

2021 동아시아 평화와 번영을 위한 대화



2021년 한 해를 돌아보며 미래를 내다본다

제주평화연구원은 세계에서 벌어지는 다양한 사건과 현상들을 통찰력 있게 분석하고 해석하고자 노력해 왔습니다. 이러한 노력은 매년 우리 연구원의 'JPI PeaceNet' 시리즈로 발간되어 왔습니다. PeaceNet의 각 원고는 저자가 바라보는 사건의 본질 요약, 사건 현황 파악 및 정세전망, 국제관계의 개선을 위한 정책 제안에 초점을 두고 있습니다.

2021년에도 어김없이 수 많은 사건들이 국내외에서 끊임없이 발생하였습니다. 올해도 제주평화연구원은 여러 사건들을 우리의 입장에서 바라보고 분석하여 담론의 장을 마련하였습니다.

제주평화연구원은 2021년 한 해 동안 발간한 PeaceNet 원고들을 묶어 '동아시아 평화와 번영을 위한 대화' 2021년 판을 내놓습니다. 이 출판물 통해 올 한해 각 분야의 전문가들이 제시한 통찰력과 지혜를 여러분들과 공유하려고 합니다. 올해 '2021 동아시아 평화와 번영을 위한 대화'는 크게 세 가지 주제에 중점을 두었습니다.

첫째, 2021년은 미국 바이든 행정부의 집권 첫 해였습니다. 포스트트럼프 시대에 바이든 행정부가 분열된 미국의 내부를 어떻게 추스르고 민주주의와 인권이라는 가치에 기반한 대외정책을 어떤 방식으로 구사할지 귀추가 주목되었습니다. PeaceNet에서는 이런 관심을 배경으로 트럼프현상이 남긴 분열의 국제정치경제적 의미와 바이든 행정부의 통합정책, 대중동정책과 핵무기 정책의 변화, 비민주국가에 대한 대응, 포스트트럼프 시대의 무역정책, 아프간 철군, 미국의 유엔외교에 대해 논의하였습니다. 1부에 실린 글들은 미국의 정권교체가 세계정치에 가져올 변화에 대한 여러분의 이해를 돕고 향후 전망을 위한 길잡이로 사용될 수 있을 것입니다.

둘째, 2021년은 변화하는 세계 질서 속에서 우리나라의 대응 방식이 더욱 중요해졌습니다. 트럼프 행정부에서 격화된 미중전략경쟁 가운데 바이든 행정부에서도 양당의 공고한 합의를 바탕으로 대중국공세를 강화하였습니다. 2021년은 국제체제 수준 갈등의 증가로 비강대국의 대외 자율성이 줄어드는 상황에서 우리나라의 생존 전략을 끊임없이 모색해야 하지 않을 수 없는 한 해였습니다. 이에 2부에 실린 글들은

한국의 쿼드가입의 문제, 아프간과 중동 지역에서 발생하는 사건들에서 얻을 수 있는 대외정책의 함의, 지역통합과 협력을 위한 논의, 구체적으로 동북아 지역협력에 대한 전망과 한국의 역할, 신남방정책의 발전을 위한 제안, 코로나가 대내정치에 미치는 영향 등에 대해 논의하였습니다. 2부에 실린 글들은 변화하는 국제질서에서 한국의 생존 전략을 찾는 데 도움이 될 것입니다.

셋째, 국가행위자를 중심으로 안보와 경제문제에 집중되었던 국제정치현장에 다양한 비국가 행위자와 신안보의제의 등장으로 글로벌 거버넌스가 더욱 복잡해졌습니다. 이에 3부에서는 새로운 중심의제가 된 환경 문제, 미얀마에서 발생한 국가폭력과 디지털 권위주의의 등장이라는 민주주의의 위기 문제, 국제사회의 협력에 문제에 대해 논의 하였습니다. 새롭게 떠오르고 있는 신안보의제들에 대한 논의와 협력을 위한 제안들을 만나볼 수 있습니다.

마지막으로, 제주평화연구원은 올해 PeaceNet을 통해 제16회 제주포럼의 주제였던 '지속가능한 평화, 포용적 번영(Sustainable Peace, Inclusive Prosperity)'을 소개하는 자리를 마련하였습니다. 제 16회 제주포럼은 각계 각층의 인사들이 모여서 코로나 팬데믹 상황이 가져온 혼란 속에서 평화와 번영의 가치를 새롭게 조명하는 시간 이었습니다.

27명의 각 분야의 전문가분들의 각고의 노력을 통해 '2021 동아시아 평화와 번영을 위한 대화'가 빛을 보게 되었습니다. 제주평화연구원은 이분들에게 감사를 드립니다. 이 책이 독자분들에게 2021년의 국제정치현실에 대한 이해의 폭과 깊이를 넓히고 앞으로 국제정세의 변화에 대한 길잡이로서 역할을 할 수 있기를 바랍니다.

제주평화연구원 원장

한인택

제1부 바이든 행정부의 등장과 미국의 국내외 정치	1
• 분열의 미국 사회와 포스트트럼프 시대, 바이든 행정부는 통합을 이룰 수 있을 것인가?	3
유성진/이화여대 스크랜튼학부 교수	
• 바이든 정부의 대중동정책: 핵심 이슈와 전망	15
장지향/아산정책연구원 중동센터장	
• 트럼프의 등장과 패배, 코로나 팬데믹: 뉴 노멀이 주는 국제정치경제적 함의	29
임해용/제주평화연구원 연구위원	
• 바이든 행정부와 민주주의: 비민주주의 국가에 대한 미국의 대응 전략과 전망	41
정승철/제주평화연구원 연구위원	
• 바이든 행정부의 무역정책; 트럼프 없는 트럼프주의?	53
이왕희/아주대학교 교수	
• 빅데이터 기사분석을 통해 본 탈레반과 미국에 대한 국제사회의 태도 ..	69
유기은/제주평화연구원 박사 후 연구원	
• 아프간 철군과 미국 정치 변화, 그리고 한반도 이슈: 역사, 리더십, 그리고 선거 관점에서	81
서정건/경희대 정치외교학과 교수	
• 바이든 행정부의 핵태세검토보고서(NPR)와 확장억제의 신뢰성 ..	95
김정섭/세종연구소 부소장	
• 미국 유엔외교 양가성(ambivalence)의 원인	109
이신화/고려대학교 정치외교학과 교수, 한국유엔체제학회회장	
• 바이든 정부의 평화인식와 한반도 평화정책	131
민태은/통일연구원 연구위원	

목차

제2부 변화하는 국제질서와 한국의 대응	145
• 신남방정책(플러스)의 지속적 발전을 위한 제언	147
박정훈/서강대학교 사회과학연구소 선임연구원	
• 쿼드와 한미동맹: 한국의 선택	161
마상윤/가톨릭대학교 국제학부 교수	
• 중동 지역 내 중국 일대일로 전략과 한국에 주는 시사점 분석	173
이창주/아주대 정치외교학과 강사	
• 이스라엘-팔레스타인 갈등이 한국에 주는 함의: 갈등 해결에서 관리로	185
성일광/서강대학교 유로메나연구소 연구교수	
• 아프가니스탄 미군 철군과 탈레반의 정권장악, 그리고 한국의 대응	201
오은경/동덕여대 교양대학 교수, 유라시아투르크 연구소장	
• Pandemics and Citizen Perceptions about Their Country: Did COVID-19 Increase National Pride in South Korea? ..	217
Sijeong Lim/Korea University Aseem Prakash/University of Washington	
• 지역 통합과 지역 갈등 연계성: 한국의 경험과 한계점	231
이무성/명지대학교 정치외교학과 교수	
• 동북아 지역협력의 미래와 한국의 비전	243
최은미/아산정책연구원	

제3부 2021년 국제사회를 둘러싼 다양한 쟁점들 253

- 북한의 평화개념과 평화 만들기 255
홍용표/한양대학교 교수
- 미얀마 사태와 국가폭력: 민주주의 위기의 원인과 과제 269
최경준/제주대학교 교수
- 복합위기 시대 탄소통상질서의 변화:
EU 탄소국경조정제도의 추진 동향과 정책적 함의 293
김성진/한국환경정책·평가연구원 부연구위원
- The Contemporary Global Governance Dilemma:
Beyond the State 313
Brendan M. HOWE/Dean and Professor, Graduate School of
International Studies, Ewha Womans University; Visiting
Research Fellow, Jeju Peace Institute
- 팬데믹 시대 디지털 권위주의와 민주주의의 미래 337
정구연/강원대학교 정치외교학과 조교수
- 팬데믹 시대, 국제사회는 왜 협력해야 하는가? 349
박기철/국방부 육군중령
- 미·중 패권경쟁 시대, 한-EU 협력 방안 371
김현정/동아대학교 국제전문대학원 부교수

제4부 제주포럼 대주제 389

- The Main Theme of the 16th Jeju Forum:
Sustainable Peace, Inclusive Prosperity 391
Jeju Peace Institute

바이든 행정부의 등장과 미국의 국내외 정치

- 분열의 미국 사회와 포스트트럼프 시대, 바이든 행정부는 통합을 이룰 수 있을 것인가 / 유성진
- 바이든 정부의 대중동정책: 핵심 이슈와 전망/ 장지향
- 트럼프의 등장과 패배, 코로나 팬데믹: 뉴노멀이 주는 국제정치경제적 함의 / 임해용
- 바이든 행정부와 민주주의: 비민주주의 국가에 대한 미국의 대응 전략과 전망 / 정승철
- 바이든 행정부의 무역정책: 트럼프 없는 트럼프주의? / 이왕희
- 빅데이터 기사분석을 통해 본 탈레반과 미국에 대한 국제사회의 태도 / 유기은
- 아프간 철군과 미국 정치 변화, 그리고 한반도 이슈: 역사, 리더십, 선거 관점에서 / 서정건
- 바이든 행정부의 핵태세검토보고서 / 김정섭
- 미국 유엔외교 양가성의 원인 / 이신화
- 바이든 정부의 평화인식과 한반도 평화정책 / 민태은

분열의 미국 사회와 포스트트럼프 시대, 바이든 행정부는 통합을 이룰 수 있을 것인가?

유성진

이화여대 스크랜튼학부 교수

2021년 1월 6일 대통령선거의 결과를 최종적으로 확정 짓는 절차를 앞둔 미국 국회의사당에서의 폭력사태는 미국은 물론 전세계를 경악시켰다. 성난 군중이 미국 민주주의의 심장으로 여겨지던 국회의사당에 난입하는 모습은 대중매체와 SNS를 통해 삼시간에 전세계로 전달되었다. 영국과 캐나다, 독일 등 미국의 우방국가의 정치지도자들은 이러한 상황을 미국 민주주의의 직접적인 위협으로 보며 심각한 우려를 표방하였다.

트럼프지지자들의 국회의사당 난입은 미국 사회의 극심한 분열과 리더십의 붕괴를 보여주는 최악의 사태이다. 미국의 진보매체 일각에서는 큐

어넌(QAnon)과 프라우드보이즈(The Proud Boys)와 같은 극우성향의 트럼프지지자들을 사건의 주동자들로 지목하고 있으나 상황 전체를 그들의 책임으로만 보기는 어렵다. 트럼프지지자와 반트럼프 세력 간의 대결 속에서 극심한 국내적 분열의 양상으로 전개된 2020 미국 대선은 바이든의 승리로 귀결되었지만, 트럼프는 2016년보다 천만 표 이상 증가한 7천4백만 표 이상을 획득하여 그 영향력을 보여주었다. 펜실베이니아와 조지아 등 접전주에서의 승부가 민주당으로 기울어 선거의 승패가 가름되었음에도 선거부정을 빌미로 트럼프는 결과에 승복하지 않았으며, 증명되지 않은 의혹은 트럼프지지자들을 중심으로 선거결과에 대한 일련의 소송과 기각으로 이어졌다. 이전에 형식적으로 진행되던 선거 이후의 절차들을 둘러싸고도 분열의 양상은 악화되지 않았으며, 급기야는 트럼프 대통령의 방관과 선동 속에서 트럼프 지지시위대에 의한 국회의사당의 폭력적인 점거라는 파국으로 귀결되었다.

결국 현재 우리가 목도하는 상황은 극우세력에 의한 우발적인 돌발행동 이라기보다는 잠재되어 있던 미국 사회의 분열이 노골적으로 그리고 극단적으로 표면화된 결과이다. 파국의 원인에는 극심한 미국 사회의 양극화와 이를 제대로 관리, 해결하지 못한 미국 정당들의 무능력, 그리고 노골적으로 분열을 조장한 트럼프의 리더십이 중첩되어 있다.

다양한 민족적 뿌리를 가진 이민자들의 나라라는 미국의 태생적 출발은 정치적으로 통합을 중요시하는 풍토를 가져왔고 사회·문화적으로는 다양성의 인정과 관용, 그에 기반을 둔 다원주의를 중요한 덕목으로 이어왔다. 이러한 미국 사회의 덕목은 최근 이를 위협하는 변화에 봉착하였다. 2001

년 전대미문의 911 테러, 2008년 경제적인 불황을 가져온 금융위기는 외부인에 대한 미국인들의 관용도를 크게 낮추는 계기가 되었다. 이에 더해 소수인종 대통령인 오바마의 등장은 스스로를 미국 사회의 주류라 여겼던 백인계층, 특히 백인노동자들의 불만과 불안감을 가중시켰다. 2016년 트럼프 행정부의 출범 이후 미국 사회는 기존에 이념적으로 갈라졌던 당파적인 양극화에 더해 성별로, 연령별로, 거주지역별로, 인종별로 트럼프에 대한 지지여부를 중심으로 극심한 사회적 분열을 겪었다.

이러한 미국 사회의 분열은 이를 제도적으로 조정하지 못한 정당의 무능력으로 그 효과가 더욱 배가되었다. 권력분립의 제도적인 틀 속에서 사회갈등을 논의하고 해소해야 하는 책무를 가진 정당들은 그 자체로 정파적 양극화의 대변자가 되었으며, 그러한 경향은 트럼프 행정부 출범 이후 더욱 극심해졌다. 민주·공화 양 당으로 갈라진 정파적 양극화는 오바마 행정부 출범 이후 노골화된 정체성을 앞세운 정치로 인해 더욱 극단화되었고, 이러한 변화는 트럼프를 중심으로 결집한 공화당에서 더욱 현저하게 나타났다. 강성의 지지자들을 등에 업은 트럼프에 의해 장악된 공화당은 2016년과 2018년 두 차례의 선거를 거치면서 더욱 정파적인 의원들로 구성되었고, 사회분열과 갈등을 제도적인 틀 내에서 타협을 통해 해결하려는 중립적인 목소리는 크게 약화되었다.

유권자 차원의 분열과 극단적인 정당 양극화의 심화는 2020 미국 대선 과정에서도 미국 민주주의의 민낯을 가감 없이 드러내었다. 지지세력 결집에 집중한 트럼프의 노골적인 캠페인 전략은 유권자들을 트럼프 지지자와 반트럼프 세력으로 양분시켰고, 코로나에 대한 대처와 경제불황, 이민

문제 등 사회의 모든 현안을 정파적인 것으로 만들었다. 정파적 양극화는 트럼프에 대한 맹목적인 지지와 불신의 감정과 결합되어 현안해결을 위한 생산적인 논의는 거의 불가능해졌다. 지지와 불신임 간의 세력대결이 선거 내내 이어졌고 결과에 대한 수용 역시 정파성에 따라 크게 달라졌다. 급기야는 선거결과를 받아들이지 못하는 트럼프 지지시위대에 의해 국회의 사당이 폭력적으로 점거되는 상황으로까지 이어졌다.

이제 막 취임한 바이든 행정부에게는 무엇보다도 트럼프 행정부 시기 견잡을 수 없이 악화된 미국 사회의 분열을 해결해야 하는 과제가 놓여 있다. 현재의 미국은 극단적 정치와 문화전쟁, 그리고 경제 양극화로 인한 불평등으로 인해 그 분열의 양상이 극에 달해 있는 상황이다. 2020 대선결과는 인구학적으로 보면 여성과 소수인종, 고학력백인, 대도시거주자, 젊은 유권자층을 중심으로 한 반트럼프 연합, 그리고 남성, 저소득백인, 시골지역거주자, 고연령층을 중심으로 한 트럼프 지지세력으로 양분되어 그 균열의 양상이 한층 더 복잡해졌다.

1월 20일 바이든 행정부의 출범을 알리는 취임식은 미국 사회 분열의 심각성에 대한 인식과 이의 치유를 위해 통합이 절실함을 확인하는 자리였다. 코로나 팬데믹의 영향으로 과거와 같이 수많은 지지자들의 환호 속에 펼쳐지지 못했지만, 대통령 취임식은 통합과 화합의 기치 아래 이전보다 더욱 경건하고 절실하게 치러졌다. 트럼프의 불참이라는 이례적인 상황이 있었지만, 민주·공화의 당파성을 넘어서서 전직 대통령들과 의회의 지도자들이 대거 참석하여 새로운 대통령의 취임을 축하하였다. 취임사에서 바이든 대통령은 다른 무엇보다도 통합(unity)과 미국 민주주의의 복원을

강조하였다.

이제 출범한 새로운 행정부에게 통합의 과제는 단순하지만 그 해결은 쉽지 않다. 바이든 행정부는 미국 사회의 통합을 위해 한편으로는 트럼프를 지지한 세력을 포용하면서도 다른 한편으로 반트럼프 선거연합으로 뭉친 바이든 지지자들을 정책적인 협력집단으로 결집해야 하는 과제를 수행해야 한다. 바이든 행정부에게 무엇보다 큰 고민은 전자에의 집중이 반트럼프 선거연합이라는 지지자들은 느슨한 연계를 와해시킬 우려가 있는 반면, 후자에의 집중은 트럼프 지지자들의 격렬한 반대에 부딪히게 된다는 점이다. 선거연합으로 더욱 이질화된 민주당 내부를 다독이면서 동시에 초당적인 통합을 이룩하는 것은 쉽지 않은 과제이다.

통합에의 일차적인 열쇠는 바이든 행정부가 반트럼프 선거연합으로 집결한 민주당 내의 느슨한 가치연합을 정책적 협력으로 이어나갈 수 있느냐에 달려 있다. 공화당에 비해 상대적으로 이질성이 강한 민주당은 이번 대선에서의 반트럼프 선거연합이 더해지면서 그 이질성이 더욱 높아졌다. 특히 샌더스와 워런 등 민주당 경선에서 후보자리를 두고 경쟁하였던 후보들이 반트럼프 선거연합을 통해 바이든을 지지하면서 민주당 내부의 진보적인 정책요구가 더욱 거세질 전망이다. 따라서 행정부 인선과 정책적인 측면에서 소수자집단과 진보진영의 요구를 수용하는 것은 불가피한 선택이다.

실제로 그러한 선택은 바이든 행정부의 구성에 이미 반영되어 있다. 바이든 행정부의 인선은 여성과 소수인종들을 대거 등용하면서 과거 어떤 행

정부보다도 높은 다양성을 보여주었다. 상원의 인준과정이 남아있지만 국방장관과 재무장관, 그리고 국가정보국장 등 요직에 흑인과 여성을 역사상 최초로 임명한 것은 바이든 행정부가 다양성의 존중과 통합을 중요한 국정과제로 여기고 있음을 직접적으로 보여주는 것이다. 더불어 취임 직전 발표된 바이든 행정부의 경기부양책은 그 규모가 예상보다 큰 1조 9천억 달러에 달하며 코로나 사태로 인해 가장 큰 타격을 입은 계층에 한층 더 집중되어 있다. 이는 당분간 미국이 재정부채보다는 경제부흥에 집중하겠다는 분명한 메시지로, 2008년 금융위기에서 재정부채에 대한 우려로 저소득층에 대한 지원에 소극적인 결과 이들을 민주당으로부터 멀어지게 했던 과거의 실패를 되풀이하지 않겠다는 의지의 표현이다. 취임 첫날 서명한 17건에 달하는 행정명령에도 이민과 환경문제에 대해 소수자집단과 진보진영이 요구해왔던 내용들을 다수 포함하고 있다. 이민과 관련한 행정명령은 모두 5건으로 DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals)의 강화, 이슬람 국가들로부터의 입국제한 철회, 국경장벽설치 중지 등 규제를 강화해 왔던 이전 트럼프 행정부의 정책들을 되돌리며 이민문제를 전향적으로 다루겠다는 입장을 분명히 했다. 더불어 트럼프 정부가 탈퇴했던 파리기후협약에 재가입하고, 환경오염에의 우려를 안고 있음에도 트럼프 행정부에 의해 추진된 송유관 건설을 재검토하고 규제를 강화하였다.

그러나 현재 미국 사회의 분열은 그러한 바이든 행정부의 정책적인 변화가 트럼프 지지자들의 극심한 당파성을 자극하는 정도로 추진되기 어렵게 만들고 있다는 점 역시 분명하다. 새로운 정부의 출범에도 이를 바라보

는 미국 유권자들의 시각은 여전히 극단적으로 당파적인 모습을 지속하고 있다. 취임 직전 실시된 여론조사에서 바이든에 대한 긍정적인 평가는 53%로 과반수를 넘고 있으나, 공화당 지지자들의 83%는 부정적인 평가를 내리고 있고 2020 대선에서 트럼프를 선택한 응답자들에게서는 부정적인 평가가 89%에 이른다. 선거에서 트럼프의 지지기반이었던 시골지역 거주자들과 저학력백인들에게서도 부정적인 평가가 절반을 넘고 있다.¹⁾ 이와 같은 상황이 바이든 행정부의 진보적인 정책추진을 억제하는 제약요소가 될 것임은 자명하다.

다행스러운 것은 미국이 현재 당면하고 있는 코로나 위기가 초당적인 단합과 협조를 요구하고 있다는 점이다. 임기 초기 코로나 위기극복과 경제회복이라는 국가적인 당면과제를 전면에 내세우는 바이든 행정부에 대한 직접적인 비판은 어려운 상황이다. 심각한 상황에 처한 코로나 위기의 극복과 경제회복이라는 국가적인 난제해결에 공화당이 당파적인 반대를 하기란 쉽지 않다. 더욱이 조지아주 선거결과로 하원 뿐 아니라 상원에서도 민주당이 정책결정의 주도권을 갖게 된 권력구도 역시 당분간 바이든 행정부가 취할 수 있는 정책적인 운신의 폭을 넓혀주었다.

더욱이 시위대의 국회의사당 난입이라는 폭력적인 상황에 대한 여론의 비판이 높고, 이를 방임하고 동조한 공화당에 대한 외부적인 압박과 내부의 자성 목소리가 등장하고 있다. 여전히 트럼프의 영향력이 건재하고 광

1) <https://morningconsult.com/2021/01/20/biden-favorability-inauguration-polling/>(검색일 2021년 1월 21일).

적인 트럼프 지지자들의 폭력적인 시위가 촉발될 가능성이 있지만, 그것이 가져올 사회 불안정을 우려하는 여론이 높은 상황에서 ‘법과 질서의 수호’를 옹호하는 정당인 공화당으로서는 당분간 이전과 같은 이진투구를 보이기 어렵다.

만일 초기의 적극적인 정책추진으로 코로나 위기에 대한 해결의 돌파구를 찾고 가시적인 경제성과를 거둘 수 있다면 이는 바이든 행정부에게 커다란 정책실현의 동력으로 이어질 가능성이 높다. 그러나 한편으로 바이든 행정부와 민주당에게 주어진 정치적 시간이 그다지 많지 않은 것 역시 사실이다. 선거 직전 민주당의 기대와는 달리 의회선거는 민주·공화 양당이 초반빙의 결과를 가져왔다. 민주당은 조지아주에서의 선전에 힘입어 상원에서의 주도권은 되찾았지만 하원에서 공화당과의 의석 격차는 10석으로 이전의 1/3로 줄어들었다.²⁾ 이러한 상황은 바이든 행정부의 초기 정책이 가시적인 성과로 이어지지 못한다면 2022년 중간선거에서 공화당이 대단히 유리한 국면에 서게 됨을 의미한다.

취임사를 통해 분명히 제시했듯이 임기 초기 바이든은 트럼프와 다른 통합의 리더십을 앞세워 초당적 태도로 유권자들에게 다가가고 공화당의 협조를 구하는 통치전략을 구사하면서, 국론분열의 위기극복을 위해 당파적인 다툼 역시 최소화하려는 노력을 경주할 것이다. 현재 미국 사회가 겪고 있는 국가적인 위기 상황은 바이든 행정부에게 초기 국정운영을 위한

2) 하원의 선거결과는 민주당 222석, 공화당 212석(1석은 미정)으로 나타났다. 직전인 116대 하원에서 민주당의 의석수는 235석이었다.

우호적인 환경을 제공할 것이다. 민주당이 상하원에서 정책결정을 주도권을 잡고 있다는 점과 트럼프 행정부가 지지시위대의 국회의사당 난입이라는 폭력적인 파국으로 종결되었다는 점은 분열보다는 통합을 기치로 내건 바이든 행정부의 정책추진을 미국의 유권자들이 당분간 관망할 개연성을 높여주었다. 바이든 대통령이 오랜 정치적 경력의 대부분을 의회에서 보냈기에 광범위한 초당적인 네트워크를 갖고 있다는 점 역시 긍정적으로 작용할 것이다. 이런 상황에서 바이든이 민주당 내부의 이질성 극복과 초당적 협력의 창출에서 어떠한 리더십을 발휘할지 지켜보아야 할 것이다.

더불어 트럼프 이후 공화당의 변화 역시 주목할 필요가 있다. 트럼프 지지시위대의 국회의사당 난입은 트럼프 임기 내내 단합된 지지를 보여주었던 공화당 지도부를 곤혹스러운 상황에 처하게 만들었다. 특히 트럼프 지지시위대의 폭력적인 국회의사당 난입은 그간 ‘범과 질서 수호의 정당’으로 자임해 왔던 공화당에게는 큰 타격이 아닐 수 없다. 실제로 상원의 공화당 리더인 매키넬(Mitch McConnell)은 국회의사당 난입에서 트럼프의 책임을 직접적으로 언급하였고 트럼프의 가장 강력한 지지자였던 그레이엄(Lindsey Graham) 상원의원 역시 우려의 목소리를 낸 바 있다. 더불어 공화당의 오랜 후원자였던 기업들이 의사당 난입을 빌미로 후원을 끊는 외부의 재정적인 압박 역시 들어오고 있어 공화당의 일각에서는 트럼프의 유산을 정리하고 거리두기를 해야 한다는 우려의 목소리들이 나오고 있다. 이러한 상황은 공화당에게 새롭게 당을 재건할 필요성에 대한 요구를 높이고 있다. 물론 광적인 지지자들을 등에 업은 트럼프가 퇴임하면서 어떠한 형태로든 되돌아 올 것임을 천명하였고 그의 영향력이 여전히 높은 상황에

서 공화당 지도부의 트럼프와의 거리두기가 선거에서의 역효과로 이어질 가능성을 배제할 수는 없다. 그렇지만 극심한 사회분열이라는 부정적인 유산을 남겨 놓고 대통령으로서 누리던 커뮤니케이션의 수단을 잃어버린 상황에서 트럼프의 영향력이 오랫동안 유지될 것을 기대하기는 어렵다. 초유의 두 번째 탄핵을 겪고 있는 트럼프에 대해 공화당 지도부가 어떠한 선택을 할 것인지 관심을 가질 필요가 있다.

지금 순간에 한 가지 확실한 것은 바이든 행정부가 가시적인 성과를 통해 정책추진의 동력을 유지하고 기치로 내건 통합의 드라이브를 이어갈 수 있다면, 그리고 공화당이 트럼프의 유산을 넘어 전통적인 보수정당으로서 재편을 가져올 수 있다면 미국 사회는 다양성에 근거한 상호존중의 민주주의 재건으로 이어질 것이라는 점이다. 만일 그렇지 못하다면 2022년 중간 선거 그리고 2024년 대선 역시 극심한 분열 속에서 당파성이 지배하는 또 다른 큰 싸움이 벌어질 수밖에 없을 것이다.

저자소개

유성진 교수는 스크랜튼학부 소속 교수로 선거와 정당연구의 권위자이다. 서울대학교 외교학과와 같은 대학 대학원을 졸업하고 미국 뉴욕주립대(Stony Brook)에서 유권자의 정당과 후보인식, 그리고 정치참여에 관한 논문으로 정치학 박사학위를 받았으며, 미국과 한국을 중심으로 선거, 정당, 여론 등에 관한 연구를 진행하고 있다. 2018년 현재까지 40여 편의 연구논문을 Journal of Politics, 한국정치학회보, 국제정치논총, 한국정당학회보, 미국학논집, Asia-Pacific Social Science Review 등에 발표한 바 있다.

바이든 정부의 대중동정책: 핵심 이슈와 전망

장지향

아산정책연구원 중동센터장

바이든 정부의 중동정책은 트럼프 정부가 파기한 이란 핵합의(Joint Comprehensive Plan of Action) 복원, 민주주의와 인권 및 동맹 가치 강조, 아브라함 협정과 아랍-이스라엘 데탕트 지지를 핵심으로 한다. 하지만 그 실행 과정이 순조롭지 않으리라고 전망된다. 첫째, 2015년 오바마 정부가 핵합의를 주도했을 때와 달리 현재 이란 내부에서는 강경파가 득세하고 있다. 강경파는 핵개발 포기과 제재 완화를 통한 이란의 정상국가화가 아닌 반미 이슬람 혁명의 역내 수출과 핵개발을 고려한다. 둘째, 중동 동맹국 가운데 민주주의 모범국은 거의 없다. 포스트 코로나 시기 중동에

서 국가의 실패를 틈타 이슬람 극단주의 테러조직이 부활할 경우 미국엔 연합전선을 함께 조직할 동맹국의 역할이 절실하고 이때 민주주의와 인권 가치의 기준은 현저히 낮아질 수 있다. 셋째, 2020년 말 트럼프 정부의 중재로 성사된 아브라함 협정은 팔레스타인 이슈를 우선순위로 다루지 않지만 역내 갈등 일변도의 관성을 깬 외교적 성과였다. 이에 바이든 정부는 새로운 데탕트 지지의 일환으로 예루살렘으로 옮긴 미국 대사관을 그대로 유지하고 팔레스타인의 반발과 저항을 감내할 것이다.

이에 더해 역내 미 동맹체제의 이완, 러시아의 영향력 부상, 러시아-중국-이란-터키의 반미연대 강화 역시 바이든 정부 중동정책의 걸림돌이다. 트럼프 대통령이 국내 지지세력 결집을 위해 포퓰리스트 대외정책을 남발하자 중동 내 미 동맹·우방국의 불안감은 높아졌고 이합집산이 시작됐다. 동맹국 터키와 카타르는 친러, 친이란 일탈 행보를 보였고 트럼프 정부는 이를 방관했다. 미국의 신뢰도가 추락한 사이 러시아는 후원국 시리아의 정상국가 복귀를 위한 종전협상을 주도했고 아제르바이잔-아르메니아 분쟁도 중재하며 외교력을 과시했다. 미국의 역내 입지가 빠르게 약화하자 미 동맹국 이스라엘과 사우디아라비아는 중국과의 관계를 발전시켰다. 중국은 터키, 이란과도 밀접한 관계를 유지하고 있다. 무엇보다 바이든 정부는 중동 내 미국의 역할을 점차 줄이고 중국 견제를 위한 인도-태평양 전략에 집중할 것이라고 밝혀 새로운 중동정책의 효과적 실행을 위해 전력 투구하지 않을 수 있음을 시사했다.

I. 이란 핵합의 복원

2021년 1월 출범한 바이든 미 민주당 행정부는 트럼프 정부가 파기한 이란 핵합의 복원을 중동정책의 핵심으로 삼고 있다. 2018년 5월 트럼프 대통령은 2015년 오바마 정부 주도로 주요 6개국(유엔안보리 상임이사국과 독일) 및 유럽연합이 이란과 어렵게 체결한 다자 핵협정에서 일방적으로 탈퇴했고 고강도 이란 제재를 복원했다. 당시 핵합의가 이란의 핵개발을 근본적으로 막지 못한다는 이유에서였다. 트럼프 대통령은 국제사회의 거센 반대에도 불구하고 국내 지지층의 결속을 노리며 개인 의지를 밀어붙였다. 2020년 12월 바이든 당선인은 뉴욕타임스와의 인터뷰에서 중동 안정을 위한 최고의 방법은 이란 핵합의 복원이라고 밝혔다. 이어 새 정부의 외교안보 진용을 2015년 이란 핵합의 주역들로 꾸렸다. 블링컨 국무장관, 설리번 백악관 국가안보보좌관, 말리 이란 특사 모두 과거 핵합의에서 핵심 역할을 맡았다. 2021년 1월 설리번 국가안보보좌관은 미국평화연구소 주최 화상회의에서 이란 핵합의 복원이 바이든 정부 초기의 중대한 우선순위 정책이라고 강조했다.

그러나 바이든 정부의 이란 핵합의 복원 과정에는 어려움이 많을 것이다. 트럼프 정부의 대이란 최대 압박 정책으로 인해 미국과의 핵합의를 지지한 이란 온건 개혁파의 입지는 현저히 줄어들었고 강경 보수파의 장악력이 견고해졌기 때문이다. 이란 강경파의 이해관계는 제재 완화를 통한 정상국가화가 아닌 반미 구호를 앞세운 이슬람 혁명의 역내 수출 및 팽창주의 전략 확대와 밀접하다. 이란 이슬람법학자 체제의 군조직 혁명수비대

는 레바논 헤즈볼라, 예멘 후티 반군, 시리아와 이라크 시아파 민병대, 가자지구 하마스를 친이란 프록시 조직으로 육성해왔다.

특히 2020년 1월 트럼프 정부가 솔레이마니 이란 혁명수비대 사령관을 이라크 바그다드 공항에서 드론으로 살해한 후 이란 내에선 대미 복수를 천명한 급진파가 득세했다. 이후 내부 권력 구도에서 보혁 경쟁은 사라졌고 혁명수비대 계열 강경파와 올라마 그룹 원리주의파 간 보수 경쟁이 자리 잡았다. 같은 해 2월 총선에서 군부 강경파가 원리주의자파에 승리했고 혁명수비대는 내부 숙청작업을 끝낸 후 대미 강경 대응의 전열을 갖췄다. 12월 급진 강경파가 장악한 의회는 20% 우라늄 농축 재개 법안을 압도적 찬성으로 통과시켰고 2021년 1월 이란 당국은 솔레이마니 사령관 사망 1주기에 맞춰 포르도 농축시설에서 20% 농축 재개를 선언했다. 같은 달 혁명수비대는 호르무즈 해협에서 환경오염을 이유로 우리 선박을 나포해 미국의 대이란 제재에 따른 한국의 원유 수출 대금 동결을 비난하며 한-이란 관계를 경색시켰다.

이란 강경파는 이미 트럼프 정부의 핵합의 파기와 고강도 제재로 인한 금전적 피해 보상을 주장하고 나섰다. 바이든 정부와의 핵합의 복원 협상을 앞두고 주도권 선점의 기 싸움을 시작한 것이다. 2021년 6월 실시될 이란 대선에서 강경파 계열의 당선은 거의 확실해 보인다. 2015년 오바마 정부가 핵합의를 주도했을 때 이란엔 온건파 계열 대통령, 외무장관, 대도시 국회의원 다수가 존재했으나 현재 권력층은 강경파 일색이다. 2020년 2월 이란 총선은 강경 보수파의 압승, 온건 개혁파의 참패로 끝났다. 전체 290석 가운데 보수파가 230석, 개혁파는 20석을 차지했고 35석은 무소

속, 5석은 소수종교에 돌아갔다. 2016년 선거에서는 개혁파가 121석, 보수파는 83석을 얻었고 2013년 대선에선 온건 개혁파 로하니 후보가 당선됐다. 2021년 유력한 대선 주자는 2020년 총선을 통해 테헤란에서 압도적 1위로 승리한 갈리바프 전 혁명수비대 사령관이다.

이란 핵합의 복원에 대한 중동 지역 내 반대도 커졌다. 오바마 정부 주도의 핵합의 과정에서 배제됐던 수니파 대표국 사우디와 아랍에미리트(UAE)는 이번 핵합의 복원 과정에 아랍 걸프국의 참여를 강력히 요구하고 있다. 또 이란의 핵무장을 우려하는 이스라엘이 이란 핵과학자 암살, 핵시설 파괴 등 다양한 비밀작전 지속을 공언하고 있다. 2020년 11월 이란 핵개발의 대부 파흐리자데가 테헤란 인근에서 살해당했고 이스라엘 정보국이 배후로 지목되고 있다.

바이든 정부의 이란 핵합의 복원이 순탄치 않으리라고 전망되는 또 다른 이유는 신정부 외교정책의 중점 지역이 인도-태평양이기 때문이다. 바이든 정부가 밭그림으로 삼는 오바마 정부의 중동정책 역시 역외균형 기조와 ‘뒤에서 이끄는’ 방식을 택했고 아시아 중시 전략에 집중했다. 이란 핵합의를 성사시켜 온건 개혁파에 힘을 실어주고 강경 보수파를 견제한 다음 나아가 중동 내 힘의 균형까지 끌어낸다는 계산이었다. 아프가니스탄과 이라크 참전으로 인한 피로감과 여론 악화, 셰일 에너지 개발에 따른 중동 의존도 감소로 인해 중국 견제의 이해관계가 우선순위로 부상했기 때문이다.

따라서 새로운 미 행정부는 중동 내 미국의 적극적 역할을 지양할 것이

고 이란과의 협상에 전력을 쏟지 못할 수 있다. 트럼프 정부는 ‘중동에서 발 빼기’를 선언하며 이란 핵합의의 독단적 파기, 급작스러운 미군 철수와 우방 쿠르드 배신, 편파적 친이스라엘 행보, 대NATO 방위분담금 증액의 일방적 요구를 강행했다. 바이든 정부는 대안을 제시해가며 단계적으로 ‘중동 떠나기’를 실행하고 중국 견제를 내세운 인도-태평양 전략에 집중할 것이다. 신정부가 이란 핵합의 복원 협상을 서둘러 추진하고 있으나 조기 성과가 나타나지 않으면 핵합의 장래는 그리 밝지 않을 것이다.

II. 중동 민주주의와 동맹 가치 강조

다음으로 바이든 정부의 중동정책은 민주주의와 인권 및 동맹 가치를 강조할 것이다. 터키와 이집트에 권위주의 퇴행을 지적하고 사우디에 인권 개선을 압박하며 최근 후퇴하는 이스라엘 민주주의도 묵과하지 않을 것이다. 터키의 민주주의는 에르도안 대통령의 일인체제와 철권통치 강화로 인해 추락했다. 전 세계 민주주의를 측정하는 프리덤 하우스의 2020년 보고서에 따르면 터키의 민주주의 지수는 중동의 대표적 독재 국가 알제리보다 낮았다. 그런데도 트럼프 대통령은 에르도안 대통령을 ‘터프가이’ 친구라며 적극 감쌌다. 2018년 터키 당국의 브런슨 복음주의 종단 목사 수감에 제재를 취한 경우를 제외하고 트럼프 정부는 터키의 러시아제 S-400 시스템 도입, 이란 당국과 돈세탁 공모에 대한 의회의 초당적 제재 요구를 끝내 막았다.

이집트에서는 2013년 엘시시 현 대통령이자 당시 국방장관이 민주적으로 선출된 무슬림형제단 정부를 쿠데타로 몰아낸 이래 심각한 수준의 권위주의 회귀가 일어났다. 2019년 엘시시 대통령은 헌법 개정을 통해 2030년까지 장기 집권할 수 있는 제도적 근거를 마련했다. 같은 해 트럼프 대통령은 미-이집트 정상회담에서 엘시시 대통령에게 ‘제일 좋아하는 독재자’라며 친분을 과시한 바 있다. 2013년 엘시시 국방장관 주도의 쿠데타 발발 당시 오바마-바이든 정부는 대이집트 원조를 즉각 중단했고 사우디가 수십억 달러 투자를 제공해 이집트의 재정 공백을 메워줬다.

바이든 정부는 2018년 사우디 정보국 요원들이 살해한 반정부 언론인 카슈끄지 사건의 책임을 사우디 정부에 묻고 여권 운동 탄압 증지도 압박할 것이다. 또 바이든 대통령은 2021년 2월 취임 후 첫 외교정책 연설에서 사우디 주도 아랍연합전선의 예멘 내전 개입 지원을 끝내겠다고 발표했다. 2015년 사우디는 아랍연합전선을 조직해 유엔이 정통성을 인정한 하디 정부를 지원해왔다. 그러나 이란 지원을 받는 후티 반군이 사우디 본토 공격을 본격화하자 사우디는 예멘 내 모든 항구를 봉쇄했고 인도주의 위기를 초래했다. 미국은 사우디 주도 아랍연합전선의 공중 급유와 민간인 오폭을 막기 위한 군사기술을 지원해왔다.

중동 내 유일한 공고화된 민주주의 국가 이스라엘은 2018년 7월 의회에서 유대민족국가법이 통과된 이후 빠른 민주주의 후퇴를 경험했다. 인구의 20%를 차지하는 아랍계 이스라엘인이 2등 시민으로 전락하고 서안의 유대인 불법 정착촌은 묵인되면서다. 네타냐후 총리는 폐쇄적 유대 민족주의와 안보 포퓰리즘을 효과적으로 선동해왔고 팔레스타인과의 공존

을 강조하는 중도·진보 연합은 분열되어 있다. 바이든 정부는 이스라엘과 팔레스타인의 ‘두 국가 해법’과 평화로운 공존을 지지하고 있다.

팬데믹 시기 세계적으로 민주주의 약화가 진행되는 가운데 중동에서도 권위주의 심화 현상이 나타났다. 중동 권위주의 정권은 국가의 감시가 허용된 틈을 타 방역 명목 아래 집회를 금지했고 정적을 잡아들였다. 2019년 레바논, 이라크, 알제리, 수단, 이란, 이집트에서 일어났던 대규모 반정부, 반부정부패 시위도 동력을 잃었다. 이에 바이든 정부는 취약국가 레바논과 이라크, 신흥 민주주의 튀니지에 재정지원을 고려해야 하고 알제리와 수단의 민주화 시위대에도 도움을 줘야 한다. 반ISIS(Islamic State of Iraq and Syria) 국제연합전선에서 핵심 지상군으로 싸웠으나 트럼프 정부에 철저히 배신당한 시리아계 쿠르드를 다시 지원해야 하며 트럼프 정부가 중단한 유엔 팔레스타인난민구호기구 지원도 재개해야 한다.

그런데 포스트 코로나 시기 국가의 실패를 틈타 ISIS와 같은 극단주의 테러조직이 부활할 경우 바이든 정부는 동맹·우방국과 함께 연합전선을 조직해야 한다. 전염병의 혼란이 지나간 후 권위주의 정권이 민생고와 불평등의 불만을 해소하지 못하고 사회 저항과 정권 탄압의 악순환이 이어지면서 폭력적 극단주의 테러가 재부상할 가능성이 크다. 이때 동맹의 중요성을 앞세운 바이든 정부에 함께 격퇴전을 조직할 역내 동맹·우방국의 도움이 절실하지만 민주주의 모범국이 거의 없는 중동에서 민주주의 원칙과 기준을 내세울 수는 없을 것이다. 바이든 정부는 오바마 정부와 비슷하게 역내 내전과 분쟁 개입을 자제하고 대테러전에는 단호하게 대처하되 동맹국과 조직한 연합전선의 힘을 빌릴 것이라고 밝혔다. 즉 지상군이 아닌 특

수부대 파병과 무기 제공, 공습 지원에 중점을 두고 동맹국과 고통을 분담할 것이라고 강조했다. 결국 신정부는 대테러 연합전선을 구축해야 할 급박한 상황 앞에서 민주주의 원칙과 타협할 수밖에 없고 가치 연대의 틀은 희석될 것이다.

III. 아랍-이스라엘 데탕트 지지

바이든 정부는 비록 트럼프 정부의 유산이지만 역내 갈등 해소에 이바지한 아랍-이스라엘 데탕트 성과를 지지할 것이다. 2020년 8월 UAE와 이스라엘은 미국 중재로 아브라함 협정을 맺어 국교 정상화를 이뤘고 이후 바레인, 수단, 모로코도 이스라엘과 수교에 합의했다. UAE와 이스라엘은 첨단기술과 정보 분야, 코로나19 백신 개발 등에 협력하기로 했고 특히 이스라엘은 국제법상 팔레스타인 자치지역인 서안 합병 중단을 밝혔다. 아브라함 협정은 아랍-이스라엘 갈등의 핵심인 팔레스타인 문제를 우선 과제로 다루지 않지만 중동 내 갈등 일변도의 오랜 관성을 깨는 외교적 성과로 평가된다. UAE와 아랍 국가는 지금껏 이스라엘-팔레스타인 분쟁에서 같은 민족이자 이스라엘보다 약자인 팔레스타인을 지지하고 팔레스타인 자치정부의 시민사회 탄압과 원조금 횡령을 묵인해왔으나 이러한 구시대적 민족주의에서 벗어난 것이다.

최근 UAE와 사우디는 여성 인재 등용, 보조금 폐지, 첨단산업 육성으로 석유 의존과 보수 이슬람 탈피 개혁을 시행해왔다. 코로나19 시기 이들 걸

프 산유왕정은 권위주의 시스템을 활용해 봉쇄와 격리를 일사불란하게 집행했고 대규모 추적 검사를 시행했으며 감염 관련 정보를 투명하게 공개했다. 또 서남아 출신 이주 노동자에게도 무료 검사를 시행하고 의료용품을 나눠주면서 국가역량을 과시했다. 저유가로 인한 재정 감소, 청년 인구의 증가, 미국의 역내 입지 약화, 이란의 팽창정책 확산의 위기 앞에서 이들 걸프국에 개혁개방 정책은 선택이 아닌 필수였다. 이스라엘의 기술 경쟁력은 왕정의 개혁 정책에 큰 도움이 될 수 있다. 가장 개방적 왕정인 UAE 엔 이미 이스라엘계 스타트업 회사가 다수 진출해 있고 사우디의 개혁 프로젝트 '비전 2030'에는 이스라엘 출신 자문단이 깊이 간여했다고 알려져 있다. 이스라엘, UAE, 사우디는 시아파 중주국 이란이라는 공동의 적을 갖고 있기도 하다. 다만 사우디는 수니파 대표국이자 이슬람 성지 메카와 메디나의 수호국이라는 위상을 고려하여 이스라엘과의 국교 정상화 대열에 아직 나서지는 않고 있다.

바이든 정부는 UAE를 위시한 아랍 국가와 이스라엘 간의 전략적 연합을 지지하면서 트럼프 정부 시기 예루살렘으로 옮긴 미국 대사관을 그대로 유지할 것이다. 팔레스타인은 이에 거세게 반발할 것이기에 신정부는 대신 트럼프 정부가 강행한 다른 이스라엘 편향 정책을 되돌려 놓을 것이다. 2018년 폐쇄한 워싱턴 주재 팔레스타인해방기구 대표부, 같은 해 중단한 유엔 팔레스타인 난민구호기구 지원, 2019년 폐쇄한 팔레스타인 업무 담당 동예루살렘 주재 미국 영사관을 재개할 수 있다. 나아가 아브라함 협정의 기본 틀을 유지하는 대신 데탕트의 아랍 당사자 UAE와 사우디에 민주주의와 인권 원칙을 강조할 것이다. 또한 팔레스타인에도 2021년 5월 에

정인 총선, 7월 예정인 대선의 공정한 실시를 압박할 수 있다. 파타가 이끄는 팔레스타인자치정부는 2006년 총선에서 하마스가 승리하자 이후 15년간 선거를 시행하지 않은 채 권위주의 통치를 고수해왔다. 바이든 정부는 이스라엘과 팔레스타인의 평화로운 공존 조건으로서 팔레스타인자치정부의 민주주의와 인권 증진 필요성을 주장할 것이다.

IV. 나가며

바이든 정부의 중동정책은 여러 장애물에도 불구하고 다자주의, 민주주의, 인권 원칙에 기반해 단계적으로 투명하게 진행될 것이라는 점에서 한국의 대중동정책에 긍정 신호를 보낼 수 있다. 우리는 중동 내 핵확산 금지, 민주주의 지지, 인권 보호를 핵심으로 삼는 중견국 외교를 강조해왔다. 국제사회 내 한국의 위상에 걸맞도록 경제 이익을 넘어선 국제규범, 다자주의, 인도주의 원칙에 따른 중동정책 구축을 추진해왔다. 이는 한반도 의제를 둘러싼 국제사회의 협조와 윤리적 권위 확보를 위해서도 필요한 정책이다. 나아가 바이든 시대 중동 민주주의와 인권 강조 정책은 우리의 대중동 중견국 외교와 같은 원칙을 추구한다는 점에서 다자 무대에서 한미 양국의 가치외교 협력을 꾀할 수 있는 분야이기도 하다.

이러한 한미 공조는 현재 바이든 정부가 역점을 두고 있는 이란 핵합의 복원 과정에서도 이뤄져야 한다. 2021년 2월 블링컨 미 국무장관은 말리 이란 특사에게 핵합의 복원 협상팀 구성을 지시했고 말리 특사는 내부 조

직 구성과 함께 영국, 프랑스, 독일은 물론 이스라엘과 아랍 걸프국까지 접촉해 협의를 시작했다. 우리는 이란 핵개발 포기에 대한 명확한 로드맵이 복원 과정에서 관철되도록 외교력을 발휘해야 한다. 이란 핵합의가 북핵 협상에 주는 함의가 크기 때문이다. 이를 위해선 중동 핵 비확산 원칙을 주장하는 우리의 중견국 외교를 활발히 펼치고 미국의 이란 핵문제 해결 움직임을 적극 지지해야 한다.

한편 바이든 정부의 아랍-이스라엘 데탕트 지지는 우리가 현재 진행 중인 UAE의 개혁개방 프로젝트 협력과 맥을 같이 할 수 있다. 아브라함 협정 체결 이후 UAE와 이스라엘 협력의 핵심은 UAE 산업 다변화에 이스라엘 첨단기술을 투입하는 것이다. 우리의 특별 전략적 동반자 국가이자 최초 원자력 발전소 수출국인 UAE는 최근 우리와 수소 경제 협력 MOU를 체결했다. 2020년 12월 한-이스라엘 FTA가 3년 만에 타결되어 2021년 초 발효를 앞둔 만큼 한국-이스라엘-UAE 3국 간 신산업 분야 협력을 활성화할 수도 있다. 바이든 정부의 중동정책 기조가 역내 미국의 역할을 점차 줄여나가는 것이라면 우리가 아랍-이스라엘의 전략적 연합을 지원하고 중동 안정에 이바지하면서 한미 공조를 다질 수 있다.

저자소개

장지향 박사는 아산정책연구원의 선임연구위원이자 중동센터장이다. 외교부 정책자문위원(2012-2018)을 지냈고 현재 산업부, 법무부, 대외경제정책연구원 자문위원으로 활동하고 있다. 한국외국어대학교에서 문학사, 정치학 석사 학위를, 미국 텍사스 오스틴 대학교(University of Texas at Austin)에서 정치학 박사 학위를 받았다. 주요연구 분야는 중동 정치경제, 정치 이슬람, 비교 민주주의와 독재, 극단주의 테러와 안보, 국제개발협력 등이다. 저서로 클레멘트 헨리(Clement Henry)와 공동으로 편집한 *The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?* (Palgrave Macmillan 2013), 주요 논문으로 『중동 독재 정권의 말로와 북한의 미래』 (아산리포트 2018), “Disaggregated ISIS and the New Normal of Terrorism” (Asan Issue Brief 2016), “Islamic Fundamentalism” (*International Encyclopedia of the Social Sciences* 2008) 등이 있다.

트럼프의 등장과 패배, 코로나 팬데믹: 뉴 노멀이 주는 국제정치경제적 함의

임해용

제주평화연구원 연구위원

2020년 한 해는 코로나바이러스와의 전쟁으로 점철되었고 그 전쟁은 여전히 진행 중이다. 우리는 코로나 팬데믹이 가져온 전환기를 지나고 있다. 코로나바이러스의 전 세계적 확산으로 인한 팬데믹은 우리에게 새로운 일상을 강요했고 이제 세계는 코로나 이전(Before Corona)과 이후(After Corona)로 나뉠 것으로 예상되기도 한다. 코로나 팬데믹으로 인해 출현한 뉴노멀(new normal)은 코로나 이전의 세계와는 무엇이 다를 것이며, 이 새로운 정상성이 국가와 사회의 관계에 미치는 영향은 무엇인가. 결론적으로, 코로나 팬데믹은 국가와 사회의 관계의 변환을 가속화 시

킬 것으로 기대된다. 코로나 팬데믹은 일종의 준전시상황으로 사회에 대한 국가의 지원과 통제력을 크게 증가시켰고 이로 인해 국가-사회 관계를 변동시키고 있다. 하지만 넓게 보면, 코로나 팬데믹이 국가-사회 관계를 변동시키는 근원적 원인은 아니다. 코로나 팬데믹 이전에 이미 신자유주의적 세계화가 가져온 불평등에 대해 국내정치의 항거가 지속되었고, 패권국인 미국에서는 러스트벨트에서의 선거승리를 기반으로 트럼프가 대통령으로 당선되어 신자유주의적 세계화는 국내정치적 지지를 잠식당하는 상황이었다.

넓게 보면, 트럼프의 대통령 당선은 지난 한 세대 이상 워싱턴 컨센서스를 통해 국제정치경제질서를 구축해 왔던 세계화에 피해를 보는 계층이 국가에 보호를 요청한 것이다. 트럼프의 패배 또한 같은 맥락인데, 코로나 팬데믹으로부터 사회를 보호할 국가의 책임을 방기한데 기인한 바가 크다. 코로나 팬데믹 발발 전에 트럼프의 재선 가능성이 높았기 때문에 더욱 그러하다. 트럼프를 당선시켰던 러스트벨트의 백인유권자들이 진정으로 원하는 것은 경제위기와 보건 위기에서 국가에게 기대되는 사회적 보호였던 것이다.

1. 트럼프의 등장과 퇴장의 국제정치경제적 의미

트럼프의 패배가 갖는 국제정치경제적 의미를 이해하기 위해서는 그의 당선이 주는 국제정치경제적 함의부터 다시 생각해 볼 필요가 있다. 트럼

프의 승리는 미국의 중서부의 공업지역인 러스트벨트인 미시건, 위스콘신, 오하이오 등에서의 승리에 기반하였다. 트럼프는 미국우선주의라는 정치적인 구호를 통해 세계화의 희생자였던 러스트벨트의 노동자들의 지지를 받았다. 트럼프의 당선은 집합적인 의미로서의 미국 유권자들이 신자유주의로 대변되는 패권국 미국의 대외정책을 더 이상 정치적으로 용인하지 않는 상황에 이르렀다는 것을 보여준다.

하지만 트럼프가 간과한 것은 이 시기가 미국을 다시 위대하게 하고 과거의 영광을 되찾는 것을 넘어서 세계화가 추동되는 과정에서 진행되어 온 국가-사회 관계의 변화의 변곡점이었다는 사실이다. 시민들은 국가가 자신들을 보호함으로써 사회를 보호해주기를 바랐지만, 트럼프는 자신에 대한 지지를 개인적이고 인종적인 것으로 환원시켰다. 하지만 이러한 그의 지지에 대한 정치적 환원은 유권자들의 지지에 대한 오판이었다. 일반적인 상황에서는 정부의 규제에 대해 반대하는 다수의 미국인들도 국가가 나서서 코로나 팬데믹으로부터 사회를 보호해 주기를 바랐다. 트럼프의 노력은 이에 미치지 못하였고 여러 가지 면에서 사회보호를 위한 국가의 책임을 방기하였다. 이 책임의 방기가 그의 낙선의 가장 큰 원인 중에 하나였을 것으로 생각된다. 2016년에 트럼프를 당선시켰던 러스트 벨트의 다수 백인노동자들이 진정으로 원했던 것은 백인우월주의의 세상이 아니라 국가가 자신들이 처한 상황에 무엇인가 사회적인 조치를 해주기를 바랐던 것이고 코로나 상황에서 그것은 정부가 코로나 대책을 개인에게 미루지 않고 나서서 사회를 보호하는 조치를 해주기를 바랐던 것일 것이다. 4년 전에 러스트벨트에서 트럼프가 승리하였지만 이번에는 패배한 것은 그러한 러

스트벨트 유권자의 정치적 표현이라고 추정될 수 있다. 트럼프는 그 동안 주류정치권에서 소외된 정치적 불만의 목소리를 자신의 정치적 자산으로 전환하는데 성공했지만, 그것이 갖는 더 깊은 정치경제적 의미를 파악하지 못하였고 그 정치적 부작용은 선거의 패배로 나타났다.

II. 패권국의 대외정책의 국내적 기반의 변동

트럼프의 당선은 미국 내의 국가-사회 관계의 변화를 보여주는 것이었지만 국제체제의 실제적인 변동에 중요한 분기점이 되었다. 한 국가의 대외정책은 국내적 기반을 바탕으로 실행되고 유지된다. 자유주의적 입장에서 본다면 국내사회집단의 정체성과 이익의 구조가 국가라는 기구를 통해 대외적으로 투사되는 것이 일국의 대외정책이다. 국제관계 측면에서 일국의 대외정책은 그 나라가 국제체제에서 갖는 힘과 위상에 좌우될 것이다. 거버치(Peter Gourevitch)는 일국의 대외정책은 개별적으로 처한 대외 환경에 영향을 받게 될 것이며 이를 제 2이미지 역전 이론(the second image reversed)으로 명명하였다.¹⁾ 그이 이론대로 일반적인 국가는 국내사회의 여론의 변화가 대외정책의 변화로 그대로 전환되지 않으며, 오히려 많은 경우 국제체제의 영향을 받게 된다. 하지만 패권국의 위상을 가진 국가의 국내사회의 변화는 패권국의 대외정책을 변화시킴으로써 국제

1) Peter Gourevitch, "The second image reversed: the international sources of domestic politics," *International Organization* 32, 4, Autumn 1978

체제적 변화를 가져올 수 있다. 트럼프 행정부 시기는 패권국의 국내사회의 변화가 국가를 통해 대외적으로 체제적 변화를 가속화시킬 수 있다는 사실을 그대로 보여준다. 패권국의 국내사회의 변화는 체제적 변화의 변곡점과 시발점이 되는 특수성을 내포한다. 패권국의 경우는 케네스 월츠가 말한 제 2이미지가 국제체제를 변화시키는 동력으로서 작용하는 것이 가능하다.²⁾ 거버치의 제 2이미지 역전 이론은 패권국의 경우에는 상대적으로 덜 해당되는 개념이다. 미국의 경우처럼 패권국의 국내사회의 변화는 국제체제의 변동을 가져올 수 있는 원인에 해당될 수 있다. 물론 패권국의 국내 사회도 세계화라는 국제정치경제체제의 영향을 받은 것이니 여기에는 내생성이 존재함을 간과해서는 안된다. 시간의 흐름 상에서 보면 세계화가 패권국의 국내사회에 영향을 주고 패권국의 국내사회의 손해보는 집단들의 정치적 목소리가 축적되어서 국내정치의 변화를 가져온다. 이 국내정치의 변화는 패권국의 대외정책을 변화시켜서 국제체제의 변동에 직접적으로 원인이 된다. 미·중 전략갈등은 세력전이론에서 예측하듯이 중국의 급속한 경제적, 군사적 성장으로 인해 예견된 것이지만 그 갈등의 직접적인 촉발은 국가-사회적 변화에 기반을 두고 있다. 패권국의 국내사회의 변화는 국제체제의 변화를 가져오는 특수성이 매개되어 있다. 역전된 제 2이미지는 비패권국에 주로 적용될 것이고 자국의 국력과 네트워크의 힘에 따라 체제로부터 받는 영향에는 차이가 있을 것이다.

2) Kenneth Waltz, *The Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Boston, 1979.

III. 코로나 팬데믹과 국가-사회 관계의 변화의 가속화

결국 미·중 전략경쟁을 촉발시킨 패권국 내의 국가-사회 관계의 변화는 코로나 팬데믹으로 인해 증폭될 가능성이 크다. 뉴 노멀 시대는 그동안 신자유주의적 세계화가 추구해 왔던 방향을 되돌리고 국가우선주의의 흐름을 가속화시킬 것이다. 트럼프가 재선되었다면 그 방향으로 더 힘을 받았을 것이다. 하지만 다자 간 국제협력으로 다시 돌아가려고 하는 바이든 대통령도 미국우선주의를 제창하였고 러스트벨트의 지지를 받았기 때문에 지역 산업계의 요구로부터 일정한 구속을 받지 않을 수 없을 것이다.

지난 1년 동안 가장 중요하고 전면에 지속적으로 나왔던 뉴스는 코로나 19 상황이다. 확진자와 사망자는 매일 실시간으로 업데이트 되었으며 대부분의 시민들은 이 바이러스와의 전쟁에서 정부의 지침대로 움직였다. 정부가 전면에 나서서 방역과 백신처방을 통해 국민의 일상을 규제하게 되었다. 이런 차원의 동원은 국가만이 가능한 것이다. 코로나 바이러스와의 전쟁을 시장이나 기업에게 맡길 수 없는 것이다. 국가가 나서서 것이 상대적으로 가장 효율적일 것인데, 이 코로나 대처 상황은 준 전시상황으로 코로나 팬데믹 이전에 부여할 수 없었던 거대한 통제 권한이 국가에게 허락되었다. 게다가 이 코로나 상황은 정치적으로 “국기걸집효과(rally ‘round the flag effect)”를 가져왔다. 애국심 증대효과라고 볼 수 있는 이 현상은 국가가 위기에 처했을 때 국민들이 위기 극복을 위해 현 집권정부를 지지하게 된다는 가설로써, 이번 코로나 상황에서도 여러 나라에서

증명되었다.³⁾ 우리나라의 작년 4월 총선에서도 집권당은 이 애국심효과의 수혜자라고 말할 수 있을 것이다.

코로나 팬데믹의 시간을 지나면서 국가가 나서서 사회를 보호해 줄 것을 직접적으로 요청하고 있기 때문에 신자유주의적 세계화에 대한 회의가 정치적으로 표출되면서 표면화되었던 국가-사회 관계 변화가 가속화되고 있다. 역사적으로 보면, 1929년 대공황으로 촉발된 1930년대의 세계적인 차원에서 발생한 국가-사회 변화는 칼 폴라니의 주장대로 산업혁명 이후 시장을 통해 투사된 거대한 변환에 대한 사회적 반기였고 이는 국내적으로는 케인스주의의 실행으로 이어졌다.⁴⁾ 국제적으로는 러기가 명명한 내재된 자유주의가 제2차 세계 대전 이후 전후 세계 국제정치경제 시스템의 이념이었다.⁵⁾ 브레튼우즈 체제 하에서 규제되었던 자본의 이동은 1970년대 이후 시카고학파의 신고전주의 경제학파의 이념을 따라 활발해졌다. 자본의 이동이 자유로워지기 시작하면서 1980년대부터는 정책적인 차원에서 레이건과 대처를 중심으로 정부 분야의 민간화, 무역과 금융의 세계화를 핵심으로 하는 신자유주의적 세계화가 진행되기 시작하였다. 지난 40년간

3) Yam et al., “The rise of COVID-19 cases is associated with support for world leaders,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, volume 117, No 41, 2020, National Academy Sciences, pp. 25429—25433

4) Karl Polanyi, *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, Farrar & Rinehart, 1944.

5) John Ruggie, “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order,” *International Organization*, 1982, 36, 2, pp. 379-415.

세계는 이 신자유주의적 세계화를 통해 무역과 금융의 연결을 바탕으로 수준 높은 상호의존의 세계를 만들어왔다. 하지만 세계화가 만들어 낸 그림자의 골이 깊어졌고 세계화로 인해 피해를 입은 사람들의 목소리가 정치적으로 유의미하게 반영되기 시작하였다. 세계화는 결국 다수의 희생 아래 소수의 가진 자들의 부를 키웠을 뿐이라는 세계화에 대한 불만은 1999년 시애틀에서 WTO에 대한 노동자들의 항의에서 이미 국제적인 주목을 받았었다. 세계화가 추동된 지난 40년간 부의 불평등한 배분의 구조는 더 심화되었음은 부인할 수 없다. 어떠한 경제적 선택도 비용 없이 발생할 수 없는 바, 국가들의 세계화라는 선택도 비교우위가 없는 분야에 종사하는 노동자들에게는 막대한 손해를 발생시켜왔고, 그 불만이 미국의 경우에는 트럼프의 당선으로, 영국의 경우에는 브렉시트로 이어진 것으로 이해된다.

신자유주의에 대한 민주주의적 대항이 신자유주의의 본산지였던 미국과 영국에서 발생하였다는 사실은 신자유주의적 세계화의 기세가 변곡점(inflexion point)을 넘어 그 추동력이 완전히 꺾여서 기조가 반대로 바뀌는 결정적인 시점(critical point)을 향해 다가가고 있음을 보여주는 것일 수 있다.

노벨상 수상자인 진보경제학자 폴 크루그먼은 최근 뉴욕타임즈 논평에서 바이든 행정부의 구제법안(the American Rescue Plan Act)이 통과됨으로써 “큰 정부의 시대가 끝났다”라고 하는 시대는 끝났다”(The era of “the era of big government is over” is over.)라고 언급하였다.⁶⁾

6) Paul Krugman, “Ending the End of the Welfare as We Know It”, *Opinion*, New York Times, March 11, 2021,

그는 과거에는 불가능하였을 이런 구제법안의 통과는 정파를 뛰어넘어 미국민 사이에서 인기가 높아서 공화당의 반대가 거의 힘을 쓰지 못하였다고 평가한다. 그는 이 법안의 통과는 미국이 지난 40년간 국내정치를 지배했던 보수이념으로부터 돌아선 것이라고 보고 있다. 하지만 무엇이 이런 변화를 촉발시켰는지 자신도 모르겠다고 하였는데, 그 이유는 코로나 팬데믹으로 인해 대공황 이후 가장 높은 대규모 실직과 경제난에 기인한 바가 클 것이다. 물론 대공황과 이번 팬데믹 사이에도 크고 작은 경제 위기가 많이 있었으나 국가-사회관계에서 다시 국가에게 사회적 보호의 역할을 맡기는 큰 수준의 변혁은 대공황 이후에는 없었기에 코로나 팬데믹은 기존의 국제정치경제질서를 흔드는 큰 충격을 현 세대에 준 것으로 이해된다.

전쟁 이후 이미 거대해진 국가의 사회장악력은 정치적이고 제도적인 관성을 지닌다. 대중동원을 통해 위기를 지난 이후에도 국가의 개입력은 여전히 남아있을 것이다. 그러므로 위기의 시대에 국가의 역할과 위상은 더욱 커졌다고 할 수 있다. 코로나 19로 가속화된 국가-사회 관계의 변화는 코로나 바이러스가 통제되더라도 지속될 가능성이 크다. 코로나 19로 인해 사회복지지출이 크게 증가하였고 이 증가는 일정 기간 지속될 것이다. 국가-사회 관계의 변화는 정부-시장 관계에 있어서도 변화를 내포한다. 국가의 역할에 대한 사회적 요구가 민주적인 방식으로 커질 때 고삐풀린 시장에 대한 규제의 목소리도 높아질 것이다. 한국의 주식시장에서 공매도의 폐지에 목소리가 높아지고 있는 이유도 여기에 있다. 월스트리트에서는 개미들의 집단 투자가 월가를 변혁시키고 있다고

보고 있다.⁷⁾ 이는 플라니가 말한 고도 금융(haute finance)이 민주화의 영향을 받게 되었음을 보여준다.

IV. 결론: 지속가능한 평화와 포용적 번영을 위한 새로운 국제적 합의의 필요성

신자유주의적 세계화의 과정에서 축적된 불만은 기존의 국가-사회 관계에 변화를 요구하였고, 코로나 팬데믹이 촉발한 전례 없는 대규모의 실업과 터전의 상실로 인해 국가의 사회보호 역할을 강화시키게 되어 국가-사회 변화가 가속화되었다. 그 여파로 해외공장 국내이전(reshoring) 등 글로벌 밸류체인에 큰 변화가 발생하고 있다. 여러 나라들이 자국우선주의로 회귀하는 가운데 있지만 자국우선주의도 세계화의 폐해와 코로나 팬데믹에 대한 온전한 해결책일 수는 없다. 자국우선주의가 가져오는 폐해를 두려워할 필요가 있는바, 대공황 이후 1930년대의 국제협력의 실패로 인해 인근공핍화(beggar-thy-neighbor)정책을 통하여 대공황의 세계적 확장과 심화를 가져와서 제2차 세계대전으로 이어진 역사적 결과를 반면교사로 삼을 필요가 있다. 국가 간 국경이 닫히는 이러한 상황에서 국가우선주의는 더 힘을 얻을 것이고 이는 국수주의와 폐쇄된 민족주의를 불러올 가능성이 있다. 물론 이런 염려는 정보통신기술의 발달로 인해 국제커

7) The Economist, "The Real Revolution on Wall Street," *Leaders*, Feb 6th, 2021.

뮤니케이션이 여전히 작동하고 있다는 사실에서 어느 정도 불식될 수도 있다. 하지만 온라인에서 난무하는 각종 비정보(disinformation)와 오정보(misinformation)는 이념의 극단화를 부추키는 힘으로써 작동할 수 있으므로 주의할 필요가 있다. 현재 우리에게 필요한 것은 지속가능한 평화와 포용적 번영을 위한 새로운 국제적 합의이다. 신자유주의적 세계화의 폐해를 치유하고 자국우선주의가 내포하고 있는 위험성을 인지하고 이에 대처할 수 있는 새로운 정치적 결단과 방향, 무엇보다 새로운 국제적 합의에 대한 국가의 공약준수의지(commitment)가 필요하다.

저자소개

임해용 박사는 제주평화연구원의 연구위원으로 애리조나주립대 박사후연구원과 통일연구원의 부연구위원을 지냈다. 서울대학교 외교학과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 휴스턴대학에서 투명성의 정치경제에 관한 연구를 하여 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 투명성의 정치경제, 분쟁과 평화의 정치경제, 동북아 국제정치 등이다. 주요 논문으로는 “Does the WTO Exacerbate International Conflict”(Journal of Peace Research, 2020), “평화경제론과 한반도: 분쟁 후 국가의 평화구축 관점” (국제정치논총, 2021) 등이 있다.

바이든 행정부와 민주주의: 비민주주의 국가에 대한 미국의 대응 전략과 전망

정승철*

제주평화연구원 연구위원

I. 들어가며

2021년 3월 26일, 미국 조 바이든(Joe Biden)은 영국 총리 보리스 존슨(Boris Johnson)과의 통화에서 중국의 ‘일대일로(BRI: Belt and Road Initiative)’에 맞서 민주주의 국가가 주도하는 인프라 건설 프로젝트를 구축할 것을 제안하였다. 즉, 민주주의 국가들이 모여 경제적 도움을 필요로 하는 국가, 지역에 인프라 건설을 지원하는 계획을 바이든이 제안하고 나선 것이다.

조 바이든 미국 대통령은 과거부터 최근까지 오랫동안 계속해서 민주주의라는 가치를 강조해온 것으로 알려져 있다. 그 예로, 지난해 11월 미국 대통령 당선인이 된 조 바이든은 2021년에 민주주의 국가 간의 정상회담(Summit for Democracy)을 개최하려는 계획을 밝혔었다. 또한, 바이든은 지난 2020년 11월 15일 중국을 비롯한 아시아태평양 지역 15개국에 '역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)'을 체결하자 이에 맞서 미국은 민주주의 국가 간의 협력을 통해 국제무역규칙을 새롭게 쓰겠다는 계획을 밝혔다. 그리고 지난 2021년 1월 20일 대통령 취임사에서 조 바이든은 '민주주의(democracy)'라는 단어를 총 11차례 언급하였다. 이는 역대 대통령 취임사 가운데 '민주주의'를 가장 많이 언급한 사례라고 한다. 나아가 2021년 2월 20일 뮌헨안보회의(Munich Security Conference)에서 바이든은 민주주의 수호와 민주주의 국가 간 협력의 중요성을 강조하였다. 그리고 마침내 2021년 3월 26일 바이든은 민주주의 국가로 이루어진 '일대일로'를 제안하였다.

이처럼 조 바이든은 민주주의라는 가치를 중요시 여기며 민주주의 국가 간 정치·경제·안보 분야에서의 유대를 강화하려는 의지를 계속해서 전 세계에 표출하고 있다. 그렇다면 과연 바이든이 이번에 공개적으로 민주주의 국가의 결집을 제안하게 한 중국의 일대일로는 무엇이며 일대일로 프로젝트에 미국이 맞서려고 하는 이유는 무엇인지, 바이든이 구상하는 민주주의 국가 간의 협력은 어떤 모습으로 구현될 것인지, 그리고 바이든의 이러한 제안이 한국의 외교에는 어떤 영향을 끼칠지에 대한 전망을 본 원고에서 다루어 보도록 하겠다.

II. 바이든이 중국의 일대일로 프로젝트를 지목한 이유는 무엇인가

이번 바이든의 발언은 중국의 일대일로 프로젝트에 미국을 비롯한 민주주의 국가들이 대응해야 한다는 취지에서 나온 발언이다. 그렇다면 중국의 일대일로 프로젝트란 과연 무엇인가? 이는 2013년부터 중국이 시행해온 대규모 프로젝트로 유라시아 대륙과 아프리카를 포함한 100여 개 이상의 국가에 인프라(도로, 철도, 항만 등) 건설을 지원하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 중국과 유라시아, 아프리카 국가들 간의 연결성을 향상시킴으로써 이들을 하나의 경제권으로 묶고자 하는 중국의 야심찬 계획이며 현재 이를 하나하나 실행하는 중이다.

다만 중국이 일대일로 정책을 벌이고 있는 이유에 대해서는 다양한 의견이 존재한다. 일부 학자와 전문가들은 중국의 일대일로 정책이 어디까지나 경제적인 목적을 지닌 프로젝트라고 주장한다. 하지만 중국의 일대일로 프로젝트가 오로지 경제적인 목적만을 지닌 프로젝트는 아니라는 부정적인 시각 또한 존재한다. 중국의 일대일로 프로젝트는 유라시아 대륙에서 중국의 영향력을 넓히고 미국 패권에 맞서기 위한 목적을 지닌 전략이라는 것이다. 또한, 중국의 투자를 통해 인프라를 향상하고 경제발전을 이룰 수 있다는 장점에도 불구하고 일대일로 프로젝트가 이를 받아들이는 입장에서 긍정적인 평가만을 받는 것은 아니다. 예를 들어, 중국의 투자를 유치하는 국가 내 국민들은 중국이 투자금과 함께 중국 노동자들을 데리고 오기 때문에 현지인 고용창출에는 정작 도움이 되지 않는다는 점, 중국의 투자결정이 종종 정부 대 정부 간에 비밀리에 이루어지는 경우가 많아서

현지인의 목소리가 반영되지 않는다는 점, 그리고 궁극적으로 중국자본의 유입으로 인해 자국 경제의 중국 의존도가 높아진다는 점 등을 들어 중국 자본 유치, 그리고 일대일로 프로젝트 참여에 대해 부정적인 인식이 현지에서 널리 퍼지고 있기도 하다.

바이든 행정부는 이처럼 중국의 일대일로 프로젝트가 중국의 영향력을 전 세계로 넓히려는 야심을 담고 있다는 점, 하지만 이를 실행하는 과정과 결과에 대해 참여국들 사이에서 부정적인 인식이 널리 퍼지고 있다는 점을 파고들고자 하는 것으로 보인다. 따라서, 일대일로 프로젝트가 유라시아 대륙과 아프리카에서 중국의 영향력을 확대하려는 전략으로 인식한 바이든 행정부는 이를 견제하기 위한 명분으로 민주주의 국가가 주도하는 ‘미국판’ 혹은 ‘서방식’ 일대일로를 계획하려는 것으로 보인다.

III. 바이든이 추구하는 민주주의 국가 간 연대 정책에 대한 전망

바이든은 대선 후보 시절이던 2020년 상반기, *Foreign Affairs*지에 기고한 글에서 자신이 미국 대통령에 당선된다면 미국은 지속적으로 민주주의 국가 간의 유대를 강화해나가기 위해 노력할 것이라고 강조하였다.¹⁾ 바이든은 전 세계적으로 민주주의를 수호하고 확립하기 위해 미국을 비롯

1) Biden, Jr, Joseph R. 2020. "Why American Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump." *Foreign Affairs* 99(2): 64-76.

한 민주주의 국가 간의 다자협력을 강화하겠다는 의지를 보였다. 따라서 중국의 일대일로 프로젝트를 겨냥한 발언은 이러한 바이든의 의지를 나타내는 사례라고 볼 수 있을 것이다.

민주주의 국가로 구성된 인프라 계획은 중국에 맞서고자 하는 특정 국가들을 하나로 모으기에 좋은 명분으로 보인다. 하지만 아직까지 바이든이 밝힌 포부와는 달리 이를 실행하기 위한 구체적인 계획과 전략은 드러나지 않고 있는 상황이다. 앞서 언급하였듯이 바이든은 지난해 11월 미국 대통령 당선인이 된 이후 계속해서 민주주의 국가 간의 정상회담 개최, 민주주의 국가 간의 협력을 통한 새로운 국제무역규칙 설정, 그리고 이번에 민주주의 국가를 중심으로 한 인프라 계획 제안 등 민주주의 국가 간의 정치·경제·안보적 유대를 강화하고자 하는 계획을 밝혔다. 하지만 이를 구체적으로 어떻게 실행할 것이며 바이든이 지칭하는 민주주의 국가란 어떤 국가들을 포함하는지에 대한 기준 등을 명확히 밝힌 적이 없으며 구체적인 정책을 발표, 시행하지도 않고 있다. (예를 들어, 만약 특정 국가가 민주주의 정치체제를 갖추고는 있으나 그 국가 정부가 미국과 자주 대립한다면 바이든은 이 국가를 여전히 민주주의 국가로 받아들이고 자신이 구상하는 정상회담, 국제무역질서, 인프라 계획 등에 포함시킬 것인지 고민해봐야 할 것이다. 또한, 반대로 미국에 호의적인 비민주주의 국가에 대한 대응은 어떻게 할 것인지도 바이든은 생각해봐야 할 것이다.)

무엇보다도 이번 ‘미국판’ 혹은 ‘서방식’ 일대일로 프로젝트 제안 또한 막상 이에 필요할 막대한 양의 예산을 어떻게 확보할 것인지에 관한 구체적인 계획은 언급하지 않았다. 지난 2008년 세계 금융위기, 그리고 2020

년부터 시작된 코로나19 위기 등을 겪으며 막대한 양의 연방정부 부채를 짊어지고 있는 미국이, 더불어 최근 미국 내 인프라 재건 및 개선을 위해 약 2조 달러를 들이기로 한 미국이 과연 다른 국가 내 인프라 건설을 지원하기 위한 재원을 마련할 방안은 있는지에 대한 명확한 답을 바이든 행정부는 제시해야 할 것이다.

물론 바이든 행정부가 들어선지 (2021년 4월부터) 3개월이 채 되지 않았기 때문에 아직까지 민주주의 국가 간의 유대·협력관계를 강화하기 위한 구체적인 전략과 정책을 고안할 시간이 바이든에게는 충분하지 않았을 것이다. 막연한 구상을 바탕으로 구체적인 실현 계획을 수립하는 데는 시간이 필요하기 때문이다. 더군다나 바이든 행정부는 현재 미국 내 인종갈등, 코로나19 대응, 경제회복 등 국내문제에 집중해야 하는 상황이기 때문에 대외정책에 할애할 수 있는 여력이 부족할 수도 있다.

하지만 국제정세는 계속해서 빠르게 변하고 있다. 중국은 코로나19를 단기간에 극복하고 오늘날 계속해서 빠르게 성장하고 있다. 나아가 일대일로와 같은 거대 프로젝트를 통해 중국은 그 주변국, 나아가 유라시아 대륙 전체에 그 영향력을 넓히고 있다. (중국의 일대일로 프로젝트가 순수하게 경제적인 목적을 지녔던 미국과의 패권경쟁을 위한 전략적인 목적을 내재하고 있던 부정할 수 없는 분명한 점은 이를 통해 유라시아 대륙에 걸쳐 중국의 정치·경제적 영향력이 갈수록 확장되고 있다는 것이다.) 이에 맞서기 위한 바이든 행정부의 전략이 민주주의라는 가치를 내세워 중국의 인권문제, 권위주의 체제를 비판하는 것이라면 중국에 대응하기 위한 앞으로 4년 간 (혹은 8년간)의 구체적인 전략과 정책을 시급히 준비해야 할 것이다.

한편, 지금까지 바이든은 민주주의 국가 간의 협력을 강조해 왔지만 비민주주의 국가들과의 협력에 대한 언급은 없다. 이 점에서 바이든이 추구하는 국제다자협력은 민주주의 국가들만을 대상으로 여기고 있는 것은 아닌지를 전 세계 국가들은 보다 명확히 파악해야 할 것이다. 일단 미국을 제외한 전 세계 국가들의 입장에서는 바이든의 미국이 비민주주의 국가를 어떻게 대할 계획인지를 알아야 할 것이다. 지금까지 바이든의 행보를 봤을 때 미국이 비민주주의 국가들과 협력하겠다는 의사는 구체적으로 밝히지 않고 있다. 그 예로, 앞서 언급하였듯이, 바이든은 미 대통령에 당선된 이후 2020년 11월 15일 체결된 (중국이 참여한) 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)과 관련하여 미국도 이에 참여하겠다는 의사를 밝히기보다는 다른 민주주의 국가들과 협력하여 국제무역 규칙을 새롭게 쓰겠다고 밝혔다. 바이든이 중국과 같은 비민주주의 국가들과는 협력하지 않겠다는 의도를 비춘 것은 아니다. 하지만 바이든은 미국이 비민주주의 국가들과는 어떤 방식으로 협력을 모색할 것인지에 대해서도 구체적으로 언급하지 않고 있다. 이처럼 지속적으로 민주주의 국가 간의 협력만을 강조할 경우 비민주주의 국가들은 미국이 자신들을 국제 다자협력체제에서 배제하려는 의도를 지녔다는 신호로 받아들일 수 있다.

필자는 지난 2020년 12월 작성한 JPI PeaceNet에서 바이든 시대의 국제다자주의 체제에 대해 세 가지 시나리오를 제시한 바 있다.

첫째는 바이든 행정부가 중국을 비롯한 비민주주의 국가들과도 적극적으로 협력하는 모습을 보이는 것이다. 오늘날 팬데믹, 기후변화, 환경파괴 등과 같은 전 지구적인 문제를 해결하기 위해서는 정치체제 구분 없이 전

세계 모든 국가들이 협력해야만 한다. 그리고 기후변화와 같은 문제에 관심이 많은 바이든도 이 점을 인지하고 있을 것이다. 따라서 바이든도 계속해서 민주주의/비민주주의 국가들을 구분하며 대외정책을 펼칠 수만은 없을 것이다.

둘째 시나리오는 부정적인 시나리오로 바이든이 중국, 러시아와 같은 비민주주의 국가와는 협력하지 않는 모습을 보이는 것이다. 하지만 첫 번째 시나리오에서도 언급하였듯이 이러한 정책을 바이든 정부가 계속해서 이어나가는 현실적으로 어렵다. 코로나19와 기후변화 같은 문제들을 해결하기 위해서는 비민주주의 국가들과의 협력이 필요하다. 또한, 비민주주의 국가와의 무역분쟁과 같은 크고 작은 갈등이 지속될 경우 이는 국제정세의 불안정으로 이어질 것이고 이는 (코로나19 이후 빠른 회복이 절실한) 미국 경제에도 부정적인 영향을 끼치게 될 것이기 때문이다.

셋째 시나리오는 미국이 국제 다자협력체제를 이원화하는 것이다. 즉, 팬데믹, 기후변화, 인권, 민주주의의 확산, 국가안보 등 각 현안을 비민주주의 국가들과 협력할 사안과 민주주의 국가 간에만 협력할 사안으로 나누는 다음 두 가지 별도의 국제협력체제를 구축하는 것이다. 이 경우 전 세계적 차원의 다자주의 체제와 민주주의 국가들만의 다자주의체제라는 두 개의 체제가 공존하게 되는 상황이 올 수 있다. 하지만 이러한 이원화된 국제 다자협력체제 또한 현실적으로 운영이 어려울 것이다. 각 현안이 민주주의 국가만의 협력이 필요한 혹은 비민주주의 국가의 참여 또한 필요한 현안으로 매번 정확히 구분할 수 있는 것이 아닐 것이기 때문이다. 오늘날 팬데믹, 기후변화, 인권문제, 세계경제 회복, 지역분쟁, 민주주의의 확산 등과

같은 문제들은 각각 독립된 현안이 아니라 하나하나 복합적으로 얽히고설켜 있기 때문이다.

따라서 현실적으로 바이든이 선택할 수 있는 시나리오는 궁극적으로 첫 번째 - 미국과 민주주의 국가들이 비민주주의 국가들과도 적극적으로 협력하는 - 밖에 없을 것으로 전망된다. 그렇다면, 과연 앞으로도 바이든은 계속해서 민주주의 국가 간의 협력을 강조하고 비민주주의, 권위주의 체제 국가를 비판하는 행보를 이어갈 수 있을지도 우리는 눈여겨보아야 할 것이다.

더불어, 민주주의 국가 간의 유대를 강조하는 바이든의 구상과 제안에 대해 전 세계 민주주의 국가들은 어떻게 반응할 것인지도 관건이다. 과연 이들이 지정학적, 전략적 고려 없이 오로지 민주주의 국가라는 타이틀에 끌려 바이든의 제안에 동참할지는 미지수이기 때문이다. 예를 들어, 중국 주변국들은 중국의 부상으로 인해 안보에 위협을 느끼고 있기도 하지만 한편으로는 중국으로의 수출을 늘림으로써 경제적인 이득을 보고 있기도 하다. 이 상황에서 이들이 바이든이 구상하는 민주주의 국가 '모임'에 참여한다는 것은 (다소 이분법적인 판단일 수는 있으나) 중국과의 경제교류를 통해 얻는 이익의 일부를 포기해야 함을 의미할 수도 있다. 따라서 이들이 경제적 이득보다 민주주의 국가라는 명분을 더 중요시 여기고 미국의 거대한 계획에 동참하리라는 전망은 선부를 수도 있다.

IV. 민주주의를 강조하는 바이든 행정부의 외교전략에 대한 한국의 대응

그렇다면 계속해서 민주주의 국가 간의 협력과 유대를 강조하는 바이든의 구상을 한국은 어떻게 받아들여야 할 것인가?

앞서 언급하였듯이 아직까지 바이든은 민주주의 국가 간의 정상회담, 국제무역질서, 인프라 계획 등에 대한 구체적인 전략과 계획을 발표하지 않았다. 이는 달리 말하면 우리 정부로서는 (모든 것이 불투명한 상황이지만 한편으로는) 추후 바이든이 보일 행보에 대해 미리 대비할 수 있는 시간적 여유가 아직 있다는 뜻이기도 하다.

다만 미국이 계속해서 중국과 대립각을 보이고 중국을 견제하려는 움직임을 보이는 것은 한국에게도 좋은 신호는 아니라고 볼 수 있다. 미국은 한국에게 있어서 중요한 안보 파트너이자 무역상대국이다. 중국 또한 남북 관계를 평화적으로 풀어나가는 데 있어서 반드시 협조가 필요한 국가이자 한국의 가장 큰 수출시장이다. 이러한 상황에서 바이든이 계속해서 민주주의 국가 간의 결집을 외치며 우리에게 양자택일을 압박하는 상황이 벌어진다면 한국으로서도 외교적으로 곤란한 상황에 처하게 될 가능성이 높다. (이 글을 쓰고 있는 4월 첫째 주 현재, 바이든은 다시 한번 미국이 2022년 베이징 동계올림픽에 불참할 가능성이 있다고 언급하고 있다. 이에 미국의 동맹국인 일본과 한국에게도 바이든이 곧 선택을 요구해오는 상황이 벌어질 가능성이 높은 것으로 보인다.)

하지만 민주주의 국가라는 타이틀과 경제성장(과 수출증대)이라는 목표는 우리가 반드시 잡아야 할 두 마리 토끼이다. 국민의 권리와 인권을 보호·유지한다는 측면에서, 그리고 국제사회에서 한국의 위상을 높인다는 차원에서 전 세계 민주주의 국가들과 가까운 관계를 유지하는 것은 한국에게 중요하다. 또한, 국민의 물질적 안녕과 복지를 위해서는 수출증대를 통한 경제성장이 반드시 지속되어야 한다.

앞선 JPI PeaceNet에서도 언급하였듯이 현 상황에서 한국에 가장 좋은 시나리오는 미국과 중국이 우호적인 관계를 유지하고 다방면에서 국제협력을 추구하는 것이다. 하지만 바이든이 민주주의 국가 간에 보다 긴밀한 협력을 추구하는 (미국의) 대외정책을 수립한다면 한국으로서도 국익을 위한 외교정책을 펼치는 데 있어서 고려해야 할 사항이 많아지게 될 것이다. 따라서 한국은 미국과 중국의 갈등 상황에서 정치·군사·외교·경제 등 분야별로 어떤 선택을 해야 할지 대한 시나리오를 사전에 준비하고 이에 대한 대응 방안을 미리미리 준비해 놓아야 할 것이다. 국제사회에서 민주주의 국가라는 타이틀에 붙는 프리미엄은 막대하다. 그렇기 때문에 한국은 민주주의 국가들과 긴밀한 관계를 유지하고 있다는 점을 국제사회에 어필할 필요가 있다. 다만 이와 함께 경제적 측면에서도 국익을 추구할 방법을 모색해야 할 것이다.

팬데믹 위기, 세계 경제불황, 기후변화, 강대국 간의 갈등 등 복합위기로 인해 국제정세는 나날이 불안해지고 있으며 우리나라 또한 그 어느 때보다도 여러 측면에서 어려운 상황에 놓여있다. 다만 이럴 때일수록 우리나라는 민주주의 국가로서의 국제위상을 제고함과 동시에 미국과 중국 사이에서 실리를 추구하는 외교 방안이 절실히 요구된다.

저자소개

정승철 現 제주평화연구원 연구위원. University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득. 관심분야는 국제정치경제, 동아시아 국제관계, 연구방법론이며, 주요 논문으로는 “Effects of Trade Relations on South Korean Views of China,” “Economic Interest or Security Concerns? Which affected how individuals in five Asian countries viewed China in 2013?,” “Effects of International Trade on East and Southeast Asians’ Views of China,” “The Determinants of China-ROK Relations, 1993-2018,” “Who Supports the US-led Global Order? An Empirical Analysis Using Survey Data” 등이 있음.

바이든 행정부의 무역정책; 트럼프 없는 트럼프주의?

이왕휘*
아주대학교 교수

취임 후 100일 동안 바이든 행정부의 무역정책을 한마디로 요약한다면 '트럼프 없는 트럼프주의'라고 할 수 있다. 인권, 민주주의, 기후변화 등에서 트럼프 행정부와 차별화된 정책을 제시했지만, 바이든 행정부는 무역과 중국 등에서는 미국우선주의를 그대로 유지하고 있다. 미국무역대표부(USTR)는 중국이 국유기업 보조금, 지적재산권 도용, 덤핑 불공정 행위 등을 개선할 때까지 트럼프 행정부가 부과한 관세의 축소/철회를 유보하겠다고 천명하였다. 보호주의의 유일한 예외는 3월 유럽연합(EU) 및 영국과 항공기 보조금 분쟁에서 보복관세를 유예하고 협상을 통한 해결을 모색

하는 데 합의한 것이 유일하다. 지금까지 백악관이 발표한 행정명령과 미국무역대표부(USTR)가 발간한 보고서를 보면, 바이든 행정부는 미국 기업과 노동자의 경쟁력 강화라는 명분 하에 보호주의를 밀어붙이고 있다.

I. 취임 후 바이든 행정부의 보호주의로 선회

사실 바이든 행정부가 트럼프 행정부의 보호주의를 계승할 것이라는 예상은 거의 없었다. 선거 기간 중 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 보호주의를 비판했었다. 중국산 상품에 부과한 보복관세가 미국 기업과 소비자가 지불해야 하는 추가 비용이라는 것이다. 또한 미국이 세계무역질서에서 주도적인 역할을 하기 위해 세계무역기구(WTO)에 복귀해야 한다는 점도 강조하였다. 그러나 취임 후 바이든 대통령은 자유주의로 복귀하기 보다는 보호주의를 용인하고 있다. 이 때문에 바이든 대통령이 공약을 지키지 않는다는 부정적 평가가 나오고 있다.

바이든 대통령이 발표한 행정명령은 그 제목과 내용에서 트럼프 대통령이 집행했던 행정명령과 별 차이가 없다. 1월 25일 미국제품 구매 행정명령(E.O. 14005)은 연방기관이 미국산 상품과 서비스를 더 많이 구매하도록 만들었다. 미국산 규정을 더 엄격하게 관리하기 위해 백악관 예산관리국(OMB) 산하에 미국산(Made-in-America)국을 신설하기로 하였다. 2월 24일 공급망 평가 행정명령(E.O. 14017)은 글로벌 공급망에서 미국의 역할을 증진하기 위한 조치를 담고 있다. 반도체, 전기차용 대용량 배터리

리, 희토류, 의약품에 대해서는 100일, 국방산업, 보건, 정보통신기술(IT), 에너지, 교통, 농업 및 식량 생산 등에 대해서는 1년 동안 평가하여 관련 부처가 공동으로 대책을 마련하는 것이다. 반도체 품귀로 자동차 및 방산 업체가 조업을 중단하는 문제가 악화되자 백악관 국가안보실(NSC)과 국가경제위원회(NEC)가 공동으로 반도체 공급망을 점검하는 회의를 4월 12일 개최하였다. 이 회의에는 미국 기업인 인텔, 엔비디아, 텔, 마이크론, 글로벌파운드리, 알파벳, 포드, 제너럴모터스, 노스롭그루먼, 커민스뿐만 아니라 한국의 삼성전자와 대만의 TSMC로 참여하였다.

캐서린 타이 USTR 대표의 경력과 성향도 자유무역보다 보호주의에 더 가깝다고 할 수 있다. 타이 대표는 환경 및 노동 기준을 중시하는 민주당의 무역정책 기조에 충실하였다. 중국어를 구사할 수 있는 타이 대표는 중국에 강경한 대응을 예고하였다. 상원 인사청문회에서 98명 전원의 만장일치로 인준을 받았기 때문에 타이 대표는 대중 협상에서 상당한 재량권을 행사할 수 있을 것으로 예상된다.

II. 미국 보호주의의 구조적 원인

바이든 행정부가 트럼프 행정부와 유사한 보호주의를 지속한 이유는 세 가지로 설명될 수 있다. 먼저 미국에서 세계화에 대한 지지가 약화되었다는 사실에 주목을 해야 한다. 세계화가 본격적으로 추진된 1980년대에는 무역자유화와 금융개방이 미국의 경쟁력을 향상시킬 것이라는 기대가 충

만하였다. 1990년대 안으로는 무역 및 재정 적자를 극복하고 밖으로는 일본의 도전을 방어하고 냉전에서 승리함으로써 이런 기대가 잘 구현되었다는 평가가 지배적이었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 부정적 평가가 긍정적 평가를 압도하기 시작하였다. 세계화의 경제적 성과가 특정 집단과 지역에 불균등하게 분배됨으로써 미국 내에서 빈부 격차가 확대되었다. 제조업 공동화에 가장 큰 충격을 받은 저숙련 저임금 일자리가 급속히 줄어들면서, 세계화에 대한 정치적 지지를 약화시켰다. 2016년 대통령 선거에서 미국제일주의를 제창한 트럼프 대통령이 당선되었다는 사실은 미국 내에서 자유무역보다 보호주의가 우세하다는 인식을 강화하는 데 일조하였다.¹⁾

미국 내 보호주의는 대중 강경론과 밀접하게 연계가 되어 있다. 중국이 WTO에 가입한 이후 미국의 대중 무역적자가 급속히 증가하였다. 미국은 이 문제의 해결을 위해 불공정 무역과 환율 조작의 시정을 지속적으로 요구하였다. 이런 노력에도 불구하고 대중 무역적자는 줄어들지 않았다. 오히려 점점 더 많은 미국 다국적 기업이 인건비 절감을 위해 중국으로 생산 시설을 이전하였다. 이런 과정을 통해 실업이 발생한 지역에서 보호주의는 반중 정서와 결합되었다. 중국과 경합하는 산업을 가진 지역에서 보호주의가 득세하는 경향이 뚜렷하게 나타났다.²⁾

1) Dani Rodrik, Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism, Working Paper. John F. Kennedy School of Government (2020)

2) David H. Autor, David Dorn, and Gordon H. Hanson, The China Syndrome:

보호주의와 대중 강경론이 경제-안보 연계(economy-security nexus)를 강화시키고 있다. 트럼프 행정부의 2017년 『국가안보전략』보고서는 “경제안보는 국가안보”³⁾라고 선언하였다. 트럼프 행정부는 경제 문제의 해결을 위해 안보 수단을 동원하거나 반대로 안보 문제의 해소를 위해 경제 재제를 부과하였다. 이러한 기조는 바이든 행정부에서도 그대로 이어지고 있다. 2021년 3월 발표된 『국가안보 전략 중간 지침』에 “경제안보는 국가안보”⁴⁾라는 구절이 들어있다.

III. 바이든 행정부의 무역정책 기조

물론 바이든 행정부는 대중정책에서 트럼프 행정부와 차별성을 가지고 있다. 트럼프 행정부가 중국을 일관되게 압박하였던 반면, 바이든 행정부는 경쟁, 협력, 적대를 병행하는 복합적 방식을 추구하고 있다. 토니 블링큰 국무장관은 “우리의 중국과 관계는 경쟁적이어야 할 때는 경쟁적, 협력적일 수 있을 때는 협력적, 적대적이어야만 할 때는 적대적일 것

Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, *American Economic Review*, 103(6) (2013); David Autor, David Dorn, Gordon Hanson, and Kaveh Majlesi, Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure, *American Economic Review*, 110(10) (2020)

3) White House, National Security Strategy of the United States of America (2017), p.17.

4) White House, Interim National Security Strategy Guidance (2021), p.15.

이다”⁵⁾라고 주장하였다. 재닛 옐런 재무장관도 이 입장을 공유하고 있다.⁶⁾ 현재 바이든 행정부가 중국과 협력을 추구하는 분야는 코로나19 전염병, 기후변화, 비핵화, 적대적인 분야는 민주주의, 인권, 안보라고 할 수 있다. 무역은 협력과 적대의 중간에 있는 경쟁 분류로 될 수 있다.

바이든 행정부가 추진할 무역정책의 기초는 『2021년 무역정책 의제 및 2020년 연간 보고서』에 제시되어 있다. 가장 우선적인 과제는 코로나19 위기 극복과 경제회복 추진에 두어져 있다. 코로나를 극복하는데 필요한 의약품을 미국 내에서 생산할 수 있도록 돕겠다는 것이다. 그다음으로 USTR은 노동자의 권익을 무역정책의 핵심으로 규정하였다. 바이든 대통령의 선거공약에 들어있었던 중산층 부흥이 노동자 권익으로 대체되었다. 이는 바이든 행정부가 반세계화를 지지하는 노동단체의 이해관계를 정책 결정에 적극적으로 반영하겠다는 의지의 표명이다. 세 번째는 글로벌 기후변화 대응 노력에 대한 강조이다. 이 과제를 달성하기 위한 조치로 탄소국경조정(Carbon Border Adjustments) 제도가 논의되고 있다. 중국의 불공정 무역 관행에 대한 대응이 네 번째 과제이다. 무역전쟁 발발 이후 협상해온 수출보조금, 과잉생산, 지적권 침해 등에다 신장위구르자치구 인권 탄압 및 강제 노동이 추가되었다. 이외에도 USTR은 글로벌 통상규정

5) Antony J. Blinken, A Foreign Policy for the American People, Department of State (March 3, 2021)

6) Janet L. Yellen, Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on International Priorities to The Chicago Council on Global Affairs, U.S. Department of the Treasury (April 5, 2021)

확립, 글로벌 공정 경제성장 확산, 국제 통상규범의 철저한 이행에서 미국의 역할을 확대하겠다는 목표를 밝혔다. 세계무역질서에 미국의 적극적 개입은 트럼프 행정부의 미국우선주의로부터 탈피를 의미한다.⁷⁾

미국의 국제적 역할에 대해서 바이든 행정부와 트럼프 행정부의 차이는 목표보다는 방식과 수단에 있다. 트럼프 행정부가 동맹국에게도 가혹한 조치를 불사하는 일방주의를 추구한 반면, 바이든 행정부는 동맹국과 참여하는 다자주의를 통해 중국을 압박하려고 한다. 그렇지만 미국이 새로운 무역협상을 추구할 가능성은 사실상 없다. 캐서린 타이 USTR 대표는 미국의 노동자와 기업이 국제적으로 경쟁할 수 있는 능력을 확보하기 전까지 어떤 종류의 대외협상에도 나서지 않겠다고 발언하였다.⁸⁾ 트럼프 대통령이 취임 직후 탈퇴를 선언했던 환태평양경제동반자협정(TPP)으로 복귀나 일본 주도로 재편된 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 가입은 당분간 논의되지 않을 것이다.

7) USTR, 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report (2021)

8) Bob Davis and Yuka Hayashi, New Trade Representative Says U.S. Isn't Ready to Lift China Tariffs, Wall Street Journal (March 28, 2021)

VI. 새로운 보호주의 수단으로서 디지털세와 탄소국경세

현재 바이든 행정부가 관심을 가지고 있는 디지털세와 탄소국경세는 자유무역보다는 보호주의를 조장할 가능성이 크다. 이 중 디지털세는 이미 무역분쟁의 대상이 되었다. 2019년 7월 프랑스는 37개 IT 기업에게 온라인 중개수수료, 온라인 타깃 광고, 데이터 판매 등에 세금을 부과하는 제도를 도입하였다. 12월 USTR은 1974년 통상법 301조 조사를 통해 프랑스의 디지털세가 구글, 페이스북, 아마존, 이베이 등을 포함한 17개 미국 기업의 이익을 침해했다며 프랑스산 수입품 63종에 최대 100% 보복관세를 부과하였다, 프랑스가 OECD를 통해 미국과 디지털세에 대한 국제규범을 논의하기로 합의하면서, 보복관세 부과는 유예되었다. 2020년 6월 2일 USTR은 EU, 오스트리아, 영국, 브라질, 체코, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 스페인, 터키 등 10개 국가의 디지털 서비스세에 대한 301조 조사를 개시했다. 2021년 3월에 발표된 조사결과에 따르면, 디지털세를 실제로 집행한 오스트리아, 이탈리아, 스페인, 영국, 터키 및 인도에 대해서는 불공정 세제로 판정하였고 아직 세금을 부과하지 않은 EU, 체코, 브라질 및 인도네시아에 대해서는 조사를 종결하였다.⁹⁾ OECD를 중심으로 한 국제적 합의에 도달하지 않을 경우, 미국이 보복조치 유예를 일방적으로 파기할 가능성이 남아 있다.

9) USTR, USTR Announces Next Steps of Section 301 Digital Services Taxes Investigations (March 26, 2021)

탄소국경세는 향후 무역분쟁의 소재가 될 가능성이 크다. 탄소국경세는 2019년 12월 EU 집행위원회가 발표한 유럽 그린딜(European Green Deal)에 포함되어 있다. 이 세금을 매기는 이유는 환경오염 물질을 배출한 당사자의 처리 비용 부담과 환경 규제가 약한 국가로 탄소 배출원을 이전하는 탄소 누출 현상 예방에 있다. 셰일 가스 혁명 이후 생산량이 증가된 석유 및 천연가스의 수출을 도모했던 트럼프 행정부는 이 세금의 도입에 반대했다. 그러나 그린 뉴딜을 지지하는 바이든 행정부는 무역정책의 핵심과제에 탄소국경조정 제도를 포함시켰다. 탄소배출량의 정점에 이미 도달했던 선진국은 도입에 긍정적이지만, 그렇지 못한 개발도상국 및 저개발국은 비용 부담을 우려하고 있다. 그래서 탄소배출량 1위 중국과 3위 인도도는 이 세금을 선진국의 보호주의 수단으로 비판하고 있다.

V. 향후 무역 정책 과제

향후 바이든 행정부의 무역정책은 공급망 재편, 대중 무역적자 및 기후 변화 협상에 영향을 받을 것이다. 4월 12일 백악관 반도체 회의에서 알 수 있듯이, 미국은 핵심 산업의 공급망을 미국에 건설을 목표로 하고 있다. 그러나 공급망 건설은 바이든 행정부가 단기간에 달성할 수 있는 과제가 아니다. 중국보다 더 좋은 공급망을 가진 국가가 없기 때문에, 많은 미국 기업이 트럼프 대통령의 회유와 위협에도 불구하고 중국의 생산시설을 미국으로 복귀시키지 않았다. 오히려 세계 최대 전기자동차 업체 테슬라는 2019년 이후 중국 상하이에 50만 대를 생산할 수 있는 공장을 신설하였

다. 이 때문에 미국과 중국 사이의 탈동조화는 아주 제한적으로 진행되고 있다.

대중 무역적자 문제도 바이든 행정부가 직면한 난제이다. 무역전쟁이 정점에 이르렀던 2019년 축소되기 시작했던 무역적자가 2020년 3월 코로나 19 위기 발생 이후 다시 증가하는 추세로 전환되었다. 2021년 1분기에는 미국의 대중 수입이 전년 동기 대비 60% 이상 급증하였다. 그 결과 2월 무역수지 적자는 역대 최대인 711억 달러로 치솟았다. 바이든 행정부가 추진하는 인프라 건설이 본격화되면, 중국산 제품의 수입이 더 늘어날 것이다. 따라서 무역적자는 당분간 해결되기 어려울 것이다.

기후변화정책이 무역정책에 미치는 영향은 점점 더 커질 것이다. 미국과 EU가 탄소국경세를 도입을 할 경우, 중국과 인도를 위시한 개발도상국의 반발이 예상된다. 중국은 미국과 EU가 산업화를 늦게 시작한 국가에게 불공평한 부담을 지우고 있다고 비판하였다.

마지막으로 미국이 WTO에서 어떤 역할을 할 수 있을 것인가를 살펴봐야 한다. 트럼프 행정부는 WTO가 중국 편향이라고 비판하면서 상소기구 위원의 충원에 반대하고 응고지 오콘조이웨알라 사무총장 선임 절차를 지연시켰다. 바이든 대통령은 WTO에 복귀해 지도력을 발휘할 것이라고 선언하였다. 그러나 타이 대표는 미국·멕시코·캐나다무역협정(USMCA) 및 미중 무역 관계를 우선한다는 입장을 표명하였다.

제12차 WTO 각료회담에서 가장 시급하게 해결해야 하는 문제는 무역과 보건 이니셔티브(Trade and Health Initiative)이다. 2019년 기준 회

원국이 의약품에 부과하는 관세도 평균 10~20% 이상이다. 코로나 19 위기 발생 직후인 75개 국가가 의약품의 수출을 통제하였다. 2020년 4월 관세와 통제를 철폐한 뉴질랜드와 싱가포르를 제외한 거의 대부분의 회원국은 여전히 통제하고 있다. 특히 미국과 EU의 백신민족주의는 환자가 많이 발생한 국가가 백신을 구하기 어렵게 만들고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 WTO에서는 의약품 교역과 관련된 규제를 전면적으로 재검토해야 한다.

기후변화 예방을 위한 환경 상품과 서비스도 논의되고 있다. 환경 상품의 관세율을 대폭 낮추기 위한 협상이 진행되고 있는데 선진국과 개발도상국의 입장 차이가 좁혀지지 않고 있다. 중국산 자전거에 반덤핑 관세를 부과하고 있는 미국과 EU는 자전거를 환경 상품에 포함을 시키자는 중국을 제안을 수용하지 않고 있다.

디지털 무역에 대해서는 관세 부과, 데이터 이동, 컴퓨팅 설비 현지화, 소스코드 등을 포함한 글로벌 전자상거래 규범이 타결되어야 한다. 디지털 보호주의를 막기 위해서는 미국, EU, 중국이 데이터 보호, 개인정보 보호, 사이버 보안 등을 포함한 다양한 쟁점에 대한 합의를 통해 규범을 확립할 필요가 있다. 미국은 협상에 참가했거나 체결한 CPTPP와 USMCA에 반영되어 있는 원칙을 WTO 차원에서 확산시키려고 한다.¹⁰⁾

10) James Bacchus, Reviving the WTO: Five Priorities for Liberalization, Policy Analysis NO. 911, Cato Institute (2021)

VI. 한미협력의 가능성과 과제

2019년 FTA 개정을 한 이후 한미 협력을 잘 유지되고 있다. 개방형 통상국가로서 한국은 WTO 중심의 자유무역 원칙을 미국과 공유하고 있다. 미국은 2020년 WTO 사무총장 선거에서 유명희 통상교섭본부장을 지지하였다. 한국이 CPTPP 가입한다면 디지털 무역과 환경 무역에서도 한국은 미국이 선호하는 규범을 자연스럽게 수용하게 될 것이다. 또한 공급망 재편에서 한국의 반도체, 배터리, 5G 기업은 미국에게 탈중국을 할 수 있는 대안을 제공해줄 수 있다. 삼성전자가 반도체 공장을 텍사스주, LG에너지솔루션과 SK이노베이션은 배터리 공장을 각각 오하이오주, 조지아주에 건설할 계획이다. 이런 점에서 바이든 대통령이 LG에너지솔루션과 SK이노베이션 사이의 분쟁을 중재하는데 직접 개입을 했다는 사실은 의미가 있다.¹¹⁾

11) White House, Statement by President Joe Biden on the Electric Battery Dispute Settlement (April 11, 2021)

참고문헌

- Dani Rodrik, Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism, *Working Paper*. John F. Kennedy School of Government (2020)
- David H. Autor, David Dorn, and Gordon H. Hanson, The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, *American Economic Review*, 103(6) (2013); David Autor, David Dorn, Gordon Hanson, and Kaveh Majlesi, Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure, *American Economic Review*, 110(10) (2020)
- White House, *National Security Strategy of the United States of America* (2017), p.17.
- White House, *Interim National Security Strategy Guidance* (2021), p.15.
- Antony J. Blinken, *A Foreign Policy for the American People*, Department of State (March 3, 2021)
- Janet L. Yellen, Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on International Priorities to The Chicago Council on

Global Affairs, U.S. Department of the Treasury (April 5, 2021)

USTR, 2021 *Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report* (2021)

Bob Davis and Yuka Hayashi, New Trade Representative Says U.S. Isn't Ready to Lift China Tariffs, *Wall Street Journal* (March 28, 2021)

USTR, USTR Announces Next Steps of Section 301 Digital Services Taxes Investigations (March 26, 2021)

James Bacchus, *Reviving the WTO: Five Priorities for Liberalization*, Policy Analysis NO. 911, Cato Institute (2021)

White House, Statement by President Joe Biden on the Electric Battery Dispute Settlement (April 11, 2021)

저자소개

이왕휘 교수는 아주대 정치외교학과에서 재직하고 있다. 서울대학교 외교학과와 동 대학원을 졸업하고, 영국 런던정경대(LSE)에서 동아시아 금융위기를 주제로 국제정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 미중 경쟁, 동아시아 정치경제, 기업지배구조 등이다. 주요 논문으로는 “미중 무역전쟁: 미국 내에서 보호주의에 대한 저항과 중국의 대미 로비.” (국방연구, 2018), (공저) 『미중 전략적 경쟁, 무엇이 문제이고 어떻게 풀어야 하나』(극동문제연구소, 2020) 등이 있다.

빅데이터 기사분석을 통해 본 탈레반과 미국에 대한 국제사회의 태도

유기은

제주평화연구원 박사 후 연구원

8월 15일 탈레반 무장세력이 아프가니스탄의 수도 카불을 점령하고 아프간의 아슈라프 가니 대통령은 아프간을 버리고 해외로 도피했다. 지난 5월 미군과 나토군의 철수가 본격화된 지 3개월 만에 벌어진 일이다. 20년 동안 지속된 아프간 전쟁은 사실상 미국의 패배로 끝났다. 이 기간에 2400 명이 넘는 미군이 사망했으며 1조달러(한화 약 1176조원)가 넘는 예산이 투입되었다.

이로부터 열흘 남짓이 지난 현재, 주요국들은 탈레반이 집권한 아프간을 탈출하고자 하는 난민들을 긴급히 수송하고 있으며 미군이 완전히 철수

하는 8월 31일까지 채 닷새가 남지 않은 시한을 앞두고 카불 공항은 혼돈으로 치닫고 있다. 바이든 미국 대통령은 아프간 전쟁을 끝내고 철군 시한을 고수한다는 확고한 입장을 지키고 있는 가운데 미국 국내와 국제사회의 미국에 대한 시각도 다양하다.

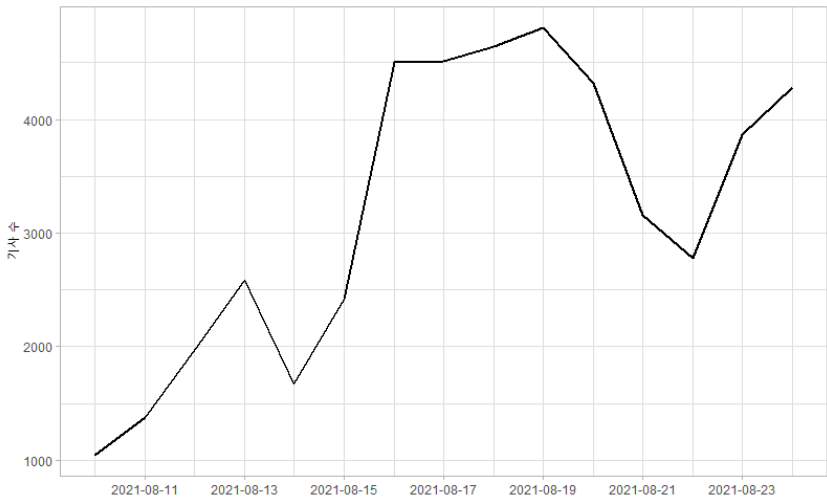
이 글에서는 GDELT 기사 분석을 통해 지난 15일 탈레반의 카불 점령 이후 탈레반과 미국정부에 대한 국제사회의 태도가 어떻게 나타나는지 알아본다. GDELT(Global Data on Events, Location and Tone)는 구글에서 검색 가능한 전 세계 뉴스 기사를 기반으로 각 국가 간에 있었던 사건(event)에 대한 자료를 제공한다. 세계 곳곳에 지부를 두고 있는 거대 미디어 그룹들의 기사뿐만 아니라, 개별 국가 내부에서 자체적으로 생산하는 기사 중에 구글 뉴스(Google News)에 공개되는 모드 기사를 포함하고 있기 때문에 그 양이 방대하며 각국 미디어의 보도를 반영하고 있다는 장점을 가진다. GDELT 사건 자료는 1979년 1월 1일부터 생성된 전 세계 사건이 25억개 이상 담겨있으며, 15분마다 업데이트되고 있다. 본 연구는 탈레반이 카불을 점령한 15일을 전후로 8월 10일부터 8월 24일 2주간의 GDELT 자료를 이용하였다.

1. 탈레반의 카불점령에 대한 주요국 및 국제기구의 입장

[그래프 1]에서 탈레반 관련 전 세계 보도 수의 추이를 살펴보면 지난 8월 15일 탈레반이 카불을 점령하면서 그 다음날부터 탈레반에 관한 기사

가 급격히 증가한 것을 알 수 있다. 14일 탈레반이 언급된 기사는 1700여 개였지만 이를 후 16일에는 탈레반에 관한 기사가 3배 이상 증가하여 5000개의 기사가 보도되었다.

[그래프 1] 탈레반 관련 기사 수 추이

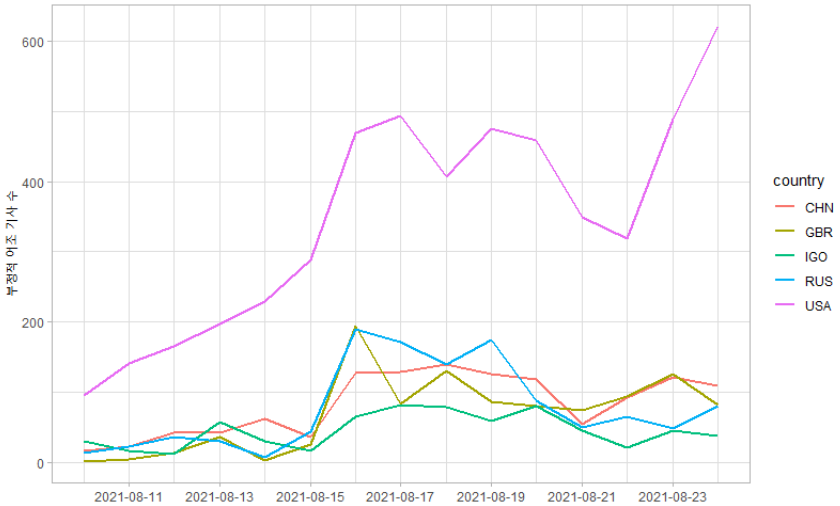


탈레반에 관한 기사의 내용은 함께 언급된 국가에 따라 그 어조가 다르게 나타났다. [그래프 2]는 탈레반에 대해 부정적 어조로 쓰인 기사 수를 비교한 것이다. 탈레반과 미국의 관계에 관한 기사 가운데 부정적 어조를 띤 기사들의 수가 다른 국가와의 관계를 다룬 경우보다 압도적으로 많은 것을 알 수 있으며 그 숫자는 8월 15일 탈레반의 카불점령 이후 증가 추세에 있다.

반면, 다른 국가들의 경우, 점령 이튿날인 16일에 부정적 기사의 수가 순간적으로 높아졌다가 다시 줄어드는 것을 알 수 있다. 특히 중국(CHN)은 미국(USA), 영국(GBR), 러시아(RUS)의 16일 보도들과 비교할 때 적은 수의 부정적 기사들이 보도된 것을 알 수 있다.

탈레반의 점령 직후 전세계적으로 이 같은 상황을 우려하는 기사들이 쏟아졌음에도 불구하고 중국은 곧바로 입장을 밝히는 것에 조심스러워했다. 이어 21일에는 탈레반을 옹호하는 발언을 하기도 했다. 21일 중국 중앙방송 (CCTV)보도에 따르면 왕이(王毅) 중국 외교 담당 국무위원 겸 외교부장은 전날 (20일) 루이지 디 마이오 이탈리아 외무장관과 통화에서 왕 부장은 “아프간의 미래는 아프간 인민이 결정해야 하고 각국은 아프간의 선택을 존중해야 한다”며 “서구의 기준으로 아프간을 판단해서는 안 된다”고 강조했다. 이는 중국이 줄곧 고수하고 있는 내정불간섭 원칙과도 맥을 같이한다.

[그래프 2] 탈레반에 관한 부정적 어조의 기사 수



유엔(UN)을 비롯한 국제기구(IGO) 또한 탈레반을 비판하고 있지만 국가들에 비해 기사 건수는 적게 유지되고 있다. 유엔 구테흐스 사무총장은 아프가니스탄에서 미군이 철수하고 탈레반이 재부상함으로써 사헬(Sahel) 지역, 서아프리카, 남부 아프리카 일부 지역의 이슬람주의 무장 단체의 영향력이 강화될 수 있다는 우려를 제기하였고 미첼 바첼레트 유엔 인권최고대표 또한 24일 성명을 통해 “탈레반이 수도를 포함한 아프간 대부분 지역을 빠르게 점령하면서 과거의 인권 침해 양상으로 회귀할 수 있다는 우려가 크다”고 밝혔다.

II. 탈레반의 카불점령에 대한 미국책임론

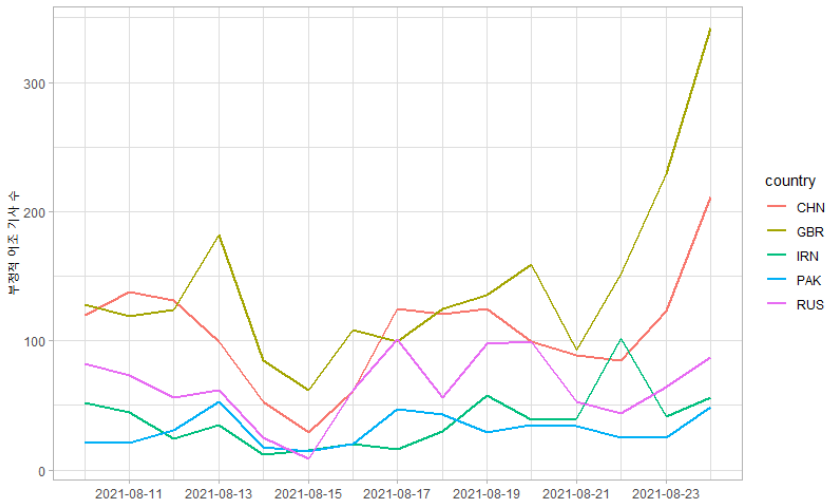
미국은 20년간 아프가니스탄에 천조원이 넘는 비용을 들여 아프간 정부군을 훈련시키고 지원했지만 결국 국익의 반한다는 판단 하에 철수를 결정했다. 바이든은 16일 백악관 연설에서 “미국의 아프간에서의 이익과 목적인 아프간이 테러집단의 베이스캠프가 되지 않도록 하고 결과적으로 미국 본토를 테러로부터 지키는 것이지 아프가니스탄의 재건을 완수하거나, 반란을 막는 것이 아니다”라고 아프간 철군의 정당성을 강조했다.

바이든은 특히 20년 동안의 지원에도 불구하고 취약함을 극복하지 못한 아프간의 정부와 군대에 대해 비판했다. 실제로 탈레반이 예상보다 매우 빨리 카불을 점령할 수 있었던 것은 아프가니스탄 지도부의 뿌리깊은 문제들이 20년간 해결되지 않고 오히려 악화되었기 때문이라고 지적이 많다. 아프간 정부군의 사기 저하, 탈영, 부패, 민족 분파주의, 열악한 병참, 미 아프간 특수 작전 부대의 지원에 대한 과도한 의존 등의 문제가 바로 그것이다. 게다가 지난 몇 년 동안 아프간 정부군이 탈레반과의 전투를 거부하고, 기밀을 유출하고 심지어는 무기와 장비를 판매해왔다. 아프간 국민들은 오래전부터 정부군을 신뢰하지 않고 있었다. 아프간 지도부는 미국이 절대로 아프간을 떠나지 않을 것이라고 믿고 군과 정부를 개혁하려고 하지 않았고 예산은 지도부의 배를 불리는 데 사용했다.

아프간 지도부의 부패와 무능함에 대한 비판과는 별개로 미군이 아프간을 탈레반에게 넘겨주고 철수를 강행한 것에 대한 국제사회의 우려와 비판도 동시에 존재한다. 아래의 그래프는 지난 15일 탈레반의 아프간 점령 이

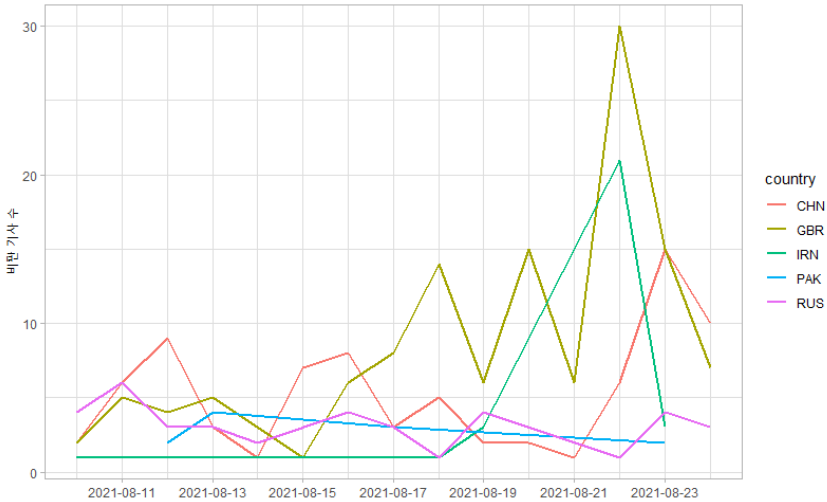
후 미국정부에 대한 국제사회의 태도가 어떻게 나타나는지 보여준다.

[그래프 3] 탈레반 카불 점령 전후 미국에 대한 부정적 어조 기사 수



그래프에 따르면 영국과 중국, 러시아의 부정적 어조 기사 수가 탈레반 점령 이후 증가하며 특히 영국과 중국의 부정적인 기사가 계속해서 증가하는 것으로 나타난다. 더욱 정확한 분석을 위해 기사의 내용이 미국에 대한 ‘비판(criticize)’ 또는 ‘비난(denounce)’으로 분류된 경우를 따로 살펴 보았다. [그래프 4]가 그 결과를 보여주고 있다.

[그래프 4] 미국에 대한 비판 기사 수 추이



그래프에 따르면 중국, 이란, 영국의 미국 비판기사가 많은 것을 알 수 있다. 미국과 경쟁, 적대관계에 있는 중국과 이란, 그리고 동맹국 영국의 비판 여론이 함께 증가하고 있는 점이 흥미롭다. 우선 중국과 이란은 아프간 상황을 ‘미국의 실패’를 부각하는 수단으로 삼았다. 중국 관영 신화통신 보도에 따르면 왕이(王毅) 중국 외교담당 국무위원 겸 외교부장은 16일(현지시각) “역사와 문화, 국민정서가 완전히 다른 나라에 외래 모델을 억지로 적용하려 하면 결국 발붙이기가 어렵다는 사실이 재차 증명”되었고 “한 정권은 인민의 지지 없이는 설 수 없으며, 힘과 군사력으로 문제를 해결하려 하면 문제만 더 커질 뿐”이라며 미국을 아프간 개입 자체를 비판하였다. 그러면서 “미군이 급히 아프간에서 철군한 것은 이미 아프간 정세에 심각한

게 부정적 영향을 미쳤다”며 미군의 철군 또한 동시에 비판하는 모습을 보였다. 미국이 아랍에서 빠져나가는 것을 내심 반가워하고 있을 이란 또한 에브라힘 라이시 이란 대통령이 나서 “아프간 사태는 미국의 패배”라고 강조했다.

한편으로 미국은 영국을 비롯한 유럽 동맹국가들로부터도 비판을 피하지 못하고 있다. 24일 바이든 미국 대통령이 아프가니스탄 철군 시한을 기존 8월 31일로 유지하겠다고 밝히자 연장을 요구했던 유럽 동맹국들이 우려를 표하였다. 영국 일간지 가디언은 바이든 대통령의 결정을 전하면서 “미국이 아프간 조력자들을 탈레반에 넘겨주고 있다는 비난이 더욱 거세질 수 있다”고 내다봤다. 유럽연합(EU)의 각료회의 격인 EU이사회 의장 미셸 의장은 “G7 회의에서 여러 정상들이 철군 시기에 대해 우려를 표명”했으나 미국이 원래의 시한을 연장하지 않자 유럽 언론들은 이번 G7 회의가 ‘실패’했다고 보도했다.

특히 20여년 전 아프간전 파병을 결정했던 토니 블레어 전 영국 총리가 미국의 결정을 공개적으로 비판하여 크게 기사화되었다. 영국 BBC 등에 따르면 블레어 전 총리는 공식 홈페이지를 통해 낸 성명을 통해 미국의 철군이 “비극적이고 위험한 결정”이며 “철수 결정은 ‘영원한 전쟁’을 끝내겠다는 미국의 어리석은 정치적 슬로건 때문에 이뤄졌다”고 강도 높게 비판했다. 그는 또 철군 결정은 세계 지하디스트(이슬람 성전주의자)를 비롯해 서구 이해관계에 적대적인 이들에게 유리한 상황을 만들어주고, 러시아와 중국, 이란이 이런 상황을 이용할 것이라고 주장하며, 결과적으로 미국의 철수는 ‘서구권에 대한 국제사회의 신뢰를 무너뜨린 것’이라는 의견을 내

놓았다.

아프가니스탄에서의 철군 결정은 미국의 국익을 두고 볼 때 불가피한 선택이었을 수 있다. 바이든이 지적인대로 아프간 지도부와 정부군이 스스로를 지킬 의지를 보이지 않는다면 앞으로 1년 더, 5년 더 주둔해도 별 차이가 없을지 모른다. 하지만 이와 같은 미국의 정당화 논리에도 불구하고 미국은 경쟁국과 동맹국 양쪽으로부터 비판을 면하지 못하고 있다. 미군의 아프간 철수는 중국과 러시아, 이란에게는 ‘미국의 실패’를 선전할 수 있는 상징적 사건이 된 동시에 나토 동맹국들에게는 아프간과 그 국민들, 인권과 민주주의를 포기한 책임감 없는 결정으로 지탄받고 있다.

참고문헌

The GDELT Project (<https://www.gdeltproject.org/>) “Why the Taliban Won And What Washington Can Do about It Now”, 2021.8.17, *Foreign Affairs* (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210817109600083>)

‘미국의 실패’ 강조하는 중국…아프간 미중공조 가능할까, 8.17. 연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210817109600083>)

중국 연일 탈레반 감싸기…왕이 “제재는 문제 해결 못해” 8.21 연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210821019100083>)

UN “탈레반, 즉결 처형 등 심각한 인권침해 저질러”, 8.25. 한국경제 (<https://www.hankyung.com/international/article/2021082562147>)

아프간전 파병 英 블레어 “미 철수는 어리석은 정치슬로건 때문”. 2021.8.21. 연합뉴스(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210823041500009>)

Why America keeps building corrupt client states, 2021.8.22, *The Economist* (<https://www.economist.com/international/2021/08/22/why-america-keeps-building-corrupt-client-states>)

저자소개

現 제주평화연구원 박사후 연구원. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 동대학원에서 석사학위를 받은 후 미국 아이오와 대학교 (University of Iowa) 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. 국제법과 국제조약, 정책과 조약의 전파, 권위주의 국가의 인권조약 가입과 준수 등이 주요 관심 분야임.

아프간 철군과 미국 정치 변화, 그리고 한반도 이슈: 역사, 리더십, 그리고 선거 관점에서

서정건

경희대 정치외교학과 교수

I. 들어가며

바이든 대통령 이전에 외교 정책 경력을 보유하고 당선된 미국 대통령을 꼽자면 1988년 아버지 부시(George H. W. Bush)까지 거슬러 올라가야 한다. 지난 28년간의 미국 대통령들, 즉 클린턴, 아들 부시, 오바마, 트럼프는 모두 국제 정치 경험이 일천한 주지사 아니면 초선 상원 의원, 혹은 부동산 개발업자였기 때문이다. 바이든은 도중하차했던 1988년과 2008년의 민주당 대선 경선 당시를 포함하여 선거 때마다 자신의 외교 안보 분야 배경을 전면에 내세운 바 있다. 44년간 이어진 워싱턴 정치 역정을 통해

전 세계 상당수 지도자들과 개인적 인연을 맺어 온 바이든에게 국제무대는 상대적으로 익숙한 영역임이 틀림없다.

그런데 공교롭게도 아버지 부시와 바이든 대통령 모두 임기 첫해 대외 이슈로 인해 발목이 잡혔다. 1989년 6월 4일 중국 청년들이 주도했던 민주화 운동을 중국 공산당이 무력으로 탄압하였고 이는 곧 부시 대통령의 대응 능력을 둘러싼 비판과 의구심을 불러일으켰다. 베이징 연락사무소장과 CIA 국장 출신임에도 불구하고 중국 민주화 운동은 평화적으로 끝날 것이라고 오만한 점과 천안문 사태 이후에도 중국에 유화적 입장을 취한데 대해 민주당과 언론, 그리고 여론이 들끓었다. 특히 1980년 이후 세 차례나 연속으로 대선 패배를 당해 위기의식이 팽배하였던 민주당에 천안문 사태는 부시 공화당을 공격할 기회였다. 당장 다음 해인 1990년부터 샌프란시스코 출신의 소장파 펠로시(Pelosi) 하원 의원을 필두로 의회 민주당은 중국에 대한 최혜국대우(MFN) 자격을 놓고 공방을 벌이기 시작하였다. 역사는 돌고 돌아 한 세대 만에 새로 등장한 외교 경험자 미국 대통령이 국제 이슈로 또 한 번 정치적 위기에 빠졌다. 이 글을 통해 바이든 대통령의 아프간 철군 결정과 과정에서 드러난 미국 정치 및 외교의 변화를 분석하고 향후 한반도에 미칠 파급력과 시사점을 전망해 본다.

II. 아프간 철군 사태와 미국 정치

1. 미국 외교 역사와 사이공 순간(Saigon Moment)

미국 외교사의 특징 중 하나는 유사한 위기와 도전이 반복된다는 사실이다. 1949년 중국 공산화로 인해 국내적 비판에 직면한 트루먼 대통령을 지켜본 존슨은 자신의 임기 동안 베트남이 공산화될 가능성을 우려하였다. 민주당 외교 증진들의 만류에도 불구하고 1964년 대선 압승 이후 베트남 전쟁을 확대했던 주된 이유다. 하지만 1968년 초 북베트남의 구정 대공세(Tet Offensive) 장면을 TV로 시청한 미국 국민들은 미국이 동남아시아 전쟁에서 고전하고 있었다는 사실을 결국 알게 된다. 대통령에 대한 신뢰는 급격히 추락하였고 존슨은 1968년 재선을 포기하기에 이른다. 트루먼이 1952년 대선에 나서지 않았던 사실과 유사하다. 한편 1962년 쿠바 미사일 사태 당시 극적인 반전을 통해 위기관리 능력을 인정받게 된 케네디 대통령은 중간 선거에서 선전하게 된다. 2002년 이라크 전쟁을 앞두고 결집 효과를 이끌어 낸 아들 부시 역시 중간 선거 승리를 거머쥐었다. 실제로 대통령 소속 정당이 중간 선거에서 좋은 성적을 거두는 일은 미국 정치에서 예외적이다. 1972년에는 강경 반공주의자였던 닉슨 대통령이 중국을 전격 방문하여 마오(Mao)와 회담을 가졌다. 냉전 시대였음에도 당시 미국 국내에서는 별다른 우려의 목소리가 거의 없었다. 공산주의 배척 경력이 워낙 탄탄했던 닉슨 대통령이라 별 문제 없을 거라는 인식이 컸기 때문이다. 2018년 6월 싱가포르에서 트럼프 대통령이 김정은 위원장과 정상 회담을 했을 때도 미국 내에서는 비슷한 분위기가 형성되었다. 국제무

대에서 북한 독재자를 인정하며 공식적으로 만났다는 점을 당연히 거세게 비판할 것으로 예상되었던 공화당 매파 의원들이 대부분 침묵하였다. 트럼프가 같은 소속인 공화당 대통령이었기 때문이었다.

많이 회자되었듯이 이번 아프가니스탄 주둔 미군 철수는 1975년 4월 포드 대통령 당시 미국의 베트남 철수를 떠올리게 한다. 워터게이트 사건으로 물러난 닉슨을 승계하여 대통령 직에 오른 포드 역시 자신이 시작하지 않았던 베트남 전쟁을 끝내야 하는 숙명을 맞았다. 떠나려는 미군 헬리콥터에 올라타려던 미국 국민과 베트남 난민들의 이미지가 카불 공항과 군수송기 등 장소와 종류만 바뀌어 재연되었다. 탈레반이 아프간을 점령할 가능성은 극히 낮을 뿐만 아니라 건물 옥상에서 허둥지둥 미국민들을 아프가니스탄에서 탈출시키는 일은 절대 없을 거라 장담하던 바이든 대통령 발언은 바로 한 달 전이었다. 물론 차이점도 적지 않다. 포드의 베트남 철수 직후 대통령에 대한 지지율은 다소 올라간 반면 바이든은 약 20퍼센트 넘는 지지율 급락을 경험하였다. 또한 당시 야당이던 민주당은 공화당 대통령의 베트남 철수를 적극 지지하였다. 반면 현재 의회 소수당인 공화당은 민주당 대통령의 아프간 철군에 대해 재앙에 가깝다며 비판 공세를 퍼붓는 중이다. 트럼프와 바이든을 싸잡아 비판한 체니 의원의 지적은 일회성으로 끝났고 대신 공화당 상원 의원 두 명이 바이든의 사임을 요구하고 나섰다. 공화당 소속인 하원 외교위원회 부위원장은 향후 탈레반 정권이 아직 탈출하지 못한 미국 민간인을 인질로 잡는다면 대책이 무엇인지도 추궁중이다.

2. 미국 정치 현실과 미국 우선주의 순간(America-First Moment)

이번 철군을 계기로 재확인된 단순 사실 하나는 바이든이 예전의 상원 외교위원장 바이든이 아니라 트럼프 이후에 등장한 대통령 바이든이라는 점이다. 마치 트럼프가 온갖 비판에도 불구하고 적어도 선거 공약을 당선 후에 철저히 지킨 근래 보기 드문 대통령이었다는 평가가 있는 것처럼 바이든 역시 미국 국민들의 달라진 대외 관계 인식을 충실히 따르는 지도자로 자리 잡고 있다. 백신 접종이나, 기후 위기, 그리고 낙태 문제 등 전통적 정당 양극화 이슈는 별개로 치더라도 중국에 대한 강경한 태도, 군사적 개입에 대한 반대 등과 관련해서는 트럼프가 남겨 놓은 미국 우선주의를 순화시킨 버전으로 그대로 유지 중이다. 30세라는 젊은 나이에 상원 의원이 된 이래 바이든은 주로 남부 출신 보수파 중진 의원들에게 정치 훈련을 받으며 미국의 자유주의적 국제주의 입장을 옹호해 온 상원 외교 위원장이었다. 하지만 적어도 야간 철군 관련해서는 이런 모습을 찾아보기 어렵다. 특히 2002년 이라크 전쟁 찬성이라는 상원 표결 이후 한 동안 정치적 곤경을 치렀던 바이든이므로 군사적 개입 문제에 더욱 민감할 수밖에 없다. 하지만 민주당의 최대 국제 협력 관심사인 기후 위기 분야, 혹은 역대 정권이 해결 못 해온 북한 비핵화 분야 등에 있어서는 외교위원장 바이든의 사고와 레토릭이 복원될 가능성도 있다. 특히 중간 선거 이전이나 이후, 혹은 다음 대선 국면에서 바이든 대통령은 내치 성과 못지않게 외교 업적에 욕심을 낼 법하다.

바이든이 이어받은 미국 우선주의 순간에 트럼프와 공화당은 어떤 입장을 가지고 있을까? 동맹을 폄하하고 방위비 분담을 요구하며 무역 재협상

을 촉구했던 트럼프였지만 트럼프를 단순히 고립주의자 혹은 축소주의자로 규정하기 어려웠던 가장 큰 이유 중 하나는 임기 중 대규모로 국방 예산을 증액했다는 점이다. 사실 아들 부시 공화당 대통령의 이라크 전쟁 실패와 오바마 민주당 대통령의 빈 라덴 사살은 기존의 공화당과 민주당 간에 존재했던 소위 ‘안보 격차’를 크게 줄여 놓았다. 안보는 공화당, 복지는 민주당이라는 오래된 공식이 상당 부분 허물어졌던 것이다. 강한 지도자 면모를 과시하려던 트럼프와 기존의 군산복합체 관계를 강화하려는 공화당의 합이된 전략이 바로 국방비 증대였다. 현재 공화당이 하원, 상원 할 것 없이 바이든 대통령의 아프간 철군 참사를 물고 늘어지는 것은 쉽게 이해되는 대목이다. 사실 백신 접종이나 재난 지원금, 혹은 사회간접자본 법안 등 바이든이 집권 첫 해 추진하였던 대부분의 국내 정책은 공화당 입장에서도 대놓고 반대하기 어려운 주제들이었다. 다만 남부 국경 관리에 허점이 노출되었던 이민 이슈가 그나마 바이든을 공격할 수 있는 공화당의 소재였다. 이러한 상황에서 소셜 미디어 중심으로 만천하에 공개된 아프간 철군 과정의 혼란과 테러야말로 바이든 대통령의 국정 운영 능력과 리더십, 그리고 미국의 자존심 등을 근거로 공화당의 반격 거리가 되기에 충분하였다.

III. 아프간 철군 이후 미국 정치와 외교

탈레반이 아프가니스탄을 점령했다는 소식이 날아든 8월 16일 이후에야 미국 국민들과 아프간 조력자들을 허둥지둥 철수시켰던 바이든 대통령은 현재 정치적 위기에 빠져있다. 물론 전임 트럼프 대통령이 탈레반과 합의하였던 올해 5월 1일 철수 날짜로 인해 지난 20년간 미국이 훈련시켰던 아프간 정부군이 이미 저항 태세와 능력을 거의 상실해 버렸다는 문제가 있었다. 그럼에도 바이든 대통령이 미군 철수 이후 탈레반에 의한 아프가니스탄 전역 지배는 가능성이 지극히 낮을 것이라 자신했던 점은 패착이었다. 게다가 영국과 프랑스 등 동맹국들과 긴밀히 철수와 관련된 상의를 했다고 주장했지만 당사국들은 이를 부인하며 심지어 배신감까지 느끼고 있는 중이다. 왜 민간인 철수를 먼저 완료하고 난 후 마지막으로 군대가 빠져나오는 방식으로 진행하지 않았느냐는 바이든 친화적 매체 CNN의 앵커 질문에 블링컨 국무 장관은 반복적으로 답변을 회피하기도 했다. 결론적으로 미국 정보 당국의 예측 착오, 대통령의 부실한 철군 계획과 결정, 미디어를 통한 국민 설득 부족 등 아프간 철군 과정에서 드러난 바이든 행정부의 리더십 실패는 그야말로 총체적 양상이었다. 아직 아프간을 탈출하지 못하고 남아 있는 미국 국민이 만일 알케이다 테러에 희생된다면 바이든 행정부는 아프간 악몽에서 쉽게 빠져 나오기 어려울지도 모른다. 옆친데 덮친 격으로 미국 내 델타 변이 상황은 악화일로인데다가 8월 중 일자리 창출은 단지 25만 개에 그침으로써 70만 개 이상일 거라던 전문가들의 예측을 무색하게 만들었다. 바이든 지지율은 43퍼센트까지 추락하였고 중도층 지지율은 7월보다 10퍼센트나 줄어든 36퍼센트에 머물렀다.

전방위적 위기에 빠진 대통령을 미국 국민이 외면했던 역사적 사례는 적지 않다. 소련의 아프간 침공, 석유 파동과 경제 침체, 이란 인질 사태를 동시에 겪었던 카터 대통령이 대표적 사례다. 젊은 상원의원 시절 이를 가까이 지켜보았던 바이든 대통령이다. 이번엔 자신에게 닥친 위기 국면을 전환하기 위해 최근 승부수를 던지고 있다. 먼저 9월 9일 대국민 연설을 통해 거의 1억 명에 가까운 연방 정부 공무원들, 대기업 직원들과 보건의료진들의 백신 의무화 계획을 천명하였다. 보수 정치인들과 일부 연방 정부 노조가 개인 권리와 자유 침해라며 즉각적으로 반발하였고 공화당 주지사들 중심의 거대한 법적 분쟁이 예상된다. 하지만 동시에 궁극적으로는 팬데믹 극복에 자신의 대통령 직이 걸려 있다는 바이든의 확신을 잘 보여주는 결정이기도 하다. 다음 날인 9월 10일 바이든은 7개월 만에 중국의 시진핑 주석과 전화 통화도 재개하였다. 해외 지도자와의 개인적 유대감을 유독 강조하는 바이든 스타일을 상기해 본다면 의미 있는 시점의 행보다. 또한 이미 공화당과 합의하여 성사시킨 1조 달러 규모의 초당파적 사회간접자본 법안과 더불어 3조 5천억 달러 규모의 인프라 법안을 적정 수준으로 조정하는 선에서 통과시킬 것으로 관측된다. 결정적으로 텍사스 주지사가 서명한 초강수 낙태 금지 법안에 대해 강경한 입장을 취함으로써 1973년 연방 대법원의 낙태 허용 결정을 수호하려는 진보 지지층의 결집에 나설 것으로 짐작된다. 만일 현재의 국정 위기 상황을 조기에 수습하지 못한다면 중간 선거 경선이 시작되는 내년 초부터 거의 1년 내내 바이든의 지지율은 정체될 수도 있다. 역사적 경향, 선거구 재획정, 근소한 의석 수 차이라는 세 가지 불리한 상황을 동시에 극복해야 하는 민주당이 2022년 중간 선거에서 만일 하원을 공화당에 내준다면 바이든의 국내 정치는 거의

마침표를 찍게 될 공산이 크다. 물론 이를 계기로 2023년에 바이든이 대외 관계를 국정 운영의 전면에 내세우게 될 수도 있다. 미국 내부의 변화가 우리에게 미칠 다양한 유불리 가능성을 주목하지 않을 수 없다.

IV. 아프간 철군 이후와 한반도 이슈

철수 과정상의 시행착오에 대한 비판의 목소리가 시간이 흐르면서 다소 잊혀 진다면 아프간 철군으로 20년 전쟁을 끝낸 미국은 앞으로 어떤 국내 정치 정서 하에 어떤 대외 전략을 구축하게 될지 예측이 무성하다. 물론 대다수가 동의하는 전망은 바이든 대통령이 아프간 철군 완료 시점에서 행한 대국민 연설 내용 중 밝힌 대로 중국과 러시아를 한데 묶어 견제하는 인도-태평양 전략의 강화다. 아프간이라는 밑 빠진 독에 쏟아 붓던 재정과 군사력을 확보하게 된 현재 구겨진 체면을 살리기 위해서라도 미국이 인도-태평양 지역에서 힘의 우위를 과시하려는 동기는 충분하다. 동시에 미국 외교사의 주요 분기점인 베트남 증후군 및 이라크 증후군 그리고 이후 아프간 증후군까지 비교 분석이 필요한 시점이기도 하다. 베트남 증후군 경우 닉슨-포드-카터 당시의 화해 무드로 이어졌지만 오래 가지 못했다. 결국 국민들의 자존심 회복과 군사력 증강에 호소한 레이건의 등장과 공화당 우위 시대가 펼쳐졌다. 이라크 증후군 역시 2008년에 발생한 최악의 금융 위기와 겹치며 이후 오바마의 “국내 건설 우선” 주장, 그리고 트럼프의 “미국 우선주의” 정책으로 연결되었다. 앞으로 이라크 증후군이 아프간 증후군을 통해 더욱 강화된 결과 미국 축소주의(retrenchment)까지 끌어낼 것

인지 아니면 새로운 적극적 국제주의로 방향을 다시 한 번 틀게 될 것인지 관찰해 볼 일이다.

한편 미국의 이번 아프간 철수와 한미 동맹을 관련지어 생각하는 것은 불가피할지 모르지만 실상 불필요하다. 미국은 국익에 따라 어디서든 언제든지 군대를 철수하고 떠날 수 있다는 일각의 우려와 주장이 사실 크게 틀리지는 않는다. 그런데 “국익에 의해”라는 바로 그 조건에 비추어 볼 때 적어도 현재 한국은 아프가니스탄과 거의 정반대 경우라고 볼 수 있다. 2차 대전 이후 군사적 개입을 통한 국가 건설에 성공한 거의 유일한 사례가 바로 한국이라고 미국은 오랫동안 자부해 왔다. 작고한 맥케인(McCain) 공화당 대선 후보는 2008년 선거 캠페인 당시 미군의 이라크 주둔 필요성을 거론하며 한국을 성공 사례로 인용한 적도 있다. 다시 말해 민주화와 경제 발전을 동시에 이룬 무역 강국이자 동북아 지정학 질서 상 미국에 절대적인 우호 국가가 한국이다. 게다가 엄청난 규모의 무기 구매와 방위비 분담금을 통해 동맹으로서의 기여도 또한 크다. 미-중 갈등이 점점 기술 경쟁과 가치 규범으로 전환되어 간다는 점을 고려해 볼 때도 여전히 미국에게 한국의 비중은 높다. 물론 중장기적인 관점에서 한국을 향한 미국의 국익이나 미국을 향한 한국의 국익이 어떻게 변화할지 예측하기는 쉽지 않다. 다만 적어도 현 시점에서 한국과 아프간을 비교하는 일은 우리에게도 미국에게도 실효성이 크지 않다.

향후 북미 관계가 이번 미국의 아프간 철군과 어떤 상관성을 가지게 될지 예측하는 일은 언제나 그렇듯 어렵다. 우선 당장은 바이든 대통령이 자신의 정치적 위기를 벗어나기 위해 미국 국내 현안에 집중할 가능성이 비

교적 높아 보인다. 중국, 러시아, 이란, 북한 등 어떤 외교 현안 경우에도 단기간에 괄목할 성과를 낼 수 있는 구도가 아니다. 더구나 현재 미국 국민들의 관심사는 온통 코로나와 경제, 그리고 백신 접종과 낙태 찬반에 쏠려 있다. 자칫하면 1차 걸프 전쟁 승리라는 대외 이슈에 집중한 나머지 급격한 경제 악화를 소홀히 했던 아버지 부시 전철을 밟을 수도 있다. 더구나 아프간 철군 과정에서 리더십 이미지 손상을 입은 바이든 대통령이 북한에 무언가 먼저 양보하기에는 시기적으로 적절치 않다.

하지만 바이든 행정부는 중국과의 협력 체제 구축, 러시아와의 갈등 관리, 이란과의 JCPOA 복원, 북한과의 비핵화 협상 재개라는 굵직굵직한 외교 목표를 여전히 가지고 있다. 특히 북한 문제 경우 동맹 파트너인 한국의 내년 3월 대선 일정을 워싱턴에서는 주요 변수로 인식하는 중이다. 새로 들어선 한국 정부와의 협력을 통해 내년 가을쯤 북한과의 새로운 한반도 평화 프로세스를 전격 합의할 수만 있다면 내년 11월 8일 중간 선거를 앞둔 바이든과 민주당에게 결정적은 아닐지라도 긍정적인 성과물이 될 것이기 때문이다. 더 나아가 만일 중간 선거에서 참패한 이후 외교 문제로 돌파구를 열어 보려는 바이든 대통령이라면 국내적 이해 관계가 비교적 덜 복잡한 북한 이슈로 관심을 집중하게 될 수도 있다. 미국 역사상 1979년 중국과의 관계 정상화, 1995년 베트남과의 관계 정상화, 그리고 2015년 쿠바와의 관계 정상화는 모두 중간 선거에 패배한 민주당 대통령의 업적이다. 물론 북한 경우 당장의 관계 정상화는 불가능하다. 다만 연락 사무소 상호 개설을 통한 구조적 관계 개선의 출발은 언제든지 가능하다고 본다.

V. 마치며

1965년 존슨 대통령이 동남아 문제를 미국 문제(Americanization)로 만들며 확전을 결정한지 10년 후인 1975년 베트남 전쟁은 파리 조약을 통해 끝이 났다. 2003년에 시작된 이라크 전쟁은 미국이 승리하는 것처럼 보이다가 2005년을 기점으로 이라크 내부 종파 간 분쟁에 미군이 휩싸이며 악화되었고 결국 오바마 대통령이 2011년 공식 종전을 선언하였다. 2017년까지도 이라크 전쟁의 여파가 지속되기도 하였다. 이에 비해 2001년 9/11 테러 당시 알카에다를 숨겨준 혐의로 탈레반 통치 하의 아프가니스탄을 미국이 침공한 이래 정확히 20년 동안 아프간 전쟁은 이어졌다. 미국 역사상 가장 오래된 전쟁이라는 타이틀에 걸맞게 그 철군 과정에서의 혼란상 역시 상상 이상이었다. 미국 대통령 바이든은 리더십에 상처를 입었고 아프간의 향후 행보에 중국은 긴장하고 있는 중이다. 국가 건설이나 정권 교체를 위한 미국의 군사력 사용은 앞으로 상당 기간 쉽지 않을 것이다. 하지만 평화 건설(peace-building)을 위한 미국의 동기와 역할에 대한 평가 절하는 시기상조다. 오히려 임기 중 외교적 성과를 내야만 한다는 정치적 압박감이 그 동안 간혀 있던 바이든 대통령의 정치적 상상력을 일깨울 수도 있다. 결론적으로 미국 정치와 국제 정세가 크게 변화 중이다. 특히 미국 내부와 국제 사회가 서로 변화시키고 변화되는 상황에 대한 종합적 분석과 적극적 대응이 앞으로 더욱 필요하다.

저자소개

서정건은 현재 경희대학교 정치외교학과 교수로 미국 정치와 외교 정책, 정치 제도 등을 강의 및 연구하고 있다. 서울대학교 정치학과를 졸업한 후 미국 텍사스 오스틴 대학교에서 미국 의회 정치를 주제로 박사 학위를 받았다. 미국 노스캐롤라이나 주립대학교(월밍턴) 교수(2007-2012)와 우드로우 윌슨 센터 풀브라이트 펠로우(2019)를 지냈다. 대표 저서로 <미국 정치가 국제 이슈를 만날 때, 단독(2019)>와 <미국 정치와 동아시아 외교정책, 공저(2017)>이 있고 모두 대한민국 학술원 우수 도서로 선정된 바 있다. 이외에 “The China Card: Playing Politics with Sino-American Relations,” “Wedge Issue Dynamics and Party Position Shifts: Chinese Exclusion Debates in the post-Reconstruction U.S. Congress, 1879-1882,” “미국 국내 정치와 북한 비핵화 이슈,” “트럼프 행정부와 미국 외교의 잭슨주의 전환” 등 다수의 논문을 출간하였다. 현재 통일부와 민주평통 정책자문위원, 한국연구재단 책임전문위원, KBS 객원해설위원 등을 맡고 있으며 미국정치연구회장(2020년)을 역임했다.

바이든 행정부의 핵태세검토보고서(NPR)와 확장억제의 신뢰성

김정섭
세종연구소 부소장

I. 바이든 행정부의 핵무기 역할 축소론

현재 막바지 단계에 접어든 것으로 보이는 바이든 행정부의 ‘핵태세검토보고서(NPR: Nuclear Posture Review)’에 대해 미국뿐 아니라 미국의 동맹국들과 경쟁국들의 관심이 모아지고 있다. 특히 바이든 대통령이 그동안 핵무기 역할의 축소를 강조해 왔던 터라, 그 같은 소신이 실제 공식 정책으로 반영될 것인지가 주목을 받고 있다. 바이든 대통령은 선거 기간 중에 미국은 “새로운 핵무기가 필요하지 않다”고 강조하면서 “신뢰성 있는 억제력을 유지하되 핵무기에 대한 의존과 과도한 비용을 줄여나가겠

다”고 공언해 왔다. 정부 출범 이후 백악관이 공개한 ‘국가안보전략 중간 지침(Interim National Security Strategic Guidance)’에서도 이 같은 원칙을 밝혔는데, “미국의 안보전략에서 핵무기의 역할을 줄여나가는 조치들을 취할 것”임을 분명히 한 것이다. 이는 핵무기 없는 세상의 비전을 제시했던 오바마 행정부의 정책 방향과 같은 맥락이며 저위력 핵무기 개발 등 핵전력 현대화를 강조했던 트럼프 행정부와는 확연히 다른 기조라고 할 수 있다. 다만, 바이든 행정부가 의회에 제출한 첫 예산안에 국방부와 에너지부의 기존 핵무기 현대화 프로그램이 그대로 담겨 있는 점이 시사하듯이, 바이든 행정부가 NPR을 통해 트럼프 행정부와 얼마나 차별화된 내용을 보여줄 수 있을지에 대해서는 지켜봐야 한다는 신중론도 적지 않다.

그렇다면 바이든 행정부가 공언하고 그간 NPR 작성 과정마다 논란이 되어 왔던 ‘핵무기의 역할 축소’는 구체적으로 무엇을 의미하는가? 2018 NPR에 의하면 핵무기의 역할은 크게 네 가지로 구분할 수 있다.¹⁾ 첫째, 미국에 대한 핵 공격과 비핵 공격을 억제하는 것, 둘째, 동맹국과 파트너 국가들에게 확장억제를 제공하는 것, 셋째, 억제가 실패했을 경우 이에 대응하여 미국의 목표를 달성하는 것, 넷째, 불확실한 미래에 대비한 위험을 관리(hedging)하는 것이다. 따라서 핵무기 역할 축소 여부는 위와 같은 네 개의 기능 중 어느 부분을 어떤 방식으로 줄여나갈 것인가의 문제로 살펴볼 수 있다.

1) *Nuclear Posture Review Report 2018* (Washington, DC: Department of Defense, 2018), p. 20.

II. 핵태세검토보고서(NPR) 작성 과정의 주요 쟁점

1. 단일 목적(sole purpose) 논란

첫 번째 역할과 관련하여 문제가 되어 온 것이 ‘단일 목적(sole purpose)’ 논란이다. 현재 핵무기의 ‘최고 우선순위(highest priority)’는 잠재적 적 대국의 핵 공격을 억제하고 이에 대응하는 것으로 규정되어 있다. 즉, 핵 위협에 대처하는 것이 핵무기의 최고 우선순위임을 밝히면서도 비핵 위협에 대해서도 핵무기로 대응할 수 있다는 여지를 두고 있는 것이다. ‘단일 목적’ 옹호론자들은 이 점을 비판하며 핵무기의 용도는 핵 위협 대처로 한정되어야 한다고 주장한다. 논거는 실제 미국 대통령이 적대국의 재래식 공격에 대해 핵무기를 사용한다는 것은 상상하기 어렵다는 점을 들고 있다. 사용할 수 없는 정책 옵션을 갖고 있는 것은 의미가 없으며, 사용 가능성이 의심 받는 정책 수단으로는 억제 효과를 기대할 수 없다는 지적이다. 또한 ‘단일 목적’을 주장하는 그룹은 기회비용 측면도 강조한다. 핵 교전 상황은 갑작스러운 기습 선제 핵 공격이 아니라 재래식 충돌로부터 비화되는 경로로 초래될 가능성이 높기 때문에, 미국이 잠재적 적대국에 비해 재래식 우위를 유지하는 것이 무엇보다 중요하다는 것이다. 재래식 전력에서 확전 우위를 확보하는 것 자체가 핵 충돌의 가능성을 낮추는 첩경이 될 수 있는데, 향후 10년간 6,340억 달러에 달하는 핵전략 현대화 프로그램이 재래식 전력 투자 측면에서는 값비싼 기회비용이라는 지적이다.²⁾

2) Steven Pifer, “Go Bold or Go Home: The Nuclear Posture Review Must Give

반면, ‘단일 목적’에 반대하는 진영에서는 미국이 비핵 공격에 대해서도 핵 사용 옵션을 갖고 있어야 한다고 주장한다. 현재 미국의 선언정책처럼 비핵 위협에 대해 핵무기의 용도를 배제하지 않는 것이 상대의 재래식 공격을 억제하는 데 도움이 된다는 것이다. 특히 미국이나 동맹국이 생화학 무기로 공격받았을 경우 미국이 핵 사용 옵션을 박탈당한 채 재래식 무기로만 대응해야 하는 상황에 직면해서는 안 된다고 지적한다. 미국이 비핵 공격에 대한 핵 사용 가능성이라는 모호성을 버리고 핵무기의 용도를 핵 공격에 대한 억제와 대응으로만 한정할 경우 잠재적 적대국이 그 빈틈을 노릴 수 있다는 것이다. 결국 sole purpose 논란은 재래식 위협을 억제하는 핵무기의 효과를 인정할 것인지, 그리고 비확산 및 핵 안정성 측면과 미국의 정책적 옵션 확보 측면 중 어느 쪽을 중시할 것인지에 대한 선택의 문제라고 할 수 있다.

2. 핵 선제 불사용(No First Use) 채택 문제

핵무기의 두 번째 기능인 확장억제와 관련된 문제로는 ‘핵 선제 불사용(NFU: No First Use)’ 원칙을 채택할 것인가가 대표적인 쟁점이다. NFU 원칙이란 핵으로 공격 받았을 경우에만 핵을 사용하고 그 전에는 선제적으로 핵 사용을 않겠다는 점을 대외적으로 밝히는 것을 말한다. 핵 보유국 중에 중국이 예외나 조건 없이 엄격한 선제 불사용 원칙을 채택하고 있는 반

Biden Real Options,” *The National Interest*, October 7, 2021, p. 2.

면, 미국을 비롯한 다른 국가들은 이에 대해 모호성을 유지함으로써 비핵 공격에 대해서도 핵을 사용할 수 있는 옵션을 포기하지 않고 있다. NFU는 사실상 sole purpose 이슈와 동전의 양면에 해당한다. 핵무기의 목적과 사용 시기를 비핵 공격 상황까지 확대해서 인정할 것이라는 선택의 문제이기 때문이다. 다만, NFU와 sole purpose가 완전히 동일한 것은 아니라는 견해도 있다.³⁾ 예를 들어 핵무기의 sole purpose가 미국과 동맹국에 대한 핵 공격을 억제하는 것으로 규정되어 있다 하더라도, 적국의 핵미사일 발사 징후가 식별될 때 미국 대통령은 이를 핵무기로 선제타격 (preemptive strike)하여 무력화할 수 있는 옵션이 허용되기 때문이다. 즉, sole purpose 이슈가 핵무기가 ‘무엇을 위해 필요한가’라는 근본 용도에 관한 것이라면, NFU는 ‘언제 핵무기를 사용할 수 있는가’라는 운용적 제약에 관한 것이라고 할 수 있다.

미국의 동맹국 입장에서는 NFU 이슈가 가장 큰 관심의 대상이다. 미국의 확장억제 공약이 어떤 조건에서 어떤 방식으로 실행될 것인가를 알려주기 때문이다. 현재의 선언정책처럼 핵무기의 선제 사용 여부에 대해 모호성을 남겨 두어야 한다고 믿는 측에서는 바로 동맹국들의 우려를 강조한다. NFU 원칙을 채택함으로써 미국이 핵무기의 사용 조건을 엄격하게 할 경우 그만큼 핵 사용 문턱이 높아지는 것을 뜻하며, 이는 확장억제의 신뢰성 문제를 야기할 수 있다는 것이다. 실제로 유럽과 아시아 동맹국들은

3) Ankit Panda and Vipin Narang, “Sole Purpose Is Not No First Use: Nuclear Weapons and Declaratory Policy,” *War On The Rocks*, February 22, 2021.

NPR 작성 과정에서 매번 NFU 채택 반대 입장을 강력하게 제기했던 것으로 알려지고 있다. 일본은 중국의 대규모 재래식 공격 시나리오를, 유럽 동맹국들은 러시아의 재래식 위협을 우려하며, 이때 미국의 핵 사용 옵션이 반드시 필요하다고 여기기 때문이다. 핵무기 없는 세상이란 비전을 강조했던 오바마 행정부에서도 결국 sole purpose와 NFU 원칙이 채택되지 못한 것은 바로 이 같은 동맹 변수가 강하게 작용한 결과였다고 할 수 있다.

반면, NFU 채택을 주장하는 측에서는 sole purpose 논란과 마찬가지로 비핵 공격에 대해 미국이 먼저 핵을 사용하는 상황은 실제 상상하기 어렵다는 점을 강조한다. 1945년 이후 75년 이상 핵 사용을 금기시하는 상황이 이어져 오고 있는데, 미국이 이 핵 터부(nuclear taboo)를 깨는 첫 번째 국가가 될 수 있겠느냐는 것이다. 더욱이 핵 무장한 국가를 상대로 먼저 핵을 사용할 경우 핵전쟁을 불러온다는 점에서 이 같은 선언정책은 현실화되기 어려울 뿐 아니라 바람직하지도 않다는 지적이다. NFU를 주장하는 또 다른 논거는 신중하지 않은 핵 사용 또는 의도하지 않은 사고의 가능성을 낮추자는 데 있다. 대통령 한 사람의 결심에 전적으로 달려 있는 핵무기에 대해 핵 선제 사용 옵션까지 보장하는 것은 성급하고 위험한 결정으로 연결될 소지를 제공한다는 것이다. 특히 즉흥적이고 충동적인 트럼프 대통령을 경험하면서 미국 내에서는 핵심 각료와 의회 지도자가 참여하는 보다 강화된 핵무기 사용 승인 절차가 필요하다는 목소리도 나오고 있다.⁴⁾ 핵무기와

4) Lynn Rusten, "Reducing the Role of Nuclear Weapons Will Make America Safer," *The National Interest*, October 7, 2021, p. 3.

경고 시스템의 오작동 위험성도 간과하기 어려운 문제다. 특히 사이버 교란을 통해 의도하지 않은 핵미사일 발사 등의 위험성도 제기되고 있어 핵무기와 핵 지휘통제 체제, 그리고 경고 시스템에 대한 이중안전 검토(failsafe review)의 필요성이 제기되고 있는 상황이다. 또한 미국의 선제 핵 사용 가능성이 촉발하는 적대국의 핵 사용 압박 가능성도 선제 사용 옵션을 버려야 할 이유로 강조되고 있다.⁵⁾ 제 2격 능력이 충분하지 않은 중소 핵 보유국의 경우 미국에 의해 선제 핵 공격을 받을 수 있다는 두려움을 느낄 수 밖에 없고, 이는 자신의 핵전력이 무력화되기 전에 사용해야 한다는 압박감을 가중시킬 수 있다는 것이다. 다시 말해 소위 ‘use it or lose it’ 딜레마로 인해 현장 지휘관에게 핵 사용 권한을 위임하는 압력으로 작용될 경우 우발적 핵 사용(inadvertent nuclear use) 또는 핵무기 탈취와 같은 핵 안전(nuclear safety) 위험성이 커질 수 있다고 지적되고 있다.

3. 핵무기의 실전 전력(war-fighting capability)화와 전술핵무기의 필요성

핵무기의 세 번째 역할인 억제 실패 시의 대응 문제도 냉전 시대부터 계속되어 온 오래된 쟁점이다. 핵전쟁은 절대 있어서는 안 될 재앙이고 그 가능성이 크다고 보기도 어렵지만, 만약 억제가 실패할 경우 어떻게 대응해

5) William D. Hartung, “Roll Back Nuclear Modernization Programs, Mr. President,” *The National Interest*, October 5, 2021, p. 3.

야 하고 이를 위해 평소 어떤 준비를 해야 하는가의 문제를 말한다. 핵무기의 억제 효과를 중시하는 입장에서는 전략핵무기를 통한 핵전쟁의 예방 자체를 강조한다. 핵전쟁에서 ‘승리’ 한다는 발상 자체가 난센스이기 때문에 무익한 핵 군비경쟁을 막고 우발적인 핵 확산(nuclear escalation)을 방지하는데 주력해야 한다는 것이다. 여기서 중요한 것은 안정적인 ‘제 2격 능력(second strike capability)’의 확보다. 즉, 선제 핵 공격을 받은 이후에도 잔존 핵전력으로 상대에게 감당하기 어려운 핵 보복을 할 수 있는 능력만 보유한다면 핵전쟁 가능성 자체를 봉쇄할 수 있다는 것이며, 이를 위해 필요한 것은 생존성이 뛰어난 SLBM과 같은 전략핵무기면 충분하다는 것이다.

반면 억제 실패 시의 대응 능력을 강조하는 진영에서는 미국이 실전 전력(war-fighting capability)으로서 유연한 핵 사용 옵션이 필요함을 강조한다. 억제는 실패할 수 있으며, 이때 미국 대통령은 다양하고 유연한 정책 옵션이 있어야 한다는 것이다. 그렇지 않고 수십만, 수백만 명을 희생시키는 전략핵 보복이라는 단일 수단만 갖고 있을 경우 ‘자살이나 항복이나 (suicide or surrender)’와 같은 양자택일에 직면할 수 있기 때문이다. 또한 미국의 적대국이 이를 악용하여 저강도의 핵 공격을 시도하려는 유인을 제공할 수도 있다. 따라서 상대에게 이 같은 빈틈을 허용하지 않기 위해서는 확산 사다리의 매 구간에서 미국이 우위를 잃지 않도록 다양한 핵 사용 능력을 확보해야 한다는 것이다. 트럼프 행정부 때 재강조되기 시작한 저위력 핵무기가 이러한 수단이며, B-61-12 전술핵폭탄, 트라이던트 II SLBM용 W76-2, 토마호크 순항 미사일용 W80-4 등이 대표적이다.

그러나 억제 실패를 대비해 군사적 대응 능력이 필요하다는 점은 일리가 있으나, 핵무기를 실전 전력화하는 데에는 위험성과 부작용이 있다는 딜레마가 있다. 0.3kt의 초저위력 핵탄두의 경우 실전 사용의 부담이 적다는 장점이 있지만, 이는 반대로 보면 핵 사용의 문턱을 그만큼 낮춘다는 뜻도 되기 때문이다. 문제는 저위력 핵무기가 일단 사용되었을 경우 상대 핵 보유국의 반응이다. 과연 핵 교전이 통제된 방식으로 수행될 수 있을 것인지 아니면 결국 전략핵무기 사용 단계까지 에스컬레이션 될 것인지 장담할 수 없다는 문제가 있다.⁶⁾ 또한 핵무기를 실전 전력화하는 것은 끊임 없는 군비경쟁을 유발하는 부작용도 있다. 전략핵 보복을 통한 공포의 균형과 핵 안정성(nuclear stability)에 만족하지 않고 상대보다 핵 우위(nuclear superiority)에 서려는 노력은 불가피하게 상대방의 불안을 가중시키고 이는 핵무기 현대화 경쟁으로 이어지기 때문이다.

4. 불확실한 미래에 대비한 위험 관리(hedging)

미국이 얼마만큼의 핵 능력을 유지해야 하는가라는 논의는 불확실한 미래에 대한 위험 관리 측면에서도 이루어진다. 핵 강대국 러시아뿐 아니라

6) 핵전쟁을 원천적으로 예방하려는 노력과 억제 실패 시의 준비 간에 존재하는 모순과 긴장은 냉전 시대부터 계속되어 온 논쟁적 주제다. 소위 핵 안정성에 중점을 두는 '상호확증파괴(MAD)' 논리와 억제 실패 시 대응을 강조하는 '피해 최소화(Damage Limitation)' 요구 간에는 완벽히 해결되기 어려운 딜레마가 존재한다는 것이다. 김정섭, "핵전략의 내재적 딜레마와 북핵 대응전략의 선택," 『국가전략』 제27권 2호.

미국의 전략적 경쟁 상대인 중국이 핵전력을 강화하고 있는 상황에서 미국도 노후화된 핵무기를 교체하고 계속해서 핵전력 현대화를 추진해야 한다는 것이다. 중국이 2030년까지 핵무기 보유량을 4배 늘려 1천 기가 넘을 수 있다고 전망한 미 국방부의 최근 보고서는 이 같은 논리를 뒷받침한다. 또한 기술 변화의 방향과 속도도 관리해야 할 일종의 위험(risk)이다. 만약 예측할 수 없는 신기술이 잠재적 적대국의 손에 먼저 들어갈 경우 현재 미국의 우월적 지위는 일거에 역전될 수 있기 때문이다.

반면 막대한 예산이 소요되는 핵전력 현대화에 대한 비판적인 목소리도 상당하다. 특히 논란이 되는 것은 지상 발사 대륙간탄도탄 미사일(ICBM)이다. 신규 ICBM 프로그램이 모두 취소되어야 한다는 주장뿐 아니라 더 나아가 전통적 핵 3축(nuclear triad)의 하나인 ICBM의 무용론까지 제기되고 있다. 윌리엄 페리 전 국방장관은 미국이 직면한 가장 큰 위험은 우발적 핵 교전이 지 러시아나 중국으로부터의 기습 핵 선제공격이 아니라고 강조한다. 선제 핵 무력화의 위험이 적다면 ‘경보 즉시 발사 태세(launch on warning)’도 필요 없고, 최고 경계 상태에 있는 ICBM 자체가 필요 없다는 것이다.⁷⁾ 그보다는 생존성이 담보된 수중 발사 SLBM이나 오작동의 위험이 적고 작전적 융통성이 큰 공중기반 핵전력이 더 효과적이고 안정적인 핵 억제 수단이라는 주장이다. 또한 핵 군축론자들은 NPR에서 전향적

7) William J. Perry and Thomas Z. Collina, *The Button: The New Nuclear Arms Race and Presidential Power from Truman to Trump* (Dallas, TX: BenBella Books, 2020), p. 44.

조치를 취함으로써 러시아 또는 중국과의 핵 군비통제를 추진할 수 있는 여건을 조성해야 한다고 강조한다. 예컨대 핵탄두 총량을 2,500개로 제한한다든지 전략 핵탄두를 1,000개로 한정하는 핵전력의 상한선을 도입하는 것이다.⁸⁾ 또한 중국의 핵무기가 늘어나고 있는 것은 맞지만 미국의 핵무기가 중국의 10배에 달하고 있다는 점도 지적되고 있다.

반면, ICBM 철폐나 핵 군축을 반대하는 측에서는 위험 관리의 필요성을 강조한다. ICBM이 없는 상태에서 적국이 소수의 군 공항, 항만, 핵 격납고를 기습 무력화할 경우 미국 대통령은 SLBM 보복이라는 수단만을 갖게 되는데, 이때 미국과 상대의 핵무기 격차가 극심하여 SLBM 사용조차 주저하게 될 것이라는 우려를 말한다.⁹⁾ 다시 말해 지상, 해상, 공중에 걸쳐 막강한 핵 능력을 보유한 국가와 핵무기 교전이 이루어질 경우 미국의 피해가 훨씬 극심할 것이므로 항공기와 잠수함에만 의존하는 미국의 억제 전략은 신뢰할 수 없다는 지적이다. 즉, 당장은 핵무기 현대화나 대규모 ICBM의 필요성이 없어 보인다 할지라도, 불확실한 미래 위험에 대비하는 차원에서 핵무기 프로그램 축소에 대해서는 신중해야 한다는 반론도 만만치 않은 상황이다. 결국 미래의 위험을 어떻게 볼 것인가가 관건인데, 핵 군축론자들은 군비경쟁의 위험과 우발적 핵 교전의 가능성을 우려하는 반면에 신중론자들은 핵 군축이 초래할 핵 억제력의 훼손에 주목하고 있다고 할 수 있다.

8) Steven Pifer, *The National Interest*, October 7, 2021, p. 3.

9) Brad Roberts, "Orienting the 2021 Nuclear Posture Review," *The Washington Quarterly*, 44:2, p. 135.

III. 한반도에의 함의

미국의 NPR에서 한국과 가장 관련이 주제는 깊은 ‘단일 목적(sole purpose)’ 또는 ‘핵 선제 불사용(NFU)’ 원칙의 채택 여부다. 미국이 핵무기의 용도를 어떻게 규정하고 어떤 조건과 방식으로 동맹국에게 확장억제를 제공할 것인지를 선언정책으로 공언하는 것이기 때문이다. 국내에서는 미국이 선언정책을 변화시키는 것에 대해 부정적 견해가 우세한 것으로 보인다. 핵무기의 목적이 핵 위협 억제와 대응으로 한정되고, 재래식 위협에 대해 핵 사용 옵션을 배제할 경우 이를 미국의 확장억제 공약의 후퇴라고 인식하기 때문이다.

그러나 선제 핵 사용 옵션이 북한의 군사행동을 억제하는데 반드시 필요한 것인지는 좀 더 냉정한 평가가 필요하다고 판단된다. 재래식 전력에서 북한을 압도하는 미국이 북한의 재래식 공격에 대해 꼭 핵무기로 대응해야 할 군사적 당위성을 찾기 어렵기 때문이다.¹⁰⁾ 냉전 시대 미국이 전술핵을 서유럽에 배치했던 것은 재래식 전력 면에서 바르샤바 군이 나토보다 훨씬 우세했기 때문에 핵무기에 의존하지 않고서는 소련의 서유럽 침공을 억제, 격퇴하기 어려웠기 때문이었다. 즉, 소련의 재래식 위협을 억제하기 위해 핵 선제 사용 옵션의 유용성이 있었던 것이다. 그러나 현재 한반도에서는 NFU 원칙이 채택된다고 해도 미국을 상대로 북한이 비핵 공격으로 노려볼 만한 갭(gap)은 논리적으로 찾기 어려운 상황이다. 재래식 도발부터 핵전쟁에 이르

10) 김정섭, “한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색,” 『국가전략』 제21권 2호, pp. 15-16.

기까지 확장 사다리의 모든 구간에서 미국이 압도적인 우위를 누리고 있기 때문이다. 특히, NFU가 채택되어도 확장억제 공약의 본질은 변함이 없다는 점이 중요하다. 북한이 핵을 사용할 경우 핵으로 응징한다는 핵우산 공약은 그대로 유지되기 때문이다. 따라서 NFU 이슈에 대해 한국이 예민하게 반응하는 데에는 논리적 근거보다는 다분히 심리적 영향이 큰 것으로 보인다.

오히려 한반도에서도 우발적 핵 사용 내지 성급한 핵전쟁의 위험에 대해 고민할 필요가 있다.¹¹⁾ 북한이 핵을 사용하지 않은 상황에서 미국이 먼저 한반도에 핵을 투하하는 상황이 과연 한국에게 바람직한가? 그런 상황을 용인할 만한 군사적 합리성과 절박성이 있는가? 물론 선언정책이 그대로 유사시 핵 사용 의사결정으로 이어지는 것은 아니다. 그러나 핵 선제 사용 옵션이 열려 있다는 것은 미국 대통령의 성향, 경보 시스템의 오작동, 북한의 핵 사용 압박 등 여러 변수로 인해 합리적이지 않은 핵 확전으로 이어질 가능성이 그만큼 높아지는 것도 사실이다. 따라서 핵 선제 사용 옵션 유지의 이점은 이러한 잠재적 부작용과 비교하여 판단할 필요가 있다. 그동안 미국의 선언정책 변화에 대해서는 확장억제의 약화를 우려한 동맹국의 반대만이 부각되어 왔다. 그러나 확장억제의 궁극적 목적인 한반도 핵전쟁의 방지를 위해서는 억제력의 극대화 못지않게 의도하지 않은 핵 사용 위협의 감소와 전략적 안정성에 대해서도 균형감 있는 논의가 이루어져야 할 것이다.

11) 확장억제의 신뢰성에 대한 지나친 불안과 과도한 군사적 비관주의가 초래할 수 있는 부작용에 대해서는 김정섭, “군사적 비관주의와 과잉억제의 극복: 북한 SLBM 위협 대응 전략에 대한 재조명,” 『국가전략』 제26권 4호를 참고할 것.

저자소개

김정섭 박사는 세종연구소 부소장으로 재직 중이며 핵전략, 전자권 전환, 국방개혁 등 국방 안보 분야를 주로 연구하고 있다. 서울대학교 정치학과를 졸업한 후 미국 하버드 대학교에서 정책학 석사 학위를 받았고, 영국 옥스퍼드 대학교에서 국제관계학 박사학위를 취득했다. 세종연구소 근무 이전에는 국방부 기조실장으로 퇴직하기 전까지 27년간 국방부 및 청와대 안보실에서 안보전략, 국방개혁, 국방예산 및 조직 등 다양한 업무를 담당한 바 있다. 대표 저서로 <외교상상력: 지나간 백년과 다가올 미래(2016)>, <낙엽이 지기 전에: 1차 세계대전 그리고 한반도의 미래(2017)>가 있다. 이외에 “The Security Dilemma: Nuclear and Missile Crisis on the Korean Peninsula”, “민군 간의 불평등 대화”, “핵전략의 내재적 딜레마와 북핵 대응전략의 선택” 등 다수의 논문을 출간하였다.

미국 유엔외교 양가성(ambivalence)의 원인

이신화

고려대학교 정치외교학과 교수, 한국유엔체제학회 회장

I. 서론

1999년 발간된 『UNVANQUISHED: A U.S.-U.N. Saga』는 유엔 안전보장이사회(안보리) 상임이사국 미국의 반대로 나머지 14개 안보리 이사국의 찬성에도 불구하고 연임에 실패한 제 6대 유엔사무총장 부트로스 부트로스 갈리(Boutros Boutros Ghali)의 자서전이다.¹⁾ 영어 대문자로

1) Boutros Boutros-Ghali. *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga* (New York: Random House: 1999).

적혀있는 책 제목은 미국의 압력에도 ‘난공불락인(unvanquished) 유엔’이지만, 역으로 ‘완파된 유엔(UN vanquished)’으로도 읽힌다. 이 책은 역사상 재임이 거부된 유일한 유엔 수장으로서 울분을 품고 미국의 횡포를 비난하고 자기 입장을 정당화하는 부분도 있다. 하지만 유엔 기능을 확대하여 탈냉전기 글로벌 문제를 특정국의 이해관계에 휩쓸리지 않고 유엔 중심으로 풀겠다고 사사건건 미국과 마찰을 빚었던 그의 고군분투가 초강대국의 입김에 무산된 불행한 전례라 할 수 있다.

사실 유사한 상황은 초대 유엔사무총장인 트뤼그베 할브단 리(Trygve Halvdan Lie)의 경우에서도 찾아볼 수 있다. 노르웨이 출신 리가 사무총장으로 선발된 것은 1946년 처음 열린 유엔총회에서 중립국 출신을 선택한 강대국들의 정치적 타협의 결과였다. 하지만 그가 연임을 시도하던 1950년 발발한 한국전쟁 시 한국을 지지하며 유엔군을 파병한 것을 문제 삼은 상임이사국 소련이 거부권을 행사하였다. 결국 총회로 이관된 그의 재임 여부는 미국의 지지로 당시 총 회원국 51개국 중 46개국의 찬성으로 가결되었다. 그러나 소련은 그를 사무총장으로 인정하지 않고 그의 대다수 임무 수행을 친서방적이라며 제동을 걸었다. 한편, 리 총장은 유엔 내 반미·용공분자 색출조사에 맞서다가 미국의 매카시(극단적 반공주의) 광풍에 휘말려 간첩 오명까지 썼다. 결국 그는 임기를 1년 남겨둔 채 강대국 압력에 사임하고 말았다.

원칙상 부트로스 갈리 재임 문제도 리 총장의 경우처럼 총회에 넘겨 전체 회원국들의 의사에 맡길 수 있었다. 하지만 대다수 국가들은 소련 해체 이후 미국의 독무대가 된 국제질서에 불만을 표하면서도 유일 초강대

국에 등을 돌리면서까지 그의 연임을 고집하지 않았고, 결국 미국이 대안으로 내놓은 아프리카 가나 출신 코피 아난(Kofi Annan)을 선택하였다. 당시 안보리 비상임이사국이었던 한국도 안보리 투표에서는 아랍 국가들과의 관계를 고려해 부트로스 갈리의 연임에 찬성표를 던졌지만, 이 문제가 총회에 회부되면 미국 입장을 따를 것이라며 미국 측의 이해를 구하였다.

냉전 종식이후 안보리 내에서 미국이 러시아의 협조를 얻어내는 일이 늘어나면서 냉전기 미-소 주도의 거부권정치(vetocracy)가 완화되었다. 또한 내전과 인도적 위기상황의 급증에 대처하기 위해 평화유지활동(PKO)을 포함한 유엔의 '안보역할'이 재평가되기 시작하였다. 그러나 탈냉전기 유엔도 강대국 중심의 국제질서와 회원국들 간 '국익 각축장'이라는 구조적 한계를 벗어나지 못하여 그 적실성(relevance)에 대한 논란이 끊이지 않았다. 더욱이 부트로스 갈리 총장이 그의 자서전에서 외교가 필요없었던 로마제국처럼 미국도 '무소불위의 골리앗'이라고 맹렬히 비난한 바와 같이, 유엔이 유일 초강대국 미국의 꼭두각시 역할만 하고 있다는 비판은 오히려 커졌다.

하지만 거슬러 올라가면, 미국은 1945년 전후(戰後) 세계평화와 안전 및 자유주의 국제질서(liberal international order: LIO)를 구축하기 위해 다자주의(multilateralism)적 국제협력외교의 일환으로 자국 땅에 본부를 둔 유엔 창설에 주도적 역할을 하였다. '자유주의적 국제주의'(liberal internationalism)를 주창한 존 아이켄베리(John Ikenberry) 교수는 미국을 20세기 다자주의의 가장 위대한 옹호자라고

하였고,²⁾ 유엔은 미국의 사상과 대의를 전파하는데 중요한 플랫폼이 되었다. 미국은 캄보디아, 모잠비크, 엘살바도르, 코소보, 동티모르 등 여러 분쟁지역에서 평화를 추구하는 도구로서 유엔을 필요로 했고, 유엔은 미국의 지원이 없었다면 그러한 평화유지활동을 효과적으로 수행하지 못했을 것이다.³⁾

이러한 맥락에서 미국과 유엔 관계는 지난 75년여 동안 어떤 부침(浮沈) 과정을 겪어왔고, 유엔의 산파이자 지구촌 평화를 위한 핵심파트너인 미국은 왜 유엔 정책에 있어 양가성(兩價性, ambivalence)을 견지하고 있는지를 고찰함으로써, 향후 미국의 유엔외교의 당위성을 논해보는 것은 정책적, 학술적으로 유의미한 작업일 것이다.

II. 미국 유엔외교의 양가성: 이론적, 경험적 관점

미국과 유엔의 역사는 길고 복잡하다. 유엔은 그 탄생뿐 아니라 미국의 힘과 자원에 의해 명맥을 이어왔다고 해도 과언이 아니다. 1942년 미 대통령 프랭클린 루스벨트(Franklin Roosevelt)는 추축국에 대항하여 싸울

2) G. John Ikenberry, "The End of Liberal Internatoinal Order?" *International Affairs*, Vol.94, Isseu 1, January 2018.

3) Kofi Annan, "United States, United Natoins Need Each Other in Relationship of 'Productive Interdependence,'" Press United Nations Press Release, SG/SM/8955/Rev.1, 21 October 2003.

국가들을 모으며 국제연합(United Nations)이란 용어를 고안하였고, 기구결성을 위해 자국 내 초당적 합의를 이끌어냈다. 비록 그는 1945년 6월 유엔 창설을 위한 첫 회의가 샌프란시스코에서 개최되기 두 달 전 사망하였지만, 후임자 해리 트루먼(Harry Truman) 대통령은 ‘지금 바로 행동할 때’라고 강조하며 유엔헌장에 서명하였다.⁴⁾

이렇듯 미국은 유엔을 통한 전후 다자주의 국제체제를 구축하였고, 국제사회에는 강대국과 약소국 모두 협력하면 평화와 경제번영의 세상을 만들 수 있을 것이라는 이상주의가 퍼졌다. 실제로도 미국과 유엔 간 협력이 없었던 것은 아니다. 예를 들어 중동·아프리카에서의 다양한 평화유지활동 임무는 유엔이 주도했고 미국이 지원하였다. 한편, 1950년대 한국과 1980년대 중동지역의 경우는 각각 미국이 주도하고 유엔이 지원하였다. 더욱이 미국은 유엔에 가장 큰 재정적 기여자로 유엔 연간 예산의 25% 이상, 유엔평화유지활동(PKO) 예산의 27.89% 이상을 책임지는 최대 분담국이기도 하다.

그럼에도 유엔과 미국의 오랜 관계 속에서 허니문 시기나 황금기를 찾아보기는 힘들다. 유엔과 브레튼우즈 체제를 통해 다자간 협조주의 외교를 지향했음에도 이들 메커니즘에서 행한 미국의 다자적 접근은 다자주의를 지향하지 않는 경우가 더 많았기 때문이다. 유엔의 가장 중요한 기관인

4) Harry S. Truman, "Address by President Harry S. Truman to the UN General Assembly," U.S. Department of State, Archived Content, October 23, 1950. <https://2009-2017.state.gov/p/io/potusunga/207324.htm>.

안보리 내에서 미국은 항상 가장 큰 영향력을 행사해왔다. 유엔 총회가 미국의 의사에 반하는 결정을 내렸을 때도 대부분의 결의안은 구속력이 없었고 실제로 미국에 해를 끼치지 않았다. 미국이 특정 유엔의 다자메커니즘이나 규칙에서 벗어나면 이는 바로 유엔 자체의 약화로 이어졌고, 결국 많은 회원국들이 불안정하고 취약한 상황에 빠졌다. 키쇼 마부바니(Kishore Mahbubani) 싱가포르국립대 학장은 유엔사무총장을 비롯한 유엔기구들과 회원국들이 미국의 요구에 부응하기 위해 잔뜩 낮은 자세를 취해왔다고 비판하기도 한다.⁵⁾

일부 현실주의자들은 국제기구의 중요성을 완전히 무시하고 국가의 힘만을 중심으로 국제관계를 설명한다. 패권국가는 국제체제에 의존하거나 모든 규칙을 준수할 필요를 느끼지 않는다. 초강대국은 다른 국가들의 힘에 제어되지 않고 자신들의 이해관계에 부합하는 비밀관적인 외교행태를 보일 역량과 그에 따른 선택의 자유를 가지고 있기 때문이다. 유엔의 의제나 역할이 자국의 패권 행사에 도움이 되는가 여부에 따라 유엔을 활용하거나 무시하는 양면성을 보여온 미국이 바로 이 경우에 해당한다.

유엔의 승인없는 공격은 국제법 위반임으로 국제적 정당성 확보를 위해 미국은 걸프전쟁, 아프간 전쟁 등에서 안보리를 적극 활용하였다. 1990년 8월 안보리는 이라크의 쿠웨이트 침공을 규탄하는 결의안 660호를 통과

5) Kishore Mahbubani, "The United States and the United Nations," David Malone and Yeun Foong Khong eds. *Unilateralism and US Foreign Policy* (Boulder: Lynn Reinner, 2006).

시켰고, 미국 주도 연합군은 1991년 1월 쿠웨이트에 주둔한 이라크군에 대한 대규모 군사공격을 시작하였다. 하지만, 냉전 종식 이후 유엔의 안보 역할이 르네상스를 맞았다는 기대는 오래 지속되지 못하였다. 특히 2003년 미국은 안보리 승인없이 이라크를 공격했다. 당시 코피 아난 총장은 이라크 공격에 대한 결정은 일방적이 아니라 안보리에서 내려져야 한다고 했지만, 이에 대해 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 미 국방장관의 보좌관이던 랜디 슈네만(Randy Scheunemann)은 궁극적으로 회원국을 위해 일하는 사무총장이 유엔의 판단을 대신하려고 시도하는 것은 터무니 없는 일이라며 비판하였다.⁶⁾ 유엔 내에서는 아난 총장이 재임 전이었다면 부트로스 갈리 총장의 연임실패 전철을 밟았을 것이라는 얘기가 나돌았다. 이는 패권국 미국이 유엔을 회원국들 간 이견을 조율하고 중재할 수 있는 권위(authority)를 가진 플랫폼으로 간주하지 않음으로써 유엔의 무기력한 한계만 드러낸 전형적인 예였다.

이렇듯 다자주의를 선택적으로 적용시키는 미국의 외교행태는 보편적 외교원칙으로서의 다자주의를 자국의 패권을 감추기 위한 위장 수단으로 악용한다는 비판을 받는다. 하지만, 패권국은 어떤 결정이 현재의 국내외적 상황을 고려할 때 자신에게 이익이 되는지에 따라 일방주의나 다자주의 둘 중 하나를 선택할 압도적인 힘과 자원을 가지고 있으며, 이를 견제하거

6) Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth. "International Relations Theory and the Case against Unilateralism," *Perspectives on Politics*, Vol. 3, No. 3, September 2005.

나 제어할 국가는 사실상 없다. 이러한 냉엄한 현실은 국제관계란 국가를 서로 보호하기 위한 국제기구나 제도가 존재하지 않는 무정부적 영역 중 하나이며 권력의 현상유지와 같은 것은 없다고 주장한 존 미어샤이머(John Mearsheimer)교수를 비롯한 공격적 현실주의자들의 주장과 궤를 같이한다.⁷⁾

반면, 자유주의자들은 민주주의 가치 확산, 자유주의 이념 옹호, 열린 경제시스템과 다자무역체제구축을 통해 평화를 조성하는 것이 미국이 유엔과의 다자주의 협력을 강조하는 이유라고 주장한다. 미국은 유엔과 같은 다자적 기구의 회원이 되어 국제사회에 세계의 평화와 안전의 수호자로서의 자국의 선의를 투사하고자 하기 때문이다. 한편, 유엔에 대한 미국의 지지를 제대로 설명하기 위해 고전주의 현실주의적 세력균형에도 주목할 필요가 있다. 현재 상태의 유엔이 제대로 기능할 수 있도록 지원함으로써 다른 국가들로 하여금 미국 주도의 국제질서, 즉 현상유지 상태가 지속되는 것이 자신들의 국가안보에 대한 두려움을 완화하는 것이란 확신을 주고, 이를 통해 현상타파를 목적으로 한 반대세력 연합이 출현하는 것을 방지한다고 주장한다.⁸⁾ 신현실주의 및 동맹연구의 권위자인 스테픈 월트(Stephen Walt) 교수도 유엔과 국제기구들은 다른 가입국들이 미국을 덜 위협적으로 인식하고 수용할 수 있도록 돕는 메커니즘

7) John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994-1995.

8) Inis L. Claude, Jr. "The Management of Power in the Changing United Nations," *International Organization*, Vol. 15, No. 2, Spring 1961.

이라고 하였다.⁹⁾

미국이 유엔과 다자주의를 옹호하는 것을 힘들게 만드는 것은 미국의 국내 정치에서 기인하는 바도 크다. 미국 헌법에 명기된 권력분립 원칙에 따라 외교정책에 대해서도 미국 행정부와 의회는 통제 권한을 공유하고 있다. 이 두 기관이 상이한 입장을 가진 경우, 유엔 및 여타 다자간 약속에 대한 국내 승인은 어렵게 된다. 예를 들어 국제조약의 비준은 상원의 최소 2/3의 승인을 필요로 하는데, 국제연맹 가입거부의 사례에서 보듯이 미국 내 권력 분립은 미국의 다자간 협정에 대한 국제적 약속을 무산시키는 경우가 종종 있다. 미국은 유엔 회원국들 중 유엔아동권리협약(CRC)에 비준하지 않은 유일한 국가이기도 하다. 그 이유는 이 협약에서 금지하는 청소년 사형제도 때문인데, 미국은 독립적인 50개주가 연합한 형태로 각 주의 법이 연방법에 우선한다. 미국의 몇 주가 이 사형제를 실시하고 있어 비준을 못하고 있는 것이다.¹⁰⁾ 빌 클린턴(Bil Clinton) 대통령이 부트로스 갈리총장의 연임을 반대한 이유도 당시 다수 의석을 차지하던 공화당과 클린턴의 민주당 행정부의 관계에서 기인한 면이 적지 않았다. 당시 미국은 14억 불에 달하는 분담금을 체납하고 있었는데, 이를 지불하기 위해서는 미국의 국익과 부합하지 않는 방향으로 유엔을 이끌어온 부트로스 갈리에게 맡길수 없다는 공화당 측의 의견

9) Stephen M. Walt, "The U.N. Security Council. What's Up with That?" *Foreign Policy*, April 7, 2015.

10) Lida Minasyan, "The United States Has Not Ratified the UN Convention on the Rights of the Child," *Atlas Corps*, September 30, 2018.

을 거스를 수 없었다.¹¹⁾

미국은 유엔과 같은 국제체제가 너무 강해지면 국내법적 틀이나 헌법적 전통과 정치제도가 이에 종속될 수 있다는 우려를 어느 정도 느끼고 있다는 분석도 있다. 따라서 주권 옹호론자들은 국내 제도와 법이 국제적 약속과 의무보다 우위에 있으며 정치적 정당성에 대한 국내 기준은 때때로 특정 국제기구나 다자협력이니셔티브에서 탈퇴해야한다고 주장한다.¹²⁾ 클린턴 대통령은 2000년 국제형사재판소(ICC)를 위한 로마규정에 서명했지만, 해외에 파견된 미군들의 잘못으로 민간인이 죽더라도 미군을 ICC에 세울 수 없다는 입장과 관련하여 ICC 사법관할권에 미국이 포함되어야 하는 데 대해 의회가 양분되어 있어 아직도 비준되지 않은 상태이다.

III. 미국 유엔외교의 양가성: 외교정책 변천의 관점

다자주의 국제체제 형성을 통해 패권지위를 유지하려 하면서도 다자기구 및 규칙에 밀접하게 자국이 묶이는 것을 꺼려온 미국은 자국의 외교안보전략과 부합되지 않는다고 판단할 경우, 유엔 회원국으로서 마땅히 짊어질 의무나 제약 뿐 아니라 어떠한 형태의 다자주의도 수용하지 않는 행태를 보였다. 이러한 미국 유엔외교의 양면성은 고립주의와 국제주의를

11) David Rieff, "The Bill Clinton of the UN," *The New Republic*, August 6, 1996.

12) Brett D. Schaefer, "America is Right to Leave the UN Human Rights Council," The Heritage Foundation, June 22, 2018.

넘나들며 철저히 자국 위주의 현실적인 정책을 펼친 역대 미국 외교정책의 변천사와 무관하지 않다.

초대 대통령 조지 워싱턴(George Washington)은 1796년 퇴임하면서 미국은 영구적 우호 관계나 적대 관계를 지양해야 한다고 하며, 구세계(유럽)와 떨어진 지리적 이점을 활용하여 독립성과 중립노선의 외교정책을 지향할 것을 강조하였다. 이러한 고립주의 외교정책은 제임스 먼로(James Monroe) 대통령이 선언한 유럽과 미주 대륙간 상호불간섭을 골자로 하는 1823년 먼로독트린에 잘 드러나 있다. 그러나 이 선언은 유럽에 대해서는 고립주의로 유럽 강국들이 미주 대륙에 식민지를 건설하는 것을 배격하여 중남미 국가들의 독립을 가져왔지만, 역으로 미주 대륙은 미국 중심의 지역질서로 재편되어 패권적 개입주의를 초래하였다.¹³⁾

우드로 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 1차 세계대전에 절대 참전하지 않겠다는 공약으로 재선에 성공했지만, 영국의 해상봉쇄를 타파하려는 독일의 무제한 잠수함 작전 과정에서 루시타니아 여객선이 침몰하여 미국인을 포함한 민간인 희생이 컸다. 이에 미국 내 여론이 급격히 악화되었고 전쟁 3년 차인 1917년 미국은 참전하게 되었다. 이는 동맹관계에 의해서가 아닌 공동의 적을 타도하기 위해 연합국에 가담한 조치였다. 미국은 참전 중 동맹국과 동일한 전술을 사용하지 않고 거의 독자적으로 전쟁을 수행하였으며, 종전 시에도 독일과 개별 평화협상을 추진하였다. 이후 윌

13) Andrew Johnstone, "Isolationism and Internationalism in American Foreign Relations," *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 9, 2011.

슨은 대전쟁을 미연에 방지하고 미국이 세계평화와 민주주의를 수호할 수 있다는 이상을 실현하기 위해 국제연맹 설립을 추진하였다. 그러나 가입 조건인 베르사유 조약 비준 동의 등을 이유로 미국 의회가 이를 거부함으로써 자신이 주창한 국제기구에 가입조차 하지 못하였다. 베르사유 조약은 연맹 가입국들이 외부 위협 시 상호 보호하도록 규정하고 있어 미국이 원치 않는 전쟁에 휘말릴 수 있다는 점이 문제였다.¹⁴⁾

2차 세계대전 중에도 미국은 대공황 여파와 1차 세계대전의 기억으로 계속하여 고립주의를 선호하였지만, 연합국 측에 물자원조를 제공하였고 태평양에서의 일본 영향력 확대를 막기 위해 금수조치를 취하였다. 1941년 일본은 진주만을 공습하였고, 이를 계기로 미국은 연합국에 가담하여 참전하였다. 이후 승전국 미국의 외교정책은 크게 변화하여 적극적인 국제문제 개입을 통한 공산주의 제어와 자유민주주의 확산을 기치로 하는 자유주의적 국제주의 외교정책을 펼치게 되었다.

프랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 대통령은 1944년 7월 44개 연합국 대표들을 모아 전후 국제통화질서를 규정하는 브레튼우즈 협정을 체결하고 IMF와 세계은행을 설립하였다. 트루먼 대통령은 유엔뿐 아니라 1949년 서유럽 12개국과 더불어 북대서양조약기구(NATO)을 창설하였고, 드와이트 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 대통령도 1954년 동남

14) John Milton Cooper. *Breaking the Heart of the World: Woodrow Wilson and the Fight for the League of Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

아조약기구(SEATO), 1955년 중앙아시아조약기구(CENTO) 설립을 주도하였다. 이렇듯 냉전기 미국 외교정책에서는 민주주의와 자유무역 자본주의 체제 수호, 인권보호 등을 원칙으로 하는 다자적 국제질서를 표방함으로써 소련 주도의 공산권에 대한 이념적, 정치적 우위를 점하고자 다자주의 기구의 본격화 양상이 두드러졌다.¹⁵⁾

소련의 와해로 유일 초강대국으로 등극한 미국의 위상은 크게 변화하였다. 조지 H. W. 부시(George Herbert Walker Bush) 대통령은 ‘새로운 국제질서(New World Order)’를 표방하며, 자유민주주의 체제 확산을 통해 안정적인 LIO를 구축하고자 하였다. 클린턴 대통령은 민주주의와 시장경제를 과거 공산주의 체제를 포함한 지구촌 전역에 확산시키기 위해 관여(engagement)와 확장(enlargement)을 대외정책으로 삼았고, 중국의 세계무역기구(WTO) 가입을 지원하고, NATO 확장을 통해 동맹의 규범확산 역할을 강조하였다. 또한 클린턴은 ‘적극적인 다자주의(assertive multilateralism)’를 표방하며 세계 각지에서 벌어지는 내전과 인도적 위기상황에 있어 유엔평화유지활동과 인도적 개입에 적극적이었다. 그러나 소말리아, 보스니아, 르완다 등에서 벌어진 정치인종분쟁에 대한 개입이 실패로 돌아가면서 국제적 비난 대상이 되었는데, 이는 미국의 ‘세계경찰관’ 역할에 대한 부정적 여론을 확산시키고 다자주의적 협력외교로부터

15) Stewart Patrick. *The Best Laid Plans: The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009).

등을 돌리는 계기가 되었다.¹⁶⁾

2001년 9/11 테러는 미국 외교정책의 코페르니쿠스적 인식의 전환을 가져오는 계기가 되었다. 테러의 공포라는 새로운 유형의 안보위협에 대응하게 된 조지 W. 부시(George W. Bush) 대통령은 네오콘(신보수주의자들)에 전적으로 의지한 외교정책을 펴기 시작하였다. 절대적 선악 개념의 잣대로 도덕적 우월주의와 민주적 평화, 종교적 신념을 강조하는 네오콘들은 미국의 가치가 침해받을 시 강력한 군사력을 통해 과감하게 개입해야 한다는 소위 ‘신국제주의’를 표방하였다. 테러리즘에 대처하려면 국제사회의 공조협력이 중요한데, 부시는 유엔을 비롯한 다자주의 메커니즘을 통한 평화보다는 미국의 패권적 힘을 통한 LIO의 수호를 강조한 것이다.¹⁷⁾ 네오콘이 주도한 2003년 이라크전은 이후 이라크 내 수니파와 시아파 사이의 내전으로 비화되어 막대한 비용과 인명피해를 낳았고, 미국 안팎으로 부시 정부의 힘에 의한 일방주의 외교정책에 대한 비난이 고조되었다. 이에 더해 2008년 미국발 금융위기가 1929년 경제 대공황에 버금가는 전지구적 경제혼란을 초래하면서 미국의 국제적 신뢰는 더욱 추락하게 되었다.

16) James D. Boys. "A Lost Opportunity: The Flawed Implementation of Assertive Multilateralism (1991-1993)," *European Journal of American Studies*, 7-1, Spring 2012.

17) Brian C. Schmidt & Michael C. Williams, "The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists," *Security Studies*, Vol. 17, Issue 2, 2008.

2009년 경제위기 속 집권한 버락 오바마(Barack Obama) 대통령은 국제사회의 신뢰를 복원하기 위해 ‘힘의 외교’ 보다는 ‘외교의 힘’과 국제사회와의 소통을 강조하며 다자주의 틀 속에서 미국의 외교안보전략을 추진하고자 하였다. 오바마 독트린은 군사개입 시 누구와 협력연대를 맺고 누구의 이익을 위해서인지를 분명히 하는 동시에 개입 이후의 대안은 무엇인지를 강조하였으며, 다자주의 지향성이나 ‘뒤에서 이끌어가기(leading from behind)’ 등을 특징으로 하였다.¹⁸⁾ 그는 국제기구 강화와 적극적 참여를 도모하는 동시에, 중국 부상 억제와 지역 차원 동맹의 중요성을 강조하였는데, 이는 오바마 2기의 ‘아시아 회귀’(pivot to Asia) 전략에 잘 나타나 있다. 일방적 군사개입 대신 다자주의를 바탕으로 한 안보협력을 통해 미국의 패권을 유지하는 한편, 중국의 경제적 부상을 견제하여 환태평양경제동반자협정(TPP)을 통해 아시아 무역을 미국으로 끌어들이고자 하였다.

그러나 미국 우선주의(America first)와 힘을 바탕으로 한 평화를 내세운 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 오바마의 아시아 회귀전략과 TPP 정책을 즉시 철회하였다. 그는 외교를 국가 간 동맹과 같은 전통적 기준이 아닌 이익과 상거래와 동일시 하였고, 이에 따라 대외정책 전반에서 민주주의와 인권과 같은 가치와 규범을 토대로 한 기존의 자유주의적 국제주의 노선에서 크게 벗어났다. 트럼프는 유엔 분담금을 아까워하고

18) 이수진, 이신화, “외교정책결정자의 개인적 특성과 미국의 군사적 개입격차: 오바마 대통령의 크림반도 및 남중국해 대응 비교,” 『국제관계연구』, 제24권 제1호, 2019 여름호.

국제기구가 미국의 이익에 부합하지 않는다며 노골적으로 다자간 협력체에 불만을 터뜨렸다. 또한 유네스코, 파리기후변화협약, 세계보건기구(WHO)에서 탈퇴하였고, 세계에서 유일하게 예루살렘을 이스라엘 수도로 인정하는 등 ‘분탕질’ 외교로 국제무대에서 미국의 영향력과 신뢰도를 크게 훼손시켰다. 거래의 중요성에 집중한 트럼프는 전략적 중요성을 간과한 채 미국 주도로 만든 유엔, NATO, WTO, 기후협정 등 다자적 제도들을 무시하였고, 그 틈새를 비집고 중국이 다자무대에서 영향력 확대를 도모하는 빌미를 주었다.¹⁹⁾

하지만 중국견제라는 미국의 의도를 반영한 트럼프 행정부의 인도태평양(인태) 전략은 미국 외에도 여러 국가의 전략적 이해를 반영하였다. 일본 아베 전 총리가 2016년 ‘자유롭고 개방된 인도태평양(FOIP)’ 전략을 공표하였고, 호주도 인도태평양이라는 개념을 확산시키는데 적극적인 행보를 폈으며, 적절한 아시아 전략을 모색중이던 트럼프 대통령도 이를 수용하게 된 것이다. 이는 트럼프 시기의 갑작스런 결정이라기보다는 전임자 시절부터 축적되어온 전략적 관심이 구체화 된 것이라 할 수 있다. 2007년 조지 W 부시 집권기 『21세기 해양전략』이란 보고서에서 미국 해군은 태평양과 대서양이 아닌 서태평양과 인도양을 주요 활동무대로 삼아야 한다고 강조한 바 있고,²⁰⁾ 오바마 행정부도 호주, 일본, 인도와의 관계를 줄곧

19) 이신화, “미-중 다자주의 경쟁과 ‘긴 국가’ 한국의 외교전략,” 『K-Policy 브리프』, No. 31, 2021년 9월.

20) U.S. Navy, *Marine Corps, and Coast Guard, A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (Washington, DC: 2007).

강조했었다.

조 바이든(Joe Biden) 대통령의 외교정책은 동맹 복원과 다자주의 등 ‘트럼프 정책 갈아엎기(ABT)’를 통한 미국의 신뢰와 리더십 회복이 핵심이다. 바이든은 파리기후협약, 유엔인권이사회와 WHO 등에 복귀하면서 국제기구를 통한 다자주의 회복을 선언하였다. 또한 2021년 11월 제 26차 유엔기후변화협약 당사국 총회에서 트럼프 정부시절 파리 협약을 탈퇴한 것에 대해 공식 사과까지 하였다.

그러나 토니 블링컨(Tony Blinken) 미 국무장관이 트럼프의 대중 정책을 ‘긍정적인 유산’이라고 발언한 것처럼, 바이든 행정부는 중국을 ‘파괴적인 경쟁자’로 명명한 트럼프식 해석을 인정하고 인태 전략을 보다 구체적으로 계승·발전시킬 전략을 추진 중에 있다. 다만 차이점이 있다면, 트럼프가 슈퍼맨 식으로 중국을 단독으로 제압하려했다면, 바이든은 동맹·우방국들과 대중(對中) 공동 포위전선을 펴는 스파이더맨 전략을 사용한다는 것이다. 쿼드(QUAD, 미·일·호·인 4개국 군사연합체), 민주주의 연대(D-10) 강화, 반중(反中) 기술동맹인 클린 네트워크 등 무역, 군사, 인권, 기후변화까지 광범위한 영역에서 다자적 접근방식으로 중국 옥죄기를 강화하고 있어 중국으로서는 “차라리 트럼프가 낫겠다”라는 입장일 것이다. 왜냐하면 바이든이 내건 다자주의는 국제사회의 규범과 규칙을 강화하여 글로벌 포식자적 행태를 일삼는 중국을 압박·견제하는 수단일 것이 분명하기 때문이다. 결국 바이든은 다자주의라고 외치지만, 그의 다자외교는 초강대국으로 부상하려는 중국을 다수 국가와 협력하여 힘으로 제어하겠다는 것으로 들릴 것이다.

이렇듯 고립주의와 국제주의, 그리고 일방주의와 다자주의를 넘나들며 역대 미국 외교정책결정자들이 표방해온 다자주의 원칙은 ‘패권을 감추기 위한 좋은 가면’이란 비판을 받는다.²¹⁾ 철저히 자국의 이해관계만 고려한 선별적 다자주의나 ‘상황별로 다른 다자주의’(case-by-case multilateralism)였기 때문이다. 따라서 이러한 애매모호한 다자주의 정책들은 미국의 유엔외교에 있어 양가성을 가증시킬 수밖에 없었다.

VI. 결론

진정한 다자주의란 국가가 의사결정에서 국익과 국제사회의 기여에 있어 균형을 모색하고 장기적인 이익을 위해 단기적인 국가 이기주의적 결정의 유혹을 극복할 것을 요구한다. 유엔을 무시하면 미국이 외교정책을 추진하고 필요할 때 일방적으로 결정하고 행동하기가 다소 쉬워질 것이다. 미국이 자국 이익을 우선시하지 않고 순수한 다자주의를 따르기를 기대할 수는 없을 것이다. 그러나 역대 미국 대통령의 성향에 따라 많은 부침(浮沈)이 있었지만, 다자주의와 제도주의가 미국 외교정책에서 사라질 것 같지는 않다. 유엔에 대한 미국의 양면적 태도는 구조적 결함과 제도적 협상의 불안정한 성격을 반영하지만, 그 관계 역시 그래도 계속 이어질 것이다.

21) Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein. “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*. Vol. 56, No. 3, 2002.

앞으로도 바이든 행정부는 자국과 자국민의 이익 외에도 민주주의와 인권 등 전통적으로 미국이 추구해온 가치와 규범을 앞세운 외교전략을 견지하기 위해 유엔을 비롯한 다자협력체제뿐 아니라 QUAD나 오커스(AUKUS, 미·영·호 3자 안보 파트너십)와 같은 소다자(minilateral) 협력체를 확대발전시킬 것으로 보인다. 이는 중국을 비롯한 비자유주의 국가들보다 도덕성, 인권보호, 법치, 다자적 규범 면에서 우월하다는 것을 증명함으로써 팍스 아메리카 질서를 수호하려는 소프트파워 전략이기도 하다. 하지만 민주주의 국가 간의 연대만 지속적으로 확대·강화해갈 경우, 이에 참여하지 않는 국가들은 ‘선택의 딜레마’에 시달리거나, 미국이 자신들을 다자(소다자) 협력체제에서 배제하려는 전략적 의도를 내비친다고 받아들일 것이다.

미·중 전략경쟁이 다자주의를 앞세운 ‘짜짓기’ 경합으로 치열해지면서, 지구촌은 유엔과 같이 전 세계적 차원의 모든 국가들을 아우르는 다자주의 체제에 더하여, 미국 주도 대중(對中) 견제의 민주주의 국가들로만 구성된 다자주의 연합과 중국을 중심으로 한 반미(反美)연대 세력들이 불안정하게 혼재하는 양상을 띠고 있다. 미국의 전략적 관점에서 볼 때, 비민주주의 국가들을 떼어낸 국가군들로만 이루어진 여러 유형의 다자(소다자)협력체들을 형성하는 것이 자국의 이해관계에 더 부합할 수 있다. 이라크와 같이 민주주의를 수용할 만한 토양을 갖추지 않은 나라에 미국식 민주주의를 주입하려다 몇 번이나 실패한 사례를 상기할 때 더더욱 그러할 것이다.

하지만 초강대국 미국은 자국의 이상과 가치를 국제체제 전반에 확산시키고 국제무대에서 군사력과 경제력과 같은 하드파워뿐 아니라 문화, 규

범, 정당성과 같은 소프트파워 영역에서도 국제적 영향력을 공고히 하기 위해 유엔과 같은 국제기구를 만들고 자금을 조달해왔다는 사실을 상기할 필요가 있다. 다자간 협조주의를 강조하는 LIO를 구축하기 위해 미국이 탄생시킨 유엔은 그 적실성에 대한 논란도 많지만, 인류 보편적 규범과 도덕적 권위 및 정당성(legitimacy)을 바탕으로 글로벌 문제 해결에 중요한 역할을 하고 있다.

급변하는 국제관계 속 미국 중심의 평화적 국제질서로서의 ‘팍스 아메리카나(Pax Americana)’의 당위성을 유지하려면, 바이든 행정부는 중국과의 전략경쟁 속에 민주주의 가치를 확산시키고, 4차산업혁명시대 신 기술 부문에서 글로벌 표준을 만들어 이에 대한 국제사회의 공감대를 이끌어 내고, 팬데믹과 기후변화와 같은 전 지구적 위기대응을 위한 글로벌 공공재를 제공해야 할 것이다. 이를 위해 유엔은 미국이 구상하고 구현하는 가치와 원칙의 터전이고, 미국이 가진 상당한 양의 소프트파워를 구사할 정당하고 효과적인 플랫폼이다. 유엔외교가 여전히 미국에게 필요하고 중요한 까닭이다.

저자소개

이신화 고려대학교 정치외교학과 교수는 평화와 민주주의연구소장, 한국유엔 체제학회(KACUNS) 회장, 육군발전위원 등을 겸하고 있음. 미 메릴랜드주립대 국제정치학박사, 하버드대 국제관계연구소(CFIA) Post-doc, 콜롬비아대 정치학과/SIPA 초빙강의교수, MIT 국제문제연구소(CIS) 방문교수 등을 역임함. 유엔코피아난 사무총장 르완다 독립조사위 특별자문관, 유엔평화구축기금(PBF) 사무총장자문위원, 동아시아비전그룹(EAVG) 의장 자문관, 대한민국공공외교위 민간위원 등을 지냄. 저서로는 *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia* (공저, Palgrave McMillan 2019), *“Foreign Policy Dilemma in South Korean Democracy”* (Routledge 2021), *The United Nations, Indo-Pacific Security and the Korean Peninsula* (edited, Routledge, forthcoming)임 있음

바이든 정부의 평화인식와 한반도 평화정책*

민태은
통일연구원 연구위원

I. 들어가며

이 글은 한반도 평화에 대한 미국의 시각과 정책을 이해하기 위해 바이든 정부의 평화인식을 살펴본다. 2021년 출범한 바이든 정부가 바라보는 한반도의 평화는 비핵화 평화이다. 그리고 한반도 비핵화 평화는 북핵문제 해결을 통해 가능하다고 인식하고 있다. 이러한 한반도 평화를 달성하

* 이 글은 통일연구원 과제 『미국의 평화정책과 전망:한반도 평화구축을 위한 한미관계』의 내용 일부를 발췌 및 수정하여 작성한 것임을 밝힌다.

는데 있어 바이든 정부는 북한과의 대화 노력뿐 아니라 신뢰할 만한 제재 이행을 통한 대북 압박이 필수적이라고 판단한다. 그리고 대화와 압박이 성공적인 한반도 비핵화 수단이 되기 위해서는 한미동맹 및 우방국과의 공조가 전제되어야 한다고 보고 있다. 바이든 정부의 이러한 한반도 평화인식은 국제평화에 대한 실리주의적 태도에 기반하고 있다.

II. 바이든 정부의 평화인식

바이든 정부는 중산층에 경제 및 안보 실익을 가져오는 평화에 방점을 두고, 이러한 평화를 가져오는 수단으로 협정과 같은 약속에 기반한 외교와 대화가 우선되어야 한다고 본다. 그리고 인도-태평양 지역을 이러한 미국의 실익을 유지·확보하는 주요 승부처라고 판단하고 있다. 이러한 바이든 정부의 평화에 대한 시각은 오바마 정부에서부터 이어져 온 것으로 볼 수 있다. 그러나 오바마 정부의 평화인식은 바이든 정부보다는 더 적극적이다. 구체적으로 오바마 정부의 평화인식은 이라크 전쟁에 대한 거부감으로 인한 무력 사용에 대한 반감을 바탕으로 하고 있다. 그러나 모순적으로 오바마 정부는 전쟁이 평화를 가져오는 수단이 될 수 있다고도 보았다. 구체적으로 오바마 대통령은 양립 불가능한 ‘전쟁과 평화’가 공존할 수 있도록 하는 것이 미국의 과제라고 보고 “보다 실질적이고, 성취할 수 있는 평화”에 집중해야 한다고 강조했다. 그런데 오바마 대통령의 이러한 인식 뒤에는 소위 ‘적극적 평화’에 대한 기대가 자리 잡고 있었다. 즉 오바마 대통령은 평화를 전쟁의 부재를 넘어선 개념으로 이해했다. 그는 참된 평화

는 두려움으로부터의 자유뿐 아니라 빈곤과 결핍으로부터의 자유라고 역설했다.¹⁾ 그에 따르면 정의로운 평화는 경제적 안위와 기회 즉 인권을 포괄해야 한다. 그래서 오바마 정부는 개인의 권리와 위엄이 존중되는 토대 위에서만 정의로운 평화가 구축될 수 있으며 이러한 진정한 평화를 위해서는 규칙과 법률을 위반하는 국가들의 폭력에 대처할 강력한 수단을 개발해야 한다고 보았다.

그런데 큰 틀에서 오바마 정부의 대외정책 기조를 계승한다고 알려진 바이든 정부 평화인식은 보다 실익을 중시하는 실용주의적 성향을 띄고 있다. 바이든 정부의 평화인식을 자세히 살펴보면 다음과 같은 네 가지 특징이 보인다. 첫째, 바이든 대통령은 실리주의적 평화인식을 가지고 있다. 평화가 미국과 미 중산층의 실질적 이익에 기여해야 한다는 것이다. 바이든 대통령은 취임 후 외교정책 첫 브리핑에서 미국의 외교적 노력의 목표는 국민이 평화, 안보, 번영 속에서 살게 하는 것으로, 이는 미국의 이익을 위해 필요하다고 강조했다. 또 그는 미국이 추구하는 대외 정책은 국내 정치와 밀접하게 연관되어 있다고 말했다. 덧붙여 미국의 외교정책은 근본적으로 미국 노동자 계층으로 대표되는 중산층을 위한 정책이 될 것이라고 강조했다.²⁾ 그는 동맹 강화를 통한 외교정책이 필요

1) "Remarks by the President at the Acceptance of Nobel Peace Prize," *Obama White House*, December 10, 2009, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>> (Accessed May 5, 2021).

2) The White House, "Remarks by President Biden on America's Place in the World,"

한 이유가 미국의 경제 성장을 위한 투자 환경 조성, 공정한 거래 그리고 정당한 보호가 이루어지는 국제 환경을 조성하는 데 있음을 분명히 했다. 이처럼 바이든 대통령의 대외정책은 미국과 자국민의 이익에 큰 무게를 두고 있다. 이러한 바이든 대통령의 대외정책 기조는 현재까지의 대중 정책이나 인도-태평양 정책 뿐 아니라 국제평화 문제에서도 확인된다.

사실 바이든 정부 이전에도 미국은 실익을 고려해 왔다. 그러나 같은 민주당 출신의 클린턴 대통령과 오바마 대통령의 코소보 사태 개입과 ISIS에 대한 군사개입 결정에는 각각 발칸에서의 인권유린과 중동에서 집단학살에 대한 우려가 크게 작용했다. 그런데 코소보와 이라크의 평화구축 경험은 바이든 정부가 보다 실용주의적 평화인식을 갖도록 한 것으로 보인다. 바이든 대통령은 미얀마 유혈사태가 심각해지는 동안에도 중국 견제 측면에서 시급성이 덜한 대만문제에 더 많은 관심을 보였다.³⁾ 바이든 정부의 실익중심의 평화인식이 국제평화에 대한 바이든 대통령의 적극적 관여 여

The White House, February 4, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>> (Accessed March 20, 2021).

3) 미국은 지난 2월 대통령 행정명령(E.O. 1401)과 4월 추가 제재 명단 발표 등을 통해 미얀마 군부 엘리트 및 그 가족들에 대해 자금동결, 비자 발급 금지와 같은 제재 조치를 취하였으나, 사실상 제재의 실효성이 크지 않음. 또한 미국은 2개의 미얀마 국영 회사(목재회사와 진주 생산 회사)에 대해 자금동결과 수출입 관련 제재를 결정했지만, 이 또한 폭력 사태를 진정시키는 것과는 거리가 멀. 무엇보다도 미국은 미얀마 사태 해결을 위한 국제사회의 공조 노력을 적극적으로 호소하거나 미국 주도의 해결 의지를 보이지 않음.

부를 결정한 것이다. 이러한 바이든 정부의 인식은 지난 8월 미군의 아프가니스탄 철수 과정에서 더욱 선명하게 드러났다. 미군 철수가 아프가니스탄에서의 권력 공백으로 이어져 아프간인의 안전과 평화를 위협할 수 있다는 국제사회의 우려에 대해 바이든 정부는 미국의 이익이 우선이라는 점을 분명히 했다. 바이든 대통령은 아프가니스탄에서 미군이 철수하는 이유가 그곳에서의 미군 주둔이 더 이상 국익에 기여하지 않기 때문이라고 밝혔다.

둘째, 바이든 정부의 평화에 대한 문제의식은 중동과 인도-태평양 지역에 집중되어 있다. 바이든 정부는 이전 정부들과 마찬가지로 중동에서 이스라엘과의 관계를 증시하는 모습을 보이고 있다.⁴⁾ 취임 초기 바이든 정부는 트럼프 대통령의 친이스라엘 일변도의 정책에서 벗어나는 모습을 보였다. 하지만 최근 이스라엘-팔레스타인 분쟁에서 미국은 이스라엘과의 관계 강화를 통해 아랍의 평화를 구현하려는 기존의 입장을 재확인시키는 모습을 보였다. 특히 바이든 대통령은 민주주의가 평화의 기반이 된다는 그의 입장을 중동문제에서도 강조하고 있다. 구체적으로 그는 이라크와 시리아의 평화는 이라크와 시리아가 민주화 됨으로써 가능하다고 강조한다.

중동과 더불어 바이든 정부는 인도-태평양 지역의 평화가 미국의 대외

4) "Israeli-Palestinian Conflict Gives Biden Foreign Policy Headache," *BBC*, May 15, 2021, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57119881>> (Accessed May 20, 2021).

정책의 승부를 결정짓는다고 보고 있다. 미국이 아프가니스탄에서 철군을 감행한 이유도 바이든 대통령의 인도-태평양 전략 의지 때문이라는 분석이 지배적이다. 즉 바이든 정부가 인도-태평양 전략에 집중하기 위해서라는 것이다. 이 지역에서 바이든 대통령이 목표로 하는 ‘평화’의 모습은 역내 국가들이 민주주의에 기반해 미국이 중시하는 가치와 이익을 함께 추구하는 것이다. 그런데 바이든 정부가 인도-태평양 지역에서 평화를 강조하는 배경에는 미국이 직면한 가장 큰 외교적 도전인 중국에 대한 견제가 있다. 바이든 정부가 쿼드를 중심으로 인도-태평양 지역에서 군사력 강화 및 국제 공조에 힘을 쏟는 핵심 이유다.

사실 바이든 정부의 쿼드를 포함한 인도-태평양 전략은 트럼프 정부의 관련 전략을 계승한 것이다. 보다 구체적으로 쿼드는 2007년 미국, 일본, 인도, 호주의 안보 대화에서 처음 논의된 구상이다. 이후 논의가 중단되었다가 2017년 말, 트럼프 정부에서 논의가 재점화되었다. 그런데 당시 중국은 이를 자국에 대한 봉쇄로 인식하고 크게 반발했다. 즉 중국은 쿼드를 ‘안보’ 구상으로 보는 시각이 강했다. 북한과 중국이라는 지정학적 제약 속에서 외교·안보 정책을 마련하는 우리 정부 역시 당시 쿼드를 미중경쟁과 관련된 안보 네트워크로 받아들이는 시각이 지배적이었다. 2017년 한국을 방문한 트럼프 대통령이 미국의 인도-태평양 전략에 한국의 참여를 요구했을 때 우리 정부가 미온적 태도를 보인 배경에는 이러한 시각이 있었다.

반면 바이든 정부는 미국의 인도-태평양 전략 비전에서 소위 비안보, 비군사 측면을 강조하고 있다. 구체적으로 바이든 정부는 인도-태평양

전략 목표가 역내 국가들과 안보 외에 신기술, 환경, 기후변화, 불평등, COVID-19와 같은 보건 문제 등에 공동 대응하기 위한 협력네트워크를 만드는 것이라고 역설하고 있다. 쿼드의 경우도 아시아-태평양 지역에 평화와 번영을 가져오는 복합체 설립 구상이라는 점을 강조한다. 즉 쿼드가 군사·안보 구상에 국한된 모습으로 비치는 것을 경계하는 모습이다. 문재인 대통령이 지난 5월 미국을 방문했을 때도 미국의 이러한 조심성이 엿보였다. 당시 양국정상은 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 전략을 함께 조율하기로 합의했지만 쿼드에 대한 언급은 하지 않았다. 대신 한미정상은 남중국해 및 주변 수역에서 평화, 안정, 합법적이고 자유로운 교역, 그리고 자유 항해 및 비행을 위한 국제법 존중을 위해 양국이 노력한다는 다소 원칙적인 틀에 대한 상호 공감을 확인하는 수준에서 회담을 마무리 지었다.⁵⁾ 이러한 한미정상회담 내용은 쿼드가 안보 네트워크로 인식되는 것에 대한 부담감이 반영된 것이다.

하지만 바이든 정부의 쿼드를 중심으로 한 인도-태평양 복합 네트워크 수립 전략은 미국의 안보 개념 확장으로 이해하는 것이 적절하다. 다시 말해 현재 미국의 인도-태평양 전략은 전통적 의미의 안보와 비안보의 경계를 허무는 포괄적인(comprehensive) 안보 네트워크 구축으로 볼 수 있다. 사실 바이든 대통령은 미국의 안보는 군사, 경제, 외교, 신기술, 과학

5) 관련 원문은 다음과 같다. “We pledge to maintain peace and stability, lawful unimpeded commerce and respect for international law, including freedom of navigation and overflight in the South China Sea and beyond.”

방면의 통합적 접근으로 달성 가능하다는 점을 여러 차례 밝혀 왔다.⁶⁾ 덧붙여 강압적이고 공세적인(coercive and assertive) 중국에 맞서기 위해서는 이러한 접근이 불가피함을 강조하고 있다.⁷⁾ 즉 전방위적 안보 복합체의 구상과 추진 배경에는 급부상하는 중국을 관리하고자 하는 의도가 있다는 것이다. 그리고 이러한 미국의 견제는 중국의 경제력 부상 이상의 군사력 증강에 대한 위기감에 뿌리를 두고 있다. 즉 환경, 기후, 보건, 과학, 기술 등과 같은 비군사 분야에서 역내 협력 파트너십을 추구하는 바이든

6) US Department of Defense, "Secretary of Defense Austin Remarks at the Global Emerging Technology Summit of the National Security Commission on Artificial Intelligence (July 13, 2021)," <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2692943/secretary-of-defense-austin-remarks-at-the-global-emerging-technology-summit-of/>> (Accessed August 31, 2021); US Department of Defense, "Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks Delivers Virtual Remarks to National War College Student and Faculty (March 19, 2021)" <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2544231/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-delivers-virtual-remarks-to-natio/>> (Accessed August 31, 2021).

7) 캐슬린 히스(Kathleen Hicks) 국방부 부장관은 내셔널 월 칼리지(National War College) 화상 연설(3월 19일, 2021년)과 신미국안보센터(CNAS) 화상회의에서 중국의 미국에 대한 전방위적인 공세가 강경해지고 있음을 우려하며 미국의 안보는 다방면이 복합적으로 연결되어 구축되어야 함을 역설했다. 또한 히스 부장관은 이러한 평가는 바이든 대통령의 인식이기도 하다는 점도 강조했다. 히스 부장관의 관련 발언은 "Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks Delivers Virtual Remarks to National War College Student and Faculty," <<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2544231/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-delivers-virtual-remarks-to-natio/>> (Accessed August 31, 2021)와 "Fireside Chat DSD Kathleen Hics/ Day 1: B CNAS 2021 National Security Conference," <https://www.youtube.com/watch?v=8t_8gbN9Ums> (Accessed August 31, 2021)를 참조.

정부의 인도-태평양 전략은 중국의 영토팽창을 비롯한 군사력 확장에 대한 우려도 반영하고 있다.⁸⁾ 요약하면 바이든 정부의 인도-태평양 전략은 트럼프 정부와 달리 동맹을 경시하는 자국 우선주의 성격에서는 벗어나고 있지만, 중국을 견제하며 미국의 포괄적 이익을 추구한다는 면에서는 대중 압박의 성격이 강하다. 즉 인도-태평양 지역에서 바이든 정부가 목표로 하는 평화의 모습은 국제 규범과 민주주의에 기반해 군사적 충돌 없이 동맹 및 우방과 함께 중국을 견제하며 미국의 이익을 방어하는 것이다.

셋째, 바이든 정부는 긴 호흡으로 평화 문제에 접근하고 있다. 2013년 부통령 시절, 바이든 대통령은 ‘평화에 이르는 지름길은 없다(There is no shortcut to peace)’고 말한 바 있다.⁹⁾ 이는 바이든 대통령이 평화달성을 장기적 과정으로 이해하고 있음을 보여준다. 바이든 정부가 평화를 이루는 데 외교(diplomacy)와 협상(negotiation)을 강조하는 것도 평화는 장기적으로 접근해야 한다는 그의 시각에 기반한다. 바이든 정부는 지난 5월 이스라엘-팔레스타인 무력 충돌 해결 방안에 있어서도 외교와 협상의

8) 이러한 미국의 시각은 미국의 CRS가 발간한 미국의 남동중국해 정책과 관련한 이슈와 정책에 대한 보고서에 상세히 실려있다. 관련 보고서는 다음을 참조: “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress” CRS Report R42784, October 6, 2021, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784>> (Accessed October 9, 2021).

9) “Vice President Biden at AIPAC Policy Conference 2013,” *The Obama White House*, March 8, 2013, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/03/08/vice-president-biden-aipac-policy-conference-2013>> (Accessed May 5, 2021).

중요성을 강조하며 서둘러 해결될 사안이 아님을 분명히 했다. 이러한 바이든 정부의 평화접근 방식은 임기 내에 국제평화의 가시적 성과를 보는데 집착하지 않을 것이라는 점을 시사한다. 그 평화가 미국의 이익에 직접적으로 기여하지 않는다면 더욱 그러할 것이다.

넷째, 바이든 정부는 평화구축을 위해 주변국의 협력을 강조하는 반면 미국의 적극적 개입에는 소극적인 특징을 보인다. 예를 들어 바이든 정부는 이스라엘과 팔레스타인의 분쟁 해결을 위해 당사국뿐 아니라 주변 아랍국들의 협력이 절대적이라고 말했다.¹⁰⁾ 또한 시리아 문제와 관련해서도 주변국들이 시리아에 맞서는 것이 시리아뿐 아니라 중동지역의 평화에 중요하다고 지적했다. 특히 주변국이 협력하여 핵을 가진 시리아에 맞서는 것이 중요하다고 강조했다. 이러한 바이든 정부의 입장은 분쟁 해결과 평화 정착을 위한 주변국의 역할에 대한 미국의 기대를 잘 보여주고 있다.¹¹⁾ 이렇듯 분쟁 해결을 위한 주변국의 협력을 강조하는 바이든 정부이지만, 이스라엘-팔레스타인 충돌, 미얀마 사태, 아프간 미군 철군에서 확인된 바와 같이 미국의 국제 평화구축 참여에는 소극적인 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 바이든 정부의 이러한 소극성은 분쟁을 본질적으로 분쟁 당사국의 일이라고 보는 데서 기인한다.

10) *Ibid.*

11) "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, May 13, 2021," *The White House*, May 13, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/05/13/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-may-13-2021/>> (Accessed May 18, 2021).

III. 바이든 정부의 한반도 평화인식

이러한 바이든 정부의 평화인식은 한반도 평화프로세스에도 투영되어 있다. 바이든 정부의 한반도 정책은 ‘실리주의에 입각한 소극적 한반도 평화 유지’로 요약 될수 있다는 것이다. 구체적으로 바이든 정부의 한반도 평화인식은 한반도 비핵화를 통해 미국에 우호적인 경제 및 외교환경을 역내에 조성하여 미 중산층의 안정과 번영을 확보하는 데 방점이 있다. 좀 더 자세히 설명하면, 현시점에서 바이든 정부는 미국의 실익에 직접적인 영향을 주는 중대한 한반도 사안이 북핵이라고 판단하고 있다. 그래서 한반도 평화의 문제를 북핵 관리, 나아가 비핵화에 집중해서 보고 있다. 물론 바이든 정부는 ‘당사자주의’에 입각해 북핵 협상 당사자로서 북핵문제를 해결하려 할 것이다. 그래서 북핵문제 관련 주요 결정을 한국 정부가 단독으로 주도 하는 것을 원치 않을 것이다. 대신 남북교류·협력과 같은 문제에 대해서는 당사자주의에 입각해 남북이 주도적으로 하는 것을 원칙적으로 지지할 것이다.

하지만 미국은 남북교류가 인도-태평양 및 동북아에서 미국의 이익을 훼손하지 않는지 주시할 것이다. 즉 한반도의 정세변화가 미국의 대중국 정책추진 동력을 약화시키지 않도록 관리할 것이다. 바이든 정부의 대북 정책 기조인 ‘성과 중심의 대화’도 무력 충돌을 피하면서 북핵문제가 미국의 인도-태평양 전략에 예측할 수 없는 변수가 되는 것을 경계하려는 의지에 기반하고 있다. 바이든 정부가 북한의 비핵화를 이끌어낼 방법론(대화, 제재) 논의에 집중하는 반면 ‘한반도 평화프로세스’의 핵심 과정인 남북경

제협력, 종전선언, 한미 군사훈련, 미군 주둔 문제 등에 대한 논의에 신중한 이유가 여기에 있다. 이러한 사안들이 역내에서 미국이 현상(status-quo)을 유지하는 데 부정적인 변화를 가져올 가능성을 우려하는 것이다.

VI. 맺음말

따라서 현시점에서는 북한과 비핵화 협상을 진전시킬 모멘텀을 마련하는 것이 우선되어야 한다. 이를 위해서 북한이 비핵화와 관련하여 태도 변화를 보이도록 외교력을 집중해야 한다. 즉 대화 재개의 모멘텀을 북한과 찾는 노력이 필요하다. 우선 남북교류와 협력에 우리의 외교력을 집중해야 한다. 비핵화 및 군비축소를 위한 대화 외에 다양한 사안을 두고 남북접촉의 기회를 늘리는 것이 유효할 수 있다. 이러한 측면에서 최근 종전선언 논의를 재점화하려는 우리 정부의 노력은 북한의 반응과 소통을 유도한다는 면에서 매우 의미있다. 이에 더해 다자적 국제기구를 통한 대북인도적 지원, 남북이산가족 상봉, 비무장지대 공동 개발 등을 현실화는 노력이 필요하다.

미국과는 한미협력을 군사, 경제 협력관계 이상의 호혜적 글로벌 협력관계로 정착시켜야 한다. 이를 통해 한국이 미국에 갖는 중요성이 지정학적 의미 이상이 되도록 해야 한다. 한미협력의 자연스러운 과정과 결과로 한반도 평화프로세스가 되도록 해야 한다는 것이다. 또한 한반도 평화구

축에 미국의 적극적인 논의와 참여를 유도하기 위해서는 역설적으로 미국 중심의 한반도 평화구축 구상에서 탈피해야 한다. 대신 한반도 평화를 위한 인도-태평양 지역의 네트워크 구축 및 참여를 확대해야 한다. 이는 우리의 역내 역할과 영향력을 높여 인도-태평양 지역에 집중하고 있는 미국의 한반도 평화구축 과정에의 동참을 유도하는데 주요하다.

저자소개

민태은 박사는 고려대학교 영어영문학과 졸업 후 미국 시카고 대학에서 국제관계학과 정책학으로 석사학위, 아이오와 주립대학에서 미국정치로 박사학위를 받았다. 미국 조지 워싱턴 대학 강사와 고려대학교 연구교수를 거쳐 현재 통일연구원에 재직 중이다. 미국정치, 미국의 대외정책, 통일정책 및 여론을 연구하고 있다. 최근 저서 및 논문으로 『미국의 대북독자 제재: 정치적 배경과 법적기반 분석, 공저(2020)』 『지속가능한 한반도 평화프로세스, 공저 (2020)』 『대의 민주주의에서 속의 그리고 공론: 의미와 적용, 공저 (2020)』 『트럼프는 어떻게 미국대선의 승리가 되었나: 2016년 미국대선과 아웃사이드 시대, 공저 (2017)』 등이 있다.

변화하는 국제질서와 한국의 대응

- 신남방정책(플러스)의 지속적 발전을 위한 제언 / 박정훈
- 쿼드와 한미동맹: 한국의 선택 / 마상윤
- 중동 지역 내 중국 일대일로 전략과 한국에 주는 시사점 분석 / 이창주
- 이스라엘-팔레스타인 갈등이 한국에 주는 함의: 갈등 해결에서 관리로 / 성일광
- 아프가니스탄 미군 철군과 탈레반의 정권장악, 그리고 한국의 대응 / 오은경
- Did COVID-19 Increase National Pride in South Korea? / Sijeong Lim, Aseem Prakash
- 지역통합과 지역갈등 연계성: 한국의 경험과 한계점 / 이무성
- 동북아 지역협력의 미래와 한국의 비전 / 최은미

신남방정책(플리스)의 지속적 발전을 위한 제언

박정훈*

서강대학교 사회과학연구소 선임연구원

I. 서론: 늦었지만 다행인 한국의 새로운 이웃들에 대한 외교정책

한국의 “이웃” 국가들은 어디일까? 역사적으로 밀접하고 지리적으로 가까운 중국과 일본, 그리고 러시아는 쉽게 떠올릴 수 있다. 우리가 사는 이 땅의 근현대사를 고려한다면 근대국가 형성과 발전에 가장 큰 영향을 미친 미국도 후보다. 앞서 언급한 국가들 모두 한국을 중심으로 볼 때 방위상으로 동, 서, 북쪽에 자리 잡고 있는데, 그렇다면 동남아시아 국가들은 한국의 이웃이 될 수 있을까? 간단하게 물리적 거리부터 살펴보자. 제주평화연구원 이 위치한 제주도와 필리핀 루손섬 북부까지는 직선거리로 약

1,700km 정도인데, 이는 제주도와 일본 홋카이도의 최대도시인 삿포로 사이의 거리와 거의 일치한다. 또한 베트남의 수도인 하노이와 제주도 사이의 직선거리(약 2,450km)는 서울에서 중국 청두와의 거리와 비슷하다. 예상외의 지리적 인접성과 더불어 주목할 점은 한국과 동남아시아 사이에 급격히 높아진 경제적 상호의존성이다. 2019년 기준 동남아시아 10개국에 대한 한국의 무역 규모는 약 800억 달러로 집계되었는데, 이는 한국과 아세안(ASEAN, 동남아시아국가연합) 사이에 대화관계가 수립된 1999년의 그것과 비교한다면 약 20배 가까이 증가한 것이다. 더욱이 한국의 10대 교역국 가운데 3개국(베트남, 싱가포르, 말레이시아)이 아세안에 소속되어 있으며, 약 10만 명이 넘는 캄보디아, 인도네시아, 필리핀 출신 노동자들은 국내 제조업 인력의 상당 부분을 차지하고 있다. 필자의 소견으로는, 동남아시아는 이미 한국과는 떼려야 뗄 수 없는 또 다른 이웃으로 자리 잡았다.

그러나 새로운 이웃에 대한 우리 정부의 관심은 최근까지 그다지 높지 않았던 것이 사실이다. 후술하듯이 우리 외교의 중심에는 언제나 한반도의 냉전체제 종식과 평화체제 구축을 위한 이해당사자간의 조정이 자리 잡고 있었기에, 상대적으로 아세안과 동남아국가들의 관계증진은 후 순위로 밀려왔다. 더욱이 기존의 대(對)동남아시아/남아시아 외교는 장기적인 어젠다에 기초하지 못한 채 남북한 사이의 이른바 “편가르기식” 전략에 의존해왔다. 다행스럽게도 2017년 시작된 신(新)남방정책은 이러한 기존의 한계를 극복하고 동남아시아, 더 나아가 인도와의 관계를 포괄적으로 증진하며, 사람 중심의 동아시아의 공동체 건설을 긴 호흡을 가지고 추구한

다는 점에서 그 의의가 있다. 본 원고에서는 신남방정책-작년부터 신남방 정책 플러스로 개편된-의 성과와 한계를 평가하고, 정책의 영속적 발전을 위해 해결해야 할 과제들을 살펴보고자 한다.

II. 신남방정책(플러스)의 수립과 전개

동남아시아와 인도에 대한 한국의 외교적 관심은 국력의 신장과 비례해 왔다. 북한과의 군사적, 이념적 대결이 치열하게 전개된 상황에서 경제력 역시 뒷받침되지 않던 냉전 시기 한국의 동남아시아 지역 외교의 초점은 안보 협력의 강화와 개별국가와의 경제 교류 증진수준에 머물렀다. 이승만 대통령의 이른바 “태평양 동맹” 구상과 박정희 대통령의 아태지역 집단 안보체제 설치 제안은 이러한 기초의 대표적인 사례들이다(최영중 2011: 202-4). 북한과의 체제경쟁에서 어느 정도 우위를 차지하게 된 1980년대 이후에 들어서면서 전두환 대통령의 아시아태평양 협의체구성 제안과 같이 동남아시아를 포괄하는 지역통합 외교를 구상한 바 있으나, 당시까지 남아있던 한국의 베트남전쟁 참전에 대한 지역 내 부정적 시선과 역량의 한계로 인해 제안단계에 머물렀다. 더욱이 비동맹중립외교노선과 사회주의경제체제를 기반으로 하던 인도는 한국에게 만족스러운 외교파트너가 될 수 없었다. 따라서 점차 증가하고 있던 민간분야의 교류와는 달리 외교 분야에서의 한국과 동남아시아, 나아가 인도와의 관계는 1990년대 중반 까지 큰 성과를 거두지 못했다고 볼 수 있다.

본격적으로 동남아시아를 지역통합의 파트너로 인식하게 된 시기는 1998년 김대중 정부 출범 이후부터다. 외환위기를 극복하는 과정에서 개별국가 수준을 뛰어넘어 동아시아 차원의 지역협력 필요성을 인식하게 된 김대중 대통령은 역내 경제안정과 자신이 추진하고자 했던 햇볕정책의 국제적 지지를 확보하기 위해 취임 직후부터 동아시아 공동체(EAC)의 필요성을 역설하고, 동아시아 연구그룹(EASG)의 창설을 주도했다. 이러한 노력은 아세안 국가들과 중국과 일본의 EAC 참여를 이끌어내는 등 소기의 성과를 거두었지만, 중국과 일본의 상호견제와 더불어 정권을 계승한 노무현 정부의 동북아 중심 외교정책수립으로 인해 지속될 수 없었다(박명림 2006). 노무현 정부 이후 출범한 이명박과 박근혜 정부 역시 동남아시아에 대한 중요성을 바탕으로 아세안과의 관계를 전략적 협력동반자로 격상하고 역내 개별국가들과 경제와 안보 영역을 넘어 공공외교를 추진하는 노력이 가시화되었으나, 글로벌 금융위기와 국내정세의 혼란으로 인해 전략의 지속성을 담보하지 못했다(최영종 2010; 변창구 2014).

2017년 출범한 문재인 정부는 아세안과 인도를 중심으로 한 외교다변화를 주요국정과제로 내세운 첫 번째 정권이다. 문재인 대통령은 같은 해 11월 9일 한-인도네시아 비즈니스 포럼 '기조연설에서 사람(people), 번영(prosperity), 평화(peace) 등 이른바 '3P'를 통해 아세안과 인도, 그리고 한국을 포괄하는 지역공동체를 궁극적으로 건설하는 것을 목적으로 하는 신남방정책을 공식적으로 천명했다. 특히 아세안이 강조하는 상호이해 증진을 통한 사람중심의 공동체 건설 목표를 신남방정책의 첫 번째 지향점으로 그대로 수용하고, 단기간의 국익추구가 아닌 지역 내 항구적인 평화

와 상생번영이라는 규범과 가치를 우선한다는 점에서 기존 외교정책과 차별화하고자 했다(김형중 2020: 38). 이러한 목표들을 현실화하기 위해 우선 주아세안대표부의 위상을 주변 4국 공관 수준으로 격상시켰고, 아세안 내 주요 재외공관의 조직과 인력을 확충했다. 또한 정책목표를 달성하기 위한 집행기관으로 2018년 8월 신남방정책특별위원회를 대통령직속기관으로 출범시켜 16개 세부정책을 수립하고 이를 지속적으로 추진하고 있다.¹⁾ 마지막으로 정상외교에도 이전 정부보다 더 큰 노력을 기울여 2018년 7월 인도, 2019년 9월 태국, 미얀마, 라오스를 문재인 대통령이 방문하였고 2019년 말 제3차 한-아세안 특별정상회의와 제1차 한-메콩 정상회의를 연달아 개최했다.

정책 시행 3년 차를 맞는 2020년은 이러한 정책 추진 성과가 실질적으로 구현되고, 이를 바탕으로 더욱 심화한 신남방정책이 수립될 원년으로 예상되었다(이재현 2020: 170-176). 그러나 연초부터 불어닥친 전례 없는 코로나-19 사태로 인해 전 세계적 경기침체와 더불어 인적교류가 사실상 중단되면서 이러한 장밋빛 전망도 무산되었다. 중요한 점은 이러한 국내외적 위기상황에도 불구하고 문재인 정부의 신남방정책의 기초에는 변함이 없었다는 것이다. 오히려 코로나 사태 초기국면 당시 다른 국가들에 비해 상대적으로 양호한 방역상황과 높은 의료수준을 적극적으로 활용해 신남방정책을 확대 개편했는데, 2020년 11월 제21차 한-아세안 화상 정

1) 세부과제의 목록과 이에 대한 간략한 설명은 <http://www.nsp.go.kr/policy/policy02Page.do>를 참고.

상회의에서 소개된 신남방정책 플러스가 바로 그것이다. 신남방정책 플러스는 기존의 협력사업들을 시의성과 현지수요에 맞춰 (1) 보건의료, (2) 교육 및 인적자원 개발, (3) 문화교류, (4) 무역투자, (5) 인프라개발, (6) 미래산업, (7) 기후변화를 포함한 비전통적 안보협력 강화로 재편하는 것을 골자로 하는데(최원기 2020), 그중에서도 코로나19 조기 극복을 통해 사람 중심의 지역공동체 건설을 차질없이 달성하기 위한 보건의료 협력사업을 최우선 과제로 선정했다. 이를 위해 2025년까지 아세안 지역 국가들의 보건의료 체계 및 역량 강화를 위한 지속적 지원을 추진한다.

III. 신남방정책(플러스)의 성과와 한계

앞서 언급했듯이, 신남방정책은 기존 한반도 주변국가 중심의 외교정책과는 궤를 달리하면서, 아세안과 인도의 전략적 가치를 장기적인 관점에서 고려하는 사실상 최초의 외교적 시도이다. 아세안은 동아시아 국제질서 속에서 더는 변방이 아니라 자신만의 중심성(centrality)을 강화하고 있으며, 2015년 아세안공동체의 출범에서도 알 수 있듯이 단일한 목소리를 통해 외교적 레버리지를 높이는 데 주력하고 있다. 머지않아 세계 최대의 인구대국이 될 인도 역시 중국과의 경쟁 관계에 있어 자신의 우군을 확보하기 위해 동아시아 국가들과의 관계 강화에 노력하고 있다. 따라서 중견국인 한국에게는 강대국 위주의 동아시아 다자외교체제를 극복하기 위한 일종의 틈새전략이자, 역내 세력균형을 통한 평화체제와 공동체 구축이라는 목표를 달성하기 위한 과제으로써 아세안과 인도와의 긴밀한 협력이

필수적이다. 더욱이 신남방정책은 단기적 이익이 아닌 장기적 규범과 가치를 내세우고, 특정 정치체제와 이념에 대한 지지를 구하는 대신 인적교류와 문화이해라는 상호호혜적 방법을 중시한다는 점에서 일방향적 외교 전략으로 인한 대상국들의 반감을 극복할 수 있는 장점이 있다.

정책이 시작된 지 불과 만 3년이 넘는 시점에서 성과를 선불리 판단할 수는 없지만, 신남방정책이 일정한 긍정적 효과를 가져왔다는 점은 부인할 수 없다. 한 연구에 의하면 2015년에 비해 2017년 동남아시아 3개국(인도네시아, 필리핀, 베트남)에서 한국에 대해 가지고 있는 호감도가 증가하거나 같았는데, 특히 교류가 집중된 베트남에서는 응답자의 82%가 한국에 대해 매우 우호적이거나 우호적이라고 답했다. 이는 일본에 대한 호감도(86%)와 거의 비슷한 수준이며, 중국(10%)의 그것보다 크게 높은 수치이다(이진영 2020: 185-86). 소프트파워가 가지고 있는 외교적 잠재력을 고려한다면, 이러한 호감도의 증가는 고무적이다. 더욱이 오래전부터 중립외교노선을 견지해왔으며, 북한과도 우호적 관계를 유지했던 인도네시아와 신남방정책 수립 이후 급속도로 가까워져, 양국 정상이 언급한 대로 “최상 수준의 관계 모멘텀”을 구축한 것도 신남방정책이 가져온 성과 가운데 하나이다.

그러나, 정책의 한계 역시 분명하다. 우선 사람 중심의 공동체 건설을 주된 목표로 내세웠으나 여전히 그 실현 방안에는 과거의 “중상주의”적 접근 방식의 그림자가 짙게 드리워져 있다. 예를 들어 신남방정책의 두 번째 목표인 상생변영 공동체의 건설을 위해 정부는 무역투자증진, 역내 인프라 개발, 중소기업의 시장진출, 과학기술협력, 국가별 맞춤형 협력모델 등을 세

부정적으로 제시하고 있는데, 이는 자칫하면 아세안을 한국의 경제발전을 위해 이용한다는 부정적인 인상을 심어줄 수 있다. 실제로 빌라하리 카우시칸 전 싱가포르 외무차관은 2019년 8월 열린 한 학술회의에서 한국 정부와 기업의 동남아시아에 대한 증가하는 관심을 사드(THAAD) 배치에 따른 중국의 강경대응의 결과라고 평가절하하면서 “한국의 아세안과 인도에 대한 접근은 전략적이기보다는 상업성, 거래의 관점에서 이루어지고 있다”고 비판한 바 있다(한국일보 2019.11.20.).

신남방정책의 궁극적 목표인 ‘사람중심공동체’ 건설을 위해 필수적인 상호 간 문화교류를 통한 이해의 확대분야에서도 일방향성을 극복하고 있는지도 의문이다. 한국과 아세안의 경우 코로나19 사태 이전까지 양자 간 인적교류는 지속적인 양적성장을 이룬 것이 사실이다. 2019년 아세안 국가들을 방문한 한국인과 한국을 방문한 아세안 지역 국적자들은 각각 998만여 명과 270여만 명으로 집계(복수방문포함)되었는데, 이는 전년도 대비 각각 11.1%와 9.5% 증가한 수치이다. 한국에서 취업과 유학 등의 이유로 장기체류 중인 아세안 지역 국적자들 역시 2017년 51만 8천여 명에서 2019년 64만 7천여 명으로 약 19.9% 증가했다.²⁾ 더욱이 K-POP으로 대표되는 한국의 대중문화는 이미 동남아시아에서 주류로 자리를 잡은 지 오래다. 그러나 신남방정책의 수립과 실행 이후에도 한국에서 동남아시아는 단순히 관광지로 소비되거나 ‘경제적으로 낙후되고 문화적으로 이질적인

2) 출처: <https://www.aseankorea.org/kor/Resources/figures.asp> (검색일: 2020. 03.22.).

곳'이라는 인식이 여전히 강하다. 더욱이 할랄(Halal)산업 육성계획이 무산된 대구와 익산, 그리고 반(反)난민시위로 몸살을 앓았던 제주도의 경우에서도 알 수 있듯이 아세안과 인도를 포함한 비서구지역에 대한 오해와 편견이 우리 사회에 여전히 자리를 잡고 있다. 서울대와 서강대, 그리고 한국외대를 포함한 일부 대학들에서 아세안과 남아시아 지역전문가를 양성하는 프로그램을 운영하고 있으나 여전히 많은 대학이 신남방정책 실시 이후에도 학문적 교류에 관심을 보이지 않는 점도 지적하지 않을 수 없다.

신남방정책의 관심이 특정국가에 집중되어 있다는 점 또한 한계이다. 2019년 상반기에 아세안지역에 진출한 649개 한국기업들 가운데 약 70%에 달하는 433개 기업이 베트남을 선택하였으며, 2019년 한-아세안 전체교역량의 약 45%는 베트남이 담당했다(한국일보 2019.11.20.). 이러한 베트남 편중 현상은 비단 경제영역뿐만 아니라 공적 외교분야에서도 뚜렷해졌는데, 2007년 캄보디아(24.9%), 인도네시아(20.3%), 필리핀(19.8%), 베트남(17.4%) 순이었던 한국의 대(對)아시아 공적원조(총 1억 4200만달러)는 2016년(총 4억 2500만달러) 베트남(42.3%), 필리핀(14.1%), 캄보디아(12.5%), 미얀마(10.4%) 순으로 크게 바뀌었다(이진영 2020: 193). 신남방정책이 개별국가차원이 아닌 아세안과 인도를 아우르는 지역적 차원의 포괄적 협력과 공동체 형성을 목표로 한다는 점을 상기한다면 이러한 특정국가 쏠림현상은 시정될 필요가 있다.

VI. 결론: 향후 과제제언

신남방정책은 이른바 동북아 ‘4강 외교’에 대한 의존도를 낮추고 지정학적, 문화적, 경제적 중요성이 날로 높아지는 아세안과 인도에 대한 상호 이해도를 장기적으로 높이고, 궁극적으로는 사람과 가치 중심의 동아시아 공동체를 건설하는 것이 골자이다. 따라서 신남방정책의 성패는 단기간의 실적에 집착하지 않고 정책의 입안자와 수혜자 사이의 균형과 조화를 추구하는 이른바 지속가능성을 가지느냐에 달려있다. 결론을 대신해 이에 대한 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

우선 한국의 지식인들과 정치인들과 관료를 포함한 주요 의사결정권자(decision makers)들의 저변에 깔린 아시아에 대한 소위 ‘후진국프레임’에서 벗어나고 신남방정책에 대한 초당파적인 지지와 이해가 필요하다. 이미 관련 연구자들이 오랫동안 지적했듯이, 동남아시아 국가들과 인도는 이미 경제력과는 무관하게 이미 수십 년간 강대국들 사이에서 국가의 생존을 보장하고 국익을 증진하려는 노하우를 축적해왔으며(최영종 2019: 10-11), 아세안의 경우 구성국 사이의 만장일치가 의견도출의 기본전제이며, 이를 위해 상당 기간의 협의와 비공식적 접촉이 활발하게 일어나는 이른바 ‘아세안웨이’를 출범부터 채택하고 있다(김형종 2020: 38). 더욱이 싱가포르와 말레이시아와 같이 자국의 경제적 성과를 바탕으로 독자적인 4차산업 발전전략에 이미 착수한 국가들도 있으며 인도네시아를 비롯한 여타 국가 역시 자국 인력양성과 기술유치를 통해 산업구조의 고도화에 적극적으로 나서고 있다. 이러한 지역에 대한 이해와 배경없이 단순히 아

세안과 인도를 단순히 - 몇 년 전 정부고위관료와 야당의 최고위원이 각각 언급한 것처럼 - “5, 60대 은퇴자들의 일자리가 있는 곳” 혹은 “4차산업과는 관계없는 후진국”이라고 평가하는 것은 현실 적합성이 없을 뿐만 아니라 신남방정책의 진정성을 의심하게끔 충분하다. 당파적 이해관계를 초월해 신남방정책을 정권교체 이후에도 지속시킬 수 있도록 정당들의 합의 또한 절실하다.

마지막으로, 특정국가에 대한 편중현상을 완화하고 단기간의 국익이 아닌 장기간의 동아시아공동체를 구성하는 신남방정책의 목표를 이루기 위해서는 동남아시아, 그리고 인도를 포함한 남아시아에 대한 교육과정을 편성하여 대중들의 이해도를 높이고 전문가를 양성하는 프로그램이 필요하다. 동남아시아의 유명대학 가운데 하나인 싱가포르국립대의 경우 교양 한국어 수업이 난이도 별로 6개 과정이 개설되어 있으며, 항상 수강정원을 조기에 채울 정도로 인기다. 그러나 동남아시아와 남아시아의 언어나 정치, 사회, 문화 등을 다루는 과목이 개설된 한국의 교육기관 들은 중, 고등학교는 물론이거니와 대학에서도 좀처럼 찾아볼 수 없다. 더욱이 아세안과 그 개별국가를 연구하거나 엘리트층과 깊은 관계를 맺고 있는 전문가들은 턱없이 부족하다. 한국과 같이 자국 문화에 대한 자긍심과 민족주의가 저변에 넓게 퍼져있고, 비공식적 관계와 절차를 통해 의견이 도출되는 아세안과 인도사회의 특성을 고려한다면, 지속가능한 신남방정책을 위해서는 교육을 통해 한국사회의 동남아시아와 남아시아에 대한 이해의 폭을 획기적으로 신장하고, 다수의 지역전문가를 양성해야 하는 것은 선택이 아닌 필수이다.

참고문헌

- 김형중. 2020. “코로나19 감염병 사태와 신남방정책: 아세안을 중심으로.” 『동남아시아연구』 30(3): 21-54.
- 뉴스핌. 2021. “최종건 차관, 오늘 아세안 대사들과 ‘신남방정책 플러스’ 논의.” 3월 5일. <http://www.newspim.com/news/view/20210304001115> (검색일 2021.3.20.).
- 박명림. 2006. “노무현의 동북아 구상 연구 - 인식, 비전, 전략.” 『역사비평』 148-179.
- 변창구. 2014. “박근혜 정부의 동남아외교: 성과와 과제.” 『대한정치학회보』 22(4): 101-115.
- 이재현. 2021. “아세안 2020: 코로나19 가운데 맞이한 아세안공동체 5주년.” 『동남아시아연구』 31(1): 1-30.
- _____. 2020. “아세안 2019: 어수선한 주변 환경, 꾸준한 통합 추진.” 『동남아시아연구』 30(1): 157-180.
- 이진영. 2020. “한국 정부의 공공외교와 공적개발원조(ODA)의 정합성.” 『대한정치학회보』 28(2): 171-195.
- 최영중. 2011. “동아시아 지역통합과 한국의 중견국가 외교.” 『한국정치외교사논집』 32(2): 189-225.

_____. 2019. “인도태평양 시대 한국의 ‘신남방정책’과 새로운 지역주의 전략의 모색.” 『동북아연구』 34(1): 5-35.

최원기. 2020. “신남방정책 플러스 추진 방향.” 정책기획위원회 정책 칼럼.
<http://pcpp.go.kr/images/webzine/202012/s54.html>
(검색일 2021.3.19.).

한국일보. 2019. “신남방정책, 중상주의 접근은 한계… 특정국 편애도 경계해야.” 11월 20일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201911191501789649> (검색일 2021.3.20.).

저자소개

現 서강대학교 사회과학연구소 선임연구원. 서강대학교 경제학과를 졸업하고, 동대학원 정치외교학과와 플로리다대학교 대학원(정치학석사)을 졸업했다. 싱가포르국립대에서 인도네시아 이슬람 정당정치로 정치학 박사학위를 취득할 예정이다. “Stuck in Place? Normalization and the Changing Voter Profile of Indonesia’s Islamist Prosperous Justice Party”, “The Electoral Paradox of Party Institutionalisation: The Case of PKS in Eastern Indonesia” 등의 논문을 *Journal of East Asian Studies*를 비롯한 국제학술지에 수록하였다. 인도네시아와 한국을 비롯한 동아시아 정당정치와 민주주의, 이슬람 정당의 발전과 선거 동원 등이 주요 관심 분야다.

쿼드와 한미동맹: 한국의 선택

마상윤

가톨릭대학교 국제학부 교수

최근 우리 외교와 관련해서 쿼드(Quad, Quadrilateral Security Dialogue, 4개국 안보대화)에 대한 논의가 뜨겁다. 논제는 우리의 쿼드 참여 여부로서, 참여와 불참 사이에서 하나를 고르는 양자택일 유형으로 제시되고 있다. 그러나 외교의 선택지가 꼭 양단에만 있지는 않을 것이다. 쿼드라는 협의체가 무엇을 위한 것인지에 대한 보다 근본적인 질문을 던지면서 우리의 입장을 정립해 나간다면 현재 제시되는 두 개의 선택지 사이에서 창의적인 대안을 찾을 수 있을지 모른다.

이 글에서는 먼저 쿼드 가입 문제가 대두된 배경과 과정에 대해 살펴보

고, 그것이 갑작스레 등장한 정책 사안이 아니라 동아시아 지역의 아키텍처 경쟁과 깊이 관련된 문제임을 보여줄 것이다. 이어서 쿼드의 발전과 현황을 검토하면서 한국의 정책적 입장이 어떠해야 할지를 논의하고자 한다.

I. 쿼드의 재등장

쿼드는 미국, 일본, 호주, 인도 4개국의 외교 협의체를 이룬다. 네 나라는 2004년 인도양에서의 쓰나미 발생 이후 구호 차원에서 협력한 바 있는데, 2007년 8월 인도를 방문한 일본의 아베 총리가 ‘두 대양의 합류(Confluence of the Two Seas)’라는 주제로 의회에서 연설하면서 쿼드를 제안했다. 이런 점에서 쿼드는 일본의 지정학적 상상력의 산물로 시작되었다고 할만하다. 2007년 5월 아세안지역포럼(ARF) 마닐라 회의를 계기로 쿼드의 국장급 실무회의가 개최되었다. 같은 해 9월에는 미국과 인도의 연례적인 말라바(Malabar) 해상군사훈련에 일본과 호주가 동참했다. 그러나 아베 총리가 2007년 9월 사임했고, 호주에서도 같은 해 12월에 정부가 교체되면서 쿼드는 추동력을 상실하고 모든 활동이 중단되었다.

사라졌던 쿼드는 2017년 재등장했다. 쿼드의 부활은 중국의 부상에 대응하는 차원에서 등장한 인도·태평양이라는 새로운 지정학적 개념과 밀접하게 관련되어 있다. 2012년 두 번째로 일본 총리직에 오른 아베 신조는 취임 직후 인도양과 태평양을 하나의 전략 공간으로 삼는 외교 구상을 다

시 추진했다. 특히 트럼프행정부의 출범 직후 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양(Free and Open Indo-Pacific)’ 구상을 마련하여 적극적으로 미국을 설득했다. 2017년 10월 힐러슨 국무장관이 인도와의 관계에 대한 공개연설에서 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양’을 언급했다. 일본의 구상이 미국에 의해 수용되었음을 공개적으로 보여주는 첫 순간이었다. 이어 11월 개최된 미일 정상회담에서는 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양’ 지역 건설을 위한 3원칙으로서 △법의 지배, 항행의 자유 등 근본적 가치의 보급과 정착, △연결성의 향상 등을 통한 경제적 번영 추구, △해양경찰 능력 배양 지원 등 평화와 안전을 위한 노력이 발표되었다. 같은 달 마닐라에서 쿼드 국장급 회의가 10년 만에 재개되었다. 의제에는 아시아의 규칙기반질서, 항행의 자유, 국제법 존중, 연계성 강화, 해양안보, 북한위협과 핵 비확산, 테러리즘 등이 포함되었으나, 실무급 회의여서 국제적으로 큰 관심의 대상이 되지는 않았다.

2020년 하반기 트럼프 행정부가 쿼드 추진에 적극성을 강화하면서 국제적 관심도 고조되었다. 비건 국무부 부장관은 8월 쿼드를 통해 NATO나 EU 같은 다자구조를 인도·태평양 지역에 만들어갈 수 있다는 취지로 발언했다. 쿼드의 장관급 회의도 열렸다. 2019년 9월 유엔총회 계기에 뉴욕에서 쿼드 외교장관회의가 개최되었던 데 이어, 2020년 10월 도쿄에서 두 번째 장관급 회의가 단독행사로 개최되었다. 다만 국가 간 이견 때문에 공식성명서나 합의문은 도출되지 못했다.

바이든 행정부는 2021년 1월 출범 직후부터 쿼드의 계승 및 발전을 표명해왔다. 바이든 행정부가 전임 트럼프 행정부의 외교에 대해 매우 비판

적임에 비추어 볼 때 쿼드 계승 입장은 이례적이기까지 하다. 캠벨 인도태평양조정관은 임명 직전 발간된 『포린 어페어즈』 공동기고문에서 쿼드를 중국의 도전에 대응하는 창의적 접근으로 묘사했다. 설리반 국가안보보좌관은 1월 29일 열린 미국국제평화연구소 주최 화상토론회에서 쿼드가 “인도태평양 지역에서 미국의 정책을 구축해 나갈 기본적인 토대가 될 것”이라며 “쿼드의 형식과 작동 방식을 계승 발전시키겠다”고 했다.

쿼드에 대한 바이든 행정부 주요 인사들의 이러한 말은 구체적 행동으로도 이어지고 있다. 블링컨 국무장관은 2월 18일 쿼드 외교장관 간 통화를 통해, 매년 장관급을 포함하여 각급에서의 회의를 정례화하기로 했다. 더욱 중요한 진전으로서 3월 12일 쿼드 정상회의가 비록 화상으로지만 최초로 개최됨으로써 쿼드에 실리는 무게감이 더욱 커졌다. 정상회담 후 발표된 공동성명은 강압에 구속되지 않는 자유롭고 개방적인 인도태평양지역이라는 비전하에 포괄적 안보협력을 추구한다고 밝혔다. 중국을 명시적으로 지명하지는 않았지만 중국을 겨냥한 것이었다. 아울러 동 회담을 통해 4개국은 백신 전문가 워킹그룹, 핵심 신기술 워킹그룹, 그리고 기후 워킹그룹을 만들기로 했다. 또한 향후 연내에 대면 정상회의를 갖기로 하였다. 이렇듯 쿼드는 최근 들어 괄목할만한 성장을 보여주고 있으며, 이러한 가운데 미국의 핵심동맹국인 한국의 쿼드 참여에 대한 관심과 압력도 높아지고 있다.

II. 동아시아 지정학과 아키텍처 경쟁

한국은 쿼드에 참여할 것인가? 그동안 우리 외교당국은 쿼드에의 참여 가능성에 대해 대체로 소극적인 자세를 취해왔다. 작년 9월 강경화 외교장관은 “다른 국가의 이익을 자동으로 배제하는 협력체는 그 어떤 것도 좋은 아이디어가 아니라고 생각한다”고 말해 쿼드 가입에 대한 부정적 견해를 표현했다. 금년 3월 정의용 외교부 장관도 “투명하고 개방적이며 포용적이고 또 국제 규범을 준수한다면 어떤 지역 협력체와도 적극 협력할 수 있다”라고 말하며 원칙적인 입장을 반복했다. 최종건 외교부 제1차관도 “특정 국가를 배척하거나 그들을 견제하기 위한 배타적 지역구조는 만들면 안 된다는 것이 우리 역대 정부가 추구했던 것”이라고 말했다.

우리 정부의 소극적인 자세가 전혀 이해되지 않는 것은 아니다. 사실 우리의 이익에 비춰볼 때 쿼드가 최선의 선택은 아니기 때문이다. 우리의 입장에서 최선은 유럽에서의 공동체 형성과 같이 지역 내 국가 간 협력을 활성화하고, 이에 기반을 둔 평화를 동북아 지역에 뿌리내리며, 그러는 가운데 한반도 분단과 대립의 문제도 동시에 해결해 나가는 것이다. 실제로 동북아 국가들의 협력을 기초로 ‘공동의 집’을 건설하여 평화를 도모한다는 비전을 한국 외교는 탈냉전 이후 지속적으로 천명해왔다. 그러나 안타깝게도 동북아시아를 갈등과 대립이 아니라 평화와 협력의 지역으로 만들어 나가겠다는 비전은 지금까지 이렇다 할 구체적 성과를 거두지 못했다.

‘공동의 집’이 논의되던 당시에 비해 보더라도 현재 동아시아의 지역정세는 험악하기만 하다. 중국의 급속한 부상과 함께 지정학적 긴장과 대립

이 빠르게 귀환하였다. 새로운 냉전의 도래라는 진단조차 점차 현실감 있게 거론되는 지경에 이르렀다. 쿼드라는 새롭게 대두되고 있는 지역 아키텍처는 이러한 지정학적 추세의 산물이면서 동시에 그러한 추세를 한층 가속화할 잠재성도 지닌다. 그것은 공생을 위한 집이라기보다는 경쟁을 기본 구도로 삼는 집으로 보인다. 미국과 중국의 전략적 경쟁을 배경으로 지어진 건축물이어서 우리에게 불편하고 심지어 위협할 수도 있다. 중국의 거친 대내외 행보가 주변국에 두려움을 불러일으키고 있으며, 적절한 대응이 필요한 것이 사실이다. 하지만 자칫 대응이 과도할 경우 역내 정세의 불안정성이 커질 위험도 있다. 한국에게는 특히 곤란한 상황이 될 수 있다. 한국은 주변국에 비해 상대적 약소국이며, 무엇보다도 핵무장한 북한이 제기하는 사활적 위협에 대응해야하기 때문이다.

앞에서 살펴보았듯이 쿼드는 인도태평양 전략 내지 구상을 구현하기 위한 플랫폼으로 급부상하고 있고, 그 배경에는 일본의 적극적 역할이 있었다. 인도태평양이라는 지정학적 개념은 인도와 호주에서 오랫동안 거론되어왔으나, 그것을 현실의 정책과 움직임으로 끌어들이고 이를 실현하기 위한 협력체로서 쿼드를 제안했던 것은 일본의 아베총리이다. 일본은 부상하는 중국에 큰 위협을 느끼고 이에 대응하기 위해 미국을 끌어오는 데 성공했으며, 이어서 호주와 인도도 강하게 당기고 있다.

미국의 바이든 행정부가 중국에 맞서기 위해 쿼드를 적극 활용하기로 하면서 일본이 제시한 지정학적 구상은 빠르게 현실로 굳어지고 있다. 미국이 쿼드에 관심을 갖고 외교적 투자를 적극화하고 있는 이유는 분명하다. 중국과의 전략적 경쟁이 불가피하다는 인식 하에 동맹국들과 힘을 합

쳐 중국에 대응하겠다는 것이다. 안타깝게도 동북아지역 다자협력체 건설이라는 한국의 오랜 지역구상이 제자리걸음을 하는 사이에 인도태평양지역에는 미중경쟁을 위한 아키텍처가 자리를 잡아가고 있다. 동북아정세도 영향을 받지 않을 수 없다. 쿼드가 우리에게 아무리 불편하다고 하더라도 현실을 부정하거나 외면할 수만은 없는 상황이 되어버렸다.

III. 쿼드의 현황과 한국의 선택

쿼드가 미국의 대아시아정책의 핵심으로 급속히 부상하면서 한국의 참가에 대한 찬반논의가 뜨겁게 진행되고 있다. 조속한 참가를 주장하는 입장은 우리의 동맹국이며 같은 가치를 공유하는 미국의 편에 서는 것이 중요하다고 강조한다. 경제적으로도 미국과의 긴밀한 관계를 유지해야 첨단산업기술을 발전시키는 데 유리하다고 본다. 반면 한국의 쿼드 가입에 반대하는 입장에서는 우리의 대외교역에서 중국이 차지하는 높은 비중과 대북정책 차원에서의 중국과의 협력 필요성을 거론한다. 그러면서 미국 주도의 반(反)중국연대로 인식되고 있는 쿼드에 가입함으로써 중국과의 관계가 악화될 것을 우려한다.

우리 정부는 쿼드 가입과 관련하여 투명성, 개방성과 포용성의 원칙을 내세우며 모호한 입장을 취하고 있지만, 대체로 부정적인 입장에 가까운 것으로 감지되고 있다. 최종건 외교부 차관은 쿼드와 관련해 “특정 국가를 배척하거나 그들을 견제하기 위한 배타적 지역구조는 만들면 안 된다는 게

우리 정부가 추구해온 입장”이라고 말한 바 있다.

정부는 쿼드에 대한 미국의 공식적인 참가 요청이 없었다고도 강조하고 있다. 그러나 공식적 요청이 없었다 하더라도 한미 간에 쿼드에 대한 논의가 있었으며, 미국이 한국의 참여를 희망하고 있다는 점은 거의 분명해 보인다. 사실 인도·태평양 지역에는 한국과 같이 군사, 경제, 과학기술 등 여러 차원의 높은 수준의 능력을 골고루 갖춘 나라가 드물어서 한국의 참여는 미국이 추진하는 지역네트워크 형성에도 큰 도움이 될 것이다.

다만 미국은 한국정부의 현재 입장을 감안하여 강하게 압박하지 않고, 대신 우선 한미일 삼각협력을 유도하고 점차적으로 쿼드와의 협력도 확대하도록 독려하려는 것으로 보인다. 미국 당국자들은 “쿼드에 관한 한국과의 긴밀한 협의와 참여를 환영할 것”이라면서 쿼드에 대해 “자유롭고 열린 인도태평양을 유지하고 지원하는 것에 관심을 있고 비슷한 생각을 가진 국가들을 묶으려는 시도” 또는 “유사한 생각을 가진 나라들이 원칙적으로 코로나19·기후변화 등 공동문제를 논의하는 모임”라고 설명한다. “특정 국가를 배제하겠다는 방향성은 없다”고 하면서 쿼드가 반중국 연대라는 인식도 불식하려 한다. 또한 미국은 한국에 “반도체 공급 등 기술 분야 협력, 동남아시아에 대한 코로나19 백신 공급과 같은 여러 의제에 공식 참여의 기회가 있을 수 있다”고 제안한 것으로 알려졌다.

쿼드의 방향에 관해서는 여전히 모호성이 존재한다. 가장 중요한 것은 군사적 측면이 될 것이다. 이는 물론 중국이 가장 민감하게 여기는 분야이다. 현재 미국은 쿼드가 비공식적 협의체라고 강조하고 있고, 협력 의제도

주로 방역, 기후변화, 공급망 같은 연성안보 사안이 부각되고 있다. 그러나 쿼드와 관련된 군사적 활동도 계속되고 있다. 쿼드국가들의 말라바 해상 연합훈련이 인도양에서 정기적으로 실시되고 있으며, ‘쿼드+ α ’의 형태로 쿼드 4개국과 프랑스는 지난 4월 5일부터 7일까지 인도 동부 벵골만에서 합동해상훈련을 실시했다. 최근 미국-인도(3.28-29, 인도양 동부), 일본-호주(3.29-31, 남중국해), 미국-일본(3.29, 동중국해) 등 쿼드 내 양자 훈련도 활발히 실시되고 있으며, 쿼드 국가 중 일부와 동남아시아의 비쿼드 국가가 참여하는 형태의 연합군사훈련도 모색되고 있다.

이렇듯 쿼드를 중심으로 하는 다양한 형태의 군사 활동은 쿼드가 갖는 군사적 의미를 배제할 수 없음을 나타낸다. 해양안보 그리고 대중 군사적 견제 등의 이슈가 지금은 회피되고 있지만 현재의 쿼드 참가국들에게는 매우 중요한 문제이다. 만약 이러한 문제가 다루어지지 않는다면 쿼드는 별 의미 없는 협의체가 될 지도 모른다. 그러나 다른 한편 앞으로 쿼드에서 이러한 문제가 본격적으로 다루어진다면 사안의 민감성으로 인해 한국으로서는 쉽게 쿼드에의 참여를 공식화할 수 없다. 이런 측면에서 보면 현재 시점에서 한국으로서는 쿼드에 가입하는 것이 그리 좋은 선택은 아닐 것이다.

그러나 이제 우리는 지금까지처럼 쿼드에의 ‘가입’ 또는 ‘참여’ 여부를 논의하는 대신, 어떤 분야에서 어떤 방식으로 ‘협력’할 것인가로 검토의 주안점을 바꿀 필요가 있다. 쿼드는 아직도 움직이며 진화하고 있다. 핵심 질문은 쿼드의 성격인데, 특히 미중관계의 민감한 문제를 얼마나 건드릴 것이냐이다. 미국은 현재로서는 비공식적 협의체이며, 방역, 기후변화, 핵심

신기술 공급망의 세 문제에 초점을 맞추고 있다고 강조하고 있다. 쿼드가 가입 절차를 밟아야하는 제도화된 공식 기구가 아니라면, 또한 초점을 맞추고 있는 분야가 비교적 덜 민감한 연성안보에 집중되어 있다면 우리도 선택적으로 사안별 협력을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

기후변화는 세계 모든 국가들이 협력해야하는 문제이며, 백신 공급도 우리 뿐 아니라 역내 모든 개발도상국들에게 시급한 해결을 요하는 중대한 사안인 만큼 이에 대한 우리의 쿼드와의 협력이 문제될 이유는 없다. 반도체 등 새로운 핵심 기술 공급망 문제는 미중 간 지경학적 대립 사안으로 빠르게 전화되고 있어서 예민한 문제이지만, 원천기술의 소재와 지속적인 기술 발전 필요성, 그리고 미래의 시장 전망 등을 고려한다면 중장기적으로 미국과의 긴밀한 협력 유지가 필요하다. 물론 모든 사안에 대해 일괄적으로 협력해야하는 것은 아니며, 국익의 관점에서 상황을 고려하면서 협력의 대상을 차츰 확대해가는 것이 가능할 것이다.

우리나라의 쿼드 참여문제가 제기되는 중요한 이유는 미국과의 동맹관계이다. 미국의 동맹국으로서 동참의 압력이 직간접적으로 가해진다. 그러나 미국의 현재 관심은 한국의 쿼드 참여 자체라기보다는 인도태평양지역질서에 대한 한국의 정책 방향을 확인하고 싶은 것이라고 보는 것이 더 타당할지 모른다. 이는 쿼드에의 참여 또는 불참여의 문제보다 더 큰 차원에 있어서의 한국의 지역외교 전략에 관한 문제이다. 쿼드와의 선택적 협력은 일단 지역질서에 대한 우리의 지향점을 보여주는 시그널이 될 것이다. 그런데 안타깝게도 우리는 지금까지 지역질서형성에 대한 전략적 관심이 부족했다. 동북아 공동체 건설이라는 탈냉전 이후의 오랜 비전은 비전으

로서만 존재할 뿐 현실적 추동력이 부족했고 이렇다 할 성과도 얻지 못했다. 지역전략의 사실상의 부재는 북핵문제에서 비롯하는 한반도 안보 현안의 시급성 때문이기도 하지만 보다 근본적으로는 지역전략에 대한 의도적 회피의 결과이기도 하다.

결론적으로, 한국의 입장에서 보았을 때, 쿼드에의 참여냐 불참여냐를 묻는 것은 좋은 질문이 아니다. 계속 미국과 중국의 눈치를 살피면서 그때 그때의 상황을 모면하려는 태도도 결코 바람직하지 않다. 문제는 전략적 비전과 방향성이다. 쿼드에 대해서는 사안별 선택적 협력이 가능할 것으로 보인다. 시급한 연성안보 사안을 중심으로 협력을 시작하되, 조심스럽게 협력 분야를 확대해 나갈 수 있을 것이다. 쿼드 일부 국가와의 양자 또는 삼자 협력도 가능한 선택지이다. 쿼드와의 협력을 모색해가되, 보다 근본적인 차원에서 지역질서에 대한 우리 나름의 분명한 전략적 계산과 원칙을 마련하는 일은 그 어느 때보다도 중요하고 시급한 과업이 되었다.

저자소개

마상윤 교수는 가톨릭대 국제학부에 재직중이다. 서울대학교에서 외교학 학사와 석사 학위를 취득하였으며, 그 후 옥스포드 대학교에서 1960년대 미국의 대한(對韓)정책에 대한 논문으로 국제정치학 박사 학위를 취득하였다. 그의 주된 연구 관심사는 동아시아 국제정치, 미국의 대외정책, 한미관계, 냉전사 등이다. 2011~2012년에는 브루킹스 연구소(Brookings Institution) 방문학자, 우드로윌슨 센터(Woodrow Wilson Center) 공공정책학 연구학자를 지낸바 있다. 2015년에는 한국국제정치학회 총무이사로 활동하였으며, 2016년부터 2019년까지 외교부 정책기획관/외교전략기획관을 역임하였다.

중동 지역 내 중국 일대일로 전략과 한국에 주는 시사점 분석

이창주

아주대 정치외교학과 강사

I. 서론

최근 국제이슈를 관통하는 키워드가 있다. 코로나-19, 기후변화, 바이든 행정부, 미중 전략경쟁관계 등이다. 이런 이슈에서 어느 지역 하나 자유로울 수 없다고는 하지만, 중동지역은 에너지 이슈까지 겹치며 미중 전략경쟁관계와 역내 구조가 복잡하게 얽힌 지역이다. 중동지역은 에너지 자원의 보고(寶庫)일 뿐만 아니라 대륙으로는 유럽, 아프리카, 유라시아를 잇고, 해양으로는 지중해, 홍해, 인도양을 연결하는 지경학적으로 중심지이다.

이런 중동을 둘러싸고 미국과 중국에 각각 변수가 발생하고 있다. 쉽게 말해, 미국은 중동으로부터 에너지자원 수입량이 감소세이고, 중국은 중동으로부터 에너지자원 수입량이 증가세를 보이고 있다. 미국은 세일혁명을 통해 심지어 중동의 경쟁자가 되고 있고, 중국은 '일대일로' 전략을 통해 중동의 최대 소비국, 교역국, 그리고 투자처가 되고자 한다. 미국의 대 중동 개입전략과 중국의 대 중동 개입전략 간의 차이가 발생하고 있는 것도 이에 기인한다.

중동지역 국가들은 물론 각 국가들마다 다소 상이하긴 하지만 큰 맥락에서 모두 산업구조 전환이라는 전략적 목표를 제시하고 있다. 중동 국가들은 대부분 에너지자원에 대한 산업 의존도가 높다. 그리고 이런 취약한 산업구조를 전환하기 위해 다른 산업분야에 대한 투자가 필요하다. 그러나 이 투자를 위해 에너지자원 수출을 늘려야 한다. 마치 뫼비우스의 띠와 같은 이런 구조에서 중동국가들에게 필요한 것은 세일혁명에 도취된 미국의 지정학적 개입이 아니라, 이들의 에너지자원을 수입하면서 동시에 다른 산업군에 대한 투자를 진행하는 중국의 지경학적 개입일 것이다.

중동 국가들에게 더 이상 중요한 것은 돈의 색깔이 아니다. 중동국가들에게 필요한 것은 자국의 에너지자원을 지속적으로 수입하고, 자국의 미래비전에 투자할 수 있는 안정적인 국가인 것이다. 중국은 일대일로 전략을 통해 중동에게 길을 열고 있다. 이런 중국의 전략적 움직임은 간단히 분석해보고 한국에 주는 시사점을 논의해보고자 한다.

II. 중국의 일대일로 개념과 현황

일대일로는 ‘실크로드경제벨트(일대)’와 ‘21세기 해상실크로드(일로)’의 합성어이다. 시진핑 중국 국가주석은 2013년에 일대일로 공동건설을 처음 국제사회에 제시했다. 2015년에는 중국 국무원의 비준으로 “일대일로 공동건설을 위한 행동과 비전”이라는 정부 공식 문서를 발표하며 일대일로에 대한 로드맵을 마련하기도 했다.

일대일로는 쉽게 말하면, 중국의 주도로 건설하는 ‘공간 베이스의 자유 무역지대’라고 말할 수 있다.¹⁾ 중국은 이런 일대일로의 핵심 개념에 고대 교역 루트였던 ‘실크로드’라는 이미지를 프레임으로 활용하면서 초반에 국제사회에서도 큰 주목을 받았다. 일대일로는 초반에 중국-유럽을 연결하는 대륙과 해양 지역에 국한된 것처럼 보였으나 그 범위는 유라시아 대륙을 넘어 아프리카, 남태평양 지역을 넘어섰다. 심지어 남미 일부 국가들은 일대일로 사업에 참여하고 있으며, 중러 간에 북극해 지역을 아이스 실크로드라며 공동 개발에 나서고 있다.

이런 일대일로의 핵심 운영기제는 ‘5통(五通)’으로 정리할 수 있다. 중국은 일대일로를 운영하는 핵심기제로서 정책구통, 시설연통, 무역창통, 자금용통, 민심상통 등 5개의 ‘통’을 제시하고 있다. 여기 5개의 통(通) 중에서 시설연통(physical connectivity), 무역창통(institutional connectivity), 민심상통(people-to-people connectivity) 등은 중국에서 시작한 것은

1) 이창주(2017), 『일대일로의 모든 것』, 서해문집.

아니고 아시아개발은행(ADB)에서 제시한 개념으로서 국제 인프라를 건설해, 그 네트워크 위의 흐름을 위한 제도를 개선하고, 인적교류를 활성화해 지역 경제통합을 이루자는 연계성(connectivity)의 개념에서 시작한 것이다. 중국은 여기에 정책구통(정부 간 협력), 자금유통(금융 지원) 등의 내용을 추가하며 일대일로로 기본틀을 마련했다. 실제로 이런 5통의 개념은 중국이 일대일로를 추진함에 있어 중요한 메커니즘으로 운영되고 있을 뿐만 아니라 지금 논의하는 중동지역 국가들과의 협력 내용에 있어서도 중요한 뼈대를 이루고 있다.

일대일로 현황을 살펴보면, 중국은 상대적으로 조기에 코로나-19를 극복하고 안정적으로 일대일로를 추진하고 있는 것으로 보인다. 중국이 공식적으로 공개한 자료를 토대로 살펴보면, 중국은 2021년 1월 30일 기준 140개 국가, 31개 국제조직 등과 205건의 일대일로 협력문건을 체결했다고 밝히고 있다.²⁾ 중국 상무부는 2013년 일대일로를 시작한 이래로 중국이 일대일로 연선국가들에게 누적액 약 900억 달러를 투자했고, 아웃소싱 공정에는 약 6,700억 달러를 계약해 이 중에 약 4,200억 달러 수준의 작업을 마무리했다고 밝혔다. 또한, 중국 상무부는 2021년 1분기 기준으로 일대일로 연선국가들에게 금융분야가 아닌 FDI로 44.2억 달러를 투자했는데, 이는 동기대비 5.2% 상승한 수치이며, 동기 총액의 17.8%를 차지하는 수치라 밝히고 있다.³⁾ 중국은 이외에도 건강실크로드라는 이름으로

2) 중국 일대일로망, <<https://www.yidaiyilu.gov.cn/gbjg/gbgk/77073.htm>>.

3) 新华社新媒体, “商务部: 与“一带一路”沿线国家经贸合作态势良好”, <<https://>>

마스크, 각종 보건물품, 그리고 중국에서 개발한 백신까지 일대일로 연선 국가들에게 제공해주고 있다.

III. 중동을 둘러싼 미중전략경쟁 상황 분석

코로나-19는 분명 중국 우한에서 시작해 세계적인 팬데믹으로 확장되었다. 코로나-19 기원에 대한 갈등은 일단 차치하더라도, 현실적인 상황만 봤을 때 중국이 미국, 유럽, 일본, 다른 신흥국등과 비교했을 때 보다 안정적으로 코로나-19에 대처하며 경제성장을 실현하고 있는 것 만큼은 부정할 수 없을 것이다. KDI 자료에 따르면, 중국은 2021년 1/4분기의 성장률이 18.3%를 기록하며 올해 8%대의 성장률이 예상되고, 코로나-19 백신보급과 함께 기저효과가 작용하면서 대내외 수요 회복세가 지속되면서 경기회복에 대한 기대가 커지고 있다.⁴⁾ 중국은 제14차 5개년 경제계획에서 ‘쌍순환’, ‘신인프라’ 등의 개념을 앞세워 포스트 코로나 시기를 대비한 내수시장 활성화와 기술굴기를 준비하고 있고, 이런 내수시장을 향후 해외시장 진출로 연계하기 위한 계획을 세우고 있는데 내수시장과 해외시장을 연결하는 매개체가 바로 일대일로이다.

중국의 상황이 긍정적인 것만은 아니다. 다양한 도전과제가 존재하지만

baijiahao.baidu.com/s?id=1697158684338796447&wfr=spider&for=pc.

4) KDI 경제전망 2021 상반기, 제38권 제1호, 177쪽.

이 중에 가장 큰 도전과제는 역시 미국의 대중 견제이다. 바이든 행정부의 등장과 함께 미국은 현재 대대적인 백신보급에 나섰고 이에 더해 대규모 정책지원까지 곁치며 빠른 경기회복이 예상되고 있다. 미국은 올해 약 6.4%의 경제성장률을 실현할 수 있을 것으로 보이며, 바이든 행정부는 트럼프 행정부와는 다르게 보다 공세적으로 동맹국과의 관계를 개선하며 연대를 통한 중국 견제 노선을 강화할 것으로 보인다. 또한, 중국의 기술발전 분야에서 반도체, 5G, AI, 드론, 신인프라 분야 등 첨단산업분야에 대한 견제가 보다 구체적으로 진행될 것으로 보인다.

중동 지역 역시 이런 미중 전략경쟁 구조를 피해갈 수는 없다. 그러나 중동지역의 경우에는 에너지자원, 산업구조 전환, 그리고 국내 거버넌스 문제, 이란문제, 이스라엘-팔레스타인 문제, 시리아 문제 등등이 복잡다단하게 얽혀져 있는 상황에서 중동국가들의 선택이 경제 분야에 더 집중될 것으로 전망이 가능하다. 바이든 정부의 정책에 따라 그 정도에 차이는 보이겠지만, 중국과 중동국가들 간의 관계는 보다 더 강화될 것으로 보인다.

앞서 설명한 바 있는 것처럼, 중국은 2017년에 이미 미국을 추월하여 중동에서 가장 많은 원유를 수입하는 국가가 되었다. 국제에너지기구(IEA)의 전망에 따르면, 중국은 대중동 원유 수입량을 일일 400만 배럴에서 670만 배럴로 확대할 것으로 보인다. 이와 대조적으로 미국은 세일혁명으로 중동으로부터 2035년까지 일일 10만 배럴 수준으로 축소할 것으로 전망된다.⁵⁾ 이런

5) International Energy Agency. (2019). World energy outlook. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

전망치를 근거로 봤을 때, 또한 중동국가들의 산업구조가 에너지자원에 대한 의존도가 높다는 것을 고려해봤을 때, 중동국가들은 상대적으로 미국과의 협력보다는 중국과의 경제협력에 대한 동인이 더 크게 작용하게 될 것임은 분명해 보인다.

VI. 중동 지역 내 일대일로 전략 분석

중국의 대중동 일대일로 정책 로드맵은 중국이 2016년 1월에 공식으로 발표한 “중국의 대 아랍국가정책 문건”에서 살펴볼 수 있다. 본 문건에서 중국은 아랍권 국가들은 실제로 중국의 제1대 원유공급처이자 제7대 무역 동반자라면서 양측의 협력의 가치를 설명하고 있다. 중국은 이 문건에서 중국-아랍 일대일로 협력 방향으로서 “1+2+3”를 제시하고 있는데, 에너지자원(1), 인프라건설+무역편리화(2), 원자력에너지+항공우주+신에너지(3) 등을 종합해 중국-아랍 간의 협력을 심화해간다는 내용이 골자이다. 본 문건에서 중국은 아랍권 지역 내 지역안보, 문화, 금융, 과학, 교육, 방송미디어에 걸친 다양한 영역에서 중국-아랍 간의 교류를 심화한다는 내용을 담고 있다.⁶⁾ 협력 문건에서 확인할 수 있는 바와 같이, 중국은 아랍권 국가들과 에너지자원을 매개로 한 경제협력을 심화할 뿐만 아니라 인프

6) 백승훈, 이창주(2019). “중국과 중동의 연계 강화: 세계 에너지 구조 변환 속의 지경학”. 『아시아지역리뷰』 「다양성+Asia」 2019년 9월호(2권 3호). <<https://diverseasia.snu.ac.kr/?p=3111>>.

라건설(시설연통), 무역편리화(무역창통)을 통해 일대일로 사업을 확대하며 아랍권 국가들의 산업구조 다원화에도 협력하겠다는 의지를 보여주고 있다.

2020년 상반기에 코로나-19로 인해 중국이 위기에 직면했을 때, 이런 교류 플랫폼으로 이란을 중심으로 중동 지역에도 코로나-19가 급격히 확장되었던 것도 사실이다. 그러나 중국이 오히려 조기에 극복하고 중동지역 국가들이 코로나-19 악화되는 상황에 빠지는 역전 현상이 일어나면서 중국은 일대일로를 통한 보건의료 분야 지원과 함께 더 적극적으로 중동지역에 대한 협력의 기반을 마련하고 있는 것도 현실이다. 중국은 중동지역 국가들과의 경제협력을 강화하는 한편, 바이든 행정부 취임 이후 미국의 가치동맹 공세를 저지하기 위한 외교 행보도 코로나-19 시기임에도 강화해가고 있다.

대표적인 예가 2021년 3월 24일부터 30일까지 왕이 중국 국무위원 겸 외교부 부장의 중동 지역 6개국 순회이다. 왕이 부장은 관련 기간 동안에 사우디아라비아, 터키, 이란, UAE, 바레인, 오만 등을 순회하며 6개국 정상 및 외교부 장관들과 회의를 가졌다. 왕이 부장은 크게 중국-중동 간 협력 원칙, 코로나-19 관련 협력, 중동지역 안보, 경제분야 협력 등을 논의했다.

왕이 부장의 회견 내용 설명에 따르면, 중국은 중동지역 내 외부 간섭을 배척하고 사익을 추구하지 않으며 지정학적 경쟁과 세력경쟁을 하지 않는다는 원칙을 제시했다고 발언했는데, 이는 분명 바이든 행정부의 ‘민주주의’, ‘인권’의 가치를 내세운 것에 대한 전략으로 보인다. 왕이 부장은 또한

중국이 코로나-19 발생 이후 백신 협력에 있어 17개 중동국가들에게 3,800만개의 백신을 원조 및 수출하고 있으며, UAE에서 중국 백신에 대한 임상실험을 제공 받으며 대규모 백신 생산라인 구축에 협력하고 있다고 밝히기도 했다.

왕이 부장은 또한 2020년 중국-아랍권 국가들 간에 무역액 2,400억 달러를 실현하며 중국이 아랍권 국가들에게 제1의 무역파트너가 되었으며, 중국의 원유 수입은 동년 2.5억톤에 달해 중국 총 원유 수입액에 절반에 달했다는 점을 강조하면서 5G, 빅데이터, 인공지능, 항공분야에 걸쳐 중국의 표준으로 기술협력을 확대해나가겠다고 말했다. 또한, 중국은 중동의 자원시장과 융합하며 산업투자, 산업단지 및 양항 개발, 산업 연계 및 인프라 건설 투자를 확대하겠다고 말했다.⁷⁾

이런 왕이 부장의 발언을 분석하면 중국의 중동에 대한 최근 일대일로 전략이 집약되어 있다고 판단할 수 있다. 앞서 설명한대로 중국은 일대일로를 통해 중동 지역 내에서도 중국이 주도하는 ‘공간 베이스의 자유무역 지대’를 확대하겠다는 강한 의지를 보이고 있다. 중국은 명확히 중동이 원하는 것을 알고 있다. 중국은 중동의 에너지자원을 안정적이고 지속적으로 수입할 것이고, 중동의 인프라 건설, 스마트 시티 건설, 산업 다원화 분야에 투자할 것이다. 중국은 이런 메시지를 중동에 전달하고 있다. 또한,

7) 왕이 부장 6개 중동국가 순회 관련 내용은, 新华社, “王毅国务委员兼外长在结束访问中东六国后接受媒体采访”, 2021.3.31., <http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-03/31/content_5596904.htm>.

중국은 중동의 지정학적 이슈보다는 지경학적 협력 분야에 집중하겠다는 의지도 표방하고 있다. 분명한 것은 왕이 부장의 발언 그대로 받아들이기 보다 언외의미를 파헤치는 것도 중요하다. 그러나 국가이익을 추구하는 국가의 속내를 들여다본다고 그래도 중국의 중동 내 일대일로 전략은 이렇듯 우리가 현실로서 직면해야 할 상황이다.

V. 결론 및 한국에 주는 시사점

중국의 대중동 접근은 미중전략경쟁관계, 코로나-19 등의 악조건 속에서 심화되고 있는 것이 사실이다. 중국은 일대일로를 통해 중동권 나아가 아랍권 국가들이 원하는 바를 정확히 이해하며 그 협력 과제를 분명히 하며 전략적 접근을 심화시키고 있다. 중국이 중동에 접근하는 것은 원원과 공동번영을 위한 부분도 있을 것이라 생각하지만, 중국의 국가이익도 분명히 이 협력 내용 중에 중요한 한 축으로 작용하고 있다. 중국은 일대일로를 통해 중동국가들의 에너지자원 수출 문제, 인프라 건설 문제, 산업 다원화 문제 등에 보다 구체적으로 접근하고 있고, 또한 이러한 사업들에 있어 중국의 자금과 함께 중국의 국유기업이 진출하고 있는 것도 주목해야 할 부분이다.

한국에 주는 시사점은 어떤 것이 있을까. 한국은 중국처럼 일대일로와 같은 사업을 진행하기에 거버넌스 구조가 쉽지 않다. 한국 정부가 제시한 방향이 있다고 그래도 각 기관별 의견이 다양하고, 금융계와 재계의 의견

을 수용해야 하는 정책 플랫폼도 역시 정권의 변화에 따라 단명한다. 한국은 중국의 일대일로 플랫폼을 벤치마킹해야 할 부분은 존재한다. 정권의 변화에 흔들리지 않는 중동지역 관련 정책 플랫폼을 정부, 정계, 기업(산업계), 금융계, 학계를 망라하여 수립할 필요가 있다. 이를 통해 중동지역과의 민감한 이슈는 정부가 나서 정책구통하고, 금융계는 산업계의 중동 내 진출을 위한 자금유통하며, 학계는 인재를 통한 민심상통을 진행하며 우리만의 메커니즘을 확보할 필요가 있다.

저자소개

이창주, 상하이 푸단대 외교전공 박사. 현재 아주대 정치외교학과 강사, 아주대 미중정책연구소 정치경제연구센터 센터장. 이전 경력으로는 KMI 중국연구센터 현지연구원, 세종연구소 객원연구위원 등이 있고, 저서로는 〈동북아 신 네트워크〉, 〈일대일로로 모든 것〉 등이 있다.

이스라엘-팔레스타인 갈등이 한국에 주는 함의: 갈등 해결에서 관리로

성일광

서강대학교 유로메나연구소 연구교수

I. 서론

이스라엘-팔레스타인 갈등은 1882년부터 시작된 유대인의 팔레스타인 지역으로의 대규모 이주에서 출발한다. 시온주의에 영감을 얻은 전 세계 유대인들이 ‘약속의 땅(?)’으로 몰려들면서 이미 이 지역에 거주하던 아랍인들과의 충돌은 불가피했다. 유대인들의 이주는 단순히 아랍인들의 땅을 무력으로 강탈했다는 오해가 있는데 대부분은 아랍인 지주들에게 옷돈을 주고 유대인과 유대인 재단이 매입한 것이다. 유대인과 아랍인 양측 간의 무력충돌이 심해지면서 골치를 앓던 영국은 1937년 필위위원회(Peel

comission)를 구성하고 해결책을 모색했다. 필위위원회는 유대인 국가와 팔레스타인 국가로 나누는 분할안을 제안했고 아랍인들은 단번에 거절했지만 유대인은 논의가 필요하다며 여지를 남겼다. 1947년 UN 역시 팔레스타인 땅을 유대인 국가와 팔레스타인 국가로 나눠 2개 국가를 세우는 해법안을 제안했다. 유대인은 분할안을 수용했지만 아랍인은 거부했고 결국, 1948년 유대인들은 일방적인 독립 국가를 선언하고 이집트, 트랜스요르단, 시리아, 레바논은 일제히 이스라엘을 공격하면서 제1차 중동전쟁이 발발했다. 아쉽게도 이스라엘-팔레스타인 갈등을 해결할 수 있는 두 차례의 기회를 놓친 것이다.

역사엔 만약이 없다지만 1947년 양측이 진지한 협상을 통해 분할안을 수용했다면 이스라엘-팔레스타인 갈등은 해결되거나 지금과 같이 만성화된 갈등으로 남진 않았을 것이다. 되돌아보면 초기엔 이스라엘-팔레스타인 분쟁이었지만 주변 아랍국가가 팔레스타인 측을 돕겠다고 전쟁에 동참하면서 이스라엘-아랍 분쟁으로 확대됐다.

아랍세계는 이제 이스라엘-팔레스타인 갈등에서 한 발짝 벗어나려 한다. 그 첫걸음이 바로 작년 이스라엘과 UAE, 바레인이 맺은 관계 정상화 합의이다. 아니 아랍국가의 정상화는 이미 1973년 제4차 중동전쟁 이후 시작됐다고 할 수 있다. 이스라엘은 1979년 이집트와 1994년 요르단과 각각 평화협정을 맺었기 때문이다. 아랍세계는 지금까지 약 70년간 이스라엘-팔레스타인 갈등 해결을 위해 직접 참전해 피를 흘렸고 평화협상을 중재하기도 했으며 팔레스타인 해방기구(PLO)를 지원하는 등 다양한 역할을 해왔다. 하지만 해결책은 여전히 요원한 상황에서 아랍세계는 이제

지쳐 보인다. 한편으로는 팔레스타인 문제의 효용성이 과거만 못하기 때문에 아랍세계의 관심이 떠난 것이다. 이제 더는 정권의 안위를 위한 정당성 확보를 위해 팔레스타인 민족을 지지하거나 지원할 필요가 없기 때문이다. 아랍세계의 대오각성은 맑스주의 정치학자이며 역사학자인 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)이 언명한 “상상의 공동체” 개념에서 잘 드러난다. 아랍세계는 공통의 언어, 역사와 문화에 기반한 아랍 민족주의의건 사회주의에 기반한 아랍 사회주의의건 간에 ‘가공의 이데올로기’는 더는 사회를 이끌 원동력이 될 수 없다는 사실을 깨달은 것이다. 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)가 성급히 샴페인을 터트리며 이데올로기의 시대가 끝났다고 선언한 “역사의 종언”이 적어도 아랍세계에서 통한다고 할까. 아랍세계는 자국 중심의 합종연횡이 이뤄졌으며 걸프 아랍국가는 화석연료 경제에서 탈피하기 위한 산업 다각화에 몰두하기 시작했다. 4개 아랍국가가 이스라엘과 관계 정상화를 했다는 사실이 아랍세계의 이데올로기 시대의 종언을 방증한다. 이스라엘-팔레스타인 갈등의 해결을 의미하는 팔레스타인 국가 건설에 집착하기보다는 현 상황에서 양측이 평화롭게 공존할 방안을 모색하는 것이 현실적인 대안으로 보인다. 왜 갈등 해결이 더 어려워졌고 해결보다는 관리가 차선책이 될 수 밖에 없을까.

II. 갈등의 변곡점

1967년 제3차 중동전쟁은 이스라엘-팔레스타인 갈등의 중요한 변곡점이었다. 만약 이스라엘이 전쟁 종결 이후 요르단강 서안과 가자 지구를

요르단과 이집트에 반환했다면 팔레스타인 문제는 존재하지 않거나 지금보다 훨씬 나은 상황이었을 것이다. 왜냐하면, 요르단강 서안과 동예루살렘이 전쟁 이전과 같이 요르단의 영토로 남아 팔레스타인 주민들의 요르단화가 진행됐다면 요르단의 국민으로 살아갔을 것이다. 가자 지구는 이집트군 통치가 이어져 하마스와 같은 이슬람 급진주의 단체가 크게 성장하기는 어려웠을 것이다. 요르단이 평화협정을 체결하면 그 대가로 요르단강 서안을 돌려주겠다는 이스라엘의 꿈수는 돌이킬 수 없는 결과를 낳았다.

더 큰 문제는 단순히 요르단강 서안과 동예루살렘을 차지했을 뿐만 아니라 유대인들이 이 지역에 거주하도록 정부가 승인했다는 것이다. 초기 소수의 유대인이 정착하기 시작했지만 시간이 지나면서 그 숫자는 점차 늘어나 요르단강 서안에 무려 50만명, 동예루살렘에 약 20만명이 거주한다. 국제법상 점령지에 자국 인구를 이주시키거나 거주지 원주민 인구의 변화를 가져오는 정책은 금지되어 있다. 이스라엘의 영토 차지는 이스라엘-팔레스타인 갈등을 증폭시켰으며 아랍세계와의 관계도 악화시킨 주범이었다.

III. 1차 인티파다 폭발과 파급효과

1987년 시작된 팔레스타인 무장봉기 인티파다는 이스라엘 사회에 엄청난 충격을 주었다. 이스라엘은 팔레스타인 주민을 효과적으로 통제 가능하다고 믿었고 많은 수의 주민이 조직적인 저항을 감행할 것이라고 예상하지 못했기 때문에 더 그렇다. 인티파다의 목적은 팔레스타인의 자결권

과 팔레스타인 독립국가 건설이었다. 이스라엘은 대응법을 놓고 의견이 갈렸다. 첫째는 정치적 해법을 통해 PLO와 협상해 팔레스타인 독립 국가를 건설하는 방향으로 나가야 한다는 주장이다. 반면 두 번째 주장은 강경책으로 영토 타협은 안 된다는 것이다. 시몬 페레스 외무장관은 정치적 해법으로 먼저 가자 지구에서 정착촌을 철수해야 한다고 주장한 반면, 이츠하크 라빈 국방장관은 강경 진압을 주장했다. 이츠하크 샤미르 총리는 팔레스타인 국가는 이스라엘의 생존을 위협한다는 이유로 강경진압, 정치범 추방, 정치적 암살, 억류, 통금, 경제 제재, 학원 폐쇄, 지역 시설 파괴 등의 정책으로 몰아붙였다. 인티파다는 UN뿐만 아니라 국제사회가 이스라엘 비판에 열을 올리게 했다. 가장 중요한 변화는 미국의 대이스라엘 정책이 바뀐 것이다. 1988년 미국이 팔레스타인 해방기구(PLO)를 합법적 협상 상대로 인정했으며 미국여론도 친이스라엘에서 친팔레스타인으로 많은 이동이 발생했다.

인티파다로 손해를 본 국가는 요르단과 이스라엘이다. 1988년 7월 31일 후세인 요르단 국왕은 요르단강 서안에 대한 요르단의 법적·행정 구속력을 포기한다고 선언했다. 요르단은 이스라엘의 서안지구 점령 이후에도 서안지구 공무원 3분의 1의 임금을 지급해 왔지만 이제 중단하겠다고 한 것이다. 대신 이스트 뱅크(요르단강 동안)는 요르단의 영토임을 확실히 했다. 후세인의 서안 포기 선언은 PLO 입지 강화와 이스라엘 중도좌파 연합 세력이 추구해온 ‘요르단 옵션’의 종결을 의미했다. 요르단 옵션은 요르단강 서안과 가자 지구를 요르단에 통합시켜 정치 경제 연합체로 만들겠다는 구상이다. 결국 이스라엘 단독으로 PLO와 문제 해결해야 하는 새로운 결

과를 낳았다. 또 다른 중요한 결과는 하마스라는 이슬람주의 팔레스타인 민족주의 단체의 창설을 불러왔다. 하마스에 대한 초기 이스라엘 대응은 “분할통치(divide and rule)” 전략으로 온건파 팔레스타인 정파 파타흐(Fatah)에 대항하는 하마스의 활동을 제한하지 않았지만, 하마스가 과격화되면서 창설자 아흐마드 야신을 투옥시켰다. 하마스는 1993년 오슬로 협정 체결 이후 이스라엘-팔레스타인 화해과정을 방해하기 위해 1994년부터 자살 폭탄 테러를 시작했다.

야세르 아라파트(Yasser Arafat) PLO 의장은 1988년 11월 알제리 팔레스타인 민족의회(PNC) 회의에서 이스라엘 국가의 정당성을 인정하고 두 국가 해결안을 제시한 1947년 11월 29일 UN의 팔레스타인 분할 결의안을 수용했다. 또한 1967년 제3차 중동전쟁과 1973년 제4차 중동전쟁 이후 UN 안전보장이사회가 합의한 결의안 242호, 338호를 수용하겠다고 했다. 결국, 아라파트는 팔레스타인 영토 전체가 아닌 1967년 제3차 중동전쟁 이전 국경으로 이스라엘이 철수하면 요르단강 서안과 가자 지구에 팔레스타인 독립 국가 건설을 세우겠다는 뜻을 밝힌 것이다. 이스라엘 반응은 냉담했다. 로널드 레이건 미국 대통령은 평화협상을 중재하고자 했으나 이츠하크 샤미르 총리는 반대했다. 반면 이츠하크 라빈 국장 장관은 기존의 강경 자세에서 협상으로 선회하고 단계적 해법을 제안했다.

1991년 소련의 붕괴가 완료되면서 국제정치뿐만 아니라 중동정치 지형도 큰 변화를 경험했다. 양극 체제에서 미국 중심의 단극체제로 바뀌면서 미국에 유리한 국제환경이 조성됐다. 소련의 지원을 받던 하페즈 알아사드 시리아 대통령의 입지가 약화했고 미국이 중재한 마드리드 중동평화

회담 참여 요구에 응할 수밖에 없었다. 또 사담 후세인 대통령의 쿠웨이트 침공 이후 발생한 걸프 전쟁 역시 역내 정치 구도에 중대한 영향을 미쳤다. 요르단 후세인 국왕은 사담 후세인을 감싸는 발언으로 서방세계의 분노를 산 만큼 마드리드 회의에 동참해야 하는 상황이었다. 아라파트 의장도 사담 후세인을 지지한다고 선언하면서 외교적 고립을 자초해 마드리드 협상에 참여하라는 미국의 압박을 거부할 수 없었다. 사미르 총리 역시 마드리드 회담을 원치 않았으나 미국의 대이스라엘 담보 대출 100억 달러를 동결시키자 참여할 수밖에 없었다. 마드리드 회담은 최종 평화안을 도출하지 못했지만 팔레스타인 문제 해결이 단계적 접근법으로 잠정협정도 가능하다는 합의에 이르렀다. 1988년 후세인 국왕의 서안 포기 선언으로 수면으로 가라앉았던 서안과 요르단을 통합하는 연방체 구성안이 다시 논의됐다. 마드리드 회담의 가장 큰 성과는 2년 후 오슬로 협정으로 가는 가교 역할을 했다는 것이다.

VI. 오슬로 협정과 희망 고문

이스라엘이 PLO와 직접협상에 임한 것은 이스라엘 외교사에 혁명적인 사건이었다. 1993년 오슬로 협정이 체결되기 전 양측 대표는 오슬로에서 비밀리에 약 1년간 직접협상을 진행했다. 오슬로 협정이란 역사적인 사건의 주인공은 라빈 총리, 페레스 외무장관, 요시 베일린 등이 직접협상을 주도했다. 팔레스타인 측에서는 야세르 아라파트 의장이 협상을 지원했고 아부 알라(아흐메드 꾸레이)가 협상대표로 참여했다. 팔레스타인은 이스

라엘을 인정하는 대신 자신들의 자결권을 인정하라는 기존 입장에서 물러나 최종결과에 대한 합의 없이 잠정협정을 시도했다. 페레스는 이스라엘이 먼저 가자 지구를 철수하겠다고 제안했지만 아라파트는 가자지구와 여리고까지 철수하라고 역제안했다. 라빈은 대안이 없는 상황에서 팔레스타인과의 협상은 선택이 아니라 필수라고 보았고 결국 아라파트외에는 다른 선택지가 없음을 깨달았다.

협정 체결 후 얼마 지나지 않아 이스라엘은 가자지구와 여리고에서 철수하고 팔레스타인 경찰이 내부치안을 담당하고 이스라엘은 외부 치안을 담당했다. 요르단강 서안의 5개 분야 교육, 의료, 사회복지, 조세와 관광을 팔레스타인 자치정부에 이양했다. 오슬로는 이스라엘과 팔레스타인 양측이 공존할 수 있다는 희망을 준게 사실이다. 그러나 시간이 지나면서 이행이 늦어졌고 요르단강 서안의 정착촌은 증가했으며 동예루살렘의 팔레스타인 주민의 경제 상황은 더 악화했다. 말 그대로 이스라엘-팔레스타인 양측 모두에게 희망 고문의 시기였다.

V. 2차 인티파다와 오슬로의 폐기

오슬로 협정의 골자는 5년간의 팔레스타인 자치 기간이 끝나면 팔레스타인 독립 국가를 건설하는 것이었다. 오슬로 협정은 혁명적인 합의였지만 이스라엘-팔레스타인 평화협상의 가장 어려운 사안은 추후 협상키로 하고 논의를 미뤘다는 약점을 내포하고 있었다. 갈등의 핵으로 남아 있는

의제는 바로 예루살렘 지위, 요르단강 서안 정착촌, 국경확정과 난민 등이다. 오슬로가 이행되지 못한 이유는 많이 있지만 가장 결정적인 것을 꼽으라면 협정을 이끌었던 이츠하크 라빈 총리가 암살당한 것이다. 1995년 라빈은 팔레스타인과 평화협정을 체결했다는 이유로 극우파 유대교인 청년의 총탄에 쓰러졌다. 라빈 총리 암살은 이스라엘 사회의 분열상을 극명하게 보여주는 사건이었다. 극우파들은 팔레스타인 국가 건설을 막기 위해 총리 암살도 서슴지 않으며 성서에 등장하는 요르단강 서안과 가자 지구에 대한 광신적인 애착을 여실히 보여주었다.

1997년 베냐민 네타냐후 총리는 ‘헤브론 협정’(Hebron agreement)을 통해 팔레스타인 서안 도시 헤브론 80% 지역에서 철수하기로 합의했다. 1998년 다시 서안지구 11%에서 철수해 팔레스타인 자치정부에게 넘기겠다고 약속하는 ‘와이리버 각서’(Wye River Memorandum)에 합의했지만 그를 지지하던 유대교 정당이 반발하면서 결국 연립정부가 붕괴되고 말았다. 네타냐후는 팔레스타인과의 화해는 실각으로 이어질 수 있다는 뼈아픈 교훈을 얻었고 2009년 다시 총리직에 오른 후에는 강경책으로 일관했다.

네타냐후 총리도 적극적인 평화협상에 임하지 않았다는 비판을 받지만 그를 이어 총리직에 오른 에후드 바라크의 평화협상 실패가 오슬로의 폐기를 앞당긴 결정적인 이유라고 할 수 있다. 그는 총리 선거 캠페인에서 아라파트 의장과 단번에 협상을 마무리하겠다고 큰소리쳤지만 별 진전을 이루지 못했다. 흥해 휴양도시 샤름 앓셰이크와 미국 대통령 별장 캠프 데이빗에서 협상을 이어갔지만 결국 2000년 마지막 협상이 실패한 이후 제2차

인티파다 발생했다. 평화협상 실패로 실망한 팔레스타인 국민감정에 기름을 부은 사건은 아리엘 샤론이 성전산에 출입한 것이다. 이 사건으로 2차 인티파다는 ‘알아끄사 인티파다’라는 예명이 붙었고 팔레스타인 무장단체가 동참하면서 사망자는 급증했다. 팔레스타인 지역 주민 298명, 이스라엘 내 아랍인 13명과 이스라엘 시민도 43명이 사망했다. 클린턴 대통령은 꺼져가는 희망의 불씨를 살리기 위해 최종지위 문제에 대한 새로운 아이디어를 피력해 발표한 것이 바로 ‘클린턴 초안(Clinton parameters)’이다. ‘클린턴 초안’의 핵심은 “예루살렘을 위한 난민 귀환권 포기”로 팔레스타인 측은 일부 극소수 외에는 팔레스타인 난민의 이스라엘 내 귀환을 포기하는 대신 팔레스타인 지역으로의 귀환을 허용하고 예루살렘의 주요 지역을 얻는 것이다.

예컨대 팔레스타인 측은 동예루살렘, 예루살렘 구(舊)시가지 아랍지역 통치권과 하람 앳샤리프(성전산)의 주권을 얻지만 이스라엘은 구시가지 유대인 지역과 통곡의 벽의 관할권을 얻는다. 요르단강 서안지역의 97%를 팔레스타인 측이 돌려받고 나머지 3%는 이스라엘이 보전해 주는 대신 요르단강 서안 소재 이스라엘 정착촌 80%는 이스라엘 주권 하에 남게 된다. 바라크 이스라엘 총리와 아라파트 의장은 큰 틀에서 이 초안을 수용했지만 일부 사안에 대해서는 여전히 수정을 요구했다. 클린턴 초안은 이스라엘-팔레스타인 양측에 득보다는 실이 됐다. 이스라엘 여론은 팔레스타인 측에 크게 양보했지만 합의에 이르지 못했다는 비판이 쏟아졌고 팔레스타인 측 역시 합의안 도출에 실패했다는 실망감만 쌓이는 역효과를 냈기 때문이다.

VI. 하마스의 부활

하마스의 선제 로켓 공격으로 시작된 지난 5월 발생한 하마스-이스라엘 전쟁은 확실히 하마스의 부활을 알리는 신호탄이었다. 하마스의 전쟁은 대이스라엘 항전임과 동시에 PA가 아니라 자신들이 예루살렘의 진정한 수호자임을 팔레스타인 주민들에게 과시하기 위한 것이었다. 더 나아가 하마스가 이스라엘-팔레스타인 갈등의 향배를 결정짓는 주도권을 쥐겠다는 것이다. 하마스는 어떻게 PA에 버금가는 영향력을 가진 조직으로 성장했을까.

이스라엘이 PA를 확대한 정책이 오히려 하마스를 성장시켰다. 최근 10년간 이스라엘의 입장은 압바스 수반은 더는 평화협상을 이끌 능력이 없는 만큼 배제해야 한다는 것이었다. 장기 집권한 베냐민 네타냐후 총리는 압바스 수반을 무시하고 PA를 소외시켜 왔다. 그 결과 하마스가 팔레스타인 주민의 기대에 부응하고 희망을 주는 유일한 정파로 자리매김했다. 온건 정파 PA를 지지하고 지원해야 할 이스라엘이 오히려 압박하면서 강경파 하마스가 대안 세력으로 등장한 것이다. 하마스는 예루살렘이 가지는 종교적·민족적 상징성을 강조하고 가자지구와 요르단강 서안은 물론, 이스라엘 내 팔레스타인 시민들까지 아우르는 이슈로 부각시켰다. 하마스는 이스라엘 시민권을 가지 팔레스타인 주민들까지 폭동에 동참하도록 부추겼고 가자 전쟁 중 이스라엘 내 유대인과 팔레스타인의 충돌이라는 새로운 현상이 발생했다.

네타냐후는 또 이스라엘과 평화협정을 체결한 아랍국가들이 압바스 수

반을 설득해 이스라엘의 평화안을 수용하도록 하는 전략을 마련하고 있었다. 작년 이스라엘은 UAE와 바레인과의 관계 정상화를 체결한 아브라함 협정을 시작으로 수단과 모로코와 관계 정상화를 하면서 이런 전략을 구체화했다. 그러나 압바스 수반과 대화하지 않고 아랍국가의 도움으로 협상을 유리하게 이끌겠다는 네타냐후의 전략은 성공하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 하마스의 입지만 강화했다.

하마스는 이스라엘과의 협상보다는 무장투쟁을 통해 이슬람 가치에 기초한 팔레스타인 국가를 건설하려는 목표를 가지고 있다. 더군다나 하마스의 지지도는 압바스 수반이 주도하는 파타흐보다 앞서 나가고 있다. 팔레스타인 주민 눈에 PA는 이스라엘과 치안을 공조하는 배신자의 이미지가 강하게 배어 있다는 이유도 한몫했다. 부패한 PA의 개혁작업도 필요하고 무엇보다도 80세가 넘는 고령인 압바스 수반의 뒤를 이어 PA를 이끌 새로운 지도자가 절실한 상황이다. 여기에 이스라엘과의 평화협상에 큰 진전이 없다면 PA의 앞날은 암울하다. 반대로 지속적인 무기 개량으로 사거리가 부쩍 늘어나고 정확도도 높아진 로켓으로 무장한 하마스는 이스라엘에 심각한 위협이 될 것이다.

VII. 이스라엘-팔레스타인 갈등 역사가 한국에 주는 함의

팔레스타인 국가 건설이 이스라엘-팔레스타인 갈등 해결의 가장 좋은 해법이라는 사실에 동의하지 않을 사람은 없다. 그러나 현 상황에서 실현

가능성이 매우 낮다. 하마스의 득세와 PA의 무능함이 첫 번째 이유이고 두 번째 이유는, 이스라엘 국내정치 구조가 팔레스타인 국가 건설을 용인하기 어렵기 때문이다. 총리가 누가 되든 팔레스타인 국가 건설에 합의한다면 연립정부는 그날로 붕괴되고 새로 총선을 치러야 할 가능성이 매우 크기 때문이다. 이스라엘 중도 우파 정당은 거의 모두 팔레스타인 국가 건설에 반대하는 만큼 연정을 탈퇴할 것이기 때문이다. 따라서 평화협상 최종 타결이라는 큰 목표보다는 현 상황에서 양측간 무력충돌을 막고 공존할 방안이 필요하다. 예컨대 요시 베일린 같은 이스라엘 좌파 지식인들이 주장하는 연방제가 있다. 요르단강 서안의 유대인 정착촌은 팔레스타인 관할권 아래에 그대로 살게 하고(따라서 정착촌 철수가 필요하지 않다) 그 숫자만큼의 팔레스타인 주민들이 이스라엘 내에 살도록 하는 것이다. 국경은 1967년 국경으로 정하고 동예루살렘은 팔레스타인의 수도로 서예루살렘은 이스라엘의 수도로 정하는 것이다. 예루살렘의 성지는 공동 관리하는 방안을 택하고 팔레스타인의 치안은 다국적군이 보장하고 이스라엘-팔레스타인 양측이 공동으로 군을 지휘하는 것이다.

이처럼 고착화된 이스라엘-팔레스타인 갈등은 북과 대치하고 있는 우리에게 몇 가지 시사점을 던져준다. 첫째 1993년 오슬로 협정이 체결될 당시 중동에 평화가 올 것처럼 전세계가 열광했지만 결국 5년 안에 팔레스타인 국가 건설에 실패하면서 상황은 더 나빠졌다. 그만큼 평화를 얻는 것은 매우 어려운 과정을 거쳐야 하고 합의보다 합의이행이 더 어렵다는 교훈을 준다. 지나친 낙관론이나 서두름도 금물이다.

둘째 오슬로 평화협정을 성사시킨 것은 미국의 중재나 관련국 중심의

다자회담이 아니라 이스라엘-팔레스타인 양측이 1년간 비밀리에 협상을 과감히 추진했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 물론 미국의 눈을 피해 비밀협상을 진행하는 것은 어려운게 현실이나 남북한 당사자의 노력 없이는 한 발짝도 나갈 수 없는 만큼 설득과 화해 노력이 절실히 요구된다.

셋째 남북관계 개선 방향은 큰 목표를 설정하되 고집하지 않고 실현 가능한 협력사업을 먼저 추진하는 것이 낫다는 것이다. 이런 협력사업을 통해 남북 간 신뢰를 회복하고 한반도의 안정화에 주력하는 것이 의도치 않은 무력충돌을 막고 평화로 가는 큰 디딤돌이 될 것으로 판단된다.

참고문헌

Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World* (New York: W. W. Norton & Company, 2001).

Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict: A History with Documents* (Bedford: St. Martin's 2020).

“Clinton Parameters” in BICOM (Britain Israel Communications and Research Centre). <https://www.bicom.org.uk/timeline/the-clinton-parameters/> (접속일 7월1일)

Ze'ev Schiff and Ehud Ya'ari, *Intifada: The Palestinian Uprising-Israel's Third Front* (New York: Simon & Schuster, 1990).

성일광 “이슬람 테러리즘과 중동분쟁” 「세계지역의 이슈:갈등과 협력」 계명대학교 국제학연구소 학술총서 02 (서울:명인문화사, 2021).

저자소개

서강대 유로메나 연구소 연구교수. 이스라엘 예루살렘 히브리대학에서 중동학 석사를 텔아비브 대학에서 중동학 박사과정을 마쳤다. 대외경제정책연구원 중동 연구회 전문위원이며 한국이스라엘 학회장이다. 저서로는 *Mamluks in the Modern Egyptian Mind: Changing the Memory of the Mamluks, 1919-1952* (Palgrave macmillan, 2017)이 있다.

아프가니스탄 미군 철군과 탈레반의 정권장악, 그리고 한국의 대응

오은경

동덕여대 교양대학 교수, 유라시아투르크 연구소장

미국은 20년을 끌어온 아프가니스탄 전쟁에서 철군을 감행했고 철군이 완료되기도 전에 아프가니스탄은 완전히 탈레반의 손에 넘어가고 말았다. 로이드 오스틴 미 국방장관조차도 미군철수 이후 아프가니스탄 정부 붕괴까지는 적어도 1-2년이 걸릴 것으로 예상했으며, 실제로 11 일 만에 붕괴될지는 아무도 상상도 못했다고 자백했다. 아프간 가니 대통령은 “죽기를 각오하고 싸우겠다”고 다짐한 것도 무색하게 미군이 철군하자 다음 날 바로 돈가방을 싸들고 아랍에미레이트로 도주해버렸고, 무기력한 군부는 탈레반에 백기를 들었다. 미국이 20년을 지켰던 카불은 허무하게도 힘없이

탈레반에 당일 함락되었다. 지난 8월 15일 탈레반은 수도 카불에 있는 대통령궁을 장악하고 아프가니스탄 종전을 선언하였다. 당황한 미국은 철군 날짜를 연기해달라고 요청했지만 탈레반측은 강경했다. 기일엄수를 양보하지 않았다. 다행히 IS-K의 공항테러에도 불구하고, 드디어 미국은 약속했던 8월 31일을 하루 앞두고 모든 군대의 철수를 완료했다.

I. 미국 역사 상 가장 길었던 아프간 전쟁, 미군 철군 이유는?

미국은 2001년 전 세계를 경악케 했던 9.11 테러에 대한 복수로 주변인 오사마 빈라덴과 알카에다를 잡겠다고 아프가니스탄을 침공했다. 미국의 실추된 위상과 자존심 회복이라는 대의명분 때문에 시작했던 아프가니스탄 전쟁에서 미국은 20년을 끌어오다가 이렇다한 성과도, 이유도 없이 갑자기 발을 뺐다. 철군 이후 탈레반이 장악한 아프가니스탄에서는 탈출을 시도하는 수많은 아프간 인들의 필사적 절규로 인해 아수라장이 따로 없었고, 이륙하는 비행기 바퀴에 매달렸다가 추락사하는 현장까지 목격한 국제 사회는 참담함을 금할 길이 없었다. 미국 내부에서도 체계적인 대응책 없이 무방비한 상태로 철군을 감행한 바이든 정부의 무책임함에 대한 비난 여론이 쏟아졌다. 그럼에도 불구하고 바이든 대통령은 미군철수의 정당성을 강조하며 입장을 굽히지 않았다. 부통령 시절부터 추진하고자 했던 철군을 하게 되었으니 “실수”로 시작된 전쟁을 지속하지 않겠다고 했다. 결국 오바마 대통령이나 트럼프, 그리고 바이든 대통령에 이르기까지 아프가니스탄에서 미군을 철수해야 한다는 입장에서는 모두 동일했다. 그렇다

면 아프간 전쟁에서 미국은 왜 갑자기 발을 빼야만 했을까.

아프간 전쟁은 미국의 역사상 가장 길었던 전쟁이었다. 그러나 20년 동안 대략 2조 달러가 넘는 어마어마한 천문학적인 전쟁 비용과 병력을 소모하고도 아무 성과를 내지 못했다. 2011년 5월, 9.11 테러의 수괴 오사마 빈라덴 사살했으니 미국의 목적은 달성한 셈이지만 그러자 미국은 탈레반 소탕과 국가 재건 사업에 들어갔다. 그러나 밑 빠진 독에 물 붓기 식으로 뚜렷한 성과 없이 알 수 없는 늪에 빠져들 뿐이었다. 더구나 아프간 정부는 부패하고 무능했다.

“제국의 무덤”이라는 국제적 평가가 있었음에도 전쟁 돌입 당시 미국은 지나치게 감정적이었다. 아프가니스탄에 대해 크게 학습이 되어 있지도 않았다. 전쟁을 시작하고 나서 몇 달이 지나도록 아프가니스탄에서 어떤 언어가 쓰이는지 알지 못했다고 자백했던 도널드 럼스펠드 장관의 발언이 그 상황을 대변해준다. 미국이 비록 개전(開戰) 한 달 만에 수도인 카블과 주요 도시 칸다하르를 점령하였다고는 하지만, 이것이 탈레반과의 전쟁에서 승리했다고 볼 수는 없었다.

미국이 아프가니스탄 전쟁에서 성공하기 어려운 이유는 너무도 많았다. 우선, 10년 이상 구소련과의 전쟁 경험을 통해 다져진 탈레반 게릴라전의 전술과 전략을 미국이 대응하기에는 쉽지 않았다. 무엇보다 아프가니스탄은 대부분 해발 3천 미터 이상의 험준한 산악 지형으로 이루어져 있고, 개미굴 같은 동굴들이 산재되어 있어 산악지대 지형지물이 보통 복잡한 게 아니었다. 낮선 산악 지형에 익숙하지 않은 미국이 보병전투에서 난항을

겪으리라는 것은 예측 가능한 일이었다. 설상가상으로 난기류와 모래폭풍 등으로 병력 수송이 쉽지 않아 미군은 병력 투입 직후부터 생지옥을 경험하였다. 두 번째는 산악지형 탓에 무전기나 위성전화가 수시로 먹통이 되는 등 아군들 사이에서 커뮤니케이션도 제대로 이루어지지 않았다. 아군 인지 적군인지 확인이 불가능한 상태에서 항공지원 참사가 이어졌다. 탈레반 저격수가 산속에서 초장거리 저격을 하면 F15E가 엉뚱한 곳을 포격하는 참사가 반복되었다. 오죽하면 “미군의 최대 적은 미 공군”이라는 말이 돌 정도였다. 미군 사망자가 2천 4백이라고 하는데 전사자의 1/4 정도가 오폭으로 사망했다고 밝혀진 바 있다. 오폭으로 인한 민간인들 피해도 적지 않았는데, 대략적 사망자 숫자만 해도 4만 8천 명 정도라고 한다. 세 번째, 수많은 부족으로 구성된 아프간 국민들의 내부 정치 상황도 한 몫 거들었다. 원한 관계에 있는 부족들의 복수극에 미군이 동원되는 경우도 왕왕 발생하였다. 거짓된 정보로 자신들이 해코지 하고자 하는 부족을 공격하도록 유도하는 해프닝도 이어졌다. 결과적으로 민간인 피해로 인해 미군에 대한 아프간 국민들의 반감이 생기기도 했고, 이는 탈레반에 가담하도록 하는 동기를 제공하기도 했다. 더불어, 탈레반의 활약과 첩보 작전 또한 갈수록 치밀해 미군의 피해 또한 극심해져 갔다. 2011년 오사마 빈라덴을 사살작전을 주도했던 특수부대 네이비실(Navy SEAL) 1급 작전팀 팀식스(Team 6) 요원들이 탑승하고 있던 헬기가 정확히 빈라덴 사살 99일 만에 피격되어, 탑승하고 있던 전원이 몰살하는 사건이 발생했다. 탈레반 내부 통역원 첩자들이 거짓 정보를 흘려 미군을 속였던 것이다. 2014년에는 해럴드 그린 미군 소장이 내부 테러로 피살되기까지 하였다. 베트남 전 이후 미군 소장이 해외전장에서 피격당해 숨진 것은 처음 있는 일이었

다. 더구나 탈레반 요원이 아프간 군으로 위장 입대하여 발생한 피격사건이었다.

한편, 2008년 중산층 붕괴를 가져왔던 미국의 금융 대란과 경제 위기 역시 아프가니스탄과 이라크 전쟁 비용 지출로 인한 국부 손실과 무관하지 않다는 분석에 힘이 실리고 있다. 미국 군수업체와 로비스트 그룹 그리고 월가의 큰손들만 막대한 천문학적 이득을 챙기도록 해주었다는 것이다. 그렇다면 결국 수많은 청년들은 이들의 돈벌이를 위해 목숨을 바쳤다는 이야기로 귀결된다.

II. 탈레반은 누구인가

지난 1996년부터 2001년까지 탈레반은 아프가니스탄을 지배했다. 그런데 아이러니하게도 탈레반의 형성과 성장 배후에 미국이 자리한다. 미국은 자신의 손으로 키워낸 탈레반과 전쟁을 벌인 것이다. 아프가니스탄에 세력을 형성하고 있던 구소련은 아프가니스탄이 이슬람화 되어가자 공산주의 세력이 소멸되는 것이 두려워 군대를 파견하고 1979년 아프가니스탄을 침공했다. 당시 미국은 구소련의 팽창에 위협을 느끼고 이 지역을 방어해야 할 필요성을 느꼈으나 이미 베트남전의 패배로 인해 국내외적으로 직접 개입할 형편이 되지 못했다. 결국 구소련에 대항하는 “이슬람 전사”라는 뜻을 가진 무자헤딘(مجاهدين, mujāhidīn) 무장투쟁 조직에게 막대한 돈과 무기를 지원하는 간접적 방식으로 미국은 구소련에 대항한다.

무자헤딘은 구소련이 물러가고 나자 탈레반과 반(反)탈레반 세력으로 분할된다.

탈레반은 1994년경 파키스탄과 아프가니스탄에 살고 있던 이란계 파슈툰족 신학생들이 만든 조직이었다. 파슈툰어로 탈레반은 ‘학생’을 뜻하는 탈립(طالب, talib)의 복수형이다. 이슬람 신학을 공부하는 학생들이 이슬람 ‘신정국가’ 건설이라는 이상향을 지향점으로 삼고, 사명감에 푹푹 몰입 부정부패와 비리척결에 나섰다. 최고 지도자 무함마드 오마르 또한 무자헤딘 출신으로 존경받는 신학자이며 스승 역할을 했던 “몰라(mullah)”였다. 공산주의 정권 붕괴 후 오랜 내전과 군벌들의 부정부패에 질려 있던 민중들은 탈레반을 지지했고 큰 기대감을 가지고 있었다. 탈레반은 수도 카불을 점령하고 1996년부터 미국이 아프가니스탄을 점령했던 2001년까지 아프가니스탄을 통치하였다. 북부 동맹이 장악했던 북부를 제외하고 영토의 거의 90%를 점령했지만 탈레반은 국민들의 기대와는 다른 세상을 창조해냈고, 국제사회를 경악시키기에 충분했다. 여성인권 탄압과 세계문화유산 바미안 석불 파괴와 같은 폭력적이며 “극단적 신정국가”를 창조해낸 것이다. 당시까지 누구도 상상해보지 못한 억압적이고 끔찍한 방식의 이슬람 신정국가 모델이었다. 결국 탈레반은 이후 IS 등 극단적 이슬람 무장단체들에게 신정국가 거버넌스의 악용 사례를 제공한 셈이다.

탈레반은 수니파이다. 그런데 놀랍게도 이슬람 극단주의의 출발점이라고 할 수 있는 한발리 법학파와는 다른 하나피 법학파에 속한다. 수니파는 대체로 융통성 있고, 관대한 법해석을 현실세계에 적용하는 것이 특징이

다. 그럼에도 불구하고, 하니피 법학파가 와하비즘과 융합되어 사우디아라비아와는 또 다른 형태로 이슬람 “기형아”로 출생한 것이 탈레반이다.

결국 2001년 9.11 사태가 발발하자 미국은 주변인 알카에다와 오사마 빈라덴을 탈레반이 보호하고 있다는 명목으로 아프간 전쟁을 일으켰다. 오사마 빈라덴은 마침내 아프간 침공 10년이 지난 2011년에야 사살되었지만 탈레반이 파키스탄 국경 밖으로 쫓겨나기까지는 얼마 걸리지 않았다. 미국은 개전(開戰) 한 달 만에 수도인 카불과 주요 도시 칸다하르를 점령하였다. 그렇다고 탈레반이 괴멸한 것은 아니었다. 파키스탄 북부 지역은 파슈툰 부족 집단 거주지로 험준한 산악 지역이라서 사실상 국경선이 별로 의미가 없었다. 파슈툰 족은 자유롭게 통제 없이 국경을 드나들 수 있었다. 원래 영국이 국경을 획정할 당시 가장 인구가 많은 파슈툰 족의 세력 약화를 위해서 일부러 파슈툰 족이 사는 지역 중간에 국경선을 그었다. 더구나 무기 제조 등에 필요한 모든 인력과 무기를 공급받을 수 있는 곳이니, 탈레반의 요충지라고도 할 수 있다. 결국 탈레반은 숨을 죽이고 기회를 보며 파키스탄 지원으로 연명해 오다가 2003년 미국이 이라크 전쟁을 일으키고 아프가니스탄이 미국의 관심권에서 멀어지자 세를 불려 파키스탄 서북부를 장악하며 부활했다. 활동에 필요한 자금은 마약 제조로 확보했다.

종교적 신념으로 무장된 사명감과 이슬람 신정국가 건설에 대한 강한 의지를 가진 탈레반은 그동안 전쟁 경험을 통해 축적된 전략과 전술을 통해 더욱 진화하였다. 미국이 빠져나간 공백을 이용하여 빠른 속도로 수도 카불까지 점령할 수 있었던 것은, 아프간 정부 내부의 리더십 붕괴도 한몫했지만, 탈레반의 조직력도 크게 작용했다. 대외적으로는 아프가니스탄

을 외부적으로 고립시켜 우방 국가의 지원을 차단시키는 전략을 썼고, 내부적으로는 각 지방 관료들과 개별 협상을 통해 비리 혐의 등으로 협박하며 무력화시켰다.

III. IS-K의 등장과 아프가니스탄 국민저항전선, 탈레반의 역학 관계

수도 카불이 탈레반에게 넘어가자 반(反)탈레반 투쟁의 구심점이었고 아프가니스탄의 ‘국부’라고 추앙받았던 아흐마드 샤 마수드 장군의 아들 아흐마드 마수드(주니어)가 카불 북부 판지시르 계곡에서 반(反)탈레반 세력을 집결시키면서 새로운 국면으로 접어들었다. 아흐마드 샤 마수드 장군은 아프간과 소련 전쟁에서 반군을 이끈 사령관으로 탈레반에 저항하다 2001년 9.11 테러 이틀 전에 암살당했던 전쟁영웅이다. 이번에는 대를 이어 아들 마수드가 이 계곡을 지키면서 휘하에 9천 여 명의 병력을 모았다. 헌법상 대통령의 권한을 이어받은 살레 부통령도 여기에 합류하면서 국제 사회의 주목을 끌고 있다. 34개 주(州) 중에서 판지시르, 바글란, 파르와 주(州)는 반(反)탈레반 세력이 집권하고 있다. 판지시르는 카불에서 북동부로 70Km 떨어져 있는 주(州)로 소련에 맞서 아프간 군이 게릴라전을 벌였던 곳이다. 험준한 산악지형으로 둘러싸여 있어 한 번도 빼앗긴 적이 없는 천연 요새로 알려져 있다. 전신 “북부동맹”의 맥을 잇는 “아프가니스탄 국민저항전선”은 반(反)탈레반 세력으로 대부분 타지 족으로 이루어져 있다. 최근 미군이 완전 철군을 감행하자마자 탈레반은 미국이 남겨둔 무기로 무장하고 저항세력 마지막 근거지인 판지시르에 대규모 공세를 벌였으

나 완전한 점령은 하지 못한 것으로 보인다.

이들의 존재가 아프가니스탄의 새로운 희망이 될지, 그대로 잊혀지게 될 지는 탈레반의 향후 행보에 따라 달라질 것이다. 탈레반이 국제사회의 인정을 받는다면, 이들의 존재는 문히게 될 것이다. 반면 국제사회가 살레 부통령과 마수드를 받아들이고 이들을 지원한다면 아프가니스탄의 상황은 새로운 국면으로 접어들 것이다.

이런 혼란 속에 또 하나의 세력이 등장했다. 지난 26일 카불 국제공항에 자살폭탄 테러 발생했다. 다수의 인명 피해자가 발생했는데, 미군 13명이 사망하고 아프간인 90여명이 사망했다. 이 사건은 탈레반과 미군이 약속한 철수기한 5일을 앞두고 아직 천 여 명 미군이 남아있는 상황에서 발생하여, 미국과 동맹국들의 철수가 어려워질 수 있다는 예측과 불안을 야기했지만 다행히도 탈레반과 미국의 공조와 협력이 잘 이루어진 탓에 미국은 무사히 기한을 엄수하고 철군을 마쳤다.

카불 자살 폭탄 테러의 주범은 IS-K로 밝혀졌다. IS(ISIS)의 아프간 지부 격인 IS-K이다. IS-K는 파키스탄과 아프가니스탄, 이란과 중앙아시아를 포괄하는 상징적 지명으로 “호라산(Khorasan)”을 따서 지었다는 설도 있고, “아부 오마르 호라사니에”를 따왔다는 설도 있다. 지난 2015년부터 아프가니스탄 동부 지역에서 세를 확장했으며, IS-K는 알카에다, 탈레반과 같은 이슬람 수니파에 뿌리를 두고 있다. 그러나 이슬람 세계를 하나로 통합하는데 목적을 두고 있으며, 서방세계와 타협하지 않는다는 점에서 탈레반과 노선을 달리한다. 서방국가와 자유 민주주의가 공격 목표이며,

세계적 네트워크를 가지고 있는 IS의 일부이다. 탈레반과는 공격목표가 다르기 때문에 탈레반이 미국과 평화협정을 맺은 이후 적대관계가 되었다. 탈레반이 이슬람 교리를 제대로 따르지 않는다는 것에 불만을 가지고 있는 것이다. 실제로 탈레반 지도부가 온건하다며 불만을 품은 탈레반 대원들이 IS-K에 대거 합류하기도 했다. IS-K는 3천명까지 조직원이 늘었다가 미군·탈레반과의 충돌로 인해 1-2 천여 명 정도로 축소된 것으로 밝혀졌다. 아프가니스탄을 통치하고 집권 세력으로써 정부를 구성하고 국제사회의 지원과 인정을 받는 것이 우선적 관심인 탈레반은 IS-K와는 본격적인 거리두기를 하고 있다.

이번 카불 공항 테러는 미국뿐만 아니라 탈레반을 겨냥한 것이기도 한데, 이 사건으로 존재감을 드러내면서 아프가니스탄을 두고 본격적인 주도권 싸움이 시작되었다. 아프가니스탄이 탈레반 손에 들어간 이후 이슬람 급진주의자 및 극단주의자의 라스베가스가 되어 가면서 피의 투쟁이 일어날 조짐도 보이고 있다. IS-K는 알카에다와도 갈등을 빚고 있고, 산부인과 테러, 카불 대학 로켓 공격 등 이미 아프간 민간인에 대한 수차례 테러를 감행한 바 있다. 더구나 미국 본토는 물론이고 중앙아시아, 남아시아에 대한 위협 세력이 될 수 있다.

이슬람 온건파이면서 타지족으로 구성된 아프가니스탄 국민저항전선과 세계적인 네트워크를 확보하고 있는 IS 아프간 지부격인 IS-K 그리고 탈레반 사이에 어떤 역학 관계가 펼쳐질 지는 국제사회의 개입에 따라 다르게 전개될 전망이다.

IV. 미군의 아프가니스탄 철군이 국제사회에 미치는 영향

아프가니스탄과 사태로 인해 가장 많은 이득을 본 나라는 역시 파키스탄이다. 파키스탄은 특히 90년대 중후반 탈레반의 성장과 탈레반의 아프간 장악에 큰 역할을 한 나라이고, 무기와 정보, 인력 등을 제공해주고 있다. 현재까지도 파키스탄 북부는 탈레반 활약의 주요 무대이며, 탈레반을 통해 파키스탄은 인도를 견제하고자 하고 있다. 어찌 보면 미국에서 받은 지원금으로 탈레반을 지원해왔다고 볼 수 있지만 미국은 파키스탄의 이중 플레이를 알면서도 눈감아 줄 수밖에 없었다. 내륙국인 아프가니스탄의 지정학적 한계를 극복하기 위해서는 파키스탄의 협조가 무엇보다 절박했기 때문이다.

파키스탄 다음으로 탈레반과 중국의 관계는 미국의 중국 견제 정책으로 인해 국제 사회의 큰 관심을 끌고 있다. 중국은 이란과 아프간에 영향력을 확대하면서 중앙아시아를 거쳐 이란으로 연결되는 일대일로 정책을 추진하고자 하고 있다. 탈레반과 손을 잡는다면 반미 대륙세력 형성이라는 든든하고도 큰 성과를 얻게 된다. 탈레반 또한 아프가니스탄의 경제 재건을 위해서는 중국의 기술적 도움과 경제협력이 절실한 상황이기 때문에 이들의 경제협력 추진 가능성은 매우 높다. 다만, 미국이 신장 위구르의 인권 문제나 위구르 해방에 대해 힘을 실어주고 있는 상황에서 탈레반과 신장 위구르 독립운동단체인 ETIM과의 관계가 어떻게 전개될 지는 알 수 없다. 중국으로서는 탈레반을 달래고 통제하는 전략으로 나아갈 수밖에 없다.

미국과 대치 관계에 있는 시아파의 종주국 이란은 아프가니스탄에서 미

군이 철수하게 되면 이란과 이라크는 시아파 결속을 더욱 공고히 하여 반미 시아파 벨트 세력이 확장될 가능성이 높다고 볼 수는 있지만 쏟아지는 난민과 수니파 근본주의 탈레반의 등장이 부담스럽기는 마찬가지이다.

결국 국제사회의 비난을 감수하면서도 바이든 대통령은 미국이 떠안았던 아프가니스탄을 중국, 러시아, 인도, 이란 등 주변국의 몫으로 떠넘기고 말았다. 그렇다면 미국은 앞으로 어떤 선택을 하게 될 것인가.

현실주의자인 바이든 대통령은 IS-K 때문에라도 탈레반과 협력하고 있다. 실제로 미군이 막바지에 철수할 수 있도록 도와준 일등공신은 탈레반이다. 평화협정에 입각하여 이들은 미군을 안전하게 공항으로 안내하는데 성공했다. 비밀 통로까지 사용하고, 미국인을 위한 콜센터도 운영했다. 결국 미군 천여 명과 아프간 협조인들 2천여 명을 안전하게 집결지로 수송하도록 협조했다.

탈레반이 미국을 비롯한 국제사회의 승인을 받기 위해서는 탈레반의 향후 행보가 중요할 것이다. 무엇보다 탈레반은 미군의 철수가 자신의 승리가 아니라는 것을 알고 있다. 더구나 7만명 탈레반 숫자로 4천만 아프간인 통치한다는 것이 무리이며, 무장조직이었던 탈레반에게 인재풀이 부족하다는 자신들의 약점 또한 잘 알고 있다. 아프간 재건을 위해 유화적 제스처를 쓰는 것도 서방의 경제원조가 절박하기 때문이다.

만일 탈레반이 급진적 행동을 할 경우 미국과 서방의 금융제재나 국제원조 금지 등의 경제적 고립을 면하기 어렵다는 현실을 탈레반도 잘 파악하고 있다. 현재 아프가니스탄 예산은 미국으로부터 동결되어 있고, IMF

또한 아프간으로 가는 경제지원과 개발도상국 저금리 금융지원금 등을 막고 있다.

국제 사회는 진화된 탈레반을 기대하고는 있지만 낙관하기는 어렵다. 탈레반은 이미 공식적으로 민주주의 국가 수립을 부정하고, 샤리아 율법에 입각한 정부 구성을 선포하였다. 결국 정부 구성에 있어 여성에게는 자리를 내주지 않았다. 심지어 취업과 학업권을 주장하며 거리로 쏟아진 여성들을 최루탄과 소총 개머리판을 휘둘러 진압했다. 타지 족으로 구성된 국민저항전선과의 정부 수립 및 연대도 마침내 실패로 돌아가자 판지시르 진압에 나섰다. 중앙 탈레반의 유화적 제스처어는 지방 조직까지 미치지 못하고 있다. 미국의 마크 밀리 합장의장은 현재 상황에서 탈레반이 권력을 통합하고 아프가니스탄을 통치할 수 있을지에 대해서 회의적이라는 의견을 내놓았다. 내전의 가능성도 시사했다.

V. 한국의 대응

미국이 아프가니스탄에서 철군을 감행하자 국내 여론도 들끓기 시작했다. 남·북한 대치상태에 있는 한국의 안보문제가 전면 대두되었다. 냉혹한 힘의 역학관계 속에서 주한미군이 철수하게 된 이후 한국의 안보는 장담하기 어렵다는 비관론에서 시작하여, 안보는 스스로의 몫이라는 자성론에 이르기까지 여러 층위의 여론으로 어수선했다. 결국 바이든 대통령이 한국과 아프가니스탄은 다르다면서 동맹과의 협력을 강조하며 진화에

나섰다.

여기서 한 가지, 미국이 중국을 고립시키고 일대일로에 대응하기 위해 발표한 B3W(Build Back Better World) 전략을 주목할 필요가 있다. 미국은 이에 4경 5천조 원이라는 천문학적인 예산을 책정하고 있다. 그 내용은 중국과 국경 분쟁을 겪고 있는 인도, 신장 위구르 지원, 티벳 달라이 라마 지원, 그리고 이란과 북한 등 악의 축 체제 중단 및 북한 끌어들이기를 골자로 하고 있다. 한국 정부는 그간 풀지 못한 북핵 문제를 미국의 B3W 정책을 활용하여 새로운 국면으로 리드할 수 있다.

더불어 아프가니스탄 사태를 통해 중앙아시아는 러시아, 중국, 미국을 비롯한 강대국에게 포기할 수 없는 전략적 요충지로 부각되었다. 중앙아시아의 안보에 아프가니스탄이 결정적인 역할을 할 수 있기 때문이기도 하지만 역으로 아프가니스탄이 이미 이슬람 극단주의자와 테러의 라스베가스로 변질될 가능성이 높은 상태에서 중앙아시아가 세계인의 안보를 위해 공군 기지 확보 등 필요한 전략적 거점이 되었기 때문이다. 특히 한국의 경우, 미국과 북한과의 관계가 개선될 경우 중앙아시아와 북한, 러시아, 중국 등 유라시아 대륙을 효율적으로 활용할 수 있는 가능성을 열게 된다.

한국 정부는 아프간 협조자 390명을 난민이 아닌 ‘특별 기여자’로 국내 구출작전에 성공함으로써 국제 사회의 찬사를 받았다. 선진국 반열에 오른 대한민국이 국제사회에서 제대로 역할을 하기 위해서는 난민 수용 등 적극적인 기여를 해야 할 때인 것은 분명하다. 다만, 한국 사회가 다문화 사회 운영 경험이 아직은 부족하고, 특히 무슬림에 대한 사회통합이나 문

화 수용 방안 등 이에 대한 연구나 준비 또한 거의 전무한 상태라 부작용 또한 만만치 않을 것으로 보인다. 이것은 앞으로 한국 사회가 해결해야 할 과제이니 이번 사태를 계기로 “난민 정책”이나 “무슬림 동화 방안” 등 적극적으로 대책마련에 나서야 한다.

탈레반과의 교류와 정부 승인에 대한 전문가들의 적극적인 수용 제안 또한 매우 신중해야 할 문제이다. 무엇보다 여성에 대한 폭력과 인권 유린을 국제사회가 묵인하고 자국의 경제적 이익만을 위해 탈레반을 돕는다면 결국 탈레반의 폭력적과 여성 인권 유린에 가담하는 꼴이 되고 만다. 국제사회는 탈레반 길들이기 작업을 통해 정상적인 길로 유도하면서 여성억압을 중단시켜야 한다. 소수자에 대한 박해를 모른척하면서 테러, 환경문제, 탄소 중립 등을 운운한다면, 그런 우리에게 과연 미래가 있을지 자문해야 할 것이다.

저자소개

현 동덕여자대학교 교양대학 교수이자 유라시아투르크 연구소장으로서 대통령 직속기구 북방경제협력위원회 민간위원, 한·중양아 협력포럼, 법무부 이민정책 자문위원회, 서울시 외국인주민 및 다문화가족지원 협의회 자문위원을 겸하고 있다. 터키 국립 하제테페 대학교 문학박사(Ph.D)이자 우즈베키스탄 국립학술원 인문학 국가박사(Doctor of Philology)이며 아제르바이잔 국제 벡토르 학술원에서 명예박사를 받았다. 주요 연구 분야는 터키문학·이슬람여성·비교문학·중앙아시아 투르크 민족의 구비문학·정신분석학으로, 이와 관련하여 한국어, 터키어, 우즈베크어, 영어, 러시아어로 백여 편의 논문을 발표했다. 터키·유라시아 투르크 전문가로서 활약 중이다.

Pandemics and Citizen Perceptions about Their Country: Did COVID-19 Increase National Pride in South Korea?*

Sijeong Lim
Korea University

Aseem Prakash
University of Washington

I. Exogenous shocks and National Pride

Exogenous shocks such as national disasters and pandemics have a profound influence on how citizens think about the virtues and failings of their country and society. Governance

* This contribution is based on the authors' research note published in the journal *Nations and Nationalism* (<https://doi.org/10.1111/nana.12749>).

failures in response to such shocks cause social disruptions and undermine the government's credibility (Omelicheva, 2011; Deverell, 2020; Mukherjee, 2015; Malhotra & Kuo, 2008). But does the successful handling of exogenous shocks enhance trust in government and society, and more broadly, encourage citizens to take pride in their country?

The discussion on the nexus between the handling of exogenous shocks and national pride is particularly relevant in the context of the COVID-19 pandemic. There was significant variation in the effectiveness of how countries tackled this global-scale health crisis. And, more than ever before, citizens across the world had easy access to cross-country information on infections and mortality, often amplified on social and traditional media, which compared and contrasted their country's performance with that of others. Google, for instance, provides daily COVID case charts for 191 countries based on Johns Hopkins University Center for Systems Science and Engineering (JHU CSSE). Other sources include CNN's World COVID tracker and Bloomberg's COVID Resilience Ranking.

We explore how the national response to COVID-19 affected national pride in South Korea (Korea hereafter), which was widely celebrated for its pandemic response during the first half

of 2020. At the time, the Director-General of the World Health Organization, Tedros Adhanom Ghebreyesus, urged countries to “apply the lessons learned in Korea and elsewhere” (Fisher and Choe, 2020). Some international leaders sought to proclaim their association with Korea. Maryland’s Governor Larry Hogan bragged that because he is known as Korea’s “son-in-law” (he is married to a Korean), he was able to quickly secure COVID-19 help from Korea (Hogan 2020).

II. Research Design

To empirically assess the relationship between the COVID-19 response and national pride, we draw on a unique dataset of surveys conducted by Korea Research in August 2019 (pre-COVID-19) and April 2020 (during COVID-19). The dates when the April survey was fielded, April 10-13, correspond with the end of the first wave of infections. In those four days, Korea reported less than 30 new cases daily.

Both surveys asked two general questions about national pride: “I am proud of being a Korean” and “I want to be reborn as a Korean (in my next life).” Our empirical strategy is to

compare the level of national pride between two time points using cross-sectional surveys conducted before (August 2019) and during (April 2020) the COVID-19 crisis. We expect both measures of national pride to be higher in April 2020 than in August 2019.

To gain additional confidence that the pride increase is attributable to COVID-19, we also examine changes in pride in specific domains: 1) civic awareness of citizens (Citizenship), 2) international leadership (International), 3) popular culture (Pop Culture), 4) economic competitiveness (Economy), and 5) politics and democracy (Politics). These measures help us account for the confounding effects of other events such as the escalation of the trade war with Japan ongoing since July 2019 and the historic Oscar win of the Korean film *Parasite* in February 2020 (Choe 2020).

The domain specific pride measures also allow us to conduct the test of two mechanisms linking the pandemic to national pride: social-psychological “rally-round-the-flag” effect vs. rational and nuanced interpretation of their country’s successful handling of the crisis. The former mechanism expects an increase in pride across all five domains. The latter mechanism predicts an increase in pride only in domains that are directly

relevant to COVID-19 experience. The most significant increase is expected in the domain of civic awareness of citizens. Citizens' compliance with self-quarantine mandates and the voluntary use of facemasks in public spaces were key to successfully managing the COVID-19 crisis. International leadership is another domain that Koreans are expected to take pride in. The Korea Disease Control and Prevention Agency (KDCA) shared its quarantine strategies with foreign countries, and Korean companies donated test kits and masks to foreign countries struggling with the virus, all of which received positive media attention.

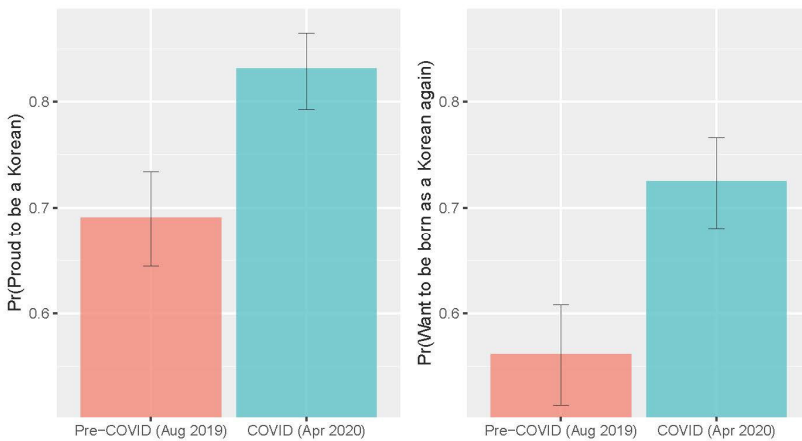
III. Findings

We conduct a weighted regression analysis on the matched dataset and visualized our main findings, the substantive effect of COVID-19 on national pride, in Figure 1¹⁾. We find a significant

1) Please read the full paper (<https://doi.org/10.1111/nana.12749>) for details on the estimation strategy. We performed exact matching based on the following binary/categorical covariates: Gender, Age, Progressive/Conservative/Moderate, College Education, Income, and Region. All models control for these covariates.

increase in the general measures of national pride between 2019 and 2020. The probability that one feels proud of being Korean increased from under 70% in August 2019 to over 80% in April 2020. Similarly, the probability that one wants to be reborn as a Korean increased from around 56% in 2019 to over 70% in 2020.

Figure 1



We move on to exploring domain-specific pride measures. We plot the predicted probabilities of placing Korea at the “upper-middle” or “upper” positions in pre-COVID-19 (red bars) and during COVID-19 (blue bars), respectively. The most dramatic improvement is observed in the domain of

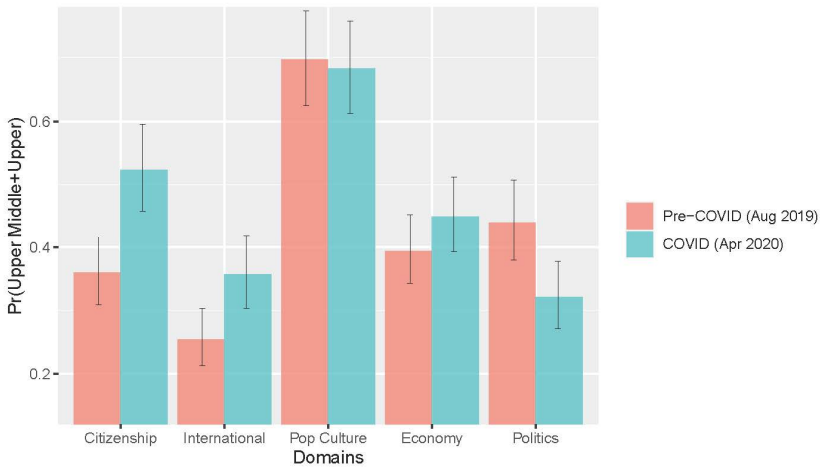
Citizenship, followed by International leadership, the two pride domains directly related to COVID-19. We observe a 15%-point improvement (from 37% to 52%) in the Citizenship domain and over a 10%-point improvement in the International leadership domain.

As for the domains of Economy and Pop Culture, we do not observe any significant change in citizen perception. Interestingly, respondents' assessment of Korea's position in the domain of Politics worsened in April 2020 compared to August 2019. Our findings suggest that while respondents attribute the successful pandemic management to the Korean nation, especially in the high civic awareness of fellow citizens, they show growing dissatisfaction towards the political class over the affairs of the Korean state.

These findings together provide some evidence that the increase in national pride could be attributed to COVID-19 rather than other confounding factors. These domain-specific analyses also suggest that taking pride in the successful COVID-19 response was not merely the result of a "rally-round-the-flag" effect. Koreans recognize the uniqueness of the COVID-19 challenge and offer a remarkably rational and nuanced interpretation of their country's

successful handling of the crisis. They view it as a victory for the Korean nation as opposed to the Korean state.

Figure 2



IV. Discussion

Our research note has important implications for the study of national identity in times of crisis, COVID-19 in our case. We show that the successful handling of a global health crisis is associated with an increase in citizens' national pride. By looking separately at domain specific period, we also show that

the increase in pride is observed only in the domains more directly related to the successful handling of COVID-19.

Is the increase in national pride a “good thing”? After all, populists across the world are harping on national pride. Would COVID-19 then provide additional fodder to the populists? Scholars consider nationalism and patriotism to be two distinct sources of national pride (Skitka 2006; Blank and Schmidt 2003). Nationalism-driven pride is based on the sense of national superiority and, by extension, exclusionary and dominating attitudes towards “others.” It is plausible that mask wearing, social distancing, and quarantine measures that have disrupted the normal lives of many during the pandemic could reinforce such inward-looking nationalist sentiment and the scapegoating of other countries.

Patriotism-driven pride, on the other hand, does not rely on such exclusionary attitudes. Rather, it centers on the admiration of internal values, norms, and achievements and the tendency to maintain them (McDaniel et al. 2016). In turn, such constructive patriotic commitments are suggested to have the potential to motivate citizens to perform civic duties (Richey 2011) and provide support for more inclusive public policies (Brubaker 2004; Laborde 2002; Konrad and Qari 2012; Gangl et al. 2016).

The pandemic, as a common threat, can renew a sense of community and provide an opportunity for governments and citizens alike to demonstrate their ability to act collectively, overcoming class, religious, ethnic and linguistic divides. These actions could range from new social norms on masks wearing to providing meals to vulnerable sections of society who have lost jobs.

Did the Korean COVID-19 response enhance patriotic pride as opposed to nationalist pride? We find that COVID-19 enhanced Korean's pride in their civic awareness; after all, citizens voluntarily followed government guidelines of social distancing and mask wearing. Such civic engagement reinforced in the time of a national crisis could enhance the norms of reciprocity and mutual trust and thus could increase social capital and foster patriotism (Galston 2007). One might also argue that Korean pride is inclusive patriotic pride because respondents are proud of their country's role in international cooperation to manage COVID-19. It might reflect a nascent surge in "globally sensitive patriotism" that can drive public support for policies serving global justice such as foreign aid projects (Nussbaum 2008).

Of course, social capital could also have a darker side.

Berman's (1997) classic work showed how a robust German civil society in the 1920s facilitated the rise of the Nazi party and led to the demise of Weimar Germany. Similarly, Chambers and Kopstein (2001) note the resurgence of "dark" civil society. One could argue that the xenophobic reaction in Korea to immigrant workers and refugees suggests that social cohesiveness could play out in an inclusive as well as exclusive manner. Thus, it is critical to recognize that in Korea, social cohesiveness could be associated with nationalist as well as patriotic pride. Unfortunately, our survey data do not contain a measure or proxy that allows us to separate nationalistic and patriotic attitudes. Future research can empirically explore this by employing distinct measures for nationalism and patriotism.

References

- Berman, S. (1997). Civil society and the collapse of the Weimar Republic. *World Politics*, 49, 401-429.
- Blank, T., & Schmidt, P. (2003). National identity in a united Germany: Nationalism or patriotism? An empirical test with representative data. *Political Psychology*, 24(2), 289-312.
- Chambers, S., & Kopstein, J. (2001). Bad civil society. *Political Theory*, 29(6), 837-865
- Choe, S. (2020). “Oscar for ‘Parasite’ quenches Koreans’ long thirst for recognition,” *The New York Times*, 10 February.
- Deverell, W. (2020). “Warren Harding tried to return America to ‘normalcy’ after WWI and the 1918 pandemic. It failed.” *Smithsonian Magazine* 19 May.
- Fisher, M., & Choe, S. (2020). “How South Korea flattened the curve,” *The New York Times*, 10 April.
- Galston, W. A. (2007). Civic knowledge, civic education, and civic engagement: A summary of recent research. *International Journal of Public Administration*, 30(6-7), 623-642.
- Gangl, K., Torgler, B., & Kirchler, E. (2016). Patriotism’s impact on cooperation with the state: An experimental study on tax compliance. *Political Psychology*, 37(6), 867-881.

- Hogan, L. (2020). Fighting alone: I'm a GOP governor. Why didn't Trump help my state with coronavirus testing? *The Washington Post*, 16 July.
- Konrad, K. A., & Qari, S. (2012). The last refuge of a scoundrel? Patriotism and tax compliance. *Economica* 79(315), 516-533.
- Laborde, C. (2002). From constitutional to civic patriotism. *British Journal of Political Science*, 32, 591-612.
- Malhotra, N., & Kuo, A. (2008). Attributing blame: The public's response to hurricane Katrina. *The Journal of Politics*, 70(1), 120-135.
- Mukherjee, J. (2015). *Hungry Bengal: War, famine and the end of empire*. Oxford University Press.
- Nussbaum, M. C. (2008). Toward a globally sensitive patriotism. *Daedalus*, 137(3), 78-93.
- Omelicheva, M. (2011). Natural disasters: Triggers of political instability? *International Interactions*, 37(4), 441-465.
- Richey, S. (2011). Civic engagement and patriotism. *Social Science Quarterly*, 92(4), 1044-1056.
- Skitka, L. (2006). Patriotism or nationalism? Understanding post-September 11, 2001, flag-display behavior 1. *Journal of Applied Social Psychology*, 35(10), 1995-2011.

저자소개

Sijeong Lim is Associate Professor in the Division of International Studies at Korea University. She has previously held appointments at University of Amsterdam and Stockholm University. Her research focuses on international determinants of domestic politics, especially in the domains of welfare state politics and environmental politics. She has published in major social science journals including *Governance*, *Socio-economic Review*, *World Development*, and *Public Administration Review*.

Aseem Prakash is Professor of Political Science and the Walker Family Professor for the College of Arts and Sciences at University of Washington. He is a member of National Academies of Sciences Board on Environmental Change and Society and International Research Fellow at the Center for Corporate Reputation, University of Oxford. His recent awards include the American Political Science Association's 2020 Elinor Ostrom Career Achievement Award in recognition of "lifetime contribution to the study of science, technology, and environmental politics," and the International Studies Association's 2019 Distinguished International Political Economy Scholar Award that recognizes "outstanding senior scholars whose influence and path-breaking intellectual work will continue to impact the field for years to come."

지역 통합과 지역 갈등 연계성: 한국의 경험과 한계점

이무성

명지대학교 정치외교학과 교수

I. 유럽의 지역 협력의 대한 시작

2차 대전 후 유럽의 평화와 안정을 목표로 한 지역 협력 및 통합의 실험은 유럽을 넘어 전 세계 도처에서 목도되고 있다. 이런 배경에서 유럽연합(European Union)은 1994년 신아시아전략 (Towards a New Asia Strategy)를 발간하였다 (Commission 1994). 본 PeaceNet원고는 아시아 지역의 안정과 번영은 유럽연합의 이익에 직접적 이해관계가 있다고 명시하고 있다. 이런 전략적 이익에 기반하여 유럽연합은 아시아 지역의 경제적 성장을 위해 적극적으로 관여하여 왔다. 이런 실질적 이해관계의

천명 속에 유럽연합의 대아시아 정책을 펼쳤지만, 그 접근법은 다소 규범적(normative)이었다. 즉, 지역 협력을 통해 경제 및 사회 분야의 통합만을 추구하였을 뿐만 아니라, 장기적으로 이런 상호 의존성의 증대를 통해, 아시아 지역의 갈등이나 분쟁의 가능성을 낮추고자 했다. 이는 기존의 동맹 체제와 다른 접근법이다. 동맹은 제3의 적이 존재한다. 동시에 동맹 간의 경제 협력은 단순히 경제적 이득만을 고려했다기보다는, 동맹에게 호혜를 베푼다는 정치적 안보적 계산이 깔려있다. 이런 기존의 합리적 선택 논리와는 달리 유럽연합은 지역 협력을 통한 지역 발전과 평화를 위한 장기적인 안목을 고려한 접근법을 선호하였다.

이런 배경 속에, 실제 아시아 지역에서도 동남아국가연합(ASEAN)과 같은 독자적 행보도 있었다. 동시에 유럽과 아시아 대화를 촉진시키기 위한 아셈(ASEM)이란 지역 간 협의체도 출범하였다. 비록 지역 협력의 기치는 이처럼 동남아 지역에서 선도적 행보를 보였지만, 동북아 지역의 논의는 그 속도를 내지 못했다. 한국, 중국 및 일본을 아우르는 동북아 지역에서의 지역 협력에 대한 논의가 있었다. 그렇지만 과거사에 대한 문제, 일본과 중국 간의 지역 패권 경쟁 구도로 인해 지역 협력체에 대한 논의가 구체적으로 실현되지는 못했다. 현재로는 동북아 지역을 아우르는 구체적인 지역 협력체 시도는 시간을 두고 볼 일이다. 그럼에도 불구하고 한반도를 둘러싼 구체적 행보도 지역협력의 가능성과 한계점을 논의하는데 있어 나름의 시사점을 내포하고 있다.

II. 한반도 내 지역협력 실험

김대중 정부시절부터 지역 협력을 통한 한반도 평화 정책을 위한 실험이 시도되었다. 햇볕정책으로 시작된 남북 화해 협력은 크게 두 가지로 나뉘어 논의될 수 있다. 첫 번째는 경제 협력과 같은 저위 정치 분야의 협력이다. 개성 공단 경제 협력을 통해, 남북한 당국은 각자 우위에 있는 분야에서 협력하면서, 한반도 평화 구축의 기틀을 만들고자 했다. 즉, 남한은 기술과 자본을 제공하고, 북한은 값싼 노동력을 제공하면서 한반도 지역에서 경제 협력을 시작하였다. 경제 경험과 동시에 남북한 주민의 교류 활성화를 위해 금강산 관광도 시작되었다. 금강산 관광 사업을 통해 남북한 주민들이 간접적으로나 상호 교류할 수 있는 장이 만들어졌다. 이처럼 햇볕 정책으로 시작된 한반도를 중심으로 한 지역 협력은 장기적으로는 중국이나 러시아 및 일본과 같은 근린 지역 국가들의 참여도 구상하였다. 동시에 정치 및 안보 분야의 안정화도 모색하였다. 이에 한반도에너지개발기구(KEDO)로 시작 된 지역다자안보협력체는 6자 회담을 걸쳐 발전하였다. 이런 지역 협력 틀 속에서, 실제 한반도 및 동북아 지역 안보의 위협이 되는 북핵에 대한 해법을 찾기 위한 노력에 집중하였다.

한반도에서 목도된 지역협력의 사례를 보면, 기능주의자들이 주장하는 파급효과의 순기능에 희망을 걸었던 것처럼 보인다. 분명 경제 협력을 통한 상호 교류 증대와 그로 인한 상호 인식의 변화는 완전히 배제할 할 수 없다. 실제 유럽의 사례에서 보여주듯이, 경제 및 사회·문화 등과 같은 저위 정치 분야의 교류와 협력은 정치 및 안보와 같은 고위 정치 분야의 협력

으로 이어질 수 있다. 그러나 지역협력을 통한 지역 안정의 모델이 항상 원하는 형태로 흘러가지는 않는다. 실제 남북한 경협이 진행되었지만, 안보 분야에서는 북한의 도발이 계속되었다. 동시에 6자 회담 등을 통한 북한의 핵개발 저지 노력도 큰 성과를 내지 못했다. 이런 일련의 사태를 통해, 우리가 깨달을 수 있는 것은, 저위 정치 분야의 통합이 반드시 고위 정치 분야의 협력으로 파급되지 않는다는 것이다. 오히려 남북한 경협이나, 6자 회담과 같은 다자주의 대화 체제 속에서 북한이나 북한의 입장을 지지하는 러시아나 중국이 그들의 체제 경쟁자인 남한이나 미국 등과 대립각을 세우는 장으로 변질될 수 있다는 점도 경험하였다. 따라서 한반도 지역을 기반으로 한 지역 협력이 자신의 정체성을 변화시킬 만큼의 심도 있는 학습화(complex social learning)를 유도하기보다는, 자신의 이익을 지키기 위한 전략적 변화의 필요성을 느끼는 단순 사회적 학습(simple social learning)만 초래하였다.

남북한 경협이 중단된 작금의 현실 속에 남북한 경협이 주는 발자취를 다시 되돌아보아야 한다. 왜 한반도의 경협은 유럽의 지역 협력의 모델과 다른 결과를 초래했는가에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다. 이에 대한 대답은 다양한 곳에서 찾을 수 있다. 예를 들어, 기능주의 논의의 가설의 엄격하지 못해, 그로 인한 예측하지 못한 결과가 발생하였다는 주장도 있을 수 있다. 동시에 대화와 개입이 상호 만남의 당사자들 간의 정체성 및 이해 관계의 변화를 가능케 한다는 구성주의 논의의 한계점도 지목할 수 있다. 그러나 이런 논의에 앞서, 우리가 우선적으로 집고 넘어가야 할 것은 지역 협력의 성공을 위한 전제 조건이 무엇인가라는 질문이다.

III. 체제의 양립성과 지역 협력 모델의 성패

한반도를 중심으로 한 지역 협력의 논의는 과거의 적인 당사자들이 경제 협력이나, 지역 안보 협의체를 통해 서로를 이해하고, 그 과정에서 공동의 이익이나 가치를 위해 협력하는 것이다. 그러나 이런 기능적 협력으로부터 기대할 수 있는 파급 효과의 순기능은 기대 이하이었다. 그 이유는 다양하다. 하나는 지역 협력을 통한 지역 갈등 해결이나 변영의 논리는 유럽 연합과 같은 특수 지역의 전유물이라고 주장하고 있다. 반면 또 다른 하나는 실제 지역 협력을 통해 지역 변영 및 안보 진작은 유럽연합의 경우를 살펴보다도 오랜 시간을 걸쳐 점진적으로 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 우리의 경우, 5년마다 정권이 바뀌는 현실 속에서, 연속성을 기대하는 정치적 환경이 제공되지 않았기에 오늘날과 같은 딜레마가 초래될 수밖에 없다는 시각도 있다. 이런 다양한 시각에도 불구하고, 본 고에서 주장하고자 하는 바는 지역 협력이 성과를 내기 위해서는 협력 당사자들 간의 체제상의 양립성(compatibility)이 사전에 담보되어야 한다는 점이다.

유럽의 사례를 비추어 봤을 경우, 협력 당사자 간의 정치, 경제 및 사회 체제가 유사해야만 지역 협력을 통한 소기의 목적 달성이 가능해진다는 것이 통념이다. 이에 공동체 협력이 논의되는 초기부터, 참여국들은 유사한 정치, 경제 및 사회 체제를 발전시켜야 한다고 요구하고 있다. 그 결과 유럽 공동체 회원국들은 자유 민주주의 체제를 신봉하고, 시장 경제 체제를 운영하며, 법치와 인권 존중 등을 강조하는 사회 체제를 갖추고자 노력하였다. 이런 체제 상 유사성 또는 양립성의 중요성은 이후 유럽연합의 기저

가치(normative basis)로 작동하는 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)으로 안착되었다. 이에 유럽연합 회원국 또는 유럽연합 회원 신청국들은 민주주의, 시장 경제, 법치 및 인권을 존중해야 한다. 본 원칙의 준수를 통해, 유럽통합에 참여국들은 정치적으로는 민주주의를, 경제적으로는 시장 경제 체제를 그리고 사회적으로는 시민 사회가 자유롭게 활동할 수 있는 자유주의 체제를 확립시켜야 한다. 이는 사실 지역 협력의 근간이자, 전제 조건이며, 이런 전제 조건에 부합하지 않는 국가들 간의 지역 통합은 성공하기 어렵다는 것을 유럽 사례를 통해 잘 알 수 있다.

지역 통합 논의를 발전시킨 학자 중 한 명인 칼 도이치(Karl Deutsch)도 지역 통합의 모델 중 한 사례인 안보 공동체(security community) 논의에 있어 체제의 양립성의 중요성을 강조하였다. 과거 제국은 안보 공동체를 형성하는 방법으로 무력에 의한 약소국 병합이었다. 그러나 이런 형태의 안보 공동체는 결코 영속될 수 없다는 것이 역사의 교훈이었다. 그렇기에 보다 영속적인 안보 공동체를 형성하기 위해서는 다른 정치 공동체 간의 합의에 의한 공동체 형성이 필요하다. 이를 융합적 형태의 안보 공동체(amalgamated security community)라 불린다. 이런 안보 공동체가 성과를 내기 위해서는 공동체 참여 국가들 간의 정치, 경제, 및 사회 체제의 양립성이 우선적으로 담보되어야 한다. 이와 유사한 맥락에서, 구소련처럼 서유럽 국가들과 다른 정치 및 경제 체제를 운영한 정치 체제와의 통합 논의는 당초 불가능하다는 것이 중론이다.

이런 점을 고려해 볼 때, 기존의 남북한 경제 협력이 소기의 성과를 내는데 있어 내재적 한계가 있다는 점에 주목해야 한다. 남북한의 정치, 경제

및 사회 체제의 상이성은 분명하다. 우리는 자유민주주의, 시장 경제 체제를 신봉하고 있다. 동시에 사회 전반의 다양한 목소리가 들릴 수 있는 시민 사회가 활발히 활동하고 있다. 그런 반면, 북한의 경우 우리와 사뭇 다른 정치, 사회 및 문화 체제를 고수하고 있다. 정치적인 면에서 북한은 사회주의를 고수하고 있으며, 경제 체제도 공산주의 완성을 목표로 하고 있다. 이와 같은 체제상의 상이점은 남북한이 한반도 지역을 바탕으로 한 상생의 협력을 이루기 위한 여정에 장애물로 작동하고 있다.

체제 상의 상이성으로 인한 지역 협력의 한계를 주장하는 일각에 지적에도 불구하고, 초기 구성주의자(constructivism) 가설에만 매몰되어 지역 협력의 순기능을 주장하는 이들의 논의도 존재한다. 이들 초기 구성주의자들은 상호 협력이 발생하는 사회적 공간(social space)에서의 만남이 국가 행위자들 간의 상호 주관적 이해를 강화시키고, 이런 대화와 개입이 지속될 경우 초기에 나타났던 이질적 체제가 변화된다는 주장을 펼치고 있다. 물론 구성주의자들이 말하듯이, 대화와 상호 개입이 타자(other)에 대한 불신과 그로 인해 고착화 된 갈등의 문화인 홉스적 문화(Hobbsian culture)를 상호 이익에 염두해 협력하는 로크적 문화(Lockian culture)로 변화시킬 수 있다. 뿐만 아니라, 지역 협력 참여자가 심도 있는 학습화 과정을 통해, 공동의 이익과 가치를 공유하는 칸트적 문화(Kantian culture)를 구현할 수도 있다. 그러나 이는 철학적, 담론적 논의가 실제로 실증적 현상으로 이어질 수 있는지는 의문을 던지게 된다.

IV. 정체성의 갈등

상호 협력이 발생하는 사회적 공간에서의 만남이 국가 행위자들 간의 상호 주관적 이해를 강화시키고, 이런 대화와 개입이 지속될 경우 초기에 나타났던 이질적 체제가 변화한다는 주장을 있다고 전술하였다. 그렇지만 동시에 상기에서 지적했듯이 체제가 다른 국가 간의 상호 작용은 자아(self)와 타자로 구분되어 반목하는 현상을 초래할 수 있다. 이런 정체성의 정치학은 물질적 이해 관계와 함께 행위자의 행동을 결정하는 중요한 상수가 될 수 있다. 즉, 만남을 통해 타자와 자아의 정체성이 유사해질 수 있는 공동의 이익이나 가치를 공유하기 보다는, 서로의 다름을 더욱 확연히 느낄 수밖에 없는 이질화 현상에 주목해야 한다. 타자와의 다름을 느끼는 과정에서 단순히 타자와의 차별성을 느낄 뿐만 아니라, 타자와의 구별을 통해 자신의 정체성을 더욱 더 공고히 하는 현상이 발생한다는 것이다. 그럴 경우, 타자와의 구분을 더욱 분명히 하기 위해 갈등이나 대립을 주저하지 않고 하는 존재론적 안보 진작(ontological security seeking)행위가 발생하게 된다. 그럴 경우, 자신뿐만 아니라, 타자도 동일한 행동을 하게 되며, 이는 중국에는 존재론적 안보 딜레마를 초래하게 된다.

이런 이론적 시각에서 볼 때, 남북한의 지역 협력의 과정에서도 자국의 물리적 생존이라는 실존주의적 이익추구도 목도되었지만, 자신이 누구인지에 더욱 공고히 하려는 존재론적 안보 진작행위가 발생했다고 볼 수 있다. 즉, 북한은 남한과의 만남에서 자신의 '강성대국' 이미지나 정체성을 더욱 공고화하려고 하는 반면, 우리도 민주주의 수호자의 정체성을 공고

화하는 방식으로 대화와 협상을 이끌어 갈 수 밖에 없다. 이처럼 남북한 모두가 자신이 누구인지를 타자의 다름 속에서 더욱 확실히 인식하고, 그 과정에서 자신의 정체성을 강화하는 존재론적 안보 진작 행위에 매몰될 경우, 지역 협력 당사자들은 공통의 이해나 가치를 향한 진정한 협력을 이루기는 쉽지 않게 된다. 이럴 경우, 각자는 자신의 정체성을 지키고, 이렇게 공고화된 정체성에 기반 해 결정되는 자신의 이익에 부합한 행동을 하게 된다. 그 결과는 협력을 통한 화의 게임보다는 갈등의 고리가 심화되는 제로섬의 결과이다.

V. 결론

유럽연합에서 목도된 지역 협력을 통한 지역 갈등의 연결고리는 유럽에만 머무르지 않고 전 세계에서 동시다발적으로 목도되었다. 이런 배경 속에, 한반도에서도 지역 협력을 통한 한반도 긴장 완화와 번영을 목표로 한 정치적 시도가 없지 않았다. 그러나 지난 수십 년간 부침을 보였던 지역 협력에 기반한 한반도 신뢰 프로세스는 근본적인 문제점을 안고 있다는 점을 깨닫게 되었다. 비록 기능주의적 통합 속에 기대되는 파급효과가 중국에는 대승적 차원의 정치적 협력을 이끌어낼 수 있다고는 하지만, 한반도의 경우는 그렇지 못했다. 오히려 상대방을 신뢰하지 못하는 제자리 걸음만을 보여주었다. 그 이유는 다양하지만, 상호 간 체제의 이질성과, 만나면 만날수록 서로간 다르다는 인식만을 고착시켜주는 존재론적 안보 딜레마에 빠졌기 때문일 수도 있다. 그렇다고 남북한의 협력이 완전히 가능성이

없는 것은 아니다. 오히려 정권 교체로 인한 남북관계의 부침에만 골몰하지 말고, 보다 장기적이고 제도화도 접근법이 필요한 시기가 아닌지 반문해야 한다. 유럽의 경우 지역 협력 과정에서 숱한 부침을 겪었고, 지금도 과연 지금까지의 통합의 여정이 원안대로 끝날지는 아무도 알 수 없다. 그럼에도 여전히 우리가 주목해야 할 점은 남북한의 협력과 화해 및 공존의 시도가 5년짜리 정부의 의지로만은 한계가 있다면, 오히려 장기적 차원의 제도화 된 접근에 집중해야 한다고 제언한다.

저자소개

저자 이무성 교수 명지대학교 정치외교학과 교수이다. 본 저자는 영국 버밍엄 대학교에서 국제 정치학 박사 학위를 취득한 이후, 명지대학교에서 2006년부터 지금까지 근무하고 있다. 본 저자는 미국 노스캐롤라이나 대학 방문학자와 외교부 유럽국 자문위원 등으로 활동하였다. 현재는 사단법인 한국유럽학회 학회장으로 봉사하고 있다. 본 저자의 주요 연구 분야는 유럽연합과 확장, 유럽연합의 규범성, 유럽연합과 한반도 관계, 지역협력과 지역 갈등 해소 등이며, 이에 관련 된 연구는 다양한 형태의 국내외 저명 저널 및 서적으로 출판되었다.

동북아 지역협력의 미래와 한국의 비전

최은미

아산정책연구원 연구위원

I. 그래도, 여전히 중요한 동북아 지역협력 - 동북아 지역협력의 필요성

동북아시아는 역사적, 경험적으로 지역협력이 잘 이루어지지 않는 지역이다. 역내 협력의 필요성과 당위성을 주장하는 수많은 논의와 다양한 시도에도 불구하고, 견고한 협력체제를 구축하지 못하였고, 특히, 안보 분야에서 협력체제는 부재하다고 보아도 무방하다. 그 이유는 협력의 필요성에 대한 넓은 공감대를 형성하고 있음에도 불구하고, 적지 않은 문제들이 협력을 저해하는 요인으로 작용하기 때문이다. 구체적으로는, 역내 국가들간 상이한 정체성, 북핵문제에 대한 인식 및 접근 방식의 차이, 역사

및 영토문제 등을 들 수 있다. 더욱이 최근 국제정세가 인도태평양 지역을 중심으로 논의되고 있는 상황에서 동북아 지역의 협력을 주장하는 것이 시대의 흐름에 뒤떨어져 있다는 인상마저 준다. 그럼에도 여전히 동북아 국가들간 협력에 대한 논의는 지속되어야 한다.

그 이유로는 첫째, 동북아 지역의 평화와 안정은 곧 한국을 비롯한 역내 국가들의 생존과 직결되는 사항이기 때문이다. 국제질서 논의의 주된 흐름이 인도-태평양 지역, 미중경쟁 등으로 이어지고 있지만, 이와는 별도로 역내 질서 구축을 위한 논의가 진행되어야 할 필요가 있다. 전세계적 논의의 흐름에 발맞추어 가는 것만큼 역내 문제 해결을 위한 논의 또한 중요하기 때문이다. 둘째, 협력을 통해 갈등을 방지하고, 역내 위기관리 메커니즘을 구축하기 위해서이다. 동북아 지역은 북한문제 해결이라는 공통의 과제를 갖고 있으나, 이에 대한 이해관계가 첨예하게 대립되어 문제 해결이 요원한 상황이다. 이에 더하여 역사 및 영토 갈등 등으로 인한 양자갈등이 다자간 협력을 저해하는 상황도 종종 발생한다. 따라서 갈등을 해소하고, 위기상황을 관리하기 위한 협력 메커니즘을 구축하는 노력이 필요하다. 셋째, 협력의 공간을 확대하여 역내 국가들이 공존·공영·상생할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 코로나19 사태를 통해 알 수 있듯, 원자력의 안전한 이용, 기후변화, 미세먼지, 보건 등 국경을 초월하는 비전통안보, 인류의 삶과 생명을 위협하는 인간안보 분야의 협력의 필요성이 증대하고 있다. 하지만 협력의 경험이 많지 않은 역내 국가들은 공동의 위기상황에서도 불신과 반목, 각자도생으로 대응하는 경우가 적지 않았고, 이에 따라 위기 극복에 더 많은 어려움이 따르고 있다. 이와 같은 상황이 지속되는 것을

방지하기 위해 역내 공통과제 해결을 위한 협력의 습관을 만들고, 협력의 저변을 확대해 나가기 위한 노력을 기울여야 한다.

II. 그렇지만, 여전히 쉽지 않은 동북아 지역협력 – 동북아 지역협력의 이상과 현실

동북아의 지정학적 긴장과 경쟁 구도 속에서 한국은 역내 평화와 안정의 질서를 확립해 나가기 위해 노력해 왔다. 1980년대 후반 냉전이 종식되며 갈등과 대립의 국제질서에서 통합과 화합의 새로운 흐름이 생겨남에 따라 제안된 노태우 정부의 「동북아평화협의회」, 이후 김영삼 정부의 「동북아안보대화」, 김대중 정부의 「동북아의 평화와 안정을 위한 6개국 선언」, 노무현 정부의 「평화와 번영의 동북아시대」, 이명박 정부의 「신아시아구상」, 박근혜 정부의 「동북아평화협력구상」 등이 이러한 노력의 일환이었다. 그리고 현재 문재인 정부에서는 평화와 번영의 한반도와 동북아를 만들어 가기 위한 「동북아플러스책임공동체」 구상을 시행하고 있다([표1] 참조). 이와 같은 지역협력 구상을 통해 한국 정부는 역내 갈등을 해소하고, 초국경적 문제를 해결하며, 우리 외교의 외연을 확대시키기 위해 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고, 여전히 동북아지역은 협력체제가 구축되지 않았고, 앞으로의 전망도 밝지 않다.

〈표 1〉 역대 정부의 지역협력구상

	구상/제안	대상국	내용
노태우 정부	동북아평화 협의회	포괄적 지역접근	미소대립완화, 중소화해, 한 반도 평화와 안정 유지 등
김영삼 정부	동북아안보대화	남/북/미/중/일/러 등	남/북/미/중/일/러 등 6개 국 간 소지역차원의 다자안 보대화 추진
김대중 정부	동북아6자평화 협의회	ASEAN+3/남/북/중/러/ 미/일 등	ASEAN+3를 중심으로 한 동아시아 공동체 구축
노무현 정부	평화와 번영의 동북아시아	동북아시아	동북아 중심국가 à 동북아 경 제중심 국가 à 동북아시아대
이명박 정부	신아시아구상	동북/동남/중앙/서남아시 아/남태평양지역 등	아시아 각국과 맞춤형 경제 협력관계 구축, 동아시아공 동체 추진 등
박근혜 정부	동북아평화협력 구상	남/북/미/중/일/러/몽 및 NATO, OSCE, EU, ASEAN, UN 등 대화파트너	연성안보에서 경성안보로 논 의 확대, 역대 대화와 협력의 관행 축적
문재인 정부	동북아플러스책 임공동체	남/북/미/중/일/러/몽 및 호주, 뉴질랜드, NATO, OSCE, EU, ASEAN, EU 등 대화파트너	평화의 축(동북아플러스책임 공동체), 번영의 축(신북방정 책, 신남방정책) 동시 추진

출처: 최은미(2018). 동북아평화협력플랫폼 활성화를 위한 추진과제. IFANS 주요국제문
제분석 2018-54. 국립외교원 외교안보연구소. pp.30-31 일부 발췌

여기에는 앞서 제시한 동북아의 지정학적 환경과 북핵문제, 서로 다른 정
체성, 역사와 영토 문제 등 협력을 저해하는 요소들이 자리하고 있다. 하지
만 보다 근본적으로 지역협력 혹은 다자협력에 대한 낮은 정책적 우선순위
와 무관심이 협력을 증진시키기 어려운 요인임을 지적하지 않을 수 없다.

주지하듯이, 강대국들로 둘러싸인 한국의 지정학적 특성을 고려할 때, 한미·한중·한일 등 ‘양자’ 관계는 ‘다자’ 관계 보다 더 많은 주목을 받는다. 또한, 역내 국가들이 직면하게 되는 다양한 ‘갈등’과 대립 사안이 ‘협력’ 사안보다 더 주목받는 것도 사실이다. 문제는 이렇게 낮은 관심 속에 지역협력에 대한 정부의 정책 우선순위도 높게 자리하지 않는다는 점이다. 이는 지역협력과 다자협력의 당위성을 강조하면서도, 이것이 곧 한반도 혹은 동북아 지역이 직면한 주요 현안들을 해결할 수 있는 방안으로 여겨지지 않기 때문이다. 과거 김대중/노무현 정부 시기처럼 주변국들과의 관계 강화 속에서 북한 문제를 해결하려는 시도 속에 동북아 협력이 중요하게 다루어지던 시기도 있었지만, 정권에 따라 북한문제를 다루는 접근 방식의 차이로 인해 지속되지 못하였다. 더욱이 지역협력은 지속적인 교류와 협력을 통해 상호간 신뢰와 경험을 축적해 나간다는 측면에서 정책 시행의 가시적인 성과가 즉각적으로 나타나지 않는다는 특징을 지닌다.

이러한 점들로 인해 결국 지역협력은 하지 않을 수 없고, 해야 하고, 필요한 것이지만, 시급성이 높아 당장 해야 하거나, 하지 않았을 때 부정적 영향 혹은 파급효과가 크지는 않은 사안으로 여겨지게 된다. 다시 말해, 역내 위기상황에 대한 해결방안으로서 본질적 혹은 필수적 수단이 아닌, 추가적 혹은 보조적 수단으로 여겨지는 것이다. 국가의 한정된 외교역량과 자산을 쏟기에는 지역협력 정책이 양자 및 갈등을 다루는 정책보다 우선순위에 놓이지 않는 이유이다.

III. 그럼에도, 여전히 지속해야 하는 동북아 지역협력 - 동북아 지역협력의 미래와 한국의 비전

앞서 알아본 바와 같이, 동북아 지역협력은 여러 제약요인으로 인해 원활한 추진이 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 역내 국가들이 직면한 다양한 문제의 해결, 동북아 지역의 평화와 번영의 질서 구축이라는 측면에서 그 중요성을 작지 않다. 뿐만 아니라, 역내 다양한 현안 해결에 급급하여 과소 평가되고 있지만, 궁극적으로 한국외교가 나아가야 할 방향과 비전, 전략, 그리고 한국의 지역구상과 이어진다는 점에서 더욱 중요하게 다뤄져야 한다. 따라서 동북아 지역협력에 대한 기존의 관점과 생각의 전환이 필요하다.

이를 위해 먼저, 지역협력 추진을 위한 정책의 우선순위를 높여야 한다. 앞서 언급한 바와 같이, 지역협력은 우리 외교의 지역구상, 외교전략과도 맞는 것으로 당장 직면한 현안 해결보다 보다 높은 단계의 논의이다. 당장의 가시적인 정책성과가 보이지 않더라도 국가전략의 일환으로서 지속적인 논의의 심화와 담론 형성이 필요한 사안인 것이다. 이는 경제·문화 선진국 반열에 올라선 한국의 국제적 위상을 고려하여 국제사회에서의 한국의 역할에 대한 고민과도 이어진다. 따라서 보다 장기적인 관점에서 지속성을 갖고 시행해 나갈 수 있도록 사고의 전환을 시도하고, 기존까지 소홀히 했던 동북아 지역협력에 대한 관심과 우선순위를 높일 필요가 있다.

다음으로, 정권의 변화에 흔들리지 않는 정책추진의 방향성을 제시하고, 실행전략을 구체화해야 한다. [표1]에서 제시된 바와 같이, 탈냉전 이

후 역대 모든 정부는 동북아지역의 지역구상 비전을 내 놓았지만, 대부분의 구상들이 구상에 그쳤고, 정권교체기마다 그조차 변화하는 양상이 나타났다. 다시 말해, 매 정부마다 새로운 이름을 내세웠고, 새로운 정책을 추진해 온 것이다. 문제는 이러한 정책들이 전 정부와의 차별성만을 강조한 나머지 정책의 방향성마저 흔들린다는 데에 있다. 정권 교체에 따른 명칭 변경이 불가피하다 하더라도, 한국외교가 역내 지역질서 형성을 위해 지향하는 방향성과 외교의 정체성은 유지되어야 하는데, 이 또한 함께 흔들리는 것이다. 따라서 한국외교의 방향성, 한국이 바라는 동북아 질서 구현을 위한 보다 진지한 고민 하에 정책추진의 방향성을 제시하고, 실행전략을 구체화 나가는 것이 필요하다.

한편, 이 과정에서 “북한문제”는 분리해서 접근하는 것이 정책추진의 연속성을 확보하고, 차별성을 갖는 방법이라 여겨진다. 북핵문제가 역내 가장 중요한 현안 중 하나이며, 한국이 주도적으로 해결해야 할 문제임은 부인할 수 없으나, 역내 다양한 지역협력 사안을 반드시 북핵문제와 연계시키거나 궁극적 혹은 필연적으로 북핵문제에 대한 논의로 나아갈 목표를 가질 필요는 없다. 박근혜 정부에서 실시했던 「동북아평화협력구상」의 경험을 통해 알 수 있듯, 비전통안보 분야에서의 협력이 전통안보 분야의 협력으로 확산되는 스피로버 효과는 일어나기 어렵기 때문이다.¹⁾ 더욱이 정권 변화에 따른 정책의 변화가 큰 사안이 북한문제라는 점을 고려할 때, 북

1) 최은미. 2020. “박근혜 정부의 「동북아평화협력구상」은 왜 사라졌을까? 동북아 다자협력을 위한 (신)기능주의적 접근의 도전과 한계” 「국가전략」 26(3), pp.181-208.

한문제와의 연계는 정책의 지속성을 담보하기 어려운 가장 큰 저해요인으로 작용한다. 더욱이 북한문제는 이미 중점적으로 다루고 있어 부처 및 부서 등이 있어 업무가 중첩되거나, 유사한 정책들이 이미 많아 시행되고 있어 차별성을 갖기 어렵다. 따라서 북한문제 해결과는 별도로, 역내 다양한 사안에 대한 협력 체제를 구축해 나가도록 노력하고, 북한 이슈로 인해 다른 사안이 영향을 받는 현상이 발생되지 않도록 관리하는 것이 필요하다. 이에 더하여, 비전통안보협력이 전통안보협력만큼 중요하고, 전통안보협력만큼 쉽게 이루어지기 어렵다는 인식하에 부단히 노력해 나가야 할 것이다. 이를 통해 연속성을 확보하고, 시행착오를 줄여 나가야 할 것이다.

마지막으로, 지역협력을 위한 한국의 주도적 역할을 모색해야 한다. 기존까지 한국은 역내 지역협력을 위한 촉진자, 균형자 등의 역할을 자임해왔다. 그러나 협력을 위한 의제 선정과 시행 과정을 살펴보면, 한국의 역할은 주체적이라기 보다는 수동적이었던 것으로 여겨진다. 그러나 이제는 기존까지 역내 공통의 문제를 협력의 장에 제시한 ‘과제공유국’에서 우리에게 필요한 논의를 중심으로 공통의 의제를 발굴하여 주변국과 함께 논의하는 ‘과제선도국’으로 발돋움하여 협력의 진전을 이끌어낼 수 있어야 할 것이다. 따라서 한국이 주도하고, 의제별 소다자협력 등의 형식을 이끌어 나갈 수 있는 공동의 의제를 개발하고, 이 과정에서 역내 지역 협력의 중요성을 지속적으로 발신하며, 기후변화 등 주요 의제에 대한 협력 논의를 주도하며, 주변국의 지지와 동의, 공감과 호응, 그리고 참여를 이끌어낼 수 있어야 할 것이다. 이러한 과정들은 국제사회에서 한국의 입지와 영향력을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

미중경쟁 속 새롭게 전개되는 국제질서 혹은 한국의 외교입지 선정, QUAD, AUKUS, Five Eyes 등 새롭게 부상한 협력체제들에 대한 다양한 논의 속에서 ‘동북아 지역협력’이라는 전통적 의제를 다시 고민해야 하는 이유는, 결국 역내 평화와 안정이 우리의 생존과도 직결되는 사항이자, 한 국외교가 나아가야 할 방향과도 맞닿아 있기 때문이다. 역내 다양한 갈등 현안 속 간과되기 쉬운 부분이지만, 역내 어떠한 협력체계를 만들고, 어떠한 지역질서를 구축해 나갈 것인지에 대한 진지한 고민이 필요하다.

저자소개

최은미 박사는 아산정책연구원 연구위원이다. 한국외국어대학교에서 정치외교학과를 졸업한 후 고려대학교에서 정치학 석사, 박사학위를 취득하였다. 미시간 대학교와 와세다대학교에서 방문연구원, 외교부 연구원, 세종연구소 객원연구원, 국립외교원 일본연구센터 연구교수로 재직하였다. 한국외대 강의교수, 현대일본학회 및 한국국제정치학회 편집이사, 한국유엔체제학회 홍보간사, 세계일보 오피니언 정기필진 등으로 활동하고 있다. 일본정치외교, 한일관계, 동북아다자 협력을 중심으로 연구하고 있다. 최근 연구로는 『외교의 부활』(2021, 공저), 『Issues and Perspectives in The Korean Peace Process』(2021, 공저), 『스가(菅義偉) 내각 출범을 통해 본 일본의 정치변동과 향후전망』(2020), 『국가 정체성과 한중일관계』(2020, 공저), “박근혜 정부의 「동북아평화협력구상」은 왜 사라졌을까? 동북아 다자협력을 위한 (신)기능주의적 접근의 도전과 한계” (2020), “한일 갈등관리메커니즘의 역사적 전개와 구조적 변용” (2020) 등 다수의 논문과 저서를 출간하였다.

2021년 국제사회를 둘러싼 다양한 쟁점들

- 북한의 평화개념과 평화 만들기 / 홍용표
- 미얀마 사태와 국가폭력: 민주주의 위기의 원인과 과제 / 최경준
- 북핵위기 시대 탄소통상질서의 변화: EU 탄소국경조정제도의 추진 동형과 정책적 함의 / 김성진
- The Contemporary Global Governance Dilemma: Beyond the State / Brendan Howe
- 팬데믹 시대 디지털 권위주의와 민주주의의 미래 / 정구연
- 팬데믹 시대, 국제사회는 왜 협력해야 하는가? / 박기철
- 미중 패권경쟁 시대, 한-EU 협력 방안 / 김현정

북한의 평화개념과 평화 만들기

홍용표
한양대학교 교수

I. 다양한 평화의 의미

평화연구의 대가인 볼딩(Kenneth Boulding)은 “평화라는 말은 너무나 다양한 의미”를 가지고 있다고 강조하였다. 평화의 개념을 학문적으로 정리하기 어려울 정도로 그 쓰임새가 가지각색이라는 것이다.¹⁾ 2000년 이후 출간된 논문 중 제목에 평화(peace)가 포함된 것들을 분석한 결과,

1) Kenneth E. Boulding, *Stable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1978).

평화라는 용어가 40여 개의 다른 의미로 사용되었다는 분석 결과도 있다.²⁾ 평화는 말 그대로 ‘인류 보편적 가치’이며, 누구도 그 필요성을 부인하지 않는다. 하지만 평화는 시대적·공간적 상황에 따라, 또는 사용자에게 따라 다른 의미를 지닌다. 때로는 평화 앞에 어떤 형용사를 붙여 특정 의미를 부각하려 한다. ‘항구적’ 평화, ‘불안한’ 평화, ‘진정한’ 평화, ‘거짓’ 평화 등이 그것이다.

평화연구가 지닌 다학제적, 다차원적 접근법도 평화 개념의 다양성에 영향을 미쳤다. 평화학의 선구자인 갈통(Johan Galtung)은 폭력을 “인간의 기본적인 욕구를 모독하는 것”이라고 정의하며 3가지 유형의 폭력을 제시하였다. 전쟁, 사형과 같은 ‘직접적(물리적) 폭력,’ 정치적 억압, 경제적 착취, 사회적 차별과 같은 ‘구조적 폭력,’ 그리고 이러한 폭력을 정당화하는 기제인 ‘문화적 폭력’ 등이 그것이다.³⁾ 이미 널리 알려져 있듯이 물리적 폭력이 없는 상태는 “소극적” 평화로, 갈통이 제시한 3가지 폭력이 모두 없는 상태는 “적극적” 평화라고 일컬어진다. 갈통의 적극적 평화는 사실상 인간 생활의 모든 영역에 걸친 고통의 문제와 연관되어 있으며, 그만큼 넓은 범위를 다룬다. 적극적 평화론을 현실 세계와 접목하기 위해 UNESCO 등을 중심으로 발전된 ‘평화문화(culture of peace)’ 개념도

2) Peter T. Coleman, “Conclusion: The Essence of Peace? Toward a Comprehensive and Parsimonious Model of Sustainable Peace.” Peter T. Coleman & Morton Deutsch, eds. *Psychological Components of Sustainable Peace* (New York: Springer, 2012).

3) Johan Galtung, 강종일 외 옮김, 『평화적 수단에 의한 평화』 (서울: 들녘, 2000).

평화가 “생명에 대한 존중, 자유, 정의, 연대, 관용, 인권, 남녀평등”과 같은 다양한 가치에 기초해 있다고 인식한다. 이와 같은 논의는 평화연구의 영역을 확대하였고 다양한 폭력과 위협에 대한 경각심을 높였다는 긍정적인 평가와, 그 개념이 너무 광범위하여 학문적 정체성과 정책적 응집성 및 방향성이 떨어진다는 부정적 평가를 동시에 받고 있다.

II. 한국에서의 평화 논의

최근 한국사회의 평화 담론도 점차 그 범위가 확대되고 있다. 서구에서의 평화연구 발전의 영향과 한국에서의 평화 연구에 대한 관심 확대 등으로 평화의 구조적, 문화적 측면에 관한 연구가 본격화되고 있다. 하지만 분단이라는 특수한 상황으로 인해 한국에서의 평화논의는 분단관리 차원, 특히 군사적 긴장 완화 또는 전쟁 방지 문제에 집중되는 경향이 있다. 2019년 통일연구원의 『한국인의 평화의식』 조사에 따르면 우리나라 사람들이 ‘평화’라는 단어를 듣고 가장 많이 떠올린 단어는 ‘통일’(26.1%)이었고, 그다음이 ‘비둘기’(18.6%)였다. 이어 ‘전쟁’(6.6%), ‘북한’(6.3%) 등을 떠올렸다. 일반 국민도 평화를 인류 보편적 가치라는 측면보다는 분단 극복이라는 특수성 차원에서 이해하려 한다는 것을 알 수 있다.

이러한 현상은 전쟁의 경험과 냉전문화, 지속적인 북한의 위협, 갈등적 상황이 현존하는 대내외 환경 등에 기인한 것으로 보인다. 첫째, 6.25 전쟁으로 인해 우리 사회에는 전쟁 재발에 대한 두려움, 북한에 대한 불신과

적대감이 내재화되었다. 둘째, 북한은 전쟁 이후 각종 도발을 지속하여 왔으며, 특히 핵·미사일 개발을 가속화로 인해 한반도에서 군사적 긴장은 확대될 수밖에 없었다. 셋째, 국제환경적 측면에서 주변 강대국 사이의 대립과 갈등은 분단 상황과 어우러져 한반도에 투영되어왔다. 국내적 차원에서는 냉전문화에 기인한 정치적·이념적 갈등이 평화에 대한 시야를 더욱 좁혔다.⁴⁾

정책적 측면에서도 평화에 대한 시각을 넓히려는 접근이 시도됐으나, 분단이라는 현실을 완전히 뛰어넘을 수는 없었다. 예를 들어 박근혜 정부는 안보를 확실히 챙김과 동시에 “신뢰와 협력을 바탕으로 지속가능한 평화를 적극적으로 만들겠다”는 정책 기조를 내세웠다. 아울러 “정치·군사적 신뢰구축”과 “사회·경제적 교류협력”의 상호보완적 추진을 통해, 남북 관계를 정상화하고 “한반도 평화를 굳건히” 하고자 했다. 하지만 북한의 핵·미사일 위협이 심각해짐에 따라 안보를 굳건히 지키는 소극적 평화에 더 큰 노력을 기울일 수밖에 없었다.

문재인 정부에서는 한반도 정책에서 평화가 차지하는 비중이 더욱 커졌다. 문재인 정부는 평화는 “우리가 추구해야 할 최우선의 가치이자 정의이며, 번영을 위한 토대”라고 강조하였다. 또한 튼튼한 안보를 바탕으로 “평화를 지키고, 평화를 만들어” 나감으로써, “항구적인 평화를 정착”시키겠다는 정책 방향을 제시하였다. 하지만 현 정부의 평화 프로세스 역시 지속되는 북

4) 홍용표, “평화문화와 지속가능한 평화: 한국에서의 의미와 과제,” 『문화와 정치』 제5권 2호(2018).

한의 핵위협 등 안보적 문제로 인해 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

사실 문재인 정부 초기에는 평화정책이 상당히 효과가 있었다. 무엇보다 남북한 간에는 3차례의 정상회담이 개최되었고, 한반도 평화에 대한 중요한 합의가 이루어졌다. 우선 2018년 4월 두 정상은 「판문점 선언」에서 “한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음”을 천명하였다. 이 선언에서 남북한의 정상은 “군사적 긴장 상태를 완화하고 전쟁위험을 해소하는 것”이 민족의 “평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제”라는데 인식을 같이하였다. 나아가 남북은 “비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현”하고 “항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력”하기로 약속했다. 5개월 뒤 「평양공동선언」에서는 평화에 대한 보다 구체적인 내용이 담겼다. 남과 북은 한반도를 “항구적인 평화지대”로 만들기 위해 ‘군사분야 이행합의서’ 체결 등 실천적 조치를 적극적으로 취해 나가기로 하였다. 핵문제와 관련해서도 한반도를 “핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전”으로 만들기 위해 필요한 “실질적인 진전을 조속히” 추진하자는데 인식을 같이하였다. 같은 해 6월 미국과 북한의 정상도 싱가포르에서 만나, 한반도의 “항구적이고 공고한 평화체제 구축”을 위해 함께 노력할 것이라고 선언하였다.

하지만 이러한 평화의 약속은 제대로 지켜지지 못했다. 무엇이 원인일까? 여러 가지 환경적, 구조적 요인들이 영향을 미쳤겠지만, 주요 당사자들이 생각하는 평화의 개념에 차이가 있다는 점도 중요한 요인으로 고려할 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 아무도 평화의 중요성을 부인하지는 않지만, 마음속으로 생각하는 평화의 의미와 목표는 다를 수 있기 때문이다.

따라서 북한이 말하는 평화의 의미는 무엇인지, 어떤 특징을 지니고 있는지, 특히 우리가 생각하는 평화와 어떻게 다른지 살펴보는 것은 앞으로 평화를 만들어가는 데 도움이 될 것이다.

III. 북한이 생각하는 평화

북한이 간행한 『조선말 대사전』을 찾아보면 ‘평화’는 두 가지 의미를 지니고 있다; ① 전쟁이나 무장충돌 같은 것이 없는 상태, ② 분쟁이나 반목이 없이 화목한 상태. 이는 한국의 사전적 의미와 유사하다. Naver 사전에 따르면 평화는 “평온하고 화목함,” “전쟁, 분쟁 또는 일체의 갈등이 없이 평온함, 또는 그런 상태” 등을 뜻한다. 하지만 북한의 경우 평화가 포함된 합성어의 의미에는 이념적·환경적 특수성이 포함되어 있다. 예를 들어 ‘평화전략’은 “미제가 세계 혁명력량을 말살하고 해외 침략을 강화하기 위하여 들고나온 침략적인 전략의 하나”라고 정의한다. 비슷한 맥락에서 ‘평화주의’는 “제국주의에 아부 굴종하면서 정의의 전쟁도 포함한 전쟁 일반을 반대하고 무원칙한 평화를 주장하는 반동적인 사상이나 태도”라고 정의하였다.

그렇다면 북한의 최고 권력자이며 북한의 대남정책 및 대외정책을 주도하는 김정은 위원장은 평화를 어떻게 생각하고 있을까? 최근 발표된 북한 노동당 제8차 당대회 사업총화 보고(이하 「보고」로 표기)는 이런 궁금증을 풀어줄 좋은 자료이다. 『조선중앙통신』의 보도에 따르면 김정은 위

원장의 「보고」는 ① 총결 기간(즉, 지난 5년간) 이룩된 성과, ② 사회주의 건설의 획기적 전진을 위한 과제, ③ 조국의 자주적 통일과 대외관계 발전을 과제, ④ 당 사업의 강화발전을 위한 과제 등 네 부분으로 나뉘어 있다. A4 용지 기준 23페이지 분량의 「보고」에서 김정은은 ‘평화’라는 표현을 14번 사용하였으며, 여기에는 김정은의 평화 인식과 정책 방향이 잘 나타나 있다.⁵⁾

우선 김정은 위원장은 지난 5년간 군사력 부분의 성과와 관련, 북한의 “인민군대가 조국의 영토, 령공, 령해를 믿음직하게 보위”하였으며, “적들의 도발위협을 단호히 제압하며 사회주의 건설의 *평화적 환경을 수호하였다*”고 강조하였다. 이어 김정은은 “국가 핵무력 건설 대업을 빛나게 완성”함으로써 “우리나라가 명실공히 세계적인 핵강국, 군사강국으로 부상”하였다고 천명하였다. 나아가 “우리 인민들이 존엄 높은 강대한 나라에서 영원히 전쟁의 참화를 모르고 번영과 행복을 마음껏 창조해나갈 수 있게” 되었고, 이것이 지난 5년간 이룩한 “가장 뜻깊고 긍지 높은 대승리”라고 자평하였다.

대외관계 부문에서 「보고」가 내세운 업적은 “대담한 로선 전환과 공격적인 전략”을 통해 “국제사회가 공감하는 *평화의 기류*를 조성하고 대화 분위기를 마련”하였는 것이다. 여기서 북한이 말한 ‘노선과 전략’은 소위 “병진노선”을 의미한다. 즉, “병진로선의 위대한 승리”와 이에 기반한 적극적

5) 『조선중앙통신』, 2021년 1월 9일. 아래에서 북한의 평화 인식과 관련해 인용한 내용 중 이탤릭 표시는 필자가 덧붙인 것임.

인 대외활동이 “국가의 존엄과 위상”을 높였다는 것이다. 특히 「보고」는 미국의 “발악적인 공세”로 인한 “엄혹한” 대외환경에서 “공화국의 자주권을 그 누구도 침해할 수 없다”는 것을 “만천하에 각인”시켰다고 강조하였다. 이러한 논리는 북한이 미국과의 “역학관계를 극적으로 변화”시킴으로써 “*평화수호의 새로운 정치 흐름*”을 만들었다는 주장으로 이어졌다. 미국과의 정상회담을 통해 자신들의 “자주적 리익”과 “평화와 정의를 수호하는 공화국의 전략적 지위”를 과시할 수 있었다는 것이다.

이번 북한 노동당 제8차 당대회 사업총화에 대한 전문가들의 평가에서 가장 큰 특징으로 이야기된 점이 경제적으로 국가경제발전 5개년 전략의 실패를 인정하는 대신, 핵능력 강화 및 이에 기초한 대외적 지위 상승을 주요 성과로 제시하였다는 것이다. 위에서 언급한 평화 관련 내용을 보면 북한은 바로 이러한 성과를 평화와 연결시키고 있음을 알 수 있다. 아울러 김정은은 ‘국가’ ‘공화국’ 등의 표현을 자주 사용하며 힘에 기초한 국익 차원에서, 즉 현실주의적 관점에서, 평화를 이야기하고 있다. 또한 북한의 평화 개념에는 대미 인식이 크게 자리하고 있다. 이러한 북한식 평화 논리는 향후 당 사업 과제에 대한 내용에도 그대로 반영되어 있다.

김정은 위원장이 「보고」에서 국방건설을 위한 과업을 제시하면서 꺼낸 첫 마디는 바로 “국가 방어력이 *평화수호의 믿음직한 담보*”라는 것이다. 특히 김정은은 미국의 대북 “적대시 정책이 더 극심해”지고 있는 상황을 언급하며, 다음과 같이 국방력의 중요성을 설명하였다: “우리 국가를 겨냥한 적들의 첨단무기들이 늘어나고 있는 것을 뵈면서도 자기의 힘을 부단히 키우지 않고 무사태평하게 있는 것보다 더 어리석고 위험천만한 짓

은 없다.” 따라서 김정은은 군사력을 끊임없이 강화해서 미국의 군사적 위협을 억제해야 “*조선반도의 평화*”가 이룩될 수 있다고 강조하였다.

남북관계에 대한 내용은 ‘남한 탓’ 논리가 핵심이다. 한반도 평화가 불안한 것은 남한 때문이며, 남한이 하기에 따라 평화가 정착될 수 있다는 것이다. 「보고」는 현 상황이 “*평화와 통일의 길로 나아가는가 아니면 대결의 악순환*”으로 이어지는가 하는 “중대한 기로”에 서 있다고 평가하면서, 남한에서 지속되고 있는 “군사적 적대행위와 반공화국 모략소동” 때문에 앞으로의 남북관계가 “불투명”하다고 전망했다. 이어 「보고」는 “*조선반도의 평화와 군사적 안정을 보장*”하기 위해서는 남측이 남북합의를 이행하고, 특히 “첨단 군사장비 반입과 미국과의 합동군사연습을 중지해야” 한다고 주장하였다. 아울러 북한은 우리 정부가 남북관계 개선 방안으로 제안한 방역 협력, 인도주의적 지원, 개별 관광 사업 등은 “비본질적인 문제”라고 폄하하였다. 결론적으로 「보고」는 남측이 북한의 “정당한 요구에 화답”해야만--즉 군사력 강화와 한미합동 훈련을 중지해야만--“3년전 봄날”과 같은 “*평화와 번영의 새 출발점*”에 설 수 있다며 남측의 변화를 요구하였다.

대외관계 관련 과제를 언급하면서도 김정은 위원장은 힘에 기초한 평화의 중요성을 천명하였다. 다음의 「보고」 내용은 평화에 대한 김정은의 인식을 잘 보여주고 있다.

“이 행성에 우리나라처럼 항시적인 전쟁 위협을 받고 있는 나라는 없으며 그만큼 *평화에 대한 우리 인민의 갈망*은 매우 강렬하다. 우리가 최강의 전쟁억제력을 비축하고 끊임없이 강화하고 있는 것은 우리

스스로를 지키기 위해서이며 영원히 전쟁이 없는 진정한 평화의 시대를 열어놓기 위해서이다. 우리의 국가방위력이 적대세력들의 위협을 령토 밖에서 선제적으로 제압할 수 있는 수준으로 올라선 것만큼 앞으로 조선반도의 정세 격화는 곧 우리를 위협하는 세력들의 안보 불안정으로 이어질 것이다.”

이와 같은 김정은의 평화 논리는 다시 한번 대미정책 방향과 연결된다. 북미관계를 새롭게 수립하기 위해서는 미국의 대북 적대정책이 철회되어야 하며, 북한은 “앞으로도 강대강, 선대선의 원칙”에서 미국을 상대할 것이라고 주장한 것이다. 이어 「보고」는 북한이 “책임적인 핵보유국”이라는 점을 내세우며 대외관계 부분을 마무리하였다. 이와 관련 북한은 “침략적인 적대세력이 우리를 겨냥하여 핵을 사용하려 하지 않는 한 핵무기를 람용하지 않을 것”이라고 언급하였다. 여기에는 자신의 핵무기가 공격용이 아니라고 말함으로써 미국을 과도하게 자극하지 않으면서도, 자신이 “핵보유국”이라는 점을 미국에게 재확인시키고 기정사실화 하려는 북한의 의도가 담긴 것으로 보인다.

그렇다면 이러한 평화 인식을 지닌 북한을 어떻게 상대해야 할 것인가?

IV. 한반도에서 평화 지키기와 평화 만들기

한반도 평화정착은 우리 자신은 물론, 동북아와 세계적 차원에서든 매우 중요한 일이다. 그리고 한반도에서 평화를 지킬 뿐만 아니라, 안정적인

평화 상태로 전진하기 위해서는 우선 북한의 비핵화가 이루어져야 한다는 데 이견이 있을 수 없다. 그렇기에 우리 정부도 2021년 한반도 평화프로세스를 위한 핵심 추진과제로 “남북관계 개선, 남북 정상 간 합의사항 본격 이행 추진,” 특히 「판문점 선언」 및 「평양공동선언」의 ‘완전한 비핵화’와 ‘한반도의 항구적 평화체제 구축’ 노력을 내세웠다.

문제는 남북한이 합의한 ‘평화’에 대한 생각이 서로 다르다는 것이다. 물론 유사한 측면도 있지만, 차이점이 더 크다. 첫째, 앞에서 살펴봤듯이 김정은의 평화관은 매우 현실주의적이다. 국가 이익 유지와 국가 지위 향상의 중요성을 강조하였으며, 평화수호라는 표현을 자주 사용하고 이를 위한 국방력 강화의 필요성을 역설하였다. 서구적인 평화 개념에 따르면 매우 ‘소극적인 평화관을 지니고 있다고 할 수 있다. 둘째, 북한의 평화 개념 역시 분단이라는 특수성을 포함하고 있다. 하지만 그 정도가 훨씬 심하며 특히 반미주의가 짙게 깔려있다. 셋째, 앞의 두 가지 특징은 결국 북한의 핵보유 정당화 논리로 이어진다. 우리는 ‘비핵 평화’를 원하고 있지만, 북한은 ‘핵 평화’를 지향하고 있는 것이 현실이다. 더구나 북한은 한국의 군사력 강화가 평화의 걸림돌이라는 주장까지 하고 있다.

갈통은 평화란 “갈등을 비폭력적으로 변화시키는 것”이라고 강조하였다. 사람들이 살아가는 사회에 갈등이 존재하는 것은 인정하지만, 그 갈등을 해소하는 과정에서 폭력이 사용되어서는 안 된다는 의미이다. 그렇다고 실제 정책을 수립·이행하면서 ‘힘의 정치’가 존재하는 현실을 외면할 수는 없다. 비폭력의 중요성이 힘 자체를 포기해야 하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 처칠은 평화에도 “근력(sinews)’이 필요하다고 역설하였

다. 이는 폭력을 위한 힘의 필요성을 이야기한 것이 아니라, 잘못된 생각과 행동에는 단호히 대응할 수 있는 능력과 의지가 있어야 한다는 뜻이다. 북한과 평화를 논의할 때도 이러한 측면에 유의할 필요가 있다.

무엇보다 우리의 목표가 비핵 평화라는 것을 잊지 말아야 한다. 비핵화 협상은 핵개발이라는 북한의 잘못된 행동을 중단시키고 핵무력을 제거하기 위한 것이다. 그래야 진정한 평화가 이루어질 수 있다. 비핵화 과정은 말 그대로 길고 어려운 길이다. 또 다양한 접근법이 시도될 수밖에 없다. 하지만 목표가 흔들려서는 안 된다. 예를 들어 대화와 제재는 모두 비핵화와 평화라는 목표를 이루기 위한 수단이다. 제재만을 앞세우며 대화를 외면해서는 안되지만, 단순히 대화의 장을 만들기 위해 제재를 함부로 완화하는 것도 부작용을 가져올 수 있다. 북한이 원하는 핵 평화는 결코 인정할 수 없다는 굳은 의지를 다지고, 대화와 제재 등 다양한 수단을 효율적으로 활용하며 비핵화를 위해 지속적으로 노력해야 한다.

평화정책을 추진함에 있어서는 남북관계의 국가적 차원과 민족적 차원에 대한 균형적 접근이 필요하다. 김정은 시기에 들어와 북한은 ‘국가 제일주의’를 앞세우며 평화문제도 철저하게 국익 중심으로 생각하고 있다. 김정은은 “국가와 인민의 자주권과 생존권”을 위해 핵무기가 필요하다고 말한다. 따라서 우리 정부도 평화와 통일을 지향하되 그 과정에서 국가 이익을 소홀히 해서는 안 된다. 특히 북한의 핵개발과 위협은 민족 감정을 앞세우며 감싸줄 수 없는 사안이다. 북한은 통일 이후 함께 살아가야 할 대상이기도 하지만, 우리의 안보이익을 위협하는 존재이기도 하다. 정부는 이러한 이중성을 분명히 인지하며 정책을 만들고 추진해야 한다.

장기적 관점에서 평화 담론과 정책 목표의 범위를 넓혀야 할 것이다. 앞서 지적하였듯이 분단의 영향으로 우리 사회에서 평화를 보는 시각은 국제 사회에 비해 상당히 좁다. 북한의 평화인 식은 더욱 편협하다. 군사력에 의존한 평화수호 논리에 매달리고 있는 북한을 상대하기 위해 단기적으로는 우리도 국익과 안보 지키기에 치중할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 단기간 내에 구조적, 문화적 폭력이 없는 수준의 평화를 만들 수는 없다. 하지만 장기적으로는 현재보다 적극적이고 다양한 평화 아젠다를 만들기 위해 노력해야 한다. 평화는 기본적으로 인간다운 삶을 의미한다. 한반도 평화도 다르지 않다. 정부간 대화와 군사적 긴장 완화도 중요하지만, 궁극적으로 한반도 구성원의 자유롭고 인간다운 삶을 위해 무엇을 할 것인지 고민해야 한다. 그래야 북한이 제시하는 편협한 평화 프레임에 말려들지 않고, 글로벌 시대에 걸맞는 평화를 주도적으로 만들어갈 수 있을 것이다.

저자소개

영국 Oxford University에서 박사학위를 받았고, 통일연구원 연구위원을 거쳐 2001년 한양대학교 정치외교학과 교수로 부임하였다. 한국정치학회 연구이사, 민주평통 상임위원, 경실련 통일협회 운영위원장 등으로 활동하였으며, 2015년 3월부터 통일부 장관을 역임하였다. 한양대 교수로 복귀한 이후 통일문제, 평화와 안보, 한국외교 분야에 대한 연구와 교육을 지속하고 있다.

미얀마 사태와 국가폭력: 민주주의 위기의 원인과 과제

최경준
제주대학교 교수

2021년 2월 미얀마에서 발생한 군사 쿠데타와 군에 의한 폭력 사태는 현재 많은 인명 피해를 야기하고 있다. 미얀마 사태는 민주화를 열망하는 미얀마 시민들뿐만 아니라 민주주의와 인권의 가치와 규범을 강조해 온 국제사회의 구성원들에게도 국가폭력에 대한 우려와 공동의 대응을 위한 과제를 제기하고 있다. 독립 이후 세 번째 발생한 군부 쿠데타는 미얀마가 그동안 국내외적 위기 속에서 이루어 온 민주화의 성과가 취약성을 드러낸 원인이 무엇인지, 위기를 극복하고 민주화를 향해 나아갈 수 있는 방안은 무엇인지 고민하게 만든다. 이 글은 미얀마에서 군부 쿠데타와 국가폭력

사태를 야기한 원인을 탈식민지 국가건설 과정에서 나타난 군부의 역할과 지위, 군이 쿠데타를 감행한 의도와 이것을 가능하게 만든 능력, 그리고 민주화 과정 속에서 드러난 미얀마 정치 지도자와 시민의 역할과 한계의 측면에서 살펴본다. 이를 통해 미얀마 사태의 향후 전개와 민주주의 발전에 대해 전망해 본다.

I. 국가와 군부

미얀마 군부(Tatmadow)의 정치개입과 국가폭력 사태는 식민지 지배의 유산과 탈식민지 국가건설 과정의 특성과 관련되어 있다. 식민지 모국의 의도와 필요에 따라 과다 성장한 식민지 국가는 강력한 관료-군사 조직에 의해 운영되는 통치 체제를 탈식민지 사회에 유산으로 남긴다.¹⁾ 미얀마 역시 탈식민지 국가를 건설하는 과정에서 군에 의해 국가조직과 정치가 지배되는 결과가 야기되었다. 그러나 억압적이고 폭력적인 국가의 출현은 단순히 식민지 지배의 군사주의적 유산에 따른 필연적 결과가 아니다. 독립 후 미얀마는 국내 반대 세력들을 포용하는 정치적 해결책을 채택하기보다는 소수민족의 분리 독립 요구를 군사 조직들을 활용해 대응하면서 국내적인 혼란과 국가 파편화의 위기를 해결하고자 하였다. 이러한 군사 조직들은 1950년대 이후 미얀마의 핵심적인 국가 제도로 부상하였고, 군은 고

1) Hamza Alavi, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh," *New Left Review*, 74 (1972), p. 61.

유 영역인 국방을 넘어 법집행, 경제규제, 세금징수, 정보수집, 정당규제, 식량배급 등 국가의 주요 기능들을 담당하게 되었다.²⁾

국가건설 과정에서 나타난 미얀마 정치의 폭력성은 다수의 상이한 민족들을 인위적으로 묶어 영국령 버마를 형성시킨 식민지 지배의 특수성에서 출발한다. 1946년 말 미얀마를 여러 개의 민족국가로 분리 독립시키려는 영국의 의도에 맞서 아웅산(Aung San) 장군은 ‘소수민족에 대한 평등한 대우’를 핵심으로 하는 ‘팡롱 협정(Panglong Agreement)’을 소수 민족 지도자들과 체결하여 버마 연방의 독립을 이루었다. 그러나 아웅산의 암살 이후 협정의 약속은 지켜지지 못했고, 카렌, 카친, 라카인 등의 소수민족들은 다수 버마족(인구의 68%) 중심의 중앙정부에 맞서 무장투쟁을 전개하였다.³⁾ 카렌족은 카렌민족동맹(KNU)을 중심으로 반정부 투쟁을 지속해 왔으며, 카친족은 카친독립군(KIA)을 결성하여 무장투쟁을 벌이고 있고, 라카인족은 7,000명 규모의 아라칸 군대(AA)를 창설하여 군사적 저항을 하고 있다.⁴⁾

소수민족과의 내부적 갈등 구조는 군의 직접적인 정치개입과 지배를 초래하였다. 1962년 군부는 소수민족 반란으로 인한 국가위기 해소를 명분으

2) Mary P. Callahan, *Making Enemies: War and State Building in Burma* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp. 3-5, 18-19.

3) 조용경, “미얀마 임시정부, 소수민족과 연방군 추진...군부 꺾을 변수,” 『중앙일보』, 2021년 4월 22일.

4) “미얀마 군부 쿠데타의 역설...74년 전 아웅산 꿈 이루어질수도,” 『중앙일보』, 2021년 4월 21일.

로 쿠데타를 감행하였고, 소수민족을 연방 구성원으로 대우하지 않으면서 이들의 존재를 군부의 정치적 역할과 군사독재를 합리화하는 수단으로 이용하였다. 군은 지속적으로 자치권을 요구해 온 소수민족 집단이 미얀마 연방을 붕괴시킬 것이라 주장하며 소수민족 지역에 대한 권력 이양을 거부해 왔다. 소수민족 무장투쟁을 상대해야 하는 미얀마의 국내적 환경 속에서 군은 외적의 침입으로부터 국가를 보호하는 일반적인 군대의 역할과는 달리 자국 영토 내부에 존재하는 사람들을 상대로 전쟁을 벌여 왔다. 군부는 최근 까지도 국방백서를 통해 국내적인 무장집단들과의 분쟁을 끝내는 것이 자신들의 우선적인 목표임을 밝히며 자신에게 “국가건설(state-building)”의 역할이 있기에 정치에 대한 개입이 정당한 것으로 주장하고 있다.⁵⁾

군부에 의한 폭력 행사의 주요 대상은 소수민족 무장 집단에만 국한되지 않았고, 민주화를 향한 중요한 정치적 분기점마다 군은 폭력 수단을 동원한 개입과 탄압을 통해 정치발전을 제약하고 국민적 희생을 초래해 왔다. 1988년 8월 민주화 항쟁 당시 군은 탱크와 기관총을 동원하여 학생들의 시위를 진압하였으며, 시위 진압 과정에서 1백 명이 사망하였다는 정부의 발표와 달리 약 3천 명가량이 희생된 것으로 알려져 있다.⁶⁾ 1962년과 1988년에 이어 2021년 2월 1일 발생한 세 번째 군부 쿠데타는 5월 10일 기준 민간인 희생자 780명(18세 미만 43명), 체포된 사람 3,826명을 기

5) International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance*, 2021, p. 285.

6) Michael W. Charney, *A History of Modern Burma* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 153.

록하며 군이 민주주의를 위해 군부에 저항하는 자국 시민들을 상대로 물리적 폭력을 사용하는데 주저하지 않음을 보여주고 있다.⁷⁾

II. 능력과 이익

인구 5,283만 명에 67.7만km²(한반도의 약 3배)의 영토면적을 지니고 있는 미얀마는 2019년 기준 686억 달러의 GDP와 1,299 달러의 1인당 GDP를 기록하고 있는 경제적 저발전 국가이다.⁸⁾ 그러나 군은 이러한 경제 규모에 걸맞지 않게 강력한 군사력을 지니고 있다. 미얀마 군대는 406,000명의 병력(육군 375,000명, 해군 16,000명, 공군 15,000명, 준군사조직 107,000명)을 보유하고 있으며 이중 준군사조직에 속하는 경찰은 72,000명이다. 이러한 군병력 수는 인도네시아(396,000), 말레이시아(113,000), 필리핀(143,000), 싱가포르(51,000), 태국(361,000)보다 많으며, 베트남(482,000)에 비해 조금 못 미치는 수준이다. 경제적 취약성으로 인해 2020년 미얀마 국방비는 미화 약 21억 달러로 인도네시아(83억 달러), 말레이시아(37억 달러), 필리핀(36억 달러), 싱가포르(108억 달러), 태국(69억 달러), 베트남(56억 달러) 등에 비해 작은 규모이다.

7) 이효상, “국제사회가 힘 못 쓰자 무장투쟁으로 기우는 ‘미얀마의 봄’,” 『경향신문』, 2021년 5월 10일.

8) 대한민국 외교부, 국가/지역정보, https://www.mofa.go.kr/www/nation/m_3458/view.do?seq=16 (접속일: 2021년 5월 25일).

그러나 GDP 대비 국방비의 비중은 2.97%로서 싱가포르(3.23%)보다는 조금 낮은 수준이지만 인도네시아(0.77%), 말레이시아(1.11%), 필리핀(1.01%), 태국(1.37%), 베트남(1.68%) 등 동남아 주요 국가들을 압도하고 있다.⁹⁾ 높은 수준의 GDP 대비 국방비 비중과 육군 위주의 대규모 군병력 유지는 미얀마가 제한된 경제적 능력 속에서도 군사 부분에 상당한 자원을 집중하고 있음을 보여준다.

미얀마 군부의 힘은 군사 부문에 국한되지 않는다. 군부는 기업에 대한 직접 소유와 운영을 통해 막강한 자금력을 구축하며 미얀마 경제를 장악해 왔다. 군부가 지주회사와 자회사 등을 통해 장악하고 있는 산업 분야는 맥주, 담배, 통신, 광업, 부동산 등 미얀마 경제의 상당 부분을 포괄한다. 그러나 무엇보다 군부의 자금력을 뒷받침하는 것은 주요 천연자원에서 나오는 투명성이 부재한 수익에 대한 점유이다. 군부가 원유와 천연가스 등 천연자원의 수출을 통해 확보하는 외화는 정부 예산에서 세금으로 거둬들이는 것보다 더 많다¹⁰⁾. 특히 천연가스 수출은 매년 5억 달러의 수익을 군부에게 가져다주고 있다.¹¹⁾ 군부는 이 밖에도 보석과 목재 등에 대한 불법적인 밀수와 마약 생산에 관여하면서 많은 이윤을 얻고 있다.¹²⁾

9) IISS (2021), pp. 286–287, 519.

10) Hannah Beech, “To Break Coup, Myanmar’s Ethnic Groups Reach for Moment for Unity,” *The New York Times*, May 1, 2021.

11) “It’s Time to Cut off the Gas for Myanmar’s Military Coup Leaders,” *The Washington Post*, April 22, 2021.

12) Hannah Beech, “In Myanmar, Strikers Intend to Oust Junta,” *The New York*

2017년 미얀마군의 로힝야족 탄압에 대한 명령권자이자 이번 쿠데타의 주역인 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing) 사령관 역시 미얀마의 대표적인 대기업들에 대한 지분을 갖고 있으며, 흘라잉의 자녀들도 식당, 체육관, 갤러리, 미디어 제작사 등의 기업을 문어발식으로 확장하면서 각종 이권을 챙겨 왔다.¹³⁾

미얀마 군인들은 “국가 안의 국가(a state within the state)”로 존재하는 군대 체제 속에서 사회로부터 유리된 채 살아간다. 군이 자신의 은행, 병원, 학교, 대학, 보험회사, 농장, 방송사, 출판사, 영화사 등을 보유하며 자신들만의 폐쇄적인 생태계를 구축하고 있기에 군인들에게 군은 그 자체가 국가이자 사회이다. 쿠데타에 저항하는 시민들에 대한 군의 무자비한 폭력은 사회로부터 절연된 채 군에 대한 충성과 특권의식을 체화해 온 군의 이러한 특성과 무관하지 않다.¹⁴⁾ 군부의 정치적 영향력과 시민에 대한 폭력성을 제한하기 위해서는 국가 속에서 확대된 군의 역할과 경제에 대한 장악뿐만 아니라 사회로부터 단절된 조직의 폐쇄성도 함께 변화시킬 필요가 있다.

Times, March 21, 2021.

13) “쿠데타는 미얀마 군부 비즈니스,” 『경향신문』, 2021년 4월 4일.

14) Renaud Egretteau and Lary Jagan, *Soldiers and Diplomacy in Burma: Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State* (Singapore: NUS Press, 2013), pp. 42, 45.

III. 군부와 정치

미얀마 군부는 통제되지 않는 정치적 경쟁이 초래하는 무질서를 극복하고 질서와 번영이 실현되는 “규율번성적 민주주의(discipline-flourishing democracy)”를 오직 자신만이 실행할 수 있다고 주장한다.¹⁵⁾ 1988년 반 독재 항쟁을 무력으로 진압한 군은 1990년 5월 다당제 선거를 허용하였으나 이 선거에서 아웅산 수찌(Aung San Suu Kyi)를 내세운 야권 세력인 민족민주연맹(NLD)이 의석의 80%를 차지하며 승리하자 선거결과를 취소하고 군정을 이어갔다.¹⁶⁾ 2007년 샤프론 혁명이라 불리는 민주화 투쟁과 오랜 국제적 고립으로 인한 경제 문제에 직면한 군은 민간정부의 출범을 위한 헌법 개정에 착수하였다. 그러나 규율이 확립된 민주주의 확립이라는 명분 하에 군이 정치에 개입하고 주요 국가조직을 통제할 수 있는 권한을 헌법에 명시함으로써 군부 통치와 민주주의가 혼용된 유사민주주의(quasi-democracy) 체제를 창출하였다. 2008년 헌법은 3대 핵심 부처인 국방부(Ministry of Defence), 내무부(Ministry of Interior), 국경부(Ministry of Border) 장관을 군 총사령관이 지명하고, 군부가 대통령 후보 3인 중 1인을 추천(다수결로 대통령과 부통령 2명 결정)하도록 규정하였다.¹⁷⁾ 또한, 의회 의석의 25%를 선거와 무관하게 자동 할당받아 헌법

15) “Chaos in Myanmar: Asia’s Next Failed State,” *The Economist*, April 17, 2021, p. 16.

16) 정의길, “‘3중 포위’ 몰린 미얀마 군부, 미-중 사이에서 줄다리기?” 『한겨레신문』, 2021년 3월 8일.

17) 정재완·김미림, “미얀마의 쿠데타 발발 배경과 전망 및 시사점,” 『세계경제 포커스』,

개정에 대해 군이 비토할 수 있는 권한을 지니게 만들었다. NLD가 불참한 2010년 선거에서 군부가 지원하는 연합연대개발당(USDP)이 승리하였고 군 총사령관에서 전역한 떼인 세인(Thein Sein)이 집권하였다.

그러나 가택연금의 해제와 함께 정치과정에 참여한 수찌가 이끄는 NLD는 2015년 11월 총선에서 투표로 결정되는 의석의 80%를 차지하며 승리하였고 유사민주주의 체제의 한계 속에서도 민주주의 전환을 이룰 수 있다는 기대를 높였다. 2017년 무슬림 소수민족인 로힝야족에 대한 군부의 탄압 작전은 수찌에게 국내적 정치기반과 국제적 평판 사이에서 선택을 하도록 만들어 이후 미얀마 정치 지형에 변화를 초래하는 중요한 계기가 된다. 수찌가 로힝야족을 두둔함으로써 다수파 버마족의 지지를 상실할 것이라는 군부의 기대와는 달리 수찌는 이 작전을 옹호하였고 군에 의한 인종청소 작전을 국제사회 속에서 부인함으로써 국제적 평판을 희생하는 대가로 국내적 지지를 확보할 수 있었다. NLD는 2020년 11월 선거에서 선출직 자리의 83%를 차지하는 대승을 거두었고 USDP는 단지 7%만을 차지할 수 있었다.¹⁸⁾ 선거결과 NLD는 하원(국민대표원) 의원 440석의 58.6%인 258석을, 상원(민족대표원) 의원 224석의 61.6%인 138석을 차지하였다.¹⁹⁾

Vol. 4, No. 5 (2021년 2월 5일), p. 4.

18) "Briefing Myanmar's Coup: Reversion to Type," *The Economist*, February 6, 2021, p. 15.

19) 채인택, "미얀마 미스터리...민심 얻고도 군부 앞에선 작아지는 수찌 왜," 『중앙일보』, 2021년 2월 8일.

그러나 민주세력의 선거 승리는 군부에게 심각한 정치적 위기의식을 초래한다. 특히 선거 승리 후 수찌 정부가 향후 군부 의석수를 축소하는 것을 골자로 하는 개헌안을 마련함으로써 군부의 반발과 위기의식은 더욱 증폭되었다.²⁰⁾ 군부의 입장에서 정치적 영향력의 축소와 국가조직에 대한 통제권 상실은 그 자체에 머물지 않고 그동안 누려온 경제적 이권을 반납하고 사회적 영향력 축소를 받아들여야 함을 의미한다. 또한, 소수민족 집단들과의 평화회담을 통해 제2의 팡롱 협정을 추진한 수찌 정부의 행보는 소수민족에 대한 무력행사를 통해 자신의 국내적 역할을 합리화했던 군의 존재 이유 자체를 근본적으로 위협할 수 있는 것이었다.

이러한 배경 속에서 2021년 2월 쿠데타를 감행한 군은 자신이 민주주의를 수호하기 위해 적법한 절차에 따라 행동하고 있다고 주장한다. 흘라잉은 쿠데타 후 첫 대중 연설에서 “군은 국민의 편이며 ‘진실되고 규율화된 민주주의(true and disciplined democracy)’를 형성할 것”이며, 1년간의 비상사태 이후 “자유롭고 공정한” 선거를 실시할 것임을 발표하였다.²¹⁾ 군부는 자신들이 쿠데타를 감행한 것이 아니라 국가의 민주주의에 이상이 생겼기에 헌법에 따라 행동하고 있다고 주장한다. 2008년 헌법은 주권 상실의 가능성이나 국가 결속 또는 연방의 통합을 방해하는 충분한 사유가 제기되면 대통령이 국가 비상사태를 선포하고 군사령관에게 권력

20) 김찬호, “안 나서나, 못 나서나, 미안마 두고 계산 중인 국제정치,” 『경향신문』, 2021년 4월 3일.

21) Alice Cuddy, “Myanmar Coup: What is Happening and Why?” *BBC News*, April 1, 2021.

을 이양해야 함을 규정하고 있다.²²⁾ 군은 NLD가 2020년 선거에서 불법 선거를 통해 승리하였기에 군이 민주주의를 수호하기 위해 합법적인 방식으로 역할을 수행하고 있다고 주장한다. 그러나 현직 대통령(Win Myint)을 구금시키고 퇴역 장성 출신의 부통령(Myint Swe)을 대통령으로 승격시킨 직후 비상사태를 선포한 군부의 행동은 명백한 쿠데타의 성격을 드러내고 있다.²³⁾

이번 쿠데타는 미얀마 민주주의 체제가 얼마나 취약한지를 보여준다. 군의 정치개입을 가능하게 만든 헌법적, 제도적 문제뿐만 아니라 수찌라는 개인을 중심으로 형성된 미얀마의 민주주의 세력 역시 한계를 드러냈다. 외국인과 결혼한 사람은 대통령이 될 수 없는 헌법적 제약에 의해 수찌는 2015년 총선 승리 이후 자신을 위해 “대통령보다 위(above the president)”에 있는 “국가고문(state counsellor)”이라는 직위를 만들어 공식적인 제도를 벗어난 개인화된 권력을 만들어 냈다.²⁴⁾ 군에 의한 로힝야족 탄압 당시 인권 규범과 가치보다는 버마족의 정치적 지지를 선택한 수찌의 결정은 단기적으로는 선거 승리를 가져왔으나 자신이 두둔한 군에 의해 민주주의가 파괴되는 결과로 이어졌다. 또한 소수민족과의 평화회담을 모색하면서도 이들의 대표를 정부에 참여시키지 않는 이중적 태도는 2020

22) 장준영, “미얀마의 정치위기와 불확실한 미래: 군부의 무기와 시민의 세 손가락,” 『아시아 브리프』, 1권 3호 (통권 3호, 2021년 3월 22일).

23) “Briefing Myanmar’s Coup: Reversion to Type,” *The Economist*, February 6, 2021, p. 16.

24) “The Meaning of Myanmar’s Coup,” *The Economist*, February 6, 2021, p. 10.

년 선거에서 100만 명 이상의 소수민족 사람들이 투표권을 부여받지 못하게 함으로써 쿠데타 세력이 선거 부정을 주장하는 빌미를 제공하였다.²⁵⁾ 국가의 무력 조직에 대한 제도적 통제권을 지니지 못한 민주 세력은 군부에 대항할 물리적 힘이 부재할 뿐만 아니라 군부와 다수 버마족 그리고 소수민족 사이에서 정치적으로 표류하였으며 포용과 통합을 지향하는 민주적 시민 사회의 형성을 이끌지 못하면서 군부의 쿠데타 앞에 무력함을 드러냈다.

IV. 폭력과 저항

쿠데타 발발 이후 군은 선출된 지도자들을 체포하고 거리에서 시민들을 사살하고 집에 대한 급습을 통해 전국적인 시위와 저항을 분쇄하고 있다. 특히 2017년 로힝야족 학살에 책임이 있는 ‘33경보병사단’을 비롯한 실전경험이 있는 부대를 시위 진압을 위해 대도시에 배치하는 등 지난 수십년간 국경지대에서 무장 소수민족 집단을 상대하며 훈련된 군의 폭력 수단을 쿠데타에 저항하는 시민들을 대상으로 사용하고 있다.²⁶⁾ 군은 기관총과 로켓 발사 수류탄 등을 사용하며 시위자들을 공격하면서도 시위 진압을 위해 최소한의 무력만을 사용하고 있다고 주장한다.²⁷⁾ 군부는 해체된

25) Hannah Beech, “To Break Coup, Myanmar’s Ethnic Groups Reach for Moment for Unity,” *The New York Times*, May 1, 2021.

26) 조유라, “국가가 버린 사람들... ‘학살-추방’ 로힝야, 마르지 않는 피눈물,” 『동아일보』, 2021년 2월 27일.

27) Richard C. Paddock, “Myanmar Military Has Killed 700 Since February

NLD 의원들로 구성된 연방의회대표자위원회(CRPH)가 임시정부를 표방하며 만든 국민통합정부(NUG)를 테러단체로 규정하고, 폭탄 테러, 방화, 살인 등의 혐의로 반테러법에 의해 처벌할 것이라 경고하고 있다. 군대의 진입을 막기 위해 바리케이드를 치고 돌맹이, 화염병 등으로 저항하는 시위자들은 “무정부주의적 폭도(anarchic mobs)”로 지목되고 있으며 군은 자신들이 행하는 폭력적 시위진압을 질서 유지 차원에서 합리화하고 있다.²⁸⁾

처음 몇 주간 평화적인 시위로 쿠데타에 저항하던 시민들은 불복종운동과 무력투쟁으로 저항의 방법을 다각화하고 있다. 불복종운동을 통한 저항은 총파업의 형태로 전개되고 있는데, 공무원, 트럭 기사, 교사, 의사, 은행원들을 포함한 수만 명의 노동자들이 일터에 가지 않음으로써 군부가 일상적인 민간 행정을 운영하는 것을 어렵게 만들고 있다. 은행은 약 10% 정도의 지점만 업무를 수행하고 있으며, 병원, 기차, 항만에서부터 학교, 상점에 이르기까지 사회의 많은 부문이 파업과 불복종운동으로 군부의 일상적인 통치를 방해하고 민간정부로 통치의 권위를 되돌리기 위해 정지해 있다.²⁹⁾

Coup,” *The New York Times*, April 12, 2021.

28) “Taking Up Arms Against Myanmar’s Golliath,” *The New York Times*, April 18, 2021.

29) “Myanmar’s Failing Coup: Burmese Blaze,” *The Economist*, April 17, 2021, p. 47.

무력투쟁을 통한 저항은 엘리트와 대중 차원에서 동시에 모색되고 있다. 엘리트 차원의 무력투쟁은 소수민족 무장집단과의 연계를 통한 쿠데타 세력에 대한 물리적 저항을 지향하고 있다. CRPH는 4월 1일 2008년 군부가 제정한 헌법의 폐기를 선언하고 평등권 등 국민의 기본권이 담긴 ‘연방 민주주의 헌장’에 따라 모든 민주주의 세력의 연립정부이자 집단 지도체제가 될 NUG를 구성할 것을 발표하였다. 4월 16일 창설된 NUG는 내각 26개 자리에 소수민족 출신 장관 13명을 포함시킴으로써 소수민족과의 연대의지를 드러냈다. 또한 “시민들이 스스로를 지킬 힘이 필요하다”라는 인식 하에 소수민족 무장단체와 연합해 ‘연방군(federal army)’을 창설할 것을 선언하였다.³⁰⁾ 민주주의 세력이 소수민족 무장단체와 연합을 지향하는 것은 이들이 지닌 군사력 때문이다. 국경 지대에서 활동 중인 약 20여 개의 소수민족 민병대는 대공미사일, 대포, 무장한 병력수송차들을 갖춘 군사적 수단을 동원할 수 있다. 만약 소수민족 무장 세력들이 국경 부근에서 봉기한다면 군부는 복수의 격전지에서 분산되어 싸워야 하고, 도시 지역의 시위자들에 대한 군의 압력을 경감시키는 효과가 있다. 소수민족 무장집단들 사이의 통합된 반쿠데타 세력 결집이 아직 구체화되지는 못하고 있지만, KNU와 KIA가 미얀마 군부와의 교전을 통한 군사적 저항을 보여주고 있다.³¹⁾

30) 이은택, “미얀마 민주진영 국가통합정부 수립,” 『동아일보』, 2021년 4월 2일; 정문태, “버마인은 필요할 때만 소수민족 찾아...전쟁, 자선사업 아니다,” 『한겨레신문』, 2021년 5월 10일.

31) 정은혜, “미얀마 쿠데타 100일... ‘군부 규탄’ 입으로만 때운 국제사회,” 『중앙일보』, 2021년 5월 11일.

그러나 소수민족 무장집단들을 규합하여 통합된 ‘연방군’을 결성하더라도 전체 7만 5천에 불과한 민병대 병력으로 압도적인 군사력을 지닌 군부를 상대로 승리하는 것은 쉽지 않다.³²⁾ 더욱이 NUG를 주도하고 있는 CRPH가 과거 소수민족을 차별하던 버마족 정치인들로 구성되어 있기에 버마족에 의한 차별과 탄압을 받았던 소수민족 정치인들로부터 신뢰와 협력을 이끌어 내는 것 역시 해결해야 할 과제이다. 또한 소수민족 집단들 내부에 존재하는 분열과 이들 집단 사이의 상호 갈등도 쿠데타 세력에 맞선 공동대응을 어렵게 만드는 요인이다. 내전 상황 속에서 형성된 상호 불신과 각자의 내부적 이해관계 차이를 극복하지 못하고 이들이 분열 상태에 놓인다면 일부 소수민족 무장집단에 대해 유화적 입장을 통해 이들에 대한 포섭을 모색하는 군부의 “분열을 통한 격퇴” 전략의 희생물이 될 수 있다.³³⁾

무장투쟁을 통한 저항은 미얀마 시민들 차원에서도 나타나고 있다. 이들은 평화시위를 통해 국제사회의 개입을 촉구해 왔으나 군부의 폭력에 대한 실질적인 대응이 이루어지지 않자 반군부 저항의 방법을 군에 대한 반격을 통한 무장투쟁으로 전환하고 있다. 미얀마 시민들은 사상 처음으로 KNU 등 소수민족 단체에 기부금을 전달하는 등 지지를 보내고 있으며, 도시에서 사제 총기, 폭탄 등을 만들거나 국경지역에서 활동하는 소수민족

32) “Myanmar’s Failing Coup: Burmese Blaze,” *The Economist*, April 17, 2021, p. 47.

33) 정의길, “소수민족 반군들 나선 미얀마 ‘다자 내전’ 수렁 빠지나,” 『한겨레신문』, 2021년 4월 13일.

무장단체를 찾아 군사훈련을 받고 있다.³⁴⁾ 시민 차원에서 이루어지는 소수민족 무장단체에 대한 지지와 연대 노력은 단순히 군부에 대한 물리적 저항 수단을 확보할 수 있다는 차원을 넘어 대중 차원에서 오랫동안 지속되어 온 민족 간 불신과 갈등을 극복하고 개방적이고 포용적인 새로운 민족 정체성을 형성시킬 잠재력을 지니고 있다는 점에서 의미가 있다.

V. 제재와 협력

미얀마 쿠데타와 국가폭력 사태에 대해 국제사회는 상이한 입장과 대응을 보여주고 있다. 국제관계에서 인권과 민주주의 규범을 강조해 온 미국은 이번 사태에 대해 제재와 압박을 통해 대응하고 있다. 1988년 민주화 운동에 대한 군부의 탄압을 계기로 경제제재와 함께 UN 안보리에 미얀마 인권문제를 상정했던 미국은 2011년 양국간 관계 개선을 계기로 제재를 완화하였으나 로힝야족 사태 발생으로 탄압의 주역인 흘라잉을 비롯한 주요 인사에 대한 제재를 가한 바 있다. 이번 쿠데타 발발 후 미 재무부와 국무부는 미얀마 군부 기업에 대한 제재를 통해 쿠데타 세력에 대해 압박하고 있다. 그러나 오랜 기간 ‘외톨이 국가(a pariah state)’로 존재하던 미얀마에 대한 미국의 제재는 당시 의미 있는 효과를 발휘하지 못했고, 미얀마와의 교역과 투자에 있어 큰 비중을 차지하지 않는 미국 차원의 제재는

34) 이효상, “국제사회가 힘 못쓰자 무장투쟁으로 기우는 ‘미얀마의 봄,’” 『경향신문』, 2021년 5월 10일.

미얀마 경제에 대해 막강한 영향력을 지닌 중국의 참여 없이는 그 효과가 결정적이지 않을 것이다.³⁵⁾

미국과 전략경쟁을 벌이고 있으며 내부적으로 인권문제를 지니고 있는 중국은 민주적으로 선출된 정부를 몰아낸 미얀마 군부의 행위를 ‘쿠데타’로 규정하지 않고 있다. 왕이(王毅) 외교부장은 4월 1일 각 진영이 절제력을 발휘해 상황이 격화하는 걸 피하기를 바란다면서도 “국제사회는 내정 불간섭이란 기본적 원칙을 전제로 미얀마의 정치적 화해를 위한 환경을 조성해야지, 압박을 가해선 안된다”고 강조하였다. 중국의 이러한 입장은 미얀마 사태에 대한 국제사회의 효과적 대응을 어렵게 만들고 있다. UN 안보리는 4월 1일 성명에서 “미얀마 상황이 급격히 악화하는 것에 깊은 우려를 표한다”며 “평화로운 시위대를 겨냥한 폭력과 여성과 어린이를 포함해 민간인 수백 명이 사망한 것을 강력 규탄한다”고 밝혔다.³⁶⁾ 그러나 당초 성명의 초안에 포함되었던 군부에 대한 제재를 의미하는 ‘후속 조치를 검토한다’는 문구는 중국의 반대로 삭제되었다. UN 안보리 순회 의장을 맡은 장쥘(張軍) 유엔 주재 중국 대사는 미얀마에 대한 제재를 지지하지 않으며 미얀마 사태가 선거에 대한 견해 차이와 관련돼 있기에 정당들이 문제의 해결책을 찾을 수 있을 것이라는 입장을 표명하였다.³⁷⁾

35) 최경준, “미얀마 사태와 미중 관계: 지정학적 중간국의 위기,” 『성균차이나브리프』, 9권 2호, 2021, pp. 66-68.

36) 정인환, “살해→사망, 내정 불간섭 환영, 중, 국제사회 미얀마 규탄 물타기,” 『한겨레신문』, 2021년 4월 2일.

37) 이종섭, “유엔 주재 중국대사 ‘미얀마 사태 내전 이어질수도’...제재 반대 ‘정당간 해법

동남아의 지역협력 기구인 ASEAN 역시 미얀마 사태에 대한 대응에서 부분적인 성과와 한계를 동시에 보여주고 있다. ASEAN 10개 회원국은 4월 24일 인도네시아 자카르타에서 특별정상회의를 개최하고 5개 항에 합의해 의장 성명 형태의 합의문을 발표함으로써 미얀마 문제 해결을 위한 지역차원의 공동노력을 시도하였다. 흘라잉 총사령관이 직접 참여한 회의를 통해 회원국 정상들은 (1) 즉각적 폭력 중단, (2) 평화적 해결을 위한 대화, (3) ASEAN의 대화 중재, (4) 인도적 지원, (5) 특사와 대표단 방문에 대해 합의하였다.³⁸⁾ 그러나 미얀마 민주진영의 핵심 요구사항이었던 ‘모든 정치범의 석방’은 합의사항에서 제외되었고 대신 의장 성명에 “외국인을 포함한 모든 정치범을 석방하라는 요구를 확인했다”는 내용이 담겼다. 가장 큰 문제는 미얀마 군부로 하여금 합의안을 이행하도록 할 구체적인 방안이 제시되지 않았다는 점이다. 합의 이후에도 미얀마 군부는 시민과 소수민족을 향한 폭력 행위를 지속하면서, 상황이 안정된다면 ASEAN 정상들의 건설적인 제안을 신중히 검토하겠으며 현재의 우선순위는 “법과 질서 유지, 공동체 평화와 평온을 회복하는 것”이라 밝히고 있다.³⁹⁾

‘내정 불간섭 원칙’을 유지해 온 ASEAN이 사태해결을 위한 합의에 도달

찾아야,” 『경향신문』, 2021년 5월 5일.

38) 최현준, “폭력 중단? 상황 안정되면...미얀마 군부, 아세안 합의 백지화,” 『한겨레신문』, 2021년 4월 27일.

39) 이효상, “미얀마 중재 나선 아세안, 폭력 멈춰세울까,” 『경향신문』, 2021년 4월 25일; 이효상, “아세안 미얀마 ‘폭력중식’ 합의 무효되나...군부 ‘안정되면 합의 이행 검토,’” 『경향신문』, 2021년 4월 27일.

했음에도 한계를 드러낸 것은 회원국 각국의 내부적 사정과 이들 사이에 존재하는 관점의 차이에서 기인한다. 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아는 흘라잉 총사령관에게 폭력을 중단하고 정치범을 석방할 것을 요구해 온 반면, 반정부 인사에 대한 장기 구금 행위로 비판받고 있는 베트남, 미얀마 군부와 가까운 관계를 유지해 온 태국, 마약과의 전쟁으로 수천 명의 사람들을 희생시킨 필리핀 등은 미얀마를 포함 타국의 인권 문제에 대해 언급하는 것을 주저하고 있다.⁴⁰⁾ 미얀마 사태에 대한 이러한 국제적 대응의 한계는 인권과 민주주의의 규범에 대한 보편적 합의가 아직 국제사회 속에 부재하고 국제적인 공동 노력을 통해 국가폭력 사태를 해결하고자 하는 의도와 능력이 각국의 내부 사정과 국익 계산에 의해 제약되고 있음을 말해 준다.

VI. 과제와 전망

이번 군부 쿠데타는 국가형성 과정에서 힘을 키운 군부와의 타협에 기반한 불완전한 민주주의 체제가 얼마나 취약한가를 보여주고 있다. 소수 민족을 상대로 한 오랜 내전을 통해 전투에 익숙하고, 유사민주주의 헌법 하에 정치적으로 강력하며, 사회로부터 폐쇄된 경제왕국을 국가 내부에

40) 양단즈, “중국의 시각에서 본 미얀마 정세와 향후 전망,” 『성균차이나브리프』, 9권 2호, 2021, p. 83; Richard C. Paddock, “General Who Led Myanmar’s Coup Arrives for Regional Talks on the Crisis,” *The New York Times*, April 24, 2021.

건설하고, 과거 일련의 쿠데타를 통해 자국민을 죽이고도 처벌받지 않은 경험을 가진 미얀마 군부는 무력 수단을 국내적으로 사용하는 것에 대한 어떠한 금기도 가지고 있지 않다. 미얀마에서 또 다시 반복된 쿠데타와 군에 의한 폭력 사태는 정치에 대한 군의 개입이 일단 이루어지면 이것을 멈추게 하는 것이 많은 희생과 오랜 노력을 필요로 하는 어려운 과제를 말해주고 있다.⁴¹⁾

미얀마의 국가폭력 사태는 일차적으로는 탈식민 국가건설 과정에서 과다성장한 군부의 폭력성과 이를 가능하게 만든 정치 제도의 취약성에서 기인하지만, 미얀마 민주주의 세력과 이를 지탱해 줄 시민사회의 문제와도 관련되어 있다. 미얀마 민주주의는 수찌를 중심으로 한 버마족 정치인들을 중심으로 이루어져 왔고 민주주의 규범과 통치에 대한 미얀마인들의 태도 역시 이중성을 드러내 왔다. 2019년 아시아 바로미터 서베이(Asian Barometer Survey)는 87%의 미얀마인들이 민주주의를 지지하고 있으나, 3분의 2가량이 민주주의가 경제성장을 증진시키지도 질서를 유지시키지도 않는다고 믿고 있으며, 거의 절반가량이 군부가 정치에서 행하는 역할을 지지하고 있음을 보여주고 있다.⁴²⁾ 이는 미얀마 민주주의가 정치제도와 엘리트 차원뿐만 아니라 민주주의와 군에 대한 시민들의 인식과 태도 차원에서도 해결될 필요가 있음을 의미한다.

41) Max Fisher, "Bloodshed Reveals a World That's Changed, and Hasn't," *The New York Times*, April 3, 2021.

42) "Briefing Myanmar's Coup: Reversion to Type," *The Economist*, February 6, 2021, p. 16.

현재 미얀마 사태는 민주주의 발전을 위한 부정적 전망과 긍정적 전망을 동시에 제기하고 있다. 군부는 수찌를 비롯한 민주주의 세력의 정치활동을 불가능하게 만들고 있으며, 향후 선거 제도를 자신들에게 유리한 방식으로 변경하고 민주주의 세력을 배제한 상태에서 선거를 치러 자신의 정치적 영향력을 공고화시킬 가능성이 크다. 그 사이 미얀마가 직면할 경제 위기 역시 민주화의 전망을 어렵게 한다. 지난 10년간 연평균 6% 이상의 경제성장률을 기록한 미얀마의 올해 국내총생산은 10% 감소할 것으로 전망되고 있다. 상품 수출 역시 올해 약 60% 가량 감소할 것으로 예상된다. 이러한 경제 위기의 최대 피해자는 인구의 약 4분의 1을 차지하는 극빈층에 집중될 가능성이 크다.⁴³⁾ 민간정부에 의한 국가의 공적 역할 수행이 부재한 상태에서 경제적 생존 능력을 상실한 국민들이 군부가 제공하는 물질적 유인에 의존하고 저항이 아닌 순응을 선택한다면 민주화에 대한 전망은 더욱 불투명해 질 것이다.

그러나 비록 장기적 차원이지만 긍정적 전망 역시 가능하다. 국가통합의 역할을 통해 자신의 존재를 합리화한 미얀마 군부는 자국민에 대한 국가테러를 자행하면서 과거 그 어느 때보다 자신의 평판을 국내외적으로 유지하기 어려운 상황에 처해 있다. 군부에 의해 억압받아 온 소수민족들은 이번 쿠데타 발발 이전에도 군에 대한 어떠한 환상도 갖고 있지 않았지만, 또 다시 물리적 탄압의 대상이 된 버마족들도 군이 국가의 수호자가 아니

43) "Myanmar's Failing Coup: Burmese Blaze," *The Economist*, April 17, 2021, p. 47.

라 자신들만의 권력과 이익을 수호하기 위해 자국의 시민들을 상대로 전쟁을 수행할 수 있는 의도와 능력을 지닌 존재임을 깨닫고 있다. 군의 이러한 공적, 사회적 이미지 실추는 버마족 주류 집단과 군대 사이의 접합을 약화 시킴으로써 장기적으로 미얀마 사회 내 군의 역할과 위상을 축소시키고 민주화를 향한 정치 발전의 가능성을 높일 수 있다.⁴⁴⁾

이번 쿠데타는 군부의 의도와는 달리 시민들로 하여금 소수민족에 대한 인식과 태도에 있어 중요한 변화를 초래하여 다민족을 아우르는 보다 포용적이고 응집력 있는 국가를 건설할 수 있는 가능성도 제기되고 있다. 쿠데타 이후 시민들은 군이 자신들의 삶의 공간에서 사람들을 죽이고 고문하는 것을 직접 목격하면서 오랜 시기 자신들보다 심한 고통을 겪어 온 소수민족 사람들에 대해 공감과 동정심을 갖기 시작했다.⁴⁵⁾ 물론 이것이 소수민족을 포용할 근본적인 전환이 아니라 현재 직면한 군부 탄압에 맞서기 위해 소수민족 무장집단의 물리적 힘을 활용하고자 하는 단기적인 전략적 태도일 수도 있다. 그러나 군에 의한 쿠데타와 폭력적 억압에 대한 반복된 경험은 수십 년의 박해를 감내해 온 소수민족들에 대한 존중과 포용 없이는 이들을 향해 투사되던 군의 폭력이 언제든 자신들에게 돌아올 수 있는 가능성을 제거할 수 없다는 인식을 미얀마 시민들에게 심어 줌으로써 향후 다민족을 포용하는 민주주의 발전에 장기적으로 기여할 수 있을 것이다.

44) Maung Zarni, "The Myanmar Military is Destroying Its Public Image," *The Washington Post*, March 26, 2021.

45) Hannah Beech, "To Break Coup, Myanmar's Ethnic Groups Reach for Moment for Unity," *The New York Times*, May 1, 2021.

저자소개

최경준 교수는 제주대 사회교육과에 재직하고 있다. 서울대학교 외교학과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 워싱턴대학교(University of Washington, Seattle)에서 신생민주주의 국가의 법집행을 주제로 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 법치, 국가폭력, 지정학적 중간국 외교 등이다. 주요 논문으로는 “미얀마 사태와 미중관계: 지정학적 중간국의 위기.” (성균차이나브리프, 2021), “미-중 갈등과 동남아시아: 베트남, 미얀마, 필리핀의 대응전략과 중간국 외교.” (아태연구, 2020), 저서로는 『법집행의 정치: 신생민주주의 국가의 법집행과 공권력의 변화』 (도서출판 이조, 2018) 등이 있다.

복합위기 시대 탄소통상질서의 변화: EU 탄소국경조정제도의 추진 동향과 정책적 함의

김성진

한국환경정책·평가연구원 부연구위원

2021년 7월 14일, 유럽위원회(European Commission)의 법안 패키지가 발표되었다(European Commission, 2021a). 유럽연합(European Union, EU)의 2030년 온실가스 감축목표(1990년 배출량 대비 55% 감축)를 따서 “Fit for 55”라고 불리는 이 패키지에는 유럽 그린딜(European Green Deal)과 유럽기후법(European Climate Law)에 명시된 목표를 달성하고, EU의 경제·사회 저탄소 전환의 법적 기반을 마련하기 위한 다수의 법안이 담겨 있다. 특히 EU 배출권거래제(Emissions Trading System, ETS)의 혁신과 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)

의 시행방안이 법안으로 제출되었다는 점에서 큰 의미를 지녔다고 할 수 있다.

EU의 CBAM 도입은 기존의 국제통상질서를 근본적으로 변화시킬 수 있는 중차대한 사안이다. 인간 활동에 의한 온실가스 배출량이 급격히 증가하고 이로 인해 기후위기가 가속화되고 있다는 사실이 과학적으로 입증되었고, 기후변화의 위험을 해결하기 위해서는 특정 국가들의 노력만이 아닌 전지구적 공조가 필요한 상황이다. 하지만 주권 국가들이 각자의 이득을 추구하는 세계에서는 기후위기를 극복할 수 없기 때문에, 국가 간 교역에 대한 탄소규제를 통해 전지구적으로 적절한 탄소비용을 동일하게 부과하는 CBAM과 같은 방안이 추진되고 있다. 이에 따라 기존의 탄소집약적 제조업, 화석연료, 수출 중심의 생산 방식은 산업경쟁력을 잃고, 저탄소 제품이 경쟁력을 얻게 되는 방향으로 국제통상질서가 변화하고 있다. 이러한 상황을 인식하고 대비하고자 하는 목적을 갖고, 본고에서는 EU의 CBAM 도입 추진 동향과 세계 주요국의 반응을 고찰하고, 이것이 한국에 주는 정책적 함의를 도출한다.

I. EU의 CBAM 도입 추진

2019년 12월 11일 유럽위원회는 유럽 그린딜 계획을 발표하면서, 상향된 온실가스 감축목표를 달성하기 위한 조치 중 하나로 CBAM의 도입을 공식화하였다(European Commission, 2019). 유럽 그린딜에서 EU는 가장 우선적인 목표로 “2030년 및 2050년 기후변화 대응목표의 상향조정”을 들었다. EU는 1990~2018년 사이 전체 온실가스 배출량의 23%

를 감축했고, 1990년 대비 2030년까지 40%의 온실가스 배출량 감축, 2050년까지 60%의 감축을 향후의 목표로 제시한 바 있다. 하지만 기후변화를 막기에 이 목표가 여전히 부족하다고 판단한 EU는, 2030년까지 55% 감축으로 단기 목표를 상향 조정하고, 2050년에는 온실가스 순배출량 제로를 뜻하는 기후중립(climate neutrality)을 달성할 것을 유럽 그린딜에서 새로운 목표로 선언하였다.

2021년 6월 28일 EU이사회를 통과한 유럽기후법(European Climate Law)에도 명시적으로 규정된 이 야심찬 목표를 달성하기 위해 EU는 내부적으로 강력한 온실가스 감축조치를 시행해야 했는데, 그 과정에서 EU 기업들의 탄소감축 비용 증대로 인해 생산비용이 높아지면 산업 경쟁력이 떨어질 것이 자명했다. 예컨대, A 제품의 기존 생산비용이 100 유로이고 온실가스 함유량을 일정 수준 이하로 감축하는 조치에서 발생하는 추가 비용이 10유로라면, 동일한 A 제품 생산을 위해 EU 기업에서는 110유로의 비용이 드는 반면, 온실가스 규제조치가 없는 다른 국가의 기업에서는 100유로의 비용만 들게 되므로 EU 기업은 가격경쟁력을 잃게 된다. 그 결과 EU 기업들은 온실가스 규제가 덜한 지역(“오염피난처”)으로 생산기지를 이전하게 될 것인데, 이 현상을 “탄소누출(carbon leakage)”이라고 부른다. 따라서 EU 기업의 해외로의 탄소누출을 막기 위해서는 EU가 부과한 10유로만큼의 탄소비용을 EU 시장에 들어오는 해외 생산품에도 부과해야 한다. 이것이 CBAM 도입의 핵심적인 근거이다.

유럽 그린딜에서 CBAM의 도입을 선언한 이후, EU는 2023년부터 이를 시행할 것을 목표로 잡고 구체적인 CBAM의 설계도를 만들기 위해 주

요 이해당사자들과 지속적으로 논의를 해왔다. 2020년 3월 4일부터 4월 1일까지 도입영향평가를 시행하였고, 7월 22일부터 10월 28일까지는 설문조사를 포함한 공공협의를 거쳐 외부의 의견을 수렴하였다. 공공협약에서 EU가 배포한 설문지에는 CBAM의 설계에 대한 EU의 고민이 담겨 있는데, 그 주요 내용은 이하의 표와 같다.

〈표 1〉 EU 공공협약의 설문지의 주요 내용

항목	내용
형태	<p>다음의 네 개 형태 중 어떤 방식으로 시행할 것인가?</p> <p>① 관세: 탄소누출이 우려되는 분야에서 제조되는 특정 상품의 수입에 대해 EU 국경에서 과세</p> <p>② EU-ETS 확대: EU 외부의 생산자 또는 수입업자가 EU-ETS에 참여하여 할당배출권을 구매</p> <p>③ 관념적(notional) ETS: EU-ETS 외부의 특정 저장고에서 EU 외부의 생산자 또는 수입업자가 배출권을 구매할 의무를 부여(가격은 EU-ETS 가격을 반영)</p> <p>④ 탄소세: 소비세 또는 부가가치세의 형태로 수입품과 EU 내 생산품에 모두 세금을 적용</p>
제품	EU-ETS의 모든 대상제품에 적용할 것인가, 탄소누출 위험이 높은 분야의 제품에만 적용할 것인가?
면제	<ul style="list-style-type: none"> 어떠한 예외도 없이 모든 국가에게 동일하게 적용할 것인가? 최빈개도국에 예외를 둘 것인가? EU와 동일한 수준으로 기후정책을 운영하는 국가에 예외를 둘 것인가?
방법론	<ul style="list-style-type: none"> 직접 배출(영역 1), 간접 배출(영역 2), 기타 간접 배출(영역 3), 전주기 탄소 발자국 중 어디까지를 탄소함유량 측정에 적용할 것인가? EU-ETS 기준, 생산국 각자의 기준, 탄소발자국 산정 국제기준 등의 여러 기준 중 탄소함유량 측정방식은 어떤 기준을 적용할 것인가?

*자료: European Commission. 2020.의 설문지 내용을 저자가 표로 정리.

공공협의 설문지를 통해 드러나는바, EU가 가장 고심한 부분은 국제통상규칙, 특히 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 관세·무역일반협정(The General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 규정과의 합치성이라고 할 수 있다. GATT 2조 2(a)항에서는 국경세조정을 인정하고 있으나, 이는 기존에 내국세로 이미 자국에 부여하고 있는 비용을 수입품에도 적용하는 경우를 보통 지칭한다. 따라서 소비세 또는 부가가치세의 형태로 탄소세를 시행하여 국산품과 수입품에 모두 동일한 세금을 부과한다면 이는 WTO 규정에 합치된다. 하지만 현재 EU는 개별 회원국 차원에서만 서로 다른 형태의 탄소세를 시행 중이며(현재 14개국 시행), EU 27개국 전체에 적용되는 “EU 탄소세”를 법안으로 제정하기 위해서는 27개 회원국의 만장일치가 필요하다. 따라서 탄소세 형태의 CBAM은 단기적으로는 도입하기가 어려운 상황이다. 만약 관세 형태로 CBAM을 설계한다면, GATT 2조 1(b)항 양허표에서 규정한 관세율을 초과하여 부과하는 수입관세가 되어 국제통상규칙을 위반할 여지가 있다.

탄소세와 관세의 선택지 모두 도입이 어려우니, EU가 구상한 새로운 방식은 EU-ETS의 활용이다. EU-ETS 법인 EU Directive/2009/29/EC 제 10b조 1(b)항에는 EU-ETS를 수입품에 적용할 수 있도록 규정되어 있어서, 따로 근거 규정을 신설할 필요가 없기에 도입이 용이하며, EU-ETS에 의해 역내 기업에 부과하는 탄소비용을 해외에도 동일하게 적용한다는 명분이 성립되니 WTO 내국민대우 원칙에도 부합되는 방식이라고 할 수 있다. 다만 상품에 세금을 부과하기만 하면 되는 관세나 탄소세와는 달리, ETS는 대단히 복잡한 설계를 필요로 하며 높은 행정비용이 들어간다. 대상

업체의 선정, 탄소배출 허용총량의 산정, 배출권 할당방식의 결정, 이월·차입·상쇄배출권 등 세부선택지의 채택 등을 시작부터 정교하게 설계할 필요가 있는 것이다. 따라서 EU-ETS를 바로 해외 기업에 확장하여 적용하는 것은 높은 비용과 운영의 어려움을 초래하므로, 해외의 수출업자를 대상으로 하는 특정 저장고를 EU-ETS 외부에 따로 설치하여 EU-ETS 탄소배출권 가격에 연동하는 비용을 지불하도록 하는 관념적(notional) ETS가 더 시행이 용이한 선택지라고 할 수 있다(김성진 외, 2021, pp.38-39).

다만 EU-ETS 활용 형태의 선택지는 한 가지 큰 문제를 안고 있다. EU-ETS 4기(2021~2030)에서도 여전히 배출권을 100% 무상할당 받는 업종들의 명단인 탄소누출목록(carbon leakage list)의 존재이다. 탄소비용을 높일 경우 해외로 생산기지를 이전하는 탄소누출이 발생할 가능성이 높은 업종들은 탄소누출목록에 포함되어 탄소배출권을 100% 무상할당 받는다. 여기에는 철강, 시멘트, 정유, 비료, 석유화학 등 탄소집약도가 높은 대부분의 업종이 포함되어 있으며, EU 산업 부문(발전 업종 제외) 온실가스 배출량의 94%를 차지한다(European Commission, “Carbon leakage”). 탄소배출의 주를 이루는 산업군에 대한 배출권 무상할당을 유지하면서 수입품에 대해서는 배출권에 상응하는 비용을 부과한다면, 이는 WTO 내국민대우 위반에 해당할 가능성이 높을 것이다. 유럽위원회 역시 이를 인지하고 탄소누출목록 무상할당의 점진적 폐지를 주장해 왔으나, 유럽의회 및 EU이사회는 역내 산업군의 무상할당이 폐지될 경우 산업경쟁력의 큰 상실을 우려하여 이에 대해 부정적인 입장을 표명하고 있다. 탄소누출목록 업종에 대한 무상할당의 점진적 폐지와 탄소국경조정의 도입

은 유럽 그린딜 이전인 EU-ETS 3기(2013~2020) 개선안 논의 때부터 이미 세 차례에 걸쳐 유럽위원회에 의해 제시된 바 있으나, 유럽의회는 보호 무역주의의 위험과 EU 역내 산업군의 국제경쟁력 상실을 우려하여 이를 기각시켰다. 2021년 3월에도 유럽의회는 CBAM의 도입을 찬성하되, 무상할당제의 점진적 폐지에 대해서는 반대한다는 입장을 공식적으로 표명하였다(김성진 외, 2021, p.12).

형태 이외에도 적용 대상 제품의 선정, 예외 적용대상의 선정, 온실가스 측정 방법론 등과 관련하여, EU는 설문지에서 많은 선택지를 보여주고 있다. 이를 통해, 국제통상규칙의 위반을 피하고, EU 산업경쟁력 및 수입원의 증대라는 이익보다 전지구적 온실가스 감축이라는 대의를 더 부각시키고자, CBAM의 설계를 다각도에서 고민하고 있음을 알 수 있다.

II. EU CBAM 법안의 내용

2021년 7월 14일, 유럽위원회가 CBAM 법안을 발표했다. 제시된 법안은 국제통상규칙과의 합치성, 탄소배출권 무상할당 폐지를 둘러싼 EU 내부의 갈등, 세계 주요국들의 반발 등을 포괄적으로 고려하여 비교적 완화된 형태로 설계된 것으로 보인다. 주요 내용을 정리하면 이하의 표와 같다.

〈표 2〉 EU CBAM 법안의 주요 내용

항목	내용
기간	<ul style="list-style-type: none"> • 2023~2025년 기간에는 시범적으로 적용되며, 2026년부터 공식 적용 • 시범적용 기간에는 비용 부과 없이, 해당 제품에 대한 탄소정보 보고만 시행
형태	<ul style="list-style-type: none"> • 관념적 ETS • 인증서의 명칭은 “EU Certificate”이며, 가격은 EU-ETS 배출권의 주간 평균 경매가격에 연동(유로/CO₂톤) • 원산지에서 생산제품의 탄소비용을 이미 지불했다는 것을 증명하면 EU 인증서 구입 비용에서 해당 비용을 공제 • EU 동종제품이 받는 무상할당 혜택을 수입제품에도 동일하게 적용 • EU 탄소누출목록의 100% 무상할당은 2026년부터 10%p씩 줄여서 2035년 100% 유상할당으로 전환 • 수입원은 EU의 예산으로 귀속되어 활용
제품	<ul style="list-style-type: none"> • 시멘트, 전기, 비료, 강철/철강, 알루미늄 • 2026년부터 점진적으로 대상 확대
면제	<ul style="list-style-type: none"> • EU-ETS에 참여하거나 제도적으로 연계된 국가 • 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스, 5개 EU 영토(뷔징겐, 헬골란트, 리비노, 세우타, 멜리야)
방법론	<ul style="list-style-type: none"> • 제품 생산과정에서 발생하는 단위당 온실가스 직접 배출(영역 1)과 투입된 원자재의 생산과정 중 배출(영역 3)을 측정 • 간접 배출(영역 2)과 전주기 탄소발자국은 2026년 도입 여부를 추후 평가 <ol style="list-style-type: none"> ① 생산국 사업장에서 측정한 실질 배출량을 측정 ② ①이 안 된다면, 생산국 동종제품의 평균 탄소집약도를 기준으로 측정 ③ ②도 안 된다면, EU 동종제품 중 배출량 상위 10%의 평균 탄소집약도를 기준으로 측정

*자료: European Commission. 2021b.의 내용을 저자가 표로 정리.

첫째, 2023년으로 예정되었던 도입 일정은 2026년으로 연기되었다. 대신 2023~2025년 기간은 시범 적용의 형태로 시행하며, 어떠한 비용 부과도 없이 수입품의 탄소함유량 등에 대한 상세정보 제출만을 요청하기로

하였다.

둘째, 앞에서 추론한 바와 같이 형태는 관념적 ETS로 결정되었으며, EU 시장에 수출하고자 하는 업자는 EU-ETS 배출권의 주간 평균 경매가격(유로/CO₂톤)에 연동되는 “EU 인증서(Certificate)”를 구입하도록 규정했다. 원산지에서 생산제품의 탄소비용을 이미 지불했다는 것을 제3자 공증을 통해 증명하면 EU 인증서 구입 비용에서 해당 비용을 공제하기로 하였으며(제2장), 가장 큰 문제가 되었던 EU-ETS 4기 탄소누출목록 업종들의 무상할당 혜택은 수입제품에도 동일하게 적용하기로 하였다(제9장). 또한, 유럽위원회는 2026년부터 EU-ETS에서 10%p씩 무상할당의 비율을 줄여서, 2035년부터는 100% 유상할당이 되도록 법안을 설계하였다. CBAM 수입원은 개별 회원국에게 배분하거나 기후변화 취약국에게 지원하는 것이 아니라, EU의 예산으로 귀속된다.

셋째, 제품은 시멘트, 전기, 비료, 강철/철강, 알루미늄의 다섯 가지에 한정하였으며(부속서 1), 2026년 이후부터는 점진적으로 대상 제품을 확대할 것이 발표되었다. 대상이 되는 온실가스는 대부분 CO₂인데, 비료에서는 N₂O가, 알루미늄에서는 PFCs가 포함되었다.

넷째, CBAM 적용을 면제받는 국가 및 영토는 EU-ETS에 참여하거나 제도적으로 연계된 곳에 한정되었다. 이에는 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스, 5개 EU 영토(뷔징겐, 헬골란드, 리비뇨, 세우타, 멜리야)가 해당된다(부속서 2). 최빈개도국에 대한 면제는 법안에 규정되어 있지 않다.

다섯째, 제품에 내재된 탄소배출량은 제품의 귀속 배출량을 제품의 활동수준으로 나누는 방식으로 산정한다(부속서 3). 배출량 생산공정으로 인해 설비에서 발생한 직접배출(영역 1)과 동법 제7조 6항에서 정의한 해당 공정의 시스템경계에서 발생한 기타 간접배출(영역 3)을 대상으로 측정하며, 간접배출(영역 2) 및 전주기 탄소발자국은 2026년 도입 여부를 추후에 평가한다. 배출량 측정은 ①생산국 사업장의 실질 배출량, ②생산국 동종제품의 평균 탄소집약도, ③EU 동종제품 중 배출량 상위 10%의 평균 탄소집약도의 순으로 기준을 삼는다.

CBAM 법안이 비교적 완화된 형태로 발표되었다고 평가할 수 있는 가장 중요한 근거는, 탄소배출량 산정에서 간접배출을 제외했다는 점이다. 온실가스 배출원은 크게 세 개의 영역으로 구분하는데, 영역 1인 직접배출은 제품 생산과정에서 고정연소, 이동연소, 공정배출, 탈루배출 등에 따른 배출량을 의미한다. 영역 2인 간접 배출은 외부에서 구입하여 사용하는 전기, 열, 스팀의 생산과정에서 배출되는 온실가스를, 영역 3인 기타 간접배출은 영역 2의 간접 배출원을 제외한 그 밖의 간접 배출원(아웃소싱, 종업원 이동, 유통, 원재료 등)에서 비롯된 온실가스를 지칭한다(최성운, 2009, pp.64-65). 이 중 영역 2인 전기·열의 생산에서 발생하는 온실가스를 CBAM 탄소배출량 산정에서 일단 제외함으로써, 화석연료를 통한 전기·열 생산과정에서 배출되는 막대한 양의 온실가스에 적절한 탄소비용을 부과하지 않게 된 셈이다. 물론 2026년 이후 간접배출 및 전주기 탄소발자국을 측정방법론으로 삼을 수 있다는 점을 밝힘으로써, EU의 목표와 방향성을 예상할 수 있는 상황이다.

III. 세계 주요국의 반응과 한국에의 정책적 시사점

EU를 필두로 한 세계적인 탄소국경조정의 도입은, 탄소집약적 산업군의 흐름과 구도를 완전히 바꿔놓을 가능성이 높다. 예컨대, EU에서 철강 산업에 대한 CBAM을 도입하면 지금까지 저렴하게 사용해 오던 수입산 철강제품의 가격이 상승하여 EU 내 철강산업체는 가격경쟁력을 지니게 될 것이다. 그러나 저렴한 수입산 철강을 재료로 사용해오던 EU의 자동차 업계, 기계업계 등은 구입비용의 상승으로 인해 생산비가 올라가는 상황에 직면하여 가격경쟁력을 상실할 수 있다. 한편, 수출국(A국) 쪽에서 생각해 보면, EU에 판매하는 철강제품의 가격이 상승하게 되니 탄소국경조정이 없는 다른 시장(“오염피난처”)인 B국을 새로운 판매처로 개척할 수도 있을 것이다. 이 경우 B국에 저렴하게 공급되는 A국 철강제품으로 인해, A국에서는 철강 공급과잉 및 가격하락이 발생하게 되어 A국 철강기업들은 경쟁력을 상실할 수 있다. 이것은 하나의 산업으로 간략히 생각해 본 예일 뿐이며, 다양한 산업군에 탄소국경조정이 도입되면 각각의 산업군에 나타날 영향은 짐작하기 어려운 수준이 될 것으로 보인다.

보스턴컨설팅그룹에서는 EU CBAM이 세계 무역에 미칠 영향을 추산한 보고서를 발간한 바 있다(Aylor et. al. 2020). 동 보고서에서는 향후 각국이 생산하는 제품의 탄소집약도에 따라 산업경쟁력의 우위가 재편될 것이라고 예상하면서, 탄소효율적인 제품이 가격경쟁력을 획득할 것이라고 진단하고 있다. 예를 들어 철강 산업의 경우, 중국과 우크라이나는 다른 나라에 비해 철강제품의 탄소집약도가 높아서 더 높은 탄소비용을 물게 것

으로 예상되며, 러시아와 한국의 철강제품은 중국과 우크라이나에 비해 탄소효율이 더 높기 때문에 경쟁력을 지니지만, 터키, 미국, 인도, 캐나다에 비해 탄소집약도 면에서 불리할 것으로 분석되고 있다. 석유의 경우에는, 탄소집약도가 매우 높은 캐나다는 경쟁력을 잃게 되며, 이라크, 미국, 러시아에 비해 탄소효율이 더 높은 사우디아라비아산 석유가 경쟁력을 확보하게 될 것이다. 이러한 추세가 국제규칙으로 확립된다면, 결국 모든 산업군에서 탄소집약도를 낮출 수밖에 없을 것이며, 탄소집약도와 무역집약도를 고려할 때 세계적으로 이에 가장 큰 영향을 받을 산업군은 철강, 화학제품, 원유, 채광 및 채석, 기초금속, 펄프·제지 등이 될 것이다.

탄소집약적 제조업 중심의 산업구조를 지녀 온실가스를 다량 배출하는 중국, 인도 등의 개도국들은 이전부터 탄소국경조정 조치의 도입에 민감한 반응을 보여 왔다. EU와 미국에서 2007년부터 탄소국경조정 도입의 움직임이 시작되고, 2009년 덴마크 코펜하겐 UNFCCC 제15차 당사국 총회에서 교토의정서를 대체할 구속력 있는 합의를 도출하지 못하자, 국제사회에서는 서구 선진국에서 탄소국경조정을 도입할 가능성에 대한 논의가 이루어지기 시작했다. 온실가스 배출 규제가 더 느슨한 국가에서 수입되는 상품에 관세 또는 다른 형태의 탄소국경조정 조치가 부과될 것이라는 예상이 팽배했던 것이다. 이에 대해 인도 환경부장관 라메시(Jairam Ramesh)는, 서구에서 탄소국경조정이 시행되면 인도는 이 문제를 WTO 분쟁해결기구로 가져갈 것이라고 밝혔다. 이는 WTO 규정에 부합되지 않으며, BASIC(브라질, 남아프리카공화국, 인도, 중국) 국가들은 연합하여 끝까지 싸우겠다는 의사를 표명한 것이다(Kulkarni, 2010). 이후 2010

년 멕시코 칸쿤에서 열린 제16차 UNFCCC 당사국총회에서 주요 개도국들은 “기후변화를 근거로 하는 어떤 일방주의적 무역조치 또는 무역 보호주의도 채택되지 못한다는 점을 확실히 하는 것이 매우 중요하다”고 다시금 강조하였다(Earth Negotiations Bulletin, 2010).

국가 수출품 중 64%가 석유, 천연가스 등의 에너지원이며, EU에 무려 43.1%라는 무역의존도를 지녀서(최진형 2020) CBAM에 가장 큰 영향을 받게 될 국가인 러시아 역시 강력한 반대의견을 표명했는데, 경제개발부장관 레셴트니코프(Maxim Reshetnikov)는 이것이 기후의제를 이용한 새로운 무역장벽이며, WTO 규정에 위반되는 조치임을 강조하였다(Morgan, 2020). 탄소국경조정 도입에 따라 가장 큰 경제적 손해를 입을 것으로 예상되는 국가 중 하나인 중국 역시 강력한 반대의사를 표명해오고 있다. 온실가스 누적배출량으로 볼 때 기후변화에 대한 선진국의 역사적 책임이 개도국에 비해 훨씬 더 크며, 이는 UNFCCC에서 국제사회가 합의한 사실임을 강조한다. 선진국이 개도국에 대해 오히려 책임과 비용을 전가하는 것은 형평성과 정의에 어긋난다는 것이다. 또한 EU가 탄소국경조정의 대상으로 삼는 개도국들은 대부분 기후변화 적응을 위해 선진국으로부터 재정적·기술적 지원을 받아야 하는 국가이지 선진국에 탄소관세를 추가로 더 내야 하는 국가가 아니며, 어디까지나 오염자부담원칙 하에서 개도국의 저탄소 발전이 추구되어야 한다는 것이 개도국을 대표하는 중국의 반론이다(Sung, 2016). 이는 산업과 무역 영역에서의 경쟁력 사안을 넘어, 국제기후레짐에서 발전시켜 온 형평성 원칙을 근거로 삼는 주장이기에 향후 큰 파급력이 예상된다.

미국의 반응은 찬성과 유보가 섞인 복합적인 방식으로 나타나고 있다. 미국에서도 2007년 이래 미국청정에너지·안보법(“왁스먼-마키법”) 등 다양한 법안을 통해 탄소국경조정을 법제화하려는 노력이 존재했으나, 의회를 통과하여 법제화된 적은 없다. 2021년 바이든(Joe Biden) 행정부가 출범하면서 탄소국경조정 도입 논의가 미국에서도 활발히 이루어지고 있는데, 이는 바이든이 대선 공약에서 기후환경 기준을 충족시키지 못하는 국가의 탄소집약적 상품에 대해 탄소조정료(carbon adjustment fees) 또는 할당량(quotas)을 부과할 것을 선언했기 때문이다. 바이든 취임 직후인 2021년 3월 1일, 미국 무역대표부는 기후변화 대응을 위한 탄소국경 조정의 도입 고려를 바이든 정부의 2021년 무역정책 의제 중 하나로 명시한 바 있다. 하지만 연방 차원의 탄소가격제(탄소세, 온실가스 배출권거래제)를 시행할 법적 근거를 갖추지 못한 미국의 현 상황에서는 탄소국경 조정의 단기적인 도입이 어려우며, 그에 따라 EU의 빠른 행보에 우려를 표명하고 있는 상황이다(Hook, 2021). 이러한 미국의 국내 사정에 더해, 기후 리더십의 회복과 국제공조의 강화를 목표로 하는 미국으로서는 파리기후체제가 출범하자마자 EU CBAM을 둘러싸고 선진국 대 개도국 갈등이 불거질 수 있는 가능성을 고려하여, EU CBAM의 빠른 도입에 반대하며 속도를 조절할 것을 요청하고 있다.

한국은 공식적인 입장을 표명하지는 않고 있으나, 전지구적 기후변화 대응의 강화라는 대의에는 찬성하되, 국가의 산업경쟁력에 직접적인 피해를 줄 수 있는 CBAM을 국제사회의 동의 없이 일방적인 방식으로 조속히 도입하는 것에는 반대하는 입장을 지닌 것으로 판단된다. 화석연료 비중

이 높은 전기 생산구조를 지닌 한국으로서는, 2023년부터 간접배출량에 높은 탄소비용이 부과되는 것을 특히 우려했다고 할 수 있다. 그런 측면에서 적어도 2025년까지는 직접배출과 원자재 기타 간접배출만 탄소함유량 측정의 대상이 된다는 사실, 그리고 원산지에서 생산제품의 적절한 탄소비용을 지불하면 CBAM 인증서 구입요금을 공제받는다는 사실은 한국에게 중요한 기회로 인식될 필요가 있다. 예상보다 완화된 탄소국경조정이 시행되는 동안 한국은 국익을 최대한 증진하는 방향으로 국제사회에서의 협상에 임하면서, 국내적으로는 화석연료 중심의 발전구조에서 최대한 탈피하는 에너지 전환과, 탄소집약적 산업(철강, 석유화학, 시멘트, 정유, 반도체, 디스플레이, 제지 등)의 온실가스 원단위를 최대한 낮추는 산업 부문 저탄소 전환에 박차를 가해야 할 것이다. 이에 더하여, CBAM이 향후 간접배출뿐 아니라 탄소발자국에까지 확대될 가능성이 높다는 사실을 인식하고, 국가 차원에서 탄소정보체계를 고도화하는 작업을 서둘러야 한다. EU 및 세계 기준에 부합하는 방식으로 국내 탄소발자국 정보에 대한 데이터베이스를 확충하고, 이를 공신력 있는 플랫폼에 등록하는 등의 체계적 운영·관리를 해야 할 것이다. 기후변화의 위험이 점점 더 높아지는 현 상황 속에서, 한국은 탄소중립이라는 분명한 방향으로 나아가며, 그 과정에서 일어나는 대내·외적 위기에 지혜롭게 대처할 수 있는 실력을 시급히 축적해야 할 시기이다.

참고문헌

- 김성진 외. 2021. 『해외 탄소국경조정 동향 분석 및 대응방안 연구.』 환경부 수탁과제 보고서. 세종: 한국환경정책·평가연구원.
- 최성운. 2009. “온실가스 배출량 인벤토리의 이해.” 한국에너지공단 에너지 기후변화 기획특집.
- 최진형. 2020. “2020년 러시아 통상정책 및 방향 전망.” 『KOTRA 해외 시장뉴스』 (2월 3일). <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=180009> (검색일: 2021. 7. 15.).
- Aylor, Ben, Marc Gilbert, Nikolaus Lang, Michael McAdoo, John Öberg, Cornelius Pieper, Bas Sudmeijer, and Nicole Voigt. 2020. “How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade.” Boston Consulting Group Publication. <https://www.bcg.com/en-au/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade> (검색일: 2021. 7. 15.).
- Earth Negotiations Bulletin. 2010. “Report of Main Proceedings for 6 December 2010.” <https://enb.iisd.org/events/cancun-climate-change-conference-november-2010/report-main>

n-proceedings-6-december-2010 (검색일: 2021. 7. 15.).

European Commission. “Carbon Leakage.” https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en (검색일: 2021. 7. 15.).

European Commission. 2019. “The European Green Deal.” (December 11). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> (검색일: 2021. 7. 15.).

European Commission. 2020. “EU Green Deal (Carbon Border Adjustment Mechanism).” https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation_en (검색일: 2021. 7. 15.).

European Commission. 2021a. “European Green Deal: Commission Proposes Transformation of EU Economy and Society to Meet Climate Ambitions.” (July 14). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3541?fbclid=IwAR308jLSVnixBipVbT4lbCOMMXybcLKDBsnqG4838NJVCibd_iohPMDhbpI (검색일: 2021. 7. 15.).

European Commission. 2021b. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Ca

arbon Border Adjustment Mechanism.” (July 14).

Hook, Leslie. 2021. “John Kerry Warns EU against Carbon Border Tax.” *Financial Times* (March 12). <https://www.ft.com/content/3d00d3c8-202d-4765-b0ae-e2b212bbca98> (검색일: 2021. 7. 15.).

Kulkarni, Vishwanath. 2010. “India Threatens to Move WTO on Carbon Tax Issue.” *Business Line* (March 29). <https://www.thehindubusinessline.com/todays-paper/India-threatens-to-move-WTO-on-carbon-tax-issue/article20047257.ece> (검색일: 2021. 7. 15.).

Morgan, Sam. 2020. “Moscow Cries Foul over EU’s Planned Carbon Border Tax.” *EURACTIV* (July 27). <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/moscow-cries-foul-over-eus-planned-carbon-border-tax/> (검색일: 2021. 7. 15.).

Sung, Shufan. 2016. “Border Tax Adjustments and Developing Countries: A perspective from China.” *Annual Survey of International & Comparative Law* 21(1).

저자소개

김성진 박사는 한국환경정책·평가연구원(KEI)의 부연구위원으로, 고려대 에너지·환경대학원(그린스쿨) 연구교수와 한양대 에너지거버넌스센터 연구원을 지냈다. 서울대학교 외교학과(현 정치외교학부)에서 학사, 석사, 박사를 취득했으며, 외교학 박사논문은 “기후변화와 국가 대응의 정치학: 영국, 미국, 한국의 교토 의정서 대응정책 비교”이다. 주요 연구분야는 지구환경정치, 기후·환경외교, 무역과 환경 등이다. 주요 논문으로는 “파리기후체제는 효과적으로 작동할 것인가? (『국제정치논총』, 2016)”, “REDD+ 설립을 위한 중견국 기후-산림외교 연구 (『정치·정보연구』, 2019)” 등이 있다.

The Contemporary Global Governance Dilemma: Beyond the State

Brendan M. HOWE

Dean and Professor, Graduate School of
International Studies, Ewha Womans University;
Visiting Research Fellow, Jeju Peace Institute

I. Introduction

Governance is the process of governing by those with the authority (legitimized power) to do so. We expect those who govern to do so in the interests of the governed, usefully providing services that can best, or perhaps only, be achieved through collective action. It is an ongoing and evolutionary process which looks to reconcile conflicting interests, through

the rule of law, and introduce security for all members of a particular community. Governance is also a process through which collective good and goods are generated so that all are better off than they would be when acting individually. Thus, governance implies a concern by those who govern with both the security and development of those who are governed. A further element of governance recognizes the rights of those who are governed, and the obligations towards them imposed upon those who govern.¹⁾

Domestically, governance is carried out by instruments of the state. Internationally, governance refers not only to global attempts to govern in the absence of world government, dealing with conflicts of interests and development cooperation between states, the rights and security of states, and those issues that transcend national boundaries; but also, prescriptions for how the governments of those states should themselves govern.

Hence the governments of members states need to work together to contribute to the reconciliation of international conflicts of interests, support international peace and security,

1) Brendan Howe, "Governance in the Interests of the Most Vulnerable" *Public Administration and Development* 32, (2012): pp.345-356.

take part in the generation of global collective good such as through free trade, but also in terms of distributive justice such as the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs), as well as playing the roles of good global citizens. This last implies an expansion of the normative boundaries of the state, whereby governments are not solely responsible for the wellbeing of their own citizens, but also for the wellbeing of all the citizens of the world, and in particular, for that of the most vulnerable individuals and groups.

The transitional process from anarchic conditions which generate conflict, towards the aspiration of global governance, whereby states are actively brought together to solve common problems, reconcile conflicting interests, and generate collective good, including a more peaceful and secure operating environment, may be termed international organization. International organizations (IOs) are representative aspects of the phase of that process which has been reached at a given time.²⁾ Both the process of international organization and individual

2) Inis Claude, *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization* (New York: Random House, 1963): p.4.

representative IOs manifest a dualistic nature in that on the one hand they serve to facilitate the functioning of the sovereign inter-state system, while on the other, they simultaneously require a degree of alienation of the sovereign authority of states.

Safeguarding international peace and security was the primary reason for the establishment of the United Nations (UN) in 1945. The aspiration “to save succeeding generations from the scourge of war” appears in the opening lines of the UN Charter. Maintaining peace and security appears first in the Charter’s statement of purposes and principles. Even the roles and non-military functions of IOs dealing with other aspects of global governance are often justified by the contributions they can make to international peace and security. Yet, seventy-five years ago, the UN Charter established three founding pillars of the UN system: peace and security, development, and human rights. These broadly reflect the governance concerns listed above. More recently it has become common to refer to a fourth pillar, incorporating the rule of law, likewise reflecting governance principles. While security remains the preeminent consideration for global governance, the impact of the other pillars and principles has been reflected in the evolution of

conceptualization and policy prescription.

In 2005, UN Secretary-General Kofi Annan referenced the interrelatedness of the three initial pillars of the UN by noting “we will not enjoy security without development, development without security, and neither without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed.”³⁾ In doing so he neatly encapsulated the progress made by the evolution of security and governance conceptualizations, as well as ongoing obstacles. The complexity of contemporary international governance challenges requires holistic policy responses, but operationalizing these obligations is likely to face resistance from the states whose sovereign rights they can be seen as undermining. This, I have termed the global governance dilemma.

The three most pressing crises requiring urgent responses at the levels of both international and domestic governance are COVID-19 (and other pandemics), climate change, and the humanitarian crisis of refugees and forced migration flows. All

3) Kofi Annan, “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All” *Report of the Secretary-General* (2005). https://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml.

three are exacerbated by the pursuit of narrow self-interest (unilateralism) and an emphasis on state security among national policymakers. Such state-centricity is, however, normatively untenable, and ultimately self-defeating. Hence this investigation emphasizes the need to go beyond the state in terms of global governance policy prescription.

II. The COVID-19 Crisis

In trying to coordinate a global response to COVID-19 (and, historically, towards other pandemics), the World Health Organization (WHO) has found itself at the center of the dualistic paradox of international organization. The responses of the three great powers, the US, China, and Russia to the COVID-19 crisis, as well as those of some second-tier powers such as the UK, Brazil, and India, have left much to be desired in terms of both international and domestic leadership. Indeed, policies in these countries contribute overall to the challenges faced by the WHO, rather than providing adequate support for the organization to carry out its global governance and systemic health security mission.

Lack of transparency and freedom of information and speech in China has allowed pandemics to spread, and critically endangered vulnerable individuals and groups in the country, the region, and across the globe. When the Chinese government has acted, it has been unilaterally, and in an authoritarian manner rather than openness, imposing comprehensive lockdowns which exacerbated socio-economic vulnerabilities. By contrast, agents of governance in the US during the current COVID-19 pandemic were slow to respond to the pandemic out of concern for national economic impact, as well as the impact restrictions would have upon civil liberties and individual freedoms. These have also provided the pressures for premature lifting of restrictions. As a result, the US is now the most severely impacted country in the world.

Internationally, China and the US have focused on blaming each other for the impact of COVID-19, resorting to national interest security promotion rather than collective action, and showing inconsistent support for the mission of the WHO, and even outright hostility. Donald Trump even threatened to withdraw the US from the WHO. While the Biden administration has rejected this policy, lack of consistent support for the mechanisms of the liberal world order from the US, its very

architect and formerly chief champion, does little to engender confidence in its future.

Rich developed countries have overall, engaged in vaccine nationalism, whereby governments sign agreements with pharmaceutical manufacturers to supply their own populations with vaccines ahead of them becoming available for other countries. This has continued even to the extent of surplus vaccines thereby acquired expiring and going to waste, while developing countries are left with insufficient supply. The national interest prioritization of the rich is demonstrated by the fact that the central banks of the world's major economies mobilized roughly \$9tn to respond to the economic shock of COVID-19, acting swiftly and decisively to protect the interests of their investors, while these countries have failed to find the \$23bn, or 0.25% of this monetary response needed for global vaccination (a number which would dramatically decrease if governments compelled their pharmaceutical companies to share technology).⁴⁾

4) Rogelio Mayta, KK Shailaja and Anyang' Nyong'o, "Vaccine nationalism is killing us. We need an internationalist approach" *The Guardian* June 17, 2021. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/jun/17/covid-vaccine-nationalism-internationalist-approach>

Not only does this seem normatively wrong, but it is also, ultimately, self-defeating. The virus is thriving in regions with low vaccination rates, throwing up mutant strains which come back to haunt the selfish countries which were only concerned with vaccinating their own people. At present rates of vaccination, the pandemic will continue to rage until at least 2024, and the longer the virus travels, the more often it mutates, and the more viciously it may rebound on the rich countries undermining their vaccination programs.⁵⁾ Furthermore, even from an economic perspective, unilateral vaccine nationalism makes little sense, for as long as the crisis continues, outbreaks and mutations will continue to wipe trillions of dollars off stock valuations world-wide, with perhaps only the shareholders of big pharmaceutical companies, online shopping operations, and digital streaming services seeing an upside.

III. The Climate Crisis

Environmental security is a policy area in which all the classes

5) Ibid.

of political actor interact; both affected by and able to affect significant elements of the paradigm. It is of growing importance in absolute terms (the biosphere is increasingly endangered by human activity), relative terms (when compared with other security conceptualizations), and academic terms. Policy options and implications are increasingly cross-border or global and are not amenable to state-centric, unilateral rational actor model (RAM) pressures such as defense, deterrence, appeasements, or inducements. Rather than the tit-for-tat nature of traditional security interactions, environmental security is best modeled by the game theoretical model of a “tragedy of the commons,” whereby if each actor pursues their narrow selfish interests it will result in catastrophe for all.

From a global governance perspective, the UN has launched multiple initiatives, but remains challenged in its aspirations by the legacies of traditional national security and national interest considerations. These include the 1972 UN Conference on the Human environment in Stockholm which contributed publicity, a declaration on principles, an action plan of recommendations, and a resolution on institutional and financial arrangements. The Stockholm declaration established limitations to sovereignty, noted duties incumbent on state actors, as well as the common

heritage of mankind's resources. It also established monitoring networks, created the United Nations Environment Programme (UNEP) to serve as a propagation and organizational framework, and stimulated NGOs and individual governments to act.

This was followed by the Brundtland Commission which introduced the concept of sustainable development; the 1987 Montreal Protocol addressing ozone depletion; the 1992 UN Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio which launched the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC); the 1997 Kyoto Protocol which extended the UNFCCC with more stringent measures; and the 2015 Paris Agreement, which was an agreement within the UNFCCC, dealing with greenhouse-gas-emissions mitigation, adaptation, and finance.

The environmental security paradigm has created lots of awareness, some government, IO and non-governmental organization (NGO) action, but not enough enforcement or binding mechanisms. It has substantially been challenged by the unilateral policy prescriptions and rejection of obligations by the dominant states in the system, with the US, China, Russia, as well as second-tier great powers India and Brazil, all ranking as major contributors to climate change. As with the COVID-19

crisis, the world hegemonic leader, the US, actively obstructed the evolution of the governance paradigm by withdrawing from or refusing to ratify the above-mentioned international instruments. Despite the Biden administration performing a policy U-turn on the issue, American perfidy has not inspired confidence.

Again, this selfishness on the part of the major players is not only normatively unjustifiable but is also self-defeating. Ultimately, of course, given that climate change poses an existential threat to the whole of mankind, culminating in an extinction level event wherein the Earth has been made uninhabitable, the national security and interest of all states is impacted. But even before we reach such a catastrophe, climate change has the capacity dramatically to harm the national interest of any state in the system through costs associated with extreme weather events (such as the 2021 heatwaves engulfing much of the Northern hemisphere), through the increased severity and frequency of natural disasters (storms, flooding, tornadoes, etc.), as well as nature-induced disasters which are precipitated and further exacerbated by the impact of human beings (such as wildfires, droughts, desertification, and deforestation). Rising sea-levels around the world not only

threaten the existence of some low-lying island nations, but also pose an increasing threat to some of the world's prime real estate.

IV. The Humanitarian Crisis

The number of displaced people, including refugees, has almost doubled in the last decade due to persecution, conflict, violence, or human rights violations. The office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) noted that around 72 million people – including refugees and persons in a refugee-like situation, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), stateless persons and others of concern – were forcibly displaced by the end of 2018. These figures include the Rohingya refugees, but not others displaced since the military coup in Myanmar, and the near civil war-like conditions now pertaining.

According to the human security paradigm, vulnerable individual human beings and groups have an absolute right of protection from threats to their existence. This translates to an obligation upon those who govern to respect this right. Refugees are among the most vulnerable individuals and

groups, and refugee crises are among the gravest contemporary governance and human security issues, posing severe challenges to national governments and international organizations alike. Refugees are guaranteed special protection as vulnerable groups under international humanitarian law. The 1951 UN Refugee Convention provided a legal framework for the protection of displaced people in Europe after the Second World War. In 1967, the Protocol Relating to the Status of Refugees added 'without any geographic limitation' thereby removing the time and location conditions of the initial Convention.

Refugees are entitled to protection under the Refugee Convention and the additional Protocol if their human rights are not being protected in their country of origin, but potentially not if they are economic migrants merely seeking a better life. In taking a human security perspective to governance, however, all human beings have a reasonable expectation to live their lives free from fear, want, and indignity. If conditions in their country of origin are severe enough to constitute an existential threat, whether or not they are being violently persecuted, the logic of protection under the international humanitarian regime would seem to extend to

other categories of migrants.

This is particularly the case under contemporary conditions wherein the threat agenda should be broadened to include hunger, disease, extreme (absolute) poverty, and natural disasters, because these kill far more people than war, genocide, and terrorism combined. Likewise, the principles of shared humanity make demands upon all of us. The global acceptance of these principles is reflected in the near universal endorsement of related international documentation starting with the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and continuing through the UN operationalization of the responsibility to protect (R2P), the MDGs, and the SDGs.

Clearly, of all the contemporary crises, this one makes the most explicit normative demands upon our shared humanity. Again, however, rich, powerful states tend to follow narrow self interest when determining policy. Generally, throughout the member states of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), there is a preference for admitting highly skilled additions to the workforce, but a resistance to accepting refugees, especially the most vulnerable (likely to be unskilled and often challenging to integrate). This selfishness has combined with global resistance to immigration based on

popular (although misguided) fears of socio-economic challenges and increased law and order threats (including terrorism) which have manifest in Brexit, the rise of the National Front in France, Pegida in Germany, One Nationism in Australia, and Trumpism in the US.

Furthermore, in East Asia, often viewed as the most “Westphalian” or state-centric region of the world, this policy focus has combined with an extreme form of economic national interest focus which has been termed “econophilia,” as well as ethno-nationalism based on (mis)conceptualizations of ethnic homogeneity. Hence, refugees and forced migrants are only welcome to the extent they can contribute to the national development project, and the degree to which they can blend into the dominant ethno-cultural community. Hence, for instance, despite in 2013 becoming the first state in Asia to enact a domestic refugee law, South Korea has only accepted 3.7% of refugee applications.

Once more, such policy positions are also not only normatively insupportable, but also even counter-productive from the perspective of championing national interest. The US and EU countries have already experienced the challenges of failing to deal with human insecurity in other countries with

unprecedented refugee flows. Mick Keelty, Australian Federal Police Commissioner identified climate change refugees as a huge national security problem.⁶⁾ Refugees and IDPs in overcrowded camps can fuel religious extremism, terrorism, and trans-national crime, all of which can impact on selfish developed countries around the world.

Meanwhile, due to demographic time bombs, East Asian polities are in particular need of “new blood.” For instance, South Korea’s working-age population is projected to decline an average of 330,000 per year in the 2020s as baby boomers reach retirement age, and the country is also widely expected to become a “super-aged society” in 2025, in which the proportion of those aged 65 and older will hit 20 percent of the total population.⁷⁾ Refugees and immigrants have, throughout history, consistently contributed greatly to the reinvigoration of host societies, and improved their economic competitiveness.

6) Simon Lauder, “Climate Change a Huge Security Problem: Keelty” *ABC News*. September 25, 2007. <http://www.abc.net.au/news/2007-09-25/climate-change-a-huge-security-problem-keelty/680208>.

7) The Korea Times, “Korea in search of solutions for looming ultra-low childbirth, aging population” July 11, 2021. https://www.koreatimes.co.kr/www/culture/2021/07/703_311935.html?fa&fbclid=IwAR00P9OByLr57IV_6fMGZa90PKu9ZT9ayEFxNwnA8JZtIheMwRFvkX26Yul

V. Beyond the State

New perspectives have, however, increasingly come to the fore, with a broadening of the scope of enquiry along the x-axis of issues from a strict focus on national survival in a hostile operating environment and questions related to war and peace, to include some or all of the following: a focus on non-military rather than military threats, transnational rather than national threats, and multilateral or collective rather than self-help security solutions.⁸⁾ Within both security and governance discourses, there have also been increasing emphases on individual human beings as well as on the planet or global biosphere, corresponding to a bi-directional expansion along the y-axis of referent objects. Thus, non-traditional security (NTS) perspectives expand conceptualizations to include the final original, and most non-state-centric pillar of global governance introduced above, that of human rights.

8) Amitav Acharya, "Human Security: What Kind for the Asia Pacific?" David Dickens, ed. *The Human Face of Security: Asia-Pacific Perspectives*. Canberra Papers in Strategy and Defence, No 144 (Canberra: Australian National University, 2002); Ole Waever, "Securitization and Desecuritization" in Ronnie Lipschutz (ed). *On Security*. (New York: Columbia University Press, 1995).

New, non-state actors, NGOs, civil society organizations (CSOs), pressure and protest groups, are increasingly influential, not only in the implementation of good governance on the ground, but also, empowered by the information and communication technology (ICT) revolution, in influencing those who govern at both the domestic and international level. Hence, Brian Hocking points to a new “network” model of diplomacy, in which publics are “direct participants in the shaping of international policy and, through an emergent global civil society, may operate through or independently of national governments.”⁹⁾

Even in Westphalian East Asia, which is also the most connected region of the world, governance may be viewed as increasingly a two-level game, whereby societies of the region are interconnected to an unprecedented degree.¹⁰⁾ What Nyan Chanda refers to as the “New Preachers,” NGOs and CSOs, as

9) Brian Hocking, “Rethinking the ‘New’ Public Diplomacy” in Melissen, J. (ed.) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, 28–46. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005): p.29

10) David Shambaugh, “International Relations in Asia: The Two-Level Game” in Shambaugh, D. and Yahuda, M. (eds) *International Relations of Asia* (Plymouth: Rowman & Littlefield, 2008).

well as community activists, have sprouted in many countries in the region to uphold humanitarian causes and issues, and to pressure governments and corporations. These activists have also linked with international bodies and fellow activists in other countries for coordination and support, thus the authoritarian state's efforts to maintain its power are challenged by the mutually reinforcing trends of the constant diffusion of information and the rise of civil society activism.¹¹⁾

The reason that countries in East Asia outperformed those in the West on virtually all metrics in terms of dealing with COVID-19 was primarily because of societal rather than government reactions. Due to previous pandemic scares, preparations were already in place to ramp up dramatically the production of tests, masks, and personal protective equipment (PPE), but populations were already aware of the dangers such pandemics pose, and willing to accept limitations on their freedoms. People in the region are already used to wearing masks due to the pollution and are willing to accept a degree of

11) Nyan Chanda, "Globalization and International Politics in Asia" in Shambaugh, D. and Yahuda, M. (eds) *International Relations of Asia* (Plymouth: Rowman & Littlefield, 2008).

invasiveness in their lives due to national security considerations. The successful measures, such as contact-tracing, mass-testing, and targeted lockdowns, could perhaps only have been implemented swiftly to such a degree in this region, due to the shared social value-system, across a broad geographical area, and taking in a wide range of governance models.

Members of global civil society are the most vociferous proponents of climate action, and critics of those who govern when they fail to address the crisis adequately. Since 2018, the strongest voice on climate change has been (then 15-year-old) Greta Thunberg, and the ICT revolution, combined with increased receptiveness to non-state actors at the level of international governance, has given her a global stage. NGOs and CSOs are also the first responders when natural and nature-induced disasters occur, and as such need to be further empowered in terms of governance contributions and input.

Finally, civil society actors are key to addressing human vulnerabilities at all stages of the journey for refugees and forced migrants. In the originating state, the voices of civil society are often key in bringing wider attention to the governance failures which stimulate refugee and migration flows. NGOs and CSOs are often active in trying to mitigate the

circumstances which contribute to the human insecurity triggers the movement of people, whether through involvement in demining operations, negotiating cease-fires, or providing access to food, water, and medical assistance. During transit through third party countries, it is often NGOs and CSOs to whom refugees turn for assistance, and who run the camps in which they find themselves. When seeking asylum or settling in destination countries, again it is usually members of civil society who are the greatest champions of, and assistants to, refugees and migrants.

At the same time, however, we must recognize the dangers of increased governance input from civil society empowered by the democratization of information through the CIT revolution. Vaccine sceptics, climate change deniers, and those peddling the false narrative of the “threat” posed by refugees, can all have a significant negative effect on public perception and government policy formation. Human insecurity for the most vulnerable individuals and groups can be generated by the words and actions of those campaigning against them. Hence, even those seeking vaccines are sometimes forced to do so surreptitiously to avoid condemnation from neighbors, and shopworkers can face abuse for adhering to policies regarding

mask-wearing. Groups campaign against the “threat to jobs” posed by green governance initiatives. Genocide and ethnic cleansing can be triggered through social media, as has been the case with the Rohingya in Myanmar.

VI. Conclusion

State-centric governance is no longer fit for purpose, in either normative or practical terms. This has been highlighted by the impact of the three gravest crises facing the world today. Non-state-centric voices and actors hold tremendous potential to address the shortcomings of the traditional models. Care must also be taken, however, to also consider non-state-centric threats to good governance. At the very least, governments need to pay more attention to non-state-centric issues in their policy-making, funding, and research prioritization.

저자소개

Brendan Howe is Dean and Professor Ewha Womans University Graduate School of International Studies, and President of the Asian Political and International Studies Association. His research focuses on traditional and non-traditional security in East Asia, human security, comprehensive peacebuilding, middle powers, post-crisis development, and conflict transformation. He has authored, co-authored, or edited more than 90 related publications including *The Niche Diplomacy of Asian Middle Powers* (Lexington Books, 2021), *UN Governance: Peace and Human Security in Cambodia and Timor-Leste* (Springer, 2020), *Regional Cooperation for Peace and Development* (Routledge, 2018), *Peacekeeping and the Asia-Pacific* (Brill, 2016), *Post-Conflict Development in East Asia* (Ashgate, 2014), and *The Protection and Promotion of Human Security in East Asia* (Palgrave, 2013).

팬더믹 시대 디지털 권위주의와 민주주의의 미래

정구연

강원대학교 정치외교학과 조교수

I. 미중 디지털 기술 경쟁의 쟁점

미중 경쟁이 군사, 정치, 경제, 기술, 체제와 규범 등 전방위로 확산되는 가운데, 각각의 영역에서의 강대국 경쟁 현황과 전망에 대한 논의가 이뤄지고 있다. 특히 디지털 거버넌스와 관련한 미중 경쟁은 코로나19 팬더믹 국면 속에서도 더욱 활발히 진행되고 있는데, 이는 일차적으로는 팬더믹에 대응하기 위한 감염경로 추적 및 백신 개발, 또한 팬더믹 극복에 유용한 디지털 거버넌스 체제의 경쟁이라는 차원에서 일어나고 있다고 볼 수 있다. 그러나 보다 근본적으로 미중 양국은 디지털 기술 경쟁을 통해 인도태

평양 전략과 일대일로 이니셔티브가 관통하는 지정학적 공간에 대한 디지털 거버넌스 구축을 통해 전략적 우위를 확보하기 위해 노력하고 있다.¹⁾ 그러나 기술발전의 속도는 그에 대한 정치적, 법적 규범의 확립 속도보다 빠르기에, 무엇이 ‘자유로운 디지털 질서(liberal digital order)’가 될 수 있는지에 대한 국제적 합의와 규범적 판단은 여전히 부재하다. 미국과 중국뿐만 아니라 유럽연합 등 다양한 행위자들이 각각 가지고 있는 디지털 기술 역량 수준뿐만 아니라 사이버 주권과 인터넷 자유 개념 간의 긴장, 그리고 디지털 공간 속에서 무엇이 ‘liberal value’가 될 수 있을지에 대한 고려와 논의가 필요할 것이다.

그 중에서도 각국이 ‘정보’에 대해 갖고 있는 관념이 상이함을 이해할 필요가 있다. 민주주의와 권위주의 국가들은 정보에 대한 끊임없는 경쟁을 치러왔다. 이때의 정보경쟁이란 정보의 내용뿐만 아니라 정보 아키텍처에 대한 경쟁 모두를 아우르는데, 이는 근본적으로 ‘정보’에 관한 상이한 이해로부터 기인한다. 예컨대 미국의 경우 정부의 권력 남용 방지 및 견제 차원에서 정보 공개와 초국적 유통에 대해 강조한다. 반면 권위주의 국가들의 경우 정보를 정권에 대한 위협으로 상정하기에 정권 유지를 목표로 정보 통제를 수행하며, 이러한 과정에서 최근 주목받고 있는 AI와 바이오테크놀로지 기술은 권위주의 정부의 대국민 정보 수집과 표현의 자유 억제, 데이터 접근성 차단, 디지털 검열 등에 활용

1) Lisa Curtis, Joshua Fitt, and Jacob Strokes. “Advancing a Liberal Digital Order in the Indo-Pacific” Center for a New American Security Report (May 2021).

된다.²⁾ 또한 이러한 정보 통제는 국내에만 국한되는 것이 아니라 가짜 뉴스 확산, 해외 영향력 캠페인(influence campaign)으로도 이어지기도 한다. 예컨대 지난 홍콩 민주화운동 당시 시위와 관련한 해시태그(hashtag)는 페이스북 등 주요 소셜미디어 플랫폼에서는 다수 확인된 바 있으나, 틱톡에서는 거의 찾아보기 어려웠고, 신장 위구르 무슬림 박해 관련 콘텐츠의 경우도 마찬가지였다.³⁾ 실제로 미국은 초국가적 데이터 유통을 통한 디지털 생태계 구축을 선호한다면, 중국은 데이터 주권 차원 및 자원 보호에서 중국 내부에서의 데이터 공유만을 허용하고 해외로의 유출을 거부하는 블록화 전략을 추진한다. 실제로 중국은 지난 2017년 〈사이버보안법〉을 통해 데이터를 중국의 미래 산업의 주요 요소이자 주권차원에서 보호해야 할 자원으로 인식하고 있음을 보여주었다.

II. 디지털 권위주의의 등장

디지털 권위주의(Digital authoritarianism), 즉 감시, 억압, 조작, 검열, 그리고 정치적 통제 확대를 위해 디지털 기술을 활용하는 권위주의

2) Lindsay Gorman, "China's Data Ambitions Strategy, Emerging Technologies, and Implications for Democracies," National Bureau of Asian Research Commentary (August 14, 2021).

3) Raymond Zhong, "TikTok Blocks Teen Who Posted about China's Detention Camps," *New York Times* (November 26, 2019)

정권⁴⁾으로서 중국만이 존재하는 것은 아니다. 중동, 아프리카, 라틴아메리카 다수의 지역에 이미 디지털 권위주의 특색을 갖춘 정권들이 늘어나고 있다. 다만 중국의 경우 디지털 권위주의의 모델을 타국으로 확산시킨다는 점에 있어 주목해야하며, 또한 중국의 디지털 권위주의는 시민들에 대한 보상 및 처벌기제로 사회신용체제(social credit system)를 활용하여, 오직 순종적 시민만이 사회 및 경제체제에 참여할 수 있도록 제도화를 시도한다는 점에 있어 그 내구성은 더욱 강화될 전망이다.

이러한 점에 있어 중국의 디지털 권위주의는 소위 “기술 해방(technology liberation)” 담론과 간극 속에 존재하며, 사이버 주권(cyber sovereignty)을 강조하는 입장으로 이어진다. 2010년 ‘아랍의 봄’ 당시 소셜 미디어를 통해 민주화 운동이 촉발됨에 따라 소위 ‘독재자의 디지털 딜레마’가 논의된 바 있다. 즉 디지털 억압은 오히려 시민들의 거센 저항에 부딪혀 독재자의 생존을 어렵게 한다는 것이다.⁵⁾ 그러나 오히려 중국은 이러한 기술 해방의 담론에서 예외적이라고 볼 수 있다. 우선 중국은 자국 영토 내 인터넷을 통제하는 사이버 주권의 원칙을 강조하는데, 이는 근본적으로 중립성과 자유로운 정보의 흐름을 강조하는 인터넷의 기본 원리와 상충된다. 사이버 주권이란 각 국가가 독립적으로 사이버 규제모델과 인터넷 정책을 개발하고 다른 국가와 동등한 수준에서 국제 사이버공간에 참여하는 것을 의미

4) Lydia Khalil. “Digital Authoritarianism, China and COVID,” Lowy Institute Analyses (November 2, 2020).

5) Steven Feldstein, *The Rise of Digital Repression: How Technology is Reshaping Power, Politics, and Resistance* (London: Oxford University Press, 2021).

한다.⁶⁾ 그러한 차원에서 중국은 국가주권을 명분으로 정당화될 수 있는 정부의 통제가 가능한 ‘국가 간’ 인터넷 거버넌스 구축을 선호한다. 즉 미국과 동맹국들이 형성해온 상향식, 민간 영역 주도의 디지털 거버넌스 체제, 즉 시민사회조직과 서구 민간 디지털기술 기업이 주도해온 디지털 거버넌스 체제에 대해 거부감을 갖고 있다.

반면 중국이 상정하는 사이버 주권은 결국 정보환경과 시민의 행동을 통제하는 정부의 권한을 강화할 뿐만 아니라, 시민들에 대한 검열을 선제적으로 실시할 유인을 제공한다. 한편 시민들에 대한 검열이 선제적으로 진행된다면, 오히려 시민들을 억압할 필요성은 줄어들 수도 있다. 자기검열, 사회적 감독, 디지털 애플리케이션을 통한 시민들 간의 상호 감시를 통해 정부에 대한 대항이 사전에 차단될 수 있으며, 위와 같은 시민들과 정부와의 상호작용은 오히려 권위주의 정권이 표방하는 가치와 규범을 강화시키는 결과로 이어지게 되어, 디지털 권위주의 거버넌스는 공고화될 수 있는 것이다.

한편 중국은 사이버 주권을 강조하며 구글과 같은 회사의 저항에 부딪혔으나, 이에 대한 대체 플랫폼 - 예컨대 바이두, 웨이보, 위챗, 알리바바-를 활용함으로써 중국의 디지털 거버넌스를 유지할 수 있었다. 이는 중국 디지털 시장 규모가 여타 권위주의 국가와 비교할 수 없을 정도로 크고, 또한 중국의 디지털 기술이 빠르게 발전하고 있기에 가능했다. 이러한 대안

6) Adam Segal, “When China Rules the Web: Technology in Service of the State” *Foreign Affairs* (September/October 2018).

이 없는 권위주의 국가들의 경우 디지털 통제의 수준을 높이는데 집중하고 있다. 예컨대 에티오피아의 경우 인터넷 접근성을 정치적 충성도가 높은 지역에 좀 더 많이 부여하고 있고, 카메룬의 경우 정권유지를 위해 영어권 지역의 주민들의 인터넷 접근을 제약하고 기타 언어사용지역 주민들은 허용하는 식의 선별적 디지털 통제 전략을 사용하고 있으며, 태국의 경우 불경죄 혹은 국왕모독죄를 범하는 웹사이트를 차단해왔다.⁷⁾

III. 코로나19 팬더믹과 디지털 권위주의의 확산

지난 트럼프 대통령 재임 당시 미국의 글로벌 보건외교 리더십이 부재함으로 인해 중국의 디지털 권위주의 레짐은 코로나19를 대응하는데 있어 유용한 방식으로 받아들여지기도 했다. 더욱이 중국은 전랑외교를 통해 이러한 내러티브를 전세계에 확산시켰으며, 특히 비권위주의적 국가에 서조차 극단적인 조치라고 여겨지던 감시 및 통제 조치들이 코로나19 팬더믹이 장기화됨에 따라 ‘정상적인 조치’로 받아들여지기도 했다.

더욱이 중국의 일대일로 사업 중 디지털 실크로드 이니셔티브를 통해 중국은 AI를 이용한 감시기술을 개발도상국에 전파하고 있으며, 특히 화웨이의 세이프시티 솔루션(safe city solution)은 전 세계 80여개 국가들

7) Council on Foreign Relations, “How the Dictator’s Digital Dilemma Constrains Leader’s Choice” (May 11, 2021).

에 의해 채택되기도 했다.⁸⁾ 실제로 일대일로의 물리적 인프라 구축 사업은 팬데믹으로 인해 그 속도가 주춤했으나, 보건 실�크로드 및 디지털 실�크로드 이니셔티브의 경우 오히려 더 많은 수요에 직면하고 있다. 이에 중국은 디지털 인프라 수출과 훈련, 사이버 공간 관리 등에 관한 노하우를 제공하며 해외 국가들의 '사회 안정'에 기여하는 디지털 거버넌스 플랫폼 구축에 기여하고 있다. 물론 이러한 플랫폼에 권위주의 국가들만이 참여하는 것은 아니며, 지난 2019년 호주의 다윈 시(City of Darwin)도 스마트시티 플랫폼을 받아들이기도 하였다.⁹⁾ 이러한 참여는 중국기업이 수출한 디지털 인프라를 통해 수집되는 정보와 데이터들이 중국 당국에게로 전달될 수 있는 위험을 노정하고 있다는 점에 있어 많은 우려를 낳고 있다. 디지털 실�크로드 이니셔티브는 이러한 이유로 지정학적 함의를 분명 갖고 있다. 중국의 디지털 실�크로드 이니셔티브 참여 국가들에 있어 중국 디지털 기술 기업의 시장점유율도 높아진다는 점을 차치하고서라도, 중국의 기술 인프라 및 이와 관련한 규범 역시 전달됨에 따라 정보관리 및 통제 메커니즘을 통해 참여국의 정치, 경제, 사회 등 다양한 분야의 정보 수집 우위를 중국이 갖게 되기 때문이다.

미국 상원에서 지난 6월 가결된 미국혁신법(US Innovation and Competition Act of 2021, USICA)은 위와 같이 빠르게 발전하는 중국

8) Sheena Chestnut Greitens, "Dealing with Demand for China's Global Surveillance Export" Brookings Institution Global China Report (April 2020).

9) Steven Feldstein, "The Global Expansion of AI Surveillance," Carnegie Endowment for International Peace (September 17, 2019).

의 디지털 역량에 대항하는 미국의 대중국 지정학 전략을 대표하며, 향후 5년간 최소 2,000억 달러 예산이 투입될 전망이다. 본 법안은 척 슈머 민주당 원내대표가 발의한 첨단기술 육성을 목표로 하는 “Endless Frontier Act”, 그리고 대중국 지정학 견제를 위한 “Strategic Competition Act” 등을 통합한 형태로 입법이 추진되었고, 그 가운데에서도 미래 과학기술 선도를 위해 총 1,200억 달러가 투자될 전망이다. 이는 반도체, 통신 분야에 집중되어있으며, 국립과학재단(NSF), 상무부, 에너지부의 연구개발 예산으로 주로 소요될 것이다. 과거 맨해튼 프로젝트와 같이 선도기술분야에 대한 압도적 예산 투입을 통해 기술 경쟁력 우위를 지속하고자 하는 미국의 의중을 엿볼 수 있다. 그러나 미국혁신법에 따른 해외공여가능금액은 1,000억 달러로 묶여있고 이는 중국의 디지털 실크로드 이니셔티브(약 2,000억 달러 이상) 예산 투입규모보다 작은 상황이다. 지난 G7 회담 당시 참여국들이 공약한 “Build Back Better World(B3W)” 이니셔티브 역시 그러하다. 트럼프 행정부 당시 설립된 국제개발금융공사(International Development Finance Corporation) 역시 역내 공여금액 한도를 600억 달러로 제한시켜두어, 과연 디지털 거버넌스 구축을 통한 지정학적 우위를 점하려는 목표가 달성될 수 있을지는 아직까지 불확실하다. 이러한 맥락에서 미국은 동맹국들과의 협력을 다시 한 번 강조할 것이며, 디지털 기술개발 차원에서의 협력뿐만 아니라 미중경쟁이 집중된 공간에 대한 디지털 거버넌스 구축에 있어서도 동맹국들과의 단합을 이끌어낼 공산이 크다.

IV. 합의

강대국 간의 디지털 기술경쟁은 글로벌 산업구조와 질서, 공급망의 재편으로 이어지며, 특히 지금의 디지털 거버넌스 경쟁을 이끌고 있는 미국과 중국 모두 프론티어 전략(frontier strategy)를 통해 각각의 디지털 생태계를 주도적으로 구축하고 있다는 점을 고려한다면, 한국의 디지털 거버넌스는 어떠한 생태계와의 공존이 가능할 것인가의 여부를 기술적 측면뿐만 아니라 체제적, 규범적 측면 차원에서도 고려할 필요가 있을 것이다.¹⁰⁾ 특히 지금의 코로나 19 팬데믹 국면에서 많은 국가들은 디지털 거버넌스의 효용성을 팬데믹 극복 차원에서 일차적으로 판단할 가능성이 높지만, 아직까지 정립되지 않은 수많은 디지털 거버넌스 규범과 질서에 대해서도 긴 안목을 갖고 고민해볼 필요도 있을 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 팬데믹 국면에서 디지털 권위주의의 확산은 이미 관찰되고 있다. 팬데믹이 장기화될수록 그러한 확산은 불가피할 수도 있다. 그러나 그것을 포스트 코로나 시대에서도 뉴노멀로서 받아들여야하는지의 여부는 또 다른 문제일 것이다.

한편 중국은 사이버 공간에서의 규칙 제정에 있어 유엔을 중심으로 한 규칙 마련을 선호한다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 사이버 국가주권을 강조하는 입장에 근거하며, 민간영역, 시민사회가 참여하는 규칙제정보다

10) 박강민, 김준연. “포스트 코로나 시대의 미중 시퍼권 경쟁을 바라보는 관전 포인트” (성남: 소프트웨어 정책연구소, 2020).

국가주도의 규칙제정을 선호하는 것이다. 또한 규칙 마련과정에 있어 디지털 실크로드를 통해 협력해온 개발도상국들의 지지를 얻을 수 있을 것이라는 계산이 존재한다. 이러한 사실을 고려하더라도 사이버 공간에서의 규칙마련은 단순히 기술적인 영역에 국한되지 않으며 상당히 정치화된 논쟁을 피해갈 수 없을 것임을 알 수 있다. 한국의 입장에서 볼 때, 이러한 논쟁 속에서 중요한 것은 한국 스스로의 역량과 잠재력에 대한 정확한 판단뿐만 아니라 그것의 지정학적 함의에 대한 고려일 것이다. 디지털 기술이 기술로만 남아있지 않으며 한국이 공존할 디지털 생태계, 그에 따른 대외적 위상과 운신의 폭을 결정하게 될 것이다.

저자소개

정구연 교수는 강원대학교 정치외교학과에 재직 중이며, 캘리포니아 대학 로스 앤젤레스(UCLA) 정치학 박사학위 취득 후 국립외교원 객원교수, 통일연구원 부 연구위원으로 근무하였다. 주요 연구분야는 미국 대외정책과 안보아키텍처, 그 레이존 및 해양안보 등이며, 최근 연구로는 “South Korea’s perspective on Quad Plus and Evolving Indo-Pacific Security Architecture” (*Journal of Indo-Pacific Affairs*, 2020), “Wartime Durability of the US-led Coalition of the Willing: The Case of the 2003 Operation Iraqi Freedom,” *Korean Journal of Security Affairs*, 2020) 등 다수의 논문과 저서가 있다. 현재 외교부 및 통일부 정책자문위원, 해군발전자문위원 등을 역임하고 있으며, 국제정책연구원 기초실장, 한국해양전략연구소의 <해양안보> 편집위원장으로 활동 중이다.

팬데믹 시대, 국제사회는 왜 협력해야 하는가?

박기철
국방부 육군중령

I. 아폴론의 화살과 국제사회 불평등의 심화

니콜라스 A. 크리스타키스는 코로나19 팬데믹을 트로이 전쟁에 비유하였다. 『일리아스(Ilias)』에 등장하는 아폴론은 자신을 섬기는 신관의 딸 크리세이스를 납치한 것에 분노하여 그리스인들에게 역병의 화살을 퍼부었고, 호메로스(Homeros)는 역병으로 사망한 시체들의 화장(火葬) 더미가 끊임없이 타올랐다고 기록하였다.¹⁾ 3000년이 지난 오늘, 인도 뉴델

1) Nicholas A. Christakis, "Apollo's Arrow", Little, Brown and Company. New

리는 쏟아지는 코로나 사망자를 감당할 수 없어 노천 화장장을 운영하고 있으며 장작더미에 시신을 쌓아놓고 집단 화장을 하는 모습을 공공연히 볼 수 있다. 일리아스에 기록된 역병에 고통받는 인류의 모습이 재현된 것이다.²⁾ (<사진-1> 참조) 눈으로는 볼 수 없는 미미한 존재인 바이러스는 역사의 흐름 속에서 인류가 도도하게 발전시켜온 공중보건 시스템, 생명 연장을 위한 과학과 의학 기술, 질병예방을 위한 국가간 공조와 연대를 일순간에 무력화 시키면서 가난한 나라들을 트로이 전쟁의 시간으로 돌려놓았다.

코로나19 팬데믹은 국제사회의 협력과 공조체계를 무너뜨렸다. 국제사회는 “세계 모든 사람들이 가능한 최고의 건강 수준에 도달하는 것”을 목표로 세계보건기구(World Health Organization, WHO)를 출범시켰으며 WHO는 인류 공동의 노력을 이끌며 천연두를 박멸하였다. 또한 에이즈, 결핵, 말라리아 등 새롭게 등장하는 질병을 예방하기 위한 국제보건협력을 강화하였으며 백신과 치료약을 공공재로 규정하고 제공함으로써 질병 극복에 앞장서왔다.³⁾ 그러나 코로나19 팬데믹이 시작되면서 WHO는 초기 대응에 문제점을 드러냈으며 리더십의 부재로 국가간 협력은 실종되었다. 선진국들은 국경을 폐쇄하는 등 빗장을 걸어 잠갔으며 국

York, 2020.

- 2) 뉴델리리porter, “코로나19 사망자 시신 화장되는 인도 뉴델리 노천 화장장”, 「연합뉴스」 (2021. 4. 27)
- 3) 김나현, “약자에게 가혹한 코로나19, 국제적 보건의료체계 공조 중요”, 「메디컬옵서버」 (2021. 9. 6)

가 간 백신 확보 경쟁이 치열하게 전개되면서 국제사회의 불평등은 날로 심화되고 있다. 민족주의와 국가이기주의가 고조됨에 따라 사회적 동물인 인간들의 자유로운 이동도 제한되고 있다. 특히, 코로나19는 경제적으로 취약한 국가들의 내부 붕괴를 가속화시키고 있다. 이런 현상은 새로운 안보 문제를 야기해 어느 순간에는 국경을 넘어 다른 국가들에게도 피해를 입힐 것이다.

〈사진-1〉 뉴델리의 코로나 사망자 노천 화장(火葬) 모습



(출처: 연합뉴스 2021. 4. 27)

II. 인류가 팬데믹과 싸우는 두 가지 방법

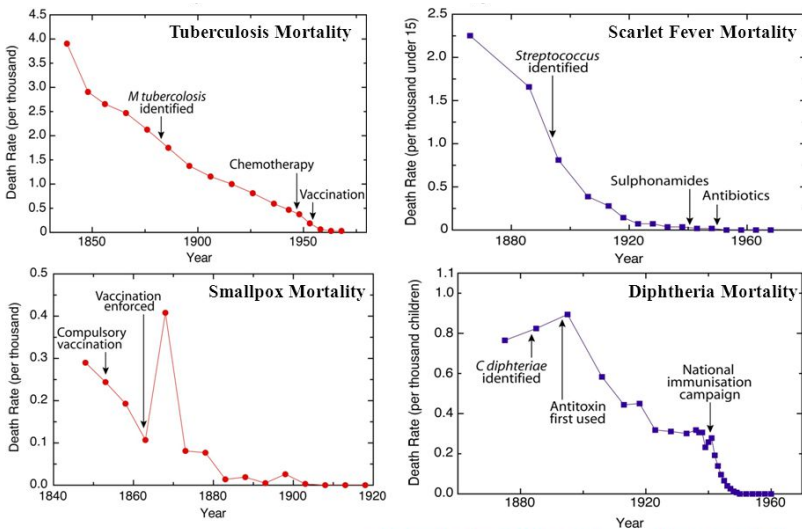
역사적으로 인류는 가능한 모든 수단과 방법을 동원하여 팬데믹과 싸워왔다. 지난 세기의 놀라운 생명공학과 의학 기술의 발전에도 불구하고 인류가 팬데믹에 대처하는 방법은 트로이 전쟁시대와 크게 달라진 것이 없다. 새로운 바이러스로부터 우리 몸을 보호하기 위한 항체는 늘 새롭게 찾아야 하기 때문에 백신과 치료약을 팬데믹 이전에 준비하여 대비한다는 것은 매우 어려운 일이며, 감염 확산을 막기 위해 인류가 할 수 있는 일이란 그저 마스크를 쓰고, 인구밀집을 회피하고 개인위생관리를 보다 철저히 하는 방법밖에 없기 때문이다.

인류가 팬데믹에 대응하는 방법은 의약품과 백신 등을 이용한 ‘약물적 개입(PI: Pharmaceutical Interventions)’과 ‘비약물적 개입(NPI: Non-Pharmaceutical Interventions)’으로 구분 할 수 있다.⁴⁾ 백신을 이용한 PI가 실제 사망자 감소에 기여한 정도는 놀랍게도 비교적 크지 않다. 토머스 메큐언(Thomas McKeown)은 ‘질병의 역사’에서 인류가 앓고 있는 질병 중에서 정복 할 수 있는 것은 극히 일부에 지나지 않고 심지어 치료가 가능한 질병들도 의학과 약학발전 덕분이 아니라 경제 성장에 따른 영양과 위생 상태 개선 때문이라는 주장을 하였다. <그림-1>을 보면 감염병으로 인한 사망자가 사라지는 시점과 PI가 시작되는 시점을 비교

4) Laura Spinney, *Pale Rider: The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World*, New York: Public Affairs. 2017, p. 124

하면 PI가 팬데믹을 종식 시키는데 미치는 영향은 크지 않다는 사실을 알 수 있다.

〈그림-1〉 잉글랜드와 웨일즈의 사망률과 약물적 개입(PI)와의 상관관계



Redrawn from McKeown (1976) by Gherardi (nfs.unipv.it/nfs/minf/dispense/immunology/immun.html).

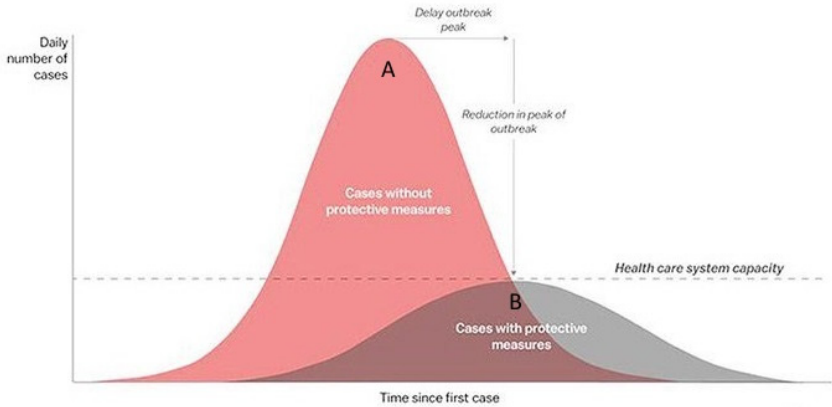
물론 약물적 개입이 치명률을 낮추고 감염병의 확산을 방지한다는 주장에 대해서는 많은 전문가가 동의한다. 다만 그 공헌의 정도가 생각보다 크지 않다는 것이다.⁵⁾

5) Nicholas A. Christakis, *Apollo's Arrow*, Little, Brown and Company. New York, 2020.

NPI는 개인적 NPI와 집단적 NPI가 있다. 개인적 NPI는 쉽게 개인 위생 관리라고 생각하면 된다. 자가 격리하기, 악수하지 않기, 손 씻기, 마스크 쓰기 등이 해당된다. 개인적 NPI는 의지에 따라 개인위생 관리를 어느 수준까지 준수 할 것인가에 달려 있다. 반면 집단적 NPI는 국가 간 방역 지침에 따라 결정된다. 국경폐쇄, 휴교령, 집회 및 종교 활동 금지, 사적모임 금지 등이 이에 해당된다. 한국을 포함해 일부 나라에서는 ‘사회적 거리 두기 단계(Social Distance Level)’ 등으로 그 수준이 결정되지만 이는 ‘신체적 거리두기 지침(Physical Activity Guideline)’으로 표현하는 것이 적절하다. 방역목표를 달성하기 위한 조치는 신체 간 물리적인 거리를 2m 이상을 유지하게 함으로써 바이러스 감염을 막는 것이지 사회적 동물인 인간이 개인, 가족, 직장, 사적모임 등 사회적인 거리를 두라는 의미는 아니기 때문이다. NPI의 목적은 감염 확산을 최대한 지연시켜 발생환자의 수를 가용 의료지원 능력 내에서 관리하도록 하는 것이다. (그림-2 참조)⁶⁾

6) 김윤미, “백신 없는 코로나 19, 최상의 시나리오는 Flattening the Curve”, 『청년의사』, (2020. 3. 17)

〈그림-2〉 일일 환자발생 수와 가용 의료지원 능력을 고려한 곡선 평탄화



*출처: 미국 질병관리본부

(<https://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.html?idxno=1078614>)

중요한 사실은 PI든 NPI든 어느 한 국가의 노력으로만 달성 될 수 없다는 점이다. 현재 감염병 확산에 뚜렷한 대책을 강구하지 못하는 각국 정부가 믿을 수 있는 것은 백신 접종이라고 강조하며 백신 확보에 사활적인 노력을 하고 있지만 과거 PI가 효력을 발생하는 시점, 즉, PI가 시작된 이후, 사망자가 줄어드는 시점은 펜데믹이 거의 끝나가는 시점이었다. 또한 바이러스의 변이 발생 속도를 고려해보면 임상시험을 거쳐서 안정성과 효과성을 검증해야 하는 PI의 대응은 항상 늦을 수밖에 없다. NPI도 마찬가지다. NPI의 목적은 펜데믹을 종식 시키는 것이 아니라 의료지원 능력이 붕괴되지 않도록 환자 수용 여력을 유지하면서 감염속도를 지연시키는 것이

다. 인류가 질병을 정복하고 새로운 바이러스를 박멸한다는 표현은 사실상 현실성이 없는 구호에 지나지 않는다. 어느 한 국가가 홀로 빗장을 걸어 잠그고 치료약과 백신을 개발하여 자국민에 우선적으로 접종하고 신체적 거리두기 지침을 철저하게 지킨다고 하더라도 팬데믹 사태를 종식 시킬 수 없다. 인도에서 발생한 델타 변이가 순식간에 영국을 삼켜버린 사례가 이를 증명한다.

III. “빗장을 걸어 잠그는 효과”에 대한 평가와 정치적 이유

코로나19가 확산되면서 세계 각국은 국경을 폐쇄하고 국가 간 교류와 협력을 단절시켰다. 하지만 “빗장을 걸어 잠그는 효과”에 대해서는 과학적으로 따져볼 필요가 있다. 국경을 폐쇄하는 것이 실질적으로 가능한 가에 대한 의문과 이에 대한 부작용이 있을 수 있기 때문이다.

현대 유전학 기술은 바이러스의 기본 특성을 이해하고 확산 지역을 파악하는데 매우 중요한 역할을 한다. 바이러스 유전체 지도 작성의 중요한 장점 하나는 바이러스의 변이체를 정확히 가려내 전 세계 확산 경로를 추적할 수 있다는 것이다.⁷⁾ 코로나 검체를 수집하여 무 작위적으로 누적된 돌연변이를 조사하면, 바이러스의 이동 경로를 밝힐 수 있다. <<그림-3>>참

7) Andrew Rambaut “Phylogenetic Analysis of nCoV-2019 Genomes,” *Virological*, March 6, 2020.

고) 실제로 2020년 3월에 코로나 바이러스가 코네티컷에 출현했을 때도 연구자들은 이와 같은 방법을 이용하여 바이러스가 미국 내 또는 해외에서 유래했는지 추적하였다.⁸⁾ 검체 9건을 수집하여 유전자 분석을 실시한 결과 코로나 확산에 가장 큰 원인은 해외 바이러스 유입이 아니라 국내 지역 사회에서의 감염이었다.⁹⁾ 휴교, 재택근무 등 다양한 이동 억제 대책을 추진하더라도 이동자를 완전히 통제 할 수 없기 때문에 국내 위험요인이 더 크게 작용한 것은 놀라운 일이 아니다.

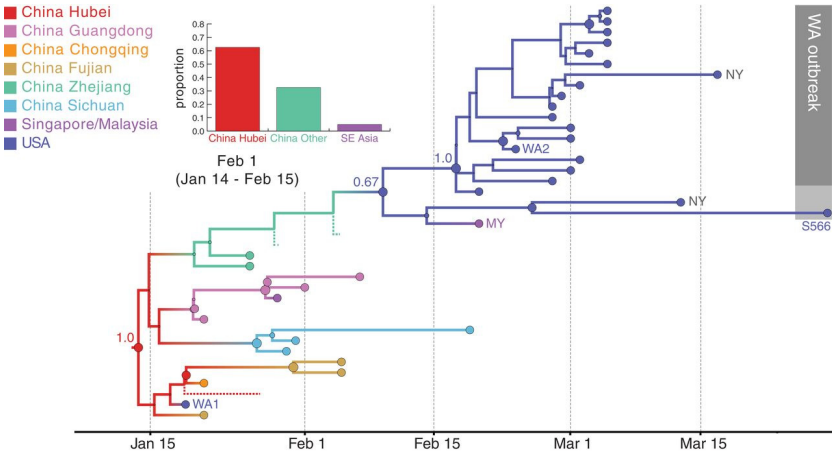
WHO 대변인 크리스티안 린트마이어(Christian Lindmeier)는 기자회견을 통해서 국경폐쇄, 여행 및 무역 제한을 두어서는 안 된다고 밝혔으며, 국경폐쇄가 모니터링 되지 않는 사람, 물건의 비공식적인 국경 이동을 유발하여 오히려 질병의 확산 가능성을 높인다고 경고하였다. 국경을 폐쇄하면 밀 입국자나 밀수 등 비공식 통로를 통해 ‘검역 시스템’을 우회하는 사례가 증가하기 때문에 방역체계가 붕괴될 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 유럽연합, 미국, 중남미 국가들은 국경폐쇄를 서둘러 시행하였다.¹⁰⁾

8) Joseph R. Fauver et al, “Coast to Coast Spread of SARS-CoV-2 during the Early Epidemic in the United States, Cell Volume 181, Issue 5, 28 May 2020. pp. 990-996

9) 위의 글.

10) 임소정, “WHO 신종코로나 확산에도 국경폐쇄는 안돼 재차 강조”, 『문화방송』 (2020. 2. 1)

〈그림-3〉 코로나 바이러스 평균 변이발생기간(2주)를 적용한 이동경로 추적 유전자 지도



(출처: Medical Life Science News Thomas, 2020. 10. 20)

국경폐쇄는 사실 과학적인 이유가 아닌 정치적인 이유에서 결정되는 경향이 있다. 미·중 경쟁은 코로나19 팬데믹 상황에서도 더욱 심화되고 있다. 미국과 중국은 코로나 기원, 감염경로 추적, 백신 개발, 또한 팬데믹 극복에 유용한 디지털 거버넌스 체제의 경쟁 등 모든 분야에서 대립하고 있다. 미국은 코로나19 발생 책임에 대하여 ‘중국 책임론’을 주장하고 있으며, 중국은 방역성과를 강조하며 미국에 대하여 ‘체제우월론’으로 맞불을 놓고 있다.¹¹⁾ 특히, 코로나 기원과 관련하여 미국과 서방국가들은 우한 발

11) 정구연, “팬데믹 시대 디지털 권위주의와 민주주의의 미래”, JPI PeaceNet, 제주평화

원지에 대한 조사를 촉구하고 있으나, 중국 정부는 오히려 코로나19의 발원지가 이탈리아에서 수입한 냉동육에서 비롯되었다는 주장과 미군이 생화학무기를 만들다 유출되었다는 외부 유입설을 펼치고 있다.¹²⁾

한편, WHO는 우한 시장에 대한 현장 조사를 두 차례나 실시하였지만 뚜렷한 결론을 내리지 못하고 있으며 코로나 바이러스의 출현을 공식 확인하는데 까지 무려 44일이나 경과하여 초기 대응에 실패하였다는 비난을 받았다.¹³⁾ 또한, 친(親) 중국 행보로 논란을 일으킨 게브레예수스(Tedros Adhanom Ghebreyesus) WHO 사무총장의 리더십으로 인해 미국 정부와 갈등을 빚으면서 트럼프 행정부의 WHO 탈퇴 선언 등 적지 않은 혼란이 발생하였다.¹⁴⁾ 코로나 발생 책임으로 촉발된 미·중 갈등은 미국을 중심으로 한 서방국가 그룹과 중국과 친 중국성향을 보이고 있는 WHO의 대립으로 확대되어 국제사회의 양극화를 심화시키고 있다.

연구원, 2021-15호 (2021. 8. 17)

- 12) 김진방, “코로나 발병 1년... 중국 발원 `책임론` 두고 논쟁 여전히 평행선” 『연합뉴스』 (2020.12. 25)
- 13) 김진욱, “트럼프 정부 CDC 국장, 코로나, 우한 실험실에서 유출됐다” 『한국일보』 (2021. 3. 27)
- 14) 김윤구, “미 정보당국, 중국이 코로나 19 통계 축소 은폐했다고 결론” 『연합뉴스』 (2020. 4. 2)

VI. 코로나19 바이러스로 심화되는 불평등

세계화와 이를 뒷받침했던 국제기구들의 협력이 후퇴하는 현상은 이미 시작되었고 코로나19 바이러스로 촉발로 글로벌 공급망과 교역이 감소되면서 탈세계화의 추세는 거역할 수 없는 흐름이 되었다. 비대면 접촉 활성화로 인한 디지털 경제로의 전환은 그동안의 국제사회가 불평등을 줄이기 위한 노력을 물거품으로 만들었다.¹⁵⁾

팬데믹은 인종, 성별, 종교, 문화를 가리지 않고 전파된다는 점에서 어떻게 보면 평등한 것 같지만 이를 이겨내기 위해 필요한 자원(resources)은 매우 불평등하게 분포되어 있다. 코로나19 팬데믹이 시작되었던 2020년 1월 아프리카 41개국이 보유한 산소호흡기는 2000대에 불과하였고 한 대도 갖고 있지 않는 나라가 10개국이나 되었다. 반면 미국은 17만대를 보유하여 대조를 이뤘다. 환자를 돌보는 병상을 살펴보면 방글레데시는 1만명당 8개를 보유하고 있는데 이는 미국의 1/4, 유럽연합의 1/8 수준에 지나지 않는다.¹⁶⁾

백신 접종이 곳곳에서 이뤄지고 있지만, 그 불평등이 더욱 심화되고 있다. 부유한 국가들과 가난한 국가들과의 백신 접종 속도의 차이는 최대 25

15) Daniel Yergin, *The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations*, Penguin Press (2020. 9. 15)

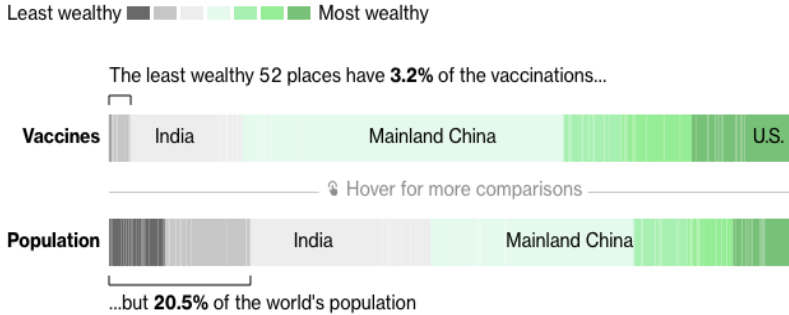
16) Ruth Maclean and Simon Marks, "10 African Countries Have No Ventilators. That's Only Part of the Problem," 『New York Times』 (2020. 4. 18)

배에 이른다. 세계인구의 1/5(20.5%)을 구성하는 가난한 나라 52개국은 국민은 전체 백신 중 3.2% 밖에 접종 받지 못했지만, 전 세계 인구의 4.3%를 차지하는 미국은 전 세계 백신분량의 7%를 접종하였다. 하지만 WHO의 만류에도 불구하고 미국은 2021년 9월부터 세 번째 접종(boost shot)과 5~11세 어린이에 대한 접종을 추진하고 있다.(<그림-4> 참조)¹⁷⁾

최초 인도에서 변이 바이러스가 발견된 것은 지난해 4월이었다. 이후 잠잠하다 올해 3월 인도 보건가족복지부는 서부 마하라슈트라(Maharashtra)주(州)에서 이중변이가 발생했다고 공식 인정했다. 인도와 교류가 많은 영국은 4월 23일 인도 발 입국자에 대해 국경을 폐쇄하였지만 델타 바이러스는 전체인구의 80%가 1차례 이상 백신 접종을 마친 영국을 순식간에 점령하였고 포르투갈, 독일, 이스라엘, 유럽연합, 미국, 한국 등 전 세계로 빠르게 전파되었다.¹⁸⁾

-
- 17) Tom Randall, "The World's Wealthiest Countries Are Getting Vaccinated 35 Times Faster: Economies with the highest incomes have 40% of the world's vaccinations, but just 11% of the global population", 『Bloomberg』 (2021. 4. 9)
- 18) 최현준, "백신 공든 탑 허무는 델타변이... 그래도 믿을 구석은 백신 뿐", 『한겨레』 (2021. 6. 24)

〈그림-4〉 가난한 나라와 부자나라의 인구대비 백신접종 비율



* 출처 : Bloomberg Covid-19 Tracker
 (<https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/>)

초국가적으로 연결된 글로벌 시대에 국경을 폐쇄하기 위해 빗장을 걸어 잠그고 자국민에 대해 백신 접종율을 높인다고 해서 바이러스로의 공격으로 부터 자유로워 질 수 없다.

제프리 삭스 컬럼비아대 교수는 79개국 295명의 경제학자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 코로나19는 지난 20년간 국제사회가 노력해 온 세계 빈곤 감소추세를 한 순간에 되돌려 놓았다. 응답자의 87%는 코로나 펜데믹으로 소득 불평등이 증가하거나 급등할 것으로 예측하였고 56%는 성불평등이 심화될 것이고, 66%는 인종별 불평등이 악화될 것이며 67%는 국가가 불평등을 해소하기 위한 계획이 없다고 응답했다. 세계 상위 10위의 억만장자들의 소득은 5,400억 달러가 증가하였고, 1억 2000

만명의 여성이 일자리를 잃었으며, 아프리카계 흑인은 백인 보다 2만 2천 명이 더 사망하였다.¹⁹⁾

V. 팬데믹 시대, 국제협력과 한국의 역할

불평등 심화는 가난한 나라들의 내부붕괴를 더욱 촉진시킬 것이다. 내부에서부터 무너지는 국가들은 엄청난 난민을 양산할 것이고, 막대한 국가 부채 등으로 재정적 보호막이 붕괴되면 안보, 보건 혹은 에너지 자원이거나 기후 문제 등 모든 분야에서 국제사회의 연대를 심대하게 손상시킬 것이다.²⁰⁾ 빗장을 걸어 잠그고 교류와 협력을 단절해서는 현재의 팬데믹의 터널을 통과할 수 없다. 탈세계화로 세계 각국이 민족주의와 자국이기주의로 회귀하여 글로벌 거버넌스를 약화시키고 백신을 우선 확보하여 약물적 개입을 독자적으로 앞당기거나, 국경을 폐쇄하고 교류와 협력을 중단하여 비약물적 개입을 강화하여도 팬데믹을 종식시킬 수는 없다.

냉전시기 WHO가 설립되고 10년이 지난 1958년에 이르러 소련 공산당 서기장 흐르쇼프(Khrushchev)는 처음으로 WHO 세계보건총회 이사

19) Esme Berkhout et al, “The Inequality Virus: Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy”, OXFAM (January 2021)

20) Daniel Yergin, The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations, Penguin Press (2020. 9. 15)

회에 대표를 보냈다. 소련 정부대표 빅토르 즈다도프(Victor Zhdanov) 박사는 이사회 연설을 통해서 “세계보건증진을 위한 미국의 노력에 경의를 표하였으며, 미국의 제3대 대통령인 토머스 제퍼슨(Thomas Jefferson)이 천연두 백신의 개척자 에드워드 제너에게 천연두를 박멸하기 위해 편지를 보낸 사실을 인용하면서 국제사회가 함께 노력하지고 제안하였다. 미국은 이러한 제안에 말라리아를 박멸하려는 미국 주도의 국제 협력을 희석시키고 소련이 주도권을 잡기 위한 불순한 의도라고 생각해서 협력하지 않았지만, 이후 닉슨 대통령은 흐르쇼프의 제안을 받아들여 천연두 박멸 프로젝트를 지원하였다. 미국과 소련은 서로 협력하여 백신 개발과 대량 생산에 성공하였고 제3세계 국가들에 대한 백신 지원을 통해 1980년 천연두를 지구상에서 몰아냈다.²¹⁾ 에네즈 마넬라(Erez Manala) 하버드대 역사학 교수는 미·소의 천연두 백신협력을 냉전 역사에서 가장 성공적인 협력 사례라고 평가하였다. 이는 코로나19 팬데믹에 대처하기 위해 베이징과 워싱턴이 배워야 할 가장 중요한 역사적인 협력 사례이기도 하다.

코로나19를 극복하기 위한 국제사회의 연대와 협력이 강조되면서 한국의 역할과 책임에 대한 논의도 활발하게 전개되고 있다. 제76차 유엔 총회에 참석한 문재인 대통령은 기조연설에서 인류는 공동체를 통한 집단 지성과 상호 부조에 기대어 수많은 감염병을 이겨내며 공존해왔으며,

21) Fareed Zakaria, *Ten Lessons For A Post-Pandemic World*, W.W Norton & Company, London (2020. 10. 6)

코로나 펜데믹 역시 인류애와 연대의식으로 극복할 것이며 유엔이 그 중심에 설 것이라고 하였다. 또한 ‘지구공동체’가 해야 할 당면 과제는 코로나 위기로부터 포용적 회복을 이루는 일이라고 강조하면서 한국은 국제사회와 협력하면서 코백스(Covax)에 2억 달러를 공여하고 글로벌 백신 생산 허브의 한 축을 맡아 백신의 공평하고 빠른 보급을 위해 힘쓸 것이라고 약속했다.²²⁾

글로벌 거버넌스에서 코로나19대응을 위한 한국의 역할은 WHO, UNICEF(United Nations Children’s Fund)를 중심으로 기여 가능성이 논의되고 있다. WHO 주관으로 저소득국가들에 대한 백신 공급을 목적으로 추진 중인 코백스 퍼실리티(COVAX Facility)은 총 184개국에 백신을 공급할 예정이며 이중 한국을 포함한 63개 개별국가와 유럽 29개국은 자체부담으로, 나머지 92개 개발도상국은 세계백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunizations, GAVI)에 의해 출범한 ‘선구매 공약 메커니즘(COVAX AMC²³⁾)’ 통해 백신을 지원받는다. 한국정부

22) 대한민국 정책브리핑, “[전문] 문 대통령 제76차 유엔총회 기조연설”, 『청와대』 (2021. 9. 22)

23) COVAX AMC(COVID-19 Vaccines Advance Market Commitment)는 공여국들의 재정공약을 바탕으로 코로나19 백신 제조사들과 선구매 계약을 체결, 개발 성공시 해당 백신을 개도국에 지원하는 방식으로, △백신 개발 가속화, △백신 가격 인하 및 △백신 개발 직후 개도국 공급 등 다양한 효과가 기대된다. (출처: 대한민국 정책브리핑, “정부, 코로나19백신 개도국 지원에 1,000만불 공약 : ‘백신의 공평한 접근’ 위한 국제사회의 연대와 협력 참여”, (<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156417763>, 검색일 2021. 9. 25)

는 2억 달러를 기여하기로 약속하였으며, 올해 10월까지 베트남에 100만 회분의 백신을 제공할 예정이다.²⁴⁾ (<그림-5> 참조)

<그림-5> 세계 백신·면역 연합(GAVI) 파트너 기관



UNICEF 한국위원회는 코로나19로 어려움을 겪는 인도 아동을 지원하기 위해 ‘긴급구호 캠페인’을 시작하였다. 산소 농축기 3,000개, 병원용 산소 공급기 25대, 진단키트 500개, 열상스캐너 70개를 제공하였으며 일

24) 김봉철, “한국, 베트남에 백신지원...文 ”코로나 위기 함께 극복“, 「아주경제」(2021. 9. 25)

굴 가리개 200만개와 수술용 마스크 20만개를 추가 지원하고 보건 인력을 현지에 파견하여 인도 정부와 감염 경로 모니터링을 지원하고 있다.²⁵⁾

국제사회가 상품, 서비스, 자본 노동의 촘촘한 가치사슬로 연결된 현실에서 국가 간의 협력 필요성은 한 목소리로 강조된다. 특히, 의료기기, 개인보호장비, 백신, 치료제 등의 재화에 대한 생산 및 분배에 있어 개별국가의 이익 추구 행위가 가져올 수 있는 불균형적·비효율적 자원 배분을 통제할 수 있는 독립 상설국제기구의 설립에 관한 논의도 활발히 전개되고 있다. 팬데믹 종식을 위한 국제협력이 활발해지면서, 이제 전문가들 사이에서도 팬데믹을 종식 시킬 수 있다는 기대가 조심스럽게 퍼지고 있다.

인류는 역사상 많은 팬데믹을 극복해왔다. 다만, 우리 세대가 팬데믹을 처음 경험하면서 많은 실수를 했을 뿐이다. 우리는 당황했고, 욕심을 부렸고, 상대방을 탓하고, 공포심에 빗장을 걸어 잠그기도 하였다. 인간은 무리를 지어 생활하고 서로 접촉하며 소통하고 사랑을 나눈다. 죽은 자를 땅에 묻고 애도하는 유일한 동물이다. 바이러스는 우리를 인간이게 하는 그 이유로 인해 확산하며, 인간 본연의 속성을 포기하도록 강요하고 단절하도록 만든다. 하지만, 인류는 늘 그랬었던 것처럼 답을 찾을 것이다. 그 답은 “단절과 분리”가 아닌 “연대와 협력”이다. 국제사회가 연대와 협력을 통해서 하나가 될 때, 아폴론은 역병의 화살을 거둘 것이라는 지혜를 깨달으면서, 이제 우리는 길었던 팬데믹 터널의 출구 앞에서 있다.

25) 박성용, “유니세프한국위원회, 인도 아동 ‘코로나19 긴급구호’ 캠페인 시작”, 「웰페어 뉴스」 (20201, 9. 24)

참고문헌

- 김나현. “약자에게 가혹한 코로나19, 국제적 보건의료체계 공조 중요”, 『메디컬옵서버』 (2021. 9. 6)
- 김윤미. “백신 없는 코로나 19, 최상의 시나리오는 Flattening the Curve”, 『청년 의사』, (2020. 3. 17)
- 김윤구. “미 정보당국, 중국이 코로나 19 통계 축소 은폐했다고 결론” 『연합뉴스』 (2020. 4. 2)
- 김진방. “코로나 발병 1년... 중국 발원 책임론 두고 논쟁 여전히 평행선” 『연합뉴스』 (2020.12. 25)
- 김진욱. “트럼프 정부 CDC 국장, 코로나, 우한 실험실에서 유출됐다” 『한국일보』 (2021. 3. 27)
- 대한민국 정책브리핑, “[전문] 문 대통령 제76차 유엔총회 기조연설”, 『청와대』 (2021, 9. 22)
- 박성용, “유니세프한국위원회, 인도 아동 ‘코로나19 긴급구호’ 캠페인 시작”, 『웰페어 뉴스』 (20201, 9. 24)
- 임소정. “WHO 신종코로나 확산에도 국경폐쇄는 안돼 재차 강조”, 『문화방송』 (2020. 2. 1)
- 정구연. “팬데믹 시대 디지털 권위주의와 민주주의의 미래”, JPI PeaceNet, 제주평화연구원, 2021-15호 (2021. 8. 17)
- 최현준. “백신 공든 탑 허무는 델타변이... 그래도 믿을 구석은 백신 뿐”, 『한겨레』 (2021. 6. 24)

- Berkhout, Esme et al. “The Inequality Virus: Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy”, OXFAM (January 2021)
- Christakis, Nicholas A. “Apollo’s Arrow”, Little, Brown and Company. New York, 2020.
- Fauver, Joseph R. et al, “Coast to Coast Spread of SARS-CoV-2 during the Early Epidemic in the United States, Cell Volume 181, Issue 5, 28 May 2020. pp. 990-996
- Maclean, Ruth and Marks, Simon “10 African Countries Have No Ventilators. That’s Only Part of the Problem,” 『New York Times』 (2020. 4. 18)
- Rambaut, Andrew. “Phylogenetic Analysis of nCoV-2019 Genomes,” Virological, March 6, 2020.
- Randall, Tom “The World’s Wealthiest Countries Are Getting Vaccinated 35 Times Faster: Economies with the highest incomes have 40% of the world’s vaccinations, but just 11% of the global population”, 『Bloomberg』 (2021. 4. 9)
- Spinney, Laura. Pale Rider: The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World, New York: Public Affairs. 2017, p. 124
- Yergin, Daniel The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations, Penguin Press (2020. 9. 15)
- Zakaria, Fareed. Ten Lessons For A Post-Pandemic World, W.W Norton & Company, London (2020. 10. 6)

저자소개

박기철 중령은 육군사관학교를 졸업하고 고려대학교 정치외교학과에서 박사학위를 받았으며, 청와대, 국방부, 합참, 육군본부에서 대량살상무기 대응 담당으로 근무하였다. 국방부 군비통제검증단에서 생물 무기 사찰담당으로 근무하면서 UN 제네바 군축사무소 주관 생물무기금지협약(BWC) 베이징 전문가회의(2009), 마닐라 회의에서(2010)에서 정부대표로 활동하였다. 주요 연구 분야는 레짐이론, 레짐효과성, 대량살상무기 비확산□대확산 등이며, 최근 연구로는 “대량살상무기(WMD) 비확산레짐의 성패에 관한 연구: 강대국의 실행결정 요인을 중심으로” (동북아논총, 2021), “포스트 코로나19, 넥스트 팬데믹에 대비하기 위한 유엔체제의 역할과 책임” (과학기술정책연구원, 2021) 등 다수의 논문과 기고문이 있다. 현재 美 8군 사령부에서 대량살상무기대응 계획장교로 근무 중이며 한국유엔체제학회 총무이사로 활동 중이다.

미·중 패권경쟁 시대, 한-EU 협력 방안

김현정

동아대학교 국제전문대학원 부교수

I. 서론

트럼프(Donald Trump) 정부 시기부터 본격화된 미·중 갈등은 2021년 바이든 정부(Joe Biden)가 시작되며, 다자 구도 경향으로 변화하고 있다. 이는 바이든 정부가 동맹국과의 관계를 조정하며 민주주의 국가연대와 중국 간 가치와 규범의 대립 구도를 형성하고 있기 때문이다. 미 대통령 선거에서 바이든(Joe Biden) 후보가 당선된 직후 2020년 12월 유럽연합(EU: European Union)은 EU-미국 간 관계 재건을 위한 보고서를 발표한 바 있다. 해당 보고서는 ‘글로벌 변화에 관한 새로운 EU-미국 어젠다

‘(a new EU-US agenda for global change)’이다. 보고서의 내용은 보건, 환경, 민주주의, 통상, 및 기술 분야에서의 협력 등에 관하여 EU-미국 양측이 전방위적 협력을 추진할 필요성이 있음을 역설한 내용으로 구성되었다. 동 보고서는 구체적으로 반독점 규제, 정보 보호 및 민감 분야에 대한 외국인직접투자 감독, 사이버 테러에 관한 대응 협력 등 디지털 환경 규제 협력 구축, COVID-19 백신 개발 및 보급과 세계보건기구(WHO: World Health Organization) 개혁에 관한 협력 그리고 기후변화 대응 등의 협력 의제를 추진하는 내용이 담겼다.¹⁾

최근 미국과 동맹국 간 관계에도 미묘한 입장 차이가 나타나고 있다. 양측은 민주주의 국가 연대로서 노동 인권-무역 연계, 기후변화 등 다양한 이슈에서 협력해 왔으나, 최근 다자적 구도에 관한 EU-미국 간 입장 차가 확인되고 있다. EU는 통상, 안보, 민주주의 연대 원칙 등 대외관계 이슈에서 제도적, 규칙 기반의 다자주의 체제를 추구해 왔으나, 미국은 자국 중심의 소다자 안보 네트워크(mini-lateral security network) 체제 협력 방식을 구축하고 있다. 이는 미국식 다자주의 체제의 전형이라 할 수 있으며, 바이든 정부가 직전 트럼프 정부의 정책 기초를 답습하는 것으로 판단된다.

EU는 미·중 갈등에 대해 연합 차원에서 체계적이고 제도적인 다자구도

1) European Commission. “A new EU-US agenda for global change.” https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf (검색일: 2021. 2. 20).

를 형성하고자 전략적 대응을 하고 있으며, 한국 또한 제도적 다자체제를 통한 협력 구도에 편승할 필요가 있다. 미·중 갈등은 안보 및 통상, 민주주의 규범, 기술 및 사이버 안보 등 전방위적 이슈에서 첨증되어 왔다. EU는 이슈에 따른 개별 전략보다, 연합 차원에서의 체계적·제도적 대응의 전략적 자세를 취하고 있으며, 한국 또한 제도적 다자주의 구도에 참여하며 전략적 입장을 취할 필요가 있는 것이다.

II. 미·중 갈등 현황

1. 전통 안보분야 미·중 갈등

미국은 안보분야 미·중 갈등에 효과적으로 대응하기 위해, 미국의 인도-태평양 지역에 대한 전략적 접근을 취해왔다. 미·중의 안보 갈등은 인도-태평양 지역 및 남중국해에 집중되고 있다. 인도-태평양 지역은 미국의 전통적 관심지역으로 1947년 극동사령부(The Far East Command) 창설을 통해 관리되어 왔다. 이후 1957년 해당 지역은 태평양사령부(Pacific Command)로 재편되었으며, 2018년 인도-태평양 사령부가 공식 발표되었다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 2000년대 이후 미국의 인도-태평양사령부 연혁

시기	주요내용
2001-2002	- 미국 본토 방어를 위해 북부 사령부(USNORTHCOM) 창설. 북미 서부 해안은 USPACOM에서 USNORTHCOM으로 재할당됨. - 알래스카 사령부 및 남극은 USPACOM의 책임 영역에 추가에 추가됨.
2002. 10. 24.	USCINCPAC 직함이 CDRUSPACOM으로 변경됨.
2008. 12. 17.	이전에 USPACOM 서쪽 68도 동쪽에 할당되었던 인도양의 모든 지역을 새로 설립된 미 아프리카 사령부(USAFRICOM)로 이전. 그 결과 이전에 PACOM에 할당되었던 아프리카 동부 해안의 4개 섬나라(코모로, 마다가스카르, 모리셔스, 레위니옹)가 AFRICOM에 다시 할당됨.
2018. 5. 30.	James N. Mattis 국방부 장관은 미국이 서부에 집중함에 따라 인도양과 태평양 사이의 연결성이 증가하는 것을 인식하여 미 태평양 사령부가 미 인도-태평양 사령부가 될 것이라고 공식 발표함.

출처: U.S. Indo-Pacific Command(USINDOPACOM), "History of United States Indo-Pacific Command," <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/History/> (검색일: 2021. 8. 1).

트럼프 정부는 인도-태평양 지역을 전략적 요충지로 지정, 이의 원활한 관리 및 대 중국 전략을 위해 관련 지역 국가들 간 정부간 협력체인 4자 안보대화(QUAD: Quadrilateral Security Dialogue)를 출범하였다. 2021년 G7, NATO, EU 정상회담에서 바이든 대통령은 '미국의 귀환'을 선언하고, 인태전략에 대한 유럽의 접근, 더 나아가 글로벌한 차원에서의 중국과 러시아의 행태를 바꾸도록 압박하는 '변환(transformation)' 전략의 틀을 제시하였다.²⁾ 미 정부는 민주주의 가치와 시장질서 규범을 준

2) 김성한, "미국 바이든 행정부의 대(對) 중국 전략: 봉쇄에서 변환으로," 『신아세아』, 제28권

수하는 동맹 국가와의 연대를 통해 중국에 대응하고자 한다. 바이든 정부는 중국을 긍정적인 방향인 개방된 정치체제와 자유주의 국제질서 순응, 법치와 민주주의 가치 체제 수용으로 변화시키지 못하고 오히려 경제력과 군사력만 키워 미국의 강력한 전략적 경쟁자로 만들었다는 인식에 근거하고 있어 인도-태평양 전략 중요성에는 커다란 변화가 없을 것이나 세부적인 전략과 레토릭, 접근방식 등에서는 새로운 변화 등이 예상된다.³⁾ 또한 2021년 9월 16일 미국은 오스트레일리아, 영국과 더불어 ‘오커스 관련국 정상들의 합동 성명(Joint Leaders Statement on AUKUS)’을 발표함으로써 또 다른 ‘소다자 안보 네트워크’ 체제를 형성하였다. 오커스(AUKUS: Australia, United Kingdom, United States)는 앵글로 색슨계, 영어권 국가 파트너십으로 굳건한 관계가 강조된다.

2. 통상 및 비전통 안보분야 미·중 갈등

2010년대 중국은 일본을 제치고 명목 GDP 세계 2위 G2국가로 부상하였다. 2017년 트럼프 행정부 초대 국가무역위원회(NTC: National Trade Council) 위원장을 지낸 나바로(Peter Navarro)⁴⁾는 중국의 군사 대국화 및 이에 따른 중국과 주변국 간 전쟁 가능성 증대 그리고 미·중 전

제2호 (2021), p. 70.

3) 정재홍, “바이든 정부의 인도-태평양 전략에 대한 중국의 대응,” https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=3394 (검색일: 2021. 8. 1).

4) 2020년 나바로 위원장은 백악관 무역·제조업 정책국장이 됨.

쟁가능성에 대하여 심층 분석한 ‘웅크린 호랑이(Crouching Tiger 2015)’를 통해 중국에 대한 적대적 관점을 제시한 바 있다. 2017년 6월 미 정부는 “미국의 무역적자 문제에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 국가 (for the lion’s share of the deficit problem)”로 중국, 한국, 인도, 독일, 아일랜드, 베트남, 스위스, 대만 등 16개국을 지목, 자유롭고 공정하며 상호적인 무역 증진을 촉구하였다. 미·중 통상 분쟁은 2020년 1월 1단계 합의 이후 소폭 변화하였으나, 2020년 하반기 1단계 합의 이행이 어려울 것으로 나타나며 갈등의 장기화 조짐이 나타나고 있다.

이후 미국의 대중(對中) 무역정상화 정책은 바이든 정부에서도 이어져 왔다. 바이든 정부는 미·중 갈등의 양상을 민주주의 국가 연대와 권위주의 국가 간 대립 구도로 재편하고 있다. 특히 바이든 정부 초기, 미국은 인권 외교 부문에 대해 집중하였다. 중국 신장지역 위구르 소수민족에 대한 인권 탄압 문제는 국제사회에서 지적해 온 해묵은 논쟁이다. 2021년 6월 G7(주요 7개국) 정상들은 회의 후 공동성명을 내어 “우리는 중국에 특히 신장 지역과 관련한 인권과 기본적인 자유, 그리고 중·영 공동선언과 홍콩 기본법에 간직된 홍콩의 고도 자치 촉구를 포함해 우리의 가치들을 진작시킬 것”이라고 선언하였다.⁵⁾

5) 한겨레, “G7 정상, 신장·홍콩·대만 언급하며 중국 직접 비판한 공동성명 채택,” https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999201.html#csid_xeadbaf8333cc970a3b58711110e0b8a (검색일: 2021. 8. 1).

III. 미-EU 범대서양 협력과 미·중 갈등에 대한 EU의 대응

1. 미-EU 범대서양 협력과 다자주의 접근방식 차이

바이든 미 대통령 취임 이후 미국은 대 세계 동맹관계 복원을 위한 전략적 노력을 기울여 왔다. 특히 바이든 정부는 취임 초기 미국-EU 간 범대서양동맹(Transatlantic alliance) 복원을 도모하였다. EU가 제시한 ‘글로벌 변화에 대한 새로운 EU-미국 어젠다’(a new EU-US agenda for global change) 문건은 보건, 환경, 무역, 기술 및 민주주의와 관련한 전방위 협력을 강조하는 내용이다. 구체적으로 동 문건은 반독점 집행 및 정보 보호, 민감 분야에 대한 외국인직접투자 감독, 사이버 테러 대응 협력 등 디지털 규제 환경에 관한 구축, COVID 19 백신 개발 및 보급과 세계보건기구(WHO: World Health Organization) 개혁 협력 그리고 기후변화 대응 등의 제 분야의 협력을 도모하고자 한다.⁶⁾

바이든 대통령은 취임 후 첫 순방지로 2021년 6월 영국과 벨기에를 방문한다고 발표하였다. 영국 콘월에서 개최되는 G7 정상회의 참여와 겸해 지는 이번 순방은 동맹 복원의 목적이 뚜렷하다. 백악관은 “이번 순방은 동맹을 복원하고 범대서양 관계를 되살리는 그의 노력을 조명하게 될 것”이라며 “국제적인 과제를 해결하고 미국의 국익을 확고히 하기 위해 우리의

6) 김현정, “바이든 시기, EU·미 범대서양 동맹의 복원과 향후 전망: EU 다자주의 전략을 중심으로,” 『한국과 국제사회』, 제5권 제3호 (2021), pp. 145-147.

동맹과 다자 파트너 간 긴밀히 협력하게 될 것”이라고 밝혔다.⁷⁾ 바이든 대통령은 Antony Blinken 국무 장관과 같이 범대서양 관계에 헌신적 인물을 중용하며, 양측 간 신뢰를 되살리기 위해 노력하고 있다. 2021년 2월 개최된 뮌헨 안보 컨퍼런스(2021 Virtual Munich Security Conference)에서 바이든 대통령은 정부 초기 동맹의 방향성에 관한 명백한 메시지를 제시하였다. 그는 미국이 범대서양 동맹으로 돌아왔음을 명확히 하며, 이 동맹이 집단안보와 공동번영의 기반이며, 21세기 양측 관계의 토대임을 강조하였다.

또한 미-EU 양측은 NATO 차원에서 중국에 공동 대응하고 있다. NATO는 ‘NATO 2030’ 보고서를 통해 대 중국 전략을 조정하는 새로운 메커니즘과 연합국 내의 민주적 기관을 보호하기 위한 민주적 복원력 센터(a Center of Excellence for Democratic Resilience to protect democratic institutions within allied countries)의 건설을 권장한다. 대서양위원회(Atlantic Council)는 범대서양 동맹 부활을 위한 3단계 전략을 다음과 같이 제시하였다. 1단계는 COVID-19 퇴치를 위한 협력, 2단계는 범대서양 안보 활성화, 3단계는 양측 간 기술협력이다.⁸⁾ EU

7) 조선일보 “바이든 첫 해외순방지는 서유럽.. 6월 영국 찍고 벨기에 간다.” https://www.chosun.com/international/2021/04/24/UJFEL7JMVHVCY5CWG74JFZ5XR2I/?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=daum-news (검색일: 2021. 5. 10).

8) Atlantic Council. “A three-step plan for reviving the transatlantic alliance.” <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-three-step-plan-for-reviving-the-transatlantic-alliance/> (검색일: 2021. 5. 10).

는 초국가적 체제라는 특성에 따라, 이전 시기 안보에 관한 사항을 전적으로 NATO에 의해 처리하려 하였으나, 최근 더 많은 군사적 능력을 창출하기 위해 노력하고 있다.⁹⁾ 이에 범대서양 동맹을 통해 EU는 NATO를 통한 협력 이외에도 안보 부문을 포함한 범 이슈적 영역에서 EU-미국 간 협력이 상호작용할 것을 추구하고 있다.

2. 미-EU의 다자주의 접근방식 차이

다자주의 전략에서 미국과 EU의 접근 방식은 뚜렷한 차이를 나타내고 있다. 우선 미국의 소다자 안보 네트워크 전략 특징은 다음과 같다. 다자주의를 일반화된 행위원칙인 규범과 협조체계, 참여국가의 상호성 및 대등성의 원칙 준수라는 세 가지 원칙으로 볼 때, 미국의 다자주의는 타 국가, 지역, 국제기구의 다자주의와 차이가 있다. 미국은 자국 중심의 소다자 안보 네트워크 전략을 구사하고 있는 것이다. 미국식 다자주의는 중국이 고려하는 다자주의와 비교하여도 차이를 확인할 수 있다. 중국은 ‘개방(open)적이며 포용(inclusive)적이고 법적 구속력이 없는(not legally-binding) 느슨한(loose)’한 다자주의를 주장해 왔다.¹⁰⁾

9) Biscop Sven. “The Future of the Transatlantic Alliance: Not Without the European Union.” <https://core.ac.uk/download/pdf/334787395.pdf> (검색일: 2021. 5. 10).

10) 주재우, “같은 듯 다르다..바이든과 시진핑의 다자주의,” <https://www.ajunews.com/view/20210530131256864> (검색일: 2021. 5. 10).

이에 반해 EU의 다자주의는 보다 제도적이다. EU는 그 자체로 지역협력 체이며 냉전 시기 미소, 탈냉전 시기 미중의 양극 구도에서 다자주의를 통한 국제질서를 지지해 왔다. 특히 EU는 환경, 기후변화, 인권, 지속가능개발, 사이버안보 등 영역에서 적극적 다자주의를 개진해 왔다. EU의 다자주의는 대화에 기반(dialogue-based), 협력에 기반(cooperation-based)한 제도화된 다자 체제를 지향하는 반면, 미국의 다자주의는 제재에 기반(sanction-based) 혹은 인센티브에 기반(incentive-based)한 구속력 있는 체제를 구성하는데 관심을 기울여왔다. 또한 참여국가의 상호성 및 대등성의 원칙 측면에서, 미국은 대등한 다자간 관계보다 차륜협력방식(spoke and wheel system)을 선호하는 것으로 나타난다.

3. 다자주의 국제질서로의 복귀

이전 정부 시기, 다양한 이슈에서 다자주의 국제질서로부터 이탈하여 일방주의적 전략을 펼쳤으나, 바이든 정부는 이에 대한 복귀를 진행해 왔다. 현재 미 정부는 신기후체제 복귀, 보건안보 국제협력 강화 등에서 나타나고 있으나, EU 등 국가들이 추진하는 WTO 개혁 참여에 미온적 태도를 견지하고 있다.

우선 신기후체제 복귀는 바이든 정부 취임 직후 진행되었다. 2017년 6월 1일 미국 트럼프 대통령의 파리 기후협정 탈퇴를 선언하였다. 당시 미국의 NDC(2005년도 기준 2025년까지 26~28% 온실가스 감축계획의 이행중단 및 기후변화 국제기구 분담금) 이행을 중단하겠다고 공표했으

나, 트럼프 대통령 재임기간 국제법적으로 미국의 파리협정 당사국 지위는 유지되었고,¹¹⁾ 2021년 2월 19일 미 바이든 정부는 기후변화협약에 공식적으로 복귀하였다. 바이든 정부는 4월 22일 지구의 날, 40여 개국의 정상을 초청하여 온라인 기후정상회의를 주최하기도 하였다.

다음으로 보건안보 국제협력 강화에서 미국은 국제 리더십을 발휘하고자 한다. COVID-19 백신을 세계에 평등하게 공급하기 위해 세워진 국제 기구 COVAX에 미화 20억 달러를 지원하기로 결정하였고 이후에 추가로 20억 달러를 더 지원할 계획, 아울러 감염병과 마찬가지로 인류 공통의 당면 과제인 인구문제 해결을 위해 2017년 트럼프 행정부가 중단하였던 미국의 유엔 인구기금(UNFPA)에 대한 재정 지원과 정책 지원을 재개하기로 결정하였다.¹²⁾

그러나 미국의 WTO 개혁 참여는 여전히 미지수이다. 당초 미국은 COVID-19로 인한 글로벌 경기침체에 공동으로 대응하고 중국에 대한 압박을 강화하기 위해 WTO 다자무역체제 개혁 논의에 나설 가능성이 높은 것으로 전망되었다.¹³⁾ 하지만 WTO 분쟁해결기구 회의(Meeting of WTO's Dispute Settlement Body)에서 바이든 행정부는 WTO 분쟁해

11) 최원기, “파리 기후협정 후속협상: 2018년 5월 회의 평가 및 향후 대응방향,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2018-20호 (2018), p. 3.

12) 김영준, “바이든 행정부 대외정책 : 출범 100일의 평가와 시사점,” 『KIMS Working Paper』 4호 (2021), p. 2.

13) 오태현·이현진·윤형준, “美 바이든 행정부의 대유럽 정책과 전망,” 『KIEP 세계경제 포커스』 제4권 23호 (2021), p. 5.

결기구에 대한 체계적 우려(systemic concerns)가 해소되지 않았으며 상소위원 임명을 거부했다고 밝혔다.¹⁴⁾

IV. 결론: 한국에 대한 시사점

유럽은 대 세계 안보 및 통상 범이슈에 대해 EU 차원에서의 제도적·체계적 접근을 강화하고 있다. 그간 유럽은 개별국 단위에서 인도-태평양 지역 전략 등 안보 영역에 대해 참여하고, 집단 안보 영역은 NATO 주도 하에 운영되어 왔다. 2000년대 초반 EU는 유럽안보방위정책(ESDP: European Security and Defence Policy)을 통해 독자적 안보체제를 구상하였으나, 독자적 활동에는 한계가 있었다. 사실상 미국이 구상하는 유럽의 안보구도는 EU의 독자적 방위체제구상이 궁극적 목표가 아닌 NATO의 주도권 유지가 원칙으로, EU의 ESDP 수행은 NATO가 개입하지 않는 경우에 한해서 독자적인 활동을 할 수 있고 유럽통합군의 독자적인 운영에는 미국과 NATO와의 관계를 고려해야만 하는 분명한 한계가 있다.¹⁵⁾

14) 한국무역협회(KITA), “바이든 행정부의 WTO 상소위원 선임 반대,” 2021. 2. 24. <https://kita.net/cmmrclInfo/cmerclInfo/areaAcctoCmerclInfo/usaCmerclInfo/usaCmerclInfoDetail.do?pageIndex=1&nIndex=1&no=8843&classification=&searchReqType=detail&searchCate=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchType=title&searchCondition=TITLE&searchKeyword=> (검색일: 2021. 8. 10).

15) 이종서, “유럽연합 CFSP 결정과정의 현실과 전망에 관한 연구: 유럽안보방위정책(ESDP)을 중심으로,” 『국제지역연구』 제12권 1호 (2008), p. 249.

최근 AUKUS 체제의 출범에 대한 사전 통보를 받지 못한 EU는 유감을 표명하였고, AUKUS 출범 과정에서 호주와의 핵잠수함 계약이 파기된 프랑스는 강한 불쾌감을 드러낸 바 있다. 이의 사례를 계기로 유럽은 개별국보다 EU의 차원에서 보다 안보 및 통상이슈에 제도적 접근이 필요함을 절감하게 되었다.

미중을 제외한 다수의 주요국들은 미국과의 동맹과 중국과의 경제협력에 대한 딜레마 상황에 처하게 되었다. 한국 또한 미·중 갈등 상황에서 한미동맹과 한중 통상 및 경제협력을 유지해야하는 전형적인 동맹국 연루의 상황에 처해 있다. 이와 같이 국제정세가 급변하는 상황에서 한국은 더 이상 미중에 대한 전략적 모호성을 유지할 수 없는 상황이다. 이러한 상황에서 한국은 주요 국제질서에 적극 참여하여 국가 간 다자적 관계성을 높일 필요가 있다. 민주주의의 가치 규범 등 제반 이슈에 관한 G20 협력, 통상 분야 WTO 오타와 그룹¹⁶⁾ 협력에 참여하며, 안보분야에 대해 한미동맹을 중심으로 NATO, QUAD, AUKUS와의 협력 의제를 확장해 나아갈 필요가 있는 것이다. 이에 EU와 함께 제도적·체계적 차원에서의 범이슈 접근 전략이 필요할 것이다.

16) 오타와 그룹은 WTO 개혁을 논의하기 위해 모인 중견회원국 위주 소모임으로 캐나다(의장국), 한국, EU, 스위스, 노르웨이, 일본, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 브라질, 칠레, 멕시코, 케냐, 영국 14개 회원국으로 구성됨.

참고문헌

- 김성한, “미국 바이든 행정부의 대(對) 중국 전략: 봉쇄에서 변환으로,” 『신아세아』, 제28권 제2호 (2021).
- 김영준, “바이든 행정부 대외정책 : 출범 100일의 평가와 시사점,” 『KIMS Working Paper』 4호 (2021).
- 김현정, “바이든 시기, EU·미 범대서양 동맹의 복원과 향후 전망: EU 다자주의 전략을 중심으로,” 『한국과 국제사회』, 제5권 제3호 (2021).
- 오태현·이현진·윤형준, “美 바이든 행정부의 대유럽 정책과 전망,” 『KIE P 세계경제 포커스』 제4권 23호 (2021).
- 이중서, “유럽연합 CFSP 결정과정의 현실과 전망에 관한 연구: 유럽안보방위정책(ESDP)을 중심으로,” 『국제지역연구』 제12권 1호 (2008).
- 정재홍, “바이든 정부의 인도-태평양 전략에 대한 중국의 대응,” https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=3394 (검색일: 2021. 8. 1).
- 최원기, “파리 기후협정 후속협상: 2018년 5월 회의의 평가 및 향후 대응방향,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2018-20호 (2018).
- 조선일보. “바이든 첫 해외순방지는 서유럽... 6월 영국 찍고 벨기에 간다.” <https://www.chosun.com/international/2021/04/>

24/UFEL7JMVHVCY5CWG74JFZ5XR2I/?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=daum-news (검색일: 2021. 5. 10).

주재우, “같은 듯 다르다. 바이든과 시진핑의 다자주의,” <https://www.aju-news.com/view/20210530131256864> (검색일: 2021. 5. 10).

한겨레, “G7 정상, 신장·홍콩·대만 언급하며 중국 직접 비판한 공동성명 채택,” https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999201.html#csidxeadbaf8333cc970a3b58711110e0b8a (검색일: 2021. 8. 1).

한국무역협회(KITA), “바이든 행정부의 WTO 상소위원 선임 반대,” 2021. 2. 24. <https://kita.net/cmmrcInfo/cmercInfo/areaAccToCmercInfo/usaCmercInfo/usaCmercInfoDetail.do?pageIndex=1&nIndex=1&no=8843&classification=&searchReqType=detail&searchCate=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchType=title&searchCondition=TITLE&searchKeyword=> (검색일: 2021. 8. 10).

European Commission. “A new EU-US agenda for global change.” https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf (검색일: 2021. 2. 20).

Atlantic Council. “A three-step plan for reviving the transatlantic alliance.” <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-at>

lanticist/a-three- step-plan-for-reviving-the-transatlantic
-alliance/ (검색일: 2021/05/10).

Biscop Sven. “The Future of the Transatlantic Alliance: Not With
out the European Union.” [https://core.ac.uk/download/
pdf/334787395.pdf](https://core.ac.uk/download/pdf/334787395.pdf) (검색일: 2021. 5. 10).

U.S. Indo-Pacific Command(USINDOPACOM), “History of United
States Indo-Pacific Command,” [https://www.pacom.mil/
About-USINDOPACOM/History/](https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/History/) (검색일: 2021. 8. 1).

저자소개

부산대학교 전자계산학과를 졸업한 후 동아대학교 국제전문대학원 국제학 석사 및 박사학위를 받았다. 현재 동아대학교 국제전문대학원 부교수이다. 주요 연구 분야는 유럽지역학, 국제정치경제이다. 주요 논문으로, 「바이든 시기, EU·미 범대서양 동맹의 복원과 향후 전망: EU 다자주의 전략을 중심으로」(한국과 국제사회 5(3), 2021), 「유럽안보에 대한 중국 위협 요인과 유럽의 대응」(국제정치연구 24(1), 2021), 「EU의 FTA 전략과 한-EU FTA 및 EU-일본 EPA의 쟁점 연구」(세계지역연구논총 39(1), 2020) 등 다수의 논문을 발표하였다.



CHAPTER 04

제주포럼 대주제

- The Main Theme of the 16th Jeju Forum: Sustainable Peace, Inclusive Prosperity / Jeju Peace Institute

The Main Theme of the 16th Jeju Forum: Sustainable Peace, Inclusive Prosperity

Jeju Peace Institute

The main theme of the 16th Jeju Forum is “Sustainable Peace, Inclusive Prosperity.” This year’s Jeju Forum will be a platform to discuss various challenges and threats we face while also seeking joint responses for peace and prosperity for current and future generations.

This year’s Jeju Forum will be a venue for discourse covering various topics such as each country’s response to COVID-19; the global economic recovery; the beginning of the Biden

Administration era; conflicts between major powers; climate change; the Fourth Industrial Revolution and the emergence of new technologies; and ways to eventually achieve world peace and prosperity.

This year marks the 30th anniversary of the end of the Cold War. During the Cold War, we believed that the era of peace would come if we reduced military and diplomatic conflicts between countries. However, we are now surrounded by more complex and diverse crises than ever before. The COVID-19 pandemic continues to threaten our survival, causing damage to our health and economy. Additionally, while governments try to prevent the spread of the disease by implementing anti-democratic policies, there are growing concerns that such measures will lead to the retreat of democracy in various countries. Moreover, crises that existed before the pandemic, such as climate change, resource depletion, environmental degradation, major power competition, local military clashes, and cyberattacks, still exist and are working in combination to threaten individuals' lives on the Korean Peninsula, Northeast Asia, and around the world.

Because we live in such an era, we need to actively seek ways to overcome these challenges before it's too late. In this context,

the Jeju Forum presents two concepts necessary to address the multiple crises: Sustainable Peace and Inclusive Prosperity.

First, achieving sustainable peace means solving the crises we face and maintaining a state of peace while continuing that peace for tomorrow. These crises threaten humanity's survival from multiple dimensions, making them difficult to overcome through short-term and superficial approaches. Thus, to solve the multiple crises more fundamentally, it is necessary to find their root causes in an effort to eradicate them. The process of coordinating the interests between countries and developing discussions in the political, military, economic, societal, and environmental fields will require great patience and effort. We should not avoid difficult tasks or choose the easy way. To build sustainable peace, it is essential to prevent and eradicate conflict, recover wounds, rebuild society, and ultimately achieve harmony and coexistence among groups. The sustainable peace created through such a process will strengthen the resilience of individuals, societies, and countries, thereby establishing a solid foundation for overcoming the current crisis and preparing for future challenges. After all, in a society where the continuation of peace is the shared goal, priority will be given to maintaining all

members' mental and material well-being, not individuals' interests.

Achieving sustainable peace also includes creating an environment in which we can maintain peace continuously. To preserve and sustain peace, it is essential to maintain friendly relations between individuals, societies, and countries. However, we must first establish conditions that allow humans to enjoy a stable life on this planet. For example, if climate change is allowed to go unchecked, human life will be devastated by the mental and material damage. Such results will also lead to local and international conflicts, eventually making world peace untenable. Therefore, to achieve sustainable peace, we must find countermeasures to climate change, resource depletion, and environmental degradation in an effort to protect the planet.

Second, inclusive prosperity means that the benefits of economic growth must be shared with marginalized members of society. To this end, we must correct the inequality and unfair practices that prevent individuals from enjoying equal opportunities. In addition, we must emphasize values that cannot be measured materially, such as quality of life, environment, education level, and health, to not only increase

wealth but also achieve true prosperity.

People from low socioeconomic backgrounds and developing countries are the ones who have suffered the most significant physical and psychological damage from the pandemic over the past year. Therefore, we must embrace those who have been marginalized from the benefits of economic growth if we want to achieve a material and mental recovery in the post-COVID-19 era. The recovery should also focus on individuals, societies, and countries hit hard by the pandemic.

Vulnerable populations and low-income countries are also the ones most affected by climate change. However, their voices are not reflected in international agreements that seek to combat climate change. Therefore, responding to the climate crisis should be done in a way that considers the needs of the vulnerable instead of sacrificing or alienating them. Recovery and prosperity that alienates the weak will only lead to situations in which income inequality and social instability increase, causing yet more crises. After all, growth and recovery without inclusion will hinder stability and order around the world, impeding us from realizing sustainable peace.

In this era of multiple crises, individuals, societies,

nongovernmental organizations, local governments, national governments, and international organizations must all work together to overcome our current challenges. These crises are not only a problem for actors exposed to threats but also threaten everyone, regardless of borders. Crises faced by one actor will soon affect others as well. We cannot overcome these challenges through competition, conflict, and “my country first” attitudes; turning a blind eye to others’ problems is not a solution.

Instead, we must emphasize the importance of multilateral cooperation more than ever. The form of multilateral cooperation we must pursue should embody sustainable peace and inclusive prosperity. If we pursue prosperity that embraces the weak and vulnerable and builds sustainable peace by listening to their voices, we will be able to create an environment that embraces more people in the future. In other words, by achieving sustainable peace that embodies inclusion, we can create a virtuous cycle that endlessly reproduces inclusive prosperity.

To do this, we must act now. If we seek short-term interests out of complacency, the path may be even more difficult in the future, or we may even lose the opportunity to take action

altogether.

The 16th Jeju Forum aims to set a stage where the world can focus on sustainable peace and inclusive prosperity as a countermeasure to the current crises. The Jeju Forum serves as a venue for discussions about ways to achieve peace and prosperity in Jeju, the Korean Peninsula, East Asia, and around the world. Renowned world leaders, Nobel Peace Prize winners, experts, and activists participate in the Forum every year. This year's Jeju Forum is expected to serve as an opportunity for intellectuals to share their knowledge and experience regarding the definitions, examples of, and practices to ensure sustainable peace and inclusive prosperity. The 16th Jeju Forum is scheduled to be held in Jeju from June 24 to June 26, 2021.

제주평화연구원 연구총서 57

JPI PeaceNet 시리즈

2021 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

발행처 제주평화연구원

발행일 2021년 12월 31일

디자인·제작 (주)디자인여백플러스

값 20,000원

ISBN 978-89-93764-34-5