

제주평화연구원 연구총서 38

2016 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

JPI 정책포럼 시리즈

제주평화연구원 편

Dooil
DESIGN

제주평화연구원 연구총서 38

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상

인 쇄 | 2016년 12월 28일

발 행 | 2016년 12월 31일

역은이 | 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 | 978-89-958054-9-7 93300

349.81-KDC6 / 327.172-DDC23 CIP2017003544

정 가 | 18,000원

© 제주평화연구원, 2016

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

「이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2017003544)」

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 평화와 협력을 위한 구상

발간사

제주평화연구원은 한반도와 동북아, 나아가 전세계의 평화와 협력을 증진하고 분쟁과 갈등을 해결하는 이론과 정책을 개발하는 것을 사명으로 2006년에 설립되었습니다. 한반도 남단의 화산섬에 자리 잡은 작은 연구소가 세계 다른 지역에서 발생하는 평화와 갈등의 문제에 대해서까지 관심을 쏟고 연구하는 것은 의욕적이다 못해 비현실적으로까지 보일 수 있습니다. 하지만 중동과 아프리카 일부 지역에서 발생한 분쟁이 테러와 난민을 양산하여 중동과 아프리카만이 아니라 전세계 많은 지역과 국가에서 위협이 된 최근의 현상에서 알 수 있듯이, 분쟁과 갈등은 비록 지구 반대편에서 발생하고 있다 하더라도 우리에게 위협이 될 수 있습니다. 다른 예로서 북한에서 개발된 핵무기와 미사일은 우리나라만이 아니라 태평양 건너의 미국에게도 위협이 될 수 있고, 중동 지역에 판매될 가능성도 있습니다. 이러한 사실들은 이제 평화가 특정 지역이나 특정 국가에게 한정된 과제가 아니라 인류 공통의 과제가 되었음을 잘 보여주고 있습니다.

갈등과 긴장이 상시화되고 지구화된 오늘의 현실은 저희 연구원에게 커다란 자극이자 중요한 연구대상입니다. 평화증진을 위한 저희의 사명을 수행하기 위해서 제주평화연구원의 연구진과 국내 저명한 전문가들은 2016년 한 해도 수시로 모여서 평화와 안보에 영향을 주는 도전요인들을 분석하고 대응책을 모색하였습니다. 그렇게 하여 모은 지혜를 간결한 보고서로 정리해 온라인과 오프라인으로 배포하였습니다.

그 결과물이 바로 『JPI 정책포럼』입니다. 2016년에는 ‘주변국 관계와 한국 외교’, ‘통일과 남북관계’, ‘새로운 이슈, 새로운 외교’ 라는 대주제에 대해 『JPI 정책포럼』을 발간하였습니다.

이제 한 해의 결과물을 모아서 『JPI 정책포럼 시리즈: 2016 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다. 다양한 논의들을 한 권의 책 안에 담아 정리함으로써 국내 우수한 전문가들의 지혜가 축적되고 또 효과적으로 활용될 수 있기를 기대합니다. 아울러 『JPI 정책포럼 시리즈: 2016 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』의 출간이 소통과 교류를 통해 제주도와 우리나라를 세계 평화담론의 중심으로 발전시키려는 커다란 목표에 작은 보탬이 되기를 희망합니다.

이 기회를 통해 『JPI 정책포럼』 세미나에서 발표와 토론을 하여 주신 전문가 여러분께 다시 한 번 감사드립니다. 그리고 무엇보다도 저희 연구원이 평화와 협력을 위한 이론과 정책대안의 산실로 성장할 수 있도록 관심과 격려를 아끼지 않으신 독자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

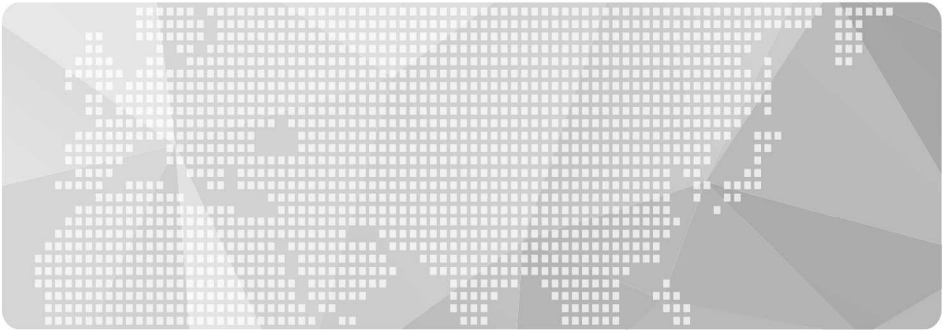
2016년 12월
제주평화연구원장 서 정 하



목차

1부 주변국 관계와 한국 외교

미중 전략경쟁 시대와 한국의 전략적 선택 신중호	11
미중 안보갈등에서 한국의 대외 안보전략에 대한 시사점 이성우	25
미중 경쟁시대 한미동맹의 동반자관계 황지환	41
글로벌 인권 문제로서의 일본군 위안부 문제: 한일합의 이후의 과제 신기영	55



2부 통일과 남북관계

동서독 통일에서 ‘독일문제에 관한 최종 해결 조약(2+4조약)’의 의미: 독일문제가 한반도 통일에 주는 함의 도중윤	71
한국인의 대북정책에 대한 평가와 남남갈등의 가능성: 2007~2014 이성우	97
북한 정치의 심리학적 고찰: 평화와 대화를 위한 비대칭전략에 대한 함의 한병진	127



목차

3부 새로운 이슈, 새로운 외교

중동 테러리즘 확산과 우리의 대응방향 141
홍준범

유럽난민과 테러문제, 그리고 국내정치적 위기 149
조명진

파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근 165
이무성

우리나라의 공공외교: 평가와 발전방향 187
한인택

저자 프로필 201

1부

주변국 관계와 한국 외교





미중관계는 이미 글로벌·지역적·쌍무적 차원에서 상호의존성이 증대되고 전략적 협력과 경쟁이 일상화되는 ‘뉴노멀(new normal)’ 시대에 진입했으나, 상호 ‘전략적 불신’이 여전하다는 점에서 양국관계의 진전은 쉽지 않은 상황이다. 향후 미중관계는 중국이 제안한 ‘신형대국관계(新型大國關係)’에 대한 미국의 호응 여부에 영향을 받겠지만, 지역별·사안별로 전략적 협력과 갈등, 그리고 ‘규범(norm) 경쟁’이 반복될 것이다. 양국의 경쟁과 갈등이 반복 지속될 경우 우리의 전략적 선택을 제한할 가능성이 크다는 점에서, 강대국정치가 한반도 문제에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 한반도 문제에 대한 우리의 주도적 역할을 강화할 수 있는 전략방안 마련이 시급하다. 이를 위해 국가이익의 우선의 원칙있는 외교, 한미일 전략 소통, 한반도 문제에 대한 우리의 전략비전을 주변국에 선제적으로 제시, 한미중 정책 공조 협의 채널 가동 등이 요구된다.



미중 전략경쟁 시대와 한국의 전략적 선택

신 종 호

통일연구원 통일정책연구소장

1. 미중 전략적 협력과 경쟁의 일상화

- 최근 국제정치의 핵심 키워드는 기존 패권국 미국의 글로벌·지역적 영향력에 대한 신흥강대국 중국의 도전임
 - 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국 패권의 ‘상대적 쇠퇴’와 ‘중국의 부상’에 따라 새로운 ‘미중 양강(G2)’체제가 도래
 - 미드(Walter R. Mead)의 ‘지정학의 부활(The Return of Geopolitics)’ 주장 역시 새로운 G2체제의 중요한 변화를 반영

- 물론 중국의 부상이 미국 패권의 상대적 쇠퇴를 촉진하면서 국제질서의 근본적 변화를 초래할 것인지에 대한 논쟁은 여전한
 - 찬성론자들은 중국의 경제적 부상이 여전히 진행 중이고, 대외정책 역시 공세적(assertive)이고 민족주의적 성향이 증대되고 있음을 강조
 - 회의론자들은 미국의 군사력이 여전히 중국을 압도하고 있고, 미국의 힘(power)과 사명감을 대신할 수 있는 나라는 없다는 점을 강조
 - 실제로 미국의 국방비는 매년 감소하고 있지만 여전히 중국의 5배

이상이며, 미 국방부는 군사혁신과 함께 중국의 ‘반접근/지역거부 (A2AD)’ 전략에 대응하기 위해 ‘공해전(ASB)’ 전략을 운용하기 시작

- 중국의 대표적 현실주의 학자인 옌쉐통(閻學通) 역시 2023년경 미중 양강(兩極)구도가 형성될 가능성을 주장하면서도 경제력이 아닌 군사력·문화력 측면에서는 중국이 미국과 격차를 보일 것으로 전망

○ 그럼에도 불구하고 미중 간 전략경쟁이 이미 시작되었다는 점은 명확해 보이고, 국제사회의 관심은 양국 간 ‘세력전이’가 언제, 어떤 형태로 나타날 것인지, 그리고 두 강대국은 ‘투키디데스 함정(Thucydides trap)’을 피할 수 있는지 등에 집중

- 즉, 중국이 미국 주도의 국제질서의 재편을 시도할 것인지, 또는 현실 질서를 인정한 상태에서 점차 자국의 영향력 확대를 모색할 것인지, 아니면 미국이 기존의 패권적 지위를 유지하고 아태지역에서 존재감을 확대하는 과정에서 두 강대국(G2)이 충돌할 것인지 등이 국제사회의 초미의 관심사로 등장
- 2015년 9월 시진핑(習近平) 국가주석이 미국 방문 시 투키디데스 함정에 빠지지 않도록 미중이 협력해야 한다는 점을 강조했지만, 남중국해 문제와 사이버안보 문제 등을 둘러싼 갈등 혹은 경쟁은 오히려 심화되는 추세

○ 이처럼 미중관계는 이미 전략적 협력과 경쟁이 일상화되는 ‘뉴노멀(new normal)’ 시대에 진입했으나, 상호 ‘전략적 불신’이 여전하다는 점에서 양국관계의 진전은 쉽지 않은 상황

- 그동안 미중은 글로벌 이슈에 대해서는 “협력 속 경쟁”을, 지역적·쌍무적 사안에 대해서는 “경쟁 속 사안별 협력”을 추구하는 복합적 관계를 유지
- 두 강대국이 ‘투키디데스 함정’에 빠지지 않기 위해서는 ‘협력’ 분야는 늘리고 ‘경쟁’ 요소는 줄여가야 하는데, 문제는 바로 미중 간 국력

- 차이가 갈수록 좁혀짐에 따라 상호 전략적 불신이 여전하다는 점
 - 중국이 제안한 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 구축에 대해 미국이 신중한 입장을 보이는 이유 역시 상호 전략적 신뢰 부족에 기인
 - 최근 미중관계는 기존의 이익경쟁과 함께 국제 ‘규범(norm)’과 제도를 둘러싼 경쟁을 병행하는 새로운 추세도 나타나고 있음
- 이처럼 미중관계의 뉴노멀 시대의 도래는 한국 외교에도 새로운 기회와 도전을 제기하는 매우 중요한 변화라는 점에서 이에 대한 관심 필요
 - 즉, 그동안 우리의 대외전략을 수립하는 과정에서 “안보는 미국, 경제는 중국”에 과도하게 의존하던 패턴에서 벗어나 새로운 변화 모색 필요
 - 이 글은 미중 양강(G2)체제 도래의 의미를 파악하고, 중국이 미국과의 ‘신형대국관계’ 구축을 제안한 배경과 의도 및 미국의 반응을 분석함으로써, 미중관계의 발전 방향을 전망하고 한국의 전략적 선택 방안을 제시하고자 함

2. 미중 양강(G2)체제 도래의 함의

- 냉전시기의 미소 양극체제와 비교할 때, 새로운 미중 양강(G2)체제의 가장 큰 특징은 다극화, 다원화된 상호의존적 체제라는 것임
 - 냉전시기의 미소 양극체제는 상대방에 전면적인 대립을 추구하는 제로섬(zero-sum)적인 특징이 존재
 - 반면 새로운 G2체제는 기존 패권국 미국이 주도하던 힘(power)의 배분이 중국으로 대표되는 신흥대국으로 분산되는 다극화가 진행
 - 강대국관계도 역시 기존의 이념·안보·군사력 경쟁을 넘어서 글로벌 이슈(기후변화, 에너지, 식량, 물 등)는 물론 규범·제도 경쟁 등으로 다원화

- 새로운 G2체제는 미중의 상호의존성과 취약성이 심화되어 어느 한 나라가 일방적이고 독점적인 우위를 차지하기 어려운 구조로 변화
 - 따라서 미중은 새로운 국제질서 변화에 따른 현실적·구조적 제약성을 인정하고 양국관계를 전략적 협력 기조로 운용하고자 노력하고 있음
 - 예를 들어, 양국은 ‘미중 전략·경제 대화’를 쌍무 현안뿐만 아니라 글로벌·지역적 이슈를 공동 논의하는 기제로 활용하고 있고, 2010년 이후 중단되었던 군사협력을 2011년부터 재개

- G2체제의 도래는 미중의 상호인식에도 새로운 변화를 초래했고, 양국 관계에 영향을 주는 요인 역시 좀 더 다양화·다원화
 - 미국은 중국의 글로벌·지역적 영향력 확대 추세를 감안하여 양국 간 협력의 필요성을 강조했고, 중국은 미국과 국력격차가 많이 축소된 것으로 인식함으로써 좀 더 적극적인 대미정책을 추진
 - 기존의 미중관계는 미국의 정책에 대해 중국이 대응하는 형태로 전개되었고, 체제, 가치관, 이념 등 구조적 요인과 양국의 국내정치적 요인 등에 많은 영향을 받음
 - 그러나 최근에는 중국이 좀 더 적극적이고 주도적인 대외·대미정책을 추진하고 있고, 양국관계에 영향을 미치는 요인 역시 중국의 영향력 확대 및 ‘핵심이익(core interest)’을 둘러싼 경쟁 등으로 다양화·다원화

- 이를 반영하여, G2체제 형성 초기 글로벌·지역적·쌍무적 현안을 둘러싸고 미중 간 힘 겨루기가 전개되었고, 중국의 대미정책도 좀 더 적극적·공세적으로 변화
 - 2010년 미중 간 글로벌 차원의 비전통안보 협력은 확대되었으나, 이란 핵문제, 남중국해 문제, 천안함 사건 등 지역 이슈와 무역마찰, 위안화 절상, 달라이라마, 대(對)대만 무기수출 문제 등 쌍무현안을 둘러싼 견해 차이와 상호갈등이 심각한 수준으로 전개됨

- 중국은 미국에게 서로의 ‘핵심이익’과 관심을 존중하고 수용하는 것이 중요하다는 점을 강조하는 등 공세적인 대외정책을 추구하기 시작
 - 중국의 외교담당 국무위원이었던 다이빙궈(戴秉國)가 언급한 중국의 핵심이익은 ① 중국공산당 영도와 사회주의제도 및 중국 특색의 사회주의 노선, ② 중국의 주권안보와 영토보존 및 국가통일, ③ 중국의 지속가능한 경제·사회적 발전 등을 기본적으로 보장하는 것임
- 그러나 중국의 ‘핵심이익’ 강조와 역내 영향력 확대 노력은 주변국의 우려를 촉발했고, 미국은 아태지역 전략 변화를 통해 중국의 영향력 확대에 대한 견제 의도 표출
- 2008년 글로벌 금융위기 이후 2~3년 동안 중국이 보여준 적극적인 대외정책은 아태지역에서 미국과 일본 및 주변국의 우려를 촉발시키면서 ‘기존 국제질서에 도전하는 국가’ 이미지를 형성
 - 미국은 2009년 오바마 행정부 출범 이후 아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 선언 및 2012년 ‘신(新)국방전략지침(Defense Strategic Guidance)’ 발표 등을 통해 ‘아시아-태평양 재균형(Rebalancing toward the Asia-Pacific)’ 전략을 제시
 - 중국은 미국의 대중국 견제에는 강하게 반발하면서도 직접적인 대미 공세는 자제함으로써 미국과의 협력 관계 유지를 희망
 - 결국 2012년 말 출범한 시진핑(習近平) 지도부는 미국을 겨냥한 신형대국관계 구축을 주장함으로써 미국과의 국력 차이를 인정하고 국제질서에 도전하지는 않겠지만 ‘중국의 부상’은 인정받으려는 의도를 표출

3. 미중관계의 새로운 틀: 신형대국관계

- 중국은 후진타오(胡錦濤) 집권 후반기부터 미국과의 신형대국관계 구축을 주장했고, 2013년 시진핑 체제 출범 이후 본격화되기 시작

- 후진타오 시기 중국은 ‘발전도상국’이라는 정체성에 기반하여 패권국 미국에 대한 직접적인 도전은 회피하는 대신 다자주의나 국제기구를 통한 국가이익 확보를 선호
 - 시진핑 체제 출범 이후 중국은 ‘강대국’ 정체성에 기반하여 “중화민족의 위대한 부흥”이라는 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 달성하기 위해 미국과의 신형대국관계 구축 노력을 본격화함
 - 신형대국관계의 핵심 내용은 “충돌과 대항, 상호존중, 협력과 공영(win-win)”으로, 주권과 영토 등 핵심이익(core interests) 수호를 전제로 하여 체제와 발전방식에 대한 상호존중을 강조
- 중국이 미국과의 신형대국관계 구축을 제안한 것은 시진핑 시기 중국의 외교전략 변화와 미국의 아시아 재균형전략에 대한 대응이 목적
- 시진핑 지도부는 기존의 평화적 발전(和平發展) 노선은 유지하되 중국의 국제적 위상에 걸맞은 외교정책 추진 및 ‘핵심이익’ 수호를 동시에 강조
 - 미국의 ‘아시아 재균형’정책을 자국 견제로 인식한 중국은 국내외 현안 해결을 위해 미국과의 패권경쟁은 회피하는 것이 바람직하다는 판단 하에 핵심이익 수호를 전제로 한 신형대국관계를 제안
 - 즉, 중국은 자국 역량의 한계로 인해 미국으로부터 글로벌·지역적 현안에 대한 전략적 양보를 얻어내기 힘든 상황에서, 패권국 미국과의 직접적 충돌은 피하면서도, ‘중국의 부상’은 인정받고자 하는 의도
- 미국은 중국의 제안에 대해 직접적인 입장 표명은 하지 않고 신중한 태도를 견지하고 있는데 이는 중국에 대한 전략적 불신에서 기인
- 미국은 중국의 ‘평화적 부상’을 환영하는 형태로 화답하고 있으며, 중국에게 국제무대에서의 책임성과 규범(norm)을 강조하고 있는데, 이는 남중국해 문제에서 두드러짐
 - 2014년 5월 ‘아시아 교류 및 신뢰구축 회의(CICA)’에서 시진핑이 “아시아의 안보는 결국 아시아 인민에 의해 보호돼야 한다”는 ‘아시

아 신안보관'을 언급한 이후, 미국은 이를 강력하게 비판함과 동시에 호주와의 군사동맹을 강화하는 등 중국의 패권 확장을 견제하는 데 주력

- 미국 내에서는 중국의 신형대국관계 수립 제안을 1930년대 일본 군국주의자들이 주장한 '먼로독트린'과 유사한 중국판 '먼로주의'로 인식하는 그룹이 다수 존재

○ 신형대국관계는 중국이 미국에 제안한 최초의 양자관계 틀이라는 점에서 중요한 구조적 변화이지만, 단기적으로는 실현가능성이 높지 않음

- 중국은 미국 주도의 국제질서를 인정하고 도전하지 않겠다는 메시지를 전달했으나, 여기에는 상호 핵심이익을 존중한다는 조건이 전제됨
- 오바마 행정부의 대중국정책은 '억제'보다는 국제질서에 중국을 끌어들이며 책임을 강조하는 데 더 큰 목적이 있기 때문에 아직 중국의 제안을 수용하는 것은 불가능
- 또한 미국은 군사력 등 종합국력에서 여전히 중국을 압도하고 있고 자국 주도의 국제질서를 유지할 수 있다는 믿음이 존재한다는 점에서도 중국의 제안은 수용되기 어려움
- 다만, 미중 양국이 서로 충돌을 피해야 한다는 것에 대한 공통 인식이 있기 때문에 중장기적으로 미중 간 상호이해 증대와 전략적 양보가 이루어진다면 신형대국관계 수립 가능성은 증대

4. 향후 미중관계 전망

- 향후 미중관계는 신형대국관계에 대한 미국의 호응 여부에 따라 영향을 받겠지만, 지역별·사안별로 전략적 협력과 경쟁 혹은 갈등 반복 전망
- 글로벌 차원: 세계경제의 역동성 증대 및 양국 경제의존도 심화 등에 따라 테러, 환경, 글로벌 경제회복, 우주안보 등 글로벌 이슈에 대한 전략적 협력 기조 우세

- 지역적 차원: 미중 양국이 갖고 있는 자국의 군사적·경제적 자신감 및 상대방에 대한 전략적 불신 등으로 인해 지역적 차원에서 미중의 영향력 확대 경쟁은 불가피. 다만, 민감한 지역적 이슈에 대해서는 지정학적 현상 유지 가능성 불배제
 - 쌍무적 차원의 전략적 갈등: 사이버안보(해킹), 중국이 제안한 신형 대국관계 수용 여부, 대만 민진당 차이잉원 정권 출범 이후 미국의 무기판매 문제 등
- 미중관계는 단기적으로 중국이 미국 주도의 국제질서를 인정하면서 협력 기조를 유지(#1), 중기적으로는 중국이 주도권을 확대하여 좀 더 공세적인 대미정책을 추진(#2), 장기적으로 중국이 새로운 국제질서 창출에 노력할 것으로 전망(#3)
- 단기 전망(#1): 현재 미국은 중국과 갈등관계를 지속하기 어렵고, 중국 역시 이와 같기 때문에 중국이 미국 주도의 국제질서에 융화되면서 미국의 주도권을 인정. 미중 간 경제적 상호의존 증대, 상호 유학생 증가, 정보기술(IT) 분야 협력 등 협력 강화 요인이 여전하고, 미국은 자국 채권의 최대 보유국이자 경제 강대국으로 급성장한 중국의 존재를 인정할 필요가 있기 때문
 - 중기 전망(#2): 중국이 미국 주도의 국제질서에 융화되면서 점차적으로 주도권을 확대. 중국은 미국의 국력이 점차적으로 쇠퇴하고 있다는 인식 하에 그동안 대미외교의 수동적이고 피동적인 입장에서 벗어나 강대국의 위상에 걸맞은 목소리를 내겠다는 강력한 의지를 표현할 가능성 증대
 - 장기 전망(#3): 미중 간 정치체제와 가치관 등 다른 점이 많다는 점에서도, 중국이 미국 주도의 국제질서에 융화되기보다는 새로운 국제질서를 창출. 이는 곧 중국이 지금까지는 국제사회의 규범이나 규칙을 따라가며 배우는 ‘학습자’ 위치였으나, 향후 ‘규칙·규범 제정자’로 변화를 모색할 것이라는 점을 의미하고, 결국 미중관계는 기존의 ‘이익경쟁’에서 ‘규범경쟁’으로 전환될 가능성이 증대

- 결국 향후 미중관계는 국제질서에 대한 ‘규범(Norm) 경쟁’ 형태로 전개 될 가능성이 높고, 이미 그 징후는 상당 수준으로 표출
 - 미국은 그동안 국제정치경제의 주요 행위자로서 국제규범과 규칙 및 제도 등을 주도적으로 형성. 하지만 글로벌 차원에서 미국 패권의 ‘상대적 하락’을 경험한 바 있기 때문에 이를 만회하기 위해 기존의 규범과 제도의 기능과 역할을 더욱 강조
 - 중국은 규범과 제도를 통해 ‘평화적 발전’이라는 대외정책 목표를 실현할 것을 강조. 특히 중국에서 개최되는 CICA와 같은 다자외교 무대에서는 미국 주도의 아태지역 국제질서와 대비되는 새로운 안보규범을 제시함으로써 국제적 어젠다를 주도하려는 의도를 표출
 - 다만, 중국지도부가 제시하고 있는 외교적 수사(修辭)가 모호하고, 중국적 특수성을 지나치게 강조함으로써 인권이나 민주주의 같은 인류 보편적 가치에 대한 고려는 여전히 부족하다는 평가도 존재

5. 한국의 전략적 선택

- 동아시아에서 주도권을 둘러싼 미중 간 경쟁과 갈등 및 규범경쟁은 역내 국가 간 전략·안보 문제뿐만 아니라 경제 분야와 한반도 문제 등에도 영향
 - 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(TPP)이 타결됨으로써, 중국이 설립을 주도하는 아·태자유무역지대(FTAAP)와의 관계 설정 중요
 - 한반도 문제와 관련해서는 북한의 핵·미사일 도발에 대한 책임공방 표출. 즉, 미국은 대북압박을 위한 중국역할론을 강조했고, 중국은 북한 도발 원인이 일차적으로 미국의 대북압박정책에 있음을 주장
 - 사드(THAAD)의 한반도 배치 역시 양국 간 현안으로 대두. 미국은 북한의 지속적인 핵·미사일 위협에 대한 대응 및 한미동맹관계 차원에서 사드 배치를 고려, 중국은 한미의 사드 배치가 자국의 전략 역

- 제력을 약화시킬 것으로 인식하여 강력한 반대 입장 표명
- 미중관계의 악화는 한반도를 포함한 동아시아의 평화와 안정에 부정적인 영향을 줄 수 있고, 남북관계와 한중관계 및 중일관계 전반에 악영향을 미칠 수 있다는 점에서 이에 대한 전략적 대응 방안 마련 필요
 - 미중 갈등은 특히 북한으로 하여금 핵·미사일 도발 지속이라는 전략적 오관으로 이어질 가능성 증대
- 미중 갈등관계가 지속될 경우 정치·군사는 미국, 경제·통상은 중국에 대한 의존도가 높은 한국의 전략적 선택을 제한할 가능성이 큼
- 그동안 미중관계가 협력적일 때 한미동맹과 한중관계가 공존할 가능성이 높다는 점에서, 한국은 역내 갈등을 대화와 협력을 통해 평화적으로 해결하려는 주도적이고 적극적인 자세가 필요
 - 동아시아에서 미일과 중국 간의 갈등이 첨예할수록 한국의 역할은 제한적으로 변할 것이고, 북중관계와 북일관계 및 중일관계의 변화 추세에 따라 남북관계는 악화되고 북핵 문제 해결도 갈수록 요원해질 수 있기 때문
- 한반도의 평화와 번영 및 통일이라는 국가적 목표를 달성하기 위해서는 역내 강대국 간 갈등이 초래하는 부정적 영향을 최소화하는 한편, 한반도 문제에 대한 주도권 확보가 시급
- 첫째, 미중 규범경쟁 시대에 대비하여 한국의 입장에서는 국가이익 및 외교원칙을 설정할 필요성이 있음. 즉, 국가이익의 우선순위를 설정하고 이를 기반으로 외교원칙과 방향을 정립하여 대외관계에 일관되게 적용 필요가 있음
 - 둘째, 굳건한 한미동맹 유지와 한미일 간 전략적 소통을 중시하되, 한국의 주도권을 확보하는 것이 중요함. 또한, 중국과 러시아를 우리의 적으로 돌리지 않는 대외정책 역시 동시에 고려 필요
 - 셋째, 향후 한국의 대북정책 추진과정에서 중국과의 협력은 추진해야

겠지만, 장기적으로는 우리의 전략비전을 마련하여 주변국에 선제적으로 제시함으로써 한반도 문제 및 북한 비핵화 문제 해결의 주도권을 확보하는 노력이 필요

- 넷째, 북핵 문제는 미중 간 신형대국관계를 진전시킬 수 있는 시금석이 될 수 있다는 점에서, 이에 대한 중국과 한미의 입장 조율을 한국이 주도하여 북한의 변화 유도 필요. 이러한 의미에서 시진핑 중국 국가주석이 ‘제5차 아시아 교류 및 신뢰구축 회의(CICA)’에서 “중국은 한반도에서의 혼란을 용납하지 않을 것이고, 대북제재는 전면적으로 집행할 것”이라고 직접 언급했다는 점은 한미중 3국이 북한의 핵·미사일 도발 억제 및 대북제재 국면에서 한 목소리를 냈다는 점에서 매우 중요한 의미를 가짐
- 결국 북한의 4차 핵실험 이후 한반도를 포함한 동아시아의 전략 구도는 많은 변화를 겪겠지만, 한미중 정책 공조는 오히려 더 중요한 역할을 할 가능성이 높다는 점에서 정책 공조의 대상과 방법 및 목표 등에 대한 구체적인 협의 채널 가동 필요

■ 참고문헌

- 김재철. 2010. “세계금융위기와 중국의 대미정책.” 『中蘇研究』. 제34권 제2호.
- _____. 2015. 『중국, 미국 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』. 파주: 한울아카데미.
- 김홍규·신종호. 2013. “대중국 외교.” 윤영관 편저. 『한국외교 2020: 어디로 가야 하나?』. 서울: 늘봄 플러스.
- 신종호. 2012. “중국공산당 제18차 당 대회와 중국의 대외정책 전망.” 『국제문제연구』. 제12권 4호.
- _____. 2015. “중국의 공공외교 전략.” 김홍규 엮음. 『시진핑 시기 중국 외교안보: 그 패러다임의 변화』. 서울: 동아시아재단.
- 엔쉐통 지음. 2014. 『2030 세계사 불변의 법칙』. 서울: 글 향아리.
- 전재성·주재우. 2012. “미중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제.” 『EAI 국가안보패널 연구보고서』.

정재호. “미-중관계의 진화(進化): ‘전략적 경쟁’ 단계로의 진입?” 『중소연구』, 제 37권 제4호 (2013/2014 겨울).

金燦榮·趙遠良. “噢巴馬連任後對外政策及中美關係前瞻.” 『現代國際關係』, 2012年 12期.

戴秉國. “堅持走和平發展道路”(http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t774662.htm).

魯世巍. “新时期中国外交的‘变’与‘不变.’” 『国际问题研究』, 2013年 03期.

倪世雄·潜旭明. “十八大以来的中国新外交战略思想初析.” 『人民论坛·学术前沿』, 2014年 06期.

赵可金. “新理念引领中国新外交.” 『学习时报』, 2014-01-06.

Kissinger, Henry. 2014. World Order.

Lampton, David M. “The United States and China in the Age of Obama: looking each other straight in the eyes.” *Journal of Contemporary China*. Vol. 18, No. 62 (November 2009).

Lieberthal, Kenneth G., and Wang, Jisi. 2012. “Addressing U.S.-China Strategic Distrust.” John L. Thornton China Center Monograph Series at Brookings.

Mead, Walter Russell. “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers.” *Foreign Affairs*. Vol. 93, No. 3 (May/June 2014).

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상





현재 국제질서는 기존의 패권국가인 미국과 새롭게 부상하는 도전국가인 중국을 중심으로 한 이른바 G2에 의해 재편되고 있는 것으로 보인다. 미국의 대동아시아정책의 핵심은 '아시아로 복귀'와 '재균형전략'을 통해 동아시아에서 부상하는 중국을 견제하고 군사적으로 봉쇄하는 것이다. 미국이 아시아에 대한 비중을 높이는 가운데 중국은 미국의 정책 변화에 따라 대응하는 방식을 취하고 있다. 즉, 중국은 기존의 육상실크로드와 21세기 해상실크로드를 주도하여 중국-중앙아시아-유럽을 연결하는 경제협력지대를 건설하는 '일대일로'를 통해 안보와 발전을 동시에 추구하는 적극적인 정책을 추진하고 있다.

미중관계에는 사실상 협력과 갈등이 공존하고 있으나, 동아시아에서 양국의 패권경쟁구도가 명확해지고 있다. 중국은 경제력을 바탕으로 미국에게 '신형대국관계'라는 새로운 관계 설정을 지속적으로 요구하는 한편, 남중국해에서 미국이 군사력을 투사하는 것을 억제하는 이른바 '반접근 지역거부 전략'을 수행하고 있다.

한편, 최근 미중관계의 전개 방식에 변화가 나타나고 있다. 중국은 경제적으로 강점이 축소되면서 국가관리 능력이 한계에 도달하는 반면, 미국은 세일가스과 제조업의 부활로 경기가 점진적으로 개선되고 있다. 또한, 중국은 아시아인프라투자은행을 통해 미국 중심의 국제금융질서 재편을 시도하고 있으며, 57개 회원국들이 수주를 위해 참여하고 있지만 국제금융질서가 중국 중심으로 재편될 가능성은 낮다. 군사 분야에서도 미국이 주도하는 무기체계 패러다임 전환에 대해 중국이 추격하는 양상을 보이고 있지만, 비핵전략무기의 등장으로 중·미 간 상대적 군사력의 격차가 더 커지고 있다.



미중 안보갈등에서 한국의 대외안보전략에 대한 시사점

이 성 우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

1. 들어가는 말: 미중 안보갈등의 등장

- 현재의 국제질서는 기존의 패권국가인 미국과 새로운 강대국으로 부상하는 중국을 중심으로 한 G2에 의해 재편되는 것으로 보임
 - 미국은 유럽과 중동지역에 국가 차원의 사활적 이익이 걸려있는 것으로 보고 대외정책을 추구하다가 테러와의 전쟁을 마무리 지으며 아시아로의 회귀를 천명했음. 그러나 IS가 테러활동의 범위를 유럽으로 확대함에 따라 유럽의 동맹국들과 연합하여 대테러 공조를 구축
 - 러시아는 우크라이나 사태로 인해 유럽으로 관심을 옮기면서 아시아에 대한 관심이 감소. 한편, IS의 러시아 항공기 격추로 중동지역에 대한 복잡한 정세 속에서 전략적 이익의 극대화를 추진
 - 중국은 미국 대외정책의 변화에 대응하는 방식을 취하면서 기존의 육상 실크로드와 21세기 해상 실크로드를 주도하여 중국-중아시아-유럽을 연결하여 경제협력지대를 건설하는 ‘일대일로(一帶一路)’를 통해 안보와 발전을 동시에 추구하는 적극적 정책을 표명

- 세계전략 차원에서 미중 양국은 표면적인 협력관계와 달리 실질적으로 국익을 확보하기 위하여 군사뿐 아니라 경제 부분에서도 패권경쟁을 추진하고 있음
 - 미국은 세계전략 차원에서 패권을 유지하기 위하여 동아시아의 우방국인 일본 및 한국과의 동맹을 통해 미국의 영향력을 유지 및 확대함으로써 대중국 포위망을 강화
 - 중국은 미국의 패권질서로부터 자유롭고 독자적인 길을 마련하기 위하여 군사, 금융, 그리고 무역 등의 분야에서 미국 중심 질서에서 이탈하여 새로운 질서를 구축하려는 정책적 노력을 기울임

- 미국의 시대였던 20세기에서 미중의 시대인 21세기로의 전환점이 이루어진 계기를 2008년 세계금융위기로 보는 시각과 함께, 미국의 쇠퇴와 중국의 부상을 당연한 사실로 수용하려는 경향을 바탕으로 미중 안보갈등의 본질에 대해서 논의할 필요가 있음
 - 국제관계이론에 기초해 동아시아 지역질서 및 세계전략 차원에서 동맹 및 다자협력과 같은 다각적인 외교경쟁의 구도를 통해 중국과 미국의 시도와 대응에 대한 분석
 - 경제발전의 차원, 그리고 국제 분업구조에서 세계의 공장이라는 중국의 지위가 보장해준 무역흑자라는 중국의 국가이익이 대미 경쟁력 확보에 활용되는 과정에 대한 논의
 - 미국과 중국이 표면적으로 주장하는 ‘협력적 관계’ 및 ‘화평발전’과 달리 실제로 전개되고 있는 군사력 경쟁의 현실적 의미와 전망에 대한 논의를 통해 미국과 중국의 경쟁구도에 대한 전망을 제시

- 2016년 전개되고 있는 미중관계는 미국의 재부상과 중국의 제동으로 기존의 예상과 다른 방향으로 진행되는 경향을 보이고 있음
 - 저유가에 따른 미국 내 제조업의 회복 등으로 미국경제의 재부상이 예견되는 한편 중국은 세계의 공장으로서 지위가 흔들리고 있음
 - 군사기술 분야에서도 미국의 패권경쟁에 중국이 대응하고 있지만 효

과적이라고 판단하기는 어려움

- 본 연구는 미국과 중국의 갈등관계가 가지는 의미를 파악하고 이를 바탕으로 21세기 미중관계의 변화에 따른 동아시아 안보패러다임을 전망하고 한국의 대응방안을 논의함
 - 기존의 동아시아 국제관계를 논의하는 데 있어 중국의 부상과 미국의 상대적 침체라는 일반적 설명의 이론적 적실성이 감소하고 있음
 - 한국의 대응으로 기존에 논의되어 오던 “안보는 미국, 경제는 중국”이라는 도식적 대응책이 한계를 보이는 상황에 직면했음
 - 북한의 4차 수소폭탄 실험에 대하여 6자회담 당사국인 미국, 일본, 중국, 러시아는 한 목소리로 규탄과 강력한 대응을 표명하지만 실제 제재조치에 있어서는 상당한 온도차를 드러냄
 - 실제로 한반도에서 미국이 주도하는 북한에 대한 강경 대응에 대해 중국과 러시아는 상당한 반감을 드러내고 있음

2. 미국의 동아시아정책과 미중관계

- 미국의 동아시아정책 변화: 동아시아의 중요성 확대
 - 미국은 전통적으로 아시아는 사활적 이익이 걸려있는 지역이 아닌 것으로 판단하여 ‘역외균형(offshore balancing)’ 전략을 추구해오다가 중국의 부상에 따라 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’로 정책 전환
 - 이에 대한 중국의 반발에 직면한 미국은 ‘재균형(re-balancing)’으로 명칭을 새롭게 완화하여 변경했지만 중국의 입장에서는 미국 동아시아정책의 본질은 대중국 봉쇄정책으로 여전히 큰 변화가 없음
 - 중국의 부상으로 인하여, 미국의 세계전략에 동아시아가 차지하는 의미의 중요성이 미국의 정책적 입장 선회에 반영되었듯이, 미중관계와 미국의 세계전략은 서로 연계되는 상황

- 미국의 아시아로의 귀환은 공식적으로 아시아에 대한 미국 외교정책의 6가지 주요 행동원칙을 표명
 - 1) 주요 5개국인 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국과 양자간 안보동맹 강화; 2) 중국을 포함한 부상하는 국가와의 유대 강화; 3) 지역 다자 기구와의 교류, 참여 확대; 4) 무역 및 투자 증대; 5) 광범위한 (broad-based) 군사력 배치(military presence); 6) 민주주의와 인권의 증대
 - 미국은 동아시아로 회귀에서 재균형전략으로 이름을 변경했지만, 본질적으로 동아시아에서 중국의 부상에 따른 견제와 군사적인 봉쇄가 미국의 대동아시아정책의 우선순위로 설정되었음에는 큰 변화가 없음

- 아시아에서 중국의 대미정책 변화는 중국 국력의 상승에 따른 미국에 대한 대응전략의 변화를 반영하고 있음
 - 중국은 경제력을 바탕으로 신형대국관계라는 새로운 관계 설정을 미국에게 지속적으로 요구하면서 2011년 9월 화평발전보고서를 통해 중국의 핵심이익을 발표: 1) 국가주권; 2) 국가안전; 3) 영토안정; 4) 국가통일; 5) 중국의 헌법을 확립하는 국가정치제도와 사회대국의 안정; 6) 경제사회의 지속 가능한 발전기초 보장
 - 중국은 남중국해와 대만에서 중국의 국익을 확보하기 위해 미국이 동아시아에 군사력을 투사하는 것을 차단하는, 이른바 ‘반접근 및 지역거부 전략(A2AD: anti-access and area denial)’을 수행
 - 남중국해에서 산호섬에 활주로 건설공사 등으로 중국의 영향력 확대 시도에 대해, 미국의 항행의 자유를 위한 군사행동은 중국에 심각한 도전으로 인식됨

- 아시아에서 전개되는 중국의 다자주의 협력체 시도는 미중 간 동아시아 패권을 둘러싼 경쟁구도를 반영하는 외교정책의 연장선에서 파악할 필요가 있음

- 중국은 현재 자국의 국력 수준에서 미국의 글로벌패권은 물론 동아시아 지역패권에도 직접 도전할 수 있는 수준에 미치지 못했다고 판단. 이에 따라 동아시아에서 형성되어 있는 미국 중심의 기존질서에 다자주의를 활용하여 미국을 역외국가로 규정하고 영향력을 배제하려 시도
- 미국의 아시아 다자주의는 새로운 외교적 접근이 아니라 중국을 봉쇄하기 위한 멤버십 게임에 가까운 것으로 판단됨: 동아시아에서 중국의 영향력 확대를 우려한 일본 주도의 동아시아 경제 동반자 협정(CEPEA: Comprehensive Economic Partnership for East Asia)에 대한 중국의 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)의 전신이라고 할 수 있는 동아시아 자유무역지대(EAFTA: East Asia Free Trade Agreement)/중국을 견제하기 위해 미국이 주도하는 환태평양 경제 동반자 협정(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)에 대하여 중국의 주도로 RCEP의 대응
- 중국은 상하이협력기구에 미국이 옵서버로 참여하는 것에 반대하면서 동아시아에서 미국의 영향력을 배제하려 노력

3. 미중관계에 대한 새로운 상황의 전개

가. 중국의 도전과 미국의 응전

- 미 군사력의 상대적 쇠퇴로 인한 전략 개념의 변경에 대해 중국은 적극적인 공세로 미국에 도전
 - 두 개의 전장에서 동시에 승리하는 개념을 수정하여 한 곳에서는 전쟁 수행을, 다른 곳에서 도발세력의 의도를 무력화시키는 개념으로 전환. 이는 미국의 경제력 약화에 따른 것으로, 재정적자에 따른 국방비 감축압박에 따른 것임

- 중국의 국방비 지출은 2000년 225억 달러에서 2011년 899억 달러로 4배 증가하였고, 중국은 신무기 도입과 연구개발 분야에는 2000년 73억 달러에서 2011년 258억 달러를 투입하며 미국의 군사력을 추격하고 있음. 2014년 기준으로 미국의 총 군사비는 581억 달러로 중국의 129.4억 달러에 비해 4배의 차이가 있으나, 중국은 경제력을 바탕으로 군사력 증강을 지속적으로 추진
- 중국은 무역흑자를 통한 경제력을 바탕으로 군사력 강화에 국가적 차원의 노력을 경주하지만 미국의 강경 대응에는 후퇴하는 전략
- 중국은 미국과 G2를 구성하는 화평굴기를 넘어 대국굴기를 통한 신행대국관계 설정이 가능한 현실을 구체화시키려는 의지를 표명하지만 현실적인 장애에 직면하면 도광양회와 같이 한 발 물러서는 행보를 보임
 - 시진핑 체제에 들어와서는 주변국과의 관계에 있어 강경한 대국굴기에서 후퇴하여 보다 유화적인 화평굴기로 선회. 이를 바탕으로 영토 및 역사 문제로 갈등을 겪고 있는 일본, 베트남, 한국 등과도 관계 개선을 추구
 - 실제로 2016년에 들어오면서 중국의 경제가 고도성장을 추진하지 못하는 관계로 대미 견제를 위한 군비강화와 대미 강경 일변도의 대외 정책이 약화되고 있음
- 중국은 동아시아와 세계적 차원에서 미국을 중심으로 수립되고 운영되는 국제질서에 대해 중국의 적절한 지위와 역할 보장을 요구하는 한편 미국 중심의 질서를 수정하려는 시도를 지속
- 군사안보, 경제와 무역, 금융과 통화, 지식과 정보의 4개 주요 영역에 미국이 제2차 세계대전 이후 수립하고 장악해 온 구조적·규범적 권력의 틀을 중국의 것으로 대체하려는 의도를 드러냄
 - 중국은 세계적 차원의 패권 도전이 시기상조라면 적어도 동아시아에서는 미국의 영향력을 배제하고 미국이 제공하는 국제공공재가 패권

국인 미국의 이익에 봉사함으로써 중국의 이익을 침해하지 않아야 한다는 정책적 의도를 가지고 있음

- 미국이 동아시아에 수립한 양자협력의 중복에 의한 군사적 패권에 대해서는 다자안보협력구도를 제시하면서 미국의 패권적 지위를 견제. 다자협의체에 의해 구축된 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund) 및 세계은행(World Bank)과 같은 국제금융질서에 있어서는 새로운 다자협력체를 제안하고, 출범시키는 방법으로 미국을 견제하는 다면적인 도전을 전개

○ 미국은 중국의 추격에 대해 다자외교 활용, 동남아 국가와의 양자협력 강화, 소프트파워에 중점을 두는 외교정책 등 다양한 대응전략을 구사하면서 중국의 부상과 영향력 확대를 견제하고 있음

- 동아시아에서 미국의 중복된 양자관계 확대에 의한 국익 확보에 대응하여 중국은 다자주의의 확산을 시도하고 있는 상황. 이에 미국은 국익을 보장하기 위한 외교정책의 수단으로 다자외교를 적극 활용하는 것으로 응수
- 중국의 군사력 확대에 대응하여 기존의 동맹국인 한국 및 일본과의 양자관계의 강화뿐 아니라 동남아시아에서 베트남, 필리핀, 태국 등의 국가와도 양자협력을 강화함으로써 중국 봉쇄전략을 추진
- 미국은 하드파워에 대한 의존도를 줄이고 소프트파워에 대한 외교정책에 중점을 두면서 대중국 역지력을 확대

○ 중국은 남중국해에서의 영향력 확대를 위해 지속적으로 산호섬 간척을 통해 중국의 실효적 지배를 강화하려고 함. 미국은 이를 인정하지 않는 가운데 미중대결이 격화되고 있음

- 중국의 시진핑 주석은 “남중국해에서 우리는 우리의 영토와 합법적이고 정당한 해양의 소유권과 이익을 유지할 권리가 있다”고 하면서 군사화는 추진하고 있다고 하지만 9도련선에 근거해서 남중국해 수역의 80% 이상에 영유권을 주장

- 미국은 중국이 영유권을 주장하는 남중국해에 건설되는 인공섬들 주변의 12해리 안쪽으로 미 해군 함정이 항해하도록 하고, 주변국들과 협력을 강화함으로써 중국의 영유권 주장을 무력화시키려는 전략을 취하고 있음

나. 경제 및 국제금융질서 관련 미중관계

- 중국은 덩샤오핑(鄧小平)이 1978년 개혁·개방을 추진한 이후 30년간 연평균 9.9%의 경제성장률을 기록했고, 2001년 세계무역기구(WTO)에 가입한 이후로 두 자리 수 경제성장을 유지하면서 국력을 성장시켜 오고 있음
 - 중국의 경제규모는 1978년 3,635억 위안에서 2011년 4조 7,154위안으로 13배 성장하였음. 2010년에 일본을 추월한 중국은 미국에 이어 경제규모 2위가 되었으며 교역규모에 있어서도 2009년 독일을 추월하며 미국에 이어 세계 2위의 무역대국으로 부상
 - 중국 고속성장의 배경에는 풍부한 저임금 노동력과 강력한 추진력을 가진 공산당 정부의 개혁·개방 드라이브를 통한 수출주도형 무역전략을 바탕으로 투자국의 신뢰를 획득한 데 있음
- 경제적 차원에서 중국이 가졌던 장점이 감소하고 다양한 사회 문제가 분출되면서 중국의 국가관리 능력에 대한 한계가 노출
 - 1980년대부터 제조업을 중심으로 하는 다국적기업의 투자를 바탕으로 중국의 제조업 생산규모는 2010년 미국을 추월하여 1위가 되었음. 반면, 2015년 현재 중국 정부가 임금 인상과 복지정책을 요구함으로써 그간 제공해 온 저임금 노동력의 장점이 사라지자 동남아로 공장 이전이 속출하고 있음
 - 중국의 급속한 성장은 환경, 자원, 및 일부 취약계층과 특정 지역의 희생을 통해 단기간에 달성된 것. 따라서 사회적 비용이 일정 수준에 도달하면 침묵과 희생의 강요로 잠재되었던 내부의 구조적 모순이

구체화되면서 지속적인 발전에 장애요인으로 전환됨

- 2015년 7월에 시작된 중국 증시의 폭락 장세는 중국 경제제도의 허약한 기초와 실물경기의 둔화에 따른 것으로 평가됨. 그러나 중국 당국은 주식시장을 유지하기 위해 거래를 정지시키는 등 무리한 규제와 시장 개입으로 국제사회의 신뢰를 상실
- 주요 고객인 미국과 유럽의 경기 둔화로 수출주도형 전략이 위기를 맞자 중국의 제조업이 공급 과잉으로 위기에 빠짐. 이러한 현상은 ‘중등소득의 함정’과 ‘체제이행의 함정’이라는 위기의식을 반영하는 것으로 해석

○ 미국의 경제적 부상이 재현되고 있다는 점에서 중국의 부상으로 인한 G2 또는 신형대국관계의 설정은 현실성이 줄어들

- 2016년 경기전망에 따르면 미국 경제는 소비, 기업·주택, 투자 등 민간수요가 증가세를 보여 2.5%의 경제성장률이 예상됨. 고용지표도 금융위기 이전 수준으로 개선되는 등 경기 회복세가 가속화되고 있는 것으로 판단되며, 셰일가스 개발과 같은 국가 경쟁력 회복의 주요 요인들이 다수 잠재하고 있음
- 다만 금리인상에 따른 달러화 강세로 미국산 상품의 수출 경쟁력 약화 및 저유가로 관련 기업의 투자 감소와 같은 불확실성은 존재
- 중국은 지속적인 소매판매, 고정자산투자 및 산업생산 증가율 하락이 지속되고 있음. 중국 정부는 양적완화정책을 통해 경기를 부양하려는 정책의지를 표명하고 있지만 성장목표치인 7.4%의 달성도 어려운 현실
- 중국 정부가 재정지출 확대와 완화적 통화정책으로 경기를 부양하여 6.4% 수준의 경제성장은 달성할 것으로 전망되고 있음. 그러나 내수 부진으로 인한 제조업 경기 침체와 함께 수출 감소세가 지속되면서 중국의 경기하방 압력이 심화되어 부동산시장과 주식시장의 침체가 나타나고 있음

- 국제금융질서에서 미국과 일본이 차지하는 지도력에 대한 도전의 일환으로 AIIB를 통해 중국이 독자적인 금융질서를 수립하려는 시도가 순항할지는 미지수
 - 중국은 육·해상 실크로드를 건설하여 중앙아시아, 러시아, 유럽 그리고 동남아시아 국가들을 육로와 해로로 연결해 미국의 포위전략으로부터 벗어나 세계로 진출하려는 전략의 일환으로 1,000억 달러 규모로 아시아 역내 국가의 사회기반시설 확충을 시도
 - 미국 중심의 세계은행과 일본 중심의 아시아개발은행(ADB: Asia Development Bank)을 능가하는 AIIB를 통해 아시아에서 중국의 영향력과 발언권을 확대하려는 시도
 - 일본은 기존의 ADB에 대한 중국의 영향력 확대를 견제하는 대안으로 아시아 인프라 투자에 1,100억 달러 투입을 약속함으로써 중국의 국제금융질서에 대한 도전을 무력화
 - AIIB의 출발로 중국이 인류의 운명공동체를 만드는 새로운 플랫폼을 천명했으며, 장기적으로 일대일로에 따른 인프라 건설에 참여가 가능하다는 점에서 긍정적임. 한편, 57개 회원국의 경쟁으로 수주 가능성이 낮은 것으로 판단되는 상황에서 AIIB가 중국이 국제경제의 주도권을 확보하는 지렛대로 작용할지는 의문

다. 군사적 대결구도에서의 미중관계

- 중국은 미국이 동아시아에서 점하고 있는 군사적 우위를 극복하기 위해 재래식 해·공군력 증강에 매진했으나, 이는 1950년대의 패러다임으로 현재 미국의 군사력을 극복하는 데 한계를 노정
 - 구소련의 함공모함 바랴그(Varyag)를 개조하여 만든 랴오닝함과 항모 탑재기로 개발한 쟈(殲)-15(J-15)'의 항모 이·착륙 성공은 미국에 대응하는 군사력으로써 현실적 위협이 되지 못함
 - A2AD를 위한 해군력과 공군력에 초점을 둔 첨단 군사력의 개발과 확보는 장기적으로 전략적 이익보다는 경제적 부담을 가중시키는 결

과를 초래

- 중국은 미국이 군사적 우위를 점하고 있는 기존의 첨단무기 분야에서 미국을 추격하며 미국의 신무기 체계에 대응하는 양상으로 미국과의 군비경쟁을 전개
 - 시진핑(習近平) 국가주석은 지난 4월 인민해방군 공군사령부를 찾아 우주항공 일체화와 공격·방어를 겸비한 강대한 공군 건설을 주문. 이에 부응하듯이 중국은 공군과 해군에 중점을 두면서 최근 최대 속도가 마하 10에 달하는 극초음속 무기를 개발함으로써 중국의 공군이 미국의 미사일 방어체계를 돌파할 대안을 모색하고, 초음속 잠수함, 투명망토, 무인함정 등 첨단무기 개발을 통해 미국과 군사력 격차를 줄이려고 노력하고 있는 상황
 - 중국의 군사개발은 중국 최초의 항공모함인 랴오닝함의 작전능력을 현실화시키는 방안의 일환으로 094 핵잠수함에서 쥐랑(巨浪)-2 잠수함 탑재 대륙간 탄도탄 발사실험을 실시. 또한, ‘항모킬러’로 불리는 동풍(東風)-21D 탄도미사일을 도입해 미 해군의 항모전단을 위협하는 무기를 갖추고 대형 수송기 윈(運)-20의 비행에 성공해 세계에서 네 번째로 200t급 대형 군용수송기를 자체 제작, 스텔스 전투기 쟂(殲)-20, 쟂-31의 시험비행을 계속하면서 중형 폭격기 홍(轟)-6K를 실전 배치하는 등 현격한 발전을 보이고 있음

- 미국은 새로운 군사전략적 차원에서 전략핵무기가 아닌 새로운 분야에서의 첨단무기 개발을 통해 군사력 경쟁의 패러다임 변경을 주도하여 중국의 추격을 따돌리려하고 있음. 이에 중국은 미국의 기술적 진보에 대해 총력대응으로 추격을 시도하고 있음
 - 미국은 레이저 포, 레일건, 아이언맨 갑옷과 같은 신무기를 개발하여 실전 배치하는 등 새로운 차원의 발전을 달성함으로써 중국의 전통적 군비경쟁 노력을 무력화시키고 있음. 이러한 점에서 중국의 해군 및 공군력의 지속적인 증강 추이에도 불구하고 중국과 미국의 첨단

군사력 격차는 당분간 유지될 전망이다. 따라서 중국의 입장에서 볼 때 단거리 경주처럼 조급하게 추진되는 미국과의 군비경쟁은 위험한 레이스가 될 가능성이 높음

- 미국의 B-2 스텔스 폭격기, B-52 스트래토 포트리스, F22-랩터, P-3C 오리온 해상초계기, SBX-1 X밴드 레이더, 샤이엔 SSN773 핵추진 잠수함과 같은 첨단무기에 대응하여 중국은 음속잠수함, 스텔스 폭격기 개발, 마하10의 탄도미사일(WU-14) 등 신무기의 개발로 미국의 위협에 맞서고 있으나 피로도가 가중되는 상황

4. 결론: 미중 안보갈등의 정책적 의미와 전망

- 이 글은 국제질서의 구조를 미국의 패권유지와 중국의 도전이라는 패권 경쟁의 구도로 인식하면서 동아시아에서 미중 안보갈등의 전망을 제시
 - 일반적으로 미국의 국제정치학계에서 논의되던 장주기이론(long cycle theory)이나 힘의 전이이론(power transition) 등을 원용하여 국제체제에서 힘의 분배가 미국 중심에서 중국 중심으로 이전되는 과정에 G2라는 새로운 형태의 양극체제를 형성한다는 주장이 다수를 이룸
 - 미국에 대한 중국의 상대적 국력은 상승하겠지만, EU나 일본과 같은 국제정치 행위자들의 영향력도 확대되어 패권국이 존재하지 않는 이른바 'G0'라는 다자주의 국제질서의 도래를 예견하는 시각도 있음
 - 장기적 관점에서 중국이 경제적으로 몰락할 가능성은 낮지만 전방위에 걸친 도전을 바탕으로 중국이 미국 중심 질서를 대체할 가능성은 낮아 보임. 또한, 중국의 경제력과 군사력의 부상이 기대에 미치지 못하는 상황에 돌입하면서 미국의 국력이 회복되어 미국 중심의 패권 질서가 존속될 가능성이 높음
- 동아시아 강대국관계는 최근 30년간 미소 양대 진영의 대결, 미국의 단

일 패권, 중국의 부상과 미국의 쇠퇴, 미국의 부활의 재연과 같은 역동적인 변화를 경험했음. 이를 바탕으로 2020년 또는 2030년까지 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴를 전망하는 시각도 다수 있지만 이는 미국의 역량을 과소평가하고 중국의 잠재력을 과대평가한 결과로 보임

- 천안함 사건 이후 동아시아에서 미중 군사관계를 보면 중국의 A2AD보다는 미국의 전략적 봉쇄와 경제적 공동화라는 미국의 장기적 계획이 현실화되는 것으로 판단됨
- 동아시아 영토분쟁, 일본의 재무장, 북한의 핵 보유 선언과 같은 동아시아의 불안정성 속에서 미국은 동아시아 지역에서 동맹과 군사력 수준을 적절히 조정하면서 패권을 유지하고 있는 것으로 평가됨
- 중국은 미국이 주도하는 신무기 경쟁에 매진하고 있지만 장기적으로 피로도가 가중되고, 이것이 경제적인 부담으로 작용하여 국력의 분산으로 끝날 가능성도 높음

○ 동아시아에서 미국 중심의 질서에 대한 중국의 불만은 주도권 대체보다는 적절한 역할 부여에 중점을 두고 있지만 미국이 제시하는 타협안과 중국이 원하는 기대치 사이에는 괴리가 큼

- 중국은 국제경제와 금융에서는 물론 군사안보영역의 주요 주제인 양안관계, 남중국해에서 영유권 문제, 북한 핵문제 등에서 보다 독자적인 정책을 원하고 있는 반면 미국이 허용하는 자율성의 범위는 그다지 넓지 않음
- 미국은 중국 대신 일본의 집단자위권을 지지하는 형식으로 일본의 군사력을 대 중국 봉쇄에 활용하는 전략적 선택을 하고 있음
- 경제적인 면에서도 패권국가인 미국이 중국에 제공하는 국내시장의 접근이 경제 발전에 핵심적인 추동력이라는 것이 여전하다는 점에서 중국이 선택할 수 있는 정책의 폭이 넓지는 않음
- 군사·안보적 측면에서도 미국은 미일동맹과 한미동맹을 강화하면서 중국을 효과적으로 봉쇄하고 아시아태평양지역에서 호주, 싱가포르, 태국과 추가적으로 양자동맹을 강화

- 미국은 동아시아에서 일본과의 군사적 동맹을 강화함으로써 중국의 추격 의지를 와해시키는 한편 일본에게 동아시아 국가로서 세계경제 2위 자리를 향한 경쟁, 그리고 동아시아 안보질서에서 지역패권국의 지위를 향한 경쟁과정을 촉발시킴으로써 동아시아에서 국익을 확보
- 미국과 중국의 새로운 대결구도에서 사이버안보, 에너지안보, 자원안보, 기술안보, 인간안보와 같은 새로운 안보이슈가 부상하고 있으나, 미중 간 대결을 신냉전시대의 도래로 부르기도 함. 그러나 이는 기존의 군사안보를 대체하는 수준의 패러다임 변화로 보기 어려움. 기존의 군사력과 경제력의 주도권 경쟁에서 우위를 선점하기 위한 새로운 기술 또는 국력 대결의 개별 분야에 해당하는 수준
 - 사이버 안보가 미국과 중국의 중요한 대결 분야로 부상할 전망이지만 기술적인 측면에서 국가안보의 핵심이슈가 될 가능성은 낮음. 정치적 차원에서 미국이 사이버공간에서도 힘의 우위를 유지 또는 확대하려는 전략에 대해 중국은 추격과 균형을 달성하려는 구도로 전개되는 것으로 평가되고 있음
 - 동아시아에서 전개되는 에너지안보 문제는 기후변화레짐과 맞물리면서 미국과 중국이 경쟁하는 새로운 정책이슈로 보이지만 본질에 있어서는 경제성장, 원자력 안전, 핵무기 비확산과 연계되어 전통적 안보의 부차적 요인으로 다루어지고 있음
 - 미국이 중국에 제기하는 인권 문제와 같은 인간안보라는 새로운 정책 분야도 미국의 입장에서 경제적, 산업적 측면과 대외정책 측면에서 중국을 공격하는 외교정책의 일환으로 활용되고 있음. 또한, 바이오, 반도체, 인터넷 정보와 같은 다양한 첨단기술 분야에서의 안보경쟁도 산업과 경제에서 중국의 추격과 미국의 주도권 유지의 구도라는 기존의 국력경쟁의 패러다임으로 이해될 수 있음
- 미국과 중국의 총력경쟁에서 중국이 미국의 패권을 대치할 수 있는 대안 패러다임을 제시하지 못하는 것이 중국의 한계. 미국이 패권국으로

서 제시해 온 국제정치 패러다임에 근거하여 미국의 역할을 대체하려 하는 경쟁적 시도를 통해서 가능한 중국의 부상에는 제한적이며, 궁극적으로 중국이 미국의 패권을 대치할 가능성은 낮아 보임

- 제1차·2차 세계대전 이후 미국이 초강대국으로 부상하는 과정에서 미국은 민주주의, 개인의 행복, 시장경제와 같은 새로운 가치를 국제사회에 표방했으며, 당시 소련도 사회주의, 평등, 인민민주주의와 같은 가치를 동유럽, 아시아, 라틴 아메리카에 전파했음. 이에 비해 현재 중국이 주장하는 새로운 가치는 없음
- 실제 국제사회에서 중국이 미국을 추격하는 모양은 상품시장뿐 아니라 국제정치에서도 공자학당과 같이 미국이 추진했던 공공외교 모델을 모방하는 수준에 그치고 있음. 그나마 중국체제에 불리한 내용이라고 할 수 있는 통신의 자유와 인권과 같은 의제는 선택적으로 배제하는 정책을 취하고 있음

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)



동맹관계와 동반자관계는 개념적으로나 현실 정책적으로나 차이가 있어서 구별되는데, 한미는 1953년 이후 동맹조약을 체결하였으므로 원칙적으로 동맹관계로 이해하는 것이 적절하다. 하지만, 한미관계를 인식할 때 동맹뿐만 아니라 동반자관계를 강조하는 경우가 많으므로 현실적으로 동맹과 동반자를 엄격하게 구분하기보다는 상호보완적으로 적절히 재구성하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 특히 중국이 한미 동맹을 냉전동맹으로 비판하고 있는 상황에서 군사적동맹과 외교적 동반자 개념을 발전시키는 것이 가능할 것이다. 현재 한미동맹은 포괄적 전략동맹과 글로벌 파트너십 개념으로 동맹의 변환을 꾀하고 있다. 하지만, 현재 북핵문제와 함께 미중관계의 변화 속에서 상당한 딜레마를 겪고 있다. 한미동맹은 최근 한국의 글로벌 기여를 확대하는 글로벌동맹으로 발전을 지향하고 있지만, 여러 가지 어려움을 가지고 있다. 한미동맹의 글로벌화도 중요하겠지만, 새로운 안보환경에 적극적으로 대응하기 위한 정체성 모색이 필요하다. 이러한 관점에서 이 글은 군사동맹으로서의 한미동맹과 함께 동반자관계로서의 한미관계 발전이 동시에 이루어져야 함을 강조한다. 군사적 차원으로서 한미동맹의 목적은 한반도 방어에 특정하고, 한미관계는 글로벌 파트너십의 방향에 따라 동반자적 관계로 발전시키는 것이 필요하다.



미중 경쟁시대 한미동맹의 동반자관계

황 지 환

서울시립대학교 부교수

1. 한미동맹의 동반자관계

○ 동맹

- 한미관계는 ‘동맹(alliance)’관계이며, 한중관계는 ‘전략적 협력 동반자관계(partnership)’로 선언되어 있음
- 동맹관계와 동반자관계는 개념상 차이가 있어서 둘은 구별됨
- 동맹정치에 관해 저명한 글렌 스나이더(Glenn H. Snyder)는 동맹이 “특정한 환경에서 비회원국에 대하여 군사력을 사용(혹은 불사용)하기 위한 국가들의 공식적 제휴”라고 정의를 내리고 있음. “Alliances are formal associations of states for the use (or nonuse) of military force, in specified circumstances, against states outside their own membership.”¹⁾
- 스나이더는 또한 “동맹은 군사적 협력이 발생하는 만일의 사태를 명확히 하는 공식적 조약만의 결과”라고 설명하고 있음. “Alliance can be the result only of a formal agreement of some sort that makes explicit the contingencies in which military cooperation will occur.”

- 반면, 스티븐 월트(Stephen M. Walt)는 동맹을 조금 더 포괄적이고 유연하게 개념화하는데, “둘이나 더 많은 주권 국가들의 공식적이거나 비공식적인 안보협력관계”로 정의함. “alliance as a formal or informal relationship of security cooperation between two or more sovereign states.”²⁾
- 월트는 동맹을 정확하게 정의하기는 어려운 측면이 있으므로 제휴(alignment)와 동일한 의미로 사용하기도 함

○ 동반자관계

- 동반자관계의 정의에 대해서는 약간 혼란스러운 측면이 있지만, 대체로 “냉전 시기 동맹을 대체하는 하나의 개념으로, 1990년대 탈냉전 이후 국가 간 관계에서 적대적이기보다는 상호 협력을 중시하는 새로운 형태의 국제관계 유형”으로 정의됨³⁾
- 동반자관계 개념은 최근 중국의 대외관계를 이해할 때 자주 접하게 되는데, 중국은 우적(友敵)이라는 이분법적 구분을 우선시했던 냉전 시대의 동맹관계를 비판하고 탈냉전 시기 새로운 상황 속에서 새로운 형태의 국제관계를 의미하는 것으로 동반자관계를 강조하고 있음
- 이는 외교관계의 형성에서 이데올로기를 전제하지 않고, 국가 간의 평등성의 원칙을 전제로 상호 적대시하지 않는 관계를 의미하는 것으로 해석됨⁴⁾
- 또한, 동반자관계란 “상호공동의 이익을 전제하면서 이를 달성하기 위한 수단은 무력이 아니라, 협상과 타협을 통해 협력을 추구한다는 원칙”을 가지고 있는 것을 의미한다고 함
- 하지만, 동반자관계라는 용어가 중국의 대외관계에서만 사용된 것은 아니며, 미국, 북대서양조약기구(NATO), 한국 등에서 다양하게 사용됨
- 미국의 경우 1970년대 초반 닉슨 행정부 시절 미국이 동맹국들인 서유럽 및 일본 등과의 협력관계를 규정하는 용어로 사용하기도 했음
- NATO의 경우에도 1990년대 이후 스스로의 정치, 군사적 변환과정

에서 동반자관계 개념을 사용하여 자신들의 안보영역을 범지구적으로 확장하였음⁵⁾

- 한국의 경우에도 중국, 인도, 인도네시아, 카타르, 체코 등과 다양한 동반자관계를 체결하였음⁶⁾

○ 한미동맹의 동반자관계

- 동맹은 기본적으로 군사적 혹은 안보협력관계에서 비롯되는 것이며, 한미 사이에는 1953년 이후 동맹조약이 체결되어 있으므로 원칙적으로 동맹관계로 이해하는 것이 적절함
- 하지만, 한미관계를 인식할 때 동맹뿐만 아니라 동반자관계를 강조하는 경우가 많은데, 이 경우 동반자관계를 공식적인 외교관계의 형태로 언급한 것이 아니라, 친밀감과 유대감을 의미하는 일상적인 용어로 사용한 것임
- 하지만, 한미동맹을 동반자관계 용어를 사용하며 규정한 사례도 있는데, 2006년 1월 19일 미국 워싱턴에서 개최된 제1차 ‘한미동맹 동반자관계를 위한 전략대화’가 이에 해당함⁷⁾
- 당시 발표된 공동성명에서 ‘동맹 동반자관계(Allied Partnership)’라는 개념을 제시하였는데, 이는 한미동맹의 기존 양자적 성격을 넘어 서서 지역 및 범세계적으로 당면한 도전을 공동으로 극복할 것을 지향하는 것이었음
- 구체적으로 전 세계에서 민주주의와 인권의 증진, 테러와의 전쟁 협력, 대량살상무기 확산 방지, 초국가적 전염병 퇴치, 지역 다자안보협력체제 노력, 다자 차원의 평화유지 활동과 위기 대응 및 재해관리에 관한 협력 등으로 최근의 ‘포괄적 전략동맹’ 개념과 유사한 것이었음
- 따라서 한미관계의 경우에도 동맹과 동반자관계를 엄격하게 구분하기보다는 상호보완적으로 적절히 사용하는 방안을 모색해 볼 수 있음
- 특히 중국이 한미동맹을 냉전 동맹으로 비판하고 있는 상황에서 군사적 동맹과 외교적 동반자 개념을 발전시키는 것이 가능함

2. 21세기 한미동맹의 발전과 동반자관계의 형성

- 2013년의 한미동맹 60주년 기념 공동선언과 한미관계
 - 박근혜 대통령과 오바마 대통령은 2013년 5월의 한미정상회담에서 ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언’을 발표하며 한미동맹의 미래지향적 발전방향의 구상을 밝혔는데, 이 선언에서 한미동맹의 동반자관계 성격을 잘 보여줌⁸⁾
 - 이 선언에서 한미동맹은 안보협력을 넘어서 정치, 경제, 문화, 인적 교류 분야에서 폭넓은 협력을 바탕으로 ‘포괄적 전략동맹’으로 진화했다고 평가하였음
 - 특히 한국과 미국은 자유, 민주주의, 시장경제라는 공동가치에 기초하여 공동번영하고 있는 ‘동반자관계’라고 강조하였음
 - 한미동맹이 아시아·태평양 지역의 평화와 안정의 핵심축(linchpin)으로 기능하고 21세기 새로운 안보도전에 대응하기 위해 동맹을 계속 강화하고 조정해 나갈 것이며, 미국은 확장역지와 재래식 및 핵전력을 포함하는 모든 범주의 군사적 능력 사용을 포함하여 확고한 대한 방위 공약을 재확인하였는데, 이는 군사적 측면으로서 동맹의 본질을 강조한 것임
 - 이러한 군사적 동맹의 관점에서 북한의 평화로운 비핵화를 위해 노력하고, 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 공동의 대응 및 연합방위력 강화를 위해 노력할 것을 확인하기도 함
 - 또한, 한반도의 항구적인 평화와 안정을 구축하고, 비핵화 및 민주주의와 자유시장 경제 원칙에 입각한 평화통일을 위해 노력할 것을 강조하였는데, 이는 군사적인 측면보다는 안보협력의 관점에서 동맹의 기능을 재확인한 것으로 해석할 수 있음
 - 다른 한편, 한미는 FTA를 통해 양국의 파트너십이 긍정적으로 진화하고 있으며, 한미 FTA가 양국 경제 성장의 엔진으로 기능하도록 노력할 것을 다짐하고 있는데, 이는 경제적인 영역에서의 협력을 강조한 것으로 기존의 동맹 개념을 넘어서는 것임

- 마지막으로 한미동맹은 글로벌 파트너십으로 지역적, 범세계적 안보 및 경제발전과 연계되어 있음을 언급하고, 기후변화, 청정에너지 개발, 에너지 안보, 인권, 인도적 지원, 개발지원 협력, 테러리즘, 원자력의 평화적 이용, 원자력 안전, 비확산, 사이버 안보, 해적퇴치 등에서 협력을 증진할 것을 다짐하였는데, 이는 동반자관계의 개념을 적극적으로 수용하고 있는 것임

○ 동맹과 동반자관계의 혼재

- 2013년의 ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언’은 2009년 이명박 대통령과 오바마 대통령 사이에 합의된 ‘한미동맹을 위한 공동비전’을 재확인하는 것으로 동맹의 성격과 동반자관계의 성격을 동시에 가지고 있음
- ‘공동선언’에서 한반도에 특정된 군사동맹으로서의 한미동맹이 범위 면에서 동아시아, 글로벌로 확대되고, 이슈 면에서도 군사적인 측면을 넘어서서 외교, 경제, 신흥안보 이슈들로 확대되어 전술한 군사 혹은 안보협력의 동맹개념을 넘어서는 것임
- 이는 ‘포괄적 전략동맹’과 ‘글로벌 파트너십’의 용어에서도 잘 나타나고 있음
- 이러한 동맹 개념과 동반자관계 개념의 혼재는 2014년과 2015년의 한미정상회담에서 채택된 “한미관계 현황 공동설명서(Joint Fact Sheet)”나 군사적 논의기구인 한미안보협의회의(SCM)에서도 그대로 이어지고 있음⁹⁾

3. 미중 경쟁시대 한미동맹과 동반자관계의 전개

○ 미중관계의 변화와 미국의 대외전략 변화

- 최근 중국의 부상과정에서 미중이 경쟁하면서 미국은 동아시아에 대해 상당히 복합적인 메시지를 전달하고 있음

- 오바마 행정부는 중국의 부상에 대해 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’ 정책이나 ‘재균형(Rebalancing)’ 정책 선언을 통해 동아시아 중시전략을 보여주었으나, 다른 한편으로는 글로벌 차원의 ‘축소(retrenchment)’ 전략을 동아시아에도 적용하고 있다고 평가됨¹⁰⁾
 - 이는 미국이 중국을 견제하며 동아시아에 대한 ‘관여(engagement)’를 확대하면서도, 그 부담은 한국과 일본에 전가(buck-passing)하려는 모습을 보이는 것임
 - 냉전의 종식 이후 1990년대 중반 북대서양조약기구와 미일동맹이 새로운 정체성을 찾았던 것처럼, 한미동맹 역시 미국의 글로벌 및 동아시아 전략 변화에 따라 변화가 불가피한 모습임
 - 한미동맹은 ‘포괄적 전략동맹’과 ‘글로벌 파트너십’ 개념으로 동맹의 변환을 꾀하고 있는데, 이는 현재 북핵 문제와 함께 미중관계의 변화 속에서 상당한 딜레마를 겪고 있음
 - 한미동맹은 최근 한국의 글로벌 기여를 확대하는 글로벌 동맹으로의 발전을 지향하고 있지만, 동아시아 안보환경에 대한 대응전략으로서 미일동맹에 비해 상대적으로 취약한 모습을 보임
 - 한미동맹의 글로벌화도 중요하겠지만, 미중 경쟁시대라는 동아시아의 새로운 안보환경에 적극적으로 대응하기 위한 한미동맹의 정체성 모색이 필요함
 - 이러한 관점에서 군사동맹으로서의 한미동맹과 함께 동반자관계로서의 한미관계 발전이 동시에 이루어져야 할 필요가 있음
 - 이러한 모습은 미중관계의 변화에 대응하는 한미관계의 다면적인 변화라고 할 수 있음
- ‘포괄적 전략동맹’의 딜레마: 한반도 냉전기 NATO형 탈냉전 동맹의 딜레마
- 한미동맹을 미래지향적으로 변화 발전시키는 노력은 동맹의 정체성 및 목적 유지를 위해 매우 중요한 현안임
 - 하지만, 한미동맹이 현재 지향하고 있는 발전방향은 탈냉전기

NATO가 추구했던 변화의 모습과 유사점을 가지고 있는데, 한반도에서 이러한 방향이 적절한 것인지는 고민해 보아야 할 것임

- NATO는 1990년대 초반 유럽에서의 냉전이 종식되고 주적이었던 소련이 붕괴하였기 때문에 새로운 정체성을 모색할 필요가 있었으며, 그 과정에서 유럽 안보환경의 변화에 따른 새로운 역할 변화를 꾀했음¹¹⁾
- 하지만, 북한 문제가 여전히 상존하고 있어 한반도 냉전이 지속되고 있으며 동아시아 안보환경이 경쟁과 긴장의 모습을 보이는 상황에서 한미동맹을 NATO형 탈냉전 동맹처럼 만들어가는 것은 너무 앞서가는 측면이 있음
- 한미동맹이 현시점에서 지향하고 있는 ‘포괄적 전략동맹’은 글로벌 동맹 및 가치동맹으로서의 모습을 강하게 표방하고 있는데, 이는 글로벌 안보환경의 변화에 적극적으로 대응하기 위한 차원에서 일정 부분 불가피한 측면이 있다고 평가됨
- 또한, 한미동맹은 여전히 대북 억지력을 기본적 임무로 삼고 있으므로 동맹의 원래 목적에서 벗어나 완전히 새로운 정체성을 지향하는 것은 아님
- 하지만, 현시점에서 한미동맹이 ‘포괄적 전략동맹’의 모습을 지나치게 지향하는 것은 너무 앞서가는 측면이 있다고 판단됨
- 따라서 글로벌 동맹, 가치동맹의 모습은 한미 동반자관계의 개념으로 재구성될 필요가 있음

○ 동아시아 전략으로서의 한미 동반자관계

- 중국의 부상에 대해 미국이 동아시아에 관여하면서도 일정 부분 부담 전가의 정책을 펼치는 상황에서 한미동맹의 역할 확대는 일정 부분 불가피한 측면이 있음
- 하지만, 한미관계 전반을 동맹의 이름으로 너무 많은 내용을 포함하는 것은 자칫 한국 정부에 커다란 부담으로 작용할 수도 있음
- 미국의 글로벌 전략에 한국이 적극적으로 참여하면서 한국 정부는

글로벌 리더십 대 글로벌 기여 혹은 책임감 사이에서 딜레마를 느낄 수 있으므로 한미동맹의 급작스러운 글로벌화는 비용부담, 책임성 등의 측면에서 한국에 큰 부담이 될 수 있음

- 동맹 차원의 한미관계 글로벌화는 중국의 강력한 반발을 가져와서 한미관계와 한중관계를 조화시키는 과정에서도 커다란 어려움에 직면할 수도 있음
- 한국의 기여라는 측면에서 한국의 부담이 증가하는 경우에도 한미동맹이 군사적으로는 한반도 및 동북아에 특정된 것으로 강조할 필요가 있음
- 하지만, 한미동맹은 동북아 안보환경에 대응하는 전략에서는 매우 취약한 모습을 보여주고 있음
- 미일동맹은 주적인 소련의 해체와 함께 새로운 정체성을 모색하고 동아시아 안보환경에 적극적으로 대응하기 시작했다는 측면에서 한미동맹과 차이가 있음
- 미국 입장에서도 한미동맹과 미일동맹은 그 임무와 목적이 다르므로 중국의 부상 등 새로운 동아시아 안보환경에 대한 대응전략으로서는 미일동맹이 우선할 가능성이 큰데, 이러한 모습은 미국이 일본의 '집단적 자위권'을 인정하는 모습에서 잘 나타나며, 미국은 동아시아에서 일본의 적극적인 역할을 유도하려는 노력을 펼치고 있음
- 미국은 동아시아 증시정책 아래에서도 축소전략은 지속시킬 것이기 때문에 동아시아 전략을 함께 할 동맹 파트너를 필요로 하며 이를 미일동맹을 중심으로 이끌어가려는 모습을 보임
- 이 과정에서 미국은 한일 안보협력관계를 강조하고 있는데, 한일관계가 과거사 문제로 인해 일정한 한계를 가지고 있기 때문에 미국이 구상하는 동아시아 전략과 한국이 고민하는 동아시아 전략은 차이가 발생하고 있음
- 미국은 한미동맹을 한국방위의 한국화 및 동맹의 글로벌화로 대응하고, 동북아전략은 미일동맹에 크게 의존하고 있는 형국이므로, 한국 역시 한미동맹을 통해 한반도 전략뿐만 아니라 새로운 동북아전략

- 모색을 통한 정체성 재조정을 고민해야 할 것임
- 한반도 상황을 고려하면, 한미동맹과 미일동맹의 차별화가 필요하며, 이러한 과정에서 한미동맹이 동북아전략을 마련해야 할 것임
- 현재 한미관계의 속성을 고려할 때 동맹의 목적은 한반도 방어에 특정하고 한미관계는 글로벌 파트너십 개념에 따라 동반자적 관계로 발전시키는 것이 필요함

4. 한미동맹과 동반자관계의 정책 방향

○ 한반도 통일과 한미동맹

- 한미동맹의 완전히 새로운 정체성은 한반도 냉전 해소가 분명해지고 통일이 되는 과정에서 만들어 가야 할 것임
- 사실 ‘포괄적 전략동맹’의 글로벌화 및 가치 지향은 남북한 냉전 해소와 한반도 통일이 시대 한미동맹의 모습이라고 평가될 수 있음
- 통일과정에서는 북한의 위협과 한반도 냉전 상황을 고려하여 기존의 군사적 동맹 정체성에 더욱 충실할 필요가 있는데, 주요 임무는 대북 억지력과 한반도 및 동아시아 안정화 역할을 강화하는 데 집중해야 할 것임
- 한미동맹은 통일의 과정에서 단기적으로는 대북 억지력, 한반도 평화, 동북아 안정의 역할에 집중하고, 장기적으로는 새로운 위협과 도전에 대한 대응을 고민하는 탈냉전기 NATO형 동맹의 경험을 바탕으로 새로운 정체성 확립을 위한 노력을 해야 할 것임
- 한반도 통일은 한미동맹의 목적 달성이 아니라, 미일동맹이나 NATO 처럼 새로운 목적과 정체성을 수립하게 되는 계기가 될 수 있음
- 미일동맹의 경우 동북아 냉전 종식 후인 1996년 ‘미일 신 안보공동선언’에 합의하였고, NATO의 경우에도 냉전 종식의 과정인 1989년 이후 새로운 정체성을 형성하였음
- 자유, 민주주의, 시장경제라는 한미동맹의 이념적 가치공유는 통일과

정에서 더욱 중요할 것임

○ 미중 경쟁관계와 한미 동반자관계의 방향

- 이러한 관점에서 한미동맹과 한미 동반자관계의 개념을 재구성하고 한반도 군사적 측면에서의 동맹의 역할과, 동아시아 글로벌 외교 측면에서의 동반자관계를 발전시켜 나갈 것을 제안함
- 대북 억지력의 군사적 관점에서는 기존의 한미동맹 개념을 확대 발전시키는 것이 필요함
- 동아시아의 전략적인 관점에서는 한미동맹이 미중관계의 변화과정에서 동맹의 역할과 동반자관계로서의 역할을 동시에 수행하는 것이 필요함
- 글로벌 수준에서는 한미관계를 군사적인 측면보다는 외교적인 측면에서 글로벌 파트너십을 통해 발전시켜 가는 것이 필요함
- 이러한 한미관계의 변화는 글로벌 차원에서는 미중관계의 변화를, 한반도 차원에서는 북한 문제의 방향을 고려하여 정체성을 만들어가는 것임
- 미중관계가 안정적인 상황에서는 글로벌 수준에서 한미관계의 글로벌 동반자로서의 역할이 강화될 가능성이 크지만, 미중관계가 불안정해지고 북한의 안보위협이 증가되는 상황에서는 한미관계는 군사적 동맹으로서의 역할이 더 크게 기대될 것임
- 이러한 한미관계의 접근 과정에서 미국의 글로벌 및 동아시아 전략의 관점에서 한반도 전략을 인식할 필요가 있음
- 미국은 북한 문제보다 미중관계에 더 큰 관심이 있다는 점을 인식하고, 한미동맹과 한미 동반자관계의 방향을 모색해야 할 것임
- 한국은 한국 주도 및 한반도 중심성을 강조하면서도 글로벌 및 동북아의 시각에서 한반도 상황을 이해하고 전략을 고민할 필요가 있음
- 한미관계가 군사적 동맹의 성격과 비군사적 동반자관계의 성격을 동시에 발전시켜야 하는 이유임

■ 주석

- 1) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), p. 4.
- 2) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 1, 12, 14.
- 3) 이무성, “파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근,” 『JPI정책포럼』, No. 2016-01, p. 3.
- 4) 김홍규, “중국의 동반자외교 小考: 개념, 전개 및 함의에 대한 이해,” 『한국정치학회보』, 제43권 2호 (2009).
- 5) 이수형, 『북대서양조약기구(NATO): 이론, 역사, 쟁점』 (서울: 서강대학교 출판부, 2012).
- 6) 이무성, “파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근,” 『JPI정책포럼』, No.2016-01, pp. 2~3.
- 7) 대한민국 외교통상부, “동맹 동반자관계를 위한 전략 대화 출범에 관한 공동성명 전문(Statement on the launch of the Strategic Consultation for Allied Partnership),” 2006년 1월 19일.
- 8) 대한민국 외교부, “한미동맹 60주년 기념 공동선언,” 2013년 5월 7일.
- 9) 대한민국 국방부, “제47차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명,” 2015년 11월 2일.
- 10) Paul K. Macdonald and Joseph M. Parent. “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4 (2011); Christopher Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana,” *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 1 (2012).
- 11) 이수형, 『북대서양조약기구(NATO): 이론, 역사, 쟁점』.

■ 참고문헌

- 김홍규. 2009. “중국의 동반자외교 小考: 개념, 전개 및 함의에 대한 이해.” 『한국정치학회보』. 제43권 2호.
- 대한민국 국방부. 2015. “제47차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명.” 11월 2일.
- 대한민국 외교부. 2013. “한미동맹 60주년 기념 공동선언.” 5월 7일.
- 대한민국 외교통상부. 2006. “동맹 동반자관계를 위한 전략 대화 출범에 관한 공동성명 전문(Statement on the launch of the Strategic Consultation for Allied Partnership).” 1월 19일.
- 이무성. “파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근.” 『JPI정책포럼』. No. 2016-01.
- 이수형. 『북대서양조약기구(NATO): 이론, 역사, 쟁점』. 서울: 서강대학교 출판부, 2012.
- Layne, Christopher. 2012. “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana.” *International Studies Quarterly*. Vol. 56, No. 1.
- Macdonald, Paul K. and Joseph M. Parent. 2011. “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment.” *International Security*. Vol. 35, No. 4.
- Snyder, Glenn H. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상





2015년 12월 28일, 한일 정부가 일본군 위안부 문제에 대한 합의를 발표한 뒤 국내에서는 비판여론이 강하다. 피해자의 참여가 보장되지 않은 정부 간 타협에 의한 합의는 진정한 해결에 이를 수 없다는 이유이다. 이러한 비판 속에 2016년 5월 현재 정부는 합의 이행을 위한 재단 설립에 대한 실무 협의를 진행하고 있다. 또한 재단의 사업과 운용을 피해자 중심 시각에서 진행하겠다고 발표했다. 중대 인권 침해 문제에 대한 피해자 중심의 해결 방식은 1990년대 글로벌 거버넌스와 인권기구들을 중심으로 발전해 온 전시학 성폭력에 관한 국제 인권 규범에서 강조되어 왔다. 이에 따라 유엔의 인권기구들은 위안부 문제에 큰 관심을 가지고 일본 정부에게 “지속성 있는 해결”을 반복적으로 요구해 왔다. 이 글에서는 위안부 문제를 한일관계의 양자적 틀로만 해석하는 것은 중대 인권 문제를 국가 간 타협의 문제로 축소할 수 있음을 인식하고, 다자적이고 보편적인 규범에 따른 해결을 위해서 유엔 인권기구들이 위안부 문제를 어떻게 보아왔는지를 재검토한다. 한일 간의 합의는 정부 간의 갈등을 일시적으로 해소한 것이기는 하나, 국제무대나 시민사회 수준에서의 승인이 없으면 갈등은 지속될 수 있으며, 유엔 인권기구에 대한 비정부단체 로비 및 일본의 역사교과서 문제는 그러한 갈등이 표출되는 장이 될 것으로 보인다. 따라서 글로벌 인권 규범의 정당성을 활용한 일관되고 장기적인 한국 정부의 대응이 요구된다.



글로벌 인권 문제로서의 일본군 위안부 문제: 한일합의 이후의 과제

신 기 영

오차노미즈 여자대학 준교수

1. 들어가는 말:

외교 문제로서 일본군 위안부 문제의 대두와 한일합의

- 일본군 위안부 문제는 이명박 정부 이후 한일 간의 첨예한 외교 문제로 등장하여 박근혜 정부의 출범 후에는 한일관계의 가장 중요한 이슈로 자리매김되었음
 - 한일 양국 정부는 문제의 해결을 위해 국장급 협의를 12차례 진행해 왔음
 - 합의 이전에는 2012년 3월 ‘사사에안’¹⁾이 제시된 적이 있으나, 각론에 대한 양국 정부의 입장 차이로 인해서 합의에 이르지 못함
- 지난 2015년 11월의 양국 정상회담에서 “조기 위안부 문제 타결을 위한 협의 가속화”를 합의함에 따라 협의를 계속하여 12월 28일, 일본군 위안부 문제는 한일 외교장관에 의한 양국 합의의 언론 발표라는 형태로 두 정부 간 문제의 “해결”이 시도되었음

- 그러나 합의 이후에 일어나고 있는 국내의 상황은 여전히 한일 정부 간의 양자합의라는 틀만으로는 이 문제가 완전한 해결에 이르기 어렵다는 것을 역설적으로 보여주고 있음
 - 보수 정부 집권기에 위안부 문제는 한일관계의 외교·정치적 ‘걸림돌’로 다루어져 왔고 한일합의는 이러한 걸림돌을 제거하여 외교관계를 정상화한다는 수단적인 의미가 강함
 - 반면, 위안부 문제를 둘러싼 공통된 과거에 대한 기억의 차이를 이해하고 이를 좁히기 위한 노력과 미래 전망이 부재함
 - 또한, 가해국 일본과 피해국 아시아 여성 개인들이라는 한국을 넘어선 아시아 지역성을 고려하지 않음
 - 따라서 합의 이후에 한일 지원자 단체 및 글로벌 인권기구의 평가는 해결의 전망에 대해서 매우 부정적임

- 이 글은 국가 간의 양자적 해결 틀이 타협을 목적으로 하게 되는 것에 반해, 국가와 개인(피해자)들이 주체가 되고 글로벌 인권 규범을 기준으로 하는 해결 방식이 더욱 근본적으로 문제 해결에 근접할 수 있음을 제시함
 - 중대 인권 문제는 철저히 피해자의 입장에 선 진실 규명과 정의 실현이 있어야만 화해와 해결에 이를 수 있으므로 이러한 점들은 타협의 대상이 아님을 분명히 해야 함
 - 일본군 위안부 문제는 1990년대 이후 발전한 글로벌 여성인권 규범의 확립 과정에서 중대한 여성인권 문제로 글로벌 이슈화되었다는 맥락이 존재함
 - 유엔의 인권기구들은 1990년대 이후부터 일본 정부에 대한 권고사항에서 일본군 위안부 문제를 점차 중요하게 다루어 왔으며, 피해자들을 위한 적절한 조치를 취하도록 반복적으로 권고하고 있음

2. 일본군 위안부 문제의 복합적 성격

- 위안부 문제는 양국 정부뿐 아니라 양국의 사회 수준에서 다양한 행위자가 서로 다른 입장을 가지고 있는 다층적 구조 내에서 이해해야 함. 시민사회-국가-아시아-글로벌의 네 수준이 복합적으로 상호영향을 주고받으면서 위안부 문제가 형성되어 왔음
 - 위안부 문제에 대한 입장 차이는 한일 간은 물론, 일본의 국내에도 다양한 입장이 존재함. 일본에서는 여론을 주도하는 정부, 진보적 시민단체, 우익적 시민단체가 각각 다른 입장을 가지고 있음
 - 반면, 한국은 진보적 시민단체가 여론을 주도하고 그 뒤에 전략이 불확실한 정부가 존재했음
 - 일본 정부에 대한 압력을 위해 한일의 위안부 문제 지원단체들은 아시아 및 글로벌 여성단체와 연대활동을 통해 이 문제를 글로벌 인권 문제로 이슈화하였음

- 한일합의 직전까지 일본 정부는 1) 국내정치적으로는 진보적 시민단체와 여론, 2) 국제적으로는 한국 정부, 그리고 3) 글로벌 수준에서는 국제인권 규범과 부딪히는 다층적인 갈등관계 속에 놓여 있었음
 - 한일합의는 이 중에서 두 번째 갈등 수준인 한일관계를 해결하게 된 것임
 - 하지만, 한일 정부 간의 합의도 양국의 시민사회와 글로벌 수준에서의 승인(承認)을 얻지 못하면 갈등이 해소되지 않는 구조임

- 위안부 문제가 갖는 이와 같은 다층적인 구조, 즉, 시민사회-국가-아시아-글로벌의 네 수준이 어떻게 서로 영향력을 주고받는지 인식하고, 한일 간 양자합의가 가능하기 위해서는 글로벌 수준과 시민사회의 승인이 필요하다는 점을 인식할 필요가 있음

- 위안부 문제가 어떻게 글로벌 여성인권 문제로서 제기되고 자리매김되어 왔는지를 검토함으로써 왜 위안부 문제가 한일합의로 종결되기 어려운 현재진행형인 문제일 수밖에 없는지를 이해하게 됨

3. 전시 성폭력에 관한 여성인권 규범의 발전

- 위안부 문제의 현재적 의미와 국제적 성격
 - 위안부 문제는 현재진행형의 초국가적 여성인권 운동이면서, 1990년대 이후 발전한 전시(戰時) 성폭력에 대한 새로운 규범의 확립과 밀접한 관계 속에 글로벌 이슈가 되었음
 - 1991년 김학순의 증언으로 위안부 문제가 가시화되었을 때부터 일본군 위안부 문제는 곧장 글로벌 이슈로 주목받게 됨²⁾ 1990년, 한국 여성들의 문제 제기에 일본 정부가 정부 관여를 부인하자, 1992년경부터 지원단체들이 유엔 인권기구에 문제를 제기하기 시작함
 - 한국의 피해자와 여성단체들의 문제 제기에 아시아의 다른 피해자들이 나타나고, 이들을 지원하기 위한 일본 시민단체들이 조직되는 형태로 아시아 공통의 인권 문제로 피해자에서 아시아 시민으로 수평 확대 되었음
 - 여성운동사의 흐름 내에서는 1970년대 이후 가장 중요한 문제의 하나로 떠오른 ‘여성에 대한 폭력(Violence Against Women)’의 퇴치에 대한 전사(前史)가 있음
- 1990년대의 글로벌 여성인권 규범의 발전
 - 1990년대의 탈냉전기에 발생한 보스니아 전쟁 및 르완다 내전 등에서 집단적 강간 및 인종청소와 같은 반인륜적인 범죄가 크게 주목받게 되어, 특히 성폭력과 여성에 대한 집단 강간은 전쟁을 위한 계획된 수단임이 인식되기에 이룸
 - 위안부 피해자들도 1992년 비엔나 인권회의 및 국제인권기구에서 직

- 접 증언하고 적극적으로 피해 사실을 알리면서 전시 성폭력 관련 여성인권 규범의 발전에 기여함
- 1998년에는 상설 국제형사재판소가 설립되어 국제법상 “전쟁범죄” 및 “인류에 반하는 범죄”에 전시 성폭력이 포함됨
- 이러한 흐름을 배경으로 유엔 인권기구들은 위안부 문제에 관한 조사 및 보고서를 채택하게 되었음³⁾
- 1996년에 위안부 문제에 특화한 구마라스와미 보고서⁴⁾ 1998년에는 위안부 문제를 중요하게 다룬 맥두걸 보고서⁵⁾가 연이어 채택되었음
 - 이러한 과정을 거쳐 위안부는 성노예(sex slave)로, 위안소는 강간소(rape center)로 개념화됨
- 아시아 피해자단체들의 연대활동 및 글로벌 여성연대의 성과
- 한국과 일본 및 아시아의 시민단체들은 긴밀히 협조하면서 정부 간에는 존재하지 않았던 초국가적 네트워크를 형성해서 활동하였음. 1992년부터 이어지고 있는 ‘아시아연대회의’는 이 초국가적 아시아 여성연대의 활동을 잘 보여줌
 - 한국정신대문제대책협의회는 이러한 초국가적 네트워크의 중심적인 역할을 하였고, 해외의 한인네트워크를 함께 만들어가면서 이 문제를 글로벌 이슈화하였음
 - 일본의 시민사회는 다양한 수준의 시민단체를 결성하여 정열적으로 이 문제에 참여하였음. 일본에서 진행된 11건의 소송 사건을 지원하는 수십 명에서 수백 명 단위로 결성된 소송 지원 활동이 대표적임
 - 2000년 동경에서 개최된 ‘2000년 동경 여성법정’은 글로벌 시민사회 수준에서의 가장 큰 성과라고 할 수 있음
- 2000년대 이후에는 일본에서도 독자적인 입법운동이 있었으나, 1, 2차 아베 정권과 같이 역사수정주의가 매우 강력하게 세력을 얻기 시작하면서 시민운동도 이에 맞서 보다 조직화되는 모습을 보임

4. 유엔 인권기구의 입장

- 위안부 문제에 관한 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW: Committee on the Elimination of Discrimination Against Women)의 권고
 - 유엔 인권기구의 하나인 여성차별철폐위원회는 1994년 국제인권기구 중에 가장 먼저 일본 정부에 위안부 문제에 대한 해결을 권고한 인권위원회임
 - 일본은 1985년에 여성차별철폐조약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)에 가입함으로써 체결국이 되었고 체결국의 의무인 조약 이행에 대한 정기보고서 제출과 심사를 받아 왔음
 - 여성차별철폐위원회는 1994년 1월의 2, 3차 통합심사에서부터 가장 최근에 있었던 2016년 2~3월에 있었던 7, 8차 통합심사에 이르기까지 매년 위안부 문제를 언급하고 있음

- 1994년 1월에 행해진 일본의 조약 실시 상황에 대한 2, 3차 통합심사
 - 생존자의 상황에 관계없이 모든 생존자 개인에게 포괄적인 보상(overall compensation)을 실시할 것과 희생자들을 기억하기 위한 여성 재단을 설립할 것을 권고하였음
 - 일본 정부는 제출한 실행보고서에서 위안부 문제에 대해 1991년에 정부 자체 조사를 시작하였으며, 1993년에 그 결과를 공개하였다고 기술함. 또한, 일본 정부는 피해자에게 사과를 하였으며 안타까운 마음(remorse)을 표현할 최선의 방법을 고려 중이라고 언급함
 - 이때는 위안부 문제가 “여성에 대한 폭력”의 소분류 내에서 다른 폭력 관련 사안들과 함께 언급되는 정도였음
 - 또한, 심사 내용의 요약(summary report, 1994. 3)에서는 “강제연행된 위안부(forcibly recruited comfort women)”라는 표현을 사용하고 있음

- 1998, 2002년에 제출된 4, 5차 일본 정부의 정기 조약 실행보고서
 - 4차 정기 실행보고서에서 일본 정부는 1995년에 아시아여성기금을 설립하여 위안부 피해자들에게 가능한 모든 지원을 제공하고 있다고 보고하였음
 - 4, 5차 실행 보고서에서는 아시아여성기금의 활동을 중심으로 위안부 문제에 대한 대책을 매우 구체적으로 보고하고 있음

1. 피해자 개인에게 총리 편지 전달
2. 국민 모금에 의한 속죄금 전달
3. 정부 지출에 의한 의료 및 복지 프로그램
4. 인도네시아에서의 프로젝트(5차 보고서에서는 네덜란드의 사업 포함)
5. 여성의 명예와 존엄 회복과 관련한 여성 기금의 활동 지원
6. 여성 폭력 근절을 위한 단체 및 시민 활동 지원
7. 위안부 문제의 역사 교과서에 기재

- 위안부 피해자들에 대한 도덕적 책임 이행(fulfilling moral responsibility)을 다하기 위한 것임을 밝히고, 이후 일본 정부는 아시아여성기금을 통해 위안부 문제에 성실하게 대처하였음을 일관되게 주장함
- 2003년에 실시된 4, 5차 실행보고서에 대한 위원회의 통합심사
 - 성차별철폐위원회는 아시아여성기금은 보상으로서 불충분하며 지속성 있는 해결책(a lasting solution for the matter of “wartime comfort women”)을 제시하기를 권고하였음
 - 이미 1996년의 유엔 인권 문제 특별보고관 구마라스와미 보고서 및 1998년의 맥두걸 보고서, 그리고 이들의 2차 보고서까지 제출된 상황 이어서, 1990년대 말에는 위안부 문제가 심각한 전시 성폭력으로 성노예에 해당한다는 것이 국제적인 인식으로 자리잡게 되었음
 - 따라서, 유엔 인권기구들은 민간재단인 아시아여성기금은 이러한 중대한 인권 침해에 대한 충분한 보상 조치라고 보지 않았음

○ 2009년의 6차 정기심사

- 일본 국내에서 우익세력에 의한 위안부 문제 부인의 움직임이 지속적으로 강해지고 중·고등학교 교과서에 위안부에 관한 기술이 축소 및 삭제되기 시작함
- 우익 정치가들이 위안부 문제를 부인하는 발언들이 글로벌 이슈로 주목받으면서, 미국의 하원 결의안 통과를 비롯해 일본 정부에 대한 국제사회의 압력이 커짐
- 문제의 심각성을 나타내기 위해 여성차별철폐위원회는 위안부 문제를 “여성에 대한 폭력” 카테고리과 별개의 독립된 주제로 다루기 시작하였으며, 위안부 문제를 범죄(crime)로 지칭하고, 권고 내용도 매우 구체화되기 시작함⁶⁾

37. The Committee notes that some steps were taken by the State party to address the situation of “comfort women” but regrets the State party’s failure to find a lasting solution for the situation of “comfort women” victimized during the Second World War and expresses concern at the deletion of references to this issue in school textbooks.

38. The Committee reiterates its recommendation that the State party urgently endeavour to find a lasting solution for the situation of “comfort women” which would include the compensation of victims, the prosecution of perpetrators and the education of the public about these crimes.⁷⁾

○ 반면, 일본 정부의 입장은 유엔 인권기구의 인식과는 점차 더 동떨어진 것이 되어 갔음

- 2014년 9월 25일에 일본 정부가 제출한 7, 8차 통합 실행보고서에서

- 도 아시아여성기금의 활동 내용만을 반복하고 있음
- 여성차별철폐위원회 이외의 다른 유엔 인권기구들 역시 위안부 문제를 해결하기 위한 일본 정부의 노력을 요구하는 구체적이고 강력한 권고안을 제시하기 시작함
- 이러한 사실들에서 글로벌 수준에서는 이미 위안부 문제의 해결에 대한 필요성과 방향성에 대해 상당한 공감대가 형성되었고, 일본 정부가 이에 답해야 하는 입장에 있었음
- 이에 따라 일본의 우익세력은 가능한 글로벌 여성인권 규범과 위안부 문제를 분리하고, 일본 정부의 입장을 받아들이지 않는 글로벌 여론을 전환해야 한다는 필요성을 느끼게 됨

5. 한일합의 이후 유엔 인권기구들과 일본의 반응

- 2016년 2~3월에 진행된 여성차별철폐위원회의 7, 8차 통합심사
 - 한일합의 이후 위안부 문제에 대한 첫 번째 글로벌 인권기구의 심사라는 측면에서 중요함. 한일합의를 일정 정도 평가하고 있으나 문제의 해결로는 부족하다고 지적함
 - 일본 정부는 한일합의문을 추가로 제출하고 이 문제가 최종적, 그리고 불가역적으로 해결(resolved finally and irreversibly)되었음을 주장하고, 심사과정에서 일본 정부의 의견이 반영되지 않은 것에 대해서 전에 없는 수준으로 강력하게 반론하였음
 - 한일합의로 인해 한국 정부와 갈등을 해결했다는 인식 위에 앞으로의 역량은 글로벌 수준에서 확대된 위안부 문제에 대한 “잘못된” 인식을 수정하는 데 집중할 것임을 시사한 것으로 해석할 수 있음
- 유엔 인권기구 심사에 우익계 시민단체 대거 등장

- 2016년 유엔 여성차별철폐위원회의 일본 심사에서는 지금보다는 약 2배 이상 많은 NGO들이 그림자 리포트를 제출하였음
- 이 중 8개 단체가 위안부 문제에 대한 상황을 구체적으로 설명하고, 이 문제의 해결을 위한 일본 정부의 노력 부족을 지적하고 있음
- 그러나, 또 다른 8개 단체가 위안부 문제를 부인하는 그림자 보고서를 제출하였음. 비정부단체의 그림자 리포트가 글로벌 여론 형성과 인권기구의 권고사항에 영향력을 행사해 온 것을 인식하고, 우익단체들이 유엔 무대에 진출한 것으로 보임
- 국제무대에서 상호 비방을 자제할 것을 합의하였으나, 국제무대에서의 비정부단체 간의 로비활동은 오히려 증가할 것으로 생각됨

6. 정책 제언

- 한국의 피해자단체는 합의 내용을 이 문제의 해결로 받아들이지 않고 있음. 이러한 상황에서 한국 정부가 국내 피해자단체에 대해 일본 정부의 대변인 역할을 하게 되지 않도록 노력해야 됨
- 한일합의의 내용은 매우 추상적이므로 이를 더 구체화할 필요가 있음. 한국 정부는 피해국 정부로서의 역할은 무엇이어야 하는지에 대해서 숙고할 필요가 있음. 한국 정부는 일본과의 양자적 관계뿐만 아니라 사회 수준 및 아시아, 글로벌 수준에서 어떠한 역할을 할 수 있는지를 다각적으로 검토할 필요가 있음
- 국내적으로
 - 위안부 문제 지원단체와 비판적 여론에의 대처가 가장 어려운 과제임. 피해자들이 원하는 해결책이 무엇인지를 다시 한 번 귀 기울일 필요가 있음. 인권문제의 해결을 위해서는 가해자의 태도가 가장 중요하기 때문에 일본 정부가 역사수정주의를 공식적인 입장으로 채택하면, 피

- 해국 한국 정부가 단독으로 할 수 있는 일은 사실상 제한적임
- 아시아여성기금이 실패한 이유는 기금의 출처와 방식에 대해 피해자가 반발한 점과 “이것밖에 할 수 없다”는 일본 측의 태도였음을 다시 한 번 상기하고 아시아여성기금보다 무엇을 얼마나 더 할 수 있는지를 분명히 할 필요가 있음
- 국내적 합의 없는 재단 설립을 서둘러서는 안 됨. 새로 설립될 재단의 목적과 운용에 철저하게 ‘피해자 중심적인 시각(victim-centered approach)’을 택하는 것이 필요함. 그것이 어렵다면 재단 설립을 무리하게 진행해서는 안 됨
- 사업 내용에는 최소한도 지속적인 사실 발굴, 자료 정리 및 공개, 학술연구, 기억을 위한 사업 등을 포함해야 할 것임

○ 일본과의 양자관계

- 현재 일본의 여당인 자민당은 2014년부터 역사수정주의를 공식적인 당의 정책으로 채택한 상황임. 1990년대 말에 위안부 문제가 역사교과서에 기술되었으나 현재는 정부의 지도하에 거의 모든 정부 인증 교과서에서 삭제되었음
- 위안부 문제를 어떻게 기억할 것인가에 대해 당분간 갈등관계가 더욱 깊어질 가능성이 큼. 재단 설립 방향에 대해서도 한일 정부 간 협력이 이루어지지 않아 합의 자체가 무산될 가능성도 예상할 수 있음
- 그러나 현 정부와 같이 역사 문제를 한일관계의 불모로 하는 것은 현명하지 않음. 한일 간에는 역사 문제이지만, 글로벌 인권 사안이기도 한 문제에 대해서는 정부 양자간 협상에 의존하기보다 일본이 장기적으로 글로벌 인권 규범을 받아들이도록 압박하는 것이 바람직하다고 보임
- 일본 내의 다양한 채널과의 교류를 통해 우익적 사고의 영향력을 제어할 필요가 있음

○ 아시아의 피해국과의 관계

- 일본을 포함해 전체 아시아 피해자들을 포함하는 사업이나 조사, 기념사업 등을 고려해 볼 수 있음. 이미 아시아연대회의와 같은 시민연대가 존재하므로 이러한 틀을 확대하여 기업사업을 지원하는 것도 가능
- 일본의 역사수정주의에 대해서는 민간 및 정부 차원에서 아시아의 다른 국가들과 연대하여 대처하는 방법도 고려할 필요가 있음

○ 글로벌 수준

- 2014년부터 자민당은 역사수정주의를 공식적인 입장으로 채택하고 해외로 “역사전쟁”을 확대시켜 왔음. 우익단체를 중심으로 역사수정주의를 채택한 연구서를 해외의 연구자들에게 무단 배포하거나 해외에서의 소녀상 건립 반대 운동을 전개하고 있음
- 현재까지는 이러한 움직임이 오히려 일본의 침략역사 부인, 여성인권 부인으로 비추어지고 있으나, 한국 정부는 자체적으로 사실 규명과 연구 지원, 그리고 유엔 등에서의 정확한 지식의 보급 등에 힘쓰는 것이 필요함

■ 주석

- 1) 2013년 3월 당시 일본의 노다 정부의 외무차관 사사에 겐이치로가 위안부 문제 해결을 위해 제시한 합의안이다. 도의적 책임을 전제로 주한 일본 대사의 피해자 방문 사죄 표명과 일본 정부 예산에 의한 인도적인 조치를 시행한다는 것이다. 당시 한국 정부는 이 안으로는 부족하다고 하여 받아들이지 않았으나, 이후의 협상에서 합의를 향한 하나의 모델이 된 것으로 생각된다.
- 2) 유엔에 한국 측과 함께 일본군 위안부 문제를 제기하였던 일본인 변호사에 의하면 일본 관련 다른 인권 문제들은 그만큼 주목을 받은 예가 없을 만큼 위안부 문제는 UN 인권기구에 문제 제기를 하자마자 즉각적으로 커다란 반응이 있었다고 회고한다. 자세한 내용은 다음을 참고. 戸塚悦郎, 『(普及版) 日本が知らない戦争責任-日本軍「慰安婦」問題の真の解決へ向けて』.
- 3) 일본은 2차례에 걸친 정부 조사를 하였고, 1993년 고노담화는 이러한 조사결과에 기반하여 발표한 것이었다. 그러나 그 이후에도 피해자와 많은 자료들이 새

로 제시되었으나 정부 차원의 새로운 조사는 없었다.

- 4) E/CN.4/1996/53/Add.1
- 5) E/CN.4/Sub.2/1998/13
- 6) 아래 38항 밑줄 부분. 밑줄은 저자가 표시.
- 7) CEDAW/C/JPN/CO/6(2009/08/07), p.8.

■ 참고문헌

- 신기영. 2016. “글로벌 시각에서 본 일본군 ‘위안부’ 문제: 한일관계의 양자적 틀을 넘어서.” 『일본비평』. 15호 (8월 출간 예정).
- 정진성. 2004. 『일본군 성노예제: 일본군위안부 문제의 실상과 그 해결을 위한 운동』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 한국정신대문제대책협의회 편찬위원회. 2014. 『한국정신대문제대책협의회 20년사』. 서울: 한올아카데미.
- Chappell, Louise. 2015. *The Politics of Gender Justice at the International Criminal Court Legacies and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Shin, Heisoo. 2011. “Seeking Justice, Honor and Dignity: Movement for the Victims of Japanese Military Sexual Slavery.” in Hakan Seckinelgin, Billy Wong (eds.). *Global Civil Society 2011: Globality and the Absence of Justice*. Basingstroke: Palgrave Macmillan.
- 戸塚悦郎. 2008. 『(普及版) 日本が知らない戦争責任—日本軍「慰安婦」問題の眞の解決へ向けて』. 東京: 現代人文社.
- 아시아여성기금 홈페이지(<http://www.awf.or.jp>).
- 유엔인권기구 홈페이지(<http://www.ohchr.org>).

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



2부

통일과 남북관계





이 글에서는 '2+4조약'의 시발점이었던 포츠담 협정과 '2+4조약'의 내용을 분석하고 '2+4조약'이 소위, '독일 문제(German Question)'에 주는 함의와 쟁점이 무엇이었는지에 대해 토론한다. 독일 재통일의 제도적 완성은 1990년 8월 31일에 체결된 '서독과 동독의 통일조약'과 1990년 9월 12일에 체결된 소위, '2+4조약'에 의하여 비로소 이루어졌다. 전자의 경우, 서로 다른 두 개의 법질서가 하나의 법질서로 통합되었다는 점에서 법률적 의미가 컸지만, 후자는 제2차 세계대전의 유산이었던 '독일 문제'가 해결되었고, 이로 인해 유럽의 국제질서가 새로운 계기를 다지게 되었다는 점에서 정치적 의미가 크다. 결과적으로 '2+4조약'이 가진 의미는 다음과 같다. 첫째, 독일의 재통일이 국제적으로 추인되는 매개적 성격을 지녔다. 둘째, 제2차 세계대전의 완전한 종결을 의미한다. 셋째, 냉전의 종식에 따라 미국이 소련에 대한 완전한 승리를 거두었다는 상징적 의미를 지닌다. 넷째, 비록 소련의 양보가 큰 바탕이 되었지만, 전투도 없고 항복도 없이 한쪽이 물러남으로써 평화정착의 모델이 되었다. 다섯째, 전후 미해결 과제였던 폴란드의 국경선이 완전히 확정되었고, 이로 인해 동유럽이 서유럽으로의 통합에 신뢰를 가질 수 있는 바탕이 되었다. 이런 가운데, '2+4조약'의 체결 과정은 남북이 분단된 우리에게도 일정한 정치적 함의를 준다. 무엇보다 미국의 역할이 여전히 중요했다는 점이다. 한편, 독일이 재통일됨으로써 독일 문제가 완전히 해결되었는지에 대해서는 아직 많은 논의가 필요하다. 새롭게 등장하고 있는 안보위기에 독일이 유럽의 리더로서 어떻게 대응하느냐에 따라 독일 문제는 변형된 형태로 재등장할 수도 있을지 모르기 때문이다. 또한, 독일 문제는 한반도 통일이 어떤 대외적 노력과 조건 속에서 달성될 수 있는지에 대한 함의를 던져 준다.



동서독 통일에서 ‘독일 문제에 관한 최종 해결 조약(2+4조약)’의 의미: 독일 문제가 한반도 통일에 주는 함의

도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 들어가는 말

- 1990년 10월 3일, 독일민주공화국(German Democratic Republic)의 지방 정부(주)가 독일연방공화국(Federal Republic of Germany)에 가입하는 형식으로 편입됨으로써 독일의 재통일(reunification)이 달성되었음¹⁾
- 이는 다음 두 가지 제도적 절차에 따른 것임. 먼저, 독일 재통일의 제도적 완성은 당사자 입장에서는 1990년 8월 31일에 체결된 ‘서독과 동독의 통일조약(The Unification Treaty between the FRG and the GDR)’에 의해서이고, 국제적으로는 1990년 9월 12일에 체결된 소위 ‘2+4조약(Two Plus Four Agreement)’에 의하여 비로소 이루어진 것임
- 전자의 경우, 서로 다른 두 개의 법질서가 하나의 법질서로 통합되었다

는 점에서 법률적 의미가 컸지만, 후자는 제2차 세계대전의 유산이었던 ‘독일 문제(German Question)’가 해결되었고 이로 인해 유럽의 국제질서가 새로운 계기를 다지게 되었다는 점에서 정치적 의미가 큼

- ‘서독과 동독의 통일조약’에 관해서는 국내 문헌에서도 법률적 효력과 존속력 그리고 의의 등에 대하여 연구가 진행된 바 있으나,²⁾ 국제 정치적 성격이 큰 ‘2+4조약’에 대해서는 법학계나 행정학계조차 활발한 연구가 진행되고 있지 못한 것이 현실임. 이는 독일 재통일이 오로지 내재적 힘에 의한 민족적 분열의 극복 또는 자생적 힘에 의한 것이라기보다는 국제정치 질서 재편 과정에서 반영된 결과물이라는 정치적 접근이 필요하기 때문이라고 보임. 보다 구체적으로 보자면, 이는 독일 재통일이 국제정치적 측면에서 볼 때 ‘독일 문제’라는 난제를 내포하고 있기에 제도적, 법적 접근으로는 파악이 어려운 부분이 있음

- 용어적 측면에서 보자면 소위, ‘독일 문제’를 어떻게 정의 내릴 것인지에 대해서 매우 다양하게 논의가 전개되고 있음. 대체로 19세기 중반 독일 통일(독일 제국) 과정에서 논쟁이 되었던 ‘소독일주의’와 ‘대독일주의’의 대립 과정을 이 같은 용어로 일컫는 경향이 있음.³⁾ 반면, 공간(公刊)이 된 자료 중, 제2차 세계대전 패배 후 대두한 독일 분단과 관련된 일련의 사건을 ‘독일 문제’라고 직접 서술하는 경우는 거의 보이지 않으며, 대신 ‘독일에 관한…(respect to Germany)’ 정도로 표현되는 경향이 있음. 다만, 나폴레옹 전쟁 이전까지만 해도 독일이 신성로마 제국이라는 이름으로 느슨하게 350개에 달하는 작은 소국들의 모임이었으나, 이들이 점차 통합되어 가면서 하나의 거대한 국가로 거듭나는 과정이 독일 문제의 시발점이 되었다는 것은 분명하다고 보임. 따라서 냉전의 종식과 함께 찾아온 독일의 재통일이 국경선과 영토변화 그리고 이로 말미암은 주권의 완전한 회복과 연관되어 있다고 보는 한 독일 문제는 언제든지 부활(Revisiting the German Question)할 수 있다고 보임⁴⁾

- 국내 학계에서는 냉전의 전개와 맞물려 동서독의 분단과 대립의 양상을 독일 문제라고 지칭하는 경향이 있음.⁵⁾ 일부에서는 시기 구분 없이 유럽 중심부의 지정학적 요충지에 속한 독일이 지향했던 통일과 패권, 좌절, 그리고 그로 인해 발생한 유럽의 전쟁과 평화와의 상관관계를 주요 중심축으로 하여, 19세기 중반 달성되었던 독일 제국의 완성뿐 아니라 제1, 2차 세계대전의 발발과 패전, 분단 그리고 통일을 일련의 과정으로 파악하고 이를 총칭하여 ‘독일 문제’라고 부르기도 함⁶⁾

- 독일 문제는 유럽 중심부에 위치한 국가로서 왼쪽의 프랑스와 오른쪽의 러시아 등 주위 강대국들과 끊임없는 긴장관계를 형성하며 만들어진 독일인들의 안보 의식과 범유럽인들의 긴장감, 그리고 이를 극복하려 했던 그들의 지정학적 유산으로 파악됨. 이런 맥락에서 보자면 독일 문제는 독일 한 나라의 문제가 아닌 유럽 전체의 문제로 보아야 함.⁷⁾ 따라서 1990년에 이루어진 독일의 재통일은 국제 사회가 독일 문제를 어떻게 완결하고 어떻게 미래지향적으로 재규정해야 할 것인가 하는 물음에 대한 답이기도 함⁸⁾

- 이 글에서는 독일 문제를 19세기의 독일의 패권 추구 또는 20세기에 벌어진 독일의 패전과 통일 과정을 넘어서, 독일이 항구적으로 가질 수밖에 없는 지정학적인 고뇌와 유럽을 비롯한 국제사회가 요구하는 정치적 책임감과의 괴리에서 발생하는 불협화음으로 정의함. 이런 가운데 이 글은 범위를 좁혀 제2차 세계대전 이후 재등장한 독일 문제에 대한 승전국들의 인식과 이것의 국제적 해결 과정을 1945년에 체결된 ‘포츠담 협정’과 1990년에 체결된 ‘2+4조약’을 중심으로 살펴보고 그 의미를 짚어 보도록 함. 마지막으로 독일 문제가 안고 있는 유럽의 긴장과 독일이 짚어온 국제적 책임감 사이의 불협화음이 시대적 변화를 겪으면서 어떤 식으로 재정의 되어야 할 것인지에 대해서도 토론함

2. '2+4조약'의 기원

- 제2차 세계대전 후 독일 처리 문제의 핵심은 연합국에 의해 부과된 독일의 의무 및 권리 제한의 범위와 정도였으며 이는 구체적으로 독일의 주권 제한 및 영토 획정과 연관되어 있었음. 1945년 미국, 영국, 소련 등 연합국이 체결한 '포츠담 협정'은 바로 이러한 독일 문제를 드러낸 중심 사건이었음

가. 포츠담 협정(Potsdam Agreement)과 독일 분단

- 1945년 6월 5일 연합국은 독일에 대한 승전 선언(Declaration Regarding the Defeat of Germany)을 발표하고 연합국의 승리를 기정사실로 하였음. 이어서, 1945년 7월 17일에서 8월 2일 사이에 독일의 소도시 포츠담(Potsdam)에서 열린 미국, 소련, 영국 삼국회담에서 삼국은 제2차 세계대전을 일으킨 나치 독일의 무조건 항복을 승인하고 독일에 관한 전후 처리 및 향후 국제질서의 방향에 대하여 논의하였음. 그리고 이를 토대로 '포츠담 협정'이 체결됨
- 전후 질서를 주도하게 된 미국 정부는 포츠담 회담에서 가장 중요한 의제가 과연 “독일을 어떻게 다룰 것인가(The major issue at Potsdam was the question of how to handle Germany)”였다고 밝힘.⁹⁾ 같은 해 2월에 열린 알타 회담에서 이미 삼국 정상들은 독일이 패전할 경우 그 이후의 처리에 관하여 의견을 나눈 바 있었음. 정상들은 미국, 소련, 영국, 프랑스에 의한 독일의 분할 점령이 잠정적으로 합의된 상태였음. 더 나아가 소련은 독일에 대해 막대한 배상금까지 함께 물려야 한다는 태도였음
- 미국은 이에 대해 주저하는 태도를 보였는데 이는 미국의 고위 관료들이 제1차 세계대전의 교훈을 잊지 않았기 때문이었음. 해리 트루먼 부통령

령과 훗날 국무장관에 오르게 되는 제임스 번스(James Byrnes) 보좌관은 독일에 대한 막대한 배상금 청구가 결국 ‘베르사유조약’의 재판(再版)이 될 것이라는 우려를 하고 있었음. 결국, 루즈벨트 대통령은 연합국이 독일을 점령하기로 한 이상 각국의 점령지역에서 배상 문제가 해결되어야 한다는 것으로 미국의 전략을 정리하였음. 같은 해 4월, 비록 루즈벨트 대통령은 갑작스럽게 사망하였으나 대통령에 오른 트루먼은 포츠담 회담에서 이를 더욱 분명히 함

- 포츠담에서 합의된 협정의 정식 명칭은 “[포츠담 회담] 의사(議事)에 관한 프로토콜(Protocol of the Proceedings)”이며 통상적으로 ‘포츠담 협정’으로 불림. 8월 1일 채택된 이 프로토콜의 서명자는 소련 공산당 서기장 조셉 스탈린(Joseph Stalin), 미국 대통령 해리 트루먼(Harry S. Truman), 영국 총리 클레멘트 애틀리(Clement Attlee)임. 그리고 독일에 국토를 유린당한 프랑스 임시정부는 이보다 늦은 8월 4일에 서명함
- 협정은 총 21개 조항 및 2개의 부록으로 이루어졌으며 목차는 다음과 같음

I.	외무각료 이사회의 설립(ESTABLISHMENT OF A COUNCIL OF FOREIGN MINISTERS)
II.	처음 일정기간 독일을 통치하기 위한 조치에 대한 원칙(THE PRINCIPLES TO GOVERN THE TREATMENT OF GERMANY IN THE INITIAL CONTROL PERIOD)
III.	독일로부터 손해배상(REPARATIONS FROM GERMANY)
IV.	독일 해군 및 해상선단의 처리(DISPOSAL OF THE GERMAN NAVY AND MERCHANT MARINE)
V.	코니히스베르크 및 인근 지역(CITY OF KOENIGSBERG AND THE ADJACENT AREA)
VI.	전쟁 범죄자(WAR CRIMINALS)
VII.	오스트리아(AUSTRIA)
VIII.	폴란드(POLAND)
IX.	평화조약 및 UN 가입(CONCLUSION ON PEACE TREATIES AND

	ADMISSION TO THE UNITED NATIONS ORGANIZATION)
X.	신탁통치(TERRITORIAL TRUSTEESHIP)
XI.	루마니아, 불가리아, 헝가리 등에 대한 소련의 관할권 개정(REVISED ALLIED CONTROL COMMISSION PROCEDURE IN RUMANIA, BULGARIA, AND HUNGARY)
XII.	독일인들의 평화로운 이주(ORDERLY TRANSFER OF GERMAN POPULATIONS)
XIII.	루마니아 내 정유시설(OIL EQUIPMENT IN RUMANIA)
XIV.	이란(IRAN)
XV.	탄지예르의 국제지역(THE INTERNATIONAL ZONE OF TANGIER)
XVI.	흑해 해협(THE BLACK SEA STRAITS)
XVII.	국제내륙수로(INTERNATIONAL INLAND WATERWAYS)
XVIII.	유럽내륙운송 회의(EUROPEAN INLAND TRANSPORT CONFERENCE)
XIX.	독일의 연합국통제이사회 군사령관에 대한 지침(DIRECTIVES TO MILITARY COMMANDERS ON ALLIED CONTROL COUNCIL FOR GERMANY)
XX.	전리품등 연합국 자산의 사용에 관한 내용(USE OF ALLIED PROPERTY FOR SATELLITE REPARATIONS OR WAR TROPHIES)
XXI.	군사 회담(MILITARY TALKS)
<부록 I>	미국 및 영국 대표가 헝가리 내의 연합국 통제 이사회에 보낸 편지에 관한 문건(TEXT OF A LETTER TRANSMITTED ON JULY 12 TO THE REPRESENTATIVES OF THE U.S. AND U.K. GOVERNMENTS ON THE ALLIED CONTROL COMMISSION IN HUNGARY)
<부록 II>	전리품 등 연합국 자산에 관한 내용(USE OF ALLIED PROPERTY FOR SATELLITE REPARATIONS OR WAR TROPHIES)

- 협정은 독일을 포함한 패전국들에 대한 징벌과 승전국들의 권리-전쟁 배상, 폴란드와의 국경 획정, 독일의 군대 제한 및 군사 시설 해체, 연합국 통제 이사회(Control Council)의 설치 및 분할 점령 등-확인을 주된 내용으로 하였음
- 이를 구체적으로 ‘독일 문제’와 관련하여 질문을 던지자면 두 가지로 압축된다. 즉, “패전한 독일에 대한 연합국의 조치는 무엇이었는가?” 하는 것과 “전후 독일의 영토 보존과 국경선은 어떻게 획정되었는가?” 하는 것임. 이를 알기 위해서는 동 협정에 이 같은 사안이 조항에 어떻게 반영되었는지를 살펴볼 필요가 있음
- 첫째, 패전 독일에 대한 연합국의 점령 및 나치 독일의 해체 그리고 민

주의 원칙에 입각한 새로운 정부 구성에 관한 것이었음. 이는 ‘II. 처음 일정 기간 독일을 통치하기 위한 조치에 대한 원칙’ 부분에서 언급되고 있음. 같은 장의 A절, ‘정치적 원칙(Political Principles)’에 따르면 미국, 영국, 소련, 프랑스의 최고사령관의 지휘에 의하여 독일 각 지역을 점령하고(Art. II. A. 1, 2), 이 같은 점령의 목적은 독일의 무장해제 및 무기 생산 관련 시설을 해체·금지하는 것에 있으며, 모든 독일 국민은 전쟁의 책임에서 자유롭지 않음을 명시하였음(Art II. 3, i, ii). 더 나아가 독일의 국가사회주의 정당(Nazi)의 교육, 법률 등에 투영된 군사주의, 인종차별주의를 철폐하여 그들이 다시 일어서지 못하게 하고, 독일인들의 삶이 민주주의에 입각하여 재활하도록 하는 것에 있음을 명시하였음(Art II. 3, iii, 4, 5, 7). 또한, 재무, 운송, 통신, 대외무역을 제외하고 일정 기간 국제사회는 독일 중앙정부의 수립을 인정하지 않으며, 대신 민주주의 원칙에 따른 분권화된 지방정부가 수립된다(Art II. 9)는 것이 명기되었음

- 둘째, 독일의 영토는 일정 부분 승전국의 권리로 이전되었음. 연합국은 독일의 영토를 분할 점령하는 한편, 해외 자산을 몰수함으로써 배상을 갈음하였음. 또한, 독일 서부 지역의 산업 시설은 상당 부분 제거되었으며 일부는 소련에 양도되었음(III. 1, 2, 3, 4). 소련의 요구에 따라 발틱 해에 면해 있는 쾨니히스베르크(Köenigsberg: 현재 칼리닌그라드) 및 인근 지역을 소련의 영토로 귀속시켰음(V). 폴란드의 영토 회복 문제 역시 독일의 영토 보존과 관련하여 중요하게 거론되었음. 연합국은 우선 폴란드 임시정부(Polish Provisional Government of National Unity)를 폴란드의 대표로 승인하였고(VIII. A), 폴란드의 서부 국경 획정이 평화정착을 위하여 매우 중요한 조치임을 확인하였음. 또한 체코슬로바키아 국경과 만나는 오데르 강과 서부 나이세 강이 합류하는 지점(the Oder River to the confluence of the western Neisse River to the Czechoslovak frontier)을 폴란드의 서부 국경으로 확정하였음(VIII. B). 이는 결국 폴란드가 부활함으로써 구 폴란드의 영토(또한, 구

독일의 영토이기도 했던)를 소련이 일부 취하되 폴란드는 전쟁 전 독일의 영토 일부를 대신하여 얻는 것이었음

- 포츠담 협정에서 독일에 내려진 조치들은 반인류 범죄를 저지른 나치를 해체하고 민주주의 원칙에 입각한 독일인들의 삶을 회복시키려는 노력이 엿보이는 등 제1차 세계대전 후 맺어진 베르사유 협정과 비교할 때 패전국에 취해진 조치로서는 비교적 관대한 것이었음.¹⁰⁾ 그러나 중앙정부의 분권화, 외교권 및 군사력의 제한, 산업시설의 양도 등은 독일로서는 건디기 힘든 것이었음. 때문에 포츠담 협정에서 규정된 내용 일부는 1949년 피터스버그 협정(Petersberg Agreement)에서 서독의 권리를 회복하는 쪽으로 개편되었으나 대체적인 골격은 전후 45년간 그대로 이어졌음¹¹⁾

3. '2+4조약'의 체결과 내용

가. 조약 체결 배경

- '2+4조약' 체결 문제는 국제정치 질서의 성격 변화를 제외하고서는 말할 수 없음. 무엇보다 동서 냉전의 변화와 종식은 '2+4조약' 탄생의 결정적인 배경이었음. 미하일 고르바초프는 1985년 스위스 제네바에서 미국의 레이건 대통령에게 경제 현안에 대한 논의는 물론 군비 축소에 관한 회담을 제안함으로써 양국이 핵무기의 50%를 줄이자는 데 합의하였음. 이는 1987년, 최대 거리 5,500km에 이르는 지상 발사 탄소 및 순항 핵미사일과 관련 장비를 제거하기로 하는 '중거리 핵전력 협정(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)'을 이끌어내기에 이르게 됨
- 이어서 1989년에는 미국이 전략무기 감축 협정(START I: Strategic Arms Reduction Treaty I)을 제안하여 1991년에 서명되었음. 이 협정

으로 양국은 대륙간 탄도미사일 1,600개, 핵탄두 6,000개까지 줄일 수 있게 되었음. 또한, 1989년에는 친소정부 수립을 위해 아프가니스탄에 주둔하며 갈등을 빚었던 소련군이 점령 10년 만에 아프가니스탄에서 철수하기에 이르렀음

- 동유럽에서 변화의 시작은 폴란드에서 비롯되었음. 폴란드 노조는 1989년, 10여 년간의 투쟁 끝에 폴란드 공산정부로부터 자유선거를 실시하고, 새로운 상원을 구성하며, 노조연대(Solidarity)가 정당으로 등록할 수 있는 권리 등을 얻어 냈음. 이런 흐름은 같은 해 8월 24일 저널리스트이자 반공주의자인 타데우스 마조비에츠키(Tadeusz Mazowiecki)가 비공산당원 출신으로는 처음 동유럽에서 총리에 오르게 하는 정치적 성과를 도출하였음. 비슷한 변화는 헝가리에서도 있었는데, 1989년 10월 23일 헝가리 정부는 정치 개혁 끝에 새 헌법을 채택하였고 다당제에 기반을 둔 경쟁 선거 제도를 도입하기로 하였음
- 이처럼 미소 간의 화해와 동유럽의 공산주의 체제의 붕괴 속에서 1989년 11월 9일 독일의 베를린 장벽이 갑작스럽게 붕괴되었음.¹²⁾ 곧이어 11월 28일 서독의 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리는 서독 연방의회(German Bundestag)에서 ‘독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개 조항(A 10 Point plan for overcoming the division of Europe and Germany; 소위 10개 조항)’을 발표하였음
- 본래 이 발표는 다가올 의회 선거에서 기독교민주당(CDU)이 국제 정세 변화와 유럽의 화해 움직임과 관련된 이슈를 선점하기 위한 계산을 염두에 둔 것이었지만, 다른 한편으로는 동유럽의 자유화 운동에 자극받아 경제적 지원을 통한 동서독 양국의 연방국가(confederative structures) 건설(5항)과 이를 제도적 기반으로 한 재통일 전략도 담겨 있었음. 콜 총리는 대외적으로 미래의 독일은 유럽의 통합 건설에 부합되어야 함을 호소하였고(6항), 동독은 자유, 비밀 선거에 의한 일당 독

재를 해소해야 하며(3항), 군비 축소를 통한 유럽의 평화가 독일의 사명임(9, 10항)을 강조하였음. 사실 이때까지만 해도 서독은 독일의 재통일이 연방국가화를 통한 점진적인 것으로 예상하였음¹³⁾

독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개 조항(요지)¹⁴⁾

1. 동독 주민의 여행을 위한 외화기금 설치에 일정 부분 기여 용의
2. 경제, 과학, 기술, 문화, 환경보호 분야 등에서의 동서독 협력강화
3. 동독의 자유총선과 경제체제 개혁
4. 경제·수송·환경보호·과학·보건·문화 분야 등에서 동서독 공동위원회 구성
5. 연방제 창설을 목표로 독일 내 동서독 간의 국가연합 형성
6. 동서독 간 관계발전은 유럽 통합 및 동서관계의 구조 속에서 진행
7. 유럽공동체의 동유럽에 대한 문호 개방
8. 유럽안보협력회의(CSCE)를 통한 협력 강화
9. 군비축소와 군비통제
10. 민족자결원칙에 의한 독일 통일 실현

○ 정치인들의 예상과는 달리, 국내외에서 독일의 재통일 기운이 가시화되고 있는 가운데, 프랑스, 영국, 소련 등은 재통일에 반대하는 입장이었거나 적어도 달가워하지 않았음. 독일이 재통일 된다는 것은 국제정치적으로는 현상유지의 변경이었으며 승전국으로서 갖고 있던 정치적, 윤리적 우위의 손상이었기 때문임. 영국과 프랑스는 유럽 내에서 자국의 위상 약화를 우려하였고, 소련은 동독의 개혁을 촉구하는 것으로 자유화 물결을 막을 수 있다고 보았음. 특히 프랑스는 독일의 재통일이 안보에 대한 위협뿐 아니라, 당시 유럽화폐공동체(EMU) 출범과 관련한 서독과의 통화 갈등과도 연관되어 있다고 보았음¹⁵⁾

○ 1989년 상반기까지만 해도 미국의 입장은 독일의 통일에 대한 정교한 전략을 추구하기보다는 유럽 차원의 분열을 어떻게 극복할 것인지에 보다 관심을 보였음. 이에 대한 조지 부시 미국 대통령의 입장은 헬싱키 프로세스를 근간으로, 동유럽에 자유선거와 정치적 다원주의를 도입하고, 동독에 개방(openness)을 요구하며, 미국과 서유럽이 손을 잡고 동

유럽을 개방으로 이끌어서 동서독의 군사력을 줄여나가 유럽의 긴장을 풀어가겠다는 것이었음.¹⁶⁾ 또한, 베를린 장벽 붕괴 후, 미국의 관료들도 처음에는 동서독의 재통일과 통일된 독일이 북대서양조약기구(NATO)의 회원국으로서 지위를 유지하는 것은 상충되는 사건으로 보았음

- 제임스 베이커(James A Baker III) 국무장관은 장벽 붕괴 후 한 달이 지난 1989년 12월 12일 베를린 프레스 클럽에서 가진 기자회견에서, 유럽이 새로운 건축(New Architecture) 환경에 맞선 것은 분명하지만, 미국과 NATO는 함께 지난 40년간 유럽의 통합을 지지하기 위한 노력을 함께 해왔으며, 새로운 건축의 환경이 미국의 안보에 저해요인이 되어서는 안 된다고 강조하였음.¹⁷⁾ 이는 NATO가 미국과 유럽의 동맹을 연결하는 매개일 뿐 아니라, 새로운 안보 환경에서도 계속 유지되어야 할 주체임을 천명한 것이었음. 오히려 미국의 입장에서는 통일 독일 보다는 NATO의 일원인 서독이 필요하였음
- 미국의 조지 부시 대통령은 점차 통일 독일이 북대서양조약기구(NATO)의 일원으로 역할을 계속 유지하는 한 독일 통일을 지지할 수 있다는 입장을 갖게 되었으며 이것이 현실적으로 실현이 가능하다고 믿었음. 그는 진정한 유럽통합은 통일 독일이 북대서양조약기구의 회원국으로 남아 단합하는 것에 있으며 그들을 역외로 몰아내는 데 있지 않다고 생각하였음.¹⁸⁾ 또한, 소련이 이러한 조건을 받아들일도록 고르바초프와 세바르드나제 외상을 적극적으로 설득하였음.¹⁹⁾ 말하자면, 미국과 소련이 모두 군축(arms control) 분위기에 힘입어 양측이 유럽에 주둔하는 군대의 규모를 각 19만 5,000명 선으로 줄이면서 대결 강도를 줄여나가자는 것이었음.²⁰⁾ 이는 군대의 규모를 줄여서 대결국면은 완화하면서 미국의 영향력은 여전히 유지할 방법이었음. 실제로 베이커 국무장관은 1990년 2월 모스크바를 방문하여 이 같은 내용을 전달하였으며 군대 축소에 대한 입장은 소련도 상당히 호의적이었음
- 부시 대통령은 또한 냉전의 유산을 정리하고자 다양한 접근을 시도하였

는데, 예컨대 소련 외무부 장관을 NATO 본부에 초청하기도 하였고, NATO 정상회담에서는 변화된 NATO의 역할에 관한 선언을 채택하였으며, G7 정상회담에서 소련에 대한 경제지원을 결의하는 등 우호적인 입장을 견지하였음. 이는 결과적으로 독일 재통일에 소련이 걸림돌이 되는 것을 예방하는 결과를 낳았음²¹⁾

- 그러나 실제 독일의 재통일 문제를 국제사회에서 어떤 틀 속에서 어떻게 논의할 것인가에 대해서는 미국 내에서 크게 세 가지 방식으로 의견이 갈렸음. 첫째, 당사자들의 입장에 의해 동독과 서독이 재통일 문제를 그들 스스로 해결하는 것이었음. 다만, 이것은 포츠담 협정 때문에 규정된 4개국 분할 점령 규정과는 맞지 않았기 때문에 채택되기 어려웠음. 둘째, 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe)를 개최하여 유럽의 포괄적인 의제로 삼는 것이었음. 그러나 35개국에 달하는 관련 국가들이 모두 참여할 경우 세부 사항에서 상당한 의견 충돌이 예견되었기 때문에 실용성이 부족하였음. 마지막으로 양 독일과 제2차 세계대전 승전국 4개국이 모여 독일의 재통일 문제를 그들의 책임과 권한을 행사하는 방식으로 결정하는 것이었음.²²⁾ 이들은 독일 문제의 가장 직접적인 관련자들이기도 하였음. 즉, 자물쇠를 여는 것은 애초에 그 자물쇠를 채운 자들이어야 했음

나. 조약의 체결과 내용

- ‘2+4조약’의 공식 명칭은 “독일 문제에 관한 최종 해결 조약(The Treaty on the Final settlement with Respect to Germany)”임.²³⁾ 체결 당사국은 독일민주공화국, 독일연방공화국 등 두 독일 국가와 프랑스, 소련, 영국, 미국이었음
- 독일 재통일 과정에서 이러한 국제협정이 필요했던 것은 독일이 제2차 세계대전의 패전국이었고 이에 따라 승전국들의 요구 때문에 분단이 되

있으며 이를 해소할 국제정치적 근거가 필요했기 때문임. 이는 앞서 살폈듯이 포츠담 협정으로 인하여 독일의 점령과 분단, 국경의 획정이 전후 새롭게 부과되었고 냉전 질서의 종식으로 이것이 새롭게 재편될 필요가 있었음을 의미함. 결국, 독일 재통일은 국제적 승인 사안이었으며 이러한 독일 문제가 해결되었을 때 국제질서는 새롭게 시작될 수 있었음

- 조약의 체결 과정은 다음과 같음. 즉, 1990년 2월 14일 오타와 선언, 1990년 5월 5일 본에서의 회담, 1990년 6월 22일 베를린에서 회담, 1990년 7월 17일 파리에서 회담 그리고 1990년 9월 12일 모스크바에서의 최종 합의를 거쳐 같은 해 10월 3일 발효됨. 큰 맥락에서 보자면, ‘2+4조약’에서 해소하고자 했던 독일 문제는 다음의 세 가지 즉, ‘독일의 완전한 영토 회복과 국경선 획정(미래의 국경 분쟁 예방)’, ‘(서독이 아닌) 통일 독일의 완전한 주권 회복’, 그리고 ‘동맹에 참여할 권한(NATO 문제의 해결)’ 등으로 요약됨
- 이를 조약에 근거하여 내용에 따라 살펴보면 다음과 같음. 조약은 서문(preamble) 성격의 전문(前文)과 총 10개 조항(Article)으로 구성되어 있음. 서문에서는 유엔 헌장 준수, 유럽안보협력회의(CSCE)의 규정 원용, 유럽에서 대결 종식, 군비 통제와 신뢰 구축 등 일련의 평화 애호의 정신을 강조하면서 독일인들의 자결권 존중과 통일 국가 독일의 평화 기여에 대한 열망을 드러냄. 체약국은 독일민주공화국, 독일연방공화국, 프랑스, 소련, 영국 및 미국이며, 서문 끝부분에 폴란드 외교부 장관이 조약 작성 과정에 참여했음을 명기하였음. 폴란드는 이웃한 국가로서 국경 획정과 관련된 사안의 당사자였기에 파리 회담에 참석하였음
- 제1조는 영토에 관한 규정. 1항에서는 통일 독일은 ‘독일연방 공화국(Federal Republic of Germany)’과 ‘독일민주연방 공화국 및 베를린 전역(German Democratic Republic and whole Berlin)’으로 구성되며 양 독일의 외부 국경선이 향후의 국경선이 됨을 명시. 통일 독일의 국경

선은 국제법에 의해 구속력을 가지며(2항) 향후 통일 독일은 영토와 관련하여 타국에 대하여 어떤 주장도 하지 않을 것이며(3항), 양 독일 정부는 통일 독일의 헌법이 위와 같은 원칙을 준수하게 될 것을 보장하였음(4항). 프랑스, 영국, 러시아, 미국은 양 독일 정부가 통일 독일의 국경선에 관해 이와 같은 내용을 이행하겠다고 선언한 것을 공식적으로 확인하였음(5항). 이는 특히 포츠담 협정에 명기되었던 폴란드와의 국경기준(오데르 강과 서부 나이세 강이 합류하는 지점)이 항구적인 통일 독일의 동부 국경임을 밝힌 것임. 이로써 폴란드는 제2차 세계대전 이후 동독과 맞닿아 있던 서부 국경선이 통일 독일에서도 강대국들에 의해 승인되는 효과를 얻게 되었음

- 제2조는 평화 준수에 관한 것으로 양 독일 정부는 통일 독일이 UN 헌장과 헌법이 지시하는 것 이외의 무력행사는 채택하지 않을 것을 선언하였음
- 제3조는 무기 및 병력 제한에 관한 것으로 양 독일 정부 및 통일 독일은 핵무기, 생물학 무기, 화학무기의 제조와 소유를 포기할 것임을 선언하였고 핵무기 확산 금지 조약(1968)은 통일 독일에도 계속 적용됨을 명시하였음(1항). 또한, 독일연방공화국은 재래식 무기와 관련하여 1990년 8월 30일에 비엔나에서 체결된 유럽 내 재래식 군대에 관한 협상에서 합의된 통일 독일군의 병력을 37만 명으로 제한(육해공 포함)하고, 육·공군은 34만 5,000명 이하로 운영하겠다는 등의 관련 규정을 준수하며 독일민주연방 공화국도 이와 같은 내용을 따르기로 하였음(2항)
- 제4조는 소련군의 철수와 관련된 규정으로 양 독일 정부 및 소련 정부는 현재의 독일 민주공화국에 주둔하는 소련군의 주둔 조건과 기간을 조약에 의하여 정하도록 하며, 1994년 말까지는 통일 독일의 영토에 주둔하는 소련군을 완전히 철수시키기로 함(1항). 프랑스, 영국, 미국은 이와 같은 내용을 공식적으로 확인함(2항)

○ 이어서 제5조에서는 소련군 철수에 따른 조치를 규정하고 있는데, 독일 민주주의 연방공화국 및 베를린에 주둔하고 있는 소련군이 완전히 철수할 때까지, 동맹군(나토)에 편입되지 않은 독일 군대가 주둔하도록 하였고(1항) 소련군이 독일민주연방공화국에 주둔하고 있는 동안, 프랑스, 영국, 미군은 베를린에 주둔하되 이곳에 주둔하는 외국군은 현재의 병력에서 더 늘릴 수 없으며 새로운 무기가 도입될 수도 없다고 함(2항). 또한, 외국군의 핵무기 및 그 발사체는 독일의 어느 지역에도 주둔하거나 배치하지 않기로 함(3항). 이 규정은 5월의 본 회담부터 9월의 모스크바 회담까지 가장 논란이 많았던 조항 중의 하나였음. 결과적으로 통일 독일은 북대서양조약기구의 회원국으로 남아 있게 되었지만, 소련의 강력한 반발을 사게 되었음. 1989년 6월, 고르바초프 대통령과 콜 총리는 독일의 ‘자결권’을 지지한다는 공동선언문을 이끌어냈지만, 그것이 반드시 통일 독일과 더 나아가 미국 편향의 독일을 받아들일겠다는 태도는 아니었음. 소련은 적어도 통일 독일이 중립 또는 비동맹 국가(a neutral, non-aligned country)로서 남기를 원하였으나 부시 정부는 미국의 뜻을 관철했음. 다만, 독일은 NATO의 일부로 남되, NATO군이 동독 영역에는 머무르지 못하게 하였음. 소련군은 3~4년 이내에 동독 영토에서 철수하되 그 대가로 통일 독일로부터 철군 비용 등에 대한 경제적 지원을 받기로 약속하였음. 통일 독일의 NATO 존속은 제6조에서 “통일 독일의 동맹에 관한 권리는 이 조약에 의해 영향을 받지 않는다”고 하여 간접적으로 규정되었음²⁴⁾

○ 제7조는 승전국의 권리 소멸과 독일의 주권 회복에 관한 규정임. 프랑스, 소련, 영국, 미국은 이후로 베를린 및 독일과 관련된 권리와 책임을 종결하기로 하였고(1항), 이것은 4자의 조약, 결정, 관행 그리고 4개국의 관련 제도들이 소멸 및 해산됨을 의미한다고 부연하였음. 또한, 통일 독일은 국내외적으로 자신들의 완전한 주권을 누린다고 선언함(2항). 독일의 완전한 주권 회복은 독일 문제의 핵심 사안 중 하나였음. 부시 미국 대통령은 1990년 5월 17일 헬무트 콜 총리와의 회담에서 독일의 완

전한 주권 회복을 지지한 바 있음. 다만, 미군이 유럽의 안정과 안보를 위해 통일 독일에 주둔할 필요가 있으며 앞에서 살펴보았듯이 통일 독일의 NATO 잔류가 필요함을 역설하였고, 콜 총리 역시 유럽과 미국의 안보 분야 연계를 위해서는 NATO의 역할이 필수 불가결함을 밝혔음.²⁵⁾ 완전한 주권회복을 위한 노력은 서독-소련 간의 협상에서도 계속되었음. 1990년 7월 16일 서독의 콜 총리와 고르바초프 소련 대통령 간의 회담에서도 독일의 통일 관련 7개 사안이 언급되었는데, 이때 서독은 독일이 재통일됨으로써 4개국의 권리와 책임은 소멸하며 (rescinded) 통일 독일은 완전하고 제한 없는 주권을 누리게 됨을 확인한 바 있음. 또한 소련군의 철수와 통일 독일의 나토 잔류를 확인함으로써 동맹권을 선택하는 주권의 실질적인 이행을 확보하였음.²⁶⁾ 이처럼 미국과 소련이 독일의 완전한 주권 회복을 승인함으로써 독일은 영토회복과 더불어 회복된 영토에서의 완전한 주권을 누리게 되었음

- 마지막으로 8~10조는 조약의 비준과 발표 그리고 조약의 원본에 관해 규정하였음

다. '2+4조약'의 의의와 한계

- 첫째, '2+4조약'을 통해 독일의 재통일은 국제적으로 승인되었으며 전후 50년 가까이 해결되지 않던 독일 문제는 비로소 완성을 보게 되었음. 그러나 '2+4조약'은 독일 재통일을 준비 또는 촉진하는 역할을 했다기보다는 사후 추인의 성격을 지니고 있었음.²⁷⁾ 서독의 콜 총리가 1989년 11월, '독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개 조항'을 발표할 때 까지만 해도 동서독의 재통일은 가까운 미래에 있는 것으로 보지 않았음. 이듬해 2월 오타와 선언을 기반으로 '2+4조약'이 마련되었으므로 불과 한두 달 사이에 독일의 재통일은 국내외에서 급격한 물살을 탄 것임. 일각에서는 콜 총리가 1989년 12월 19~20일 사이에 드레스덴 정상회담에 참석하여 동독 주민들을 직접 만나고 나서 급진 통일로

바뀌었다는 의견을 내놓기도 함.²⁸⁾ 그러나 독일의 급작스러운 재통일이 동서독 양국만의 내적 힘에 의한 통일이 아닌 국제적인 합의에 따라 추진된 결과물이기도 했기 때문에 단순히 서독 총리의 결심만으로 가능했다고 보이지는 않음. 따라서 좀 더 국제적인 차원의 해석도 필요함. 특히 마지막까지 걸림돌이 되었던 소련이 동독을 포기하게 된 입장이 중요함. 현재 확인이 가능한 근거들을 보자면, 1989년 12월까지도 소련은 독일의 재통일에 대해 매우 부정적이었음. 단순히 동독과 서독의 평화로운 공존을 지지한다는 입장이었음. 그러나 소련의 세바르드나제 외상은 곧 독일의 재통일 문제에 관한 한 소련이 선취권(initiative)을 잃었다는 것을 곧 깨닫게 되었음. 다만 통일 과정이라도 되도록 늦추고 싶었던 것으로 보임.²⁹⁾ 이미 미국, 서독 등에 의해 제안된 새로운 유럽 개념이나, 연방제(confederation) 개념이 처음 의도와는 다르게 동독의 일반인들로 하여금 통일에 대한 인식을 급격히 심어주었으며 이는 소련의 힘으로는 거스를 수 없는 형세가 되었다는 것을 알게 되었기 때문으로 보임

- 둘째, ‘2+4조약’은 또한 제2차 세계대전의 완전한 종결을 의미함. 미국, 프랑스, 소련, 영국 등이 누리던 승전국의 지위는 소멸하였으며, 점령지는 모두 원주인에게 반환되었음. 서독과 동독 분단국 두 나라에 부여되었던 주권은 이제 ‘독일’이라는 영토적으로 완전한 국가의 주권으로 거듭나게 되었음. 적어도 독일은 분단국이 아닌 통일 국가로서 주권을 완전하게(fully) 누리게 되었음
- 셋째, 포츠담 협정과 비교할 때 ‘2+4조약’은 독일의 재통일뿐 아니라 소련에 대한 미국의 완전한 승리를 의미함. 포츠담 협정에서 소련에 주어졌던 승전국으로서의 여러 가지 권리는 ‘2+4조약’에서는 거의 유지되지 못하였음. 무엇보다 통일 독일은 서독이 가입하였던 NATO에 계속 남음으로써 소련의 기대가 전혀 이루어지지 않았음. 소련은 철군 비용을 일부 보전받는 것에 그침으로써 그들의 군사적 영향력은 중서부 유럽에서 더는 유지되기 어렵게 되었음. 형식상 보자면, 유럽에서 대결 구도로

치달았던 미국과 소련의 군사력 경쟁이 ‘2+4조약’을 체결하는 과정에서 크게 완화되었고, 전투도 없고 항복도 없는 방식을 통해 일방이 물러남으로써 새로운 평화정착 모델을 보여주었음

- 넷째, 미해결 과제로 남아 있던 독일과 폴란드 간 국경 문제가 마무리되었고 동유럽 국가들이 서유럽으로 전향할 수 있는 길을 열어주었음. 통일 독일과 폴란드 간의 국경선(오데르 강-나이세 강)에 대해서는 폴란드와 (구)서독 모두 만족한다는 뜻을 표하였음. 전후 불안하게 유지되던 폴란드의 서쪽 국경선은 이로써 통일 독일에서도 같은 선(border)으로 유지될 수 있었음. 더 나아가 파리 회담에 참석한 폴란드 외무장 스쿠브제우스키(Skubiszewski)는 국경선 획정과 더불어 폴란드가 유럽문명의 일원으로서 유럽으로 돌아가겠다는 것을 강력하게 요청하였으며 또한 유럽평의회(the Council of Europe)에 가입하겠다는 의미 있는 신호를 보냈음³⁰⁾
- 결국 ‘2+4조약’의 도출은 독일 재통일을 국제법적으로 인정하는 수단이 되었고 이러한 사실을 유럽안보협력회의에서 추인을 받음으로써 국제적인 승인 절차는 모두 마무리되었음

4. 맺음말: 독일 문제와 한반도 통일

- ‘2+4조약’을 맺음으로써 제2차 세계대전 이후 등장했던 ‘독일 문제’는 마무리되었음. 패전국 독일에 내려졌던 승전국들의 지위는 더는 존재하지 않게 되었고, 분단되었던 독일의 영토가 하나로 회복되었음. 폴란드와의 국경선 문제가 국제사회의 보장으로 해결됨으로써 독일의 영토 문제도 미래의 불안 요소를 제거하였음. 불안했던 유럽의 동서갈등도 적어도 이데올로기 측면에서는 독일 재통일로 인해 정리되었음

- 우선, ‘2+4조약’의 체결 과정에서 보여준 미국의 입장은 남북이 분단된 우리에게도 상당한 함의를 줌. 결국 (재)통일의 조건은 초강대국 미국의 역할에 상당 부분 의존할 수밖에 없었다는 것임. 문제는 통일 후의 새로운 국가 건설이건 새로운 환경의 도래건, 미국의 안보 이익에 부합되다는 확신이 섰을 때 미국이 긍정적 신호를 보냈다는 것임. 더 나아가 독일의 재통일에 가장 저항이 강했던 소련의 협상 파트너는 서독이 아니라 미국이었다는 점도 중요한 함의를 줌

- ‘2+4조약’이 마무리됨으로써 이제 독일 문제는 더 이상 없는가? 서두에서 독일 문제는 시대를 넘어 독일이 항구적으로 가질 수밖에 없는 지정학적 고뇌와 국제사회가 요구하는 정치적 책임감과의 괴리에서 발생하는 불협화음으로 정의한다고 하였음. 앞서 설명했듯이 ‘2+4조약’은 제2차 세계대전이 남긴 ‘독일 문제’를 최종 추진한 사건에 불과하였음. 통일 후 독일은 여전히 미국의 지지로 안보를 유지하였으며 산업과 무역은 큰 성공을 거두었음. 그러나 독일의 정치력은 경제력에 비해 부조화에 가까울 정도로 여전히 작았음. 통일 이후 독일은 여전히 제2차 세계대전이 남긴 부정적 유산을 시민사회의 견제 속에서 인내와 화해로 시대의 변화를 기다리며 흡수해왔음. 그리고 독일은 지난 26년간 유럽의 중심국가로서 경제, 산업, 사회를 이끌며 어느새 유럽의 중심세력으로 우뚝 솟았음. 독일은 유럽(통합)이 위기에 처했을 때 조금씩 리더십을 보여주었음.³¹⁾ 2015년 이후, 우크라이나 사태, 그리스 채무위기 사태, 난민 유입 사태, 영국의 EU 탈퇴 위기 등에서 보여주듯이 독일은 유럽의 지도자 국가로서 영국과 프랑스를 압도하였음. 일부에서는 독일의 이러한 리더십 부활을 ‘독일 문제의 귀환(German Question’s Redux)’으로 표현하기도 함. ‘2+4조약’은 독일의 재통일을 국제사회가 승인한 전후 처리의 마지막 단계였을 뿐만 아니라 새 시대를 이끌 새로운 독일의 시작을 알리는 사건이기도 하였음

- 우리의 상상력으로는 유럽통합의 중심에선 지금의 독일이 주변국과 지

정확적인 이유에서 영토 분쟁을 할 것이라고 가정하기는 어려움. 그러나 다른 유럽 국가들보다 경제적 부와 사회적 유연성에서 앞선 독일이 가진 지정학적인 조건은 과거와 여전히 다르지 않음. 이로 인해 또 다른 위기나 문제가 불거질 가능성은 얼마든지 있음. 최근에 벌어지고 있는 신(新)안보 위기 상황-난민 유입과 이로 인한 테러리즘 공포-과 이에 대처하는 독일의 능력이 그것 임. 독일은 어느새 지도국의 위치에 서게 되었으며 그들이 당면한 해결과제와 입장은 유럽전체의 지침을 대변하는 수준에 이르렀음. 이제 독일은 어떤 외부적 추인에 의해서가 아니라 자신의 문제를 관리하고 처리해야 할 상황에 이른 것임. 향후 독일이 ‘문제를 던지는 국가’가 될 것인지, 또는 ‘문제를 해결하는 국가’가 될 것인지는 새롭게 등장하는 안보위기에 어떻게 대응하느냐에 달려있다고 판단됨

■ 주석

- 1) 1990년의 독일 통일은 1871년 프로이센 주도로 탄생된 독일제국(German Empire)과 구분하기 위하여 ‘독일 재통일(Deutsche Wiedervereinigung)’로 쓰는 경향이 있다.
- 2) 김승조, “통일조약의 의의와 내용,” 『남북법제연구보고서』 (2004), pp. 243-277.
- 3) Robert Billinger, *Metternich & German Question: States' Rights and Federal Duties, 1820-1834* (University of Delaware Press, 1991).
- 4) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed - A Study in Statecraft* (Harvard Univ. Press, 1997), pp. 49-62.
- 5) 박래식, “독일문제가 유럽통합에 미친 영향과 아시아의 공동협력체제에 주는 시사점,” 『동북아논총』, Vol. 10, No. 34 (2005), pp. 75-98; 홍기준, “데칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의,” 『한국과 국제정치』, Vol. 24, No. 4 (2008), pp. 197-220; 김진호, “독일문제와 제2차 베를린 위기,” 『평화연구』, Vol. 20, No. 2 (2012), pp. 241-289; 김진호, “독일문제와 제1차 베를린 위기: 미소의 독일정책과 통화개혁(Währungsreform)을 중심으로,” 『역사교육』, No.130 (2014), pp. 235-274. 이 같은 경향은 정치학뿐만 아니라 독일문학 연구자들도 마찬가지이다. 예컨대 김창준, “토마스 만과 독일문제,” 『독일어문학』, Vol. 18, No. 4 (2010), pp. 67-88.
- 6) 안병익, “유럽통합에서의 독일 문제,” 『독일연구-역사·사회·문화』, No. 29

(2015), pp. 57-81.

- 7) 2015년에 논란이 되었던 Grexit 위기 등 유럽의 금융위기와 난민정책 등에서 독일이 유럽의 리더로 부상하는 것을 두고, “독일문제의 귀환(German Question Redux)” 등으로 표현하는 사례가 늘고 있다. 이를 의미있게 지적한 논의로는 Roger Cohen, “The German Question Redux,” *New York Times*, July 13, 2015.
- 8) 실제로 독일 재통일 후 통일 독일이 친서방, 반러시아 정서를 넘어 ‘책임감’이라는 소명으로 그들의 책무를 다할 수 있을지 우려하는 목소리가 없었던 것은 아니다. 이와 관련해서는 Christoph Bertram, “The German Question,” *Foreign Affairs*, Spring, 1990.
- 9) U.S. Department of State Office of the Historian, “Milestones: 1937- 1945.”
- 10) 1919년 독일과 연합국 사이에 맺어진 베르사유조약(Treaty of Versailles)은 무려 440개 조항에 달한다. 독일이 감당해야 했던 것은 군비제한, 배상금 지급 (1,320억 마르크), 국제연맹에 의한 위임통치, 식민지 이양, 전쟁의 원인은 독일이라는 윤리적·법적책임(조약 231조) 명시 등이었다.
- 11) 1949년 서독, 미국, 영국, 프랑스 등이 맺은 협정으로 서독이 국가 주권을 회복하는 토대를 놓음으로서 국제무대에 복귀하는 시발점이 되었다. 이 협정을 통해 서독은 유럽평의회(The Council of Europe)에 준회원 자격으로 가입하게 되었고 미국이 제공하는 마샬 플랜에 참여, 국제무역 재개, 대양 운항이 가능한 선박 건조 등이 가능해졌다.
- 12) 베를린 장벽이 무너지게 된 결정적인 원인이 당시 동독의 공산당 서기장이었던 에곤 크렌츠(E. Krenz)와 그의 공보담당 비서 귄터 샬보스키(Guenter Schabowski)의 발언 실수에서 비롯되었다고 보기도 한다. 베를린 장벽의 설치와 붕괴에 대한 보다 자세한 것은 Philip Zelikow and Condoleezza Rice (1997); Frederick Taylor, *The Berlin Wall: A World Divided, 1961-1989* (Harper Perennial; Reprint edition, 2007) 등을 참조.
- 13) 서독이 연방 국가 건설 형식이 아닌 서독의 동독에 대한 (사실상)흡수 통일로 전략을 급작스럽게 바꾼 것은 시기상으로 볼 때 1990년 1월경으로 추정된다. 이와 관련된 보다 많은 자료는 추후 재정리될 필요가 있다.
- 14) 김영윤·양현모 편, 『독일, 통일에서 통합으로』 (서울: 통일부, 2009), p. 83에서 재인용.
- 15) 프랑스의 경우 독일의 재통일 사안이 프랑스가 추진하던 EMU의 출범과 거래 조건으로 맞물려 있다는 논란이 제기되기도 하였다. 보다 자세한 것은 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe* (Cornell Univ, Press, 1998), pp. 379-471.
- 16) “Four proposals to overcome Europe’s division,” speech by President

- George Bush, Mainz, FRG, 31 May 1989. in Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.), *Germany and Europe in Transition* (Sipri Publication, 1991), pp. 93– 95.
- 17) “A New Europe, a new Atlanticism: architecture for a new Europe,” address by James A. Baker, III, US Secretary of State, to the Berelin Press Club, Berlin, 12 December 1989. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (1991), p. 96.
 - 18) Ronald D. Asmus, *Opening NATO’s Door* (New York: Columbia Univ. Press, 2002), p. 37.
 - 19) Michael Cox and Steven Hurst, “‘His Fittest Hour?’ George Bush and the Diplomacy of German Unification,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 13, No. 4 (December 2002), pp. 123–150.
 - 20) “American military presence in Europe,” State of the Union Address by Presedient George Bush, Washington, DC, 31 January 1990. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (1991), p. 96.
 - 21) 염돈재, “독일통일과 EU,” 『한반도 통일과 동북아 4국의 입장 및 역할』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 18.
 - 22) “George H. W. Bush: Foreign Affairs,” <http://millercenter.org/president/biography/bush-foreign-affairs>.
 - 23) 조약 체결국들의 언어에 따르면 다음과 같이 불린다. 영어: “The Treaty on the Final Settlement With Respect to Germany (Two Plus Four Agreement),” 프랑스어: “Traité portant règlement définitif concernant l’Allemagne (Le Traité de Moscou/Traité quatre plus deux ou Traité deux plus quatre),” 독일어: “Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag).”
 - 24) “The right of the united Germany to belong to alliances, with all the rights and responsibilities arising therefrom, shall not be affected by the present Treaty.”
 - 25) “Statement by President George Bush and Chancellor Helmut Kohl,” Washington, DC, 17 May 1990. in *Germany and Europe in Transition* by Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (Sipri Publication, 1991), p. 168
 - 26) “Seven Points on the unification of Germany. Statement by Chancellor Helmut Kohl during the Gorbachev–Kohl Press Conference,” Zheleznovodsk, USSR, 16 July, 1990. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (1991), p. 169.

- 27) 엄돈재, “2+4 회담은 어떻게 개최되었으며 무슨 성과가 있었는가?” *Daily NK*, 2014년 8월 17일.
- 28) 김영윤·양현모(2009), p. 84.
- 29) Philip Zelikow and Condoleezza Rice (1997), pp. 149–156.
- 30) 1990년 7월 17일 파리 회담에서 폴란드 외교장관 Krzysztof Skubiszewski의 발언, “Two-Plus-Four results,” Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.) (1991), pp. 172–173, 177.
- 31) 앙겔라 메르켈의 2007년 유럽의회 연설.

■ 참고문헌

- 김승조. 2004. “통일조약의 의의와 내용.” 『남북법제연구보고서』.
- 김영윤·양현모 편. 2009. 『독일, 통일에서 통합으로』. 서울: 통일부.
- 김진호. 2012a. “독일문제와 제2차 베를린 위기.” 『평화연구』. Vol. 20, No. 2.
- 김진호. 2014b. “독일문제와 제1차 베를린 위기: 미소의 독일정책과 통화개혁 (Währungsreform)을 중심으로.” 『역사교육』. No. 130.
- 김창준. 2010. “토마스 만과 독일문제.” 『독일어문학』. Vol. 18, No. 4.
- 박래식. 2005. “독일문제가 유럽통합에 미친 영향과 아시아의 공동협력체제에 주는 시사점.” 『동북아논총』. Vol. 10, No. 34.
- 안병익. 2015. “유럽통합에서의 독일 문제.” 『독일연구-역사·사회·문화』 No. 29.
- 엄돈재. 2014. “2+4 회담은 어떻게 개최되었으며 무슨 성과가 있었는가?” 8월 17일 *Daily NK*, <http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk03201&num=104351> (검색일: 2015.12.04).
- 홍기준. 2008. “테칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의.” 『한국과 국제정치』. Vol. 24, No. 4.
- “American military presence in Europe.” 1991. State of the Union Address by President George Bush, Washington, DC, 31 January 1990 in *Germany and Europe in Transition* by Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.). Sipri Publication.
- Asmus, Ronald D. 2002. *Opening NATO's Door*. New York: Columbia Univ. Press.

- Bertram, Christoph. 1990. "The German Question." *Foreign Affairs*. Spring.
- Billinger, Robert. 1991. *Metternich & German Question: States' Rights and Federal Duties, 1820-1834*. Newark: University of Delaware Press.
- Cox, Michael and Steven Hurst. 2002. "'His Finest Hour?' George Bush and the Diplomacy of German Unification." *Diplomacy & Statecraft*. Vol. 13, No. 4 (December).
- "George H. W. Bush: Foreign Affairs." <http://millercenter.org/president/biography/bush-foreign-affairs>(검색일: 2015.12.05).
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Potsdam Agreement. 1945. *The U.S., the Soviets and the British set policy on postwar Europe*. July 17-August 2.
- "Seven Points on the unification of Germany. Statement by Chancellor Helmut Kohl during the Gorbachev-Kohl Press Conference." 1991. Zheleznovodsk, USSR, 16 July, 1990. Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.). Sipri Publication.
- "Statement by President George Bush and Chancellor Helmut Kohl." 1991. Washington, DC, 17 May 1990. in *Germany and Europe in Transition* by Adam Daniel Rotfeld and Walther Stützle (eds.). Sipri Publication.
- Taylor, Frederick. 2007. *The Berlin Wall: A World Divided, 1961-1989*. Harper Perennial; Reprint edition.
- The Treaty on the Final Settlement With Respect to Germany* (Two Plus Four Agreement).
- U.S. Department of State Office of the Historian. "Milestones:1937-1945," <https://history.state.gov/milestones/1937-1945/potsdam-conf> (검색일: 2015.12.05).
- Zelikow, Philip and Condoleezza Rice. 1997. *Germany Unified and Europe Transformed - A Study in Statecraft*. Harvard Univ. Press.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상





한국 정치에서 대북관계는 이념적 성향을 가르는 유발성 이슈로 작용해왔다. 한편, 국제정치이론에서 여론의 선호가 대외정책의 결정과정에 미치는 영향은 이론적 논쟁거리가 되어왔다.

본 연구는 미국학계의 분류체계를 한국의 대북정책에 적용하였다. 미국학계에서는 미국의 대외정책을 안보정책과 경제정책 측면에서 개방적 선호와 폐쇄적 선호의 조합을 통해 여론의 선호를 4가지 유형으로 분류하였다. 이 글은 이를 적용하여 북한에 대한 경제 및 안보분야의 교류와 협력에 대하여 긍정적인 태도와 부정적인 태도에 따라 (1) 기능주의, (2) 햇볕정책, (3) 비핵화 우선, 그리고 (4) 북한붕괴지지의 4가지 유형으로 분류하였다. 본 연구는 서울대학교 통일평화연구원이 한국 궤멸에 의뢰하여 2007년부터 2014년까지 8년에 걸쳐 작성한 설문자료를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 경제와 안보분야에서 협력을 추구하는 기능주의가 44.47%로 다수를 차지했다. 한편, 북한의 군사적 도발이 심각해질수록 안보정책에서 협력을 얻어내고 경제정책에서 고립을 추구해야 한다는 비핵화 우선에 대한 선호가 증가하여 기능주의를 추월하는 현상도 나타났다.

장시간 여론자료를 분석한 결과 김대중 정부 시기에는 햇볕정책에 대한 지지가 85%에 도달했지만, 박근혜 정부에 와서는 비핵화 우선을 76% 이상 선호하는 것으로 나타났다. 이에 따라 본 연구는 여론의 선호가 정책에 영향을 미치는 것보다는 정권의 변화에 따라, 그리고 북한의 위협에 따라 여론의 선호가 변화한다는 결론에 도달하였다.



한국인의 대북정책에 대한 평가와 남남갈등의 가능성: 2007~2014

이 성 우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

1. 들어가는 말

- 인간의 정치적 행태를 연구하는 정치학에서 개인의 정치적 성향은 보수·진보·중도로 구분되며 정책결정, 정책효과, 정책선호에 의미 있는 변인으로 취급됨
 - 여론조사 과정에서 정치적 성향이나 이념적 선호는 인구통계의 하나로 다루어지기도 하지만 개인의 '정치적 선호'는 강력한 독립변수로 이용될 수 있으므로 대부분의 여론조사에 포함됨
 - 피설문자가 의도적으로 회피하려는 것을 방지하고 정확한 대답을 얻기 위해서 특정한 역사적 사건의 사회적 영향에 대한 긍정적·부정적 평가를 묻거나 특정 주변국에 대한 선호를 물어보는 방식으로 정치적인 진보와 보수를 평가
 - 한국 정치사회를 예로 든다면 현대사에서 4·19, 5·16, 5·18 사건에 대한 피설문자의 평가나 한국의 주변국인 미국과 중국 또는 미국과 북한의 조합에 대한 선호의 정도를 통해서 정치적 성향을 파악

- 문제는 정치적·이념적 성향을 판단할 때 일반적으로 모든 국가의 여론에 적용할 수 있는 일관된 기준이 없다는 것임
 - 정치적 선호와 이념적 정향에 따라서 좌와 우 그리고 진보와 보수로 구분을 시작한 서구정치에서 진보와 보수는 주로 경제적 영역에서 국가의 역할에 대한 의견에 따라서 결정
 - 이러한 구분 기준은 아시아 국가에서는 원칙으로 받아들여지지 않음. 태국에서는 국왕 및 왕정에 대한 태도에 따라서 레드 셔츠와 옐로우 셔츠로 진보와 보수를 구분하는 반면, 타이완에서는 중국으로부터의 독립에 대한 찬반을 기준으로 찬성을 진보 그리고 반대를 보수라고 규정
 - 한국의 경우 진보와 보수를 구분하는 데 있어 다양한 쟁점이 존재하고 이 쟁점들이 얽혀 복잡한 양상으로 존재하나, 궁극적으로 북한에 대한 태도에 따라서 진보와 보수로 구분됨. 6·25 전쟁에 대한 책임론 및 현재 남북관계에서 북한을 화해와 협력의 상대방으로 인식하는 경향이 높을수록 진보적 성향을 가지며 이와 반대로 위협과 대결의 대상으로 인식할수록 보수적 성향을 가지는 것으로 평가됨

- 한국 정치에서 북한과 통일이 차지하는 비중이 크다는 것은 재론의 여지가 없음
 - 서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 2014년까지 전 국민을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 남북한의 통일이 필요하다고 생각하는 응답자가 56%로 과반수를 초과함. 반면 중립적인 응답자는 22%, 필요하지 않다고 생각하는 부정적 응답자는 21%를 차지하여 통일에 대한 국민적 지지가 상당한 것으로 볼 수 있음
 - 북한과의 교류협력에 대한 여론은 북한에 대한 인도적 지원이 통일에 도움이 된다는 의견이 51%인 반면, 통일에 도움이 되지 않는다는 의견이 49%로 팽팽히 대립
 - 북한에 대한 여론의 인식과 그에 따른 대북정책은 ‘유발성 이슈(valence issue)’로서 이념적·정치적 대결의 상징으로 자리 잡게 되

었고, 정책결정자들이 여론의 추이에 민감하게 반응할 수밖에 없는 정책현안으로 부상

- 본 연구는 한국의 대외정책 및 안보정책에서 북한과 통일 문제가 차지하는 중요성을 고려하여 여론이 공유하는 평화통일에 대한 인식을 주요 연구대상으로 설정
 - 여론조사자료를 이용하여 여론의 성향을 유형화하고 각각의 유형화된 여론의 변화를 남북관계에 큰 영향을 미친 주요 사건들을 통해서 설명하고자 함

2. 기존 연구의 검토

- 외교정책 결정과정에서 여론의 인식과 평가가 가지는 중요성은 고전적인 논쟁거리이며, 민주주의적 의사결정(democratic control)이라는 주장과 대중에 대한 인기영합(populism)이라는 두 개의 시각이 대립
 - 전통적인 엘리트정치이론에 따르면, 여론은 단순한 정서(mood)의 반영이라는 점에서 정확한 정보에 기초하지 않기 때문에 일관성과 체계성이 부족하고 안정적이지 않다고 보는 시각이 존재(Lippmann 1949; Almond 1956; Cohen 1973)
 - 미국 인권 운동사를 보면 전후 미국 민주주의가 발달하는 과정에서 일반 대중의 여론이 국내정치에 대해 객관적인 상황을 인식하고 합리적이고 정확하게 대처하기 시작했다는 평가가 있음. 이에 따르면 민주주의의 발달이 여론의 역량을 확대하였고, 여론의 역할이 민주주의의 발전을 선도했다는 점에서 민주주의의 진전은 여론의 일관성과 체계성과 직접적인 관계가 있다고 파악할 수 있음
 - 민주주의의 지속적인 확대는 국내정치와 외교정책의 상관성이 일반화되는 계기가 되어 양면게임이론(two-level game theory), 관심전환이론(diversionary theory), 그리고 민주주의 평화이론(democratic

peace theory)과 같은 새로운 시각들이 등장

- 여론조사 자료를 이용한 경험적 연구에 따르면 외교정책에 대한 여론의 역할이 증가하고 있으며(Holsti 1992; 1996), 보다 구체적으로 여론은 이성적이며(Russet 1990; Page and Shapiro 1992), 안정적이고(Hurwitz and Peffley 1987), 체계적이며(Nincic 1997), 경우에 따라 정책결정에 영향력을 행사한다는(Weatherford 2006) 결과

○ 한국도 국제화 및 개방화에 따라서 국내정치의 이해관계와 외교정책이 상호 밀접한 영향을 줄 수 있고 이에 대한 여론의 민감한 대응 역시 증가하는 추세임

- 대북정책에서도 한국 정부가 화해협력에서 비핵화 우선으로 정책을 전환하는 과정에 국내정치적으로 다양한 이해집단의 평가가 엇갈리는 결과가 나타남
- 북한의 연이은 무력도발에 대한 5·24 조치로 금강산 관광이 중단되는 과정에서 북한으로 투입된 9억 달러의 관광수입이 북한의 대량살상무기 제조에 사용되었기 때문에 대북제재를 강화해야 한다는 보수적 주장은 비핵화 우선 정책을 지지
- 반면, 금강산 관광 통로에 있던 남쪽 접경지역 주민들은 화해협력정책으로 인한 지역경제의 활성화 등의 반사이익이 사라지게 되어 비핵화 우선 정책을 부정적으로 인식

○ 오늘날 민주화된 한국사회에서 통일정책에 대한 여론의 평가를 과학적으로 이해하려는 노력은 향후 대북정책 및 통일정책을 수립하고 추진하는 데 중요한 기준점이 됨

- 박선원(2002)은 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 맞서는 가운데 여론의 지지와 반대의 방향성이 여론조사를 주도한 기관에 따른 결과의 차별성 및 여론조사 표본 사이에 나타나는 차이에 의해서 결정되는 과정을 분석
- 이정희(2002)는 대북정책을 둘러싸고 남한 내 사회단체 간에 발생하

는 다양한 갈등의 원인을 추적하여 통일 관련 43개 단체의 대표자를 대상으로 25개의 설문 문항을 면접조사를 통해 수집한 자료를 분석함. 이 연구에서는 여론 주도층으로 볼 수 있는 대북정책 관련 사회단체 지도자들의 경우 이념적으로 보수적이라고 평가되는 자통협, 통일연대, 그리고 민족회의는 대북 강경 태도를 고수하는 반면, 진보적으로 평가되는 민화협은 대북 유화적 입장을 선호

- 김태현·남궁곤·양유석(2003)은 대북정책에 대한 여론 분석에서 한국인들이 북한에 대하여 ‘통일의 대상인 형제’이자 ‘대치하는 적’이라는 이중적 이미지를 가지고 있다고 전제하고 이를 각각 민족주의적 성향과 현실주의적 성향으로 나눈 뒤 이 두 가지 성향의 비중을 따라 현실주의자, 민족주의자, 보통사람, 냉소주의자로 구분

○ 이 연구들은 실증적 연구방법을 구체화하여 대북 및 통일정책에 대한 여론의 반응을 분석했다는 점에서 이론적으로 의미 있는 시도로 평가되지만 몇 가지 한계를 지님

- 첫째, 일반 대중과 시민단체의 대표에 대한 여론조사를 분석하여 대중과 엘리트의 의견 사이의 상관관계에 대한 논의는 시도되지 못했고, 여론의 선호가 정책결정에 반영되었는지에 대한 평가가 없다는 점에서 여전히 연구가 제한되어 있으며, 초기 단계에 머물러 있음
- 다른 한계는 여론조사의 결과에 영향을 미치는 변수에 대한 분석이 이념 성향과 성별, 연령, 교육수준, 지역과 같은 인구통계와의 상관성에 집중되어 있으며, 여론조사에 체계적이고 실증적인 분석이 필요하다는 점에서 새로운 변수와 새로운 방법론을 적용할 필요가 있음

3. 대북정책에 있어 여론성향에 대한 이론

- Wittkopf(1994)는 미국 대외정책에 대한 여론성향을 안보와 경제의 두 분야로 설정하고, 각각의 분야에서 미국의 국제적 활동 및 고립에 대한 선호를 결합하여 <표 1>과 같은 2×2의 분류체계를 작성

<표 1> 미국 대외정책에 대한 여론의 성향

		안보정책	
		국제	고립
경제정책	국제	국제주의 (internationalist)	강경주의 (hard-liner)
	고립	수용주의 (accommodationist)	고립주의 (isolationist)

- 이 분류체계에 따른 여론 성향은 안보와 경제 두 분야에서 국제적 성향을 가지는 ‘국제주의(internationalist),’ 두 분야에서 고립적 성향을 지지하는 ‘고립주의(isolationist),’ 경제에는 국제적 성향을 지지하지만 안보에는 고립적인 성향을 가지는 ‘강경주의(hard-liner),’ 그리고 안보에는 국제적이지만 경제에는 고립적 성향을 지지하는 ‘수용주의(accommodationist)’로 구분됨
- 여론 성향의 유형화는 각기 다른 선호를 가지는 여론집단의 특성을 분석함으로써 외교정책에 대한 선호가 체계성을 가질 수 있음을 증명한다는 점에서 이론적인 의미가 있음
- 본 연구는 Wittkopf(1990)의 이론을 활용하여, 북한과의 안보정책과 경제정책을 두 개의 기준으로 설정하고, 각각의 범주에서 교류와 협력을 선호하는 성향, 그리고 대립과 고립을 선호하는 성향을 결합하여 2×2의 분류체계를 작성
 - 북한에 대한 한국의 국내여론이 보여주는 선호에 대해서 국제주의,

- 고립주의, 수용주의, 강경주의의 틀을 적용하여 한국의 대북정책에 적절한 각각의 유형을 규정하고 이들이 가지는 특성을 논의
- 구체적으로 북한에 대한 인도적 지원을 포함하는 경제교류가 한반도의 통일을 달성하는 데 도움이 된다는 인식을 경제정책으로, 군사적 긴장해소를 위해 북한과의 협력이 통일을 달성하는 데 도움이 된다는 인식을 안보정책으로 설정
 - 각각의 설문에 있어 도움이 된다는 평가를 협력적 성향으로, 도움이 되지 않는다는 평가를 고립 또는 강경한 성향으로 설정하여, 국내여론의 성향을 네 가지 유형으로 분류
- 미국과 한국의 대외정책을 경제와 안보로 나누어 동일한 분류기준을 적용할 때 경제정책에 있어 협력과 고립은 별다른 의미 차이가 없다고 판단하여 협력적 성향은 북한에 대외적으로 교류와 협력을 추구하는 것을 의미하는 반면 고립적 성향은 교류와 협력에 반대하는 것을 의미
- 미국의 외교정책에서 국제주의는 군사적으로 신뢰하고 협력한다는 의미보다는 군사적 개입을 지지한다는 의미를 가지지만, 한국의 대북정책에서 협력적 태도는 북한을 신뢰할 수 있는 상대방으로 생각하는 것을 의미
 - 이에 반해 안보정책에 있어 강경정책을 선호하는 입장은 북한에 군사적 개입을 하지 않는다는 의미가 아니라 북한을 신뢰할 수 없는 위협한 적으로 인식하는 경향이 강하다는 것을 의미
 - Wittkopf(1990)의 모델을 한국에 적용하여 한국의 여론 성향에 대한 양질의 분석을 하기 위해서는 미국의 대외정책과 한국의 대북정책에서 안보 문제가 가지는 특수한 차이를 고려하여 <표 2>와 같은 새로운 분류 유형이 필요

〈표 2〉 한국 대북정책에 대한 여론의 성향

		안보정책	
		협력	대결
경제정책	협력	기능주의	햇볕정책
	고립	비핵화 우선	북한붕괴지지

- 기존 모델에서 ‘국제주의(internationalist)’는 안보 및 경제적으로 협력적 성향을 의미하는데, 한국의 사례에 적용할 경우 이는 국제정치이론에서 원론적으로 논의되어 온 ‘기능주의’를 의미
 - 북한과 경제적 측면에서 화해와 협력을 시작으로 안보측면에서도 한반도의 평화와 번영을 달성할 수 있다고 생각
 - 경제정책과 안보정책에서 전후 차이를 이론적으로 구분하는 것은 불가능함. 그러나 정치·군사적 접근방법보다 비정치적인 경제적·사회적·문화적·기술적·인도적 분야에서 협력을 지속함으로써 상호 신뢰를 형성하고 이를 바탕으로 평화와 협력을 달성할 수 있다는 인식을 가진다는 점에서 한반도의 통일과정을 기능주의 확산효과에 기초한 통합이론의 차원에서 이해하는 입장

- ‘수용주의(accommodationist)’는 경제정책에는 협력적 성향을 지지하지만, 안보정책에는 강경적인 성향
 - 북한 문제에 관하여 경제적으로 협력을 통해서 신뢰를 쌓아가는 노력이 필요하다고 인식하고 있지만, 안보 측면에서는 신뢰할 만한 상대방은 아니라고 인식하는 입장. 안보 문제에 관한 북한이 추구하는 비대칭 군비경쟁이라는 핵 개발이나 장사정포의 위협과 같은 현실적 위협상황의 긴급성에 대한 인식을 유보하고, 인도적 지원을 통해서 북한의 대결자세를 변화시키려는 시도라는 점에서 ‘햇볕정책’에 대한 지지라고 할 수 있음. 햇볕정책은 공식적인 명칭이 아니라 비유적으로 사용된 용어임. 북한에 대한 협력과 지원을 통해서 평화적인 통일

을 추구하는 정책으로 공식적으로는 ‘대북포용정책’ 또는 ‘화해협력 정책’. 1998년 출범한 김대중 정부에서부터 2008년 2월 24일까지 집권한 노무현 정부에 이르기까지 유지된 대북정책은 북한과의 경제협력과 인도적 지원을 핵심으로 하는 금강산 관광사업, 이산가족 상봉, 그리고 개성공단 조성과 같은 교류·협력 사업을 10년간 추진. 그러나 1999년 6월 15일과 2002년 6월 29일의 제1, 2차 연평해전과 같은 북한의 무력도발과 2006년 10월 9일 실시한 북한의 1차 핵실험을 막지 못함. 이에 따라 안보 측면에서 북한의 협력을 결국 얻어 내지 못했다는 평가를 받고 있음

○ ‘강경주의(hard-liner)’는 안보에는 적극적이지만 경제에는 고립적 성향을 지지한다는 점에서 북한 문제에 있어서 공격적인 성향을 지닌 입장으로 오해받을 수 있음

- 한국의 대북정책에 적용하면 북한에 대해서 군사적으로 협력을 수용 또는 요구하지만, 경제적으로는 교류협력과 인도적 지원에 대해 반대하는 입장. 따라서 북한이 안보 문제에 신뢰할만한 성의를 보여줘야 경제적 협력이 가능하다고 인식하는 ‘비핵화 우선’입장으로 볼 수 있음
- 이 시각은 앞에서 논의한 바와 같이 국민의 정부와 참여정부 10년간 북한과의 교류협력을 이룬바 북한에 대한 ‘무의미한 퍼주기’로 규정함. 또한, 인도적 지원이 북한 주민의 삶의 질을 개선하는 데 사용되지 않고 북한 당국이 군비확대에 사용하는 것을 방지하여 한국에 대한 군사도발로 이어졌다고 봄
- 이명박 정부가 출범하면서 북한에 대한 화해협력정책의 실패를 선언하고 이에 대한 대안으로 제시한 ‘비핵 개방 3000’에 나타난 바와 같이 이 성향은 북한에 대한 인도적 지원에 반대하고 안보 문제에 있어 북한의 성실한 태도 변화를 인도적 지원의 전제조건으로 주장
- 북한의 완전하고 확인 가능하며 돌이킬 수 없는 핵 포기의 선행을 요구하는 입장. 2010년 3월의 천안함 사건과 11월의 연평도 포격사건

에서 나타난 북한의 도발행동의 원인에 대해 국민의 정부와 참여정부 10년간 조건 없이 북한에 제공한 인도적 지원이 군사적 공격으로 돌아왔다고 주장

- 같은 맥락에서 이명박 정부 시기 대북압박정책을 의미하는 ‘비핵 개방 3000’은 경제적 압박을 통해서 군사적으로 남한을 위협하는 북한의 잘못된 버릇을 고치겠다는 자신감을 반영

○ 경제와 안보정책 모두에서 고립과 강경을 선호하는 ‘고립주의(isolationist)’는 한국이 북한과 경제 및 안보협력을 적극적으로 추진하지 않아도 궁극적으로 통일이 가능하다고 인식한다는 점에서 ‘북한붕괴지지’로 볼 수 있음

- 1990년대 중반 북한 내 최악의 식량난으로 30만여 명이 아사한 ‘고난의 행군’ 시기와 1994년 김일성이 사망하고 김정일로 정권이 교체되던 시기가 맞물리면서 북한이 경제난을 이기지 못하고 내부로부터 붕괴할 것이라는 예측이 제기
- 1994년 10월, 북미 제네바 합의 과정에 나타난 바와 같이 경수로 제공에 대해서 쉽게 합의하고 실제 이행을 제대로 하지 않은 것은 북한의 붕괴가 임박했다는 인식에 근거한 것으로 판단됨. 이러한 예측은 적중하지 않았지만 취약한 북한 정권이 곧 붕괴할 것이라는 기대가 최근 김정일에서 김정은으로의 정권 교체기에 다시 등장
- 2011년 김정일이 사망하고 20대 후반의 김정은이 정권을 승계하는 과정에서 어린 나이와 경험 부족으로 인한 내부권력의 장악 실패, 그리고 고난의 행군 시기와 비교해서 특별히 개선되지 않은 경제난과 식량 사정 등을 근거로 북한이 붕괴할 것이라는 논의
- 이 시각은 김일성-김정일-김정은으로 3대째 이어지는 북한의 세습 정권 자체가 정당성이 결여되어 있고, 부정부패가 만연하다고 판단. 더 나아가, 국가실패로 주민들에 대한 통제가 이완되고 있으며 정권 생존 차원에서 자본주의 시장경제의 변화를 방치하고 있다고 진단
- 북한 정권이 말기적 상황에 처해있기 때문에 구체적으로 정책적 시

도를 하지 않더라도 시간이 지나면 체제를 유지하지 못하고 붕괴할 것으로 봄. 그때 흡수통일을 추구하는 것이 적절하다고 판단하고, 북한에 대한 인도적 지원이나 군사적 협력을 유도하는 정책적 노력이 통일에 특별한 도움이 되지 않을 것으로 판단

4. 대북정책에 있어 여론의 분포에 대한 논의

가. 자료의 소개

- 본 연구는 통일과 대북정책에 대한 여론의 분포를 앞에서 제시한 4가지 분류체계에 따라 기능주의, 햇볕정책, 비핵화 우선, 그리고 북한붕괴지지로 분류하고 전체 조사 기간의 자료를 통합하여 여론의 분포를 분석
 - 서울대학교 통일평화연구원이 한국 갤럽에 의뢰하여 2007년부터 2014년까지 8년에 걸쳐 매년 지속적으로 전국 16개 시·도의 만 19세 이상 65세 미만의 성인 남녀 2,000여 명을 대상으로 여론조사 자료를 사용(박명규·김병로·송영훈·정은미·장용석 2013)
 - 분석에 사용된 여론조사 자료는 통계청이 제시하는 인구총조사에 따른 전국인구현황의 분포에 기초하여 표본을 선정하는 과정에 지역, 연령, 성별을 통제하였고, 여론조사 자료에 포함된 연도에 따라서 표본의 크기나 신뢰수준에 약간의 변화는 있을 수 있지만, 최대 표본오차는 95% 신뢰수준의 $\pm 2.8\%$ 이내

- 기존의 통일과 관련된 여론조사는 정부기관, 언론기관, 대학 내 연구소, 정부출연 연구기관 등 다양한 자료가 제시됐지만, 통일과 관련하여 여론의 변화를 일관된 분석의 틀을 적용하여 다년간 축적해온 사례는 최초
 - 기존의 통일 관련 여론조사에는 민주평화통일자문위원회의 『국민 통일 의식 여론조사 보고서』, 평화문제연구소의 『통일 의식 여론조사』,

KBS 남북협력기획단이 주관한 『국민 통일의식조사』, 중앙일보가 창간 45주년 기념으로 수행한 『중앙일보 창간 45주년 여론조사: 북한·통일』이 있음

나. 기술통계의 설명

- 통일정책에 대하여 여론의 유형별 분포는 <표 3>에 표시되어 있음
 - 국내여론에서는 북한과의 경제협력을 안보협력과 동시에 추구하는 것을 선호하는 이른바 ‘기능주의’가 45%를 차지하여 광범위한 지지가 나타나고 있음. 북한과의 경제협력과 안보협력을 동시에 추구한다는 점에서 국제주의적 성향과 개방적 성향을 대변하는 여론
 - 이 유형은 경제적 측면에서는 화해와 협력을 안보 측면에서도 한반도의 평화와 안정을 서로 연계하여 대화와 협력을 추구하는 것을 긍정적으로 평가함

<표 3> 2007~2014 통일정책에 있어 여론의 유형별 분포

		안보정책	
		협력	대결
경제정책	협력	4,269 (44.47%) 기능주의	698 (7.27%) 햇볕정책
	고립	3,401 (35.35%) 비핵화 우선	1,232 (12.83%) 북한붕괴지지

Pearson $\chi^2(1)=234.6428$ Pr = 0.000
 likelihood-ratio $\chi^2(1) = 236.5125$ Pr = 0.000
 Cramer's V=0.1563
 gamma=0.3780 ASE = 0.023
 Kendall's tau-b=0.1563 ASE = 0.010

- 기능주의적 접근과 반대의 입장을 취하는 것은 고립주의를 반영하는 북한붕괴지지
 - 북한에 대한 신뢰가 낮을수록 북한과의 협력에 대한 부정적 견해를

취하는 고립주의의 성향을 보이게 되는데 한반도관계의 특성상 대북 고립정책은 북한의 붕괴를 지지하는 정책선택호를 대변

- 이 입장은 남한이 북한과의 경제적 협력을 성실하게 수행하더라도 안보분야에서 북한의 성의 있는 자세를 유도하는 것은 사실상 불가능하다고 판단. 이처럼 경제협력, 상호교류, 인도적 지원에 대해서 부정적 견해를 유지하는 성향의 여론이 13%에 달한다는 것은 정책적 의미가 있음
- 비핵화 우선을 선호하는 여론이 북한에 대하여 조건부로 화해와 협력의 가능성이 있는 것으로 판단하는 것에 반해 북한붕괴를 선호하는 입장은 북한에 대한 근본적인 불신이 있음을 의미

○ 다음으로 흥미로운 결과는 비핵화 우선과 햇볕정책의 상반된 인식이 나타난다는 것

- 경제정책에서 북한과의 협력 대신 고립을 추구하더라도 안보분야에서는 북한의 협력을 얻어내야 한다는 강경주의 노선의 '비핵화 우선'이 35%로 두 번째로 높은 지지도를 나타냄
- 노무현 정부가 2008년 2월 24일까지 화해협력정책을 추진하였으나, 소기의 성과를 달성하지 못한 채 2008년 2월 25일부터 이명박 정부가 비핵 개방 3000으로 전환
- 이로 인해 많은 이들이 햇볕정책 즉, 북한에 대해 안보협력을 받아내지 못하더라도 경제협력을 추진하는 것에 대한 피로감이 축적되면서 북한에 대한 신뢰가 감소. 한반도의 평화와 안전을 위해서 신뢰할 만한 북한의 태도 변화가 선행되어야 한다고 보는 여론이 다수를 구성하게 됨

○ 이에 반해서 북한과의 안보협력이 달성되지 않는 경우에도 경제협력을 추진해야 한다는 햇볕정책을 선호하는 여론은 평균 7%로 가장 낮은 지지를 받고 있음

- 앞에서 설명한 비핵화 우선 여론과 상반되는 경향을 보여주는 햇볕

정책은 경제협력의 전제조건으로 한반도의 평화와 안정을 요구하지 않음. 오히려, 그와 반대로 한반도의 평화와 안정을 달성하기 위한 정책수단으로써 북한에 대한 경제협력과 인도적 지원을 활용하려는 것을 지지하는 경향

- 이처럼 비핵화 우선과 햇볕정책의 상반되는 결과는 김대중·노무현 정부 10년 동안 추진된 햇볕정책에 대한 부정적 평가에 기인
 - 2008년 기준으로 북한의 인구는 남한의 절반 수준인 2,330만 명이지만, 국내총생산(GDP)은 247억 달러로 남한의 2.7%이며, 그리고 1인당 국내총생산(per capita GDP)은 1,060달러로 남한의 5.6%에 불과함
 - 햇볕정책은 실패국가인 북한에 대한 경제적 지원을 통해 핵을 포기하고 개혁개방의 길로 나오게 하여 정상국가로 변화시키겠다는 정책목표를 추구했으나, 결과적으로 북한 주민들의 경제적 빈곤은 개선되지 않았고, 비핵화도 달성하지 못했다는 점에서 실패한 것으로 평가됨
 - 햇볕정책을 추진하는 과정에서 200여 회의 남북회담과 3조 원 이상의 대북지원에도 불구하고 북한은 2006년 7월 5일 미사일 발사실험, 2006년 10월 9일 1차 핵실험, 2009년 5월 25일 2차 핵실험, 그리고 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 감행
 - 북한의 도발 행위에 근거하여 비핵화 우선은 남한에서 제공한 경제 협력과 인도적 지원이 북한의 핵무기 개발에 사용되었다며 햇볕정책의 실패를 주장
- 주어진 안보정책과 경제정책에 대한 설명에 추가하여 여론성향을 변수로 한 이변량 분석을 통해 두 변수 사이의 상관관계에 대해서 통계적 검증을 실시
- 통계프로그램은 이변량 상관계수 프로시저는 Pearson 상관계수, Spearman의 Rho 및 Kendall의 타우-b를 계산하고 각 유의수준과 함께 출력하는데 본 연구에서 사용한 자료는 $\alpha=0.000$ 의 유의도 수준

에서 안보정책과 경제정책에 대한 여론 선호의 상관관계가 독립적인가를 검증

- 본 연구에서 귀무가설(null hypothesis)과 대안가설(alternative hypothesis)을 다음과 같이 표시
 - 귀무가설 H0: 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호는 독립적
 - 대안가설 H1: 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호는 종속적
 - 귀무가설은 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호의 차이는 의미가 없다는 것이며, 대안가설은 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호의 차이는 비율이 같지 않고 통계적인 의미가 있다는 것을 의미
 - 귀무가설 부정의 기준으로 계산된 χ^2 가 기준 χ^2 0.000, 1, 6.635보다 크면 부정하는데 본 분석에서 $df(\text{degree of freedom})=(2-1)(2-1)=1$ 임. 분석에서 계산된 χ^2 값 234.6이 기준값 6.635보다 크기 때문에 독립성의 귀무가설(H0)을 부정하고 대안가설(H1)을 수용하여 현재의 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호의 차이는 서로 독립적이지 않고 서로 영향을 받는 것으로 결론

다. 대북정책 관련 여론성향에 대한 변수

- 남북관계에서 경제협력의 추이는 대북지원과 경제교류의 현황을 통해서 유추
 - <표 4>에서 실제로 대북지원의 추이를 보면 2007년까지 3천억 원에서 4천억 원에 달하는 정부 및 민간 차원의 지원이 제공되다가 2008년부터 급격하게 감소¹⁾
 - 대북지원은 ‘비핵 개방 3000’으로 대북정책의 기초가 전환된 2008년 이후, 전년도에 25% 수준으로 급격하게 감소하는 경향을 보여주고

있음. 5·24 조치가 취해진 2010년 이후에도 화해협력정책의 마지막 해였던 2007년과 비교해 5% 수준으로 감소

- <표 4>에서 알 수 있듯이, 2000년부터 2010년까지 대북지원 누계 총액 2조 8,459억 원 중에서 식량이 차지하는 비중을 모두 합하면 8,728억 원으로 가장 큰 비중을 차지

〈표 4〉 대북지원 현황(2000~2014)

(단위: 억 원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
정부	무상	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23	133	141
	식량 차관	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-	-	-
민간	무상	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	118	51	54
총액		2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141	184	195

출처: 나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

- 한편, 비핵화 우선을 선호하는 입장에서는 인도적인 목적으로 이루어지는 지원일지라도 분배의 투명성이 확보되지 않는 상황에서 대규모의 지원은 원칙적으로 재검토해야 한다고 주장
- 이런 맥락에서 비핵 개방 3000은 무조건 대북지원을 거부하는 것이 아니라 인도적 목적으로 명백한 원칙에 따라서 시행²⁾
- 북한과의 협력에 있어 경제 및 안보분야의 의견 차이는 대북정책의 선호 문제이자 이념적으로 진보와 보수 또는 좌우를 분류하는 기준이 되는 정책의제로 자리 잡게 됨. 이후 남북한 교류협력에 대한 국내여론의 정책논쟁에 있어 북한의 대남 적대행위가 해소되지 않는 상태에서 남북경제협력을 지속하는 정책에 대한 여론의 지지가 낮음

〈표 5〉 남북교역 추이(2005~2014)

(단위: 천 달러)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
반입	340,279	519,542	765,345	932,250	934,251	1,043,928	913,663	1,073,952	615,243	1,206,202
반출	715,472	830,198	1,032,552	888,117	744,830	868,321	800,192	897,153	520,603	1,136,437
총액	1,055,751	1,349,740	1,797,897	1,820,366	1,679,082	1,912,249	1,713,855	1,971,105	1,135,846	2,342,639

출처: 나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

- 북한은 2013년 3월, 한미연합군사훈련에 대해 전례 없는 강한 비난과 함께 대남 강경조치의 일환으로 같은 해 4월 3일, 개성공단에 남측 인원의 통행제한 조치를 단행
 - 북한의 통행제한에 대해 한국 정부도 4월 26일 자로 남측 근로자 전원 귀환이라는 결정을 내림으로써 개성공단이 임시 폐쇄됨
 - 이후 6월 12일, 북한이 개성공단 재개를 위한 협의를 제의하여 8월 14일까지 7차에 걸친 실무회담을 통해 133일 만에 공단 정상화에 합의
 - 북한은 적어도 연간 9천만 달러에 달하는 공단 근로자들이 임금을 포기해야 했고, 남한은 기업의 철수에 따른 경제적·정치적인 손실을 감수해야 했음
 - 북한의 이러한 극단적인 행태는 자신이 원하는 것을 얻기 위해 막대한 골목으로 몰아가는 ‘벼랑 끝 전술(brinkmanship)’ 또는 ‘치킨게임(chicken game)’으로 국내 여론에 부정적인 대북인식을 고착시켜 왔음
 - 남북한 교역실적을 통관지역별로 나누어 보면 개성공단으로 연결하는 도라산 육로가 전체 교역의 99%를 차지하는 현실을 고려해야 함
 - <표 5>에서 보는 바와 같이 2013년 개성공단이 잠정적으로 폐쇄되어 5개월간 가동되지 못한 현실을 고려하면, 2012년 대비 약 40%가량 교역이 감소했지만 2014년에는 2013년 대비 100%, 그리고 중단되기 전인 2012년 대비 약 20%가 급성장
 - 남북한 경제교류 관련, 남한 내부의 여론은 북한이 남북한 교류협력

을 통해서 경제적 이익을 거두고 있지만, 한반도 군사적 긴장을 촉발하고 있다고 판단하고 있음. 한편, 더욱 보수적인 국내 여론은 북한이 경제협력으로 남한으로부터 벌어들이는 외화를 남한을 위협하는 핵 무기 개발은 물론, 재래식 무기의 현대화에 사용한다고 주장

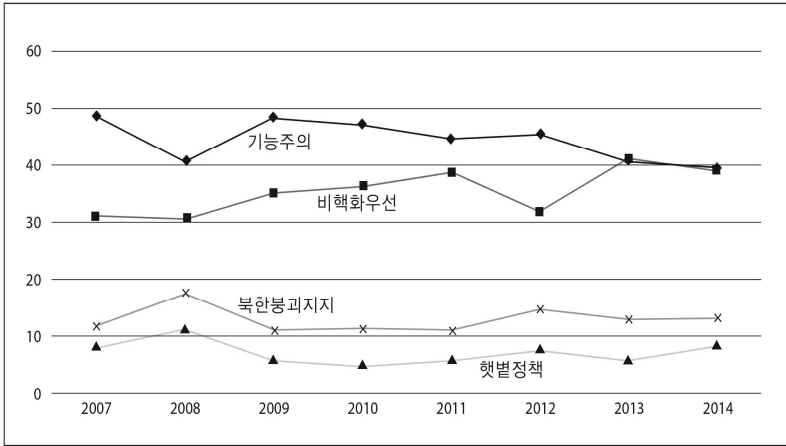
〈표 6〉 2007~2014 통일정책에 있어 연도별 여론의 유형분포

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
기능주의	588 (49.00%)	491 (40.65%)	580 (48.58%)	568 (47.67%)	536 (44.67%)	546 (45.50%)	485 (40.45%)	475 (47.96%)
비핵화 우선	371 (30.92%)	370 (30.63%)	419 (35.09%)	436 (36.33%)	462 (38.50%)	383 (31.92%)	492 (41.03%)	468 (39.03%)
햇볕정책	101 (8.42%)	134 (11.09%)	67 (5.61%)	60 (5.00%)	72 (6.00%)	95 (7.92%)	69 (5.75%)	100 (8.34%)
북한붕괴지지	140 (11.67%)	213 (17.63%)	128 (10.72%)	136 (11.33%)	130 (10.83%)	176 (14.67%)	153 (12.76%)	156 (13.01%)

- 경제분야와 안보분야에 있어서 남북한의 협력에 대한 여론의 변화에 영향을 미치는 요인에 대해서 논의
 - 2008년 2월, 이명박 정부가 출범하면서 여론의 분포에 나타난 가장 의미 있는 변화는 기능주의에 대한 여론의 감소와 함께 그만큼 북한 붕괴지지 및 햇볕정책에 대한 선호가 증가
 - 사실 한국 정부의 대북정책은 정권의 변화에도 불구하고 본질적인 변화는 없는 것으로 판단할 수 있음. 화해협력정책, 비핵 개방 3000, 그리고 한반도 신뢰프로세스 모두 ‘죄수의 딜레마 게임’에 기초해 있다는 점에서 기능주의를 원칙으로 설정하는 정책이기 때문임.
 - 이들 대북정책의 차이점은 김대중·노무현 정부의 햇볕정책은 ‘항상 협력(all cooperation)’의 전략이며, 이명박 정부의 비핵 개방 3000은 ‘Tit-for-Tat’ 전략의 원칙으로의 복귀를, 그리고 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 ‘Tit-for-n Tat’ 전략으로 수정한 것임(이성우 2013, 109-110)

- 이명박 정부의 출범과 함께 기존의 항상 협력이 적절하지 않다는 결론이 내려진 만큼 경제협력을 지지하는 의견이 감소하는 결과로 귀결
- 전체적인 추세를 보면, 비핵 개방 3000은 북한이 남한과 협력을 통해 경제적 이익을 편취하는 대신 안보분야에서는 화해협력정책을 통한 남한의 기대를 저버리는 군사도발이라는 배신으로 일관해왔기 때문에 시작
 - 이명박 정부는 ‘Tit-for-Tat’의 원칙론으로 돌아가는 전략을 선택하고 안보와 경제의 협력을 동시에 추구하는 기능주의에 대한 지지가 급감. 대신 군사분야에서 협력이 없더라도 경제협력을 강화해야 한다는 햇볕정책에 대한 지지와 군사와 경제분야 어디에서든 북한은 신뢰할 만한 협력의 동반자가 될 수 없다는 양극화된 여론의 분화가 본격화됨
 - 특이한 점은 2008년 이명박 정부의 비핵 개방 3000이 제시한 안보분야에서 남북한 협력정책의 목표가 비핵화를 향한 북한의 의미 있는 정책적 노력을 확인하는 것이었음에도 북한이 안보분야에서 성의 있는 협력을 먼저 보여줘야 경제협력에 대한 기존의 수준을 유지할 수 있다는 비핵화 우선 여론은 김대중·노무현 행정부 시기와 동일한 수준을 유지하고 있다는 주장
 - 따라서 국내에서 정권의 변화에 따라 화해협력정책에서 비핵 개방 3000으로 정책이 변화한 것이 비핵화에 대한 여론의 선호에 직접적인 변화를 가져오지 않은 대신, 경제협력에 대한 여론의 양극화를 유발하는 요인이 되었다고 볼 수 있음
 - 다시 말해, 국내에서 대북정책, 특히 남북경제협력에 대한 정책적 평가는 이념적인 선호의 성격이 강하기 때문에 폭발력이 강해 정부정책의 선회가 결국 여론의 양극화로 귀결됨

〈그림 1〉 2007~2014 대북정책에 있어 연도별 여론의 유형 분포



- 이명박 정부 출범 이후인 2008년 초, 북한은 조건 없는 경제적 지원을 원하였지만, 남한의 인도적 지원을 햇볕정책 당시 수준으로 획득하기가 어려워지자 북한은 군사적 긴장을 지속적으로 고조
 - <표 7>에 나타난 바와 같이 금강산에서 북한군 초병의 조준사격으로 한국 관광객인 민간인 여성이 사망하는 사고가 일어나자, 북한은 2009년에는 장거리 로켓 발사 실험과 연이은 2차 핵실험으로 한반도에서 남한에 대한 군사적 위협을 극단적 상황으로 몰아감. 북한의 대량살상무기 개발을 통한 위협의 증가로 경제적 협력을 중단하고 북한에 대한 비핵화를 우선 추구해야 한다는 여론의 선호가 유례없이 증가
 - 2011년까지 북한의 군사적 도발이 지속적으로 발생하면서, 비핵화를 추구하는 여론의 지지가 꾸준히 증가. 한편, 북한은 원하는 지원을 얻기 위해 강경한 이명박 정부를 상대로 치킨게임을 시작. 남한이 남북관계의 본질을 북한의 비핵화에 두고 있는 데 반해 북한은 남한의 비핵화 요구에 대해 비핵화 없는 경제지원을 요구하는 벼랑 끝 전술을 구사

- 남북관계의 핵심은 남한의 핵 없는 경제협력과 북한의 비핵화 없는 경제지원은 공존할 수 없는 대결이라는 치킨게임
 - 남북한이 대립하는 사안에 대해 상대방의 요청을 들어주면 상대방에 대해 손해를 보지만, 양쪽 모두 상대의 요구에 굴복하지 않겠다는 심리적 만족감 또는 청중비용을 고려하여 포기하지 않고 대결관계를 지속하면서 결국 파국으로 진행
 - 북한은 이러한 남한의 현실을 악용하여 긴장을 고조시켜 경제적 지원을 요구했고, 남한은 북한의 협박(blackmail)에 굴복할 수 없다는 여론의 지지가 확산되어 비핵화 우선 여론이 증가하는 결과가 나타남
 - 2009년 대청해전에서 북방한계선 침범으로 북한 경비정이 반파되고 인민군 병사 8명이 사망하는 피해가 있었음. 2010년에는 천안함 피격과 연평도 포격으로 아군의 피해와 민간이 사상자가 발생하면서 군사적 긴장이 고조됨. 이에 따라 경제협력과 안보협력을 병행하는 기능주의 접근에 대한 여론의 지지는 감소했지만, 경제협력 없이 비핵화를 달성해야 한다는 비핵화 우선을 선호하는 여론이 꾸준히 증가

- 한편, 햇볕정책과 북한붕괴에 대한 선호는 별다른 변화 없이 일정한 수준을 유지
 - 2011년 12월 17일, 북한의 최고지도자 김정일이 사망한 후에 비핵화 우선에 대한 기대가 증가하는 양상
 - 2012년 북한의 정치권력을 김정은이 후계자로서 승계하고, 북한은 두 차례에 걸쳐 로켓 발사 실험을 강행. 4월의 실험은 2분 15초 만에 추락하면서 실패해 의미가 크지 않지만, 대통령 선거를 일주일 앞둔 시점인 12월 12일의 실험은 성공한 것으로 평가됨. 이는 북한이 남한에 군사적 위협을 가한 것으로 남북한 모두에게 국내정치적 의미가 큰 사건

- 새롭게 출범한 김정은 정권은 체제의 안정을 국내외에 과시하기 위해 인공위성 발사를 활용하였고 남한 선거 정국에도 일정한 영향을 주려 시도

- 당시 박근혜 대통령 당선인이 취임하기 직전에 남북관계 개선을 위한 한반도 신뢰프로세스를 발표하면서 남북관계 개선에 대한 희망을 전달
 - 반면, 북한은 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 단행함으로써 한반도의 신뢰를 추구하려는 남한의 노력에 대해 군사적 위협으로 대응. 비교적 정권이 안정된 상태에서 새로운 정부가 출범하는 남한이 남북관계의 주도권을 확보하지 않게 하려는 의도로 북한이 핵실험이라는 극단적 조치를 취한 것으로 해석됨
 - 박근혜 정부에 들어와서는 북한의 군사도발에 의한 일방적인 긴장 고조 행위에 대해서 강경한 대응을 지지하는 방향으로 여론이 변화함. 2013년부터 경제협력을 하지 않더라도 안보협력을 달성해야 한다는 비핵화 우선에 대한 여론의 지지가 경제협력과 안보협력을 병행해야 한다는 기능주의에 대한 여론 지지를 추월하는 현상이 발생
 - 2014년에도 기능주의에 대한 지지는 유지되고 비핵화 우선에 대한 지지는 비약한 감소를 보였지만, 2007년의 경우와 비교하여 많게는 약 20%가량 우위를 점하던 기능주의에 대한 여론의 선호가 급감
- 김정은으로 정권 교체가 시작되는 2011년 이후로는 북한의 대남 군사도발이 재래식 군사도발에서 전략무기인 미사일 발사실험과 핵실험에 집중되면서 북한의 붕괴를 지지하는 여론이 지속적으로 상승
- 로켓 발사실험이 있었던 2012년에는 북한붕괴에 대한 지지가 상당히 증가했고, 이와 동시에 북한의 군사도발에도 불구하고 경제협력을 지속해야 한다는 햇볕정책 지지도 북한붕괴에 대한 지지와 동반상승
 - 앞에서 설명한 바와 같이 이는 대북정책이 가지는 이념적 선호로 인해 여론의 양분화가 진행된 것으로 볼 수 있지만, 2013년 박근혜 정권 출범 직전, 북한이 감행한 3차 핵실험으로 인해 햇볕정책에 대한 지지도가 소폭 감소하는 경향이 나타난 바도 있음
- 남북관계에 있어 군사 및 경제분야에서 반복적으로 발생하는 협력과 불

신은 남한 내의 국내여론의 변화에 중요한 변수로 판단할 수 있음

- 본 연구에서 새롭게 발견한 현상은 북한의 재래식 군사도발이 남한의 군인 또는 민간인의 인명에 대한 위해가 있는 경우에도 안보협력에 대한 요구를 유보하면서도 경제협력에 대하여 더 많은 지지를 요구한다는 것
- 그러나 북한의 핵과 미사일 같은 대량살상무기의 실험은 직접적인 도발이 아님에도 불구하고, 여론이 안보협력 없는 경제협력을 지양하고 안보협력에 대한 정책적 우선순위를 정부에 요구하는 요인으로 작용한다고 볼 수 있음

〈표 7〉 2006년 이후 북한 군사도발 현황

일자	분쟁명칭	분쟁내용
2006년 10월 15일	1차 핵실험	북한이 함경북도 풍계리 일대에서 리히터 규모 3.6의 지진파 감지로 핵실험을 한 것으로 판단 됨, 미국의 국제계좌 동결압박에 대한 역공의 협상카드로 보임
2008년 2월 25일	이명박 정권 출범	
2008년 7월 11일	박왕자 피격	북한 금강산관광지구에서 대한민국 국적 여성 관광객이 인민군의 총격을 받아 사망
2009년 4월 5일	로켓 발사 실험	북한이 장거리로켓 은하 2호에 인공위성 광명성 2호를 탑재하여 발사
2009년 5월 25일	2차 핵실험	북한이 풍계리 일대에서 지하 핵실험을 한 것으로 판단됨. 1차 핵실험에 비해 핵 실험 능력은 발전한 것으로 평가됨
2009년 11월 10일	대청해전	북 경비정이 서해 대청도 근처 북방한계선(NLL)을 침범해 남하하며 함포 50여 발을 발사하였고, 아군의 대응으로 해상에서 2분간 함포 등을 동원한 교전 발생
2010년 3월 26일	천안함 피격	백령도 서남방 2.5km 해상에서 1200톤급 아군 초계함 침몰로 승조원 104명 가운데 58명 구조, 46명 사망 및 실종
2010년 11월 23일	연평도 포격	북한군이 대연평도에 포격으로 아군 전사 2명 부상 16명, 민간인 2명 사망
2011년 12월 17일	김정일 사망	김정일 사망으로 김정은 정권 출범

일자	분쟁명칭	분쟁내용
2012년 4월 13일	로켓 발사 실험	평안북도 철산군 동창리 발사대에서 장거리 로켓 '은하 3호' 발사 실험, 2분 15여 초 만에 추락
2012년 12월 12일	로켓 발사 실험	평안북도 철산군 동창리 발사대에서 장거리 로켓 '은하 3호' 발사 성공
2013년 2월 12일	3차 핵실험	함경북도 길주군에서 지진 감지, 북한이 미국과 중국에 핵 실험을 통보한 사실 확인
2013년 2월 24일	박근혜 정권 출범	
2013년 4월 3일	개성공단 폐쇄	한미연합군사훈련에 대한 불만으로 개성공단 폐쇄위협 5개월 후 재개
2014년 3월 31일	해안포 도발	북한군 서해 NLL서 해안포 500여 발 발사. 해군 대응 사격

5. 결론: 대북정책과 여론에 대한 정책제언

- 국제정치학계에서 국내정치와 대외정책의 연계에 대한 연구 중에서도 외교정책과 여론의 상관관계는 고전적인 주제임. 특히, 민주주의가 진행되어 제도화가 안착될수록 여론은 외교정책에 의미 있는 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있음
 - 본 연구는 오늘날 민주화된 한국사회에서 특수한 외교정책의 하나인 대북정책에 대한 대중의 반응을 분석하여 여론의 체계성, 일관성, 그리고 영향력에 대해서 논의
 - 한편, 본 연구는 여론과 대북정책의 상호관계를 분석적으로 논의하고자 하였지만 주어진 자료의 한계로 인해 시계열분석이라는 과학적 방법을 적용하지 못했음

- 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 한국의 여론이 대북정책에 관한 이념적인 성향도 영향을 미치지만 파편적이지 않고, 체계적이고 일관성이 있으며, 정부정책에 대한 영향력도 있으며, 무엇보다 상황의 변화에 대하여 논리적으로 대응하는 것으로 판단

- 연구 기간인 2007년부터 2014년까지 햇볕정책에 대한 지지가 가장 낮게 나온다는 점에서 북한에 대한 조건 없는 지원은 여론의 지지를 받기 어려웠다고 판단
 - 노무현 정부까지의 화해협력정책이 이명박 정부에 들어서 군사적 신뢰가 수반되는 교류협력을 의미하는 비핵 개방 3000으로 전환되는 계기는 조건 없는 대북지원에 대한 여론의 부정적 평가와 관련이 있다고 볼 수 있음
- 대북지원에 대한 여론의 평가가 논리적이고 체계적이 아니라 정서적(mood)이라고 하더라도 지속적인 여론의 성향은 정부정책의 변화로 이어짐
- 리서치 앤 리서치가 실시한 “정부의 대북정책”³⁾이라는 여론조사는 내부적 일관성이 없으므로 여론의 변화를 정확하게 추적했다고 할 수는 없음. 그러나 여론조사 자료의 한계에도 불구하고, 단순히 결과만 비교하면 1998년 말에는 햇볕정책에 대한 지지가 57% 수준이었고 1999년에는 85%까지 상승
 - 이에 반해서 2013년 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스를 근간으로 하는 대북정책에 대하여 여론의 76%가 긍정적으로 평가⁴⁾
 - 이러한 변화를 고려하면 여론의 변화와 정책의 변화는 상호 영향력을 주고받는 것으로 결론 내릴 수 있음. 다만 여론의 변화가 정책의 변화를 유도했는지 정권의 변화가 여론의 선호를 변경했는지에 관한 상호관계의 방향에 관해서는 향후 연구가 필요
- 한국의 여론은 북한의 재래식 군사도발보다 대량살상무기의 실험에 대해 더욱 민감하게 반응함. 이는 여론이 느끼는 현실적 위협감을 반영한다는 점에서 논리적이며 대북 경제적 지원에 대한 이념적 양극화 성향은 여론의 일관성을 보여줌
- 보수적인 여론은 북한붕괴를 지지하는 방향으로 이동하는 데 반하여 진보적인 여론은 햇볕정책을 지지하는 방향으로 이동

- 북한의 협박과 벼랑 끝 전술에 대해서 여론은 북한이 원하는 경제적 지원 확대라는 방향으로 움직이지 않고, 군사적 협력을 얻어낼 것을 주문. 이러한 점에서 국내 여론은 체계적이며, 종합적으로 대북정책에 있어 북한의 도발, 남북한 정치권력의 교체와 같은 사건에 따라 변화가 일관성 있으면서도 지속적으로 나타남
- 본 연구는 대북정책에 대한 여론의 변화를 추적했다는 점에서 의미가 있음. 여론은 북한의 행위양식 변화에 따라 일정한 규칙성과 나름의 작동원리를 추론하는 인지학습이 가능했던 것으로 보임
- 따라서 남한에서 정권의 교체에 따른 대북정책의 변화를 확인하는 것도 중요하지만, 정권의 변화와 무관하게 국익을 확보하는 대북정책에 대한 여론의 합의를 도출하고 지지를 얻는 방안의 모색이 필요하다고 볼 수 있음. 또한, 통일정책과 대북정책은 이념적 성향에 따라서 정권교체에 따른 차별성을 홍보하는 접근보다는 일관성을 극대화하는 정책적 노력이 필요함

■ 주석

- 1) 이에 반해서 인도적 지원을 통한 햇볕정책의 유용성을 지지하는 측에서는 2010년에 북한이 수해로 심각한 피해상황이 알려지자 이명박 정권은 남북협력기금을 사용해 쌀 40만 톤과 비료 30만 톤을 북한에 지원하였지만, 이러한 지원이 북한의 대량살상무기에 이용되었다는 비판은 하지 않는다는 상반된 의견을 제시하기도 한다(임을출 2011, 17-18).
- 2) 통일부가 제시하는 대북 인도적 지원의 기준은 (1) 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업, (2) 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업, (3) 보건 위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업, (4) 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업, (5) 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업으로 규정하고 있다.
- 3) 리서치 앤 리서치가 1999년 2월 26~27일 이틀에 걸쳐 남한의 만 20세 이상의 성인 남녀 1,500명을 대상으로 실시한 조사로 오차 범위는 $\pm 2.5\%$ 라고 밝혔다.
- 4) 한겨레신문이 2013년 6월 23일 한국사회여론연구소에 의뢰하여 실시한 여론조사 결과.

■ 참고문헌

- 김윤형. 2013. “박근혜 정부 대북정책 잘한다 76%.” 『한겨레신문』. 6월 23일.
- 김태현·남궁곤·양유석. 2003. “외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례 연구.” 『한국정치학회보』. 제37권 3호.
- 박명규·김병로·송영훈·정은미·장용석. 2013. 『2013 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 박선원. 2002. “햇볕정책과 여론: 지속성과 변용의 관점에서 본 실증 분석.” 『한국과 국제정치』. 제18권 2호.
- 이성우. 2013. “통일의식에 영향을 미치는 통일여건의식의 상호관계.” 『통일과 평화』. 제5권 1호.
- . 2013. “한반도 신뢰프로세스의 본질, 현상, 그리고 전망: 게임이론을 통해 본 북한 핵문제.” 『국제지역연구』. 제17권 2호.
- 이정희. 2002. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제42권 4호.
- 임을출. 2011. “2000~2010년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가.” 『북한경제리뷰』.
- Almond, Gabriel A. 1956. “Public Opinion and National Security Policy.” *Public Opinion Quarterly*. Vol. 20, No. 2.
- Chittick, William O., Keith R. Billingsley, and Rick Travis. 1995. “A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Belief.” *International Studies Quarterly*. Vol. 39, No. 3.
- Cohen, B. 1973. *The Public Impact on Foreign Policy*. Boston, MA: Little, Brown.
- Hinckley, Ronald H. 1992. *People, Polls, and Policy-Makers: American Public Opinion and National Security*. New York, NY: Lexington Books.
- Holsti, Ole R. 1992. “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus.” *International Studies Quarterly*. Vol. 36, No. 4.
- . 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

- Hurwitz, Jon, and Mark Peffley. 1987. "How are Foreign Policy Attitudes Structured?: A Hierarchical Model." *American Political Science Review*. Vol. 81, No. 4.
- Knecht, T., and Weatherford M. S. 2006. "Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making." *International Studies Quarterly*. Vol. 50, No. 3.
- Lippmann, Walter. 1949. *Public Opinion*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Nincic, Miroslav. 1997. "Domestic Costs, the U.S. Public, and the Isolationist Calculus." *International Studies Quarterly*. Vol. 41, No. 4.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*. Vol. 42, No. 3.
- Russett, Bruce. 1990. *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wittkopf, Eugene R. 1990. *Face of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, NC: Duke University Press.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상





북한을 ‘극장국가’로 분석하는 등 소위 상징적 인지적 요소가 행위자의 선택에 미치는 영향을 중심으로 북한 정치에 접근하는 새로운 경향이 대두하고 있다. 필자는 최근 심리학 연구에서 밝혀진 인간의 다양한 인식 편향에 의거하여 북한 정치의 작동 메커니즘을 논의하고자 한다. 이는 북한 정치에 대해 개인 수준에서 설명하려는 노력의 일환이다. 심리적 요인은 정치경제적 요인과 중첩적으로 작동하여 북한의 공포정치와 지배의 안정성에 기여한다. 여기서는 정치경제적 설명 대신 심리적 요인에 대한 분석에 집중한다. 북한 정치에 대한 미시적 이해는 북한의 위협에 대한 한국의 대응을 보다 구체화할 수 있는 길을 제공한다. 이 글의 말미에서는 북한을 평화와 대화의 장으로 유도하기 위한 우리의 ‘비대칭전략’을 모색코자 한다.



북한 정치의 심리학적 고찰: 평화와 대화를 위한 비대칭전략에 대한 함의

한 병 진

계명대학교 부교수

1. 북한 국내정치에서 현상유지 편향의 심리학적 기초

○ 북한은 과연 위기인가?

- 전망이론(prospect theory)의 핵심 주장은 모든 사회적 현실에 대한 평가는 행위자의 기대수준에 달려 있다는 것임. 그 예로, 불행한 은메달 선수와 행복한 동메달 선수의 대비되는 모습을 들 수 있음
- “우리식 사회주의는 필승불패”라는 김정일의 문건이 북한 정권의 기대수준을 정확히 표현함. 김정은 정권의 목표는 경제발전이 아니라 정권 유지
- 손자가 말하는 선수자(善守者)의 전형적인 사례인 북한은 아래로부터, 위로부터, 외부로부터 수비능력이 아주 뛰어나. 김정은 정권은 자신의 목표를 달성하고 있음
- 북한이 손실의 영역(domain of loss)에 들어가 있다고 평가하는 빅터 차의 주장에 필자는 반대
- 정권유지라는 목표를 달성하고 있는 상황(domain of gain)에서 북한 정권은 위험을 감수하면서 국내 경제개혁을 추구할 필요를 느끼지 못함

2. ‘극장’은 과연 신념에 찬 엘리트를 만드는가?

- 북한 엘리트의 기회주의에 대한 심리학적 가설
 - 태도와 행위에 관한 사회심리학 연구에 따르면 북한 엘리트의 사상적 순수성은 거의 희박한 것으로 예상됨
 - 자기지각이론(self-perception theory)에 따르면, 일반적으로 외부적 유인이 강할 경우 내부적 정당화가 어려움. 지위와 특권이라는 외부적 유인이 과도한 경우 개인은 자신의 행위를 내면적 동기가 아니라 외부적 유인으로 치부하는 경향이 있음
 - 북한 엘리트가 신념에 찬 공산주의자와 다르다는 사실은 당 간부의 이권 다툼과 양봉음위(장성택의 죄목 중 하나)에서 간접적으로 확인할 수 있음. 누구의 소유인지가 애매모호한 국유재산을 둘러싼 ‘공유지의 비극’과 유사한 갈등 행태도 자주 보도됨
 - 과연 북한 엘리트는 현실을 부정할 수 있을 것인가. 현실을 부정하는 것에는 한계가 있음. 인간의 인식은 눈과 뇌의 공모가 작동하여 발생함. 뇌는 눈이 제공하는 정보 내에서 자신에게 유리하게 정보를 요리함. 뇌가 현실을 인식하는 방식은 변호사가 의뢰인을 변호하는 양식과 유사함. 자신에게 유리한 답을 미리 내려놓고 이를 뒷받침할 증거를 찾아 자신의 가설을 확인함. 뇌는 현실의 복잡성을 이용하여 자신에게 유리한 현실만을 선택적으로 취사선택함. 하지만 여전히 뇌의 농간은 눈이 반영하는 현실의 범위를 벗어나지 못함. 즉 우리는 사자를 개로 착각하지는 못함
 - 북한의 현실은 뇌의 농간을 벗어날 정도로 어려움. 주체적이라는 주장으로 북한을 미화하기에는 현실의 벽이 너무 높음

- 김정일의 공포정치가 충성심에 악영향을 미칠 가능성에 대한 심리학적 추측
 - 한번 공동체관계가 파괴되고 물질적인 이해가 지배적인 상태에서 다시 공동체적인 신념으로 돌아가기는 무척 어려움. 이는 한번 어긋난

연인관계가 다시 회복되기 어려운 것과 유사함

- 공동체적 사회관계는 즉각적인 보상이 아니라 상호신뢰에 기초한 인내와 손해를 전제함
- 강등과 복권이 반복될 경우, 두려움은 강화될 수 있으나 충성심은 사라질 가능성이 농후함

○ 북한에서 충성파는?

- 현실에 대한 극단적 정당화는 가능. 북한 주체사상의 핵심 내용은 극단적 주지주의와 정치주의임. 주체사상은 맑시즘의 경제결정론과 정반대로 의식성이 모든 걸 결정한다고 주장함. 소수의 충성파는 사회적 생명체론, 의미 있는 삶과 훌륭한 사회 등에 대한 개념을 주체사상에 의거하여 정의하고 이에 비추어 자신의 선택과 북한 사회를 평가
- 뇌의 공간을 극대화시켜 현실을 크게 왜곡할 수 있음. 현실은 왜곡의 대상이지 부정의 대상은 아님. 현실의 경계선에 있는 포토샵 처리된 모습은 자신을 설득시킬 수 있음
- 적당한 조작이 가능한 이유는 미, 의미 있는 삶, 훌륭한 사회 등 많은 사회적 개념들이 애매모호하기 때문임. 개념은 추상의 사다리과 다른 이미지이고, 오히려 비트겐슈타인의 가족 유사성(family resemblance)에 가까움. 예를 들어, 리더십이 좋은 이가 어떤 사람인지에 대해서는 어떤 정의를 취하는가에 따라 리더십의 정도에 대한 평가가 다름. 우리는 스스로에게 유리한 정의를 취하여 현실을 평가함. 현실의 애매모호성을 이용해 우리는 현실을 부정하는 대신 현실을 입맛에 맞게 요리함
- 주체사상의 교리 속에서 현실을 심각하게 왜곡한 소수의 충성파는 수령의 존엄과 위대성을 내면화할 가능성이 높음. 이들은 절대적으로 소수일 가능성이 높지만, 현재 북한 정치질서를 유지할 수 있을 만큼 충분한 수의 핵심 대중(critical mass)이라는 예상이 가능함. 이들은 반대세력의 출현을 막을 만큼 충분한 억지력을 보유하고 있음

3. 독재정치에서 엘리트의 피동성에 대한 심리학적 가설

- 북한 엘리트는 왜 독재자에 대항하지 않는가?: 심리학적 가설
 - 합리적 행위자 모델에서는 엘리트의 회의적 태도를 가정하는데, 현실 주의적 사고에 따라 독재자가 기회주의적으로 행동할 가능성을 걱정하고 이에 미리 대비하려는 엘리트의 선택을 의미함
 - 북한을 비롯하여 세계 곳곳의 독재정치에서 보여준 엘리트의 모습은 언젠가 사냥당할 운명이지만, 이를 알아채지 못하고 평화롭게 풀을 뜯어 먹는 가축의 모습. 이는 합리적 행위자 모델이 가정하는 엘리트의 모습과는 상당히 다른 모습임
 - 개인독재정권에서 엘리트의 심각한 피동성은 두 가지 요인으로 설명할 수 있음
 - 첫째, 경제학에서 가정하는 일정한 비율로 미래의 소득을 할인하는 지수적 할인(exponential discount)이 아니라 현재의 이익에 대비하여 미래의 소득을 크게 할인시켜 버리는 인간의 일반적 인식 태도를 가정할 경우, 현재에 안주하는 엘리트의 선택을 보다 잘 이해할 수 있음. 일반적으로, 현재 누리고 있는 커다란 직위와 특권을 지금 당장 잃을 걱정에서 미래의 불확실성에 적극적으로 대처하지 않음. 내일이 다시 오면 어제의 오늘과 똑같이 현재에 안주하는 선택을 함
 - 둘째, 유죄추정의 원칙 대신 무죄추정의 원칙에 따라 행동하는 경향이 있음. 사회적 현실은 많은 경우 애매모호함. 야구 등 스포츠에서는 유죄추정의 원칙에 따라 행동하는데, 투수의 공에 우리 팀 타자가 세계 맞았다면 실수 여부를 떠나 의도를 가지고 던진 것으로 추정함. 반면, 개인독재정권에서 엘리트는 독재자의 불확실한 의도를 유죄추정의 원칙이 아니라 무죄추정의 원칙으로 취급하는 경향이 있는 것으로 보임. 애매모호한 사회적 현실에서 어떠한 가설을 가지는가에 따라 이미 답은 정해지고, 인간 인식은 확증 편향(confirmatio bias)으로 인해 가설에 부합하는 증거를 찾고자 노

력함. 그리고 마침내 증거를 찾는 순간, 그 증거가 엄밀하지 않을 지라도 가설을 받아들임. 장성택이 김정은이 자신을 해치지 않을 것이라는 가설을 가지고 있었다면 그는 김정은의 고모부이기 때문에 이를 확증할 증거를 쉽게 찾을 수 있었을 것. 여기에서도 독재자가 자신을 좋아한다는 가설을 가지고 애매모호한 독재자의 말과 행동을 가설에 부합하는 쪽으로 해석하여 가설을 확증하고 안심하는 엘리트의 모습을 예상할 수 있음

○ 공개재판과 공개처형의 심리적 정치적 효과

- 정박효과(anchoring effect)와 세상은 정의롭다고(just-world hypothesis) 믿고 싶어 하는 소망. 정박효과로 인해 고문에 의한 자백을 다소나마 믿는 경향이 발생함. 세상은 정의롭다는 믿음은 피해자의 잘못이 있었기 때문에 피해를 받는다는 생각을 통해 자신의 통제 밖에 있는 불운, 즉 김정은의 변덕스러운 노여움과 같은 상황이 자신에게는 닥치지 않을 것이라는 심리적 위안을 확보하려는 것을 의미함. 공개재판은 그만한 잘못을 저질렀기 때문에 숙청을 당하는 것이라고 믿고 싶은 관찰자의 소망을 충족시키는 한편, 독재자의 폭력이 자신에게는 미치지 않을 것이라는 안심을 가져옴
- 공개재판과 공개처형의 핵심은 바로 공개성. 권력이 어디에 있는지에 대한 모두의 인식이 권력의 원천. 폭력적 권력 행사의 공개성은 권력의 소재에 대한 분명한 인식을 관찰자 모두에게 제공함
- 공개재판과 공개처형을 통해 이루어진 김정은의 절대성에 대한 공개적 인정과 인지는 관찰자의 절대 복종으로 이어짐

4. ‘극장국가’의 심리학

- 정치적 의례나 행사에 의거하여 권력을 과시하는 극장국가로 북한을 개념화한 극장국가론은 북한정권의 지배담론을 날카롭고 다차원적으

로 분석함. 그러나 극장국가론은 북한 주민 개개인의 사적 신념과 정치적 태도에 미칠 극장의 심리적 영향과 이의 집합적 결과를 충분히 논의하지 않고 있음

- 그럼에도 불구하고 극장국가 논자들은 “다양하고 두터운 상징적 행위”가 만들어 내는 상징권력이 북한 주민의 동의를 유발한다고 주장함. 과연 극장국가의 주된 효과는 동의인가?

○ 극장국가에서 행하는 무수한 집회는 무엇을 만드는가?

- 군중집회라는 상황 자체는 육체적 흥분과 감정의 전파를 발생시키고, 군중은 심적 흥분과 감정의 전염을 통해 일시적으로 통합을 달성할 수 있음. 그러나 군중심리는 지속적이지 않음
- 설득은 소규모 또래 집단의 지속적인 토론과 자발적 소집단 활동을 통해 달성됨. 북한의 경우, 경제적으로 어려운 상황에서 소규모 ‘사상 총화’ 활동은 크게 위축된 상태
- 동의와 설득이 이루어지기 위한 핵심 전제는 자발성이고, 비자발적 행동은 태도의 내면화로 이어지기 어려움. 그 이유는 외부의 강제력에 자신의 행위의 원인을 돌리기 때문임. 자발적 행동은 내면의 태도와 모순을 일으킬 경우 인지부조화를 일으켜 태도의 변화를 유발함. 혹은 내면의 가치가 불분명한 상태에서 자발적 행위는 행위에 일치하는 태도를 가지도록 유도함
- 극장의 지배적인 효과는 동의와 설득이 아니라 사회적 증거(social proof)와 다원적 무지(pluralistic ignorance)로, 여론에 대한 오해를 낳을 개연성이 높음. 오히려 동의를 아니라 동조(compliance)가 주된 효과일 가능성이 높음
- 북한이라는 ‘극장’에서 이루어지는 공개적 행위는 타인의 정치적 태도에 대한 오해를 낳는데, 여기에서 두 가지 메커니즘이 작동한다고 볼 수 있음
- 정박효과를 예상. 인식의 출발점이 인식의 마지막 결과에 큰 영향을 미침. 명명백백한 거짓말과 오리발이 효과를 가질 수 있는 이유. 북한

주민과 엘리트가 개인우상화를 공개적으로 표현하는 경우 이는 분명히 외부적 압력에 기인한 것임을 알지만 관찰자는 관찰대상자의 정치적 태도를 충분히 조정하지 못함. 관찰대상자가 공개적으로 표한 과장된 충성이라는 출발선으로부터 충분히 내려오지 못함. 관찰 대상자의 정치적 태도가 수령에게 우호적이라는 결론을 내림

- 근본 귀인 오류(fundamental attribution error)는 자신의 행위는 상황적 맥락에 의거하여 설명하나 다른 이의 행위에 대해서는 그의 내면적 태도로 원인을 돌리려는 경향을 의미함. 즉, 관찰 방향이 자신의 내면이 아니라 타인을 향하고 있는 상태에서 우리 모두가 겪는 인지적 비대칭성을 뜻함. 구체적으로, 강요로 인해 카스트로를 찬양하는 글을 썼음에도 불구하고, 글쓴이의 정치적 태도를 좌파적으로 인식하는 실험 결과를 사례로 들 수 있음. 이를 북한에 적용하면 숙청과 정치적 박해 등의 두려움으로 인해 자신의 선호를 거절되게 표현한다는 상황적 맥락을 충분히 고려하지 못하는 오류로, 집회에서 수령에 충성을 맹세한 자의 행위를 그의 내면적 기질과 태도로 인식하게 되는 것도 여기에 포함됨

○ 극장국가는 주민과 엘리트가 기존 공유지식, 즉 여론에서 벗어나지 못하도록 묶어두는 역할을 수행

- 공유지식이란 상호 인지되고 있다고 다수가 믿는 정보, 신념, 규범, 태도, 행위적 (無)의지 등을 의미함. 공유지식은 다수의 선택에 자신의 선택을 일치시키고자 하는 조정의 이해가 있는 상황에서 다수의 선택을 한쪽으로 인도함. 정박효과와 근본 귀인 오류는 다수의 생각에 대한 다수의 오해를 양산하여 특정 공유지식을 형성하고, 이는 심대한 정치적 파급효과를 지님
- 다수의 선택에 자신의 선택을 일치시키고자 하는 조정의 이해가 강한 독재정치의 신민들은 극장이 생산한 공유지식에 따라 자신의 선택을 결정함
- 극장국가 북한: 극장의 공연은 동의보다는 다수의 태도에 대한 다

수의 믿음을 형성함. 그리하여 개개인의 사적 선호의 변화를 유발하기보다는 다수의 태도에 대한 다수의 믿음에 영향을 줌. 극장이 유인하는 북한 주민과 엘리트의 선택은 동의보다는 동조와 묵종(acquiescence)에 가까움

- 예상 가능한 북한 주민의 오해: 북한 주민들 사이에 퍼져 있는 정권에 대한 불만 정도를 과소평가할 가능성
- 다수의 선택에 대한 다수의 기대가 변하지 않는 이상 수많은 이의 참여가 필요한 정치적 동요와 집단행동은 말할 것도 없고, 아주 낮은 수준의 정치적 공적 표현마저도 스스로 억지함
- 수십만 명이 군중집회 등에서 같은 내용을 반복해서 외치면서 다수의 사적 태도에 대해 다수가 오해함. 김정은 정권은 이러한 행위를 짧은 주기를 두고 지속함으로써 기존의 공유지식을 흔들림 없이 유지

○ 극장의 정치적 효과

- 개인독재권력의 근본은 모두가 수령의 절대적 지배를 받아들이고 있다고 모두가 믿는 상태이고, 권력의 원천은 조정
- 매일 반복 공연되는 다양한 집회와 문화행사는 수령의 절대적 존엄을 모두가 받아들이고 있거나, 최소한 다수가 굴종하고 있다고 모두 믿는 상태임을 널리 알림
- 이러한 인식이 퍼져있다고 믿는 상황에서 행위자의 합리적 선택은 복종임
- 극장은 개인독재를 지지하는 근본적 지배 장치
- 극장은 신념의 확산이 아니라 다수의 사적 태도와 괴리를 보이는 공유지식의 확산과 공고화를 통해 기존의 조정균형을 ‘철옹성’처럼 보위함

5. 정책제언

- 수령제에서 모든 변화는 김정은으로부터 비롯됨. 북한의 국내정책 변화를 위해서는 김정은의 기대심리와 시간지평을 변경하기 위한 노력이 필요
 - 개혁의 위험을 감수하기 위해서는 현실을 평가하는 개인의 준거점이 높아져야 함. 손익 평가는 행위자가 인식한 현실에서 행위자의 기대를 제한 결과이며, 기대가 높을 경우 현실에 대한 손익 평가가 부정적임
 - 혹은 김정은의 평가 방식이 바뀔 경우 상황 인식이 달라질 수 있음. 단기적 사고에서 벗어나 먼 미래를 상상할 경우 김정은의 불안감은 높아짐. 삼십 년 뒤에도 정권을 잡을 수 있을지를 상상할 경우, 현실에 대한 평가가 부정적으로 바뀔 수 있음
 - 따라서 김정은이 먼 미래를 상상하도록 유도하는 선전활동이 필요함

- 평화와 개혁으로 유도하는 비대칭전략의 핵심은 외부로부터 제공되는 공적 정보임
 - 한국 정부의 비대칭전략은 북한의 전통적 공유지식을 흔들 수 있는 심리적 내용과 전술임
 - 극장국가가 만들어 내는 상징권력에 대항할 수 있는 무기는 대안적 공적 정보임. 모두가 인지하고 있다고 믿을 수 있는 공적 정보를 제공하여 북한 엘리트와 주민이 겪고 있는 다원적 무지, 선호 위장, 조정의 딜레마를 완화할 수 있음
 - 북한 주민의 불만이 북한 정권을 압박할 수 있기 위해서는 다음 중 마지막 3단계의 인식이 필요함. 북한주민들은 주민들 사이에 정권에 대한 불만이 점증하고 있다는 사실을 인지하고 있겠지만 아직까지도 불만을 지닌 동료 주민의 수와 불만 정도를 과소평가할 가능성이 높음

1. 다수가 정권에 반대한다.
2. 다수가 정권에 반대한다는 사실을 다수가 알고 있다.
3. 다수가 정권에 반대하고 있다는 사실을 다수가 알고 있다는 사실을 다수가 안다.

- 세 번째 단계의 인식을 확보하기 위해 감시와 처벌의 위험을 피하면서 북한 주민 스스로 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있는 방식을 모색할 필요성이 있음. 북한 주민이 자신의 사적 태도와 의견을 안전하게 공개화할 수 있다면 극장국가의 효과성은 크게 약해질 수밖에 없음
- 소비자 스스로 상품을 알리는 광고의 다양한 기법을 창의적으로 적용하여 북한에서 사적 의견을 공개적으로 표현할 수 있는 기술을 개발

○ 엘리트의 기회주의를 조장하기 위한 공적 정보

- 구체적으로 엘리트의 부패 정도와 이들의 해외 도피자금 정도 등에 대한 믿을 만한 정보를 공개적으로 제공하는 것을 들 수 있음. 엘리트의 부패는 대부분 관찰이 어려움. 관찰 가능할 때만이 엘리트의 인식에 영향을 줄 수 있음. 대부분의 부패행위는 그 성격상 은밀하게 이루어지는데, 엘리트는 몇 가지 경로를 통해 이를 확인함. 첫째, 정권 스스로 이를 알리는 경우로 대표적으로 대대적인 반부패투쟁이 있음. 반부패투쟁이 용두사미로 끝날 경우에는 부패가 만연하다는 사실만 알리는 꼴이 됨. 이러한 오류를 범한 대표적인 경우가 소련의 고르바초프인데, 그의 우유부단한 반부패투쟁으로 말미암아 오히려 소련 엘리트는 부패행각에 경쟁적으로 뛰어들었음. 두 번째 예상 경로는 외부세력의 정보 유출로, 믿을 만한 외부세력이 북한 엘리트의 부패행위를 공개적으로 보고할 경우에 만연한 부패는 관찰 가능해짐
- 만약의 사태의 대비하여 재산을 은닉하는 엘리트의 기회주의는 이중

적 효과를 지님. 첫째, 기회주의적으로 살 길을 마련한 북한 엘리트는 국가 이외의 대안을 가지는데, 이는 북한 엘리트가 김정은 정권에 절대적으로 충성할 필요성을 약화시킴. 둘째, 엘리트의 기회주의는 다수 엘리트의 정치적 태도에 대한 엘리트의 믿음, 즉 엘리트의 공유지식에 영향을 줌. 엘리트는 광범위한 기회주의를 묵도함으로써 다수 엘리트가 북한 정권의 미래에 헌신하지 않고 있다고 인식하게 됨

- 김정은과 다수 엘리트를 분리시킬 수 있는 대북압박이 필요
 - 엘리트가 김정은과 한 배를 탄 공동운명체라는 인식을 차단해야 함
 - 외부세력이 엘리트를 고립시킬 경우, 국가를 지키기 위한 엘리트의 협력의 이해는 더욱 강해짐. 독재정권의 유지를 제외하고 다른 대안이 없다면 엘리트는 필사적으로 정권을 사수하려 함. 이는 정권의 내구성을 강화시킴
 - 적당히 놓아주어 적을 잡는 삼십육계의 욕금고종(欲擒故縱) 전략이 필요함

■ 참고문헌

- 권현익·정병호. 2013. 『극장국가: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』. 서울: 창비.
 로버트 치알디니. 이현우 역. 2002. 『설득의 심리학』. 서울: 21세기북스.
 한병진. 2015. “개인독재의 가설.” 『대한정치학회보』. 제23집 2호.

Berger, Jonah. 2013. *Contagious: Why Things Catch on*. New York: Simon & Schuster.

Cha, Victor D. and David Kang. 2003. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press.

Chwe, Michael Suk-Young. 2001. *Rational Ritual: Culture, Coordination, and Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press.

Clark, Margaret S. and Judson Mills. 1979. “Interpersonal Attraction in

- Exchange and Communal Relationships.” *Journal of Personality and Social Psychology*. Vol. 37.
- Elster, Jon. 2007. *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Science*. New York: Cambridge University Press.
- Fiske, Susan and Shelley E. Talyor. 2013. *Social Cognition: From Brains to Culture*. New York: Sage.
- Geertz, Clifford. 1980. *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- Hume, David. 1748. “Of the First Principles of Government.” in *Essays, Moral and Political*. London: Cadell.
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kunda, Ziva. 1999. *Social Cognition: Making Sense of People*. Cambridge: MIT Press.
- Myers, David G. 2010. *Social Psychology*. New York: McGraw-Hill.
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shermer, Michael. 2012. *The Believing Brain: From Ghosts and Gods to Politics and Conspiracies: How We Construct Beliefs and Reinforce Them as Truths*. New York: St. Martin’s Griffin.
- Shirkey, Clay. 2008. *Here Comes Everybody: The Power of Organizing without Organizations*. New York: Penguin Press.
- Thaler, Richard H. 2015. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. New York: W.W. Norton & Company.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

3부

새로운 이슈, 새로운 외교





중동 테러리즘 확산과 우리의 대응방향

홍준범

전 주미공사

1. 문제의 제기

○ 이슬람국가(IS) 탄생

- 2014년 6월 이슬람 극단주의 단체는 이라크와 시리아 영토의 1/3을 무력으로 점령하고, IS를 선포함. IS는 칼리파 체제이고, 1400년 전 무함마드의 이슬람 신정국가로의 복귀를 지향함
- IS의 인구는 800만 명이며, 그 중에서 4만 명은 무장 전사(Jihadist)이고, SNS를 통해 전 세계로부터 전사를 충원하고 있음
- IS는 1,700명의 정부군을 압매장하고, 600명의 민간인 총살, 7명의 서방 인질을 참수하는 등의 만행을 저지르고 있고, 요르단 조종사를 산채로 화형하는 동영상도 SNS에 유포하여 전 세계를 경악시켰음
- 알카에다 조직은 충성을 맹세하면서 아라비아반도, 북아프리카 및 서방으로 세력을 확산 중임. 또한 민간인 대상으로 테러를 확대하여 민항기 공중폭파, 프랑스 공공장소 자폭테러를 감행함
- 미국과 러시아의 이해상충으로 인하여 IS 퇴치와 관련된 국제공조에 균열이 생겨 공습에 차질이 빚어짐. 한국을 포함한 테러 대상국 62개 서방국가 명단을 발표함으로써 테러의 지속적인 확대를 경고하고 있음

○ 한국의 대테러 입장

- 한국 대테러 입장의 문제점은 테러에 대한 선제 대응이 불가능하여 테러 발생 시 사후처리에만 급급한 미봉책으로 대응함
- 대테러 통합센터의 부재와 대테러 법령 미정비로 인하여 1982년 제정된 대통령훈령 제47호에 따라 부처 간 급조된 국가테러대책회의 운영은 테러대응에 대한 효율성이 높지 않음
- 현행법상의 법령 미비로 국내 테러범에 대한 감청과 추적 및 체포가 불가능함. 또한 선진국 테러정보협의체(부다페스트 협약)에 가입되어 있지 않아 테러 정보의 공유가 불가능함

2. 중동 테러리즘의 태생적 배경

- 90~95%가 사막인 중동은 오아시스를 차지하면 생의 세계, 사막으로 내몰리면 사의 세계를 접해야 하는 절박한 생(生)과 사의 교차점을 지닌 열악한 자연환경임
- BC 6세기 모세 율법의 유대교, AD 원년 예수의 기독교, 622년 무함마드의 이슬람교 등 3대 종교의 불편한 동거로 인하여 세계 3대 유일신 종교의 대치점이라 할 수 있음
- 유대민족, 페르시아민족, 아랍민족, 터키민족인 4대 민족의 정복지역으로서 공존이 불가하고, 왕정, 공화정, 신정(神政)의 3대 정치 체제가 패권을 이루고 있음. 또한 2대 고대문명(메소포타미아, 나일)의 발상지와 석유자원지로서 서구열강이 각축을 벌이고 있음

3. 고대와 중세 테러리즘(인류 기원~1500년)

- 고대와 중세의 테러리즘은 유대교, 기독교, 이슬람교 간 종교적 대치가 원인임
- 인류최초의 테러는 창세기 4장에 나오는 아담의 자손인 카인과 아벨간에 카인이 동생 아벨을 살인한 것으로 볼 수 있음. 또한 최초의 자살테러는 삼손과 블레셋 여인 데릴라의 이야기로 삼손이 신전 기둥을 뽑아 붕괴시킴으로써 블라셋 지도자들을 몰살시킨 것으로 봄
- 로마가 중동을 지배하면서부터 공개처형 제도인 십자가형을 도입했고, 예수의 십자가형도 시대상황이 반영이 된 것임
- BC 66경에 팔레스타인 테러 단체인 시카리(단검)는 로마의 지도층을 공격했는데, 이를 최초의 테러 조직으로 볼 수 있음
- 1095년 1차 십자군 원정 당시 중동의 무슬림은 대량 학살됨
- 이슬람 시아파의 암살단 아사신(Assasin)이 등장하여 십자군과 수니파의 지도자를 암살함. 이들은 1019년부터 1256년 이란 산악요새에서 마약의 일종인 해시시에 중독되어 살해·자살 공격을 감행하였고, 죽음 뒤에 천국을 보장한다는 신앙 하에 감행되는 ‘알라후 아크바르’ 성전은 현 알카에다, IS에 전수됨

4. 현대 중동 테러리즘(1900년~1980년대)

- 이스라엘과 팔레스타인 간의 종교, 민족, 영토적 충돌은 현대 중동테러리즘의 특징임

- 1948년 5월 15일, 이스라엘의 건국은 중동분쟁의 핵이 되었는데. 이후 이스라엘·아랍 간 4차례 중동전이 발생함
 - 이스라엘 건국 이전, 팔레스타인 땅에서 하가나(Hagana)와 이르군(Irgun)에 의해 아랍인 들이 추방 테러를 당했고, 이는 제2의 나치학살을 연상시킴. 이후 이스라엘 국가건설을 위한 사전 정지작업이 이루어졌으며. 아랍인 100만 명이 긴급하게 주변국으로 이주·피난을 하였고, 유대인의 수는 60만 명이 증가함
 - 이스라엘 건국 이후, PLO, ANO, PFLP, Hamas 등 팔레스타인 테러조직이 난립하면서 이스라엘에 대한 표적 테러가 발생하였고, 폭탄벨트 및 자살 폭탄 테러가 일상화됨
- 1994년부터 2004년까지 274건의 이슬람 자살테러가 발생하였고, 이 자살테러로 인하여 6,134명이 사망하고, 1만 9,529명이 부상 당함
- 팔레스타인의 대(對)이스라엘 투쟁전략은 전쟁, 테러, 자살테러, 인티파다(봉기)순으로 수정됨

5. 뉴테러리즘 도래(1990년~)

- 알카에다와 IS의 공통점
 - 두 조직은 공히 이슬람 수니파의 근본주의를 표방하고, 이슬람 극단주의의 단일 집단이 전세계 테러천하를 평정하는 것을 추구함. 하지만 이로 인해 이슬람과 기독교 문명이 충돌함
 - 비대칭적 전술과 세포조직들을 기반으로 외로운 늑대 모델의 네트워크를 구축함. 또한 소프트타겟(soft target)에 대한 무차별적 공격과 고성능 무기 기술사용을 활동 방식으로 채택함
 - SNS와 스마트폰을 통해 지령, 훈련, 대원모집 등을 수행하는 IT 세대

가 주를 이루며, 테러집단들은 알카에다 아라비아반도지부(AQAP), 이슬람 마그레브지부(AQIM) 등 프랜차이즈화되는 경향을 보임. 그리고 세포 조직과 외로운 늑대의 모델로 서방에 침투하여 자살폭탄 테러를 감행함

○ 알카에다 시대

- 빈 라덴의 단일 지도체제로서 1988년 9월에 결성되어 2014년까지 IS에 충성을 맹세함. 영토는 보유하지 않고, 조직의 상하구조는 없음. “이슬람 혁명주의자들의 느슨한 네트워크”로 지하드 운동을 세계적으로 확대함
- 아프간, 코소보 등에서 훈련된 국제적 지하디스트(Jihadist)들이 주축이고, 성전(Jihad)을 통한 전 세계 무슬림 통합이 목표이며, 이슬람 신정국가를 궁극적으로 건설하고자 함
- 1991년 미국의 주도로 34개국 68만 명의 다국적군이 이라크를 침공한 것이 결정적인 계기가 되어 반미의 성향을 갖게 되었고, 테러 대상은 미국 등 서방 기독교 문명으로 고정
- 2001년 9월 뉴욕 항공기 WTC 자폭, 2004년 3월 마드리드 열차 폭발, 2005년 7월 런던 지하철 폭파, 2015년 1월 파리 샤를리 엠포 총기 난사 등이 대표적 테러임

○ IS 시대

- 2014년 6월 30일, 이라크에서 아부 바크르 알 바그다디가 IS 설립을 공표함. 모태는 알카에다 추종의 유일신과 성전(JTJ)이고, 후세인 추종 퇴역군인들이 대거 합류함. 그리고 아랍의 봄의 여파와 이라크와 시리아 정정(政情) 불안으로 인해 독자적 영역 구축이 가능하게 됨
- 모술 등 이라크 7개 도시와 라카 등 시리아 9개 주를 장악하고 유전과 은행을 점유함. 수니파 극단주의 탁피리즘을 추종하며, 초월적인 종교 신념으로 스스로를 망상적으로 인식하여 사이코패스적인 행태를 표출하는 극도로 잔인한 통치수단을 이용함

- 지금은 모술 중앙은행에 4억 2,900만 불과 일일 160만 불(18억 원)의 원유 판매를 통하여 조달함
- 외국인 전사는 1만 2,000여 명이고, 이 중 미국, 영국, 프랑스 등 서방인 500여 명이 가담
- 미국이 지상군 투입에 적극적이지 않고, 러시아와의 이견으로 인해 국제사회가 IS를 퇴치하는데 한계가 있고, IS대원의 계속된 충원으로 인한 비용부담은 지속적으로 증가함. 2014년 8월부터 2015년 3월 까지 총 2,893회 공습으로 인해 18억 3천만 불(2조 506억 원), 1일 평균 85만 불(9억 5,200만 원)의 비용이 발생함

6. 한국의 대테러 입장

○ 한국인의 피해 사례

- 2004년 5월, 이라크 유일신과 성전(JTJ)으로 인해, 한국인 회사원 김 선일이 살해됨
- 2007년 7월, 아프간 탈레반 한국인 선교 봉사단을 납치하여 2명 살해하고 21명을 석방함
- 2014년 2월, 이집트 ABM단체는 한국인 순례단 버스에 자폭테러를 감행하여 3명이 사망함
- 2015년 1월, 한국인 젊은이(18세)가 IS에 가입
- 2015년 4월, IS 대원이 주리비아 한국대사관에 총격하여 현지 경찰 2명이 사망함
- 2015년 11월, 국내에서 이슬람 지하드에 가담한 인도네시아 근로자 3명을 체포하여 추방함

○ 한국의 고려사항

- 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법, 국가 사이버 테러방지법,

국가 대테러 활동과 피해 보전 기본법 등 관련 대테러법이 현재 국회에 15년째 계류 중이고, 여야 간 정쟁(政爭)의 희생물로 사장됨

- 한국인이 그간 수차례 이슬람 테러 피해를 당했고, 우리 국민이 IS에 직접 가담한 바 있고, IS가 한국을 테러 대상국에 포함시킨데 이어 국내에서도 지하드 활동을 하는 외국인이 체포된 만큼 우리나라도 국제 테러에서 예외가 아니므로 국제 테러 대비책 강구가 긴요함

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)



2015년 5월 이래로 세계 언론은 유럽의 난민 문제를 종전보다 더 집중적으로 다루기 시작했다. 유럽연합(EU)의 난민 수용 문제는 난민의 규모와 예상되는 사회 정치적 여파 그리고 재정적 부담을 감안하면 단기적 대응뿐만 아니라 장기적 측면에서 다각적으로 다뤄져야 한다는 점에서 큰 도전이 아닐 수 없다.

실제로 독일, 스웨덴과 같은 EU 회원국은 난민 문제를 긴급 사안으로 다루고 있는 반면 폴란드, 체코, 슬로바키아 그리고 헝가리와 같은 구(舊) 사회주의 체제에서 벗어난지 얼마 안 된 회원국들은 미온적이고 수동적인 입장을 보이고 있다. 해당 국가들은 사회주의의 배급 제도로 인하여 다른 동족을 돌 본 경험이 없었기 때문에 이러한 태도를 보인다고 할 수 있다. 따라서 해당 국가들의 난민 수용 여부는 단순히 재정적인 문제로만 볼 것이 아니라 사회 전통의 문제로 볼 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 동구국가는 자선에 대하여 자발성이 부족한 문화를 가지고 있기 때문이다.

유럽 난민 사태는 EU의 28개 회원국 중 독일, 스웨덴과 같은 10여 개 회원국만 참여하고 있을 뿐 그 외 절반 이상의 회원국은 미온적이거나 부정적인 태도를 보이고 있다. 명목상의 공동 난민 정책은 있지만, 그간 유럽 통합의 원동력이었던 연대감을 모든 회원국에 강요할 수는 없다. 특히 무슬림 난민을 받아들이는 문제는 회원국의 문화와 관례에 비추어 EU를 둘로 나누고 있는 것이 현실이다. 이 뿐만 아니라 난민 유입에 따른 사회적 통합 문제와 갈등으로 인하여 2018년에 치러질 총선에서는 극우정당의 득세가 예상된다.

2015년 11월 26일 발생한 파리 테러와 2016년 3월 24일 브뤼셀 공항과 지하철 테러로 인하여 난민 수용에 대한 유럽인 대다수의 태도는 더 이상 동정적이지 않으며, 더욱 부정적인 입장으로 선화하고 있다. 그런 맥락에서 EU의 난민 수용에 대한 입장 또한 경색 국면으로 변하고 있다.

결론적으로 유럽 난민 사태는 EU 회원국 간의 수렴점 보다는 상치점을 촉발하는 사건으로 볼 수 있고, 극우 정당 의석수의 확대에 의한 발언권 확대에 이어져 정치·사회·경제 및 안보 문제를 포함하여 총체적인 EU의 운영에 부정적인 영향을 남기게 될 것으로 전망된다.



유럽난민과 테러문제, 그리고 국내정치적 위기

조 명 진

유럽연합 집행이사회 안보자문역

1. 서론

- 2015년 5월 이래로 세계 언론은 유럽의 난민¹⁾ 문제를 좀 더 집중적으로 다루기 시작했지만, 유럽연합(EU)의 난민 수용 문제는 난민의 규모와 예상되는 사회·정치적 여파와 재정적 부담을 감안해야 함. 따라서 단기적 대응뿐만 아니라 장기적 측면에서 다각적으로 다뤄져야 한다는 점에서 큰 도전임

2. 문제 제기

- 본 연구는 유럽 난민 사태의 본질을 이해하고 추이를 파악하기 위해 다음의 3가지 질문에 대한 답을 찾는 방식을 취함
 - 첫째, EU가 추진하고 있는 공동 농업 정책(Common Agricultural Policy), 공동 어업 정책(Common Fishery Policy), 그리고 공동 안보 방위 정책(Common Security and Defence Policy)과 같은 많은 공동 정책 측면에서 과연 유럽 공동 난민 정책이란 것이 존재하는가?

- 둘째, 추이에 대한 답을 찾는 측면에서 왜 난민 사태라는 의제가 EU 회원국을 갈라놓고 있는가?
- 셋째, 전망의 측면에서 유럽 차원의 난민 사태 문제해결 과정은 EU 국가 간의 수렴점을 찾을 것인가 아니면 상치점을 보일 것인가?

3. 본론

가. 공동 난민 정책 존재 여부

- EU에 공동 난민 정책이 존재하는가에 대한 답변으로 유럽 집행이사회는 난민에 대한 사안은 모든 EU 회원국에 해당되는 문제라고 명확히 밝히며, 단일의 대응을 취할 것을 다음과 같이 명시함

It is clear that no EU country can or should be left alone to address huge migratory pressures. The European Commission's agenda on migration sets out a European response, combining internal and external policies, making best use of EU agencies and tools, and involving all actors.²⁾

- 영문법적으로 부정관사 a는 하나 또는 같다는 뜻이 있음. 이 점에서 EU는 난민 사태에 대해서 단일 또는 공동 대응책을 문서상으로나마 천명하고 있음을 확인할 수 있음

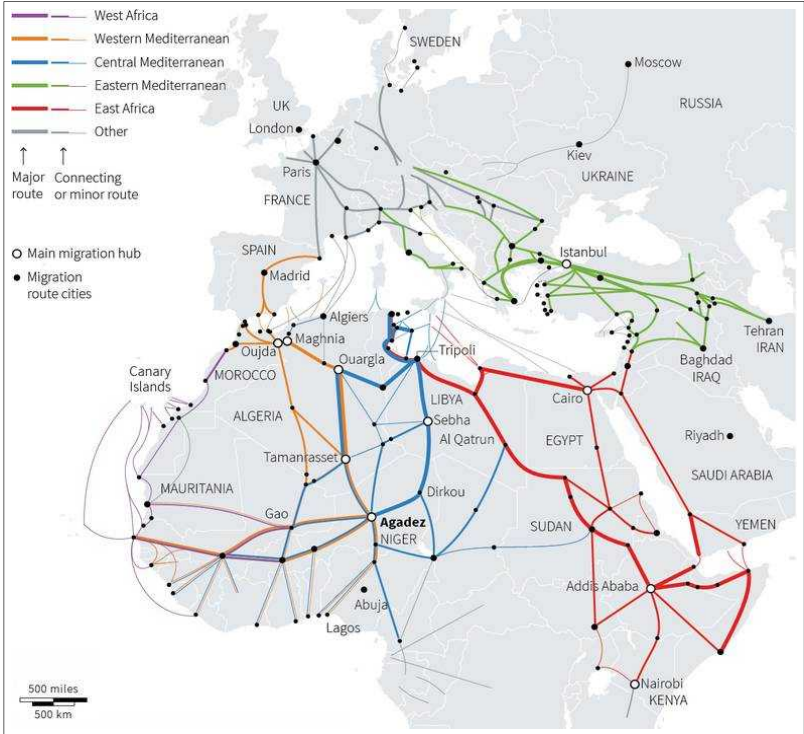
나. EU 10대 우선 과제

- 2015년 9월 9일³⁾, 유럽집행위원회 장 클로드 융커(Jean Claude Juncker) 위원장이 발표한 유럽 연합의 10대 우선 정책 중 난민 문제는 8번째 사안임

1. Jobs, Growth and Investment
2. Digital Single Market
3. Energy Union
4. A deeper and fairer internal market
5. A Deeper and Fairer Economic and Monetary Union
6. EU-US Free Trade Agreement
7. Justice and Fundamental Rights
8. Migration
9. A Stronger Global Actor
10. Democratic Change

다. 새로운 국면

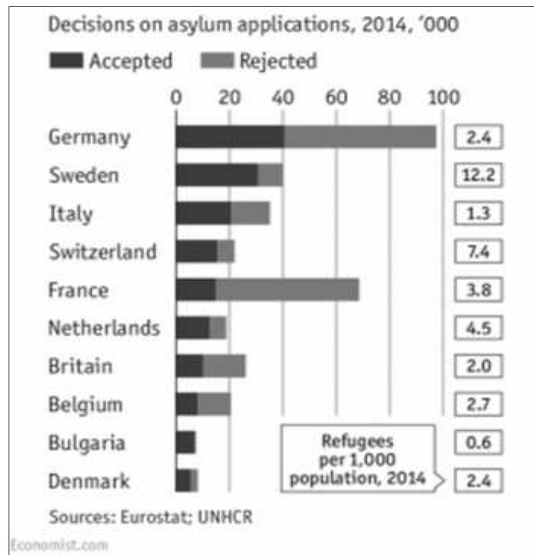
<그림 1> 유럽 난민 사태: 유입 경로



출처: <http://www.theglobeandmail.com/news/world/europes-migrant-crisis-eight-reasons-its-not-what-youthink/article26194675/>

- 난민 사태는 최근 새롭게 부각된 문제가 아니며, EU는 1990년대 말부터 지중해를 통해 유럽으로 유입되는 아프리카 경제 난민에 대해서 대처해 옴. <그림 1>에 표시된 바와 같이 난민 유입 경로는 6개의 경로로 나뉘짐. 시리아를 포함한 중동 국가 지역을 초록색으로 표시된 동지중해(Eastern Mediterranean) 경로를 제외하고 나머지 4개 경로는 모두 출발지가 아프리카 국가임
- 2015년 5월 EU는 지중해를 건너는 중 익사하는 난민들에 대한 인도적 차원으로 2만 명의 난민을 EU 회원국에 분산시키겠다는 계획을 제안함. 그러나 이 상황에서 2015년 5월 독일 메르켈 총리(Angela Merkel)의 보편적 시민권(universal citizenship) 발언은 시리아 난민에게 환영의 신호로 해석됨. 메르켈 총리의 발언 이후 시리아 전쟁 난민뿐만 아니라 여타의 중동 난민이 유럽행을 시도하여 유럽으로 유입되는 난민의 수가 대규모로 증가함. 이에 따라 난민 유입 문제는 또 다른 국면을 맞게 됨

〈그림 2〉 인구 천 명당 난민 수용 숫자



출처: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/09/daily-chart>

- <그림 2>는 유럽국가의 난민 수용 순위를 나타냄. 2014년 가장 많은 난민을 받아들인 나라는 독일임. 그러나 인구 천 명당 난민의 수로 보면 스웨덴이 1위이고, 비 EU 회원국인 스위스가 3위를 차지하고 있음

라. 독일의 역할과 한계

<그림 3> 독일 주간지 슈피겔(Der Spiegel)의 사진



- <그림 3>은 2015년 9월 19일자 독일 주간지 슈피겔의 표지로서 제목은 “메르켈의 정책이 유럽을 나누고 있다(Merkel’s policy divides Europe)”이며, 메르켈 총리를 수녀로 묘사함
- 독일어 politik은 정치와 정책의 두 가지 뜻을 모두 포함하고 있고, 정치와 정책의 의미가 통합되어 있기 때문에 독일의 정치가 효율적으로 운영되는 것이라는 언어적 측면의 분석이 가능함

〈그림 4〉 영국 주간지 이코노미스트(Economist)의 만화



- <그림 4>는 2015년 영국의 주간지 이코노미스트⁴⁾의 만화임. 이 그림에서 메르켈 총리는 오른손에는 “환영합니다(Willkommen)”라는 피켓을 들고, 왼손에는 키신저의 “현실정치(Realpolitik)”라는 책을 들어 이중적인 모습을 보이고 있음. 이는 메르켈 총리의 고뇌를 묘사함. 왜냐하면 난민 문제는 독일이 단독으로 해결할 수 없기 때문에 다른 EU 회원국의 참여가 절실하지만 실제 상황은 그렇지 않기 때문임
- 쉥겐 지역(Schengen Area): 쉥겐 지역은 유럽 내에서 공동 비자 정책(a common visa policy) 여권과 국경 통제를 철폐한 26개 국으로 구성됨. EU 회원국 중 불가리아, 크로아티아, 사이프러스, 루마니아, 아일랜드, 영국이 제외되고, 유럽자유무역연합(European Free Trade Association, EFTA) 4개 회원국인 아이슬랜드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스가 포함됨

〈그림 5〉 쉥겐지역 국가



출처: <https://dabrownstein.com/tag/schengen-countries/>

마. 유럽 내 반(反) 이슬람 정서의 확산 배경

- 유럽인의 이민족에 대한 관대함은 로마 제국의 느슨한 통치 정책에서 그 전통을 찾기도 함. 하지만 2001년 9·11 테러 이후 유럽 또한 이슬람 극단주의자의 테러 공격 목표가 됨에 따라 2004년 스페인 마드리드 열차 테러와 2005년 런던 지하철 테러 등이 발생함. 또한 2008년 금융 위기와 2010년 그리스 재정 위기로 인한 유로존의 위기는 유럽인의 경제적 삶을 더욱 각박하게 함
- 프랑스에는 6백만 무슬림 이민자가 살고 있고, 이는 전체 인구의 10%를 차지함. 2004년 프랑스는 학교에서 히잡을 착용하는 것을 불법으로 규정하는 법을 통과시킴. 이 법은 프랑스의 극우 정당 국민 전선(Front National)이 지속적으로 득표율을 높이고 있는 배경이 됨

○ 2009년 벨기에는 공공장소에서 부르카 착용을 금지하는 법안을 통과시킴. 벨기에는 전체 인구의 6%인 65만 명이 무슬림임. 특히 수도 브뤼셀의 무슬림은 30만 명으로 벨기에 전체 무슬림 인구의 절반가량이 밀집되어 있으며, 이는 수도 인구의 26%를 차지함. 이런 점에서 2015년 11월 13일 파리 테러와 2016년 3월 24일 브뤼셀 테러의 범인들이 브뤼셀의 몰렌비크 지역 출신이라는 점은 놀라운 것이 아님

〈그림 6〉 유럽 의회 내 극우 정당 득표와 의석수 비교(2009 vs 2014)

Country (# MEPs) - Party	Percentage of Vote		Number of Seats	
	2014	Change	2014	Change
Austria (18)	20.2	+2.9	4	+2
- Alliance for the Future of Austria (BZÖ)	0.5	-4.1	0	0
- Austrian Freedom Party (FPÖ)	19.7	+7.0	4	+2
Belgium (21)	6.4	-4.8	1	-1
- National Front (FNb)	0.0	-1.3	0	0
- Popular Party (PP)	2.3	+2.3	0	0
- Flemish Interest (VB)	4.1	-5.8	1	-1
Bulgaria (17)				
- Ataka	3.0	-9.0	0	-2
Denmark (13)				
- Danish People's Party (DF)	26.6	11.8	4	+2
France (74)				
- National Front (FN)	25.0	18.7	24	+21
Germany (96)	1.0	-0.3	1	+1
- National Democratic Party of Germany (NPD)	1.0	+1.0	1	+1
- The Republicans (REP)	0.0	-1.3	0	0
Greece (21)	12.1	+4.4	3	+1
- Popular Orthodox Rally (LAOS)	2.7	-4.5	0	-2
- Golden Dawn (XA)	9.4	+8.9	3	+3
Hungary (21)				
- Movement for a Better Hungary (Jobbik)	14.7	-0.1	3	0
Italy (73)				
- Northern League (LN)	6.2	-4.0	5	-4
Netherlands (26)				
- Party for Freedom (PVV)	13.2	-3.8	4	-1

Romania (32)				
- Greater Romania Party (PRM)	2.7	-6.0	0	-3
Slovakia (13)	5.3	-0.3	0	-1
- People's Party - Our Slovakia (L'SNS)	1.7	+1.7	0	0
- Slovak National Party (SNS)	3.6	-2.0	0	-1
Sweden (22)				
- Sweden Democrats (SD)	9.7	+6.4	2	+2
United Kingdom (73)				
- British National Party (BNP)	1.1	-4.9	0	-2
European Union (75)			52	+15

Source: <http://www.results-elections2014.eu/election-results-2014.html>

- <그림 6>은 2009년 선거와 2014년 선거를 비교하여 유럽의회에서 극우 정당의 득표와 의석수를 비교한 것임. EU 회원국 중 14개 국가의 극우 정당이 유럽의회에서 의석을 차지하고 있음. 유럽의회 의석 총 751석 중 52석이 극우 정당의 의석수이며, 이는 지난 선거보다 15석이 증가한 의석수임

바. 스웨덴의 입장 변화

- 스웨덴은 그간 전쟁 난민과 독재 정부의 압제에서 탈출한 사람들을 수용하는 “인도주의적 슈퍼파워(humanitarian superpower)”를 자부해 온
- 스웨덴 내의 반(反) 외국인 정서의 악화는 스웨덴 극우 정당인 스웨덴 민주당(Sverigedemokraterna: Sweden Democrats)의 등장이 대변해 주고 있음. 스웨덴 민주당은 2010년 총선에서 20석을 확보하며 처음 진출했고, 지난 2014년 선거에서 20%의 득표율을 차지하며 총 49석의 의석수를 확보하여 제3당의 위치를 차지함
- 2015년 10월 20일, 로이터 통신에 따르면 스웨덴 극우 세력이 난민 신청자들에게 ‘너희 나라로 돌아가라(go home)’라고 주장함에 따라 기존의

국민적 합의가 무너졌다고 볼 수 있음. 난민 주택이 방화로 불탔으며, 종전의 관대한 난민 정책이 더 이상 유지될 수 없음을 인정하는 분위기가 주류 정당 내에서도 팽배함. 급기야 몇 년 전까지만 해도 이민에 대해 문제를 삼는 것이 금기시 여겨졌던 스웨덴에서 주요 일간지들이 정부의 난민 수용 정책을 비난하는 상황이 발생함

- 파리 테러 다음날인 2015년 11월 14일, 스웨덴 이민국(Swedish Migration Agency)은 더 이상 모든 난민 지위 신청자들에게 거주지 제공을 보장할 수 없음을 홈페이지 영문판 명시함

This weekend the Swedish Migration Agency may fail its undertaking to provide shelter for all who wish to apply for asylum in Sweden.⁷⁾

- 스웨덴 이민국은 향후 난민 수용이 어렵다고 단도직입적으로 말하지 않고 상당히 완곡하게 표현함

사. EU-터키 협상

- 3월 19일 유럽 정상회담에서 EU는 터키와의 협상을 끌어냄. 협상의 구체적 내용은 터키에 머물고 있는 7만 2천 명의 시리아 난민을 EU에서 정착하게 한다는 것이 골자임. 즉 한도 숫자를 넘으면 더 이상 이 메커니즘은 작동하지 않고 폐기되기 때문에 임시적인 조치로 해석됨
- 2016년 3월 20일, BBC 기사 제목 ‘Despite the EU Turkey deal, the migrant crisis is far from over’⁸⁾처럼 EU와 터키 간의 합의에도 불구하고, 난민 사태는 결코 끝난 것이 아니라 미봉책을 내어 놓은 것에 불과함
- 합의의 주요 내용은 올 3월 20일 이후 터키에서 그리스로 넘어 온 모든

난민들은 그리스 당국의 심사를 받은 후 부적합자로 평가될 경우, 다시 터키로 돌려보낸다는 것임. 문제는 돌려보내는 난민의 수를 7만 2천 명으로 한정한다는 점

- 이에 대한 보상으로 터키 정부는 난민을 돕는 비용으로 EU로부터 30억 유로를 제공 받음. 또한 터키 여권 소지자는 올 6월부터 쉥겐 지역에 대한 자유 여행이 허락되며, 그간 진전을 보이지 못한 터키의 EU 가입 협상도 7월부터 본격 재개됨
- EU와 터키의 협상에 대해서 합의 내용이 실제로 제대로 작동할 지에 대해서는 회의론이 지배적임. 합의 내용의 주된 발상인 그리스의 섬을 통해서 그리스에 들어 온 모든 비정상적 난민(irregular migrants)를 다시 터키로 돌려 보낸다는 것은 논란의 소지가 큼. 앰네스티 인터내셔널은 EU-터키 협상에 대해서 글로벌 난민 위기에 EU가 국제적인 의무를 의도적으로 무시한 채 등을 돌리는 처사라고 비난함

4. 결론

- 난민 사태를 10대 주요 우선 과제로 다루고 있지만, 난민 사태를 우선 사안으로 다루는 것과 해결책을 찾는 것은 별개의 문제임. EU의 구체적인 조치가 필요하지만, 의견 수렴 과정에서 의사합의(consensus building)는 소모적이고 때론 효과적이지 못한 것이 주지의 사실임
- 독일과 스웨덴 같은 EU 회원국은 난민 문제를 긴급 사안으로 다루고 있는 반면 폴란드, 체코, 슬로바키아 그리고 헝가리와 같은 구(舊) 사회주의 체제에서 벗어난지 얼마 안 된 회원국들은 미온적이고 수동적인 입장을 보임. 해당 국가들은 사회주의의 배급 제도로 인하여 다른 동족을 돌 본 경험이 없었기 때문에 이러한 태도를 보임. 따라서 해당 국가

들의 난민 수용여부는 단순히 재정적인 문제로만 볼 것이 아니라 사회 전통의 문제로 볼 필요가 있음. 왜냐하면 이들 동구국가들은 자선에 관해서 자발성이 부족한 문화를 가지고 있기 때문임

- 반면 독일과 스웨덴은 냉전 시절 구호와 자선에 관해서 모범적인 국가임. 이미 독일은 1990년 통일이 되기 전 동독의 490만 명의 탈출자를 감당했던 경험이 있고, 스웨덴은 중립정책을 표방하면서 1960년대 월남전에서 미군 탈영병부터 1980년대 이란 이라크 전쟁의 전쟁 난민을 물론, 칠레 피노체트 독재 치하를 피해 온 정치 망명자들을 포용했던 경험이 있음
- 유럽 난민 사태는 EU의 28개 회원국 중 독일과 스웨덴과 같은 10여 개 회원국이 참여하고 있을 뿐 그 외 절반 이상의 회원국은 미온적이거나 부정적인 태도를 보임. 명목상의 공동 난민 정책은 있지만 그간 유럽 통합의 원동력이었던 연대감을 모든 회원국에 강요할 수는 없음. 특히 무슬림 난민을 받아들이는 문제는 회원국의 문화와 관례에 비추어 EU를 둘로 나누고 있는 것이 현실임. 이 뿐만 아니라 난민 유입에 따른 사회적 통합 문제와 갈등으로 인하여 2018년 치뤄질 총선에서 극우정당의 득세가 예상됨
- 2015년 11월 26일 파리 테러에 이어 2016년 3월 24일 브뤼셀 공항과 지하철 테러로 인하여 난민 수용에 대한 유럽인 대다수의 태도는 더 이상 동정적이지 않고 더욱 부정적으로 선회해서 EU 입장 또한 경색 국면을 보임
- 결론적으로 유럽 난민 사태는 EU 회원국 간에 수렴점 보다는 상치점을 촉발하는 사건으로 볼 수 있음. 극우정당의 의석수 증가는 극우정당의 발언권 확대로 이어져 정치·사회·경제 및 안보 문제를 포함한 총체적인 EU의 운영에 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망됨

■ 주석

- 1) 용어 사용에 있어서 유럽에서는 ‘이주자 위기(migrant crisis)’라고 부르지만 한국에서는 이를 ‘난민 위기(refugee crisis)’라고 부름. 실제로 이주자는 이민자까지 포함하는 광의적 의미인 반면, 난민은 전쟁 또는 경제적 이유로 발생한 이주자 중에 난민 신청 과정(asylum seeking process)을 통해서 특정 국가에 난민 지위(refugee status)를 얻은 사람을 지칭함. 이런 맥락에서 난민을 irregular migrant라고 부르는 점에 주목할 필요가 있음.
- 2) http://ec.europa.eu/priorities/migration/index_en.htm.
- 3) 시리아의 3세 짜리 남자아이 아일란 시신이 터키 해변에서 발견된 9월 3일 이후 6일이 지난 9월 9일에 EU의 10대 우선 정책 중 8번째 사안으로 자리 잡음. 이 점에서 세계 언론의 부각에 따라 유럽인들의 동정적 여론에 영향을 준 것은 주지의 사실임.
- 4) <http://www.economist.com/news/europe/21676780-angela-merkels-response-migrant-crisis-less-emotional-and-more-risky-it>
- 5) 조명진, ‘유럽 극우 정당의 이유있는 부활’, 시사저널, 2010년 12월 8일
- 6) 조명진, <유로피안 판도라> 안티쿠스, 2012년, p.184
- 7) <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Nyheter/2015-11-14-The-Swedish-Migration-Agency-can-no-longer-guarantee-accommodation-for-all-asylum-seekers.html>.
- 8) <http://www.bbc.com/news/world-europe-35840272>.

■ 참고문헌

조명진. 2010. “유럽 극우 정당의 이유있는 부활.” 『시사저널』. 12월 8일
_____. 2012. 『유로피안 판도라』. 안티쿠스.

Europe's migrant acceptance rates. The Economist. September 1, 2015.
<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/09/daily-chart>.

Migrant crisis: Turkey and EU reach deal on returns. March 18, 2016.
<http://www.bbc.com/news/world-europe-35840272>.

Refugee realpolitik. The Economist. October 24, 2015. <http://www.economist.com>.

com/news/europe/21676780-angela-merkels-response-migrant-crisis-less-emotional-and-more-risky-it

Schengen Countries. <https://dabrownstein.com/tag/schengen-countries/>.

Swedish Immigration Agency. November 14, 2015.

<http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Nyheter/2015-11-14-The-Swedish-Migration-Agency-can-no-longer-guarantee-accommodation-for-all-asylum-seekers.html>.

The Migrant Crisis: Here is Why It is Not What You Think. September 4, 2015. The Globe and Mail. <http://www.theglobeandmail.com/news/world/europes-migrant-crisis-eight-reasons-its-not-what-youthink/article26194675/>.

Towards a European agenda on Migration. European Commission.

http://ec.europa.eu/priorities/migration/index_en.htm.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상





탈냉전 이후 국제사회는 군사적 안보만을 진작하기 위한 동맹보다는 보다 확장된 분야의 다양한 의제에 대한 행위자 간의 협력을 용이하게 해줄 수 있는 동반자관계 구축에 매진하고 있다. 한국도 타국과의 동반자관계를 적극적으로 도모함으로써 현 시대적 요구에 나름대로의 대응을 하고 있다. 이러한 배경 속에서 이 글에서는 동반자관계에 대한 이해, 분석 및 대응책 등을 구성주의적 시각에서 재해석하고자 한다. 이를 통해 기존 실증주의 논의의 주장처럼 행위자 간에 목도되는 상이한 이해관계가 반드시 갈등을 초래하는 단초로만 이해되기보다는 오히려 이러한 점에 대한 간주간의 인식론적 접근이 새로운 가능성을 제공할 수 있다. 이러한 가정을 기초로 향후 우리가 지향해야 할 동반자관계의 방향성이 국익뿐만 아니라 전 지구적 평화와 번영에 기여할 수 있는 형태로 발전되어야 하며, 그 과정에서 유의미한 정책적 시사점이 모색 가능하다고 이 글은 주장한다.



파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근

이 무 성

명지대학교 정치외교학과 교수

1. 동반자관계, 21세기 국제관계의 새로운 외교수단인가?

- 2014년 외교부 자료(대한민국외교연표)에 따르면, 한 해 동안 동반자관계와 관련된 4차례의 실질적인 외교관계 수립을 확인할 수 있음
 - 1월 15일~18일, 박근혜 대통령은 정상회담차 인도를 방문해 한·인도 전략적 동반자관계 확대를 위한 공동성명 서명과 함께 2014~2017 한·인도 문화교류계획서 체결(1.16)
 - 2월 25일~28일, 서울에서 김영무 산업통상자원부 FTA 교섭관과 사할라 룬반 가올(Sahala Lumban Gaol) 공기업부 장관이 참석해 제7차 한·인도네시아 CEPA(포괄적 경제동반자 협정) 협상을 진행
 - 3월 31일~4월 4일, 난닝(南寧)에서 한국은 김영무 산업통상자원부 FTA 교섭관을 수석대표로 제4차 RCEP(역내포괄적경제동반자협정) 협상에 참가
 - 11월 2일~4일, 타미 빈 하마드 알 타니(Tamim bin Hamad Al Thani) 카타르 국왕과의 정상회담을 통해 전략적 동반자관계를 수립

○ 이러한 기초 속에서 최근 한국 정부가 추진한 동반자관계는 2015년 2월 26일 체결된 체코와의 전략적 동반자관계이며, 이로써 체코는 우리나라의 20번째 전략적 동반자 국가가 됨. 양국은 이 합의를 통해 전방위적 협력을 표명함. 그러나 두 국가 간의 핵심협력 분야는 경제 분야이며, 그중 체코의 신규 원전 건설 사업과 관련된 경제협력이 주된 논의임

- 2월 협정 체결에서는 △외교부간 △국방협력 △철도협력 등 3개 분야의 양해각서(MOU)를 체결하였음
- 12월 2일, 체코에서 열린 정상회담에서 양국은 전략적 동반자관계를 구체적으로 발전시키기 위한 행동계획(Action Plan)을 채택함. 구체적인 실행방안은 양자협의 강화 및 외교부 간 정무대화 활성화, 원전을 포함한 에너지·인프라·연구개발(R&D) 분야 협력 강화, 워킹홀리데이 프로그램 등을 통한 청년 교류 증진 및 상호 문화행사 활성화가 있음

○ 국제사회의 파트너십(동반자관계) 외교에 있어 가장 적극성을 보이는 국가는 중국이라고 할 수 있음. 2015년 12월 22일, 중국은 이라크와 전략 동반자관계를 수립하여 중동외교 강화를 모색하고 있음. 또한 올해 1월, 중국은 이란과 사우디아라비아와 각각 전면적 전략 동반자관계 수립을 골자로 하는 공동성명을 발표함. 특히, 중국이 미국의 오랜 에너지 동맹국인 사우디아라비아와 긴밀한 수준의 외교관계를 설정한 것은 시사하는 바가 큼

- 1993년 브라질과의 동반자관계 수립을 시작한 중국은 2000년 초부터 본격적으로 동반자관계 외교를 실시함. 2014년 6월 기준으로 47개 국가, 3개 국제기구와 동반자관계를 형성하고 있음. 또한, 2015년 12월 시진핑 국가주석은 아프리카 전체와 외교관계를 전면적 전략 협력 동반자관계로 격상할 것을 제안함

○ 이와 같이 국제사회에서 발견되는 활발한 파트너십(동반자관계) 외교는

냉전 시기에는 찾기 어려운 형태의 외교행위로서 일각에서는 이를 두고 동맹을 대체하는 국제관계의 새로운 형태의 외교수단으로 인식하는 경향도 있음. 이러한 배경에 따라, 파트너십(동반자관계) 외교에 대한 이론적 논의의 필요성이 제기됨

- 현 국제관계에서 파트너십(동반자관계)는 메스로타(Methrota)의 개념적 논의가 통념적으로 받아들여지는 경향이 존재함. 그에 따르면 파트너십(동반자관계) 외교는 냉전 시기의 ‘동맹’을 대체하는 하나의 개념으로, 1990년대 탈냉전 이후 국가 간 관계에서 적대적이기보다는 상호 협력을 중시하는 새로운 형태의 국제관계 유형으로 정의할 수 있음
- 그러나 동반자관계에서 여전히 개념적 모호성이 지적되고 있음. 실질적으로 동반자관계를 형성하는 국가 사이에서도 불분명한 개념으로 인해 혼란이 초래되고 있는 실정임
 - 예를 들어, 2008년 한중관계가 전략적 협력 동반자관계로 격상되면서 중국 측 학자들과 한국 측 학자들 간에 이에 대한 개념적·전략적 혼선이 발생함. 먼저 중국 측 학자들은 관계가 격상되었지만, 기존의 한미동맹과 북중동맹과 같은 기존의 동맹조약들이 새롭게 발전할 한중관계에 구조적 제약으로 작동할 수 있다고 봄. 이에 따라 한중관계의 전략적 협력 동반자관계는 내재적 한계가 있을 수 있다고 지적함. 한편 한국 측 학자들은 한중협력에 구조적 한계가 있을 수 있지만 여전히 다양한 영역에서의 포괄적인 협력 가능성이 있다고 봄
- 동반자관계 외교의 개념적 모호성은 크게 두 가지 오해를 불러일으킬 수 있음. 첫째, 동반자관계를 동맹보다는 다소 낮은 수준의 관계로 설정하면서, ‘위계성’을 강조하는 경향이 있음. 둘째, 동반자관계를 구체적 의미를 가진 형태(contents)로 보고, 동반자관계 속에서 공통의 의미를 추출하려는 경향이 발견됨. 그러나 동반자관계는 위계질서 속에서 이해되는 개념도 아니고, 공통된 의미만을 강조하는 개념도 아닌, 상호 주관적

이해관계 속에서 상대방을 어떻게 인식하는가에 초점을 맞춘 ‘과정 중심적’ 개념으로 이해되어야 함

- 21세기 국제관계의 현실 속에서 지속적으로 발견되는 파트너십(동반자 관계) 외교는 실증주의 전통에 기반한 단순화된 추상적 개념도 아님. 따라서, 파트너십(동반자관계) 외교에 대한 본질적인 이해를 위해 이론적 논의를 기반으로 한 개념 재정립이 필요함

2. 동반자관계에 대한 이론적 논의

가. 동반자관계의 개념적 논의

- 동반자관계 외교에 대한 개념적 논의는 활발하게 진행 중이며, 이에 대한 다양한 견해를 다음과 같이 개략적으로 정리할 수 있음
 - 삼바우(Shambaugh)는 동반자관계를 세계관의 유사성, 전략적 이익과 정치체제의 유사성, 제도화된 정보 공유와 군사적 관계의 측면에서 접근
 - 왕교영(王教榮)은 동반자관계를 쌍무적 혹은 다자적인 국제관계에서 중요하게 부각된 지역 또는 전 지구적 의제에 대한 이해와 협력 속에 참여 국가들이 어느 정도로, 그리고 어떤 방식으로 협력의 동반자가 되는지에 대한 과정에 초점을 맞춘 인식론 제공
 - 윌킨스(Wilkins)는 동반자관계를 어떤 특정 가치관이나 세계관보다는 ‘상호이익’을 공유하는 관계로 봄. 따라서 동맹과 달리 제3의 적을 설정하지 않으며, 법적인 의무나 책임에 대한 규정이 없는 느슨한 형태의 국가들 간 협력관계로 정의

나. 동반자관계의 등장 배경

- 21세기 새로운 국제관계의 외교수단으로 목도되는 파트너십(동반자관계)의 등장 배경은 크게 두 가지로 요약할 수 있음
- 첫째, 탈냉전 시대의 도래로 인해 대결적 구도 중심의 양극체제의 몰락은 개별(국가)행위자들에게 변화된 국제질서와 부합한 다양한 형태와 내용의 외교관계 수립과 이행을 요구하게 됨
- 둘째, 경제적 상호의존의 심화로 안보개념의 다양화 발생. 경제·사회·환경·인간안보와 같은 새로운 안보위협에 대한 인식의 확장은 군사 중심의 안보 일변도에서 다양한 분야에서 협력을 강조하는 파트너십(동반자관계) 외교의 중요성을 부각하게 됨
- 이러한 등장 배경은 소프트파워(soft power)나 규범적 권력(normative power)의 중요성을 강조하는 담론의 형성을 촉진시킴. 따라서 파트너십(동반자관계) 외교는 군사 중심의 하드파워(hard power)를 중시하는 동맹보다 경제·사회·문화·환경 등을 포함하는 다양한 층위의 소프트파워의 특질을 강조하기 때문에 국제사회에서 동반자관계를 외교적 수단으로 사용하는데 있어 비교적 거부감이 없음

다. 동반자관계가 지닌 (신)기능주의적 특질

- 기능주의(functionalism)와 신기능주의(neo-functionalism)는 지역협력(regional cooperation) 혹은 지역통합(regional integration)을 설명하는 통합이론이지만, 국제관계에서 나타나는 파트너십(동반자관계)의 작동 원리(mechanism of operation)를 분석하는 데 있어 유의미한 시사점을 제공함

- 미트라니(Mitrany)의 기능주의는 국가와 국제기구와 같은 행위자의 기능적인 필요에 의해 통합이 가능하다는 전제 하에 국가 사이의 협력관계가 증대되면 다양한 분야로의 협력이 파급(spillover)된다는 이론이며, 하스(Haas)의 신기능주의는 파급효과(spillover) 개념의 세분화를 통해 기능적 통합의 적실성을 적시함

- 신기능주의는 파급효과를 크게 세 가지로 구분함. 첫째, 경제 활동의 상호연관성에 초점을 두고 있는 기능적 파급효과(functional spillover). 둘째, 경제 분야의 이익집단들에서 발생된 통합이 정치적 통합을 요구하는 압력으로의 전이에 초점을 둔 정치적 파급효과(political spillover). 마지막으로, 초국가 기구에 의한 파급에 초점을 두는 배양된 파급효과(cultivated spillover)의 함의를 적시함

- 세 가지 파급효과의 작동 원리는 파트너십(동반자관계)과 유의미한 상관관계를 보임. 먼저, 기능적·정치적 파급효과와 파트너십(동반자관계)의 공통점은 경제와 같은 하위정치(low politics) 분야의 협력이 정치·안보와 같은 고위정치(high politics) 분야의 협력으로 이어진다는 점이며, 다음으로 배양된 파급효과와 파트너십(동반자관계)의 공통점은 협력이 아래로부터의 협력이 아닌 위로부터의 협력이라는 점임
 - 예를 들어, 한국과 체코의 동반자관계 행동계획을 살펴보면 3가지 핵심계획은 정치·경제·안보를 포괄하지만, 두 정상의 발언을 통해 보면 원전을 중심으로 한 경제적 협력이 핵심임. 올해 1월에 있었던 중국, 이란, 그리고 사우디아라비아와의 동반자관계의 수립 또한 경제적 측면에 집중되어 있음

라. 동반자관계가 지닌 구성주의적 특징

- 케클(Checkel)은 국제사회에 대한 구성주의(constructivism)의 이해에 대하여 물질적인 측면보다는 사회적인 측면을 강조함. 이와 함께 웬트

(Wendt)는 사회적인 측면에서 가장 중요한 점을 ‘정체성(identity)’으로 간주하며, 국제사회를 구성하는 행위자들의 정체성, 이익 그리고 선호도는 단순히 외부적인 환경에 의해 주어지는(given) 것이 아니라 행위자들 간의 상호관계를 통해 내생적으로 발생하는 것으로 주장함

- 구성주의의 논리에 따르면 파트너십(동반자관계)은 행위자들의 협력과 상호작용에 따른 이익과 정체성 변화의 상호주관적 이해관계에서 그 형성과 발전과정을 찾을 수 있음
- 구성주의가 주장하는 상호주관적 이해관계는 행위자들 사이의 협력과정에서 순환적 구조를 가짐. 구체적으로 개별 행위자들이 공동의 의미가 부여된 행위에 참여하면서 다른 행위자들과의 관계에서 정체성이 형성됨. 행위자들의 정체성과 이익들이 내재화되면서 새로운 인식사회(epistemic community)를 구성하고, 인식사회를 구성하는 행위자들의 상호작용을 통해 새로운 규범(norm)이 형성됨. 결국, 상호 주관적 이해관계는 행위자들의 상호작용 속에서 발현된 정체성과 규범에 기반해 구체적으로 만들어진 인식사회의 형태를 파트너십(동반자관계)으로 이해할 수 있음
- 구성주의적 논의를 바탕으로 파트너십(동반자관계)을 이해하면 파트너십(동반자관계)이 국제관계에서 단순히 외교적 수사에 지나지 않는다는 실증주의적 비판에 대해 이론적 반론이 가능할 뿐만 아니라, 파트너십(동반자관계)에 대한 다면적·다층적 논의가 가능해짐. 이에 따라 구성주의 논의를 기반으로 파트너십(동반자관계) 외교를 분석할 경우, 행위자 중심의 힘의 논리를 벗어나 행위자들의 상호작용의 관계성에서 형성되는 구성적 가치(constitutive values) 및 규범(norms)의 형성 과정에서 조정 본능(coordination reflex)의 작동을 이해할 수 있음
- 행위자들의 협력에서 비롯되는 상호주관성(intersubjectivity)과 같은

구성주의적 특질을 지닌 파트너십(동반자관계) 외교는 사회화 과정 (social learning)으로 구체화되며, 이 사회화 과정은 구체적으로 3가지 층위에서 발견됨

① 내부적 수준(internal level)

- 타자 혹은 타국과의 상호관계는 개별국가의 정체성 형성에 영향을 미치며 개별국가 내의 인식론적 제고를 야기
- 자가 내레이션(biographical narrative): 자신이 누구이며, 왜 특정 행위를 하며, 어떤 행위가 가능한지에 대한 논의에 기저 제공
- 반추적 인식(reflective awareness): 자신의 정체성에 대한 이해를 함양하면서, 대외관계 속에 구현될 수 있는 외교활동 범위를 결정하는 기저가 됨

② 외부(관계)적 수준(external(relational) level)

- 행위자들의 정체성과 이익들의 내재화를 통해 발현된 인식사회의 틀 속에서 개별행위자들은 서로가 가지고 있던 잘못된 인식에 대한 인식론적 제고를 야기
- 개별행위자의 국가대리인(state agency)이 중요 → 자가 내레이션의 (불)일치(biographical (in)consistency) 문제
- 자신의 정체성 함양을 위한 일상적 행위(routines) 역할에 대한 논의의 필요성 대두
- 외교 정책이 엄격한(rigid), 또는 유연한(healthy) 기초신뢰 체제(basic trust system)의 역할 논의 필요 → 타자를 적대시 또는 협력 관계인지의 범주는 안보 문제화(securitize subjective)의 범위와 기초신뢰 체제(basic trust system)의 특질에 영향을 받음
- 유연한 기초신뢰(healthy basic trust)일수록 협력관계 증진 가능성이 커짐

③ 지역적/국제적 수준(regional/international level)

- 파트너십(동반자관계)을 구성하는 행위자들의 상호작용은 결국 그들을 구속하는 새로운 규범을 생산하며, 이는 ASEAN, ASEM과 같은 파트너십(동반자관계)의 확대된 형태로 볼 수 있는 지역협력체의 발생을 가능케 하는 인식론적 제고를 제공. 인식사회(Epistemic community)의 가능성과 기능성에 대한 논의 필요함

- 결론적으로, 파트너십(동반자관계)은 동맹과는 달리 현실주의적 국제관계에서 발견되기 어려운 또 다른 형태로, 행위자들의 상호주관성에 입각한 인식론적 제고를 통해 3가지 층위에서 사회화 과정을 야기하는 국제관계의 현상으로 볼 수 있음

마. 구성주의적 논의에 대한 현실주의적 비판

- 이와 같은 구성주의적 국제관계 논의에 대한 현실주의적 반론도 주목할 필요가 있음. 국가, 특히 강대국만을 국제사회의 주요 행위자로 간주하는 (신)현실주의는 파트너십(동반자관계)을 개별 국가이익(national interest)에 기반한 패권적 질서를 유지하기 위한 모호한 외교적 수단으로 인식함
- 예를 들어, 탈냉전 이후 유라시아 지역을 중심으로 나타난 러시아와 중국 중심의 파트너십 외교에 대해 현실주의적 논의는 소련의 붕괴 이후 미국의 패권(미국의 주도 하 유라시아 지역질서의 변형)의 확산에 대한 반응으로 봄. 구체적으로 러시아와 중국의 동반자관계는 1997년 클린턴 행정부의 유라시아 지역에서의 NATO의 예비적 확대를 염두에 둔 ‘평화를 위한 동반자 계획(Partnership for Peace)’과 당시 반(反)러시아 성향을 가진 국가들을 중심으로 구성된 구암(GUAM: 그루지야, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바) 조직에 대한 대응이며, 이후 중국 상하이협력기구(SCO) 또한 이러한 배경 속에서 이해함

- 결국 현실주의는 이 시기에 형성된 러시아와 중국의 동반자관계와 중국의 상하이협력기구를 통한 다자주의 노력을 미국 주도의 힘의 질서변동(세력전이)에 대한 러시아와 중국이 공유할 수 있는 전략적 수렵에 따른 결과물로 봄
- 과연 이런 현실주의적 논의가 포괄적(all-encompassing)인가에 대한 의문 잔존

3. 동반자관계의 다양성: 중국, 유럽연합

- 최근 국제사회에서 발견되는 파트너십(동반자관계)은 국가와 지역을 막론하고 다양하게 나타나고 있음. 그 가운데 중국과 유럽연합이 파트너십(동반자관계) 형성에 있어 주도적 역할을 보이고 있는데, 두 행위자의 파트너십(동반자관계) 특성을 통해 파트너십(동반자관계)이 가진 다양성을 도출할 수 있음

가. 양자관계 중심의 중국 동반자관계

- 1993년, 브라질과의 동반자관계 형성을 시작으로 20여 년 동안 중국은 다양한 행위자들과 다양한 형태의 파트너십(동반자관계) 외교를 형성하고 있음(2014년 6월 기준으로 47개 국가, 3개 국제기구와 동반자관계 형성). 중국의 다양한 유형의 동반자관계를 크게 5가지 유형으로 분류할 수 있음
 - 첫째, 전통적으로 우호관계에 있거나 과거 사회주의 형제국가들과 전통적인 의미를 가진 동반자관계로 러시아, 파키스탄, 북한 등이 있음
 - 둘째, 유럽연합(EU)/동남아시아국가연합(ASEAN)/아프리카연합(AU) 등의 지역조직과 맺은 동반자관계
 - 셋째, 영국, 프랑스 그리고 덴마크와 같은 유럽의 선진국들과 맺은 동

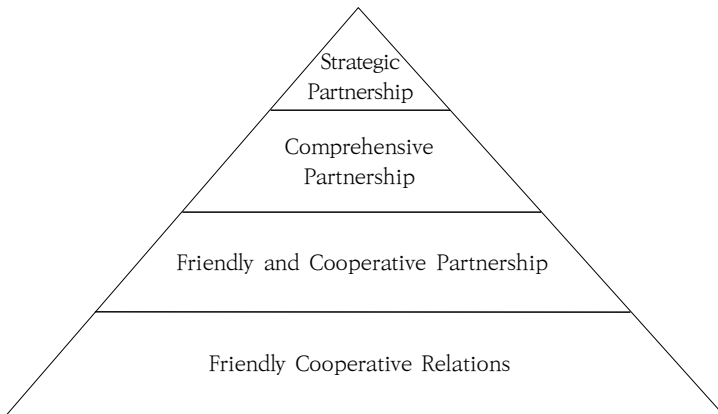
반자관계

- 넷째, 지역을 대표하는 국가들과 맺은 동반자관계로 남미의 브라질, 아프리카의 남아공, 동남아시아의 인도네시아, 중앙아시아의 카자흐스탄 등이 있음
- 다섯째, 베네수엘라와 같은 중국에게 특별한 이익관계를 가진 국가와 맺은 동반자관계

○ 수하오(SU Hao)는 다음 그림과 같이 중국의 동반자관계를 도식화함

〈그림 1〉 중국의 동반자관계

Partnership Framework of China's Foreign Relations



출처: Hao Su, "Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China's Foreign Affairs," Masafumi Iida (ed.), *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2009), p.40

① 우호협력관계(Friendly Cooperative Relations)

- 중국이 탈냉전 이후에 다른 개별국가들과 정상적인 외교관계 수립을 위한 시작단계(the beginning of establishing normal relations)

② 친선협력관계(Friendly and Cooperative Partnership)

- 1990년대 후반, 중국이 카자흐스탄, 몽골, 네팔 등과 같은 이웃국가들 가운데 지리적인(geographical) 중요성을 가진 국가들과 맺은 동반자관계

③ 포괄적 동반자관계(Comprehensive Partnership)

- 특정 지역에서 대표성을 가진 국가들과 친선·협력에 기반한 관계로서 이는 정치·안보·경제·문화 등 다양한 분야(multi-directional)의 협력을 위시하는 포괄적 양자관계

④ 전략적 동반자관계(Strategic Partnership)

- 중국 동반자외교 형태 가운데 가장 상위형태로서 국제사회에서 안정적인 지위를 형성하기 위해 영향력이 강한 국가들과 맺는 동반자관계

○ 중국의 동반자관계는 비록 다양한 형식을 취하고 있지만, ‘평화공존 5가지 원칙’을 기초로 하고 있음. 그 다섯 가지는 비동맹, 비대항, 제3국에 대한 비적대시, 상호 신뢰와 협력이며, 리펑(Li Peng)은 중국의 이러한 동반자관계의 원칙은 1950년대부터 중국 외교의 기초였던 ‘공존 5원칙’에 기인하고 있다고 지적함

○ 위에서 살펴본 것처럼 중국의 파트너십(동반자관계) 외교는 개념뿐만 아니라 형태에 있어서도 차별성을 보이고 있음. 그러나 가장 두드러진 특징은 개별국가들과의 양자관계 형태의 파트너십(동반자외교) 외교임

- 이는 전통적인 외교정책임
- 중국은 기존의 다자주의 틀을 서구 중심적이라는 이유로 거부함

○ 또한, 중국은 다양한 국가들과의 파트너십(동반자관계) 외교를 중국의 부상에 따른 주변국과 국제사회의 불안과 견제 심리를 해소하기 위한

목적으로 적극적으로 추진함. 즉, 중국은 국제사회에서 힘과 무력에 기반한 관계설정이 아니라 협력과 상호신뢰를 기반으로 하는 파트너십(동반자관계)을 선택함

- 존재론적 안보 확정 행위(Ontological-Security-Seeking Activities: Self-Regarding)이며, 또는 대국굴기 정체성 발현의 결과라고도 볼 수 있음

- 중국의 파트너십(동반자관계) 외교는 양자관계(bilateral relations)를 중심으로 지구적 및 지역적 수준에서의 외교적·전략적 성과를 함께 추구해 나갈 수 있는 관련 행위자 혹은 당사국들이 그 협력을 추구해 가는 외교수단임

나. 지역 간 협력 중심의 EU 동반자관계

- 1990년대 유럽연합의 대외정책에 있어 파트너십(동반자관계)은 중요한 용어로 자리매김했으며, 로(Raux)는 이를 ‘유럽연합 대외협약 유형의 새로운 개념’을 도입한 것이라 지적함
- 이후 유럽은 국제사회에서 파트너십(동반자관계) 형성 과정에서 지역 대 지역(region to region)의 동반자관계 형성을 선호하는 경향을 보이는데, 이는 유럽연합이 스스로 국제사회에서 가장 심화된 지역 형태를 갖추고 있으며, 지역안보갈등을 유럽통합을 통해 완화시킨 역사적 교훈에서 기인함
- 이러한 유럽연합의 지역 간 협력(interregional relations) 중심의 파트너십(동반자관계) 외교형태는 미국과의 비교를 통해서도 극명하게 드러남. 예를 들어, 미국은 TPP, APEC 등과 같은 지역 간 협력 파트너십(동반자관계) 외교 속에서도 여전히 양자관계를 중요시하며 패권적인 위치를 누리하고자 함. 반면, 유럽연합은 지역 간 협력 파트너십을 통해

경제적인 사안뿐만 아니라 인권 및 민주주의 향상과 같은 유럽연합의 핵심가치에 기초한 지역 형태 심화를 고무시키는 역할을 보이고 있음

- 규범주의적인 자신의 정체성 확산을 통한 전기적인 일관성(biographical consistency) 추구

○ 이러한 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 특질은 지역 간 협력에서만 나타나는 것이 아니라, 양자 간 파트너십에서도 발견됨

- 예를 들어, 2010년 체결된 한-EU 전략적 동반자관계의 체결과정과 내용을 살펴보면 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 특징을 보다 분명하게 알 수 있음. 한국과 유럽연합의 전략적 동반자관계는 한-EU FTA와 동시에 한-EU 기본협력협정(Framework Agreement) 개정의 두 축을 기반으로 함. 특히, 1996년 체결한 한-EU 기본협력협정과 2010년 개정된 협정의 내용을 비교·분석하면 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 목적과 특징이 나타남
- 한-EU 기본협력협정 개정의 가장 두드러진 변화는 협력 분야의 확대임. <표 1>을 참고하면 신설조항에서 대량살상무기 확산 방지, 대테러협력, 에너지정책, 고용 및 사회 문제 등 전 분야의 협력이 포함되어 있으며, 2003년 유럽연합이 유럽안보전략(European Security Strategy)에서 국제사회의 새로운 위협이라 규정한 5가지 위협(테러리즘, 대량살상무기 확산, 조직범죄, 지역적 갈등, 실패국가)에 대한 공조가 포함되어 있음
- 또한, 협력의 기초와 정치적 대화의 변화를 살펴보면 유럽연합이 강조하는 가치들(민주주의, 인권, 법치, 굿거버넌스 등)이 이전보다 훨씬 상세하게 기술되어 있음

〈표 1〉 한-EU 기본협력협정(Framework Agreement)의 변화

	개정 전	개정 후
구성	총 27조	총 49조
삭제 조항	제4조(최혜국대우), 제23조(협정의무 불이행)	
신설 조항		제4조(대량살상무기확산방지), 제5조(국제형사재판소관련), 제7조(대테러협력), 제8조(지역기구, 국제기구협력), 제17조(에너지정책협력), 제22조(고용 및 사회문제), 제23조(환경 및 천연자원), 제24조(기후변화), 제27조(개발원조), 제30조(법의 지배), 제35조(조직범죄 및 부패 방지), 제40조(시민사회)
협력의 기초	민주적 원칙, 인권에 대한 간단한 언급	민주주의, 인권, 법의 지배 원칙 재확인 및 국내 및 대외정책의 기초로 정의, 굿거버넌스, 반부패 원칙 포함, 지속가능발전 및 MIDG의 달성, 기후변화 등 해결에 협력의무 포함, 양측의 '강화된 협력관계'에 대한 언급, 동등한 협력관계, 다자주의, 국제법 존중 원칙 포함
협력의 목적	무역의 다각화, 경제협력의 확립, 투자촉진을 위한 기업 협력	정치대화강화, 경제관계증진을 위한 공동사업개발, 글로벌 이슈에 대한 국제적 공조, 정치적 대화와 협력을 전 분야로 확대
정치적 대화	공유된 가치와 기대에 준한 정기적 대화의 확립	민주주의, 인권, 국제 또는 지역분쟁 해결, 비통제, 군축, 대량살상무기비확산 등 국제안보문제에 관한 정책 협의 / 양자간 국제포럼 개최 및 아태지역과 유럽의 평화와 안정에 대한 협의강화 / 정상회담, 각료급연례회의, 고위급협의, 분야별 대화, 국회와 유럽의회 교류추진

출처: 김미경, “유럽연합의 민주주의 증진과 한-EU 기본협력협정개정: 한국 외교의 새로운 도전,” p. 54.

- 이를 통해 유럽연합의 파트너십(동반자관계)은 민주주의, 인권 그리고 법치와 같은 규범의 확산 수단으로 이해하는 경향이 있으며, 이런 연유로 유럽연합의 파트너십(동반자관계)은 근본적으로 규범 지향적 성격이 내재됨
- 이와 관련된 사례로는 유럽연합의 ‘예방적 개입(preventive engagement)’이 있음. 미국은 국제사회의 위협요소를 제거하기 위한 힘(군사

력)의 사용을 정당화하는 ‘예방적 전쟁(preventive war)’을 선호하는 반면, 유럽연합은 갈등과 위협의 예방을 위한 공동체 사전 위기관리 능력을 의미하는 ‘예방적 개입’을 선호. 그리고 이는 2001년 구텐베르크 정상회의의 ‘폭력적 갈등예방을 위한 유럽연합 프로그램’과 2003년 유럽안보전략(ESS)의 내용에도 명시되어 있음. 결국 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 공동체의 핵심가치 즉, 규범을 전파(diffusion)하는 특성을 보유

- 결론적으로 국제사회의 일반적인 행위자들(개별국가들)이 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 양자관계의 틀 속에서 상호협력 증대를 꾀한다면, 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 지역 간 협력(inter-regional cooperation)을 증진시키고, 상대방 지역의 협력을 촉진시키는 영향력도 있음. 이는 대외관계에서 나타나는 유럽연합의 특징적 전략임
- 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통한 지역 간 협력이 국제관계를 평화적으로 해결할 수 있는 긍정적인 외교적 수단이라는 유럽통합의 역사적 교훈을 가지고 있음. 따라서, 파트너십(동반자관계) 외교의 근본 가치와 방향성은 유럽통합의 유산(legacy)인 민주주의, 인권, 법치 등을 명시하고 있는 여러 조약들에서 기인하고 있음

다. 동반자관계에서 발견되는 구성주의적 특징

- 파트너십(동반자관계)은 동맹 개념과 달리 체결 행위자들끼리 위계적 질서 속에 위치되는 것이 아니라, 수평적 관계성을 강조한 과정 중심적 개념임
- 동일한 파트너십(동반자관계)을 수립했다고 하더라도 상대를 인식하는 형식에 따라 파트너십의 형태는 달라질 수 있음. 즉, 자신의 자가 나레

이선 일치(biographical consistency)에 따라 어떤 수준의 협력적 일상적 행위(routines)를 하는가가 관건임

- 따라서 최근 국제관계에서 파트너십(동반자관계)의 의미는 행위자들 사이에서 협력의 내용을 지속적으로 만들어가는 과정 속에서 구성되는 관계임. 또한 본 과정에서 의제의 범위와 경계를 확장시키는 외교 기제라고도 볼 수 있음

4. 결론: 한국의 파트너십 외교 강화를 위한 정책적 제언

- 파트너십(동반자관계)은 21세기에 나타난 새로운 형태의 외교수단이 라기보다는 냉전 시기 군사 일변도의 현실주의적 외교관계에서 간과되었던 다양한 행위자들의 상호주관성에 대한 인식론적 재발견으로 보아야 함
 - 이런 맥락 속에서 타국과의 파트너십 강화를 위한 공공외교 강화와 이를 위한 정부 및 민간 단체들의 적극적 활동에 필요한 제도적 및 정책적 지원 강화 노력이 필요
 - 이러한 활동들을 통해 파트너십 외교가 우리 외교정책의 주요 기틀이 되도록 노력해야 함
 - 기존의 전략적 동반자관계를 맺은 국가와의 공조 강화를 통한 비전통적 분야의 협력 강화: 이를 통해 전통적 안보 분야에서의 협력 강화를 위한 파급 효과 최대화 모색
 - 특히 상기 목적 하에 중국, 유럽연합과 같은 안보 분야에서 모호한 관계인 국가들과의 파트너십 강화를 적극 이용함
 - 파트너십(동반자관계)은 군사력 중심의 힘의 정치에 기반한 국제관계에서 안보개념의 다양화와 함께 힘의 정치 논리 탈피에 대한 당위성 제공을 위한 대내외적 홍보 외교에 집중
 - 기존 파트너십 현황에 대한 재평가를 위한 정부, 학계, 그리고 유관기

관과 현재 목도되고 있는 다양한 파트너십-예를 들어, 냉전 시기에는 형성되기 어려운 중국과 미국(2005), 중국과 한국(2008), 한국과 체코(2015)와 같은 동유럽 국가들의 상호협력-사례에 대한 논의 활성화 모색

- 파트너십(동반자관계)은 냉전 시기 전통적인 비우호적 관계를 가진 행위자들 사이의 전략적 상호협력의 기틀을 제공

○ 파트너십(동반자관계)은 다양한 행위자들이 양자 혹은 지역적 수준에서 전략적인 조정과 협력 추구에 대한 상호주관적 인식을 공유하는 관계이며, 구체적인 조정과 협력은 지속적으로 구성해가는 선택이 필요함

- 이를 위해, 한국은 파트너십 외교에 있어 경제성장과 민주화 경험, 그리고 인류 보편적 가치에 기반한 보다 규범적 형태의 파트너십의 필요성을 적극적으로 홍보할 필요가 있음
- 2009년 유엔기후변화협약 ‘비부속서(non-Annex I) 국가, 2010년 G20 정상회담 의장국, 2011년 부산에서 세계개발원조총회 개최 등과 같은 다양한 형태의 외교적 노력에도 더욱 경주할 필요가 있음
- 그러나 이와 같은 파트너십(동반자관계)은 단순히 두 행위자 사이에 양해각서를 체결한다고 정치적 함의를 가지는 것이 아니라, 파트너십(동반자관계)을 형성하는 행위자가 국제사회에 긍정적인 영향력을 미칠 수 있는 정체성이 전제되어야 함
- 따라서 한국은 동북아 안보 위기의 핵심이 되고 있는 한반도 안보 갈등의 완화를 위한 노력을 통해 국제사회 속에서 평화를 지향하는 비전통적 안보 제공자와 같은 정체성 형성이 필요함

■ 참고문헌

- 김미경. 2010. “유럽연합의 민주주의 증진과 한-EU 기본협력협정개정: 한국 외교의 새로운 도전.” 『서석사회과학논총』. 제3권 제1호.
- 김우상. 2013. “대한민국의 중견국 공공외교.” 『정치정보연구』. 제16권 제1호.
- 박선희. 2009. “유럽연합의 대외관계: 1990년대 이후 지역간주의(interregionalism)의 강화.” 『국제지역연구』. 제12권 제4호.
- 신범식. 2010. “러-중 관계로 본 ‘전략적 동반자관계’: 개념과 현실 그리고 한계.” 『한국정치학회』. 제44권 제2호.
- 이정남. 2009. “중국의 전략적 동반자외교에 대한 이해와 한중관계.” 『평화연구』. 제17권 제2호.
- 홍완석. 2015. “한-러 전략적 동반자관계의 조건과 과제.” 『슬라브연구』. 제31권 제3호.
- Akbarzadeh, Shahram. 2005. *Uzbekistan and United States*. London: ZED Books.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. “The Constructive Turn in International Relations Theory.” *World Politics*. Vol. 50, No. 2.
- _____. 2001. “Why Comply? Social Learning and European Identity Change.” *International Organization*. Vol. 55, No. 3.
- Haas, E. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kuzio, Taras. 2000. “Promoting Geopolitical Pluralism in the CIS: GUUAM and Western Foreign Policy.” *Problems of Post-Communism*. Vol. 47, No. 3.
- Masuda, Masayuki. 2001. “Between New Terms and Classical Thoughts: Logic of Strategic Partnerships of Chinese Foreign Policy.” *FORUM* 21, September 12.
- Methrota, ON. 2001. “Indo-Russian Strategic Partnership in the Current World Order.” In Shames Ud Bin (ed.), *India and Russia: Toward a Strategic Partnership*. New Delhi: Lancer Books.

- Mitrany, David. 1965. "The Prospect of Integration: Federal or Functional." *Journal of Common Market Studies*. Vol. 4, No. 2.
- Raux, Jean, and Vladimir Korovkine. 1998. *Le Partenariat Entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie*. Rennes: Apogée.
- Shambaugh, David. 2000. "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors." *Survival*. Vol. 77, No. 1.
- Su, Hao. 2009. "Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China's Foreign Affairs." In Masafumi Iida (ed.), *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power*. Tokyo: The National Institute for Defense Studies.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics." *International Organization*. Vol. 46, No. 2.
- Wilkins, Thomas S. 2008. "Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?" *Contemporary Security Policy*. Vol. 29, No. 2.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

JPI 정책포럼 시리즈

2016

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상





우리나라의 공공외교는 짧은 시간 내에 국가이미지를 개선하고, 공공외교의 추진체계 및 방식을 정립하는 등 긍정적 성과를 보였다. 하지만 공공외교 수행에 유용한 자원이었던 한류의 인기가 계속될지 장담할 수 없고, 일본 등 주요국에서 혐한·반한 정서가 심화될 가능성이 늘어나고 있으며, 주변국 및 북한의 주민을 대상으로 하는 통일 공공외교, 주한 외국인 및 우리 국민을 대상으로 하는 대내적 공공외교와 사이버공간에서의 공공외교 또한 강화되어야 할 필요성이 증가하는 등 도전과 과제도 크게 증가하고 있다.

공공외교의 초기에는 “매력” 등 국가이미지 개선에 주력하였지만, 공공외교의 궁극적인 목적은 국가이익의 증진이지 이미지 개선 그 자체는 아니다. 따라서 공공외교의 포커스를 상대적으로 단순한 국가이미지 개선에서부터 자국민 보호 등 실질적인 이익 증진으로 재조정하고, 공공외교가 동북아평화협력구상과 같은 주요 정책을 뒷받침할 수 있도록 공공외교와 정부외교, 공공외교와 경제외교 간 시너지를 증진하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.



우리나라의 공공외교: 평가와 발전 방향

한 인 택

제주평화연구원 연구위원

1. 평가: 양호한 출발

- 문화외교는 예전부터 존재하였지만 공공외교는 최근 주목받고 있는 현상. 2010년이 ‘공공외교의 원년’으로 선포되었고, 2011년에 최초로 공공외교 대사가 임명되었으며, 2012년에는 공공외교정책과가 신설되고 관련 시범사업이 추진되었음
 - 2010년 이후 공공외교는 단순히 문화외교의 ‘재포장’이라고 볼 수 없을 정도로 위상이 제고되었고 가용자원도 증가(2013년 공공외교 신규 예산 60억 원, 2014년 공공외교 예산 90억 원)
 - * 공공외교의 준거 사례(reference case)로 자주 언급되는 미국의 경우 도 냉전 종식을 이유로 1999년 해외공보처(U.S. Information Agency)를 폐지하였다가 9·11 테러를 계기로 공공외교를 본격화하였기 때문에 우리나라의 공공외교가 아주 늦다고 볼 수는 없음
- 특히 2016년 2월 『공공외교법』의 제정은 종합적이고 체계적인 공공외교 전략의 수립과 정책의 추진을 통해 우리나라 공공외교의 급과 격이

달라질 수 있는 중요한 이정표

- 2016년 8월부터 시행되는 이 법은 외교부가 직접 또는 지방자치단체 및 민간 부문과 협력하여 공공외교 전략과 정책을 수립 및 수행할 수 있는 법적 근거를 마련

- 이러한 노력의 결과 동아시아연구원이 BBC 월드서비스, 글로브 스캔과 공동으로 실시한 조사에 따르면 한국에 대한 외국인들의 긍정적 평가는 공공외교 원년인 2010년부터 지난 5년 사이에 33%에서 38%로 증가. 일반적으로 인식 변화가 더디다는 점을 고려하면 5년 사이에 한국에 대한 긍정적인 평가가 5% 향상된 것은 매우 고무적 현상
 - 특히 북미와 아프리카에서 한국의 이미지 개선이 뚜렷하게 드러났고, 유일하게 중남미에서만 긍정적 평가가 41%에서 27%로 급락
 - * 단, 이러한 인식 변화에 있어서 공공외교의 역할과 기여에 대한 정확한 분석을 위해서는 추가적인 연구가 필요

2. 현황: “국민과 함께 하는 공공외교, 세계가 신뢰하는 매력한국 건설”

- 외교부는 현재 “국민과 함께 하는 공공외교, 세계가 신뢰하는 매력한국 건설”이라는 기치 아래, 우리의 공공외교 자산을 활용하여, 외국 대중에게 한국에 대한 좋은 이미지를 심어 그들의 신뢰와 호감을 얻고, 우리 외교정책에 대한 이해와 지지를 높여 국제사회에서 ‘선한’ 영향력을 확대하고자 함. 이를 위해 178개 재외공관을 공공외교의 전초기지로 삼아 현지의 관습·문화·외교관계 등을 고려하는 ‘맞춤형’ 공공외교와 더불어 우리 문화의 일방향적 전파가 아니라 문화의 상호교류를 통한 ‘쌍방향’ 공공외교를 추진 중

가. 추진 방식 및 사업

1) 추진 방식

- 전통적 ‘정부 대 정부’ 외교와 달리 공공외교의 수행에 있어서 중앙정부는 물론 지방정부, 각종 단체 및 개개인의 참여가 필요(ex. 한류 스타)
- 외교부에서 표방하는 “국민과 함께 하는 공공외교”는 이러한 광범위한 참여의 필요성을 인식하고, 국민들의 강화된 국제적 역량을 활용하는 동시에 공공외교에 대한 국내적 이해와 지지 기반도 강화하는 긍정적인 선택

2) 추진 사업

- ‘국민 참여형 공공외교’ 사업¹⁾
 - 국민이 직접 공공외교 프로젝트의 기획·시행자로 참여하는 “국민 모두가 공공외교관”
 - 국내외 청년의 자발적·창의적 아이디어를 활용한 ‘청년 공공외교단’
 - 시니어의 풍부한 경험과 식견을 활용한 ‘시니어 공공외교단’
 - 젊은 문화예술 인재를 문화적 불모지인 개도국에 문화봉사단으로 파견하여 현지의 문화꿈나무를 발굴하는 ‘개도국 문화꿈나무’
 - 국내 대학생을 재외공관에 파견하여 각 공관이 시행하는 현지 공공외교 사업을 측면 지원토록 함으로써 공공외교 실무 참여 기회 제공
- 재외공관 사업²⁾
 - 세미나, 포럼, 전시, 공연 등 다양한 방법을 통해 현지 맞춤형으로 한국의 총체적인 매력을 소개하는 매력한국 알리기 사업
 - ‘Quiz on Korea’, ‘K-Food World Festival’, ‘K-Pop World Festival’, ‘동영상 콘테스트’ 등 외국인들의 한국에 대한 지식·기능 경연의 장

- (場)인 ‘코리아 콘테스트’ 사업
 - 수도 이외 지방도시를 순회하며 한국을 알리는 ‘지방 순회 카라반’
 - 현지 주요 대학, 도서관, 문화센터 등에 한국의 선진 IT기술이 가미된 복합 한국 홍보관 ‘Korea Corner’ 개설 사업
 - 현지인으로 구성된 한국문화 동호회, 태권도 동호회, 한국 유학·근무 경험자들이 자발적으로 한국을 홍보토록 하는 ‘K-Lover(친한외국인)’ 기반 구축 사업
 - 유명 외국인을 한국 홍보대사로 활동하게 하는 공공외교 친선대사 사업
 - 외국의 초·중·고 교과서에 한국의 발전상 서술 확대 사업
- 이러한 각종 사업이 실제로 명실상부하게 수행되고 있는지는 검증이 필요하겠으나, 공공외교의 수행에서 국민의 참여를 높이고, 재외공관에 예산과 권한을 맡겨 공공외교가 현지 맞춤형으로 추진되는 것은 바람직한 현상임
- 반면, 매력한국 알리기 사업, 코리아 콘테스트 사업, 지방 순회 카라반, 복합 한국홍보관 Korea Corner 개설 사업 등은 사실상 전통적인 문화외교로도 볼 수 있는 사업들임

나. 추진 목표

- ‘공공외교(public diplomacy)’란, ‘자국에 유리하도록 외국의 공중(public)의 인식을 변화시키는 정부 및 비정부 행위자의 의도적 노력’이라고 정의할 수 있음
- ‘자국에 유리하게’, 즉 자국의 이익을 도모한다는 점에서 공공외교는 전통적인 외교와 다를 바 없음
 - 다만 그러한 노력의 대상이 외국의 ‘정부’가 아니라 외국의 ‘국민’이라는 점에서 정부외교와 차별성이 있으며, 대부분의 인식의 변화가 문화, 지식, 규범 등 상징적 요소의 사용을 통해 이루어진다는 점에서

공공외교를 소프트파워외교로 간주하기도 함

* 하지만 우리나라에 대한 인식 변화의 경우, 경제력이나 성공적인 기업이나 상품(ex. 삼성 스마트폰) 등 물질적 요소 즉, 하드파워가 중요한 역할을 하는 것이 현실

- “세계가 신뢰하는 매력한국 건설”이라는 구호에서도 나타나듯이 우리는 ‘자국에 유리한 외국 국민의 인식’을 “신뢰”나 “매력”으로 동일시하고 있음
- 한편, 반드시 신뢰나 매력이, 또는 신뢰나 매력만이 우리에게 유리한 상대국 국민의 인식인지는 분명하지 않음
 - 예컨대 반한 분위기가 증가하고 있는 일본에서 우리 국민의 안전을 보호하기 위해서는 한국의 ‘매력’을 강조하는 대일 공공외교를 펼치는 것보다는 일본인들의 마음속에 ‘차별의 부당성’을 심어주는 공공외교가 더 유용할 것임
- 참고로, 제2차 세계대전을 일으키고 유태인을 학살한 독일은 전후 국제사회에서 인정받고 궁극적으로 독일 통일에 대한 지지를 국제적으로 얻어내기 위해 공공외교 차원에서 독일의 매력이나 문화를 내세우기보다는 ‘반성하고 성찰하는 독일’이라는 이미지를 심는 데 주력
- 독일의 사례를 볼 때 상대방 국가의 국민이 우리에게 갖고 있는 선입견, 우리가 추구하고자 하는 목적, 그리고 우리가 동원할 수 있는 자산 등을 고려하여 우리가 상대국 국민에게 심어주고자 하는 인식이 결정되어야 함
 - 만약 공공외교가 국민의 보호나 통일 준비와 무관하여 국가이미지 개선만이 공공외교의 목표라고 한다면, 공공외교의 수행은 외교부보다는 오히려 문화관광체육부에 비교우위와 정당성이 있을 수도 있음

3. 도전요인과 과제

- 우리 국민과 기업의 활동 범위가 국제적으로 확대되고, 우리의 이해관계가 전 세계적으로 확장되는 가운데 공공외교의 필요성도 같이 증가하고 있음
 - 공공외교가 중요해지는 이유는 전통적 방식, 즉 각국 정부를 대상으로 하는 정부 간 공식외교나 우리의 국방력 강화 등으로는 가깝게는 일본, 멀리서는 아프리카와 중동에서 활동하고 있는 우리 국민과 기업의 안전과 지위가 보호되고 존중되는 데 한계가 있기 때문임
 - 결국, 세계 각처에서 우리 국민이 안전하고 국익을 보호받기 위해서는 한국과 한국인에 대한 현지인들의 인식을 우리에게 호의적으로 바꾸는 수밖에 없는데 바로 그러한 역할을 수행하는 것이 공공외교

가. 도전요인

- 국제적으로 확장되고 있는 우리의 이해관계를 보호하고 증진하기 위해 공공외교의 필요성은 증대되고 있으나, 공공외교를 ‘공급’할 수 있는 우리의 자원과 인프라는 그에 상응하게 증가하고 있지 않음
 - 특히 외교부의 경우, 그간 전체적인 인력이나 예산 규모가 거의 증가하지 못하였기 때문에 공공외교에 투입될 수 있는 인원이나 재원에 있어서 한계가 있었음. 그러나 이번 『공공외교법』의 제정으로 다소나마 여건이 개선될 전망
- 우리가 가진 ‘공공외교 자산’은 고갈되고 있거나 식상해지는 등 점차 한계에 도달하고 있어서 기존의 공공외교 자산을 대신할 새로운 공공외교 자산의 개발이 필요
 - 그간 우리는 공공외교의 자산으로 한류나 IT기술에 과다하게 의존해옴. 그러나 최근 한류에 대한 반발이 발생하는 경우가 있는데다가 한류의 지속성이나 IT기술의 우위도 점차 위협받고 있음

- 새로운 공공외교 자산의 개발은 정부가 계획하거나 주도할 수 있는 것이 아니라 정부의 역할과 영역 밖. 궁극적으로 민간의 주도와 창의에 의존할 수밖에 없다는 것이 현실이자 고민

※ 우리의 공공외교 자산³⁾

- 경제성장과 민주화 동시 달성 → 개도국 성장모델, 개발경험 전수, 선·후진국 간의 교량 역할
- 침략의 역사가 없는 평화 애호국, 정(情), 근면한 이미지 → 국가브랜드
- 다양한 콘텐츠와 역동성, 독창성, 보편성, 현대와 전통의 선순환
- 한류에서 촉발하여 현대 및 전통문화를 거쳐 종합적인 한국 알기로 진화

나. 늘어나는 과제

1) 통일 준비

- 통일에 대한 주변국 국민의 이해와 지지를 획득하고, 통일에 대비하여 북한 주민의 인식을 변화시키는 작업이 박근혜 정부부터 공공외교의 과제로 등장
- 북한 주민은 물론 주변국 국민들도 통일로 인한 세력균형의 변화, 통일 후 발생할지 모르는 정치적 불안과 안보적 우려 때문에 통일을 반대할 수 있음. 따라서 북한 주민 및 각국 국민들이 갖고 있는 통일에 따르는 우려를 파악하고 해소시키는 노력이 필요함
 - 구체적으로, 중국에게는 통일이 한미동맹 확대를 통한 중국 봉쇄를 의미하는 것이 아니라는 점, 미국에게는 통일이 한국의 중국 경사를 초래하는 것이 아니라는 점, 일본에게는 통일한국이 일본에게 위협이 되지 않을 것이라는 점 등을 설득할 필요가 있음

- 지난 수십 년간 한반도의 분단이라는 현실에 익숙해진 중국, 미국, 일본 국민들의 인식을 바꾸는 것은 어려운 작업이며, 특히 통일이 주는 함의나 영향에 대해서는 불가피하게 불확실성이 내재하고 있어서 주변국 국민들을 설득하기는 쉽지 않을 것으로 보임
- 아울러 북한 주민과 주변국 국민을 모두 대상으로 한다는 점에서 통일 공공외교에 있어서 외교부와 관련부처 간 역할의 분담과 협력방안에 관한 논의가 필요함. 역할분담과 협력방안 문제가 해결되지 않는 한 통일 공공외교는 그 중요성에도 불구하고 정책의 '사각지대'로 남을 가능성이 존재
 - 방법론적으로도 북한 주민에 대해 어떻게 접근을 하고 효과적으로 메시지를 전달하느냐 하는 문제가 존재

2) 미중 갈등

- 미중 간 세력전이 과정에서 발생하는 갈등의 심화로 인해 양측에서 한 국에게 편을 가르리는 압력이 증가하고 있음. 만약 어떤 이유에서건 한 쪽을 선택해야 할 경우에는 그에 따르는 후폭풍을 극복하기 위한 공공 외교적 대응이 절실할 것임. 반면, 어느 편도 선택하지 않는 경우에도 양쪽으로부터의 불신과 실망에 대한 공공외교적 대응이 필요함. 물론, 전통적인 정부 간 외교적 대응도 당연히 필요
 - 중국 국민들에게는 '한국이 돈은 중국에서 벌지만 미국과 더 친하고 미국을 추종한다'는 인식이 증가하고 있는 한편, 미국 국민에게는 '한국은 형식적으로 동맹국일 뿐, 중국으로 이미 경사되었거나 중국과 미국 사이에서 저울질하는 기회주의적 국가'라는 인식이 생겨나고 있음
 - 이러한 양자택일적 압력과 한국에 대한 불신의 증가 속에서는 한류나 IT기술을 활용해 한국의 '매력'을 강조하는 공공외교는 역부족. '고래 싸움에 등이 터지는 새우'의 상황을 초월할 수 있는 새로운 공공외교적 발상과 전략이 필요

3) 한일 갈등

- 한일 간 과거사 문제, 영토 문제의 심화, 한중 유대의 강화 등으로 인해서 일본 내에서 반한·협한 정서가 급증하고 있음. 반한·협한 정서는 양국 간 정부 공식관계의 회복뿐만 아니라 일본에 있는 우리 국민의 안전과 지위에 직접적인 위협이 되고 있음
- 일본뿐만 아니라 우리에게 부정적인 인식이 출현할 수 있는 가능성은 우리나라와 이해관계가 있는 모든 국가에 잠재적으로 존재
 - 따라서 이제는 단순히 국가이미지를 제고하는 공공외교를 넘어서 문제를 예방하고 문제에 대처할 수 있도록 공공외교의 전략 및 역량 강화가 필요

4) 대내적 공공외교와 사이버 공공외교

- 주한 외국인 및 우리 국민을 대상으로 하는 대내적 공공외교, 사이버공간에서의 공공외교 강화 또한 공공외교의 과제로 등장하고 있음
- 2014년을 기준으로 국내 체류 외국인이 180만 명에 육박하고 있고(불법 체류자를 포함하면 약 200만 명), 한국을 방문하는 외국인 관광객은 매년 1,400만 명을 상회함. 이들이 한국과 한국인에 대한 정보나 이미지를 외국으로 전달하는 데 매우 중요한 역할을 한다고 알려져 있기 때문에, 이들의 특성과 상황을 고려한 맞춤형 공공외교를 개발하는 것이 필요
- 엄격히 말하면, 국내에 거주하는 우리 국민이나 해외에 거주하거나 한국을 방문하는 우리 국민은 공공외교의 대상이라고 할 수 없음. 그러나 효과적인 공공외교를 위해서는 우리 국민의 참여와 협조가 필요하고, 한국과 한국인에 대한 인식이 해외 체류 또는 외국 방문 중인 우리 국민을 통해서 전파되기 때문에 우리 국민을 상대로 공공외교의 중요성에

대한 이해와 지지 기반을 넓히는 노력도 필요

- 국경을 초월하는 사이버공간의 출현과 IT기술의 발달은 공공외교에 있어서 새로운 기회이자 과제로 부상하고 있음
 - 전 세계적인 한류의 보급(ex. 싸이의 강남스타일)은 사이버공간과 IT기술이 없었으면 불가능한 현상이지만, 이를 통해 반한정서나 혐한운동이 급속하게 확산될 수 있는 리스크도 동시에 발생
 - 어떠한 조직과 전략을 통해 사이버공간과 IT기술이 주는 공공외교적인 기회는 최대한으로 살리는 반면, 공공외교적 리스크를 관리하여야 하는지는 향후 풀어나가야 할 숙제

4. 제안사항

가. 본연의 기능을 강화할 차례

- 공공외교 초기 단계에서는 ‘매력’ 등 국가이미지 개선에 주력하였지만, 공공외교의 궁극적인 목적은 국가이익(interest)의 증진이지 국가이미지 개선 그 자체는 아님. 따라서 공공외교의 포커스를 상대적으로 단순한 이미지 개선에서 실질적인 이익 증진(ex. 자국민 보호)으로 재설정할 필요가 있음
- 그동안은 ‘우리의 국익이 무엇이나’에 대한 충분한 논의와 분석을 바탕으로 공공외교 전략이 수립되기보다는 정권 출범 시마다 신정부가 주장하는 국가상(‘중추국가’, ‘가교국가’, ‘신뢰국가’ 등)으로부터 연역 또는 역산하여 공공외교 전략이 수립되는 경향이 존재해 옴
 - 따라서 공공외교는 국가이익의 추구보다는 정권 출범 때마다 새로 제시되는 국가상(image)을 홍보하는 사업이 중심이 되고, 5년 후에는 대개의 사업이 폐기되는 비생산적인 주기를 반복

※ 『공공외교법』은 제1조에서 “이 법은 공공외교 활동에 필요한 사항을 규정하여 공공외교 강화 및 효율성 제고의 기반을 조성함으로써 국제사회에서 대한민국의 국가이미지 및 위상 제고에 이바지하는 것을 목적으로 한다”고 규정함으로써 아직 국가이미지 및 위상에 초점을 맞추고 있는 상태

- 『공공외교법』에서 공공외교는 “국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동”으로 규정(제2조)

나. 적극적 정책 조합(policy mix)을 통해 시너지를 살려야

○ 공공외교도 국익 증진의 수단이라고 한다면, 공공외교는 정무외교나 경제외교 등 기존의 외교와 독립되어 수행되는 것이 아니라 기존의 외교와 최대한의 시너지를 살리면서 수행되어야 함

- 공공외교는 정무외교나 경제외교를 지원할 수도 있고, 반대로 정무외교와 경제외교가 공공외교를 지원할 수도 있음

- 특히 5년 단임 대통령제 하에서 ‘동북아평화협력구상’, ‘유라시아 이니셔티브’, ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘통일 준비’ 등 여러 정책구상을 임기 내에 실현하는 것이 어렵기 때문에 공공외교를 적극적으로 정책 조합에 넣어 정책의 효율성과 효과를 제고할 필요가 있음

○ 『공공외교법』에서는 공공외교와 여타 외교 간의 시너지 증진에 관한 구체적인 언급이 없으나, 2016년 1월 외교부령에 의해 ‘정책공공외교담당관직’이 신설된 것은 공공외교와 여타 외교 간의 정책적 시너지를 염두에 둔 조치라고 보임

다. 공급자 중심에서 수용자 중심으로 시각 전환이 필요

- “공공외교의 시발점은 결국 수용자, 즉 외교의 해외 소비자들”로서, 공공외교란 주어진 목적을 달성하기 위하여 상대국 국민의 의식에 작용하여 우리에게 유리한 인식을 그들이 갖도록 하는 활동

- 상대국의 국민은 역사, 문화, 종교, 인종 등에서 다양하고 이질적인 특징을 갖고 있기 때문에 우리가 보내는 메시지에 대해서 일률적으로 반응하지 않음
 - 따라서 공공외교의 대상이 갖는 다양성과 이질성을 정확히 파악하고, 이를 공공외교 전략 및 정책의 수립과 추진에 반영하여야 함. 즉, 표적청중(target audience)에 맞는 ‘맞춤형 공공외교’를 수행하여야 할 것임

- 그간 국내에서 이루어진 많은 논의들이 상대국 국민의 특성에 대한 이해나 연구보다는 국내 공공외교 분야 행위자 간 역할의 분담이나 권한의 규정 등 공공외교의 공급체계를 둘러싼 문제에 초점을 맞추어 왔음. 이는 기업으로 비유하자면, 상품의 마케팅을 위해서 정작 제일 중요한 소비자의 특성을 파악하지 않고, 기업 내에서 부서들이 역할과 권한을 놓고 상호 열띤 경쟁과 협력을 벌이는 것에 해당
 - 『공공외교법』 제정의 의의 중 하나는 그간 국내 행위자 간에 벌어졌던 공급체계의 수립과 주도권에 대한 논의와 경쟁이 일단락된 것임

- 2016년 1월 외교부령에 의해 ‘지역공공외교담당관직’도 신설된 바, 이는 우리의 공공외교가 수용자 중심으로 발전하고 있는 것으로 해석할 수 있음

라. 장기 지속성 공공외교와 단기현안 대처형 공공외교의 동시 필요성

- 우리의 전통과 문화 등 우리가 가진 가치나 속성을 전 세계에 소개하고 인정을 받는 공공외교를 정권을 초월하여 장기 지속적으로 수행하는 한편, 현안 문제의 관리와 해결, 나아가 그 예방을 위한 문제해결형 공공외교도 적극적으로 실시할 필요가 있음
 - 예컨대 ‘한국이 안보를 무임승차하고 중국에 경사되어 있다’는 인식이 최근 미국인들 사이에서 확산되기 시작하였는데 이러한 인식을 바로 잡고, 사전에 예방하는 공공외교 전략과 역량이 필요
- 장기 지속성 공공외교와 단기현안 대처형 공공외교는 각각 시간 구조(time frame)와 목적이 다른 만큼 동일한 주체가 수행하는 것보다는 전자는 공공외교 전담부서가, 후자는 해당 현안과 관련된 부서에서 담당하는 것이 논리적임. 한편, 양 부서 간의 협력과 조정도 제도화되어야 함

마. 정책을 넘어 마음가짐으로

- 모든 정책이나 행위는 공공외교적 함의를 가지고 있음. 예컨대, 한일 간의 정상회담은 일본 내 반한정서를 순화시킬 수 있으며, 박근혜 대통령의 중국 건승 기념행사 참석은 미국과 일본 내에서 한국에 대한 인식을 악화시킬 수 있음
- 모든 외교관이 공공외교적 마인드셋을 갖는 것이 필요하며, 각 부서 내에 공공외교 담당자를 두는 방법도 고려해볼 만함

바. 외교의 목표와 행동의 중요성

- 공공외교가 외국 국민의 가슴과 마음을 얻는 것(to win the hearts and minds)이라고 한다면 결국 가장 중요한 것은 공공외교가 아니라 궁극적인 외교 목표와 실제 행동
 - 부시 대통령 집권기에 전 세계에 걸쳐 반미주의가 극에 달했던 이유는 미국의 공공외교가 실패했기 때문이 아니라 근본적으로 부시 행정부의 외교적 목표와 행동이 잘못되었기 때문
 - 외교적 목표는 궁극적으로 보편적 가치에 부합해야 하며, 공공외교도 그러한 가치를 반영하는 것이 바람직함

■ 주석

- 1) 외교부 공공외교 홈페이지(<http://www.publicdiplomacy.go.kr/>).
- 2) 외교부 공공외교 홈페이지(<http://www.publicdiplomacy.go.kr/>).
- 3) 외교부 공공외교 홈페이지(<http://www.publicdiplomacy.go.kr/>)

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

저자 프로필

■ 도종윤

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 연세대 연세-SERI EU 센터 Post-Doc, 서울대 국제문제 연구소 연구원, 성균관대, 이화여대, 건국대 강사 역임. 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석(2014)”, “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

■ 신기영

現 일본 국립 오차노미즈 여자대학 대학원 인문학문화창성과학연구과 준교수, 동 대학 대학원 및 젠더연구소 준교수. 서울대 외교학과 졸업 후 미국 University of Washington 정치학 박사학위 취득. 일본학술진흥회 외국인특별연구원을 역임.

■ 신중호

現 통일연구원 통일정책연구실장. 중국 북경(北京)대학교 국제정치학 박사학위 취득 후 한양대 국제학대학원 겸임교수, 국회입법조사처 외교안보팀 입법조사관, 경기개발연구원 통일동북아센터 연구위원, 통일부 통일교육위원 등 역임. 주요 연구 분야는 미중관계, 한중관계, 북중관계, 양안관계 등 이고, 주요 연구성과로는 『통일이후 국가정체성 형성방안』(공저), 『시진핑 시기 중국 외교안보: 그 패러다임의 변화』(공저), “미국과 중국의 한반도 위기관리 행태 및 영향요인”, “글로벌 금융위기 이후 중미관계와 대만문제” 외 다수.

■ 이무성

現 명지대학교 정치외교학과 교수 및 미디어센터장. 2005년 영국 버밍햄대학교 국제정치학 박사학위 취득. 한동대학교 국제어문학부 객원교수 및 미국 North-Carolina Chapel-Hill 대학 방문학자를 역임. 2006년부터 명지대학교 정치외교학과에서 조교수, 부교수, 교수로 근무하고 있으며, 현재 사단법인 한국유럽학회 부회장, 한국정치학회 이사 및 외교부 정책자문위원. 주요 연구 분야는 유럽연합 확장과 약소국가, 유럽연합의 대외정책, 유럽연합의 대북한 인권정책, 규범주의, 지역협력과 지역통합의 상관관계 등. 주요 저서로 *How Do Small States Affect the Future Development of the EU* (New York: Nova Science, 2006), *The Korean Economic System: Governments, Big Business and Financial Institutions* (Adershot: Ashgate, 2008) 등이 있으며, 그 외 *Asia Europe Journal, Issues & Studies, Perspectives on European Politics and Society, Korean Journal of Defense Analysis, Korean Observer* 등과 같은 저널에 다수의 논문을 게재함.

■ 이성우

現 제주평화연구원 분쟁해결연구부장. 단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위 취득. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행함. 학술활동으로 미국국제정치학회가 주관하는 *International Studies Quarterly*의 Referee로 활동함. 주요저서로 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

■ 조명진

現 유럽연합 집행이사회 동아시아 안보 자문역. 영국 외무성 장학생으로 런던 정경대(LSE)에서 박사학위 취득. 스웨덴국방연구소(FOI), 스웨덴국방대학교(FHS), 본국제군축센터(BICC), 독일국제안보연구원(SWP), 독일외교연구원(DGAP)에서 방위산업 및 국제안보 분석을 하였음. 항공 방산 전문가로 한국과 동아시아 관련 연구 과제물과 기고문은 다음과 같다. “Korea Air Force’s 21st Century Strategy,” *RUSI Defence Journal* <http://www.rusi.org/publication/defencesystems/ref:A444CE2BC0B39F/>, “Korea’s Aerospace Industry: Update & Way Forward,” *Military Technology*, December 2003, Restructuring of Korea’s Defence Aerospace Industry, *BICC Report*, Bonn International Center for Conversion, June 2003 <http://www.bicc.de/industry/paper28/content.html>, “Balance of Airpower in East Asia,” *Asian Defence Journal*, October 2001, “Dogfight over Seoul,” *Interavia*, October 2001, “Korea Unveils New-Look Aerospace Industry,” *Interavia*, February 2000.

■ 한병진

現 계명대학교 공공인재학부 정치외교학 전공 부교수. 서울대학교 외교학과와 同 대학원을 졸업 후, 2004년 미국 버팔로 뉴욕주립대에서 엘친과 푸틴 시기 러시아의 개혁정치로 정치학 박사학위 취득. 최근 정치경제학, 행동경제학, 사회심리학 등에 의거하여 독재정치이론 및 북한 정치와 관련한 연구를 진행 중.

■ 한인택

現 제주평화연구원 연구위원. 서울대학교 경제학과와 同 대학원 외교학과를 졸업 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위 취득. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의했으며, 외교통상부 정책자문위

원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵 전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

■ 흥준범

前 주미 공사

■ 황지환

現 서울시립대학교 국제관계학과 부교수. 서울대 외교학과를 졸업하고 미국 University of Colorado at Boulder에서 “세력열세국의 위험수용과 외교정책: 북한의 핵정책”을 주제로 박사학위 취득. 현재 대통령 직속 통일준비위원회 외교안보분과 전문위원과 통일부 정책자문위원을 맡고 있음. 주요 연구 분야는 국제관계이론, 안보연구, 북한외교정책, 한반도 통일이며, 주요 논문으로는 “Revisiting the Functionalist Approach to Korean Unification: The Role of International Organizations and NGOs” (2015), “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy” (2014), “The Two Koreas after U.S. Unipolarity” (2013), “Face-Saving, Reference Point and North Korea’s Strategic Assessments” (2009) 외 다수.