

다양성의 관점에서 본 정치적 실천: 지역주의, 민주주의, 그리고 신자유주의

4

EU 상설구조적협력(PESCO)의 내용과 과제: 동북아 지역주의 형성과 다자 안보 협력에 주는 시사점

도종윤 (제주평화연구원 연구실장)

21

홍콩 시위와 민주화: “일국양제(一國兩制)” 실험의 위기를 통한 민주주의 전환

최경준 (제주대학교 사회교육과 조교수)

44

신자유주의 종언과 제2차 ‘거대한 전환’의 도래?

손정욱 (제주평화연구원 연구위원)

EU 상설구조적협력(PESCO)의 내용과 과제: 동북아 지역주의 형성과 다자 안보 협력에 주는 시사점

도종윤 (제주평화연구원 연구실장)

유럽연합(EU)은 2018년 말 회원국 간 안보·방위 분야에서의 보다 밀접한 협력을 위한 전략으로 '상설구조적협력(PESCO)'을 추진키로 하고 신규프로젝트를 채택하였다. 이 글에서는 첫째, PESCO의 성립 계기, 내용 그리고 향후 과제 등을 검토한 후 협력 방위 개념의 새로운 방식으로써 어떤 의미를 가질 수 있는지를 살펴보고, 둘째, EU가 축적해온 문민권력(civilian power)의 개념이 PESCO의 실천과 모순되는지 혹은 병렬적으로 유지되거나 시너지 효과를 낼 수 있는 정책의 시발점인지 비교해 보며, 셋째, EU 안보정책 변화와 PESCO가 한반도 평화체제 구축 이후 검토해야 할 지역 안보 개념의 사례로 어떤 의미가 있는지 토론한다. 결론적으로, PESCO는 유럽연합의 정치적 협력의 차원에서 큰 시험대가 될 것으로 보이지만, 주된 초점이 방위산업 관련 연구개발과 지원에 있으므로 구체적인 군사력의 확보나 군사시설의 확대를 통한 군사 대국화로 나아갈 근거로는 아직 미약하다고 판단된다. 전통적인 시각에서 안보협력을 공동방위 혹은 동맹 개념으로 풀이되었다. 그러나 안보·방위를 경제적·사회적 과제로 인식하고 다자적 협력을 도모하려는 PESCO 발상은 향후 한반도 평화체제 이후 동북아시아의 지역주의를 형성하고 안보 질서를 구축하는데 충분한 함의를 줄 것으로 기대된다.

홍콩 시위와 민주화:

“일국양제(一國兩制)” 실험의 위기를 통한 민주주의 전환

최경준 (제주대학교 사회교육과 조교수)

2019년 홍콩 시위는 1997년 홍콩의 중국 반환 이후 가장 큰 규모로 전개되어 중국정부에게 1989년 천안문 사태 이후 최대의 정치적 위기와 도전을 대내외적 차원에서 안겨주고 있다. 이번 홍콩 시위를 촉발시킨 직접적 계기는 송환법을 둘러싼 내부적 갈등이지만, 홍콩이 중국으로부터의 자율성과 민주주의에 대한 요구의 측면에서 2014년 우산혁명의 연장선 상에 있으며, 이는 근본적으로 홍콩의 중국 반환 이후 시행되어 온 “일국양제”가 지닌 모순과 맞닿아 있다. 한 국가 내에 서로 다른 체제를 양립시키고자 하는 시도는 “일국(一國)”에 대한 중국정부의 강조가 “양제(兩制)”의 위기를 낳고, “양제”에 대한 홍콩시민의 요구가 “일국”에 대한 도전으로 여겨지면서 일국양제의 존립 가능성에 대한 회의와 우려를 낳고 있다. “일국”과 “양제”의 충돌과 모순은 단기적으로는 홍콩정부와 홍콩시민, 홍콩시민과 중국 정부 사이의 갈등과 정치적 혼란을 야기하고 있으나, 영국 식민지 통치 이후 민주주의 없는 자유와 법치 및 경제적 번영을 향유하는데 만족하던 홍콩시민들이 민주주의 가치와 제도화의 필요성을 인식하고 이를 적극적으로 요구하게 만들었다는 점에서 홍콩의 정치발전에 의도하지 않은 영향을 미치고 있다. 일국양제의 모순 속에서 진행되는 홍콩의 민주화를 위한 시도는 중국의 국내적 통합성, 대만과의 통일(양안관계), 중국이 지향하는 새로운 국제질서의 문제와 결부되어 있으며, 근본적으로 중국 자체의 민주화 문제와 맞닿아 있다. 따라서 홍콩 시위는 중국과 홍콩의 문제를 넘어 동아시아 및 국제체제의 측면에서 중요한 의미를 지니고 있다.

신자유주의 종언과 제2차 ‘거대한 전환’의 도래?

손정욱 (제주평화연구원 연구위원)

본 연구는 최근 미중 간 무역전쟁을 비롯해 세계 곳곳에서 발견되는 자유주의 질서 쇠퇴에 대한 구조적 원인을 살펴보고 그 대응 방안을 제시한다. 강대국 간 권력 배분을 중시하는 국제정치학의 전통적 접근에서 벗어나, 본 연구는 폴라니(Karl Polanyi)가 제시한 ‘정치경제학적 분석틀’을 통해 탈냉전 이후 신자유주의 진행 과정을 추적한다. 이를 통해 본 연구는 최근 급증하는 반(反) 자유주의적 사건들 저변에 신자유주의 팽창 속에 내재된 불평등 심화 및 민주주의 위기의 메커니즘이 자리잡고 있음을 밝히고, 이를 극복하기 위한 방안으로 원칙 기반의 미중 관계, 지역주의 협력, 역동적 서비스업 일자리의 창출, 그리고 권력 공유를 위한 정치제도 구축 필요성을 제시한다.

목 차

- I. 문제 제기
 - 1. 이 글의 배경
 - 2. 이 글의 목적
- II. EU의 안보·방위 전략과 PESCO의 전개
 - 1. 공동안보 및 방위정책(CSDP)의 수립
 - 2. PESCO의 추진과 전개
- III. 향후 전개 방향과 논쟁점
 - 1. 운영과 평가
 - 2. NATO와의 관련성
 - 3. 문민 권력의 위기 혹은 EU의 군사 대국화?
- IV. 마무리

부 록

EU 상설구조적협력(PESCO)의 내용과 과제: 동북아 지역주의 형성과 다자 안보 협력에 주는 시사점

도종윤 (제주평화연구원 연구실장)

I. 문제 제기

1. 이 글의 배경

- ◆ 2018년 11월 19일 유럽연합(EU) 각료이사회(The Council)는 회원국 간 안보 분야에서의 보다 밀접한 협력을 위한 전략을 채택. 즉, 회원국 대 다수가 방위 협력에 참여하는 ‘상설구조적협력(Permanent Structured Cooperation 이하 PESCO)’을 추진하기로 함
- ◆ 이 개념은 이미 2009년 리스본 조약에서 언급된 바 있으나 그동안 국내 학계에서는 본격적인 연구가 드물었음. 국내 언론에서는 이를 해외 소식 으로 보도하면서 ‘유럽통합군’ 혹은 ‘유럽독자군’의 창설 등으로 해석하여 표현하는 경향이 있음¹⁾
- ◆ 이처럼 일반에서 EU의 군사 분야 역할을 주목하는 이유는 첫째, 정치·안 보 공동체가 경제·사회 공동체보다 구성원 간의 협력이 더욱 어려울 것 이라는 선입견, 둘째, 브렉시트를 비롯하여 최근 벌어지고 있는 유럽의 파편화 현상과는 대비되는 모습이기 때문으로 판단됨
- ◆ ‘유럽통합군 창설’ 등의 문구는 EU가 외교·군사 공동체라기보다는 경제· 사회·문화 공동체를 지향하는 ‘문민 권력(civilian power)’이라는 기존 의 이미지와 대조되는 면이 있음. 문민 권력은 이미 널리 알려진 연성 권 력 (soft power), 규범 권력(normative power) 등과 구분되는 것으 로 유럽에서는 이미 “[문민권력은]... 이미 EU에 정착되었다”면서 이미 내면화된 권력의 한 가지 행사 방식으로 주장되기도 함(Telò 2006:51)
- ◆ 실제로 EU는 제2차 세계대전 후 줄곧 북대서양조약기구(NATO)를 통해 미국과 동맹관계 속에서 지역 안보를 구축했기 때문에 경제·사회 분야보 다 회원국 간 외교·국방 분야의 협력은 상대적으로 미흡했던 것이 사실임
- ◆ 그러나 냉전의 종식, 9/11 및 유럽에서의 각종 테러리즘, 불법 이민자 유

입, 사이버 안보의 중요성 등 안보 환경의 변화로 유럽의 안보·방위 정책 변화가 요구됨. 또한, 미국의 트럼프 행정부 출범 이후 NATO의 역할 재정비 및 분담금 증액 요구, 그리고 EU 자체의 독립된 안보 기구 설립 필요성 등 다양한 변수들이 등장

- ◆ 글로벌 안보는 지역 안보와 필연적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 그 복잡성 때문에 이제는 어느 한 국가만의 노력에 의해서는 완수될 수 없음(No Single country is able to tackle today's complex problems on its own)²⁾을 유럽 내에서 자각. 이는 유럽이 안보 문제에서 또 다른 정책 개념을 고안해야 할 필요성을 요구함

글로벌 안보는 지역 안보와 필연적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 그 복잡성 때문에 이제는 어느 한 국가만의 노력에 의해서는 완수될 수 없음

2. 이 글의 목적

- ◆ 최근 EU가 잇달아 내놓고 있는 안보·방위 전략은 전통적 협력 방위 개념인 집단방위(collective defence), 집단 안전 보장(collective security), 동맹(alliance) 등과는 부분적으로는 유사하되 성격과 실행 방식에서는 차별성이 있는 것으로 판단됨. 이런 배경에서 이 글은 다음의 문제 제기에 관한 토론을 유도하기 위한 목적으로 작성됨
- ◆ 첫째, PESCO의 성립 계기, 내용 그리고 향후 과제 등을 살펴보면서 협력방위 개념의 새로운 방식으로써 어떤 의미를 가질 수 있는지 고찰하고자 함
- ◆ 둘째, EU가 그동안 축적해온 문민 권력의 개념이 EU의 최근 안보정책 변화 특히, PESCO와 모순되는 관계인지 혹은 충돌하지 않고 병렬적으로 유지되거나 혹은 시너지 효과를 낼 수 있는 정책의 시발점인지 토론함
- ◆ 셋째, EU 안보정책 변화와 PESCO는 한반도 평화체제 구축, 동북아시아 지역주의 형성 이후 검토해야 할 지역 안보 개념의 한 사례로서 의미를 갖는다고 판단됨. 이를 통해 동북아시아 지역의 방위, 군사, 외교 분야의 다자적 협력 방안과 함의를 추출하도록 함

EU가 잇달아 내놓고 있는 안보·방위 전략은 전통적 협력 방위 개념인 집단 방위 (collective defence), 집단 안전 보장(collective security), 동맹(alliance) 등과는 부분적으로는 유사하되 성격과 실행 방식에서는 차별성이 있는 것으로 판단됨

II. EU의 안보 방위 전략과 PESCO의 전개

1. 공동안보 및 방위정책(CSDP)의 수립

- ◆ 현재 EU의 방위 및 위기관리 전략은 크게 '공동안보 및 방위정책(Common Security and Defence Policy: CSDP)'의 맥락에서 전개되고 있음. 이

는 ‘공동 외교 및 안보 정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP)’과 더불어 EU의 외교·안보 정책의 주요 구성 요인임

- ◆ CSDP는 당초 1948년 영국, 프랑스, 그리고 베네룩스 삼국 등이 대소련 견제 정책으로 체결한 브뤼셀 조약(Brussels Treaty)에서 유래함. 1954년 이탈리아, 서독 등이 참여하는 파리 협정이 조인되면서 확대되었고 곧 서유럽연합(Western European Union: WEU)으로 개편됨
- ◆ 냉전이 종식된 직후인 1992년 6월 WEU는 안보, 방위 및 분쟁 중재 활동(peacemaking)을 위한 소위 피터스 버그 선언(Petersberg Declaration)을 도출하고 ‘피터스버그 과제(Petersberg-Tasks)’를 제안. 여기에는 인도주의 구조, 분쟁 예방, 평화유지 활동, 평화유지 및 위기관리를 위한 전투단의 활동, 공동 군축, 군사 고문(顧問) 활동, 전후 안정화 사업(post-conflicts stabilization) 등이 포함됨
- ◆ 1999년 쾰른 유럽정상회담(Cologne European Council)에서 회원국들은 자율적인 활동이 가능한 신뢰할 만한 군사 능력 확보를 향후 과제로 재확인하고 같은 해 헬싱키 정상회담에서 전투단(Battlegroup)의 설치가 제안됨
- ◆ 2005년 신속대응군(rapid response force) 형태의 전투단이 설치되었으나 2017년 말까지 한 번도 실전 배치된 적은 없음³⁾
- ◆ 이후 WEU는 2009년 리스본 조약이 발효되면서 조약 내 공동외교방위 정책 안으로 흡수됨.⁴⁾ 리스본 조약 내 ‘유럽연합에 관한 조약(TEU)’ 42조-46조는 공동안보 및 방위 정책(CSDP)을 규정
- ◆ CSDP는 EU로 하여금 대외적인 안보 구축 활동인 평화 유지 작전(peace-keeping operations) 및 분쟁 예방, 그리고 기타 국제사회의 안보 강화를 위한 정책을 망라함. 또한, 민간 및 군(軍) 자산을 활용한 위기관리(crisis management) 활동처럼 거시적, 포괄적 접근을 통합하기 위한 노력도 포함됨
- ◆ 한편, 2016년 6월 페데리카 모게리니 EU고등외교 대표 겸 집행위원회 부위원장(High Representative of the Union for Foreign Affairs&Security Policy/Vice-President of the European Commission: HR/VP)은 ‘외교 안보정책에 관한 EU의 글로벌 전략(EU Global Strategy for Foreign and Security Policy: EUGS)’을 발표. 여기서 EU는 안보 공동체(security community)로서 더욱 강화되어야 하며 이를 위해서 EU는 NATO와의 협력 및 기여뿐 아니라 자율적으로 활동할 수 있도록 안보·방위 분야의 노력이

**EU는 NATO와의 협력
및 기여뿐 아니라 자율
적으로 활동할 수 있도
록 안보·방위 분야의 노
력이 필요함을 강조**

필요함을 강조⁵⁾

- ◆ 같은 해 말, 안보 및 방위 영역에서의 포괄적 일괄 조치(package of measures in the areas of security and defence) 개념이 정의됨. 여기서는 세 개의 주요 축이 언급되었는데, 첫째, 안보 및 방위에 대한 유럽 스스로의 책임감 확보, 둘째 새로운 재정 정책을 통해 회원국의 방위 능력 향상 및 유럽 군수산업에 기여, 셋째 EU-NATO 간 공동선언에 따른 협력의 범위 확장 후 이에 따른 구체적인 실천 계획 마련 등이 그것임⁶⁾

2. PESCO의 추진과 전개

(1) 개요

- ◆ 2017년 12월 EU 각료이사회는 PESCO 추진을 채택. PESCO는 거시적 목표 차원에서 보자면 EU 회원국들이 안보 및 방위 분야에서 보다 밀접한 협력이 가능하도록 하는 기제임. 또한, 회원국들이 공동으로 방위 역량을 강화하고, 공동 프로젝트에 투자하며, 군사 작전에 필요한 준비 조치 능력을 증가시키면서 회원국의 군사적 기여도를 높이려는 의도로 수립됨
- ◆ 이는 2016년 유럽대외관계청(EEAS)이 내놓은 EUGS의 연장선상에서 해석이 필요함. 당시 EEAS는 EUGS를 '나눔의 비전, 공동의 행동: 보다 강력한 유럽(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe)'이라는 제목으로 내놓았는데 PESCO는 EUGS의 단계별 전략의 실천적 성격을 띠
- ◆ PESCO가 기존의 다른 외교·안보 정책과 차별화되는 것은 참여 구성원이 의무적 기여를 해야 한다는 것임⁷⁾

(2) 목적 및 제도적 근거

- ◆ PESCO는 안보와 방위 분야에서 회원국 간 보다 밀접한 협력을 위한 과정으로서의 기제. 이는 최근 변화하고 있는 안보 환경에 대응하여 방위분야에서 회원국 간 투자와 협력을 제고하기 위함임
- ◆ EU는 문민 권력으로서 군사력에 의한 글로벌 패권을 추구하지 않는 행위자로 자립 매김 해 왔기에 안보·방위 분야 조치는 항상 관심의 대상이 되어 왔음. 실제로 PESCO의 의미상 정식 명칭은 '안보 및 방위에 관한 상설 구조적 협력(Permanent Structured Cooperation on security and defence)'으로 안보·방위 이미지를 드러내지 않으려 한 흔적이 엿보임⁸⁾

PESCO가 기존의 다른 외교·안보 정책과 차별화되는 것은 참여 구성원이 의무적 기여를 해야 한다는 것임

- ◆ 각료이사회가 내놓은 ‘PESCO Factsheet’에 따르면 PESCO의 목적과 의미는 크게 다음과 같이 서술됨
 - i) EU와 그 시민들의 보다 나은 안전을 위한 노력(More Security for the EU and its citizens)
 - ii) 의무적 헌신을 통한 두터운 방위협력(Deepening Defence Cooperation through Binding Commitments)
 - iii) 항구적으로 구조화된 협력을 향한 발걸음(Steps towards a permanent structured cooperation)
- ◆ 법적으로는 리스본 조약 중 EU에 관한 조약(TEU)에서 이미 언급하고 있는 구조적 협력 조항 - 42조 6항, 46조 및 프로토콜 10-⁹⁾에 바탕을 두고 있음
- ◆ 구체적으로 42조 6항은 “군사적 역량을 가진 회원국들은 보다 높은 수준의 기준(criteria)을 이행하고… 상호 간 의무적 헌신을 더욱 성취하도록 EU의 틀 내에서 상설적인 구조적 협력을 구축한다”라고 언급(46조 및 프로토콜 10은 42조 6항에 대한 이행 및 보조 규정)
- ◆ 2017년 12월 11일, 각료이사회는 17개의 PESCO협력 프로젝트를 승인 하였고(공식 채택은 2018.03.06.) 2018년 11월 19일에 다시 17개의 새 프로젝트를 승인함. 주된 내용은 훈련 및 시설 확보, 역량강화, 육·해·공에서의 작전 대비 자원 확보, 사이버 안보 등임(구체적인 내용은 부록의 표1 참조)

(3) 참여국 및 내용

- ◆ 참여국은 EU 28개 회원국 중 25개국(오스트리아, 벨지움, 불가리아, 체크, 크로아티아, 사이프러스, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴)임
- ◆ 영국은 브렉시트(Brexit)로 인해, 덴마크는 방위 정책에 관한 옵트 아웃(opt-out) 조항(리스본 조약 프로토콜 22 참조)에 따라서, 그리고 몰타는 자국 헌법의 중립 조항에 따라 불참하기로 함
- ◆ 2018년 11월 19일에 발표된 PESCO 프로젝트 34개 중, 주요국들의 공동 프로젝트에 참여 개수를 보면(괄호 안 숫자는 주도 프로젝트의 개수), 이탈리아 21(8), 프랑스 20(7), 스페인 17(1), 그리스 14(5), 독일 12(5), 벨지움 10(1), 네덜란드 9(1), 체크 6(1), 슬로바키아 6(1), 오스트리아

5(1), 불가리아 4(1), 에스토니아 3(1), 리투아니아 2(1) 등의 순서임. 반면 사이프러스 8, 폴란드 7, 포르투갈 7, 스웨덴 4 등은 주도국으로 참여하는 공동프로젝트가 없음

- ◆ 분야별로 프로젝트를 살펴보면 사이버, 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰 분야 7개, 육상무기체계 분야 6개, 지원·협력 분야 6개, 훈련·시설 분야 5개, 해양 분야 4개, 항공시스템 분야 3개, 우주 분야 2개 등임
- ◆ 무엇보다 PESCO는 유럽의 방위산업 및 관련 분야의 조달 사업에 유럽의 역량을 강화하는 데 초점을 둬. 즉, 중소기업을 포함한 관련 사업체 및 다국적 조달 프로젝트의 강화를 통해 회원국의 방위 역량 발전을 촉진할 것을 염두에 두고 있음¹⁰⁾
- ◆ PESCO의 자원 조달은 새로 설치된 유럽방위기금(EDF)에서 지원받되 다른 EU의 재정적 기여(30%가량)를 염두에 두고 있음. 유럽방위기금은 2016년 집행위원회에서 제안되어 2017년에 설립된 바 있음. 기금예산은 연구 분야에서 2019년까지 9억 유로이며 이후 연간 5억 유로씩 소요될 예정임. 또한, 개발 및 취득 분야에서 2019-20년간 5억 유로, 2020년 이후 약 1십억 유로 임.¹¹⁾ 집행위원회는 2021-27년간 추정 예산이 약 130억 유로라고 밝힘¹²⁾
- ◆ 유럽방위 기금의 주요 사용처는 방위 관련 프로젝트의 연구 지원과 연관 산업 발전과 관계된 것으로 예정함. 주목할 만한 것은 이 기금의 예산이 EU의 규정(regulation)으로 채택되어 법적인 근거는 물론 안정적인 자원 확보가 가능해졌다는 것임.¹³⁾ 따라서 이 기금의 지원을 받는 PESCO도 재정적 안정성이 보장될 것을 예측됨
- ◆ 한편, PESCO 구조는 크게 두 개의 병렬적 구조로 거버넌스를 형성함. 먼저 각료이사회 수준에서 PESCO 관련 모든 정책 방향과 결정, 기제의 평가(참여 회원국의 의무 준수 여부 등에 대한 평가 포함) 등을 책임지고, PESCO의 효율성에 대해서는 각 프로젝트의 활동 수준에서 결정됨. 각 프로젝트는 그 프로젝트에 참여하는 회원국들이 관리하고 운영함. 또한, 각 프로젝트의 일반적 관리 규칙(general governance rules)에 따라서 작업 및 실행의 구조가 결정되며 이때 일반 관리 규칙은 각료 이사회에서 채택될 예정임
- ◆ 대외관계청(EEAS)과 유럽방위청(EDA)은 공동으로 PESCO 사무국을 설치하고 PESCO 관련 모든 업무를 관장함. 주목할 것은 PESCO프로젝트의 추진과 평가 등은 철저하게 프로젝트에 참여하는 각 회원국이 준수해

PESCO는 유럽의 방위 산업 및 관련 분야의 조달 사업에 유럽의 역량을 강화하는 데 초점을 둬

PESCO프로젝트의 추진과 평가 등은 철저하게 프로젝트에 참여하는 각 회원국이 준수해야 할 의무적 사항이라는 것임

야 할 의무적 사항이라는 것임. 프로젝트에 참여하는 회원국들은 자신들이 어떻게 프로젝트를 이행하고 있는지 ‘국가실천계획(National Implementation Plan)’으로 작성하여 매년 1월에 각료이사회에 제출해야 하고, PESCO 사무국이 이를 평가한 후 이에 근거하여 고등외교 대표(HR/VP)는 이를 이사회에 보고해야 함

- ◆ PESCO 참여는 철저히 ‘보다 큰 헌신적 의무(more binding commitments)’를 다할 수 있는 회원국만이 가능하지만, 예외적으로 제3국의 참여가 가능함.¹⁴⁾ 이를 위해서는 먼저 각 프로젝트에 참여하는 회원국들의 판단에 의지해야 하며, 각료이사회는 초빙된 제3국이 PESCO를 수행할 수 있는 일반적 조건에 부합하는지를 결정함

III. 향후 전개 방향과 논쟁점

1. 운영과 평가

PESCO가 리스본 조약에 근거한 상설 조직이라는 점, 유럽방위기금을 통해 자원 조달이 부담이 적다는 점, 중소기업을 포함하여 연관 산업의 발전에 도움이 될 것이라는 점, 무기 체계 등을 통한 기술통제 시스템 표준화는 각국의 과학 기술 발전에 필연적 연관성을 가지고 있다는 점 등 프로젝트에 이익과 정당성이 동시에 부여되어 있어서 회원국이 크게 관심을 가짐

- ◆ EU는 PESCO가 향후 방위 분야의 협력을 통해 EU의 통합을 가속할 촉진자로 역할을 다할 것으로 기대하고 있음. PESCO가 리스본 조약에 근거한 상설 조직이라는 점, 유럽방위기금을 통해 자원 조달이 부담이 적다는 점, 중소기업을 포함하여 연관 산업의 발전에 도움이 될 것이라는 점, 무기 체계 등을 통한 기술통제 시스템 표준화는 각국의 과학 기술 발전에 필연적 연관성을 가지고 있다는 점 등 프로젝트에 이익과 정당성이 동시에 부여되어 있어서 회원국이 크게 관심을 가짐
- ◆ 또한, PESCO는 헌신적 의무(binding commitments)를 강조하고 있는데 이는 참여국들의 기여(프로젝트 평가 포함)가 의무적 사항이라는 것을 의미함. 이는 현재의 EU의 공동안보방위정책이 자발적 참여(voluntary approach)에 의존하고 있는 것과는 크게 다른 것임
- ◆ EU는 PESCO를 통해 회원국 간 서로 다른 무기 체계로 인해 불필요한 중복을 감소시키고 상호운용성(interoperability)을 증가시켜 회원국 간 협력과 조화를 꾀하고 유럽 내 관련 산업의 경쟁력을 제고시킬 것이라고 내다 봄
- ◆ 특히 EU는 통합군 창설과 운영이 향후 전개될 미래의 과제 즉, 테러리즘 및 중동 및 아프리카에서의 위기감 확대에 적절한 대응책이라고 판단하고 있음. 따라서 상호운영성의 증대는 PESCO 프로젝트를 통한 ‘단일한

유럽'을 향한 과정적 조건이기도 함

- ◆ PESCO의 지속성 및 회원국의 성실한 참여가 향후 성패(成敗)의 조건으로 고려되며 이는 법적, 정치적으로 비교적 낙관적인 예측이 가능함. 우선, 법적으로 보았을 때 EU는 PESCO가 '신뢰할 만한 법적인 의무 장치(a reliable and binding legal framework)'이며 '의무적 헌신(binding commitments)'을 명시적으로 강조하고 있고¹⁵⁾ 각료이사회를 통해 참여국들이 이를 모두 수용한다는 전제에서 프로젝트가 진행된다는 점. 둘째, 2016년 6월 EEAS가 내놓은 EUGS에 따르면 EU는 대외정책의 원칙으로 단일성(unity)을 강조한 바 있는바, 단일성의 유지는 현재 EU의 정치지도자들이 당면과제로 인식하고 있으며 PESCO는 그러한 돌파구가 되어 줄 것으로 기대하고 있다는 점 등에 근거함
- ◆ EUGS는 제도, 국가, 민족을 포함하여 유럽의 단일성을 강화함으로써 홀로 혹은 비협력에 의해서는 달성하기 어려운 도전들을 극복하겠다는 의지를 피력한 바 있음. 예컨대 대외정책의 우선성(priorities) 중 하나로서 분쟁에 대한 통합적 접근(integrated approach)을 강조. 이는 분쟁 및 위기를 다룰 때 포괄적 접근(comprehensive approach)으로 실천하겠다는 것으로 평화유지 및 인간 안보에 이르기까지 EU의 모든 정책적 역량을 종합하겠다는 것. 즉, 어느 한 두 회원국의 정책적 간여와 판단만으로 가능한 것이 아닌 상호 연계성 속에서 하나처럼 움직임을 의미하는 것임. 이는 현재 PESCO 참여 회원국이 모두 공유하는 것으로 판단되며 단일성 유지의 근거이기도 함
- ◆ PESCO는 결국, 2010년대 이후 금융위기와 불법 이주자 문제, 테러리즘 그리고 영국의 브렉시트 등으로 분열의 조짐을 보이는 유럽이 경제, 사회, 문화뿐 아니라 안보, 방위 분야에서의 협력을 통해 정치적 통합을 강화하고자 하는 의도를 포함하는 것으로 파악됨

어느 한 두 회원국의 정책적 간여와 판단만으로 가능한 것이 아닌 상호 연계성 속에서 하나처럼 움직임을 의미하는 것임

2. NATO와의 관련성

- ◆ 현실적으로 EU는 NATO에서의 예산 편성 논란으로 미국과 불편한 관계에 놓여 있음. 즉, 트럼프 대통령은 “공정하게 예산을 부담하는 NATO 동맹국들에만 도움을 줄 것”이라고 수차례 언급한 바 있음.¹⁶⁾ 따라서 EU는 NATO와는 별개로 독자적인 방위군 운영에 보다 박차를 가하고 있는 것이 사실임. EU 28개 회원국 중 23개국이 2018년 11월 13일 브뤼셀에서 모여 공동 군대(European Army) 창설에 합의한 바 있음. 이들은 2020년 이후 매년 50억 유로 이상을 투자하여 군대의 해외 훈련 허브를 구축

하고 최첨단 무기 구입을 지원하기로 한 바 있음¹⁷⁾

- ◆ 그러나 EU와 NATO가 당분간 결별의 수순으로 갈 가능성은 그다지 크지 않음. EU는 우선 그들의 근간인 리스본 조약에서 NATO와의 협력을 규정하고 있으므로 제도적 범주에서 이를 부인하기 어려운 상황임. 즉, TEU 42조 3항(프로토콜 11 포함)은 “EU는 회원국의 각자 특성에 따른 안보방위정책을 침해해서는 안 되며 NATO의 틀 내에서 공동방위정책을 실현하고자하는 회원국의 의무도 존중해야 함”을 강조. 또한 “NATO의 틀 내에서 설치된 공동방위 안보정책과 양립해야 함”을 제도적으로 규정하고 있음
- ◆ 2016년 12월 유럽정상회담(European Council)은 유럽이 자신의 안보에 보다 큰 책임을 져야 함을 강조함. 그러나 EU는 항상 NATO 회원국의 법적 의무 준수, 군사비 지출에 관한 NATO의 가이드라인 준수 등을 고려하고 있음을 확인하며¹⁸⁾ 제도적, 정치적으로 NATO와의 연관성을 부인할 수 없음을 밝힘
- ◆ 따라서 PESCO가 ‘유럽통합군’의 상징으로 임하거나 NATO와의 결별로 가는 촉진자가 될 것이라고 현재로서는 선불리 단정할 수 없음

3. 문민 권력의 위기 혹은 EU의 군사 대국화?

- ◆ EU는 소규모이기는 하지만, 전투단을 보유하고 있으며 NATO를 통해 여러 국제적 위기관리 활동에서 경찰력, 군대 등을 파견하고 있음
- ◆ 그러나 EU는 그동안 문민 권력으로서 군사력보다는 외교력, 물리력보다는 규범과 제도를 강조하면서 기존의 현실주의적 국제질서의 패러다임에 도전해 온 것도 사실임
- ◆ 다만, 이때의 EU가 추구하는 문민 권력은 다음과 같은 맥락에서 해석되어야 함. 첫째, 유럽은 지구상 어느 국가보다도 민주주의 실천에서 앞서 있으며 초국가적 민주제도(supranational democratic institutions)와 과정과 국경을 초월한 협회, 단체와 정당 네트워크를 가지고 있으며 EU의 제도적 근간이 리스본 조약에서 ‘기본권 헌장’을 채택하고 있다는 점, 둘째 유럽은 국제 경쟁력과 사회적 응집력, 민주적 사회 등이 서로 균형을 이루는 독특한 ‘유럽형 사회 모델(European Social Model)’을 가지고 있다는 점, 셋째 EU 회원국이 되기 위해서는 평화 준수와 민주화가 중요한 조건인데 회원국 참여가 늘어나면서 유럽대륙이 이러한 조건을 가진 환경으로 점차 확산이 커지고 있다는 점, 넷째 더 나아가 EU가 공동

의 전략을 수립하여 근린 국가들과 동반자 협정 체결하면서 그들의 경제적, 정치적 영향력을 확대하고 있다는 점, 다섯째, 위와 같은 전략을 통해 EU가 무역 규모 등에서 세계에서 차지하는 위상이 한층 강화되었다는 점, 여섯째 EU가 지역 수준을 넘어서 국제무대에서 다자주의(multilateralism)를 통해 자신의 정체성을 구축하고 있다는 점, 마지막으로 EU는 다른 지역에서 지역 협력이 강화되는데 자극을 주고 동시에 글로벌 거버넌스에서 일정의 기여를 하고 있다는 점 등을 말할 수 있음

- ◆ 따라서 EU의 문민 권력은 민주주의, 제도화, 인간안보, 다자주의, 사회적 통합, 경제·사회적 영향력 등이 핵심어로 정리됨. 이런 맥락에서 보자면 PESCO는 전통적인 안보·방위 정책은 NATO와의 연계성을 법적, 정치적으로 유지하되 시대의 변화에 따라 책임을 강화하고자 하는 방식으로 이해 됨. 구체적으로 유럽 시민의 안보 확보, 회원국 간 다자적 협력, 책임성의 강조, 중소기업을 비롯한 등 산업 육성 등에 방점을 두고 있어 과거의 초강대국이 추구했던 패권적 군사력 확보를 위한 군사국가화와는 행동 양식에서 다른 맥락에 있음

PESCO는 전통적인 안보·방위 정책은 NATO와의 연계성을 법적, 정치적으로 유지하되 시대의 변화에 따라 책임을 강화하고자 하는 방식으로 이해 됨

IV. 마무리

- ◆ PESCO의 출범은 EU의 안보 방위 정책에서 다자주의를 통한 단일한 공동체 도약을 위한 중요한 시도임. 즉 전통적인 주권 분야로 인식되던 안보·방위 분야에서 PESCO를 통한 실천적 협력이 가능할 것인가 하는 문제는 단지 군사력의 확대 차원뿐 아니라 정치적 협력의 차원에서도 큰 시험대가 될 것
- ◆ 현재 PESCO의 주된 초점은 방위 역량 강화와 자산의 확보에 있음. 따라서 구체적인 군사력의 확보 혹은 군사시설의 확대로 판단할 근거는 아직 미약함
- ◆ EU가 독자적인 군사력 확보를 위해서는 그동안 주된 안보·방위 추진 분야였던 교육·훈련과 지원을 넘어서 군사 위성, 방어 전투 기제, 시스템 개발 등 군사력의 자율적 전략 운용이 가능한 분야에 얼마나 투입하여 역량을 강화할 것인가에 달려 있음
- ◆ 프로젝트 대부분이 공격용 무기 체계와는 거리가 있고 정찰, 유지, 수선, 관리 등에 주안점을 두고 있어 방위 개념의 전환이 시도되고 있다고 판단

전통적인 외교 안보 시각에서 안보협력은 공동방위 혹은 동맹 개념에 머물러 있으나 안보·방위를 경제적·사회적 과제로 인식한 새로운 접근으로 판단됨

됨. 즉, 공격이 아닌 방어적 개념의 확장과 심화가 방위 개념의 주요 틀이 될 것으로 전망됨. 예컨대 탱크를 개발할 것인지 장갑차를 개발할 것인지는 매우 다른 메타포를 지니며 PESCO는 후자의 입장으로 판단됨

- ◆ 전통적인 외교 안보 시각에서 안보협력은 공동방위 혹은 동맹 개념에 머물러 있으나 안보·방위를 경제적·사회적 과제로 인식한 새로운 접근으로 판단됨. 이를 통한 다자주의적 협력을 도모하려는 노력은 향후 한반도 평화체제 이후 동북아의 지역주의를 형성하고 안보 질서를 구축하는데 충분한 함의를 줄 것으로 기대됨

부 록

표1) PESCO에 따른 프로젝트 개관(2018.11.19. 현재)

프로젝트명	성 격	참 여 국	채 택 일
EU Training Mission Centre (EU TMCC)	훈련, 시설 (Training, Facilities)	독일, 벨지움, 체코, 아일랜드, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 오스트리아, 루마니아, 스웨덴	2018.03.06
European Training Certification Centre for European Armies		이탈리아, 그리스	2018.03.06
Helicopter Hot and High Training (H3 Training)		그리스, 이탈리아, 루마니아	2018.11.19
Joint EU Intelligence School		그리스, 사이프러스	2018.11.19
EU Test and Evaluation Centres		프랑스, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아	2018.11.19
Deployable Military Disaster Relief Capability Package	육상무기체계 (Land, Formation, Systems)	이탈리아, 그리스, 스페인, 크로아티아, 오스트리아	2018.11.19
Armoured Infantry Fighting Vehicle/ Amphibious Assault Vehicle/ Light Armoured Vehicle		이탈리아, 그리스, 슬로바키아	2018.03.06
Indirected Fire Support(Euro Artillery)		슬로바키아, 이탈리아	2018.03.06
EUFOR Crisis Response Operation Core(EUFOR CROC)		독일, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 사이프러스	2018.03.06
Integrated Unmanned Ground System (UGS)		에스토니아, 벨지움, 체코, 스페인, 프랑스, 라트비아, 헝가리, 네덜란드, 폴란드, 핀란드	2018.11.19
EU Beyond Line Of Sight(BLOS) Land Battlefield Missile Systems		프랑스, 벨지움, 사이프러스	2018.11.19
Maritime(semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM)	해양 (Maritime)	벨지움, 그리스, 라트비아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아	2018.03.06
Harbour & Maritime Surveillance and Protection(HARMSPRO)		이탈리아, 그리스, 폴란드, 포르투갈	2018.03.06
Upgrade of Maritime Surveillance		그리스, 불가리아, 아일랜드, 스페인, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스	2018.03.06
Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK)		불가리아, 그리스, 프랑스	2018.11.19
European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems - MALE RPS (Eurodrone)	항공, 시스템 (Air, Systems)	독일, 체코, 스페인, 프랑스, 이탈리아	2018.11.19
European Attack Helicopters TIGER Mark III		프랑스, 독일, 스페인	2018.11.19
Counter Unmanned Aerial System (C-UAS)		이탈리아, 체코	2018.11.19
Europe Secure Software defined Radio (ESSOR)		프랑스, 벨지움, 독일, 스페인, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 핀란드	2018.03.06
Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform		그리스, 스페인, 이탈리아, 사이프러스, 헝가리, 오스트리아, 포르투갈	2018.03.06

Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security	사이버, 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰 (Cyber, C4ISR)	리투아니아, 에스토니아, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 네덜란드, 폴란드, 루마니아, 핀란드	2018.03.06
Strategic Command and Control(C2) system for CSDP Missions and Operations		스페인, 프랑스, 독일, 이탈리아, 포르투갈	2018.03.06
European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP)- Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance(ISR) Capability		이탈리아, 프랑스	2018.11.19
One Deployable Special Operations Forces(SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (SJO)- (SOCC) for SJO		그리스, 사이프러스	2018.11.19
Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation		체코, 독일	2018.11.19
European Medical Command	지원, 협력 (Enabling, Joint)	이탈리아, 네덜란드, 루마니아, 슬로바키아, 스웨덴	2018.03.06
Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations		독일, 벨지움, 불가리아, 그리스, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스, 헝가리, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 슬로바키아	2018.03.06
Military Mobility		네덜란드, 벨지움, 불가리아, 체코, 독일, 에스토니아, 그리스, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 헝가리, 오스트리아, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 핀란드, 스웨덴	2018.03.06
Energy Operational Fuction (EOF)		프랑스, 벨지움, 스페인, 이탈리아	2018.03.06
Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service(CBRN SaaS)		오스트리아, 프랑스, 크로아티아, 헝가리, 슬로베니아	2018.11.19
Co-basing		프랑스, 벨지움, 체코, 독일, 스페인, 네덜란드	2018.11.19
Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)		독일, 그리스, 프랑스, 루마니아	2018.11.19
EU Radio Navigation Solution (EURAS)		프랑스, 벨지움, 독일, 스페인, 이탈리아	2018.11.19
European Military Space Surveillance Awareness Network(EU-SSA-N)	우주 (Space)	이탈리아, 프랑스	2018.11.19

* 참여국 중 굵은 글씨는 사업의 대표국가

** 사업 관련된 보다 자세한 내용은 아래 출처 참고

출처: "Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects - Overview - 19 November 2018"의 내용을 저자가 요약

표2) 주요국의 군사비 지출

순 위	국 명	지출액(십억 US 달러)	전 세계 대비(%)	GDP 대비(%)
1	미국	610	35	3.1
2	중국	[228]*	[13]*	[1.9]*
3	사우디아라비아	[69.4]*	[4.0]*	[10]*
4	러시아	66.3	3.8	4.3
5	인도	63.9	3.7	2.5
6	프랑스	57.8	3.3	2.3
7	영국	47.2	2.7	1.8
8	일본	45.4	2.6	0.9
9	독일	44.3	2.5	1.2
10	한국	39.2	2.3	2.6
11	브라질	29.3	1.7	1.4
12	이탈리아	29.2	1.7	1.5
13	호주	27.5	1.6	2.0
14	캐나다	20.6	1.2	1.3
15	터키	18.2	1.0	2.2
주요 15개국 합계	-	1396	80	-
전 세계 총계	-	1739	-	2.2

* 추정치

출처: "Trends in World Military Expenditure, 2017", SIPRI Fact Sheet May 18, p.2.

참고문헌

- 경향신문, “유럽군, 왜 또 수면 위로 올라왔나”, 2018. 11. 19.
- 도종윤, “EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?: 외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건”, PeaceNet 2017-68.
- 동아일보, “나토 우산 벗어난 ‘유럽 독자군대’ 깃발 올려… 영국도 동참”, 2018.11.09.
- 한겨레, “EU, 독자군 창설 가속도… ‘미사일·장갑차·사이버 방위 추진’”, 2018.11.20.
- Clair Mills, “EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation”, Commons Briefing papers CBP-8149.
- Council of the EU Press release, “European Defence Fund: Council adopts its position”, 19, November 2018.
- EEAS, “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe” (A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy), June, 2016.
- _____, “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy”,
- EU General Secretary of the Council, “A Secure Europe in a Better World”(European Security Strategy), Brussels, 12 December 2003.
- Lisbon Treaty
- Mario Telò, 2006. Europe: A Civilian Power?, New York and Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SIPRI Fact Sheet, 2018.

주 석

- 1) 동아일보, “나토 우산 벗어난 ‘유럽 독자군대’ 깃발 올려… 영국도 동참”, 2018.11.09; 경향신문, “유럽군, 왜 또 수면 위로 올라왔나”, 2018. 11.19; 한겨레, “EU, 독자군 창설 가속도... ‘미사일·장갑차·사이버방위 추진’”, 2018.11.20.
- 2) EU General Secretary of the Council, “A Secure Europe in a Better World” (European Security Strategy), Brussels, 12 December 2003.
- 3) 2018년 현재 1,500명 규모의 14개 전투단과 2,500명 규모의 전투단 4개가 설치되었다.
- 4) 2011년 6월 30일 서유럽연합은 공식적으로 해제되었다.
- 5) EEAS, “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe” (A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy), June, 2016.
- 6) European Union External Action, Shaping of a Common Security and Defence Policy, https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en (2019.01.09. 확인) 이 내용은 2018.11.19. EEAS의 News Stories, “Towards a stronger EU on security and defence”로 업데이트 됨.
- 7) EEAS, “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy”, 참조.
- 8) EU가 내놓은 “Permanent Structured Cooperation Factsheet” 참조. 사실 이에 앞서 리스본 조약 TEU 42조에서는 “on security and defence”라는 표현 없이 “... permanent structured cooperation...”이 문장 중에 언급되어 있다. 그러나 42조가 속한 부분은 TEU Ch.2 session 2의 공동 안보 및 방위 정책에 관한 부분이므로 당연히 “on security and defence”라는 표현 없이도 그 뜻이 안보 분야에 관한 협력이라는 것을 알 수 있다.
- 9) TEU 42-46조는 EU의 공동안보·방위 정책에 관한 조항들이며 42조는 구조적 협력에 관한 조항이다. 또한, 프로토콜 10은 42조에 관한 부속 프로토콜이다. 42조6항, 46조, 프로토콜 10은 리스본 조약에 처음 도입되었다.
- 10) EEAS, “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy”, p1.
- 11) European Commission Press Release, “A European Defence Fund”, 7, June 2017.
- 12) European Commission Press Release, “EU budget: Stepping up the EU’s role as a security and defence provider”, 13, June 2018.
- 13) Council of the EU Press release, “European Defence Fund: Council adopts its position”, 19, November 2018.
- 14) 이때의 3국은 EU 회원국 중 참여하지 않는 나머지 3국을 의미하는 것으로 보인다. 특히 영국의 제3차 참여는 프로젝트 추진 상황에 따라 영국에서도 재검토될 사안으로 보인다. 이와 관련된 문서는 Clair Mills, “EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation”, Commons Briefing papers CBP-8149 참조.
- 15) EEAS, “Notification on Permanent Structured Cooperation(PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for foreign affairs and security policy”, p.3.
- 16) The Guardian, Donald Trump reiterated he will only help Nato countries that pay ‘fair share’. July 28, 2016.
- 17) 도중윤, “EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?: 외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건”, PeaceNet 2017-68.
- 18) 미국 및 EU 주요국의 군사비 지출에 관해서는 표2 참조.

❖ 저자 약력

■ 도종윤

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

홍콩 시위와 민주화: “일국양제(一國兩制)” 실험의 위기를 통한 민주주의 전환

최경준 (제주대학교 사회교육과 조교수)

1. 문제 제기

- ◆ 홍콩은 현재 중국으로의 반환 이후 최대의 정치적 위기에 직면해 있음. 2019년 송환법 사태로 촉발된 홍콩 시위는 그 규모와 지속 기간 그리고 공권력과 시민 사이 폭력적 대립의 강도 면에서 2014년 우산혁명을 비롯한 이전의 시위들을 능가함. 홍콩시위와 이에 대한 국제사회의 지지와 대중국 압박으로 인해 중국정부는 1989년 천안문 사태 이후 최악의 국내적 도전과 국제적 압력을 경험하고 있음.
- ◆ 홍콩시위의 직접적 계기는 홍콩에 있는 범죄피의자를 홍콩과 범죄인인도 조약을 맺지 않은 다른 국가에 송환할 수 있는 송환법 제정을 홍콩정부가 추진한데 있음. 범죄인을 송환할 수 있는 대상 지역에 대만을 포함 중국 대륙 전체가 들어가면서 홍콩시민들은 가혹하고 자의적인 처벌이 이루어지는 중국의 사법체계에 홍콩인들이 노출됨으로써 표현과 사상의 자유 등 시민적 권리가 제약될 수 있음을 우려하며 이 법에 반대하는 시위를 전개.
- ◆ 그러나 홍콩 정부가 송환법 폐기를 밝혔음에도 홍콩 시위가 보편적인 선거권에 기반한 직선제에 의한 행정장관 선출 등 민주주의에 대한 요구로 더욱 거세게 이어지고 있다는 점에서 이는 2014년 우산혁명의 연장선 상에 있음. 근본적으로는 1997년 홍콩 반환 이후 홍콩사회가 직면한 정치, 경제, 사회적 불만과 홍콩의 미래에 대한 위기의식이 대규모 시위를 야기한 원인으로 작용. 이는 일국양제에 의한 상이한 두 체제의 공존을 통한 통합방식이 내부적인 모순과 한계를 드러낸 것이며, “일국”을 강조하는 중국과 “양제”의 보장을 요구하는 홍콩시민 사이에 타협하기 어려운 갈등을 노정시킨 결과임.
- ◆ 홍콩 반환시 영국과 중국간에 합의된 일국양제는 자유와 법치를 보장하는 자본주의 체제와 레닌주의적 일당 독재에 기반한 사회주의 체제의 통합을 위해 고안됨. 그러나 반환 이후 홍콩은 상대적인 경제 쇠퇴와 위상의

목 차

1. 문제 제기
2. 홍콩 시위의 발단과 전개
 - 가. 송환법 사태
 - 나. 시위의 전개
 - 다. 선거와 참여 민주주의
3. 일국양제의 모순
 - 가. 일국양제의 성격과 한계
 - 나. 반환 후 홍콩의 문제
 - 다. 일국양제의 정치적 위기
4. 홍콩문제를 둘러싼 갈등
 - 가. 민주주의와 법치
 - 나. 자치와 통일된 중국
 - 다. 인권과 주권의 충돌
5. 홍콩사태의 의미와 향후 전망
 - 가. 일국양제 속의 홍콩의 미래
 - 나. 홍콩과 양안관계
 - 다. 중국의 세계구상과 홍콩

저하, 대륙과의 교류로 인해 야기된 각종 사회적 문제들을 경험하게 되고, 영국 식민지 하에서 민주주의 없는 자유와 법치, 그리고 경제적 번영을 향유하며 만족하던 홍콩인들에게 민주주의 없이는 자유와 법치가 보장될 수 없다는 정치적 자각을 가져다 주었고, 이는 보편적 투표권과 직선제 선거를 비롯한 정치참여의 권리를 보장하는 민주주의 제도에 대한 요구로 이어짐. 이 점에서 일국양제는 스스로의 모순을 드러내며 의도치 않게 홍콩의 민주주의적 정치발전을 향한 노력의 계기로 작용하고 있음.

2. 홍콩 시위의 발단과 전개

가. 송환법 사태

- ◆ 홍콩정부는 2019년 4월 3일, 찬통카이(陳同佳) 사건을 계기로 범죄인 인도 조약을 체결하지 않은 국가나 지역에도 범죄인을 인도할 수 있도록 하는 내용을 담은 “범죄인 인도 법안(송환법)”을 추진. 이는 대만에서 살인을 저지르고 홍콩으로 도주한 홍콩인을 대만으로 인도하려는 조치의 일환. 홍콩은 속지주의를 채택하고 있어 영외에서 발생한 범죄에 대해서는 처벌하지 않으며, 다만 미국, 영국, 캐나다, 독일 등 20개 국가들과 범죄인 송환조약을 맺고 있음.
- ◆ 새로운 송환법 제정이 문제가 되는 것은 기존의 홍콩법이 홍콩내 범죄 혐의자가 중국 대륙으로 송환되는 것을 금지했던 반면, 새로운 송환법은 대만뿐만 아니라 중국 본토 및 마카오 등도 송환 지역으로 포함시키고 있다는 점. 홍콩 정부는 300명 이상의 범죄도피자들이 홍콩에 살고 있으며, 새롭게 추진되는 송환법이 기존 홍콩법이 지닌 허점을 메꾸어 홍콩의 안전과 법치질서의 유지에 필요하다 주장.
- ◆ 그러나 홍콩 시민들은 중국이 홍콩인들의 자유를 억압하기 위한 수단으로 이를 악용할 것을 우려하며 반발. 송환법이 통과되면 누구든 사소한 범죄 혐의만으로도 자의적인 구금과 고문이 이루어지는 중국 본토로 압송될 가능성이 있고, 중국에 대한 일상적 비판도 처벌받을 수 있다는 두려움이 홍콩 내 표현과 사상의 자유를 해칠 것이라 주장. 이는 홍콩 사법부의 중국으로부터의 독립성에 대한 심각한 도전이며, 홍콩의 자치권을 줄여 점점 더 많은 강권을 행사하려는 중국본토의 의도가 깔려 있다 비판.¹⁾
- ◆ 홍콩 시민의 반발에 직면하자 홍콩정부는 경제와 관련된 9개의 범죄를 송환법 대상에서 제외하고, 새로운 송환법이 7년 이상의 구금에 해당하

기존의 홍콩법이 홍콩 내 범죄 혐의자가 중국 대륙으로 송환되는 것을 금지했던 반면, 새로운 송환법은 대만뿐만 아니라 중국 본토 및 마카오 등도 송환 지역으로 포함

는 중범죄에만 해당될 것이며, 정치범에는 해당되지 않을 것이라 발표.²⁾ 그러나 홍콩시민들은 지금까지 중국이 반체제 인사들에게 뇌물, 갈취 등 비정치적인 범죄 혐의로 기소해 탄압해 왔음을 지적하며, 새로운 송환법의 전면적 철회를 주장.³⁾

나. 시위의 전개

- ◆ 송환법 철회와 이를 추진한 캐리 램(林鄭月娥) 행정장관에 대한 사퇴 요구로 시작된 시위는 경찰의 강경 대응으로 인해 더욱 거세지며 민주주의와 자유를 요구하는 대규모 시위로 확대됨. 6월 9일 백만 명이 시위에 참여하였고, 일주일 후에는 홍콩 전체 인구인 720만 명 중에서 200만명이 참여하는 홍콩 역사상 최대 규모의 시위가 벌어짐. 6월 15일 홍콩 정부는 송환법안의 처리를 연기하겠다고 발표하였으나, 시위대는 전면 철회를 요구하며 시위를 지속. 시위대와 경찰 사이에 폭력이 증폭되어 시위대의 홍콩 입법회 의사당 침투와 경찰서 파손, 공항 봉쇄가 이루어졌고, 홍콩 당국은 최루가스, 물대포, 고무탄을 동원해 무력으로 시위대를 진압 및 체포.
- ◆ 시민들은 2019년 9월 28일에 우산혁명 발발 5주년을 맞아 기념집회를 열어 시위의 대상을 홍콩 정부를 넘어 중국 정부로까지 확장. 중국 정부를 독일 나치에 비유한 ‘차이나치(Chinazi)’란 문구가 등장하고, 지하철역 바닥에 시진핑(習近平) 중국 국가주석과 마오쩌둥(毛澤東) 사진을 붙이고 시민들이 이를 밟고 지나가는 퍼포먼스도 등장.⁴⁾ 또한 10월 1일 신중국 건국 70주년 국경절 시위에서 미국, 영국 등 74개 민주주의 국가의 국기와 국제연합(UN), 유럽연합(EU) 깃발 등을 들고 행진함.⁵⁾ 이를 통해 시위대는 단순히 송환법 철회를 요구하는 시위가 아니라, 행정장관 직선제를 통해 홍콩의 민주화를 실현하려는 우산혁명의 연장선 상에서 전개되는 민주화 운동임을 대내외에 드러냄.
- ◆ 특히 10월 1일 시위에서 경찰이 쏜 실탄에 시위대 중 한 명이 중상을 입는 사건은 중국 기업 및 언론사, 친중 재벌의 점포에 대한 공격으로 이어져 중국 정치 지도자뿐만 아니라 중국 자체에 대한 반감으로 표출.⁶⁾ 한편 홍콩의 범민주 진영 인사들을 향한 친중파 소행으로 추정되는 ‘백색 테러’도 잇따라 발생하여 시위의 과격성과 폭력성을 증폭시킴. 홍콩 정부는 10월 5일 시위대의 마스크 착용을 금지하는 복면금지법을 시행함과 동시에 시위대를 ‘폭도’로 규정하고 5천 명 이상의 시위대를 체포하는 강경 대응에 나섬.⁷⁾ 시위로 체포된 시민들 중 상당수가 유죄 판결을 받으면 최고 10년 징역형에 처할 수 있는 폭동죄로 기소됨.⁸⁾

시위대는 단순히 송환법 철회를 요구하는 시위가 아니라, 행정장관 직선제를 통해 홍콩의 민주화를 실현하려는 우산혁명의 연장선 상에서 전개되는 민주화 운동임을 대내외에 드러냄

◆ 시위대는 (1) 범죄인 인도법 철회, (2) 경찰의 강경 진압에 대한 독립조사 위원회 설치, (3) 시위대에 대한 폭도 규정 철회, (4) 체포된 시위대의 조건 없는 석방 및 불기소, (5) 행정장관 직선제 실시의 5대 요구사항을 내세우며 시위를 지속.⁹⁾ 홍콩 고등법원이 11월 18일 시위대의 마스크 착용을 금지한 '복면금지법'에 위헌 결정을 내림에도 불구하고, 홍콩정부는 11월 22일 강경파인 크리스 탕을 경찰 총수인 경무처장으로 임명하며 더욱 강경한 시위 진압에 나섬. 홍콩 시위대 '최후의 보루'로 불리는 홍콩이공대 내 시위대가 경찰의 전면 봉쇄로 1천여 명이 체포되고, 이 중 상당수가 폭동죄로 기소되었으며, 체포된 시위대의 수는 전체 4천 5백 명을 넘어섬. 중국 인민해방군의 투입 가능성 제기와 경찰의 초강경 진압 속에서 시위는 급격히 위축.¹⁰⁾

다. 선거와 참여 민주주의

◆ 시위가 소강된 후 홍콩 시민들은 구의원 선거에 대한 유례없는 참여를 통해 자신들의 정치적 요구와 불만을 표출하였으며, 범민주파에 대한 압도적인 지지를 통해 홍콩의 민주주의에 대한 열망을 선거를 통해 표출.

◆ 11월 24일 열린 홍콩 구의원 선거는 홍콩 정부에 대한 홍콩 시민의 일종의 신임 투표로서의 의미를 지님. 전체 413만 명의 유권자 가운데 294만 명 이상이 투표에 참여하여 71.2%의 역대 최고 투표율을 기록하여 시위를 통해 고양된 홍콩 시민들의 정치 참여의 열망이 적극적인 선거 참여로 이어졌음을 보여줌. 투표 결과 범민주파가 전체 452석 가운데 85.8%인 388석을 차지하고 18개 구 가운데 17개의 구에서 다수당이 되는 압도적인 승리를 거둔 반면, 친중 성향의建制파는 13.3%인 60석을 얻는데 그침. 유권자의 전체 지지에 있어서는 범민주파 후보들은 57%의 득표를 얻었으며,建制파는 41%의 지지를 받음. 이전까지建制파가 327석, 범민주파가 118석으로 18개 모든 구의회에서建制파가 다수당을 차지하였으나 이번 선거로 구의회에서의 세력 구조가 완전히 뒤바뀌게 되었고, 홍콩 정부와 중국에 대한 홍콩 시민들의 불신과 불만이 이러한 선거 결과를 야기한 것으로 평가받고 있음.¹¹⁾

◆ 그러나 람 행정장관은 이번 선거에서 41%의 유권자가 친중국 진영 후보에게 표를 던진 것을 상기시키면서 “이것은 폭력에 대한 유권자들의 불만을 나타내는 것”이라 유리한 해석을 내린 후, 선거 참패에도 불구하고 시위대의 5대 요구 사항 중 이미 받아들인 송환법 철회 이외의 다른 것들은 받아들일 뜻이 없음을 표명.¹²⁾ 중국 언론 역시 범민주 진영이 의석의 과반을 얻으며 압도적인 승리로 끝났지만, 두 진영 사이의 실제 득표 차이

는 이보다 훨씬 적었다는 해석을 내려 선거의 의미를 축소.¹³⁾ 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 구의원 선거결과가 홍콩이 중국의 일부라는 사실을 바꿀 수는 없으며, “홍콩을 어지럽히거나 그 번영과 안정을 손상시키려는 그 어떤 시도도 성공하지 못할 것이다”라 경고.¹⁴⁾

- ◆ 범민주파에 의한 구의원 선거의 승리에도 불구하고, 홍콩의 문제는 현재의 선거체제 속에서 홍콩인들의 민심과 요구가 민주적 절차에 따라 정부에 반영될 수 없도록 하는 구조적 문제를 지니고 있음. 따라서 투표를 통한 공식적인 절차적 과정을 통해 해소될 수 없는 한계를 지님. 구의회 선거에서 범민주파의 압승에도 불구하고 중국이 만든 독특한 선거제도로 인해 홍콩이 선거를 통한 정치적 변화를 이끄는 것이 불가능. 홍콩에는 지방자치 의회인 구의회, 입법기관인 입법회, 그리고 최고 수반인 행정장관 중에서 구의원만 직선으로 뽑는 선거제도를 운영. 반면, 입법회는 직선제와 간선제의 혼합, 행정장관은 간선제에 의해 선거를 치름. 행정장관을 간선선거로 선출하는 선거인단 1,200명 가운데 직능별 선거인단, 입법회 대표, 전인대 대표, 종교계 대표 등 상당수 선거인단을 친중파가 대부분 장악하고 있는 상황에서 현재의 간선제가 유지된다면 2022년 행정장관 선출에서 범민주파가 승리할 가능성은 매우 희박.¹⁵⁾

현재의 선거체제 속에서 홍콩인들의 민심과 요구가 민주적 절차에 따라 정부에 반영될 수 없도록 하는 구조적 문제를 지니고 있음

3. 일국양제의 모순

가. 일국양제의 성격과 한계

- ◆ 영국의 식민지 통치 시기 동안 영국은 주민의 참정권이 배제된 민주주의 없는 정치 구조 속에서 경제적 자유와 법치를 누리는 독특한 체제를 홍콩에 구축하여 운영. 홍콩의 지리적 위치, 식민 지배 하의 정치적 안정, 상대적으로 발전된 항만시설 등은 홍콩이 중국 대륙과 서방 세계를 잇는 주요 중개무역항으로 발전할 수 있는 유리한 조건을 형성.¹⁶⁾ 1949년 중화인민공화국 수립과 함께 중국과의 교역항의 기능이 어려워지자 홍콩은 대륙에서 이주한 대량의 이민자들의 노동력을 바탕으로 다국적 기업의 제품 생산 기지로 변신하여, 섬유, 화학, 전자공업 등 노동집약적인 산업을 발전시키며 경제적 번영을 누림.¹⁷⁾
- ◆ 1978년 중국의 개혁개방 정책은 해외 정부와 기업들에 의한 자본, 기술, 경영기법의 제공을 필요로 했고, 대부분 중국계에 의해 소유되고 경영되는 홍콩의 기업들은 중국의 개혁개방을 추진하는데 있어 중요한 자원으로 인식됨. 경제성장과 함께 노동집약적 산업의 경쟁력 약화를 겪고 있던

홍콩은 생산과 조립 공장을 중국 남부에 이전시키고 홍콩을 서비스 부문의 중심으로 전환

홍콩은 생산과 조립 공장을 중국 남부에 이전시키고 홍콩을 서비스 부문의 중심으로 전환시켰고, 선전 지역의 경제특구 형성과 함께 중국과 홍콩의 분업적 협력은 중국의 제조업 발전과 홍콩의 설계, 유통, 판매 및 금융 중심지로서의 발전을 가져옴.¹⁸⁾

◆ 그러나 홍콩의 정치발전은 영국에서 독립한 다른 탈식민지 국가들과는 상이한 경로를 밟게 됨. 영국 지배 시기 동안 대의민주주의로의 전환이 이루어지지 않았고, 이는 이후 홍콩 내 민주주의 요구에 대해 영국이 홍콩에게 150년간 시행하지 않았던 민주주의를 중국으로 하여금 실행할 것을 요구한다는 비판의 빌미를 중국에게 제공. 대의제 정부의 도입을 통한 홍콩인들의 정치적 참여를 보장하려는 개혁 시도가 전혀 없었던 것은 아님. 그러나 중국의 내전, 공산화, 정치적 불안으로 대규모 인구가 홍콩에 유입되었고, 이들 중국계 주민들은 민주주의와 자치정부에 대한 요구보다 경제적 생존을 우선시하였음. 영국 역시 홍콩에서 공산주의 운동이 일어나는 것을 두려워하며, 홍콩의 치안력이 이러한 도전에 준비되지 않음을 우려하였음. 홍콩 정부는 중국의 공산당, 대만의 국민당 등 외부의 정당들이 홍콩에 지부를 두는 것을 금지하였음.¹⁹⁾

일국양제는 민주주의 없는 자본주의 시장경제와 일당독재에 기반한 사회주의 경제 체제 사이의 통합을 이룰 수 있는 하나의 한시적인 방편으로 고안됨

◆ 1997년 홍콩의 중국 반환을 앞두고 영국과 중국 사이에 타협을 이끌어낸 일국양제는 민주주의 없는 자본주의 시장경제와 일당독재에 기반한 사회주의 경제 체제 사이의 통합을 이룰 수 있는 하나의 한시적인 방편으로 고안됨. 중국은 국방과 외교를 제외한 모든 분야에서 홍콩의 자율성을 인정하고, 홍콩의 경제제도, 재산권, 독립적인 관세권, 독자적인 화폐(홍콩달러), 외국과의 경제교류 등 홍콩의 경제 시스템을 최소 50년간 인정하는데 합의. 이는 홍콩에 대한 주권 확보를 분명히 하고자 하는 중국과 홍콩반환 이후에도 영국과 서구자본이 갖춰놓은 홍콩의 기본질서를 최대한 유지하고자 했던 영국의 이해가 만나 이루어진 결정이었음.²⁰⁾

◆ 문제는 영국과 중국이 합의한 “일국양제”에 홍콩의 민주주의에 대한 내용이 명확히 들어가지 않았다는 점. 영국은 “일국양제”에 의한 홍콩의 자치에 대한 보장이 민주주의를 포함할 수 있을 것으로 생각한 반면, 중국은 홍콩에 대한 자치를 경제체제의 측면에서 해석하였으며 민주주의에 바탕을 둔 완전한 자치가 “일국”을 위협하는 것으로 생각하였음. 영국은 홍콩 반환 직전 향후 “양제”의 틀 속에서 유지될 홍콩의 제도적 속성에 민주주의를 하나의 기정사실로 포함시키기 위해 홍콩에 민주적 제도와 가치를 이식시키려고 함. 그러나 그동안 홍콩에서 민주주의를 시행하지 않던 영국의 이러한 행동을 ‘위선적’인 행동이자 홍콩을 준독립국화하여 홍콩에 대한 영국의 영향력을 반환 이후에도 지속시키려 한다는 중국 측의

반발로 결국 무산됨.²¹⁾

나. 반환 후 홍콩의 문제

- ◆ 1997년 7월 1일 홍콩의 중국 반환 직후 발생한 아시아 금융위기, 미국의 9.11 사건, 중증호흡기질환(사스)의 창궐로 홍콩은 1998년, 1999년, 2002년, 2003년 마이너스 성장을 기록. 2003년 중반에는 역대 최고의 실업률(8.7%)을 기록.²²⁾ 저소득층과 중산층을 위해 주택수를 확대하고자 했던 홍콩 정부의 계획은 집값 하락에 대한 우려와 정부의 긴축정책에 의해 폐기. 이에 따라 홍콩인들의 삶에 대한 만족도도 떨어져, 1997년 초 홍콩시민들의 삶에 대한 만족도는 90%였으나, 2003년 말에는 51%로 떨어짐.²³⁾
- ◆ 홍콩 경제는 반환 이후 상대적인 위상이 점점 쇠퇴. 1997년 홍콩은 중국 전체 GDP에서 15% 이상을 차지하였으나, 2018년에는 3% 미만으로 축소.²⁴⁾ 외국인 투자의 2/3가 여전히 홍콩에 집중돼 있지만, 상하이와 금융 분야에서, 선전이 혁신 분야에서 홍콩과 경합을 벌이게 됨.²⁵⁾ 1980년대 홍콩의 GDP는 선전의 164배였으나 2016년에는 2배로 좁혀지고, 홍콩 경제는 2003년 중국 광둥성에 역전당함. 홍콩이 중국의 다른 여느 도시들 중 하나로 전환되고 있다는 인식 속에 “홍콩이 죽어간다”는 우려가 홍콩 시민들 사이에 널리 공유되기 시작.²⁶⁾
- ◆ 중국과의 통합과 교류의 확대는 사회적으로도 홍콩 내부에 문제와 불만을 야기. 관광, 쇼핑, 진학, 취업, 거주, 그리고 사회서비스 소비를 위한 중국 대륙인들의 홍콩 유입은 이전에 존재하지 않던 경쟁을 홍콩 내에 가져옴. 자녀의 홍콩 거주권 획득과 중국의 한 자녀 정책을 회피하기 위해 임신한 대륙여성들의 홍콩 유입이 2011년 한해에만 43,000명에 달했고, 이는 홍콩인들의 의료서비스 접근을 제약하는 문제를 야기. 2014년에 중국인 관광객은 홍콩 전체 인구의 네 배가 넘는 규모로 증가하는데, 소비 또는 판매를 목적으로 생필품을 홍콩에서 사재기하는 중국 관광객으로 인해 물가상승과 생필품 부족 문제가 발생.²⁷⁾
- ◆ 중국인들이 홍콩 부동산을 대거 매입함으로써 홍콩 부동산 가격이 폭등하고 양극화 현상이 심화. 미국이나 영국의 우수 대학을 졸업한 중국 본토의 젊은이들이 홍콩에 몰려들면서 고수입을 보장하는 양질의 일자리를 중국인들에게 빼앗긴다는 불만이 높아짐.²⁸⁾ 2018년 홍콩의 빈부격차는 45년만에 최대를 기록하였고, 전체 인구 중 137만 명이 빈민층으로 분류됨.²⁹⁾ 집값 문제, 사회적 불평등의 심화는 특히 젊은 층의 불만을 야기하였고, 이들은 2019년 시위에 대거 참여하여 주도적인 역할을 수행. 이는

홍콩이 중국의 다른 여느 도시들 중 하나로 전환되고 있다는 인식 속에 “홍콩이 죽어간다”는 우려가 홍콩 시민들 사이에 널리 공유되기 시작

홍콩시위가 단순히 과거 영국 식민지 시기에 대한 막연한 향수에서 기원한 것이 아니라 반환 이후 홍콩에서 나타난 내부적 문제와 이로 인한 불만과 관련되어 있음을 의미.

다. 일국양제의 정치적 위기

- ◆ 홍콩 반환 이후 나타난 사회 및 경제적 문제의 발생과 함께, 중국이 “일국”적 요소를 홍콩에 강제하려는 시도로 인해 정치적인 갈등과 위기가 촉발. 이는 2003년 ‘국가안전법’의 입법시도, 2012년 민족주의 교육을 학교에 도입하려는 시도, 그리고 2014년 행정장관 직선제를 둘러싼 일련의 갈등과 시위를 통해 표면화.
- ◆ 2003년 홍콩정부는 ‘기본법’ 23조의 반역, 국가분열, 반란 선동, 중앙인민정부의 전복 및 국가 기밀의 절취 행위를 금지하는 규정을 구체화하는 국가안전법의 법제화를 시도.³⁰⁾ 이는 2002년 중반 중국정부가 기본법 23조와 관련된 입법의 통과를 원한다고 표명한 이후 이루어진 일이었음. 그 해 7월 1일 홍콩 시민 50만 명이 국가안전법 입법에 반대하는 대규모 시위를 전개. 홍콩인들은 이 법이 표현, 집회 및 결사의 자유라는 자신들의 핵심적인 가치를 위협할 수 있다고 우려. 홍콩 시민들의 반대에 의해 홍콩 정부는 그 해 9월 시위대의 요구를 받아들여 국가안전법의 입법 초안을 철회하고, 얼마 뒤 행정장관이 자신의 임기만료 2년을 남겨두고 사퇴.³¹⁾
- ◆ 2012년 민족주의 교육 반대운동은 2007년 7월 홍콩반환 10주년 기념식에서 후진타오(胡錦濤) 국가주석이 “청소년에 대한 국민교육을 중시”해야 한다고 강조하고, 이후 홍콩정부가 초등과정에서 중학 6학년까지를 대상으로 ‘국민교육과정’을 도입하는 것을 추진하면서 발생. 홍콩정부와 중국정부의 이러한 시도는 홍콩 학생들에게 국가와 민족의식을 배양하는 정체성 교육을 강화하고 애국심을 고양하겠다는 의도에서 추진되었으며, 국민교육과정은 중국 대륙에서 시행되는 애국주의 교육과정과 유사한 것이었음. 교재에는 중국 정치체제의 우월성을 선전하면서 중국공산당은 진보, 공평, 단결의 정당임을 강조하고 서구의 다당제를 비판하는 내용이 들어갈 계획이었음. 홍콩 시민들은 국민교육과정의 도입을 홍콩의 반정부, 반체제 세력의 성장과 운동을 억제하기 위한 중국공산당의 세뇌 교육의 일환으로 인식하고, 시민단체, 학생, 교사, 학부모 등이 결집한 대규모 반대 시위를 전개. 홍콩정부는 2012년 10월 8일 ‘국민교육과정’의 도입을 철회.³²⁾

홍콩 시민들은 국민교육과정의 도입을 홍콩의 반정부, 반체제 세력의 성장과 운동을 억제하기 위한 중국공산당의 세뇌 교육의 일환으로 인식

- ◆ 행정장관 직선제 도입을 주장하며 전개된 2014년 우산혁명은 앞의 두 번의 시위를 통해 자신들의 요구를 관철시킨 홍콩 시민들이 보다 직접적인 민주주의 제도에 대한 요구를 시위를 통해 표출한 사건임. 대규모의 시위가 전개되었음에도 불구하고 실패로 돌아간 우산혁명은 2019년 송환법 사태를 둘러싼 시위와 직접적으로 이어지는 시민운동이었음.
- ◆ 중국 전인대 상임위원회는 2007년 12월에 2017년 홍콩 행정장관 선거를 최초로 보통선거에 기반하여 실시한다고 발표. 그러나 초·중등학교 민족주의 교육을 실시하려던 중국의 정책이 홍콩시민들의 반대에 의해 무산되자 중국정부는 홍콩인들의 “마음”이 아직 “모국”으로 돌아오지 않았고 홍콩사회 상당수가 중국과 이질감을 느끼고 있다고 판단.³³⁾ 이로 인해 중국 정부는 2014년 8월 31일 전인대 상무위원회 제10차 회의에서 2017년 홍콩 행정장관 선거를 후보추천위원회의 추천과정을 통과한 후보자들에 대해 일반 시민들이 보통선거로 선출하는 퇴보된 형태의 선거 방식을 공표. 그러나 홍콩의 경제계, 전문가집단, 정치계, 사회종교계에서 각각 300명씩 선발된 1,200명의 후보추천위원회에 의한 후보자 추천은 이들 선거위원회의 위원들을 친중인사로 채워 행정장관을 중국정부가 원하는 사람이 당선될 수 있도록 하는 제도적 장치라 비판받음.³⁴⁾
- ◆ 홍콩 시민들은 보편적인 선거권에 기반한 직접선거 방식으로 행정장관을 선출할 것을 요구하며 2014년 9월 26일부터 12월 15일까지 “센트럴점령운동”으로 불리는 대규모 시위를 전개. 시위 참여자들은 중국과 홍콩 정부가 후보자추천위원회에 의한 후보자 제한 방식을 철회하고 보편선거권을 받아들일 것을 요구. 반면 중국 정부는 홍콩의 선거제도는 중국의 법적 특성과 부합하는 방식으로 이루어져야 하며 “센트럴점령운동”은 불법임을 선언. 비록 센트럴 지역은 점거되지 못했지만 홍콩의 주요 지역에서 시위, 점거 및 경찰과의 대치가 발생.³⁵⁾ 경찰의 최루가스를 막기 위해 펼쳐든 “노란우산”이 “우산혁명”의 상징이 된 것처럼 평화시위로 전개된 홍콩시위는 정부의 강경진압에 의해 종료됨.
- ◆ 우산혁명이 성공하지 못하고 종료된 다음 해인 2015년 홍콩 정부는 중국 전인대 결정에 따른 선거안을 발표했으나, 범민주파의 반대로 입법회에서 2/3 이상의 동의를 얻지 못해 무산됨. 결국 중국과 홍콩정부의 선거안과, 홍콩시민들이 요구하던 입후보 자격의 제한이 없는 보편선거를 통한 선거방식 어느 쪽도 수용되지 못한채 2017년 행정장관 선출은 기존대로 간접선거를 통해 이루어졌고, 친중파로 분류되는 캐리 램이 신임 행정장관으로 선출됨. 행정장관 선출을 둘러싼 갈등은 이후 2019년 시위로 이어짐.³⁶⁾

홍콩 시민들은 보편적인 선거권에 기반한 직접선거 방식으로 행정장관을 선출할 것을 요구하며 2014년 9월 26일부터 12월 15일까지 “센트럴점령운동”으로 불리는 대규모 시위를 전개

4. 홍콩문제를 둘러싼 갈등

가. 민주주의와 법치

- ◆ 일국양제 방식에 의한 통합으로 야기된 홍콩 내 사회·경제적 문제와 2000년대 이후 전개된 일련의 시위를 통해 홍콩인들은 일국양제에서 “양제”보다는 “일국”이 강화되면서 “양제”의 한 축인 홍콩의 기존 제도가 위협받고 있으며, 자유와 법치를 수호하기 위해서는 중국 정부가 아닌 홍콩 시민의 요구에 반응하고 책임성을 지니는 민주주의 정부 형태를 확보해야 함을 자각하기 시작. 2019년 홍콩시위는 자신들의 도시가 어떻게 운영되어야 하는지를 스스로 결정하는 권리를 확보하기 위한 홍콩시민들의 집단적인 노력을 보여주고 있음.³⁷⁾
- ◆ 송환법 제정에 대한 반대는 홍콩인들이 중국의 자의적이고 억압적인 사법체계에 노출될 수 있다는 단순한 가능성에 대한 우려가 아니라 이전부터 중국정부가 홍콩내 반중국적 인사들에 대해 가한 억압과 탄압에 대한 직접적인 경험에서 비롯함. 2015년 홍콩에서 중국 공산당 내의 정치투쟁에 대한 책을 파는 서점을 운영하던 다섯 명의 출판인이 각기 실종되는 사건이 발생했는데, 일부는 홍콩에서 사라졌고 한 명은 태국에서 실종되었음. 실종 이후 이들은 중국 공안당국에 의해 중국에서 구금상태에 있는 것으로 밝혀짐.³⁸⁾
- ◆ 2014년 홍콩 민주화 시위의 주역인 조슈아 왕(黃之鋒)은 선관위에 의해 올해 11월 24일 실시된 구의원 선거에서 입후보 자격을 박탈당함. 선관위는 그가 홍콩 헌법인 ‘기본법’에 대한 지지와 홍콩 정부에 대한 충성의사가 없는 것으로 드러났기에 그의 후보 자격을 박탈한다고 해명. 선관위는 ‘홍콩 독립’이 기본법에 규정된 “일국양제”에 어긋난다는 이유로 홍콩 독립을 주장하는 후보에게 선거 출마 자격을 주지 않음. 선관위가 선거 후보가 속한 정당의 강령을 문제 삼아 후보 자격을 박탈한 사례는 2016년 이후 10건에 달함.³⁹⁾ 이러한 일련의 사건들을 통해 홍콩인들은 홍콩의 인권과 자유가 위기에 처했다고 인식. 2018년 상반기 홍콩인들이 인권과 자유의 보호를 위한 홍콩 정부의 성과에 대해 “매우 긍정”과 “대체로 긍정”으로 답한 비율은 36%였던 반면, “매우 부정”과 “대체로 부정”으로 답한 사람은 49%에 달함.⁴⁰⁾
- ◆ 중국정부는 사법부와 법집행 기구의 독립성, 그리고 국가의 임의적 권력에 대한 제약이라는 법치 개념과는 상이한 법치에 대한 관점을 표명해 왔음. 2012년 시진핑은 중국의 법체계가 당의 지휘 하에 있어야 하고 중국은 사법 독립이라는 서구의 길을 반드시 따를 필요가 없다고 밝혀, 중국

시진핑은 중국의 법체계가 당의 지휘 하에 있어야 하고 중국은 사법 독립이라는 서구의 길을 반드시 따를 필요가 없다고 밝혀

의 법치가 중국공산당의 지배 하에 종속되어 있음을 인정하고 그것이 서구와는 다른 중국적인 방식임을 주장.⁴¹⁾

- ◆ 2014년 “우산혁명” 당시 중국 관영 신화통신은 홍콩에서의 시위가 법치주의 붕괴의 출발점이라 지적하며, 센트럴 점령 시위가 “법률을 위반함으로써 정의를 달성할 수 있다”는 식의 왜곡된 개념을 사용함으로써 법질서의 혼란을 야기하였다 주장함. 신화통신은 당시 시위 지도부에 “홍콩 사회를 점차 혼돈 속으로 빠져들게 함으로써 자신들의 정치적 목적을 달성하기 위해, 법치의 자유를 점진적으로 파괴하는 사회를 만들려고 했다”고 비판하며, “법치주의는 홍콩 번영과 안정의 초석”이라 주장을 통해 법치 개념을 시위대를 비판하는 도구로 활용하였음.⁴²⁾
- ◆ 2019년 시위에서도 중국의 관영 언론 매체들은 시위의 혼란스런 모습들에 초점을 두며, 시위자들을 외국의 “검은 손(Black Hand)”들과 결탁한 소수의 폭력적인 분리주의자들로 묘사하며, 홍콩의 “폭도들”은 분쇄될 필요가 있다고 주장함.⁴³⁾ 즉, 홍콩의 대규모 시위가 법치 질서를 위협하고 있으며, 홍콩경찰이 이들에 대해 단호한 대응을 함으로써 홍콩의 법치를 지키고 회복시켜야 한다고 주장함. 중국정부 역시 시위참여자들을 ‘폭도’와 ‘테러리즘’으로 규정하고 있으며 이들에 대한 홍콩 경찰의 강경 진압을 도시의 안정과 질서 회복을 통한 법치 수립의 일환으로 바라보고 있음.
- ◆ 시진핑 주석은 11월 4일 상하이에서 캐리 램 장관을 만나 “법에 따라 폭력 행위를 진압하고 처벌하는 것은 홍콩의 광범위한 민중의 복지를 수호하는 것이니 절대 흔들림 없이 견지해야 한다”며 강력한 대응을 주문.⁴⁴⁾ 또한 11월 14일 “홍콩에서 계속해 과격한 폭력 범죄 행위가 벌어져 법치와 사회 질서를 짓밟고 있다”며, “폭력을 중단시키고 혼란을 제압해 질서를 회복하는 것이 홍콩의 가장 긴박한 임무”라고 밝힘. 이 발언 이후 11월 17일 홍콩 주둔 인민해방군 수십 명이 주둔지에서 나와 도로를 청소하는 작업을 40여 분간 진행하여 홍콩 사태에 중국이 무력수단의 사용을 배제하지 않는 강경대응에 나설 수 있음을 과시함.⁴⁵⁾

나. 자치와 통일된 중국

- ◆ 중국의 입장에서 홍콩의 주권회수는 과거 아편전쟁으로 영국에게 당했던 치욕적인 역사에 대한 원상복구의 의미와 함께 다민족 국가로 이루어진 중국의 국내적 통일성을 유지하는데 있어 매우 중요한 의미를 지님. 2017년 홍콩 반환 20주년 기념식에서 시진핑 주석은 “20년 전 홍콩이 조국의 품으로 돌아왔고, 민족이 겪은 100년 동안의 굴욕을 씻고 조국의

중국 지도자들이 우려하는 것은 홍콩 내에서 민주주의 그 자체가 아니라 이러한 민주주의에 대한 열망이 홍콩의 독립 주장으로 이어져 소수민족의 자치와 독립에 대한 요구로 이어질 가능성임

중국 정부는 홍콩 시위가 홍콩 독립의 문제를 제기하고 있으며 이는 타협 불가능한 민족적 영토의 통합성과 주권에 대한 위협으로 보고 있음

완전한 통일을 실현하는 중요한 첫걸음을 이루었다”고 평가함.⁴⁶⁾ 중국에게 홍콩의 정치적 불안은 강대국으로 부상하는 중국의 국제적인 지위뿐만 아니라 티베트이나 신장과 같이 중국 내 분리주의 운동에도 부정적인 영향을 미쳐 체제 전체의 안정성에 위협을 가할 수 있다고 인식함.

- ◆ 중국 지도자들이 우려하는 것은 홍콩 내에서의 민주주의 그 자체가 아니라 이러한 민주주의에 대한 열망이 홍콩의 독립 주장으로 이어져 소수민족의 자치와 독립에 대한 요구로 이어질 가능성임. 중국이 홍콩에게 민주주의에 기반한 완전한 자치를 허용할 경우 중국의 소수민족 자치구나 자치주도 “우리도 홍콩처럼 지도자를 우리 손으로 뽑겠다”고 요구하고 나올 수 있기 때문임.⁴⁷⁾ 중국 정부는 홍콩 시위가 홍콩에 대한 중국의 주권에 도전한다고 비난하며, 홍콩의 민주주의 제도에 의한 자치 요구를 “분리주의”의 일환으로 묘사하여 홍콩 시위가 정당성이 부재하며 중국에 위협을 가하고 있음을 강조.⁴⁸⁾
- ◆ 중국의 언론들은 중국국민들의 홍콩시위에 대한 부정적 인식을 민족주의와 홍콩에 대한 중국인들의 시기에 호소하며 생성 및 강화시키려 시도. 홍콩인들을 다른 중국인들보다 더 많은 자유와 변명이 허용되었음에도 불구하고 뒤에서 시위를 조종하는 외국인들(특히 미국인)과 결탁하여 자신들의 조국을 저버린 사람들로 묘사함.⁴⁹⁾ 또한 홍콩시위를 “테러리즘”으로 규정하고 홍콩을 신장, 티베트와 같은 범주에 넣음으로써 홍콩에 대한 강경한 수단들이 국가적 안정을 위해 필요하다는 점을 강조. 중국 정부는 홍콩 시위가 홍콩 독립의 문제를 제기하고 있으며 이는 타협 불가능한 민족적 영토의 통합성과 주권에 대한 위협으로 보고 있음.⁵⁰⁾
- ◆ 그러나 홍콩시민들에게 민주주의에 대한 요구는 독립에 대한 요구와 동일하지 않음. 시위대 중 일부만이 중국으로부터의 홍콩 독립에 대해 찬성하고 있음. 보다 많은 사람들이 홍콩인으로서의 정체성에 자부심을 느끼지만 홍콩이 중국의 일부라는 것을 인정하고 있음. 자신들의 헌법 체계 속에서 민주주의를 요구하는 홍콩인들의 투쟁은 일국양제가 본래 의미하는 것에 더 가까워지기 위한 것이며, 자치는 독립과 같지 않다고 생각함. 중국 정부는 홍콩 시위대를 분리주의자들로 부르지만 독립은 이번 시위의 주된 요구가 아니었음.⁵¹⁾

다. 인권과 주권의 충돌

- ◆ 홍콩 시위는 홍콩 및 중국 정부와 시위에 참여한 홍콩 시민 사이의 갈등과 대립뿐만 아니라 시위를 지지하는 국제사회 특히 미국과 중국 정부 사

이의 침해한 갈등을 야기하였고, 한 국가 또는 지역 및 도시의 민주주의가 어떻게 국제적인 성격을 띠 수 있는가를 보여줌. 그리고 이러한 갈등에는 주권국가의 권리와 인류의 보편적 인권이라는 국제사회의 두 가지 주요 규범의 충돌이 자리잡고 있음.

- ◆ 홍콩 시위를 적극적으로 지지하고, 이에 대한 강경 진압에 나선 홍콩정부와 중국을 앞장서 비판했던 것은 미국임. 특히 시위를 벌이던 고교생의 실탄 피격 후 미국하원 외교위원회 등에 소속된 의원 21명은 성명을 통해 홍콩 경찰과 중국 중앙정부를 강력하게 비난. 이들은 “시진핑 주석이 30년 전 학살이 일어났던 천안문 광장에서 열병식을 개최할 때 홍콩에서는 고등학교 2학년생이 바로 옆에서 쓴 총에 맞았다”며, “이는 중국 공산당이 절대권력을 달성하기 위해 어떠한 행동을 저지를 수 있는지 심각하게 보여준다”고 비판.⁵²⁾
- ◆ 홍콩 사태를 둘러싼 중국과 국제사회의 갈등은 미국이 “홍콩 인권법”을 제정하면서 가장 침해한 대립의 양상을 띠. 홍콩 인권법은 미 정부가 홍콩의 자치 수준을 매년 검증하도록 의무화하고, 인권 범죄를 일으킨 중국 정부 관계자 등에 대해 비자 발급을 제한하거나 자산을 동결하는 등의 제재 내용을 담고 있음.⁵³⁾ 홍콩은 중국 본토와 달리 관세나 투자, 무역, 비자 발급 등에서 미국으로부터 특별대우를 받고 있는데, 미국의 홍콩 인권법은 매년 홍콩의 자치에 대한 평가를 통해 홍콩의 특별지위 지속 여부를 결정하는 법안이며, 하원은 10월 만장일치로 홍콩 민주주의 법안을 가결함.⁵⁴⁾
- ◆ 2019년 11월 19일 미국 상원 역시 홍콩 인권법을 만장일치로 통과시키는데, 법안 통과 후 민주당 상원 원내대표는 “시진핑 중국 국가주석에게 홍콩이든, 중국 북서부든, 아니면 그 어느 곳에서든 자유의 억압은 받아들일 수 없으며 홍콩 시민에게 무자비하게 한다면 위대한 지도자나 위대한 국가가 될 수 없다는 메시지를 전달한 것”이라고 그 의미를 설명.⁵⁵⁾ 또한 11월 26일 미국 국무부는 “미국은 홍콩의 자율성, 법치에 대한 충실, 시민적 권리를 보호하기 위한 노력들이 미국법 하에서 홍콩의 특별 지위를 유지할 뿐만 아니라 일국양제와 앞으로 홍콩의 안정과 번영을 위해서도 핵심적인 것이라고 믿고 있다”고 밝힘.⁵⁶⁾
- ◆ 중국의 반대와 경고에도 불구하고 트럼프 대통령은 11월 27일 ‘홍콩인권법’에 서명하면서, “이 법안은 중국과 홍콩의 지도자와 대표자들이 서로의 차이를 평화적으로 극복해 오래도록 평화와 번영을 누리기를 희망하며 제정됐다”고 취지를 설명함.⁵⁷⁾ 중국 외교부 마자오쉬(馬朝旭) 부부장은 “홍콩은 중국의 홍콩이고, 홍콩 사무는 순수하게 중국 내정에 속한다”며 “어떠한 외국 정부와 외국 세력도 간섭하도록 용납하지 않겠다”며 미

홍콩 인권법은 미 정부가 홍콩의 자치 수준을 매년 검증하도록 의무화하고, 인권 범죄를 일으킨 중국 정부 관계자 등에 대해 비자 발급을 제한하거나 자산을 동결하는 등의 제재 내용을 담고 있음

국에 경고. 그는 “미국이 홍콩 인권법안 추진과 중국 내정 간섭을 즉시 중단하지 않으면, 중국은 반드시 최선을 다해 반격 조치에 나설 것”이며 “중국의 발전을 방해하는 것은 아무런 효과가 없을 것이고, 오히려 자신의 발등을 찍을 것”이라 경고. 경쌍(耿爽) 외교부 대변인은 “제 불에 타 죽지 않도록 즉시 해당 법안의 입법을 막는 조치를 하고 내정 간섭을 중단하라”는 성명을 내고, “미국이 고집대로 한다면 중국은 주권과 안보, 발전 이익을 지키기 위해 강력한 조치로 단호히 반격할 것”이라 경고.⁵⁸⁾

- ◆ 중국 정부는 주중 미국 대사를 초치해 “홍콩인권법안은 홍콩과 중국 내정에 대한 엄중한 간섭이며 적나라한 패권 행위로 중국 정부와 인민은 강력히 분개하며 결연히 반대한다”고 항의.⁵⁹⁾ 중국 외교부는 “사회 질서를 해치는 폭력 범죄자를 두둔하는 것은 몹시 나쁜 행동으로 홍콩의 번영과 안정, 일국양제 그리고 중화민족의 위대한 부흥이라는 역사적 과정 실현을 파괴하는 것”이라 비판. 그리고 “홍콩은 중국의 홍콩이고 홍콩 문제는 중국 내정에 속하며 어떤 외국 정부와 세력도 간섭할 권리가 없다”면서 “중국은 외부 세력이 홍콩 문제에 개입하는 것을 반대하며 일국양제 관철과 국가 주권, 안전, 발전 이익을 지키겠다는 결심에는 변함이 없다”고 주장.⁶⁰⁾

5. 홍콩사태의 의미와 향후 전망

가. 일국양제 속의 홍콩의 미래

홍콩의 기본법은 2047년에 만료되며 그 이후 홍콩의 지위가 어떻게 될지는 불분명한 상황

- ◆ 홍콩의 기본법은 2047년에 만료되며 그 이후 홍콩의 지위가 어떻게 될지는 불분명한 상황. 이번 2019년 홍콩시위는 그 동안 축적된 일국양제의 문제점을 시민과 공권력이 폭력적으로 대치하는 방식으로 표면화시켰다는 점에서 기본법 만료 이전까지 일국양제가 지속될 수 있을 것인지에 대한 의문은 더욱 커지고 있음.
- ◆ 중국은 홍콩의 정치체제를 현상태로 둔채 홍콩의 자유를 억압하려 할 수 있음. 그러나 이는 보다 많은 시위와 보다 강도 높은 폭력을 야기함으로써 중국 대륙과 교역이 이루어지는 안전한 기지라는 홍콩의 가치를 떨어뜨릴 것이며, 국제금융센터로서의 홍콩의 지위 상실은 중국 경제에도 악영향을 미칠 것임.⁶¹⁾ 홍콩의 경제는 여전히 중국에서 유용함. 높은 신용도를 지니고 있으며 달러를 쉽게 처분할 수 있고, 세계무역기구(WTO)에 독립적인 구성원이며, 미국, 유럽, 일본에 필적하는 증권시장의 지위를 지니고 있는 홍콩은 중국에게 서구 시장에 지속적으로 접근할 수 있는 창구임.⁶²⁾ 글로벌 자산운용 회사들은 홍콩의 자유와 자치가 훼손되고 정치

적 불안정이 증폭된다면 언제든지 싱가포르 등 다른 곳으로 이전할 수 있음.⁶³⁾ 홍콩의 법치와 자유가 훼손되고, 홍콩이 독립 자치구의 지위를 상실했다는 이유로 미국의 홍콩에 대한 특혜 폐지가 이루어질 경우, 홍콩에 기반을 둔 국제적 기업과 금융 기관들 중 많은 수가 홍콩을 떠날 것이고, 이는 중국에게 서구와의 중요한 금융 가교를 상실하는 피해를 줄 것임.⁶⁴⁾

- ◆ 시진핑 정부에 의한 일대일로 정책 역시 차질을 빚게 될 것임. 중국은 2015년 광둥-홍콩-마카오 대만구 건설이 국가적인 의제로 본격화하고, 그해 3월 “실크로드 경제벨트와 21세기 해상실크로드 공동건설 추진의 비전과 행동”에 선전 첸하이, 광저우 난사, 주하이 형칭 등 개방협력지역의 기능을 활용하여 광둥-홍콩-마카오 대만구 건설을 추진한다는 목표를 제시하였음.⁶⁵⁾ 현재 중국은 일대일로를 추진하기 위해 주강 삼각주 지역 내에 경제통합을 목표로 홍콩정부와 함께 경제권 건설을 추진하고 있으며, 홍콩은 일대일로의 바다 실크로드의 출발점임.⁶⁶⁾
- ◆ 현재의 일국양제 틀 속에서 중국의 용인 하에 홍콩의 민주화가 가능할 것 인지는 불확실함. 홍콩시위에 대한 국제 사회 특히 미국의 지지는 홍콩시위의 동력으로 작용하였으나, 중국으로 하여금 홍콩시위를 외세와 결탁한 “폭동” 또는 “분리주의 운동”으로 규정하도록 함으로써 의도하지 않은 부정적인 영향 역시 미쳤음. 티벳, 위구르 등 중국 내 분리주의 움직임의 도전에 직면하고 있는 중국 정부의 입장에서 홍콩의 민주주의 보장은 다른 지역에도 독자적인 정치체제를 구축할 수 있는 자율성을 보장해야 하는 부담을 안겨줌. 나아가 홍콩에 대한 양보는 자치와 독립을 추구하는 중국 내 다른 소수민족 지역에 대해 외세의 지지와 후원을 확보하면 중국 정부의 양보를 얻어낼 수 있다는 잘못된 신호를 주게 될 것을 중국 정부는 우려할 것임.

나. 홍콩과 양안 관계

- ◆ 홍콩 시위와 이에 대한 중국정부의 대응은 중국과 대만 사이의 양안관계 뿐만 아니라 대만의 국내정치에도 영향을 미치고 있으며, 일국양제의 위기는 중국과 대만의 통일문제에 영향을 미칠 것임. 일국양제에 기반하여 대만과의 통일을 시도하는 중국이 홍콩에 대한 정책을 취함에 있어 그것이 양안관계에 미칠 영향 역시 고려해야 하기에 홍콩 문제는 홍콩과 중국 뿐만 아니라 양안관계에 영향을 미치고 또한 양안관계로부터 영향을 받는 상호작용의 연결 고리에 묶여 있음.

- ◆ 홍콩 시위는 2020년 1월 대만 총통선거를 몇 달 앞둔 시점에서 대만의

홍콩에 대한 양보는 자치와 독립을 추구하는 중국 내 다른 소수민족 지역에 대해 외세의 지지와 후원을 확보하면 중국 정부의 양보를 얻어낼 수 있다는 잘못된 신호를 주게 될 것

국내정치에 이미 영향을 주고 있음. 중국 경제에 대한 대만 경제의 의존도가 높은 상황에서 민진당 차이잉원(蔡英文) 정부의 탈중국 정책은 중국으로부터 경제보복을 초래하였고, 대만 경제가 어려워지며 차이 정부는 2018년 11월 지방선거에서 참패하였음. 그 여파로 2019년 상반기까지 차이 총통은 국민당 한귀위(韓國瑜) 후보에게 지지도에서 밀리고 있었음. 그러나 홍콩 사태가 격화됐던 7월부터 반중 정서와 일국양제에 대한 회의가 거세지면서, 10월 25일 여론조사에서 차이 총통이 52%의 지지율을 얻는 반면 한귀위 후보는 39%에 머무른 지지율 역전이 벌어짐.⁶⁷⁾

- ◆ 차이 총통은 홍콩에서 ‘송환법’에 반대하는 시위가 벌어지자, 이번 사건은 일국양제는 통일의 방식으로 부적절하며, 특히 민주화된 대만은 이를 수용할 수 없다는 걸 보여준다는 내용의 담화를 발표.⁶⁸⁾ 또한 일국양제를 수용하면 대만의 생존 공간이 없어질 것이며, “우리와 멀지 않은 홍콩은 일국양제 실패로 무질서 위기에 놓여있다”고 주장.⁶⁹⁾ 11월 25일 대만 총통부 대변인은 대만정부가 홍콩인들의 자유와 민주주의에 대한 열망을 높게 평가하고 이를 지지하며 북경과 홍콩 정부가 홍콩에 대해 약속한 민주주의를 실행할 것을 요구한다고 발표.⁷⁰⁾
- ◆ 홍콩에서의 시위는 대만인들로 하여금 일국양제가 잘못됐다는 인식을 강화시키고 있음. 대만인들은 홍콩의 시위자들이 권위주의적 중앙정부의 포위에 맞서 자신들의 자유를 지키고 있다고 생각함. 2019년 8월 실시된 설문조사에서 57%의 대만인들이 홍콩 시위를 지지한 반면 시위를 지지하지 않는 사람은 19%에 머물렀음.⁷¹⁾ 홍콩에서 시위가 발생하자 대만 내 여러 집단들이 방독마스크, 공기 필터, 헬멧을 시민들이 낸 기부금으로 구입하여 홍콩으로 보냄. 170만 홍콩 달러(미화 5만 4천 8백 달러) 이상이 시위대를 위한 보호 장구 구입을 위해 모금되었고, 1,400개 가량의 방독 마스크와 13,000개 이상의 공기 필터가 8월과 9월 초 사이에 홍콩에 보내졌음.⁷²⁾
- ◆ 중국이 앞으로 권위주의적이고 폭력적인 방식으로 홍콩문제를 해결하고자 한다면, 오늘의 홍콩이 내일의 대만이 될 수 있다는 불안과 함께 일국양제의 틀 속에서 대만을 통합하려는 중국에 대한 경각심이 증가하여, 중국으로부터의 독립을 주장하는 민진당의 지지율과 정치적 영향력이 증가되는 결과를 초래할 것임.⁷³⁾ 반대로, 홍콩과 중국 정부가 갈등과 대치의 국면을 원만하고 평화로운 방식으로 전환한다면, 중국이 대만과 통일 방식으로 추진하는 일국양제의 좋은 본보기가 될 것이며, 중국과의 관계증진을 강조하는 국민당의 정치적 영향력 역시 높아질 것임.⁷⁴⁾

오늘의 홍콩이 내일의 대만이 될 수 있다는 불안과 함께 일국양제의 틀 속에서 대만을 통합하려는 중국에 대한 경각심이 증가

다. 중국의 세계 구상과 홍콩

- ◆ 홍콩 사태는 중화민족의 위대한 부흥이라는 “중국몽(中國夢)”을 내세운 시진핑 국가주석의 국제전략과 향후 국제정치 속에서 중국의 위상과 역할에 영향을 미칠 것임. 성공적인 경제성장을 이룬 중국은 베이징 컨센서스라는 ‘중국모델’과 ‘중국의 평화적 부상(和平崛起)’과 같은 개념과 비전을 국제사회에 제시하고 있음. 이는 내부적으로는 중국 공산당의 지도에 의한 발전과 성장을 위한 안정과 번영, 외부적으로는 하나의 상업적 공간을 창출을 통한 지구적 차원의 이익의 수렴을 내용으로 함.
- ◆ 특히 ‘평화적 부상’의 개념은 공산주의 중국의 부상이 초래할 군사 및 경제적 갈등에 대한 서구의 우려에 대한 응답으로 나왔음.⁷⁵⁾ 비서구 국가임과 동시에 권위주의 체제인 중국이 국제사회의 지배적 강대국이 되었을 때 기존의 세계질서에 위협을 가할 수 있다는 주요 서구 강대국들을 설득하기 위한 목적을 지니고 있음. 중국정부는 중국 주변의 저발전 국가들을 자신의 영향력 안으로 포섭하기 위해 일대일로 발전전략을 추진하고 있음. 이는 대규모 기초 인프라 건설 투자로 중국과 주변 국가를 연결하려는 전략으로서, 중국은 기초 인프라가 부족한 저개발 국가를 도울 책임과 의무가 있다는 방식으로 국제적인 이미지 전환을 모색하고 있음.⁷⁶⁾
- ◆ 홍콩 시위는 시진핑의 정치적 수완과 중국이 과연 국제무대에서 지도적인 역할을 수행할 수 있는가에 대한 하나의 시험대가 되고 있음. 중국 공산당이 국내뿐만 아니라 국제적 차원에서 자신의 권위주의적 성향에 대해 두려워하거나 이를 거부하는 사람과 국가들을 포섭하기 위해 어떠한 수단과 방식을 선택하고 활용할 것인가를 국제사회는 홍콩사태를 통해 주시하고 있음.⁷⁷⁾
- ◆ 홍콩문제에 대한 중국의 대응에 따라 권위주의적 슈퍼파워의 국제적 역할에 대한 국제사회의 수용과 거부가 크게 영향을 받게 될 것임. 홍콩 문제를 평화로운 방식으로 해결한다면 중국의 “평화로운 부상”은 설득력을 얻게 될 것이고, 일대일로 전략에 대한 주변국의 참여를 더욱 쉽게 유도해 낼 수 있을 것임. 그러나 만일 홍콩에서 강경진압을 통한 유혈사태가 발생하고 홍콩문제가 장기적인 갈등과 폭력을 낳는다면, “평화로운 부상”을 통한 중국의 국제적 역할, 일대일로 전략을 통한 중국의 외교적 개방 노력, 대만과의 통일, 그리고 궁극적으로는 “중화 대국 건설”의 꿈은 신기루가 될 것임.

중국의 대응에 따라 권위주의적 슈퍼파워의 국제적 역할에 대한 국제사회의 수용과 거부가 크게 영향을 받게 될 것임

참고문헌

- 강혜란. 2019. “캐리 램 몰아내도 막막한 홍콩...” 어떻게 뽑아도 친중파 당선,” 『중앙일보』 (6/18).
- 구정은. 2019. “거리에서 투표소로, 홍콩의 ‘세 번째 싸움’이 남긴 것들,” 『경향신문』 (11/26).
- 김용민·김준호. 2018. “중국의 대 홍콩 경제통합정책,” 『동북아연구』, 제33권 1호. pp. 63-90.
- 박광득. 2017. “홍콩반환 20년의 회고와 전망에 관한 연구,” 『대한정치학회보』, 25집, 4호, pp. 213-233.
- 박은경. 2019. “차이잉원, 대만 국경철 연결서 “일국양제 수용하면 생존공간 없어져,” 『경향신문』 (10/10).
- 빌라르, 마르틴. 2019. “홍콩의 분노, 지정학적 화약고.” 르몽드 디플로마티크, 제 132호 (9월호), pp. 1-39.
- 오원석. 2019. “홍콩 친중파 역사상 가장 큰 참패에...중 “서방 세력 개입 탓,” 『중앙일보』 (11/25).
- 연합뉴스. 2019. “신화통신 “센트럴 점령시위가 홍콩 법치주의 붕괴의 출발점.” (9/30).
- 연합뉴스. 2019. “홍콩 시위대 실탄 맞아 중상...시진핑 초상 불태우며 ‘애도 시위.’” (10/2).
- 연합뉴스. 2019. “시위 고교생에 실탄 쏜 홍콩 경찰에 국제사회 비난 고조.” (10/2).
- 연합뉴스. 2019. “고교생 피격 이어 언론인 경찰 고무탄에 실명...홍콩 시위 격화.” (10/3).
- 연합뉴스. 2019. “홍콩 시위 주역 조슈아 왕, 11월 지방선거 출마 금지당해.” (10/29).
- 연합뉴스. 2019. “홍콩 시위 150일...체포된 시민 3천명 넘어섰다.” (11/4).
- 연합뉴스. 2019. “주권이냐 인권이냐 홍콩시위 놓고 중-서방 정면충돌.” (11/13).
- 연합뉴스. 2019. “흔들리는 일국양제...시진핑 좌불안석.” (11/17).
- 연합뉴스. 2019. “혼란 장기화에 금융중심 위상까지 흔들.” (11/17).
- 연합뉴스. 2019. “전쟁터 홍콩시위...차량 돌진에 중국군 막사 인근서 실탄 쏘.” (11-18).
- 연합뉴스. 2019. “홍콩 시위 격화 속...미 상원, ‘홍콩인권법’ 만장일치 통과.” (11/20).
- 연합뉴스. 2019. “200여명 폭동죄 기소 초강수...홍콩시위대 기세 꺾기.” (11/20).
- 연합뉴스. 2019. “홍콩선거 ‘민심의 분노’ 보여줘...시위대에 큰 힘 실릴 듯.” (11-25).
- 연합뉴스. 2019. “홍콩 캐리 램, 선거 참패에도 “시위대 요구 수용 못해.” (11/26).

- 연합뉴스. 2019. “홍콩정계 지각변동 범민주 확보 행정장관 선거인단 40% 육박.” (11/26).
- 연합뉴스. 2019. “중, 트럼프의 홍콩인권법안 서명에 ‘대사 조치’ 강력 항의.” (11/28).
- 연합뉴스. 2019. “트럼프의 홍콩인권법 서명에 중 “패권 행위” 강력 반발.” (11/28).
- 유상철·이승호·오원석. 2019. “미국 상원 홍콩인권법 통과..중국 ‘내정간섭’ 보복 예고,” 『중앙일보』 (11/21).
- 윤완준. 2019. “시위대 요구 5개 중 2개만 수용해도 시민 80%는 안 나설 것,” 『동아일보』 (9/2).
- 윤완준. 2019. “밖으론 ‘인류공동체’ 안으론 ‘중화민족 부흥’...14억명 단결에 방점,” 『동아일보』 (9/28).
- 윤완준. 2019. “우산혁명-반중시위 젊은 주역들 대거 당선,” 『동아일보』 (11/26).
- 윤완준. 2019. “388:60...홍콩 선거 반중진영 압승,” 『동아일보』 (11/26)
- 이승신 외. 2019. “홍콩 시위 사태의 영향 및 시사점.” KIEP 기초자료 19-15 (8월 28일), pp. 1-17.
- 이종화. 2018. “홍콩의 집단 기억과 시위 그리고 정체성 정치,” 『중소연구』, 제42권 제3호, pp. 157-189.
- 전채은. 2019. “우산혁명 5주년...홍콩 곳곳서 ‘시진핑 사진 뺀기,’” 『동아일보』 (9/30).
- 정용환. 2019. “홍콩 지켜보던 대만인들 ‘독립 필요없어...지금처럼 살겠다,’” 『중앙일보』 (11/6).
- 채인택. 2019. “홍콩 시위 모른다 말했다 역풍...대만 ‘친중’도 돌아선다,” 『중앙일보』 (7/11).
- 채인택. 2019. “홍콩선거 민주파 압승해도..중 웃는다, 그 뒤엔 기묘한 칸막이,” 『중앙일보』 (11/26).
- Bush, Richard C. 2016. *Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Delaney, Robert, and Keegan Elmer. 2019. “US Ambassador Terry Branstad Expressed ‘Grave Concerns’ about Hong Kong after Chinese Protest over Human Rights Act,” *South China Morning Post* (November 26).
- Ho, Wing-Chung, and Emilie Tran. 2019. “Hong Kong-China Relations over Three Decades of Change: From Apprehension to Integration to Clashes,” *China: An International Journal*, 17 (1): 173-193.
- Hui, Victoria Tin-bor. 2019. “Hong Kong Citizens Just Voted for More Democracy. What Happens Now?,” *The Washington Post* (Nov. 26).
- Lee, Ching Kwan. 2019. “What’s Happening in Hong Kong after Nearly Three Months of Protest?,” *The Washington Post* (Aug. 22).
- Melchior, Jillian Kay. 2019. “Hong Kong’s Revolutionary Turn.” *Wall Street*

- Journal (October 24).
- Miller, Terry. 2019. "China Risks Hong Kong's Economic Freedom," *Wall Street Journal* (May 21).
- Qin, Amy. 2019. "A Father-Son Split on Hong Kong Protests Shows City's Generational Divide," *The New York Times* (Sep. 28).
- Rigger, Shelly. 2019. "Why Taiwan Is Watching Hong Kong Very Closely," *The Washington Post* (Sept. 4).
- Sala, Liaria Maria. 2019. "After the Protests: How Will Hong Kong Vote?," *The New York Times* (Nov. 22).
- The Economist. 2019. "Extradition: Back to the Mainland." (April 6), pp. 53-54.
- The Economist. 2019. "Hong Kong." (June 15), p. 9.
- The Economist. 2019. "Protest in Hong Kong." (June 15), pp. 18-20.
- The Economist. 2019. "Unrest in Hong Kong: China's Chance." (June 22), p. 11.
- The Economist. 2019. "Reclaiming Hong Kong: Protest, But No Movement." (Aug. 3), p. 49.
- The Economist. 2019. "Turmoil in Hong Kong: Airport Mayhem." (Aug. 17), pp. 16-18.
- The Economist. 2019. "Social Stability, Shutting the Gate." (Sept. 14), pp. 58-59.
- Vukovich, Daniel. 2015. "Illiberal China and Global Convergence: Thinking through Wukan and Hong Kong," *Third World Quarterly*, 36 (11): 2130-2147.
- Wang, Joyu. 2019. "Taiwan Rallies for Hong Kong to Resist Beijing's Influence," *Wall Street Journal* (Sept. 29).
- Yeung, Chris. 2018. "Human Rights in Hong Kong: One Country Looms as Two Systems Fade," *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 4 (2): 431-449.
- Zheng, Sarah. 2019. "Face the Will of the People, Taiwan's Main Political Parties Urge Hong Kong's Government," *South China Morning Post* (Nov. 25).
- Zheng, William, and Echo Xie. 2019. "Hong Kong Election Result a 'Wake-up Call' for China but Will It Listen?," *South China Morning Post* (Nov. 25, 2019).

주 석

- 1) 마르틴 벨라르, “홍콩의 분노, 지정학적 화약고,” 르몽드 디플로마티크 제132호 (9월호, 2019), p. 7; The Economist, “Protest in Hong Kong” (June 15, 2019), p. 19.
- 2) The Economist, “Extradition: Back to the Mainland” (April 6, 2019), p. 54.
- 3) The Economist, “Protest in Hong Kong” (June 15, 2019), p. 18.
- 4) 전채은, “우산혁명 5주년...홍콩 곳곳서 '시진핑 사진 밝기,’” 『동아일보』 (2019/9/30).
- 5) “홍콩 시위대 실탄 맞아 중상...시진핑 초상 불패우며 '애도 시위,’” 『연합뉴스』 (2019/10/2).
- 6) “고교생 피격 이어 언론인 경찰 고무탄에 실명...홍콩 시위 격화,” 『연합뉴스』 (2019/10/3).
- 7) “홍콩 시위 150일...체포된 시민 3천명 넘어섰다,” 『연합뉴스』 (2019/11/4); “홍콩선거 '민심의 분노' 보여줘...시위대에 큰 힘 실릴 듯,” 『연합뉴스』 (2019/11/25).
- 8) “200여명 폭동죄 기소 초강수...홍콩시위대 기세 꺾기,” 『연합뉴스』 (2019/11/20).
- 9) 윤완준, “우산혁명-반중시위 주역들 대거 당선,” 『동아일보』 (2019/11/26).
- 10) “홍콩선거 '민심의 분노' 보여줘...시위대에 큰 힘 실릴 듯,” 『연합뉴스』 (2019/11/25); “200여명 폭동죄 기소 초강수...홍콩시위대 기세 꺾기,” 『연합뉴스』 (2019/11/20).
- 11) 채인택, “홍콩선거 민주파 압승해도...중 웃는다,” 『중앙일보』 (2019/11/26); Victoria Tin-bor Hui, *The Washington Post* (Nov. 26, 2019); 윤완준, “388:60...홍콩 선거 반중진영 압승,” 『동아일보』 (2019/11/26).
- 12) “캐리 램, 선거 참패에도 '시위대 요구 수용 못해,’” 『연합뉴스』 (2019/11/26).
- 13) 오원석, “홍콩 친중파 역사상 가장 큰 참패에...중 서방 세력 개입 탓,” 『중앙일보』 (2019/11/25).
- 14) William Zheng and Eco Xie, “Hong Kong Election Result a ‘Wake-up Call’ for China but Will It Listen?,” *South China Morning Post* (Nov. 25, 2019).
- 15) 채인택, “홍콩선거 민주파 압승해도...중 웃는다,” 『중앙일보』 (2019/11/26); “홍콩경제 지각변동' 범민주 확보 행정장관 선거인단 40% 육박,” 『연합뉴스』 (2019/11/26).
- 16) 김용민·김준호, “중국의 대 홍콩 경제통합정책,” 『동북아연구』, 제33권 1호 (2018), p. 67.
- 17) Richard C. Bush, *Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan* (Washington, D.C.: The Brookings Institution), pp. 8-9; 김용민·김준호, op. cit., p. 68.
- 18) Bush, op. cit., pp. 9-10; 김용민· 김준호, op. cit., pp. 70-71)
- 19) Bush, op. cit., pp. 10-12.
- 20) 김용민·김준호, op. cit., pp. 64-70; 박광득, “홍콩반환 20년의 회고와 전망에 관한 연구,” 『대한정치학회보』, 제25집, 4호 (2017), pp. 218-219.
- 21) 이종화, “홍콩의 집단 기억과 시위 그리고 정체성 정치,” 『중소연구』, 제42권, 제 3호 (2018), pp. 160-161.
- 22) 김용민·김준호, op., cit., pp. 72-74.
- 23) Bush, op. cit., p. 15.
- 24) “Protest in Hong Kong,” The Economist (June 15, 2019), p. 19.
- 25) 벨라르, op. cit., p. 39.
- 26) Wing-Chung Ho and Emile Tran, “Hong Kong-China Relations over Three Decades of Change: From Apprehension to Integration to Clashes,” *China: An International Journal*, 17-1 (2019), p. 185.
- 27) Bush, op. cit., p. 18; Ho and Tran, op. cit., pp. 185-186.

- 28) 벨라르, op. cit., p. 7.
- 29) 구정은, “거리에서 투표소로, ‘세 번째 싸움’이 남긴 것들,” 『경향신문』 (2019/11/26).
- 30) 이종화, op. cit., p. 174.
- 31) Ho and Tran, op. cit., pp. 179-182.
- 32) 이종화, op. cit., pp. 174-175.
- 33) Chris Yeung, “Human Rights in Hong Kong: One Country Looms as Two Systems Fade,” *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 4-2 (2018), pp. 435-436.
- 34) 이승신 외, “홍콩 시위 사태의 영향 및 시사점,” KIEP 기초자료 19-15 (2019/8/28), pp. 4-5.
- 35) Bush, op. cit., p. 2.
- 36) 이승신 외, op. cit., 7; Yeung, op. cit., 435-436.
- 37) Liaria Maria Sala, “After the Protests: How Will Hong Kong Vote?,” *The New York Times* (Nov. 22, 2019).
- 38) Yeung, op. cit., p. 446.
- 39) “홍콩 시위 주역 조슈아 왕, 11월 지방선거 출마 금지당해,” 『연합뉴스』 (2019/10/29).
- 40) Yeung, op. cit., p. 432.
- 41) “Hong Kong,” *The Economist* (June 15, 2019), p. 9.
- 42) “신화통신, 센트럴 점령시위가 홍콩 법치주의 붕괴의 출발점,” 『연합뉴스』 (2019/9/30).
- 43) “Social Stability, Shutting the Gate,” *The Economist* (Sept. 14, 2019), p. 58.
- 44) “흔들리는 일국양제...시진핑 좌불안석,” 『연합뉴스』 (2019/11/17).
- 45) “‘전쟁터’ 홍콩시위...차량 돌진에 중국군 막사 인근서 실탄 쏘,” 『연합뉴스』 (2019/11/18).
- 46) 김용민·김준호, op. cit., pp. 83-84.
- 47) 강혜란, “캐리 램 몰아내도 막막한 홍콩...어떻게 뽑아도 친중파 당선,” 『중앙일보』 (2019/6/18).
- 48) “Reclaiming Hong Kong: Protest, But No Movement,” *The Economist* (Aug. 3, 2019), p. 49.
- 49) Jillian Kay Melchior, “Hong Kong’s Revolutionary Turn,” *Wall Street Journal* (Oct. 24, 2019).
- 50) Ching Kwan Lee, “What’s Happening in Hong Kong after Nearly Three Months of Protest?,” *The Washington Post* (Aug. 22, 2019).
- 51) Melchior, “Hong Kong’s Revolutionary Turn,” *Wall Street Journal* (Oct. 24, 2019).
- 52) “시위 고교생에 실탄 쓴 홍콩 경찰에 국제사회 비난 고조,” 『연합뉴스』 (2019/10/2).
- 53) 유상철·이승호·오원석, “미국 상원 홍콩인권법 통과...중국, 내정간섭 보복 예고,” 『중앙일보』 (2019/11/21).
- 54) “주권이나 인권이나 홍콩시위 놓고 중-서방 정면충돌,” 『연합뉴스』 (2019/11/13).
- 55) “홍콩시위 격화 속...미 상원, 홍콩인권법 만장일치 통과,” 『연합뉴스』 (2019/11/20).
- 56) Robert Delaney and Keegan Elmer, “US Ambassador Terry Branstad Expressed ‘Grave Concerns’ about Hong Kong after Chinese Protest over Human Rights Act,” *South China Morning Post* (Nov. 26, 2019).
- 57) “중, 트럼프의 홍콩인권법안 서명에 ‘대사 초치’ 강력 항의,” 『연합뉴스』 (2019/11/28).
- 58) 유상철·이승호·오원석 (2019-11-21).

- 59) “중, 트럼프의 홍콩인권법안 서명에 대사초치 강력 항의,” 『연합뉴스』 (2019/11/28).
- 60) “트럼프의 홍콩인권법 서명에 중, 패권행위 강력 반발,” 『연합뉴스』 (2019/11/28).
- 61) “Unrest in Hong Kong: China’s Chance,” *The Economist* (June 22, 2019), p. 11.
- 62) “Turmoil in Hong Kong: Airport Mayhem,” *The Economist* (Aug. 17, 2019), p. 17.
- 63) “혼란 장기화에 금융중심 위상까지 흔들,” 『연합뉴스』 (2019/11/17).
- 64) Terry Miller, “China Risks Hong Kong’s Economic Freedom,” *Wall Street Journal* (May 21, 2019; 이승신 외, op. cit., p. 14).
- 65) 김용민, 김준호, op. cit., p. 79.
- 66) 박광득, op. cit., p. 217.
- 67) 정용환, “홍콩 지켜보던 대만인들 독립 필요없어...지금처럼 살겠다,” 『중앙일보』 (2019/11/6).
- 68) 채인택, “홍콩 시위 모른다 말했다 역풍...대만 ‘친중’도 돌아선다,” 『중앙일보』 (2019-7-11).
- 69) 박은경, “차이잉원, 대만 국경철 연설서 일국양제 수용하면 생존공간 없어져,” 『경향신문』 (2019/10/10).
- 70) Sarah Zheng, “Face the Will of the People, Taiwan’s Main Political Parties Urge Hong Kong’s Government,” *South China Morning Post* (Nov. 25, 2019).
- 71) Shelly Rigger, “Why Taiwan Is Watching Hong Kong Very Closely,” *The Washington Post* (Sept. 4, 2019).
- 72) Joyu Wang, “Taiwan Rallies for Hong Kong to Resist Beijing’s Influence,” *Wall Street Journal* (Sept. 29, 2019).
- 73) 정용환, “홍콩 지켜보던 대만인들 독립 필요없어...지금처럼 살겠다,” 『중앙일보』 (2019/11/6).
- 74) 윤완준, “시위대 요구 5개 중 2개만 수용해도 시민 80%는 안 나설 것,” 『동아일보』 (2019/9/2).
- 75) Daniel Vukovich, “Illiberal China and Global Convergence: Thinking through Wukan and Hong Kong,” *Third World Quarterly*, 36-11 (2015), p. 2131.
- 76) 박오른, “인류공동체 안오른 중화민족 부흥...14억명 단결에 방점,” 『동아일보』 (2019/9/28).
- 77) Amy Qin, “A Father-Son Split on Hong Kong Protests Shows City’s Generational Divide,” *The New York Times* (Sept. 28, 2019).

❖ 저자 약력

■ 최경준

現 제주대학교 사회교육과 일반사회교육전공 조교수. 워싱턴대학교(University of Washington, Seattle)에서 정치학 박사학위 취득. 서울대학교 국제문제연구소 선임연구원, 동아시아연구원 사무국장 역임. 주요 저서 및 논문으로 『법집행의 정치: 신생민주주의 국가의 법집행과 공권력의 변화』(2018), “중국의 부상과 동아시아: 투영된 과거, 블랙박스 처리된 현재, 추정된 미래”(2018), “정치구조의 변화와 법치: 민주화 이후 대만의 경쟁적 정치구조와 법집행의 위기”(2017) 등이 있음.

신자유주의 종언과 제2차 ‘거대한 전환’의 도래?

목 차

- 1. 서론
- 2. 첫 번째 거대한 전환
 - 가. 자기완결적 시장 메커니즘의 동학
 - 나. 민족주의 부상과 정치경제적 동학
- 3. 두 번째 거대한 전환?
 - 가. 세계 자본주의의 구조적 변곡점들
 - 나. 금융 세계화의 정치경제적 의미
 - 다. 탈산업화 노동시장의 등장
- 4. 결론
 - 가. 최소 원칙 기반의 미중 무역 관계
 - 나. 동아시아 지역금융협력
 - 다. 역동적 서비스업과 국내 정치제도

손정욱 (제주평화연구원 연구위원)

1. 서론

- ◆ 냉전이 끝날 무렵, 프랜시스 후쿠야마(Francis Yoshihiro Fukuyama)는 “역사의 종말(The End of History)”을 선언했음. 공산 사회주의와 자유 민주주의 사이의 오랜 대결이 후자의 승리로 끝났으며 이와 함께 인류 이데올로기의 진화도 함께 종결됐다는 것임. 도발적 주장이었지만, 많은 사람들이 동의하기도 했음
 - 특히 월가를 필두로 시장의 역할에 절대적 신뢰를 갖고 있던 진영은 이른바 신자유주의(neoliberalism)라는 이름으로 빠르게 자본시장 자유화를 추진해갔고 그 영향력은 개인과 사회, 그리고 국경의 통제를 벗어나는 수준에 이르게 되었음 (Rodrik 2011)
- ◆ 하지만 최근 극좌/극우 정치세력의 부상, 브렉시트(Brexit), 트럼프(Donald J. Trump) 등장, 그리고 미중 무역 전쟁 등과 같은 일련의 사건들이 세계 정치 전면에 등장하면서 후쿠야마의 선언이 얼마나 몰역사적이고 근시안적인 것이었는지가 드러나고 있음
 - 다시 말해서, 후쿠야마의 선포와 달리 세계 인구의 절반은 여전히 비민주적 정부 하에서 살아가고 있으며 주요 선진국 내에서도 민족주의를 자극하는 데마고그(demagogue)가 부상하고 있음. 그 정점에는 미국 우선주의(America First)를 전면에 내세운 트럼프 정부가 서 있는 상황임
- ◆ 이러한 일련의 상황에 직면하면서 최근 국제정치학에서는 냉전 이후 세계질서를 추동했던 신자유주의 질서가 쇠퇴하고 있는 원인은 무엇인지, 그리고 신자유주의 이후 21세기 세계 질서의 동학(動學)은 어떻게 전개될 것인지에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있음
 - 주류 국제정치이론은 국가를 생존과 자력구제(self-help) 등 동일한 성질을 갖는 단일 행위자로 간주하고 그로부터 무정부상태(anarchy)라는 국제정치의 조직 원리를 도출하고 있음. 그리고 구조의 성격은 행위자들 간의 불균등한 권력 배분에 의해 결정된다고 봄

- 예컨대, 세력균형론과 세력전이론의 입장에서 21세기 세계질서 변화과정에서 가장 중요한 변수는 미중 간 권력관계임. 중국의 부상과 미국의 쇠퇴를 해석하는 관점은 이론에 따라 다양함. 일반적으로 세력균형론자들은 미중 간 양극체제의 등장과 이들을 중심으로 하는 동맹관계가 형성되면서 세계정치는 장기적으로 보다 안정적으로 재편될 것이라고 보는 반면, 세력전이론자들은 중국의 힘이 커짐에 따라 기존의 미국 중심의 세계질서에 대해 불만이 쌓이게 되고 그런 중국의 불만족이 커지면서 전쟁의 발발 가능성이 높아지리라고 보는 경향이 있음
- 하지만 각 이론 간 입장 차이에도 불구하고 두 입장 모두 미중 간 권력 배분을 향후 세계 질서를 결정하는 가장 중요한 변수로 지목하고 있다는 점에서 유사하다고 할 수 있음
- ◆ 주류 국제정치이론들이 제시한 바와 같이, 21세기 세계 질서에서 강대국 간 세력 분포가 중요한 변수라는 점은 분명함. 하지만 이러한 시각은 미중 갈등 저변에 깔려있는 보다 근본적인 메커니즘을 간과하는 경향이 있음
- 러기(Ruggie 1982)는 권력(power)을 중시하는 체제 수준의 분석이 과도한 이론적 간결성을 추구한 나머지 현실을 정확히 반영하기 힘들다고 비판하면서, 권력과 함께 사회적 목적(social purpose)을 함께 살펴봐야 함을 강조했다. 여기서 사회적 목적이란 시장 메커니즘에 대한 국가의 역할 관념을 지칭하는 것임
- 다시 말해서 강대국들을 중심으로 하는 권력 배분 관계에 있어서 그것이 일극체제인지, 양극체제인지, 아니면 다극체제인지도 중요하지만, 그런 극을 형성하는 강대국들이 어떤 사회적 목적을 추구하느냐에 따라 구조의 본질적인 내용이 변할 수 있으리란 것임. 예컨대, 같은 일극체제라 하더라도 이른바 ‘내재된 자유주의(embedded liberalism)’를 강조하는 미국과 미국 우선주의(America first)를 강조하는 미국이 주도하는 일극체제의 성격은 다를 수밖에 없으리란 것임
- 이런 측면에서 미국을 비롯해 그간 자유주의 질서를 주도해왔던 서방 선진국들 내부에서 정반대의 극좌/극우 혹은 민족주의적 흐름이 전방위적으로 분출되고 있는 최근 상황에 대한 근본적이고 구조적 원인을 밝혀내는 것이 시급함
- ◆ 이런 문제의식 하에 본 연구는 100년간의 평화가 세계 대전으로 귀결됐던 19세기 서구 문명의 동학을 ‘시장의 확장과 사회의 자기방어 원리’라는 정치경제적 시각으로 바라본 폴라니(Polanyi 1944)의 분석틀을 이어받아, 냉전 이후 빠르게 확장된 신자유주의 세계화와 그 속에 내재된 불평등 심화 및 민주주의 위기가 어떻게 국제정치적 갈등으로 표출됐는지

같은 일극체제라 하더라도 자유주의를 중시하는 미국과 민족주의를 우선하는 미국이 주도하는 세계 질서의 성격 상이해

를 추적하고자 함

2. 첫 번째 거대한 전환

가. 자기완결적 시장 메커니즘의 동학

- ◆ 1944년 폴라니(Karl Polanyi)는 『거대한 전환(The Great Transformation)』이라는 책을 발표했다. 이 책에서 폴라니는 100년간의 평화를 유지하던 19세기가 세계 대전으로 귀결될 수밖에 없었던 '거대한 전환'의 정치경제적 원인을 밝히고자 했음
 - 사실 19세기 서구문명의 동학은 많은 학자들의 연구대상이었음. 하지만 폴라니는 이러한 설명들의 대부분이 경제적 오류에 빠져있다고 비판했음. 폴라니에 따르면, 시장의 역할을 강조하는 아담 스미스(Adam Smith)의 후계자들은 물론이고, 칼 마르크스(Karl Marx)와 같은 사회주의 계열의 사상가들까지도 사회를 경제주의적 관점으로만 접근하는 오류를 저지르고 있었음. 폴라니는 물질적 차원과 이념적 차원을 총체적으로 보지 못하는 경제주의적 접근으로는 현실 세계를 제대로 분석할 수 없다고 보았음
 - 폴라니는 시장 메커니즘을 총체적인 사회로부터 분리시켜 분석하기보다는 시장이 내재되어 있는 사회적 맥락(context)을 중시했음. 폴라니는 인류역사 전반적인 측면에서 볼 때 아담 스미스가 이야기하는 시장적 사회라는 것이 실상은 19세기 이후에나 적용될 수 있는 매우 예외적인 현상에 불과한 것임을 밝혀내고자 하였음
- ◆ 19세기는 역사상 유례없는 평화를 경험하였는데, 폴라니는 이러한 평화를 지탱해준 제도적 메커니즘으로 세력균형 체제(balance-of-power system), 국제금본위제(international gold standard), 자기완결적 시장(self-regulating market), 그리고 자유주의 국가(liberal state)를 제시하였음. 그 중에서도 핵심이 되는 것은 자기완결적 시장임. 다른 메커니즘들은 모두 자기완결적 시장을 기반으로 성립되었기 때문임
 - 물론 겉으로 보기에 19세기의 평화가 유럽협조체제(Concert of Europe)를 바탕으로 하는 세력균형의 산물인 듯 보이지만, 사실 그 저변에는 19세기만의 독특한 거대 금융(haute finance)이 세계 정치를 연결하고 있었다고 폴라니는 강조하고 있음
 - 이는 거대 금융이 본래부터 평화지향적 성격을 가졌기 때문이라기보다는 자신들의 이익을 유지시켜주는 체제의 화폐 기초가 대규모 전쟁에 의해 파괴될 위험이 있기 때문이었음. 이와 같이 전반적인 평화가 성공적

19세기 유럽의 100년
평화 밑바탕에는 거대
금융(haute finance)이
세계 정치를 연결

으로 유지되었던 비결은 국내외 정치경제에서 차지하는 이들의 위치와 조직, 그리고 기술에 있었다고 할 수 있음

- 하지만 19세기 말에 절정에 이르렀던 유럽협조체제가 20세기에 들어서자 두 진영으로 분열되면서 더 이상 작동하지 않게 되었고 국제 금본위제의 한계가 드러나기 시작했다. 결국 20세기 초에 나타난 대립과 혼란이 세계 대전으로 연결되었던 것임

- ◆ 폴라니는 이러한 거대한 변환은 자기완결적 시장체제를 확립시키려는 경제적 자유주의의 유토피아적인 야심에서 비롯된다고 보았음. 특히 폴라니는 시장의 확장과 함께 나타나는 사회의 자기방어 원리에 주목하였음
 - 이 원리는 시장의 파괴적 결과로부터 인간과 사회 보호를 목적으로 하는 것으로, 시장의 확대로 직접적인 피해를 입게 될 노동자와 빈민 계층을 지원하는 형태로 나타났음
 - 스피남랜드(Speenhamland)법을 시작으로 하는 이러한 사회의 자기방어적 반작용은 노동에서의 사회입법, 토지에서의 곡물관세, 그리고 자본에서의 중앙은행 통제의 형식으로 각각 나타났음. 이와 같이 자기완결적 시장의 영향력이 확장될수록 사회의 자기방어 성향은 증가했고, 19세기 후반의 서구문명은 이러한 두 가지 상충된 원리 사이의 긴장과 갈등으로 인해 점차 붕괴의 위험에 처하게 됨
 - 요컨대, 자기완결적 시장원리를 바탕으로 평화를 유지하는 19세기의 메커니즘은 그 속에 이미 갈등과 전쟁의 씨앗을 잉태하고 있었던 것임. 이러한 태생적 한계로 인해 20세기 초에 이르자 시장의 자기완결적 기능이 붕괴되기 시작했고, 결국 정치적 간섭과 전쟁을 통해 국제사회 전체의 붕괴로 이어졌다는 것이 폴라니의 핵심 주장임

**자기완결적 시장원리에
기반한 19세기 평화는
이미 갈등의 씨앗 내재**

나. 민족주의 부상의 정치경제적 동학

- ◆ 거대한 전환의 책임이 전적으로 자기완결적 시장체제라는 구조적인 것에 있었던 것만은 아님. 사실 세계 대전으로 인한 19세기 시장 중심 체제의 종언은 각국이 시장의 지배로부터 벗어나 새로운 정치체제를 통해 성장할 수 있는 기회를 제공했었음
 - 하지만 불행하게도 20세기 초 유럽에서 등장한 체제는 국가의 역할을 거부하는 파시즘과 스탈린주의였음
 - 파시즘은 공적 영역에서 민주주의적 가치들을 완전히 배제함으로써 사회에 오직 자본주의라는 경제활동만 남기는 경우에 해당함. 반면, 스탈린주의는 이와 반대로 민주주의라는 정치영역이 경제영역으로까지 확대되면서 생산수단의 사유화를 무시하게 되는 양상을 띠었음

- ◆ 그렇다면 어떻게 과격한 민족주의가 민주주의적 절차를 거쳐 사회 전반을 포획할 수 있었을까? 전간기 독일 나치즘의 등장 과정을 간략하게 추적함으로써 그 실마리를 찾아보도록 하겠음
 - 1차 대전이 끝나고 민주화의 파도가 유럽 전역을 휩쓸면서 사회주의 정당들은 이전에 누리지 못했던 높은 지지를 얻으며 권력 정치의 핵심적인 역할을 맡아야 하는 위치에 서게 되었음. 하지만 당시 사회주의 정당들은 역사유물론과 계급투쟁이라는 맑스주의 강령을 따라 민주주의 체제 내에서 적극적인 역할을 맡는 것에 회의적이었음
 - 독일 사민당 역시 마찬가지였음. 민주주의 체제를 적극 활용하여 그 속에서 사회문제를 적극 해결하는 것이 사민당의 역할이라는 베른슈타인(Eduard Bernstein)의 주장은 당내 지지를 이끌어내지 못했음 (Tudor eds. 1993, 147)
 - 다시 말해서, 독일 사민당은 1차 대전 이후 가장 높은 지지율을 얻는 정당이 되었음에도 불구하고 다양한 사회적 이해당사자들을 위한 정책을 개발하기보다는 자본주의 붕괴와 공산주의 도래라는 맑스적 믿음에 기반해 수동적인 자세로 일관했던 것임
- ◆ 1차 대전 패배 이후 독일은 초(超)인플레이션 사태와 뒤이은 경기침체로 인해 큰 어려움을 겪고 있었음. 특히 1920년대 후반 대공황은 독일에 결정적인 타격을 주었음. 1929년부터 1932년까지 산업 생산량은 절반으로 떨어졌고 같은 시기 국민소득은 무려 3분의 1가량 감소했음. 은행에 저축한 돈은 증발해버렸고 주가는 폭락했음. 실업자수는 6백만 명을 넘어섰음 (Berman 2006)
 - 하지만 이런 극심한 혼란 상황 속에서도 사민당은 여전히 갈피를 잡지 못하고 정치 영역에서 적극적인 역할을 감당하는 것을 꺼려했음. 계급 교차적 협력을 거부한 사민당은 경제 혼란으로 어려움을 겪고 있는 농민집단이나 중간계층을 위한 어떤 정책도 제시하지 않았던 것임
 - 이런 상황이 지속되면서 이들 집단을 비롯한 국민 전반의 정치 불신이 급증했음. 1920년대까지 낮은 지지율에 그쳤던 나치당이 1930년대 초반에 독일 국민들로부터 높은 지지를 받게 되었던 것은 이처럼 정치로부터 소외된 계층의 빈 공간이 점차 넓어졌기 때문이었음
- ◆ 1차 대전 직후 독일 내에는 민족주의를 기반으로 하는 정당들이 대거 등장했는데, 민족사회주의독일노동자당(이하 나치당)도 그 중 하나였음
 - 당시 히틀러(Adolf Hitler)라는 젊은 오스트리아인도 이 정당 모임에 참석하고 있었음. 나치당은 민족주의와 사회주의를 기반으로 도시 지역과 블루칼라 노동자들에게 관심을 집중했음. 그러나 이미 이들 계급 집단은 사민당과 공산당에 많은 지지를 보내고 있었기 때문에 1920년대만 하더

**시장중심 체제의 종언
과 정치적 무능력이 결
합할 경우 파시즘과 같
은 민족주의 부상 가능**

라도 나치당은 낮은 지지율에 머물면서 재정난을 걱정하는 상황에 직면해 있었음 (Orlow 1969, 88)

- 하지만 계속되는 심각한 경제적 어려움과 이를 제대로 해결하지 못하고 있는 정당들의 무능력이 맞물리면서 나치당은 회생할 수 있는 기회를 잡게 되었음. 나치당은 기존의 급진적인 주장들을 약화하는 대신 계급교차적 민족주의를 강조하면서 그간 정치에서 소외된 다양한 계층들을 집중적으로 공략했음. 그 결과 1930년대에 들어서면서 나치당은 독일 내에서 폭넓은 지지기반을 확보하는 가장 강력한 정당으로 성장할 수 있었음

◆ 1932년 7월 선거에서 나치당은 기존의 정부와 사민당의 무능력을 강하게 비판하면서 자신은 대공황을 해결하고 실업문제에 대한 해법도 갖고 있음을 강조했다 (Berman 2006). 그간 정치의 수동적 모습에 환멸을 느꼈던 독일 국민들은 자신들의 먹고 사는 문제를 적극적으로 해결해주겠다는 나치당의 주장에 많은 지지를 보냈음

- 그 결과 사민당은 21.6%를 득표하며 1912년 이후 처음으로 최대 정당의 지위를 상실한 반면, 나치당은 37.3%라는 높은 지지율로 제1당이 되었음. 이런 흐름을 이어받으면서 1933년 1월 히틀러가 독일의 총리로 등장하게 된 것임
- 요컨대, 나치의 독일 집권이라는 2차 세계대전의 씨앗은 국민들로부터 상당기간 정치적 지지를 받았음에도 불구하고 이를 외면한 사민당의 정치적 수동성에 중요한 책임이 있다고 할 수 있음

◆ 이처럼 플라니는 20세기 초 ‘거대한 전환’이 발생하게 된 근본 원인은 국가의 역할이 시장 경제와 분리되어 있다고 믿어왔기 때문이며, 따라서 개인의 자유를 확보하기 위해서는 시장에 대한 국가의 적절한 통제가 필수적이라고 보았음

- 즉, 시장 역할의 확대에 따른 변화의 속도가 지나치게 빨라서 공동체의 가치가 훼손될 우려가 있을 경우 국가는 자율성을 갖고 이러한 속도를 조절할 수 있어야 한다는 것임. 여기서 주의할 점은 국가의 자율성은 민주주의의 가치를 훼손하거나 시장경제의 원리를 무시하는 파시즘이나 스탈린주의로 변질되지 않아야 한다는 것임

**독일 나치즘의 부상은
사민당의 정치적 수동
성에 중요한 책임**

3. 두 번째 거대한 전환?

가. 세계 자본주의의 구조적 변곡점들

- ◆ 경제주의적 시각을 경계하는 플라니의 주장은 21세기에도 여전히 중요

한 함의를 제공함. 레이건-대처리즘을 시작으로 본격화되었던 경제적 세계화는 탈냉전 이후 월가의 자본가들과 미국 행정부에 의해 빠르게 확산됐음

- 그 속에서 세계화의 확산을 주도하는 세력들은 국가와 사회에 대한 시장의 우위를 강조한다는 점에서 19세기 거대 금융의 논리와 그 맥이 닿아 있음
- 그렇다면 21세기 세계정치는 두 번째 거대한 전환, 다시 말해서 또 한 번의 세계 대전을 향해서 가고 있는 것인가? 최근 세계 정치 곳곳에서 발견되는 민족주의적 갈등들은 두 번째 거대한 전환의 전조 현상으로 볼 수 있는가? 이 질문에 답하기 위해서는 우선 전후 세계 자본주의 질서가 어떤 과정을 거쳐 형성되었는지를 살펴볼 필요가 있음

◆ 세계 자본주의의 구조적 변화를 정확히 추적하기 위해서는 금융과 통화체제의 변곡점들을 함께 살펴봐야 함

- 우선 세계 금융구조의 변화를 살펴보면, 금본위제였던 1차 세계 대전 이전에는 국제 금융 거래에 대한 통제가 거의 존재하지 않았지만 이 체제는 전간기에 들어서면서 붕괴했고 1931년 금융위기를 기점으로 자본 통제가 광범위하게 부과되었음
- 전후 형성된 브레튼우즈체제(Bretton Woods System) 하에서 자본에 대한 통제는 점차 완화되었으며 이에 따라 국제 자본의 흐름 역시 서서히 증가했음. 이후 1980년대부터는 영미국가들을 중심으로 자본의 이동이 빠르게 증가하기 시작했고 21세기에 들어와서는 이런 추세가 더욱 가속화되어 19세기 말과 20세기 초보다 높은 수준으로 자본의 이동이 확산되는 금융의 세계화 시대가 열렸음
- 다음으로 국제통화체제의 첫 번째 변곡점은 고정환율제도와 자본이동성을 유지했던 고전적 금본위제도, 두 번째는 고정환율제도와 통화정책의 자율성을 중시했던 브레튼우즈체제, 그리고 마지막으로 자본이동성과 통화정책의 자율성을 강조하는 현재의 변동환율제로 거칠게 구분할 수 있음
- 먼델-플레밍(Mundel-Flemming) 모형이 설득력 있게 제시한 바와 같이 고정 환율, 거시경제정책 자율성, 자본의 이동성 확보라는 세 가지 정책 목표는 동시에 달성되기 어려움. 즉, 국제통화체제와 자본시장의 변화 양상은 정부의 정책 자율성과 긴밀하게 연결되어 있는 것임
- 예컨대, 고정환율제도 하에서 국내에 인플레이션이 발생하게 된다면 국가는 통화량을 줄이기 위해서 이자율을 상승시킬 것임. 하지만 자본이 자유롭게 이동한다면 이자차익을 노리는 자본이 국내로 유입되어 오히려 통화량이 증가하게 되고 결국 본래 의도했던 것과는 반대로 인플레이션이 발생하게 됨. 이처럼 고정 환율과 자본의 이동성이 자유로운 상황 하

고정환율, 정책자율성, 자본 이동성은 동시에 달성하기 어려운 정책 조합으로 이 셋을 어떻게 조합하느냐가 세계 자본주의 질서 형성의 관건

에서는 국내 경제정책 자율성을 확보하기가 쉽지 않은 것임

- ◆ 19세기 금본위제 하에서 각 정부는 제한적 투표권의 조건 하에서 통화 안정을 위한 고정 환율을 선택하는 데 큰 어려움이 없었음. 하지만 20세기에 들어서면서 선거권이 확대되고 정책결정과정 속에 노동조합과 좌파 정당들이 참여하면서 정책의 우선순위가 고용 확대 등과 같은 경제정책의 자율성으로 옮겨지게 되었음. 브레튼우즈체제 하에서 자본의 통제는 이러한 상황 하에서 등장한 것임. 즉 자본을 통제하는 대신 고정 환율과 완전 고용의 유지 등을 위한 정부정책의 자율성을 확보하려 했던 것임
- ◆ 하지만 탈냉전 이후 신자유주의 이념 하에 자본에 대한 통제가 힘든 국면에 이르렀고 결국 정부는 또 다시 고정 환율과 정부의 정책 자율성 확보 사이에서 선택을 해야 하는 기로에 서게 되었음. 금융의 세계화가 심화되면서 유럽은 통화통합으로, 영미국가들은 정부 역할의 축소로, 그리고 동아시아 국가들은 그 사이 어딘가에서 다양한 모습으로 대응하고 있는 국면임

나. 금융 세계화의 정치경제적 의미

- ◆ 냉전 이후 가장 빠르게 국가의 규제로부터 벗어난 것은 금융 시장이었음. 따라서 21세기 자본주의 질서의 특징을 이해하기 위해서는 금융 세계화가 갖는 특징을 이해하는 것이 중요함
- ◆ 금융 세계화는 크게 두 가지 메커니즘을 통해서 노동시장에 압력을 행사하고 있음. 첫 번째는 국제 자본이동의 경제적 논리(economic logic)임. “구조적 종속(structural dependence)”이라고도 하는 경제적 논리의 바탕에는 크게 두 개의 가정이 깔려 있음 (Swank 2001)
 - 첫째, 일자리, 가격 안정, 소득 등과 같은 경제적 성과는 생산 활동에 계속 투자를 하려는 자본 소유자의 의지에 의해 결정됨. 둘째, 경제적 성과는 기존 정치인들의 재선과 이들에 대한 후원에 결정적인 영향을 미침
 - 이러한 가정을 바탕으로 했을 때, 금융세계화가 심화될수록 결국 일국의 노동시장은 유연성의 증가와 사회정책의 축소로 연결되기 쉬움. 일반적으로 이동자산 보유자들은 단기간의 이익 창출을 위한 노동시장 유연성을 증시하는 경향이 있으며, 국가 개입의 최소화를 선호함
 - 이 때 국경을 넘나드는 자본의 이동이 거의 자유로운 상황 하에서 이러한 자산을 보유하고 있는 집단들은 가장 큰 이익을 얻을 수 있는 곳에 투자를 하려하고, 경제성장을 증시하는 각 정부는 그러한 투자를 유치하기 위해 자본의 요구에 민감할 수밖에 없음

자본 이동성이 증가할수록 금융 집단의 협상력은 상승하고 불평등은 증가하는 경향 발생

- ◆ 두 번째로 정치적 논리(political logic)가 있음. 정치적 논리는 결론은 결과 면에서 경제적 논리와 같으나, 결론에 이르기까지의 정책결정과정에서 국내 행위자들의 영향력과 선호를 분석함으로써 금융 세계화와 불평등 심화 사이의 연결고리들을 제시해주고 있음
 - 국경의 제약으로부터 비교적 자유로운 금융 및 기업집단들은 정책결정과정에서 '이탈 위협(exit threat)'을 레버리지(leverage)로 사용할 수 있음. 이러한 레버리지 확보로 인해 이들의 정치적 협상력은 증가하는 반면, 상대적으로 이동성이 떨어지는 노동자들, 특히 비숙련 노동자들의 협상력은 감소하게 됨. 요컨대 금융 세계화가 심화될수록 협상력의 비중이 노동에서 자본으로 이동하게 된다는 것임 (Thomas 1997)
 - 금융 세계화의 심화 속에서 자본의 이동성이 증가하고 그 규모가 방대해질수록 정책결정과정에서 자본 세력의 영향력도 커지는 경우가 관찰됨. 다시 말해서, 국가의 사회정책 축소 및 노동시장 유연성을 중시하는 자본 세력의 요구가 협상과정에서 보다 비중있게 다뤄질 가능성이 높아진다는 것임

**2008년 금융위기 이후
자본 이동성 크게 감소**

- ◆ 한편 이러한 금융 세계화의 팽창은 2008년 금융위기 이후 급격하게 하락하는 양상을 보이고 있음
 - <그림 1>에서 보는 바와 같이, 국가 간 경계를 넘나드는 자본의 총량은 2007년 12.4조 달러에서 2016년 4.3조 달러로 65% 급감했음
 - 노벨경제학 수상자인 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)는 이러한 2008년 금융위기 상황을 가리켜 '규제없는 시장(unfettered markets)'이란 본질적으로 제대로 작동할 수 없음을 보여주는 대표적인 사례라고 평가한 바 있음 (Stiglitz 2019). 이런 스티글리츠의 주장은 자기완결적 시장의 폐해를 지적했던 폴라니와 긴밀하게 연결되어 있다고 할 수 있음

<그림 1> 글로벌 국경 간 자본 흐름

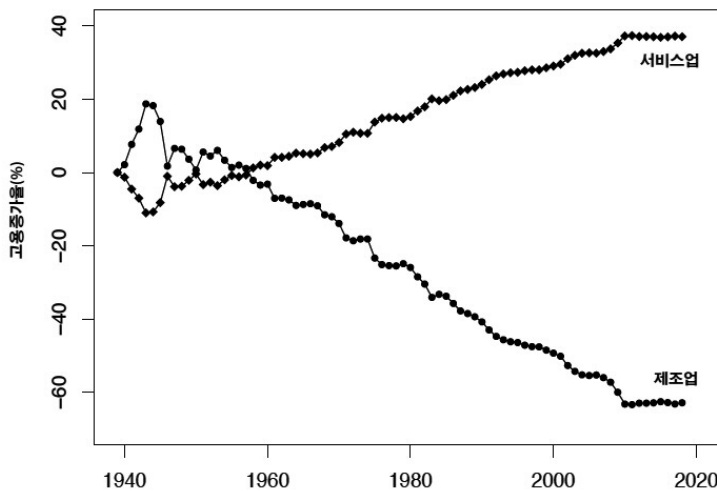


출처: IMF Balance of Payments (재인용: Lund eds. 2017)

다. 탈산업화 노동시장의 등장

- ◆ 21세기 자본주의의 또 다른 구조적 특징은 제조업의 위축과 서비스업의 팽창이라는 탈산업화 시대로의 전환임. 전후 선진국들의 노동시장이 제조업에서 서비스업 중심의 산업구조로 급격히 재편되면서 서비스 부문의 노동자들이 새롭게 정치시장으로 유입됐음 (Wren eds. 2013)
- 예컨대, <그림 2>는 가장 빠르게 탈산업화 사회로 넘어가고 있는 미국 노동시장의 변화를 드라마틱하게 보여줌. 이 그림은 측정 가능한 가장 빠른 해인 1939년을 기준으로 미국의 서비스업과 제조업의 일자리 증가율을 연도별로 나타낸 것임. 2차 대전 시기인 1940년대에 미국의 제조업 일자리 증가율은 급증했지만, 이후 빠르게 하락해 2018년 1월에 이르면 1939년 1월 대비 62.9%가 감소했음. 반면, 서비스업 일자리 증가율은 1958년 처음으로 플러스를 기록한 이후 지속적으로 상승해 2018년 1월에는 37.1%의 증가율을 기록했음
- 물론 이런 현상은 정도의 차이만 있을 뿐, 주요 선진국들에서 공통적으로 발견되는 특징임. 한 때 절반에 가까웠던 OECD 회원국들의 제조업 일자리 비중은 점차 감소해 2010년대로 접어들면서 평균 20% 초반까지 줄어든 반면, 서비스업 일자리의 비중은 70%를 넘어섰음

<그림 2> 미국 제조업과 서비스업의 고용 증가율(1939-2018)



출처: Bureau of Labor Statistics (<https://www.bls.gov/data/>).

제조업에서 서비스업으로 산업구조 변경되면서 저숙련·저임금 노동자 더욱 급증

- ◆ 20세기 중·후반부터 급증한 서비스업 역시 대부분 저숙련·저임금 노동자들이었음 (Autor and Dorn 2010). 상당수의 서비스업들은 노동 생산성이 높지 않기 때문에 상대적으로 저임금 직종에 집중되는 경향이 있음
- 예를 들어, 1990년부터 2004년까지 산업별 평균 생산성 증가율을 보면

최근 급증한 극우/극좌 세력, 금융위기, 트럼프 당선, 미중 갈등은 21세기 자본주의 질서 속에 내재된 구조적 불평등 확산에 대한 전 지구적 반발

제조업은 2.2%인 반면, 숙박업 1.21%, 도·소매업 1.32%, 기타 공동체 및 사회서비스업 0.91% 등 일반적으로 서비스업의 생산성은 제조업의 절반 수준에 그쳤음 (Wren eds. 2013)

- 업무 간 연관성이 높은 제조업에 비해 금융업에서 숙박업까지 다양한 직종으로 파편화되어 있는 서비스업 노동자들은 스스로 조직력을 갖추기도 쉽지 않았고, 고용구조 측면에서도 저숙련 서비스업의 상당수는 정규 직보다는 시간제 근로(part-time work) 형태가 많았음

- ◆ 이상에서 살펴본 바와 같이, 21세기 자본주의 질서는 기술의 발달에 따른 금융세계화의 심화와 탈산업화 기반의 노동시장 위축 등과 맞물리면서 19세기보다 훨씬 강력하게 시장의 역할이 확장되는 양상을 보이고 있음
 - 이는 곧 양날의 검처럼 시장에 대한 사회의 반작용 역시 그만큼 크게 나타날 수 있음을 뜻하는 것이기도 함. 그리고 그 기저에는 역사상 가장 큰 규모의 불평등의 심화가 자리잡고 있음. 특히 역사의 종언을 선포한 이후 신자유주의가 심화된 지난 30여 년간 국내뿐만 아니라 국가 간 불평등이 가파르게 증가하고 있음 (Milanovic 2016)
 - 그런 측면에서 최근 등장한 일련의 민족주의적 대응과 극우세력 및 극좌 세력의 성장, 금융 위기, 그리고 트럼프의 등장과 미중 무역 전쟁의 심화 등은 일시적이거나 우발적 사건이라기보다는 21세기 자본주의 질서 속에 내재된 구조적 불평등 확산 메커니즘에 대한 반발로 봐야 할 것임
 - 따라서 각 정부가, 특히 미국이나 중국과 같은 강대국들이 국내외에서 발생하는 불만들을 제대로 해결해주지 못할 경우, 이런 일련의 불만들은 언제라도 시장 팽창 속에 내재된 '자기 파멸의 씨앗'이 되어 대규모의 갈등 혹은 전쟁 등과 같은 사회혼란으로 발현될 수 있음

4. 결론

가. 최소 원칙 기반의 미중 무역 관계

- ◆ 자유주의 질서의 쇠퇴와 민족주의 부상이라는 21세기 전 지구적 갈등 상황에 대한 향후 대응 방안은 크게 세계 자본주의 체제와 지역주의, 그리고 개별 국가의 자율성이라는 세 가지 차원에서 생각해볼 수 있음. 우선 세계 자본주의의 구조적 변화와 관련해 가장 주목해서 봐야할 곳은 역시 미중관계임
 - 최근 미국 내에서 힘을 받고 있는 주장은 미국 경제가 중국 경제와 분리되어야 한다는 이른바 디커플링(decoupling) 전략임. 하지만 이런 전략은 미중 간 투자 흐름을 방해하고 높은 수준의 무역 장벽을 동반하면서

무역 전쟁을 더욱 극단으로 가져갈 위험이 있음

- 이에 대한 대안으로 5명의 노벨상 수상자들을 비롯해 34명의 미중 경제 학자와 법학자로 구성된 지식인 그룹은 최근 흥미로운 공동 성명을 발표 했음 (Rodrik 2019). 이들의 핵심 주장은 미중 간 상호의존 심화와 디커플링 사이에서 중도를 찾는 것으로, 중국과 미국이 상대방의 경제 발전 모델을 변경하려고 하기보다는 현재의 모델을 인정하고 유지하게끔 해야 한다는 것임
- 보다 구체적으로 이들은 이른바 ‘근린궁핍화(BNT: beggar-thy-neighbor)’ 정책을 양국이 서로에 대해 펼치지 말아야 할 마지노선으로 정해야 한다고 제시했음 (Rodrik 2019). BNT의 대표적인 사례로 얼마 전 중국이 희토류 광물 수출을 제한하려고 하는 조치와 같이 한 국가가 전 세계를 상대로 독점적 권한을 투사하려는 경우를 들 수 있음. 또한 세계 시장에서 경쟁우위를 확보하기 위해 외국인 투자자들에게 국내 시장 접근을 막는 것도 예로 들 수 있음
- 이런 측면에서 보면, 현재 미국이 중국에게 제기하는 불만들의 상당 부분은 BNT 범위에 포함되지 않는다고 볼 수 있음. 예컨대, 중국의 산업 보조금 지급은 국내 문제로 간주될 수 있음. 이런 행위가 미국의 특정 기업과 투자자들에게 피해를 줄 수는 있지만, 미국 외에 다른 국가들에게는 오히려 이득이 되는 경우가 있는 만큼 BNT 정책으로 분류하기 어려운 측면이 있는 것임
- 마찬가지로 이유로 미국은 자국 기술 시스템의 통합성을 보호하기 위해 무역 및 투자 정책을 자유롭게 채택할 수 있음. 그런 면에서 중국은 정책 자율성이란 것이 언제나 쌍방으로 작동한다는 것을 명심할 필요가 있는 것임 (Rodrik 2019)
- 이처럼 현재 미중 간 무역 전쟁은 어느 한 쪽이 완벽하게 이기려는 싸움으로 전개되기보다는 최소한의 원칙에 기반한 자유주의 질서를 지키려는 노력이 필요할 것임

**미중 무역전쟁 방지 위
해 ‘근린궁핍화(BNT:
beggar-thy-neighbor)
정책을 마지노선으로 하
는 원칙 기반 무역 관계
를 정립해야**

나. 동아시아 지역금융협력

- ◆ 세계 자본주의 구조와 관련해 미중관계와 함께 살펴봐야 할 곳은 유럽임. 자본이동과 환율안정, 그리고 정부자율성 간의 긴장관계를 해소시키는 방안으로서 선택한 유로화가 과연 얼마나 성공적으로 정착하느냐에 따라 동아시아와 같은 다른 지역의 통합 및 화폐단일화 가능성도 영향을 받게 될 것이기 때문임
- 하지만 전망이 밝지는 않음. 지난 12월 12일 치러진 영국 총선에서 브렉 시트 강경 추진을 전면에 내건 보수당이 압승을 거두면서, 당장 2020년

자본이동, 환율안정, 정책자율성 간의 균형을 위해 동아시아 지역주의, 특히 담보상태인 CMI를 EAMF로 발전시켜야

1월 31일 영국이 유럽연합을 탈퇴할 가능성이 높아졌음
 - 브렉시트라는 불확실성이 명확해졌다는 점에서 단기적으로 유로화나 세계 금융시장에 도움을 줄 수도 있음. 그러나 다른 한편으로는 브렉시트를 계기로 현재 유럽연합 탈퇴 여론이 높아져가고 있는 스페인, 이탈리아, 네덜란드 등 다른 유럽 국가들이 연쇄적으로 유럽연합을 탈퇴하거나 유로화의 폐지를 요구할 경우, 오히려 불확실성은 한층 높아져 유로화가 급격히 붕괴될 가능성도 존재함

- ◆ 한편, 동아시아에는 1990년대 말 외환위기 이후 초보적 수준이긴 하지만 치앙마이 이니셔티브(CMI: Chiang Mai Initiative)와 같은 통화안정장치가 마련되어 있고, 2016년 10월부터 중국의 위안화가 IMF 특별인출권(SDR: special drawing right)에 편입되면서 세계 3대 통화로 인정받는 등 지역 통화에 대한 움직임이 감지되고 있음
- 하지만 세계 최대의 채권국으로 명성을 높이던 일본의 '엔 국제화'가 결국 좌절된 바와 같이, 그리고 최근 유로화가 겪고 있는 위기상황에서와 같이 지역통화의 등장은 결코 경제적 성장만을 기반으로 할 수 있는 것은 아님
- 그보다는 훨씬 복잡한 정치적 메커니즘의 작동이 필요함. 그런 측면에서 아직도 냉전 논리가 작동하고 있는 동아시아에서 지역단일통화의 등장은 적어도 가까운 시일 내에 성공하기가 쉽지 않을 것임
- 따라서 동아시아 주요 국가들은 향후 현재 담보상태인 CMI를 동아시아 통합기금(EAMF: East Asian Monetary Fund)으로 발전시키는 방안 마련이 시급함

다. 역동적 서비스업과 국내 정치제도

- ◆ 지역주의 차원의 문제와 함께 고민해야 할 부분은 끊임없이 확장하려고 하는 시장의 압력과 불평등의 심화를 극복하기 위해 개별 국가가 어떻게 자율성을 확보할 수 있을 것인가에 대한 문제임
- 이미 자본이 국경을 넘어 빠르게 이동하는 상황에서 불평등을 줄이겠다고 정부가 대책 없이 부채를 늘려 이를 해결할 수는 없음. 결국 정부의 재원에 의지하지 않으면서도 높은 생산성을 올릴 수 있는 양질의 새로운 일자리를 창출하면서 이를 효과적으로 배분하는 정치적 메커니즘을 찾아내는 것이 필요함
- 이런 관점에서 봤을 때, 과거 수출 중심의 제조업을 통해 얻었던 이득을 이제는 역동적 서비스업(dynamic services)에서 찾아야 한다는 주장에 주목할 필요가 있음 (Wren eds. 2013). 역동적 서비스업이란 정보통신 기술(ICT) 활용도, 생산성(productivity), 그리고 교역성(tradability)이

상대적으로 높은 금융 및 보험업(Finance and Insurance), 기업 서비스업(Business Service), 운송·물류·통신업(Transport, Storage, and Communications) 등과 같은 서비스업을 의미함.

- 전통적인 서비스업과 달리, 역동적 서비스업은 제조업보다 높은 생산성을 확보할 수 있는 만큼, 21세기 새로운 성장 동력으로 주목할 필요가 있음. 제조업 외에 정부 주도의 고용 창출은 대부분 정부 재정을 기반으로 하는 공공 서비스업에 집중되어 왔음. 따라서 소득평등과 일자리창출을 동시에 달성하기 위해서는 정부지출도 늘어날 수밖에 없었음.
- 반면, 역동적 서비스업은 정부의 지원 없이도 상대적으로 고소득을 유지할 수 있는 일자리를 제공함. 그만큼 재정을 안정적으로 유지하면서 동시에 양질의 서비스업 일자리도 늘릴 수 있는 여지가 생긴 것임
- 이처럼 공공 서비스업과는 달리 역동적 서비스업은 정부의 부채를 최소화하면서도 동시에 높은 수준의 생산성을 확보할 수 있기 때문에 21세기 국제금융환경에 적합한 신성장 동력으로서의 가치가 있음
- 특히 이러한 역동적 서비스업은 ICT와 접목했을 때 훨씬 높은 부가가치를 창출하는 만큼, 한국처럼 ICT가 앞서있는 국가들의 경우 새로운 성장 동력으로 적극적으로 검토할 필요가 있음

◆ 하지만 시장의 팽창적 속성은 이렇게 창출된 경제적 성과물이 저절로 재분배되는 것을 허락하지 않음. 따라서 스스로 파멸의 국면으로 진입하기 이전에 이러한 시장의 자기 팽창적 속성을 어떻게 효과적으로 제어할 수 있는 정치 제도적 장치를 마련하느냐가 중요할 것임

- 자본주의 사회로 진입하면서 사회의 이익갈등 구조는 다원화되고 이에 따라 갈등의 축도 다양화될 수밖에 없음. 정치가 부재할 경우, 그 갈등의 대부분은 시장의 확대를 지지하는 집단(market-oriented groups)에게 유리한 방향으로 귀결될 수밖에 없음
- 그러나 정치를 통해 시장으로부터 피해를 입는 집단의 선호를 반영하는 기제가 마련되어 있다면 이런 시장 중심의 변화 속도를 늦추거나 혹은 그 방향을 바꿀 수도 있는 공간이 열리게 되는 것임. 특히 민주화와 세계화, 그리고 기술의 발전이 심화될수록 이런 공간이 넓어질 가능성은 더욱 높아지고 있음

◆ 정치학에서 이런 생각을 가장 정교하게 다듬은 학자 중에 한 명이 바로 레이파르트(Arend Lijphart)임. 그는 대중 수준에서 다양한 이해관계와 갈등이 나타나는 것은 자본주의 사회에서는 대부분 비슷하다고 한다면, 결국 국 문제는 이런 갈등이 정치 영역에서 어떻게 변환되느냐 하는 것이라고 주장했음

- 레이파르트(1969)는 이런 갈등을 조정하는 중앙정치의 특성으로 비례대표

**개별 국가 차원에서는
불평등 완화를 위한 역
동적 서비스업(dynamic
service) 일자리 창출과
권력 공유를 위한 정치
제도 마련해야**

제에 의한 다당제와 연립정부에 주목하면서 이런 정치제도적 특성을 협의주의(consociationalism)라는 개념으로 정리했음. 비례성이 높은 선거제도를 바탕으로 다양한 이해관계를 갖는 사회 집단들이 정당을 통해 정책결정과정에 목소리를 투영함으로써 사회의 다양성이 비교적 안정적으로 유지될 수 있었다는 것이 레이파트가 말하는 협의주의의 핵심 주장이라고 할 수 있음

- 사회가 다양한 이해관계로 분화되어 있음에도 불구하고 선거를 통해 소수집단의 이익만을 반영하는 정치세력이 집권을 하게 된다면 이것은 곧 이로부터 배제된 집단들로부터 강력한 사회적 반발을 불러일으키게 됨. 따라서 사회의 다양하고 복잡한 이해관계를 안정적으로 조정하고 합의에 이르도록 하기 위해서는 권력이 특정 집단에게만 독점되어서는 안 되며 서로 공유할 수 있도록 하는 제도적 마련이 필요하리라는 것임

참고문헌

- Autor, David and David Dorn. 2010. "The Growth of Low-skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market," *The American Economic Review*, Vol. 103, No. 5, pp. 300-323.
- Berman, Sheri. 2006. *The Primacy of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy," *World Politics*, Vol. 21, No. 2, pp. 207-225.
- Lund, Susan eds. 2017. "The new dynamics of financial globalization," McKinsey Global Institute.
- Milanovic, Branko. 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Orlow, Dietrich. 1969. *The History of the Nazi Party*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. London: Farrar & Rinehart.
- Rodrik, Dani. 2011. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York and London: W.W. Norton.
- Rodrik, Dani. 2019. "How to Get Past the US China Trade War," Project Syndicate. Nov 7.
- Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 379-415.
- Stiglitz, Joseph E. 2019. "The End of Neoliberalism and the Rebirth of History," Project Syndicate, Nov 4.
- Swank, Duane. 2001. "Political Institutions and Welfare State Restructuring—The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies," in Paul Pierson (eds.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomas, Kenneth. 1997. *Capital beyond Border*. New York: St. Martin Press.
- Tudor, Henry (eds.). 1993. *Bernstein: The Preconditions of Socialism*. New York: Cambridge University Press.
- Wren, Anne (eds.). 2013. *The Political Economy of the Service Transition*. Oxford: Oxford University Press.

❖ 저자 약력

■ 손정욱

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

The Contents and Tasks of EU Permanent Structural Cooperation(PESCO): Implications for constructing regionalism and security order in Northeast Asia

DOH Jong Yoon (Director of Research Dept., Jeju Peace Institute)

At the end of 2018, the EU adopted a new project, Permanent Structural Cooperation(PESCO), which is a kind of strategy aiming to promote closer cooperation in security and defense between member countries. In this context, this paper focuses on three points: reviewing the reasons for launching, contents and future of PESCO, and then what it means as a new way of cooperative defense; secondly, comparing the concept of civilian power accumulated by the EU and PESCO's practice, and it will be or not making synergy effect with civilian power that has been maintained from the starting point; thirdly, discussing regional security concept after establishing a peace regime on the Korean peninsula based on EU security policy. In conclusion, PESCO will be a big test of political cooperation in the EU, but since its main priority is on R&D and support to the defense industry, it is still insufficient to go expansion as military power. From a traditional perspective, security cooperation has been interpreted as a common defense or alliance concept. However, the idea of PESCO that is to recognize security and defense as an economic and social task and to promote multilateral cooperation is expected to give sufficient implications for constructing regionalism and security order in Northeast Asia after the peace regime on the Korean peninsula.

Protests in Hong Kong and Democratization: Democratic Transformation Through the Crisis of “One Country, Two Systems” Experiment

Kyong Jun Choi (Assistant Professor of Social Studies Education, Jeju National University)

Hong Kong's protests in 2019 have raised the most critical political threat to the Chinese government, domestically and internationally, since the 1989 Tiananmen Square protests. The number of protesters, the duration of the protests and the degree of violent clashes between the government and protesters are greater and larger than any of the protests that have taken place in Hong Kong since its return to China in 1997. The bill of extradition law the Hong Kong government was attempting to pass triggered the protests; however, the current protests are a continuation of 2014's Umbrella Revolution and are deeply connected with the inherent problems of the “One Country, Two Systems” policy through which China and Hong Kong are united under China's sovereignty. China's emphasis on One Country has endangered Two Systems, while Hong Kong citizens' political demands for the strict maintenance of Two Systems is perceived by China as a threat to the principle of One Country. This collision between One Country and Two Systems has caused political conflicts and unrest in Hong Kong. It has also produced unintended effects on democratic development in Hong Kong by awakening Hongkongers who had been satisfied with economic prosperity and the previous rule of law without political rights established under British colonial rule, making them realize the necessity of democratic rule and its institutionalization. The future trajectories of democratization in Hong Kong are deeply intertwined with not only Hong Kong-China relations but also cross-strait relations, China's new global vision and China's own domestic democratization.

The End of Neoliberalism and the Advent of the Second ‘Great Transformation’?

SON Jung Wook (Research Fellow, Jeju Peace Institute)

This study aims to examine the structural causes of the recent decline in the liberal world order, notably the US-China trade war, and to suggest countermeasures. Apart from the conventional IR approach that emphasizes power distribution, this study traces the progress of neoliberalism developed after the post-Cold War through the history-based political economic approach presented by Karl Polanyi. Based on this framework, the study discusses the mechanisms of the deepening inequality and democratic crisis inherent in the expansion of neoliberalism, and also proposes three ways to solve these problems: the US-China relationship based on principle, regional cooperation, dynamic service job creation, and political institutions for power-sharing.

Political practices in perspective of diversity: Regionalism, Democracy and Neoliberalism

4

The Contents and Tasks of EU Permanent Structural Cooperation(PESCO):
Implications for constructing regionalism and security order in Northeast Asia

DOH Jong Yoon (Director of Research Dept., Jeju Peace Institute)

21

Protests in Hong Kong and Democratization: Democratic Transformation Through
the Crisis of "One Country, Two Systems" Experiment

Kyong Jun Choi (Assistant Professor of Social Studies Education, Jeju National University)

44

The End of Neoliberalism and the Advent of the Second 'Great Transformation'?

SON Jung Wook (Research Fellow, Jeju Peace Institute)

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 **팩스:** 064) 738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr **http://www.jpi.or.kr**

「JPI정책포럼」에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760