

JPI PeaceNet 시리즈

---

2019 동아시아  
평화와 협력을 위한 대화

---

JPI PeaceNet 시리즈

## 2019 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

---

인 쇄 | 2019년 12월 27일

발 행 | 2019년 12월 31일

역은이 | 제주평화연구원

발행인 | 김병수

발행처 | 신우인쇄

주 소 | 제주 제주시 오라삼동 2988-4

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

ISBN | 978-89-93751-29-1 03300

정 가 | 20,000원

© 제주평화연구원, 2019

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

---

JPI PeaceNet 시리즈

---

## 2019 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

---

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

---

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

You can read this volume's original texts in 「JPI PeaceNet」(<http://www.jpi.or.kr>), and some of them have been polished with editing.

# 발간사

---

## 미래를 향한 통찰

그 동안 제주평화연구원은 국제 사회에서 벌어지는 다양한 사건들을 간결하면서도 통찰력 있게 분석하고 해석하는 데 소홀하지 않았다고 자부합니다. 2019년에도 국제 사회의 관심을 끌 만한 크고, 작은 정치적 사건들이 끊임없이 발생하였으며 이를 우리의 시각으로 소화하여 담론화하려는 노력을 충실히 하였습니다.

그리고 이러한 노력은 우리 연구원의 'PeaceNet'으로 온라인 발간된 바 있습니다. 그 내용은 때로는 미래를 내다보는 정세전망으로, 때로는 사건의 본질을 요약하는 분석으로, 때로는 좀 더 나은 국제 관계를 염원하는 미래 비전으로 제시한 바 있습니다. 물론 외국 석학들의 예리한 의견도 충실히 받아들이고자 노력하였습니다.

올해도 제주평화연구원은 2019년 한 해 동안 발표된 PeaceNet 원고들을 묶어 '동아시아 평화와 협력을 위한 대화' 2019년 판을 내놓게 되었습니다. 이를 통해 그동안 각계의 전문가들이 보여준 혜안과 지성을 여러분들에게 선물하고자 합니다. 올해 '동아시아 평화와 협력을 위한 대화'가 중점을 둔 것은 크게 세 가지입니다.

첫째, 글로벌 도전과 한반도 문제로 주제를 구분하였습니다. 우선 1부는 '글로벌 정치와 미래의 도전 과제'를 소재목으로 삼아 동아시아와 글로벌 차원의 사건들을 짚어보았습니다. 세계인들의 주목을 끌고 있는 미중 경쟁은 물론이고 기후변화, 홍콩의 민주화 시위, 헬싱키 프로세스 등 거시적인 주제들을 분석한 글들을 모았습니다. 2019 제주포럼에 참여한 명망있는 지도자 및 전문가들의 글을 추가하여 국제적 통찰력을 보다 높였습니다. 2부는 '한반도와 국제관

---

---

계'를 주로 다룬 글들을 모았습니다. 올해 발간된 PeaceNet의 절반은 바로 우리의 공간인 한반도를 중심으로 한 사건과 도전에 대한 해석과 분석이었습니다. 지정학적인 요충지이자 우리 삶의 터전인 한반도의 과거, 현재, 미래를 날카롭게 분석한 전문가들의 분석은 여러분의 지적 욕구를 충족 시킬 뿐 아니라 우리가 어떻게 우리의 땅을 지키고 가꾸어야 할지 방향을 제시해 줄 것입니다.

둘째, 올해 PeaceNet은 외국 학자들의 직관적 통찰력을 담으려고 많이 노력하였습니다. 미국은 물론, 호주, 베트남, 일본 등의 전문가들이 PeaceNet에 많이 기고해 주었습니다. 이들의 견해가 국내 학자들의 의견과 어떤 점이 다르고 같은지, 혹은 남고 모자란 것은 우리가 어떻게 조합해야 할 것인지 독자들에게 생각할 거리를 던지게 될 것입니다.

마지막으로 올해 PeaceNet은 평화정착을 위한 과정적 측면을 많이 다루었습니다. 유럽의 헬싱키 프로세스를 비롯하여 한일관계, 북한 핵문제 그리고 홍콩 문제 해법을 위한 과정적 측면과 전개 방향을 사건의 분석 못지않게 비중있게 다루었습니다. 독자들은 집필자들의 사건 분석뿐 아니라 과정과 방향을 음미해 봄으로써 어떻게 실천해야 할지 미래의 그림을 그리게 될 것입니다.

비록 짙막한 글들의 모음집이지만 이 책을 내기 위하여 30여명의 국제정치 전문가들이 각고의 노력을 해주었습니다. 이들에게 감사드립니다. 이 책이 독자들로 하여금 2019년의 국제정치 현실을 정리하고 바람직한 미래로 나아갈 모습을 가늠하는데 도움이 될 수 있기를 바랍니다.

제주평화연구원 원장

**김봉현**

---

# CONTENTS

## 제1부 글로벌 정치와 미래의 도전 과제

---

- 3 ■ 아시아 회복 탄력적 평화를 향하여 : 협력과 통합  
이성우
- 6 ■ 중국의 일대일로 유럽진출 시도와 유럽의 대응  
안상욱
- 14 ■ Asia Towards Resilient Peace: Cooperation and Integration  
Jeju Peace Institute
- 21 ■ Time for a Helsinki-Style Negotiation for the Northern Pacific Region  
John J. Maresca
- 26 ■ A Second Korean War?: U.S.-China Relations, Thucydides, and War  
Graham ALLISON
- 31 ■ When China and the U.S. Collide :  
The End of Stability and the Birth of a New Cold War  
Martin JACQUES
- 36 ■ Climate Change belongs on the Agenda for International Security  
Ellen LAIPSON
- 42 ■ Peace in Northeast Asia: the U.S.-China relationship  
YAN Xuetong
- 47 ■ After the Nuclear Negotiations : Sustaining Peace in Northeast Asia  
Gareth EVANS
- 57 ■ 홍콩사태 악화로 : 평화를 위한 새로운 선택을 모색해야  
한동균
- 64 ■ 미중 무역전쟁은 패권전쟁으로 이어질 것인가?  
손정욱
- 78 ■ 미국은 왜 다자무역체제를 무력화하려 하나?  
윤성혜
- 85 ■ 주춤하는 중국의 일대일로 : 일대일로 프로젝트의 명과 암  
한동균



## 제2부 한반도와 국제 관계

---

95	■ 2019년 북한 신년사 분석과 한반도 정세전망 이성우
100	■ The Role of Chinese Influence in the Second Trump-Kim Summit Lee Seong-hyon
104	■ 헬싱키 프로세스와 북핵 및 인권 홍기준
113	■ Vietnamese Perceptions of South Korea and South Koreans Nguyen Thi Thuy Hang
127	■ 2019 트럼프 대통령의 의회연설에 비춰본 한반도 비핵화 전망 이성우
131	■ 하노이 회담에 대한 미국 내 반응 : 공통성과 다양성 김연호
139	■ 유럽연합(EU)은 하노이 북미정상 회담에 대해 왜 침묵하였을까? 도종윤
148	■ Comprehensive Peace and Security Zone in Korea and Northeast Asia Peter HAYES
156	■ The Next Stage of the Korean Peace Process Chung-in Moon
163	■ 2019년 아베정부의 외교 : 한국, 한반도, 동아시아 최윤도
169	■ 한-우즈베키스탄 협력의 중요성과 발전방향 오은경
177	■ ‘세계평화의 섬’ 제주의 상징성과 글로벌 경쟁력 엄태윤
181	■ Multilateral Diplomacy and the Korean Peninsula : Lessons from Conflict Resolution Landon E. HANCOCK
192	■ 수출관리 교섭을 둘러싼 한일 양국의 이해관계 사이토 고스케
207	■ 북한의 단계적 조치 요구와 비핵화 협상 이중구
216	■ 기로에 선 한반도 비핵평화 프로세스 고유환



## 부록 저자 프로필

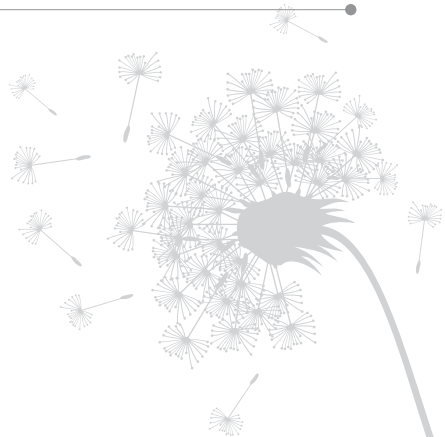
---

231 | ■ 저자 프로필

## 글로벌 정치와 미래의 도전 과제

---

- 아시아 회복 탄력적 평화를 향하여 : 협력과 통합
  - 중국의 일대일로 유럽진출 시도와 유럽의 대응
    - Asia Towards Resilient Peace
  - Time for a Helsinki-Style Negotiation for the Northern Pacific Region
  - A Second Korean War?: U.S.-China Relations, Thucydides, and War
    - When China and the U.S. Collide : The End of Stability and the Birth of a New Cold War
  - Climate Change belongs on the Agenda for International Security
  - Peace in Northeast Asia : The U.S. - China Relationship
  - After the Nuclear Negotiations : Sustaining Peace in Northeast Asia
    - 홍콩사태 악화일로 : 평화를 위한 새로운 선택을 모색해야
    - 미중 무역전쟁은 패권전쟁으로 이어질 것인가?
    - 미국은 왜 다자무역체제를 무력화하려 하나?
    - 주춤하는 중국의 일대일로 : 일대일로 프로젝트의 명과 암
- 







PeaceNet

## 아시아 회복 탄력적 평화를 향하여 : 협력과 통합

이 성 우

前 제주평화연구원 분쟁해결연구부장

올해로 14회를 맞는 ‘제주포럼’은 “아시아 회복 탄력적 평화를 향하여: 협력과 통합(Asia Towards Resilient Peace: Cooperation and Integration)”이라는 주제로 2019년 5월 29일부터 31일까지 제주국제컨벤션센터에서 개최된다. 세계 질서에서 아시아의 역할과 비중이 높아짐에 따라, 21세기 동아시아 국가들이 중심이 된 다자협력체를 통한 국제사회의 평화와 번영은 국제관계의 주요 의제이며 제주포럼이 추구하는 핵심 가치이다. 세계 10위의 경제력을 보유한 대한민국이 동아시아의 평화와 번영을 위한 국제공동체의 논의를 주도하는 것은 외교적 위상에 부합하는 공동체 비전의 협의와 공유의 과정이다. 제주포럼은 국제사회의 필요와 시대적 사명에 부합하여 동아시아의 평화와 번영을 위한 공론의 장으로 역대 전문가들 사이에 인식의 공감대를 형성하고 확대해 왔다.

동아시아는 2018년 안보와 경제 그리고 지역 질서에 있어 급격한 변화를 경험했고 2019년에도 여전히 불확실성이 남아있다. 첫째, 북한의 핵과

미사일 개발로 고조된 군사적 긴장을 대화와 협력을 통한 평화공존으로 전환한 대한민국 정부의 노력으로 남북 및 미북정상회담 개최의 결실을 맺었다. 회담을 통해 정상들은 한반도 비핵화와 평화변영에 대한 큰 틀에 합의를 이루었음에도 한반도 비핵화를 실현하기 위한 많은 과제가 남겨져 있다. 둘째, 미중의 무역분쟁은 세계 경제의 위협요인으로 2019년 부정적 전망이 설득력을 얻고 있다. 지난 2018년 11월 아르헨티나에서 개최된 G20 회의에서 미중 정상은 공동변영의 시대를 위한 제도 정비를 준비하기로 합의하였지만, 경제적 변영의 공유를 위해서는 많은 정책적 타협과 조율의 과제가 남아있다. 셋째, 남중국해에서 미중패권 경쟁과 동중국해의 한·중·일 영유권 분쟁은 역내 평화와 변영의 최대 위협요인으로 지목되고 있다. 동아시아의 평화와 변영을 위해서는 한·중·일을 포함한 다자적 협력체가 필요하며 이러한 다자협력체가 분쟁 관리를 위한 제도적 장치로서 작동되어야 한다.

동아시아의 공동의 목표인 ‘평화로운 아시아’ 그리고 ‘변영의 아시아’는 공동체의 협력과 통합을 통해서만 가능하다는 것은 전후 서구선진국을 중심으로 한 국제사회가 경험한 역사적 사실이다. 따라서 역내 국가들의 목표와 문제의식에 대한 공유에도 불구하고 협력의 제도화가 상대적으로 미흡한 동아시아에서는 평화와 변영을 위한 공동체의 노력이 필요하다. 이를 위하여 2019 제주포럼은 “아시아 회복 탄력적 평화를 향하여: 협력과 통합”을 주제로 역내 국가들의 평화와 변영의 공유를 위해 안보의 위협요인을 해소하는 것은 물론 경제적 발전을 정착시키고, 나아가서 분쟁 재발을 방지하는 제도적 장치에 대한 합의를 도출하기 위한 공동노력의 장이 되고자 한다. 이러한 점에서 동북아시아, 나아가 아태지역 내 ‘회복 탄력적 평화’의 정착을 위해 제주포럼을 시작으로 역내 주요 국가들이 공동의 노력을 기울여야 하는 시점이다.

회복 탄력적 평화는 분쟁 발생위험이 큰 지역에서 안전과 안정을 확보하는 것에 추가하여 평화의 정착과 지속성을 위해 경제발전은 물론 분쟁을 방지하기 위한 제도 정착을 포함하는 평화 회복성의 공고화를 지향한다. 동아시아 국제 질서의 불확실성이 증대되는 상황에서 평화와 번영의 지속적 공유에 부합하는 ‘회복 탄력적 평화’를 논의하는 시도를 통해 높은 수준의 평화의 담론을 만들고 제주포럼의 위상을 높이고자 한다.

2019 제주포럼은 한국이 중심이 되어 한반도의 비핵화, 동아시아의 번영, 분쟁해결 메커니즘의 제도화, 평화정착을 위한 문화교류 네트워크 확산 등의 주제 하에 공론의 장을 마련함으로써 세계평화의 섬 제주가 추구해온 염원인 평화담론과 교류협력의 거점으로서의 위상을 확고히 다지는 전기로 활용되어야 할 것이다.



## 중국의 일대일로 유럽진출 시도와 유럽의 대응



안 상 욱

부경대학교 교수

### 1. 서론

미국과 중국 간의 무역분쟁이 심화하면서, 중국은 미국-중국 무역분쟁에서 EU의 지원<sup>1)</sup>을 확보하려고 하고 있다. 그러나 EU와 연대를 적극적으로 시도하는 중국과 달리 EU는 중국과 연대해서 미국에 대항하는 것에 대해서는 명확하게 거부하였다. 한편 화웨이(Huawei) 장비의 보안 문제를 이유로 화웨이 장비의 사용금지를 요청하는 미국 측의 요구도 거부하였다. 이처럼 EU는 중국과 EU의 연대요구에 대해서 최대한 냉정함을 유지하며 대응하고 있다.

### 2. 미-중 무역분쟁에서 중국의 EU와의 연대시도와 EU의 냉정한 반응

중국의 시진핑 주석은 세르지오 마타렐라 이탈리아 대통령과 에마뉘엘

마크롱 프랑스 대통령, 알베르 2세 모나코 국왕의 초청으로 3월 21일부터 26일까지 이탈리아, 모나코, 프랑스를 순방하였다. 시진핑 주석은 2019년 첫 순방지역으로 유럽을 선택하였다. 시진핑의 유럽방문 목적은 이탈리아와 일대일로 협력을 강화하는 등 미-중 무역분쟁에서 EU의 지원을 확보하는 데 목적이 있었다.

실제로 미국에서 촉발된 보호무역주의 장벽 강화에 중국은 EU와 연대를 시도했었다. 중국은 2018년 7월 16-17일 베이징에서 개최된 EU-중국 정상회의에서 트럼프 미국 대통령의 무역정책에 반대하는 강력한 공동성명을 발표하도록 EU를 압박했다. 유로뉴스도 인용한 로이터 통신의 보도에 따르면, 류허(劉鶴) 중국 부총리, 왕이(王毅) 외교부장 등 중국 고위 관리들이 EU-중국 정상회담 전에 벨기에, 독일, 중국에서 열린 EU-중국 간 회동에서 두 경제 대국 간 ‘연대(alliance)’를 제안했다. 특히 중국은 EU가 WTO에서 미국에 맞서 공동행동을 하는 것을 원했다. 그러나 EU는 미국에 대해 EU와 중국이 연대한다는 구상을 거부했다. 대신에 EU-중국 정상은 WTO개혁에서 협력하기로 합의하였다. 그러나 EU통상담당 집행위원인 세실리아 말스트롬은 다음과 같은 언사로 당시 EU의 입장을 드러냈다. “중국은 시장개방을 유지하고 보호무역주의와 싸우기 위한 강한 계획을 가지고 있다.” 여기에 세실리아 말스트롬이 덧붙이기를 “나는 이와 같은 나의 중국에 대한 걱려가 중국이 시장개방을 위해서 더욱 더 많은 구체적인 조치들이 이루어지기를 희망한다는 것으로 해석되기를 원한다.”라고 하였다.<sup>2)</sup>

이는 중국에 대한 EU의 입장을 요약하고 있다. EU는 전 세계 차원의 보호무역주의 강화를 저지하기 위해서 중국과 협력을 할 수는 있지만, 중국도 시장개방을 위해서 노력할 점이 많다는 점이다.

이와 같은 EU의 입장은 EU정상들을 통해서도 다시 반복되었다. 옹커

EU집행위원장은 2018년 7월 EU-중국 정상회담 기간 중 베이징 인민대회당에서 열린 투스크 유럽이사회 상임의장, 리커창 중국 총리와 함께한 공동 기자회견에서 “중국이 시장개방을 원한다면 그렇게 할 수 있으며, 중국은 시장개방을 하는 방법을 알고 있다.”고 언급하였다. 이는 중국이 기술이전을 강요하거나 외국자본이 단독으로 중국에서 투자 프로젝트를 진행하는 것을 막는 등 실제로 자유무역과는 거리가 먼 행동을 보였기 때문이다. 또한, 용커 EU집행위원장은 2018년 7월 EU-중국 정상회담 기간 중 개최된 비즈니스 포럼에서 “EU는 공정한 다자간 무역 규칙을 원한다. EU는 개방되어 있지만 세상 물정을 모르지는 않는다.(We need just and fair multilateral rules. The EU is open but it is not naive.)”라고 언급하였다.

실제로 중국은 해외기업들에 대한 보호무역주의적인 사업환경으로 악명이 높고, 해외기업의 대규모 단독투자를 중국이 승인하는 과정에서 무역분쟁으로 격화되기도 하였다. 중국은 주요산업분야에서 해외기업의 중국 시장 진출 조건으로 중국기업<sup>3)</sup>과의 합작 투자를 조건으로 요구하였고, 이 과정에서 끊임없는 기술 유출 문제가 발생했었다.<sup>4)</sup>

2018년 12월 20일에 EU는 중국 정부가 현지 EU기업에서 기술이전을 강요했다는 이유로 WTO에 제소하였다. EU는 중국 전기자동차와 바이오산업 분야에서 투자승인 문제를 거론하였다. 전기자동차와 바이오산업은 중국의 “메이드인 차이나 2025 플랜(Made in China 2025 plan) 중 전략 분야에 속하는 산업이다. 또한, EU는 전 산업 분야에서 합작 투자의 승인 문제 또한 거론하였다. 이처럼, EU는 중국과 협력할 사항에는 협력하지만, 중국의 시장개방에 대한 약속을 액면 그대로 믿지는 않았고, 끊임없이 중국을 압박하였다.

### 3. EU의 중국에 대한 ‘체제경쟁자(Systemic Rival)’ 규정과 시진핑 주석의 유럽방문

2003년 EU와 중국은 ‘전면적 전략적 동반자 관계(Comprehensive Strategic Partnership)’를 맺고 광범위한 영역에서 협력관계를 발전시켜 왔다. EU-중국은 2013년에 “EU-중국 2020 전략적 협력 아젠다(EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation)”<sup>5)</sup>를 채택하였다. EU-중국 2020 전략적 협력 아젠다에서 EU-중국은 안보분야, 무역 및 투자분야, 산업 및 IT분야, 농업분야, 운송 및 인프라 분야, 항공우주분야, 에너지분야, 도시분야, 기후변화 및 환경보호분야, 해양분야, 문화-교육협력 분야 등에서의 협력 강화를 표명하였다.

그런데 중국에 대한 EU의 시각에서 변화가 발생하였다. 중국의 시진핑 주석의 유럽방문을 앞둔 2019년 3월 12일 EU집행위원회는 “EU-중국: 전략적 개관”이라는 제목으로 유럽의회와 유럽이사회 및 이사회에 보내는 공동전달문<sup>6)</sup>을 발표하면서 중국에 대한 EU의 입장을 다시 정리하였다. 본 공동전달문에서 EU는 중국이 미국 다음의 EU 제 2의 교역상대국이고 EU는 중국의 최대 교역상대국이라는 점을 언급하면서 양측의 협력의 중요성을 언급하였다. 그와 동시에 EU집행위원회는 본 공동전달문에서 “중국은 이제는 개발도상국으로 간주 될 수 없다. 중국은 세계 현안에서 핵심 행위자이자 핵심 기술을 가진 국가이다. 중국은 세계에서 그 존재감이 증대됨에 따라서 규범을 기반으로 한 국제 질서를 유지하고, 상호주의, 비-차별성, 중국 시스템의 개방성 문제에서 더 큰 책임의식을 가져야 한다. 중국의 공식적으로 개혁에 대한 의지를 표명했지만, 이는 그 역할과 책임에 비례하는 정책이나 행동으로 전환되어야 한다.”고 언급하였다. 이와 같은 언급은 중국은 그동안 담론으로 다자주의와 개방을 표명해 왔지만, 실제로 중국의

시스템과 제도가 외국기업에 대해 차별적으로 이루어진 것을 EU가 지적한 것이다.

그동안 EU는 중국과 전면적 동반자 관계임을 강조했다지만, 본 공동전담문에서 EU는 “중국은, 여러 정책 분야에서, EU와 목표가 밀접하게 조화된 협력 파트너, EU와 이해관계의 균형을 추구하는 협상 파트너, 기술 리더십을 추구하는 경제적 경쟁자임과 동시에 서로 다른 형태의 정치체제를 추구하는 체제경쟁자이다.(China is, simultaneously, in different policy areas, a cooperation partner with whom the EU has closely aligned objectives, a negotiating partner with whom the EU needs to find a balance of interests, an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance.)”라고 언급하면서 중국이 EU의 체제경쟁자임을 공식적으로 표명하였다. 이와 같은 EU의 입장은 이제는 EU가 중국에 대해서 호락호락하지 않을 것임을 의미하기도 하는 것이다.

#### 4. 2019년 3월 시진핑의 유럽방문과 이탈리아의 일대일로 사업 참여 결정

이와 같은 상황에서 이탈리아의 일대일로 참여가 발생하자 EU는 민감하게 반응하였다. 3월 23일 주세페 콘테 이탈리아 총리는 시진핑 중국 국가주석과 일대일로 양해각서(MOU)에 서명하였다. 이로써 이탈리아의 중국 일대일로 사업참여가 공식화되었다. 중국의 영향력 확대를 우려한 미국, 프랑스, 독일은 이탈리아의 일대일로 사업참여에 부정적 입장을 표명했지만, 이탈리아는 일대일로 사업참여를 통한 경제적 이익을 선택하였다. 이탈리아의 일대일로 사업참여는 G7국가로서는 최초로 일대일로에 참여한 것이라

는 점에서 큰 파장을 일으켰다. 이탈리아-중국 일대일로 MOU에는 에너지, 항만, 관광, 농업, 문화재, 교육, 항공우주 등 총 29개 분야에서 양국이 상호 협력하는 내용이 포함되었다.

또한, 시진핑 주석과 함께 이탈리아를 방문한 중국의 경제사절단은 이탈리아 기업의 제품을 구매하였다. 이탈리아 에너지기업 안살도는 2500만 유로 규모의 가스발전 설비를 중국기업에 납품 계약을 하였다. 중국사절단이 이탈리아 기업과 체결한 계약의 경제적 가치는 모두 25억 유로에 달하였다. 루이지 디 마이오 부총리 겸 노동산업장관은 서명식 후 기자회견에서 “메이드 인 이탈리아”로 통칭하는 이탈리아 상품과 이탈리아 회사, 이탈리아 전체가 승리한 날”이라고 강조하였다. 이탈리아 정부가 일대일로 사업에 참여한 것은 이탈리아가 최근 경기침체 국면에 들어섰고 이를 타개하기 위한 해결책으로 중국 자본의 이탈리아 투자가 필요하다고 판단했기 때문이다.

물론 이탈리아의 일대일로 사업참여를 이탈리아 연립정부를 구성하는 모든 정당이 지지했던 것은 아니었다. 이탈리아 중도우파 연합의 지도자인 마테오 살비니 부총리는 이탈리아 시장을 중국이 “식민지화”할 수 있는 위험성에 대해서 경고하였다. 이에 따라 살비니 부총리는 시진핑 주석의 이탈리아 방문기간 동안 시진핑 주석을 만나지 않았고 시진핑 주석을 환대하기 위한 국민만찬에도 참석하는 것을 거부하였다.

이탈리아의 또 다른 부총리이자 이탈리아 5성 운동의 지도자인 루이지 디 마이오는 이러한 우려에 대해서 대수롭지 않게 생각하였고, 이에 대한 근거로 이탈리아의 중국에 대한 수출이 이탈리아의 독일 혹은 프랑스에 대한 수출 규모 보다 작음을 지적하였다.<sup>7)</sup>

이탈리아와 중국의 일대일로 MOU에 대해서 EU내에서 부정적인 반응이 속출하였다. 귄터 외팅거(Günther Oettinger) EU 예산·인사 담당 집행위

원은 이탈리아와 중국의 일대일로 MOU에 대한 EU의 거부권을 요청하였다. 권터 외팅거는 유럽과 아시아의 운송망 확장은 좋은 일이지만, 이탈리아가 EU의 이익을 고려했어야 한다고 덧붙였다. 또한, 하이코 마스 독일 외무장관은 중국, 러시아, 미국과 같은 대국과의 관계에서 EU로 단결해야만 EU회원국이 생존할 수 있다고 지적하였다. 마크롱 대통령도 중국과의 관계는 단지 무역 문제에만 국한되지 않는다고 언급하였다.

## 5. 결론

마크롱 대통령은 2019년 3월 시진핑 주석의 프랑스 방문기간에 독일의 메르켈 총리와 장-클로드 융커 EU집행위원장을 초대하여 함께 정상회담을 가졌다. 시진핑 주석은 정상회담 이후 공동 기자회견에서 “중국과 유럽 사이에 차이점과 경쟁도 있겠지만 그것은 긍정적인 경쟁”이라며 언급하면서 “우리는 함께 나아가고 있다. 우리는 불신 때문에 뒤를 돌아보서는 안 된다”고 말했다. 그러나 메르켈 총리는 공동기자회견에서 무역과 투자 등의 측면에서 중국과 EU의 관계가 상호 호혜성이 확립되어야 한다고 강조했다. 이처럼 미국과의 갈등이 증대하는 가운데 중국은 끊임없이 EU지도자에게 러브콜을 보내고 있지만, EU지도자는 중국과의 협력의 필요성은 공감하면서 중국 정부의 정치적 수사에 대한 신뢰성에는 끊임없이 의구심이 들고 있다.

하지만 EU는 보안 문제를 근거로 미국 정부가 중국 화웨이 제품 사용금지를 요청한 것에 대해서는 응하지 않았다. EU는 5G네트워크에서 사이버안보 문제를 해결하기 위한 회원국 간 데이터 공유를 요청했지만, 미국의 화웨이 제품사용금지에 대한 요청은 받아들이지 않기로 하였다.

이처럼 EU는 미국과 중국의 갈등 구도 속에서 어느 한 쪽에 치우치지 않

고 냉철하게 EU-미국 관계 그리고 EU-중국 관계를 발전시키고 있다. 이러한 상황에서 미국과 중국은 EU의 회원국 간 결속력 약화를 통한 유럽 내의 우군 확보를 시도할 것이고, EU는 회원국 간 단결력 유지를 강화하려 할 것이다. 유럽통합이 시작된 이후 유럽통합은 끊임없는 도전을 받았고 그 도전을 극복해 오면서 현재의 EU를 일구어냈다. 변화하는 국제 질서에 EU는 또 새롭게 대응하고 있다.

## ■ 주석

- 1) Euronews, "China presses Europe for anti-U.S. alliance on trade", (2018년 7월 3일 기사) <https://www.euronews.com/2018/07/03/exclusive-china-presses-europe-for-anti-us-alliance-on-trade>
- 2) Euronews, "EU and China agree to work together on WTO reforms", (2018년 7월 17일 기사) <https://www.euronews.com/2018/07/16/eu-and-china-agree-to-work-together-on-wto-reforms>
- 3) Permanent Mission of the European Union to the WTO, "EU steps up WTO action against China's forced technology transfers, 20 December 2018", [https://eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto/55837/eu-steps-wto-action-against-chinas-forced-technology-transfers-20-december-2018\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto/55837/eu-steps-wto-action-against-chinas-forced-technology-transfers-20-december-2018_en)
- 4) Reuters, "EU pushes China on trade, saying it could open up if it wanted", (2018년 7월 16일 기사) <https://www.reuters.com/article/us-china-eu/eu-pushes-china-on-trade-saying-it-could-open-up-if-it-wanted-idUSKBN1K514O>
- 5) EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, 2013.
- 6) European Commission, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, JOIN(2019)5 final, 2019.
- 7) Euronews, "China's Belt and Road plan: Why did Italy sign it and why is Brussels worried?", (2019년 3월 24일 기사) <https://www.euronews.com/2019/03/24/china-and-italy-sign-silk-road-project>



*PeaceNet*

## Asia Towards Resilient Peace: Cooperation and Integration



---

Jeju Peace Institute

---

The 14<sup>th</sup> Jeju Forum will be held from May 29 to May 31, 2019 in Jeju Island, South Korea. The forum has been held in Jeju annually with the aim to promote peace and prosperity on the Korean Peninsula and in East Asia.

Since its inception in 2001, the Jeju Forum has grown into a dynamic platform for discourse on world peace and prosperity with the attendance of world leaders in politics and business and high ranking government officials, including South Korea's president and prime minister, as well as renowned scholars.

The Jeju Forum has chosen “Asia Towards Resilient Peace: Cooperation and Integration” as this year's theme under its long-term vision, establishing a permanent peace regime in the Asian region.

The term “resilience” has been used in the field of psychology since the 1950s. Although its concept has not been clearly established yet, resilience can be defined as the “quality or ability to restore a person's abnormal

psychological state to a normal psychological state.” Recently, research on resilience has been extended beyond the realm of psychology to studies on the resilience of companies. Research has been conducted on internal factors that can help companies continue to grow without dying out by overcoming various external environmental challenges. Related research is also being done in the field of international politics. The psychological concept of “resilient peace” can be re-defined as “a state or ability in which a mechanism to restore peace in times of crisis without developing into a war exists and works well,” and the Jeju Forum 2019 would like to explore this concept.

The global political and economic landscape in the 21<sup>st</sup> century is at a crucial turning point. Asia is taking center stage in this process. In particular, East Asia has undergone some dramatic changes in terms of security, economy, and political order as seen in 2018, and this trend of regional transformation is expected to continue amid ongoing uncertainties in 2019.

The most notable change is transpiring on the Korean Peninsula. Such change began with the New Year’s address of North Korean leader Kim Jong-un, in 2018. The South Korean government positively responded to the message of the North Korean leader and has rapidly developed the inter-Korean relations into reconciliation and cooperation.

It is not yet clear whether North Korea’s change is fundamental, but a series of summit meetings have been held between the two Koreas, between North Korea and the United States, and between North Korea and China. But it is too early to say that peace has taken root despite such diplomatic efforts. The risk of war on the Korean peninsula has not completely gone away yet.



In addition to uncertainties surrounding the Korean Peninsula, conflicts between the US and China have become a major source of concern for the region and the international community as a whole. The US and China have been at odds in all areas, and their disputes and conflicts are still ongoing this year. The recent US–China trade war is only a fraction of the conflicts that can arise from their strained relations. The international community, particularly Asian countries, is concerned about the possibility of military clashes between the two sides in the Asia–Pacific region.

Furthermore, the territorial disputes among East Asian countries are also threatening the peace and stability of the entire Asia–Pacific region. To remove these threats and build a peaceful and prosperous Asia, we all need to work together.

In the course of this effort, we can learn from the examples in Europe. Having experienced World War II, Europe has strived to establish a mechanism to control crisis situations and restore peace. Starting with the Declaration of Helsinki in 1975, Europe has operated the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), a multilateral cooperation body, to establish regional stability and peace. This has served as a mechanism for the stability, peace, and common prosperity of the European region after World War II. In other words, Europe has succeeded in settling “resilient peace.”

Learning from the lesson learned in Europe, there has been a broad consensus that Asia also needs to establish sustainable and permanent peace and a mechanism to restore peace in crisis situations. This is also a long-term vision of the Jeju Forum.

Resilient peace, the theme of the Jeju Forum 2019, is a key concept and the end-product of this mechanism. In order for the mechanism to

work effectively, it should be accompanied by multilateral cooperation and regional unity for conflict prevention, crisis control and management, peaceful resolution of conflicts, peace-building, human rights promotion, and economic prosperity. To this end, the Jeju Forum holds sessions on not only “peace” but also “prosperity,” “sustainability,” and “diversity.”

We hope that the Jeju Forum 2019 will encourage timely and relevant peace discourse through discussion on “resilient peace” and contribute to overcoming war threats and achieving sustainable peace and prosperity in Asia.

We welcome all participants in the Jeju Forum 2019.

## 아시아 회복 탄력적 평화를 향하여 : 협력과 통합

제14회 제주포럼이 2019년 5월 29일에서 31일까지 제주에서 개최된다. 제주포럼은 한반도와 동아시아의 평화와 번영을 증진하기 위하여 매년 제주에서 개최되고 있다.

2001년 시작된 제주포럼은 그동안 비약적인 발전을 거듭하여왔다. 대한민국의 대통령, 국무총리를 비롯하여 세계의 정치, 경제 지도자들과 고위 공직자들, 그리고 저명한 학자들이 참석하여 아시아 지역 및 세계 평화와 번영에 관한 담론을 창출하여 왔다.

금년도에 개최되는 제주포럼은 아시아 지역의 항구적 평화체제 구축이라는 장기적 비전하에 “아시아 회복 탄력적 평화를 향하여: 협력과 통합”이라는 주제를 선정하였다.

회복 탄력성(resilience)이라는 용어는 1950년대부터 심리학 분야에서 사용되기 시작하였다. 아직 개념이 정립되어 있지 않지만, 심리학에서 사용되는 용례를 검토해 보면 회복 탄력성이란 ‘비정상적인 개인의 심리상태가

정상적인 심리상태로 복원되는 성질 또는 능력'이라고 정의될 수 있다. 이에 대한 연구는 최근에 심리학의 영역을 넘어서 기업의 회복 탄력성에 대한 연구로 확대되고 있다. 기업이 다양한 외부 환경적인 도전을 극복하면서 소멸되지 않고 지속적으로 성장해 나가기 위한 내부적 요소들이 연구되고 있다.

국제정치학 분야에서도 관련된 연구들이 이루어지고 있다. '회복 탄력적 평화'의 개념을 심리학에서 사용되는 개념을 차용한다면 '위기상황이 전쟁으로 비화하지 않고 평화로 복원될 수 있는 기제가 존재하고 잘 작동하는 상태 또는 능력'이라고 정의를 내릴 수 있을 것이며 '제주포럼 2019'에서는 이 개념을 사용하고자 한다.

21세기의 세계 정치, 경제 지형도는 중요한 변환기를 맞고 있다. 이 변화의 과정에서 아시아가 중요한 무대가 되고 있다. 특히, 동아시아는 2018년에 목도한 바와 같이 안보와 경제, 그리고 정치적 질서의 측면에서 급격한 변화를 보이고 있고, 이러한 역내 변화의 흐름은 불확실성이라는 확실한 요소와 함께 2019년에도 계속될 것으로 예상된다.

동아시아에서 가장 두드러진 변화는 한반도에서 발생하고 있다. 이러한 변화는 북한의 김정은 위원장의 2018년 1월 1일 발표된 신년사에서 시작되었다. 대한민국은 김정은 위원장의 메시지에 긍정적 반응을 보였고 남북 관계를 화해와 협력의 국면으로 빠르게 발전시켜왔다.

북한의 변화가 근본적인 것인지 아직 알 수 없지만, 남북한은 수차례 정상회담을 개최하였고, 북미, 북중 간에도 일련의 정상회담이 개최되었다. 그러나 이러한 외교적 노력에도 불구하고 평화가 정착되었다고 말하기는 이르다. 한반도에서 전쟁의 위험은 아직 확실하게 감소되지 않고 있다.

한반도에서의 불확실성과 더불어 미국과 중국의 갈등은 아시아 지역 및 국제사회 전체의 커다란 관심과 우려 사항이 되고 있다. 미국과 중국은 모든 영역에서 대립과 갈등을 보여 왔으며 이러한 대립과 갈등은 금년에도

여전히 계속되고 있다. 최근의 미-중간 무역 분쟁은 양국 관계에서 나타날 수 있는 갈등의 일부분에 지나지 않는다. 국제사회, 특히 아시아 국가들은 미중 양국 간 갈등이 아시아태평양지역에서 군사적 충돌로 비화할 가능성을 우려하고 있다.

또한 동아시아의 영토분쟁은 아시아태평양 전역의 평화와 안정을 위협하고 있다. 이러한 위협적인 요소들을 제거하고 평화롭고 번영하는 아시아를 구축하기 위해서는 우리 모두의 공동노력이 요구된다.

이러한 노력의 과정에서 우리는 유럽지역의 사례를 통하여 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 제2차 세계대전을 경험한 유럽은 위기상황을 통제하고 평화로 복원될 수 있는 기제를 구축하기 위하여 노력하여 왔다. 유럽은 1975년 헬싱키 선언을 시작으로 지역적 안정과 평화를 정착시키기 위하여 다자간 협력기구인 유럽안보협력기구(OSCE)를 창설하고 발전시켜 왔다. 이를 통하여 제2차 세계대전 이후 유럽지역의 안정과 평화, 그리고 공동의 번영을 위한 기제가 마련되었다. 다시 말하면 유럽은 ‘회복 탄력적 평화’를 성공적으로 정착시키고 있다고 할 수 있다.

아시아 지역에서도 유럽의 경험을 원용하여 지속가능하며 항구적인 평화, 그리고 위기상황이 평화상황으로 복원되는 기제가 마련되어야 한다는 광범위한 공감대가 형성되어 있다. 이러한 공감대를 현실화시키는 것이 제주포럼의 장기적 비전이기도 하다.

‘제주포럼 2019’의 대주제인 ‘회복 탄력적 평화’는 이 기제의 핵심개념이자 최종적 산물이다. 이러한 기제가 효과적으로 운영되기 위해서는 그 내용면에서 갈등예방, 위기 억제 및 관리, 분쟁의 평화적 해결, 평화구축, 인권 증진, 경제적 공동번영을 위한 다자간 협력 및 지역적 통합이 포함되어야 한다. 따라서 제주포럼에서는 ‘평화’뿐만 아니라 ‘번영’, ‘지속가능성’, ‘다양성’에 관한 세션을 운영하고 있다.



2019년 제주포럼에서 ‘회복 탄력적 평화’에 대한 논의를 통하여 시의적절하고 향상된 평화 담론을 만들어 내고 아시아 지역에 있어서 전쟁의 위기를 극복하고 지속가능한 평화와 번영을 달성하는데 기여할 것으로 기대한다.

‘제주포럼 2019’에 참석하시는 모든 분들을 환영한다.



*PeaceNet*

## Time for a Helsinki–Style Negotiation for the Northern Pacific Region\*



---

**John J. Maresca**

Former US Ambassador

---

Situations in which two countries are in dispute, or have been at war with each other, are always difficult to resolve. There is a complex legacy of hatred, family losses and divisions, and catastrophic episodes that can never be fully forgotten. However, throughout history, there have been cases in which bitter conflicts have been settled peacefully. The challenge for negotiators who are seeking peace is to identify the motivation of each conflicting parties to find a perfect solution, as well as the elements that may satisfy both parties and permit them to agree to a solution. Of course, the passage of time can also help; it is easier to discuss peace when the generations involved in the actual conflict have passed away. Moreover, in some cases, arriving at conclusions simply requires a lot of talk, reflection, and adjustment of positions.

I have participated in, and in one case created, several negotiating processes aimed at resolving an international dispute but did not lead



to an agreement nor even to a peaceful solution. These have included negotiations on the Cyprus dispute, the war between Armenia and Azerbaijan over the disputed territory of Nagorno-Karabakh, and the dispute between the central government of Afghanistan and the Taliban movement.

None of these conflicts or disputes have yet been successfully resolved, and the hatred they have caused continues to dominate the societies involved. As such, these few examples from my personal experience have shown me how complicated it is to find peace after conflict.

In contrast, the dispute between the Soviet and the West over the division imposed on Germany at the end of the Second World War, as well as the key question of whether Germany could eventually be reunited, was resolved successfully and peacefully. This happened partly through a negotiating process and the evolution of history, partly because of the realism and discipline of the governments concerned, and also partly because of the foresighted and creative negotiating skills of a few key negotiators. Years later, their creative work furnished an existing, agreed legal basis for Germany's reunification.

It is this German example, the peaceful reunification of the East and West Germany, accomplished partly within the negotiation of the Helsinki Final Act that offers several possible lessons for the situation of the two Korean states. Moreover, it suggests that one day, there could be some form of reunification, reassociation, or process between them. Those famous and situation-changing words included in the Helsinki Final Act also apply universally: "frontiers can be changed, in accordance with international law, by peaceful means and by agreement."

Thus, an interesting question, at this time in history here in Korea, is whether there are lessons in the experience of the German reunification process and whether the way it was universally permitted by the Helsinki Final Act may be usefully applied to the situation of the two Koreas.

Many experts and observers will definitely respond with profound skepticism as the possible reunification or association of the two Koreas have always looked extremely difficult, not to say unlikely, or impossible. As such, even with the recent improvements in the atmosphere between the two independent Koreas and the many political gestures made, the notion of some sort of full or even partial reunification, association, or just openness between the two countries still seems impossible.

At the same time, there are now many areas of cooperation between the two countries, some genuinely moving and symbolic cooperative gestures, and other elements suggesting that we might foresee a new phase in the relationship. Meanwhile, skeptics will no doubt sneer at such an observation, and certainly, North Korea's development of nuclear weapons and long-distance missiles weaken the notion that North Korea might somehow be motivated to develop peaceful cooperation with Seoul. These major developments reflect a huge investment of money and political will while wasting resources that could be used for real economic and societal development, which is badly needed in the North.

However, peace is not found through skepticism; it is found through active and enthusiastic searching, experimentation, and efforts that are immune to disappointment. I can assure this to you from my own experience in the Helsinki negotiations—the world was deeply skeptical about that elaborate and complicated affair of words. No one believed the words, and many in the West thought the effort was completely wasted

and naive. For instance, the Wall Street Journal's front-page headline read "Gerry, Don't Go," an appeal to President Gerald Ford not to go to Helsinki to sign the CSCE's Final Act. As such, many academicians, journalists, and politicians mocked the Helsinki Final Act, which arguably accepted and sealed the division of Germany for the foreseeable future.

Years later, however, things have changed, largely because the people of the Eastern half of Europe fought for their rights, and there was a growing clamor for change, inspired partly by the much-ridiculed Helsinki Final Act. Ultimately, the Wall Street Journal apologized for that headline addressed to Gerry Ford, and it was one of the very few occasions in its history that the said journal has apologized.

At present, the situation in Europe, including the fully unified German nation, is back to its "normal" existence, cooperating positively in the European framework (excluding, of course, the United Kingdom, which is negotiating a special relationship with Europe, but that is another story).

For those who are focused on Korea, all of this should be very interesting as a potential model and as a source of ideas for application in this part of the world. No two international situations are the same, of course, so one must be careful about drawing parallels or trying to transfer elements from one situation to another. Moreover, the form, procedures, participation, and agenda of one negotiation will likely be different from those followed in other negotiations. Nonetheless, the "Helsinki Model" may be the most relevant for the situation in this region.

Furthermore, after all, what would be lost if there were to be a broad, multilateral negotiating forum to address a range of issues and possibilities for cooperation among countries in this region of the world? There are many subjects that could usefully be discussed in such a multilateral

setting, and there is also the potential, no matter how small it is, for increased understanding and some positive results.

was the Deputy Head of the US Delegation that negotiated the Helsinki Final Act of 1975, and the Head of the US Delegation that negotiated the Charter of Paris for a New Europe of 1990. His latest book, *Helsinki Revisited*, (Ibidem Press, part of the Columbia University Press) was published in 2015.

---

\* An earlier version of this essay was presented at the 14th Jeju Forum for Peace and Prosperity held in Jeju, South Korea on May 29-31, 2019.

---



*PeaceNet*

## **A Second Korean War?: U.S.–China Relations, Thucydides, and War**



---

**Graham ALLISON**

Douglas Dillon Professor of Government,  
Harvard University

---

The hallmark of the US–Korea joint command is its preparedness to “fight tonight.” Most people focus on the scenario in which the North attacks the South. As the US–South Korean forces are ready and able to defend and ultimately defeat North Korea, our deterrent posture has succeeded in preventing war for more than six decades.

Beyond that, however, I believe we must now recognize another potential trigger to a second Korean war: Thucydides’s Trap. The current Thucydidean rivalry between a rising China and a ruling United States creates a vulnerability to third-party actions or even accidents that could trigger a spiral of reactions that end in war.

### **1. What is happening in relations between the United States and China?**

The past hundred years have been the so-called American century according to historians. Americans have become accustomed to their place at the top of every pecking order. As such, the mere thought of another nation becoming as big and strong as them strikes many Americans as an insult to who they are.

For perspective on what we see in this rivalry between a rising China and a ruling United States, it is useful to locate current events on the broader canvas of history. In the last 500 years, the world has seen 16 cases in which a rising power has threatened to displace a ruling power; 12 ended in war.

To help us get our minds around this challenge, I am going to introduce you to a Great Thinker and present a Big Idea.

The great thinker is Thucydides, and many people find his name mouthful and difficult to pronounce. Hence, let's say it out loud together: Thucydides. Again: Thucydides.

Who was Thucydides? He was the father and founder of history who wrote the first-ever history book entitled "The History of the Peloponnesian War," which is about the conflict between Sparta and Athens in Greece, 2,500 years ago.

About the war that devastated classical Greece, Thucydides wrote:

"It was the rise of Athens and the fear that this instilled in Sparta that made war inevitable."

Thus, the rise of one and the reaction of the other created a toxic cocktail of arrogance, pride, and paranoia that led to war.

This brings us to the Big Idea: Thucydides's Trap, a term I coined to make Thucydides's insight vivid. The trap is a dangerous dynamic that occurs when a rising power threatens to displace a ruling power. As

Henry Kissinger has pointed out, this concept is the best lens available to cut through the noise and news of the day to the underlying dynamic driving current US – China relations.

## **2. In a Thucydidean rivalry in which neither the rising power nor the ruling power wants war, how do wars happen?**

One of my most surprising discoveries in exploring the history of rivalries between rising and ruling powers was the fact that in most cases, neither the rising power nor the ruling power wanted war, and in a few of the cases did either the rising or ruling power initiate war. Hence, the question is, how did war occur?

The answer is an external shock caused by the action of a third party, or even an accident is misunderstood by one or both of the principal protagonists. As a result, it triggers a spiral of reactions that drags both to a war that neither side wants.

In the history Thucydides wrote about the war that destroyed the two great city-states of classical Greece, a dispute between Corinth (a Spartan ally) and Corcyra (a neutral naval power) dragged Athens and Sparta to an unwanted war.

## **3. How did the assassination of the Archduke in June 1914 spark a conflagration that destroyed Europe?**

“Ah, if we only knew.” That was the best that German Chancellor Bethmann-Hollweg had to offer when asked about how it happened.

At the dawn of the 20th century, Britain had ruled the world for a century with an empire on which the sun never set and a navy that ruled the waves. However, after unification, Germany grew rapidly in the final decades of the 19th century—its GDP overtaking Britain in 1900 on a trajectory to be substantially larger in the decades that followed.

Amid this rivalry, on June 28, 1914, a terrorist assassinated Archduke Franz Ferdinand. The event appeared so inconsequential that it did not make the front page in either London or Berlin. Nonetheless, the Austro-Hungarian Emperor felt obliged to respond by punishing the Serbs. As such, Russia came to the defense of its fellow Serbian Orthodox Christians. Meanwhile, Germany stood by its only ally Austria-Hungary. On the other hand, France honored its military alliance with Russia. Then, Britain had become so entangled with France that it could not extricate itself. Therefore, in six weeks, all the great nations in Europe found themselves caught up in a conflagration that claimed more than 20 million victims.

#### **4. How could events in the next 20 months of the Trump Administration's first term end in war?**

If the Singapore “deal” that many experts now dismiss as a delusion collapses, what will happen next? If Trump concludes that he was trumped, what should we expect? Will Kim return to ICBM tests that could give North Korea a reliable capability to conduct nuclear attacks on the American homeland? If he does, will Trump act on his threat to attack North Korea's launch sites? In response, will North Korea attack Seoul? If it does, will that lead to a second Korean war? Moreover, where would



that war end?

In the first Korean war, more than 1.3 million people died; most of them killed by American or Chinese combatants. Thus, a second Korean war would be much more deadly. In 1950, the American military commander Douglas MacArthur could not believe that China would attack the United States. After all, Mao had just one year earlier of finally winning a long and bloody civil war and was attempting to consolidate his own control, thinking about Chiang Kai-shek and the Guomindang, who had escaped to Taiwan. However, as American troops marched toward the Yalu River that marks the Chinese border, they woke up one morning to find themselves under assault by Chinese forces who subsequently beat them back to the 38th Parallel.

Could the current Chinese government accept an American – South Korean victory that consolidated Korea under the control of Seoul that remained an American military ally?

## 5. What's to be done?

That is the topic of this conference, and I have come to listen and learn. However, upon watching the developments up to this point, I applaud President Moon's imagination. Thus, I suggest we take his advice and recognize that "the important task right now is to maintain the momentum of dialogue." Moreover, we could test his theory that "advancement in inter-Korean relations is the driving force behind denuclearization."



*PeaceNet*

## When China and the U.S. Collide : The End of Stability and the Birth of a New Cold War\*



---

**Martin JACQUES**

Senior Fellow, Cambridge University

---

The 40 years of relative stability in the US – China relationship are coming to an end. That stability had depended on two things—a huge inequality in the relationship, with the United States by far the dominant partner, and the long-enduring American illusion that the only future for China, if it was to be successful, was to become like the United States. History has undermined both propositions. Over 40 years, the most remarkable period in global economic history, China overtook the US economy and became 20% larger in terms of GDP purchasing power parity. Furthermore, it is patently clear that China is never going to be like the United States, which made miscalculations and became a victim of its own hubris. As such, its response is a volte-face—a desperate search to find ways of reversing China’s rise or at least slow it down. The United States is right that the underlying reason for China’s rise is economic; hence, it is logical to start with a trade war. However, it will not stop at

that as it will encompass all aspects of their relationship. Now, we are watching the birth of a new cold war, and most likely, it will last a long time, probably at least 20 years.

However, this will not be a rerun of the last cold war. There are only two similarities: the United States is one of the adversaries, and a Communist Party is the governing party in the other. (In reality, though, the Chinese and Soviet Communist Parties have barely anything in common.) Otherwise, the circumstances are now entirely different. During the cold war, the United States was still a rising power, unlike now that it is a declining power. The Soviet Union failed, and China is the antithesis of failure as it has achieved the most remarkable economic rise in human history. Thus, China is in the ascendant, and the United States is an angry and divided country desperately trying to hold on to what it had and the world it created.

Hence, what is likely to happen in this new cold war? So far, it is being fought overwhelmingly on economic terms. This is China's ground. Apart from its far superior growth rate, which is still three times that of the United States, its standout economic achievement over the last decade has been its sharply rising capacity for innovation. The speed with which Alibaba and Tencent have joined the Silicon Valley tech giants in the premier league of technology has been quite remarkable. Meanwhile, Huawei is the global leader in telecommunications, most notably 5G, and the United States does not even have a player in the field. Of course, most Chinese companies lag well behind their American equivalents in terms of productivity, but the direction and speed of travel are irresistible. You may remember that even five years ago, the West was still questioning whether China could ever be innovative rather than imitative. However, no one asks that question

anymore; China is already a technology superpower in the making. This is one of the things, above all, that has stunned the United States. The underlying motive for the attack on Huawei has little to do with security; above all, it is about a fear of China's competitive challenge. The argument about security is a typical cold war-style diversion.

The United States faces a great danger with the trade war. Tariffs, as well as a growing willingness to cut itself off from the dynamism of the Chinese economy (now the most dynamic in the world), will make the US economy increasingly less competitive. As a result, it will emerge from the trade war and protectionism, whenever that might be, seriously weakened. As such, both economies will definitely suffer, but in the long term, the US economy will be much the bigger loser.

One of the central characteristics of the last cold war—in which overt economic conflict was very much a secondary factor, with the two economies largely insulated from each other—was the military competition between the United States and the USSR. However, it will be very different this time. While military strength remains America's most coveted form of power, this is not the case for China. The two most important modes of Chinese power, both historically and contemporarily, are economic and cultural. For the West, in contrast, they have most typically been military and political. In Chinese thinking, one recalls Sun Tzu; war is something to be avoided rather than embraced. This does not mean that China will not develop a formidable military capacity, but it will not behave in anything like the same fashion as the United States (or indeed the Soviet Union), nor does it mean there will not be war between the United States and China, but it makes it rather less likely. The Chinese believe in the very long run, confident that their economic and cultural power will be decisive. Such

thinking engenders patience, and all of these things tell us that China will be a very different kind of great power to the United States.

People found it very difficult to understand China—a problem that has been compounded by the speed of its rise. We have become habituated to Western ways of thinking and behaving: the legacy of more than two centuries of Western hegemony. China is profoundly different; it is the product of a very different history and culture. Rather than seeking to understand its difference, we see China through a western prism and expect and require its people to behave accordingly. Entirely unsurprisingly, they do not conform. We condemn their lack of western-style democracy, but trends and events increasingly require us to pause for thought. We might not like it or choose it for ourselves, but Chinese governance has been extraordinarily successful over the last few decades, a global force for good, taking 800 million Chinese out of poverty and saving the world from a cataclysmic depression after the Western financial crisis.

As the world enters dangerous waters once more, in my view, our concern should not so much be China but the United States. One of the remarkable things about China is how relatively peaceful it has been during its rise; a contrast to that of the United States in its equivalent period, notably between 1860 and 1914, with the wars of westward expansion against Spain, Mexico, the annexation of Hawaii, and the conquest of the Philippines. The same can be said, by the way, of the United Kingdom, France, and also Japan—all of which fought many wars of expansion during their rise. In contrast, China's rise has been characterized by an extraordinary restraint, a fact that is large, if not overwhelmingly, ignored. Moreover, what concerns me, most of all, is how the United States will respond to and deal with its decline. Trump

is the first clear expression of and response to this process, and the authoritarian turn, the erosion of democracy and the separation of powers, the drawing on some of the most regressive aspects of American history, the rejection of diversity at home, and plurality in the world are not encouraging. The fact is that imperial countries find decline extremely difficult and painful; my own country, the United Kingdom, is a classic illustration. As such, the United States is almost totally unprepared for its own decline. One must hope that it is not too a harrowing experience either for the United States or for the rest of the world.

This brings me finally to Korea. This has so far shown us, in chronological order, the worst of Trump (“we will have no choice but to totally destroy North Korea”) and the best (“the United States must pursue a chance to avert nuclear war at all costs”). In a way, Korea is a test case—the longest-lasting legacy of the cold war that has so far been impervious to all attempted solutions. After the Singapore summit, which was seemingly beyond almost everyone’s expectations, the Hanoi summit was a great disappointment. Where to now? It is difficult to see progress in the context of a rapidly deteriorating relationship between China and the United States and Trump’s turn toward a cold war. Can the Korean Peninsula provide a shaft of light? It seems unlikely, but the Singapore summit, Trump’s embrace of Kim Jong-un, and the warm words about North Korea’s economic future cannot be erased. However, the rational part of my brain tells me that pessimism is in order.

---

\* An earlier version of this essay was presented at the 14th Jeju Forum for Peace and Prosperity held in Jeju, South Korea on May 29-31, 2019.

---



*PeaceNet*

## Climate Change belongs on the Agenda for International Security\*



---

**Ellen LAIPSON**

Director of the Schar School of Policy and Government,  
George Mason University

---

At present, the conceptual and practical linkages between climate change and security are increasingly well understood. Those who still dispute the realities of climate change may not agree, but the majority of professionals in the security field acknowledge the powerful linkages between the consequences of climate change and a daunting set of security challenges.

Security is a policy imperative at many levels—at the nation–state level but also along a continuum from local communities to international cooperation. Most security functions from law enforcement to military operations operate under the authorities of nation–states, but climate change does not respect political borders. Consequently, greater effort is required at the global level, and often the security institutions of states are not well suited for cooperation in a globalized world. Thus, we need to deepen our understanding of how climate and security are interrelated,

for wiser policymaking and for greater security, at all levels of political organization.

Historically, the expert communities of climate science and national security lived on separate planets. They were interested in fundamentally different issues and did not see the connections. Moreover, humanitarians, economic development experts, and climate scientists did not want to see their issues “securitized” or captured by military and national security institutions. There were some cultural resistance and concern that any active interest by the military in their work in environmentally stressed places and climate-affected communities would cause political friction or make the work of environmental nongovernment organizations appear more linked to national security interests, rather driven by local needs.

In the large security community in the United States, both civilian and military, if we look back 25 years, there was resistance to giving climate change a prominent role in security planning at the national level or as a topic for dialogue with allies and other security partners.

- In the 1990s, those responsible for security budgets did not want to allocate resources to this issue because it was not a national security priority, and there were other centers of expertise in the government to work on climate issues.
- In some important alliance relationships, such as Germany and Japan, their elites did not want environmental issues to become the concern of military establishments. Both were still politically committed to a very constrained role for their militaries, and Green (pro-environment parties) political activists did not want to see any expansion of the role of the American military in their countries.



- At the UN, earlier in this decade, some countries resisted having the Security Council address climate as a cause and consequence of conflicts. They did not wish to see this important social and economic issue captured by the 15 countries of the Security Council and have pushed to create an office to deal with climate change that would report directly to the UN Secretary General, not be captured by the Security Council.

Today, however, few would resist the notion that the effects of climate change have profound consequences for all the domains of social and political life and can affect the stability and security of countries and regions. Many would now place the impacts of climate change for world peace and security alongside the existential threat of nuclear weapons use.

In the United States, former President Barack Obama made an important speech in 2015, declaring climate change as a national security priority.

“Climate change will impact every country on the planet. No nation is immune. So, I’m here today to say that climate change constitutes a serious threat to global security, an immediate risk to our national security. And make no mistake, it will impact how our military defends our country. And so, we need to act, and we need to act now.”

Even in the Trump administration, where political appointees and the president remain climate skeptics and have tried to scale back many domestic environmental regulations, parts of the national bureaucracy continue to monitor and report on the evolving dangers and risks from the climate. In the national security community, the Defense Department has recently issued a report assessing the vulnerabilities of dozens of defense installations to climate change caused floods, droughts, and wildfires, to

name a few. Moreover, the leaders of the US intelligence community now routinely include climate change in their annual public threat assessments to Congress. It is not up there with geopolitical competitors China and Russia, but is on the shortlist of things that affect the international environment and US interests and for which intelligence effort is required.

Within security communities, responsibilities range from very immediate operational concerns to broader, strategic objectives. As such, one can think of the climate–security linkages along a hierarchy of policy action and ideas:

### **Practical Military Concerns**

On the military side, climate change was first addressed in the 1990s as it related to pollution, sea-level rise, and warming ocean temperatures, which could affect everything from port access to technical systems, and to the requirements for sailors’ or soldiers’ uniforms and facilities.

### **Military - Military Cooperation**

At least a decade ago, the US Department of Defense found that its security dialogues with partner countries in warm climates and with significant coastal zones were increasingly focused on the effects of climate. Even if it was not the United States’ highest priority, there was a growing realization that many small countries consider climate to be their highest security concern, more than conflict with a neighbor or some other external threat.

### **Climate in Conflict Analysis and Response**

Considerable work has been done in the peace operations and economic

development communities to conceptualize climate change as a driver or outcome of conflict within and between states. Thus, it may be a true cause of conflict, or, most often, exacerbates other underlying vulnerabilities that make conflict more likely, more acute, and harder to end.

### **Climate as Global Driver of Change**

Climate change will affect power imbalances and change the fortunes of states, with some becoming winners and others losers. Moreover, it will exaggerate the disparities between rich and poor countries.

Stanford scholars Noah Diffenbaugh and Marshall Burke recently published the results of empirical quantitative research showing how global warming increases global economic inequality. They looked at the parabolic relationship between temperature and economic growth, which is high in cold countries and low in warm countries, increasing the gap. The connection to security is not always direct, but it is there, as countries facing serious slowdowns in growth can become unstable and be preyed upon by adversaries.

### **Climate as Determinant of Global Assistance**

Climate considerations will rise as a determinant of foreign assistance priorities and also shape spending requirements at home. As such, some EU analysts project that the EU should plan to spend over a third of its budget on climate adaptation, in all its dimensions, from infrastructure to energy to other fundamental public policy requirements.

### **Climate as Part of the New Geopolitical Struggles**

From the Arctic to the rise of China, climate change will be part of the

way we understand new geopolitical competition and shape the global agenda. Thus, its impact on security will be profound, even if indirect. Moreover, the migration crisis in recent years from Africa and the Middle East to Europe and to Southeast Asia, for example, has significant climate change dimensions, which are not always explicit in defining the immediate policy challenge.

Climate scientists want to do their work in an apolitical environment and may find it disturbing to put a security filter over their work in terms of how research funds are allocated or how much attention climate issues get from policymakers. However, these two enormous communities of experts, officials, and concerned citizens have no choice but to engage in, hopefully, a mutually respectful and productive dialogue. Therefore, climate change experts have much to contribute to security debates, security institutions and experts will play their roles as states, and the international community looks for solutions to the daunting challenges ahead.

---

\* This essay is based on remarks made at the symposium on May 22, 2019, hosted by the Center for Security Policy Studies-Korea, at the George Mason University campus in Incheon, Korea.

---



*PeaceNet*

## Peace in Northeast Asia: the U.S.–China relationship



---

**YAN Xuotong**

Distinguished Professor and the Dean of the Institute of International Relations,  
Tsinghua University

---

East Asia is a region that enjoyed durable peace since the end of the war in Cambodia in 1991. From then on, most of those who have been warning the danger of war in East Asia have seemed to, unfortunately, overlook this fact. East Asia peace survived North Korea's nuclear program for more than a decade, and the peace looks quite stable rather than vulnerable. Thus, I want to make three points to explain why peace is durable and how to maintain it in the future.

First, the general peace in East Asia rests on the mutual nuclear deterrence between China and the United States. As long as these two nuclear powers do not dare to fight a direct war between them, there will be no total war in this region. The narrowed military gap between China and the United States is reducing the danger of proxy war in this region. As no country, except the United States, will initiate a war in this region, the regional peace will be maintained as long as the United States

can be deterred from launching a war in this region. Regarding the issue of denuclearization in the Korean Peninsula, it will be difficult to achieve the final goal in the short term, but there is also no danger of war as long as Trump keeps its current policy toward North Korea. As America's ally, South Korea places a crucial role in keeping the United States from initiating a war in the Korean Peninsula because it cannot start a war against North Korea without South Korea's support.

The bipolarization between China and the United States will strengthen peace in this region. First, the competition between China and the United States focuses on the economy, especially the technological superiority, which differs from the military rivalry between the United States and the Soviet Union. It is so obvious that neither China nor the United States can attain an economic or technological superiority over the other side through proxy war. Therefore, they will exploit all methods to improve the capability of technological inventions like the space race between the United States and the Soviet Union in the late 1950s. NASA, which was established in 1958, suggests a competition model for the present China – US rivalry. This type of strategic competition is very expensive and will help constrain competitors from fighting wars.

Second, competition in the wireless world is different from traditional geopolitical rivalry. In 2016, the digital economy accounted for 58.2% of America's GDP, 46.3% of Japan's GDP, 43.4% of South Korea's GDP, and 30.3% of China's GDP. These percentages would have increased to over 60% of America's GDP, near 50% of Japan's GDP, over 45% of Korea's GDP, and over 40% of China's GDP by the first quarter of 2019. When a major part of their national wealth generates from the digital economy, Washington, Beijing, Tokyo, and Seoul will concentrate their



resources on the competition in the wireless world rather than traditional geopolitical or ideological rivalry. Moreover, North Korea's nuclear program is a problem, but it is far less important than the security of the digital economy for these capitals as well as for the rest of the world. Hence, these four capitals will give priority to prevent North Korea's nuclear program from disturbing their digital economy growth rather than quick denuclearization itself.

The superiority of the digital economy greatly rests on the durable inventions of electric communication technology. Thus, America's diplomatic tour requiring allies to block Huawei 5G indicates that Trump's administration has already focused its containment strategy against China on undermining China's capability of technological invention. It implies that North Korea's nuclear program can no longer get Trump's priority in the visible future. Unlike geopolitical rivalry, competition in the wireless world does not require competitors to control the governments of other countries but to attract foreign markets by superior technology and low price. For instance, the Australian federal government is a firm supporter of the United States in blocking Huawei, but West Australia insists on purchasing Huawei equipment for their local metro system. In early May, the Japanese government also abandoned the early decision to join the United States in blocking Huawei. Simultaneously, Abe's administration suggested an unconditional summit with North Korea.

Third, the world center is moving on the path toward East Asia, which is favorable to maintaining peace in this region. The GDP of China, Japan, South Korea, and ASEAN is equal to that of the EU, and the military budget of East Asia is already larger than that of European members in NATO. In the visible future, East Asia will have a stronger influence on

international politics than Europe. Thus, to be the new world center, East Asian countries will value the regional peace more than before because the durable peace will be an important condition for economic growth, social advantage, sense of political pride, and regional identity. Being a center of the world will automatically improve the regional identity of East Asian countries, just like what happened to European states in the last few decades. Moreover, most countries still dislike North Korea's nuclear arsenal, but they also have increased confidence in preventing that problem from escalating into war. In addition, the calm response to the breakup of the US-DPRK Hanoi summit in February 2019 showed how unperturbed the East Asian countries are at this result. As such, people in this region feel far less afraid of the danger of nuclear issues.

The regional economic identity of East Asian countries is growing along with China's rise. East Asian countries are still divided by both the history of World War II and the Cold War. Thus, it is difficult for them to establish the same political identity, but economically, it is possible. China-ASEAN (10+1) free trade agreement (FTA) has created a semi-common market. Moreover, AIIB has created a common financial identity for East Asian countries to expect Japan. Meanwhile, China and Korea signed FTA in 2015. After Abe's state visit to China last year, China has suggested resuming the negotiation on China-Japan-Korea FTA. Even though the trilateral FTA cannot be reached in the short term, the 10+1, AIIB, and China-Korea FTA can help East Asian countries to improve their regional identity. The common economic identity will drive most East Asian countries to side with China on most economic issues in China-US rivalry. The popular hedging strategy between China and the United States adopted by East Asian countries, including Japan, will help



maintain the balance between these two giants. Therefore, it also favors consolidating regional peace in this region.

In general, the trends of bipolarization, digital economy, and regional economic identity are reducing the danger of nuclear threats in Northeast Asia. Countries in this region should further improve regional economic cooperation for the sake of a more solid peace.



*PeaceNet*

## After the Nuclear Negotiations : Sustaining Peace in Northeast Asia



---

**Gareth EVANS**

Chancellor, Australian National University

---

We are asked to focus on this discussion that tackles not so much on how to achieve the denuclearization of the Korean Peninsula, which is a formidably difficult task, but rather on how to sustain peace there and in the wider Northeast Asian region. The denuclearization of the Peninsula is a formidably difficult task because it has to involve, although others' definitions may be wider or narrower, not only North Korea verifiably relinquishing all its nuclear weapons and South Korea credibly pledging never to acquire or station them but also the United States, and desirably China and Russia as well, giving credible negative security assurances not to threaten or use nuclear weapons there.

Achieving denuclearization and a comfortably sustainable peace in the wider region are not separate enterprises but highly connected ones, not in the sense that denuclearization is the only peace and security issue in the region as there are obviously others above all the mounting



tension between China and the United States, but the two aspirations are connected in the sense that both will only happen when two conditions are satisfied :

- First, there must be a fundamental change of mind-set on the part of all the key players, away from a relentlessly competitive but toward a constructively cooperative approach to security; and

- Second, there should be formal institutional arrangements in place that consolidate and reinforce the instinct for peace, which in the present context means a formal Korean Peace Treaty, a Northeast Asian Nuclear Weapons - Free Zone, and an effectively functioning East Asian Summit.

Mind-Set Change. The overwhelming, primary need is for every relevant political leader to bring to the geopolitics of East Asia a mind-set that is focused not on confrontation and competition but on cooperation to adopt a “cooperative security” approach. The idea of cooperative security has existed for a long time, but we should constantly need to remind ourselves of it because it is the only rational and defensible way of conducting international relations in the contemporary world, and it is certainly the only rational and defensible way of conducting relations in an area as volatile as East Asia.

It embraces a number of distinct elements, but there are three in particular: the idea of common security, first articulated by the Palme Commission in the early 1980s, that security is best achieved with others, rather than against them; second, the idea of comprehensive security, that international security in the modern age is multidimensional, demanding attention not just to political and diplomatic disputes but underlying economic and social issues; and last, the recognition that there is an ever-growing number of nontraditional, transnational threats to both state and

human security like terrorism, climate change, unregulated population flows, health pandemics, and proliferation of weapons of mass destruction that depend on cooperative solutions because they are beyond the capacity of any state, however big and powerful, to solve for itself.

What cooperative security demands in practice are mind-sets that emphasize consultation rather than confrontation, reassurance more than deterrence, transparency more than secrecy, prevention more than reaction, and interdependence rather than unilateralism. Moreover, not all of the messages we have been getting from key players, both in relation to Northeast Asia generally and in the specific context of the Korean Peninsula, have been consistent with these principles.

A lot more is going to be required, for a start, from United States policymakers. Donald Trump's Presidency, as long as it lasts, is manifestly not conducive to achieving a stable, cooperative, and mutually respectful environment in Northeast Asia, any more than anywhere else. However, it is not just President Trump. We need to remember that it was his predecessor President Obama who, in his 2016 State of the Union Address, said, in the context of the TPP, that "China doesn't set the rules in that region, we do."

The United States, right across the political leadership spectrum, is simply going to have to psychologically adjust itself to the reality that it is no longer the world's sole superpower. That while it will have, for the foreseeable future, an important, and for most countries in the region, still welcome, stabilizing role in East Asia, it can no longer expect to have primacy or dominance:

- that it is going to have to share strategic space with China;
- that it is not unreasonable for China to want to play a part in regional

and global rule-making, not just rule-taking; and

– that there are acute risks not only to the regional but also to the global economy in the United States launching an all-out trade war against China rather than trying to settle grievances, legitimate as some of them might be, through mutually accommodating cooperation.

For China itself, there are also some mind-set changes that need to be consolidated. Part of the new assertiveness we are now seeing in Beijing’s approach to other states in the region and beyond is no more than can be expected from a country that wants to reassert its historical greatness after more than a century of wounded pride. However, it would do more for our confidence in sustainable peace if President Xi Jinping much more consistently, and believably, used the kind of language he did when he visited my country, Australia, back in 2014. He told the Australian Parliament then that he understood that China was seen as the “big guy in the crowd” and that others “may be concerned that the big guy may push them around, stand in their way, or even take up their place.” In response, he also said that what China needed most, on the contrary, was both a stable, domestic, and peaceful international environment, that turbulence or war was utterly against its fundamental interests, that it was committed to peacefully addressing territorial and other disputes through dialogue and consultation, and that it wanted a win-win progress with all its neighbors.

To be believed, of course, China is going to practice in ways that are more consistent with that language. Manifestly, it has not been doing so in the South China Sea, where it continues to reject the very clear international law of the sea that no state can claim sovereignty over some of the reefs and rocks on which it has now built major military

installations. Some have also argued that its spectacular Belt and Road Initiative (BRI) is inconsistent with a genuinely cooperative approach to international relations, that it is not really a “win-win” enterprise at all but designed to secure China’s geostrategic as well as economic dominance, forcing small countries into a dependent relationship through debt. However, while there are some outstanding concerns about issues about transparency and governance, I think they can be resolved, and over time, the BRI could indeed become a classic example of productive international cooperation.

Japan and South Korea are not immune from the need for some national mind-set changes. To be on the right side of history means escaping once and for all being prisoners of history. Thus, Japan should long ago have put behind it, as has Germany, any suggestion that it is not completely apologetic to all its neighbors for its war of aggression in Asia and the atrocities that were then committed. Moreover, the comfort women issue continues to periodically nag away in the background of Korea – Japan relations, as does the Dokdo/Takeshima territorial dispute, which also owes something to lingering wartime memories but which should have been resolved by legal adjudication or joint development negotiation long ago.

It is also my instinct that for South Korea and Japan, as for my own country Australia, a little more visible independence from the United States and less physical and emotional dependence on our great, traditional ally would make for healthier and sustainable relationships around the region. I do not suggest for a moment that any of us should walk away from that alliance, but we do need to be alert to the possibility that, if current trends continue, our great and powerful friend may be more capable of

precipitating a war than being either able or willing to protect us from its consequences.

The biggest mental makeover that is going to be required to achieve sustainable peace on the Korean Peninsula and the wider region is from North Korea. The paranoia about external and internal enemies that has so long consumed its leadership simply has to be dissipated—the paranoia that has led it to be comfortable living as a global pariah; to engage in some of the world’s most systematic, prolonged, and egregious human rights violations against its own people; to close off its society from economic development; and to build nuclear weapons in defiance of the Security Council and everyone else, including China.

There are some signs that Kim Jong-un is capable of the mental makeover required and changed behavior that would flow from it. However, as South Korea under the administration of President Moon Jae-in has understood better than anyone else that change is only going to be possible and sustainable not only through the nuclear negotiations but beyond, in the context of mind-set changes from the United States and others of the kind I have described, North Korea is never going to put its regime survival at risk and is never going to be bludgeoned into submission by economic sanctions or military threats. It is only through step-by-step trust-building negotiations, giving the DPRK real confidence that its national security and regime survival will be protected, the confidence of the kind that I, for one, think it has had some reasonable cause to lack in the past, that present tensions will be defused and lasting peace sustained.

Institutional Reinforcement. Just as institutional agreements and arrangements are not likely to be achievable or very durable if not

accompanied by a cooperative mind-set in the relevant actors, same goes in the case that psychological or mind-set changes without accompanying institutional implementation are not likely to have much practical impact at all – each reinforces the other.

In my judgment, there are three particular institutional arrangements that will be first critical – in consolidating the denuclearization of the Korean Peninsula and in maximizing the chances of achieving sustainable peace in the wider Northeast Asian region. They are a new Korean Peace Treaty, a Northeast Asian Nuclear Weapons – Free Zone, and an effectively functioning East Asia Summit.

A New Korean Peace Treaty. Although various lesser measures continue to be proposed, which may have some utility, for example, a bilateral declaration between North and South Korea, or between the United States and the North, the only way of bringing a formal end to the Korean war is to convert the 1953 Korean Armistice Agreement into a binding Korean Peace Treaty. Doing that is easier said than done legally because the 1953 Armistice was not signed by states but the UN Command (UNC) on one side, representing some 20 international forces, and the Korean People's Army (KPA) and Chinese Peoples Volunteer Army (PVA) on the other.

The most credible way forward, readily achievable if the cooperative will is there, would be for the armistice to be supplanted by an agreement to end the war signed by the two Koreas, the United States and China, which would be endorsed by the UN Security Council under Chapter VII of the Charter as necessary for the restoration and maintenance of international peace and security in Northeast Asia.<sup>1)</sup>

A more ambitious approach to a peace treaty, highly attractive if it could be delivered, has been proposed by Morton Halperin, Peter Hayes,



Chung-in Moon, Tom Pickering, and Lee Sigall.<sup>2)</sup> This would be what they describe as a “Comprehensive Security Settlement in Northeast Asia,” which would include the following elements: a peace treaty ending the Armistice Agreement; a six-party security council; declarations of nonhostility; an ending of sanctions over time; and the provision of economic and energy aid to North Korea. Moreover, part of the package would be a Northeast Asia Nuclear Weapons – Free Zone.

A Northeast Asia Nuclear Weapons – Free Zone.<sup>3)</sup> This would embrace both Koreas and Japan. All the NPT nuclear weapon – states, including the United States, China, and Russia, while not being required by this treaty to relinquish their own nuclear weapons, would agree to abide by it (and in the process effectively protect a disarmed North Korea); they would give negative security assurances not to use or threaten to use nuclear weapons against nonnuclear armed states. Moreover, the nonnuclear weapons – states would undertake not to research, develop, test, possess, or deploy nuclear weapons or allow them to be deployed on their territory.

Within this framework, the DPRK would freeze expansion, start to reverse, and ultimately dismantle its nuclear weapons with a stringent monitoring regime. Protection would also be given to South Korea and Japan by having the right within a certain period to withdraw from the treaty if its denuclearization provisions were not being effectively implemented.

East Asia Summit. A very encouraging institutional development for those advocating cooperation rather than confrontation as the way forward in Northeast Asia was the resumption in May last year, after several years lapse, of the China – Japan – Korea Trilateral North East Asia Summit,

aimed at downplaying longstanding disputes and grievances, promoting regional trade and investment, and better coordinating diplomatic relations, especially in relation to North Korea.

An even more important development, however, would be the emergence of the East Asia Summit (EAS) as the preeminent regional dialogue, policymaking, and tension, defusing body. Although it has not, since it assumed its present shape in 2011, even begun to realize its potential, the EAS has all the ingredients to become just that, with its 18 members including all the major regional players (including now the United States and Russia), meeting at the leader level, and mandated to address both economic and political issues.

Multilateral summit forums have been losing some of their shine in recent years, but they are inherently important vehicles not only for achieving economic and social policy goals but also for maintaining sustainable peace for a number of reasons:

- They can play a significant role in building mutual trust and confidence among their participants, especially if they are repeated regularly and include ample time for one-on-one and small-group exchanges.

- Such meetings can set the policy agenda on crucial issues, from which participating leaders will be embarrassed if they backslide, even if, as is often the case, the agreement has been wrung out of them by strong peer pressure.

- Summits can be an antidote to inertia, with the pressure of looming deadlines, and the need to produce “deliverables.”

- Leader-level summits can achieve things that meetings of lesser political mortals cannot, with leaders usually having much more authority



to make decisions and commit resources on the spot.

States and their leaders who make a difference to their region and the world are of two basic kinds. There are those who are on the right side of history and those who are not—those who make the right calls at critical, pivotal moments in national or world history and those who do not. The present generation of political leaders in this region, and among the outsiders who have played a big role in its security in the past, have some distance to go before they can be confident that future generations will think of them as true visionaries for peace.

However, the resolution of tensions between the major players in East Asia is, for the foreseeable future, going to matter more for the peace of the world than what happens in any other theatre. Moreover, if they bring the right cooperative mind-set to the task and spend time and energy in building effective institutional reinforcements for that mind-set, there are still some grounds for hope that catastrophe can be avoided.

## ■ 주석

- 1) See Patrick Norton, “Ending the Korean Armistice Agreement: The Legal Issues,” Nautilus Institute, March 1997, at <https://nautilus.org/publications/books/dprkbb/armistice/dprk-briefing-book-ending-korean-armistice-agreement/>
- 2) See Morton Halperin, Peter Hayes, Chung-in Moon, Thomas Pickering, Lee Sigal, “Ending the North Korean Nuclear Threat by a Comprehensive Security Settlement In Northeast Asia,” Nautilus Institute, June 26, 2017, at <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/ending-the-north-korean-nuclear-threat-by-a-comprehensive-security-settlement-in-northeast-asia/>
- 3) See further Peter Hayes, “Ending Nuclear Threat via a Northeast Asia Nuclear Weapons-Free Zone,” Nautilus Institute, January 2015, at <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/ending-a-nuclear-threat-via-a-northeast-asia-nuclear-weapons-free-zone/>



PeaceNet

## 홍콩 사태 악화일로 : 평화를 위한 새로운 선택을 모색해야

---

한 동 균

제주평화연구원 박사 후 연구위원

---

2019년 4월 홍콩 정부의 ‘범죄인 인도 법안’, 이른바 ‘송환법’ 추진을 계기로 시작된 홍콩 시위 사태가 최근 반(反)중국 및 민주주의의 자유를 요구하는 시위로 확대되는 양상을 보인다. 지난 2014년 9월 28일부터 홍콩 행정장관 직선제를 요구하며 79일간 이어졌던 ‘우산혁명’을 뛰어넘어 홍콩 역사상 최장, 최대 규모의 반중 민주화 시위로 전개되고 있는 이번 홍콩 시위 사태는 결국 친중파 지도자인 캐리람(林鄭月娥) 행정장관이 9월 4일 ‘송환법’ 공식 철회를 발표하는 등 한발 물러서며 사실상 홍콩 시민이 승리했다고 볼 수 있다.

‘범죄인 인도 법안’의 철폐를 요구하는 시위에 740만 명이 조금 넘는 홍콩 인구 중 200만 명이 거리로 나와 결집한 것을 보면 자유는 포기할 수 없는 핵심 가치인 듯하다. 하지만 중국 정부의 강경한 태도에 홍콩 시민들의 반중 정서가 증폭되고 있으며, 심지어 장기화하는 홍콩 시위가 총파업, 동맹휴업, 불매운동 등 ‘3파 투쟁’으로 이어가면서 전(全)방위적으로 확산하

고 있다.

이번 홍콩 시위 사태는 중국 공산당과 자유를 열망하는 홍콩 시민 간의 싸움이라고 할 수 있다. 직접적 원인은 홍콩 정부의 ‘범죄인 인도 법안’ 추진이지만 정치적으로 홍콩 행정장관 선출 방식에 대한 홍콩 내부의 불만과 경제적으로 극심한 빈부격차, 대(對)중국 경제의존도 확대에 대한 우려 이외에도 사회문화적 요인이 복합적으로 작용한 것이라고 볼 수 있다.

구체적으로 이번 홍콩 시위 사태의 직접적 원인인 ‘범죄인 인도 법안’에 대해 살펴보면, 2018년 3월 홍콩인 남성 천통카이(陳同佳)가 여자 친구와 대만으로 여행을 떠났다가 치정문제로 살해한 뒤 시신을 대만으로 유기하고 홍콩으로 도피한데서 시작된다. 홍콩은 영토 밖에서 발생한 범죄에 대해서는 처벌하지 않는 속지주의를 택하고 있어서 홍콩 경찰은 천씨를 체포하고도 대만과 ‘송환법’을 체결하지 않아 대만으로 인도할 수 없었고, 이에 홍콩 정부가 중국을 포함한 대만, 마카오 등 ‘송환법’을 체결하지 않은 국가나 지역에서도 사안별로 범죄인들을 인도할 수 있도록 하는 ‘송환법’을 추진하게 된 것이다.

‘송환법’이 통과되면 중국은 홍콩에 숨어 있는 중국인 범죄자들을 송환할 수 있게 된다. 사실상 이는 중국 정부의 정치적 판단에 따라 반중 인사나 인권운동가들을 잡아들일 수 있게 하는 첫 번째 단추로 볼 수 있어서 홍콩 시민들은 이 법안이 악용될 것을 우려하여 거세게 반발하고 있다. 현재 홍콩 정부는 △정치와 종교 관련 사범에 대해서는 적용하지 않고 △7년 이상의 중범죄에 해당하는 경우만 적용하되 △최종 송환 여부는 홍콩 법원이 결정한다고 강조하고 있지만, 홍콩 시민들은 홍콩 행정장관은 간접선거를 통해 선출된 친중파 정치인일 뿐이고, ‘송환법’통과 그 자체가 중국의 정치체제인 사회주의 정치체제 안에서 사회주의와 자본주의 경제체제가 조건부로 공존하는 ‘일국양제(一國兩制)’에 위배된다고 강하게 맞서고 있다.

뿐만 아니라 이번 홍콩 시위 사태의 직접적 원인인 ‘송환법’과 함께 그동안 정치적, 경제적, 사회문화적으로 빚어진 홍콩과 중국의 갈등으로 봤을 때, 본격적인 싸움은 이제부터 시작일 수도 있다는 일각의 우려 또한 존재한다.

우선, 정치적 요인으로 홍콩 행정장관 선출에 대한 불만을 들 수 있다. 중국은 홍콩이 ‘일국양제’가 시행되기 위한 법적 토대를 마련하기 위해 1990년 4월 제7기 전국인민대표대회 제3차 회의에서 「중화인민공화국 홍콩특별행정구 기본법에 관한 결정(中华人民共和国香港特别行政区基本法的决定)」을 통과시키며, 홍콩 정부의 수반을 행정장관으로 한다고 명시한다. 현재 홍콩은 민주주의 체제이긴 하나 선거인단에 의한 간접선거 방식으로 행정장관을 선출해 오면서 선거인단이 중국 공산당의 의도가 반영되어 민주적이지 않다는 비판을 받게 된 후 몇 차례의 개정을 통해 직선제를 도입하게 된다. 하지만 입후보자가 중국에 의해 과반수 이상의 지지를 얻은 후보자 가운데 직접투표를 하는 방식으로 변질되면서 직선제의 의미가 없다고 판단한 홍콩 시민들은 2014년 9월 대규모 시위인 ‘우산혁명’으로 이어졌는데, 이에 홍콩 정부는 최루탄을 발사하면서까지 강경하게 진압한 결과 선거제 개편은 흐지부지되었고, 2017년 홍콩 행정장관 선거에 ‘우산시위’ 당시 강제진압에 앞장섰던 친중파 캐리람이 압도적인 표차로 당선되면서 갈등이 심화하여 온 것이다.

둘째, 경제적 요인으로 갈수록 심각해지는 불평등과 치솟는 생활비, 낮은 임금상승률 등에 대한 경제적 불만을 들 수 있다. 지난 8월 30일 홍콩 사우스차이나 모닝포스트(SCMP)가 발표한 보고서에 따르면 소득분배의 평등과 불평등을 나타내는 대표적 지표인 지니계수는 2016년 기준 홍콩이 0.539로 싱가포르 0.4579, 미국 0.411에 비해 폭동을 유발할 수 있는 매우 심각한 수준으로 나타났고, 불평등의 주요 원인이 되는 부동산 가격은 아

파트 3.3m<sup>2</sup> 당 한화 약 1억 원을 넘을 정도로 치솟았지만, 홍콩 하위직 노동자의 임금상승률과 중간 관리자 및 전문직 종사자의 소득은 연평균 각각 1.12%, 1.14% 증가에 불과한 것으로 나타나 이것이 시위의 주된 배경이라고 지적하였다. 또한, 중국 본토의 수많은 부동산 자본들이 홍콩으로 몰려와 부익부 빈익빈 현상이 심화되면서 홍콩인들은 작은 원룸조차 얻을 수 없는 세대에 대해 절망하고 있으며, 홍콩인들의 경제적 문제, 빈곤 문제, 주거 문제 모두 중국 본토의 문제와 연결되어 있어 이는 결국 홍콩 정부의 ‘송환법’ 추진이 이번 홍콩 시위 사태의 계기가 된 것일 뿐, 사실상 홍콩 젊은 이들을 중심으로 한 현세대의 불만이 ‘송환법’을 계기로 결집한 것이라고 할 수 있다.

셋째, 사회문화적 요인으로 중국 본토인의 홍콩 이주 급증에 따른 홍콩 인과의 갈등을 들 수 있다. 홍콩이 중국으로 반환된 1997년 이후 30년 동안 홍콩에서 영주권을 얻은 중국인이 60만 명을 넘어서는 등 급격히 증가한 홍콩 이주 중국 본토인들과 잦은 마찰은 그동안 꾸준히 사회적 문제로 지적되어 왔다. 특히, 홍콩 국적 획득을 위한 중국인들의 무분별한 원정 출산과 홍콩 초중고교 교과서에 공산당을 찬양하는 내용을 둘러싼 갈등은 지금도 끊이지 않고 있으며, 화이트칼라 일자리를 놓고 중국 본토인과의 치열한 경쟁을 벌이는 등 홍콩 경제에서 자신들이 차지해야 할 몫을 얻지 못하고 있다는 홍콩인들의 뿌리 깊은 불만이 의식적으로 또는 무의식적으로 작용하고 있다.

살펴본 바와 같이 ‘송환법’을 계기로 시작된 홍콩 시위 사태는 본질적으로 중국 본토와 홍콩 간 정치적, 경제적, 사회문화적 측면 등 여러 요인으로 부터 발생했음을 알 수 있다. 시위 초기 시위대의 입법회 점거 및 첩락콧국 제공항 점령 등 거친 반중 시위가 중국 정부로 하여금 ‘테러리즘’ 즉, 중국의 핵심이익을 저해하는 중대한 사태로 규정하였고, 심지어 무력을 동원해

진압하는 방안도 불사하겠다는 경고까지 이어지면서 홍콩 시위 사태의 대치국면이 격화되는 추세를 보여 왔다.

하지만 홍콩 시위 사태가 국제사회로 논란이 확산하자 다급해진 중국 정부는 캐리람 행정장관을 통해 ‘송환법’ 철회를 공식 발표하였지만, 홍콩 시위대는 △경찰의 과잉 진압에 대한 독립적 조사와 처벌 △시위대에 대한 폭도 규정 철회 △체포된 시위자 석방 △행정장관 직선제 실시 등 5대 요구 조건을 이를 때까지 시위를 멈추지 않을 것이라고 하였고, 시진핑(习近平) 국가주석 또한 지난 9월 3일 베이징 인민대회당 중앙당교 연설에서 “홍콩과 마카오, 대만은 중국 공산당의 주요 위협으로 이 3개 지역의 도전에 맞설 준비가 돼 있다.”고 하는 등 홍콩 시위 사태에 직접적 개입을 시사하기도 하였다.

이처럼 홍콩 시위 사태가 해소될 기미를 보이지 않고 있는 가운데 일각에서는 이번 홍콩 시위가 제2의 천안문 사태로 변질까 우려하고 있다. 다른 한편으로는 ‘송환법’ 철회 공식 발표를 통해 제2의 천안문 사태로 변지는 일촉즉발의 상황은 넘겼다고 평가하고 있지만 정작 홍콩 야당은 “시위가 계속되면 캐리람 장관은 이미 모든 성의를 다했으니 별수 없이 강하게 진압해야 한다고 내세울 것”이라며, 계엄령인 ‘긴급법 발동을 위한 명분을 준 셈’이라고 주장함에 따라 끝을 보이지 않는 홍콩 사태가 악화일로를 걷고 있는 것만은 분명하다.

과거 중국 정부는 1989년 베이징(北京) 천안문 광장에서 벌어진 민주화 시위를 탱크와 장갑차로 진압했던 전례가 있다. 하지만 30년 만인 올해 홍콩에서 과거와 같은 무력진압과 유혈사태가 되풀이된다면 세계의 인도주의와 시장경제는 심각한 후퇴를 겪을 수밖에 없을 것이다. 뿐만 아니라 금융과 물류의 중심지로 세계 경제에 큰 비중을 차지하고 있는 홍콩은 수많은 글로벌 기업이 아시아 시장의 교두보로 거점을 두고 있으므로 제2의 천

안문 사태가 벌어진다면 미중 무역분쟁으로 위축된 세계 경제가 더욱 악화할 가능성이 크다. 따라서 홍콩 시위 사태는 홍콩이나 중국의 문제를 넘어 아시아가 지향하는 가치, 세계 경제의 향방과 직결되어 있음을 인식하고, 반드시 평화적이고 인도적으로 접근하고 해결해야 할 것이다.

불행 중 다행히도 현재 상황으로 봤을 때 군대를 투입하긴 어려울 것이라는 관측이 나오고 있다. 현재 홍콩에는 약 6,000명에 달하는 중국인민해방군 주(駐)홍콩 부대가 주둔해 있지만, 만약 중국군이 투입되면 홍콩에서는 ‘송환법’ 반대 시위가 아닌 반중국 정부나 반중국 공산당 시위가 일어날 가능성이 크다. 또한, 아직도 홍콩은 외국인 직접투자(FDI) 등 국제금융 허브의 역할을 충실히 하고 있어서 중국군이 개입하는 순간 ‘일국양제’가 끝날 뿐만 아니라 대만 문제에도 악영향을 미친다는 점, 중국 정부가 과거 천안문 사태와 비교할 수 없는 엄청난 손실을 감내해야 하는 점 등이 제2의 천안문 사태로 확전될 수 없는 원인으로 분석된다.

과거 천안문 사태 이후 미국을 비롯한 서방 국가들이 중국에 경제제재를 가했다. 최근 세계 경제의 저성장 지속가능성과 4차 산업혁명 시대 도래에 따른 불확실성 확대, 중국경제의 뉴노멀 진입, 미중 무역분쟁으로 인한 중국 경제성장률 하락 추세 등 대내외 복합적인 악조건 속에서 홍콩 시위 사태가 제2의 천안문 사태로 번진다면 과거보다 더 강한 경제제재가 예상되는 상황에서 경제발전과 국격을 포기할 수 있을지도 의문이다.

현재 중국 정부는 다음 달 10월 1일에 있을 건국 70주년 국경절 기념행사를 앞두고 여러 악재 속에서 고전하고 있지만, 홍콩의 민주화가 중국 본토의 민주화 열풍으로 이어질 것을 두려워하기 때문에 이 부분에 대한 양보는 있을 수 없을 것이다. 중국 정부가 홍콩 시위 사태를 단순한 ‘송환법’ 반대 차원이 아닌 국가의 핵심이익과 관련한 ‘일국양제’ 차원으로 규정함에 따라 비타협적 자세를 이어갈 가능성이 크다. 중국과 홍콩 정부가 비타협적

자세를 견지하면서 교섭이 정체되고, 시위의 장기화로 이어지면 홍콩의 경제기능은 유지되지만, 시위는 더욱 격화될 것으로 전망됨에 따라 일촉즉발의 시위 현장은 어느 것도 장담할 수 없기에 중국 정부는 국제적 리더십과 경제적 성패에 직결된 사안임을 직시해 평화적인 해법을 찾아야 할 것이다. 제2의 천안문 사태는 결코 없어야 한다.



## 미중 무역전쟁은 패권전쟁으로 이어질 것인가?



손정욱

제주평화연구원 연구위원

### 1. 들어가는 글

관세에서 시작한 미중 무역전쟁이 기술표준, 지적재산권 등으로 확장되면서 본격적인 패권전쟁이 시작된 것이 아니냐는 관측이 나온다. 돌이켜보면, 근대 국제정치 역사에서 등장했던 패권국은 예외 없이 쇠락의 길을 갔고 그 자리는 새로운 패권국이 승계했다. 21세기 국제정치의 가장 큰 관심사 중 하나는 미중 관계 역시 이런 역사적 변화의 시기를 겪을 것인지, 만약 그렇다면 그 과정은 과연 평화적으로 진행될 수 있을지에 대한 것이다. 특히 중국 주변의 상당수 동아시아 국가들은 미국의 동맹국(한국, 일본, 필리핀, 태국) 혹은 파트너 국가(인도네시아, 말레이시아, 베트남, 싱가포르)라는 점에서 미중 관계 변화에 민감할 수밖에 없다. 그만큼 동아시아의 평화를 전망하기 위해서는 어느 때보다 미중 관계의 현재와 미래에 대한 분석이 정교하게 진행되어야 한다.

적어도 경제력과 군사력 측면에서 미중 간 격차가 줄어드는 것은 분명해 보인다. 우선 경제력 측면에서 보면, 중국은 2010년 일본을 제치고 국민총생산에서 미국에 이어 세계 2위를 차지했다. 2018년 기준 미국과 중국의 국내총생산(GDP) 규모는 각각 20.5조 달러, 13.6조 달러인데, 미국과 중국의 경제성장률이 각각 현재 수준인 연 2%와 6%를 유지한다고 가정할 경우, 2030년이면 국내총생산 규모가 역전될 것으로 보인다. 물론 지난 9월 17일 중국 정부의 싱크탱크인 국무원 발전연구센터와 재정부, 그리고 세계은행이 공동 발표한 보고서에 따르면, 자원 배분 등의 개혁이 미진할 경우 중국의 2031~2040년 실질 성장률이 연평균 1.7%로 추락할 가능성이 언급되는 등 중국의 경제성장 속도에 따라 그 시기는 좀 더 늦춰질 수도 있다.<sup>1)</sup>

한편, 군사력 측면에서는 국방비, 첨단기술, 군사동맹 등을 고려할 때 당분간 미국의 우위가 예상된다. 사실 막대한 적자예산에 허덕이던 미국은 지난 2011년 향후 10년간 국방예산을 4,870억 달러 감축하겠다고 발표한 바 있다. 하지만 이른바 ‘힘을 통한 평화’를 강조하는 트럼프 정부 이후 미국의 국방비는 매년 증가 추세다. 한편, 2017년 19차 당대회에서 시진핑 주석은 현대화된 군대 건설을 기반으로 하는 단계별 국방 비전을 제시함으로써 미국과의 군사력 격차를 줄이기 위한 노력을 계속하고 있다. 특히 경제성장률의 지속적인 하락에도 불구하고 중국의 국방예산은 꾸준히 증가하고 있으며, 2022년에는 2,600억 달러에 이를 것으로 추산된다.<sup>2)</sup> 이런 측면에서 보면, 가까운 미래에 중국이 미국보다 군사적으로 우위를 점하기는 쉽지 않겠지만 적어도 그 격차가 더 벌어질 것이라는 예상은 좀 더 신중할 필요가 있다.

이처럼 미중 간 경제력과 군사력의 간극이 줄어드는 것은 비교적 분명해 보이지만, 이에 대한 해석은 이론적 관점에 따라 다양하게 나뉜다. 이 글에서는 세력 변화를 설명하는 대표적인 현실주의 이론인 세력균형론과 세력전이론의 시각에서 미중 관계를 살펴본다. 이를 바탕으로 동아시아에서 실

제로 벌어지는 미중 관계의 흐름을 추적하고, 향후 어떤 방향으로 진행될 것인지를 전망해보고자 한다.

## 2. 미중 관계 변화에 대한 이론적 설명 : 세력균형론과 세력전이론

기본적으로 국제정치에서 세력 변화를 바라보는 세력균형론과 세력전이론의 해석은 상반된다. 국제정치를 무정부상태(anarchy)로 간주하는 세력균형론은 주권 국가들 간 국력의 상태가 서로 균형을 이룰 때 체제안정이 유지된다고 보지만 세력전이론은 국제정치가 위계질서상태(hierarchy)이기 때문에 국력이 한 나라에 집중되지 않고 균형을 이룰 때 오히려 전쟁 발발 가능성이 더 크다고 본다. 특히 도전하는 국가의 체제 불만족도가 높을수록 갈등 가능성은 커진다. 따라서 세력균형론은 위협에 대응하거나 국력을 키우기 위한 핵심전략으로 동맹(alliance)의 역할을 강조하는 반면, 세력전이론은 산업화(industrialization) 등을 통해 국력이 증가하는 것이 권력 변화의 핵심이라고 주장한다. 그만큼 미중 관계의 변화 양상을 바라보는 각 이론적 시각의 해석과 전망도 다를 수밖에 없다. 일반적으로 세력균형론자들은 미중 간 양극체제의 등장과 이들을 중심으로 하는 동맹 관계가 형성되면서 세계 정치는 장기적으로 더 안정적으로 재편될 것이라고 보는 반면, 세력전이론자들은 중국의 힘이 커짐에 따라 기존의 미국 중심의 세계 질서에 대해 불만이 쌓이게 되고 그런 중국의 불만족이 커지면서 전쟁의 발발 가능성이 커지리라고 보는 경향이 있다.

하지만 거대 이론들이 가정하는 바와 달리, 전쟁은 단편적인 원인에 의해서 발발하기보다는 복잡한 원인들이 중첩되면서 나타나는 경우가 일반적이다. 그런 면에서 세력균형론이나 세력전이론 내부에서도 분석 수준을 세분화함으로써 보다 다양한 해석이 나오고 있다.<sup>3)</sup> 예컨대, 프리츠와 스위

니(Fritz and Sweeney 2004)는 강대국들 간에 세력균형은 자신들이 심각한 위협에 처했다고 생각할 경우에만 등장한다고 보았다.<sup>4)</sup> 그렇지 않을 경우, 강대국들은 자신보다 더 강력한 쪽에 편승하려는 경향이 있다. 더 강력한 국가에 맞서 세력균형을 추구하는 것은 그만큼 위험부담도 크고 비용도 들어가는 반면, 편승은 비교적 안전하고 이익을 얻을 기회도 더 많기 때문이다. 즉, 세력균형이론이 국제정치의 모든 상황에 예외 없이 적용되는 일반이론이라기보다는 강력한 위협을 느끼는 경우에 한해서 작동하는 제한적 혹은 중범위 수준의 이론으로서 적절성을 갖는다는 것이다. 레비와 톰슨(Levy and Thompson 2010)은 세력균형론이 지리적 인접성을 갖고 육지전을 바탕으로 하는 국제관계에서는 설득력이 있지만, 압도적인 해양력과 경제력을 바탕으로 하는 세계 정치 차원에서는 세력균형보다 편승이 더 일반적인 현상이라고 주장한다.<sup>5)</sup> 이런 관점에서 보면, 동아시아 지역에서 미국의 패권에 대항해 강대국들이 중국과 동맹을 맺으려 한다거나, 반대로 일정 시기가 지나서 중국이 미국을 추월해 패권국이 되면 다시 이에 대항해 미국 등과 기계적으로 동맹 관계를 맺으리라는 주장은 일상적 동아시아 국제정치의 현실을 제대로 반영하지 못하는 것이라고 할 수 있다.

한편, 찬(Chan 2008)은 기본적으로 세력전이론의 큰 흐름을 받아들이면서도 역사적 사례들을 바탕으로 그것이 갖는 몇 가지 가정들을 유연하게 해석함으로써 미중 관계를 설명한다.<sup>6)</sup> 미중 간 패권 전쟁과 관련해 찬(2008)은 크게 세 가지 측면을 지적한다. 첫째, 세력전이론에 따르면 전쟁 발발의 원인은 부상하는 강대국이 현 체제에 대한 불만이 커지면서 시작된다. 하지만 찬은 오히려 국력이 쇠퇴하는 패권국이 자신의 지위를 유지하려는 과정에서 전쟁이 발생할 가능성이 더 크다고 보았다. 부상하는 강대국은 자신을 강하게 해줬던 체제에 대한 불만이 상대적으로 크지 않고, 또한 실제로 패권국에 비해 국력이 약하기 때문에 굳이 전쟁을 일으킬 유인이

상대적으로 높지 않다는 것이다. 둘째, 세력전이론은 세력전이의 시기에 두 강대국 간 전쟁은 직접적인 마찰로 발생한다고 본다. 하지만 찬은 오히려 두 강대국이 연루(entrapment)에 의해 전쟁에 휘감겨 들어갈 가능성이 더 크다고 주장한다. 역사적으로도 영국이 세계대전에 참전하게 된 것은 독일과의 직접적인 대결 과정 때문이라기보다는 소련과의 관계 속에서 연루된 측면이 있다는 것이다. 마지막으로 찬은 중국이 미국 패권에 도전하고 있다는 세력전이론자들의 주장에 대해서도 반박한다. 중국은 경제적 측면에서 뿐만 아니라 군사적 측면에서도 미국보다 열등한 상황이고, 이런 성향은 지역적 차원에서도 크게 다르지 않기 때문에 중국은 국제체제에서 현상 유지에 만족한다는 것이다. 다만 대만을 둘러싼 미중 간 마찰과 이로 인한 갈등 확산 가능성은 존재한다고 지적한다.

이처럼 미중 패권 경쟁을 상반되게 해석하는 세력균형론과 세력전이론 내에서도 연구자의 시각에 따라 비판론과 낙관론, 그리고 신중론의 스펙트럼이 다양하게 존재한다. 이어지는 장에서는 세력균형론과 세력전이론을 동아시아 미중 관계에 적용하기에 앞서, 실제 미중 관계의 최근 양상을 객관적으로 추적해보자.

### 3. 미중 전략과 동아시아

#### 1) 중국의 전략 : 적극적 방어(active defense)

2008년은 미중 관계에 있어서 중요한 분기점이다. 미국발 금융위기로 세계가 어려움을 겪을 때 중국은 높은 경제성장률을 유지했다. 이 과정을 통해 세계 경제에서 중국의 역할과 필요성이 크게 부각됐다. 이후 중국은 대외정책의 기본방침이었던 도광양晦(韜光養晦)에서 한 발 더 나아가 보다 공세적인 모습을 보이기 시작했다. 예컨대, 세계 금융위기 해소를 위해 소

집된 G20 회의에서 중국은 달러 중심의 기축통화체제에 문제를 제기하는 한편, 2009년 코펜하겐에서 개최된 유엔기후변화협약에서도 ‘베이식(브라질, 남아프리카공화국, 인도, 중국, BASIC)’ 그룹을 만들어 미국에 대항했다. 또한, 2010년에는 다오위다오(센카쿠열도)에서 일본과 충돌했으며, 남중국해 지역에서는 베트남과 필리핀의 석유 탐사를 물리력으로 제지했다.

하지만 중국의 외교정책이 과연 도광양회를 뛰어넘는 새로운 차원의 공세적인 외교로 전환한 것인지에 관한 판단은 쉽게 대답할 수 없는 측면이 있다. 중국 내부에서도 2008년 이후 국제사회에서 중국의 역할에 대한 다양한 차원의 논쟁들이 진행되고 있지만, 여전히 중국 정부의 공식 입장과 중국 학계의 주류 견해는 기존의 외교방침을 계속 유지해야 한다고 보는 편이 정확할 것이다.<sup>7)</sup> 실제로 올해 7월 발표한 국방백서에서 중국은 4년 전 강조한 바 있던 ‘적극적 방어(active defense)’ 개념을 재차 사용했다. 비록 ‘적극적’이라는 표현을 사용했지만, 방점은 여전히 공격이 아닌 ‘방어’에 있음에 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 중국 국방백서는 국방비 비율이 크게 감소하고 있음을 강조했다. 최근 30년간 중국의 국방비는 GDP 대비 평균 2% 미만으로 유지되었을 뿐만 아니라, 정부 지출 대비 17.37%(1979년)에서 5.14%(2017년)로 급감했다는 것이다.<sup>8)</sup>

다만 중국이 규정한 핵심이익과 관련해서는 보다 강경한 태도를 보인다. 실제로 중국 국방백서는 2012년 이후 해당 지역에서 4,600건 이상의 해상 보안 순찰과 72,000건의 권리 보호 및 법 집행 선박을 배치해왔음을 강조하면서, 주권과 연결된 중국의 핵심이익에 대해서는 강경하게 대응할 것임을 명시했다.<sup>9)</sup> 따라서 미국이 중국의 핵심이익을 침범할 경우, 그 방점이 ‘방어’에서 ‘적극적’으로 옮겨갈 수 있다. 다시 말해서 중국이 핵심이익으로 간주하는 동중국해, 남중국해, 그리고 한국 서해의 주요 해역 등에 대한 미국의 침범 및 도발이 있으면 미중 간 군사적 마찰도 발생할 수 있으리란 것

이다.

이러한 ‘적극적 방어’ 기조는 경제 영역에서도 관찰된다. 미중 간 무역전쟁에서 중국의 입장은 기본적으로 공세적이기보다는 방어적이다. 시진핑 정부는 트럼프 정부의 무역 공세를 중국에 대한 공격이라기보다는 자유무역의 가치를 훼손하는 다자주의에 대한 도전으로 규정함으로써 전면적인 양자대결 구도에서 회피하려는 모습을 보이고 있다.<sup>10)</sup> 중국 공산당은 자신의 당-국가 체제(party-state system)의 정당성을 높은 경제성장 속에서 유지하고 있는 만큼 현재 수준의 성장을 유지하면서 국내 일자리와 수요를 창출하는 것이 정권 유지의 핵심 조건이다. 따라서 중국 정부는 미국과 경제 갈등을 증폭시키기보다는 조속하게 종결해 경제적 불확실성을 제거하려는 유인이 더 크다고 할 수 있다. 실제로 지난 9월 24일 왕이(王毅) 중국 외교 담당 국무위원 겸 외교부장은 뉴욕에서 열린 미중 관계 전국위원회 등과의 만찬 기조연설을 통해 “중국은 다자주의를 주장하고 일방주의를 반대하며 국제문제에서 유엔의 핵심적 역할을 수호할 것”이라고 강조하면서, “미·중은 이미 가장 중요한 무역 파트너이자 투자 대상국이며 산업, 공급, 가치 사슬이 깊게 연관돼있는 이익 공동체인 만큼, 이렇게 상호 의존이 깊은 두 나라가 서로 관계를 끊고 문을 닫는다는 것은 어불성설이며 비이성적, 비현실적”이라고 말했다.<sup>11)</sup>

하지만 안보 영역과 마찬가지로 경제 영역에서도 미국이 중국의 핵심이익을 침범할 경우, 중국은 단호하고 적극적으로 대처하는 전략을 취하고 있다. 올해 5월 미중 간 무역 협상이 합의 직전에 결렬된 핵심 이유는 중국 지방 정부에 대한 보조금 지급, 사이버 안전법 수정, 외국자본 기술이전 강요 등과 같은 이슈들에서 이견이 발생했기 때문이었다. 중국 정부는 미국이 일방적인 통상 이슈를 넘어서 과도하게 국내 정치와 경제 문제에 개입한다고 보았던 것이다. 협상 결렬 이후 미국의 관세 인상 발표와 이에 대한 중국 정

부의 보복 관세 선언으로 미중 무역전쟁이 확산됐다. 이처럼 중국이 생각하는 핵심이익이 갈등의 축으로 부상할 경우, 미중 간 무역전쟁은 지속할 가능성이 크다.

## 2) 미국의 전략 : 미국 우선주의(America First)

트럼프 정부가 2017년 12월에 발표한 국가안보전략보고서(National Security Strategy Review)는 ‘미국 우선주의(America First)’를 미국의 핵심 전략이라고 명시했다. 미국의 부흥을 위해 스스로의 군사력과 경제력을 세계에 투사하겠다는 것이다. 또한, 지난 9월 24일 트럼프 대통령은 유엔총회 연설에서 “미래는 세계주의자의 것이 아니라, 애국주의자의 것(The future does not belong to globalists, the future belongs to patriots)”이라고 말하면서, 다시 한번 세계 공공재적 가치보다 미국의 이익을 최우선에 두는 ‘미국 우선주의’를 강조했다.

트럼프 정부의 안보 전략과 경제 전략은 이러한 미국 우선주의를 기반으로 추진되고 있다. 안보적 측면에서 미국 우선주의는 기본적으로 국제질서를 홉스적 시각으로 본다. 즉, 국가들은 제로섬(zero-sum)의 경쟁 관계에 있다고 간주하는 것이다.<sup>12)</sup> 트럼프 정부가 국가안보전략보고서에서 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 명시한 데 이어, 올 6월 발표한 인도태평양전략보고서(Indo-Pacific Strategy Review)에서 중국 견제의 필요성을 다시 한번 강조한 것도 이러한 맥락 하에서 나온 것이라고 볼 수 있다.

경제적 측면에서 미국 우선주의는 다자주의보다 양자주의를 강조하는 형태로 나타나고 있다. 사실 기존부터 FTA와 같은 양자협정을 주요 통상정책 수단을 활용해왔다는 점에서 미국의 양자주의 자체가 새로운 전략이라고 보기는 어렵다. 트럼프 정부의 양자주의가 기존과 구분되는 지점은 양자주의를 다자주의라는 큰 틀 하에서 작동하는 보완재로 활용하는 것이 아니

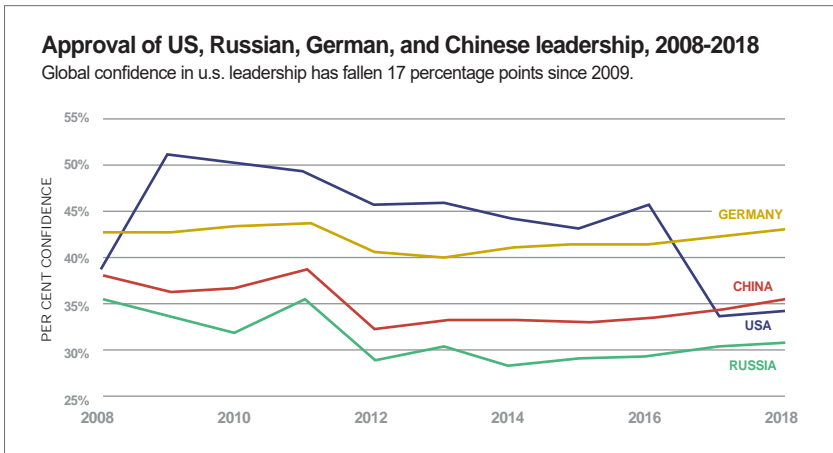
라, 다자주의의 틀을 깨는 대체재로 활용하려는 급진적인 자세를 보인다는 것이다. TPP 탈퇴를 비롯해 WTO에 대한 비판, NAFTA 개정 등이 대표적인 사례다.

특히 트럼프의 미국 우선주의는 안보와 경제, 그리고 경쟁국과 동맹국을 대상으로 무차별적으로 진행된다는 특징을 갖는다. 최근 일본과의 무역 협상 과정은 이를 잘 보여준다. 지난 9월 25일 미국은 일본 농산물 시장을 미국에 추가 개방하는 내용의 1단계 무역협정을 일본과 맺었다. 2020년 미국 대선을 앞두고 TPP 탈퇴에 대한 미국 농가의 불만을 잠재워야 했기 때문이다. 이 과정에서 트럼프 정부는 현재 2.5%인 일본산 자동차 관세를 25%로 올리겠다고 위협하는 한편, 지난 6월 G20 회의에서는 미일 안전보장조약의 불평등을 언급하면서 일본 정부를 압박했다. 이런 상황에서 일본 정부는 미국과 본격적인 무역협상 논의를 시작한 지 한 달도 되지 않아 1차 무역협정에 합의했고, 이에 대해 일본 내부에서 “미국에 휘둘려 무역협정에 서명”했다는 비판이 나오는 상황이다.<sup>13)</sup>

문제는 전방위적으로 확산하고 있는 미국 우선주의는 스스로의 내재적 모순에 의해 본래 트럼프 정부가 의도했던 결과를 달성하기 힘들 수 있다는 점이다. 예컨대, 전략적 경쟁자인 중국을 견제하기 위해서는 동맹 관계를 더욱 강화해야 하는데, 미국의 경제이익을 최우선에 두는 중상주의 기반의 양자주의는 오히려 한미동맹과 미일동맹을 약화시킬 수 있고, 그 결과 중국 견제 효과에도 악영향을 줄 수 있으리란 것이다. 특히 미국의 주요 동맹국들이 민주주의와 시장경제를 기반으로 하는 만큼, 미국 우선주의에 대한 동맹국 시민들의 불만이 증가할 경우, 미국의 협상 레버리지는 더욱 위축될 수 있다. 일반적으로 민주주의 국가에서 동맹을 비롯한 안보정책을 결정할 경우, 각 국의 정책결정자들은 국내 집단의 반발 정도가 어떻게 변화하는지에 대해 민감하게 반응하기 때문이다.<sup>14)</sup> 실제로 최근 미국 리더십에

대한 세계 여론이 급격히 악화하는 경향이 관측되고 있다. 예컨대, 갤럽 세계 여론조사(Gallup World Poll) 자료에 따르면, 글로벌 리더십에 있어서 미국은 트럼프 행정부 등장 이후 11.2% 포인트가 하락해 <그림 1>에서 보는 바와 같이 중국보다 순위가 낮아졌다.

<그림 1> 글로벌 리더십 여론조사 (2008-2018)



출처: Global Peace Index. 2019. p. 40.

#### 4. 미중 간 분쟁/전쟁 발발 가능성의 요인들

이상에서 살펴본 바와 같이, 세력균형론과 세력전이론이라는 체제 수준의 분석으로 동아시아에서 벌어지고 있는 미중 관계의 역동적 변화 양상을 추적하고 전망하기에는 분명한 한계가 있다. 그만큼 그 전망은 제한적일 수밖에 없다. 다만 각 이론 내에서도 현실에서의 설명력을 높이기 위해 보다 유연한 형태로 해석을 시도하고 있어서 이런 점들을 기반으로 미중 관계에 대한 몇 가지 예측을 해볼 수 있다.

첫째, 미국과 중국 간 군사력 격차와 핵억지 등의 요인을 감안할 때, 적어도 가까운 미래에 미중 무역전쟁이 전면적인 패권전쟁으로 연결될 가능성은 크지 않아 보인다. 설령 2030년대에 중국이 군사력과 경제력 측면에서 미국과 대등한 수준에 이른다고 하더라도 그 순간 세계 차원의 패권이 미국에서 중국으로 넘어가는 것은 아니다. 21세기 국제정치에서는 행위자도 보다 다양해졌고, 기존의 패권국을 중심으로 하는 규범이나 문화 등과 같은 요소들도 무시할 수 없기 때문이다. 다만 물질적 측면에서 기존의 패권국을 넘어선다는 것은 두 국가 간의 격차가 줄어들었음을 의미하는 것인 만큼, 지금부터 2030년대까지 미국과 중국의 정책 방향이 어떻게 형성되느냐에 따라 향후 시나리오도 결정된다고 할 수 있다.

둘째, 만약 미중 간 패권 갈등이 발생한다면, 그 지점은 미국 우선주의가 중국의 핵심이익과 충돌하는 동아시아에서 등장할 가능성이 있다. 미중 간 무역전쟁 과정을 복기해보면, 양국은 끊임없이 갈등과 타협을 반복하면서 서로가 용인할 수 있는 지점이 어디까지인지를 탐색하고 있음을 알 수 있다. 중국은 미국의 중상주의적 전략에 기본적으로 다자주의를 중시하는 ‘방어적’ 입장을 취했지만, 그 공격의 깊이가 중국의 핵심이익을 침범하는 경우에는 ‘적극적’으로 대응하며 무역전쟁을 장기전으로 끌고 갔다. 이런 경제적 갈등은 군사영역에서도 충분히 발생 가능하다. 다시 말해서 미국과 전면적인 군사적 갈등은 피하겠지만, 중국의 안보적 핵심이익이 밀집된 동중국해와 남중국해 등과 같은 동아시아 지역에서 미국과 미국의 동맹국들의 압박이 더욱 강력해질 경우, 중국은 최근 집중투자하고 있는 ‘반접근 지역 거부(Anti-access, Area Denial, A2AD)’ 전력을 기반으로 미국 및 동맹국들과의 군사적 마찰도 불사할 가능성이 있다.

셋째, 트럼프 정부가 추진 중인 ‘미국 우선주의’의 내재적 모순에 의해 국제 정세의 불안정성이 당분간 증가할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 미국

의 경제성장을 최우선에 두는 것과 동맹국들과의 관계를 견고하게 유지하는 것 사이에는 깊은 괴리가 존재한다. 그만큼 향후 가장 강력한 경쟁자(중국)와 동맹국(한국·일본)이 혼재하는 동북아시아의 안보 불안정성이 극대화될 가능성이 있다. 게다가 이른바 ‘우크라이나 의혹’을 둘러싸고 최근 미국 국내정치가 트럼프 대통령 탄핵 조사라는 소용돌이 속으로 빨려 들어가고 있어 미국을 포함한 국제 정세의 불안정성은 더욱 증폭될 수 있다.

넷째, 동아시아 국가들은 미국과 중국 중에 어느 한 국가에 전적으로 편승하기보다는 시기별로, 그리고 사안별로 복합적인 관계망을 형성하려고 할 것이다. 심지어 미국과 가장 강력한 동맹 관계를 형성하고 있는 일본조차도 이미 경제 영역에서는 중국과 긴밀한 협력관계를 유지할 수 밖에 없는 형국이다. 따라서 세력균형론이나 세력전이론에 기반해 동아시아 국가들이 어느 한 편에 설 것임을 예측하는 것은 이론이 현실을 넘어서는, 즉 주객이 전도된 것이라 할 수 있다. 오히려 현실 속의 동아시아 국가들은 미중 사이에서 자국의 이익을 치밀하게 계산해서 그 균형을 찾고 사안에 따라 선별적으로 대응해 나갈 확률이 높다.

## 5. 나가는 글

다양한 지표들이 말해주고 있는 바와 같이, 미중 간 세력 관계가 급변하고 있음은 주지의 사실이다. 하지만 과도한 확신에 찬 몇몇 이론가들이 단정하는 바와 달리, 그 끝이 평화와 연결되어 있는지, 아니면 전쟁으로 연결되어 있는지는 누구도 명확히 알 수 없다. 다만 본격적인 세력전이의 상황에서 미중과 주변국들이 어떤 정책적 선택을 하느냐에 따라 향후 방향을 조심스럽게 예측해볼 수는 있을 것이다. 세력균형론과 세력전이론의 다양한 견해들을 종합해보면, 향후 미중간 전면적 패권 갈등이 등장할 가능성

은 크지 않지만, 중국이 규정한 핵심이익이 집중된 동아시아 지역에서 지금과 같은 미국 우선주의가 지속할 경우, 미중 간 국지적 충돌 가능성이 있다고 할 수 있다. 하지만 설령 국지적 충돌이라고 하더라도, 군사적 마찰은 민족주의와 결합해 언제라도 상대방에 대한 적대감을 증폭시킬 수 있는 만큼 본격적인 전쟁으로까지 이어질 가능성도 무시할 수 없다. 그런 위험성을 잘 알고 있기에 최근 많은 세계적 학자들은 트럼프 대통령과 시진핑 주석에게 치킨 게임을 멈추고, 평화적 공존(peaceful coexistence)을 도모할 것을 주문하고 있다.<sup>15)</sup> 어떻게 하면 두 정상이 이런 충고에 귀를 기울일 수 있을까? 미중 무역전쟁이 패권 전쟁으로 확산하지 않기 위한 해법 모색은 양국의 이익과 갈등이 중첩된 동아시아의 평화와 번영에 시급한 문제인 만큼, 이에 관한 연구가 보다 활발하게 진행되어야 할 것이다.

## ■ 주석

- 1) World Bank Group, Development Research Center of the State Council, The People's Republic of China, 2019. *Innovative China : New Drivers of Growth*, Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32351> (검색일: 2019. 09. 26.)
- 2) 전재성. 2019. "미중 군사안보경쟁: 충돌의 현실화 가능성." EAI 스페셜 이슈브리핑.
- 3) 예컨대, 레비와 톰슨(2010)은 전쟁의 원인을 분석수준에 따라 크게 체제 수준, 양국 수준, 국가/사회 수준, 그리고 개인/조직 수준 등 네 가지 유형으로 분류할 것을 제안했다. Jack S. Levy, and William R. Thompson, 2010, "Balancing on Land and at Sea," *International Security*, 35(1).
- 4) Paul Fritz and Kevin Sweeney. 2004. "The (de)Limitations of Balance of Power Theory." *International Interactions*, 30(4).
- 5) Levy and Thompson, 2010.
- 6) Steve Chan, 2007. *China, The US and power-transition theory : a critique*, New York, NY : Routledge.
- 7) 조영남. 2013. 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』. 서울: 민음사.
- 8) 전재성. 2019.
- 9) 전재성. 2019.
- 10) 이승주. 2019. "미중 무역전쟁의 동학: 외연의 확대와 상호의존의 역습." EAI 특별기획논평 시리즈.
- 11) "中왕이, 한국전쟁 언급하며 '美 잘못된 대항하면 안 돼.'" 「연합뉴스」 2019. 09. 25.

- 12) 이상현. 2018. "트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의." 「국가전략」 제24권 2호.
  - 13) "'日, 美에 휘둘러 무역협정에 서명' 아사히." 「뉴시스」 2019.09.26.
  - 14) James D. Morrow. 1993. "Arms versus Allies: Tradeoffs in the Search for Security." International Organization, 47(Spring).
  - 15) 대표적으로 다음의 글들을 참고할 것. Dani Rodrik. 2019. "Peaceful Coexistence 2.0." Project Syndicate, April 10; Nouriel Roubini. 2019. "The Global Consequences of a Sino-American Cold War." Project Syndicate, May 20.
-



PeaceNet

## 미국은 왜 다자무역체제를 무력화하려 하나?

윤 성 혜

원광대학교 한중관계연구원

2019년 12월 WTO 체제를 지탱하는 핵심 기구인 분쟁해결기구(DSB)가 무력화될 위기에 처했다. 이는 다름 아닌 WTO 회원국 간 발생한 무역분쟁을 조정해 줄 상소기구 위원이 정원을 채우지 못해 더 이상 상소기구를 운영할 수 없기 때문이다. WTO 분쟁해결기구의 상소기구 위원의 총원은 7명으로 현재 4명이 임기가 만료되어 공석이 되었고, 올해 12월 10일이 되면 남아 있는 3명 중 2명의 임기가 만료된다. WTO 상소절차는 상소기구 위원 3인이 구성되어야 진행할 수 있어서 실질적으로 상소기구의 운영이 중단될 수밖에 없다. 그렇다면 왜 상소기구 위원을 임명하지 않는 것인가?

이는 WTO 체제 설립 당시 분쟁해결기구 설립을 기획하고 이를 지금까지 주도적으로 이끌어 왔던 미국이 상소기구 위원의 선임을 반대하고 있기 때문이다. WTO 체제는 총의제(consensus system)라는 독특한 의사결정방식을 채택하고 있다. 회의에 참석한 회원국이 명시적으로 반대 의사를 밝히지 않으면 총의로 의사결정이 이루어진 것으로 간주한다. 이에 근거하여 미

국이 계속적으로 상소기구 위원 선임을 반대하면 더 이상 상소기구 위원을 충원할 수 없다. 미국의 이러한 행동은 다자무역체제 유지에 있어 핵심 역할을 하고 있던 분쟁해결기구를 의도적으로 무력화하려는 시도로밖에 보이지 않는다.

한편, 미국은 2017년 16년 동안 사문화되었던 <무역확장법> 제232조를 부활시켜 중국 및 한국을 포함하여 다른 회원국의 외국인산 철강 및 알루미늄 제품에 대해 긴급수입제한 조치와 관세를 부과했다. 이어 301조에 근거하여 중국산 제품에 대해 추가로 관세를 부과했다. 엄연히 국제무역 질서를 규율하는 WTO 체제가 존재하고 있고, 회원국 간 무역분쟁 해결을 위해 분쟁해결기구가 존재하지만 미국은 이러한 절차와 규정에 근거하지 않고 일방적으로 조치를 취했다. 중국제품에 대한 미국의 관세부가 조치는 결국 오늘날의 미중 무역분쟁의 도화선이 됐다. WTO 체제를 무시하는 미국의 도발은 지금까지 쌓아온 국제무역 규범으로서 WTO 체제의 권위를 심각하게 훼손하는 행위다.

한때 주도적으로 다자무역체제를 이끌었던 미국이 스스로 이를 탈선했던 사례는 1995년 WTO 체제가 출범한 이래에도 간간히 계속되었다. 하지만, 중국이라는 거대 경제체제의 부상이 국제무역 질서에 새로운 변수로 등장하면서, 현행의 무역 질서에 대한 조정이 불가피하게 됐다. 더욱이 최근 진행되고 있는 미중 무역분쟁은 현행 국제무역 질서인 WTO 체제의 근본적 변화를 요구하고 있어 국제무역 질서 개편의 필요가 더욱 명확해졌다.

## 미중 무역분쟁으로 수면 위에 떠오른 WTO 체제의 한계

WTO 체제개혁에 대한 필요성 논의는 어제오늘 일이 아니다. 1995년 우루과이라운드로 WTO 체제가 출범한 이래 2003년 12월 칸쿤 각료회의의 결

결과 2006년 도하개발어젠다(Doha Development Agenda) 협상이 일시 중단되면서 WTO 체제에 대한 한계는 이미 드러났다. 하지만 이를 적극적으로 개선하지는 못했다. 2008년 미국발 세계금융위기 등으로 WTO 체제개혁은 미국이나 EU 등 국가의 주요 관심이 아니었기 때문이다.

지금까지 지적되어왔던 WTO 한계는 다음과 같이 정리할 수 있다. 1) 총의제, 일괄타결 등 정책 결정 방식의 문제, 2) 분쟁해결제도의 한계, 3) 서비스무역 규범의 한계, 4) 개도국 우대의 한계, 그리고 5) 새로운 통상환경 변화에 대한 미흡한 대응 등이 포함된다. 최근 미국, EU 등 선진국을 중심으로 다시 이에 대한 논의가 본격화되고 있다. 이는 앞서도 언급한 ‘중국 변수’ 때문이라 판단된다.

WTO의 전신인 GATT 체제는 미국과 EU를 중심으로 시장경제체제를 채택하는 국가들이 대부분 회원으로 참여하여 만든 다자무역체제이다. 냉전 체제의 종식과 WTO 체제의 출범에 따라 사회주의 계획경제체제를 채택하는 공산권 국가들이 대거 WTO 체제에 합류하게 됐다. 더욱이 중국은 2001년 WTO 가입이 승인되었는데, 당시만 해도 미국은 중국이 WTO 체제에 합류하면서 시장경제체제로 경제체제를 전환할 것으로 기대했다. 하지만 중국은 미국의 기대를 저버리고 유례가 없었던 ‘사회주의 시장경제체제’라는 중국 특유의 경제체제를 확립했다. 이에 더해 이를 바탕으로 중국은 세계 최대 경제 대국 반열에 올랐으며, 세계 최대 수출국으로 자리매김했다.

문제는 시장경제체제를 전제로 만들어진 WTO 규범으로는 중국의 부상 에 따른 통상문제를 해결하기에는 한계가 있다. 미국은 특히 중국경제의 중심에 국영기업(SOEs)과 국영은행이 있고 이를 국가가 통제하고 있는 구조에서 발생하고 있는 보조금 규제, 시장경제국지위 부여 등의 문제를 현행 WTO 규범으로 효과적으로 통제할 수 있을지에 대해 회의적이다. 미국으로서는 자국을 위협하는 중국을 적절하게 통제하지 못하는 체제를 과연 지

속시킬 필요가 있는가를 고민하는 것은 어찌 보면 당연한 것인지 모른다.

## 탈출구를 찾을 수 없는 WTO 개혁의 늪

이런 의미에서 다시금 점화되고 있는 이번 WTO 개혁 시도는 WTO 체제가 유지될 수 있느냐 없느냐를 판가름한다는 차원에서 그 논의 자체가 매우 중요하다. WTO 개혁논의는 2018년 EU가 ‘WTO 현대화’라는 이름으로 WTO 개혁안을 제출하면서 촉발됐다. EU는 1) 규범 제정, 2) 투명성, 3) 분쟁해결 등 크게 3분야로 나눠 각각의 개혁방안을 제안했다.

미국도 2018년 3월 2018 통상정책 아젠다에 ‘다자무역체제개혁’을 포함하면서, 2017년 다자무역규범을 무시하고 국내법으로 분쟁을 해결한다는 기조와는 대조적인 모습을 보였다. 2018년 11월에는 EU, 일본, 아르헨티나, 코스타리카와 공동으로 투명성 제고 및 통보 강화에 관한 WTO 개혁방안을 제안했다. 공동제안의 내용은 WTO 모든 협정문과 관련하여 통보의무를 강화하는 내용을 포함하고 있다. 특히 이번 공동제안에는 미통보 의무 위반에 대한 처벌제도를 포함하고 있는데 그 수위가 낮지 않다. 분담금을 높이거나, WTO 개별 기구의 의장의 취임 기회를 박탈하며, 회원국 자격을 정지하는 등의 내용을 포함하고 있다. 미국이 투명성 문제에 이토록 관심을 가지는 것은 앞서 언급한 것과 같이 현행 WTO 규범이 국영기업에 대한 중국 정부의 보조금 정책을 효과적으로 규율하고 있지 못하다고 판단하기 때문이다. 미국은 정부 조치에 대한 통보를 보다 강화하여 중국 정부의 불공정 조치를 제한하고자 한 것이다.

이번 WTO 개혁 시도는 지금까지 WTO 체제개혁에 대해 별다른 의견이 없었던 중국이 적극적 입장을 표명하면서 새로운 국면을 맞이했다. 중국 상무부(商务部)는 2018년 11월 23일 《세계무역기구 개혁에 대한 중국의 입

장 문건(中国关于世贸组织改革的立场文件)》을 발표하고 WTO 개혁에 대한 기본원칙을 밝힌 바 있다. 이어 2019년 5월 13일 《중국 세계무역기구 개혁에 관한 건의문건(中国关于世界组织改革的建议文件)》을 WTO에 정식으로 제출하면서 WTO 개혁논의에 적극적으로 개입하고 있다.

중국은 기본적으로 개방과 비차별이라는 다자무역체제의 핵심 가치를 지지하면서 개도국의 개발이익을 보장받을 수 있도록 개도국 특별대우(Special and Differential Treatment) 원칙을 유지해 줘야 한다고 주장하고 있다. 더불어 WTO 회원국이 ‘국가안전보장’을 근거로 취하는 일방적 조치에 대한 다자주의 감시감독 체제를 강화하도록 요구하고 있다. 이와 더불어 긴급한 상황에서 즉각적이고 효과적인 구제조치를 취할 수 있는 권한을 신속하게 받을 수 있도록 보장을 제안했다. 또한, 미국 정부가 겨냥하고 있는 중국의 국영기업에 대해서는 각 회원국의 발전모델을 존중하는 포용성 있는 다자무역체제로 개혁할 것을 촉구했다.

개발도상국의 특별대우나 중국 국영기업에 대한 부분은 미국과의 의견차가 확연하다. EU가 분쟁해결, 개도국 특별대우 등 분야에서 미국과 중국의 제안을 절충하는 방안을 제안했다. 하지만 미국의 반응은 시큰둥하다. 지금 상황으로는 미국과 중국의 개혁에 대한 절충안을 찾기는 쉽지 않아 보인다. 미중 무역분쟁 협상에서 미국은 중국의 경제구조 자체의 개편을 요구하고 있다. 이는 미중 간 협상을 교착상태에 빠지게 하는 주요 원인이다. 또한, 미국이 WTO 체제에 대해 불만이 생기게 하는 근본 원인이 된다. 그런데도 중국은 중국 특유의 ‘사회주의 시장경제체제’라 선전하는 현행 경제 및 산업 체제를 수정할 생각이 전혀 없다. 이러한 관점에서 미중 간 관세전쟁에서 시작된 무역분쟁은 다자무역체제 개편 전쟁으로 번지는 양상이다.

## WTO 체제를 대신할 새로운 국제무역질서 만들어질까?

각 회원국의 WTO 체제개혁에 대한 제안이 합의되지 않으면 어떻게 될까. 미국을 중심으로 운영되던 WTO 체제가 중국의 경제적 부상에 힘을 쓰지 못할 것으로 판단한 미국은 일찌감치 새로운 다자무역체제를 구상했다. 아시아태평양지역의 관세철폐와 경제통합을 목적으로 추진된 경제협력체체인 ‘환태평양경제동반자협정(TPP)’이다. 미국은 중국을 압박하고 WTO를 대체 또는 보완할 수 있는 아시아태평양 통상규범을 만들고자 야심차게 준비했을 것이다. 하지만 트럼프행정부출범 이후 미국의 탈퇴로 TPP의 핵심 추진 동력을 잃으면서 국제무역질서에서 그 파급력은 그다지 크지 않다.

이에 뒤질세라 중국으로 아시아인프라투자은행(AIIB)을 출범시키고 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 추진하여 미국의 TPP에 대응했다. 하지만 미국이 TPP탈퇴를 선언하고, 미중 무역분쟁 국면으로 들어서자 RCEP 협상도 지지부진 해졌다. 2019년 9월 29일 신중국 건국 70주년 기념 기자회견에서 중국 상무부 부부장은 RCEP 협상의 연내 타결에 박차를 가할 것이라고 밝혔다. 하지만 지금의 지역 분위기로는 쉽지 않아 보인다.

이처럼 새로운 다자무역체제의 탄생은 쉽지 않다. 새로운 체제가 출범한다 해도 지금의 WTO 체제를 대체할 수 있을지도 의문이다. 미국으로서는 계속 힘을 키우고 있는 중국을 제어할 수 있는 국제규범이 필요한 상황이지만 미국의 국내 정치 사정이 더 시급해 이도저도 여의치 않아 보인다. 이런 상황에서 새로운 돌파구를 마련하지 못하면 미국의 보호주의 정책은 더욱 심화할 수 있다.

다자무역체제는 한국의 경제발전에 있어 지대한 영향을 미쳐왔다. 따라서 다자무역체제의 개편은 한국의 경제이익과 직결되어 있다고 해도 과언이 아니다. 각 회원국의 WTO 개혁 제안에 한국의 국가 이익을 취할 수 있

는 것에는 적극적으로 목소리를 낼 필요가 있다. 또한 WTO 체제개혁이 지지부진해지는 경우와 미국의 보호무역주의가 심화하는 경우를 대비하여 지금까지 체결한 양자무역협정을 어떻게 효율적으로 활용할 것인지에 대한 고민과 대안 마련이 필요하다.



## 주춤하는 중국의 일대일로 : 일대일로 프로젝트의 명과 암

---

### 한 동 균

제주평화연구원 박사 후 연구위원

---

중국의 일대일로(一帶一路: Belt and Road Initiative)는 ‘실크로드 경제 벨트(一帶)’와 ‘21세기 해상실크로드(一路)’를 합친 새로운 개념으로 시진핑(習近平) 주석이 2013년 9월 카자흐스탄과 인도네시아 순방 중 처음으로 제기하였다. 일대일로로 연결되는 이들 지역은 대략 60여 개국, 세계 인구 63%에 이르는 44억 명, 세계 GDP 30%에 달하는 21조 달러 규모의 경제권으로 이는 기존 중국이 동부 연해지역 위주의 대외개방 전략에서 벗어나 유라시아대륙 국가들과 육·해상 네트워크를 구축함으로써 지역 통합을 목표로 한다. 구체적으로는 중국과 중앙아시아, 남아시아, 동남아시아, 유럽, 아프리카, 유럽을 포괄하는 거대 경제 네트워크를 구축해 과거 2000여 년 전 중국인들이 아시아와 유럽 대륙을 오가며 이어온 실크로드의 영광을 재현하겠다는 계획이다.

특히, 2015년 3월 중국국가발전개혁위원회와 외교부, 상무부가 공동으로 일대일로 추진 방향 및 원칙 등에 관한 내용을 담은 『실크로드 경제벨

트 및 21세기 해상실크로드 공동 건설 계획(推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动)』을 발표하면서 일대일로 추진을 가속화하고 있다. 주목할 만한 점은 △중국-파키스탄 △방글라데시-중국-인도-미얀마 △중국-몽골-러시아 △유럽-아시아 △중국-중양아시아-서아시아 △중국-중남반도 지역을 잇는 ‘6대 경제회랑’을 건설을 일대일로의 핵심 프로젝트로 추진하고 있으며, 일대일로의 실질적인 추진과 연선 국가들의 적극적인 참여 독려 및 자금 집행을 위한 기구로 2016년 1월 중국 정부가 주도하여 아시아 34개국, 유럽 18개국, 오세아니아 2개국, 남미 1개국, 아프리카 2개국 등 창립회원국 총 57개국과 함께 자본금 1,000억 달러 규모의 ‘아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)’을 출범시켰다는 점이다.

중국 정부는 이러한 일대일로 추진이 세계 경제 번영을 위한 것으로 유럽과 아시아 간 경제공동체 건설의 당위성을 경제적 측면에서 부각하여 대외적으로 널리 홍보하고 있다. 하지만 말라카 해협과 순다 해협, 페르시아 만(灣), 홍해 항만 등에 대한 개발 협력은 경제성이 결여되거나 전략적 요충지에 위치하고 있어 사실상 중국 주도의 일대일로 프로젝트는 공동 건설과 협력이라는 취지보다는 남중국해를 포함한 동아시아에서 중국의 영향력을 확대하기 위한 군사적, 전략적 목적이 더 크다고 보는 시각도 존재한다. 그런데도 2017년 10월 중국 공산당 19차 당대회에서는 일대일로를 당장(黨章)에 포함하며 일대일로 프로젝트를 대외 경제협력의 중점으로 삼아 장기적으로 당 차원에서 적극 추진하겠다는 의지를 표명하기도 하였다.

더욱이 2017년 5월과 2019년 4월에 각각 ‘일대일로 건설의 협력 추진(携手推进“一带一路”建设) 및 ‘일대일로 공동 건설과 아름다운 미래 창조(共建“一带一路”，开创美好未来)’라는 주제로 일대일로 연선 국가 정상과 국제기구 대표들을 초청해 ‘일대일로 국제협력 고위급 포럼’을 개최

하면서 상호연계를 강화하고, 일대일로 협력 범위를 확대하고 있다. 이러한 배경에는 최근 중국 경제가 세계 경제 저성장 및 미중 무역분쟁 영향으로 인해 국내 경기를 부양하고 지속가능한 성장동력을 확보하기 위한 것으로 보이며, 결국 중국 내 경제성장 동력확보와 지역발전을 도모함과 동시에 대외 영향력 확대라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 전략에 근거하고 있다고 볼 수 있다.

경제외교는 크게 두 가지 속성을 갖는다. 하나는 경제성장을 목적으로 외교적 수단을 동원하는 것이고, 다른 하나는 외교적 목적을 달성하기 위해 경제적 수단을 이용하는 것이다. 국제통화기금(IMF)이나 세계무역기구(WTO) 등 국제경제조직에 가입하거나 특정 국가와의 외교적 협력을 통한 대외무역 발전 및 투자유치 등이 경제성장을 목적으로 외교적 수단을 동원하는 것에 해당하고, 국제사회에서의 정치적 입지를 높이기 위해 저개발 국가에 대한 원조 및 투자 증대, 국제문제에서의 발언권을 높이기 위한 개발도상국에 도로, 항만, 철도 등 SOC 건설 지원 등은 외교적 목적을 달성하기 위해 경제적 수단을 이용하는 것에 속한다.

일반적으로 중국의 경제외교는 개발도상국의 투자와 합작 등을 통한 자원 확보 및 시장 진출, 다자기구 또는 특정 국가와의 교류를 통해 자국 중심의 협력체계를 구축하고, 국제기구의 출연금 확대를 통한 개발도상국의 이익 대변 등의 특징을 갖고 있다. 하지만 과거 중국의 WTO 가입이 세계 경제 체제로의 편입을 의미한다면 일대일로는 주변국 외교, 다자협력, 자원외교 등 그동안 중국이 추진해 온 다양한 경제외교가 모두 응집된 중국 경제외교의 새로운 혁신이라고 할 수 있으며, 중국이 독자적인 스탠더드를 갖고 독자적인 영역을 구축해 나가겠다는 의지도 담고 있다.

이처럼 일대일로는 단순한 경제정책에 그치지 않고 전형적인 경제외교의 속성을 보이면서도 미국을 중심으로 한 서방의 중국 포위 전략으로부터

중국의 안전을 지키며, 주변국을 정치적 우방으로 유지하기 위한 시진핑 시대의 경제외교를 가장 선명하게 보여주는 새로운 혁신이라고 할 수 있다. 따라서 중국은 경제외교의 두 번째 속성인 외교적 목적을 달성하기 위해 경제적 수단을 이용하는 즉, 인프라 개발과 무역 증대를 통한 연선 국가 간 연계를 강화하고, 중국 내 개혁개방 심화 성장동력을 발굴하기 위한 전략인 일대일로의 성공적인 추진을 위해 박차를 가하고 있다.

하지만 중국 정부가 천명한 일대일로 협력 방향인 정책소통(政策沟通), 인프라연결(设施联通), 무역원활화(贸易畅通), 자금융통(资金融通), 민심상통(民心相通) 등 ‘5통(五通)’을 바탕으로 추진하고 있음에도 불구하고 최근 일대일로 참여국들과 잦은 마찰을 빚고 있다.

먼저, 일대일로 최대 수혜국이자 친중 국가로 알려진 파키스탄의 경우 최근 부채로 인한 경제난에 시달리고 있는데, 부채의 주범으로 지목된 중국과의 일대일로 프로젝트 규모를 축소하고 나섰다. 파키스탄 최대도시인 남부 항구 카라치부터 북부 도시 페샤와르까지 1,872km 구간 철도 개조 사업은 중국이 세계에 선보일 일대일로의 상징적 프로젝트로 지목되어 왔지만 사업 규모를 기존 82억 달러에서 62억 달러로 줄였고, 향후 20억 달러를 더 줄이는 등 사업 내용을 재검토해 목표를 재조정하고 있는 실정이다. 총 460억 달러 규모에 달하는 중국-파키스탄 경제회랑을 비롯해 620억 달러에 달하는 인프라 사업은 파키스탄의 상환 능력을 넘어서는 초대형 투자로 결국 2019년 5월 IMF로부터 39개월간 60억 달러의 구제금융을 받게 되면서 더욱 심각한 경제 위기에 봉착하게 되었다.

또한, 말레이시아는 남중국해 인근 태국 접경 지역 툰바트에서 말레이시아 서부 말라카 해협 인근 클랑항(港)까지 총 688km를 연결하는 총 225억 달러 규모의 동부해안철도(ECRL) 사업과 함께 말레이시아 서부 연안에 600km 송유관과 시바주에 662km의 가스관 건설 사업을 중단시키면서 중국

과 갈등을 빚고 있다. 이는 말레이시아 나집 라작 총리 시절인 2016년에 추진한 사업이었지만 2018년 5월 마하티르 모하맛 총리가 집권하면서 중국 관련 사업비가 부풀려지고 수익성이 의심되는 등 불공정계약 논란에 휩싸이자 사업 중단 및 재검토를 선언하게 되었다. 특히, 마하티르 총리는 동부 해안철도(ECRL) 사업 시공을 중국 국영기업인 ‘중국교통건설(中国交通建设)’이 맡고, 사업비의 85%를 ‘중국수출입은행’에서 빌려오는 구조를 문제 삼으며, ‘차이나 머니’를 앞세워 개발도상국에 정치적 영향력을 행사하려는 중국을 정면 비판하기도 하였다. 중국과 말레이시아 당국은 협상 끝에 동부 해안철도의 기존 사업비를 3분의 1가량 삭감하여 150억 달러로 합의한 후 올해 7월 25일 공사를 재개하기로 하여 귀추를 주목시키고 있다.

스리랑카의 경우는 더욱 심각하다. 일대일로가 채무의 함정으로 이어진다는 비판과 위험성을 상징하는 대표적 사례인 함반토타 항구는 중국의 대규모 차관을 들여와 건설한 신항으로 개발 뒤에도 이용률이 저조해 경영이 힘들어지자 스리랑카 항만공사가 2016년 항구 지분 80%를 중국 국영 항만기업인 ‘자오상쥬(招商局)’에 매각하고, 99년간 항구 운영권을 이전하기로 하였다. 뿐만 아니라 수도 콜롬보에서 추진하는 인공섬 프로젝트는 간척사업을 통해 2.7km<sup>2</sup>에 달하는 인공섬을 만들어 이 일대를 남아시아의 금융허브로 만든다는 계획으로 고급 아파트와 호텔, 쇼핑몰, 공원 등이 들어서고, 8만 명의 거주민과 25만여 명이 출퇴근하는 비즈니스 중심지로 조성될 계획을 갖고 있다. 하지만 인공섬 프로젝트에 필요한 자금 대부분을 ‘중국교통건설’이 제공한다는 점에서 채무함정에 대한 비판이 제기되고 있는데, 중국은 이미 스리랑카에 고속도로와 공항, 항만, 철도 건설 등을 통해 80억 달러의 자금을 지원하면서 상당한 채무를 남기고 있음에도 불구하고 인공섬 가운데 1.1km<sup>2</sup>에 달하는 땅을 99년간 임차하기로 하면서 우려의 목소리는 더욱 커지고 있다.

한편, 미얀마는 2018년 6월 서부 라카인 주에 있는 90억 달러 규모의 차우크푸 심해항구 건설 사업을 재검토한다고 선언하였다. 차우크푸 항구는 일대일로 의 핵심 사업 중 하나로 이 항구가 완공되고 나면 중국은 말라카 해협을 거치지 않고도 미얀마를 거쳐 인도양으로 곧장 나아갈 수 있으며, 최근 완공된 중국 윈난(云南)성 쿤밍(昆明)까지 이어지는 석유가스관의 출발점이기도 하다. 미얀마 역사상 최대 인프라 사업인 차우크푸 심해항구 건설 사업은 중국 국영투자회사인 ‘중국국제신탁투자공사(中国国际信托投资公司)’가 이끄는 컨소시엄이 건설하기로 했지만 막대한 비용으로 인해 부채리스크가 높다는 우려를 사고 있었다. 하지만 중국이 일대일로 참여국과 잦은 마찰을 빚고 있는 점을 인식해서인지 미얀마 정부와 협상 끝에 기존 중국의 출자 비율을 85%에서 70%, 사업비도 90억 달러에서 52억 달러로 낮추는 등 합의에 이끌어냈으며, 개발 사업도 전체를 4번의 기간으로 나누어 1기 사업을 마칠 때마다 사업을 재점검해 무모한 개발을 피할 수 있는 안전장치를 마련하기도 하였다. 하지만 미얀마 GDP의 3%에 달하는 20억 달러 규모의 부채가 예상되는 이 사업에 대해 중국이 ‘부채의 덫’을 놓고 있다는 비판은 끊이지 않고 있다.

살펴본 바와 같이 중국의 일대일로 프로젝트에 참여한 국가들의 움직임이 심상치 않다. 일대일로는 중국경제가 과거 투자와 수출, 노동력을 앞세운 경제성장 전략이 소비와 투자 간 불균형, 환경오염 등 구조적인 문제에 부딪히면서 고성장장이 불가능해 ‘신상타이(新常态: New Normal)’ 시대로 진입함에 따라 중고속 성장과 산업구조 전환, 신(新)성장동력 확보 차원에서 제기되었다. 또한, 일대일로가 거시적이고 장기적이라는 점은 차치하고, 국제관계 구도 측면에서만 보더라도 상당한 복잡성을 내포하고 있어 발전 전망을 예측하기 어렵지만 많은 비판 속에서도 중국과 관련국들이 일대일로를 포기하지 않은 이유는 많은 프로젝트가 일대일로의 공식 출범 이전

부터 필요에 따라 기획되었고, 재정 부족으로 실행을 기다리던 상황이었기에 일대일로를 통한 중국의 제안은 ‘가뭄에 단비’ 같은 존재일 수밖에 없었기 때문이다. 자본과 자원이 부족한 국가들은 당장 인프라 투자를 통해 경기를 활성화하고 성장동력을 확충하기 위해 중국이 요구하는 조건에 굴복하게 된다.

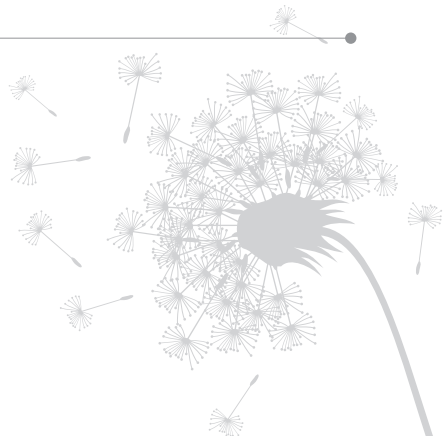
더욱이 대부분의 인프라 프로젝트는 완공 이후 수익을 통해 중국에 부채를 상환해야 하는 형태인데, 참여국 중 상당수는 채산성 검토 노하우가 부족하고, 절차상 참여국들은 대부분 중국 은행의 손을 거쳐 대출 계약을 해야 해서 투명성을 보장받기 어려울 뿐만 아니라 중국기업들이 시공책임지는 구조로 내몰림에 따라 중국에 갈수록 빚을 질 수밖에 없다. 중국은 줄곧 개발도상국들의 경제성장을 돕고 공동번영을 추구하며, ‘이익공동체’, ‘운명공동체’를 실현하자고 주창해 왔지만 급속한 성장으로 부를 축적한 중국의 지역패권주의, 중화사상의 부활 및 중국몽(中國夢)으로 인해 일대일로 구상은 본질적인 한계를 가질 수밖에 없다.

최근 중국의 내수침체로 위기에 빠진 중국기업들이 일대일로를 기회의 발판으로 이용해 활발하게 해외로 진출하고 있고, 중국에서 유럽으로 가는 루트를 따라 진행되는 인프라 투자를 통해 철강과 시멘트를 비롯한 중국산업의 과잉생산과 유휴 노동력을 흡수하면서 중국경제에 새로운 기회를 제공한다고 하지만 일대일로가 정말 성공하려면 원조를 받는 국가들이 중국과 교역을 증대하고, 중국과의 무역다변화가 가능할 수 있도록 자체 산업을 육성하는 방향으로 전환해야 할 것이다. 지금과 같이 천문학적 규모의 자금이 일대일로를 통해 빠져나가고 있지만, 수익이 나지 않는다면 결국 일대일로 참여국들은 부채의 늪에 빠져 약탈적 대출(predatory lending)이라는 비판과 함께 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’식 투자라는 오명에서 벗어나지 못하기 때문이다.



## 한반도와 국제 관계

- 2019년 북한 신년사 분석과 한반도 정세전망
- The Role of Chinese Influence in the Second Trump-Kim Summit
  - 헬싱키 프로세스와 북핵 및 인권
- Vietnamese Perceptions of South Korea and South Koreans
  - 2019 트럼프 대통령의 의회연설에 비춰본 한반도 비핵화 전망
    - 하노이 회담에 대한 미국 내 반응 : 공통성과 다양성
    - 유럽연합(EU)은 하노이 북미정상 회담에 대해 왜 침묵하였을까?
- Comprehensive Peace and Security Zone in Korea and Northeast Asia
  - The Next Stage of the Korean Peace Process
  - 2019년 아베정부의 외교 : 한국, 한반도, 동아시아
    - 한-우즈베키스탄 협력의 중요성과 발전방향
    - ‘세계평화의 섬’ 제주의 상징성과 글로벌 경쟁
- Multilateral Diplomacy and the Korean Peninsula : Lessons from Conflict Resolution
  - 수출관리 교섭을 둘러싼 한일 양국의 이해관계
    - 북한의 단계적 조치 요구와 비핵화 협상
    - 기로에 선 한반도 비핵평화 프로세스







PeaceNet

## 2019년 북한 신년사 분석과 한반도 정세전망



이 성 우

前 제주평화연구원 분쟁해결연구부장

2019년 신년사에서 김정은 위원장은 한반도에서 기존의 군사적 대결을 중지하고 평화공존으로 국면이 전환되는 과정에 북한과 자신의 주도적 역할이 핵심이었음을 강조하고 있다. 이를 통해서 2019년에 진행될 것으로 기대되는 한반도의 비핵화를 위한 미북관계에 있어서도 미국에 끌려가지 않고 대등한 입장에서 한반도 비핵화와 평화공존을 추진하겠다는 의지를 피력했다. 내용 면에서 ‘비핵화에 대한 언급’이나 ‘경제에 대한 강조’가 포함되어 있다는 점에서 기존의 신년사와 달리 국내 전문가들의 일반적인 기대에서도 크게 벗어나지 않았다. 평화와 번영에 관한 내용 면에서뿐만 아니라 집무실에서 발표하는 형식은 통상적인 국가 비전의 제시에 가깝다는 점에서 정상 국가의 면모를 강조하기 위한 것으로 평가된다.

북한의 신년사는 매년 경제 분야에 대한 언급이 상당한 비중을 차지했지만 2019년 신년사의 특징은 군사안보보다 경제발전에 대한 강조가 두드러졌다. 한반도의 군사적 대결의 종식과 평화협력이 북한의 경제발전을 달성

하기 위한 선행조건이라는 점을 강조하면서 대결과 도발에 대한 위협보다 평화와 협력에 대한 의지를 우회적인 방법으로 더 강하게 표현하고 있다. 김정은 위원장은 경제의 여러 분야에 대한 세부적인 지침을 논의하는 과정에는 식량 생산과 소비재 생산을 통한 인민 생활의 질의 향상을 강조함으로써 이른바 애민사상을 통해 정상 국가의 지도자로서의 이미지를 부각시키려하고 있다. 경제발전 전략에도 전력을 중심으로 한 에너지 수급이 경제성장의 핵심이라는 점을 강조하고 군수공업 분야도 군사장비의 생산이 아니라 농기계와 건설기계에 중점을 둘 것을 강조하면서 군사적인 대립과 군비증강에 중점을 두는 것이 아니라 자립경제, 경제건설, 사회주의 건설을 내세우고 있다. 흥미로운 점은 국가의 경제발전을 위해서 경영의 합리화, 인재육성, 과학기술을 위한 교육개혁과 산학협력을 구체적으로 논의하는 것은 정상 국가로 나아가기 위한 제도정비와 체제개혁을 준비하고 있음을 의미하는 것으로 보인다.

국가의 비전에서도 우리식 사회주의 건설, 국가제일주의, 자립경제, 자위적 국방력과 같은 국가 중심의 정책목표를 언급하지만 흥미로운 것은 북한 최고의 정치기관인 당은 물론 정부조직이 정책을 추진하는 데 있어서 ‘인민의 이익을 최우선시 및 절대시’라는 기준을 제시하고 있다. 다른 문맥에서도 당 정책을 관철하는데 주인은 인민대중이며 인민대중이 정책의 판단과 평가의 궁극적인 기준임을 재차 강조하고 있다. 김정은 위원장을 중심으로 한 북한이라는 ‘인격체로서 국가’가 추구하는 목표는 ‘물리적인 국가’인 북한을 세상에 내세울 만한 ‘소중한 사회주의 국가’로 만들겠다는 것이며 이를 통해 자신의 정통성을 확보하려 하는 것으로 보인다.

북한 당국은 신년사를 통해 2018년을 한반도의 대립과 분열에서 평화와 협력으로 국면이 전환된 역사적 전환점으로 규정하고 2019년에도 군사적 긴장 완화와 남북교류 협력 사업을 지속해서 확대하여 남북관계를 평화번

영과 통일로 이끌어가겠다고 선언함으로써 평화협력 기조를 계속하겠다고 밝혔다. 다만 한반도 비핵화와 평화에 대한 방법에서는 남한은 교류와 협력의 상대방이라는 점을 그리고 비핵화의 상대방은 미국이라는 점과 비핵화를 위해서는 단계적 제재 완화가 전제되어야 한다는 점을 분리하여 강조하고 있다.

교류협력에 관한 남한에 대한 요구조건은 두 가지로 명확하게 요약된다. 하나는 남북한의 적대관계를 해소하고 평화 분위기를 고착하기 위해서는 한미군사훈련의 중단과 미군의 전략자산의 한반도 유입을 중단할 것을 요구하고 있다. 이를 통해 북한에 현실적인 안보위협을 제거하고 궁극적으로 한반도의 불완전한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환할 것을 제안한다. 두번째로는 북한의 경제적 발전을 위해서 남한의 지원을 얻어내야 한다는 목표가 있다. 그러나 북한으로서는 체면을 차리면서 실리를 얻는 방안을 찾아야 해서 남북협력의 상징으로 알려져 온 개성공단과 금강산 관광의 재개를 아무런 조건 없이 재개할 것을 밝히고 있다.

북한은 완전한 비핵화와 평화체제 구축에 대한 확고한 의지를 강조하면서, 한반도의 비핵화의 협상 당사자는 미국이라는 점을 분명히 하고 비핵화를 “더 이상 핵무기를 만들지도, 시험하지도, 사용하지도, 전파하지도 않을 것”으로 명확하게 규정하고 있다. “미국이 신뢰성 있는 조치를 취하면 북한은 이에 상응한 실천적 행동으로 화답하는” 단계적 접근을 주장하는 것 역시, 한반도 비핵화는 미국과 양자 관계의 문제임을 명시적으로 규정하고 있다. 북한은 한 걸음 더 나가서 한반도 비핵화를 위해서 미국이 고질적인 주장에서 대범하게 벗어나 상호인정하고 존중하는 협상 자세를 갖추 것을 주문하고 있다.

북한 김정은 신년사에 담겨있는 의도에 대한 정책적 해석과 함께 우리의 대응은 다음과 같이 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 북한은 신년사 서두에

서 핵과 경제발전의 병진노선은 완성된 것으로 선언함으로써 국내적으로 체제의 정통성을 확보하고 대외적으로도 자주국가의 면모를 과시하는 성과를 거두었다. 보다 구체적으로 김정은 위원장은 병진노선의 완성 위에 평화와 번영을 향한 국가 운영의 목표를 제시함으로써 선대의 유훈인 병진노선이 바람직한 비전의 제시였다는 점을 강조함으로써 3대 세습을 정당화하는 동시에 병진노선의 완성자로서 자신의 정통성을 확보하였다. 이와 함께 비핵화와 경제적 번영을 동시에 추구하는 자신의 새로운 통치방식을 차별화함으로써 상이하고 충돌할 수 있는 정치적 목표를 효과적으로 절충시켰다. 대외적으로도 최빈국, 불량국가(rogue state) 그리고 인권억압 국가의 오명에도 불구하고 국가의 발전 방향을 평화와 번영으로 전환하면서 통치의 자신감을 표명하고 정상 국가의 면모를 대내외에 선언하는 효과를 거두었다.

둘째, 김정일 정권 시기에는 사회주의 체제의 붕괴와 고난의 행군으로 주민에 대한 감시와 억압을 통해서 정권의 생존을 확보했다면, 김정은 정권에서는 경제발전을 통해서 주민들의 삶의 질을 개선함으로써 국내적 체제 안전을 추구하겠다는 정책 전환을 의도하고 있다. 정확히는 김정은 위원장은 국가안보를 확보한 가운데 주민들의 삶의 질을 보장함으로써 주민들의 지지와 존경을 받았던 김일성 정권의 통치 패러다임을 다시 추진하겠다는 정책적 의도를 분명히 하고 있다. 주민에 대한 통제와 삶의 질 개선이 어느 수준에서 균형점을 이루지는 알 수 없지만, 김정은 정권은 적어도 주민에 대한 통제와 함께 자발적 지지를 동원하기 위한 경제발전을 적극적으로 모색하고 있다. 북한이 필요로 하는 경제발전을 위한 통풍구가 한국과 미국에 주어질 한반도 평화와 비핵화의 기회 요인이다.

셋째, 대외적으로는 북한의 체제생존을 위해서 한반도 비핵화는 국가생존이 담보되는 바탕 위에 경제발전에 도움이 되는 방향에서 추진하겠다는

정책 방향을 명확히 밝히고 있다. 문제는 북한은 비핵화를 적극적으로 추진할 의사가 분명하다고 밝히고 있지만, 한국과 미국의 입장에서 북한의 체제 생존이 확실히 보장될 수 없는 상황에서 북한이 핵무기를 포기할 구체적이고 실질적인 조치를 취할 가능성에 대해서 회의적인 평가도 존재한다. 북한 문제에 대한 강온 또는 신뢰 여부에 따라 친북좌파나 수구우파로 서로 비난에 가까운 비판을 통해 남남갈등의 발화점이 된다. 한반도 비핵화를 포함한 북한 문제에 대하여 평화와 번영을 목표로 하는 논의가 아니라 선거에서 이념 구도의 틀로 지지자를 결집하고 반대자를 걸러내는 정책 이슈로 악용될 가능성을 차단한다면 한반도 비핵화는 가시적 성과를 거둘 수 있다.

끝으로 한반도 비핵화에 대한 남북과 미북 사이에 존재하는 불신의 현실적 괴리를 극복할 수 있는 대안이 모색되어야 한반도의 비핵화를 통한 평화와 번영은 가능해진다. 한반도 비핵화는 한 번의 합의로 모든 것이 보장되는 만병통치약이기보다는 관리와 노력이 필요한 만성질환에 가깝다. 미국은 비핵화 이후에 제재 완화를 주장하고 있는 반면에 북한은 단계적으로 비핵화와 제재 완화의 보조를 맞추어 나갈 것을 주장하는 불안정한 상황이다. 미국과 북한의 상호신뢰가 부족한 상황에서 안보 조건의 미세한 변화에도 협상의 한쪽이 신뢰의 의지를 거두면 비핵화로의 정상궤도에서 벗어나게 된다. 불안정한 비핵화 과정을 관리하기 위해서는 비무장지역 내 초소의 철수, 공동유해발굴 그리고 철도협력과 같이, 불확실한 미래에도 불구하고 유엔의 제재의 범위를 소극적 또는 적극적으로 극복하려는 노력을 통해 상호 교류와 협력을 지속해서 확대하고, 신뢰를 구축하려는 노력이 필요하다.



*PeaceNet*

## The Role of Chinese Influence in the Second Trump–Kim Summit



---

**Lee Seong-hyon**

Director, the Center for Chinese Studies at the Sejong Institute

---

A debate is happening about whether China will be a “spoiler” again in the widely expected summit between US President Donald Trump and North Korean Leader Kim Jong-un. Trump has already openly complained, at least three times, that China was “behind” North Korea’s defiant attitude that led to the negotiations stalling last year. Will the same thing happen again?

To answer this question, we need to examine the Xi–Kim meeting that happened very recently in Beijing. Even for many Chinese analysts of North Korea, Kim’s visit to China this time was somewhat “unexpected.” Kim visited China three times last year; therefore, it was widely predicted that it would be Chinese Leader Xi Jinping’s turn to visit North Korea. Moreover, Xi himself said that he would do so, during his meeting in November last year with President Moon Jae-in.

It is also notable that Kim visited China on his 35th birthday, which inevitably suggests a sense of “urgency.” Otherwise, why would the North Korean leader “skip” his birthday celebration at home to make a trip all the way to China unless there was an urgent matter that compelled him to do so?

Interestingly, Kim took a train as his means of transportation, unlike his immediate two previous trips to China, which were by air. Hence, when Kim’s train passed through Dandong City bordering North Korea, it automatically triggered the international media to react and write headlines. If Kim had traveled by air, his visit would have been less visible to the media. In addition, that train trip offered the media more time to cover his journey.

Therefore, it is reasonable to believe that Kim staged his trip to China to be noticeable. The “train” was also a major symbolic icon for the Sino–North Korea “traditional friendship” (chuantong youhao guanxi) during the Cold War era, wherein Kim’s father and grandfather used trains to visit China. It was evident that Kim was following their footsteps.

### **But for what purpose?**

Kim’s decision to travel to China on his birthday and his choice of the nostalgic mode of transportation created the impression that there is something “special” about the China – North Korea relationship—it establishes a strong bond between Xi and Kim.

Since last year, North Korea’s relationship with China has changed dramatically for the better. On the other hand, the same happened with China’s relationship with the United States, but for the worse. At

present, Kim is negotiating with Trump on nuclear weapons, while Xi is negotiating with Trump on trade. Kim Jong-un's visit to China took place against this background.

There is a complexity in the strategic calculus that is intertwined among the different players in Pyongyang, Washington, and Beijing. Moreover, the visit happened alongside Trump's public statement that a second summit with Kim would be held soon.

Regarding Kim, it is reasonable to believe that his trip is a "preparation" for his upcoming summit with Trump, who has sent out mixed messages. Trump said he would meet with Kim, but he made it clear that the economic sanctions currently imposed on North Korea would remain in place, going against Kim's wishes.

For Xi, North Korea's denuclearization is not necessarily his most important policy. China's immediate and paramount priority is to "soft-land" the ongoing trade war with Washington. Moreover, China is seen as the country with the largest influence over North Korea, successfully reaffirming it by withholding information about Kim's whereabouts upon arriving in Beijing. This kept Washington in an anxious guessing game about how Xi might have advised Kim on the upcoming US - DPRK summit. As such, against the backdrop of the summit, China will be tempted to think about how to "utilize" Kim's visit to serve China's interests.

If China's priority is to divert the trade war toward an amicable compromise, it would likely, this time, help Washington's outreach to Pyongyang instead of undermining it. In addition, it is possible that China may have used the Xi - Kim meeting to nudge Kim to be more forthcoming in denuclearization measures as a sign of "goodwill" in

China's cooperation with the United States.

Washington maintains the trade war (between the United States and China) and denuclearization (between the United States and North Korea) as “separate” matters. However, we should remember that Trump, upon inauguration, proposed to China that he would be willing to be soft on the trade if China cooperated on the North Korean issue.

Therefore, it is perhaps unreasonable to conclude that Xi will turn out to be a spoiler again. However, there is a possibility that China, this time, may become a positive force in mediating between Pyongyang and Washington.

During Kim's New Year speech, he said he would closely consult “parties to the Korean war armistice” to transform the armistice state to the peace state. Without naming, this statement implies to China. As such, it is Kim's invitation to China to play a more active role in North Korea's stalemate in its negotiations with the United States.

Taken together, depending on how Xi envisions China's relationship with the United States, the outcome of Xi's talks with Kim will have ramifications for the second summit between Trump and Kim, aimed at the denuclearization of North Korea.



PeaceNet

## 헬싱키 프로세스와 북핵 및 인권



홍기준

경희대학교 교수

### 1. 서론

북한의 핵과 인권은 동북아시아 뿐만 아니라 세계평화를 위협하는 핵심적 안보 이슈로 간주되어 왔다. 이 두 이슈는 마치 동전의 양면처럼 딜레마적 성격을 가지고 있다. 북핵 선결을 위해 인권 이슈를 유보해야 한다고 보는 관점과 북핵 이슈와는 별개로 북한의 인권개선이 이루어져야 한다는 상반된 시각이 존재해 왔으며 여전히 논란의 중심에 있다. 2018년 4월 27일, 극적으로 이루어진 남북 정상 간의 판문점 선언과 6월 12일, 싱가포르 북미 정상회담을 통해 북핵문제를 해결하기 위한 매우 어려운 협상이 진행되고 있는 현시점에서도 이 두 이슈를 어떻게 다루어야 할 것인가에 대한 국제적 합의가 부재한 상태이다. 본고에서는 헬싱키 프로세스의 교훈을 통해 한반도에서 항구적 평화구조를 정착시키기 위해 북핵과 인권을 어떻게 연계할 수 있을지에 대해 모색해 보고자 한다.

## 2. 헬싱키 프로세스의 배경

헬싱키 프로세스는 1972년 동서 블록 간 다자간 협상을 통해 1975년 ‘헬싱키 최종협약’을 도출한 이후 1989년 동구권이 붕괴하고 냉전체제가 극복되었던 일련의 과정을 의미한다. 헬싱키 프로세스가 시작되었던 배경에는 1970년대 초반에 조성된 동서 간 데탕트가 중요한 결정요인으로 작용하였다. 1972년 5월 모스크바에서 열린 닉슨과 브레즈네프 정상회담을 통해 전략무기감축협상(SALT)이 이루어졌고 거의 같은 시기에 베를린에 관한 4자 합의가 이루어졌으며 서독과 소련 및 폴란드와의 조약이 체결되었다. 여기서 주목할 것은 이 시기에 유럽에서 일어났던 일련의 사건과 현재 한반도와 동북아에서 일어나고 있는 일련의 사건이 유사하다는 점이다. 당시 유럽에서 가장 핵심적인 안보 이슈가 독일문제였다면 동북아에서 가장 핵심적인 안보 이슈는 한반도 문제이다. 요컨대 유럽에서 독일 문제 해결의 실마리가 마련되면서 ‘유럽안보협력회의(CSCE)’라는 범유럽 다자간 안보 협력이 가능했다는 점을 주목할 필요가 있다. 독일 문제 해결의 시작은 빌리 브란트의 동방정책에서 출발하였다. 이 정책의 핵심적 요체는 ‘현 상황에 대한 인정(recognition of the status quo)’이었다. 동구권 국가들을 적대국이 아닌 대화와 협력의 상대로 인정한 것과 제2차 세계대전 이후에 야기된 국경선에 대한 인정이 그것이다. 이러한 상황은 남한과 미국이 북한을 대화의 상대로 인정하고 북핵의 실체를 전제로 하여, 협상을 통해 북핵 문제를 해결하고자 하는 미국의 접근방식과 유사점이 있다. 현재 한반도에서 전개되고 있는 평화 프로세스가 동북아 다자안보 협력으로 이어질 것인가에 대한 실마리는 바로 북핵과 인권이 어떻게 연계될 것인가에 달려있다 해도 과언이 아니다.

### 3. 헬싱키 프로세스와 안보와 인권의 연계

유럽안보협력회의의 내에서 안보이슈와 인권의 연계는 유럽의 국제관계를 규정하는 10개의 원칙을 규정하는 과정에서 우선 이루어졌다. 즉 ‘국경선 불가침 원칙’과 ‘인권존중의 원칙’ 및 ‘민족자결의 원칙’이 동서 양쪽의 핵심적 협상목표가 되면서 두 원칙 간에 연계가 이루어졌다. 동구권측은 다자간 준비협상과정(1972년 11월 22일-1973년 6월 8일)에서 ‘국경선 불가침 원칙’을 타협불가능한 원칙으로 고수하였고 서구측은 인권을 국제관계를 규정하는 중요한 원칙으로 요구하였다. 동서독 통일을 염두에 둔 서독의 입장에서 ‘국경 불가침의 원칙’은 수용 가능하지 않은 원칙이었으나 입장을 선회하여 수용하였고, 소련은 국경이 국제법과 평화적 수단, 합의로 변경가능함을 인정하였다. 이러한 타협의 결과로 소련은 인권과 민족자결의 원칙을 수용하였다. 이러한 대타협의 결과로 인권은 10개의 원칙 중 제 7원칙 ‘인권과 사상, 양심, 종교 혹은 신념을 포함하는 근본적 자유의 존중’과 회원국 간 ‘자유로운 이동’을 보장하는 인도주의적 조항이 제3바스켓으로 헬싱키 최종협약에 포함될 수 있었다.

헬싱키 최종협약이 1975년 헬싱키 정상회의를 통해 체결됨으로써 헬싱키 프로세스는 시작되었다. 이 헬싱키 프로세스는 약 14년 후에 소위 ‘의도되지 않은 결과(unintended consequences)’를 일으키게 된다. 의도되지 않은 결과란 헬싱키 최종협약 체결 당시 누구도 이 협약이 가져올 효과에 대해 예상치 못했다는 것을 의미한다. 헬싱키 최종협약에 내포된 인권 관련 규범은 동구권 반체제 인권단체에 즉각 전파되었고 동구권 공산정부에 헬싱키 최종협약을 준수할 것을 요구하기 시작하였다. 서방측 인권단체들은 동구권 국가들의 인권침해 사례를 모니터링하고 동구권 인권단체들과 연대를 모색하기 시작하였다. 당시에 헬싱키 인권 규범과 관련된 단체들이 동

서 양 진영에서 우후죽순처럼 설립되면서 초국가적 헬싱키 네트워크가 구축되었다.

헬싱키 최종협약이라는 국제규범은 이른바 ‘네트워크 공명(network resonance)’의 실마리를 제공하였으며 인권이라는 규범적 가치는 초국가적 헬싱키 네트워크를 통해 확산하였던 것이다. 이러한 초국가적 헬싱키 네트워크는 ‘부메랑 효과(boomerang effects)’를 초래하였다. 즉 동구권 개별 국가 내의 인권단체들은 국제적 연대를 모색하였고 이 결과 구축된 초국가적 네트워크는 역으로 동구권의 공산정권에 대해 헬싱키 최종협약을 준수하도록 강한 압박을 행사하였다. 이렇듯이 국제규범은 때때로 사회정치적 변화를 일으키는 동인이 될 수 있음을 헬싱키 프로세스를 통하여 알 수 있는 것이다. 이러한 변화는 특정한 계기와 맞물릴 때 일어나는 것을 주목할 필요가 있다. 즉 공명이 확산하는 특정한 계기가 필요하다는 것이다. 1989년에 동구권에서 일어났던 민주화 혁명은 비엔나 재검토회의(1986년 11월 4일-1989년 1월 19일)를 계기로 시작되었다고 볼 수 있다. 비엔나 회의에서 헬싱키 인권 메커니즘은 더욱 강화된 형태로 채택되었고 소련은 1991년에 모스크바에서 인권회의를 개최하는 것에 합의하기에 이르렀다. 이것은 물론 당시 소련의 지도자 고르바초프(Gorbachev)의 ‘글라스노스트(glasnost)’, ‘페레스트로이카(perestroika)’ 정책에 힘입은 바 크다. 이와 같은 소련의 전향적 입장 변화는 동구권 인권단체를 고무시켰고 공산정권에 대한 개혁요구로 이어지게 되었다. 소련 외상 셰바르드나제(Shevardnadze)가 인정하였듯이 1989년 비엔나 회의가 끝날 즈음에 이미 철의 장막은 무너지기 시작했다. 이처럼 비엔나 회의로 촉발된 ‘임계효과(threshold effects)’는 동구권 국가들의 연쇄적인 민주혁명으로 귀결되었다.

#### 4. 한반도 평화 프로세스와 북핵과 인권의 연계 가능성

헬싱키 프로세스에 의해 야기되었던 이른바 ‘헬싱키 효과(Helsinki effects)’가 한반도 더 나아가 동북아지역에서 재현될 수 있을 것인가는 매우 중요한 연구주제였다. 미국은 2004년에 ‘북한인권법(North Korean Human Rights Act)’을 발효하면서 헬싱키 효과가 북한에서 일어나도록 도한 바가 있다. 북한인권법은 북핵 문제를 해결하기 위한 6자회담에서 북한의 인권을 거론하게 되면 핵 협상에 지장을 초래할 것을 우려한 미국의 전략적 선택이었다. 그러나 북한인권법이 북한의 인권을 개선하는데 기여하였다는 경험적 증거는 발견되지 않는다. 이것은 헬싱키 효과를 학습한 북한이 북한인권법에 강한 거부감을 가지고 있다는 측면과 북한인권법이 미국의 일방적 대북한 인권 규범이라는 한계에서 기인한다. 북한인권법이 헬싱키 최종협약과 근본적으로 다른 점은 바로 북한인권법이 북한이 동의한 공동규범이 아니라는 점에 있다. 이와 같은 맥락에 2016년 오랜 진통 끝에 한국 국회가 채택한 북한인권법도 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다. 또한, 현재 존재하고 있는 유엔 차원의 각종 인권 규범과 메커니즘도 북한 인권을 개선하는 데는 한계를 가질 수밖에 없다. 2014년 북한이 아동의 권리와 관련된 국제규범(Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child)과 장애인 인권 규범(Convention on the Rights of the Persons with Disabilities)을 비준하고 유엔의 권고를 일부 수용한 바 있으나 이것이 북한의 국내법에 반영되고 있다고 보기는 어렵다. 이것은 북한이 북한의 인권상황에 대한 국제사회의 압박을 일시적으로 모면해 보려는 전략에 불과할 뿐이다.

그동안 북한은 국제사회의 지속적인 인권압박을 외면하거나 무시하여 왔다. 북한은 국제사회의 인권 제기를 내정간섭이자 국가주권을 침해하는

것으로 간주하여 왔다. 이것은 국제사회의 보편적 인권 규범과 북한 내부의 인권 기준 사이에 현격한 간극이 존재함을 의미한다. 북한은 마르크시즘과 주체사상에 입각한 북한 스타일의 인권 기준을 고수하고 있다. 이와 같은 이유로 헬싱키 프로세스와 유사한 안보/인권연계가 유사한 효과를 유발할 것이라 기대하기는 어려운 실정이다.

그런데도 헬싱키 프로세스는 여전히 북한의 핵과 인권연계를 통한 한반도의 항구적 평화구조 정착에 많은 시사점을 던져주고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 1970년대 초반에 유럽에서 일어났던 상황과 2018년 이후 한반도 및 동북아에서 전개되는 상황이 매우 유사하다. 2019년 초반에 열릴 것으로 예상되는 북미 간 정상회담이 북핵 협상의 진전을 가져오고 이어서 김정은의 서울 답방이 이루어진다면 예기치 않은 상황의 진전도 기대해 볼 수 있다. 수많은 변수가 개입하는 복잡한 북핵 협상이 미래에 어떻게 전개될 것으로 예측하는 것은 가능한 일이 아니다. 다만 개연성을 전제로 헬싱키 프로세스의 경험에 비추어 바람직한 로드맵을 제시해 볼 수는 있을 것이다.

북한은 신년사에서 2018년을 한반도의 대립과 분열에서 평화와 협력으로 국면이 전환된 역사적 전환점으로 규정하고 2019년에도 군사적 긴장완화와 남북교류협력을 지속해서 확대하겠다고 선언하였다. 여기서 북한은 남한을 교류와 협력의 상대로 미국을 비핵화의 상대로 규정하였고 비핵화를 위해서는 단계적 제재 완화가 전제되어야 함을 분명히 강조하고 있다. 또한, 북한은 비핵화를 “더 이상 핵무기를 만들지도, 시험하지도, 사용하지도, 전파하지도 않을 것”임을 분명히 천명하였다. 북한은 신년사에서 핵과 경제발전의 병진노선을 완성하였음을 천명하였고 미래 핵을 포기하겠다는 의지를 보였으나 과거 핵을 폐기하겠다는 언급을 생략하여 미국이 지향하는 핵협상이 쉽지 않을 것임을 암시하고 있다. 이것은 북한이 핵국가의 위

상을 고수하겠다는 입장의 표명이라는 해석도 가능하나 북한이 연초에 미국에 김정은의 친서를 전달하여 북미대화를 계속할 의지를 표명한 점으로 미루어 협상의 여지를 남겨 놓았다고 볼 수도 있다.

현 상황에서 북핵협상 타결의 시점을 예단할 수는 없으나 북미정상회담을 통해 북핵협상이 진전을 이룬다면 점진적 대북 경제제재 완화가 이루어질 것으로 보인다. 한반도 평화 프로세스가 이러한 국면으로 전개된다면 어느 시점에서 북한 체제인정 및 보장과 북핵폐기 두 이슈 간의 대타협이 가능할 것으로 예상된다. 북미 간 양자회담을 통해 북핵문제가 해결된다면 남북 간의 경제협력은 급속도로 진행될 것이며 동북아 6개국을 중심으로 한 다자간 협력의 필요성이 부각될 것이다. 이러한 상황의 진전을 전제로 할 때 1972년 유럽에서 시작되었던 ‘유럽안보협력회의’의 경험은 동북아지역에 큰 시사점을 던져준다. 유럽안보협력회의는 포괄적 안보레짐으로 안보와 인권 이슈 연계를 통해 유럽에서 냉전체제를 극복하는데 큰 기여를 하였다. 동북아에서도 북한이 핵을 포기하는 대가로 제공되는 북한정권안보 보장과 경제적 지원제공이 북한의 인권개선과 연계될 가능성을 간과할 수 없다는 점이다.

이러한 의미에서 북핵협상의 진전 상황에 따라 동북아에서 이른바 ‘동북아 평화변영 협력회의(Conference on Peace and Prosperity in Northeast Asia: CPPNA)’의 창설을 제안하는 바이다. ‘동북아 평화변영 협력회의’는 한반도를 중심으로 평화와 경제적 변영의 선순환을 통해 한반도의 항구적 평화구조 정착과 장기적으로 평화적 통일 달성을 위한 불가피한 선택이다. 미중 패권이 가속화되고 있는 현시점에서 남북한이 평화적 통일을 달성하기 위해서는 역내에서 발생하는 다양한 안보·경제적 갈등을 건설적으로 해결할 수 있는 제도적 장치가 필요하기 때문이다. 올해에 북미정상회담이 성공적으로 이루어지고 김정은의 서울 답방이 이루어진다면 한반도에서 화

해 협력의 무드가 조성될 것이며 바로 이 시점이 한국이 ‘동북아 평화변영 협력회의’를 제안할 절호의 시점이 될 것으로 보인다. ‘동북아 평화변영 협력회의’는 동북아 6개국뿐만 아니라 유럽안보협력회의를 통해서 경험을 축적한 EU 국가들의 참여도 요구된다.

‘동북아 평화변영 협력회의’를 통해 동북아의 평화와 변영을 위한 국제규범이 채택된다면 안보와 인권 간의 이슈 연계가 성공적으로 제도화될 것이다. 이러한 결과가 북한에 어떠한 영향을 미칠지는 미지수이다. 동구권에서와 같이 북한의 붕괴로 이어질지 아니면 북한체제의 점진적 개방·개혁으로 이루어질지 현재로서는 예단하기 어렵다.

## ■ 참고문헌

- Goedde, Patricia.** “Human Rights Diffusion in North Korea: The Impact of Transnational Legal Mobilization.” *Asian Journal of Law and Society* (2017): 1-29.
- Hong, Ki-Joon.** “The unintended consequences of the Helsinki Final Act: A path emergence theory perspective.” *International Political Science Review* 34, no. 3 (2013): 310-325.
- Hong, Ki-Joon.** “Dynamics of Network Resonance: The Case of the Transnational Helsinki Network.” *Europe-Asia Studies* 71 (2019 예정)
- Human Rights Council.** “Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” Distr.: General, 2014.
- Hwang, Jaeho and Jasper Kim.** “Defining the Limits of the North Korean Human Rights Act: A Security and Legal Perspective.” *East Asia* 23, no. 4 (2006): 45-60.
- Keck, Margart E. and Kathryn Sikkink.** “Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics.” *International Social Science Journal* 51 (1999): 159.
- Korey, William.** *The Promises We Keep: Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy.* New York: St. Martin’s Press, 2004.
- Kwak, Tae-Hwan.** “The Six-Party Nuclear Talks: An Evaluation and Policy Recommendation.” *Pacific Focus* XIX, no. 2 (2004): 1-55.
- Maresca, John J.** *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975.* Durham and London: Duke University Press, 1985.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink.** *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance.* Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Snyder, Sarah B.** *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network.* Cambridge: Cambridge University Press, 2011.



The Commission on Security and Cooperation in Europe. Annual Report for the Period Covering January 1 through December 31, 1985. First Section, 99th Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, 1986.

**Thomas, Daniel C.** The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.

**Weatherley, Robert and Jiyoung Song.** (2008) "The Evolution of Human Rights Thinking in North Korea." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (2008): 272–296.



*PeaceNet*

## Vietnamese Perceptions of South Korea and South Koreans



---

**Nguyen Thi Thuy Hang**

lecturer, Diplomatic Academy of Vietnam

---



Diplomats and politicians are preoccupied with how to deepen relations between Vietnam and South Korea in political and socio-economic areas and people-to-people ties. They point to factors such as South Korea's substantial investment in Vietnam, the cultural exchange between South Korea and Vietnam, and their geopolitical similarity, to reach conclusions about the prospects for a different South Korea-Vietnam relationship. All



of these factors are no doubt significant. Generally neglected, however, is a far more tangible factor; the opinions of the Vietnamese public on South Korea and its people that will have clear policy implications.

As Hanoi and Seoul are making concerted efforts to broaden and deepen their relationship, this article seeks to examine how Vietnamese people perceive South Korea and South Korean people. The article begins with a brief description of how both countries have built up their links since the establishment of diplomatic relations on December 22, 1992. Then, it will explore both the positive and negative impressions that the Vietnamese have about South Korea and South Koreans. The article will show that an increasing number of Vietnamese people, particularly the youth, have developed an interest in South Korean commodities, tourism, culture and people; however, some Vietnamese people remain uncomfortable with South Korea for specific reasons, including the Vietnam War, the life stories of Vietnamese brides in South Korea, and the treatment of Vietnamese workers by South Korean employers.

## **Vietnam–South Korea: A Closer Relationship**

Relations between Vietnam and South Korea have developed in both scope and content over the last 26 years. It is something of a miracle that South Korea and Vietnam have been able to shelve the historical legacy and overcome their ideological differences and social systems for the sake of mutual benefits. South Korea was Vietnam's adversary during the Cold War but has now become a friend and partner of Vietnam.

Contact between Vietnam and South Korea can be traced back to the 13th Century; the Ly Dynasty was replaced by the Tran Dynasty in 1226,

and Prince Ly Long Tuong of the Ly Dynasty crossed the sea and arrived in Korea seeking asylum.<sup>1)</sup> He was warmly welcomed by the Koryo Dynasty; he became a general under the dynasty and helped to defeat two Mongolian invasions.<sup>2)</sup>

Sharing a historical and cultural background in Sino-centric Confucianism, Vietnam and South Korea have many cultural similarities; therefore, it is not surprising that the Korean Wave (or Hallyu) has been received with such enthusiasm in Vietnam. Korean products relating to Hallyu can be divided into two main groups: (i) content-based products including movies, pop music, online games and comics; and (ii) hardware and services including fashion, cosmetics, cuisine, mobile phones, electronic parts and tourism. After capturing the hearts of Vietnamese people, South Korea continued to penetrate the Vietnamese market. By the end of November 2018, bilateral trade between the two countries was US\$62.6 billion, and South Korea is one of Vietnam's key trading partners.<sup>3)</sup> Vietnam is presently the fourth-largest recipient of South Korean investment and the largest recipient of South Korean development assistance.<sup>4)</sup> The Vietnamese and South Korean governments expect that the two-way trade will reach \$100 billion by 2020.

Indeed, the last 26 years have witnessed a new dynamic in South Korea-Vietnam relations. With increasing interaction in various fields, from diplomatic and socio-economic to cultural and people-to-people ties, the public in the two countries have developed ideas and thoughts about each other. The following section will focus on Vietnamese perceptions of South Korea and its people.

## South Korea: Impressive Country and People

It will be shown in this section that Vietnamese people generally hold a positive perception of South Korea. A thorough look at Vietnam's forums and social networks demonstrates that most Vietnamese people have a very high opinion of South Koreans. Many Vietnamese believe that, like the Vietnamese, South Koreans are hardworking, kind and determined. Many Vietnamese people enjoy watching South Korean drama series and have a special feeling towards South Korean people through the main characters in those dramas. For instance, drama series such as Dae Jang Gum, Winter Sonata and Jumong have left a very good impression on Vietnamese people and partly shaped the views of the Vietnamese towards South Korean people. In the eyes of Vietnamese people, South Koreans care and share with people around them. For example, Phu, a Vietnamese national, commented that most South Koreans "are very nice",<sup>5)</sup> that they are well-behaved and considerate, and that South Korean men are strong and reliable. Also, that South Korean women are family-oriented and devoted.<sup>6)</sup>

In a similar vein, Vietnamese writer, Tran Thi Thu Luong, emphasized that one of the main features of South Korean culture is a love-based spirit, which is manifested first and foremost in the love for family. The writer shows that love for family will lead to happiness, and that those who are not family-oriented will generally suffer in life.<sup>7)</sup> This is because, in South Korean culture, family is only a part of society but it is also the most significant factor. This outlook is similar to the Vietnamese culture, which places great emphasis on the role of family in society. From now on, Vietnamese people will quickly be able to develop special feelings towards South Korean tourist attractions and South Korean people, who are hospitable and helpful. The Vietnamese have fallen in love with South

Korea; a country of exquisite natural surroundings and devoted people. During an event called “Little Korea”, organized in Ho Chi Minh City on the occasion of the 25th anniversary of Vietnam–South Korea relations, the Vietnamese who were asked about their feelings towards South Korea, expressed their love for South Korean culture, products, cuisine and people. They also added that they wanted to see continuing positive development in Vietnam and South Korean relations.<sup>8)</sup>

Now, various events and programs are organized in Vietnam each year to promote trade and cultural exchanges between the two countries. Among these were the Vietnam–Korea Investment Forum co-organized by the Ministry of Planning and Investment and the ASEAN–Korea Centre in July 2015. There was also the Vietnam–South Korea Culture and Food Festival in October 2017, jointly organized by the Embassy of South Korea in Vietnam, the Ministry of Agriculture and Rural Development, the Ministry of Culture, Sports and Tourism, the Korean Association, the Korea Agro–Fisheries Trade Corporation, the Korea Project on International Agriculture, the Korea Tourism Organization, and the Korean Cultural Center in Hanoi. Held very recently, in June 2018, was the K-FOOD FAIR, co-organized by South Korea’s Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs and the Korea Agro–Fisheries & Food Trade Corporation. These activities will eventually enable more Vietnamese people to know about South Korea, and to have a deeper understanding of this East Asian country. For instance, with the recent great successes of the Vietnam national football team under the supervision of head coach Park Hang-seo, a South Korean citizen, South Korea has become much more widely known in Vietnam. Vietnamese people are very grateful to Park Hang-seo for his excellent guidance and

strategy that has actively fostered the performance of the Vietnam national football players. Along with their admiration for Park Hang-seo, the Vietnamese now seem to like South Korea and its people much more; indeed, this very positive and surprising factor has had a valuable impact on the attitude of Vietnamese people towards South Korea.

In summary, during the course of 26 years, Vietnamese people have learned about South Korea and developed real love for the country and its people. They see in South Korean people many characteristics that they value in themselves; warm-hearted, hard-working, family-friendly, determined and energetic.

Although the Vietnamese public in general likes South Korea and holds a high opinion of South Koreans, in reality a number of Vietnamese still hold a negative view towards South Korea. The legacy of what South Korean soldiers did during the Vietnam War,<sup>9)</sup> the abuse of Vietnamese brides in South Korea,<sup>10)</sup> and the exploitation of Vietnamese workers in South Korean factories<sup>11)</sup> somehow remain barriers to an increased mutual understanding between the people of Vietnam and South Korea. These experiences have all negatively impacted the thinking of Vietnamese people. For the Vietnamese, especially those who suffered from one of these three events, they are not prepared to accept what happened and want an apology or compensation. Their life stories are told in their communities, villages, and in newspapers. Consequently, there may be prejudice in Vietnam about South Koreans; however, efforts are being made by both the Vietnamese and South Korean governments to bury the hatchet and look forward to the future. With the increasing presence of South Korean businesses in Vietnam, creating prosperity for both Vietnamese and South Koreans, it is hoped that negative attitudes

and stereotypical beliefs about South Koreans will be reduced or even eliminated.

In conclusion; the perceptions of Vietnamese people towards South Korea and its people are positive. In less than three decades, the people-to-people ties between the two countries have developed well. Most Vietnamese people can see that now is a good time for both sides to build diplomatic, economic and socio-cultural relations with South Korea. Vietnamese people see South Korea's economic miracle as an excellent example for Vietnam to follow, and many Vietnamese consider South Korea to be a good destination to pursue their higher education ambitions. The Vietnamese see in South Korea a people with personalities and characteristics like their own. They see the opportunity to learn new knowledge and skills, and also wish to see more South Korean firms and businesses establish themselves in Vietnam. They also know that to develop and prosper in a world full of uncertainty, they need to learn how to tolerate differences and how to cooperate and work with people from foreign countries.

Sad stories about the activities of South Korean soldiers during the Vietnam War, South Korean husbands toward their Vietnamese wives, and South Korean employers to Vietnamese employees are told or retold in many parts of Vietnam; however, it is a fact that the Vietnam War ended almost 44 years ago, and Vietnam is now seeking to build a good relationship with its former foe, the United States. It is also a fact that many Vietnamese brides have integrated well in South Korean culture and have had good lives with their South Korean husbands. Another significant fact is that Vietnam needs a greater flow of investment in order to develop its economy, and South Korea is an important investor and

trade partner. With all these different dynamics, there are high hopes that Vietnam and South Korea will continue to overcome their difficulties and work together to achieve common goals. And, most importantly, that Vietnamese people will have a greater opportunity to properly understand South Korea and the South Korean people.

### 한국과 한국인에 대한 베트남인의 인식

한국과 베트남의 정치적, 사회경제적, 인적 유대를 강화할 방안의 강구는 외교관과 정치인들에게 초미의 관심사이다. 한국의 적극적인 대베트남 투자, 양국 간 문화교류, 지정학적 유사성 등의 요인을 바탕으로 한-베트남 관계에 변화를 도모할 가능성들을 도출하려는 것이다. 이 요인들의 중요성에 대해서는 의심의 여지가 없다. 하지만 이보다 훨씬 실질적임에도 대개는 간과되고 마는 요인이 하나 있다. 바로 한국과 한국인에 대한 베트남인의 견해라는 요인으로, 이 또한 정책 마련에 여러 영향을 미친다.

현재 한국과 베트남은 양국 관계의 폭을 넓히고 깊이를 더하기 위한 공동의 노력을 기울이고 있다. 이 노력의 일환으로 이하의 글에서는 한국과 한국인에 대한 베트남인의 인식에 대해 알아보려고 한다. 우선, 1992년 12월 22일에 수교를 맺은 이후 양국 관계의 발전 상황을 개괄적으로 소개할 것이다. 이어서 한국과 한국인에 대한 베트남 국민의 긍정적, 부정적 인식을 살펴보겠다. 한국의 상품, 관광, 문화, 사람에 대한 베트남인의 관심이 특히 젊은 세대를 중심으로 높아지는 추세임에도 또 다른 한편으로는 베트남 전쟁, 한국 내 베트남 이주 여성들의 사연, 베트남 근로자들에 대한 처우 문제 등으로 한국에 불편한 감정을 갖는 사람들이 존재하는 현실도 함께 들여다본다.

## 보다 긴밀한 한-베트남 관계

지난 26년간 한-베트남 관계는 그 범위와 내용적 측면 모두에서 발전해왔다. 한국과 베트남이 상호 이익을 도모하기 위해 과거사를 뒤로하고 이념 및 사회 시스템의 차이를 극복했다는 것은 기적과도 같은 일이다. 한국은 냉전 시대에 베트남의 적국이었으나 이제는 친구이자 동반자로 자리매김했다.

한-베트남 교류의 역사는 리 왕조(Ly Dynasty)가 쩐 왕조(Tran Dynaty)로 교체되던 13세기(1226년)로 거슬러 올라간다. 리 왕조의 왕자 이용상(Ly Long Tuong)은 바다를 건너 고려로 망명했으며 극진한 환대를 받았다.<sup>1)</sup> 고려는 이용상을 화산군으로 봉했고, 이용상은 두 차례에 걸친 몽골군의 침입을 격퇴하는 데 기여했다.<sup>2)</sup>

중화주의에 기반한 유교관의 영향을 받은 역사·문화적 배경을 공유하는 한국과 베트남 사이에는 다수의 문화적 유사성이 존재한다. 그러므로 베트남인이 한류에 열광하는 것도 그렇게 놀라운 일은 아니다. 한류 상품은 두 가지 유형으로 나뉜다. 하나는 영화, 대중음악, 온라인 게임, 만화와 같은 콘텐츠 중심의 상품이고, 또 하나는 패션, 화장품, 요리, 스마트폰, 전자제품, 관광 등의 하드웨어 및 서비스 상품이다. 한류로 베트남 국민의 마음을 사로잡은 한국은 이후에도 지속적으로 베트남 시장에 침투하고 있다. 2018년 11월 말 한-베트남 무역액은 626억 달러였으며, 한국은 베트남의 주요 교역국이다.<sup>3)</sup> 현재 베트남은 한국의 투자유치국 순위 4위를 기록하고 있으며, 한국 개발원조의 최대 수혜국이기도 하다.<sup>4)</sup> 베트남과 한국 정부는 양국 간의 쌍방무역이 2020년까지 1000억불에 달할 것으로 기대하고 있다.

지난 26여 년간 한-베트남 관계는 사실상 새로운 역학구도를 형성해왔다. 외교 및 사회경제 부문에서부터 문화와 인적 분야에 이르기까지 다양한 영역에서의 교류가 확대됨에 따라 양국의 국민들 사이에 서로를 향한 인식



과 생각들이 생겨났다. 이제부터는 한국과 한국인에 대한 베트남인의 인식을 중점적으로 살펴보겠다.

## 놀라운 한국과 한국인

본 섹션에서는 베트남 국민이 한국인에 대해 대체적으로 긍정적인 인식을 갖고 있다는 점에 대해 설명하고자 한다. 베트남에서 개최되는 포럼이나 SNS를 찬찬히 들여다보면 베트남인 대부분이 한국을 아주 높이 평가한다는 것을 확인할 수 있다. 다수의 베트남인은 한국인들도 자신들처럼 열심히 일하고 친절하며 의지가 강한 민족이라고 생각한다. 또한 한국 드라마를 즐겨 시청하면서 드라마 주인공들을 통해 한국인에 대한 특별한 감정을 갖게 되기도 한다. 예를 들어 대장금, 겨울연가, 주몽과 같은 드라마는 한국인에 대한 좋은 이미지를 심어주었고, 그들을 바라보는 관점을 형성하는 데 일조하기도 했다. 베트남인의 눈에 한국 사람들은 주변 사람들에게 관심을 갖고 서로 나누기를 좋아하는 민족으로 비춰진다. 일례로 베트남 국적의 Phu씨는 한국인들 대다수가 “매우 친절”하며<sup>5)</sup> 예의 바르고 사려 깊게 행동하는 한편, 한국 남성은 강인하고도 신뢰할 만하다고 평가했다. 한국 여성들 또한 가족 중심적이며 헌신적이라고 덧붙였다.<sup>6)</sup>

이와 같은 맥락에서 베트남 작가 Tran Thi Thu Luong씨는 한국 문화의 주된 양상은 사랑에 기초한 정신이며, 이 중에서 가장 중요하고도 최고의 덕목으로 여겨지는 사랑은 가족 사랑이라는 점을 강조한 바 있다. Luong씨가 제시하는 사례들에 따르면, 한국 문화에서는 가족을 향한 사랑이 행복으로 이어지고 가족 중심적이지 않은 사람들은 살면서 고통을 겪게 된다.<sup>7)</sup> 그 이유는 한국 문화에서 가족은 사회를 구성하는 단위일 뿐만 아니라 가장 중요한 요소에 해당하기 때문이다. 이러한 관점은 사회 속에서 가족의

역할을 강조하는 베트남 문화와도 유사하다. 한국인에 대해 이와 같은 인식을 갖게 된 베트남인이라면 한국의 관광지, 혹은 호의적이고 돕기를 좋아하는 한국인에 대해 특별한 감정을 느끼기도 보다 쉬울 것이다. 베트남 사람들은 아름다운 자연과 헌신적인 국민들의 나라인 한국과 사랑에 빠지기 시작했다. 한-베트남 수교 25주년을 기념하기 위해 호치민시에서 주관한 “Little Korea” 행사에서 한국인에 대한 견해를 물었을 때 베트남인들은 한국의 문화, 상품, 음식, 사람들에 대한 애정을 드러냈다. 아울러 한-베트남 관계가 보다 긍정적인 방향으로 발전하기를 기원한다고도 했다.<sup>8)</sup>

베트남에서는 양국의 문화 교류 및 교역 증진을 위한 여러 행사와 프로그램이 해마다 개최된다. 그 예로, 베트남 기획투자부(MPI)와 한-아세안센터가 공동 주관한 한-베트남 투자 포럼(2015년 7월)과, 주 베트남 한국 대사관, 베트남 농업농촌개발부(MARD), 베트남 문화체육관광부, 한인회, 한국농수산물유통공사, 한국농촌진흥청 해외농업기술개발사업, 한국관광공사, 주 베트남 하노이 한국문화원이 공동 주관한 한-베 음식 문화 축제(2017년 10월)를 들 수 있다. 최근에는 한국농림축산식품부와 한국농수산물유통공사가 공동 주관한 K-Food Fair(2018년 6월)가 열리기도 했다. 이러한 행사들은 궁극적으로 보다 많은 베트남인이 동아시아의 한국이라는 국가를 더 잘 알고 이해하는 데 도움이 될 것이다. 특히 최근에는 박항서 감독이 이끄는 베트남 축구대표팀이 훌륭한 성과를 거두면서 베트남 내 한국의 인지도가 매우 높아졌다. 베트남 국민들은 축구대표팀의 실력을 놀랄 정도로 향상시킨 박항서 감독의 뛰어난 지도력과 전략에 감사한 마음을 가지고 있다. 박항서 감독을 향한 베트남 국민들의 존경심에 발맞춰 한국과 한국인에 대한 호감 또한 커지는 듯하다. 이와 같은 긍정적이고 놀랄 만한 요인들이 한국을 바라보는 베트남인들의 태도에 유의미한 영향을 주고 있다.

요약하자면, 베트남 국민들이 지난 26년간 한국을 더 잘 이해하게 되면서

한국과 한국인에 깊은 애정을 갖게 되었다. 베트남인은 한국인들이 마음 따뜻하고 근면 성실하며, 가족 친화적이고 의지가 강한 동시에 열정적인 국민이라고 생각한다. 이는 베트남인들 스스로가 소중히 여기는 가치들이기도 하다.

대부분의 베트남인들은 한국을 좋아하고 한국인들을 매우 높게 평가하지만, 일부는 여전히 한국에 대한 부정적 시각을 가지고 있는 것도 사실이다. 베트남 전쟁에 참전한 한국군의 잔학행위<sup>9)</sup>, 한국 남성과 결혼 후 이주한 베트남 여성에게 가해지는 학대<sup>10)</sup>, 한국 공장 고용주의 베트남 근로자 착취 문제<sup>11)</sup>는 양국민이 서로를 보다 깊게 이해하는 데 장애요인이 되고 있다. 이러한 요인들은 한국에 대한 베트남인의 인식에 부정적인 영향을 미쳤다. 이 세가지 요인에 해당하는 문제로 고통을 겪은 베트남 사람들은 이를 용납하기 어려운 심정이며, 보상이나 사과를 원하고 있다. 이들의 사연이 지역사회, 마을, 신문 등에 소개되고 한국에 대한 편견으로 이어질 가능성도 존재한다. 그러나 과거를 청산하고 미래로 나아가려는 양국 정부 공동의 노력이 현재 진행중이다. 보다 많은 한국 기업들이 베트남에 진출하여 한-베트남 양국의 번영을 추구하는 과정에서 한국을 향한 부정적 태도와 고정관념이 줄어들기를, 더 나아가 사라지기를 기대하고 있다.

결론적으로, 한국과 한국인에 대한 베트남인의 인식은 긍정적이라고 볼 수 있다. 30년도 안 되어 양국의 인적 유대가 크게 강화되었다. 대부분의 베트남인은 한국과 외교적, 경제적, 사회문화적 관계를 돈독히 하기에 지금이 시의 적절하다고 여기고 있다. 다수의 베트남인은 한국이 성취한 경제적 기적을 훌륭한 모범 사례로 삼아 뒤따르기를 원한다. 또한 한국이 고등 교육의 꿈을 좇기에 좋은 나라라고 생각한다. 아울러 한국인들에게서 자신과 비슷한 성격과 특징들을 발견하기도 한다. 한국으로부터 새로운 지식과 기술을 배우고, 보다 많은 한국 기업과 비즈니스가 베트남에 진출하기를 희망하

고 있다. 베트남인들은 불확실성이 만연한 세계정세 속에서 발전과 번영을 도모하기 위해서는 서로의 차이점을 포용하고 외국인과 함께 협력하며 일하는 방법을 배워야 한다는 사실을 이해하고 있다.

베트남전에 참전한 한국군과 관련한 슬픈 역사, 베트남 여성과 결혼한 한국 남성들의 태도, 베트남 근로자에 대한 한국인 고용주들의 태도에 대한 사연이 베트남 내에 소개되고 또 회자된다. 하지만 전쟁은 44년 전에 종식되었으며, 베트남은 당시 적국인 미국과도 우호적 관계를 구축하고자 노력하고 있는 실정이다. 한국인 남성과 결혼한 후 한국 문화에 잘 융화되어 남편과 함께 만족스러운 삶을 사는 베트남 여성들도 많다. 경제 발전을 위해 보다 많은 투자 유치가 필요한 베트남에게 한국은 중요한 투자국이자 교역국이기도 하다. 이러한 역학구조 속에서 베트남과 한국이 난관을 거듭 극복해내고 공동의 목표를 달성하기 위해 협력할 것이라는 기대가 높아지고 있다. 보다 중요한 사실은 앞으로 베트남인은 한국과 한국인을 정확히 이해할 기회를 보다 더 많이 갖게 되리라는 점이다.

## ■ 주석

- 1) The Voice of Vietnam, 20110. Ly Kings' Descendants Receive Vietnamese Citizenship. Viewed on 22 January 2019, <https://english.vov.vn/culture/ly-kings-descendants-receive-vietnamese-citizenship-117028.vov>
- 2) VUSTA, 2007. There were Two Vietnamese Princes Becoming Famous in Korea. Viewed 11 January, 2019, <http://vusta.vn/en/news/Vusta-Head-quarter/There-were-two-Vietnamese-Princes-becoming-famous-in-Korea-19477.html>
- 3) Vietnam News, 2018. Vietnam - the Republic of Korea's Fourth Largest Trading Partner This Year. Viewed on 11 January, 2019, <https://vietnamnews.vn/economy/482480/viet-nam-the-republic-of-koreas-fourth-largest-trading-partner-this-year.html#gOToHEZ3kOYYA5M3,97>
- 4) The People, 2018. Cementing Vietnam-Republic of Korea Strategic Cooperative Partnership. Viewed on 12 January, 2019, <http://en.nhandan.com.vn/politics/editorial/item/5954302-cementing-vietnam-republic-of-korea-strategic-cooperative-partnership.html>



- 5) Reddit, 2018. Korean View towards Vietnamese. Viewed on 12 January, 2019, [https://www.reddit.com/r/korea/comments/93e3uf/korean\\_view\\_towards\\_vietnamese/](https://www.reddit.com/r/korea/comments/93e3uf/korean_view_towards_vietnamese/), and Trung Rwo, 2014. Things Shock Me When Travelling in South Korea [Những Điều Gây Sốc Khi Tôi Du Lịch Hàn Quốc]. Viewed on 11 January, 2019, <https://news.zing.vn/nhung-dieu-gay-soc-khi-toi-du-lich-han-quoc-post468355.html>
- 6) Live in Korea, 2018. Văn Hóa và Đời Sống Ở Hàn Quốc [Culture and Life in South Korea]. Viewed on 12 January, 2019, <https://www.liveinkorea.kr/portal/VNM/page/contents.do?menuSeq=5312&pageSeq=12>
- 7) Tran Thi Thu Luong, 2011. Korean Cultural Characteristics Now and Then, Ho Chi Minh City Publishing House.
- 8) Ariang News, 2018. “Little Korea” in Vietnam-Festival in Ho Chi Minh City Celebrates S. Korea-Vietnam Ties. Viewed on 12 January 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=uS5W5mOnECQ>
- 9) Jo Griffin, 2019. Women Raped by Korean Soldiers during Vietnam War still Awaiting Apology. Viewed on 21 January 2019, <https://www.theguardian.com/global-development/2019/jan/19/women-raped-by-korean-soldiers-during-vietnam-war-still-awaiting-apology> ; and Change, 2015. Apologize for the Systemic Rape of Vietnamese Women during the Vietnam War. Viewed on 12 January 2019, <https://www.facebook.com/change.org/posts/i-represent-the-thousands-of-vietnamese-women-raped-and-brutalized-by-south-kore/10154338601548079>
- 10) Robert, 2017. Vietnamese Bride Killed by South Korean Father-in-Law in Seoul. Talk Vietnam. Viewed on 11 January, 2019, <https://www.talkvietnam.org/2017/06/vietnamese-bride-killed-by-south-korean-father-in-law-in-seoul/> , Monica Suk, 2010. ABC News. Viewed on 12 January, 2019 <https://abcnews.go.com/International/mentally-ill-korean-grooms-apply/story?id=11177251>
- 11) Korea Herald, 2015. Korean Companies Accused of Exploiting Workers in Vietnam. Viewed on 11 January, 2019, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20150601000912> , and Phuoc Tuan, 2018. Vietnamese Workers Abandoned by S. Korean Employer Promised New Jobs. VnExpress. Viewed on 11 January, 2019, <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnamese-workers-abandoned-by-s-korean-employer-promised-new-jobs-3718830.html>



PeaceNet

## 2019 트럼프 대통령의 의회 연설에 비춰본 한반도 비핵화 전망



---

이성우

前 제주평화연구원 분쟁해결연구부장

---



2018년 11월 미국의 중간선거가 끝나고 새로 구성된 미국의 상하 양원에서 트럼프 대통령이 2019년 새해의 국정 전반에 대한 비전을 제시하고 이에 대한 여야의 협력을 요청하는 의회 연설이 있었다. 연설은 2차 대전 참전용사를 소개하면서 자유를 수호한 미국이 젊어져야 할 국제적 책임에 대한 언급으로 시작하였다. 이후, 경제적으로 자신의 업적을 나열하는 시간이 연설 초반의 절반을 차지하였는데, 무역적자 해소, 고용증진, 재정상황 개선 등을 언급하였다. 트럼프의 핵심적인 주장은 국제무역에서 잘못된 관행을 바로잡아 미국의 이익을 다시 찾아오고, 이를 통해 초강대국 미국의 지위를 강화하며, 미국이 다시 세계 질서의 중심에 서게 되는 과정에 미국의 중산층을 보호함으로써 트럼프가 후보 시절부터 강조해온 “미국을 다시 위대하게 (make America Great Again)”라는 가치를 실현했다고 하는 선언이었다.

연두교서가 계속되는 동안 두 가지 인상적인 모습이 한반도 문제와 관련해서 정책적으로 의미가 있다고 판단된다. 첫째는 미국의 민주주의에 대한 트럼프 대통령의 온전한 이해와 이를 미국의 정치지도자들과 공유하려는 여유가 드러난 점이다. 트럼프 대통령이 연설하는 동안 흰색 정장을 입은 민주당 소속 초선의 여성 하원의원이 모여 앉아 있었다. 트럼프 대통령이 미국의 군사력, 경제력, 중산층의 증가, 실업의 감소와 같은 자신의 치적을 소리 높여 말할 때 이 여성의원들을 꿈쩍도 하지 않았다. 민주당 출신의 낸시 펠로시 하원의장이 여성의원들의 항의의 목소리와 몸짓을 제지해야 할 만큼 순간적으로 긴장감이 흐르기도 했지만, 트럼프 대통령이 취업을 포함한 여성의 기회를 확대를 언급할 때는 민주당 초선 여성의원들도 전원이 기립박수를 보내주었다. 이들이 앉으려고 하자 트럼프 대통령은 장난기가 발동했는지 “당신들을 그러면 안 되지 않나요?”라고 하더니 “아직 앉지 마시라”고 내가 기립박수를 받아야 할 게 더 있다고 농담을 했다. 그리고는

트럼프 대통령은 역사상 가장 많은 수의 여성 하원의원이 하원에 진출했다고 말할 하자 이들은 기립박수와 함께 U.S.A를 연호하였다. 미국 민주주의에서 우리가 배워야 할 가장 극단적인 단면이지만 더 중요한 것은 트럼프 대통령이 국내정치적 역학관계를 이해하고 자신의 정책에 활용하고 있다는 점이다.

이념적, 정치적 그리고 사회경제적 측면에서 민주당 여성의원과 트럼프 대통령은 정확하게 대척점에 서 있다고 해도 과언이 아니다. 민주당 여성의원의 시각에서 보면 “우리들은 국정 의제의 상당 부분에 대통령의 정책에 동의할 수 없지만, 내가 옳다고 믿는 것을 대통령이 지지하는 한에는 우리가 서로 이념적 대척점에 있더라도 나는 대통령의 정책을 지지한다”는 입장을 분명히 했다. 트럼프 대통령의 입장에서 보면 “나는 당신들이 지지하지 않는 정책을 밀어붙이고 있다는 이유로 당신들이 나를 싫어하는 것을 알지만, 당신이 지지하는 정책 중에도 내가 옳다고 생각하는 정책이 있다면 내가 더 적극적으로 추진함으로써 당신들의 지지를 얻어 내겠다”는 선언이다.

둘째는 트럼프가 바라보는 국제질서이다. 미국에 대한 적대 세력에 대한 위협을 다루는 데 있어서 뿐만 아니라 정상국가 및 우방국가와의 관계를 정상적으로 바로잡는데도 동일한 원칙이 적용되고 있다. 트럼프 행정부는 국제관계를 해결하는데 잘못된 문제를 바로잡기 위한 강력한 국력(opportunity)과 정책을 추진하는 의지(willingness)를 바탕으로 문제를 제기하고 이를 수정하려고 노력했기 때문에 극단적인 수단이 아닌 대화와 협상이라는 평화적 수단을 통해서 문제를 해결할 수 있었다고 평가했다. ISIS가 잠식했던 이라크와 시리아의 영토를 거의 100% 가까이 탈환했고, 이란과 잘못된 핵협상을 바로잡았고, 북한의 김정은 위원장과 좋은 관계를 만들어 냈고 2월 28일 베트남에서 정상회담을 통한 한반도 비핵화를 추진하는 과정에 이러한 원칙이 관철되었다. 북미자유무역협정을 대체한 USMCA, 중국

과 지적재산권 도용을 포함한 대미 무역적자의 개선, 동맹국과의 방위비 분담에도 동일한 원칙을 적용하여 해결하겠다는 의지를 밝혔다.

트럼프 대통령의 국정 운영철학은 미국의 정치가 만들어진 민주주의의 틀 안에서 초당적 협력(bipartisanship)을 최대한 활용하면서 미국을 다시 강대국으로 만들기 위한 자신만의 철학이 담긴 대외정책을 추진하겠다는 것이다. 멕시코 국경에 설치할 장벽에 대해서도 콘크리트가 아닌 디자인이 멋진 장벽을 설치할 것이라고 설명하나 예루살렘으로 미국 대사관을 이전한 정책적 배경을 설명하는 과정에 자신만의 강력한 정책적 의지를 드러냈다.

문제는 한반도의 비핵화와 관련해서 트럼프 대통령은 김정은 위원장과 관계가 좋고, 핵실험도 15개월째 중단된 상태라는 점을 언급하면서 미북관계에 대해서 긍정적인 평가를 제시하지만, 비핵화를 추진하는 정책 방향에 대해서는 구체적인 언급이 없었다. 지금까지 한반도 비핵화의 문제는 북한이 비핵화에 앞서 평화협정 체결과 같은 체제보장을 요구하는 단계적 보상을 요구했지만, 미국은 여전히 CVID의 검증 가능한 비핵화를 요구하면서 제재를 이어가겠다고 상반된 입장을 고수해 왔던 것이다.

이번 2월 28일 베트남에서 열릴 예정인 미북 정상회담에서 트럼프 대통령은, 이미 힘은 보여주었으니 이제 대화와 타협을 통한 문제해결이 가능하다고 판단하는 발상의 전환을 통해, 미국의 초당적 지지를 얻어서 한반도 비핵화의 전환점을 이룰 수 있을 것이다. 북한은 체제 안전이 보장되면 주한미군 철수를 요구하지 않으면서 비핵화를 추진하겠다고 하고 있고 미국도 북한의 비핵화 의지가 확실하다면 평화협정 체결이나 미북 수교를 우선 고려할 수 있다는 긍정적인 메시지가 나오고 있다.



PeaceNet

## 하노이 회담에 대한 미국 내 반응 : 공통성과 다양성



김 연 호

한미경제연구소 연구위원

### 하노이 회담에 대한 미국 내 반응의 공통성

#### 1. ‘홍행’에 실패한 2차 북미 정상회담 발표

베트남 하노이에서 열린 2차 북미 정상회담은 처음부터 미국 내에서 ‘홍행’을 일으키지 못했다. 우여곡절 끝에 열린 역사적인 1차 정상회담만큼 세기의 관심을 끌 수 없었던 것은 2차 회담의 내재적 한계였다. 여기에 더해 미국 조야와 주류 언론은 연방정부 부분폐쇄의 정치적 후폭풍, 트럼프 대통령의 미-멕시코 장벽 건설을 위한 국가비상사태 선포, 하원을 장악한 민주당의 대외 공세와 관련 청문회 등 숨돌릴 틈 없이 이어지는 국내 현안들 때문에 눈길을 돌릴 여유가 별로 없었다.

트럼프 대통령이 올해 국정연설에서 2차 북미 정상회담의 날짜와 장소를 발표하는 이벤트를 준비했지만, 여당인 공화당 의원들조차 무덤덤한 반응을 보인 장면은 이런 분위기를 극적으로 보여줬다. 트럼프 대통령은 지난해

국정연설에서 초당적인 지지를 받을 수 있는 키워드를 골라내 대통령으로서 자신의 입지를 대내외에 과시하는 데 초점을 맞췄고, 초대손님으로 나온 오토 월비어의 부모와 탈북자 지성호 씨는 이 같은 메시지의 하이라이트를 장식하며 기립박수를 받았다. 반면 올해 국정연설에서 북한 문제는 트럼프 행정부의 ‘새롭고 과감한 외교’ 가운데 하나로 언급되는 데 그쳤다. 동맹의 중요성을 폄훼하고 독단적으로 시리아와 아프가니스탄 철군을 결정하는 트럼프의 ‘새롭고 과감한 외교’는 공화당 내에서조차 비판을 받는 상황이었다.

하노이 회담 날짜가 다가올수록 미국 주류 언론과 전문가들은 트럼프 대통령이 김정은 북한 국무위원장과와의 담판에서 스몰딜의 대가로 무리한 양보를 내줄 것이라는 우려를 지속해서 제기했다. 트럼프 행정부가 스티븐 비건 국무부 대북정책 특별대표의 스탠퍼드대학 연설을 통해 협상 타결의 문턱을 상당히 낮추겠다는 신호를 확실히 보낸 만큼, 관심은 트럼프 대통령이 과연 무엇을 양보할 것인가에 모였다. 트럼프 대통령이 노벨평화상에 대한 욕심을 숨기지 않았고, 자신의 개인 변호사였던 마이클 코언이 하원 청문회에 증인으로 출석해 폭탄 발언을 하는 상황에서 국내 여론의 관심을 돌릴 만한 이벤트에 집착하지 않겠냐는 지적이었다. 민주당은 하원 외교·군사·정보위원장의 공동명의로 트럼프 대통령에게 보낸 공개서한에서 트럼프 행정부 대북정책의 투명성 결여를 지적하고 회담 직후 폼페이오 국무장관의 결과 보고를 요구했다. 트럼프 대통령의 ‘통 큰 양보’에 대한 비판을 준비하고 있었다.

## 2. 워싱턴의 컨센서스: “No Deal이 Bad Deal보다 낫다”

트럼프 대통령은 미국 주류사회의 이 같은 우려와 기대(?)를 저버리고 ‘노딜’을 선택했다. 예측 불가능성을 무기로 ‘협상의 달인’을 자처하는 트럼

프 대통령이 모두가 예상하던 스몰딜에 합의할 것이라는 전망은 처음부터 무리였는지 모른다. ‘김정은과의 햄버거 담판’에서 ‘코피 전략’을 오갈 만큼 정책 옵션의 진폭이 컸던 트럼프 대통령으로는 빅딜과 노딜 모두 카드에 들어 있었다. 오히려 스몰딜을 갖고 귀국할 경우 배드딜이라는 비판에 직면할 것임을 트럼프 대통령 본인이 잘 알고 있었고, 회담 직후 기자회견에서 이런 계산을 여과 없이 거듭 드러냈다.

미국 주류 언론은 협상 결렬·실패, 빈손 귀국, 협상 결렬 이유에 대한 북미 양측의 상반된 설명 등을 헤드라인으로 뽑으면서 2차 정상회담에 대해 냉정한 평가를 했다. 그러나 워싱턴의 컨센서스는 “배드딜보다는 노딜이 낫다”로 모이고 있다. 낸시 펠로시 하원의장과 척 슈머 민주당 상원 원내대표 등 민주당 지도부 역시 이 같은 평가에는 동의하고 있다. 미국의 국익을 손상할 수 있는 거래를 하지 않았다는 점에서는 트럼프 대통령이 올바른 판단을 한 것으로 평가받고 있다.

그러나 김정은 위원장이 하노이에서 보여준 카드는 미국 정치권에 북한의 비핵화 의지에 대한 의심을 심어주었다. 북한은 하노이 담판에서 영변 핵시설을 검증할 수 있게 폐기하는 대가로 유엔의 핵심 경제제재 해제를 요구했다. 미국으로서는 대북 지렛대를 사실상 포기하라는 요구인 만큼 받아들일 수 없었다. 펠로시 하원의장은 트럼프 대통령이 김 위원장과 두 번이나 만난 만큼, 이제는 북한이 비핵화에 진정성이 없음을 깨달아야 한다고 지적했다. 공화당의 대표적인 강경론자인 코리 가드너 상원 외교위원회 동아태 소위원장도 북한이 국제법상의 의무를 완전히 이행하기 전까지 제재의 고삐를 늦춰서는 안 된다고 강조했다. 반면 여당으로써 트럼프 대통령을 옹호해야 하는 미치 맥 코넬 공화당 상원 원내대표의 경우 북한의 비핵화와 관련해 이번 회담에서 ‘충분한 진전’이 없는 만큼 협상 결렬은 잘된 일이라고 밝혔다. 케빈 매카시 공화당 하원 원내대표도 김정은 위원장이 입장을

재고한다면 트럼프 대통령은 거래를 성사시킬 준비가 돼 있다고 강조했다. 공화당 지도부는 트럼프 대통령과 보조를 맞추며 북한과의 재협상 가능성을 배제하지 않고 있다.

### 3. 간과할 수 없는 북한 인권

하노이 회담의 결과와 관련해 민주, 공화 양당이 초당적으로 트럼프 대통령을 성토하는 이슈가 하나 있다. 북한에 억류됐다가 식물인간 상태로 풀려난 뒤 사망한 미국인 대학생 오토 워비어에 대한 기자회견 발언이 그것이다. 트럼프 대통령은 김정은 위원장과 만나 워비어 사망 사건에 대해 논의했냐는 질문에 대해, 김 위원장은 워비어의 상태가 그렇게까지 된 줄 몰랐다고 해명했고 자신은 김 위원장의 말을 믿는다고 대답했다. 미국 정치권과 언론은 북한 독재자가 대미 협상 칩인 미국 시민의 상태를 몰랐다는 것은 말이 안 된다고, 미 정보기관의 북한 핵 위협 평가는 무시하면서 독재자의 말을 믿는 트럼프 대통령을 강력히 비난했다. 워비어 가족까지 트럼프 대통령을 비난하는 성명을 발표하고 공화당 의원들조차 이에 가세하자 백악관이 해명에 나섰다지만 역부족이었다.

북한 인권 문제는 미국 정치권에서 초당적인 합의가 가능한 몇 안 되는 사안 가운데 하나인 데다, 워비어 사망 사건을 계기로 미국 국내정치 문제가 돼 버렸다. 특히 워비어의 고향인 오하이오주를 지역구로 둔 의원들은 여야를 불문하고 매우 민감한 반응을 보이며 트럼프 대통령을 비판하고 있다. 미국 내에서 북한 인권 문제는 대북제재와 압박에 강력한 명분을 제공하고 대북협상의 도덕성에 심각한 문제를 제기하는 핵심 요소임을 간과해서는 안 된다.

## 향후 대처 방식에 놓고 다양한 시각

2차 북미 정상회담에서 양측은 상대방의 협상 카드를 정확하게 확인했고, 협상 결렬 이후에도 외교적으로 상황을 관리하려는 모습을 보인다. 대북협상 회의론자들도 인정하고 있는 부분이다. 충분한 사전준비 없는 하향식의 정상회담 무용론도 공통으로 제기되고 있다. 미국은 국제법, 핵연료 주기, 미사일, 경제제재 등의 분야별 전문가들로 실무협상팀을 꾸려 하노이 현지에서 북한과 사전조율을 시도했다. 그러나 북한은 영변 핵시설의 폐기 범위를 명확하게 밝히지 않다가, 협상이 결렬된 다음에야 트럼프 대통령의 마음을 돌리기 위해 영변 핵시설 ‘전체’를 폐기하겠다고 미국 측에 확인해 준 것으로 알려졌다. 정상회담 전날 김영철 북한 노동당 부위원장과 만나 담판을 지으려던 폼페이오 국무장관의 노력도 허사였다. 반면 트럼프 대통령은 타결 가능성이 없다는 참모들의 조언을 무시하고 북한의 대량살상무기까지 포함한 빅딜을 김 위원장에게 요구했다. 양측 정상들이 자신의 협상력만 믿고 상대방의 입장을 오판했으며, 처음부터 성공할 수 없는 협상 구조였다는 지적에는 이론이 없다.

그러나 향후 대처 방식에서는 시각이 현격히 갈리고 있다. 대북 관여와 단계적 해법을 지지하는 그룹은 하노이 회담을 계기로 북미 양측이 실질적인 협상에 들어갈 수 있는 환경이 조성됐다고 평가하고, 실무레벨에 권한을 대폭 이양해야 한다는 입장이다. 전통적인 대북협상 방식으로 돌아가야 한다는 의견이다. 시간이 걸리더라도 이란 핵 합의와 같이 검증 가능한 비핵화 조치와 상응 조치를 구체적으로 나열해 서로 가격표를 맞추고, 북한의 합의 위반에 대한 벌칙도 마련하는 기술적 협상이 먼저 타결돼야 하며, 그 전까지 3차 북미 정상회담은 무리라는 지적이다. 또한 북한의 완전하고 검증 가능하고 불가역적인 비핵화(CVID)라는 궁극적 목표를 유지하되, 미국

이 완전한 승리를 추구하기보다는 중간 단계의 현실적인 타협안을 목표로 설정해야 한다는 주장도 꾸준히 제기되고 있다. 그동안 주류사회의 회의론에 밀려 있던 현실론자들은 지난 1월 말 비건 특별대표의 스탠퍼드대학 연설을 계기로 언론과 공개행사에서 자주 등장하면서 이런 주장을 펼치고 있다. 이들은 하노이 회담에서의 노딜이 오히려 현실적인 단계적 북핵 해법의 유용성을 입증한 것으로 판단하고 있다.

2차 북미 정상회담 결렬 이후 현실론자들은 상대적으로 구체적인 협상 재개 방안을 논의하고 있지만, 회의론자들은 매우 소극적인 태도를 보인다. 이번 회담에서 북한은 상응 조치 가운데 제재 해제에 최우선 순위를 두고 있음을 드러냈고 이는 대북제재가 상당히 효과를 발휘하고 있음을 방증한다는 데는 미국 조야에서 이견이 없다. 현실론자들은 시간이 갈수록 북한의 선택지가 제한될 수밖에 없는 만큼 이를 활용해 협상을 추동해야 한다는 의견이지만, 회의론자들은 경제제재가 미국의 강력한 대북 지렛대로 확인된 만큼 북한에 숨돌릴 틈을 주지 말고 제재의 고삐를 더 바짝 조여야 한다는 의견이다. 전통적인 단계적 대북협상으로 돌아갈 경우 또다시 북한의 협상 전술에 말려들 수 있다는 것이다.

북한의 최근 동창리 미사일 발사장 복구 움직임은 이 같은 회의론에 힘을 실어주고 있다. 북한이 하노이 회담 직전부터 동창리 발사장 복구작업에 들어간 것으로 알려지면서 대북협상 무용론이 다시 고개를 들고 있다. 풍계리 핵실험장의 관제센터와 부대시설이 여전히 건재하다는 사실도 북한의 진정성을 의심케 하는 또 다른 증거로 지적되고 있다. 오히려 북한은 핵, 미사일 관련 시설의 새로운 움직임을 드러내면서 미국을 압박하는 전술로 돌아갈 것으로 회의론자들은 믿고 있다. 이와 관련된 정보기관들의 보고를 무시하고 북한의 실제 위협을 저평가하려는 트럼프 대통령에게도 비난의 화살이 향하고 있다.

하노이 회담 이후 트럼프 행정부는 단계적 접근방식을 포기하고 포괄적 핵 합의의 추구로 회귀하겠다는 의지를 공개적으로 천명하고 있다. 북한의 모든 대량살상무기를 대상으로 하는 빅딜이 이뤄지기 전까지 대북제재 해제도 없다는 강경론을 존 볼턴 국가안보보좌관과 국무부 고위 당국자가 한목소리로 강조하고 나섰다. 비건 특별대표의 스탠퍼드대학 연설과는 전혀 다른 접근방식이지만, 북한과의 협상 가능성을 열어놓고 있다는 점에서는 회의론과 결이 다른 모습이다. 그러나 현재로서는 북한의 호응을 기대하기 어려운 만큼 현실성이 별로 없다는 지적이 나오고 있다.

현실론과 회의론 모두 향후 비핵화 협상에 별다른 진전 없이 동결 대 동결(북한의 핵 및 미사일 시험 중단과 대규모 한미 연합군사훈련 중단)이 지속하는 현상 유지 가능성을 우려하고 있다. 이 경우 중국과 러시아의 비협조로 대북제재의 공동전선이 지속해서 약화할 수 있다는 것이다. 또한, 한국이 비핵화에 진전이 없는 상태에서 개성공단과 금강산 관광 재개 등 남북경협을 추진할 경우 한미관계에 마찰이 생길 수 있다는 지적도 제기되고 있다. 한미 양국의 대북 군사 준비태세 약화 가능성에 대해서도 우려하는 분위기이다.

트럼프 대통령이 민주당의 거센 정치적 공세와 2020년 대선을 앞두고 과연 북미 핵 협상에 지금과 같은 정도의 관심을 돌지도 핵심 변수로 꼽힌다. 트럼프 행정부는 북한만 태도를 바꾼다면 대선 전까지 빅딜을 타결해 비핵화를 이룰 수 있다는 자신감을 보이지만, 과연 협상 동력이 유지될지 의문이다. 러시아 게이트, 미-멕시코 국경장벽, 트럼프 대통령 본인과 가족의 세금과 회계 처리 문제 등 대선정국을 강타할 국내 현안들이 산적해 있어서 북핵 문제가 유권자들의 표심에 미칠 영향은 상대적으로 제한적일 수밖에 없다. 국내 현안으로부터 여론의 관심을 돌리고 2차 북미 정상회담으로 스포트라이트를 받겠다는 트럼프 대통령의 계산도 희망에 그치고 말았던



게 사실이다. 3차 정상회담이 성사되기 위해서는 외교적 치적을 쌓으려는 트럼프 대통령이 흡족할 만큼의 중대한 진전이 필요하다. 그러나 미국 대선 정국까지는 시간이 별로 남지 않았다.



## 유럽연합(EU)은 하노이 북미정상 회담에 대해 왜 침묵하였을까?



도종윤

제주평화연구원 연구실장

### 1. 머리말

우리의 주목을 끌었던 하노이 북미 정상회담이 끝난 지 어느덧 두 주일이 지났다. 시간이 흐른 만큼 회담에 대한 분석도 비교적 냉정해지고 있다. 그런데 한 가지 재미있는 일은 이 회담에 대해 EU가 아무런 성명(statement)도 내놓지 않았다는 것이다. 다른 주요국들이 즉각적인 반응을 내놓은 것과 대비되는 모습이다.

회담이 끝난 2월 28일, 중국은 외교부 대변인을 통해 “북미가 대화를 유지하면서 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 추진하기를 희망한다”<sup>1)</sup>고 입장을 밝혔다. 러시아는 외무성 대변인 브리핑에서, “중-러가 제안한 구상에 따라 정치적·외교적 진행이 긍정적인 흐름으로 이어지는 것은 매우 중요한 일”이며, “러시아는 한반도의 포괄적 안정을 위해 다른 파트너들과 다자적 협력을 강화할 준비가 되어있다”고 논평하였다.<sup>2)</sup> 일본 역시 외무성 발

표를 통해 미·일 정상 간 전화회담이 있었음을 공개하고, “한반도의 비핵화 실현을 위한 굳건한 결의와 더불어, 북한의 구체적인 행동을 요구한 트럼프 대통령의 결단을 지지한다”<sup>3)</sup>고 언급하였다. 일본은 가나수기 겐지(金杉憲治) 외무성 국장을 하노이에 파견해 회담 관련 정보를 수집할 만큼 이번 정상회담에 큰 관심을 보였다.

이처럼 한반도 주변국들이 회담에 대한 자국의 입장을 공식적으로 발표하였다. 그런데 유럽연합은 달랐다. 회담 기간은 물론이고 이후에도 유럽 대외관계청(EEA)이나 각료이사회(the Council of European Union)에서는 별다른 성명이나 논평을 내지 않았다. 이는 지난해 있었던 6.12 북미 회담 때와는 사뭇 다른 태도다. 비록 EU가 한반도 주변 4강은 아니지만, 한반도에서 큰 변동이 있을 때마다 성명이나 논평을 내면서 국제사회의 주의를 환기시킨 바 있다. 그렇다면 무엇이 달라진 걸까? 이번에는 왜 아무런 반응을 드러내지 않았을까? 북미 정상회담은 그들에게 무엇이었을까? 그들은 향후 무엇을 기대할까? 그리고 우리는 여기서 유럽연합의 무엇을 읽어야 할까?

## 2. 유럽 언론의 반응 : 관심은 있었지만 ...

EU의 ‘공식적인 무반응’과 마찬가지로 유럽 소식을 전하는 많은 주요 언론들- Euobserver, EUbusiness, EurActiv 등-도 북미 정상회담을 다루지 않았다. 이들은 지난 6.12 정상회담 때에는 짧게나마 관련 내용을 다룬 바 있다. 유럽을 전반적으로 아우르는 언론 중 오로지 POLITICO(유럽판)만이 하노이에 특파원을 파견하여 회담 소식은 물론 회담이 성과 없이 끝난 이유를 비교적 비중 있게 다루었다.<sup>4)</sup>

비록 EU가 무반응으로 북미 정상회담을 흘려보냈지만, 회원국 언론들은 관련 내용을 비교적 자세히 보도하였다. 프랑스의 르몽드는 회담이 결렬된

후 속보를 내보내며, “김정은을 만난 트럼프 외교가 헛된 일(en vain)”<sup>5)</sup>이 되었으며, “트럼프는 자신의 순진함 때문에 희생당했다”고 보도하였다.<sup>6)</sup> 그런데도 사실에서는 비교적 희망적인 면을 지적하였다. “회담을 준비하기에는 시간이 부족했고, 미국과 북한이 비핵화에 대해 서로 다른 정의를 내리고 있었다. 불행 중 다행인 것은, 트럼프 대통령이 기자회견에서 비교적 겸손한 태도를 보였으며 미국과 북한이 여전히 대화의 채널을 가동할 여지를 남겨두었다”고 평가하였다.<sup>7)</sup> 독일 일간지 프랑크푸르트 알게마이네 자이퉁은 회담에 대해 “마지막 날까지도 양측이 서명 테이블을 준비한 이유가 불분명하다. 아마도 폼페오는 김정은만이 중요한 결정을 내릴 수 있다는 것을 믿지 않았던 듯하다. 북한 측 협상 대표는 영변에서 핵시설의 어떤 부분을 제거할 수 있는지 (자기 결정으로) 미리 합의할 수 없었던 것으로 보인다”고 추정하였다.<sup>8)</sup> 또한 영국의 가디언은 “베트남 정상회담은 실패이며 두 정상은 (실패 이유에 대해) 서로 다른 설명을 내놓고 있다”고 전하면서, “회담의 중단은 제재 해제를 통해 남북 간 무역과 투자를 추진하려던 문재인 대통령에게 정치적 수난(disaster)이 되었다”고 평가하였다.<sup>9)</sup>

### 3. 허무한 반전 외교 : 그러나 침묵은 반전이 아니다

일부 유럽 언론에서 하노이 정상회담을 다루었으나 유럽 각국의 외무성은 이번 회담에 대해 별다른 언급을 하지 않았다. 이는 EU의 반응과 다르지 않은 것이다. EU가 성명을 내지 않은 이유를 전략, 외부 환경, 역할 측면에서 추정해 보면 다음과 같이 구분해 볼 수 있지 않을까?

#### ① 전략의 부재 : 먼 곳에서 친구가 왔으나 왜 왔는지 알 수가 없다

하노이 회담에 앞서 미국과 유럽이 한반도 전략에 대해 얼마나 교감을 가

졌는지 의문이다. 6.12 정상회담의 경우, 그보다 사흘 앞서 열린 G7 회담에서 유럽은 북미 정상회담에 상당한 관심을 표시하였다. 따라서 유럽이 중심이 된 G7 정상들-이때 트럼프는 회담장을 박차고 나가서 유럽이 매우 불쾌해했음에도 불구하고-은 북미 회담에 대한 기대감을 성명서로 표시하기도 하였다. 또한, 유럽-미국관계가 트럼프 정부 출범 이후 경색되어 있지만, 폼페오와 유럽은 그렇게 나쁘지 않았다. 작년 4월 의회 인준이 끝나자마자 폼페오 장관이 곧 달려간 곳이 브뤼셀이었다(이후 중동 순방이 이어졌다). 작년 가을 브뤼셀에서 열린 ASEM 정상회담에도 달려가서 비공식적이거나 정상들을 만나기도 하였다.

이번에도 하노이 정상회담에 앞서 미국은 유럽에 회담 전략을 설명했을 가능성이 크다. 2월 15일, 폼페오 장관은 브뤼셀을 방문하여 모게리니 EU 외교 대표와 만났다. 당시 안건은 베네수엘라 사태, 우크라이나 문제, 그리고 하노이 북미 정상회담이었다.<sup>10)</sup> 또한 2월 15-17일까지 뮌헨 안보 회담에서는 유럽과 미국의 안보 전문가들이 한자리에 모였다. 미국에서는 펜스 부통령이 참가하였고 유럽은 주요 정상들이 모두 모였다. 충분한 교감의 기회가 있었다. 더 나아가 폼페오 장관은 10-14일까지 동유럽(헝가리, 슬로바키아, 폴란드)을 순방했으며 대한민국의 강경화 외교장관을 바르샤바에서 만나기도 하였다. 이처럼 폼페오를 비롯한 미국의 대외 전략 담당자들은 하노이 회담에 앞서 그들의 전략을 유럽과 충분히 공유할 시간이 있었다.

그렇다면 EU는 왜 하노이 정상회담에 대해 관심이 없었던 것일까? 한 가지 추정은 EU가 미국으로부터 하노이 정상회담에 대해 인상적인 전략을 듣지 못했다는 것이다. 즉 회담을 두 주일 앞둔 시점까지도 미국 국무장관은 하노이 회담에 대해 어떤 구체적인 전략을 EU에 설명하지 못한 것으로 보인다. 이는 EU로 하여금 북미 회담이 가져올 결과에 대해 어떤 평가도 내릴만한 여지를 주지 못했다. 회담이 끝난 후 미국은 북한의 핵 능력을 기준

으로, 북한은 핵시설이 설치된 장소를 기준으로 의견이 불일치했다고 서로 다른 주장을 하고 있다. 그러나 EU 입장에서는 사전에 알려진 구체적인 전략도 없었고 사후에도 합의된 서명이 도출되지 않았던 회담에 어떤 평가도 내리기 어려웠을 것이다. 즉 없었던 일과 같았던 허전한 반전 외교에 어떤 반응도 필요치 않았다.

이런 맥락에서 보자면, EU는 향후 미국의 대북 전략에 지속적인 의문을 품을 것이다. EU는 여전히 CVID와 인권을 북한의 제재 완화 조치와 연계된 주요 목표로 보고 있다. 그리고 미국의 전략에 이러한 원칙이 제대로 투영이 되었는지를 평가의 핵심으로 삼을 것이다.

## ② 나비는 카슈미르에서 날아왔다 : 인도-파키스탄 분쟁

하노이에 혼돈을 일으킨 나비는 미국 의회의 마이클 코언(Michael Dean Cohen) 청문회에서 날아 온 듯하지만, 유럽에 무관심을 일으킨 나비는 뜻밖에도 서남아시아의 카슈미르에서 온 것이었다. 국내에는 크게 보도되지 않았지만 적어도 유럽에서는 하노이보다 카슈미르가 큰 관심사였다.

북미 정상회담이 열리기 직전인 26일, 인도 공군은 미라주2000 12대를 동원하여 파키스탄령 카슈미르주의 테러리스트 단체 ‘자이시 에 무함마드(Jaish-e-Mohammed)’ 캠프에 1,000kg 상당의 폭격을 가하였다.<sup>11)</sup> 이로 인해 수백 명이 사망한 것으로 알려졌다. 인도의 공습은 같은 달 14일 인도의 잠무-카슈미르 지방 풀와마(Pulwama)에서 있었던 테러로 인도 경찰 40여 명이 사망한 것에 대한 보복이었다.<sup>12)</sup> 공습 후 파키스탄 역시 인도의 공격이 재발할 시 응수하겠다고는 점을 분명히 하면서 긴장이 높아졌다.<sup>13)</sup> 이는 1971년 양국이 설정한 정전선(停戰線)을 넘어간 첫 대규모 공격이자 핵보유국 간 벌어진 공방이었기에 유럽을 비롯한 주변국들이 크게 긴장하였다.

EU의 모게리니 외교 대표가 내놓은 27일 자 성명은 하노이가 아닌 카슈미르에 대한 것이었다. “테러리즘은 정당화될 수 없다는 점을 파키스탄 총리에게 분명히 언급”하였다고 밝히면서, 또한 “이 지역의 긴장이 고조되지 않도록 양측이 신속한 정치적 대화를 할 것”을 촉구하였다.<sup>14)</sup> 사실 26-28일 사이, 유럽 언론의 외신도 가장 큰 비중을 차지하였던 것은 하노이 정상 회담이 아니라 카슈미르 폭격이었다. 매년 수천 명의 파키스탄 난민이 유럽으로 넘어오는 상황에서 양국 간의 긴장은 유럽에는 초미의 관심거리일 수 밖에 없었다.

### ③ 역할 없는 곳에 존재도 없다 : 한반도 주변 4강과의 차이

예초부터 하노이 정상회담은 1차 북미 정상회담만큼 관심을 끌지 못했다. 회담의 주된 의제로 예측되었던 비핵화 프로그램, 종전(終戰) 선언, 제재 완화(혹은 해제), 인권, 남북관계 개선 등은 국제사회를 지배하는 거버넌스에 별다른 새 이슈를 창출하지 못한 것이다. 오히려 피로감이 컸다. 유럽의 어느 언론도 어떤 의제가 토론될지, 무슨 시나리오가 펼쳐질지를 싱가포르 정상회담만큼 활기차게 보도하지 않았다. 이는 정보 부족뿐 아니라 양측으로부터 새로운 전략이 드러나지 않았기 때문으로 보인다. 다시 말해 EU 입장에서는 어떤 새로운 논점도 발견할 수가 없었다. 논점이 없으면 실천이 없고 실천이 없으면 역할도 없다.

EU는 한반도 주변 4강과 다른 맥락에 있다. 일본, 중국, 러시아는 한반도 문제에서 차지하고 있던 기존의 역할에 어떤 변화가 필요 없다. 주변 4대 강국으로서의 존재의 유지는 사태의 지속 혹은 변화와 관계없는 지정학적 상수다. 이들은 회담의 성과와 관계없이 입장이 유지된다. 간여자(干與者)의 지위가 늘 확보되어 있는 것이다. 그러나 EU는 그렇지 않다. 유럽은 한반도 문제에 부여된 존재감이 매우 약하다. 오로지 실천과 역할을 통해

서 한반도 문제에 간여하고자 한다. 그런 의지는 이미 지난 6월 1차 정상회담 이후 드러낸 바 있다. 그들이 가진 한반도 안보의 궁극적 목표는 북한의 CVID이고, IAEA와 CTBT 등의 비확산 레짐을 통해 간여할 것이며, 핵무기 없는 한반도를 위한 후속 협상 및 조치를 지원할 준비가 되었다는 것이다. 또한 인권도 주요 의제로 본다.<sup>15)</sup> 이는 유럽이 존재에 따른 상수가 아니라 역할에 따른 변수임을 의미한다. 유럽의 이 같은 인식은 문재인 대통령이 작년에 유럽을 순방했을 때도 변함없이 유지되었다. 따라서 하노이 회담에서 실천과 활동이 제시되지 않은 이상, 유럽의 판단은 기존 입장의 고수였고 발현 형태는 침묵일 수밖에 없었다. 제재 완화든 비핵화 조치든 아무런 행위가 전제되지 않으면 새로운 역할 부여의 공간이 없다. 더 나아가 유럽은 하노이 정상회담이 한 것도 안 한 것도 아니라는 그들의 평가를 침묵으로 표현한 것으로 보인다.

때때로 침묵은 전략이 되기도 한다. 18세기 유럽의 논객 디누아르(Dinouart)는 “정치적 침묵은, 스스로를 절제하며 좀처럼 속을 드러내지 않는 것”<sup>16)</sup>이라고 하였다. 한반도 주변 4강의 논평은 그들의 입장을 대변하였다. 지정학적 존재의 입장을 담다 보니 경직될 수밖에 없다. 그러나 침묵은 포괄성을 의미한다. 빈 공간이므로 향후 한반도 비핵화 과정에서 어떤 역할도 부여받을 수 있는 여유가 생긴 것이다. EU는 이번 하노이 정상회담이 가져온 허무한 반전 속에서 아무런 역할도 맡을 기회를 얻지 못했다. 그들의 침묵은 이번 회담에 대한 EU의 평가이자 향후 기회를 포착하기 위한 자리를 비워둔 것이기도 하다.

#### 4. 마무리 : 침묵이 만든 빈 공간을 채우기 위한 노력

하노이 회담이 열리기 두 주일 전 모게리니 EU 외교 대표는 ‘뮌헨 안보

회담’에서 주된 안보 이슈로, ‘대량살상무기, 신 군비경쟁, 테러리스트, 기후변화, AI’ 등을, 관심 지역으로는 ‘리비아, 동 우크라이나, 시리아, 예멘’ 등을 거론하였다. 그리고 의미 있는 발언을 하였다. 안보역량을 구축하기 위해 유럽적인 방법(European way)을 추진하겠다는 것이었다. 구체적으로 그것은 “동반자국가들에 대한 투자와 다자주의 노력에 매진하는 것”이라고 밝혔다.<sup>17)</sup> 이런 맥락에서 보자면 한반도 문제는, 이슈로는 대량살상무기 차원에서 방법으로는 다자주의가 유럽의 관심거리가 될 것이다.

모게리니가 언급한 유럽의 안보 이슈는 그들만의 것이 아니라 세계적 차원에서 안보 거버넌스가 어느 방향으로 구축되어야 할지 방향을 알려주는 것이다. 그런데도 대한민국은 여전히 EU에 적절하고 타당한 역할을 제시하지 못하고 있다. 유럽이 특히 관심이 있는 UN 등 다자적 기구를 통한 접근은 보이지 않는다. 양자 관계로서 미국의 중요성을 유지하되, 지구적 차원의 안보의 방향을 입을 필요가 있다. 하노이 정상회담은 결과적으로 유럽에는 침묵을 가져왔다. 그들이 볼 때 무엇인가 세계적 흐름에 맞지 않았다. 유럽이 한반도 평화에 기여할 수 있도록 입을 열게 하는 것이 대한민국 외교의 또 하나 과제가 되었다.

## ■ 주석

- 1) “...事实上, 朝鲜半岛形势过去几十年的发展变化和曲折经历告诉我们, 坚持对话协商才是唯一出路, 相向而行方能行稳致远。我们非常希望朝美双方继续保持和开展对话, 继续互释诚意, 切实尊重和照顾彼此合理关切, 共同致力于推进朝鲜半岛无核化和构建朝鲜半岛和平机制。中方将继续为此发挥自己建设性的作用...” 2019年2月28日外交部发言人陆慷主持例行记者会。
- 2) “...Считаем чрезвычайно важным сохранять положительную динамику политико-дипломатических процессов в субрегионе в русле известных российско-китайских инициатив. В этом контексте подтверждаем нацеленность России на укрепление многостороннего взаимодействия со всеми вовлеченными сторонами и сопряжение совме

стных усилий в интересах всеобъемлющего урегулирования ситуации на Корейском полуострове...”, Брифинг официального представителя МИД России М.В. Захаровой, Москва, 28 февраля 2019 года.

- 3) “...冒頭, トランプ大統領から第2回米朝首脳会談について説明があった。これに対し, 安倍総理から, 朝鮮半島の非核化を実現するとの強い決意のもとに, 安易な譲歩を行うことなく, 同時に, 建設的な議論を継続し, 北朝鮮の具体的な行動を促していくとのトランプ大統領の決断を, 我が国は全面的に支持する旨述べた...”, 日米首脳電話会談, 平成31年2月28日.
- 4) 외와 관련해서는, Politico, “Trump leaves North Korea summit without deal”, 2, 28, 2019; “Sometimes you have to walk: Why Trump bailed on North Korea”, 2, 28, 2019; “Trump’s ticking clock on North Korea”, 3, 1, 2019 참조.
- 5) Le Monde, “Face à Kim Jong-un, la diplomatie de Trump en échec”, le 28 février 2019.
- 6) Le Monde, “Face à la Corée du Nord, la diplomatie de Trump victime de sa naïveté”, le 01 mars 2019.
- 7) Le Monde, “L’Échec du sommet Etats-Unis - Corée du Nord : un mal pour un bien”, le 01 mars 2019.
- 8) Frankfurter Allgemeine Zeitung, “Warum Kim und Trump scheiterten”, 04.03.2019.
- 9) The guardian, “Vietnam summit: North Korea and US offer differing reasons for failure of talks”, 1, Mar. 2019.
- 10) Office of the Spokesperson, US Department of State, “Secretary Pompeo’s Meeting With European Union High Representative for Foreign Affairs and Security Policy Federica Mogherini”, Feb. 15 2019.
- 11) India Today, “Mirage jets destroy Pakistan terror camp with 1,000 kg bombs in pre-dawn strike: Sources”, February 26, 2019.
- 12) BBC News, “Kashmir attack: Bomb kills 40 Indian paramilitary police in convoy”, 14 February 2019.
- 13) The Guardian, “Get ready for our surprise!: Pakistan warns India it will respond to airstrikes”, 27 Feb 2019.
- 14) Statement by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the recent escalation of tensions between India and Pakistan, 27, Feb, 2019.
- 15) Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the outcome of the summit between the United States and the Democratic People’s Republic of Korea, 12/06/2018.
- 16) 조제프 앙투안 투쟁 디누아르(저), 성귀수(역), 『침묵의 기술』, 아르테, 2016. p.52.
- 17) Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Munich Security Conference, Munich, 15/02/2019.



*PeaceNet*

## Comprehensive Peace and Security Zone in Korea and Northeast Asia



---

**Peter HAYES**

Director, The Nautilus Institute for Security & Sustainability

---

The road that leads to the Korean Peninsula's denuclearization is relatively well mapped. However structured, however it is phased, the specific steps that must be taken are well known.<sup>1)</sup> Some, such as John Bolton, argue that denuclearization may be achieved rapidly—in one or two years.<sup>2)</sup> However, others have suggested that it may take as long as a decade.<sup>3)</sup> My view is that it is somewhere in-between, with irreversible steps that would make reconstituting a nuclear arsenal in the DPRK extremely challenging possible in one year with verification, but a complete denuclearization, including a return to good standing with the IAEA and reentry into the NTP, at a minimum of five years or longer.

Elsewhere,<sup>4)</sup> I have argued that the rate, pace, and sequencing of DPRK denuclearization is inextricably linked with that of the inter-Korean peacebuilding and operational arms control and disarmament process. At this stage, these steps mostly amount to creating the time and space

for denuclearization and peacemaking summitry to take place without disruptive loss of control and clashes along the DMZ between the two Koreas, and these steps amount to restoring the original armistice. However, deepening and expanding these measures to reconfigure, redeploy, and even dismantle conventional offensive forces would address directly the conflict and reduce the tension that nuclear threats made by nuclear-armed states party to the Korean conflict are intended to address, whether through deterrence, compellence, or reassurance. If this process can keep abreast or ahead of the rate and magnitude of denuclearization, it will reduce hostility in a way that is conducive to nuclear disarmament and peacemaking in the Korean Peninsula. Therefore, it is the most fundamental process that is now underway and new to Korea.

Still invisible to most within the latter is the prospective transformation of the current role of UN Command from the sole focus on maintaining the readiness and military capabilities of UNC and Combined Forces Command forces to facilitating trilateral, collaborative steps involving the three militaries such MIA recovery, the removal of guard posts, reconfiguring the Joint Security Area, demining, ensuring Kim Jong Un's personal safety when he crosses the MDL, and other measures under consideration.

UN Command's newly active and enhanced role prefigures that US Forces Korea may shift from being a solely partisan deterrent force in Korea to becoming a pivot deterrent, one that provides reassurance to both Koreas that neither will attack the other, and that facilitates communication, cooperation, and collaboration between UNC, UNC allies, and the two Korean military forces to reconfigure their respective forces and employ them in constructive ways to support peacemaking and

the formation of trust between political and military commanders, rather than preparing for war and ultimately, mutual annihilation.<sup>5)</sup>

Therefore, in Korea itself, denuclearization on the one hand and the military dimension of inter-Korean conflict resolution on the other will move in tandem, with the latter calibrated carefully with respect to the former, but with small steps on one front making the task easier on the other.

Ultimately, as explained by Chaesung Chun,<sup>6)</sup> there are limits as to how far and fast this process can go without addressing the impact that Korea, by virtue of its location at the intersection of the great powers in East Asia, has great power on competition and a continued vulnerability to instabilities and insecurities created by the great powers that afflict Koreans irrespective of what they do or say.

In fact, the threat of nuclear war arising from the nuclear weapons states' policies and deployed nuclear forces in this region is far greater than that posed by North Korea's relatively tiny nuclear force. On the other hand, Russia's redeployment of ballistic missile-firing submarines into the region, based in Kamchatka and deployed into the open ocean, its testing of long-range ballistic missiles for nuclear warheads to Kamchatka, its basing and operation of strategic bombers in the Far East, its deployment of intermediate-range nuclear missiles in the Far East, and its modernization of its nuclear command, control, and communications (NC3) system, all pose a threat to the other nuclear great powers and to the nonnuclear states in the region.

The United States remains forward-deployed with submarines carrying nuclear-armed long-range missiles, operating far outside US territorial waters; with the United States and allied anti-submarine forces operating

in the air, on land (supported by signals intelligence, maritime and underwater intelligence systems and bases), and at sea across the entire region; with strategic bombers flying into and across the region from their home bases in the United States; with missile tests into the region; with ballistic missile defense tests and deployments in the region; with modernizing NC3 systems in the region; and with its allies, especially with Australia and Japan.

China is accelerating as well its nuclear force expansion and modernization, albeit from a relatively small base compared to the global and regional deployments of the United States and Russia. It has added many new intermediate-range nuclear missiles, strategic bombers, and may soon deploy ballistic missile-firing submarines accompanied by its own anti-submarine warfare force. Moreover, it is deploying missile defenses, anti-satellite capabilities, and modernized NC3 systems, including the early introduction of artificial intelligence and quantum technologies into NC3.

In many ways, these great power nuclear forces operate as if they are in worlds of their own, oblivious to the fact that each holds the other's fate in the palms of their hands, and unconcerned that by virtue of their own nuclear deployments, they rely on their nuclear adversary to protect them against acting on their own worst impulses.

In Paul Bracken's terms, the Asian Pentapolar great power security system that consists of China, Russia, the United States, Japan, and India instability today does not arise from bilateral shifts in relative throw-weight or missile accuracy or numbers, but from the imbalances of power in new nuclear coalitions employing mobile missiles, missile defenses, anti-satellite systems, and new, disruptive technologies already introduced

into the modernization of legacy NC3 systems. Moreover, this pentapolar system is far more complex than the bipolar Cold War threat system, and it is far more complex than the Cold War. As Bracken states, “whole new kinds of emergent system behavior are developing, driven by the extension of nuclear arms to more countries and to new domains of conflict.”<sup>7)</sup>

During the Cold War, the two-key nuclear-armed states, the United States and the former Soviet Union, learned from crisis and control failures that skirted with first use on how to avoid nuclear war, leading to common vocabulary, rules of the road, and eventually to arms control treaties that are now unraveling.

“Learning on the job” this time around, with new technologies and with no less than 35 states owning, using, or relying upon nuclear weapons, is a far more dangerous process than the Cold War, which gained stability rooted in the “delicate” balance of terror. Today, there is much more instability and little balance in the flux of international relations laden with the nuclear threat to rely on it as a foundation of a security system.

Even when it is denuclearized, the Korean Peninsula will not be isolated, as it is an island in the middle of these great power dynamics. To survive, it must use its agile diplomacy and locational leverage to find ways to ameliorate these risks and create time and space in those places where the great powers might collide, bringing nuclear threat and weapons into play, to avoid nuclear threat mongering and risk-taking. Moreover, it must strive to create a regional, not just bilateral, framework that builds on the inter-Korean peace and denuclearization processes to curb the use of nuclear threat by the great powers.<sup>8)</sup> One such scheme, a nuclear weapons-free zone in the region, buttressed by other comprehensive security measures at a regional level, is an important option to explore,

although it may be better framed as a comprehensive regional security zone that incorporates the key elements of a nuclear weapons – free zone rather than a standard multilateral nuclear weapons – free zone. Thus, it is fair to say that we all know now the necessary, if not sufficient, six elements<sup>9)</sup> of a comprehensive security zone that is first spelled out by Mort Halperin<sup>10)</sup> and updated since.<sup>11)</sup>

In conclusion, the Korean gift to the great power may be the creation of a comprehensive regional security zone brought into managing the denuclearization of the Peninsula, but requiring, along the way, that the nuclear great powers commit to a binding framework of negative security assurances and limiting the use of nuclear threat against the region and from within or around the region against each other, thereby reducing the role played by nuclear weapons in great power relations and clearing the way to address nonnuclear urgent conventional and nontraditional insecurity in the region.

## ■ 주석

- 1) Morton Halperin, Peter Hayes, Thomas Pickering, Leon Sigal, “General Roadmap and Work Plan for Nuclear Diplomacy with North Korea,” NAPSNet Special Reports, April 10, 2018, at <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/general-roadmap-and-work-plan-for-nuclear-diplomacy-with-north-korea/>
- 2) M. Vazquez, “Bolton Says There’s a One-Year Plan for North Korea to Denuclearize, Stays Mum on WaPo Report,” CNN, July 2018, at <https://www.cnn.com/2018/07/01/politics/john-bolton-north-korea-nuclear-weapons/index.html>. Bolton also suggested to President Trump before becoming National Security Advisor, perhaps flippantly, that DPRK nuclear weapons be transferred to Oak Ridge in Tennessee. Of course, this would be dangerous and incredibly irresponsible. Thus, only North Korean technicians in North Korea should dismantle North Korean warheads. J. Lind, “North Korea’s Nukes Should Be Tennessee Bound: Bolton,” Patch, May 15, 2018, at <https://patch.com/tennessee/knoxville/north-koreas-nukes-should-be-tennessee-bound-bolton>
- 3) Siegfried Hecker, Robert Carlin, and Elliot Serbin, North Korea’s Denuclearization: Status and



Prospects, CISAC, Stanford University, April 2019, at [https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/april\\_2019\\_dprk\\_report\\_v3.pdf](https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/april_2019_dprk_report_v3.pdf)

- 4) P. Hayes, "Ending the Korean War and Denuclearizing the Korean Peninsula: No Bullets, No Bombs Needed," Paper to Panel on Peace Building and Provision for Denuclearization of Korean Peninsula, Nuclear Weapon-free Future of the North-East Asia Nagasaki Peace Hall, at 6th Nagasaki Global Citizens Assembly for the Elimination of Nuclear Weapons, November 16, 2018.
- 5) Morton Halperin, Peter Hayes, Thomas Pickering, Leon Sigal, Philip Yun, "From Enemies To Security Partners: Pathways To Denuclearization In Korea," NAPSNet Policy Forum, July 6, 2018, at <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/from-enemies-to-security-partners-pathways-to-denuclearization-in-korea/>
- 6) Chaesung Chun, "On the Way to the Third US-North Korea Summit: South Korea's Diplomatic Task for 2019," East Asia Institute paper, May 20, 2019, in Korean, and in English at [http://www.eai.or.kr/main/english/publication\\_01\\_view.asp?intSeq=10014&:::board=eng\\_report](http://www.eai.or.kr/main/english/publication_01_view.asp?intSeq=10014&:::board=eng_report)
- 7) Paul Bracken, "NC3 in a Multipolar Nuclear World: Big Structures and Large Processes," NAPSNet Special Reports, May 14, 2019, at <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/nc3-in-a-multipolar-nuclear-world-big-structures-and-large-processes/>
- 8) Thomas Graham, "Reducing Nuclear Dangers on The Korean Peninsula: Bilateral Versus Multilateral Approaches," NAPSNet Special Reports, April 8, 2019, at <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/reducing-nuclear-dangers-on-the-korean-peninsula-bilateral-versus-multilateral-approaches>
- 9) These are:

**1. Termination of the State of War :** This is clearly the major objective of North Korea. This section of the treaty should be adhered to by the armistice nations and South Korea. It should provide for the normalization of relations while providing support for the eventual unification of the Peninsula. Moreover, the agreement should provide for opening the border between the North and South and the pulling back of military forces in the demilitarized zone. Thus, the territorial disputes between the North and South, including at sea, should either be settled or the two parties should commit to a peaceful resolution of the disputes.

**2. Creation of a Permanent Council on Security :** The treaty should transform the six-party talks into a permanent council and support the organization to monitor the provisions of the treaty and provide a forum to deal with future security problems in the region. In addition to the six parties to the treaty, other states from the region could be invited to join as full participants or observers. Moreover, the treaty might take the form of a Treaty of Amity and Cooperation in Northeast Asia, leaving the "peace treaty" that terminates the Korean War Armistice to a side agreement or simply to national declarations or bilateral peace treaties.

**3. Mutual Declaration of No Hostile Intent :** This is the key objective of North Korea, which put great stock in getting such a statement from US President Bill Clinton's administration. It was flummoxed when the administration of President George W. Bush simply withdrew it and when President Barrack Obama's administration continued this policy. Therefore, to be credible, this commitment must be embodied in the treaty and affect all the parties' relations

with each other.

**4. Provisions of Assistance for Nuclear and Other Energy :** The right of all parties to the treaty to have access to necessary sources of energy, including nuclear power, will need to be affirmed. Moreover, any limitations on North Korea will need to apply equally to the other nonnuclear parties to the treaty. As such, a new multilateral framework might be appropriate to deal with the fuel cycle. North Korea will also want assurances that its energy needs will be subsidized. Beyond a general commitment, this will probably need to be negotiated as a separate agreement.

**5. Termination of Sanctions/Response to Violations of the Treaty :** The parties to the treaty will need to commit to refrain from the use of sanctions on any other party to the treaty and remove them from its list of state sponsors of terrorism. In addition, the parties would reserve the right to collectively impose sanctions on any state that violates its commitments under the treaty.

**6. A Nuclear Weapons-Free Zone :** The treaty would contain a chapter that would create a nuclear weapons-free zone in Northeast Asia, tailored to the specific circumstances of the region.

- 10) Morton H. Halperin, "A Proposal for a Nuclear Weapons-Free Zone in Northeast Asia," NAPSNet Special Reports, January 3, 2012, at <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/a-proposal-for-a-nuclear-weapons-free-zone-in-northeast-asia/>
  - 11) Morton Halperin, Peter Hayes, Leon Sigal, "A Korean Nuclear Weapons-Free Zone Treaty and Nuclear Extended Deterrence: Options for Denuclearizing the Korean Peninsula," NAPSNet Special Reports, April 12, 2018, at <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/a-korean-nuclear-weapons-free-zone-treaty-and-nuclear-extended-deterrence-options-for-denuclearizing-the-korean-peninsula/>
-



*PeaceNet*

## The Next Stage of the Korean Peace Process



---

**Chung-in Moon**

Special Adviser to President Moon Jae-in  
Distinguished University Professor, Yonsei University

---

When the US–North Korean summit in Hanoi ended early, with no agreement whatsoever, many South Koreans were shocked. The disappointing conclusion shook the public’s faith in summit diplomacy and undermined Seoul’s efforts to foster parallel processes for denuclearizing North Korea, building a peace regime on the Korean Peninsula, and fostering inter–Korean economic cooperation. To summarize, South Korean President Moon Jae-in’s strategy in improving relations among Seoul, Washington, and Pyongyang after the summit was shattered.

The summit may have failed, but Seoul observed several encouraging signs. There was neither acrimony nor mutual recrimination at the summit, nor a sudden escalation of military tension in its wake. Considering Pyongyang’s past behavior, North Korean Leader Kim Jong Un’s restraint was unusual. Meanwhile, US President Donald Trump’s

response was encouraging. He neither tweeted anything inflammatory about Pyongyang in the summit's wake, nor suggested new sanctions or the renewal of US – South Korean joint military exercises. Instead, he expressed his unwavering trust in Kim and his commitment to continue the dialogue even though the summit did not end as he had hoped.

Moreover, if the Singapore declaration could be criticized as producing nothing more than a joint shopping list of hopes, the Hanoi summit at least cleared each side's concrete and specific demands. For Washington, it was the final, fully verified denuclearization (FFVD) by Pyongyang. In addition, North Korea was also specific in its demands. As Foreign Minister Ri Yong Ho elaborated at a midnight press conference after the summit was over, Pyongyang offered to dismantle the nuclear facilities in Yongbyon under the observation and verification of the United States in exchange for the partial lifting of five UN Security Council sanction resolutions imposed since 2016. It was rare for North Korea to put forth such a specific proposal.

The Moon government sees such moves by both parties as positive signs, believing that the Hanoi summit was only a temporary setback on the long, treacherous odyssey toward denuclearization and peace in Korea and that talks between Pyongyang and Washington will resume soon. Nonetheless, the way things concluded in Hanoi left Seoul anxious about several potential ways in which future negotiations could derail.

## POTENTIAL PERILS

The United States and North Korea went into the Hanoi summit with conflicting ideas of what would constitute a good deal. Hence, Seoul

fears that this gap between Washington and Pyongyang's demands will delay further progress. The Moon government initially thought that the United States could reasonably request that Pyongyang completely and verifiably dismantle nuclear facilities in Yongbyon now while committing to dismantle additional nuclear facilities and ballistic missiles later. In return, Washington could offer the opening of liaison offices, a declaration ending the Korean War, and partial sanctions relief such that inter-Korean economic exchange and cooperation could resume. Meanwhile, Seoul would stand ready to reopen the Kaesong Industrial Complex and the Mount Kumgang tourism project—two major inter-Korean economic projects in the North that were kept closed as a result of both international and South Korean sanctions.

Such an agreement would have set a firm foundation for the next phase of diplomacy. However, when the two parties met in Hanoi, the mismatch between the United States' demands, which were overly ambitious, and the North Korean offer, which was excessively cautious, led to failure. Thus, South Korea might face difficulties in finding the halfway point between these two extremes as negotiations continue.

Indeed, not only the demands themselves but also the timeline for implementing them have led to division and anxiety for Seoul. The United States has traditionally called for an all-or-nothing, “dismantle first, reward later” model, whereas North Korea has pushed for incremental steps in exchange for US concessions. Moreover, Seoul has made diplomatic efforts to narrow the gap, which, until Hanoi, it thought had been somewhat successful. In addition, US Special Envoy for North Korea Stephen Biegun's January speech at Stanford University, for example, emphasized a step-by-step approach and a parallel pursuit of

denuclearization, a peace regime, and the easing of economic sanctions.

South Korea had been urging the North to take decisive steps toward the irreversible stage of denuclearization, as evidenced by Article 5 of the Pyongyang Declaration, which underscores the imperative of dismantling the missile engine test site and launching pad in Dongchang-ri under the observation of US experts and the permanent removal of nuclear facilities in Yongbyon and the like. Hence, the small deal package that Kim offered in Hanoi was a kind of response to Seoul's efforts. After the summit, however, Washington seemed to have changed its mind about the incremental approach. Speaking anonymously, a senior State Department official now claimed that "nobody in the administration advocates a step-by-step approach. In all cases, the expectation is complete denuclearization of North Korea as a condition for all the other steps being taken." As such, the Moon government's ability to make a deal between the parties and to advance parallel processes will be critically hampered if the Trump administration now rejects a step-by-step process out of hand.

The administration's renewed hard-line stance in Hanoi may have been partly rooted in domestic political concerns, and the politicization of nuclear negotiations is yet another possibility that South Korea greatly fears. Hence, a new political landscape in light of the 2020 US presidential election could divert Trump's attention away from the North Korean nuclear issue. Trump tweeted that his former attorney Michael Cohen's testimony before Congress affected the outcome of the summit. Moreover, he may have felt that he could only pacify Democrats, along with the news media critical of his negotiations with the North, if he came back with a bold all-or-nothing deal, no matter how premature it is. Otherwise,

he would return to face political fallout from the Cohen hearing and an uproar over a deal perceived as too conciliatory.

North Korea's leader exercises absolute power and authority at home, but he could face negative domestic political repercussions as well should negotiations falter. Conservative hard-line forces in the military and security services, who do not benefit from rapprochement, may start to grumble about Kim's emphasis on peace-building and economic development. Moreover, Kim has taken some precautionary measures in Hanoi's wake. At his first public appearance after the summit, he reiterated that "no revolutionary tasks stand before us other than the improvement of the economy and people's daily lives." This declaration is likely a well-calculated political move to warn the military and other hard-line elements that negotiations will proceed. However, if talks with Washington continue to stall, Kim, who currently touts an economy-first policy, could be forced to shift to the old military-first politics, thereby raising the risk of hard confrontation.

The Moon government also fears the political repercussions of Hanoi at home. At a time of protracted economic hardship in South Korea, Moon has bet on the peace initiative to bring him political gains. However, without a diplomatic breakthrough and with a general election scheduled for April 2020, Moon could face a daunting and uncertain future.

## THE PATH TO A BREAKTHROUGH

Despite recent setbacks, Seoul remains optimistic about the peace process because the negotiation track is still open, and Pyongyang and Washington can be brought back to the table. Both sides should

sustain their hard-won dialogue and build on the momentum toward reconciliation, exerting every effort to prevent the negotiations from derailing. Destroying the negotiation track is easy, but restoring it is surely hard.

Given the fragility of the relationship, provocative rhetoric and actions, no matter how trivial they may seem, can produce catastrophic consequences. Policymakers should learn a lesson from the exchange of harsh rhetoric between US Vice President Mike Pence and Vice Foreign Minister Choe Son-hui in May 2018, which almost aborted the Singapore summit that June. Moreover, mutual restraint in word and deed is essential for the resuscitation of negotiation. As such, the most certain way to derail the negotiations and precipitate a potential catastrophe would be for North Korea to engage in any nuclear or missile tests.

Both sides need to be prudent and realistic. North Korea is highly unlikely to accept the all-or-nothing deal that the Trump administration proposed in Hanoi. If Washington continues to balk at an incremental approach, an exit from the current stalemate seems inconceivable, nor does the North Korean proposal at Hanoi seem workable. Moreover, the United States will not exchange the permanent dismantling of the Yongbyon nuclear facilities and of nuclear and missile activities to lift the major portions of the UN economic sanctions. As such, Pyongyang should offer more—perhaps a commitment to dismantling additional uranium enrichment facilities—while expecting less, such as inter-Korean economic exchange and cooperation instead of sweeping sanctions relief. Otherwise, a win-win compromise will be unreachable.

South Korea has a significant role to play in the process' coming phase. On his way home after the Hanoi summit, Trump called Moon from the



plane and urged him to actively persuade Kim to accept a big settlement deal. However, Kim perceives Washington and Seoul as cooperating, which means that Moon will have a hard time acting as a facilitator. Hence, to help Moon succeed, Washington should allow Seoul some leverage, such as greater flexibility in managing inter-Korean economic exchange and cooperation. Moreover, North and South Korean leaders adopted the Panmunjom and Pyongyang Declarations in 2018 to precisely promote these initiatives, and Moon is obliged to implement them in tandem with the denuclearization of North Korea. Otherwise, his role will be fundamentally limited.

Seoul does not see the setback of the Hanoi summit as insurmountable. Prudence, mutual restraint, innovative ideas, and, most importantly, the resumption of dialogue and negotiation can help overcome the current impasse. Therefore, a compromise, such as a comprehensive agreement on the exchange of FFVD for what Pyongyang wants, one that is implemented incrementally based on a mutually acceptable road map, is the most certain way to achieve a breakthrough toward complete denuclearization and peace in Korea.



## 2019년 아베 정부의 외교 : 한국, 한반도, 동아시아



---

### 최운도

동북아역사재단 연구위원

---

최근 진행되고 있는 한일갈등에 대해 해결책이 보이지 않는다. 그 원인을 찾기 어렵기 때문일 것이다. 양국 관계는 왜 지경에 이르렀으며 무엇을 의미하는 것일까? 이 글은 렌즈의 초점을 한일관계에서 동아시아로 넓혀 봄으로써 아베의 동아시아 외교정책에 있어서 한일관계의 위치를 살펴보는 데 목적을 두고 있다.

문재인 정부의 한일관계는 2015년 12월 28일 체결된 한일 일본군 ‘위안부’ 합의와 그에 대한 반대 입장 표명에서 시작하였다. 정권의 출범과 함께 역사와 외교를 분리하는 투트랙 외교를 천명하였으나 양국 관계는 살얼음판을 걷는 것과 같이 조심스러웠을 뿐 활발한 외교의 움직임은 보이지 않았다. 트럼프 대통령의 등장과 함께 고조되던 북한의 위협은 북미대화의 국면으로 전환되었고 강력한 경제제재를 주장해 온 일본의 아베 총리는 트럼프 대통령과의 개인적 친밀감의 과시에도 불구하고 일본 내에서 ‘일본 패싱’의 우려와 비판을 받았다.

2018년 하반기 들어서면서 10월에 있을 제주국제관함식에 참가하는 해상자위대 군함의 육일기 게양 여부가 논란이 되기 시작했고 일본은 관함식 참가를 거부한다는 결정을 내렸다. 이어서 10월 말 우리나라 대법원은 강제징용피해자에 대한 일본 기업의 배상책임을 인정하는 판결을 내렸다. 수년 전부터 우려해온 바가 판결로 드러나자 예상했던 대로 일본은 ‘한일간 법적 기반이 근본적으로 손상되었다’는 입장을 밝히며 반발했다. 그 결과 11월에 있었던 아세안+3 정상회의는 양국 정상 간 만남도 없이 지나갔다. 일주일 뒤인 11월 22일 우리 정부는 한일 일본군 ‘위안부’합의에 따라 설립된 화해치유재단을 해산한다고 발표했다. 이에 대해 자민당은 주한일본 대사의 일시귀국을 요구하는 등 강력한 비판으로 대응했다. 12월 13일과 14일 서울에서는 한일의원연맹 합동총회가 열렸다. 그러나 아베 총리는 관례로 되어 있던 총리 축사도 보내지 않았으며, 총리 친서도 없었다. 이에 대해 일본 정부 관계자는 “양국 관계가 냉각된 가운데 아무것도 말할 게 없다”는 입장을 표명한 바 있다. 그리고 12월 20일 한일 레이더 갈등이 발생하면서, 아베 총리가 나서서 양국 정부 간 군사, 안보 분야의 갈등을 부추기는 상황으로까지 나아갔다. 이러한 일련의 사태를 두고 국내 언론에서는 아베 정권의 ‘우경화’ 혹은 ‘더욱 심해진 우경화’라 부르고 있다.

아베 총리는 2012년 12월 재집권기를 시작하면서부터 ‘전후체제로부터의 탈각’을 정권의 캐치프레이즈로 설정하였다. 이는 달리 말하면 오늘날 일본의 국가와 사회 체제 중에서 패전국으로서 감내할 수밖에 없었던 부분들은 모두 떨쳐버리겠다는 것을 의미한다. 그 대표적인 것이 평화헌법의 개정이다. 헌법 9조의 개정에 대한 일본국민들의 저항을 줄이기 위해 미리 달성한 것이 2014년의 평화안보법제의 성립이다. 그다음 분야가 일본이 패전으로 인해 상실했거나 도전받고 있다고 여기는 영토주권의 회복이다. 독도, 센카쿠열도(중국어 釣魚台), 쿠릴 4도를 둘러싼 끊임없는 도발과 협상

이 바로 여기에 속한다. 세 번째 분야가 바로 역사문제다. 일본 우익은 자신들이 끊임없이 부당한 역사적 비난과 보상 요구를 꺾어야 하는 이유가 패전 때문이라고 여긴다. 이 세 가지 분야에서의 정책 목표 달성은 국내 여론의 지지를 통한 정권의 유지와 최상의 미일 관계를 기축으로 한 외교안보 분야에서의 안정을 필요로 한다. 국내 분야에서는 아베노믹스를 통한 일본 경제의 활성화이며, 대외적으로는 ‘지구를 부감하는 외교’가 바로 그 수단들이다.

현재 헌법 개정 달성 가능성이 불투명하다. 헌법 개정에 대한 일본인들의 수용 의사는 확대되고 있으나 아베 총리가 목표로 하는 2020년 도쿄 올림픽 직후 혹은 자신의 3연임 자민당 총재 임기가 끝나는 2021년 9월이라는 목표는 어려워 보인다. 요미우리신문의 2018년 12월 여론조사에 따르면 개정 찬성이 51%, 반대가 46%로 이전 연도와 변화가 없는 것으로 나타났다. 그러나 2020년 개헌을 달성하겠다는 아베 총리의 방침에 대해서는 찬성 36%로 과반에 미치지 못했을 뿐 아니라 반대가 47%로 찬성 비율을 압도하고 있다. 거기다 2018년 9월에는 오키나와 도지사 선거에서 자민당이 후원하는 후보가 8만표차(당선 후보의 득표는 39만여 표)로 패배함으로써 오는 7월 말에 있을 참의원 선거에서의 개헌 발의에 필요한 2/3 의원 수 확보에 빨간불이 켜진 상황이다. 특히 오키나와 선거에서 자민당과 공명당은 스가 관방장관을 파견하고 참가학회를 동원하는 등 국정선거를 치루는 듯했음에도 패배한 만큼 그 여파는 쉬 가라앉지 않을 전망이다. 오는 6월 7일이 되면 아베의 총리 재직일수는 이토 히로부미를 제치고 3위에 오를 것이며 8월 23일이면 사토 에이사쿠 보다 많은 전후 총리 중 최장에 이른다. 그리고 11월 20일이 되면 카츠라 타로를 제치고 헌정사상 최장 재임 총리가 된다. 그런데도 역사적인 성과가 없다는 지적을 받는 아베 총리에게 개헌은 최대의 목표가 될 수밖에 없다.

재집권 이후 아베 총리의 최대 외교과제는 미일 관계의 복원을 넘어 최상의 미일 관계였다. 그리고 많은 부분 달성되었다. 오바마 대통령 시기, 종전 70주년 담화를 통해 진주만 공격에 대한 사과를 표명하였고 (동아시아에 대한 사과가 아니라), 2016년 5월에는 오바마 대통령의 히로시마 방문을 이끌어 냈으며, 12월에는 두 정상이 하와이 진주만에서 역사화해를 연출한 바 있다. 트럼프 대통령이 취임하자 아베 총리는 끈끈한 스킨십을 통한 양자 우호를 과시하였다. 그러나 안보와 경제 분야에서의 트럼프 리스크는 떨치지 못했다. 트럼프는 방위비 분담과 미국산 무기의 수입 요구를 언급하는가 하면, 2012년 이후 어렵게 달성한 TPP협상에서 탈퇴를 선언함으로써 일본의 처지를 곤란하게 만들었고, 미국산 자동차 수입 확대 등을 통한 무역 수지 개선을 위한 협상의 가능성을 열어 둠으로써 불안감을 조성해 오고 있다. 또한, 아베 총리는 북핵과 관련된 북미대화 국면에서 일본이 논의의 장에서 배제됨으로써 일본 국내에서 ‘일본 패싱’이라는 우려와 비판을 받아야 했다. 그런데도 아베 총리는 미일 관계 유지와 강화를 위해 2019년에만 3회의 정상회담을 계획하고 있다. 4월 23일부터 일주일간 아베 총리가 미국을 방문하고, 5월 26일부터 사흘간은 트럼프가 일본을 국빈 방문할 계획이며, 6월 28일부터 일본에서 열리는 G20 회의에도 트럼프가 참석할 예정이다.

2012년 센카쿠열도 국유화 문제와 2013년 아베 총리의 야스쿠니 신사 참배 이후 차갑게 식었던 중일 관계에 훈풍이 불고 있다. 작년 10월 아베 총리는 1972년 체결한 일·중 평화우호조약 40주년을 계기로 500여 명의 기업인을 이끌고 중국을 공식 방문하였고, 시진핑 주석은 양국 관계의 정상화를 선언하였다. 이는 일본 총리로서는 7년 만의 공식방문이었다. 2013년 중단되었던 통화스와프 협정은 10배 커진 규모로 재개되었으며, 양국은 제3국에서 경쟁보다는 협력할 것을 약속하고 대표적인 공동개발 사업에 서명하

기도 했다. 양국은 경제뿐 아니라 군사안보 분야에서도 협력을 약속했다. 지난 10년간 없었던 일본 통합막료장(우리나라의 합참의장에 해당)의 중국 방문이 추진되고 있으며, 설치 약속만 있었던 해·공군 간 핫라인도 본격 운영하기로 하였다. 그리고 2019년에만 두 번의 양국 정상회담을 계획하고 있다. 6월의 G20회의 이외에도 가을쯤 시진핑 주석의 2차 방일 가능성이 제기되고 있다.

이 같은 양국의 접근은 2017년 중반부터 일본이 일대일로에 관심을 표명하면서 시작되었고 중국도 이를 환영하였다. 2016년 12월 트럼프가 취임 이후 처음으로 실행에 옮긴 것은 TPP 탈퇴에 서명한 것이었다. ‘갈라파고스화’해 가던 일본의 경제 상황에서 국내 농업계의 반대를 무릅쓰고 어렵사리 얻어낸 것이 TPP 가입 비준이었다. 재집권한 아베 내각의 대표정책이었던 미일 관계 회복의 상징이 TPP 가입이었던 것을 고려하면 미국의 탈퇴는 아베 총리에게 날벼락과 같은 것이었다. 거기다 중국의 경제는 2009년의 금융위기 이후 최저 성장률을 기록하고 있었다. 경제와 안보 분야에서의 트럼프 리스크에 대한 헤징의 필요성이 양국 관계의 개선을 촉구한 셈이다. 중국에서 귀국한 아베 총리는 바로 다음 날 인도의 모디 총리를 자신의 별장으로 초청하여 IT 분야와 군사 분야 협력을 약속하는 동반자 협정을 체결하였다.

아베 총리의 외교활동 중 가장 주목을 끄는 것 중 하나가 러·일 영토협상이다. 두 지도자 모두 2012년 재집권하게 되면서 10여 년간 소강상태에 있던 양국협상이 재개되었으며 지난 1월의 모스크바 정상회담은 두 사람의 24회째 만남이었다. 2012년 대통령직 복귀 직전 있었던 기자회견에서 푸틴은 일본과의 영토 문제는 ‘무승부’로 해결할 수 있다고 함으로써 협상 의사를 내비쳤다. 그 이후 우크라이나 사태로 서방세계의 대러시아 제재가 진행되는 동안 아베는 ‘박쥐외교’라는 비난을 무릅쓰고 소치에서 푸틴과 회

답하면서 ‘새로운 접근’으로 해결할 것을 발표하였다. 1956년 공동선언 이후 일본 정부가 공식 입장으로 견지해 온 ‘4도반환’론에서 벗어나 ‘2도(하보마이, 시코탄)+ $\alpha$ ’의 가능성이 제기되기 시작한 것이다. 작년 11월 싱가포르 정상회담에서 양국은 1956년 일소공동선언을 기초로 평화조약 교섭을 가속화한다는데 합의함으로써 일본은 사실상 ‘2도 선행반환’론으로 전환한 것으로 여겨진다. 그러나 올해 1월에 있었던 외무장관 회담에서 라브로프 외무장관은 고노 외상에게 ‘북방영토’라는 표현도 쓰지 말라면서 4도에 대해서는 러시아의 주권이 확립되어 있음을 강조했다. 일본은 1855년의 시모다 조약에서 확립된 4개 섬에 대한 주권이 90년간 유지되지만, 소련과 러시아의 점령이 1945년 이후 70여년간 지속하여온 것에 비추어, 해가 갈수록 주권 주장의 명분이 약해지는 것에 대해 초조해 하고 있다.

카메라의 렌즈를 동아시아 지역에 맞추어 보면 일본은 미국, 중국, 러시아, 인도, 아세안 국가들과는 우호를 강화하거나 유지, 개선하고 있음을 볼 수 있다. 그에 비해 유독 한반도에서는 최근 북한과의 대화 움직임 이외에는 관계 개선의 의지를 보이지 않고 있다. 이는 1월 28일 있었던 아베 총리의 2019년 새해 시정연설에도 잘 나타나고 있다. 최근의 한일갈등의 원인에 대해, 일본 내 우익의 집결과 그를 통해 헌법 개정을 실현하려는 아베 정권의 노림수라는 설명과 한국의 국력이 일본을 추월할 수 있다는 가능성에 대한 일본인들의 과잉반응 때문이라는 해석, 그리고 우리 정부의 반일정책 탓이라는 분석이 있다. 어느 것이 더 설득력이 있는지 좀 더 지켜볼 일이다.



PeaceNet

## 한-우즈베키스탄 협력의 중요성과 발전방향

---

### 오 은 경

동덕여대 교양대학 교수  
유라시아투르크 연구소장

---

### 신북방정책의 중심 중앙아시아 투르크 벨트 국가들

문재인 대통령은 오는 16일부터 23일까지 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄 등 중앙아시아 3개국을 국빈방문한다. 먼저, 16일부터 18일까지 투르크메니스탄을 방문해 베르디무하메도프 대통령과 정상회담을 갖고, 18일부터 21일까지는 우즈베키스탄 미르지요예프 대통령을, 21일부터 23일까지는 카자흐스탄을 방문해 최근 취임한 토카예프 신임 대통령을 만날 예정이다.

위의 세 나라는 모두 구소련이 해체된 이후 91년 독립한 신생국으로서 한국의 중요한 신북방정책의 중요한 파트너이다. 자원 부국이며, 에너지, 철도 등 물류 허브 국가로서 중요한 의미가 있다. 남북한이 통일된다면 실크로드로 다시 연결될 수 있으니 교통과 교류의 중심축을 이룬다고 할 수 있다. 이 세 국가는 모두 투르크 국가이며, 알타이어 군에 속하는 대한민국과



는 문화적 친연성을 갖는 투르크 벨트 국가들이다. 최근에는 한류의 바람이 불고 있고, 한국을 경제발전을 이룬 롤모델로 삼고 있어 한국에 대한 호감도가 높은 나라들이다. 영세중립국인 투르크메니스탄을 포함하여, 독립 초기 핵을 포기하고 비핵화를 이루었던 카자흐스탄 그리고 우즈베키스탄도 남북 평화 분위기 조성에 매우 깊은 관심과 응원의 박수를 보내고 있다.

이번 방문에서도 투르크메니스탄의 경우, 양국 간 ICT 등 4차 산업혁명 분야와 교통, 통관, 국토관리 분야 협력, 공동변영 협력기반 강화를 위해서는 에너지·플랜트 등 고부가가치 산업 분야 협력을 지속하면서 기술인력 양성지원을 통한 산업역량 강화, 보건, 산림 등의 분야에서도 새로운 협력의 가능성 등을 논의할 것으로 보이며, 카자흐스탄의 경우, 신정부와 신뢰 관계를 구축하고 양국 관계의 호혜적 협력 증진 방안에 대해 논의할 방침이다.

## 중아시아의 거점 국가 우즈베키스탄의 혁신

2017년 미르지요예프 우즈베키스탄 대통령의 한국 국빈방문 정상회담에서 양국 정상은 호혜적 미래 경제발전 동반자로서 양국 간 교역·투자 확대, 교통·도시·에너지 인프라 구축, 보건·의료·교육·농업 등 분야에서의 실질 협력 증진을 위한 구체 방안 등에 대해 논의를 이어 나간 바 있다. 그리고 이번 문재인 대통령 답방에서 양국 간 전략적 동반자 관계를 한 단계 높은 수준으로 격상할 것으로 알려져 큰 기대를 모으고 있다.

이번 문재인 대통령의 국빈방문에서는 우즈베키스탄의 WTO 가입, 한-우즈베키스탄 FTA 체결 공동연구 등에 대한 구체적인 방안 등에 대한 협의가 이뤄질 것으로 보인다. 또한, 양국 정상이 한-우즈베키스탄 실질 협력 확대를 촉진하는 금융지원 체계 구축을 위해 대외경제협력기금 공여(향후 3년간 5억 달러) 약정 체결 및 신규 사업 발굴·지원을 위한 금융협력플랫폼

품(20억 달러 이상) 창설 등에 합의한 것의 하나로 전자정부 시스템 구축과 전자 결제 시스템 구축안이 구체화할 것으로 전망된다. 이러면 한국기업의 우즈베키스탄 내 대규모 프로젝트 참여 촉진과 활성화를 위한 여건이 마련될 것으로 보인다. 특히 전자 결제 시스템 구비는 한국기업이 지금까지 우즈베키스탄에 겪어 왔던 송금 문제나 환율, 혹은 관료주의 문제 등을 극복할 수 있는 획기적인 전환점을 마련할 수 있을 것으로 기대되어 많은 기업의 관심이 집중되고 있다. 우즈베키스탄은 인구, 교육열, 자원 등에서 거대한 잠재력이 있는 나라이다. 그동안 성장에 걸림돌이 되어 왔던 전자정부나 전자 결제 시스템이 완비된다면 향후 10년 후 우즈베키스탄의 미래는 상상을 초월할 정도로 성장 속도를 낼 수 있을 것이다. 과거 다소 뿌리 내리기에 어려운 기업 환경으로 인해 <대우>를 제외하고는 대기업이 진출하지 못하였고, 그나마도 <대우>의 붕괴로 인해 우즈베키스탄은 한국 대기업이 진출하지 못한 유일한 나라로 존재했다. 그러나 이러한 시스템의 변화로 <현대자동차>를 비롯한 여러 대기업 진출이 예정되어 있어 큰 변화가 예고된다.

한편, 대기업이 진출하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 인재와 인력풀 양성이 뒷받침되어야 한다. 그런데도 아직은 한국과 우즈베키스탄 양국의 교류를 촉진하고 리드를 해나갈 인재 양성 시스템이 갖추어져 있지 않은 것도 양국이 해결해야 할 문제이다. 대한민국의 마지막 시장은 중앙아시아임에도 불구하고, 지금까지는 한국에서 중앙아시아 투르크 벨트 국가들의 정치, 경제, 외교, 문화적 중요성을 인식하고 이에 맞는 인프라 구축 및 인재 양성에 제대로 투자가 진행되어 오지 못했던 것이 그 이유이다.

## 우즈베키스탄에 부는 의료 한류 열풍

미르지요예프 대통령은 2017년 정상회담에서 단순 교역만이 아니라, 고

등교육과 보건의료 분야로의 협력 확대와 노동 쿼터 확대 분야의 중요성에 대해서도 거듭 강조한 바 있다. 이를 계기로 우즈베키스탄에서는 의료에도 본격적인 한류 바람이 불어닥치기 시작했다. 병원 건립 및 검진센터 그리고 의대 설립 등을 한류가 채우기 시작했다. 구소련시대에는 높은 의료 수준을 자랑했던 우즈베키스탄이지만 오랜 세월 사회주의 시스템 속에서 기술 혁신과 변화를 추진하지 못한 탓으로 시스템은 있지만 제대로 된 의료시설과 설비를 갖추지 못했다. 우즈베키스탄에서 공식적으로 가장 높은 사망률 원인은 심근경색, 뇌졸중과 같은 심장질환이 압도적으로 높지만, 실제로는 암으로 인한 사망률이 가장 높을 것으로 추정되고 있다. 그런데 우즈베키스탄에는 아직 제대로 된 암 진단 시스템이나 장비가 갖추어져 있지 않아 암으로 의심되는 환자들의 경우, 외국으로 의료관광을 떠난다. 과거에는 인도가 주목을 받았지만, 최근에는 대부분 한국행을 택한다. 이렇게 수준 높은 한국 의료진과 시스템에 대한 신뢰는 2017년 미르지요예프 대통령 방한 이후 의료 한류 바람을 본격화하기에 이르렀다. 먼저, 상원의료재단 힘찬 병원이 우즈베키스탄에서 실크로드 유적지와 세계문화유산으로 유명한 부하라에 병원을 설립하여, 올해 6월부터 본격적인 진료를 시작한 것이 그 예이다. 이어, 고양시 명지병원 또한 페르가나 지역에 병원설립과 원격진료 시스템 구축, 의학 전문가 교류, 인적 교류와 인턴십, 그리고 교육과정 개설 등을 협약하였다. 한국보건산업진흥원으로부터 2년 연속(2016-2017) 우즈베키스탄 해외진출 프로젝트에 선정되어 외과수술 전문병원과 첨단검진센터 설립 사업을 추진해왔던 정병원은 타슈켄트에 외과수술전문병원과 첨단검진센터 설립 추진을 협상하고 있다. 이외에도 여성 암 분야와 관련하여 이화의료원은 국립여성병원 설립에 컨설팅을 진행해오고 있다. 특히 가천대는 국내 40개 의대 중 처음으로 우즈베키스탄 아크파메드라인 병원 부속 의대를 설립하고, 교육프로그램을 수출하여 6년간 교육프로그램을 전수

하고 200만 달러를 받기로 하였다. 이 대학은 우즈베키스탄에서는 처음 설립되는 사립 의대이다. 이렇게 의료분야에 불어닥친 한류 바람은 건강보험 등의 의료 시스템 수출로도 본격적으로 이어질 것으로 기대된다.

## 한국대학의 우즈베키스탄 교육 시스템과 콘텐츠 수출의 전망

우즈베키스탄 정부는 교육계 전면 개방으로 한국 대학이 우즈베키스탄에 진출할 수 있는 길을 터주었다. 타슈켄트 인하대는 이미 제1회 졸업생을 배출하였고, 높은 취업률로 한국 교육 수준의 진가를 과시하였다. 이어 타슈켄트 부천대학교가 개교했다. 우즈베키스탄은 미취학 아동에 대한 교육이 시급하여 취학 전 교육부를 신설하였는데, 이에 부응하여 타슈켄트 부천대에서 유아교육과를 개설하였고, 이 분야 교육을 전담해 나가고 있다. 이는 미르지요예프 대통령의 오랜 바람이기도 했다. 이어 페르가나 인천재능대학교, 여주대학교가 이미 우즈베키스탄 진출을 확정하였으며, 계명대학교, 건국대학교 등 여러 대학교가 대학 설립을 검토 중이다.

하지만 한국 대학이 수준 높은 교육 시스템과 콘텐츠를 수출하는 것은 긍정적인 일이라는 하나 여기에는 아직 풀어야 할 문제가 많다. 한국 대학들이 우즈베키스탄에 제대로 뿌리를 내리고 자리를 잡기 위해서는 양국에서 구체적인 문제점들에 대한 해결방안 논의가 수반되어야 한다. 우선, 한국 대학교에서 우즈베키스탄으로 파견할 수 있는 교수가 많지 않다. 우즈베키스탄에 설립된 대학교는 ‘분교’가 아니라 어디까지나 우즈베키스탄 교육부 산하 사립대학이다. 따라서 한국 대학교에서 교수진을 초빙하기 위해서는 현지 교수에 비해 높은 비용이 든다. 이 비용을 우즈베키스탄 학생들의 등록금으로 충당하기에는 학교 운영 차원에서 큰 부담이 된다. 한국인 교수들의 수준 높은 강의가 보장되기 위해서는 언어 장벽 또한 해결되어야 한다.

강의 시간에 통역을 대동하는 방식으로는 내용전달이 제한적일 수밖에 없다. 특히 한국 교육부에서는 아직 한국 대학의 해외 진출을 허용하지 않고 있어서 한국 대학 재단들이 우즈베키스탄 대학에 투자하거나 본격적으로 학생을 유치하기는 어려운 상황이다. 현재는 2년은 우즈베키스탄에서 수학하고, 나머지 2년은 한국에서 수학하는 2+2 방식의 운영방식을 고려해보고 있는데, 이 또한 피상적인 계획에 머물 수 있다. 대부분의 우즈베크 학생들은 2년을 한국에서 유학해야 한다는 수학 조건을 경제적 부담으로 받아들이기 때문이다. 우즈베키스탄 정부에서 의료와 교육 문제에 본격적이고 전면적인 개방정책을 시행하고 있는 것처럼 한국 정부에서도 우즈베키스탄에 한하여 긍정적인 개방을 고려해볼 직하다. 인구절벽과 학생 수 감소로 위기에 처한 한국 대학에도 교육 수출을 통한 출구를 마련할 필요가 있기 때문이다. 한국 정부의 협력이 없이는 우즈베키스탄에 수출한 한국 대학 시스템도 정착하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없으며, 성공적으로 외부 토양에 이식될 수 있을지는 아무도 장담할 수 없다.

## 한국의 여성가족부 수출

한편 우즈베키스탄 정부가 한국에서 도입하고자 하는 또 하나의 시스템은 “여성가족부”이다. 아직 우즈베키스탄에는 여성가족부가 없다. 현재까지는 “어일라(OYLA)”라고 하는 정부 기구가 이 분야를 전담하고 있다. 그래서 여성 문제는 늘 순위에서 밀리고 제대로 된 해결책 마련이나 제도 보완이 이루어지지 못했다. 더구나 우즈베키스탄은 오랜 시간 동안 여성의 조혼 풍습, 부모의 강압적인 중매 결혼 중용 등으로 여성은 이른 나이에 결혼할 수밖에 없고, 이에 비해 제도적으로 이혼은 매우 쉽게 이루어지기 때문에 이혼 후 여성이 혼자 아이를 돌보며 사는 한부모 가족 문제가 심각하게

대두되어 왔다. 너무 이른 나이에 결혼했기 때문에, 아이를 둔 여성들은 직업선정이나 정체성 형성 기회도 미처 얻지 못하는 경우가 많아 생활고를 겪으며 살아야 한다. 결혼했다 하여도 가부장적인 문화에서 가정폭력, 지나친 순결주의 등은 여성을 괴롭혀 왔다. 이런 문제에 거시적인 측면에서 해결책을 제시할 수 있는 제도 및 정책 보완, 법률 제정 등이 촉구되어야 한다. 한국 정부가 여성가족부 설치와 운영 노하우를 제시할 필요가 있다. 이는 미르지요예프 대통령의 최근 최대 관심사 중의 하나이기도 해서 이번 문재인 대통령 방문에서 본격적으로 논의될 것으로 보인다. 대한민국도 여성 문제에 있어 아직 갈 길이 멀다고는 하지만, 여성의 삶을 둘러싼 문제들을 양국이 함께 논의하고 풀어간다면 보다 현명한 대안을 찾아갈 수 있을 것으로 보인다.

## 우즈베크인 노동 쿼터 확대를 위한 테러 문제 해결

마지막으로 노동 쿼터 확대 분야에서도 협력 방안이 논의될 것으로 보인다. 우즈베키스탄 정부에서 대한민국 국민들에게 비자를 면제해준 것처럼 대한민국도 상호호혜 원칙에서 양국이 무비자 협정을 체결하는 것이 바람직하다. 다만, 테러 청정국으로 자부심이 있는 대한민국에 퍼지고 있는 이슬람포비아와 최근 발간된 유엔보고서의 내용은 이에 대한 걸림돌이 되는 것도 사실이다. 대한민국에 체류 중인 우즈베크인들이 시리아 테러리스트들을 지원하고 있다는 보고서는 양국을 모두 예민하게 하는 부분이다. 오랜 세월 아프가니스탄 국경 지역과 페르가나 지방의 이슬람근본주의자들로 골치를 앓아온 우즈베크 정부에게도 어려운 문제이기도 하다. 양국 정상이 이러한 문제에 대하여 어떤 방식으로든 순조로운 방향으로 해결책을 마련하기를 기대하는 바이다.

## 한국 정부에 바란다

한국 정부가 신북방정책의 하나로 중앙아시아 투르크 벨트 국가들과 적극적으로 교류하고 협력 방안을 모색하는 것은 매우 고무적인 일이다. 그러나 정치, 경제, 외교, 역사, 문화적인 측면에서 이 나라들이 매우 중요한 역할을 할 수 있음에도 불구하고, 체계적인 인력 공급이나 전문가 후속 세대들을 양성할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않음은 조속히 해결해야 할 문제이다. 한민족과는 고대부터 문화적 친연성이 있는 투르크 벨트 국가 및 중앙아시아 국가들에 대한 연구는 러시아, 중국, 일본 등에 비해 거의 백 년 정도는 뒤쳐져 있는 상황이다. 국가 차원에서 “실크로드연구소(가칭)”을 설치하여, 인문학적 연구부터 서둘러 연구 결과를 축적하고 체계적으로 전문가를 양성할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 남북한의 통일을 준비하는 시대, 앞으로 다가올 통일 시대에 본격적인 유라시아 거점 국가로 한국이 역할을 할 수 있고, 새로운 실크로드의 출발국이 되는 그날을 준비하기 위해서는 정부 차원에서 연구 및 교육에 대한 투자부터 시작되어야 한다.



PeaceNet

## ‘세계평화의 섬’ 제주의 상징성과 글로벌 경쟁력



엄 태 윤

한양대학교 교수

미국과 북한은 북핵 문제를 풀기 위해 지난해 6월 싱가포르에 이어 금년 2월에도 베트남에서 북미 정상회담을 개최하였다. 미국과 북한은 정상회담 성과 도출에 집중하였지만, 회담장소를 선정함에에도 서로 치열한 신경전을 벌였다. 미국과 북한이 싱가포르를 1차 정상회담 장소로 선정한 것은 안전한 ‘중립지대’라는 싱가포르의 이미지를 고려했다고 한다. 평소 싱가포르가 가지고 있는 국가 브랜드 상징성이 역사적인 정상회담 장소로 결정되는데 작용한 것이다. 또한, 2차 북미정상회담 장소였던 베트남도 사회주의 국가이면서 개혁개방 이미지를 갖고 있다는 점에서 싱가포르와 유사한 국가 브랜드의 상징성이 고려되었다.

기업들도 마찬가지이다. 세계 우수 글로벌 기업들은 기업 브랜드 이미지 구축을 위해 많은 노력을 하고 있다.

우선 글로벌 기업들은 글로벌 시민들에게 긍정적인 자사 브랜드 이미지를 각인시키기 위해 친환경, 인권, 평화, 지역사회공헌 등 다양한 방면에서

사회적 책임(CSR) 활동을 하고 있다. 글로벌 종합화학회사인 듀폰은 환경 윤리경영 비전 성명서를 발표하고 친환경적인 경영을 하고 있으며,<sup>1)</sup> 델, 인텔 등 글로벌 IT 회사들도 교육 등을 통한 지역사회 봉사활동에 참여하고 있다. 북미지역 최고 슈퍼마켓인 세이프웨이는 암퇴치를 위한 연구기금을 기부하고 소외계층을 지원하고 있다.<sup>2)</sup>

글로벌 기업들은 또한 혁신적인 기업 브랜드 구축과 연구개발에 도움이 되는 장소를 본사로 선택하기도 한다.

미국의 실리콘 밸리는 미국 서부 지대의 개척정신과 평화, 자유를 사랑하는 상징성이 잘 녹아있어 벤처문화 확산의 정신적 밑바탕이 되었다. 그리하여 실리콘 밸리는 현재 전 세계적인 벤처산업의 메카이자 기술혁신의 산실이 되었고, 구글, 페이스북, 애플, 인텔과 같은 미국의 대표적인 글로벌 IT 기업들은 실리콘 밸리에 본사를 두고 혁신적이고 차별화된 기술 개발에 주력하고 있다. 구글은 ‘MoonShot 정신’,<sup>3)</sup> 애플의 스티브 잡스는 매킨토시와 iPhone을 통한 혁신적인 발상으로 글로벌 시민들로부터 많은 사랑을 받고 있다. 그래서 전세계의 우수한 IT 엔지니어들은 아메리칸 드림을 이루기 위해 실리콘 밸리로 몰려 오고 있으며, 앞으로도 이러한 행보는 계속될 것으로 전망한다.

\* \* \*

제주도는 과거 4.3사건의 아픔을 겪은 화합과 평화의 상징을 간직한 ‘평화의 섬’이며 아름다운 자연으로 친환경적인 이미지도 갖추고 있다. 2002년에는 국제자유도시로 다시 태어나 발전을 거듭하고 있고, 국제학교라는 교육 여건도 조성되어 주목을 받고 있다. 특히 젊은 IT 기업들의 경우, 혁신적이고 창의적인 발상으로 기술연구를 하기 위해서 자유롭고, 평화로운 근

무 환경이 중요한데 제주도의 ‘평화의 섬’ 상징성과 좋은 환경 여건을 적극 활용한다면 글로벌 브랜드 이미지 구축에 많은 도움이 될 것이다.

국내 IT 기업들의 제주도에 대한 관심을 살펴보면, 우리나라 대표 IT 업체인 카카오는 본사를 제주도로 이전하였으며, 본사 건물인 스페이스닷원 에서 제주지역 중고등 학생들을 대상으로 IT 교육을 하는 등 기업의 사회적 책임(CSR)을 위한 활동을 하고 있다.<sup>4)</sup> 또한, 국내 1위 게임업체인 넥슨은 지주회사인 NXC와 자회사인 네오플 등을 제주도로 이전하였고 컴퓨터 박물관을 운영하고 있다.<sup>5)</sup> 이들은 혁신적인 IT 기업답게 기업 브랜드 이미지 차별화를 위해 남다른 행보를 보여주고 있다.

제주도는 국제자유도시로 발전하기 위해 글로벌 IT 기업 등에 대한 유치 활동에 노력하고 있다. 최근에는 아시아 최대 IT 기업인 중국의 텐센트와 중국인 관광유치 등에 대한 업무협약을 맺었다.<sup>6)</sup>

제주도도 ‘평화의 섬’ 브랜드 상징성을 갖고 있어 이를 잘 활용하면 글로벌 IT기업들의 활동무대가 되기 충분하다고 생각된다. 동북아시아 지역의 실리콘밸리로서 IT 기술혁신의 아이콘 지역이 되는 것이다. 국제자유도시인 제주도가 ‘평화의 섬’ 상징성을 살려 실리콘 밸리와 같은 혁신의 아이콘 지역으로 발전해 나가기를 바란다.

\* \* \*

전 세계는 이미 4차 산업혁명 시대에 진입해 있다. 사물인터넷, 로봇, 인공지능, 무인자동차 등 각 분야에서 선진국들의 치열한 경쟁이 나타나고 있다. 글로벌 IT 기업들도 4차 산업혁명이라는 새로운 환경에 적응하여 시장을 선점하기 위해 기술혁신에 박차를 가하고 있고, 실제로 경쟁을 주도하고 있다.

이러한 글로벌 경쟁 속에서 우리 IT기업들이 4차 산업혁명의 아이콘이 되기 위해서는 혁신적인 실험정신과 ‘다르게 생각하는’ 브랜드 이미지를 구축하는 것이 필요하다.

현재 제주도는 우리나라 다른 지역보다 전기자동차가 활발하게 보급되고 있다. 앞으로 무인 자율주행차도 제주도에 제일 먼저 운행되면 좋겠고, 우리나라의 많은 IT 기업들이 제주도로 이전하여 자유롭고, 친환경적이며, 평화로운 환경 속에서 글로벌 기술혁신을 주도해 주기 바란다. 물론 제주도가 이들 기업들에 각종 인센티브를 보다 적극적으로 제공하여 글로벌 벤처 환경이 조성될 수 있도록 더욱 노력해야 할 것이다.

## ■ 주석

- 1) 이재기, 『윤리경영과 글로벌 경쟁력』 (보는 소리 2012), pp. 144-146.
- 2) 마크 베니오프, 칼리 애들러 『세상을 바꾸는 비즈니스』 (해냄 2008) p. 106, pp. 142-147, p. 265
- 3) 토마스 슐츠 『구글의 미래』 (비즈니스북스 2016) pp. 115-116.  
\* MoonShot 개념은 1960년초 미국의 제35대 대통령 존 케네디가 10년 안에 달에 착륙하겠다고 공언했듯이 “인간을 달에 보내는 것만큼의 용기와 독창성을 필요로 한다”는 것임. 즉 새로운 문명에 도전하는 과감한 정신을 말한다. -
- 4) “카카오, 여름방학 맞아 ‘코딩교실 개설’.”  
<http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.htm?idxno=103572> (2018. 7. 11. 제주도민일보)
- 5) “넥슨 지주사 NXC, 제주와 9년째 아름다운 동행 눈길”  
<http://news1.kr/articles/?3415865> (2018. 9. 4. news1뉴스)
- 6) “중 관광객, 제주도서 위챗페이— 제주도, 텐센트 협약”  
<http://news1.kr/articles/?3497526> (2018. 12. 10 news1뉴스)



*PeaceNet*

# Multilateral Diplomacy and the Korean Peninsula : Lessons from Conflict Resolution



---

**Landon E. HANCOCK**

Professor, Kent State University  
Senior Fulbright Fellow, Kyung Hee University

---

## Introduction

Despite the fact that people's hopes were raised by the Trump Administration's willingness to engage with Chairman Kim directly and with the DPRK in bilateral talks, the failure of the Hanoi summit to result in any concrete progress provides us with some lessons in what not to do and what to do to move toward a comprehensive peace on the Korean Peninsula.

When thinking about the goals of any conflict resolution process, negotiation, or even peace process, there are several things to be kept in mind. First, these descriptions foreground the nature of the project as one that is engaged in a process; that is, something that not only has an outcome but also has dynamics that will need to be watched and accounted for. Second, conflict resolution often hinges upon deep analyses

before engaging in negotiations, during the negotiation period and, importantly, during the implementation period of any agreement reached.

Failing to recognize the process-oriented nature of the conflict on the Korean Peninsula and accurately analyze both the sources of the conflict as well as the goals and desires of all parties involved are the two major errors committed in this last round. In some senses, we are fortunate that these failures have not, as of yet, derailed the possibility of any progress, but to move forward, we should attempt to apply some of these lessons to the current situation.

Conflict resolution is a broad field, whose remit covers many different academic disciplines as well as great practices encompassing everything from family mediation to community-level contact and reconciliation to international negotiation practices, peacemaking, peacekeeping, and post-conflict peacebuilding. Without trying to get too far ahead of ourselves in this forum, I think that it would be important to clearly define the goals of any multilateral peace process in the region and then outline where and how the knowledge and practices of conflict resolution can be of assistance.

### **What is it that the parties want? Conflict analysis as a tool of Conflict Resolution.**

Given that the focus of this panel is to discuss how to transform the currently stalled bilateral negotiations between the United States and DPRK into multilateral negotiations, we should begin by asking about the goals of each of the invited parties. In most negotiations, one assumes that the parties enter into the process through a sincere desire to achieve a

peace agreement and that any agreement reached needs to satisfy certain criteria to be acceptable. However, this is not always the case. Parties may enter negotiations to extend other ends. For instance, some parties may be under pressure from powerful allies to enter a negotiation, or they may enter into talks to relieve domestic constituencies. In neither case, however, they might be really interested in or motivated to reach an agreement. This kind of “negotiating for side effects” may seem unlikely in such a high-stakes environment, but one cannot assume that the current US administration is as interested in achieving peace on the Korean Peninsula as they are in promoting the current US president as a “great dealmaker.”

All this means is that before attempting to entice the United States and DPRK to enter multilateral talks, one must ask serious questions about the goals of each party. Why would they enter negotiations? What benefits do the states and, more importantly, their leaders expect to accrue? What costs might each leader suffer if the negotiations are unsuccessful or successful? Moreover, the lesson of Anwar Sadat, whose assassination came at least in part from his willingness to make peace with Israel, should not be forgotten, nor should the lessons of either Saddam Hussein or Muammar Gaddafi, both of whom lost their lives after giving up their ambitions for nuclear weapons.

Hence, we need to start by asking, what does Chairman Kim want, not just for his state, but for himself, his family, and potentially his supporters in the regime? I will leave the details of those goals up to the experts, but I would imagine that Mr. Kim’s goals include improving the DPRK’s economy and rehabilitating its status as a “pariah” state, but more importantly, I would imagine that Mr. Kim wants to ensure the survival of his regime and himself. All of these are powerful factors driving him to

make an agreement and also putting severe constraints on how much and how many of his bargaining chips he will be prepared to trade away to achieve his goals.

Then, we need to ask similar questions about Mr. Trump and the US administration. It seems clear that Mr. Trump wants to compare himself favorably with other US presidents who have either brokered or signed major peace or arms control treaties. This would, for him, solidify his position as a legitimate president and would play into his self-perception as a dealmaker. Moreover, this self-perception, perhaps more than any other factor, was likely responsible for his desire to “grab the brass ring” by going for a complete agreement rather than a step-by-step process. In contrast, it seems clear that National Security Advisor Bolton is driven more by ideology, having gone on record several times to suggest a military intervention in North Korea. While the goals of Secretary of State Pompeo are less clear, both of these advisors appear determined to extract maximum concessions for minimum exchanges.

Similar questions need to be asked of the four other parties proposed for inclusion in multilateral talks, the Republic of Korea, the People’s Republic of China, the Russian Federation, and the Government of Japan. In each of these cases, we should do our best to ask both how these states and their leaders benefit either from the possibility of peace as well as the continuance of conflict.

Understanding the answers to these kinds of questions can help gauge how likely any particular negotiation process is to end in success or failure. Moreover, understanding the different power centers and powerful actors in each country and their individual goals can help establish what Robert Putnam described as “win-sets” or the range of acceptable outcomes

for each of the parties coming to the table. If one can establish that there are overlapping win-sets, then there may be a basis for engaging in negotiations. Meanwhile, if the win-sets are not overlapping or there is a great deal of distance between them, then options other than negotiation need to be pursued until conditions change.

### **What openings exist or can be created? Ripeness for resolution as a goal rather than an obstacle.**

If we assume that circumstances limit the possibility of opening multilateral talks at this time, there are conflict resolution concepts that we can use to think about either moving toward a situation where successful negotiations can take place or, at the very least, moves might be made to ease tensions and hopefully prevent a return to escalation.

In terms of conflict resolution, there are two concepts that can be applied to the situation to move toward negotiation or, at the very least, ease current tensions. The first is known as ripeness for resolution, representing the idea that there are certain times or circumstances that make it more likely for negotiating parties to be willing to enter negotiations. There are two elements to this concept – objective conditions and subjective perceptions. Objectively, one is often looking for what is described as a hurting stalemate, typically either with just a passed or averted catastrophe or an impending crisis. This can be difficult and dangerous to engineer, and so is often out of the hands of most parties. However, one could see the imposition and tightening of sanctions on the DPRK as an attempt to push Chairman Kim into negotiations. Moreover, there are limits to a singularly objective approach to ripeness as it tends



to increase tensions without providing a constructive outlet, often leading to further escalation. This is where the subjective element to ripeness comes in handy with its focus on the enticing opportunity or way out. In addition, for a party to engage in negotiations or a peace process, there should ideally be both disincentives to continue the conflict and incentives to enter negotiations; most especially, a belief that more is to be gained from the peace process than from the conflict.

Therefore, a combination of continued objective conditions and subjective perceptions needs to be created. Rather than just increase pressure, some outlet needs to be provided in terms of demonstrating to the DPRK the benefits of entering negotiations and, ideally, giving up its nuclear weapons program. To address that, we need to turn to our second concept—conciliatory gestures designed to act as confidence-building measures.

An additional reason to consider the use of conciliatory gestures comes from the usual negotiating pattern of the DPRK, which is to escalate tensions to force concessions from its negotiating partners. While this has been somewhat successful in the past, it may be less successful at this time both because of the mercurial nature of Mr. Trump as well as the clear opposition to a deal by Mr. Bolton. Therefore, to keep some small level of progress going until the conditions for multilateral talks improve, it may be necessary to encourage the use of confidence-building measures to reduce tensions.

## Gestures of Conciliation

Much as conflict escalation follows logic and the pattern of increases

in the severity incidents, which are the number of issues at hand or the number of parties involved in a conflict, de-escalation follows a pattern of a reduction in tensions—a gradual increase in trust and some confidence that a negotiated agreement might be possible. One of the more important techniques that can be used to induce de-escalation is conciliatory gestures, often known as confidence-building measures.

In essence, there are three types of conciliatory gestures; the first confer some kind of benefit upon the target party. One example of this kind of benefit was the creation of the Kaesong Industrial Park, which was designed to provide the DPRK with a legitimate source of foreign exchange, and the symbolic elements of joint participation in the 2018 Olympics hosted in Pyeongchang.

The second kind of conciliatory gesture reduces negative sanctions against the target. Examples of this kind of cost-reduction include the reduction or removal of economic sanctions, a reduction or removal of threatening activities, such as the recent movement to remove loudspeakers, and to at least partially disarm the DMZ in addition to the reduction in joint exercises by ROK and US forces.

The third kind of conciliatory gesture combines the elements of the first two, including both a conferred benefit and the reduction of a negative sanction.

Aside from their primary impact in changing the dynamics of a conflict by either conferring benefit or reducing costs, conciliatory gestures can have the effect of persuading the target that there is the possibility of a negotiated settlement and, furthermore, that the benefits of such a settlement will both outweigh the costs and will cost less than continued conflict. Hence, how does one impact the target with that intended

message, assuming that one intends to send a message that a negotiated settlement is desired? Frankly, it has to do with the risk incurred by the sender of the message, the conciliatory gesture, and that risk is determined by a few factors. The first factor is the extent to which the gesture is seen as irrevocable. In other words, gestures that impose a cost on the sender, typically by conferring a benefit on the target, are often seen as more genuine. These kinds of gestures can be substantial, such as the provision of aid or foreign exchange to the DPRK, or symbolic, such as the recognition that Mr. Kim received through his one-on-one meeting with Mr. Trump. Moreover, these kinds of gestures are seen as more costly to the sender than those who merely stop imposing a cost on the target, such as the cancellation or postponing of joint military exercises by US and ROK forces. However, other cost-reducing measures, such as the removal of loudspeakers and weapons from the DMZ, are less easily reversible, making this kind of gesture more genuine as well. For reference, one of the clearest, least ambiguous, and costly gestures made in diplomatic history was Anwar Sadat's decision to travel to Israel and give a speech to the Knesset, in effect recognizing that state in direct contravention to pledges by other Arab states not to.

In seeking to identify conciliatory gestures that might have the potential to reduce tensions and induce the DPRK to remain at the negotiating table or enter into multilateral negotiations, it is important to both understand its goals and ensure that bargaining chips are left on the table for actual negotiations. In other words, one should not expect Mr. Kim to give up all of his nuclear weapons information or capabilities as a gesture of conciliation, nor should the US or ROK compromise their security to bring Mr. Kim to the table. Instead, areas like foreign aid or food

delivery could be useful bargaining chips, as continued symbolic outreach practiced with the Pyeongchang Olympics to both serve Mr. Kim's needs to keep his people stable and provide some symbolic recognition of him as an equal national leader. Meanwhile, aid delivery might be seen as somewhat problematic in terms of supporting the DPRK, and symbolic recognition is difficult to retract, making both of these gestures seem at least somewhat costly for the senders. This could, however, counteract the negative perceptions created by the failure of the Hanoi talks and could allow Mr. Kim to save some face with other power centers in the DPRK and, hence, should be seriously considered.

Finally, and this is an important point here, while many might be tempted to require positive responses from the DPRK in response to either US or ROK conciliatory gestures, one should be careful about such requirements. When one attaches conditions to conciliatory gestures, they become much less conciliatory. This finding, based on Charles Osgood's GRIT strategy, notes that the "if you do this, I'll do that" strategy tends to lead to escalation rather than de-escalation and should be avoided. Instead, sending agents should consider what kinds of conciliatory gestures they can make, what kinds of risks or costs they are prepared to bear, and then communicate directly and clearly what their actions are going to be and why they are making them. In other words, if the sender wants to reduce tensions and encourage the DPRK to stay engaged in talks, they should communicate that the conciliatory gestures they are undertaking are designed to do this but are going to be made regardless of the response by the target.

## Negotiation as a Process rather than a Game

In closing, I want to reiterate the idea that negotiations and diplomatic talks are much more about the process than about a series of moves or games. Many businessmen, perhaps including Mr. Trump, tend to see negotiation as a psychological game in which one attempts to “defeat” one’s opponent, to drive a hard bargain, and gain everything while giving up nothing in return. While this approach “might” be fine for the boardroom or the playground, and I would argue that it is not, it clearly does not work well in the realm of international diplomacy, especially when the potential use of WMD’s is at stake. Regardless of how one feels about the DPRK as a state, about their human rights record, or stated ambitions, one needs to realize that one does not negotiate peace with one’s friends, but with one’s opponents. This means that it is often not helpful to play psychological games nor to rely too heavily upon ideological arguments when trying to resolve a conflict as sensitive as that on the Korean Peninsula. However, that does not mean that a deal must be done at any cost, either to grab for the ring of peace, or satisfy the personal needs of any particular leader. Moreover, making peace must also be about exposing and understanding one’s principles and applying them to the negotiating process. This essay has mostly focused on encouraging both the US and DPRK to engage in multiparty talks, but it is only through the discovery and adherence to principles that any kind of negotiations can be considered successful. Thus, the goal of all parties should be to seek to understand both their own principles and that of the other parties to the negotiation. In looking to principles rather than positions, all parties to any future talks just might be able to create win-

sets that encompass all of the parties' principles. That, in a nutshell, is likely the only way that a long-lasting peace and stability can be achieved on the Korean Peninsula.



PeaceNet

## 수출관리 교섭을 둘러싼 한일 양국의 이해관계



---

**사이토 고스케**

요코하마 국립대학 교수

---

### 들어가며

일본 경제산업성은 2019년 7월 1일 한국에 대한 수출관리제도 운용 엄격화를 발표했다. 이를 통해 특정 품목(불화폴리이미드, 레지스트, 불화수소)을 포괄수출허가에서 개별수출허가로 전환함과 동시에 한국에 대한 수출관리 카테고리 변경 방침을 분명히 하였다. 일본 정부는 안보상의 우려로 인한 제도적 대응이라는 입장이며 공식적으로 이 조치를 다른 이슈와 연계시키려는 움직임은 보이지 않고 있다. 한편, 이에 대한 한국 정부의 입장은 징용공 문제로 인해 이 같은 조치가 내려졌다는 것이며, 일본의 조치를 한국의 대응에 대한 ‘경제 보복’으로 보고 있음이 언론을 통해 보도되었다.

이 글에서는 한일 양국의 주장 중 어느 쪽이 옳은지에 대해서는 논의를 피하고자 한다. 원래 국가 간의 관계를 비롯한 각종 커뮤니케이션에서 전달하고자 하는 메시지가 항상 정확하게 발신되는 것은 아닐뿐더러, 이를 받아

들이는 측 또한 그 의도를 정확하게 파악한다는 보장이 없기 때문이다. 특히 지금과 같은 한일 양국 간 대립 상황은 국내의 정치 사정과 다양한 미디어 보도의 영향이 인식의 차이를 확대해 온 것으로 보이기도 한다. 또한 미중 갈등의 장기화로 인해 경제적 수단을 더 큰 국익 실현을 위한 수단으로 활용하는 것에 대한 시비가 엇갈리는 가운데 수출관리라는 안보와 경제의 접점에 있는 사안이 쟁점화되면서 한일 간의 대립이 이와 같은 필터를 통해 해석되는 측면도 없지 않다.

그러나 이러한 인식의 차이를 좁히지 못한 채 다양한 안건을 협상 카드로 연관 지어 버리는 것은 양측 모두 문제 해결을 위한 영향력 행사가 곤란해질 뿐만 아니라 근본적인 문제의 소재를 더욱 모호하게 만들어 버릴 수도 있다. 이 글에서는 부분적으로나마 한일 양국의 협상 자세와 그 배후에 있는 이해 구조에 주목하면서 각각의 입장에서 전개되는 주장이 가지는 국제 정치적 의미와 영향력에 대해 고찰해 나가고자 한다.

## 냉전 이후 동아시아 세력 관계의 변화

오늘날 한일 관계에서 수출관리의 문제가 이렇게 큰 쟁점이 된 배경에는 한국이 냉전 이후 경험한 성장과 그로 인해 발생한 동아시아에서의 힘의 균형과 역할 변화가 있다. 예를 들어, 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)의 통계를 보면, 냉전 종식 전후의 한일 양국 군사비는 2~3배 정도의 차이가 있었다. 이러하던 것이 현재는 양국의 지출이 거의 맞먹을 정도에 이르렀다. 물론 금액을 기준으로 모든 능력을 비교할 수는 없겠지만, 특히 중국과 북한의 위협에 직면해 있으면서도 재정적으로 어려운 상황에 놓인 일본의 입장에서는 지금의 한국이 군사적인 부분에 있어서 무시할 수 없는 협력 상대임에는 틀림없다 하겠다.

경제 관계로 눈을 돌려 보면, 한일 간의 무역액은 2001~2018년 사이에 수출입이 모두 2배 정도 증가했으며, 서로 간에 거래 상대로서의 중요성이 매우 커지고 있는 것은 분명하다. 그러나 무역 점유율의 양상은 크게 변화하고 있다. 일본무역진흥기구(JETRO)의 통계를 보면, 같은 기간 중 일본의 대한국 수출 점유율이 6~7%내외, 수입 점유율이 4~5%로 두드러진 변화는 없는 반면, 지난 10여 년간 한국 수출의 20~25% 정도를 중국이 차지하고 있다는 것을 통해서 중국이 한국의 가장 중요한 시장임을 알 수 있다. 이러한 의미에서 일본의 존재감이 한국에서 상대적으로 ‘가볍게’ 여겨지고 있다는 점은 일본에서도 지적되고 있다.

이러한 상황이 곧바로 한일 양국의 협상 능력을 보여주는 지표는 아니며, 요즘 미디어에서 자주 거론되는 것처럼 이기고 지는 ‘승패’의 문제로 이어지는 것 역시 아니다. 하지만 이번처럼 한일 간의 무역과 안보 협력에 영향을 미칠 수 있는 정책상의 선택이 이루어지는 경우, 한국이 국내 경제에 미칠 영향을 우려하는 것과 마찬가지로 일본 역시 어떠한 형태로든 자국의 이익에 반하는 위협이 초래될 수도 있다는 것을 의미한다. 바꾸어 말하면, 일본 입장에서는 수출관리체제의 강화 자체가 그만큼의 대가를 지불할 만한 가치가 있는 문제일 수 있다는 것이기도 하다.

## 수출관리를 둘러싼 쟁점의 연계와 분리

일본의 입장에서 보게 되면 동아시아 지역에 대한 수출관리 강화는 매우 중요한 정책과제 중 하나이다. 그 이유로 요즘 거론되는 것이 수출관리를 통해 전략물자가 북한과 중국으로 이전되는 것을 막는 문제이다. 적어도 현 단계에서 일본은 한국을 직접적인 안보 위협이라고 평가하고 있지는 않다. 그러나 한국을 경유한 불법 수출이 발생하고 이것이 중국과 북한의 능

력 향상에 기여하는 상황이 발생할 경우에는 그 의도와 상관없이 간접적으로 일본에 대한 위협이 확대될 수 있다는 해석은 가능할 것이다. 이와 마찬가지로 수출관리체제상의 위반 문제로 인해 미국이 일본 측에 강한 우려를 표명한 적도 있으며, 이러한 역사적 경위를 거쳐 현재와 같은 수출관리체제 강화로 이어지고 있는 것이다. 1987년에 발생한 도시바 기계의 대공산권수출통제위원회(COCOM) 위반사건은 전략적으로 부정적인 파급 효과가 컸기 때문에 일본 정부의 수출관리에 대한 의식을 크게 높이는 계기가 되었다.

북한과 중국에 대한 위법적인 기술이전을 막기 위하여 일본이 수출관리체제를 강화하고 있는 것은 분명하지만, 이를 일본 단독으로 실시하는 것은 당연히 아니다. 원래 수출관리망의 허점이 되는 국가가 있으면 국제규제의 실효성이 약화되기 때문에 일본은 다른 나라의 수출관리체제 강화를 포함한 대책을 마련해 왔다. 수출관리에 대한 이러한 정책적 태도는 반드시 현재의 한국만을 대상으로 하는 것은 아니다. 냉전 종식 이후 오늘에 이르기까지 일본의 수출관리 정책은 동남아 지역을 비롯한 다수 국가를 포함시키는 형태로 강화해 오고 있으며, 민군양용기술(Dual-Use Technology)에 대한 국제적인 문제의식이 높아짐에 따라 최근 이러한 활동은 가속화되고 있다.

일본 정부는 이러한 상황을 토대로 징용공 문제와 수출관리 문제가 교섭 대상이 될 수 있는 것인가에 대하여 근본적인 재검토가 필요할 것이다. 물론 시간상으로 보면 일본은 한국에서 징용공 문제에 대한 대법원의 판결이 있고 나서 한국에 대한 수출관리 엄격화 조치를 발표하였다. 그러나 한국 정부가 이를 ‘보복’이라는 형태의 인과 관계로 보는 한편, 일본 정부의 공식적인 입장은 이 둘을 분리하는 것이다. 일본 정부가 이러한 입장을 견지할 경우, 향후 한국 정부가 징용공 문제를 둘러싼 주장을 완화한다고 하더라도 그것이 일본 정부가 한국에 대한 수출관리상의 조치를 철회하는 직접적인

이유가 되지는 않을 것이다. 그렇다고 한다면 논의의 핵심은 한국에 대한 수출관리체제가 구체적으로 어떠한 형태로 개선될 것인가에 집약된다.

## 협상 카드로서의 GSOMIA

또 한 가지 생각해 볼 점은 현재 한일 간 수출관리 문제와 관련하여 한국 정부가 제기하는 군사정보보호협정(GSOMIA)의 연장 거부라는 옵션이 협상 카드로서 어떤 의미를 갖느냐이다. 우선 안보상의 영향이다. 일본은 틀림없이 GSOMIA가 안보 정책에 있어서 중요한 협력 채널이라는 입장을 취할 것이다. GSOMIA 체결과 관련해서는 2011년 일본 민주당 정권 하에서 한국과의 공식적인 협의가 시작되었다. 그 당시에는 북한의 미사일 발사와 핵실험이 산발적으로 발생하고 있었으며, 2010년에는 천안함 사건이 발생하는 등 한반도 정세는 한국과 일본을 포함한 동아시아의 안보를 위협하는 상황이었다. 2019년에 들어와서도 북한의 미사일 발사실험은 가속화되고 있으며 당시와 비교하더라도 동아시아의 안보 정세가 개선된 것으로 볼 수 있는 여지는 그다지 없을 것이다.

이러한 상황이 일본에 국한되지 않고 한국과 미국에도 해당된다는 점은 한국이 꺼내 든 GSOMIA 이탈이라는 카드의 유효성을 약화시키고 있다. 만약 각국이 가지고 있던 지금까지의 위협 인식이(일본을 둘러싼 국내 정치 감정의 악화는 차치하고 현실주의적 관점에서) 크게 약화되고 있는 것이 아니라면, GSOMIA는 한국에게도 마찬가지로 당장의 안보를 확보하는 데 계속 필요한 조치일 것이다. 미국이 처한 상황 또한 마찬가지이다. 미국은 전통적으로 동아시아의 안정과 중국의 영향력 확대에 대한 포석이라는 관점에서 한일 간의 안보협력 강화를 요구해 왔다. 특히 동맹국에 방위비 분담을 요구하고 있는 최근의 경향을 바탕으로 추측해 보면 미국도 역

시 한일 양국 중에서 어느 쪽에 양보를 요구할 것인가는 논외로 치더라도 GSOMIA 파기에는 반대일 것이며 실제로 현 단계에서는 그렇게 보도되고 있다.

만약 이러한 상황 인식이 옳다고 한다면, 한국이 GSOMIA 파기를 언급하는 것은 한일 관계뿐만 아니라 한미 관계를 악화시킬 가능성도 내포하고 있다. 한국의 GSOMIA 파기라는 협상 카드는 일본이나 미국에 대해 비용을 발생시킨다는 점에서 행동의 변화를 유도할 수는 있겠지만, 동시에 한국 또한 리스크를 떠안게 된다는 점에서 협상 카드로서의 설득력은 상대적으로 약해질 것이다. 또한 동아시아 전체의 안보체제 유지가 한국에게 여전히 중요한 정책 목표라면(즉, 북한과 중국에 급격히 접근하려는 의도가 아니라면) 수출관리 문제에 대한 대응으로 전통적인 동맹 관계에 썩기를 박는 것과 같은 이러한 거래를 한다는 것은 그 대가가 너무 크다는 인상을 지을 수가 없다. 앞서 언급한 것과 같은 이유로 한일 협상에 있어서도 수출관리의 엄격화와 GSOMIA 연장은 논리적 연관성이 없으며 ‘설명 가능한 거래’의 여지가 있는지에 대해서도 의문이 남는다.

## 현실주의적 이익과 정치적 현실

한일 양국에게는 북한에 대한 대처를 포함한 동아시아 안보 환경의 안정, 경제적 상호 의존의 심화와 산업의 활성화, 미국 등과의 우호적 관계 등 분명히 ‘현상 유지를 통해 얻을 수 있는 이익’이 존재한다. 바꾸어 말하면 경제 교류의 정체와 안보 환경의 악화는 장기적인 관점에서 볼 때 양측 모두에게 과거보다 더 큰 손실을 초래할 수 있음을 시사한다. 그렇기 때문에 미국이 지속적으로 한일 양국에 촉구하는 것처럼 현실주의적인 정답은 국내 정치 사정을 배제한 협력이라고 할 수 있겠으나 그렇다고 해서 국내 정치

를 무시하는 것 또한 명백히 현실적이지 않으며, 이러한 논의는 비단 어제 오늘의 일은 아니다.

일본 정부는 8월 2일 '백색국가' 명단에서 한국을 제외한다는 것을 각의(우리의 국무회의)에서 결정하였다(보다 구체적으로는 '백색국가'라는 통칭 자체를 폐지하고 그룹 A에서 그룹 B로 변경하는 형태를 취했다). 이에 대해 한국 정부는 8월 12일 일본을 수출 관리 우대 대상국에서 제외한다는 방침을 발표했다. 이는 양국 간에 '보복'의 연쇄가 시작되었다는 것을 의미하는 것일까? 아니면 양국이 비로소 수출관리제도 문제라는 동등한 조건 하에서 해결을 위한 구체적인 논의에 돌입하게 됨을 의미하는 것일까? 현 단계에서는 향후 경제산업에 미칠 영향과 8월 24일에 연장 시한을 맞이하는 GSOMIA에 대한 조치 등을 포함하여 아직 불확실한 요소가 많이 남아 있다. 이런 가운데 향후 협상 과정을 이해하기 위해서는 양국 국내정치적 향방에 주목하면서 양국이 상호작용하는 과정에서 각각의 이해관계가 어떻게 변화하고 그것이 어떻게 협상에 반영되어 가는지를 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.



PeaceNet

## 輸出管理交渉をめぐる日韓の利害



---

齊藤孝祐

横浜国立大学

---

### はじめに

2019年7月1日、日本の経済産業省は韓国に対する輸出管理について、制度運用の厳格化を発表した。そこでは、特定品目（フッ化ポリイミド、レジスト、フッ化水素）の包括輸出許可から個別輸出許可への切り替えを行うと同時に、韓国の輸出管理カテゴリーを変更することが明らかにされた。日本政府はこの措置を安全保障上の懸念に基づく制度的対応として位置づけており、公式には他のイシューと論理的に関連づける姿勢は見せていない。これに対して、韓国政府は元徴用工問題との関連でこのような措置が取られたという立場をとり、日本による輸出管理の厳格化を韓国の動きに対する「経済報復」とみていることが報道されてきた。

本稿では日韓双方の主張のどちらが正しいのかという点は論じない

が、もとより、国家間関係に限らず、コミュニケーションにおいては常に正確にメッセージが発信されるわけでもなければ、受け取り手側が正しく意図を解釈する保証もない。特に今日の日韓対立においては、国内政治状況やさまざまなメディア報道の影響が、認識のズレを拡大してきたようにも見える。また、経済的手段をより大きな国益実現のための手段として用いることの是非が米中対立の長期化を通じて広く問われるようになる中、輸出管理という安全保障と経済の結節点にある案件が争点化したことによって、日韓の対立もそのようなフィルターを通して解釈されている側面もあるのかもしれない。

しかし、こうした認識のズレを伴ったまま、さまざまな案件が交渉のカードとして関連づけられてしまうことは、相互に問題解決に向けた影響力の行使を困難なものにするだけでなく、本来の問題の所在をより一層不明瞭なものにしてしまうことにもつながるだろう。本稿では部分的にはあるが、交渉スタンスやその背景にある利害構造を踏まえながら、それぞれの立場から展開される主張の国際政治的な意味と影響力について考察していく。

## 冷戦後の東アジアにおける力関係の変化

今日の日韓関係において、輸出管理の問題がこれほど大きな争点となった背景のひとつには、韓国が冷戦後に経験した成長と、それによって生じた東アジアにおけるパワーバランスや役割の変化がある。たとえば、ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）の統計を見てみると、冷戦終焉前後には日韓の軍事費には2-3倍程度の差があった。それが現在では、両者の支出はほぼ拮抗しつつある。もちろん金額べー

스ですべての能力を比較できるわけではないが、特に中国や北朝鮮といった脅威に直面しつつも財政的に厳しい状況に置かれた日本にとっては、現在の韓国が軍事的な面で見えぬ協力相手となっていることは間違いないだろう。

経済関係に目を向けてみると、日韓の貿易額は2001-2018年間で輸出入ともに2倍前後まで増加しており、相互に取引相手としての重要性が大きく高まっていることは明らかである。しかし貿易シェアの様相は大きく変化している。日本貿易振興機構（JETRO）の統計を見ると、同年間、日本の対韓国輸出シェアが6-7%前後、輸入シェアが4-5%とそれほど大きく変化していないのに対して、現在の韓国にとって最も重要な市場となっているのは中国であり、この10年あまり韓国の輸出の20-25%前後が同国に求められるようになっていくことがわかる。そういった意味で、韓国にとって日本の存在が相対的に「軽く」なってきているということは、日本でも指摘されるようになっていく。

こうした状況が直ちに日韓それぞれの交渉力を示す指標となるわけでもなければ、近年一般に、あるいはメディアでしばしば語られるような「勝ち負け」の問題に結びつくわけでもない。しかし、今回のように日韓の貿易や安全保障協力が影響を及ぼしうる政策選択が行われる際には、韓国が国内経済への影響を懸念するのと同様に、日本もまた、何らかのかたちで自国の利益を損なうリスクを抱えうることを意味している。それは言い換えれば、日本にとっては輸出管理体制の強化それ自体が、それなりの対価を支払うに値する問題提起となりうるということでもある。

## 輸出管理をめぐる争点の連繋と分離

日本においては、東アジア地域における輸出管理の強化は非常に重要な政策課題のひとつとなっている。その理由として近年挙げられるのが、輸出管理による北朝鮮や中国への移転阻止の問題である。少なくとも現段階では、日本は韓国を直接的な安全保障上の脅威と位置づけているわけではない。しかし、韓国を経由した不正輸出が発生し、それが中国や北朝鮮の能力向上に寄与するような状況が生じた場合には、その意図にかかわらず、間接的に日本にとっての脅威は拡大するという言い方はできるだろう。また、歴史的には日本自体が同様に、輸出管理レジーム上の違反によって米国から強い懸念を示された経緯もあり、それが今日の輸出管理体制の強化につながっている。1987年に発生した東芝機械によるCOCOM違反事件は、その戦略的な負の波及効果の大きさゆえに、日本政府による輸出管理への意識を大きく高めることになったのである。

北朝鮮や中国への不正な技術移転を防ぐために日本が輸出管理体制を強化していることは明白であるが、それは日本単独で行われるものでは当然ない。伝統的に輸出管理の抜け穴となる国家の存在は、規制の実効性を削ぐ要因とみられるため、日本は他国による輸出管理体制の強化も含めて対策を進めてきた。このような輸出管理への政策的態度は、必ずしも現在の韓国に対してのみ向けられるものではない。冷戦終焉前後から今日に至るまで、日本の輸出管理政策は東南アジア地域を含む各国を巻き込むかたちで強化していくことを目指しており、デュアルユース技術めぐる国際的な問題意識の高まりを受けて、近年その取り組みは加速している。

こうした状況を踏まえたうえで、日本政府にとって、元徴用工の問題と輸出管理の問題は交渉の材料としてリンクしうるのか、ということ自体も問い直されるべきであろう。確かに時系列的には、韓国において元徴用工問題に対する判決の問題が発生し、次いで日本による対韓輸出管理の厳格化が発表されたという流れになっている。しかし、韓国政府はそこに「報復」というかたちの因果関係の存在を主張する一方、日本政府の公式な主張は、両者の関係を切り離すものである。日本政府がこのような立場を堅持する場合、仮に今後、韓国側が元徴用工問題をめぐる主張を軟化させたとしても、もはやそのこと自体を以って日本政府が韓国の輸出管理上の取り扱いを元に戻す直接的な理由にすることはできないということになるだろう。とすれば、議論の落としどころは韓国の輸出管理体制がいかなるかたちで具体的に改善されるかということに集約されてくる。

## 交渉カードとしてのGSOMIA

もう一点、今日の日韓における輸出管理の問題に関連づけて韓国政府が投げかけている、軍事情報包括保護協定(GSOMIA)の更新拒否というオプションは、取引材料としてどのような意味を持つのであろうか。ひとつは、安全保障上の影響である。日本にとっては、確かにGSOMIAは安全保障政策において重要な協力の枠組みであるという立場を取りうる。GSOMIAの締結については、2011年に日本の民主党政権下において韓国との公式協議が開始されているが、その前後にも北朝鮮によるミサイル発射実験や核実験が散発しており、また、2010年には韓国海軍の哨戒艇沈没事件が発生するなど、朝鮮半島情勢は日

韓を含む東アジアの安全保障を脅かしている状況があった。2019年に入ってから北朝鮮によるミサイル発射実験も加速しており、当時と比べたとしても、東アジアの安全保障情勢が改善したと考えられる要素はあまりなさそうである。

こうした状況が日本だけでなく、韓国や米国にもあてはまることは、韓国によるGSOMIAの離脱というカードの有効性を弱めている。もし各国におけるこれまでの脅威認識が（日本をめぐる国内政治感情の悪化はともかくとして、現実主義的な観点から）大きく崩れているわけではないのだとすれば、韓国にとっても同様に、GSOMIAは当座の安全保障を確保するうえで必要な措置であり続けているはずである。また米国にとっても同様の状況がある。伝統的に東アジアの安定や中国の影響力拡大に対する布石という観点から安全保障上の日韓協力の強化を求めてきたが、特に同盟国への負担分担を推し進める近年の傾向からすれば、米国もまた、日韓どちらに譲歩を求めるかは別にしてもGSOMIAの破棄には反対するはずであるし、事実、現段階ではそのように報道されている。

もしこうした状況認識が正しいとすれば、韓国からGSOMIAの破棄に言及することは、日韓関係だけでなく、米韓関係もまた同時に悪化させる可能性をはらんでいる。韓国によるGSOMIAの破棄という交渉カードは、確かに日本や米国に対してコストを負担させるという点で行動変更の誘因を与えうるが、そこに同時に韓国自身が負うリスクが伴っている点で、カードとしての説得力は相対的に弱くなるだろう。また、東アジア全体の安全保障スキームの維持が依然として韓国にとって重要な政策目標である続けているのであれば（つまり、北朝鮮や中国への大幅な接近を企図するのでなければ）、輸出管理の問題に対

処することを目的として伝統的な同盟関係にくさびを打つような取引は、対価としては大きすぎるような印象もある。そもそも、日韓交渉上も先に述べたのと同じ理由で、輸出管理の厳格化とGSOMIAの更新は必ずしも論理的にリンクしているわけではなく、そこに「説明可能な取引」の余地があるかどうかは疑問も残る。

## 現実主義的な利益と政治的な現実

日韓の目の前には、北朝鮮への対処を含む東アジアの安全保障環境の安定、経済的相互依存の深化と産業の活性化、あるいは米国を含めた関係の良好化といった明白な「現状から得られる利益」がある。またそれは、経済交流の停滞や安全保障環境の悪化が、長期的にはかつて以上の損失を双方にもたらしうることも示唆する。それゆえに、しばしば日韓に向けて米国から投げかけられるように、国内政治事情を排した現実主義的な正解は協力、ということになるのだろう。しかしもちろん、国内政治を無視することが現実的ではないことも明らかであり、それは今にはじまったことでもない。

8月2日、日本政府は「ホワイト国」リストから韓国を除外することを閣議決定した（より具体的には「ホワイト国」の通称自体を廃止したうえで、グループAからグループBへの変更というかたちをとった）。これに対して同月12日には、韓国政府が日本を輸出管理の優遇対象国から排除するとの方針を発表した。このことは、日韓の間で「報復」の連鎖が始まったことを意味するのだろうか。それとも、日韓がようやく輸出管理制度の問題という同じ土俵にのぼり、解決に向けた具体的な議論が進められるようになることを意味するのだろうか



か。現段階では、今後の経済産業面での影響の程度や、24日に更新期限を控えたGSOMIAの取り扱いなどを含めて、まだ不確定要素が多く残っている。そうした中で今後の交渉がどのような経緯をたどるのかを理解するには、日韓双方における国内政治の展開に目配りしつつも、日韓の相互作用の中でそれぞれの利害がどのように変化し、いかなるかたちでそれが交渉に反映されていくのかをつぶさに検討していく必要があるだろう。



PeaceNet

## 북한의 단계적 조치 요구와 비핵화 협상

이 중 구

한국국방연구원 안보전략연구센터 선임연구원

### 1. 스톡홀름 실무협상 결렬과 단계적 비핵화

최근 북한의 비핵화를 위한 2019년 10월 5일 북미 스톡홀름 실무협상이 결렬된 주요한 원인이 단계적 비핵화를 둘러싼 입장차로 알려지고 있다. 스톡홀름 협상에 앞서서 북한의 단계적 비핵화 언급은 북미협상을 향한 북한의 긍정적인 의향을 보여주는 것으로 해석되기도 했다. 실무협상의 북한 측 대표를 맡은 김명길 외무성 순회대사가 담화를 통해 트럼프 대통령이 언급한 “새로운 방법론”이 “실현가능한 것부터 하나씩 단계적으로 풀어나가는 것이 최상의 선택”이라는 바를 의미할 수 있다고 언급했던 배경에서이다. 이러한 언급에 이어 김명길 외무성 순회대사는 북미 실무협상의 결과에 대해 “낙관하고 싶다.”고 부연했던 것이다. 그런데도 스톡홀름 실무협상에서 비핵화를 향한 단계적 조치에 대한 북미 간의 입장차는 좁힐 수 없었다.<sup>1)</sup> 북한 측은 자신들이 ‘앞서’ 행한 핵실험 및 ICBM 실험 동결 조치 등에 대한



보상을 요구했던 반면, 미국 측은 ‘앞으로’ 이루어질 완전한 비핵화를 위한 조치들에 대한 보상으로서 일련의 제재 유예, 안전보장 관련 방안들을 제시했다. 북미 양측은 서로 다른 단계의 비핵화 조치-상응조치를 이야기했던 것이다. 이처럼 북한 비핵화 문제에 대해 서로 다른 접근법을 보인 결과, 스톡홀름 실무협상은 성과 없이 결렬되었다.

“단계적 조치를 통한 비핵화”는 평창동계올림픽 직후 시작된 북한의 대화 노력 초기에 제기된 개념으로서 보다 면밀한 검토를 필요로 한다. 북한은 2018년 4월 판문점 남북정상회담에 나오기에 앞서, 2018년 3월 김정은 위원장과 시진핑 주석 간의 첫 북중정상회담으로부터 경제집중노선을 선포하는 등 새로운 대내외 전략을 모색했다. 북한이 미국과의 협상을 위하여 나온 2018년 이래 정상 외교의 기점은 제1차 북중정상회담이었던 것이다. 이 제1차 북중정상회담에서 김정은 위원장과 시진핑 주석은 단계적 조치에 따른 비핵화 방안을 제기했다. 이후에도 북한은 단계적 비핵화를 추구한다는 입장을 견지해왔으며, 결국 그러한 단계적 비핵화의 전략적 틀은 2019년 10월 스톡홀름 협상까지 유지되어 온 것으로 보인다. 단계적 조치에 의한 비핵화는 북한의 북미 비핵화 협상을 바라보는 프레임으로 자리하고 있다는 점에서, 그에 대한 면밀한 검토가 필요한 시점이다.

## 2. 북한 측 단계적 조치 요구의 전략적 의미

앞서 언급한 대로 2018년 3월 28일 북중정상회담 당시 북중 양국은 단계적 조치, 동시적 조치를 언급했다. 중국 관영매체에 따르면, 당시 김정은 위원장은 “한미가 선의로 우리의 노력에 응해 평화, 안정의 분위기를 조성해 평화실현을 위한 단계적인 조치를 한다면 한반도 비핵화 문제는 해결될 수 있다.”며 비핵화를 위한 단계적, 동시적 조치를 언급했고,<sup>2)</sup> 중국의 시진핑

주석은 “단계적, 동보적 조치(阶段性, 同步的措施)를 취한다면 반도 비핵화 문제는 해결될 수 있을 것”이라면서 그를 지지했던 것이다.

이때 언급된 단계적 조치는 단순히 북한의 독자적 이익에 부합하는 방안이라는 점을 넘어서 북중 혹은 북·중·러 관계의 국제적인 컨텍스트에서 조망되어야 한다. 중국은 북핵 위기가 재차 고조되던 2017년 초 쌍중단(雙中斷, freeze for freeze)과 쌍궤병행(雙軌並行, dual track approach)을 제기했다.<sup>3)</sup> 북한의 전략도발을 중단시키기 위해 한미동맹의 연합훈련을 중단하고 비핵화 프로세스와 평화협정 체결 프로세스를 병행적으로 추진해야 한다는 구상이었다. 이를 토대로 중국과 러시아는 2017년 5월 3단계로 구성된 중러공동행동계획도 발표했다. 이는 북한의 비핵화를 위해 1단계에서는 북한의 전략도발 중단과 한미연합훈련 축소 및 중단을 함께 이루고, 2단계 조치로 북미관계정상화를 달성하며, 3단계 조치로는 다자협상 틀에서 한반도 비핵화와 지역 안보체제를 논의한다는 계획을 내용으로 했다. 기본적으로 중국의 한반도정책을 러시아가 추수하면서 러시아의 이해관계도 일부 반영한 계획이라고 할 수 있었다.

이러한 컨텍스트에서 1차 북중정상회담에서 김정은 위원장이 언급한 단계적 비핵화는 중·러의 비핵화 해법에 대한 접근방식을 받아들이면서 성립한 개념으로 보인다. 중·러가 러시아가 요구하는 비핵화 접근법의 개념을 수용하는 것은 북한의 이해관계에도 부합하는 것이었다. 미국이 이러한 단계적 비핵화 해법을 받아들일 경우, 공세적으로는 미국의 영향력을 약화할 수 있을 것이고, 방어적으로는 비핵화 협상 자체를 통해 중국, 러시아의 비핵화 압력을 완화할 수 있을 것으로 기대되었다는 의미이다.

쌍중단, 쌍궤병행에서 중러 공동행동계획으로 이어지는 단계적 조치의 틀에서는 스톡홀름 실무협상에서 북한 외무성이 보인 입장도 그들의 단계적 조치 주장에 부합하는 것으로 이해된다. 북한 비핵화를 위한 1단계 쌍

중단의 조치에서는 미국이 한미연합훈련 등 이행조치가 존재했다. 북한의 핵·ICBM 동결 조치에 대해 미국이 한미연합훈련 중단 등을 해야 하는 것이다. 스톡홀름 실무협상 직후 김명길 북측 대표가 한미연합훈련이 자신들의 “생존권과 발전권을 공연히 위협”하고 있다고 밝힌 것을 보았을 때, 협상테이블에서 북한은 한미연합훈련 중단 요구를 제기했을 것은 분명해 보인다. 스톡홀름 실무협상에서 나타난 북한의 주장만이 아니라 2019년 여름 한미연합훈련에 대한 북한의 불만, 한국의 한미연합훈련 진행에 대한 북한의 배신적 행위 규정도 이러한 시각에서 나온 것으로 이해될 수 있다.

그동안 북한이 비핵화 협상 과정에서 제시한 요구를 정리함으로써 북한의 단계적 비핵화가 갖는 내용을 파악해볼 수 있다. 전체를 3단계로 나눌 때, 북한은 최근의 스톡홀름 회담에서 핵·ICBM 실험 동결에 대한 상응조치로 한미연합훈련 중단을 상정하고 있었다. 중간 단계와 관련해서는 하노이 회담을 통해 민수 분야에 대한 유엔안보리 제재의 완화를 요구했으며, 스톡홀름 회담을 앞두고 ‘제도안전’의 문제도 함께 거론했다. 북한이 언급한 제도안전은 북한의 과거 언급 상<sup>4)</sup> 경제발전 추진과정에서 외부세계가 북한에 시장경제와 민주주의 수용을 종용하지 말라는 의미로 해석될 수 있다. 그리고 최종 단계에서는 싱가포르 합의에서 언급했던 완전한 비핵화 노력과 새로운 북미 관계, 한반도 평화체제의 구축의 틀을 안보-안보교환의 방식으로 상정하고 있다고 할 수 있다. 완전한 비핵화 논의는 체제안전 보장에 대한 실질적인 조치에 대한 논의 없이 불가능하다고 보는 것이다.<sup>5)</sup> 이러한 북한의 접근방식은 비핵화 논의에 앞서 군사, 정치적 여건을 조성하는 두 단계를 가진다는 점에서 중립공동계획과도 틀이 유사하지만, 경제발전 등 북한의 국내적 요구가 비핵화 논의 진입 전 신뢰 조성 논의의 주(主)가 되고 있다는 특징을 보인다.

〈표-1〉 중러공동행동계획과 북한의 접근방식 비교

구분	1단계	2단계	3단계
중러공동 행동계획	북한, 전략도발 중단 한미, 연합훈련 중단	북미관계정상화	한반도비핵화 논의 지역안보체제 논의
북한의 접근방식	핵·ICBM 실험 중단 한미, 연합훈련 중단	북한, 영변핵시설 폐기 한미, 민수분야 제재 완화+제도안전	북한, 완전 비핵화 논의 한미, 북미관계정상화, 평화체제 구축

덧붙여, 단계적 비핵화 개념은 김정은 위원장 자신의 전략적 사고체계와도 관련이 있어 보인다. 김정은 위원장은 2016년의 국가경제발전 5개년 전략에 관해서도 단계적 전략을 세워야 함을 강조했고, 2018년의 경제집중노선 선포 시에도 제재버티기에 집중된 당면목표와 인민경제 현대화 등의 전망목표를 구분하여 제시했다. 또한, 2019년 연속 시험 발사한 무기개발에 관해서도 단계적 목표 제시를 중시했다. 이로부터 북한이 사회주의체제로서 단계적 전략 개념을 가지고 있다고 볼 수도 있으며, 낙후한 현실과 사회주의 강국 목표 간의 괴리도 북한이 국가발전 전략을 단계적으로 수립하게 하는 요인일 것이다.

### 3. 단계적 비핵화 요구에 대한 한미의 이해관계

이처럼 북한은 물론 중·러의 이해관계에 부합하는 것으로서 단계적 비핵화를 규정할 경우, 한미와 북한 간의 비핵화 방식을 둘러싼 이견은 일견 해소하기 쉽지 않다. 2018년 봄 트럼프 대통령은 1차 북중정상회담에서 제기된 단계적, 동시적 비핵화에 대해 명백한 반대 의사를 표명한 바 있다. 미국 측에게 기본적으로 단계적 조치 개념은 비핵화 초기 단계를 여러 단계로 나누어 실질적인 비핵화는 피하려는 위장 전술로 이해되었다. 금년 9월 존

불턴 백악관 국가안보보좌관의 해임 이후 트럼프 정부는 단계적 조치에 열린 입장을 보이기 시작했으나, 포괄적 비핵화 합의를 추구하는 미국의 입장은 평화, 안정 분위기의 선행 조성을 강조하는 북한의 단계론과 충돌할 가능성은 여전히 존재했다.

무엇보다, 미국에는 단계적 조치의 결과가 미국의 동북아지역에 대한 영향력 확대에 귀결되는 것이 바람직하다. 미국은 자국의 이익상 비핵화 협상의 결과 동북아에 대한 영향력이 감소하는 것을 경계할 수 밖에 없고, 다자협상 과정에서 중·러의 이해관계가 한반도 평화체제에 반영되어 유엔사 등에 대한 문제 제기가 이루어질 가능성도 많다. 그에 따라 미국은 북미 관계의 근본적 변화를 오히려 긍정적으로 검토할 가능성이 크다. 미국에 대한 북한의 사고를 변화시킴을 통해 주한미군 용인, 유엔사 개편의 반발 축소 등을 얻어내고자 하는 것이다.

비핵화 논의에 이르기 위한 한미의 구상이나 이해관계도 북한의 단계적 비핵화 접근방식과 차이를 보인다. 우선, 한미의 시각에서는 한미연합훈련의 중단은 북한의 핵·ICBM 실험 동결에 대한 보상적 조치로 생각되지 않는다. 미국으로서는 NPT를 일방적으로 탈퇴하여 핵무기를 개발한 북한을 신뢰하기 어려우므로 북한의 핵·ICBM 실험 동결은 북미 비핵화 협상, 북미 정상회담이 이루어지기 위한 전제조건이다. 또한, 북한의 비핵화를 위한 구체적인 진전이 부족한 상황에서 한미연합훈련의 중단은 한미동맹의 연합방위태세를 약화하는 것으로서 안보손실을 의미하는 것일 수 있다. 한미연합훈련의 축소가 아닌 중단을 국내외의 합의가 존재하는 형태로 결정하기 위해서는 북한의 완전한 비핵화 공약을 믿을 수 있게 하는 비핵화 협상의 실질적인 진전이 필요하다.

아울러, 단계적 비핵화 추진과정의 최종 단계에서 완전한 비핵화를 논의하려는 북한과 달리, 한미는 싱가포르 이후의 비핵화 협상을 최종 단계로

바로 진입하는 것으로서 상정하고 있었다. 한미는 하노이 정상회담과 현재 진행 중인 실무협상에서 비핵화의 대상과 범위를 규정하기 위해 북한의 핵 능력의 실태가 파악되어야 한다는 시각을 보여왔다. 하노이 정상회담 이전, 스탠퍼드대 강연(2019.1.31)에서 비건 대북 특별협상 대표는 북한의 WMD와 미사일의 전체적 범위를 알기 위한 북한의 “포괄적 신고”가 필요하다고 강조한 바 있고, 미국 측은 스톡홀름 실무협상에서도 포괄적 비핵화 로드맵에 대한 합의를 북한 측에 요구했던 것으로 알려져 있다. 북한의 비핵화 의무가 구체적으로 규정된 합의를 도출하지 못할 경우, 트럼프 행정부는 지난 30년간 미국이 추구해온 북한 비핵화를 포기했다는 비판에 노출되지 않을 수 없다.

#### 4. 비핵화 협상에 대한 합의

북한이 생각하는 비핵화의 단계에 대한 개념을 변화시키기 위해서는 미중 대화를 가능하게 하는 논의가 필요할 것으로 생각된다. 북한의 비핵화 의지가 금번 협상을 통해 도출될지의 결과를 예단할 수 없으나, 북한은 단계적 조치 개념을 통해 미중 공조를 방지하는 데 이해관계를 가진 것으로 보인다. 미국과 중국을 나누고 중국을 우호적인 세력으로 만드는 단계적 비핵화 개념을 활용하고 있는 것이다. 그렇다면, 단계적 비핵화 개념을 둘러싼 북미 간의 이해관계 일치는 쉽지 않다. 북한이 단계적 비핵화 주장을 통해 단계적 비핵화를 지지하는 중국과 그것을 경계하는 미국 간의 틈을 늘릴 수 있기 때문이다. 이 때문에, 단계적 비핵화 해소를 둘러싼 북미 간의 입장차 해소를 위해서는 결국 미중 혹은 한·미·중, 남·북·미·중의 논의틀이 필요할 수 있는 것이다.



북미대화를 통해서 비핵화의 진전을 모색하든, 미중 대화의 틀을 통해 그것을 모색하든 비핵화의 최종상태에서 미국의 영향력이 확대되는가, 축소되는가를 계산하는 것이 비핵화 협상의 쟁점이 될 개연성이 높다. 당장은 단계적 비핵화 조치를 통해 북한은 한미연합훈련 중단을 약속받고자 할 것이며, 완전한 비핵화는 북미 관계 정상화가 상당히 진행된 이후에야 미국의 지정학적 영향력을 건드는 안전보장 문제와 함께 논의하고자 할 것이다. 이것은 미국의 영향력 감소 아래에서 북한의 체제안전 보장, 경제발전의 추진을 의미한다. 하지만, 일견 요원해 보이더라도 미국의 영향력 확대 아래에서 북한의 체제안전 보장 방안이 있을 수 있다. 이와 관련해서는 북한의 전략적 사고의 방향이 관건이 된다. 미국 일각에서는 북미 간 안보 동반자 관계를 구축하고 미국이 남북한 간의 균형자 역할을 수행함으로써 북한의 안전보장을 모색하는 방안도 제기되고 있다.<sup>6)</sup> 이러면 북한이 미국의 한반도에 대한 영향력을 용인할 가능성도 커진다.

아울러, 북한이 원하는 단계적 조치가 현재 북한 내치의 중심인 경제발전계획과 연동되어 있을 가능성이 존재한다는 점에서, 북한의 단계적 비핵화 요구는 협상 회피를 위한 전술보다는 템포가 긴 협상 전략으로 보아야 할 필요가 있다. 북한은 현재 5개년 전략에서 당면목표인 제재 버티기에 방점을 두고 있지만, 5개년 전략 수행기간이 마무리되는 2020년 이후에는 새로운 5개년 전략을 통해 2025년까지 본격적으로 “인민경제의 주체화, 현대화, 과학화, 정보화”와 주민생활 수준 향상을 위한 기술 및 자본의 도입을 모색해 가야 할 것이다. 따라서 트럼프 2기와 거의 일치하는 2020~25년을 준비하기 위해 북한은 남은 협상 기간에 더욱 실질적인 제재완화를 모색하면서 높은 수준의 협상을 추구할 가능성이 있다.

## ■ 주석

- 
- 1) 『국민일보』, 2019년 10월 6일자, “北, 단계적 비핵화에 따른 보상에 소극적으로 나오자 결렬 선언.”
  - 2) 『연합뉴스』, 2018년 3월 28일자, “김정은, 시진핑과 첫 정상회담…비핵화 등 한반도 해법 논의.”
  - 3) 정준오, “북핵문제 해법을 위한 패러다임의 전환,” 『전략연구』 25(1)(2018), pp. 54-56.
  - 4) 과거 북한은 사회주의 제도에 대한 위협으로 시장경제와 민주주의를 언급해왔다.
  - 5) 홍민, “북미 스톡홀름 협상 결렬 원인과 북한의 전략,” 『Online Series』 CO 19-22(2019. 10. 8), pp. 2-3.
  - 6) Morton Halperin, Peter Hayes, Thomas Pickering, Leon Sigal and Philip Yun, "From Enemies to Security Partners: Pathways to Denuclearization in Korea," 출처: <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/from-enemies-to-security-partners-pathways-to-denuclearization-in-korea/> (검색일: 2019년 10월 1일).
-



PeaceNet

## 기로에 선 한반도 비핵평화 프로세스



**고 유 환**

동국대학교 북한학과 교수

### 1. 머리말

2017년 말 까지만해도 한반도는 전쟁과 평화의 갈림길에 서 있었다. 문재인 정부 출범 이후 북한의 핵과 미사일 실험 등 연이은 전략도발과 미국 트럼프 대통령이 ‘화염과 분노’를 외치는 등 군사적 수단 사용 가능성이 높아지는 등 한반도 위기는 고조됐다. 문재인 정부는 전쟁반대 의지를 분명히 하고 ‘평화 우선의 한반도 정책(한반도 평화 프로세스)’에 따라 남북관계 개선과 비핵화 노력을 병행 추진하면서 한반도 비핵평화 프로세스를 구체화하기 위해 노력했다. 평창동계올림픽을 계기로 남·북·미가 비핵평화협상을 위한 ‘이익의 조화점’을 찾음에 따라 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 발걸음이 빨라지기 시작했다.

문재인 정부가 출범한지 1년 만인 2018년 4월 27일 남북정상회담을 개최하여 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’을 채택하고 남북

관계를 복원했다. 6월 12일 북한과 미국이 ‘싱가포르 북미정상회담공동성명’을 발표함으로써 70년 동안 유지해 왔던 북미 적대관계를 청산하고 한반도 비핵평화 프로세스를 본격화할 수 있는 전기를 마련했다.

2018년에 남북정상회담과 북미정상회담이 성사되고 한반도 비핵평화 프로세스의 밑그림을 그릴 수 있었던 것은 3월 5일 김정은 위원장이 남측 특사면담에서 “군사적 위협이 해소되고 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다”고 밝히며 조건부 비핵화 의지를 분명히 했기 때문이다. 북한이 우리 특사에게 비핵평화협상과 북미 관계 정상화를 위해 미국과 대화할 수 있다고 밝히면서 한반도 정세가 본격적으로 완화되기 시작했다.

판문점 선언과 북미공동성명이 채택되면서 급진전할 것 같았던 한반도 비핵평화 프로세스가 이행 로드맵 합의와 초기조치를 교환하기 위한 협상을 진행하는 과정에서 북미 간 입장 차이를 좁히지 못하고 정체국면에 빠졌다. ‘9월 평양공동선언’에서 한반도 비핵평화 프로세스의 새로운 동력을 마련하고 2019년 2월 말 베트남 하노이에서 2차 북미정상회담을 추진했지만, 합의에 이르지 못했다.

어렵게 마련한 10월 초 스웨덴 스톡홀름 북미 실무회담도 결렬됐다. 북한이 요구한 미국식 썬법 전환의 시한인 연말이 다가오고 있다. 이 글에서는 하노이 정상회담과 스톡홀름 실무회담에서 나타난 미국과 북한의 입장 차이를 알아보고, 기로에 처한 한반도 비핵평화 프로세스를 가속화할 수 있는 방안이 무엇인지 알아보고자 한다.

## 2. 데드라인 향하는 한반도 비핵평화 프로세스

2019년 2월 말 베트남 하노이 2차 북미정상회담 결렬 이후 어렵게 마련한 10월 4~5일에 열린 스웨덴 스톡홀름 북미 실무회담이 또다시 결렬됨으

로써 한반도 비핵평화 프로세스가 중대 기로에 봉착했다. 북한은 스톡홀름 실무회담 결렬 직후인 10월 6일 외무성 대변인 담화를 통해서 “조미 대화의 운명은 미국의 태도에 달려있다”고 하면서 연말까지 미국이 선행을 바꿔 나올 때까지 기다릴 태세다.

북한은 미국이 ‘새로운 방법’과 ‘창발적인 해결책’에 기초한 대화에 준비되었다는 신호를 거듭 보내와 “미국이 올바른 사고와 행동을 할 것이라는 기대와 낙관을 두고 협상에 임했지만, 미국은 이번 협상을 위해 아무런 준비도 하지 않았으며 저들의 국내 정치일정에 조미 대화를 도용해보려는 정치적 목적을 추구하려 하였다”고 비난했다.<sup>1)</sup> 북한은 미국이 국가의 안전을 위협하고 “인민의 생존권과 발전권을 저해하는 대조선적대시정책을 완전하고도 되돌릴 수 없게 철회하기 위한 실제적인 조치를 취하기 전에는 이번과 같은 역스러운 협상을 할 의욕이 없다”고 밝혔다.<sup>2)</sup>

핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사 중단, 풍계리 핵실험장 폐쇄 등 비핵화를 위한 선 행동 조치를 취했던 북한이 이에 상응하는 미국의 행동을 요구하며 새로운 선행을 가지고 나올 때까지 기다릴 태세다. 김정은 위원장은 올해 신년사에서 미국이 제재와 압박으로 나간다면 ‘새로운 길’을 모색하겠다고 했고, 4월 최고인민회의 시정연설에서는 미국이 연말까지 새로운 선행을 마련할 것을 요구했다.<sup>3)</sup>

북한이 핵실험과 ICBM 관련 실험은 중단했지만, 하노이 결렬 이후 최근까지 단거리 미사일과 방사포 등 단거리 발사체 11차례 실험과 잠수함발사탄도미사일(SLMB) 1차례 실험을 지속하면서 신무기체계 개발을 서두르고 있다. 미국이 북한의 핵 프로그램 가동을 중단시키지 못해 핵과 미사일 능력은 질량적으로 고도화되고 있어 북한은 이미 ‘사실상 새로운 길’을 가고 있는지도 모른다.

최근 북한은 김정은 위원장의 ‘백두산준마행군길’을 과시하며 “가질 수

있는 절대병기를 다 가진 강대한 김정은 조선”을 선포하고 “오직 자력부강, 자력번영의 기치를 높이 들어야 한다”고 주장했다.<sup>4)</sup> 북한의 입장을 대변하는 조선신보는 “조선은 가질 수 있는 절대병기를 다 가졌고 제재압박 속에서 계속 승승장구할 수 있는 방식과 잠재력을 마련하였다”고 밝혔다.<sup>5)</sup>

북한은 핵·미사일 실험중단 등 선 행동 조치를 통해서 비핵화 의지를 보이고 북미 신뢰 조성을 위해 노력했지만, 미국이 한미연합군사연습 중단 약속을 지키지 않고 제재를 지속하는 데 대해 강한 불만을 표시하고 ‘미국식 셈법’을 바꿔 행동을 보일 때까지 기다릴 태세다. 백두산준마행군을 통해 김정은 위원장은 “적들이 아무리 집요하게 발악해도 우리는 우리 힘으로 얼마든지 잘살아갈 수 있고 우리 식으로 발전과 번영의 길을 열어나갈 수 있다”고 밝히며, 이것이 “더 높이 비약한 2019년의 총화”라고 하면서 자력갱생을 강조했다.<sup>6)</sup>

북한이 미국에 대해 선 행동과 새로운 셈법을 요구하면서 ‘한반도 평화 프로세스’도 작동하지 못하고 있다. 북한이 하노이 ‘노딜’ 이후 남한의 중재자, 촉진자 역할에 강한 불만을 표시하고, F-35A 스텔스기 등 첨단무기도 입을 문제 삼으며 4·27 판문점 선언과 9월 평양공동선언 이행을 위한 남북 대화에 응하지 않고 있다.

북한은 “조미 대화의 운명은 미국의 태도에 달려있으며 그 시한부는 올해 말까지이다”<sup>7)</sup>, “미국이 이번 연말을 지혜롭게 넘기려는가 보고 싶다”<sup>8)</sup>라고 밝히며 연말까지 미국이 새로운 셈법을 가지고 나올 것을 촉구하고 있다. 또한 “미국이 우리의 제도안전을 불안하게 하고 발전을 방해하는 대조선적대시정책을 깨끗하고 의심할 여지 없이 되돌릴 수 없게 철회하기 위한 실제적인 조치를 취할 때에야 미국과 비핵화 논의도 할 수 있다”<sup>9)</sup>고 밝혀 한미연합군사훈련 중단 등 선 행동을 취해야 비핵화 협상에 응할 수 있다는 입장을 밝혔다. 북한은 한미연합군사연습을 지속한다면 중단했던 핵실

험과 장거리 미사일 실험 발사를 재개할 수 있다고 주장했다.<sup>10)</sup>

북한의 주장을 종합해보면, 한반도 비핵평화 프로세스의 본격 가동 여부는 연말까지 미국이 새로운 셈법을 내놓느냐에 달렸다고 해도 과언은 아니다. 한국의 촉진자역할과 중국의 구원역할로는 더 이상 프로세스를 움직이기 어려운 국면에 도달했기 때문에 공은 미국에 넘어가 있고 트럼프 대통령의 용단에 따라 진전 여부가 결정될 가능성이 커졌다.

### 3. 한반도 비핵평화 프로세스 가동 환경과 각국의 선택

#### (1) 비핵평화협상의 환경변화

판문점 선언과 싱가포르 북미공동성명이 발표될 때만 해도 급진전할 것 같은 한반도 비핵평화 프로세스가 1년 5개월여 동안 본격적인 가동을 멈춤으로써 재가동 동력이 점차 소진되고 있는지도 모른다. 북한이 ‘가질 수 있는 절대병기를 다 가졌다’고 말할 정도로 북미 핵협상이 지연되는 동안 북한의 핵 무력과 미사일 능력은 빠른 속도로 고도화됐다. 미중의 무역갈등과 패권경쟁의 본격화, 한일갈등 심화, 한국의 첨단무기 도입 등 각자도생의 세계 정세도 북한의 비핵화 이행을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

애초 남측 특사단에 김정은 위원장이 밝힌 조건부 비핵화는 군사적 위협 해소와 체제안전 보장을 전제한 것이다. 그래서 북한은 한미연합군사연습 재개와 북측 지도자에 대한 참수무기로 인식하는 남측의 F-35A 스텔스 도입을 군사적 위협 증가와 체제안전을 해치는 것으로 인식하고 있다. 그동안 북한은 미국 전략자산의 한반도 전개에 강하게 반발했다. 남한이 전략자산에 해당하는 F-35A 스텔스기를 도입하자 상호 적대행위를 하지 않기로 한 판문점 선언과 9월 평양공동선언 및 9·19 남북군사합의서 등 남북합의 위반이라며 강한 불만을 쏟아내고 있다. 남한은 북한의 핵 개발에 맞서 이전 정

부가 도입을 결정한 것이고 스텔스기 도입은 북한 위협보다는 주변국 위협에 대응하기 위한 것이라고 설명하지만 북한은 이를 받아들이지 않고 있다.

북미와 남북이 상호불신을 해소하지 못한 가운데 평화체제와 비핵화를 연결하여 단계별 동시 행동으로 나아가지 못하고 주변 정세마저 복잡해져 한반도 비핵평화 프로세스의 가동 전망은 밝지 않다. 문재인 대통령의 평화우선의 한반도정책, 트럼프 대통령 최대의 압박과 관여정책, 김정은 위원장의 경제·핵 병진노선 결속과 경제발전 우선노선 사이에 이익의 조화점을 찾아 톱다운 방식으로 협상을 진행할 때는 빠른 속도로 움직였다. 하지만 각국의 국내정치변수와 국제정세 변화가 개입하면서 한반도 비핵평화 프로세스는 정체국면에 봉착했다.

## (2) 미국의 현상 유지 선택 가능성

미국이 제재만능론에서 벗어나야 한반도 비핵평화 프로세스를 움직일 수 있지만, 국내정치 문제로 수세에 몰리고 있는 트럼프 대통령이 북한이 원하는 새로운 섹법을 내놓기는 쉽지 않을 것이다. 미국이 북한에 양보로 비치는 섹법을 내놓으면 트럼프 대통령의 재선에 불리하게 작용할 것이기 때문에, 트럼프 대통령은 제재를 유지하면서 북한의 핵실험과 장거리 미사일 시험 발사를 억지하는 선에서 상황관리를 할 가능성도 있다. 일각에서는 미국이 북핵 폐기보다는 동결에 주력하면서 북핵 문제를 대중국 전략으로 활용할지도 모른다는 주장도 나온다.

트럼프 대통령은 역대 정부가 해결하지 못한 북핵 문제를 자기가 해결하겠다는 자신감을 보이며 톱다운 방식으로 담판하려 하지만 존 볼턴 국가안보보좌관, 마이크 폼페이오 국무장관 등 관료들의 반발로 북핵 협상을 진전시키지 못했다. 하노이회담 당시 트럼프 대통령은 영변 핵시설에 대한 영구 폐기와 종전선언, 연락사무소 개설, 제재 일부 해제를 교환하는 협상을 스

냅백(snapback) 조항을 넣어 타결하려고 했지만,<sup>11)</sup> 폼페이오 국무장관과 볼턴 보좌관이 반대하여 뜻을 이루지 못했다.

스티브 비건 대북정책특별대표가 국무부 부장관으로 승진하고 북핵 업무를 계속 맡기로 한 것은 북한의 최설희 외무성 제1부상과 격을 맞춰 협상을 지속하겠다는 트럼프 대통령의 의지가 반영된 것으로 봐야 할 것이다. 리비아모델을 고집했던 볼턴을 해임하고 협상을 통한 북핵 해결에 강한 의지를 가진 비건을 부장관으로 승진시킨 트럼프 대통령이 재선 때까지 제재 완화 등 양보로 비치는 협상안을 제시하기는 힘들겠지만, 북한이 판을 깨는 것을 원하지도 않을 것이다. 트럼프 대통령은 북한이 과거로 돌아가거나 새로운 길을 선언하고 핵과 장거리 미사일실험을 재개하는 쪽으로 가지 않도록 상황을 관리하면서 한반도 비핵평화 프로세스의 모멘텀을 유지하려 할 가능성이 크다.

### (3) 북한의 미국의 선행동과 섹법 전환 요구

북한은 미국이 섹법을 바꿔 그들이 취한 행동(핵실험과 장거리 미사일 발사실험 중단)에 상응하는 행동(한미군사연습 중단 약속 이행 등)을 보여야 비핵화 실무협상에 응할 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 북한 김정은 위원장은 ‘고난의 행군’까지 하면서 어렵게 핵무력 완성을 선언했는데 완성과 함께 완전한 비핵화를 실현한다고 내부를 설득하기란 쉽지 않을 것이다. 따라서 사실상 불가능한 목표일 수 있는 군사적 위협 해소와 체제안전보장이란 전제조건을 걸어두고 조건부 비핵화론을 펴면서 제재완화에 주력하면서 자력갱생을 강조하고 있는 것인지도 모른다.

김정은 국무위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 미국이 경제제재에 집중하는 것을 “선 무장해제, 후 제도전복 야망을 실현할 조건”을 만들기 위한 것이라면서 북미 대치의 ‘장기성’을 언급하고 제재 지속

에 맞설 자력갱생을 강조했다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 미국이 선 비핵화론을 펴면서 비핵화 추가조치를 요구하거나 제재와 압박으로 일관할 경우 “새로운 길을 모색하지 않을 수 없게 될 것”이라고 밝힌 바 있고, 4월 시정연설에서 연말까지 미국이 선행법을 바꿀 것을 요구했다.

북한은 하노이에서 싱가포르 북미공동성명에서 합의한 평화체제와 비핵화를 교환하는 ‘안보-안보’ 교환방식을 뒤로하고, 1994년 제네바 합의와 2005년 9·19 공동성명에서 합의했던 동결 대 보상 방식처럼 안보(영변 핵 시설 영구폐기)-경제(제재완화) 교환을 시도했다. 하노이 노딜 이후 북한은 불가역적인 체제안전보장문제를 제기하며 군사적 위협 해소와 체제안전보장이 이뤄져야 완전한 비핵화를 추진할 수 있다는 쪽으로 선회했다. 북한은 하노이에서 미국이 군사적 위협 해소와 체제안전보장을 취하기가 쉽지 않다고 보고 비핵화 초기조치에 대한 상응조치로 제재완화를 요구했다고 주장하면서 이를 수용하지 않은 “미국이 천재일우의 기회를 놓쳤다”고 주장했다.<sup>12)</sup>

북한은 체제안전은 그 누가 보장해주는 것이 아니라 스스로 확보하는 것이라고 주장하면서 핵 개발에 주력했지만, 국가핵무력 완성 선언 이후 병진노선을 결속하고 경제발전에 주력하기 위해 조건부 비핵화론을 펴왔다. 북한은 이라크, 리비아 사례에서 미국으로부터 항구적인 체제안전을 보장받기 어렵다는 교훈을 얻어 하노이 북미 정상회담에서 당장 군사적 위협 해소는 어렵다고 보고 체제보장보다는 제재완화에 주력했던 것으로 보인다.

#### (4) 체제안전보장과 중국 변수

비핵화 초기조치와 상응조치가 합의될 때까지 중국이 한반도 비핵평화 프로세스에 관여할 공간은 많지 않았지만, 제재와 체제안전 보장부문에서는 절대적인 영향력을 가질 수 있다. 중국은 미국과 함께 ‘북핵불용’이라는

확고한 원칙을 공유하고 유엔 안보리 제재결의도 준수하지만, 비핵화 진전에 따른 제재완화 논의를 시작해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

북한은 미국과 평화협정을 맺는다고 해도 완전하고 불가역적인 체제안전 보장을 확보할 수 없다고 생각할 수 있어서 중국으로부터 체제안전을 보증받고 경제발전을 위한 지원을 기대하고 있을 것이다. 2018년 6월 19일에 열린 3차 북중정상회담에서 김정은 위원장은 북중 관계를 ‘한집안식구’, ‘혁명의 한 참모부’라고 주장했다.<sup>13)</sup> 최근 북한은 체제안전과 관련해서 새로운 패권국가로 떠오르는 중국과 1961년 맺은 북중우호협조 및 상호원조 조약에 있는 자동개입 조항을 환기하고 있다.<sup>14)</sup>

#### (5) 북미의 비핵 평화 프로세스 이탈 방지를 위한 한국의 적극적 노력

문재인 정부는 평화 우선의 한반도 정책을 통해 ‘한반도 평화 프로세스’를 본격화하여 ‘평화경제’를 실현하고 ‘신한반도체제’를 구축하려고 하지만 하노이 노딜과 북미핵협상 지체, 남한 역할과 첨단무기 도입에 대한 북한의 반발, 일본의 대한국 수출규제와 한국의 한일정보보호협정(GSOMIA) 파기 선언으로 인한 한일갈등, 검찰개혁을 둘러싼 남남갈등 등으로 한반도 비핵 평화 프로세스에 집중력을 발휘하기 어려운 실정이다. 그러나 북한이 정한 미국식 쉘범 전환의 데드라인이 다가오고, 미국의 대선국면으로의 진입 등을 고려할 때 한국이 적극적으로 나서 북미의 비핵 평화 프로세스 이탈 방지를 위해 노력해야 할 것이다.

튼튼한 방식으로 시작한 한반도 비핵 평화 프로세스의 이행 로드맵을 만들지 못하고 공전을 거듭하는 것은 각국의 국내구조의 반발과 미중 무역갈등, 한일갈등 등 변수들이 작동하기 때문이다. 우리 정부는 북한이 정한 데드라인인 연내에 미국이 새로운 쉘범을 내놓을 수 있도록 창의적 안을 제시할 필요가 있다. 설령 연내 북미 실무회담이 재개되지 못하더라도 판이

깨지지 않고 모멘텀을 유지할 수 있도록 상황관리를 잘해야 할 것이다. 우리 정부는 남은 연말까지 집중력을 발휘하여 북한이 내년도 김정은 위원장 신년사에서 북미 협상 결렬과 ‘새로운 길’ 선언을 하지 않도록 모든 노력을 다해야 할 것이다

#### 4. 맺음말

북핵 협상의 성공 여부는 비핵화와 체제안전 보장의 교환, 즉 ‘안보-안보 교환’을 위한 새로운 한반도 비핵 평화 프로세스를 만들고 실천하느냐에 달렸다고 해도 과언이 아니다. 북한은 싱가포르 북미정상회담에서 양 정상이 ‘단계별 동시행동원칙’에 합의했다고 주장하면서 9월 평양공동선언에서 남북이 합의한 대로 영변 핵시설 영구폐기와 연락사무소 개설, 종전선언, 제재완화 등 상응조치를 교환하는 협상을 먼저 추진하자는 입장이며, 미국은 ‘동시병행(simultaneously and in parallel) 진전’을 요구하면서 포괄적 합의와 포괄적 이행을 강조하고 있다.

북미가 신뢰의 문제로 비핵화 목표에는 동의하면서도 접근 방법에 차이를 보여 실무협상의 진전 여부는 비핵화 개념과 최종상태(end state)를 어떻게 설정하고, 북한의 단계별 동시행동과 미국의 동시병행 사이의 접근방식의 차이를 어떻게 좁혀나가느냐에 달렸다고 볼 수 있다. 하노이 2차 회담을 앞둔 시점에서 미국이 밝힌 협상 목표는 ①비핵화 개념 정의, ②핵·미사일 프로그램 동결추진, ③이행 로드맵 작성이며, 이 목표는 앞으로도 북미 실무협상에서 집중적으로 협의해야 할 과제다.

향후 실무협상에서는 포괄적 합의와 단계별 이행의 로드맵을 만드는 데 주력해야 할 것이다. 무엇보다 시급한 것은 지금도 고도화되고 있는 북한 핵과 미사일 능력을 동결시키고, 북한이 비핵 평화 프로세스의 궤도에서 이

탈하지 않도록 하는 것이다. 미국은 북한의 안전한 비핵화 의지를 의심하여 비핵화의 최종상태를 포함한 포괄적 합의와 포괄적 이행을 요구하고 있다. 한편 북한은 완전한 비핵화가 실현되면 제재를 풀고 '밝은 미래'를 보장하겠다는 미국의 제안을 선 핵 폐기를 통한 무장해제로 인식하며 거부감을 보이고 있다. 그래서 북한은 단계별 동시행동을 통해서 신뢰를 쌓아나가자는 입장을 견지하고 있다. 북한은 한미연합군사연습 중단을 미국의 대북적 대시정책 철회의 징표로 인식한다. 한반도 비핵 평화 프로세스의 가속화를 위해서는 쌍중단 차원에서 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 실험중단과 미국의 한미연합군사연습 중단 약속이 지켜져야 할 것이다. 그리고 포괄적 합의와 단계별 이행을 위한 실무협상을 재개해야 할 것이다.

한반도 비핵 평화 프로세스가 남·북·미 정상들이 나서 톱다운 방식으로 진행돼 왔기 때문에 협상이 결렬될 경우 3국 지도자 모두 리더십에 타격을 받을 수밖에 없다. 그래서 남북미 3국 모두 속도가 나지 않더라도 판을 깨지 않는 쪽으로 상황관리를 할 필요가 있다.

## ■ 주석

- 1) 미국이 제시한 창의적인 아이디어가 무엇인지 밝혀지지 않았지만 북한의 입장을 대변하는 조선신보는 "미국측이 말하는 《창의적인 아이디어》에 대하여 일부 언론은 《비핵화정의에 대한 합의》, 《냉변핵시설 폐기+α》 등 조선의 비핵화조치에 따라 연락사무소 개설, 섬유와 석탄의 수출 제재유예 등 상응조치를 취하는 것이라고 관측을 내돌리고 있다. 이는 조선이 핵을 먼저 포기해야 밝은 미래를 얻을 수 있다는 《선 핵포기, 후 보상》주장의 변종일 뿐이다. 조선의 기대에 부응하는 대안이 아니다"고 밝혔다. 『조선신보』, 2019년 10월 8일.
- 2) 『조선중앙통신』, 2019년 10월 6일.
- 3) 조선신보는 김정은 위원장이 2018년 4월 최고인민회의 시정연설에서 올해 말까지 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려보겠다고 했는데, "그 뜻은 미국이 조선을 핵보유국으로 떠민 근원, 비핵화를 가로막는 장애물을 제 손으로 올해 말까지 치워야 한다는 것"이라고 밝혔다. 『조선신보』, 2019년 10월 8일.
- 4) 동태관, "정론' 절세의 영웅 우리의 장군," 『로동신문』, 2019년 10월 18일.
- 5) 『조선신보』, 2019년 10월 24일.

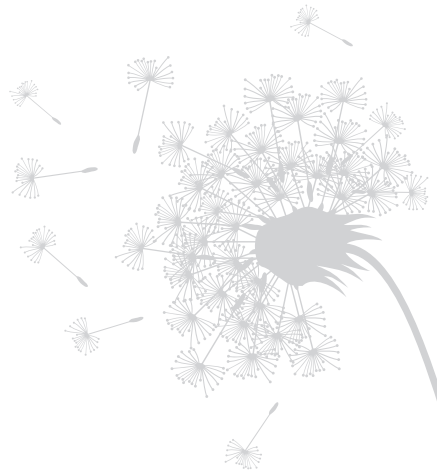
- 6) 동태관, “정론’ 절세의 영웅 우리의 장군,” 『로동신문』, 2019년 10월 18일.
- 7) 조선외무성 대변인담화, 2019년 10월 6일, 『조선중앙통신』, 2019년 11월 6일.
- 8) 김계관 북한 외무성 고문 명의의 담화, 2019년 10월 24, 『조선중앙통신』, 2019년 10월 24일.
- 9) 최룡해 최고인민회의 상임위원장, 제18차 비동맹운동장상회의 연설, 『조선중앙통신』, 2019년 10월 29일.
- 10) “우리는 이미 합동군사연습이 조미관계진전을 가로막고 우리가 이미 취한 중대조치들을 재고 하는데로 떠밀 수 있다는데 대하여 한두번만 강조하지 않았다.” 조선외무성 권정근 순회대사 담화, 2019년 11월 6일, 『조선중앙통신』, 2019년 11월 6일.
- 11) 로이터 보도에 따르면 트럼프 대통령은 하노이 회담에서 김정은 위원장에게 핵무기와 핵물질 을 미국으로 이전하고, 핵시설뿐 아니라 운반수단인 탄도 미사일과 관련 시설의 완전한 해체, 더 나아가 생화학무기 프로그램까지 해체하라고 요구했다. 그러면서 ▲ 핵 프로그램의 포괄적 신고 및 미국과 국제사찰단의 완전한 접근 허용 ▲ 핵 관련 모든 활동 중지 및 새 시설물 건축중 단 ▲ 모든 핵 인프라 제거 ▲ 모든 핵 프로그램과 과학자 및 기술자의 상업적 활동으로의 전환 등을 핵심요구 사항으로 포함시켰다. 『연합뉴스』, 2019년 3월 31일.
- 12) 최선희 북한 외무성 부상은 하노이 결렬 직후인 2019년 3월 1일 “미국이 천재일우의 기회를 놓쳤 다”, “이런 기회가 다시 미국에 차려질지에 대해 장담하기 힘들다”고 주장한 데 이어, 3월 15일 기자회견에서 북한이 “현실적인 제안을 제시했는데 미국이 천재일우의 기회를 놓쳤다”고 다시 밝혔다.
- 13) 김정은 위원장은 시진핑 주석의 환영 연설에서 “오늘 조중(북중)이 한집안 식구처럼 고락을 같이하며 진심으로 도와주고 협력하는 모습은 두당·두나라 관계가 전통적인 관계를 초월하 며 동서고금에 유례가 없는 특별한 관계로 발전하고 있음을 내외에 뚜렷이 과시하고 있다”고 말했다. 또한 “조선반도와 지역의 새로운 미래를 열어나가는 역사적인 여정에서 중국 동지들 과 한 참모부에서 긴밀히 협력하고 협동할 것”이라고 말했다. 『연합뉴스』, 2019년 6월 20일.
- 14) 북한은 이 조약에는 “체약국쌍방의 어느 한 나라가 외부로부터 무력침공을 받는 경우에 다른 체약국은 모든 힘을 다하여 지체 없이 군사적 원조까지 포함한 온갖 형태의 원조를 줄데 대하여서와 두 나라 공동의 이익과 관련되는 중요한 국제적 문제들에 대한 협의, 조선의 통일에 대 한 입장 등이 규정되어 있습니다”라고 밝혀, 그동안 자동개입과 관련해서 구체적으로 밝히지 않았던 조약내용을 대외적으로 밝혔다. 심승건, “조선반도평화보장체계수립에 대하여,” 『제 14회 코리아학국제학술토론회 자료집』(국제고려학회, 체코 카렐대학교 프라하한국학연구소, 2019년 8월 18-21), p. 26.



부록

저자 프로필

---







## 저자 프로필

---

### ■ 김연호

現 한미경제연구소(KEI) 비상근 연구위원

### ■ 고유환

現 동국대학교 북한학과 교수. 북한학연구소 소장으로 있으면서 현재 청와대 국가안보실 정책자문위원장, 대통령직속 정책기획위원회 평화변영분과위원장, 민주평화통일자문회의 기획조정위원장, 외교부 정책자문위원, 통일부 남북교류협력추진협의회 위원 등으로 일하고 있음. 통일준비위원회 위원, 통일부 남북관계발전위원회 위원, 통일부 정책자문위원, 북한연구학회 회장(2012), 미국 스탠퍼드대 아태연구소에서 방문학자 등을 지냈음. 북한문제, 남북관계, 한반도 정세 등과 관련한 다수의 저서, 논문 칼럼이 있음

### ■ 도종윤

現 제주평화연구원 연구실장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사 학위 취득. 주요 논문으로 “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음

### ■ 사이토 고스케

現 요코하마 국립대학 교수



■ **손정욱**

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

■ **안상욱**

現 부경대학교 국제지역학부 교수. 파리 3대학교에서 경제학 (EU지역학) 박사학위 취득. 주요 논문으로 “유럽자동차 산업의 생산기지 이전 - 르노 자동차 사례를 중심으로(2018)”, “EU 내 LCC 발전과 주변부 공항의 활성화(2018)”, “EU기후변화정책과 회원국 간 차별성(2018)” 등이 있음

■ **엄태윤**

現 한양대학교 국제학대학원 글로벌 인텔리전스학과 특임교수. Pace 대학교 경영학 박사 및 한국외국어대학교 국제관계학 박사. 제주평화연구원 객원연구위원, 통일연구원 초빙연구위원을 역임. 『한미양국의 대북정책과 남북경협』을 저술하였고, 남북관계, 경쟁정보, 미래학 등을 연구.

■ **오은경**

現 동덕여대 교양교직학부 교수이면서 유라시아투르크 연구소장. 한국외국어대학교를 졸업하고, 터키 정부 장학생으로 초청받아 국립 하제테페대학교에서 터키문학과 비교문학으로 문학박사(Ph.D) 학위 취득, 한국학 중앙연구원에서 박사후과정(Postdoc), 우즈베키스탄 국립학술원에서 우즈베크 구비문학과 민속학, 비교문학으로 우즈베키스탄 최초로 인문학 국가 박사학위(Doctor of Science, professorship)를 취득. 주요 경력으

로 문화방송 MBC 터키 통신원, 터키 국립 앙카라대학교 외국인 전임교수, 우즈베키스탄 니자미 사범대학교 한국학 교수를 역임하고, UNESCO Category 2기관인 아태무형문화센터 자문위원, 한국연구재단 학술지 평가위원 등을 맡고 있음. 주요 연구 분야는 터키·우즈베크 문학·이슬람여성·비교문학·중앙아시아 투르크 민족의 구비문학·정신분석학임. 주요 저서로, 『터키 문학 속의 한국 전쟁』, 『20세기 페미니즘 비평: 터키와 한국 소설속의 여성』(터키어), 『주몽과 알퍼므쉬의 비교연구』(우즈베크어), 우리말로 『베일 속의 여성 그리고 이슬람』, 『이슬람에서 여성으로 산다는 것: 정신분석으로 보는 여성, 전쟁, 테러, 이슬람』을 썼으며, 주요 역서로 야샤르 케말의 『독사를 죽여야 했는데』, 『바람 부족의 연대기』, 『의적 메메드 1. 2』, 무라트 툰젤의 『이난나: 사랑의 여신』, 하칸 귤다이의 『데르다』가 있으며 『고은의 만인보』, 『고은 시선』을 터키어로 옮김. 계간 《아시아》를 공동 기획하는 등 투르크 국가들의 문학작품과 문화를 국내에 소개하고 있음

#### ■ 윤성혜

現 원광대학교 한중관계연구원 연구교수. 중국정법대학에서 국제법 박사학위 취득. 주요 연구 분야로 한중경제협력을 위한 제도지원, 한중 비관세장벽, 기후변화대응정책 등이 있음. 대표 논문으로는 “한-중 자유무역협정(FTA) 상 위생 및 식물위생 조치(SPS) 규정 이행에 관한 법적 쟁점 - 식품무역에 관한 규제를 중심으로-”, “한-중 자유무역협정(FTA) 상 경제협력 이행에 있어 국제법적 쟁점과 합의 - WTO 보조금협정을 중심으로-” 등이 있으며, 주요 저서로는 『한중 FTA와 지방경제협력 연구』 등이 있음

#### ■ 이성우

前 제주평화연구원 분쟁해결연구부장. 단국대학교 정치외교학과를 졸업



한 후 2004년 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관 : 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관 : 외교정책과 여론』 등이 있음

#### ■ 이종구

現 한국국방연구원 안보전략연구센터 선임연구원. 서울대학교 정치외교학부에서 외교학 박사학위 취득. 국회 외통위 보좌관, 중국인민대 방문학자 등을 역임. 관심 분야는 북한의 핵전략, 북중관계, 한국의 대북정책이며, 주요 논문으로 “북한 핵증강론의 담론적 기원과 당론화 과정(2017)”, “The Birth and Revival of North Korea’s Denuclearization Policy for the Korean Peninsula(2018)” 등이 있음

#### ■ 최운도

現 동북아역사재단 연구위원. 연세대학교 정치외교학과 졸업 후, 1997년 University of Colorado, Boulder에서 “일본 방위비의 정치경제학”이라는 논문으로 정치학 박사학위를 취득하였음. 일본 외교정책과 국제정치 전공. 일본 나가사키 대학과 미국 George Washington 대학에서 방문교수 경력 있음

#### ■ 한동균

現 제주평화연구원 박사 후 연구위원. 제주대학교 중어중문학과, 무역학과를 졸업한 후 2013년 난카이(南开) 대학에서 국제경영학 석사, 2019년

중국인민(人民)대학에서 정치경제학 박사학위를 취득하였음. 대외경제 정책연구원(KIEP) 북경사무소 연구원 및 베이징(北京) 소재 중앙민족(民族)대학교 강사로 활동함. 주요 논문은 『한국의 대(對)중국 직접투자가 중국경제 성장에 미치는 영향에 관한 실증분석 연구』 및 『중국과 베트남 개방정책이 북한에 주는 함의와 당위성 연구』 등이 있음

#### ■ 홍기준

現 경희대학교 평화복지대학원 교수. 경희대학교 평화복지대학원 동북아학 석사, 루벤대학교 유럽학 석사, 국제관계학 박사를 취득하였음. 대통령자문 동북아시아위원회 평화분과 전문위원(2004-2008), 국회 외교통상통일정책위원회 자문위원(2009), 한국지방정치학회 회장(2010-2011), 한국유엔체제학회 사무총장(2011-2013), 국회 윤리심사자문위원회 위원(2018-현재), 한국유럽학회 회장(2019) 등을 역임. 주요 연구분야는 유럽·동북아 안보협력, 갈등관리와 협상, 사회변동 등이며, 최근에는 경로창발성(Path Emergence) 이론을 개발하여 SSCI 저널에 다수 출판하였음

#### ■ Chung-in Moon

CHUNG-IN MOON is a Distinguished University Professor at Yonsei University and the Special Adviser for Foreign Affairs and National Security to South Korean President Moon Jae-in.

#### ■ Ellen LAIPSON

Ellen LAIPSON is the Director of the Master's in International Security degree program and the Center for Security Policy Studies at the Schar School of Policy and Government at George Mason University. Professor LAIPSON joined George Mason University after a distinguished 25-year



career in government and as President and CEO of the Stimson Center (2002 – 2015).

■ **Gareth EVANS**

Professor Hon Gareth Evans has been Chancellor of the Australian National University since January 2010. He was a Cabinet Minister in the Hawke and Keating Labor Governments from 1983 – 1996, in the posts of Attorney General, Minister for Resources and Energy, Minister for Transport and Communications, and a Foreign Minister from 1988 – 1996. He was President and CEO of the Brussels-based International Crisis Group, the independent global conflict prevention and resolution organization, from 2000 to 2009, and has chaired two major international commissions, on Intervention and State Sovereignty in 2001, and Nuclear Non-Proliferation and Disarmament in 2009.

■ **Graham ALLISON**

Graham T. Allison was the Director of Harvard's Belfer Center for Science and International Affairs from 1995 until July 2017. He also served as the Dean of the Harvard Kennedy School from 1977 to 1989. Allison is a leading analyst of U.S. national security and defense policy with a special interest in nuclear weapons, terrorism, and decision-making. Moreover, he has served as a Special Advisor to the Secretary of Defense under President Reagan and as an Assistant Secretary of Defense in the first Clinton Administration. His latest book, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (2017) quickly became a national bestseller. Dr. Allison was educated at Davidson

College; Harvard College (B.A., magna cum laude, in History); Oxford University (B.A. and M.A., First Class Honors in Philosophy, Politics, and Economics); and Harvard University (Ph.D. in Political Science).

■ **John J. Maresca**

John J. Maresca is a former US ambassador

■ **Landon E. HANCOCK**

Landon Hancock is a Professor at Kent State University's School of Peace and Conflict Studies, and a Senior Fulbright Fellow at Kyung Hee University's Graduate Institute of Peace Studies. His main area of focus is the role of ethnicity and identity in conflict generation, dynamics, resolution, and post-conflict efforts in transitional justice. This is coupled with an interest in grassroots peacebuilding, zones of peace, and the role of agency in the success or failure of peacebuilding efforts. Moreover, he is a Coeditor (with Christopher Mitchell) of the zones of peace series, *Zones of Peace* (2007), *Local Peacebuilding and National Peace* (2012), and *Local Peacebuilding and Legitimacy* (2018). In addition, he earned his Ph.D in Conflict Analysis and Resolution from George Mason University in 2003.

■ **Lee Seong-hyon**

Lee Seong-hyon, Ph.D., is the Director of the Center for Chinese Studies at the Sejong Institute.



■ **Martin JACQUES**

Martin JACQUES is the author of the global best-seller *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. He is a Senior Fellow at the Department of Politics and International Studies, Cambridge University, and a Visiting Professor at Tsinghua University, Beijing and the Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore. He took his doctorate degree at King's College, Cambridge.

■ **Nguyen Thi Thuy Hang**

Nguyen Thi Thuy Hang is a lecturer at the Faculty of International Politics and Diplomacy at the Diplomatic Academy of Vietnam. Her research centers on US-Asia relations, Asia-Pacific security, and foreign policy analysis. She holds a doctorate in International Relations from the Royal Melbourne Institute of Technology University (The RMIT University), Australia.

現 베트남 외교 아카데미 국제정치외교학과에서 강의. 호주 로열 멜버른 공과대학(RMIT University)에서 국제관계학 박사학위를 취득하고, 아시아-태평양, 아시아-태평양 안보 및 외교정책분석 분야에서 국제관계에 대한 연구를 하고 있음

■ **Peter HAYES**

Peter HAYES is Honorary Professor in the Center for International Security Studies, Sydney University, Australia and a Director in the Nautilus Institute in Berkeley, California. He works at the nexus of security, environment, and energy policy problems. Best known for

innovative cooperative engagement strategies in North Korea, he has developed techniques at Nautilus Institute for seeking near-term solutions to global security and sustainability problems and applied them in East Asia, Australia, and South Asia. Moreover, Peter has worked for many international organizations including UN Development Programme, Asian Development Bank, and Global Environment Facility. He was also the Founding Director of the Environment Liaison Centre in Kenya in 1975.

■ **YAN Xuetong**

YAN Xuetong is a distinguished professor and the Dean of the Institute of International Relations at Tsinghua University. He was named as one of the World Top 100 Public Intellectuals by Foreign Policy in 2008 and has been listed as the only political scientist among the Most Cited Chinese Researchers by Elsevier during 2015 – 2019. His book *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power* is viewed as the pioneer IR theory of moral realism and the newly published book *Leadership and the Rise of Great Powers* represents a systematical theory of moral realism.

