

지역, 지역 간 협력과 북한문제

동북아 역내 협력의 기회와 위기

북한 문제의 원인과 해법

국제협력의 정치경제와 동북아에의 함의



Konrad
Adenauer
Stiftung



송실대학교
Soongsil University

송실평화통일연구원



콘라드 아데나워 재단

콘라드 아데나워 재단은 한국 및 전 세계 약 80개국 이상의 해외사무소에서 국제협력 업무를 통해 민주주의 발전에 기여하기 위해 노력하고 있다.

발행인 콘라드 아데나워 재단 한국 사무소

공동 집필자 이해정, 이희옥, 이기호, 이남주, 구갑우/최완규,
박순성, 최진욱, 문인철, 이정철, 조홍식, 유은혜

편집인 이정철, 이해경

발행일 2018년 7월 1일

주소 03058 서울시 종로구 창덕궁 1길 13, 원서빌딩 2층

전화 02-790-4774

홈페이지 www.kas.de/korea

디자인·제작 (주)늘품플러스

© 2018. 콘라드 아데나워 재단

* 위 책자에 실린 내용은 집필자의 개인적 견해이며,
콘라드 아데나워 재단의 공식견해가 아님을 밝힙니다.

지역, 지역 간 협력과 북한문제

동북아 역내 협력의 기회와 위기
북한 문제의 원인과 해법
국제협력의 정치경제와 동북아에의 함의



Konrad
Adenauer
Stiftung



승실대학교
Soongsil University

승실평화통일연구원

위 책자에 실린 내용은 집필자의 개인적 견해이며,
콘라드 아데나워 재단의 공식견해가 아님을 밝힙니다.

지역, 지역 간 협력과 북한 문제

이해정·이희옥·이기호·이남주·박순성·
최진욱·문인철·구갑우/최완규·이정철·조홍식·유은혜
공저

인사말

2018년 한반도에 새로운 정치적 변화가 일어나고 있다. 최근 문재인 대통령과 김정은 위원장과의 남북 고위급 정상회담을 전격적으로 개최한 이후 한반도에 평화의 시대가 열리고 있음을 시사하고 있다. 이번 “판문점 선언”과 이를 이행하기 위해 지속적인 남북고위급 회담을 진행한다면 한반도의 평화, 동북아 평화체제가 만들어 질 수 있는 좋은 “기회의 창(Windows of Opportunity)”이 열려 있다고 본다. 남북 정상회담에 이어 역사적인 북미정상회담을 준비하고 있다. 한반도 뿐만 아니라 이번 북미정상회담에 대한 국제사회의 관심이 뜨거운 가운데 성공적인 정상회담을 기대해 본다. 국제사회가 바라고 지지하는 북핵 문제와 평화적 해결, 한반도 및 동북아 평화를 가져올 수 있는 좋은 결과로 이어지길 희망한다.

이에 지난 2017년 12월 콘라드 아데나워 재단 한국 사무소와 송실 평화통일연구원과 공동으로 “북한의 시장화와 사회주의 기업책임 관리제” 국제학술회의를 개최한 바 있으며, 이 간행물은 국제학술회의에서 다루지 못한 내용을 정리한 것이다. 본 간행물은 “지역, 지역 간 협력과 북한 문제”를 폭넓은 시각으로 접근했다. 이번 간행물이

한반도에 새로운 바람이 불고 있는 동북아 정치문제의 복잡한 현황을 쉽게 이해할 수 있도록 도움이 될 수 있길 바란다.

이번 간행물이 발간 할 수 있도록 물심양면으로 지원을 아끼지 않은 송실평화통일연구원, 저자와 편집자 분들께도 진심으로 감사의 마음을 전한다.

끝으로 한반도에 불어오는 따뜻한 평화의 바람이 남북통일의 기반을 다지는데 기여하길 기대한다.

2018년 6월 서울

슈테판 잠제

콘라드 아데나워 재단 한국사무소 소장

CONTENTS

인사말	4
-----	---

PART 1 동북아 역내 협력의 기회와 위기

미국 패권과 중국	11
_ 이해정(중앙대학교)	
동아시아질서의 변화와 한중관계의 재구성	35
_ 이희옥(성균관대학교)	
동북아 질서를 둘러싼 경쟁과 한반도 변화 : 냉전체제와 분단체제의 변형	57
_ 이기호(한신대학교)	
동북아협력의 한계와 극복 방안	89
_ 이남주(성공회대학교)	
한반도-동북아 평화협력체제의 구상과 가능성	119
_ 박순성(동국대학교)	

PART 2 북한 문제의 원인과 해법

북핵위기의 기원, 악화, 그리고 항방	147
_ 최진욱(리츠메이칸대학교)	

북한 문제의 원인과 해결 방안 : 북한 문제인가, 북핵 문제인가?	175
_ 문인철(서울대 통일평화연구원)	
북한의 동북아 지역정책 : 안보와 경제 그리고 시민사회	197
_ 구갑우(북한대학원대학교) / 최완규(신한대학교)	
동북아 협력과 한반도형 평화체제의 원형 : 판문점 선언, 북미공동선언 그리고 공동안보체제	233
_ 이정철(숭실대학교)	

PART 3

국제협력의 정치경제와 동북아에의 함의

지역통합과 시장경제로의 이행 : 중·동유럽에서 유로의 선택	267
_ 조홍식(숭실대학교)	
초국적 연결망과 여성 건강원조	297
_ 유은혜(숭실대학교)	

PART 1

동북아 역내 협력의 기회와 위기

지 역 , 지 역 간 협 력 과 복 한 문 제

1

미국 패권과 중국

이혜정 (중앙대학교)

1. 단극 시대의 종언

2008년 미국 발 세계금융위기는 미국 패권의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상을 가속화했다. 패권은 강압과 동의를 복합적 리더십이다. 지구적 리더십으로서 미국 패권의 핵심적 과제는 국제질서 전반, 특히 자본주의 세계체제를 안정적으로 관리하는 것이다. 냉전의 종언 이후 미국 패권은 신자유주의적 세계화를 추진했다. 이는 후쿠야마의 ‘역사 종말론’, 혹은 ‘신자유주의 3단 논법’으로 대변된다.

냉전 붕괴의 혼란기에 후쿠야마는 현실 사회주의 소련제국의 해체로 인류사의 발전을 이끌어난 제도적 경쟁이 서구 자유민주주의, 구체적으로는 미국식 시장경제의 승리로 귀결되었다고 선언했었다. 1990년대 미국식 시장경제는 워싱턴 합의와 무역과 금융의 자유화, 그리고 WTO의 형성 및 IMF의 구조조정 강압 등으로 전 지구적으로 확산되었다. 1990년대 말 후쿠야마는 동아시아 금융위기의 원인을 신자유주의적 세계화의 구조적 문제가 아니라 동아시아 국가들의 정책적 실패로 돌리며, 경제적 세계화가 민주주의를 확산시키고 이는 다시 세계평화로 이어진다는 신자유주의의 선순환을 주장하였다. 이러한 인식은 미국식 신자유주의가 인류에게 주어진 유일한 지속가능한 발전의 모델이라는 부시 대통령의 선언으로 2002년 미국의 국가안보전략 보고서 서문에 명문화되었다.

2008년 미국 발 세계금융위기는 대공황 이후 최악의 경제위기로 이어지면서 신자유주의적 세계화의 한계를 비극적으로 증명했다. 국제정치적 후과는 베이징 모델의 부상이었다. 물론 중국의 고도성장도 둔화되었다. 하지만 중국이 연 8% 이하의 성장으로 과연 기존의 공산당 지배를 유지할 수 있을 것인가 하는 문제제기는, 미국 오바마 정부가 10%에 육박한 실업률을 8% 대로 끌어내리지 못해서 2010년 중간선거에서 참패한 것과 비교하면, 너무도 안일한 것이었다. 1980년대 이래 신자유주의적 세계화로

중국에서는 중산층이 탄생했지만 선진 자본주의 중산층의 실질 소득은 정체하거나 감소하였다. 정치적 후폭풍은 중국에서 민족주의의 강화와 서구에서는 결국 브렉시트와 트럼프로 대변되는 반세계화, ‘신자유주의의 정치적 몰락’으로 귀결되었다.

단극시대가 끝난 것이다. 중국의 부상을 어떻게 관리할 것인가는 2008년 세계금융위기 이후 미국 패권의 최대 과제가 되었다. 키신저 류의 지정학적 현실주의 시각에서 보면, 중국의 현실적 힘을 인정하는 새로운 국제질서 혹은 최소한 지역적 차원에서 중국의 핵심적 이익을 인정하는 미중의 타협은 불가피했다. 미국 패권의 본질을 미국도 일정하게 규율하고 다른 강대국들의 이익도 보장하는 자유주의적 국제질서로 분석하고 정당화하는 아이켄베리의 입장에서도, 중국의 경제적 부상을 IMF 의결권의 강화 등으로 제도적으로 포섭하는 것은 필수적인 과제였다.

오바마 정부는 부시 정부의 대테러전쟁을 축소하고 국내 경제의 재건에 집중하면서, ‘재균형 정책’의 이름으로 중국에 대한 견제와 포섭을 시도했다. 동맹의 강화를 중심으로 한 중국에 대한 군사적 견제는 실행되었지만, 의회의 반대로 IMF의 중국 의결권 강화 등 국제제도 차원의 대 중국 포섭은 좌절되었다. 중국의 실제 힘에 대한 존중이 필요하다는 인식은 기존의 주류 외교안보 전문가들 사이에서 여전히 소수였고, 이들 소수의 현실론이 부상하는 속도보다 미국 중산층의 붕괴를 배경으로 한 미국 패권에 대한 전면적인 부정 혹은 반란의 정치적 후폭풍이 훨씬 빨랐다. 2016년 미국 대선에서 미국 우선주의를 내건 트럼프가 당선된 것이다. 트럼프는 취임 직후 오바마 정부가 중국에 대한 경제적 견제와 포섭의 수단으로 야심차게 준비한 TPP에서의 탈퇴를 선언했다. 2017년 말 발표된 트럼프 정부의 국가안보전략은 중국을 미국에 위협이 되는 수정주의 세력으로 규정했지만, 체계적인 대중국의 수립에는 실패하고 있다. 아래에서는 이와 같은, 2008년 세계금융위기 이후 미국의 대중국 정책의 난맥상을 살펴본다.

2. 오바마 정부의 재균형과 중국¹⁾

오바마 정부의 재균형 정책은 2011년 ‘아시아 회귀’나 ‘태평양시대’의 구호에서 시작해서(정부 차원에서는) 재균형으로 개명되고, 안보와 경제, 그리고 가치/규범/제도의 세 가지 기반 혹은 영역의 통합적인 전략으로 발전되었다.

이 과정에서 오바마 정부는 2012년 국방전략지침, 2014년 4개년 국방검토(QDR), 2015년 아시아-태평양 해양안보전략 보고서를 발간했다. 의회는 국방예산수권법의 일환으로 국방전략지침과 QDR, 그리고 재균형 정책의 미래 전망에 대한 별도의 독자적인 검토를 시행했으며 일련의 관련 청문회를 열었다.

1) 오바마 정부의 전략 보고서

2012년 1월에 발표된 국방전략지침의 배경은 2008년 경제위기를 배경으로 한다. 오바마 정부는 재정 압박 속에서 국내 경제 재건에 집중하면서 대외적으로는 중동의 이라크, 아프가니스탄 전쟁을 조기 종식시키고 중국이 부상하고 있는 아시아로 미국의 군사적, 전략적 초점을 옮기고자 하였다. 아시아 재균형의 전제는 두 가지였다. 하나는 “유럽이 이제는 안보의 소비자가 아니라 생산자”라는 것, 즉, 미국이 더 이상 유럽에게 안보를 제공하지 않아도 된다는 것이었다. 다른 하나는 알카에다의 세력 위축으로 중동에서 대규모 장기 전쟁의 요인이 없기도 하고 재정적 부담으로, “대규모의 장기적 안정화 작전”을 수행하지 않기로 한 것이다. 이런 변화에 따른 여력이

....

1 이 장의 논의는 졸고, “동맹의 결정: 사드(THAAD)와 한미 동맹, 미국 패권” 『의정연구』 통권 52호(2017), pp. 6-50 중 일부(pp. 17-27)를 각주를 제외하고 전재한 것이다.

투자될 지역은 서태평양에서 동북아를 거쳐 인도양과 동남아까지의, 중국을 포섭(위)하는 광활한 아시아이다. 중국에 대한 경계는 분명하다. 중국의 부상은 이 지역의 경제적, 군사적 세력균형을 변화시킬 요인이고, 미국은 중국이 기존의 미국 중심의 질서를 교란하거나 그에 도전하는 것을 절대 용인하지 않을 각오다. 중국 견제의 주요한 수단은 동맹이다.

“우리는 동맹과 파트너들의 네트워크와 긴밀히 협력하면서, 안정을 조성하고 새로운 세력의 평화적인 부상과 경제적 역동성, 건설적인 국방 협력을 격려하는 규칙 기반의 국제질서를 지속적으로 증진시켜 나갈 것이다.”

동맹을 통한 중국 견제의 핵심적인 군사적 과제는 중국의 ‘방패’를 뚫는 ‘창’을 지니는 것, 즉, 중국의 반접근/지역거부(Anti-Access/Area Denial, A2/AD)를 뚫어내는 미국의 군사력 투사능력이다. 무기체계의 현대화를 위한 투자는 줄이고 중동에서 대규모 안정화 작전을 포기하면서도, 미 국방부는 이 분야에 대한 투자는 강화할 것이라고 밝혔다.

2014년 3월에 발표된 QDR은 미국 군부의 입장에서는 향후 10년 간 매년 거의 500억 달러씩 국방의 전 분야에서 일률적이고 강제적인 국방비 감축을 규정한 시퀘스터의 발동에 따른 고육책이었다. 투자를 줄이고 병력을 줄이는 수밖에 없었다. 중동과 아시아에서 동시에 대규모 전쟁을 수행한다는 2개 전쟁 개념은 하나의 지역 전쟁에서는 승리하고 다른 한 지역의 전쟁에서는 적의 승리를 거부하는 ‘패퇴와 거부(defeat and deny)’의 새로운 1과 1/2 전쟁 개념으로 축소되었다. 육군 병력은 57만 명에서 44만 명 수준까지, 해군은 10개 항모전단으로, 공군은 노후 기종을 조기 퇴역시키고 첨단 기종의 도입을 늦추는 등 전반적인 감축 계획이 수립되었다. 투자가 집중되는 분야는 사이버, 미사일 방어, 핵 억지력, 군사력 투사능력인 공해전(Air/Sea Battle), 우주, 첩보정찰 등으로 이들 전력 강화의 주요한

대상은 중국이었다.

2015년 8월에 발표된 아시아-태평양 해양안보전략 보고서는 이 지역에서 영유권 갈등을 일으키고 있는 중국을 직접적으로 겨냥했다. 해양에 대한 통제는 패권의 기본 과제로, 이 지역에서 점진적으로 영향력을 넓혀 가고 있는 중국과 지역 국가들의 갈등 및 이들에 대한 중국의 강압 자체를 막아내는 것이 미국의 목표였다. 그 수단은 미국과 동맹의 군사력을 강화하는 한편 중국과의 직접 대화를 통하여 우발적 충돌을 방지하며 해양의 안정과 법치를 보장할 제도를 건설하는 것이었다. 이러한 맥락에서 주요한 동맹은 2013년 미국과의 안보협력지침 개정 합의 이후 2014년 해석개헌을 통해 집단자위권을 강화하고 2015년 4월 미일안보지침의 개정을 완료 하여 미국과의 군사협력을 강화한 일본이었고, 주요한 파트너는 ‘동방정책(East Policy)’를 표방한 모리 수상이 이끄는 인도였다.

2) 의회의 독자 검토

전략국제문제연구소(Center for Strategy and International Studies, CSIS)는 의회의 의뢰(회계연도 2012년 국방예산수권법)로 2012년 국방전략지침에 대한 검토를 실시하였다. 2014년 QDR에 대한 검토는 국방패널(National Defense Panel)이 담당했다. CSIS의 2012년 보고서의 대전제는 미군의 해외 전진배치가 지역의 안정은 물론 미국의 영향력을 보장한다는 것이다. CSIS에 따르면, 미군의 기능은 북한이나 중국 등의 직접적인 도전에 대응하는 것이 아니라 이들이 미국에 대한 도전을 아예 포기하도록 환경을 조성하는 것이다. 이는 동맹과 파트너에게는 미국의 안보 공약을 확신시키고 중국의 강압이나 북한의 공격은 아예 단념시키는 “보장과 단념의 균형 잡힌 조합”을 필요로 한다. 재균형 정책의 성공을 위해서 전반적으로 자원이 더 투입되어야 하며, 구체적으로 가장 보완되어야 할 것은 (이미

국방전략지침이 투자를 강화할 것이라고 밝힌) A2/AD 위협에 대한 동맹들과의 공동 대응으로, 괌과 일본에 사드가 도입되어야 한다. 한국의 경우에는 전작권 전환에 필요한 능력을 구비하는 것이 시급하고 미국 국방비의 증액이 가능하다면 한국에도 사드를 도입해야 한다는 것이 CSIS의 제안이었다.

국방패널은 2014년 QDR의 전제인 시퀘스터, 즉, 국방비삭감 자체의 수용을 거부한다. 러시아의 크림반도 합병과 우크라이나 내전 개입, 시리아 내전, 북핵 위협과 중국의 부상 등을 고려할 때, 2개 전쟁 개념의 포기나 군사력의 전반적인 감축 모두 수용할 수 없다는 입장이다. 보다 일반적인 차원에서, 미국의 핵심적인 국익은 본토 방위, 모든 공간(해양, 공중, 우주, 사이버 등)에 대한 미군의 접근, 주요 지역의 안정, 미국에 유리한 국제환경, 국제적 공공재의 제공인데, 이를 위해서는 미군의 지구적 개입 능력이 필수적이고, 강력한 군사력이 존재하고 그를 사용할 의지가 있어야만 다른 개입의 기재들도 효과적이라는 것이다. 구체적인 지역별 위협의 첫 번째로 지목된 것은 중국이고, 그에 대한 대응 수단으로 제시된 두 가지는 A2/AD에 대한 대응과 동맹 강화였다.

CSIS는 의회의 요청(회계연도 2015년 국방예산수권법)에 따라 재균형 정책의 현황과 장기 전망에 대한 검토 보고서를 2016년 1월에 발표하였다. 2016년 CSIS 보고서는 2012년 보고서에 비해서 비관적이다. 2012년 이후 국방부가 지역의 동맹과 파트너들과의 미군주둔에 관련한 협력을 강화하고 연합훈련도 늘렸고 2015년 국방예산수권법이 시퀘스터의 국방비 제한을 실제적으로 해제하기도 했지만, 중국의 경제적, 군사적 부상으로 지역 국가들이 중국의 강압에 취약해졌고 지역의 전반적인 군사적 균형이 미국에 불리하게 변해가고 있다는 것이다. 이유로는 4가지를 꼽았다. 첫째, 체계적 전략의 부재다. 오바마 정부는 분명하고 체계적인 지역 전략, 특히 중국의 부상에 어떻게 대처할 지에 관해 명확하게 정리된 전략을 제시하지

못하고 있다. 둘째, 2009년부터 2015년까지 국방비 삭감에 따른 타격이다. 셋째, A2/AD 위협의 증가, 특히 중국의 이 분야 능력 강화로 인한 이 지역 주둔 미군에 대한 위협이 증가이다. 넷째, 난사군도의 인공섬 건설과 군사화에서 보이듯이 중국의 군사적 위협 감수 경향이 갈수록 커지고 있다.

정책 제안 역시 크게 네 가지 범주였다. 첫째, 미국 정부 차원에서 일관된 아시아 태평양 지역전략을 마련하는 것이다. 둘째, 동맹을 강화하는 것이다. 이 방안의 핵심은 ‘연방적 방식(federated approach)’으로 미국, 일본, 한국과 호주를 묶어내고, 일본 내 미군을 포함하는 서태평양 전체를 관찰하는 미군 사령부를 창설하고, 또한 일본이 미국과 연합작전을 하는 새로운 사령부를 창설하게 하는 등 일본의 활용이었다. 셋째, 미군의 전진 배치를 강화하는 것으로, 구체적인 방안으로는 함대나 잠수함 증강, 지역 미사일 방어망 강화 등이 포함된다. 넷째, 작전 운용과 무기체계 개발 등의 창발성이다.

중국의 경제적, 군사적 강압 능력과 A2/AD 위협을 경고하고 동맹들의 ‘연방적 방식’의 통합을 추구하는 CSIS의 입장에서, 미국 미사일 방어망에 통합을 거부하며 독자적 시스템을 추구하는 한국 정부는 문제가 많았다. 패트리엇 업그레이드에 필요한 교리, 훈련 등도 제대로 안 되어 있고, 획득 협상도 투명하지 않아서 미국은 절망했다고 평가한다. 무엇보다도 중국의 압박 앞에서 사드 배치를 망설이는 것이 문제였다.

3) 2016년 말 의회의 평가

임기 말 오바마 정부의 대외정책에 대한 공화당 의회의 평가는 비판적이었다. 중국의 도전에 제대로 대처하지 못했다는 것이 주된 이유였다.

2008년 대선에서 공화당 후보로 출마했다가 오바마에게 패배한 이후 상원의원 맥케인(John McCain)은 군사위 위원장으로서 미국 국방 강화에

진력했다. 미국 국방에 대한 새로운 위협을 주제로 한 2016년 12월 상원 군사위 청문회에서는 오바마의 감축(retrenchment)과 의회의 시퀘스터에서 벗어나 다양한 위협에 대한 철저한 군사적 대응과 미국 리더십의 복원을 요청하는 목소리가 높았다. 위원장 맥케인은 청문회 개회사에서 오바마가 중동의 혼란에서부터 중국, 러시아, 북한과 이란, 사이버안보 등에 이르기까지 안보 정책에 철저하게 실패했다고 비판하며, 차기 대통령 트럼프(Donald Trump)는 예산에 맞춘 전략이 아니라 전략에 맞춘 예산을 세워야 하며 국방부를 완전히 개혁할 수 있는 “과거의 모방자가 아니라 미래를 위한 개혁가들”(U.S. Senate Committee on Armed Service 2016, 6)이 필요하다고 주장했다.

첫 번째 증인은 퇴역한 4성 장군 킨(John Keane)이었다. 미국은 누구도 감히 도전조차 하지 못할 군사적 우위를 지녀야 한다고 믿으며 국방부 내의 관료조직이 육군의 무기체계 수준을 1980년대에 머물게 했다고 비판하는 그의 입장에서, 아프가니스탄을 이길 수 없는 전쟁으로 만들어 놓은 오바마의 안보 정책이 긍정적으로 평가될 수는 없었고 국방부의 대대적인 개혁은 필수적이었다. 중동에서부터 미국에 대한 분명한 도전인 중국에 이르기까지 전 세계적인 위협을 경고하면서도, 트럼프에 대한 킨의 ‘주문’은 특정한 위협에 대한 대비보다는 미국의 리더십 자체를 재건해야 한다는 것이었다.

두 번째 증인 브림리(Shawn Brimley)는 아시아 재균형에 의한 동맹 강화나 이란 핵협상을 성과로 평가하는 등 상대적으로 균형 잡힌 시각을 보여준다. 하지만 그의 시각에서도 아프가니스탄과 이라크의 상황은 대단히 복잡하며 러시아와 중국의 위협도 분명하다. 특히 장기적으로 볼 때 중국이 주요한 변수인데, 국방부는 중국이 지역의 안보질서를 파괴하는 행동을 하지 않도록 중국을 억지하고 단념시키는 데 주력해야 한다. 그런데, 미국이 유일한 초강대국으로 군사적 행동의 자유를 누리는 힘의 우위가

침식되고 있어서 국방부는 예산편성에 있어서 단기적이고 직접적인 위협과 장기적이고 구조적인 위협에 대한 대비의 균형을 이루는 것이 주요한 과제라고 브림리는 지적한다. 이와 비슷한 하지만 훨씬 구조적이고 거시적인 맥락에서 마지막 증인, 케이건(Robert Kegan)은 이차대전 이후 미국이 주도한 세계질서가 위기를 맞고 있다고 경고한다.

“지금 내 걱정은 세계질서가 우리가 인식하고자 하는 것보다 훨씬 심각한 위기라는 것이다. 그 이유는 두 가지 상호 연관된 대단히 우려스러운 추세들 때문이다. 하나의 추세는 중국과 러시아가 적극적인 수정주의적인 강대국이라는 것이고, 이와 연관된 다른 추세는 미국이 갈수록 이차대전 이후 행했던 역할을 수행할 의지와 능력을 잃어가고 있다는 것이다..... 역사적 유추를 해보자면 우리가 1920년이나 1925년 혹은 1931년 중 정확히 어디에 있는지는 모르겠지만, 그 즈음에 있다는 것이 내 생각이다.”

케이건은 강대국 권력정치의 부활이 엄연한 현실이라고 본다. 중국과 러시아 모두 패권의 역사를 지니고 있고 패권을 꿈꾸지만, 중국은 신중한 행보를 보이는 반면 러시아는 우크라이나 사태나 유럽 선거 및 2016년 미국 대선에 대한 개입 등에서 보이듯이 개입을 자제하지 않는다. 미국이 강대국 권력정치의 현실을 인정하고 적극적으로 패권의 수호에 나서지 않는다면 러시아는 물론 중국의 도전도 더욱 거세질 것이다. 그러데 오바마 정부는 러시아와의 리셋 추구나 아시아 재균형 정책으로 패권의 일정한 감축을 추구했고 실제 아시아 재균형을 일관되게 집행하지도 못해서 미국 패권의 위축을 가져왔으며, 차기 대통령 트럼프는 선거 기간 자유무역과 동맹에 대한 공격 등 반패권적인 선언으로 이미 미국패권의 위기를 초래했다는 것이 케이건의 진단이다. 그는 대선 기간 트럼프와 클린턴(Hillary Clinton)이 모두 반대한 TPP의 부활이 필요하다고 지적하며, 러시아의 대선 개입은 미국의 적극적인 대응이 필요한 심각한 국가안보 문제로 절대

정파적으로 다뤄져서는 안 된다고 강조했다.

같은 날(2016년 12월 6일) 하원 아·태 소위도 오바마 정부의 아시아 정책에 관한 청문회를 열었다. 오바마 정부의 공식적인 명칭인 재균형이 아니라 회귀를 부제로 한 제목(“Step or Stumble: The Obama Administration’s Pivot”)부터 정파적이었다. 개회사에서 최근 대만 총통 세 명의 취임식에 모두 참석했다고 밝힌 새먼(Matt Salmon) 위원장은 트럼프가 대만 총통과 전화 통화한 게 무슨 문제냐고 반문하며, 북핵 위협이나 중국 부상 문제는 물론 TPP까지도 모두 오바마 정부의 책임이라고 비판했다. 새먼의 논리는 트럼프와 클린턴의 TPP 반대가 문제이기 이전에 오바마 정부가 TPP에 대한 충분한 국내 지지를 구축하지 못한 채 TPP를 미국의 전략적 공약으로 포장한 것이 ‘원죄’라는 것이다.

네 명의 증인도 모두, 비판의 초점과 정책 제안은 달랐지만, 중국의 부상에 대한 대응을 이유로 오바마 정부의 아시아 회귀 정책을 철저한 실패로 평가했다. 민주주의에 집중하는 커리(Kelley Currie)의 시각에서 버마 민주주의의 문제나 필리핀 두테르테 정권의 독재와 친중 노선은 모두 오바마 정부가 미국적 가치의 확산에 전력하지 않아서 독재자들이 부상할 수 있는 환경을 만들어 준 탓이다. 미국과 아시아의 경제관계에 초점을 맞춘 시소스(Derek Scissors)는 중국의 지적 재산권 절도를 비판하고, TPP의 실제 내용이 미국의 제조업은 물론 서비스 산업의 이익도 보장하지 못했기 때문에 그냥 폐기하는 것이 낫다고 지적한다. 그의 대안은 미국이 무역 장벽을 낮추고 일본 등 아시아 국가와 자유무역협정을 체결하는 것이었다. 린(Barry Lynn)도 회귀정책의 경제적 실패를 강조한다. 1990년대 이후 자유무역질서와 생산의 국제화로 인해서 미국이 중국의 산업생산에 의존하게 되었고 이에 따라 중국의 경제적 강압에 노출되었다는 것이다. 이러한 주장은 두 가지 측면에서 급진적이다. 지역 국가들뿐 아니라 미국도 중국의 경제적 강압에 취약하다고 지적하는 점, 그리고 그 원인이 오바마의

실패를 넘어 이후 미국의 세계화 정책 자체에 있다고 지적하는 점에서 그렇다.

엘리스(Richard Ellings)는 중국의 도전에 대한 진단과 처방에서 가장 포괄적이다. 미국 리더십의 대안은 없다는 것이 그의 증언의 결론이자 출발점이다. 중국은 미국 리더십에 군사, 경제, 가치 등 제반 측면에서의 다양한 잠재적 현재적 도전을 제기하고 있는데, 그 핵심은 중국 중심의 조공질서이며, 문제는 아시아 지역의 세력균형이 중국에 경사된 다자구조라는 것이 구조적 차원에서 그의 진단이다. 그가 진단하는 구체적인 실패는 다양하다. 미국은 러시아, 중국, 북한의 군사적 위협 및 중국 중상주의의 도전을 인식하지 못 했다. 중국 시장에서의 접근을 갈구한 기업들은 중국 정부에 도전하지 못하고 서로 경쟁하는 처지에 놓였으며, 중국이 세계무역기구(WTO) 체제에 가입하거나 서구와의 교류가 증가되면 정치적으로 민주화가 될 것이라는 희망은 허구로 드러났고, TPP의 실패로 미국의 위상은 추락했다. 중국의 인공섬 건설 등 ‘애매한 도전(Gray Aggression)’에 대처하는 지역의 군사정책을 미국은 아예 갖고 있지 않다.

그의 처방도 포괄적이었다. 가치의 측면에서는 인권 문제를 꾸준히 제기하고, 대만과의 관계를 잘 활용해야 한다. 경제적 측면에서는 TPP를 다시 추진하거나 그 대안을 마련하고, 중국의 지적 재산권 절도에 강력하게 대응하여야 하고, 중국 정부와 기업의 전략적 제휴가 제기하는 위협에 대처하기 위해 미국 내 투자의 기준을 제고하는 등 중국의 경제적 공세를 감시하고 통제할 장치를 마련해야 한다. 군사적으로 보면, 중국의 군사적 도전에 대한 근본적인 재평가에 따라 새로운 전략을 수립해야 한다. 그에 따라서 미국 본토 방위 능력이나 중국에 대한 타격 능력의 제고, 중국의 A2/AD 위협에 대처하는 방안으로 전략 폭격기나 핵잠수함 전력의 강화 등 구체적인 조치를 취해야 한다. 동맹과의 협력을 강화하고 합리적인 비용분담 협상을 타결하는 것도 필요하다.

3. 트럼프의 미국과 중국

오바마 정부의 재균형 정책에 대한 미국 패권 엘리트들의 논의는 새롭고 효과적인 대중국 정책의 수립이란 목표에 대한 합의와 그 구체적 수단에 대한 이견으로 정리할 수 있다. 그런데 이러한 논의는 미국 국내정치적 역사적 전환을 충분히 심각하게 고려하지 못한 것이었다. 지구적 리더십으로서 패권의 핵심적 과제가 자본주의세계체제의 안정적 운영이라면, 이를 위한 패권국가 내부의 국내정치적 지지는 중산층의 지지에 달린 것인데, 2016년 대선에서 미국의 중산층이 기존의 패권질서 전반에 대한 도전에 나선 트럼프의 반란을 지지한 것이다.

트럼프는 집권 이후 기존의 정치적 문법을 완전히 무시하는 ‘트럼프 우선주의’와 인종주의적인 ‘백인 우선주의’로 민주주의의 모델로서 미국을 파괴하는 한편, 미국인의 실제 안전과 번영을 최우선시하는 ‘미국 우선주의’의 기치 아래 미국 패권의 제도적 기반 역시 파괴하고 있다. 이에 따라, 중국을 포섭하는 미국 패권의 과업 역시 표류하고 있다.

1) 트럼프의 반란²

2016년 11월 8일 미국 대선이 실시되었다. 트럼프의 당선은 트럼프의 선거운동 캠프조차 예상하지 못한 바였다고 한다. 선거 개표 방송에서 트럼프의 당선이 확실해지자, 프린스턴 대학 경제학 교수이자 뉴욕 타임즈 칼럼리스트로서 미국의 대표적인 자유주의자인 크루그먼은 어떻게 트럼프 같이 형편없는 사람이 대통령이 될 수 있는지, 어떻게 그런 사람을 대통령

....

² 이 절의 논의는 줄고, “트럼프 현상과 한미 동맹,” 『녹색평론』 통권 157호(2017년 11-12월호), pp. 16-28 중 일부(pp. 19-24)를 전재한 것이다.

으로 뽑을 수 있는지, 트럼프를 대통령으로 뽑은 미국은 자신이 아는 미국이 아니라고 한탄했다.

트럼프가 대통령직을 수행할 경륜이나 자질, 품성을 지니고 있는지는 2016년 미국 대선의 핵심적 쟁점이었다. 부동산업자로서 또 리얼리티 티브이 사회자로서 평생을 자신의 경제적 이익과 유명세를 위해 살아온 트럼프는 대선 운동 기간에도 베트남 전쟁 영웅이자 2008년 공화당 대선 후보였던 맥케인 상원의원은 물론 전몰장병의 유족들과 여성, 장애인 등을 가리지 않고 온갖 막말을 서슴지 않았다. 그 대가는 미국의 저명한 경제 학자와 정치학자, 그리고 공화당 출신 외교안보 전직 관리들까지 트럼프에 대한 공식적인 반대 성명을 낸, 역사상 유례없는 ‘불명예 3관왕’의 기록이다. 특히 10월 초 성희룡 대화 테이프가 공개되면서 트럼프의 자질에 대한 논란은 정점에 달했다. 민주당 대선 후보 클린턴과 지지자들이 맹렬한 비난에 나선 것은 물론, 라이언 공화당 하원의장과 맥케인 상원의원 등 공화당 지도부까지도 ‘차마 딸에게 말할 수 없는 짓’을 한 트럼프를 위한 선거 운동을 중단한다고 선언했다.

트럼프는 굴하지 않았다. 어떻게 이런 자가 대통령 후보냐는 비판에 대해서, 트럼프는 트럼프식의 ‘이게 나라/미국이냐’는 비판으로 맞섰다. 2015년 여름 대선 출마를 선언할 때 트럼프의 출사표는 그 해 가을 펴낸 책의 제목인 ‘불구국가 미국’이었고, 이 구호는 2016년 전당대회를 앞두고는 ‘다시 미국을 위대하게 만들기’로 바뀌었다. 즉, 트럼프의 시각에서 미국의 현실은 위대한 민주주의와 패권국가가 아니라 미국의 중산층이 동맹들의 군사적 보호와 자유무역협정, 이민/난민/테러의 문제로 일자리를 잃고 안전 또한 보장받지 못하는 ‘불구국가’로, 그 원인은 미국인의 안전과 번영이 아니라 워싱턴의 기득권과 패권정책을 우선한 글로벌리즘에 있었다. 10월 성희룡 테이프 공개 이후 성추문 고발이 잇따르자, 트럼프는 기존의 ‘이게 미국이냐’는 불구국가/미국 재건론을 집권 초기 정책 프로그램으로

총정리한 10월 22일 게티즈버그 연설로 반격에 나섰다.

그 내용은 세 가지로 나뉜다. 첫째는 워싱턴의 부패를 청산하고 기성 정치 질서를 개혁하는 ‘트럼프 우선주의’로서, 연방 상하원 의원들의 임기를 제한하고 연방 공무원 고용을 동결하고 로비스트들의 활동을 대폭 규제하는 것 등이었다. 둘째는 경제적 측면에서 미국 우선주의로서, NAFTA 재협상, TPP 탈퇴, 중국 환율조작국 지정, 외국 불공정 무역관행 색출과 저지, 기존 에너지 규제 철폐, 유엔 기후변화기금 분담금 납부 거부(미국의 물과 환경 인프라 개선에 사용) 등이었다. 셋째는 미국인의 인종적, 문화적 정체성과 관련된 바이민 정책 중심의 ‘백인 우선주의’로서, (어린 아이로 미국에 온) 불법이민자 추방 금지를 포함한 오바마의 행정명령 취소, 대법원 법관 임명, 이민자 보호 도시에 대한 제재, 불법 이민자 추방, 테러 위험국으로부터 이민 중단과 신원조사 강화 등이었다.

2016년 대선에서 트럼프는 지고도 이겼다. 일반유권자 투표에서는 2.1% (45.9% 대 48%), 표차로는 290만 표 가까이 졌다. 하지만 민주당의 아성으로 여겨졌던 미시간과 위스콘신, 펜실베이니아를 포함해서 플로리다, 오하이오 등 경합주에서 승리하면서, 선거인단 득표에서는 306 대 232로 승리했다. 즉, 트럼프의 당선은 미국 선거 제도의 구조적 오류인 것이다. 유권자(민주당 고어)-선거인단(공화당 부시) 득표가 엇갈렸던 2000년 대선은 유권자 득표에서 0.5%(48.4 대 47.9), 선거인단 득표의 5표(271 대 266)의 차이에 불과했다. 이와 비교하면, 2016년 대선에서 클린턴은 크게 이기고도 패했고, 트럼프는 크게 지고도 크게 이겼다. 미국 대선 제도의 구조적 오류가 16년 사이에 훨씬 커진 것이다. 그 주된 이유는 대도시와 소도시-시골로 민주당과 공화당 지지자들의 거주지 자체가 이원화된 데다가, (인구조사가 실시되는 2000, 2010년 선거에서 승리하여 선거구 획정권한을 지닌) 공화당이 자신에 유리한 선거구를 만들어 유권자 투표의 대표성과 비례성을 왜곡했기 때문이다.

좀 더 구조적으로 보면, 2016년 미국 대선에서 트럼프의 승리는 트럼프 우선주의, 미국 우선주의, 백인 우선주의의 배경이 되는 미국의 정치적, 경제적, 인종적/사회문화적 위기에 기인한다. 미국 패권의 거시적 역사에서 보자면, 트럼프의 정치적 부상은 미국이 1970년대 초반 금-달러 고정환율제를 폐기하고 변동환율과 금융자유화를 중심으로 구축한 미국패권 2.0의 위기를 의미한다. 미국패권 1.0은 대내적으로는 뉴딜 복지국가, 대외적으로는 미국의 경제적 우위와 고정환율제를 바탕으로 시장경제의 폐해를 국가가 관리하는 ‘내장된 자유주의(embedded liberalism)’였다. 이에 반해 이후의, 특히 레이건 이후의 감세와 규제철폐, 금융자유화를 기반으로 하는 미국패권 2.0은 시장의 고유한 기능을 복원한 신자유주의(dis-embedded, neo-liberalism)였다.

신자유주의는 저성장과 경제적 불평등의 심화를 가져왔다. 이에 따라 미국 중산층의 붕괴는 가깝게 잡아도 1980년대 초반부터 진행되었다. 냉전의 종언 이후 경제적 세계화에 따라 미국의 경제적 양극화는 심화되었고, 2007-8년의 금융위기로 더욱 악화되었다. 인종적, 사회문화적 위기는 1970년대 초반 브레튼우즈 체제의 폐기보다 앞서 1960년대에 이미 시작되었다. 뉴딜의 복지국가는 백인 남성을 중심으로 한 것이었고, 그 정치적 기반인 민주당의 뉴딜연합은 북부의(백인 남성) 노동자와 남부 인종주의 보수주의자의 연합이었다. 존슨 행정부가 복지 프로그램을 확대하고 동시에 흑인의 정치 참여와 시민권을 보장하는 제도적 개혁을 추진하면서, 연방정부가 자신들을 역차별하는 복지제도와 민권운동을 지지한다고 느낀 남부의 백인 민주당원들이 대거 공화당으로 이동하기 시작했다. 닉슨 이래 공화당은 이들 소위 ‘조용한 다수’를 포섭하는 ‘남부 전략’에 집중하였고, 그 결과는 남부가 민주당에서 공화당의 아성으로 뒤바뀌는 거대한 변화였다.

이러한 변화의 주요한 배경은 1965년의 이민법 개정이다. 19세기 후반

이민이 증가하면서 미국은 아시아계 이민자는 배척하고 유럽 인종의 경우에도 국가별로 쿼터를 할당하는 인종주의적 규제를 시작했다. 그리고 20세기 초반 이민이 정점(1910년 인구의 15%)에 이르자 미국은 이민 문호를 닫기 시작해서, 1924년의 이민법 개정으로는 이민 문호를 거의 완전히 폐쇄했다. 이에 따라 뉴딜연합은 대내적으로 인종주의적이었고, 대외적으로 배타주의적이었다. 1965년 기존의 인종 쿼터에 따른 대단히 제한적인 이민법이 능력과 가족(초정) 위주로 개정되면서 히스패닉과 아시아계의 이민이 시작되었다. 냉전의 종언 이후 신자유주의적 세계화는 이민의 급속한 증가를 가져와서, 1970년 최저(5% 미만)이던 이민자 비율을 2010년에는 13%에 육박하였다. 한편 백인 인구는 계속 감소해서, 2060년대에는 50% 이하로 줄어들 전망이다.

이러한 경제적, 인종적 변화는 정치적 양극화와 병행해서 진행되었다. 공화당은 내륙의 소도시-시골 거주, 백인의 정당으로, 민주당은 연안의 백인 엘리트와 소수인종의 연합 정당으로 변모해갔다. 이에 따른 경제적, 사회문화적, 정치적 양극화의 위기는 금융위기 이후 오바마 집권의 배경이었고, 또한 오바마 집권 이후 인종주의적 반발을 강화시켜 트럼프 부상의 원인으로 작용하였다. 1990년대 민주당마저 레이건 이래의 신자유주의를 수용하면서, 정치권 전체가(공화당으로 대거 이동한 백인 노동자들을 포함하여) 미국 민중의 경제적, 계급적 이해관계는 대변하지 못하면서 젠더나 총기규제, 다문화주의 등 문화적 이슈로만 경쟁하는 기능 부전을 겪기 시작한다. 공화당 부시 정부에서 9/11 테러 이후 미국의 안보(이라크 전쟁)와 경제(금융위기의 실패가 극에 달하면서, 민주당 오바마 정부의 집권이 가능했다. 이후 금융위기 이후 부시 정부에서 시작했지만 오바마 정부가 강화하고 집행한 월가에 대한 규제 금융에 대한 반발(Main Street vs. Wall Street)은 미국 정치의 양극단에서, 진보에서는 월가 점령으로 그리고 보수에는 티파티운동으로 나타났다. 티파티운동은 1960년대 이후의 ‘조용한

다수'처럼, 오바마가 추진한 구제 금융과 건강보험개혁이 연방정부가 자신들을 역차별하는 것으로 인식한 반발이었다.

트럼프의 정치 입문은 오바마의 출생지를 문제 삼은 인종주의적 반발에 편승한 것이었다. 대선 출마 선언에서부터 이후 언론을 관심을 모은 이슈 역시 이슬람 테러, 멕시코 장벽 설치, 이민·난민·테러를 하나로 묶은 위협 인식 등으로 트럼프의 정치적 부상은 경제적으로 신자유주의의 폐해에 대한 강조뿐만 아니라 철저히 인종주의적인 것이었다. 티파티가 공화당의 기존 지도부를 와해시켜 발생한 일종의 제도적 공백 때문에 완전한 국외자인 트럼프가 공화당 경선에서 승리할 수 있었다면, 그의 대선 승리는 특히 미시건 등 경합주에 거주하는 백인 노동자들의 경제적 위기와 인종적, 사회문화적 불안을 최대한 공략한 데 따른 것이었다.

2) 미국 우선주의와 중국

2016년 미국 대선에서 트럼프가 승리한 직후 미국뿐 아니라 전 세계의 화두는 트럼프가 선거공약으로 내건 이단적 프로그램들을 실제 추진할지 여부였다. 대통령 트럼프가 기존의 정치적 문법과 패권의 과업을 존중할 것이란 기대는 곧 무너졌다. 취임 직후 트럼프는 인종주의적인 무슬림 입국금지와 TPP 탈퇴를 단행하였고, 사우디아라비아를 첫 기착지로 한 첫 번째 해외순방 직후에는 파리기후협정에서의 탈퇴를 선언했다. 미국의 주류 언론과 패권 엘리트들은 트럼프가 미국의 자유주의적 패권을 파괴하고 있다는 비판과 탄식을 쏟아냈다. 대표적인 자유주의 패권논자인 아이켄베리는 미국 내의 반-트럼프 세력과 국제적으로는 유럽과 일본이 중심이 되는 자유주의 국제연합을 주창하기에 이르렀다. 이는, 트럼프라는 이단을 미국 민주주의가 배태했다는 점에서, 미국이 예외적으로 자유주의적이고 민주주의적이라는 자신의 자유주의 패권론의 전제를 스스로 부정하는 것에

다름 아니었다.

미국 민주주의의 전통이나 공화당 주류가 트럼프를 견제, 통제할 수 있을 것이란 기대도 여지없이 무너졌다. 감세의 입법화는 단지 공화당의 전통적 정책과 트럼프의 공약이 일치된 결과였고, 공화당 의회/주류는 트럼프에게 오바마 정부 시절 공화당의 주된 공세의 초점이었던 균형 예산을 트럼프에게 강요할 수 없었다. 2018년 중간 선거를 앞둔 공화당 예비경선에서는, 하원의장 폴 라이언의 조기 은퇴 선언이 보여주듯, 기존의 공화당 주류가 아니라 트럼프가 예비경선 과정을 주도하고 있다. 공화당의 트럼프화, 트럼프 우선주의가 작동하고 있는 것이다. 반-이민의 백인 우선주의 구호도 여전하다. 또한, 미국 대사관의 예루살렘 이전, 이란 핵 협상 탈퇴 및 관세전쟁의 위협 아래 진행된 중국과의 쌍무적 무역협상 등을 통해서도 기존의 다자적 국제제도를 무시하는 경제적 민족주의/쌍무협상의 미국 우선주의도 전면적으로 실행되고 있다.

트럼프의 미국 우선주의는 2017년 국가안보전략으로 명문화되었다. 오바마 정부가 정립한 가치-안보-경제의 삼각구도는 본토방위-번영-힘을 통한 평화의 새로운 삼각구도로 대체, 해체되었다. 본토방위가 국가안보 전략 보고서의 첫 과제로 제시된 것은 지구 전체의 군사적 통제를 목표로 하는 이차대전 이후 미국패권의 기본을 완전히 파괴한 것이었다. 반-테러와 반-이민, 반-난민을 국경의 보호, 미사일 방어 등과 섞어놓은, 본토와 백인국민의 '안보화'는 인종주의적이고 고립주의적, 반패권적이다.

오바마의 국가안보전략은 대테러전략의 궁극적 목적으로 민주화를 설정한 부시 정부의 '오류'를 비판하는 한편 민주주의와 인권 등의 가치를 미국적이고 동시에 보편적이라 규정하고 이들 가치를 미국이 실현하고자 노력하며 국제적으로 주창, 옹호는 지속할 것이란, 일정한 타협을 명문화했다. 이에 반해 트럼프의 국가안보전략은 민주주의나 인권 등이 미국적 가치로서 미국의 국제적 영향력의 한 요소라는 점을 밝히고는 있지만,

이들의 전범으로서 미국의 의미는 전혀 언급하고 있지 않으며 이들을 국제사회에서 주창, 옹호한 것이란 오바마의 ‘소극적인’ 전략도 따르지 않고 있다. 해외원조와 민주주의 재단 예산의 대폭 감축 및 주권에 대한 강조의 맥락에서 보면, 트럼프 정부는 미국 패권의 전통적인 가치외교를 사실상 폐기한 것이다.

번영과 관련하여 트럼프의 국가안보전략은 공평하고 상호주의적인 새로운 협상에 의한 무역적자의 해소를 강조한다. 기존의 패권정책, 그의 용어로는 글로벌리즘이 미국 중산층의 경제적 번영을 앗아갔다는 그의 미국 우선주의의 반영이다. 국내적으로는 오바마 정부가 겹겹이 쌓아놓은 규제를 풀고, 국제적으로는 미국에게 불리한 기존 자유무역협정을 협상의 대가인 자신이 미국에게 유리하게 고치면, 미국인의 본연적인 경쟁력이 살아나서 경제적 번영이 보장될 것이란 구상의 일환이다. 이러한 쌍무주의는, 동맹이 안보에 무임승차해왔다는 선거운동 당시의 비판을 명문화한 국가안보전략의 안보 관련 강조점, 즉, 동맹에게 역할과 책임을 강화하겠다는 다짐에서도 두드러진다. 러시아와 중국이 수정주의 세력으로 규정되었지만, 이들의 도전을 관리 혹은 통제하는데 필요한 동맹과의 연대를 강화할 새로운 동기와 제도가 아니라 동맹에 대한 요구만 높여버린 것이다.

중국과 관련해서, 오바마 정부는 2015년 국가안보전략 보고서에서 중국이 세계경제의 성장을 견인하고 있는 점에 주목하여, 미국이 주도해온 규칙 기반의 국제제도가 “대안적인, 덜 공개적인 모델들”과 경쟁하고 있는 현실을 지적하였다. 그에 대한 처방으로 제시된 것이 국제금융제도의 개혁과 TPP를 중심으로 하는, 미국에 유리한 세계화의 새로운 제도화였다.

트럼프 정부의 2017년 국가안보전략 보고서는 규칙 기반의 국제제도란 용어 자체를 폐기했고, 안보와 경제 영역에서 모두 엄격한 쌍무주의, 즉, 미국 일방주의를 내세우고 있다. 이는 기존 미국 패권의 제도적 기반을 포기하는 것에 다름 아니다. 이에 따라 트럼프 정부는 재균형을 대체하는

인도-태평양 전략의 구호를 내세우고는 있지만, 효과적인 대중국 정책을 제시하지 못하고 있다. 동맹의 입장에서 보면, 중국의 경제적 자기장이 이미 포획되어 있는 상태인데 미국이 TPP와 같은 새로운 경제적 제도화는 포기하고 동맹에게 동맹의 비용과 책임만을 요구하면서 중국과의 무역 전쟁을 불사한다면, 미국에 편승할 아무런 유인이 없는 것이다.

트럼프의 정치적 부상이 기존의 미국패권의 구조적 문제에서 배태된 것이라고 보면, 트럼프의 미국 우선주의가 지닌 대중국 정책의 난맥상이 조만간 해결되지는 않을 것이다. 보다 구조적, 역사적으로 보면, 19세기 이래 미국의 아시아, 태평양 진출은 인종적, 종교적, 문명적 차별/선민 의식을 기반으로 하고 있었으며, 이러한 이념적 편향에 더하여 이차대전 이후 미국의 동아시아 냉전구조는 군사적 일방주의와 정치적 개입을 제도화한(한미, 미일) 동맹을 기제로 한 것이었다. 기존의 한미, 미일 동맹의 관리자들로서 미국의 동아시아 전문가들은, 이들 동맹의 비대칭적인 제도화의 관성에 빠져서, 또한, 키신저가 강조하듯, 이념적, 문화적 편견에 빠져서 중국의 현실적 힘을 인정하는 데 어려움을 겪어왔다. 이를 증명하는 최근의 사례는 ‘중국 인정(The China Reckoning)’ 논쟁이다. 후쿠야마는 2008년 세계금융위기 이후 기존의 역사의 종언론에서 벗어나 2011년이면 포스트-워싱턴 합의, 2013년에는 미국과 서구 민주주의의 위기 전반에 천착하는 ‘변질’ 혹은 반성을 보여주었다. 이와 대조적으로, 오바마 정부 시절 재균형 정책을 주도적으로 입안했던 캠프벨은 2018년 중반이 되어서야 미국이 중국을 시장화, 민주화할 수 있을 것이란 기대는 미국의 능력에 대한 과대평가의 오류였다는 뒤늦은 반성(The China Reckoning)을 발표했다. 이러한 반성이 과연 옳은 지에 대해서 여전히 많은 미국의 중국 전문가들이 이견을 제시하며 치열하게 논쟁하고 있다. 트럼프의 이단은 물론 미국의 주류 역시 현실적인 대중국 정책을 내놓는 데 상당 기간 상당한 어려움을 겪을 것이다.

이러한 난맥상은 한국에게 가장 직접적인 도전이다. 트럼프는 기존의 이명박, 박근혜 정부가 추진했던 가치-안보-경제의 전략동맹을 해체하고 있는데, 미국의 주류 한미 동맹 관리자/전문가들은 TPP 탈퇴나 한미 FTA 재협상 등 트럼프의 이단적 정책을 제어하지는 못하면서 기존의 동맹에 대한 한국의 충성을 강요하고 있고, 이들과 이념적, 제도적으로 일체화된 한국의 기존 군부와 외교 관료들, 소위 외교안보 전문가들 역시 한미 동맹의 새로운 대안을 제시하지 못한 채 신성화된 한미 동맹의 주술만을 되뇌고 있기 때문이다. 2018년 4월 27일 판문점 남북 정상회담이 천명한 한반도 평화는 기존의 미국 패권과 한미 동맹에 대한 관성적인 편승으로는 성취될 수 없다. 한반도 평화의 절대 명령은 창의적이고도 현실적인 외교안보 전략의 수립을 요구하고 있고, 그런 작업의 출발점은 미국 패권의 쇠퇴와 미국의 대중국 정책의 난맥상에 대한 분명한 인식이다.

2

동아시아질서의 변화와 한중관계의 재구성

이희옥 (성균관대학교)

* 이 글의 2장과 3장은 “동아시아 판의 변화와 한중관계의 동태적 전환”
<동향과 전망>(2017년 봄호)의 원고를 상황변화를 반영해 전면적으로 고쳐썼다.

1. 중국외교의 새로운 모색

중국은 중국공산당 제19차대회와 제13기 전국인민대표대회를 거치면서 장기적인 국가전략의 로드맵을 구축했다. 즉, 창당 100년인 2021년과 건국 100년인 2049년을 향한 이른바 ‘두 개의 백년’을 준비하겠다는 것이다. 제1단계(2018-2020년)는 전면적 소강사회 완성(建成)을 위해 결정적으로 승리해야 할 시기라고 보고, 제2단계(2020-2035년)는 전면적 소강사회를 실현한 기초 위에서 사회주의 현대화를 기본적으로 실현하는 것이었으며, 제3단계(2035-21세기 중반)는 사회주의 현대화를 기본적으로 실현하는 기초 위에서 “부강, 민주, 문명, 조화, 아름다운 사회주의 현대화 강국을 건설하는 것”이라고 간주했다. 이와 함께 ‘시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상’을 당장(黨章)에 반영했고 제13기 전국인민대표대회에서 국가주석 임기제한을 폐지하는 개헌안을 통과시켰다. 이러한 새로운 이데올로기 장치를 마련하고 국가지도자 리더십을 강화하는 것은 “새로운 백년”을 준비하기 위한 것으로 볼 수 있다.¹

이러한 상황에서 중국외교도 ‘강대국과의 외교’와 ‘강대국으로서의 외교’라는 두 개의 특징을 지닌 기존의 신형대국관계 대신 ‘신형국제관계’를 제시했다. 신형국제관계는 기존의 대국외교뿐 아니라 주변외교, 개도국외교, 다자외교, 공공외교를 모두 포괄하는 넓은 개념이다. 2012년 중국공산당 제18차대회에서 대국외교, 주변외교, 개도국외교, 다자외교, 공공외교 순으로 층위를 나눠 설명한 것에 비해 중국의 강대국 의지가 강화된 것이다. 이러한 외교담론은 향후 중국이 국제질서를 설명하는 데 있어 보다 넓은 개념으로 활용될 뿐 아니라 미국과의 제도경쟁, 담론경쟁, 체제경쟁을 본격화하겠다는 의지이기도 하다. 이와 함께 미국의 역(逆)세계화와

....

¹ 성균중국연구소 편, 『중국공산당 제19차 전국대표대회 보고』(지식공작소, 2018)

보호주의에 맞서 신안보관, 묵자의 의리관(義利觀), 인문교류를 바탕으로 인류운명공동체를 새롭게 제시했다. 이처럼 중국은 강제(enforcement)와 동의(consent)의 방식을 적절하게 활용하면서 부분적으로 규칙제정자로 등장했다.

특히 중국은 중국외교정책의 컨트롤타워를 새롭게 정비했다. 양제츠 국무위원이 외교관료로는 14년만에 정치국 위원으로 진입한 데 이어 왕이 외교부장은 국무위원으로 승진했다. 여기에 미중관계에 상당한 영향력을 지닌 신임 국가부주석인 왕치산, 중국 국가전략의 비전과 외교정책의 밑그림을 그리고 있는 정치국 상무위원회 위원인 왕후닝 등이 포진하고 있다. 이들은 외사공작위원회(판공실 주임, 양제츠)을 중심으로 중국대의 정책의 노선을 강화할 것으로 보인다. 특히 이러한 시진핑 리더십 강화는 중국외교에서 정책일관성을 유지하는 한편 힘에 기초한 정책의지를 강화될 것이다.

이런 상황에서 한반도가 새로운 도화선(fault line)이 되면서 미중경쟁의 유동성이 높아질 가능성이 있다. 왜냐하면 특히 현재 동아시아의 도화선 중에서 타이완 문제는 중국의 핵심이익의 근간으로서 양보할 수 없고 ‘비평화적 방식’으로 지킬 것이라는 점이 분명하다는 점에서 미중충돌의 가능성이 높지 않으며, 남중국해도 사실상(de facto)의 핵심이익이지만 미중관계에서 일정한 타협과 충돌방지의 논리가 작동하고 있다. 이런 점에서 상대적으로 한반도는 유동성이 높아진다는 점에서 미중간 영향력 경쟁이 나타날 가능성이 크다. 특히 한반도 문제에서 동맹, 일본, 북핵 등 외생변수가 개입되면서 기존의 ‘정태적 안정(static stability)’ 구조가 흔들리고 있다. 따라서 한국이 스스로의 방안을 만들어 내지 못할 경우 한반도의 그레이트 게임은 미중관계의 틀 속에서 작동할 위험성이 커지게 될 것이다.

2. 중국의 아시아전략과 주변외교의 강화

종합국력의 한계 때문에 글로벌 수준에서는 중국이 미국을 단기적으로 추격하기는 어렵다. 중국이 자유주의 국제질서(Liberal International Order) 자체를 반대하지 않겠지만 이러한 틀 내에서 갈등이 나타나는 것을 의미한다. 즉 양극체제가 형성되어도 냉전형 양극체제는 아닐 것이다. 미중 관계도 적어도 글로벌 수준에서는 투기디테스 함정에 빠지지 않을 것이며² 협력의 기초 속에서 부분적으로 쟁점(flash point)을 둘러싼 갈등이 나타날 가능성이 높다. 사실 미중양국은 협력할 때도 자국의 국가이익을 생각할 뿐, 상대의 이익이나 손실에 크게 신경을 쓰지 않는 일종의 가짜 친구(superficial friend)게임을 하고 있다고 볼 수 있다.³

그러나 미중관계는 단기적으로 민족주의와 국가주의로 무장한 중국지도부가 등장하고 트럼프 행정부의 새로운 대외정책이 충돌하는 과정에서 힘겨루기와 기싸움의 형태로 나타날 것이다. 그러나 중기적으로는 갈등 속의 협력 보다는 협력 속의 갈등이 나타나고 정성안보 이슈이거나 지리적으로 중국영토에 가까울수록 갈등의 성격이 크게 부각될 것이다. 이런 상황에서 중국은 강대국외교, 주변외교 그리고 개발도상국과의 외교를 전방위적으로 추진하고 있고 특히 세계화의 뒷에 빠진 아프리카와 저개발국 등 제3세계에 대한 정책을 부활하는 등 중화국제화(Sinic globalization)가 나타나고 있다. 제13기 전국인민대표대회에서 해외개발원조를 위해 국가국제협력협력서(合作書)를 장관급 부서로 재편한 바 있다. 여기에 일대일로 창의(initiative)를 본격화하면서 일대일로 영도소조를 조직

....

² 『人民日報』(2015.9.7)

³ Yan Xuetong and Qi Haixia, Football Game Rather Than Boxing Match: China-US Intensifying Rivalry Does not Amount to Cold War. *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.5 (2012), pp. 105~127.

하는 등 중국은 주변외교의 힘이 강대국 외교를 압도하고 있다는 평가가 있다.

이처럼 중국의 ‘주변’에 대한 문제의식은 1989년에 개최된 13기 4중전회에서 주변의 국가들과 선린우호정책을 추진하고 평화로운 환경을 조성하는 것이 중국외교의 가장 중요한 임무의 하나로 강조한 시기로 거슬러 갈 수 있다. 이후 중국의 각급 지도자들도 주변외교의 중요성을 지속적으로 강조했다. 2002년 원자바오 총리도 ‘메콩강 유역 경제협력 장관급회의’에서 ‘안정된 이웃과 부유한 이웃’이 주변외교의 목표라고 강조했다. 그러나 주변외교를 국가 어젠다로 격상시켜 본격적으로 전개한 것은 2013년 10월 ‘주변외교공작좌담회’ 이후이다. 이 회의에서 주변외교의 개념을 ‘이웃과 잘 지내고 화목한 이웃, 안정된 이웃, 부유한 이웃’이라고 정의했고 주변국들과 이익의 공통점을 찾아 나누며 원칙을 갖고 도의(道義)와 정의(情誼)를 이야기할 수 있는 정확한 의리관(義利觀)이 필요하다고 강조했다며, ‘친(親)·성(誠)·혜(惠)·용(容)’을 실천이념으로 제시했다. 이것은 주변지역에서 중국의 역할이 ‘적응자’에서 ‘조정자’로 전환했고 구체적 정책담론으로 확대하고 있다는 것을 의미한다.

역사적으로 중국은 1989년 천안문사건이 가져온 국제적 고립을 탈피하기 위해 1990년대 주변지역 국가들과 국교를 수립하거나 복교했다. 당시로서는 역내 전략적 기반을 강화하기 위해 화교의 영향력이 강한 아세안의 대부분 국가들과 우호관계를 회복하면서 이를 개혁개방의 동력으로 삼았다. 그러나 이들 국가들은 미국의 중국견제에 소극적으로 참여하고 다자협력이라는 틀 속에서 자국의 이익을 관철하고자 했다. 중국은 이 공간을 파고들어 아세안+한·중·일, 상하이 협력기구(SCO), 6자회담 등 자국이 주도할 수 있는 지역협력을 공고화하면서 미국의 역내 영향력에 대한 균형을 시도했다. 이러한 중국의 다자주의적 접근은 경제협력과 안보 위협에 대해 독자대응이라는 전통적 방식을 조정하는 한편 역내 경쟁자인

일본 주도의 동아시아 지역주의에 대응하기 위한 전략적 계산에 따른 것이었다. 특히 중국의 다자주의적 접근방식은 종교적 뿌리가 강했던 아세안 국가들의 정치문화를 활용해 합의, 협의, 대화에 기초한 의사결정방식을 선택했고, 구성국가의 국내정치에 관여하는 것에 반대하는 이른바 아세안 길(ASEAN way)을 지지했다.

그러나 중국의 이러한 연성 접근법(soft approach)은 각국의 주권체제를 보장하는 데에는 효과적이었으나 구속력이 있는 지역기구로 발전시키지는 못했다. 그리고 중국의 부상에 따른 힘의 변화를 관찰한 역내 국가들도 역외 균형자인 미국을 불러들여 대중국 균형을 추구했고 그 결과 이 지역에서 새로운 경쟁양상이 나타났다. 중국도 주변지역에서 스스로 설정한 핵심이익을 적극적으로 확대하기 시작했다. 동중국해 갈등이 심화되었고 남중국해에서도 인공섬을 설치하고 방공식별구역 설치하면서 역내 경쟁국과 주변국가와 충돌했고 역내에서 상대적으로 중국위협론도 고조되었다. 특히 중국에게 있어 역내 세력전이의 핵심변수는 일본문제였다. 중국의 입장에서 보면 동아시아 세력충돌의 상당부분은 일본문제와 관련되어 있다고 보았다. 사실 미중 정상회담에서 논의되었던 핵심 쟁점도 아시아에서 불편한 이웃국가의 모습을 보이는 일본문제에 대한 미국과 중국의 인식과 접근방식의 차이였다. 특히 일본이 2012년 센카쿠 열도/다오위다오에 대한 국유화 조치를 취한 이후, 중국의 대일외교는 공세적으로 전환했고 역사문제와 영토문제 등이 지속적으로 반복되면서 갈등이 구조화되었다.

그럼에도 불구하고 미중양국은 동아시아의 판(plate)을 깨지 않아야 한다는 점을 공유하고 전략적 절제를 유지했으며 상호이익에 대한 상호수용(mutual acceptance)을 발전시켜왔다. 특히 미국은 중국의 핵심이익에 대한 합리적 우려(resonable concern)를 수용하기 시작했고 미국의 역내 개입범위도 동맹국의 영토분쟁에 연루되는 위협을 피하고자 했다. 중국도 역내에서

미국을 배제하는 것이 현실적으로 어렵다고 보고 역외균형자인 미국의 존재를 있는 그대로 수용했다. 즉 “싸우지만 판을 깨지 않는(鬪而不破)” 미중관계가 작동하고 있다. 왜냐하면 주변지역에서 중국이 안정적인 교두보를 확보하지 못하거나 동아시아 지역질서에서 중국의 영향력의 범위를 안정화하지 못할 경우 강대국과의 외교인 신형국제관계를 추동할 힘이 약화될 것이기 때문이다.

3. 한중관계의 새로운 정상(New Normal)

미국은 동북아 세력균형을 자국에 유리한 방향으로 바꾸기 위해 지역 내 양자동맹과 지역동맹을 강화하는 한편 중국의 힘을 약화시키기 위해 한국을 전략적 가치를 지닌 린치핀(linch pin)으로 간주했다. 중국도 한반도를 미국주도의 대중국 지역 봉쇄망에 균열을 낼 수 있는 지정학적 의미를 지닌 일종의 생명권(lebensraum)으로 간주하고 이를 ‘운명공동체’로 접근했다. 중국의 한반도정책은 전통적으로 한반도의 평화와 안정, 한반도 비핵화, 대화와 협상을 통한 해결이라는 3원칙이었다. 대화와 협상을 통한 해결이 일종의 방법론이라면 그 목표는 한반도의 평화와 안정 그리고 한반도 전체의 비핵화에 있다.

특히 중국은 미중관계와 역내 질서변화에 따라 한중관계와 북중관계를 동시에 관리하는 한편 ‘북핵위협’과 ‘북한위협’을 구분했다.⁴ 왜냐하면 북핵 문제와 북한문제를 연계할 경우 한반도의 긴장상태를 줄일 수 없을 뿐 아니라 한반도의 모든 문제가 ‘북한문제’로 환원되면서 한반도 비핵화 원칙을 유지할 수 없었기 때문이다. 실제로 중국은 오랫동안 북핵 문제를

....

4 이희욱·박용국, “중국의 대북한 동맹안보딜레마 관리” 『중소연구』 37권 3호(2013), pp. 70-73.

평화적 방식으로 달성할 수 없으며 동시에 북한 비핵화를 위해 비평화적 방식도 사용할 수 없는 이중적 딜레마에 직면해 있었다. 이것은 한국의 보수정부가 북한문제 해결 없이는 북핵 문제 해결이 어렵다고 보는 것과 인식의 차이가 있는 부분이었다. 심지어 중국의 북핵 문제 해결은 관련 국가들의 '전략적 인내'를 통한 장기적 과제라는 비관론도 넓게 형성되었다. 특히 한중양국이 김정은 체제의 내구력과 정권교체(regime change)에 대한 인식차이도 북핵 문제 해결에 대한 한중공조를 약화시켰다.

이러한 중국의 진화된 한반도정책은 한중관계를 정립하는 과정에서도 나타났다. 즉 한중관계는 미국의 동아시아 재균형과 중국의 '반균형'이라는 신형대국관계가 충돌하는 공간이다. 한중수교 이후 양자관계는 짧은 시간 동안 러시아, 파키스탄, 인도, 베트남 등과 같이 '전략적 협력동반자 관계'를 구축했다. 특히 한중관계는 1992년 전후로 중국과 수교했던 다른 어느 국가 보다 양적으로나 질적으로 가장 모범적인 양자관계였다. 특히 2015년에는 미국의 암묵적 반대에도 불구하고 아시아 인프라투자은행 가입, 한중 FTA의 처리, 중국 전승절 기념식 참여를 통해 정책적 신뢰를 강화하기도 했다.⁵ 이것은 양국이 양자관계를 넘어 지역협력과 글로벌 협력을 추구할 수 있다는 플랫폼을 만든 것이었지만, 전략적 차원에서 보면 중국이 미국의 대중국 견제정책이 한반도에서 관철되는 것을 방지하고자 하는 의도도 있었다.

1) 새로운 변화

1992년 한중수교 이후 한중관계는 비슷한 시기에 수교한 국가들에 비해 가장 안정적으로 발전했다. 특히 박근혜 정부 시기 초기는 역사상 가장

....

⁵ 이희옥·먼홍화 편, 『동북아정세와 한중관계』(성균관대학교 출판부, 2016), pp.16-22.

높은 수준의 관계를 유지했으나, 한미의 사드배치와 이를 처리하는 과정에서 졸속과 불투명성 그리고 비대칭적 정책을 투사한 결과 역사상 가장 어려운 시기로 전락했다. 이런 점에서 중국은 한중관계의 기복(起伏)을 복기하면서 문재인 정부 출범 이후에서 신중한 모드로 전환했다. 즉 중국은 남북관계와 북중관계의 재정상화 이전까지는 한중관계의 급속한 전환 보다는 상대적으로 신중한 모드와 속도조절을 시도하려는 특징이 나타났다. 여기에 즉 한중관계, 북중관계라는 양자관계 보다 좁게 보면 한반도, 크게 보면 지역전략이나 미중관계라는 틀에서 접근하는 경향이 강화되었다.

한중관계는 2017년 12월 한중정상회담이 변곡점이었다. 한중양국은 한·미의 사드배치 문제에 대한 이견을 완전히 해소하지 못했고, 한미동맹, 일본문제, 한반도 통일, 북한과 북핵 등 한중관계의 외생변수가 한중관계에 영향을 미치는 상황에서 공동이익(common interest)을 위해 각각의 정책을 동시에 변화시키는 국제협력의 기본정신으로 돌아가 주요 쟁점과 미래 한중관계발전에 대한 총론에 합의했다.

우선 남북관계 개선이 궁극적으로 한반도 문제를 해결하는데 도움이 되고, 그 방식도 평화적이고 외교적 해법이 중요하다고 합의했다. 중국은 북·중관계가 악화된 상황에서 한국이 중재하거나 주도하는 남북관계 개선 국면을 활용하는 것이 정책시너지를 낼 수 있다고 판단했다. 즉 북한이 ‘국가 핵무력 건설’을 완성했다고 선언한 상태에서 저강도 도발을 통해 긴장이 나타날 수도, 대화공세로 전환될 수도 있는 유동적 상황에서 한국은 중국에 대해 ‘더 많은 제재’ 대신 ‘더 많은 협력’의 역할론을 강조했다. 이것은 2017년 7월 베를린에서 열린 한중정상회담에서 중국에 대해 ‘더 많은 제재’를 요청한 것과 차이가 있는 부분이다.

또한 한미의 사드 배치문제 문제의 봉인문제이다. 청와대 안보실과 중국 외교부의 물밑 대화를 통해 10월 31일 ‘사드문제 관련 협의결과’를 발표

했다. 한국은 한·미의 사드 배치가 북핵 위협과 일정하게 연계된 것으로 보는 반면 중국은 북핵과 사드배치는 다른 사안으로 보는 인식차이가 있었고, 무엇보다 양국 국민의 정서를 고려한 비용(audience cost) 때문에 행점을 남겨두고(攔者爭議) 전략적 소통을 지속할 수밖에 없는 현실을 고려한 것이었다. 이 과정에서 한국은 사드 추가배치를 반대한다는 입장을 분명히 했고 문재인 대통령도 “한중관계가 외부갈등 요인에 흔들리게 하지 않겠다”는 정책의지를 피력했다. 중국도 한중관계 모든 현안이 사드로 환원되면서 정책부담이 커지는 상황에서 출구를 모색하는 과정에서 절충점을 찾은 것이다. 이런 점에서 사드문제는 ‘봉인’된 상황으로 볼 수 있고, 일반 환경영향평가, 북한 핵위협이 민감도가 약화되는 시기에 다시 어려움에 봉착할 가능성이 있으나, 추가배치를 하지 않는다고 밝힌 틀에서 환경영향평가를 미루는 등 상황관리에 주력할 가능성이 높다.

그러나 한중 양자관계는 전방위적으로 발전해 왔으나, 상위정치(high politics)가 흔들릴 때마다 경제협력과 인문협력이 어려움을 겪었고, 정치·안보 리스크가 경제리스크로 전환되었다. 2008년 한중 ‘전략적 협력동반자 관계’라는 외교형식을 구축했지만 내실을 채우지 못했다. 2017년 한중정상 회담 계기로 중국의 경제보복 해제의 실마리를 찾고 잠재력이 큰 경제·무역·에너지·보건 등 7개의 양해각서를 교환하는 한편 핫라인을 개통해 위기관리 시스템을 확보했으나, 한국기업에 대한 경제보복과 관광객 방한 재개에 대한 규제 등은 풀리지 않았고, 남북관계가 진전되는 과정에서 “북핵이 해소되면 사드는 철회한다”는 문재인 정부의 논리가 있기 때문에 중국이 좀 더 관망할 가능성도 있다.

2) 구조적 제약요인

한중관계 발전에도 불구하고 한중관계에는 구조적 제약요인이 있다. 기본적으로는 사실 한중 양국의 이데올로기 체계가 다르기 때문에 상호 인정(mutual recognition)에 한계가 있었고⁶ 따라서 이와 관련된 한반도 통일, 한미동맹, 북핵과 북한문제 그리고 일본문제 등의 요인을 통해 갈등이 표출되었다.

첫째, 한반도 통일에 대한 인식차이이다. 중국은 한반도 통일에 대해 원론적이고 공식적으로 지지(stated supporting)해 왔다. 그 핵심은 자주적·평화적 통일이며 이를 위한 방법론은 대화·신뢰·협상을 통한 남북관계의 개선이었다. 반면 한국은 한반도 통일은 ‘중립화’보다는 자유민주주의적 가치에 따라 이루어져야 한다는 점을 분명히 했다. 특히 북한이 사실상 두 개의 한국(two Koreas) 정책을 추진하고 있고 문재인 정부도 통일 대신에 평화공존을 강조하고 있기 때문에 중국이 한국과 함께 한반도 통일에 대한 최종상황(end state)에 합의하고 추진방식을 공유하는 데 이견이 있을 수 있다. 특히 중국은 한반도통일이 자국의 국가이익에 유리할 것인가에 대한 확신이 부족하기 때문에 남북한이 구체적 통일과정에 진입하기까지 선제적으로 움직일 가능성은 크지 않다.⁷ 이런 점 때문에 한중관계의 발전에도 불구하고 중국은 한국주도의 통일논의에 공식적으로 참여하거나 지지하지는 않았다.

둘째, 한미동맹에 대한 인식차이이다. 한국은 한중관계에 대한 상관성을 높여왔음에도 불구하고 기본적으로 한미동맹의 기본축을 유지해왔고 사실상 한미관계와 한중관계에는 현실적으로 전략적 차등화가 있었다.

....

⁶ Karl Gustafsson, Recognising recognition through thick and thin: Insights from Sino-Japanese relations. *Cooperation and Conflict*, 51(3) (2015), pp. 4-5.

⁷ 이희욱, “중국의 새로운 한반도통일논의” 『KINU통일(통일연구원)』, 1권 4호(2015), pp. 33-47.

이러한 상황에서 중국이 한미군사동맹을 ‘냉전의 유산’으로 보는 인식이 강화되었다. 사실 중국은 미국의 역외균형자(offshore balancer)의 역할을 현실적으로 수용해왔으나 중국의 부상과 미중간 지역 세력전이 양상이 나타나면서 한국의 대미경사정책이 강화되고 남북관계가 단절될 경우 동맹을 문제 삼는 경향이 나타났다. 예컨대 이명박 정부 출범초기 한미 FTA 타결과 함께 한미관계를 가치를 기반한 복합동맹으로 발전시키자, 천안함·연평도 사건이 발생한 이후 미군이 한반도 인근해역으로 들어오자 중국은 이를 강력하게 비판했다. 한미의 사드배치 과정에서 한중관계가 악화된 것도 한미동맹 환원론에 대한 중국의 문제제기라고 볼 수도 있다. 이것은 한미동맹을 강화해 중국을 견인하고자 할 경우, 미중 세력 경쟁을 한반도 통일과정에 끌어들이는 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있다는 것을 의미한다.

셋째, 북핵과 북한문제에 해결에 대한 목표와 방법의 차이이다. 한국은 남북관계에서 포용정책과 엄격한 상호주의 정책을 모두 실시한 바 있다. 일정한 성과가 있었지만, 동시에 한계도 있었다. 그러나 북한이 핵과 미사일 실험을 지속하면서 한국의 대북정책도 제재일변도의 강압외교(coercive diplomacy)를 선택했다. 한국의 보수정부는 북핵 문제에 대한 중국의 소극적 역할을 비판하고 압박과 제재를 통해 정권변화 전략도 배제하지 않았다. 반면 진보정부도 국제적 대북제재의 틀 속에서 북한의 비핵화를 유도했지만 북한에 대한 흡수통일 보다는 평화공존을 선택했다. 그러나 중국은 한반도 비핵화 정책을 유지하면서도 북한문제에 대해서는 ‘북한 체제의 안정’을 통한 변화를 추구했다. 즉, 북한의 핵무기 발전은 주변 지역의 핵도미노 현상을 가져오고 한반도에서 미중간 전략적 균형을 깰 뿐 아니라, 중국의 안전(safety)에도 영향을 준다고 보고 있다. 그러나 다른 한편 북한의 ‘이유 있는 안보우려’를 고려해 한반도 비핵화와 한반도 평화 체제를 함께 다루는 ‘표본겸치(標本兼治)’를 강조했다. 여기에서 주한미군의

철수를 포함한 미국의 변화가 수반되어야 하며, 대북제재의 목표도 ‘제재는 대화를 위한 수단’이 되어야 하며, 북핵 동결을 전제로 6자회담으로 복귀해야 한다는 입장을 유지해왔다.

넷째, 일본의 역할에 대한 인식의 차이이다. 중국은 지역 세력전이의 차원에서 일본의 영향력을 줄이고 역내 주도권을 약화시키는 데 관심을 기울여왔다. 중국외교의 핵심의 하나도 아시아에서 일본문제에 대한 미국의 인식과 행동에 대한 것이었다. 왜냐하면 중국의 입장에서 볼 때, 일본은 역외국가인 미국이 역내에서 가장 강력한 영향력을 행사할 수 있는 중요한 축(anchor point)이었기 때문이다. 따라서 중국은 미국의 강력한 개입 속에서 한·일 군사협력이 심화되는 것을 자국의 전략적 이해와 상충한다고 보았다. 실제 한중관계에서 일본변수는 한·미·일 협력의 틀 속에서 한일안보협력이 작동하는가, 그리고 일본의 역사수정주의에 대한 한중의 공동인식에 달려 있다.⁸ 한일 군사정보보호협정에 대해서는 “냉전적 사고를 고수하고 정보군사협력을 강화하는 것은 한반도의 대립과 대결을 더욱 격화시키는 것”이라고 비판했고 일종의 보복차원에서 중국내 한류를 비공식적으로 제한하기도 했다.

이렇게 보면 사드배치 갈등을 ‘봉인’할 수 있는 궤도로 올려놓았지만 한중관계가 과거 역사적으로 가장 좋았던 시기로 되돌아가기 어려운 새로운 정상(new normal) 또는 새로운 비정상(new abnormal)이 나타나고 있다. 한중간 모든 문제를 사전에 예방하는 것이 어려워졌으며, 미·중간 경쟁과 협력의 양상이 한반도에 직접 투사될 개연성이 높아진 상황에서 한·미관계와 한·중관계에 대한 상관성을 동시에 높이고, 한국외교의 중심성도 지키는 한편 위기통제관리 시스템을 정비해야 하는 상황이다.

....

⁸ 이희욱·한바오장, 『한중관계의 재구성』 (성균관대학 출판부, 2015), pp. 304-314.

4. 남북관계 전환과 중국의 한반도 정책조정

1) 북한발 한반도 안보구조의 변화

북한은 2018년 로동신문 신년사를 통해 평창 동계올림픽과 북한의 정권 수립 70주년을 민족적 대사(大事)로 연계하며 이를 남북관계 개선의 계기로 삼자고 제안했다.⁹ 비록 모든 핵전쟁 연습과 미군의 전략자산 전개를 중단해야 한다는 전제조건을 달았지만, 평창올림픽에 북한 대표단 파견, 다방면의 남북 교류협력 실현, 남북관계 개선의 돌파구를 강조했다. 특히 북한의 이러한 정책변화는 국제적 고립을 일시적으로 회피하기 위한 전술적 후퇴가 아니라 자신의 로드맵대로 상황을 주도하겠다는 전략적 변화라고 볼 수 있다. 즉 핵무력 건설을 완성한 상태에서 이른바 과도기 병진노선에서 승리했다고 평가하고 향후 국가전략의 중점을 경제건설에 집중하겠다는 의미로도 볼 수 있다. 이것은 북한식 개혁개방의 대담하게 열릴 수도 있다는 점을 의미한다.

이러한 북한의 새로운 제의에 대해 한국정부는 즉각 반응했다. 1월 1일 오후 청와대 대변인 브리핑을 통해 “남북관계 복원과 한반도 평화와 관련된 사안이라면 시기·장소·형식에 구애됨 없이 북한과 대화할 용의가 있다”고 밝혔다. 이어 1월 2일 통일부 장관도 판문점 평화의 집에서 고위급 남북당국 회담을 제의했고 북한도 즉각 호응했다. 이후 남북대화는 형식적으로는 북한의 평창올림픽 참가문제가 의제가 되었지만, 실제로는 한반도 비핵화와 한반도 평화체제에 돌파구를 마련하기 위한 것이었다. 실제로 김정은 위원장은 평창 올림픽 기간 한국을 방문한 김여정 선전선동부 부부장을 통해 문재인 대통령에게 친서를 전달하면서 남북정상회담을

....

⁹ 『로동신문』(2018.1.1.)

제의했고 한국특사단이 평양을 방문한 데 이어 2018년 4월 27일 판문점에서 역사적인 제3차 남북정상회담이 개최되었다. 여기에서 완전한 한반도 비핵화, 항구적인 한반도 평화체제 논의, 남북교류에 대해 포괄적으로 합의했다.

2) 북중관계의 복원

북중관계는 중국의 대북제재에 참여하면서 불신구조가 심화되었다. 김정은 위원장이 시진핑 국가주석에 보낸 축전에서도 과거와 달리 친선이나 전통 등의 단어를 삭제하는 등 북한의 대중국 인식에 큰 변화가 나타나지 않았다. 즉 북한은 북핵을 폐기하면서까지 대중국인식을 변화시키고자 하지 않았다. 그 동안 북한은 핵문제를 주한미군과 등가(等價)의 개념이자 헌법에 반영된 일종의 국체(國體)의 개념이었기 때문이다. 여기에 북한경제가 7.1 조치 이후 ‘개방 없는 개혁’을 추진한 성과가 일부 나타났고, 고난의 행군 당시 수많은 아사자를 목격하면서 학습한 ‘인민들의 자력갱생’, 국제제재 속에서 나타난 내부 공급량의 증가가 나타나면서 숨실만한 공간이 나타난 바 있다. 문재인 정부는 과거 “비핵화 → 동맹 → 통일”의 논리구조가 약화된 상태에서 이를 “비핵화 → 동맹(조정) → 평화”를 설정했다. 그러나 한미동맹의 틀이 공고하게 작동하는 상황에서 동맹의 연성화를 통해 비핵화를 실현할 수 있는가에 대한 근본적인 질문은 해소되지 않았다.

그러나 북한이 핵무력 건설을 완성했다고 선언하면서 북핵의 성격이 완전히 달라졌다. 그러나 중국에서는 한반도 비핵화가 완전하고 검증할 수 있고 역진이 불가능한 비핵화(CVID)인가에 대한 우려가 여전히 있었지만, 그 해법에 있어서는 ‘안보 대 안보’의 교환 이외는 대안이 없다고 보았다. 또한 국제제재가 아닌 독자제재와 세컨더리 보이콧에 대해서는

반발해 왔다. 왜냐하면 제3자 제재는 북한 대외교역의 90% 이상을 차지하는 중국기업을 겨냥하고 북핵 문제를 중국에게 책임을 전가하는 메시지로 읽혔기 때문이었다.

이것은 북중관계가 깊은 상호불신에 빠져 있었고 중국의 대북한 역할론에 한계가 있었다는 점을 의미한다. 중국도 국제제재의 틀 속에서 제한적인 역할을 모색해 왔다. 그러나 남북관계와 북미관계에 본격적인 변화가 나타나자 한반도에서의 자국의 외교공간을 확보하기 위해 북중관계의 재정상화에 관심을 기울였다. 그 계기는 2018년 평창올림픽 계기 한정(韓正)정치국 상무위원과 김영남 최고인민회의 의장의 교담(交談)이었고 이것이 2018년 3월 북중 정상회담으로 발전하는 배경이 되었다. 이러한 북중관계의 회복에는 북한이 한반도 비핵화에 대한 입장을 분명히 하면서 북중관계의 전제조건이 해소되었다.

그 결과 북한의 전격적인 제안을 중국이 수용하는 형식으로 3월 25일-28일까지 베이징에서 양국의 정상회담이 개최되었다. 사실 북한과 중국은 2011년 이후 정상회담이 개최되지 못하는 비정상적 상황이 지속되었다. 중국의 입장에서는 북한의 비핵화가 전제되어야 한다는 가이드라인이 있었고, 북한도 핵무력 건설을 완성하기 전까지는 협상에 나설 유인이 크지 않았기 때문이었다. 그러나 이러한 변화의 물고는 북한이 텃다. 국제무대에 처음 데뷔하는 김정은 위원장으로서 중국을 먼저 방문하면서 외교정책의 혼란을 방지하고자 했다. 북한 스스로도 중국방문을 정의(情義)와 도의(道義)에 따른 것이라고 강조하기도 했다. 그러나 여기에는 북한이 남북회담과 북미회담의 불확실성에 대한 확실한 담보와 전략적 보장이 필요했고, 미중간 경제통상마찰이 본격화되는 시점에서 중국이라는 경제적 후원(後苑)을 확보하기 위한 이중적 헤징(double hedging)이 숨어 있었다. 한편 중국으로서도 북한의 베트남화를 방지하면서 미중관계와 지역문제에 대한 영향력을 유지하고 한반도 문제에서 중국소외론(China passing)에

적극적으로 대응하고자 하는 전략적 이해가 합치된 결과였다.

북중정상회담의 최대 걸림돌인 한반도 비핵화에 대해 김정은 위원장은 “김일성 주석과 김정일 총서기의 유훈에 따라 한반도 비핵화 실현을 위해 힘쓰는 것은 우리의 시종 변함없는 입장이다. 우리는 남북관계를 화해 협력의 관계로 변화시키고 남북 정상회담을 진행하고 미국과 대화를 나누고 북미 정상회담을 진행할 결심이 있다. 만일 남한과 미국이 우리의 노력에 선의로 호응하고 평화안정의 분위기를 마련하며 평화를 실현하기 위한 단계적(階段的), 동시적(同步的) 조치를 취한다면 한반도 비핵화 문제는 해결할 수 있을 것이다. 이 과정에서 우리는 중국과 전략적 소통을 강화하고 함께 협상과 대화의 추세와 한반도 평화안정을 수호할 수 있기를 바란다”고 밝혔다. 그 결과 북중관계의 변화는 한반도에서의 전쟁가능성을 낮추는 데 기여했고 중국도 한반도 안보구조가 급격히 흔들리는 과정에서 ‘한반도 문제의 한반도화’를 방지할 수 있는 여지를 마련할 수 있었다.

3) 한반도 평화체제와 중국역할

북한이 평창올림픽에 참여하고 남북정상회담에 이르는 되는 과정에서 중국은 북한 핵무력 건설 완성 이후 북한의 행동이 전략적으로 전환했는가, 문재인 정부가 미국과 북한을 움직일 수 있는가, 북한이 제재회피라는 목표를 가지고 있으나, 전반적으로 김정은이 자신의 로드맵대로 움직이고 있는가에 대한 토론이 있었다. 여기에 국제제재 효과가 북한주민의 고통인가 북한외교 행태를 변경인가, 고통과 굴복 사이에 인과성(causality)이 있는가에 대한 권위 있는 해석이 부족한 상태에서 대북정책 조정에 신중하게 접근했다. 그러나 남북관계가 급격하게 변화하면서 한반도 비핵화에 이어 종전선언 그리고 평화체제에 이르는 로드맵이 나타나면서 중국도 여기에 적극적으로 반응했다. 즉 한반도 비핵화는 북미간 문제로 간주해도

한반도 평화체제 논의에 정전협정의 당사국인 중국이 배제되는 것을 방지하기는 어려웠다. 중국은 남북관계 개선을 지지하는 것을 넘어 ‘적극적 역할’을 하고 한반도 문제에서 중국의 전략적 이익을 잃지 않겠다는 것이었다.

특히 중국의 전략적 이익이 걸린 부분은 주한미군의 지위와 성격에 관한 것이었다. 북한은 평창올림픽 이후 한미군사훈련 재개 문제에 대해서도 통상적이고 관계적인 훈련을 이해한다고 호응해 왔다. 한반도 평화체제의 최대 현안인 주한미군문제에 대해서도 전향적인 입장을 표명했으며 남북정상회담에서도 주한미군 문제를 의제화하지 않았다. 북한으로서는 주한미군이 미국과 중국, 한국과 중국 사이에서 일종의 전략적 지렛대의 의미를 지니는 것이었다. 특히 문재인 대통령이 남북정상회담에 이어 남북미 3자 정상회담을 언급한 바 있고, 판문점 선언에서도 정전선언과 한반도 평화체제에서 남북미 또는 남북미중이라는 선택지를 열어놓은 상태에서 중국은 적극적으로 중국역할론을 가동할 필요가 있었다. 이미 2007년 7월 남북정상회담에서 관련당사국을 3자 또는 4자가 참여할 수 있다는 역사적 경험도 참고했다. 즉 중국은 남북관계 개선을 지지하는 것을 넘어 ‘적극적 역할’을 하겠다는 것이었고, 장기 공전중인 6자회담의 모멘텀을 되살리고자 했다.

5. 한중관계의 재구성

시진핑 시기 중국의 대외전략은 경향적으로 미중관계와 동아시아 질서 속에서 한반도 문제를 접근해왔다. 중단기적으로 동아시아 국제질서는 중국이 주도하는 질서나 중·일간 라이벌 경쟁 보다는 미·중간 균형이 약화(eroding balance)되거나 현상유지가 재연(status redux)될 가능성이

높다.¹⁰ 이러한 힘의 관계 속에서 중국은 자국의 국가이익에 직접 영향을 미치는 경성이슈일수록 그리고 지리적으로 중국에 가까울수록 미·중 갈등이 나타날 가능성이 크다. 반면에 연성이슈이거나 지리적으로 중국에서 멀리 떨어져 있을수록 미중협력의 가능성은 늘어난다. 이것은 미·중간 중첩도가 크고 파급력이 큰 일본, 남중국해, 타이완, 한반도 문제 등 지역 이슈에 대해서는 시간을 정하지 않은 채, 미중 양국이 충돌과 협력이 반복될 것이라는 것을 의미한다. 미국은 미일동맹의 틀 속에서 일본에게 역내에서 더 많은 역할을 인정하는 일종의 ‘외주(outsourcing)’ 외교를 통해 중국견제의 효과를 극대화하고자 할 것이고 중국도 지역 세력전이 차원에서 일본의 영향력을 약화시키기 위해 내적균형과 외적 균형을 동시에 추구하는 ‘반균형’으로 미국의 전략에 대응할 것이다.

한반도이슈에 대해서도 미국은 한미관계와 북미관계의 변화에도 불구하고 한미동맹과 한·미·일 지역안보협력을 동시에 강화하면서 중층적 대중국견제의 틀을 만들고자 할 것이다. 일본 자위대의 집단자위권 부여, 한·일간 위안부문제 합의, 한·일 군사정보보호협정 체결, 사드의 한반도 배치 결정도 이러한 대전략구상의 일환이다. 중국도 한국의 대미경사정책을 방지하기 위해 한반도 평화체제 논의에서 중국역할론을 강조하는 한편 한국의 대중국 경제의존도를 적극적으로 활용하고자 할 것이다. 이와 함께 북중관계를 강화해 한국이 주도하는 한반도 통일에 대한 견제와 지렛대를 확보하고자 할 것이다. 또한 주한미군 철수 등 한미동맹을 문제삼는 한편 북핵 해소와 함께 사드철회를 매개로 한반도에서의 미군의 지위에 대한 문제제기를 지속할 가능성도 크다.

....

¹⁰ Michael Swaine, et al. *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region: A strategic net assessment*. (Washington, DC: Carnegie Endowment for international Peace, 2015), p. 243.

이러한 한반도를 둘러싼 새로운 환경변화 때문에 한국은 미국과 중국으로부터 러브콜을 받고 있다는 자의적 평가가 등장하기도 했다. 그러나 한국외교는 기본적으로 한중관계 보다는 한미동맹에 의존해 왔다. 2018년 판문점 정상회담을 추진하는 과정에서 미국의 협력을 얻기 위해 한미동맹을 적극적으로 강화했다. 이것은 역설적으로 미국이 한반도에서 안정적 규범을 제공하지 못했고 중국도 대안의 가치를 제공하지 못하는 규범 공백이 나타나는 상황에서도 한국외교는 중국과 미국에 대한 상관성을 높이지 못하고¹¹ 동맹 환원론에 빠지고 있다는 것을 의미한다. 문제는 미중관계가 적어도 지역의 수준에서 세력전이의 양상을 띠면서 향후 협력 이든 갈등이든 위상이 정립될 가능성이 크고 이것은 상대적으로 한국의 안보자율성이 약화될 가능성이 더욱 높아질 것이다. 즉, 미중관계가 좋아지면 한국외교의 공간이 늘어나고 미중관계가 악화되면 한국외교의 공간이 줄어들다는 상관관계가 크지 않다는 점이다. 그 어느 경우든 한국외교의 종속변수가 될 가능성이 높아질 가능성이 높다.

한중관계가 한미동맹, 일본문제, 북한문제 등 ‘제3의 요인’이 개입되면서 질적 전환을 이루지 못한 상황에서 한국의 대중국외교도 사안별로 선택적으로 지지하고 반대하는 것이 점차 어려워지고 있다. 특히 한국 국내정치가 친미와 친중이라는 이데올로기 프레임에 갇히면서 외교비용도 크게 늘었다. 더 큰 문제는 한국이 역내 현실적 외교지분을 넘어선 한국방안(Korean solution)을 제시하거나 ‘한반도 문제의 국제화’에 기댄 해법은 국제사회에서 주목받지 못했다. 이런 점에서 동아시아 판의 변화 속에서 한중관계를 동태적으로 전환하기 위해서는 우선 한중관계의 상관성을 지속적으로 높이면서 외교적 레버리지를 확보할 필요가 있다. 그 출발은 ‘안에서 밖으로 구축되는 평화(peace built from the inside out)’에 기초하고

....

11 李熙玉·于婉瑩, “均衡的東北亞國際關係與半島安全結構” 『東北亞論壇』, 2期(2014), pp. 83-84.

신자유주의 실패 이후 등장한 새로운 고립주의 현상에 대응하는 새로운 다자주의를 창의적으로 설계할 필요가 있다. 정책적 차원에서는 한국외교가 보유한 정책수단을 결합한 포괄적(package deal)방식을 통해 한미동맹 환원론을 극복하면서 한중관계를 새롭게 설정할 필요가 있다. 또한 ‘한반도 비핵화’ 이후, ‘한반도 통일’이 이루어진 이후 ‘진실의 순간’에 대한 전략적 비전을 시민사회와 함께 합의하고 국제사회를 통해 발신하면서 정치적 매몰비용(sunk cost)을 줄이는 새로운 패러다임을 구축할 필요가 있다.

이러한 한반도 안보구조의 변화는 한중관계의 성격에도 변화가 나타났다. 과거 보수정부의 한중관계의 기존 프레임은 한미동맹이 강화될수록 중국이 한국에 주목할 것이고, 한국주도의 한반도 통일에 중국도 내심 지지할 것이라는 희망적 예단(wishful thinking)이 있었다. 그러나 실제로는 북한과 북핵을 보는 인식차이가 분명한 상태에서 한중간 전략적 관계를 회복할 수 없다는 것이 입증되었다. 오히려 한국이 한반도 문제 해결에 적극성을 보이고 남북관계에 대한 한국의 중심성(centrality)을 회복할 때, 정책유사성이 강한 중국도 한국을 지지하면서 한국의 전략적 가치를 높이게 될 것이다.

3

동북아 질서를 둘러싼 경쟁과 한반도 변화

: 냉전체제와 분단체제의 변형

이기호 (한신대학교)

1. 머리말

21세기 이후 아시아를 둘러싼 다양한 기획이 모색되어왔다. 여기에는 경제력, 군사력 혹은 문화적 헤게모니도 한 축을 차지하며 1945년 이후에 형성된 아시아질서를 새롭게 형성하려는 움직임이 그 어느 때보다도 경쟁적으로 등장하고 있다. 그 핵심에는 국가의 경쟁력을 바탕으로 아시아를 자국에 유리한 입장으로 전환하려고 한다는 점에서 여전히 국가주의의적 사고가 근간을 이루고 있다.

오늘의 아시아 질서는 제2차 세계대전에서 패한 일본과 미국이 이끄는 연합국과의 조약인 샌프란시스코 강화조약이 근간을 이루고 있다. 대부분이 식민지를 경험했던 아시아 국가들이 여기에 크게 영향을 받았음은 말할 필요도 없다. 당시의 최대 과제가 독립국가 혹은 대국을 건설하고자 하는 국가주의의 시대였고 이러한 흐름은 지금도 크게 변함이 없는 듯 보인다. 흔히 이 시기를 제2차 세계대전 이후라는 의미로 전후질서라고 부르기도 한다. 샌프란시스코 강화조약을 큰 틀로 구성된 아시아의 전후 질서를 본 글에서는 ‘전후체제’라고 부르기로 한다. 다만, 전후체제란 1945년에서 오늘의 시점에 이르는 역사적 시기를 언급하는 것이지 실제로 전쟁이 모두 끝나고 없다는 의미는 아니다.

본 글에서 다루는 전후체제는 두 가지 가정을 기본으로 하고 있다. 하나는 샌프란시스코 강화조약을 기본 골격으로 형성된 전후질서에는 분단체제와 냉전체제를 두 축으로 하여 1945년 이후 아시아 질서를 유지해왔다는 설정이다. 다른 하나는 샌프란시스코 체제가 몇 차례의 도전을 받으며 최근에는 전후체제가 근본적으로 흔들리면서 새로운 체제로 이행하려고 한다는 가정이다. 샌프란시스코 체제에 대한 첫번째 도전은 1972년 미국 대통령이 최초로 중국을 방문하면서 이른 바 데탕트시대를 열면서부터라고 할 수 있다. 두번째 도전은 1992년을 전후로 남북관계의

변화와 한중 국교정상화, 한소(러) 국교정상화 등 동북아 역내의 활발한 교류가 이루어지면서라고 할 수 있다. 그러나 20년을 간격으로 벌어진 커다란 도전은 분단체제와 냉전체제를 극복하기 보다는 분단체제가 유연해지고 냉전체제가 새롭게 강화되면서 기본 골격을 유지해왔다.

분단체제와 냉전체제는 전후체제의 결과이기도 하고 전후체제를 유지시키는 힘이기도 하다. 분단체제의 특징은 마음의 분단을 심화시키고 있다는 점에서 우리의 마음 혹은 기억과 관련되는 경향을 지니고 있다. 반면에 냉전체제는 전쟁수행능력을 담보하고 국가안보를 가장 우선시 한다는 점에서 근대국가 혹은 국민국가를 언제나 중요한 행위자로 복원시키는 기제로 작동하고 있다.

본 글에서는 한국, 중국, 일본 등이 이러한 변화를 어떻게 인식하고 있는가를 먼저 살펴보고자 한다. 미국의 주도로 이루어진 전후체제로부터 어떻게 벗어나려고 하는지, 그리고 어떠한 질서를 기획하고 있는지 살펴볼 것이다. 지난 70여년의 전후체제에 대한 고찰을 통해 분단체제와 냉전체제가 전후체제를 어떻게 지탱해왔는지를 설명함과 동시에 전후체제가 현재 어떻게 흔들리고 있는가를 설명하고자 한다. 분단체제가 흔들리는 과정에서 냉전체제가 세련되게 변모하면서 전후체제를 지탱해왔지만 최근 한반도에서 일고 있는 평화프로세스는 냉전체제에도 중대한 변화를 가져올 수 있다. 곧 한반도에서 일어나고 있는 분단체제의 균열이 전후체제를 근본적으로 변화시킬 가능성이 최근에 마련되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 관점에서 본 글은 전후체제라는 큰 역사의 프레임이 무엇에 의존하고 있고 한반도의 변화가 향후 동북아 질서에 미칠 수 있는 영향을 분석함으로써 동북아 평화와 새로운 질서의 가능성을 모색해보고자 한다.

2. 전후체제와 동북아 국가의 특성: 한중일을 중심으로

1) 제2차 세계대전을 바라보는 또 하나의 시각

1939년 9월 1일 독일의 폴란드 침공에서 시작하여 도쿄만에 정박한 미주리호에서 일본천황이 무조건 항복문서에 조인한 1945년 9월 2일까지를 우리는 제2차 세계대전이라고 부른다. 과연 이 사건을 제2차 세계대전이라고 부를 수 있을까? 이러한 호명은 적어도 두가지 결정적인 오해를 낳고 있기에 적절하다고 할 수 없다. 하나는 마치 모든 국가가 전쟁에 주체적으로 참여한 것 같은 착각을 일으키고 있다는 점이다. 예컨대 주요 전쟁국가이자 전범 국가인 일본을 제외하면 아시아와 아프리카 심지어 라틴아메리카를 보아도 자발적이고 주도적으로 전쟁에 참여한 국가는 찾기 어렵다. 둘째, 제2차 세계대전이 끝난 1945년에 정말로 전쟁이 끝난 것인가 하는 것이다. 오히려 전쟁에 주도적으로 참여하지 않았던 대부분의 아시아 아프리카 국가들은 이른바 승전국에 해당하는 연합국 소속국가들과 민족해방을 위한 또다른 전쟁을 치르거나 내전을 겪어야 했다. 세계 전쟁은 끝나지 않았단 뜻이다.

그런 까닭에 ‘제2차 세계대전’이라는 명명은 유럽과 북미의 시각에서 본 서구적 담론이다. ‘제1차 세계대전’이라는 명명 또한 유럽을 전세계와 동일시했던 유럽인들의 자만심을 반영한 표현이기도 하다. 오히려 당시 미국은 이를 유럽 전쟁(European War)이라고 불렀다. 곧 제1차 세계대전은 유럽을 전 세계와 동일시했던 유럽우월주의를 반영하는 제국주의 용어인 셈이다.

‘제2차 세계대전’에는 미국이 참전하고 일본이 전쟁을 일으켰지만 제국간의 전쟁이다. 대부분의 아시아 지역은 전쟁을 강요당했고 무차별한 자연 파괴와 수 많은 인명피해를 고스란히 떠안은 전쟁의 참혹함을 감당

해야했다. 게다가 패전국 일본하에 있던 동남아 국가들은 바로 독립조차 할 수 없었다. 일본이 점령하기 이전의 제국들이 다시 차지하고 돌아왔기 때문이다. 인도차이나는 프랑스와 길고 긴 전투(1946~1954: 제1차 인도차이나 전쟁)를 치뤄야 했고, 말레이시아(1957년 독립) 또한 영국으로부터 독립운동을 전개해야만 했다. 인도(1947년 독립)는 이미 네루의 독립투쟁운동과 간디의 비폭력저항운동 등을 통해 길고 험한 독립운동을 전개해왔다.

아프리카의 사정도 크게 다르지 않았다. 알제리(1962)는 프랑스와의 격렬한 전투를 장기화했고 그 과정에서 프랑스 제4공화국이 오히려 붕괴되는 결과를 낳는 등 수많은 비극을 경험하고 나서야 비로소 독립하였다. 튀니지(1952년)도 프랑스로부터 독립하기 위해 투쟁을 해야했고 모로코(1956)는 독립운동 끝에 프랑스와 스페인과의 공동합의에 의하여 독립을 인정받았다. 남아프리카 공화국(1961) 또한 비록 영국 여왕의 통치에서 벗어나 스스로의 대통령을 선출하는 공화국이 되었으나 인종차별정책으로 악명 높은 아파르트헤이트 정책이 폐지되고 흑인들이 자유를 얻게 된 것은 흑인운동가 넬슨 만델라가 석방된 1990년이후이다. 열거된 국가들은 일부 사례에 불과할 뿐이다. 중앙아시아의 국가들은 소련이 해체되는 1991년 12월 25일 이후에야 독립을 했다.

1945년부터 20세기말까지 반세기에 걸치는 긴 역사는 제국과의 전쟁을 통한 독립, 곧 근대국가 수립을 위한 투쟁의 역사로 이어질 수 밖에 없었다. 따라서 1945년을 전후시대라고 부르는 것은 제국주의적 관점에 불과하다. 국지전 혹은 내전처럼 보이는 대부분의 전쟁은 식민지 유산에 기인한 바 크다. 우리가 경험한 한국전쟁 또한 내전(civil war), 국제전(international war), 대리전(proxy war)의 성격을 모두 갖고 있다. 1945년은 세계대전의 종전이 아니라 제국간의 종전임과 동시에 제국과의 또다른 전쟁이 시작된 시점으로 보는 것이 더 적절하다.

유럽의 경우, 전범국가인 독일이 1945년 직후에는 연합국에 의해 분할되어 있었지만, 동아시아는 일본의 주변국가들이 그 분단을 경험하는 독특한 과정을 겪었다. 곧 한반도가 대한민국과 조선민주주의 인민공화국으로 나뉘어 남북분단체제를 이어오고 있고 중국 또한 내전을 경험한 후, 중화민국과 중화인민공화국으로 나뉘어 양안체제(兩岸體制)를 유지하고 있다. 정작 전범국가인 일본은 여전히 오키나와를 중심으로 주둔한 미군의 기지국가의 위상을 유지한 채, 동북아 국가들과는 쉽게 동화하지 못하고 있다. 동북아는 유럽과 달리 지정학적 분단체제가 하나의 역사를 이루어 동북아 공동체와는 거리가 먼 분단의 시대를 살아왔던 셈이다.

2) 동북아 국가의 특징: 한국, 중국, 일본을 중심으로

1945년이후, 한중일은 각기 체제경쟁에 박차를 가했다. 남한(대한민국)과 대만(중화민국)은 분단 너머에 다른 체제를 선택한 북한(조선민주주의 인민공화국)과 중국(중화인민공화국)보다 더 빨리 부국강병을 누리고자 했다. 패전국 일본 또한 전전(戰前)의 제국의 위상을 경제적으로 만회하기 위해 총력을 다했다. 분단체제를 경험한 동북아 국가들은 이른 바 근대국가를 향해 돌진했으며 시간과의 경쟁을 통해서 누가 먼저 강대국이 되는 가라는 속도전에 매진해왔다. 이러한 속도전은 강한 국가의 전통을 유지하는 환경을 마련했고 동시에 분단체제의 지속을 통해 서로 다른 경계를 유지하게 하는 중요한 동기이기도 했다. 본 절에서는 동북아의 분단체제와 냉전체제를 설명하기 전에 그러한 체제의 가장 중요한 행위자로 자리매김한 한중일의 근대국가의 특성을 비교 분석하기로 한다.

- **한중일 각국의 분단체제: 내전과 국가폭력 그리고 미군기지**

한국과 중국은 한국전쟁, 중국의 내전 등을 통해 각각 분단체제를 고착

해왔다. 그러한 분단체제는 미국과 소련을 중심으로 형성된 냉전체제에 의해 가속화되었다는 점에서 국제질서의 흐름을 반영한다. 아시아에서는 30년전쟁으로 평가받는 베트남 전쟁을 포함하면 대륙과 태평양을 사이에 두고 거대한 분단의 장벽이 형성되었다고 할 수 있다. 특히 전쟁을 통해 분단체제가 완성되었다는 점에서 그 상처는 지정학적 분단체제에 머물지 않고 마음의 분단체제를 확대심화시켜왔다는 점에 주목할 필요가 있다.

국가폭력이 국가형성과 한 쌍을 이루며 분단체제를 형성한 것이다. 대만의 2.28사건, 한국의 제주 4.3사건 등이 그러했다. 이러한 현상은 동남아로도 확산되어 반동회의(아시아 아프리카 회의)의 맹주역할을 자임하였던 인도네시아에서 조차도 1965년 9월 30일에 벌어진 의문의 쿠데타 사건을 계기로 수카르노가 실각하고 수하르토가 정권을 잡으며 공산주의자들을 중심으로 한 대량학살을 감행하는 결과를 낳았다. 전쟁과 이데올로기가 국가폭력을 정당화하는 기제로 작동하면서 냉전체제는 분단체제를 심화시키는 원인으로 작동하였다.

일본은 전범국가였음에도 불구하고 내전도 분단도 겪지 않았다. 그러나 점령군으로 진군했던 미군이 미일안보조약이후 계속 주둔하면서 메이지 유신 이후 가장 먼저 식민지가 되었던 류큐왕국은 독립할 기회를 아예 상실하고 오키나와라는 독특한 군사기지로 재탄생되었다. 1972년 오키나와는 일본으로 반환되기까지 미국의 또다른 식민지를 경험한 셈이며 본토 반환이라는 명분으로 역사적 단절과 공간적 단절을 모두 경험하게 되었다. 당연히 오키나와와 일본 본토의 분단체제 또한 여전히 두 지역의 마음의 분단을 낳았다. 오키나와인들 가운데 절반에 가까운 인구가 조금씩 줄어들고 있다고 하지만- 아직도 오키나와 독립을 원하는 것은 그리 놀라운 일이 아니다.

● 경제성장과 시간과의 경쟁: 올림픽과 경제성장

동북아 지역의 또다른 특징은 북한과 몽골을 제외하면 시차를 두고 있지만 놀라운 경제성장을 해왔다는 점이다. 실제로 아시아 전역에 올림픽을 치른 나라는 일본(1964년 도쿄올림픽), 한국(1988년 서울올림픽), 중국(2008년 베이징올림픽) 등 세 나라밖에 없다. 일본은 개최 후 4년 뒤인 1968년에 독일을 제치고 세계경제 2위에 올라섰다. 한국은 1988년 서울올림픽이후 3년뒤인 1991년에 OECD가입 방침을 발표하였고 1996년에 가입이 완료되었다. 중국은 2008년 북경올림픽이후 2년 뒤인 2010년 일본을 제치고 GDP 세계2위의 초경제대국임을 과시하였다. 2017년도 기준으로 각국의 GDP를 살펴보면 미국이 19.362조 US달러로 1위, 중국이 11.938조 US달러로 2위, 일본이 4.884조 US달러로 3위 그리고 한국이 1.530조 US달러로 11위에 달한다. 한중일을 합하면 18.352조 US달러로 미국에 근접하고 있으며 EU의 17.1조 US달러보다 더 높다. 게다가 증가율 혹은 구매력평가기준(PPP) GDP로 환산하면 이미 한중일의 GDP(PPP)는 세계 최고수준에 이르고 있다.

● 동북아 국방비 지출과 전쟁가능한 국가: 동북아 비핵지대의 가능성

군사력으로 보아도 한중일의 군사력 규모는 경제수준 못지않게 높은 비중을 차지하고 있다. 영국의 국제전략문제연구원(IISS: International Institute for Strategic Studies)의 자료에 따르면 다음의 표와 같다.

표 1 2016년 세계 국방비 순위

순위	국가	국방비(달러)
1위	미국	6045억
2위	중국	1450억
3위	러시아	589억

순위	국가	국방비(달러)
4위	사우디아라비아	569억
5위	영국	525억
6위	인도	511억
7위	일본	473억
8위	프랑스	472억
9위	독일	383억
10위	한국	338억

출처: 국제전략문제연구원(<https://www.iiss.org>) 홈페이지에서 재구성

<표 1>에서 보듯이 미국이 6,045억 US달러로 압도적 1위를 차지하고 있다. 그 뒤로 또한 중국이 1,450억 US달러로 월등한 2위를 차지하고 있다. 한국은 338억 US달러로 10위를 차지하고 있다.

그런데, 2위부터 10위까지를 모두 합해도 단일 국가 미국보다 한참 모자라는 5,310억 US달러이다. 곧 미국의 군사력은 경제력과 달리 압도적이다. 전세계 군사비 지출 약 1조5,809억 US달러 가운데 미국은 38% 이상을 차지하고 있다. 여기서 주목할 것은 동북아 군사안보 관련국가라고 할 수 있는 6자회담 당사국 가운데 북한을 제외한 5개국가가 군사비 지출 10위안에 들어 있다는 점이다. 곧 전세계 어느 지역보다도 경제력과 군사력이 집중되어 있는 곳이 동북아지역이다.

유일하게 몽골을 제외한 동북아 국가 가운데 경제적으로 낙후된 북한의 경우, 분단체제 국가의 입장에서 국방비와 군사력은 항상 부담스러운 문제였다. 남북한의 경제적 격차가 서울올림픽을 전후하여 차이가 뚜렷하게 나기 시작할 무렵 남과 북은 기본합의서와 더불어 한반도 비핵화를 공동으로 선언한다. 한반도 비핵화를 선언한 다음 해인 1992년에 몽골은 비핵국가를 선포했다. 동북아는 중국과 러시아를 제외하고는 적어도 비핵지대를 구성할 수 있는 가능성이 높아졌던 셈이다. 그러나 경제적 열세와 북미관계의 불안정성은 이후 경제적으로 비대칭적 무기인 핵무기 개발의

유혹을 북한이 버리지 못하게 되면서 한반도에서는 1차, 2차에 걸친 북핵 문제가 발생하였다.

● 관광을 통한 시민간 교류 및 문화적 관심의 증대

한중일간의 무역, 관광 등 다양한 분야의 교류는 다른 어떤 국가간 교류보다도 활발하다. 한일간에는 1998년 김대중대통령과 오부치 총리 간의 ‘21세기를 위한 새로운 파트너십 선언’을 계기로 문화개방이 이뤄지면서 문화교류가 활성화되었다. 이후 2002년 한일 월드컵 공동개최를 계기로 시민들간의 교류 또한 눈에 띄게 발전하기 시작하였다. 중국인들의 한국과 일본 관광 또한 중국의 경제성장과 더불어 급속히 증가하였다. 2016년 기준으로, 한국을 방문한 총 관광객수 1,724만명 가운데 중국인이 806만명(46.7%), 일본인이 229만명(13%)으로 각각 1, 2위를 기록하였고 이 둘의 합계가 전체 관광객의 약 60%를 차지하고 있다. 같은 해, 일본을 찾은 관광객수는 2403만명이었는데, 중국인이 637만명(26.5%)으로 1위, 한국이 509만명(21.1%)으로 2위를 차지하여 47.6%를 점하고 있다. 한국과 일본이 관광객 통계를 낼 때, 대만과 홍콩을 분리하는데 양국 모두 대만과 홍콩이 3, 4위를 차지함으로써 동북아내부의 관광을 통한 교류는 과반수를 이웃국가들로부터 채우고 있음을 알 수 있다.

중국을 방문한 외국인 방문객 또한 홍콩, 마카오 타이완을 제외하면 2015년 기준 총 2,598만명 가운데 한국이 1위로 444만명(17%)을 차지했다. 일본은 249만명(9.6%)으로 베트남 2위에 이어 3위를 차지했다. 중국이 한국과 일본을 방문하는 것에 비하면 그 수가 반 정도에 머물지만 여전히 한국과 일본은 중국의 가장 중요한 방문객임에는 틀림없다. 단순히 자본과 상품의 이동과 달리, 관광은 그 자체가 장소와 사람 그리고 상품과 문화를 총체적으로 소비하면서 교류한다는 점에서 상호이해증진은 물론 친밀도를 높임으로써 평화에 기여할 가능성이 높다는 점도 주목할 필요가 있다.

한중일의 급속한 경제성장과 문화교류 그리고 활발한 관광 등은 지역 통합을 이루기 위한 촉진요인으로 작동할 가능성이 높은 반면, 국방비 지출의 높은 비중, 역사 및 영토 갈등 등은 저해요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 문제는 저해요인에 해당하는 내용들이 국가가 행위자인 경우가 많은 반면 촉진요인의 변수들이 경제행위 및 시민사회 등 비국가행위자들에 해당하는 내용들이 많다는 점이다. 국경을 넘나드는 시민들이 적극적으로 기여해야 할 이유가 여기에 있다.

3. 전후체제를 둘러싼 기억의 전쟁: 승전, 패전, 그리고 종전¹

한국, 중국 일본은 동시대를 살아가는 인접국가이지만 실제로 각국의 인식은 같은 시간대에 살고 있다고 보기는 어려운 듯 하다. 한중일 3국이 모두 같은 시간 축을 놓고 경쟁하는 것도 사실이지만 과거와 미래에 대한 기억, 곧 역사의 상처와 미래에 대한 기대가 서로 다르기 때문에 발생하는 문제이기도 하다. 1945년에서 2018년 현재에 이르는 시기를 이른 바 전후 체제라고 한다면 이 전후체제의 특징이 무엇인가를 설명하고 한중일3국은 지난 역사를 어떻게 다르게 기억하고 있는지 그리고 다르게 기억하는 원인으로서 각국이 지향하는 미래가 무엇인지를 살펴보고자 한다.

1) 샌프란시스코 체제: 미국이 그려낸 아시아 질서

일본 천황의 무조건 항복으로 끝난 전쟁의 종전 처리는 1951년 샌프란

.....

1 제3장은 다음의 줄고에서 일부를 수정보완하여 게재하였음. 이기호. 2016. “냉전체제, 분단체제, 전후체제의 복합성과 한반도 문제에 대한 재성찰: 2015년 한반도를 둘러싼 기억과 담론의 전쟁.” 「민주사회와 정책연구」 통권29호. 242-271.

시스코에서 이른바 승전국과 패전국 사이에 강화조약을 맺음으로써 마무리되었다. 그러나 그 마무리는 일본 제국이 대동아공영권이라는 미명하에 아시아를 침략했던 제국주의 질서에서 미국이 구상하는 아시아 질서로 전환시키는 과정에 불과했다. 샌프란시스코 강화회의가 열렸던 1951년에는 한반도의 남과 북 모두 전쟁중이었으므로 참석이 불가능했다. 중국과 대만도 미국이 지원했던 중화민국이 1949년 중국내전에서 패하고 타이완으로 옮겨가자, 대표성 문제를 두고 그 어느 쪽도 참가하지 못하였다. 회의에 참석했던 소련은 폴란드, 체코슬로바키아 등과 함께 미국의 일방적인 합의과정에 대하여 항의하며 조약을 거부했다. 반면에 미국은 같은 날, 미일안전보장조약을 체결하여 오키나와를 중심으로 일본을 자국의 기지국가로 만들었다. 이미 맥아더총사령관 치하의 미군정시절에 만들어진 일본 헌법 9조에는 일본을 전쟁을 수행할 수 없는 국가로 규정하였고, 대신 군사적 공백을 미국이 채워주고 일본을 미국의 아시아정책을 전개해나가는 교두보로 만들었다.

곧 1951년의 샌프란시스코 협상은 아시아의 피해당사자가 배제된 강화조약과 동시에 미일간에 맺어진 안보조약을 쌍두마차로 70여년의 아시아 질서 곧 샌프란시스코 체제를 구성하고 유지해왔다. 샌프란시스코체제는 이후 일본을 실질적인 독립국가로 돌려놓기 보다는 사실상 미국의 군사적 속국으로 만들었다. 오키나와를 중심으로 편성된 미군기지는 필리핀 기지와 더불어 미국이 아시아를 군사적으로 개입하고 영향력을 행사하는 전진기지였다. 곧 전후체제의 핵심적 기제였던 냉전체제를 실질적으로 강화하고 한국전쟁, 베트남전쟁, 아프카니스탄 전쟁 등 국지전 혹은 대리전을 통하여 아시아 분단체제를 심화시키는 역할을 수행했다.

샌프란시스코 조약이 다시 수면위로 부상하게 된 것은 한중일간에 영토분쟁이 심각한 실력행사로 나타나게 된 2012년 무렵이다. 그 발단은 2012년 이명박대통령이 독도를 방문함으로써 본격화되었다. 독도가 실질

적인 한국의 관리하에 있었는데, 이명박대통령이 한국 대통령으로서는 처음으로 독도를 방문함으로써 독도영유권 문제를 공식적인 외교문제로 부각시켰다. 당시 대통령선거를 앞두고 보수층의 결집을 피하던 여당의 입장에서 국면을 만회하기 위한 전략으로 이명박대통령은 독도문제를 통해 민족주의 정서를 자극한 것이다.

샌프란시스코 조약 당시 인접국가가 배제된 상황에서 영토문제는 명확하게 명시가 되지 않았다. 독도 영유권 문제는 곧바로 이웃국가들의 분쟁으로 확산되었다. 곧 러시아와는 쿠릴열도가, 중국과는 센카쿠(중국어: 다오위다오)열도가 한꺼번에 수면위로 부상된 것이다. 이 과정에서 일본은 한국, 중국, 러시아 등으로부터 항의를 받으며 아시아로 귀환하지 못한 일본의 정체성까지 결부되어 동북아의 영토분쟁이 새롭게 부각된 것이다. 그러나 이 문제는 오히려 일본이 미국과 동맹관계를 심화하는데 기여한 것으로 보인다.

무엇보다도 샌프란시스코 체제의 핵심 가운데 하나는 미일안보조약이기 때문에 영토문제로 샌프란시스코 체제가 흔들리자 그 핵심에 있던 미일안보조약이 반응하기 시작하였다. 샌프란시스코 조약과 더불어 체결한 미일안보조약은 사실상 미국과 일본의 동맹관계의 기본 구조를 이루게 되었다. 특히 미일안보조약은 1960년 미국의 일본에 대한 방위 의무가 문서로 보장되고 동시에 일본이 미국에 기지를 제공하는 사실을 명시함으로써 성문화된 미일안보조약 곧 미일 동맹관계의 기본방침을 명시하게 된다. 미국과 일본은 이후 미일방위협력지침(가이드 라인)을 만들어 미국이 일본에게 더 많은 것을 요구하면서 자위대의 미국의 필요와 일본정부의 이해가 일치 할 때마다 재편되었다.

2) 승전국 중국의 기억과 일본의 전후체제로부터의 탈각

1945년 연합국의 승전기념일이 세계에 주목을 받을 만큼 의미가 부여된 것은 승전 70주년 기념행사를 중국이 성대하게 개최하였던 2015년의 행사였다. 중국의 승전기념일 정식명칭은 ‘중국인민 항일전쟁 및 세계반파시스트 전쟁 승전 70주년’이었고 대일전쟁의 승리일인 9월 3일을 기념하였다. 러시아와 달리 승전기념일을 큰 행사로 개최하지 않았던 중국은 2015년, 이 날을 국경일로 지정했으며 30여개국의 정상을 초청하는 국제 외교의 장으로 활용하였다.

2015년, 러시아와 중국은 양국 정상이 교차 방문하며 관계의 돈독함을 과시하고 두 국가가 자유를 수호한 정의로운 국가임을 대내외에 공표하고자 하였다. 러시아는 그들의 승전기념일에 북한의 김정은 위원장의 참가를 희망했으나 이뤄지지 않았다. 반면 중국의 가을 승전행사에는 한국의 박근혜대통령이 참석하였다. 천안문 광장의 사열대위에는 시진핑 주석의 좌우에 푸틴 대통령과 박근혜 대통령이 나란히 배석하여 중국이 아시아의 패권국가임을 상징적으로 과시하는 효과를 가져왔다. 특히 이 행사에는 당시 유엔의 반기문 사무총장도 참석하여 일본이 거세게 항의를 하는 등 중국의 승전기념행사는 아시아의 과거에 대한 기억과 미래에 대한 구상을 두고 또다른 경쟁의 장으로 환치되었다.

특히 시진핑 주석과 푸틴 대통령은 양국 간 역사인식에 공감대를 확인했다. 곧 독일의 나치즘과 싸운 러시아와 일본제국과 항쟁을 해온 중국은 모두 반파시스트 투쟁을 했던 동지이며 이러한 역사인식을 강조하는 것이 두 승전기념일의 공통된 특징이라는 것이다. 이미 양국은 에너지, 금융 등 포괄적인 경제협력에 관한 협정등을 맺은 바 있다. 여기에는 미일동맹을 비롯한 미국의 일방주의와 유럽의 팽창에 대한 견제가 그 배경을 이루고 있으며 동북아에서 역사문제와 영토문제를 비롯한 일본과의 대립이 그

대로 투영되어 있다. 대부분의 기념일이 그러하듯이 기념일은 특정한 역사적 사건에 대한 집단적 기억의 강화를 위해 만들어지는 경향이 있다. 중국과 러시아는 동북아라는 지정학적 만남 속에서 일본을 여전히 파시스트의 부활로 재귀시키고 있는 셈이다.

이와 달리, 전범국가이자 패전국인 일본의 1945년에 대한 기억은 패전국 일본으로서의 기억보다는 원폭피해국가로서의 기억 그리고 패전이 아니라 종전이라는 중립적 표현을 통해 역사의 주어를 생략해버리는 경향이 있다. 승전과 패전은 각각 주어를 전제로 하는 개념인 반면에 종전은 주어가 사라진 언어이다. 그래서 일본에서는 전후체제라는 표현으로 1945년을 하나의 역사적 기점으로 삼지만 그 기점에서 일본이라는 주체는 사라지고 미국의 아시아 전략의 한 부분으로 재편되면서 아시아국가들과는 일정한 거리를 두고 있다.

아베총리는 2013년, 샌프란시스코 강화조약이 발효된 1952년 4월 28일을 기념하여 주권회복의 날 기념식을 치렀다. 그러나 오키나와의 시민입장에서는 이날이 미군에 의한 점령이 시작된 날이라는 점에서 굴욕의 날로 기억하고 있다. 본토 일본과 섬 오키나와의 기억은 같은 사건을 어떻게 다르게 기억하는가를 보여주는 대표적인 사례이다.

일본인들의 의지가 어떻게 반영되었건 평화헌법 9조는 일본인들에게는 새로운 미래의 갈림길을 제시하였다. 시민들을 중심으로 한 그룹에서는 일본의 평화헌법 9조는 일본을 평화국가로 만드는 중요한 원칙이자 전후체제의 한 성과로 파악하는 반면 아베정권을 중심으로 하는 보수정치권에서는 일본을 비정상국가로 묶어두는 장애요인으로 보고 헌법개정을 통해 군사력을 보유할 수 있는 '정상국가(normal state)'를 만들고자 한다. 아베정권은 집권초기부터 이를 위해 '전후체제의 탈각'이라는 표현을 주요 정책 슬로건으로 내세웠다.

논리적으로는 자주적인 입장을 견지하는 것 같지만 실질적으로는 미국

의 군사안보 이해에 더욱 적극적으로 협력하는 종속국의 입장을 강화하는 결과를 낳았다. 미국은 조금씩 봉인을 해제해온 일본의 군사적 행동을 이제는 사실상 해제하고 일본의 군사적 능동성을 용인하려고 한다. 그러나 미일 동맹에 기초한 일본의 군사대국의 길이 동북아 안보에 또다른 긴장을 불러오고 있다.

중국의 승전국으로의 위상 강화는 일본이 패전국이자 전범국가라는 기억을 자연스럽게 상기시키는 효과를 가져왔고 일본의 전후체제 탈각은 ‘강한 일본’ 혹은 ‘일본을 되찾자(日本を取り戻す)’라는 정치 구호로 이어졌다. 중국은 전후체제를 승전국의 입장에서 소환하고 있는 반면 일본은 전후체제를 이제는 벗어나야 할 과거의 체제로 인식하고자 하는 것이다. 중국은 일대일로(一帶一路)의 구상을 토대로 중국 중심의 새로운 아시아를 승전국의 이미지와 더불어 기획하고 있음을 강조해왔다. 전후체제 곧 샌프란시스코 체제를 낡은 체제로 자연스럽게 도태하도록 놓아두고 중국 중심의 미래를 구상하기 위한 새로운 중심을 형성해가고자 하는 것이다. 반면에 일본은 샌프란시스코 체제를 토대로 전후체제를 극복하고자 한다. 곧 미국과의 동맹을 강화하되 미국과 대등한 파트너십을 강조하며 일본의 자위대가 정상적인 군대로 기능할 수 있도록 헌법을 개정하는 데에까지 나가자는 것이다.

전후체제를 기억하는 방식이 중국과 일본이 전혀 다른 방향에서 이루어지고 있음에도 불구하고 두 국가 모두 강한 국가 곧 강력한 리더십을 통해 아시아 질서를 바꾸려고 한다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 특히 국가가 주도하는 기억의 재구성은 애국심을 고양하는 등 새로운 내셔널리즘을 강화해가고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이런 까닭에 전후체제의 배후에는 ‘국민국가’라는 주어가 있고 강한 국가 혹은 대국굴기(大國崛起)를 꿈꾸는 국가주의가 자리하고 있다. 전후체제는 전쟁을 종식하고 평화를 꿈꾸는 것을 이상으로 하지만 군사력과 경제력에 의해

식민지를 경험했거나 혹은 식민지를 경영했던 양진영 모두 군사력과 경제력을 강화하는 강한 국가를 이루지 않으면 안된다는 강박관념을 만들어 왔다. 전쟁이 가능한 강한 국가가 이상적인 국가이며 정상적인 국가라는 생각은 전후체제 속에서 지구촌이 공유해온 전쟁의 트라우마라고도 할 수 있다.

3) 북핵문제와 한반도 비핵화를 통한 아시아 질서의 변화

한국은 반도국가이지만 북위 38도를 중심으로 분단되어 있기 때문에 사실상의 섬과 같은 위상을가지고 있다. 특히 한국전쟁이후 분단체제가 정전 협정에 의해 불완전한 휴전체제에 의해 유지되었고 남과 북의 긴장과 대치는 한반도의 특징으로 자리잡게 되었다.

그러나 2018년에 한반도에서 진행되고 있는 평화프로세스는 군사력에 의지하는 강한 국가라기보다는 평화와 협력에 기반하고 있다는 점에서 주변국가들의 흐름과는 다른 방향을 만들고 있음에 주목할 필요가 있다. 한반도에 뿌리 깊게 내린 냉전체제와 분단체제가 평화프로세스 과정을 통해서 전후체제와는 전혀 다른 새로운 체제를 열어갈 가능성이 커진 것이다.

전후체제의 특징이 승자와 패자 그리고 대결구도라는 냉전체제 및 분단체제에 의지하고 있는 정치체제라면 한반도에서 벌어지고 있는 평화 프로세스는 지금까지와는 전혀 다른 원칙과 상상력에 기초하여 또다른 미래 체제로 자리할 수 있다. 이러한 상상력과 남북관계의 새로운 실험들이 전후체제에 중지부를 찍고 새로운 아시아의 변곡점을 만드는 동력이 되길 기대한다. 예컨대 한반도 비핵화가 동북아 비핵화의 토대를 마련할 수 있는 장기적인 전략이 필요하다. 앞서 살펴본 군사대국화의 길을 그 어느 지역보다 경쟁적으로 발전시켜온 동북아 지역에서 군비경쟁을 잠재

우고 군축협상과 군사력에 기초하지 않는 새로운 상호의존체제를 만들어 갈 수도 있다. 이른 바 공동안보체제(common security system)를 새롭게 구상할 수 있다는 의미이다. 비록 기존에 제기되어온 한반도 균형자론이라는 다소 거창한 역할을 제기하지 않더라도 한반도의 분단과 냉전이 사라지면서 동북아의 변화는 새로운 안보환경을 요구할 것이 틀림없기 때문이다.

문제는 한반도에서의 종전선언과 평화협정 등이 한반도의 실험에서 그치지 않고 주변국가로 확장할 수 있는 평화체제를 어떻게 만들어갈 것인가에 있다. 일대일로 혹은 전후체제의 탈각은 샌프란시스코체제와 다른 질서를 구상하겠다는 면에서는 ‘차이’를 가지고 있지만 여전히 국가가 주도가 되어 강한국의 틀 속에서 진행된다는 측면에서는 기존의 전후질서의 생리와 ‘동질성’을 가지고 있다. 반면 한반도 평화체제는 군사력에 의지하지 않는 협력체제를 기본지향점으로 삼아야 하기 때문에 근본적인 차이를 갖는다.

한반도의 평화프로세스는 시작은 판문점 회담, 싱가포르 회담 등과 같이 정상회담에서 출발하지만 분단과 냉전을 극복하는 평화체제는 시민주도와 더불어 이뤄지지 않으면 안된다. 동북아 평화는 국가들의 국익에 대한 판단과 정권의 성향에 의해서 언제든지 바뀔 수 있기 때문에 근본적인 변화를 만들기에는 충분조건을 갖추지 못하고 있다. 또한 시민주도형의 접근 역시 국경을 가로지르는 협력과 연대가 구성이 되지 않으면 뿌리 깊은 평화프로세스의 인프라 혹은 플랫폼을 구축하기 어렵다. 비록 2018년 봄에 이뤄지고 있는 한반도 평화프로세스가 정상들간의 통 큰 회담으로 불리는 탑 다운(top-down) 방식과 속도전을 통해 역사의 새로운 장을 만드는 것은 매우 환영할 만한 일이지만 이후에는 시민사회의 협력과 함께 가지 않으면 그 평화는 위태로울 수 있다.

낙관만 하기 어려운 또 하나의 이유는 남과 북이 향후 한반도의 방향에

관하여 공감대를 형성할 수 있다고 하더라도 주변의 강대국의 이해와 개입 그리고 기업들의 개발논리와 투자자들이 추구하는 이익주도형 접근을 통제하기는 쉽지 않을 것이기 때문이다. 그렇기 때문에 지금까지와는 다른 논리와 다른 시간 축을 가지고 접근하지 않으면 70년만에 벌어진 한반도 평화의 장이 엉뚱한 방향으로 흘러가고 자칫하면 전후체제2편, 혹은 3편이 될 가능성도 배제할 수 없다.

4. 흔들리는 전후체제: 냉전체제와 분단체제²

1) 냉전체제의 변형과 절대적 행위자로서 국가

냉전체제의 기본 속성은 전쟁을 멈춘 상태를 의미하는 것이 아니라 전쟁 수행능력을 개발하고 증대시키는 과정에 있다. 곧 냉전이란 언제 발발할지 모르는 전쟁을 위하여 지속적으로 군비를 확대하고 군사기술을 개발함으로써 다가올 전쟁에서 확실하게 승리할 수 있도록 전쟁능력을 강화하는 상태를 의미한다.

따라서 냉전질서의 핵심적인 요소는 첫째, 전쟁이 가능한 군사력을 보유, 개발하며 승리를 위한 다양한 전술과 전략을 개발하는 사실상의 전쟁 상황을 항상 가정하고 있다는 점이다. 둘째, 냉전질서는 가장 결정적이고 중요한 행위자로 ‘국가’를 호명(呼名, interpellation)한다. 따라서 ‘냉전’의 조짐이 더욱 뚜렷하게 부각되면 될수록, 다시 말해 전쟁의 가능성과 긴장이 고조되면 고조될수록, 국가는 배타적 지위를 가지고 권력을 행사하게

....

² 제4장은 다음의 줄고에서 일부를 수정보완하여 게재하였음. 이기호. 2016. “냉전체제, 분단체제, 전후체제의 복합성과 한반도 문제에 대한 재성찰: 2015년 한반도를 둘러싼 기억과 담론의 전쟁.” 「민주사회와 정책연구」 통권29호. 242-271.

된다. 셋째, 냉전질서는 ‘적’을 필요로 한다. 적대적 공존의 질서가 바로 냉전질서의 핵심이기 때문이다. 그리고 이러한 상황은 끊임없이 위기담론을 생산함으로써 사회적 긴장을 높이고 국가권력을 배타적으로 행사하는 것에 정당성을 부여한다. 넷째, ‘적을 필요로 하는 질서’로서 냉전체제는 동맹의 질서를 만듦으로써 또 하나의 블록을 형성한다. 그리고 그 블록(block)의 배후에는 제국이 존재하며 세력균형을 유지하거나 국지전 및 군사력증강 등을 통해 전쟁의 수준을 조율하거나 통제한다. 1945년부터 1990년의 시기는 그 배후에 미국과 소련이 있었으며 이들은 핵억제력(nuclear deterrence)을 통해 세계전쟁을 진정시키는 대신 다양한 국지전을 통해 이들의 힘을 과시해왔다. 다섯째, 냉전질서는 적을 필요로 하고 아군의 동맹 블록을 형성함으로써 마음의 분단을 형성하는 특징을 가지고 있다. 대부분 냉전질서하에서 힘의 대치를 경험했거나 분단을 경험한 국가들은 마음의 분단을 경험한 트라우마를 가지고 있다. ‘평화헌법 9조’를 둘러싼 일본 내부의 논쟁이나 ‘북한문제’를 둘러싼 남측 내부의 갈등은 냉전의 유산이라고 할 수 있다.

그런데 21세기로 접어들면서 미국은 2001년 9.11테러로 미소 양극체제가 아닌 테러와의 전쟁을 선포한다. 예측이 불가능하며 공포를 특징으로 하는 테러는 열전과 냉전을 오가는 예측불허의 싸움이었다. 당시 부시 대통령은 테러와의 전쟁을 선포하였고 이란, 이라크, 그리고 북한을 악의 축으로 지목한 바 있다. 미국의 일방주의에 제동이 걸린 셈이다.

그러나 이와 달리 아시아에서는 새로운 변화가 일어나기 시작했다. 한반도에서는 남북정상이 전후 최초의 정상회담을 시작하고 금강산 및 개성공단 등 경제협력과 철도연결을 시작하였고 중국은 북경올림픽이후 경제대국으로 성장하여 시진핑주석이 취임한 이후에는 일대일로라고 하는 유럽과 아시아 그리고 태평양과 아프리카 일부를 연결하는 새로운 구상을 발표하였다. 2011년 5월, 오사마 빈 라덴을 사살함으로써 테러와의 전쟁

에서 일단 한 호흡을 가다듬은 미국은 ‘아시아로의 중심축 이동(Pivot to Asia)’라는 미국의 대외정책의 기초를 적극 홍보하기 시작하였다. 중국의 일대일로 정책은 경제 및 에너지를 중심으로 하는 구상이지만 동시에 ‘중국이 곧 세계다’라는 중국식 보편주의 곧 중국의 헤게모니를 본격화하는 전략이다. 이런 의미에서 미국은 테러와는 전쟁을 하지만 중국과는 견제와 협력을 동시에 진행하는 신냉전의 시대를 구축해가고 있다고 할 수 있다.

2) 분단체제와 마음의 분단

분단체제의 핵심은 ‘마음의 분단’에 있다. 분단체제의 문제점은 서로 다른 체제를 만들어내도록 했다는 사실보다는 서로 다른 체제를 부정하고 그 교류를 차단했다는 점에 있다. 예컨대 남과 북이 서로 체제경쟁을 하지만 휴전상황이 아니라 일찌감치 평화협정체제였다면 어떤 상황이 벌어졌을까. 곧 서로 다른 정치경제시스템을 갖고 있지만 적대적이지 않고 38선으로 분단되지 않아 서로 교류할 수 있고 협력할 수 있는 제도를 갖추었다면 두 체제는 경쟁적이지만 적대적이기보다는 상보적 관계로 전환될 가능성이 높을 수 있다. 남북기본합의서에 나온 대로 통일을 지양하는 과정에서 형성되는 특수관계에 실질적으로 부합하는 과정이 이뤄질 수 있기 때문이다.

분단체제의 적대성은 언제나 국가안보가 정권안보로 악용되어 우리안의 마음을 스스로 검열함으로써 마음의 분단체제를 주조해왔다. ‘북’이 ‘주적’이라는 오래된 통념 속에서는 친북이 곧 국가보안법에 위배될 수 있는 것이지만 2000년을 전후한 남북민간교류에서 북한과 친하게 지내는 것이 우리 사회내부에서 꼭 나쁜 것은 아니라고 하는 인식의 확대도 자리했기 때문이다. 곧 북한과 친한 것이 나쁜 것이 아니라 북한정부의

입장과 정책을 무조건 따라하는 중북주의가 나쁜 것이라고 구분하기 시작하였다.

실제로 2013년 통합진보당의 이석기 의원에 대한 국정원의 전격적인 수사가 있던 2013년 8월 28일 이후 국회에 제출된 이석기 의원 체포동의안은 투표에 참여한 289명의 의원 가운데 찬성 258명, 반대 14명, 기권 11명, 무효 6표로 압도적 찬성으로 통과된 바 있다(중앙일보, 2013/09/05, 1). 당시 투표에서는 야당인 민주당과 정의당 모두 체포동의안 찬성을 당론으로 결정하였다. 민주당은 그 이유를 ‘국민의 눈높이에서 단호하게 처리하는게 타당하다’고 밝혔고, 정의당 또한 ‘헌법과 민주주의 그리고 국민상식으로부터 심각하게 이탈한 구상과 논의를 한 것에 대해 스스로 정치적 책임을 져야만 한다’고 설명하였다(한겨레신문, 2013/09/04). 제1야당과 진보 정당을 표방한 정의당 모두 ‘국민의 눈높이’ 혹은 ‘국민상식’이 이석기 체포동의안을 찬성하는 이유임을 밝히고 있다. 이석기 사건은 진보적 입장의 국회의원들 스스로가 진보 안에서 중북을 도려내야 하는 우리 내부의 반복정서 내지는 냉전에서 형성된 자기검열이 작동하고 있음을 보여준 사건이었다.

중국과 대만문제는 아이러니컬하게도 마음의 분단이 하나의 중국만을 주장하는 중국의 정책에 기인하는 바가 크다. 문제는 하나의 중국정책이 분단체제를 극복하고 대만과 중국을 수렴해가는 체제라기 보다는 대만의 독립성과 자율성을 충분히 인정하지 않는데에 있다. 대만인들에게 중국은 대만의 자율성과 자유를 보장하고 협력할 수 있는 파트너라기보다는 언제든지 팔을 꺾을 수 있는 제국으로 다가왔기 때문이다. 대표적인 사건은 2015년 11월에 방영된 한국의 MBC TV 프로그램에서 중화민국 출신의 K-POP스타인 쓰위양이 생중계 도중 자신의 모국 깃발로 ‘청천백일만지홍기(靑天白日滿地紅旗)’라는 타이완 곧 중화민국의 깃발을 들었던 사건에서 극적으로 드러났다. 2016년 1월 중국에 이 사실이 보도되면서 어린

가수 쯔위는 ‘분리주의자’라고 비난을 받았고 소속사인 JYP엔터테인먼트의 소속가수들의 중국 진출에 빨간불이 켜진 것이다. 결국 이 사건은 쯔위양이 ‘오로지 하나의 중국만이 존재하며 자신은 중국인이고 중국인이라는 것에 자부심을 느낀다’는 사과방송을 내보면서 매듭지워졌다.

이러한 마음의 분단은 분단된 국가 안에서만 벌어지고 있는 것이 아니다. 더 크게 보면 중국과 일본, 미국과 북한 사이에서는 서로에 대한 적대감이 일상적으로 이뤄지고 있다. 우리와 일본도 역사문제, 영토문제 뿐만 아니라 혐한론과 반일감정 등이 언제든지 불씨가 되어 서로에 대한 적대감을 표현하기도 한다. 이러한 마음의 분단체제는 비록 경제적으로 교류가 심화되더라도 언제든지 새로운 장벽을 형성할 수 있다. 예컨대 독도문제와 위안부 소녀상 문제로 한국과 일본은 이명박 대통령의 독도방문이 후 박근혜 정부에 이르기까지 셔틀외교는 커녕 한번도 한국의 대통령이 일본을 방문한 적이 없었다.

남북간의 분단, 양안간의 분단, 일본의 본토와 오키나와에 있는 분단, 그리고 베트남의 분단 등 아시아에서 형성된 다양한 분단은 일국 차원에서 시작된 듯 보이지만 아시아 전체가 그 분단의 구조를 형성하고 있다. 특히 아시아분단체제는 지정학적 분단, 역사적 분단, 이데올로기적 분단 등 다양한 분단의 층위를 가지고 있지만 무엇보다도 확대재생산되는 마음의 분단체계가 가장 큰 원인이라는 점과 그 이면에는 거대한 국가권력의 욕망이 자리하고 있다는 점에서 국가주의 그 자체를 극복하지 않으면 마음의 분단체계가 극복되기는 힘들어 보인다.

3) 분단체제의 변형과 전후체제의 새로운 모색

분단체제는 교류와 협력에 의해서 극복될 수 있지만 냉전체제는 군사력에 의지하는 안보담론과 국가중심적 사고 곧 국가안보를 최우선으로

하는 사고에서 자유롭지 않으면 극복되기 어렵다. 이런 까닭에 분단체제와 냉전체제는 전후체제의 일관성 쌍생아이지만 동북아의 관점에서 보자면 전후체제를 극복하고 새로운 평화체제를 여는 것은 분단체제를 허무는 일부부터 접근하는 것이 쉬울 수 있다. 물론 분단체제의 흔들림이 냉전체제를 녹여내고 전후체제와는 다른 새로운 평화체제로 이어질 것인가는 쉽게 답하기 어렵지만 그럼에도 불구하고 이 과정을 생략할 수는 없을 것으로 보인다.

동북아 분단체제의 핵심은 지정학적 분단과 역사 속에서 형성된 마음의 분단으로 구성되어 있다. 전자가 냉전체제에 의한 강제된 분단이라면 후자는 침략과 전쟁을 통해서 상처받은 심리적 분단이라고 할 수 있다. 한반도의 분단체제는 아시아 분단단체제의 가장 상징적인 곳인 만큼 한반도에서의 분단체제 극복이 동북아 분단체제를 흔들 수 있는 원점이 될 수 있는 곳이다. 이러한 흐름은 동서독 베를린 장벽의 붕괴라는 외부의 영향과 아시아에서의 민주화운동이라는 내발적 변화가 동시에 이루어짐으로써 시작되었다.

1991년 남북관계는 이전과는 전혀 다른 커다란 변화의 축을 형성했다. 남북관계를 규정하는 남북기본합의서를 체결하였고, 남북이 유엔에 동시에 가입하여 국제활동을 상호 인정하였다. 뿐만 아니라 한반도 비핵화 공동선언에 합의한 것이다. 곧이어 제1차 북핵위기가 발발하지만, 남북관계는 기존의 대립과 갈등의 관계를 넘어서는 큰 틀을 마련한 것이다. 남북관계의 변화의 핵심에는 유럽에서의 냉전체제 해체라는 혼풍도 작용했지만, 1987년의 민주화투쟁의 성과가 노태우 정부의 북방정책으로 이어졌다는 점도 지적하지 않을 수 없다. 민주화를 억압하는 결정적 요인으로 작동하고 있던 분단체제가 민주화의 거대한 물결속에서 새로운 도전을 받게 된 사건이라고 할 수 있다.

2000년과 2007년 제1차 및 제2차 남북정상회담은 분단체제 극복에서

최고지도자의 의지가 얼마나 중요한가를 보여주는 상징적 사건이다. 1990년대 마련된 남북관계의 커다란 방향이 세워진 뒤에는 최고지도자의 의지에 의하여 남북관계는 서쪽에는 개성공단과 동쪽에는 금강산관광이라는 협력사업을 시작할 수 있었고 끊어진 도로와 철도를 연결하였다. 비록 2008년 금강산 피습사건과 2010년 천안함사건 등이 남북관계의 퇴행과 긴장상태의 고조에 영향을 준 것은 사실이지만 결정적인 것은 최고결정권자였던 이명박 대통령과 박근혜 대통령의 입장과 의지에 따른 결과이다. 왜냐하면 김대중정부하에서도 연평도 포격사건이 있었고, 노무현정부하에서는 제1차 북핵실험이 있었음에도 불구하고 정상회담과 남북교류 및 협력을 유지해갈 수 있었기 때문이다.

최근에 한반도에서 불고 있는 훈풍 이른바 ‘봄이 온다’ 또한 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 1991년의 남북관계의 변화와 마찬가지로, 1987년의 항쟁 대신 이번에는 촛불혁명이라는 긴 시민혁명의 과정이 있었다. 문재인 정부는 비록 선거를 통해 등장했지만 그 배경에는 박근혜 대통령 탄핵이라는 헌정사상 초유의 사건을 가능케 한 촛불혁명이 있었다. 더불어 2000년대 김대중 정부와 노무현 정부가 보여준 대통령의 남북관계에 대한 의지와 마찬가지로 문재인 대통령과 김정은 위원장의 한반도 비핵화와 남북간 교류와 협력을 통한 평화와 번영에 대한 의지가 크게 작용했음은 주지의 사실이다. 곧 한반도 분단체제의 변화의 힘은 민주화를 위한 시민들의 집합적 의지와 행동 그리고 여기에 부응할 수 있는 대통령의 의지가 함께 작동할 때 가능하다는 사실이다.

그러나 또 한가지 분단체제의 극복과 관련하여 눈여겨 보아야 할 것은 동북아의 지정학적 관계이다. 분단체제가 전후체제의 핵심적 산물이라는 의미는 전후체제를 만들어낸 강대국의 동북아질서에 대한 구상과 의지에서 자유롭지 않기 때문이다. 분단체제는 작게는 남북관계 곧 우리민족끼리의 문제로 볼 수 있지만 동북아에서 한반도를 바라보는 시각은 ‘북

한문제'라는 시각 더 좁게는 '북핵문제'로 압축하려는 경향이 있다. 이 문제를 한반도 문제로 보지 않고 '북한문제'로 보려는 까닭은 미국을 중심으로 한 강대국의 이해를 반영하는 것이다. 이미 북한을 '악의 축'으로 규정한 부시행정부의 대북인식은 대북적대시 정책이상의 것을 의미한다. 북한에 도덕적 잣대와 선악의 잣대를 들이밀었고 북핵문제에 대해서는 냉전체제의 구도가 아니라 북한을 제외한 모든 세계가 북한을 제재해야 한다는 미국의 일방주의적 태도를 관철시키려는 것이기 때문이다.

따라서 '북한문제'의 본질은 실제로는 당사자인 남북관계에 있지만 정치적으로는 북한의 핵문제와 북미국교정상화라는 북미관계에 있다. 곧 북한의 핵문제와 북한에 대한 미국의 적대시 정책이 폐기되지 않는 한 미국과 군사적 동맹관계에 있는 한국이 남북문제를 자유롭게 풀어갈 수 없는 한계를 가지고 있다. 실제로 남북관계가 진전되었음에도 불구하고 북한이 2006년 핵실험을 단행한 것은 핵무기는 남북간의 문제가 아니라 북미관계의 중요한 군사적 사안이며 협상카드라는 점이 작동했다. 불행히도 미국은 여야 모두 북한에 대한 적대감을 가지고 있으며 북한체제를 정상적인 국가로 받아들이지 않으려는 경향을 가지고 있다.

실제로 1990년대와 2000년대 동북아는 미국의 역할을 상대화시킬 수 있는 다양한 변화가 있었다.

먼저 1991년 남북관계의 변화로 1992년 한미 군사훈련을 중단할 수 있었다. 비록 1993년에 재개했지만 남북미 관계에서는 매우 중대한 변화의 경험이다. 1990년대 이후 중국 또한 새로운 변화를 겪기 시작하였다. 1997년과 1999년 홍콩과 마카오가 각각 중국에 반환된 것이다. 중국은 이어 '대국굴기(大國崛起)'라는 다큐프로그램을 제작하여 CCTV를 통해 방영하였고, 2008년 베이징 올림픽을 개최하였다. 불과 2년 뒤인 2010년에는 일본을 제치고 경제 대국 세계 2위를 점하였다. 2013년에 주석으로 취임한 시진핑은 미국과 더불어 G2의 시대를 선언하기도 하였다. 이는

미국 일방주의에 대한 도전이기도 하지만 동북아 지역에서의 패권국가로서 중국의 위상을 과시함과 동시에 미국에 의한 전후체제와는 다른 중국식 아시아 질서로 재편하겠다는 의미이기도 했다.

일본 또한, 1998년에 김대중대통령과 오부치 총리 사이에 ‘21세기를 향한 새로운 한일 파트너십’을 선언하였고 문화개방을 추진하였다. 이어서 한일간에는 2002년 월드컵을 공동개최하면서 이보다 더 좋을 수 없는 관계로 불릴 만큼 교류가 활성화되었다. 당시 고이즈미 총리는 북일국교 정상화를 목표로 일본총리로는 처음으로 평양을 방문하여 김정일 위원장과 두 차례에 걸쳐 회담을 진행하였다. 비록 북일관계는 이후 일본인 납치문제로 오히려 악화되었지만 당시 테러와의 전쟁을 선언하고 북한을 악의 축으로 지목했던 부시행정부의 정책을 고려한다면 아시아에서 새로운 질서를 꾀하려는 노력이 한중일을 중심으로 활발하게 일어났던 시기임에 틀림없었다. 한반도 문제가 ‘북한문제’로 환치되는 순간 동북아에서 미국의 개입은 속도를 낼 수 있었고 미국은 동북아 질서의 게임체인저 역할을 다시 수행할 수 있었던 것으로 보인다.

2018년 남북관계의 새로운 변화가 중국의 일대일로로 상징되는 중화주의적 아시아질서와 일본의 개헌을 통한 새로운 미일 동맹관계와 인도-태평양 구상 등 동북아 강대국이 기획하는 새로운 전후체제이후의 질서에 어떠한 영향을 미칠지는 북미관계와 남북관계의 변화 속에서 달라질 수 밖에 없을 것이다. 그러나 어떠한 변화로 가던 확실한 것은 분단체제가 크게 변화하고 있다는 사실이다. 분단체제의 변화가 냉전체제에 긍정적인 변화를 유도할 수 있다면 동북아 질서는 국가중심의 기획에서 공동의 미래를 기획할 수 있는 새로운 변화의 플랫폼을 구성할 수 있을 것으로 기대해볼만 한다.

5. 맺음말

미·소 냉전체제의 종식이후에도 한반도에서는 분단체제와 냉전체제가 복합적으로 작용함으로써 전후체제를 지탱해오는 중요한 축으로 활용되어 왔다. 동북아의 분단체제가 여러 차례 흔들려왔지만 일거에 사라지지 못한 이유는 한반도 분단체제가 ‘북한문제’로 환치되면서 냉전체제가 더 크게 작동했기 때문이다. 게다가 70년 이상의 분단체제가 타이완 문제 그리고 오키나와 문제에도 깊숙이 작동해왔기 때문에 한반도의 변화만으로는 동북아 분단체제를 허물기는 쉽지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 2018년 평창올림픽에서 시작된 한반도의 봄은 적어도 분단체제를 가시적으로 허물어가는 원점으로 볼 수 있다는 점에서 동북아 전후체제의 새로운 변화의 계기로 볼 수 있다.

1991년부터 한반도에서 나타난 분단체제 흔들기의 특징은 몇 가지로 집약될 수 있다. 첫째, 분단체제의 핵심이 마음의 분단에 있기 때문에 마음의 분단을 넘어설 수 있는 사회적 분위기의 형성 혹은 사회적 맥락이 결정적으로 중요한 요인이라는 점이다. 아직도 우리사회에는 남북갈등 못지 않게 촛불과 태극기로 상징되었던 남남갈등이 존재한다. 그러나 1987년의 민주화 운동이 그러했고 2016년에서 2017년으로 이어지는 촛불혁명이 그러했듯이 마음의 분단을 넘어설 수 있는 시민혁명의 커다란 흐름이 그 배경에 있었다는 사실이 중요하다.

둘째는 최고지도자의 의지가 분단체제의 변화에 결정적인 요인으로 작동했음을 노태우 대통령에서 문재인 대통령에 이르는 제 6공화국의 7명의 대통령을 통해서 확인할 수 있다. 분단체제가 대통령중심제를 선호하게 만드는 정치문화를 배태했다는 가설은 매우 설득력이 있다. 왜냐하면 한국과 같은 변화의 열망이 강한 나라에서는 대통령과 같은 강력한 리더십에 대한 욕구가 클 수 밖에 없기 때문이다. 여기에는 남남갈등의

문화도 한 몫하고 있는 것으로 이해된다.

셋째, 주변국가의 이해와 개입 또한 분단체제를 유지, 변혁, 극복하는데 큰 역할을 담당해왔다. 다만 한국의 분단체제의 특성상 중국과 일본보다는 미국이 결정적으로 중요한 강대국으로 그 역할을 해왔는데, 여기에는 한미군사동맹과 휴전협정의 당사자라는 점이 표면적 이유이지만, 한반도 관리를 통해 동북아를 관리하고자하는 미국의 동북아 정책이 그 배경을 이루고 있다. ‘북핵문제’ 혹은 ‘북한문제’를 정의하고 국제사회에서 ‘북한문제’를 하나의 과제이자 담론으로 구성한 것 또한 미국이기 때문이다. 그런 까닭에 평창올림픽과 판문점 회담이 결국은 북미정상회담으로 모아지고 여기서 새로운 프로세스가 상호 이해를 수렴해가면서 제대로 이루어지길 기대하는 이유이기도 하다.

이른 바 마인드 셋(mind set)이 변화하지 않으면 신뢰를 형성하기가 어렵고 역으로 오랜 기간 신뢰를 쌓아야 비로소 마음이 변화한다는 점에서 북미정상회담 혹은 북한의 비핵화는 그 시작에 불과하다. 실제로 중국과 미국은 서로 선의를 가지고 1969년에 국교정상화를 위한 논의를 시작했음에도 불구하고 10년이 지난 1979년에야 이를 수 있었다. 베트남과 오랜 전쟁을 치루고 평화조약을 맺은 미국도 1975년의 베트남전쟁의 종식이 후 20년이 걸린 1995년에야 국교정상화를 할 수 있었다. 교훈은 미국이 서로 전쟁을 한 적국과도 국교정상화를 한다는 사실이며 다만 그 신뢰를 형성하는 데 많은 시간과 노력이 필요하다는 점이다. 이보다 더 중요한 문제는 대통령의 의지라는 사실이다. 일단 평화협정 혹은 국교정상화에 이르러자 하는 의지가 없으면 시작조차 할 수 없기 때문이다.

넷째, 시민의 힘이 커다란 변화의 힘으로 작동해왔다는 점을 놓칠 수 없다. 1991년의 남북관계의 주요한 변화는 베를린 장벽의 영향이 아니라 한국사회의 반독재투쟁의 결과이다. 1991년의 북방정책은 1987년의 민주화투쟁에 굴복한 개헌과 직선제 그리고 1988년 2월에 나온 기독교그룹의

88선언 등에 기초하고 있기 때문이다. 2018년의 문재인 정부가 추진할 수 있었던 한반도 평화프로세스 또한 2016년 시작된 촛불집회가 만들어 낸 커다란 변화의 바람, 곧 시민혁명에 기초하고 있기 때문이다.

끝으로 냉전체제를 약화시키고 전후체제가 아닌 새로운 평화체제를 만들기 위해서는 최고지도자의 의지와 역할이 중요하지만, 이것 만으로는 충분하지 않다는 점을 한번 더 강조하고자 한다. 분단체제와 달리 냉전체제는 군사력에 의지하는 체제이고 국가안보를 가장 우선시하는 체제이기 때문에 이를 극복하기 위해서는 국가의 성격이 바뀌어야 하고 그러기 위해서는 국경을 넘는 시민사회의 만남이 중요하다.

그러나 동북아에서는 강한 국가의 전통이 시민외교를 언제나 주변에 위치시켜 놓았다. 이제는 시민외교를 통한 협력의 경험을 확대하고 국가 중심의 사고가 유연해지는 것이 필요한 시점에 와있다. 분단체제와 냉전체제의 극복을 위한 방법이 남북간의 협력은 물론 동북아 국가를 가로질러 시민들간의 협력네트워크를 발전시키는 우회전략이 더 지름길이 되는 이유는 전후체제가 만들어내는 복잡성 때문이기도 하지만 지난 70년간 견고해진 분단체제와 냉전체제가 국가주의를 항상 절대적 행위자로 복귀 해냈기 때문이다. 시민외교를 비롯하여 시민사회의 역할에 방점을 두는 또 하나의 이유는 분단체제의 결과가 마음의 분단인 만큼 마음의 변화가 분단체제를 극복할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 구갑우. 2007. 『비판적 평화연구와 한반도』 서울: 후마니타스.
 권현익, 저·이한중 역, 2013. 『또 하나의 냉전: 인류학으로 본 냉전의 역사』 서울: 민음사.
 김연철. 2009. 『냉전의 추억: 선을 넘어 길을 만들다』 서울: 후마니타스.
 김종엽(역음). 2013. 『87년 체제로』 파주: 창비.

- 남기정. 2005. “동아시아 냉전체제하 냉전국가의 탄생과 변형: 휴전체제의 함의.” 『세계정치』 제26집 2호, 51-71.
- 노병호. 2015. “현대일본 보수주의의 의지와 현실: 요시다시게루의 ‘전후체제’로부터의 이탈과 자기해체.” 『日本思想』 제28호, 일본사상학사학회, 3-28.
- 노태우. 2011. 『노태우 회고록(상): 국가, 민주화, 나의 운명』 서울: 조선뉴스프레스.
- 박명규. 2012. 『남북경계선의 사회학』 파주: 창비.
- 박순성. 2013. “한반도 분단현실에 대한 두 개의 접근: 분단체제론과 분단/탈분단의 행위자 네트워크이론.” 『경제와 사회』 제94호, 13-38.
- 박인휘, 강원택, 김호기, 장훈 역음. 2012. 『탈냉전사의 인식』 서울: 한길사.
- 박철희. 2011. 『자민당정권과 전후체제의 변용』 서울대학교 출판문화원.
- 백낙청. 1998. 『흔들리는 분단체제』 서울: 창작과 비평사.
- 백낙청. 2006. 『한반도식 통일, 현재 진행형』 파주: 창비.
- 송주명. 2009. 『탈냉전기 일본의 국가전략』 서울: 창비.
- 유재건. 2007. “한반도 분단체제의 독특성과 6.15시대.” 『지역과 역사』 제20호 부경역사연구소, 291-314.
- 이계황 외. 2003. 『기억의 전쟁: 현대 일본의 역사인식과 한일관계』 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 이기호. 2016. “냉전체제, 분단체제, 전후체제의 복합성과 한반도 문제에 대한 재성찰: 2015년 한반도를 둘러싼 기억과 담론의 전쟁.” 『민주사회와 정책연구』 통권29호. 242-271.
- 이남주. 2013. “분단체제하에서의 평화담론.” 『동향과 전망』 제87호, 76-104.
- 이삼성. 2006. “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고: ‘대분단체제’로 본 동아시아.” 『한국과 국제정치』 제22권 4호, 41-83.
- 이수훈. 2011. “남북기본합의서: 의의와 평가.” 『통일정책연구』 제20권 1호, 1-24.
- 이정길. 2013. “남북 분단이 한국의 체제 변동기에 미친 영향: 1961년, 1980년, 1987년의 담론 특성 비교.” 『한국정치학회보』 제47권 5호, 321-339.
- 이하나. 2012. “1950~60년대반공주의 담론과 감성 정치.” 『사회와 역사』 제95호, 한국사회사학회, 가을, 201-241.
- 이하나. 2015. “1970년대 간첩/첩보 서사와 과잉냉전의 문화적 감수성.” 『역사비평』 가을호, 372-411.
- 임동원. 2008. 『피스메이커: 임동원 회고록』 서울: 중앙books.
- Dower, John W. Dower. 2014. “The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations.” *The Asia-Pacific Journal*, vol. 12, Issue 8 no.2, (February 24).

4

동북아협력의 한계와 극복 방안

이남주 (성공회대학교)

1. 서론

1990년대 후반부터 한국은 물론이고 동아시아 각국에서 동아시아 협력 혹은 지역주의에 대한 관심이 높아졌다.¹ 동아시아 금융위기에 대한 대책을 논의하기 위해 1997년 12월 역사상 처음으로 아세안 국가들과 동북아의 한, 중, 일의 정상들이 참여하는 “아세안+3” 정상회담이 첫 번째로 열린 것이 주요 계기가 되었다.

1998년 베트남 하노이에서 열린 아세안+3 정상회담에서 김대중 대통령은 동아시아의 포괄적 협력을 위한 비전을 만들기 위해 동아시아비전그룹(EAVG) 구성을 제안했고 동의를 받았다. 1999년부터 활동을 개시한 동아시아비전그룹의 보고서는 2001년 11월 브루나이에서 열린 ‘ASEAN+3’ 정상회담에서 채택되었다. 그리고 역시 김대중 대통령의 제안에 따라 동아시아연구그룹(EASG)이 구성되어 활동을 진행했고, 2002년 11월에 제출한 보고서를 통해 동아시아공동체를 지역협력의 최종적 목표로 제시하고 이를 위한 17개 협력사업과 동아시아정상회의(EAS)를 포함한 9개 중장기사업을 제시하였다.

이 시기 일본의 경우는 고이즈미(小泉純一郎) 총리도 2002년 1월 싱가포르 연설에서 “함께 걷고 함께 나아가는 커뮤니티(a community that acts together and advances together)”라는 구상(여기서는 호주, 뉴질랜드를 협력 주체로 포함시켰음)을 밝혔다. 2004년에 이르르면 고이즈미 총리도 “동아시아

....

1 이 글에서 지역주의(regionalism)은 여러 국가를 포괄하는 특정 지역에서 공동의 목표를 추구하는 집합적 행동을 가능하게 하는 초국가적 행동규범과 제도를 형성하기 위한 노력을 지칭한다. 지역주의에 대한 연구는 지역통합에 대한 신기능주의론자로 잘 알려졌다. 유럽통합의 이론적 기초를 제공한 하스(Ernst B. Hass)의 연구를 참조할 만 하다. 신기능주의는 비정치적이고 기술적 성격이 강한 영역에서 진행되는 행위자들의 상호작용의 축적과 기능적 결합을 강조한 기능주의와는 달리 이 과정에서 (초국가적) 제도가 행위자들의 선호와 지역의 (정치) 통합에 미치는 영향을 강조한다. Ernst B. Hass, “The Challenge of Regionalism”, *International Organization* Vol.12 No.4(1958)은 이 주제에 관련한 고전적 논문이다.

공동체”라는 표현을 사용한다(2004년 9월 고이즈미 유엔 연설, 2005년 1월 고이즈미 시정방침). 이 때만해도 일본은 공동체라는 표현을 사용하는 데 매우 조심스러웠고, 여기에 항상 호주, 뉴질랜드 등을 포함시키는 방안을 선호했다.² 2009년 하토야마 총리(鳩山由紀夫)는 EU식의 ‘동아시아 공동체’를 건설하자는 제안을 하며 일본 정치가 중 동아시아공동체론에 가장 적극적인 태도를 보였다. 그리고 중국의 경우도 원자바오(溫家寶) 총리 등이 여러 차례 ‘동아시아공동체’를 지역협력의 목표로 제시한 바 있다.³

이러한 추세를 배경으로 한국 내에서도 다양한 동아시아협력론이 제기되었다. 한국 내의 동아시아지역협력에 대한 논의는 경제적 지역주의, 정치안보적 지역주의, 문화·문명적 지역주의, 대안적 지역주의 등 4가지 유형으로 나눌 수 있다.⁴

경제적 지역주의는 FTA 등 무역과 투자 자유화를 매개로 진행되었다. 여기에 지구적 차원의 경제적 불안정에 대응할 수 있는 금융 및 화폐협력의 강화가 추가되었다.⁵ 지금까지 가장 활성화되어 있고 실질적인 진전이 있는 유형이다.

....

2 이 시기 일본의 동아시아공동체 구상의 특징에 대해서는 히라카와 히토시, 『일본의 동아시아지역 구상-역사와 현재』, 『제8회 한일아시아미래포럼(2009.2.21.)』 자료집: 『한일의 동아시아지역구상과 중국관』을 참고.

3 동아시아 각국의 동아시아협력구상에 대해서는 동아시아공동체연구회, 『동아시아공동체와 한국의 미래』, 이매진, 2008을 참고.

4 박승우는 동아시아협력론을 경제, 정치, 문화, 비판담론 등의 영역으로 구분했으며 위의 분류도 기본적으로 이를 따르고 있다. 박승우, 『동아시아 공동체 담론 리뷰』, 『아시아리뷰』 1(1). 주목할 필요가 있는 것은 이러한 흐름들이 상호보완적 측면도 있지만 동시에 상호갈등적 측면도 있다는 사실이다. 예를 들면 경제적 지역주의와 대안적 지역주의 사이에 갈등적 관계가 만들어질 가능성이 높다.

5 이 분야에서는 2000년 합의된 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative, CMI)와 2010년 발효된 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM)가 가장 중요한 성과이다. 이 협정들은 회원국들의 외환 위기 시 외환의 단기유동성을 지원하는 것을 목적으로 하며 전자는 양자간 통화스왑으로, 후자는 규정에 따른 다자통화스왑으로 지원하는 차이가 있다.

정치안보적 지역주의는 대체로 공동안보나 협력안보를 목표로 추구한다. 그렇지만 이는 본래 국가간 협력에서 가장 어려운 영역이고, 냉전적 균열이 제대로 해결되지 못하고 또 새로운 국가 간 분쟁이 증가하고 격화되고 있는 동아시아에서는 성과를 거두기 극히 어려운 영역이다. 실제로 아세안지역포함(ASEAN Regional Forum, ARF)의 창설(1994) 등 일부 진전이 없었던 것은 아니지만 객관적으로 보면 기대와는 달리 동아시아에서 국가간 안보갈등이 전체적으로 증가하고 있는 추세이다.

문화·문명적 지역주의는 동아시아 정체성 형성이 가능하고 이를 새로운 지역질서를 구축하는 기초로 삼고자 하는 경향이다. 이러한 접근은 지적 주체성의 문제를 제기하고 지역협력에 물질적 차원 이외에 정신적·문화적 차원을 도입하는 점에서 지역주의 논의를 풍부하게 해주기는 하지만, 이 유형의 논자들이 기대하는 바와는 달리 당장 이 지역의 주민들이 공동으로 공유하고 있는 문화적 자원이 부재하고 새로운 정체성을 인위적으로 창출하려는 시도가 성공하기 어렵다는 점에서 보면 현실에 대한 개입능력이 떨어지는 접근이다.

대안적 지역주의에서는 창비 등이 주도한 동아시아론이 대표적이다. 이들은 문화적 자원, 경제개발의 성과, 근대성에 대한 비판적 접근의 지적·실천적 자산 등을 활용해 자본주의 세계체제를 극복할 수 있는 거점으로서의 동아시아를 주목했다.⁶ 지적 교류라는 점에서 이들은 동북아에서는 비교적 활발한 지역연대 활동을 전개해왔다. 그러나 이러한 노력이 지역의 현실을 개선하는 데는 한계가 있었다. 아직은 주로 지식인 담론의 범주를 머무르고 있다고 할 수 있다.

....

⁶ 예를 들면 계간 『창작과비평』을 비롯한 동아시아의 여러 비판적 잡지들이 참여하는 ‘동아시아 비판적 잡지회의’가 2006년 『창작과비평』 창간 40주년 기념행사의 일환으로 개최된 이후 2016년까지 7회까지 진행되었다.

21세기 첫 10년 동안 경제적 지역주의는 상당한 정도로 진전되었지만, 이것이 새로운 지역질서를 만들어내지 못했다. 두 번째 10년에 진입한 이후에는 지역협력을 가로막는 새로운 장애요인이 증가하고 있으며 지역협력에 대한 기대가 오히려 많이 줄어들었다. 이 글은 왜 현재의 상황이 출현했는가? 동아시아에서 지역주의적 모색은 실현가능성이 낮은 이상에 불과한가, 아니면 여전히 일시적인 어려움을 겪은 것에 불과한가? 동아시아 협력을 높은 단계로 진전시키기 위해서는 어떤 새로운 접근과 전략이 필요한가? 등의 질문에 대한 답을 제시하고 이에 대한 토론을 활성화시키는 것을 목적으로 한다.

2. 1990년대 동아시아협력론 부상의 배경

지난 세기 전환기 10여 년 동안 동아시아에서 지역주의에 대한 관심이 높아지고 지역협력·통합 구상이 활발하게 제기된 데에는 다음의 요인들이 주요하게 작용했다.

첫째 요인은 냉전의 갑작스러운 해체이다. 이는 미소의 두 패권국가의 세계에 대한 영향력을 크게 약화시켰고 그에 따라 국제질서의 유동성도 크게 증가했는데, 이러한 변화에 능동적으로 대응하기 위한 거점으로 “지역(region)”이 많은 주목을 받았다.

주지하다시피 유럽이 이러한 변화를 선도했다. 앞에서 언급한 하스의 지역통합론도 1950년대 후반 제출된 이후 1980년대까지는 비현실적인 주장으로 많은 비판으로 받았으나 이 시기 유럽통합이 현실적 과제로 제기되면서 더 본격적인 조명을 받았다. 1992년 체결된 마스트리히트조약(Maastricht Treaty)에 따라 유럽 12개국이 참여한 EU(European Union)가 유럽통합의 주체로 새로 출범했으며, 1995년에 오스트리아·핀란드·스웨덴

등 3개국, 2004년 폴란드·헝가리·체코·슬로바키아·슬로베니아·리투아니아·라트비아·에스토니아·키프로스·몰타 등 10개국, 2007년 불가리아·루마니아, 2013년에는 크로아티아가 EU에 가입함으로써 EU 회원국 수는 28개국으로 늘어났다.

유럽만큼 냉전체제의 직접적인 규정을 받았던 동아시아에서도 지역주의적 상상이 가능하고 필요해졌다. 먼저 적극적인 대응에 나선 것은 아세안(ASEAN, 동남아국가연합)이었다. 1967년에 창립되었던 아세안은 1980년대까지는 반사회주의의 연대라는 성격이 강했다. 그런데 1990년대에 들어서 지역협력체로서의 성격을 강화하며 베트남(1995년), 라오스, 미얀마(1997년), 캄보디아(1999년) 등을 각각 회원국으로 받아들였다.

유럽에서 동서냉전체제가 약화되던 1990년 이미 말레이시아 당시 총리 마하티르(Mahathir bin Mohamad)는 아세안과 중국, 한국, 일본 등이 참여하는 EAEC(East Asia Economic Caucus)의 창설을 제안했으나 미국과 일본의 반대로 그의 제안이 실현되지 못한 바 있다. 그런데 1997년의 동아시아 금융위기가 동아시아에서 지역주의 논의를 활성화시키고 첫 번째 성과를 거두게 만든 결정적인 계기가 되었다.

둘째 요인은 중국의 동아시아 복귀이다. 이러한 변화는 1970년대 후반 중국의 개혁개방과 함께 본격화되었는데,⁷ 1990년대 초반 냉전체제 해체가 그 과정을 더 가속화시켰다. 1992년에 실현된 한중수교도 동아시아에서 냉전의 장벽을 넘어 교류가 활성화되는 추세를 보여주는 중요한 사례이었으며, 이와 함께 베트남, 인도 등 냉전 시기 무력충돌이 발생했던 국가들과의 관계정상화에도 적극적인 태도를 보였다.⁸ 이 시기 중국의

....

7 이러한 전환의 시작은 1972년 일본과의 국교 수립이다. 그리고 중국이 개혁개방정책을 결정한 직전인 1978년 8월 중국과 일본은 '평화우호조약'을 체결했다.

8 여기서 반드시 언급할 문제는 한중수교와 함께 북미수교가 같이 진행되지 못했다는 사실이다. 만약 이러한 변화가 진행되었다면 동아시아, 특히 동북아의 냉전적 균열을 극복할 수 있는 결정적

동아시아로의 복귀는 무역과 투자를 매개로 진행되었고, 지역질서 변화의 주요 동력을 제공했다. 현재 중국의 부상과 동아시아 복귀를 바라보는 동아시아 국가들의 시각은 매우 복잡해졌지만, 적어도 1990년대 중후반부터 21세기 첫 10년 동안에는 중국의 부상과 동아시아 복귀가 동아시아 지역에 대한 새로운 상상을 가능하게 만들었던 요인으로 작용했다.

셋째 요인은 서구 주도의 근대, 근대성에 대한 성찰이다. 이는 물론 국가 차원에서의 동아시아협력 논의와는 다소 결을 달리한다. 국가 차원에서는 무역자유화 등 지구화 추세를 지역협력의 주요 방향으로 적극적으로 수용했다. 사실 냉전의 해체, 특히 소련 및 동유럽 사회주의체제의 붕괴는 한때 서구적 근대의 최종적 승리로 해석되었고 다른 대안이 존재하지 않는 것처럼 보였다.⁹ 이러한 상황에서 많은 국가들은 지구화에 편승하는 전략을 택했던 점은 무리가 아니었다. 그렇지만 이미 이런 추세에 대한 비판적 입장이 없었던 것은 아니었다.¹⁰ 그리고 냉전해체 이후 지구적 금융위기의 반복적 출현, 불평등 및 환경문제의 악화, 지역분쟁의 반발 등을 초래하는 근대에 대한 성찰과 그 극복을 위한 모색은 사회주의권의 붕괴에도 불구하고 계속되었다. 그리고 적어도 민간 차원에서 동아시아가 보유하고 있는 문화적, 사상적, 물질적 자원이 이러한 모색에 기여할 수 있으리라는 기대가 적지 않았고, 이러한 자원을 발굴해 근대성

.....

전환점을 만들 수 있었을 것이다. 그렇지만 여러 이유로 사태가 이런 방향으로 진행되지 못하면서 북한이 외교적으로 고립되는 상황이 출현했고, 북한은 이에 핵개발 카드로 대응하면서 현재 한반도의 복잡한 상황이 출현하게 되었다. 이 점이 지구적 차원에서는 냉전체제가 해체되었지만 동아시아에서는 냉전적 균열이 계속 유지되고 심지어는 상황이 더 악화시킨 주요 원인이다.

⁹ 후쿠야마(Francis Fukuyama)의 역사종언론이 대표적인 담론이다. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Macmillan, 1992.

¹⁰ 월러스틴(Immanuel Wallerstein)은 냉전해체를 자본주의 세계체제의 모순이 전면화하는 계기로 파악하는 독특한 견해를 제시한 바 있다. 이매뉴엘 월러스틴, 강문구 옮김, 『자유주의 이후』, 당대, 1996. 이 책은 1990~1993년에 쓴 글을 모은 것으로 냉전해체에 월러스틴의 독특한 독법이 잘 나타나 있다.

극복을 위한 노력에 활용하려는 시도가 동아시아 지역주의 담론을 활성화시킨 한 원인이 되었다.

이러한 요인들이 복합적으로 작용하며 동아시아협력과 관련한 논의와 실천이 활발하게 진행되었다. 그러나 1장에서 지적한 것처럼 2010년을 전후로 동아시아 협력은 동력을 상실하고 오히려 분쟁과 갈등이 증가해 왔다.

3. 동아시아 지역협력의 후퇴와 그 원인

프리드버그(Aaron Friedburg)의 전망이 아시아에서 과거 유럽에서 나타났던 충돌과 전쟁이 출현한다는 것을 의미했다면 이는 틀린 예측이 되었지만, 최근 동아시아 정세는 그가 지적한 문제의 일부가 현실화되고 있는 것처럼 보인다.¹¹ 무엇보다 동아시아에서 지역주의적 모색이 현실주의적 행위를 규율할 수 있는 규범과 제도 형성에 실패했으며, 국가주의 사이의 충돌과 갈등이 증가하고 있다.

경제 영역에서 RCEP이 진전을 보지 못하고, RCEP과 TPP 사이의 경쟁 구도가 출현했다. 안보 영역에서는 남중국해 분쟁 등 역내의 영토 및 영유권 분쟁이 계속 고조되었다. 그 결과 2006-2015년 사이에 다른 지역에서는 군비지출이 미미한 증가세(유럽 5.4% 증가)만 보였거나 감소한 것(미주 2.8% 감소)에 반해 아시아·오세아니아, 특히 아시아에서는 상당히 높은 증가율을 기록했다(아시아·오세아니아는 64% 증가).¹² 셋째, 개별

....

11 Aaron Friedberg, "Ripe for Rivalry : Prospect for Peace in a Multipolar Asia", *International Security* Vol.18, No.3 (Winter 1993).

12 SIPRI, "Trends in World Military Expenditure 2015," *SIPRI Fact Check* April 2016, p. 3

국가 내에서도 지역협력보다는 동맹을 중시하고 국가주의적 성향을 갖는 정치세력들의 영향력이 증가했다. 한때의 기대와는 달리 동아시아 지역 협력이 진전되지 못하고 일단 좌초한 원인은 정세적, 역사적, 구조적 차원 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 정세적 차원

정세적 차원에서는 한반도 평화프로세스의 좌절이 동아시아 지역협력의 진전을 어렵게 만든 가장 중요한 요인이었다. 북핵 문제를 해결하기 위한 노력이 6자회담으로 진전되고 이를 통해 동북아 협력의 새로운 구조가 만들어질 가능성이 열리기도 했다.

예를 들어 2007년 2월 13일 발표된 6자회담 합의문 5항은 “6자는 9.19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 장관급 회담을 신속하게 개최한다”는 내용을 담아 처음으로 동북아 다자안보협력을 추진할 수 있는 길을 열었고, 이 합의에 따라 “동북아 평화안보체제(Northeast Asia Peace & Security Mechanism) 실무그룹”이 구성되어 2009년 초까지 3차례의 회의를 갖기도 했다.¹³ 그러나 2008년 12월 회의 이후 6자회담이 재개되지 못하고 동북아 평화안보체제 실무그룹 회의도 2009년 회의를 마지막으로 중단되면서 동북아 협력을 위해 가장 중요하고 사실상 유일한 플랫폼이 무너지게 되었다. 그뿐만 아니라 북한의 핵 능력의 지속적인 강화와 이 문제에 대한 인식 차이는 동북아에서 안보협력을 더 어렵게 만들었다.

여기서 주목할 필요가 있는 것은 주변 국가들이 한반도와 동북아에 평화

....

13 조성렬, 「동북아안보레짐 구축에 관한 비교연구」, 박경서·서보혁 외, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』, 파주: 한국학술정보, 2012, pp. 341~347.

체제가 구축되지 않고 일정한 긴장이 유지되는 상황을 반드시 부정적인 그리고 급히 해결해야 할 상황으로 보지 않았다. 이러한 상황을 미국은 자신을 중심으로 하는 동북아 군사네트워크 강화에, 일본은 군사 대국화에 각각 활용했다. 중국은 중재자적 입장을 자제했으나 이 문제를 해결하기 위해 자신의 국가 자원을 사용하는 것에는 소극적이었다. 예를 들어 중국이 이 문제와 관련해 미국의 양보를 끌어내려면 미국을 더 압박하거나(이는 미국과의 관계를 훼손시킬 가능성이 있음) 유인을 제공해야 하는 데(이는 다른 영역에서의 이익 손실을 감수해야 함), 그에 따르는 비용을 굳이 감당할 이유가 없다고 판단해왔다. 이처럼 동북아 지역에 영향력이 큰 주요 행위자들이 북핵 문제를 포함한 동북아의 현실에 큰 불만이 없었고, 문제를 해결하려 하기보다는 문제를 자국의 이익에 활용하려는 태도가 6자회담이 실패로 돌아간 주요 원인 중 하나였다.

동북아 안보협력 중단에 영향을 준 것은 동북아에만 한정된 것이 아니라 동아시아 전체 정세에 영향을 주었다. 중미, 중일 사이의 안보갈등이 증가했고, 이러한 경쟁 관계를 동남아까지 확산되었기 때문이다.

이와 함께 중국의 빠른 부상도 동아시아 정세를 복잡하게 만들었다. 6자회담이 좌절된 이후 동아시아, 나아가 지구적 차원에서 가장 큰 지정학적 변화는 중국의 빠른 부상이다. 그런데 이 변화가 동아시아 협력에 부정적 영향을 미치고 있다. 이는 우선 미중간 헤게모니 경쟁을 가속화시켰다. 2010년부터 미국은 “아시아로의 축이동(pivot to Asia)” 혹은 “재균형(rebalancing)” 전략을 들고 나왔다.¹⁴

중국은 “신형대국관계”를 발전시키자고 미국에 제안하며 중미관계를

....

14 Clinton, Hillary, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011. 이후 이 개념이 지나치게 세력경쟁적 의미를 가지고 있다는 점을 의식해 “재균형(rebalancing)”이라는 새로운 표현을 사용하기 시작했다.

안정적으로 발전시키기 위한 새로운 컨센서스를 형성하려고 했으나 의도한 결과를 얻지 못했다. 미국은 신형대국관계라는 개념에 조심스럽게 반응했고, 미국 트럼프 정부가 2017년 12월 발표한 “국가안보전략보고서”에서는 중국을 러시아와 함께 “수정주의적”국가로 지칭하고 경쟁자로 규정했다.¹⁵ 이 지역에 큰 영향력을 갖고 있는 미국과 중국 사이의 경쟁은 동북아/동아시아를 불안하게 만들고 역내 국가 간 상호작용에 복잡한 영향을 줄 수밖에 없다.

이제 동아시아 국가들은 미국이나 중국이냐라는 선택에 직면하게 되었다. 그리고 최근 10여 년 동안에는 미국과의 관계를 강화하는 것이 지배적인 경향이였다. 동아시아 국가들에게는 이들이 미국과 맺고 있는 특수관계를 고려하면 미국과의 관계를 강화하는 것이 중국의 부상에 대한 우려를 해소하는 가장 쉬운 방법처럼 보일 수 있다. 그런데 여기에는 심각한 문제가 있다. 무엇보다 이러한 선택은 중국과의 정치군사적 관계를 더욱 악화시켰다. 한국의 경우만 보아도 전략적 유연성의 수용, 한미동맹 강화, 사드 배치 등은 중국과 정치군사적 갈등의 소지를 키워왔다. 다른 동북아 국가들도 유사한 문제들에 직면하고 있다.

게다가 주변국들에서 미국과 관계를 강화하면 중국은 따라올 수밖에 없다는 식의 논리가 확산되는 것을 막기 위해 중국은 이러한 움직임에 적극적으로 공세적으로 대응했다. 최근 중국이 대외관계에서 경제제재를 적극적으로 활용하고,¹⁶ 남중국해에서 군사시설 건설을 가속화시킨 것이 그러한 사례에 속한다. 중국으로서는 자신이 다른 국가들 사이의 관계의 종속변수가 되는 것을 받아들일 수 없는 것이다. 최근 중국의 공세적 외

....

¹⁵ *National Security Strategy of the United State of America*(Dec. 2017), p. 25
¹⁶ 최근 중국의 경제제재를 대외정책에 적극적으로 활용하는 추세에 대한 분석은 James Reilly, “China’s Unilateral Sanction”, *Washington Quarterly* Vol. 35 No.4(Fall 2012)를 참고.

교의 이면에 이러한 고려가 작용하고 있는 것으로 보인다. 이러한 추세는 동아시아 지역균열 가속화시켰다. 이는 동아시아 국가들이 미국과 중국의 경쟁구도 하에서 어느 한 국가와의 관계를 다른 국가와의 관계에 대한 카드로 활용하려는 발상이 문제에 대한 해결책이 되기 어렵다는 점을 보여준다.

2) 역사적 차원

동아시아 지역은 근대화 과정에 피식민의 경험을 거치며 민족주의가 매우 강력한 호소력을 갖는 이념이 됨에 따라 더 악화되었다. 역사적으로 제국주의 침략에 대항하며 형성되었던 이 지역의 민족주의는 저항적 민족주의로서 상당한 정치적 정당성을 획득했다. 그뿐만 아니라 이 지역에 대한 제국주의적 침략의 유산이 완전히 청산되지 않았기 때문에 지금도 정치적 정당성을 주장할 수 있고 상당한 동원력을 가지고 있다. 특히 유럽에서 동서냉전이 해체된 직후에는 동아시아 국가들은 정세의 불안정성에 대응하는 방식의 하나로 지역주의를 적극적으로 고려했으나 시간이 가면서, 동서냉전이라는 제약에서 벗어나 국가 정체성을 새로 구성하는 과정에 민족주의의 영향력은 더 커지는 양상이 출현했다. 그 결과 탈냉전기에 국민국가 중심의 질서를 극복하려는 시도가 주류적 흐름을 형성했던 유럽과는 달리 동아시아에서는 냉전구조 하에서 강요되었던 주권에 대한 제약에서 벗어나 민족적 혹은 국민국가적 과제의 완성에 대한 열망이 더 강화되어왔다.¹⁷ 통치 이념적 측면에서도 반공이나 사회주의 이념 등이

....

17 이러한 특징은 사춘기 국가(adolescence state)로 개념화되기도 했다. Blanchard, Jean-Marc F. 2003. "Maritime Issues in Asia: The problem of Adolescence". in Muthiah Alagapa, (ed.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. Stanford, California: Stanford University Press.

통치정당성을 제공해주기 어려워진 상황에서 민족주의가 그 공백을 메울 수 있는 대안으로 부상했다.

이러한 경향이 초래한 첫 번째 문제는 영토갈등의 증가이다. 영토갈등은 대부분 주변 국가들과 발생하는 국가 간 갈등 사안이다. 동아시아에서 식민주의를 경험한 국가들은 국가 주권 및 영토의 안전 문제에 매우 민감하게 반응한다. 그런데 냉전해체 이후 상당 기간 동안 이러한 문제가 전면에 등장하지 않다가 최근 10년 사이에 주요 갈등사안으로 등장했다. 그리고 영유권 갈등이 이러한 전면에 부상하면 개별 국가 내에서는 국가주의적 경향이 강화될 수밖에 없다. 이는 개별 국가의 외교안보정책을 강하게 제약하고 그에 따라 갈등이 더 고조되는 식의 악순환 메커니즘을 만들었다. 이러한 상황에서 국가 간 협력이 안정적으로 지속되기는 어렵다.

3) 구조적 차원

여기서 가장 중요한 문제는 국가간 규모와 힘의 비대칭성이다. 역사적으로 형성된 지역질서의 이러한 특이성이 계속 지역협력에 부정적인 영향을 미쳤다.

대륙에서 춘추전국 시대를 거쳐 통일된 고대국가가 출현하고 제국적 질서를 구축한 이후 동아시아에서는 오랜 기간 중국 중심의 지역질서가 유지되었다. 이 지역에서 진(秦) 이후 대륙에 등장한 제국들은 다른 주변의 고대 국가들에 비해 규모와 힘에서 압도적 우위를 차지했으며, 자신을 상위에(혹은 자신을 세계의 중심으로) 위치 지우는 위계적 관계를 형성했다. 이는 후에 조공체제로 발전되었는데 이 때문에 동아시아에서는 19세기 후반 서구 열강들이 근대적 조약체계를 이식시키기 이전에 국가간 평등한 관계를 발전시킨 경험이 부재했다.

이러한 질서가 근대세계에 출현한 제국주의적 질서와는 다원적·관용적

질서였다는 주장도 적지 않다.¹⁸ 그러나 이는 상대적인 의미, 특히 서구의 제국주의 시대와의 비교에서의 판단이고 중국과 다른 국가들 사이의 위계적 관계가 존재했고 이러한 위계적 관계가 주변국들에 대한 억압적 성격을 가질 수 있다는 점을 부정할 수는 없다.

다만 이러한 역사적 현상은 결코 우연스럽게 출현한 것이나 특정 행위자의 주관적 의도(팽창주의)에 의해서 출현하고 유지된 것이 아니라 중국과 다른 국가들 사이의 규모나 힘의 비대칭성이라는 객관적 현실을 반영하는 것이라는 점을 분명하게 인식할 필요가 있다. 즉 비슷한 규모의 나라가 많고, 영토나 인구 면에서 다른 국가들에 압도적 우위를 확보한 나라가 없는 유럽과는 달리 동아시아에는 중국이라는 영토나 인구 면에서 압도적 우위를 확보하는 있는 국가가 존재하는 것이 과거에는 물론이고 현재도 지역질서에 영향을 미칠 수밖에 없다.¹⁹ 따라서 이러한 점을 간과하고 지역질서나 지역협력을 상상하는 것은 비현실적이다.

당장 동아시아 지역의 이러한 특징은 국민국가 사이의 협력에도 많은 어려움을 조성했다. 규모와 힘의 비대칭성이 초래하는 중국에 대한 경계심이 지역협력에 불안정 요인으로 계속 작용하고 있다. 그리고 중국이 합의할 수 있는 적절한 협력방식을 찾는 것도 어렵다. 예를 들어 인구비례에 의한 대표권 부여하거나 힘의 차이를 반영하는 의사결정 방식을 다른 나라들이 동의하기 어려우며, 그렇다고 1 국가 1 표식의 의사결정 방식에 대해서는 중국이 불만을 갖게 될 것이다. 이러한 특이성을 어떻게 관리하고 해결할 것인가가 동아시아지역협력에서 매우 중요한 문제이다. 단순히 유럽식 지역공동체를 동아시아에 이식하는 것이 아니라 객관적 현실에

....

18 백영서, 「제국을 넘어 동아시아공동체로」, 백영서 외, 『동아시아의 지역질서-제국을 넘어 공동체로』, 창비, 2005, p. 13.

19 류준필, 「분단체제론과 동아시아론」, 『아세아연구』 제51권 4호(2009년), p. 60.

부합하는 지역협력 모델을 만들어가야 한다.

4. 동아시아협력의 재가동: 모델, 가능성, 그리고 추진전략

1) 동아시아협력 모델

위의 여러 요인이 서로 상승작용을 일으키면서 지난 10여 년간 동아시아 지역협력이 일종의 쇠퇴 국면에 들어갔고, 지금도 이러한 국면이 지속되고 있다. 여기서 우리는 두 가지의 교훈을 얻을 수 있다.

첫째, 동아시아의 지역협력이 다른 지역의 지역협력보다 본래 더 복잡하고 어려운 과제이다. 지난 시기 동아시아 협력은 이러한 문제를 충분히 고려하지 못하고 다소 성급하게 초국가적 지역질서로서의 상상과 긴밀하게 관련되어 있는 “공동체”를 지역협력의 목표로 제시했던 점에 대해 진지한 성찰이 필요하다. 즉 동아시아에서는 지역의 역사적 객관적 조건에 맞는 협력모델을 창출할 필요가 있다. 이와 관련해서 가장 중요한 문제는 국민국가 간 지역협력과 초국적 기구·비국가 행위자가 중심이 되는 지역 협력을 어떻게 결합시키는가이다.

최근 10여 년 동안의 추세는 영토 분쟁 등과 같은 상위정치(high politics) 영역에서 발생하는 갈등을 경제사회적 영역에서 초국적 협력으로 극복하기 어렵다는 점이 확인되었다. 오히려 이러한 갈등이 경제사회적 영역의 협력을 어렵게 만드는 상황이 출현하고 있다. 그렇다고 시간이나 국가 간 대화에 맡기는 것으로 이 문제들이 해결될 수 있는 것은 아니다. 따라서 정치안보적 문제를 관리할 수 있는 지역협력의 증진으로 이러한 문제들을 상대화시킴으로써 문제 해결에 유리한 환경을 조성해야 한다. 이 두 가지 과제를 동시에 추구하는 것이 쉽지 않지만 피할 수 없는 상황이라고

한다면 당장 공동체 건설을 목표로 삼는 것이 비현실적인 접근이라는 점은 분명하다. 여기서 국가 간 협력을 통해서 해결할 문제와 비국가행위자가 주도하는 협력을 통해 해결할 문제를 구분해 추진전략을 세워야 한다.

둘째, 동아시아 지역협력의 쇠퇴에 여러 요인이 복합적으로 작용했다는 것은 그만큼 문제의 해결도 어려우며 빠르게 방향을 전환할 수 없다는 점을 의미한다. 그렇다면 여러 과제 중에서도 우선 해결할 필요가 있는 과제(단기적 과제)와 점진적으로 해결할 과제(중장기적 과제)를 구분하고 동아시아 지역협력을 추진해야 한다. 중장기적 과제를 당장 실현하려고 하면 지역협력의 진전에 기여하지 못할 뿐만 아니라 오히려 이에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

즉 동아시아 지역협력 모델은 행위자로 국가, 비국가 행위자를 모두 포함해야 하며 단기 과제와 중장기 과제를 구분해 추진해야 한다. 국가, 비국가 행위자가 주도하는 협력은 서로 상승작용으로 일으키면서 각 영역에서 초국적 기구들의 역할을 점차 높여가는 방식으로 동아시아 지역 협력을 추진한다.

표 1 동아시아 협력의 단계 및 유형

	국가 간 협력	비국가행위자 주도 협력
단기 과제	영토분쟁의 평화적 관리 다자무역협정 인적·문화교류 촉진 군비경쟁 억제	민간기구 간 학술교류 및 인식공동체 형성 촉진 도시 간 문화·경제 교류 활성화 신산업 협력
중장기 과제	초국적 교통망 구축 에너지협력체계 구축 금융협력(북방개발 혹은 동북아개발 은행 등) 군축 및 다자안보협력	도시 네트워크 구축 '판문점 포럼' 등 지역협력을 논의하는 권위 있는 플랫폼 구축 인권민주주의의 관련 공동규범 형성

2) 동아시아협력의 가능성

객관적으로 동아시아 지역협력을 가로 막는 장애 요인을 어떻게 극복할 것인가는 매우 현실적인 문제이다. 협력 모델 자체가 실현 가능성을 보장해주는 것은 아니고 특히 지금처럼 정세가 부정적으로 조정되어 있는 상황이라면 더욱 그렇다. 그렇지만 지역협력을 추진하는 데 있어 지나친 낙관도 금물이지만, 일시적으로 조성된 정세를 근거로 비판할 일도 아니다.

국제질서의 미래에 가장 비판적인 예측을 하는 현실주의적 논리가 지역협력의 출현 가능성을 배제하지 않으며, 또 다른 논리를 따르는 행위 규범과 제도의 출현을 봉쇄하지도 않는다는 사실을 확인해 둘 필요가 있다. 그리고 칸트의 “영구평화론”이 사람들의 이성과 도덕성에만 호소하는 것이 아니라 상업적 이기주의, 전쟁과 절멸에 대한 공포에서 그 실현 가능성을 찾았다는 점도 염두에 둘 필요가 있다.²⁰ 즉 갈등과 분쟁은 유동적 상황이며 그에 따른 관리 비용과 불확실성의 증가가 상황을 변화시키는 계기를 제공해준다. 이러한 계기가 상황을 결정하는 것은 아니지만 적어도 새로운 가능성을 열어주는 한다. 동아시아에서도 지난 10년 동안에는 정세악화에 따른 부담감이 날로 증가하면서 새로운 발상과 접근의 필요성에 대한 인식이 증가하고 있다. 이 두 측면에서 동아시아 지역협력이 재가동될 가능성을 검토하고자 한다.

(1) 현실주의와 지역협력

지역주의나 지역협력 구상이 전적으로 이상과 도덕적 호소에만 의존하지는 않으며 냉전체제의 해체 이후 여러 지역에서 진행된 지역협력을 위한 모색에도 현실주의적 논리가 배후에서 강하게 작동했다. 예를 들면

....

²⁰ 이마누엘 칸트, 박환덕·박열 옮김, 『영구평화론』, 범우사, 2012.

냉전 해체 이후 빠른 속도로 진전되었던 유럽협력도 단순히 공동체의 이상을 추구한 것만이 아니며 지구적 차원에서 세력균형을 회복하는 움직임과도 연관된 것이다. 그리고 동남아에서 아세안의 형성과 발전에도 같은 논리가 작용했다.

더 중요한 사실은 현실주의의 영향이 크다고 하더라도 다른 논리를 따르는 규범과 행태의 출현을 완전히 봉쇄하지는 못한다. 그 이유는 현실주의적 논리를 따르는 것도 상당한 비용지출이 필요하기 때문이다. 예를 들면 현실주의적 상호작용 속에서 자신의 안전을 보장하려는 행위가 자신의 안전에 대한 위협을 증가시키는 ‘안전 딜레마’에 빠질 수 있다. 그뿐만 아니라 한국에서 사드를 배치한 이후의 상황 전개가 보여주는 것처럼 소위 현실주의적 안전전략이 경제이익을 침해할 가능성도 항상 존재한다. 이는 장기적으로 국가 경쟁력과 통치정당성에 부정적 영향을 미치기 때문에 국가도 다른 옵션을 고려하도록 만든다.

냉전 시기 유럽에서 미소 군사적 갈등이 초래할 위험성에 대한 우려가 동서 간의 협력을 촉진한 바 있고, 1975년 헬싱키선언이 그 주요 성과이었다.²¹ 유럽협력구상에 대한 초기 제안부터 합의까지 오랜 시간이 걸렸고 합의 이후에 이러한 노력이 구체적인 결과를 낳기까지도 길고 복잡한 과정을 거쳤다.²² 그러나 냉전적 상황에서도 이런 합의가 가능했던 것은

....

21 35개국이 참여해 서명한 “회원국간 상호관계를 규율하는 지도원칙에 대한 선언(Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States)”는 동등한 주권 인정, 무력 사용과 위협 중단, 국경 불가침, 영토 보전, 분쟁의 평화적 해결, 내정 불간섭, 인권과 기본적 자유의 존중, 제민족의 평등한 권리와 자결권 보장, 국가간 협력, 국제법상의 의무 이행 등이 원칙을 담고 있다. 이와 관련한 내용은 외교통상부, 『OSCE개황』, 2010년 참고.

22 이에 대한 평가는 초기에는 소련이 제2차 세계대전을 통해 확보한 영토를 인정해주었다는 점에서 소련의 외교적 승리라는 평가도 있었으나 시간이 갈수록 위의 인권 존중이라는 원칙은 동유럽 사회주의 국가의 인권에 대한 국제적 감시와 이 국가 내 반체제 인사들의 활동의 규범적 기반을 제공 해주었다는 점이 더 높은 평가를 받았다. 이행과정에 대한 설명은 Vojtech Mastny, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe 1986-1991*, New York University Press, 1992를 참고.

국가가 현실주의적 논리를 벗어나 행동할 수 있는 자율성을 갖고 있다는 점을 보여준다.

실제로 동아시아 정세에도 최근까지의 갈등 확산 추세가 개별 국가들의 안보 및 경제적 부담을 크게 증가시켰고, 이들이 문제에 접근하는 방법이 변화를 가져왔다. 이에 따라 동아시아협력이 다시 재개될 수 있는 환경이 조성되고 있다.

(2) 전환의 계기

① 북핵 문제 해결을 위한 대화 재개

북한의 핵·미사일 능력의 강화가 사태의 심각성과 함께 새로운 접근의 가능성을 열고 있다. 동북아와 동아시아 정세 악화에 주요한 원인이 되어 왔던 이 문제가 최근 관련된 모든 행위자들의 안전과 생명을 심각하게 위협하는 상황으로 진입했었다. 특히 2016년 1월에 북한이 4차 핵실험과 인공위성 발사를 연이어 진행한 이후부터 한반도의 군사적 긴장이 크게 높아졌다. 2016년 2월 초순에는 남한과 미국이 3월에 진행할 키리졸브 훈련에서 북한 수뇌부 제거를 위한 소위 참수작전도 연습한다는 언론보도가 나왔다. 이에 북한은 2월 23일 조선인민군 최고사령부 중대성명을 통해 “참수작전과 죽집계식타격에 투입되는 적들의 특수작전무력과 작전 장비들이 사소한 움직임이라도 보이는 경우 그를 사전에 철저히 제압하기 위한 선제적인 정의의 작전수행에 진입할 것이다”라고 주장했다. 군사충돌이 언제 발생해도 이상하다고 할 수 없는 상황이다. 그리고 2016년 9월에 4차 핵실험을, 2017년 9월에는 6차 핵실험을 감행한 데 이어 2017년 11월에는 ICBM 발사 능력을 과시함으로써 미국이 설정한 사실상의 레드-라인을 넘어섰다.

북핵 문제가 이처럼 악화되었던 원인은 여러 가지가 있지만, 무엇보다

미국을 비롯한 주요 국가들, 그리고 남북의 일부 세력들도 한반도의 적당한 긴장이 자신의 이익에 도움이 된다고 보았던 것이 문제 해결을 어렵게 만든 가장 중요한 원인이다. 그러나 북한의 핵미사일이 미국의 본토를 위협하게 되면서 상황은 근본적으로 변화되었다. 미국이 협상이나 군사적 옵션 중 하나는 선택하지 않을 수 없는 상황이 된 것이다. 작년 말까지 미국의 트럼프정부 내에서 이 상반된 두 신호가 계속 발신되고 있었다는 점 자체가 상황이 얼마나 복잡한가를 알려준다. 결국, 현 국면은 한편에서는 위기도 증가하지만 다른 한편에서는 대화를 통한 문제 해결의 길도 열리고 있었던 셈이다.

그리고 2017년 말에 평창 동계올림픽을 앞두고 남북이 대화를 재개하고, 이것이 남북정상회담과 북미정상회담으로 이어지면 한반도 정세가 급변하고 있다. 북한 김정은 국무위원장은 핵무기 능력을 고도화한 상황에서 미국과의 협상이 과거와는 다른 구도로 전개될 수 있다고 판단하고 핵폐기 의사를 진지하게 전달함으로써 미국을 협상으로 끌어들이었다. 그리고 트럼프 행정부도 과거 미국이 북한이 붕괴할 것이라는 쪽에 베풀하면서 북한에 대한 체제안전 보장 방안 제시에 소극적이었던 것과 달리 판이 커진 북과의 협상에 진지하게 임하고 있다. 이에 따라 문제의 근본적 해결에 그 어느 때보다 가까이 가고 있는 상황이다.

그런데 북핵 문제를 평화적으로 해결하는 과정은 반드시 동북아, 나아가 동아시아 차원의 안보협력을 촉진하고 또 두 과정이 병행되어야 한다. 한반도의 비핵화는 물론이고 “판문점 선언”에는 포함된 군축 관련 내용도 동북아나 동아시아 차원에서 다자안보협력이 진전과 함께 진행되어야 지속가능하다. 예를 들어 한반도의 비핵화에 대한 논의는 동북아 또는 동아시아 차원의 비핵지대화 논의로 이어져야 한다.

그뿐만 아니라 한반도 평화프로세스가 진행된다면 경제, 사회, 문화적 영역에서 동아시아협력에 새로운 동력을 제공할 것이다. 특히 여기서 상생의

관계를 만들어간다면 다른 안보정치 문제를 해결하는 데 유리한 환경을 조성할 수 있을 것이며 동아시아 협력이 더 높은 단계로 나아갈 수 있다.

② 중국 부상에 대한 관리과 다자협력의 필요성

동아시아는 현재 부상하는 중국을 포함하는 동아시아 협력질서를 만들어내는 것이 또 다른 시급한 과제로 제기되고 있다. 앞서 지적했듯이 역내 국가들이 최근 중국의 부상에 대한 부담감으로 인해 이를 견제하고자 하는 움직임에 협력하고 나섰고 이것이 중국과 주변국들의 관계를 악화시키는 한 요인으로 작용했다. 그렇지만 이러한 대응은 기대하는 효과를 거두기보다는 유관국들의 군사, 경제적 비용을 증가시켰다.

군사적으로 보면 중국이 갈등 상황을 빌미로 군사건설을 촉진했다. 남중국해에서 군사시설의 건설이 빠르게 진행된 것이 대표적인 사례이다. 그리고 무기의 현대화 특히 신형 전투기, 항공모함 등의 개발과 제조도 빠르게 진행되고 있다. 동시에 중국이 외교안보적 목표를 달성하는 데 경제제재를 적극적으로 활용함에 따라 발생하는 경제적 부담도 무시할 수 없다.²³

2010년 이후 일본이 자국 순시선에 고의적으로 충돌한 중국 어선 선장을 체포하며 센카쿠 갈등이 고조된 상황에서 취한 대일 희토류 수입 규제 조치, 2010~2016년 중국 반체제인사인 리우샤오보(劉曉波)의 노벨평화상 수상과 관련한 중국과 노르웨이간 갈등(연어 수입 규제 등), 2012~2016년 필리핀과의 갈등(바나나 수입 등의 규제), 2016년 이후 사드문제를 둘러싼 한국-중국 갈등 과정에서 중국 진출 한국기업(롯데 등)에 대한 규제 강화와 중국의 한국관광 제한 조치 등이 있다. 또 최근 양안관계가

••••

²³ Reilly, James, 2012, "China's Unilateral Sanction", *Washington Quarterly* Vol. 35, No.4(Fall 2012)

악화되면서 타이완을 방문한 대륙인들의 수도 급감한 바 있다. 이러한 행위는 중국도 일정한 비용을 지불해야 하지만 경제관계에서의 비대칭성이 중국보다 다른 국가들의 치러야 할 비용을 훨씬 크게 만들고 있다.

즉 이제 동아시아의 어떤 국가도 중국과의 갈등이 발생하면 상당한 비용을 국가이익의 손실을 감수해야 한다. 자국의 이익을 위해 국가간 갈등이 무릅써야 하는 상황도 있지만 갈등이 구조화되는 것은 결코 바람직하지 않다. 따라서 이들이 미국과 중국 중 어느 한편을 선택하는 방식으로 동아시아 문제를 해결하고 자신의 이익을 실현시키는 것은 어렵다. 실제로 2010년대 초반 갈등이 고조되었던 필리핀, 베트남 등은 중국과의 관계를 개선하는 데 상당한 진전을 이루었거나 이에 대한 관심이 높아지고 있다.

동아시아 국가들이 중미 중 어느 한편을 선택하는 노선이 바람직하지 않다면, 유일한 길은 지역 차원의 다자협력을 강화하며 중미 중 하나를 선택해야 하는 딜레마에서 벗어나는 것이다. 이러한 고려가 동아시아 다자협력에 새로운 역동성을 만들어낼 수 있다. 한국은 이러한 아이디어를 적극적 제기하고 이에 깊은 이해관계를 갖는 나라들과 다자협력을 강화하게 위한 노력을 전개해야 한다. 이 점에서 아세안 국가들과 한국 사이에 공감대가 높을 것이며, 지구적 차원에서는 군사 대국이지만 동아시아에서는 여러 이유로 역할에 제한될 수밖에 없는 러시아도 지역협력에 높은 관심을 갖고 있기 때문에 이러한 움직임에 적극적으로 결합시킬 수 있다.

3) 동아시아협력의 추진전략

이제 위의 계기들을 적극적으로 활용해 동아시아 지역협력의 새로운 공간을 만들어내어야 한다. 이를 위한 구체적인 추진전략은 아래의 세 가지로 구성된다.

① 한반도협력을 기초로 삼는다

동아시아 지역질서를 긍정적으로 변화시키는 데 한반도가 중요하다. 이러한 접근이 한반도를 특권화시키는 것이 아닌가라는 비판이 제기되기도 했다.²⁴ 그러나 지난 시기의 경험과 객관적 상황은 모두 한반도의 중요성을 입증해왔다. 이명박, 박근혜 정부 모두 나름의 동북아 혹은 동아시아 협력 구상을 가지고 있었으나 이 구상이 현실화되기 못한 것은 이 구상이 제재와 압박 일변도의 대북정책, 한반도의 대립상황과 양립할 수 없었기 때문이다. 특히 경제사회적으로 동북아 혹은 북방협력이 매우 큰 잠재력을 가지고 있음에도 진전은 거의 없었다. 그 결과 러시아가 야심차게 추구하고 있는 극동개발과 신동방정책은 한반도에서 대립과 갈등이 지속되고 격화되는 상황에서 돌파구를 찾지 못하고 있다. 중국의 일대일로구상에서도 동북아는 주변화되고 있다. 중국으로서도 현 상황에서는 어쩔 수 없는 상황이다.

결국, 한반도 차원의 협력이 진전되어야 동북아 협력이나 북방협력이 진전될 수 있다. 역으로 경제영역에서 대부분의 관계자들의 이익을 증진시킬 수 있는 동북아 혹은 북방 협력을 추진하는 것을 통해 한반도 문제 해결에 긍정적 분위기를 만들어낼 수도 있지만, 이 과정도 한반도 내에서 화해와 협력으로 바로 이어지지 않으면 곧 벽에 부딪힐 것이고 동북아나 동아시아 지역협력을 위한 새로운 동력을 만들어내지도 못한다. 어떠한 한반도 협력을 우회해서 동북아 협력을 진전시킬 수 있다는 기대는 버려야 한다.

즉, 동북아나 동아시아 협력을 한반도 협력으로 등치시켜서는 안 되지만, 한반도 문제 해결이 지역협력을 진전시키는 데 특별히 중요한 위치에 있다는 객관적 사실을 부정할 이유는 없다. 또 한반도 주민으로서는 동아시아

....

²⁴ 박승우, 앞의 논문.

협력에서 한반도 문제를 해결하는 것으로 이에 기여하는 것이 일차적으로 할 일이다. 동아시아나 동북아 차원의 협력을 이야기할 때 바로 전체 지역을 포괄하는 초국적 협력을 상상하는 경우가 많으나 이를 뒷받침할 수 있는 제도가 구축되지 않은 상황에서는 공허한 이야기가 되기 쉽다. 그보다는 국지적 차원에서의 협력 사업이 지역 전체의 협력을 진전시키는 매개 고리를 찾는 것이 더 실천적인 접근 방법이다.

그리고 한반도의 중요성은 지역협력의 가능성을 높이는 데만 있는 것이 아니라 지역협력의 새로운 지평을 제공하는 데도 있다.

남과 북이 합의하는 방식으로 남북협력을 진전시켜가게 되면 한편으로는 체제와 주권의 상호인정과 같은 정상적 국가간 관계의 형성과 유사한 작업이 진행되지만 동시에 주권국가 관계의 교류와는 다른 성격과 방식의 협력도 진행되어야 한다.²⁵ 후자의 과정이 같이 진행되지 않으면 남북 내부에 존재하는 상호적대성을 해소하기 힘들며 결국 국가 간 관계의 규범에 기초한 안정성도 취약한 상태에서 벗어나기 힘들다. 즉 남북 내부의 상호적대적 요소를 청산해가고 남북통합의 수준을 높여가는 작업이 진행되지 않은 채 남북 사이의 관계를 법적으로 국가 간 관계로 규정한다고 한반도에 평화공존이 실현되는 것은 아니다.

남북의 점진적 통합이 진전되면 한반도 내적으로나 외적으로 국가 중심성을 약화시킬 수 있는 새로운 공간을 만들어낼 수 있다. 한반도 내적으로는 과거 개성공단, 금강산 관광단지과 같이 주권의 절대성이 보류되는 공간이 출현하고 확대될 것이다. 한반도 협력이 국제적 방식으로 진행된다면 이러한 공간이 갖는 활력이 더 커질 것이다. 동시에 제도적으로는

....

²⁵ 점진적, 단계적으로 남북의 재통합을 실현시키는 과정은 흡수통일식의 일국적 해결방안과 국가대 국가 관계로 분단문제를 해결할 수 있기를 기대하는 양국적 해결방안과는 다른 한반도식 통일 방안이라고 할 수 있다. 이에 대해서는 이남주, 「분단 해소인가, 분단체제 극복인가」, 『창작과비평』 2018년 봄호를 참고.

이 과정은 한반도에 국가연합과 같은 복합국가 모델의 출현으로 이어질 텐데,²⁶ 이는 이 지역에서 국가 간 분쟁의 주요 원인으로 작용하고 있는 국가 주권과 영토의 절대권위를 흔들 수 있는 규범과 실천의 형성을 촉진함으로써 역시 국가 간 관계는 물론이고 개별 국가 내부에 존재하는 정치적 문제에 대한 새로운 접근 방법을 모색할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 즉, 한반도에서 국가연합을 경유하는 재통합과정은 국가 주권의 행사방식에 대한 새로운 사유를 필요로 하며 이를 가능하게 만든다. 특히 주권에 대한 전통적 접근방식을 버리지 않으면 해결되기 어려운 오키나와 문제, 양안 문제를 해결하는 데 새로운 상상력을 제공할 수 있다.

한반도에서 남북통합의 진전이 국가의 우월적 지위를 무너뜨리거나 국민국가의 넘어서는 질서의 형성으로 바로 이어지지는 않겠지만 일부 영역에서는 지금까지의 완고한 국가 중심성은 현저하게 약화될 수 있다. 이는 앞서 지적한 것처럼 동아시아에서 국가 중심성의 강화가 지역협력에 중요한 장애요인이 되고 있다는 점을 고려하면 동아시아 질서 재편에 매우 중요한 계기를 제공해줄 수 있다.

② 탈패권적·다중심적 지역협력을 추진한다

동아시아는 유럽과는 달리 다차원적인 지역협력을 추진해야 한다. 유럽의 경우 비록 구속력이 매우 약한 느슨한 조직이지만 유럽경제협력기구(OEEC, 1948년 결성)와 유럽평의회(Council of Europe, 1949)과 같이 서유럽의 대부분을 포괄하는 기구를 만들었다. 물론 여기에는 동유럽이 제외되었고 유럽통합의 진전에 실질적인 기여를 한 유럽석탄철강공동체(ECSC)에는 프랑스 서독, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 이탈리아 6개만 참여

••••

²⁶ 한반도 통일 모델로서의 복합국가에 대한 논의는 백낙청, 「한반도 평화통일을 위한 새발상」, 『한반도식 통일, 현재 진행형』, 창비, 2006 등을 참조.

했지만, 헬싱키선언을 탄생시킨 유럽안보협력회의(CSCE)은 소련을 포함한 유럽의 35개국이 참여해(유럽 국가들 이외에 미국과 캐나다도 참여) 전체 유럽을 포괄하는 회의체였다.

그렇지만 동아시아는 단번에 동아시아 전체를 포괄하는 협력체를 중심으로 지역협력을 추진하기에는 내부가 매우 복잡하다. 이는 앞에서 설명한 것처럼 동아시아의 외연과 내포가 명확하지 않은 결과이다. 냉전체제의 해체 이후 한때, 특히 동아시아 금융위기 직후에는 “아세안+3”가 동아시아 협력의 주요 무대로 등장했다. 그러나 이 회의에서 합의해 2005년 출범한 동아시아정상회의는 지금까지 매년 개최되고 있지만, 동아시아 협력이 동력을 제공하기보다는 역외 국가를 포함한 주요 대국(역내의 중국, 역외의 미국, 러시아, 인도 등)들이 동아시아에서 주도권을 확보하기 위한 경쟁 무대로서의 성격이 강해져왔다.

이러한 혼란은 지난 10년 동안 계속 증가해왔다. 경제협력 영역에서 중국이 적극적으로 참여하는 RCEP과 미일이 주도하는 TPP가 경쟁하는 양상이 나타났던 것이 대표적이다. 최근에는 미국과 일본이 인도-태평양 구상을 제창하면서 중국의 부상을 견제하는 지역전력을 본격적으로 추구하려는 것이 아닌가라는 의구심을 낳고 있다. 즉, 지역협력의 구조에 헤게모니 경쟁이라는 요인이 매우 큰 작용을 하고 있고, 그 결과 지역 협력이나 통합은 후퇴하는 양상이 출현했다.

이러한 상황을 극복하기 위해서는 중간 국가들이나 헤게모니 경쟁에서 상대적으로 자유로운 국가들이 적극적인 역할을 할 수 있는 공간을 만들어야 한다. 동아시아에서 아세안이 적극적인 역할을 할 때는 지역협력이 비교적 안정적으로 진행되었으나, 아세안 국가들이 지역 헤게모니 경쟁에 연루되면서 아세안의 영향력은 약화되고 중미경쟁이 지역정세를 규정하는 상황이 나타났다. 이는 아세안 국가들의 대외정책의 딜레마도 심화시켰다. 따라서 한국, 아세안 내의 국가들이 탈패권적 지역협력의 가능성을

더 적극적으로 모색할 필요가 있다.

문제는 헤게모니 경쟁으로부터 상대적으로 자유로운 협력공간을 어떻게 창출할 것인가에 있다. 동아시아 지역협력이 단일한 중심기구가 아니라 다중심적으로 진행될 때 그 가능성이 높아진다. 이러한 측면에서 한국 정부가 남방협력이나 북방협력과 같은 새로운 지역협력 구상을 제시한 것은 긍정적이다. 협력의 범위나 목표가 구체적이고 분명할수록 헤게모니 경쟁으로부터 자율성을 확보할 수 있는 가능성이 높아지기 때문이다. 다만 이러한 움직임이 탈패권적 지역협력의 가능성을 구체화시킬 수 있을지는 아직 분명하지 않다. 이 정책이 자칫하면 중국 견제라는 새로운 균열을 조장하는 분위기에 편승하게 될 가능성이 항상 존재하기 때문이다. 따라서 탈패권을 동아시아에서 진행되는 모든 지역협력의 방향이 되어야 한다는 점을 염두에 두어야 한다.

탈패권적·다중심적 지역협력을 추진할 때 다양한 범주의 지역협력을 서로 배타적이 되지 않도록 해야 한다. 북방협력, 남방협력, 동아시아협력, 아시아·태평양협력, 인도·태평양 등의 지역협력 사이에 상호보완적 관계가 만들어내야 하며 또 때 상황에 따라 우선순위를 변화시켜가며 지역협력을 추진해야 한다.

③ 지역정체성을 형성해간다.

장기적으로 지역협력이 안정적으로 추진되기 위해서는 지역정체성의 형성이 필요하다. 국가주의적 속성을 제약하기 위한 국가 내부의 노력도 필요하지만 이러한 과정이 순조롭게 진행되기 위해서는 지역 차원에서 공동체의식이 발전될 필요가 있다. 문제는 지역정체성이 당위성에 대한 강조만으로 형성될 수 없다는 데 있다.

이미 많은 논자들이 지적한 바처럼 정체성 형성에 큰 영향을 미치는 역사적 맥락, 문화적 동질성 등이 모두 동아시아에서는 지역정체성 형성에

긍정적이라고 보기 어렵다. 역사적으로 볼 때 동아시아 국가들이 서로를 동등하게 대면하게 만드는 역사적 자원을 결여하고 있다. 중국은 중화질서 내에서의 특권적 위치를 완전히 버리지 못하고 있으며, 다른 국가들이 역사적 위계질서에 대해 과민하게 반응하는 경우가 많다. 이 점에서 최근 중국에서 발신되었던 ‘천하주의’의 한계가 있다. 또한 문화적으로는 동아시아 자체의 문화적 이질성이 높으며 여기에 서구 주도의 근대주의의 침투가 상황을 더 복잡하게 만들었다. 동아시아의 풍부한 문명 자원을 우리 앞의 문제를 해결하는 데 활용하는 노력은 필요하지만 특정 문명 자원이 즉각적으로 동아시아 지역의 다른 주체들에게 수용될 것이라고 기대하는 것은 적절하지 않다. 유교처럼 동북아에서 큰 영향을 미쳤던 사상자원도 동남아에서는 주류적 사유체계는 아니었다. 그리고 현재 중국 내에서조차 그 현대적 변용 가능성에 대한 논의는 항상 큰 논란으로 불렸다.

그렇다면 이러한 조건에서 어떻게 국가를 가로 지는 규범과 사유방식을 창출할 수 있을까? 이를 위해서는 정체성을 구성하기 위한 속성들이 객관적으로 존재한다고 전제하는 접근을 버려야 한다. 그보다는 수행적 방식으로 지역정체성 형성에 접근해야 한다. 이는 자신이 상상하고 있는 상대가 아니라 있는 그대로의, 그리고 다양한 가능성을 갖고 있는 상대를 발견하는 것에서 출발해서, 여러 영역에서 상호주관적 관계를 지속시킬 수 있는 공동규범을 만들고, 이러한 것들이 지역정체성을 구성해가는 과정이다. 이러한 수행적 과정이 출현하고 확산되기 위해서는 이러한 과정을 담지할 수 있는 주체의 형성이 관건이다.

그러한 주체로 인식공동체 형성에 기여할 수 있는 전문적 지식인, 디아스포라와 이주민, 기업 등이 주목을 받아왔다. 각각의 장점과 역할이 있으니 동시에 지역협력의 새로운 플랫폼을 만드는 데에는 여러 한계가 있다. 이러한 측면에서 도시나 지방정부의 매개적 역할에 주목할 필요가

있다고 생각한다. 도시나 지방정부는 국가 간 교류를 뒷받침할 수 있는 물적 조건을 구비하고 있고, 국가와도 거리를 확보할 수 있으며, 동시에 위의 주체들이 개입할 수 있는 공간을 제공할 수도 있다. 개별 국가 내에서의 분권화와 지역 차원에서 도시·지역간 교류가 결합될 수 있다면 동아시아에서 새로운 상호주관적 관계의 형성을 촉진하는 데 큰 기여를 할 수 있다.

5

한반도-동북아 평화협력체제의 구상과 가능성

박순성 (동국대학교)

* 이 글에서 제시되고 있는 기본 생각은, 특히 2절과 3절의 핵심 내용은, 필자가 최근에 쓴 두 개의 글, “한반도-동북아 안보 위기와 시민사회 평화운동”(동국대학교 북한학연구소, 『북한학연구』 13권 2호, 2017)과 “한반도 평화를 위한 실천 구상: 정전체제, 분단체제, 평화체제”(동국대학교 사회과학연구원, 『사회과학연구』 25권 1호, 2018)에서 이미 발표되었다. 2절과 3절의 내용과 관련하여 조금 더 자세한 설명은 두 글을 참조하기 바란다. 한편, 필자가 이 글의 기본 논지를 준비하고 실제로 글을 마무리한 시기는 남북정상회담(2018.4.27)이 개최되기 직전에서부터 북미정상회담(2018.6.12) 개최가 확정된 직후까지였다. 이러한 시기적 특성은 이 글의 첫 부분과 끝부분 사이에 존재하는 관점과 전망의 미묘한 차이를 낳았다.

1. 2018년 봄, 평화로 가는 한반도?

한반도는 지난 10년 동안 반복적으로 전쟁의 위기에 직면하였지만, 2017년 겨울부터 2018년 봄에 이르는 짧은 기간 사이에 안보 위기가 없는 항구적인 평화를 만들 수 있는 새로운 기회를 맞이하게 되었다. 남한 정부는 2017년 12월 군사 훈련의 잠정적 중지를 선언하였고, 이러한 적극적인 긴장 완화 조치는 북한 정부의 정책기조 변화를 가져왔다. 2018년 2월부터 3월에 이르는 이른바 ‘평창올림픽 정화(停火)’는 미국과 북한이 말싸움을 자제하고 상대방의 의중을 파악하는 접촉과 대화의 계기를 만들었다. 그리고 3국 사이에서는, 아주 극적으로, 한반도 정세 변화의 중대한 고비로 작용할 남북정상회담과 북미정상회담 개최가 합의되었다. 두 번의 정상회담이 한반도에 진정한 평화를 가져올 중대 전환점으로 작용할지는 사태의 진행을 조금 더 지켜보아야만 알 수 있겠지만, 현재 한반도에 평화의 기회가 생긴 것은 분명하다.

이러한 두 번의 정상회담 개최가 가능하게 된 배경에는 임계점에 다다른 군사적 긴장과 미국과 북한 두 국가 최고지도자의 독특한 리더십이 분명히 놓여있지만, 무엇보다도 2017년 5월 출범한 한국 문재인 정부의 노력과 역할이 한반도 정세 변화의 주요한 요인임을 부정할 수 없다. 이러한 사실은 한반도 질서가 최근 10년 동안 분명하게 보여주고 있는 세 가지 특성에 주목하도록 만든다.

먼저, 한반도 질서는 이중적 의미에서 불안정하다. 한반도 분단체제는 2010년 이후부터 견고한 상태로 되돌아갔지만, 결코 전통적인 냉전체제의 안정성을 가지고 있지 않다. 예상 밖의 사건과 무력 충돌은 남북관계의 지속적 악화를 야기하였으며, 남북한은 2010년 이후 반복되는 긴장 고조와 안보 위기를 겪었다. 더욱이 북한의 핵무기와 미사일 개발이 고도화되면서, 미국과 남한 정부의 대북압박정책은 더욱 강화되었다. 북한의 무기

개발과 미국·남한의 강경대응이 충돌하면서, 국제사회에서는 한반도 전쟁 발발에 대한 위기감이 고조되었다. 그런데 견고한 분단체제의 이러한 불안정한 정세는 역설적으로 관련국들의 정책 기조 변화로 짧은 기간에 평화 공존의 가능성을 보여주면서, 불안정성 자체가 구조의 특성에 뿌리를 두기 보다는 행위자들(특히 국가행위자들 또는 국가정책결정자들)의 정책 성향으로부터 나오는 경향이 있음을 확인시켜 주었다. 한반도 분단체제는 한편으로는 여전히 견고한 구조를, 다른 한편으로는 불안정한 안보 정세와 행위자들의 불안정한 정책 성향을 체제의 특성으로 가지고 있는 것이다. 한반도에 영구적인 평화체제를 구축하기 위해서는 바로 이러한 견고한 구조와 불안정한 정세·행위자 사이의 부조화에 주목할 필요가 있다.

다음으로, 이중적 불안정에 항상적으로 노출되어 있는 한반도 분단체제의 변화를 가져올 수 있는 주요 행위자로서 남한의 역할이 강화되었다. 이러한 남한 역할의 강화는 한편으로는 남한이 한반도에서 수립된 두 개의 분단된 민족국가 중의 하나라는 사실로부터 당연하게 기인하면서도, 다른 한편으로는, 더 중요하게도, 남한의 국력 상승으로 한미동맹 관계에서뿐만 아니라 한반도-동북아 질서에서도 남한의 발언권이 높아졌다는 사실에 기반을 두고 있다. 또한, 남한 정부의 외교·안보 차원에서의 자율성 증대와 한반도 분단체제의 한 축으로서의 남한의 역할 못지않게 강조되어야 할 사실은 2017년 5월 출범한 문재인 정부가 대북·통일정책 및 외교·안보정책에서 평화 지향의 정책기조를 놓치지 않고 유지하고 있다는 점이다. 그런데 남한의 역할 강화에도 불구하고 현 단계 한반도 정세에서 핵심 행위자는 여전히 북한과 미국이다. 북한의 핵무기·미사일 개발을 둘러싼 북미갈등이 당면한 한반도 안보 위기의 주요한 요인이기 때문이다. 이러한 사실은 한반도 정세를 규정하는 주요 행위자들의 불안정한 정책 성향으로부터 남한의 문재인 정부가 벗어나 있다는 점을 확인시켜 주지만, 동시에 남한 정부의 한계도 확인해 준다. 남한의 역할은 강화되었지만,

여전히 한계 안에 머물러있는 것이다. 특히 이러한 남한 정부의 역할 강화와 제한이라는 특징은 남한 정부와 미국 정부의 대북정책과 안보정책이 갖는 성격에 따라 비대칭적으로 발생한다.

끝으로, 남한의 강화된 역할은, 특히 문재인 정부의 적극적 역할은 단순히 남한이라는 국가 자체로부터 나오는 것이 아니라, 2016~7년 겨울 ‘촛불시민혁명’으로 확인된 남한의 강화되고 확대된 민주주의로부터, 특히 문재인 정부가 바탕을 두고 있는 민주적이고 평화지향적인 남한 시민사회로부터 나온다. 비록 ‘국가의 일’에서 핵심 과제는 안보라고 하더라도, 평화를 지향하는 시민들의 힘에 의해 세워진 정부는 시민사회와 함께 ‘시민사회의 일’인 평화의 구축·유지에 적극적으로 나선다. 이런 관점에서 볼 때, 한반도에서 분단체제를 평화협력체제로 전환하는 힘은 근본적으로 반체제적인 시민사회로부터 나올 수밖에 없지만, 민주적 정치제도를 통해 시민사회로부터 직접 탄생한 또는 시민사회의 지지를 바탕으로 탄생한 정부로부터도 나올 수 있다. 사실 이러한 평화지향의 정부는 그 자체로 분단체제의 일정한 동요로부터 탄생하고 자연히 분단체제의 견고한 구조나 분단체제의 논리에 얽매어 있는 관련국 정권들의 불안정한 정책 성향으로부터 자유로울 수밖에 없기 때문에, 분단체제의 전환 과정에서 핵심 행위자가 될 수 있다.

한반도 질서의 이러한 세 가지 특징에 비추어볼 때, 한반도 평화의 실질적인 구축과 유지를 위해서는 한반도에서 작동하는 분단체제에 주목하면서도 남북관계에 갇히지 않는, 그리고 국가의 역할뿐만 아니라 시민사회의 역할에도 주목하는, 폭넓은 관점이 필요하다. 이러한 인식에 기초하여, 이 글은 한편으로는 한반도-동북아 평화협력체제 구축이라는 문제를 한반도 분단체제, 동북아 분단체제, 한반도-동북아 분단체제라는 개념에서부터 출발하여 평화·협력의 구체적 실현과 관련한 과제들을 다루는 방식으로 분석하고, 다른 한편으로는 한반도-동북아 평화협력체제 구축에서

시민사회가 할 수 있는 역할을 찾아보려고 한다.

먼저, 2장에서는 한반도-동북아 질서의 특징을 분석하는 데에 기초가 될 한반도와 동북아 지역에서의 분단체제라는 개념을 소개하고, 3장에서는 이러한 분단체제들이 1970년대 이후 겪은 변화와 북핵위기의 전개 과정을 개관한다. 다음으로, 4장에서는 냉전 시기부터 한반도-동북아에서 평화 협력체제 구축을 위해 제시되거나 추진되었던 구상들을 검토하고 시사점들을 도출한다. 끝으로, 5장에서는 판문점 선언 이후 현재의 관점에서 한반도-동북아 평화협력체제의 실현을 위한 기본 방향과 시민사회의 역할을 간단히 제시한다.

2. 한국전쟁과 분단체제

한국전쟁이 1953년 7월 정전으로 중지된 이후에도 한반도에서 간헐적으로 발생한 무력 충돌과 지속적인 군사적 불안정을 어떻게 설명할 수 있는가? 한반도에서 65년 동안이나 전쟁이 발발하지 않았음에도 불구하고, 왜 한반도 정전협정은 평화협정으로 전환되지 못하고 있는가? 1990년대 이후 본격화된, 특히 2010년대부터 급속하게 진행된 북한의 핵무기·미사일 개발로 인하여 반복적으로 나타나는 한반도 안보 위기는 어떻게 극복될 수 있는가? 현재 남북한 사이에서 고착화된 형태로 나타나고 있는 정치·경제·외교·군사 차원의 비대칭성이 한반도에 평화와 협력을 가져올 가능성은 없는가? 과연 한반도에서, 그리고 나아가 동북아에서 안정적이고 실효적인 평화협력체제가 형성될 수는 없는가? 한반도 질서와 관련한 급격한 변화가 예상되고 있는 현재, 이러한 질문에 답하기란 결코 쉬운 일이 아니다.

사실 한반도에서 한국전쟁 이후에도 끊이지 않고 일어났던 무력 충돌은

전면적으로 비화하지 않았으며, 동북아 지역 전체는 한국전쟁 이후로 비교적 안정적인 지역질서를 유지했다. 한편으로는 강대국들이 통제하는 진영대결체제인 냉전의 규율이 한반도를 포함한 동북아를 지배했으며, 다른 한편으로는 통일을 내세우는 분단국가 남북한이 무력 충돌로부터 자유롭지 못한 불안정한 적대관계를 유지했다. 불안정한 한반도와 안정적인 동북아라는 한반도-동북아 질서의 비일관성 또는 내적 불일치는 한반도-동북아 지역에서 작동하고 있는 분단체제라는 개념으로 적절하게 설명될 수 있다.

한반도 차원에서 불안정한 적대관계는 하나의 민족국가를 지향하지만 현실에서는 두 개의 국가로 분단된 민족공동체가 마치 ‘하나의 정치단위’처럼 움직이는 한반도 분단체제의 핵심 속성 중 하나이다. 한반도 분단체제는 한반도를 거주공간으로 삼고 있는 한민족 정치공동체의 비극적인 근대역사로부터 분리될 수 없다. 20세기 초부터 제국주의 일본의 식민통치를 받았던 한민족은 1945년 8월 동아시아-태평양 지역에서의 2차 세계대전 종식과 함께 미국과 소련의 분할 점령 하에 놓이게 되었다. 더욱이 민족 자체의 힘으로 독립을 달성할 수 없었던 한민족은 미국과 소련의 세력에 편승한 민족 내부 신생 정치세력들의 분단국가 수립을 막을 수 없었다. 한민족과 외세 사이의 세력불균형과 한민족 내 민중과 신생 정치세력들 사이의 세력불균형은 결국 1948년 8월과 9월 한반도 내에 두 개의 분단국가, 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 공식 수립으로 귀결되고 만다.¹

한반도 내 분단국가 수립은 2차 세계대전 직전부터 동북아에서 본격적

....

1 한반도 분단은 이런 의미에서 ‘이중의 세력불균형’에 의한 ‘이중의 분단’이었다. 분단은 한민족 내부의 민중-민족에게 ‘이중의 실패’, ‘이중의 패배’를 의미했다. 패배한 민중-민족을 억압함으로써만 유지될 수 있는 분단체제는 본질적으로 비민주적이다. 이에 대한 간략한 서술로는 장준하, “민족통일 전략의 현 단계(초안)”, 『민족주의자의 길: 장준하 전집 3』(서울: 세계사, 1992) 참조.

으로 진행되던 자본주의/공산주의 진영 대결의 첫 번째 결과였다. 그로부터 머지않아 1949년 10월 중화인민공화국의 수립으로 동북아에서는 냉전적 진영 대결의 정치적 지형이 일차적으로 완성된다. 북한이 1950년 6월 일으킨 한국전쟁은 민족해방과 국토완정이라는 명분하에서 시작된 한민족의 내전이었지만, 동북아 지역 차원의 냉전적 진영 대결의 결과였던 한반도 분단을 변경할 전쟁이었다는 점에서 동북아 냉전 지형 자체를 흔드는 국제전이 될 수밖에 없었다. 사실, 분단된 한민족에게 통일이 지상과제가 된다는 점에서, 한반도 분단에는 한반도 차원의 전쟁이, 그리고 결과적으로 동북아 차원의 전쟁이 잠재하고 있었다. 그리고 실제로 북한은 아직 동북아 냉전 질서가 공고화되지 않은 상태에서 소련과 중국을 설득하여 전쟁을 일으켰다.

미국은 한국전쟁의 발발에 즉각적으로 또 체계적으로 대응했다. 미국은 일차적으로 유엔의 이름으로 한반도의 공산화를 저지하는 국제연합군을 곧바로 형성했으며, 다음으로 동북아-태평양 지역 차원에서 냉전 질서를 확고하게 유지하기 위한 정책을 추진하였다. 1951년 9월 샌프란시스코에서 두 개의 조약이 미국 주도로 체결되었다. 하나는 미국이 중심이 된 48개 ‘동맹국들’과 일본 사이의 강화조약(peace treaty)이었으며, 다른 하나는 미국과 일본 사이의 안보조약(security treaty)이었다. 이 두 조약으로 미국 중심의 군사동맹에 바탕을 둔 동북아 냉전 질서의 한 쪽 진영이 완벽하게 결성되었으며, 한국전쟁의 향방은 이제 동북아 냉전 질서에 대한 강대국들의 전략적 판단에 맡겨졌다.²

....

2 다우어(John W. Dower)는 샌프란시스코조약에 의해 동북아-태평양에서 만들어진 국제질서를 미국이 군사적으로 지배하는 샌프란시스코체제(San Francisco System)라고 명명하였다. 이 체제는 평화를 유지하는(peace-keeping) 체제이자 동시에 전쟁을 야기하는(war-making) 체제이다. J. W. Dower. "The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations." *The Asia-Pacific Journal — Japan Focus*. Vol. 12, Issues 8, No. 2(February 23, 2014).

한국전쟁은 1953년 7월 국제연합군 총사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령원이 서명한 ‘한국 군사정전협정’을 통해 중지되었다. 한반도에서 무력 충돌의 완전 정지를 기본 목적으로 설정한 정전협정은 ‘군사분계선 확정과 비무장지대 설정’, ‘외부로부터의 군사력 증강 금지와 외국군대의 철거’, ‘정치회의를 통한 한국 문제의 평화적 해결 달성’이라는 세 개의 구체적 실천 목표를 제시하고 있다. 그런데 이러한 구체적 실천 목표는 협정 체결 이후 어느 하나도 제대로 실현되지 않았다. 1953년 7월 정전 이후에도 한반도에서 군사적 충돌은 멈추지 않았으며, 한반도에는 진정한 의미의 정전이 실현되지 못했다. 군비 경쟁은 멈추지 않고 오히려 격화되었으며, 남한에는 주한 미군이 계속 주둔하였다. 1954년 제네바회의는 아무런 성과도 거두지 못했으며, 그 이후로 한국 문제의 평화적 해결이라는 과제는 관련국들 사이에서 진지하게 논의되지 못하였다.

이러한 군사정전협정의 실패에도 불구하고, 한반도에서 전면전은 다시 발발하지 않았다. 한반도에는 평화도 없었지만, 전쟁도 없었다. 완전한 성공도, 완전한 실패도 아닌 상태에서 군사정전협정은 한반도에서 불안정한 평화를 유지하는 정전체제를 만들어내었다. 이러한 한반도 군사정전체제는 군사동맹에 바탕을 둔 동북아 지역 차원의 냉전체제와 결합되었다. 한쪽에는 미국을 중심축으로 한 군사동맹들, 다른 한쪽에는 북한을 가운데에 둔 두 개의 군사동맹들, 이러한 두 동맹집단이 서로 대립하였다. 한반도 군사정전협정과 샌프란시스코조약이 결합하여 한반도-동북아 냉전질서를 형성한 것이었다.

한반도-동북아 냉전질서는 세계적 냉전체제의 지역질서였다. 당연히 미국과 북한의 적대관계가 형식적으로는 전면에 나타났지만, 실제로는 미국이 주도하는 자본주의 진영과 소련이 주도하는 공산주의 진영의 대립이 근본적인 적대관계를 형성하고 있었다. 그런데 미국과 소련의 대립에 못지않게 한반도-동북아 냉전질서를 지배하였던 것은 동북아 지역에서의

제국주의적 침략의 역사와 한국전쟁이 남긴 유산이었다. 동북아 지역에서는 중국과 북한을 한편에, 일본과 남한을 다른 한편에 두고 군사적으로 뿐만 아니라, 정치적으로 또 경제적으로 철저한 단절이 일어났다. 한반도-동북아 냉전질서의 본질은 적대관계에 놓인 국가들 사이의 분단체제였던 것이다. 그리고 이러한 동북아 분단체제는 미-소 냉전체제와 결합하여 한반도 차원의 불안정한 정전체제가 전쟁으로 되돌아가는 것을 막는 지역 차원의 기제로 작동하였다.³

동북아 분단체제가 한반도 정전체제의 군사적 불안정성을 완화시키는 역할을 하였다면, 한반도 분단은 정전체제의 불안정성을 발생시키는 근본 요인이었다. 분단국가 남북한은 민족구성원과의 관계에서는 ‘주권의 분열’에, 동맹관계를 맺고 있는 강대국과의 관계에서는 ‘주권의 제한’에 직면한다. 더욱이 분단국가의 수립 자체가, 그리고 한국전쟁이 민족구성원 대다수의 정치적 의사에 반하여 일어났다는 점에서, 남북한 지배집단은 민중에 대한 억압을 통해서만 권력을 유지할 수 있었다. 미-소 냉전체제와 동북아 분단체제의 규율에도 불구하고, 남북한 각각의 국가권력은 상호 간의 무장행동과 군사적 긴장을 통해 주권의 분열과 제한이라는 이중적 한계를 극복하고, 동시에 대내적으로 사회구성원들에 대한 전면적 억압 체제를 유지하려고 하였다. 나아가, 남북한 분단은 한반도 차원에서는 남북한 주민 모두를, 민중-민족을 억압하는 ‘하나의 체제’로 작동하였다. 한국전쟁 이후 한반도 분단이 고착화되었음에도 불구하고, 한반도에서 작동하는 분단체제는 한편으로는 한반도 전체에 걸쳐 억압체제가 안정적으로 유지되도록 만들었지만, 다른 한편으로는 정전체제를 군사적으로

....

3 김학재의 표현을 가져오면, 한반도 정전체제는 “현존 질서유지에 대한 주변 강대국들의 강박에 의존해 60여 년간 지속된 불안하고 유동적인 군사 정전 체제”였다. 김학재, 『판문점 체제의 기원: 한국전쟁과 자유주의 평화 기획』(서울: 후마니타스, 2015), 542쪽(강조는 저자의 것임).

뿐만 아니라 정치적으로도 불안정하게 만들었다.⁴

3. 탈냉전과 북핵위기, 그리고 시민평화운동

한반도의 불안정과 동북아의 안정이 결합된 한반도-동북아 분단체제는 형성 과정에서부터 일종의 복잡체제였다. 소련과 중국의 갈등은 무력 충돌로 이어졌으며, 북한은 주체사상을 내세우며 소련과 중국 사이에서 등거리외교를 폈다. 남한과 일본은 미국과의 양자동맹을 통해 군사적으로 묶여 있으면서도, 정치적으로는 제국주의적 식민지배의 역사를 완전히 청산하지 못하고 갈등을 표출하기도 하였다. 이러한 분단체제 내 하위체제들에서 나타난 균열들에도 불구하고, 한반도-동북아 분단체제는 한국전쟁 이후 상당 기간 공고화되었으며 안정적으로 유지되었다.

한반도-동북아 분단체제가 처음으로 의미 있는 구조적 변화를 겪는 시기는 1970년대 초반이었다. 1971년 8월 미국과 중국 사이에 데탕트가 본격적으로 시작되고, 10월에는 중국이 유엔에 가입하면서 동시에 상임이사국이 되었다. 그 다음 해인 1972년 9월 중국은 일본과 국교를 정상화한다. 이러한 동북아 분단체제의 급격한 변화는 한반도 분단체제의 당사자들인 남한과 북한에게 심각한 압박이 되었다. 1960년대 북한의 지속적인

....

4 분단체제론의 근본적인 문제의식을 이해하기 위해 분단체제론을 체계화한 백낙청 교수가 1997년 발표하였던 글, “분단체제극복운동의 일상화를 위해”(백낙청, 『흔들리는 분단체제』, 서울: 창작과 비평사, 1998)로부터 두 문장을 인용해 두자. “남북한이 각기 다른 ‘체제’(즉 사회제도)를 가졌으면서도 양자가 교묘하게 얽혀 분단현실을 재생산해 가기도 하는 구조적 현실을 좀더 확연히 인식하기 위해 이를 ‘분단체제’로 파악하는 것이 필요하다.”(17쪽) “분단상황에서 안보문제가 정확히 어느 선까지 실재하는 것이고 그 악용의 여지는 얼마큼인지를 가능하여 효과적으로 대응하려면, 남북 모두의 공안세력들이 한편으로 극과 극으로 대치하는 중이면서 동시에—당자들이 의도하건 않았건—묘한 공생관계에 있음을 알아차리고 이를 과학적으로 밝혀내야 한다. 양쪽의 이른바 강경파들 간의 실질적 공존·공조관계야말로 분단체제의 자기재생산 능력에서 중요한 대목이기도 한 것이다.”(22쪽)

대남 무력도발로 관계가 악화되었던 남북한은 한반도 주변 정세의 변화에 능동적으로 대응하기 위해 1971년 8월부터 직접적인 정치대화를 시작하였다. 고위급 차원의 비밀접촉을 통해 남북한은 1972년 7월 평화통일 원칙과 군사적 긴장 완화 조치를 담은 7·4공동성명을 발표한다. 하지만, 남북관계는 1970년대 중후반에 실질적 진전을 이루지 못하였으며, 오히려 1976년 8월 판문점에서 북한의 도발로 심각한 군사적 충돌이 발생한다. 1970년대에 걸쳐 한반도-동북아 분단체제의 내적 불일치는 심화되었다.⁵

1970년대 후반 중국에서 일어난 최고지도부의 교체와 국가발전전략의 전환은 동북아 분단체제의 근본 구조를 흔드는 역사적 출발점이 되었다. 동북아 분단체제에 속하는 중국의 내부에서 시작된 체제 변화는 1980년대 중반 소련의 내부 변화와 맞물리면서 더욱 가속화되었으며 또한 동북아 분단체제에 영향을 미치기 시작했다. 1985년 소련의 최고지도부 교체와 체제 개혁은 이미 내적 한계에 봉착해 있던 동유럽 사회주의권의 붕괴와 세계냉전체제의 해체를 가져왔으며, 이러한 급격한 세계질서 변화는 자연스럽게 한반도-동북아 지역에서도 탈냉전으로 이어졌다. 남북한은 1984년부터 직접 대화를 재개하였으며, 체육 분야를 시작으로 인도적 협력, 예술, 경제, 정치 분야로 대화를 넓혀나갔다. 남북국회회담 준비가 순조롭게 진행되지는 못하였으나, 1989년 2월부터 시작된 남북고위급회담 준비는 1990년 9월 남북고위급회담 본회담으로 이어졌다. 1990년 9월 한·소 수교, 1991년 9월 남북한의 유엔 동시가입, 1991년 12월 남북기본합의서와 한반도 비핵화공동선언 채택, 1992년 8월 한·중 수교 등으로 한반도-동북아 분단체제의 기본 구조가 흔들리기 시작했다.

....

⁵ 1960년대 후반(1968년 1·21사태)부터 1970년대 중반(1976년 8·18 판문점 도끼살해 사건)까지 한반도 분단체제에서 일어났던 긴장 완화의 전말을 역사적으로 분석한 연구로는 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』(파주: 창비, 2012) 참조.

1980년대 중반부터 1990년대 초반까지 비교적 짧은 기간에 일어났던 한반도-동북아 분단체제의 변화는 체제 내·외의 다양한 변화들이 결합해서 낳은 결과였다. 세계적 차원의 탈냉전이라는 환경 변화가 가장 중요한 요인이 되었음을 부정할 수는 없지만, 한반도-동북아 분단체제 변화의 방향을 결정한 것은 한반도-동북아 분단체제 내부의 변화였다. 점차 성과가 나타나기 시작한 중국의 개혁·개방, 북한이 직면한 사회주의체제의 위기와 경제 침체, 남한에서 본격적으로 모습을 드러내기 시작한 고도경제 성장의 효과와 반체제운동의 확대·심화 등이 분단체제 변화의 물질적 기반을 이루고 있었다. 1987년 6월항쟁으로부터 본격화되기 시작한 남한 사회의 민주화는 한반도 분단체제라는 억압체제의 한 축을 무너뜨리기 시작했다. 민주화에도 불구하고 1987년 말 남한에서는 보수 세력이 집권 연장에 성공하였지만, 남한 정부의 국정운영과 국가전략은 근본적 변화를 겪는다. 남한 정부는 1980년대 말부터 시민사회로부터 올라오는 통일운동의 열망을 무시할 수 없었으며, 탈냉전이라는 국제질서의 변화에 적극적으로 대응하기 위해 북방정책을 펴기 시작한다. 남한 정부의 북방정책은 대북포용정책을 하나의 요소로 담고 있었으며, 한반도-동북아 분단체제의 변화를 가져오는 주요한 동인으로 작용하였다.

되돌아보면, 세계적 차원의 탈냉전과 한반도-동북아 분단체제의 동요가 상호작용을 일으키던 1990년대 초반은 기묘한 시기였다. 한반도-동북아 분단체제의 한 축을 이루었던 소위 북방삼각동맹이 1990년대 초에 실질적으로 무너지고 동북아 차원의 분단체제가 소멸의 과정에 들어갔음에도 불구하고, 한반도 분단체제는 완전한 해체의 과정으로 들어가지 못했다. 탈냉전 시기 세계의 유일초강대국인 미국과 완전하게 실패한 사회주의 소국인 북한의 대립이 한반도-동북아 지역에서 여전히 군사적 긴장과 안보 위기를 야기하는 요인으로 작용하였다. 북한의 핵무기 개발과 미국의 대북 압박은 한반도 분단체제의 해체 과정을 뼈격거리게 했으며, 1993년 초에

시작된 북핵위기는 현재에 이르기까지 해결되지 못하고 있다. 한반도-동북아 분단체제 자체가 탈냉전 시기 동안 이완(약화)과 강화(재안정화) 사이에서 동요하기 시작한 것이다.

북핵위기가 본격화되기 시작한 북한의 NPT 탈퇴 선언(1993년 3월)으로부터 25년이 지난 현재에 이르기까지 북핵위기의 역사를 제대로 서술하고 설명하고 해석하는 일은 여전히 쉽지 않다. 유일 초강대국 미국의 세계안보 전략과 작은 실패국가 북한의 생존전략의 충돌은 발단에서부터 전개 과정, 그리고 협상의 목표·수단에서부터 최종적 전략 목표에 이르기까지 아직도 밝혀져야 할 부분이 많이 남아 있다. 초강대국 미국의 국가대전략은 목표, 행위자, 추진 과정 등에서 너무나 복잡다단하여 합리적 분석 모델로 설명되기 어려우며, 위기 국면에서 생존을 위해 애쓰는 약소국 북한의 생존 전략은 본질적으로 불투명할 수밖에 없다. 때로는 미국과 북한의 양자 협상이, 때로는 남한과 중국을 포함한 3자 또는 4자 회담이, 때로는 일본과 러시아까지 포함한 6자회담이 다양하게 진행되었고, 위기 해결을 위한 합의들(대표적으로 1994년 10월 북미기본합의, 2005년 9월 6자회담 9·19 공동성명)이 도출되기도 하였다. 합의들은 상당 기간 실행되기도 했지만, 때로는 해명될 수 있는 이유와 사정으로, 때로는 설명되기 어려운 이유와 사정으로 파기되었다.⁶

남한은 북핵위기가 본격적으로 전개되는 동안 정권에 따라 매우 대조적인 정책을 추진하였다. 세부적으로는 약간의 차이가 있었다고 하더라도, 대체적으로 진보정권은 대북포용정책을, 보수정권은 대북압박정책을 폈다. 김대중-노무현 정부(1998년 2월~2008년 2월)는 남한 정부의 주도적 역할을 강조하면서, 남북관계의 발전과 한반도 평화 구축, 북핵위기의 평화적

••••

6 북핵위기의 기원과 전개에 대한 매우 잘 정리된 연구로는 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』(서울: 서울대학교출판문화원, 2011) 참조.

해결 등을 위해 대북포용정책과 평화외교정책을 적극적으로 추진하였다. 이명박-박근혜 정부(2008년 2월 ~ 2017년 3월)는 북한 정권에 대한 압박과 미국과의 정책 공조를 통해 북한의 체제 변화와 핵무기 포기를 강압적으로 끌어내려고 하였다. 북핵위기의 전개 상황과 남한 정부의 대북정책에 따라 한반도 분단체제는 지난 20년 동안 이완의 시기와 강화의 시기를 거쳤지만, 한반도 분단체제의 변화는 북한과 미국의 직접적인 정면 대결이라는 기본적인 틀을 결국에는 벗어날 수 없었다. 남북관계는 2010년 이후 위축되기 시작하였으며 2016년 초에는 결국 단절되었다.

북핵위기의 발생과 진화는 억압체제로서의 한반도 분단체제에 대한 남한 시민사회의 대응에서도 변화를 가져왔다. 사실 1960년대부터 본격화되었던 남한 시민사회의 민주화운동은 한반도 분단체제의 변혁을 위한 반체제운동의 핵심이었다. 1960년 4월혁명 이후 전개되었던 통일운동(가자 북으로, 오라 남으로), 1987년 6월항쟁 이후 전개되었던 통일운동(북한 바로 알기 운동) 등은 민주화운동이 분단체제 해체를 위한 반체제 운동이었음을 분명하게 확인시켜 준다. 1990년대 중반 이후 북한 체제의 위기와 남북관계 개선은 '우리민족서로돕기운동'이라는 대북 인도적 지원 사업과 다양한 분야에서의 남북교류협력 사업을 남한 시민사회에서 일상화시켰다. 이는 민족의 화해와 협력을 통해 한반도 분단체제의 기반을 무너뜨리려고 하는 1990년대 방식의 반체제운동이었다. 2000년 6월 남북 정상회담 이후 북핵위기가 안정화되고 남북관계 발전을 통해 점차 해결되어 가는 것처럼 보이던 2000년대 초반부터, 반체제운동은 통일운동의 틀에 갇히지 않고 북핵위기의 평화적 해결을 요구하는 평화운동으로도 나타났다.

2000년대 초반 남북관계 개선에도 불구하고, 대북강경정책을 펴기 시작한 미국 정부와 대북포용정책을 주장하던 남한 정부 사이에는 긴장과 부조화가 나타나기 시작했다. 이 시기는 2001년 9·11테러 이후 미국의 대테러

전쟁이 본격화되던 때이기도 했다. 남한 시민사회에서는 북핵위기의 평화적 해결을 요구하고 또한 무력 침략 형태로 진행되던 대테러전쟁에 반대하는 평화운동이 본격적으로 시작되었다. 미국의 이라크침략과 한국군의 이라크파병에 반대하는 남한의 평화운동은 지구촌 전체의 평화운동에 맞추어 진행되었다. 한편 남한 시민사회가 활발히 펼치던 남북한 교류협력 사업은 2005년 평양에서 개최되었던 6·15공동선언 실천을 위한 남북공동 행사에서 남한 정부가 북한 정부를 설득하는 계기를 만들어내기도 했다. 이는 남한 시민사회의 평화운동과 통일운동이 만들어낸 성과였다.

또한 이 시기는 2003년 유엔 사무총장의 제안에 따라 지구촌에서 무력 충돌을 방지하자는 지구시민사회의 노력이 ‘무장갈등예방을 위한 글로벌 파트너십(GPPAC, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict)’으로 본격화되던 시기였다. GPPAC 동북아시아위원회는 북핵위기와 한반도-동북아 안보 위기를 평화적으로 해결하기 위한 활동을 전개하기 시작했다. 2015년부터 몽골에서 동북아 평화운동단체들이 참석하는 ‘울란바토르 프로세스’를 개최하였다. 2017년 8월 울란바토르 프로세스 회의에서는 한반도-동북아 평화를 위해 모든 군사 행동과 도발을 중지하고 대화와 개입을 통해 북핵위기를 해결하자는 합의문이 도출되었다.

남한과 동북아 시민사회의 한반도-동북아 평화를 위한 운동은 자체 역량의 부족과 북한-미국의 정면충돌로 의미 있는 성과를 거두지 못하였다. 1980년대 말부터 시작된 탈냉전과 함께 한반도-동북아 분단체제는 평화·협력의 질서로 향하는 듯하였으나, 북핵위기로 인하여 새로운 도전에 직면하였던 것이다. 더욱이, 북핵위기가 해결되지 않은 불안정한 상태에서 2010년대에 접어들면서, 한반도-동북아 지역 질서에서는 전혀 새로운 경향이 나타나기 시작하였다. 단순화시켜 말하자면, 한반도-동북아 지역은 북한을 제외하고는 경제관계의 심화에 따라 국가들 사이의 상호 의존성이 증가하면서도 역사·안보·영토 문제에서 갈등과 분쟁이 심화되는

양상을 보이고 있다. 더욱이 중국의 경제가 국민경제 규모 면에서 세계 최대 규모에 근접하고 국력 전반이 세계 최강대국의 수준에 가까이 다가가면서, 동북아 지역은 세계적 차원의 패권경쟁과 세력전이와 일어나는 전략적 공간이 되었다. 동시에 탈냉전 시기부터 시작된 소위 국제정치에서의 중·하위행위자의 자율성 증대는 지역질서의 변화가 강대국들의 국가 대전략에 따라 전적으로 결정되지 않고 매우 유동적인 성격을 지니게 만들었다. 동북아는 약 20년에 걸친 탈냉전기를 거친 후, 2010년대에 접어들면서 새로운 국면, 소위 탈-탈냉전 시기로 접어든 것이다.

4. 동북아 지역협력체 구상의 성과와 한계

적대적인 두 진영이 군사동맹을 형성하고 군비 경쟁을 하고 있는 한반도-동북아 분단체제에서 상호 인정과 협력을 통해 지역의 평화를 구축하고 공동 번영을 실현할 수 있다는 발상의 전환은 개별 국가들이나 동맹국들의 정책구상에 쉽게 들어오지 않았다. 유럽에서 진행되었던 헬싱키 프로세스는 이상적이었지만 한반도-동북아에서는 현실성이 낮은 방안이었다. 한반도-동북아 분단체제 속에는 상호 간에 체제를 인정하고 다양한 분야에서 포괄적인 협력을 추진함으로써 안정적인 평화와 공동의 발전을 달성하려는 구상도, 침략과 전쟁의 역사를 반성하고 과거와 전혀 다른 미래를 꿈꾸는 전망도, 어느 한쪽의 군사동맹에 들어가 있지 않으면서 대립하는 진영들을 설득할 국가도 없었다. 한반도-동북아 분단체제는 철저하게 진영논리와 이데올로기에, 침략과 전쟁의 역사에, 군비 경쟁과 안보 딜레마에 갇혀 있었다. 지역 단위의 평화협력체라는 개념이 한반도-동북아 지역에서는 전혀 낯선 개념이었던 것이다.

시야를 공간적으로 조금 넓혀 동아시아 전체를 바라보아도, 냉전 시기

동안 국가들 사이에 지역협력체를 설립하려는 시도는 진영의 논리를 벗어나지 못했다. 동아시아에서 지역협력체를 설립하려는 시도는 주로 자본주의 진영에서 나타났는데, 무엇보다도 ‘반공동맹’의 확산·강화와 ‘중국 봉쇄’라는 미국의 전략적 의도를 직·간접적으로 아래에 깔고 있었다. 미국이 주도하여 1954년 결성한 동남아시아조약기구(SEATO, Southeast Asia Treaty Organization; 1977년 해체), 한국이 주도하여 1966년 설립한 아시아태평양 이사회(ASPAC, Asian and Pacific Council; 1973년 해체), 일본이 주도하여 1966년 설립한 동남아시아개발각료회의(1975년 해체) 등은 동아시아 냉전을 강화하는 기제, 특히 한반도-동북아 분단체제를 공고화하고 자본주의 진영에 유리하게 만들기 위한 수단이 되었다. 자연히 이러한 지역협력체는 1970년대 시작된 미국과 중국의 데탕트와 함께 소멸하고 말았다. 한편, 비슷한 시기에 출범한 동남아시아국가연합(ASEAN, Association of Southeast Asian Nations; 1966년 설립)은 진영의 논리에 완전히 얽매이지 않고 설립되었으며, 1970년대부터 점차 자율성을 강화하면서 현재까지도 매우 유력한 지역협력체로 유지·확대되고 있다.⁷

1980년대 말부터 시작된 냉전체제의 해체는 경제 영역에서의 세계화와 함께 진행되었다. 비록 동북아 지역에 한정되지는 않았지만, 진영과 동맹을 넘어서서 지역 차원의 안보·경제 협력체를 구성하려는 지역주의 시도들이 동아시아와 태평양 지역에서도 나타났다.

먼저 안보 분야를 살펴보면, 비록 미국을 중심으로 한 양자 또는 삼자 군사동맹들이 한쪽에 남아 있긴 했지만, ASEAN 회원국들과 아시아와 태평양 지역의 주요 국가들이 대부분 참여하는 국가들 사이의 공식 협력

....

7 냉전체제가 강화되던 시기였지만, 동맹과 집단방어의 논리를 부정하고 제국주의·식민주의에 반대하며 침략·간섭을 거부하며 경제적·문화적 협력을 주창하는 국가들의 움직임도 있었다. 1955년 4월 인도네시아에서 반동회의가 개최되었으며, 1961년에는 비동맹운동(NAM, Non-Aligned Movement)이 창설되었다.

체인 아세안지역안보포럼(ARF, ASEAN Regional Forum; 현재 총 27개국 참여; 북한 2000년 참여)이 1994년 5월 출범하였다. 아세안지역안보포럼은 지역의 정치·외교 문제를 논의하며 신뢰구축과 예방외교를 통해 지역의 항구적 평화와 안정을 추구하려고 한다. 이러한 성격 탓에, 참여국들의 외교장관회의가 최고 의사결정기구이다. 정부가 공식적으로 참여하는 협력체는 아니지만, 민관(Track 1.5) 또는 민간(Track 2) 안보협력체인 동북아시아협력대화(NEACD, Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 1993년, 아시아-태평양안보협력이사회(CSCAP, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific)가 1994년 출범하였다. 특히 미국 국무부의 후원으로 시작된 동북아시아협력대화는 동북아 6개국이 참여하는 형식이다. 하지만, 안보 분야의 이러한 노력은 탈냉전 직후부터 시작된 북핵위기를 포함하여 동북아 지역의 안보 문제와 관련하여 실질적인 성과를 거두고 있지 못하다. 탈냉전 시기 한반도-동북아 분단체제의 성격이 이러한 결과에 반영되고 있는 것이다.

경제 분야에서는 아시아와 태평양 지역의 경제 협력과 발전을 위하여 설립된 국제연합 아시아·태평양경제사회위원회(UN ESCAP, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific; 1947년 설립된 국제연합 아시아극동경제위원회로부터 1974년 명칭 변경)의 존재에도 불구하고, 동북아 지역 차원의 경제협력은 동북아 분단체제에 가로막혀 있었다.⁸ 탈냉전과 함께 동북아 지역을 넘어서는 경제협력체인 아시아 태평양경제협력체(APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation)가 1989년 출범하였으며, 현재 APEC에는 중국(1991년), 러시아(1998년)를 포함하여

••••

⁸ 국제연합개발계획(UN Development Program)이 1992년 제안하고 추진하였던 두만강지역 개발계획(Tumen River Area Development Program)도 성과를 거두지 못하였다. 2010년 ESCAP는 동북아 6 개국(남북한, 몽골, 일본, 러시아, 중국)을 관할하는 동북아시아사무소를 남한 인천 송도에 설치하였다.

모두 21 개의 국가와 경제체(타이완, 홍콩)가 참여하고 있다. 이러한 경제 협력체의 존재에도 불구하고, 동북아 지역에서는 지역협력체 방식의 경제 협력보다는 FTA 방식의 경제협력이 주로 이루어지고 있다. 예상해 보면, 향후 동북아 지역 차원의 경제협력에 가장 큰 영향을 미칠 가능성이 있는 국제경제기구(은하)는 오�히려 중국의 제안(2013년)으로 2015년 말 정식 출범한 아시아인프라투자은행(AIIB, Asian Infrastructure Investment Bank)일 것이다.

동북아 지역에 한정된 의미 있는 안보협력체와 경제협력체가 존재하지 않는 상황에서 동북아 국가들이 참여하는 포괄적 협력체들도 나타났다. 그중 가장 의미 있는 협력체는 1996년에 군사 분야 협력으로부터 출발하여 2003년에 공식적인 포괄적 협력체로 발전한 상하이협력기구(SCO, Shanghai Cooperation Organization; 현재 중국, 러시아, 인도 등 8개국 참가)이다. 그런데, 주목할 점은 상하이협력기구가 동아시아에 대한 미국의 패권적 지배를 견제하는 협력체 같은 성격을 지니기도 한다는 사실이다. 다음으로는 ASEAN에 남한, 중국, 일본이 참여하는 ASEAN+3(1997년 발족), 동아시아정상회의(EAS, East Asia Summit; 2005년 출범)가 비교적 의미 있는 협력체이다. 이외에도 비공식적 협력체인 아시아유럽정상회의(ASEM, Asia Europe Meeting; 1996년 출범), 동아시아·라틴아메리카협력 포럼(FEALAC, Forum for East Asia - Latin America Cooperation; 1999년 출범), 동아시아와 서아시아를 포괄하는 아시아 전체의 협력을 추구하는 아시아협력대화(ACD, Asia Cooperation Dialogue; 2002년 설립) 등이 존재하지만, 동북아 지역 자체의 협력에는 큰 영향을 미치지 못한다.

지금까지 살펴본 것처럼, 탈냉전 이후 제안되고 추진되어 오던 동북아 지역 차원의 협력체 구상은 직접적으로 북핵위기를 둘러싼 북-미 대결 때문에, 2010년대부터는 근본적으로 미국과 중국 사이의 국가 대전략 충돌 때문에, 아직도 한반도-동북아 분단체제라는 장애를 완전히 극복

하지 못하고 있다.

이러한 장애 요인들을 고려하면서 동북아 지역에 한정해서 지역협력체의 가능성을 살펴보면, 포괄적 협력체 형성이나 한반도-동북아 평화협력체제 구축과 관련하여, 현재의 시점에서 여전히 실현 가능성이 높은 구상은 북핵위기 해결을 위한 6자회담 제4차 회의(2005년 9월)에서 합의된 9·19공동성명에 들어있는 합의사항들이다. 평화적 방법을 통한 한반도 비핵화의 달성이라는 목표를 가장 기본적인 사항으로 설정한 뒤, 6개국은 상호 주권 존중, 평화 공존, 관계정상화, 경제협력, 안보협력, 평화체제 구축 등에 합의하였다. 또한, 2007년 2월에는 9·19공동성명의 완전한 이행을 목표로 한반도 비핵화, 미·북 관계정상화, 일·북 관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화·안보 체제 등을 다룬 다섯 개의 실무그룹을 설치하기로 합의하였다. 비록 북핵위기가 고조되면서 실무그룹들이 정상적으로 작동하지 못하였지만, 9·19공동성명과 2·13합의는 향후 한반도-동북아 평화협력체제 구축을 위해서 6개국이 함께 해결해야 할 과제와 나아가야 할 기본 방향을 제시하고 있다. 만약 북미정상회담이 성공적으로 마무리된다면, 이러한 기본 방향은 다시 주목을 받게 될 것이다.

5. 포스트-판문점 선언시대,

한반도-동북아 평화협력체제의 새로운 가능성

남북한 정상이 분단의 상징적 공간인 판문점에서 만나서 “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언”을 발표한 2018년 4월 27일의 남북정상회담은 2000년 6월과 2007년 10월의 두 차례 남북정상회담에 비해 세 가지 점에서 주목할 만하다.⁹ 먼저, 가장 중요하게는, 남북정상회담은 북미정상회담을 앞두고 있었으며, 또한 북미정상회담을 앞에서 이끌고

또 그 성공을 준비하는 회담의 성격을 지니고 있었다. 한반도의 평화와 통일이라는 한반도 문제와 관련하여 남북관계가 갖는 절대적 비중이 국제 사회에서 확인된 것이다. 다음으로, 그동안 국제문제 내지는 북·미 문제라고 불리던 북핵 문제에 대하여 남북한 정상이 직접 논의하였다. 1992년 1월 남북한이 합의했던 “한반도의 비핵화에 관한 공동 선언”이 존재하고는 있지만, 한반도의 완전한 비핵화는 종종 남북관계의 범위를 뛰어넘기 때문에 남북정상이 직접 다루기에는 한계가 있는 사안으로 인식되었다. 끝으로, 2007년 2·13합의 이후 10여 년 만에 남북관계가 완전히 단절되고 북·미 대결이 극단적인 상태에 도달한 상황에서, 국면의 완전한 전환을 단기간에 이루기 위한 방식으로 정상회담이 추진되었다. 문제의 중요성과 상황의 심각성에 대한 인식이 관련국들 사이에서 공유된 것이다.

이제 판문점선언 이후의 시대를 준비하기 위해서는 9·19공동성명의 실행이 진행과정에서 중단되도록 만들었던 원인에 대한 분석으로부터 교훈을 얻어야 한다. 무엇보다도 한반도-동북아 분단체제가 가지고 있는 ‘구조화된 불신’에 주목하여야 한다. 신뢰가 충분하지 않은 상태에서 ‘일방적 압박’이나 ‘협상 균형의 상실’은 위기를 불러올 가능성이 높다. 문제를 평화적으로 해결하려는 의지를 가진 최고지도자들의 지속적 관심과 유연한 태도가 위기를 극복할 수 있도록 할 것이다. 종종 ‘전략적 인내’라는 이름하에 적극적 행동을 취하지 않음으로써 실제로는 상대방에 대한 무시와 압박이 실행되었다는 사실을 직시할 필요가 있다. 한반도문제의 당사자이면서도 북·미 대결에서 갈등/평화 중재자(conflict/peace worker)로

.....

9 판문점선언의 핵심은 남북관계의 개선과 발전, 한반도의 군사적 긴장 완화 및 전쟁 위험 해소, 한반도의 평화체제 구축 등 세 가지로 요약된다. “1. 남과 북은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨나갈 것이다. 2. 남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해나갈 것이다. 3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.”

행동한 남한의 역할은 더욱 강화되어야 한다. 최근 북한의 정책 변화에서 국제사회가 펼쳤던 강력한 경제제재의 효과만을 발견하기보다는 북한이 강조하는 핵무력 완성과 국가전략 변화도 바라보아야 한다.

더욱이 이 글에서 지금까지 살펴본 한반도-동북아 분단체제의 성격과 지난 시기 동북아 협력체 구상의 한계를 고려할 때, 현재의 국면이 한반도-동북아 분단체제의 해체로 이어지기까지는 수많은 난관이 존재하리라는 판단을 결코 무시할 수 없다. 바로 이 점에서 향후 북미정상회담의 성공이 한반도-동북아 분단체제의 실질적 해체로 이어지고 나아가 한반도-동북아 평화협력체제가 구축되기 위해서는 몇 가지 점에 주의하여야 한다. 이 글을 마치면서 세 가지 논의를 제시하려고 한다.

첫째, 한반도-동북아 분단체제가 한반도-동북아 평화협력체제로 전환되기 위해서는 분단체제의 가장 핵심적 속성에 해당하는 전면적 억압체제라는 성격이 극복되어야 한다. 분단체제가 근본적으로 체제 전체에 걸친 억압, 그리고 체제에 속한 국가들 내부의 억압에 바탕을 둔 ‘분리된 평화’를 추구한다면, 평화협력체제는 소통과 호혜, 연대에 바탕을 둔 지역 차원의 공동체, 국가 단위를 뛰어넘는 민주적이고 공화적인 질서를 추구한다. 칸트의 영구평화론 또는 민주평화론의 실현을 가능하게 할 기반으로 국가 단위의 시민사회 형성을 넘어서는 지역시민사회의 구축이 중장기적으로 반드시 필요하다. 이런 점에서 한반도-동북아 평화협력체제의 구축은 근본적으로 ‘국가의 일’을 넘어서는 ‘시민사회의 일’인 것이다.

둘째, 한반도-동북아 분단체제가 다시 강화되고 안정화되던 2010년대의 경험을 되돌아보면, 단순한 기능주의나 상업평화론에 의존한 한반도-동북아 평화협력체제 구축의 전망은 현실성이 떨어진다. 9·19공동성명에서도 이미 제시되었으며 또한 헬싱키 프로세스에서도 충분히 확인되었던, 체제 인정과 평화 공존, 경제 협력, 인권 증진 등을 동시에 실현해 나가는 포괄적인 노력이 필요하다. 9·19공동성명에서 합의되었던 비핵화,

관계정상화, 경제·에너지 협력, 평화체제 수립 등은 어느 하나도 소홀히 할 수 없다. ‘동시 실현’, ‘포괄적 노력’이 지나치게 글자 그대로 해석되어서는 안 된다. 신뢰 형성에 기반을 둔 유연한 접근이 필요하다. 결코 잊어서는 안 되는 문제는 미국과 중국 사이의 패권경쟁 또는 세력전이와 한반도-동북아 평화협력체제 형성 과정에서 평화적으로 관리되도록 지혜를 발휘하여야 한다는 사실이다. 이러한 과정 속에서 군사동맹이나 집단안보제도가 공동안보 또는 협력안보 체제로 자연스럽게 전환되어야 할 것이다. 이런 관점에서 북핵위기가 한반도-동북아 평화협력체제 구축의 긴 역사에서 일종의 ‘역설적 상황’이 될 수도 있다는 가능성에, 아니 반드시 되어야 한다는 역사적 당위에 주목하여야 한다.

셋째, 한반도-동북아 평화협력체제 구축의 과정은 동북아 지역의 근대사에 대한 공유된 인식을 요구하며, 또한 평화협력체제의 안정성은 공유된 역사에 바탕을 둘 때에야 비로소 획득될 것이다. 국가의 사활적 이익이나 사회구성원들의 경제적 이익이 무시되어서는 안 되겠지만, 국민국가 단위를 뛰어넘는 지역의 역사에 대한 공유된 인식이, 동북아시아 공동체에 대한 공통의 심성이 형성되어야만 한다. 여전히 남아있는 역사전쟁, 영토전쟁은 ‘이익의 계산’으로는 결코 평화적으로 해결되지 않을 가능성이 높다. 이미 동북아 지역에서 새롭게 부상하고 있는 민족주의는 평화협력체제 구축의 가장 어려운 장애라고 해도 과언이 아니다. 비유적 개념인 ‘열린 민족주의’는 역사에 대한 공통의 성찰을, 제국주의와 식민주의의 잔해를 지역의 국가들과 시민사회가 함께 극복해 나가는 태도를 의미한다. 한반도-동북아 분단체제를 넘어서서 한반도-동북아 평화협력체제로 나아가기 위해서는 가장 견고한 역사의 구조물인 우리 모두의 역사의식과 사회심성을 지금 여기에서부터 바꾸어 나가야 할 것이다. 바로 이것이야말로 지역시민사회 형성의, 한반도-동북아 평화협력체제 구축의 진정한 역사적 출발점이다.

참고문헌

- 김학재, 2015, 『판문점 체제의 기원: 한국전쟁과 자유주의 평화 기획』, 서울: 후마니타스.
- 박순성, 2017, “한반도-동북아 안보 위기와 시민사회 평화운동”, 동국대학교 북한학연구소, 『북한학연구』 13권 2호.
- 박순성, 2018, “한반도 평화를 위한 실천 구상: 정전체제, 분단체제, 평화체제”, 동국대학교 사회과학연구원, 『사회과학연구』 25권 1호.
- 백낙청, 1998, 『흔들리는 분단체제』, 서울: 창작과비평사.
- 장달중·이정철·임수호, 2011, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 장준하, 1992, “민족통일전략의 현 단계(초안)”, 『민족주의자의 길: 장준하 전집 3』, 서울: 세계사.
- 홍석률, 2012, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, 파주: 창비.
- J. W. Dower, 2014, “The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations.” *The Asia-Pacific Journal — Japan Focus*. Vol. 12, Issues 8, No. 2(February 23, 2014).

PART 2

북한 문제의 원인과 해법

지 역 , 지 역 간 협 력 과 북 한 문 제

6

북핵위기의 기원, 악화, 그리고 향방

최진욱 (리츠메이칸대학교)

1. 서론

냉전의 종식과 함께 시작된 북핵 문제는 6·25 전쟁 이후 한반도가 일찍이 직면한 적 없는 최대의 안보위기로 발전하였다. 북한은 2017년까지 여섯 차례의 핵실험을 하고 미국 전역을 타격할 수 있는 ICBM 개발의 완성을 주장하기에 이르렀다. 트럼프 대통령이 오바마 정부의 전략적 인내를 폐기하고 ‘최대 압박’을 가하면서 한반도는 일촉즉발의 군사적 위기가 고조되기도 하였다. 평창올림픽을 계기로 만든 극적인 반전 분위기와 대화국면으로의 전환이라는 남북정상회담의 성과에도 불구하고 북핵 위기에 대한 낙관적 전망은 여전히 조심스러울 수밖에 없다. 조심스러움은 반복된 실패의 경험, 현 상황에 대한 충분한 정보의 부족, 미래의 다양한 변수 등 여러 요인에 기인한다. 북한은 왜 갑자기 태도를 바꿔 적극 대화에 임하고 있는가? 북한이 핵을 카드화하여 노리는 것은 무엇이며, 북한이 과연 스스로 핵을 포기할 것인가? 주변국들의 이해관계가 어떠한 영향을 미칠 것인가?

더욱이 동북아에서 갈수록 첨예화되는 강대국의 경쟁과 대립은 북핵 위기 해결과 전망을 더욱 어렵게 하고 있다. 특히, 미중 패권경쟁은 북핵 위기의 악화요인이며 향후 해결 과정에서도 장애를 조성할 것이다. 국내적으로도 대북정책을 둘러싼 갈등은 여전히 효율적 정책을 가로막고 있다.

이제 최초의 미북정상회담이 개최되면 북한 헌법에 명시된 핵 국가 포기 방안이 논의될 예정이다. 중국과 일본은 남북정상회담과 미북정상회담 개최 소식을 뒤늦게 통보받고 크게 동요하고 있다. 이는 북핵 문제 해결이 단순히 핵 문제의 해결에 국한되는 것이 아니라, 동북아 질서에 영향을 미칠 것이라는 우려 때문일 것이다.

본 고에서는 북핵 위기의 본질과 악화원인을 분석하고, 향후 북핵 위기의

향배를 전망해 보고자 한다. 북핵위기의 본질과 관련해서는 남북 대결구도와 북한이 주장하는 미국의 ‘대북 적대시 정책’간 상호 연관성 속에서 북핵 문제의 기원을 분석하였다. 또한, 북핵 문제가 해결되지 않고 악화된 원인에 대해 분석하였다. 오판과 방심, 동북아의 역학구조 차원과 한국 내부의 갈등차원에서 북핵 문제가 악화된 원인을 분석하였다. 끝으로 북핵 위기 향방을 전망하고 한국의 대응방안을 제시하였다.

2. 북핵 위기의 기원과 본질

1) 미국의 ‘적대시 정책’

북한은 자신들의 핵무기 개발은 미국의 ‘적대시 정책’과 ‘군사위협’ 때문이라고 주장한다. 따라서 ‘안전보장’이 확보되고 군사위협이 사라지면 핵무기를 가질 이유가 없다는 것이다.

북한은 자신이 주장하는 미국의 적대시 정책과 안전보장이 구체적으로 무엇을 의미하는지 밝히지 않고 있지만 ‘주한미군’과 밀접한 관련이 있다는 것은 상식이다. 주한미군은 크게 두가지 의미로 나누어 볼 수 있다. 하나는 유엔군으로서의 미군이며 다른 하나는 한미군사동맹에 의한 미군이다. 한국전쟁이 발발하자 유엔안전보장이사회는 결의안 82조를 통해 북한의 침략을 ‘평화의 파괴’로 규정하고 84조를 통해 16개국이 유엔 깃발 하에 참전하게 됨으로써 유엔군은 북한을 상대로 싸우게 되었다. 즉, 유엔군으로서 미군은 북한의 남침으로부터 한국을 지키기 위해 6·25 전쟁에 참전한 이후 지금까지 남아있는 것이다. 따라서 정전체제가 지속되는 한, 북한은 유엔이 파견한 군대와 적대관계에 있는 상태가 지속되는 것이다. 한편, 한미동맹에 의한 미군은 한미상호방위조약(1953년 10월 1일 체결, 1954년

11월 18일 발효)에 근거하여 한반도에 주둔하고 있으며, 유사시 유엔의 결의 없이 한국을 방어한다. 미군은 전시나 평소 훈련 목적으로 필요시 한반도에 증파될 수도 있다.

유엔군이든 동맹군이든 형식논리가 아닌 실질적으로 주한미군이 핵무기 개발도 하지 않고 도발도 하지 않는 북한을 공격한다는 것은 지나친 피해 의식이며 북한이 개발에 30년이 소요되는 핵무기 몇 발로 대미 억지력을 강화하려했다는 것도 설득력이 떨어진다. 오히려 1994년 핵위기 고조시 미국은 북한의 붕괴를 우려해 연착륙을 강조하고 대규모 사상자를 우려하여 군사적 옵션을 일찌감치 테이블 위에서 치웠다.

요컨대, 북한이 주장하는 미국의 적대시 정책은 미북간 직접적인 대결 구도나 충돌 가능성보다는 남북관계의 맥락에서 미국이 한국편을 들어 북한을 ‘적대시’하는 것을 의미하는 것이다. 북한이 핵무기 개발을 통해 얻고자 한 것은 유사시 미국의 한반도 개입 차단, 평화협정, 미국과의 관계 개선 등으로 북한의 목표는 미국이 남북문제에 개입하지 않거나 중립적 입장을 취하는 것이다.

북한은 미국이 북한과 관계개선을 하면 얻을 수 있는 이익까지도 기회 있을 때마다 강조하고 있다. 북핵 위기가 한창 고조되기 시작하던 1992년 1월 김용순 당시 노동당 국제부장이 미국을 방문하여 캔터(Arnold Kanter) 미국부 정무차관을 만났다. 북핵 문제에 대한 대화를 기대했던 캔터 차관에게 김용순은 뜻밖의 말을 하였다. 북한은 냉전이 끝난 후 일본의 군사력 증강 가능성을 우려하며 동북아의 평화와 안정을 위해 지위와 역할 변화를 전제로 주한미군이 한반도에 남아있기를 희망한다고 말하였다. 2007년 12월에는 김계관 외교부 제1부상이 뉴욕을 방문하여 키신저(Henry Kissinger) 전 국무장관에게 미국은 북한의 지정학적 가치를 과소평가하는 것 같다고 언급하고, 미국의 대중국 억제 노력을 지지하고 있으며 미북관계가 개선되면 북한이 적극 도울 수 있다고 하였다. 북한은 미북관계 개선을 희망하고

남북관계가 개선되면 주한미군 용인은 물론이고 미국의 동북아 전략에 기여할 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 그 대가로 미국이 남북관계에는 개입하지 말 것과 북한의 핵무기 인정을 요구하고 있다.

북한이 핵무기에 집착하고 미국과의 직접 협상을 고집하는 것은 미국의 한반도 개입에 대한 우려 이외에도 한반도의 정통성 확보와 궁극적으로 남북대결에서 승리하기 위한 것이다. 북한은 한반도 남부는 미국이 군사력으로 점령하고 있는 상태로서 한반도의 정통성이 있는 자신들이 미국과 한반도 문제를 직접 풀어야 한다고 주장해왔다. 김용순이 미국을 방문한 시기는 남북기본합의서가 체결된 직후로서 남북간 불가침문제는 정리되었으니, 이제 미국과의 관계개선이 필요하다는 계산에 의한 것으로 보인다.

2) 남북대결구도

북한의 핵무기 개발은 1950년대로 거슬러 올라가지만, 핵무기 개발이 본격화된 것은 냉전 종식 이후이다. 냉전 시기의 남북대결 구도는 미소 대결구도의 일부분으로 인식되었다. 남북의 안보는 진영논리에 충실하면서 상대방에 대해 억지력을 강화하고 체제경쟁에서 승리하는 것이었다. 남과 북은 모두 핵무기 보유를 희망하였으나 냉전 구조 속에서 철저히 통제되었다.

냉전의 종식은 북한체제에 최대의 안보위협이었다. 소련을 비롯한 동구 사회주의권의 체제전환이 주는 심리적 충격뿐만 아니라 경화부족, 에너지 부족, 식량부족으로 당장 내부안정이 위협받았다. 북한은 생존에 대한 위기의식을 느꼈고 위기의 핵심은 북한체제의 붕괴 후 한국에 의한 흡수통일이었다.

냉전의 종식이 한국민들에게 평화와 통일의 비전을 가져온 만큼 북한의

위협인식은 커졌다. 한국 국민들은 동유럽에 발생한 체제전환과 유사한 변화가 북한에서도 불가피하게 일어날 것으로 보았고 남북통일은 머지않은 것으로 보였다. 실제로 포용 기조 하에 북한의 변화를 위해 적극적인 남북화해협력이 추진되었다.

그러나 북한의 입장에서 남북관계는 여전히 ‘먹고 먹히는 관계’이며 한국으로 부터의 흡수통일을 막는데 총력을 다했다. 북한은 대외적으로 폐쇄체제를 유지하고 대내적으로 개혁을 거부하였다. 통일은 다음 세대에게 미루어야 한다고 주장하고, 당장은 남과 북에 상이한 이념과 제도를 인정하는 방식으로 ‘낮은 단계의 연방제’를 제안하기도 하였다. 무엇보다 김정일은 정권유지를 위해서는 어떠한 고통이 따르더라도 믿을 것은 핵무기뿐이라고 했다. 실제로 대량아사의 발생을 감수하면서도 개방개혁을 거부한 채 핵무기를 고집하였다. 북한의 핵무기 개발은 한국의 통일과 평화 노력을 좌절시켰고 한국사회는 이후 평화와 통일 중 어느 것이 우선되어야 하는가를 둘러싸고 내부 갈등 속으로 빠져들었다.

3) 평가

냉전 이후 북한은 핵무기 개발을 지렛대로 미국의 주목을 받을 수 있었으며 이후 결코 우호적이지 않은 주변 환경에도 불구하고 핵무기의 고도화로 미국은 더 이상 전략적 인내를 고집하며 북핵 문제를 피하는 것이 어렵게 되었다. 그러나 북한이 남북대결 구도는 간과한 채 자신의 안보 불안을 미북관계에서만 해결하려는 것은 그 동안 문제해결을 가로막는 주된 요인이었다. 북한의 대미관계 개선 노력이나 미국의 한반도 개입 차단 노력은 모두 한국의 안보 불안을 자극하였다.

예컨대, 미국으로부터의 안전보장에 포함되는 예로서 흔히 언급되는 정전 체제 종결, 평화협정, 주한미군 감소나 철수, 지위와 역할의 변경, 미북관계

정상화 등은 모두 한국의 안보와 직결되는 문제이다. 특히, 주한미군 문제는 한국의 안보뿐만 아니라 일본 안보와도 직결된 문제인데 이를 미국과 담판짓겠다는 것은 관련국의 반발을 살 뿐이다.

북한이 미국의 전략적 고민을 과잉 진단하고 자산의 전략적 가치를 과대 평가한 것 역시 북한이 원하는 바를 얻는 데 도움이 되지 못하였다. 미국은 냉전 종식 이후 일본과의 동맹관계 강화를 아시아 전략의 핵심으로 추진했으며 나아가 한미일 군사협력을 강화시켜왔다. 이런 마당에 일본의 부상을 우려한다며 미국과의 관계개선과 주한미군의 필요성을 강조하는 북한의 제안에 대해 미국은 큰 의미를 부여하지 않았다. 더욱이 북한이 우려할 만큼 중국과 갈등이 심각한 것도 아니었다.

더욱이 일본 위협론이나 중국 위협론은 키신저 장관이 말한 대로 북한이 자신들의 전략적 가치를 과대평가한 것이며, 미국으로서는 (북한식으로 표현하자면) 강대국 정치 영역에 대한 주제넘은 간섭으로 여길 수 밖에 없었다.

3. 북핵위기의 악화 요인

1) 북한의 의도와 정세에 대한 오판

우리는 북한을 얼마나 알고 있으며 우리 자신에 대해서는 얼마나 알고 있는가? 개인이나 단체뿐만 아니라 상대방의 의도와 능력에 대한 정확한 판단과 자신의 외교적 역량을 정확히 판단하는 것은 외교의 가장 중요한 요소일 것이다.

돌이켜보면 냉전이 종식되고 북한의 핵 위협이 발생했을 때 이를 저지하지 못하고 오늘날처럼 악화된 가장 큰 이유는 오판에 의한 것이다. 오판은 한국뿐만 아니라 미국, 중국 등 모두의 문제라고 할 수 있으나 오판의

피해는 한국이 가장 크다. 오판의 종류는 나라마다 차이가 있어서 희망사항, 방심, 이념적 편향성 등에서부터 계산에 따른 전략적 행동, 실패한 정책을 합리화시키기 위한 악의적인 오판에 이르기까지 다양한 종류가 있다.

한국의 오판은 주로 희망사항에 의한 것이라고 할 수 있다. 1980년대 후반 안으로는 민주화의 열기와 밖으로는 냉전구조의 해체라는 시대 분위기 속에서 북한의 변화는 불가피해 보였고 통일도 머지않아 보였다. 포용기조 하에 남북간 교류와 협력의 확대는 북한의 변화와 남북간의 동질성을 회복시켜 한반도 평화와 통일의 꿈이 실현될 것이라는 기대가 최고조에 달했다.

이러한 분위기 속에서 북한의 핵 개발을 냉정하고 객관적으로 분석하기 보다는 이에 대한 우려를 오히려 냉전적 사고를 벗어나지 못한 대결론으로 인식하기도 하였다. 1990년대 초반 프랑스의 상업 위성이 촬영한 북한의 영변 핵시설이 공개되었을 때 한국에서는 과대 포장 내지 군산 복합체의 음모라는 주장이 나왔고, 실제 북한이 연구용 실험이었다며 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA에 제출한 사용 후 연료의 샘플 분석 결과 ‘중대한 불일치’가 발견되자 에너지용, 협상용이라는 주장이 나왔다. 이후에 북한이 핵무기 개발을 시인하자 한반도의 냉전구조 탓이라는 주장이 나왔다.

북핵 능력과 의도에 대한 과소평가는 북한체제의 내구력에 대한 평가에 의해서도 많은 영향을 받았다. 북한체제의 붕괴 위험성에 대한 주관적 평가는 그에 대한 대비의 필요성에도 불구하고 북핵 의도와 능력에 대해 보다 철저한 분석과 대비에 부정적 영향을 미쳤다. 북한체제의 붕괴 위험성에 대한 우려는 북핵위협에 대한 경각심을 둔화시켰을 뿐만 아니라 북핵 문제는 경제적 압박 내지 지원이라는 레버리지를 사용해 해결할 수 있다고 생각하였다.

미국이 북핵 위기에 대해 오판했다면 희망사항 보다는 방심 혹은 무관심에 기인한 것이라고 할 수 있다. 북핵 위기 초기 미국은 북한의 내파

(implosion) 혹은 외파(explosion) 가능성이 높다고 보고 북한붕괴가 가져올 혼란과 불안을 피하기 위해 군사공격은 물론이고 과도한 압박 조치도 자제하였다. 1993년 출범한 클린턴 정부는 국내경제가 최우선 관심이었으며 한반도에서 군사적 충돌이나 북한내부의 불안정은 이러한 기초에서 벗어나는 것이었다. 특히 영변 핵시설 공격시 개전 3개월 만에 수백만 명의 희생자가 발생한다는 1994년 5월 위게임 결과 군사적 옵션은 더 이상 심각하게 고려되지 않았다. 따라서 북한체제의 내구력이 의심되는 상황에서 미국 경제회복에 부담을 주면서까지 서둘러 북한을 공격하거나 압박할 필요는 없었다.

미국은 1994년 미북간 제네바 합의에서 핵 활동은 에너지를 위한 것이라는 북한의 주장을 수용하였다. 북한이 사용 중인 흑연 감소로를 폐기하는 대신 미국은 1,000MWe 경수로 2기를 제공하고 연간 50만 톤의 중유를 제공하는 데 합의하였다. 특히, 북한이 이미 확보한 플루토늄 등 과거 핵에 대해서는 언급조차 하지 않았다. 이러한 합의가 가능했던 것은 당시 북한의 붕괴 가능성을 매우 높게 보고 미국은 합의이행이 필요 없을 것이라고 믿었기 때문이다. 당시 미국은 북한을 고장 난 비행기에 비유하며 경착륙(붕괴나 무력 충돌)이 아니라 연착륙(개방과 개혁)시키기 위해 노력했으며 제네바 합의는 이러한 오판의 결과였다. 제네바 합의 이후 미국은 북한 생존의 최대 후원자로 등장하였으며 이는 2000년대 들어서 한국이 미국의 역할을 맡게될 때까지 계속되었다.

한편, 중국은 누구보다 북한의 핵무기 개발 가능성을 과소평가했다. 북한의 경제 상황이나 기술력 등을 볼 때 북한의 핵 개발에 대한 우려보다는 국경을 접하고 있는 북한체제의 불안정이 중국에 미칠 부정적 영향에 대한 우려가 더 컸다.

2) 미중패권 경쟁

북핵 위기에 대한 미국과 중국의 태도가 오판 때문인지 자신들의 국익과 정책 우선순위에 따른 계산된 행동인지는 논란의 여지가 있지만, 완전히 오판이라고 보기는 어려울 것이다. 여하튼 오판이든 방심이든 전략적 계산에 의한 것이든 미중패권경쟁 및 미국과 중국의 태도가 북핵 위기 악화 원인이라는 평가는 피할 수 없을 것이다.

소련이 해체되고 냉전이 종식되면서 세계 유일 초강대국 미국에 도전할 수 있는 세력은 존재하지 않았다. 나토는 동구권까지 확대되었고 중동의 패권국으로 부상하려는 후세인의 이라크는 미국의 군사공격을 받고 주저앉았다. 아시아에서 중국의 부상이 예상되었지만, 미국에 도전하기에는 아직 시간이 필요했다. 북한의 핵무기 개발은 중국의 잠재적 위협을 대비하기 위해 동북아에 군사력을 유지시키는 데 좋은 구실이 되었다.

한편, 중국은 2010년 국민총생산에서 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국으로 올라섰다. 일본은 중국이 ‘넘버 2’에 만족하지 않고 ‘넘버 1’을 노린다면 중국견제를 최우선 외교과제로 집중하고 있다. 미국의 아시아 재균형 정책은 일본을 비롯한 동맹과 우방의 네트워크 강화를 통해 대중국 견제를 강화하는 것이었다. 중국은 부상하는 세력이 기존의 패권국과 반드시 싸우지 않고 공생공영할 수 있다는 신형대국 관계를 제시했지만, 미국의 패권을 위협하는 중국의 부상은 멈추지 않고 있다.

미중 패권경쟁은 한국의 정책적 유연성을 제한하였다. 노무현 정부와 박근혜 정부에서 시도된 한국의 대중국 관계개선 노력은 동북아 세력관계에 미칠 영향으로 인해 미국과 일본의 우려 사항이 되었다. 특히, 미국과 일본은 박근혜 정부의 대중국 관계개선 노력을 한국이 외교의 축(pivot)을 워싱턴에서 북경으로 옮기는 것이 아닌가 하고 의심했고 남중국해 등에서 중국과 갈등을 빚을 때 한국이 국제문제에 대해 책임있는 목소리를 못 내는

것에 불만을 가졌다.

9.11 이후 미국은 테러와의 전쟁에 몰입하면서 북핵 문제는 미국의 일차적 관심 밖으로 밀려났다. 미국의 일차적 관심은 이란, 이라크, 아프가니스탄 등에 있었으며, 이후에도 미국은 쿠바, 미얀마에 더 많은 관심을 보였다. 미국은 2003년 6자회담을 가동시킨 후에는 중국의 역할에 더 의존하였다. 2008년 세계금융위기로 미국의 지도력이 타격을 받고 미중 패권경쟁이 본격화하면서 북한은 중국의 안보에 중요한 완충 지역으로서의 전략적 가치가 상승하였으며 중국은 북한의 붕괴방지를 한반도 정책의 최우선 과제로 생각하였다.¹ 즉, 중국은 북한의 핵무기 개발에 대해 반대하나 압박을 가해 북한의 안정을 해쳐서는 안 된다는 입장을 정했다.

북한의 불안정과 무력 충돌을 우려하며 북핵 문제에 대한 강한 압박과 제재보다는 외교적 수단과 대화를 우선시했다는 점에서 북핵 초기 미국의 입장과 오늘날 중국의 입장이 유사한 것은 강대국정치의 아이러니가 아닐 수 없다.

3) 남남 갈등

한국사회에서 해방 이후 지금까지 70년이 넘는 기간 전체는 일종의 과도기로 인식된다고 할 수 있다. 이는 분단체제의 지속과 남북 간 대결 구도 때문이다. 1945년 한반도는 해방이 되었지만, 남북으로 분단되어 지금에 이르고 있다. 많은 한국인은 “진정한 해방은 남북이 통일될 때 비로소 이루어진다”고 생각한다.²

....

1 Jinwook Choi, "Security Dimensions of China's Relations with the Korean Peninsula" in Lowell Dittmer and Maochun Yu, *Routledge Handbook of Chinese Security*, Routledge (2015); 172-175.

2 문재인 대통령, 제72회 광복절 경축사 2017년 8월 15일.

6·25 전쟁은 정전협정에 의해서 중단되었으나 기술적으로 전쟁은 끝나지 않았다. 더욱이 북한의 정전협정 무력화 시도로 최근 적절한 군사 대화 채널이 부재한 상태였다. 냉전기인 미소 대결 구도 속에서 남북한이 통일이나 평화를 위해 할 수 있는 일은 거의 없었다. 유일한 통일의 길은 중립화통일이었으나, 이는 진영을 이탈하겠다는 것으로 용인될 수 없었으며 평화논의는 진영내에서 억지력을 강화하고 체제경쟁에서 승리하는 것으로 대체되었다.

냉전이 종식되면서 많은 한국 사람은 과도기적 상황을 끝낼 수 있으리라는 희망을 갖게 되었다. 남북 간 화해 협력을 통해 평화가 정착되고 점진적으로 통일이 이루어진다는 낙관적 전망이 한국사회를 지배했다.

그러나 북한의 핵무기는 이러한 평화와 통일에 대한 한국 국민들의 희망을 좌절시켰다. 냉전 종식 후 한국사회를 지배했던 대북 포용 기조, 화해 협력, 기능주의에 입각한 통일의 분위기에 제동이 걸리기 시작하였다. 과도기를 끝내기 위한 방법을 둘러싸고 평화정착과 통일준비라는 두 개의 주장이 갈등하기 시작하였다.

평화 우선은 일단 화해 협력을 통해 북한의 변화가 가능하며 점진적으로 북핵 문제도 해결되고 통일도 이루어진다는 것이다. 통일 우선은 북한의 핵 문제와 체제문제는 북한의 선의에 맡겨서는 안 되고 통일이 되어야만 해결될 수 있는 문제라고 보는 것이다.

냉전 종식 후 대북정책 수단의 차이점에서 시작된 남남갈등은 북한에 대한 인식과 대북정책의 목표로까지 확산되었다. 대북정책에서의 남남갈등은 지역, 세대 등과 밀접히 연관되면서 한국사회에서 개개인의 정치적 정체성에 가장 큰 영향을 미치는 요소가 되었다. 즉, 대북정책에 대한 지지여부가 정당 선호도, 투표행태 등에서 뚜렷하게 차이를 보이고 있다. 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 소모적 정쟁으로 흐르면서 국민적 역량의 결집을 저해하고 정책의 효율성, 연속성, 예측 가능성에 부정적 영향을 미치게 되었다.

4. 북핵위기의 향방

향후 북핵위기의 전망을 위해서 북한의 의도와 동북아의 강대국 정치, 한국사회의 인식 변화에 대해 분석해 보고자 한다.

1) 북한의 의도

2018년 초 북한이 갑자기 태도변화를 보이며 대화에 나선 이유는 무엇인가? 북한의 의도를 정확히 파악할 수만 있다면 앞으로 비핵화에 대한 전망이나 대책 수립은 훨씬 용이할 것이다. 비록 그 이유를 정확히 파악하지 못하더라도 북한의 의도를 단정짓는 것보다는 몇가지 가능성을 검토해 보는 것은 향후 오판을 줄이고 다양한 상황에 대비하며 내부의 갈등을 줄이는 데 도움이 될 것이다.

북한의 갑작스러운 변화에 대한 분석은 외부로부터의 압박과 위협, 내부의 정치적 혼란 가능성에 대한 우려, 핵국가로서의 자신감 등 크게 세 가지 주장으로 나누어진다.

□ 외부로부터의 위협: 군사공격과 경제제재

북한의 변화가 자발적 의지에 의한 것이라기 보다는 외부로부터의 제재와 압박이 없었다면 불가능했을 것이라는 주장이다. 김정은 정권은 2012년 공식적인 출범과 함께 핵무기 보유국임을 헌법에 명시하고 핵은 협상대상이 아님을 누누이 강조하였다. 이후 핵국가로 인정받는 것을 당면 목표로 핵고도화에 박차를 가해 핵무력의 완성을 선언하기에 이르렀다. 그토록 원하던 핵국가의 지위를 사실상 확보하자마자 북한이 하루아침에 ‘완전한 비핵화’에 합의한 것이 자발적인 것이라고 믿기는 쉽지 않다.

실제로 ‘최대의 압박’하에서 작년대비 금년도 북한 수출은 80% 이상,

수입은 30% 이상이 감소할 것으로 예상된다. 무역이 급감하면서 외환부족 현상이 나타나고 식량난, 생필품, 중유 등의 부족 현상으로 이어지면서 주민들의 불만이 커지기 시작했다. 북한의 핵기술이 진전되고 ICBM 완성 단계에 이르면서 역설적으로 제재와 압박이 강해지고 경제난이 악화되고 외교적 고립이 심화된 것이다.

요컨대, 북한은 핵과 경제가 결코 병진할 수 없다는 것을 절감하고, 핵이나 경제냐의 피할 수 없는 선택의 기로에 서게 되었으며, 이 기로에서 북한이 핵을 버리고(비핵화 합의) 경제를 선택했다는 것이다.

□ 북한내부의 정치적 혼란

북한의 갑작스러운 태도변화는 내부의 정치적 불안정 때문이라는 주장이다. 김정은의 권력장악과정에서 나타난 여러 가지 사건들을 돌이켜 보면 김정은은 엄청난 위기(위기라고 스스로 생각했던 고비)를 넘겼다고 할 수 있다. 그리고 이러한 위기 혹은 위기의식은 김정은의 태도변화를 가능케할 수 있다는 것이다. 김일성, 김정일의 혈육이라는 것 외에는 20대 후반 젊은 나이, 경험과 업적 부족, 취약한 권력기반 등 ‘준비되지 않은’ 권력자 김정은은 정통성과 권위를 높이기 위해 집중을 했다. 김일성의 외모와 언행을 흉내내고 ‘최고존엄’을 만들어 신성시하고, 스키장, 승마장, 놀이공원 등 현시적 정책에 대한 관심 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 회의석상에서 하품을 하고 박수를 건성건성치는 행동이 사형죄목에 포함되고, 장성들에게 수영과 사격을 시켜 기강을 세우고 수시로 숙청과 처형 등 공포정치를 통해 복종을 끌어내야했다. 김정은의 위기의식은 2인자 고모부와 이복형을 제거하는 지경에 이르렀으며, 공포정치의 사령탑인 김원홍 보위부장의 실각에 이르러 절정에 달했다고 할 수 있다. 독재국가에서 정치적 불안정의 조짐은 정보기관이 제일 먼저 감지하고 위기가 닥치면 과감히 변신한다. 따라서 독재자는 정보기관을 늘 감시하고 견제

하게 된다.

북한의 핵무력 완성은 체제의 자신감과 자부심으로 비쳐지고 그렇게 선전되지만, 다른 한편 내부적으로 핵무력의 완성이 가져올 미래에 대한 북한 엘리트와 주민들의 기대감이 커졌다는 것이다. 북한이 핵개발에 매달린 것도 결국 체제안정을 위한 것이나, 미국을 대화로 끌어내지 못하고 오히려 최대압박으로 주민생활과 경제전반이 악화된다면 낭패가 아닐 수 없다. 핵개발의 완성이라는 성공이 부메랑이 되는 역설에서 빠져나와야 되는 것이다.

□ 북한의 자신감

북한의 전격적 변화는 체제보장이라는 협상 성과에 대한 기대와 협상 과정에서의 내부 안정에 대한 자신감 때문일 것이라는 주장이다. 김정은은 7차당대회를 개최하여 김정일 시대의 선군정치를 끝내고 당중심의 통치 구조를 복원하였다. 과거 목소리를 높이던 북한군의 침묵 속에서, 김정은은 가장 믿을 수 있는 동생 김여정을 전면에 내세워 핵협상을 진두지휘하고 있다. 나아가 그동안 대내외적으로 여건이 성숙되지 못하여 지연된 경제 회복에 대한 김정은의 원래 생각을 실천하려는 것이라는 주장까지도 있다.

더욱이 핵무력의 완성은 미국이 북한을 더 이상 외면할 수 없다는 자신감을 갖게하였고 핵협상에서도 유리한 고지를 차지했다고 할 수 있다. 협상의 입구에서 북한의 핵동결과 한미합동군사훈련 중지의 교환이 성사 되면 북한은 북핵과 주한미군의 등가성 주장이 수용된 것이며 사실상 핵국가로 인정받은 것이라고 주장할 수도 있다.

북한이 한반도의 비핵화는 '선대의 유훈'임을 언급하고 2018년 4월 20일 당중앙위원회 7차 3기 전원회에서 '핵경제병진노선' 포기를 선언한 것은 '비핵화 불가론'을 철회하고 비핵화 프로세스가 실제로 작동할 수 있도록 한 전향적 조치로서 자신감을 바탕으로 한 것이라고 할 수 있다.

더욱이 회담이 시작되기도 전에 풍계리 핵실험장의 폐쇄를 결정하고 억류되었던 미국인 3명을 석방한 파격적 조치 역시 압박에 굴복했다기 보다는 자신감에 기인한다고 봐야할 것이다.

북핵과 주한미군의 등가성 논리로 본다면 핵무기가 있는 한 주한미군을 인정할 수 있다는 것이며, 실제로 협상과정에서도 북한은 이에 대해 문제제기를 하지 않았다.³ 그러나 평화협정이 체결되고 북한의 비핵화가 가시화되면 같은 등가성의 논리에 따라 주한미군 문제가 자연스럽게 대두될 수 밖에 없다. 물론 한미동맹에 입각한 주한미군은 한미양국이 결정할 문제로서 북한과의 협상테이블에 올라갈 의제는 아니다. 그러나 법적 문제나 북한의 요구와 무관하게 평화협정 체결 이후 주한미군 문제는 새로운 쟁점으로 부상할 수 밖에 없을 것이라고 북한은 기대할 것이다. 동맹국에 대한 미국의 안보공약과 주둔비용 부담에 대해 불만을 표시해온 트럼프 대통령의 언행은 북한의 자신감과 기대감을 높였을 수 있다.

□ 평 가

북한의 최종 목표는 체제의 지속적 생존과 발전이다. 핵무력의 완성은 이를 위한 일차적 목표의 달성이고 이제 이를 바탕으로 2차 목표를 추진하는 것이다. 즉, 남북 체제경쟁에서 열세를 만회하고 궁극적으로 승리를 쟁취하는 것이며 이를 위해 미국과의 관계개선, 경제회생, 안전보장 확보 등을 추진하고 있다.

북한의 갑작스러운 태도변화는 미국의 압박, 북한 내부의 불안정 가능성, 북한의 자신감 중 어느 하나에 의한 것이라기 보다는 세가지 이유가 복합적으로 작용했다고 보는 것이 맞을 것이다. 핵무장의 완성을 계기로

....

3 이정철, “북한 핵과 사드, 등가성의 재론: 비대칭전력에 대한 억지와 신호 비용을 중심으로” 2017, 『의정연구』 제23권 제3호(통권52호), p. 72.

미국과 관계개선과 경제회생 등의 타이밍을 저울질 하던 북한이 압박에 대한 우려와 잠재적 내부 불안에 대한 선제조치로 전격적으로 변화를 선택한 것이다. 북한의 변화가 미국의 압박 때문이라는 평가에 대해 북한이 민감하게 반응하며 크게 반발하는 이유이기도하다. 미국이 협상에 응하는 것은 북한의 핵위력 때문이라고 주장하는 북한으로서 미국의 압력에 굴복했다는 평가가 주민들에게 확산되는 것을 우려하지 않을 수 없다. 핵무기 개발이 그랬듯이 핵무기 포기 과정에서도 정권안정은 북한에게 가장 중요한 가치이다.

2) 동북아 강대국 정치

트럼프 대통령은 동맹과 우방들의 협력을 바탕으로 국제사회에서 리더십을 확보하기보다는 미국 우선 정책을 강조하고 있다. 특히 미국이 중국과 상호의존적인 관계이기보다는 중국은 환율조작을 통해 미국과의 무역으로부터 막대한 부당이익을 얻고 있다고 비난하고 있다. 북핵 문제 해결에 중국이 미온적 태도를 보이는 것에 대해서도 불만을 나타내며 중국이 더욱 적극성을 떨 것을 촉구하고 있는데, 과거와 달리 중국과의 협력 보다는 중국에 대한 압박을 가하고 있다. 즉 중국이 북핵 문제에서 성과를 보이면 환율조작 혐의를 묵인하겠다고 중국을 압박하고 있다.

북한의 핵 개발은 미국 유일 초강대국 체제에서 ‘비확산’과 ‘연착륙’ 정책 덕분이었으며, 미중 경쟁이 심화되면서 중국이 제재에 협조하지 않고 북한을 감싸게 됨으로써 북핵 위기가 악화되었다고 할 수 있다. 실제로 북핵 문제 관련 주변국들의 입장은 자신들의 이익과 정책 우선순위에 의해 좌우되어왔다. 중국의 협력을 기대하는 것은 한국의 희망사항일 뿐이며 중국의 입장은 강대국 정치에 더 큰 영향을 받고 있다. 동북아에서 미중 패권경쟁의 심화는 한국이 중국을 움직일 수 있는 유연성을 허용하지

않고 있다. 따라서 국제질서의 변화를 면밀히 관찰하는 것은 중요하지만, 한국의 외교적 역량을 정확히 파악하고 역량 내에서 이를 활용할 수 있는 방법을 강구해야지 이에 영향을 미치려는 설부른 행동은 오히려 부작용만 초래할 뿐이다.

같은 맥락에서 북한이 냉전이후 동북아 질서의 변화를 정확히 읽은 것까지는 좋으나 미국의 동북아 정책에 기여하겠다는 것은 강대국 정치에 대한 무분별한 개입이라고 할 수 있다.

3) 남남갈등

한국이 북핵 문제해결에 좀 더 효율성을 보이려면 한국사회 내부의 대북정책을 둘러싼 극단적 갈등을 극복하는 것이 최우선 과제이다. 한국의 대북정책은 정권이 교체될 때마다 압박과 포용을 오갔고 일관성 없는 정책에서 효율성을 기대할 수 없었다. 우선, 국민적 역량을 결집시키지 못하기 때문에 소모적인 논쟁에 빠지게 되었다. 이를 극복하기 위해 정책 홍보를 강화하면 반대진영에서는 선거에서의 영향을 우려해 더욱 비판적인 입장을 견지하는 악순환이 계속되었다.

그러나 국민적 합의에 기반한 초당적 대북정책의 추진을 원한다면 반대진영의 논리를 충분히 받아들이고 설득하려는 자세를 취해야 할 것이다. 예컨대, 압박이 붕괴를 목표로 하는 것이 아니라 북한을 협상으로 이끌어 내기 위한 것이라면 압박과 대화가 상호 배타적인 것은 아니다.

한국은 북핵 위기가 이렇게까지 악화된 데 대해 자괴감과 대북포용정책에 대한 좌절감에 빠지기도 하였다. 자괴감이 전술핵 재반입과 자체 핵무기 도입 주장으로 이어지기도 하고, 좌절감을 극복하기 위해 원칙 없는 포용정책의 재가동으로 이어질 가능성을 모두 경계해야 한다. 한국의 입장에서는 희망사항에 근거한 안이한 태도를 버리고 현실성 있게

북핵에 대응하고 실질적인 대북정책을 추진해야 할 것이다.

북한 문제와 관련 북한의 의도나 동북아 국제질서와 달리 한국 내부의 문제는 유일하게 한국의 노력 여부에 따라 통제할 수 있는 부분이다. 흔히들 보수 정부가 대북포용정책을 추진하면 큰 반대에 부딪히지 않기 때문에 진보 정부보다 정책의 성공 가능성이 높다고 생각한다. 즉, 한국에서 보수진영이 진보진영에 비해 안보, 한미동맹, 북한인권문제, 한국의 당사자 원칙 등을 중요시하기 때문에 적극적인 포용정책에 대한 불안감이 없다. 닉슨 대통령의 극적인 중국 방문과 미중관계 정상화는 보수적인 닉슨 대통령이 추진했기 때문에 성공 가능성을 높였다고 평가된다.

판문점 정상회담의 성공 요인인 한미공조, 최대압박, 남북대화에서 비핵화 의제, 당사자 원칙 등은 사실상 보수 정부의 단골 메뉴들이었다. 문재인 정부는 여기에 미소와 부드러움을 가미하여 효과를 극대화시킨 것이며 국민적 합의기반의 가능성을 보여주었다. 앞으로 대북정책의 성공에 대한 과잉 세일즈 유희를 이기는 것이 남남갈등 극복의 길이다.

4) 전 망

평창올림픽을 계기로 만들어진 2018년 3월의 반전 드라마는 어떻게 결말이 날 것인가? 북한 비핵화를 이루고 한반도에 평화와 안정을 가져올 수 있을 것인가? 아니면 또 과거와 같이 합의, 불이행, 압박의 악순환을 반복할 것인가? 시기별 전망과 사안별 전망으로 나누어 본다.

(1) 시기별 전망

일촉즉발의 위기로 치달던 북핵위기의 극적인 반전이 가능했던 것은 남북한과 미국의 정보기관들이 사전에 의사를 조율하고 최고지도자들이 직접 결심을 하는 (top down) 방식이었기 때문이었다. 내용면에서 북한이

비핵화에 대한 의지를 분명히 하였고 선제적으로 동결조치를 취했다는 점이 과거 중국이 제안한 쌍중단 마저 거부하며 선평화협정을 주장하던 북한의 주장에 비해 진일보한 모습으로 평가할 수 있다. 더욱이 통미봉남, 연방제통일방안, 주한미군철수 등 한국이 우려할 만한 문제들이 제기되지 않았다는 점은 회담이 순조롭게 진행된 이유라고 할 수 있다.

특히, 북한의 ICBM 능력에 대한 부담감과 2018년 11월 미국의 중간선거를 앞두고 외교적 업적을 만들고 싶은 트럼프 대통령의 정치적 수요까지 감안한다면 현재로서는 비핵화 과정의 초기 동결과정에 큰 장애를 우려할 만한 일은 없을 것으로 보인다.

그러나 초기 동결단계를 지나 비핵화 과정이 본격화 된 이후에도 그동안 제기되었던 많은 쟁점과 장애물이 나타나지 않을 것인지는 불투명하다. 앞으로 제기될 수 있는 쟁점들은 다음과 같다.

(2) 쟁점별 전망

□ ‘완전한 비핵화’

북한은 ‘핵경제병진노선’을 폐기하고 ‘완전한 비핵화’를 약속함으로써 비핵화 프로세스에 진입하고 연내 종전선언 및 핵과 미사일의 동결 조치가 이루어질 것이다. ‘완전한 비핵화’는 미래에 대한 약속으로서 현단계에서의 실천을 보장하는 것은 불가능하다. 더욱이 북한은 CVID에 대해 패전국에나 강요하는 것이라며 극도의 거부감을 보이고 있다. 북한이 말하는 비핵화는 북한의 비핵화가 아닌 ‘한반도 비핵화’이다. 북한은 자신의 비핵화에 대한 조건으로 미국이 한반도에 들여온 핵무기와 핵시설, 그리고 한미합동군사훈련을 비롯하여 한반도에 전개되는 미국의 핵전략자산 전체에 대한 폐기와 이에 대한 상호검증을 주장한다. 북한이 한반도 비핵화를 주장하며 검증을 회피하거나 주한미군철수나 역할변경을 요구할 경우

비핵화 프로세스는 즉각 위기를 맞을 것이다.

그러나 ‘완전한 비핵화’에 대한 약속없이 비핵화 프로세스에 진입할 수 없기 때문에 북한의 약속불이행을 예단해서 협상을 하지 않거나 북한을 비난할 수도 없는 노릇이다. 마치 백년해로를 약속하지 않고는 결혼이 성립되지 않는 것과 마찬가지로이다. 결국 비핵화의 성패는 초기 동결단계 이후 검증단계를 거치면서 신뢰를 형성할 수 있는가의 문제로 귀착될 것이다. 다만 신뢰형성 중에 제재, 경협, 지원, 북한인권 등 다양한 주제들과 관련한 선택을 고민하는 시간들이 될 것이다.

□ 평화협정

2009년까지 만해도 북한의 비핵화가 평화협정보다 선행되어야 한다는 것에 동의하던 북한은 2010년 동시병행으로 입장을 변경한 데 이어서 2015년에는 평화협정 선행을 주장하기에 이르렀다. 남북정상회담에서 합의한 금년내 종전선언은 정전체제가 평화체제로 전환됨을 의미하는 것으로 사실상 북한의 주장을 반정도 들어준 셈이다.

그러나 평화협정 추진시 해묵은 쟁점들이 다시 나와 비핵화 프로세스 자체를 위협할 지도 모른다. 더욱이 6.25전쟁처럼 전쟁의 성격이 복잡하고 이미 전쟁이 끝난지 60년이상이 지난 상태에서 평화협정에 무엇을 담을 지도 합의하기 어렵다. 통상 평화협정에서는 승자와 패자가 뚜렷이 구별되어 전쟁피해 보상, 영토선 확정, 전쟁책임자처벌, 평화관리 체제 등 다양한 주제들이 다루어지나, 6.25전쟁의 경우, 오히려 소모적인 논쟁거리가 될 수도 있다. 북한은 남침을 부정하고 ‘조국해방전쟁’으로 미국과 싸웠다고 주장하며, 주한미군 철수 등이 쟁점화될 수 있다.

사실 기왕에 종전선언에 합의한 이상 별도의 평화협정이 꼭 필요한지 검토할 필요가 있다. 모든 전쟁이 평화협정을 필요로 하는 것은 아니며 평화협정 없이 평화를 회복하는 경우는 많다. 오히려 평화협정 보다는

미북수교 추진을 통해 상호주권존중, 북한 개혁개방, 인권문제 등을 다루는 것이 혼란을 피하는 방법이다.

□ 주한미군

제2차세계대전 후 1949년 맥아더(Douglas MacArthur) 사령관이 태평양은 이제 앵글로색슨의 호수가 되었다고 선포한지 63년이 지난 2012년 미중 정상회담에서 시진핑 주석은 태평양의 충분한 공간은 미국과 중국이 나누어 사용할 수 있다고 하였다. 시주석의 발언은 부드러운 표현과 조심스러운 전달방식에도 불구하고 미국의 역내 패권에 대한 명백한 도전이었다. 맥아더 사령관이 ‘호수’의 극동방어선은 필리핀, 오키나와, 일본, 알류산열도를 연결하는 도서들로 이루어진다고 한 이래 한국의 전략적 가치는 일본과 달리 늘 논쟁의 대상이었다. 1950년 1월 애치슨(Dean Acheson) 국무장관 의해서 재확인된 미국의 극동방위선은 한국에 대한 미국의 방위 공약을 의심케함으로써 한국전쟁의 원인이 되기도 하였다.

한국전쟁에서 한국을 지키기 위해 피를 흘린 혈맹관계이며 이후에는 한미상호방위조약에 의한 확고한 동맹관계임에도 불구하고 1969년 닉슨의 팜독트린과 1972년의 상해 코뮌iqué, 1977년 카터 대통령의 주한미군철수 공약이 나올 때마다 미국의 한반도 안보공약에 대한 의구심이 되살아나곤 하였다.

오늘날 북핵위기는 해결과정에서 미국의 ‘대북적대시정책’에 대한 북한의 집요한 주장, 해외 방위공약에 대한 트럼프 대통령의 부정적 인식, 그리고 평화협정 이후 한국여론의 가변성이 혼재되어 주한미군으로 불뚝이 튀지않을까 우려의 목소리가 높아지고 있다.

□ 북한의 개혁개방

북한의 핵동결조치와 일련의 정상회담 등 과감한 행보가 북한의 개혁

개방으로 이어지를 모두들 바라고 그러한 전망도 없지 않으나, 아직까지 그런 전망을 할 근거는 없다. 북한은 당장 압박과 제재로부터 벗어나고 미국으로부터 안전보장을 받는 것을 목표로 하고 있다. 이는 정권의 안정을 위한 것이다. 김정은 정권이 안정에 대한 위협을 무릅쓰고 개혁개방을 나설 것인가는 북핵행보와는 다른 별개의 문제이다.

□ 동북아 질서 재편

북핵위기 해결과정은 동북아 질서 재편으로 이어질 가능성이 높다. 최근 논의된 한반도 중립화 통일, 미중 콘도미니엄 등은 북핵문제가 동북아 질서를 흔들 수도 있는 일대 사건으로 부상할 수도 있다는 경고음을 보내고 있다. 실제로 중국과 일본이 ‘차이나 패싱’, ‘재팬 패싱’에 긴장하는 이유도 질서 재편 과정에서 자신들의 이익이 반영되지 않을 우려 때문이다.

초기 돌파구 마련 과정에서 ‘재팬 패싱’과 ‘차이나 패싱’의 충격을 겪은 일본과 중국이 대화틀 속에 다시 들어와 협력하기 보다는 자신들의 이익을 관철시키기 위한 치열한 경쟁을 할 가능성을 배제할 수 없다. 개별 국가별로도 내부적으로 전통적인 외교안보라인 패싱 충격이 원만히 치유되지 않을 경우 효율적인 정책추진에 장애가 될 수 있다.

5. 결 론

3월 한반도 위기의 대반전을 계기로 나온 북핵위기의 해법은 ‘입출구론’이라고 할 수 있다.⁴ 입출구론은 기존의 ‘전략적 인내’나 ‘전방위 압박’은 물론이며 포용정책과도 다르다. 전략적 인내는 북한문제 해결의 일차적

....

4 이정철, “북한 핵과 사드, 등가성의 재론” 참조.

책임을 중국에게 맡겨서 해결하려했고, 해결이 안되면 이를 빌미로 한미일 군사협력을 강화시키는 효과를 볼 수 있었다. 그러나 핵위기를 방지하다 시피하여 더욱 악화시켰다는 비판을 받고 폐기됐다.

‘전방위 압박’은 정책으로 공식 표명되지는 않았지만, 2016년 1월 4차 핵실험 이후 한국에서 그 기조가 뚜렷이 급부상하였다. 대화와 협상에 대한 회의감은 제재와 압박 정책으로 발전되었다. 압박은 경제제재 뿐만 아니라 북한을 외교적으로 고립시키기 위해 우간다, 이라크, 쿠바 등 몇 안되는 우방까지도 설득하였다. 정책화하지는 않았지만 군사적으로 미국의 확장억지력에 전적으로 의존하기 보다는 자체 핵무기 개발이나 전술핵 반입 등 ‘공포의 균형’으로 전방위 압박을 뒷받침해야 한다는 목소리가 높아졌다. 한국의 ‘전방위 압박’은 압박 이후 대화와 협상의 계획이나 전략없이 북한의 붕괴를 추구하는 것 아닌가 하는 의혹을 받으며, 정책의 성공과 실패 가능성을 떠나 러시아와 중국은 물론이고 미국조차 지나치게 위협스러운 정책으로 우려를 표했다. 포용정책은 화해협력의 확대가 북한을 변화시키고 이 과정에서 북한이 스스로 핵을 포기한다는 낙관론에 바탕을 두었으나, 북한이 안보와 경제를 교환할 것이라는 희망사항에 불과하거나 점증하는 북한의 안보위협을 외면한 유화정책이라는 지적을 받기도 하였다.

입출구론은 일방적으로 북한을 압박하거나 달래는 것이 아니라 북한 의도와 실태에 대한 정확한 분석을 바탕으로 북한과 직접 타협을 전제한다는 점에서 기존의 접근과는 다르다. 입출구론은 북한의 핵보유를 전제로 입구에서 북한의 핵동결과 한미합동군사훈련 중단을 교환하고 출구에서 완전한 비핵화에 이를 것에 합의한다. 입출구 사이 어느 시점에 평화협정이 체결된다.

6월 12일 예정된 미북 정상회담과 후속회담에서 입구와 출구의 아젠다가 보다 상세히 정리되겠지만, 북한은 이미 4.27 남북정상회담과 이를

전후하여 선제적으로 핵과 미사일 실험 중단을 선언했으며, 풍계리 핵실험장 폐쇄를 결정하였다. 또한 북한은 ‘한반도 비핵지대화’와 ‘핵경제병진노선’과 같은 과거의 허망한 주장을 버리고 ‘선대부터의 유혼’을 거론하며 출구에서 ‘완전한 비핵화’에 합의하고, 금년내 종전을 선언하기로 합의하였다. 종전선언의 명칭, 내용, 형식 등 다소 모호한 점은 있으나 사실상 중단되었던 전쟁을 끝낸다는 점에서 정전체제가 평화체제로 전환된다는 것을 선언하는 것이다.

북한의 적극적인 조치들에도 불구하고 비핵화과정은 결코 순탄치만은 않을 것이다. 주한미군, 당사자원칙, 연방제 등 근본적인 문제이외에도 상호검증 등 여러 가지 예상되는 난제들이 암초처럼 앞길에 깔려있다. 그럼에도 불구하고, 과거보다 비핵화에 대한 높은 기대감은 무엇보다 당사자 원칙이 지켜지고 있고 긴밀한 한미공조가 유지되고 있기 때문이다. 과거와 같은 오판을 하지 않도록 조심해야겠고, 과거와 다른 북한의 적극성이 어떠한 배경과 의도를 갖고 있는 지에 대해 면밀한 관찰의 필요성이 있다.

한미공조와 관련, 북한에 대한 압박에서부터 북한과의 대화에 이르기까지 기존의 남북간 양자 대화, 다자틀이나 한국의 대중국 의존보다 한미간 긴밀한 공조하의 대북접근이 효과를 발휘했다고 할 수 있다. 특히, 최고지도자들이 정보기관을 통해 긴밀히 협의하는 새로운 방식은 관료들의 개입을 최소화함으로써 신속한 결정을 가능하게했다. 무엇보다 미국이 고위급 채널을 가동시켜 북한과 직접 소통하며 물꼬를 텃다는 점에서 한미공조에 어려움을 줄일 수 있었다.

남북정상회담에서 북한은 한국을 당사자로서 비핵화 전과정을 논의하면서 주한미군이나 연방제 등 민감한 주제들을 전혀 언급하지 않았다. 북한은 그동안 자신들의 핵동결을 대가로 한미합동군사훈련의 중지를 요구해왔으며, 이는 양자간 등가성이 있다는 의미로서 적어도 비핵화 협

상이 진행되는 동안 주한미군을 문제 삼지 않겠다는 의미이기도 하다.

국제사회에서 북핵해결의 동력이 소진되고 모든 것이 절망적인 것처럼 보일 때, 한국은 운전석에 앉겠다고 공언했다. 트럼프 대통령의 북한에 대한 무력사용 가능성은 말한 것도 없고 주한미군 철수를 카드로 중국과 비핵화를 진지하게 논의해 볼만하다는 키신저 전 국무장관의 ‘미중 콘도미니엄’은 북핵 위기의 심각성이 어느 정도인지 말해준다. 키신저의 제안은 한반도의 운명을 강대국 정치에 맡기는 것으로 비핵화의 중요성에도 불구하고 북핵위기에 대한 과잉처방이라고 할 수 있다. 미중간 콘도미니엄에 의한 비핵화는 중장기적으로 한국의 번영과 강한 통일한국이 아닌 약한 통일국가, 중립화 통일의 어두운 미래를 예고하는 듯한 불안감을 주었다.

이제 남북정상회담과 미북정상회담을 계기로 북핵문제는 새로운 동력을 갖게 되었다. 마치 자동차의 앞바퀴와 뒷바퀴처럼 남북대화와 미북대화가 비핵화라는 자동차를 움직이는 동력이 되었다. 한미동맹이 남북대화와 미북대화를 연결하는 축의 역할을 함으로써 앞바퀴와 뒷바퀴가 균형을 맞추게 될 것이다. 그러나 두 개의 양자회담으로 이루어진 4륜 구동이 돌파구를 마련하면 6자회담과 같은 다자대화들이 가동되어 지속가능한 평화와 안정을 유지해야 할 것이다. 남북관계와 동북아 질서가 연동되어 움직일 것이며 한국의 당사자 원칙, 한미동맹과 국제협력이 조화를 이룰 수 있도록 하는 역량의 결집이 절실하다. 아무쪼록 북한 비핵화과정에서 한미동맹을 바탕으로 한 한국의 안보가 손상되지 않도록 각별히 주의하면서, 한반도의 평화와 안정, 그리고 통일로 가는 길이 되어야 할 것이다.

7

북한 문제의 원인과 해결 방안

: 북한 문제인가, 북핵 문제인가?

문인철 (서울대 통일평화연구원)

1. 2018년 남북정상회담은 성공적이었는가?

2000년 6월 13일 분단 역사상 처음으로 남북정상회담이 개최되었다. 이 회담에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 회담 마지막 날인 6월 15일에 ‘6·15 남북공동선언’을 채택하였다. 이 선언문은 첫째, 통일 문제를 자주적으로 해결할 것, 둘째, 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제 안으로 통일을 지향해나갈 것, 셋째, 인도적인 문제를 해결할 것, 넷째, 경제 및 기타 제반 분야의 협력과 교류를 활성화할 것, 다섯째, 합의의 이행을 위하여 빠른 시일 내에 당국 간 대화를 개최할 것이라는 5개 항목으로 구성되었다. 2000년 남북정상회담 이후 다양한 분야에서 남북 당국 간 대화가 진행되었고, 민간 차원의 교류도 활성화되었다. 그러나 제2차 북핵 위기가 발생했고, 북핵 문제를 둘러싼 남북 및 북미 간 타협과 조정, 위기와 갈등이 혼재하게 되면서 2000년 남북정상회담으로 이룩한 한반도 평화체제 구축의 모멘텀이 상실되었다. 그럼에도 불구하고 한반도 평화와 번영, 북핵 문제 해결이라는 노무현 정부의 지속적이고 일관된 노력과 의지는 2007년 남북정상회담 개최로 이어질 수 있었다. 따라서 2007년 10월 2일에 개최된 분단 역사상 두 번째로 개최된 남북정상회담은 비핵화를 위한 국제사회의 노력 가운데 이루어졌다는 점에서 남북 및 북미관계, 나아가 동북아 국제질서 변화에 많은 영향을 미쳤다. 특히, 2007년 남북정상회담에서 채택된 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (10·4 남북정상선언)’은 상실했던 한반도 평화체제 구축의 모멘텀을 되살리는 계기가 되었다. 다시 말해, ‘10·4 남북정상선언’은 ‘6·15 남북공동선언’ 이행과 더불어 상호 적대적 군사행동을 중지하며 현 정전체제 종식과 항구적 평화체제 구축의 기틀을 마련하였다. 그러나 노무현 정부의 임기가 얼마 남지 않은 상황이었고, 또 북핵 문제가 다시 불거지기 시작하면서 한반도 평화체제 구축을 위한 노력들은 한순간에 물거품이 되었다.

2008년 이명박 정부 등장 이후 남북관계는 극도로 경색되기 시작했다. 이명박 정부는 이전 정권과 다른 대북정책을 표방했다. 이명박 정권은 출범 당시 김대중, 노무현 정부의 대북 정책을 잃어버린 10년으로 규정했다. 이는 이전 정권이 오히려 북한의 핵 개발을 부추겼다는 비판적 인식에서 나온 것이었다. 그 때문에 이명박 정부는 출범과 동시에 ‘비핵·개방·3000’이라는 대북정책 구상을 제시하였다. 이는 북한 핵 폐기의 진정성 있는 행동과 이에 상응하는 남한의 대규모 보상으로 함축된다. 그러나 결과적으로 이명박 정부의 대북정책은 일종의 ‘봉쇄정책’이 되었고, 북한의 비핵화 및 개혁·개방 유도를 비롯하여 남북 간 신뢰도 쌓지 못했다.

그러한 점에서 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 대북정책 기조로 제시하였다. 이는 남북관계 개선을 비롯한 북한의 비핵화, 그리고 개혁·개방을 위해서는 남북 간 신뢰 구축이 무엇보다도 중요하다는 믿음에서 비롯되었다. 따라서 한반도 신뢰프로세스는 통일기반 구축을 위해 남북 간 신뢰가 필요하고, 신뢰를 구축하기 위해 북한의 도발에는 단호히 대처하고, 협력에는 적극 응하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 남북 간 신뢰 구축은 커녕 불신만 가중되었다. 게다가 한반도 비핵화는 커녕 북한은 제6차 핵실험을 단행하였다. 결국, 이명박, 박근혜 정부의 대북정책은 김대중, 노무현 정부가 마련한 한반도 평화체제의 기틀을 와해 시켰고, 나아가 남북관계를 수십 년 후퇴시켰다.

그러는 가운데 문재인 정부가 새롭게 출범하였다. 많은 사람들이 남북관계 개선에 대해 많은 기대를 했다. 그러나 문재인 정부는 북한의 핵무력 완성 선언, 국제사회의 최강 대북제재 등 한반도의 위기가 극도로 고조된 상황 속에서 출범하였다. 게다가 북한과 미국의 강 대 강 대결로 인해 한반도 전쟁 위기설이 확산된 상황이었다. 하지만 5·24 조치와 개성공단 폐쇄 등 문재인 정부가 활용할 수 있는 남북 간 소통의 창구가 전무한 상황이었다. 또한 북핵과 대북제재의 구조적 제약은 남북관계 개선을 위한

문재인 정부의 활동 폭을 극도로 제한했다. 더군다나 지난 9년여 동안의 남북관계 단절로 인해 북핵 문제가 북미를 중심으로 전개됨으로써 한반도 문제에서 남한이 소외되는 모습이 전개되면서 문재인 정부는 많은 어려움에 직면했다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부는 출범 초기부터 지속적으로 한반도 평화와 남북관계 개선 의지를 피력했다. 또한 문재인 대통령은 평창 동계올림픽 참가를 북한에 반복적으로 제의했다.

북한의 평창 동계올림픽 참가를 계기로 남북 간 대화가 재개되었다. 그리고 한발 더 나아가 4월 27일 남북정상회담이 성공리에 개최되었다. 또한, 문재인 정부의 적극적 중재로 6월에 북미정상회담이 계획되어 있고, 5월 22일에는 한미정상회담이 예정되어 있다. 4월 27일 남북정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 소위 ‘판문점 선언’으로 불리는 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’을 발표했다. 판문점 선언은 3개 장 13개 조항으로 이루어져 있다. 주 내용은 남북관계 개선, 전쟁위험 해소, 비핵화를 포함한 항구적 평화체제 구축이다. 판문점 선언에서 특히 주목되는 점은 제3자 제4항인 ‘남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다’이다. 이번 남북정상회담이 개최되기 이전, 국내외 언론, 학자, 정책결정자들은 과연 북한이 어느 수준의 비핵화 의지를 나타낼 것인가에 있었다. 판문점 선언문에 ‘완전한 비핵화’라는 문구가 담겼다는 점에서 현재 대부분의 사람들이 남북정상회담 결과를 성공적이라고 평가하고 있다. 즉, 북한의 최고 지도자(김정은 국무위원장)가 처음으로 ‘완전한 비핵화’라는 문구가 들어간 선언문에 직접 서명했다는 것이다.

그러나 부정적 평가도 존재한다. 우선, 그동안 북한은 ‘선대의 유훈’이라는 표현으로 ‘비핵화’를 줄곧 표명해왔었다. 그러나 동시에 북한은 핵 보유 지속을 줄곧 주장해왔고, 나아가 2017년에는 ‘핵무력 완성’을 선언했었다. 그리고 이미 1992년 남한과 북한은 ‘한반도 비핵화 공동선언’을

통해 한반도 비핵화를 문서화 한 바 있었다. 그 때문에 판문점 선언문에 담긴 완전한 비핵화 문구는 기대수준에 못 미치는 선언적 수준이라는 평가가 존재한다. 즉, 판문점 선언에는 비핵화에 대한 구체적인 이행사항이 담기지 않았다는 것이다. 다음으로 여전히 판문점 선언에는 ‘완전한 비핵화’에 대한 개념이 명확하지 않다는 것이다. 판문점 선언만으로는 북한이 주장하는 완전한 비핵화가 미국의 핵우산 제거를 비롯한 남한의 비핵화를 의미하는 것인지, 미국이 주장하는 북한만의 비핵화인지 모호하다는 것이다. 이처럼 여전히 북한이 표명한 비핵화의 의지에 대해 여전히 부정적 의견이 존재한다. 또한 이러한 의견은 남북정상회담 결과에 대한 평가에 있어서도 그대로 반영되고 있다.

그러나 분명한 건 이번 판문점 선언이 한반도 비핵화를 위한 첫 걸음이라 될 것이라는 점이다. 앞서 언급했듯이, 6월로 예정된 북미정상회담이 성공적으로 끝나기 위해서는 이번 남북정상회담이 무엇보다 중요하다는 것을 북한도 인식하고 있기 때문이다. 문재인 정부가 반복적으로 표명했듯이, 남북정상회담이 북핵 문제 해결을 위한 북미정상회담의 마중물이 될 것이라는 점을 북한도 인식하고 있다. 그리고 무엇보다 북한은 미국의 북한 비핵화 의지를 잘 인식하고 있다. 미국은 북한 핵문제 해결을 위해 모든 옵션, 즉 군사적 해결 방법을 아직 철회하지 않고 있다. 그 때문에 북한은 ICBM 시험발사 중지, 풍계리 핵실험장 폐기 결정 등 비핵화에 대한 의지를 나타냈다. 그렇게 볼 때 2018년 남북정상회담은 북한의 비핵화 의지를 명확하게 이끌어낸 성공적 회담이었다고 할 수 있다.

2. 북한은 왜 갑자기 대화의 장으로 나와 비핵화를 적극적으로 피력하고 있는가?

그런데 여전히 풀리지 않는 의문이 존재한다. 다시 말해, 북한은 북중 정상회담을 비롯하여, 남북정상회담, 북미정상회담 등 그동안 굳게 닫혀 있던 대화의 문을 왜 2018년에 들어와 열기 시작했는가? 그동안 북한은 경제가 파탄 나고, 국제사회로부터 고립되어 외교관계가 대부분 단절되었으며, 혹독한 대북 경제제재에도 불구하고 핵무기 개발에 국가의 총력을 기울였다. 북한은 2012년 헌법에 핵보유국 지위를 삽입하였고, 2013년 3월 당 중앙위 제6기 제23차 전원회의에서는 ‘경제-핵 병진노선’을 채택하였다. 또한 2016년 5월 36년 만에 개최된 당 대회에서 북한은 핵보유국과 항구적인 핵-경제 병진노선을 핵심으로 하는 당규약을 채택하였다. 그리고 2017년에 들어와 북한은 총 18번의 크고 작은 미사일 발사실험을 감행했다. 즉, 북한은 ‘북극성-2형’, 신형 중장거리탄도미사일(IRBM)인 ‘화성-12형’을 비롯하여 미국 본토 타격이 가능한 대륙간탄도미사일(ICBM) ‘화성-14형’, ‘화성-15형’을 발사했고, 마침내 ‘핵 무력 완성’을 선언하였다. 2018년 들어와서도 북한은 핵·미사일 대량생산 및 실전배치 사업과 2차 공격능력(핵반격작전 태세)을 강조했다. 2018년 신년사에서 김정은 국무위원장은 “미국 본토 전역이 우리 핵 타격 사정권 안에 있으며 핵 단추가 내 사무실 책상 위에 항상 놓여 있다는 것, 이는 결코 위협이 아닌 현실임을 똑바로 알아야 합니다”라고 밝혔다. 또한 신년사에 김정은 위원장은 “핵탄두들과 탄도로켓들을 대량생산하여 실전배치하는 사업에 박차”를 가할 것을 밝혔다. 물론 2018년 신년사에 북한은 남북관계 개선과 한반도 긴장 고조 완화에 대해서도 노력할 것을 나타냈었다. 그러나 이는 핵보유국을 전제로 한 전략국가라는 맥락에서 북한이 남북관계 개선 및 대외관계 개선을 피력한 측면이 컸다는 점에서 북핵 문제 해결의 난항이

예상되었다. 그 때문에 미국은 강력한 대북제재 지속을 반복적으로 피력했고, 나아가 군사적 해결 방안까지 시사했다. 하지만 이러한 우려에도 불구하고 북한은 평창 동계올림픽에 참가했고, 이후 남한과 미국에 정상 회담을 제의했다. 3월 25일~28일 김정은 위원장은 중국을 방문하여 시진핑 주석과 만난 자리에서 다시 한번 비핵화 의지를 나타냈고, 앞서 언급했듯이 4월 27일 남북정상회담에서 완전한 비핵화를 명문화했다. 이처럼 2017년과 비교할 때 2018년 북한의 행보는 파격적이라고 볼 수 있다.

그렇다면 북한은 왜 2018년에 들어와 남북 및 북미정상회담을 제의했고, 나아가 그토록 고수하던 핵 보유 의지를 스스로 접었는가? 다시 말해, 왜 북한은 2018년에 들어오면서부터 비핵화 의지를 적극적으로 나타내고 있는가? 이에 대한 이유에 대해서는 크게 세 가지 해석이 존재한다. 첫째, 대북제재가 효과를 나타내기 시작했기 때문이다. 외교가의 일반적 의견에 따르면, 보통 한 국가에 대한 경제제재는 6개월 정도부터 그 효과가 나타난다. 2017년 중반부터 북한에 대해 유례없이 강력한 경제제재가 시작되었고, 2018년은 그 효과가 나타나기 시작한 6개월 시점이라는 것이다. 북한은 더 이상 경제제재를 버티지 못하는 시점에 도달했고, 이에 대한 부담은 핵 개발로 얻는 이익을 초과했다고 인식했기 때문이라는 것이다. 그리고 이와 더불어 중국이 대북제재에 참여하면서 북한의 경제적 부담이 가중되었다는 것이다. 실제로 2017년 상반기부터 북한의 수출입이 감소하기 시작했다. 따라서 이러한 해석에 따르면 김정은 정권은 경제적 악화로 인한 내부 동요 등 통치 불안정성을 사전에 차단하기 위해 비핵화를 협상 의제로 들고 나왔다. 그러나 이러한 해석에 대한 객관적인 증거가 존재하지 않는다. 과거 북한은 고난의 행군시기 극심한 경제난과 식량난으로 인해 수백만 명의 아사자가 발생했을 때도 주민 동요가 일어나지 않았었다. 또한 당시 북한 체제의 불안정성을 증명할 객관적인 현상들도 발견되지 않았다. 같은 맥락에서 최근 대북제재에 대한 경제적 부담과 이로 인한

김정은 정권의 통치 불안정성에 대해서도 알려진 바가 없다. 오히려 북한에서 시장이 확산하고 있고, 주민 생활 경제도 향상되고 있다는 평가가 존재한다. 고난의 행군 때와 마찬가지로 현재 내부 동요가 일어났다는 사건도 발견되지 않았다.

둘째, 군사강국 완성에 따른 경제강국 모색 때문이다. 그동안 북한은 정치사상강국, 군사강국, 경제강국 건설을 외쳐왔다. 제7차 당대회 사업총화보고는 ‘사회주의 강국 건설’을 위한 두 번째 과제로 ‘경제강국 건설’을 꼽았다. 사업총화보고에 의하면 북한인 ‘정치군사강국’은 이루었지만 경제부문은 “아직 응당한 높이에 이르지 못”했다. 따라서 사업총화보고는 ‘경제강국 건설’이 현재 북한이 “총력을 집중하여야 할 기본전선”이라고 규정했다. 그러나 제7차 당 대회가 개최된 2016년은 군사강국 완성이라는 북한의 주장과 달리 아직 핵 개발이 진행 중이었다. 하지만 2017년 북한은 핵무력 완성을 선언함으로써 실질적인 군사강국 완성을 이룩할 수 있었고, 이제 남은 것은 경제강국 건설이었다. 이러한 해석에 따르면 군사강국 완성에 따른 경제강국 건설이라는 전략 노선에 따라 북한이 남북 및 북미 정상회담을 제의하고, 나아가 비핵화 협상을 진행하고자 한 것이다.

셋째, 미국의 군사적 위협 때문이다. 트럼프 정부는 북한 핵문제 해결을 위해 사실상 군사적 공격을 뜻하는 ‘모든 옵션 고려’를 수차례 언급했다. 그리고 이러한 군사적 옵션은 제한적 타격이 아닌 대규모 공격을 의미했다. 이러한 해석에 따르면 북한은 미국의 군사적 공격 가능성이 단순히 수사적 차원이 아님을 느꼈고, 그로 인한 극심한 안보적 위협 인식은 결국 북한이 대화의 장으로 나올 수밖에 없었다. 실제로 북한은 한미연합군사 훈련 중단을 오래전부터 요구했었다. 2018년 2월 12일자 ‘조선신보’에 따르면 북한은 한미연합군사 훈련 중단과 핵·미사일 활동 중단을 맞교환하자는 ‘쌍중단’을 간접적으로 제안한 바 있었다. 그러나 이러한 해석과 달리 북한이 미국의 군사 공격에 위협을 느꼈다고 볼만한 구체적인 근거가

존재하지 않는다. 오히려 북한은 2017년 북미갈등이 고조되는 상황 속에서 탄도미사일을 통한 대미 군사 공격(궤 포위사격) 가능성을 내비치기도 하였다.

북한이 대화에 나와 비핵화 협상 의지를 보인 이유에 대한 세 가지 해석 모두 타당성이 존재한다. 그러나 동시에 이에 대한 객관적인 증거 또한 존재하지 않는다. 앞서 말했듯이, 북한이 대북제재로 인해 혹독한 경제적 어려움을 겪고 있는지 객관적인 증거가 존재하지 않는다. 이렇게 본다면, 두 번째 해석인 북한의 전략노선에 따른 행동에 무게가 실린다. 하지만 현재 북한은 그 어느 때보다 적극적으로 비핵화에 대한 의지를 나타내고 있다. 그렇다면 여전히 첫 번째 해석도 유효하다. 그러나 동시에 이는 세 번째 원인으로 지목되었던 미국의 대북 군사 공격 가능성에 대한 북한의 위협 회피 행동이라는 해석에도 무게가 실린다. 하지만 현재 북한은 오히려 핵무력 완성으로 인해 미국의 군사 위협을 상쇄시켰다고 주장하고 있다. 또한 북한 언론은 김정은 위원장이 주도적으로 한반도 군사적 긴장 완화 및 평화체제 조성을 이루고 있다고 보도하고 있다.

그러나 많은 사람이 현재 이유가 어떻든 간에 북한이 대화에 나왔고, 또 비핵화 의지를 적극적으로 피력하고 있다는 것에 지금의 상황을 긍정적으로 평가하고 있다. 하지만 이러한 세 가지 해석이 단순히 '북핵 문제'에 국한된 것이 아닌, '북한 문제'에 있다는 점에서 지금의 상황을 긍정적으로만 평가하기 어렵다. 가령, 첫 번째 해석의 경우 북한은 향후 비핵화를 둘러싼 협상에서 자신이 원하지 않은 결과가 도출되지 않더라도 갈등을 최소화하고 최대한 이익을 얻기 위해 협상을 지속할 것이다. 북한에게 있어 남한과의 경제협력, 미국의 대북제재 해제가 절실한 상황이기 때문이다. 반면, 두 번째와 세 번째 해석의 경우, 북한은 비핵화를 둘러싼 향후 협상 과정에서 자신이 원하는 결과가 도출되지 않을 경우 또다시 갈등을 피하지 않을 것이며, 협상을 통해 이익이 확보되지 않는다고 판단될

경우 이전과 같이 또다시 극단적인 대립 상황으로 돌아갈 가능성이 있다. 그렇게 될 경우 남북 및 북미관계는 다시 경색될 것이다. 하지만 세 가지 원인 모두 결국 북한 체제생존 또는 지속 문제를 전제로 하고 있다. 그리고 이는 세 번째 해석을 제외하고 모두 북한 경제 문제가 핵심이다. 사실 세 번째 해석인 군사적 문제도 궁극적으로 북한 경제 발전을 위한 우호적 대외환경 조성이라는 맥락에서 볼 때 경제문제로부터 완전히 분리된 것도 아니라고 할 수 있다.

이처럼 북한이 대화에 나온 이유를 다각적으로 고려할 때, 향후 전개 될 남북 및 북미관계 상황을 예측할 수 있고, 또 적실성 있는 문제 해결 방안을 모색할 수 있다. 그러한 점에서 북한이 핵무기를 개발하게 된 대내외적 상황을 살펴볼 필요가 있다. 그럴 경우 한반도를 둘러싼 작금의 문제가 단지 ‘북핵 문제’인지, 아니면 ‘북한 문제’인지 이해할 수 있게 됨으로써 현 상황을 좀 더 적실성 있게 진단하고 나아가 타당성 있는 해결 방안을 모색할 수 있을 것이다.

3. 경제적 문제: 북한 문제 1

1975년 이후 북한은 외채 지불연기로 인한 국제 채무 불이행국이 되었다. 그 때문에 북한은 1978년부터 시작된 제2차 7개년 계획에 필요한 추가 기술과 자본 도입에 제약이 있었고, 경제 위기는 가속화되기 시작했다. 북한은 이러한 문제를 해결하고자 북한식 개혁·개방 정책인 ‘합영법’을 실행하였다. 그러나 북한 경제의 구조적 문제점으로 인해 합영법은 물론이고, 제2차 7개년 경제 계획도 큰 성과를 거두지 못했다.

북한 경제의 구조적 문제점 중 하나는 국내 시장 및 자원의 협소에도 불구하고 대내 지향적 공업화를 추구했다는 것이다. 즉, 북한은 자립적

민족경제 건설을 목표로 수입대체화 전략을 추구함으로써 경제 발전 악화의 구조적 모순을 심화시켰다. 북한에서 무역은 단지 경제발전의 보조적 역할로서 경제 계획 수립에 대한 수급 차질 발생 때 이루어진다. 그렇기 때문에 북한에서 수입은 국내에서 생산하지 못하거나 수요 충족에 부족한 품목에 한정되었다. 그리고 수출은 수입에 필요한 외화 획득을 위해서만 주로 이루어졌다. 그런데 대내 지향적 공업화 정책은 경제 목표 달성 및 발전에 필요한 기술 및 생산성 향상을 위한 수입 수요가 발생할 때 오로지 수출 이외에는 외화 조달 방법이 없다는 점에서 많은 문제점을 발생시킨다. 더군다나 북한의 경우 전 산업 부문의 기술 낙후 및 생산 시설 노후는 대내 지향적 공업화 정책과 중첩되면서 경제 악화 문제를 가중시켰다. 이러한 가운데 1970년대 오일 쇼크로 인한 국제적 경제 상황 악화, 사회주의 진영의 국제 수지 악화, 중소 분쟁으로 인한 대북 원조 감소는 북한 경제를 침체의 늪으로 빠지게 만들었다. 따라서 이러한 상황은 1978년부터 시작된 북한의 제2차 7개년 계획(1978~1984년) 성공 여부를 그 시작부터 불확실하게 만들었다.

북한은 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 제2차 7개년 계획의 핵심 목표로 제시하였다. 또한 그 실행원칙으로 북한은 ‘자력갱생’을 제시하였다. 그 때문에 북한은 악화된 경제 사정 속에서도 인민 경제의 주체성과 자립성을 더욱 강조하였다. 이에 북한은 1980년대를 ‘사회주의의 완전한 승리를 향한 단계’로 설정하였고, 이를 위해 ‘3대 혁명 완수’, ‘3대 혁명 소조운동’, ‘3대 붉은기 쟁취운동’ 등을 더욱 강조하였다. 그러나 북한의 경제침체 심화는 이러한 목표 달성을 크게 제약했다. 결국 북한은 제2차 7개년 계획의 문제점을 극복하기 위해 ‘10대 경제 전망목표’ 달성이라는 조정 목표를 제시할 수밖에 없었고, 실천방법으로 ‘80년대 속도창조운동’을 강조하기 시작(1982년 7월)했다.

북한은 중국의 ‘중외 합작 경영 기업법’을 모델로 삼아 1984년 9월 8일

외국과의 경제기술 교류 및 합작투자를 위한 조치로 ‘합영법’을 제정하였다. 합영법의 주요 내용은 “합작당사자는 화폐, 재산, 현물, 발명권, 기술 등을 출자하며, 그 가격은 국제시장 가격에 준해 평가되고, 합작회사에서 일하는 외국인이 얻는 임금과 출자자의 소득에 대해서는 북한 소득세법에 의해 과세되며, 소득의 일부를 해외 송금할 수 있다”고 되어 있다.¹ 합영법이 공포된 후 1984년 10월 8일 최초로 북한의 ‘조선제일설비수출입회사’와 프랑스의 ‘뽀빠농베나르사(The Companon Bernard Construction Company)’ 간 평양 양각도 호텔에 대한 합영 계약이 이루어졌다. 1985년 2월 18일에는 북한의 ‘락원무역상사’와 조총련 기업인 ‘조일상사’의 합영기업으로 ‘락원백화점’이 문을 열었다. 그리고 5월에는 재일 ‘조선상공인연합회의 이종태 부회장’과 평양시 ‘대외봉사총국’의 합영으로 ‘창광커피숍’도 문을 열었다. 그러나 합영법 제정 이후 2년 동안 북한이 유치한 합영 사업은 겨우 6건에 불과하였다. 게다가 양각도 호텔을 제외하고는 대부분이 조총련과의 합작이 전부였다. 때문에 북한은 조총련 기업과의 합영 사업을 본격적으로 추진하기 위해 ‘조선국제합영총회사’를 설립하였다. 그리고 북한은 조총련과의 합영 사업을 통해 어느 정도의 성과도 얻을 수 있었다. 하지만 합영사업의 주요 대상이 주로 규모가 작고, 일본에서 제3차 산업을 영위하고 있으며, 새로운 사업 진출에 대한 경험이 부족한 조총련 기업이 대부분이었다는 점에서 원래 목적인 서구의 선진기술과 자본도입이 이루어지지 않았다. 또한 북한의 합영 사업은 주로 농수산물의 1차 산업, 상점 및 식당의 3차 산업, 의류 및 섬유 등 경공업 부문의 2차 산업에 치중되었다는 점에서 경제회복 및 활성화에 필요한 첨단산업관련부문의 투자는 전혀 이루어지지 않았다. 게다가 친북성향의 조총련 기업인조차도 북한에서의 기업운용에 어려움을 표출할 정도로 투자조건, 송금 허용범위,

....

¹ 법제처, 『북한의 합영법제』(서울: 한국법제연구원, 1992).

합영회사의 의사결정 방법 등이 불확실했고, 합영회사 설립과 해체시의 제규정 등도 미비했다. 결과적으로 조총련 중심의 합영 사업마저도 1990년대 초를 기점으로 더 이상 발전하지 못했다는 점에서 북한의 합영법 시행은 실패로 평가되었다.

이러한 가운데 북한은 제2차 7개년 계획 완료 이후 목표 완수를 위한 2년간의 조정기간(1985~1986년) 동안 원료, 연료, 동력부문과 철도·운수부문에 우선적으로 집중했다. 그리고 동시에 북한은 원자재 및 에너지 소비를 낮추고, 효율성 제고를 위한 산업구조 조정을 시도하였다. 이는 제2차 7개년 계획에서 기계 제작공업 중심의 생산능력 확대와 새로운 공업부문 창설을 통한 부문별 경제구조 확대에 대한 우선적 투자로 인해 상대적으로 원자재 및 에너지 산업의 성장 속도가 뒤쳐졌기 때문이었다. 따라서 북한은 제3차 7개년 계획부터 원자재 및 에너지 산업을 인민경제의 선행부문으로 설정했다. 그리고 이에 대한 생산능력의 완전한 이용과 효율성 제고를 위해 원자재 및 에너지 저소비형의 기술 및 설비 갱신에 집중하기 시작했다. 특히, 북한은 이를 위해 과학기술 발전을 강조함으로써 제2차 7개년 계획의 연속성과 합영법 선택의 취지를 연계시켰다. 이 밖에도 북한은 2년간의 조정기간 동안 경제의 부분적 분권화를 시도하였다. 북한은 1984년 독립채산제 전면 실시에 이어, 1985년 연합기업소를 전면 도입함으로써 2중 독립채산제를 적용하였다. 또한 1986년에는 성과급 임금제를 도입하여 기업소의 권한과 책임을 증대시켰다. 연합기업소는 정무원의 권한과 책임의 많은 부분을 부여받아 독자적으로 생산 및 경영활동을 수행할 수 있게 되었다.

이러한 2년간의 조정기간을 거쳐 마침내 1987년 북한은 제3차 7개년 계획(1987~1993년)에 착수하였다. 그러나 제3차 7개년 계획 목표는 1980년에 제시된 10대 전망목표가 일부 수정된 것에 지나지 않았다. 예를 들어, 전력, 석탄, 직물, 곡물, 간척지 등 5개 부문의 목표치는 변하지 않고 달성

목표만 3년(1993년) 연장되었다. 강철의 경우 목표연도가 3년 연장되었음에도 불구하고 목표치는 1980년의 3분의 2 수준인 1,000만 톤으로 하향 조정되었다. 반면, 비철금속 170만 톤을 비롯하여 시멘트 2,200만 톤, 화학 비료 720만 톤, 수산물 1,100만 톤으로 상향 조정되었다. 그러나 이미 가속화된 경제적 침체상황으로 인해 북한의 제3차 7개년 계획 달성의 낙관적 기대감은 제2차 때와 마찬가지로 비관적 결과를 예상하고 있었다. 1970년대부터 발생하기 시작한 수출 부진, 외화 및 자본 부족, 낙후된 기술 및 설비 수준, 원자재 및 에너지 부족과 수송문제 등은 계획 실행의 결정적 장애로 작용하고 있었기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 북한은 자립형 경제발전 노선을 추구하였다. 게다가 1989년 사회주의권 붕괴가 확산되면서 북한의 대외 무역은 수출과 수입 모두 감소 추세로 돌아서게 되었다.

냉전 해체는 북한의 경제상황을 한층 악화시키는 계기가 되었다. 1990년~1991년 소련과 중국은 북한에게 국제시장가격 거래와 경화결제를 요구했고, 여기에 사회주의시장 붕괴가 더해지면서 북한의 무역총액은 절반 수준으로 급감했다. 이에 북한은 1991년 11월 당·국가 경제지도일군 협의회를 계기로 대외무역체계를 혁신하기 시작했다. 1992년 초 북한은 대외무역사업의 획기적 전환을 위해 ‘정무원 결정’을 채택했고, 10월 ‘외국인투자법’, ‘합작법’, ‘외국인기업법’ 등을 제정했다. 이는 북한이 그동안 ‘우리식 사회주의’를 고수하던 것을 비춰봤을 때 획기적인 노력이었다. 그러나 북한의 계획과 달리 외국인 투자는 활발히 이루어지지 않았다. 또한 비료부족, 전력부족, 원자재 및 수송능력부족 등 북한의 총체적 자원부족은 소위, 북한의 경제 개혁을 좌절시켰다. 결국, 북한은 1993년 12월 중앙위원회 제6기 21차 전원회의에서 사상 처음으로 경제발전 계획 목표 미달을 공개적으로 시인하기에 이른다.

이처럼 1970년대부터 냉전해체기인 1990년대에 이르기까지 북한은 나름의 방식으로 경제 문제를 해결하고자 노력했다. 그러나 구조적인 경제

문제, 그리고 국제환경의 변화는 북한의 노력만으로는 해결할 수 없는 것이었다. 그럼에도 불구하고 북한은 경제 개혁 및 개방이 오히려 체제에 위협이 된다고 판단했다. 북한은 개방과 폐쇄라는 두 선택지를 두고 고민했고, 결국 폐쇄를 선택하였다. 그리고 북한은 이에 필요한 군사안보 수단으로써 핵무기를 본격적으로 개발하기 시작하였다. 즉, 북한은 핵무기를 통해 체제생존을 모색하고자 하였다.

4. 정치적 문제: 북한 문제 2

1994년 김일성 주석이 사망하면서 북한은 본격적인 김정일 통치 시대로 들어갔다. 사실상 김정일 국방위원장은 1970년대 후반 혹은 1980년대 부터 이미 정치 전반에 대한 권력을 확고히 하고 있었다. 그 때문에 김일성 주석 사망 이후 거론되었던 북한 붕괴론은 얼마 못 가 사장되었고, 극심한 대내외적 위기를 겪고 있었음에도 불구하고 상대적으로 안정적인 정권 유지를 지속했다. 그러나 극심한 경제난과 핵 문제로 인한 미국 및 국제 사회의 압박, 김일성 주석의 사망은 김정일 정권에 심각한 부담으로 작용하였다. 상술했듯이, 1993년 12월 8일 당중앙위원회 제6기 21차 회의에서 북한은 제3차 7개년 계획(1987년~1993년)의 주요 지표들이 목표에 미달되었다는 사실을 이례적으로 인정하기에 이른다. 그리고 북한은 이후 3년을 ‘완충기’로 설정했지만 제대로 이행하지 못하면서 종합적인 중장기 경제계획조차도 수립하지 못했다. 1994년 북한의 경제성장률은 -2.1%였고, 1995년에는 -4.1%, 1996년에는 -3.6%를 기록하였다. 게다가 북한 주민들이 식량을 구하기 위해 근무지를 무단이탈하는가 하면, 비허가 여행이 만연했고, 사적 경제활동이 증가하게 되었다. 특히, 1995년부터 1997년까지 자연재해는 매년 150만 톤에서 200만 톤 식량부족을 야기했다. 북한은

매년 식량을 수입했지만, 경제난으로 인한 외화부족, 그리고 대외지원 중단 등으로 인해 이를 충당하기에는 한계가 있었다. 또한 식량난과 함께 생필품 부족 현상도 심화되고 있었으며, 에너지 부족으로 인한 생산 원자재 공급도 심각한 부족현상을 겪고 있었다. 그 때문에 북한은 사실상 제조업뿐만 아니라 군수 경제에도 심각한 위기를 겪고 있었다. 보통 경제적 위기는 주민 생활에 매우 직접적으로 영향을 미친다는 점에서 정권의 사회 통제만으로는 체제 정당성을 주장하기 힘들다. 마찬가지로 북한도 경제적 위기에 따른 사회적 이완을 억제하고자 북한주민들에게 강력한 억압과 통제를 가하고 있었다. 그러나 1990년대부터 각계각층에서 대량 탈북이 이루어졌고, 이는 지속적으로 증가했다. 대표적으로 1997년 2월 황장엽 당비서의 망명은 북한의 대내적 상황 악화를 상징적으로 잘 나타내는 사례였다.

김정일 위원장은 대내외적 상황으로 인해 새로운 정책을 표방하기보다는 김일성 유훈통치를 시행할 수밖에 없었다. 그리고 더욱 군에 의지하기 시작했다. 북한 정권이 탄생할 때부터 이미 경제뿐만 아니라 모든 가용자원은 통치 기반인 군대를 중심으로 구성되었기 때문에 김정일 위원장에게 있어 군은 권력 유지의 최고 수단이었다. 따라서 군을 통한 권력 확장 및 지속이라는 측면에서 김정일 위원장은 선군정치를 전면에 내세웠다. 김정일 위원장은 선군정치를 1995년부터 전면에 내세워 김일성 주석의 유훈교시를 대체했다. 즉, 김정일 정권은 김일성 주석 사망 이후 제시했던 ‘붉은기 사상’, ‘사회주의 강성대국론’ 등을 모두 선군정치사상으로 수렴시켰다.

식량난과 경제난이 극심한 상황이었음에도 불구하고, 북한은 GNP의 약 30%에 달하는 56억 달러를 군사비로 지출했다. 그리고 군에 대한 강조는 한반도 분단 상황과 미국의 대북 적대시 정책을 핑계로 정당화되었다. 김정일 위원장은 1997년을 마지막으로 3년간의 유훈통치를 끝내고,

1998년에는 ‘사회주의 강성대국론’을 주장하며 ‘사회주의 강행군의 해’로 규정했다. 고난의 행군이 위기극복을 위한 것이었다면, 사회주의 강행군은 새로운 시대의 혁명과 건설을 위한 행군이라는 점에서 미래지향적 의미를 가졌다. 강성대국론은 우선적으로 사상과 군사를 강조하고 마지막으로 경제를 강조한다. 이러한 논리구조는 북한이 1960년대부터 사상(강국)과 군사(강국), 경제(강국)를 강조하여 정권의 안정성 유지에 활용했던 것과 같다. 북한은 강성대국건설의 기본이 사상 및 군사력 강화에 있음을 나타내며 경제보다 군대를 우선시 했다. 북한은 2000년 신년 공동사설에서 사상, 총대, 과학기술이라는 ‘3대 기둥’을 강성대국건설을 위한 실천과제로 제시했다. 여기서 사상은 여느 때와 마찬가지로 모든 것에서 기본 전제이기 때문에 사실상 총대는 군대를 의미하고, 과학기술은 핵무기와 미사일로 집약된다. 그리고 이는 1998년 처음 등장하기 시작한 선군정치와 일맥상 통한다. 군대의 특성상 최고지도자의 명령과 충성이 제일의 덕목이라는 점에서 김정일은 군과 사회를 일치시켜 권력 공고화를 모색했다. 따라서 북한에서 선군정치는 ‘완성된 사회주의 정치방식’, ‘김정일 시대를 대표하는 정치’ 등으로 규정된다. 그리고 선군정치는 사회주의 위업을 달성하기 위해 군사선행의 원칙으로 혁명과 건설에 대한 모든 문제를 해결하는 정치방식으로 정의된다.

북한이 선군정치를 강조하는 내용을 살펴보면, 당시의 안보적 위협 인식이 그대로 드러나 있다. 김정일 위원장은 1997년 신년사에서 사회주의 붕괴를 약한 군대의 무능 탓으로 돌렸다. 그 때문에 김정일 위원장은 제국주의의 군사적 위협 속에서 사회주의 건설을 완성한다는 명분으로 강력한 군대의 필요성을 주장했다. 또한 김정일 위원장은 1999년 신년공동사설에서 소위, ‘모기장론’을 주장하면서 개방에 대한 경각심을 나타내었다.

북한은 대내외적 위협 인식이 고조될수록 선군정치의 하위 담론을 계속해서 생산해 냈다. 특히, 정권 안보를 인민들의 생존과 결부시킴으로서

김정일 위원장은 이중, 삼중의 보호 장치를 끊임없이 구축해나갔다. 북한은 사회주의 생명체론과 같이 ‘운명공동체론’과 ‘수령결사옹위정신’ 등을 강조하기 시작했다. 2003년 1월 1일 북한은 본격적으로 선군정치를 사상적 가치로서 확장시키고, 이를 주요 이념적 통치 기반으로 규정하기 시작했다. 그리고 북한은 2004년부터 본격적으로 선군사상을 주창하기 시작했다. 선군사상이 공식화되기 시작한 2004년은 주체사상화 강령 선포 30주년이 되는 해이다. 즉, 김정일 위원장은 주체사상의 정통성과 선군사상이라는 독창성을 결합하여 권력 정통성을 확보하고자 했다. 애초에 북한에서 군에 대한 중시는 ‘조선 혁명’의 물리적 수단 강조와 더불어 시작되었다. 그 때문에 북한의 주체사상 강조는 정치·경제·외교·안보·사회·문화 등과 긴밀히 연관되어 정권 정당성 문제로 수렴되었다. 마찬가지로 선군사상도 북한의 모든 영역과 하나의 유기성을 이룸으로써 김정일 정권의 정당성 문제로 수렴되었다. 이처럼 북한은 김정일·김정은 정권 유지를 위한 최후 또는 최고의 수단으로써 군을 전면에 내세웠다. 그리고 북한은 경제적 붕괴로 인해 가용할 수 있는 자원이 제한된 상황에서 상대적으로 저렴한 비용으로 최고의 정치·군사 안보적 효용을 얻을 수 있는 핵 무기를 개발하기 시작했다.

5. 북한 문제 해결 방안: 경제 개방과 대외 관계 정상화

그동안 ‘북한문제’는 국제 및 동북아 안보 환경적 맥락에서 ‘북핵 문제’와 동일시되었다. 그 때문에 미국을 비롯한 국제사회는 북한 문제와 북핵 문제의 경계선을 명확히 구분하지 않은 채 핵 문제 해결에 관심을 더 기울였다. 그러나 2001년 9·11테러 이후 ‘북핵 문제’ 해결에 대한 미국의

인식이 ‘북한문제’ 해결로 전환되면서 북한의 위협 인식은 더욱 고조되었다. 북한은 내적으로 강성대국론과 선군사상을 통해 이러한 위협에 대항하고, 운명공동체론을 통해 정권 수호의 의지를 다졌다. 그 때문에 북한에 있어 핵무기는 국가안보뿐만 아니라 현존 정권의 생존에 있어 필수불가결한 수단이 된다. 따라서 북한에 있어서 핵문제는 체제생존과 직결된 북한문제와 동일시되었다. 현재 북한은 체제생존 문제가 해결된다면 핵을 개발할 이유가 더 이상 없다고 주장하고 있다. 나아가 북한은 체제생존이 보장된다면 스스로 핵무기를 폐기할 것이라고 주장하고 있다. 그러나 이는 역으로 북한 정권의 특성상 핵의 정치적, 군사적 가치로 인해 핵문제 해결이 매우 어렵다는 것을 뜻하는 것이기도 하다. 그렇다면 방법은 북한이 정권 유지의 자신감을 회복하고 국제사회로 나와 스스로 변하는 것 밖에는 없다. 그렇게 되기 위해서는 ‘북한문제’가 오로지 북한의 문제만이 아닌 한국을 비롯한 국제사회의 공동 문제로 인식되어야 할 것이다.

따라서 첫째, 남북관계 개선 및 대외관계 정상화라는 맥락에서 북핵 문제 해결에 접근할 필요가 있다. 북핵 문제를 남북관계 개선 및 대외관계 정상화라는 맥락 속에서 접근할 경우 비록 북핵 문제 해결에 난항을 겪더라도 장기적 관점에서 볼 때 북한 스스로의 변화를 유도하는데 도움이 될 것이기 때문이다.

그러한 점에서 둘째, 한국을 비롯한 국제사회는 북핵 문제 해결을 위한 북한문제 해결로써 북한과의 신뢰 구축에 초점을 맞추어야 할 것이다. 가령, 남한과 북한은 ‘6·15 공동선언’과 ‘10·4 정상선언’, ‘판문점 선언’ 이행을 위해 노력해야 할 것이다. 마찬가지로 미국을 비롯한 국제사회와 북한은 ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의’ 이행을 위해 노력해야 할 것이다.

셋째, 남한을 비롯한 미국, 일본 등 그동안 적대적 관계에 있던 국가와 북한 간 정상회담이 정례화될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 최근 북한이 북미정상회담 실무접촉에서 비핵화의 대가로 군사 위협 해소 및 체제 안전

보장 방안을 제시했다. 북한이 무엇보다 군사적 위협을 체제 안전에 있어 큰 문제로 느끼고 있다는 것을 잘 나타내는 지점이다. 그러한 점에서 대화를 통한 상호 신뢰구축은 그 어떤 방법보다 군사 위협 해소에 도움이 될 수 있다는 것을 북한이 인식하게 만들어야 할 것이다.

넷째, 남한을 비롯한 국제사회는 정부 주도의 대북 교류와 협력을 민간 주도로 확대될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 민간 주도의 대북 교류 및 협력은 그 시작은 다소 어려울 수 있지만, 한번 시작될 경우 자기주도적인 힘을 갖는다는 점에서 확대 지속 발전될 수 있을 것이다.

따라서 다섯째, 남한을 비롯한 국제사회는 북한과의 관계 발전을 위한 법률적, 제도적 장치들을 정비하고 또 마련해야 할 것이다. 물론 이는 북한도 노력해야 할 것이다.

여섯째, 대북 관광 및 스포츠 교류·협력을 상시화 해야 할 것이다. 가령, 관광의 경우 금강산 관광을 재개해야 하며, DMZ나 백두산을 비롯하여 다양한 지역의 관광 자원을 발굴하여 교류를 활성화해야 할 것이다. 스포츠의 경우 다양한 종목의 운동선수들이 전지훈련 장소로 북한을 방문할 수 있도록 하고, 북한 선수들과 합동 운동을 하는 방법도 구상해 볼 수 있다.

일곱째, ‘한반도학’이라는 개념 하에 다양한 학문 분과가 참가하는 정기 국제학술회의를 개최하는 것도 북한과의 신뢰 구축 및 교류·협력을 지속 하기 위한 좋은 방법이 될 수 있을 것이다. 물론 장소는 평양과 서울을 번갈아 개최하는 것이 좋을 것이다. 그리고 이러한 국제학술회의는 순수 학문에 국한할 필요가 있다. 국제학술회의 개최는 학술 교류뿐만 아니라 한반도 문제에 대한 국제사회의 관심도를 불러일으킬 것이다.

마지막으로 경제협력을 확대해야 할 것이다. 사회주의권의 해체를 야기한 가장 중요한 원인이 구조적인 경제위기였다는 점에서 국제사회의 대북 경제적 지원과 협력은 북한문제를 해결하기 위한 주요 방안이 된다.

즉, 북한의 경제 침체는 핵 개발의 일차적인 원인은 아니지만, 체제원리 차원에서 볼 때 불가분의 관계에 놓여있다는 점에서 ‘북핵 문제’ 해결을 위한 ‘북한 문제’ 해결을 위해 북한경제 회복에 초점을 맞출 필요가 있다. 그러한 점에서 우선 개성공단이 재개되어야 할 것이다. 개성공단이 재가동되면 정치·군사적 문제로 쉽게 폐쇄되지 않는 법률적, 제도적 장치를 정비 또는 마련해야 할 것이다. 그리고 동시에 남한을 비롯한 국제사회는 새로운 경제협력 지대를 창설하기보다는 북한 지역에 있는 기존의 경제 개발구를 확대하는 방향으로 경협을 추진해야 할 것이다. 기존 북한의 경제개발구 확대 개발은 자본과 시간을 절약할 수 있게 만들어 줄 것이다. 다음으로, 국제사회는 북한 경제 전반에 대한 포괄적인 시장화 조치를 실행해야 할 것이다. 이를 위해 국제사회는 소유권 및 가격의 자유화 조치들을 취해야 할 것이다. 그런데 자유화와 사유화는 초 인플레이션(hyper inflation)과 생산 감소 등 부정적 결과들이 초래될 수 있다. 그 때문에 국제사회는 북한 전역을 하나의 경제특구화 하여 외국인 투자를 적극 유치하고, 생산력을 증대시키며, 그 과정에서 각종 사회 인프라를 구축함으로써 사회가 안정될 수 있도록 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 이는 실업 해소, 가격안정, 소비 증진 등 주민 생활이 향상되어 북한문제 중 하나인 경제 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 기반을 마련할 수 있게 해줄 것이다.

8

북한의 동북아 지역정책

: 안보와 경제 그리고 시민사회

구갑우 (북한대학원대학교)

최완규 (신한대학교)

* 이 글은 이수훈 엮음, 『북한의 국제관과 동북아 질서』 (파주: 한울, 2011)에 실린 공저 글의 수정·보완입니다. 분량을 줄이기 위해 원래 글에 담겨 있던 주석은 삭제했습니다.
인용이 생략된 저자들에게 양해를 구합니다.

1. 문제설정

수령-당-대중의 유기체적 사회구성의 관념을 실천하고 있는 북한에서 외교의 주체는 당, 국가, 군, 인민 등이다. 북한체제의 속성상 ‘당-국가’가 외교를 주도하고 있지만, 1995년 이후 선군정치의 시대에는 ‘군’의 외교 활동도 주목의 대상이다. 다른 한편, 북한은 국가수립 초기부터 ‘국제혁명 역량 및 연대성 강화’를 목적으로 다른 국가의 ‘시민사회’에 영향을 미치려는 외교활동도 수행하고 있다. 이 외교활동을 북한식 용어로 정의한다면, “하층의 노동자, 농민, 병사에 이르기까지 각이한 세력과 계층”을 “유기적으로 결합시키”고자 하는, ‘하층통일전선’ 사업이다.

북한의 역사에서 이 ‘하층통일전선’ 사업의 주체는, 일반적으로 ‘사회단체’의 이름을 가지고 있다. 예를 들어, 남북관계에서는 1949년 6월 남북한의 정당 및 사회단체로 조직된 ‘조국통일민주주의전선’이나 1961년 남한의 4·19혁명 직후에 만들어진 ‘조국평화통일위원회’가 그 사례들이다. 1956년 북한은 민간차원의 외교를 위해 조선로동당 산하에 ‘대외문화연락위원회’라는 부서를 만들기도 했다. 또한, 조선로동당의 외곽단체들인 ‘조선직업총동맹’, ‘조선농업근로자동맹’, ‘조선민주녀성동맹’, ‘김일성사회주의청년동맹’ 등도 하층통일전선 사업에 참여하고 있다.

북한에서 이 사회단체들 또는 사회정치조직은 “사회의 일정한 계급 및 계층들이 자기들의 공동의 이익을 옹호하고 공동의 실현하기 위하여 조직한 단체”로 “지도적력량”인 조선로동당과 대중을 연결하고 당의 지도를 전달하는 ‘인전대(transmission belt)’로 정의된다. 따라서 북한판 민간외교인 ‘하층통일전선’ 사업도 당-국가가 주체가 되어 수행하는 외교의 한 구성요소라고 할 수 있다. 특히 북한의 민간외교는, 1967년 북한에서 정치적 반대파가 소멸하고 유기체적 국가의 완성을 알린 유일사상체계의 출현과 1970년 조선로동당 5차 당대회에서 다시금 유일사상체계의 확립이

강조된 후, 김일성의 ‘주체사상’을 대외적으로 선전하기 위한 도구로 활용되어 왔다. 즉 북한판 민간외교에서 ‘주체사상’은 제3세계 인민의 ‘단결’과 더불어 핵심어의 역할을 수행해 왔다.

그러나 1980년대 후반과 1990년대 초반 지구적 수준에서 냉전의 해체되고, 1990년대 중반부터 북한이 경제위기에 직면하면서, 그리고 이 요인들의 복합적 산물로서 북한 핵문제가 시작되면서, 북한은 외부의 국제기구나 비정부기구의 북한을 향한 ‘역(逆) 통일전선’ 외교에 직면하게 된다. 북한의 정치경제체제를 위협할 수도 있는 역 통일전선 외교가 수행될 수 있는 이유는, 북한도 정치경제적 이유--예를 들어 북한의 하층통일전선의 지속과 북한의 외부로부터의 경제적 지원에 대한 요구 등--로 역 통일전선을 수용할 수밖에 없는 상황이 전개되고 있기 때문이다. 또한, 핵문제에 대한 다양한 정치사회세력의 관여(engagement)가 증가하면서 북한의 수용 또는 통제 여부와 상관없이 북한에 대한 역 통일전선 외교도 이루어지고 있다.

북한은 이 새로운 국제환경 하에서 또한 자신의 외교정책에 자본주의 국가들이 포함된 ‘지역(region)’과 그들을 구성원으로 하는 ‘다자주의(multilateralism)’를 고려하지 않을 수 없게 된다. 예를 들어 1990년대 중반의 남북미중의 4자회담이나 2003년부터 시작된 핵문제 해결을 위한 남북미중과 일본 및 러시아의 6자회담뿐만 아니라 ‘아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)’과 같은 다자안보기구에 북한이 참여하게 되면서, 외교정책에서 아시아·아프리카·라틴아메리카와 같이 제3세계를 포괄하는 광역만을 언급했던 북한은, 그들이 설정하지 않았던 지역인 ‘동북아’를 만나게 된다. 또한, 경제위기의 타개를 위해 동북아 지역차원의 경제협력도 모색하게 된다.

이 글은 북한의 외교정책에서 새로운 도전일 수밖에 없는 동북아라는 지역의 등장과 이 지역에 대한 북한의 정책을, 안보와 경제 그리고 시민사회라는 세 차원에서 살펴보려 한다. 북한은 동북아의 안보와 경제 그리고

시민사회는 모두 이론적으로 부정의 대상이었다. 동북아라는 지역의 등장과 동북아 시민사회의 북한에 대한 관여는 북한에게 이론적 도전이었다. 북한 외교정책의 기본적 틀과 시민사회관을 살펴본 후, 북한의 동북아 지역정책을 북한의 이론을 생산하는 간행물을 중심으로 고찰한다.

2. 북한의 외교와 ‘시민사회’

1) 외교이념과 ‘이익’

북한은 1980년 10월 개최된 조선로동당 제6차 대회에서 김일성의 “중앙위원회사업총화보고”를 통해 “대외정책의 기본리념”을 제시했다. 이 보고의 4장 “반제자주력량 단결을 강화하자”의 일부다.

우리 당은 지난날과 마찬가지로 앞으로도 해외활동에서 자주성을 확고히 견지하고 세계 여러 나라들과의 친선협조관계를 발전시키며 세계의 평화와 안전을 보장하기 위하여 적극 노력할것입니다. 자주, 친선, 평화, 이것이 우리 당 대외정책의 기본리념입니다.

2016년 6월 수정 보충된 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 17조에는 과거의 헌법처럼 대외정책의 기본이념과 대외활동의 원칙을 다음과 같이 구체화하고 있다.

자주, 평화, 친선은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본리념이며 대외활동원칙이다. 국가는 우리 나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 또는 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다. 국가는 자주성을 옹호하는 세계인민들과 단결하며 온갖 형태의 침략과 내정간섭을 반대하고 나라의 자주권과 민족적, 계급적 해방을 실현하기 위한 모든 나라 인민들의 투쟁을 적극 지지성원한다.

북한의 대외정책의 기본이념은 북한 특유의 ‘역사적’, ‘이론적’ 기초를 가지고 있다. 북한의 대외관계사를 정리하고 있는 책에서는 자주, 평화, 친선의 이념의 기원을, “그 어떤 외부의 지원도 없는 가장 간고하였던 항일혁명투쟁시기”로 소급하고 있다. 항일혁명투쟁 시기는 “대외관계에서 하나의 질곡으로 되어오던 사대주의, 교조주의를 극복하고 자주적발전으로의 새 역사를 펼친 영광의 로정”이었다는 것이다. 우리가 주목하는 단어는 ‘사대주의’다. 김일성과 만주파 공산주의자들은 1930년대-1940년대에 중국공산당 산하에서 항일무장투쟁을 전개했다. 1930년대에는 이른바 ‘반민생단 투쟁’이라는 사건에서 500-2,000명 정도의 조선인 공산주의자들이 일제의 간첩으로 몰려 중국과 조선의 중국의 공산주의자들에 의해 ‘마녀사냥’식 죽임을 당하기도 했다. 따라서 사대주의는 중국에 대한 비판으로 읽힌다. 즉, 자주담론의 탄생을 북한은 항일무장투쟁 시기 중국공산당과의 관계로 환원하고 있다.

북한의 『정치용어사전』에서는 ‘이론적’ 측면에서 대외정책을 다음과 같이 규정하고 있다.

한 나라가 다른 나라와의 관계에서 일정한 정치적 목적을 실현하기 위하여 실시하는 정책을 말한다. 대외정책은 국가의 본질로부터 나오는 대내정책의 연장으로서 어떤 계급이 정권을 잡고있는가에 따라 그 성격이 규정된다. 로동자, 농민이 나라의 주인으로 된 사회주의나라들은 침략자들을 반대하여 평화애호적인 대외정책을 실시한다.

우리 당과 공화국정부의 대외정책은 온갖 착취와 압박을 모르는 우리의 국가사회제도의 본질에서 흘러나오며 평화와 민주주의, 민족적독립과 사회주의 공동위업의 승리를 이룩하려는 우리 인민의 숭고한 지향을 반영하고 있다.

이 해설은 북한이 대외정책을 국내정치의 연장으로 생각하고 있으며,

국가의 성격에 따라 그 정책이 차이가 있다는 입장을 가지고 있음을 보여 준다. 예를 들어 자본주의국가와 사회주의국가의 외교정책은 상이할 수 밖에 없다는 것이다. 북한은 또한 “우리 식 사회주의의 본질적특성”이 대외관계의 측면에서는 “나라와 민족의 자주성을 가장 철저히 옹호”하는 것으로 나타난다고 주장한다. 북한의 외교정책론은, 무정부상태에서 국제 정치는 서로의 행동을 복사하는 ‘동일한 단위들(like units)’로 구성되어 있다는 현실주의 국제정치이론의 주장과 배치될 수 있다. 실제로 현실주의 국제정치이론에서 하나의 ‘법칙’으로 간주되는 세력균형(balance of power)에 대해, 1980년 조선로동당 제6차 대회 보고에서는 다음과 같이 평가하고 있다.

세계의 평화와 안전은 결코 군사빨력이나 령강들의 이른바 《세력균형》에 의하여 유지될수 없습니다. 세계의 평화는 오직 지구우에서 모든 군사 빨력들, 침략과 전쟁수단들이 완전히 청산될 때 비로소 항구적이고 공고한 것으로 될수 있습니다.

그러나 평화의 이념에 기초하여 세력균형의 폐기와 한반도를 포함한 전 세계의 비핵지대화를 주장했던 북한의 외교정책은, 전형적인 세력균형이었던 냉전의 해체 이후 역설적으로 북한이 고립의 위기에 처하게 되자, 변하게 된다. 북한은 담론의 측면에서는 세력균형이론을 수용하게 된다. 이 수용은 북한의 핵개발을 정당화하는 논리로 사용된다. 『조선중앙통신』 2006년 7월 6일에 게재된 글의 일부다.

힘의 균형이 파괴될 때 불안정과 위기가 조성되고 지어 전쟁까지 벌어진다는것은 력사의 교훈이며 오늘날의 이라크사태가 보여주는 국제관계의 랭혹한 현실이다.

북한 외교정책의 규범적 지향과 생존이라는 시황적 '이익'의 추구 사이의 길항은, 사실 북한 특유의 지정학적 위치에서 비롯한 역사적 경험에서 기원한 것이다. 1956년 소련공산당 대회에서 스탈린 개인숭배에 대한 비판 이후 중소분쟁이 발생하자, 북한은 자주담론을 내세우면서 소련과 중국 사이에서 등거리 외교를 하기 시작했다. 냉전시대의 한미일 관계와 달리 북소중 관계에서는 두 강대국 중소의 갈등이 있었고, 북한은 그 가운데서 완충국가 또는 균형자 역할을 하고자 했다. 1961년 7월 북한은 중국과 8월에는 소련과 동맹을 체결했지만, 동맹제도가 북한의 외교적 선택을 제약하지는 못했다. 북한의 외교이념 가운데 자주는 이 등거리 외교의 산물이었고, 이익과 동의어였다.

탈냉전시대에 들어서 북한은 미국과 중국 사이에서의 등거리 외교를 통해 자국의 이익을 극대화하려고 있는 듯이 보인다. 이 논리는 북한이 스스로 판단하는 지정학적 위치를 통해 도출된다. 북한이 '선군정치'를 정당화하는 글 『김정일장군의 선군정치』의 일부다.

미국이 탈냉전시대에 접어들면서 세계재패전략실현에서 특별히 이복을 중시하는 이유가 있었다.

원래 미국의 세계재패전략실현에서 《한》반도는 저들의 국익을 위한 요충지로 자리매김되어 있다. 《한》반도가 자본주의나라인 일본과 이웃하고 중국, 러시아와 같은 큰나라들과 린접해 있으며 해양으로부터 대륙으로 진출할수 있는 《륙교》로 되어 있는 특수한 지정학적위치를 념두에 두고 미국은 여기에 최대의 관심을 두고 있었다.

지난 반세기동안 《한》반도의 절반인 이남에 이 모든 무게가 실려져 있었다. 그러나 미국의 전략상견지로 볼 때 이남은 반도의 남쪽 절반이다 보니 직접적으로는 대륙과 연결되어 있지 않다는데로부터 사실상 일본과 비슷한 섬에 불과하였다.

90년대에 들어와 쓰련방의 붕괴와 함께 러시아와 동반자 관계를 형성하고

중국과는 이미 70년대에 수교관계를 맺은 상황에서 미국으로서는 이남보다 이북에 발 붙이는것이 총체적인 전략실현의 시각에서 볼 때 실리적인 것으로 다가왔다.

미국은 90년대에 들어 서면서 저들에게 유리하게 변화된 정세를 목적실현의 호기로 판단하고 용리하게 사회주의붉은기를 계속 추켜 들고 나가는 이북에 대한 정치적이고립, 경제적봉쇄, 군사적압살의 도수를 나날이 증폭시키면서 기회를 노리고 있었다.

서방이 들고 나온 《정책변화》, 《로선변화》설은 이같은 험로역경의 정세하에서는 이북이 어쩔수 없이 《개혁》, 《개편》의 물결에 말려 들것이며 주체사회주의의 붉은 기발은 내려 지게 될것이라는 판단에 기초한 발상이었다. 사태는 참으로 엄중했다.

위 인용문에서 볼 수 있는 북한의 지정학적 인식과 세력균형정책의 적극적 수용에서 볼 수 있듯이, 북한의 외교정책도 다른 국가들처럼 자국의 이익을 고려하고 있다. 그 이익은, 대외정책의 기본이념을 통해 구성된다. 특히, 자주는 북한의 생존과 자율성을 이익으로 정의하게끔 한다. 북한은 자주의 기원을 이른바 ‘혁명전통’에서 찾고 있다. 이 혁명전통은 수령론 및 후계자론과 분리불가능한 폐쇄적 원환구조를 형성하고 있고, 대외정책의 기본이념을 정당화하는 담론이다.

2) 하층통일전선 외교와 ‘시민사회’

조선로동당이 ‘영도’하는 ‘당-국가’인 북한에서, 외교행위의 주체는 이론상 조선로동당과 내각의 외무성이다. 이 주체들과 함께 조선로동당의 외곽단체들을 포함한 사회단체들도 타국의 시민사회에 대한 외교를 수행하고 있다. 이 사회단체들은, 국가로부터 자율적인 행위자라기보다는 당과 대중을 연결하는 기능적 역할을 부여받는다. “단체”는 “근로자들을 교양

하고 단련하는 학교”의 기능을 수행한다. 북한은 사회를, “사람이 생활하고 활동하는 집단 곧 지주성, 창조성, 의식성을 가진 사람들의 유기적 결합체”로 정의하고 있고, 따라서 국가와 시민사회라는 사회구성적 문제의식에 동의하지 않는다. ‘시민사회’는 『조선말사전』 항목에도 없다. ‘시민’은 도시의 주민이라는 일반적 정의와 더불어 “봉건사회에서, 서울 백각전의 장사아치들”이라는 부정적 정의를 언급하는 정도다. 시민사회의 자율성을 강조하는 ‘시민사회론’은 “인민대중의 혁명적지향”을 가로막는 반동적 사상으로 서술된다.

현대개량주의자들이 서유럽자본주의사회를 미화분식하면서 그것이 《정치사회》《시민사회》가 훌륭히 결합된 사회인듯이 선전하고 있지만 지배계급의 지배와 통제밖에 그 어떤 사회적집단이 따로 존재하고 생활범위가 설정될수 없으며 어느 개인이나 소집단이 정치활동을 하건 경제활동을 하건 활동의 자유를 준다고 하지만 사실상 그러한 사회가 있어 본적도 없고 또 있을수도 없다. 갈라놓을수 없는 하나의 몸뚱이를 인위적으로 둘로 갈라 놓고 또 그것을 사변적으로 결합시켜 《리상적》인 사회제도로 묘사하는것이 바로 현대개량주의의 자본주의사회체제구상이다.

국가와 시민사회가 분리불가능한 하나의 유기체라는 북한의 전형적 인식이 드러나는 대목이다. 인전대인 시민사회단체는 ‘기능’의 측면에서만 그 존재의의가 인정된다. 소련 및 동유럽 사회주의국가의 체제전환이 부분적으로는 시민사회의 (재)발견의 결과라는 점을 고려할 때, 북한이 시민사회론을 비판하는 이유를 추론해 볼 수 있다.

그러나 북한이 자국의 외교이념에 기초하여 수행하는 하층통일전선 외교는, 다른 나라의 시민사회가 가지는 자율성을 필요로 한다. 즉 역설적이지만, 북한은 다른 나라에서 국가와 시민사회의 분리를 전제한다. 다른 나라의 시민사회가 자율성을 가지지 못한다면, 북한의 ‘인전대’가 될 수

없기 때문이다. 북한이 “국제혁명력량과의 련대성 강화”를 위해 “완전한 평등과 호상존중의 원칙”, “제국주의를 반대하는 투쟁에서 광범한 국제적인 통일전선을 형성하는것” 등을 추진할 때, 연대의 대상은 그 나라들의 집권층이 아니라 반정부적 정당이나 계급과 같은 시민사회다. 북한은 이들을 대상으로 한 통일전선의 형성을 두 차원으로 나누어 설명하고 있다.

국제적인 반제통일전선형성에서 하층통일과 상층통일을 유기적으로 결합시키는 것이 주요원칙으로 되는것은 통일전선에 포괄된 범위가 국제적범위이며 그에 망라되는 대상도 역시 실권을 쥔 집권층으로부터 하층의 노동자, 농민, 병사에 이르기까지 각이한 세력과 계층이라는 사정과 관련된다.

북한은 자신들의 통일전선론이, 맑스-레닌주의의 통일전선론과 다른 점으로, 통일전선을 “일시적인 동맹에 관한 전술적인 문제”가 아니라 “자주성을 지향하는 모든 사람들을 포괄하는 가장 폭넓은 통일전선”으로 “전략상의 문제로 제기”한다고 주장하고 있다.

서구사회에서, 타국의 국민들에 대한 직접적 접근방식으로 정의되는 ‘공공외교(public diplomacy)’에 대한 북한식 표현이 ‘하층통일전선’ 외교라 할 수 있다. 전통외교가 국가 또는 국제기구의 대표자들 사이의 관계라면, 공공외교는 다른 사회의 일반 대중 및 비공식적인 특정 집단, 기구, 개인을 대상으로 하는 것이다. 서구사회에서 공공외교의 개념이 1960년대 중반 발명되었지만 2001년 9-11 이후 본격적으로 사용되지 시작했다면, 북한은 국가수립 이후 하층통일전선이란 개념을 통해 특유의 공공외교를 실천해 왔다고도 볼 수도 있다.

북한식 공공외교 또는 하층통일전선 외교의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 북한의 하층통일전선 외교는 1970년대 이후 『조선중앙년감』에서 확인할 수 있듯이, 주체사상의 선전과 동의어이기도 했다. 타국에

친북단체를 조직하고 그 조직을 이용하여 주체사상을 전파하는 등의 사례가 그것이다. 둘째, 북한의 하층통일전선 외교는 사실상 당-국가외교의 부속물이었다. 인전대란 표현에서 볼 수 있듯이, 사회단체는 자율적 행위자가 아니다. 셋째, 북한의 주민을 대상으로 하는 타국의 북한에 대한 하층통일전선 외교는 봉쇄되었다.

그러나 1990년대 중반 핵문제와 경제위기가 중첩되면서 타국과 타국의 시민사회 그리고 국제시민사회와 동북아 시민사회 등의 북한에 대한 관심이 증가하면서 북한은 ‘역 하층통일전선’ 외교에 직면하게 된다. 또한 북한은 과거와 달리 경제위기의 해결을 위해 하층통일전선 외교를 활용하려 하고 있다. 예를 들어 1994년 5월 조선로동당 통일전선부 산하에 설치된 ‘조선 아시아태평양위원회’와 같은 조직의 활동을 통해, 북한이 탈냉전·경제위기 상황 하에서 추구하려는 하층통일전선 외교의 일단을 읽을 수 있다.

3. 북한의 동북아 안보정책

냉전시대 북한외교는 ‘지역’을 설정하지 않았다. 북한은 사회주의국가들의 지역기구 “바르샤바조약기구와 코메콘(Council for Mutual Economic Assistance, 북한의 약어 ‘쎬브’)”에도 회원자격을 가지고 있지 않았다. 예외가 있다면, 냉전시대 어느 편에도 속하지 않으려는 ‘빨리불가담운동’, 즉 비동맹운동(Non-Aligned Movement, NAM)에의 참여다. 1955년 반동회의를 시작으로 1961년에 정식 발족한 ‘빨리불가담국가수뇌자회의’와 ‘빨리불가담외무상회의’에 북한은 1975년 정식 회원국으로 가입했다. 1976년에는 유엔 차원의 발전도상국 모임인 77그룹에 가입했다. ‘비정부적 국제기구’인 ‘아시아, 아프리카, 라틴아메리카인민단결기구’에도 1966년 1월부터 참여하고 있다. 북한은 1966년 8월 12일 로동신문에 ‘반(反) 중국’

의 의미를 담고 있는 “자주성을 옹호하자”라는 제목의 사설을 게재하기도 했다.

비동맹운동에 참여한 것을 제외한다면, 북한의 외교관계는 양자관계 중심이었다. 냉전시대에 북한이 위치하고 있는 동북아에서는, 유럽과 달리, 다자적 안보협력도 경제협력도 없었다. 동북아에는 한미일과 북중소의 대립을 내용으로 하는 냉전적 세력균형이 작동하고 있었고, 따라서 그 균형을 넘어서는 대안이 모색되지 않는 한 지역구상은 불가능했다고 할 수 있다. 남한을 미제국주의가 ‘강점’하고 있다고 주장하는 북한에게, 1960년대 “반제반미투쟁”을 위한 연대의 ‘지역’은, “지구 육지면적의 71%를 차지하고있”는 “아세아, 아프리카, 라틴아메리카”라는 공간이었다. 북한은 1974년 3월 최고인민회의의 제5기 제3차 회의에서 미국에게 평화협정 체결을 제안하고 “미합중국 국회에 보내는 편지”를 채택했으며, 이후 1984년 1월, 1988년 7월 미국에 비슷한 제안을 반복했지만, 실제 북미의 접촉은 탈냉전시대에 들어서 가능했다.

북한은 미국이나 소련과 같이 강대국이 포함된 다자적(multilateral) 관계를 팽창주의적 침략정책인 ‘제국주의(imperialism)’로 이해했다. 북한의 외교이념 가운데 하나인 자주는 반제국주의의 다른 표현이었다. 더불어 북한은 다자적 ‘제도화’도 수용하지 않으려 했다. 북한은 “빨리불기담운동의 강화발전”을 강조하면서도, 일반화된 행동의 원칙에 기초하여 셋 또는 그 이상의 국가들 사이의 관계를 조정하는 제도적 형태인 ‘다자주의’가 주권을 침해할 경우, 그것을 제국주의로 인식했다. 비동맹운동은 창립부터 현장과 사무국과 같은 공식적 구조를 가지는 것에 반대해 왔다. 상이한 이데올로기와 목적을 가진 국가들의 모임인 다자적 기구는 회원국가 모두가 수용할 수 있는 정책의 실행을 위한 행정적 구조를 만들 수 없다는 것이 그 이유였다.

그러나 사회주의권이 붕괴하고 고립의 위기에 직면하게 되면서, 북한은

지역과 다자주의에 대한 관심을 나타내기 시작했다. 냉전의 해체가 가시화 될 즈음에 북한이 설정한 지역은, 기존의 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 라는 광의의 지역이 아닌 한반도를 중심으로 한 ‘아시아·태평양’이었다. 1988년 10월 “조선반도의 비핵화와 아세아, 태평양지역의 평화와 안전에 관한 국제회의”가 평양에서 개최되었다. 김일성은 이 회의에, “조선반도의 비핵화와 아세아, 태평양지역의 평화와 안전에 관한 국제회의 참가자들에게 보낸 축하문”을 보냈다. 주요 내용은 한반도문제를 아시아·태평양 지역의 정세와 연계하면서, 한반도와 아시아·태평양지역에서의 비핵지대, 평화지대 창설을 제안하는 것이었다. 1990년 6월에는, “아세아, 태평양 지역에서의 군축, 협조 및 발전을 위한 국제회의”가 평양에서 개최되었다. 회의 “콤무니케”에는, 아시아·태평양지역에서 외국군대의 철수, 핵군축과 비핵·평화지대의 창설, 지역 내에서 “미일남조선동맹을 비롯한 모든 군사 뺄력조작책동”과 대규모 군사훈련중단, 지역 내에서 “공정한 국제경제질서를 세우기 위한 투쟁을 강화하며 집단적자력생성의 원칙에서 남남협조”의 발전 등이 담겼다고 한다.

1994년 7월에는 ‘조선아시아태평양평화위원회’라는 조직이 대외적으로 알려지기도 했다. 1994년 7월 김용순 대남담당 비서가 ‘조선아시아태평양 평화위원회’ 위원장의 직함으로 북한을 방문 중인 일본의 국제문제연구소 소장을 만났다는 사실을 조선중앙통신이 보도하면서다. 이 위원회는, 정치, 경제, 문화, 생태, 관광, 종교 등의 부문별 부서들과 연구소들로 구성되어 있다고 한다. 이 위원회의 주요 활동은 미국, 일본 등과의 관계개선을 위한 활동과 더불어 남한과의 민간교류 및 경제협력업무를 담당하는 것이었다. 1997년 북송 일본인 처의 일본방문을 허가하는 담화를 ‘조선 아시아태아태평양위원회’ 위원장 명의로 발표하기도 했다. 1998년 현대 그룹 정주영 명예회장의 방북과 금강산관광사업 등도 이 위원회가 주도 했다.

북한에서 아시아·태평양이란 지역의 등장은, 1960년대부터 시작된 아시아·태평양 구상이 1989년 11월 아시아·태평양 지역의 다자기구로 한국, 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 「동남아시아국가연합」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 6개국 등이 참여한 「아시아·태평양경제협력체」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)로 제도화되는 시점과 거의 일치한다. 즉 북한의 아시아·태평양은, 탈냉전 시대 한반도를 포함한 지역협력체의 등장에 대한 대응이었다고 해석할 수 있다. 탈냉전 시대 고립의 위기 속에서 “평등과 호혜의 원칙에서 다방면적인 교류”를 생각하지 않을 수 없었던 북한이, 지역에 대한 사고를 하기 시작했다고 평가할 수 있다.

APEC에는 1991년 중국, 대만, 홍콩이, 1998년에는 러시아와 베트남이 가입했다. APEC은 창설과정에서 호주와 일본이 주도적 역할을 했지만, 1993년부터는 미국이 전략적 이해 “아시아에 대한 영향력 유지, 아시아만의 경제블럭의 형성 방지, 아시아의 시장개방”의 관철을 위해 적극적으로 개입했다. 아시아·태평양이란 지역의 발명은 태평양을 미국의 호수로 만드는 효과를 발휘한다. 2010년 10월 미국의 힐러리 클린턴(H. Clinton) 국무장관은 한 연설 “미국의 아시아·태평양에서의 관여(engagement)”에서 다시금 아시아·태평양으로의 귀환을 강조한 바 있다. 특히 아시아·태평양 국가들과의 동맹, 파트너십, 다자기구 등의 정책도구를 활용하여 중국을 견제하려는 모습을 보이고 있다. 북한은 아시아·태평양 지역의 등장을 미국이 주도하는 ‘경제권’ 형성 및 군사동맹의 재구조화로 해석해 왔다. 클린턴 장관이 제시한 관여정책에 대해서도, 내정간섭과 군사적 간섭이라고 비난한 바 있다. 즉 북한의 아시아·태평양 지역외교는 ‘반미’의 성격을 가지고 있다고 단선적으로 평가할 수도 있다.

그러나 북한의 아시아·태평양에 대한 관심을 반미로만 환원할 수는 없다. 두 가지 이유를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 북한은 자신에게 우호적인

국가들인 중국과 ASEAN이 APEC 회원국으로 활동하고 있는 상황에서, 이들 국가와의 외교관계를 강화해야 한다고 생각했을 것이다. 특히 북한은 다자주의를 제국주의로 비판하지만, ASEAN의 다자주의는 ‘남남협력’의 모형으로 생각하고 있다. ASEAN의 미국을 제외한 지역구상에 대해서도 긍정적 평가를 하고 있다. 실제로 APEC에서는 선진자본주의국가들과 ASEAN을 중심으로 한 개발도상국 사이의 갈등이 발생하고 있다. 둘째, 한러 수교와 한중수교가 이루어진 상황에서 북한은 미국 및 일본과의 관계개선을 생존의 차원에서 고려하지 않을 없었을 것이다. 1992년 1월 ‘조선아시아태평양평화위원회’ 위원장의 역할을 하게 되는 김용순이 미국의 뉴욕에서 아놀드 캔터(A. Kanter) 국무차관과 한국전쟁 이후 처음으로 고위급 회담을 개최하기도 했다. 1991년부터는 일본과 수교협상을 시작하기도 했다. 즉 북한의 아시아·태평양 지역외교에는 북미, 북일관계의 개선도 포함되어 있었다.

북한이 고려하고 있는 또 다른 지역은 아시아·태평양보다 작은 지역인 ‘동북아시아’다. 한국과 미국이 1979년 7월 남북미 3자회담을 제안하면서 ‘한반도문제의 동북아화’가 시작되었다고 할 수 있다. 북한은 1984년 1월 선(先) 북미회담 후(後) 남북회담 구도로 한미의 3자회담 제안을 수용했다. 북미평화협정과 남북불가침선언이라는 양계전략이었다. 한미는 남북대화의 우선을 강조하면서 남북미중의 4자회담을 역 제안했다. 북한은 이 다자회담에 중국이 참여하는 것에 반대했다. 북한의 반대논리는, 중국군이 한국전쟁 이후 한반도에서 철수했고, 한반도 위기에 책임이 없다는 것이었다. 즉 북한은 한미의 동북아 구상에 호응하면서 중국을 배제하고자 했다. 반면, 한미는 미중관계가 제2의 테탕트를 시작하게 되면서 중국이 포함된 동북아를 생각하고 있었다. 1988년 노태우 대통령은 유엔총회 연설 “한반도의 화해와 통일을 여는 길”에서 남북과 미일중소가 참여하는 ‘6개국 동북아 평화협의회’를 제안하기도 했다.

1990년대 초반의 제1차 북핵 위기를 봉합하는 북한과 미국의 1994년 제네바합의에 따라 북한에 경수로(light water nuclear reactors)를 제공하기 위해 1995년 3월 다자기구인 ‘한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)’가 만들어졌다. 그리고 같은 해 12월에는 북한과 KEDO 사이에 경수로 공급협정이 체결되었다. KEDO의 회원국은 한국, 일본, 미국, 유럽연합, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 체코, 우즈베키스탄 등 동북아 국가와 역외국가 등이 혼합되어 있었지만, KEDO는 북한문제를 둘러싼 다자기구였다는 점에서 동북아를 상상하게끔 하는 한 계기이기도 했다.

한반도 문제를 둘러싼 회담의 참여국이 3자인가 4자인가를 둘러싼 공방의 와중에서 북한은 정전체제를 무력화하고자 했다. 북한은 1995년 6월 유엔군사령부의 해체를 요구하면서, 1996년 2월에는 새로운 평화보장 체계의 수립을 위한 협상을 다시금 미국에 제안했다. 북한은 지역 외교나 다자협상보다는 미국과의 양자관계를 선호하고 있었다. 핵심 내용은 평화협정 체결 이전에 정전협정을 대신할 ‘잠정협정’을 체결하고, 군사정전 위원회를 대체하는 북미군사공동기구를 만들자는 것이었다. 1996년 4월에는 조선인민군 판문점대표를 통해 군사분계선 및 비무장지대 관리업무를 포기하겠다는 의사를 밝히기도 했다.

북한의 정전협정 무력화는 평화체제 구축 전까지는 정전협정이 준수되어야 한다는 남한정부의 입장과는 배치되는 것이었다. 북한은 1991년 12월 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)’가 체결됨에 따라 남북불가침협정이 이루어졌고, 따라서 북미의 잠정협정이 한반도의 평화와 연방제 통일의 실현을 위한 전제가 될 것이라고 주장했다. 그러나 남한은 한반도 평화체제의 당사자는 남북한이 되어야 한다는 입장을 고수하면서, 남북+미중의 4자회담을 1996년 4월 제주도에서 열린 한미정상회담에서 제안했다. 그러나 1996년 9월 발생한 북한 잠수함이

남한의 영해를 침투한 사건이 발생하면서 4자회담의 개최전망이 불투명해졌다. 김영삼정부는 북한의 사과를 요구하며 제네바합의 사항인 경수로의 지원을 재고하겠다고 발표했다. 1996년 12월 북한이 이례적으로 잠수함 사건에 대한 사과를 하고 북한이 4자회담과 자국에 대한 인도적 지원을 연계하는 전략을 선택하면서, 1997년 3월 미국의 뉴욕에서 4자회담 공식 설명회가 개최되었다.

4자회담은, 1997년 ‘남북미’가 참여하는 세 번의 공동설명회와 ‘남북미중’의 세 차례의 예비회담을 거쳐 1997년 12월부터 1999년 8월까지 ‘남북미중’이 참여하는 여섯 차례의 본회담이 스위스의 제네바에서 개최되었다. 4자회담이 열리게 되는 과정에서 볼 수 있듯이, 어느 국가가 참여하는가가 첫 번째 쟁점이었다. 북한은, 1979년 7월 한미가 제안한 남북미 3자회담을 북미대화와 남북대화를 분리해야 한다는 이유로 거부했지만, 1984년 1월 입장을 바꾸어 남북미 3자회담을 제안할 때, 남한은 “군통수권과 작전지휘권을 가지고있지 못”하기 때문에 제한적 당사자이고, 중국은 한반도에서 중국군을 철수했고 한반도 위기에 책임이 없기 때문에 당사자가 아니라는 입장을 밝힌 바 있고, 4자회담과 관련하여서도 이 주장을 반복했다. 반면, 남북미 3자회담을 제안했던 한미는 북한의 3자회담 제안이 북미대화를 중심으로 남북대화가 보조하는 형태라 해석하고 역으로 남북미에 중국이 참여하는 4자회담을 제안한 바 있다. 결국 북한은 남북미 사전 협의 이후 중국이 참여하는 3+1 형식의 다자회담을 수용했다. 1997년 10월 미중정상회담에서는 다시금 북한에게 4자회담에 참여하라는 압박이 있었다. 탈냉전 시대에 다시금 반복되는, 미중관계와 한반도문제의 연계였다. 결국 북한은 4자회담 본회담에 참여하게 된다.

1954년 제네바 정치협상 이후 한반도문제와 관련한 최초의 ‘다자회의’였던 4자회담에서는 의제설정 자체가 쟁점이었다. 남한은 ‘한반도 평화체제’와 ‘군사적 긴장완화 및 신뢰구축’을, 북한은 ‘주한미군 철수’와 ‘북미

평화협정'을 의제로 설정하고자 했다. 결국, '평화체제 구축 분과위'와 '긴장완화 분과위'가 설치되었고, 북한이 주장한 의제는 분과위에서 논의하는 것으로 절충이 이루어졌다. 이 절충은 4자회담에 참여하는 주체들의 평화협정 당사자 문제에 대한 동상이몽의 결과였다. 남한은 탈냉전·민주화 이후 평화체제를 의제화하면서 '남북'이 주도하고 미중이 동의하는 방식을 제안했다. 반면, 북한은 '북미'를 중심에 두는 북미평화협정을 생각하고 있었다. 미국은 북미보다는 '남북'을 우선했고, 중국은 미국을 견제하고 한반도에 대한 영향력 확보를 위해 북미보다는 '남북'이 중심이 되는 평화체제를 선호했다. 주한미군 철수문제와 관련하여서도 한미는 주한미군이 정전협정과는 무관한 한미상호방위조약에 따른 주둔이기 때문에 4자회담과는 무관하다는 입장이었던 반면, 북한은 긴장완화를 위한 '근본문제'로 주한미군의 철수를 제기했다. 중국은 한편으로는 쉬운 것에서부터 어려운 것으로 나아가자는 이른바 선이후난(先易後難)의 한미의 입장을 지지하면서도, 다른 한편으로는 북미관계 개선과 같은 의제를 상정하면서 북한의 입장을 수용하는 태도를 보였다.

한반도 평화체제를 논의하는 최초의 다자적 틀이었던 4자회담은 1999년 8월 6차 본회담을 마지막으로 종료되었다. 4자회담의 진행과정에서 1998년 집권한 남한의 김대중정부는, '흡수통일 배제', '상호 무력 불사용', '화해 및 교류협력 추진'이라는 대북정책의 3대 원칙을 천명하고, 정전체제의 평화체제로의 전환을 다시금 의제화했다. 그리고 4자회담을 그 전환을 위한 유효한 협상의 틀로 생각했다. 주한미군과 관련하여서는, 전임 김영삼 정부의 입장을 계승하면서도, 한반도 평화체제 구축에 실질적 진전이 있을 경우 주한미군 문제가 의제화될 수 있다고 말하기도 했다. 그러면서도 평화체제가 구축되고 통일이 되더라도 주한미군은 동북아 평화유지군으로 계속 주둔하는 것이 바람직하다는 것이 김대중 정부의 공식 입장이었다. 김대중 정부의 자유주의적 대북정책은, '튼튼한 안보'를 전제하면서도

북한과의 공존·공영을 도모하는 것이었고 따라서 평화체제는 공존·공영을 위한 제도적 장치 가운데 하나였다.

김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 2000년 남북정상회담 이후, 북한은 북미관계와 북일관계에서 일정한 성과를 거두게 된다. 2000년 10월 북한의 조명록 국방위원회 제1부위원장이 미국을 방문하여, “조선민주주의인민공화국과 미합중국 간의 공동 코뮤니케”에 합의했다. 서로의 적대적 관계를 종결하는 선언을 첫 중대조치로 명기한 이 공동 코뮤니케의 주요 내용은 북미관계의 전면적 개선, 정전협정의 평화보장체계의로의 전환, 자주권의 상호 존중 및 내정불간섭, 호혜적인 경제협조와 교류, 북한의 미사일실험 유예, 한반도의 비핵·평화, 미국의 대북 인도적 지원, 반테러 협력, 남북관계의 진전에 대한 미국의 협력 등이었다. 2002년 9월에는 평양에서 북일정상회담이 개최되기도 했다. 북한은 동북아지역에서 지역주의나 다자주의보다는 남북관계를 포함한 양자관계의 선순환을 추구했지만, 그 과정에서 동북아 지역협력에 대한 관심을 표출하기도 했다. 2000년 7월 북한은 아세안 주도하에 동남아 국가들은 물론 동북아 국가들을 포괄하고 있는 ‘아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)’에 가입했다. 2002년 9월 북한과 일본의 ‘평양선언’에는 북한의 동북아 다자안보 협력에 대한 ‘최초’의 동의가 담겨 있다. 이 선언 4항의 일부다.

쌍방은 동북아시아지역의 평화와 안정을 유지강화하기 위하여 호상 협력해 나갈것을 확인하였다.

쌍방은 이 지역의 유관국들사이에 호상 신뢰에 기초하는 협력관계구축의 중요성을 확인하여 이 지역의 유관국들사이의 관계가 정상화되는데 따라 지역의 신뢰조성을 도모하기 위한 틀거리를 정비해 나가는것이 중요하다는데 대하여 인식을 같이 하였다.

쌍방은 핵 및 미사일문제를 포함한 안전보장상의 제반 문제와 관련하여

유관국들사이의 대화를 촉진하여 문제해결을 도모해야 할 필요성을 확인하였다.

이 내용은 북한과 일본 모두에게 외교정책의 변화를 예고할 수도 있는 내용이었다. 일본에게도 ‘북동아시아’는 외교정책에서 고려되던 지역이 아니었다. 북미관계, 북일관계의 개선과 맞물려 이 선언이 실행되었다면, 북한의 동북아를 중국·러시아에 집중하는 대륙성, 일본·미국 등 해양 세력을 배척하는 배타성으로 해석하는 냉전적 평가는 가능하지 않았을 수도 있다.

북한이 북미관계와 북일관계의 개선이 이루어지지 않았음에도 불구하고, 동북아 지역을 포기한 것은 아니다. 2002년 10월 미국의 대북특사가 북한을 방문하여 북한이 고농축 우라늄에 의한 핵개발 계획을 가지고 있다는 의혹을 제기하면서 시작된 이른바 제2차 북핵위기를 해결하기 위해 북미 양자대화는 물론 3자, 4자, 5자 등의 회담이 제안이 나왔을 때, 북한은 “조미접촉에서 3자회담을 거치지 말고 직방 6자회담을 개최하며 거기에서 조미쌍무회담을 진행할데 대한 새로운 제안을 내놓”은 당사자가 자신이라고 주장하기도 했다. 즉 6자회담이란 형태는 북한의 고안물이라는 것이다. 북한은 6자회담 기간 동안, “자위적핵억제력”이나 “세력균형”의 필요성을 언급하고 실제 핵실험을 하며 동북아 지역에서 힘의 균형을 추구하는 자유주의적 접근에 반하는 담론과 정책을 생산했지만, 6자회담을 통해 2005년 9·19공동성명, 그리고 이 공동성명의 실행을 위한 2007년 2·13합의와 10·3합의 등에 동의했다.

9·19공동성명은, 북한이 핵 문제를 매개로 동북아 차원에서 협력을 모색하는 문건으로 해석될 수 있다. 핵 문제와 관련하여 6자회담 참여국의 역할을 규정하고 있는 1항의 전문이다.

6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다.

조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약과 국제원자력기구의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다.

미합중국은 한반도에 핵무기를 가지고 있지 않으며, 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.

대한민국은 자국 영토 내에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인하면서, 1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 남북 공동선언」에 따라, 핵무기를 접수 또는 배비하지 않겠다는 공약을 재확인하였다.

1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」은 준수, 이행되어야 한다.

조선민주주의인민공화국은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔다.

여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하였고, 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 대한 경수로 제공 문제에 대해 논의하는데 동의하였다.

2항에서 북미, 북일의 “관계정상화”가 언급되고, 3항에서는 “6자의 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력”이 약속되었다. 5항에서는 공동 성명 실행의 ‘방법론’으로 “‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’의 원칙에 입각한 “단계적 방식”이 합의되었다. 4항이 평화체제와 관련된 내용이다.

6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다.

직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다.

6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다.

9·19공동성명은, 미국을 포함한 동북아 지역에서 다자안보협력 및 경제 협력을 천명한 문건으로 평가될 수 있다. 한반도 평화체제도 동북아 다자 안보협력과 연계되어 있다. 그러나 단계적 접근에 대한 합의에서 볼 수 있듯이, 6자회담이 동북아 협력의 제도적 장치가 되기 위해서는 참여국들의 약속이행이 이루어져야 한다.

북한은 2000년대에 들어와서 동북아 지역을 발명할 수밖에 없었다. 북한의 동북아론은 북한과 6자회담 참여국들과의 양자관계 및 6자회담이라는 다자협상과 함수관계를 맺고 있었다. 우리가 북한의 동북아론에서 주목하는 것은, 어떤 주제든 동북아를 상상할 때 문제가 될 수밖에 없지만, 안보협력과 경제협력의 ‘분리’다. 안보협력이 미국 및 일본에 의해 방해받고 있다고 생각하면서도, 경제협력의 필요성을 언급하고 있다.

6자회담에도 불구하고, 북한은 동북아 지역에서 냉전이 계속되고 있다고 생각하고 있다. 그리고 그 이유를 “미제의 세계제패전략, 동북아시아지배 전략”에서 찾고 있다. 또한 지역의 위계를 설정하고 있다는 점도 주목의 대상이다. “랭전종식후 미제의 세계재패전략에서 아시아태평양지배전략은 중요한 의의를 가지며 특히 동북아시아전략은 미제의 세계제패전략에서 매우 중요한 위치를 차지하고있”으며 미국은 “아시아태평양을 지배 하는데서 동북아시아가 기본이며 여기서도 특히 조선반도가 가장 중요하다고 간주하”고 있다는 것이다. 즉 북한은 아시아·태평양의 하위 지역으로 동북아를 인식하고 있다. 그리고 동북아 지역질서의 핵심 변수를 중국의 부상에 따른 미중관계의 변화에서 찾고 있다. 미국이 “중국, 로씨야 등의 주도하에 상해협조기구가 유라시아대륙을 포괄하는 다국간안보 기구로 발전하고 중국과 인디아, 로씨야사이의 <<전략적3각협조동반자 관계>>가” 형성되자, 중국과 러시아를 견제하기 위해 한미일 “3각군사 동맹”을 강화하고, 아시아·태평양 지역에서 북대서양조약기구(NATO)와 같은 기구를 구상하고 있다는 것이다.

즉 북한의 동북아는 미국의 동북아 정책이 변하지 않는 한, 달리 표현하면 북미관계, 북일관계가 개선되지 않는 한, 세력균형의 정치가 작동하는 지역이다. 북한은 이 세력균형의 정치 속에서 핵 억지력을 선택하고 있다. 6자회담이 협력의 계기를 마련하고 있고 2007년 3월 북한은 6자회담 실무그룹 가운데 하나인 ‘동북아 평화안보 메커니즘’ 회의에 참석하기도 했지만, 합의 이후 다시금 교착으로 가는 일을 반복하고 있는 6자회담이 북한에게 안보의 측면에서 동북아를 상상하게끔 하는 것을 어렵게 하고 있다. 북한의 동북아는 북미관계의 개선 및 한반도 평화체제 구축 여부 그리고 6자회담의 성과와 함수관계에 있다고 할 수 있다.

4. 북한의 동북아 경제정책

경제의 측면에서 북한의 동북아는 ‘부분적’이지만, 협력을 위한 지역으로 고려되고 있다. 북한은 경제위기가 가시화되고 지구적 수준에서 냉전의 해체가 시작되고 한반도에서도 냉전 해체를 위한 논의가 이루어지던 1991년 한반도에서 냉전 해체의 조짐이 보이기 시작했던 1991년 10월 ‘유엔 개발계획(United Nations Development Program, UNDP)’ 주도로 동북아시아 경제협력을 강화하기 위한 한 방법으로 ‘두만강유역’을 개발하기 위한 계획(Tumen River Area Development Program, TRADP)에 남한, 몽골, 중국, 러시아 등과 함께 참여했다. 그리고 같은 해 12월 북한은 두만강유역의 라진-선봉을 자유경제무역지대로 지정했다. 북한이 이른바 ‘혁명적 경제 전략’으로 채택한 ‘무역제일주의’의 정책의 반영이었다. 북한 핵 문제의 봉합이었던 1994년 제네바 합의 이후 1995년 TRADP에 참여한 5개국이 위원회를 결성했지만, 2005년 말 별다른 성과 없이 이 사업은 종료되었다. 제네바 합의 이행의 부진과 2002년 10월부터 다시 시작된 북핵 위기는

북한이 참여하는 동북아 협력을 가로막는 장애물이었다.

북한은 지역경제통합에 대해 이중적 인식도 북한이 동북아 협력에 참여하는 것을 어렵게 하고 있다. 북한은, 한편으로 지역경제통합이 “자본의 국제화”의 확대며 “제국주의독점들사이의 경쟁을 고도로 야기시키면서 제국주의의 기본모순을 더욱 격화시키”면서 동시에 “세계적범위에서 발전도상나라들에 대한 착취와 약탈을 더욱 강화”한다고 평가하고 있다. 그러나 발전도상국들의 지역경제통합에 대해서는, “유무상통의 원칙에서 과학기술교류와 경제적협조를 실현하기 위하여 또는 제국주의자들의 경제적침투와 약탈에 공동으로 대항하기 위”한 정책으로 보고 있고, 동남아시아, 라틴아메리카, 아프리카에서 나타나고 있는 경제통합을 후자의 사례로 제시하고 있다.

이 이중적 인식과 정치군사적 고려는, 북한이 동북아 협력의 대상을 협소하게 정의하게 한다. “동북아시아나라들과의 무역을 발전시키는데 깊은 관심을 돌려야 한다”고 하면서도, 그 나라들은 중국, 러시아, 몽골로 한정된다. 그리고 북한의 북부지역과 중국의 동북3성 그리고 러시아의 극동을 연계하는 지역구상이 나오고 있다. 북한의 『경제연구』지에서는 2000년대 초반 “동북아시아나라들과의 대외무역이 확대발전”을 위해, 세 가지 정책제안을 하기도 했다. 첫째, “수출생산품기지를 튼튼히 꾸”려야 한다는 것이다. 둘째, 직접무역, 가공무역, 삼가공무역, 변강무역 등 여러 형태의 무역방법을 사용해야 한다는 것이다. 이를 위해 라진-선봉과 같은 “특수경제지대”의 창설이 무역교류에 유용하다는 주장을 하고 있다. 셋째, “정보산업시대의 요구에 맞게 무역의 정보화를 실현”해야 한다고 주장하고 있다. 북한이 1990년대 후반부터 발간하기 시작한 국제관계 관련 사전류에서도, “국제경제거래와 자본주의경제에서 널리 쓰이”고 있는 용어들과 “정보통신기술을 비롯한 현대과학기술의 비약적인 발전으로 국제금융분야에서” 나타나고 있는 변화들을 포착하려는 노력들도 나타나고 있다.

이 사전들에서 “경제빨리”이나 “다국간주의”(multilateral trade negotiation)와 관련된 항목을 확인할 수 있다.

1993년 북한은 ‘라진-선봉경제무역지대법’을 최고인민회의 상설회의의 결정으로 채택했다. 주요 내용은, 라진-선봉지역을, “특혜적인 무역 및 중계수송과 수출가공, 금융, 봉사지역”으로 만들어, 무역활동을 촉진하는 것이었다. 이 법은, 외국투자자를 유치하기 위해 라진-선봉지역에서 발생하는 분쟁의 경우, “제3국의 중재기관에 제기하여 해결”하는 조항까지도 담고 있었다. 1999년, 2002년, 2005년, 2007년에는 외국인투자의 여건을 개선하기 위해 법령의 수정과 보충이 이루어지기도 했다. 2010년 1월에는 라진-선봉을 ‘라진특별시’로 승격하고, ‘투자분야와 투자장려부문’ 그리고 ‘해외조선동포의 경제무역활동’ 등의 6개조항을 신설하기도 했다. 특히 ‘해외조선동포’란 표현은 한국기업의 참여를 가능하게 하는 조항으로 해석되기도 했다.

북한의 라진-선봉 정책은 북한의 동북아 구상에서 핵심적 역할을 하는 중국의 동북3성 정책과 맞물려 있었다. UNDP가 주도한 두만강유역개발 사업도 중국의 동북3성 개발계획과 연계된 기획이었다. 2000년대 초반 북한은 신의주 특구사업을 중국과 협력하여 진행하려 하기도 했다. 2000년대 중후반 중국은 동북3성 지역의 상대적 낙후를 해결하고 동북3성에서 새로운 성장동력을 모색하기 시작했다. 2009년 5월 북한의 제2차 핵실험에도 불구하고 같은 해 10월 원자바오 총리가 북중관계의 개선을 위해 북한을 방문한 직후인 11월 중국은 동북3성을 선진 공업지대로 만들기 위한 ‘창지투(長吉圖) 개발사업(중국두만강유역합작개발계획강요)’을 발표했다. 그리고 2010년 10월 조선로동당 창건 65주년을 기념하여 북한을 방문한 중국대표단은 동북3성의 핵심 관계자와 북한의 접경지역 대표들이 참여한 가운데, ‘경제기술협조에 관한 협정’에 서명했다. 동북지역에 물류를 위한 항구를 가지고 있지 않은 중국의 입장에서 두만강 하구의

라진-선봉은 동북3성 개발계획을 위해 필수적인 출구라고 할 수 있다. 2011년 6월에는, 압록강 하류를 북중이 공동개발하는, ‘황금평, 위화도 경제지대 중국 공동개발, 공동관리대상 착공식’이 개최되기도 했다.

이 과정에서 북한의 김정일은, 2010년 5월과 8월, 2011년 5월 중국을 방문했다. 2010년 3월 천안함 사건 이후, 한미동맹과 북중동맹의 대립관계가 격화되던 시점이었다. 6자회담이 정지된 상태에서 냉전시대의 양자관계가 안보를 규율하는 도구로 다시금 기능했고, 경제적 측면에서도 북한의 동북아는 중국의 동북3성과 두만강 하구로 다시금 축소되었다. 북한과 중국은 김정일의 방중 이전에 공동으로 ‘개발합작연합지도위원회’를 구성하고, 북중경협은 “정부가 이끌고, 기업이 위주가 되며, 시장의 원리로 운영되고, 상호 이익을 추구한다”는 4대 원칙에 합의했다고 한다. 라선경제무역지대와 황금평경제지대라는 장기적 개발사업 중심의 북중경협을 매개로 북한의 동북아 구상의 구체적 정책으로 현실화되고 있다. 북한은 또한 러시아 시베리아산 가스를 북한을 경유하여 남한에 제공하는, 남북러 가스관 공사에도 동의의사를 밝힌 바 있다.

한국이 설정하고 있는 동북아보다 협소하고, 안보와 경제공간의 불일치가 가시적이지만, 1990년대부터 시작된 경제적 측면에서의 북한의 동북아가 현실화되고 있다. 북한도 ‘황금의 삼각주’라 부르는 두만강 하구 지역에서 북한, 중국, 러시아를 유인하는 협력의 수요요인도 높고, UNDP 주도의 두만강유역개발사업은 광역두만강사업(Greater Tumen Initiative, GTI)의 형태로 그 명맥을 유지하고 있다. 그럼에도 북한의 동북아 구상의 실현, 즉 지역협력의 공급요인에는 한계가 있다. 세 가지 요인을 지적한다.

첫째, 북한은 지역협력을 언급하면서도, ‘자립적 민족경제’ 담론을 포기하지 않고 있다. 예를 들어 2010년 8월 김정일의 중국방문 이후 9월 상순으로 예정되어 있던 북한의 당대표자회가 연기되고 있던 시점에 김정일은, ‘3월 5일 청년광산’을 현지지도했다고 한다. 이 광산은 북한에서 ‘강계정신’

으로 명명한 자력갱생노선의 상징이었다. 같은 해 9월의 『로동신문』 ‘정론’에서는 경제의 주체화를 다시금 강조하고 있다. 북중협력이 북한의 중국에 대한 종속일 수 있다는 것이다. 그 표현은 북한식으로, “남에게 빌어먹는 절름발이경제를 다음세대에 넘겨주는 것처럼 큰 죄악은 없다 … 외세의존에서 살 길을 찾는 것은 후대들이야 어찌되건 자기 세대만 잘 살아보자는 리기적인 관점의 발현이”라는 것이었다. 북한의 동북아에 대한 이중적 인식만큼이나 경제에서의 주체담론은 북한의 동북아담론과 배치될 수밖에 없다. 담론의 경쟁은 북한 내부에 정책의 향방을 둘러싼 담론투쟁이 있음을 보여주는 것이기도 하다.

둘째, 북한의 정치경제체제의 구조적 요인이 지역협력 담론의 실천을 가로막고 있다. 북한은 대외경제의 활용을 언급하고 있지만, 전형적인 세력균형적 인식 하에서 ‘국방공업의 선차적 강화발전론’을 위한 재원의 마련을 위해 지역협력을 생각하고 있고, 이는 지역협력을 ‘단순 외화벌이’로 제한한다는 것이다. 더 나아가 김정일정권과 같은 ‘신가산제적 사인독재’ 하에서 국방공업을 위한 재원은 정치자금의 북한식 표현인 이른바 ‘혁명자금’의 관리와 연계되어 있고, 따라서 시장화와 안보위기를 야기할 수 있는 지역협력은 불가능할 수도 있다는 것이다. 이 주장에 따르면, 북한의 동북아 지역정책은 그 대상이 중국과 러시아라고 하더라도 단순한 외화벌이로 국한될 수밖에 없다.

셋째, UNDP의 두만강유역개발사업의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 동북아에서 안보협력이 선행하지 않는 한, 북한이 포함된 동북아 차원의 경제협력은 실현되기 어려울 수도 있다. 예를 들어, 6자회담이 북한의 안보위기를 불식시키는 다자협상으로 기능할 수 있을 때, 그리고 그 과정이 북미관계와 남북관계의 개선을 수반할 수 있을 때, 북한은 동북아 차원의 지역경제협력이 북한의 정치경제체제를 위협하지 않으리라 생각할 수도 있다. 그러나 이 새로운 상황이 도래하게 되면, 북한은 또 다른 딜레마에

직면하게 될 수도 있다. 그 딜레마는 지역경제에의 편입이 북한식 정치경제 체제의 변화를 촉진하는 원천이 될 수도 있다는 북한의 인식이다.

5. 북한의 동북아 시민사회정책

북한의 동북아 지역구상에 대한 또 다른 도전은 동북아 시민사회의 북한에 대한 관여다. 북한은 탈냉전시대에 들어서면서 아태평화위원회와 같은 조직 등을 통해 동북아 시민사회에 대한 하층통일전선 외교를 강화해 왔다. 그러나 북한의 하층통일전선 외교는, 북한에 대한 시민사회 단체의 인도적 지원, 핵문제에 대한 동북아 시민사회의 관여, 일본인 납치 문제를 둘러싼 일본 시민사회단체의 반복활동, 친북적이지 않으면서 보편적 가치를 추구하는 한국 시민사회단체와의 만남, 한국 시민사회단체의 북한민주화 운동 등으로 인해, 역 하층통일전선 외교에 직면하고 있다. 동북아 및 한국의 시민사회가 수행하는 관여의 의제는, ‘인도적 지원’, ‘핵 문제’, ‘인권’의 세 가지로 범주화할 수 있다.

첫째, 1995년 8월 북한의 유엔대표부는 공식적으로 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급구호 요청을 했다. 그리고 세계보건기구(WHO)와 유엔아동기금(UNICEF) 등에도 식량지원을 요청했다. 수해로 인한 식량위기 때문이었다. 특히 1990년대 초반 냉전의 해체 이후 사회주의국가들의 지원이 감소한 상황에서 발생한 북한내부의 자연재해는 북한의 식량위기를 심화시킨 요인이었다. 북한은 이 위기를 항일무장투쟁 시기의 경험을 원용하여 ‘고난의 행군’으로 명명했다. 한국의 시민사회를 포함한 동북아 시민사회의 대북지원운동이 본격화된 시점은, 1995년 9월경이었다. 동북아 시민사회단체의 대북지원운동은 북한과 동북아 국가들의 관계에 따라 부침을 거듭하고 있다.

북한은 인도적 지원을 요청했음에도, 자본주의국가들의 ‘원조’에 대해서는 이론적으로는 부정적 입장을 견지하고 있다. 경제원조를 받는 국가들이 원조를 제공한 국가에 예속될 수밖에 없다는 이유에서다. 북한의 이중적 인식은 인도적 지원의 과정에서도 나타나고 있다. 대부분의 인도적 지원이 북한의 요구에 의한 것임에도 시민사회단체의 협상력이 약할 뿐만 아니라 제한된 범위에서만 자신들의 내부를 공개하려는 북한과, 분배의 투명성을 확보하려는 시민사회단체 사이에 갈등이 발생하곤 했다. 또한 북한이 요구하는 개발협력은 시민사회단체가 조달하기 어려운 재원을 필요로 한다. 남북한의 교류와 협력을 위해 조직된 ‘6·15위원회’의 경험에서는 시민사회가 부재한 북한과의 대화에서 “민간의 자율성과 독자성을 보장하면서 ‘토론을 통한 재창조’를 이루는 것은 어려운 과제”로 서술되고 있다. 특히 탈냉전 이후 등장한 한국사회의 시민운동인 평화운동세력이 ‘6·15위원회’와 같은 기구에 참여하게 되면서, 북한이 불편해 했던 핵문제, 여성문제, 내정간섭의 문제 등이 의제화되기도 했다.

둘째, 북한의 인권과 민주주의에 대한 관여에서는 동북아 시민사회의 보수적 인권 운동단체들이 주체다. 이 단체들은 북한체제 자체가 북한문제의 근원이라고 생각하고 있다. 즉, 북한의 인권개선과 민주화를 위해서는 북한 정권의 교체가 불가피하다고 주장하고 있다. 이 세력들은, 북한을 포용하려는 정치사회세력과 인권과 민주주의의 측면에서 후진적이라고 생각되는 북한 정부 양자 모두를 비판한다. 북한 인권운동과 북한민주화운동을 추진하는 단체들은, 북한주민의 인권, 탈북자의 인권, 그리고 국군포로 및 납북자 문제 등에 주요 관심을 두고 있고, 이를 위해 유엔, 국제인권단체 등의 네트워크를 적극 활용하고 있다. 「북한인권법」의 제정도 이들의 주요한 운동목표다. 그리고 탈북자의 숫자가 증가하면서, 탈북자들이 조직한 단체들이 북한인권운동과 북한민주화운동에 개입하고 있다. 탈북자단체들은 북한정권을 비판하는 내용이 담긴 대북전단의 살포와

같은 직접행동에도 나서고 있다. 이 변화에 대응하여, 진보적 시민단체들도 특히 북한인권문제에 대해 목소리를 내려 하고 있다. 진보세력은 한반도 인권이란 관점에서 북한인권문제에 접근하려 하고 있다. 북한의 인권문제에 대한 제기는 시민사회단체뿐만 아니라 유엔, 유럽연합, 미국정부, 일본 정부 등에 의해서도 이루어지고 있다.

인권문제의 제기에 대한 북한의 반응은 복합적이다. 첫째, 북한은 인권의 존재 그 자체를 부정하지는 않고 있다. 인권의 국제법에 대해서도 긍정적이기도 하다. 그러나 김정일이 “사회주의는 과학이다”(1994년 11월)라는 글에서 직접 인권을 언급할 정도로 인권문제에 대한 제기에 민감하게 반응하면서, 북한은 ‘우리식 인권’의 개념을 제시한다. 북한의 우리식 인권은, 집단주의, 계급성, 사회권에 대한 강조와 상대주의적 인권관, 그리고 주권을 축으로 한 인권론으로 나타나고 있다. “인권은 자주적으로, 창조적으로 살며 발전하려는 사회적인간의 신성한 권리”라는 정의에서 주체사상에 입각한 북한식 인권의 대강을 확인할 수 있다. 둘째, 미국을 비롯한 서방국가들의 인권현실을 비판하고 북한을 ‘인권유린국가’로 규정하는 것에 강하게 반발하고 있다. 셋째, 동북아 국가들의 인권관련 단체들의 정부비판에 대해서는 긍정적 평가를 하고 있다.

마지막으로 핵 문제에 대한 동북아 시민사회의 관여는 ‘무장갈등 예방을 위한 국제연대(Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, GPPAC)’의 형태로 이루어져 왔다. GPPAC 동북아는, 2005년 2월 일본의 도쿄에서, 주요 이해당사자인 평양이 참가하지 않은 상태에서, 베이징, 홍콩, 서울, 상하이, 타이베이, 도쿄, 교토, 울란바토르, 블라디보스토크에서 활동하는 시민사회단체들로 구성되었다. 동북아의 정치군사적 현안과 관련한 GPPAC의 문제의식을 정리하면 다음과 같다. 첫째, GPPAC은 동북아 차원의 냉전체제 해체와 동북아 비핵지대화 건설의 맥락에서 한반도 핵문제에 접근하려 하고 있다. 둘째, 남북한의 신뢰구축과 경제협력,

시민사회의 대화 그리고 평화체제 구축 등을 한반도 문제의 해결을 위한 대안으로 제시하고 있다. 셋째, 군사동맹 없는 동북아에 대한 구상도 GPPAC의 행동의제에 담겨 있다. 넷째, 6자회담의 제도화를 포함한 동북아 지역기구의 창설을 동북아 국가들에 요구하고 있다. 다섯째, 북한에 대한 인도적 지원 및 탈북 이주민들의 인권보호 등도 동북아 행동의제로 제기되었다.

북한의 '시민사회단체'도 GPPAC의 초청대상이었다. 2007년 몽골의 울란바토르에서 열린 회의에는 북한의 '조선반핵평화위원회'가 참여할 예정이었지만, 결국은 참여하지 않았다. 그러나 2011년 GPPAC 베이징 회의에는 북한의 '조선평화옹호전국민족위원회(Korea Peace Committee)'가 참여했다. 2017년 8월 몽골에서 개최된 제3차 울란바토르 프로세스에서는 '조선평화옹호전국민족위원회'가 핵문제에 대한 북한의 입장을 문건의 형태로 제출하기도 했다. 조선평화옹호전국민족위원회의 울란바토르 프로세스 참여는, 북한이 동북아 시민사회의 모임에 자국의 '사회단체'를 파견한 첫 사건으로 기록될 것이다. 이 울란바토르 회의에서는 6자회담을 지지하는 한편 이에 상응하는 시민사회의 6자회담을 개최하지는 제안이 나오기도 했고, 북한의 핵개발뿐만 아니라 한국과 일본이 의존하고 있는 미국의 핵우산에 대한 비판적 견해가 제시되면서, 동북아 비핵지대화를 의제화하고자 했다.

북한이 동북아 시민사회를 만나면서 나타난 변화 가운데 하나는, 북한에서 '시민사회단체'란 표현을 일상적으로 사용하기 시작했다는 점이다. 앞의 이론부분에서 지적한 것처럼, 북한은 서구의 '시민사회론'을 사회주의로의 평화적 이행을 설파하는 수정주의적 담론으로 인식하고 있다. 유기체적 사회구성을 유지하고 있고 이를 이론적으로 정당화하는 북한이, 국가와 시민사회의 존재론적 분리와 시민사회의 국가로부터의 자율성을 수용하는 것은 불가능한 것처럼 보인다. 그럼에도 사회단체의 존재를 부정

하지는 않았지만, 그 앞에 수식어로 시민을 붙이지는 않았던 북한에서 2000년대 이후, 정확한 시점과 그 이유를 설명하기는 어렵지만, 시민사회 단체란 표현을 『조선중앙통신』과 『로동신문』과 같은 그들의 매체에서 사용하고 있다. 특히 한국의 시민사회단체를 지칭할 때는, ‘진보적’ 시민사회 단체들만을 시민사회단체로 언급하고 있다. 작은 변화지만, 시민사회단체의 관여가 낳은 결과로 해석할 수도 있다.

북한은 동북아 시민사회의 북한 문제에 대한 관여에 반응을 보일 수밖에 없는 상황이다. 그러나 북한의 동북아 시민사회에 대한 시각과 정책은, 시민사회가 부재한 북한의 현실을 반영하듯, 한계적인 것처럼 보인다. 북한의 ‘6·15위원회’가 조선사회민주당과 천도교청우당 등의 이른바 친구 정당과 각 부문 단체의 대표들로 구성되어 있지만 사실상 조선로동당의 하위조직인 것처럼, 북한의 하층통일전선 외교는 조선로동당의 외곽단체와 동북아 시민사회가 교류하는 형식을 띠고 있다. 유기체적 사회구성의 필연적 결과이기도 하지만, 북한과 동북아 시민사회의 교류가 증대하게 되면, 북한 하층통일전선 외교의 주체의 문제가 제기될 수밖에 없을 것이다. 북한과 동북아 시민사회의 교류는 북한에서 시민사회가 형성되는 한 계기가 될 수도 있다.

하층통일전선 외교의 주체가 사실상 당-국가라는 사실에서 기인하는 것이지만, 북한의 동북아 시민사회에 대한 ‘통일전선적 접근’은 북한과 동북아 시민사회의 협력을 저해하는 요인이 될 수 있다. ‘6·15위원회’의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 북한의 통일전선적 접근은 남남갈등을 심화하는 요인으로 작용하곤 한다. 즉 통일전선의 논리에 입각한 북한의 하층통일전선 외교는 의도하지 않은 결과를 초래할 수도 있다. 이는 북한당국의 동북아 시민사회에 대한 인식의 한계에서 기인하는 것일 수 있다. 결국 북한에 시민사회가 형성되지 않는다면, 북한이 동북아 시민사회들을 이해하는 것이 불가능할 수도 있다. 북한에서 시민사회가 형성된다면, 어떤

경로를 거칠 것인지는 아래와 같이 추론해 볼 수 있다.

‘고전적 사회주의체제’는 사회주의의 본래적 이념과 달리 국가 및 경제의 사회화가 아니라 경제 및 사회의 국가화를 그 특징으로 하고 있다. 북한도 예외가 아니다. 북한은 여기에 더해 수령-당-대중을 유기체적 조직한 사회 구성을 유지해 오고 있다. 따라서 북한에서는 이념과 현실 속에서 시민사회가 존재하지 않았다고 할 수 있다. 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 거치면서 북한에서 시장이 확산되면서, ‘탈국가화(de-state-ification)’한 영역이 확산되고 있음은 사실이다. 탈국가화는 사적 영역의 형성을 결과하고 있다. 그러나 사적 영역이, 사회 운동적 또는 신자유주의적 또는 탈근대적 시민 사회의 형성으로 이어질 지는 미지수다. 즉 우리가 지금-여기서 일상적으로 사용하고 있는 시민사회란 개념을 북한에서 발견할 수는 없다.

1990년대 이전까지 개혁의 경험이 거의 없이 고전적 사회주의체제를 유지하고 있던 북한의 사적 영역의 주된 구성부분은 가족이었다. 그러나 가족마저도 집단주의라는 국가적 규율의 제도화된 틀 안에서 제한적으로 존재해 왔고, 부분적으로는 공적 영역에 통합된 상태로 존재해 왔다. 이와 대조적으로 1990년대 중반에 ‘고난의 행군’이라는 대규모 아사사태에 직면하여 가족의 생존을 위해 지구적인 차원에서 촉발된 ‘장마당’의 활성화로 표상되는 아래로부터의 ‘자생적 시장화’가 분산적으로 전개되어 왔다. 이 과정에서 국가주의에 의해 주민들을 결속시키고 사회적 통합을 유지해 왔던 공적 영역에 심각한 균열이 발생하고, 이 균열이 공적 영역과 사적 영역의 경계 재조정 압력을 가중시켰고, 사적 영역의 질적 변화와 구성 부분들을 재구성하는 계기로 작용했다. 국가의 재분배정책에 의한 주민 최저생계의 보장이라는 물적 토대에 근거하여 사적 영역 자체를 형해화시킬 정도로 강력하게 작동해 왔던 공적 영역은 그 물적 토대의 와해로 인해 불가피하게 사적 영역의 확대를 용인할 수밖에 없었다. 즉 북한에는 ‘개인들’이 생존을 공동의 목표로 설정하는 ‘시장사회’가 형성된 상태다.

국가와 시장사회가 공존하고 있는 상태에서 시민사회 형성의 두 경로를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 시장사회에서 국가와 대립하는 정치적 반대파가 형성되어 동구와 같은 시민사회가 만들어지는 경로다. 둘째, 국가와 대립하지는 않지만 자주성을 가지는 제3의 영역, 즉 ‘공공영역(public sphere)’으로서의 시민사회가 만들어지는 경로다.

소련 및 동구의 경험에서 볼 수 있듯이, 정치적 반대파는 국가 내에서 자생적으로 형성될 수 있지만, 국제적 개입이 있을 때 정치적 반대파는 집단을 형성할 수 있고, 그 결과로 시민사회가 형성될 수 있다. 우리는 동북아판 헬싱키 프로세스를 구상해 볼 수 있다.

중국의 시민사회 연구에서 나타나고 있는 한 조류인 역사적 접근법이 유용한 준거가 될 수도 있다. 이들은 하버마스(J. Habermas)의 공공영역의 개념을 시민사회의 개념과 등치하면서, 하버마스의 공공영역 개념을, 부르주아 공공영역과 ‘평민적(plebeian) 공공영역’으로 구분하고 있다. 부르주아 공공영역이 공/사 구분이 명확한 자유주의적 자본주의사회에서 형성된 것이라면, 후자는 공/사 구분이 명확하지 않은 중세의 봉건제나 사회주의사회에서도 형성될 수 있다는 것이다. 이 해석을 수용하면, 부르주아 공공영역이 변이일 수 있다. 이 입장에 따르면, 국가와 대립하지는 않지만, 자주성을 가지는 영역을 공공영역 또는 시민사회로 해석하는, 최소주의적 시민사회론이 가능하다. 최소주의적 시민사회론을 북한에 적용하기 위해서는 실증적 연구가 이루어져야 한다. 예를 들어, 기아를 해결하기 위한 ‘상호부조’와 같은 활동이 존재하는지의 여부를 확인할 필요가 있다. 다른 한편 경제위기로 ‘방임적 분권화’가 진행되면서, 자원 및 자원의 조달과 소비 등의 영역에서 도나 군단위의 자율성이 증대하고 있는 현상도, 북한에서 시민사회의 형성 가능성과 관련하여 주목의 대상이다.

9

동북아 협력과 한반도형 평화체제의 원형

: 판문점 선언, 북미공동선언
그리고 공동안보체제

이정철(송실대학교)

지난 시기 한국 정부는 중요한 권력 행사 메커니즘을 방기, 상실하고 특정 세력에게 포박당한 채 탄핵을 맞이했다. 이에 국가는 조정 위기를 극복하는 주체로 나서기 쉽지 않았고, 다양한 정치 경제 주체들은 누적된 적폐로 경쟁력을 상실해가고 있었다. 이런 펀드멘탈의 한계를 그대로 반영하듯 외교 역시 실패에 실패를 거듭해왔고, 비대칭 전력 분야에 국한된 것이긴 하지만 남북 간 비대칭 전력에서의 열패 구도는 분명해졌었다.

문재인 정부가 들어와 한반도 운전자론을 제기한 이래 비로소 한국 외교는 제 방향을 찾아가고 있는듯하지만, 여전히 우려의 목소리는 높다. 최근의 북미 정상회담 이후의 난제와 이에 대한 한국 정부의 대응은 이 같은 환호와 우려라는 희비를 동시에 보여주고 있는 극적인 장면이다.

이하에서는 한국의 대북 정책과 외교 노선의 평가를 통해 새로운 전략을 찾는 데 일조하기 위한 몇 가지 시도를 하고자 한다. 이를 위해 필자는 먼저 지난 정부의 대북 정책들을 역사적으로 검토할 것이다. 그리고 대북 정책의 전제가 되는 대북 ‘인식’에 대한 대안을 검토하고자 한다. 왜 지난 10년 보수 정권과 오바마 행정부의 정책 조합인 전략적 인내가 실패했는지 그 전제가 되는 인식론적 편향을 검토한 후에, 대북 및 통일 정책의 원칙을 제시하고자 한다. 그리고 끝으로는 대북 정책의 핵심이 되는 북핵 문제에 대한 제언과 이로부터 귀결될 한반도 평화체제의 성격과 방향에 대한 비전을 제시할 것이다.

1. 과거 정부의 대북 정책 특성

1) 보수정부의 대북 정책

한때 남북 관계와 통일 외교를 동시에 성공적으로 진전시킨 보수정부의 모델케이스로서 노태우 정부의 대북 정책과 북방 정책을 벤치마킹해야

한다는 연구가 활성화되었다. 노태우 정부는 탈냉전의 소용돌이 가운데에 한국의 외교 역량을 최대한 활용하여 대중, 대소 수교를 통해 대북 우위를 확립하고 동시에 비약적 경제 도약과 민주화를 이룩한 시기로 평가되기 때문이다. 그러나 동시에 이 시기는 각각 ‘성공한’ 대북 정책과 ‘성공한’ 북방 정책이 상호 교차점을 찾지 못하여 분단체제의 전환점을 마련하지 못한 시기이기도 했다. 1992년 8월 한중 수교를 계기로 북방정책이 돌연 대북 승리체제로 전환되더니, 남북 (총리)고위급회담 결렬, 이선실 간첩 사건 발발 그리고 92년에 일시적으로 중단했던 팀스피리트 한미합동군사 연습을 재개하기로 하는 등 일련의 정책 파열음이 발생했다. 이 과정에서 국내의 통일 기반 강화를 명분으로 만들어진 보수 3당 합당 체제는 대통령 선거라는 계기를 맞아 남북관계의 진전보다는 보수의 확장적 재생산을 선택하였다. 국내정치과정의 정당화가 남북관계보다 중요했고 결국 국제 관계는 이에 조용하여 북한을 고립시키는 방향으로 정렬되었다.

당시 북한 당국의 고립감(siege mentality)은 곧 체제 생존을 위한 핵 게임으로 드러났고, 이 과정에서 김영삼 정부의 대북 정책은 미국과 통하고 남한을 봉쇄한다는 북한의 소위 ‘통미봉남’ 정책과 상호 대립하며 ‘적대적 상호의존’이라는 독특한 남북관계 현상을 낳았다. 임기 초부터 ‘세계화’ 구호를 내건 김영삼 정부의 외교 정책은 남북관계의 중요성을 가장 저위에 둬으로써 임기 내내 긴장된 남북관계와 씨름하게 되었다.

김영삼 정부 시절의 오랜 동면기를 끝내고, 김대중 정부는 국내정치와 남북관계 그리고 국제관계를 한 방향으로 정렬시키고자 하였다. 소위 햇볕론에 기반을 둔 대북 정책과 외교를 진행 해 6.15 남북정상회담이라는 소기의 성과를 거둔 것이다. 국내정치 지형의 벽을 넘지 못하고 ‘퍼주기’ 논란에 시달렸지만, 김대중 정부의 햇볕론은 대북 관여 정책을 중심으로 국내, 국제, 남북관계라는 3가지 수준을 일관성 있게 배열하고자 한 점은 분명했다. 김대중 정부의 외교 통일 철학은 (신)기능주의적 통합을 정책의

중심에 두고 국제관계와 국내정치를 이에 동원하고자 한 데 특징이 있었다.

2) 평화와 지역, 세계로 그리고 다시 통일로

그러나 9.11 이후 변화된 세계정세에 대응하는 과정에 노무현 정부는 햇볕론적 관여 정책을 지양하고자 했고, 그 과정에 참여정부는 두 가지 차원에서 햇볕정책과 차별화를 시도하였다. 먼저 참여정부는 (신)기능주의적 접근의 종착점(end-state)을 통합이나 통일보다는 평화 공존에 두고자 한 점에서 경제평화론적 발상을 더욱 강조하였다. 동시에 ‘동북아 중심’ 등 지역주의 전략과의 결합을 통해 민족 및 통일 논의의 과잉을 경계하고 남북관계와 국제관계의 중간 영역을 개척하고자 하였다. 노무현 정부의 평화 변형 정책과 동북아 중심론이 탄생한 배경이었다.

참여정부의 평화변형정책은 ‘평화 공존’과 ‘공동 번영’을 남북관계의 지향점으로 하겠다는 것이었다. 이는 경제협력의 무게 중심을 통일이나 민족공동체의 통합보다는 평화 공존에 있음을 분명히 한 것이었다. 공동 번영을 강조한 것은 남북 협력이 분명한 공동이익(common interest)을 창출할 때에만 유의미하다는 의지의 표명이었다. 이는 결국 절대수익(absolute gain)보다는 상대수익(relative gain)에 관심을 표명하는 것이어서 햇볕정책에 비해 보다 현실주의적인, 따라서 상호주의 교리를 강조하는 데로 기울었다.

한편 노무현 행정부는 동북아 중심국가론, 동북아 중심론에 이어 동북아 균형자론에 이르기까지 역대 어느 정부보다도 ‘동북아 지역성(regionness)’에 대한 강한 애착을 드러냈다. 노무현 정부의 동북아론은 글로벌주의로부터의 퇴행이라는 평가를 받을 수 있는 민족주의나 통일-통합정책을 벗어나, 지역주의와 평화론을 결합시킨 새로운 접근법이라는 데 의의가

있었다. 당시에 시작된 6자회담 체제와 결합되면서 나름대로 지역주의 패러다임을 확산시키는데 일조하였지만, 6자회담이라는 비핵화 안보 레짐과 동북아 지역화 간의 정체성 차이는 심각했고 특히 이 같은 비전통적 접근법에 대한 북한의 몰이해는 종종 남북관계에 파열음을 내는 결과를 낳기도 했다. 심지어 지역으로서의 동북아 개념은 동북 3성의 분리를 경계하는 중국이나 동아시아 개념을 강조하는 일본 모두로부터도 환영받지 못하였다. 특히 미-중간 균형 외교를 위해 한미동맹을 희생시킬 수도 있다는 의미로 받아들여진 동북아 균형자론(balancer)에 대한 미국의 비판은 노무현 정부를 매우 당황스럽게 하였다. 노무현 대통령은 뒤늦게 자신이 의미한 균형자 역할은 동북아의 양강 즉 중국과 일본 사이에서 한국의 역할을 의미한다고 해명했지만, 미국 측의 태도는 매우 완강했다. 이후 균형자(balancer)라는 표현은 한미관계에서는 금기어같이 취급당했고, 결국에는 균형자론과 함께 동북아라는 지역개념도 역사의 뒤안길로 사라졌다.

3) 글로벌주의와 통일 대박의 공통분모: 흡수통일론

이명박 정부는 부시 행정부의 강력한 반테러 드라이브에 편승하여, 세계로 가자(going global)라는 모토를 외교 노선으로 들고 나왔다. 인수위 시절부터 오렌지네 어윈지네 논란을 일으키는 등 이명박 정부는 한미동맹 일변도의 대외 정책을 들고 나왔다. 이는 전두환 정권 이래 슬로건으로서는 가장 강력한 한미동맹론이었다. 노태우 정부 시절 북방정책에 대한 미국의 속도조절론, 김영삼 정부 시절 통미봉남 여부에 따른 미국과의 신경전, 김대중, 노무현 두 정부와 부시 행정부와의 대북정책 논란 등에 비하면 한미관계는 탈냉전 이래 이보다 더 좋을 수 없는 듯했다. 이에 반해 대북 정책에 대해서는 비핵개방 3000이라는 다소 생똥맞은 안을 들고 나왔다. 북한의 비핵화 조치를 남북관계의 전제 조건으로 한다는 것이고, 이를

수용한 북한이 경제 개방을 추진한다면 한국이 북한의 1인당 국민소득을 3000불로 만들어 주겠다는 안이었다. 이미 2006년에 1차 핵실험을 실시한 전례가 있는 북한이 비핵화를 수용하는 것이 쉽지도 않을 뿐더러, 설사 북한이 비핵화를 수용하고 개방 정책을 실행하더라도 국민소득을 3배 증대시키는 것이 어떻게 가능한가라는 점에서 그 진정성에 대해 수많은 질문이 쏟아졌다.

사실상 이명박 정부의 <세계로 가는 정책>인 글로벌주의는 동북아라는 말썽 많은 지역 범주를 단번에 뛰어넘어 소위 중견국가(middle power) 한국의 글로벌 영향력을 강화하자는 취지의 외교 정책이었다. 자원외교, 녹색성장 등으로 무장한 이명박 정부의 대외 정책은 G20 의장국, 핵안보 정상회의 의장국 등 세계로 나가는 모양새를 갖췄지만, 실속은 없었다. 특히 지역주의 없는 세계화 전략은, 한국보다 더 빨리 강국으로 부상한 중국에 대한 정책 대안을 담고 있지 않았다는 점에서 그 성공 여부에 대해 물음표가 따라 다니는 걸 막을 수 없었다. 2009년 북한의 2차 핵실험, 2010년 천안함, 연평도 사건 처리 과정 내내 이명박 정부는 대북 정책의 집행을 위해 중국에 손을 벌릴 수밖에 없었다. 비핵개방 3000이라는 대북 정책은 남북관계와 무관한 외교적 레토릭으로만 받아들여졌고 오히려 대북 압박을 통해 북한을 굴복시키기 위한 대북 강경론의 명분으로 해석되었다. 실제 이명박 정부는 금강산 관광 중단, 5.24 대북 제재 등 모든 수단을 동원해 대북 제재를 추진했지만, 중국의 부상이라는 거대한 벽 앞에 중견국가 한국의 대북 압박은 한계에 부닥치지 않을 수 없었다. 한미 동맹 일변도의 외교 통일 정책으로 역대 지정학을 돌파하려고 한 이명박 정부의 외교 통일론은 결과적으로 다시 지역 문제이자 중국 변수를 돌아 보게 하는 계기를 만든 것이었다.

박근혜 정부가 한미중 협력외교를 들고 나오고 신뢰외교(Trustpolitik)와 균형정책(Alignment policy)을 강조했던 것도 이 같은 반성에서 나온 것

입에 분명했다. 한국의 보수 정부가 자주 외교나 균형자 외교를 채택한 것은 아니지만 이명박 정부의 한미동맹 몰입외교에 대해서 경로 수정을 택하고자 했던 것은 분명해 보인다. 참여 정부기 균형자(balancer)론의 비극을 염두에 두고 이와외 차별화를 위해 다른 표현의 균형(alignment)을 들고 나왔지만, 미국과 중국 사이에서 한국의 포지셔닝을 점검한다는 의미에서는 동일한 문제의식에 기반해 있었다. 2015년 박근혜 대통령의 방중 행보와 방미 행보 그리고 AIB 가입 문제와 싸드 배치 문제 등에 대한 널뛰기 외교는 외교 철학의 한계는 제외하더라도 역내 균형화 전략이 얼마나 어려운 것인가를 보여주는 상징의 하나로 평가되고 있다.

박근혜 정부가 제기했던 또 다른 제안인 동북아평화협력구상(동평구) 역시 동북아라는 지역 범주를 재론했다는 점에서 주목할 만했다. 이명박 정부가 방기한 지역 개념인 동북아를 재차 들고나온 것은 결국 세계로의 길은 역내 문제를 다지는 과정에서 출발해야 한다는 평범한 진리를 깨달았기 때문일 것이다. 참여정부의 지역주의 문제의식을 부분 희생시킨 것이라고 밖에 볼 수 없는 것이었기 때문이다. 동평구는 보건, 마약, 원자력, 에너지 등 연성 안보 분야에서 시작하여 북한과 몽골까지 참여하는 다층적이고 다변적인 대화협력체를 구성하자며 기존 정책과의 차별성을 강조하고자 했다. 그러나 동 제안 역시 미국과 중국 사이에 낀 한국이 ‘동북아’라는 지역성을 통해 한국 역할론과 주도성을 획득하겠다는 그 근본적 발상에는 변화가 없다는 것이 필자의 판단이다. 이 점에서 유라시아 이니셔티브로 대표되는 동평구 안의 의도는 충분히 긍정적인 평가를 받을 만한 것이었다.

끝으로 박근혜 정부의 대북 정책 명칭인 ‘신뢰 프로세스’는 그 실체를 분명히 파악하기 어려운 매우 주관적인 정책으로 귀결되었다. 신뢰의 형성 주체가 당국 간인지, 비핵화 문제는 여기에 어떻게 매개되는지 나아가 신뢰의 목표지(end-state)가 무엇인지 등에 대한 다양한 의문들이 끊이질

않았었다. 이에 더해 박 대통령이 느닷없이 들고나온 통일대박론은 그 통속적 표현이 갖는 다의적 함의 때문에 정책적 의도를 파악하기 어려웠다. 일부에서는 통일대박론이 체제흡수라는 방법과 북한체제의 조기붕괴라는 전망에 근거한다고 적극적으로 해석하기도 하지만, 청년 세대의 통일 허무주의를 극복하기 위한 정치 슬로건 정도라는 소극적 해석도 병존했다. 여러 논란에도 불구하고 개성공단 폐쇄를 기점으로, 박근혜 전 정부의 통일대박론이 결국은 흡수통일 정책이었음을 부인하는 견해는 찾아보기 어려워졌다.¹

2. ‘전략적 인내’ 시대의 마감

필자는 새 정부의 과제가 한국 보수 정부의 흡수통일 전략과 오바마 행정부의 동맹 우선 전략의 묘한 조합이 만들어낸 ‘전략적 인내’ 정책이 갖고 있는 인식적 전제를 비판적으로 검토하고 그 대안을 제시하는 데서 문제를 출발함으로써 대안을 마련해왔다고 주장해왔다.

주지하다시피 전략적 인내는 클린턴, 부시 행정부 6년간의 북미 대립의 결과를 결산하고 이로부터 북한 문제에 대한 교훈을 도출, 마련한 대북 정책이었다. 전략적 인내 정책의 한 축은 레드 라인(Red Line) 설정 여부였다. 북한의 특정 행동을 레드 라인으로 설정해 놓고 북한 핵 문제를 다루는 것은 북한이 이를 위반할 협상(양보)이나 전쟁이냐의 극단적 선택에 몰리는 단점 때문에 북한의 페이스에 맡겨드는 것이어서 무의미하며, 오히려 강압 이론에 입각한 외교적 해결에 상당한 장애가 될 수 있다는 견해가

....

1 과거 정부의 대북 정책 특성을 다룬 본 챕터는 『철학과 현실』 2016년 겨울호에 실린 필자의 글을 일부 수정한 것임

부상하였다. 클린턴 정부 때는 물론이고 심지어 부시 정부 때조차도 미국은 북한의 핵 실험 직후 오히려 협상에 돌입할 수밖에 없었기 때문이다. 결국 북한의 벼랑끝 전술에 대한 미국의 학습효과는 ‘노 레드라인’ 정책 즉 무시정책(neglect policy)으로 입안되었고 2008년 김정일의 뇌졸중 이후 북한 정권 붕괴에 대한 기대가 부상되면서 다자적 장기 경제 봉쇄라는 장기 강압카드를 무시 전략과 결합시키는 전략적 인내 정책이 나타난 것이다. 이 장기 강압 카드는 시간은 우리 편이라는 인식을 다자적 제재라는 방법과 결합시킨 것으로서 다자적 제재라는 오바마 행정부의 주요한 대외 정책의 한 방법론을 부시 행정부의 무시 전략과 결합한 것이었다.

이 점에서 전략적 인내는 단순한 대북 ‘정책’이 아니라 오바마 행정부의 외교 철학과 북핵/북한 문제에 대한 미국의 역사적 평가와 북한 정권에 대한 인식을 결합시켜 만든 총체적 대북 독트린이었다. 트럼프 행정부가 전략적 인내를 실패한 규정한 것은 이 점에서 미국의 대북 인식, 방법 모든 것에서 변화를 동반할 수 없을 것이고 동시에 한미 동맹의 대북 인식 역시 변하지 않을 수 없다는 것이 필자의 판단이다. 이에 필자는 북한을 제대로 평가하고 대북 및 통일 정책을 바로 세우는데 필요한 인식적 대안을 마련하는 것이 급선무라고 판단해왔고 이에 다음의 세가지 개념을 강조해오고 있다.

1) 대북 ‘인식’의 대안적 전제²

첫째, 『뉴욕타임즈』가 북한 정권의 행태를 설명하기 위해 사용한 ‘합리적 광기(Rational Irrationality)’라는 개념이다.³ 김정은 위원장을 폭정군주로

....

² 본 파트는 지난 5월 창비 주간논평에 실린 칼럼을 수정한 내용임

³ 『뉴욕타임즈』는 2016년 9월 10일, “미치긴커녕, 너무 합리적”(far from crazy, too rational)

다루는 광인(mad man)이론보다는, 북한 정권이 자기 이익을 정확하게 이해할 능력이 있고 심지어 무모해 보이는 도발마저도 상대방과의 협상을 위해 의도적으로 무기화하고 있을 만큼 북한의 정책 결정 과정은 합리적이라고 보는 이 개념을 대북 인식의 중심에 두어야 한다는 의미이다.

다음은 ‘예측 가능한 예측 불가능성(Predictable Unpredictability)’이다. 주류 언론들이 북한의 도발을 예측 불가능한 김정은 위원장의 괴벽 탓으로 돌리지만 실제 북한의 도발이 예측 불가능하다는 것은 만들어진 관념에 불과하다는 의미다. 북한은 쟁점을 둘러싼 협상이 결렬될 경우 이에 대한 반응으로 ‘대남 응징’이라는 옵션을 선택하는 경우가 많다. 때로 북한의 이같은 ‘응징’은 군사 기술적 요구에 따른 주기성을 띤 실험인 경우도 있다. 이 때문에 북한의 예측 불가능한 ‘응징’이 사실은 예측 가능한 패턴을 띠고 있었음을 부인하기 어렵다. 심지어 어떤 경우에는 물밑협상 담당자들은 이를 예측하고 있었던 경우도 있다.

사실 전략적 인내 노선은 그것의 성립을 위해서 북한 정권의 비합리성과 이로부터 연원하는 예측 불가능한 북한의 행태를 전제하지 않을 수 없다. 그러나 시간 싸움이 반드시 승리를 보장한다는 그 전제가 지난 8년 경험으로 실패한 마당에 더 이상 이런 류의 인식론적 전제를 대북 정책의 잣대로 유지하는 것을 어불성설이다. 이 점에서 이젠 북한 행태의 예측 불가능성에서 얻는 이익보다는 우리의 예측 능력을 강화하고 그 예측에 대해 공론화하는 것이 더 큰 이익이 되는 시대가 왔음을 잊어서는 안

....

이라는 제하의 기사를 통해 북한을 비합리적 행위자로 보는 견해에 이의를 제기하였다. 자국의 이익이 무엇이고 그것을 어떤 식으로 지켜야 자국에 유리한가를 잘 아는 것이 합리성이라는 견지에서 보면, 김정은 위원장은 그 요건을 충분히 충족하고 있다는 것이다. 오히려 공포감을 조성하여 상대방의 위협 인식을 극대화한다는 점에서, 광인(madman)이론을 역으로 위협 도구로 사용하는 합리적 광기(rational irrationality)에 주목해야 한다는 것이다. 이후 19일자 『월스트리트저널』은 김정은 위원장이 할아버지의 소탈한 이미지를 통해 권력 안정화를 꾀하는 노련한 독재자라는 내용의 사설을 내보냈다. 김정은 위원장을 광인으로 보고 북한체제의 불안정성을 전제로 정책을 수립해 온 한미 당국의 정책실패를 지적하는 것이었다.

된다는 것이 필자의 주장이다.

마지막은 독재국가의 ‘레질리언스(resilience)’—회복력, 탄력성 등으로 번역되기도 하는—이다. 살아남은 권위주의·독재국가들이 생각보다 레질리언트하게 반응하는 것을 본 정치학자들은 최근 이들 국가에 대한 제재가 곧 레짐 붕괴로 이어지는 것은 아니라는 결론에 이르렀다. 북한 역시 오랜 제재를 견뎌낸 노하우가 있고 권력정치의 결과도 예상과는 달리 권력 안정성으로 나타나고 있음을 부인하기 어렵다. 국제정치와 권력정치가 꼭 도덕적 정당성을 담보하고 있어야 하는 것이 아니라는 진리가 대북 인식에서도 일관되게 작용되어야 한다는 점을 새삼 확인시켜주는 바다.

결국, 이 세 가지 키워드는 지난 10년간 미국 오바마 정부의 전략적 인내와 한국 보수정부의 궁합이 만들어낸 대북정책과는 근본적으로 결이 다른 인식적 전제의 필요성을 제시하는 것이다. 북한의 비합리성과 정치 잔혹극을 핵심으로 하는 북한 예외주의에 대한 대안적 개념인 것이다.

2) 대북 ‘정책’ 과 숙적관계의 탈피

한편 대북 ‘정책’에서 가장 중요한 것은 숙적관계(rivalry)의 탈피이다. 사실상 국내정치화된 주류 담론인 중북론마저 대북 숙적관계의 대내적 안전장치일 따름이다. 그러나 주지하다시피 남북관계를 숙적관계 측면에서 보는 시각은 시대착오적이다. 한국과 북한은 각기 다른 시간대를 달리고 있다. 이 시간대의 차이를 일치시키는 방법은 북한 측 일방을 해체시키는 것이 아니라 각기 다른 시간대를 달리고 있는 양자를 인정하고 그 공존을 모색하는 것이다. 어차피 남북은 비대칭적이다. 안보전략에서도, 남북관계에서도, 경제 수준에서도 남과 북은 각기 다른 수단에 의한 미래를 그리는 비대칭 전략을 수용하고 있다. 이를 억지로 동일 시간대로 끌어들이

이기고 지고의 제로섬 패러다임으로 전략시킬 이유가 없다. 속적관계의 탈피는 곧 상호성의 승인임을 잊어서는 안 된다.

다음은 대안적 진실(alternative facts)의 문제이다. 이는 트럼프 행정부가 주류 언론의 사실 선택 방법에 대해 문제 제기하는 과정에서 공론화된 개념이다. 실상 정책의 실패는 사실검증(fact checking)의 실패이기도 하다. 미국에서는 부정적 의미가 된 대안적 진실이라는 용어를 필자가 강조하는 것은 지난 10년간 대북정책의 실패가 반복된 과정을 지배해온 주류적 사실검증 절차를 고집하기보다는 새로운 사실검증에 따른 대안적 정책 수립이 필요한 때가 되었다고 보기 때문이다. 대안적 진실에 주목할 때 대안적 정책이 제출될 수 있을 것이기 때문이다.

주지하다시피 정보는 중요하다. 특히 대북 정책에 관련한 그러한 인식과 정보 판단의 중요성은 비할 바 없다. 지난 10년간 소위 오바마 대통령의 ‘전략적 인내’ 정책에 조응한다고 제대로 된 정보 판단을 공론화한 적이 없다. 전략적 인내란 주지하다시피 대중의 공포를 방지해 대적 협상에서 우위에 서기 위한 협상의 전술적 전제로 무시를 정책 옵션으로 선택하는 전략이었다. 문제는 이 정책이 장기화되면서 전문가나 정책 결정자 스스로 무시 전략의 환원론에 빠져 현실 직시 능력을 방기하게 되었다는 점이다. 그러다보니 실제 위기 경보는 많이 있으나 인지 능력이 패턴화되어 있고 이데올로기적 접근에 사로잡혀 있어 사실 분석에 근거한 경고 신호를 수신하지 못하고 ‘축소와 무시’라는 관성적 대응으로 일관하게 되었다. 결과적으로 전략적 무시가 아니라 경멸과 무지만 남게 되었다.

북한이 확보한 비대칭 전력의 수준을 이제는 제대로 평가할 때가 되었다는 뜻이다. 그리고 이를 위해서는 그 정보를 공론화하지 않을 수 없다는 뜻이다. 필자가 굳이 ‘대안적 진실’이라는 빗바랜 용어를 사용하며 대북 정책에 대한 정보 판단의 변환을 요구하는 것은 그래서이다.

3) 북한문제의 과잉 국제화⁴

한편 대북 정책의 또 다른 편향은 북한 문제의 과잉 국제화이다. 북한 문제나 북핵 문제의 국제화 옵션은 우리가 국제적 상승세를 타고 있을 때 효과적인 옵션이다. 그러나 한국의 글로벌 지위가 상대적으로 정체되고 남북 관계 간 비대칭 전력의 열세가 우려되는 현 상황에서 북핵 문제의 국제화나 북한 문제의 국제화나 하는 논리는 우리를 더욱 왜소하게 만들 뿐이다. 이미 천안함 사건과 연평도 사건에서 사실은 과잉 국제화의 한계를 경험한 적이 있다.

이제 북한 문제나 북핵 문제의 국제화 옵션을 재검토할 때가 되었다. 일부 이슈에서 그것은 여전히 국제 문제이지만 다른 한편으로 한반도 차원의 갈등 관리 옵션에서 다뤄질 영역이 병존하기 때문이다. 한반도에서 군사적 충돌이 일어나거나 북한의 재래식 도발이 일어나면 유엔이나 미국에 가서 문제를 제기해 온 한국 외교의 패턴을 고집할 때는 아니라는 뜻이다.

한반도 차원의 문제를 스스로 해결하기 위해서는 남북관계의 평화적 관리나 갈등관리 노하우가 필요하다. 문제는 우리가 이 방법론에 익숙하지 않다는 점이다. 자칫 지구촌 최고의 갈등 지대로 전변할 수 있는 한반도에 살면서 그 평화적 관리를 스스로 하는 법을 익히지 못하고 위임이나 수탁에 의지한다면 그것이야말로 개탄스런 일이 아닐 수 없다.

....

⁴ 본 파트는 지난 3월 코리아 컨센서스에 실린 주간 논평 참조

3. 평화체제의 뉴프레임

북핵 문제의 현실적인 해법은 비핵화의 입구와 출구의 시간차를 인정하고 그 기간 동안 과도적 공존을 대비하는 것이다. 즉 비핵화 협상의 입구에서 한미군사연습의 축소와 핵/미사일 실험의 동결론과 같은 최소 요구조건에 상호 동의함으로써 공존을 위한 협상을 시작하고, 출구 즉 비핵화라는 목표는 어떻게 달성할 것인가에 대한 최종 국면을 합의하지는 것이다. 이는 입구와 출구 사이 즉 최종 국면까지의 과도적 공존을 선택함으로써 출구 마련의 난점을 극복하자는 의도를 담고 있는 방법론이다. 사실 이 같은 옵션은 최근 중국이 미국과 북한 사이에 중재안으로 던진 쌍잠정중단과 쌍궤병행론(군사연습과 핵실험의 상호 중단/비핵화와 평화협정의 병행추진)과 일맥상통하는 부분이 있다.⁵

1) 입출구론과 상호동결전략

일단 입출구론은 북핵 협상의 입구와 출구 간에 비핵화의 목표치를 달리하는 잠정 평화안을 마련하자는 것이다. 매우 현실적인 발상이지만 이 제안의 문제점은 입-출구 사이의 이 과도적 기간 동안 북한이 핵 국가라면 한국은 비핵국가라는 비대칭 상황이 발생한다는 데 연유한다.

이 같은 과도적 공존을 우려하는 일부 우파 논자들이 한국 스스로

....

⁵ 2014년 북한은 (핵) 군사연습을 먼 바다에서 진행할 것을 강조하였다. “당면하여 남조선당국은 <<년례적>>이며 <<방어적>>이라는 미명하에 2월말부터 강행하려는 <<키리졸브, 독수리>> 합동군사연습부터 중단하는 정책적 결단을 내려야 할 것이다... 미국과의 <<합동>>과 <<협동>>이 것처럼 버릴 수 없는 소중한 것이라면 그것을 조선반도의 령토와 령해, 령공을 멀리 벗어난 한적한 곳이나 미국에 건너가 벌려놓으라는 것이 우리의 립장이다.” 이처럼 북한은 군사 연습의 전면 중단보다는 군사 협상의 축소를 제안한 바 있으므로, 2015년 1월 9일 상호동결 제안 역시 군사연습의 중단 혹은 축소로 해석하는 것이 가능하다. 최근 중국은 북한의 동 제안을 쌍잠정중단, 쌍궤 병행론으로 변형하여 제안하고 있다.

핵무장국이 되거나 최소한 미국의 전술핵을 재배치하자는 논리를 펴고 있지만, 이미 확장 억지력을 갖추고 있는 한미 동맹이 굳이 그런 옵션을 선택할 이유는 없다. 동시에 지구촌 핵 밀집도가 가장 높은 강대국의 틈바구니에 사는 우리가 새삼 핵 '존재'의 공포에 빠질 필요는 없다. 주지하다시피 핵을 가진 정권의 비합리성에 대한 공포가 문제이지 핵 자체 즉 핵의 실존에 대한 문제는 낡은 사고일 따름이다. 따라서 공포의 균형이라는 낡은 대안보다는 평화국가의 가치를 갈등관리 거버넌스와 결합시키는 것. 이를 통해 북한과의 평화적 협력의 길을 모색하는 것, 거기에 비대칭 상황을 관리하는 노하우가 있지 않을까하는 것이 필자의 판단이다.

2) 대북 무시전략의 병리학

이런 협상안은 과연 현실적(feasible)인가? 위기를 위기로 보지 않는 전략적 인내와 무시 전략에 익숙해 온 우리에게 북한이나 중국이 제안해 온 동결론이라는 것이 일고의 가치도 없는 것은 사실이다. 더군다나 그것이 성역에 속하는 '한미군사연습'의 중단을 조건으로 달고 있는 한, 잘해야 북한의 통미봉남(通美封南)전략에 말려드는 것이라는 비판을 모면하기는 쉽지 않다.

그러나 지금 와서 생각해보면 핵무기의 실전배치와 이에 따른 군사 교리의 변화를 완성시키고 있다는 북한의 선전을 다 믿지는 않더라도, 2015년 1월 북한의 핵동결 제안은 핵무기의 실전 배치와 관련된 매우 중요한 기술적 의사 결정을 둘러싼 군축 안이었다는 생각을 지울 수 없다. 북한의 행동을 항상 병리학적 프레임의 틀에서 바라보고 전략적 인내에 입각한 대북 정책을 수립해 온 입장에서 이런 수용적 해석은 군사능력을 과잉 선전하고자 하는 북한의 의도에 놀아나는 것일 수도 있다. 그러나 리스크 회피를 행위의 제1목적으로 해야 하는 안보 인식의 기본으로 돌아

가면, 오히려 북한에 대한 과잉 무시는 또 다른 집단 병리의 결과였던 것이다.⁶

사실 남북기본합의서 불가침조항 12항에서 이미 합의하였듯이 ‘대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제’, ‘대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현 문제’ 등은 평화협정과 불가침 논의의 출발점이다. 모든 전쟁연습, 또는 일정 규모 이상의 군사연습을 서로 배제하는 원칙은 상호주의의 기본이다. 북한의 2015년 1월 9일 상호 동결 제안은 이 점에서 대량살상무기와 공격능력의 상호 제거라는 거래적 접근과 무관하지 않다. 정치 전략이나 외교 수사가 아니라 군축론의 기본 프로세스에서 본다면 북한의 동 제안을 우리가 걷어 차 버린 것이 오히려 현재와 같은 위기 국면의 또 다른 원인일 수도 있다는 진단이다.

북한 정권을 비합리적이고 김정은을 미친 지도자로 보는 한, 이같은 리스크 관리법의 설 자리는 없지만, 오히려 북한 정권의 ‘합리성’을 인정하는 순간 동 제안은 사실은 안보 협상의 기본적 수순이자 근본 요인으로 전환하게 된다는 의미다.

결국 현 위기 국면을 진정시키는 길은 상호 동결론에 손을 대는 것이다. 비핵화와 평화협정 동시 병행의 고리는 한미군사연습의 중단 혹은 축소를 한 축으로 하고 북한의 핵과 로켓을 동결하는 것을 다른 축으로 하는 쌍잠정중단안(suspension for suspension)을 입구에서 수용하는 것뿐이기 때문이다.⁷

....

⁶ 2016년 3월 창비주간논평 참조

⁷ 쌍잠정중단안은 사실 한미군사연습을 중단하는 옵션 외에도 한미군사연습의 축소나 3중 핵무기 연습의 장소 이전 등 다양한 변형 옵션을 포함하고 있다.

3) 입-출구론의 첫번째 쟁점 - 비핵화 수준의 문제⁸

물론 이같은 원칙에 동의해서 협상을 시작하더라도 여전히 쟁점은 있다.

관련 쟁점은 첫째, 국제 사회가 요구하는 북한 비핵화의 수준에 대한 논란이다. 그 핵심 쟁점은 CVID(complete verifiable and irreversible), 즉 완전하고 불가역적이며 검증가능한 해체라는 수준을 둘러싼 쟁점이다. CVID는 2015년 한미정상회담에서 재확인되었고 2017년 한미정상회담에서도 재확인되었다. 문대통령의 유엔 연설에서 ‘완전한 비핵화’가 빠진 듯 했지만 한미정상회담에서 다시 CVID를 확인함으로써 한미의 요구는 변함이 없다는 점을 분명히 하였다.

이에 대한 북한의 반발은 여전하다. 이미 10 여년전 ‘CVID는 패전국에게나 강요할 수준의 요구’라고 강력히 반발해 온 북한은 CVID론을 협상 의지의 부재로 인식하고 있다. 북한은 그 극단에서 핵-경제 병진 노선을 주장해왔다. 그것은 출구 자체를 인정하지 않는 것이기 때문에, 글로벌한 핵 비확산 체제에 대한 근본 도전이기도 하다. 이를 우리가 수용하기란 불가능에 가깝다.

이에 대해서 이번 판문점 선언은 해법을 내놓았다. 동 선언문에서 남북이 비핵화의 수준과 목표에 대해서, ‘완전한’이라는 서술을 사용하였다는 점은 주목할 만하다. 흔히 완전하고 검증가능하고 불가역적인 비핵화(CVID)라는 표현이 사용되어야 한다는 주장도 있지만, ‘완전한’ 비핵화만으로도 우리가 목표로 하는 최소한의 것들을 이룰 수 있다는 점은 충분히 강조되어야 한다. 하드웨어 뿐 만이 아니라 소프트웨어의 불가역성까지 포함하여 다루었던 우크라이나식 난-루가 프로그램(포괄적 위협감소, CTR)에

.....

⁸ 이하 쟁점 부분은 이정철, 2017, “북한 핵과 사드, 등가성의 재문: 비대칭전력에 대한 억지와 신호 비용을 중심으로,” 『의정연구』 23권 3호의 내용을 수정하였음

따른 불가역적 비핵화는 북한의 과학자들을 모두 외부로 강제 구인하는 것까지를 포함해야한다. 그러나 그것은 애초부터 불가능한 목표였다는 점에서, 북한이 CVID를 패전국에게나 강요할만한 헛된 망상이라고 비판했다는 것은 오래된 진실이다. 북한의 비핵화 프로세스는 하드웨어의 해체를 중심으로 하는 비핵화 즉 라이트 프리징(light freezing)을 우선할 수밖에 없고 그 점에서 어차피 딥(deep) 프리징을 의미하는 20-30년짜리의 CVID라는 표현은 수정이 불가피하다는 점은 불편한 진실이다.⁹

실제 완전한 비핵화는 개념은 무기용 핵 시설 뿐 아니라 평화적 핵 시설까지를 포함한 모든 핵 시설의 해체를 의미한다. 완전한 비핵화라는 목표는 이 점에서 9.19 이래 논란이 되어왔던 북한의 모든 현존 핵 시설의 해체를 의미한다는 점에서 매우 현실적인 목표가 되었다. 9.19 공동성명에서 북한은 경수로 제공을 ‘천년바위처럼 굳은 약속’이라며 비핵화의 대가로 핵발전소의 제공을 요구해왔다. 이런 협상의 역사에 따른다면 북한이 완전한 비핵화에 동의한 것은 영변에 있는 모든 핵 시설, 발전용 원자로 그리고 신포 원자로 요구까지를 모두 폐기하는 중요한 조치에 동의하겠다는 것이다. 완전한 비핵화라는 표현은 이점에서 현실가능한 비핵화의 최대치이자 개념적 비핵화의 최소치 이상을 담지 하는 합의 사항이라는 점에서 북한으로서는 중요한 양보이자 우리로서는 위기의 임계치를 되돌린 것이다.

입출구론의 전제는 입구와 출구를 정의하되, 입-출구 간의 기간을 한정하지 말자는 것이다. 그리고 출구의 정의를 다소 모호하게 할 수 있는 유연성을 갖자는 것이다. 이를 위해서 북한이 핵경제 병진 노선을 사실상

....

9 ‘딥 프리즈’는 공개된 핵 시설은 물론 숨겨놓은 핵 시설까지 모두 동결하는 것으로, 라이트 프리즈보다 훨씬 더 철저한 사찰과 검증이 필요하다. 국무부 관계자는 “딥 프리즈와 라이트 프리즈는 국제적으로 공인된 용어는 아닌 것으로 알지만, 국무부 내에서 우리끼리 사용하는 용어”라고 말했다. 연합통신 2018년 5월 4일

폐기하고 비핵화 팻말을 들고 나온 마당에 그 모멘텀을 살리는 것은 매우 중요하다. ‘핵-경제 병진 노선’과 CVID 간의 헛된 대립을 끝내고, 모처럼 합의된 ‘완전한’ 비핵화의 의의를 인정하고 이를 실행하는 목표에 합의하는 것이 더욱 현명한 것이라는 주장이다.

요컨대 모든 입출구론은 출구에 대한 비전이 입구를 시작할 수 있게 한다는 점에 있으므로 출구에서의 과잉 대처가 입구 자체를 봉쇄해버리지 않도록 하는 묘안을 만드는 것이 필요하다. 이를 힘으로 강제할 수도 있겠지만 협상 담당자의 유연성이 타협을 가능케 하는 요인이 아닐까?

4) 두 번째 쟁점 - 평화협정의 시점

다음으로는 평화협정의 시점 문제이다. 평화협정이 새삼 문제가 된 건 2015년 10월 이후이다. 2014년 10월 북한이 처음 상호동결론을 제기할 때까지 북한은 평화협정을 입구에서 체결하자고 주장하지는 않았다. 그러나 2015년 2월, 오바마 대통령이 유튜브에서 북한 붕괴론을 얘기한 이후 북한의 입장은 매우 강경해지기 시작했다.¹⁰

드디어 10월 17일 외무성 성명을 통해 북한은 선평화협정론을 공식적으로 제기하기 시작했다. 이는 한미 정상회담이 있었던 바로 다음 날이었다.

“우리는 지난 시기 비핵화문제를 먼저 논의해야 한다는 유관측들의 주장을 고려하여 6자회담에서 비핵화론의를 먼저 해보기도 하였고 또 핵문제와 평화보장문제를 동시에 논의해보기도 하였지만 그 모든 것은 실패를 면치

....

10 “미국 것들과 더는 마주앉을 필요도 상종할 용의도 없다는 것이 우리 군대와 인민이 내린 결단이다. 오바마일당은 입버릇처럼 힘에 의한 <<압박>>과 <<대화>>라는 <<두길전략>>으로 우리의 변화를 유도하고 체제의 <<붕괴>>를 이끌어내야 한다고 주제넘게 쫓겨대고 있다.....<<선 변화>>가 있어야 대화가 있다는 잠꼬대같은 소리를 세계면전에서 더 이상 쫓겨대지 말아야 한다.” 2015년 2월 4일 국방위원회 성명

못하였으며 설사 한때 부분적합의가 이루어진 적이 있다 하여도 그 리행 에로는 옮겨지지 못하였다.....대결과 긴장격화의 악순환고리를 결정적으로 끊어버리기 위하여서는 정전협정을 평화협정으로 바꾸는것을 모든 문제에 선행시켜야 한다는것이 우리가 찾게 된 결론이다.....정전협정을 평화협정 으로 바꾸는 문제는 무엇보다도 미국이 먼저 용단을 내려야 할 문제이며 조미사이에 우선 원칙적합의를 보아야 할 문제이다.”¹¹

북한의 주장처럼 북한은 2009년 이전까지는 비핵화 선행론에 동의한 적이 있었다. 9.19 공동성명은 출구 즉 비핵화 시기에 평화협정과 북미 수교를 교환하는 로드맵을 그린 것이었다. 그러나 2009년 이후 특히 2차 핵실험 이후인 2010년에 북한은 평화협정과 국교 정상화를 분리하기 시작 하여 평화협정을 국교 정상화에 앞서 체결해야 한다고 주장하기¹² 시작 했다. 소위 병행론이었다.¹³ 이어 북한은 2010년 “평화체제를 논의하기 앞서 비핵화를 진척시키는 방식은 실패로 끝난 것”이라며 “9.19공동성명 에도 평화협정을 체결할 데 대한 문제가 언급되어 있는 조건에서 그 행동 순서를 지금까지의 6자회담이 실패한 교훈에 비추어 실천적 요구에 맞게 앞당기면 될 것이다”¹⁴라고 하여 평화협정을 출구가 아니라 입구와 출구 사이의 어느 시점으로 앞당겨 체결해야한다고 주장하기 시작하였었다. 그 리고 2014년 10월 북한은 쌍동결론을 제기하고 군사연습과 핵 실험을 동시 중단하는 것을 협상의 입구로 제기하고 이후 비핵화화 평화협정을 어느 시점에 가서 교환하자는 소위 쌍궤병행론을 주장하기 시작하였던 것이다.

그리고 앞서 보았듯이 2015년 북한은 결국 선평화협정론 즉 입구 단계

....

11 외무성 성명 2015년 10월 17일

12 “미국과의 관계정상화가 없이는 살아갈 수 있어도 핵 억제력이 없이는 살아갈 수 없는 것이 조선반도의 현실이다” 2009년 1월 17일 외무성 성명

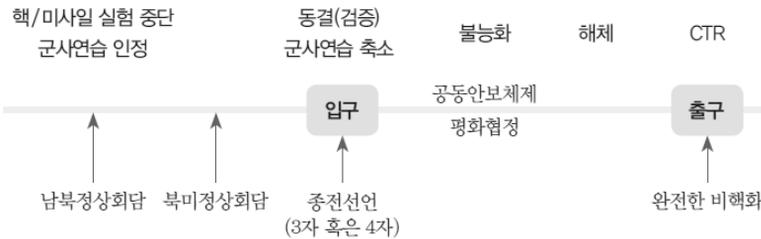
13 현재 중국이 주장하는 쌍궤병행론이 바로 이 시기 북한의 주장을 받은 것으로 보인다.

14 2010년 1월 11일 외무성 대변인 성명

에서 평화협정을 체결해야 한다는 주장을 본격적으로 제기하였고 그 협상의 결렬은 곧 2016년 2차례에 걸친 핵실험으로 이어진 것이었다.

이후 자신들의 핵 능력이 더욱 강화되고 이에 대한 미국의 위협이 증폭된 상황에서 협상 시작을 위해서는 실체적 내용을 담는 법적 합의체 즉 평화협정이 체결되어야 한다는 주장은 소위 ‘천년바위같이’ 굳건해졌다.

안타깝지만 국제 사회가 뒤늦게 북한의 주장을 수용하여 2015년 12월 미국이¹⁵, 2016년 중국이 쌍궤병행론을 제기하기 시작했지만 북한은 이미 선평화협정론으로 전환한 상태였다. 북한이 소위 쌍궤병행론을 반대하고 있다고 알려진 이유도 이같은 입장 변화 때문이라고 봐야 할 것이다.



2018년 들어 북한은 돌연 태도를 바꾸어 완전한 비핵화에 동의했다. 선평화협정론을 버리고 평화협정과 비핵화의 병행 프로세스에 동의한 것이다 물론 북한이 조선반도 비핵화 즉 비핵지대화를 의미하는 것인지 북한 비핵화를 의미하는 것인지는 불분명하다는 점에서 한계는 분명하다.¹⁶

....

15 “평양이 평화조약 회담을 제안했지만 미국은 이를 거부했다. 평화조약 회담이 비핵화 회담과 병행해 이뤄져야 한다는 미국의 요구를 평양이 거부했기 때문이다.” 빅터 차, 중앙일보 칼럼. 2016년 2월 26일

16 “조선반도의 비핵화는 위대한 수령님과 어버이장군님의 유훈이며 경애하는 김정은동지의 령도 따라 나아가는 우리 당과 군대, 인민의 드팀없는 의지이다...명백히 하건대 우리가 주장하는 비핵화는

그럼에도 불구하고 북한의 비핵화를 평화체제와 연동시킴으로써 한반도 평화를 구성해갈 수 있다는 점에서 그것은 매우 큰 시작이다. 북한이 선평화 협정 논리를 포기하고 평화체제와 비핵화의 병행론에 동의한 상태에서 한국과 미국이 선비핵화론을 포기하고 병행론에 동의한다면 새로운 시작이 될 것이기 때문이다. 평화체제를 비핵화의 보상으로 제공한다는 낡은 9.19식 사고를 버리고 평화체제와 비핵화를 동시에 교환하는 안보 대 안보 교환 프로그램의 진입이라는 점에서 그것은 매우 중요한 진전이다.

북한이 단번에 비핵화를 하진 않았지만 비핵화를 단계적으로나마 추진하는 과정에 한국은 주한미군의 확장 역지를 통해 상호 억지 상태를 유지한다면, 그것이 과도적인 평화체제이자 쌍동결과 쌍중단이라는 점에서 프로세스적 평화 관리는 가능하다. 평화체제는 그 결과로 이루어진다는 즉 구성된다는 관점을 가진다면 이같은 평화가 근본주의적 시각에는 미흡하겠지만 현실주의에 입각한다면 그것이야말로 오히려 현실적인 평화일 수 있다.

4. 판문점 선언과 평화의 길

동결 입구론과 비핵화 출구론, 평화체제를 입구에서 시작하는 9.19와 다른 접근법, 종전선언과 평화협정의 2단계론을 특징으로 하는 한반도 평화체제의 모든 것을 담고 있는 것이 판문점 선언이다. 남과 북은 드디어 4.27 판문점 선언에 합의함으로써 평화로의 대장정을 시작한 것이다.

.....

조선반도전역의 비핵화이다.....여기에는 남핵폐기와 남조선주변의 비핵화가 포함되어있다.' 2016년 7월 6일 정부 대변인 성명

1) 판문점 선언의 구성적 프레임과 특성¹⁷

판문점 선언은 애초에 문재인 정부가 추진했던 정상회담 의제와 비교해보면 그 순서와 구성에서 중요한 차이가 있다.

회담 전 문재인 정부가 내건 정상회담의 3대 의제는 <① 한반도 비핵화 / ② 군사 긴장완화와 항구적 평화 정착 / ③ 새롭고 담대한 남북관계 진전>이었다. 이에 비해 판문점 선언은 <① 남북 관계의 전면적/획기적 개선과 발전 / ② 군사적 긴장완화와 전쟁 위험 해소 / ③ 항구적이며 공고한 평화 체제 구축>의 3개조 14개 항의 구성으로 이루어져 있다.

이번 판문점 선언에서 무엇보다도 특징적인 것은 그 순서의 문제이다. 즉 남북관계의 전면적·획기적인 개선과 발전을 1조에 배치하였다는 점이다. 애초에 한국 정부는 한반도 비핵화를 1조에 두기로 하였지만 판문점 선언은 남북관계 관련 항목을 1조에 두었다. 남북이 당장 할 수 있는 그리고 해야 하는 일을 전면에 배치하기로 한 실용적 접근의 승리였다. 이런 순서의 변화에 대해 비핵화를 등한시 했다는 비판도 있지만, 남북 관계는 본성적으로 민족 자주의 원칙에 따른 남북 당사자주의에 기초하고 여타의 합의 사항은 이를 위한 실행 조치가 되어야 한다는 논리는 거스를 수 없는 대세이다. 이에 따라 판문점 선언은 1조와 2조에서 남북 당국이 실행할 수 있는 조치를, 3조에서는 남북미가 논의해야 하는 조치를 구분하여 다루고 있다. 1조에서 남북관계의 전면적 개선을 위한 사항을 열거하고, 이를 위한 군사적 보장 조치와 긴장 완화 조치를 2조에서 병행 열거하고 있는 방식이다. 이같은 순서의 변화를 통해 판문점 선언이 남북당사자주의에 입각한 실행 선언으로서 구성의 완결성을 강화하고 있음을 알 수 있다.

....

¹⁷ 동 파트는 창비 2018년 여름호에 실릴 글의 내용을 수정한 것이다.

관련해서 1조에서 주목할 부분은 개성에 남북공동연락사무소를 설치하기로 한 것이다. 서로 상대방의 수도에 대표부를 설치하는 준대사급 관계 정상화 방식과는 달리 남과 북이 하나의 거버넌스 조직을 통해 관계 개선을 해 나가겠다는 의지를 분명히 한 것이다. 개성이 남북협력의 메카가 된 경험을 살린다면 남북은 개성공동연락사무소를 통해 정치, 경제 등 모든 것을 조율해 나갈 수 있을 것이다. 그것이 두 개의 대표부가 아니라 하나의 연락사무소의 형태를 띠는 점은 남북관계를 연합적 방식으로 제도화하겠다는 방법적 의지의 소산으로 볼 수 있다는 점에서 매우 중요한 선언인 셈이다.

1조에서 다양한 교류 협력을 진행하기로 한 것과 더불어 다음으로 중요한 것은 철도, 도로의 연결과 현대화에 합의한 점이다. 그것은 김정은 위원장이 ‘민망’스럽다고 표현할 정도로 낙후한 북한의 인프라 개혁의 서막이라는 점에서도 중요하지만, 동시에 한국을 동북아 경제권으로 연결시키는 장치이자 기회 공간이라는 점에서 간과할 수 없는 사항이다. 1억 인구의 동북 지역을 하나의 시장으로 사고할 수 있는 경제 통합의 서막이기 때문이다. 문재인 대통령이 이같은 구상을 담은 한반도 신경제지도를 북측에 전달하였다는 소식에 주목해야 하는 것도 그래서이다.

두 번째로 판문점 선언의 중요한 특성은 그 구성의 문제다. 평화체제를 2조와 3조에 나누어 다루고 있기 때문이다. 평화 체제 논의를 2조의 재래식 무기와 관련된 긴장완화 요인과 3조의 핵문제와 관련된 긴장 완화 요인으로 분해해서 다룸으로써 논리적으로는 훨씬 완결된 평화 체제의 개념에 기반하고 있음을 알 수 있다. 비핵화라는 것을 평화체제의 수단으로 바라본다면, 그것을 독립항으로 다루지 않고 항구적이고 공고한 평화체제라는 제하에서 다루고 있는 것이 정합적이다. 비핵화를 평화체제와 분리시켜 다뤄온 기존의 논리가 임시변용적이었고 논리적으로나 개념적으로는 이같은 구성이 훨씬 질 높은 평화체제 논의가 투사된 결과라 하겠다.

불가침 논의와 더불어 비핵화를 3조의 항구적인 평화체제의 구성적 요소로 다룸으로써, 판문점 선언은 이명박 이래 한국 사회에서 고착되어 온 선(先)비핵화론의 틈을 벗어나게 되었다. 동시에 그것은 2015년 이래 북한이 우겨온 선(先)평화협정이라는 핵무장론을 북한 스스로가 부정하게 함으로써, 비핵화-평화체제 병행론에 닳을 올린 것이다. 향후 북미 간에 진행될 협상이 소위 비핵화와 평화협정을 동시에 논의하는 쌍궤병행의 과정이 될 것임을 문서화하였다는 점에서 북미회담의 길잡이로서의 충분한 역할을 한 것이라 볼 수 있다. 소위 병행론에 대해서는 뒤에서 다시 다룬다.

요컨대 3조는 남북 당국이 비핵화를 주제로 다루었다는 점에서도 획기적이지만, 그것이 북미회담의 주요 주제인 비핵화 논의의 방향을 제시하였다는 점에서도 주목해야 한다는 것이다. 비핵화와 평화체제를 병행 진행해야 한다는 쌍궤병행의 방향을 기술하였다는 점을 놓쳐서는 안 된다는 강조이다.

2) 소위 ‘주동적’ 조치의 문제

한편 본 합의문은 ‘북측이 취하고 있는 주동적인 조치들’을 높이 평가하고 이에 호응하여 남북이 각자 자기의 책임과 역할을 다하기로 쓰고 있다. 상호주의의 매우 중요한 원칙을 규정하고 있는 항이다. 주동적 조치라 함은 북한이 취한 핵실험과 미사일 발사의 선(先)중단(suspension), 핵-경제 병진 노선의 폐기, 한미 군사훈련 실행에 대한 양해 등과 같은 조치를 뜻한다. 실제 북한은 4월 20일 7기 3차 중앙위원회에서의 결정서 <<경제건설과 핵무력건설병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여>>를 통해 “주체107(2018)년 4월 21일부터 핵실험과 대륙간 탄도로켓시험 발사를 중지할 것임. 핵실험중지를 투명성 있게 담보하기 위하여 공화국

북부핵시험장을 폐기할 것임..... 나라의 인적, 물적자원을 총동원하여 강력한 사회주의경제를 일떠세우고 인민생활을 획기적으로 높이기 위한 투쟁에 모든 힘을 집중할 것”이라고 발표하여 이같은 방침을 공식화하였다.

중국이 2016년 쌍잠정중단(suspension for suspension)이라는 중재안을 낸 이래 미국과 중국 간 가장 큰 갈등 요인은 바로 한미군사연습이라는 합법적 동맹 행위와 북한의 핵 미사일 실험이라는 불법적 도발 간에 등가성을 어떻게 볼 것인가 하는 문제였다. 북한이 핵미사일 실험을 중단하고 그 대가로 한미가 군사연습을 중단하라는 중국의 쌍잠정중단 제안에 대한 미국의 대답은 불법과 합법의 교환은 불가하다는 것이었다. 이 때문에 교착되어 온 북핵 문제 해법은 북한이 먼저 핵실험과 미사일 실험을 중단하고 한미군사훈련을 양해한다고 선언함에 따라 해법을 찾게 된 것이다.

소위 주동적 조치를 이렇게 해석할 경우, 그것에 따라 남과 북이 취해야 할 자기의 책임과 역할은 무엇인가? 미국의 역할이 비핵화에 대해 평화체제를 병행하는 문제라면, 남측의 역할이란 건 아마도 쌍잠정중단에 따른 대응 조치가 될 것이다. 북한이 핵실험과 미사일 연습을 중단한 데 따라 우리 측도 그에 맞춰 전략 자산의 동원을 폐기하는 식으로 한미군사연습의 축소를 단행해야 하는 부분일 것이다. 이같은 등가성의 논리는 실제 북한이 북미접촉에서 “미국 핵 전략자산 한국에서 철수 / 한-미 연합훈련 때 핵 전략자산 전개 중지”를 요구했다는 보도에서도 드러난다.¹⁸

결국, 북한의 주동적 조치에 대한 한국 정부의 책임과 역할은 주로 이 부분에 맞추어줘야 할 것이고 그것은 다가오는 을지프리트엄 가디언 훈련에서 검증의 잣대를 거쳐야 할 것으로 보인다. 판문점 선언 3조에서 “상호

....

¹⁸ 한겨레 2018년 4월 13일. 그리고 맥스선더 훈련에 대한 북한의 문제 제기도 동일한 의미를 담고 있다.

군사적 신뢰의 실질적 구축에 따라 단계적으로 군축을 실현” 시킨다는 규정 또한 이와 관련해 매우 중요한 시준점을 주는 합의 내용이다.

이 점에서 이번 판문점 선언은 “적과의 동침을 통해 신뢰를 구축”하는 공동안보(common security) 프레임을 도입하여, 비핵화를 군비통제의 관점에서 재해석하는 실험적 프로세스이기도 하다. 길잡이 선언인 판문점 선언이 평화의 향로를 끌어가는 새로운 가이드라인이 되고 있다는 확신도에 연유한다.

5. 북미공동선언과 단계적 상보적 협상체제

한편 북미 공동선언은 포괄적이고 간결한 4가지 내용으로 되어 있다. 북미관계개선의 문제, 평화체제 보장, 비핵화 그리고 유해송환, 전사자 발굴 프로젝트이다.

짧지만 강렬한 본 선언에서 가장 주목할 내용은 북미 정상이 남북이 합의한 판문점 선언을 인용, 재확인하였다는 점이다. 북미 합의문이 남북 합의문을 인용하고 있다는 점 그것도 비핵화 문제를 판문점 선언에 근거하고 있다는 점은 과거의 관행에서 벗어난 놀라운 진전이기 때문이다.

다음은 CVID를 명기할 것이라는 기대와는 달리 판문점 선언에서 합의한 수준인 ‘완전한 비핵화’를 목표로 설정하였다는 점이다. 일부에서는 CVID를 넣지 못했다고 비판하고 있지만, 트럼프 대통령은 기자회견장에서 <한반도의 완전한 비핵화를 위한 흔들리지 않고 굳건한 노력(unwavering commitment to the complete denuclearization)> 이라는 구절을 사실상 CVID 라고 해석하였다. CVID가 넌-루가식 우크라이나 모델이 의미하는 비가역성을 강조하는 한, 그런 식의 비핵화가 북한에게 적용가능하지 않다는 점은 앞서 지적한 바 있다. 이런 점에서 트럼프 대통령은

과거 미국의 행정부들과는 달리 북핵 문제에 대해 매우 현실적인 접근법을 채택한 것으로 평가된다.

회담 전 트럼프 대통령이 북핵 문제 해법을 <프로세스>라는 단어를 사용하기 시작함에 따라 미국이 드디어 입출구론적 프로세스나 단계론을 수용할 것이라는 점을 분명히 하였다. 실제 트럼프 대통령은 한 번의 회담으로 끝나지 않고 향후 두 세번의 정상회담이 더 필요하다는 점을 분명히 하였다. 그것이 평양이 될지, 미국이 될지는 알 수 없지만 추가의 협상을 통해 비핵화를 진행하겠다고 못 박은 것이다. 그러면서 그는 이번 회담이 시작(the start)라는 점을 강조하였다. 그 동안의 빅딜(One Shot Deal)이라는 허황한 목표에서 벗어나 단계적 방안을 수용하겠다는 점을 보여준 것이다. 검증이나 불가역성을 위한 리비아 모델이니 뭐니 하는 방식들은 신뢰가 형성될 때나(as we develop a certain trust) 가능하다고 함으로써, 사실상 단계론과 상보주의가 중요함을 강조한 것이다.

신뢰 형성의 방식으로 북미가 합의한 내용 역시 이번 합의문의 하이라이트 중의 하나이다. 바로 쌍잠정이 그것이다. 협상이 진행되는 동안 한 미군사연습을 중단하기로 한 것이다. 한국 보수 진영이 큰 반대를 하고 있지만, 청와대는 “대화를 원활하게 하는 방법”이라고 지지를 표하였다. 폼페이오 장관은 대화가 중단되고 북한이 비핵화를 중단하는 순간 군사연습이 재개될 것이라고 하여, 신뢰구축의 방법으로 한미군사연습을 중단하기로 합의하였음을 확인하였다. 북한의 노동신문 또한 이를 확인함으로써 한미 군사연습 중단 즉 다가오는 8월의 을지 프리덤 가디언 연습의 중단을 통해 신뢰구축을 이룩하겠다는 점을 분명히 하였다.

요컨대 북미 합의문은 단계적 상보적 협상 체계, 즉 입출구론에 따른 프로세스적 비핵화론이라는 점에 특징이 있다고 할 수 있다.

6. 결: 평화체제의 3가지 대안과 한반도의 선택

요컨대 한반도 평화체제를 만드는 방법에는 세가지 경로가 있다.

하나는 북핵 문제를 미중 콘도미니엄 체제를 통해 해결하는 것이다. 기존 박근혜 정부가 추진한 전략으로 한-미-중 전략대화를 통해 비핵화를 추진한다는 전략이다. 그러나 그것은 사실상 미중 영향력 분할 체제를 승인하고 한국과 한반도가 스스로 그 분점 체제 아래에 들어가겠다는 발상으로 우리 스스로가 강대국 분할 체제를 초청하겠다는 구태적 발상이다.

다른 하나는 동아시아판 나토체제 구상이다. 한미동맹과 미일동맹을 하나의 동맹으로 승화시킨다는 발상으로 한일 군사동맹을 추진해 온 일부 보수 세력들의 이해관계에 들어맞는 안보 디자인이다. 한미일 3각 군사동맹의 형성은 한반도를 북중미 동맹 대 한미일 동맹으로 이분화시키기 쉽다는 점에서 신냉전 체제를 자초하는 발상이라는 비판 앞에 취약하다. 사드 문제에 대한 중국의 강한 반발을 고려해 본다면 한미일 동맹화가 신냉전 질서를 가져올 것이라는 주장은 충분히 근거 있는 것이다.

결국, 한반도가 추구할 수 있는 마지막 대안은 한국이 공동안보(common security)체제를 추진함으로써, 남북이 대치상태를 극복할 수 있는 신뢰 구축조치(CBM)를 형성해가는 것이다. 사실상 한반도의 긴장을 군비통제 체제를 통해 점진적으로 해결해 가자는 것이다. 현재 상황을 쌍잠정중단(북한이 미사일 발사와 핵실험을 중단하고 한미가 군사연습을 중단 혹은 축소)이라고 본다면 이 상태가 바로 군비통제의 초보적 상태가 된다는 현실 인식이야말로 공동안보 논의의 실현가능성을 높이는 초석이다.

물론 공동안보 체제로의 길은 멀고도 험하다. 한미동맹 하의 한미관계에 따라 그 진행 과정은 단선적이지 않을 수 있다. 그리고 정전체제의 해소 과정 역시 또 다른 변수로 될 수밖에 없다.

그러나 여러 가지 어려움이 있겠지만 공동안보 체제 이외에 한국이 선택할 수 있는 선택지는 초라하다. 앞서 보았듯이 그 대안은 미중 콘도미니엄체제에 편입되거나 한미일 군사동맹을 통해 신냉전체제의 첨병이 되는 길뿐이다. 그 길이 아무리 어렵더라도 공동안보로의 길은 한국과 한반도에게 외교적 군사적 자율성을 보장하는 체제로 될 수 있다는 점은 포기할 수 없는 매력이다. 아무리 작더라도 그같은 자율성은 한국호가 나아가 남북이 그래서 한반도가 동아시아에서 운전자라 될 수 있는 기회를 제공한다는 점 또한 있어서는 안 된다. 특히 한반도형 공동안보체제가 미중일러 나아가 유럽연합과 호주 등 주변 관련 세력 모두를 포함하는 다자체제로 안착된다면 그것은 동아시아 대결의 역사를 종식시키고 평화체제를 여는 획기적 역사가 될 것이다.

다자안보체제의 경험은 6자회담에서 찾을 수 있을 것이다. 그러나 지금의 평화체제는 단순한 6자회담 체제로 돌아가는 과정이 아니다. 판문점 선언에서 다루었듯이 한반도 평화체제의 핵심은 남북미 혹은 남북미중의 3자 또는 4자에 의한 정전체제 전환 과정에서 시작되기 때문이다. 이를 통해 정전체제를 해체한 다음 한반도는 더욱 광역한 공동안보체 즉 한반도형 공동안보체를 확장하여 다자체제를 구축하는 과정으로 나아갈 것이다. 이 때 참석할 주변국은 단순한 미중일러가 아니라 호주 뉴질랜드나 EU 등과 같은 중립적 행위자들을 포함하게 될 것이다. 지난 6자회담에서 이해 당사자들의 게임이 가져온 한계들을 분명히 보았기 때문이다. 이런 체제 하에서만 주변국들이 자국의 이해를 위해 한반도의 평화를 볼모로 잡는 구태들을 제어해 나갈 수 있을 것이다. 원거리 주변국들의 적극적 참여 이것이 6자회담의 한계를 극복하는 또 하나의 장치라는 점이다.

2018 남북정상회담과 북미정상회담은 세기의 관심을 한 군데 모은 회담이었다. 이 회담의 성공을 계기로 동북아에 평화가 깃들 것이라는 점은 부정할 수 없다. 이제 동북아 관련 당사국들은 이같은 평화를 통해 공동

번영의 길로 나아가게 될 것이다.

그러나 그 무엇보다도 중요한 것은 남북 및 북미 공동선언이 우리로 하여금 다시 미래를 꿈꾸는 세대가 되게 하고 있다는 점에 있다. 강대국 틈바구니에서 아무런 가능성 없는 어두운 미래만 바라보던 좌절을 벗어 던지고 스스로 꿈꾸기를 다시 시작할 수 있게 된 것은 상상력이 힘이 되는 시대의 매우 값진 자산이다. 통일대박론이 던진 미완의 희망에 판문점 선언과 북미 공동선언이 날개를 달아주고 있다는 것은 그래서이다. 남과 북이 함께 그리는 하나의 미래는 그렇게 열릴 것이다.

PART 3

국제협력의 정치경제와 동북아에의 함의

지 역 , 지 역 간 협 력 과 복 한 문 제

10

지역통합과 시장경제로의 이행

: 중·동유럽에서 유로의 선택

조흥식(송실대학교)

* 이 글은 『EU연구』 제49호에 실린 논문
'화폐통합의 정치: 중·동유럽에서 유로의 선택'을 지엽적으로 수정한 결과임을 밝힌다.

1. 화폐통합의 정치

냉전시기 동아시아와 유럽은 공산권과 ‘자유진영’으로 분열되었던 공통의 과거를 갖고 있다. 탈냉전시기 유럽에서는 ‘자유진영’의 지역통합체인 유럽연합이 점진적으로 구 공산권의 국가들을 시장경제와 민주체제로 흡수하였다. 반면 동아시아에서는 형식은 달라졌지만, 대립적인 구도가 완전히 사라졌다고 보기 어렵다. 두 지역의 차이를 설명하는 배경은 다양하지만 큰 요인 가운데 하나는 유럽에서 진행되어온 지역통합이라고 할 수 있다¹. 유럽연합은 민주주의와 시장경제라는 통합 기준을 명확하게 제시함으로써 중·동유럽 국가들의 이행에 뚜렷한 목표를 제시하였다. 21세기에 들어서면서 중·동유럽 국가들은 유럽통합에 동참함으로써 성공적인 체제 이행을 완성하였다. 이 글에서는 지역통합의 가장 진전된 단계인 화폐통합의 사례를 통해 유럽 가입 이후 중·동유럽 국가들이 보이는 차이를 분석한다.

유럽통합은 심화와 확장이라는 과정을 번갈아 반복하면서 발전해 왔다². 심화(deepening)란 더 높은 수준의 통합을 실현함으로써 역내 결속력을 강화하는 운동을 의미한다. 반면 확대(enlargement)는 통합에 참여하는 국가의 수를 늘림으로써 통합의 범위를 넓히는 현상을 말한다.

프랑스, 독일, 이탈리아와 베네룩스 3국이 1950년대 유럽통합을 시작한 이래 지금까지 모두 네 차례의 커다란 확장이 이뤄졌다. 1차 확대로 1973년

....

1 다른 중요한 배경으로는 유럽에서는 공산권의 패권 국가였던 소련이 붕괴했지만 동아시아에서는 중국이 여전히 강력한 공산당 지배체제를 유지하면서 경제적 성공을 거두고 있다는 사실을 들 수 있다. 또 다른 배경은 유럽에서 독일이 과거 청산에 적극 나서으로써 지역통합과 화합을 이룰 수 있었던데 반해 동아시아에서는 일본이 여전히 애매한 태도와 정책으로 시장경제와 자유 민주주의 국가들의 협력이 어려웠다는 점을 들 수 있다.

2 Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches* (London: Routledge, 2005); 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』(서울: 푸른길, 2009)

영국, 아일랜드, 덴마크가 가입하였고, 2차 확대에는 그리스(1981년), 스페인·포르투갈(1986년)이 통합에 동참하였다. 3차 확대는 1995년 스웨덴, 핀란드, 오스트리아의 가입에 해당하며, 마지막 4차 확대는 21세기 들어 중·동유럽의 11개국(폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 불가리아, 크로아티아)과 지중해 2개국(몰타, 키프로스)의 가입을 의미한다³. 이 확장의 파도를 가입국 수로 표현하면 6+3+3+3+13이 된다.

회원국의 수를 늘리는 확대의 흐름에 비추어 심화의 전개를 살펴보면 초기 6개국이 석탄철강공동체(1951년 파리조약)와 경제공동체(1957년 로마조약)로 통합을 시작한 것을 출발점으로 삼을 수 있다. 1973년의 1차 확장 이후 두 번째 심화는 1986년 유럽 단일시장을 실현하려는 유럽의정서의 채택을 들 수 있다. 이 두 번째 심화는 2차 확대와 비슷한 시기에 동시(同時) 진행되었다. 세 번째 심화로 1991년의 마스트리히트 조약의 체결이 이뤄진 뒤 1995년의 3차 확장이 실현되었다⁴. 네 번째 심화는 1999년의 유로의 출범이며, 그 후 제4차 대규모 확대(2004년 10개국, 2007년 루마니아와 불가리아, 2013년 크로아티아)가 이뤄졌다. 심화의 네 물결을 상징적으로 계획으로 요약한다면 1) 경제공동체, 2) 단일시장, 3) 유럽연합, 4) 유로라고 표현할 수 있을 것이다.

이 연구는 유럽통합의 심화와 확장의 각각 네 번째 순서에 해당하는

....

3 제4차 확대와 관련하여 확대가 유럽통합에 가져올 결과와 통합이 신 회원국에 미치는 영향을 양방향으로 살펴본 연구는 다음을 참고할 것: Heather Grabbe, *The Constellations of Europe: How Enlargement Will Transform the EU* (London: Centre for European Reform, 2004); Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006)

4 통합의 초기부터 마스트리히트 조약까지는 다음의 저서가 역사와 이론을 종합적으로 다룬다: Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998)

화폐통합과 중·동유럽으로의 확장을 서로 비추어 살펴보는 작업이다. 유럽통합의 역사에서 이 네 번째 심화와 확장의 물결은 중요한 의미를 지닌다. 앞선 세 번의 심화와 확장에서는 두 운동이 서로 완벽하게 공명(共鳴)하는 모습이였다. 새로 유럽통합에 참여하는 회원국들이 그 이전에 이뤄졌던 모든 통합의 내용을 수용했다는 뜻이다. 1973년의 새로운 회원국은 예외 없이 경제공동체를 받아들였고, 1981~86년의 신 회원국은 ‘경제공동체+단일시장’에 편입되었다. 또 1995년의 가입국들도 ‘경제공동체+단일시장+유럽연합’이라는 패키지를 종합적으로 받아들였다. 하지만 1999년 마지막 심화의 단계인 단일화폐부터는 기존의 회원국 안에서도 차별화가 시작되었다. 15개 회원국 가운데 스웨덴, 덴마크, 영국은 유로 도입을 거부하였고, 그리스는 도입 조건을 충족시키지 못해 2000년에서야 뒤늦게 채택할 수 있었다. 심화와 확장이 일률적으로 진행되는 패턴에서 심화가 일부 회원국에만 적용되는 패턴으로 바뀌었다는 말이다.

이 연구의 목표는 21세기 유럽연합에 가입한 중·동유럽 국가들 가운데 왜 일부는 유로를 채택했고, 다른 일부는 여전히 자국 화폐를 유지하고 있는지를 설명하는 것이다. 여기서는 지중해 지역의 키프로스나 몰타는 일단 논외로 하고, 중·동유럽의 11개 국 만을 다룰 것이다. 이들 가운데 슬로베니아(2007년), 슬로바키아(2009년), 에스토니아(2011년), 라트비아(2014년), 리투아니아(2015년)는 유로를 도입한 그룹을 형성한다. 다른 한편 폴란드, 헝가리, 체코, 루마니아, 불가리아, 크로아티아 6개국은 2018년 현재 여전히 자국 화폐를 사용하고 있다. 왜 일부 국가는 가입과 더불어 신속하게 유로를 도입하여 화폐통합에 동참했고, 다른 국가는 14년이 지난 현재까지 여전히 자국 화폐를 고집하고 있는 것인가.

유로 도입의 채택은 비단 중·동유럽 국가에만 적용되는 문제는 아니다. 이미 1990년대 유로가 출범하는 시기에 기존 유럽연합 회원국들은 유로의 도입 또는 거부를 결정한 바 있다. 따라서 이에 대한 연구는 중·동유럽에도

시사점을 줄 수 있다. 1999년 유로의 출범에는 EU 15개 회원국 가운데 11개국이 대거 동참하였고 그리스, 스웨덴, 영국, 덴마크 등 4개국이 빠졌다⁵. 당시 학계 또는 국제여론이 놀랍게 여겼던 사실은 극소수의 국가를 제외하고 대다수 회원국이 유로에 동참했다는 점이다. 왜냐하면 1992-1993년에 환율안정을 위한 제도 ERM(Exchange Rate Mechanism)이 국제 투기자본의 공격으로 붕괴된 바 있고, 이 제도에 기초하여 만들어야 하는 화폐통합도 어려워졌다는 판단이 널리 퍼졌었기 때문이다⁶. 설사 유로가 출범하더라도 프랑스와 독일을 중심으로 네덜란드, 핀란드 등 일부 북유럽 국가만 참여할 것이라고 예측했었다. 하지만 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등 남유럽의 국가도 유로에 참여하였고, 이는 기존의 판단과 예상을 뛰어넘는 결과였다.

유로 출범의 경험에서 유출할 수 있는 교훈은 첫째, 화폐 통합에서 경제적 변수가 결정적으로 작용하지는 않았다는 사실이다. 일반적으로 경제학에서 적용하는 화폐통합의 이론은 최적화폐영역(Optimum Currency Area) 이론이다⁷. 이 이론은 경제적 조건이 유사한 국가 사이에 하나의 화폐를 채택하는 것이 바람직하다고 본다. 같은 화폐영역에서 비대칭적 충격이 발생하는 경우 노동이나 자본의 이동이 자유롭게 이뤄져야 충격을 완화하고 흡수할 수 있다고 설명한다. 이런 생산요소의 이동만으로 충격을 흡수하지 못할 수도 있으므로 정부가 재정정책을 통해 불균형을 해소할 수 있어야 한다고 덧붙인다.

....

⁵ Kathleen McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. x.

⁶ Martin Feldstein, "EMU and International Conflict", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6 (November/December 1997), pp. 60-76.

⁷ Robert Mundell, "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, Vol. 51, No. 4 (September 1961), pp. 657-665.

유로의 출범은 이런 경제학적 분석과 진단을 상당 부분 무시하고 시행된 계획이다. 경제 조건이 유사한 국가뿐 아니라 EU의 다수 국가를 거의 모두 포함했다. 또 1993년 막 만들어진 유럽 단일시장은 노동과 자본의 자유로운 이동의 원칙을 허용했지만 실제 유럽의 노동과 자본 이동성은 미국에 비해 매우 낮은 형편이었다. 그리고 2010년대 유로의 위기 시기 많은 학자들이 지적했듯이 유로영역은 재정정책 권한이 없기 때문에 불균형의 충격(그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등)을 완화하고 해결하는 능력이 부족했다.

둘째, 화폐통합은 유럽통합이라고 하는 포괄적인 정치 및 정책 공동체 형성의 일부였다. 따라서 특정 경제 조건보다는 통합에 대한 해당 국가의 전통적 정책과 태도가 더 커다란 영향을 미쳤다⁸. 그리스, 영국, 스웨덴, 덴마크는 모두 초기 통합에 동참한 나라가 아니라 확장을 통해 들어온 후발주자들이다. 영국, 스웨덴, 덴마크는 경제발전 수준이 유럽 평균보다 높아 그야말로 유럽 화폐통합에 참여하지 않기로 채택한 경우다. 영국과 덴마크는 1991년 마스트리히트 조약에서 화폐통합에 대한 불참권(Op-out)을 주장하여 획득한 바 있다. 영국은 유럽 회의주의 전통이 워낙 강해 유럽의 ‘어색한 파트너(Awkward partner)’⁹라고 불리며, 스칸디나비아도 유럽 대륙의 통합운동에 대해 한 발 물러서 있는 지역으로 노르웨이는 여전히 EU의 회원국이 아니다.

셋째, 유로 출범에 참여 여부는 다수 국가에게 국제적 위상과 긴밀히 관련된 채택이었다¹⁰. 특히 남유럽 및 지중해 지역의 국가들은 경제발전

....

⁸ Loukas Tsoukalis, *What Kind of Europe?* (Oxford: Oxford University Press, 2005)

⁹ Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1998)

¹⁰ Sofia Perez, “Constraint or motor? Monetary integration and the construction of a social model in Spain”, Andrew Martin and George Ross (eds.), *Euros and Europeans:*

수준도 유럽의 중심에 비해 낮고 재정 및 통화정책 분야에서 명성도 그리 좋지 못했다. 이들은 유로에 참여함으로써 자국의 국제적 위상과 명성을 높이는 수단으로 활용하였다. 예를 들어 1970년대에 와서야 독재를 종결하고 시장경제와 민주주의를 시행한 포르투갈과 스페인은 유로에 동참하는데 성공함으로써 선진국의 클럽에 속한다는 자부심을 갖게 되었다. 비슷한 이유로 그리스는 1999년 유로 출범에 참여하지 못하자 급하게 서둘러 이듬해 가입하는 노력을 기울였다.

기존 유로화 출범과정에서 화폐통합의 정치가 제시한 교훈을 요약하자면 객관적 경제 조건보다는 회원국의 유럽통합에 대한 전반적 정책패턴과 유럽통합이 가져오는 국제 및 국내정치적 위상의 변화가 중요했다. 국가의 상징적 자본이 관건이었다는 말이다. 중·동유럽의 사례는 기존의 연구 결과에 세밀함을 더해 줄 수 있다. 기존 연구에 따르면 중·동유럽의 신생 가입국들은 제2차 확대의 그리스, 스페인, 포르투갈과 유사한 행태를 보일 것으로 예상할 수 있다. 이들과 비슷하게 경제 조건은 유럽연합 평균에 미치지 못하며, 공산권에서 해방을 거쳐 민주주의와 시장경제를 채택함으로써 ‘유럽에 복귀(Return to Europe)’한다는 장기계획을 갖고 있다는 점에서 말이다¹¹. 지중해 국가가 유로의 기차에 올라타기 위해 노력한 것처럼 중·동유럽 국가들도 유로를 신속하게 도입함으로써 자국의 위상을 드높여 상징적 자본을 획득하는 전략을 채택할 가능성이 높다는 의미다. 하지만 이런 예상과는 달리 중·동유럽 국가들은 매우 다양한 전략을 보여 주고 있다. 이런 특수성을 설명함으로써 화폐통합의 정치에서 작동하는

••••

Monetary Integration and the European Model of Society (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 150-173.

¹¹ Heather Grabbe, “Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU’s Transformative Power in Retrospect and Prospect”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52 Annual Review (2014), p. 54.

다른 원인들을 발견할 수 있을 것이다.

이 연구는 화폐통합 참여 여부를 결정하는데 세 가지 요인을 차례로 검토한다. 우선 경제적 요인을 통해 정책의 차이를 설명할 수 있는지 경제 발전수준, 국가의 규모, 유럽과의 무역 비중 등을 살펴본다. 다음은 국제 정치적 요인을 통해 유로 도입이라는 채택을 설명할 수 있는지 검토한다. 국제정치적 요인이란 과거 중·동유럽을 지배했던 소련·러시아와의 관계 및 지정학적 요소, 유럽 화폐통합의 중심이라고 할 수 있는 독일과의 관계 등을 의미한다. 마지막으로 국내정치적 요인으로 공산권 붕괴 이후 형성된 정치경제체제를 분석한다. 특히 어떤 국가 정체성과 정책 어젠다를 중심으로 국내 정치경제의 지형이 만들어졌는지를 검토함으로써 유로의 채택에 대한 영향력을 가늠한다.

2. 경제적 요인

앞서 언급한 최적화폐영역의 이론에 비추어 중·동유럽 신 가입국의 유로 참여를 논의하는 연구는 여러 변수를 통해 화폐통합의 장단점을 진단한다¹². 여기서는 이런 변수보다는 기본적인 경제 조건을 나타내는 경제발전 수준과 역내무역의 비중이라는 대표적인 조건만을 고려한다. 왜냐하면 최적화폐영역 이론의 출발점은 유사한 경제 지역일수록 화폐 통합의 이점이 많고 문제가 발생할 가능성이 적다고 주장하기 때문이다. 마찬가지로 역내무역의 비중이 높을수록 하나의 화폐영역을 형성하는 것이 포괄적으로 이로움을 가져다준다고 보기 때문이다.

....

¹² 대표적인 연구물로는 국제통화기금에서 경제학자들을 동원하여 작성한 저서를 참고할 수 있다: Susan Schadler (ed.), *Euro Adoption in Central and Eastern Europe* (Washington D.C.: IMF, 2005)

이 논문에서는 경제체제의 유사성과 경제발전 수준을 1인당 국민소득을 통해 살펴보았다. 중·동유럽의 소득수준과 유로 가입이라는 종속변수와는 특별한 상관관계를 발견하기 어렵다. 제4차 확대가 이뤄지는 시기인 2005년 자료를 보면 유로에 가입한 5개국의 국민소득 수준은 유럽평균(100)의 50에서 87까지 분포되어 있고, 가입하지 않은 6개국 또한 35부터 79까지 다양한 수준이다. 그로부터 10여 년 뒤인 2016년 자료를 보면 유로 가입국 수준(65-83)과 비가입국 수준(49-88)이 비슷하게 다양함을 드러낸다. 기존 유럽연합 국가와 비교했을 때 중·동유럽의 경제발전 수준은 여전히 낮은 편이지만, 유로에 가입한 이후 그 격차를 상당히 줄이는 데 성공했다는 사실을 발견할 수 있다. 하지만 단일화폐의 채택이 이런 경제적 수준과 가시적인 연관성을 가지지는 않는 모습이다.

무역에서 유럽연합에 대한 의존도를 살펴보더라도 유로 채택/비채택 회원국의 차이가 쉽게 드러나지 않는다. 2006년에 유로 채택 회원국의 무역의존도는 63-82% 수준이었고, 비채택 회원국의 경우 61-81%였다. 거의 비슷한 범위에 분포하고 있는 셈이다. 2017년에도 채택 국가 69-81%와 비채택 국가 64-78%로 커다란 차이를 발견하기 어렵다. 대부분의 국가에서 역내무역의 비중은 늘어난 반면 슬로베니아와 체코, 그리고 폴란드에서 비중은 약간 줄어들었다. 역내무역 비중의 증가나 감소 또한 유로의 도입여부와 상관없이 이뤄졌다.

표 1 중·동유럽 신 가입국 경제 현황¹³

국가	인구 2016(천명)	GDP EU28=100 2005/2016	EU역내무역 % 2006/2017	유로 가입 은행연합 가입
슬로베니아	2 064	87 83	82 69	2007
슬로바키아	5 426	60 77	75 80	2009
에스토니아	1 316	60 75	75 81	2011
라트비아	1 969	50 65	77 79	2014
리투아니아	2 889	53 75	63 70	2015
루마니아	19 760	35 58	64 76	가입
불가리아	7 154	37 49	61 64	가입
크로아티아	4 191	55 60	67 78	
체코	10 554	79 88	81 78	
헝가리	9 830	62 67	71 76	
폴란드	37 967	50 68	73 71	

중·동유럽 가입국의 객관적 조건 가운데 그나마 눈에 띄는 변수는 인구라고 할 수 있다. 유로에 동참한 국가들은 인구가 적은 나라들이다. 1-2백만 명 수준의 에스토니아, 라트비아, 슬로베니아, 리투아니아가 유로 도입을 결정했고 제일 인구가 많은 국가는 540만 명 규모의 슬로바키아다. 반면 유로를 채택하지 않은 모든 국가는 인구가 4백만부터 3천7백만까지 상대적으로 큰 규모의 국가들이다. 이 논문의 연구 대상에서는 제외했지만 지중해의 키프로스(85만)와 몰타(43만)도 소규모 국가라는 점에서 작은 인구의 국가들이 유로를 도입했다는 분석은 유효하다.

....

13 저자가 다음 자료에 기초해 작성: 유럽연합의 인구, 유럽연합의 소득(GDP per capita in PPS), 유럽연합 역내무역의 비중.

기본적인 경제조건이라고 할 수 있는 경제발전 수준이나 무역에서 유럽 의존도는 중·동유럽 회원국의 유로 채택을 설명하는데 크게 기여하지 못한다. 따라서 이 연구에서는 경제주기에서 각 국가와 유로권의 조화, 경제구조에서 각 회원국의 특징, 금융의 조건 등 더 세밀한 경제 변수를 살펴보는 것보다는 국제정치나 국내 정치경제적 요소로 눈을 돌려 유로 도입의 요인을 검토한다. 여기서 살펴본 주요 조건 가운데 인구, 즉 국가 규모가 중요한 역할을 했다는 사실을 기억해 둘 필요가 있다.

3. 국제정치적 요인

국제정치적 요인이란 회원국이 놓인 지정학적 위상과 국제무대에서 가지는 국가 정체성이 유로 도입의 채택과 같은 국가 전략 결정에 미치는 영향을 뜻한다. 이 연구에서 고려하는 중·동유럽의 11개 국가는 모두 유럽연합에 가입을 결정했다는 점에서 상당한 공통점을 드러낸다. 첫째, 중·동유럽이라는 표현이 보여주듯이 지리적으로 11개국은 모두 같은 범주에 속한다. 기존의 유럽통합을 시작한 지역을 크게 서유럽이라고 보고, 1차 확대는 영국 및 아일랜드 등 서북 방향으로, 2차 확대는 남유럽으로, 그리고 3차 확대는 북유럽으로 범위를 넓혀갔다면, 중·동유럽으로의 4차 확대는 동유럽을 향한 확장이라고 볼 수 있다¹⁴. 물론 순수한 자연지리만으로 중·동유럽을 정의하는 것은 아니다. 독일은 중유럽의 중요한 행위자라고 할 수 있으며, Mitteleuropa 라는 표현은 독일을 제외하고 생각하기 어렵다¹⁵. 마찬가지로 러시아는 지리적으로만 본다면 동유럽에 속하는

....

¹⁴ Heather Grabbe and Kirsty Hughes (eds.), *Enlarging the EU Eastwards* (London: Cassel/Royal Institute of International Affairs, 1998)

단위이지만 여기서는 러시아를 제외한다.

둘째, 역사적으로 중·동유럽의 11개국은 모두 제2차 세계대전이 종결되면서 소련의 영향권 아래 편입되어 강요된 공산주의 체제를 경험하였다. 국제정치에서 소련의 지배를 받는 지역이었으며, 그 영향으로 공산당 독재 체제가 수립되었고 국가 중심 공산 경제체제를 운영하였다¹⁵. 1956년 헝가리 부다페스트의 사태나 1968년 체코슬로바키아 ‘프라하의 봄’에서 볼 수 있듯이 이 지역에서 민족국가 수준의 자율적 정치 실험은 소련 군대의 개입과 탄압으로 중단되어 왔다. 루마니아나 유고슬라비아가 상대적으로 소련의 영향력에서 보다 큰 자율성을 누렸지만 이들 역시 공산당 독재와 국가중심경제의 틀에서 완전히 벗어난 것은 아니었다. 베를린 장벽의 붕괴로 소련 중심의 공산권은 해체되었고 1990년대 이들 11개국은 소련의 영향권에서 해방되어 독립적 위상을 획득하게 되었다.

셋째, 공동의 공산주의 경험은 ‘유럽에 복귀’라는 민주주의와 시장경제를 향한 반작용의 국가전략으로 표현되었고 유럽연합 가입은 이런 전략의 결실이다. 이론적으로 민주주의와 시장경제는 유럽연합 가입과 필연적으로 연결된 과제는 아니다. 노르웨이나 스위스, 아이슬란드 등의 사례가 보여주듯이 EU에 가입하지 않고도 견고한 민주주의와 시장경제를 유지하는 것은 가능하다. 하지만 중·동유럽의 국가들은 유럽연합 가입을 통해 새롭게 시작한 민주주의와 시장경제 체제를 공고화하려는 의지를 보였다¹⁷. 유럽연합 측에서도 중·동유럽 국가들에게 민주주의 정치체제, 시장

••••

¹⁵ Peter Katzenstein (ed.), *Mittleuropa: Between Europe and Germany* (Providence: Berghahn Books, 1997), pp. 1-2.

¹⁶ Marie Lavigne (ed.), *The Soviet Union and Eastern Europe in the Global Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)

¹⁷ Milada Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism* (New York: Oxford University Press, 2005); Grzegorz Ekiert and Stephen Hanson (eds.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe* (New York:

경제체제, 그리고 기존 통합성과의 수용을 가입 조건으로 제시했다. 중·동유럽에서는 신속한 가입을 희망했고, 반대로 유럽연합은 정치경제 체제가 충분히 공고화된 이후에 가입을 허락하려 하였다. 2004년 8개국, 2007년 루마니아와 불가리아, 2013년 크로아티아의 가입은 이런 상호작용의 결과라고 할 수 있다. 2018년 현재도 구 유고슬라비아 국가(세르비아, 마케도니아, 코소보, 보스니아 헤르체고비나 등)들이나 알바니아 등이 유럽연합과 가입 협상을 벌이고 있다.

넷째, 우리가 검토하는 중·동유럽 11개국은 모두 소련의 영향권에서 벗어나면서 미국 중심의 군사동맹인 북대서양조약기구(NATO)의 회원국이 되었다¹⁸. 1999년 체코, 폴란드, 헝가리가 가입하였고, 2004년 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 불가리아 등 7개국이, 그리고 2009년 크로아티아가 회원국이 되었다. 북대서양조약 기구는 집단방위체제로서 특정 회원국에 대한 공격을 모든 회원국에 대한 공격으로 간주하는 강력한 반 러시아적 국제정치 기제라고 할 수 있다. 공산권 경험에서 ‘유럽에 복귀’가 정치경제체제의 정상화를 의미한다면 나토가입은 군사외교체제의 탈바꿈을 뜻한다고 할 수 있다.

이상의 공통점만 놓고 본다면 국제정치적 요인에서 유로 채택의 차별화를 설명하기는 어렵다. 지리적 동질성, 공통의 공산권 경험, ‘유럽에 복귀’를 향한 열망, 소련/러시아의 영향력에서 벗어나려는 나토가입 등의 요인은 모두 더 강한 유럽에 복귀를 의미하는 유로 화폐의 채택을 지향하게끔 만들 가능성이 높기 때문이다.

화폐는 일반적으로 경제의 영역으로 치부하기 쉽지만 실제로는 매우

....

Cambridge University Press, 2003)

¹⁸ Wade Jacoby, *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Meny in Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

정치적인 성격을 안고 있다. 특히 19-20세기 들어 화폐는 민족국가의 상징으로 부상하여 ‘하나의 국가=하나의 화폐’라는 등식이 만들어졌다¹⁹. 따라서 화폐의 가치는 해당 국가의 경제력을 대표하는 것으로 인식되고 있다. 유럽통합에서 단일화폐를 가장 중대한 진전으로 보는 이유도 바로 이런 연유다. 국가 자신의 고유 권한이라고 할 수 있는 화폐 발행권을 포기하고 초국가기구로 통합한 획기적 사건이기 때문이다. 그래서 유로의 출범은 제2차 세계대전 이후 세계경제질서에서 가장 중대한 사건이라고 평가되기도 했다.

중·동유럽 신입 회원국에 있어 유럽연합 가입이 유럽 복귀의 한 단계였다면, 유로 가입은 더 깊은 통합과 국제위상의 공고화를 가져다 줄 수 있는 기회였다. 유로에 가입은 어떤 의미에서 유럽연합이나 나토 가입보다도 더 확고하게 서방 또는 유럽에 뿌리를 내리는 정책 이라고 할 수 있다. 유로를 채택한다는 것은 기존의 국가 단위 화폐를 포기하고 새로운 초국적 화폐로 대체하는 것을 의미하기 때문이다. 상징적인 차원에서 보더라도 유로에 동참한다는 것은 유럽통합의 핵심에 진입한다는 뜻을 가진다. 정책적으로도 유로에 동참하는 국가들은 유럽연합의 공식적 제도에서 가장 중심적인 유로 운영에 참여하는 권리를 보유하게 된다. 이런 유럽 정체성 확보의 중요한 기회임에도 불구하고 중·동유럽의 국가들은 서로 다른 정책 결정을 내렸다²⁰.

앞서 객관적 요인 가운데 인구로 보는 국가의 규모가 상당히 중요한 잣대가 될 수 있다는 점을 지적했다. 인구가 많은 국가들은 유로를 채택하지 않은 반면 인구가 적은 회원국들을 중심으로 유로 가입이 이뤄진 것이

....

19 조홍식, “화폐와 정체성: 유로와 유럽의 사례”, 『국제·지역연구』, 제19권 2호, (2010년 가을), pp. 73-103.

20 제코비는 중동유럽의 국가들이 마치 메뉴에서 음식을 고르듯 서구의 제도 가운데 원하는 부분을 선택하여 모방하였다고 분석한다: Wade Jacoby, op.cit., p. 2.

사실이다. 이에 덧붙여 유로에 참여한 국가들은 과거 연방에서 탈퇴 또는 독립하여 유럽이라는 틀 안에 보다 확고하게 진입함으로써 자신의 새로운 존재를 공고화해야 하는 지정학적 필요를 안고 있는 나라들이다.

소위 발트 3국이라고 부르는 에스토니아, 라트비아, 리투아니아는 중·동유럽 국가 가운데 소련의 영향권을 넘어 소비에트연방의 일부였다는 특수성을 공유한다. 이들 3국은 역사적으로 제1차 세계대전 이후 짧은 기간 독립을 쟁취하였다가 제2차 세계대전을 통해 소련에 합병된 경우다²¹. 따라서 1990/91년의 독립 이후 소련의 영향력에서 벗어나는 것이 가장 시급한 국가 과제였다고 할 수 있다. 특히 2000년대 들어 푸틴이 집권한 러시아는 새로운 제국주의적 행태를 보이며 주변 국가들을 위협했던 만큼 발트 3국은 더더욱 유럽연합과 나토, 그리고 유로라는 강력한 결속력의 집합에 진입할 지정학적 필요가 있었다고 해석할 수 있다.

슬로바키아와 슬로베니아는 발트 3국처럼 러시아라는 거대한 국가의 위협에 놓인 것은 아니지만 각각 체코슬로바키아와 유고슬라비아라는 연방 국가에서 독립한 경우다. 두 나라 모두 역사적으로 독립 국가를 형성한 경험이 없다. 슬로바키아는 양차대전 사이 프라하를 중심으로 하는 체코 민족의 ‘마이너 파트너’로 체코슬로바키아를 형성했다가 1993년 체코와 결별하였다²². 긴 역사를 보면 현재 수도로 사용하는 브라티슬라바는 과거 헝가리 왕국의 수도였다. 슬로베니아 역시 양차대전 사이 크로아티아와 세르비아인들과 함께 잠시 연합 왕국을 세웠고 이후 유고연방의 한 부분이였다²³. 1990년대 내전에 빠진 유고슬라비아에서 벗어나 유럽에

....

²¹ 리투아니아라는 명칭의 왕국이 과거 러시아나 폴란드를 포괄하는 거대한 영토를 지닌 적이 있었지만 현대 리투아니아가 이를 계승했다고 보기는 어렵다.

²² Michal Stefansky, “The fall of communism and the establishment of an independent Slovakia”, Mikuláš Teich, Dušan Kováč, and Martin D. Brown (eds.), *Slovakia in History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 351-369.

뿌리를 내리려고 하는 경향이 강할 수밖에 없었다. 이처럼 국가의 역사적 정통성이 견고하지 못한 만큼 슬로베니아와 슬로바키아는 발트 3국과 마찬가지로 유로 진입으로 유럽연합의 틀 안에서 자율성과 독립을 보장 받으려 했을 것이다.

국가의 규모와 역사 및 지정학적 요소를 감안하여 국제정치적 요인을 살펴보면 유로에 가입한 국가의 행태를 상당 부분 이해하고 설명할 수 있다. 다만 중·동유럽 국가의 공통점에서 살펴보았듯이 나머지 유로 밖에 머문 국가들의 차별화된 행태를 충분히 이해하기는 부족한 면이 있다. 예를 들어 폴란드, 헝가리, 체코 등의 국가들도 소련의 위협이나 영향력에서 벗어나려는 동기가 존재할 것이기 때문이다²⁴. 물론 반세기 가까이 외세의 지배와 영향력에 짓눌렸던 민족이 해방을 맞게 되면 독립성을 강조하려는 경향이 당연히 강할 것이다. 따라서 동쪽 소련/러시아의 위협으로부터 보호받으려는 성향과 독일/유럽으로부터도 독립성을 강조하려는 성향은 서로 상반되며 이를 결정하는 것은 국내 정치 및 정치경제의 요인이라고 할 수 있다.

4. 국내정치적 요인

이 연구에서 살펴본 바에 의하면 국민소득으로 판단하는 경제발전수준이나 유럽에 대한 무역의존도는 유로 가입을 설명하는데 분명한 한계를

....

²³ John R. Lampe, *Yugoslavia as History: Twice there was a country* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 365.

²⁴ 소련의 영향권에 놓였던 경험이 소련 붕괴 이후 민족주의의 동력으로 작동했다는 가설과 관련 다음 저서를 참고할 것: Valerie J. Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

드러냈다. 하지만 인구로 표출되는 국가의 규모와 국제정치적 역사를 통해 작은 국가일수록, 그리고 큰 연방에서 독립하여 취약한 나라일수록 유로를 채택하는 경향이 강하다는 사실을 발견했다. 유럽의 차원에서 폴란드, 헝가리, 체코, 루마니아, 불가리아 등 유로를 도입하지 않은 국가들은 인구 7백만의 불가리아부터 시작해 모두 1천만 규모를 넘는 중간 규모 이상의 국가들이다. 게다가 이들은 역사적으로 발트 3국이나 슬로베니아, 슬로바키아처럼 정체성과 뿌리가 약한 경우는 아니다.

폴란드의 민족 정체성 형성은 966년 미에슈코 1세(Mieszko I) 국왕이 기독교로 개종하면서 폴란드 국가 조직을 만든 데까지 거슬러 올라갈 수 있다. 아시아에서 유럽 중부로 진출한 마자르족이 만든 국가 헝가리 역시 1000년 이스트반 1세(Istvan I)가 교황으로부터 왕위를 부여받음으로써 기독교 유럽의 명실상부한 일원이 되었다. 체코는 중세부터 프라하를 중심으로 서부 슬라브족이 보헤미아 공국 및 왕국을 발전시켜서 만든 국가이며, 얀 후스의 종교개혁 등으로 깊은 뿌리를 갖고 있다. 불가리아 또한 9세기에 이미 그리스 정교로부터 독립하면서 새로운 정교의 중심으로 부상한 민족 종교 정체성을 형성하였다. 루마니아가 정치 단위를 형성한 것은 19세기 후반으로 가장 늦지만 주변의 슬라브족과는 달리 로망스계 언어를 사용한다는 점에서 문화적 특수성과 정체성은 무척 강한 편이며, 인구 규모도 2천만에 가까워 중동유럽에서 폴란드 다음으로 큰 나라다.

정체성과 관련한 가설을 확인하는데 유럽에서 정기적으로 실시하는 유로바로미터 여론조사는 상당한 기반을 제공할 수 있다. 여기서는 유럽 연합 회원국 지위에 대한 지지도를 살펴본다.

표 2 유럽연합 지지도

	2004 ²⁵		2007 ²⁶		2013 ²⁷		2017 ²⁸	
슬로베니아	40	13	58	8	53	41	48	46
슬로바키아	46	9	64	6	60	30	60	24
에스토니아	31	21	66	6	71	22	71	18
라트비아	33	22	37	14	58	29	59	27
리투아니아	52	12	63	7	65	24	67	24
루마니아	70	3	67	5	56	30	58	32
불가리아	65	6	55	8	63	17	53	30
크로아티아			29	28	50	42	50	40
체코	41	17	46	12	51	40	55	35
헝가리	45	15	37	17	57	33	58	33
폴란드	42	18	67	6	47	40	54	34

중·동유럽의 신입 회원국의 여론조사 결과에서 장기적이고 구조적인 경향을 발견하기는 어렵다. 중·동유럽 8개국이 가입하는 2004년 놀라운 점은 유럽연합의 회원국 지위에 대한 지지도가 그다지 높지 않다는 사실이다. 특히 발트 지역의 에스토니아와 라트비아는 30%대의 낮은 지지를 보여준다. 하지만 발트 3국의 지지도는 2010년대 꾸준히 증가하여 2017년 조사에서는 상대적으로 높은 수준이다. 체코, 헝가리, 폴란드 등 규모가 크면서 유로화를 도입하지 않은 3국에서 유럽연합 지지도는 40%

....

²⁵ European Commission, *Eurobarometer*, Vol. 61 (Spring 2004), p. C50.

²⁶ European Commission, *Eurobarometer*, Vol. 67 (November 2007), p. 96.

²⁷ “일반적으로 당신의 국가가 유럽연합 회원국이라는 사실이 좋은/나쁜 일이라고 생각하는가?”라는 질문은 “우리나라가 유럽연합 밖에 있다면 미래에 더 잘 대처할 것이다”에 대한 판단으로 대체되었다: European Commission, *Eurobarometer*, Vol. 79 (Spring 2013), p. 70.

²⁸ Commission Européenne, *Eurobaromètre*, Vol. 88 (Automne 2017), p. 86.

대에서 50%대로 높아졌음을 알 수 있다. 2007년 뒤늦게 가입한 루마니아와 불가리아는 반대로 높은 지지율에서 낮아지는 경향을 보였다. 그리고 나머지 3국 가운데 슬로베니아와 크로아티아는 낮은 지지도를, 슬로바키아는 높은 지지도의 경향을 보인다. 유로 도입과 관련 2007년과 2009년 유로를 채택한 슬로베니아와 슬로바키아에서 유럽연합 지지도는 낮아지는 경향이라면, 2010년대 유로를 채택한 발트 3국은 지지도가 같은 수준을 유지한다.

유럽연합에 관한 국민의 여론과 해당 국가의 정책이 반드시 일치하는 것은 아니다. 최근 폴란드, 헝가리, 체코 등에서는 극우적 성향의 정치세력이 집권하거나 온건 우파가 극우성향을 드러내면서 반 유럽적인 정책으로 국제사회의 관심을 끌고 있다. 그러나 적어도 여론조사의 국민 반응에서 이런 반 유럽 성향을 발견할 수는 없다. 2017년 조사를 보면 헝가리나 폴란드보다 오히려 유로화를 가장 먼저 도입한 슬로베니아에서 반유럽 정서가 가장 높은 수치를 보여주고 있기 때문이다. 결국 유로 도입과 같은 정책적 쟁점을 평가하고 판단하고 결정하는 것은 국민의 의사보다는 정치 엘리트의 선택이다.

이런 관점에서 중·동유럽의 국가들을 정치경제체제로 구분하여 분석하는 시도는 유로의 도입과 관련 중요한 시사점을 던져준다. 불과 그리스 코비츠는 중·동유럽 국가를 크게 네 그룹으로 나눈다²⁹. 첫째는 발틱 3국, 둘째는 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아의 중유럽, 그리고 셋째는 슬로베니아, 마지막 넷째는 크로아티아, 루마니아, 불가리아의 동남유럽이다.

이들 국가 군을 구분하여 자본주의의 다양성을 초래하는 가장 커다란 기준은 신자유주의 개혁의 정도다. 발트 3국은 신자유주의 처방에 충실

••••

²⁹ Dorothee Bohle and Béla Greskovits, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery* (Ithaca: Cornell University Press, 2012), pp. 22-25.

하게 강력한 경제 및 사회개혁을 추구한 국가다. 에스토니아, 라트비아, 리투아니아는 1990년대 시장 중심의 경제체제로 신속하게 이행함으로써 사회적 비용을 톡톡히 치렀다. 이들 발트 국가가 이처럼 희생을 치르면서도 강한 신자유주의를 추진할 수 있었던 정치적 배경은 국내에 있는 러시아계 국민의 존재다. 이들은 에스토니아와 라트비아의 경우 인구의 20-40%를 차지하는데 이들에게는 시민권을 인정하지 않았다. 그리고 소련의 유산에서 완벽하게 벗어난다는 의미의 근본주의적 시장경제 건설에 나설 수 있었다³⁰. 특히 러시아계 인구가 대개 도시에 거주하는 산업 노동계급의 상당 부분을 차지했기 때문에 이들의 희생을 바탕으로 신자유주의 개혁을 정치적 부담 없이 추진하는 이유가 되었다.

슬로베니아는 신자유주의와 가장 거리가 먼 사례로 신 조합주의라고 부를 수 있는 정치경제를 형성했다³¹. 공산사회에서 물려받은 복지국가를 유지하면서 사회 조직과 조합주의적 협의를 통해 경제를 운영하는 체제를 만든 것이다. 지리적으로 전형적인 조합주의 국가인 오스트리아와 국경을 맞대고 있다는 사실, 그리고 유고슬라비아 시절 이미 상당한 노조의 회사 경영의 전통 등이 영향을 미쳤다고 추측해 볼 수 있다.

폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아의 그룹은 유럽에서 이미 비세그라드 협의체를 형성하고 있다. 이들은 유럽 단일시장 및 중유럽의 협력체제 안에서 시장경제와 개방이라는 신자유주의 요소와 복지국가와 노조의 인정이라는 조합주의적 요소를 적절하게 조합한 정치경제를 만들었다³².

....

³⁰ Ole Nørgaard, Dan Hindsgaul, Lars Johannsen, and Helle Willumsen, *The Baltic States after Independence* (Cheltenham: Edward Elgar, 1996), pp. 172-173.

³¹ Dorothee Bohle and Béla Greskovits, *Op.cit.*, p. 59.

³² Linda J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 2007), pp. 35-45; Tomasz Inglot, *Welfare States in East Central Europe, 1919-2004* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 54-195.

러기가 세계경제질서에 적용한 ‘보호적 자유주의(embedded liberalism)’와 유사한 개념이다³³. 공산주의 시절의 산업 유산을 완전히 부정하고 폐지하면서 그 위에 새로운 국민경제를 건설하려는 전략의 발트 국가와는 달리, 기존 산업 유산을 최대한 살리고 해외 직접투자를 유치하여 노동자의 기술과 능력을 활용하려는 전략이었다. 1990년대는 물론 유럽연합에 가입한 21세기에도 대부분의 해외직접투자는 비셰그라드 국가에 집중되었다. 이들 국가는 사회보호기능을 고려하다보니 개혁의 강도와 속도는 발트 3국보다 약하고 늦었다.

마지막은 동남유럽의 경우로 크로아티아, 루마니아, 불가리아가 이에 해당한다. 이들 국가는 결과적으로 신자유주의를 택하게 되었지만 실제로는 정부의 사회통제 능력이나 민주주의 등 국가능력의 기준에서 무척 부실한 체제라고 할 수 있다³⁴. 부정부패가 만연하고 사법체계의 마비 등 국가가 제대로 기능하지 못하는 경우라고 할 수 있다. 이들 국가의 엘리트에게 유럽통합이란 외부의 힘을 동원하여 국가 근대화를 강제로 실현하는 한 방법이라고 할 수 있다.

정치경제체제는 유로의 도입을 설명하는 중요한 국내정치적 요인이다. 발트 3국의 신자유주의적 강력한 개혁체제는 유로의 도입이라는 선택과 보완적이다. 과거 유로 출범 시기에도 그랬지만 유로에 동참하기 위해서는 매우 강력하고 긴축적인 재정 통화 정책의 기준을 충족해야 한다. 신 가입국 가운데 강한 개혁의 성격을 가진 발트 3국이 사회의 반발을 무시하거나 짓누르고 유로 도입을 채택한 것은 당연해 보인다.

기존의 산업 유산과 노동계급을 보호하면서 경제정책의 독립성을 계속

....

³³ John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, (Spring 1982), pp. 379-415.

³⁴ Dorothee Bohle and Béla Greskovits, *Op.cit.*, p. 22.

유지하려는 비세그라드의 국가들이 유로의 도입을 회피하는 것도 이해할 수 있다. 유로에 가입하기 위해 ‘허리띠를 졸라매는’ 노력을 국민에게 요구하는 것은 정당의 입장에서 그리 효율적인 집권 전략은 아니다. 반면 동남유럽의 국가들은 유로 도입을 거부했다기보다는 도입을 원하지만 국가의 경제 관리능력이 이를 뒷받침해주지 못한 경우다. 예를 들어 불가리아는 자국의 화폐를 유로에 의존하는 통화위원회(currency board)를 통해 관리하려 했으나 실패한 바 있다.

가장 먼저 유로에 동참한 슬로베니아와 슬로바키아는 이상과 같은 정치경제체제로 설명하기 어려운 사례들이다. 이 두 국가의 경우 국내의 정치경제체제보다는 연방국가에서 독립하여 유럽에 깊숙이 진입함으로써 자율성을 공고화하려는 국제정치의 지정학적 요소가 더 강하게 작용했다는 가설을 제시할 수 있다. 보다 완성된 설명을 위해서는 각각의 국가에 대한 심층적 사례연구가 추가로 필요하다. 하지만 국내정치적 요인을 통한 설명은 적어도 중·동유럽 상당 수 국가의 경우 설득력을 가진다.

5. 중·동유럽의 특수성

2004년과 2007년, 그리고 2013년 유럽연합에 가입한 중·동유럽의 11개국은 가입 후 유로를 도입한 5개국과 도입하지 않은 6개국으로 나뉜다. 이 연구에서는 이런 차이를 설명하기 위해 우선 가장 기본적인 경제조건을 검토하였다. 기존 경제학에서 제시하는 최적화폐영역의 이론에 따르면 경제수준이 비슷하고 상호의존도가 높은 경제들 사이에 화폐 통합이 제일 유리하다고 말하기 때문이다. 하지만 이런 1인당 국민소득으로 보는 경제수준이나 역내무역의 비중으로 보는 상호의존도는 유로의 채택 여부를 설명하는데 분명한 한계를 갖는다.

다음은 국제정치적 요인으로 역사 속에서 지정학적 요소들을 살펴본 것이다. 유럽연합에 가입한 후 유로를 도입한 5개국은 모두 국가나 민족으로서 깊은 역사적 뿌리를 갖고 있다고 말하기 어렵다. 발트 3국은 양차 세계대전 사이에 처음으로 근대 국가를 형성하였으며, 냉전시기에는 소련의 일부였다는 점에서 독립을 확보하기 위해 유로라는 강력한 틀 안으로 들어가는 데 망설이지 않았다고 해석할 수 있다. 슬로베니아와 슬로바키아는 각각 유고슬라비아와 체코슬로바키아에서 1990년대 들어서야 독립한 경우로 발트 3국보다도 더 강력하게 독립성 확보를 필요로 하는 국가들이다. 이들은 모두 ‘해방과 독립을 위한 종속’의 전략을 폈다고 볼 수 있다.

끝으로는 국내정치적 요소를 정치경제체제라는 관점에서 분석하였다. 발트 3국의 유로 채택은 러시아계 주민을 제외하는 배타적 정치를 통해 강한 신자유주의 전략으로 일관한 정치경제체제의 자연스런 귀결이라고 할 수 있다. 반면 비셰그라드 그룹의 중유럽 국가들은 사회 보호 장치를 중시하는 정치경제체제라는 점에서 유로에 선뜻 가입하기 어려운 조건이다. 다른 한편 동남유럽의 루마니아, 불가리아, 크로아티아 등은 유로에 가입을 원하지만 국가능력의 부재와 정치경제체제의 취약함으로 조건을 충족시키기 어려운 경우다.

이 연구에서 검토한 세 종류의 요인 가운데 가장 예측력이 강한 요인은 국제정치의 지정학적 요소다. 다음은 국내 정치경제체제의 성격인데 국제정치의 요인과 조합하면 설명력이 더 강해진다고 할 수 있다. 슬로베니아와 슬로바키아는 국제정치적으로 설명되지만 국내 정치경제로는 이해가 불완전한 예외들이다.

그럼에도 불구하고 정치경제를 통한 설명은 유로 채택 뿐 아니라 이후 2010년대 유로 위기 과정에서 추진한 은행연합의 가입 사례에도 적용할 수 있다³⁵. 은행연합은 금융 분야의 관리와 감독을 유럽차원에서 통합하는 계획이다. 유로의 위기를 맞아 통합된 관리와 감독체제의 필요성이

대두되면서 새롭게 추진한 계획이다. 유로를 택한 국가에는 의무사항이고, 기타 유럽연합 회원국에는 선택사항이다.

따라서 유로/비유로의 구분에 조금 더 세밀한 정책 선호의 선택지를 제공한다. 유로/비유로 은행연합/비유로 비은행연합의 구분이 가능해 진다는 뜻이다. 국내 정치경제체제에서 비셰그라드 그룹과 동남유럽 그룹의 차이를 언급하였다. 전자는 사회보호 기능을 중시하는 모델이고 후자는 국가능력이 취약한 모델이다. 두 그룹 모두 유로를 도입하지는 않았다. 2010년대 은행연합 선택에서 비셰그라드 그룹의 폴란드, 헝가리, 체코는 참여하지 않기로 했고, 반면 동남유럽의 루마니아와 불가리아는 참여를 선택했다. 화폐 및 금융 통합의 기준으로 중·동유럽의 국가들을 구분해 보면 유로를 채택한 발트 3국과 슬로베니아, 슬로바키아가 가장 통합에 앞장 선 회원국이고, 유로에 동참하지는 못했지만 은행연합에는 참여한 루마니아와 불가리아의 중간 사례가 있다. 유로도 거부하고 은행연합도 거부하는 나라는 폴란드, 헝가리, 체코로 중·동유럽에서 큰 규모이면서 사회 보호의 정치경제를 유지하고 강한 독립적 성향을 가진 국가들이다.

폴란드, 헝가리, 체코는 유럽통합의 역사에서 매우 특수한 사례라고 볼 수 있다. 이들은 중·동유럽 신생 가입국 가운데는 커다란 규모라고 할 수 있지만, 유럽연합 전체를 놓고 보면 중간 규모의 국가들이다. 이전에 가입한 아일랜드, 포르투갈, 그리스 등과 규모의 면이나 경제발전의 정도 등에서 비교할 수 있는 사례다. 나라마다 약간의 차이는 존재하지만 아일랜드나 지중해 국가들은 유럽통합의 열차에서 낙오되는 것은 무척 두려워했고, 따라서 무리를 하더라도 유로의 출범에 동참하려고 노력했다. 반면

....

35 Katalin Mérő and Dóra Piroška, "Banking Union and banking nationalism - Explaining opt-out choices of Hungary, Poland, and the Czech Republic", *Policy and Society*, Vol. 35, No. 3 (2016), pp. 215-226.

폴란드, 헝가리, 체코는 유로의 도입에 관해서 상당히 거리를 두고 국가 자율성을 유지하려는 모습을 보인다. 은행연합의 사례를 보더라도 중유럽의 이들 국가는 사실상 서유럽의 거대 은행들이 지배하는 금융구조를 갖고 있기 때문에 연합에 동참하는 것이 자연스럽다. 하지만 이들은 ‘금융 민족주의’를 발휘하여 독자적 정책 능력을 가지려는 선택을 하였다³⁶. 앞으로 이들 중유럽 3국의 입장이 어떻게 진화할지는 두고 봐야겠지만 현재까지의 양상은 특별하다고 할 수 있다. 나중에 들어온 중간 규모의 회원국으로 경제발전 수준이 낮은 편인데 유로를 거부하는 예외이기 때문이다.

여기서는 몇 가지 가설을 추가할 수 있다. 앞서 언급한 지정학적 요소를 대입시킨다면 이들은 포르투갈, 그리스, 아일랜드에 비해 공산권에서 주권 상실의 정도가 심했기에 화폐 민족주의가 더 강할 수 있다는 가능성이 다³⁷. ‘금융 민족주의’ 가설의 저자들은 화폐와 금융정책이 국가의 사회 개입에 중요한 고리이며, 영향력을 행사하고 부정부패를 저지르는 영역이라는 원인도 언급한다. 2010년대 유로의 위기에서 그리스의 경제적 종속을 목격하면서 유로에 대한 매력이 사라졌을 가능성도 높다. 물론 이 가설은 발트 3국에는 적용되지 않는다. 이들은 같은 시기에 어려움을 극복하고, 반대 여론에도 불구하고 유로를 도입했기 때문이다. 중유럽 3국에서 무엇보다 눈에 띄는 양상은 헝가리, 폴란드, 체코의 주요 정치세력이 유럽 회의주의와 포퓰리즘을 활용하여 집권하는 전략을 활용했다는 점이다.

....

³⁶ Juliet Johnson and Andrew Barnes, “Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience”, *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No. 3 (2015), pp. 535-569.

³⁷ 영국이 유로를 거부하는 것은 물론 브렉시트라는 급진적 선택을 한데 반해 영국에서 1921년 독립한 아일랜드가 유로에 동참했다는 사실은 우리가 이 연구에서 제시한 지정학적 설명에 잘 부합한다.

이 연구의 대상은 이미 유럽연합에 회원국으로 가입한 중·동유럽 국가들이다. 이들과 함께 유럽연합에 가입한 키프로스 및 몰타는 2008년 유로를 도입하였다. 규모가 작은 국가라는 점에서, 그리고 키프로스의 경우 터키계 키프로스와의 대립관계 때문에 유럽통합에 깊이 뿌리내리려는 경향이 강하다는 점에서 이 연구의 가설에 부합한다. 다른 한편 유럽연합에 아직 가입하지 않은 국가들 가운데 구 유고슬라비아의 코소보와 몬테네그로는 일방적으로 유로화를 도입하였다. 정식 회원국과 달리 이 두 나라는 유로 운영에 대해 아무런 권력도 행사하지 못하지만 그럼에도 유로를 자국 화폐로 채택한 것이다. 또한, 마케도니아와 보스니아 헤르체고비나는 유로에 페그된 화폐를 운영하고 있다. 유럽연합은 현재 구 유고슬라비아 지역에서 보스니아 헤르체고비나, 세르비아, 몬테네그로, 마케도니아, 알바니아 등과 가입 협상을 벌이고 있다.

참고문헌

- 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』. 서울: 푸른길, 2009.
- 조홍식, “화폐와 정체성: 유로와 유럽의 사례”, 『국제·지역연구』, 제19권 2호, (2010년 가을), pp. 73-103.
- Bohle, Dorothee and Greskovits, Béla. *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca: Cornell University Press, 2012.
- Bunce, Valerie J. *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Cook, Linda J. *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.
- Commission Européenne, *Eurobaromètre*, Vol. 88 (Automne 2017).
- Csaba, László. *The New Political Economy of Emerging Europe*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2005.

- Ekiert, Grzegorz and Hanson, Stephen (eds.). *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- European Commission, *Eurobarometer*, Vol. 79 (Spring 2013).
- European Commission, *Eurobarometer*, Vol. 67 (November 2007).
- European Commission, *Eurobarometer*, Vol. 61 (Spring 2004).
- Feldstein, Martin. "EMU and International Conflict", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6 (November/December 1997), pp. 60-76.
- George, Stephen. *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Grabbe, Heather. "Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 52 Annual Review (2014), pp.40-56.
- Grabbe, Heather. *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- Grabbe, Heather. *The Constellations of Europe: How Enlargement Will Transform the EU*. London: Centre for European Reform, 2004.
- Grabbe, Heather and Hughes, Kirsty (eds.) *Enlarging the EU Eastwards*. London: Cassel/Royal Institute of International Affairs, 1998.
- Inglot, Tomasz. *Welfare States in East Central Europe, 1919-2004*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Jacoby, Wade. *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Meny in Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Johnson, Juliet and Barnes, Andrew. "Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience", *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No. 3 (2015), pp. 535-569.
- Katzenstein, Peter (ed.). *Mittleuropa: Between Europe and Germany*. Providence: Berghahn Books, 1997.
- Lampe, John R. *Yugoslavia as History: Twice there was a country*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Lane, David and Myant, Martin. eds. *Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Lavigne, Marie (ed.). *The Soviet Union and Eastern Europe in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- McNamara, Kathleen. *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Katalin Mérő and Dóra Piroska. "Banking Union and bank nationalism _ Explaining opt-out choices of Hungary, Poland and the Czech Republic". *Policy and Society*. Vol. 35, No. 3, (2016), pp.215-226.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Mundell, Robert. "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, Vol. 51, No. 4 (September 1961), pp. 657-665.
- Myant, Martin and Drahoukoupil, Jan. *Transition Economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe, and Central Asia*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2010.
- Nørgaard, Ole, Hindsgaul, Dan, Johannsen, Lars and Willumsen, Helle. *The Baltic States after Independence*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- Perez, Sofia. "Constraint or motor? Monetary integration and the construction of a social model in Spain", Andrew Martin and George Ross (eds.), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 150-173.
- Ruggie, John Gerard. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, Vol. 36, No. 2, (Spring 1982), pp. 379-415.
- Schadler, Susan (ed.) *Euro Adoption in Central and Eastern Europe*. Washington D.C.: IMF, 2005.
- Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (eds.). *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*. London: Routledge, 2005.
- Stefansky, Michal. "The fall of communism and the establishment of an independent Slovakia", Mikuláš Teich, Dušan Kováč, and Martin D. Brown (eds.), *Slovakia in History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp. 351-369.
- Tsoukalis, Loukas. "The JCMS Annual Review Lecture. The Shattering of Illusions - And What Next?". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49 Annual Review (2011), pp.19-44.
- Tsoukalis, Loukas. *What Kind of Europe?* Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Vachudova, Milada. *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. New York: Oxford University Press, 2005.

인터넷

“유럽연합의 소득: GDP per capita in PPS”.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tet00114&plugin=1> (2018년 4월 25일 검색)

“유럽연합 역내무역의 비중: Share of the trade with EU28”.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tet00036&plugin=1> (2018년 4월 25일 검색)

“유럽연합의 인구”.

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Demographic_balance,_1_January_2016-1_January_2080_\(thousands\)_PITEU17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Demographic_balance,_1_January_2016-1_January_2080_(thousands)_PITEU17.png)
(2018년 4월 25일 검색)

11

초국적 연결망과 여성 건강원조

유은혜 (송실대학교)

긴 국제 원조의 역사에도 불구하고 한국은 수원국에서 공여국으로 전환되지 얼마되지 않은 특징을 지니고 있다. 특히 2000년 이후 유엔에서 발표한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 달성하기 위해 원조 효과성이나 글로벌 파트너십의 성격에 대한 논의가 활발해지고 있는 상황에서, 한국은 구체적인 공적개발원조 모델에 대한 논의가 부족한 편이다. 특히 공적원조를 설명하는 여러 이론들 중 어떤 이론들을 사용할 것인가가 중요한 연구주제가 되고 있는데, 현재까지 등장한 고전주의 경제 모델이나 신자유주의 모델, 인류애와 세계시민성에 기초한 모델 등을 구체적으로 고려해볼 수 있겠다. 특히 이러한 모델들을 실사례에 적용한다면 한국을 포함한 다양한 OECD 공여국들이 어떤 형태의 공적 원조 모델을 추구하고 있는지를 분석할 수 있다. 이러한 시도는 개발 원조 모델의 본질에 대한 이해를 제고하고 개발 원조의 목적과 그 효과성에 대한 정책적 함의를 이끌어 내는데 큰 도움이 될 것이다.

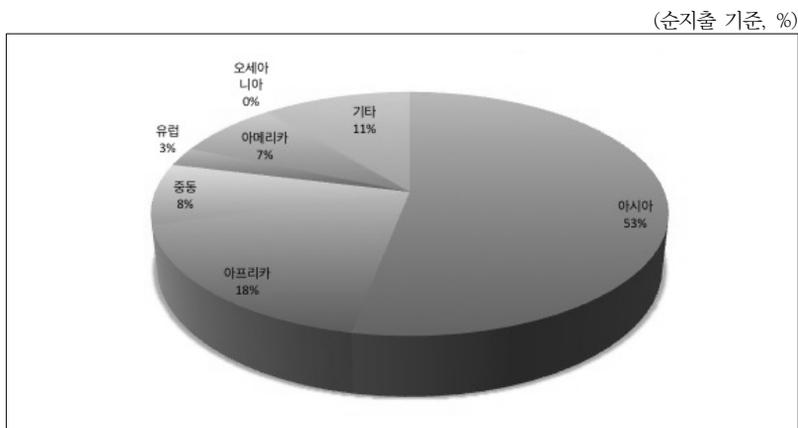
대부분의 공적개발원조에 대한 연구들은 주로 원조 총액을 원자료로 삼아 연구를 실시하거나 혹은 한 국가나 몇 개국을 중심으로 사례 연구를 진행하는 경우가 많았다. 이러한 경우 각 사례에 대한 깊은 이해나 개발 영역에 대한 전체적인 이해는 가능하나 각 개발 영역에 대한 세분화된 이해는 불가능했으며 국가간의 모델 비교는 더더욱이나 불가능했다. 따라서 본 글은 신뢰도가 있는 OECD 데이터베이스 자료를 이용하여 OECD 공여국가들이 어떠한 개발 모델을 통해 사업을 진행하고 있는지를 전체적으로 대략적으로 조망하고 둘째, 실제 분석에 들어갔을 때 여성의 건강에 대한 ODA가 기존의 공여국 이해 중심의 개발 모델을 중심으로 움직여가고 있는지 아니면, 보편적인 가치를 중심으로 전 세계적으로 형성되어 있는 초국적 네트워크의 영향을 받아 진행되고 있는지를 살펴보고자 한다. 마지막으로 구체적인 실례를 들어 이러한 OECD 원조가 아프리카 수원국들에게 여성 건강 측면에 있어서 정책적으로 어떠한 영향을 미치고 있는지를

살펴보고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 특히 아프리카 지역은 단순히 보편적인 ‘개발’의 프레임에서 뿐만 아니라 사회적 보호의 측면에서도 많은 원조와 정책 수립이 필요한 지역이다. 따라서 이러한 고찰은 아프리카 지역 연구를 넘어서 다른 저개발국가들에 대한 원조 계획을 세우는데 유용한 보편적 모델을 제시하는데 도움이 될 것이다.

브레튼 우드 체제의 설립과 세계 제2차 대전 이후 유럽에 대한 미국의 원조를 성공시킨 마샬 플랜의 성공 이후로 세계의 각국들은 ‘원조’라는 새로운 형태의 국제협력에 초점을 맞추기 시작했다. 이러한 측면에서 아프리카는 매우 매력적인 지역이었으며 1960년대 아프리카 신생 국가들의 독립은 이러한 원조를 제공해줄 수 있는 좋은 정치적 이유가 되었다. 1960년대 아프리카 국가들에 대한 원조는 주로 산업화를 이루기 위한 공공시설 구축에 초점을 맞추고 있었으나 통계자료가 정확하게 남아있지 않기 때문에 그 구체적인 내용을 찾아보기 힘들다. 또한 여성에 대한 원조가 어떤 형태였는지를 찾아보기란 몇몇 사례 연구를 제외하고는 전무한 형편이다. 그럼에도 불구하고 시간이 지나면서 아프리카 지역에 대한 원조액은 점점 증가추세였으며 70년대, 80년대, 90년대를 거치면서 아프리카에 대한 원조의 중점 내용 역시 빈곤퇴치와 사회기반시설 확충, 구조조정, 거버넌스 등으로 진화해 왔다. 이러한 와중에 젠더, 양성 평등과 관련된 자료 역시 OECD 국가의 CRS(creditor reporting system)를 통해 축적되어 오곤 했지만 공여국이 어떤 원칙에 의해 아프리카 여성의 건강에 대한 원조를 시작하고 진행해 왔는지에 대한 흐름은 잘 알려져 있지 않다.

특히 한국의 경우는 2006년 아프리카 ODA 지원 규모를 2008년까지 3배 확대기로 한 ‘아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브’ 발표 이후 지원 규모를 계속 늘이고 있다. 실제로 2008년의 경우 2005년 대비 대아프리카 사업규모를 3.7배 확대하여 KOICA 아프리카 지원 인프라 정비, 프로젝트 사업확대와 국별중기지원계획마련, 사하라이남 아프리카 지원 확대 등의

긍정적인 성과를 이룬 바 있다(한국국제협력단 사업평가실 2010). <그림 1>에서 볼 수 있듯이 아프리카는 2008년~2014년간 한국이 아시아에 이어 두 번째로 큰 지원 비율을 보였던 지역이다. 특히 2000년대 들어 HIV/AIDS 확산 방지를 위한 전세계적인 노력이 진행되어가고 있는 가운데 아프리카 지역 역시 이러한 글로벌 보건 문제에서 중요한 지역으로 떠오르고 있는 상황이다. 따라서 이러한 맥락에서 아프리카를 중심으로 건강원조에 있어 초국적 연결망의 역할을 살펴보는 것은 큰 의의가 있을 것이라 생각된다.



[그림 1] '08-'14년간 평균 지역별 ODA 지원비율

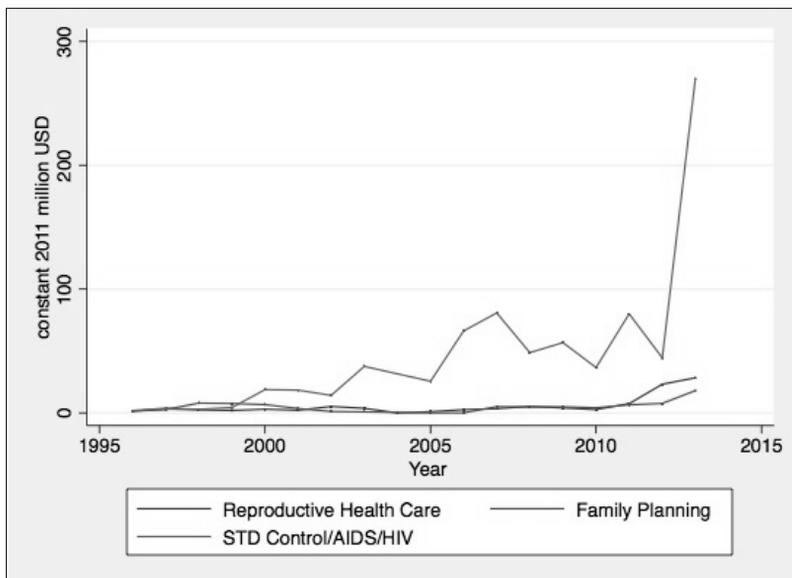
1. 아프리카 지역의 여성건강원조 현황

국제개발협력에 있어서 가장 믿을만한 데이터를 보유하고 있는 OECD의 International Development Statistics 온라인 데이터베이스(IDS, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>)의 데이터를 기반으로 1995년부터 최근까지 아프리카 지역에 투입된 여성의 건강원조와 관련된 금액과 그

내용을 자세히 살펴보고자 한다. 다음 <그림 2>는 1995년부터 2014년까지 아프리카 지역에 투입된 여성 건강원조 금액의 증가를 분야별로 보여주고 있다. 그림에서 볼 수 듯이 성병/AIDS/HIV 예방과 조절에 들어간 원조금액이 가족계획이나 여성의 건강재생산권에 들어간 금액보다 많다. 특히 누적 금액으로 생각해본다면 매년 정도 차는 있지만 아프리카 여성건강의 원조 금액의 대부분은 성병/AIDS/HIV 예방과 조절 분야에 쓰여졌음을 알 수 있다.

이는 2000년 9월 제5차 UN총회에서 HIV/AIDS, 말라리아와 다른 질병과의 싸움을 여섯 번째 대원칙으로 제시했던 2000년 새천년개발목표(MDGs)가 채택된 이후 전 세계 원조프로그램의 방향이 HIV/AIDS와 다른 성병퇴치를 위한 노력을 기울이는데 초점을 맞춘 결과라 볼 수 있으며 이는 아프리카 지역에서도 마찬가지이다. 또한 2000년 새천년개발목표의 네 번째, 다섯 번째 원칙 역시 아동사망률감소(To reduce child mortality, 2015년까지 5세 이하 아동의 사망률을 현재의 3분의 2 수준으로 줄인다)와 임신부건강개선(To improve maternal health, 2015년까지 여성의 출산 도중 사망률을 현재의 4분의 3 수준으로 줄인다, 2015년까지 출산과 관련된 건강지키기가 전 세계적으로 확산되도록 한다)임을 생각해본다면 MDG가 건강원조 프로그램의 사업배분에 끼친 영향을 가늠할 수 있을 것이다 (<http://www.un.org/millenniumgoals/>). 따라서 2000년대 이후 아프리카 지역에서 성병통제/AIDS/HIV 섹터의 원조 금액뿐만 아니라 다른 영역에 해당하는 원조 금액 역시 증가했으며 젠더 관련 사업에 대한 원조가 증가했음을 알 수 있다. OECD DAC 데이터는 2006년부터 보건뿐만 아니라 젠더와 밀접한 관련을 가지고 있는 보건, 거버넌스 및 보안, 교육 분야의 ODA 금액도 증가하고 있음을 보고하고 있다(Development Initiatives 2014, 7; 이진량 외 2015에서 재인용). 또한, 젠더와 관련된 사업의 대부분은 아시아와 아프리카 대륙에 집중되어 있음을 알 수 있다. 실제로, 아프리카의

대부분의 국가들이 원조액에 의지해 MDGs에서 제시하는 장단기 건강관련 프로그램들(예, 제왕절개 부담비용 감소 등)을 진행하고 있다는 점을 생각한다면 어떤 개발협력모델을 통해 이러한 원조금액의 총량이 결정되는지를 생각해 보는 일은 의미있다고 할 수 있겠다.



[그림 2] 아프리카 여성 건강원조금액(분야별), 1995-2014

2. 국제개발협력과 원조모델

기존의 공적개발원조 연구에서 많은 학자들은 4P(poverty, population, policy, proximity)-즉, 빈곤, 인구, 정책, 근접성의 틀로 공여국의 원조 배분을 설명하고자 했다(Clist 2011). 물론 연구에 따라 공여국이 수원국의 필요(빈곤 이나 기아 등)나 수원국이 제시하는 정책/프로그램 등에 따라

선택적으로 자원을 배분한다는 주장도 존재하며(Berthélemy & Tichit 2004; Dollar & Levin 2006) 혹은 공여국은 수원국의 필요가 가장 큰 곳에 자원을 집중하는 경향도 있다는 주장을 한다(Nunnenkamp & Thiele 2006; Russett 1978). 하지만 역시 큰 틀로 구분을 하자면 1) 수원국의 필요(경제 기반 시설, 빈곤, 교육, 건강 증진 등); 2) 공여국의 이해(정치, 경제학적인 이해 등); 3) 선택성 (수원국이 분배된 공적개발원조 금액을 얼마나 효율적으로 잘 사용하는가); 4) 그 외의 통제 변인(공여국과 수원국의 식민지 관계, 언어적/민족적 유사성, 지리적 근접성) 등을 큰 이론틀로 놓고 분석 모델을 설정할 수 있겠다. 따라서 이러한 모델들을 기반으로 설정할 수 있는 기본 가설들은 다음과 같다.

1. 아프리카 국가 중 경제 기반이 가장 취약한 국가에 공여국들은 더 많은 여성 건강 관련 ODA를 지원할 것이다.
2. 아프리카 국가 중 빈곤율이나 여성의 사회지표(교육수준, 건강수준)가 가장 낮은 국가에 공여국들은 더 많은 여성 건강 관련 ODA를 지원할 것이다.
3. 아프리카 국가 중 정치적 관계가 우호적인 국가에 공여국들은 더 많은 여성 건강 관련 ODA를 지원할 것이다.
4. 아프리카 국가 중 천연 자원량이 많은 국가에 공여국들은 더 많은 여성 관련 ODA를 지원할 것이다.
5. 아프리카 국가 중 거버넌스 정도가 뛰어난 국가에 공여국들은 더 많은 여성 건강 관련 ODA를 지원할 것이다.
6. 아프리카 국가 중 분쟁지역이 아닌 국가에 공여국들은 더 많은 여성 건강 관련 ODA를 지원할 것이다.

또한 이에 대한 대안으로 최근 ODA에 대한 연구에서는 수원국들의

INGO(international non-governmental organizations)와 IGO(intergovernmental organizations)가입 여부가 공여국과 수원국 사이의 공여를 촉진시킨다는 연구 결과가 나온 바 있다(Swiss and Longhofer 2015; Swiss 2016). 한국의 경우는 수원국의 필요와 공여국의 이해라는 정치 경제학적인 도식들에서 완전히 자유로울 수 없지만, 원조 관련 세계 포럼이라든지 한국의 INGO 가입 수 등이 한국의 ODA 재원 배분에 중요한 영향을 미쳤다는 것이 세계시민성의 확산을 지지하는 학자들의 주장이다. 즉 세계 시민성에 기반한 초국적 네트워크가 인도적인 차원의 ODA의 확산을 이끌고 있다는 것이 이 접근방식의 핵심인데 본 연구에서는 이러한 ODA에 대한 새로운 이해 방식 역시 전체 분석틀에 포함시켜 함께 생각해볼 수 있을 것이다.

덧붙여 이러한 초국적 사회운동 네트워크의 역할을 젠더 문제와 연관시켜 생각해보다면 ODA 문제에 있어서 글로벌 페미니즘도 또한 중요한 역할을 담당한다고 생각해 볼 수 있겠다. 초국적인 WINGO(women's international non-goverment organizations)의 존재는 그들이 한 장소(혹은 국가)에 한정되어 있지 않고 연계되어 있을 수 있다는 점과 이렇게 형성된 네트워크를 이용하여 활발한 정보교환과 의사소통을 할 수 있다는 점에서 여성의 인권과 삶의 질 향상에 매우 중요하다(Keck and Sikkink 1998). 그러나 반드시 초국적 사회운동이 여성의 정치적 삶의 질이나 여성의 건강 문제에 대한 담론 형성에 긍정적인 역할을 담당하는 것은 아니다. 특히 WINGO들의 경우 각 국가의 문화, 종교, 관습, 남녀에 관한 성의식 등의 문제와 충돌하는 이슈들을 다루는 경우들이 많기 때문에 국가나 지역 단위의 운동을 진행하는데 있어 어려움을 겪는 경우도 많으며 심지어는 WINGO와 지역의 여성단체들 사이에도 이견이 생기는 경우가 많다. 또한 역으로 지역 수준의 여성운동의 담론들이 자신들만의 토착적인 이해를 기반으로 국제여성운동에 새로운 압력을 가하기도 한다. 따라서 초국적 사회 운동 네트워크는 사회운동 영역 전반에 걸쳐 사회 주요 이슈에

관한 담론을 전파하는 통로의 역할을 담당하기도 하지만 오히려 지역 수준에서의 반발이나 충돌도 가져올 수 있다는 점도 간과할 수 없다.

초국적 사회운동 네트워크 뿐만 아니라 여성의 사회권을 향상시키는데 큰 영향을 끼친 것은 1979년 유엔여성차별철폐협약(CEDAW, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)로 대표되는 여성 관련 국제 조약들이다. 이러한 국제 조약들은 각 국가들에게 비준과 동시에 여성의 권익 신장을 위한 일련의 프로그램들과 협약에 관련된 조치, 정책 변경 등과 같은 조치를 요구하기 때문에 국내 여성 정책에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다(Moghadam 2005). 물론 이러한 조약은 각 국민 국가들에게 강제될 수 있는 부문이 아니고 각 국가가 자율적으로 국제 사회의 압력에 협조해야하는 사항이기 때문에 반드시 긍정적인 영향만을 가져오는 것은 아니다. 그러나 분명 수원국이 CEDAW를 비준한다는 점은 공여국의 입장에서는 어느 정도의 정책 수행 의지를 수원국이 보여준 것으로 생각할 수 있기 때문에 CEDAW의 비준 여부는 여성의 건강 관련 ODA를 증가시킬 수 있는 촉발 요소가 될 수 있다.

공여국의 공적개발원조 결정에 영향을 끼칠 수 있는 또 다른 초국적 요소는 UN이 개최한 일련의 여성 회의들이다. 1975년 멕시코 시티에서 열린 회의를 기점으로, 1980년 코펜하겐, 1985년 나이로비, 1995년 베이징에서 5년을 주기로 여성과 관련된 국제회의들이 열렸다. 특히 1995년 베이징에서 열린 UN 여성 회의는 불평등 철폐를 위한 베이징 선언과 행동 강령(Beijing Declaration and the Platform for Action)을 채택하였으며, 이 선언은 여성 운동과 여성 관련 NGO들의 국제적인 담론과 전략 형성에 큰 영향을 끼친 사건으로 기록된다. 또한 베이징 선언과 행동 강령은 UN과 다양한 국제기구, WINGO, NGO 등 양성 평등과 여성 문제에 대한 기본적인 지침으로 활용되고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 UN 여성회의의 개최 시기와 맞물려 아프리카 여성에 대한 공적개발원조가 증가했을 것

이라는 가설 설정이 가능하다. 이러한 글로벌 페미니즘에 대한 논의를 반영한다면 다음과 같은 가설들이 아프리카 원조 문제를 생각할 때 생각해볼 수 있는 가설들이다.

1. 아프리카 국가 중 IGO와 INGO 가입 숫자가 높은 국가일수록 공여국으로부터 여성 ODA 원조를 받을 것이다.
2. 아프리카 국가 중 WINGO 가입 숫자가 높은 국가일수록 공여국으로부터 더 많은 여성 ODA 원조를 받을 것이다.
3. 아프리카 국가 여성과 관련된 ODA 세계회의와 포럼이 많이 개최될수록 공여국들은 더 많은 여성 ODA 원조를 지원할 것이다.
4. 아프리카 국가 중 CEDAW를 비준한 국가들은 공여국으로부터 더 많은 여성 ODA 원조를 받을 것이다.

3. 국제개발협력모델의 예측과 아프리카 국가들의 특수성

이러한 개발협력모델들을 이용해 통계 분석을 진행해보면 결과 다음과 같은 사실들을 발견할 수 있었다. 첫째, 아프리카의 경우 매해 공여국에서 수원국으로 어떤 패턴으로 원조금액을 보냈는지가 중요하다. 이는 성병/AIDS/HIV 예방과 조절, 가족계획, 여성의 재생산권의 세부 하부 분야에도 동일하게 적용되며 이전 해의 원조금액이 많으면 많을수록 원조금액이 늘어나는 모습을 보여주고 있다. 즉 이전 해의 원조금액이 다음해의 원조금액의 초기 규모를 결정하는 경우가 많다.

둘째, 아프리카의 경우 정치체제의 형태, 즉 수원국의 정치체제가 민주주의인가 아니면 독재국가인가는 공여국이 원조를 결정하는데 중요하게 고려하는 요소가 아니다. 오히려 정치체제 보다는 수원국 정부의 체제

효율성-즉 법치가 진행되고 있는가, 정부가 부패하지는 않았는가 등이 더욱 중요한 결정요소로 작용된다. 특히 정부의 부패정도가 공여국 입장에서는 수원국의 원조를 판단하는데 중요한 역할을 담당한다. 이는 성병/AIDS/HIV 예방과 조절, 가족계획, 여성의 재생산권의 세 분야에 모두 적용되는 사실로, 아프리카 국가의 경우에는 공여국 입장에서 어느 정도의 정부 자금 운용의 투명성을 요구한다고 볼 수 있겠다.

셋째, 아프리카 국가들의 경우에는 공여국의 입장에서 가장 중요하다고 볼 수 있는 천연자원의 유무를 놓고 원조금액을 결정할 수 있다는 가설이 가능하다. 특히 아프리카 국가들의 경우에는 공여국이 받을 수 있는 경제적 이득-즉 천연자원의 확보를 통한 경제협력관계라든지 혹은 천연자원의 영구적인 확보 등이 원조결정의 대가로 제공될 수 있는 점들을 생각해볼 수 있다. 한국의 경우 역시 아프리카의 천연자원이 가지고 있는 가능성을 높게 평가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 분석결과 아프리카 국가들의 여성건강원조에는 원유생산량 혹은 다른 천연가스보유량 등의 보유량, 보유 유무 등이 별 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

비슷한 맥락에서 공여국과 수원국간의 수출액이나 무역거래량 등이 공여국의 원조금액에 영향을 끼치지 않을까라는 질문 역시 가능하다. 이러한 질문에 답하기 위해서는 데이터에 포함된 아프리카 국가들과 OECD 공여국간의 수출입액과 무역량을 양자쌍으로 묶는 양자적 분석(dyadic analysis)가 더 정확한 결과를 얻을 수 있을 것이나, 단순히 수원국의 수출액을 중심으로 분석해 보았을 때 이러한 경제적 이익의 문제도 아프리카 국가들의 여성건강원조액에는 별다른 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타났다.

마지막으로 공여국에서 가장 신경을 쓸 수 있는 분쟁지역 여부도 원조 여부, 원조금액을 결정하는데 중요한 변수로 작용할 수 있다. 수원국이 분쟁지역에 있느냐, 내전 상태에 있느냐, 혹은 어떠한 형태의 정치 폭력

상태하에 있느냐는 원조효과성이나 원조지속성 측면에서 공여국에서 가장 신경을 쓸 수 있는 변수일 수밖에 없으며 많은 연구들이 이러한 변수들의 부정적 효과에 대해 지적한 바 있다. 그러나 이러한 분쟁의 효과가 반드시 원조금액의 투입량에 부정적일 필요는 없다. 예를들어 사하라 이남 지역의 국가들에서는 원조금액량의 증가가 오히려 현재 지속되고 있는 분쟁이나 내전의 가능성을 줄일 수 있다는 연구결과 나온바 있다(Ree and Nillesen 2006). 그러나 여성의 건강원조 섹터에 있어서는 수원국가의 분쟁지역의 여부도 원조금액의 총량에는 별다른 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

따라서 아프리카 국가들의 경우 수원국의 내재적인 특징들을 강조한 국제협력모델은 여성의 건강원조를 설명하는데 큰 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타났다. 기존의 정치경제학적 변수들의 역할을 강조했던 이론들과 공여국의 수원국에 대한 평가를 중요하게 보았던 이론들은 아프리카 국가들에 대한 여성 건강 원조를 설명하는데는 충분하지 못하다. 이는 여러 가지를 의미할 수 있으나 모든 섹터들의 원조 총액을 합산한 금액과 섹터별로 나뉘어진 경우(즉, 여성 건강원조의 경우)는 분명 작동되는 기제가 다를 것이라 생각한다. 따라서 여성의 건강원조의 경우 정치경제학적인 변수 보다는 위에서 언급한 2000년 새천년개발계획과 수원국의 필요(아동사망률, 영아사망률, HIV/AIDS 감염률 등) 등과 같은 보건 의료 수요기반의 변수들이 더 영향을 끼칠 수 있다. 실제로 초국적 연결망 효과를 제외하고 여성의 건강원조 섹터에서는 아동사망률이 높으면 높을수록 원조금액이 증가되는 경향을 살펴볼 수 있다. 그러나 이러한 필요기반의 원조효과는 수원국이 어떤 성격의 초국적 연결망을 가지고 있는지에 따라 달라질 수 있다.

4. 초국적연결망과 아프리카 여성건강원조

위에서 언급했듯이 초국적 연결망은 다양한 기제로 이루어져 있다. 단 순히 수원국이 INGO, NGO, IGO 등과 같은 국제단체나 기구들과 얼마 만큼의 촘촘한 연결망을 가지고 있는 문제를 넘어서 국가간 협약이라든지 건강, 인권, 난민, 여성문제 등 전세계 국가들이 당면한 문제들에 대해 전 세계적인 합의를 이루어낸 국제협약을 비준했는지의 문제, 그리고 이러한 국제담론을 이끌어가는 협의체들, 학자들, 관련 국가 공무원들, 실무자들이 어떻게 정보를 교환하고 서로 의견을 나누는지, 그리고 이러한 국제사회의 노력이 실제로 아프리카의 지역에서 어떠한 영향을 끼칠 수 있는지를 살펴보는 것 모두 초국적연결망이 가지고 있는 효과를 살펴보는 데 중요하다. 다양한 양적·질적 연구들이 글로벌-로컬을 연결시켜주는 메커니즘을 이해하기 위해 시도되었으며 아프리카 국가들도 이러한 연구 사례로 다양하게 조사되었다.

예를 들어 사하라 이남과 우간다 지역의 병원에서 어떻게 AIDS 치료가 이루어지고 있는지(Richey 2012), AIDS이외의 다른 질병들의 우선순위는 어떻게 바뀌고 있는지, 이러한 과정속에서 NGO 섹터들과 국가는 어떤 역할을 하는지(Nunnenkamp & Öhler 2011; Banks, Hulme and Edwards 2015)에 대한 연구들이 활발하다. 특히 말라위의 경우, 공여국들이 AIDS 퇴치에 우선순위를 두면서 국가의 NGO 섹터 자체가 지난 20년간 AIDS 만을 최우선시하며 진화해 온 결과, 다른 개발 아젠다들의 우선순위가 밀려난 사례를 보여주고 있다(Morfit 2011). 또한, 국가별 사례 연구뿐만 아니라 데이터를 이용한 일반화의 관점에서 전세계 공여국들과 수원국들을 대상으로 INGO나 IGO 가입국가수를 기준으로 공여국과 수원국들이 어떤 관계쌍을 맺고 있는지를 살펴보는 연구들도 존재한다(Swiss and Longhofer 2015; Swiss 2017). 또한, 여성건강원조 부분에 있어서는 공여국의

여성의 리더십이나 젠더 주류화(gender mainstreaming)의 채택 등이 전 세계 원조에 어떤 영향을 주고 있는지 살펴보는 것 역시 중요하다(Swiss 2012; Swiss and Fallon 2017).

이러한 다양한 글로벌-로컬의 연결고리 중에서 가장 검증하기 쉬우며 이론적으로 쉽게 추론이 가능한 메커니즘은 수원국의 INGO 가입수 데이터를 기반으로 추정한 수원국의 초국적 연결망의 연결정도이다. 수원국이 INGO 가입수로 대표되는 초국적 연결망에 더욱 밀접하게 연결되어 있으면 있을수록 공여국이 수원국에게 투입하는 원조금액은 증가할 것이라는 가설이 가능하다. 또한 단순한 INGO 가입수가 아닌 INGO의 종류별에 따른 효과 역시 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 여성의 건강원조라는 아젠다가 있을 때 여기에 직접적으로 관여할 수 있는 INGO는 여성관련 INGO(WINGO), 건강관련 INGO(Health INGO, HINGO)등의 효과가 일반적인 INGO 전체의 숫자보다도 더 중요할 것이 분명하다. 각 세분화된 INGO들이 자신들이 설립된 목적, 즉 목표 지향적인 활동들에 집중한다고 가정한다면 여성이나 건강에 특화된 INGO 가입수가 많은 국가일수록 공여국들로부터 더 많은 원조 금액을 받을 것이라 예상된다.

아프리카 국가들의 경우 글로벌 페미니즘의 효과는 거의 없다고 보아도 좋다. ODA 금액을 각 국가에 끌고 오는 채널로서 연결망의 효과를 기대해볼 수 있을 것이나 여성 INGO의 효과는 미미하다. INGO의 수를 전체적으로 놓고 보았을 경우, 성병/AIDS/HIV 예방과 조절 부분에만 긍정적인 효과를 기대할 수 있으나 여성 INGO의 가입 숫자만을 놓고 보았을 경우에는 초국적 연결망이 아프리카 국가들에 그다지 큰 영향을 끼치지 않는 것으로 나타난다. 특히 기존 사례분석 연구들을 참고한다면 오히려 국제단체들보다는 지역 여성 NGO들이 더 유의미한 효과를 가져온다고 볼 수 있겠다. 이는 INGO들이 그 자체로 수원국 내에서 채널이 되기보다는 지역 NGO 단체들의 네트워크를 활용하여 원조활동을 하고 있다고 해석될

수 있다. 즉 직접적인 통로의 역할을 한다기 보다는 지역 NGO에게 자원을 배분하고 원조 프로젝트들의 성사 여부를 관리하고 있는 역할로서의 INGO를 생각해볼 수 있을 것이다.

또한, 이러한 사실은 여성의 초국적 연결망이 아직도 여성의 다양한 건강의 측면들, 즉 가족계획 부문이나 재생산권의 이슈에 대해 무력하다는 사실을 의미한다. 기존의 연구결과에서도 많은 학자들이 지적한 바, 전통적으로 전세계의 여성 건강담론은 여성에 초점이 맞춰졌다고 보다는 ‘출산을 하는 여성’ 혹은 ‘가임기의 여성’에 맞춰서 형성되어왔다. 즉, 세계 2차 세계 대전 이후 개발원조라는 담론이 국제사회에 등장한 이후 건강에 대한 원조는 후진국들의 개발을 전제로 한 담론이 대부분이었다. 저개발 국가의 경제를 성장시키고, 문명률을 낮추며, 건강한 식수원과 식량을 조달하는 등 한 국가의 개발 수준을 높이기 위해서는 건강에 대한 원조를 지속해야 하며 여성의 건강에 대한 원조도 이러한 담론의 테두리를 크게 벗어나지 못했다. 여성의 건강은 출산률 통제라는 큰 테두리 안에서 다루어졌으며 여성 혹은 젠더 시각에 입각한 여성의 건강원조가 등장한 것은 90년대 들어서이다. 이러한 한계로 인해 여성의 건강원조에 있어서 새천년개발 목표나 혹은 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에서 지향하는 여성의 재생산권 강화와 젠더 주류화관점에서의 건강원조는 현재 아프리카 국가들에서는 요원한 것으로 보인다. 즉 현재 아프리카 국가들의 원조 메커니즘은 1960년대 이후이 빈곤국 위주의 사회발전 담론을 탈피하지 못한 채 글로벌 원조 우선순위에 따라 AIDS/HIV/성병퇴치에 자원을 집중하고 있는 형태를 보이고 있다.

5. 한국의 초국적연결망 활용과

대(對) 아프리카 여성건강관련 원조

OECD에서 제공되는 ODA 데이터베이스에서는 현재 젠더 평등과 여성의 권능화에 초점을 맞춘 원조 프로젝트들의 자세한 통계 자료를 제공하고 있다(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GENDER>). 2015년까지 한국이 아프리카 국가들에게 지원한 금액들 중 여성건강 분야 외 다른 분야에서도 젠더 관점에서 어떤 지원을 해왔는지를 살펴볼 수 있는 데이터인데, 이 데이터베이스에 근거한다면 2006년부터 2015년까지 한국은 아프리카 지역에서 원조분야 전체를 통털어 3,078개의 프로젝트를 진행해왔음을 알 수 있다. 다음 <표 1>은 전체 프로젝트 중 젠더 평등을 주된 목표로 했거나 혹은 중요한 목표로 삼은 경우(2), 젠더 평등이 중요한 목표 이기는 하였으나 부차적인 목표로 삼았을 경우(1), 그리고 전혀 젠더 평등을 중요한 목표로 삼지 않은 경우(0)를 나누었다.

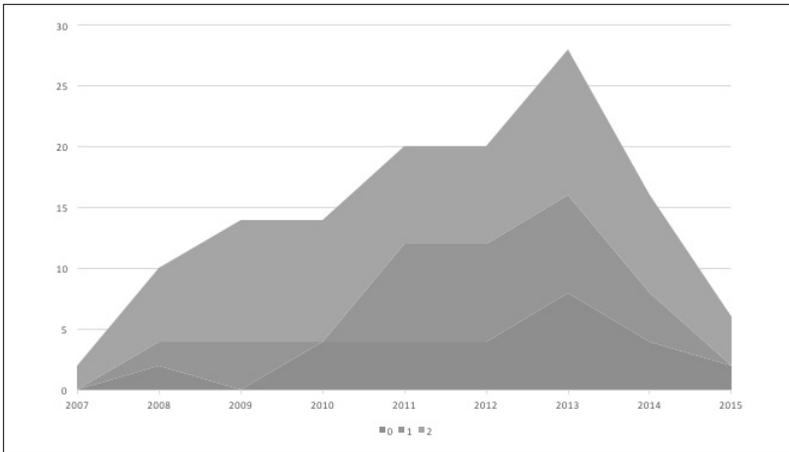
표 1 대한민국의 아프리카 원조 프로젝트 중 젠더 평등을 목표로 삼은 프로젝트의 비율, 2006~2015

점수	빈도수	퍼센티지
0	1,728	56.14
1	696	22.61
2	594	19.3
99	60	1.95
총개수	3,078	100

위의 <표 1>을 기준으로 대한민국의 아프리카 원조 프로젝트 중 56.14%가 젠더 평등을 중요한 목표로 삼지 않았음을 알 수 있다. 젠더 평등을 주된 목표로 삼은 프로젝트의 비율은 19.3%에 불과하고 거의 유사한 비율로

젠더 평등을 프로젝트의 목표 중 하나로 설정했음을 알 수 있다.

그러나 전체 아프리카 국가에 제공되는 원조 분야에서 젠더 평등이 중요한 의제로 등장하지 않은 것에 비하여 대한민국의 대(對) 아프리카 건강원조 분야만 놓고 볼 경우, 대한민국 원조 프로젝트들이 젠더 평등을 주된 의제로 삼고 있음을 파악할 수 있다. 성병/AIDS/HIV 예방, 가족계획, 여성의 재생산권의 분야만을 놓고 젠더 평등을 주된 목표로 삼은 프로젝트의 비율을 살펴보면 총 130개 프로젝트들 중 68개(52.31%)가 젠더 평등을 주된 목표로 삼고 있으며 34개(26.15%)의 프로젝트가 젠더 평등을 부차적이기는 하나 중요한 목표로 삼고 있다. <그림 3>은 이 데이터를 시계열 자료로 변환한 자료이다.



[그림 3] 대한민국의 대아프리카 여성건강원조 섹터 지원 프로젝트 중 젠더 평등을 주된 타겟으로 하고 있는 프로젝트의 숫자와 그 변화, 2007~2015년

<그림 3>에서도 볼 수 있듯이 연도별로 2점, 즉 젠더 평등을 주된 목표로 하고 있는 프로젝트의 숫자가 늘어나고 있음을 알 수 있다. 2013년을

정점으로 2014, 2015년에는 그 수치가 주는 것으로 보이지만 이는 2015년을 기점으로 유엔의 건강원조 패러다임이 바뀌고 있다는 점, 그리고 기존 프로젝트의 종료 기간이 다가오는 시점 등으로 인한 효과로 생각된다.

그러나 실제 효과성 측면에서 한국의 대(對) 아프리카 여성건강 원조가 과연 효과가 있었느냐는 질문을 던질 수 있다. 위에서 언급한 자료들과 분석은 분명 공여국의 수원국에 대한 원조에는 다양한 정치·경제학적 변수들이 관여를 하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 본 글에서 중요하게 지적하고 있는 초국적연결망의 변수, INGO와의 채널 협력 등의 변수도 원조 효과성 혹은 개발 효과성이라는 질문을 던진다면 그 효과가 반감될 수밖에 없다. 많은 학자들이 지적한 대로 개발 원조가 과연 수원국의 성평등과 여성 권능화, 그리고 이 글에서 주제로 삼고 있는 여성의 건강, 재생산권의 문제에 기여했는가는 여전히 미지수이다. 프로젝트에서 단순히 양성평등 혹은 젠더 평등을 목표로 설정했다는 것이 원조의 효과성을 보장하는 것은 아니다. 특히 개발원조가 수원국 성평등과 여성역량강화에 기여했는지를 조사하려는 노력이 거의 없다는 점(UNIFEM 2006, 4; 임은미 2013, 142에서 재인용)은 한국의 원조효과성 평가에 대한 연구가 필요함을 역설한다.

새천년개발목표(MDG)를 추구했던 지난 15년간의 노력은 젠더 관점에서서는 실망스러운 점이 많았다. 특히 여성의 건강문제에 있어서 새천년개발목표는 ‘여성’이 아닌 ‘임신과 출산을 하는 여성’의 문제에만 집중해 있었다는 평가가 지배적이다. 따라서 새천년개발목표는 모성사망률이나 영아 사망률의 감소에 있어서는 성공을 거두었을지는 몰라도 여성의 섹슈얼리티와 관련된 피임, 가족계획, 안전한 낙태등과 같은 여성의 재생산권의 문제에는 무감각했다고 볼 수 있다(김양희 2014). 특히 여성의 빈곤과 건강의 문제는 다양한 사회·경제적 층위에 걸쳐있기 때문에 자의적인 타겟과 목표설정으로 해결될 수 있는 문제가 아니며 성별권력구조에 대한

직접적인 도전 없이는 새천년개발목표 뿐만 아니라 post-MDG의 젠더 이슈들을 논의하는 것도 무의미해질수 있다.

따라서 한국의 대(對) 아프리카 무상원조 금액 중 여성의 건강에 투입된 자원들이 과연 젠더 평등의 관점에서 소기의 목적을 달성했는가의 질문은 또 다른 생각해볼거리를 남겨준다. 기본적으로 한국은 아프리카의 원조 대상국기들 중 하위중소득국가(per capita GNI가 \$3,975\$ 미만)들 중 수원국의 소득주순, MDGs 달성도, 거버넌스, 원조수행여건 등을 종합적으로 고려 국제개발협력위원회에서 선정하는 것으로 알려져 있다(김동석 외 2014). 2008년 이후로는 아프리카의 최빈국들에 대한 지원도 증가하고 있으나 아시아 국가에 비하며 그 절대적인 규모가 부족하며 특히 전체 프로젝트들 중 아프리카 여성의 건강을 위한 원조금액 역시 적은 편이다. 또한, 성공적으로 프로젝트가 수주되었다고 하더라도 이에서 언급한 젠더에 대한 구조적인 접근이 아닌 프로젝트 기반의 단기적 목표설정으로 인해 홍보차원의 성과를 내는 것 이상의 효과를 보기가 어려운 측면이 있다.

일례로 한국의 지원으로 에티오피아에서 행해진 가족계획사업의 경우 2008-2010년, 2011-2013년 2차에 걸쳐 에티오피아의 아르시존 가족계획 및 모자보건 증진사업(1차, 340만불), 에티오피아 티그라이주 모자보건 및 가족계획역량 강화사업(2차, 200만불)이 진행된 바 있다. 이 사업은 오로미아 주 주민들과 관련 보건 종사자를 수혜자로 설정했던 첫 목적과는 달리 결국 15~49세 가임여성이 그 주된 수혜자가 되었으며 남성과 종교 지도자들을 대상으로 한 교육 프로그램은 참여율 저조로 중단되었다. 또한, 에티오피아의 이슬람 종교권의 영향력도 무시할 수 없었다. 다산을 중요한 가치로 생각하는 문화권에서 가족계획은 신의 부여한 권리의 거부로 평가될 수 있음을 간파한 사업은 2, 3년이라는 단기간에 달성될 수 없는 양성 평등이 가지고 있는 구조적 한계로 소기의 목적을 달성할 수 없었다

(이진량 외 2015). 이는 보건의로 분야에서만 볼 수 있는 사례가 아니라 교육, 여성에 대한 폭력, 의사결정 과정 등 다른 공여국, 국제기구, 혹은 개발은행들이 지원하는 사업들에도 그 진행양상은 다르지만 젠더를 둘러싸고 있는 구조적 여건들에 의한 한계가 드러나고 있다.

6. 초국적 연결망과 한국의 건강원조에 대한 함의

한국의 사례에서 언급해야 할 부분은 초국적연결망과 한국의 연계성이다. 위에서 언급했듯이 INGO, WINGO, HINGO 등 각 분야 국제기구들과 이를 중심으로 움직이는 활동가, 컨설팅 그룹, 과학자, 학자, 공무원으로 이루어진 네트워크는 글로벌과 로컬, 공여국과 수원국을 연결하는 채널로 기능하면서 공적원조가 로컬에 배분될 수 있도록 한다. 그러나 과연 한국의 원조 형태가 이러한 네트워크를 활용하여 로컬에 대한 절대적인 지식과 경험 부족을 보완하고 있는지, 혹은 다른 형태의 글로벌-로컬의 협력방식을 이용하고 있는지에 대한 연구는 부족하다. 특히 한국의 원조를 받고 있는 제3세계의 NGO섹터들이 수십년간 진행되어온 개발협력 프로젝트로 인해 조직의 존립기반 자체를 공여국의 원조에 전적으로 기대고 있는 상황이다. 따라서 제3세계의 NGO섹터의 운영 메커니즘은 수원국의 필요에 의한 운영이라기보다는 원조를 움직이는 거대담론에 의해 결정되는 경우가 많다.

따라서 제3세계에서 진행되고 있는 원조 프로젝트들이 로컬의 필요를 충분히 반영하고 있는 것인지에 대한 고찰이 반드시 필요하다. 단순히 국제사회에서 담론의제를 설정한다고 해서 그 의제나 개발목표들이 반드시 해당 수원국에 필요한 아젠다인지는 직접 국가별 상황 속으로 들어가서 파악해야 하는 문제일 수 있다. 이러한 과정은 각 개별 국가의 사업의 사전

조사 작업(screening)에 포함되어야 하며, 여기에 정보와 물적 지원을 해줄 수 있는 네트워크가 반드시 필요하다. 특히 공적원조사업의 평가의 경우 기초환경조사, 환경영향평가, 저감대책수립, 성분석이 필수적인데 현행 상 환경영향평가 수행주체가 수원국이며, 수원국 국내법상 환경영향평가가 필요하지 않으면 이를 기피하는 경우가 많다(현미주 2012). 따라서 한국의 경우 초국적 연결망의 도움을 통한 사전심사 혹은 사전평가작업의 필요성이 더욱 강조된다. 특히 여성 혹은 젠더와 관련된 원조사업의 경우 성분석을 통한 젠더마커를 부여하는 과정에서 보다 구체적인 메커니즘과 이행여부, 성과여부 등을 파악하기 위해서는 관련 분야의 초국적연결망을 통한 조사가 필수적이다. 따라서 한국의 경우 이러한 연결망과의 협력이 어느 정도로 이루어지고 있는지도 평가지표에 포함되어야 할 것이라 생각하며 초국적 연결망과 원조사업기관간의 직접적인 교류 역시 권장하는 바이다.

참고문헌

- 김동석, 조원빈, 송영훈, 정구연. (2014). 한국의 대(對)아프리카 원조정책에 관한 비판적 고찰. 국제지역연구, 17(4), 283-311.
- 김양희. “젠더 측면에서 본 MDGs 의 한계와 Post-MDGs 논의 동향.” 국제개발협력 2014.3 (2014): 146-176.
- 임은미. “제 4 장: 개발협력과 젠더-DAC 성평등 원조의 현황과 문제점.” 세계정치 19, no. 단일호 (2013): 135-186.
- 이진량, & 홍솔. (2015). 사하라이남 아프리카 지역의 양성 평등(gender equality) 분야 공적 개발원조(ODA) 사업 특성 분석: 모저 (Moser)의 젠더 진단 방법론을 활용하여. 국제지역연구, 19(2), 3-35.
- 한국국제협력단 사업평가실. “아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가.” 국제개발협력, 2010.2 (2010.5): 129-142.
- 현미주. “국제개발협력 범분야 평가 추진정책 논의 동향.” 국제개발협력2012, no. 2 (2012): 187-199.

- Banks, Nicola, David Hulme, and Michael Edwards. "NGOs, states, and donors revisited: Still too close for comfort?." *World Development* 66 (2015): 707-718.
- Berthélemy, Jean-Claude, and Ariane Tichit. 2004. "Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions—a Three-Dimensional Panel Analysis." *International Review of Economics & Finance* 13: 253-74.
- Clist, Paul. 2011. "25 Years of Aid Allocation Practice: Whither Selectivity?." *World Development* 39: 1724-34.
- De Ree, Joppe, and Eleonora Nillesen. "Aiding violence or peace? The impact of foreign aid on the risk of civil conflict in sub-Saharan Africa." *Journal of Development Economics* 88, no. 2 (2009): 301-313.
- Development Initiatives. 2014. "Trends in donor spending on gender in development." http://devinit.org/wp-content/uploads/2015/06/Gender-briefing_development_230914.pdf
- Dollar, David, and Victoria Levin. 2006. "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003." *World Development* 34: 2034-46.
- Keck, Margaret, and Kathryn Sikkink. 1998. "Activist Beyond Borders." *Advocacy networks in international politics.*
- Moghadam, Valentine M. 2005. *Globalizing Women: Transnational Feminist Networks*: JHU Press.
- Morfit, N. Simon. "“AIDS is money”: how donor preferences reconfigure local realities." *World Development* 39, no. 1 (2011): 64-76.
- Nunnenkamp, Peter, and Hannes Öhler. "Throwing foreign aid at HIV/AIDS in developing countries: Missing the target?." *World Development* 39, no. 10 (2011): 1704-1723.
- Swiss, Liam. "Foreign aid allocation from a network perspective: The effect of global ties." *Social science research* 63 (2017): 111-123.
- Swiss, Liam, and Wesley Longhofer. "Membership has its privileges: Shared international organizational affiliation and foreign aid flows, 1978-2010." *Social Forces* 94, no. 4 (2015): 1769-1793.
- Swiss, Liam, and Kathleen M. Fallon. "Women's transnational activism, norm cascades, and quota adoption in the developing world." *Politics & Gender* 13, no. 3 (2017): 458-487.
- UNIFEM. 2006. "Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships" (March).

2018 남북정상회담은 세기의 관심을 한 군데 모은 회담이었다. 장소적 특성에서나 그 선언의 내용면에서나 북미회담이라는 세계적 이벤트를 앞 둔 시기적 성격에서나 그 의의는 비할 바 없이 막중했다. 그러나 그 무엇보다도 판문점 선언의 의의는 동 선언이 우리로 하여금 다시 미래를 꿈꾸는 세대가 되게 하고 있다는 점에 있다. 강대국 틈바구니에서 아무런 가능성 없는 어두운 미래만 바라보던 좌절을 벗어던지고 스스로 꿈꾸기를 다시 시작할 수 있게 된 것은 상상력이 힘이 되는 시대의 매우 값진 자산이다. 통일대박론이 던진 미완의 희망에 판문점 선언이 날개를 달아주고 있다는 것은 그래서이다.

- 본문 중에서



Konrad
Adenauer
Stiftung



숭실대학교
Soongsil University
숭실평화통일연구원



9 791188 024117
ISBN 979-11-88024-11-7