



외교

Diplomacy

제135호 2020.10

한국외교협회

Korean Council on Foreign Relations

발행 2020년 10월
발행인 이준규
편집인 변대호
발행소 (사)한국외교협회
기획출판 (주)마스타상사
인쇄소 (사)한국장애인단체총연합회 인쇄사업소

서울특별시 서초구 남부순환로 294길 33

Tel. 02-585-6475(편집실)

Fax. 02-585-6204

E-mail. editorial@kcfr.or.kr

<http://www.kcfr.or.kr>

『외교』 제135호 편집은 이준규 협회장, 변대호 편집위원장, 강근택, 김병호, 손선홍, 연상모, 이서향, 임한택, 조양현 국립외교원 교수, 이준호 외교부 외교전략기획관이 참여하였습니다.

본 『외교』지에 게재된 논문은 한국외교협회의 견해가 아니며, 필자가 그 내용에 대해 책임을 집니다. 본지에 게재된 논문의 저작권은 한국외교협회에 있으며, 무단전재와 복제를 금합니다.

『외교』지에 기고를 희망하시는 분은 편집실(상기 연락처)로 연락주시기 바랍니다.

채택된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급합니다.

『외교』지의 발전을 위해 독자 여러분의 장기구독(1년 2만원)을 환영합니다.

입금계좌 : 792-201122-01-004(우리은행)

Copyright©KCFR, 2020

ISSN 1225-7621

목 차

특집: 미·중 패권경쟁과 한반도		
국제질서의 변천과 미·중패권경쟁	안병준	11
미국의 대중전략과 중국의 대응	김한권	34
미·중관계 악화 속 중국의 대미정책	이성현	52
한국의 주변국 관계와 외교정책	박인휘	66
미·중 패권경쟁과 남·북한 관계	김영호	78
외교논고		
세계화와 탈세계화 - 민족주의, 보호주의의 확산과 글로벌 거버넌스	이상환	91
6·25 전쟁 발발 70주년과 한국 외교	김명섭	106
6·25 남침전쟁 당시 국제관계, 전쟁의 개시·휴전과 교훈	송종환	119
아랍의 봄 10년 평가와 중동의 분열	송금영	140
볼튼 보좌관의 회고록을 통해 본 북·미회담과 북한 비핵화 전망	우정엽	155
주요 인사 인터뷰		
신승철 한·중남미협회장	김병호·손선홍	171
외교칼럼		
코로나19가 가져온 유엔의 모습	조 현	187
유럽통합을 촉진 중인 코로나19	안병익	196
외교광장		
일본을 직시하고 전략적 대응을 하자	연상모	207
미·중 해양 패권경쟁과 한국의 선택	이선진	213
신간소개		
공공외교의 이해 (김병호 외 공저)	이서향	219
대변환 시대의 한국 외교 (이백순 저)	변대호	223
기후협상일지 (최재철 저)	임한택	227
러시아 외교관 베베르와 조선 (최덕규·김종헌 공역)	김학준	230
서양명화 읽어주는 외교관 (황순택 저)	연상모	234
편집실에서		239



안병준 (전 연세대 교수)

현재 대한민국학술원 회원. 연세대 명예교수, 일본정책연구대학원 초빙교수 및 KDI 국제정책대학원 초빙교수 등을 역임했다. 저서로 『현대 국제정치와 한반도는 어디로 가는가』(박영사, 2020.) 등이 있다.



김한권 (국립외교원 교수)

현 국립외교원 교수 겸 중국연구센터 책임교수. 미국 코네티컷 주립대학 (University of Connecticut) 정치학과(학사) 및 행정대학원 (MPA 석사)를 졸업하고, 미국 아메리칸 대학(American University)에서 국제관계학 박사 학위를 획득하였다. 중국 칭화(淸華)대학에서 박사후(Post-Doc.) 과정을 마쳤으며, 한국국제정치학회 연구이사, 아산정책연구원 연구위원 겸 중국연구센터장, 민주평화통일자문회의 상임위원, 합동참모본부 정책자문위원, 국방부 정책자문위원, 한미연합사 정책자문위원을 역임하였다. 주요 저역서로 『미중 전략적 경쟁』[공제] (서울: 페이퍼로드, 2020), 『뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의』[공제] KINU 연구총서 (2017) 등이 있다.



이성현 (세종연구소 중국연구센터장)

현 세종연구소 중국연구센터장. 미국 그리넬(Grinnell)대학 학사, 하버드대학 석사, 중국 칭화대 박사(국제커뮤니케이션) 학위를 받았으며, 연구 분야는 미·중관계, 북·중관계, 중국과 한반도, 중국과 동아시아이다. 베이징에서 11년을 살았고, 스탠퍼드대 아태연구소 펠로우로, 잘츠부르크 글로벌 펠로우를 역임하고, 미국외교협회(CFR), 랜드연구소(RAND Cooperation), 미국 인도태평양사령부, 하버드케네디스쿨, 허드슨(Hudson) 연구소, 서울대 국제대학원, 연세대 국제대학원, 주한외국대사 모임 등에서 강의와 발표를 했다. 그의 칼럼과 코멘트는 CNN, BBC, 뉴욕타임스, 월스트리트저널, YaleGlobal Online, 워싱턴포스트, 파이낸셜타임스, 싱가포르 Straits Times, 홍콩 South China Morning Post 등에 실렸다. 아시아 최대 연례 안보포럼인 싱가포르 '상그릴라 대화' 및 중국의 '보아오포럼'(비공개 세션), 그리고 유럽 '잘츠부르크 세미나' 등에 초청받아 발표하고, 2020년 7월 JTBC '차이나는 클라스'에서 미·중관계 강의를 했다.



박인휘 (이화여대 교수)

현 이화여대 국제학부 교수, 한국국제정치학회 부회장, 북한연구학회 부회장, 한국평화연구학회 부회장을 맡고 있다. 1999년 미국 노스웨스턴대학교에서 정치학박사를 받았다. 주요 연구분야는 국제안보, 동북아국제관계, 한·미관계 등이다. 청와대 국가안보실 자문위원(2017~2019), 통일준비위원회 외교안보 분과 전문위원(2014~2017), 국방부 및 통일부 정책자문위원(2011~현재), 외교부 정책자문위원(2010~2018) 등을 역임한 바 있다. 중앙일보 리셋코리아 자문위원(2017~현재), 세계일보 기명 칼럼니스트(2020~현재)로 활동 중이며, 민화협, 한반도평화만들기, 안민정책포럼 등과 같은 민간싱크탱크에도 적극 참여하고 있다. 대표적인 연구로는 『한국형 발전모델의 대외관계사』(2018) 외 다수가 있다.



김영호 (국방대 교수)

현 국방대학교 안보대학원 교수. 연세대 정치외교학과를 졸업하고, 미국 오하이오주립대학교에서 정치학 박사 학위를 획득하였다. 한국국제정치학회 부회장(현), 한국정치학회 섭외이사, 한국미국정치연구회 회장, 민주평화통일자문회의 자문위원, 청와대 안보전략비서관실 선임행정관 등을 역임하였다. 국방대 안보문제연구소장, 안보정책학과장으로 근무했다. 주요 논문으로 “탈냉전기 미 동맹질서의 변화 양상과 자유국제주의 질서의 지속성,” 『한국과 국제정치』(2020년 봄), 117-151. “U.S.-China Competition in the Indo-Pacific: A Military Dimension,” *Journal of Conflict and Integration*, 3:2 (December 2019) 등이 있다.



이상환 (한국외대 교수)

현 한국외국어대학교 정치외교학과 교수이자 한국국제정치학회 회장. 한국외국어대 정치외교학과를 졸업한 뒤 미국 미시간주립대(Michigan State University)에서 정치학 석박사 학위를 받았다. 한국외대 교수로 재직하면서 정치행정론대학원장, 연구산학협력단장, 학생처장 등을 지냈다. 이와 함께 대통령 외교안보자문위원, 통일부 정책자문위원, 교육부 대학평가위원장, 한국정치정보학회장 등을 역임했다. 현재 국민권익위원회 자문위원 등으로 활동하고 있다. 주요 논문을 국제정치논총, 한국정치학회보, *International Area Studies Review*, *Korea Observer*, *Pacific Focus* 등에 게재했다.



김명섭 (연세대 교수)

현 연세대학교 정치외교학과 교수. 연세대 정치외교학과 졸업 후, 프랑스 파리 1-팡테옹 소르본대학에서 박사 학위를 취득했다. 한국정치외교사학회 제19대 회장을 역임했다. 주요 저서로 한국정치학회 학술상을 수상한 『전쟁과 평화: 6.25전쟁과 정전체제의 탄생』(서강대 출판부, 2016), “Two Koreas in International History” 등이 있다.



송중환 (전 주파키스탄 대사)

현 경남대학교 석좌교수. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 서울대 대학원과 미국 터프츠대학교 플레처 국제법·외교 대학원(Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University in Massachusetts)에서 석사를 한 후 한양대학교에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 주유엔 공사(1989~1992), 주미대사관 공사(1994~1997), 주파키스탄 대사(2013~2016)로 근무했다. 저서로는 『북한 협상행태의 이해』(오름, 2002&2007), 『가까이 다가온 자유민주주의 통일과 과제들』(오름, 2013&2014), 공저로 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』(극동문제연구소, 2004), 『북한 어디로 가나』(선한 약속, 2011), 『통일을 앞당겨주소서』(예영커뮤니케이션, 2016), 『평화와 통일, 박정희에게 길을 묻다』(박정희기념재단, 2019) 등이 있다.



송금영 (전 주탄자니아 대사)

동아대학교 및 대학원 정치외교학과를 졸업하였다. 외무고시 24회 합격, 러시아 CIS과장, 주러시아, 카자흐스탄, 우크라이나 대사관 및 LA 총영사관에 근무하였고, 주탄자니아 대사(2015~2018)를 역임하였다. 현재 외교부 산하 한-아프리카재단 자문위원과 동아대학교 동아시아연구원의 특별연구원으로 활동하고 있다. 주요 저서로는 『러시아의 동북아 진출과 한반도 정책 (1860-1905)』(국학자료원, 2004), 『유라시아를 정복한 유목민이야기』(민속원, 2018), 『아프리카 깊이 읽기』(민속원, 2020) 등이 있다.



우정엽 (세종연구소 연구위원)

현 세종연구소 미국연구센터장. 서울대 경영학과를 졸업하고 미국 조지타운대학교에서 정책학 석사학위를, 미국 위스콘신 주립대학교-밀워키에서 정치학 박사 학위를 받았다. 서던 캘리포니아 대학교 한국학연구소에서 박사후연구원을 지내고 아산정책연구원 연구위원과 워싱턴사무소장을 역임하였고, 현재 『국가전략』의 편집장을 맡고 있다. 주요 저서로 *Foreign Intervention in Civil Wars* (Cambridge Scholars Publishing, 2017)가 있고, “Changing Security Environment in Northeast Asia and South Korea’s Security Dilemma”(2019), “북한의 불안전 비핵화와 한미 동맹의 문제”(2019), “북미관계에 대한 예측은 가능한가?”(2018) 등 다수의 논문을 발표했다.

특집

미·중 패권경쟁과 한반도



- ◆ 국제질서의 변천과 미·중 패권경쟁
- ◆ 미국의 대중전략과 중국의 대응
- ◆ 미·중관계 악화 속 중국의 대미정책
- ◆ 한국의 주변국 관계와 외교정책
- ◆ 미·중 패권경쟁과 남·북한 관계

국제질서의 변천과 미·중 패권경쟁

안 병 준

(대한민국학술원 회원, 전 연세대 교수)

I. 국제질서의 변천

‘국제질서’라 함은 주권국가들 간의 관계, 즉 국제정치에서 어느 정도의 안정과 예측가능성을 말한다. 이러한 상태는 그리 흔하지 않다. 왜냐하면 국제정치는 국내정치와 달리 국가들 간에 갈등을 최종적으로 중재하는 중앙정부가 없는 무정부상태이기 때문이다. 여기서 질서가 성립하려면 모든 주권국가들이 정당성(legitimacy)에 대해 합의하고 이 정당성을 이행할 수 있는 힘(power)의 분포에 균형을 이루어야 한다. 역사적으로 이와 비슷한 상태는 유럽에서 1648년 웨스트팔리아조약이 조인되었던 시기와 1815년 나폴레옹전쟁이 종결한 후에 잠시 존재했던 것이다. 동아시아에서 중국은 이 질서에 속하지 않았고 고유한 중화질서를 유지했던 것이다.

국제질서는 사실상 어느 제국 또는 패권국이 강행했을 때 유지되었던 것이다. 현대국제정치에서 19세기에는 영국이 패권을 행사했고 20세기에는 미국이 패권을 행사했다. 21세기에는 미국과 중국이 동아시아에서 패권경쟁을 지속할 것이다. 그러나 어느 편도 세계적 패권을 누리기는 어려울 것 같고 다만 동아시아와 인도-태평양에서 지역패권을 장악하기 위해 서로 경쟁해 갈 것이다. 한반도는 1895년까지 중화질서에 속했고 1895년부터 1945년까지는 일본중심 질서에 예속되었던 것이다. 1945년 이후에 한반도는 양단되어

남쪽에서는 대한민국이 미국이 주도했던 자유주의질서에, 북한은 소련과 중국이 주도했던 공산주의질서에 처해 왔다.

이처럼 국제질서는 국제정치의 구조, 즉 세력균형에 따라서 변천해왔다. 세계 제2차대전 후에 ‘자유주의국제질서’가 출범했던 것은 미국이 전 세계의 군사력과 부의 절반 이상을 보유해 이 방대한 국력으로 그것을 이행했기 때문에 가능했던 것이다. 냉전기(1945~1989)에는 미국과 소련이 대결해 국제정치구조는 양극화를 나타냈다. 미국이 주도했던 서방에서는 자유주의질서가, 소련이 주도했던 공산권에서는 전체주의질서가 계속됐다. 냉전이 종식했던 1989년부터 2008년까지 미국이 이른바 ‘신자유주의’를 주도했을 때 세력균형은 잠시 ‘단극화 순간’을 경험했다. 특히, 이 시기에 경제 및 정보기술의 세계화가 급속도로 진전해 전 지구는 하나의 지구촌으로 연결되었다. 이 결과 자본주의는 전 세계를 지배하기 시작했고 중국을 비롯한 신흥대국들이 급성장했다. 그러나 2008년에 전후 최악의 금융위기가 미국에서 갑자기 일어나자 당시 부시대통령은 이 위기를 미국 단독의 힘으로 해결할 수 없다는 것을 깨닫고 20개 경제대국들의 정상들을 워싱턴에 초청해 G20정상회담을 출범시켰던 것이다. 이는 세력균형이 단극화에서 다극화로 전환하고 있다는 것을 잘 보여주었다. 권력이 미국에서 중국 및 인도 등 복수의 강대국으로 이전하자 상대적으로 미국의 국력은 쇠퇴하고 중국의 국력은 급성장하기 시작했다. 그 후에 국제금융위기가 점차 해소되자 G20은 회원국들 간에 심각한 이견과 갈등을 노출하기 시작했다. 그런데도 어느 국가도 국제정치경제를 영도할 태세를 보이지 않았다. 브레머는 이러한 상태를 ‘G-0(G-zero)’ 세계로 표현했던 것이다.¹⁾

무엇보다도 자유주의질서가 강대국 정치로 전환한 것을 적나라하게 보여준 사건은 2017년에 집권한 트럼프 대통령이 미국 제일주의를 표방했고 영국에서 메이 총리가 영국을 유럽연합에서 탈퇴시켰던 행동이었다. 이 결과

1) Ian Bremmer, *G-0 World: Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-20 World*, 2012.

UN과 WTO와 같은 다자주의제도와 자유주의적 규칙과 규범에 기초한 국제 질서가 약화되고 그 대신 강대국 정치가 복귀하기 시작했다. 미국의 저명한 언론인 케이건은 이 결과 정글이 다시 성장하고 있다고 주장했다.²⁾ 그는 자유주의질서를 하나의 정원으로 보고 그 대신에 나타나고 있는 강대국 정치를 ‘정글’로 묘사했다. 이 정원은 미국이 자신의 힘으로 잘 가꾸어왔으나 미국이 스스로 그것을 포기하자 다시 엉클과 잡초가 성장하는 강대국 정치가 나타나고 있다는 뜻이다.

이러한 강대국 정치의 중심에서 미국과 중국 간에 패권경쟁이 점차 격화하고 있다. 구조적으로 중국이 미국과 대등한 위치에 달하자 수정주의정책을 추구했고 현상유지세력인 미국의 패권에 도전을 가하자 ‘냉전’이 불가피해졌던 것이다. 미국과 중국이 초강국으로 대치하고 있는 현상은 냉전 시에 미·소 간의 양극화와 유사한 점이다. 그런데도 중국은 소련처럼 세계를 공산화하려는 혁명적 이데올로기를 전파하지는 않으며 단지 19세기 이전에 자신이 누렸던 중국의 위상, 즉 천하(天下)의 중심이라는 중국의 위상을 회복하려는 강렬한 중화민족주의를 표방하고 있다. 과거 소련의 경제는 서방과 거의 단절되었으나 중국의 경제는 서방의 금융, 기술 및 정보와 깊숙이 상호의존되어 있다. 과거 냉전은 유럽에 집중되었으나 현재 미·중 경쟁은 동아시아와 태평양에 집중되고 있다. 동아시아의 기타 강대국들, 예컨대 일본 및 인도는 미·중 간에 경직된 양극화 체제를 가능한 한 완화하려고 노력하고 있다. 이 결과 동아시아의 강대국 정치는 양극화보다 느슨한 다극화를 지향하고 있는 것이 냉전과 다른 점이다. 오늘날 과연 세계질서가 존재하느냐에 대해 키신저는 그의 최신 걸작 『세계질서』에서 세계 전체를 지배하는 질서는 존재하지 않고 다만 몇몇 곳에 지역질서가 작동하고 있다고 설명했다.³⁾

한반도는 미·중 패권경쟁의 틈새에 처해 있다. 이 지정학적 제약으로 인해 중국, 일본, 러시아 및 미국 등 강대국들이 한반도의 운명을 좌우해왔다. 이

2) Robert Kagan, *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*, 2018.

3) Henry Kissinger, *World Order*, 2014.

제 대한민국은 하나의 중견국으로서 이 땅에서 전쟁을 억제하고 북한의 비핵화를 실현하기 위해 미국과 중국 간에 건설적인 가교 외교를 백방으로 시도해야 할 것이다.

II. 자유주의 국제질서의 약화와 강대국 정치의 복귀

21세기 초의 세계에서 자유주의 국제질서는 약화되고 강대국 정치가 회귀하고 있다. 사실 인류역사에서 강대국 정치가 떠난 일은 없었다. 다만 그 형태가 다소 변천해왔을 뿐이다. 구조적으로 21세기 강대국 정치는 20세기 초에 조성되었던 동서 간의 양극화와는 다르게 다수의 강대국들 간에 다극화할 것이다. 이 질서는 비등한 국가규모와 동질적 가치 및 문화를 공유했던 유럽국가들이 19세기에 조성했던 다극화와는 다르게 21세기 강대국 정치는 규모가 상이하고 이질적 문화를 가진 미국, 중국, 일본, 인도, 러시아 및 기타국가들 간에 유동적으로 전개될 것이다. 여기서 자유주의질서는 여전히 지속해 권위주의 체제와 경쟁해 갈 것이다.

1. 자유주의 국제질서는 어디로?

2017년에 트럼프 대통령이 주창한 미국 제일원칙과 메이 총리가 추진한 EU 탈퇴(Brexit)가 자유주의 국제질서에 대한 도전으로 부상하자 많은 사람들은 자유주의질서의 종말을 우려하기 시작했다. 도대체 자유주의 국제질서는 무엇이며 그것이 어떻게 발전했는가? 구체적으로 어떤 도전들이 자유주의 질서를 위협하고 있는가? 자유주의질서는 트럼프와 브렉시트 이후에도 생존할 것인가? 만약 21세기에 이 질서가 생존한다면 누가 그것을 영도할까? 이러한 문제는 미·중관계가 앞으로 어떻게 전개되느냐에 따라 달라질 것이다. 이해를 돕기 위해 자유주의질서를 좀 단순화 표현한다면 그것은 국제정

치경제에서 주요 행위자들을 통치하는데 적용하는 자유주의적 규칙, 규범 및 제도를 의미한다. 국내정치에서 자유주의는 민주주의, 법치 및 인권을 의미한다. 국제경제에서 자유주의는 자본주의, 개방되고 규칙에 기초한 자유무역 및 다자협력을 의미한다. 사실 냉전이 종식된 후 자본주의는 전 세계를 지배해왔다. 미국식 자본주의의 상징인 코카콜라는 북한을 제외한 거의 모든 나라사람들이 즐기고 있는 것이 그 좋은 예이다. 북한도 외화를 벌기 위한 한 수단으로 관광사업을 본격적으로 추진한다면 콜라를 무시하기 어려울 것이다. 지정학에서 자유주의는 국가 간에 평화와 안정을 도모하기 위해 작동하는 집단안보 및 다자협력을 위해 설립한 각종 제도들을 의미한다.

역사적으로 자유주의 정신은 18세기의 계몽사상에서 이미 싹트던 것이다. 이 정신을 계승해 루즈벨트 대통령과 처칠 수상은 1941년에 대서양헌장(the Atlantic Charter)을 선언했다. 이 선언은 인간의 이성과 자유를 국제질서의 핵심가치로 여겼던 문건이다. 1945년에 제2차 세계대전이 종식된 후 미국과 영국은 개방되고 규칙에 기초한 자유주의국제질서를 공식적으로 추진했다. 이때부터 미국은 자유주의질서를 전파하는데 스스로 책임과 비용을 부담하면서 세계적 지도력을 발휘했다. 그렇게 함으로써 미국은 혜택도 많이 받았지만 동시에 과중한 비용도 부담했던 것이다. 이것이 가능했던 이유는 정치 지도자들이 강한 의지로 이 질서를 밀어붙이는 일에 리더십을 행사했을 뿐 아니라 중산층이 합의를 이루어 지지했기 때문이다. 이렇게 유리한 여건에서 미국은 세계안보를 도모하기 위해 UN과 NATO를 주도했고 IMF, 세계은행 및 세계무역기구 등으로 구성되었던 브레튼우즈체제를 추진하는 데에도 결정적 리더십을 행사했다. 냉전기에 양극화했던 세계에서 미국은 소련과 대결하기 위해 동맹국들에게는 어느 정도 '무임승차(free ride)'를 허용해 사실상 세계적 헤게모니를 행사했기 때문에 자유주의질서가 우세한 위치를 유지할 수 있었던 것이다. 냉전이 끝난 뒤에 미국은 이 자유주의질서를 전 세계적으로 확장하려고 기도했다. 미국이 이러한 계획을 너무나 과도하게 추진해 의도하지 않았던 결과를 초래했다. 그 중에 가장 중요한 두 가지 예를 든다면

유럽에서는 미국이 러시아주변국들을 NATO에 참가시켰고 중동에서는 자유와 민주주의를 심기 위해 이라크와 아프가니스탄에 군사개입을 했던 것이다. 그러나 이 두 개입은 소기의 목적을 달성하지 못했으며 오히려 상황을 악화시켰던 것이다. 한편 국제경제관계에서는 오랜 기간 지속되었던 평화와 정보통신기술의 가속화로 인해 민족국가들 간에 상호의존이 심화해 하나의 지구촌을 형성했다. 이 결과 1989년과 2008년 사이에 이른바 ‘신자유주의’ 그 절정을 이루었던 것이다. 이러한 배경에서 2008년에 갑자기 미국에서 터졌던 금융위기는 ‘신자유주의’적 세계화의 많은 결점들을 노출시켰다. 무엇보다도 이 위기는 중국 등 신흥국가들이 미국에 대해 가졌던 신뢰를 크게 손상시켰다. 이 위기의 심각성을 극복하기 위해 미국은 황급하게 세계의 20개의 주요 경제대국들의 정상회담(G20)을 워싱턴에 소집했던 것이다. 이와 같이 사태가 급전한 것은 미국의 상대적 쇠퇴와 중국이 새로운 초강대국으로 부상한 배경을 잘 말해주었다. 이처럼 트럼프가 등장하기 이전에도 미국과 유럽에서는 초세계화(hyper-globalization)와 자유주의질서에 대한 반발이 이미 일어나고 있었던 것이다.

2. 자유주의질서에 대한 도전: 포퓰리즘, 보호주의, 민족주의, 강대국정치

경제의 세계화는 자본주의와 자유무역의 명분하에 자본과 기술을 확보하기 위해 강렬한 경쟁을 초래했다. 이 결과 국제 및 국내정치경제에서 승자와 패자가 산출되었다. 이 경쟁의 결과 미국에서는 노동을 제공하는 근로자들의 임금이 한 세대 동안 침체해 그들이 종래에 즐겼던 중산층 지위를 상실했다. 한편 자본과 기술을 소유한 최고층 엘리트들은 엄청난 부와 번영을 누렸다. 이 결과 미국에서 이른바 ‘대단히 중요한 중산층(the critical middle class)’이 붕괴했고 민주당과 공화당 간의 정치적 간극은 극심한 양극화를 나타냈다. 트럼프는 이 양극화를 잘 활용해 2016년의 대선에서 어렵게 승리했던 것이다. 그는 세계화와 규칙에 기초한 다자무역을 반대했고 노골적으로

포퓰리즘과 보호주의를 옹호했다. IMF, 세계은행 및 WTO 등 자유주의적 국제제도 중에서 트럼프는 특히 WTO를 약화 또는 고사시키려고 기도했다. 그는 자유무역의 명분하에서 WTO는 사실상 개도국을 우대했고 미국 이익을 도외시켰다고 주장했다. 실제로 그는 WTO의 분쟁해결을 위한 상소기구에 미국의 새 위원 임명을 거부해 큰 위기를 조성했던 것이다. 영국에서도 이와 비슷한 정치변화가 일어났다. 영국에서 실시되었던 국민투표에서 유권자들의 다수가 EU에서 탈퇴하는 선택을 지지했다. EU에서는 한 회원국에서 다른 회원국으로 사람들과 물품들이 자유롭게 이동하는 것이 그 창립정신이었다. 그러나 현재 이 정책은 심각한 위협을 받고 있다. 왜냐하면 유럽의 지도자들은 중동과 아프리카에서 밀려오는 이민자들에 항의하는 대중반란을 처리하는 데 머리를 앓고 있기 때문이다. 트럼프도 선거전에서 멕시코에서 밀입국하는 불법이민자들을 단호하게 금지하겠다는 약속을 해 백인근로자들의 열광과 지지를 얻어냈던 것이다.

미국에서 중산층이 붕괴한 것은 자유주의질서를 유인했던 국내 지지세력이 상실하기 시작했다는 징조이다. 이 현상은 국내에서 자유민주주의의 경제적 기반이 더 이상 지속할 수 없게 되었으니 매우 심각한 도전이다. 이러한 의미에서 자유주의질서는 이 국내정치적 변화에 의해 더 많이 위협받고 있다고 해야 할 것이다. 대다수의 유권자들은 소득에서 극심한 불평등을 체험하게 되자 전통적으로 자본과 노동 간에 이루어졌던 흥정은 파괴되고 말았다. 이러한 여건에서 종전의 중산층과 같은 계층을 재건하기는 매우 곤란할 것이다. 지금 급속하게 진전하는 자동화, 인공지능(AI) 및 기타 첨단기술의 도약을 감안할 때 노동집약적 제조업에 의해 새로운 중산층을 조성하기는 쉽지 않기 때문이다. 트럼프가 보호주의 무역과 미국우선('America First')을 외치는 것은 미국이 세계적 리더십을 포기한다는 뜻이다. 이는 규칙에 기초한 다자무역과 기타 글로벌 거버넌스의 생존을 위협하는 도전이다. 트럼프의 일방주의 중 두 가지 분명한 실례는 미국이 환태평양동반자협정(TPP)과 기후변화에 대한 파리협정에서 탈퇴한 행동이다.

21세기 국제정치에서 민족주의와 강대국 정치가 다시 부상하고 있는 것은 세계의 세력분포가 다극화로 이전하는 불안한 과도기가 오고 있다는 것을 의미한다. 이제 세계의 세력중심이 유럽에서 동아시아로 이전하고 있는 현 상황에서 미·중 간의 세력다툼은 자유주의 국제질서의 장래만이 아니라 전 세계의 평화와 안보의 전망을 결정할 수 있는 가장 중요한 요소가 될 것이다.

3. 자유주의 국제질서의 미래: 종말, 개혁, 지역질서

자유주의질서의 미래에 대해서 세 가지 다른 시각이 있으니 그것은 곧 자유주의자, 현실주의자 및 중간 노선자들의 견해이다.

자유주의자들은 자유주의질서가 트럼프와 브렉시트 이후에도 생존할 것이라고 주장한다. 그 이유는 자유주의질서의 속성은 그 끈기이고 개혁을 위해 자신의 결점을 스스로 고치는 능력을 내포하고 있다는 것이다. 나아가서 현 세계에서 국가 간에 경제적 상호의존이 지속하는 한 그들은 다자협력을 통해 함께 노력할 수밖에 없으며 보다 나은 대안이 없다는 것이다. 역사적으로 미국은 자유와 개인의 기본권을 무엇보다 중시해 이른바 ‘예외주의’를 일관성 있게 발휘했으며 그러한 사상을 전 세계에 전파해왔다. 자유주의자들은 자유와 인권은 전 인류의 보편적 가치 또는 문화이기에 이 질서의 결점들도 더 많은 민주주의와 자유를 진흥해야 해결될 수 있다고 주장한다. 중국, 러시아, 이란 및 기타 비서방국가들은 이 주장에 대해 강한 반발을 나타내고 있다.

현실주의자들은 이러한 주장은 하나의 ‘신화’라 하면서 그러한 질서는 존재하지 않았다고 반박한다. 그들은 냉전기에 실제로 존재했던 실체는 미국의 패권 또는 제국이라는 견해를 표시한다. 자유주의질서가 평화와 번영을 초래한 것이 아니라 ‘억제(deterrence)’라고 하는 세력균형과 핵무기가 미국과 소련 간에 열전의 발발을 방지했다는 것이다. 사실상 미국은 자유주의질서를

주관하고 고수하는데 필요한 국력과 국부를 보유했기 때문에 그러한 질서가 유지되었다는 주장이다. 만약 자유주의질서에 가까운 질서가 존재했다라도 그것은 세계적인 것이 못되었고 단지 서방국가들에게만 제한되었던 것이다. 이러한 시각에서 본다면 미국은 그렇게 예외적인 것이 아니라 기타 강대국들과 크게 다를 바 없이 행동했다는 것이다.

자유주의질서에 대해 가장 신랄한 비판을 가한 학자는 미어사이머이다. 그의 주장에 의하면 강대국들은 말은 자유주의처럼 하지만 행동을 현실주의 같이 행동한다는 것이다. 실제로 '자유주의 꿈'을 실현한다는 것은 '대망상'에 지나지 않는다는 것이다. 예컨대 미국이 이라크전쟁에서 자유주의 정권을 수립하려는 계획을 실현하기 위해 사담후세인정권을 전복했으나 민족주의를 내세우는 회교분파들의 저항으로 인해 실패했던 사례가 그 좋은 증거이다. 이처럼 자유주의 헤게모니의 추구는 끝없는 전쟁을 초래할 것이지만 끝내는 민족주의와 현실주의가 마침내 그것을 압도하고 만다는 것이다. 결국 강대국들은 생존을 위해 세력균형을 추구하지 않을 수 없기 때문이다.⁴⁾

지금같이 다극화된 세계에서 어느 한 나라가 자신의 힘만으로 규칙을 결정할 수 있는 충분한 힘을 갖고 있지 않다. 비록 자유주의질서가 한 대통령의 임기보다 오래갈지라도 미국이 단독으로 이 지구에서 자유주의 열반을 다시 회복할 수는 없을 것이다. 따라서 미국은 과거 좋은 시절에 향유했던 구 지위를 부활하려 할 것이 아니라 이제 미국인들이 허용할 위험과 비용을 솔직하게 계산해 실현가능한 대안을 개발해야 한다는 것이 중간노선이다. 중간 노선자들은 자유주의자들과 현실주의자들이 다 같이 장점과 단점을 내포하고 있다는 것을 인정한다. 그들은 자유주의질서는 신화를 넘어서 실존하는 실체라고 반박한다. 현존하는 세계적 제도들은 어느 한 대국이 창조한 것이 아니라 수많은 회원국들의 이익을 수렴한 결과 탄생했으며 아직도 작동하고 있다는 것이다. 이 시점에서 제기해야 할 중요한 문제는 왜 자유주의

4) John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, 2018.

질서가 지금 시들고 있느냐 보다는 어떻게 그것이 그렇게 장기간동안 지속해왔느냐에 집중해야 할 것이다. 그것이 지속해올 수 있었던 것은 더 많은 다양성을 반영하기 위해 그 질서가 새 현실에 적응해왔기 때문이다. 중국도 자기의 자신의 국익에 일치하는 한 세계무역기구의 규칙을 많이 수용해왔다. 자유주의질서도 자신만의 노력으로 생존할 수 없는 것이다. 만약 이질서를 구출할 가치가 있다면 어느 강대국이 그것을 이끌어야 하고 그 규칙을 이행하고 추진해야 한다.

누가 이 질서를 영도할 것인가? 미국이 강대국들 중에서는 아직도 첫 번째 지위를 계속하고 있는 만큼 미국이 어떤 형태로든지 유럽국가들과 함께 세계적 리더십을 계속해야 할 것이다. 처칠이 민주주의에 대해 언급한 것을 인용한다면 자유주의질서가 최악일지라도 그 보다 나은 대안이 없는 것이 현실이다. 뿐만 아니라 현 자유주의질서에 반대하는 각국의 포퓰리스트들도 다만 현 상황에 대해 불만을 표시하는 이상으로 국제적 조직과 제휴는 나타내지 않고 있다. 이러한 배경에서 미국이 더 이상 세계를 자기의 이미지대로 만드는 것은 불가능할지라도 자유주의질서를 포기하기보다는 그것을 갱신하는 것이 더 의의있는 일이라 하겠다. 2021년에 민주당이 집권한다면 가능한 한 자유주의질서를 회복하려고 노력할 것이다. 그러나 2008년 이전처럼 미국이 자유주의 헤게모니를 행사하기에는 역부족일 것이다. 이 결과 세계적 수준에서는 미국이 패권을 행사했던 시절에 잘 가꾸어졌던 정원과 같은 자유주의 질서는 완전히 소멸하기보다는 약화된 형태로 존속할 것이다. 그 대신에 잘 정비하지 않는 상태의 공원과 같이 조잡한 형태로 지속할 것이다. 적어도 서방에서는 자유주의를 공유하는 미국, 유럽국가들, 일본 및 인도 및 기타국가들이 질서를 유지하기 위해 '뜻을 같이 하는 연대(coalitions of the willing)'를 형성하려고 노력할 것이기 때문이다.

Ⅲ. 미·중 패권경쟁의 특징

자유주의질서가 쇠퇴하면 그 대신에 새로 부상할 강대국 정치는 어디로 갈까? 21세기 강대국 정치의 양상을 정확하게 예측할 수는 없지만 한 가지 확실한 것은 미국과 중국 간에 패권경쟁이 지속해 더욱 더 격렬해질 것이라는 점이다. 이 경쟁에서 어느 쪽이 승리할 것인가도 불확실하지만 어느 한쪽이 세계적 헤게모니를 행사하기는 어려울 것이다. 이 경쟁의 중심은 동아시아에 집중할 것이다. 혹자는 이 경쟁을 ‘신냉전’으로 보지만 그것은 오히려 강대국들이 영향권에 대해 다투는 제국주의적 양상을 나타낼 것이다.

자유주의자, 현실주의자 및 중간 노선자들 모두가 대체로 두 가지 관점을 공유하고 있다. 첫째, 헤게모니 또는 국제제도의 중요성에 대해서는 강한 의견을 보이지만 1945년부터 ‘자유주의질서’에 가까운 실체가 존재해왔다는 사실이다. 둘째, 미국이 이 질서를 주도했으나 2008년 경부터 미국은 단독으로 그것을 집행할 의지와 국력을 점차 상실했다는 사실이다. 예컨대, 케이건의 견해에 의하면 규칙과 제도에 근거한 자유주의질서는 미국이 힘과 자원을 투입해 희생적으로 잘 가꾸어왔던 ‘정원’인데 이제 미국은 더 이상 이렇게 할 의지와 능력을 발휘하지 못하게 되었다는 것이다. 그 결과 세계에는 ‘정글’이 다시 성장해 넝쿨과 잡초들이 무성해지고 야수들이 들끓기 시작했다는 것이다. 힘이 지배하는 이 정글은 오직 압도적 힘을 가진자만이 살아남는 세계다. 이 정글을 지정학적으로 표현하면 제국들이 지배하는 ‘영향력권(spheres of influence)’의 세계이다. 19세기에서처럼 21세기에도 미국, 중국 및 러시아는 각기 세력권을 수립하기 위해 경쟁하고 있는 것이다.

이 결과 냉전기에 미국이 지배했던 하나의 영향력권이 이제 수 개의 권역으로 분산하고 있다. 여기서 미국의 역할은 크게 감소하고 있으며 그 대신에 중국과 러시아의 역할은 증가하고 있다. 이 현상의 대표적 예가 남중국해에서는 중국이 이미 지배적 영향력을 행사하고 시리아에서는 러시아가 비슷하게 행동하고 있는 현실이다. 미·중 패권경쟁은 동아시아에서 어느 편이 헤게

모니를 행사하느냐에 집중할 것이다. “하나의 산에 두 호랑이가 공존할 수 없다(一山不容二虎)”는 중국속담과 같이 중국은 이 지역에서 미국을 쫓아내기 위해 안간 힘을 다하고 있다. 한편 미국은 역외균형전략의 일환으로 동아시아 및 태평양에서 안정자로 남으려고 노력하고 있다. 2020년 현재 동아시아의 세력균형은 중국에 유리하게 전개하고 있는 것이 사실이다.

이에 대한 하나의 뚜렷한 예는 2020년에 중국의 국방예산은 일본, 인도 및 10개 아세안국가들을 합한 것보다 더 많다는 사실이다. 이러한 여건에서 미국이 대만문제로 인해 만약 중국과 전쟁을 실시할 경우에 과연 어느 편이 승리할 수 있을까? 미 국방성은 대만해협에서 중국이 대만을 침범할 경우 미국이 이를 제지하는 국지전에 대해 18차례의 워게임을 실시해보았는데 미국은 18차례 다 패배했다는 것이다. 이러한 여건에서 미국이 다시 유리한 위치를 확보하기 위해서는 무엇보다도 동맹국들과의 유대를 강화해야 한다고 앨리슨은 주장했다.⁵⁾

그런데 트럼프는 2020년 2월에 필리핀이 미국과 조인했던 군사협정을 중단했는데도 큰 관심을 보이지 않아 동아시아 안보에 대한 미국공약에 대해 의심을 자아냈다. 2019년 10월에는 트럼프가 에르도안 터키 대통령과의 통화에서 시리아에 주둔했던 미군을 철수하겠다고 약속했을때 이미 중동에서는 강대국 정치의 급류가 표면화했던 것이다. 이 조치로 미국은 ISIS 소탕전에서 함께 목숨을 걸고 싸웠던 동맹이었던 쿠르드군을 팽개쳐 나쁜 선례를 남겼다. 한국에 대해서도 이러한 사태가 일어나지 않는다는 보장이 없는 것이다. 미국은 자유주의세계의 지도자가 아니라 단순히 하나의 제국으로 변하고 있기 때문이다.

5) Graham Allison, “The New Spheres of Influence: Sharing the Globe with Other Great Powers,” *Foreign Affairs*, March/April 2020.

1. 권위주의 체제의 도전

이제 미국에 도전을 가하는 적대국들은 과거 소련이 전파했던 공산주의 국가가 아니라 중국, 러시아 및 이란과 같은 권위주의국가라는 사실이 냉전기와 또 다른 점이다. 이 권위주의는 인간의 본성인 질서의 필요성에 호소해 자유주의질서의 약점을 노리고 있다는 것이다. 이처럼 21세기의 패권경쟁은 상충하는 정치체제와 거버넌스에 집중되고 있다. 이러한 의미에서 중국에서 권위주의체제의 성공은 외부에서 미국 정치체제를 위협하는 요소들 중에서 가장 심각한 도전이라고 케이건은 주장했다.

그런데 개인의 자유도 인간의 중요한 본성이므로 이를 보장하기 위해 기본권 및 법치를 옹호하는 자유주의질서에 대해 국가가 개인의 전화를 엿듣고 얼굴을 인식하며 행방을 감시하는 권위주의 체제가 과연 하나의 대안이 될 수 있을까? 2019년 11월에 실시되었던 홍콩의 지방선거와 2020년 1월의 대만 총통선거의 결과는 자유에 대한 인간의 열망이 질서에 대한 것보다 훨씬 더 간절하다는 것을 행동으로 보여 주었다.

중국이 주권을 회복하려는 홍콩과 대만에서는 자유와 자치를 갈망하는 유권자들이 권위주의 체제를 옹호했던 세력을 제치고 압도적인 승리를 거둔 것이 그 좋은 실증이다. 홍콩에서는 중국이 원했던 범인인도법을 포기하게 만들고 민주주의를 수호했던 세력이 지방의회선거에서 95% 이상의 의석을 차지해 압승했다. 대만에서는 중국간섭 배제를 주장했던 민진당 후보 차이잉원(蔡英文)이 유권자들의 57% 지지를 얻어 총통으로 재선되었다. 이 결과 홍콩과 대만은 중국공산당의 정당성을 위협하는 최대 난제로 계속할 것이다. 홍콩에서 민주주의가 정착하고 있는 것은 중국공산당의 정당성에 대해 최대 위협이 되었다. 이 위협을 사전에 없애기 위해 중국은 위협을 무릅쓰고 2020년 6월에 국가보안법을 강행했던 것이다.

그런데도 불구하고 이미 자유를 맞본 국가들과는 달리 중국식 권위주의는 아직도 내전과 혼란을 계속하고 있는 개도국들과 일부 아랍국가에게는 무질

서에 대한 하나의 대안으로서 그 호소력을 발휘할 것이다. 이 결과 자유주의 체제와 권위주의체제 간에 일어날 경쟁과 갈등은 이른바 ‘제3세계’에 집중될 것이다. 미국과 중국은 이 개도국들을 상대로 치열한 경쟁을 전개할 것이다. 이 경쟁의 승부는 그들이 서방국가에서 도입했던 민주주의 체도를 지탱할 수 있느냐가 결정할 것이다. 그들이 이 노력에서 실패한다면 중국은 그것을 좋은 기회로 활용해 권위주의체제를 확대하게 될 것이다.

이처럼 전개하고 있는 지역적 차이를 넘어서 지구전체를 지배하는 하나의 세계질서는 현재 존재하지 않는다. 힘의 분포가 헤게모니에서 다극화한 세력 균형으로 분산되고 있는 과정에서 미국과 중국이 그 중심에 위치하고 있다. 이 결과 유럽과 동아시아에서는 각기 다른 지역질서가 등장할 것이다. 유럽에서는 느슨한 자유주의질서가 지속할 것이다. 이 자유주의질서의 규칙을 제정하는 작업에 중국은 참여하지 않았다. 중국의 강대국 위상이 상승하면 할수록 중국은 동아시아와 기타지역에서 중국 특색의 권위주의 체제를 하나의 대안으로 전파하려고 노력할 것이다.

2. 미국과 중국 간의 안보경쟁

동아시아에서는 기존 세력으로서 미국과 수정주의 세력으로서 중국이 각자가 선호하는 지역질서를 추구하는데 강렬한 안보경쟁을 나타내고 있다. 이 경쟁은 군사 및 물질적 능력만이 아니라 새로운 매체와 기술발전으로 인해 더욱 더 복잡해져 사이버전쟁, 인공지능 및 심지어 심리전과 각종 선전을 내포해 일종의 ‘혼성전(hybrid war)’을 나타낼 것이다. 이 전쟁의 구체적 양상은 제국 간의 힘겨루기, 경제 및 기술전 및 정치체제 또는 거버넌스 간의 갈등으로 나타낼 것이다.

중국은 중국의 주변부에서 지역패권을 회복하기 위해 모든 역량을 동원할 것이다. 이 결과 양국은 인류역사에서 자주 볼 수 있었던 제국들이 각자의 영

향권을 확보하기 위해 보였던 갈등과 비슷한 행태를 나타낼 것이다. 미국이 추구하는 ‘개방되고 자유로운 인도-태평양’ 전략과 중국이 추구하는 일대일로 전략 간에 갈등은 면하기 어려울 것이다.

3. 기술전쟁

20세기에 미·소 간의 냉전과는 다소 다르게 21세기 미·중경쟁은 무엇보다도 기술경쟁에 집중할 것이다. 적어도 이 테크분야에서 중국은 냉전 후에 상호의존 해왔던 미국과의 경제관계에서 분리(decoupling)해 미국의 기술 체계모니에 도전하기 시작했다. 브레머는 이 경쟁을 ‘기술냉전’이라 불렀다. 그 이유는 미국과 중국이 각기 다른 두 가지 유선 생태체계(online ecosystem)를 개발하고 있기 때문이다. 미국의 인터넷체계는 민간부문이 건축했으나 정부가 그것을 규제하고 있다. 이와 대조적으로 중국의 인터넷은 정부가 독점하며 그것을 직접관리하고 있다. 미국의 인터넷은 밑에서 위로 연결되고 있으나 중국의 인터넷은 위에서 밑으로 연결되고 있다. 이렇게 전개하고 있는 두 체제 간에는 갈등과 대결이 불가피하게 일어날 것이다. 이 결과 기술전쟁은 더욱 더 격화할 것이다. 특히, AI, Big Data, 5G networks에 대해서 이러한 경쟁을 지속한다면 이 두 초강대국들 간에 무슨 일이 일어날지 정확히 예측하기 어렵게 된다.⁶⁾

두 초강국은 첨단기술 및 사이버전쟁을 지속할 것이다. 이 분야에서 타협점을 찾기는 매우 어려울 것이다. 2019년에 이미 기술전쟁이 표출해 5G 이동전화의 기술에 집중되었다. 트럼프는 중국의 최대 통신회사 화웨이(Huawei)가 불공정한 행동, 즉 미국의 이동전화 및 민간기업들에서 기술 및 정보를 훔쳤다고 주장하면서 이 회사제조품들의 판매를 전면 금지했다. 한편 로봇기술에서 중국은 미국보다 앞서가고 있는 것이 사실이다. 2015년에 중

6) Ian Bremmer, “The End of the American International Order: What comes Next,” *Time*, 2019.11.19.

국은 연구 및 개발(R&D)에서 세계 총 지출 2조 달러 중에서 21%를 차지했고 미국은 26%를 차지했다. 2000~2015년에 중국이 연구개발에 투입했던 지출은 연평균 18%가량이었다. 2017년에 중국은 전 세계 특허권 응모에서 44%를 차지했다. 특히 중국은 2018년에 136,000기의 로봇을 생산했는데 미국은 겨우 34,000기만 출품했다.

이처럼 무인기, 로봇, AI와 같은 분야에서 어느 쪽이 첨단기술을 지배하느냐를 가늠하는 경쟁은 21세기에 더욱 더 치열해질 것이다. 엘리슨은 AI가 미래의 경제성장과 국가안보의 원동력이 될 것이라고 지적했다. 미국과 중국은 이미 이 분야에서 첨예한 경쟁에 돌입했다. 우선 그 질에서는 미국이 아직도 선두를 차지하고 있다. 미국은 전 세계 77억 명 인구 중에서 가장 뛰어난 인재와 혁신기술을 총원하고 있으며 영어를 사용해 platform에서도 이 점을 선점해 최초의 기술을 개발해왔기 때문이다. 한편 중국은 14억 인구 중에서 인재와 재능을 강제로 선발하고 미국보다 훨씬 많은 양의 투자와 자원을 동원할 수 있으므로 5년 내에 미국과 대등한 위치를 획득할 수 있을 것이다. 그 한 예를 들자면 중국은 현재 119개의 슈퍼컴퓨터를 보유하고 있는 데 비해 미국은 116개를 갖고 있다는 사실이다. 이 두 디지털 초강국들이 AI 기술을 둘러싸고 치열한 경쟁을 전개해가면 사전에 예측하기 어려운 위기가 발생할 수도 있다. 이를 방지하기 위해서도 미국과 중국은 삼성과 Apple이 시장점유에서 경쟁하면서도 부품공급에서는 상호 간에 협조하고 있는 것처럼 경쟁과 동시에 호혜적 협력의 길을 모색해야 할 것이다.⁷⁾

2018년에 시진핑은 이미 AI 무기개발에서 2030년까지 중국이 미국을 앞지를 것이라고 선언했다. 2019년 11월에 미국 국방장관 에스퍼(Mark Esper)는 이 분야에서 미국은 중국과 경주를 벌이고 있다는 것을 시인했다. 그는 군사용 AI에서도 결국 미국이 중국을 따돌릴 수 있을 것이라고 주장했다.⁸⁾

7) Graham Allison, "Is China Beating America to AI Supremacy?" *National Interest*, 2019.12.22.

8) *Asia Times*, 2019.11.7.

4. 패권경쟁

이러한 경쟁은 결국 두 제국 간에 패권경쟁으로 발전할 것이다. 패권경쟁의 핵심은 군사력과 그 배치에서 가장 뚜렷해 질 것이다. 미국은 아직까지는 세계 최대의 군사력을 전진배치하고 있다. 미국은 세계를 4개 권역으로 나눠 본토는 북부사령부, 유럽은 유럽사령부, 중동은 중부사령부, 아시아·태평양 일대는 인도-태평양사령부가 지휘-통제하고 전략사령부에서 이를 총괄하고 있다. 이 지역 지휘부들은 세계 전 지역에서 발생하는 모든 군사활동을 탐지하고 이에 대한 대응책을 마련하고 있다. 한편 중국, 러시아 및 이란도 이러한 미국의 태세에 대응할 군비를 보강하고 있다.

2017년에 트럼프 행정부는 중국과의 관계를 종전의 전략적 동반자에서 전략적 경쟁자로 전환했다. 2017년 국가안보전략(NSS), 2018년 국가방위전략(NDS) 및 2019년 인도-태평양전략보고(IPSR)에서 미국은 중국, 러시아 및 이란을 ‘수정주의’ 국가로 규정하고 ‘강대국경쟁’이 미국의 외교 및 국방정책의 최우선 초점이라는 점을 분명하게 선언했기 때문이다. 이 전략에서 미국은 동맹국들이 스스로 자신들의 진로를 선택할 자유가 있다는 점을 강조했다. 이처럼 트럼프 행정부는 비록 자유주의질서를 전파하는데 리더십행사는 외면했지만 원칙적으로는 이 질서의 보전에 대한 공약은 지속했던 것이다.⁹⁾ 이 결과 자유주의질서와 권위주의질서 간에 패권경쟁은 계속 할 것이다.

만약 미국이 동아시아에서 안보와 번영의 보장자 역할을 중단한다면 그것은 세력 공백을 초래할 것이다. 중국이 이 공백을 채워서 패권국으로 등장한다면 기타국가들을 종속국가로 만들어 자유주의질서를 위협할 것이다. 시진핑이 주장했던 바와 같이 만약 2049년까지 중국이 미국을 제치고 세계패권국이 된다면 그 주변국가들과는 이른바 새로운 ‘동반자체제’를 건축하고 나아가서 ‘전 인류를 위한 운명공동체’를 형성하려고 기도할 것이다.

9) Ashley J. Tellis, “The Return of U.S.-China Strategic Competition,” *U.S.-China Competition for Global Influence*, Strategic Asia 2020.

5. 미국과 중국은 투키디데스의 함정을 피할 수 있을까?

시진핑이 이러한 꿈을 계속 추구한다면 미국과의 마찰은 불가피하게 될 것이다. 이 불안한 과도기에 미국과 중국 간의 양자관계가 21세기 국제정치의 기초를 조성할 것이다. 이 두 초강대국들 간에 전쟁은 불가피할 것인가? 인류 역사에서 현상유지를 옹호하는 기존 강대국과 이에 도전을 가하는 수정주의 강대국은 패권전쟁을 치렀던 기록이 많았다. 고대 그리스의 역사가 투키디데스는 당시 현상유지를 원했던 패권국, 스파르타가 이를 타파하려는 수정주의 국가, 아테네의 급부상에 대해 큰 두려움을 가져 자국의 위치를 위협하고 있다고 인식해 불가피하게 펠로폰네소스전쟁을 실시했다고 기술했다. 이처럼 현상유지국과 수정주의국은 전쟁을 피할 수 없는 함정에 빠지게 되었다.

엘리슨은 과거 500년 동안에 일어났던 16개 대 전쟁에서 12번 이러한 전쟁이 일어났다는 사실을 발견하고 그러한 사태를 ‘투키디데스의 함정’이라고 했다.¹⁰⁾ 1907년에 영국의 외교관이며 독일전문가 크로우(Eyre Crowe)는 본국정부에 보낸 한 전문에서 당시 유럽에서 부상하고 있었던 독일이 패권을 장악하면 세력균형이 파괴되어 결국 전쟁을 초래할 것이라고 경고했다. 이 전문에서 그는 영국이 독일의 의도보다도 능력에 대해 대비해야 한다고 주장했다.¹¹⁾ 영국정부는 이 제안을 수용해 1910년까지 집중적으로 해군력을 배양했다. 1914년에 영국은 독일에 대해 전쟁을 선포해 제1차 세계대전을 시작했으니 이 전쟁은 투키디데스 함정의 최근 실례가 되었던 것이다.

엘리슨은 미국과 중국이 이러한 함정에 빠져들어 갈 또 다른 이유로 양국 간에 발생할 ‘문명충돌’을 증시했다. 그는 1993년에 그의 스승 헌팅턴이 이미 예언했던 바와 같이 미국의 자유주의와 중국의 유교주의 간에 문명충돌을 잘 관리하지 않으면 전쟁을 피할 수 없게 될 것이라고 주장했다. 미국과 중국

10) Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* 2017.

11) Jeffrey Stephen Dunn, *The Crowe Memorandum: Sir Eyre Crowe and Foreign Office Perception of Germany, 1918-1925*, 2013.

은 정부, 개인 및 시간에 대해서 기본적으로 다른 시각을 유지하고 있다. 21세기 국제정치에서 미국은 법치와 민주주의에 근거한 자유주의질서를 하나의 복음으로 추진하지만 중국은 강력한 중앙정부가 주도하는 계서적 질서를 하나의 모범으로 여겨서 타국이 그것을 추종할 것을 기대한다. 미국은 우선 시급한 문제를 먼저 해결하고 그 다음 문제로 넘어가려는 단기적 접근을 선호하지만 중국은 수없이 닥쳐오는 문제들을 동시에 척결하는 과정을 중시해 장기적 접근을 취한다. 이처럼 각기 다른 가치와 접근법으로 미국과 중국이 복한 핵 및 남중국해 영유권문제를 다룰 경우 한 쪽이 상대방의 전략을 오판한다면 예기치 않았던 충돌이 일어날 수 있다는 것이다.¹²⁾

미국은 급속도로 부상하는 중국을 현재 자신이 누리고 있는 우위에 대해 최대 위협으로 인식한다. 한편 중국은 미국이 자신의 대국추구를 방해한다고 인식한다. 2019년에 홍콩에서 일어났던 민주주의 수호시위로 인해 중국은 미국이 주도해온 자유주의의 영향력을 더욱 더 경계하기 시작했다. 미국과 중국은 이러한 사실을 민감하게 의식해 가능한 한 현안문제들을 대화와 협력을 통해 해결하려고 노력하면서 전쟁으로 치닫는 파국은 피하려고 노력하고 있다.

6. 코로나19 이후의 국제질서는 어디로?: 더 폐쇄되고 더 거세진 강대국 정치

한평생 국제정치를 연구하고 직접 체험한 97세의 노학자 키신저는 코로나바이러스가 세계질서를 ‘영구히’ 변경시킬 것이라 했다.¹³⁾ 이 재난은 성벽을 쌓은 도시를 부활하고 세계정치 및 경제에 대 혼란을 일으켜 자유주의질

12) Graham Allison, "China vs. America: Managing the Next Clash of Civilization," *Foreign Affairs*, September/October, 2017.

13) Henry Kissinger, "The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order," *Wall Street Journal*, 2020.4.3.

서를 위협하기 때문이다. 이 위기를 극복하기 위해 미국은 자유주의의 원천인 계몽주의 가치를 수호하는데 전력을 기울여야 한다고 그는 주장했다. 더 구체적으로 코로나바이러스는 새 전환점을 초래하기보다도 이미 진행 중인 다섯 가지 추세를 나타낼 것이다.

(1) 초세계화의 쇠퇴와 민족주의의 부상

20세기 후반에 신자유주의가 추진했던 과도한 세계화는 쇠퇴하고 민족주의와 보호주의가 더 큰 힘을 발휘할 것이다. 그 실례가 27개 EU회원국들이 다시 국경을 폐쇄한 것이다. 세계화는 아주 중단되지는 않을 것이다. 기후변화 및 감염질병의 세계화는 계속 할 것이기 때문이다. 이 재난의 결과 국가는 위기관리자로 더욱 강화해 앞으로도 시장보다 더 큰 역할을 수행하게 될 것이다.

(2) 글로벌 리더십의 실종과 국제기구의 무력화

미국은 이 바이러스를 퇴치하는데 글로벌 리더십을 행사하지 않았다. 이러한 임무가 맡겨진 국제기구인 UN과 WHO(세계보건기구)도 제대로 주어진 역할을 수행하지 못했다. 미국과 중국의 최고지도자들은 말로는 협력과 조정을 실시해야 한다고 하면서도 실제로 행동은 취하지 않았고 오히려 상대방의 실책을 비방했다. 전 인류의 생명을 위협하는 이 재난을 타결하기 위해서는 미국과 중국이 동반자로서 협력해야 한다. 그런데도 현실은 패권경쟁에 몰두하고 있으니 이는 강대국 정치의 추악한 면이라 하겠다. 2020년 미국의 대선에서 트럼프는 코로나바이러스 퇴치에 실패하자 중국을 희생양으로 이용해 중국에 무차별공격을 가해 신냉전을 촉발시켰다. 사실 코로나19는 2019년 11월에 중국의 우한에서 발생했던 것이다. 이 사실을 목격했던 젊은 의사 리완량은 이 위협에 대해 중국 당국에 경고했다고 한다. 중국공산당은 이 사실을 은폐하고 심지어 그를 체포했다. 중국은 2020년 1월 6일에 이 사

실을 WHO에 통보했다. 시진핑은 1월 20일에 이 위협의 심각성을 인정하고 인구 1,000만의 우한에 대해 전면 폐쇄조치를 취했다. 1월 23일에 WHO는 중국정부가 적절한 조치를 취했다고 발표했다. 2월 7일에 리완량은 이 바이러스에 감염되어 34세의 나이로 세상을 떠났다. 3월 11일에서야 WHO는 이 감염이 pandemic(대유행)이라고 선언했다. 이 국제기구가 왜 그때까지 기다렸는지 그 이유가 석연하지 않았다. 미국은 이 기구가 중국의 눈치를 보다가 선제적 방역에 실패했다고 주장했다.

미국에서도 정보당국은 2020년 1월부터 이 바이러스의 위협에 대해 트럼프 대통령에게 보고했다고 한다. 트럼프는 이를 무시 또는 회피하다가 3월 초에 구체적 방역대책을 발표했던 것이다. 트럼프는 이를 ‘중국바이러스’라고 칭하면서 중국과 WHO에 그 책임을 떠넘겼다. 그는 4월14일에 WHO에 대해 조사가 실시되는 동안 미국의 분담금 4억 5천만 달러의 지불을 중단했다. 이 액수는 WHO 예산의 20%에 해당한다. 한편 대만은 3월 초에 중국과 실시해왔던 대대적 경제 및 인적교류에도 불구하고 이를 전부 차단해 세계에서 가장 모범적인 방역을 과시했던 것이다. 그런데도 대만은 중국의 반대로 인해 아직도 WHO에 가입하지 못하고 있다.

(3) 글로벌 공급체인의 파손과 경제불황

경제적으로 이 바이러스는 글로벌 공급체인을 중단 또는 파손해 2008년의 대 불황보다 더 장기적인 경기침체와 성장감소를 가져올 것이다. 우선 미국과 중국에서 실업과 도산이 증가할 것이다. 2020년 3월에 G20은 영상회의를 개최해 회원국들이 5조 달러의 유동성을 마련하기로 합의했으나 실제로 정책조정과 구체적 이행조치가 실현되지 않았다. 이 재난으로 인해 인터넷기술 분야에서 미국과 중국 간에 시작되었던 경제적 분리(decoupling)는 기타분야에 확대하기 시작했다.

(4) 개도국 및 중동에서 인도주의적 재앙심화

개도국들과 특히 중동에서 이 재난은 인도주의적 재앙을 자아낼 것이다. 이 지역의 국가들은 내전 또는 부족 및 종교적 갈등에 직면해 코로나바이러스에 대해 효과적인 방역을 취하지 못했던 것이다. 이 결과 타 지역에 비해 이 지역에서 확진자들과 사망자들이 늘어나 극심한 위기가 계속할 것이다.

(5) 미국과 중국의 대응책 비교

코로나바이러스를 퇴치하는데 미국과 중국은 각자의 장점과 단점을 동시에 노출했다. 2008년 금융위기는 미국식 자본주의의 단점을 노출했다. 이 위기를 극복하기 위해 2008년에 미국은 G20을 출범시켜 세계적인 집단행동을 성사하는데 성공했던 것이다. 이와 대조적으로 2020년 코로나19는 중국에서 발생했으나 중국은 초기 대응에 성공하지 못했다. 이것은 중국 권위주의 체제의 단점을 그대로 반영했다. 전자는 미국에서 트럼프의 포퓰리즘을 초래했으나 후자는 중국에서 체제변화를 가져오지 않았고 오히려 그것을 강화하면서 자유주의에 대한 한 대안으로 제시하고 있다. 적어도 정치체제의 정당성에 관해서는 중국은 수세를 벗어나기 어려울 것이다. 미국이 이에 대해 공세를 강화하기 때문이다. 경제적으로도 미국 달러가 세계의 기축통화로 작동하고 있는 한 미국은 강대국들 가운데서 여전히 제1위(primus inter pares)는 유지할 것이다. 아직도 미국의 달러는 세계기축통화로서 작동해 세계외환보유의 62%를 차지하며 중국의 위안화는 2%에 불과하고 있기 때문이다.

IV. 한반도 지정학과 미·중 패권경쟁

지정학적으로 한반도는 중국, 일본, 러시아, 미국 등 강대국들의 주변부이다. 이 지정학적 제약으로 인해 지금까지 강대국들이 한반도의 운명을 결정해왔다. 한반도의 과거 국가들은 삼국시대를 제외한다면 스스로 자기 운명을

결정한 적은 거의 없었던 것이다. 이 땅에서 정권은 수없이 변해왔지만 이 지정학적 현실은 변하지 않았다. 그런데도 조선의 왕들은 강대국 정치에 무지한 채 국내에서 봉당정치를 계속해 오직 자기 정권 및 정파의 권력을 보존하는데 몰두해 갈팡질팡 하다가 결국 국가위기를 초래했던 것이다. 오늘날 대한민국의 정치지도자들도 이러한 구태를 반복하고 있지 않을까.

이제 중국은 초강국이 되어 미국과 패권경쟁을 벌이고 있고 북한은 핵무기 보유국가로 군림하고 있다. 이 틈새에 처해 있는 대한민국은 강대국 대열에는 미급하지만 한 중견국으로 부상했다. 조선시대와 달리 이제 대한민국은 우리와 안보이익과 자유주의가치를 공유하는 미국과 전략동맹을 유지하고 있다. 한국외교의 핵심적 목적인 전쟁억제와 비핵화를 달성하기 위해서는 한·미동맹에 대해 굳건한 신뢰를 유지해야 한다. 대한민국은 이 신뢰를 레버리지로 삼아 미·중 간에 전쟁을 피하고 코로나바이러스 방지와 기후변화와 같이 인류공통의 문제에 대해서는 상호협력 하도록 가교외교를 발휘해야 할 것이다. 특히 북한의 비핵화문제에 대해서는 미국과 중국이 비핵화를 해양, 대기 및 우주의 평화적 이용과 같은 세계적 공공재(global public goods)로 삼아 이 문제만은 패권경쟁에서 분리(decouple)해 서로 협조하도록 유도해 건설적 가교외교를 꾸준히 추진해가야 할 것이다. **외교**

미국의 대중전략과 중국의 대응

- 미·중 '이념' 경쟁의 함의 -

김한권

(국립외교원 교수)

I. 들어가며

코로나바이러스감염증-19(COVID-19: Coronavirus disease 2019, 이하 코로나19)는 개인의 삶의 방식은 물론 팬데믹(pandemic)상황까지 나타나며 전 세계 구석구석에 많은 영향을 끼치고 있다. 국제사회가 코로나19를 겪으며 마주한 다양한 변화 중 하나는 미·중 간 전략적 경쟁 구도의 변화를 꼽을 수 있다. 양 강대국의 갈등과 대립은 기존의 경제와 군사·안보 영역에서 코로나19 사태로 인해 인권과 민주주의의 '가치'와 '체제 우위'의 논쟁이 나타나더니 이제는 '이념'의 영역에서까지 갈등과 대립이 격화되고 있다.

나날이 격화되는 미·중 간의 전략적 경쟁 구도 하에서 점차 '선택'의 상황으로 몰려왔던 한국의 입장에서는 트럼프 행정부가 출범 이후 보여준 경제와 군사·안보 분야에서의 강경한 대중국 전략적 압박에 이어 마침내 '이념'의 영역에서도 충돌의 가능성이 점차 높아지자 더욱 긴장할 수밖에 없다. 또한 가치, 체제, 이념 등의 현안들은 자칫하면 한국의 대미·대중관계는 물론 남북관계와 '남남갈등'까지도 심대한 영향을 미칠 수 있어 한국으로서는 더욱 추이를 주의 깊게 살피고 우리의 입장을 신중하게 정리할 필요가 있다.

이러한 배경을 바탕으로 이 글은 먼저 트럼프 행정부 출범 이후 본격적으로 나타난 미·중의 전략적 경쟁 구도 하에서 미국이 경제 및 군사·안보 분야에서 보여준 대중(對中) 압박전략을 자세히 살펴보고자 한다. 이어 코로나19의 팬데믹 상황을 거치며 미국이 중국과의 전략적 경쟁 영역을 ‘이념’의 영역으로 확대해 나가는 과정과 이에 대한 미국의 정책적 지향점과 함께 각 분야에서 나타난 중국의 대응을 함께 분석해 보고자 한다.

II. 트럼프 행정부의 대중국 압박¹⁾

2017년 1월 20일에 미국의 제45대 대통령으로 도널드 트럼프(Donald J. Trump)가 취임하였다. 그는 취임 후 대선 운동 과정에서 주장한 대로 ‘미국 우선주의(America First)’를 앞세워 미국의 패권적 리더십을 위협하며 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 떠오른 중국에 대해 다양한 전략적 압박을 실행하기 시작했다. 트럼프 행정부의 대중 강경정책은 대선 당시 중국이 미국의 일자리를 빼앗아 갔다는 주장으로 ‘러스트 벨트(rust belt)’ 지역 주민들의 표심을 잡았던 트럼프 대통령으로서는 국내정치적으로도 자신의 대통령 재선과 연관되어 많은 의미를 가진 것이었다.

1. 경제 분야

경제 분야에서의 미·중 충돌은 현재의 미·중 ‘전략적 경쟁’에서 가장 중요한 승부처로 볼 수 있다. 물론 양국이 전쟁을 불사하는 ‘패권경쟁’에 진입한다면 군사·안보적 영역의 중요성이 경제적 요인 못지않게 증가하겠지만 아직은 미·중관계가 이러한 단계에 진입한 것으로는 보이지 않기 때문이다.

1) 본 장의 일부 내용은 김한권, “트럼프 행정부의 대중(對中) 정책과 중국의 대응” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구시리즈, No. 2019-09, (2019년 12월); 김한권, “중국 공산당 제19차 당 대회 결과 분석: 외교·안보적 함의” 주요국제문제분석, 국립외교원, No. 2017-43, (2017.10.31)의 내용을 주제에 맞게 수정 보완하였다.

경제 분야의 중요성은 미·중 간 무역 불균형, 지적 재산권과 기술의 강제 이전 요구 등 중국의 ‘불공정 무역 관행’을 바로잡아 미국의 경제적 이익을 보호한다는 목적 이외에도 미국의 패권적 리더십에 도전하는 중국의 ‘부상’에 핵심 동력 역할을 하기 때문이다. 미국의 시각에서는 중국에게 더 많은 ‘상대적 이익’을 주는 기존의 규범과 질서를 수정하여 자국이 제시하는 새로운 규범과 질서에 중국을 순응시켜 다시금 미국이 경제 분야에서 가장 큰 ‘상대적 이익’을 가져오는 것이 필요했다. 또한 이를 통해 미·중 간 경제적 격차를 다시 확대하고, 또한 이는 결국 군사력의 격차로 나타나기 때문이다.

이를 위해 트럼프 행정부가 출범 초기 보여준 대중 경제 압박 중 하나는 한반도 비핵화와 관련된 미국의 독자 제재였다. 미국은 한반도에서 북한의 핵과 미사일 위협이 고조되자 북한과 거래하는 제3국의 개인과 기업까지 제재하는 ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’을 중국 기업과 금융기관에 적용했다. 2017년 11월 미국 재무부는 북한의 자금 세탁에 연루되었다는 이유로 중국 단둥은행을 미국의 금융 시스템에서 완전히 퇴출하였다. 이어 2018년 4월에는 미국 상무부가 중국의 대표적인 통신장비 업체인 ZTE(中興)의 대북 및 대이란 제재 위반 사항을 지적하며 7년간 미국 기업과의 거래 금지를 발표하였다.²⁾

이어 트럼프 행정부는 경제 분야에서 미·중 사이의 갈등이 표출된 대표적인 사례인 미·중 무역 분쟁을 개시하였다. 트럼프 행정부는 미·중 간 무역 불균형 문제는 물론, 중국을 향해 환율 조작국 지정 가능성 및 지적재산권 기준 강화를 포함한 ‘불공정 무역 관행’을 지적하며 2018년 7월 6일에 1차로 340억 달러의 중국산 대미 수출 818개 품목에 25%의 관세를 부과하였다. 중국 역시 같은 날에 같은 규모의 미국산 대중 수출 545개 품목에 25%의 관세를 부과하였다.

2) 이후 중국 정부의 강력한 요청으로 같은 해 7월 제재가 풀렸지만 ZTE는 미국 정부에 벌금 10억 달러를 납부하고 4억 달러를 보증금 성격으로 결제계좌에 예치함은 물론, ZTE의 경영진과 이사회 인사 교체 및 미국 측 인력으로 구성된 준법 감시팀을 ZTE 내에 배치하는 등의 조치를 수용해야 했다.

같은 해 8월 23일에 미국은 2차로 160억 달러 규모의 279개 품목에 25%의 관세를 부과하였다. 그러자 중국도 곧바로 같은 규모의 114개 미국산 대중 수출 품목에 25%의 관세를 부과했다. 이어 2018년 9월 24일에 미국은 다시 2,000억 달러의 중국산 대미 수출 5,745개 품목에 10%의 관세를 부과했으며, 2019년 1월 1일을 기준으로 동 품목들에 대한 관세를 25%로 인상하겠다고 예고하였다. 같은 날 중국도 600억 달러 규모의 5,207개 미국의 대중 수출 품목에 5~10%의 차등 관세(3,571개 품목에는 10%를, 나머지 1,636개 품목에는 5%)를 부과하였다.

2018년 12월 1일에 트럼프 대통령과 시진핑 주석은 아르헨티나의 부에노스아이레스에서 열린 제13차 G20 정상회의 기간 중 개최된 미·중 정상회담을 통해 상대국 수출품에 대한 추가 관세 부과를 2019년 3월 1일까지 90일간 유예하기로 합의하였다. 이 기간 중 양국의 고위급 실무협상이 진행되었으며, 협상 당시 미국은 90일 유예의 추가 관세 인상 계획을 다시 한 번 유보하였다.

하지만 미·중 사이의 무역 협상은 결국 결렬되었고, 미국은 2019년 5월 10일에 그간 유보하였던 중국산 수입품 2,000억 달러어치의 약 5,700개의 품목에 대해 관세를 기존 10%에서 25%로 인상하였다. 사흘 후인 13일에 미국은 추가 관세를 부과할 3,250억 달러어치의 중국산 수입 품목을 공개하였다. 같은 날 중국 역시 이에 대한 보복 조치로 2019년 6월 1일부터 약 600억 달러어치의 중국에 대한 미국의 수출 품목에 대해 관세를 5~25%를 부과하겠다고 발표하였다. 이어 미국은 이틀 후인 5월 15일에는 중국의 대표적인 통신장비업체인 화웨이(華爲)에 대한 거래 금지를 발표하였고, 이에 대응해 중국은 이틀 후인 17일에 미국산 돼지고기의 대량 수입을 취소했다.

협상의 갈등이 높아지던 2019년 6월 29일 일본 오사카에서 개최된 G20 정상회담에서 미·중은 정상회담 갖고 고위급 무역 협상을 이어가기로 합의하며 무역 갈등의 일시 휴전에 합의했다. 트럼프 행정부는 미국의 중국산 수입

품 3,250억 달러에 대한 추가 관세의 부과를 유예하고, 중국 화웨이와의 거래 금지 조치도 완화하였다.

하지만 재개된 미·중 고위급 협상이 난항을 거듭하자 미국 재무부는 2019년 8월 5일에 중국을 환율조작국으로 공식 지정을 발표하고, 트럼프 대통령은 또다시 추가 관세 부과를 경고하였다. 중국 외환시장은 2019년 8월 5일부터 달러당 7위안을 돌파했으며, 인민은행은 미국의 환율조작국 지정 사흘 후인 8일에 위안화 기준 환율을 달러당 7.0039위안으로 고시했다. 중국 정부는 2008년 5월 이후 11년 만에 위안화 환율이 달러당 7위안을 넘어서는 ‘포치(破七)’ 상황을 공식적으로 용인하며 미국에 대응했다.

수세에 몰린 중국은 ‘희토류’ 카드를 꺼내보았다. 중국의 300여 개 희토류 업체를 대표하는 중국 희토류산업협회가 사흘 후인 8일에 중국이 보유한 희토류 산업 지배력을 미국과 무역전쟁에서 무기로 쓸 준비가 됐다며 만약 중국 정부가 희토류를 보복 카드로 쓸 경우 이를 적극 지지하겠다는 의미를 담은 성명을 발표하며 양국 간 무역 갈등은 다시금 고조되었다.

대립하던 양국은 2019년 11월에 고위급 무역협상이 재개되었으며, 12월 들어 마침내 미·중 간 1단계 무역협상에 합의한 사실이 발표되었다. 양국 간 합의의 주요 내용은 중국이 농산물을 포함해 미국산 제품의 구매를 확대하고, 이에 대해 미국은 당초 2019년 12월 15일 부과하기로 계획했던 1,600억 달러의 중국 대미 수출품에 대한 추가 관세를 철회하는 한편, 기존에 부과된 관세 중 일부 품목에 대한 관세율을 낮추는 것이었다.

최근 미국이 경제 분야에서 꺼내든 또 하나의 대중압박 카드는 ‘경제번영 네트워크(EPN: Economic Prosperity Network)’이다. 미·중 전략적 경쟁과 코로나19의 팬데믹 현상이 더해져서 국제사회는 새로운 ‘글로벌 가치 사슬(GVC: Global Value Chain)’의 재편이 나타나고 있다. 미국은 가치를 공유하는 ‘동류국가(like-minded countries)’들을 중심으로 중국을 배제한 새로운 경제 및 국제무역의 체계와 질서를 구축하려는 모습이다. 아직까지

EPN의 구체적인 내용이 나타나지 않은데다 이러한 움직임이 나아가 국제사회에서 중국이 배제된 새로운 GVC로 이어질지는 아직 속단할 수 없다. 하지만 미·중 간 화웨이 사태에서 자국의 경제적 이익을 중시하던 영국, 프랑스에 이어 독일마저도 조금씩 화웨이 배제의 모습이 나타나는 점은 주의를 기울일 필요가 있다.

2. 군사·안보 분야

트럼프 행정부는 출범 첫해부터 군사·안보 분야에서 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 정의하며 중국과 비교해 확고한 군사력 및 첨단 기술의 우위를 유지하려는 노력을 지속해왔다. 먼저 트럼프 행정부는 2017년 12월에 발표한 ‘국가안보전략(NSS: National Security Strategy)’을 통해 중국을 수정주의 세력을 정의하고 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정하였다. 이후 미국은 2018년 1월에 발간된 ‘국방전략 보고서(NDS: National Defense Strategy)’, 2018년 2월의 ‘핵태세보고서(NPR: Nuclear Posture Review)’, 2019 및 2020 회계연도 국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act), 2019년 6월에 발표된 국방부의 ‘인도-태평양 전략 보고서(IPSR: Indo-Pacific Strategy Report)’, 2019년 11월에 공개된 국무부의 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양(A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)’ 등을 통해 군사·안보 분야에서 중국으로부터의 위협과 이에 대한 견제의 필요성을 지속적으로 지적해왔다.

특히 트럼프 행정부는 오바마 대통령의 아시아 ‘재균형 정책’보다 범위가 인도양까지 확대된 ‘인도-태평양 전략’을 추구하고 있다. 미국은 ‘인도-태평양 전략’을 구체화하기 위해 2018년 5월 30일 태평양 사령부를 ‘인도-태평양 사령부’로 명칭을 개편했다. 이와 더불어 트럼프 행정부는 오바마 행정부와 마찬가지로 남중국해에서 ‘항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of

Navigation Operation)'을 지속하고 있다.

한 가지 주목할 점은 미국이 남중국해에서의 항행의 자유 작전을 2018년까지는 단독으로 실시해왔으나, 2019년에 들어와서는 다국적 작전으로 확대하려는 모습이 나타난 것이다. 예를 들어 2019년 1월 7일에 미국 해군 맥캠벨 이지스급 구축함이 남중국해 서사군도에서 '항행의 자유 작전'을 실시한 데 이어, 일주일 후인 1월 14일에는 영국 해군 아가일 프리깃함(HMS Argyll)과 함께 연합으로 남중국해에서 해상작전을 실시했다.³⁾ 또한 프랑스, 일본, 호주 등이 '항행의 자유 작전' 참여를 직간접적으로 표출하고 있다.

미국 의회 또한 중국에 대한 비판적인 시각을 공유하며 군사·안보 분야에서 트럼프 행정부와 보조를 맞추는 모습이 나타났다. 예를 들어 2018년 6월 18일에 미국 상원은 트럼프 행정부의 '국가안보전략'의 실행을 위해 총 7,170억 달러의 국방예산을 승인했다. 이어 미국 상·하원을 통과하고 2018년 8월 13일에 트럼프 대통령이 서명한 'NDAA 2019'을 살펴보면 인도-태평양 지역에서 중국의 군사·안보적 영향력 확대를 견제하고, 중국의 '환태평양 해군 합동 연습(RIMPAC: Rim of the Pacific Exercise)' 참여를 금지시켰으며, 국방장관에게 남중국해에서 중국의 군사, 위협 활동에 대한 보고서를 의회에 제출토록 하는 등의 내용이 포함되어 있다.

또한 미국은 중국의 '반접근 지역거부(A2AD: Anti-Access Area Denial)'에 대응해 스텔스 전투기, 해상 발사 순항미사일 등의 첨단 전략 기제를 동원해 중국 본토의 중요 전략 지점을 타격해 중국의 전략무기 운용 체계를 무너뜨리는 군사전략인 '공해전(ASB: Air Sea Battle)'을 유지했었다. 하지만 2015년에 이를 탈피하여 2016년부터 운용된 것으로 알려진 '국제공역에서 접근과 기동을 위한 합동개념(JAM-GC: Joint Concept for Access and Maneuver in Global Commons)'이 나타났다. 이어 트럼프 행정부 출범

3) 당시 미국은 미·영 해군 간의 연합훈련을 '항행의 자유 작전'이라고 언급하지는 않았으나, 양국의 해군 함정들이 남중국해에 진입하여 전술기동 훈련을 함께 실시한 것은 중국에게는 한층 증가된 군사·안보적 압박으로 다가왔다.

이후에는 점차 증강되는 중국의 군사력에 대응하여 육·해·공, 우주, 사이버 공간의 복수 영역에 전력을 투사하여 전장에서 우위를 점하는 ‘다영역 작전 개념(MDO: Multi Domain Operations)’을 발전시키고 있다.

이러한 미국의 군사·안보적 압박에 대응해 중국은 시진핑 지도부 출범 이후 ‘강군몽(強軍夢)’을 내세우며 군내 부패척결과 개혁을 통해 지속적으로 군사력을 증강시켜왔다. 특히 시진핑 지도부는 미국과의 군사력 격차를 줄이기 위한 방안 중 하나로 ‘군민융합(軍民融合)’을 강조하고 있다. 2012년 11월 18차 당 대회부터 거론되었던 ‘군민융합’은 2017년 1월 22일에 개최된 중공 중앙 정치국 회의에서 ‘중앙군민융합 발전위원회’의 설립을 결정하고 시 주석이 직접 주임을 맡으며 관심을 모았다.

특히 시 주석은 2017년 3월에 개최된 전국인민대표대회에서 ‘군민융합’을 통해 민간 기술이 군 현대화에 기여하고, 동시에 군 기술이 민간에도 이전되며, 이를 통해 중국군의 무기와 장비의 현대화를 이룩해야 한다고 언급했다. 이어 약 1년 후인 2018년 3월 2일에는 중앙군민융합발전위원회에서 ‘군민융합 전략요강’을 통과시켰으며, 현재 중국은 ‘군민융합’을 통해 AI, 우주, 사이버, 심해능력 분야에서 미국의 군사력에 대응하기 위한 중국군의 역량 강화를 지속적으로 추구하고 있다.

Ⅲ. 코로나19와 미·중 ‘이념’ 경쟁의 부상

1. 코로나19와 미·중 ‘가치’ 및 ‘체제 우위’ 논쟁

미국과 중국은 각자의 코로나19 사태에 대응하는 과정에서 직·간접적인 인권과 체제 우위에 관한 논쟁이 불거져 나왔다. 급속히 확산되는 코로나19에 대응하기 위해 중국은 2020년 1월 23일에 인구 약 1,100만 명의 후베이성 우한을 봉쇄하는 조치를 취했다. 이에 미국을 포함한 자유주의 국가에서

는 중국의 도시 봉쇄는 인권 침해이자 권위주의 국가 체제에서나 가능한 일이라며 비판적인 시각을 표출했다. 반면 중국은 공동체의 이익을 위해 개인의 권리에 대해 희생을 요구하는 것은 인권 침해가 아니며, 오히려 중국은 당이 결정하면 사회 전체가 일사불란하게 움직이며 코로나19 사태에 대해 효과적인 대응이 가능한 체제임을 강조하는 모습을 보였다.

2020년 3월에 들어와 중국 내에서 코로나19 사태가 안정을 찾아가는 반면, 미국에서는 본격적인 감염의 확산세가 나타났다. 중국 당국과 언론은 자신들의 체제가 코로나19 사태에 대응하기에 효과적임을 강조하였고, 이는 미국과의 새로운 ‘체제우위’ 논쟁의 불씨가 되었다. 이에 대응해 미국은 중국 책임론과 함께 관련 전문가들이 중국 당국의 코로나19 사태 관련 공식 통계를 신뢰할 수 없다는 문제점을 지적했다.

미·중 간 인권과 체제 우위에 대한 논쟁은 코로나19의 발생 책임 논쟁으로 확대되며 양국 간의 갈등은 증가하였다. 코로나19 사태의 책임 논쟁은 2020년 3월 12일에 자오리젠(趙立堅) 중국 외교부 대변인이 자신의 트위터에 미군이 우한에 코로나19를 가져온 것일 수도 있다는 주장의 글을 올리며 본격적으로 시작됐다. 미국 국무부는 곧바로 추이텐카이(崔天凱) 주미 중국 대사를 초치해 강하게 항의했으며, 트럼프 대통령은 이후부터 코로나19를 ‘중국 바이러스’로 호칭하기 시작했다.

하지만 트럼프 대통령은 2020년 3월 25일에 언론과의 인터뷰를 통해 코로나19가 중국에서 온 것을 모두가 알고 있지만 자신은 더 이상 ‘중국 바이러스’라 부르지 않겠다고 밝히며 책임 논쟁은 일단락되는 듯 보였다. 그렇지만 트럼프 대통령은 2020년 4월 17일에 백악관에서 열린 코로나19 대응 태스크 포스 브리핑에서 코로나19 발원지와 관련해 많은 수상한 일들이 벌어지고 있으며, 많은 조사가 진행 중이고 우리는 밝혀낼 것이라고 발언했다.⁴⁾ 또한

4) "Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing | April 17, 2020" The White House (April 17, 2020).

다음날인 18일에는 코로나19 사태는 중국에서 멈췄을 수 있었는데 통제할 수 없게 된 것인지 또는 고의적인 실수인지는 모르지만 결국 전 세계가 고통 받고 있으며, 만약 중국의 고의적인 책임이 있다면 그에 대한 응분의 결과가 있을 것이라고 언급하며 다시금 논쟁의 불을 지폈다.⁵⁾ 이에 대응해 중국은 같은 달 28일에 외교부 대변인 발언을 통해 미국의 적은 중국이 아니라 바이러스임을 알아야하며, 중국을 비방하고 책임을 전가하기 보다는 집안의 방역에 집중해야한다고 비판했다.

5월에 들어서도 책임논쟁은 계속되었다. 3일에 폼페이오 미 국무장관은 ABC의 “America’s This Week”에 출연해 “코로나바이러스가 우한에 있는 연구소에서 나왔다는 거대한 증거가 있다”고 언급했다.⁶⁾ 다음날인 4일에는 AP통신이 중국이 코로나19의 심각성을 은폐했다는 내용이 담긴 미 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)의 정보 보고서를 공개했다. AP의 보도에 따르면 DHS는 보고서를 통해 중국 지도자들이 2020년 1월 초에 이미 코로나19의 심각성을 인식했음에도 팬데믹의 가능성을 의도적으로 숨겼으며 코로나19의 전염성을 WHO에 보고하는 것을 1월 말까지 미뤘다고 주장했다. 또한 중국 정부가 이 시기동안 외부로부터 마스크와 수술용 가운을 포함한 의료장비의 수입은 늘리고 수출은 줄였다고 언급했다.⁷⁾

미·중 간의 책임논쟁과 함께 중국에 대한 소송도 제기됐다. 미국 내에서는 미국 법률회사 버먼 법무그룹은 2020년 3월 미국과 영국을 포함해 총 40개국에서 중국 공산당을 상대로 코로나19 발병을 알면서도 국제사회에 제때 보고하지 않음으로써 자신이나 가족이 코로나19에 감염돼 피해를 입었다고 주장하는 약 1만 명의 의뢰인을 대리해 미국 플로리다주 법원에 6조 달러(약 7,312조 원) 상당의 손해배상 집단소송을 제기했다.⁸⁾ 같은 해 4월 21일에는

5) Jeff Mason & Matt Spetalnick, "Trump warns China could face consequences for virus outbreak" Reuters (April 19, 2020).

6) "Mike Pompeo says 'significant' evidence new coronavirus emerged from Chinese lab" ABC (May 03, 2020).

7) Will Weissert, "DHS report: China hid virus' severity to hoard supplies" AP (May 04, 2020).

미국 미주리주 법무장관인 에릭 슈미트(Eric Schmitt)가 중국에 대한 손해배상을 미주리주 지방법원에 손해배상 소송을 제기했다.

이후 유럽의 국가들도 중국 책임론과 소송 논쟁에 가세했다. 대표적인 사례로 독일의 주요 일간지인 빌트(Bild)지의 편집장인 율리안 라이헬트(Julian Reichelt)는 2020년 4월 17일에 “당신은 전 세계를 위협하게 만들었다(Sie gefährden die ganze Welt)”는 제목으로 시진핑 주석을 향한 공개편지를 통해 코로나19 사태의 책임은 물론 억압적인 감시 체제의 중국을 비판했다.⁹⁾ 이어 영국의 싱크탱크인 헨리 잭슨 소사이어티(Henry Jackson Society)는 2020년 4월에 발표한 보고서를 통해 G7 국가들은 중국에 적어도 약 4조 달러(약 4,880조 원)의 손해배상을 청구할 수 있다고 주장했다.¹⁰⁾

이러한 국제사회에서의 코로나19 팬데믹 상황에 대한 책임 공방은 세계보건기구(WHO: World Health Organization)의 총회에서 타이완의 옵서버 참여와 코로나19 사태에 대한 독립적인 조사를 놓고 미·중 간 세력 대결로 이어지기까지 했다. 타이완은 친대륙정책을 실행하던 마잉주(馬英九) 총통 시절인 2009년부터 옵서버 자격으로 WHO의 세계보건총회(WHA: World Health Assembly)에 참석했었다. 하지만 독립성향이 강한 민주진보당(이후 민진당)의 차이잉원(蔡英文)이 총통으로 취임한 2016년부터 타이완은 중국의 반대로 WHA에 참석하지 못하고 있었다.

2020년 5월 18~5월 19일 사이 화상으로 개최된 제73차 WHA에서 미국과 중국은 코로나19 방역 모범국으로 인정받는 타이완의 옵서버 자격을 놓고 대립했다. 인구 약 2,380만 명의 타이완은 당시 세계적인 방역 성공 모델로

8) 하지만 스티븐 카터(Stephen L. Carter) 미국 예일대 법학 교수는 칼럼을 통해 ‘외국 주권 면책법(FSIA: Foreign Sovereign Immunities Act)’은 외국 정부를 미국 법원에 기소하는 것을 금지하고 있으므로 중국 정부를 고소하기 쉽지 않다는 의견을 피력했다. Stephen L. Carter, “No, China Can’t Be Sued Over Coronavirus” Bloomberg (March 25, 2020).

9) “Sie gefährden die ganze Welt” Bild (April 17, 2020).

10) Matthew Henderson, Dr Alan Mendoza, Dr Andrew Foxall, James Rogers, and Sam Armstrong, “Coronavirus Compensation? Assessing China’s Potential Culpability and Avenues of Legal Response” Henry Jackson Society (April 05, 2020).

평가되었으며, 약 2,400만 장의 마스크를 포함한 방역 및 의료 물자를 국제 사회에 제공하며 성공적인 방역 외교를 펼치고 있었다. 하지만 이러한 타이완의 뛰어난 방역 조치와 외교에도 불구하고 제73차 WHA에서는 타이완의 옵서버 자격 논의를 2020년 말까지 연기하기로 결정했다.

2. 미국의 초당적인 ‘이념’ 경쟁의 접근

코로나19 팬데믹 현상의 발생 이후 한층 격화된 미·중 간 전략적 경쟁은 인권과 민주주의의 ‘가치’와 ‘체제우위’의 논쟁을 넘어 결국 ‘이념’의 경쟁으로 진입하게 된다. 그러나 **코로나19가 미·중 간 ‘이념’ 경쟁의 갈등 고조에 ‘촉진제’ 역할을 하며 이를 가속화한 것은 사실이지만, 실제로 ‘가치’와 ‘체제’를 포함한 ‘이념’의 갈등 상황은 이미 예견된 수순이었다.**

트럼프 행정부는 출범 직후인 2017년 초부터 미국 의회와 함께 중국으로부터의 위협과 이에 대한 초당적인 비판 의식을 공유해왔다. 또한 이들은 코로나19 발생 이전부터 지속적으로 인권과 민주주의의 논쟁을 통해 중국에 대한 정치적 압박을 높여 왔었다. 특히 트럼프 행정부는 타이완, 홍콩, 신장 위구르 자치구에 이어 티베트까지 인권과 민주주의에 대한 현안들을 중심으로 의회와 함께 중국에 대한 법률적, 제도적 압박을 증가시켜왔다.

이를 자세히 살펴보면 우선 트럼프 행정부는 2017년부터 매년 타이완에 무기를 판매해왔다. 2017년 6월에 조기경보 레이더 부품, 어뢰, 미사일 등이 포함된 약 14억 달러의 무기를 타이완에 수출했으며, 2018년 9월에는 전투기 F-16, F-5, 전술수송기 C-130, 타이완 전투기 IDF(經國號), 기타 군용기의 예비부품 등 약 3억 3천만 달러의 무기를 수출했다. 2019년에도 7월에 미 국무부가 타이완에 M1A2T 에이브럼스 탱크, 스팅어 미사일 등 약 22억 달러의 무기 판매 승인을 발표했다.

이어 ‘타이완 여행법(Taiwan Travel Act)’이 2018년 3월에 발효되었다.

1972년 미·중 데탕트와 1979년 1월 미·중 수교 당시 공식적으로 인정했던 ‘하나의 중국’ 원칙을 위해 그간 중단하였던 미국과 타이완 간 고위관료들의 공식적인 만남이 공식적으로 재개된 것이다. 이에 더하여 2018년 국방수권법(H.R.2810 - NDAA: National Defense Authorization Act)에 이어 2019년 NDAA(H.R.5515)에는 미국과 타이완 간의 군사·안보적 협력을 강화하는 내용이 한층 구체적으로 포함됐다.

‘2018년 아시아 재보증법(S.2736 - ARIA: Aisa Reassurance Initiative Act of 2018)’이 2018년 12월에 발효되었으며, 2019년 5월에는 중국으로 부터의 군사·안보적 위협에 대응해 미국의 무기 판매를 포함하여 타이완의 방위력 증강을 지원할 수 있는 내용이 포함되어있는 ‘타이완 보증법(Taiwan Assurance Act)’이 미하원을 통과하여 상원에 상정됐다.

2018년 12월 19일에는 ‘티베트 상호 여행법(H.R.1872 - Reciprocal Access to Tibet Act of 2018)’이 미국 의회를 통과한 후 트럼프 대통령이 서명하며 발효됐다. 이 법안에 따르면 미 국무부는 중국 당국이 미국의 외교관, 언론인, 여행객이 티베트 지역에 여행을 허용하는 수준과 이들의 여행을 막는 중국 관료들의 명단에 관해 연례 보고서를 미 의회에 제출해야한다. 또한 외국인들의 티베트 지역의 여행을 막는 중국 정책의 입안과 실행에 관련된 인사들의 미국 입국을 금지하는 내용이 포함되어 있었다.

2019년에 들어서는 홍콩의 대규모 시위와 관련하여 ‘2019년 홍콩 인권과 민주주의 법(S.1838 - Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)’이 11월에 발효되었다. 이어 12월 18일에는 ‘티베트 정책과 지지법(Tibet Policy and Support Act)’이 미국 하원 외교위원회를 통과한 후 2020년 1월 28일에는 미 하원을 통과했다.

2020년에는 국제무대에서의 타이완의 활동에 지지를 나타내는 내용을 담고있는 ‘2019년 타이완 동맹 국제 보호와 강화 구상법(S.1678 - Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI)

Act of 2019)’이 3월에 미국 의회를 통과한 후 같은 달 26일에 트럼프 대통령이 서명하며 발효되었다. 6월 17일에는 ‘2020년 위구르족 인권 정책법(Uyghur Human Rights Policy Act of 2020)’이 트럼프 대통령의 서명을 통해 발효되었다. 또한 ‘홍콩 자치법(S.3798 - Hong Kong Autonomy Act)’이 홍콩의 자치권 보호에 관한 중국의 불이행에 실질적으로 기여한 개인과 기관에게 제재를 가하는 내용을 담아 2020년 6월 25일에 미국 상원을 만장일치로 통과했다.

3. 본격적인 ‘이념’ 경쟁과 중국의 대응

미·중 간 ‘이념’의 경쟁은 2020년 들어 코로나19의 팬데믹 상황과 함께 타이완과 홍콩의 현안들이 부상하며 본격적인 단계에 접어들었다. 먼저 2020년 1월에 거행된 타이완 총통 선거에서 민진당의 후보이자 ‘일국양제(一國兩制)’에 의문을 표하는 차이잉원 총통이 재선에 압도적인 표차로 성공하자 중국의 우려는 더해갔다. 특히 차이 총통은 같은 해 5월 20일에 거행된 자신의 두 번째 총통 취임식 연설을 통해 타이완을 “왜소(矮小)화하고, 타이완 해협의 현상을 훼손하는 일국양제는 수용할 수 없다”는 원칙을 밝힘으로써 양안관계는 더욱 경색되었다.

이에 더하여 중국 지도부가 2020년 5월에 개최된 중국 양회 기간 중 전국 인민대표대회는 홍콩 사태에 대응하기 위해 홍콩 국가보안법의 입법을 결정이 압도적으로 통과되고, 이어 같은 해 6월 28~6월 30일 사이에 13기 전국 인민대표대회 제20차 상무위원회가 개최되어 ‘홍콩특별행정구보호국가안전법(香港特別行政區維護國家安全法)’의 초안을 심의하고 30일에 통과시키며 미·중 간 인권과 민주주의에 대한 ‘가치’와 ‘이념’의 경쟁이 더욱 가열되는 양상이 나타났다.

타이완과 홍콩 관련 민감한 현안들이 부각되는 상황에서 미국은 2020년

5월 20일에 공개한 백악관의 ‘미국 대중국 전략 접근(United States Strategic Approach to The People’s Republic of China)’ 보고서를 통해 의도적으로 ‘중국’과 ‘중국 공산당(CCP: the Chinese Communist Party)’을 분리하여 호칭하기 시작했다. 또한 보고서에서는 시진핑 주석을 ‘공산당 총서기’로 지칭하고 중국 공산당의 통제에 의해 중국이 움직여지고 중국의 부정적인 측면이 표출되고 있음을 지적했다.

이어 마이크 폼페이오(Michael R. Pompeo) 미 국무장관은 중국이 미국 경찰의 과도한 대응으로 흑인이 사망한 플로이드 사건을 지적하며 미국을 비판하자 같은 해 6월 6일에 발표한 언론 성명을 통해 ‘중국 공산당’이 기본적인 인간의 존엄성을 부정하는 자신의 권위주의를 합리화하기 위해 이 사건을 사용한다고 비판했다.¹¹⁾ 폼페이오 장관은 이보다 앞서 5월 30일에 허드슨 연구소에서의 연설을 통해 ‘중국 공산당’이 미국과 미국의 가치에 대해 진정으로 적의를 가지고 있다고 언급했다.¹²⁾

마크 에스퍼(Mark Esper) 미 국방장관도 2020년 6월 15일에 싱가포르의 언론매체에 발표한 기고문에서 ‘중국 공산당’을 직접적으로 비판했다.¹³⁾ 에스퍼 장관은 기고문에서 역내 이웃들이 중국 공산당의 광범위하고 해로운 행동의 역사를 잘 알고 있을 것이며, 미국은 안보파트너와 동맹들과 함께 인도-태평양 지역에서 마주한 중국 공산당으로 인한 위협에 맞설 것이라고 언급했다. 나아가 에스퍼 장관은 다음날인 16일에는 그의 트위터에 한국, 일본, 뉴질랜드, 태국, 호주 등을 파트너로 거론하며 “민주적인 대만에도 전념하고 있다(We remain committed to a democratic Taiwan.)”고 밝혔다.

게다가 윌버 로스(Wilbur L. Ross Jr.) 상무장관은 중국의 홍콩 보안법 통

11) Michael R. Pompeo, “On the Chinese Communist Party’s Obscene Propaganda” U.S. Department of State (June 20, 2020).

12) Michael R. Pompeo, “2019 Herman Kahn Award Remarks: US Secretary of State Mike Pompeo on the China Challenge” The Hudson Institute (May 30, 2020).

13) Mark Esper, “US stands with its partners for a free and open Indo-Pacific” The Straits Times (June 15, 2020).

과 하루 전인 6월 29일에 1992년에 제정된 ‘홍콩 정책법’에 의해 부여되었던 홍콩에 대한 특별대우를 일부 박탈할 수 있다는 압박을 가했으나 홍콩 보안법의 통과를 막지 못했다. 결국 홍콩 보안법이 다음날 중국에서 통과되자 미국 상무부는 국무부, 재무부, 국토안전부와 함께 중국 신장위구르 자치구에 대한 공급망 사업 자문 문건을 발표하며 ‘중국 공산당’이 지속적으로 무슬림 소수민족 구성원을 목표로 신장에 대한 압박 활동을 벌이고 있다는 성명을 발표했다.¹⁴⁾ 예를 들어 미국 상무부는 지난 5월에 신장 위구르족의 인권 침해에 관련해 총 9개의 중국 기관과 기업을 제재 명단에 올린데 이어 7월에 들어서 다시 11개의 중국 첨단 기업들을 추가로 명단에 올리며 압박을 강화하고 있다.¹⁵⁾

IV. 미·중 ‘이념’ 경쟁의 함의

코로나19 사태가 발생한 후 미·중 간 전략적 경쟁에서 새로이 ‘이념’의 영역에서 나타난 갈등과 대립은 기존의 경쟁 구도를 ‘미국 대 중국’에서 미국에게 한층 유리한 ‘자유 진영 국가들 대 중국’으로 변화시킬 가능성이 크다. 미국이 대만, 홍콩, 신장 위구르, 티베트에서의 인권과 민주주의의 현안들을 지속적으로 제기한다면 중국과의 경쟁에서 자유진영 국가들로부터 미국에 대한 지지와 협력을 한층 강화할 수 있기 때문이다.

14) U.S. Department of Commerce, "Commerce Releases Xinjiang Supply Chain Business Advisory" Press Release (July 01, 2020).

15) U.S. Department of Commerce, "Commerce Department to Add Nine Chinese Entities Related to Human Rights Abuses in the Xinjiang Uighur Autonomous Region to the Entity List" (May 22, 2020); U.S. Department of Commerce, "Commerce Department Adds Eleven Chinese Entities Implicated in Human Rights Abuses in Xinjiang to the Entity List" (July 20, 2020). 美상무부는 이미 2019년 10월에도 무슬림 소수민족 처우와 관련해 신장 위구르 자치지역 인민정부 공안국과 감시카메라 제조업체 하이키비전 등 총 28개 중국 기관과 기업을 제재 명단에 올렸다. 이에 대해서는 Eric Beech & David Shepardson, "U.S. imposes visa restrictions on Chinese officials over Muslim treatment" Reuters, (Oct. 09, 2019).

반면 중국도 현재의 상황에서는 미국과의 ‘이념’ 경쟁이 자국에게 불리한 구도라는 사실을 인식하고 있지만 국내정치적으로는 공산당 리더십의 정통성이 걸려있는 ‘주권’과 ‘통일’이 직접적으로 연계되어있는 현안들이기 때문에 물러설 수 없는 상황이다. 이로 인해 중국은 국제사회에서 홍콩, 타이완, 신장 지역의 ‘주권’을 강조하고 미국의 문제 제기를 ‘내정 간섭’이라 비판하며 중국의 입장에 지지를 요구하는 적극적이고 공세적인 외교를 펼쳤다. 하지만 이러한 중국의 외교적 노력은 ‘전랑(戰狼)외교’로 명명되며 또 다른 논란을 낳았다.

또한 과거 덩샤오핑의 경우 낮은 자세로 인내하고 힘을 기르며 때를 기다린다는 ‘도광양회(韬光養晦)’ 전략을 유지하였기에 미국의 압박에 유연하게 대응하면서도 국내정치적인 역풍을 방지할 정치적 명분을 보유하고 있었다. 하지만 사실상 ‘도광양회’를 버리고, 미국과의 대등한 경쟁과 적극적인 외교를 펼친다는 ‘분발유위(奮發有爲)’를 택한 시진핑 주석의 입장에서는 국내정치적으로 애국·민족주의의 ‘양날의 검’ 앞에서 명분 있게 물러설 수도 없는 상황이다. 이로 인해 시진핑 지도부는 오히려 애국·민족주의와 사상 교육을 강화하고, 언론과 SNS의 통제 강화를 통해 중국 공산당의 정통성과 지도력을 공고히 하고 미국과의 경쟁을 장기전으로 이끌며 돌파구를 찾으려 한다.

본격적인 ‘이념’ 분야에서의 경쟁이후 화웨이 문제에 대해 이탈리아, 영국, 프랑스에 이어 독일마저도 조금씩 미국에 기우는 모습이 나타나고 있다. 또한 중국과의 경제적 이익을 증시하던 호주와 인도도 최근 중국의 경제적 보복을 감수하며 대립각을 세우고 있다. 따라서 미국은 향후로도 중국과의 ‘이념’의 경쟁을 강화하며 한국에 대해서도 분명한 ‘선택’을 요구할 가능성이 커지고 있다. 반면 중국의 입장에서 돌파구를 찾기 위해 미국의 ‘약한 고리’로 평가되는 한국에 대해 접근해 올 가능성이 높다.¹⁶⁾ 지난 8월의 중국 양제츠(楊潔篪) 당 정치국원의 싱가포르와 한국 방문도 이러한 맥락에서 이해

16) Jung H. Pak, “Trying to loosen the linchpin: China’s approach to South Korea” The Brookings Institution (July 2020).

할 수 있다.

이러한 한국의 상황은 미·중 모두로부터 전략적 구애를 받는 모습으로도 볼 수 있지만, 그간 ‘전략적 모호성’을 실행하며 경험했듯이 자칫하면 일부 민감한 현안에서 표적이 되거나 양측 모두로부터 전략적 불신이 높아질 수도 있다. 따라서 만약 미·중 사이에서 피할 수 없는 민감한 현안이 다가온다면 한국은 조속히 사회 공론화 과정을 거쳐 국민들과 합의된 가치, 정체성, 그리고 국익이 정의된 ‘원칙’을 가지고 대미 및 대중 외교를 준비해할 필요성이 있다. **외교**

미·중관계 악화 속 중국의 대미정책

이성현

(세종연구소 중국연구센터장)

1. 들어가며

미국은 시진핑에 대한 ‘재분석’을 진행했다. 이는 중국의 공세적 외교 행위에 영향을 미치는 중국 국내정치적 추동 배경과 요인 중에서 시진핑이란 지도자가 가장 큰 영향을 미치고 있다는 인식의 반영이다. 또한 중국의 최고 실권자인 시진핑이란 인물을 통해, 미·중 갈등 심화 과정 속에서 중국의 대미 정책 및 대외 행동이 향후 어떻게 나올 지 예측해보려는 것이다. 이러한 분석 틀은, 한 국가의 대외적 행동을 분석하는 세 가지 층면적 접근법, 즉 국가적 (state-level), 시스템적 (system-level), 그리고 개인적 (individual-level) 층면 중에서, 국가지도자 개인을 국가 행위의 구심점으로 보는 접근법이다. 마치 연못에 돌을 던지면, 돌이 떨어진 지점을 중심으로 파동이 동심원을 그리며 주위로 확산되는 것과 같은 이치다. 실제 중국 외교정책의 대외적 투사에는 다면적 추동 요소가 있겠으나, 상기 접근법은 나름대로 유용하다. 1인 권력을 강화하고, ‘싸우면 이기는 군대’를 지향하며, 중국이 중심이 되는 아시아 신안보협력기구 창설을 제안¹⁾했으며, 중국을 ‘해양 강국’으로 선포한 시진핑, 자신의 칭호에 절대적 권위인 ‘핵심’을 붙이고 국가 핵심이익에 있어선 절대 양보할 수 없다고 선포한 시진핑이 근년에 마오쩌둥과 자주 비교되

1) 시진핑이 2014년 아시아 교류 및 신뢰구축회의(亞信會議·CICA)에서 천명.

는 것도 시진핑이란 한 인물이 중국의 국내외 국가적 행위에 얼마만큼 큰 영향력을 미치는가를 시사한다 할 수 있겠다.

미국이 이미 집권 8년차에 들어선 시진핑에 대한 ‘재분석’에 들어갔다는 것은, 시진핑에 대한 기존 미국의 분석이 완결치 못했다는 인정이기도 하다. 어떤 면에서 미국은 시진핑에 대한 초기 분석에 실패한 경험이 있다. 2009년 위키리크스(Wikileaks)에 폭로된 시진핑 집권 전 주중 미국대사관이 워싱턴에 보낸 비밀 전문은 당시 미국 정부가 시진핑을 어떤 인물로 판단하는 지 엿보게 해주는 준거를 제시하는데, 그를 실용적이고 개방적인 인물로 평가했다. 2020년 오늘의 시각으로 볼 때는 큰 오판이지만, 당시에는 이런 분석이 주류였다. 당시 미국 오바마 행정부에 시진핑에 대해 조언을 한 스테이플턴 로이(Stapleton Roy) 전 주중 미국대사 등 미국의 대표적 중국 전문가들이 시진핑의 중국에 대해서 지나치게 낙관적인 사고를 하게끔 만들었다는 비판도 제기되는 이유다.

미국은 심지어 40여 년 전 중국에 대한 관여적(engagement) 접근을 실시한 그 정책 자체가 잘못된 것인지에 대한 총괄적 회고를 했다. 다시 말해 ‘미국은 왜 처음부터 중국에 대한 관여정책을 통해 공산주의 중국을 바꿀 수 있다는 잘못된 신념을 가지고 잘못된 정책을 펼쳤는가?’하는 근본적 성찰에 들어간 것이다. 심지어 미·중 데탕트의 역사를 시작한 장본인인 닉슨 대통령은 말년에 중국에 대해 “우리가 프랑켄슈타인을 만들었는지도 모른다(We may have created a Frankenstein)”고 회고했다. 그의 회고는 2000년 5월 18일 New York Times와의 인터뷰²⁾에서 나왔지만, 정작 미국이 중국에 대한 전략 조정을 공식적으로 선포한 것은 그로부터 다시 20년이 지난 후였다. 그러한 반추의 결과는 백악관이 2020년 5월 20일 공표한 ‘대중국 전략 보고서’³⁾로 귀결된다.

2) William Safire, "Essay; The Biggest Vote," New York Times, May 18, 2000.

3) White House, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," May 26, 2010.

보고서는 서두에서 지난 1979년 외교관계 수립 이래 미국 정부는 중국이 전 세계에 건설적이고 책임있는 당사자로서 역할을 하기를 기대해 왔지만, 40여 년이 지난 현재 중국공산당은 경제, 정치, 군사적 역량을 확대하면서 미국의 핵심 국익뿐 아니라 전 세계 국가들의 주권과 존엄성을 침해하고, 자유롭고 개방적인 세계 질서를 자국의 국익에 연동해 변모시키고 있다고 적시하고 있다. 미국 정부가 운영하는 VOA가 “트럼프 행정부, 대중국 전략보고서 의회 제출. 사실상 신냉전 선포”라는 제목으로 (2020.5.22.) 기사를 내보낸 것은 본 대중국 전략보고서의 성격 규정인 셈이다.

II. 트럼프 행정부의 대중국 전략보고서에 드러난 미국의 중국에 대한 판단

‘중화인민공화국에 대한 미국의 전략적 접근’ 보고서

트럼프 행정부는 2020년 5월 20일 ‘중화인민공화국에 대한 미국의 전략적 접근(United States Strategic Approach to The People's Republic of China)⁴⁾’을 공표했다. 이 보고서는 중국에 대한 ‘경쟁적 접근(competitive approach)’이 미국의 대중국 정책이 될 것이라는 것을 명시하고 있다. 미·중관계 기존의 ‘2C론’에서 ‘cooperation’이 빠지고 ‘competition’만 남은 것이다. 가장 주목할 부분은 ‘우리의 가치에 대한 도전(Challenges to Our Values)’이다. 이는 미·중 갈등의 성격이 ‘가치 갈등’이라는 것을 적시한 것이다. 시진핑 주석을 평소처럼 ‘President Xi’라고 하지 않고 ‘General Secretary Xi,’ 즉 ‘공산당 총서기’ 호칭으로 부른 것도 미국 내 중국전문가그룹이 제기한 호칭관련 문제를 받아들인 것이다. 중국이

<https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

4) “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China.”

공산국가임을 표시한 것이다. 심지어 ‘중국’이란 주어가 들어갈 자리에 ‘regime’이 사용되기도 했다. 미국이 ‘북한’과 같은 나라를 지칭할 때 쓰는 표현이다.

시진핑의 2013년 내부 발언인 “자본주의는 최종적으로 소멸할 것이며 사회주의가 최종적으로 승리할 것이다(资本主义最终消亡、社会主义最终胜利)”⁵⁾을 인용했다. 이 발언은 2019년 4월에서야 공개되었다. 중국이 겉으로는 개방된 글로벌 무역체제를 주창하면서도 물밑에서는 오랫동안 서방과 ‘이데올로기 경쟁’을 진행하고 있었다고 보는 것이다. 또한 중국이 민주주의의 대안으로 공산주의를 세계에 조장하고 있으며, 심지어 서방의 민주주의보다 ‘더 잘 작동(functioning better)’ 하는 정치제도로써 장려하고 있다는 미국의 대중국 평가를 제시했다. 더불어 시진핑이 주창하는 ‘인류운명공동체(人類命運共同體)’ 슬로건이 실제적으로는 공산당 주도의 ‘이념적 순응(ideological conformity)’을 고취하는데 이용되고 있고, 이는 중국 국내뿐만 아니라 해외에서도 중국의 영향력을 심는데 이용되고 있다고 했다. 트럼프는 2017년 11월 중국 방문 시 인권문제를 한 번도 언급하지 않아 “중국에 가서 인권 문제를 거론하지 않은 첫 미국대통령”이라 비판받았는데, 본 문건은 신장, 홍콩 등을 언급하며 중국의 인권문제, 소수민족 탄압, 종교 박해를 조목조목 지적했다.

이번 보고서는 미 정부 내 여러 파벌의 중국에 대한 이견이 하나로 수렴된 결과이기도 하다. △ 정부 내 온건파가 강경파로 수렴됐고, △ 백악관 내 ‘선저용 강경파’가 ‘이념적 강경파’로 수렴되었다. 코로나19 사태에서 사실 은폐 시도, ‘미국 군인 전파설’ 등 중국이 보여준 행태는 여러 파벌의 통합에 결정적 계기를 제공했다. 보고서는 결론에서 본 문건이 미국의 중국에 대한 ‘근본적인 재평가(fundamental reevaluation)’라 명시했다.

5) 시진핑 2013년 발언 원문: “资本主义最终消亡、社会主义最终胜利.” 출처 “关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题,” 求是, 2019.03.31.

민주당 바이든 후보가 당선되면 미·중 관계가 다시 '정상궤도'로 돌아갈 것이라는 기대도 나오지만 그건 시기상조적인 낙관론이다. 바이든의 민주당 정부가 들어서더라도 미·중 간 갈등은 쉽게 해소 되지 않을 것이며, 오히려 인권문제 등으로 전선이 확대될 가능성도 있다. 현재 민주당 대통령 후보인 바이든은 인권 문제와 관련 시진핑을 '불량배(thug)'라고 불렀다. 또한 소련과의 냉전을 시작한 트루먼 대통령이 민주당 소속이었다는 것도 상기해야 한다. 시 주석은 2019년 말 베이징을 방문한 헨리 키신저에게 "핵심 무역 문제에 대해서는 얘기하지 않고 인권 문제에 대해서는 계속 문제를 제기하는 민주당보다 트럼프를 상대하겠다"고 말한 것으로 알려졌다. 미·중 갈등의 핵심이 무역이라기보다는 이념과 정치체제, 즉 근본적인 가치의 차이라는 것을 드러낸 것이다. 이는 냉전의 특성이다.

Ⅲ. 악화되는 미·중관계 속 중국이 내보낸 대미 메시지

미국이 중국에 대해 무역·기술·군사·인적교류 등 전방위 압력을 가하고 있는 가운데 2020년 8월 중국 양제츠(楊潔篪) 정치국 위원, 왕이(王毅) 국무위원 겸 외교부장, 그리고 추이텐카이(崔天凱) 주미 중국대사가 며칠 간격을 두고 미국에 대해 양국관계의 '정상 복귀'를 원한다는 공개 메시지를 천명했다. 중국에서 외교를 담당하는 최고위급 세 사람이 같은 시기에 대미 메시지를 내놓자, 일부에서는 이를 중국이 '유화책을 내놓은 것'이라고 성급한 해석을 내놓았다.

8월 7일 양제츠는 미·중관계에 관한 글을 관영 신화통신사에 게재했다.⁶⁾ 눈길을 끄는 점은 이것이 무려 6,400여 자에 달하는 장문이라는 것이다.⁷⁾ 길 이만큼 구체적 내용이 담겼고, 무엇보다 시진핑에게 외교정책을 직접 보고하

6) "楊潔篪署名文章：尊重歷史 面向未來 堅定不移維護和穩定中美關係." 新華網, 2020.8.7.

7) 참고로 시진핑이 졸업한 칭화대학의 경우 기말고사 페이퍼 길이가 대개 6천자다.

는 인물에 의해 쓰여졌다는 점에서 큰 주목을 받았다. 양제츠는 중국공산당 정치국원 겸 중앙외사공작위원회 판공실 주임이다. ‘중앙외사공작위원회(中央外事工作委員會)’는 중국에서 외교정책 최고결정기구다. 양제츠를 ‘외교 총괄’이라고 부르기도 하는 이유다.⁸⁾

양제츠는 글을 미·중 수교 41년의 역사를 연 닉슨-마오쩌둥(毛澤東) 회담의 역사를 반추하는 것에서 시작하여 그간의 미·중 관계를 역사적 맥락에서 조목조목 회고하였다. 핵심은 다음과 같다. 첫째, 1970년대 중·미관계 정상화의 과정부터 양국 관계는 쌍방이 ‘서로 다른 사회제도를 인정하고 존중한다’는 공통된 인식의 기초 위에 세워졌다. 양제츠에 의하면 닉슨은 1972년 베이징 인민대회당에서 당시 저우언라이(周恩來) 중국 총리에게 다음과 같이 말했다. “우리가 여기서 만난 것은 우리에게 공통의 신앙이 있기 때문이 아니라, 공통의 이익이 있기 때문이다.” 즉, 미국은 애초부터 중국은 공산당이 지배하는 사회주의체제의 국가라는 것을 받아들였다는 것이다. 지난 40여 년간 미·중이 잘 지내왔는데 왜 미 트럼프 행정부에 들어서서 새삼스럽게 중국의 정치체제를 문제 삼느냐는 것이다. 이는 중국의 다른 고위 외교 관료들의 발언에서도 반복되는 내용이다.

둘째, 미·중 수교 이후 지난 41년간 양국 교역이 수교 초에 비해 200배 이상 늘었다는 점을 포함한 쌍방 무역 교류 증가를 수치를 들어 상세히 설명하였다. 경제적 교류가 쌍방에게 이익이 된다는 것이다. 양쪽 모두에게 손해인 무역전쟁을 지속하지 말자는 것이다. 셋째, 중국인민의 발전권(發展權)을 박탈하려는 시도는 성공할 수 없는 ‘백일몽(白日做夢)’이라고 했다. 중국의 부상은 미국이 막을 수 없는 대세라는 것이다. 또한 전 세계가 코로나 사태를 맞은 시기에 중국 경제가 기대 이상의 성과를 거두고 있는 것은 ‘중국 경제의 강인성과 잠재력’을 충분히 보여주었다면서, 이는 중국공산당의 영도와 중국식 사회주의 덕분이며, 중국은 이 발전노선을 통해 큰 성과를 거두었다고 양

8) 과거 명칭은 ‘중앙외사공작영도소조’(中央外事工作領導小組)다. 여전히 이전 명칭으로 부르는 사람들이 많다.

제츠는 주장했다.

넷째, 미국이 중국의 핵심이익을 존중하라는 것이다. 그는 대만, 홍콩, 티베트, 신장(新疆) 등을 언급한다. 그러면서 중국정부가 국가주권, 안전, 발전의 이익(發展利益)을 수호하겠다는 결의는 확고부동하다고 역설한다. 시진핑 역시 자주 언급하는 ‘핵심이익’에 있어서는 중국이 양보하지 않겠다는 것을 다시 한 번 강조한 것이다. 양제츠는 미·중 양국이 ‘적’이 될 이유가 없고, 중국은 양국관계 정상화를 원하며, 그렇게 하는 것은 미국의 국가이익에도 부합한다고 주장했다. 양제츠의 글은 무역전쟁으로 시작된 미·중 분쟁이 2년을 넘어 갈등 영역을 확대하고 있는 시점에서 중국정부가 내놓은 대미 외교정책의 가장 권위 있는 시각을 담고 있다.

비슷한 시기인 8월 5일 왕이 외교부장은 관영 신화통신사 기자의 질의에 응답하는 형식을 빌어 현재 미·중 갈등에 관한 중국의 입장을 밝혔다.⁹⁾ 그는 우선 현재 미·중관계가 수교 이후 ‘가장 엄중한 국면(最嚴峻的局面)’이라고 진단했다. 왕이 부장이 제시하는 미·중 타협안은 미·중 양쪽 모두 상대방의 정치제도를 변화시키려 하지 않고 인정하는 것이다. “상대방을 변화시킬 필요도 없고, 변화시킬 수도 없다(沒有必要也不可能去改變對方)”고 주장한다. 그는 구체적으로 미·중관계 관리에 네 가지 원칙을 제안한다. 첫째, 서로 간에 마지노선(底線)을 정하여 충돌을 피하자. 둘째, 미국이 중국을 ‘개조’할 수 있다는 환상(幻想)을 버려야 한다. 셋째, 디커플링을 추구하지 않는다. 넷째, 제로섬게임(zero-sum game) 태도를 버리고 국제사회에서 미·중이 공동 책임을 진다.

한편 추이텐카이(崔天凱) 주미 중국대사도 7월 30일 미 정치전문매체 폴리티코(Politico)에 기고문¹⁰⁾을 냈다. 그는 중국이 여전히 중·미관계 ‘정상궤도 복귀’를 원한다고 밝히면서, 이러한 “중국의 미국 정책은 변함이 없다”고 역설

9) “王毅就當前中美關係接受新華社專訪.” 新華社. 2020.8.5.

10) Cui Tiankai, "China and the U.S. Should Reset Their Relationship," Politico, July 30, 2020, <https://www.politico.com/news/magazine/2020/07/30/us-china-relationship-reset-387515>

했다. 또한 최근 발생한 청두(成都) 주재 미국 총영사관의 폐쇄는 미국이 먼저 폐쇄한 휴스턴 중국 총영사관에 대한 상호주의 원칙에 입각한 ‘정당한 대응’ 일 뿐이라며, 중국은 여전히 선의와 성의를 가지고 중·미관계를 발전시킬 용의가 있다고 했다. 그러면서 그는 미국이 ‘올바른 궤도로 돌아오기를 희망한다(... hope the U.S. will return to the right track)’고 했다. 더불어 추이 대사는 8월 13일¹¹⁾ 미 브루킹스 연구소가 주관한 웨비나(webinar)에서 현재 중·미관계의 근본적인 질문은 “미국이 다른 역사, 문화, 정치체제를 가진 중국과 같이 살 준비가 되어 있는가”라는 것이라고 주장했다.

중국에서 외교를 담당하는 최고위급 세 사람이 같은 시기에 대미 메시지를 내놓았다. 우선 세 사람 모두 트럼프 행정부에 대한 직접적인 비판은 피하면서 미·중관계 악화의 근본적 원인은 미국 ‘일부 정치세력(一部分政治勢力)’이 중국에 대해 편견, 적개심을 품고 있기 때문이라고 에둘러 표현한 점이 눈에 띈다. 일부에서는 이 세 사람의 대미 메시지를 중국이 ‘유화책을 내놓은 것’이라고 성급히 해석했지만, 이상에서 살펴본 것 같이 실상 그렇지 않다. **중요한 것은 중국 정부가 이들을 통해 내놓은 메시지가 대미 정책의 유화적 변화를 의미하는 것인가이다. 이에 대한 답은 ‘그렇지 않다’이다.** 왜냐하면 왕이 부장은 문제의 미·중관계 인터뷰를 내보내기 일주일 전 7월 28일 프랑스 외교부 장관과의 전화 통화에서 미국에 대해 ‘만행’ ‘난폭’ ‘음모’ ‘횡포’ ‘국제질서의 최대 파괴자’라는 극단적인 표현으로 형용하며 거세게 비난했다.¹²⁾ 그는 미국의 행동은 이미 국가 간 교류에 있어 ‘최소한의 예의(最起碼的禮儀)’나 국제 규범의 기본 마지노선조차 벗어난 ‘적나라한 강권 정치(赤裸裸的強權政治)’고 한마디로 ‘무도한 횡포(霸道)’라고 주장했다. 즉, 미국에 대해서는 설득 메시지를 보내는 한편, 다른 국가들에게는 신랄하게 미국을 비

11) “Keynote Speech by Ambassador Cui Tiankai at the Webinar with Brookings Institution,” Embassy of the People’s Republic of China in the United States of America. August 20, 2020, <http://www.china-embassy.org/eng/zmgxss/t1807578.htm>

12) “王毅：面对蛮横无理的美国，中国将作出坚定而理性的回应。” 外交部. 2020.07.28, <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjzhd/t1801745.shtml>

판하면서 그들이 미국이 주도하는 ‘반중국’ 진영에 가담하지 않도록 유세(遊說)한 것이다.

중국 특유의 ‘화전양면(和戰兩面)’ 전술도 여전하다. 미국과 협력하고 싶다고 하면서도 그렇지 않을 경우 중국은 미·중관계에 ‘비바람(風雨)’을 감수할 준비가 되어 있다고 겁박도 같이 내놓는다. 또한 미국이 원하는 중국의 정치 개혁 가능성에 대해서는 일축하면서, 미국이 중국국민과 중국공산당 사이를 ‘이간질(drive a wedge)’ 하려고 시도하고 있는데, 그러한 시도는 ‘실패할 것(doomed to fail)’이라고 경고한다. 양국관계의 정상궤도 복귀를 원한다면 정작 이를 위해 노력해야 할 당사자는 미국이다. 중국이 개선할 점에 대해서는 일절 언급이 없다. 미국은 다른 국가와 무역분쟁을 일으키고 경제 제재를 가하는 부당한 국가로 묘사되어 있는 반면, 중국은 개방, 포용, 상호 협력을 강조해온 국가로만 묘사되어 있다.

종합적으로 볼 때, 중국 정부에서 외교담당 최고위직인 양제츠 정치국 위원, 왕이 국무위원 겸 외교부장, 그리고 추이첸카이 주미 중국대사가 동시에 대미 공개 메시지를 내놓은 것은 중국의 대미 정책 변화의 신호탄이라기보다는 ‘여론전(public opinion warfare)’의 성격이 짙다. 정치, 경제, 역사 모든 관점의 논리에서 미국을 조목조목 반박하면서 중국 입장과 논리의 정당성을 설득하려 했다. 중국 스스로의 핵심이익을 천명하면서 미국이 이러한 ‘레드라인’을 넘지 않아야 한다고 반복적으로 각인시키려 했다. 미·중 간 충돌을 막자고 하였지만 전제조건으로 사회주의 중국정치체제를 미국이 인정하고 중국을 동급의 강대국으로 받아들이라는 메시지를 미·중이 ‘평등’한 관계라는 단어의 다양한 변용으로 표현했다. 이상에서 드러난 중국의 대미 인식은 2013년 캘리포니아에서 열렸던 오바마·시진핑 첫 정상회담에서 시진핑이 제시한 ‘미·중 태평양 분할론’ 인식에서 진화하지 않은 것이다.

IV. 미국과 대결로 향하는 시진핑의 ‘변증법’적 시대정신

현재 중국이 직면한 가장 큰 국제환경은 미국과의 갈등이다. 그 국제환경을 시진핑은 ‘변증법’적으로 풀어야 한다고 자주 강조한다. 이는 시진핑이란 인물을 이해하기 위해 주목할 부분이다. 예를 들어, 2018년 12월 13일 시진핑은 공산당정치국회의를 소집했다. 그리고 이 자리에서 ‘변증법’을 언급했다. 시진핑은 다음과 같이 말했다. “변증법의 각도에서 국제환경의 변화를 보고, 위기의식을 강화하고, 국가발전의 중요한 전략적 기회기간을 계속해서 잘 이용하고, ‘전략적 내구력(战略定力)’을 유지해야 한다”.¹³⁾ 시진핑의 발언과 관련해서 중국 언론과 소셜미디어는 다음과 같은 제목을 붙였다: “오늘 정치국회의: 변증법적으로 국제환경 볼 것 강조(今天政治局会议, 强调要辩证看待国际环境).¹⁴⁾

시진핑에 있어 변증법은 그가 세계를 바라보는 창(窓)이다. 변증법은 그의 집권 초기부터 중요 발언에서부터 등장했다. 2012년 11월 제18차 당대회에서 공산당 총서기로 선출된 시진핑은 처음으로 개최한 당해 12월 31일 공산당 ‘정치국 집단학습(政治局集体学习)’에서 “덩샤오핑 이래의 점진적 개혁 방식과 종합적 상위 비전에서 출발하는 하향식 개혁이 변증법적으로 통합되어야 한다”고 강조했다. 2015년 1월 제20차 공산당 중앙정치국 집체학습에서 그는 “마르크스주의 철학의 지혜를 지속적으로 흡수하고 변증법적 유물론의 세계관과 방법론을 더욱 잘 견지하고 더욱 잘 운영해야 한다”고 말했다. 2017년 10월 제19차 당대회 개막연설에서 시진핑은 유달리 ‘새로운(新)’이라는 표현을 강조했는데 이 역시 이념 및 정책노선의 지속과 변용을 강조한 변증법적 수사다. 시진핑의 ‘변증법’에 대한 애착은 2018년 5월 ‘칼 마르크

13) 관련부분 원문은 다음과 같다, “要辩证看待国际环境和国内条件的变化, 增强忧患意识, 继续抓住并用好我国发展的重要战略机遇期, 坚定信心, 把握主动, 坚定不移办好自己事. 要保持战略定力.” 인민일보. 2018.12.14. 1면.

14) 金融界. “中央政治局会议: 要辩证看待国际环境和国内条件变化,” 2018.12.13. <https://finance.jrj.com.cn/2018/12/13164726735477.shtml>

스 탄생 200주년 대회'에서 또다시 나왔다. 그는 중국공산당의 “역사와 인민이 마르크스주의를 선택한 것이 백번 옳았다!(歷史和人民選擇馬克思主義是完全正確的)”¹⁵⁾고 선포했다.

시진핑은 변증법을 또한 중국인들에게 자신감을 북돋우는 수단으로도 운용한다. 2018년 6월 중국 ‘중앙외사공작회의(中央外事工作會議, Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs)’에서 시진핑은 “현재 중국은 근대 이후 가장 좋은 발전시기를 맞고 있다(當前, 我國處於近代以來最好的發展時期)”라고 진단하며 “전략적 자신감을 견지하라(堅持戰略自信)”고 주문했다.¹⁶⁾ 당시 미국과 마찰 영역이 확대되면서 미·중 갈등이 더욱 심화되고 있는 상황이었지만, 중국국제경제교류중심 왕웨이(王軍) 연구원에 의하면 시진핑의 발언은 “공산당 지도부 차원에서 현재 중국이 중요한 발전을 이룰 수 있는 전략적 기회 기간이라는 판단이 ‘변하지 않은 것’(沒有改變)”이라고 했다. (신화망. 2018.12.13.).¹⁷⁾ 시진핑은 또한 같은 날 베이징(北京) 중난하이(中南海)에서 가진 당외 인사들과의 좌담회에서도 참석자들에게 “확고히 고난을 극복하고, 도전에 대응한다는 의지와 결심을 가지라”고 당부했다(인민일보, 2018.12.14.).¹⁸⁾

시진핑의 이러한 발언을 보면 그는 미국과의 갈등을 피하기보다는 오히려 이 도전을 받아들이고 오히려 이 기회를 통해서 중국이 더 강해지는 기회로 삼자고 독려하는 것 같다. 변증법은 정반합의 체계로 이루어진 것으로서 정의 긍정성이 반의 부정성을 거쳐 합이라는 종합성에 이르는데 있다. 그러나 진정한 ‘합’이 이루어지기 위해서는 ‘반’의 부정적 역할이 충분히 이루어져야

15) 新华社. "习近平：在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话." 2018.5.4.

http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/04/content_5288061.htm

16) 新华网. "习近平：努力开创中国特色大国外交新局面." 2018.6.23.

http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-06/23/c_1123025806.htm

17) 新华网. "为全面建成小康社会收官打下决定性基础——中央政治局会议传递2019年经济工作五大信号." 2018.12.13.

http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/13/c_1123850409.htm

18) 人民日報. "坚定战胜困难、应对挑战的意志和决心，为保持我国经济持续健康发展作出新的更大贡献." 2018.12.14.

2018.12.14.

한다.¹⁹⁾ 결국, 변증법에서 보면 위기는 결국 기회다. 그리고 그것은 ‘합’으로 이어지는 필연적 역사 발전의 과정이다. 미·중 무역분쟁이 전쟁으로 전이되는 것을 막으려면 중국은 어떤 태세를 갖추어야 할까? 시진핑은 “싸움에 능해야만 전쟁을 막을 수 있고, 전쟁 태세를 갖추어야만 싸움이 일어나지 않는다”²⁰⁾고 했다. 미·중 갈등에 시진핑이 ‘변증법적 방책’으로 임하고 있다는 해석에 힘을 실어주는 대목이다. 이 시각의 연장선에서 중국의 미국에 대한 인식은 기존의 ‘충돌을 피해야 할 대상’에서 중국이 강대국이 되기 위해 ‘극복해야 할 산’으로 전이(轉移) 되고 있다.

1. ‘사회주의 강국’ 건설을 향한 시대정신

미·중 무역전쟁 초기 많은 전문가들은 중국의 조기 항복을 예상했다. 반대로 중국은 트럼프의 미국을 여전히 기울고 있는 패권국으로 보고, 현재를 미국 추월의 ‘전략적 기회의 시기(戰略機遇期)’로 본다. 또한 ‘시진핑’이라는 ‘행위자’는 ‘사회주의 강국’이라는 이상향을 제시한다. 지금 세계가 ‘100년만의 대변혁기(百年未有之大變局)’에 있다는 시진핑의 말엔 ‘국운 상승’ 기회를 확실히 중국 쪽으로 추동하려는 의지가 담겨 있다. 무역전쟁에서 단기적으로 밀리겠지만, 장기적으로 ‘시간은 우리 편’이라 믿는다. 중국의 이런 ‘집단 의식(collective consciousness)’은 2019년 3월 양회(兩會)기간 왕이(王毅) 중국 외교 담당 국무위원 겸 외교부장이 개최한 내외신기자 간담회에서 “중국은 날로 더욱 세계무대의 중심에 가까워지고 있다(中國日益走近世界舞台的中央)”²¹⁾는 발언에도 투영되어 있다.

19) "독일관념론이 한국사회에 미친 영향." 김석수 (경북대).

http://contents.kocw.or.kr/document/region/2011/01/321318_kimsuksu_02.pdf

20) 신화망 한국어판. "(인물 특집) 시진핑: 신시대의 길잡이." 2017.11.17.

http://kr.xinhuanet.com/2017-11/17/c_136759507_6.htm

21) "王毅：中国正在日益走近世界舞台的中央." 人民政协网. 2019.3.8.

<http://www.rmzxb.com.cn/c/2019-03-08/2304277.shtml>

2. 시진핑의 ‘난세(亂世)’ 의식과 전략적 기회 의식

변증법과 함께 시진핑의 세계관에는 주목할 만한 특징이 있다. 시진핑이 보는 세계는 ‘평화롭지 않은 세계(天下並不太平)’²²⁾로 미국과의 경쟁을 의식한 시진핑의 세계관을 반영한다. 시진핑 집권 이후 중국공산당은 ‘싸우면 이기는(打勝仗) 군대’, 소위 ‘강군꿈(強軍夢)’을 강조하면서 시진핑이 주창한 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 국가적 목표를 실현하기 위해 앞서고 있다.²³⁾ ‘사회주의 강국’을 향한 시진핑의 이상향은 중국의 대내외적인 도전과제(미·중 갈등의 장기화, 중국 경제성장률 저하, 홍콩 시위, 대만, 남중국해 등), 심지어 코로나 사태에도 불구하고 추진되고 있다. 여기에는 시진핑의 개인적인 권력과 중국공산당의 집단적인 권력의 강화와도 관련이 있다. 강한 지도자 시진핑을 ‘핵심’으로 명문화한 중국은 자국의 핵심이익 관철을 명분으로 주변국과 근년에 잦은 갈등을 일으켰다(일본과 영토 분쟁, 한국과 사드 파동, 인도와 국경 분쟁, 미국과 남중국해 분쟁 등). 중국은 주변국들과의 갈등을 ‘패권 추구’라 보지 않고 중국이 ‘대국’으로 굴기하는 과정에서 겪어야 할 피할 수 없는 ‘성장통’으로 보는 듯하다. 이는 각종 갈등과 위기를 ‘성장통’으로 여기며 극복하자는 논리를 재탄생시키며 시진핑의 시대정신을 투사한다.

3. 미국 사회 중국인식의 ‘리셋’과 전망

‘코로나19’ 사태로 미·중 관계가 새로운 패러다임으로 들어섰다는 시각이 있다. 새로운 패러다임으로 들어간 것이 아니라 이미 악화된 미·중 관계가

22) 시진핑의 ‘평화롭지 않은 天下’에 대한 시대적 인식은 그의 연설에서도 종종 드러난다. 그는 2013년 4월 보아오포럼 개막식 연설에서 “천하가 여전히 평화롭지 않다” (天下仍很不太平)라고 진단했고, 2015년 9월에 열린 열병식 (박근혜 前 대통령이 참석함) 에서도 “세계가 여전히 평화롭지 않다” (世界仍很不太平)라고 했다. 또한 2017년 7월 30일 건군 90주년 열병식 연설에서도 다시 “천하가 평화롭지 않다” (天下并不太平)라는 발언을 반복했다.

23) 中共中央紀律檢查委員會, “強軍之路 (下) ——《將改革進行到底》第八集”, (2017.7.25) at <http://v.ccdi.gov.cn/2017/07/24/VIDEiPGLXN0a8yJX3wQIQwY170724.shtml>

‘코로나19’ 사태로 더 노골화 된 것으로 보는 것이 더욱 적절한 관찰법이 될 것이다. 미국이 40여 년 전 닉슨의 역사적 방문을 통해 중국과 관계 정상화할 때나, 20여 년 전 중국이 WTO에 가입할 수 있도록 조력을 제공한 것은 중국을 국제경제 체제 궤도 속으로 편입시키면 중국 역시 규칙에 기반한 국제사회의 일원이 될 것이라는 믿음 때문이었다. 현재 미국사회는 그런 믿음이 잘못된 전제에 기반한 것이었으며, 미·중관계에 대한 근본적인 ‘리셋’을 시도하고 있다. 이는 기술적 디커플링을 포함해 군사적 대립과 비자 제한 등 인문사회 교류를 포함한 전방위적 ‘반중국’ 움직임으로 향하고 있다.

문제는 중국 역시 물러설 태세가 아니라는 것이다. 미·중 무역전쟁 촉발과정의 한 축을 담당할 ‘중국제조 2025(中国制造2025)’의 서문은 이렇게 시작한다. “국제적 경쟁력을 가진 제조업 기반을 건설하는 것은 중국의 종합 국력을 높이고, 국가 안전을 보장하며, 세계의 강대국이 되는 반드시 거쳐야 할 길이다.(我國提升綜合國力, 保障國家安全, 建設世界強國的必由之路)”. 중국이 산업발전계획을 발표하면서 이것이 사실상 ‘국가 안보’ 차원이란 속내를 드러낸 것이다. 심지어 이를 강대국이 되는 ‘반드시 거쳐야 할 길(必由之路)’이라고 했다. 이러한 상황에서 향후 미·중관계는 미 대선이 끝난 후에도 양측이 계속 팽팽한 갈등과 긴장을 유지하면서 미·중 간 힘의 경쟁이 ‘우군 확보’라는 치열한 외교전으로 확대되는 양상이 가열될 것으로 예상된다. **외교**

한국의 주변국 관계와 외교정책

박인휘

(이화여대 교수)

I. 머리말

국제정치가 가지는 가장 중요한 속성의 하나는 ‘강대국정치(power politics)’라는 점이다. 19세기 근대국제정치를 이해하기 위한 가장 효과적인 접근법은 섬나라 영국이 유럽의 대륙 국가들을 상대로 전개한 ‘세력균형 정책’을 들여다보는 것이다. 20세기 후반부 50년 동안의 국제정치 전반을 이해하기 위해서는 미·소 양국 관계를 분석해 보면 된다. 물론 지금의 국제질서를 가장 잘 이해하는 방법은 미·중 관계를 분석하는 것이다. 100% 동의할 수는 없어도 이러한 세상을 우리는 G2라고 일컫는다. 미·중경쟁이 전 세계적인 차원에서 전개된다고 볼 수는 없으나, 동북아를 포함한 동아시아에서 가장 치열하게 전개된다는 점에 많은 사람들은 동의하고 있다.

한편 한국의 국가정체성을 설명하는 가장 대표적인 내용은 바로 ‘동북아 국가’라는 점이다. 동북아 역내에는 통상 8개 정도의 국가가 존재하는 것으로 알려져 있는데, 예를 들어 국제사회의 어느 누구도 중국 혹은 일본을 가리켜 ‘동북아 국가’라고 얘기하지 않는다.¹⁾ 우리와 이웃한 대부분의 주변국들은 ‘동북아적 이해관계’를 가지고 ‘동북아적 국가이익’을 추구하기는 하겠지

1) Peter Katzenstein, A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005).

만, 스스로를 동북아 국가로 규정하지는 않는다.

하지만 우리는 그렇지 않다. 국가 이익적 관점에서 ‘동북아 국가’만큼 더 적절하게 한국을 나타내는 표현은 없을 것이다. 따라서 동북아 지역의 안정성 확보를 위한 노력은 그 어떤 국가전략보다도 중요한 과제가 아닐 수 없다. 접근 방식과 논의의 초점에 문제가 있었을 수는 있지만, 과거 노무현 정부 때의 ‘동북아 중심국가’, 이명박 정부 때의 ‘신아시아 외교’, 그리고 박근혜 정부 시절의 ‘동북아평화협력구상’ 등의 정책 어젠다는 모두가 한국의 국가이익에 유리한 동북아 지역 환경을 만들어 보기 위한 노력의 일환이었다고 해도 과언은 아닐 것이다.

미·중 갈등 국면이 갈수록 악화되고 있다. 국제질서에서의 ‘강대국 정치(power politics)’ 속성을 고려할 때, 미·중관계는 국제사회 전반의 작동 원칙을 규준(規準)하는 가장 중요한 원리가 되었다. 미국과 중국 모두 동북아 지역정치의 핵심적인 행위자라는 사실, 미·중 갈등의 구체적인 전선(戰線)이 정치, 경제 등 전통적인 영역에 머무르지 않고 모든 영역에 걸쳐서 진행된다는 사실, 그리고 북한 문제로 인해 ‘대미 및 대중 관계’가 그 어느 때보다도 중요하다라는 안보 현실, 바로 이러한 이유들로 인해 한국의 대미, 대중, 그리고 관련한 대일 외교는 매우 중대한 국면을 맞이하고 있다. 세계 총 GDP의 약 2%를 담당하는 유력한 국제행위자로서 미·중 갈등의 시대를 맞이하여 우리의 핵심 주변국인 미국, 중국, 그리고 일본과의 외교 관계를 안정적으로 관리하는 일은 한국의 국가운명에 가장 중요한 요소라고 해도 과언은 아닐 것이다.

II. 미·중 갈등과 한국의 주변국 관계

1. 미·중 갈등과 외교환경의 변화

과거 1970년대 데탕트 이후 지금까지 미·중관계의 변화는 그야말로 상전

벽해(桑田碧海)와 같다. 1990년대 초 냉전이 종식되기까지의 미·중관계는 구 소련을 포함한 ‘삼각게임’의 내용이었고, 1990년대 전반에 걸쳐서도 ‘중국 위협론’이 일부 제기되기는 했지만, 기본적으로는 미국은 중국을 포용하여 궁극적으로 중국 스스로 글로벌 표준(standard)을 수용하게 만든다는 입장이었다. 전문가들의 견해를 종합해 보면, 현재적 관점에서 유의미하게 살펴 봐야 할 미·중관계의 시작은 2000년도 미국 의회가 대중국 무역관계법(TRA, Trade Relations Act)을 통과시키고 이를 발판으로 중국이 2001년 WTO에 가입하면서부터이다. 지난 20년 동안 미·중이 경험한 양국 간 세력관계의 변화는 글로벌 차원에서 그리고 동북아 차원에서 외교안보환경 변화의 가장 중요한 요인으로 작용했다. 특히, 부시 행정부 후반부 시기에 미·중 간 ‘2+2 회의’를 시작한 점, 오바마 행정부 시기에 ‘아시아 재균형(rebalancing)’이라는 이름으로 중동에 투입된 외교안보자원을 아시아로 다시 이동시키려고 노력했던 점, 그리고 트럼프 행정부에 들어서는 국내정치와 대중국정책 사이의 과도한 연결성으로 인해 미·중관계가 이념화된 점 등은 국제사회 전반에 커다란 영향을 미친 대표적인 양국관계의 특징들이다.

흥미로운 사실은 지금까지 미·중 갈등은 대략 세 차례 정도의 단계적 변화를 경험했다는 점이다. 2000년도 전후를 경쟁 혹은 갈등 관계의 본격적인 시작으로 간주할 때, 1단계 국면은 소위 ‘이슈-지향적 갈등(issue-driven)’이었다. 예를 들어, 티베트 종교지도자 달라이 라마의 미국 입국 여부, 미국에 대한 중국의 지적 재산권 위반, 중국 내 반체제 인사에 대한 반인권적 조치 등 미·중 간 갈등의 전선은 특정 사안을 중심으로 전개되었다. 몇 년 후 미·중 갈등은 소위 ‘2단계’로 접어들게 되는데 2001년 상하이협력기구(SCO)의 출범을 시작으로, 2015년 아시아개발은행(AIIB) 발효, 2014년 신개발은행(NDB) 창립 주도, 2014년 일대일로(BRI)의 공식적인 시작 등은 미·중 갈등이 ‘사안 중심적인’ 특징에서 ‘제도-중심적인(institution-driven)’ 갈등으로 전환되었음을 의미한다. 국제질서를 디자인하는 제도 자체를 바꾸지 않고서는 더 이상의 국가이익 극대화를 추구할 수 없다고 판단한 중국의 전략이 전

면에 나선 것이다. 이 과정에서 특히 2008년 글로벌 금융위기는 미·중 간 세력관계 변화에 결정적인 모멘텀이 되었던 것이 사실이다.²⁾ 그러다가 최근에 와서는 우리가 목도하고 있듯이 소위 ‘글로벌표준-중심적인(global standard-driven)’ 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 화웨이 사건, ‘틱톡과 위챗을 둘러싼 퇴출 압박’ 등은 미국과 중국 중에 누가 글로벌 네트워크와 커뮤니케이션의 표준을 제공하느냐를 놓고서 벌이는 치열한 전쟁인 셈이다.

이상과 같이 미·중 간 갈등 양상은 시기적으로 또한 파위의 속성에 따라 변화해 왔는데, 우리 정부는 이러한 변화에 ‘맞춤형’ 외교전략으로 잘 대응해 왔는지 근본적인 질문을 던지게 된다. 북한문제를 핑계로 ‘전략적 모호성’이라는 스스로 개념 규정하기도 어려운 입장 속에 숨었던 적은 없는지, 일관된 원칙에 우선하지 않고 그때그때 사안별로 미·중 사이를 오가지는 않았는지, 한·미 및 한·중 간 국가 차원의 관계설정이 아니라 특정 행정부가 들어설 때마다 리더십 간의 친소(親疏) 관계를 기준으로 외교의 잣대를 삼지는 않았는지, 그리고 이런 과정에서 한·일관계가 중심을 잃고 오랫동안 견지해 온 실용주의적 입장을 손쉽게 포기한 것은 아닌지 자문해 보게 된다.

2. 주변국(미·중·일) 관계의 특징과 변화

오랜 시간 동안 한국 외교관계의 핵심적인 특징은 ‘강대국 외교’였다. 냉전기에는 미국과 일본으로 대표되는 ‘양강 외교’에 크게 치중했었고, 북방정책의 성공으로 맺어진 1992년 한·중수교 이후에는 대미외교와 대중외교가 우리 외교의 중심축이었다. 주지하는바 여기에는 여러 가지 현실적인 이유가 작용하고 있는데, 강대국에 둘러싸인 관계로 외교정책에 투입할 수 있는 정

2) 2008년 금융위기는 미국의 외교안보자산을 위축시키는 결정적인 계기가 되었고, 뿐만 아니라 일부 외교자원을 국내문제에 투입하게 만들었다. 이러한 설명을 미·중관계적 차원에서 설득력 있게 전개한 자료로는, Joseph S. Nye, Jr. "American and Chinese Power After Financial Crisis," *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No. 4(2010); Joseph S. Nye, Jr., "The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6(2010).

책 자원이 매우 제한적인 현실에서 우리의 안보와 경제에 지대한 영향을 미치는 국가에 외교력을 집중하는 일종의 ‘총력(總力) 외교’가 당연한 일일 것이며, 또한 북한문제가 한국의 모든 외교안보정책의 밑바탕에 깔려 있는 기저(基底)인 관계로 북한문제에 가장 큰 영향력을 미치는 국제 행위자들을 대상으로 외교력을 집중하는 것 또한 당연한 선택일 것이다.

물론 돌이켜 보면 과거 노태우 정부의 북방외교를 필두로, 김영삼 정부에서 시도한 ‘외교 다변화 및 다자외교’, 김대중 정부의 ‘아시아 중시 정책’ 등의 노력에서 보듯이 강대국 중심적인 외교에서 벗어나 다양한 외교관계를 추구하자는 시도가 없었던 것은 아니다. 하지만 여전히 외교 자원이 대미 및 대중 관계에 집중되고, 외교부의 조직이나 외교 정책의 ‘어젠다 설정’ 차원에서 강대국 중심 외교 관행을 벗어나기가 쉽지 않아 보인다.

특히 최근에 와서는 THAAD 문제로 한 번 균형감을 상실했던 한·중관계가 좀처럼 본 궤도에 오르지 못하고 있고, 과거와 현실을 원칙 없이 오가고 있는 한·일관계가 개선될 기미 역시 보이지 않고 있다. 러시아의 경우 과거 냉전시기에는 글로벌 초강대국 이미지가 유지되었지만, 탈냉전기 이후 러시아의 발을 유럽에 묶어놓으려는 미국의 노련한 전략이 성공한 이후, 한국 외교에서 ‘미·중·일’이 차지하는 의미는 알파와 오메가가 되었다고 해도 과언은 아닐 것이다. 이번 정부 들어서 신남방 정책의 추진으로 인도와 동남아가 의미있는 외교 파트너로 등장한 것은 사실이지만, 아직까지는 한국의 입장에서 성장동력 확보를 위한 돌파구 모색 차원에 그치고 있는 것이 현실이다.

이런 배경에서 최근 들어 매우 중요한 몇 가지 현상들이 발견되고 있다. 첫째는 이미 너무도 많은 전문가들이 지적하고 있듯이, 1945년 이후 지금까지 국제사회의 안정과 성장을 견인했던 ‘자유주의 국제질서(liberal international order)’가 사라지고 있는가의 질문이다.³⁾ 본 글의 문제의식

3) 자유주의 국제질서의 위기에 대해서는 많은 학자들이 다양한 관점에서 설명하고 있는데, 대체로 자유주의 가치를 대체할 국제질서가 존재하지 않는다는 것이 전반적인 시각이다. 관련한 설명은, G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?," *International Affairs*, Vol. 94, No. 19(2018)..

과 관련하여, 미·중 갈등은 분명히 자유주의 국제질서의 균열을 촉진하는 요소로 작용하는 부분이 있다. 강대국 이기주의와 중국을 대하는 트럼프 대통령의 논리인 ‘트럼프즘’에서 이러한 맥락을 찾아볼 수 있다. 미·중 갈등은 또한 일본으로 하여금 ‘보통국가론’을 둘러싼 고민에 더욱 치중하게 만들어, 이 또한 자유주의 국제질서 균열 요인으로 작용하게 만들고 있다.

둘째, 자유주의 질서의 약화를 틈탄 중국의 전방위적 공세는 홍콩 보안법, 소수 민족 인권 탄압, 인도양 진출과 인도와의 극한 충돌, 남중국해 지배 정당화 등으로 이어지고 있다. 그런데 최근 들어 아시아 국가들을 중심으로 광범위하게 퍼져나가는 국제적 ‘반중(反中) 정서’는 매우 흥미로운 현상이 아닐 수 없다. 국경을 직접 접한 국가는 14개 나라, 우리처럼 바다를 끼고 국경을 접한 나라는 6개, 총 20개 국가 즉 전 세계 국가의 10분의 1과 국경을 접하고 있으니, 주변 국가를 자기편으로 만들고 우호세력으로 확보하는 데에는 최고의 노하우를 가졌을 법도 한데, 흥미롭게도 국제질서에서 자유주의가 자리를 잃는 만큼 중국에 대한 반감도 커져가고 있다. 물론 이러한 현상이 일시적인 차원에서 그칠지, 장기적인 특징으로 이어질지는 속단키 어려우나, ‘한·미·중 관계’에 집중해야 하는 한국의 입장에서는 매우 중요한 변수인 것만은 분명해 보인다.

Ⅲ. ‘신외교정책’과 한국의 대(對) 미·중·일 관계

미처 예상치 못한 속도와 수준으로 악화되고 있는 미·중관계라는 글로벌 외교 환경에서, 동북아 국가로서의 고유한 정체성을 간직한 한국은 대미, 대중, 대일 외교관계의 성공적인 추진을 위해서 어떤 노력을 기울여야 할 것인가? 대체로 두 가지 차원의 설명을 하고자 한다. 우선은 지금까지의 외교 관성에서 벗어날 수 있는 새로운 ‘신외교정책’ 선언과 같은 정부의 선택이 필요해 보인다. 따라서 앞으로 우리가 지향해야 할 ‘신외교정책’은 어떤 내용이어

야 할 것인가에 대해서 잠시 살펴보고자 한다. 다음으로는 이러한 선언을 바탕으로 향후의 대미, 대중, 대일 외교관계의 방향성 및 주요 내용은 무엇이어야 하는가에 대해서 설명해 보겠다.

1. '신외교정책'의 정립 필요성

잠시 에둘러 설명하자면, 대략 17세기 말 즈음부터 시작된 '근대국제질서' 하에서 거의 모든 국가들은 예외 없이 두 가지 국가 목표를 설정했다. 하나는 산업화 혹은 경제성장의 목표이다. 모든 근대국가는 국가의 경제적 부와 국민들의 생활을 향상시키는 데에 최우선적인 가치를 두었다. 다음으로는 정치 민주화의 달성을 위해 노력했다. 대개의 경우 민주주의를 의미하는데, 안정적이고 만족할만한 정치제도의 운영은 모든 국가가 꿈꿔온 목표중의 하나였던 것이다. 그런데 이 두 가지 목표를 달성한 전 세계 약 20% 정도의 국가들이 설정한 그 다음 목표가 있는데, 그것은 바로 '외교를 잘 하는 나라'이다. '외교를 잘 하는 나라'라는 말이 다소 투박한 표현일 수 있으나, 국제사회에서 이슈를 선점하고 어젠다를 이끌 능력을 갖춘 나라라는 의미로 받아들일 수 있다. 바로 우리의 경우이다. 경제성장을 최우선 가치로 내세운 권위주의(연성 권위주의)를 통해 산업화를 이뤘고, 한국식 무혈혁명을 통해 민주화를 이룬 입장에서, '외교 강국'을 다음 목표로 설정함은 너무도 당연한 이치이다.

돌이켜 보면, 우리는 이미 OECD 가입, 유엔 안보리 이사국, DAC 가입, 핵정상회담 개최, 각종 국제기구 진출 등을 통해 '외교 잘하는 나라' 프로젝트를 가동한 지 오래다. 하지만 북한 문제(Korea Discount)를 포함한 여러 가지 이유로 인해 '산업화와 민주화' 수준에 '외교화'가 아직 따라가지 못하고 있는 실정이다. 이러한 배경에서 미·중 갈등 시대를 맞이하여 과거와는 차별적인 내용의 '신외교정책' 선언이 필요해 보인다.⁴⁾

4) 다양한 관련 자료가 있지만 특히 윤영관, 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』 (서울: 미지북스, 2015); 전봉근, 『미중 경쟁 시대 한국의 중간국 외교전략 모색』 (서울: 외교안보연구소, 2020); 이상현, 『북한 국제정치질

구체적으로 지금까지 관행처럼 유지해 오던 미국과 중국 사이에서의 ‘전략적 모호성’은 더 이상 효력을 상실했다. 한국의 국가 정체성이 적극적으로 반영된 ‘국가목표’와 ‘외교원칙’이 시급히 수립되어야 한다. 특히 ‘분단국’이라는 매우 독특한 국가 정체성을 고려하여, ‘안보’ ‘경제’ ‘평화’ ‘통일’이라는 국가목표를 설정하고, 이 과정에서 안보와 평화를 서로 상충하는 목표로 인식했던 과거의 우(愚)를 범해서는 안 될 것이다. 한국의 지리적 위치, 경제자원 현황, 산업구조, 문화적 배경, 북한 문제 등을 고려할 때, 미국과 중국 중에서 어느 일방을 선택하는 건 한 마디로 불가능하다. 미국과 중국 사이에서 이러한 딜레마적 상황이 심화될수록 하루 빨리 외교 영역에서 민주주의, 인권, 신안보, 평화, 번영, 정의, 기후변화 등과 같은 ‘가치 지향적인’ 원칙을 먼저 수립하는 일이 절실하다.

원칙을 우선해서 정립하는 일이 의도하지 않게 특정 분야에서 국가이익을 등한시 하는 것처럼 보일 수도 있겠으나, 원칙에 기반 한 외교를 추진하겠다는 확고한 스탠스는 장기적으로 미·중 사이에서는 물론 국제사회에서 한국의 입지를 강화시켜 줄 것이다. 예를 들어, ‘남중국해 문제’ 혹은 ‘인도-태평양 구상’의 경우, 이러한 사안들이 국제사회의 평화와 번영에 부합하는 방향으로 해결되기를 희망한다는 입장을 천명하면 되는 것이다. 미·중 사이에서 ‘거리의 균형’을 유지하던 시간을 마감하고, ‘가치의 중심’과 ‘이익의 균형’을 맞이해야 할 때가 되었다. 이러한 배경에서 최근의 미·중 갈등과 국제안보환경 변화를 적극 반영한 ‘신외교원칙’을 수립 및 천명할 것을 제안하는 바이다.

2. 한국의 새로운 대(對) ‘미·중·일 관계’ 제안

첫째, 자기-실천적 평화와 인류 보편적인 도덕적 정당성을 확보한 한·미 동맹의 비전이 필요하다. 한반도에 평화와 번영이 영구적으로 정착되기를 희

서와 한국의 네트워크 외교전략』(성남: 세종연구소, 2014).

망한다면, 우리 스스로 먼저 평화를 실천하는 ‘자기 실천적인’ 모습을 보여야 한다. 한국 사회 스스로 평화로운 방법으로 다양한 국내적 문제들을 해결하는 모습을 보여주고, 또한 국제사회의 각종 현안들을 평화롭게 해결하기 위해 적극적으로 참여하는 모습을 보여줄 때에만, 한반도 평화에 대한 미국과 중국 및 국제사회의 지지를 확보할 수 있을 것이다. 또한 한국은 동아시아 국가들 중에서 가장 앞선 민주주의를 이룩한 나라로 알려져 있다. 상대적으로 짧은 현대사의 경험에도 불구하고 성공적인 민주화와 사회 다원화를 이룩한 데에는 한·미동맹의 적극적인 기여가 있었던 것으로 평가된다. 그렇다면, 이러한 전통은 향후에도 지속적으로 이어져야 할 것이다. 한·미 간 포괄적 정책 영역에 걸친 전략동맹은 앞으로 인권, 민주주의, 다원주의 등과 같은 인류보편적인 가치를 실현하는 노력을 경주해야 할 것이다. 한·미동맹의 이러한 실천과 관련한 한국의 지위 향상은 주변국인 중국, 일본 등과 비교하여 더욱 선진화된 사회의 실천을 가능케 하여, 결과적으로 한·미동맹이 한반도 및 동북아에서 더욱 적극적인 역할을 담당할 수 있게 만드는 논리적 토대로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, ‘대중 외교’의 경우 단기적으로는 다소 어려움이 있더라도 궁극적인 관점에서 글로벌 스탠다드에 근거한 외교정책을 꾸준히 추진해야 한다. 경제 성장을 이룩한 대부분의 국가들이 그렇듯이, 중국이 정치적 다원주의를 수용할 것인지는 쉽게 속단키 어려운 부분이 있다. 따라서 중국의 국내정치적 관행은 중국 스스로의 선택에 맡겨야 할 것이다. 다소 투박하고 거친 중국의 외교 행태를 더 이상 중국의 고유한 속성으로 간주하는 것은 중국과 한국, 그리고 국제사회 모두에게 득이 되지 않는다. 한·중 사이에 얽혀있는 다양한 호혜적인 이익을 확인하면서, 이러한 이익은 한·중 외교관계가 국제사회의 보편적인 원칙에 기반할 때에만 극대화될 것이라는 점을 분명히 할 필요가 있다.

셋째, 특정 리더십과 정치적 이해관계를 넘어서는 한·미, 한·중, 한·일 관계가 정립되어야 한다. 외교안보 영역은 다른 어떤 정책 영역보다도 국가 리더십의 역할이 두드러진 특징을 보인다. 한·미동맹의 역사와 탈냉전 이후의

한·중관계의 역사를 되돌아 볼 때, 특정 국가 지도자의 비전과 성향에 따라 한·미 및 한·중 간 양국관계가 발전과 정체를 거듭하는 특징을 보이곤 하였다. 1965년 한·일 국교정상화 이후로 한·일 외교관계 역시 이러한 원칙에서 크게 벗어나지 않았다. 하지만 21세기 미래 지향적인 실용적 균형외교를 추구하는 입장에서 이들 세 나라와의 외교관계가 특정 리더십 및 정치집단에 의해서 수정되거나 조정되어서는 안 될 것이다. 과거 의도하지 않게 특정 리더십 간 국가이익을 정의하는 접근방식이 달랐던 관행은 하루빨리 개선되어야 한다.

넷째, ‘대(對) 미·중 외교’ 자체가 하나의 정책영역이 되어야 하고, 관련한 ‘한·미·중 전문가’ 그룹의 양성 및 정책에 투입할 외교자원의 꾸준한 발굴이 필요하다. 무엇보다도 안정적인 ‘한·미·중 관계’ 정착이 중요한데, 이를 위해서는 ‘미·중 전문가 그룹’의 양성이 시급한 과제이다. 국내에는 미국전문가와 중국전문가는 존재하지만, 미·중관계를 포괄적으로 이해하고 미국과 중국의 국가이익 및 전략을 동시에 연구하는 ‘미·중 전문가’는 매우 드물다. 물론 미국과 중국을 동시에 이해하고 분석하는 전문가들이 짧은 시간 안에 생겨나는 것은 아닐 것이다. 따라서 단기간에는 기존의 미국 전문가 및 중국 전문가 그룹들 간의 다양한 네트워크적 연계를 정부 및 민간 싱크탱크가 적극 주선하여, 두 집단 사이에서 정보 공유 등을 통한 상호 집단의 전문성을 공유하는 노력이 바람직해 보인다.

또한 한국보다 외교자원이 월등히 풍부한 주변국을 상대해야 하는 까닭에 우리만이 특화할 수 있는 정책자산을 발굴하여 현재보다 양적으로 또한 질적으로 확충된 ‘외교자산’을 상시적으로 확보할 필요가 있다. 대표적으로 인적 자원(외교관 활용 방식), 효율적이고 강력한 국가 리더십, 지식 & 정보 인프라 등 국가 중심의 자원은 물론, 상대적으로 지금까지 관심을 덜 받았던, 전문화되고 역동적인 글로벌 네트워크(NGO 포함), 시민사회의 사적 행위자들, 문화자원(한류), 국가 이미지 및 브랜드 관리 등을 적극 활용하여 외교안보자산을 넓혀 나가야 한다.

다섯째, ‘대일 외교’의 경우 가능한 가까운 장래에 ‘실용주의 외교 원칙’이 복원되어야 한다. 1965년을 기준으로 한·일 국교정상화를 추진한 그룹은 보수주의 세력이다.⁵⁾ 국교정상화의 배경에는 여러 가지 변수가 작용했겠지만, 당시 보수세력을 관통한 가치는 ‘실용주의 외교’였다. 이후에도 한·일관계는 다양한 우여곡절을 경험했지만, 비교적 한·일 양국에게 호혜적인 이익을 안겨다 준 배경에는 이러한 ‘실용주의 노선’이 자리잡고 있다. 사실 이론적으로 ‘외교 실용주의’는 보수세력 혹은 진보세력 중 어느 한 진영의 고유한 논리가 아니다. 가치와 원칙에 기반한 현 정부의 대일외교도 ‘실용주의 노선’의 장점을 적극 수용해야 할 것이다. 얽힌 실타래와 같은 난맥상을 보이는 작금의 한·일관계를 풀 수 있는 해법은 ‘실용주의 외교노선’이 유일하다고 생각한다.

IV. 맺음말

미국, 중국, 일본과 비교하여 한국의 국력이 더 우월한 부분이 무엇일까? 미국, 중국, 일본과 비교하여 외교정책 추진 과정에서 우리만이 고유하게 투입할 수 있는 정책 자원은 무엇일까? 미국, 중국, 일본이 각자의 관점에서 정립한 대한반도적 이익을 우리의 의도와 의지에 의해서 변화시킬 수 있을까? 먼 훗날 백년이든 이백년이든 언젠가는 우리가 이 들 세 나라보다 더 잘 살고 부강한 나라가 될 수 있을까?

대부분의 전문가들이 동의하듯이, 이러한 질문들에 우리는 대부분 부정적인 대답을 내놓게 된다. 하지만 우리의 노력에 따라서 이들 국가들과의 상대적 국력의 크기는 계속해서 줄여 나갈 수 있을 것이다. 예를 들어, 2013년 이후 북한 김정은 정권이 우리가 이해하기 어려운 논리와 방법을 통해 ‘핵무력 완성을 위한 속도전’을 치렀던 데에는, 미·중 갈등 심화로 인한 동아시아 안보환경의 불완전성을 적극적으로 활용해 보자는 의도였던 것으로 이해된다.

5) 권용립, 『보수(한국개념사총서 10)』 (서울: 소화, 2015).

우리도 미·중 갈등에서 발생하는 외교적 공간을 확보해야만 한다. 가치에 기반한 ‘신외교정책’ 선언을 적극 고려하고, 이를 토대로 근대 민족국가의 세 번째 목표인 ‘외교가 강한 나라’를 반드시 달성해야 할 것이다. **외교**

미·중 패권경쟁과 남·북한 관계

김영호

(국방대 교수)

I. 시작하면서

오늘날 국제정치 상황을 분석하고 전망하는데 있어 핵심적인 최상위 변수는 미·중관계라고 할 수 있다. 특히 대만, 베트남 등과 더불어 미국과 중국의 전략적 이해가 첨예하게 맞닿는 서태평양 최전선에 위치한 한반도의 정세와 남·북한 관계는 당연히 미·중관계의 변화에 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 단지 구체적으로 한국과 북한이 받는 영향의 내용과 방향이 다를 뿐이다. 보통 미·중관계가 협력적일 경우는 한국이, 반대로 갈등적일 경우는 북한이 더 유리한 쪽으로 영향을 받는다고 한다.

그런데 최근 추세를 보면, 미·중관계는 점점 더 악화되는 경향을 보인다. 트럼프 행정부 등장 이후 시작된 ‘견제와 대립’의 대중정책 기조가 점점 더 본격화되고 있기 때문이다. 작년 11월 미 국방부가 내놓은 「개방되고 자유로운 아태전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)」이란 보고서에 이어 올해 5월 백악관이 천명한 ‘경쟁적 접근(comparative approach)’에 기초한 대중 정책이 그런 경향을 잘 보여주는 대표적인 예들이다. 요지는 미국이 1970년대 초 중국과 관계개선을 시작한 이래 지난 반세기 동안 대전제로 삼아온 ‘중국의 변화가능성’에 대한 기대를 포기하고 이제부터 응징(tit-for-tat) 내지 선제적 방식으로 중국의 도전을 철저히 견제하고 좌절시

키겠다는 것이다. 즉, 더 이상의 포용이나 관용은 없다는 말이다. 물론 이런 노골적인 대중 경쟁적 접근법은 다가올 올 11월 미 대선에서 민주당 바이든 후보가 당선될 경우 변화가 생길 수도 있겠지만, 대중 견제에 대한 미국 내 초당적 합의를 감안할 때 구체적 분야와 방식의 차이일 뿐 기초에 있어서는 크게 달라지진 않을 것으로 보인다.

그렇다면 과연 이런 미·중 패권경쟁 - 보다 엄격하게 말하자면 미국 패권에 대한 중국의 도전에 대한 미국의 응징 - 의 본격화는 구체적으로 한반도 정세에 어떤 영향을 미치게 될까? 한국과 북한 중 어느 쪽에 더 많은 기회를 제공하고, 어느 쪽에 더 많은 도전을 안겨줄까? 남·북한 관계의 향방은 어떻게 될까? 개선될까? 아니면 후퇴할까? 본 글은 바로 이런 질문에 대해 답해보려고 한다.

II. 미·중 경쟁 하 한국과 북한

사실 논리적으로만 보면 미·중 경쟁이 심화되면 한반도의 전략적 가치는 상승하는 것이 맞다. 지리적으로 한반도가 양국의 역내 영향력 강화 및 확대에 매우 중요한 지역에 자리잡고 있기 때문이다. 흔히 말하는 지정학적 위치 때문이다. 그런데 구체적인 가치는 남·북한 각자의 국력뿐만 아니라 미·중과 어떤 관계를 얼마나 갖고 있는 지에 따라 달라진다. 그에 따라 실질적으로 양자관계에 서로 사용할 수 있는 레버리지의 유무와 방향이 달라질 수 있기 때문이다. 그럼 미·중 경쟁이 한국과 북한에 각각 어떤 영향을 주게 될지 좀 더 상세히 알아보도록 하자.

1. 한국의 상황

한국의 경우는 미국과 중국 모두와 깊은 관계를 가지고 있다. 주지하다시피

피, 안보는 미국에, 경제는 중국에 의존도가 높다. 그래서 미·중 경쟁이 심해져서 어느 한쪽 중 선택을 강요받게 될 경우가 많아지게 되면 한국은 상당히 곤경에 처할 가능성이 높아진다. 그러면 자율적 외교 공간이 현저히 축소될 것이고 양자택일 후 선택받지 못한 쪽으로부터 응징까지 감수해야 할 각오를 해야 한다.

현재 상황의 흐름을 보면 선택의 공세는 미국 쪽에서 시작될 가능성이 큰데, 대략 3가지가 가장 먼저 떠오른다. 첫째, 국제무대에서 중국 관련 사안이 제기 또는 논의될 때, 또 미국이 대중 견제 조치를 제안할 때 미국 입장에 적극 동조해주길 요구할 것이다. 이런 요구는 외교 사안에만 국한되는 것이 아니라 인권, 경제, 군사 등 다방면에 걸쳐 이루어질 것이다. 예컨대, 트럼프 행정부의 대중 무역제재는 중국의 경제성장 자체에 대한 견제도 목적이 있지만 그에 더해 군사력과 관련된 중국의 과학기술 발전을 제어하는 데에도 큰 목적이 있다. 따라서 미·중 경쟁이 심화될 경우 화웨이 제품 금수와 유사한 대중 무역제재 조치들이나 ‘경제번영네트워크(Economic Prosperity Network)’와 같은 대중 견제 무역블록 형성에 당연히 한국의 적극적 참여를 요구하게 될 것이다. 또 무역 분야 외에도 신장, 위구르, 홍콩 등 중국내 인권문제에 대한 규탄, 남중국해 자유항해 보장 등 여러 분야에서 미국의 대중 견제정책을 보다 명시적으로 그리고 적극적으로 지지해줄 것을 요구할 것으로 전망된다.

둘째, 한·미동맹의 지역적 역할 증대를 더욱 강하게 요구할 가능성이 크다. 즉, 지역차원에서 미국이 추진하고 있는 대중 군사적 견제 활동에 한국군이 보다 더 적극적으로 참여해주길 원할 것이란 말이다. 주지하다시피 지역 안정에 목표를 둔 미·일동맹과 달리 한·미동맹은 북한의 위협 방어와 억제를 주목적으로 결성되었고 지난 약 70년간 줄곧 그 목적의 달성에 집중해왔다. 그러나 2000년대 들어와 미국이 중국에 대한 견제를 염두에 두기 시작하면서 서부터는 한·미동맹의 지역적 역할 확대를 제안하기 시작하였다. 이명박 정부 시절 ‘21세기 전략동맹’의 기치 아래 동맹의 협력 범위를 전 지구적 차원으로까지 확대키로 합의한 것이 바로 그런 예에 해당된다. 부시 행정부 시절

부터 꾸준히 제기되어 오고 있는 미·일과 함께 하는 지역 미사일방어체계에의 동참 요구도 같은 맥락이다. 하지만 그간의 미국 요구가 그리 강력하지 않았기 때문에 한국 정부도 애매모호한 태도 견지나 암묵적 협력 정도로 대응할 수 있었다. 그렇지만 미·중 경쟁이 더욱 본격화될 경우에는 상황이 완전히 달라진다고 봐야 할 것이다. 예컨대, 중거리탄도미사일 배치와 같은 훨씬 더 노골적이고 공세적인 대중 견제 활동에의 참여를 미국이 강력하게 요구해올 가능성이 있기 때문이다.

셋째, 미국의 동맹 네트워크화 정책에 보다 적극적인 동참을 요구할 것이다. 최근 미국은 인도-태평양 전략의 일환으로 역내 동맹정책에도 변화를 도모하고 있다. 즉, 아·태지역의 동맹체계를 미국과의 양자동맹 집합체인 ‘부채살(hub and spokes)’ 형태에서 미국 동맹국들을 네트워크화한 준(準)다자동맹 성격인 ‘수레바퀴(wheel)’ 형태로 변환하려는 노력을 경주하고 있다. 물론 유럽의 나토와 같은 하나의 범지역적 다자동맹은 아니지만 한·미·일 삼자 안보협력, 미·일·호·인 안보협력체인 QUAD 등과 같이 기존 동맹들 간 협력과 연대를 강화해서 체계화 하는 정책을 의미한다. 만약 이들 체계의 제도적 공고화가 제대로 이루어질 경우 중국에게는 엄청난 군사적 압박으로 작용할 것이므로, 중국은 당연히 그에 가담한 국가들에 대한 보복이나 응징을 감행하려 들 것이다. 그런 상황에서 미국의 동참 요구는 한국에게 곤혹스러울 수밖에 없을 것이다.

이런 미국 행보에 대해 **중국 역시 가만히 관망만 하고 있지는 않을 것이다.** 한국이 더욱 친미 쪽으로 기울지 못하도록 경제, 외교, 군사 등 다방면에 걸쳐 설득과 압력을 행사할 것이다. THAAD 배치 때 보았듯이 무역 제재와 같은 경제적 수단은 물론이고 심하면 한국 근해에서의 군사훈련, 한국 방공 식별구역 무시, 이어도 공해역 침범 등 군사적 수단의 동원도 불사할 것이다. 물론 처음부터 중국이 선제적으로 한국 정부에 탈미나 반미를 노골적으로 요구하지는 않겠지만, 미국과의 경쟁이 심화될 경우 최소한 한국이 현상유지 내지 중립적 태도를 취해주길 요구할 가능성은 상당히 크며, **경쟁이 더욱 심**

해질 경우에는 한국에 대한 압박뿐만 아니라 보다 적극적으로 한·미동맹 이격화에 노력을 기울일 확률이 높다.

2. 북한의 상황

미·중 경쟁이 심화될 경우 한국은 곤경에 처할 가능성이 큰 반면, 북한은 반대로 외교적 자율성이 커져 운신의 폭이 넓어질 가능성이 높다. 왜냐하면 북한은 한국과 달리 양쪽이 아니라 중국 한쪽과만 친밀한 관계를 맺고 있기 때문이다. 그래서 북한은 미·중 경쟁이 치열해져도 선택의 귀로에 설 필요도 없을 뿐더러, 오히려 미국의 공세로부터 자국의 영향권을 지키려는 중국으로부터 러브콜을 받을 가능성이 더 크다. 또한 어차피 대립구도에 있는 미국에 대해서는 북한이 직접적 도발만 자제하며 현상유지만 해도 미국으로부터 추가적 제재를 받지 않을 터이고, 비록 가능성은 낮지만 북한이 조금만 친미적 태도를 취할 경우에는 보상까지도 기대할 수 있을 것이다.

실제로 최근 중국은 이미 친북적 행보를 뚜렷이 보이고 있다. 싱가포르와 하노이에서 개최됐던 북한 비핵화를 위한 북·미정상회담을 전후해서 이루어진 시진핑 주석과 김정은 위원장 간 3차례의 정상회담, 그리고 지난해 시 주석의 북한 방문이 좋은 예이다. 사실 중국은 순망치한(唇亡齒寒)이란 표현처럼 오래 전부터 북한을 외세로부터 자국을 보호해주는 완충(buffer)지대로 생각해왔다. 6·25전쟁에의 참전 동기도 바로 그런 인식에 기초한 것이었고, 1961년 북·중우호협력조약을 체결하고 북한을 중국의 유일한 공식 동맹으로 삼아 냉전기 내내 북한에 대한 지지와 후원을 한 것도 그런 연유 때문이다. 그러다가 탈냉전기에 와서 핵·미사일 개발 등 북한의 도발적 행위로 인해 국제적으로 골머리를 앓게 되면서 북한을 자산(asset)보다는 부담(liability)으로 인식하고 적당히 간격을 유지하면서 지원과 제재를 병행하는 이중적 정책을 취해왔다. 하지만 중국이 국력 상승에 따라 지역패권을 추구하고 되면서, 특히 시진핑 주석 시대에 와서부터는 한반도의 전략적 가치에 대한 인식

을 달리하게 되었고, 그로 인해 북한에 대한 평가도 다시금 높게 하게 된 것이다. 그런 상황에서 앞으로 미·중 경쟁이 더욱 심화되어 미국의 대중 공세가 보다 더 강해질 경우 당연히 중국은 자국의 영향력 유지뿐만 아니라 미국 공세에 대한 완충지대로 북한을 한층 더 중시하면서 우호관계를 돈독히 하려고 힘을 쏟을 것이다.

여기에다 한발 더 나아가 러시아까지 미국의 공세에 대응하기 위해 중국과 함께 아·태지역에 대한 관심과 관여를 키우게 된다면 북한은 더욱 더 유리한 위치에 놓이게 될 것이다. 북·중·러 삼국 협력을 통해 외화벌이와 경제발전 도모는 물론 비핵화에 대한 중·러의 제재와 압박도 훨씬 약화될 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 중국과 러시아 사이에서 ‘등거리 외교’를 잘 할 경우 북한은 중·러로부터 더욱 더 많은 지원과 혜택을 받아낼 수도 있을 것이다. 따라서 종합하면, 미·중 경쟁의 심화는 북한에게는 매우 유리한 방향으로 작용할 가능성이 크다.

Ⅲ. 미·중 경쟁 하 남·북한 관계 전망

이제껏 미·중 경쟁이 심화될 경우 한국과 북한이 처하게 될 상황을 분리해서 각각 살펴보았다. 그렇다면 그런 상황에 놓이게 될 한국과 북한이 서로에 대해 어떤 태도와 정책을 펴게 될까? 그리고 그 결과 남·북한 관계는 어떻게 변화하게 될까? 지금부터 이들 질문에 대한 답을 알아보기로 하자.

미·중 경쟁의 심화가 남·북한 관계에 영향을 미치는 경로는 크게 세 가지로 생각해볼 수 있다. 첫째는 중국의 대북 정책 변화에 의한 남·북한 관계의 변화이다. 즉, 앞에서 언급했듯이 미·중 경쟁이 심화되면 중국에게 북한이 갖는 전략적 가치는 크게 상승할 것이다. 그럴 경우 중국은 완충지대 북한을 지키기 위해, 즉 북한 정권의 지속적 안정과 경제발전을 위해 유·무형적 지원을 아끼지 않을 것이다.

그렇게 되면 든든한 후원세력이다 물질적 지원까지 확보하게 된 북한 김정은 정권은 내부적으로 권력의 정당성과 지배엘리트의 결속을 더욱 공고히 할 수 있게 됨은 물론, 대외적으로도 훨씬 더 자신감 있는 행보를 보일 것으로 예상된다. 그런 상황이 되면 한국이 제안하는 교류협력이나 경제적 지원은 북한에게는 별로 중요해보이지 않을 것이고, 오히려 고도화된 핵과 미사일 전력을 바탕으로 한국에 대해 더욱 고압적 태도를 취할 것이 분명하다. 이는 남북관계에서 북한이 주도권을 쥐고 공세적으로 나올 가능성이 높아진다는 의미이며, 한국이 웬만큼 큰 양보를 하지 않고서는 남·북한 관계의 개선은 기대하기 어려울 것이라 말이 된다.

둘째는 미국의 대중 정책 변화가 북한의 위협인식에 영향을 줘서 남·북한 관계를 악화시키는 경로이다. 앞에서 언급했듯이 미국은 대중 견제 강화 차원에서 한·미동맹의 지역적 역할 확대와 역내 동맹 네트워크화를 추진해오고 있다. 이는 지리적으로나 역할 면에서 한국군의 활동 범위가 넓어짐을 의미하고 아울러 더욱 확대된 임무들을 성공적으로 수행해내기 위해 한국군의 전력도 그만큼 상응해서 증강된다는 말이다. 즉, 한국군이 더욱 더 첨단화되고 강력해진 전략적 무기체계와 플랫폼으로 무장하게 된다는 것이다.

그런 한국군의 전력 증강은 비록 주 타깃이 중국을 상정한 것이지만 북한에게도 역시 상당한 위압감을 줄 수밖에 없을 것이다. 사실 북한은 한·미가 연례적으로 하는 방어적 연합훈련에도 발끈해서 비난을 퍼붓거나 진행 중인 협상을 어깃장 놓는 경우가 많았다. 또 한국이 순차적 전력증강 차원에서 F-35와 같은 새로운 첨단무기를 구매할 때에도 항상 시비를 걸어왔다. 따라서 한국이 지역적 차원의 임무수행을 할 수 있을 정도로 강력한 최신 전력을 구비하게 될 경우 북한은 더욱 민감하게 신경질적 반응을 보일 것이 뻔하다. 그리고 북한도 역시 비난에만 머물지 않고 핵과 미사일을 포함한 자체적 군사력 증강에 열을 올릴 것이며, 중국과 러시아와의 군사적 협력도 강화하려 들 것이다. 그렇게 되면 남북관계 개선이나 평화체제 수립은 고사하고, 오히려 한반도에 군사적 긴장이 다시금 고조되는 부정적인 상황이 초래될 가능

성이 크다.

세 번째는 미국의 정책 변화가 한국의 대북 정책 유연성을 제약함으로써 남북관계 개선을 제한하게 되는 경로이다. 미·중 경쟁이 심화될 경우 미국도 중국과 마찬가지로 자국의 역내 영향력 강화 차원에서 동맹국들과의 결속을 더욱 돈독히 하고 여러 방면에서 정책 공조를 강조하게 될 것이다. 그런 맥락에서 미국은 북한 비핵화에 대해서도 동맹 및 우방국들이 자국의 정책과 잘 조율해서 추진하길 원할 것이다.

그런 상황이 되면 비핵화를 포함한 대북 정책 추진에 있어 한국의 자율성은 상당히 제약받게 될 가능성이 커진다. 즉, 남북관계 개선을 위해 한국이 독자적으로 유화적 대북 제안이나 조치들을 취하고 싶어도 미국과의 사전조율 없이 실행에 옮기기 어렵게 될 것이란 말이다. 그리고 조율과정에서 미국의 정책방향과 달리 북한 비핵화에 지장을 줄 수 있다고 미국이 판단할 경우는 제동이 걸릴 것이 뻔하다. 결국 가능성은 희박하지만 미국의 북한 비핵화 정책이 제재가 아닌 보상 쪽으로 전면적으로 바뀌지 않는다면, 남북관계 개선을 위한 한국 단독의 과감한 교류협력 제안이나 대북지원 구상은 제대로 실행에 옮기기 어려울 것으로 보인다. 더구나 앞서 언급했듯이 미·중 경쟁 심화 시 중국의 충분한 지원을 받게 될 북한은 웬만한 한국의 지원에는 관심조차 보이지 않을 텐데, 한국의 제안 규모나 폭 자체부터가 제약을 받아 크지 않다면 북한이 시큰둥한 반응을 보일 것은 자명하다. 따라서 그렇게 돌파구가 될 만한 효과적인 대북 제안을 할 수 없는 상황 하에서 남북관계 개선은 기대하기가 힘들다고 봐야 할 것이다.

종합하면, 결국 미·중 경쟁의 심화는 남북관계 개선에 긍정보다는 부정적 영향을 줄 확률이 크다는 말이 된다. 물론 미·중 경쟁 자체가 남북관계 변화에 직접적으로 작용한다기보다는, 중국의 대북 정책과 미국의 대한 정책에 매개변수로 작용하여 남북관계 변화를 최종적으로 결정하게 될 것이다. 따라서 위에서 추론한 중국의 대북 정책과 미국의 대한 정책이 틀리지 않는다면,

미·중 경쟁의 심화는 남북관계 개선에 부정적 영향을 미칠 것이라고 결론지을 수 있다.

IV. 끝맺으면서

이제껏 미·중 경쟁이 심화될 경우 한국과 북한이 놓이게 될 외교안보 여건은 어떠한지, 그리고 남북관계에는 어떤 변화가 생길 수 있는지에 대해 살펴보았다. 그런데 안타깝게도 미·중 경쟁의 심화는 결코 한국안보나 남북관계 개선에 유리한 쪽으로 작용하지 않을 전망이다. 한국은 미·중 간 선택 강요로 곤경에 빠질 가능성이 크고 대북 정책에서도 주도권을 갖기가 힘들 것으로 보이기 때문이다. 반면, 북한은 중국의 든든한 외교적·경제적 지원을 바탕으로 대내외적으로 오히려 운신의 폭이 커져 공세적 행보를 보일 것이다. 남북관계에서도 역시 북한은 주도권을 갖게 될 가능성이 크다. 왜냐하면 남북관계가 경색된다고 해도 중국의 지원이 있어 당장 별로 아쉬울 것도 없고 압박감도 느끼지도 않을 것이기 때문이다.

그런 상황에서 한국이 남북관계의 진전을 이루려면 북한에게 중국만큼 또는 중국보다 더 큰 인센티브를 제공하거나, 미국처럼 또는 미국보다 더 큰 위압을 가할 수 있어야 한다. 그러나 불행히도 가까운 시간 내에 한국이 독자적으로 그럴 만한 능력이 갖기는 현실적으로 어렵다. 사실 미·중 경쟁이 가속화되기 시작한 현재에도 바로 그런 연유로 국내외의 비판과 비아냥거림을 무릅쓴 한국 정부의 지속적인 교류협력 제안에도 북한이 시큰둥한 반응을 보이는 것으로 봐야 한다. 그렇다면 대안으로 다른 나라들과의 협력을 통한 방법을 찾아야 하는데 주 대상이 초강대국인 미국과 중국이고, 더구나 서로가 치열하게 대립하고 경쟁하는 상황 하에서는 결코 쉬운 일은 아닐 것이다.

결국 답은 조바심을 버리고 장기적 안목에서 미·중 경쟁과 남·북한 관계를 분리해내는 노력을 꾸준히 경주하는 방법 밖에 없어 보인다. 단기적 성과를

에 집착한 성급하고 선부른 선택이나 행동은 오히려 미·중 어느 한쪽을 자극하거나 북한의 호기만을 키워 역효과를 낼 가능성이 더 크다. 예컨대, 중국의 친북화를 막기 위해 중국 쪽으로 기운다고 해서 과연 중국의 친북화를 막아 낼 수 있을지도 의문이다. 오히려 미국 측의 항의와 불만만 키우기가 쉽다. 또한 미국의 동맹역할 확대 요구를 마냥 미루기만 할 수도 없다. 핵을 가진 북한을 상대하기 위해서는 한·미동맹의 공고함이 절대적으로 필요하기 때문이다. 따라서 방법은 차분히 인내심을 갖고 미·중 경쟁으로 인한 남·북한 관계의 경색이 결코 미·중 어느 쪽에도 도움이 되지 않으며, 남북관계 발전과 한반도의 평화가 미·중 모두에게 이익이 된다는 점을 지속적으로 미국과 중국에게 설득해나가야 할 것이다.

미·중 모두가 공히 한반도의 현상유지에는 이해가 일치한다는 점, 그리고 실제 남북관계 발전에 의한 한반도의 안정과 평화정착이 내부 불안, 탈북, 핵/미사일 도발 등 북한 문제에 대한 미·중 모두의 부담을 크게 줄여줄 수 있다는 점에서 그런 노력의 실현가능성이 그리 낮은 것도 아니다. 따라서 희망을 갖고 미·중 설득에 힘을 쏟아야 할 것이다. 물론 그와 병행하여 북한이 아쉽거나 두려워서 남북관계에 나설 수밖에 없도록 만들 수 있는 한국의 독자적 능력을 열심히 키워나가는 일도 게을리 해선 안 될 것이다. 그리고 이 모든 노력의 성공적 결실을 위해서는 그 무엇보다도 영민한 외교적 수완의 발휘가 뒷받침되어야 함은 두말할 필요가 없다. **외교**

외교논고



- ◆ 세계화와 탈세계화
- ◆ 6·25 전쟁 발발 70주년과 한국 외교
- ◆ 6·25 남침전쟁 당시 국제관계,
전쟁의 개시·휴전과 교훈
- ◆ 아랍의 봄 10년 평가와 중동의 분열
- ◆ 볼튼 보좌관의 회고록을 통해 본
북·미회담과 북한 비핵화 전망

세계화와 탈세계화

- 민족주의, 보호무역주의의 확산과 글로벌 거버넌스 -

이상환

(한국외국어대 교수)

〈 국문초록 〉

코로나19(COVID-19) 감염병 사태는 국제사회에 탈세계화(Deglobalization)와 디지털화(Digitization)라는 새로운 생활상을 형성하게 한 사건이다. COVID-19가 초래한 국내외 사회의 세계화에 대한 반향이 탈세계화 현상을 촉진하고, 자유민주주의라는 가치공유로부터의 이탈이 신냉전 질서를 야기하고 있다. 이들과 연관된 신냉전 시대의 이념대결은 경제적인 측면에서 미국 중심의 시장 자본주의 대 중국 중심의 국가 자본주의, 그리고 정치적인 측면에서 미국식 민주주의(다당제, 법치주의) 대 중국식 권위주의(일당지배, 인치주의)가 그 핵심이다. 세계화 현상이 탈세계화 현상으로 이행하고 열린 사회의 논리(자유무역주의, 글로벌리즘)가 닫힌 사회의 논리(보호무역주의, 민족주의)에 의해 잠식 당하는 상황에서 국제사회의 미래에 대한 우려가 커지는 것이 오늘날의 현실이다. COVID-19가 국제사회에 던진 메시지는 국가 간 갈등이 아닌 공동체적 협력만이 국제사회의 '살길'이라는 것이다. 아울러 닫힌 사회가 아닌 열린 사회로의 이행만이 밝은 미래를 보증한다는 것이다.

〈Keywords〉

세계화, 탈세계화, 글로벌거버넌스, 신냉전

1. 서론: 세계화(Globalization)의 공과와 탈세계화(Deglobalization)의 도래

냉전의 종식과 함께 1990년대 세계화 시대가 도래했다. 이념 갈등에 따른 국가 간 장벽이 허물어지면서 경제적 실리에 근거한 국제관계가 보편화 되어 갔다. 이러한 국제사회의 변화를 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 당시에 이 데올로기의 종언, 즉 21세기는 자유민주주의와 자본주의가 지배하는 시대가 되리라는 전망을 했었다. 하지만 세계화의 흐름이 심화 되리라는 기대는 허물어졌다.

2000년대 반세계주의(anti-globalism)가 휘몰아쳤다. 세계화에 소외된 국가들과 세계화가 초래한 국내외적 부정적인 결과들 즉 빈부격차의 심화 등을 경험한 세력들이 세계화에 대한 반발을 여실히 드러냈다. 그 결과물이 2008년 글로벌 금융위기와 함께 대두된, 월가의 탐욕스러운 금융자본주의와 경제적 불평등에 분노하면서 시작된 ‘월스트리트 점령(Occupy Wall Street)’ 운동이다.

이런 가운데 후쿠야마의 생각도 바뀌었다. 그는 2018년 영국의 유명 시사·문예 주간지인 ‘뉴 스테이츠먼(New Statesman)’과의 인터뷰에서 2020년 이후 시장 중심 경제의 미국과 국가 중심 경제의 중국이 세계 패권다툼을 벌일 것으로 내다봤다. 이 싸움의 핵심은 민주주의와 인권 등 인류 보편적 가치를 공유하고 있느냐의 문제다. 새로운 이념 갈등이 새로운 진영 논리에 따른 탈세계화의 흐름을 선도하고 있다.

탈세계화는 국가 간 상호의존과 통합이 약화되는 과정을 일컫는 개념이다. 국가 간 경제 관계에서 무역과 투자가 감소하고 국가 간 정치 관계에서 통합에 역행하는 현상을 말하는 것으로 세계화의 반대 개념이다. 역사상 탈세계화 현상이 부각 된 시기는 대공황을 겪은 1930년대와 글로벌 금융위기 이후 무역 침체기인 2010년대이다. 1930년대와 2010년대의 탈세계화 현상

을 가져오기 전에 국제사회는 세계화 규범에 충실하려 했던 시대를 경험했다. 이는 각각 1850년~1914년 시기와 1950년~2007년 시기라고 할 수 있다. 이러한 시기를 경험한 후 충격적인 금융위기로 인해 세계화 시대가 쇠락의 길을 맞이한 것이다.

하지만 1930년대의 탈세계화 양상과 2010년대의 탈세계화 양상은 성격상 차이점이 있다. 1930년대에는 민주주의 국가들이 자유무역주의를 지키려 했고 자급자족에 의존하려는 전체주의 독재국가들이 탈세계화 현상을 주도했다. 반면 2010년대 이래 현재 상황은 민주주의 국가들이 이를 주도하고 있다. 미국 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의(America First)’와 영국의 ‘브렉시트(Brexit)’ 움직임이 국제사회를 탈세계화 과정으로 몰고 간 것이다. 이는 보호무역주의와 경기침체라는 경제적 동인에 의한 것만이 아니라 상이한 가치추구라는 정치적 동인도 작용한 것이다.

경제적인 측면에서 보면 탈세계화 현상은 네 가지 지표로 측정될 수 있다. 우선 탈세계화는 상품과 서비스 교역의 크기, 즉 국민순소득에서 수출입액이 차지하는 비율 혹은 인구 1인당 수출입액으로 알 수 있다. 다음은 노동과 인력 이동 크기로서 전체인구 중 순이주비율 등이 이를 나타낸다. 또한 자본이 동으로서 국민순소득 대비 혹은 인구 1인당 직접투자 입출액 비율 등이 그 지표가 된다. 마지막으로 기술교류의 감소로 탈세계화를 측정하기도 한다. 이외에 평균 관세율 증가, 노동력 이동제한, 외국인 직접투자 제한 등 자본통제도 탈세계화 현상을 파악할 수 있는 지표들이다.

탈세계화는 경제부문에서 보호무역주의와 함께 간다. 국가 간 상호교류의 감소와 이에 따른 낮은 경제성장은 결국 보호무역주의를 수반한다. 이는 국가 간 협력을 줄이고 갈등의 위험을 증가시키며 비경제적 부문에서도 문제를 초래한다. 이처럼 탈세계화는 정치적 현상으로도 이해할 수 있다. 예를 들어, 미국 부시 행정부와 오바마 행정부가 제도화한 미국산 제품 구매를 독려하기 위한 ‘미국제품구매 법안(Buy American Act)’이 있다. 또한 유럽연합(EU)의

농산물 분야 보호를 위한 새로운 보조금 지급 정책도 마찬가지 예이다. 이러한 탈세계화 정책은 선진국들이 2008년 글로벌 금융위기로부터 탈피하는 방안 이자 정치적 의도가 깔린 행위이다.

〈표 1〉 세계화 지수(kof globalisation index; 연도별 세계평균치)

1990	43.6	2000	52.5	2010	60.1
1991	43.7	2001	53.3	2011	60.5
1992	44.7	2002	53.4	2012	60.9
1993	45.8	2003	54.4	2013	61.2
1994	46.8	2004	55.5	2014	61.8
1995	48.1	2005	56.4	2015	61.7
1996	48.3	2006	57.5	2016	61.9
1997	49.3	2007	58.8	2017	62.1
1998	50.3	2008	59.3		
1999	51.3	2009	59.6		

출처: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich; KOF Swiss Economic Institute (<https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>)

최근에 반세계화(Anti-globalization) 움직임에 있어서 변화가 감지되었다. 반세계화는 이제 선진국들과 보수정치인들 사이에서도 강력한 기반을 갖고 있고, 개도국들 중에서 특히 브릭스(BRICS) 국가들 사이에서 매우 상이한 양상으로 전개되고 있다. 새로운 민족주의 흐름이 그 저변에 존재하고 난민 문제 등 각종 민족·인종 갈등이 국내외 정치지형에 영향을 미치며 새로운 진영 논리 속에 국가들을 편입시키고 있다.

후쿠야마는 2020년 이후 시장 중심 자본주의의 미국과 국가 중심 자본주의의 중국이 세계 패권다툼을 벌일 것으로 내다봤다. 이 싸움의 핵심은 민주주의와 인권 등 인류 보편적 가치를 공유하고 있느냐의 문제다. 이 싸움의 전

단계가 기술 경쟁력과 표준 싸움이다. 중국이 인공지능(AI) 기술에서 앞서나가고 있는데, 이는 중국이 인권·개인정보 보호 문제를 등한히 하기 때문이라는 것이다. 이에 서구 국가들은 인권 가치를 공유하지 않는 나라를 빼고 경제 표준을 만드는 ‘표준전쟁(standard war)’으로 대응하고 있다. 지금 국제사회는 새로운 양 진영(Global North와 Global South)으로 재편되고 있다.

탈세계화의 갈등 상황을 해소하기 위해 이 시점에서 우리는 글로벌거버넌스의 역할을 강조하지 않을 수 없다. (공식적인) 정부간기구(FIGOs)든 (비공식적인) 정상회의(IIGOs)든 협력의 장이 마련되어야 하나 갈등의 동인이 경제적 이해관계 여부보다는 정치적 가치공유 여부이다 보니 그 해결방안이 여의치 않은 상황이다. 최근 일본 스가 수상의 취임, 11월 미국 대선결과에 따른 트럼프 행정부의 거취가 변수이기는 하나 탈세계화 현상은 미·중 패권경쟁과 함께 당분간 지속될 전망이다.

II. 국제안보 관계의 변화와 탈냉전에서 신냉전으로의 흐름

최근 새로운 냉전의 도래를 우려하는 목소리가 커지고 있다. 제2차 세계대전 후 냉전의 양상은 유럽에서의 동·서독 분단과 동아시아에서의 남·북한 분단이 이를 잘 대변해준다. 이는 결국 이념대결로 자본주의 대 공산주의, 민주주의 대 전체주의, 그리고 제1세계(북대서양조약기구, 브레튼우즈체제) 대 제2세계(바르샤바조약기구, 코메콘체제)로 대별된다. 가치와 이익을 공유하는 진영 내 협력과 가치와 이익을 달리하는 진영 간 갈등이 과거 냉전의 모습이였다. 그 대결 구도에서 살아남는 길은 진영 속에서 힘을 키우는 것밖에 없었다.

그렇다면 최근 논의되고 있는 신냉전은 무엇을 일컫는가. 신냉전은 탈냉전기 패권경쟁의 산물이고 중국의 급부상과 이에 따른 새로운 가치 충돌의 결과라고 할 수 있다. 탈냉전기 도래 이후 세계는 중국의 급부상을 목격해왔고 중국 위협론과 기회론이라는 상반된 시각에서 이를 전망하게 되었다. 미

국을 중심으로 한 서구세력은 급속한 경제발전을 해나가는 중국 내에서 정치적 민주화의 불길이 일어나기를 기대했다. 하지만 이는 잘못된 기대가 되었다. 홍콩민주화운동 사태에 직면한 중국당국의 태도는 서구국가들을 실망시키기에 충분했다. 이는 경제발전이 정치적 민주화를 초래한다는 명제가 중국에서는 적용되지 않음을 보여주는 것이다.

여기서 미국을 중심으로 한 냉전기 제1세계의 고민은 깊어진다. 중국의 급부상을 기회론이라는 낙관적 사고로 전망했던 사람들도 이제는 위협론이라는 비관적 사고로 전환하고 있다. 이러한 우려를 낳기에 충분한 행동을 중국 정부가 했다고 해도 과언이 아니다. 재작년 중국이 집단지배체제를 일인지배체제로 바꿨을 때 미국을 중심으로 한 서구세력은 중국 정치의 퇴행에 실망했다. 중국을 견제해야 한다는 주장이 미국사회에서 더욱 설득력을 갖게 된 것이다. 사고체계가 다른 힘 있는 중국의 출현은 서구세력의 입장에서 보면 최악의 상황이다. 유럽의 영국에서 북미의 미국으로의 평화로운 세력전이가 가능했던 것은 바로 양국 간 ‘가치의 공유(shared values)’가 그 배경이었다.

만약 미국과 중국 간 가치의 공유가 미약하다면 평화로운 세력전이가 가능할 것인가. 그 답은 ‘아니오’일 것이다. 오늘날 국제질서는 가치를 우선하는 국가군과 이익을 우선하는 국가군 간의 대결 구도로 재편되는 조짐이 일고 있다. 하지만 오늘날의 상황은 구냉전과는 사뭇 다르다. 그 당시는 미·소 간 그리고 제 1세계와 제 2세계 간 ‘이익의 공유(shared interests)’가 미미했다. 지금은 강대국 간 즉 경쟁국가 간 이익의 공유가 적지 않다. 경제적 상호의존이라는 구조적 제약이 극단적인 선택을 억지하는 상황이다. 가치 공유 우선 국가들이 중국의 반인권적·비민주적 행태를 비판하며 사고와 행태의 변화를 요구하고 있음에도 불구하고, 그들은 이익 훼손을 걱정하며 역학구도의 변화에 주목하기도 한다.

가치공유 우선과 이익공유 우선이라는 선택의 기로에서 각국은 어떤 길을 가야할 것인가. 짧게 말하자면, 둘 다 중요하다. 가치공유를 우선하면서 중국

을 사고가 다른 위협세력으로 보고 이를 견제하려는 서구강대국들과, 일단 먹고 살기위해 중국의 가치추구가 어쩔든 이익을 극대화하기 위해 중국에 편승하는 아시아와 아프리카의 약소국들 간 대결구도로 국제사회는 이합집산하는 양상이다. 한마디로 말하여, 구냉전이 가치·이익 공유집단과 이(異)집단 간의 갈등이었다면, 신냉전은 가치우선 집단과 이익우선 집단 간 갈등구조를 형성하고 있다. 국가 간 이해관계가 복잡하다보니 가치공유에 따른 결속력이 일부 강대국을 제외하면 한계가 있다고 할 수 있다.

새로운 냉전 시대에 걸맞은 이념대결은 어떠한 구도인가. 정치적인 맥락에서 보면, 미국을 축으로 한 민주주의(다당제, 법치주의) 대 중국을 축으로 한 권위주의(일당지배, 인치주의)가 그 핵심이다. 경제적인 측면에서는 과거 냉전과 다른 양상이나 정치적인 측면에서는 그 성격이 유사하다. 이제 미국을 중심으로 한 서구세력의 선택은 중국식 과학기술혁명을 따르거나 아니면 가치추구가 다른 중국을 국제사회에서 배제하는 것이다. 문제는 그러기에는 중국이 갖고 있는 잠재력이 크고 그 파급효과가 적지 않아서 쉽게 성공할지는 미지수이다. 가치구현 충돌 상황에서 미국이 중국을 견제하는 대표적인 방식은 각종 표준설정에서 중국의 참여를 배제함으로써 자연스레 시장에서 도태시키는 것이다. 미국 트럼프 행정부는 중국이 AI·빅데이터 시대에 감시사회를 구축하고 있다고 비난하고, 지금까지의 중국식 기술혁명을 지식재산권 탈취라는 범죄 행위로 폄하하면서 중국정부의 민주주의 질서 위협 등을 비판해왔다. 21세기에 재편된 신냉전 체제의 도래와 함께 미국과 중국은 한편 과학기술전쟁을 통해 국가경쟁력 다툼을 경주하고 있고, 다른 한편 표준전쟁을 통해 국가이념 경쟁을 하고 있다. 문제는 경제적 상호의존이 심화된 국제경제 관계속에서 피아구분이 어렵고 진영구분이 애매하다보니 가치공유 우선이나 이익공유 우선이나 하는 경쟁구도도 희석되는 점이 있다는 것이다.

Ⅲ. 국제정치경제 관계의 변화와 자유·보호 무역주의에서 신보호 무역주의로의 흐름

새로운 냉전 시대에 걸맞은 이념대결은 어떠한 구도인가. 경제적인 맥락에서 보면, 미국을 중심으로 한 시장중심 자본주의(시장자유성 우선) 대 중국을 중심으로 한 국가중심 자본주의(국가개입 우선)가 그것이다. 코로나19를 계기로 미국은 중국을 압박할 수 있는 기회를 잡았다. 지금 ‘코로나 책임론’을 이유로 미국은 중국을 세계에서 고립시키기 위한 가치전쟁을 벌이고 있다. 트럼프 대통령이 언급한 ‘경제번영 네트워크(Economic Prosperity Network; EPN)’는 친미 경제블록 구상이고 동맹을 중심으로 글로벌 공급망을 재편해 중국 생산기지를 무력화하며 중국과의 첨단산업 경쟁에서 중국의 ‘기술굴기’를 차단하고자 하는 구상이다.

그 결과 애플사 등 중국에 간 미국 기업들이 리쇼어링(reshoring, 본국 회귀)을 단행하려 하고, 안 되면 니어쇼어링(near-shoring, 인접 국가로 이전)이라도 해야 한다는 얘기가 나오고 있다. 이러한 미국 기업의 ‘탈중국’ 움직임에 대해 중국은 자본의 회수라는 ‘탈월가’로 대응하고 있다. 코로나19 감염병 사태는 미·중 간 새로운 냉전 시대를 연 사건으로 역사에 기록될 것이다. 탈세계화(Deglobalization)와 디지털화(Digitization)라는 새로운 생활상을 형성하게 한 사건이다. 이런 가운데 중국에 글로벌 생산망을 가진 다국적 기업의 80%가 탈중국을 계획한다는 얘기가 나오고 있고, 4차 산업혁명과 함께 비대면 경제 확산은 디지털 혁신을 가속화하여 금융서비스산업의 핀테크화와 디지털 화폐 주도권 경쟁을 촉발할 가능성이 크다.

신냉전 시대의 신보호무역 양상은 과거의 보호무역 양상과는 다르다. 과거의 보호무역주의가 각국이 관세와 비관세 장벽을 발동해 국내 시장의 접근을 막고, 경쟁적인 평가절하를 통해 확보한 수출 경쟁력으로 국익을 추구하는 제로섬게임이라면, 신냉전·탈세계화 시대의 신보호무역주의는 이와 더불어 글로벌 공급 체인의 결정적인 길목을 틀어쥐고 전체 글로벌 시장에 대한

제품 공급을 차단하는 새로운 형태의 수단을 동원하는 것이다. 그 예로, 미국이 국가 통신 안보를 이유로 중국 화웨이에 대해 미국 퀄컴사의 통신 칩과 구글의 안드로이드 운영 체제 공급을 중단하고, 이란 제재를 위해 달러에 기반한 국제 결제 시스템에서 이란은행을 배제한 것은 모두 글로벌화된 세계의 공급 네트워크에 대한 공격인 것이다.

신냉전 시대의 국제경제관계는 신안보와 연계되어 신보호무역의 양상을 보이고 있다. 한·일 간에 일본이 관세 장벽 등을 이용해 한국 제품의 수입을 막는 대신 삼성에 들어가는 불화수소 등 필수 소재 및 부품의 차단을 노린 것도 역시 글로벌 공급 네트워크에 타격을 주겠다는 전형적인 신보호무역 조치인 것이다. 피아가 뒤섞여 있는 오늘날의 국제사회에서 언제든 누구와도 신냉전이 벌어질 수 있고 이에 따른 경제 갈등이 발발할 수 있다. 사드 사태에서 경험했듯이, 한·중 간에도 중국이 희토류 등 핵심 자원을 무기로 우리의 공급 네트워크를 공격해올 가능성은 상존한다.

전 세계가 탈세계화·디지털화 시대의 신냉전 경제패권 경쟁으로 나아가고 있다. 미국의 트럼프 행정부는 미국식 '경제국가주의(economic nationalism)'를 구현하기 위해 적극적인 국가개입을 통해 국제경쟁에서 자국의 경제적 이익을 도모하고자 한다. 한편 중국의 시진핑 주석은 일본에 대한 압박기조를 유지하면서 미국과는 신형대국관계를 통해 중국몽을 실현하고자 한다. 이를 위해 중국 주도의 새로운 국제규범을 창출해야 하고 해양권의 보호를 위해 해양 군사강국을 지향해야 한다.

자유무역주의를 추구하는 세계화 시대에도 공정무역을 이유로 한 국가 간 보호무역 조치는 있었고 받아들여졌다. 이러한 보호무역 조치의 정당성을 검증하기 위해 국제사회는 각종 제도적 장치를 마련했고 그 투명성을 제고하려고 노력해왔다. 디지털화 시대의 국가경쟁력은 과학기술력 즉 AI와 Big Data에 달려 있고 탈세계화 시대의 국제경제 관계는 신냉전과 연계되어 가치공유에 따른 경제네트워크 구축으로 재편되고 있다. 그렇다면 패권국의 존

재 여부 혹은 그 리더십과 상관없이 국제제도가 국제사회를 안정적으로 협력적으로 이끌 것인가. 오늘날 국제사회는 이를 필요로 하며 새로운 국제제도의 창출과 글로벌거버넌스의 역할이 요구되는 것이다.

IV. 탈세계화와 글로벌거버넌스의 역할

1990년대 탈냉전 세계화 시대의 도래는 국제사회에 희망을 가져다주었다. 하지만 세계화 흐름은 세기말에 역풍을 맞이했다. 국제사회에서는 개도국을 중심으로 반세계화의 물결이 일고, 국내사회에서는 세계화로 인해 불이익을 당한 계층을 중심으로 반세계화 운동이 가속화 되었다. 결국 세계화는 국내외적으로 균열 요인이 되고 ‘책임 있는 세계화(Globality)’ 주장이 대두되었다.

이런 가운데 2010년대 신냉전 탈세계화 시대의 도래는 국제사회에 새로운 진영논리를 제공하며 국제질서를 재편하고 있다. 가치공유에 근거한 양진영이 구축되고 이에 따른 갈등구조가 만들어지고 있다. 가치공유 우선이냐 이익공유 우선이냐 하는 중첩된 진영논리 속에서 국제사회는 미국을 중심으로 한 서구선진국(Global North)과 중국을 중심으로 한 비서구강국(Global South) 간에 경쟁이 증폭되고 있다. 가치공유라는 진영논리와 이익공유라는 이해관계가 충돌하면서 그들 국가 내부적으로는 딜레마가 존재하는 것도 사실이다.

이러한 균열구조를 해결하기 위해 국제사회는 글로벌거버넌스를 통한 해결을 기대하고 있다. 예를 들어, 지금 겪고 있는 COVID-19로 인해 국제사회는 심각한 인명피해는 물론 많은 정치·경제·사회문화적 피해를 경험하고 있다. 코로나19는 우리에게 무엇을 남기고 갈 것인가. 세계화의 심화로 국내 방역만으로 감염병을 퇴치할 수 없다는 점과 현대 의학으로 해결하지 못하는 변종 바이러스가 있다는 점이 현실적 한계로 부각되면서, 오늘날 선진국과

개도국 모두 협력 없이 이러한 감염병으로부터 자유로울 수 없다는 인식이 커지고 있다. 코로나19는 국가 간 인적·물적 이동을 제한하고 결국 전 세계적인 경제적 어려움을 초래하면서 그 해결책을 요구하고 있다. 문제는 이를 어떻게 이겨내느냐이다.

열린 사회¹⁾ 유럽이 난민 문제와 코로나19로 내부 갈등을 경험하면서 닫힌 사회로 이행할는지 모르는 상황이다. 또한 열린 사회의 리더인 미국의 트럼프 대통령은 대선을 앞두고 닫힌 사회로의 이행 조짐을 보이고 있다. 멕시코 국경장벽 건설을 둘러싼 인접국과의 갈등과 코로나19에 따른 국내적 인종·계층 갈등 등이 그 예이다. 반면 미·중 통상전쟁은 중국을 열린 사회로 이끌기 위한 닫힌 사회에 대한 경고로 보이기도 한다. 코로나19가 국제사회에 던진 메시지는 국가 간 갈등이 아닌 공동체적 협력만이 국제사회의 '살길'이라는 것이다. 아울러 닫힌 사회가 아닌 열린 사회로의 이행만이 밝은 미래를 보증한다는 것이다. 하지만 그 끝이 어디인지 지금으로선 알 수 없다.

이제 우리의 과제는 미래의 국제관계를 어떻게 대비할 것인가이다. 국제사회에서 열린 사회의 의사소통 방식인 다자주의·규범주의가 약화되고 닫힌 사회의 의사소통 방식인 일방주의·권력주의가 강화될는지 모른다. 향후 열린 사회 대 닫힌 사회 간의 갈등, 미국과 중국 간의 갈등 등이 우려된다. 이러한 문제들을 해결함에 있어 글로벌거버넌스의 역할은 중요하다. 글로벌거버넌

1) 열린 사회에서 우리는 개인주의와 이성을 바탕으로 자유롭게 사고하고 비판하며 역사의 창조자가 될 수 있다. 대표적인 열린 사회인 자유민주주의 체제에서 모든 국민은 정책 당국자는 될 수 없어도 정책 비판자가 돼 자유로운 토론에 참여한다. 안로(言路)가 열려 있는 자유민주주의를 칼 포퍼(Karl Popper)는 가장 이상적인 정치 체제라고 주장했다. 반면 집단주의 및 계급주의 등으로 대변되는 닫힌 사회는 정치적 변화에 대해 부정적이며, 국민의 비판과 토론이 허용되지 않고 국가가 시민생활을 광범위하게 규제한다. 스위스 다보스 포럼에서 미국 투자자인 조지 소로스는 시진핑 중국 국가주석을 열린 사회의 가장 위험한 적으로 규정했다. 아이로니컬하게도 시 주석은 당시 기조연설에서 반세계화 및 보호무역주의 세력을 비판하면서 세계화의 리더로 부상했다. 하지만 소로스는 중국 정부의 인공지능(AI) 등 신기술을 활용한 자국민 감시체제 구축을 신랄하게 비판하면서 중국에 대한 국제사회의 우려를 증폭시켰다. 오늘날의 세계는 열린 사회 대 닫힌 사회로 재편되고 있다. 과학기술 발전이 일국을 열린 사회로 이끌기도 하고, 닫힌 사회를 만들기도 한다. 한편 전자상거래 업체 '알리바바'의 마윈 회장은 다보스 포럼에서 기술혁명이 세계대전의 원인이 될 것이라고 주장했다. 첨단 기술이 일반적으로 국제사회에 긍정적인 영향을 주지만 그 기술에 내재해 있는 위험을 항상 경계해야 한다는 것이다. 세계는 3차 세계대전의 원인이 될 수 있는 3차 기술혁명을 지금 겪고 있다고 그는 말했다.

스라는 운영원리는 세계화에 걸맞은 열린 사회에 부합하는 의사결정방식이다. 탈세계화 현상이 새로운 진영 내 거버넌스에 도움이 될는지 모르나 진영 간 글로벌거버넌스에는 부정적인 결과를 초래할 것이다. 지금 이 시점에서 우리의 과제는 탈세계화의 흐름 속에서 글로벌거버넌스를 어떻게 운영해나 가느냐 하는 것이다. G7 국가를 중심으로 한 G20 국가의 역할이 가장 중요하다. G20 국가는 기존 강대국에 지역거점국가가 참여하는 형태의 레짐이라고 할 수 있으며, 최근 제기된 G10 논의는 탈세계화 시대를 염두에 둔 미국의 세계전략을 반영한 것이라고 할 수 있다. 세계화 현상이 탈세계화 현상으로 이행하고 열린 사회의 논리가 닫힌 사회의 논리에 의해 잠식당하는 상황에서 국제사회의 미래에 대한 우려가 커지는 것이 오늘날의 현실이다.

V. 결론: 탈세계화 시대와 한국 외교의 좌표

1990년대 세계화 시대 초기에 2020년을 예견한 책으로 맥레이(Hamish McRae)가 1994년에 출간한 『2020년의 세계: 권력, 문화 그리고 번영(The World in 2020: Power, Culture and Prosperity)』이 있다. 저명 저널리스트인 맥레이는 당시 2020년의 세계를 다음과 같이 전망했다.

“미국은 최고의 부유한 국가는 아니나 유일한 초강대국 지위를 계속 유지할 것이고 세계최고의 인재를 끌어 모음으로써 지식산업 분야에서 최고의 위치를 차지할 것이다. EU의 회원국 수는 늘어날 것이나 내부에 국가 간 계층구조가 형성될 것이고 통화통합 노력이 지속되지만 그것이 유지되기는 쉽지 않을 것이며 경제협력은 정치적·문화적 한계로 인해 제한될 것이다. 21세기 첫 25년은 중국과 일본의 패권 경쟁이 있을 것이며 그 승자는 중국이 될 것이다. 동아시아의 경제적 영향력 강화가 기대되나 패권적 위치를 갖기는 어려울 것이다. 동아시아의 모방능력이 창의력으로 이어져야 경제성장을 지속할 것이다. 일본의 성장동력이 약화되면서 중국이 세계 최대 경제강국이 될 것이 거의 확실하다. 중국은 하나의 느슨한 연방형태가

될 것이고 그때까지 중앙집권적 정치체제를 유지하기는 어려울 것이며 자유를 요구하는 정치적 변화를 겪을 것이다. 변화의 과정이 잘못되면 중국은 내전 혹은 혼란과 기아를 경험할 것이나 잘되면 세계지도국이 될 수 있을 것이다. 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 아시아 호랑이들의 경제성장 속도는 둔화될 것이고 정치상황이 주요한 영향요인이 될 것이다. 대만은 궁극적으로 중국과의 통합으로 나아갈 것이며 그 형태는 연방제가 될 것이다. 홍콩은 중국의 금융중심지로서 세계의 금융허브가 되거나 가난한 소도시로 전락할 것이며 그 여부는 중국의 정치적 선택에 달려 있다. … (중략) … 미국의 패권적 지위는 약화될 것이고 미·중 패권경쟁 결과 정치적 분권화와 경제적 발전을 달성한 중국이 그 지위를 얻을 것이다.”

1990년대 초 맥레이는 2020년의 동아시아 지역질서를 전망하며 중·일 간 패권경쟁 결과 중국이 지역패권국가가 될 것이라고 말했고, 세계질서를 예견하며 미·중 간 패권경쟁 결과 중국이 패권국가가 되리라는 언급을 했다. 단 그 전제조건은 중국이 정치적 분권화와 민주화를 이루고 창의력에 기초한 성장동력을 갖춘다는 것이다. 이에 따라 대만과의 연방제 통합, 나아가 홍콩의 금융허브 지위 유지도 결정된다는 것이다. 여기서 주목할 점은 중국의 패권지위 획득여부, 그리고 대만과 홍콩의 미래가 모두 중국의 정치적 선택에 달려 있다는 것이다.

과연 오늘날 중국의 정치적 선택은 어떠한가. 정치적 분권화와 민주화는 거리가 먼 행보를 하고 있고 홍콩과 대만 문제를 다루는 처방도 패권국이 되는 길과는 반대 방향으로 가고 있다. 역설적으로 지금 중국이 취하는 전략적 선택은 세계화와 탈냉전의 논리에 역행하는 것이다. 결국 탈세계화와 신냉전의 논리가 이를 대체하고 있다.

탈세계화와 신냉전 시대의 이념대결은 경제적인 측면에서 미국 중심의 시장 자본주의 대 중국 중심의 국가 자본주의, 그리고 정치적인 측면에서 미국식 민주주의(다당제, 법치주의) 대 중국식 권위주의(일당지배, 인치주의)가 그 핵심이다. 난민 문제와 COVID-19가 초래한 국내외 사회의 세계화에 대

한 반향이 탈세계화 현상을 촉진하고, 자유민주주의라는 가치공유로부터의 이탈이 신냉전 질서를 야기하는 것이다. 세계질서는 미국과 소련으로 대별되는 자본주의 대 공산주의 대결 구도인 구냉전 구조와는 상이한 미국과 중국으로 양분되는 미국식 자본주의·민주주의 대 중국식 자본주의·권위주의 대결 구도인 신냉전 구조로 변화하고 있다. 반인권적·반윤리적 문제를 야기하는 중국의 경쟁력 있는 기술혁명에 대한 우려가 미국을 중심으로 한 서구국가들의 중국 견제론 혹은 봉쇄론에 설득력을 더한 것이다.

오늘날의 국제질서를 G20 속의 G2 시대 혹은 다극 속의 양극체제라고 규정한다. 국제사회는 1990년 냉전 종식과 더불어 탈냉전 시대를 맞이하였으나 이제 신냉전 시대를 예고하고 있다. 지난 30년간 우리는 세계화와 정보화의 시대를 경험해왔고, 2020년 코로나19는 탈세계화와 디지털화라는 새로운 생활상을 강제하고 있다. 이런 가운데 우리나라는 미국과 중국 사이에서 선택을 강요받고 있다. 아직은 미국과 중국 간 불균형적인 양극체제를 형성하고 있으나 2050년에는 보다 균형적인 양극체제로 전환될 수 있다. 만약 이러한 흐름이 사실이라면 우리는 미래를 위해 보다 사려깊은 대비가 필요하다. 미·중 간 균형적인 양극체제가 현실화된다면 우리는 어느 한쪽에 편향된 외교적 스탠스를 가질 수 없다. 하지만 우방을 판단하는 기준은 이익의 공유보다는 가치의 공유가 우선해야 한다. 중국의 정치적 민주화가 진전이 없다면 우리는 지리적으로 멀리 위치한 우방인 미국을 통해 중국을 견제하는 지혜를 구현해야 할 것이다.

2020년은 한국 외교의 분기점이 되어야 한다. 세계질서와 동아시아지역 질서의 축이 흔들리고 있다. 과연 21세기 이 시점을 무엇이라 명명해야 할까. 지난 수년간의 상황을 보며 새로운 이념 갈등의 시기 즉 신냉전 시기로 접어든 것이 아닌가 하는 우려를 하게 된다. 21세기 새로운 냉전기는 미국식 시장 자본주의 대 중국식 국가자본주의 혹은 열린 사회 대 닫힌 사회 간의 대결로 볼 수 있다. 자본주의 내 경제발전을 위한 추동체(推動體)로 주로 시장이 기능해야 하느냐 아니면 국가가 역할을 해야 하느냐가 그 핵심 쟁점이다. 21세

기 중국의 급부상은 중국식 국가자본주의의 위상을 높여왔고, 미국을 비롯한 서구국가들은 중국식 국가자본주의의 한계를 비판하면서도 아이러니하게 국가개입주의적인 경제정책을 확대해왔다. 최근 미국을 포함한 서구국가들의 일부 민중주의 양상은 이를 잘 보여준다. 이런 가운데 민주주의 가치 논쟁이 이에 더해지면서 결국 중국이 그러한 가치를 공유할 수 있는 국가냐 하는 의구심이 증폭되는 것이다. 여기에 우리의 외교적 딜레마가 존재하는 것이다.

외교

6·25전쟁 발발 70주년과 한국 외교

김명섭

(연세대 교수)

〈 국문초록 〉

이 글은 올해로 발발 70주년을 맞이하는 6·25전쟁의 역사적 유산과 관련해서 대한민국의 동맹국인 미합중국과 최대무역국인 중화인민공화국 사이에서 한국 외교가 처한 상황을 성찰해보고, 6·25전쟁의 유산으로서 '긴 평화'를 보장해온 정전체제를 보다 영구적인 평화체제로 발전시켜 나가기 위한 한국외교의 방향을 모색한다.

I. 서론

2020년은 6·25전쟁 발발 70주년을 맞이하는 해이다. 2021년은 서울 재수복, 38선 재돌파, 정전협상 개시, 여군 창설, 한·일회담 개시 70주년, 2022년은 독도 평화선 선포, 최초의 지방의원 선거, 최초의 대통령 직선 70주년, 2023년은 송환불원포로 석방, 정전협정 발효, 한·미상호방위조약 가조인, 서울 재환도 70주년이다. 2020년부터 4년 동안 6·25전쟁 중에 있었던 주요 사건들의 70주년이 이어진다.

전쟁을 기억하는 것은 전쟁을 좋아해서가 아니라 전쟁을 막기 위해서다. 평화를 사랑할수록 전쟁을 기억해야 하는 이유이다. 문제는 어떻게 기억할

것인가이다. 전쟁 발발과 함께 없어지는 것은 전초병의 생명과 진실이라는 말이 있듯이 전쟁에 관한 거짓말은 가득하다. 전쟁상태에서 승전을 위한 거짓말은 금지되기보다 권장된다. 따라서 전쟁의 진실을 아는 것, 그러한 진실을 기억하고 물려주는 것은 생각보다 쉽지 않다. 학문이 계속되어야 하는 이유이다.

학문의 세계와 달리 외교의 세계에서는 진실보다 국익이 우선하는 경우가 많다. 국가이익을 어떻게 설정하느냐에 따라 외교의 목표와 방법은 바뀌게 된다. 민주주의 국가에서는 전쟁보다 평화를 말할 때, 집권 가능성이 커진다. 많은 유권자들이 전쟁보다는 평화를 희망하기 때문이다. 평화가 절대적 국가목표로 설정되면, 적당히 전쟁의 진실을 덮어버리자는 유혹은 강해진다. 그러나 전쟁의 진실을 직시할 때, 더 견고하고 지속적인 평화를 만들어낼 수 있다.

6·25전쟁의 진실 또한 마찬가지이다. 6·25전쟁의 발발과 1953년 이후 현재까지 이어지고 있는 정전상태에 관한 진실에 관해서 알고, 기억하고, 그 기억을 전승하는 것은 자칫 열전이 재현되는 것을 막고, ‘긴 정전상태’를 ‘긴 평화’로 이어가기 위해서 필요하다. 6·25전쟁은 제2차 세계대전의 끝이자 냉전의 머리였던 ‘뜨트머리전쟁’이었다. 세계적 수준의 냉전체제는 1991년 소련이 해체되면서 종식되었지만, 한반도의 냉전체제는 1953년 정전체제와 함께 계속되고 있다.

한국에서는 ‘냉전’이라는 용어가 부정적으로만 사용되어 ‘냉전수구세력’이라는 정치적 딱지붙이기도 존재한다. 그러나 세계사적으로 보면 6·25전쟁으로 인해 확고해진 냉전체제는 비록 ‘따뜻한 평화체제’는 아니었지만, 5천만 명 이상이 죽은 냉전 직전의 열전보다는 나은 이중성을 지닌다. 정전상태를 보다 지속적인 평화상태로 바꾸어가는 정치외교적 노력을 지속하되, 그러한 노력이 자칫 67년간의 ‘긴 평화’를 끝내고 다시 열전을 불러오지 않도록 조심해야 한다. 이것은 비단 한반도뿐만 아니라 좁게는 몽골(6·25전쟁 당시 공산진영) 등을 포함한 동유라시아, 그리고 넓게는 전 세계인과 관련된 것이

다. 6·25전쟁 발발 70주년을 맞이하여 한국외교는 동맹인 미국과 최대무역국인 중화인민공화국 사이에서 복잡한 상황에 처해 있다. 이 글은 6·25전쟁의 역사와 그 유산을 중심으로 한국외교를 성찰해보고, 6·25전쟁의 유산인 정전체제를 보다 영구적인 평화체제로 발전시켜 나가기 위한 한국외교의 방향을 모색해본다.

II. 6·25전쟁과 한·미동맹

한국외교의 중추인 한·미동맹은 6·25전쟁을 통해 탄생했지만, 그 맹아는 이미 대한민국 임시정부가 대일선전포고를 한 이후 미군에 의해 대한민국 임시정부의 광복군이 지원을 받고, 한국 청년들이 OSS요원들로 선발될 때부터 시작되었다. 제2차 세계대전에서 일제와 싸웠던 미군들이 다시 6·25전쟁에서 한국군과 함께 피를 흘렸고, 그러한 혈맹관계가 이승만의 송환불원포로 석방 등의 ‘벼랑끝 외교’를 통해 만들어진 한미상호방위조약에 농축되었다.

1953년 7월 27일 오후 10시 6·25전쟁을 정지시킨 정전협정에 대한민국 대통령이었던 이승만의 서명이 없는 것을 놓고 한동안 한국(군)이 정전협정의 당사자가 아니라는 잘못된 주장이 유행했었다. 정전협정은 1918년 11월 11일 오전 11시에 체결되었던 제1차 세계대전 정전협정문에서 보여지는 바와 같이 국가 정상이 서명하는 것이 아니고 전투 중인 최고사령관이 서명하는 것이다. 따라서 이승만의 서명이 없는 것은 모택동이나 아이젠하워의 서명이 없는 이유와 같은 것이다. 김일성은 ‘조선민주주의인민공화국 수상’으로서 서명한 것이 아니라 ‘조선인민군 최고사령관’이라는 직함명과 함께 “중국인민지원군 사령원” 팡덕회와 함께 서명했다. 한국군 최고사령관의 서명이 없는 것은 작전지휘권을 이양받았던 마크 클라크 국제연합군 사령관이 대표로 서명했기 때문이었다. 같은 이유로 다른 참전국 사령관들도 서명하지 않았다.

이러한 사실에도 불구하고 오랫동안 이승만 대통령의 서명이 없는 것을 한국(군)이 정전협정 당사자가 아닌 것처럼 설명하게 된 이유들 중 하나는 이 대통령이 '무조건 정전'에 단호히 반대했던 것과 연관이 있다. 정전 반대 이유는 두 가지였다. 첫째, 공산진영에 의해 38선이 부정된 것을 기회로 먼저 통일을 이룩해야 한다고 보았다. 둘째, 정전협정을 체결하고 유엔군이 철수하면 공산진영에 의해 곧 정전협정이 휴지조각처럼 부정되고, 속전(續戰)이 될 것이라고 보았다.

여기에서 우리는 당시 한국외교의 모순을 발견하게 된다. 즉, 전쟁을 지속해서라도 자유통일을 해야 한다는 생각과 공산진영에 의한 속전을 막아야 한다는 생각이 충돌하고 있었던 것이다. 최악의 상황은 자유통일도 이룩하지 못하고, 전쟁만 지속하다가 공산화되는 경우였다. 최악의 상황을 막은 것은 1953년 8월 8일 가조인된 한·미상호방위조약이었다. 길게 보면 이 조약의 성취는 1905년 러·일전쟁 시기 이승만이 미국의 T. 루즈벨트 대통령을 면담할 당시부터 추구해왔던 외교적 목표의 실현이었다. 제2차 세계대전 기간 중에 대한민국 임시정부 광복군을 미국이 지원했던 것은 비록 조약에 의해 뒷받침된 것은 아니었지만 한·미동맹의 맹아적 성격을 지닌 것이었다. 1953년 6월 18일 이 대통령에 의해 단행된 송환불원포로 석방과 연이은 로버트슨 차관보와의 '작은 정전협상'을 통해 미국의 한·미상호방위조약 체결과 한국(군)의 정전협정 참여가 상호 확약되었다.

그런데 정전협정에서 약속되었던 정치회의를 통한 한반도문제 해결이 1954년 제네바에서 실패하자, 이 대통령은 1954년 7월 말부터 시작된 방미 외교 중 상하원 합동 연설을 통해 전쟁을 통해서라도 한반도를 통일해야 한다는 의지를 피력했다. 1954년 7월 28일 독립 한국의 대통령이 미 의회 상하원합동회의에서 연설하는 장면은 이승만 외교의 정점이었던 동시에 내리막의 시작이었다. 이승만 대통령은 미국 상하원 의원들은 물론 각계 인사들이 운집한 미국 의회에서 33회의 박수를 받았지만, 제2차 세계대전 종전 이후 평화를 갈망하고 있던 미국 여론은 한국에 의한 북진통일론과는 이미 멀

어져 있었다.

방미 기간 중에 이승만 대통령은 뉴욕 브로드웨이에서 영웅 퍼레이드를 하고, 조지 워싱턴대학교와 컬럼비아대학에서 각각 명예법학박사 학위를 받고, 미국 상원 최장수 원목인 프레데릭 해리스가 담임했던 파운드리교회를 다시 찾아(이승만과 프란체스카는 워싱턴 D.C. 체류 기간 중 이 교회에 출석) 설교단에 서는 등 환대를 받았지만, 정작 아이젠하워 대통령과는 격돌했다. 이 건의 핵심은 이승만의 북진통일론 대 아이젠하워의 현상유지론이었다.

1954년 11월 17일 의회비준서가 교환되어 11월 18일 한·미상호방위조약(韓美相互防衛條約, the ROK-U.S. Mutual Defense Agreement)이 정식 발효되기 앞서 11월 17일 서울에서 변영태 외무장관과 브릭스 주한 미국 대사가 ‘한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미 합중국 간의 합의 의사록(Agreed Minutes relating to continued cooperation in economic and military matters)’에 서명했다. 이 합의의사록의 제2항은 “국제연합사령부가 대한민국의 방위를 위한 책임을 하는 동안 대한민국을 국제연합사령부의 작전지휘권 하에 둔다”라고 규정함으로써 혹여 한국군의 단독북진으로 미군이 상호방위조약에 따라 말려드는 가능성을 봉쇄했다.

1953년 7월 27일 이후 현재까지 지속되고 있는 한반도 정전체제는 다음과 같은 3중 봉쇄체제적 성격을 지닌 것이었다: (1) 공산진영에 의한 전쟁 재발 봉쇄, (2) 한국군의 통일을 위한 북진 봉쇄, (3) 일본의 재무장보다 한국군 육성을 우선함으로써 일본 군국주의의 재발 봉쇄.

Ⅲ. 6·25전쟁과 한·중관계

한국과 중화인민공화국과의 무역량은 미국과의 무역량을 뛰어넘은 지 오래되었다. 이러한 경제관계는 1992년에 이루어진 한·중수교에 기초한 것이다. 1992년 한·중수교는 1988년 서울올림픽 이후 본격화된 북방정책이

1991년 소련 해체에 의해 가속화된 결과였다. 한·중수교는 1949년 중화인민공화국 건국이후 43년만의 수교를 통해 거대한 대륙시장의 문을 열었다는 점에서 긍정적 측면만이 높히 평가되어 왔다. 그러나 중화인민공화국은 ‘조선민주주의인민공화국’과의 수교관계를 유지했던 반면 대한민국은 중경 임시정부 시절부터 깊은 관계를 맺어 왔던 중화민국(현 타이완)과 서둘러 단교했다는 점을 간과할 수 없다.

6·25전쟁 책임 문제도 명문화하지 못했다. 중화인민공화국은 6·25전쟁 당시 ‘항미원조’를 표방하며 ‘중국인민지원군’이라는 이름을 건 대규모 군대를 파병하여 38선을 넘어 서울을 점령했었다. 1951년 2월 1일 국제연합은 중화인민공화국을 ‘침략자(the aggressor)’로 규정했다. 중화인민공화국의 파병은 1950년 10월 1일 이후 한국군과 국제연합군의 38선 이북으로의 진격에 따른 위협감에 따른 것이라는 해석이 많았지만, 최근까지 축적된 연구 결과들은 6·25전쟁 개전 이전부터 모택동이 김일성의 개전을 여러 모로 후원했다는 사실을 밝혀주고 있다.

1992년 중화인민공화국의 6·25전쟁 책임 문제를 명문화하지 못한 데는 중화인민공화국 측의 완고한 태도와 더불어 당시까지는 학계의 규명이 충분하지 못했다는 한계가 있었다. 아울러 1993년 2월 노태우 정부의 임기 만료 이전에 한·중수교를 이룩하고자 했던 외교적 조급성도 원인이 되었다. 중화인민공화국이 개방과 더불어 전쟁의 진실에 점차 접근하리라는 기대도 존재했다. 실제로 한·중수교 이후 중화인민공화국에서는 대한민국의 존재를 의식하여 6·25전쟁(중화인민공화국에서는 항미원조전쟁 또는 조선전쟁이라고 부르는)의 진실을 일부 인정하는 경향도 나타났다. 대표적으로 셴즈화(沈志華)와 같은 학자는 1995년 홍콩에서 출판된 『朝鮮战争揭秘』라는 책을 통해 6·25전쟁의 실상에 접근하는 모습을 보였고, 러시아자료를 열람하여 6·25전쟁 당시 모택동과 스탈린의 관계를 밝힌 『毛泽东、斯大林与朝鲜战争』이라는 책을 2003년에 출간하기도 했다.

그러나 6·25전쟁 개전책임문제와 관련해서 셴즈화는 1950년 6월 25일 전쟁이 ‘폭발’했다고 애매하게 표현하는 중국공산당의 입장에서 크게 벗어나지 않고 있다. 그는 “누가 먼저 총을 쏘았는가의 문제는 … 별로 중요하지 않다. … 조선의 군사행동이 주동적인 것인지 남한의 공격에 대한 반격인지 관계없이, 조선의 군사행동은 현대 역사상 가장 중대한 사건 중의 하나인 조선전쟁으로 이어졌고 …”라는 커밍스(Bruce Cumings) 식의 모호한 개전책임 회피론을 답습하고 있다.

모택동이 주도한 문화대혁명 당시 피해를 입기도 했던 그는 “모택동은 확실히 첫 번째 정책결정에서 실수가 있었다”고 하면서 모택동을 비판하는 것처럼 보이기도 한다. 그러나 그가 말하는 “[모택동의] 첫 번째 실수는 군의 파병 결정을 말하는 것이 아니라, 정전 담판에 응해야 할 때 적시에 유엔의 정전 결의안을 받아들이지 않은 것”이다. 이러한 주장은 1951년 2월 1일 국제연합이 중화인민공화국을 침략자로 규정하기 이전 서울을 점령한 상태에서 정전협상에 임했어야 한다는 의미를 포함한다.

6·25전쟁의 진실과 관련한 중국공산당의 입장을 극명하게 보여준 사례는 옥스퍼드대학에서 6·25전쟁 관련 논문으로 박사학위를 받은 데이빗 쉰이(David Tsui, 徐泽荣, 쉬쩌룽, 1954~) 투옥사건이다. 데이빗 쉰이는 중국공산당의 6·25전쟁 참전결정과 관련해서 1950년대에 출판된 문건들을 복사해서 한국전략문제연구소에 제공했다는 이유로 투옥되어 13년 형을 선고받고, 2011년 출옥했다. 그의 논문은 2011년 『中國의 6.25戰爭 參戰』으로 출판되었고, 2015년 *China's Military Intervention in Korea: Its Origins and Objectives* 이라는 영문책으로도 출판되었다.

이 책들에서 쉰이는 1949년에 완결되는 모택동의 집권과정이 중국공산당에서 공식적으로 주장하는 것처럼 자주적이었던 것이 아니라 스탈린의 후원을 통해 가능했다는 점, 그리고 그 연장선 상에서 중국공산당의 6·25전쟁 참전 결정이 이루어진 것이지 미군이 38선을 넘어 북진했기 때문에 참전 결정

이 이루어진 것이 아니라고 주장했다. 이러한 쉰이의 주장은 모택동이 6·25전쟁 개전 이전부터 개전책임을 분점하고 있었다는 국제학계의 연구결과들과 맥을 같이 하고 있다.

시진핑 집권 이후 약 9천만 당원을 거느린 중국공산당은 6·25전쟁의 역사를 반성적으로 성찰하기보다는 이념적 교육자원으로 활용하는 경향을 보이고 있다. 한·중관계가 한 단계 더 발전, 성숙하기 위해서는 6·25전쟁의 역사적 진실을 덮으려 하기보다는 겸허하게 반성적으로 성찰해보려는 노력이 필요하다.

IV. 정전체제에서 평화체제로

6·25전쟁 이후 한반도의 ‘정전상태’를 규정하고 있는 정전협정은 영어, 중국어, 그리고 한글로 되어 있다. 정전협정 체결 이후 지속되어온 ‘상대적 평화’를 지키는 가운데 ‘영속적 평화’를 이룩하기 위한 대미외교, 대중외교가 지속되어야 한다. 미국과 중화인민공화국, 북조선과 대한민국이 일차적 당사자인 정전체제를 보다 영구적인 평화체제로 만들기 위한 노력은 다음과 같은 이중적 경로를 통해 추진될 필요가 있다.

1. 정전체제를 통한 평화체제 만들기

평양당국은 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 강행하고 약 한 달이 지난 3월 11일 정전협정 백지화를 선언했다.¹⁾ 이것은 1953년 정전협정 체결 이후 평양당국이 정전협정을 “조선인민의 3년간에 걸친 영웅적 투쟁의 결과

1) 2013년 9월 2일 대한민국 법무부가 국회에 제출한 이석기 통합진보당 소속 국회의원에 대한 체포동의 요구서에 따르면 그가 총책을 맡았던 RO(Revolutionary Organization)는 정전협정 백지화 선언으로 전쟁 도발 위험이 고조되자 조직원들에게 전쟁 지침을 내리고 비밀 회합을 소집했다. 이 회합에 참석했던 조직원이 이석기 의원의 발언을 녹음하여 제공함으로써 그의 내란음모에 대한 결정적 증거로 채택되었다.

이며 우리나라와 우리 인민이 쟁취한 위대한 역사적 승리”라고 선전해왔던 것과 배치되는 것이며, 1953년 7월 27일 당시 김일성 조선인민군 최고사령관이 서명한 문서를 배격하는 것이라는 점을 평양정부에 인식시킬 필요가 있다.

정전협정 당사국들은 평양당국의 정전협정 백지화선언에 말려들지 말고, 정전협정의 유효성을 지속적으로 확인해야 한다. 간혹 ‘급변사태’가 발생할 경우 한국군 투입이 거론되거나 군사적 수단을 통한 핵문제해결이 논의되기도 했다. 이것은 정전협정에 대한 한국(군)의 당사자성과 기속성(羈屬性)에 배치되는 것이다. 정전협정은 국제연합군 사령관이 한국군을 대표해서 서명한 것으로서 한국군 또한 정전협정의 당사자로서 기속된다. 정전협정에 김일성의 서명이 있다는 사실을 평양당국 및 주민들에게 계속 상기시키는 한편, 한국군도 작전지휘권의 환수에 앞서 정전협정 당사자성을 명확히 인지하고 당당한 주체로서 임할 필요가 있다.

정전협정에 계속 생기를 불어넣기 위해서는 정전협정이 규정하고 있는 한강하구의 평화적 공동이용, 미귀환 포로 및 그 가족의 자유로운 이동을 위한 노력도 필요하다. 특히, 정전협정문에 포함되었지만 실현되지 못한 실향사민(displaced civilians)들과 그 후손들에 대한 거주선택의 자유를 확보하기 위한 협상이 필요하다. 생존해 있는 인간들의 자유로운 이동을 위한 노력과 더불어 정전협정이 규정하고 있는 유해송환도 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 역시 정전협정에서 규정하고 있는 비무장지대에서의 유해공동발굴도 추진되어야 한다. 이것은 DMZ의 평화적 활용노력과 연계하여 추진될 수 있을 것이다.

‘상대적 평화’를 가능하게 해온 정전체제를 통해 ‘영속적 평화’를 이룩하기 위해서는 정전체제의 일부로서 정전협정을 실질적으로 뒷받침해온 한·미 상호방위조약에 대한 양국 국민들의 민주적 재인식이 필요하다. 한·미동맹의 미래는 양국 국민들의 민주적 선택에 따라 결정될 것이다. 이 조약은 무기한

으로 유효하지만, “어느 당사국이든지 타 당사국에 통고한 일 년 후에 본 조약을 종지시킬 수 있다.” 민주화 이전의 한국사회에서 한·미동맹은 군부정권을 뒷받침하는 제국의 기제로만 비쳐지는 경향이 있었다. 이제는 정전체제의 일부를 구성하고 있는 한·미동맹의 가치와 의미를 양국 국민이 보다 민주적으로 공유하려는 노력이 필요하다.

2. 정전체제 너머의 평화체제 만들기

1953년 정전체제 수립 당시와는 달리 정전체제 주요 당사국들이 모두 국제연합 회원국들이 된 현실에 걸맞은 평화체제로의 전환을 위한 노력이 필요하다. 1953년의 정전체제를 넘어서 평화체제를 구축하기 위해서는 ‘조선민주주의인민공화국’과 그 국민, 그리고 3대 세습정권을 분리해서 접근할 필요가 있다. 물론 평양에서는 수령론에 입각한 수령-국가-국민의 삼위일체를 고수하며, 정권생존을 위한 ‘벼랑끝 외교’를 전개해왔다. 그러한 ‘벼랑끝 외교’를 통해 평양당국은 2006년 이후 지속적인 핵실험 및 미사일실험들을 강행하면서 사실상(de facto) 핵무장국가가 되었다.

군사분계선 이북에서 인민민주주의(공산주의)를 실현하기 위한 핵심조직은 약 3백만 명 이상의 당원을 가진 조선로동당이다. 헌법보다 더 우위에 있는 조선로동당의 규약은 “조선로동당의 당면목적”이 “공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는 데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는 데 있다”라고 규정하고 있다.

이에 견주어서 한국의 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 정하고 있다. 이에 따라 군사분계선 이북지역 역시 수복되어야 할 대한민국 영토의 일부로 간주되고 있으며, 다만 헌법 4조를 통해 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일”이라는 조항을 통해 군사적 북

진에 의한 영토수복의지는 제한하고 있다.

대한민국이 1953년 정전체제 너머의 평화체제를 주도하기 위해서는 남남 갈등을 최소화하려는 노력과 더불어 1648년 유럽에서 종교전쟁의 광기를 봉인했던 웨스트팔리아적 대북 접근이 필요하다. 그것은 3대 세습독재정권의 실체를 직시하는 동시에 이미 국제적으로 실존하는 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국가에 대한 현실적 접근을 의미한다. 천안함이나 연평도 같은 기습도발에 대한 재발방지 장치를 확실히 마련하고, 더 이상의 핵실험과 미사일실험을 억제하기 위한 국제적 대북압박에 동참하는 동시에 1882년 조미수호통상조약에 대한 문명사적 성찰에 기초한 워싱턴과 평양사이의 ‘모두스 비벤디(modus vivendi)’ 구축을 위한 한국의 외교적 노력이 필요하다.

이러한 외교적 접근의 연장선 위에서 정전협정에서 진일보한 평화협정을 체결한다고 했을 때, 일차적으로 문제가 되는 것은 어떤 전쟁에 대한 평화협정인가 하는 점이 될 것이다. 평양은 6·25전쟁이 1945년 미군 진주에서부터 시작되었다거나 1948년 5·10총선을 통한 제헌국회 구성에서부터 시작되었다는 선전전을 지속해오고 있다. 아예 1866년 제너럴셔먼호 사건부터 미국의 침략전쟁이 시작되었다는 식의 정치선전을 위한 비석을 대동강 변에 세워 놓고 있기도 하다. 평화협정 체결에 앞서 문제가 되고 있는 전쟁이 1950년에 시작된 6·25전쟁임을 명확히 하고, 그것이 어떻게 시작된 전쟁인지에 대한 최소한의 공통된 역사인식에 기반한 전쟁재발 방지 노력이 필요하다.

V. 결론

김일성집권기나 김정일집권기와 달리 현재의 평양지배층 중 일부는 오랜 관념적 재생산을 통해 6·25전쟁을 정말로 ‘이승만도당과 미제국주의자들’이 일으켰다고 믿고 있을 수 있다. 미국이 주도한 국제연합군의 참전만 없었다면 조선인민군 단독으로 통일된 조선을 만들었을 수 있었을 것이라는 관념은

더욱 확고하다.

대한민국의 존재 자체를 절멸시키려고 했던 전쟁원인의 진실에 대한 최소한의 공통된 역사인식과 재발방지 약속 없이 작성된 평화협정문은 오히려 전쟁을 부르는 주문(呪文)이 될 수 있다. 그것이 도요토미 히데요시(豊臣秀吉)의 임진왜란 이후 조선통신사를 보내기 앞서 조선이 일본으로부터 형식상으로나마 도쿠가와 이에야스(德川家康) 명의의 “개전대비(改前代非)”라는 문구를 받아두었던 이유이다(비록 그것이 위서[偽書]였다 하더라도).

아직까지도 6·25전쟁을 ‘이승만도당과 미제국주의자들’이 일으킨 전쟁이라는 인식을 교과서, 박물관, 영화 등을 통해 주입하고 있는 평양의 역사교육에 대해 교정을 요구하는 것도 병행해야 한다. ‘민족(조선민족? 한국민족? 김일성민족?) 화해를 위한 역사를 내세우며 진실을 가리는 역사교육을 ‘오로지 진실’을 추구하며 탐색하는 역사교육으로 정립하는 것은 정전체제를 영구평화체제로 바꾸어가는 데 있어서 매우 중요하다. 정전체제의 시공간을 평화체제의 시공간으로 진화시키고자 하는 민주사회에서 미래에 대한 맹목적 믿음과 희망에 앞서 지나간 과거의 진실부터 직시할 수 있는 다층의 역사지성이 필요하기 때문이다.

1948년에 각각 독립한 대한민국과 ‘조선민주주의인민공화국’의 분절성과 독립성은 1953년 정전체제 수립 이후 강화되어왔다. 서로의 국가성(statehood)을 잠재적으로 인정하는 웨스트팔리아적 주권원리에 기초한 접근이 필요한 이유이다. 이것은 물론 1897년 고종의 대한독립 선포 이후 1919년에 수립된 대한민국 임시정부에 기반하여 1948년 국제적으로 독립을 인정받은 대한민국의 국가성에 대한 정확한 인식을 전제로 하는 것이다.

이러한 접근은 대한민국이 오래 전부터 추구해온 국가연합(confederation)으로서의 평화통일의 길과 상통하는 것이며, 평양의 3대 세습체제와 일반 주민들의 애국심을 일단 분리시키는 길이기도 하다. ‘비핵화 및 평화통일 논의의 지구성(持久性)’에 비추어 이러한 중·장기적 접근방안이 국제적으로 실존

하는 ‘조선민주주의인민공화국(DPR. Korea)’이라는 사실상(de facto)의 국가에 대한 웨스트팔리아적 접근과 더불어 대한민국의 독립적 국가정체성에 기초한 국제법적 동맹의무 수행과 보편적 가치에 입각한 전 세계적 국제공조를 통해 추진되어야 할 것이다. **외교**

6·25 남침전쟁 당시 국제관계, 전쟁의 개시·휴전과 교훈

송 종 환

(전 주파키스탄 대사, 경남대 석좌교수)

< 국문초록 >

6·25 전쟁은 스탈린(Joseph V. Stalin) 감독, 김일성 주연, 마오쩌둥(毛澤東)이 조연을 하여 남침한 전쟁이라는 것이 역사적 사실임에도 2018년 이후 남북한 관계와 주변정세의 변화로 역사적 사실이 흐려지고 있다.

2020년 6·25 남침전쟁 70주년을 맞아 필자가 1992년부터 공개된 6·25 남침전쟁 관련 소련 문서를 활용하여 과거에 썼던 학술 논문·글들과 중국 측 학자가 중국 측 자료를 활용하여 쓴 중공군의 6·25 전쟁 참전 연구 결과를 종합하여 당시 국제관계, 전쟁의 개시·중공군 참전, 휴전 과정을 정리하였다.

6·25 전쟁은 67년 전에 휴전을 하였지만 끝나지 않고 진행 중이다. 그간의 국제정세 변화로 6·25 남침전쟁의 최대 피해 당사자였던 대한민국의 현 정부는 피아(彼我)를 구분하지 못하고 있다. 이런 상황에서 6·25 남침전쟁이 주는 교훈과 대책을 제시하고자 한다.

서구권과 한국 학계에서 그동안 무의식적으로 사용해온 ‘한국전쟁(The Korean War)’이라는 용어가 한국에 의한 북침이라는 북한 측 선전에 악용될 우려가 있으므로 앞으로 ‘6·25 남침전쟁(North Korea’s Invasion War on June 25, 1950)’ 또는 ‘6·25 전쟁(6·25 War)’으로 부를 것을 제의한다.

< Keywords >

스탈린-김일성-마오쩌둥 간 6·25 남침전쟁 협의와 전쟁 개시, 중공군 참전 유도, 스탈린의 6·25 전쟁과 휴전협상의 장기화 유도, 6·25 전쟁 당시와 2020년 현재의 국제관계와 피아(彼我), 회담과 합의하는 북한 태도의 배경, 중국의 일대일로와 미국의 인도-태평양전략, 북한 핵 폐기, 주한미군 철수, 한국의 선택

2020년은 6·25 남침 전쟁 70주년이 된다. 6·25 남침 전쟁(북한은 ‘조국 해방전쟁’, 중국은 ‘항미원조전쟁(抗美援朝戰爭)’으로 각기 호칭)은 1950년 6월 25일 새벽 4시 대한민국이 외부로부터 불시에 침략을 받은 역사적 사실(fact)이다.

북한은 6·25 전쟁이 남한의 북침에 대한 북한의 반격이라고 주장하고 각자의 이론으로 북한 선전을 추종하는 서방의 수정주의자들이 있었지만, 구(舊) 소련 붕괴 후 1992년부터 러시아 측에 의하여 공개된 세 가지 종류의 문서들은¹⁾ 되풀이해 온 북한 측 주장이 거짓 선전임이 밝혀졌다.

이 세 가지 문서들에 의해 6·25 전쟁은 스탈린(Joseph V. Stalin) 감독, 김일성 주연, 마오쩌둥(毛澤東)이 조연한 남침 전쟁인데도 북한만 바라보는 한국의 현 정부는 남북 긴장 상태가 불거질 때마다 북한에 강하게 책임을 묻지 않고 옹호하는 듯한 태도로 일관하는 것처럼²⁾ 6·25 전쟁이 남침이라는 역사적 사실마저 흐리고 있다.

국가보훈처는 지난 5월 중 한국 껄럽에 의뢰하여 6·25 전쟁은 남한, 북한, 남·북한, 미국, 소련, 중국 등 어느 쪽이 일으켰다고 생각하는 지에 대하여 여론조사를 하다가 국민들로부터 질책을 받았다. 지난 6월 19일부터 서울

1) 첫 번째 자료는 1966년 소련 외무부가 소련과 중국의 6·25 전쟁 개입관련 내용을 정리한「6·25 전쟁, 1950-1953과 휴전협상(On the Korean War, 1950-1953, and the Armistice Negotiations)」이라는 제목의 보고서이다. 이 보고서는 미국과 전쟁 중인 베트남에 대한 소련의 지원문제를 중국, 월맹 측 관계관들과 협의하려는 소련 관계관들에게 배경정보로 제공할 목적으로 작성되었다.

두 번째 자료는 보리스 옐친(Boris Yeltsin) 대통령이 1994년 6월 2일 모스크바를 방문한 김영삼 대통령에게 제공키 위하여 정리한 「한국전쟁 관련 러시아 외교문서」(이하「한국전 문서요약」)로서 1949년 1월부터 1953년 8월까지 소련 외무성과 북한 외교부 간에 오간 전문, 소련공산당 중앙위원회 회의록 등 216건, 총 548쪽에 이른다.

세 번째 자료는 러시아 대통령실 문서고 소장 문서로 정식 명칭은 「러시아연방 대통령 문서(The Archive of the President, Russian Federation)」이며 약칭은 APRF이다. 1950년 2월부터 1953년 7월 기간 중 스탈린-김일성-마오쩌둥 간에 오고 간 한국전쟁 관련 비밀전문(電文)으로서 1,200쪽에 달한다.

상기 문서들은 1993년 가을부터 미국 Washington, D. C. 소재 Woodrow Wilson International Center for Scholars가 발간하는 냉전국제역사프로젝트회보(CWIHP: Cold War International History Project Bulletin)에 학자들의 연구논문들과 함께 영문으로 번역되어 시리즈로 게재되었으며 <http://www.seas.gwu.u.edu/nsarchive/CWIHP/cwihp.htm>과 <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm>에 공개되어 있다.

2) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020062501033012050001>.

시 용산구 소재 전쟁기념관에서 진행 중인 ‘6·25전쟁 70주년 특별기획전-사람을 만나다’(현장 전시는 코로나 사태로 휴관 중)의 첫 화면은 “1950년 6월 25일 새벽 4시 모두가 잠든 시간, 전쟁이 시작되고 있었다”로 기술되고 있다. 또 다른 화면은 전쟁은 38선에서 반복되던 교전처럼 낯설지 않게 찾아왔다고 기술하고 있다. 이 특별기획전은 누가, 어떻게 전쟁을 일으켰는지, 즉 북한에 의한 기습 남침 사실을 분명히 밝히지 않고 있다. 또한 유엔안전보장이사회가 6월 27일 제83호 결의로 북한의 남침을 ‘침략행위’로 규정하고 유엔회원국 16개국이 집단 안보 발동에 따라 침략을 당한 한국을 돕기 위해 참전한 역사도 언급하지 않고 있다.

중공군의 6·25 전쟁 참전에 대해 중국 측 학자가 중국 측 자료를 활용하여 진행한 연구 결과를 기다려왔다. 본 논문은 6·25 전쟁 70주년을 맞아 김동길 북경대 역사학과 종신교수의 충실한 연구 결과³⁾를 포함시켜 필자가 과거 썼던 논문⁴⁾과 글들을 보완하고 종합하였다.

I. 스탈린·김일성·마오쩌둥 간에 6·25 남침전쟁 협의와 전쟁 개시

1950년 6월 25일 새벽 4시 38분계선에서 기습공격을 감행한 북한군이 서울 시내에 입성하기까지 단 3일이 걸렸다. 이유는 간단했다. 전력에서 한국군은 전혀 상대가 되지 않았다. 공산군은 스탈린-김일성-마오쩌둥이 긴밀히 상의하면서 준비했고 한국군은 전혀 대비가 되어 있지 않았다.

러시아 정부가 공개한 6·25 전쟁의 비밀문건과 옐친(Boris Yeltsin) 대통령이 1994년 6월 2일 모스크바를 방문한 김영삼 대통령에게 제공키 위하여

3) 김동길, “1950년 10월 중국의 한국전쟁 참전 원인으로 본 중국의 한반도 정책,” 한양대학교 평화연구소, 『평화가제트』 (http://peaceinstitute.hanyang.ac.kr/bbs/board.php?bo_table=research_note&wr_id=24, No. 2018-G24 (2018. 6. 20).

4) 송종환, “한국전쟁에 대한 소련의 전략적 목표에 관한 연구,” 『국제정치학회논총』, 제39집 2호(1999), pp. 181-208.

6·25 전쟁에 관하여 정리한 216건의 ‘한국전 문서요약’에 의하면, 김일성이 스탈린에게 무력통일을 위한 대규모 남침의사를 최초로 밝힌 것은 1949년 3월 5일 모스크바 스탈린·김일성 간 회담에서 김일성이 무력통일을 위한 남침에 대한 소련 지도부의 의견을 문의하는 형식으로 나타났다. 그 후 김일성은 스탈린에게 1949년 초부터 1950년 초까지 ‘남조선 적화’를 위한 남침 승인을 무려 48차례에 걸쳐서 요청했다.

김일성의 최초 문의에 스탈린은 한국군과 한국 주둔 미군 규모, 남·북한 군대의 우열을 질문한 후 북한군이 절대적 우위를 확보하지 못하는 한 공격해서는 안 된다고 답변하고 남한에 미군이 아직도 주둔하고 있음(소련군은 1948년 12월 북한에서 철수)과 미·소 간 38선 분할에 관한 합의를 상기시켰다. 또한 스탈린은 북한의 남한에 대한 공세적 군사 활동은 남한의 북침 침공을 반격하는 경우에만 이루어질 수 있다고 강조하면서 남침을 승인하지 않았다.

스탈린이 남한 공격을 엄격히 제한했지만, 북한은 1949년 8월 4일 새벽 5시 최현의 지휘 하에 두 개 연대 병력과 포병부대를 동원하여 용진반도의 두락산, 운동, 국사봉을 공격하는 대규모 38 분계선 분쟁을 일으켰다.

8월 12일 김일성은 쉬티코프(Terenty Shtykov) 평양주재 소련 대사와의 면담에 이어 9월 3일 자신의 러시아어 통역관 문일과 툰킨(G. I. Tunkin) 공사 면담을 통해 1949년 7월 남한에서 미군이 철수한 후 38선은 이미 그 의미가 상실되었다고 하면서 대남 전면 공격 승인을 요청하고 대남 전면 공격 승인할 수 없다면 최소한 용진반도 점령을 하는 제한 전쟁 승인을 호소했다.

스탈린의 현지 대사관 의견보고 지시에 따라 휴가 중인 쉬티코프 대사를 대리하고 있던 툰킨 공사는 9월 11일 김일성 면담 후 9월 14일자 전문에서 “9월 12일과 9월 13일 만난 김일성이 확신을 주지 못하는 어조로 전면전을 초기에 개시하는 대신 용진반도와 해주 인근까지를 점령할 것을 제의했다”고

보고했다.

아울러 톤킨은 “인민군 남침 시 남한 내 빨치산의 지원을 받는다고 하더라도 신속히 승리할 만큼 강하지도 못하고 미국의 강력한 군사개입으로 전쟁이 장기화될 것이므로 남침이 시기적으로 적절치 않다”는 현지 대사관 의견을 보고하면서 옹진반도 점령과 같은 제한적 작전 수행에 대해서도 “내전으로 확대되지 않더라도 이는 미국의 성공적 반소(反蘇) 캠페인에 이용되어 소련에 유익하지 않으므로 가치가 없다”는 의견을 제시했다.

현지대사관 보고를 받은 스탈린은 소련공산당 중앙위 정치국 명의로 9월 24일 평양주재 대사에게 하달한 훈령에서 남한 내 빨치산 활동 강화 계획은 승인하되, 전면적 남침이나 옹진반도 점령 작전은 “미국의 개입으로 분쟁이 장기화될 것”이라는 이유로 시기적으로 적절치 않다고 강조했다. 그는 옹진반도 점령 계획에 대해서도 “남한의 공격이 있을 경우 이들이 북한 영역으로 들어오도록 한 뒤 반격작전을 펼치는 방안”을 제시했다.

해가 바뀌어 1950년 1월 17일 북경 향발 이두연 북한 대사를 위한 박헌영 외상 추최 오찬에서 김일성은 2명의 참사관급 소련 외교관 이그나티예프(Ignatiev)와 페리센코(Pelishenko)에게 “그 동안 남한 측의 대북한 공격이 없었기 때문에 1949년 3월 5일 스탈린에게서 승인을 받은 반격형태로서의 대남공격을 할 수 없었다. 중국이 통일되었으므로 남한해방을 위한 인민군의 대남 공격 승인을 받기 위하여 스탈린을 방문하고 싶다”고 말했다. 김일성은 이어 “자신이 공산주의자이며 상부의 규율을 지키는 사람이며 스탈린이 그에게 법이기 때문에 (그의 승인 없이는) 공격을 할 수 없다”고 말했다.

소련 대사관원들이 이 문제에 대한 대화를 회피하자 김일성은 쉬티코프 대사에게 접근하여 1949년 6월 “마오쩌둥도 중국혁명이 끝나면 북한을 돕겠다고 약속한 바가 있다”고 하면서 자신이 남한공격문제를 협의하기 위하여 스탈린을 만날 수 있도록 주선해 줄 것을 요청했다.

비신스키(Andrei Vyshinsky) 외상으로부터 상기 대화에 관한 쉬티코프

의 비밀 전문을 보고받은 스탈린은 1월 30일 쉬티코프 대사에게 하달한 전문에서 “김일성이 남한에 대하여 하고자 하는 큰 일은 많은 준비가 필요하며 위협이 없도록 잘 조직되어야 한다”고 하면서 “김을 만나 동 문제를 의논할 용의가 있으며 그를 도울 의사가 있다”는 자신의 의사를 김일성에게 전달토록 지시했다.

납침 승인 거부에서 긍정적으로 바뀐 스탈린의 의사가 전달되자 김일성은 북한 정권의 2인자인 박헌영을 대동하고 소련을 방문했다. 러시아정부가 한국정부에 제공한 소련 측 비밀문서는 김일성과 박헌영이 1950년 3월 30일 평양을 떠나 모스크바를 방문한 후 4월 25일 평양으로 귀환했음을 밝히고 있지만, 상세 모스크바 체류 일정과 스탈린과의 대화 내용을 포함하고 있지 않다.

그러나 스탈린과 김일성 간의 대화 시 스탈린이 강조한 내용은 김일성이 5월 13일부터 16일까지 중국을 방문하여 남한 공격에 대한 스탈린의 방침을 설명하자 마오쩌둥이 이를 확인하는 전문을 스탈린에게 보내고 스탈린이 이에 답변을 해주는 5월 14일자 전문에 나타나 있다.

스탈린은 “1950년 4월 모스크바 회담에서 김일성에게 국제환경이 변하고 있다”면서 “북한의 통일과업 개시에 동의하지만 이 문제의 최종 결정은 중국과 북한이 함께 내려야 하며 만일 중국 측 의견이 부정적이면 새로운 협의가 이루어질 때까지 이 문제의 결정을 연기하자고 제의하여 북한 측과 합의했다”고 하면서 김이 마오쩌둥에게 설명한 내용을 확인해주었다.

김일성의 모스크바 방문에 관한 소련공산당 국제부 보고서는 스탈린이 ‘변화된 국제환경’은 “1949년 8월 소련의 원자탄 보유, 10월 중국공산당의 승리, 1950년 1월 중 구체화되어 가고 있던 중·소 우호, 협력, 상호 원조조약(이하 중·소 동맹조약으로 약칭)의 체결로 중국이 북한을 도울 수 있고 또 미국이 아시아 지역에서의 공산주의 팽창을 막는 데에 더욱 주저하게 될 것”이라고 김일성에게 설명했다고 기술하고 있다.⁵⁾

미 행정부는 1949년 8월 소련의 원자탄 보유, 10월 중국공산정부의 수립 등 ‘변화된 국제환경’에 대처하기 위하여 1950년 1월 NSC 68과 같은 대소련 전략을 검토하게 되었다. 이러한 배경에서 그동안 전략적으로 중요하지 않다고 평가했던 한반도에서 6월 북한군이 남침을 하자 즉각 지원에 나섰다. 미국은 북한의 남침이 서독, 그리스, 이란 등 다음 목표에 대한 공산진영 측의 공격으로 이어지는 소련의 세계적화전략의 일환으로 보았다.⁶⁾

II. 스탈린, 6·25 남침 전쟁에의 중국 참전 유도

스탈린은 1949년부터 12월부터 1950년 2월 마오쩌둥의 모스크바 방문 후반기에 북한의 남한 공격의 실현 가능성에 대하여 먼저 토의를 했으며(7) 김일성의 모스크바 방문 이전인 1950년 2월과 3월 북한의 전쟁준비를 감독하기 시작했다.⁸⁾

5) 에프게니 바자노프·나탈리아 바자노프, 『소련의 자료로 본 한국전쟁의 전말』(서울: 도서출판 열림, 1998), pp. 52-53.

6) Kathryn Weathersby, "Soviet Aims of Korea and the Origins of the Korean War, 1949-1950: New Evidence of Russian Archives," *CWIHP Working Paper*, No. 8(November 1993), Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 6-7.

7) Chen Jian, *China's Road to the Korean War : The Making of the Sino-American Confrontation* (New York : Columbia University Press, 1994), pp. 85-91; John Merrill은 흐르시초프 회고록의 최초 테잎에 기초하여 스탈린이 북한의 남침계획에 대해 문의하자 모택동은 동의한다는 의견을 제시했다고 주장했다. Sergei N. Goncharov, John W. Lewis, Xue Litai, *Uncertain Partners: Stalin, Mao and the Korean War* (Stanford University Press, 1993), p. 130.

8) 스탈린은 중국과 협의한 후 2월부터 “군사적 방법으로 통일을 달성하겠다”는 평양 측의 의도에 적극 찬성하는 의사를 표명하면서 한반도에서 대규모 군사작전 준비를 시작해도 좋다고 허락했다. 그 후 소련은 북한을 향해 탱크, 탄약, 군 장비, 대포, 의약품 및 석유 등을 적극적으로 공급하기 시작했다.

2월 4일 김일성은 북한의 7개 사단에 추가하여 창설한 3개 보병사단용 무기 구입을 위하여 1951년도 소련의 대북한 차관을 1950년도 중에 사용할 수 있도록 스탈린의 허가를 구해줄 것을 슈티코프 대사에게 요청하고 3월 9일 추가로 1억 2천-5천만 루블 상당의 무기 구입을 요청하는 공한을 슈티코프 대사를 통하여 소련 정부에 송부했다.

이에 대하여 소련 측은 3월 12 비신스키외상이 슈티코프 대사에게 보낸 전문과 3월 18일 스탈린이 김일성에게 보낸 메시지를 통해 이를 동의했다. 또한 스탈린은 2월 23일 슈티코프 대사가 검직하고 있던 북한인민군 군사고문단장에 제2차 세계대전의 전쟁영웅 바시리에프(Nikolai Vasiliev) 중장을 임명했다.

스탈린이 김일성의 남침전쟁 승인 요구를 거부하다가 1950년 1월 30일 승인 의사를 보이면서 중국이 참전하는 조건부 승인을 한 진정한 전략적 목표는 그의 중국관에 입각한 세계전략과 관련이 있다.

스탈린은 1921년 창당한 중국공산당이 1949년 10월 그의 예상 밖으로 초기에 공산혁명을 달성하자 중국공산당 창당이후 견지해온 마오쩌둥에 대한 의구심과 아시아에서의 제2 티토 등장 가능성에 대한 우려에서 중국이 소련의 후견적 지위에서 벗어나지 않도록 할 목적으로 중국을 개입시켜 6·25 전쟁을 일으켰다.⁹⁾

또한 스탈린은 한국전에 중국을 개입시킴으로써 중국과 서방과의 연계를 차단하고 중국을 확실히 소련의 영향권 하에 묶어두려는 것도 고려했을 것이다. 실제로 1949년 12월 마오쩌둥이 새로운 중·소 동맹조약을 체결하기 위하여 모스크바를 방문했을 때 여러 가지 이유로 동 조약 체결에 소극적이던 스탈린이 1950년 1월 영국과 인도가 중국을 승인하자 태도를 바꾸어 조약 체결에 응한 것처럼 중국의 대서방 관계개선을 경계한 맥락에서 이해될 수 있다.

스탈린은 위와 같은 전략적 의도에서 소련이 직접 싸우지 않고 중국이 미국과 싸우도록 한반도 전쟁을 마오쩌둥과 개략적으로 합의한 후 김일성에게 중국 동의 조건 부 전쟁 개시 승인을 했으며, 개전 이후에는 중국을 한국전에 끌어들이기 위하여 필사적 노력을 했다.

북한군이 38선을 돌파한지 사흘 만에 서울을 점령하자 스탈린은 평양주재 쉬티코프 대사에게 보낸 전문을 통해 인민군이 서울을 점령한 후 지체하지 말고 곧장 남진(南進)할 것과 전쟁 수행에 필요한 탄약을 필요한 군수품을 7월 10일까지 원조하겠다는 자신의 의사를 김일성에게 전달토록 지시했다.

스탈린은 **한국군과 유엔군의 반격 특히 미군기의 공습으로 전세가 북한군**

9) Adam Ulam, *The Communists: The Story of Power and Lost Illusion: 1948-1991* (New York and Toronto: Charles Scribner's Sons, 1992), pp. 81-82.

에게 불리하게 되자 중공군의 참전을 중국공산당 지도부에 촉구했다. 1950년 7월 5일 스탈린은 중국 주재 로신(Nikolai Roschin) 대사를 통하여 주우언라이(周恩來) 외상에게 전문을 보냈다.

스탈린은 동 전문에서 “적군(한국군과 UN군)이 38선을 넘게 될 경우 북한군을 돕기 위하여 중공군 9개 사단을 한·만 국경지대에 집결시키는 것이 필요하다”고 하면서 이들에 대한 공중엄호를 약속했다. 이어서 7월 13일 스탈린은 마오쩌둥에게 보내는 전문에서 중공군 9개 사단 엄호를 위하여 제트기 124대로 구성된 1개 항공사단을 보낼 것을 약속하고 2~3개월간 중국 측 조종사 훈련과 훈련 후 장비 이전을 통보했다.

중국이 쉽사리 응하지 않자 스탈린은 8월 27일 주우언라이에게 보낸 전문을 통해 “중국이 요청한 38명의 공군 및 대공방위 소련 군사고문관들을 중국에 보내겠다”고 밝혔다. 이후 스탈린이 약속한대로 중국에 파견된 소련 군사고문관들과 장비들은 중국 공군 창설에 크게 도움이 되었다.

9월 15일 유엔군의 인천상륙작전이 시작되자 스탈린은 이 상륙작전의 전략적 중요성을 간파하고 9월 18일 낙동강 전선에 배치되어 있던 인민군 3개 사단을 서울 인근으로 재배치하라는 작전계획을 4월 중순 부임, 남침작전명령을 작성한 바실리예프(Nikolai Vasiliev) 군사고문단장과 슈티코프대사를 통해 전달하고 동 작전계획 이행 점검을 위해 자하로프(Matvei Vasilyevich Zakharov) 장군을 단장으로 하는 특별대표단을 평양으로 파견했다.

9월 15일 유엔군의 인천상륙작전 후 북한군이 후퇴를 거듭함에 따라 절망 상태에 빠진 김일성은 9월 28일 노동당 중앙위 정치위원회를 개최했다. 이 회의는 “적군이 38선을 돌파하게 되면 소련군이 직접 지원해줄 것과 소련군의 직접지원이 불가능할 경우에는 중국과 기타 공산 국가들로 국제의용군을 조직, 원조하여 줄 것”을 요청하는 서한을 스탈린에게 보내기로 결정했다.

스탈린은 10월 1일 새벽 2시 50분에 9월 29일자 김일성·박헌영 공동명의 전문을 받은 후 3시 마오쩌둥과 주우언라이에게 “최소한 5~6개 사단의

중공의용군을 38선 방향으로 진격시켜 북한군을 지원해줄 것”을 요청하는 전문을 발송했다.

상기 스탈린의 중국 참전 요청 전문을 받은 마오쩌둥은 10월 2일 스탈린에게 보내는 전문에서 “중국은 당초에는 적군이 38선을 돌파할 경우 의용군 4개 사단을 파견할 계획을 가지고 있었으나, 다른 지도자들과 세부 검토를 한 결과 (1) 중공군의 준비 부족, (2) 중공군 참전 시 미·중 전쟁이 될 가능성이 있고 이 경우 중·소 동맹조약에 의거, 소련군의 참전이 불가피하며, (3) 중공군 참전 시 미국이 중국 내 반동세력의 준동을 사주할 가능성 등의 이유를 내세워 당분간은 의용군을 파견치 않고 인내심을 보일 필요가 있으며 앞으로 북한군은 유격전 형태로 투쟁해야 한다”는 입장을 주장했다.

스탈린은 이에 대하여 10월 5일 마오쩌둥과 주우언라이에게 보내는 전문에서 “미국은 현 상태에서는 큰 전쟁을 치를 준비가 되어있지 않고 일본은 군사적 잠재력은 있으나 아직 회복되지 않은 상태이다. 소련을 배후에 둔 중공 의용군 참전은 한반도 문제를 북한에 유리한 방향으로 미국이 양보토록 압박하고 한반도가 대륙 침략의 도약대가 될 가능성을 사전 방지할 수 있고 미국이 대만을 포기하게 될 것”이라고 하면서 중국의 전쟁 참전을 촉구했다.

스탈린은 이어 10월 8일 김일성에게 보내는 전문에서 “마오쩌둥이 10월 7일 9개 사단을 조만간 북한에 파견할 예정임을 자신에게 알려왔음”을 통보하면서 김일성이 적군과의 전투에서 결연히 임할 것을 촉구했다. 마오쩌둥도 10월 8일 밤 평양주재 중국대사를 통하여 중공의용군의 참전을 김일성에게 통보했다.

그러나 10월 9일~10일간 중국의 북한 지원 문제를 구체적으로 협의하기 위하여 소련을 방문한 주우언라이와 린바오(林彪)가 여러 이유를 내세워 마오쩌둥의 참전 결정을 번복하려는 태도를 보이자 스탈린은 최후 카드를 제시했다. 10월 13일 스탈린은 “지금 중국이 참전하지 않으면 북한은 매우 짧은 시일 내에 붕괴될 것이다. 중국은 중국 동북지역에 북한 인민군을 재배치하

고 소련은 연해주 지역에 북한계 소련인과 부상병, 노약자를 이동시켜 북한 재진입을 위한 피난처를 각기 제공하자”고 하면서 북한을 포기하는 최종 제의를 중국 측에 하고, 같은 날 쉬티코프 대사를 통하여 북한군 철수계획을 김일성에게 실제로 제시했다. 이와 같은 북한 포기 제의는 마오쩌둥의 남침전쟁 참전 최종 결심을 유도하는 마지막 카드였다.

Ⅲ. 중공군의 6·25 남침 전쟁 참전 이유에 대한 중국 측 연구

위에 기술한 중공군의 6·25 전쟁 참전에 대한 필자의 연구는 주로 1992년부터 공개된 소련 문서들의 결과이다. 1997년 7월 14일자 뉴스위크는 ‘역사의 교훈 제2장’이란 특집 기사에서 마오쩌둥과 6·25 남침전쟁에 관한 중국공산당 기관지 ‘백년조류(百年潮流)’의 기사를 취급했다. 동 중국공산당 기관지의 보도 내용은 중국공산당이 40년간 고수해온 남한에 의한 북침 주장을 포기하면서 “마오쩌둥이 스탈린의 수중에 놀아나 중국에 큰 손해를 끼친 대 실수를 했다”는 것이었다.¹⁰⁾ 그 후 중국 측 문서를 활용한 마오쩌둥의 6·25 참전 결정 경위와 동기에 대한 연구가 속속 나오고 있다.

한양대 평화연구소는 2018년 6월 20일 김동길 북경대 역사학과 종신교수가 중국 측 자료를 활용하여 쓴 “1950년 10월 중국의 한국전쟁 참전 원인으로 본 중국의 한반도 정책”이라는 제목의 논문을 동 연구소 발간 『평화가 제트』에 게시했다.¹¹⁾

스탈린이 김일성의 남침은 중국 지도부가 이를 찬성할 때만 개시될 수 있다는 조건부 승인으로 마오쩌둥을 끌어들이었지만, 마오쩌둥은 미군이 38선을 넘어야 남침전쟁에 참전하고, 참전하더라도 중국은 북한 인민군으로 위장

10) *Newsweek*, July 14, 1977, pp. 28-29.

11) http://peaceinstitute.hanyang.ac.kr/bbs/board.php?bo_table=research_note&wr_id=24, No. 2018-G24(2018.6.20)

하여 지원군으로 참전한다는 원칙을 견지했다.

6·25 남침 전쟁 개시 후 중국 내 경제적 혼란에 더하여 9월에 중·미 간 3차 대전이 일어나 중국이 필패할 것이라는 소문이 확산되고 일본군이 만주지역으로, 국민당군은 화남(華南)으로, 미군은 화중(華中)지역으로 진격하여 중공 정권이 망하고 국민당 정부가 대륙으로 다시 돌아온다는 변천사상(變遷思想)이 전국적으로 확산되어 중공의 통치 기반이 위협을 받게 되었다.

이런 상황이었지만 마오쩌둥은 ‘잇몸이 없으면 이가 시리다’는 안보관과 북한이 우세를 점하는 기회를 이용하려는 의도에서 7월 2일 “미군이 38선을 넘을 경우 파병할 것”을 스탈린과 합의하고 7월 12일 “만일 북한이 원한다면 중국은 군대를 파견할 수 있고 이를 위하여 32만 명 4개 군단이 동북아에 준비되어 있다. 이에 대한 김일성의 결정을 8월 10일까지 알려줄 것”을 북한군 부총참모장 이상조에게 요청했다.

그러나 9월 15일 인천 상륙작전 이후 전세가 역전되어 유엔군의 38선 돌파가 임박하자 참전에 대한 중국의 적극성은 약화되기 시작했으며, 10월 2일 밤과 10월 3일 마오쩌둥은 스탈린과 김일성에게 출병 보류를 각각 통보했다. 10월 5일 마오쩌둥은 마음을 바꾸어 소련의 공중 엄호와 무기 제공 조건 부중공의용군 출병을 결정했다. 10월 11일 스탈린이 즉각적인 공중 엄호 제공과 무기 제공에 난색을 표하자 중국 측은 지체 없이 참전 불가를 결정했다.

다시 마오쩌둥은 두 가지 일로 파병을 결정하게 되었다. 10월 10일 베빈(Ernest Bevin) 영국 외상이 “중국 국경과 인접 지역에는 한국군 이외의 어떠한 부대도 배치되지 않을 것임”을 주우언라이 외상에게 통보했다. 이어 10월 13일 오후 개최된 정치국 긴급회의에서 펑더화이(彭德懷)가 10월 12일 연안파인 북한의 박일우 내무상으로부터 청취한 군사첩보, 즉 맥아더(Douglas MacArthur) 장군 지휘 하의 미군이 9월 26일 미 합동참모부의 지시에 의거, 9월 28일 맥아더 장군이 설정한 평양 이북의 정주-군우리-영원-함흥으로 이어지는 맥아더 라인에서 진격을 멈출 것이라고 하면서 참전을 주장했다. 이

경우 중국은 싸우지 않고 국경선을 압록강에서 평양 이북지역까지 확대할 수 있고 동시에 북한군의 만주로의 전면적 철수를 방지함으로써 전쟁터가 되는 것을 막고 만주지역에 집중된 기간산업을 보호하는 부수적 효과도 얻을 수 있었다.

10월 19일 중공군은 압록강을 넘어 한반도로 진격해 들어갔다. 평터화이 중공지원군 총사령은 10월 20일 아침 김일성·박헌영을 함께 만났다. 평은 이 자리에서 소련군의 공군지원이 없더라도 반드시 적을 섬멸해 한반도의 공산혁명, 즉, 적화통일을 이루겠다는 중공 지도부의 의지를 전달했다.

중공군이 압록강을 넘은 10월 19일 한국군과 유엔군은 평양 점령을 완료하고 선봉대는 각 방면에서 한·중 국경 30~40마일 전방까지 진격해 들어갔다. 이에 마오쩌둥은 10월 21일 미군과 남조선 군대가 신속하게 대거 진격하여 중·조 국경까지 가까이 접근해 왔기 때문에 원래의 방어 중심 계획을 포기하고 기동전을 벌여 적을 섬멸하는 것으로 작전을 변경하도록 평터화이에게 지시했다.

IV. 스탈린, 전쟁과 휴전협상의 장기화 유도

1950년 9월 15일 유엔군이 인천상륙 작전을 한 후 9월 28일 한국군과 함께 서울을 수복하고 북한군이 밀리게 되자 스탈린은 9월 30일 소련공산당 정치국회의를 소집, 협의를 한 후 외무성으로 하여금 유엔에 제출할 소련 측 정전결의안을 초안하도록 지시했다. 스탈린은 10월 1일 즉각 정전, 외국군 철수, 국제 감시 하 총선 등 요지의 초안을 마오쩌둥과 협의 후 유엔주재 소련 대표부로 타전했다.

유엔군이 인천상륙작전 후 승기를 잡은 상황에서 미국과 영국이 주도하는 유엔총회 정치위원회는 10월 4일 상기 소련 측 결의안을 부결시켰으며 이어 유엔총회는 찬성 47, 반대 5, 기권 7표로 북한 패배 후 유엔주관으로 한반도

에서의 통일 자주 민주국가 수립을 위한 선거 실시 등 요지의 결의안을 통과시켰다.

그러나 10월 19일 밤 중국군이 압록강을 도강하여 공격에 나서자 유엔군과 한국군은 다시 후퇴, 전황이 어렵게 된 상황에서 12월 초 유엔주재 인도, 영국, 스웨덴 대표와 트리그브 리(Trygve Lie) 사무총장은 중국 대표에게 중국이 수락할 정전조건 제시를 요청했다. 이에 대하여 주우언라이는 12월 7일 한반도에서의 모든 외국군 철수, 대만 및 대만 해협으로부터의 미군 철수, 한국문제는 한국인 스스로 해결, 중국정부 대표의 유엔 참여 및 대만정부 대표 축출, 일본과의 평화조약준비를 위한 4강국 외상회의 개최 등의 정전 조건을 스탈린에게 제시하면서 그의 의견을 문의했다.

같은 날 스탈린은 주우언라이에게 보낸 회답과 소련 공산당 정치국이 유엔주재 비신스키대사에게 보낸 훈령에서 “미국이 패퇴를 거듭함에 따라 완패를 모면하기 위한 시간을 벌기 위하여 한반도에서의 군사 활동 중지에 관한 제의를 빈번히 하고 있는 현 상황에서 주우언라이가 제시한 정전조건들은 적절치 않다”고 답변했다. 스탈린은 이어 10월 9일 주우언라이에게 보낸 전문에서 “서울이 아직 해방되지 않은 시점이므로 중국 측이 모든 카드를 제시할 때가 아니다”라고 하면서 “주우언라이가 미국과 유엔이 먼저 정전조건을 제시토록 요구하는 전략을 택하라”고 제안했다. 유엔 측이 다시 1951년 1월 11일 정전 제안을 해왔을 때 주우언라이는 스탈린에게 문의, 그의 권고에 따라 유엔 측 제안을 거부했다.

1951년 6월 5일 스탈린은 마오쩌둥에게 보내는 전문에서 “한반도에서 장기전은 중공군이 전장에서 현대전을 연구할 기회를 갖게 될 뿐만 아니라 트루먼(Harry S. Truman) 정부를 흔들고 미·영국군의 국제적 위신을 실추시킬 수 있기 때문에 전쟁의 속도를 빠르게 하지 않아야 한다”고 주장했다.

스탈린은 중공 측에 장기전을 요구하면서 같은 날 말리크(Jacob Malik) 주유엔 소련대사를 통해 평화를 원한다면서 가급적 빠른 시일 내 휴전협상을

가질 것을 주소 미국대사를 역임했던 케난(George F. Kennan)에게 제안했다. 며칠 후 김일성과 가오강(高崗, 만주에 위치하고 있던 중국의 친소인사로서 1955년 숙청됨)은 동 문제를 협의하기 위하여 스탈린을 방문했다.

마오쩌둥은 가오강을 통해 6, 7월 2개월간은 중공군과 북한군이 수세적 위치에 있으므로 유엔군사령부와 협상을 개시하는 것이 바람직하다는 의견을 스탈린에게 제시했다. 스탈린은 협상개시를 위하여 필요한 조치를 취하도록 말리크대사에게 지시했다. 1951년 7월부터 1953년 7월까지 계속된 휴전협상의 초기 단계에 마오쩌둥은 중국 측이 만족할 조건들을 확보할 경우 휴전협정을 체결할 의도를 가지고 있었다. 그러나 스탈린은 미국이 휴전협정을 체결해야 할 더 급박한 필요가 있으므로 중국과 북한 측은 서두르거나 협상의 조기 종결의사를 보이지 않고 계속 강경 입장을 견지토록 종용했다.

스탈린의 의견에 따라 조속한 시일 안에 종결되지 않고 교착상태에 있었던 휴전협상은 1953년 3월 5일 스탈린이 갑작스럽게 사망한 후 급진전을 보게 되었다. 스탈린이 죽은 지 2주일 후인 3월 19일 소련 각료회의는 6·25 전쟁을 조기 종결토록 결정했다. 전쟁 개시와 계속을 주도했던 스탈린이 죽은 뒤에야 비로소 소련, 중국, 북한이 휴전협정 체결을 위한 조치들을 취하게 되었다.

V. 6·25 남침 전쟁 70주년의 교훈

6·25 전쟁은 스탈린이 김일성의 남침 흥계를 이용하여 중공을 참전시켜 미국과 중국이 싸우게 하려는 세계전략 차원에서 일으킨 남침 전쟁이다.

1949년 3월 이래 1950년 1월까지 김일성이 48차례나 남침 승인을 간청했으나 스탈린이 개전 승인을 한 후라야 남침 준비와 남침이 시작되었기 때문에 6·25 전쟁은 ‘김일성의 전쟁’이 아니라 ‘스탈린의 전쟁’이라 할 수 있다. 그러나 김일성이 남침 승인을 간청했고 그 전쟁으로 동포에게 저질은

죄과와 책임은 가벼워질 수 없다.

1957년 7월 27일 휴전선 상의 포성은 멈추었지만 김일성을 이은 북한 지도부가 적화통일을 공언하고 끊임없이 각종 무력 도발을 하고 있어 6·25 전쟁은 진행형이다.

북한은 6·25 전쟁을 통하여 적화통일을 성취하지 못하자 북한에 대하여 유화적이었던 한국의 김대중 정부와 2000년 ‘6·15 남북공동선언’을 합의한 이후 대한민국 체제 특히 군사적 대비체제를 허무는 협상을 끊임없이 하고 있다. 북한은 2018년 ‘9월 평양선언’과 ‘판문점 선언 이행 위한 군사 분야 합의서’를 이행하지 않고 있으나, 대한민국 국군은 이 합의에 묶여 육지와 바다의 군사분계선 인근에서 제대로 경계와 군사훈련을 하지 못하고 있다.

경제난과 외부로부터의 제재로 인해 체제 유지에 위기에 처하면 북한은 국제여론과 한국사회를 현혹하기 위해 화해적 대화로 합의를 하지만, 위기를 벗어나면 대화와 합의를 파기하고 다시 군사적 긴장을 조성해 왔다.

북한은 2018년 전까지 한국(1992.1.20), 국제원자력기구(IAEA, 1992.4.10), 미국(1993.6.11, 1994.10.21, 2000.10.12, 2012.2.29)과 6자회담(2009.9.19) 등 7차례나 북한 핵 폐기 합의를 하고 2007년 2월 13일~2008년 7월 12일 개최된 6자회담에서 합의사항 이행을 위해 북한 핵시설 폐쇄·봉인, 신고, 사찰을 통한 검증체제까지 구체적 합의를 3차례(2007.2.13, 2007.10.3, 2008.7.12)했으나 북한 핵 시설 사찰, 검증 단계에 들어가면 매번 합의사항을 파기하고 대화를 중단시켰다.

또다시 김정은은 트럼프(Donald Trump) 대통령의 대북 군사조치 위협, 제재와 국제사회의 대북제재 공조 압박을 벗어나기 위하여 2018년 4월 27일 문재인 정부와 ‘4·27 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’과 6월 12일 미국 트럼프 대통령과 ‘6·12 미·북 공동성명’을 각기 합의, 발표하면서 비핵화에 대하여 원칙적 합의를 했다. 김정은은 문재인 대통령을 평양으로 초청하여 9월 19일 ‘9월 평양선언’을 합의하고 비핵화를 위한 구체적

사항들까지 추진키로 했다. 그러나 그 후 북한은 용어 해석마저 달리하여 핵 폐기는커녕 각종 미사일 도발로 군사적 긴장을 조성하고 있다.

대한민국은 북한의 정체를 바로 알고 북한을 대해야 한다. 안타깝게도 대한민국은 북한만 바라보는 현 정부의 친북정책과 북한의 ‘우리 민족끼리’ 주술에 홀려 국민의 안보의식과 군의 기강이 매우 해이해지고 있다. 대부분의 대한민국 국민들은 북한의 정체를 잊고 있거나 잘 못 인식하고 있고 6·25 남침 전쟁 이래 그렇게 속고도 속은 줄을 모르고 지내고 있다. 6·25 전쟁을 겪지 않은 젊은이들은 배우지 않았거나 잘 못 배워 70년 전의 사실을 제대로 알 수가 없다. 후대들이 북한의 정체와 6·25 전쟁을 제대로 알도록 올바른 교육을 해야 한다.¹²⁾

현 정부는 4·15 총선에 승리하자 북한이 문서로 합의한 비핵화에 어떠한 실천도 하지 않고 6월 16일 남·북한 교류·협력의 상징인 개성 남북공동연락 사무소를 폭파하였음에도 핵 폐기 합의 이행을 북한에 요구하지 않고 북한에 대한 유엔 등 국제사회의 제재를 회피할 궁리를 하면서 북한과의 평화, 교류·협력을 거듭 제의하고 있다. 또한 현 정부의 실세들은 1950년 7월 7일 유엔 안보이사회 결의에 따라 조직되어 6·25 전쟁을 극복한 이래 지금까지 한국 안보의 기둥 역할을 하고 있는 유엔군 사령부를 폄훼하고 주한미군 감축과 철수를 제기하고 있다.¹³⁾

특히 문재인 대통령은 2019년 1월 신년기자회견에 이어 다시 북한군이 서해에서 해양수산부 공무원을 총격 사살한 후인 9월 23일과 10월 8일 각기 미국 뉴욕에서 화상으로 열린 제75차 유엔총회 기조연설과 ‘코리아 소사이어

12) 송중환, “6·25 바르게 가르칠 국민운동 필요하다,” 『문화일보』, 2020.6.26, 29면.

13) 문정인 대통령 통일외교안보 특별보좌관은 5월 27일(현지 시각) 미 워싱턴 D.C.의 싱크탱크 퀸시 연구소와의 화상세미나에서 주한미군의 점진적 감축이 북한의 신속한 비핵화 이행을 위한 협상 카드의 일종으로 사용될 수 있을 것이라고 주장했다. 또한 송영길 국회외교통일위원장(더불어민주당)은 8월 20일 연통TV과의 인터뷰에서 “족보 없는 유엔사가 남북관계에 간섭하지 못하게 해야 한다고 말했으며, 이인영 통일부 장관은 9월 18일 해리 해리스(Harry B. Harris, Jr.) 주한 미국대사를 만나 한미 간 대북제재협의기구인 한미 워킹그룹이 남북관계를 제약한다고 하고 10월 2일 진보성향의 한국기독교교회협의회를 방문한 자리에서 한·미 동맹을 냉전동맹이라고 말했다.

티' 연례 만찬 기조연설에서 “**한반도 종전선언**”은 한반도의 비핵화와 함께 항구적 한반도 평화 체제의 길을 여는 문이 될 것”이라고 하면서 국제사회의 지지와 협력을 요청했다.

북한이 공산화 통일전략을 견지하면서 정상 간에 합의한 비핵화를 이행하지 않고 대량살상무기를 계속 개발하고 있는 상황에서¹⁴⁾ 한국이 종전선언을 하면 미국은 북한 핵 폐기 공조를 우려할 것이고 북한은 이를 빌미로 평화협정 체결, 유엔군사령부 해체, 한미동맹 파기와 주한미군 철수까지 요구할 것이다. 특히 70년 전 6·25 남침전쟁이 1949년 7월 주한미군이 약간 명의 고문들을 남겨두고 철수한 후 스탈린과 김일성 간에 논의되기 시작되었다는 점에서 유엔군사령부 해체와 주한미군 철수로 연결될 가능성이 있는 ‘한반도 종전선언’은 대한민국의 안보와 발전을 위해 극히 경계해야 할 일이다.

스탈린은 김일성이 남침 전쟁 승인을 48차례나 간청했을 때 중국을 약화시키려는 전략에서 소련의 손익을 면밀히 계산한 후 자신이 바람직하다고 생각하는 시기에 승인했다. 마오쩌둥도 스탈린과 김일성의 남침 전쟁 지원을 요청했을 때 이데올로기적 유대와 실질적 국가이익이 충돌하지 않을 경우 이데올로기적 유대를 내세워 정책 결정을 내세웠으나, 충돌할 경우 자국의 이익을 내세워 남침 전쟁 파병을 거부했다.

2018년 이후 6·25 남침전쟁이후 한국을 도와 동맹관계를 유지하고 있는 미국과 6·25 전쟁에서 북한을 도와 조연 역할을 했던 중국은 무력만 행사되지 않는 신냉전체제로 격돌하고 있다. 중국은 2012년 11월 중국공산당 제18차 당대회에서 총서기에 선출된 시진핑(習近平: Xi Jinping)이 2050년까지 사회주의 현대화 국가를 전면적으로 실현하는 중국몽(中國夢)을 제시한 이래 경제력과 남중국해로의 군사력을 꾸준히 팽창시키면서 2013년 11월 제18회

14) 김정은은 지난 7월 27일 6·25 전쟁 휴전 67주년 전국노병대회에서 핵무력 강화 의지를 강조하면서 ‘핵 포기는 없다’는 메시지를 보냈다. 10월 10일 노동당 창건 75주년 기념열병식 연설에서 김정은은 자위적 정당방위 수단으로서 전쟁억제력인 핵 무력을 강화할 것이라고 강조했으며, 단탄두 핵무기를 탑재하여 미 본토 여러 도시들을 동시에 타격할 수 있는 신형 이동식 대륙간 탄도미사일(ICBM)과 한국을 겨냥한 신무기 4종 세트도 공개했다.

중국공산당 중앙위원회 3차 전체회의에서 내륙 3개, 해상 2개 등 총 5개의 노선으로 된 일대일로(一帶一路, One belt, One road) 건설을 발표했다.

미국은 이러한 중국의 경제적, 군사적 팽창을 봉쇄하기 위해 2018년 3월 8일부터 대중국 관세 부과로 본격적으로 무역전쟁을 시작하고¹⁵⁾ 동년 10월 4일 미국의 펜스(Mike Pence)부통령은 제2의 대중국 냉전을 선포했다. 미국은 일본 아베(安倍晋三) 총리가 2006년 말 중국 견제를 위해 처음 구상 차원에서 제시한 인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy)을 발전시켜 미국 방성은 2019년 6월 1일 인도-태평양 전략 보고서(IPSR: Indo-Pacific Strategy Report)를 발표했다.¹⁶⁾

트럼프 대통령은 지난 6월 하순부터 7월 하순에 이르기까지 미국을 포함한 세계의 안보와 경제를 위협하는 중국을 변화시키기 위하여 싸워야 할 이유를 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관을 비롯한 행정부 각료들의 일련의 연설을 통해 발표하면서 우방국들의 협력을 요청했다.¹⁷⁾

이어 스티븐 비건(Stephen Biegun) 국무부 부장관은 8월 31일 화상회의로 열린 미국·인도 전략적 파트너십 포럼에서 중국을 의식하여 소극적인 한국은 빼고 미국·일본·호주·인도로 구성된 ‘쿼드(Quad·4각 협력체)’로 나토(NATO·북대서양조약기구) 같은 공식 국제기구를 만들 뜻을 밝혔다.

9월 25일 강경화 외교장관은 미국의 비영리단체 아시아 소사이어티가 개최한 화상회의에서 중국을 견제하고자 하는 쿼드가 “다른 국가들의 이익을 자동으로 배제하는 그 어떤 것도 좋은 아이디어가 아니라고 생각한다”고 공개적으로 부정적 입장을 밝혔다. 이에 대해 10월 6일 일본에서 미국, 일본,

15) 2017년 미국의 전체 적자 5,660억 달러 중 중국으로부터의 적자가 3,750억에 달하자 미국은 2018년 3월 8일부터 관세를 부과하고 중국도 3월 23일 미국제품에 대한 맞불관세를 부과함으로써 무역전쟁이 개시되었다.

16) 이대우, “미국의 인도-태평양전략과 한반도,” 「세종연구소 정세와 정책」2019년 제12호(2019.7.2).

17) 각료들의 연설은 Robert O'brien 국가안보보좌관(6. 24), Christopher A. Wary FBI 국장(7. 7), William Barr 법무장관(7.23), Mike Pompeo(7.23) 순으로 진행되었는데 개략적 내용은 이춘근 박사의 국제정치 154회 강연 동영상 https://m.youtube.com/watch?v=PI7W_qqGQkl&t=2s(2020. 8. 2)을 참조.

호주, 인도 외교장관들이 참가하는 4개국 외교장관 회의를 마친 후 방한 예정이었던 폼페이오 국무장관은 방한을 취소했다.

한국의 현 정부는 폼페이오 장관의 방한을 대북 메시지용으로 활용하려고 반색을 하면서도 미국이 원하는 중국 견제를 외면하고 있다. 북한 핵 위기에 처한 상황에서 한국이 미국과 중국 사이에서 중립을 자처하면 동맹 미국과 소원해 지고 든든한 지지국이 될 일본, 호주, 인도와의 유대도 어렵게 되어 안보 외톨이가 될 것이다.

2018년 이후 중국의 경제, 군사 팽창정책으로 한반도 주변의 국제정세가 다시 냉전체제로 바뀌어 가고 있고 6·25 전쟁에 참전했던 국가들 간의 피아(彼我)가 분명해지고 있다. 이러한 상황에서 국제정세 변화와 피아를 구분 못하고 행동하고 있는 현 한국 정부는 어떤 국가이익을 추구하고 있는지 우려된다.

70년 전 6·25 전쟁이 북한 김일성의 남침 흥계에서 시작되었음을 생각하면 북한이 공산화 통일 전략, 즉 ‘자주(주한미군 철수)·민주(공산당 활동 자유)·통일(연방제 통일)’을 포기하지 않고 또 60여 개에 달하는 핵무기를 늘리고 마사일 발사 실험을 하면서 핵무기 폐기에 응하지 않는 한 대한민국이 국가안보를 굳건히 하여 국민의 생명과 재산을 지키고 국민의 복지를 확대한 후 자유민주체제로의 통일을 성취하는 것 외에 다른 국가이익을 선택할 수가 없을 것이다.

북한은 비핵화 쇼를 하면서 핵무기를 고도화하고 투발수단을 완성한 후 실천배치를 했다. 핵무기가 없기 때문에 자기 운명을 스스로 결정할 수 없는 현실에 놓여 있는 한국이 말로만 평화를 외치면서 북한이 같은 민족을 설마 핵으로 공격할까 하는 희망적 가정과 고모부, 이북 형 등 수백 명을 처형, 암살한 김정은의 자비심에 기대어 나라를 지키려고 하는 것은 어리석은 일이다.

6·25 남침전쟁 70주년에 즈음하여 대한민국은 나라를 지킬 수 있도록 재래식 무기를 첨단화하여 스스로의 힘을 강화하고 우방국과의 협력으로 북한

이 한국에 핵과 미사일로 공격을 하려고 할 때 자신들도 선제공격을 받거나 즉각 반격을 받아 절멸될 수 있다는 위협을 주는 ‘공포의 균형’에 의한 확실한 억지력으로 북한이 무모한 도발을 하지 못하도록 준비하고 실천해 나가는 각오를 다져야 한다.

한국 역사에는 위기의 고비마다 위기를 기회를 만든 훌륭한 지도자들이 출현했다. 이승만 대통령은 1953년 7월 27일 휴전협정 후 1954년 발효된 한·미상호방위조약을 체결했다. 박정희 대통령은 1970년대 초 국제적 데탕트 정세와 주한미군 감축 상황에 처하자 북한과 대화를 개시하는 한편 1978년 11월 7일 한·미연합사령부 창설을 주도하여 국가안보를 공고히 했다.

북한의 핵무기, 미사일 등 대량살상무기의 위협이 현실화된 상태에서 한국은 한·미동맹의 정신으로 돌아와 북한 핵 폐기를 위하여 적극 공조하고 2019년 9월부터 진행되고 있는 2020년 제11차 방위금 분담 협상을 조속히 타결함과 함께 한·미 연합방위체제와 전략자산의 조기 전개 등 미국의 확장억제책(Extended Deterrence)이 적시성 있게 실행되도록 구체적 협의를 해야 한다.

필자가 2013~2016년 3년 간 경제적으로 또 치안이 어려운 파키스탄에 대사로 재임하면서 부러웠던 것은 1972년 이후 복지 위주의 배급제도와 국유화를 추진한 좌파, 시장경제를 우선한 우파의 어느 정권이 집권하든 파키스탄 국가 지도부가 국가발전정책 방향과 지역출신은 달랐어도 숙적 인도를 상대로 제한적 교류를 하면서도 국가안보태세만큼은 초당적으로 확고하게 견지한 것이었음을 첨언한다. **외교**

아랍의 봄(Arab Spring) 10년 평가와 중동의 분열

송금영

(전 주탄자니아대사)

< 국문초록 >

지난 2010년 12월 튀니지에서 발생한 아랍의 봄은 지난 10년간 중동 전역에 확산되면서 구조적인 변혁을 초래하였다. 첫째, 국가 실패이다. 리비아, 시리아, 예멘은 수년간 내전으로 수백만 명의 난민 발생과 경제침체로 실패한 국가로 전락하였다. 특히, 현재 코로나19의 여파로 국제유가가 하락하자 사우디 등 중동 산유국의 경제적 어려움이 가중되고 있다.

둘째, 중동의 분열이다. 2017년 사우디·카타르 간 단교 이후 사우디, 아랍에미리트, 이집트 진영과 카타르, 터키 진영으로 양분되어 대립하고 있으며, 예멘 내전을 두고 수니파 사우디와 시아파 이란간의 대립이 악화되고 있다.

셋째, 중동 내전이 대리전으로 비화되면서 해결 전망이 어둡다. 러시아는 리비아, 시리아에 적극 개입하고 있으며 이란은 서구를 견제하기 위해 러시아 개입을 환영한다. 반면, 터키는 시리아 내전에서는 러시아와 협조적이지만 리비아 내전에서는 대립적이다. 미국은 개입을 자제하고 사우디와 이스라엘을 통해 이란과 러시아를 견제코자 하며 지난 수십 년간 적대관계였던 이스라엘과 아랍국가 간의 관계 정상화를 추진하고 있다. 한편 유럽연합은 홍해-수에즈 운하-지중해를 연결하는 해상수송로의 확보를 위해 중동에 계속 개입해 나갈 것이다.

넷째, 중동정세가 신냉전의 국제질서 재편에 큰 영향을 미치고 있다. 중동은 전 세계 원유 매장량의 2/3를 차지하고 있는 만큼 중동의 안정 여부가 산유국간 에너지 패권 경쟁에 주요한 변수가 될 것이다. 해외원유 수입의존도가 70%인 중국은 2013년부터 일대일로 사업으로 에너지 확보를 위해 중동에 적극 진출하고 있으며, 러시아는 대NATO 견제를 위해 중동에서의 우위 확보에 주력하고 있다.

한편 한국은 중동에서 석유 및 가스의 대부분을 수입하고 있는 만큼 홍해와 인도양, 페르시아 만에서 안전한 항해 확보가 중요하다.

< Keywords >

중동 내전, 에너지 패권경쟁, 사우디·카타르 단교, 수니파·시아파 대립, 미국, 러시아, 터키, 중국의 대중동 정책

1. 아랍의 봄 확산과 중동내전 발발

2010년 12월 튀니지에서 발생한 아랍의 봄¹⁾은 지난 10년간 정권 교체 및 리비아 내전 발생 등 중동 및 북아프리카(MENA)에 큰 변혁을 초래하였다. 아랍의 봄은 미국 영향력의 퇴조, 미·중 간 패권경쟁, 러시아의 복귀 등 신냉전의 도래기에 맞물려 시기적으로 3단계를 거쳐 확산되었다.

제1기는 2011~12년간의 초창기이다. 아랍의 봄은 인터넷, SNS를 통해 이슬람권에 확산되어 수십 년간 통치해온 튀니지, 이집트의 독재정권이 교체되고 리비아, 시리아에서 내란이 발생하였다. 산유국인 사우디, 카타르, 아랍에미리트(UAE)는 막대한 석유자금을 이용하여 국내적으로 대중 봉기를 사전 방지하였고 2013년 이집트의 군사정부 복귀 지원 등 아랍의 봄 확산을 저지는데 주력하였다.

제2기는 2014~2016년간의 혼란기이다. 미국의 세일혁명으로 2014~15년간 국제유가가 급락하자 사우디, 이란 등 아랍 산유국은 경제적 어려움에 직면하였고 대외적인 개입을 자제하였다. 특히 2014년 예멘 내전의 발발과 2015년 러시아, 이란, 터키의 시리아 내전 개입으로 수니파 사우디와 시아파 이란 간의 갈등이 심화되었고 탈냉전시대 구축된 중동질서가 붕괴되기 시작하였다.

제3기는 2017년~현재까지이며 중동 분열이 가속화되고 아프리카 지역까지 확대되고 있다. 2017년 사우디와 카타르간의 단교로 걸프협력회의(GCC)²⁾가 분열되었고 현재 중동은 사우디, 이집트, UAE 진영과 카타르, 터

1) 아랍의 봄은 튀니지의 보아지즈(T.Mohammed Bouaziz)라는 청년의 자살에서 시작되었다. 그는 직장을 구하지 못해 거리에서 빵을 파는 노점상을 하다가 경찰의 단속에 걸리게 되었다. 당시 튀니지 법상 합법적인 장사를 위해 지불해야 하는 사업 등록비가 3,000달러였으며 그는 가난해서 등록을 못하고 불법적으로 노점상을 하게 되었다. 그는 벌금을 납부했지만 경찰은 그를 폭행하고 팔던 물건을 압수했다. 그는 2010년 12월 분신자살을 시도했고 2011년 1월 사망했다. 그를 추모하는 모임이 불씨가 되어 2011년 1월 리비아, 이집트, 시리아, 예멘 등으로 반정부 대규모 시위가 확산되었다. Madeleine Albright, *Hell and Other Destinations(A 21st-Century Memoir)*, Harper, 2020, pp. 214-221.

2) GCC는 아랍 국가들이 이란·이라크 전쟁(1980-1988) 이후 이란 및 안보문제에 공동 대응하기 위해 1981년

키 진영으로 양분되어 서로 대립하고 있다. 양 진영은 지지 세력의 확보를 위해 홍해와 아프리카 뿔(Horn of Africa) 지역에 대한 진출을 강화하고 있다. 본고는 아랍의 봄 이후 현재 진행되고 있는 중동 내전을 중심으로 기술하고자 한다.

II. 리비아 내전과 이집트·터키 대립

아랍의 봄 확산으로 2011년 주요 산유국인 리비아에 내전이 발생하자 40년간 리비아를 강압 통치해온 카다피(M. al-Gaddafi)는 반군에 의해 피살되었다. 카다피 정권이 붕괴되자 지중해 연안의 뱅가지를 중심으로 한 동부와 트리폴리 중심의 서부는 서로 주도권을 장악코자 하였다. 2014년 하프타르(Khalifa Hafter) 장군은 동부에서 국민군(LNA)을 설립했고, 2015년 서부에는 유럽연합과 유엔의 지지를 받은 통합정부(GNA)가 설립되었다. 이념적으로 LNA는 세속주의를, GNA는 무슬림 형제단의 이슬람 원리주의를 표방하고 있으며, 양측은 리비아를 지배하기 위해 5년간 대치해 오고 있다.

리비아 내전은 아랍 국가들과 러시아가 개입하면서 국제전으로 확대되었으며 아랍 국가들의 상이한 입장으로 복잡하게 전개되고 있다. 최대 이슬람 원리주의 단체인 무슬림 형제단, 터키, 카타르는 GNA를, 이집트, 사우디, 요르단, 아랍에미리트는 LNA를 각각 지지하면서 대립하고 있다.

현재 카타르와 동맹관계인 터키가 주도적으로 개입하고 있다. 터키는 신 오스만주의를 주창하면서 과거 오스만 터키제국이 지배했던 리비아 등 북아프리카에서 영향력 확대를 추구하고 있으며 특히 동부 지중해의 가스전 개발에 유리한 지위를 확보코자 한다. 터키는 2019년 4월 LNA의 공격으로 GNA

설립된 안보협력기구이다. 회원국은 사우디, 쿠웨이트, 아랍에미리트, 카타르, 바레인, 오만 등 6개의 이슬람 군주국이다. GCC는 집단 방위군을 결성할 수가 있으며, 2011년 아랍의 봄으로 바레인에서 발생한 시아파 주도의 반정부 민중봉기를 진압하기도 하였다.

가 불리해지자 수천 명의 시리아 용병을 투입하는 등 군사적인 지원을 강화하고 있다. 터키 에르도안(R.T.Erdogan) 대통령은 리비아를 분할하는 방안에 대해 러시아와 거래를 희망한다고 발언하는 등 외교적인 공세도 강화하고 있다.³⁾

이에 대해 사우디는 이집트와 협력을 통해 리비아 내전에 개입하면서 터키와 카타르를 견제하고 있다. 사우디는 아랍의 봄으로 정권에서 퇴출된 이집트 군부가 2013년 재집권하는데 결정적인 역할을 하였으며 2013년부터 이집트에 매년 수십억 달러를 지원해 오고 있다. 이집트는 테러단체로 지목한 무슬림형제단의 확산을 방지코자 하며 2020년 7월 카이로에 리비아 부족장들을 초청하여 공동으로 GNA에 대항해 나갈 것을 촉구하였다.

러시아는 2015년 시리아에 대한 성공적인 군사적 개입을 계기로 리비아에 대한 영향력 회복을 노리고 있다. 러시아는 전 카다피 정부와 체결한 45억 달러의 유전개발 무산 등 아랍의 봄으로 냉전시대 북아프리카에서 확보한 기반을 상실하였다. 2019년 러시아는 LNA에게 용병을 파견하고 첨단 장비를 제공하는 등 리비아 내전에 적극 개입하고 있다.

반면 중국은 2011년 카다피 정권의 붕괴로 리비아 주둔 3만 명의 자국민을 철수하였으며 중국국영회사들이 투자한 약 200억 달러의 상실 등을 감안하여 개입을 자제하고 있으나, 북아프리카 일대일로(One Belt One Road) 사업의 핵심국가인 이집트의 입장을 지지하고 있다.

유럽연합(EU)과 북대서양조약기구(NATO)는 전략적으로 중요한 북아프리카에 대한 영향력을 확보하고 러시아의 진출 견제, 수십만 리비아 난민들의 유럽 이주 및 이슬람 테러의 확산 방지를 위해 GNA를 지지하고 있다. 그러나 프랑스는 향후 유전개발 참여와 사헬지역의 반테러 협력 확보를 위해 LNA를 지지하며, 터키와 이태리는 GNA를 지지하는 등 NATO 회원국들 간

3) Frederic Wehrey and Jalel Harchoul, "How to Stop Libya's Collapse(Countering Warlords, Foreign Meddlers, and Economic Malaise)", *Foreign Affairs*(January 7, 2020), p. 5.

에 이견이 상존한다. 한편 미국 트럼프 대통령은 2020년 11월 대선을 고려하여 개입을 자제하며 유럽연합의 주도적인 역할과 GNA와 LNA간 휴전 성사 등 정치적인 해결을 추구하고 있다.

리비아는 지난 5년간 내전으로 수천 명이 사망하고 20만 명의 난민이 발생하였으며 인근 지역 아프리카인들이 유럽으로 이주하기 위해 국경선 통제가 허술한 리비아로 몰려들고 있다. 이들 일부는 불법적으로 지중해를 건너 남부 유럽으로 이주코자 하며 일부는 이슬람 테러단체인 IS, 알케에다(Al Qaeda) 혹은 민병대 요원으로 리비아 내전에 참여하고 있어 사헬지역이 테러의 온상이 되고 있다. 2020년 8월말 현재 LNA가 리비아 국토의 70%와 대다수 유전을 장악하고 있으며, 국제사회는 GNA와 LNA 간의 휴전 방안을 논의하고 있다.

Ⅲ. 시리아 내전과 러시아의 중동 복귀

아랍의 봄은 시리아에도 확산되어 2011년 8월부터 장기 집권해 온 알아사드(Bashar al-Assad) 대통령의 사임을 요구하는 반정부 시위가 전국적으로 확산되었다. 사우디가 주도하는 아랍연맹(AL)과 미국도 사임을 요구하였으나 알아사드 대통령이 사임을 거절하자 내전이 발발하였다.

사우디와 미국의 지원을 받은 시리아 반정부군인 민주세력(SDF)이 시리아 영토의 대부분을 장악하자 알아사드는 러시아에게 개입을 요청하였다. 2015년 9월 러시아는 군사적으로 개입하여 SDF와 이슬람 테러단체 IS를 격퇴하였다.

시리아 내전은 미국, 러시아, 이란, 터키, 이스라엘 개입으로 국제전으로 비화되었다. 러시아와 이란, 레바논의 헤즈볼라(Hezbollah)는 시리아 정부군을 지원하며, 사우디, 미국은 SDF, 쿠르드족민병대(YPG)를 지원하고 있다. SDF은 약 6만 명의 민병대로 구성되어 있으며 군 지도층 대부분은 YPG

출신이다.

터키는 인접한 국경선의 안전 확보 및 YPG를 진압하기 위해 개입하였다. 미국은 이란 견제 및 IS 격퇴가 주목적이며 이스라엘은 이란과 헤즈볼라의 세력 확산을 방지하기 위해 이들의 시리아내 군사기지를 공습하였다. 미국과 이스라엘은 러시아가 시리아에 제공한 첨단무기들이 헤즈볼라에 이전되는 것을 우려하고 있다. 현재 시리아 내전은 주요 당사자들 간의 대립으로 교착 상태이며 2020년 8월 말 현재 시리아 정부군이 러시아군의 지원 하에 우세를 점하고 있다.

지난 9년간 시리아 내전은 구조적인 변혁을 초래하였다. 첫째, 시리아 정부는 수백만 명의 피난민 발생, 2011-16년간 국민총생산 2,260억 달러의 손실 등으로 실패한 국가로 전락하였다.

둘째, 레바논의 시아파 게릴라 단체인 헤즈볼라가 시리아 내전 개입을 통해 레바논 이외 지역에서 군사력을 투사할 수 있는 주요한 세력으로 성장하였다.⁴⁾

셋째, 러시아의 부상이다. 러시아는 테러 척결이라는 이름으로 시리아에 개입하여 시리아 정부의 붕괴를 방지하는데 결정적으로 기여하였으며 주요 당사자로 중동지역에 복귀하였다.

러시아는 1990년 탈냉전의 초창기에 경제적인 어려움으로 중동에서 철수하였으며 개입할 여력이 없었다. 그러나 러시아 푸틴 대통령은 2010년 국력을 회복하였고 우크라이나의 유럽연합 가입을 저지하기 위해 2014년 우크라이나 크림반도를 병합하였다. 이에 대해 미국과 유럽연합은 러시아에 대해 경제제재조치를 단행하였고 러시아는 1991년 독립 이래 최악의 경제 침체를 경험하였다. 특히 2014~2015년간 국제유가의 급락은 주요 산유국인 러시아 경제에 치명적이었다. 러시아는 국내 불만을 무마하고 서방의 제

4) David Kilcullen, *The Dragons and the Snakes(How the Rest Learned to Fight the West)*, Oxford University Press, 2020, pp. 107-110.

재조치에 대항하기 위해 시리아에 개입하였다. 러시아는 외부의 공습에 대처하기 위해 시리아에 방공망 S-300 등 50억 달러의 무기를 판매하였고, 러시아 기업들은 약 250억 달러의 여러 사업을 추진하고 있다.⁵⁾ 그리고 러시아는 시리아의 타르투스(Tartus) 해군기지를 계속 확보하여 동부 지중해에서 전략적 우위를 견지하였고 시리아를 교두보로 북아프리카에 적극 진출할 수 있게 되었다.

러시아는 2011년 리비아 내전 초창기에 소극적인 자세로 영향력을 상실한 경험을 거울삼아 임계전투⁶⁾(liminal warfare)의 형태로 시리아에 개입하여 성공하였다. 러시아의 시리아 개입은 1990년대 탈냉전 이후 CIS이외 지역에 대한 첫 번째이며 국제적인 위상을 제고하였다.

중국은 미국을 견제하고 중동에서의 에너지 확보를 위해 러시아의 시리아 개입을 지지하고 있다. 중국은 시리아가 붕괴하고 주요 산유국인 이란에서 전쟁이 발발할 경우 석유, 가스 등 대부분 에너지 수입을 러시아에 의존하게 되어 러·중국 관계의 불확실성이 증가하는 등 불리하다고 보았다.⁷⁾ 중국은 러시아와 함께 2012년 유엔 안보리에서 서방이 제의한 알아사드 정권에 대한 제재 결의안에 여러 번 거부권을 행사하였다.

한편 미국의 최소한 개입정책(light footprint)과 미·터키 간 이견이 러시아의 성공적인 개입에 일조하였다. 미국 오바마 대통령은 재임 중에 최소한 개입정책을 견지하였고 2013년 중동과 아프리카에 소재한 19개의 미국 공관을 폐쇄하였다. 이는 중동에서 미국의 영향력 퇴조를 의미하였다.

5) Douglas E. Schoen and Melik Kaylan, *The Russia-China Axis(The New Cold War and America's Crisis of Leadership)*, Encounter Books, 2014, P. 61.

6) 러시아는 탈냉전 이후 2008년 조오지와 전쟁과 2014년 우크라이나 크림반도 병합 경험, 그리고 이슬람 테러 단체 IS 전술을 모방하여 소규모 전투에서 여론조작, 주민 선동 등 정치적, 군사적 모든 수단을 동원하여 신속하게 요충지를 점령하고 협상의 유리한 고지를 확보하는 escalate to de-escalate 기법과 전쟁과 평화의 경계선이 모호한 회색지대를 이용하는 liminal warfare 방식으로 시리아 내전에서 승리하였다. David Kilcullen, *op.cit.*, pp. 150-164.

7) Douglas E. Schoen and Melik Kaylan, *op.cit.*, P. 63.

2017년 취임한 미국 트럼프 대통령도 시리아 주둔 미군의 감축 등 개입을 자제하였고 터키와 협력을 통해 IS를 격퇴하였다. 그 대가로 미국은 시리아 반정부 무장단체인 YPG에 대한 터키의 공격을 묵인하였다. 터키는 YPG가 터키의 반정부 무장 세력인 쿠르드노동자당(PKK)과 연계되어 있다고 보고 YPG의 세력 확장을 경계하고 있다.

IV. 예멘 내전과 사우디·이란 대립

예멘의 인구는 31백만 명이며, 이슬람 수니파가 65%, 시아파가 35%이다. 중동의 최빈국인 예멘은 인도양과 수에즈 운하를 연결하는 홍해 연안에 위치한 요충지이다. 2014년 7월 시아파인 후티(Houthi) 반군⁸⁾이 이란의 지원 하에 수니파인 예멘 정부군을 공격하자 예멘 내란이 발발하였다. 2015년 3월 사우디가 주도하는 연합군이 후티 반군을 폭격하자 내전은 국제전으로 확대되었다. 사우디 정부는 천여 명의 수단 군을 투입하는 등 예멘 정부군을 적극 지원하고 있으며 예멘 내전에 매월 50억~60억 달러를 투입하고 있다.

예멘의 내란을 계기로 사우디·이란 간의 대립이 격화되고 있다. 이란은 예멘의 후티 반군에게 무기를 계속 지원하면서 사우디의 배후를 위협하고 있다. 이란이 사우디의 원유 수출에 중요한 해상 수송로인 페르시아만과 홍해를 동시에 통제할 경우 사우디는 큰 재앙이 될 수가 있다.

이에 대해 사우디는 카타르가 이란과 협력을 통해 후티 반군과 테러단체를 지원하고 있다고 주장하면서 2017년 외교관계를 단절하였으며 여타 수니파 국가들과 반이란 연합을 주도하였다. 현재 아랍에미리트, 바레인, 쿠웨이트

8) 후티 반군은 예멘 북부의 사다(Saada)를 본거지로 시아파에 속하는 무장 세력으로서 시아파 맹주국인 이란의 지원을 받고 있다. 후티 운동은 1990년대 사우디에 대한 저항의식을 뿌리로 반사우디, 반예멘 운동을 시작하였으며, 예멘 수니파 지배층의 장기적인 집권과 부정부패에 대한 불만이 강했다. Sanam Vakil, "The Chastened Kingdom(Can Saudi Arabia recover from four years of hubris?)", *Foreign Affairs*, December 12, 2019, p. 2.

트, 요르단, 모로코, 이집트, 세네갈, 수단들이 반이란 연합에 동참하여 예멘 정부군을 지원하고 있으며 유럽연합, 미국은 이란을 견제하기 위해 사우디를 지원하고 있다.

카타르와 사우디는 GCC 회원국이며 사우디·카타르 간 단교는 GCC의 분열을 초래하였다. 카타르 국왕은 2018년 사우디가 주최하는 GCC 정상회의에 불참했고 2019년 사우디가 주도하는 석유수출기구(OPEC)에서 탈퇴하였으며, 이란 및 터키와 협력을 강화하고 있다.

이슬람권 일부는 사우디의 예멘 개입에 대해 반발하고 있다. 리비아와 튀니지의 이슬람 지도자들은 2018년과 2019년 사우디가 예멘 내전에 개입하여 같은 형제인 무슬림들을 살해하고 있다고 비난하면서 전 세계 무슬림들에게 사우디 메카에 대한 성지 순례를 금지할 것을 촉구하였다. 또한 사우디와 대립관계인 카타르에 근거지를 두고 있는 무슬림 형제단도 메카 순례의 금지를 호소하였다. 매년 전 세계적으로 약 2백 5십만 명의 무슬림이 메카 성지를 순례하며 연간 수십억 불의 순례 수입은 사우디의 주요한 관광자원이다.

지난 5년간 내전으로 예멘의 31백만 명 인구 중 80%가 식량부족 및 기아 등으로 심각한 피해를 보고 있으며, 수십만 명의 난민과 사상자가 발생하였다. 오늘날 예멘 내전은 주요 당사자가 이란과 사우디이며 수백 년간 지속되어 온 수니파와 시아파간 대립의 재판으로 해결 전망이 불투명하다.

V. 중동국가들의 아프리카 뿔(Horn of Africa) 지역 진출

아랍의 봄 이후 아프리카 뿔 지역과 홍해가 지정학적인 중요성으로 중동 국가들의 각축장이 되고 있다. 아프리카 뿔 지역은 지부티, 소말리아, 에티오피아, 에리트레아, 수단, 소말릴란드 6개국으로 구성되어 있으며 1인당 국민소득이 1,000달러에 불과한 이슬람 최빈국이다. 홍해는 아프리카 뿔 지역과 아라비아 반도 사이에 위치하며 인도양과 수에즈 운하를 통해 아시아, 아프

리카, 중동, 유럽의 물동량을 연결하는 주요한 국제 해상로이다.

최근 중동 국가들은 경쟁 국가들을 견제하기 위해 아프리카 뿔 지역에 적극 진출하고 있다. 첫째 이란과 사우디는 예멘 내전에서 우위를 확보코자 한다. 이란은 홍해 연안의 수단 항구를 통해 예멘의 후티 반군에게 무기를 공급해 오고 있다. 이에 대해 사우디는 2015년 예멘 정부군에 약 천명의 병력을 파병하는 대가로 수단 정부에게 10억 달러를 제공하였으며, 2018년에는 수단과 군사경제협력협정을 체결하는 등 경제 지원도 강화하였다. 그리고 홍해의 전략적인 요충지인 지부티에 군사기지 설치를 추진하고 있다.

아랍에미리트도 이란에 대항하기 위해 에리트레아의 아삽(Assab) 항구를 개발하는 대가로 아삽 항구 내 군사시설을 설치키로 합의하였다. 아삽 항구는 홍해와 아덴만이 만나는 밥 엘만데브(Bab el-Mandeb) 해협에 위치하고 있으며 이 해협은 사우디의 유조선 등 하루 5백만 배럴의 원유 수송선이 통과하는 세계 5대 주요 해상로 중 하나이다.

한편 사우디는 홍해에서 주도권 장악을 위해 2018년 12월 홍해포럼(Red Sea Forum)을 결성하여 집단 안보, 경제 협력을 도모하고 있으며 이 포럼에 홍해 연안 국가들과 이집트, 요르단이 참가하고 있다. 아프리카연합(AU)과 정부간개발기구(IGAD)도 아프리카 뿔 지역에서 안정을 위해 홍해포럼과 협력하고 있다.

둘째, 사우디는 2017년 6월 카타르와 단교⁹⁾ 이후 막대한 경제지원을 무기로 아프리카 이슬람 국가들에게 카타르와 단교를 요청하였다. 코모로, 에리트레아, 모리셔스, 이집트가 카타르와 외교관계를 단절하였으며 차드, 지부티, 니제르는 카타르와 외교 관계를 축소하였다. 이에 대해 카타르는 터키와 협력을 통해 사우디에 대항하고 있으며 카타르의 외교적인 노력으로

9) 같은 이슬람 수니파 국가인 사우디와 카타르는 종교적으로 대립하였다. 카타르는 무슬림 형제단(Muslim Brother)을 지지하며, 무슬림 형제단과 연계된 시리아 자유군(Free Syrian Army), 팔레스타인 하마스(Hamas)를 지원하였다. 반면 사우디는 무슬림 형제단을 이단으로 탄압하였고 교리적으로 이란의 시아파와 북아프리카의 수피즘에 반대하며, 살라피즘(Salafism)을 지지하였다.

2017년 세네갈이, 2018년 차드가 카타르와 외교관계를 각각 복원하였다.

특히, 사우디와 카타르, 터키는 홍해 연안국인 소말리아, 수단, 지부티에 대해 외교적 공세를 강화하였다. 2018년 3월 카타르가 수단정부에게 40억 달러의 투자를 공약하자 사우디는 2018년 10월 120억 달러의 투자를 약속하였다. 소말리아가 QUARTET 4개국(사우디, 바레인, 아랍에미리트, 이집트)에 대한 외교적인 지지를 거절하자 아랍에미리트는 소말리아 군인들에게 지불해 온 봉급을 중단하였다. 지부티와 에리트레아가 QUARTET를 지지하자 카타르는 이에 대한 보복으로 지부티와 에리트레아 간 국경선 지역에 2008년부터 파견해온 자국의 유엔평화유지군을 철수하였다.

카타르의 동맹국인 터키는 2017년 5천만 불을 투입하여 해외에 처음으로 소말리아 수도인 모가디쉬에 군사기지를 설립하였으며, 200명의 병력이 상주하고 있다. 터키 에르도안 대통령은 2017년 수단을 2회 방문하였으며 650백만 달러를 투자하여 수단의 홍해 연안에 위치한 수아킨(Suakin) 섬에 해군기지를 건설하고 문화 유적을 복원코자 하였다. 수아킨 섬은 아프리카 무슬림들이 19세기 오스만 터키제국의 수단 통치시대에 홍해를 건너 성지인 메카를 방문하기 위해 경유했던 역사가 깊은 섬이다.

그러나 사우디와 이집트는 에르도안 대통령이 아프리카 뿔 지역에서 군사기지 건설을 통해 오스만 터키 제국의 칼리프를 재건하려고 한다고 비난하였다. 그리고 사우디와 아랍에미리트는 2019년 4월 터키에 우호적이라는 이유로 수단을 30년간 통치해 온 오마르 알바시르(Omar al-Bashir) 대통령을 쿠데타로 쫓아내고 대신 과도군사위원회(TMC, Transitional Military Council)가 정권을 장악하도록 지원하였다. 사우디와 아랍에미리트는 TMC 정부가 출범하자 30억 달러를 원조하였다. 반면, 아프리카연합(AU)과 정부간개발기구(IGAD)는 수단의 TMC가 민주정부에게 권력을 조기에 이양할 것을 촉구하는 등 사우디의 과도한 영향력 행사를 견제하고 있다.

셋째, 사우디는 아프리카 뿔 지역의 분쟁해결을 통해 아랍의 봄 재발 방지

및 영향력 제고에 주력하고 있다. 사우디는 미국, 아랍에미리트와의 공동 중재로 20년 만에 2018년 7월 사우디의 제다(Jeddah)에서 에티오피아와 에리트레아 간 평화협정의 체결을 성사시켰다. 아랍에미리트와 사우디는 제다 평화협정 체결을 위해 막대한 경제 지원을 공약하였으며 아랍에미리트는 2018년 에티오피아에 30억 달러의 원조와 투자를 약속했다.

에티오피아와 에리트레아도 평화협정을 통해 서로 안보 위협을 제거하고 아랍의 봄 재발을 방지코자 하였다. 최근 악화되고 있는 에리트레아의 경제가 붕괴될 경우 리비아 내란과 유사한 혼란으로 대규모 난민 발생 및 이슬람 테러단체의 준동 등으로 결국 에티오피아도 위험해 진다는 것이다.

최근 에리트레아는 제다 평화협정 체결이후 인접한 지부티, 소말리아, 수단과 외교관계를 개선하는 등 아프리카 뿔 지역의 안정과 신뢰구축에 노력하고 있다. 유엔안보리는 에리트레아가 소말리아의 알샤바브(al-Shabab) 테러단체를 지원했다는 이유로 2009년 국제제재 조치를 취했다. 그러나 제다 평화협정의 체결을 계기로 유엔의 대에리트레아 제재가 해제되었다.

한편, 아프리카 뿔 지역의 이슬람 국가들은 수십만 명의 자국민들이 사우디 등 GCC 국가에서 근로자로 체류하고 있어 GCC 국가들과 협력을 희망하고 있다. 2015년 유엔 통계에 의하면 540,000명의 수단인들이 GCC 회원국에 노동자로 체류하였으며, 이 숫자는 해외 거주 총 수단인들의 33%였다. 그리고 500,000명의 에티오피아인들이 사우디에, 100,000명의 에리트레아인들이 아랍에미리트에서 노동자로 각각 거주하였다.

넷째, 중동 국가들은 아랍의 봄의 재연을 방지하기 위해 아프리카 뿔 지역의 반테러 활동을 적극 지원하고 있다. 소말리아 남부지역에 활동 중인 알샤바브 테러단체는 이슬람 원리주의를 주창하면서 소말리아는 물론 인접한 동 아프리카에서 무장테러를 자행하는 등 역내 안정을 위협하고 있다.

2014~2018년간 아랍에미리트는 이슬람 테러단체에 대항할 수 있도록 소말리아 정부에게 장비를 제공하였다. 사우디는 IS, 보코하람(Boko Haram)

등 테러 단체에 공동으로 대항하기 위해 2016년 반테러 이슬람군연합(IMCTC, Islamic Military Counter Terrorism Coalition)을 창설하였으며 아프리카 국가들과 GCC 회원국들 간에 군사협력과 정보를 공유하고 있다. 현재 GCC 회원국과 20여개의 아프리카 국가들이 IMCTC에 참가하고 있다.

VI. 결론

지난 10년간 아랍의 봄에 대한 중동국가들의 대응 방법은 상이하였다. 튀니지, 이집트, 리비아, 시리아, 예멘 등 이슬람 개도국들은 민주화를 요구하는 아랍의 봄에 효과적으로 대처하지 못했고 혼란과 내란을 경험하였다. 현재 이들 국가들은 권위주의로 복귀하였고 만성적인 부패와 경제 침체로 실패한 국가로 전락하였다.¹⁰⁾

반면, 사우디, UAE, 카타르 등 부유한 산유국들은 막대한 석유자금을 통해 아랍의 봄 확산 방지에 주력했고 이슬람 개도국을 지원하는 등 영향력을 제고하였다. 그러나 미국의 셰일혁명으로 2014년부터 수년간 국제유가가 대폭 하락하자 이들 산유국들의 대외적인 영향력도 한계를 노정하였다. 중동지역은 수년간의 내전으로 수백만 명의 난민 발생 등 오히려 2010년 아랍의 봄 이전보다 경제가 악화되었다. 특히 2020년 초 발생한 코로나19의 세계적 확산으로 저유가가 지속되자 국내총생산(GDP)의 60%를 석유 및 가스에 의존하는 중동 산유국들의 경제적 어려움이 가중되고 있다.

오늘날 중동은 아랍의 봄을 경험하면서 새로운 질서가 구축되는 과도기에 처해 있으며 사우디, 이란, 러시아, 터키 등 주요국들은 주도권 장악에 주력하고 있다. 앞으로도 중동의 혼란은 당분간 지속될 것으로 전망된다.

10) Anthony H. Cordesman, The Great Middle East(from the Arab Spring to the Axis of Failed States), CSIS(August 26,2020), pp. 2-5.

첫째, 중동의 분열이다. 2017년 6월 사우디-카타르 간 단교 이후 수니파 세력이 사우디, 아랍에미리트, 이집트 진영과 카타르, 터키 진영으로 양분되어 대립하고 있다. 그리고 예멘내전을 두고 수니파 사우디와 시아파 이란간의 갈등이 악화되고 있다. 이들 진영은 지지 세력의 확보를 위해 아프리카에 대한 진출을 강화하고 있으며 아프리카 뿔 지역이 중동 국가들의 주도권 장악을 위한 각축장이 되고 있다. 중동국가 간의 대립은 수백 년간 지속되고 있는 수니파와 시아파간 주도권 싸움과 연계되어 있어 조만간 해결이 어렵다.

둘째, 중동내전이 국제전으로 비화되면서 해결 전망이 보다 어둡게 되었다. 러시아는 2015년 성공적인 시리아 개입을 계기로 본격적으로 중동에 관여하고 있으며¹¹⁾ 이란과 시리아는 서구를 견제하기 위해 러시아 개입을 환영한다. 반면, 터키는 시리아 내전에서는 안보적인 이유로 러시아와 협조적이지만 리비아 내전에서는 대립적이다.

유럽연합은 홍해-수에즈 운하-지중해를 연결하는 해상수송로의 확보를 위해 중동에 계속 개입해 나갈 것이다. 미국은 적극적인 개입을 자제하고 있으며 사우디와 이스라엘을 통해 이란과 러시아를 견제코자 한다. 최근 미국은 이란에 대항하기 위해 지난 수십 년간 적대관계였던 이스라엘과 아랍국가간의 관계 정상화를 적극 추진하고 있다.

중동 내전이 장기화되자 지난 10년간 중동지역이 세계 최대의 무기 시장으로 부상하였으며 미·러 간 무기 수출경쟁이 심화되고 있다. 최근 미국은 사우디에 1,100억 달러의 무기를 팔았고 터키는 러시아산 첨단 방공망 S-500을 구입하였다. 중동과 아프리카 지역이 2013~2017년간 러시아의 전 세계 무기 수출의 24%를 차지하였으며, 러시아는 2018년 약 20억 달러의 SU-35 첨단 전투기를 이집트에 판매하였다.

셋째, 중동정세가 신냉전의 국제질서 재편에 큰 영향을 미치고 있다. 중동은 전 세계 원유 매장량의 2/3를 차지하고 있는 만큼 중동정세의 안정 여부

11) 송금영, 아프리카 깊이읽기(오천년 역사와 문화, 대외관계를 읽다), 민속원, 2020, pp. 344

가 미, 이란, 러시아, 사우디 등 주요 산유국 간 에너지 패권 경쟁에 주요한 변수가 되고 있다. 러시아는 미국의 영향력 퇴조로 생긴 권력의 공백을 이용하여 중동 진출에 성공하였으며, 앞으로도 중동에서의 우위 확보에 주력해 나갈 것이다. 해외원유 수입의존도가 70%인 중국은 에너지 확보를 위해 중동에서 2013년부터 일대일로 사업을 적극 추진하고 있다.

한편, 지난 10년간 아랍의 봄은 한반도에도 영향을 미치고 있다. 한국은 리비아와 예멘의 내전 악화로 이들 국가에 상주한 한국 대사관의 업무를 인접국으로 이전하였다. 한국은 중동에서 대부분 석유 및 가스를 수입하고 있는 만큼 홍해와 인도양, 페르시아 만에서 안전한 항해를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 한국은 해적 방지 및 선박의 자유 항해를 보장하기 위해 2009년 소말리아 아덴만 해역에 파견한 청해 부대의 작전 범위를 2020년 1월 페르시아 만까지 확대하였다.

한국 정부는 앞으로도 주요 해역에서 안전한 항해 보장을 위한 국제 협력에 동참하면서 중동국가들과의 협력 강화가 필요하다. 그리고 장기적으로 한국의 국제위상 제고 차원에서 중동지역의 난민지원 및 평화 구축을 위해 공적개발원조(ODA)를 증액하고 레바논의 동명부대 등 중동 분쟁지역에서의 유엔평화유지 활동에 지속적인 참여가 필요하다. **외교**

볼튼 보좌관의 회고록을 통해 본 북·미회담과 북한 비핵화 전망

우정엽

(세종연구소 미국연구센터장)

〈 국문초록 〉

출간 이전부터 큰 화제가 되었던 존 볼튼 전 보좌관의 회고록은 더 이상 화젯거리가 아니지만, 볼튼의 회고록이 지적한 북한의 비핵화와 관련된 문제들은 여전히 해결되지 않은 채 남아있다. 본 글은 그의 회고록을 어떠한 의미로 보아야 하는지 생각해보고, 앞으로 북한 비핵화 협상이 어떻게 될지 그의 회고록에 기초해 살펴본다. 볼튼의 회고록을 분석할 때 중요한 것은 그의 주관적인 평가보다는 그가 밝힌 이야기의 사실 여부이다. 하노이 회담 당시 북한이 제재의 '전부' 해제를 원했는지 아니면 '일부' 해제를 원했는지에 대한 부분은 제재 해제와 관련하여 미국과 북한이 타협이 가능할 것인지를 살펴볼 수 있는 대목이다. 결국, 볼튼이 말하고자 한 것은 북한의 완전한 핵폐기를 이끌어 낼 수 없는 모든 합의는 '스몰딜'에 그칠 수밖에 없으며, 북한이 모든 핵무기를 포기한다는 중국 상태에 대한 포괄적 합의가 없는 스몰딜은 북한의 비핵화 이행을 강제할 방법이 없다는 것이다. 꼭 볼튼이 아니더라도, 미국은 '비핵화'에 대한 구체적인 정의, 즉 '최종 상태(end state)'에 대해 합의하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있고, 반면 북한은 미국의 선제적인 제재 완화를 요구함으로써 현 단계에서는 실무협상의 진전이 매우 어려운 상황이다. 싱가포르 회담 이후 형성된 균형점은 현재의 상황이 어느 쪽으로도 움직이기 힘든 상태로 고착된 상태를 의미하며 비판적이게도 현재의 균형점이 움직일 가능성은 낮아 보인다.

〈Keywords〉

볼튼 회고록, 북·미회담, 비핵화, 싱가포르 회담, 하노이 회담, 스톡홀름 협상

I. 들어가며

존 볼튼 전 보좌관의 회고록이 나온 지 두 달 여가 지났다. 출간 이전부터 큰 화제가 되었던 그의 회고록은 그러나 이제 더 이상 화젯거리가 아니다. 곧 시작될 트럼프 대통령과 바이든 전 부통령 사이의 후보자 토론회 등에서 회고록 내용에 기초한 공방이 어느 정도 예상되기는 하지만, 선거가 있는 당시 진행되고 있는 전쟁을 제외하면 미국의 대통령 선거에서 대외관계가 선거의 향배를 좌우하는 결정적인 역할을 하는 경우는 거의 없었기 때문에 볼튼의 회고록이 앞으로 더 큰 화제가 될 가능성은 없다고 볼 수 있다. 얼마 남지 않은 대선 과정에서 볼튼의 회고록은 서서히 잊혀가게 될 것이다.

그렇다면 이 시점에 그의 회고록을 다시 한 번 끄집어내어 이야기 하는 것은 무슨 의미가 있을까? 그것은 **볼튼의 회고록이 지적한 북한의 비핵화와 관련한 문제들은 여전히 그 상태 그대로 해결되지 않은 채 남아있기 때문이다.** 우리는 여전히 미국과 북한 간에 협상이 다시 열려 북한 비핵화에 진전이 있기를 바라고 있고, 우리 정부는 정부대로 닫혀있는 북한을 열기 위해 국제 제재 아래에서도 남·북한 간 교류를 어떤 식으로든 실행하려고 하고 있기 때문이다. 트럼프 대통령은 여전히 미국의 대통령이고, 아직 그가 재선될 가능성을 배제할 수 없다. 바이든이 된다고 해도 트럼프 4년 동안 남긴 영향은 바이든 정부에게도 영향을 줄 것이기 때문이다. 그렇기 때문에 그가 남긴 회고록에서 우리가 여전히 의미있게 분석해야 할 내용이 있는 것이다.

본 글에서는 그의 회고록을 어떠한 의미로 보아야 하는지, 그리고, 그의 시각에서 본 북·미 비핵화 협상을 우리는 어떻게 보아야 하는지 분석하고자 한다. 그의 회고록에 담긴 내용을 논하려면 일단 이 회고록을 작성한 그가 어떤 인물인지 파악하고 보는 것이 중요하기 때문이다. 그의 회고록이 자기도 취해 불과한 사실의 왜곡으로 가득하다면 그의 회고록에 담긴 내용을 분석하는 것은 아무런 의미가 없기 때문이다. 다음에서 그가 남긴 회고록이 분석할 만한 가치가 있는지 우선 짚어보기로 한다.

II. 존 볼튼은 누구인가? 그의 회고록은 어떻게 읽어야 하는가?

회고록은 자기의 기억에 기대어 쓰는 것인 만큼 자기중심적일 수밖에 없다. 그 회고록의 저자가 볼튼과 같은 인물일 경우에는 아마 더욱 그런 경향이 있을 것이다. 존 볼튼은 워싱턴에서 환영받는 인물에 속하지 않는다. 트럼프 대통령조차도 공화당이 다수를 차지하고 있는 상원에서 그가 청문회를 통과할 가능성이 없다고 판단하여 내각에 들여보내지 못하고 백악관 보좌관으로 임명하였다. 이전 부시 행정부에서도 그는 유엔 대사로 근무는 했지만, 결국 상원 인준을 받지 못해 교체되었다. ‘연쇄 군축협상 살인마’라는 별명처럼 그는 적성국과의 군축 협상에 매우 부정적이고, 다자주의적 접근 보다 힘을 바탕으로 한 일방적 접근을 선호하는, 그래서 미국 민주당은 체질적으로 거부할 수밖에 없는 성격의 인물이다. 그렇다고 공화당에서 그를 좋아하는 것도 아니다. 그를 한마디로 표현하자면 ‘믿을 수 없는 자들과의 협상은 무의미하기 때문에 힘으로 눌러야 한다’는 신념으로 사는 사람이다. 그는 본인의 이러한 신념을 회고록에서 감춤없이 내보이고 있다.

그럼에도 부시 행정부와 트럼프 행정부에서 중용될 만큼 무언가 탁월함이 있는 것은 분명해 보인다. 이번 회고록에서도 알 수 있듯 그가 텔레비전에 나와 미국 정세를 설명하는 것이 트럼프 대통령에게 강하게 인식되었던 것으로 보인다. 복잡다단한 국제관계를 매우 간단한 세계관을 통해 분석하기 때문에 직관적으로 이해하기 쉽도록 한다. 트럼프 대통령과 같이 복잡한 문제에 대한 세부사항에 신경 쓰기를 좋아하지 않는 사람에게는 안성맞춤이기도 하다.

이러한 볼튼에 대해 필자가 기억나는 대목이다. 2019년 하노이 회담을 앞두고 필자가 워싱턴 전문가들을 대상으로 인터뷰를 할 때 뻣속까지 민주당인 필자의 친구가 한 말이다. “우리가 지금 믿을 수 있는 건 존 볼튼밖에 없다는 이 상황이 매우 비현실적으로 느껴진다.” 트럼프 행정부 내에서 트럼프에게 옳은 소리를 하던 많은 사람들이 쫓겨나고, 트럼프 주위에 포진한 많은 외교 안보 인사들은 트럼프에게 싫은 말을 못하는 상황에서 존 볼튼은 끝까지 본

인이 믿는 대로 나아갈 것이라는 것이다. 자리에 연연하여 에스맨 역할을 하기보다 자기 생각을 주장하다가 쫓겨나는 것이 볼튼이라는 의미였다. 트럼프의 잘못된 합의를 막을 수 있는 유일한 인물이 존 볼튼이라는 이야기가 민주당 쪽에서 나오는 것은 매우 인상적이었다. 물론, 민주당 쪽에서 볼튼의 존재를 감사한 것은 이 북한 문제가 유일하다.

필자가 장황하게 이러한 배경을 설명한 이유는 이 회고록을 어떻게 보아야 할 것인가의 문제 때문이다. 그의 회고록이 출간되자 우리 일각에서는 북한에 대해 ‘초강경 매파’인 볼튼의 ‘일방적’ 주장이기 때문에 큰 의미를 둘 필요가 없다고 이야기 했다. 회고록에 등장하는 정부 관계자는 “상당 부분 사실을 크게 왜곡하고 있다”면서도 “신뢰에 기초해 협의한 내용을 일방적으로 공개하는 것은 외교의 기본 원칙을 위반한 것”이라고 비판하였다. 이러한 비판은 사실 회고록 출판이 알려지면서 트럼프 대통령이 트윗을 통해 볼튼을 비판한 것과 비슷한 맥락이 있다.

트럼프 대통령은 볼튼의 책이 “거짓말과 지어낸 이야기의 모음”이라며 “완전 소설”이라고 비판하였는데, 동시에 그의 책 판매 가치분을 심사한 판사가 “국가기밀이 책에 포함돼 있다면 회고록 출간에 따른 수익 몰수와 형사 처벌에 직면할 수 있다”고 한 것을 매우 추켜세웠다. 그런데, 사실 트럼프의 말은 앞뒤가 맞지 않는다. 볼튼의 책에 소개된 내용이 트럼프의 트윗처럼 거짓말뿐이라면 그것은 기밀일 수가 없다. 기밀로 분류된 거짓말이라는 것은 있을 수 없기 때문이다. 마찬가지로 회고록 내용이 ‘크게 왜곡된’ 것이라면 그것은 신뢰에 기초해 협의한 내용일 수가 없는 것이다. 사실의 일방적 공개가 아니면 사실의 왜곡인가, 둘 중 하나일 수밖에 없는 문제이다.

그렇기 때문에, 볼튼의 회고록을 분석할 때 중요한 것은 그가 다른 사람에 대해 평가를 한 부분보다는 그가 밝힌 이야기가 사실인지의 여부일 것이다. 그의 가치관과 세계관이 결합되어 나온 -특히, 그의 개인적인 성격에 대한 평판이 그다지 좋지 않은 상황에서 나온- 평가는 매우 주관적일 수밖에 없기 때

문에 그가 내린 평가보다는 그가 기술한 사실에 관한 부분이 실제 발생했던 일과 얼마나 부합하느냐가 중요한 것이다. 사실 그가 우리 정부 인사들을 평가할 때 사용한 단어들은 외교적이지도 않을뿐더러 오히려 그가 말하고 있는 것이 사실인지 여부를 다시 묻게 될 정도로 주관적인 것이었다. 본 글에서는 그가 내린 우리 정부 인사들에 대한 평가는 관심이 없을뿐더러, 필자가 앞으로 진행하고자 하는 분석에 아무런 영향도 미치지 않는다는 점을 명확히 하려한다.

Ⅲ. 싱가포르와 하노이

필자는 볼튼의 회고록을 읽을 때에 중요한 것은 그가 우리 정부 인사들에 대해 내린 주관적 평가가 아니라 우리에게 알려져 있지 않았던 사실이 진실이냐 하는 부분이라는 것을 위에서 이야기 하였다. 그렇다면, 거기에서 더 나아가 이야기 해 볼 것은 그가 밝힌 이야기들이 우리가 ‘몰랐던 것’이냐 하는 부분이다. 볼튼은 회고록에서 트럼프 대통령이 싱가포르, 하노이, 그리고 판문점에 이르는 과정에서 북한 문제, 더 나아가 한반도 안보 문제를 어떠한 방식으로 접근하는지 꽤 상세하게 기술하고 있다. 간단히 요약하자면, 트럼프가 북한 핵문제에 대한 깊은 이해를 갖고 있지 못한 것은 물론, 그 문제를 해결하는 데에 필요한 진지함 또한 결여되어있었다는 것이 다시 한 번 확인 된 것이다.

볼튼이 기술한 트럼프 대통령이 싱가포르와 하노이 회담을 전후하여 했던 언급들을 통해서 보면 트럼프 대통령이 북한 핵문제를 어떻게 다루고자 했는지 명확하다. 그것은 다시 말해, 싱가포르와 하노이를 앞두고 가졌던 많은 우려들이 실제로 현실화 되지 않았다는 것에 대해 안도하게 만드는 것이기도 하다. 그러나, 사실 볼튼이 회고록에서 다룬 이야기들은 그다지 새롭지는 않다. 일각에서는 북·미회담을 앞두고 기대를 가졌던, 일각에서는 우려를 가졌던 그 이유가 바로 트럼프의 그런 성향에 기인한다.

트럼프 대통령의 이러한 대북 문제 접근은 비핵화 협상의 가장 큰 기회였다고 볼 수 있는 싱가포르의 첫 북·미 정상회담을 성과 없이 날려버린 데에 가장 큰 원인이었다고 볼 수 있다. 비교차원에서 국제사회와 이란과의 핵협상을 보면 약 20개월의 협상을 거쳐 159페이지의 비교적 상세한 합의안을 도출해내었다. 이미 핵무기를 생산해 놓았다고 여겨지는 북한과의 협상에서 트럼프 대통령과 김정은 사이 불과 몇 시간의 합의를 통해 나온 2페이지짜리 성명서는 아무런 의무사항을 부과하지 못하는 선언서에 불과할 뿐, 그것이 후일의 비핵화 실무협상을 담보하는 것조차 되지 못했다. 볼튼이 회고록에서 기술한 대로 싱가포르에서 트럼프 대통령의 준비 없는 접근은 어떻게 보면 하노이에서의 실패를 예약한 것이었는지도 모른다. 그 이후의 과정은 볼튼이 걱정했던 대로 잘못된 협상과 합의를 막는 것이 중요한 것이었을 뿐 진정한 비핵화의 진전을 기대하기는 애초에 어려웠던 것인지도 모른다.

볼튼이 자세히 전후 과정을 언급하기는 했지만, 하노이에서의 결말은 많은 이들의 기대와 예상을 벗어나는 것이었다. 미국과 북한 간의 비핵화 협상이 어려울 것은 예상했지만, 그런 식의 결말은 아무도 예상하지 못했다. 볼튼이 언급한 대로 미국은 협상을 깨는 것을 하나의 옵션으로 생각했던 것 같다. 볼튼은 트럼프에게 레이건 대통령 시절 고르바초프와의 레이카비크 회담에서 합의 없이 일어났던 경험을 되새겼다고 한다.

볼튼은 정의용 실장이 북한이 아무런 ‘플랜B’가 없이 왔다는 것에 놀랐다고 회고록에서 기술했는데, 이와 관련하여 북한을 다루는 미국 관리는 매우 흥미로운 이야기를 하였다. 과연 북한에서 플랜B가 가능하겠는가 하는 것이다. 플랜B라는 것은 플랜A가 성공적이기 못할 경우를 대비하여 세우는 것이다. 다시 말해, 플랜A가 실패할 가능성에 대해 인정을 해야만 플랜B를 미리 상정하는 것이 가능하다. 그러나 북한은 지도자의 결정에 의구심을 갖는 것 자체가 불가능하기 때문에 플랜B라는 개념 자체가 불가능했다는 것이다.

여기에서 우리가 짚고 넘어가야 할 것은 하노이 회담의 실패가 누구에게

더 큰 잘못이 있느냐를 따지는 것이 아니라, 앞으로 어떤 가능성이 있느냐 하는 점이다. 필자가 만난 미국의 전직 관료는 북한이 하노이에서 뭐라도 합의를 했어야 한다고 주장했다. 그 과정을 다시 한 번 살펴본다.

중요한 것은 당시 북한이 제재의 ‘전부’ 해제를 원했느냐, 아니면 ‘일부’ 해제를 원했느냐 하는 부분이다. 그것은 미국과의 협상 과정을 앞둔 북한의 의도를 내보인 것이기 때문이다. 또, 앞으로 두 국가가 이 제재 해제의 영역에서 타협이 가능할 것인지를 살펴볼 수 있는 대목이기 때문이기도 하다. 트럼프 대통령은 당시 “기본적으로, 북한은 제재 전체를 해제하기를 원했다”고 기자회견에서 말했다. 북한이 영변 핵시설과 제재 전부 해제를 교환하기를 원했으나, 그러한 합의는 할 수 없었다고 한 것이다. 이에 대해 리용호 외무상은 “우리가 요구하는 것은 전면적인 제재 해제가 아니고 일부 해제, 구체적으로는 유엔 제재 결의 11건 가운데 2016~2017년 채택된 5건, 그 중에 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들만 먼저 해제하라는 것”이라고 밝혔다. 둘 다 틀린 말을 하는 것은 아니었다. 북한 입장에서 해제해 달라고 하는 제재가 북한에 현재 가해지고 있는 제재결의안 중에서 일부인 것은 분명하기 때문에 북한의 말이 틀리지 않았다. 그리고, 그 제재들이 민간의 경제에 고통을 주기 때문에 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들을 해제해 달라고 한 부분도 틀린 말이 아니었다.

그럼에도 트럼프 대통령의 말이 틀린 것이 아니라는 점은 2006년 3월 유엔 안보리 결의안 1695호부터 시작하여, 2017년 12월 2397호까지의 제재안 11개 중에서, 북한의 경제에 직접적으로 영향을 미치는 제재는 북한이 해제를 원하는 2016년 3월 부과된 2270호 제재안부터이기 때문이었다. 그 이전의 제재안들은 북한의 대량살상무기 프로그램과 직접 관련있는 개인과 단체에 대한 제재와 무기 수출 금지 정도를 담고 있기 때문에 북한의 일반적인 경제활동은 거의 제약이 없이 가능했다. 하노이 회담을 앞두고 거론되었던 개성 공단, 금강산 관광, 남북 경협 등은 북한이 요구한 제재 해제가 받아들여졌을 경우, 모두 가능한 사업들이었다.

미국의 관점에서 볼 때에는 2016년 이후 부과된 제재안이 현재 북한의 행동 변화를 가져온 대북 제재의 핵심이다. 이란과 국제사회의 비핵화 협상이 시작될 때, 전문가 그룹에서는 대이란 제재와 대북 제재를 비교하는 연구들이 많이 있었는데, 그때 가장 큰 차이가 경제 전반에 대한 제재가 가해지느냐의 여부였다. 이란과의 협상이 이란 경제 전반에 가해진 제재가 핵심 요인이라고 보는 국제사회의 시각처럼, 미국 역시 2016년 이후의 제재가 대북 제재의 핵심이라고 본 것이다.

당시에 트럼프 대통령과 폼페이오 장관이 기자회견에서 언급했던 것처럼 북한의 비핵화에는 북한이 가지고 있는 핵 시설, 다시 말해 미래에 핵을 생산할 수 있는 능력뿐만 아니라, 이미 만들어 놓은 핵탄두와 핵물질, 그리고 미사일 등이 포함되어야 한다. 그러나, 영변만을 가지고 위의 제재안을 교환한다면, 미국으로서는 기존의 핵과 미사일은 물론, 미래 핵의 일부만을 제거할 수밖에 없기 때문에 거래가 성립되기 어려웠던 것이다. 그러면, 앞으로 기존의 핵무기를 제거할 때 필요한 모든 밑천이 사라지는 셈이다.

이것이 볼튼이 회고록에서 주장했던 리비아 모델과 관련된 부분이다. 그는 회고록에서 행동 대 행동 방식은 북의 구체적 비핵화 조치는 먼 미래에 배치하여 지연되는 반면 미국의 경제적 지원은 먼저 하는 것이 되므로 북한에 이로울 수밖에 없는 방식이라고 주장했다. 아무리 적다고 하더라도 북한에 대한 경제적 지원이 가지는 한계 효용이 비핵화 조치의 한계효용보다 크므로 무조건 북한에 유리한 방식이라는 것이다. 따라서, 그와 같은 의견을 공유하는 미국 측의 의견은 북한의 구체적인 비핵화 조치가 우선시 되어야 하고, 단기간에 비핵화를 마무리 해야 한다는 점을 강조한다.

이는 다시 하노이 회담을 앞두고 많이 거론되던 ‘빅딜’과 ‘스몰딜’의 개념과 관련된다. 2018년 1차 정상회담을 앞두고 정상 간 소위 ‘탑 다운’ 방식으로 진행되기 때문에 ‘빅딜’에 대한 예상이 많았었다. 당시 ‘빅딜’은 북한의 완전한 핵 포기과 국제사회의 제재 해제 및 경제 지원 등이 교환되는 것을 의미

했다. 그러나 1차 회담은 트럼프가 말한 대로 ‘쇼’에 불과했고 ‘아무런 내용이 없는 성명서’를 발표하는 정도에 그쳐서, 그러한 추상적 합의를 구체화할 실무 협상에 진전이 없게 되었다. 그 이후 당시 이야기 했던 ‘빅딜’은 어느새 현실성 없는 기대가 되어 버렸다. 지금 북한이 가지고 있는 핵무기와 핵물질, 핵 프로그램을 모두 포기하는 ‘빅딜’은 거론조차 되지 않고 있다.

그 대신, 하노이 회담을 앞두고 이전과는 다른 ‘빅딜’과 ‘스몰딜’이 언론 및 전문가들 사이에서 새롭게 이야기되기 시작하였는데, 그 개념이 매우 모호했다. 말 그대로 합의 내용의 규모에 따라 ‘빅’과 ‘스몰’을 나누는 경우도 있고, 미국의 직접적 안보 위협만 다루게 되면 ‘스몰딜’이라고 부르는 경우도 있었다. 논의되는 내용을 살펴보면 대체로 ‘스몰딜’은 북한의 기존 핵 능력을 그대로 놔둔 상태에서 미래 핵 생산능력의 일부 혹은 운반수단의 일부와 교환하는 것을 의미하는 것으로 보인다.

처음 ‘스몰딜’ 개념이 등장한 것은 북한과의 비핵화 협상이 현실적으로 어려울 것이라는 판단 때문이었다. 북한이 완전히 핵을 포기하지는 않을 가능성이 높다는 비관적 인식, 북한의 핵 프로그램이 더 커지는 것은 막아야 한다는 안보 측면에서의 필요성, 큰 목표를 가지고 협상을 하다가 어그러지면 2017년과 같이 군사적 긴장이 증가하면서 전쟁 가능성이 높아진다는 우려 때문에 북한과 합의할 수 있는 부분부터 합의를 해나가는 것이 상황을 안정적으로 끌고 갈 수 있다는 논리였다. 북한의 핵 폐기에 대한 포괄적 합의 없이도 여러 개의 ‘스몰딜’을 통해 결국에는 북한의 핵 폐기가 가능할 수 있다는 것이다. 여기에 볼튼이 하노이 회담을 앞두고 비건 당시 대북정책특별대표가 만들었던 잠정 합의안을 비판한다. 볼튼은 하노이로 가는 도중 후커 보좌관으로부터 초안을 받고는 트럼프의 사전양보만 열거해 놓고 대가로 북한은 또 다른 모호한 비핵화 성명만 넣은 것이라고 혹평하였다. 그는 회고록에서 폼페이오 장관이 왜 이런 문안을 허락했는지 미스테리라고 하였고, 본인이 펜스 부통령과 멀베이니 비서실장 대행, 밀러 정책보좌관에게 연락하여 채택되지 못하도록 작업하였다고 주장하고 있다.

비건이 북한과 잠정 합의한 초안에 어떠한 내용이 담겼는지는 구체적으로 나타나고 있지 않다. 그러나, 볼튼의 회고록을 보면 이 초안에 대해 더 이상 언급이 없다. 아마도 북한이 영변과 제재 해제안이 합의 되지 않은 상황에서 이 잠정 합의안에 대해 미련을 갖지 않았던 것으로 보인다. 만약, 볼튼이 주장한 대로 미국의 양보만 있고 북한으로부터는 아무런 비핵화 조치를 구체적으로 이끌어 내지 못한 정도의 초안이었다면 북한이 큰 미련을 가졌을 것으로 보이는데, 리용호와 최설희의 당시 회견을 보더라도 그 문제는 정치적 상징성 외에 실질적으로 북한에 큰 이익이 되는 것은 아니었을 가능성이 있어 보인다.

우리가 중요하게 보아야 할 문제는 북한이 가지고 있는 모든 핵무기를 포기한다는 중국 상태에 대한 포괄적 합의가 없이 스몰딜에 매달리게 되면, 하나의 스몰딜에서 다른 스몰딜로 이행하는 것이 전적으로 북한의 자의에 달려 있으며, 그것을 강제할 방법이 없다는 것이다. 그렇게 되면, 합의의 규모가 크건 작건, 결국 한두 개의 스몰딜에서 협상은 그치게 되고, 북한은 그에 대한 대가로 어느 정도의 제재 완화를 얻게 되면서, 결국 국제사회의 제재는 복원이 어려워지고, 궁극적인 핵 폐기는 오히려 요원해 질 수 있다는 것이 비판론의 요지이다.

개념상 합의된 것은 아니지만, 볼튼의 회고록을 정리하자면 합의 내용의 규모에 상관없이 북한의 완전한 핵 폐기를 이끌어 낼 수 없는 모든 합의는 ‘스몰딜’에 그칠 수밖에 없다. ‘스몰딜’은 북한으로 하여금 더 이상의 비핵화에 대한 동기가 사라지게 하는 위험성이 내포되어 있는 것을 의미한다. 영변 시설 폐기가 합의안에 오르더라도 그것이 북한이 가지고 있는 핵무기의 폐기로 연결이 안 된다면 ‘빅딜’이 될 수 없는 이유이다. 볼튼이 지적하는 대목도 바로 그 지점이다.

IV. 스톡홀름 만남의 의미

작년 10월 5일 스톡홀름에서 열린 미국과 북한 사이의 비핵화에 대한 실무협상은 긍정적 전망에도 불구하고 다음 협상에 대한 약속도 하지 못한 채 끝을 맺고 말았다. 당시 기대를 가졌던 이유 중 하나는 볼튼이 해임되었기 때문이기도 하였다. 볼튼이 해임된 이후이므로 그의 회고록에는 이 부분에 대한 기술이 없다. 그러나, 결과는 매우 명확하였는데, 김명길 대사는 “미국은 그동안 유연한 접근과 새로운 방법, 창의적인 해결책을 시사하며 기대감을 한껏 부풀게 하였으나 아무것도 들고 나오지 않았다”라고 하면서 협상에서 진전을 이루지 못한 것은 오로지 미국 측의 책임이라는 점을 강조하였다. 필자는 현 단계에서는 실무협상의 진전이 매우 어려운 상황이며, 그 가장 중요한 이유로 ‘비핵화’에 대한 구체적 정의, 다시 말해 미국이 이야기 하는 ‘최종 상태(end state)’에 대해 논의가 진전되지 않고 있다는 점을 주장하고자 한다. 향후 협상의 전망이 그다지 밝지 않은 이유 역시 북한이 현재까지 협상에 임한 모습을 살펴보면 이 최종상태에 대한 합의가 실무협상에서 도출되기 어렵기 때문이다.

김정은 위원장이 판문점에서 수 주 내 실무협상을 재개하겠다고 한 이후 북한과 미국 사이의 협상은 10월이 되어서야 가능했는데, 협상을 앞두고 북한이 협상장에 마침내 나오게 된 이유가 미국이 북한이 생각하던 새로운 선택법을 제시하였기 때문이라는 추측이 많이 제기되었다. 특히, 트럼프 대통령이 볼튼 보좌관을 해임한 이후 새로운 방법이라는 단어를 사용한 데에 대해 미국이 하노이 회담 결렬 당시 가지고 있던 입장에서 보다 유연하고 완화된 안을 북한 측에 물밑 교섭을 통해 제시한 것이 아닌 가하는 것이었다. 북한의 협상 대표로 지명된 김명길 대사가 기자들에게 긍정적인 결과를 낙관하는 듯한 언급을 하면서 실제로 북한이 무언가 미국으로부터 제안을 받았을 것이라는 추측이 힘을 얻었다. 이에 더해 스톡홀름 협상을 앞두고 나온 몇 가지 언론 보도는 이러한 추측에 더욱 힘을 실었다.

그러나, 사전 만남 이후 열린 약 6시간 정도의 협상 이후 북한 김명길 대사는 협상 결렬을 선언하면서 그 이유로 미국의 태도가 전혀 바뀌지 않았다는 점을 이야기 했다. 김명길 대사는 “우리는 이번과 같은 역겨운 회담이 다시 진행되길 원치 않는다”라고 하면서 미국이 입장을 바꿔야 한다는 점을 강조했다. 협상 과정을 잘 아는 인사에 따르면 이번에 북한 측은 미국의 의견을 청취하는 자세로 임했다고 한다. 항간의 예상과는 다르게 체제 안전이나 안전 보장 문제를 거론하지 않고 제재 완화 부분에 대해 이야기를 했다고 한다.

미국은 스톡홀름 협상에서 싱가포르에서 합의한 4가지 사안에 대해 동시에 진전시키는 방안에 대해 북한에 설명을 하였다고 알려졌다. 그러나, 북한이 원하는 새로운 방법이 미국의 제재 완화와 관련한 것이었다면 그것은 미국이 선제적으로 제공할 수 있는 것이 아니라는 점을 이야기 했다고 한다. 미국이 이야기한 보다 창조적인 해법은 아마도 북한이 비핵화의 최종적인 상태, 즉 엔드 스테이트(end state)에 대해 합의를 하게 되면 그 최종 목적지에 이르는 로드맵을 협상하는 과정에서 미국이 많은 유연성을 발휘할 수 있다는 부분에 있었던 것으로 보인다. 그에 따라 미국은 최종 상태에 합의하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고 이 부분에 대한 북한의 입장을 요구하였으나, 이 부분에 대해 북한이 미국의 선제적인 제재 완화를 지속적으로 요구함으로써 하노이 때와 마찬가지로 양국 간에는 서로간의 입장 차이만을 확인한 셈이 되었다.

북한의 태도는 2018년 싱가포르 회담 때부터 일관적으로 보이는데, 협상의 내용에 대해 보다 전통적인 입장을 고수하고 있는 미국 관리들에 비해 협상을 임하는 데에 있어서 즉흥성이 강한 트럼프 대통령을 직접 상대하는 것이 북한으로서는 그나마 북·미 간의 협상에서 보다 북한이 원하는 방향으로 결과물을 만들어 낼 수 있다는 판단을 하기 때문으로 보인다. 이는 볼튼이 회고록에 기술한 대로 트럼프의 성향을 어느 정도 정확히 파악한 결과에 기초하여 형성된 기대라고 보인다. 그러나 지난 2년 반에 걸친 협상의 결과가 아무런 진전을 만들어 내지 못한 데 대해 워싱턴에서 북·미 협상에 대해 가지는

관심 역시 많이 떨어진 것으로 보인다. 북한이 전술적인 고려로 스톡홀름 협상을 지속시키지 않고 결렬시킨 것이라고 보더라도 과연 북한이 어떠한 명분으로 다시 실무협상을 재개시킬 수 있을 것인가에 대해 회의적인 시각을 가지고 있는 것이 분명해 보인다. 미국은 앞으로의 협상 재개는 북한이 어떤 결정을 할 것인가에 대해 달려있다고 보고 있다. 미국은 언제 어디든 협상에 나설 것이라는 메시지를 계속해서 낼 것이나, 북한이 원하는 방식으로 미국의 입장을 사전적으로 완화할 가능성은 없어 보인다.

스톡홀름 협상 이후 협상에 대해 자세히 파악하고 있는 인사에 따르면 미국의 입장은 하노이 협상 때와 차이가 없는 것으로 알려졌다. 다시 말해, 미국은 북한이 북한 비핵화의 최종상태에 대해 합의를 하는 것이 필요하며, 그러한 최종상태에 대한 합의가 이루어질 경우 최종상태에 다다르기 위한 로드맵을 논의하는 과정에서 보다 큰 유연성을 발휘할 수 있다는 것이다. 만약 북한이 영변의 동결 혹은 폐기만을 주장한다고 하면 미국이 제공할 수 있는 것은 매우 제한적일 수밖에 없다는 것이다.

V. 맺으며

볼튼의 회고록을 보면 그가 트럼프와 김정은 사이의 합의를 홀로 막아낸 것처럼 묘사되고 있다. 그가 없었다고 해서 미국의 관료들이 영변과 제재 해제를 교환할 것이었는지는 확인하기 어렵다. 그러나, 필자가 만나본 미국 관리들은 모두 그러한 정도의 합의를 지지할 가능성이 없었기 때문에 어느 정도의 과장으로 볼 수 있다. 어쨌든 하노이 회담은 결렬되었고, 그 결렬 이후의 상황은 트럼프 대통령에게도 하나의 판단 기준점이 되었다.

싱가포르 회담 이후 형성된 균형점은 현재의 상황이 어느 쪽으로도 움직이기 힘든 상태로 고착된 상태를 의미한다. 비관적이게도 현재의 균형점이 움직일 가능성은 매우 낮아 보인다. 위에서 논의한 여러 가지 이유로 인하여

미국이, 그리고 트럼프 대통령 역시, 현재의 균형점에서 물러서는 결정을 하게 될 가능성이 매우 낮기 때문이다. 유일한 가능성이 트럼프 대통령의 개인적 결정이라는 측면에서 북한은 지속적으로 정상회담을 요구하면서 그들이 생각하는 방식으로 압박을 이어갈 것으로 보이나, 선거를 앞둔 지금 그러한 압박이 성공할 가능성은 높지 않아 보인다.

문제는 현재의 균형점이 지속되는 것이 트럼프 대통령에게 정치적으로 문제가 될 것이 없다는 측면에서 트럼프 대통령의 대북 문제에 대한 관심이 현저히 떨어진 상황이라는 것이다. 북한은 북한대로 실무협상의 효용성이 없기 때문에 실무협상이 또 열린다고 하더라도 그것은 다시 한 번 정상회담을 촉구하기 위한 구실로서만 작동할 가능성이 높다. 앞으로 북한과 미국 간의 실무협상이 구체적인 협상안을 논의하기 위한 장이 되기 어려운 이유이다.

성공 가능성이 높았던 하노이 회담을 볼튼이 단독으로 막아섰다는 것은 어느 면으로 보나 과장된 해석이다. 구조적으로 그러한 합의는 성사되기 어려운 것이었다. 북한이 하노이에서 어떤 기회를 놓친 것인지 앞으로 우리가 목격하게 될 것이다. **외교**

주요 인사 인터뷰



◆ 신승철 한·중남미협회 회장



■ 신승철 한·중남미협회 인터뷰



- 일 시: 2020. 9. 4(금) 오전 11시
- 면담자: 김병호 (전 주덴마크대사)
손선홍 (전 주함부르크 총영사)
- 장 소: 한·중남미협회 (송파구 백제고분로 소재)



K-Amigo



아마존 열대우림의 파괴에 대한 EU측의 경고에도 아마존 개발에 나선 브라질 때문에 EU-MERCUSOR의 FTA무산위기 소식, 아르헨티나의 디폴트 상태에서 채무재조정이 이루어지고 있다는 소식, 브라질은 마약·돈세탁 등 범죄조직과의 전쟁을 한참 치르고 있다는 소식, 그리고 베네수엘라가 11월 총선을 앞두고 사면 소식 등이 전해지고 있다. 이러한 소식이 전해지고 있는 가운데 한·중남미협회(KCLAC)를 이끌고 있는 신승철 회장을 만났다. 주 베네수엘라 대사를 역임한 신 회장은 2015년 4월에 상근부회장으로 부임한 이후 2017년 9월부터 회장으로 활동하고 있다.

Q. 아르헨티나를 비롯하여 브라질, 칠레 등 한때 세계를 주름잡던 굴지의 국가들이 오늘날 어려움을 겪고 있습니다. 중남미 지역이 겪고 있는 어려움의 근본원인은 어디에 있다고 보시는지요?

A. 신승철 한·중남미협회 회장(이하 신 회장):

- 중남미가 오늘날 어려움을 겪고 있는 연유는 심층적으로 그리고 사회구조적으로, 역사적으로 살펴보아야 한다고 생각합니다.
- 한 때 세계 10대 경제국가에 들었던 중남미 나라가 꽤 있었습니다. 1차 세계대전 직후에 아르헨티나는 5대 강국 반열에 들기도 했습니다. 당시로서는 경제의 기반인 농업의 기반이 튼튼했습니다. 이후 사회적인 격변을 많이 겪었습니다.
- 중남미의 정치경제적인 구조는 지배계층에 부의 편중이 심합니다. 상위 5%가 대부분의 부(富)를 차지할 정도로 부의 편중이 심하고 이들 지배계층이 밑의 피지배층을 보살피는 구조입니다. 이는 스페인의 5백년 지배가 남긴 전통이고 귀족계급의 역할이었습니다. 원주민이나 혼혈은 복종하는 구조였습니다. 경제발전을 했으나 1950년대 이후 도시화 현상이

급격히 이루어집니다. 도시화는 기회와 일자리라는 좋은 점도 있지만, 인프라가 없는 상태에서 도시로의 인구 유입은 빈민촌을 양산하게 됩니다. 게다가 formal sector는 일부이고 대부분이 informal sector로 이루어진 사회구조가 근본적인 문제입니다. 이러한 구조를 타파하는 방법으로 취해진 신자유주의적 접근이 한계를 드러낸 후에 시행된 좌파적 접근과 우파적 시도도 실험 수준정도에 그치게 된 것이 아닌가 생각됩니다. 좌파가 정권을 잡았다가 다시 우파 정권으로 넘어가게 되었으나, 별다른 성과를 내고 있지 못하고 있습니다. 최근 약 30년 동안 좌파와 우파가 각각 이러한 문제를 해결하기 위하여 혁신적 접근을 시도했지만, 양측 모두 중남미 사회가 가지고 있는 근본적인 문제를 해결하려고 하기 보다는 그들이 만들어 낸 도그마에 한정된 시도에 그쳐 그 한계점을 노출하고 있다고 봅니다.

- 중남미의 낙후된 경제상황을 개선하기 위한 노력으로 농업위주의 경제 구조를 탈피하기 위해 수입대체화를 꾀하기도 했으나, 이 추진과정에서 대규모의 외채가 발생하여 어려움을 겪기도 했습니다. 그후에 신자유주의적 접근방법도 시도되었으나, 여전히 외채문제를 해결하지 못하고 어려움을 가중시키는 결과를 초래했습니다. 이처럼 중남미의 외채문제는 국가발전을 위한 장애요인이 되고 있습니다.
- 중남미가 여러 정치적 과정을 거쳐 민주화를 이룩하였고, 이러한 정치발전과정은 분명한 추세입니다. 앞에서 말씀드린 바와 같이 좌파정권과 우파정권이 중남미가 갖고 있는 어려운 사회·경제적 여건을 타개하기 위한 방안을 제시하였지만, 그 어느 쪽도 시원한 해결책을 제시하지 못하였습니다. 이제 국민들은 이념적 성향을 떠나 어느 쪽이 민생을 더 개선시켜 줄 수 있을 것인가에 따라 정부를 선택할 것으로 생각합니다.
- 중남미 국가들이 중남미와의 협력에 많은 노력을 기울이고 있는 중국과의 관계증진에 관심을 보이고 있는 상황이나, 미국이 이를 견제하고 있

어 앞으로 중남미를 둘러싼 미·중간의 대결 양상도 중남미의 경제에 큰 영향을 줄 것으로 보입니다.

- 작년 말에는 중남미에서 비교적 앞서 나가는 국가라고 생각되던 칠레에서도 시민들의 시위가 발생하였습니다. 이는 외양적인 성장 속에 숨어있는 사회적 불평등에 대한 시민들의 불만이 표출된 결과로 평가됩니다.
- 중남미의 사정을 한마디로 진단하기는 어렵습니다. 서로 화합하기 어려운 사회 계층, 계층 간 및 지역 간 현저한 경제 격차, 1차 산업 중심의 산업 구조, 대토지 소유자와 영세농, 대기업과 중소 영세기업, 정규섹터와 비정규섹터가 병존하는 2중 구조, 높은 대외 의존도, 현저한 빈부 격차, 높은 실업율, 높은 빈곤층 등의 문제가 복합적으로 연계되어 발생하는 문제로서 어느 한 요인으로 국한하여 말하기는 어려운 문제라고 생각합니다.

Q. 거기에다가 최근 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)가 중남미에 창궐하고 있다고 보도되고 있습니다. 그 상황과 극복 전망은 어떤가요?

A. 신 회장:

- COVID-19 국별 누적 확진자를 보면, 중남미 각국의 코로나19 상황은 심각한 상태입니다. 미국의 뒤를 이어 브라질, 멕시코, 페루, 콜롬비아, 칠레 순으로 코로나19가 많이 확산되고 있습니다. 최근 확산 곡선이 가파르게 상승하고 있는 상황에서 중남미 각국 정부들이 봉쇄를 완화하는 조치를 취하고 있기 때문에 국민들이 격리와 봉쇄 장기화에 따른 피로감 증가로 인해 격리 이탈이 늘어나고 있습니다. 여기에 계절요인까지 더해져 확산세는 당분간 지속될 것으로 보여 걱정됩니다.
- 중남미에서 코로나19가 확산되고 있는 이유는 제한적인 보건 시스템 역량, 재정 부족, 높은 빈곤율, 비대한 비공식 노동부문, 극심한 사회 불평

등, 제도적 취약성 등 구조적인 문제에 정치적 리더십 문제까지 결부되어 있기 때문이라고 봅니다.

- 중남미는 코로나19 확산 방지를 위해 국제적인 지원과 협조를 요청하고 있는 실정인 바, 이러한 노력에 적극 동참함으로써 장기적인 중남미 협력을 이끌어 나갈 수 있는 기회로 적극 활용해 나갈 필요가 있는 상황이라고 봅니다.

Q. COVID-19 사태에 우리나라는 전세기를 띄워 우리 동포들을 중국, 유럽, 중동 등지에서 데려오는 조치를 취했습니다. 중남미도 그런 사례가 있나요?

A. 신 회장:

- 지난 3월 중남미 지역에 여행 중인 우리국민과 교민의 귀국을 위해 페루에 전세기를 띄운 바 있습니다. 다만, 상사 주재원이나 중동지역과 같은 단기체류 근로자나 유학생이 다른 지역에 비해 많지 않아 더 많은 전세를 보낸 사례는 없습니다.
- 중남미에는 단기체류 재외국민보다는 이 지역에 정착하여 장기체류하는 동포가 주를 이루고 있습니다. 생활의 터전을 버리고 귀국하겠다는 의사를 표명하는 경우는 적기 때문이라고 봅니다.

Q. 중남미 지역 내 우리 동포들은 어떠한 상황입니까?

A. 신 회장:

- 중남미 지역에 우리 동포가 자리 잡게 된 것은 1905년 멕시코 메리다 지역에 온 1,033명이 시초입니다. 하와이 사탕수수 밭에 일하러 간 뒤에

멕시코에 가는 사람을 전국에 방을 내걸어 모집해서 보냈고 양반과 중인도 있었다고 합니다. 멕시코 메리다에 도착하여 보니, 기대와는 달리 애니깽 농장에서 선인장에서 물을 빼내고 얻은 섬유질로 밧줄을 만드는 고된 일을 하게 됩니다. 선인장에서 밧줄을 만드는 일은 정말 죽고 싶은 마음이 들 정도로 고된 일이었다고 합니다.

- 그런 어려운 사정 속에서 일하면서도, 이들은 독립자금을 모아 안창호 선생에게 보내는 등 우리나라 독립을 위해 애를 많이 썼습니다. 이들의 4세가 이제는 멕시코에서 살고 있는데 약 2만 명 정도됩니다. 애니깽 농장이 힘들다고 쿠바의 사탕수수 밭에 일하러 가기도 했습니다. 내년 2021년은 쿠바 이주 100주년인 해입니다. 한중남미협회로서도 이를 기리는 행사를 추진하려고 합니다. 쿠바에는 ‘임은조(헤로니모 임)’라고 차관에 오른 우리 동포가 있으며, 재미동포인 전후석 감독이 작년에 동인과 동인의 부친인 임천택을 배경으로 한 영화 ‘헤로니모’를 발표하여 쿠바 한인의 정체성을 소개하기도 하였습니다.
- 1960년대 남미 농업 이민이 실시되어 브라질, 아르헨티나, 파라과이에 정착하기 시작하였으며, 그후 한국과 중남미 간의 관계가 발전함에 따라 많은 한국인들이 남미로 진출하였습니다. 현재는 우리 교민 약10만명이상이 전체 중남미에 거주하고 있는 것으로 집계되고 있습니다.

Q. 그 먼 중남미 지역에 우리 동포가 자리 잡은 지 이미 백년이 넘었고, 우리나라처럼 대외의존도가 높은 나라는 아무리 멀리 떨어져 있는 지역이라도 우리에게서 모두 중요한 지역입니다. 그런 의미에서도 중남미지역은 중요하다고 생각되는데요, 중남미 지역과 우리나라와의 협력 현황과 향후 전망은?

A. 신 회장:

- 중남미지역이 지리적으로 멀다고 하는 것은 실제로 민간차원이든 정부 차원이든 협력을 이끌어 내는 데에는 적지 않은 심리적인 장애요인입니다. 기업인들을 상대로 중남미와의 협력을 피하려고 하면, 첫 반응이 “그 먼 데를 어떻게 갑니까?”입니다. 정부고위관료나 외교부도 마찬가지입니다. 중남미 출장을 건의하면, “그 먼 데를 꼭 가야하는지?”라는 반응입니다. 외교부 스스로 멀다고 인식하는데 일반 국민들은 어떻겠습니까? 기업인들이야 가까운 중국, 동남아, 바다 건너 곧바로 미국이 있으니, 중남미에 관심을 갖기 어려운 점이 있다고 봅니다. 무엇보다도 ‘멀다’는 인식의 차이 때문에 더 어렵습니다.
- 그럼에도 불구하고 우리가 나아갈 곳은 중남미라고 봅니다. 우리의 public diplomacy, 풀뿌리 외교를 적극 전개하고 장기적으로 나아갈 지역입니다. 중남미 지역은 우리에게 성장을 위한 새로운 엔진 역할을 할 수 있을 것입니다. 상생협력을 위해 나가야 하는 파트너라고 봅니다. 중남미는 ‘저평가, 우량주’입니다. 앞으로 우리가 협력해 나가야 할 상대라고 봅니다. 미·중 무역전쟁, 일본의 무역 보복, 브렉시트 등을 경험하고 있고, 특히 코로나19로부터 상당한 도전을 받고 있는 현실에서 중남미는 새로운 대체시장으로서의 역할을 톡톡히 할 것으로 봅니다.
- 중남미의 중요성은 33개의 국가와 6억 이상의 인구, 전 세계 면적의 15%를 차지 지역, GDP 6조 불을 가지는 거대시장입니다. 특히 중산층 인구의 증가로 소비시장이 꾸준히 커지고 있습니다. 평균연령 29.6세의 젊은 시장으로서, 노동가능인구인 15~64세 인구가 총인구의 66.8%를 차지하는 경제 활력도가 높은 시장입니다. 또한 인프라 개발 수요가 높은 지역입니다. 이는 높은 도시화율로 인한 도시개발 필요성과 에너지 개발 수요도 높은 지역임이 잘 말해 줍니다.

- 게다가 최근 들어 한국에 대해 좋은 이미지를 갖고 있습니다. 전통적인 우리 우방국이며, 한류문화에 대한 호감도가 매우 높은 지역입니다. 전 세계에 결성된 한류클럽 1,843개 중 중남미가 712개로 38.63%를 차지합니다.
- 중남미와 우리의 관계는 정상외교로 그리고 경제·통상, 문화 등 제반 분야에서 협력의 협력이 크게 증가하고 있습니다. 김영삼 대통령이 1996년 9월 2일~16일, 과테말라, 칠레, 아르헨티나, 브라질, 페루를 방문하였고, 2004년 노무현 대통령의 아르헨티나, 브라질 및 칠레 방문을 필두로 이명박 대통령은 중남미 17개국 정상들과 27회 정상회담 개최, 박근혜 대통령의 중남미 4개국(콜롬비아, 페루, 칠레, 브라질) 순방 및 멕시코 공식 방문, 2018년 문재인 대통령의 아르헨티나 방문 및 이낙연 총리의 도미니카공화국, 브라질 방문, 2019년에 이낙연 국무총리의 콜롬비아, 에콰도르 방문이 있었습니다.
- FTA도 적극적으로 추진해오고 있습니다. 한-칠레 FTA가 2004년, 그리고 한-페루 FTA가 2011년, 한-콜롬비아 FTA가 2016년, 그리고 한-중미 FTA가 2019년 발효되었으며, 한-MERCOSUR FTA가 코로나19 이전까지 5차례 공식협상을 했고 2019년 가을까지 한-칠레 FTA 업그레이드도 3차례 개선 협상을 벌였고 한-에콰도르 SECA 5차 협상도 개최했습니다.
- 우리나라의 대중남미 교역은 19년 넘게 매년 무역흑자 실현하고 있는 수출효자 지역입니다. 2001~2019년간 총 2,331억불 흑자로 년 평균 122.6억 불에 달합니다.
- 투자도 2019년 기준, 대중남미 투자는 2019년 대비 166% 증가한 166억 달러를 달성했습니다. 금융 및 보험업(60.5%), 제조업(18.1%) 중심으로 투자가 이루어지고 있습니다. 지역별 제조업 분야의 해외직접투자

비중(1968~2019년)은, 중남미는 6.9%를 차지해, 아시아(64.6%), 북미(14.1%), 유럽(12.5%)에 이어 4위입니다.

- 특히 인프라 진출의 블루 오션입니다. 중남미는 한국의 3대 해외건설시장입니다 1966~2019년간 수주액은 400억불로 중동(4,448억 불), 아시아(2,789억 불) 다음입니다. 2005년부터 수주를 확대세가 두드러집니다.
- 앞으로 FTA체결 등 협력증진을 위한 제도적 장치를 더욱 정비하고, 중남미 시장의 유망성과 중남미에 대한 관심 증가 등 여러 요인에 비추어 볼 때 중남미는 우리의 중요한 협력 파트너로 성장할 것입니다. 다만, 올해 초부터 불어 닥친 코로나19의 영향으로 당분간은 상승곡선을 긋기는 어려울 것으로 보입니다.

Q. 한·중남미협회가 어떤 계기로 만들어졌는지요?

A. 신 회장:

- 한·중남미협회는 우리 역사상 최초로 이루어진 김영삼 대통령의 중남미 순방 계기로 출범했습니다. 외교부에 중남미국이 신설된 것도 바로 이때입니다. 한국과 중남미 간 상호이해와 우호친선을 증진하고 양 지역 간 관계를 지속적이고 체계적으로 정립해 나가며 경제, 문화 및 학술 분야의 교류를 활성화시키기 위한 구심체 역할을 하도록 1996년 8월 21일 한·중남미협회를 창설하여 오늘에 이르고 있습니다. 한·중남미협회는 중남미 지역과의 민간외교 추진을 위한 유일한 기관입니다.
- LG그룹의 구두회 회장이 초대회장이며, 당시 공로명 외교부 장관과 유명한 미주국장의 적극적인 역할로 협회가 출범하였습니다. 2대 구자훈 회장, 3대 백성학 회장을 지나 넥스원 구본상 회장이 취임하기로 되어 있었으나, 취임시기를 늦추어야 할 사정으로 인하여 제(신승철대사)가 4대

회장을 맡고 있습니다.

- 한·중남미협회가 기폭제가 되어 한·아랍소사이어티, 한·아프리카재단 등 중동과 아프리카 지원 단체들이 결성되었습니다. 뒤에 출범한 단체들은 재단으로서 정부, 특히 외교부의 지원이 많습니다. 그러나 한·중남미협회는 아직도 '민간단체'로서 주로 민간(사무실 운영과 상근직원 보수도 LIG 넥스원과 (주)영안모자 등이 지원) 부문의 지원에 의존하고 있어 매년 예산을 확보하는 것이 큰 과제입니다. 한·중남미협회가 계속 '민간단체'로 남을지, 아프리카재단과 같이 '재단'으로 가야 할지에 대한 고민도 없지는 않습니다.
- 예산확보가 쉽지 않은 상황에서 2020년도에 정부 측으로부터 상당한 지원을 받았고 한·중남미협회 활동의 다양화, 다변화에 힘쓰고 있습니다. 특히 외교부의 지원으로 한·중남미협회 활동의 외연확대 등 활발한 사업을 펼치고 있는 가운데, 코로나 사태로 해외출장도 가지 못하는 상황에서 정부 지원금 일부를 반납하고 사업 용도를 변경하기도 했습니다.

Q. 한·중남미협회의 최근 활동, 그리고 회장님 부임 후의 성과와 향후 과제, 역점 추진 사업을 말씀해 주시지요.

A. 신 회장:

- 한·중남미 협회는 다양한 중남미 관련 행사 주최와 지원을 통해 이 지역에 대한 이해를 증진시키고 중남미 지역과 관련된 국내 기관, 단체, 기업, 개인 간의 협력을 주선하고 있습니다. 또한 중남미 관련 정보 제공과 출판물 발간 등의 활동을 하고 있습니다.
- 중남미 주요 인사의 방한 기회에 오·만찬 간담회 개최(특히 대통령 방한 시 대통령 초청 간담회 7회 실시), 라틴포럼 개최, 중남미의 주요 이슈에

대한 정보를 제공하고 있습니다. 중남미 동포사회 발전을 위한 세미나 개최, 중남미의 주요 인사들의 저작물 번역 출간, 중남미 문화강좌도 개최하고 있습니다.

- 한·중남미협회는 매년 1회 한·중남미 비즈니스포럼을 개최, 중남미의 정치, 경제 환경을 분석하고, 한·중남미 간 유망한 분야에 대한 협력 방안을 제시하는 등 중남미와의 경제, 통상 협력 기반 조성을 위해 노력하고 있습니다. 주요 사안과 관련한 포럼/세미나 개최, 우리 기업의 사절단 파견 등 B2B 활동 전개, 최신 중남미 산업정보 제공과 컨설팅을 하고 있습니다. 이외에도 중소기업의 중남미 진출을 위한 문서 번역 서비스 제공, 중남미 시장진출 전문가 협의회 개최, 중남미 각국에 협회의 협력관을 두어, 진출 기업을 대상으로 한 자문도 제공하고 있습니다.
- 산업인력공단에서 추진하는 ‘K-move’ 사업에 참여하여 멕시코를 비롯한 중남미 지역에 대한 청년 진출사업도 하고 있습니다(2018년 12월~2019년 6월, 2019년 11월~2020년 6월, 2020년 7월~2021년 5월).
- 코로나19 사태는 대중남미 외교에도 상당한 도전을 요구하고 있습니다. 이를 위기가 아닌 기회로 활용하기 위해 비대면 대중남미 공공외교 강화(중남미 소재 국제기구 및 양자 간 비디오 컨퍼런스 개최)도 꾀하고 있습니다. 중남미 관련 정보 제고를 위한 유튜브 방송, ‘K-amigo’ 계간지 발간, 중남미 영화제개최, Facebook을 통한 협회 활동 소개도 적극적으로 하고 있습니다.
- 코로나 사태로 출장이 어려워진 상황에서 비대면 국제화상회의를 올해 다섯 차례 했고, 금년 말까지 여러 번의 회의를 더 가질 계획입니다. 중남미의 국제기구인 CABI(중미경제통합은행), SELA(라틴아메리카경제체제), ESCAP과 유사한 ECLAC(유엔중남미카리브경제위원회)과 회의를 했습니다. 또 우리의 코로나 진단시약과 의료분야 협력을 위한 웹세

미나를 개최했습니다. 오는 10월 니카라과 한국주간 행사를 새마을 모범사례와 접목하여 화상회의를 개최할 예정입니다.

Q. 문화에서도 중남미지역과 관계 증진도 중요하다고 생각합니다. 우리나라에서 중남미 문화를 알리는 기관이나 단체를 알려주십시오.

A. 신 회장:

- 이복형 대사 내외가 운영하는 중남미문화원이 경기도 고양시(전화: 031-962-9291)에 소재하며, 김홍락 대사가 운영하는 잉카·마야박물관이 문경(전화: 054-572-3170)에 있습니다. 한·중남미협회는 이 기관들과도 협력하고 있습니다. 특히, 매년 1회 개최하는 한·중남미협회 세미나를 중남미문화원에서 열고 있습니다.
- 우리나라 13개 대학교에 스페인어학과가 있어 이들 대학에서의 특강 등 할 일이 많습니다. 또한 한국라틴아메리카학회(LASAK)라는 학자중심의 단체와 MOU를 맺어 협력하고 있습니다.

Q. 마지막으로 한국외교협회 회원들, 특히 중남미지역에 관심이 있거나 근무했던 분들께 말씀하시고 싶으신 것이 있다면?

- 중남미지역에 대한 관심을 많이 가져주시고 한·중남미협회 활동의 외연 확대에도 도움을 주시기를 바랍니다.

한·중남미협회가 한국과 중남미 지역과의 관계 증진을 위해 앞으로도 많은 활동을 이어가기를 바라며, 한·중남미협회의 발전을 기원합니다. 장시간 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. **외교**



〈KCLAC 홍보센터 브리핑 룸 앞에서 선 신승철 한·중남미협회 회장〉



- ◆ 코로나19가 가져온 유엔의 모습
- ◆ 유럽통합을 촉진 중인 코로나19



코로나19가 가져온 유엔의 모습

조 현
(주 유엔대사)



1. ‘최후의 오찬’

지난 3월 13일, 구테레쉬 유엔 사무총장과 유엔 주재 MIKTA 회원국(멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주) 대사들은 한국 대사관저에서 오찬을 함께 했다. 이날 모임은 당초 유엔에서의 MIKTA 활동 강화 방안을 논의하기 위한 자리였다. 하지만 대화는 자연스럽게 코로나19에 관한 토론으로 흘러갔다. 당시 미국의 코로나 진원지가 되어버린 뉴욕에서 회의를 과연 계속할 수 있을 것인가부터, 이러한 상황 속에서 각국이 구체적으로 어떻게 협력을 해 나가야 할 것인지 등 그 날의 토의는 마치 글로벌 코로나 대책회의 같았다. 포르투갈 총리 출신인 구테레쉬 사무총장은 유럽의 일부 국가들은 이미 국민 기본소득 제도를 실행하고 있다면서, 코로나19와 같은 특별한 상황에서는 각국이 초기에 신속하게 재난지원금을 지급하는 재정확대정책을 취해야만 취약계층을 보호할 수 있을 뿐 아니라 국가 경제도 타격을 덜 받게 될 것이라는 얘기를 하였다. 오찬이 끝난 후, 사무총장은 바로 집무실에 돌아가 한 장의 서한에 서명하였다. 맨하탄의 유엔 본부 건물을 폐쇄하고, 사무국 직원 전원이 재택근무에 들어가도록 지시하는 내용이었다. 결국 이 모임은 2020년 상반기 유엔의 ‘최후의 오찬’이 되었다. 이후 유엔 내 모든 대면 회의와 외교행사는 전면 중단되었다.

매일 수많은 회의 일정이 잡혀있던 유엔은 고민에 빠졌다. 유엔 총회는 결국 총회의장 주도로 대면 회의 없이도 묵시적 동의절차(silence procedure)로 결의를 채택할 수 있는 사실상의 만장일치(consensus) 절차를 마련하였다. 안전보장이사회는 화상회의를 공식회의로 인정할 수 있는지 논의를 거듭하다, 일단 ‘전례 없는 상황에서 도입된 예외적 절차’라는 양해 하에 모든 회의를 화상으로 진행하는 방향으로 가닥을 잡았다. 안보리 이사국들뿐 아니라 관심 있는 회원국들은 전부 참여하여 발언할 수 있었던 각종 공개토의도 화상회의로 바뀌고, 비이사국들의 발언은 서면 제출로 대체되었다.

하지만 비밀이 요구되는 선거는 화상으로 실시할 수 없다. 전자투표 등 여러 대안을 놓고 고심을 거듭하던 유엔 사무국은 국가별로 사전에 등록된 1명의 대표가 정해진 회의장에 와서 서로 시차를 두고 투표하는 것으로 결론을 내렸다. 이 결정 과정에서 담당 사무차장은 한국의 4월 총선에 관한 보도를 보면서 아이디어를 얻었다고 하면서 상세한 정보를 필자에게 부탁해 왔다. 우리의 총선 방역 경험을 담은 선관위 자료를 간략한 설명과 함께 건네주었다. 결국 6월 17일 안보리 비상임이사국과 경제사회이사회 이사국 선거는 사회적 거리 두기를 준수하는 가운데 성공적으로 실시되었다. 3월 말 유엔 폐쇄 이후 최초였고, 현재까지도 유일하게 유엔 출입문이 활짝 열린 날이었다.

뉴욕의 코로나19 상황이 조금씩 호전됨에 따라, 유엔 본부의 위기 대응은 7월 20일부터 완전 폐쇄인 0단계에서 최소 필수인력의 제한적인 출입은 허용하는 1단계로 전환되었다. 그러나, 각종 회의들은 여전히 화상으로만 진행되고 있다. 회의실이 확보되어야만 열릴 수 있는 대면 회의와는 달리 화상회의는 시간과 공간의 제약이 없어 더 쉽게 자주 열린다. 그러나 효율성이 떨어지는 측면도 있다. 밤낮을 가리지 않고 개최되는 화상 회의로 인한 피로감, ‘zoom fatigue’를 호소하는 목소리도 늘고 있다. 심지어 화상 회의의 확산을 비확산 이슈로 다루어야 한다는 우스갯소리마저 나온다. 보다 근본적인 문제는 공식 회의장 구석에서 이루어지던 소위 ‘pull-aside’ 협의를 할 수 없다는 점이다. 그러다 보니 보고서 작성에도 어려움이 있다. 전 세계에서 일어

나는 사건들이 실시간으로 보도되고, 인터넷만 검색해도 필요한 정보를 모두 찾을 수 있는 세상에서 외교관이 언론과 ‘속보경쟁’을 하거나 단순보고에 공을 들일 이유는 없다. 따라서 공식 발언문에 나타나지 않는 행간의 의미를 잡아내고 전체를 바라보는 심도 있는 분석이 오늘날 외교 보고서의 필수요소인데, 직접 대면이 없이 어떻게 그런 보고서를 만들 수 있겠는가? 코로나19 상황에서 화상회의가 유일한 대안이긴 하나, 대면회의를 질적으로 대체할 수는 없을 것이다.

많은 나라의 정상이나 외교장관이 참석하는 9월 총회 고위급 행사도 금년에는 화상으로 개최될 예정이다. 유엔 총회장에는 각국 대사 한 명씩만 참석하여 각국의 정상들이 사전에 녹화한 연설을 지켜보는 유엔 역사상 초유의 장면이 연출될 전망이다. 굳이 뉴욕까지 오지 않아도 녹화만 하면 연설을 할 수 있기 때문에 역설적으로 역사상 가장 많은 정상이 참석하는 총회가 될 것이라는 예측도 나온다. 그렇지만 최근 보도에 따르면, 미국 트럼프 대통령은 총회장에서 직접 연설할 계획이라고 하니, 그 시간만큼은 유엔 회의장 밖에 진을 치고 있는 경호 인력과 보도진들로 가득한 전통적인 유엔 총회의 모습이 연출될 수도 있을 것 같다.

II. 이슈의 확대

코로나19는 유엔의 운영방식뿐 아니라, 유엔의 3대 주요 이슈이자 서로 밀접히 연계되어 있는 국제 평화·안보, 인권, 그리고 개발 문제에 대한 논의에도 많은 영향을 끼치고 있다. 코로나19가 유엔의 모든 이슈를 빨아들이고 있는 느낌이 든다. 사실 코로나19는 전 세계적으로 경제적 위기와 불평등을 심화시키고 있으며 이에 따라 정치적 불안정과 무력 분쟁도 격화될 조짐을 보이고 있다. 난민과 이주노동자 등 전 세계적 취약계층의 인권상황도 악화되고 있다. 게다가 전 세계 69개국에서 코로나19로 인해 기존에 예정되어

있던 선거가 연기되었다고 한다. 이 중에는 불가피한 결정도 있었겠지만, 시민의 지지를 받지 못하는 독재자의 집권 연장을 위한 핑계로 코로나19가 악용된 경우도 있다. 전 세계가 예기치 못했던 소용돌이에 휩쓸려 들어가고 있다. 당연히 유엔은 이러한 사태의 해결을 위해 각국이 머리를 맞대고 방안을 찾아내는 곳이 되어야 하는데, 현실은 그렇지 못하다. 구테레쉬 사무총장의 전 세계 휴전 촉구(3월23일)와 뒤늦게나마 이를 지지하는 안보리 결의 채택(7월 1일)에도 불구하고 여전히 세계 각지에서 갈등과 무력 분쟁은 계속되고 있다.

인권 분야에서는 주로 특정 국가 및 집단에 대한 차별과 혐오 문제, 개인의 사생활 침해 논란, 여성·장애인·노인·아동 등 취약 집단 및 소수자 보호 문제에 대한 논의가 있었다. 제네바 인권이사회 차원에서는 인권분야에서의 코로나19의 영향에 대한 의장 성명이 결정문 형태로 채택되었고, 인종차별 특별보고관의 성명이 발표되기도 하였으나, 뉴욕에서는 유엔 총회 결의 채택까지 이어지지 않는 않았다. 특히, 특정 국가 및 집단에 대한 차별과 혐오의 문제는 미·중 갈등의 맥락 속에서 바이러스의 기원 문제와 함께 중국인, 나아가 동양인에 대한 물리적 공격 사례와도 연계되어 민감하고 폭발성 있는 사안이 되었다. 그러나 이 문제는 그 민감성 때문에 정치적 고려가 제네바보다 큰 유엔본부에서는 적극적으로 다루지지 않았다. 한국 대표부로서는 코로나19관련 종합 결의(omnibus resolution) 초안에 인권 관련 문안을 제공하고, 그간 코로나19의 영향과 관련한 회의에서나 NGO와의 협의 등 기회가 있을 때마다 동양인에 대한 혐오 발언과 물리적 공격에 대한 문제에 관심을 가질 것을 촉구하였다.

세계식량계획(WFP)은 전 세계 분쟁지역에서의 기근 확대를 경고하고 있으며, 국제 비정부기구(NGO) 세이브더칠드런(Save the Children)은 전 세계 약 1천만 명의 어린이들이 코로나19 상황 종료 후에도 학교로 복귀하지 못할 것이라고 전망하였다. 이에, 그간 대외원조의 대부분을 부담해왔던 선진 공여국들의 경제가 코로나19로 인한 직격탄을 맞아 국내경제 회복에 주력

하는 상황에서도, 코로나19로 더 심한 타격을 입고 있는 개도국들을 지원하기 위한 다양한 개발재원에 대한 논의들이 이루어졌다. G20 차원에서는 저소득국의 채무 상환 유예(moratorium) 조치에 합의하였다. 유엔 차원에서는 개도국들을 중심으로 채무 유예를 넘어서 채무 탕감도 필요하다는 주장이 제기되기도 하였으나, 채무 경감 등 다양한 개발재원을 확보하려는 노력은 그간의 논의에도 불구하고 유엔차원에서는 큰 성과를 거두지 못하였고, 코로나19 상황에서도 여전히 합의를 도출해 내지 못하고 있다.

한편, 코로나19라는 새로운 상황의 발생은 이슈 선점을 통해 논의 흐름을 주도하고자 하는 국가들의 치열한 경쟁을 불러일으켰다. 통상 연 1~2회의 활동에 그치던 각종 우호국 그룹들이 공식, 비공식 회의에서 동시다발적으로 활발히 움직이기 시작했다. 일례로, 안보리 비상임이사국 선거에 도전했던 캐나다는 개발장관의 참석하에 'SDG재원 우호그룹' 화상회의를 수차례 개최하여 '개발재원(financing for development)'에 대한 이슈를 주도하는 모습을 보였다. 상임이사국 진출을 꿈꾸는 일본은 코로나19 상황을 기회로 자신들이 주도하는 '보편적 의료보장 우호그룹' 회의를 통해 보건 분야에서 '이슈 선점' 경쟁에 뛰어들었다. 많은 나라들이 총회와 안보리에서 코로나19와 관련된 결의안과 성명을 앞다투어 제안하였다.

이러한 가운데, 한국은 성공적인 K 방역을 계기로 삼아서 적극적인 대유엔 외교도 펼치고 있다. 사무국에 신속 진단 오피스를 설치하도록 도왔으며, 마스크를 개도국에 전달하는 것은 물론 평화유지군이 감염되지 않고 활동하도록 지원하기도 하였다. 또한 지난 5월 '유엔 보건안보 우호국 그룹'의 발족을 주도하고 캐나다, 덴마크, 시에라리온 및 카타르와 함께 공동의장으로 활동 중이다. 지난 7월 초 코로나19가 국제 평화·안보에 미치는 합의를 주제로 개최된 안보리 고위급 공개토의에서, 우리 주도로 총 42개 회원국들이 모두 동참하여 그룹 차원의 공동발언을 실시하기도 하였다. 경제 규모나 소속 그룹 등 별 공통점 없이 전 세계 5개 대륙에 퍼져있는 서로 다른 다양한 국가들이 보건안보 우호국 그룹이라는 공동의 기치 하에 한 목소리로 코로나19 상

황 속에서 유엔의 역할과 다자주의의 중요성을 강조한 것이다. 작년 11월 유엔총회에서 ‘푸른 하늘의 날’을 지정하는 결의안이 우리 주도로 채택된 데 이는 또 하나의 성과였다.

Ⅲ. 다자주의의 위기와 전망

코로나19를 겪으면서 다자주의의 위기라는 말이 다시 화두에 올랐다. 눈에 보이지 않는 바이러스의 위협 앞에 대부분의 국가들은 국경폐쇄와 자국 우선주의로 대응하였다. 전 세계적 위기대응을 이끌어야 할 세계보건기구(WHO)는 무력한 모습이었다. 안보리는 사무총장의 휴전촉구 호소 후 3개월이 훨씬 넘어서야 이를 지지하는 결의안을 통과시킬 수 있었다. 코로나19에 대한 총회 종합 결의안(omnibus resolution) 협상은 아직도 계속되고 있다.

마침 올해 유엔 창설 75주년을 맞아 발표된 기념 선언은 몇 번이나 묵시적 동의절차가 파기되는 우여곡절 끝에 간신히 통과되었다. 그러나 그 내용은 유엔의 큰 역할을 기대하는 이상주의자에게는 실망스러운 것이었다. 케말 더비스 전 UNDP 총재는 합의가 끝난 상황에서 특정국가의 유감 표명으로 인해 파리 기후변화 협정 관련 문안이 애매한 표현으로 마무리 되었다고 지적하면서 유엔의 한계에 실망한다고 하였다.

코로나19 위기에 대응하는 이러한 유엔의 모습은 다자주의의 위기를 극명하게 보여준다. 최근 이코노미스트지 특집 기사는 1945년 창설된 유엔 시스템의 효력이 이제는 그리 크지 않다는 것이 코로나19 위기 하에서 분명히 드러나고 있다고 주장하면서 구테레쉬 사무총장을 인용하였다. ‘다자주의는 이빨을 잃었다. 유일하게 이빨을 간직한 유엔 안전보장이사회는 무언가를 물어뜯을 의지가 없다.’

그러나 다자주의의 위기가 코로나19로 인해 심화되었다거나, 코로나19가

다자주의를 더욱 약화시킬 것이라고 전망하는 것은 무리이다. 냉전시기 미·소 갈등과 최근 격화되고 있는 미·중 갈등에서 보듯이, 강대국 간의 경쟁은 언제나 국제관계를 결정짓는 가장 기본적인 원리였다. 상임이사국들 간의 갈등과 거부권 행사로 안보리가 제 역할을 하지 못한 것도 최근의 일이 아니다. 1990년대 초 냉전 종식 이후 ‘유엔 밀레니엄 정상회의’로 상징되는 2000년대 초의 유엔과 다자주의의 전성시기가 오히려 예외적인 상황이었던 것이다. 현실주의 정치학자인 미어샤이머는 이를 자유주의에 대한 환상(liberal delusion)이라고 표현하였다. 그러나 그의 주장대로 유엔에 대한 현실적인 접근을 한다면, 코로나19가 다자주의 위기를 심화시켰다기보다는 다자주의의 근본적인 한계와 취약성을 명확히 드러냈다고 보는 것이 보다 정확한 해석일 것이다.

그렇다면, 코로나19라는 전 인류적 위기에 대한 유엔 중심의 다자주의적 대응은 불가능한 것인가? 특히, 올해로 75주년을 맞는 유엔이 다자주의 구현을 통해 코로나19 대처를 위한 실질적인 역할을 해 나갈 수 있을 것인가? 현실주의자들의 회의론에도 불구하고 유엔의 역할과 장래가 암울하기만 한 것은 아니다. 많은 제약 속에서도 세계는 유엔을 비롯한 다자적 노력을 통해 에이즈나 에볼라와 같은 감염병에 성공적으로 대처해 왔고, 기후변화와 같은 새로운 위기에다 파리협정이라는 현명한 해결 방안을 내놓았다. 모젠소나 미어샤이머식 현실주의에 근거해서만 설명할 수 없는 것이 국제관계이다. 국가 간의 협력은 가능하고, 또한 강대국에게도 필요하다. 강대국들도 유엔을 통한 다자주의적 대응이 현명한 정책 수단으로 판단이 된다면 분명 그렇게 협력해 나갈 것이다.

팬데믹 초기에 코로나19에 제대로 대응하지 못하는 WHO를 보면서 일각에서는 WHO 무용론이 나왔다. 하지만, 설사 WHO를 해체한다고 해도, 각국의 필요에 의해 또 다른 WHO를 창설해야 할 것이다. 소위 G2를 제외한, 어쩌면 G2를 포함한 모든 국가들에게도 다자주의는 현 국제질서에서 범 세계적 문제를 해결할 유일한 방안이기 때문이다. 따라서 코로나19가 역설적으

로 다자주의의 한계를 성찰하면서 유엔을 강화시키는 계기가 될 수도 있을 것이다.

코로나19는 범세계적 문제를 해결하기 위해서는 범세계적 협력이 필요하다는 사실을 분명히 일깨워 준 계기이기도 하다. 그리고 여러 한계에도 불구하고 이러한 협력의 중심에는 결국 유엔이 있을 수밖에 없다. 특히, 각국은 코로나19 백신에 대한 접근과 같이 주권국가로서 포기할 수 없는 이해관계와 국가 간 협력의 중요성이 한데 얽힌 문제를 다루면서, 다자주의의 역할과 한계를 고민하지 않을 수 없을 것이다. 다자주의의 미래가 어떻게 전개될 것인지 아직 예단할 수 없지만 코로나19는 어쩌면 현실에 기반한 이상주의의 새로운 작업방식(modus operandi)을 착안해 내는 계기가 될 수도 있을 것이다. 예를 들면, 백신 개발은 경쟁을 통해, 백신의 배분은 이상에 입각하여 국제협력의 기초 속에서 대응하는 방안도 생각해 볼 수 있겠다.

물론, 코로나19에 전 세계의 관심이 집중되고 있는 가운데에서도, 유엔 내에서 우리에게 가장 중요한 이슈는 북한 문제라는 점을 한시도 잊어서는 안 될 것이다. 북핵과 대북 제재, 인도적 지원, 북한 인권 문제 등 한반도 평화와 관련된 중요한 이슈들은 어떤 방식으로든 유엔과 연관되어 있다. 북핵 문제와 열강의 각축 등 외교의 근원적이고 존재론적 도전요인(existential challenge)을 마주하고 있는 우리나라의 경우, 유엔과 다자주의는 보험과 같은 성격이 있다. 비록 지금은 남북관계와 미·북 협상이 교착상태에 있지만, 한반도 평화 정착의 큰 목표를 위해 멀리 내다보는 대유엔 외교를 통해 필요한 준비를 항상 해 나가야 할 것이다.

IV. 마치며

얼마 전 무슬림 최대 명절인 희생절(Eid al-Adha)을 맞이하여, 주유엔 사무대사가 각국 대사들을 초청해 화상 리셉션을 개최했다. 따뜻한 악수나

포용은 물론 음식도 없이 컴퓨터 모니터를 마주하고 앉아서 형식적인 축하인사를 나누기 시작하였다. 참석자 모두가 화면에 나오다 보니 얼굴은 겨우 누구인지 알 수 있을 정도로 작았다. 그러나 아미나 모하메드 유엔 사무부총장이 손주를 보았다는 개인적인 이야기를 시작하면서 과거 인간적인 대면 접촉의 리셉션 무드가 살아나기 시작했다. 여러 대사들은 우리가 코로나19에 결코 굴복하지 않을 것이라는 발언을 이어갔다. 75년 전 세계를 휩쓴 전쟁의 고통이 유엔이라는 다자주의 시스템을 낳았듯이, 지금 인류를 고난에 빠뜨린 전염병에 대한 해결책은 유엔에서 찾아야 한다는 열변에 화면 속의 작은 얼굴들이 끄덕이는 모습을 보였다. 국경을 넘나드는 전염병의 해결책을 찾고 실행하는 것은 국가 간의 협력으로만 가능하고 그 협력의 방식은 다자외교, 그 장은 유엔이 중심이 될 수밖에 없다는 이야기도 나왔다. 유엔에서 레토릭이 부족한 발언은 좀처럼 찾아볼 수 없다. 따라서 외교관이 그러한 말의 성찬에 감동을 받는다면 순진하다는 평가를 받게 될 것이다. 그러나 필자는 이 사우디 주최 화상리셉션을 계기로 낙관적 생각을 갖게 되었다. 바이러스를 완전히 정복할 수 없게 되더라도 우리는 협력을 통해 결국 바이러스와 함께 살아가는 방법을 찾아낼 수 있을 것이며, 인류가 긴 시간 발전을 거듭하여 호모사피엔스가 되었듯이 코로나19 위기도 인류의 진보를 막지는 못할 것이라는 낙관적 전망을 “코로나19가 가져온 유엔의 모습” 에세이에 추서한다. **외교**

유럽통합을 촉진 중인 코로나19

안 병 역

(대구대학교 국제관계학과 교수,
『하룻밤에 읽는 영국사』의 저자)



1. 코로나 전과 후의 ‘유럽’

코로나19가 세계 각국에 급속하게 전파된 후 코로나19 전과 후로 세계가 나누어 질 것이라고 흔히 거론된다. 그만큼 이 전염병이 이제까지 우리가 당연하게 여겼던 생각과 행동, 그리고 정책을 바꾸리라는 기대감이 담겨 있다. 비대면접촉과 재택근무는 최소한 21세기부터 점차 미래의 경향이 되리라 예상되었다. 정보통신기술이 급속하게 발달했기에 기술적으로는 재택근무가 문제가 없었다. 그러나 엄격한 위계제와 대면, 빈번한 회식이 특징인 한국사회의 직장문화라는 틀은 재택근무 확대에 장애물이었다. 코로나19는 이런 장애물을 어느 정도 제거했다. 정부가 시장에 최소한 개입해야 한다는 견해도 크게 바뀌었다. 중앙은행뿐만 아니라 정부도 대규모로 돈을 풀어 일자리 유지와 같은 경기부양책을 시행 중이다.

시야를 유럽으로 돌려보자. 코로나19는 예외없이 유럽연합(EU) 27개국을 강타했다. 특히 EU27은 국내총생산(GDP) 가운데 관광산업에 의존하는 비율이 10% 정도로 높은 편이다. 유엔세계관광기구(UNWTO) 2019년 자료에 따르면 세계 10대 관광대국 가운데 4개국이 EU 회원국이다. 프랑스 인구의 1.5배 정도인 8,900만 명이 지난해 이 곳을 방문했다. 이어 스페인은 2위로

8,300만 명. 이밖에 이탈리아와 독일이 10위 안에 든다. 스페인과 이탈리아가 지난 2월부터 최소 세 달 넘게 국내외 이동을 금지하는 봉쇄를 단행하면서 경제적 타격이 컸다. 이 때문에 코로나 19가 야기한 경제위기는 2010년 단일화폐 유로존 경제위기보다 그 강도가 크고 깊이도 훨씬 깊다. 더구나 2차 대유행이 점차 현실이 되면서 우려가 커졌다. 당연히 유럽차원의 경제위기 극복책이 언제, 어느 정도 합의될까에 관심이 모아졌다. 그리스에서 시작된 2010년 유로존 위기가 아일랜드와 포르투갈, 스페인과 같은 PIGS 국가로 확산되었지만 EU의 대응은 ‘너무 늦고 미미했다’고 평가받았다. 당시 위기를 압도하는 더 큰 위기 앞에서 EU는 최소한 한 걸음 앞으로 나갔다. 7,500억 유로(우리 돈으로 약 1천조 원 정도)의 유럽경제회생기금(ERF, European Recovery Fund, 정식 명칭은 ‘차세대EU’ Next Generation EU, NGEU 임)이 합의되었다. 제한된 의미에서 단일 유로본드(Eurobond)도 도입된다.

II. 유럽통합에서 ‘해밀턴 순간(Hamiltonian Moment)’

7월 17일 브뤼셀에서 열린 유럽이사회(27개 회원국 수반 모임)에서 사상 최대 규모의 ERF가 합의되었다. 7,500억 유로 가운데 3,900억 유로는 코로나19로 큰 경제적 타격을 입은 이탈리아와 스페인 등에 우선 무상 지원되고 3,600억 유로는 장기 저리로 지원된다. 행정부 역할을 하는 EU 집행위원회가 국제자본시장에서 자금을 조달한다. 최상위 신용등급(AAA)을 받는데 문제가 없을 것으로 보이고 그만큼 장기 저리로 대규모 자금 조달이 가능하다.

EU예산은 국가 예산과 다르게 적자 운영이 금지된다. 2018년을 기준으로 예산의 88%가 회원국이 경제력에 비례하며 분담하는 분담금과 자국 부가가치세(VAT)의 일부를 EU에 납부하는 것으로 구성되며 나머지는 EU가 공동 정책을 실행하여 얻는 관세(비회원국 농산품과 공산품 수입에 부과)로 충당된다. 그런데 EU가 이런 금기를 깨고 최대 규모의 적자 예산을 편성했고, 또

이를 국제자금시장에서 조달하기에 유럽통합사에서 의미가 크다. 미국이 영국 식민지에서 독립한 후 국가연합의 단계에 있을 때 당시 재무장관이던 알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)은 연방정부가 주 정부의 부채를 떠안는 결정을 내렸다(1790년). 영국과의 독립전쟁에서 13개 주가 많은 부채를 안게 되었는데 이를 연방정부가 인수해주는 대신, 연방정부의 조세권 등을 확보하고 미국 내 자금조달시장도 만들었다. 이 결정은 그래서 신생 독립국가 미국이 연방국가 체제를 정립하는데 전환점이 되었기에 ‘해밀턴 순간’이라고 불린다. 토머스 제퍼슨이 중심이 된 반연방주의자는 연방정부의 권한을 최대한 제한하려 했고 조세권도 부여하지 않으려 했다.

EU 27개국이 이번에 합의한 유럽경제회생기금은 제한적인 의미에서 해밀턴 순간이다. 사상 최악의 경제위기를 극복하기 위한 임시조치로 집행위원회에 자금조달 권한을 주었을 뿐이다. 집행위원회에 주어진 EU차원의 자금조달 권한이 이번에만 한정되어 항구적이지 않다. 더구나 이 자금조달을 상환할 EU차원의 새로운 조세권 도입도 제한적이다. 이 때문에 이 결정은 불완전한 재정이전동맹(incomplete transfer union)으로 볼 수 있다. 미국이나 독일과 같은 연방국가의 경우 특정 주가 자연재해나 경기침체에 빠졌을 경우 연방정부가 자동으로 지원해준다. 이게 재정동맹이다. 현재는 유로존 19개국이 단일화폐 유로로 채권을 발행한다. 19개의 유로채권이 있다. 반면에 ERF 용도로 발행되는 유로 채권은 이와 다르게 단일 유로본드이다. EU가 하나의 경제단위로서 발행하기 때문이다.

반대로 이 번 합의를 장기적인 안목에서 보면 나름대로 의미가 있다. EU 예산을 대규모로 적자편성하기로 합의했고 최대 규모의 자금조달도 이루어진다. 이제까지 없던 선례가 만들어졌기에 앞으로 유사한 큰 사건이 발생하면 이 선례를 근거로 자금조달이 가능할 수 있다. 바이러스가 유발한 불황으로 큰 타격을 받은 이탈리아의 경우 ERF 지원액이 국내총생산(GDP)의 5% 정도에 이를 것으로 추정된다. EU의 신규 세원으로 플라스틱세가 합의되었다. 이 신규 세원은 EU에 연간 70억 유로 정도를 가져다줄 것으로 예상된다.

EU는 또 국제교역에서 이산화탄소 수출국에 탄소국경세 부과를 준비 중이다. 미국과의 통상마찰이 예상되지만 내년까지 관련 법안이 마련된다. 우리도 중국과 마찬가지로 탄소수출국이기 때문에 이 법의 적용을 받게 된다. 마지막으로 EU 거버넌스의 진전 가능성이 있다. 회원국 수반이 ERF 지원을 결정할 때 회원국의 지출 계획을 검토해 가중 다수결로 승인한다. 관련 논의가 지속될 것으로 보여 재정관련 거버넌스가 점진적으로 확립될 수 있다.

III. ‘짚돌이 4개국’과 독일-프랑스의 합의 유도

이처럼 중요한 결정이었지만 합의에 이르는 길은 순탄하지 않았다. 7월 17일 당초 하루 일정으로 개최된 유럽이사회가 나흘이 더 연장되어 21일에 합의가 발표되었다. 그만큼 합의에 이르는 진통이 컸다.

크게 오스트리아와 네덜란드, 덴마크, 스웨덴의 ‘짚돌이 4개국(frugal 4)’과 세계적 대유행으로 큰 손실을 입은 PIGS 국가가 이해충돌로 격돌했다. 여기에 올 하반기 순회의장국을 맡은 독일이 프랑스, 그리고 샤를 미셸 유럽이사회 상임의장과 긴밀하게 협력해 중재를 이끌어 냈다.

짚돌이 4개국은 EU예산의 순기여국(net contributor)들이다. EU예산에 납부하는 금액이 EU의 공동정책 -농업이나 지역정책 등 -으로 지원받는 금액보다 훨씬 많은 부유한 선진국이다. 이들은 무상지원의 액수를 최대한 낮추려 했고 엄격한 조건부 지원을 제시했다. 경제적으로 어려운 회원국들을 지원해줄 수 있지만 추가로 납부해야 할 혈세 지출을 줄이려 했다. 반면에 PIGS 국가들은 무상지원의 액수를 되도록 높이고 일종의 감시와 같은 조건부 지원에 반대했다. 이탈리아와 그리스, 스페인 등은 유럽통합이 단순한 경제만의 문제가 아니라며 어려울 때 회원국을 지원해주는 연대를 보여주어야 한다고 강력하게 요구했다.

원래 독일과 프랑스는 지난 5월 중순 정상회담에서 5천억 유로 규모의 무

상지원을 제시했다. 따라서 독일과 유럽이사회 상임의장은 최대한 이 규모 정도를 지키려 했다. 결국 최종 합의액은 원래 제안보다 삭감된 3,900억 유로. PIGS 국가들은 엄격한 조건부 지원 조항을 완화해 회원국들이 코로나19와 관련된 경제회생에 이 지원금을 지출할 수 있게 되었다. 짠돌이 4개국은 지원을 받은 회원국이 계획대로 지출하지 않는다고 판단할 경우 지급 유예를 요청하고 검토할 수 있다는 긴급 브레이크 조항을 얻어냈다. 네덜란드는 짠돌이 4개국의 대표로 이 조항을 끝까지 밀어부쳤고 이를 조율하는데 가장 많은 시간이 할애되었다. 새벽 2~3시에도 독일과 상임의장이 중재하며 이탈리아와 네덜란드가 참여한 다자회담이 빈번하게 열렸다. 당초 전문가들은 이번 정상회담에서 ERF가 합의될 가능성을 절반 정도로 예상했다. 급격하게 악화된 경제상황을 감안해 매우 시급하게 합의가 필요했다. 순회 의장국 독일, 그리고 보조를 맞춘 프랑스, 유럽이사회 상임의장의 중재 노력이 성과를 거두었다.

IV. 합의 주도국 독일: 독일이 ‘레드라인’을 바꾼 이유

지난 3~4월까지만 해도 독일을 제외한 EU회원국들은 과연 독일이 ERF 조성에 적극적으로 나설까 반신반의했다. 2010년 그리스에서 시작된 유로존 경제위기가 다른 PIGS 국가로 확산되었을 때 독일은 긴축 위주의 조건부 구제금융을 관철시켰다. 그리고 혈세 지원을 최소로 유지하기 위해 여러 가지 단서 조항을 두었다. 성장을 동반하지 않은 과도한 긴축정책은 많은 비판을 받았다. 유로존 구제금융의 1/3을 지원한 국제통화기금(IMF)은 지나친 긴축 정책이 PIGS의 경제회복을 더디게 했다고 뒤늦게 비판에 합류했다.

팬데믹이 확산되면서 독일은 적자 예산을 편성하고 GDP의 5%가 넘는 긴급 경제지원책을 마련했다. 코로나19로 큰 타격을 받은 스페인이나 이탈리아 등은 이 정도로 재정을 투입할 여력이 없었다. 그렇기 때문에 PIGS 국가들은 부유한 회원국에 연대를 요구했다. 독일은 기존의 EU예산을 제외한 재정이

전과 유사한 지원은 절대 안 된다는 ‘레드라인’을 제시했었다.

그런데 독일 정부를 ERF 구성에 나서게 만든 것은 역설적으로 독일 연방 헌법재판소(헌재)의 판결이었다. 헌재는 지난 5월 5일 유럽중앙은행(ECB)이 시행해 온 양적완화 정책이 EU법을 위반했다고 판시했다. ECB는 경제위기에 몰린 그리스와 포르투갈 등의 국채와 회사채를 대량 매입해 이들의 숨통을 터주었다. 문제는 헌재가 이런 판결을 내릴 권한이 없다는 점이다. 조약과 규정 같은 EU법은 회원국 법보다 우선하고 회원국에서 별도의 입법조치 없이 직접 적용된다. 따라서 회원국 법원들은 EU법 해석을 유럽법원(유럽사법재판소)에 의뢰하고 이 판결을 따른다. 유럽법원은 이년 전 ECB 정책이 경제위기 해결에 필요했다며 EU법을 위반하지 않았다고 판시했다. 그런데 회원국 독일의 헌재가 이런 EU 법질서를 파기하면서 상급법원인 유럽법원의 판결을 “이해할 수 없고 방법론적으로 잘못됐다”고 일침을 놓았다.

이 소송을 제기한 1,700명이 넘는 독일의 변호사와 학자, 그리고 극우 독일대안당(AfD) 당원들은 환호성을 질렀다. 이들은 ECB가 지난 3월 중순 시행한 팬데믹긴급지원정책(7천 500억 유로 규모) 정책을 계속 저지하겠다고 밝혔다.

위기는 신속한 해결책을 필요로 한다. EU 회원국들은 경제위기 공동 대처에서 이제까지 합의가 매우 더디었다. 그나마 ECB가 신속하게 위기에 대응해왔다. 헌재의 판결은 이런 ECB의 정책 재량권을 축소할 가능성이 크다.

독일 정부가 5천억 유로의 ERF를 제안한 것도 이런 배경에서다. 물론 2010년 PIGS 경제위기와 비교해서 팬데믹이 초래한 이번 위기는 회원국 모두에게 영향을 미친다. 훨씬 더 광범위하고 심각한 경제위기 속에서 유럽통합을 견인해 온 독일 정부도 점진적으로 무상지원 쪽으로 정책 방향을 옮겨가고 있었다. 이런 배경에서 헌재의 판결이 독일의 마지노선을 무너뜨리는 촉진제가 되었다.

V. 통합 진전의 첫 발걸음은 내딛었지만 낙관은 아직 일러

EU 27개국은 2차대전 후 최악의 경제위기에 처하면서 통합을 강화하는 첫발을 내딛었다. 2010년 유로존 경제위기 때의 공동 대응과 비교해 이번 결정은 훨씬 더 신속했고 통합을 강화하는 방향으로 이루어졌다. 세계적 대유행이라는 외부 요인이 통합을 촉진하는 계기로 작용했다. 하지만 낙관은 아직 이른다.

위에서 언급된 탄소국경세는 오는 11월 대선에서 민주당으로 정권이 교체된다하더라도 통상 분쟁의 불씨가 될 가능성이 크다. 탄소국경세가 도입되면 EU는 연간 50억~140억 유로의 세금 징수가 가능할 것으로 추정된다.

경제 불황의 폭과 깊이도 불확실성이 크다. 지난 2분기 EU 27개 회원국의 경제성장률은 전년 같은 기간과 대비해 -14.4%나 하락했다. 올해 EU 27개국의 경제성장률은 -8.3% 정도로 예상된다. 이탈리아는 -11.2%로 최악, 그 다음은 스페인으로 -10.9% 정도로 불황의 폭이 크다. 더구나 8월 들어 스페인과 프랑스 등 일부 유럽 국가에서 코로나 19 환자가 급증하는 바람에 다시 부분적인 봉쇄가 단행되었다.

내년에도 EU 회원국에서 코로나 19의 3차 대유행이 조심스럽게 점차 진다. 그만큼 세계적 대유행의 창궐 여부가 경제회복을 좌우한다. EU 최대 경제대국 독일이나 '짚돌이 4개국'은 이런 경기침체를 완화할 재정 여력이 그런대로 남아 있다. 반면에 그리스와 이탈리아 등은 재정 여력이 턱없이 부족하다. 유럽경제회생기금이 이들을 지원할 터이지만 불황의 폭이 크고 깊을 수록 이런 지원도 부족할 것이다. 이럴수록 포퓰리스트 정당들은 정부의 무능을 비판하며 세력을 더 확산할 가능성이 크다. 여기에는 '체제적 라이벌'인 중국과의 갈등도 고려해야 한다. 오는 11월 초 미국 대선 결과도 앞으로 몇 년간 EU의 경제회복 노력에 영향을 끼친다. 트럼프가 재선될 경우 EU와의 통상 갈등은 더 커질 수 있다. 반면에 민주당의 조 바이든이 당선되면 미국과 EU의 대서양 관계도 어느 정도 회복될 수 있다. 전염병의 재창궐 여부

와, 대내적으로는 포퓰리스트 정당의 발호 정도, 미국 대선의 결과에 따라 EU의 경제회복 속도와 유럽통합의 진전은 크게 영향을 받을 것이다. **외교**

외교광장



- ◆ 일본을 직시하고 전략적 대응을 하자
- ◆ 미·중 해양 패권경쟁과 한국의 선택



일본을 직시하고 전략적 대응을 하자*



연 상 모

(전 주니가타총영사)

현재 한국과 일본의 관계는 상당히 좋지 않다. 2018년 10월 한국의 대법원이 징용공의 개인청구권을 인정한 이후, 한국 정부나 국회는 해결책을 내놓지 못하고 있다. 이에 따라, 일본에서는 징용공의 대법원 판결을 ‘1965년 기본조약의 근본 전제를 바꾸는 가장 큰 사건’으로 받아들이고 실망감을 보이면서, 2019년 7월 일본정부는 대한국 수출규제조치를 취했다. 한국과 일본의 대립이 심화되면서 양국은 민족주의, 포퓰리즘의 악순환에 빠지고 있다.

현재 양국관계가 악화된 데에는 복합적인 이유가 있다. 여기에는 과거사를 진정으로 반성하지 않는 일본에게 중대한 책임이 있다. 하지만 우리가 일본과의 관계를 외면하고 방치하고 있는 것도 하나의 이유로 보인다. 우리가 일본을 외면하고 방치하는 것이 결국 우리의 국가이익에 도움이 되는 것일까? 그렇지 않다고 생각한다. 그 이유를 역사적으로 그리고 현재의 관점에서 살펴보기로 하자.

일본은 한국의 이웃국가로서 오랜 시간 동안 우리는 일본에 애증을 갖고 있으며, 그 가운데에서도 증오와 부정적 시각이 더 많은 것이 사실이다. 대체

* 본고는 당 협회 온라인 발간지 <외교광장 20-10> 발표 내용을 수정/보완한 것이다.

적으로 한국은 일본을 비하하거나 증오하거나 우월감을 갖고 있다. 우리는 일본이 문화수준이 낮고 체격이 왜소하다는 이유로 비하한다. 그리고 임진왜란, 한·일합방으로 인해 엄청난 피해의식을 갖고 일본을 증오한다. 또한, 우리는 삼국시대 이래 중국의 문물인 한학, 불교, 유교, 천문 등을 일본에 전해 주었다는 우월감이 있다. 그리고 우리의 선조들이 과거에 일본에 도래해서 천황계나 귀족이 되었다는 것이다. 일본이 근대에 들어서 선진국이 되었지만, 이는 일본이 무사가 지배하는 나라로서 문화의 수준이 낮아 ‘오랑캐’인 서양의 문물을 비판의식 없이 들여왔다는 것이다. 반면에 조선은 우수한 유교문명의 계승자로서 서양의 문물을 거부했다는 것이다.

그러면 일본은 한국을 어떻게 생각할까? 우리와 정반대인 것으로 보인다. 임진왜란 시 일본은 조선을 침략할 때 조선은 안중에도 없었고 명나라를 치러 가는데 ‘길을 빌려달라(征明假道)’고 했다. 임진왜란 이후 조선과 일본이 국교를 다시 재개하여 조선통신사가 모두 12차례 일본을 방문했다. 우리는 조선통신사를 통해 일본에 예를 가르쳐주고 우수한 문물을 가르쳐 주었다고 자부했다. 하지만 이에 대한 일본의 시각은 다르다. 당시 일본에 와 있던 네덜란드인들에게 일본인들은 조선통신사가 일본에 ‘조공’을 하러 온 것이라고 설명했다. 그리고 도쿠가와 막부시대에는 자신이 ‘소중화’를 동북아지역에 설정하여 일본이 정점에 있고 조선, 오키나와 등 국가들을 하부에 놓는 시도를 했다. 근대에 들어 일본의 후쿠자와 유키치는 “조선은 문명의 관점에서 사지가 마비되어 스스로 움직일 능력이 없는 병자로서, ‘나쁜 친구’를 사귀는 자는 더불어 오명을 피할 길이 없다. 우리는 마음 속으로 아시아 동방의 나쁜 친구를 사절해야 한다”고 주장했다. 한편, 일본은 역사적으로 중화질서의 밖에 있었으며, 중국에 대해서도 적어도 대등한 관계를 추구했다. 쇼토쿠 태자는 607년 중국의 수나라에 “해 뜨는 곳의 천자가 해 지는 곳의 천자에게 편지를 보낸다”라는 내용의 문서를 보냈다. 이는 중국에게 대등한 관계를 기대하는 명백한 의사 표명이었다. 그리고 중국은 현재 일본을 강대국으로 인식하면서 대하고 있다.

이처럼 양국은 서로를 보는 인식의 차이가 컸으며, 서로 만날 수 없는 평행선 자체였다. 하지만 이러한 인식의 차이는 서로를 현실적으로 별개로 놓아두지는 않았다. 양국의 지리적 근접성은 서로 부대끼면서 상호작용을 하게 만들었다. 특히, 양국이 바다로 떨어져 있는 가운데, 한국은 일본을 외면하려는 경향을 가졌으나 일본은 필요시 힘과 무력으로 한국에 밀고 들어왔다. 백제가 신라와 당나라의 연합군에 의해 660년에 패한 직후인 663년에 일본은 백제부흥군을 도와주기 위해 군대를 파견해 백천강에서 신라 및 당나라와 전쟁을 벌였다. 일본의 왜구는 삼국시대, 고려, 조선시대에 한반도국가를 끊임 없이 괴롭혔다. 1592년 임진왜란 시에는 7년 동안 한반도를 군사적으로 유린했다. 그리고 근대에는 일본이 1910년 한국을 병합했다.

상기와 같이 일본은 자신이 필요할 때마다 자신이 선택한 순간에 자유롭게 한반도에 관여했다. 하지만 한반도국가는 역사적으로 일관되게 일본의 존재를 무시하거나 일부터 외면하려 한 것으로 보인다. 이와 관련, 우리의 선조들이 일본을 어떻게 대했는지를 살펴보기로 하자.

우선 1200년대 후반에 몽골이 고려와 함께 일본을 공격하자고 요구할 때, 고려의 반응에서 일본에 대한 인식이 잘 나타난다. 즉, 당시 고려의 한 관리는 몽골정부 측에게 일본 침략을 만류하는 서한을 썼으며, “일본은 바다 멀리 떨어져 있는 나라로서 ‘망각의 땅’으로 내버려 두자. 원래 중국도 일본을 개의치 않았고 그들이 오면 무마하고 그들이 가면 그만이었다”고 몽골 측을 설득한 것이다. 이와 같이 우리 선조들은 일본을 ‘망각의 땅’으로 일관되게 인식한 것이 아닐까?

그리고 조선의 엘리트들은 일본을 무시하거나 외면했다. 중국이 주장하는 허구의 중화사상을 그대로 받아들이고 자신의 안보를 중국에게 의지하기로 결정하고 중국 이외의 세상을 보기를 거부했기 때문이다. 1592년 임진왜란 이전에 일본은 전쟁 준비가 한창이었다. 일본은 조선에 사신을 보내 은근히 조선을 압박해 왔으나 조정은 이런 사태를 제대로 파악하지 못하는 실정이었

다. 결국 위기감을 느낀 조선 조정은 일본의 상황을 확인해 보기 위해, 1590년 사절단을 일본에 파견했다. 우리가 잘 아는 바와 같이, 사절단이 조선으로 돌아와 보고한 내용은 일본이 조선을 침략할 것이라는 의견과 그렇지 않다는 정반대의 의견이었다. 결국 조선 조정은 일본의 침략에 대비하지 못해 임진왜란이 일어나, 조선은 일본에게 군사적으로 철저히 유린당했다.

임진왜란 이후 조선과 일본은 1607년 국교를 재개하고, 조선은 1607년부터 1811년까지 12차례 조선통신사를 파견했다. 그 이후 조선은 그나마 일본에 대해 가져왔던 관심이 다시 사라졌다. 그리고 1800년대 중반에 동아시아로 몰려오는 서양의 세력에 맞서 일본은 새로운 대외적 지향을 가진 정치권력이 1868년 명치유신을 통해 일본에 등장했다. 하지만 조선은 이러한 일본의 정세변화에 무심했고, 이는 조선에 재앙으로 다가왔다. 당시 조선의 다수의 유생들은 척사를 주장하는 상소를 국왕에게 올렸는데, 요지는 다음과 같다. “서양인은 사람이 아니고 금수이며, 이들이 조선에 들어오면 조선이 금수의 나라로 바뀌어 나라가 망할 것이다. 그리고 왜(倭)는 서양이 아니더라도 옛날의 적이요 서양의 앞잡이이기 때문에 화친할 수 없다.”

그리고 1870년대부터 일본 내에서는 ‘정한론(征韓論)’이 있었다. 1890년 최초의 일본 국회에서 야마가타 아리토모 총리는 “독립자위의 길에는 주권선을 수호하고 이익선을 보호하는 것이다. 주권선이란 자신의 영토이며 이익선이란 주권선의 안위와 밀접한 관계를 갖고 있는 구역이다”라고 선언하였으며, 이익선에 조선을 포함시켰다. 나아가서, 일본은 동북아의 안정을 위해서는 불량한 국가인 조선을 병합해야 한다고 미국 및 유럽국가들을 설득했고, 청일전쟁과 러일전쟁을 거쳐 이들 국가들의 용인 아래 1910년 조선을 병합했다.

위와 같이 조선의 엘리트들이 일본을 무시하거나 외면한 것은, 중국이 주장하는 허구의 중화사상을 그대로 믿고 받아들이고 자신의 안보를 중국에게 의지하기로 결정하고 중국 이외의 세상을 보기를 거부했기 때문이다. 중국에

기대어 군비를 소홀히 하여 1592년 임진왜란과 1636년 병자호란에서 각각 일본과 만주족에게 군사적으로 유린당했다. 그리고 조선말에 서양의 도래에 접하여 그들은 서양인들을 금수라고 칭하고 일본은 서양의 앞잡이로 규정하고 문을 닫아 걸으면서 우리가 근대화할 수 있는 길을 막아버렸다.

우리가 일본을 외면한 결과는 무엇인가? 우리가 일본을 객관적으로 직시하고 경계하지 못하면서 일본으로부터의 위협에 준비를 못했고 많은 피해를 본 것이다. 더 나아가서 일본을 활용하지도 못하게 만들었다. 우리는 해방 이후 지금도 여전히 일본을 외면하고 있고, 역사문제가 다른 현안을 압도한다. 일본의 객관적인 실력을 평가하고 일본을 활용하려고 하지도 않는다. 일본이 군사력을 강화하면 일본이 과거의 군국주의로 돌아가고 있다고 비난한다.

이와 관련, 우리는 중국이 일본을 대하는 태도를 참고할 필요가 있다. 중국은 물론 일본과 역사문제가 있지만, 역사문제에 매몰되지는 않는다. 2차 대전 이후 중국은 일본에 대해 복수를 하는 대신 전략적으로 자제했다. 당시 마오쩌둥은 전쟁배상금을 포기했고, 역사문제와 관련 ‘이분법’을 채택하여 “중국침략의 책임은 당시의 일본정부에게 있고 대다수 일본 국민들에게는 없다”고 선언했다. 그리고 일본의 정치외교적 양보를 끌어내기 위해 역사문제를 전략적으로 자유롭게 사용한다.

우리는 이제 현실적인 ‘국가이익’을 위해 일본을 더 이상 외면하지 말고 객관적으로 평가하고 활용해야 하지 않을까? 현재 급변하는 동아시아 정세의 가운데에서 한국과 일본은 많은 공동이익을 공유하고 있다.

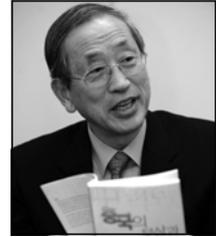
첫째, 북한의 무력도발을 막는데 협력할 수 있다. 일본의 협력이 없으면 우리는 북한과 전쟁을 하기가 어렵다. 특히, 일본이 갖고 있는 정보자산이 중요하다. 우리는 군사위성이 하나도 없지만 일본은 갖고 있다. 그리고 북한문제와 한반도통일과 관련 일본으로 하여금 우리가 미국에게 바라는 것을 조언할 수 있도록 유도할 수 있다. 현재 미국과 일본이 긴밀한 미·일동맹을 유지하고 있음에 따라, 미국은 일본의 의견을 경청하고 있다.

둘째, 한국과 일본은 부상하는 중국이 평화적인 국가가 되도록 유도할 필요가 있다. 지금 동아시아의 패권국은 중국이고 21세기 중에 일본이 패권을 장악할 가능성은 없다. 따라서 우리의 안보 이해관계는 구조적으로 중국과는 대립할 수밖에 없고 일본과는 일치한다. 셋째, 양국은 민주주의와 시장경제 등 기본적 가치를 공유하고 있다. 우리나라의 주요 첨단제품과 소재, 부품 1,200개 품목 중 894개를 일본에서 수입하고 있으며, 이 중 270개는 일본이 글로벌 독점력을 갖고 있다. 그리고 2차 대전 이후 일본은 우리에게 긍정적인 역할을 했다. 한국전쟁 시 일본이 미군의 후방기지 역할을 했고, 선진경제국인 일본을 이웃으로 둔 한국이 기술과 자본을 도입하는 등 우리에게 긍정적인 자극이 되었다.

역사적으로 한국은 일본을 외면했을 시, 손해가 훨씬 더 많았다. 일본은 우리에게 이웃국가로서 우리와 관계를 깊이 가질 수밖에 없는 피할 수 없는 이웃이다. 우리가 일본을 외면하고 방치하는 것은 우리의 국가이익을 방기하는 것이다. 특히, 현재의 급변하는 동아시아 상황은 우리가 일본을 객관적으로 알고 잘 대응하도록 요구하고 있다. 한국은 일본에 대해 역사적인 감정이 있지만, 이를 기억하되 우리가 국가이익을 위해서 전략적으로 행동할 때이다. 우리는 일본을 외면하고 방치하는 것이 아니라, 일본을 직시하고 활용해야 한다.

스가 요시히데 신임 일본총리가 금년 9월 16일 취임했다. 그는 전임자인 아베 총리의 외교정책을 계승할 것으로 보여서, 한·일관계가 변화할 가능성은 그리 크지 않다. 하지만 일본 총리의 교체는 한·일관계 개선의 계기가 될 수도 있다. 그리고 한·일관계의 개선을 위해서는 일본의 변화가 필요하지만, 우리의 변화도 필요하다. 현재 한·일관계의 교착은 '해결 방식'을 몰라서가 아니라 '해결할 의지'가 없기 때문이다. 우리가 더 이상 일본을 외면하지 않기를 바란다. **외교**

미·중 해양 패권경쟁과 한국의 선택*



이 선 진

(전 주인도네시아대사, 서강대 동아연구소 교수)

독일 주둔 미군의 감축에도 불구하고, 미국 국방부 장관은 주한 미군을 감축하지 않겠다고 발표하였다. 그럼에도 불구하고, 대륙 세력(land power) 중국이 해군력 증강 사업을 빠르게 진행하자, 미국의 해양 패권에 대한 심각한 도전이 되고 있다. 미국이 대응책 마련에 부심하고 있어 두 나라 해양 패권경쟁이 앞으로 격화될 전망이다. 한국은 앞으로 주한 미군 문제를 포함 여러 가지 어려운 선택의 기로에 직면하게 될 것이다.

시진핑은 “태평양은 미국과 중국 두 대국이 함께 할 만큼 넓다”고 해양에 대한 야망을 드러냈다. 시진핑은 대륙 세력으로서 중국발전의 한계를 내다보고 해양강국 정책을 추진하고 있다. 이 정책은 해군 현대화, 해양 경비대 증강, 상선 및 어선단 조직 등 전(全)방위적이다.

중국 해군의 목표는, 우선 자신의 바다라고 주장하는 황해, 동중국해, 남중국해(제1島鏈, 대만 수역 포함)를 방어한다. 나아가, 서태평양의 괌(제2島鏈)까지 투사능력을 넓혀 전시에 미군을 차단할 전략을 추진하고 있다. 이것이 끝이 아니다. 뻗어나는 해상교통로(sea lane)를 보호하기 위하여 인도-태

* 본고는 당 협회 온라인 발간지 <외교광장 20-13> 게재, 발표 내용임을 밝혀둔다.

평양에 군용 및 상용기지를 확보하려고 노력중이다. 지난 1년 동안 인-태에서 해양조사 전수는 미국, 일본, 인도 3나라를 합친 것보다 많다.

미 의회 CRS 보고서(2020년 4월)에 의하면, 중국은 주요 함정 보유 규모에서 이미 미국을 추월하였다. 질(質)적 차이가 여전히 크다고 하지만, 중국 군사기술이 빠르게 발전하고 있다. 중국 근해에서는 이미 미국의 우위를 장담할 수 없다는 미국 평가들이 나와 있다.

이에 대한 미국의 대응도 만만치 않다. 중국을 경쟁자(rival)로 규정하고 인-태 전략(FOIP)을 제안하였다. 남중국해에서 중국의 주장과 활동을 국제해양법상 불법이라고 규정하고(7월 13일, 폼페이오 장관), 항공모함 2척을 동시에 투입하는 등 자유항행작전(FONOP)을 강화하고 있다. 중국으로부터 남태평양, 인도양으로 나가는 길목인 남중국해에서 중국을 견제하겠다는 의도이다.

미국 해군은 최신예 전투기와 함정을 포함 미국 함대의 60%를 태평양에 배치하고 있다. 함정 운영 패턴을 수정하고 무인 함정을 증강하며, 새로운 해군/해병대 연합 작전 구상 등 중국에 대항하는 방안들을 개발 중이다.

이와 관한 사례를 소개하면, 7월 25일 일본 지지통신은 미 해병대 사령관의 인터뷰 기사를 실었다. 2027년까지 1,800~2,000명 규모의 3개 해병연대를 창설, 오키나와, 괌, 하와이에 순환 배치한다. 이 해병연대는 장거리 대함(對艦) 및 대공(對空) 미사일로 무장하고 유사시 도서에 전개하여 중국 군함과 항공기를 공격, 미 해군의 제해권 확보를 지원한다. 동 사령관은 일본 자위대가 수륙상용차, 수송기, 스텔스 전투기(F-35)를 보유하고 있어서 미 해병대와 상호 보완적으로 협력할 수 있다고 말하였다. 한편, 일본은 작년 중국 해군과, 공군이 서태평양으로 훈련 나갈 때 자주 이용하는 센카쿠 열도 인근 Miyako 해협에 미사일 기지를 건설하였다. 유사시 일본이 중국 함정과 전투기를 차단하겠다는 의도이다.

동아시아에서 중국이 해군력과 군사력을 증강하면서 미·중 군사력 격차를

줄이고 있다. 이에 미국은 중국에 대하여 정치, 경제, 이념 등 전면 공세를 펴고 있다. 군사 전략변화와 미군의 구조조정도 진행 중인바, 한국 주둔 미군에도 변화가 예상된다.

또한, 한국은 현재 정책적 딜레마에 빠져있다. 북한의 핵 위협과 함께, 장래 있을 중국군의 위협을 감안하면 동맹국 미국을 도와야 하지만 한반도가 미·중 경쟁의 각축장이 되는 것을 피하고 싶다. 금년 미국 대선 이후 미국 정책의 향방도 예측하기 힘들다.

이러한 ‘불확실의 시기’에, 한국은 무엇보다 미국, 중국 관계에 구조적 변화를 일으키는 돌발행위(THAAD 배치의 예)는 자제해야 한다. 다만, 중국 등 주변국에게 한국의 자주 국방의지를 보일 필요가 있다. 한국군 증강 계획을 계속 추진하는 한편, 전시작전권 반환문제를 조기 매듭지었으면 좋겠다.

외교

신간소개



- ◆ 공공외교의 이해 (김병호 외 공저)
- ◆ 대변환 시대의 한국 외교 (이백순 저)
- ◆ 기후협상일지 (최재철 저)
- ◆ 러시아 외교관 베베르와 조선 (최덕규·김종헌 공역)
- ◆ 서양명화 읽어주는 외교관 (황순택 저)



공공외교의 이해

(김병호 외 공저, 명인문화사, 2020, 347쪽)

최근 각 국가의 외교업무 수행에서 상당한 중요성을 띠고 새롭게 부상한 분야가 있다. 바로 공공외교(public diplomacy)이다. 흔히 ‘상대국의 정부만을 대상으로 하는 것이 아니라 해당국의 다양한 계층 및 국민들과 직접적인 교류와 소통을 통해 자국의 역사·문화·가치 등에 대한 신뢰와 공감대를 확산시킴으로써 이것이 순작용적으로 해당국에 대한 외교활동에 도움을 주게 되는 행위 일체’를 일컫는 것으로 이해되는 공공외교가 그 효용성과 중요성



때문에 각 국가마다 외교의 새로운 지평(地平)으로 떠오르고 있는 것이다. 우리나라에서도 이미 공공외교는 2010년 정부에 의해 ‘공공외교 元年’이 선포되었고 2016년에는 이의 원활한 수행을 위해 공공외교법이 제정된 것은 공공외교에 대한 중요성 인식을 반영하는 증거라고 볼 수 있다.

이러한 공공외교의 중요성 때문에 지난 수년간 정부에서는 현실적 차원에서 공공외교 전담대사 신설을 포함한 조직개편과 함께 공공외교 강화를 위한 실질적 노력을 전개하고 있으며 학계에서도 연구서적의 출판뿐만 아니라 일부 대학에서는 정치·외교학 관련분야의 정규 교과목 개설까지 이어지고 있다. 2020년 여름 김병호·마영삼 대사 등 8명의 전·현직 외교관과 1명의 현직 교수가 공저로 펴낸 『공공외교의 이해』(명인문화사, 347쪽)는 바로 대학

(성신여자대학교)에서 개설된 공공외교 교과목의 교과서 목적으로 간행된 훌륭한 연구서적이자 공공외교의 이해를 돕는 실용적 안내서이다.

본문 모두 10개의 장(章)으로 구성된 이 책은 크게 2부로 나누어져 제1부에서는 3개의 논문이 공공외교의 역사와 이론을 다루고 있으며 제2부에서는 공공외교의 교훈을 배울 수 있는 6개의 국가별 사례를 검토하고 있다. 그리고 마지막 장(章)은 결론 형식으로 한국의 공공외교가 처한 당면과제와 외교정책 수립 및 집행에 있어 공공외교의 활용방안을 제시하고 있다.

우선 제1부의 이론부분에서 우리의 눈길을 끄는 것은 공공외교의 대두배경과 개념에 관한 것이다. 오늘날 공공외교에 대한 일반적 관심은 비교적 높으나 공공외교의 범위나 명확한 정의(定義)에 대해서는 일정한 합의가 떠오르지 않고 다수의 현장 실무자들이나 학자들 간에 조금씩 다른 견해를 보이고 있기 때문이다. 현직 교수로서 이 책의 집필에 유일하게 참여한 성신여대 한의석 교수는 최근 공공외교에 대한 관심이 높아진 것은 탈냉전기의 국력 및 국가경쟁에 있어서 미국 하버드대 조셉 나이(Joseph Nye) 교수가 개념화한 ‘소프트 파워(soft power)’의 중요성이 확대되면서 이를 증진하기 위한 각국의 노력이 외교정책에 투영되었음을 지적하고 여러 학자들의 다양한 정의를 제시하고 있다. 이어 한 교수는 2016년 우리나라에서 제정된 공공외교법에 따른 정의를 소개하고 있는데, 이에 따르면 공공외교는 ‘국가가 직접 또는 지방자치 단체 및 민간부문과 협력하여 문화·지식·정책 등을 통하여 자국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동’을 지칭한다. 1부의 공공외교 이론부분에 포함된 또 다른 두 논문은 전직 외교관의 시각으로서 공공외교의 영역 및 범위와 관련된 문화예술 및 개발협력과 공공외교와의 상관성을 분석하고 있다.

한편, 세계 주요국의 공공외교 수행사례를 검토하여 우리가 배워야 할 교훈이나 유의사항을 찾고 있는 제2부는 모두 6개국 사례를 포함하고 있는데 이에 포함된 국가들은 미국·중국·일본·싱가포르·독일·유럽/EU이다. 이들

외국의 공공외교 사례연구는 모두 상당기간 현지 재직을 경험한 외교관들이 집필하여 문서위주의 단순한 답사보고를 넘어 생생한 현장경험을 토대로 한 공공외교 사례분석을 시도하고 있다.

이들 사례 중 우리의 관심을 끄는 것은 한국과 국제환경 등 여러 면에서 비슷한 사정을 지닌 싱가포르이다. 싱가포르의 공공외교 사례를 집필한 이상덕 대사가 결론에서 지적하였듯이 우리나라와 싱가포르 양국은 각각 동북아 및 동남아의 중견국이면서 주변 강국들에 둘러싸여 있다는 지정학적 유사성을 바탕으로, 미국과 중국 사이에서 균형외교를 추구하면서 국가발전 및 성장을 모색해야 하는 공통의 과제를 안고 있다. 따라서 공공외교 측면에서도 양측 공히 자신들이 축적해온 ‘하드 파워’와 ‘소프트 파워’를 적절히 구사하면서 장단점을 서로 배울 수 있는 위치에 놓여 있다고 할 것이다.

물론 우리가 공공외교 수행과 관련하여 교훈이나 유사성을 유용하게 찾을 수 있는 국가는 싱가포르만이 아니다. 국가별 사례연구에 포함된 미국·독일·일본 등 다른 나라들도 이미 우리나라보다 앞서 공공외교에 눈을 떴거나 선진적 사례들을 제시하고 있기 때문에 이들에 대해서도 굳이 집필자들이 지적하지 않더라도 관심을 갖고 눈여겨보아야 할 것이다.

끝으로 이 책에서 우리가 특별히 주목해야 할 부분은 한충희 대사가 집필한 결론이다. 장(章)의 제목이 시사하듯 ‘대한민국 공공외교 무엇을 어떻게 할 것인가?’라고 앞으로 우리나라 공공외교 수행의 당면과제와 방향을 제시하고 있기 때문이다. 한 대사는 과거 우리나라의 외교방향을 논할 때 분단국이라는 특수한 사정 때문에 지정학적·지전략적 질서변화와 군사안보·통상투자·에너지 경제협력 및 교류 등 ‘하드 파워’ 성격의 실제적 접근방법을 강조하여 군사력이나 경제력의 추이에 관심을 두었으나 이제는 ‘공공외교적인 관점’이 더욱 중요해지고 있다고 지적하고 있다. 그렇다면 ‘공공외교적인 관점’이라 무엇인가? 바로 우리나라만이 갖고 있으며 그동안 개발해온 특별한 장점과 ‘매력(soft power)’을 외교에 활용하는 것이다. 우리는 그동안 ‘한류

(Korean Wave)', K-pop 등 색다른 매력으로 한국에 대한 긍정적 이미지와 인식을 개선시켜 왔다. 최근에는 세계적인 코로나바이러스(COVID-19)의 감염증 유행에 대해 우리의 독특한 방역방식인 이른바 3T(test-검사, trace-추적, treat-치료)를 개발하여 'K-방역'이라는 신조어까지 만들어냈다. 많은 외국 관계자들이 부러워하는 이러한 장점들 때문에 이제 우리의 외교는 정치·안보·경제외교에 이어 공공외교를 명실공히 국제사회에서 한국의 역할과 인식을 제고하는 외교 핵심전략의 3대 축으로 삼을 때가 되었다고 한 대사는 과감히 지적하고 있다.

요약하건대, 이 책은 이론가와 현장전문가가 공동으로 최근 새롭게 부상하고 있는 공공외교의 개념과 역사를 검토하고 있을 뿐 아니라 외국의 시행 사례를 분석하면서 이 바탕위에서 한국 공공외교의 당면과제와 방향을 제시하고 있다는 점에서 공공외교에 관심을 갖고 있는 어느 누구에게나 일독을 권하고 싶다. (이서항 한국외교협회 부회장) **외교**

대변환 시대의 한국 외교

(이백순 저. 21세기북스, 2020, 612쪽)

오늘날 국제정치 상황은 다극화와 양극화의 소용돌이 속에 혼돈이 계속되고 있어 미래의 변화를 접치기 쉽지 않다. 국제정치질서변화에 민감하게 영향을 받고 있는 우리나라는 외교정책수립과 이행에 애로를 겪고 있다. 차제에 국제질서의 변화와 우리 외교의 방향에 대해 이백순 주호주대사가 나름대로 해법을 제시한 저서가 나왔다. 이 대사는 이미 2006년에 『신세계 질서와 한국』이라는 국제정치서적을 저술한 바 있는데, 금번 저서는 최근의 국제질서의 변화를 역사적 맥락에서 설명하고 현 미·중 간의 전략적 경쟁과 갈등 및 그 과정에서 한반도의 장래 위상정립과 외교정책에 대한 방향을 제시하고 있다. 아래 600페이지가 넘는 저자의 역작을 개관해 본다.



저자는 제1부에서 질서 대변환시대에 대해 올바른 인식이 외교정책 수립, 이행에 매우 중요하다고 강조하며, 제2부에서 국제체제의 성립과 질서유지, 제3부에서는 국제체제 변화과정을 역사적 맥락에서 설명하였다. 저자는 국제체제를 팩스 로마나, 베스트팔렌 체제, 빈 체제, 베르사유 체제, 2차 대전 후 전후 질서 체제 등 국제체제와 질서의 역사적 특징과 변천과정을 다루고 비서구 지역의 중화 체제, 이슬람 체제를 별도로 다루었다. 특히 2차 세계대전 후 질서체제는 팩스 아메리카나 체제, 냉전체제, 유엔 체제 등으로 세분화

하여 설명하였다.

저자는 국제체제와 질서는 기본적으로 힘과 정당성에 의해 결정되며, 이 질서를 유지하려는 패권국가는 질서유지의 정당성을 확보하고 힘의 균형을 이루기 위해 노력하며, 패권국가가 이러한 노력을 게을리 할 때 패권국에 도전하려는 신흥국에 의해 힘의 전이 현상이 일어나 국제질서는 변화한다는 현실주의적 국제정치 이론을 바탕으로 하고 있다.

제4부에서는 국제질서의 붕괴 및 재편의 요인을 제시하고 있다. 저자는 국제질서 유지의 원칙으로서 공동 이익, 규칙, 제도, 국제법 등이 있는바, 이는 질서주도국과 추동국에 의해 유지되며, 이 국가들이 이 질서에 의해 선순환적인 혜택을 받기 때문에 질서가 유지된다고 주장한다. 제5부에서는 팍스 아메리카나의 퇴조와 중국의 부상에 따른 갈등구조를 설명하고 있다. 저자는 미국의 국력이 약화되었다기보다는 신흥국의 국력이 상대적으로 강해졌기 때문에 힘의 전이가 일어나고 있다고 설명한다. 이 과정은 규범기반 질서의 약화(중국 등 도전국에 의한 새로운 규범의 주장), 비자유주의적인 질서의 확산(세계화 과정에서의 모순, 이민·인권문제, 권위주의적 정부의 도전, 자유주의적 국제경제체제의 약화와 보호주의 경향 확산), 세계적으로 극우주의의 대두, 비국가 행위자의 득세와 통치체제의 약화 등으로 나타나고 있다. 미·중에 의한 신냉전으로 인한 미·중 간의 갈등은 정치, 경제, 지역분쟁 등 여러 형태로 전개되고 있으며, 결과적으로 다자주의 체제가 약화되고 국가 간의 합종연횡이 활발해짐으로써 혼란이 가중되어 기존 체제 지속 가능성이 약화되고 있다고 저자는 주장한다.

저자는 제6부에서 현 혼돈 상황의 안정화 방안으로서 미·중 간의 합리적 관계설정, 다자협조체제의 복원, 미국의 합리적인 대외개입정책 전개와 더 나은 세계를 위한 연대의 강조를 제시하고 있다. 제7부에서 저자는 향후 국제질서에서 새로운 '팍스' 시대의 도래를 전망하고 있다. 그러한 시대는 당분간 어느 한 패권국에 의해 주도되기 보다는 양극·다극체제의 혼합형일 것으

로 보고 있다. 분명한 것은 팩스 아메리카나 시대는 저물고 포스트 팩스 아메리카나 시대가 도래한다는 것이다. 이는 한편으로는 미국의 역외균형자 역할 증시와 미·중 간의 경쟁·갈등 구도로 국제질서가 변화된다는 것을 의미한다.

저자는 제8부에서 우리나라는 현실주의적이고 객관적인 시각에서 정세를 판단하고 단결된 힘으로 능동적인 외교정책을 전개할 것을 제시하고 있다. 즉, 일관성 있는 원칙과 가치를 중시하여 상대방이 우리의 의지를 실험하고 외교적인 압박을 가하지 못하게 함으로써 우리의 생존과 번영을 위한 외교를 능동적으로 추진할 수 있도록 해야 한다. 저자는 대북정책으로서 평화지상주의에 의한 일방적 유화정책을 펴서는 안 되며, 남·북한 간 전쟁발발 방지를 위해 대북화해·협력정책을 촉진하고 통일의 구심력을 확보할 것을 주문하고 있다. 저자는 남·북한 간의 지속적인 신뢰구축의 노력이 필요하며, 낮은 단계에서부터 높은 단계의 협력을 통한 기능주의적인 접근을 주장하고 있다. 북핵문제 관련 저자는 하향식접근법을 기반으로 한 일괄타결방식을 주장하고 있고, 그 합의 이행은 순차적으로도 가능함을 언급한다. 또한 저자는 북핵문제가 끝내 타결되지 않을 경우 자위권차원에서 핵무장도 고려할 것을 언급한다. 저자는 한반도 통일문제도 인내심을 가지고 꾸준히 노력해야하며, 통일 후 한반도는 동북아 허브로서 역할을 할 것과 통일한국은 자주국방을 원칙으로 한·미동맹의 수준을 군사협력의 수준으로만 유지하자는 흥미로운 제안도 하고 있다. 안보를 위해 주변 이웃국가들과의 군사협력 강화도 제안하고 있다. 이는 향후 미국이 국제적으로 역외균형자로서의 역할만을 할 것으로 보고 한국이 미·중 간의 패권경쟁의 대상에서 벗어나기 위한 방안으로 제시되고 있다고 평가된다. 저자는 끝으로 향후 국제질서의 향방이 매우 불분명한 현 상황에서 한국은 기존 국제규범과 원칙을 준수하면서 여타 중견국들과 협력하여 중견국으로서의 역할을 주도적으로 수행할 것을 주문하고 있다.

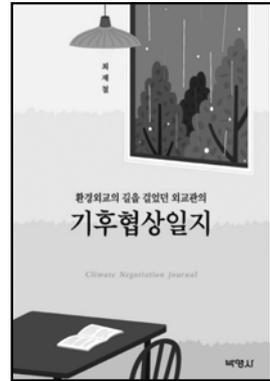
북핵문제 해결과 한반도 통일문제 등 한반도의 장래문제는 우리의 의지만이 아니라 북한태도와 미국, 중국의 역할이 결정적인 요인임을 감안할 때, 향후 미·중 간의 갈등이 전개되는 양상에 의해 결정되는 새로운 국제질서가 나

타날 때까지 그 방향을 가늠하기는 어렵다. 또한 국제질서변화 과정에서 미·중이 아닌 유럽, 일본 등 강대국의 역할에 대한 설명이 부족하다는 점도 지적된다. 그럼에도 불구하고 국제질서의 변화를 여러 가지 측면에서 거시적으로 설명하면서 북핵문제 해결책과 한반도의 장래에 대한 저자의 주장은 매우 설득력이 있다. 우리가 중견국으로서 신흥패권국이 등장하는 과정에서의 현 국제질서 변화에 자주적이고 능동적으로 대처하자는 우리외교의 방향에 대한 저자의 제안에 대해서도 많은 독자가 공감하리라 믿는다. 이 책은 일반적인 교양서 수준을 넘어서 대학, 대학원 부교재로서도 손색이 없다. (변대호 『외교』지 편집위원장, 전 주크로아티아대사) **외교**

기후협상일지

(최재철 저. 박영사, 2020, 377쪽)

환경외교의 길을 걸어 온 외교관 최재철 대사의 『기후협상일지』가 출판되었다. 이 책은 환경외교 전문가인 저자가 2014년 5월 16일 기후변화대사로 임명된 이래 2019년 7월 1일 외교부를 떠날 때까지 자신이 수행한 치열한 환경외교활동의 현장 기록이다. 저자는 일찌감치 우리 환경외교의 초석을 닦은 몇 안 되는 외교관 중 한분으로 환경외교의 산 증인이다. 지금은 환경부가 핵심 중앙부처로 성장하였지만, 지구적 차원의 환경문제가 대두하기 시작한 1980년대만 해도 환경외교는 외교부의 소수 전문가가 주도하였기 때문이다.



저자는 다자 환경협상에 이르는 국내과정과 국제회의의 힘든 과정을 객관적이면서도 생생하게 설명하고 있다. 무엇보다 중요한 것은 환경외교에 있어 국제사회의 동향을 파악하여 한국이 그러한 추이에서 이탈하거나 뒤지지 않으면서 국익을 극대화하는 것이다. 외교부와 기후변화대사는 다자 환경협상 전 과정에서 환경부와 산업자원부 등 관련부서 간의 갈등을 있게 균형 있게 조율해야 한다. 2015년 상반기 중 의도된 국가결정기여(INDC)를 제출하고 2020 온실가스 감축목표를 상회하는 2030 감축목표를 제시하려는 저자의 결의와 노력이 돋보이는 이유이다. 외교관의 개인적 역량과 소신이 국가정책

결정에 있어 얼마나 핵심적인지를 여실히 보여주고 있다.

저자는 다양한 차원에서 다자 환경협상에서의 의사결정 메커니즘을 입체적으로 서술하고 있다. 마치 추리소설을 읽는 듯 숨 가쁘게 변화하며 연속적으로 전개되는 다자외교의 속살을 보여주고 있다. 책은 환경관련 다자회의에서 각국 정부는 물론 비정부기구(NGO)와 환경 기업 등 다양한 이해관계자들 간의 상호작용을 보여주고 있다. 협상자 개인의 역량과 비전 그리고 협상자들 간의 인간관계도 중요한 요소이다. 합의마다 이들의 다양한 입장과 숨은 의미가 녹아들어 있다. 외교는 상상력의 예술이다. 협상이 교착되어 딱 막혀 있는 상황에서 저자는 정부 훈령의 범위 내에서 개인적 상상력을 발휘하여 대응하는 모습을 보여주고 있다.

무엇보다도 저자가 환경 협상의 세밀한 기술적 내용까지 촘촘히 챙기고 있다는 것은 놀라운 일이다. 협상 책임자는 내부적으로 주요 정책 판단부터 대표단을 통제하고 대외적으로 대표하고 홍보하는 등 온갖 일을 동시에 처리해야 한다. 협상 책임자가 바쁜 시간을 쪼개 생생한 현장 기록을 재생한 것은 흔치 않은 일이다. 외교의 결과는 결국 기록물이다. 기록은 후대에 전해 내려지는 외교적 자산이기 때문이다. 외교관으로서의 기록하는 자세는 모든 외교관이 갖춰야 할 기본 덕목임에도 왕왕 소홀히 되는 부분이다. 이러한 점에서 환경외교에 대한 저자의 열정으로 이뤄낸 결과물인 이 책은 외교 일선에 있는 후배 외교관들에게 드문 귀감이라 할 것이다.

책은 기후변화 협상과정에서 적용되는 다양한 측면과 과정을 다루고 있지만, 다양한 분야의 국제협상과정에도 거의 동일하게 적용될 수 있어 국제협상을 배우기 위한 자료로서의 가치도 크다 하겠다. 또한 외교관 생활의 보이지 않는 단면을 함께 보여 주고 있어, 일반인들이 피상적인 외교관의 진면목을 이해하는 데 크게 도움이 될 것으로 믿는다. 외교관 생활의 내밀한 속살을 곳곳에서 보여주고 있어 외교관 생활의 자부심과 고단함을 엿보게 하기 때문이다.

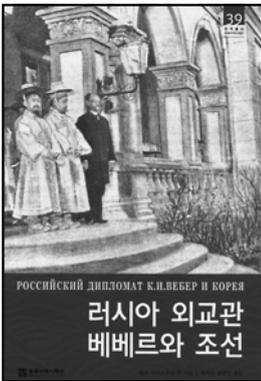
이 책이 환경문제 전문가에게는 말할 것도 없고, 외교관 지망생들뿐만 아니라 일반 독자들에게도 대단히 유용한 안목과 소중한 지혜를 안겨 줄 것으로 믿으며, 필독을 권하는 바이다. (임한택 『외교』지 편집위원, 전 주루마니아대사) **외교**

『Российский дипломат Вéбер и Чосон』

(벨라 보리소브나 박. Moscow, 2012)

『러시아 외교관 베베르와 조선』

(최덕규·김종헌 공역, 동북아역사재단, 2020, 435쪽)



구한말 고종시대의 한·러관계 전반에 대해서는 물론이고 국제관계에 대해서도 우리의 이해의 폭을 넓혀 주는 책이 출판됐다. 더구나 한국의 러시아와의 수교 30주년을 맞이한 시점에 당시 주한러시아 공사로 한국의 독립을 위해 진력했던 베베르의 평전이 한국어로 번역·출판됐다는 것은 시기적절하기까지 하다.

우선, 이 책이 다룬 핵심적 인물인 카를 이바노비치 베베르(Карл Ива́нович Вéбер(1841~1910))에 대해 간단히 소개하기로 한다. 우리나라에서 흔히 웨베르로 표기되던 베베르는 낙후한 지방의 한 극빈가정에서 태어나 어렵고 힘든 과정을 거쳐 제정러시아에서 가장 명성이 높은 대학교로 꼽히던 상트페테르부르크대학교의 동방언어대학 중국·만주학과에 입학할 수 있었고, 또 정부의 장학금으로 이 학과를 졸업한 뒤 박사학위를 받을 수 있었다. 그는 곧 외무성 아시아국 공무원으로 임명을 받아 중국 연구에 몰두하게 됐다.

베베르는 외교관으로서의 자신의 역량을 초대 주한공사로 봉직하던 1885

년부터 1897년까지 12년 동안 유감없이 발휘했다. 이 책에 따르면, 그는 조선에 대한 전통적 영향력을 행사하려는 청 그리고 청에 맞서 자신의 영향력을 확대시키려는 일본 모두를 적절히 견제했으며, 특히 일제에 의한 민비시해사건 직후 고종을 러시아공사관으로 피난시킨 아관파천을 성사시켰다. 또한 일본정부의 방해를 받으면서도 민비시해사건의 진상을 밝히는 노력을 끈질기게 기울임으로써 일본의 야만적 행위에 대한 국제적 관심을 제고시켰다. 그러나 일본과의 직접적 대결을 회피하려는 본국 외무성의 결정에 따라 주한 공사직에서 물러날 수밖에 없었다.

다음으로, 저자와 공역자에 대해 알아보기로 한다. 저자 벨라 보리소브나 박(朴)은 러시아 역사학계에서 활약하던 보리스 박(Boris Pak) 교수의 딸이다. 이르쿠츠크국립대학교 역사학과를 졸업하고 상트페테르부르크대학교 대학원 역사학과에서 박사학위를 받은 데 이어 모스크바의 러시아과학원 동방학연구소에서 2007년에 「러시아외교와 조선, 1876~1898」으로 교수자격획득에 필요한 박사학위를 받았다. 그 이후 오늘날 러시아과학원 동방학연구소 한국역사문화연구실장으로 봉직하기에 이르기까지, 여러 편의 논문을 통해 아버지가 토대를 쌓은 구한말의 한·러관계사 연구를 심화시켰다는 평을 받고 있다. 다른 한편으로, 한국·미국·일본의 저명한 대학교와 연구소에서 강의와 연구를 계속해 국제적으로 명성을 쌓았다.

공역자 최덕규는 상트페테르부르크에서, 그리고 김종현은 모스크바에서 한·러관계사를 전공해 박사학위를 받았다. 현재 최덕규 박사는 동북아역사재단에서 그리고 김종현 박사는 건국대학교에서 여전히 한·러관계사를 연구하며 많은 연구결과를 출판하고 있다.

이러한 학문적 배경을 지녔기에, 저자는 러시아의 여러 국가기록관에 소장된 문서들을 발굴하고 해독할 수 있었다. 거의 전적으로 러시아의 원 자료를 바탕으로 집필했기에, 이 책은 주제에 충실하게 접근할 수 있었으며 베베르의 생애 그리고 주한공사로서의 외교활동을 원형에 가깝게 복원시킬 수 있

었다. 공역자들 역시 출중한 러시아어 실력과 주제에 대한 깊은 이해를 바탕으로 원서를 정확하게 우리말로 옮길 수 있었다.

그러면 이 책의 주지는 무엇인가? 이미 서두에서 비쳤듯, 방대한 분량의 이 책은 쇠락기의 조선왕조가 1872년의 개항을 계기로 열강의 각축장으로 바뀐 19세기 중반의 시점에 조선왕조가 당면했던 국제적 상황을 적나라하게 보여주었다. 비록 면적이 크지는 않지만 대륙세력과 해양세력의 이해가 교차하며 충돌하기도 하는 동북아시아의 이 요충을 둘러싼 미국·영국·중국·일본·러시아·프랑스·독일 등 열강의 경쟁을 생생하게 느낄 수 있게 만들어놓았다.

우리 학계에는 이 시기에 러시아가 조선에 자신의 영향력을 구축하기 위해 적극적인 남진정책을 썼으며 이것이 일본의 조선정책과 충돌한 것으로 이해하는 경향이 있다. 한 걸음 더 나아가, 어떤 연구자들은 이 시기에 러시아가 매우 공세적인 한반도 진출을 시도했다고 강조하기도 한다. 그 한 보기로, 영국이 1885년부터 1887년까지 거문도를 불법 점거한 사건이 거론된다. 러시아가 한반도를 향해 남진정책을 추진하자 이것을 견제하기 위해 영국이 거문도를 점거했다는 종전의 설명이 그것이다.

그러나 이 책은 그러한 해석을 전면적으로 재고하게 만든다. 이 책이 복원한 당시 러시아의 한반도정책은 신중했고 공세적이지 아니었다. 특히 러시아는 일본과의 직접적인 충돌을 피하기 위해 노력했다. 고종의 여러 차례에 걸친 간절한 요청에 움직인 베베르의 아관파천 구상에 대해서도 본국 정부는 애초에는 비판적이었다.

이 책에 따르면, 고종은 베베르를 깊이 신뢰했다. 이 사실은 고종 역시 러시아가 조선에 대해 영토적 야심을 갖지 않고 오히려 청일전쟁에서 승리한 이후 조선에 대해 영토적 야심을 노골적으로 드러내는 일본을 견제함으로써 조선왕조의 보존과 조선의 영토적 보전을 유지시키고자 노력하고 있다고 믿었음을 말해주었다.

이 시기에 러시아가 조선에 대해 어떤 야심을 지닌 채 공세적인 정책을 집행했다는 통설에 반대한 국내의 학자로 김영정 교수와 신승권 교수 및 김용구 교수를 지적할 수 있다. 그런데 이 책은 이 세 외교사학자들의 해석의 연장선 위에서 훨씬 풍부한 1차 자료에 근거해 당시 러시아 조선정책의 본질을 훨씬 더 설득력 있게 제시했다. 이것이 학계에 대한 이 책의 큰 공헌이다.

사람들은 21세기의 한반도가 당면한 국제적 상황은 19세기 중반에 구한말이 직면했던 국제상황과 비슷하다고 말한다. 여전히 열강은 이 전략적 교차로를 놓고 갈등하기도 하고 협력하기도 한다. 오늘날 국제사회의 큰 관심사로 떠오른 미국과 중국 사이의 대결이 한반도 하나만을 놓고 전개되는 것은 결코 아니지만 한반도에 직접적인 영향을 주고 있음은 사실이다.

이러한 상황에서 우리는 국제상황을 정확히 제대로 파악해야 할 것이다. 이 책은 130여 년 전에 우리가 어떤 도전에 직면하고 있었으며 과연 거기에 적절하게 응전했던가를 다시 생각하게 만들면서, 동시에 오늘날의 대내외 상황에서 우리가 얻어야 할 교훈이 무엇인가를 심사숙고하게 만든다. 최소한 학계와 외교계에서 읽혀야 할 책이다. (김학준 전 서울대 교수, 동북아역사재단 이사장) **외교**

서양명화 읽어주는 외교관

(황순택 저. 모노폴리, 2020, 423쪽)



황순택 전 주르완다 대사 및 전 주광조우 총영사는 최근에 『서양명화 읽어주는 외교관』이라는 저서를 출판했다. 저자는 외교관으로서 비엔나, 도쿄, 베이징, 뉴델리, 오타와 등에서 살았고, 역사 공부를 좋아하고 미술 감상을 즐기며 여행을 사랑했다. 그리고 이러한 경험과 사색을 바탕으로 이번에 서양미술에 관한 저서를 선보였다.

저자는 이 책의 서문에서 책을 출판한 의미를 다음과 같이 밝히고 있다. “E. H. 고펀리치는 ‘미술이라는 것은 사실상 존재하지 않는다. 다만, 화가들만이 있을 뿐이다’라고 말했다. 그의 말에 동감하면서 이 책을 시작한다. 우리의 삶도 마찬가지로 아닌가 싶다. ‘원래 인생이란 것은 사실상 존재하지 않는다. 다만, 우리들 각 사람만이 있을 뿐이다’라고 말하고 싶다.”

우선 저자는 이 책이 서양미술사의 입문서 역할을 하기를 바라고 있다. 그리고 이를 위해 가능한 한 독자가 집중할 수 있도록 이탈리아, 스페인, 프랑스, 미국의 네 나라에서 각각 6명의 천재적인 화가들을 선정했으며, 이에는 저자의 엄격하고 원칙이 있는 선정기준이 있었다고 밝히고 있다. “첫째, 우선 네 나라의 사람이어야 한다는 것, 일부 화가는 출신지가 다르더라도 결국 그 나라로 이민, 국적 전환 또는 사실상 그 나라에 영구히 거주한 화가들로 선정

했다. 둘째, 서양미술사에 있어 뚜렷한 업적이나 한 시대의 획을 그으며, 특히 새로운 미술사조를 창조하는 데 기여한 선구자적 역할을 한 대표적인 화가들이다. 셋째, 그 가운데에서도 가급적 독자들의 이해를 돕기 위해 우리들에게 잘 알려지고 친숙한 화가이면서도 글을 쓰는 저자가 좋아하는 그림을 그린 화가라는 점이다. 이러한 저자 개인의 기준에 따라, 르네상스 이후 지난 600년 동안 뛰어난 24명의 화가들을 선택했다.” 이 책에서는 1400년대의 이탈리아의 르네상스시대부터 시작하여, 1600년대의 바로크, 1700년대의 로코코, 신고전주의, 낭만주의, 1800년대의 사실주의, 인상주의, 후기인상주의, 1900년대의 야수파, 입체파, 추상주의, 표현주의, 초현실주의, 팝아트, 포스트 모더니즘을 소개하고 있다.

그리고 저자는 이 책이 독자들의 서양미술에 대한 관심에 부응할 수 있기를 기대하면서, 이 책과 기존의 서양미술사와의 차이를 다음과 같이 설명하고 있다. “기존의 많은 서적들이 시대 순에 따라 확립된 미술사조를 기준으로 서양미술사를 설명해 나간 경우가 많으나, 이 책에서는 첫째, 미술사 역시 하나의 역사로서 배경이 되는 전체 역사의 틀을 벗어날 수 없기 때문에 서양역사의 큰 줄거리를 먼저 살펴봄으로써 왜 그러한 미술사조가 그 시대 미술가들에 의해 탄생하게 되었는가 하는 배경을 알 수 있게 한 것이다. 둘째, 미술사를 시대 순으로 정리한 것이 아니라 시대와 나라를 달리하면서 살아온 천재 화가들의 살아온 24명의 천재 화가들의 삶을 돌아보면서 그들이 선도해 온 미술사조를 정리했다. 왜냐하면 미술사조가 화가를 배출한 것이 아니라 화가들이 미술사조를 만들어 냈기 때문이다. 그리고 24명의 천재화가들의 삶의 흔적을 직접 찾아다니면서 느낀 저자의 단상을 정리한 것들이 기존의 서양미술사와 다른 차이라고 할 수 있겠다.”

이 책을 소개하는 본인은 이 책을 처음 접했을 때, 지금까지 미술전문가들에 의해 서양미술이 소개된 책들이 많은 현실에서 미술전문가가 아닌 외교관이 쓴 이 책이 기존의 많은 미술책들과 어떠한 차별성을 가질 수 있는가에 대해 의문을 가질 수밖에 없었다. 하지만 이 책을 읽어나가면서 이러한 의문이

하나 돌씩 풀려나갈 수 있었다.

첫째, 저자는 표현이 화려하지는 않으나 독자를 진지하고 차분하게, 그 화가와 그 시대로 이끌어준다. 저자는 지나치게 철학적이거나 형이상학적으로 독자를 이끌 생각이 없다. 절제된 표현으로 화가들과 그림들을 소개하고 있으며, 이를 기초로 독자들로 하여금 각자 더 자유롭게 서양미술을 이해할 수 있게 되기를 바라고 있다. 즉, 더 이상의 것은 독자의 몫으로 남겨두려고 한다. 저자는 자신이 아니라 독자를 일관되게 중심으로 놓고 소개한다. 이는 저자가 이 책의 목적을 “기행문이면서 서양미술사의 흐름을 알기 쉽게 소개하려 하려는데 있다”고 분명히 한 데에서 알 수 있다. 저자는 독자의 수준을 한 단계 올려놓은 다음 더 높은 단계로 올라갈 수 있는 계기를 마련해 주었다고 볼 수 있다.

둘째, 이 책의 제목인 ‘서양명화 읽어주는 외교관’에서 나타나듯이, 이 책은 저자가 외교관이라는 장점을 보여주었다. 외교관은 주재국의 상황과 국제정세를 거시적 및 미시적 관점에서 깊이 관찰하고 그 특징을 간결하고 단순하게 끄집어내는 데 능하다. 저자는 외교관답게 이 책에서 한 화가와 그 그림을 단순히 소개하는 데 그치는 것이 아니라, 그 화가와 그림의 시대배경을 함께 설명하고 있다. 따라서 이 책을 통해 독자는 화가와 그림을 통해서 그 시대를 이해하고, 그 시대를 통해 화가와 그림을 이해할 수가 있어서 좋다. 서양미술을 통해서 각 시대의 정신과 상황을 함께 아는 즐거움이 있다.

마지막으로 우리가 서양의 미술관에 갈 때마다 그 많은 그림들 앞에서 길을 잃는 경우가 많다. 이 책은 우리에게 길을 알아서 찾게 해주고 더 나아가서 길을 만들어서 나아가게 해줄 것이다. 이 책은 지금까지 많은 그림을 보았던 사람들, 그리고 많은 그림들을 보게 될 젊은이들에게 좋은 길잡이가 될 것으로 확신한다. (연상모 『외교』지 편집위원, 전 주니가타총영사) **외교**

편집실에서



미 트럼프 행정부 출범 이후 본격적으로 시작된 미·중의 경쟁 구도가 최근 코로나19 팬데믹을 거치며 그 갈등 양상이 다양하고 복잡, 심화되고 있습니다. 『외교』 제135호(2020.10)에서는 그간의 국제질서의 변천과 흐름을 짚어 보고, 변화하는 미·중관계 속에서 한국의 대내외 정책을 살펴보고자 합니다.

따라서, 금번호 특집으로 “미·중 패권경쟁과 한반도”를 기획하고, 그 세부 주제를 “국제질서의 변천과 미·중패권경쟁” “미국의 대중전략” “중국의 대미 정책” “한국의 주변국 외교정책” “남·북한 관계”로 나누어 외부 전문가의 고견을 들어보았습니다.

‘외교논고’로는 “세계화와 탈세계화” “중동 정세” “미 볼튼 보좌관의 회고록을 통해 본 북·미회담 분석” 등을 다루고, 특히 올해 6·25 전쟁 발발 70년을 맞이하여 관련 원고 2편을 게재하였습니다.

또한, 코로나19에 따른 유엔의 변화, 유럽의 변화를 ‘외교칼럼’에 각각 게재하였고, 최근 온라인 발간된 ‘외교광장’ 발표 원고 중에서 “한·일관계”와 “미·중의 해양경쟁” 주제 원고도 수록하였습니다.

금번 ‘주요 인사 인터뷰’란에는 한·중남미협회 신승철 회장을 방문하여 중남미협회 활동에 대한 설명을 듣고, 나아가 최근 코로나19 사태까지 더해진 중남미 지역의 어려운 상황과 전망, 그리고 우리나라와의 협력 관계 증진 방안에 대한 견해를 들어보았습니다.

『외교』지 편집위원회에서는 회원님들과 애독자 여러분들의 지속적인 성원과 제안을 당부 드리며, 수록문에 대한 논평과 회원칼럼 기고 등 『외교』지가 보다 활발한 회원 소통의 공간으로 활용되기를 기대합니다.

또한, 신간소개 란은 외교부 직원 및 회원님들께서 새로이 발간하신 저서를 소개하는 곳입니다. 신간 저술을 내신 회원님들께서는 협회 편집실 (02-585-6475, editorial@kcf.or.kr)로 연락주시기 바랍니다.

- 『외교』지 구독 안내 -

『외교』지를 애독해 주시고 많은 성원을 보내 주신 애독자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

『외교』지는 한국외교협회가 주관하여 발간되는 계간지로 1987년 창간된 이래 지난 30여 년 동안 국내 전문가들과 전·현직 외교관들이 주요 국제정세를 분석 평가하고 외교현장에서 경험한 사실을 널리 소개하는 내용으로 학술지와 교양지의 역할을 충실히 해 왔으며 국내외 각계로부터 좋은 반응과 높은 평가를 받아 왔습니다.

이제 새해를 맞아 『외교』지는 학술적 분석과 정책적 대안을 제시하는 국제문제와 외교정책 전문지로 한층 더 도약할 것입니다. 이에 『외교』지가 국제문제 전문가가는 물론 대학 교재로서 활용되고 외교에 관심 있는 일반 대중에게도 널리 읽히도록 다음과 같이 『외교』지 구독 제도를 알려드리니 널리 활용하여 주시기 바랍니다.

- 다 음 -

정기구독 희망자는 『외교』지 편집실(☎ 02-585-6475, editorial@kcfr.or.kr)로 성명과 주소를 통보하시고 구독료를 아래구좌로 입금하시면 『외교』지를 보내드립니다(발송 우편료는 협회가 부담합니다). 『외교』지는 대형서점에서 개별적으로도 구입할 수 있습니다.

계간 『외교』	내역
개별 구독	· 권당 7,000원 교보문고/영풍문고 등 대형서점에서 구입가능
장기 구독 (할인 적용)	· 1년 구독: 20,000원 · 3년 구독: 50,000원 · 5년 구독: 70,000원 · 10년 구독: 100,000원 ※ 계좌번호: 792-201122-01-004 (우리은행)

한 국 외 교 협 회
『외교』지 편집위원회



CONTENTS

IN FOCUS: U.S.-China Hegemonic Competition and the Korean Peninsula

Evolution of International Order and Sino-American Hegemonic Rivalry	Ahn Byung-joon	11
U.S. Strategies towards China and China's Responses	Kim Han-kwon	34
Deterioration of U.S.-China Relations and China's Strategy toward the United States	Lee Seong-hyon	52
Korea's Neighboring Countries' Relations and Foreign Policy	Park, Ihn-hwi	66
U.S.-China Strategic Competition and Inter-Korean Relations	Kim Young-ho	78

ESSAYS

Globalization and Deglobalization: Spread of Nationalism and Trade Protectionism, and Global Governance	Lee Sang-hwan	91
The 70 th Anniversary of the Outbreak of the 6·25 War in Korea and the Diplomacy of the ROK	Kim Myongsob	106
International Relations of the Beginning, Truce and Lessons of North Korea's Invasion War on June 25, 1950	Song Jong-hwan	119
10 Years after Arab Spring and the Schism of Middle East	Song Geum-young	140
Prospect of the Possible Talks between the US and North Korea and Denuclearization, Based on the John Bolton's Memoir	Woo Jung-yeop	155

INTERVIEW

President of KCLAC (Korean Council on Latin America & the Caribbean)	Shin Soong-chull	171
--	------------------	-----

DIPLOMATISTS COLUMNS

COVID-19 and the United Nations	Cho Hyun	187
COVID-19 as a Catalyst for the European Integration	An Pyeong-eok	196
We Need to Face Japan Squarely and Act Strategically	Yeon Sang-mo	207
U.S.-China Maritime Hegemony Competition and Korea's Choice	Lee Sun-jin	213

NEW BOOKS

217

FROM THE EDITORS

239

Abstracts of Essays

Globalization and Deglobalization: Spread of Nationalism and Trade Protectionism, and Global Governance

Lee Sang-hwan

(Professor, Hankuk University of Foreign Studies)

COVID-19 has brought about the new ways of life such as deglobalization and digitalization in international society. A reverberation against globalization resulting from COVID-19 accelerates deglobalization trends in domestic and global societies, and deviations from shared values like liberal democracy result in a Neo-Cold War Order. Ideological confrontations under the Order show a market-oriented capitalism of the US versus a state-oriented capitalism of China in an economic perspective, and an American democracy versus Chinese authoritarianism in a political perspective. We are concerned about the phenomena that globalization and open societies move to deglobalization and closed societies. A valuable lesson COVID-19 taught us is that communitarian cooperation and open society guarantee optimistic futures in global order.

The 70th Anniversary of the Outbreak of the 6·25 War in Korea and the Diplomacy of the ROK

Kim Myongsob

(Professor, Yonsei University)

This article aims to retrospect the diplomacy of the Republic of Korea regarding the United States, the ally of the ROK, and the People's Republic of China, the biggest trade partner, focusing on the legacies of the 6.25 War in Korea which started on 25 June 1950 and ceased on 27 July 1953, and to prospect the two track diplomacy of the ROK to develop the present armistice regime which has been making possible a "long peace" into a more permanent peace regime.

International Relations of the Beginning, Truce and Lessons of North Korea's Invasion War on June 25, 1950

Song Jong-hwan

(Former Ambassador,

Chair Professor, Department of International Relations, Kyungnam University)

The War on the Korean Peninsula was started through North Korea's surprise invasion of South Korea at 4:00 a. m. on June 25, 1950 in a scenario starring Joseph Stalin as director, Kim Il Sung as lead actor, and Mao Zedong as supporting actor. However, that historical fact has been muddled by the political climate and relationship between North and South Korea especially since 2018.

On the 70th anniversary of that War, the author synthesizes: (1) his prior academic papers analyzing Russian documents relating to North Korea's invasion of South Korea which were made public since 1992 by the Russian Government; (2) a Chinese scholar's research paper concerning the Chinese participation in North Korea's invasion of South Korea, based on Chinese records; and expounds upon the international relations during the initiation, Chinese participation and truce of that War.

Although it has been 67 years since cease fire was declared, war between the two Koreas still continues. South Korea, which was the biggest victim of North Korea's invasion, is having difficulty discerning ally versus enemy due to changes in its political climate. In this plight, the author discusses the lessons that were taught by the War which was initiated by North Korea's invasion of South Korea, and proposes methods of handling South Korea's current state of affairs.

10 Years after Arab Spring and the Schism of Middle East

Song Geum-young

(Former Ambassador to Tanzania)

This decade started with massive anti-government protests in the Arab world, known as the Arab Spring, which quickly spread from Tunisia in December 2010 to other countries in the Middle East and North Africa (MENA). Over the past ten years, fall of old regimes, civil wars, refugee crisis, and sectarian divisions have defined MENA.

Libya, Yemen, and Syria have plunged into civil conflicts, which show no indication of ending soon. The Syrian war created the worst refugees crises, almost 6 million Syrians fled their country since 2011.

One of the most defining events in MENA was the deepening Sunni-Shia schism. Shia Iran and Sunni Saudi Arabia turned the civil conflicts in Syria and Yemen into protracted proxy wars with no end in sight. Saudi Arabia, Egypt, the United Arab Emirates cut diplomatic ties with Qatar in 2017 for its alleged close ties with Iran. In order to fight Saudi Arabia, Qatar has strengthened military cooperation with Turkey and withdrew from the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) in 2019. The competition between Saudi Arabia and Qatar has exacerbated regional hostilities.

Since the Arab Spring there has been a continuing power vacuum in MENA, which intensified the competition for hegemony among Russia, Turkey, Saudi Arabia, Iran over a new regional order. The United States is attempting to scale back its involvement, Russian influence is increasing. Russia has translated its long-running military support for the Syrian regime into its newly found status as the essential external player. Turkey is supportive of Russia in Syria, however, against Russia in Libya.

The Korean government imports most of oil and gas from MENA and will need to take active part in an international cooperation to protect energy supply routes.

Prospect of the Possible Talks between the US and North Korea and Denuclearization, Based on the John Bolton's Memoir

Woo Jung-yeop

(Director, Center for American Studies, The Sejong Institute)

Although John Bolton's memoir is no longer on spotlight like it had been since before its official publication, the difficulties it pointed out in the process of the denuclearization of North Korea remain unresolved. This article considers possible interpretations of the memoir and examines the prospects of the future negotiations based on these interpretations. The critical part of the analysis lies within the factuality of his story rather than his own subjective assessments of the situation. For example, the part in which North Korea demanded “all” or “partial” lift of the

sanctions can suggest whether there is a possibility of a successful negotiation between the US and North Korea. Bolton argues any agreement that does not incorporate a complete denuclearization of North Korea inevitably calls for a “small deal” and this type of agreement will not be able to force North Korea to implement the procedures agreed upon, unless there is a comprehensive agreement on the end state in which North Korea promises to give up all of its nuclear arsenal. Without Bolton having to say it again in his book, the US has been persistent about the end state or the specific definition of “denuclearization” in the negotiation process; while North Korea, on the other hand, demands a lessening of the sanctions in advance. Hence, at this point, it is extremely unlikely to observe any progress at a working level discussion. The current balance point since after the summit in Singapore has put both nations at a stalemate and unfortunately, it seems very unlikely to move anytime soon.



- 중국의 미국에 대한 '지구전(持久戰)' 전략과 한국의 대응 방향 / 이강국 / 2020.9.17.
패론이즘에서 우리가 얻어야 할 교훈 / 한병길 / 2020.9.3.
미국의 대중국 봉쇄정책과 한국의 선택 / 이강국 / 2020.8.20.
미·중 패권경쟁과 한국 / 임한택 / 2020.8.7.
코로나19 이후 중국의 일대일로 사업 전망 / 송금영 / 2020.8.3.
공공외교의 새로운 흐름과 한국외교협회의 도전 / 조원호 / 2020.6.30.
'G11구상'과 우리나라의 참여 가능성 / 김재범 / 2020.6.19.
중국의 홍콩보안법 제정과 한국의 선택 / 이강국 / 2020.6.8.
급변기의 국제질서 따라잡기 (1) 포스트코로나시대 국제질서의 모습 / 이동휘 / 2020.6.5.
코로나19 사태 이후 '세계화'의 미래 / 연상모 / 2020.6.4.
북한의 한국 조롱, 무엇이 문제인가? / 최병구 / 2020.6.1.
주목받는 여성 지도자들의 코로나 대응과 함의 / 박찬진 / 2020.5.20.
독일 통일 30주년이 한반도에 주는 의미 / 손선홍 / 2020.5.13.
미 항공모함 루트벨트호 함장 해직 드라마의 교훈 / 정병국 / 2020.4.23.
북한 핵에 대한 서로 다른 인식 / 최병구 / 2020.4.8.
중국의 공세적 외교정책은 변화할 수 있는가 / 연상모 / 2020.4.1.
국제사회의 에볼라 통제 경험과 전염병 대처 시사점 / 송금영 / 2020.3.18.
미·북 비핵화 협상은 왜 실패했나 / 최병구 / 2020.2.21.
독일식 연동형 비례대표제와 공직선거법 개정 / 2020.1.23.
우크라이나 핵무기 폐기 25년의 평가와 북핵 문제 시사점 / 송금영 / 2019.12.30.
한반도 전략지형 알아보기 (10) 한·미동맹 관계의 명암과 원근 / 이동휘 / 2019.12.23.
국가지도자의 말 / 최병구 / 2019.12.13.
홍콩, 신장(新疆) 문제와 관련한 시진핑의 고민 / 황용식 / 2019.12.6.
한반도 전략지형 알아보기 (9) 5개의 전략적 고리 / 이동휘 / 2019.11.13.
한반도 전략지형 알아보기 (8) 미국 주도 국제질서의 미래 / 2019.11.6.
제1차 러시아·아프리카 정상회의 개최 결과와 의미 / 송금영 / 2019.11.1.
평양개최 월드컵 남·북한 예선전 개최방식에 대한 유감 / 황용식 / 2019.10.25.

⋮