

제주평화연구원 연구총서 52

다자주의Multilateralism를 되돌아본다

제주평화연구원 연구총서 52

다자주의Multilateralism를 되돌아본다

인 쇄 | 2021년 1월 22일

발 행 | 2021년 1월 27일

역은이 | 제주평화연구원

발행인 | 김병수

발행처 | 디자인신우

주 소 | 제주 제주시 연미길 82

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

ISBN | 978-89-93751-36-9 03330

정 가 | 20,000원

© 제주평화연구원. 2021

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

제주평화연구원 연구총서 52

다자주의Multilateralism를 되돌아본다

이 책에 게재된 의견은 저자 개인의 의견으로
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

이 책에 실린 글들의 원본은 제주평화연구원 홈페이지에서 보실 수 있으며,
일부는 편집 과정에서 오타를 거쳤음을 알려드립니다.

／ 서문 ／

2020년 전 세계의 가장 큰 화두는 바로 코로나19의 확산이었습니다. 2020년 한 해동안 전 세계 개인, 기업, 국가, 국제기구는 어떻게 하면 코로나19의 확산을 저지할지를 고민함과 동시에 백신과 치료제 개발을 위해 고군분투하였습니다. 이러한 목표는 전 세계 모든 행위자들이 협력해야만 달성할 수 있습니다. 하지만 이외중에 일부 국가들은 자국우선주의를 내세우며 자국민의 안전과 자국의 이익만을 추구하는 모습을 보였습니다. 이는 위기상황에서 전 세계의 단결을 주도할 글로벌 리더십의 부재와 더불어 국제다자주의가 크게 쇠퇴하는 모습을 보이게 된 원인으로 작용하였습니다. 따라서 2021년에는 국가를 비롯한 개인, 기업, 국제기구 등 모든 행위자가 보다 일치단결한 모습으로 다 함께 코로나19 위기를 극복해야할 것입니다.

제주평화연구원은 매해 전체 연구진이 참여하는 공동연구과제를 수행해 왔습니다. 2020년 올해는 “다자주의(multilateralism)를 되돌아본다”를 제목으로 코로나19 시대 국제다자주의체제가 과연 쇠퇴하고 있는지, 전 세계 국가들은 국제다자주의체제에 대하여 어떤 태도를 취하고 있는지 등을 분석하고 전망해보고자 하였습니다.

이런 맥락에서 저희 연구원은 지난 1년간의 연구를 토대로 총 세 편의 공동연구과제 보고서를 출간하게 되었습니다.

첫째, 정승철 연구위원은 ‘코로나19와 국제사회의 대응: 다자협력에 대한 진단 및 전망을 중심으로’를 제목으로, 2020년 상반기부터 하반기까지 전 세계 국제기구와 국가들은 코로나19의 확산에 맞서 어떤 조치를 취하였는지, 어떤

대책을 내놓았는지, 과연 국제다자주의 움직임은 2020년 한해 동안 쇠퇴하는 모습을 보였는지를 진단하였습니다. 이 보고서를 통해 정승철 연구위원은 전 세계 국제기구와 국가들은 코로나19의 확산을 막기 위한 다자협력의 중요성을 강조하며 빈곤국 지원, 백신개발, 경제위기 극복 등을 위해 힘을 모으는 모습을 보였으므로 코로나19 위기로 인해 국제다자주의체제가 쇠퇴하는 모습만을 보인 것은 아니라고 결론을 내렸습니다. 다만 트럼프 대통령의 지휘 아래 미국은 글로벌 리더로서의 역할을 맡는 것을 거부하였기 때문에 앞으로 국제다자협력 체제가 원활하게 작동하기 위해서는 미국이 국제무대로 복귀해야 할 것이라고 전망하였습니다.

둘째, 한동균 박사후 연구원은 ‘중국의 다자주의와 일대일로’를 제목으로, 최근 동아시아 지역에서 대립적 동맹구조의 한 축을 담당함과 동시에 건설적 협력관계 구축에 새로운 변수로 대두되고 있는 중국의 다자주의 외교에 대해 살펴보았습니다. 이는 최근 전 세계적으로 지역주의 현상이 심화되고, 세계 경제 중심이 동아시아 지역으로 전이되는 과정에서 지역다자협력 문제가 새로운 쟁점으로 부각되고 있다는 점에서 중요한 연구주제입니다. 개혁개방 이후 G2로 급성장한 중국은 글로벌 이슈와 동아시아 문제를 논함에 있어 고려하지 않을 수 없고, 현재 활발하게 논의되고 있는 동아시아 지역다자협력체제 구축방안 모색에 있어 다자주의에 대한 중국의 형태와 그 특징을 고찰하고, 국제화, 세계화 추세의 확대와 함께 일대일로를 포함한 중국 다자주의 외교의 경과 및 한계를 살펴보았습니다.

마지막으로 유기은 박사후 연구원은 ‘국제다자조약 가입을 통해 본 한국의 다자협력: 이슈별 분석’이라는 제목으로, 다양한 다자협력의 수단 가운데서도 국제다자조약을 중심으로 한국이 얼마나 적극적으로 다자협력에 동참하고 있는지 분석하였습니다. 1945년부터 20018년까지 UN에 등록된 모든 개방 다자조약 (open multilateral treaty)에 대한 각 국가의 가입 및 비준 데이터를 바탕으로 한국이 다른 OECD국가들의 평균, 미국, 중국, 일본과 비교하여 얼마나 활발하게 다자조약에 가입하였는지 살펴보았습니다. 또한, 조약의 이슈별 분석을 통해 가입률과 가입속도 있어 이슈별 차이를 보인다는 것을 발견하였습니다. 보고서의 후반부에서는 100개국 이상이 참여하는 대규모 조약임에도 불구하고 2020년 현재 한국이 아직 가입하고 있지 않은 국제다자조약에 대해 살펴봄으로써 향후 한국이 노력을 기울여야할 부분에 대한 중요한 시사점을 제공하고 있습니다.

이번에 내놓은 제주평화연구원의 공동연구 보고서는 비록 작은 성과에 불과하지만, 국민들의 지원과 성원 속에서 이루어진 것입니다. 이들의 다양한 노력 속에서 이루어진 이번 성과가 한국을 비롯한 전 세계 정책 결정자들과 국제 정치에 관심이 많은 일반인들, 그리고 관련 전공자들에게 유익한 참고 자료가 될 수 있기를 기대해 봅니다.

제주평화연구원장
한 인 택

CONTENTS

제1장 11

코로나19와 국제사회의 대응:
다자협력에 대한 진단 및 전망을 중심으로
정승철

제2장 57

Post-Covid19, 다자주의를 되돌아보다:
중국의 다자주의와 일대일로
한동균

제3장 93

국제다자조약 서명을 통해 본 한국의 다자협력:
이슈별 분석
유기은

필자 소개 123

제1장

코로나19와 국제사회의 대응: 다자협력에 대한 진단 및 전망을 중심으로¹⁾

I | 서론

2020년 한 해 동안, 코로나19의 확산과 더불어 국가들 사이에서 다자주의가 쇠퇴하고 있다는 진단이 널리 퍼지고 있다. 무엇보다도 제2차 세계대전 이후 브레튼우즈 체제(Bretton Woods System) 구축을 통해 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF), 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD), 그리고 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)을 설립함으로써 다자주의 체제를 주도하였던 미국은 트럼프 행정부의 주도 아래 자신이 설립했던 다자주의 체제에서 이탈하려는 움직임을 보이고 있다. 하지만 이 틈을 노려 중국은 그동안 미국이 중심이 되어 운영되어온 각종 국제기구들에서 자신의 영향력을 높이려는 행보를 보이고 있다. 또한, 중견국들은 코로나19가 지속적으로 확산되는 가운데 위기극복을 위해 다자주의 움직임을 되살리려

고 고군분투하는 모습을 보이고 있다. 이처럼 코로나19 시대를 맞아 국가들이 다자주의 원칙을 포기하고 자국우선주의만을 추구하는 것은 아니다. 하지만 다자주의 체제에서 이탈하려는 미국의 행보만으로도 다자주의 체제의 근간이 흔들릴 수 있을 것으로 보이는 측면도 분명히 존재한다.

그렇다면 과연 코로나19의 확산과 이에 대한 대응 과정에서 국제다자주의 체제는 정말로 쇠퇴하고 있는가? 본 연구는 이에 대한 답을 얻기 위해 우선 오늘날 구축되어 있는 국제 다자주의 체제의 기원을 알아본 뒤, 2020년 1월이래 코로나19의 전 세계적 확산 추세, 이에 따른 국제기구들과 전 세계 국가들의 전염병 확산 방지, 경제회복, 백신 개발 등을 위한 대응을 살펴해보도록 하겠다. 그리고 마지막으로 이번 코로나19 사태를 겪는 와중에 국제기구들과 각 국가들이 보인 행동에 의거하여 앞으로의 국제다자주의 체제에 대한 전망을 해보도록 하겠다.

II | 오늘날 존재하는 다자주의 체제의 기원

오늘날의 다자주의 체제가 설립되는 데는 제2차 세계대전 이후 브레튼우즈 체제 구축을 통해 평화 유지 및 전쟁 재발 방지라는 목적을 달성하고자 했던 미국이 가장 큰 역할을 하였다. 제1차 세계대전이 끝난 뒤 맞이한 전간기(interwar period)에 미국은 당시 대통령 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)의 바람과는 달리 국내여론에 따라 고립주의로 회귀하였다. 하지만 제1차 세계대전 이후 경제적으로 세계 최강국이 된 미국의 부재는 국제질서를 다시금 혼란에 빠뜨렸다. 특히 전간기를 혼란의 시기로 만든 원인 중 하나는 1929년 세계 대공황(The Great Depression) 발생이다. 이 시기 동안 국가들은 경제위기 타개를 위해 보호무역주의를 통한 자국우선주의 행보를 보

임으로써 세계경제 및 각국 경제 회복을 더욱 요원하게 만들었다. 찰스 킨들버거(Charles P. Kindleberger)에 의하면 전 세계가 대공황을 벗어나는데 어려움을 겪은 원인은 국가들 간의 협력을 주도하고 이끌어낼 세계패권국이 전간기 동안에 부재했기 때문이다. 즉, 기존에 패권국이었던 영국은 전후 더 이상 패권국으로서의 역량을 발휘할 능력을 상실한 상태였고 패권국으로서의 역량을 발휘할 능력이 있었던 미국은 정작 이를 행할 의지가 없었던 것이다 (Kindleberger 1973). 이처럼 대공황을 비롯해 전간기 동안 발생한 혼란은 결국 제2차 세계대전으로 이어졌으며 수천만 명의 사상자를 내었다. 이 같은 역사가 반복되는 것을 막기 위해 제2차 세계대전이 끝난 후 미국은 이번에는 세계패권국 역할을 맡기로 결정하였고 이를 실현하기 위해 유엔(United Nations: UN)과 브레튼우즈 체제로 대표되는 다자주의 체제를 구축한 것이다. 비록 냉전기 동안에는 미국 중심의 다자주의 체제에 동구 공산권 국가들이 참여하지 않아 전 세계적인 차원의 다자주의 체제가 존재하였다고 보기는 어렵지만 소련의 붕괴와 냉전의 종식 이후에는 미국 패권 시대를 맞이하여 진정한 의미의 세계적인 다자주의 체제가 시작되었다고 볼 수 있다.

전후 미국 중심의 다자주의 체제 아래 설립된 대표적인 국제기구들에는 유엔, 국제통화기금, 국제개발부흥은행과 관세 및 무역에 관한 일반협정, G7(Group of Seven) 등이 있다. 이 가운데 국제개발부흥은행은 오늘날 국제개발협회(International Development Association: IDA)와 함께 세계은행(World Bank)을 이루고 있으며 관세 및 무역에 관한 일반협정은 1995년 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)로 대체 되었다. 또한, G7(미국, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 이탈리아, 일본)과 더불어 오늘날은 G20 또한 현존하는 다자주의 체제를 대표하고 있다.

이처럼 제2차 세계대전 이후 미국이 구축한 국제 다자주의 체제 초기

(1950년대 - 1960년대)에는 자유무역, 미국 달러를 기축통화로 한 안정적인 통화 체제, 국가 간 경제적 상호의존도 증가를 통해 미국 또한 본 체제가 국익에 도움이 된다고 인식하였다. 전후 독보적인 세계 제1의 경제 대국으로 등극한 미국은 세계의 공장 역할을 맡으며 막대한 양의 무역흑자를 누릴 수 있었다. 하지만 서유럽 국가들과 일본이 전쟁으로 파괴된 산업생산력을 회복하고 본격적으로 경제재건을 시작하면서 세계 경제 규모 및 세계무역량에서 미국이 차지하는 비중은 점차 감소하였으며 1970년대부터는 상품무역에서 미국이 적자를 보기 시작하였다. 이에 따라 미국의 경제 패권은 점차 약화되었으며 이제는 오히려 자신이 주도하여 구축한 다자주의 체제가 미국의 이익에 불리하게 작용하고 있다고 인지하기 시작하였다. 예를 들어, 20세기 중후반부터 세계 자유무역체제를 구축한 것은 미국이었지만 2000년대 들어 국제무역을 통해 빠르게 성장한 국가는 바로 중국과 다수의 신흥국들이다. 이에 따라 미국은 다른 국가들이 불공정 무역과 환율조작으로 이득을 보고 있다고 비판해왔다.

더불어 미국 내에서는 약소국과 중견국들이 다자주의 체제를 통해 미국의 자율성과 주권을 침해하고 있다고 보기도 한다. 즉, 다자주의 체제는 다른 국가들이 “걸리버를 묶는(tie Gulliver down)” 효과가 있다고 보는 것이다 (Ikenberry 2003, 534). 더불어 (자유무역으로 인해 국제경쟁력을 잃은) 제조업에 종사하던 미국 저숙련 노동자들은 자유무역이 오히려 자신들의 소득을 감소시키는 부정적인 영향을 미쳤기에 보호무역주의와 고립주의, 자국(미국) 우선주의를 선호하는 성향을 보이고 있다 (Calusing 2019). 이들이 바로 2016년 미국 대선에서 트럼프의 주요 지지층이었으며 트럼프가 미국 대통령에 당선되는데 큰 역할을 하였다. 트럼프는 미국 대통령에 당선된 이후 더이상 국제다자주의 체제의 주도자 역할을 맡지 않을 것임을 분명히 하였다. 예를 들어, 트럼프는 전 세계에서 미군을 감축 혹은 철수하려는 계획을 제시하고 있

으며, 2019년 11월에는 파리 기후협약에서 미국이 탈퇴할 것임을 선언하였다. 또한, 트럼프는 대통령 취임 직후 곧바로 미국이 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)에서 탈퇴한다고 선언하였으며 중국과는 2018년부터 현재까지 계속해서 무역분쟁을 겪고 있다.

이처럼 미국이 주도한 국제다자주의 체제에서 미국은 점차 이탈하려는 모습을 지난 수십여 년에 걸쳐 보여왔다. 이에 따라 전 세계적으로 다자주의가 퇴보하고 자국우선주의가 팽배하게 될 것이라는 예측이 등장하고 있다. 이러한 예측은 코로나19 사태 발생과 맞물려 미국의 트럼프 행정부가 보이고 있는 행보와 더불어 더욱 널리 확산되고 있다.

III | 코로나19 확산 상황

그렇다면 코로나19 확산과 더불어 오늘날 전 세계적으로 국제다자주의는 퇴보하고 있는가? 이에 대한 답을 알아보기 전에 2020년 1월부터 2020년 11월 1일 현재까지 코로나19의 확산 추세를 세계보건기구(World Health Organization: WHO) 자료에 의거하여 알아보도록 하겠다.

2019년 12월 31일 중국 우한에서 최초로 (중국이 세계보건기구에 보고한 시점 기준) 코로나 바이러스 감염자가 발생한 이후 <그림1>에서 보듯이, 2020년 11월 1일 현재까지 누적 감염자 수와 사망자 수는 각각 45,678,440명과 1,189,945명을 기록하고 있다. 2020년 1월 31일까지 전 세계 누적 확진자 수는 9,926명, 2월 29일까지 86,172명, 3월 31일까지 767,660명, 4월 30일까지 3,104,300명, 5월 31일까지 5,939,447명, 6월 30일까지 10,166,102명, 7월 31일까지 17,108,255명, 8월 31일까지 25,155,835명, 9월 30일까지 33,568,441명, 그리고 10월 31일까지 45,469,591명을 기록하였

다.²⁾ 특히 전 세계 1일 확진자 수는 <그림2>에서 보듯이, 2020년 10월 31일 545,114명으로 최고치를 기록하였다.

그림1 | 전 세계 코로나19 누적 확진자 및 사망자 수(2020.01.01.~2020.11.01.)³⁾

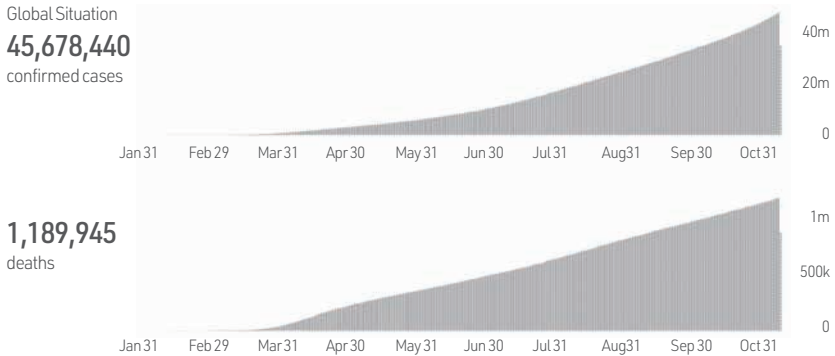
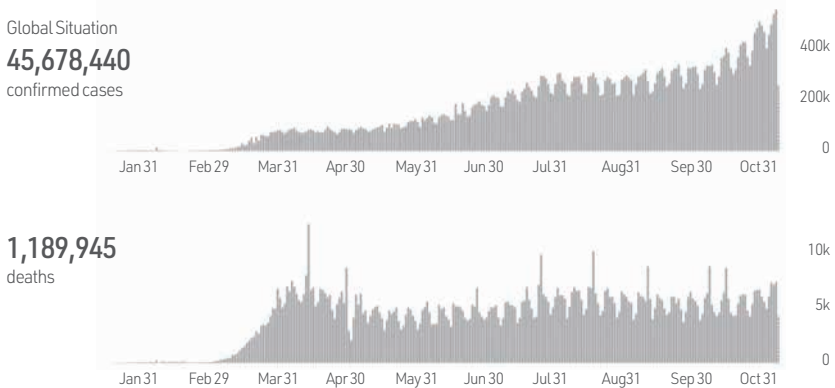


그림2 | 전 세계 코로나19 1일 확진자 및 사망자 수(2020.01.01.~2020.11.01.)⁴⁾



같은 시기 전 세계 누적 사망자 수는 <그림1>에서 보듯이 1월 31일까지 213명, 2월 29일까지 2,942명, 3월 31일까지 40,660명, 4월 30일까지 224,724명, 5월 31일까지 367,843명, 6월 30일까지 503,916명, 7월 31일까지 668,912명, 8월 31일까지 844,905명, 9월 30일까지 1,005,395명, 그리고 10월 31일까지 1,186,066명을 기록하였다. 다만 1일 사망자 수치 경향은 <그림2>에서 보듯이(계속해서 급격히 증가하고 있는 1일 확진자 수치의 경향과는 다르게) 전 세계적으로 하루 평균 4,000-6,000명 수준이 유지되고 있다.

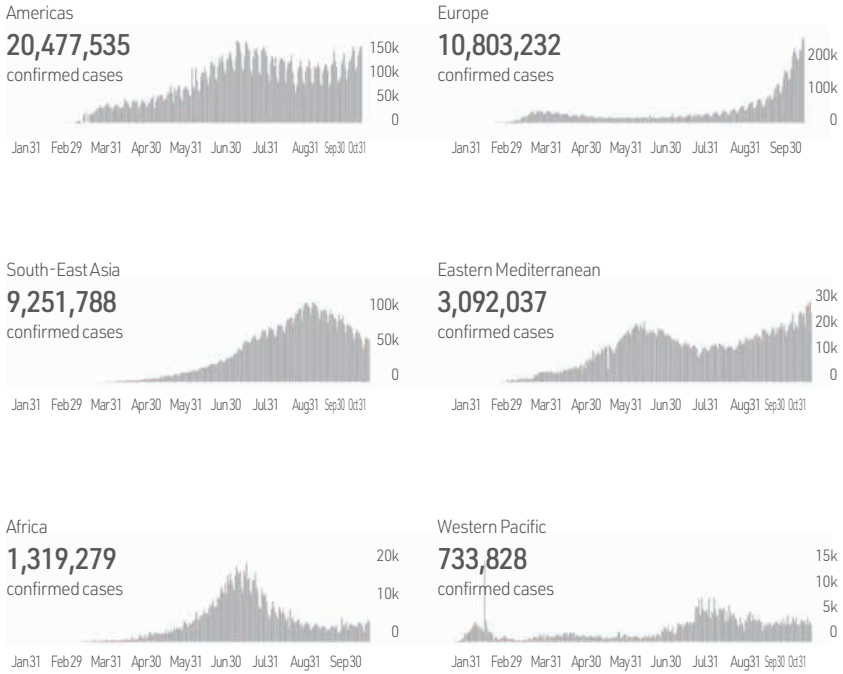
<그림3>은 2020년 1월부터 11월 1일까지 대륙별 코로나19 1일 확진자 수를 보여준다. 코로나19 확진자는 미대륙(Americas), 특히 미국과 브라질에서 가장 많이 발생하였다. 미대륙의 경우 3월부터 본격적으로 코로나19 확진자가 등장하기 시작하여 7-8월에 1일 확진자 수가 절정(약 15만 명 이상)에 이르렀다가 9월에는 감소, 10월부터 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 인도, 인도네시아, 태국 등을 포함하고 있는 남동아시아(South-East Asia) 지역은 9월에 1일 확진자 수 최대치(약 1만 명 이상)를, 그 이후로는 감소하는 추세를 보이고 있다. 유럽(Europe)은 비교적 잠잠했던 4월 말~8월 초를 보냈다가 1일 확진자가 9월부터 폭발적으로 증가하여 10월 23일부로 매일 20만 명을 넘고 있다.

한국과 중국을 비롯한 동아시아 국가들을 포함하고 있는 서태평양지역(Western Pacific)은 다른 대륙에 비해 상대적으로 이른 시기인 1-2월에 확진자가 다수(1일 약 2~3천 명) 발생하였고 비교적 안정적인 3~6월을 보냈다. 하지만 (다른 대륙보다는 여전히 낮은 수준이긴 하지만) 7월 이후 확진자 수가 다시 증가하는 추세(약 3,000-5,000명 수준)를 보이고 있다. 이외에도 중동(Eastern Mediterranean)에서는 서태평양을 제외한 다른 지역보다 1일 확진자 수가 적게 발생하고 있지만 1일 확진자 수가 8월 이후 다시 증가하고 있다. 다만 아프리카(Africa) 지역은 6-7월에 1일 확진자 수 최대치(2만 명 미

만)를 기록하였다가 9-10월에는 급격하게 감소하였다.

〈그림4〉는 2020년 1월부터 11월 1일까지 대륙별 코로나19 1일 사망자 수를 보여준다. 미대륙에서는 3월부터 11월 1일 현재까지 매일 약 2-4천여 명의 사망자가 발생하고 있다. (미대륙에서 5월부터 1일 확진자 수가 급격하게 증가한 추세에 반해 사망자 추세는 증가하지 않았다.) 유럽은 3월 말부터 4월 말까지 1일 사망자 약 3천 명대로 최고치를 기록하다가 대략 6월부터는 1천 명 이하로 그 수가 떨어졌다. 하지만 10월부터는 1일 사망자 수가 다시 1,000명을 넘기 시작하였다. 이외에도 중동, 남동아시아, 아프리카 지역에서는 11월 1일 현재 각각 1일 사망자 수 1,000명 이하, 1,000명 이하, 100명 이하를 기록하고 있다. 한편, 서태평양 지역은 2020년 2월에 1일 사망자 수 200명 이상을 기록하였지만 그 이후로는 1일 사망자 수가 두 자릿수 (때로는 한 자릿수)를 기록하고 있다. 즉, 동아시아 국가들을 포함하고 있는 서태평양 지역이 전 세계에서 코로나19 방역을 가장 성공적으로 해나가고 있다고 볼 수 있는 것이다. (다만 〈그림 4〉에 나타나듯이 왜 4월 17일에만 1일 사망자 수가 1,306명에 이르렀었는지는 의문이다.)

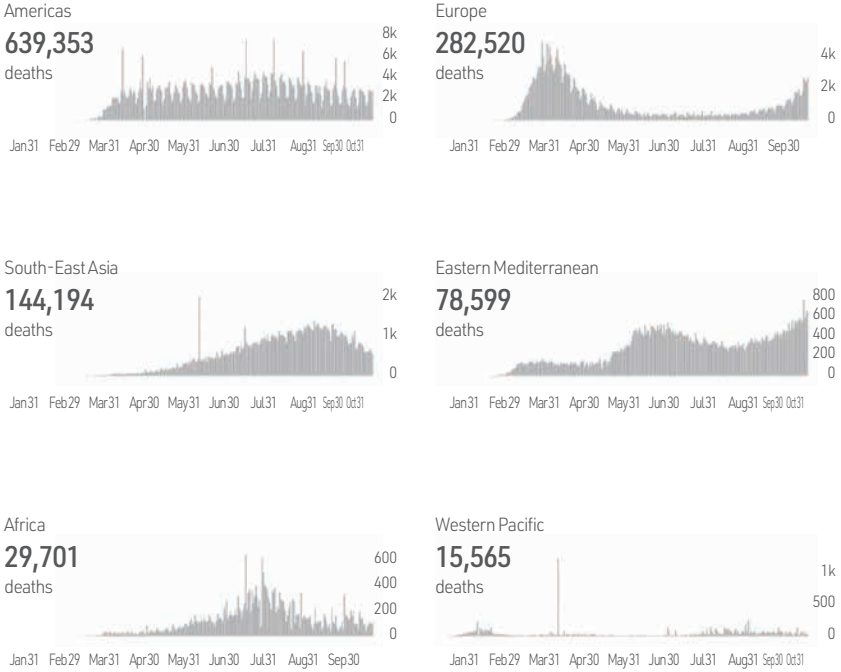
그림3 | 대륙별 코로나19 1일 확진자 수(2020.01.01.~2020.11.01.)⁵⁾



Source: World Health Organization

/// Data may be incomplete for the current day or week.

그림4 | 대륙별 코로나19 1일 사망자 수(2020.01.01.~2020.11.01.)⁶⁾



Source: World Health Organization

/// Data may be incomplete for the current day or week.

지금까지 2020년 1월부터 11월 1일 현재까지 코로나19의 확산 상황을 대륙별로 살펴보았다. 다음 절부터는 코로나19가 본격적으로 확산되기 시작한 2020년 3월부터 국제기구 및 각 국가들을 포함한 국제사회는 위기 극복을 위해 어떤 행보를 보여왔는지를 살펴보도록 하겠다.

IV | 코로나19 시대 다자주의를 대하는 국제기구들의 자세

오늘날 활동하고 있는 대표적인 국제기구들로는 유엔(UN), 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 유럽연합(EU), 그리고 코로나 시대와 가장 직접적인 관련이 있는 세계보건기구(WHO)가 있다. 이외에도 정식 국제기구는 아니지만 G7, G20, 그리고 다자주의 연대(Alliance for Multilateralism) 또한 존재한다. 본 절에서는 각각의 국제기구들이 코로나19 위기 극복을 위해 어떠한 활동을 벌이고 있는지를 살펴보고자 하겠다.

세계무역기구

국가 간의 자유무역 활성화를 제1의 목표로 삼고 있는 세계무역기구의 가장 큰 우려는 코로나19 사태의 전 세계적인 확산으로 인해 세계무역량이 급감하고 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC)이 붕괴되는 것이다. 코로나19 사태가 각 국가 및 세계경제에 치명적인 영향을 미치는 원인 중 하나는 사람들이 정상적인 경제활동을 할 수 없게 되기 때문이다. 코로나19 확산을 막기 위해 각 국가들은 사회적 거리두기(social-distancing), 자가격리(self-isolation), 그리고 이동제한령(lockdown) 조치 등을 강력하게 시행하고 있다. 이로 인해 각 국가 국민들은 소비 및 생산활동에 제한을 받게 되고 이로 인해 상품과 서비스의 공급과 수요 또한 하락하게 된다. 더불어 오늘날 국가들은 자신만의 절대·비교우위를 바탕으로 글로벌 가치사슬에 참여하여 상품 생산의 일정 부분을 담당하고 있다. 하지만 글로벌 가치 사슬의 치명적인 약점은 한 국가, 혹은 다수의 국가가 상품 생산 과정에서 이탈할 경우 최종 완성품 자체가 생산되지 못한다는 것이다. 이로 인해 그 상품은 공급 부족을 겪게 될 수 있다. 이처럼 한 국가 혹은 지역이 글로벌 가치사슬에서 이탈해도 전 세계적 상품 공급 부족을 겪을 수 있는 상황에서 전 세계적으로 수 많은 국가들이 동시에 글로벌 가치사

슬을 이탈하게 될 경우 이는 세계무역량 급감 등 세계경제에 치명적인 타격을 입히게 될 것이다.

구체적으로 2020년 1분기 세계무역량은 전년동기대비 3.3% 하락하였으며 (코로나19가 전 세계적으로 확산되기 시작한) 2020년 2분기 세계무역량은 전년동기대비 18.5%라는 기록적인 하락률을 기록하였다.⁷⁾ 세계무역기구는 최악의 시나리오가 실현될 경우 2020년 세계무역량은 전년대비 32%가 하락할 것으로 예상하였으며 이 또한 어디까지나 코로나19 확산 제2차 파동 등 부정적인 사건들이 벌어지지 않았을 때를 가정한 시나리오인 것이다.

이처럼 세계무역량이 급감하고 있고 코로나19 확산세가 진정되지 않는 이상 앞으로도 계속해서 하락할 것으로 예상되는 상황에서 세계무역기구에 있어서 가장 시급한 문제는 코로나19 확산으로 인한 세계무역 붕괴를 막는 것이다. 이에 세계무역기구는 자국우선주의에 기반한 보호무역주의가 횡행하는 것을 막으려 하고 있다. 2020년 4월 세계무역기구(World Trade Organization) 사무총장 호베르투 아제베두(Roberto Azevêdo)는 “국가들이 힘을 합한다면 개별적으로 움직이는 것보다 (세계경제가) 빠르게 회복될 것”이라며 위기 극복을 위해서는 보호무역주의가 아닌, 다자간 협력이 필요함을 강조하였다.⁸⁾ 아제베두 사무총장은 2020년 5월 14일에도 위기 극복을 위한 G20 국가 간의 연대를 칭송하였으며⁹⁾ 국제 무역관계에 있어서 안정성과 예측성을 유지하는 것은 의료용품 공급과 국제 식량안보 확보 차원에서도 중요하다고 강조하였다. 더불어 아제베두 사무총장은 2020년 6월 15일, 세계 경제가 코로나19 사태로부터 회복하기 위해서는 세계무역기구 내에서 국가들이 협력해야 함을 강조하였다.¹⁰⁾ 이처럼 세계무역기구 사무총장은 전 세계적인 위기 상황을 극복하기 위해 국제협력이 필요함을 끊임없이 강조하고 있다.

한편, 세계무역기구 회원국들은 역시 코로나19 사태를 맞아 다자간 자유무역체제를 유지하는 것이 중요함을 강조하는 성명을 2020년 5월 5일(43개국)

과 5월 29일(47개국)에 발표하였다.¹¹⁾ 5월 5일 성명에 참여한 43개국은 다음과 같다:

아프가니스탄, 호주, 바베이도스, 베냉, 캄보디아, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 가이아나, 홍콩, 중국, 아이슬란드, 이스라엘, 자메이카, 일본, 케냐, 한국, 쿠웨이트, 리히텐슈타인, 마다가스카르, 모리셔스, 멕시코, 몰도바, 몬테네그로, 네팔, 뉴질랜드, 나이지리아, 북마케도니아, 노르웨이, 페루, 세인트루시아, 사우디아라비아, 싱가포르, 솔로몬제도, 스위스, 우크라이나, 아랍에미리트, 영국, 우루과이

그리고 5월 29일 성명에 참여한 47개국에는 모리타니, 파푸아뉴기니, 카타르, 세이셸이 추가로 참가하였다.

본 성명서에서 국가들은 코로나19 사태가 계속되는 상황에서 상품과 서비스가 자유롭게 국경을 넘나드는 자유무역체제를 유지해야 함을 강조하였다. 그 이유는 위기 극복을 위해서는 식량, 의료용품, 및 각종 생필품 등을 필요로 하는 곳으로 각 상품과 서비스들이 제약 없이 전달될 수 있어야 하기 때문이다. 국가들이 무역장벽을 세울수록 상품과 서비스는 이를 필요로 하는 곳에 전달되지 못하고 이는 곧 자원의 효율적 분배를 저해하게 된다. 이렇게 되면 위기 극복을 위해 자원이 필요한 국가에는 자원이 도달하지 못하는 한편 이미 위기를 극복한 국가에는 재고 및 여유생산물이 과도하게 쌓이는 불균형을 일으킬 수 있어서 이러한 상황이 오는 것은 막아야 한다는 것이 서명국들의 생각이다.

이처럼 위기상황일수록 자유무역체제가 유지되어야 한다는 취지의 성명서에 참여한 국가들은 중국, 일본, 한국, 호주, 영국과 같은 경제·무역 대국에서부터 솔로몬 제도, 베냉, 북마케도니아 등 경제·인구 소국까지 다양하다. 하지

만 본 성명에 미국은 동참하지 않았다는 점은 시사하는 바는 크다.

세계은행

개발도상국의 경제발전을 위해 자금 및 기술 지원을 제공하고 있는 세계은행 또한 세계무역기구와 같이 코로나19 위기 극복을 위해 다자간 협력이 필요함을 강조하고 있다.

세계은행의 예측에 의하면 코로나19의 확산으로 인해 2020년에 극빈층 인구가 7100만 명 증가할 수 있으며 더 비관적인 시나리오에 의하면 그 수가 1억 명에 다다를 수도 있을 것으로 보고 있다.¹²⁾ 즉, 세계빈곤율이 2019년 8.23%에서 2020년 8.82%로, 비관적인 시나리오에 따르면 9.18%로 증가할 수 있으며 이는 지난 몇 년 동안 전 세계가 만들어낸 성과를 단숨에 삭제해버리는 효과가 있는 것이다.

이에 따라 세계은행 총재 데이비드 맬패스(David Malpass)는 개발도상국과 빈곤국들의 보건의료체계 강화, 경제기반 유지, 극빈층 보호 등을 지원함으로써 이들이 코로나19로 인한 피해를 최소화하고 경제발전을 지속할 수 있도록 하겠다고 밝혔다.¹³⁾ 또한, 구체적으로 2020년 7월 1일에 시작된 국제부흥개발은행 2020년 회계연도 예산을 (2020년 6월 30일에 종료된 2019년도 회계연도 예산 232억 달러에서) 285억 달러로 증가, 국제개발협회 2020년 회계연도 예산은 (2019년 회계연도 예산 219억 달러에서) 304억 달러로 인상하였다.¹⁴⁾

또한, 세계은행은 2020년 4월 2일 코로나19 사태로 경제 위기를 겪고 있는 개발도상국 25개국에 19억 달러를 지원할 것이며 이후 15개월에 걸쳐 개발도상국들이 코로나19에 대응할 수 있는 보건의료체계를 갖출 수 있도록 1600억 달러를 지원하겠다고 발표하였다.¹⁵⁾ 이는 코로나19 확산과 이에 대한 대응 능력 결여로 특히 피해를 보고 있는 개발도상국들의 역량 강화가 절실하게 필요하기 때문이다. 이는 세계은행이 추진하고 있는 신속 대응 조치의 일환으로 이

를 통해 세계은행은 에티오피아에 8200만 달러, 콩고민주공화국에 4700만 달러, 몽골에 2690만 달러, 캄보디아에 2000만 달러, 타지키스탄에 1130만 달러, 키르기스스탄에 1215만 달러, 아이티에 2000만 달러, 에콰도르에 2000만 달러, 예멘에 2690만 달러, 지부티에 500만 달러, 아프가니스탄에 1억 달러, 인도에 10억 달러, 파키스탄에 2억 달러를 지원할 예정이다.¹⁶⁾

이외에도 세계은행은 지속적으로 개도국 및 빈곤국 내 지역감염 예방, (마스크와 장갑 등) 의료용품 보급, 실시간 질병 확산 모니터링, 백신 개발 등에도 힘쓰고 있다.¹⁷⁾

국제통화기금

전 세계 외환위기 및 부채위기를 겪고 있는 국가들에게 단기 구제금융 대출 제공을 맡고 있는 국제통화기금 또한 코로나19로 인해 경제위기를 겪고 있는 국가들을 지원하고 있다. 국제통화기금에 의하면 코로나19 사태 발생 이후 개발도상국으로부터 2020년 2월과 3월 두 달간 약 1조 달러의 자금이 빠져나갔다.¹⁸⁾ 이에 국제통화기금의 크리스탈리나 게오르기예바(Kristalina Georgieva) 총재는 2020년 4월 9일 발표를 통해, 국제통화기금이 1조 달러 규모의 대출 여력을 유지하고 있으며 ‘재해 억제 및 부채경감 기금(Catastrophe Containment and Relief Trust: CCRT)’의 규모를 14억 달러로 증대하여 저소득 국가가 부채 위기를 극복할 수 있도록 도울 것이라고 발표하였다.¹⁹⁾

이외에도 국제통화기금은 구체적으로, 2020년 3월 26일부터 7월30일에 걸쳐 튀니지에 7억4500만 달러, 세네갈에 4억4200만 달러, 가나에 10억 달러, 엘살바도르에 3억8900만 달러, 파키스탄에 13억8600만 달러, 아이티에 1억 1160만 달러, 코트디부아르에 8억8620만 달러, 보스니아헤르체고비나에 3억 6100만 달러, 파라과이에 2억7400만 달러, 콩고민주공화국에 3억6327만 달러, 모리타니에 1억3000만 달러, 모잠비크에 3억900만 달러, 나이지리아에

34억 달러, 아프가니스탄에 2억2000만 달러, 코스타리카에 5억400만 달러, 도미니카 공화국에 6억5000만 달러, 말리에 2억 달러, 에티오피아에 4억1100만 달러, 에콰도르에 6억4300만 달러, 카메룬에 2억2600만 달러, 우간다에 4억9150만 달러, 타지키스탄에 1억8950만 달러, 케냐에 7억3900만 달러, 네팔에 2억1400만 달러, 우즈베키스탄에 3억7500만 달러, 요르단에 3억9600만 달러, 방글라데시에 7억3200만 달러, 우크라이나에 50억 달러, 이집트에 52억 달러, 미얀마에 3억5650만 달러, 남아프리카 공화국에 43억 달러 등 지난 약 4개월 동안 경제 위기를 겪고 있는 72개 국가들을 지원하였다.

또한, 국제통화기금은 다른 국제기구들과도 위기 극복을 위해 적극적으로 협력하는 모습을 보이고 있다. 2020년 4월 3일 게오르기예바 총재는 세계보건기구 사무총장 테워드로스 아드하놈거브리여수스(Tedros Adhanom Ghebreyesus)와의 공동 기자회견에서 세계보건기구는 사람들의 건강을, 국제통화기금은 세계경제의 건강을 위해 협력하기로 하였다.²⁰⁾ 더불어, 세계은행 총재 데이비드 맬패스와 국제통화기금 총재 크리스탈리나 게오르기예바(Kristalina Georgieva)는 2020년 3월 25일 공동성명을 통해 국제개발협회 소속 저소득 국가들을 대상으로 채권국들이 채무상환 일시 유예 등의 관용을 베풀 것을 요청하였다.²¹⁾ 이에 G20 국가들은 2020년 4월 15일 세계은행과 국제통화기금의 요청을 받아들이기로 하였으며²²⁾ 동시에 민간채권자들에게도 저소득 국가들의 채무상환 유예에 동참해줄 것을 촉구하였다. 그리고 2020년 4월 24일에 국제통화기금은 세계무역기구와 공동성명을 발표하여 코로나19로 인한 위기 극복을 위해서는 각 국가 정부들이 의료용품과 식량에 대한 무역을 제한하지 말아야 한다고 강조하였다.²³⁾ 마지막으로, 2020년 7월 18일 G20 화상회의에서 게오르기예바 총재는 위기 극복을 위해서는 취약한 국가들에게 지속적으로 긴급자금을 제공하는 등 적극적으로 이들을 도울 것임을 발표하

였다.²⁴⁾ 이처럼 국제통화기금은 세계은행, 세계무역기구, G20, 세계보건기구와 함께 위기 극복을 위해 적극적으로 협력하는 모습을 보이고 있다.

G20

G20 각국 정상들은 2020년 3월 26일에 특별화상정상회의를 개최하고 공동성명을 통해 코로나19 위기 극복을 위해 공동으로 대응해 나가기로 합의하면서 본격적으로 코로나19에 대응하기 시작하였다.²⁵⁾ 특히 G20 국가들은 유엔, 세계보건기구, 국제통화기금, 그리고 세계은행과 적극적으로 협력할 것임을 표명하였다. 보다 구체적으로, 위기 극복을 위해 사람들의 생명, 근로자들의 직업과 소득을 보호하고, 글로벌 가치사슬 중단을 최소화하며, 금융시장을 안정화하고, 지원을 필요로 하는 국가들을 돕기 위해 G20 회원국 간에 협력하겠다고 발표한 것이다.²⁶⁾

2020년 4월 23일에는 G20 고용노동장관들이 모여 근로자들의 일자리 및 소득 보호를 위해 고용증진, 노사관계 안정, 사회안전망 구축 등에 힘쓸 것이며 이를 위해 국제노동기구(International Labor Organization: ILO), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD), 및 세계은행과 협력하겠다고 발표하였다.²⁷⁾ 이에 대해 국제노동기구 회장 가이 라이더(Guy Ryder)는 G20의 결정을 환영하였으나 노동자와 일자리 보호를 위해서는 더욱 과감한 조치가 필요함을 강조하였다.

2020년 5월 14일에는 G20 통상장관들이 성명을 발표하여 무역 및 투자에 코로나19가 미칠 수 있는 부정적인 영향을 완화하기 위해 협력하기로 합의하였다고 발표하였다.²⁸⁾ 더불어 G20 회원국들은 위기 극복을 위해 필요한 세계 무역기구 개혁, 글로벌 가치사슬 재건, 국제 투자 증대를 위해서도 함께 노력하기로 했다고 밝혔다.

또한, 2020년 6월 6일, G20 의장국인 사우디는 그동안 코로나19에 대응하

기 위해 회원국들과 초청국들이 210억 달러를 기여하였다고 언급하였다.²⁹⁾ 이렇게 모인 기금은 환자 진단, 백신 개발, 저소득 국가 지원, (국가, 지역, 세계 단위의) 긴급대응 체계 구축 등에 사용될 예정이다.

이외에도 여러 국제기구들이 G20에 지원을 요청하고 있다. 앞서 언급하였듯이 2020년 3월 25일 세계은행과 국제통화기금은 G20 회원국에게 저소득 국가 채무국들의 채무상환을 일시 유예해 주라고 요청하였다. 그리고 유엔 인도주의업무조정국(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) 사무차장 마크 로우콕(Mark Lowcock)은 2020년 7월 17일 63개 저소득 국가들을 위해 103억 달러를 지원할 것을 G20 회원국에게 호소하였다.³⁰⁾ 로우콕은 코로나19 확산과 세계 경기침체로 인해 저소득 국가들이 특히 고통 받고 있지만 고소득 국가들은 자국경제를 보호하는 데만 치중할 뿐 저소득 국가들을 위한 조치는 취하지 않고 있다고 고소득 국가들의 지원을 촉구하였다.

유엔과 세계보건기구

한편, 올해 창립 75주년을 맞은 유엔의 사무총장 안토니오 구테흐스(António Guterres)는 2020년 3월 25일 국제 인도적 대응 계획(Global Humanitarian Response Plan)을 발표하였다. 본 계획에 의하면 유엔은 2020년 4월부터 12월까지 9개월에 걸쳐 코로나19 대응에 20억1000만 달러를 사용할 예정이다.³¹⁾ 또한, 유엔은 2020년 5월 7일 국제 인도적 대응 계획을 업데이트하여 코로나19 대응에 총 67억1천만 달러를 사용할 것이라고 밝혔다.³²⁾ 더불어 2020년 6월 10일 영상메세지를 통해 코로나19 위기극복, 세계경제 회복, 그리고 나아가 코로나19 2차 파동을 막기 위해 국가 간 연대에 기반한 다자협력이 반드시 필요하다고 강조하였다.³³⁾ 유엔 안전보장이사회(Security Council)은 2020년 7월 1일 결의안 2532호를 채택하여 전 세계 국가 및 교전 행위자들에게 인도주의 휴전을 촉구하였다.³⁴⁾ 더불어, 2020년 9월 29일, 유엔

총회 의장 볼칸 보즈키르(Volkan Bozkir)는 유엔 회원국들이 코로나19 사태 와중에 다자주의, 특히 ‘백신다자주의(vaccine multilateralism)’에 대한 강한 지지를 보였으며 이는 다자주의가 세계적인 위협에 맞서는 가장 효율적인 체 제임을 보여준다고 발언하였다.³⁵⁾ 하지만 유엔 안전보장이사회는 전반적으로 코로나19 사태 해결에 있어서 적절한 조치를 내놓지 못하고 있다는 비판에 직 면하고 있다 (Patrick 2020).³⁶⁾

유엔 산하 기구인 세계보건기구는 코로나19에 가장 적극적으로 대응하는 모습을 보여야 하는 국제기구 가운데 하나이다. 세계보건기구는 2020년 3월 11일 코로나19를 전 세계적 규모의 전염병인 팬데믹(pandemic)이라고 선언 하였다. 더불어 2020년 4월 20일 세계보건기구 거브러여수스와 세계무역기 구 아제베두 사무총장은 위기극복을 위해 양 국제기구가 협력할 것임을 발표 하였다.³⁷⁾ 특히 양 국제기구는 글로벌 가치사슬이 원활하게 작동하여 각종 의 료용품을 필요로 하는 곳에 제공될 수 있도록 할 것이며 이를 통해 수많은 생 명을 구할 수 있을 것이라고 언급하였다. 또한, 2020년 5월 5일 세계보건기 구는 프랑스 정부, 유럽집행위원회(European Commission), 그리고 빌&멜 린다 게이츠 재단(The Bill & Melinda Gates Foundation)과 함께 국제협력체 인 ACT-A(Access to COVID-19 Tools Accelerator)를 출범하였다.³⁸⁾ ACT-A 는 전 세계 정부, 과학자, 시민사회, 보건기구, 사업가, 및 시민사회가 협력을 통해 백신과 치료제를 개발하는 것을 목표로 한다. 이외에도 세계보건기구는 2020년 3월부터 수차례에 걸쳐 위기극복을 위한 캠페인 주최, 연대대응기금 (Solidarity Response Fund) 마련, 전 세계 사람들을 위한 코로나19 예방 및 대 응지침 발표, 백신 개발 지원 등 활발한 활동을 벌이고 있다. 이러한 세계보건 기구의 행보는 국제협력만이 코로나19 위기 극복을 위한 인류의 선택지라고 언급한 테워드로스 아드하놈거브러여수스(Tedros Adhanom Ghebreyesus) 사무총장의 의지를 반영한 것이라고 볼 수 있다.³⁹⁾

그 외의 국제기구

유럽연합(European Union) 또한 코로나19 위기 극복을 위해 G20 국가 간에 통화 및 재정정책 협력이 필요하다고 강조하였다.⁴⁰⁾ 더불어 유럽연합집행위원회는 2020년 5월 4일 코로나바이러스 글로벌 대응(Coronavirus Global Response) 공약을 발표하였고 이후 2020년 6월 27일까지 각 회원국 정부들과 유럽투자은행(European Investment Bank) 등으로부터 159억 유로를 모금하였다.⁴¹⁾ 이를 통해 유럽연합집행위원회는 코로나19 백신 개발·분배 및 경제·보건 위기를 겪고 있는 국가들을 지원하겠다고 밝혔다. 추가로 2020년 7월 22일 유럽연합 회원국 지도자들은 앞으로 7년간 1조740억 유로 규모의 경제회복기금을 조성하여 코로나19 사태로 보건, 경제 위기를 맞은 국가들에게 대출과 지원금을 제공하기로 하였다.⁴²⁾ (다만 이는 유럽연합 회원국들이 공동으로 대출을 받아 이를 필요로 하는 국가에 자금을 제공하는 형식으로 향후 이 공동 대출을 어떤 방식으로 상환할 것인지를 두고 갈등이 벌어질 수도 있을 것이다.)

마지막으로, 다자주의 연대(Alliance for Multilateralism)는 2020년 5월 25일 공동성명을 발표하여 코로나19에 대항하기 위해 국제협력과 연대가 그 어느 때보다 필요함을 강조하였다.⁴³⁾ 본 공동성명에는 유럽국가들(독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 등), 중남미 국가들(아르헨티나, 칠레, 멕시코 등), 아시아 국가들(한국, 싱가포르, 인도네시아 등), 및 아프리카 국가들(남아프리카 공화국, 나미비아, 코트디부아르 등) 등 총 60개국의 장관급 인사들이 서명하였다. 이들은 코로나19 위기극복을 위해 세계보건기구, 유엔, 세계은행, 그리고 기타 국제 및 지역기구들의 활동을 지지한다고 발표하였다.

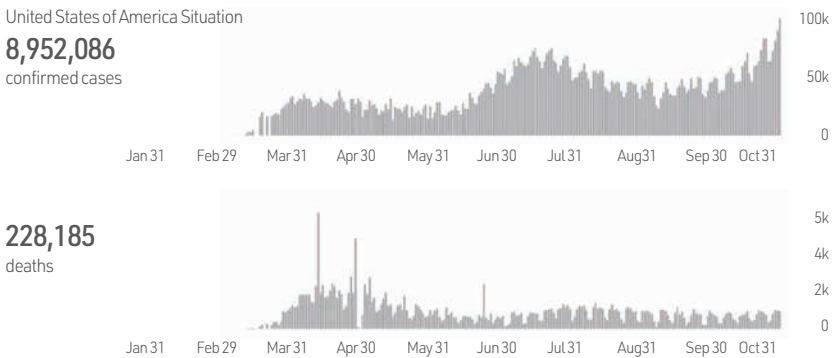
이처럼 여러 국제기구들은 전 세계 국가들이 코로나19로 인한 위기를 극복하기 위해서는 다자간 협력이 필요함을 강조하고 있으며 다양한 정책을 기획

및 시행하는 등 다자협력 강화를 위한 구체적인 노력을 보이고 있다. 이러한 국제기구들의 활발한 활동과 지원으로 개도국과 빈곤국들은 코로나19 확진자들을 치료하기 각종 보건시설을 갖추고 그 대응 역량을 키우며 동시에 경제 불황을 극복할 수 있는 여력을 갖추어 나갈 수 있게 되고 있다.

V | 코로나19 시대 다자주의를 대하는 국가들의 자세

그렇다면 과연 개별 국가들은 코로나19 확산으로 인한 위기 극복을 위해 어떤 행보를 보이는지 살펴보도록 하겠다.

그림5 | 미국 코로나19 1일 확진자 수(2020.01.01.~2020.11.01.)⁴⁴⁾



Source: World Health Organization

〈그림5〉에서 보듯이 미국은 2020년 3월 말부터 본격적으로 코로나19 1일 확진자 수가 증가하기 시작하였다. 2020년 5월 말~6월 초에는 그 증가추세가 감소하는 듯하다가 7월부터 1일 확진자 수가 폭발적으로 증가하기 시작하

였다. 2020년 8월 잠시 주춤했던 확진자 수는 9월과 10월을 거치면서 다시 최고치를 기록하였다. 다만 1일 사망자 수는 약 1,500에서 2,500 사이를 기록했던 2020년 3, 4월과 비교하여 그 이후로는 약 1,000여 명 수준을 기록하고 있다. 종합적으로 2020년 11월 1일 현재까지 미국에는 코로나19 총확진자 수 8,952,086명, 총사망자 수는 228,185명이 발생하였다.

우선 미국의 트럼프 행정부는 코로나19 사태 발생 이전부터 국제무대에서 일방주의적인 행보를 보여오고 있었다. 하지만 코로나19 사태 발생 이후 그 일방주의적 행보를 더욱 강화하고 있는 모습을 보이고 있다. 예를 들어, 트럼프 행정부는 2020년 4월 15일, 세계보건기구가 코로나19 사태에 제대로 대응하는 모습을 보여주지 못하고 있음과 동시에 중국을 옹호하는 자세를 보이고 있다며 4억 달러 분담금 납부를 중단하겠다고 발표하였다. (세계보건기구에 가장 많은 양의 분담금을 지급하고 있던 미국의 이러한 행보는 코로나19에 대응하려는 세계보건기구의 활동을 더욱 어렵게 만드는 원인 가운데 하나로 꼽히고 있다.) 미국은 또한 유럽연합 집행위원회와 세계보건기구 등이 주도한 ACT-A에도 참여하지 않았으며 이어서 미국은 마침내 2020년 7월 8일 세계보건기구 탈퇴를 공식 통보하였다.⁴⁵⁾ 이외에도 세계무역기구와 관련해서 미국의 트럼프는 2019년 말부터 현재까지 계속해서 무역분쟁 상소기구(Appellate Body) 기능 마비에 일조하고, 세계무역기구가 중국과 개발도상국에 특혜를 주는 한편 미국에게는 불이익을 주고 있다고 비판해왔다. 그리고 트럼프 행정부는 계속해서 미중 무역갈등을 격화시키면서 (코로나19 확산으로 인한 세계 불경기 극복을 위해 필요한) 세계무역량 회복과 글로벌 가치사슬 유지 및 재건도 어렵게 만들고 있다. 더불어 미국은 세계무역기구 회원국들이 다자간 자유무역체제 유지의 필요성을 강조한 2020년 5월 5일과 5월 29일 공동성명에도 참여하지 않았다. 또한, 미국은 다자주의 연대의 2020년 5월 25일 공동성명에도 참여하지 않았다.

이처럼 미국의 트럼프 행정부는 코로나19 확산 저지를 위해 국가 간 협력을 촉진·장려하기보다는 중국책임론 및 국제기구가 미국에게 정당한 대우를 해주지 않고 있다고 비판하는데 집중하는 모습을 보였다. 결국, 미국은 제2차 세계대전 이후 자신이 설립·구축한 다자주의 체제를 이제는 거부하고 이탈하려는 모습을 보인 것이다. 앞서 언급하였듯이 그동안 미국은 전후 자신이 구축한 다자주의 체제가 시간이 흐를수록 자국의 이익 추구에 도움이 되기보다는 방해 요소로 작용한다고 여기는 경향이 강해져 왔다. 이러한 경향은 마침내 트럼프 행정부의 등장, 그리고 지금까지 각종 국제기구에 가장 많은 분담금을 지급해 왔지만 코로나19 사태를 맞이한 상황에서 지금은 자국의 이익과 자국민 보호가 최우선시 되어야 한다는 인식이 교차하면서 미국의 자국우선주의 행보를 더욱 심화시킨 것으로 보인다.

이처럼 다자주의 체제를 외면한 미국의 행보는 앞으로도 계속될 것으로 보였다. 이에 대한 가장 큰 이유 가운데 하나는 2020년 2분기 미국 경제성장률이 이전 분기 대비 -9.5%를 기록하였기 때문이다.⁴⁶⁾ (2020년 2분기 유로존과 유럽연합의 성장률은 이전 분기 대비 각각 -12.1%와 -11.1%를 기록함.⁴⁷⁾ 결국 코로나19 확산으로 인해 전 세계 어느 국가보다도 큰 피해를 입은 미국으로서 당분간 내수 경기 회복에 집중하려 들 것이고 이로 인해 국제다자협력에 대한 관심은 하락할 것으로 전망되었다. (다만 이 글을 쓰고 있는 시점에서 2020년 11월 미국 대선의 승자는 조 바이든이 된 것으로 보이기에 앞으로 미국의 행보는 달라질 가능성이 얼마든지 존재한다.)

한편, 코로나 바이러스의 진원지로 지목받는 중국은 전 세계 다른 국가들과 비교하여 상대적으로 이른 시기에 코로나19 확산을 겪었다. <그림6>에서 보듯이 중국 내 대부분의 확진자는 2020년 1~2월에 걸쳐 발생하였다. 중국 내 코로나19 1일 사망자도 1~2월에 집중적으로 발생하였다. (다만 갑자기 2020년 4월 17일에 사망자 1,290명이 발생하였다는 기록을 보았을 때 중국의 통

계가 정확한지에 대한 의문이 제기되고 있는 상황이다.⁴⁸⁾ 종합적으로 2020년 11월 1일 현재까지 중국에는 코로나19 총확진자 수 91,921명, 총사망자 수는 4,746명이 발생하였다.

그림6 | 중국 코로나19 1일 확진자 수(2020.01.01.~2020.11.01.)⁴⁹⁾



Source: World Health Organization

반면에 중국은 경제가 2020년 2분기에 1분기 대비 11.5% 성장함으로써 코로나19 위기를 상대적으로 이른 시기에 극복하였다.⁵⁰⁾ 이처럼 국내경제 상황을 빠르게 안정시킨 중국은 이 틈을 타서 국제기구에서 자신의 영향력을 넓히려는 움직임을 보이고 있다. 특히 중국은 미국의 공백을 틈타 2020년 세계보건기구에 코로나19 퇴치를 위해 총 5000만 달러를 기부하였다. 더불어 중국은 (앞서 언급한) 세계무역기구 회원국들이 2020년 5월에 두 차례 발표한 공동성명에도 모두 참여하여 코로나19 위기 가운데 다자간 자유무역체제에 적극적으로 참여할 의향을 보이기도 하였다. 이외에도 상대적으로 전 세계 다른 국가들보다 코로나19 위기를 빠른 속도로 극복해낸 중국은 2020년 2분기부터 미얀마, 방글라데시, 헝가리, 인도, 및 다수의 아프리카 국가들에게 의료용

품과 자금지원을 제공하고 있다. 마지막으로 중국의 시진핑 주석은 2020년 5월 18일 코로나19 위기 극복을 위해 앞으로 2년간 국제사회에 20억 달러를 지원하겠다고 밝혔다.⁵¹⁾ 이처럼 중국은 전 세계 국가들 및 국제기구들을 다방면으로 지원함으로써 코로나19 위기 극복을 위한 다자간 협력 체제에 적극적으로 참여하는 모습을 보여주고 있다. 더불어 2020년 6월 7일 중국은 77개 개발도상국 및 빈곤국에 대한 채무상환을 유예한다고 발표하였다.⁵²⁾ 또한, 2020년 7월 28일 중국의 시진핑 주석은 화상으로 진행된 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 제5차 연차 총회에서 아시아인프라투자은행을 새로운 다자협력의 장으로 만들자고 제안하며 국제다자협력체제의 재편을 주도하려는 의지를 보였다.⁵³⁾ 이 자리에서 시진핑은 인류가 코로나19 위기를 극복하기 위해서는 상호협력과 연대가 중요하다고 다시 한번 강조하였다. 이처럼 중국과 시진핑 주석은 위기 극복을 위한 방안으로 다자협력의 필요성을 내세우며 미국과 트럼프 대통령과는 다른 행보를 보이고 있다.

한편, 미국과 중국 외에 중견국들은 위기 극복을 위해 다자간 협력을 추구하는 모습들을 보이고 있다. 우선 다수의 중견국들은 세계무역기구, 다자주의 연대 등이 발표하는 공동성명에 적극적으로 참여하고 있다. 프랑스와 독일 2020년 6월 25일 위기 극복을 위해 세계보건기구에 올해 각각 1억 5천만 달러와 5억 6천만 달러를 지원하겠다고 발표하였다.⁵⁴⁾ 또한, 독일은 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)에 1억 2400만 달러를 지원함으로써 타국가들(특히 개도국과 빈곤국들)이 코로나19 확산으로 인한 사회경제적 피해를 최소화할 수 있도록 도왔다.⁵⁵⁾ 같은 시기에 영국도 국제통화기금의 재해 억제 및 부채경감 기금에 1억 8500만 달러를 지원하였다. 더불어 핀란드는 세계보건기구에 분담금 납부를 거부한 미국을 대신해 자신이 추가로 550만 유로의 분담금을 납부하겠다고 2020년 4월 15일 발표하였다.⁵⁶⁾ 다만 유럽국가들은 개별적인 활동보다는 유럽연합을 통해 코로나19 확산 방지

와 국제원조에 힘쓰는 모습을 보이고 있다. 따라서 유럽국가들의 기여도는 이보다 더 클 것이다.)

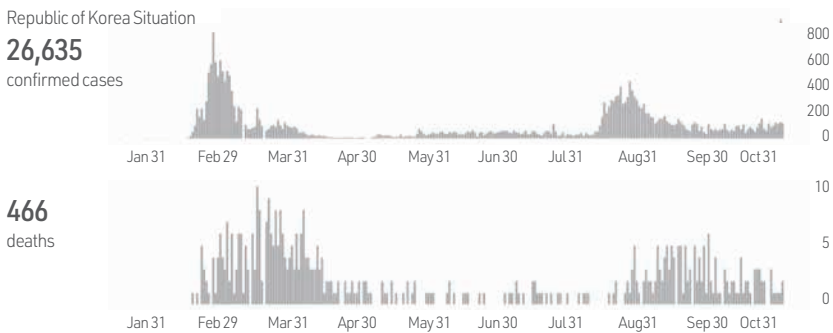
일본 또한 다른 국가들이 코로나19 위기를 극복할 수 있도록 돕기 위해 적극적으로 국제기구들을 지원하고 있다. 구체적으로 일본은 유엔팔레스타인난민구호기구(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA)에 150만 달러를,⁵⁷⁾ 유니세프(United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF)에는 2020년 8월 4일 기준으로 1억1200만 달러를 지원하였다. 특히 일본은 유니세프를 통해 요르단, 예멘, 에티오피아, 이라크, 볼리비아, 모로코 등의 아이들을 지원하였다. 더불어, 2020년 4월에는 국제통화기금의 재해 억제 및 부채경감 기금(CCRT)에 1억 달러를 지원하였다.⁵⁸⁾

한편, 한국은 <그림7>에서 보듯이 2020년 2월말-3월에 집중적으로 코로나19 확진자가 발생하였으나 그 이후 7월까지의 1일 확진자 수 100명 미만을 기록하였다. 하지만 8월에 다시 한번 확진자 수의 급격한 상승을 겪었다. 한국은 2020년 1분기 대비 2분기 경제성장률이 -3.3%를 기록함으로써 경기침체에서 완전히 벗어나지는 못한 모습을 보였지만 -3.3% 성장률은 중국에 이어 전 세계에서 두 번째로 좋은 2분기 성장률이다.⁵⁹⁾

한국의 경우 상대적으로 단시일 안에 코로나19 위기를 극복하고 다른 국가들 또한 위기를 극복할 수 있도록 적극적으로 다자협력을 추구하고 있다. 한국의 문재인 대통령은 2020년 3월 26일 G20 특별 화상 정상회담을 통해 G20 회원 간 코로나19 질병에 관한 자료 공유, 위기 대처 방안 및 경험 공유, 그리고 백신과 치료제 개발을 위한 협력이 필요함을 강조하였다.⁶⁰⁾ 그리고 더 나아가 문재인 대통령은 2020년 5월 10일 취임 3주년 특별연설에서 전 세계가 코로나19 위기를 극복하기 위해서는 국제협력이 필요하며 한국이 이를 선도해 나가겠다는 의지를 밝혔다.⁶¹⁾ 또한, 한국 외교부는 2020년 4월 29일 코

로나19 신국제협력 태스크포스(T/F)를 발족하고 제1차 회의에서 위기 극복을 위한 국제협력을 강화할 방안을 모색하였다. 특히, 유엔, 세계보건기구, 유네스코(United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization: UNESCO)와의 공조를 강화해 나가기로 하였다.⁶²⁾ 또한, 본 회의에서 강경화 외교부 장관은 “코로나19 대유행 종식을 위해서는 국제협력과 연대가 그 어느 때보다 중요하며 이를 위해 우리와 같은 중견국들의 능동적 역할이 더욱 요구된다”고 강조하였다. 강경화 외교부 장관은 2020년 6월 26일 다자주의 연대 화상회의에 참석해 “코로나19 팬데믹에 대응하기 위한 국제사회의 공동 노력과 다자주의 연대의 필요성이 커졌으며, 우리 정부는 국제보건규칙(IHR) 이행 개선 등을 통해 글로벌 보건 거버넌스 강화에 적극 기여 해나갈 것”이라고 밝히며 위기 극복을 위해 다자간 협력이 필요하며 한국이 이에 적극적으로 참여할 의지가 있음을 표명하였다.⁶³⁾ 더불어, 한국 정부는 2020년 6월 26일 에티오피아, 미얀마, 인도, 모로코 등 개도국들이 코로나19에 대한 대응역량을 강화할 수 있도록 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 7750만 달러를 지원하기로 결정하였다.⁶⁴⁾

그림7 | 한국 코로나19 1일 확진자 수(2020.01.01.~2020.11.01.)⁶⁵⁾



Source: World Health Organization

지금까지 언급한 미국과 중국, 그리고 기타 중견국들 외에 방글라데시, 바베이도스, 엘살바도르, 인도, 쿠웨이트, 리투아니아, 나이지리아, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 남아프리카 공화국 등 개발도상국들도 각종 금전적 기여 혹은 서약 등 자신의 역량에 따라 코로나19 위기 극복을 위해 다자협력에 참여할 의사를 보이고 있다. 더불어, 국제기구 혹은 국가 외에도 빌&멜린다 게이츠 재단, 가비백신연합(Gavi, The Vaccine Alliance), 민더루 재단(The Minderoo Foundation), 록펠러 재단(The Rockefeller Foundation), 씨티그룹(The Citi Foundation), 구글(Google), 소니(Sony) 등 전 세계적으로 다양한 민간 재단 및 기업들도 코로나19 극복을 위한 기여를 하고 있다.

VI | 코로나19 시대 다자주의에 대한 앞으로의 전망

지금까지 언급한 사례들에서 보았듯이 코로나19 위기 극복을 위해 국제기구들, 그리고 중국과 여러 중견국들을 포함한 각 국가들은 국제다자주의 체제에 적극적으로 참여하는 모습을 보이고 있다. 이들은 코로나19 사태와 같은 전염병 확산은 국가들이 개별적으로 대처할 수 있는 문제가 아니라 국가 간 협력을 통해서만 해결할 수 있다고 보고 있기 때문이다.

하지만 이처럼 국제기구들과 수많은 국가들이 다자간 협력을 통해 위기를 극복하려는 모습을 보이고 있음에도 불구하고 오늘날 국제다자주의 체제가 오히려 후퇴하고 있는 듯 보이는 가장 결정적인 이유는 바로 미국이 다자간 협력에 동참하는 모습을 보이지 않고 있기 때문이다. 그동안 미국은 제2차 세계대전 이후 냉전 기간 동안은 서방세계의 리더로서, 그리고 냉전 이후에는 세계의 리더로서의 역할을 해왔다. 하지만 미국 트럼프 행정부는 더이상 미국이 세계의 리더 역할을 맡는 것을 거부하고 고립주의, 자국우선주의로 회귀하려는

모습을 보여주었다. 앞서 언급하였듯이 미국은 자신이 제2차 세계대전 이후 설립했던 국제기구들이 이제는 오히려 미국에 불리하게 작동하고 있으며 오히려 중국, 신흥시장, 그리고 개도국들에게 유리한 대우를 하고 있다고 비판하고 있다. 더불어 미국은 이제 각 국제기구들이 정상적으로 작동하는 것을 방해하려는 모습을 보이고 있으며 오히려 이로부터 탈퇴하려는 움직임도 보이고 있다. 제2차 세계대전 이후 국제 평화를 위해서는 국제다자주의 체제가 구축되어야 한다고 인식했던 당시 미국 지도층과는 정반대의 시각을 트럼프 행정부는 지니고 있는 것이다.

그동안 미국은 세계 제1의 경제대국으로서 본 국제기구들이 운영되는데 필요한 운영자금을 가장 많이 분담해왔다. 하지만 가장 많은 분담금을 지불해온 미국이 (세계보건기구 탈퇴를 선언한 것처럼) 각 국제기구에서 손을 떼기 시작한다면 그 국제기구들은 원활하게 운영되지 못할 가능성이 높으며 국제기구들이 제 기능을 못한다면 앞으로 전 세계적으로 다자주의 움직임은 크게 쇠퇴할 가능성이 높다. 미국이라는 한 나라가 다자주의에서 이탈하려는 모습을 보이는 것만으로도 앞으로 다자주의 전망이 어두워질 수 있다는 것은 그만큼 지금까지 미국이 국제정치경제적으로 전 세계에 미치는 영향력이 컸음을 의미한다고 볼 수 있다. 하지만 이제는 전간기 동안 세계패권국으로서의 역할을 맡을 의지가 없었던 미국의 모습이 재현되고 있다. 이처럼 미국이 고립주의로 회귀할 경우 다자간 국제협력을 주도할 리더의 부재로 인해 전 세계 국가들은 각자도생을 모색하게 되고 이로 인해 세계는 1920-30년대 전간기 때 겪었던 위기 극복 실패를 답습하게 될지도 모른다.

미국이 다자주의 움직임에서 이탈할 경우 중국이 새로운 리더로서 부상, 이 기회를 노려 미국의 리더십을 대체하려고 들 수도 있다. 하지만 중국의 경우 다른 국가들, 특히 냉전 시기부터 전통적으로 미국과 가까웠던 미대륙과 서유럽 국가들, 그리고 아시아의 일본 같은 국가들이 중국의 리더십을 받아들

일지는 미지수이다. 또한, 이번 코로나19 사태의 원인을 제공한 국가로 중국이 지목받고 있다. 이러한 상황에서 코로나19의 확산으로 각종 피해를 입은 국가들이 과연 상황 극복을 위해 중국의 리더십을 받아들일지는 알 수 없다. 결국 코로나19 위기는 계속되는 가운데 중국이 세계의 리더로서 인정받기까지 오랜 시간이 걸린다면 이는 당장의 위기 극복에 큰 도움이 되지 않을 가능성이 높다.

가장 긍정적인 시나리오는 미국이 고립주의로 나아가더라도 중국과 중견국들을 중심으로 다자주의 움직임이 계속해서 이어져 나가는 것이다. 미국이 그동안 다자주의 움직임을 이끄는 각종 국제기구들의 설립 및 운영을 주도해 왔지만 이제는 다른 국가들이 그 역할을 나누어 맡으며 국제다자주의체제를 유지, 이끌어 나가는 것이다. 이는 팍스 유니버살리스(Pax Universalis), 즉 보편성을 통한 평화의 실현이 현실화 되는 것을 의미한다 (Moon 2020). 실제로 앞서 다양한 사례들에서 언급하였듯이 미국 없이도 다른 국가들이 다자주의 움직임을 이어나가려는 모습을 보이고 있으며 미국 대신 국제기구에 자금지원을 늘리고 있다. 국가들이 이러한 행동을 지속적으로 보여줄 경우 세계보건기구, 세계무역기구, 세계은행, 국제통화기금 등 각종 국제기구들은 계속해서 위기 극복을 위한 자신들의 역할을 이어나갈 수 있을 것이다. 그리고 이외에 비영리민간단체 혹은 기업들도 미국이 부재함에도 불구하고 위기 극복을 위해 여러 국가 혹은 국제기구에 적극적으로 협력하고 있다. 물론 다자주의 체제를 유지 및 이끌어나가는 과정에서 세계 최대 경제대국인 미국의 빈자리가 크게 느껴질 수도 있지만 이는 한편으로는 미국이 떠난 자리에 보다 분권화(decentralized)되고 민주적인 다자주의 체제를 등장시킬 수 있는 기회이기도 하다.⁶⁶⁾ 더이상 패권국이 일방적으로 위에서 아래로 주도하는 다자주의 체제가 아니라 동등한 지위를 지닌 국가들이 협력을 통해 함께 이끌어나가는 국제다자주의체제가 등장할 수도 있다는 것이다.

물론 미국이 국제다자주의 질서로 회귀한다면 다른 국가들의 재정적 부담은 줄어들고 국제기구들은 위기 극복을 위한 자원을 더욱 많이 확보 및 운용할 수 있게 될 것이다. 이에 따라 전 세계 수 많은 사람들은 2020년 11월 미국 대선에서 민주당 후보 조 바이든이 현직 대통령 트럼프를 꺾고 당선되어 그동안 트럼프가 보여왔던 고립주의, 미국 우선주의 정책들을 철회하기를 기대하였다. (이 글을 쓰고 있는 2020년 11월 8일 현재 미 대선 결과가 확정되지 않았다. 조 바이든은 자신의 대선 승리를 선언하였지만 트럼프는 이에 불복하고 있는 상황이다.) 하지만 조 바이든이 새로운 미국 대통령이 되더라도 그가 어떤 행보를 보일지는 아직까지 알 수 없다. 실제로 2020년 7월 11일, 조 바이든은 ‘바이 아메리칸(Buy American)’ 경제 공약을 내세우며 자신이 미 대통령에 당선되더라도 미국의 보호무역 움직임은 계속될 것임을 시사하였다.⁶⁷⁾ 한편으로는, 조 바이든은 자신이 11월 대선에서 승리한다면 미국이 바로 세계보건기구로 복귀하겠다고 밝히기도 하였다.⁶⁸⁾ 결국, 국제다자주의 체제에 대한 조 바이든의 전반적인 입장이 어떤지, 바이든 행정부가 출범한다면 미국은 어떤 행보를 보이게 될 것인지에 대해서는 아직까지 명확하게 예측할 수 없는 상황이다.

VII | 결론

지금까지 본 연구를 통해 우리는 2020년 11월 8일 현재 전 세계적 코로나19 확산 상황, 이에 대한 국제기구 및 국가 등 국제사회의 대응, 그리고 앞으로 국제다자주의 체제의 전망에 대하여 알아보았다. 본 연구의 내용을 요약하자면 2020년 1, 2, 3분기를 지나 4분기가 시작된 겨울에도 계속해서 전 세계에서 코로나바이러스 확진자와 사망자가 나오고 있는 상황이다. 특히 미국을 포함한 미대륙은 그 확산세가 감소하기는커녕 오히려 1일 확진자 수가 연일 최

고치를 경신할 정도로 상황이 좋지 않다. 이 가운데 유엔, 세계보건기구, 세계 무역기구, 세계은행, 국제통화기금, 유럽연합, G20 등을 비롯한 국제기구들은 코로나19의 확산을 저지하고 백신과 치료제를 개발하며 경기침체에 빠진 국가들을 지원하기 위해 다양한 방법으로 공헌을 하며 국제협력을 추구하고 있다. 또한, 중국과 더불어 수많은 중견국들도 개별적으로 혹은 국제기구를 통해 분담금을 기여함으로써 다자협력을 통해 전염병과 경제위기를 이겨내려는 의지를 보이고 있다. (물론 일각에서는 국가들이 타국을 돕기 위해 내놓는 지원금의 액수가 자국민 및 자국 경제를 위해 사용하는 액수와 비교하여 너무 적다는 비판을 제기하기도 한다.⁶⁹⁾ 하지만 전 세계 모든 국가들이 경기침체를 겪고 있는 가운데 수많은 국가들이 여전히 타국과 타국민들을 위해 지원금을 내놓고 있다. 이는 국가들이 현 상황을 극복하기 위해서는 국제협력이 필요하다는 점을 인지하고 있으며 이를 실현하기 위해 노력하는 단면을 보여준다고 여겨진다.)

이처럼 코로나19에 대응하기 위한 백신 개발, 경제 회복, 위기에 적절하게 대응하지 못하고 있는 국가들을 돕기 위해 다자간 국제협력이 그 어느 때보다 절실한 상황이다. 하지만 동시에 세계는 리더십 부재 상황을 계속해서 겪고 있다. 그동안 전 세계에 걸쳐 리더십을 발휘하고 있던 미국이 더이상 그 역할을 맡는 것을 거부하고 있기 때문이다. 이러한 미국의 행보는 코로나19의 확산과 더불어 더욱 심화되고 있다. 이번 코로나19 사태로 가장 큰 피해를 입은 국가 중 하나가 바로 미국이기 때문이다. 이에 따라 미국의 트럼프 행정부는 현재 국제협력을 통해 코로나19 사태를 진정시키기보다는 미국 내 확진자 수를 줄이고 더이상 미국 경제가 무너지는 것을 막음으로써 2020년 11월 대선에서 승리하는데 몰두하려 하였다. 이는 트럼프의 입장에서 자신이 미 대통령에 재선되기 위해 필요한 것은 미국민들의 지지이지 타국민들의 지지가 아니기 때문으로 여겨졌다. 그렇다고 해서 트럼프가 재선에 실패하고 민주당 후보인 조

바이든이 2021년부터 새로운 미국 대통령이 되더라도 미국이 곧바로 국제다자주의 체제로 복귀하여 (코로나19 위기 극복을 위해 필요한) 세계 리더로서의 역할을 다시 맡을지는 아직 알 수 없는 상황이다. 이처럼 미국이 국제다자주의 체제에서 이탈하려는 행보를 보이자 한편에서는 앞으로의 국제정세가 20세기 초반 전간기 때처럼 혼란스러운 형태를 띠게 되지 않을지 우려하는 목소리 또한 등장하고 있다.

결국, 전 세계 국가들은 미국이 다자주의 체제로 복귀하기를 기다리기보다는 최소한 당분간 (혹은 장기간 동안) 미국 없이도 다자주의를 추구하고 국제협력을 실천·증진할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 코로나19 위기가 지속되고 있는 상황에서 세계는 미국의 복귀를 기다려줄 시간이 없기 때문이다. 다행히도 미국을 제외하고 중국과 여러 중견국들은 여전히 위기 극복을 위해 다자주의를 추구하는 모습을 보여주고 있다. 이는 (미국이라는 리더 없이) 동등한 자격을 가진 국가들이 모여서 보다 민주적이고 평등한 모습을 띤 국제다자주의 체제가 등장할 수도 있음을 의미한다. 따라서 미국의 부재로 인해 국제다자주의 체제가 빠르게 쇠퇴할 것이라는 예측은 성급한 결론일 수도 있을 것이다.

| 참고문헌 |

- Clausing, Kimberly. 2019. The Progressive Case Against Protectionism. *Foreign Affairs* 98(6): 109-120.
- Ikenberry, G. John. 2003. Is American Multilateralism in Decline? *Perspective on Politics* 1(3): 533-550.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929-1939*. University of California Press.
- Moon, Chung-in. 2020. "Age of Uncertainty: Reflections on Post-COVID-19 World Order and the Future of Korea." *Jeju Fourm Journal* 1(1): 10-27.
- Patrick, Stewart. 2020. When the System Fails: COVID-19 and the Cost of Global Dysfunction. *Foreign Affairs*. 99(4): 40-50.
- 정부24. "외교부 코로나19 신국제협력 T/F 출범 및 1차 회의 개최." 2020.04.29. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2152196>.
- 정부24. "정부, 코로나 직격탄 개발도상국에 7550만달러 지원." 2020.06.26. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2195234>.
- 정부24. "강경화 장관, 「다자주의 연대」 주최." 2020.06.27. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2195601>.
- 청와대. "대통령 취임 3주년 특별연설." 2020.05.10. <https://www1.president.go.kr/event/3rd/SpecialSpeech>.
- Aiyng, Xu, and Yoon Sojung. "Korea's GDP growth in Q2 ranked 2nd among major economies." KOREA.net. August 3, 2020. <http://www.korea.net/NewsFocus/Business/view?articleId=188293>.
- Alliance for Multilateralism. "We need strong global cooperation and solidarity to fight COVID-19." May 25, 2020. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/alliance-multilateralism-covid19/2333394>.
- BBC. "Coronavirus: Why China's claims of success raise eyebrows." April 7, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52194356>.
- BBC. "Coronavirus: Biden vows to reverse Trump WHO withdrawal." July 8, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53332354>.
- Campbell, Charlie, and Amy Gunia. "China Says It's Beating Coronavirus. But Can We Believe Its Numbers?" TIME. April 1, 2020.
- Casselman, Ben. "A Collapse That Wiped Out 5 Years of Growth, With No Bounce in Sight." *The New York Times*. July 30, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/30/business/economy/q2-gdp-coronavirus-economy.html>.
- Cheng, Evelyn. "China's Xi pledges \$2 billion to help fight coronavirus." CNBC. May 18,

2020. <https://www.cnn.com/2020/05/18/chinas-xi-pledges-2-billion-to-help-fight-coronavirus-at-who-meeting.html>
- Cheong Wa Dae. "Remarks by President Moon Jae-in at G20 2020 Extraordinary Virtual Leaders Summit." March 26, 2020. <https://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Speeches/786>
- Euronews. "European leaders agree €1.82 trillion COVID-19 recovery fund and budget after marathon summit." July 22, 2020. <https://www.euronews.com/2020/07/21/european-leaders-agree-1-82-trillion-covid-19-recovery-fund-and-budget-after-marathon-summit>
- European Union. n.d. "Coronavirus Global Response." https://global-response.europa.eu/index_en
- Eurostat. "GDP down by 12.1% in the euro area and by 11.9% in the EU." July 31, 2020. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11156775/2-31072020-BP-EN.pdf/cbe7522c-ebfa-ef08-be60-b1c9d1bd385b>
- France 24. "Germany and France shore up support for WHO, seek 'global answer' to Covid-19." June 15, 2020. <https://www.france24.com/en/20200625-germany-and-france-shore-up-support-for-who-seek-global-answer-to-covid-19>
- Shane Goldmacher and Jim Tankersley. "In 'Buy American' Speech, Biden Challenges Trump on the Economy." The New York Times. July 9, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/09/us/politics/biden-buy-american.html>
- G20. "Extraordinary G20 Leaders' Summit Statement on COVID-19." March 26, 2020. [https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf)
- G20. "Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting." April 15, 2020. [https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communique%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communique%C3%A9_EN%20(2).pdf)
- G20. "G20 Labor and Employment Ministers' Statement on COVID-19." April 23, 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/wcms_742571.pdf
- G20. "G20 Contributes Over \$21billion to Fight COVID-19." June 6, 2020. https://g20.org/en/media/Documents/G20SS_PR_G20%20COVID%20Contribution_EN.pdf
- G20. "G20 Trade and investment Ministerial Meeting." May 14, 2020. https://g20.org/en/media/Documents/G20SS_Statement_G20%20Second%20Trade%20&%20Investment%20Ministerial%20Meeting_EN.pdf
- International Monetary Fund. "Joint Statement World Bank Group and IMF Call to Action on Debt of IDA Countries." March 25, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/25/pr20103-joint-statement-world-bank-group-and-imf-call-to-action-on-debt-of-ida-countries>
- International Monetary Fund. "WTO and IMF heads call for lifting trade restrictions on medical

- supplies and food.” April 24, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/24/pr20187-wto-and-imf-joint-statement-on-trade-and-the-covid-19-response>
- International Monetary Fund. “Japan Boosts its Contributions to IMF’s Catastrophe Relief Fund and Poverty Reduction and Growth Trust.” April 30, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/30/pr20197-japan-boosts-contributions-imf-catastrophe-relief-fund-poverty-reduction-growth-trust>
- International Monetary Fund. “IMF Managing Director Urges Further Action to Secure a Resilient Recovery.” July 18, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/18/pr20264-imf-managing-director-urges-further-action-to-secure-a-resilient-recovery>
- Kristalina Georgieva. “Opening Remarks for Joint IMF/WHO press conference.” International Monetary Fund. April 3, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/03/sp040320-opening-remarks-for-joint-imf-who-press-conference>
- Kristalina Georgieva. “Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy.” International Monetary Fund. April 9, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. “Vice Foreign Minister Ma Zhaoxu Briefs on China’s Participation in International Cooperation in COVID-19 Response.” 2020/06/08. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1787197.shtml
- News Now Finland. “Finland pledges €5.5 million more to help cover Donald Trump’s WHO funding gap.” April 15, 2020. <https://newsnowfinland.fi/finland-international/finland-pledges-e5-5-million-more-to-help-cover-donald-trumps-who-funding-gap>
- Reuters. “EU urges more G20 cooperation on monetary, fiscal policy against COVID-19 crisis.” July 9, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-eu-economy-g20/eu-urges-more-g20-cooperation-on-monetary-fiscal-policy-against-covid-19-crisis-idUSKBN24A245>
- Rogers, Katie, and Apoorva Mandavilli. “Trump Administration Signals Formal Withdrawal From W.H.O.” The New York Times. July 7, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/07/us/politics/coronavirus-trump-who.html>
- Scott N. Romaniuk and Tobias Burgers. “Can China’s COVID-19 Statistics Be Trusted? From GDP figures to coronavirus counts, China’s government has a long history of manipulating data for political gain.” The Diplomat. March 26, 2020. <https://thediplomat.com/2020/03/can-chinas-covid-19-statistics-be-trusted/>
- United Nations Development Programme. “COVID-19: Germany doubles its support to UNDP’s flexible core funding.” July 13, 2020. https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/COVID19_Germany_doubles_support_UNDPs_core_funding.html
- United Nations. “Global Humanitarian Response Plan COVID-19.” March 28, 2020. <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>

- United Nations. “Global Humanitarian Response Plan COVID-19.” May 11, 2020. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP-COVID19_May_Update.pdf
- United Nations. “COVID-19 Must Be Wake-Up Call for Greater Multilateral Economic Cooperation, Health-Care Solidarity, Secretary-General Says in Video Message to Small States Forum.” June 10, 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20115.doc.htm>
- United Nations. “Security Council Underlines Support for Secretary-General’s Global Ceasefire Appeal, Fight against COVID-19, Unanimously Adopting Resolution 2532 (2020).” July 1, 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/sc14238.doc.htm>
- United Nations. “COVID-19 Pandemic Demonstrates Multilateral Cooperation Key to Overcoming Global Challenges, President Stresses as General Assembly Concludes Annual Debate.” September 29, 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/ga12273.doc.htm>
- UN News. “COVID-19: UN relief chief urges G20 to step up to avert ‘cascading crises’ in fragile countries.” July 17, 2020. <https://www.un.org/africarenewal/news/covid-19-un-relief-chief-urges-g20-step-avert-%E2%80%98cascading-crisis%E2%80%99-fragile-countries>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. “JAPAN’S CONTRIBUTION PROTECTS UNRWA FRONTLINE HEALTH WORKERS AND PREVENTS SPREAD OF COVID-19 AMONG PALESTINE REFUGEES.” June 23, 2020. <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/japan%E2%80%99s-contribution-protects-unrwa-frontline-health-workers-and-prevents>
- World Bank. “How the World Bank Group is helping countries with COVID-19 (coronavirus).” February 11, 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus>
- World Bank. “World Bank Group Launches First Operations for COVID-19 (Coronavirus) Emergency Health Support, Strengthening Developing Country Responses.” April 2, 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/02/world-bank-group-launches-first-operations-for-covid-19-coronavirus-emergency-health-support-strengthen-in-developing-country-responses>
- World Bank. “Projected poverty impacts of COVID-19 (coronavirus).” June 8, 2020. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/projected-poverty-impacts-of-COVID-19>
- World Bank. “Amid Multiple Crises, World Bank Group Refocuses Programs and Increases Financing to \$74 billion in Fiscal Year 2020.” July 10, 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/07/10/amid-multiple-crisis-world-bank-group-refocuses-programs-and-increases-financing-to-74-billion-in-fiscal-year-2020>
- World Health Organization. “Joint statement by WHO Director-General Roberto Azevêdo and WHO Director-General Tedros Adhanom Ghebreyesus.” April 20, 2020. <https://www.who.int/news-room/detail/20-04-2020-joint-statement-by-who-director-general-roberto-azev%C3%AAdo-and-who-director-general-tedros-adhanom-ghebreyesus>

- World Health Organization. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. 2020/11/1. <https://covid19.who.int/>
- World Health Organization. “Global > China.” 2020/11/1. <https://covid19.who.int/region/wpro/country/cn>
- World Health Organization. “Global > Republic of Korea.” 2020/11/1. <https://covid19.who.int/region/wpro/country/kr>
- World Health Organization. “Global > United States of America.” 2020/11/1. <https://covid19.who.int/region/amro/country/us>
- World Health Organization. “Global cooperation is our only choice against COVID-19, says WHO chief.” August 6, 2020. <https://news.un.org/en/story/2020/08/1069702>
- World Trade Organization. n.d. COVID-19 Proposals. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/proposals_e.htm
- World Trade Organization. “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy.” April 8, 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm
- World Trade Organization. “Trade falls steeply in first half of 2020.” June 22, 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm
- World Trade Organization. “DG Azevêdo to Ottawa Group: Cooperation at the WTO would help the global economy recover from COVID-19.” June 15, 2020. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_16jun20_e.htm
- XinhuaNet. “Xi Focus: Xi calls for making AIB new platform for building community with shared future for mankind.” July 28, 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/28/c_139246682.htm

| 주석 |

- 1) 본 원고는 저자의 JPI PeaceNet “코로나19시대 다자주의에 대한 국제사회의 대응”을 수정·보완한 것임.
- 2) World Health Organization. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. 2020/8/4. <https://covid19.who.int/>
- 3) Ibid.
- 4) Ibid.
- 5) Ibid.
- 6) Ibid.
- 7) World Trade Organization. “Trade falls steeply in first half of 2020.” June 22, 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm
- 8) World Trade Organization. “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global

- economy.” April 8, 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm
- 9) World Trade Organization. n.d. COVID-19 Proposals. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/proposals_e.htm
- 10) World Trade Organization. “DG Azevêdo to Ottawa Group: Cooperation at the WTO would help the global economy recover from COVID-19.” June 15, 2020. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_16jun20_e.htm
- 11) World Trade Organization. COVID-19 Proposals. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/proposals_e.htm
- 12) World Bank. “Projected poverty impacts of COVID-19 (coronavirus).” June 8, 2020. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/projected-poverty-impacts-of-COVID-19>
- 13) World Bank. “Amid Multiple Crises, World Bank Group Refocuses Programs and Increases Financing to \$74 billion in Fiscal Year 2020.” July 10, 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/07/10/amid-multiple-crises-world-bank-group-refocuses-programs-and-increases-financinto-74-billion-in-fiscal-year-2020>
- 14) Ibid.
- 15) World Bank. “World Bank Group Launches First Operations for COVID-19 (Coronavirus) Emergency Health Support, Strengthening Developing Country Responses.” April 2, 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/02/world-bank-group-launches-first-operations-for-covid-19-coronavirus-emergency-health-support-strengthenindevelopincountry-responses>
- 16) Ibid.
- 17) World Bank. “How the World Bank Group is helping countries with COVID-19 (coronavirus).” February 11, 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helpincountries-with-covid-19-coronavirus>
- 18) Kristalina Georgieva. “Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy.” International Monetary Fund. April 9, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>
- 19) Ibid.
- 20) Kristalina Georgieva. “Opening Remarks for Joint IMF/WHO press conference.” International Monetary Fund. April 3, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/03/sp040320-opening-remarks-for-joint-imf-who-press-conference>
- 21) International Monetary Fund. “Joint Statement World Bank Group and IMF Call to Action on Debt of IDA Countries.” March 25, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/25/pr20103-joint-statement-world-bank-group-and-imf-call-to-action-on-debt-of-ida-countries>
- 22) G20. “Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting.” April 15,

2020. [https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communicu%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communicu%C3%A9_EN%20(2).pdf)
- 23) International Monetary Fund. “WTO and IMF heads call for lifting trade restrictions on medical supplies and food.” April 24, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/24/pr20187-wto-and-imf-joint-statement-on-trade-and-the-covid-19-response>
- 24) International Monetary Fund. “IMF Managing Director Urges Further Action to Secure a Resilient Recovery.” July 18, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/18/pr20264-imf-managing-director-urges-further-action-to-secure-a-resilient-recovery>
- 25) G20. “Extraordinary G20 Leaders’ Summit Statement on COVID-19.” March 26, 2020. [https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf)
- 26) Ibid.
- 27) G20. “G20 Labor and Employment Ministers’ Statement on COVID-19.” April 23, 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/wcms_742571.pdf
- 28) G20. “G20 Trade and investment Ministerial Meeting.” May 14, 2020. https://g20.org/en/media/Documents/G20SS_Statement_G20%20Second%20Trade%20&%20Investment%20Ministerial%20Meeting_EN.pdf
- 29) G20. “G20 Contributes Over \$21billion to Fight COVID-19.” June 6, 2020. https://g20.org/en/media/Documents/G20SS_PR_G20%20COVID%20Contribution_EN.pdf
- 30) UN News. “COVID-19: UN relief chief urges G20 to step up to avert ‘cascading crises’ in fragile countries.” July 17, 2020. <https://www.un.org/africarenewal/news/covid-19-un-relief-chief-urges-g20-step-avert-%E2%80%98cascading-crises%E2%80%99-fragile-countries>
- 31) United Nations. “Global Humanitarian Response Plan COVID-19.” March 28, 2020. <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>
- 32) United Nations. “Global Humanitarian Response Plan COVID-19.” May 11, 2020. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP-COVID19_May_Update.pdf
- 33) United Nations. “COVID-19 Must Be Wake-Up Call for Greater Multilateral Economic Cooperation, Health-Care Solidarity, Secretary-General Says in Video Message to Small States Forum.” June 10, 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20115.doc.htm>
- 34) United Nations. “Security Council Underlines Support for Secretary-General’s Global Ceasefire Appeal, Fight against COVID-19, Unanimously Adopting Resolution 2532 (2020).” July 1, 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/sc14238.doc.htm>
- 35) United Nations. “COVID-19 Pandemic Demonstrates Multilateral Cooperation Key to Overcoming Global Challenges, President Stresses as General Assembly Concludes Annual Debate.” September 29, 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/ga12273.doc.htm>
- 36) Stewart Patrick. 2020. When the System Fails: COVID-19 and the Cost of Global Dysfunction.

Foreign Affairs. 99(4): 40-50.

- 37) World Health Organization. "Joint statement by WTO Director-General Roberto Azevêdo and WHO Director-General Tedros Adhanom Ghebreyesus." April 20, 2020. <https://www.who.int/news-room/detail/20-04-2020-joint-statement-by-wto-director-general-roberto-azevedo-and-who-director-general-tedros-adhanom-ghebreyesus>
- 38) World Health Organization. "The Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator, is a new, groundbreaking global collaboration to accelerate development, production, and equitable access to COVID-19 tests, treatments, and vaccines." [https://www.who.int/initiatives/act-accelerator#:~:text=The%20Access%20to%20COVID%2D19%20Tools%20\(ACT\)%20Accelerator%2C,tests%2C%20treatments%2C%20and%20vaccines](https://www.who.int/initiatives/act-accelerator#:~:text=The%20Access%20to%20COVID%2D19%20Tools%20(ACT)%20Accelerator%2C,tests%2C%20treatments%2C%20and%20vaccines)
- 39) World Health Organization. "Global cooperation is our only choice against COVID-19, says WHO chief." August 6, 2020. <https://news.un.org/en/story/2020/08/1069702>
- 40) Reuters. "EU urges more G20 cooperation on monetary, fiscal policy against COVID-19 crisis." July 9, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-eu-economy-g20/eu-urges-more-g20-cooperation-on-monetary-fiscal-policy-against-covid-19-crisis-idUSKBN24A245>
- 41) European Union. n.d. "Coronavirus Global Response." https://global-response.europa.eu/index_en
- 42) euronews. "European leaders agree €1.82 trillion COVID-19 recovery fund and budget after marathon summit." July 22, 2020. <https://www.euronews.com/2020/07/21/european-leaders-agree-1-82-trillion-covid-19-recovery-fund-and-budget-after-marathon-summ>
- 43) Alliance for Multilateralism. "We need strong global cooperation and solidarity to fight COVID-19." May 25, 2020. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/alliance-multilateralism-covid19/2333394>
- 44) World Health Organization. "Global > United States of America." 2020/11/1. <https://covid19.who.int/region/amro/country/us>
- 45) Katie Rogers and Apoorva Mandavilli. "Trump Administration Signals Formal Withdrawal From W.H.O." The New York Times. July 7, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/07/us/politics/coronavirus-trump-who.html>
- 46) Ben Casselman. "A Collapse That Wiped Out 5 Years of Growth, With No Bounce in Sight." The New York Times. July 30, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/30/business/economy/q2-gdp-coronavirus-economy.html>
- 47) eurostate. "GDP down by 12.1% in the euro area and by 11.9% in the EU." July 31, 2020. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11156775/2-31072020-BP-EN.pdf/cbe7522c-ebfa-ef08-be60-b1c9d1bd385b>
- 48) Charlie Campbell and Amy Gunia. "China Says It's Beating Coronavirus. But Can We Believe Its Numbers?" TIME. April 1, 2020. <https://time.com/5813628/china-coronavirus-statistics->

- wuhan/; Scott N. Romaniuk and Tobias Burgers. “Can China’s COVID-19 Statistics Be Trusted? From GDP figures to coronavirus counts, China’s government has a long history of manipulating data for political gain.” *The Diplomat*. March 26, 2020. <https://thediplomat.com/2020/03/can-chinas-covid-19-statistics-be-trusted/>; BBC. “Coronavirus: Why China’s claims of success raise eyebrows.” April 7, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52194356>
- 49) World Health Organization. “Global > China.” 2020/11/1. <https://covid19.who.int/region/wpro/country/cn>
- 50) Xu Aiyung and Yoon Sojung. “Korea’s GDP growth in Q2 ranked 2nd among major economies.” *KOREA.net*. August 3, 2020. <http://www.korea.net/NewsFocus/Business/view?articleId=188293>
- 51) Evelyn Cheng. “China’s Xi pledges \$2 billion to help fight coronavirus.” *CNBC*. May 18, 2020. <https://www.cnbc.com/2020/05/18/chinas-xi-pledges-2-billion-to-help-fight-coronavirus-at-who-meeting.html>
- 52) Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. “Vice Foreign Minister Ma Zhaoxu Briefs on China’s Participation in International Cooperation in COVID-19 Response.” 2020/06/08. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1787197.shtml
- 53) XinhuaNet. “Xi Focus: Xi calls for making AIB new platform for building community with shared future for mankind.” July 28, 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/28/c_139246682.htm
- 54) France 24. “Germany and France shore up support for WHO, seek ‘global answer’ to Covid-19.” June 15, 2020. <https://www.france24.com/en/20200625-germany-and-france-shore-up-support-for-who-seek-global-answer-to-covid-19>
- 55) United Nations Development Programme. “COVID-19: Germany doubles its support to UNDP’s flexible core funding.” July 13, 2020. https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/COVID19_Germany_doubles_support_UNDPs_core_funding.html.
- 56) News Now Finland. “Finland pledges €5.5 million more to help cover Donald Trump’s WHO funding gap.” April 15, 2020. <https://newsnowfinland.fi/finland-international/finland-pledges-e5-5-million-more-to-help-cover-donald-trumps-who-funding-gap>
- 57) United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. “JAPAN’S CONTRIBUTION PROTECTS UNRWA FRONTLINE HEALTH WORKERS AND PREVENTS SPREAD OF COVID-19 AMONG PALESTINE REFUGEES.” June 23, 2020. <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/japan%E2%80%99s-contribution-protects-unrwa-frontline-health-workers-and-prevents>
- 58) International Monetary Fund. “Japan Boosts its Contributions to IMF’s Catastrophe Relief Fund and Poverty Reduction and Growth Trust.” April 30, 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/30/pr20197-japan-boosts-contributions-imf-catastrophe-relief-fund->

poverty-reduction-growth-trust

- 59) Xu Aiyang and Yoon Sojung. "Korea's GDP growth in Q2 ranked 2nd among major economies." KOREA.net. August 3, 2020. <http://www.korea.net/NewsFocus/Business/view?articleId=188293>
- 60) Cheong Wa Dae. "Remarks by President Moon Jae-in at G20 2020 Extraordinary Virtual Leaders Summit." March 26, 2020. <https://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Speeches/786>
- 61) 청와대. "대통령 취임 3주년 특별연설." 2020.05.10. <https://www1.president.go.kr/event/3rd/SpecialSpeech>
- 62) 정부24. "외교부 코로나19 신국제협력 T/F 출범 및 1차 회의 개최." 2020.04.29. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2152196>
- 63) 정부24. "강경화 장관, 「다자주의 연대」 주최." 2020.06.27. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2195601>
- 64) 정부24. "정부, 코로나 직격탄 개발도상국에 7550만달러 지원." 2020.06.26. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2195234>
- 65) World Health Organization. "Global > Republic of Korea." 2020/11/1. <https://covid19.who.int/region/wpro/country/kr>
- 66) Oona Hathaway and Scott J. Shapiro. "Welcome to the Post-Leader World." Foreign Policy. July 4, 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/07/04/after-hegemony/>
- 67) Shane Goldmacher and Jim Tankersley. "In 'Buy American' Speech, Biden Challenges Trump on the Economy." The New York Times. July 9, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/09/us/politics/biden-buy-american.html>
- 68) BBC. "Coronavirus: Biden vows to reverse Trump WHO withdrawal." July 8, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53332354>
- 69) UN News. "COVID-19: UN relief chief urges G20 to step up to avert 'cascading crises' in fragile countries." July 17, 2020. <https://www.un.org/africarenewal/news/covid-19-un-relief-chief-urges-g20-step-avert-%E2%80%98cascading-crises%E2%80%99-fragile-countries>

2020년 상반기부터 하반기 현재까지 전 세계는 코로나19 팬데믹의 확산이라는 위기를 겪고 있다. 이로 인해 2020년 한해 동안 전 세계는 국제공중보건위기, 그리고 이로 인한 경제위기라는 두 가지 악조건을 동시에 겪어야만 했다. 이와중에 전 세계가 코로나19 위기를 빠르게 극복하는데 장애물로 작용한 요소들로 글로벌 리더십의 부재와 국가들의 자국우선주의가 지목받고 있다. 국경을 가리지 않는 팬데믹으로 인한 위기를 극복하기 위해서는 국가 간의 협력이 필수적이다. 하지만 보건 및 경제위기를 맞이한 국가들은 오히려 자국민과 자국의 이익만을 추구하게 됨으로써 국제다자협력이 원활하게 이루어지지 않았고 이는 결국 코로나19 위기의 신속한 종식을 방해하는 결과를 낳았다는 것이다. 그렇다면 과연 코로나19의 확산과 이에 대한 대응 과정에서 국제다자주의 체제는 정말로 쇠퇴하고 있는가? 본 연구의 목적은 이에 대한 답을 얻기 위해 2020년 1월이래 국제기구들과 전 세계 국가들의 전염병 확산 방지, 경제회복, 백신 개발 등을 위해 어떤 조치를 취했는지를 살펴보는 것이다. 본 연구가 제시하듯이 전 세계 국제기구들과 국가들은 코로나19의 확산을 막기 위한 다자협력의 중요성을 강조하며 빈곤국 지원, 백신개발, 경제위기 극복 등을 위해 힘을 모으는 모습을 보였다. 다만, 트럼프 행정부 아래 미국은 다른 국가들과 달리 국가 간 다자협력에 참여하지 않는 모습을 보였으며 이는 팬데믹 위기극복을 위해 필요한 글로벌 리더십의 부재를 낳게 되었다. 결론적으로 미국의 부재가 다자협력에 부정적인 영향을 미치기는 하였지만 이로 인해 다자협력 체제 전체가 붕괴되는 일은 없었다고 볼 수 있다. 오히려 국제기구들과 미국 외의 국가들은 여전히 코로나19로 인한 국제보건위기와 경제위기 극복을 위해 힘을 모으는 모습을 보여주었기에 미국의 부재로 인해 국제다자주의 체제가 빠르게 쇠퇴할 것이라는 예측은 성급한 결론일 수도 있을 것이다.

● 주제어: 코로나19, 다자주의, 국제협력, 국제기구, 글로벌 리더십

영문

Since early 2020, the world is experiencing a COVID-19 pandemic crisis. Because of the pandemic, the world had to face two adverse conditions: the international public health crisis and the economic crisis caused by the former. Amid the crisis, the absence of global leadership and unilateralism adopted by countries are being pointed out as factors that acted as obstacles to rapidly overcoming the COVID-19 crisis. Cooperation between countries is essential to overcome the crisis caused by the pandemic that spreads beyond national borders. However, countries facing health and economic problems pursued their own interests instead of seeking multilateral cooperation, which in turn hindered the swift end of the COVID-19 crisis. Does this indicate that the era of multilateralism is declining as the spread of COVID-19 continues? To obtain the answer to the research question, the purpose of this study is to examine, since January 2020, what actions international organizations and countries have taken to prevent the spread of the pandemic, recovery of both national and global economies, and develop vaccines. As this study suggests, international organizations and countries around the world emphasized the importance of multilateral cooperation to prevent the spread of COVID-19 and showed a concerted effort to support developing countries, develop vaccines, and overcome the economic crisis. However, unlike other countries, the United States under the Trump administration did not participate in multilateral cooperation among countries, resulting in a lack of global leadership necessary to overcome the pandemic crisis. In conclusion, although the absence of the United States negatively

affected multilateral cooperation, it can be said that the entire multilateral cooperation system did not collapse. Instead, international organizations and countries outside the United States still showed a willingness to overcome the international health and economic crisis caused by COVID-19. Therefore, it might be a premature conclusion to predict that the absence of the United States global leadership will cause the decline and breakdown of global multilateralism.

- **Keywords:** COVID-19, multilateralism, global cooperation, international organizations, global leadership

제2장

Post-Covid19, 다자주의를 되돌아보다: 중국의 다자주의와 일대일로

I | 서론

오늘날 전 세계적으로 지역주의 현상이 심화되고, 세계경제 중심이 동아시아 지역으로 전이되는 과정에서 동아시아 지역다자협력 문제가 새로운 쟁점으로 부각되고 있다. 특히, 4대 강국으로 둘러싸인 한반도 주변 ‘4강 체제’에서 중심국가로 자리잡고자 하는 우리 정부의 외교목표를 감안할 때, 동아시아 지역다자협력체제 및 다자주의에 대한 연구는 한국의 국제적 지위와 외교적 위상을 정립하는데 필수적인 작업의 일부일 것이다.

현재 동아시아는 미·중·일·러의 강한 세력 확장 의욕으로 협력과 갈등이 혼재하고 있다. ‘중국몽(中國夢)’을 실현하기 위해 ‘일대일로(一帶一路, Belt and Road Initiative: BRI)’에 사활을 건 시진핑(習近平) 정부와 미국 트럼프 행정부의 미중 무역분쟁과 한반도 비핵화 협상, 미·일동맹을 기반으로 정상 국가화를 노리는 일본의 아베 총리에 이어 스가 총리, 역동적인 동북아와의

협력으로 러시아의 재건을 이루려는 푸틴 대통령까지 그 어느 때보다 한반도를 둘러싼 열강들의 강한 리더십과 보이지 않는 외교 전쟁의 한복판에 대한 민국이 자리하고 있다.

이처럼 동아시아 지역은 냉전적 구도가 완전히 불식되지 않는 상태에서 개별 국가들의 패권추구 의도가 표면화되고 있는 상황으로 국가 이기주의를 바탕으로 한 역내 국가들 간의 갈등으로까지 이어지고 있다. 또한, 다른 한편으로 동아시아 지역은 경제적으로 세계에서 가장 역동적인 지역으로 역내 국가들 간의 복합적 상호의존성도 급격히 증대되고 있다. 이러한 동아시아 지역의 안보 특성은 잠재적 갈등과 현실적 협력체제의 부재로 나타나며, ‘지역안보복합체(Regional Security Complexes: RSCs)’에 해당한다고 볼 수 있다.¹⁾ 따라서 이런 지역적 특성 하에서 기존의 동아시아 국제정세 구조를 형성하고 있던 동맹 중심의 상호대립 형태는 지역안보복합체의 대립적 측면만을 보고 있는 것으로 새로운 맥락에서, 그리고 동시에 협력적 다자안보체계를 구축할 수 있는 방안들을 재검토해야 할 것이다.

특히, 최근 동아시아 지역에서 대립적 동맹구조의 한 축을 담당함과 동시에 건설적 협력관계의 구축에 새로운 변수로 대두되고 있는 국가는 중국이라고 할 수 있다. 1978년 개혁개방 이후 G2로 급성장한 중국은 글로벌 이슈와 동아시아 지역의 문제를 논함에 있어 고려하지 않을 수 없고, 현재 활발히 논의되고 있는 동아시아 지역다자협력체제 구축방안 모색에 있어 다자주의에 대한 중국의 행태와 그 특징을 고찰하는 것은 무엇보다 중요하다.

더욱이 중국은 경제적인 부의 축적으로 자신감을 얻게 되면서 ‘책임 있는 대국’, ‘신형대국관계(新型大局關係)’, ‘강대국으로서의 주변외교’에 대해 새로운 국가정체성을 형성해 나가고 있다. 즉, 신형대국 외교를 통해 ‘강대국외교’의 외교적 정체성을 확립하는 한편, ‘일대일로’를 통해 중국의 핵심 주변 지역인 동아시아 국가와 지속가능한 경제발전과 적극적인 협력방안을 모색

하고 있는 것이다. 이러한 최근 중국의 대외정책이 ‘핵심이익’에 대한 강조, 해양강국화와 국방력 강화를 통한 군사적 균형, ‘신형대국관계’의 확대 적용 등이 이른바 중국식 ‘정체성의 정치(politics of identity)’로 나타나고 있다.²⁾

따라서 본 연구는 중국의 개혁개방 이후 시기별 외교정책 변화요인과 내용을 고찰하고, 국제화, 세계화 추세의 확대와 함께 ‘일대일로’를 포함한 중국 다자주의 외교의 경과 및 한계를 살펴보고자 한다.

II | 중국의 다자주의 전개과정과 현재

개혁개방 이후 중국은 국내에서의 시장경제 확대와 함께 세계경제로 빠르게 편입되면서 경제적 상호의존성 증대와 국제규범 준수, 국제적 문제에 해결에 책임 있는 행동을 보이며, 국가 위상 제고와 국익 극대화라는 외교목표를 위해 전(全)방위외교를 펼치고 있다.³⁾ 중국 외교정책의 궁극적 목표는 ‘소강(小康)사회’ 실현에 필요한 평화롭고 안정된 국제환경을 조성하는데 있으며, 개방화의 진전으로 보다 적극적으로 다자주의 외교를 확대하고 있다. 특히, 최근에는 경제성장에 따른 신장되는 국력에 기초해 양자주의 외교전략을 적절히 결합시키는 모습도 보이고 있다.

따라서 본 장에서는 중화인민공화국 수립 이후 중국의 다자주의 외교의 역사적 배경과 전개과정에 따른 외교전략의 변화에 대해 시기별로 살펴보고 이러한 중국의 외교전략이 동아시아와 글로벌 질서에 어떤 영향을 미치는지에 대해 알아보려고 한다.

1. 신(新)중국 건국 이후

1949년 10월 1일 건국한 중화인민공화국은 사회주의 국가를 표방함과 동시에 ‘국공합작(國共合作)’과 일본의 제국주의 침략으로 반식민지 국가 상태에서 독립된 민족국가의 특수성을 지닌 채 성립되었다. 이러한 국내외 혼란 속에 마오쩌둥(毛澤東)은 1949년 9월 ‘중국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議)’에서 “중국인민은 이제부터 일어설 것이다.…… 우리 민족은 더 이상 모욕을 당할 민족이 아니다. 우리들은 이미 일어섰다⁴⁾.”고 언급하며 민족주의를 앞세워 국가통합과 안정을 위해 국민적 합의점을 찾고자 함을 명백히 하고, 이를 바탕으로 이념을 중시한 국내외적 환경변화에 따라 적응하는 대외정책을 전개할 것을 밝혔다. 하지만 건국 이후 장제스(蔣介石) 정권이 UN을 비롯한 국제기구에서 합법국가로 인정받은 반면, 중국은 국제질서에서 배제되었다. 이에 마오쩌둥은 소련과의 동맹을 통해 미국에 저항하는 이른바 ‘일변도(一邊倒)’ 전략으로 자본주의 국제질서에 대한 전면 부정과 소련을 비롯한 사회주의 국제질서를 따르기로 결정했다.⁵⁾ 또한, 헌법의 성격을 띤 ‘공동강령(共同綱領)’에 중화인민공화국 외교정책의 기본원칙을 ‘국가 독립과 자주, 영토의 완전한 보호를 위해 국제사회의 영구적 평화와 각 국가 인민과의 우호협력을 옹호하고, 제국주의 침략과 전쟁을 반대한다. 이에 중국은 먼저 소련과 인민민주주의 국가, 그리고 압박을 받은 민족을 연합해 공동으로 제국주의 침략에 맞서 세계의 영구적 평화를 수호한다⁶⁾.’고 천명하였다.

이처럼 마오쩌둥 시기의 중국 외교와 대외정책은 동일 이념권에서는 대(對)소련관계, 대항적 세력권에서는 대(對)미국관계, 여타 지역과의 관계에서는 제3세계가 일차적 고려 대상이었다고 볼 수 있다. 미국과 소련이라는 두 개의 초강대국 사이에서 어느 쪽이 더 중국에 위협적인가의 판단을 기준으로 주적(主敵)을 설정하고, 이러한 주적으로부터의 위협에 대항하는 연합전선

을 구축하는 것을 대외관계의 중심내용으로 삼은 것이다⁷⁾. 결국 이 시기에는 중국이 당면한 세계정세와 냉전시대로 말미암아 양대 힘의 축인 소련과 미국을 위시한 사회주의와 자본주의로 나뉘어져 있었고, 주로 이데올로기적 측면에서 ‘양대진영론(兩大陣營論)’에 입각한 대외질서가 이루어졌다. 더욱이 이러한 상황에서 전쟁은 불가피하다는 ‘전쟁불가피론(戰爭不可避論)’도 나왔는데, 1950년 6월 25일에 발발한 한국전쟁은 미국을 주축으로 한 자유주의진영의 연합국 참전으로 하여금 중국이 국제적 승인과 함께 사회주의 국가들의 신임을 받으면서 국제사회에서 사회주의 세력을 확장시키기 위해 자유주의진영에 맞서 개입한 양대진영이 대치된 대표적 사례라고 할 수 있다.

한편, 1950년대 중반 중국은 국민당 정권이 남긴 유산에 대한 청산과 민생 회복을 통해 국내 정치적, 사회적 안정을 위한 초석을 마련하고자 했으며, 국제적으로 사회주의 국가 및 제3세계 국가들과의 관계 개선으로 국제환경의 완화를 실현하였다. 변화된 국내외 환경에 자신감을 갖게된 중국은 초대 외교부장인 저우언라이(周恩來) 총리가 1953년 인도대표단을 접견하는 자리에서 ‘영토와 주권의 상호 존중’, ‘상호불가침’, ‘상호 내정불간섭’, ‘호혜평등’, ‘평화공존’ 등 이른바 ‘평화공존 5원칙’을 제시하였고, 이때부터 ‘평화공존 5원칙’을 중국외교 기조로 대외관계의 초석이 되었다⁸⁾.

하지만 중국은 현실 정치에 입각한 자국의 이익과 보존의 목표를 갖고 외부로부터의 간섭과 내정에 철저히 대항하는 민족주의적 성향을 지니고 있었기 때문에 1960년대부터 잠재되었던 중·소갈등 및 소련으로부터의 간섭을 배제하기 위한 일련의 외교정책을 감행하기 시작하였다. 즉, 이전까지는 유연하고 평화적인 외교정책을 기반으로 국제질서에 대응했다면 이때부터는 미국을 골자로 한 제국주의에 대한 적대적이고 강경한 외교 자세를 고집하였고, 소련에 대해서는 우호적 관계가 급속히 냉각되는 등 이념분쟁으로까지 전개되었다⁹⁾. 특히, 중국은 소련을 수정주의라고 비판하면서 중·소분쟁 속에

서 양극 체제의 틀에서 벗어나기 위해 ‘중간지대론(中間地帶論)’과 ‘제3세계론’을 창안했다. 이는 중·소분쟁 이후 국제적 고립을 벗어나기 위한 방안이자 미국과 소련이 패권경쟁을 하는 국제구조에 대비한 것으로 강대국 및 패권국가 갈등에 대한 활용으로 중국의 국가이익 수호와 비교적 완화된 국제관계를 형성하는데 목적이 있었다¹⁰⁾.

살펴본 바와 같이 마오쩌둥 시기의 중국외교는 혁명과 국제외교 간에 미약한 이중성을 보였다. 혁명과 투쟁이 압도적이었고, 국제기구에 대한 참여의 범위가 아시아 및 아프리카와 국한된 점을 미루어 봤을 때, 이 시기의 중국의 다자외교는 극히 제한적이라고 볼 수 있으며¹¹⁾, 다른 한편으로 중국이 국제회의에 참석해 중국의 외교정책을 설명하는데 중점을 두고 다자외교를 ‘반제국주의’와 ‘반패권주의’의 무대로 활용했다는 점에서 중국외교의 시작단계라고 할 수 있다.

2. 덩샤오핑(鄧小平) 시기

1976년 마오쩌둥 사망으로 ‘문화대혁명’이 끝나자 덩샤오핑의 시대가 시작되었다. 덩샤오핑은 1978년 개최된 ‘중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議)’에서 계급투쟁을 목적으로 하던 시대가 끝났음을 선포하고, 사회주의 현대화 노선인 ‘개혁개방’을 국가 중점 업무로 채택하였다. 다시 말해, 대내적 개혁과 대외개방을 덩샤오핑 시대의 중국 내정과 외교의 주축으로 삼고, 이에 맞추어 경제발전과 함께 ‘전방위외교’를 시작하게 된 것이다.

중·미관계 정상화 및 중·소관계 개선 등 전면적 외교를 펼친 결과 국내적으로는 덩샤오핑 리더십 및 개혁개방에 대한 합의가 자리잡았고 정치적으로도 안정되었으며, 중국 외교에서도 이데올로기적 요소가 퇴색되어 가는 등 경제

발전을 위한 자본과 기술협력을 제공할 수 있는 서방 선진국과의 관계가 개선되어 갔다.

또한, 덩샤오핑은 대내외 정책을 구사함에 있어 매우 강한 실용주의적 경향을 보였다. 과거 이데올로기를 앞세우는 혁명적 노선보다는 국익과 안전보장을 앞세우는 세력균형 정책과 현실주의적 요소가 크게 부각되면서 실용주의가 대외정책에 반영되었는데, 특히, ‘국제주의(國際主義)’나 사회주의적 국제분업이라는 이데올로기적 제약에서 과감히 벗어나 자국의 안전보장을 위해서라면 어떠한 세력과도 손을 잡고 유리한 세력균형 하에 자국의 실리를 추구하는 외교형태를 보이기까지 했다¹²⁾.

이처럼 모든 국가와 사회체제에 관계 없이 외교를 발전시켜 나간다는 내용을 중심으로 한 독립자주원칙인 ‘독립자주외교’ 정책을 바탕으로 외교정책을 펼친 이유는 당시 중국이 미국과 소련을 반대할만한 실제적인 역량이 결여되어 있었고, 미국과 소련 사이에서 보다 탄력적이고 유연한 지위를 확보함으로써 자국의 안전과 현대화 계획 추진을 위한 국제협력을 도모하려 했기 때문으로 분석된다¹³⁾.

이후에도 중국은 미국과 소련, 두 강대국을 ‘패권주의(霸權主義)’라고 비난하면서도 실제로는 매우 신축성 있는 대응을 통해 화해와 협력의 기본틀을 그대로 유지해 나가는 실리주의 외교를 펼쳤으며, 경제발전을 위해 대외정책 운용의 폭을 확대함으로써 이데올로기와는 상관없이 자본주의 국가와 서방 선진국들과의 경제교류, 국제기구 가입 등도 추진했다.

하지만 1989년에 발생한 ‘천안문(天安門) 사태’를 계기로 중대한 변화를 보이기 시작했다. 중국정부의 ‘천안문 사태’ 무력 진압에 대해 미국을 포함한 서방국가들은 인권탄압 등을 이유로 각종 제재조치를 취했고, 이는 중국의 외교적 고립과 경제건설의 차질로 이어졌다. 위기의식을 느낀 중국은 국제적 고립 탈피를 위해 유럽과 일본 등 다른 서방선진국 및 주변 국가들과의

협력을 모색하였고, 적극적인 화해와 관계 개선 정책을 시도하게 된다. 1991년 APEC 가입은 물론, 당시 국교가 수립되지 않았던 우리나라와도 본격적인 경제교류를 추진하기에 이르지만 미국에 대해서는 중국정부가 ‘천안문 사태’ 자체를 서방세계의 ‘화평연변(和平演變)¹⁴⁾’ 음모의 결과라는 인식을 갖고 있었기 때문에 경제교류 확대에는 지속적인 관심을 보인 반면, 정치적으로는 매우 반감을 갖는 이중적 자세를 보이기도 했다. 즉, ‘천안문 사태’ 직후 중국 외교는 국내 경제발전을 지원하기 위한 ‘평화공존적 외교’와 ‘화평연변’에 대항하기 위한 대립적인 외교라는 이중적 성격을 갖고 있었던 것이다. 적어도 미국과의 관계에 있어서는 계급투쟁적 시각 또는 ‘양대진영론’적 시각이 상당한 영향을 미쳤으며, 경제적 요인 못지 않게 이데올로기적 요인이 중요한 정책결정 요소가 되었던 것이다¹⁵⁾.

한편, 1990년대 초 동서독 통일 및 동유럽 격변과 소련의 해체로 인한 불안정한 시기에 중국은 외부의 문제에 관심을 가질 여유가 없었다. 개혁개방 이후 중국은 경제적으로 급격한 성장을 보였음에도 불구하고 1990년대 초 당시 노동자와 농민이 주인인 사회주의 초급 단계였던 중국이 동유럽의 사회주의 체제 붕괴라는 특수한 국제적 환경에 직면하게 됨에 따라 덩샤오핑은 재능을 감추고 드러내지 않는 ‘도광양희(韜光養晦)’ 전략을 표방하게 된다. 이 ‘도광양희’는 ‘빛을 감추고 어둠속에서 은밀하게 힘을 기른다.’는 전략적 의미로 해석할 수 있지만 본질적인 의미는 ‘겸손’으로 당시 ‘중국위협론’이라는 서구적 시각 때문에 ‘와신상담(臥薪嘗膽)’의 의미로 이해되기도 한다¹⁶⁾.

이처럼 덩샤오핑 시기의 중국외교는 경제발전을 통한 종합국력 배양을 우선시하는 한편, 대외적으로 미국과 소련과의 외교적 갈등을 최소화하고, 내부 발전에 치중하기 위한 외교전략을 수립한 시기라고 할 수 있다. 하지만 ‘천안문 사태’ 이후 국내 정치적 혼란과 국민경제의 어려움을 타개하기 위해 경제발전이 우선적으로 고려되던 국내 상황에 비추어 봤을 때, 소극적인 접근

이 불가피했고, 이러한 상황에서 중국의 적극적인 지역정책이나 다자주의는 기대하기 어려울 수밖에 없었다.

살펴본 바와 같이 덩샤오핑 시기에는 ‘독립자주외교’라는 새로운 외교방침으로 개혁개방 이후 1980년대 주변 국가들과의 관계 개선을 천명하면서 다자주의를 받아들이고 활용할 준비를 갖추어간 것으로 평가된다. 하지만 국내적으로 계속된 권력투쟁의 영향과 국내정치의 불안으로 현실성이 떨어지고 일관성도 미흡했으며, 외국에 대한 의존을 극도로 두려워하여 외교정책이 다소 소극적인 것도 사실이다. 더욱이 이를 실현할 수 있는 외교 역량도 부족해 적극적인 추진이 어려웠다는 점에서 ‘독립자주’라는 기치가 상징하는 명분에 한계가 있었다고 평가할 수 있다¹⁷⁾.

3. 장쩌민(江澤民) 시기

덩샤오핑 시기 중국의 국력성장에 따른 자신감을 바탕으로 대외전략과 외교정책을 구체화하기 시작한 것은 장쩌민 시기에 들어서부터라고 할 수 있다. 장쩌민 지도부 출범과 함께 중국은 ‘전방위외교’를 통해 국제사회의 평화 구축 노력에 더욱 박차를 가하게 되는데, 이는 서방국가들에 팽배해 있는 ‘중국위협론(中國威脅論)’을 해소하고, 보다 유연한 외교노선을 채택하는 것이 국익에 유리하다는 판단에 따른 것이다¹⁸⁾.

1990년대 초반 소련 및 동유럽 사회주의권이 붕괴되면서 사실상 중국은 정치적으로 고립되었다. 냉전체제 해체로 미국의 안보전략에서 중국이 차지하는 중요성이 감소되었기 때문에 중국은 인권문제 등 다방면에 걸쳐 미국으로부터 각종 압력에 노출되기 시작하였다. 특히, 냉전시대에 또 다른 한 축을 형성하고 있던 소련의 붕괴함에 따라 미국이 유일한 초강대국으로 부상하면서 미국 중심의 ‘일초다강(一超多強)’ 국제사회 구조가 형성되었고, 미·소갈

등의 근원이 되었던 이념적 요인들이 제거됨으로써 동맹체제 약화 및 다자주의가 대두되는 등 과거 군사안보가 우선하는 대립과 경쟁의 국제체제에서 경제 우선의 협력과 경쟁을 행위규범으로 하는 질서가 자리잡게 되었다.

이처럼 장쩌민 시기의 중국은 ‘천안문 사태’ 이후 미국을 위시한 서방국가들의 제재와 ‘중국위협론’의 대두 속에 미국의 대(對)중국 봉쇄전략에 대한 우려감이 고조됨에 따라 이를 해소하기 위한 외교전략으로 ‘강대국 관건(大國是關鍵)’, ‘주변국 우선(周邊是首要)’, ‘개도국 기초(發展中國家是基礎)’, ‘다자주의를 주요 무대(多邊是重要舞臺)’로 하는 방침을 제시하며 본격적으로 추진하기 시작하였다¹⁹⁾. 그 결과 1977년 개혁개방 이전 중국이 참여한 국제조직 수는 미국의 25%, 인도의 30%에 불과했지만 1996년에는 미국의 70%, 인도의 80%에 달했으며, 1999년에 이르러 중국이 가입한 국제조직 및 협약은 약 220개에 달하게 되었다²⁰⁾.

이처럼 덩샤오핑 시기에 비해 상대적으로 더욱 적극적이고 주도적인 외교정책의 전개와 국제사회 참여를 시도하면서 장쩌민 시기 중국의 대외정책은 자신의 할 일을 과감히 시행한다는 ‘유소작위(有所作爲)’ 전략을 표방하게 된다. 하지만 ‘유소작위’는 국제적으로 중요한 문제에 있어 자신의 독자적인 목소리를 내야한다는 것일 뿐, 현재의 국제질서 타파 또는 미국의 패권적 지위에 도전하거나 제3세계 지도자가 되는 것이 아니라 성장하고 있는 세계의 대국으로서 국제적 상황에 적극적으로 참여하고 국제질서 수립에 주동적으로 나서며, 국제사회로 하여금 중국의 목소리를 듣고, ‘책임 있는 대국’으로 국제적인 상황에 참여한다는 것이다²¹⁾.

결국 중국이 주장하는 ‘유소작위’ 외교정책은 중국이 ‘책임 있는 대국’에 부합하는 이미지를 형성하고, 국제사회 참여를 통해 이익을 획득하며, 세계와 지역의 대국으로서 공헌해야 한다는 것이다. 이에 중국은 국제사회가 당면한 환경문제와 빈부격차, 테러리즘, 지역 간 충돌 등의 문제에 대해 대국으로서

역할을 담당하고, 다자간 외교를 적극 추진하여 그 영향력을 행사하고자 하였다. 하지만 현실적으로 미국의 대(對)중국 경제봉쇄에 대한 부담과 국내에서의 광범위한 동의를 이끌어내지 못함으로써 본격화되지는 못한 측면이 있어 이 시기의 중국은 기존 패권국인 미국과의 직접적인 충돌을 회피하고, 국제사회의 중국위협론을 불식시키면서 자국의 부상을 현실화하는데 총력을 기울이게 된다.

한편, 1990년대 중반 당시 국제환경이 다극화 되어감에 따라 장쩌민은 ‘패권주의’와 ‘강권정치’가 국제질서를 해치는 요소임을 지적하면서 이에 대한 대책으로 반패권주의의 ‘다극화외교(多極化外交)’를 주장하게 된다. 중국은 소련 붕괴의 원인을 서방측이 승리한 것이 아니라 소련 스스로 무너진 것으로 미국을 비롯한 서방의 봉쇄와 견제가 소련 붕괴에 영향을 미쳤다는 것을 부정하지는 않지만 경제구조의 경직성과 과도한 군사비 지출 등 내부적 요인이 더 크게 작용했다고 판단했다²²⁾. 따라서 당시 국제질서가 과도기로 향후 미국과 일본, 중국, 러시아, EU 등의 다극화 사회가 도래할 것으로 예상했으며, 이는 중국체제의 위협으로 인식하고 있는 미국이라는 패권국가가 다극화 구조로 해소되기를 바라고 있는 것으로 해석된다²³⁾.

또한, 그동안 중국이 다극화외교를 구사하며 주변 국가들과의 관계 개선을 통해 아·태지역에서 자신의 영향력을 강화하고 미국과 일본의 패권을 방지하려 했다면, 다극화외교와 함께 ‘다자주의’도 중요시했다. 1990년대 중반 이전까지는 경제발전을 우선으로 한 대외정책과 군사적 투명성 제고에 대한 거부감, 대만문제와 인권을 통한 외세의 내정간섭 가능성 및 미일동맹을 핵심으로 하는 양자동맹 체제의 강화 등의 이유로 다자주의에 소극적이었지만 1990년대 중반 이후 중국은 다자기구를 활용하여 자국의 부상에 대한 우려를 불식시키고, 다자주의를 통해 미국이 주도하는 양자동맹에 대응하기 위해 다자주의 외교에 적극 나서게 된다.

살펴본 바와 같이 장쩌민 시기에는 냉전체제의 급격한 붕괴 및 경제발전예 따라 사회주의 체제와 경제발전 간 충돌이 대외정책에 반영되었다. 즉, 1990년대 이후 중국의 급속한 경제발전과 국내정치의 안정, 중·미관계의 개선 등으로 중국에 대한 국내외 인식도 변화하기 시작하였는데, 사실 중국은 이미 대부분의 국가들로부터 강대국으로 인식되기 시작하였고, 때로는 ‘중국위협론’과 같이 중국을 경계하는 움직임도 있었지만 ‘책임 있는 대국’으로서의 역할과 기능을 수행해 주기를 바라는 중국에 대한 기대도 제기되기 시작하면서 과거의 수세적이고 경직된 외교에서 벗어나 보다 광범위한 영역에서 중국의 국익을 대변하는 적극적인 외교를 펼치게 되었으며, 국제사회에서의 실제적 역할을 증대하고, 결과적으로 국제체제에 위치하는 하나의 극으로서 존재감을 과시하고자 주변 국가들과 관계 개선 및 미국에 대해서도 갈등과 대립보다도 협력적 우호관계를 지속했다고 평가할 수 있다.

4. 후진타오(胡錦濤) 시기

후진타오 시기에는 기존의 덩샤오핑 이론에 바탕을 두고 중국의 발전을 주도한 장쩌민 체제의 발전론을 그대로 계승하면서 국제적 위상에 맞는 대외전략을 추구하기 위해 대내적으로 개혁개방의 지속적 추진을 통한 기존 중국발전의 성과를 극대화하고, 그동안 발전주의의 이면에 가려져 있던 각종 부작용을 치유해야 했으며, 대외적으로는 세계화의 조류속에서 중국의 위상을 어떻게 정립해야 하는지에 대한 과제를 안고 있었다.

과거 중국은 미국이나 다른 강대국과의 정면 대결 또는 갈등을 피하고, 내정불간섭 원칙을 강조하면서 서방세계의 중국 내정간섭 및 중국이 다른 나라의 문제에 개입하는 것도 회피하려 했지만 후진타오 시기에 중국은 국제사회에 보다 객관적인 평가를 받기를 원했다. 이는 ‘화평발전(和平發展)²⁴⁾’으로 대

표되는 능동적인 외교패턴으로 나타나게 되었고, 이 과정에서 서구세계와 주변국의 ‘중국위협론’에 대응하는 한편, 자국의 부상이 평화적으로 이루어지고 국제적 책임을 다할 것이라는 점을 강조하기 위한 전략적 논리의 필요성으로 작용하였다²⁵⁾.

특히, 중국경제 발전에 유리하고 안정된 국제환경을 조성하기 위해 주변 국가들과 관계 개선에 노력하고 공동발전을 추구한다는 ‘3린(三隣) 정책²⁶⁾’을 중심으로 추진했고, 경제발전을 위해 필요한 주변 환경의 변화와 안정 확보를 외교전략의 최우선 목표로 삼으며 이를 전략적으로 활용하였다²⁷⁾. 하지만 중국은 ‘3린 정책’을 추진하는 과정에서 중국의 ‘핵심이익’ 달성을 위해서는 주변국 간 협력과 갈등이 동시에 존재할 수밖에 없기 때문에 때에 따라 충돌도 감수해야 한다고 주장했다. 즉, ‘3린 정책’이 중국의 이익에 부합한다고 하더라도 국력이 약하면 이를 효과적으로 수행할 수 없으므로 ‘3린 정책’이 성공하려면 중국의 부상이 필수적인 것으로 이해하고 있다.

이처럼 중국의 외교정책이 수세적인 태도에서 공세적으로 변한 이유는 국력이 상승함에 따라 직접적 실행을 위한 능력을 갖추었기 때문으로 분석되며, 국력의 증대와 맞물려 중국 국가이익이 전 세계적 범위에 걸쳐 확산되면서 이를 수호하기 위한 부담도 그만큼 증대되었기 때문이다. 더욱이 후진타오는 양보나 타협에서 제외되는 중국의 ‘핵심이익’을 주권과 안보, 영토보전 뿐만 아니라 정치제도, 사회안정, 경제발전에 이르기까지 상당히 포괄적으로 규정²⁸⁾하였다. 하지만 ‘핵심이익’에 대한 개념이 대체로 모호한 이유는 이 개념과 범위를 구체화하는데 따르는 마찰과 논란의 가능성을 최대한 배제하고 해석의 융통성에 따른 외교적 선택과 행위의 유연성은 최대화하려는 전략적 의도로 평가된다²⁹⁾.

뿐만 아니라 후진타오는 ‘화평발전’과 더불어 ‘조화세계(和諧世界)³⁰⁾’를 대외정책의 키워드로 강조하였는데, 이는 새로운 국제질서에 대한 중국의 구상

임과 동시에 동아시아 질서에 대한 구상으로 중국의 국력과 지위 상승에 따른 새로운 패러다임을 제시한 것으로³¹⁾ 사실 후진타오 시기 급속히 성장하고 있는 중국의 국력은 ‘조화세계론’을 통해 대국으로서의 이미지 형성을 가능케 했다. ‘조화세계론’은 국제사회에서 약소국이나 NGO에 대해 기본적인 역할과 권리를 강조하고 국제사회의 민주화, 다양성, 협력적이고 다자적 안보 등을 강조하지만 국제관계에서 국력의 차이 및 이로 인한 국가 역할의 차이가 있음을 인정하였다. 즉, 국가는 서로 다른 역량에 기초해 책임을 다해야 하고, 이러한 책임에 따른 권리도 주어져야 한다고 주장하는 등 당시 중국이 강대국으로서 나름대로의 책임을 갖는 책임대국임을 자임하면서 국제사회의 강대국으로서 국제기준 및 규범 형성에 참여하는 것을 강조하였다³²⁾.

한편, 후진타오 시기에도 장쩌민 시기와 마찬가지로 중국의 대외정책 결정 과정에서 국제체제 변수가 중요하게 작용했기 때문에 국제정치체제를 평화발전의 시대로 규정짓고 다자외교를 지향했다. 이는 매년 새로운 기록을 경신해 가는 중국경제가 국제사회에 미치는 영향이 기회로 판단되기보다 위협으로 받아들여지고 있는 상황으로 인식해 중국의 부상에 따른 전략적 태도 변화를 위한 것으로 보인다³³⁾. 이처럼 중국은 국제사회가 중국에 대한 긴장감을 완화시킴과 동시에 지속적인 경제성장을 해야 한다는 이중적 어려움에 직면함에 따른 것으로 미국의 일방적 주도로 동아시아 질서가 재편되는 것에 대해 크게 우려하면서 다원적 국제질서의 구축, 개혁개방의 효율적 추진을 위한 주변 정세의 평화와 안정, 역내 국가들과의 경제협력 증진, 세계적 차원에서 중국의 영향력 확대를 위한 전방위외교를 추진하게 된다.

살펴본 바와 같이 후진타오 시기에는 지속적인 경제 현대화와 국내 안정을 통한 강대국으로의 부상이라는 과제를 안고 등장하였고, 경제발전을 바탕으로 국제체제 내에서 중국을 강대국 위치로 끌어올리기 위해 책임 있는 대국 이미지를 형성하면서 국제사회에서 책임과 의무를 다하고자 노력했다. 또한,

이렇게 형성된 국제사회의 신뢰를 통해 강대국에 대해서는 파트너십을 강화하고, 주변 국가들과 개도국이 참여하는 지역조직에 적극적으로 참여하면서 공동이익을 추구해 나갔다. 더욱이 중국의 경제규모는 2010년 일본을 넘어서 세계 2위의 경제대국으로 부상하였고, 종합국력이 비약적으로 늘어남에 따라 이를 바탕으로 지역 내 세력판도를 바꾸어 나가는 등 국제사회의 구도도 변화시켜 나갔지만 ‘핵심이익’ 강조와 더불어 군사력 증강 및 공세적 외교 형태로 하여금 국제사회에 ‘중국위협론’을 가중시키고, 중·미관계의 대립을 가져온 측면도 있는데,³⁴⁾ 그럼에도 불구하고 후진타오는 국제사회에서 부각되고 있는 이슈의 해결책을 적극적으로 찾는데 기여하며 대외정책의 영향력을 제고하고자 하였다³⁵⁾. 이처럼 후진타오 시기 대외정책은 합리적이고 제도화된 정책결정 과정과 끊임없는 조정을 통해 다원화된 외교로 전환되었고, 전통적인 정치안보 영역에서 구체적이고 다양한 정치영역으로 발전시켜 나갔다고 평가할 수 있다³⁶⁾.

III | 일대일로 구상을 통한 중국의 다자주의

시진핑 시기의 중국외교는 그 어느 때보다 강한 국제적 위상을 갖추고 미국과 함께 국제질서를 주도해 나가고 있다는 점에서 그 성격과 향방이 주목되고 있다. 특히, 2013년 3월 ‘중화인민공화국 제12차 전국인민대표대회(中華人民共和國第十二屆全國人民代表大會)’를 기점으로 최근까지 활발한 정상외교 활동과 적극적인 발언을 통해 중국의 외교정책 구상을 밝히고 있으며, 이러한 대외활동과 발언을 통해 시진핑 시기 대외환경 인식과 정책방향을 가늠해 볼 수 있는 것이 사실이다. 중국정치 특성상 전임자의 대외정책 기조의 연속성을 유지하고 상당 부분 계승하는 측면도 있지만 그 가운데서도 시진핑

지도부의 독자적인 대외인식과 정책을 드러내고 있다는 점에서 전임 지도부와 차이를 보이고 있는데, 이는 시진핑 지도부 등장이 시기적으로 매우 중요한 의미를 지니고 있으며, 최근 당면한 국제정세와 질서의 변화가 그만큼 시진핑 지도부의 대외정책에 관한 액션을 요구하기 때문일지도 모른다³⁷⁾.

따라서 본 장에서는 중국의 주변외교, 다자외교, 자원외교, 경제외교 등 그동안 중국이 추진해 온 다양한 외교 형태를 모두 응집한 중국외교의 새로운 혁신이라고 할 수 있는 ‘일대일로’를 중심으로 시진핑 시기의 외교전략이 어떻게 전개되고 있는지 알아보려고 한다.

1. 시진핑 지도부 출범의 의미와 중요성

2012년 11월 출범한 시진핑 지도부는 출범 이전부터 ‘신형대국관계’를 제시하며 중국의 강대국 외교정책을 예고한 바 있었다. 2012년 2월 시진핑 주석이 취임 전 국가부주석 자격으로 미국을 방문했을 당시 ‘신형대국관계’를 처음 언급했고, 취임 후에는 미중관계 미래 청사진으로 제시되었는데, ‘신형대국관계’가 표면적으로 중국과 미국이 다양한 분야에서 교류협력 및 신뢰 증진을 통해 국제적인 책임을 분담하며 ‘핵심이익’을 상호 존중하고 협력해 나가자는 개념이지만 그 이면에는 중국이 미국과 동등한 위치에서 당당히 국제질서를 주도해 나가겠다는 강한 의지를 내포하는 것으로 이해되고 있다³⁸⁾. 즉, 중국의 국력상승에 따라 미국에 이은 강대국으로서의 지위를 확보했다는 인식을 강하게 갖고 제기한 개념으로 미국의 견제가 본격화되는 상황에서 신흥 강대국 관계가 될 것이 확실시 되고 있는 만큼 무력충돌이라는 경쟁을 초래한 강대국 관계와는 다른 새로운 글로벌 국제관계의 건설을 추구하고자 하는 것이다. 하지만 미국의 엘리트층은 ‘신형대국관계’가 중국의 대(對)미 군사, 경제, 정치 등 전 영역에 걸쳐 맞수로 인식하고 있기 때문에 미국의 다양

한 견제에 대처하겠다는 의도가 깔려있다고 보고 있으며, 중국의 대(對)미외교에 있어 쌍방 간의 문제나 아시아지역, 글로벌 문제에 있어 피동적인 위치에서 탈피하여 능동적으로 이끌어 나갈 것으로 전망하면서 중·미 간 상호 존중과 협력, 윈윈을 주요 골자로 중국이 주장하는 ‘신형대국관계’가 형성될 것인가 하는 문제에 대해 여전히 의구심을 갖고 있다³⁹⁾.

그럼에도 불구하고 중국은 과거 2008년 글로벌 금융위기 당시 국제사회 속에서 스스로의 위상과 역할을 재정립한 경험을 바탕으로 국력상승에 걸맞게 ‘강대국외교’를 전개하면서 미국에 대항하는 각종 동맹 관계를 수립해 국제사회의 다양한 논쟁에 적극적으로 개입해야 한다는 시각을 갖는 현실주의적 입장을 내비쳐왔다. 특히, 2012년 11월에 열린 ‘중국공산당 제18차 전국대표대회(中國共產黨第十八次全國代表大會)’에서는 국제문제에 적극적으로 참여해 책임감을 갖고 강대국 역할을 수행하면서 공동으로 각종 도전에 대응해야 한다는 입장을 피력했고, 새로운 ‘강대국론’을 제기하면서 국력의 부상에 맞게 미국과의 관계를 재편하여 상호 존중과 협력에 기초한 윈윈관계를 확립할 것을 강조하였다⁴⁰⁾.

더욱이 후진타오 시기에 이미 중국의 경제규모와 군사비 지출은 세계 2위를 기록했고, 2030년 즈음에는 중국의 경제규모가 미국을 추월할 것으로 전망됨에 따라 시진핑이 집권하는 동안 G2의 지위로 미국과 더불어 국제질서 수립에 관여하는 시기가 될 것으로 예측된다. 이러한 배경에서 출범한 시진핑 지도부는 출범을 전후로 강한 행보가 예견되었으며, 취임 직후부터 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 가리키는 ‘중국몽(中國夢)’이라는 슬로건을 중심으로 적극적인 외교를 강조하게 된다. 이전 지도부의 통치이념은 주로 국내 경제사회 발전전략을 제시한 데 비해 시진핑이 주창한 ‘중국몽’은 국내발전 뿐만 아니라 세계질서에서 강대국으로의 부상이라는 대외정책 측면의 목표를 함축하고 있는데, 앞서 상술한 바와 같이 시진핑 이전 시기의 지도자들 역시 강

대국으로의 부상이라는 목표는 갖고 있었지만 이를 국가발전 전략이나 통치 이념의 구호로 제시하지는 않았다. ‘삼개대표론(三個代表論)⁴¹⁾’이나 ‘과학적 발전관(科學的發展觀)⁴²⁾’ 등의 개념은 모두 국내 경제사회 발전전략과 관련된 개념이고, 비록 후진타오가 제기한 ‘화평발전’이 서방세계의 ‘중국위협론’에 대한 대응적 차원에서 제기됐을 뿐 시진핑의 ‘중국몽’ 실현은 단순한 대응을 넘어 중국의 비전과 야심을 표출하고 있다는 점에서 한 단계 진화된 것이라고 할 수 있다⁴³⁾.

한편, 시진핑은 ‘중국몽’에 대한 본질적 함의를 부강한 국가, 민족의 부흥, 인민의 행복 실현이라고 정의했다. ‘중국몽’ 실현에 있어 국가를 최우선에 두고, 그다음에 민족과 구성원, 개인을 맨 마지막에 둬으로써 개인과 민족, 국가의 관계를 규정하였고, 개인의 운명은 국가와 민족의 운명과 밀접하게 연결되어 있다는 것을 명확히 하면서 공산당원을 중심으로 당과 민족, 국가를 발전시켜 ‘중국몽’을 향해 전진해야 할 것을 주문하였다⁴⁴⁾.

이처럼 ‘중국몽’은 개인과 민족, 국가를 포괄하고 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 등의 제반 영역은 물론, 국가 및 국제적 차원까지 아우르고 있으며, 이러한 ‘중국몽’ 실현을 위해 단계별로 ‘두 개의 백년(兩個一百年)’을 제시하였다. ‘첫 번째 백년’은 중국공산당 창당 100주년인 2021년까지 중산층 육성 정책의 일환인 ‘소강(小康)사회’를, ‘두 번째 백년’은 중화인민공화국 건국 100주년인 2049년까지 사회주의 현대화를 의미하는 ‘대동(大同)사회’ 실현을 목표로 하고 있으며, ‘중국 특색 사회주의’를 매개로 중국의 역사와 함께 중국 문명을 ‘중국몽’에 포함시켰다⁴⁵⁾.

살펴본 바와 같이 시진핑 시기는 중화민족의 위대한 부흥을 위한 노력과 함께 중국의 ‘핵심이익’을 확보하면서 새로운 국제질서를 주도해 나가기 위한 중요한 시기에 들어섰음을 의미하고, 이는 시진핑 집권 자체가 과거 어느 지도부의 등장보다도 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

2. 시진핑 지도부의 전략적 선택 ‘일대일로’

주지하듯이 시진핑 지도부가 이끄는 중국은 개혁개방 이후 급속한 경제성장을 배경으로 동아시아 지역의 패권국으로 부상하려고 노력하는 모습을 보이고 있다. 또한, 미국과 어깨를 나란히 하면서 수평적 국가관계를 넘어서 세계패권 경쟁국으로 등장하게 되는데, G2라는 용어가 말해주듯이 중국의 부상이 미국의 동아시아 안보질서와 대외정책에 변화를 불러 일으키고 있다. 비록 중국 내 일부 전문가들이 시진핑 시기의 중국외교를 ‘도광양회’ 정신을 계승한 것에 기초하여 새로운 추세가 출현하는 성격을 띄고 있다고 주장하지만 대다수의 학자들은 중국의 국력 성장에 따른 외교전략 조정이 불가피성을 인정하고 있다⁴⁶⁾.

한편, 시진핑 시기 들어 이미 글로벌 대국으로 부상한 중국은 미국과 대등하게 경쟁하며 압도적인 경제력을 바탕으로 국제적인 영향력을 확대하고 있다. 하지만 최근 생산과 소비, 투자 증가세가 둔화되고, 부동산시장 부진이 지속되는 등 성장세가 약화되는 동시에 경제구조나 성장의 내용 등에서는 과거와는 다른 양상이 나타나면서 고속성장 시대를 마감하고 중·고속성장으로 성장속도가 변화하는 이른바 ‘뉴노멀’ 시대로 진입하였다. 이러한 가운데 시진핑이 실현하고자 하는 ‘중국몽’은 막강한 경제력에 힘입어 국방, 과학, 기술, 문화 방면에 이르기까지 전방위적인 종합국력을 신장시켜 세계 최고가 되는 것으로 이를 위한 여러 정책들 가운데 세계적인 이목을 끌고 있는 것이 바로 2013년부터 추진한 ‘일대일로’ 전략이다.

당시 미국의 ‘신실크로드’ 계획과 ‘아시아재균형(re-balancing to Asia)’ 전략 등 대(對)중국 견제에 대응한 대규모의 서진(西進) 전략이자 ‘지전략적’ 대응전략인 ‘일대일로’는 60여 개국의 연선국으로 이루어져 있으며, 이는 세계 인구의 63%에 이르는 44억 명, 세계 GDP의 30%에 달하는 22조 달러 규모의 경제권으

로 기존 동부 연해지역 위주의 대외개방 전략에서 벗어나 유라시아 대륙 국가들과 육·해상 네트워크를 구축함으로써 지역을 통합하는 것을 목표로 한다⁴⁷⁾.

그림1 | 중국의 '일대일로' 노선도



자료: 대외경제정책연구원 <http://www.kiep.go.kr>

‘일대일로’는 중국의 중장기 국가발전 전략이라는 특성상 대내외적으로 광범위한 사업을 추진하기 때문에 중앙정부 관련 부처는 물론, 지방정부에 이르기까지 다양한 기관이 참여하지만 그중에서도 국가발전개혁위원회와 외교부, 상무부가 핵심 역할을 담당하게 된다. 또한, ‘육상실크로드 경제벨트(絲綢之路經濟帶)’와 ‘21세기 해상실크로드(21世紀海上絲綢之路)’로 구성된 ‘일대일로’는 육상실크로드를 통해 동남아시아와 중앙아시아, 서아시아를 거쳐 유럽까지 이어지며, 해상실크로드는 남태평양과 중국 연해, 남중국해, 인도양, 유럽을 포괄한다. 이는 다음의 <표 1>과 같이 ‘일대일로’ 추진의 기본 노선으로 앞서 언급한 지역을 아우르는 6개 경제회랑 건설을 통해 완성되며, 5개의 중점협력 분야를 중심으로 추진된다.

표1 | '일대일로' 구상 핵심 내용

항목		주요 내용
핵심 부서	국가발전 개혁위원회	<ul style="list-style-type: none"> • '일대일로' 전략에 대한 종합적 연구 및 계획
	외교부	<ul style="list-style-type: none"> • '일대일로' 홍보를 통한 연선국가의 호응과 참여 • 연선국과의 경제발전 전략 연계와 융합방안 마련
	상무부	<ul style="list-style-type: none"> • 연선국가와의 투자 및 경제, 기술 협력 강화 • 해외경제무역협력구를 통한 국가 간 협력 확대
주요 노선	육상실�크로드	<ul style="list-style-type: none"> ① 중국-중앙아시아-러시아-유럽 ② 중국-중앙아시아-서아시아-페르시아만-지중해 ③ 중국-동남아시아-남아시아-인도양
	해상실�크로드	<ul style="list-style-type: none"> ① 중국 연해항구-남중국해-인도양-유럽 ② 중국 연해항구-남중국해-남태평양
6대 경제회랑	<ul style="list-style-type: none"> ① 신유라시아대륙교 ② 중국-몽골-러시아 경제회랑 ③ 중국-중앙아시아-서아시아 경제회랑 ④ 중국-인도차이나반도 경제회랑 ⑤ 중국-파키스탄 경제회랑 ⑥ 방글라데시-중국-인도-미얀마 경제회랑 	
협력 분야	<ul style="list-style-type: none"> ① 정책소통: 정부 간 협력 강화 및 다자정부 간 거시정책 교류 ② 인프라연결: 육해상 교통인프라 건설 협력 및 광케이블 등 통신인프라 ③ 무역원활화: 투자·무역편리화, 자유무역구 건설, 신흥산업 협력 ④ 자금융통: AIIB 및 실�크로드 기금을 통한 금융협력 ⑤ 민심상통: 교육 및 문화협력, 관광협력 	

자료: 각종 보고서 및 언론 종합하여 저자 작성

특히, 중국의 투자위축에 따른 과잉 건설부문 활용을 위한 '일대일로' 를 지원하고, 달러 중심 투자자산 리스크 분산 및 위안화 국제화 촉진 등을 위해 2015년 12월 '아시아인프라투자은행(亞洲基礎設施投資銀行, Asian

Infrastructure Investment Bank: AIIB)을 설립하여 ‘세계은행(WB)’과 ‘아시아개발은행(ADB)’ 등 기존 다자개발은행을 통한 아시아지역 인프라 투자자금 공급부족을 해소하는데 기여하고 있다. 아시아 34개국, 유럽 18개국, 대양주 2개국, 남미 1개국, 아프리카 2개국 등 총 57개국의 창립국으로 시작한 AIIB는 2020년 7월 기준 103개국⁴⁸⁾으로 늘어나 미국이 주도하는 ‘국제통화기금(IMF)’과 ‘세계은행’, 일본 중심의 ‘아시아개발은행’에 대응한 중국 주도의 국제금융질서 구축에 본격적인 시동을 걸었다고 할 수 있다.

현재 아시아 저개발국에 인프라 자금을 지원하며 국제금융 플랫폼 역할을 수행하고 있는 AIIB는 매년 약 8,000억 달러 규모의 아시아 인프라 개발 시장에서 투자 경쟁을 본격화하고 있다. 이는 ‘아시아개발은행’과 ‘세계은행’이 아시아 인프라에 투자할 수 있는 2,230억 달러 중 매년 200억 달러 수준만 투자되고 있다는 점에 비추어봤을 때⁴⁹⁾, 아시아 지역경제 성장을 뒷받침하고, 중국이 역점을 두고 있는 ‘일대일로’ 정책에 가입국 모두 AIIB를 통해서 참여할 수 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다.

과거 중국은 다자주의를 미국 중심의 서방국가들이 국제규범과 가치관을 강요하는 메커니즘으로 인식했지만 냉전 종식 이후 국제환경의 변화가 중국으로 하여금 새로운 국제질서를 요구하는 국가들과 함께 미국의 일방적 패권주의에 효과적으로 대응하고 자국의 국가이익을 수호하는데 도움이 될 수 있을 것이라고 판단해 다자주의를 지향하게 되었다. 하지만 21세기 들어 중국이 지향하는 다자주의는 중국의 부상과 국제적 위상 강화로 인해 아시아 주변 지역 및 국가들과의 관계에서 갈등이 뚜렷하게 나타나는데, 중국은 동중국해와 남중국해에서 자신의 ‘핵심이익’과 영토주권을 강조하며 공세적인 태도를 보이기 시작했고, 이는 일본을 위시한 미국의 아시아지역 동맹국이나 주변국과의 영해나 도서 귀속문제를 둘러싼 긴장을 조성하기도 하였다⁵⁰⁾.

결과적으로 중국의 부상이 아시아지역 세력균형 구도를 흔들어 놓았으며,

이로 인한 지역갈등으로 미국의 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’ 전략을 불리 일으키게 된 것이다. 이에 중국은 미국의 지정학적 견제와 압박에 맞서 이러한 상황을 타개하기 위해 주변외교에 대한 새로운 정책적 조정을 통해 미국을 포함한 동맹국들과의 충돌을 우회하며 지속적 부상을 위한 해법을 강구하였으며, 주변외교의 파상적 공세를 통해 유라시아를 관통하는 ‘일대일로’ 전략을 제시하게 된다.

한편, ‘일대일로’를 통한 중국외교 전략 및 목표가 질적으로 제고되었다는 것은 기존의 ‘주변안정’과 ‘지역협력’에서 ‘운명공동체’라는 담론에서도 알 수 있다. 중국의 경제력이 상대적으로 취약했던 시기에는 ‘경제건설을 중심으로 경제발전을 위해 외교를 통해 유리한 외부환경을 조성해야 한다.’는 것이 강조되었고, 실용주의적 측면에서는 ‘타협을 통해 평화를 추구하고, 평화를 통해 경제발전을 보장하며, 경제발전을 통해 사회모순을 완화한다.’는 기본 논리를 형성하게 된다⁵¹⁾. 결국 중국이 주장하는 ‘운명공동체’는 주변국들과의 밀접한 경제적 연계를 필요로 할 뿐만 아니라 안보상의 상호 신뢰와 공동발전, 동고동락의 긴밀한 관계를 말하며, ‘일대일로’ 전략에서 강조하는 주변국 외교원칙인 ‘친(親)·성(誠)·혜(惠)·용(容)’의 담론⁵²⁾은 그 추상성에도 불구하고 하나의 통일적 체계를 갖고 주변안정과 경제협력을 위주로 하는 것에서부터 정치, 경제, 안보, 문화에 이르기까지 전면적으로 주변을 관리하려는 중국의 의도인 셈이다⁵³⁾.

하지만 ‘일대일로’ 발표 이후 두 차례의 고위급 포럼 개최⁵⁴⁾를 통해 100여 개가 넘는 국가와 국제기구들이 앞다퉈 중국과 양해각서(MOU)를 체결하고 공동 사업에 착수했지만 최근 중국패권주의 및 중국식 경제질서의 확산, 중국 자본에 의한 시장 잠식 등에 대한 우려와 ‘일대일로’ 협력 국가의 과도한 부채로 인한 경제주권 침해, 불공정 계약, 반중 감정 확산, 환경문제 등 각종 부작용들을 야기하면서 사업 중단, 지연, 전면 재검토 등 협력국가의 강력한 저항에 부딪히고 있는 실정이다.

3. 코로나19 이후 중국의 ‘보건·디지털 일대일로’

올해 초 중국과 미국은 2년 가까이 치고받았던 무역분쟁의 1차 협상을 타결하면서 세계경제가 안정될 것으로 예상되었다. 하지만 이러한 기대와는 달리 중국에서 창궐한 코로나19로 세계경제가 다시 팬데믹 공포 속에서 저성장을 이어가고 있는데, 중국 우한(武漢)에서 시작된 코로나19는 아시아와 유럽, 미국, 현재는 아프리카, 남미 지역까지 전 세계로 퍼져나가 2020년 9월 1일 기준 누적 감염 건수가 약 2,500만 명⁵⁵⁾을 넘어서면서 감염자 수가 연일 폭발적으로 늘어나고 있다. 현재 전 세계 국가들이 코로나19 사태 해결에 집중하느라 정상적인 경제활동을 이어나갈 수 없는 상황까지 이르렀으며, 미국과 유럽을 포함한 선진국들의 피해도 대규모로 발생하면서 세계화와 탈세계화에 대한 논쟁까지 심화되고 있다. 더욱이 미중 무역분쟁 국면 속에서 중·미 양국의 ‘디커플링(Decoupling)’과 미국의 ‘리쇼어링(Reshoring)’ 압박이 심화됨과 동시에 코로나19라는 변수가 더해짐에 따라 향후 보호무역주의나 생산수단의 다원화 현상이 발생할 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 중국은 코로나19 발생 이후 우한과 후베이(湖北)성에 대한 봉쇄 및 중국 내 의료진들의 지원으로 회복기에 진입해 타 국가 또는 지역에 비해 안정세를 보이고 있으며, 이를 토대로 국제연대를 강조하며 보건 협력과 경제활성화를 위한 행보를 기존의 ‘일대일로’에서 ‘건강실�크로드(健康絲綢之路)’로 모델을 확장, 추진해 나가겠다고 천명하였다. 사실 ‘건강실�크로드’는 2017년 시진핑 주석이 제네바를 방문할 당시 WHO의 ‘일대일로’ 참여 및 보건분야 협력을 위한 MOU를 체결하면서 시작되었다. 하지만 최근 중국이 코로나19와 관련한 ‘중국책임론’을 부인하며 미국과 대립각을 세운 채 ‘건강실�크로드’를 앞세워 대규모 의료품 지원과 백신 개발을 통한 우군 확보에 나서면서 ‘책임 있는 글로벌 리더’라는 이미지 제고에 주력하는 모습을 지

속해 나갈 것으로 보인다.

특히, 지난 3월 중국은 이탈리아에 적십자 명의로 31톤 분량의 의료물자와 300명 규모 중환자실 의사와 간호사 등 의료팀을 파견하였고, EU 회원국에는 200만 개의 수술용 마스크와 20만 개 일반마스크, 의료용 방호복, 진단키트 5만 개 등을 지원하면서 현재 전 세계 74개 국가 및 지역, 6개 국제기구와 192건의 의료용품 수출계약을 맺었다⁵⁶⁾. 이처럼 중국은 코로나19 조기 극복 이후 방역물품의 대량생산에 성공하면서 방역물품 공공재 원조와 수출의 방식으로 전 세계에 코로나19 극복을 위한 최대 원조국임을 ‘건강실�크로드’를 통해 자임하고 나서고 있다.

한편, 중국은 미국과 코로나19 발원지를 놓고 공방전을 벌이며 코로나19로 하여금 양국의 패권 다툼을 더욱 증폭시키고 있는 상황 속에서도 지난 9월 8일 한 달 가까이 중국 본토에서 코로나19 신규 확진자가 나오지 않고 해외 역유입만 10명 수준으로 집계됨에 따라 우한 봉쇄 7개월 반 만에 코로나19 방제 종식을 선언했다. 더욱이 태국 등 8개국에 베이징(北京) 직항편을 허용하는 등 코로나19 이전 상황으로 전면 정상화 복귀를 검토하고 있는데, 이는 중국 내 코로나19가 산발적으로 재발해도 즉각 막을 수 있다는 자신감이 반영된 것으로 풀이되며, 코로나19 방제 성과를 대내외에 선전하는 등 중국공산당 지배와 사회주의 체제의 우월성을 과시하는 의미도 있어 보인다.

뿐만 아니라 코로나19가 전 세계적으로 사회경제적 구조변화를 가져옴에 따라 중국은 온라인 플랫폼 및 이를 기반으로 하는 활동인 ‘디지털 경제’로의 전환이 빠르게 이어가고 있다. 지난 3월 코로나19로 투자와 내수, 수출 모두 큰 타격을 받으며 침체된 경기를 부양시키기 위한 대책으로 ‘신인프라(新基建)⁵⁷⁾’ 구축을 공식 발표하였고, 이를 ‘디지털 실�크로드(數字絲綢之路)’로 확대하여 기존의 ‘일대일로’에 적용할 준비를 진행하고 있다. 과거 중국의 경기

부양책이 농촌의 도시화를 위한 고속도로와 철도, 공항 등 토건산업 위주였다면 이제는 토건산업이 아닌 4차 산업혁명시대 도래에 따른 미래 기술 키워드에 포커스를 맞추며 코로나19로 더욱 가속화된 4차 산업혁명시대에 편승하고자 하는 것이다. 즉, ICT를 통해 포스트 코로나 시대에 새로이 도래할 뉴노멀 시대를 준비하고, ICT가 코로나19 이후 새롭게 재편될 국제사회 질서를 예측하는 중요한 요소라고 인식한 중국은 기존의 ‘일대일로’ 전략에서 ‘디지털 실크로드’의 중요성과 비중을 높여가고 있는 것이다.

디지털 인프라와 상품, 기술플랫폼, 데이터, 서비스 등 디지털 경제 전반에 걸쳐 세계와 중국을 연결하고, 포스트 코로나 및 4차 산업혁명시대를 맞이하여 핵심기술을 기반으로 중화경제권을 새롭게 구축하고자 하는 ‘디지털 실크로드’ 추진은 단순히 기술과 인프라를 수출하는 것을 넘어 정치적, 체제적 연대와 통합전략을 병행하는 것으로 분석할 수 있다⁵⁸⁾. 다시 말해, ‘디지털 실크로드’는 중국기술 및 산업, 시장의 확대를 넘어 중국식 발전방안 공유와 중국 모델의 확산을 통해 강대국화의 핵심요소가 중화문명과 사상, 사회주의 이념과 체제의 확산을 목표로 하고 있으며, 이러한 중국의 경험과 발전모델을 ‘디지털 실크로드’를 통해 공유하고, 중국 특색 사회주의 문화 건설의 중요한 기반으로 작용하도록 추진하고 있는 것이다.

살펴본 바와 같이 중국은 전통적인 대국중심의 외교노선에서 주변국 중심 및 다자주의 외교노선으로 외교적 비중을 전환시켜가고 있으며, 이 과정에서 다자주의를 중심으로 한 주변국 외교채널에 대한 외교 비중을 상당히 높여가고 있다. 비록 상황에 따라 외교적 접근 방식이 다르지만 현재 다자외교는 중국외교에 있어서 필수적인 영역임은 분명해 보인다.

이처럼 시진핑 시기의 중국은 그동안 상대적으로 소외되었던 유라시아 지역 국가들이 보유한 에너지 및 천연자원과 신흥시장을 겸비한 새로운 개척지로 판단하면서 이 지역에 대한 중요성을 재인식하고 있고, 코로나19 국면에

서 새로운 기회를 모색하고자 ‘건강실크로드’와 ‘디지털 실크로드’라는 이름으로 기존의 ‘일대일로’에 더한 새로운 대외전략을 추진하고 있다.

IV | 결론

기본적으로 탈냉전 이후 중국이 다자주의에 관심을 가지기 시작한 궁극적인 원인은 국제사회에서 미국의 패권적 독주를 방지하고, 다수의 강대국들의 견제와 균형속에서 자국의 위상을 제고시키기 위함이라고 볼 수 있다. 중국이 다자주의 외교에 적극성을 보인 이유는 다음의 세 가지로 나뉘볼 수 있는데, 첫째, 다자주의에 대한 중국의 인식 변화를 들 수 있다. 중국은 현존하는 국제제도가 여전히 많은 문제들을 안고 있지만 이러한 제도들이 중요한 국제사회 문제의 해결에 유익한 틀을 제공하고 있기 때문에 이를 적극적으로 이용하고 그 과정에서 불합리한 문제들을 개혁해 나가는 것이 중국의 국익에 유리하다는 판단을 하게 된 것이다. 특히, 탈냉전 이후 세계화와 지역화가 심화되고 있는 상황에서 다자주의 국제제도의 역할이 증대됨에 따라 다자주의로부터 파생되는 것이 지속적인 경제발전 뿐만 아니라 국제적 지위를 강화하고자 하는 중국의 외교전략 목표에 부합한다는 판단이 중요하게 작용했기 때문이라고 볼 수 있다. 둘째, 중국의 다자주의에 대한 적극적인 참여 의향에 상응해 국제기구도 중국을 국제체제에 편입시키는 것이 국제사회의 안정과 발전에 유리하다고 판단하고 중국의 참여를 적극 환영하고 있다는 점이고, 셋째, 중국의 다자주의에 대한 참여가 긍정적인 성과를 거둠으로써 다자주의 외교에 대한 자신감을 고취시키고 있는 것으로 해석할 수 있다⁵⁹⁾.

또한, 그동안 중국이 추진해 온 외교를 고찰해보면 중국의 적극적이고 주동적인 다자주의 제도에 대한 참여가 지역적 범위에서 두드러지는 특징을 보이

고 있다⁶⁰⁾. 이는 정치적 측면과 경제적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 정치적 측면에서 중국이 상당 기간 자신의 영향력이 제한적일 수밖에 없는 상황에서 향후 자국의 정치적 영향력이 발휘될 수 있는 주요 무대는 자신이 위치하고 있는 지역이라고 판단했기 때문이고, 경제적 측면에서는 현재 종합 국력이 성장하고 있는 대국인 중국이 치열한 세계경제 경쟁에서 자신의 발전 공간 확보 및 영향력 제고를 위해 주변 국가와 지역과의 지역경제 협력을 강화해 지역경제 통합을 촉진시켜 자신이 의지할 수 있는 지역적 기반을 공고히 함으로써 자국의 경제적 이익을 도모하는 것이 필수적이라 판단했기 때문이다.

최근에는 경제와 사회, 문화 뿐만 아니라 가장 민감한 안보와 정치영역에 이르기까지 전방위적인 대외협력을 추진하고 있는데, 이는 과거 1990년대 후반부터 국제사회에서 책임을 다하는 강대국의 역할을 해야 한다는 이른바 ‘책임대국론’ 등장 이후 강대국으로서 중국의 역할과 책임에 대해서 지속적인 논쟁이 있어 왔지만 그동안 중국은 강대국으로서 책임과 역할을 할 만한 능력이 부족하다는 이유로 ‘도광양회’를 지속해 왔다. 하지만 시진핑 시기의 중국외교는 ‘중국몽’과 ‘중국 특색의 대국외교’를 명시적으로 언급함으로써 ‘강대국외교’로 성격이 전환되기 시작하였고, 지역화 추세가 세계화와 더불어 국제환경의 중요한 흐름이 되고 있음을 인식하여 ‘일대일로’를 중심으로 지역경제 통합에 더욱 속도를 내고 있다.

이처럼 중국의 다자외교 및 지역협력은 단지 경제적이고 사회적인 분야에 국한되어서는 안되며, 주변국들의 신뢰를 얻기 위해서는 역내에서 강대국으로서의 역할을 해내는 등 전방위적으로 지역사회에 참여해 다른 국가들과 공동으로 일관된 규칙을 만들고 준수해야 할 필요가 있다는 것에서 기인한다고 볼 수 있다.

또한, 우리가 주목해야 할 사실은 중국외교 방식이 지도자와 시기별로 다르지만 이념 및 실천이 기존의 지속성을 보임에 따라 중국이 지향하는 국가목

표가 결국 ‘책임 있는 대국’이라는 것이다. ‘책임 있는 대국’의 목표는 결코 같은 체제 내의 나머지 국가 또는 주변 국가들을 통제하거나 지배하는 것이 아니고, 일정 기간 국제관계를 관리할 규칙과 제도를 형성하는 등의 패권국도 아니며, 기존 패권국과 전쟁을 발발하게 되는 것도 아닐 것이다. 중국이 세계적 강대국으로의 부상이라는 장기적인 전략적 목표를 실현하기 위해 안정적이며 평화적인 국제환경이 필수적이라고 인식한 후 지속적인 개혁개방 심화 추진과 국제질서에 적극 참여해 기존의 질서를 점진적으로 개혁하는 전략을 선택했고, 그 중심에 ‘일대일로’가 있으며, 이를 통해 지역협력의 새로운 모델을 창출하고 있는 것이다.

중국은 기회가 있을 때마다 ‘조화세계’를 지향하고 평화적 부상을 추구하며, 국제사회의 일원으로서 책임대국의 역할을 충실히 수행하겠다고 천명해 왔다. 그러나 현재 ‘중국몽’으로 대변되는 중화민족의 위대한 부흥, ‘군사대국화’, ‘중국제조 2025’, ‘일대일로’ 등의 국가대전략을 수행하며 미국을 비롯한 이해당사국들과 많은 갈등을 양산해 내고 있는게 사실이다. 더욱이 미국과의 잦은 마찰로 국제사회에서 패권을 둘러싼 중·미 갈등이 더욱 격화되고 있음에도 불구하고 중국은 앞으로도 다자간 국제체제 내에서의 활동을 통하여 자국의 이미지 제고를 지속하며, 체제 내에서의 주도적 지위를 차지하기 위해 노력할 것으로 보인다. 그리고 이러한 과정에서 중국은 미국의 보호무역주의나 ‘디커플링’으로 야기되는 새로운 국제사회 건설을 주장하면서 국제질서에 대한 새로운 규범을 창출하고 제시하는 데에도 더욱 적극적으로 나설 것으로 전망된다.

| 참고문헌 |

- 김병섭. 2017. 『중국의 국력과 동아시아 지역주의 전략』. 경남대학교 박사학위논문. 창원: 경남대학교.
- 김상규. 2018. “한반도 정세 변화와 중국의 대외정책 변인 재고찰.” 『중소연구』제43권 제2호 가을호. p130.
- 김원근. 1999. “중국외교정책의 전개과정에 대한 소고.” 『중국학논총』제8집. pp.264-268.
- 김재철. 2015. 『중국, 미국 그리고 동아시아: 신흥강대국의 부상과 지역질서』. 파주: 한울엠플러스.
- 김한권. 2020. 『시진핑 시기 중국 다자주의 외교의 변화: UN 전문가회의 사례를 중심으로』. 서울: 국립 외교원 외교안보연구소.
- 노병철·천병돈. 2010. “중국 외교정책의 사상적 근원.” 『한국양명학회』제27권. pp.275-285.
- 리단. 2018. “중국외교 3.0: 시진핑 시기의 변화와 지속.” 『중국학』제65집. pp.383-384.
- 박병광. 2013. “시진핑 지도부의 등장과 중국의 대외정책: ‘지속’과 ‘변화’의 측면을 중심으로.” 『전략 연구』통권 제60호. pp.146-148.
- 양순창. 2005. “개혁개방이래 중국 다자주의 외교와 그 한계.” 『21세기정치학회보』제15집 3호. p.142.
- 원동욱. 2016. “중국의 지정학과 주변외교: “일대일로”를 중심으로 『현대중국연구』제17권 2호. pp.311-316.
- 윤영덕. 2005. “탈냉전 후 중국의 부상과 대외전략.” 『사회과학연구』제26집 1호. p.2014.
- 이동률. 2008. 『중국 현대국제관계-중국외교 개관』. 서울: 도서출판 오름.
- _____. 2006. “중국 책임대국론의 외교전략적 함의.” 『동아연구』제50집. pp.344-376.
- 이문기. 2018. “시진핑 시대 ‘중국의 꿈’, 국내정치 맥락과 대외정책의 변화.” 『세계지역연구논총』제36집 1호. pp.93-96.
- 이정남. 2015. “시진핑 시대의 미중관계: 시진핑 집권 이후의 중국 대외정책 변화와 동아시아 정책.” 『성균차이나브리프』제3권 2호. pp.90-96.
- 이희옥. 2014. “중국의 신흥대국론과 한중관계의 재구성.” 『중국학연구』제67집. p263.
- 전가림. 2006. “후진타오 체제의 정치·경제·외교적 특징.” 『동서연구』제18권 제2호. pp.83.
- 조영남. 2006. 『동아시아와 지역주의: 중국의 지역 인식과 전략』. 서울: 지식마당.
- 차정미. 2020. “중국의 “디지털 실크로드”: ‘중화 디지털 블록’과 ‘디지털 위계’의 부상” 『현대중국연구』제21권 4호. pp.96-100.
- 한주희. 2006. “모택동(毛澤東)의 민족주의와 대외정책.” 『통일전략』제6집 1호. pp.313-314.
- Buzan, Barry. 1988. “The Southeast Security Complex.” Contemporary Southeast Asia. 10-1.
- Gill, Bates. “China’s North Korea Policy.” Special Report 283. United States Institute of Peace. July. 2011.
- Jack S. Levy. 2008. Power Transition Theory and the Rise of China. Ithaca: Cornell University Press.
- Khalid, Hafsa. 2015. “Pivot to Asia: US Strategy to Contain China or Rebalance Asia?.” The

- Washington Review. February.
- Thomas J. Christenson. 2011. "The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy." *Foreign Affairs*. Vol.90 No.2. pp.54-67.
- 陈健. 2012. "试论新型大国关系."『国际问题研究』第6期. pp.11-17.
- 韩东均. 2019.『关于韩国对话直接投资对中国经济增长影响的实证分析研究』. 中国人民大学博士学位论文. 北京: 中国人民大学.
- 胡绳. 1991.『中国共产党的七十年』. 北京: 中共党史出版社.
- 江亿恩. 1999. "中国参与国际体制的思考."『世界经济与政治』第7期. pp.4-10.
- 江泽民. "共同创造一个和平繁荣的新世纪."『人民日报』2002年4月11日.
- 兰红光. "习近平三句话概括中美新兴大国关系."『人民网』2013年6月10日.
- 李海龙. 2014. "论'命运共同体'理念及其中国实践."『长江师范学院学报』第30卷 第5期.
- 刘琼.. "习近平: 承前启后继往开来继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进."『新华网』2012年11月29日.
- 申鹏洁 "飞越9619公里驰援意大利, 中国专家组带着31吨医疗物资来了."『河南都市频道』2020年3月13日.
- 孙晓玲. 2005. "霸权稳定论与中国新安全观: 一种比较视角."『世界经济与政治』p.55.
- 秦亚青. 2006. "和谐世界: 中国外交新理念."『前线』第12期. pp.22-23.
- 潭再文. 2005. "韶光養晦與, 有所作為的理論思考."『國際觀察』第1期. p70.
- 王丽颖.. "亚投行路线图猜想."『人民网』2015年3月26日.
- 王逸舟. 2006. "中国外交六十年."『江苏社会科学』第6期. pp.2-3.
- 王毅. 2003. "与邻为伴, 与邻为善."『求是』总353期.
- 杨洁勉. 2009. "新中国外交60年: 实践特点和理念演变."『国际展望』第1期. p.2.
- 杨宇·熊昊明. 2008. "和谐世界思想与中国软实力塑造."『国际关系学院时报』第3期. pp.13-17.
- 叶自成. 2003『中国大战略: 中国成为世界大国的主要问题及战略选择』. 北京: 中国社会科学出版社.
- 叶自成·蒋立群. 2011. "新中国国际秩序观的变迁."『党的文献』第6期. p.72.
- 张清敏. 2006. "社会变迁背景下的中国外交决策评析."『国际政治研究』第1期. p.52.
- 张威·王佳宁. "胡锦涛在中国共产党第十八届全国代表大会上的报告."『新华网』2012年11月17日.
- 郑启荣·牛仲君 主编. 2012.『中国多边外交』. 北京世: 界知识出版社.
- 郑康成. 1983.『谦者, 自贬损以下人』. 台北: 新文农出版社.
- 中华人民共和国国务院办公厅. 2011.『中国的和平发展』. 北京: 中华人民共和国办公室.
- 中国社会科学院亚太所(形势分析)课题组. 1994. "亚太形式分析."『当代亚太』第1期. p.16.

周楚卿·惠梦. “习近平:在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话.”『新华社』2013年 3月 17日.

| 주석 |

- 1) Buzan, Barry. 1988. “The Southeast Security Complex.” Contemporary Southeast Asia. 10-1.
- 2) 이희욱. 2014. “중국의 신행대국론과 한중관계의 재구성.”『중국학연구』제67집. p.263.
- 3) 양순창. 2005. “개혁개방이래 중국 다자주의 외교와 그 한계.”『21세기정치학회보』제15집 3호. p.142.
- 4) 胡绳. 1991. 『中国共产党的七十年』. 北京: 中共党史出版社.
- 5) 叶自成·蒋立群. 2011. “新中国国际秩序观的变迁.”『党的文献』第6期. p.72.
- 6) 한주희. 2006. “모택동(毛澤東)의 민족주의와 대외정책.”『통일전략』제6집 1호. pp.309-313.
- 7) 이동률. 2008. 『중국 현대국제관계-중국외교 개관』. 서울: 도서출판 오름.
- 8) 리단. 2018. “중국외교 3.0: 시진핑 시기의 변화와 지속.”『중국학』제65집. pp.383-384.
- 9) 한주희. 2006. “모택동(毛澤東)의 민족주의와 대외정책.”『통일전략』제6집 1호. pp.313-314.
- 10) 王逸舟. 2006. “中国外交六十年.”『江苏社会科学』第6期. pp.2-3.
- 11) 郑启荣·牛仲君 主编. 2012. 『中国多边外交』. 北京世: 界知识出版社.
- 12) 김원근. 1999. “중국외교정책의 전개과정에 대한 소고.”『중국학논총』제8집. pp.264-268.
- 13) 조영남. 2006. 『동아시아와 지역주의: 중국의 지역 인식과 전략』. 서울: 지식마당.
- 14) 1949년 신중국 건국 이후 미국이 전쟁을 통해서 사회주의 국가를 소멸시킬 수 없다고 판단하여 기술 및 문화 교류 등 비폭력적인 방법을 동원해 사회주의 인민들의 심리와 사고를 자본주의 방식으로 변화시켜 사회주의의 몰락을 재촉하는 정책을 시행할 것이라는 중국 측의 인식을 의미함.
- 15) 김병섭. 2017. 『중국의 국력과 동아시아 지역주의 전략』. 경남대학교 박사학위논문. 창원: 경남대학교.
- 16) 郑康成. 1983. 『谦者,自贬损以下人』. 台北: 新文农出版社.
- 17) 江亿恩. 1999. “中国参与国际体制的思考.”『世界经济与政治』第7期. pp.4-10.
- 18) 叶自成. 2003. 『中国大战略:中国成为世界大国的主要问题及战略选择』. 北京: 中国社会科学出版社.
- 19) 이동률. 2006. “중국 책임대국론의 외교전략적 함의.”『동아연구』제50집. pp.344-376.
- 20) 김한권. 2020. 『시진핑 시기 중국 다자주의 외교의 변화: UN 전문가의 사례를 중심으로』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 21) 譚再文. 2005. “韜光養晦與, 有所作爲的理論思考.”『國際觀察』第1期. p.70.
- 22) 江泽民. “共同创造一个和平繁荣的新世纪.”『人民日报』2002年 4月 11日.
- 23) 中国社会科学院亚太所《形势分析》课题组. 1994. “亚太形式分析.”『当代亚太』第1期. p.16.

- 24) ‘화평발전’의 개념은 현재 중국 전략 및 관리 연구회 회장인 정비젠(鄭必堅) 교수가 2003년 11월 보아오포럼에서 소개한 ‘화평굴기(和平崛起)’의 개념을 갖고 발전시킨 것으로 ‘중국위협론’에 대한 대응 전략에서 출발한 ‘화평굴기’란 용어가 ‘중국위협론’의 인상을 불식시키지 못한다는 점에서 ‘화평발전’의 개념으로 수정한 것임.
- 25) 김재철. 2015. 『중국, 미국 그리고 동아시아: 신흥강대국의 부상과 지역질서』. 파주: 한울엠플러스.
- 26) 신린관계를 유지한다는 ‘목린(睦隣)’과 주변정세의 안정을 유지한다는 ‘안린(安隣)’, 주변국들과 공동발전을 추구한다는 ‘부린(富隣)’을 일컬음.
- 27) 王毅. 2003. “与邻为伴, 与邻为善.” 『求是』 总353期.
- 28) 中华人民共和国国务院办公厅. 2011. 『中国的和平发展』. 北京: 中华人民共和国办公室.
- 29) 박병광. 2013. “시진핑 지도부의 등장과 중국의 대외정책: ‘지속’과 ‘변화’의 측면을 중심으로.” 『전략연구』 통권 제60호. pp.146-148.
- 30) ‘화평발전론’은 용어상의 차이는 있지만 ‘화평굴기론’과 구별되는 외교정책의 방향에 대한 새로운 개념적 함의를 제기하지 못한 한계가 여전히 존재했으며, ‘화평굴기론’과 ‘화평발전론’ 사이에서 발생하는 문제를 해결하고, 새로운 정책적, 전략적, 이념적 차별성을 부각시키는 과정에서 ‘조화세계론’이 등장함.
- 31) 杨宇·熊昊明. 2008. “和谐世界思想与中国软实力塑造.” 『国际关系学院时报』 第3期. pp.13-17.
- 32) 秦亚青. 2006. “和谐世界: 中国外交新理念.” 『前线』 第12期. pp.22-23.
- 33) 전가림. 2006. “후진타오 체제의 정치·경제·외교적 특징.” 『동서연구』 제18권 제2호. p.83.
- 34) Thomas J. Christenson. 2011. “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy.” Foreign Affairs. Vol.90 No.2. pp.54-67.
- 35) 张清敏. 2006. “社会变迁背景下的中国外交决策评析.” 『国际政治研究』 第1期. p.52.
- 36) 杨洁勉. 2009. “新中国外交60年: 实践特点和理念演变.” 『国际展望』 第1期. p.2.
- 37) 박병광. 2013. “시진핑 지도부의 등장과 중국의 대외정책: ‘지속’과 ‘변화’의 측면을 중심으로.” 『전략연구』 통권 제60호. pp.149-152.
- 38) 兰红光. “习近平三句话概括中美新兴大国关系.” 『人民网』 2013年 6月 10日.
- 39) 陈健. 2012. “试论新型大国关系.” 『国际问题研究』 第6期. pp.11-17.
- 40) 张威·王佳宁. “胡锦涛在中国共产党第十八届全国代表大会上的报告.” 『新华网』 2012年 11月 17日.
- 41) 공산당이 자본가와 지식인, 노동자 및 농민의 근본적 이익을 대표해야 한다는 이론으로 2000년 2월 장쩌민 주석이 제시함. 개혁개방에 따른 주요 사회세력으로 성장한 자본가와 지식인을 포용해야 한다는 필요성에서 제기되었으며, 당의 권력 기반을 자본가계급으로까지 넓힌다는 의미를 갖고 있음.
- 42) 인본주의(以人爲本)를 핵심가치로 지속가능한 발전을 수립하여 경제사회와 인민의 전면적 발전을 촉진한다는 이론으로 2003년 10월 후진타오 주석이 제시함. 중국의 장기적이고 균형적인 경제 발전을 위해서는 에너지, 자원, 환경 등 여러 구체적인 정책 수립을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 점에서 대두됨.

- 43) 이문기. 2018. “시진핑 시대 ‘중국의 꿈’, 국내정치 맥락과 대외정책의 변화.” 『세계지역연구논총』 제36집 1호. pp.93-96.
- 44) 刘琼. “习近平:承前启后继往开来继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进.” 『新华网』 2012年 11月 29日.
- 45) 周楚卿·惠梦. “习近平:在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话.” 『新华社』 2013年 3月 17日.
- 46) 이정남. 2015. “시진핑 시대의 미중관계: 시진핑 집권 이후의 중국 대외정책 변화와 동아시아 정책.” 『성균차이나브리프』 제3권 2호. pp.90-96.
- 47) 韩东均. 2019. 『关于韩国对话直接投资对中国经济增长影响的实证分析研究』. 中国人民大学博士学位论文. 北京: 中国人民大学.
- 48) 百度百科, “亚洲基础设施投资银行.” [https://baike.baidu.com/item/%E4%BA%9A%E6%B4%B2%E5%9F%BA%E7%A1%80%E8%AE%BE%E6%96%BD%E6%8A%95%E8%B5%84%E9%93%B6%E8%A1%8C/12007022#reference-\[2\]-11255652-wrap](https://baike.baidu.com/item/%E4%BA%9A%E6%B4%B2%E5%9F%BA%E7%A1%80%E8%AE%BE%E6%96%BD%E6%8A%95%E8%B5%84%E9%93%B6%E8%A1%8C/12007022#reference-[2]-11255652-wrap)
- 49) 王丽颖. “亚投行路线图猜想.” 『人民网』 2015年 3月 26日.
- 50) Khalid, Hafsa. 2015. “Pivot to Asia: US Strategy to Contain China or Rebalance Asia?.” The Washington Review. February
- 51) 李海龙. 2014. “论‘命运共同体’理念及其中国实践.” 『长江师范学院学报』第30卷 第5期.
- 52) 주변국들과 친(親)하게 지내고 성(誠)심 다하며, 혜(惠)택을 주고 포용(容)함으로써 관계를 강화하고 우호적 주변부 대외관계를 조성한다는 주변국 외교방집임.
- 53) 원동욱. 2016. “중국의 지정학과 주변외교: “일대일로”를 중심으로” 『현대중국연구』 제17권 2호. pp.311-316.
- 54) 중국은 2017년 5월과 2019년 4월에 각각 ‘일대일로 건설의 협력 추진(携手推進“一帶一路”建設)’ 및 ‘일대일로 공동건설과 아름다운 미래 창조(共建“一帶一路”開創美好未來)’라는 주제로 일대일로 연선국가 정상과 국제기구 대표들을 초청해 협력 범위를 확대함.
- 55) 세계보건기구, https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAjw5Ij2BRBdEiwA0Frc9TN4j6rr0NrFve6YZLCAy6BetXsZYbDCDHboH__cff3OVn1uKylWAXoC9fAQAvD_BwE
- 56) 申鹏洁 “飞越9619公里驰援! 意大利, 中国专家组带着31吨医疗物资来了.” 『河南都市频道』 2020年 3月 13日.
- 57) 국가발전개혁위원회 혁신하이테크발전국 우하오(伍浩) 국장은 경제금융 전문매체 ‘차이신(財新)’과의 인터뷰를 통해 5G 기지국과 데이터센터, 전기차, 인공지능, 산업용 인터넷 등 7개 중점분야에 대해 34조 위안 규모를 순차적으로 집행할 것이라고 밝힘.
- 58) 차정미. 2020. “중국의 “디지털 실크로드”: ‘중화 디지털 블록’과 ‘디지털 위계’의 부상” 『현대중국연구』 제21권 4호. pp.96-100.
- 59) 윤영덕. 2005. “탈냉전 후 중국의 부상과 대외전략.” 『사회과학연구』 제26집 1호. p.204.
- 60) 孙晓玲. 2005. “霸权稳定论与中国新安全观:一种比较视角.” 『世界经济与政治』 p.55.

요약

국문

오늘날 전 세계적으로 지역주의 현상이 심화되고, 세계경제 중심이 동아시아 지역으로 전이되는 과정에서 동아시아 지역다자협력 문제가 새로운 쟁점으로 부각되고 있다. 특히, 최근 동아시아 지역에서 대립적 동맹구조의 한 축을 담당함과 동시에 건설적 협력관계 구축에 새로운 변수로 대두되고 있는 국가는 중국이라고 할 수 있다. 1978년 개혁개방 이후 G2로 급성장한 중국은 글로벌 이슈와 동아시아 문제를 논함에 있어 고려하지 않을 수 없고, 현재 활발하게 논의되고 있는 동아시아 지역다자협력체제 구축방안 모색에 있어 다자주의에 대한 중국의 형태와 그 특징을 고찰하는 것은 무엇보다 중요하다.

따라서 본 연구는 중국의 개혁개방 이후 시기별 외교정책 변화요인과 내용을 고찰하고, 국제화, 세계화 추세와 함께 일대일로를 포함한 중국 다자주의 외교의 경과 및 한계를 살펴보고자 한다.

● **주제어:** 중국, 다자주의, 일대일로, 동아시아, 중미관계

영문

East Asian regional multilateral cooperation is currently in the spotlight due to the rise of regionalism across the globe today and East Asian region becoming the new center of world economy. Particularly, China is emerging as a pillar of East Asia's confrontational alliance system and, at the same time, a new variable in establishing constructive cooperation relations. Rapid growth following the adoption of the Open Door Policy in 1978 and the recognition as a G2 state has made China a key player in global and East Asian issues. In this regard, it is crucial to examine the structure and characteristics of China's position in multilateralism in the development of East Asian regional multilateral cooperation system, an issue actively discussed today.

Therefore, this study examines the content and factors behind China's periodic foreign policy shifts since the adoption of the Open Door Policy and discusses the progress and limitations of China's multilateral diplomacy, including BRI, in step with the growing internationalization/globalization trends.

- **Keywords:** China, multilateralism, Belt and Road Initiative (BRI), East Asia, Sino-American relations

제3장

국제다자조약 서명을 통해 본 한국의 다자협력: 이슈별 분석

I | 서론

1. 연구 배경 및 문제제기

경제, 안보, 인권, 환경 등 다양한 이슈에서 국가 간 다자협력의 중요성이 높아지고 있다. 비핵화, 테러, 지구온난화와 같은 전 세계적 문제를 해결하기 위해서는 소수의 강대국의 노력 혹은 지역 내 협력을 넘어서는 다자간의 협력이 매우 중요하다. 팬데믹의 영향으로 그 간의 다자주의적 노력이 퇴색될 위험에 처한 지금, 현재까지 다자협력의 현주소를 파악하고 앞으로의 발전방향을 모색하는 것은 학술적인 의의 뿐 아니라 정책적인 필요성 또한 지니는 과제라 할 수 있다.

다양한 다자협력의 수단 가운데서도 국가들의 국제다자조약 서명과 비준을 통한 협력은 법적 구속력을 가지기 때문에 국가들의 행위에 직접적으로 영향

을 미칠 수 있다. 국제다자조약이 가지는 중요성 때문에 각 국의 조약 비준과 준수에 대한 수많은 연구들이 이루어졌다.¹⁾ 이 연구들은 주로 하나, 또는 소수의 국제다자조약을 연구 대상으로 하여 해당 조약의 협상과정, 국가들의 서명 유인, 준수 정도 등을 분석하였다. 이러한 연구들이 각각의 조약에 대한 심층적인 이해를 도운 것은 사실이지만, 다수의 조약을 포괄하는 연구는 매우 부족했던 것이 사실이다.

다수의 조약을 양적분석방법으로 다루는 최근의 몇몇 논문들은 구체적인 국가와 조약의 사례를 통한 분석은 제공하지 못한다는 점에서 한계를 지닌다.²⁾ 본 연구에서는 한국의 국제다자조약 서명과 비준의 추이를 살펴보고 이슈별/주제별 분석을 통해 국제다자조약에 서명과 비준하는 조건을 분석해본다.

2. 연구의 대상과 범위

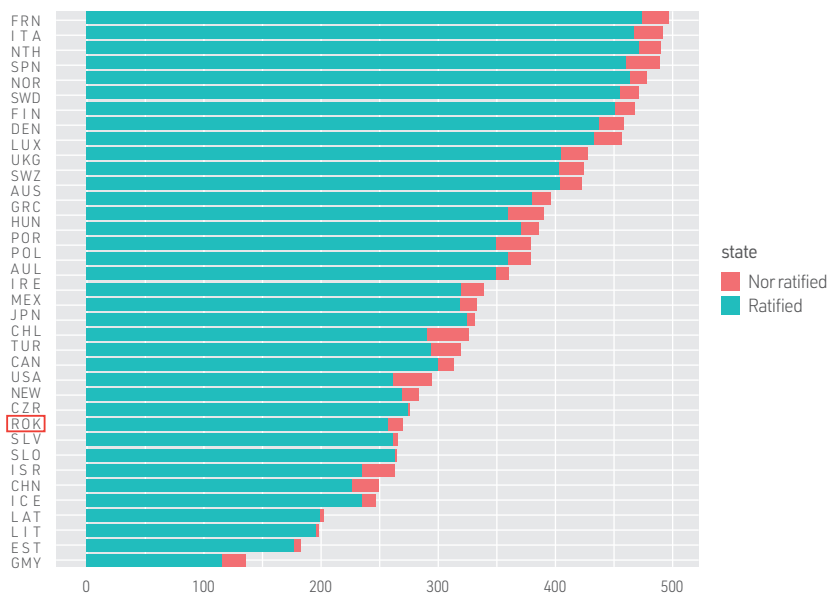
두 국가의 협상을 통해서 체결되는 양자조약과는 달리 다자조약은 다수의 국가들이 해당지역, 또는 전 세계의 문제를 협력을 통해 공동으로 해결하기 위해 다자 간 협력을 추구한다. 본 논문에서는 1945년부터 2018년까지 등록된 모든 다자조약 가운데서도 특정 지역 국가들에게만 서명이 허용되는 것이 아니라 모든 국가들에게 열려있는 개방 또는 비(非)제한 다자조약(open multilateral treaty)³⁾를 대상으로 연구를 진행하였다.

본 논문은 UNTS (United Nation Treaty Series)에서 수집된 각 국가의 조약 서명, 비준 날짜 데이터를 사용한다.⁴⁾ UNTS는 유엔 사무국에서 제공하는 조약 데이터로 1945년 유엔 창립 이후 유엔사무국에 등록되고 기록된 모든 조약들의 문서와 조약의 체결일과 체결장소, 조약의 이슈영역, 조약 당사국의 서명일과 비준일, 탈퇴일 등의 정보를 제공한다.

<그림1>은 1945년부터 2018년까지 등록된 모든 다자조약, 666개 가운데

경제협력개발기구(OECD) 36개 회원국들과 중국이 서명/비준한 국제다자조약의 개수를 나타낸 그래프이다. 푸른색으로 표시된 부분은 서명 뿐 아니라 비준까지 마친 조약의 개수를 나타내고, 붉은 부분은 서명은 하였지만 비준은 하지 않아 법적 구속력을 가지지 않는 조약의 개수를 나타낸다.⁵⁾

그림1 | OECD국가들과 중국이 서명/비준한 국제다자조약의 개수



가장 많은 다자조약을 체결한 프랑스(FRN)는 500개의 다자조약에 서명한 반면, 독일(GMY)은 채 150개가 되지 않는 다자조약에 서명하였다. 이와 같이 각국이 서명 또는 비준하는 조약의 수는 큰 편차를 보인다. 한국(ROK)의 경우 서명한 조약은 270개, 그 중 비준한 조약은 258개로 OECD 국가들 가운데 28위로 325개 조약을 비준한 일본(JPN)보다는 적고 226개의 조약을 비준한 중국(CHN)보다는 많은 수의 조약을 비준하였다.

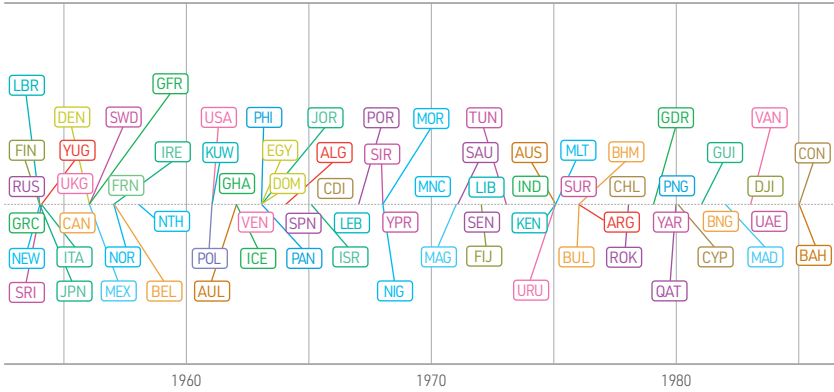
논문의 구성은 다음과 같다. 이어지는 II장에서는 한국이 다자조약에 서명하는 속도를 분석해본다. 각 국가의 조약 서명 및 비준 속도를 측정하는 지표를 만들어 한국의 조약 서명 속도를 주요 국가들 및 평균치와 비교해본다. 더불어 이슈별 분석을 통해 이슈별로 한국이 다자조약에 서명하는 속도가 어떤 편차를 보이는지 분석해본다. III장에서는 한국이 지금까지 서명하지 않고 있는 조약에는 어떤 것들이 있는지, 그 이유는 무엇인지 심층적으로 살펴본다. IV장은 결론으로 이 연구를 통해 발견한 사실들을 정리하고 연구의 함의와 한계를 짚어본다.

II | 이슈별 한국의 다자조약 서명 속도

본 장에서는 각국이 다자조약에 서명하는 속도를 측정해보고 한국은 얼마나 빠르게 다자조약에 서명하고 비준하는지 비교해본다. 특히, 다자조약을 이슈 영역에 따라 경제, 안보, 환경, 인권조약으로 분류하고 각 분야에서 서명·비준 속도가 어떻게 다른지 비교해본다.

다자조약에 서명하는 속도는 해당 다자조약에 몇 번째로 서명·비준하는지를 기준으로 0부터 1까지 지표화한다. 예컨대 <그림 2>와 같이 조약에 서명한 순서대로 국가들을 줄 세웠을 때 전 세계 195개 국가들 중 20번째로 조약에 서명할 경우 가장 빠른 서명 상위 0.1에 해당하므로 0.1의 점수를 부여한다. 반대로 뒤에서 20번째로 늦은 서명을 할 경우 0.9의 점수를 부여한다. 조약에 아직 서명하지 않은 경우 1이다. 즉, 이 속도지표에서 낮은 숫자는 빠른 서명을 의미한다. 이 장에서는 2019년 기준 100개국 이상이 서명한 다자조약에 대해서만 범위를 한정하며, 각각의 조약에 대해 위와 같이 계산된 지표의 평균, 이슈별 평균을 구하여 비교하게 된다.

그림2 | 석유에 의한 바다오염 방지를 위한 국제 협약 (International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil) 연도별 서명국



속도를 측정하는 방법에 있어 조약을 비준하기까지 걸린 시간을 지표로 사용하지 않는 이유는 다음과 같다. 첫째, 조약에 따라 조약에 서명하고 비준할 수 있는 기간이 정해져 있다. 예컨대 어떤 조약은 5년 간 조약에 서명할 수 있는 기간을 주고 그 이후로는 서명할 수 없거나 다른 방법으로 조약의 당사국이 될 수 있도록 하고 있다. 이 경우 기간의 제한이 없는 조약의 경우보다 국가들이 서둘러 서명을 하게 되기 때문에 절대적인 시간을 기준으로 속도를 측정하게 되면 각 조약의 속도를 공평한 기준으로 비교할 수 없게 된다. 둘째, 절대적인 시간보다는 국가 간 서명과 비준의 상대적 속도를 측정하는 경우, 이상치(outlier)를 어느 정도 통제할 수 있다. <그림2>에 예시로 든 조약의 경우는 국가들의 서명이 비교적 시간적으로 균일하게 분포되어 있지만, 그렇지 않은 조약의 경우도 상당수 존재한다. 예를 들어, 서른 번째 국가까지는 첫 해에 서명하였지만 서른 한 번째 국가는 그 후로 5년 뒤에 서른 두 번째 국가는 그 후로 다시 10년 뒤에 서명한 조약의 경우 마지막에 서명한 국가의 서명 속도 평균이 필요 이상으로 증가하게 된다. 각 조약에 서명하는 상대적인 순서를 기준

으로 0-1로 표준화할 경우 이러한 사례로 인해 생길 수 있는 오류를 방지할 수 있다.

한편, 본 연구에서는 국제다자조약을 4개의 세부 이슈영역으로 분류하였다. 이슈영역은 UNTS 데이터에 표시된 세부 이슈를 참고하여 분류하였다. UNTS 데이터는 각 조약마다 최대 10개의 주제어(subject terms)를 표시해놓았고 본 연구는 이 세부 주제어들을 경제, 안보, 환경, 인권의 네 개 이슈영역으로 분리하였다. 이 네 가지 이슈에 속하지 않는 조약들은 기타로 분류하였다. 두 개 이상의 이슈로 분류될 수 있는 조약들의 경우 주제어 리스트에 먼저 등장하는 주제어를 기준으로 분류하였다.⁶⁾

표1 | 주제어에 따른 조약의 이슈영역 분류

주제어	이슈영역
상품(commodities), 무역(trade), 경제의(economic), 산업(industry), 투자(investment), 재정(finance), 화폐(monetary), 통화(currency), 은행(bank), 시장(market), 개발(development)	경제조약
테러(terror), 동맹(alliance), 군비(arms), 핵(nuclear), 핵확산금지조약(NPT), 분쟁(dispute), 군사(military), 평화(peace), 안보(security), 비무장(disarmament), 전쟁(war), 범죄(criminal), 무기(weapon), 집속탄(cluster munitions)	안보조약
환경(environment), 오염(pollution), 야생(wildlife), 동물(animals), 식물(plants), 고래잡이(whaling), 삼림(forestry), 자원(resources), 에너지(energy)	환경조약
인권(human rights), 노동(labour), 구조(rescue), 난민(refugee), 보호시설(Asylum), 건강(health), 여성-아동-소수자(women-children-minors), 원조(assistance)	인권조약

이러한 과정을 통해 분류된 대표적인 경제조약은 <세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정>, <국제통화기금(IMF)협약>을 비롯한 <국제설탕협약>과 같은 무역 조약들이 있고, 안보조약으로는 네 개의 <제네바 협약>, <핵무기의 비확산에 관한 조약(NPT)>, <화학무기협약(Chemical Weapons Convention)>, <무기거래조약(Arms Trade Treaty)> 등이 있다. 환경조약으로는 <기후변화에 관한 유엔 기본 협약>, <파리 협정(Paris Agreement)>, <오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서>, <오존층 보호에 관한 비엔나 협약> 등이 있으며, 인권 분야의 핵심 조약으로는 <아동의 권리에 관한 협약(CRC)>, <여성에 대한 모든 형태의 차별금지에 관한 협약(CEDAW)>, <시민적 정치적 권리에 대한 국제규약(ICCPR)>, <모든 형태의 인종차별 금지에 관한 국제협약(ICERD)>, <고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(CAT)> 등이 있다. 노동자의 권리에 관한 국제노동기구(ILO)의 조약들도 인권 조약에 속한다.

표2 | 한국과 주요국의 조약 서명(signature) 속도

	한국	미국	중국	일본	OECD평균	국가평균
전체조약	0.349	0.316	0.354	0.279	0.295	0.508
경제조약	0.276	0.182	0.309	0.218	0.228	0.320
안보조약	0.232	0.063	0.167	0.192	0.182	0.328
환경조약	0.290	0.180	0.187	0.201	0.181	0.321
인권조약	0.305	0.224	0.256	0.268	0.220	0.328
기타조약	0.470	0.546	0.541	0.394	0.464	0.713

<표2>는 한국의 다자조약 서명 속도를 미국, 중국, 일본 및 OECD 평균, 국가 평균과 비교한 것이다. 한국은 전체 국가들의 평균보다는 빠르게 다자조약에 서명하는 경향을 보이지만 OECD 평균에 비하면 느리다. 안보, 환경, 인권조약

에 있어서 한국의 서명은 미국, 일본, 중국을 비롯하여 OECD 평균보다도 느린 것으로 나타났다. 경제조약의 경우 미국보다는 빠르지만 중국과 일본보다는 느리게 서명하는 경향을 보였다.

서명은 조약의 당사국이 될 것이라는 의지의 표명이지만 서명만으로는 조약의 일원이 되지 않는다. 비준을 통해 조약은 법적 구속력을 가지게 된다. 비준을 하지 않는 국가에게는 조약의 내용이 적용되지 않는다. 비준이 늦어지는 이유는 비준을 위해 필요한 의회 승인 등 국내적 절차가 더디게 이루어지는 경우도 있을 수 있고 서명 자체에 비준의 의도가 없었을 수도 있다. 조약이 법적 구속력을 지니기 위해서는 비준이 반드시 필요하기 때문에 비준은 조약 가입의 최종 절차이며, 조약 연구에 있어 서명 뿐 아니라 비준의 여부와 시기는 매우 중요하다. 아래의 <표3>는 한국과 주요국의 조약 비준 속도를 비교한 결과이다.

표3 | 한국과 주요국의 조약 비준(ratification) 속도

	한국	미국	중국	일본	OECD평균	국가평균
전체조약	0.388	0.419	0.404	0.272	0.350	0.547
경제조약	0.274	0.333	0.392	0.209	0.300	0.376
안보조약	0.280	0.227	0.282	0.198	0.269	0.396
환경조약	0.392	0.314	0.189	0.149	0.254	0.398
인권조약	0.355	0.394	0.308	0.338	0.293	0.387
기타조약	0.494	0.575	0.562	0.350	0.476	0.729

비준의 경우는 조금 다른 결과를 보여준다. 경제조약의 경우 OECD 평균보다 빠른 속도로 조약을 비준하는 것으로 나타나고 일본보다는 느리지만 미국과 중국에 비해서는 빠른 것으로 나타났다. 한국은 <세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정>에 서명이 허용된 첫 해에 조약에 가입했으며, <국제 선탠

협약), 〈국제 밀 협약〉, 〈국제 열대목재협약〉 등 무역에 관련한 조약에 신속하게 가입하는 것으로 나타났다.

안보조약의 경우 미국과 일본, OECD 평균보다는 느리고 중국과 비슷한 속도로 비준하였다. 일본은 환경조약 다음으로 빠르게 안보조약에 가입하고 있으며, 미국은 다른 조약에 있어서는 OECD 가입국 평균보다 느리게 비준하는 경향이 있으나 안보조약에 있어서만큼은 굉장히 빠른 비준 속도를 보이는 것이 특징적이다. 한국의 안보조약 비준은 경제조약에의 비준 다음으로 빠른 편이다.

경제조약, 안보조약과 비교할 때 환경조약과 인권조약에 대한 비준은 더딘 편으로 나타났다. 인권조약은 워낙 비준 속도가 늦은 미국을 제외하고 일본, 중국, OECD 평균보다 느린 것으로 나타났다. 핵심적인 인권조약 중 하나인 〈시민적 정치적 권리에 대한 국제규약(ICCPR)〉은 1966년에 체결되고 지금까지 180 개국이 서명한 조약이지만 한국이 이 조약에 가입한 것은 체결 24년 후인 1990년이다. 〈난민의 지위에 관한 협약〉은 체결(1951) 후 40년이 넘는 1992년에 비준되었다. 〈국제아동납치의 시민적 측면에 대한 헤이그 협약〉은 1980년에 체결되었지만 한국은 2012년에 비로소 서명, 비준하였다.

인권조약 중에서도 특히 노동조약에 대한 가입률과 가입속도가 매우 낮은 것으로 나타난다. 〈동일 가치 노동에 대한 남녀 근로자의 보수에 관한 협약〉, 〈고용 최소 연령에 관한 협약〉 〈고용서비스 조직에 관한 협약〉, 〈최저임금고정에 관한 협약〉, 〈발암물질로 인한 직업상 상해 보호협약〉 등 노동권리에 관한 인권조약 비준의 경우 20년에서 45년까지의 긴 시간이 걸렸고 아직 비준하지 않은 조약도 상당수 존재한다. 한국이 1991년에 비로소 국제노동기구(ILO)의 회원국이 된 이유도 있지만 많은 수의 조약들은 2000년대에 들어서 비로소 서명되거나 여전히 서명되지 않는 등 한국의 노동조약 가입은 다른 국가들에 비해 특히 느린 것을 알 수 있다.

환경다자조약의 경우 경제, 안보, 인권 다자조약에 비해 OECD 회원 국가들의 평균적인 서명 및 비준 속도가 빠른 편임에도 불구하고 한국은 굉장히 느리게 가입하고 있는 것을 알 수 있다. <표3>에서 환경조약에 대한 전체국가 평균 비준 속도는 다른 세 개 이슈 영역과 비교할 때 느린 데 반해 OECD 국가들의 평균 비준 속도는 0.254로 속도로 볼 때 상위 25%그룹에 속한다고 할 수 있다. 이는 특히 환경 이슈에 있어서 선진국들이 주도적으로 조약을 비준하고 있다는 것을 보여준다. 일본의 경우, 환경영역의 조약들에 비준하는 속도가 0.149로 대개는 상위 15% 이내로 빨리 환경조약들에 가입해 왔다. 중국 또한 대규모 환경조약에 빠른 속도로 비준해온 것을 알 수 있다. 다른 이슈영역에서는 OECD 평균보다 느리게 비준하고 있지만 환경조약에 있어서는 이들 선진국들의 비준 속도 평균보다 빨리 조약을 비준하였다. 반면, 한국은 다른 이슈에서 보다도 확연히 느린 환경조약 비준 속도를 보이고 있다. 일본, 중국, 미국은 물론, OECD 평균보다 훨씬 더더 전체 평균 비준 속도에 근접하는 것을 알 수 있다. 한국은 가장 대표적인 환경조약들에 1990년대 초에 서명했다. <오존층 보호에 관한 비엔나 협약>은 1985년에 채택되었지만 한국은 그로부터 7년 후인 1992년에 이 조약에 서명, 비준하였다. <오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서>는 1987년에 채택되었고 한국이 비준한 것은 5년 후인 1992년이다. <기후 변화에 관한 유엔 기본 협약>은 채택된지 1년만인 1993년에 비준하였다. <파리 협정(Paris Agreement)>의 경우 조약에 대한 서명이 시작된 2016년 바로 서명하고 비준하였다. 기후 변화와 관련된 조약에는 비교적 빨리 비준한 편이지만 다른 환경조약에서 있어서는 느린 경우를 많이 찾아볼 수 있다. 1954년 체결된 <석유로 인한 바다의 오염 방지를 위한 국제 협약>에 한국은 1978년에 가입하였다. <폐기물 투기로 인한 해양오염방지를 위한 런던 협약>의 경우, 1972년 런던에서 체결되어 1975년에 발효된 조약이지만 한국은 서명을 시작한지 20년 후인 1993년에 이 조약에 서명, 비준하였다.

III | 한국이 비준하지 않은 조약들

국제다자조약에 서명·비준하는 국가의 수는 조약마다 다르다. 예컨대 모든 국가가 제한 없이 서명할 수 있는 다자조약임에도 불구하고 10개국 내외의 적은 수의 국가들만이 서명한 조약이 있는 반면, 전 세계 대부분 국가들이 서명하는 핵심 조약들도 존재한다. 많은 수의 국가들이 서명하는 경우 이를 따라 함께 서명하는 경향이 존재함에도 불구하고, 아직 서명하지 않고 있는 경우는 특수한 사례로 분류하여 그 이유를 알아볼 필요가 있다. 본 장에서는 대다수의 국가들이 비준했음에도 불구하고 한국이 아직 비준하지 않고 있는 국제다자조약들에는 어떤 것들이 있는지 살펴본다.

1. 국제노동기구(ILO) 핵심 협약

국제노동기구(International Labor Organization; ILO)는 189개 협약과 205개 권고⁷⁾를 채택중이고 이 가운데 노동의 기본 원칙과 권리로 간주되는 8개 협약은 ILO 회원국들이 지켜야 할 ‘기본(fundamental)’협약으로 규정하고 있다. 1) 결사의 자유 및 조직권 보호와 관련한 협약(87호, 98호), 2) 강제노동금지 관련 협약 (29호, 105호), 3) 차별금지 관련 협약(100호, 111호), 4) 아동노동금지의 관한 협약(138호, 182호)등 8개 협약이 이에 해당한다.⁸⁾ 2020년 12월 현재를 기준으로 ILO 187개 회원국 중 146개국이 8개 핵심협약을 모두 비준했으며 경제협력개발기구(OECD) 36개 회원국 중 8개 핵심협약을 비준한 국가는 31개에 달했다.⁹⁾ 한국은 차별금지에 관한 두 협약을 1997년과 1998년에, 아동노동금지에 관한 두 협약을 1999년과 2001에 비준하였지만 결사의 자유와 강제노동금지와 관련된 4개의 협약은 아직 비준하지 않았다.”¹⁰⁾

국제노동기구의 제87호 협약인 <결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협

약(Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948)은 1948년 샌프란시스코에서 열린 국제노동기구 총회에서 채택되었고, 1950년 7월 4일 발효되었다. 이 협약은 사용자와 노동자가 어떤 차별도 없이 자율적으로 단체를 설립하고, 서명할 권리를 보장한다. 노동자단체와 사용자단체는 정부 등 공공기관의 간섭없이 자율적으로 규약을 제정하고, 대표를 선출하고, 활동을 조직하고, 사업을 수립할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 노동자단체와 사용자단체는 행정기관에 의해 해산되거나 활동이 정지되지 않는다.¹¹⁾ 2020년 12월 현재를 기준으로 국제노동기구 회원국 187개국 가운데 155개국이 이 협약을 비준하였다.

〈단결권 및 단체교섭권 협약(Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949)〉은 국제 노동 기구의 제98호 협약으로, 1949년 7월 1일 국제노동기구 이사회에서 채택되었고, 1951년 7월 18일 발효되었다. 이 협약은 그 첫 번째 조항에서 반노동조합 차별행위로부터의 보호를 규정하고, 특히 노동조합에 서명하지 않거나 노동조합에서 탈퇴할 것을 조건으로 고용하는 행위, 노동조합원이라거나 노동조합 활동을 했다는 이유로 불이익조치를 취하는 행위로부터의 보호를 규정하고 있다. 제2조는 노동자단체와 사용자단체 사이의 상호간 간섭으로부터 충분한 보호를 하도록 규정한다. 특히, 사용자 또는 사용자단체의 지배 하에 둘 목적으로 노동자단체의 설립을 지원하거나 노동자단체에 재정적으로 또는 그 밖의 방법으로 지원하는 것은 간섭행위로 간주한다. 2020년 11월 기준으로 167개국이 이 협약을 비준하였다. 국제노동기구의 187개 회원국 가운데 단체교섭권과 관련된 위의 두 핵심 협약을 모두 서명하지 않은 국가는 중국, 미국, 인도, 한국, 사우디아라비아, 태국, 아랍에미리트연합, 아프가니스탄, 바레인, 이란, 라오스, 카타르 등 19개국 뿐이다.

〈강제노동 협약(Forced Labour Convention, 1930)〉은 국제노동기구의 제29호 협약으로, 1930년 6월 28일 채택되고 1932년 5월 1일 발효되었다. 국제

노동기구의 핵심 협약 가운데서 가장 먼저 채택된 협약이며 그만큼 중요하고 여겨지는 협약이다. 이 협약은 차별의 위협 하에 이루어지거나 자발적으로 이루어지지 않는 모든 노동을 강제노동으로 정의하고¹²⁾ 이 협약 비준하는 국제노동기구의 각 회원국은 가능한 최단 기간 내에 강제노동을 금지할 것을 규정하고 있다. 협약에 비준한 국가들은 강제노동에 대해 형사처벌 해야 한다.¹³⁾

〈강제노동 폐지 협약(Abolition of Forced Labour Convention, 1957)〉은 국제 노동 기구의 제105호 협약으로, 1957년 6월 제네바에서 열린 국제노동기구 이사회에서 채택, 1959년 1월 17일 발효되었다. 이 협약은 위의 강제노동 협약을 보충하기 위해 체결되었다. 이 협약에 따라 정치적 강압, 교화 및 정치적 견해나 기존의 정치·사회·경제 체제에 이념적으로 반대되는 견해를 갖거나 표명하는 것에 대한 처벌로서의 노역, 경제 개발의 목적으로 노동력을 동원하고 이용하는 것, 노동교화의 수단, 파업에 참여한 것에 대한 처벌 수단으로서의 노역, 인종·사회적·국적이나 종교적 차별의 수단으로서의 노역이 강제노동으로 규정되어 금지되었다. 2020년 12월 현재 176개국이 비준하였다.

강제노동에 관한 위의 두 가지 협약은 국제노동기구의 8개 핵심 협약 중에서도 거의 모든 회원국이 서명한 협약들이다. 187개 회원국들 가운데 이 두 협약 모두에 서명하지 않은 국가는 중국, 브루나이, 마셜제도, 팔라우, 통가, 투발루, 그리고 한국 뿐이다.

핵심 조약을 제외한 다른 국제노동기구 조약들의 경우 많은 부분 김대중 정부 때 비준되었다. 김대중 정부 기간 10개의 국제노동기구 조약들에 비준한 반면, 노태우, 김영삼, 노무현, 이명박 시기에는 2-3개의 조약에 비준하였다. 산업화된 국가들의 경우, 정권의 선호와 좌파 정당의 집권여부가 노동조약의 비준을 결정한다는 연구¹⁴⁾에 비추어볼 때 김대중 정부 기간 높은 가입률은 이와 같은 주장을 뒷받침한다. 나머지 정권에서 집권당과 상관없이 비슷한 수준의 조약 비준 경향을 보임으로써 이러한 주장을 한국의 정치환경에서 일반화

하기는 어려운 것으로 보인다.

한편, 문재인 정부는 100대 국정과제의 63번째 과제로 노동존중사회실현이라는 과제를 설정했고, 그 주요 내용에 ILO 핵심협약 비준이 포함됐다. 국정은 영 5개년 계획에도 ILO 핵심 협약 비준을 통한 노동기본권 보장이라는 항목으로 포함했다.¹⁵⁾ 2017년 9월 4일에는 문재인 대통령이 방한한 가이 라이더 ILO 사무총장을 만나 핵심협약 비준 의사를 밝히기도 하였다. 그럼에도 불구하고 비준은 지금까지 이루어지지 않고 있다.

이에 유럽연합(EU)은 한국 노동환경에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 있다. 2011년 한-EU FTA 발효 당시 양측은 ILO의 핵심협약을 모두 비준하겠다고 약속했지만 위에서 살펴본 것처럼 8개 협약 가운데 4개의 협약의 비준을 미루고 있는 것에 대해 최근 몇 년간 더욱 적극적으로 압박하고 있다. 2018년 3월 4일 EU 집행위원회가 우리 정부에 국제노동기구 핵심협약 비준을 촉구하는 다음과 같은 내용의 서한을 보내기도 하였다.

“2011년 FTA의 발효 이후, 유럽연합은 대한민국과 무역과 지속가능 발전상의 약속 이행에 대해 수차례 논의해 왔습니다. 그럼에도 우리의 우려는 여전히 남아 있습니다. 우리는 한국 정부가 국내법과 관행에서 결사의 자유와 단체교섭의 효과적인 인정이라는 ILO의 핵심 원칙을 존중할 것을 요청합니다. 우리는 결사의 자유와 단체교섭관련 2개와 강제노동 철폐관련 2개 등 4개 미비준 ILO 핵심협약을 비준할 것을 요청합니다.”¹⁶⁾

2019년 4월 이재갑 고용노동부장관과의 ILO 핵심 협약 비준과 관련한 면담에서 세실리아 말스트롬 EU집행위원회 통상담당 집행위원은 한-EU 자유무역협정 상의 노동관련 의무인 핵심협약비준이 수 년 동안 지연되고 있는 것에 우

려를 표명하기도 했다. 또한, 빠른 시일 내에 비준이 되지 않을 경우 전문가 패널 개시가 불가피할 것이라고 밝혔다.¹⁷⁾ 이에 한 달 후인 2019년 5월, 고용노동부가 ‘ILO 핵심협약 비준’ 관련 정부입장을 발표했다. 비준하지 않은 3개 협약 비준을 위해 9월 정기국회에 비준동의안을 제출하고, 이후 비준에 따른 법과 제도개선을 단계적으로 추진하는 방향을 제시했다.

구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째로, 아직 비준하지 않은 4개 핵심협약 가운데 3개 협약에 대한 비준을 추진하겠다는 의사를 밝혔다. 결사의 자유 제87호와 제98호, 강제노동 제29호 등 3개 협약에 대해 비준에 필요한 절차를 진행하겠다는 것이다. 우리나라의 현행 헌법상 입법사항에 관한 조약의 비준을 위해서는 국회의 동의가 필요하기 때문에 관계부처와 협의, 노사 의견수렴 등 관련된 절차를 거쳐 정기국회를 목표로 비준동의안을 국회에 제출하겠다는 계획을 밝혔다. 둘째, 정부는 협약 비준에 요구되는 법 개정 및 제도개선을 함께 추진하겠다는 계획은 표명했다. “결사의 자유 협약(제87·98호) 비준을 위한 법 개정과 관련 2019년 4월 15일 발표된 경사노위 최종 공익위원안을 포함해 사회 각계각층의 의견을 폭넓게 수렴하여 합리적인 대안 마련”하겠다고 밝혔다. 또한, 강제노동 협약 제29호의 경우에는 “관계부처 협의결과, 주요 쟁점인 우리나라의 보충역 제도가 협약에 전면적으로 배치되는 것은 아니라고 판단되어 협약 취지를 최대한 반영한 제도 개선 방안을 마련”하겠다고 발표했다. 하지만 강제노동 제105호 협약의 경우, 우리나라 형벌체계, 분단국가 상황 등을 고려할 때 추가적인 검토가 필요하다고 판단하여 일단 비준을 보류한다고 밝혔다.¹⁸⁾ 위와 같은 계획에 따라 고용부는 2019년 7월 외교부에 미비준 3개 협약에 대한 비준을 의뢰했다. 결사의 자유 협약에 관한 입법은 각계 의견수렴을 거쳐 경사노위 최종 공익위원안(2019.4.15)을 토대로 정부입법안을 마련해 7월 31일 입법예고 했다.¹⁹⁾ 2019년 10월 국무 회의에서는 결사의 자유 협약 비준을 위한 1) 노조법, 2) 공무원노조법, 3) 교원노조법 등 3개 법률의 개

정안을 심의·의결했다.

개정된 노조법에서는 실업자·해고자도 기업별 노동조합에 서명할 수 있도록 허용하고 노조 임원 자격은 노동조합 규약으로 자율적으로 결정하도록 규정하였다. 노조 전임자의 급여를 지급금지하는 규정도 삭제하였다. 공무원노조법 개정안에서는 공무원노조에 서명할 수 있는 범위를 6급이하로 제한했던 기준을 삭제하되 지휘·감독자 업무총괄자 등 직무에 따른 서명제한은 유지하기로 규정하였다. 또한 소방공무원과 퇴직 공무원의 노조 서명을 허용한다는 조항도 추가했다. 새로운 교원노조법은 교원노조 서명 대상의 범위를 확대하였다. 또한 고등교육법에 따른 교원은 개별학교 단위로도 노조설립과 교섭이 가능하도록 수정하였으며 교원노조의 교섭창구를 단일화하는 절차에 관한 규정도 새로 마련하였다.²⁰⁾

하지만 정부의 이 개정안은 노동계와 재계의 입장이 포함되지 않아 노동자와 사용자 모두에게 비난을 받았다. 더불어 보수 야당의 반대에 막혀 국회 논의도 사실상 중단되었다. 노동계는 단체협상 유효기간을 2년에서 3년으로 연장하고 파업 시 사업장 점거 제한 등의 안에 반대 입장을 보였다. 반면 사업주들은 ‘한국적인 특수성’을 주장하며 비준안 처리에 반대하였다. 이들은 “한국은 유럽기업보다 노조의 힘이 강해 기업 경쟁력이 낮아진다”는 점을 들어 ILO 핵심협약 비준 자체에 부정적인 입장을 보였다.²¹⁾

2019년 12월 3일에는 국무회의에서 병역법에 대한 일부개정안도 심의·의결됐다. ILO 협약 중 ‘강제노동 협약’과 관련된 법률조항이다. 군사적 성격의 의무 병역은 ILO 협약 중 강제노동에서 제외하고 있으나 비군사적 성격의 업무는 강제노동에 해당될 수 있다. 이번 병역법 개정안은 사회복지무요원 복무가 ‘강제노동 협약’에 위반되지 않도록 사회복지무요원 대상자에게 현역 또는 사회복지무요원으로 복무할 수 있는 선택권을 부여하기 위한 조치이다.²²⁾

그럼에도 불구하고 그로부터 며칠 후 유엔(UN)은 한국 정부의 ILO 핵심협

약 기준에 일부 진전이 있었지만 기준 일정의 구체적인 계획이 없다고 지적하면서 조속한 기준을 촉구했다. 유엔 사회권 규약 위원회는 2019년 12월 9일 ILO 핵심협약 기준을 포함한 위원회의 권고를 정부가 제대로 이행하는지에 관한 평가 결과를 정부에 전달했다. 위원회는 평가 결과에서 “ILO 핵심협약 87호와 98호(결사의 자유) 기준을 위한 한국 정부의 조치를 높이 평가한다”면서도 “기준을 위한 시간 정보가 부족한 점은 유감”이라고 밝혔다. 더불어 사회권 규약 위원회는 한국에서 특수고용직 종사자의 노조 결성 및 가입권리가 제한되어 있으며 “기업의 인권침해 방지를 위한 적절한 주의(due diligence)의 법적 의무화라는 위원회 권고가 아직 이행되지 않고 있다”고 지적했다. 차별 금지법에 대해서도 “한국 정부는 모든 차별의 근거를 아우르는 포괄적 차별금지법을 채택하지 않았고 가까운 미래에 이를 위한 조치를 계획하고 있지 않다”고 지적했다.²³⁾

한편 2019년 7월 EU는 결국 한국의 한-EU 자유무역협정(FTA) 위반 여부를 가릴 전문가 패널을 요청했고²⁴⁾ 2019년 12월 30부터 활동에 착수했다.²⁵⁾ 올해 10월 초에는 한국의 ILO핵심협약 기준 지연이 한-EU FTA 위반에 해당하는지에 대한 전문가 패널 심리가 화상회의로 개최됐다. 한-EU FTA는 양측이 ILO의 노동 기본권 원칙을 존중·증진·실현하고 결사의 자유를 포함한 ILO 핵심협약 기준을 위해 노력해야 한다고 규정하고 있는데 한국이 이를 위반했다는 게 EU의 주장이다. 전문가 패널은 45일 안에 보고서를 채택하게 되는데 이 보고서에서 한국이 한-EU FTA 규정을 위반했다는 결론이 나올 경우 한국은 세계 FTA 역사상 노동권 규정을 위반한 첫 사례가 된다.²⁶⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 한국은 노동권 조약 가입에 관해서 매우 소극적인 태도를 유지해왔고 이는 국제사회의 우려를 불러일으키고 있다. 노동권 조약에의 가입과 이를 위한 국내 노동법의 개선이 없다면 경제발전 수준에 상응하는 노동권리 보장을 하지 못하고 있다는 국제적인 비난과 평판 악화를 피할

수 없을 것이다. 또한 EU가 2019년 5월 중국이 ILO 핵심협약을 비준하지 않았다는 점을 이유로 중국산 철강에 반덤핑 관세 부과 기간을 연장한 점을 통해 알 수 있듯, 한국도 노동조약 미비준으로 인해 다양한 제재를 받을 위험이 있으므로 조약 비준이 신속하게 이루어질 필요가 있다.

2. 대인지뢰금지협약과 집속탄금지협약

〈오타와 협약(Ottawa Treaty)〉 또는 〈대인 지뢰 금지 협약(Mine Ban Treaty)〉은 대인 지뢰를 금지하는 국제 협약으로 정식 명칭은 〈대인 지뢰의 사용, 비축, 생산, 이전 금지 및 폐기에 관한 협약(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction)〉이다. 1997년 9월 18일 노르웨이 오슬로에서 초안이 작성되었으며 1997년 12월 3일 캐나다 오타와에서 체결되었다. 1999년 3월 1일 40개국이 비준하면서 효력이 발생하였다.²⁷⁾ 2020년 12월 현재까지 164개국이 이 협약을 비준하였다. 그러나 한국을 비롯해 미국, 러시아, 중국, 인도, 파키스탄, 이란, 사우디아라비아, 이스라엘, 시리아, 이집트, 조선민주주의인민공화국 등 33개국은 현재까지도 이 협약에 서명, 비준하지 않고 있다.

국방부는 이 협약이 체결된 1997년, “남북이 참여하게 대치되어 있는 상황에서 협약에 가입할 수 없다”고 밝힌 바 있다. 또한 “미국도 한국에 자국군을 파견해 놓고 있기 때문에 협약 가입을 계속 거부할 것”이며 “중국, 러시아 등 군사 강국들이 이 협약에 반대하고 있어 결국 국제적인 구속력을 갖기는 어려울 것”이라고 전망했다. 대인지뢰협약에서 예외조항을 인정하지 않은 것에 대해서는 “대부분의 국가들이 한국의 대인 지뢰 필요성에 대해 인정하고 있지만 만일 국제협약에 예외조항을 명시하면 다른 나라들도 예외를 요청할 것이기 때문에 예외조항을 인정하지 않은 것”이라고 해석했다.²⁸⁾

〈대인지뢰금지협약〉과 마찬가지로 비인도적 무기를 금지하는 협약으로 〈집속탄 금지협약(Convention on Cluster Munitions)〉이 있다. 이 협약은 집속탄²⁹⁾ 사용, 집속탄을 직접 또는 간접적으로 개발, 생산, 획득, 비축, 보유 또는 양도하는 행위를 금지한다. 2006년 레바논 전쟁에서 72시간 동안 400만개의 자탄을 투하해 민간인 273명과 해체요원 57명이 사망·부상을 당하고, 각종 불발된 폭탄/무기류들의 갑작스러운 폭발로 많은 민간인들이 신체적 재산적 피해를 입자 2007년 2월 노르웨이 오슬로에서 46개국이 모여 최초로 “오슬로 선언”을 채택하였다. 이 선언 이후 2008년 5월 더블린에서 집속탄에 관한 더블린 외교회의가 열렸고 여기에서 〈집속탄 금지 협약〉이 채택되었다. 2010년 8월에 조약이 발효되었고 2020년 12월 현재 110개 국가가 조약을 비준한 상태이다.³⁰⁾

한국이나 이스라엘과 같이 현실적인 안보위협에 노출되어 있는 국가들은 〈집속탄 금지 협약〉을 비준하는 것에 대해 거부감을 가지고 있는 것이 사실이다. 미국 또한 테러집단에 대한 제압작전을 수행하려면 집속탄이 필수라는 점을 들어서 〈집속탄 금지 협약〉을 비준하지 않고 있다. 또한 집속탄을 대규모로 생산하고 배치하고 있는 국가들도 〈집속탄 금지 협약〉을 가입하지 않고 있다. 미국과 중국, 러시아는 최대 생산·배치국이고 인도, 파키스탄, 한국, 북한도 집속탄을 생산하고 있다. 역사상 집속탄을 사용한 나라는 미국과 러시아, 이스라엘 등 적어도 14개국이고, 생산국은 적어도 28개국, 보유국은 적어도 76개국으로 알려져 있다. 한국은 풍산과 한화가 집속탄을 생산하며 파키스탄 등 외국에도 수출하고 있다.³¹⁾

즉, 〈대인지뢰금지협약〉의 경우와 마찬가지로 한국이 〈집속탄 금지협약〉에 가입하지 않고 있는 이유도 한반도의 안보위협이라고 요약할 수 있다. 외교통상부 당국자는 “목적과 취지는 동의하지만 북한과 대치중이라는 특수한 군사안보적 상황 때문에 협약에 참여하지 않은 것”이라며 “대인지뢰금지협약과

마찬가지로 시간을 두고 해결해 나가자는 입장”이라고 말했다.³²⁾

한반도의 안보위협이 사라지지 않는 이상 대인지뢰협약이나 집속탄 금지협약에 가입하는 것은 굉장히 조심스러울 수밖에 없는 것이 사실이다. 하지만 비인도적인 무기의 사용을 축소시키고자하는 국제사회의 노력에 동참하기 위해서는 비무장지대 내 대인지뢰 제거작업 등 현실적인 조치로부터 출발하여 국제사회규범에 맞추어나가는 노력이 필요할 것이다.

3. 무력 충돌 발생시 문화재 보호를 위한 헤이그 협약

대다수의 국가가 가입했음에도 한국은 아직 가입하고 있지 않은 조약 가운데 이 연구에서 마지막으로 살펴볼 조약은 <무력 충돌 발생시 문화재 보호를 위한 헤이그 협약(Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict)>이다. <헤이그 협약>은 전쟁으로 인한 문화재 파괴를 방지하기 위해 네덜란드 헤이그에서 유네스코 주도로 1954년에 체결되고 1956년에 발효되었다. 소유자가 누구든 건축물, 예술·역사·고고학 유적, 미술품, 원고, 도서를 보호하는 것이 목적으로, 현재 133개국 이 조약의 당사국이다.³³⁾

문화재청은 1996년 5월과 2001년 10월 두 차례에 걸쳐 외교통상부에 <헤이그협약> 서명을 요청했지만 비준하지 못하였다.³⁴⁾ 이에 대해 외교통상부는 “무력충돌 상황에서 인류의 문화유산 보호를 위한 협약의 서명필요성을 인식하고 관계 부처의 의견을 조회하고 회의를 개최하는 등 협약서명을 지속적으로 추진하고 있다”며 “다만 협약의 서명을 위해서는 모든 관계부처의 합의가 필요하므로 현재 관련부처의 의견을 조율하기 위해 협의중”이라고 답신했다. 문화재청은 2003년 국정감사에서도 협약의 미서명에 대해 “국방부가 서명유보 요청을 하여 현재 보류 중에 있다”고 밝힌 바 있다.³⁵⁾

국방부의 서명요청 유보는 한국에서의 미군의 작전통제권과 관련이 있다. 국방부는 한국에서 미군의 작전통제권과 한국의 전쟁법 상의 의무가 충돌된다는 이유로 협약 서명에 대해 부정적인 견해를 표명해왔다. 하지만 2009년 3월 13일에 미국도 협약에 서명하면서 이러한 문제는 사실상 해결되었다.³⁶⁾

이에, 한국은 2010년 문화재청, 외교부, 국방부 등이 태스크포스를 꾸려 서명을 추진했지만, 국회에서 관련 법률 통과가 무산됐다. 문화재청은 <헤이그 협약>의 중요성을 피력해오고 있지만 정부 부처간의 의견차이를 여전히 좁히지 못했던 것으로 해석된다. 최근 한 인터뷰에서 문화재청 관계자는 “헤이그 협약은 사실 실효성보다는 상징성이 커서 서명 추진이 실질적으로 어렵지는 않다”며 “올해나 내년에 본 협약에 우선 서명하고, 장기적으로 제2의정서 서명도 추진하려고 한다”고 밝힌 바 있다.³⁷⁾

<헤이그협약>의 사례는 국제조약 가입과 비준이 정부 부처간의 입장 차이로 인해 지연될 수 있다는 것을 보여준다. 헤이그 협약의 경우는 문화재청에서는 적극적으로 협약의 중요성을 피력하고 타 부처를 설득하려는 모습을 보이지만 국방부는 안보이슈와 관련하여 조심스럽게 접근하고 있는 상황이다. 이와 같은 부처 간 입장차이는 경제와 환경, 경제와 인권 등 다른 이슈영역에 있어서도 발생할 수 있으며, 국제규범에 맞추어 다자협력을 하기 위해서는 국내의 의견 차이를 좁히는 것이 선행되어야 한다는 것을 시사한다.

IV | 결론

현재 국제사회가 직면하고 있는 경제, 사회, 안보, 환경적 문제는 몇몇의 국가 또는 소수국가 그룹의 노력만으로 해결하기 어려운 문제들이며 모든 국가들의 참여와 공동 노력이 요구된다. 이를 위해 국제사회는 국가들이 추구해야

할 국제규범들을 법적 구속력을 가진 조약으로 만들고 이에 가입함으로써 국가들이 국내법과 제도를 개선하도록 하고 있다. 국제다자조약에 서명하고 비준하는 것은 국제사회의 일원으로서 공동 문제 개선에 동참하고 있다는 메시지이며, 조약의 당사국이 되기 위해 국내의 법과 제도를 국제규범의 기본적인 요구에 맞게 수정하겠다는 강력하고 실질적인 약속이기도 하다.

본 연구는 다자조약 서명과 비준의 여부와 속도 분석을 통해 한국이 얼마나 적극적으로 다자협력에 동참하고 있는지 진단하였다. 한국은 경제력 세계 10위의 국가임에도 불구하고³⁸⁾ 다자조약 가입에 주도적인 역할을 하고 있다고 보기 어렵다. 특히 국제노동기구의 핵심협약에 가입하고 있지 않고 있어 국제사회의 우려를 불러일으키고 있다. <대인지뢰금지협약>, <집속탄금지협약> 등 비인도적인 무기의 사용금지에 관한 조약은 한반도의 안보 상황을 고려할 때 비준에 어려움이 있는 것은 사실이나 비무장지대 내 대인지뢰 제거작업 등 현실적인 조치로부터 출발하여 국제사회규범에 맞추어나가는 노력이 필요할 것이다. <헤이그협약>과 같이 정부 부처 간 이견이 존재하는 조약에 대해서는 지속적인 대화와 조율이 필요할 것이다.

본 논문은 조약을 서명하고 비준하는 행위에 집중하였지만 조약 비준 후 얼마나 조약의 조항들을 잘 이행하고 준수하는지에 대해서는 다루지 않았다. 조약의 서명과 비준에 편차가 존재하듯 그것을 실제로 잘 준수하는지에도 국가 간 다양한 편차가 존재하며 이는 중요한 향후 연구과제라 하겠다.

부록1 | 연도별 한국의 국제다자조약 비준 개수

	경제조약	환경조약	인권조약	안보조약	기타	합계
1945	0	0	0	0	0	0
1946	0	0	0	0	0	0
1947	0	0	0	0	0	0
1948	0	0	0	0	0	0
1949	0	0	1	0	0	1
1950	0	0	1	0	1	2
1951	0	0	0	0	0	0
1952	0	0	0	0	0	0
1953	2	1	0	0	0	3
1954	0	0	0	0	0	0
1955	2	0	0	0	5	7
1956	1	0	0	0	1	2
1957	0	1	0	0	2	3
1958	0	0	0	1	0	1
1959	0	0	1	0	0	1
1960	1	0	1	0	2	4
1961	2	0	0	0	0	2
1962	1	1	2	1	2	7
1963	0	0	0	0	0	0
1964	1	0	0	1	0	2
1965	0	0	1	0	1	2
1966	1	0	0	4	2	7
1967	2	0	0	1	0	3
1968	3	0	1	0	1	5
1969	0	1	1	0	1	3
1970	0	1	0	0	1	2
1971	2	0	0	1	5	8
1972	2	0	0	0	2	4
1973	0	1	0	4	0	5
1974	1	0	0	0	0	1
1975	3	0	1	0	3	7
1976	0	0	0	0	2	2
1977	0	0	0	2	6	8
1978	5	2	1	1	0	9
1979	0	0	0	0	1	1
1980	1	0	1	0	1	3

1981	1	0	0	0	7	8
1982	5	0	0	3	0	8
1983	2	0	0	2	0	4
1984	1	1	1	0	0	3
1985	2	1	1	0	3	7
1986	1	0	0	1	5	7
1987	7	0	0	2	0	9
1988	1	1	0	0	0	2
1989	1	0	0	0	1	2
1990	1	0	1	2	0	4
1991	1	0	1	0	5	7
1992	1	3	4	0	1	9
1993	1	2	0	0	0	3
1994	1	3	0	1	0	5
1995	1	0	2	1	0	4
1996	1	0	1	1	1	4
1997	0	0	4	2	1	7
1998	0	0	1	1	0	2
1999	1	0	3	0	0	4
2000	0	0	1	0	2	3
2001	0	1	5	0	0	6
2002	0	1	0	1	0	2
2003	1	0	1	0	1	3
2004	0	0	1	3	2	6
2005	0	0	1	0	1	2
2006	0	0	0	1	1	2
2007	0	3	1	1	0	5
2008	0	1	2	2	1	6
2009	1	2	1	0	0	4
2010	0	1	0	1	1	3
2011	0	0	1	2	1	4
2012	0	0	1	0	0	1
2013	0	0	0	0	0	0
2014	0	0	1	1	0	2
2015	0	0	2	0	0	2
2016	0	2	0	1	0	3
2017	0	0	0	0	0	0
2018	0	0	0	0	0	0
2019	0	1	0	0	0	1

| 참고문헌 |

- 이성덕, “무력충돌시 문화재 보호: 1954년 무력충돌시 문화재보호에 관한 헤이그협약을 중심으로”, 법학논문집 제33집 제2호 (2009), pp.238-239.
- 이학수, <전시문화재보호에 관한 연구> <<한국사회와 행정연구>> 제20권 제4호 (2010.2) pp.311-316
- 문화재청, “1954년 헤이그협약 운용체계 및 국내 제도·법률 정비방안 연구” (2010.11)
- Boockmann, Bernhard. “The ratification of ILO conventions: a hazard rate analysis.” *Economics & Politics* 13.3 (2001): 281-309.
- Elkins, Z., Ginsburg, T., & Simmons, B. (2013). *Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence, and Human Rights Practice*. *Harvard International Law Journal*, 54(1).
- Fuhrmann, M., & Berejikian, J. D. (2012). Disaggregating Noncompliance: Abstention versus Predation in the Nuclear Nonproliferation Treaty. *Journal of Conflict Resolution*, 56(3), 355 - 381.
- Fuhrmann, M., & Lupu, Y. (2016). Do Arms Control Treaties Work? Assessing the Effectiveness of the Nuclear Nonproliferation Treaty. *International Studies Quarterly*, 60, 530 - 539.
- Lupu, Y. (2016). Why Do States Join Some Universal Treaties but Not Others? An Analysis of Treaty Commitment Preferences. *Journal of Conflict Resolution*, 60(7), 1219 - 1250.
- Simmons, B. (2010). Treaty Compliance and Violation. *Annual Review Political Science*, 13, 273 - 296.
- von Stein, J. (2018). Exploring the Universe of UN Human Rights Agreements. *Journal of Conflict Resolution*, 62(4), 871 - 899.
- Yamagata, Y., Yang, J., & Galaskiewicz, J. (2017). State power and diffusion processes in the ratification of global environmental treaties, 1981 - 2008. *International Environment Agreements*, 17, 501 - 529.
- 대한민국 정책브리핑 <https://www.korea.kr/>
- 연합뉴스 <https://www.yna.co.kr/>
- 조선일보 <https://www.chosun.com/>
- 청와대 <https://www1.president.go.kr/articles/7731>
- 한겨레 <http://www.hani.co.kr/>
- International Labor Organization. <https://www.ilo.org/>
- International Monetary Fund. <https://imf.org/>
- United Nations Treaty Collection. <https://treaties.un.org/>
- UN Treaty Handbook, https://treaties.un.org/pages/Resource.aspx?path=Publication/TH/Page1_en.xml

| 주석 |

- 1) 대표적으로 Fuhrmann, M., & Berejikian, J. D. (2012). Milewicz, K. M., & Snidal, D. (2016). Simmons, B. (2010). Elkins, Z., Ginsburg, T., & Simmons, B. (2013). Fuhrmann, M., & Lupu, Y. (2016). 등을 참고.
- 2) Lupu, Y. (2016). Yamagata, Y., Yang, J., & Galaskiewicz, J. (2017). von Stein, J. (2018).
- 3) 다자조약(multilateral treaty)은 지역 또는 기구의 특수한 목적을 달성하기 위해 지역 내 혹은 특수한 조건을 만족하는 국가들에게만 서명을 허용하는 closed multilateral treaty와 이러한 제한 없이 모든 국가들이 서명할 수 있는 open multilateral treaty로 나뉜다. (UN Treaty Handbook)
- 4) https://treaties.un.org/Pages/AdvanceSearch.aspx?tab=UNTS&clang=_en
- 5) 서명(signature)과 비준(ratification)은 명백히 다른 효력을 가진다. 서명만으로 국가가 조약의 당사국이 될 수 없으며, 의회에서의 승인 등 각 국가가 정하는 절차에 따라 비준이 완료되어야 비로소 조약은 비로소 법적 효력을 가지며 조약의 당사국이 된다.
- 6) 이 네 가지 이슈에 속하지 않는 조약들은 기타로 분류하였다. 두 개 이상의 이슈로 분류될 수 있는 조약들의 경우 주제어 리스트에 먼저 등장하는 주제어를 기준으로 분류하였다. 예를 들어 핵무기의 비확산에 관한 조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons) 세 개의 주제어 1) “핵무기의 비확산에 관한 조약(NPT),” 2) “환경(Environment),” 3) “비무장(disarmament)”으로 표시되었는데 첫 번째 주제어를 기준으로 하여 안보조약으로 분류하였다.
- 7) 협약은 회원국이 비준할 수 있으며 비준할 경우 법적 구속력을 가지는 반면, 권고는 구속력이 없는 지침 역할을 한다. (UN Treaty Handbook)
- 8) International Labor Organization. <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm> (접속일자: 2020. 12. 08)
- 9) 호주는 7개, 일본과 뉴질랜드는 6개, 한국은 4개, 미국은 2개의 ILO 핵심협약을 비준하였다.
- 10) International Labor Organization. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F (접속일자: 2020. 12. 08)
- 11) International Labor Organization. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087
- 12) 단, 병역의무에 따라 강제되는 순수한 군사적 성격의 노동, 완전한 자치국 시민으로서의 통상적 시민적 의무, 법원의 판결에 따라 강제되는 노동 (다만 이 노동은 공적 기관의 감독을 받아야 하고 민간인, 민간회사, 민간단체에 고용되거나 지휘를 받지 않아야 한다.), 전쟁이나 그 밖의 재난상황 등 주민 전체나 일부의 존립이나 안녕을 위협하는 상황에서 이루어지는 강제노동, 통상적인 시민적 의무라고 볼 수 있는 소규모 공동체 서비스는 이 협약상의 강제노동에 포함되지 않는다.
- 13) International Labor Organization. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312174
- 14) Boockmann, Bernhard. “The ratification of ILO conventions: a hazard rate analysis.”

- Economics & Politics 13.3 (2001): 281-309. p. 281.
- 15) 문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595> (접속일자 2020.12.08.)
 - 16) 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148862514#L2> (접속일자 2020.12.08.)
 - 17) “말스트롬 유럽연합 통상위원, 우리 정부에 ILO 핵심협약 비준 촉구.” 고용노동부 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156325703> (접속일자 2020.12.08.)
 - 18) 이재갑 고용노동부장관 브리핑 “ILO 핵심협약 비준 관련 정부 입장 발표” <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156332710>
 - 19) “고용노동부, 외교부에 비준 의뢰 등 ILO 핵심협약 비준 절차 추진”, 고용노동부 보도자료 <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156343629>
 - 20) “국제노동기구(ILO) 결사의 자유 협약 비준을 위한 노동관계 법률개정안 국무회의 의결 (2019.10.1.)” 고용노동부 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156353731>
 - 21) “꽉 막힌 국제노동기구 핵심협약… 돌파구는?” 머니S(2020.01.23.) <https://moneys.mt.co.kr/news/mwView.php?no=2020011308318026370> “꽉 막힌 국제노동기구 핵심협약… 돌파구는?” 머니S(2020.01.23.) <https://moneys.mt.co.kr/news/mwView.php?no=2020011308318026370>
 - 22) 제51회 국무회의의 결과 관련 서면브리핑. 청와대. <https://www1.president.go.kr/articles/7731>
 - 23) “EU 이어 유엔도 한국에 ILO 핵심협약 비준 압박” 연합뉴스 (2020.1.5.) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200104032600004>
 - 24) “Republic of Korea - compliance with obligations under Chapter 13 of the EU - Korea Free Trade Agreement Request for the establishment of a Panel of Experts by the European Union” (Ref. Ares(2019)4194229 - 02/07/2019) https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157992.pdf
 - 25) “EU 이어 유엔도 한국에 ILO 핵심협약 비준 압박” 연합뉴스 (2020.1.5.) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200104032600004>
 - 26) “ILO 핵심협약 비준 미룬 한국, 한-EU FTA 위반?...11월 말쯤 결론”. 연합뉴스 (2020.10.11.) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201011023700530>
 - 27) “Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction”, United Nations Treaty Collection. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVI-5&chapter=26&clang=_en
 - 28) “[국방부] 대인지뢰 금지협약 ‘가입불가’” 조선일보. (1997.09.18.) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/1997/09/18/1997091870084.html
 - 29) 집속탄은 한 개의 폭탄속에 또 다른 폭탄이 들어가 있는 폭탄을 말하며, 넓은 지형에서 다수의 인명 살상을 목적으로 하는 대표적 비인도적 무기다.
 - 30) “Convention on Cluster Munitions.” United Nations Treaty Collection. <https://treaties.un.org/>

Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-6&chapter=26&clang=_en

- 31) “‘집속탄 금지협약’ 주요국 빠진채 8월 발효”. 한겨레 (2010.02.21.) <http://www.hani.co.kr/arti-international/america/405851.html>
- 32) 위의 글.
- 33) UN Treaty Series <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280145bac>
- 34) 문화재청, “1954년 헤이그협약 운용체계 및 국내 제도·법률 정비방안 연구” (2010.11) p. 216.
- 35) 이학수, <전시문화재보호에 관한 연구> <<한국사회와 행정연구>> 제20권 제4호 (2010.2) pp.311-316.
- 36) 이성덕, “무력충돌시 문화재 보호: 1954년 무력충돌시 문화재보호에 관한 헤이그협약을 중심으로”, 법학논문집 제33집 제2호 (2009), pp.238-239.
- 37) “전쟁시 문화재보호 ‘헤이그협약’, 한국은 미가입” 연합뉴스 (2020.01.09.) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200109114800005>
- 38) “World Economic Outlook Database, October 2020”. International Monetary Fund. imf.org. (접속일자: 2020.12.09.)

요약

국문

본 연구는 국제다자조약을 중심으로 한국이 얼마나 적극적으로 다자협력에 동참하고 있는지 분석하였다. 1945년부터 2018년까지 UN에 등록된 모든 개방다자조약(open multilateral treaty)에 대한 각 국가의 가입 및 비준 데이터를 바탕으로 한국이 다른 OECD 국가들의 평균, 미국, 중국, 일본과 비교하여 얼마나 빠르게 다자조약에 서명하고 비준하였는지 분석하였다. 특히 조약의 이슈별 분석을 통해 가입률과 가입속도에 있어 이슈별 차이를 보인다는 것을 발견하였다. 한국은 경제, 안보, 환경, 인권조약에서 모두 OECD 회원국 평균보다 느리게 조약에 서명하는 것으로 나타났고 경제조약을 제외한 세 개 이슈분야에서 OECD 회원국 평균보다 느리게 비준하였다. 특히 인권과 환경 분야에서 느리게 조약에 서명, 비준하는 것으로 나타났다. 보고서의 후반부에서는 100개국 이상이 참여하는 대규모 조약임에도 불구하고 2020년 현재 한국이 아직 가입하고 있지 않은 국제다자조약들, 1) 국제노동기구 4개 핵심 협약, 2)〈대인지뢰금지협약〉과 〈집속탄금지협약〉, 3) 〈무력충돌시 문화재보호에 관한 헤이그협약〉을 중심으로 한국의 비준이 늦어지는 이유를 살펴보았다.

- **주제어:** 국제다자조약, 조약 비준 속도, 국제노동기구 핵심조약, 대인지뢰금지협약, 헤이그 조약

영문

This study examines the variation in speed of countries' signature and ratification for international multilateral treaties and traces how actively South Korea participate these international treaties. Using the data on the dates of signature and ratification of each participants for all open multilateral treaties registered in the UN from 1945 to 2018, the research analyzes the speed of South Korea's treaty adoption compared to other OECD member countries. The results of the research shows that there is variation in the speed of treaty adoption by issue area: economic treaty, security treaty, environmental treaty, and human rights treaty. It reveals that South Korea is a slow signer compared to the OECD member states for all issue areas, and also ratifies more slowly than OECD members for security, environmental, and human rights treaties. The research also explores some treaties that have more than a hundred member states ratified, but have not ratified by South Korea yet: 1) International Labour Organization's four fundamental conventions, 2) <Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction> and <Convention on Cluster Munitions>, 3) <Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict>

- **Keywords:** International multilateral treaty, speed of treaty ratification, International Labour Organization fundamental conventions, Ottawa Treaty, Convention on Cluster Munitions, Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict

필자 소개

(원고 게재순)

정승철

現 제주평화연구원 연구위원. University of Florida에서 정치학(국제정치) 박사학위를 받음. 한양대 평화연구소 박사후 연구원을 거쳐 제주평화연구원 연구위원으로 재직중. 주요 연구관심사는 국제정치경제, 동아시아 국제관계, 연구방법론 등이 있음. 주요 논문으로는 “Effects of Trade Relations on South Korean Views of China (Asian Politics & Policy),” “Economic Interest or Security Concerns? Which affected how individuals in five Asian countries viewed China in 2013? (Asian Journal of Political Science),” “Effects of International Trade on East and Southeast Asians’ Views of China (Korean Journal of International Studies)” 그리고 “The Determinants of China-ROK Relations: An Empirical Analysis Using Event Data (Journal of Asian and African Studies)”가 있음.

한동균

現 제주평화연구원 박사후 연구원. 제주대학교 중어중문학과, 무역학과를 졸업한 후 2013년 난카이(南开) 대학에서 국제경영학 석사, 2019년 중국인

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

유기은

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.