

외교

제107호

□ 논문

미·중 간 '신형대국관계' 전망과 한국의 외교전략	전재성	5
북·중 관계는 변화하고 있는가?	최명해	15
최근 북한의 대남전략, 지속과 변화	유석렬	23
상트페테르부르크 G20 정상회의 결과와 향후 과제	이일형	38
발리 APEC 정상회의 주요성과 및 의의	안충기	47
2013년 ASEAN 관련 정상회의 주요내용 및 성과	서정인	57
창조경제의 의미와 실현 방안	이민화	67
카이로선언의 역사 인식	정일화	75
안데안 지역 코카 재배 현황과 문제점	추종연	88

□ 제5회 정책대토론회

한반도 통일과 남북한 신뢰 프로세스		
- 박근혜정부의 과제	이동복	101
- 유엔의 역할	조창범	113

□ 회원칼럼

미국과 자유진영은 후퇴하는가	윤하정	133
한반도 장래, 어디로 갈 것인가?	김명배	139
잃어버린 날들의 그림자	김종록	143
대마도 답사기	유주열	147

□ 회원신간

파킨슨병 아내 곁에서 (김석규 저)	이서향	155
소문과 다른 세계, 축복의 우리나라 (故 정신구 저)		157

제자:원곡 김기승 선생 휘호

본 『외교』지에 게재된 글은 어디까지나 필자 개인의 의견이며, 한국 외교협회의 견해를 대변하는 것은 아닙니다.

□ 자료

윤병세 외교부장관 제68차 유엔총회 기조연설문(영문, 9.27)		161
2013 APEC 정상선언문(영문, 10.8)		169

논문

- 미·중 간 '신형대국관계' 전망과 한국의 외교전략
- 북·중 관계는 변화하고 있는가?
- 최근 북한의 대남전략, 지속과 변화
- 상트페테르부르크 G20 정상회의 결과와 향후 과제
- 발리 APEC 정상회의 주요성과 및 의의
- 2013년 ASEAN 관련 정상회의 주요내용 및 성과
- 창조경제의 의미와 실현 방안
- 카이로선언의 역사 인식
- 안데안 지역 코카 재배 현황과 문제점



미·중 간 ‘신형대국관계’ 전망과 한국의 외교전략

전 재 성*

I. 신형대국관계 담론의 형성 배경

2013년 6월 캘리포니아 서니랜드에서 오바마 대통령과 시진핑 주석은 우호적 분위기에서 정상회담을 갖고 향후 미·중 관계를 새롭게 설계해나가기로 합의했다는 소식을 전했다. 다양한 이슈들이 논의되었지만 미·중 관계를 새롭게 규정한 ‘신형대국관계’라는 용어는 많은 관심을 끌었다. 중국의 정부 인사들이 2010년 경부터 본격적으로 사용하기 시작한 신형대국관계라는 용어는 2012년 2월 시진핑 당시 부주석이 미국 순방 때 언급하면서 세계인의 관심 대상이 되었고, 이후 18차 당대회에 공식 채택되고 급기야 미·중 정상 간에 사용되면서 정착되는 모습을 보인다.

이미 오바마 행정부 1기에 클린턴 국무장관도 미·중 간의 새로운 전략적 관계 설정이 필요하다는 다양한 언급을 해왔고, 이 과정에서 신형대국관계라는 용어를 함께 사용하기도 하였다. 신형대국관계의 내용을 규정하는 상호 간 핵심이익 인정 및

존중, 대결과 충돌 방지, 서로가 윈윈 하는 관계설정 등의 항목은 이 과정에서 양국 간에 구체적 이슈들과 함께 논의되어온 사항이라 하겠다.

신형대국관계가 구체적 어의가 무엇인지를 논하는 것보다는 용어가 나오게 된 미·중 관계의 구조적 배경을 분석하고, 과연 신형대국관계 설정이 이후 미·중 관계는 물론, 동아시아와 지구적 국제정치를 어떻게 변화할지, 이러한 새로운 관계가 과연 어떠한 조건 하에서 얼마만큼 지속될지를 분석하는 것이 중요할 것이다.

냉전이 종식되고 21세기가 시작되면서 미·중 관계는 다양한 변화를 거쳤다. 중국의 부상이 가시화되고 동아시아에서 중국의 영향력이 확대되는 것을 목도하면서 미국은 중국과의 관계설정에 많은 고심을 해온 것이 사실이다. 부시행정부 당시 미국의 단극체제가 최정점에 올랐을 때 전략적 경쟁자로 중국을 상정하여 미·중 관계가 긴장되기도 하였다.

무엇보다 미·중 관계에 크게 영향을 미

* 서울대 정치외교학부 교수

친 사건은 2008년의 경제위기이다. 미국은 이미 반테러전쟁으로 상당한 재정압박과 정당성의 위기를 거치고 있었고 경제위기가 심화되면서 지도력에 상당한 의문이 제기되던 시기였다. 경제위기로 미국 경제체제의 도덕적 해이현상이 지적되고 급기야 미국식 자본주의 자체의 문제가 제기되면서 중국의 상대적 위상이 높아진 것이 사실이다.

중국은 경제위기 이후 미국이 이끄는 단극체제에 대한 비판의 수위를 높였다. 반테러전쟁과 군사적 팽창을 비판하고, G20 정상회담에서 미국식 자본주의와 현재의 금융체제를 비판하였으며, 달러 기축통화 지위에 대한 공격도 제기한 바 있다. G20 담론이 본격화되고 경제위기에도 불구하고 중국이 경제성장을 지속함으로써 중국의 경제적, 외교적 위상이 제고되고 미국의 쇠퇴에 대한 대안으로 중국모델이 논의되기도 하였다.

이 과정에서 2009년 말부터 발생한 미·중 간 긴장관계는 새로운 국면을 열었다고 보여진다. 코펜하겐 기후회의에서 중국은 미국이 주도하는 기후변화의 규범에 대해 문제를 제기하였고, 달라이라마의 미국방문 및 미국의 대만 무기 수출을 중국 주권에 대한 문제로 보고 비판하였다. 남중국해 분쟁에 미국이 개입하는 것을 꺼리고 천안함, 연평도 이슈에 즈음하여 미국이 서해지역에 군사력을 강화하고 한·미 동맹을 격상하는 것을 비판하였다. 미국이 2009년 경부터 본격화한 소위 아시아 회귀 혹은 재균형 전략이 대중 봉쇄전략의 다른 이름이라고 인식한 것도 이 즈음이었다. 중국은 미·중 간의 세력균형의 거시적 변화, 구체적 이슈를 둘러싼 경쟁의 강화 등

환경 속에서 미국의 동아시아 전략이 중국에 해가 되는 것이라고 보고 비판의 수위를 높여나갔다.

중국이 과연 얼마나 공세적이었는지에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 경제위기 이후 중국의 자기주장이 강화된 것은 사실이지만, 존스톤과 같은 학자들은 중국의 대응이 이전보다 더 공세적이었다고 볼 근거는 없으며 오히려 지속적이고 반응적인 부분도 많았다고 지적한다.¹⁾

그러나 실상과 별도로 미·중 양국 내부에서 미·중 관계가 악화되고 경쟁성이 심화되고 있다는 인식이 고조된 것은 사실이다. 미·중의 경쟁이 고조되면서 양국은 2011년 벽두에 양국 관계를 다시 협력적으로 전환하는데 합의하게 된다. 미국은 단기적으로 경제위기에서 탈피하려면 중국의 도움이 필요했고 장기적으로 지도력을 재탈환하기 위해 중국을 비롯한 아시아의 시장과 원활한 외교관계가 필요했다.

중국 역시 강한 자기주장이 주변국들의 반발과 견제를 불러와 미국을 대체할 수 있는 세력이 되려면 더 많은 노력이 필요하다는 내부 반성이 새롭게 생겨났다. 1월의 정상회담을 통해 미·중 양국은 상호간의 핵심이익을 인정하기로 합의했다. 미국은 중국이 추구하는 이익들을 존중하고 중국의 부상을 환영하기로 하였고 중국 역시 미국을 아시아, 태평양 세력이라고 인정하여 아시아중시전략을 추진하는 모습을 보였다.

이후 미·중 관계 양상은 구체적 이슈를 둘러싼 경쟁의 양상이라기보다는 구체적인 이슈들을 해결하는데 기초와 기준이 되는 규범을 둘러싼 경쟁의 양상으로 변화된다. 즉, 이슈게임에서 규범을 둘러싼 메타게임

의 모습을 보이게 된 것이다. 남중국해의 문제를 다루면서는 공해상의 항행의 자유와 해양법의 문제를 우선 다루고, 기후변화에 관한 이슈를 다룰 때에도 환경과 경제발전에 관한 기본 원칙의 문제를 놓고 미·중이 대화를 하며, 북한 문제를 다룰 때에도 지정학적 이익보다는 대량살상무기 비확산의 원칙을 다루는 모습을 보였다. 미·중의 경쟁이 장기전으로 지속된다고 할 때, 자신에게 유리한 원칙을 확립하여야 향후의 이슈게임에서도 유리한 고지를 차지할 수 있고, 주변국들의 동의를 얻어 외교적 영향력을 발휘할 수 있게 되기 때문이다.

신형대국관계는 결국 미·중 간의 경쟁과 협력의 이중 관계 속에서 경쟁이 심화되었을 때 양자 모두의 이익이 실현되기 어렵다는 인식을 바탕으로 협력의 가능성을 찾아가는 담론이라고 할 수 있다. 문제는 신형대국관계가 미·중 간 세력균형 변화의 한 국면이 아닌 장기적 관계 설정의 현실로 자리잡을 수 있는가 하는 것이다. 현재로서는 강대국 간, 특히 지역과 세계에서 지도력을 발휘하고자 하는 기존 패권과 부상국 간 관계가 온전히 협력적 관계로 변화되었다고 보기는 어렵다는 점이다. 신형대국관계를 추구하는 두 국가들의 이익구조와 양자 간의 관계의 전체적 측면이 변화되지 않고 담론구조만 바뀌었다고 관계의 본질이 바뀌는 것은 아니기 때문이다.

II. 신형대국관계를 추구하는 미국과 중국의 전략

미국은 2009년 경부터 아시아중시전략을 본격화했다. 이미 부시행정부 후반부터도 아시아의 중요성을 인식하고 정책전환의 경향이 보인 것은 사실이다. 기존 아시아 동맹국과의 관계를 강화하고 동남아의 주요 국가들과의 안보협력을 강화하며 다자안보제도에 대한 관심도 증가하는 등 아시아 중시의 경향은 미국 패권기초를 다지는 중요한 구성요소였다. 오바마 행정부 들어 미국은 중국과의 전략적 협력관계를 강화하는 한편, 장래에 있을 수도 있는 중국과의 경쟁을 대비해 아시아 중시전략을 좀 더 명확히 하였다.

다양한 이름으로 많은 오해를 불러일으킨 아시아중시전략은 몇 가지 구성요소로 이루어져 있다. 즉, 한국, 일본 등 기존 동맹국들과의 관계를 강화하고, 중국, 인도 등 부상국가들과의 전략적 관계를 공고히 설정하며, 다자안보제도에 적극 참여하고, 환태평양파트너십(TPP)를 위시한 경제협력관계를 새롭게 하고, 인권 등 가치외교를 강화하는 것 등의 요소이다. 아시아 중시전략은 온전히 중국을 대상으로 한 것은 아니라고 해석할 수 있다. 아시아 시장 전체의 규모와 중요성이 미국에게 인식되고 있으며, 아시아와의 경제관계 강화를 위해 외교관계 및 군사협력도 더불어 강화해야 하기 때문이다. 온전히 중국을 목표로 한 전략으로 해석하기에는 아시아에 걸린 이해가 너무 크기 때문이다.

중국이 미국의 아시아 중시전략을 대중봉쇄전략으로 우선 인식했기 때문에 미국으로서는 중국과의 관계설정을 새롭게 할

필요에 직면해 있었다. 군사적으로 미·중이 전략적 경쟁관계에 돌입하기 시작한 것은 사실이다. 미국이 기존 동맹국들과의 관계를 강화하고 중국의 영향력 확대를 경계하여 서태평양 지역의 군사력 증강에 많은 힘을 쏟았다. 중동 등 흩어져 있던 미국의 군사력의 상당부분을 아시아에 집중시키고 예산압박 속에서도 아시아의 군사비 감축을 경계하는 모습을 보였다. 중국이 서태평양 지역에서 점차 미국을 밀어내는 전략을 쓰고 있다는 판단 하에 중국의 소위 반점근, 지역거부 전략에 대처하기 위한 공해전투(Air-Sea Battle) 전략 및 합동작전접근개념(JOAC) 등의 개념을 제시하였다.

그러나 군사적 경쟁과 균형을 향한 미·중의 움직임이 경제와 사회문화 영역에서의 경쟁으로 확산되는 것은 아니다. 미·중 관계의 특징 중 하나는 군사적 세력균형과 경제사회적 협력이 공존하는 관계를 유지해나간다는 것이다. 미국은 현 단계에서 중국의 군사적 밀어내기 전략에 대해서는 강하게 균형을 취하지만 경제사회 영역에서는 지속적으로 협력을 추구한다.

이러한 점에서 중국이 제시하는 신형대국관계는 향후 미국의 경제력 회복과 지도력 강화를 위한 일시적 후퇴단계에서 현상을 유지할 수 있는 적절한 휴지기가 될 수 있다. 더불어 중국에게 책임 있는 강대국의 행위를 요구할 수 있는 담론구조이기도 하다. 미국은 그간 중국이 상당한 국력과 영향력을 가지고 있음에도 불구하고 지구적, 지역적 공공재를 제공하는데 소극적이었으며 자국에게 유리한 영역에서 선별적인 강대국 외교를 해왔다고 인식하고 있다.

아시아 중시전략을 제시하면서 클린턴 국무장관은 중국에게 지속적으로 일관된 책임 있는 이해상관자의 역할을 하도록 요구하고 미국에게 단극체제 탈피를 요구하려면 중국 역시 공공재를 위한 비용을 치르는 강대국이 되도록 요구한 바 있다. 신형대국관계는 중국이 미국과 같은 지위를 가진 강대국으로 부상하면서 이러한 미국의 요구에 일정 부분 반응할 수밖에 없는 담론구조이기 때문에 미국으로서도 유리한 부분이 있다.

중국에게 신형대국관계는 몇 가지 함의를 가진다. 첫째, 강대국 외교를 추구하는 공식 선언이라는 것이다. 중국은 엄청난 경제력을 축적하였지만 막대한 인구 및 산적한 국내 문제들 때문에 사실상 개발도상국의 성격을 가지고 있다. 세계 2위이지만 여전히 가난에 허덕이는 나라로서 그간 명실공히 강대국 외교를 추구하기보다는 개도국의 정체성을 가진 외교를 추진해 온 것이 사실이다. 이러한 점에서 미국이 요구하는 지구적, 지역적 공공재 제공에 소극적이었으며 국제사회의 부분적 용인을 받아온 것도 사실이다. 그러나 시진핑 주석의 취임과 더불어 중국은 본격적으로 중국식 사회주의를 추구해 나가고 중화의 꿈을 부흥시키면서 강대국의 지위와 외교를 추구하기로 선언한 것으로 보인다.

둘째, 이 과정에서 중국은 소극적 자세를 버리고 보다 적극적인 외교를 추구하게 되었다. 강대국의 지위를 추구하는 중국은 국제적으로 문제가 되는 중요 사안들에 명확한 원칙을 가지고 적극적인 자세를 취하게 된다. 2013년 정상회담에서도 미·중 양국은 사이버 안보, 북핵 문제 등 중요 문제에서 적극 협력하기로 하였다. 중국은

새로운 사이버 질서 확립을 위해 개방되고 효율적인 질서를 추구하는 한편, 북핵 문제에 대해서도 과거와 달리 적극적인 국제 제재에 참여하는 등 외교의 양상을 변화시키고 있다.

셋째, 중국의 핵심이익을 실현하는 중요한 단계라는 것이다. 중국은 현 단계에서 반드시 실현해야 할 이익의 범주를 핵심이익이라고 명명하면서 특히 미국으로부터 이를 보장받으려 하고 있다. 중국이 핵심이익을 본격적으로 논하기 시작한 것은 대략 2004년 즈음이다.

이후 급속하게 핵심이익론을 강조해 왔는데 몇 가지 특징을 지닌다. (1) 핵심이익 중의 핵심이익은 대만 문제, 티벳과 신장 문제 등 국가 주권성에 연결된 문제, 그리고 지속적 경제발전에 필요한 환경 조성 등으로 정의된다는 점이다. (2) 핵심이익 중의 핵심이익 이외의 범주로 남중국해, 센카쿠/다오위다오 등의 문제가 거론되기도 한다는 것이다. 분쟁 대상인 영토 문제가 핵심이익이 될지는 매우 민감한 문제인데, 이는 중국 내 발언자나 상황에 따라 달라지는 모습을 보인다. (3) 핵심이익 개념이 발언자와 상황에 따라 달라지는 것이 전략적 모호성으로 작용한다는 것이다. 특정 문제를 핵심이익 개념에 포함함으로써 상황에 따라 중국의 결의를 보일 수 있고, 때로는 누락함으로써 외교적 유연성을 가질 수 있는데, 이러한 현상이 중국의 전략적 계산에 의한 것인지, 혹은 중국 정부 내 다양한 행위자들 간의 의견 조율이 부족한 것인지는 확실하지 않다.

다만 핵심이익으로 정의된 문제에 대해 중국이 양보하는 모습을 보일 수는 없기 때문에 중국으로서는 매우 신중할 수밖에

없다는 점이 중요하다. 중국이 일단 핵심이익으로 정의한 이슈에 대해서는 군사적 수단을 동원해서라도 반드시 수호해야 하기 때문에 매우 적극적인 자세를 취할 수밖에 없다. 만약 충분한 국내합의를 거치지 않고 핵심이익 개념을 정의한 이후 상황에 따라 결의를 약화한다면 중국 정부의 신뢰성이 손상받게 될 것이다.

결국 신형대국관계는 중국의 힘에 걸맞는 외교를 하라는 미국과 다른 강대국, 그리고 주변국들의 요구에 부응하면서, 적극적인 강대국 외교로 책임 있는 패권의 후보로서 자신을 정의하는 모습을 보일 수 있는 좋은 계기가 된다. 또한 핵심이익을 유연하게 적용하면서 전략적 이익을 추구하는 과정에서 미국의 협력을 도모하며, 중국의 부상을 우려 섞인 시선으로 바라보는 주변국들에게 중국의 외교전략을 일신하여 보이고자 한다. 더불어 미국과의 새로운 관계를 넘어 강대국들과의 신형강대국 관계, 주변 국가들 및 약소국들과의 신형국제관계 일반을 추구한다는 메시지를 전달할 수 있다.

무엇보다 신형대국관계는 양국 모두에게 전략적 기회를 제공한다. 현재까지 미·중 간에는 전략적 불신이 존재한다는 평가가 있었고, 이러한 전략적 불신은 충돌불가피론으로 이어지면서 결국 자기실현적 예언의 양상을 띠게 될 것이라는 비관론이 팽배했다. 근대국제체제에서 모든 패권경쟁은 전면전으로 화하였고 이 과정에서 세력전이 일어난다는 역사적 경험은 미·중 관계의 미래를 예측하는데 반복 등장하는 시나리오가 되어 있었다. 미·중 양국의 정책결정자들은 전략적 오해나 안보딜레마에서 비롯되는 미·중의 전면적 경쟁 혹은 충

돌을 막아야 한다는 공통의 인식을 가지고 있었기 때문에 신형대국관계는 규범적으로도 당분간 유리한 담론으로 자리잡을 수 있을 것이다.

Ⅲ. 신형대국관계의 미래

신형대국관계가 언제까지 지속될지, 그리고 미·중 양국의 정책결정자들 뿐 아니라 사회의 다양한 행위자들로부터 지지를 받을 수 있을지는 두고 볼 일이다. 미국의 상황을 보면 중국의 신형대국관계 제안이 다양한 중국의 이익에 기반하고 있음을 지적하는 분석들이 존재한다.

즉, 신형대국관계는 첫째, 양국의 보다 심도 있고, 빈번한, 그리고 지속될 수 있는 의사소통의 채널을 확보하여 위기가 발생할 경우 이를 잘 관리하여 중국의 이익을 보존한다는 생각이 깔려 있다는 것이다. 둘째, 미국으로 하여금 중국의 소위 핵심 이익을 존중하도록 압박하고 중국의 정치체제와 국가안보, 그리고 중국의 주권, 영토보존, 경제적, 사회적 발전 등을 미국이 인정하도록 하는 효과가 있다는 것이다. 셋째, 중국은 지역적, 지구적 이슈들을 해결해 나가는데 건설적이고 상호합의 할 수 있는 대안을 추구한다는 이미지를 전달하려 한다는 것이다. 넷째, 중국이 미국과 협력적이고 평화로운 관계를 발전시키는 매우 적극적이라는 인상을 전파하고 미국에게 군사적으로 도전할 의도가 없음을 보이려고 한다는 것이다. 다섯째, 미국으로 하여금 중국의 경제적배타수역 내에서 군사정찰과 감시 작전을 하지 못하도록 압박하

는 효과를 가질 수 있으며 대만에 대한 무기 판매 역시 문제제기를 하는 계기가 된다는 것이다. 또한 미·중 간의 양자 간 군사협력에 대한 미국의 제약을 완화시키는 효과를 바랄 수도 있다는 분석이다.²⁾

이상과 같이 신형대국관계를 통해 중국이 추진하려고 하는 현실주의적 의도를 언급함으로써 신형대국관계가 잠정적이고 한시적일 수 있다는 인식이 미국 내에서도 존재하는 것이 사실이다. 신형대국관계에 대한 비판적 인식은 중국 내에서도 존재한다. 시진핑 주석은 취임 이후 미국과의 관계를 강화하고 강대국 외교를 추진하는데 중국 내에서는 외교전략이 미래에 대해 다양한 견해가 존재하고 있다고 보아야 한다.

여전히 중국은 개발도상에 있으며 내부적으로도 많은 문제를 안고 있기 때문에 비용이 많이 투입되는 강대국 외교를 추구하기 보다는 내부적 역량을 강화하는 신중한 외교를 추진해야 한다는 논의이다. 지역적으로도 아시아의 주변국들과의 관계를 강화하는데 주력하고 지역 리더십을 강화하는 것이 주된 목표이지 지구적 차원에서 영향력을 강화하는 것이 주된 목적이 되어서는 안 된다는 논의이다.

양국 내에서 존재하는 많은 비판들에도 불구하고 과연 신형대국관계가 언제까지 계속될 수 있을지는 현재로서는 알기 어렵다. 신형대국관계 하에서 추구되는 미·중의 협력이 실제로 성과를 거두게 되면 이에 대한 비판이 감소하고 이에 기반한 보다 광범위한 협력을 추진하게 될 것이다.

IV. 신형대국관계 하의 북핵 문제와 북한 문제

미·중의 정상이 신형대국관계를 함께 논의한 2013년의 정상회담에서 선두적 모범사례로 언급되기 시작한 것이 북핵 문제이다. 북한은 2013년 벽두부터 3차 핵실험과 대남 군사도발을 지속하여 한국은 물론 미·중 모두의 의심을 샀다. 소위 병진전략을 채택하여 핵무력건설과 경제력 건설 모두를 추구한다는 노선을 발표했고, 이에 기반하여 북한을 핵무기 국가로 선포하고 비핵화를 위한 모든 협상을 거부했다. 정전협정을 무효화하는가 하면 6자회담, 9·19 공동성명을 정면으로 거부했다.

이에 대해 중국은 과거와는 달리 강한 거부감을 드러내고 북한에 대한 압박을 강화했다. 북한의 젊은 지도자가 중국의 이익에 반하여 핵실험을 감행한 것은 중국이 대북 정책 분위기를 변화시키는데 일조한 것은 물론이다. 한반도의 비핵화와 안정, 대화를 통한 문제해결을 원칙으로 삼는 중국에게 지속적인 핵실험은 한반도에서 미국의 군사적 영향력 강화라는 원하지 않는 결과를 가져올 것이기 때문이다. 또한 6자회담을 주선하여 한반도 비핵화 과정에 외교적 영향력을 발휘하려고 하는 중국에게 북한의 핵실험과 대남 도발은 마땅치 않은 정책임에 틀림없다. 중국은 새롭게 등장한 북한 지도자에게 경고의 뜻을 명확히 전달하기 위하여 국제적 대북 제재에 적극 참여한 것으로 볼 수 있다.

그러나 중국의 대북 정책에 변화된 미·중 관계가 일정한 영향을 미치고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 중국은 미국과 신형대국관계를 공식화하는 과정에서 북핵

은 반드시 제거되어야 할 대상임을 분명히 하고 한반도 비핵화라는 목적을 위해 미국과 협력하기로 약속하였다. 이는 책임 있는 강대국으로서 동북아의 안정을 해치는 북한에게 영향력을 발휘하기로 한 외교적 결의의 표현이라고 볼 수 있다. 이를 위해 북한에 대해 양자적 차원에서 압박을 가할 뿐 아니라 국제연합이라는 국제적 틀 속에서 제재수단을 통하여 압박을 가하는 것은 책임있는 강대국으로서 중국의 이미지를 부각시키는 효과가 있다고 볼 수 있다.

중국은 미국과의 긴밀한 협력 속에서 북한에 대한 압박을 가하고 북한이 비핵화의 궤도로 돌아올 수 있도록 노력해왔다. 2013년 5월 최룡해의 방중으로 시작된 일련의 과정 속에서 중국은 북한의 비핵화 협상 복귀, 6자회담 재개를 위한 미국과의 대화 재개, 대남 도발 중지 및 남북관계 개선 등을 강하게 요구했다. 북한은 처음에는 병진전략의 틀 속에서 비핵화의 과정을 받아들일 수 없었지만 중국의 강한 요구 속에 비핵화를 언급하며 6자회담 및 미국과의 협상을 본격적으로 고려했다고 할 수 있다.

6월 미·중 정상회담 직전에 개성공단 정상화를 위한 대남 협상을 시작하고 이후 완전 정상화에 합의한 것도 중국의 지속적인 노력에 힘입은 부분이 크다. 이후 중국은 미국과의 다양한 채널을 통해 중국이 북핵 문제에 관해 책임있는 강대국으로 기능하고 있음을 보이려고 노력했다. 과거와는 달리 북핵 문제에 대한 시진핑 주석의 발언 수위는 강해지고 잦아졌음을 알 수 있다.

문제는 이러한 중국의 대북 정책이 어느 정도까지 미국과의 신형대국관계 논리를

반영할 것인가 하는 점이다. 중국은 북핵 문제 해결을 위해 미국과의 협력을 강화하지만 그렇다고 북한에 대한 영향력을 약화하거나 북한 자체를 약화시키려는 노력을 기울이지는 않을 가능성이 높다. 신형대국 관계를 통해 자국의 영향력을 강화시키기는 하지만 향후 다시 미국과의 경쟁관계가 심화될 수 있는 가능성이 있기 때문에 여전히 전략적으로 중요한 북한에 대한 영향력을 유지하고자 하는 것이다. 북핵 문제에 대한 미·중 협력이 북한 문제 자체에 대한 미·중 협력으로 이어지기 어려운 지점이다. 신형대국관계가 진정한 강대국 간 협력으로 발전하려면 양자 간의 패권적 경쟁관계가 상당 부분 완화되어야 하지만 현재로서 그럴 가능성이 적다는 것은 북핵 문제를 둘러싼 미·중의 입장을 보아도 쉽게 알 수 있다.

결국 신형대국관계는 미·중 간의 명시적인 경쟁을 피하면서 상호 이익이 되는 협력을 추구하는 동시에 향후의 새로운 경쟁에 대비하는 성격을 가진 것으로 볼 수 있다. 북핵 문제에서도 중국은 책임 있는 강대국의 입지를 전달하는 전략을 추구하고 있으며, 미국 역시 지구적 공공재인 핵비확산을 들어 중국의 협력을 끌어내고 이를 통해 북핵 문제에 대한 자국의 전략적 이익을 실현하고 있다고 보아야 할 것이다.

V. 미·중 간 신형대국관계 속의 한국외교 전략

주변 강대국들 간의 상호관계가 한국 외교전략의 내용과 성패에 막대한 영향을 미

치는 것은 불변의 사실이다. 중국의 부상 이 가시화된 이후부터 한국은 미·중 양국의 강대국 격돌에 어떠한 선택을 해야 할지 다양한 논의들이 제시되어 왔고 여전히 풀어야 할 숙제로 남아있다.

이러한 상황에서 신형대국관계는 한국의 외교 전략에 다음과 같은 함의를 던져준다. 첫째, 미·중 관계의 변화 양상 속에서 신형대국관계는 유리한 외교환경을 제공해준다는 점이다. 이미 2010년 미·중 관계가 강한 경쟁성을 띠 때 한국은 어려움을 겪은 바 있다. 예를 들어 천안함 사건 이후 한·미 간 서해에서 군사훈련을 할 경우 순수한 대북 군사훈련이었음에도 불구하고 중국은 강한 반대의견을 표명한 바 있다.

미·중이 경쟁관계에 돌입하면 한국은 양국 사이에서 국익을 추구하는데 어려움을 겪게 된다. 그러나 신형대국관계 속에서 비록 잠정적이라 하더라도 한국의 입지는 보다 넓어진다고 할 수 있다. 중국은 주변국에 대한 책임 있는 강대국의 영향력을 발휘하고자 하고 미국과의 협력관계를 유지하고자 하기 때문에 한국이 대외전략에 대해 우호적 관계를 유지하고자 하기 때문이다.

또한 한국이 중국과의 전략적 협력을 강화하고자 할 때에도 미국으로부터 대중 접근이라는 오해를 덜 살 수 있다. 사실 미국 내에서는 한국이 중국과 역사적으로 매우 밀접한 관계를 유지해 왔다는 점, 한국의 대중 무역의존도가 높다는 점, 북핵 문제 해결을 위해 중국의 협력을 필요로 한다는 점 등을 들어 한국의 외교적 지향에 대해 장기적 의구심을 품고 있는 경우도 있다. 미·중 간의 신형대국관계는 이러한 위험

이 감소된 사태에서 미·중 관계 전략을 추구할 수 있는 여유를 제공해 준다는 이점이 있다.

둘째, 북핵 및 북한 문제 해결에서 상대적으로 유리한 입지를 확보할 수 있다. 한국의 현 정부는 대통령의 미국과 중국 방문을 통해 북한 비핵화에 대한 합의를 이끌어내고 이후 양국의 협력을 보장받은 바 있다. 이는 한국 외교의 성과이기도 하지만 신형대국관계를 축으로 한 외교환경이 한국이 대북 정책 추진 과정에서 우호적 상황을 마련해 준 것이기도 하다.

문제는 미·중 간의 신형대국관계가 남북 간의 신형남북관계로 이어질 것인가는 여전히 불확실하다는 점이다. 미·중 양국은 자국의 이익을 확보하기 위해 북핵 문제의 해결, 그리고 부분적으로는 남북관계의 발전을 추구하지만 이러한 논리가 남북관계에 그대로 투영되기는 어렵다. 이미 역사적으로 1970년대 초반 미·중 간의 데탕트 시기에 양국은 새로운 협력관계를 추구하고 이를 구체적으로 실현하기 위하여 남북 간의 소위 미니 데탕트를 추동한 적이 있다. 그러나 사후에 밝혀진 바대로 북한은 대남 공산화 통일을 위한 국면으로 데탕트를 활용하고자 하였고, 한국 역시 북한에 대한 강한 경계감 때문에 진정한 화해를 이루기는 어려웠다.

따라서 강대국 간 자신들의 필요에 따른 협력관계가 만들어진다 하더라도 이러한 변화가 남북관계 등 주변국에까지 반영될지는 미지수인 것이다. 현재 남북관계를 되돌아보더라도 북한의 병진전략과 한국의 신뢰 프로세스는 여전히 충돌지점이 많다. 북한은 핵을 보유한 채 외부의 경제지원을 이끌어내고 정권을 유지하면서 한국과의

경쟁을 여전히 추구하고 있다. 이러한 상황에서 미·중 간 신형대국관계가 남북의 신형관계로 이어질 것이라고 단언하기는 어렵다.

셋째, 신형대국관계는 향후 미국과 중국의 외교전략과 상대적 세력균형의 변화에 따라 가변적일 수 있다는 것이다. 현재는 앞서 논의한 많은 구조적 환경 때문에 신형대국관계를 통해 양국이 균형을 이루었지만 앞으로의 상황은 예측하기 어렵다. 물론 21세기 국제환경 속에서 미·중 양국이 군사적 충돌을 포함한 전면적 대결관계로 치닫기는 어려운 것이 사실이지만 심화된 경쟁 속에서 한반도를 위시한 제로섬 게임을 펼칠 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

따라서 상대적으로 우호적인 미·중 간 신형대국관계 속에서 한반도를 넘어선 지역전략을 추구해야 한다는 것이다. 신형대국관계가 미·중 간의 지속가능한 협력관계로 이어질 수 있도록 한국의 역할을 설정해야 한다. 미·중 양국이 갈등적 사안을 해결하는데 필요한 상호 간의 신뢰구축, 갈등해결의 제도적 메카니즘 확립, 양자 간 협상보다는 지역 전체의 다자적 협의를 추구하는 기제의 확립 등이 추구할 수 있는 방안들이다.

한국은 미·중이 상대적으로 협력적 관계를 유지하는 동안 이러한 기제가 확립될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 북핵 문제는 위기이기도 하지만 활용의 대상이 될 수도 있는데, 이를 통해 6자회담, 혹은 다른 형태의 다자회담을 창출하여 지역 문제를 해결하는데 공헌할 수도 있다. 또한 지역 내의 다른 중견국들과의 협력체제를 창출하여 미·중 관계에 공동대처하는 협의

체를 구성하여 미래의 갈등상황에 대비할 수도 있다. 지역 문제를 해결하는데 도움이 되는 다양한 지구적 차원의 레짐을 적극적으로 받아들여 내부화하는 노력을 기울이는데 앞장 설 수도 있다.

이러한 노력이 강대국 정치를 극복하면서 온전히 정착되기는 어렵지만 미·중 간 신형대국관계라는 담론이 지속되는 동안 한국이 활용할 수 있는 좋은 대안이 될 것임에는 틀림없다. **외교**

註

- 1) Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive Is China’s New Assertiveness?” *International Security*, Vol. 37, No. 4 (Spring 2013), pp. 7-48 참조.
- 2) Caitlin Campbell, *China Seeks a “New Type*

of Major-Country Relationship” with the United States, U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Backgrounder, June 25, 2013, 3쪽 참조.

북·중 관계는 변화하고 있는가?

최 명 해*

I. 서론

최근 북한 문제를 둘러싼 동북아 국제정치 지형과 관련하여 가장 큰 화두 중의 하나가 북·중 관계의 변화 가능성에 대한 논의이다.¹⁾ 이전에는 중국이 북한과 한·미 사이에서 다소 ‘대북 경사적 균형자’ 역할을 담당함으로써, 외형상 ‘느슨한 북·중 공조 대(對) 한·미의 강고한 전략적 인내’ 구도가 지속되었다.

그런데 2012년 12월 북한의 은하 3호 장거리로켓 발사와 2013년 2월 3차 핵실험 이후 중국과 북한 사이에는 이전과 다른 이상기류가 눈에 띄게 증가했다. 북한의 ‘핵보유국 지위’의 대내적 공식화와 그 후 전개된 일련의 위기공세를 비판하고, 대북 정책의 ‘조정’을 요구하는 목소리들이 언론 지면의 곳곳에 등장했다. 지난 4월 중국의 지식인 계층이 주로 이용하는 정보공유 사이트인 ‘공스왕(共識網)’은 ‘대북 원조의 필요성이 없다는 의견이 74%’라는 여론조사 결과를 내놓았다.²⁾ 환구시보(環球時報) 영문판은 “북·중 관계가 1953년 이래 가장 저점에 있다”는 자국 내 저명 국제정치학

자의 인터뷰 내용을 게재했다.³⁾

이러한 일련의 사태 전개를 두고 중국의 대북 정책 변화 가능성을 강조한 논조와, 중국의 대북 정책의 근본적 변화를 제약하는 요인을 강조하는 논조가 대비되며 논쟁이 진행되고 있다.⁴⁾ 전자는 주로 중국의 국력신장에 따른 외교적 자신감과 적극적 강대국 외교, 북한의 핵개발 능력에 대한 달라진 판단, 김정은 정권의 대중 배려 부족 등이 정책변화를 추동하고 있다고 강조한다. 반면 후자는 북한이 가지는 전략적 중요성의 지속, 중국의 대북 영향력 유지 필요성, 정책변화 시 초래될 불확실성 등을 강조한다.

과연 중국은 과거와 같이 경제적, 외교적 비용을 감수하며 동일한 방식으로 북한과의 관계를 유지할 것인가? 중국의 대북 정책에는 아무런 변화를 보이지 않을 것인가? 이에 대한 중국 내 오피니언 리더들은 견해는 다양하다. 특히 포스트-김정일 시대 중국의 대북전략을 완전히 새롭게 정립해야 한다는 데는 이견이 존재한다. 그러나 과거의 방식과는 다른 역할 모색이 필요하다는 데에는 대부분 동의한다. 그렇다

* 삼성경제연구소 수석연구원

면 중국은 북한문제에 있어 과연 어떤 역할을 할 것인가? 이에 대한 답은 그 동안 중국이 어떤 역할을 수행했으며, 그런 역할에서 어느 정도 변화를 보일 것인가에 모아진다고 볼 수 있다. 사실 북한 문제와 관련하여 중국의 정책(또는 역할)이 고정되었던 적은 없다. 다만 대북 인식과 정책이 괴리를 보인 경우가 있는가 하면, 양자가 동조화되는 모습으로 나타나기도 한다.

이 글은 시진핑 정부 들어 중국의 대북 인식과 정책이 상당히 동조화되는 모습을 보이는 것은 사실이지만, 전략적 사고의 근본적 변화에는 미치지 못하며 북핵 문제를 전략적으로 활용하려는 의도가 강하다고 주장한다. 글의 순서는 우선 북핵 문제와 관련한 중국의 역할 변화모습을 후진타오 정부 시기와 시진핑 정부 시기를 구분하여 살펴보고, 최근 중국의 대북 제재 실태를 객관적으로 평가한 다음, 향후 중국의 전략적 포지셔닝을 전망하고자 한다.

II. 후진타오 시기와 시진핑 시기 역할 비교⁵⁾

중국은 부시 행정부 2기 시기 북핵문제에 있어 ‘이익상관자(stakeholder)’ 역할을 수입하는 등 적극적 역할을 수행했었다. 1990년대 1차 북핵위기 당시 중국은 중재 역할보다는 서방의 대북 압박 및 제재에 반대하며 주변정세 안정화에 주력하는 ‘방관자(by-stander)’에 가까웠다. 한·중 수교 이후 북한이 중국의 중재 역할에 의구심을 품고 있어, 중국은 북·미 제네바 합의 직전 제한적으로 개입했을 뿐이다.

그런데 2000년대 2차 북핵위기가 발발하자 중국은 미·중 관계 개선을 위해 북핵 문제를 활용하며 ‘이익상관자’로서의 역할을 수입했다. 미국은 2005년 3월과 7월 라이스의 방중과 8월 제1차 미·중 고위급 대화(Senior Dialogue)를 통해 ‘북한 미래’ 문제에 대해 중국과 숙의했고, 이를 통해 중국을 북핵문제의 책임있는 ‘이익상관자’로 부각시켰다. 물론 당시 한국도 6자회담에서의 중국 역할에 적극 공조했다. 당시 중국은 종전의 저자세 외교와 달리, 북한의 불법행위에 대한 압박조치에도 적극적으로 동참했다.

2006년 북한의 핵실험 이후 중국 내에는 북한에 끌려 다니는 악순환의 고리를 끊어야 한다는 목소리들이 대거 표면화되었다. 오히려 최근의 대북 비판 여론보다도 더 첨예한 논쟁들이 등장했다. 그러나 후진타오 시기 대북 인식은 대북 정책의 변화로까지 연결되지는 못했다. 2006년 북한의 1차 핵실험으로 자국의 외교적 주도권이 상실될 우려가 있자, 중국은 다시 ‘균형자(balancer)’ 역할로 돌아섰다. 북한의 핵 실험으로 중국은 이제까지 투입한 자국의 외교적 역할이 한순간에 소진되는 상황을 목도해야 했기 때문이다. 당시 중국은 “북한이 제멋대로(悍然) 실험을 단행했다”라는 논평과 함께 북·중 관계에서 최초로 유엔 대북제재 결의안 ‘1718호’에 찬성했다. 그러나 6자회담을 주도했던 중국의 역할은 북·미 협상의 뒷자리로 밀려났다.

이후 중국 내에서는 북핵 협상이 자국이 소외된 ‘2(미·북)+0’ 구도로 고착되어 대북 입지 약화라는 결과만이 초래됐다는 자성의 목소리가 대거 등장했다. 특히 2009년 5월 북한의 2차 핵실험이 있는 이후에는,

부시 2기 때와 같은 균형감 상실의 과오를 다시 반복하지 말아야 한다는 의견이 주류를 형성했다.⁶⁾ 1차 핵실험 이후 중국은 1년을 경과해 북한과 관계를 복원시켰으나, 2차 핵실험 이후에는 원자바오(温家宝) 총리가 방북하는 등 불과 4개월 만에 복원시켰다. 그 후 중국은 한반도 상황의 불확실성을 통제하는 ‘균형자’의 역할을 강조함으로써, 대북 입지를 회복하는 한편 상황의 안정적 관리에 주력하는 모습으로 일관했다.⁷⁾ 북한에 대해서는 ‘전통 우의’라는 기치 아래 외교적 의사소통과 정상적 무역 및 경제협력 관계를 유지·강화하고, 여타 관련국에 대해서는 상황 관리 채널로서의 6자회담의 유용성을 일관되게 강조했다.

그런데 김정일 사망 이후 중국 내에는 북·중 관계를 새로운 패턴으로 재정립해야 한다는 주장들이 제기되었다. 기존의 소극적 균형자 역할을 넘어 ‘건설적 관리자(constructive manager)’ 역할을 모색해야 한다는 것이었다. 북한의 도발로 중국의 운신의 폭이 좁아지는 악순환을 피하고, 북·중 양자관계에서 북한이 아닌 중국이 주도권을 잡아야 한다는 주장이다. 최소한 북한과의 관계가 예측 가능한 범주에서 통제 가능하도록 북한의 변화를 유도할 필요가 있다는 것이며, 심지어 대북정책을 한반도 통일의 관점에서 접근해야 한다는 의견도 제시되었다.⁸⁾

중국 정부도 대북 압박을 일관되게 지속해, 후진타오 시기 대북 인식과 정책의 괴리 현상이 시진핑 시기에는 시정될 수 있다는 기대감도 등장했다. 중국은 유엔 대북제재 결의안 ‘2094호’의 대부분의 규정을 의무사항으로 격상시키는 데 동의했고, 내부적으로도 관련 부서에 동 결의안 이행

을 엄격 집행하라는 지시를 하달했다.⁹⁾

특히 책임 있는 당국자들의 입을 통해 대북 정책 ‘조정’ 가능성을 명확히 시사하는 듯한 레토릭도 등장했다. 리커창(李克强) 총리는 “한반도에서 사건을 일으키는 것은 돌로 자기 발등을 찍는 것과 같다”고 언급하였고, 4월 보아오 포럼에서 시진핑 주석은 “그 누구라도 이기적 목적을 위해 주변지역이나 세계를 혼동의 상태로 몰아넣도록 놓아두어서는 안 된다”는 대북 경고성 메시지를 발신했다.¹⁰⁾ 그렇다면 과연 중국은 북한이 자신의 행위변화의 불가피성을 느낄 수 있을 정도로 ‘실질적으로’ 대북 압박을 가하고 있는 것일까? 이에 답하기 위해서는 최근 중국의 대북 제재 실태를 객관적으로 평가해 봐야 한다.

Ⅲ. 최근 중국의 대북 제재 실태 평가

중국의 대북 정책의 근본적 변화를 가늠하는 가장 중요한 지표는 석유·식량 등 전략물자 지원 제한, 국경폐쇄 등과 같은 ‘독자적 제재’를 취한가의 여부일 것이다.¹¹⁾ 현재 중국의 대북 제재는 분명 과거보다 ‘동작’이 큰 것이 사실이나, 이는 독자 제재라기보다 ‘유엔의 국제 제재’라는 틀에서 전개되고 있다. 중국은 올 2월 북한의 3차 핵실험 이후 북·중 세관의 통관 절차 및 감시를 강화하고, 북한 인력의 중국 송출과 관련된 비자 규제를 강화하였으며, 중국인 대북 관광과 같은 비상품 거래에 대한 일시적 중단 및 대북 금융거래를 중단한 것으로 알려지고 있다.

〈표〉 북·중 주요 교역 품목(2013. 1~8월)

중국 대북수출					중국 대북수입			
순위	HS 코드	품목명	금액 (백만불)	증가율 (%)	HS 코드	품목명	금액 (백만불)	증가율 (%)
		총계	2,247	-2.6		총계	1,851	8.0
1	27	광물성 연료, 에너지	456	-18.9	27	광물성 연료, 에너지	950	2.8
2	84	원자로, 보일러와 기계류	164	-20.9	62	의류(편물제 이외)	290	42.1
3	87	철도 제외 일반차량	163	1.3	26	광, 슬랙, 회	259	10.0
4	85	전기기기와 그 부분품	147	-10.0	72	철강	65	-20.9
5	54	인조 필라멘트 섬유	99	16.2	03	어패류	64	4.9
6	39	플라스틱 및 그 제품	80	-7.2	61	의류(편물제)	55	24.8
7	55	인조 스테이플 섬유	70	31.9	79	아연과 그 제품	33	-3.3
8	72	철강	62	30.2	85	전자기기, TV, VTR	29	2.7
9	31	비료	56	-19.0	25	토석류, 소금	23	-26.3
10	73	철강의 제품	55	26.7	74	동과 그 제품	17	297.8

자료: KITA.net

그러나 실제로는 대부분의 북·중 교역을 유엔의 제재에서 벗어난 상업적 교역으로 간주하는 듯한 정황이 나타나고 있다. 2013년 1~8월 북·중 간 10대 주요 품목 교역 규모는 오히려 전년 동기 대비 약 5% 이상 증가했다. 이는 중국의 대북 제재가 일반적 정상거래에는 거의 영향을 미치지 않고 있다는 반증이다.

한편 북한의 대중 인력송출 제한 및 중국인 관광 제한, 대북 금융거래 중단 등의 조치는 북한의 경화 획득 및 사용에 상당한 장애를 초래할 수도 있다. 예를 들어 북한과 중국은 2012년 초 연간 3억 달러 규모의 인력 송출 사업에 합의한 것으로 알려졌다. 연간 북한 근로자 10만 명이 1인당 월 200~300 달러의 수입을 획득할 수 있도록 한다는 내용이다. 2015년까지 30만 명의 북한 인력의 대중 송출이 계획되어

있었던 것으로 전해진다.¹²⁾ 한편, 2012년 북한이 중국 관광객을 통해 벌어들인 관광 수입은 약 1억 3,330만~2억 1,274만 위안(2,169만~3,462만 달러)으로 추산되고 있다. 이는 북한이 개성공단을 통해 벌어들이는 연간 외화수입의 25~40%에 해당하는 규모이다.¹³⁾

그러나 중국은 4월 초부터 1개월 정도 북한 관광을 중단했다가 5월 중순부터 재개를 허용했다.¹⁴⁾ 그리고 북한 인력의 대중 송출과 관련해서도 올 2월 북한의 핵 실험 이후 신규비자 발급 및 비자 갱신에 제한을 가하는 조치를 취했으나, 이미 파견된 3만여 명의 대규모 귀환 뉴스는 전해지지 않고 있다. 또한 대북 금융제재의 경우도 북한정부의 통치자금을 겨냥한 '외과적 제재'(surgical sanctions)의 성격에는 미치지 못하는 것으로 평가된다.

즉 미국 등과 공동으로 중국 내 북한정부용 금융계좌의 추적 및 동결, 현금거래방지를 위한 세관 감시 강화 수준에는 미치지 못한다는 것이다. 북한 국방위원회 제2경제위원회 산하 금강무역회사, 능라무역회사, 여명총회사 등의 중국은행 계좌는 폐쇄되었지만, 3월부터 차명계좌나 현금으로 거래중인 것으로 확인되고 있다.¹⁵⁾ 이러한 사실들은 중국의 대북 제재가 실질적인 것이라기보다는 어떤 ‘또 다른 전략적 목적’ 실현을 위한 ‘대외선전용 제재’일 가능성이 크음을 시사하고 있다.

IV. 결론 및 향후 전망

시진핑 정권 등장 이후 중국에서는 대북 인식과 대북 정책이 외형상 동조화되는 듯한 모습을 보이고 있기는 하나, 전략적 사고의 근본적 변화는 여전히 찾아보기가 힘들다. 중국정부는 여전히 ‘균형자’ 역할을 통해 한반도 상황의 불확실성 관리에 주력하고자 한다. 중국은 “북한의 대변인도 아니며, 한반도에 대한 미·일 양국의 지지자도 아니다”라는 입장이다.

즉 UN 안보리 결의에 위배되고 중국의 국익을 해치는 행위에 강력 반대하지만, 동시에 미·일 등의 일방적 행동으로 인한 불안정 조성도 방지해야 함을 강조하고 있다.¹⁶⁾ 또한 “북한을 포기한다는 식의 주장은 대단히 어리석고 극단적”이라는 관영매체의 사설도 동시 보도하였다.¹⁷⁾ 중국이 전략적으로 피동적 위치에 처하지 않으려면 상황 전개的主导권을 놓쳐서는 안 된다는 인식에는 변화가 없다.¹⁸⁾

중국은 2009년 북한의 2차 핵실험 이후 북한의 핵 포기 가능성이 낮다고 판단하면서 북핵문제와 북한문제를 분리하여 접근하는 방식을 취했다. 이는 기본적으로 문제의 궁극적 해결보다 상황 관리에 주안점을 맞춘 것이었다. 이러한 ‘전략적 관리’ 기조는 현재까지도 기본적으로 유지되고 있다. 중국은 북핵문제는 한반도 안정유지에 방해가 됨으로 비핵화 원칙을 견지해야 하지만 북한의 핵 포기 가능성은 낮다고 판단하고 있다.

따라서 국제사회가 마련한 대북 제재안에 대해서는 나름의 ‘성의 있는’ 조치를 취할 것임을 천명하고 있다. 그러나 대북 제재는 통제 가능한 범위 내에서 시행되어야 하며, 북핵문제의 ‘조정자’ 역할을 강화하기 위한 ‘6자회담’의 유용성을 지속 강조하고 있다.¹⁹⁾ 한편 북한 내부안정의 지정학적 중요성 및 한반도의 전략적 의미가 상실되지 않는 이상, 북한과의 정상적 관계 유지의 필요성을 인정하고 있다. 북한에 대한 중국의 ‘징벌’은 “반드시 우호관계의 틀 안에서 경고 형식으로 이루어져야 한다”는 입장이다.²⁰⁾ 또한 나선특구 개발과 같은 정상적 경제무역 협력의 필요성도 지속적으로 강조하고 있다.²¹⁾

중국의 입장에서 볼 때, 한·미와 미래 한반도 상황에 대한 전략적 공감대를 형성하지 못한 상황에서 통일의 관점에서 북한문제를 논의하기는 어려울 것이다. 또한 중국은 북한의 핵 포기 가능성이 없는 상황에서 독자적으로 스스로 나서 창의적 방안을 강구할 능력에 한계가 있음을 스스로 인지하고 있다.²²⁾ 그러나 중국은 현재와 같이 한반도 상황이 장기적으로 교착화되어 미국의 동아시아 정책 조정의 빌미로

작용하는 것 또한 상당한 전략적 부담일 것이다. 따라서 중국은 조속한 국면전환을 원한다고 볼 수 있다. 중국이 ‘6자회담의 조속한 재개’를 부단히 강조하는 이유가 여기에 있다. 지난 6월 초 미·중 정상회담, 6월 말 한·중 정상회담을 통해 중국은 북한 비핵화의 필요성에 대해 공감을 표시하면서도, 방법론상에서는 여전히 ‘6자회담’의 조속 재개를 강조했다.²³⁾

중국은 이러한 국면전환을 통해 상황을 관리하면서 북한을 개혁·개방의 길로 유도하는 것이 북한문제의 ‘궁극적’ 해결방안이라고 본다. 이러한 사고는 1970년대 자국의 개혁·개방 실시 이후 지속되어 왔으며, 김정은 시대에도 여전히 유효하게 남아 있다. 특히 중국은 북한의 대중 경제 의존도를 더욱 심화시켜 북한 스스로 개혁동력을 찾아 ‘정상국가화’ 하도록 유도해야 한다고 판단하고 있다.²⁴⁾

향후 중국은 적절하고 신축적인 제재와 포용을 통해 대북 협상력과 대미 협상력을 동시에 제고시키려 할 것이다. 현재 중국은 북한이 최소한 비핵화 궤도로 복귀할 정도의 압박을 가하고 있는 상태이다. 이러한 중국의 대북 압박은 5월 최룡해 북한 인민군 총정치국장의 방중에 잘 반영된 바 있다.²⁵⁾ 최룡해는 방중 마지막 날인 24일 당일까지도 시진핑을 면담하지 못했다. 그것은 6자회담 등 중국이 듣고 싶어 하는 언질이 없었기 때문이다.

23일자 환구시보(環球時報) 사설은 북한 특사 방문 목적이 무엇이든 평양에 필요한 압력을 행사해 북한이 행동을 ‘조정’할 수 있도록 해야 한다는 직설적이고도 냉담한 반응을 보였다. 그러나 24일 최룡해의 6자회담 언급이 있자, 25일자 사설은 “중·북

간 우호관계의 기반은 외부에서 상상하는 것보다 깊고 두터우며, 구체적 문제에서 마찰이 있을 수도 있으나 이것이 중·북 대립을 초래하지는 않을 것”이라는 긍정적인 논평으로 급변했다. 최룡해는 5월24일 시진핑 주석에게 “6자회담 등 다양한 형식의 대화와 협상을 통해 관련 문제를 해결하고 한반도 평화와 안정을 적극적으로 지킬 것”이라 언급했다. 이러한 언급은 중국이 듣고 싶어하는 언술적 내용에 상당히 호응한 것이라 볼 수 있다.

향후 중국은 북한과의 관계 유지에 필요한 교류를 지속하면서, 북한이 주도적으로 대화국면을 조성할 수 있도록 일정 정도 압박을 지속할 것이다. 중국으로서도 6자회담이 북한 비핵화 채널로 작동되는 것이 최선이겠지만, 북한이 비핵화 궤도로 복귀하는 것 자체만으로도 외교적 활용도는 충분하다.

시진핑 체제의 강대국외교에서 가장 핵심적 이슈는 미국과의 ‘새로운 형태(新型)의 대국관계’를 수립하는 것이다. 그러나 이러한 수사의 이면에는 무역통상, 인권, 사이버 해킹, 군사적 마찰 등 쉽게 풀기 어려운 양자문제가 산적해 있다. 따라서 중국은 자국의 국제적 책임을 시현해 보일 수 있는 국제적 이슈에 대해 스스로 커미트먼트를 강화함으로써, 미국과의 협력의 모멘텀을 마련할 필요가 있다. 북핵문제는 미국과의 전략적 공감대 형성에 필요한 재료로 활용할 가치가 충분하다.

한편 한국과도 신정부 출범이후 새로운 전략적 공감대를 형성해 갈 필요성이 존재한다. 이는 FTA 등 기능적 협력확대로 이어져 궁극적으로 중국 중심의 동북아 지역 협력에 유리한 기반으로 작용할 것이다.

그렇기 위해서는 북한 비핵화에 대한 중국의 ‘진정성’을 보여주는 수사와 조치들이 필요하다. 시진핑 주석은 최룡해와의 면담에서 “한반도 비핵화를 위한 중국의 입장은 분명하다”고 대응했다. 6월 미·중 정상회담에서도 중국은 “중·미는 북핵문제에서의 원칙적 입장과 총체적 목표가 일치”함을 분명히 하였다. 그리고 9월 중국 정부는 상무부, 공업정보화부 등 4개부서 공동으로 핵무기 및 화학무기 등 군사적 목적으로 전용될 수 있는 기술과 품목의 대북 수출을 금지하는 공고를 발표했다.²⁶⁾

앞으로도 중국은 북한이 최소한 비핵화 궤도로 복귀하도록 압박을 지속할 필요성을 느낄 것이다. 그러나 그것은 전략물자 지원 중단, 국경폐쇄 등과 같은 대북 ‘독자 제재’보다는 ‘유엔의 국제제재’의 틀 내에서 전개될 것으로 보인다. 북한이 에너지의 90%, 소비재의 80%, 식량의 45%를 중국에 의존하고 있는 상황에서 무리한 대북 제재로 인한 불확실성을 중국 혼자 감내해야 하는 결과는 원치 않을 것이다. 그리고 북한문제의 전략적 활용도를 높이기 위해서는 어찌되었건 북한과의 관계유지가 전제되어 있어야 한다.

따라서 중국은 북한의 불법거래에 대해서는 엄격한 잣대를 적용할 것이지만, 북·중 간 정상적 거래는 지속·유지할 것으로 보인다. 중국이 향후 ‘유엔 국제제재’의 틀 내에서 북한을 ‘관리’하는데 성과를 보인다면,

한편으로는 ‘독자 제재’로 인해 발생할 수 있는 북한과의 파경을 막을 수 있고, 다른 한편으로는 국제적 책임성을 시현함으로써 ‘동북아 G2’로서의 외교적 위상도 유지할 수 있을 것이다.

그러나 향후 중국이 현재와 같이 한편에서는 북한이, 다른 한편에서는 한·미가 자국에게 ‘러브콜’을 보내는 상황을 계속 즐길 수 있을지는 여전히 미지수이다. 역시 가장 큰 이유는 북한이 자국의 입장을 바꿀 여지가 거의 없기 때문이다. 지난 6월 북한국방위원회는 중대담화를 통해 ‘김일성·김정일 비핵화 유훈’을 다시 언급했지만, 핵보유국 지위는 “그 누가 인정해 주든 말든, 추호의 흔들림도 없음”을 전제하고 있다.

결국 향후 중국은 대북 압박을 지속하여 최소한 북한이 비핵화 궤도에서 벗어나지 못하게 하면서, ‘한·미 역할론’을 동시에 강조할 것으로 전망된다. 향후 중국은 북한의 ‘완전한(궁극적)’ 비핵화는 북한문제에 대한 근본적 해결이 전제되어야 함으로 한·미의 역할도 중요하다는 점을 강조할 것으로 예상된다. 이는 과도한 ‘중국역할론’의 부담에서 벗어나기 위한 수단이기도 할 것이다. 따라서 한국정부는 중국이 창의적인 해결안을 가지고 스스로 나서서 북핵문제에 접근할 것으로 과도하게 기대해서는 안 될 것이다. **외교**

註

- 1) 최근 이와 관련된 핵심 이슈들을 정리한 책자로 『기रो에 선 북중관계-중국의 대북한 정책 딜레마』(서울: 중앙books, 2013) 참조.
- 2) 『共識網』(<http://www.21ccom.net>)(2013. 4. 30.).
- 3) “North Korea Testing Limits of Tolerance.” *Global Times*(2013. 5. 7.).
- 4) 전자의 논조는 김홍규, “북·중관계 변화와 함의”, 『한반도 포커스』(2013년 7·8호), pp. 13-15. 후자의 논조는 신상진, “중국의 대북정책: 전술적 변화”, 『한반도 포커스』(2013년 7·8호), pp. 16-19를 참조.
- 5) 이 부분은 줄고, “북한의 2차 핵실험과 북·중 관계”, 『국방정책연구』, 제25권 3호 (2009), pp. 115-147; “중국 신지도부의 한반도 전략,” 전성홍 편저, 『공산당의 진화와 중국의 향배: 18차 당대회의 종합적 분석』(서울: 서강대 출판부, 2013), pp. 261-268을 요약·수정한 것임을 밝힌다.
- 6) 북한의 3차 핵실험 이후에도 이러한 견해는 쉽게 발견된다. 任偉東(현대국제관계연구원 부연구원), “朝美關係可能突然緩和,” 『排球時報』(2013. 2. 19).
- 7) “中國是朝鮮平穩過度的可靠后盾”(司評), 『排球時報』(2011. 12. 20); “China’s N. Korea initiative on right track,” *Global Times*, December 21, 2011; 成晓河, “朝鮮發射衛星要冒四种風險,” 『經濟觀察網』(2012. 3. 26).
- 8) 唐永胜(2012). “應對半島局勢可能變化的有關思考,” 『現代國際關係』, 第1期, 14-15; 金强一 (2012). “解決朝鮮半島問題的方法、視角及路徑選擇,” 『東北亞論壇』, 第2期, 47-56; Deng Yuwen, “China should abandon North Korea,” *Financial Times* (February 27, 2013).
- 9) “중국, 안보리 대북제재 엄격 집행 지시.” 『연합뉴스』(2013. 4. 29.).
- 10) “China Leader Gives Warning as Korean Tensions Rise.” *Wall Street Journal* (2013. 4. 8.).
- 11) 중국의 한반도 전문가와의 전화인터뷰(2013. 5. 9.).
- 12) “중, 3억 달러 규모 북 인력 송출 막아.” 『YTN 뉴스』(2013. 4. 2.).
- 13) “북한을 방문한 중국 관광객 수는?” 『노컷뉴스』(2013. 7. 8.).
- 14) “중국, 조선 육로 관광 재개.” 『연변뉴스넷』(2013. 5. 15.).
- 15) “중국전문가가 본 최근 중국의 대북 제재 동향.” 『KOTRA 북한경제정보』(2013. 7. 3.).
- 16) 『觀點中國』(2013. 4. 12.).
<http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-04/3824961.html>.
- 17) “‘放棄朝鮮’的主張過於幼稚和極端” 『環球時報』사설 (2013. 4. 12.).
- 18) “朝美關係可能突然緩和,” 『環球時報』(2013. 2. 19). 스인홍(時殷弘) 교수의 언론 인터뷰 내용도 동일한 논리에 기반. “美國經經常對朝鮮實行‘緩靖’政策,” 『瀟湘晨報』(2013. 4. 6).
- 19) 화춘잉(華春瑩) 중국 외교부 대변인 정례브리핑 (2013. 6. 20.).
<http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1051916.shtml>.
- 20) “中國參與“制裁”朝鮮必須把握的度.” 『環球時報』사설 (2013. 2. 18.).
- 21) 지난 4월2일 천젠(陳健) 상무부 부부장은 ‘중국·동북아 박람회’(베이징) 브리핑을 통해 “나선 특구에서 여러 가지 일이 순조롭게 진행되고 있다.”고 언급. “중국 상무부 부부장, 나선 경제특구 낙관적.” 『연합뉴스』(2013. 4. 2.).
- 22) 이러한 중국의 전략적 곤경을 표현한 언론 논조들은 李開盛, “朝鮮發射衛星中國受害最大,” 『環球時報』(2012. 12. 4); “中國珍惜中朝友好, 朝鮮也需珍惜”(社評), 『環球時報』(2013. 2. 6); “朝鮮半島風急, 中國更需戰略定力”(社評), 『環球時報』(2013. 2. 16).
- 23) “楊潔篪談習近平主席與奧巴馬總統安納伯格莊園會晤成果.” 『新華網』(2013. 6. 9.); 「中韩面向未来联合声明(全文)」. 『新華網』(2013. 6. 27).
- 24) Stephanie Kleine-Ahlbrandt, “China’s North Korea Policy: Backtracking from Sunnylands?.” *38 North*, July 2, 2013.
- 25) 줄고, “최룡해 특사 방중과 북·중 관계,” 『한반도 포커스』(2013년 7·8호), pp. 10-12.
- 26) 「關於禁止向朝鮮出口的兩用物項和技術請單公告 (2013年第59号)」.

최근 북한의 대남전략, 지속과 변화

유 석 렬*

I. 남북대화 전격제의와 무산, 정상 선언 이행전략

북한은 지난 6월6일 오전 조국평화통일위원회 대변인 특별담화를 통해 갑자기 남북대화를 제의해 놓고, 11일 개최를 하루 앞둔 당국회담을 무산시켰다. 북한은 또 이날 우리 측을 향해 ‘우롱’, ‘왜곡’, ‘엄중한 도발’이란 격한 표현을 쓰며 “회담무산에 대한 책임은 전적으로 남측에 있다”고 했다.¹⁾

북한은 13일 남북 당국 회담이 무산된 책임을 우리정부에 돌리면서 “괴뢰 패당의 오만무례한 도발적 망동을 절대로 용납하지 않을 것”이라고 비난했다. 북한은 “당국회담에 털끝만한 미련도 없다”면서 “이번 사태의 후과를 남한이 전적으로 책임져야 한다”고 억지를 부렸다.

북한은 11일 우리 측이 통보한 수석대표의 교체를 요구하다 받아들여지지 않자 일방적으로 회담대표단의 서울파견을 보류했다. 북한이 만나기도 전에 회담을 깬 것은 처음부터 진지한 남북대화를 할 뜻이 없었던 것이다. 북한의 회담제의를 박근혜정부

에 대한 탐색전 성격이 짙다는 것이다. 7·4남북공동성명이나 남북이산가족 상봉 문제를 꺼낸 것도 회담의 구색을 맞추기 위한 것으로 볼 수 있다.

북한은 남북대화를 전격 제의함으로써 최룡해 특사를 통해 받은 중국 시진핑 국가주석의 남북공존위한 대화 요청을 받아들이는 모양새를 취했다. 북한이 조국평화통일위원회를 통해 뒷얘기까지 공개하면서 진실을 왜곡하는 장문의 담화를 발표한 것도 중국에 변명의 구실을 만들려는 의도로 보인다.

또 북한이 느닷없이 대화를 제의한 배경에는 미·중 정상회담을 바로 앞둔 북한의 위장평화 공세 일 수도 있다. 북한이 ‘북핵 불용’ 입장을 강하게 천명했던 지난 6월7일 미·중 정상회담에 맞춰 대화 제스처를 썼다는 분석도 가능하다. 남북대화가 곧 시작되니 미·중은 좀 더 시간을 가지고 지켜봐 달라는 신호였을 것이다.

북한은 2010년 3월 천안함 폭침, 11월 연평도 포격 도발사건 등으로 대남도발 수위를 높여오다 이듬해 1월5일 ‘공화국 정부, 정당, 단체 연합성명’을 시작으로 남측

* 한국외교협회 정책위원장

에 ‘무조건 대화’ 공세를 펼쳤다. 이때도 미·중 정상회담이 임박한(2011년 1월20일) 시점이었다.

북한이 수석대표로 6·15공동선언실천 북측 준비위원회 위원을 맡았던 조평통 서기국 국장 강지영을 내세운 것이나 6·15 및 7·4선언 발표일 공동 기념 문제, 민간 왕래와 접촉, 협력사업 추진 문제를 의제로 고집한 것은 남한의 민간단체들을 동원해 남북정상선언실천운동을 활성화시켜 남한의 대북지원 분위기를 끌어올리겠다는 의도이다.²⁾

남한의 민주민생평화통일 주권연대(민권연대)는 11일 밤늦게 긴급성명을 통해 정부의 ‘비상식적이고 무리한 요구’때문에 남북 당국 회담이 보류됐으며 “정부는 오늘의 사태에 책임을 져야 한다. 회담을 무산시킨다면 국민의 심판을 면치 못한다”고 했다. 민권연대는 2010년 7월 이적단체 판결을 받은 실천연대의 후신이다.

1997년 대법원이 이적단체로 판결을 내린 조국통일범민족연합(범민련) 남측본부도 12일 오전 긴급논평을 내고 “정부는 회담을 고의로 파탄 내려는 의도를 드러냈다”고 주장했다. 그러자 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회는 “회담이 괴뢰패당의 고의적인 파탄 책동으로 무산됐다”며 “괴뢰패당은 남조선의 각 계층을 비탄 속에 몰아넣은 죄행에서 벗어날 수 없다”³⁾고 비난했다.

북한은 6월12일 남측 민간단체에 팩스를 보내 ‘남한 정부의 당국 간 회담거부는 반통일 반민족행위이며 이를 단죄하는 기자회견·성명을 조직하라’고 선동한 것으로 알려졌다. 대북 소식통에 따르면 북한은 “남측 정부의 회담거부로 6·15선언 13주

년 남북공동 기념행사가 무산되게 됐다”며 이 같은 문서를 보냈다. 또 북한은 올 하반기 활동방향 등을 논의하기 위해 6월 말 중국 선양(瀋陽)에서 접촉하자고 민간단체에 제의했다. 한편 북한은 7월2일 노동당 통일전선부 산하 대남 선동조직인 반제 민주전선을 통해 ‘대선무효’ 및 ‘정권퇴진’을 위한 촛불시위를 선동하고 나섰다.⁴⁾

북한의 이러한 태도는 남남갈등을 유발하려는 전형적인 통일전선 전술책동이다. 그러나 원칙과 형식을 중요시하는 박근혜 대통령에게는 통하지 않을 것이고 북핵문제가 대화를 주도할 경우 북한의 대미접근 지렛대도 약화될 것이라는 우려가 북한이 대화를 무산시킨 의도로 분석된다.

북한의 공식매체들은 12일 회담 무산 사실에 침묵을 지키며 6·15 공동선언 행사를 통한 남북 관계개선을 강조했다. 이날 노동신문은 “(북한이 제의한) 6·15 공동선언 행사와 7·4공동성명 기념 문제가 잘 풀린다면 남북대화에 유리한 분위기를 조성할 수 있고 남북관계 개선을 추동할 수 있을 것”이라고 주장했다. 이어 “대화와 신뢰를 바란다면 속에 품은 칼부터 버리고 상대방을 자극하는 모든 행동을 중지해야 한다”고 강조했다. 조선중앙통신은 “박근혜정부가 6·15공동선언을 존중하는 실질적인 조치를 취해야 한다”고 말했다.

한편 여론조사 전문기관 리얼미터가 이날 전국 성인 남녀 500명을 대상으로 정부의 남북 당국회담 대응에 대한 의견을 물었다. 그 결과 ‘잘못된 관행을 바로 잡은 잘한 일’이란 대답이 71.4%로 ‘대화가 중요한데 잘못된 일’이란 답변(22.9%)의 3배가 없었다.⁵⁾

그러나 어찌되었던 모처럼만에 성사된

남북회담이 무산된 것은 안타까운 일이다. 핵실험을 강행하고, 핵 불바다 협박 등을 늘어놓던 북한이 얼마 전부터 일본, 중국, 러시아, 한국과 미국을 상대로 대화를 제의했으나 모두 퇴짜를 맞았다. 믿을 수 있는 행동이 담보되지 않는 한 대화는 무의미하기 때문이다.

II. 개성공단 폐쇄, 전략적 고지점령

1. 개성공단 폐쇄와 갈등

북한은 지난 4월3일 느닷없이 남한 입주 기업들의 북한 공단진입을 금지하는 조치를 취했고 8일에는 북측 근로자 철수를 선언했다. 어떻게 보면 개성공단은 북측에게는 사활이 걸린 생명선과 다름없는 곳이다. 북한이 개성공단을 닫으면 53,000명의 북한 근로자가 벌어들인 연간 8,600만 달러(약 945억 원)를 포기해야 한다. 근로자들의 가족까지 따지면 총 20만 명 이상의 생계가 직격탄을 맞게 된다. 임금의 절반을 세금 등의 명목으로 떼어온 북한 당국도 자금줄이 막히게 되는 셈이다.

그럼에도 불구하고 북한이 개성공단 진입금지와 북 근로자 철수조치를 취했다. 그 직접적인 이유는 북한이 ‘달러박스’인 개성공단을 쉽게 포기할 수 없을 것이라는 남한의 언론기사와 김관진 국방장관의 개성 인질구출 작전 등의 발언이다. 결국 북한이 개성공단 진입을 금지하면서 내세운 이유는 ‘최고 존엄에 대한 모독’이지만 보

다 근본적인 이유는 키 줄리브 한·미 합동 군사 연례훈련과 유엔안보리의 국제제재였다.

북한은 ‘달러박스’, ‘인질구출작전’ 등의 발언을 ‘최고 존엄에 대한 모독’이라고 했지만 그런 발언은 사실 따지고 보면 억지이다. 북한이야말로 남한국민의 ‘최고 권위’에 대해 서슴지 않은 모독적인 발언을 했다. 북한은 한동안 박근혜 대통령을 실명 대신 ‘치맛바람’, ‘청와대 안주인’같은 표현을 썼다. 북한이 박대통령의 실명을 거론하며 비난 수위를 높인 것은 지난 5월23일 박대통령이 북한의 ‘핵·경제 병진 노선’을 거론하며 “결코 성공할 수 없을 것”이라고 말한 후였다.

5월24일 북한 조평통 대변인은 “우리의 최고 존엄과 정책 노선을 정면으로 혈투였다”면서 “정신병자의 무분별한 도발”이라고 했다. 5월25일 북한 국방위 정책국 대변인은 ‘박근혜’란 실명을 쓰며 “괴뢰 대통령 박근혜가 또다시 우리와 대결해 보려는 악랄한 흥심을 노골적으로 드러내놓았다”고 말했다. 도대체 상종할 수 없는 발언이다. 북한만 ‘존엄’이 있고 우리 국민의 ‘존엄’은 없다는 말인가?⁶⁾ 원칙이 없는 갈팡질팡 발언이다.

유엔의 대북제재는 국제사회의 경고에도 불구하고 북한이 2012년 12월과 2013년 2월 차례로 장거리 로켓을 쏘고, 3차 핵실험을 했기 때문에 취해진 조치다. 올해 실시한 키 줄리브 한·미 합동 군사 훈련의 규모는 전과 비슷하지만 북한에게는 지난 어느 때보다 위협적인 것이었다. 북한 급변시 핵과 미사일 등 북한의 대량살상무기 처리에 무게를 두었고 사실상 한·미의 최신 군사 무기를 총동원 했다는 게 북한

의 심기를 불편케 했다.

북한은 개성공단 차단·폐쇄위협(3월30일) → 공단진입통제(4월3일) → 북 노동자 철수(9일)의 순으로 도발의 강도를 높여갔다. 결국 남한도 ‘개성공단 전원철수’라는 강경한 대북카드를 꺼낸 것이다.

북한은 2009년 키 줄리브 연례 한·미 합동군사훈련을 핑계 삼아 개성공단을 ‘차단’과 ‘폐쇄’를 압박한 적이 있다. 당시 북한은 개성공단 폐쇄를 임금인상 전략으로 활용한 점이 많지만 올해 북한은 “북침 전쟁연습 소동에 계속 매달리며 반 공화국 ‘제재’ 책동에 광분하는 한 그 어떤 북남대화도 절대 있을 수 없다”고 했다. 북한의 전략은 ‘핵과 경제 병진’ 정책을 추구하면서 핵보유국으로서 한국을 압도하고 미국과 핵 군축 협상에 유리한 위치를 점령하겠다는 것이다.

정부는 5월3일 개성공단에 마지막까지 남았던 우리 국민 7명이 전원 귀환하자 현금수송 차량을 개성공단에 들여보냈다. 노동자 3월 월급 720만 달러, 기업소득세 400만 달러, 통신료등 기타 미수금 170만 달러 등 총 1,300만 달러를 북한이 정산을 요구한 대로 실어 보냈다. 한국 인력이 완전 철수한 이후 개성공단에는 평소에 비해 10분의 1로 줄어든 규모의 전기만 공급되었다. 문산변전소와 개성공단 내 평화 변전소 사이의 10만 Kw급 송전 여력은 유지했다.⁷⁾

북한이 개성공단을 폐쇄한다면 남한에도 큰 손실을 끼칠 수 있지만 북한은 보다 엄청난 손실을 감내해야 한다. 북한은 현실적으로 그러한 손실을 감내할 수 있는 힘이 없다. 그러기 때문에 2010년 개성공단 통행의 ‘차단’과 ‘해제’를 반복하며 남한

을 위협했지만 공단폐쇄를 단행하지 못하고 고민했던 흔적이 여러 곳에서 감지되었다. 이번에도 북한은 “괴뢰들이 개성공업지구마저 완전히 깬다면 민족이 절대로 용서하지 않을 것”이라고 주장한 것을 보면 북한이 개성공단에 대해서 완전히 마음을 접은 것이 아니라는 평가였다. 오죽했으면 북한이 개성공단에서 철수한 근로자들을 고용해 달라고 중국 측에 요청했겠나하는 생각이 든다.

앞으로 개성공단의 장래는 한국의 재가동, 북한의 자체가동 또는 북한의 군사지역화 중 어느 하나가 될 것이다. 결국 한국의 재가동이 실현되기 위해서는 북한이 개성공단 사태해결에 전향적으로 호응하고 남북 간에 신뢰 형성의 단초를 마련할 수 있도록 남한이 주도적인 역할을 해 나가야 할 것이다.

2. 개성공단 재개, 실패

북한이 가동중단 50일째를 맞은 개성공단 사태와 관련, 5월28일 개성공단 입주기업과 6·15남북공동선언 관련단체의 방북 문제를 놓고 한국정부와 민간 사이를 이간시켰다. 조평통은 이날 담화를 발표하고 “남조선 당국은 6·15공동행사에 대한 남측 단체의 참가를 즉시 허용해야 한다. 그 무슨 ‘남남갈등’이 우려된다면 당국자들도 통일행사에 참가하면 될 것”이라고 주장했다.⁸⁾ 그러나 단절된 남북 통신선 회복, 당국 간 실무회담 호응 등 한국정부의 제안에 대해서는 일체 언급이 없었다.

그러던 중 북한은 개성공단 일방적인 출입차단 결정(4월3일) 3개월째를 맞는 7월3일

느닷없이 판문점 채널재개⁹⁾와 개성공단 입주기업의 방북 및 사실상의 물자반출 허용의사를 밝혔다. 북한은 이날 오후 판문점 연락관을 통해 “장마철 공단 설비와 자재 피해와 관련, 기업 관계자들의 긴급 대책 수립을 위한 공단 방북을 허용하겠다”면서 “방문 날짜를 알려주면 통행·통신 등 필요한 보장 조치를 취하겠다”고 밝혔다. 북한은 “개성공단 관리위 관계자들도 함께 방문해도 되며 협의들을 할 수 있을 것”이라는 입장을 밝혔다.

7월4일 한국이 실무접촉 의제로 제시한 것은 개성공단 시설 및 장비 점검, 완제품 및 원·부자재 반출, 개성공단의 발전적 정상화 등 3가지다. 이중 장비점검과 물자반출 문제는 입주기업인의 방북이 이뤄지면 어느 정도 해결의 가닥을 잡을 수 있다. 관건은 개성공단 정상화다. 북한은 개성공단은 달려박스라는 언론보도 등을 ‘최고 존엄에 대한 모독’이라며 공단 정상화에 앞서 해결해야 할 근본 문제로 주장했다. 또 한국정부의 개성공단 발전구상인 ‘해외기업 유치로 통한 국제화’도 비난대상으로 삼았다. 회담장소 문제로 한때 옥신각신했으나 결국 통일각에서 개성공단 실무회담을 6일 개최기로 합의했다.

박 대통령은 개성공단 중단 이후 남측 기업인들의 요청에도 불구하고 ‘재발방지 약속 없이는 개성공단을 재개할 수 없다’는 원칙을 확고하게 견지해왔다. 또 신변보장 약속없이 우리 국민을 북한 영토에 보내지 않는다는 원칙도 확고하게 지켜왔다.¹⁰⁾ 정부는 ‘시간은 우리 편’이라는 전제 아래 차근차근 남북문제를 풀겠다는 생각이다.

남북한은 7월7일 판문점에서 개성공단 실무회담을 갖고 “남과 북은 개성공단 기

업인들이 겪고 있는 어려움을 해소하고 개성공단을 발전적으로 정상화해 나간다는데 인식을 공유한다”며 “준비되는데 따라 개성공단을 재가동하며 가동중단 재발방지 등 개성공단을 정상화하기 위해 남북 후속 회담을 10일 개성공단에서 갖는다”는 내용이 담긴 합의문 4개항을 발표했다.¹¹⁾

남과 북이 이번에 내놓은 4개 합의사항 중 3개가 남측 기업인 방북과 관련된 내용이다. 양측은 남측 기업인들이 10일부터 개성공단을 찾아 공장설비 점검 및 정비 활동을 하고, 완제품 및 원·부자재 등을 가지고 나올 수 있도록 한다는데 합의한 것이다. 남북 양측은 이런 활동을 위해 개성공단에 출입하는 남측인원과 차량의 통행, 통신과 안전한 복귀 및 신변안전을 보장키로 했다.

그러나 이번 합의는 정작 개성공단을 정상화하는데 필요한 본질적 내용을 포함시키지 못했다. 회담에서 우리 측은 개성공단 가동중단 사태에 대한 북측의 책임 인정, 재발방지에 대한 분명한 보장 등을 요구했으나 북측은 이에 대해 언급을 하지 않았다. 개성공단이 다시 문을 열려면 북한이 다시는 공단을 그들의 전략 목적에 따라 마음대로 열었다 닫았다 할 수 없도록 하는 제도적 안전장치가 마련되어야 할 것은 당연한 일이다.

한편 정부가 개성공단 재가동의 핵심 조건으로 내세우고 있는 ‘발전적 정상화’ 방안에 대해서는 남북 간 의견차가 여전히 크다. 공단의 ‘발전적 정상화’를 위해 국제화가 필요하다는 한국과 이를 대결행위로 여기는 북한의 처지가 첨예하게 충돌하고 있다. 정부는 개성공단에 중국 등 제3국 기업을 진출시켜 북한이 일방적으로 행동

하지 못하도록 하겠다는 것이다. 이에 대해 북한은 ‘개성공단 국제화’는 무모한 대결행위’라며 극렬 반발하고 있다. 북한은 “개성공업지구문제와 북남관계 개선의 길은 그 무슨 ‘국제화’에 있는 것이 아니라 ‘우리 민족끼리’에 있으며 국제화는 전쟁과 분열 밖에 가져오지 않는다”고 주장하였다.¹²⁾

7월10일 북한은 개성공단 정상화를 위한 남북 2차 실무회담에서 금강산 관광재개 실무회담을 17일 그리고 이산가족 상봉을 위한 별도의 실무회담을 19일 개최하자고 전격 제의했다. 이에 대해 정부는 이산가족 상봉행사를 위한 적십자 실무 접촉만 수용하고, 회담장소를 북측이 제시한 금강산이나 개성대신 판문점 남측지역인 ‘평화의 집’으로 바꿔 제의했다. 그러나 북측이 제의한 금강산관광 재개와 관련된 회담은 “현 상황에서는 개성공단 문제에 집중할 것이 바람직하다”며 거부키로 했다. 이에 대해 북한은 금강산관광 재개와 이산가족 상봉 회담을 회담제안 하루만에 ‘보류하겠다’고 밝혔다. 정부가 이산가족 회담은 받아들이고 금강산 회담을 거부한데 대한 반발이었다.

개성공단 정상화 논의를 위해 열린 남북 실무회담은 가동중단 책임 등을 놓고 견해차를 좁히지 못한 채 끝났다. 남측은 개성공단의 ‘발전적 정상화’에 대해 남측 인력들의 안정성을 보장할 수 있도록 신변안전보장을 강화하고, 자유로운 기업 활동을 보장하며, 외국기업도 투자하고 입주하는 국제적인 공단으로 발전시키는 것이라고 설명했다.¹³⁾

그러나 북측은 개성공단의 국제화에 대해 ‘우리민족끼리 정신’, 남북 간의 자주적

해결 노력을 규정한 6·15공동선언 등을 언급했다. 국제화에 명시적으로 반대하지는 않았지만 ‘중국 등 제3국 기업의 개성공단 유치가 외세를 끌어들이는 것’이라는 기존 주장을 되풀이 했다.

개성공단 정상화 논의를 위해 열린 남북 실무회담은 가동중단 책임 등을 놓고 견해차를 좁히지 못한 채 끝났다.¹⁴⁾ 양측은 합의문 발표없이 회담을 마치고 오는 15일 같은 장소에서 3차회담을 열어 다시 논의하기로 했다.

개성공단 입주기업들의 가동중단 이후 공단에 묶여 있던 설비와 완제품, 원·부자재를 7월12일부터 반출하기 시작했다. 입주기업들은 업종별로 순서를 정해 오는 7월18일까지 장마철 손상되기 쉬운 자재와 완제품 위주로 반출을 진행한다.¹⁵⁾

정부는 15일 개성공단의 발전적 정상화를 논의하기 위한 남북 당국 간 3차 실무회담에서 남측 인력의 신변안전 및 기업들의 투자 자산 보호를 위한 법적, 제도적 장치 강화를 북측에 요구했다. 이에 대해 북측은 ‘키 줄리브’ 등 한·미 연합군사 훈련과 김정은 ‘모독’ 보도가 공단 폐쇄의 원인이라는 주장을 되풀이하며 ‘조건 없는 재가동’을 요구하며 회담은 성과 없이 끝났다.

개성공단 정상화를 위한 제4·5차 남북 당국 간 실무회담이 17일과 22일 그리고 25일 열렸지만 합의에 실패했다. 회담에서 남측은 무조건 재가동을 요구하는 북측에 ‘선 재발방지 약속’을 강조했다. 북측은 여전히 한·미 합동 군사훈련과 남측 언론의 김정은 ‘모독’보도 등이 공단폐쇄의 ‘근본 문제’라고 주장했으나 우리 측이 제시한 개성공단 국제화에 대해서는 “인식을 같이 한다”고 말한 것으로 전해졌다.

개성공단 재가동을 위한 6차 남북 실무 회담이 결렬됐다. 북한은 7월25일 개성공단에서 열린 회담이 합의 없이 끝나자 남측을 비난하는 기자회견문을 발표하고 실무회담의 “결렬의 위기에 처하게 됐다”고 주장했다. 북한 수석대표인 박철수는 관계자 20여 명을 데리고 남측 기자들이 있는 프레스센터에 난입해 “공업지구 운명이 파탄되면 다시 예전처럼 군부대를 복원시킬 수밖에 없다”고 소리치며 소동을 벌였다.

우리 측도 “개성공단의 존폐가 심각한 기로에 선 것으로 판단한다”며 북한이 재발방지 대책에 대해 진정성 있는 태도를 보이지 않는다면 중대한 결심을 할 수밖에 없을 것이라고 밝혀 태도변화를 촉구했다. 중대결심을 언급한 것은 정부도 이미 ‘완전 폐쇄’ 가능성까지 염두에 둔 것으로서 통일부 장관은 북한에 대해 ‘최후통첩’을 한 상태였다. 이러한 상황에서도 정부는 유니세프의 요청에 따라 북한 영유아 등 취약계층에 604만 달러(약 67억1300만 원)를 지원키로 했다.¹⁶⁾

한편 정부는 남북교류협력 추진협회의 의결을 거쳐 개성공단 기업에 경험 보험금을 지급하기로 했다. 경험 보험금으로 받은 기업은 공장 처분권을 정부에 넘겨야 한다. 이렇게 되면 개성공단 사업이 중단되고 사실상 폐쇄절차로 들어가는 것이다.¹⁷⁾

Ⅲ. 도발적 ‘말폭탄’, 체제결속 겨냥

북한은 지난 3월 초 핵전쟁도 불사하겠다는 도발적 ‘말폭탄’을 쏟아냈다. 핵전쟁

에서는 이기고 지는 편이 없이 함께 망하는 것을 알면서도 막무가내로 밀어붙였다. 미국을 위협할 수 있는 장거리 미사일 발사 성공에다 3차 핵실험까지 해냈으니 무서울 것이 없다는 태도로 주변국들을 위협했다. 북한은 3차 핵실험 후 ‘1차 대응조치’라며 미국이 적대적으로 정세를 복잡하게 하면 2, 3차 대응조치를 취할 것이라며 추가 핵실험을 시사하기도 했다.

북한은 “우리를 함부로 건드리는 미제와 추종국들을 복수의 불벼락으로 단호히 짓밟게 버릴 것”이라며, “조선이 핵강국 대열에 들어서는 것을 막을 수 없다”고 주장했다. 북한은 3월5일 조선인민군 최고사령부 대변인 성명에서 “다종화된 우리식의 정밀 핵타격 수단으로 맞받아치게 될 것”이라고 위협했다.

북한은 유엔제재 발표 후 정전협정 및 남북 불가침합의 전면폐기 선언, 판문점 남북 직통전화 폐쇄, 김정은의 전방부대 시찰공개 등을 통해 군사적 긴장을 의도적으로 고조시켰다. 또 북한은 “우리 혁명무력은 나라의 최고 이익을 수호하기 위하여 침략자들의 본거지들에 대한 핵 선제 타격 권리를 행사할 것”이라고 협박했다.

북한은 또 “미제가 핵무기를 휘두르면 우리는 다종화된 우리식의 정밀 핵타격 수단으로 서울만이 아니라 워싱턴까지 불바다로 만들 것”이라며, 이런 상황에서 “제2 조선전쟁은 불가피하다”는 등 격렬한 언사로 한국과 미국을 위협했다.¹⁸⁾

북한은 “핵을 가진 민족과 인민의 군대는 언제나 대적과의 싸움에서 승리만을 이룩하고 나라의 강성과 안전을 가장 믿음직하게 담보하는 법”이라며, “이 엄연한 진실을 외면한 채 ‘핵무기를 포기하라’고 하

는 것이야말로 현실 판단능력이 완전히 마비된 백치, 천치들의 망발”이라고 주장했다.¹⁹⁾

김정은은 3월20일 “적들이 감히 움찔하기만 한다면 남반부 작전지대의 군사 대상물들과 괴뢰반동 통치기반들은 물론, 태평양 작전지대의 미제 침략군 군사기지까지 초토화한데 대한 명령을 주겠다”고 했다. 그러면서 그는 “이제는 말로만 하던 때는 지났다. 싸움 벌어지면 원수들을 사정을 보지 말고 짓이겨 버리라. 항복서에 도장을 찍을 놈도 없게 모조리 쓸어버리라”고 했다.

북한 조평통은 3월26일 “악의 본거지인 청와대를 비롯한 대결모락의 소굴들을 흔적도 없이 짓밟개 버릴 것”이라고 위협했다. 북한은 필요하다고 생각할 때마다 이런 극언을 해왔다. ‘우리식 선제타격’, ‘빈말을 하지 않는다’, ‘젯더미’, ‘불바다’ 등의 위협적 발언에도 불구하고 북한군의 특이동향은 보이지 않았다. 늘상 그렇게 해왔다. 강경발언은 하면서 정면 도발은 한 적 없었고 꼬리를 살그머니 내려왔다. 정작 도발할 때는 말이 필요 없기 때문이다. ‘짓는 개는 물지 않는 법’이다. 북한이 대내외 정세에 처한 입장을 보더라도 마구잡이로 남한을 선제공격하거나 젯더미로 만들 수 없는 것은 분명한 일이다.

이런 도발 위협을 통해 김정은이 겨냥하는 것은 무엇보다도 자신의 ‘영도력’을 과시해 이완되어가는 체제를 결속시키려는 것이고, 미국의 대북적대시 정책을 포기케 하고, ‘조·미 방위조약 체결’을 겨냥한 것이다. 또 북한은 한·미 관계를 이간시켜 ‘통미봉남’ 정책을 추구케 하며, 한국 경제에 타격을 주고 남남갈등을 부추기어 결국

국민·참여정부 때 한 남북 정상선언을 이행케 하려는 것이다.

북한의 이러한 군사도발과 핵 위협에 대한 한·미의 대처방안은 북한을 올바르게 이해하고 오판을 하지 말아야 한다. 우리는 미국과의 관계를 돈독히 하여 미국의 핵우산 보호를 받아내야 할 것이다. 이와 함께 한·미는 군사적으로 공동 대처하고, 요격 미사일을 추가 배치하며, 공동보복 응징력을 강화시키되, 결국은 북한의 세습독재를 종식시켜 북한주민들이 행복하게 살 권리를 보장하는 것이다.

IV. 개성공단 재개 합의·경제강국 전략

1. 북한 개성공단 회담 전격 제안

북한은 8월7일 조평통 대변인 명의의 ‘개성공단 특별대화’ 5개항을 발표했다. 북한은 1항에서 지난 4월8일의 개성공단 잠정중단 조치해제 및 남측 기업들의 출입 전면 허용방침을 밝혔고, 2항에서는 가동준비가 된 남측 기업들에 대한 북측 근로자의 정상 출근을 보장했다.

북한은 3항에서 개성공업지구 남측 인원의 신변안전 담보, 기업재산을 철저히 보호한다고 했고, 재발 방지를 언급한 4항에서 북한은 “북과 남은 공업지구 중단 사태가 재발되지 않도록 하며 어떤 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 공업지구의 정상 운영을 보장하도록 한다”고 밝혀 지난 6차 회담 때보다 다소 전향적인 태도를 보

였다.²⁰⁾ 이런 맥락에서 북한은 7차 실무회담을 8월14일 “공업지구에서 전제조건 없이 개최, 좋은 결실 이룩해 8·15 계기로 온 민족에게 기쁜 소식을 전하게 하자” 고 했다.

한편 정부는 회담 개최와는 별개로 입주 기업들이 신청한 남북경협 보험금을 계획대로 지급하기로 했다. 이들 회사가 지급 받은 보험금만큼 개성공단 내 설비 등 재산을 처분할 수 있는 대위권은 정부로 넘어가게 된다.²¹⁾

남북은 8월14일 개성에서 열린 7차 회담에서 폐쇄 위기에 놓였던 개성공단의 정상화에 극적으로 합의했다. 정부는 이날 회담에서 “남과 북은 개성공단 중단 사태가 재발되지 않도록 하며 어떤 경우에도 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다고 합의했다는 것이다. 가동중단으로 인한 기업들의 피해 보상 및 관련 문제는 ‘개성공단 남북 공동위원회’를 구성해 협의하기로 했다.

남북 공동위원회는 이른바 ‘3통(통행, 통신, 통관) 문제’도 다루기로 했다. 그 동안 개성공단은 정해진 시간에만 통행이 가능했으며, 인터넷, 휴대전화 통신이 허용되지 않았다. 통관 물자도 전수조사로 기업들의 불편이 컸다. 또 남북은 개성공단 투자기업들의 자산을 보호하고 위법행위 발생 때 공동조사, 손해배상 등 분쟁해결을 할 수 있도록 제도적 장치도 마련하기로 했다.

이외에도 남과 북은 국제적 수준의 기업 활동 조건을 보장하고 국제적 경쟁력을 갖추도록 발전시키기로 뜻을 같이 했다. 이와 관련하여 “외국기업의 유치에 적극적으

로 장려한다”는 데에도 합의했다. 또 입주 기업들이 설비를 정비하고 재가동할 수 있도록 남북이 협력하기로 했다.

남과 북은 합의과정에서 일보씩 양보했다. 남측은 개성공단 중단사태가 재발하지 않도록 할 책임은 북측에 있다고 주장했으나 합의문에는 재발방지를 위해 남과 북이 함께 노력해야 한다고 타협했다. 북측도 ‘불순한 정치적 언동과 군사적 위협을 하지 말라’는 대남 요구를 더 이상 하지 않았다.

남측이 주장한 가장 핵심적인 재발 방지와 관련해 ‘어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상출근, 기업 재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다’는 합의 내용은 북한이 다시는 일방적으로 공단 가동을 중단하지 않겠다는 약속을 받아들일 수 있게 된 것이다.

한편 남북은 개성공단을 더 발전시킬 수 있는 기초를 만들었다. 남북은 개성공단 기업들에 국제적 수준의 기업 활동을 보장하고 외국 기업의 유치도 장려키로 합의했다. 외국기업이 들어오면 공단의 안정을 보다 확실히 보장할 수 있고, 공단제품이 한국제 즉 ‘메이드 인 코리아’로 인정된다면 수출 판로도 크게 확대시킬 수 있다.²²⁾

문제는 합의 문서보다 합의이행이다. 만약 북한이 어느 날 갑자기 일방적인 공단 가동을 중단하는 일이 생긴다면 남측도 입지가 좁아져 또다시 협상에 나서기는 힘들 것이다. 가동 10년을 넘긴 개성공단을 질적·양적으로 성장시킬 수 있도록 남북 모두 진실된 합의정신에 따라 최선의 노력을 해야 한다. 남북이 이미 합의한 ‘개성공단 남북공동위원회’를 속히 만들어 작은 갈등이 큰 문제로 비화되지 않도록 잘 활용, 사

전 위기관리에 만전을 기해야 할 것이다.²³⁾

2. 김정은의 다각적인 전략목표

앞으로 개성공단 성공여부는 김정은의 전략방향 추구에 달려있다. 북한이 개성공단에서 협조적으로 나온 것을 남측 정부의 일관성 있는 원칙 고수에 굴복한 것이거나 북한의 근본적인 전략변화로 자의적으로 해석하는 것은 매우 위험한 발상이다. 북한은 이번 개성공단 실무협상에서 초반과는 달리 후반부로 갈수록 타협적인 모습을 보였다. 이것은 북한의 전략변화에 많은 고심을 했다는 증거이고 따라서 현재 북한의 모습이 근본적인 변화라고 볼 수 없는 이유이다.²⁴⁾

가. 경제강국 건설 전략

김정은이 개성공단 재개에 전격 합의한 가장 중요한 전략은 ‘지식경제 강국’을 건설하겠다는 야심의 일환이다. 김정일은 유신헌치를 끝내고 권력 전면에 나서면서 이른바 ‘강성대국론’을 내세웠다. ‘사상의 강국을 만들고 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우며 그 위에 비약적인 경제발전을 이룩한다’는 것이다.

사상·군·경제의 강국을 순차적으로 이룩하는 것인데 김일성은 주체사상으로 사상강국을 만들었고, 김정일은 장거리 미사일과 핵 보유로 군사강국을 이룩했으며 이어 김정은은 지식경제 강국을 이룩해야 할 과제가 있다는 것이다.

김정은은 김정일 사후에 ‘최첨단 돌파사상’, ‘지식경제형 강국건설론’을 새로운 통

치이념, 통치구호로 적극 내세우고 있다. 김일성·김정일과 차별화된 경제적 지적을 쌓아 권력을 다지려는 전략이다. 실제로 금년 들어 김정은은 현지지도에서 ‘지식경제시대’라는 단어를 자주 사용했던 것으로 알려졌다.²⁵⁾

소식통에 따르면 김정은은 지난해 초 경제 분야를 시찰하면서 “한 개 국가라는 게 몇 십 년 동안 똑바른 경제발전 전략도 없이 일하고 있다”며 혹독하게 비판했다고 한다. 그는 “인민 생활 회복을 위해 실정에 맞는 새 경제관리 방법을 만들어야 한다”며 “인민이 좋아하면 그것이 옳은 것이며 계속 발전시켜 나가야 한다”고 지시했다. 이에 따라 2012년 노동당 행정부 산하에 경제발전 전략을 연구하는 ‘전략문제연구소’가 신설됐고 북한의 대표적 경제개혁파인 박봉주 총리를 2013년 4월에 기용했다.

김정은이 개성공단을 폐쇄하지 못하는 가장 큰 이유는 공단유지가 그의 장기 경제개혁 구상의 성패를 좌우한다는 전략적 판단 때문인 것으로 보인다. 북한의 경제개혁은 외부 투자가 필수적인데 공단 폐쇄로 신용을 잃게 되면 김정은이 의욕적으로 추진하고 있는 경제개혁이 좌초돼 심각한 리더십의 위기를 맞게 될 수도 있다는 것이다.

나. 관광특구 외자유치 전략

개성공단이 폐쇄될 경우 마식령 스키장 건설 등 대규모 투자와 경험을 성사시켜야 하는 경제계획에 차질이 빚어질 우려가 있다는 것이다. 마지막 남북경협 프로젝트인 개성공단마저 문을 닫으면 한국으로부터 지원을 기대할 수 없는 것은 물론 해외에도 ‘북한 불신론’이 퍼질 것이기 때문이다.²⁶⁾

북한은 김정은의 ‘역점사업인 원산·마식령 관광특구사업 외자 유치에 미칠 영향을 고려해 개성공단은 물론 금강산 관광 재개를 바라고 있다. 북한이 연말까지 문을 열겠다고 공사를 서두르는 마식령(‘말도 쉬어 넘는다’는 뜻)은 해발 768m 고개로 원산 신평리에 있다. 최근 북한을 방문하고 돌아온 평화자동차 박상권 사장은 8월9일 통일부 출입기자들과 간담회를 가졌다.

방북기간 중 북한의 마식령 스키장 건설 현장과 원산시 관광특구 일대를 둘러본 박사장은 “북한이 백두산과 칠보산, 원산, 금강산, 개성 등 6개 지역에 관광특구를 만든다는 이야기를 들었다”고 밝혔다. 북한이 이를 위해 군부가 운영하던 백두산 인근의 삼지연공항과 칠보산 인근의 어랑공항, 원산 인근의 갈마공항 등 3대 공항을 모두 민영화했다는 것이다.²⁷⁾

박사장은 최근 마식령 스키장 건설현장과 원산 명사십리 해변도 둘러봤다면서 “김정은 제1비서가 마식령과 원산에 관광특구를 열면서 자신의 역량이나 능력을 인민들로부터 테스트 받기 위한 장으로 생각하는 것 같다”고 말했다. 특히 북한이 금강산 관광 재개에 집착하고 있는 것은 김정은 체제가 주력하고 있는 원산·마식령 스키장과 연계 개발도 가능하기 때문이다.

다. 금강산 관광 재개 전략

북한이 개성공단을 재개키로 한 것은 금강산 관광 재개 분위기를 조성한다는 의미가 크다. 북한이 8월18일 한국정부에 금강산 관광 재개 회담을 갖자고 거듭 제의한 이유는 금강산 관광에 대한 애착 때문이다. 조평통 대변인은 “개성공업지구와 금강산 관광은 다 같이 화해와 단합, 통일과

번영의 상징으로 더는 지체할 수 없는 절박한 민족 공동의 소중한 사업”이라고 주장했다.

실제로 금강산 관광은 북한에게 개성공단보다 훨씬 저비용 고효율의 수익사업이다. 김정은이 주력하고 있는 원산·마식령 스키장과 연계 개발도 가능하다는 점에서 관광 재개에 큰 기대를 걸고 있는 것으로 보인다.

북한은 금강산 관광 재개를 위한 회담을 제안하면서 남측이 북측에 요구해 온 선행 조건들을 논의하자는 전향적인 태도를 보였다.²⁸⁾ 조평통은 8월18일 회담에서 “관광객 사건재발 방지문제, 신변 안전문제, 재산문제 등 남측의 관심사로 되는 문제들을 포괄적으로 협의 해결할 수 있을 것”이라고 말했다. 또 “개성공업지구 정상화에 이어 금강산 관광이 재개되면 온 겨레에게 또 하나의 커다란 기쁨을 안겨주게 될 것”이라고 강조했다.

북한은 김정은의 ‘역점사업’인 원산·마식령 관광특구사업 외자유치에 미칠 영향을 고려해 금강산 관광 재개를 바라고 있다. 2008년 박왕자씨 피살사건 이후 연간 3,000만 달러의 안정적 외화벌이 수단을 잃는 것도 아쉬웠을 것이다.

라. 해외자본 유치전략

북한은 당초 개성공단 국제화 제안에 부정적이었지만 김정은이 야심차게 추진 중인 원산특구 등에 대한 해외자본 유치 등을 고려해 적극성을 띠었다. 개성공단 국제화 합의에 따라 노무, 세무, 임금, 보험 등 관련제도를 국제 수준으로 발전시키며 판로확보 및 해외 투자설명회도 공동으로 추진한다는 것이다.²⁹⁾

한편 북한은 8월24일 평양 양각도국제 호텔에서 ‘조선관광 설명회’를 열었다. 유엔의 대북제재 강화로 외화벌이 수단이 곤궁해진 북한은 최근 김정은의 지시로 관광특구 개발을 통한 외자유치에 총력을 기울이고 있다. 이날 행사에서 북한은 백두산, 원산(마식령), 금강산, 칠보산 등 관광특구를 소개하며 “국경 통과와 세관, 세금, 통신, 투자보호 등 모든 경영활동이 국제적 기준에 따라 진행될 것”이라며 “이해관계를 가지고 들어오는 임의의 나라와 지역의 기업가, 투자가들을 환영한다”고 말했다.³⁰⁾

이제 북한이 국제사회를 향해서 유화 제스처를 취하지 않을 수 없는 상황이다. 지난 한 동안 일본, 중국, 러시아, 한국을 상대로 차례로 협상에 나섰던 북한은 모두 거절을 당했다. 북한은 6월16일 국방위원회 대변인 명의로 ‘북·미 고위급회담’을 제안했으나 이마저 성사시키지 못했다. 그럼에도 불구하고 북한은 원산 관광특구 건설 등에 필요한 자금을 확보해야 하며 이를 위해서는 지속적인 유화 제스처를 써야 하는 것이다.

남북관계가 개성공단의 발전적 정상화를 계기로 화해·협력 국면으로 전환될 가능성이 커지면서 유엔도 8월15일 성명을 내고 국제사회의 대북지원을 촉구했다. 한편 유럽 국가들은 김정은의 역점사업인 마식령 스키장 건설에 필요한 스키설비에 대해 잇따라 수출을 금지하고 나섰다.³¹⁾ 이러한 국제 분위기를 완화시키기 위해서도 김정은이 적극적인 유화 제스처를 보일 필요가 있다는 것이다.

마. 5·24 조치 해제 전략

북한은 5·24 조치의 완화 또는 해제를 통해 남측과 교류·협력을 활성화시키고 인도적 지원도 끌어내는 것이다. 5·24 조치는 한국 해군 46명의 목숨을 앗아간 천안함 폭침에 대한 책임 추궁 차원에서 시행한 포괄적인 대북 제재 조치이다. 당시 정부는 북한 선박의 우리해역 운항 전면불허, 남북교류 전면중단, 우리 국민의 방북 원천불허, 대북 신규 투자불허, 대북 지원사업 원칙적 보류 등 강력한 제재 조치를 발동했다. 개성공단만 빼고 사실상 거의 모든 남북관계를 중단 시킨 셈이다.

남북합의에 따라 개성공단에 외국 기업의 투자를 유치해 국제화를 이루고 남북관계를 전반적으로 정상화시키기 위해서는 5·24 조치를 완화 또는 해제하는 것은 불가피하다.³²⁾ 5·24 조치를 엄격하게 적용하면 남북 간에 경제 교류와 협력은 물론 대북 인도적 지원까지 원칙적으로 불가능하다. 북한이 개성공단을 폐쇄하면 남한으로부터 지원을 기대할 수도 없고 해외에도 ‘북한 불신론’이 커져 북한을 상대해 줄 나라들이 없을 것이기 때문이다.

한국 정부의 한반도 신뢰 프로세스에 의하면 남북 간 신뢰가 쌓이면 북한 비핵화와 상관없이 대북 인도적 지원(1단계)을 시작으로 남북 경제협력을 확대(2단계)한다는 내용을 담고 있다.³³⁾ 교통·통신 대규모 인프라 투자를 주요 내용으로 하는 비전코리아 프로젝트(3단계)에 이르러서야 비핵화 문제와 연동된다는 것이다. 이러한 정책은 북한의 핵을 문제 삼지 않고서도 남한과 경제협력을 할 수 있는 절호의 기회를 북한에게 주는 것이다. 북한에게는 이런 최상의 기회를 놓칠 수 없는 것이다.

이런 맥락에서 북한은 8월25일 ‘선군절’을 맞아 대남 평화공세를 벌였다. 평양 4·25 문화회관에서 열린 ‘선군절’ 중앙 보고대회를 맞아 최룡해 조선인민군 총정치국장은 “우리 인민은 전쟁을 바라지 않으며 어떻게 해서든지 동족 상쟁을 피하고 조국을 자주적, 평화적으로 통일할 것을 바라고 있다”고 말했다. 모처럼 조성된 대화 분위기를 끌어올려 남북교역을 가로막고 있는 5·24 조치를 하루 빨리 해제케 하려는 것이다.

통일부는 9월6일 이번 국제대회에 참가하는 남한 선수들의 방북을 승인했다는 사실과 함께 태극기 게양 등을 북한이 허용하겠다는 메시지를 전달해왔다고 밝혔다. 9월12일 북한에서 개최된 2013 아시안 컵·클럽 역도 선수권 개막식에서 한국선수단이 태극기를 들고 입장했다. 분단이후 북한에서 열린 공식행사에서 태극기가 등장한 것은 이번이 처음이다. 9월14일 한국의 김우식과 이영균이 이 선수권 대회에서 남자 주니어 85kg급에서 각각 금메달과 은메달을 따냈다. 북한관중은 모두 자리에서 일어나 태극기를 지켜봤고 북한 조선중앙TV는 하루 뒤 7초 가량 녹화 방영했다. 통일부는 “북한이 별도로 우리 선수단의 신변안전에 대해서도 보장했다”고 설명했다. 최근 북한이 이산가족 상봉문제를 놓고 신경전을 벌이고 있으나 전략 대세에는 변함이 없는 것으로 분석된다.

이와 함께 9월30일 북한소식통에 따르면 북한이 공장과 기업소의 자율성을 전면적으로 보장하는 대대적인 개혁을 추진하고 있다는 것이다. 2014년부터 실시될 이번 개혁은 생산과 판매·경영과 고용은 물론이고 해외 수출까지도 모두 기업소 및

공장의 책임자가 결정할 수 있도록 자율권을 주는 것이어서 북한이 사실상 ‘계획경제에서 시장경제’로 방향을 트는 것으로 보인다. 김정은이 이런 정책을 중단 없이 추진한다면 제한적이라도 북한의 개방은 불가피할 것이 예상된다.

박근혜 대통령은 8·15 광복절 경축사에서 북한에 추석 이산가족 상봉과 비무장지대(DMZ) 세계평화공원 조성을 제안했다. 박대통령은 이날 “우리는 진심으로 북한의 변화를 기다리며 열린 마음으로 북한을 적극 도울 준비가 되어있다”고 강조했다. 다만 “북한이 핵을 버리고 국제 사회의 일원으로 동참한다면 새로운 한반도 시대를 열어가 수 있을 것”이라는 대전제도 분명히 밝혔다. 문제는 북이 핵무기 개발과 장거리 미사일 발사 시도를 접고 국제사회의 일원으로 동참하겠다는 의지를 갖고 있느냐 하는 것이다.

북한은 이미 3차에 걸쳐 핵실험을 했고 장거리 미사일도 발사했다. 김정은은 김일성·김정일이 이룩해놓은 사상·군사강국을 지키겠다는 의지를 분명히 했다. 김정은은 ‘경제·핵 병진정책’을 제시함으로써 핵을 포기하지 않을 것을 분명히 했고, 앞으로 ‘체제 고수의 생명선’, ‘항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 노선’으로 제시되고 있다. 이는 시대착오적인 주체사상 지속은 물론 핵보유국으로 끝까지 버티겠다는 것이다. 헌법 서문에 ‘핵 보유국’임을 명문화하고 ‘핵무장 공고화 법령’을 채택한데서 보듯이 핵을 끝까지 지키겠다는 의지와 함께 이제부터는 경제강국 건설에 앞장선다는 것이다.

김정은이 이러한 정책을 견지하고 있는 한 개성공단의 합의와 한국정부가 추진하

고 있는 한반도 신뢰 프로세스가 과연 긍정적인 역할을 할 수 있을지가 문제이다. 한국의 다각적인 대북한 도움이 북한의 진

정한 변화를 하루빨리 가져올 수 있는 계기가 되도록 해야 할 것이다. **외교**

註

- 1) 날짜와 장소까지 합의했던 남북당국 회담이 6월 11일 수석대표의 ‘급문제’를 놓고 접촉을 하다가 결국 ‘회담무산’을 선언했다. 「조선일보」, 2013.6.12.
- 2) 강지영 국장은 주로 한국대학생과 종교인사, 해외인사를 상대로 대남사업을 맡았던 인물이다.
- 3) 「조선일보」, 2013.6.15
- 4) ‘국정원 선거개입 규탄 촛불집회’를 확산시켜 남남 갈등을 조장하려는 의도로 풀이된다. “북, 대선 무효투쟁을 ‘촛불시위 선동나서’”, 「문화일보」, 2013.7.4
- 5) ‘리얼미터 여론조사’, 「조선일보」, 2013.6.14
- 6) 박대통령 “북에 말조심 하자”, 「조선일보」, 2013.7.12.
- 7) 「동아일보」, 2013.5.7.
- 8) 「조국평화통일위원회」, 2013.5.28.
- 9) 북한의 판문점 연락관 채널을 재개한 것은 6월 12일 예정됐던 남북당국 회담이 무산된후 처음이다. 「동아일보」, 2013.7.4. 4월3일(북, 출입제한)→5월3일(남 잔류 7명 귀환)→7월3일(북 ‘방북허용’), 「동아일보」, 2013.7.5.
- 10) 박대통령은 ‘인질’ 가능성을 우려해 일단 북한이 원하는 미수금을 다 주고서라도 데려와야 한다고 우리 국민의 무사 귀환을 지시한 바 있다.
- 11) 박근혜 정부 출범 후 남북 회담에서 합의문이 나온 것은 처음이다.
- 12) 선전용 웹사이트, 「우리민족끼리」, 2013.6.4.
- 13) 서 호남측대표는 7월10일 개성공단 종합지원센터에서 열린 회담 기초발언에서 이같이 설명했다.
- 14) 북한은 우리측 제의를 모두 거부하면서 ‘무조건 재가동’을 주장했다. 「조선일보」, 2013.7.11.
- 15) 개성공단 정상화를 위해 지난 7월6일 열린 남북당국 실무자 회담의 합의에 따른 것이다. 「문화일보」, 2013.7.13
- 16) 정부가 국제기구를 통해 지원하기로 한것은 평양에 사무소가 있는 공신력있는 국제기구를 통해서 ‘분배모니터링’ 수월하기 때문이다.
- 17) 개성공단 관련 기업 140개사 중 109개 기업이 보험금 2,809억원 지급을 신청한 상태다. 「조선일보」, 2013.8.8.
- 18) 「노동신문」, 2013.3.7.
- 19) 북 “독기 어린 치맛바람”, 「조선일보」, 2013.3.14.
- 20) 북측은 한·미 연합 군사훈련과 김정은 ‘모독’ 보도 등이 공단 폐쇄의 근본 이유라고 주장했다.
- 21) 수출입은행은 “경협보험금을 신청한 109개사 중 절차를 마친 2개사에 대해 8월8일 각각 51억 9,800만원과 3억1,200만원 등 모두 55억1,000만원을 지급했다”고 밝혔다. 「동아일보」, 2013.8.9
- 22) 남한기업과 노동 집약적인 산업에만 의존해서는 개성공단의 미래는 제한될 수밖에 없다.
- 23) 공단폐쇄라는 배수진을 치고 북한의 변화를 이끌어낸 박대통령은 한반도 신뢰프로세스 가동의 단초를 연 셈이다.
- 24) 청와대 한 관계자는 “북한의 ‘벼랑 끝 전술’에 굴복하지 않고 원칙을 지켜 합의를 끌어낸 것”이라고 의미를 부여했다. 「동아일보」, 2013.8.15
- 25) “김정은의 허세… 지식경제 외치면서 중 짝통 스마트폰으로 쇼” 「조선일보」, 2013.8.17
- 26) 조선중앙통신은 8월14일 “조국해방 68돌을 맞으며 화해와 협력·통일과 북남관계 개선을 바라는 온 겨레에게 기쁨을 안겨주게 되었다”고 환영했다.
- 27) 여기서 ‘민영화’란 군부가 아닌 다른 기관이 담당한다는 뜻으로 해석된다.
- 28) 북한은 남측이 요구하고 있는 재발방지 등 문제에 대해서는 김정일과 현정은 사장 사이에 이미 해결된 문제라고 주장하고 있다.
- 29) 통일부는 당초 중국 상하이에서 개성공단 투자

설명회를 개최하려고 날짜까지 잡은바 있으나
통행 중단사태가 벌어지면서 무기 연기한바 있
다. 「동아일보」, 2013.8.15

30) 「조선중앙통신」, 2013.8.24

31) 북한은 마식령 스키장에 필요한 리프트와 곤돌
라 등 약 85억원 어치의 스키 설비를 수입하기
로 스위스 기업들과 계약을 맺었다. 「조선일보」,
2013.8.21

32) 개성공단 정상화 합의문에서 남북이 외국기업
의 유치와 투자설명회에 적극 나서기로 한 만큼
신규 투자를 금지한 5·24조치 일부는 사실상
해제된 것이다.

33) 2009년 남북 정상회담 개최를 위해 진행된 싱가포르 비밀접촉에서 북한이 경제개발을 위한 100
억 달러 외자유치 조성문제를 우리 측에 타진했
던 것으로 확인됐다. 「동아일보」, 2013.8.23

상트페테르부르크 G20 정상회의 결과와 향후 과제

이 일 형*

I. G20 정상회의 5주년 비전 선언문

지난 9월5일, 6일 양일간 러시아 상트페테르부르크에서 제8차 G20 정상회의가 세계경제의 성장과 일자리 창출을 주제로 개최되었다. 금번 정상회의에는 G20 국가 이외에 스페인, 에티오피아, 세네갈, 브루나이, 카자흐스탄, 싱가포르 등 6개국이 초청되었으며, UN, IMF, WB(세계은행), FSB(금융안정위원회), OECD, WTO, ILO 등 7개 국제기구 수장이 참석하였다.

금번은 G20 정상회의가 2008년 11월 워싱턴에서 출범한지 5주년 되는 해로서, 러시아 의장국은 이를 기념하여 정상선언문 부속서로 'G20 5주년 비전 선언문(G20 5th Anniversary Vision Statement)'을 채택하였다. 동 선언문에서 정상들은 대공황 시기에 버금가는 2008년의 경제위기를 글로벌 대응으로 잘 극복했다고 평가하였다. 아울러 세계경제의 강하고 지속가능한 균형성장을 위해서 포용적 성장의 중요성과 질서있는 세계경제 및 시장 개방 등을 강조했다.

우리나라는 상트페테르부르크 G20 정상회의가 박근혜정부 출범이래 처음으로 참석하는 다자정상회의임을 감안하여 한편으로는 G20에서 그동안 우리가 기여하여온 개발, 보호무역조치 동결, 지역금융안전망 강화 등 의제들이 지속적으로 성과를 내도록 관리해 나가면서, 다른 한편으로는 신정부의 정책인 일자리 창출과 포용적 성장을 위한 창조경제를 G20에 소개함으로써 G20 논의에 새로운 지적 기여를 추진하였다.

II. 상트페테르부르크 정상회의 주요결과

상트페테르부르크 G20 정상회의는 최근 세계경제의 성장 전망이 지속적으로 하향 조정¹⁾되고 있으며, 실업 특히 청년 실업의 해결이 세계 각국의 최우선 과제로 대두되고 있는 상황에서 개최되었다. 따라서 의장국 러시아는 세계경제의 성장 기조를 다시 회복하고 일자리 창출을 위한 방안 마

* G20 국제협력대사, 대외경제정책연구원장

련에 중점을 두고 상트페테르부르크 정상회의를 개최하였다.

금번 정상회의에서는 일자리 창출, 선진국 출구전략 공조, 역외 조세회피 대응, 보호주의조치 동결연장 등이 강조되는 가운데, 거시정책공조, 금융, 무역, 개발, 반부패 등 기존 의제들이 폭넓게 논의되었다. 아울러, G20 정상회의 의장국들은 기존 의제외에 새로운 기여를 위하여 신규의제를 제안하는데,²⁾ 금년에 의장국 러시아는 장기투자재원 조성(Financing for investment)을 신규의제로 제안하였다. 러시아는 인프라 투자 등 장기 투자가 경제성장과 고용 창출을 위해서 불가결한 요소이나 최근 수년간의 경제금융위기 여파로 전 세계적으로 투자가 감소하고 있어, 이 문제의 해결 방안을 모색하기 위해서 제안하였다.

한편, 금번 정상회의에서 러시아 푸틴 대통령의 제안으로 시리아 문제가 논의되었다. 비록 비공식 의제로 다루어졌지만 최초로 G20 정상회의에서 정치 의제가 논의되었다.

상트페테르부르크 정상회의는 결과물로서 114항의 정상선언문(G20 Leaders' Declaration)과 각 의제들의 상세 합의내용이 담긴 11개의 부속서를 채택하였다. 각 의제별로 합의된 주요 내용은 아래와 같다.

1. 거시경제정책 공조

금번 정상회의 거시정책공조 분야에서 관심이 많았던 사안은 선진국의 양적완화 축소 등 출구전략이 개도국에 미치는 영향을 방지하기 위한 공조 방안이다. 개도국으로서는 선진국의 출구전략이 개도국의

자금 조달비용 상승 등 금융시장의 불안을 조성할 수 있기 때문에 선진국의 출구전략 등 통화정책 변경시 보다 긴밀한 공조를 희망한 반면, 선진국은 자국의 통화정책 변경이 국제 금융시장에 부정적인 영향을 미친다는 인상을 주는 것을 원치 않았다. 이러한 개도국과 선진국의 입장이 균형적으로 반영되어 정상선언문에 선진국의 통화정책 정상화, 즉 출구전략이 경기회복에 따른 자연스러운 조치라는 것을 인정하는 한편, 이러한 통화정책의 변화가 신중히 이루어지고 명확히 소통되어야 한다고 합의되었다.

한편, G20 정상들은 세계경제의 강하고 지속가능한 균형성장을 위한 전반적인 거시경제공조의 틀로서 '상트페테르부르크 행동계획(St. Petersburg Action Plan)'을 채택하였다. 동 행동계획에는 G20 국가들의 재정적자 축소를 위한 중기 목표와 광범위한 구조개혁을 위한 정책공약³⁾이 기술되어 있다.

2. 양질의 고용 창출

G20에서 고용문제는 2009년 4월 제2차 런던 G20 정상회의가 '안정, 성장, 고용(Stability, Growth, Jobs)'이라는 주제로 개최된 이후, 정식 의제로 편입되어 논의되기 시작하였으며, G20 고용노동장관회의도 최근까지 4차례 개최되었다.⁴⁾ 그동안의 고용관련 논의는 G20뿐만 아니라 국제적 포럼에서 직업교육, 일자리에 대한 정보제공 등 주로 노동공급 측면에서의 정책에 초점이 맞추어져 있었다. 이는 노동수요 부족문제는 거시경제 정책으로 경기가

회복되면 자연스럽게 수요가 유발되어 정부의 추가적인 개입 없이도 해결될 수 있다고 보았기 때문이다.

그러나, G20 회원국들은 글로벌 금융위기를 기점으로 치솟은 실업률이 세계 경제가 안정을 찾아가는 지금 현재에도 크게 개선되지 않고 있고⁵⁾ 위기 이전부터 장기적·구조적 실업문제가 존재했다는 점에서 문제의식을 갖게 되었다. 특히, 산업구조 변화에 따른 장기적 실업문제와 청년실업 문제는 결코 방관만 할 수 있는 문제가 아니며 G20 차원에서 보다 포괄적인 접근법을 통한 논의가 이루어져야 한다는데 의견이 모아졌다.

이런 맥락에서 일자리 창출과 포용적 성장은 올해 G20 프로세스에서 가장 중요한 이슈로 부각되었으며, 특히 일자리 창출을 위한 통합적 방안이 추진되었다. 최초로 재무·고용장관 합동회의를 개최하여 일자리 문제를 거시경제정책, 노동공급·수요정책을 포괄적으로 연계하여 논의한 데 이어, 정상회의에서도 이전과 달리 ‘고용’을 별도세션으로 할애하여 심도 있는 논의를 진행하였다.

논의의 결과로서 G20 정상들은 경기부양적인 거시경제정책을 계속 유지하고, 산업구조 변화에 적응하지 못하는 실업자 지원 등 노동시장의 공급측면에서의 노력을 지속하는 한편, 고용창출효과가 큰 중소기업 활성화 등 노동시장 수요 측면에서도 정책적 지원을 해나가기로 하였다. G20 정상들은 이러한 각국의 정책적 노력에 대한 경험과 모범사례를 공유하기 위해, 고용관련 각국의 계획을 마련하고 그 진전 사항을 내년 호주 브리즈번 G20 정상회의에서 논의하기로 하였다.

3. 장기 투자재원 조성

G20 정상들은 장기투자가 지속가능한 성장과 고용 창출에 중요하다는 것에 공감하고, 내년 브리즈번 정상회의까지 각국의 투자환경을 개선하는 정책을 수립하고 이행을 시작하기로 결정하였다. 특히, 이러한 작업들이 인프라 투자를 증진하고 중소기업들이 투자재원에 접근하는 것을 용이하게 하는 방향으로 추진하기로 하였다.

아울러, G20 국가들은 민간투자가 장기재원으로 투자될 수 있도록 환경을 마련해 나가고, 다자개발은행 등 공적투자의 효과성을 더욱 향상시키고, 투자사업의 투명성을 높여가는 방안을 지속적으로 연구해 나가기로 하였다.

4. 금융규제 강화

금융규제 미비가 세계경제금융위기를 발생시킨 원인으로 지목되어, 2008년 G20 정상회의 출범당시부터 금융규제 개혁은 가장 시급한 과제로 추진되어 왔으며, 금번 상트페테르부르크 정상회의에서도 진전이 이루어졌다. 가장 큰 성과는 은행권 금융기관에 비하여 규제가 약했던 헤지펀드 등 그림자 금융(shadow banking) 감독을 위한 일정표를 마련한 것이다.

또한, G20 정상들은 은행의 자본과 레버리지(차입자본 투자) 비율을 규제하는 Basel III 기준을 국제적으로 합의된 일정 에 따라 이행하기로 결의하고, 대형 금융기관의 ‘대마불사(too-big-to-fail)’ 종식 및 장외 파생상품 거래 투명성을 위하여 그동안 금융안정위원회(FSB)가 이행해온

조치를 평가하고 더욱 진전을 이룰 것을 주문하였다.

5. 국제금융기구 개혁

G20 국가들은 지난 세계금융위기시 IMF 등 국제금융기구가 제대로 대응을 하지 못하였던 점을 인식하고, 또 다른 위기 도래시 역할을 할 수 있도록 IMF 재원을 증액하는 한편, IMF의 지배구조에 신흥국과 개도국의 참여를 증대하는 방향으로 개혁을 추진하여 왔다.

IMF 재원 증액은 3차 피츠버그 정상회의에서 7,500억 달러로 3배 확대하고, 금번 상트페테르부르크 정상회의에서 G20 국가들이 추가로 임시 재원을 4,610억 달러 증액하기로 공약하여 신속한 이행이 진행되고 있다. 그러나 IMF 쿼터와 지배구조 개혁의 이행은 상대적으로 속도가 느리다. 지난 2010년 IMF 총회에서 승인된 쿼터와 지배구조 개혁안⁶⁾이 회원국의 비준동의가 지연되어 발효되지 못하는 상황임을 감안, 금번 정상회의시 동 개혁안을 조속히 비준되어야 함이 강조되었다.

6. 역외조세회피 방지

금번 정상회의 큰 성과중의 하나로서, 다국적기업이 이익을 무조세 지역으로 회피하는 것을 방지하기 위하여 BEPS 행동계획(Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting)⁷⁾에 합의하는 한편, 다국적기업의 세금납부 등 조세정보를 G20 국가 간 자동적으로 교환하는 새로운 기준 마련에 합의

하고 이를 2015년 말까지 시행토록 노력하기로 하였다.

다국적기업의 역외조세회피는 최근 경제위기로 세수가 감소하고 있는 각국의 재정을 더욱 악화시키므로, 2012년 로스카보스 G20 정상회의시부터 이를 방지하기 위한 노력을 추진하였다. 특히, EU 국가들이 역외조세회피 방지에 적극적인 상황인데, EU는 역외조세회피로 인해 역내 매년 1조 유로의 손실이 발생하는 것으로 보고 있다.

7. 다자무역체제 강화

무역 분야에서는 2014년에 종료되는 무역과 투자의 보호주의조치 동결 공약을 2016년까지 연장하였다. 새로이 동결 공약을 2년 연장하는데 반대의견⁸⁾도 있었지만, G20 정상들은 보호주의가 교역량을 감소하고 경제성장을 약화시키는 우려가 있음을 감안하여 연장하였다.

올해로 12년째 접어든 WTO 도하개발아젠다(DDA)의 성공적인 협상종료는 G20 정상회의시마다 언급되었으며, 금번 정상회의시에도 12월 인도네시아 발리에서 개최되는 제9차 WTO 각료회의(MC9)가 성과를 보여 도하개발라운드의 성공적 종료에 기여하기를 희망하였다. 한편, WTO DDA 협상의 진전이 더딘 상황에서 지역차원의 무역협정 체결이 증가하고 있는 상황을 감안하여, 지역무역협정이 WTO 다자무역규범과 조화를 이루고 투명하게 체결될 수 있도록 G20 차원에서 노력하기로 하였다.

8. 개발

2010년 서울 정상회의에서 다년간 개발 행동계획(Seoul Multiyear Action Plan on Development)⁹⁾이 채택된 이후 처음으로 그 이행성과를 평가한 보고서(Saint Petersburg Accountability Report on G20 Development Commitments)가 발간되었다. 동 보고서는 G20 개발공약들이 상당수 이행되어 성공적이었다고 평가하였다.¹⁰⁾

아울러 G20 정상들은 향후 G20 개발의 제 방향을 설정하기 위해 신규 행동계획(Saint Petersburg Development Outlook)을 작성하여, 우선 순위가 있는 식량안보, 금융포용과 송금, 인프라, 인적자원 개발, 국내재원조성 등 5개 분야에 집중하기로 하였다. 내년 호주 브리즈번 정상회의에는 이러한 5개 우선분야에서 구체적인 성과가 보고될 수 있도록 노력하기로 하였다.

9. 기타 의제

G20 국가들은 지속가능한 에너지 정책을 위하여 화석연료의 비효율적인 사용을 초래하는 보조금의 감축을 위한 동료감시(peer review) 프로세스를 추진하고, 석유 등 에너지 시장의 정보공유 작업을 더욱 강화하기로 하였다.

기후변화에 대응하기 위하여 온실가스를 다수 배출하는 냉매제 수소불화탄소(HFCs)의 생산과 소비를 감축하기로 하였으며, 우리나라가 유치한 녹색기후기금(GCF)의 운영을 지원하기로 하였다.

한편, G20 반부패는 진전이 많은 의제로서 금번 정상회의시 ‘외국뇌물방지법에

관한 지침’과 ‘뇌물요구 대응에 관한 지침’을 승인하였다. 특히 의장국 러시아의 주도로 체육, 문화 등 주요 국제행사를 준비하는 과정에서 이루어지는 부패 관행을 막는 노력이 선언문에 포함되었다.

Ⅲ. 우리의 참여 성과

박근혜 대통령은 취임 후 처음으로 참석한 다자정상회의인 상트페테르부르크 G20 정상회의에서 성공적인 데뷔를 했다는 평가를 받았다. 선진국 출구전략 공조 등 G20의 글로벌 현안 해결에 기여하였으며, 보호무역조치 동결 연장 등 우리 주도 G20 의제들이 성과를 내도록 논의에 적극 관여하는 한편, 창조경제를 통한 일자리 창출 등 박근혜정부의 정책이 금번 정상회의의 고용세션 논의 준비에 반영됨으로써 G20 논의에 새로운 기여를 추진하는 기초를 마련하였다.

1. G20 글로벌 경제현안 대응 공조에 기여

양적완화 출구전략은 선진국으로서는 자국 경제의 안정적 운용에 초점을 두고 자국의 상황에 맞추어 시행하려는 입장임에 비해, 개도국으로서는 출구전략이 국제금융시장, 특히 개도국 금융시장 불안에 보다 관심을 두고 논의가 이루어졌다. 이러한 상황에서 박 대통령은 G20이 선진국과 개도국 간의 진정한 정책공조의 장이 되어야 한다는 취지로 선진국이 통화정책

기조를 바꿀 경우에는 신흥국에 미치는 영향에 대하여 신중할 필요가 있다고 강조하였다. 이러한 우리의 입장은 개도국 뿐 아니라 선진국에서도 호응을 받아, 국제현안 해결에 있어 우리의 가교적 리더십이 다시 한번 부각되었다.

재정건전성 문제도 공조가 쉽지는 않은 현안이다. 이제 막 글로벌 위기에서 벗어나는 G20 국가들에게 재정정책은 아직은 유용한 수단이 되고 있다. 그러나 경기부양 과정에서 세계경제 GDP의 85%이상을 차지하는 G20 국가의 재정이 부실화되면 글로벌 위기의 불씨가 다시 살아날 가능성도 있는 것이다. 정상회의 세계경제 세션에서 박 대통령은 중기적 재정건전성과 단기적 성장지원의 조화가 중요하다는 점을 강조하여, 이러한 방향으로 논의가 결론지어지는데 기여를 하였다.

2. G20 한국 의제에 대한 지속적인 성과 산출

금번 정상회의에서 G20 한국 의제로 인식되고 있는 보호주의조치 동결, 지역금융안정망 역할 강화, 개발 등에서 진전을 이루어 내었다.

마지막까지 합의가 이루어지지 않았던 보호무역조치 동결 연장이 우리나라 등의 노력으로 2016년까지 연장하는 것으로 결정되었다. 무역의존도가 큰 우리로서는 세계의 무역장벽이 낮아지는 것이 우리 경제의 지속가능성장에 도움이 되는 것은 당연하다. 박 대통령은 단순히 동결 조치에 더하여 이행 점검을 강화하여 합의가 실질적으로 지켜져야 함을 강조하였다.

지역금융안전망(RFA) 논의에 대하여 선진국들은 다소 소극적이다. 글로벌차원의 금융안전망인 IMF 역할 강화에 주력해야 한다는 입장이며, 특히 EU 국가들은 자신들의 지역금융안전망인 유럽안정화기금(ESM) 운영이 다른 곳에서 논의되는 것에 대해 꺼리는 분위기이다. 결론적으로 우리 입장이 반영되어 G20 정상들은 지역금융안전망이 글로벌 금융안정에 중요한 역할을 하고 있음을 재확인하고, IMF와 지역금융안전망간 대화와 협력을 강화하기로 결정하였다.

개발은 G20의 정당성(legitimacy) 제고 차원에서 우리나라가 2010년 서울 정상회의 시 새로이 도입한 의제로, G20내 신흥국과 개도국의 지지뿐만 아니라 비회원국의 지지도 받고 있다. 금번 상트페테르부르크 정상회의 계기에 G20 개발성과 평가보고서가 발간되도록 노력하여, G20 개발의제가 투명하게 이행되고 그동안의 성과평가와 향후 방향설정을 통하여 보다 효과적으로 추진되는 계기를 마련하였다.

3. 박근혜정부의 새로운 G20 기여 추진

금번 의장국 러시아의 G20 중심의제가 일자리 창출과 포용적 성장이라는 측면에서 박근혜정부의 국정기조와 잘 맞아 들어갔다. 러시아 측은 우리 정부가 일자리 창출의 중요성을 인식하고 종합적인 고용정책을 마련하였다는 것에 큰 관심을 보였으며, 실제로 정상회의 고용세션을 준비하는 과정에서 우리와 긴밀히 협력하였다. 정상회의 시 박 대통령은 일자리 창출과 포용

적 성장을 위한 새로운 두 가지 접근법을 제시하였다.

첫째, 개인의 아이디어가 비즈니스화 되어 중소기업·벤처기업, 그리고 아이디어가 곧 부가가치로 연결되어 ‘창조경제(creative economy)’를 통한 일자리 창출 정책을 제시하였다. 둘째, ‘원칙이 바로 선 시장경제(disciplined market economy)’ 즉, 경제주체들이 원한다면 시장에 참여하여 자신이 창출하는 가치에 부합하는 보상을 받는 신뢰할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요함을 강조하였다. 특히, 이에 대해 회의를 주재하던 푸틴 러시아 대통령은 공감과 지지를 표명하였다.

한편, 박 대통령은 보호무역 조치 동결과 개발 논의에서 언급하였듯이 G20이 공약의 이행과 평가를 더욱 철저히 이행하여야 한다고 강조하였다. G20 공약의 이행 관리는 세계경제협력의 최상위 포럼으로서 G20의 위상을 더욱 굳건히 하는데 기여할 것으로 기대된다.

IV. 평가 및 향후과제

1. 처음으로 세계경제가 안정적인 상황에서 개최

상트페테르부르크 G20 정상회의는 처음으로 특별히 긴박한 위기가 없는 상대적으로 안정적인 상황에서 개최되었다. 2008년 G20 출범초기에는 유례없는 속도로 확산되고 있는 세계금융경제위기를 진정시키기 위한 정책공조에 몰두하였고, 2010년 초

이후에는 그리스 재정위기를 기화로 심각한 상황으로 치달던 유럽금융위기를 해결하기 위한 방안 마련을 시급하게 논의하였다.

금번 정상회의시에는 1930년대 말 대공황 같은 우려도 없고, 이미 자리 잡아가고 있는 유럽경제에 대하여도 심각히 논의할 사항은 없었다. 따라서 G20 의제별로 정책공조를 전반적으로 논의하였으며, 회의 결과에 대해서 대체적으로 유용한 성과를 산출하였다고 평가되고 있다. 다만, G20은 시급하고 중대한 위기를 다루기 위해서 재무장관들의 모임이었던 것이 정상간의 모임으로 격상된 것임을 감안할 때, 향후 G20 정상회의에서도 의제와 성과 측면에서 정상들이 참석하기에 걸맞는 회의로 준비되어야 할 것이다.

2. 정치의제의 등장

G20 의제는 금융, 거시공조, 무역 등 명확한 경제의제로 시작되어, 이후 개발, 에너지, 환경, 반부패 등 경제와 관련된 의제로 확대되어 왔다. 정치 의제는 금번 정상회의에서 푸틴 대통령의 제안으로 시리아 문제가 비공식 의제로 최초로 논의되었다. G20은 세계경제협력의 포럼으로서 그동안 정치 의제를 다루는 것에 유보적이었는데, 금번에 G20 국가들이 시리아 문제 논의에 명시적으로 반대하지 않았으며, 프랑스 등 일부 국가들은 중요한 글로벌 현안은 정치 의제라도 논의하는 것이 의미가 있다는 입장을 보였다.

금번의 선례로 인해 앞으로 G20에서 중대하고 시급한 정치 현안은 비공식적으로

논의될 수 있는 길이 열린 것이다. 그러나 G20에서 정치의제를 논의하는 것은 G20의 위상을 약화시킬 가능성이 있다. 특히, G20의 의제가 너무 분산되어 집중화 필요성이 제기되고 있는 상황에서 의제가 정치 현안으로까지 확산되는 것은 생각해 볼 문제이다. 실제로 정상회의 이후 언론들은 비공식적으로 논의된 시리아 문제를 상당부분 다루어서 G20 경제의제의 논의 성과가 퇴색되는 경향도 보였다. 향후 G20에서 정치 현안을 논의하는 문제는 신중하게 접근해야 할 것이다.

3. G20 내 블록화 움직임

G20 출범 이전부터 신흥국과 개도국들은 G7 확대정상회의에 초대되어 선진국들과 세계경제 현안들을 함께 논의하였다. 그러나 G8 확대정상회의는 G8과 초대받은 국가들 간 블록이 형성되어 선진국과 신흥국, 개도국 간 신뢰있는 공조가 이루어지기는 어려웠다. G20 정상회의가 출범하면서부터 국가들이 블록입장에서 벗어나 G20 내에서 진정한 공조 분위기가 조성되었다.

그런데, 최근 G20에 블록화 움직임이 나타나고 있다. 거시공조, 역외조세회피 대응 등과 같은 G20 의제들이 사전에 G7에서 논의되어 자연스럽게 블록화된 의견이 표출되는 경향이 있으며, BRICS 국가들은 G20 정상회의계기에 별도로 회의를 개최하고 있다. 금번 정상회의시에도 BRICS는 별도의

모임을 갖고 역외 금융시장 변동의 충격을 완화하기 위하여 1천억 미불 규모의 펀드를 조성하기로 합의하였다.¹¹⁾

2008년 세계 경제금융위기 당시 G7 확대정상회의 틀을 사용하지 않고 G20이 출범한 것은 선·개도국이 동일한 선상에서 진정한 공조가 가능하였기 때문이다. G20이 글로벌 경제현안에 대하여 효과적인 공조를 하기 위해서는 블록화 된 모습은 지양되어야 할 것이다.

4. 브리즈번 정상회의 준비

내년 11월에 호주 브리즈번에서 제9차 G20 정상회의가 개최된다. 금번 상트페테르부르크 정상회의에서의 우리 성과에 대해서 무난한 평가를 받은 것은 박근혜정부의 첫 다자정상회의 참석이라는 점도 감안된 것이다. 내년 정상회의부터는 세계경제협력의 최상위포럼인 G20에서 보다 구체적이고 가시적인 성과를 내야할 것이다.

정부는 이러한 점을 감안하여 이미 내년 정상회의 의장국인 호주 측과 브리즈번 G20 정상회의 의제설정 단계에서부터 협력하고 있다. 호주는 글로벌 경제위기 대응체제로서 G20 출범에 대해 같은 입장을 취하였고 2010년 서울 정상회의 준비과정에서 긴밀히 협력한 국가로서, 브리즈번 정상회의에서도 양국 간 또 다른 차원 높은 협력이 기대된다. **외교**

註

- 1) IMF는 금년도 세계경제 성장률을 1월에 3.5%, 4월에 3.3%, 7월에 3.1%로 발표하여, 성장률 전망을 지속적으로 하향 조정하였다.
- 2) 2010년 서울 G20 정상회의시 우리나라는 개발과 글로벌 금융안전망을 신규의제로 제안한바 있다.
- 3) G20 국가들은 상트페테르부르크 행동계획에서 i) 강한 성장(strong growth)을 위하여 투자 촉진 및 생산성과 경쟁을 제고하고, ii) 지속가능성장(sustainable growth)을 위하여 고용을 제고, 인적자원 개발 및 금융시장 개혁을 추진하고, iii) 균형성장(balanced growth)를 위하여 글로벌 불균형 해소를 위한 국가별 구조개혁 정책을 공약하였다.
- 4) 제1차 고용노동장관회의는 2010년 4월 워싱턴에서, 2차 회의는 2011년 9월 파리에서, 3차 회의는 2012년 5월 멕시코 과달라하라에서, 제4차 회의는 2013년 7월 모스크바에서 각각 개최되었다.
- 5) OECD 국가의 실업률은 2008년 6.1%에서 2009년 8.1%로 상승한 이후 2010년 8.3%, 2011년 8.0%, 2012년 8.0%로 계속 8%대를 유지하고 있다.
- 6) IMF 총회는 2010년 12월 i)쿼터를 4,768억 SDR(약 7,339억 미달러)로 증액시키고, ii) 6% 이상의 쿼터 지분을 신흥시장국과 개발도상국으로 이전하고, iii) 개도국 이사의 증가 등 상임이사회의 대표성을 강화하는 개혁안을 결의하였다. 동 개혁안이 회원국의 동의로 발효되면 BRICs 4개국이 모두 10대 회원국이 되고 우리나라의 경우는 쿼터 지분이 18위에서 16위로 상승하게 된다.
- 7) BEPS 행동계획의 주요내용은 △ 국경을 넘는 디지털 경제 확대에 따른 과세 대응방안, △ 기업과 세에 대한 국제적인 일관성 확보, △ 각국의 과세에 대한 투명성 확보 등 이다.
- 8) 브라질과 아르헨티나는 G20 동결조치 공약이 자국에 불리하게 되어 있다며 동결공약 연장에 유보적인 입장을 보였다. 2013년 6월 발표된 “G20 무역 및 투자조치에 관한 제9차 보고서”에서 브라질은 무역제한조치가 40건으로 1위이고, 아르헨티나는 21건으로 EU(24건)에 이어 3위를 기록하였다.
- 9) 3년간(2011-13년)의 G20 개발행동계획으로, 개도국의 성장장애요인 해소를 위한 10개 협력분야(pillar)로 구성되어 있다.
- 10) 평가보고서는 서울 다년간개발행동계획과 정상선언문에 나타난 G20 개발공약 67개 중 33개가 완료되었으며 33개가 진행중이고 1개만 이행되지 않아, 성공적이었다고 기술하였다.
- 11) BRICS 펀드에는 중국이 410억 미불, 러시아, 인도, 브라질이 각각 180억 미불, 남아공이 50억 미불을 출연하기로 합의하였다.

발리 APEC 정상회의의 주요성과 및 의의

안 총 기*

I. 2013년 APEC 정상회의 개요

2013년 10월7일부터 8일까지 인도네시아의 대표적 휴양지 발리에서는 21개 APEC 회원국 정상들이 참석한 가운데 제21차 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 정상회의가 개최되었다.

APEC은 아시아와 태평양 지역을 아우르는 세계 최대의 지역 협의체로서 1989년에 각료회의로 출범하여 1993년 정상회의로 격상되었다. APEC의 21개 회원국들의 GDP 총액은 약 41조불로 세계 GDP의 58%를 차지하며, 교역량은 약 17조불로 세계 교역량의 49%를 차지하고, 인구는 약 28억 명으로 세계 인구의 39%를 차지하고 있다.

APEC 회원국들은 세계경제에서 차지하는 비중 뿐 아니라 지난 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 여타지역(4%)에 비해 높은 경제성장률(6.2%)을 기록하며 세계 경제 회복을 견인해 왔다고 볼 수 있다.¹⁾ 금번 APEC 정상회의에서도 21개 회원국 정상들이 ‘복원력 있는 아태지역, 세계 성장의 엔진(Resilient Asia-Pacific, Engine of Global Growth)’라는 주제하에 세계경제의

저성장과 고실업 문제를 해결하기 위한 APEC의 기여방안에 대해 진지하게 논의하였다.

APEC 회원국들은 모두 우리나라의 주요 교역·투자 파트너들이다. APEC과의 교역은 우리나라 총 수출의 72%, 수입의 59%를 차지하며, 총 해외 투자 유치액의 59%와 총 해외 투자액의 69%가 APEC 회원국들과의 관계에서 발생하고 있다.

박근혜 대통령은 금번 APEC 정상회의에서 아·태지역 정상들을 대상으로 첫 다자외교를 수행하였으며, APEC 회원국 주요 기업인들을 직접 만나 소통함으로써 지난 9월5일~9월6일 간 러시아 G20 정상회의에 연이어 다자무대에서의 세일즈 외교를 전개하였다.

또한, 박 대통령은 동 정상회의를 계기로 21개 아태지역 주요 정상들과 긴밀한 협력 네트워크를 구축하였고, 특히, 중국, 캐나다, 멕시코, 페루 등 4개국과는 양자 정상회의를 개최하여 정치, 경제, 문화 등에서 실질적인 협력 관계를 제고하였다.

금번 정상회의에서 회원국정상들은 3대 의제인 (1) 다자무역체제 강화를 위한 APEC의

* 외교부 경제외교조정관

역할, (2) APEC의 연계성²⁾ 비전, (3) 형평성 있는 지속가능 성장 등에 대해 논의하였고, 이와 함께 ‘태평양 도서국 정상과의 대화’, ‘CEO Summit’, ‘APEC 기업인자문위원회(APEC Business Advisory Council)와의 대화’도 개최되었다.

APEC 정상들은 금번 정상회의에서의 논의 결과를 담은, 26개항의 APEC 정상선언문(APEC Leaders’ Declaration)과 ‘다자무역체제 및 제9차 WTO 각료회의 지지 정상선언문’에 합의하였다. APEC 정상선언문은 금번 정상회의 의제에 따라 ‘다자무역체제 지지 및 보고르 목표³⁾ 달성’, ‘연계성 제고’, ‘형평성 있는 지속가능 성장’에 대해 APEC 회원국들의 추진 사업과 이행 방안들이 담겨있다.

정상선언문에 첨부된 2개 부속서는 정상회의 의제 중 연계성 제고를 위한 구체적인 추진 체계와 작업 계획을 포함한 ‘APEC 연계성 프레임워크’⁴⁾와 ‘인프라 개발·투자 다개년 계획’⁵⁾이다.

이하에서는 금번 APEC정상회의의 의제별 논의동향 및 우리 입장에 대해 살펴보고, 금번 APEC정상회의를 통해 거둔 주요 성과와 향후 우리의 대응 방향에 대해 논하도록 하겠다.

II. 주요 의제 및 의제별 우리 입장

1. 다자무역체제 강화를 위한 APEC의 역할

WTO 중심의 다자무역체제 강화와 자유

화의 진전을 위해 2001년에 출범한 DDA 협상은 선·개도국의 대립으로 12년째 표류 중이다. 금년 APEC 정상회의에서도 ‘다자무역체제 강화를 위한 APEC의 역할’이 첫 번째 세션의 의제로 채택되어 가장 중요한 주제로 논의되었다. DDA 협상이 교착 상태에 빠지면서 전 세계적으로 FTA를 통한 지역 경제통합 논의가 활발해지면서 다자무역체제는 상대적으로 위축되어가고 있다고 볼 수 있다.

구체적으로 미·EU FTA, 일·EU FTA 등 거대 FTA 협상이 활발히 진행되고 있으며, 아태지역에서도 환태평양경제동반자협정(TPP), 역내포괄적경제동반자협정(RCEP), 한·중·일 FTA 등 지역 경제통합 논의가 급속히 진행되고 있다. 포괄적 분야를 다루면서 높은 수준의 자유화를 지향하는 TPP는 12개국이 참여하여 2013년 말 타결을 목표로 19차례에 걸친 공식 협상을 진행했으며, 아세안+6 형태인 RCEP은 전통적 시장 접근에 중점을 둔 협정으로 2015년 타결을 목표로 두 차례의 공식 협상을 진행했다.

이러한 가운데, APEC에서는 2004년부터 역내 21개 회원국들이 모두 참여하는 아·태자유무역지대(Free Trade Area of Asia Pacific)를 장기 비전으로 논의해오고 있다. 최근 아태지역에서 지역 경제통합 논의가 활발한 데, 다양한 경제통합 논의가 역내에서 동시다발적으로 진행되면서 역내 기업들에게 거래 비용을 증대시키고, APEC의 장기 비전인 아·태자유무역지대형성에 장애(stumbling block)가 될 수 있다는 우려의 목소리도 나오고 있다. 이는 역내의 복잡한 FTA 체결 구도 하에서 진행 중인 FTA들이 조화되지 않고 블록화하

여 아·태자유무역지대로부터 분열되어 나간다면 아·태자유무역지대 실현은 물론 아태지역의 전반적 경제 협력에도 악영향을 미칠 수 있다고 보기 때문이다. 따라서, 아·태지역에서 추진 중인 FTA들의 조화(harmonization)를 도모하고 투명성과 개방성을 제고하여 높은 수준의 아·태자유무역지대를 형성하는 데 도움이 되는 방향으로 추진될 수 있도록 APEC이 역할을 강화할 필요가 있다는 데 의견이 모아지고 있다.

또한, 세계 경제의 침체와 저성장이 지속되면서 보호무역주의 조치에 대한 우려가 높아지고 있다. WTO 사무국 통계에 따르면 각국의 무역구제조치가 강화되고 있으며 신규 반덤핑 조사 건수는 2011년 166건에서 2012년 208건으로 25% 증가했다. 우리나라에 대한 신규 수입규제 조사는 2011년에 17건이었으나 2012년에 26건으로 50% 이상 증가하였으며, 2013년 9월 현재도 총 21건에 이른다.

1995년부터 2012년까지 누계 기준으로 보면 우리나라는 총 181건의 반덤핑 규제를 받아, 총 664건의 규제를 받은 중국에 이어 세계에서 두 번째로 반덤핑 규제를 많이 받는 국가이다. 우리나라에 대한 무역구제조치는 선진국 뿐 아니라 신흥경제국으로부터 급격히 확대되는 추세이며, 2013년 9월 현재 주요 수입규제 조치국은 인도(27건), 중국(17건), 미국(11건), 터키(10건), 브라질(10건) 등이다.

이처럼 보호무역조치가 강화되는 상황에서 APEC은 2008년 리마 정상회의에서 보호무역조치 동결(standstill) 약속을 도출한 이후 매년 정상회의에서 동 약속에 관한 정치적 의지를 재확인 해오고 있다. 지

난해 블라디보스톡 정상회의에서도 보호무역조치 동결 약속을 2015년까지 연장하고 기존의 보호무역조치를 철회(rollback)로 합의한 바 있다.

박 대통령은 ‘다자무역체제 강화를 위한 APEC의 역할’ 세션에서 선도 발언을 통해 DDA 협상의 장기 표류로 인해 손상된 다자무역체제의 신뢰 회복이 시급함을 강조하고, 그동안 APEC이 무역 자유화를 위해 선도적 역할을 수행해 온 것처럼 금년 12월 제9차 WTO 각료회의에서 가시적 성과를 도출할 수 있도록 APEC 정상들이 강력한 메시지를 전달할 것을 주문하였다. 특히, 박 대통령은 무역이 경제성장을 위한 가장 효과적인 수단이며, 세계 경제가 어려울 때 개도국이 성장을 견인하여 많은 기여를 해왔다는 점을 설명하면서 DDA 협상은 선·개도국이 윈윈 할 수 있는 방향으로 타결되어야 함을 강조하였다.

또한, 박 대통령은 세계 경제 침체가 지속되면서 여러 형태의 비관세장벽 등 보호무역조치가 확산되고 있음을 우려하고, APEC이 2015년까지 보호무역조치를 동결하기로 한 약속을 2016년까지 연장하는 방안을 선도 발언하였다. 박 대통령은 각국이 시행중인 기존의 보호무역조치를 철회하도록 함께 노력할 것도 지지하여 보호무역조치 동결과 함께 정상선언문에 반영되었다. 우리나라는 2012년 무역의존도가 112%가 넘는 국가⁶⁾로서 APEC 정상회의에서 보호무역조치 동결 약속을 연장하고 기존의 보호무역조치를 철회한 것은 우리의 수출 확대를 위해 그 의의가 크다고 할 수 있다.

아울러, 박 대통령은 역내에서 진행중인 다양한 형태의 무역 자유화 협상이 높은 수준의 지역통합을 위한 APEC의 장기적

비전에 부합하는 주춧돌(building block)이 되어야 함을 지적하였다. 현재 APEC 역내에서 추진중인 양자간 FTA, TPP, RCEP과 같은 복수국간 FTA 등이 새로운 블록을 만들거나 APEC의 장기 비전인 아·태자유무역지대 실현에 장애가 되지 않도록 하는 것이 중요하며, 이를 위해 역내 FTA들에 대한 점검(monitoring) 메커니즘을 보다 강화할 필요가 있음을 강조하였다.

박 대통령은 아·태자유무역지대 달성을 위한 장애 요인으로서 회원국 간 FTA 역량 격차 해소를 위해 노력해야 함을 지적하고, 한국이 주도하여 미국, 호주 등 8개 회원국과 공동으로 추진중인 FTA 협상역량 강화 사업⁷⁾을 계속하여 선·개도국 격차 해소를 위해 기여하겠다고 언급하였다.

2. APEC의 연계성 비전

금년도 APEC 주최국인 인도네시아는 금년 APEC 정상회의 주요 의제로 ‘연계성 증진’을 선정하였다. 연계성(connectivity)이란 지역 통합에 중요한 물리적 인프라, 제도적 규제 조화, 인적 교류 등을 모두 포괄하는 개념으로, APEC 국가들이 물리적, 제도적, 인적으로 더 가깝게 연결되면 경제성장이 촉진되고 장기적으로 지역 통합에 기여할 것이라는 목표를 갖고 연계성 증진에 관한 논의가 이루어졌다. 회원국들은 인프라를 확충하여 물리적인 연계성을 높이고, 국가 간 규제를 조화시켜 제도의 차이로 인한 불편함을 줄이며, 여행객, 학생, 연구자 등의 인적 이동을 원활하게 하기 위한 방안을 모색해 갈 예정이다. 또한,

이러한 논의는 단기간에 결과를 내기 어려운 만큼 내년도 의장국인 중국 역시 내년에도 연계성 증진 방안에 관하여 지속적으로 논의하겠다고 밝혔다.

연계성 중에서도 특히 강조된 것은 물리적 연계성으로, 도로, 항만, 공항 건설 등 증대하는 인프라 수요에 비해 2008년 글로벌 금융위기 이후 현격하게 줄어든 민간 투자를 확대하기 위한 방안에 대한 논의가 활발히 진행되었다. 이러한 인프라를 확충하는 것이 경제활동의 안정적 기반을 제공해 생산성을 높이고 경제성장을 촉진하는 핵심적 요소라는 면에서 고도 경제성장 전략을 추진하고 있는 아태지역 국가들에게는 인프라 투자 확대가 절실한 것이었다.

우리나라의 경우를 보아도, 지난 반세기 동안 빠르게 경제성장을 이룰 수 있었던 배경에는 수도와 전기 등의 안정적인 공급을 확보하고 주요 거점을 잇는 고속도로를 건설한 노력이 있었다. 아시아의 많은 국가들은 아직도 하루에 두어 시간밖에 수도가 공급되지 않는다거나, 전기가 시시때때로 끊기는 일이 많다. 아시아개발은행 통계에 의하면 아시아 지역의 인프라 수요는 향후 10년간 연간 7,500억 불에 이르는 것으로 추정되지만, 정부의 재정이 미약하고 금융시장이 발달하지 않아, 인프라에 대한 투자가 충분히 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이를 해결하기 위해 금년 APEC에서는 인프라 개발을 위한 민간의 투자 확대 필요성, 민간투자를 유치하기 위한 정부 정책 방향에 논의의 초점이 맞추어졌다.

금년 APEC 정상회의에서는 아태지역의 연계성 증진에 관한 비전을 담은 ‘APEC 연계성 프레임워크’와, ‘인프라 개발 및 투자 다개년 계획’을 정상선언문 부속서로 채

택하였고, 연계성 증진 및 인프라 개발투자에 관한 협력을 지속하기로 합의하였다.

박 대통령은 ‘APEC 연계성 프레임워크’와 ‘인프라 개발 및 투자 다개년 계획’을 지지하여 거대한 APEC 인프라 시장에 우리 민간 기업이 진출할 수 있는 기반을 마련하였다. 민간 기업이 인프라 개발, 투자에 참여하기 위해 가장 중요한 점은 수익성 있는 인프라 사업이 있어야 하고, 또한 투자대상국의 제도적 환경이 안정적이고 투명하며 효율적이어야 한다. 박 대통령은 우선 수익성 있는 인프라 사업 추진을 위해서는 정부 역량을 배양하고 민간 투자를 저해하는 법과 제도를 정비해야 하며, 이를 위해 정부, 민간, 다자개발은행이 함께 노력해야 함을 강조하면서, 우리의 민간 인프라 투자 경험을 회원국들과 적극 공유해 나갈 방침임을 밝혔다.

3. 형평성 있는 지속가능 성장

정상회의 업무오찬의 의제는 ‘형평성 있는 지속가능 성장: 식량, 물, 에너지 안보’였다. 현재 전 세계적으로 UN MDGs 달성 노력 등을 통해 절대 빈곤층 감소와 양극화 극복을 위한 노력이 다각도로 진행되고 있으나, 아태지역 빈곤인구는 약 9억 명을 육박하고 2008년 금융위기 후 국별 소득 불평등이 더욱 심화되고 있다.

APEC 회원국들은 2008년 글로벌 금융위기 이후, 더욱 안정적이며 지속적인 성장을 위하여 2010년 요코하마 정상회의에서 균형 성장(Balanced Growth), 포용적 성장(Inclusive Growth), 지속가능한 성장(Sustainable Growth), 혁신적 성장(Innovative

Growth), 안전한 성장(Secure Growth) 등 5개의 성장 패러다임으로 이루어진 ‘APEC 신(新)성장전략’을 채택하였다. 2012년 의장국인 러시아는 이 중 ‘혁신적 성장’ 축진을 강조하였고, 금년 인도네시아는 ‘포용적 성장’과 ‘지속가능한 성장’을 아우르는 ‘형평성 있는 지속가능 성장’을 주제로 채택하였다.

21세기 인류는 식량 부족, 에너지 자원 고갈, 물 부족 등 다양한 위기에 직면하고 있으며, 역내 협력을 통한 이러한 문제의 해결은 지속가능하고 형평한 성장을 달성하는 데 있어 필수적이다. 특히, 형평성 차원에서 국내적으로는 여성·아동과 같이 식량, 물, 에너지 부족으로 인하여 가장 큰 타격을 입는 취약 계층에 대한 특별한 배려가 필요하며, 국제적으로는 선진국과 개도국간의 형평성을 제고하기 위한 노력이 중요하다고 볼 수 있다.

박 대통령은 식량, 물, 에너지 간의 긴밀한 연관성을 강조하며 한정된 식량, 물, 에너지 자원으로 지속가능한 성장을 달성하기 위해서는 과학기술의 활용이 근본적인 방안임을 제시하였다. 구체적으로는 APEC 선진 회원국들이 기술 이전 등 개도국과의 과학기술 분야 협력에 보다 적극적으로 기여해야 함을 강조하고, 내년 우리나라에서 특허청이 주관하여 APEC과 공동으로 개최하는 ‘적정 기술(appropriate technology)⁸⁾ 워크숍 등을 통한 한국의 기여 의지를 표명하였다.

또한, 박 대통령은 우리나라가 금년 ‘세계 에너지 총회(World Energy Congress)⁹⁾와 2015년 ‘세계 물 포럼(World Water Forum)¹⁰⁾ 개최를 통해 식량, 물, 에너지 안보 논의에 앞장 서 국제사회의 지속가능한 성장에 기

여해 나갈 계획임을 설명하였다.

‘형평성 있는 지속가능 성장’은 경제성장의 혜택이 모든 국민에게 골고루 돌아가고, 개개인이 건강하고 행복한 삶을 향유할 수 있도록 할 뿐 아니라 사회적 약자의 경제참여 기회를 확대하여 새로운 성장 동력을 창출한다는 성장 패러다임이다. 올해 APEC 회원국들은 동 의제에 관한 다양한 논의를 통하여 형평성 있는 지속가능 성장을 위한 협력을 강화하기로 합의하였다.

Ⅲ. 주요 성과

1. 의제별 성과

가. 다자무역체제 강화를 위한 APEC의 역할

박 대통령은 금번 APEC 정상회의 첫 번째 세션에서 선도 발언을 통해 DDA 협상의 조기 타결을 위한 APEC 정상들의 강력한 메시지 전달을 주도하여, 우리 경제 성장의 핵심 기반인 무역 자유화 촉진에 큰 역할을 하였다. 이와 관련, APEC 정상들은 DDA 협상의 타결을 촉구하는 ‘다자무역체제 및 제9차 WTO 각료회의 지지 별도 선언문’을 채택하는 성과를 거두었다.

아울러, 2016년까지 새로운 보호무역조치를 도입하지 않겠다는 약속이 정상선언문에 반영됨으로써 우리의 수출 시장을 안정적으로 확보하는 노력에 기여한 것으로 평가된다. APEC 정상들은 2016년까지 보호무역조치를 도입하지 않고 기존의 보호무역조치를 철회하겠다는 약속을 정상선언문 제4항에 반영하였다.

또한, 박 대통령은 WTO 정보기술협정(ITA) 확대 협상의 진전을 촉구하고 환경상품 관세 인하에 대한 APEC의 역할을 평가하는 등 우리 IT 제품과 환경상품의 수출 확대를 위한 제반 여건 조성을 위해 노력하였다. 이러한 노력은 ‘다자무역체제 및 제9차 WTO 각료회의 지지 별도 선언문’ 제8항과 제9항에 반영되었다.

박 대통령은 무역이 경제성장을 위한 가장 효과적인 수단이며, 세계 경제가 어려울 때 개도국이 성장을 견인하여 많은 기여를 해왔다는 점을 설명하고, DDA 협상이 선·개도국이 윈윈 할 수 있는 방향으로 타결되어야 함을 강조한 것은 중견국 리더로서 선·개도국 입장을 모두 고려한 외교 역할을 수행한 것으로 평가할 수 있다.

나. APEC의 연계성 비전

박 대통령은 아·태지역이 세계경제성장의 엔진으로서의 역할을 지속하기 위해서는 민간의 인프라 투자확대를 통한 인프라 투자개발이 중요함을 강조하고, 민간투자 확대방안을 제시하여 우리 기업이 거대한 APEC 역내 인프라 시장에 참여할 수 있는 기반을 조성하였다.

또한, 우리나라가 2010년부터 아시아 국가들을 대상으로 실시해 온 인프라 민간투자 관련 교육 프로그램을 소개하고, 앞으로 APEC의 ‘인프라 투자개발 다개년 계획’ 실천과정에 적극 참여하는 한편 민간의 인프라 투자촉진 경험을 공유하겠다는 의지를 표명함으로써 APEC내 중견국 리더로서의 역할을 수행하였다.

아울러, 새로운 인프라 건설도 중요하지만, 과학기술을 이용하여 기존 인프라를

보다 효율적으로 이용하면 많은 비용이 드는 새로운 인프라 건설이 없이도 연계성을 제고할 수 있다고 설명하였다. 예를 들어 한국에서 GPS 등을 이용해 교통상황을 알 수 있는 지능형 교통체계의 적용을 확대하고 있는 것과 위성을 이용해 시베리아 횡단 철도와 해상항로로 이동하는 컨테이너의 위치를 추적하는 시범사업을 통해 물류 비용을 줄일 수 있는 방안 등을 설명하여, IT 기술을 활용한 인프라의 효용성 제고 방안을 소개하였다.

다. 형평성 있는 지속가능 성장

무역과 투자 자유화가 지난 20년간 APEC의 주요 화두였으나, 앞으로는 성장의 질적 향상과 지속가능성을 추구하는 신(新)성장전략이 더욱 강조될 전망이다. 이러한 경향을 반영하여 인도네시아는 정상회의 업무모찬에서 ‘형평성 있는 지속가능 성장: 식량, 물, 에너지 안보’를 주제로 제시하였다. 박 대통령은 이 자리에서 식량, 물, 에너지 자원간의 밀접한 상호 연관성을 강조하고 이를 고려한 통합적인 해결책을 모색할 것을 촉구하였다.

또한, APEC 선진 회원국들이 기술이전 등 개도국과의 과학기술 분야 협력에 보다 적극적인 자세로 노력하자고 제안함으로써 ICT 기술 선두주자로서의 한국의 이미지를 공고히 하였다. 이와 관련, 내년도 개최 예정인 ‘적정기술(appropriate technology) 워크숍’과 2015년 개최 예정인 ‘세계 물 포럼’을 소개함으로써 형평성 있는 지속가능 성장에 대한 우리나라의 기여 의지를 표명한 것으로 평가된다.

2. CEO Summit 기조연설¹¹⁾

APEC 정상회의 시작에 앞서 박 대통령은 첫 번째 공식일정으로 아시아·태평양 역내 기업인 1,000여명이 참석한 금번 CEO Summit에 참석하여 경제 살리기 및 일자리 창출을 위한 ‘세일즈 정상외교’를 이어나갔다. 박 대통령은 주최 측의 특별 초청을 받아 혁신 관련 세션 6에서 ‘혁신의 비즈니스 : 왜 중요한가?(The Business of Innovation : Why Does it Matter?)’라는 제목 하에 창조경제를 주제로 기조연설을 하였다.

박 대통령은 금번 기조연설을 통해 세계경제의 지속적인 성장을 위한 혁신의 필요성을 강조하고, 우리의 혁신전략인 창조경제를 소개하는 한편, 우리의 경험을 세계와 공유하여 함께 성장하자라는 의지를 표명하였다. 박 대통령은 세계경제 침체의 근본원인이 금융위기가 아니라 혁신위기에서 찾는 견해를 소개하며 낮은 성장률과 높은 실업, 불균형 성장을 타개하고 지속적인 성장으로 나아가기 위해서는 혁신을 통해 새로운 성장 동력을 끊임없이 창출하고 일 자리를 만들어 나가야 한다고 역설하였다.

또한, 박 대통령은 한국이 반세기만에 산업화를 이뤄내고 한강의 기적을 만든 기저에는 실패를 두려워하지 않는 도전정신과 시련과 위기를 발전의 기회로 만들어온 혁신이 있었으며, 도전정신과 혁신을 통해 부존자원도 없고 자급자족도 어려웠던 나라에서 고도의 경제성장을 이루고 굴지의 글로벌 기업들을 배출한 중견국가로 성장하였다고 설명하였다.

박 대통령은 우리 정부가 세계경제의 저성장 기조와 불확실성 증대에 대응하여 다

시 한 번 재도약하고자 창조경제를 적극적으로 추진하고 있다고 언급하면서, 창의성은 고갈도 없고, 환경오염 같은 부작용도 없으며, 모든 주체들에게 보편적으로 내재해 있어 불균형 성장을 극복할 수 있다고 강조하였다.

아울러 이러한 창의성을 기반으로 과학기술과 IT를 접목하여 산업과 산업, 산업과 문화의 융합을 통해 새로운 시장과 일자리를 만드는 창조경제를 통해 포용적인 지속가능한 성장을 모색할 것을 강조하였다.

기조연설에 앞서 주최측은 한국을 혁신과 비즈니스의 중심지로 소개하고, 박 대통령을 APEC에서 가장 전향적이고 역동적인 지도자로 소개한 데서 한국과 한국의 기업환경에 대한 역내 기업인들의 뜨거운 관심을 느낄 수 있었다.

금번 박 대통령의 기조연설은 우리의 창조경제 등 혁신의 필요성에 대한 아시아·태평양 역내 기업인들의 이해를 증진하고, 기업하기 좋은 나라로서 이미지를 제고함으로써 향후 해외투자 유치 및 역내 우리 기업의 진출을 활성화하는데 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 기대한다.

3. 기업인자문위원회(ABAC)¹²⁾와의 대화

APEC은 ‘APEC means business.’라고 할 정도로 APEC 활동의 초점을 기업활동 촉진에 두고 있으며, APEC 정상회의가 개최될 때마다 APEC 정상들과 기업인 자문위원회와의 대화를 개최하고 있다. 금번 ABAC과의 대화는 전체회의 및 소그룹회

의로 진행되었다. 전체회의에서 ABAC 의장의 정상들에 대한 건의문 보고가 있었고, 이후 소그룹회의에서 박 대통령은 미국¹³⁾, 말레이시아, 뉴질랜드 정상 및 인도네시아 부통령과 함께 12명의 ABAC 위원들과 대화를 나누었다. 세계 경제 동향, 역내 지역통합 및 다자무역체제의 미래, 투자 촉진을 위한 규제 개선, 중소기업 지원 등 다양한 주제에 대한 심도 있는 대화가 이어졌다.

박 대통령은 러시아 위원으로부터 해외직접투자(FDI) 및 서비스·투자·규제 관련 현황과 과제에 대해 질문을 받았다. 박 대통령은 한국정부의 외국인 투자환경 개선, 서비스 시장의 경쟁력 강화를 위한 우리 정부의 노력을 소개하고, 이를 통해 한국이 투자 환경 및 서비스 개방도에 있어 우수한 평가를 받고 있다고 설명했다.¹⁴⁾ 특히, 새 정부 들어 무역투자진흥회의를 통해 기업투자의 장애가 되는 각종 규제를 네거티브 방식으로 전환하고 있으며, 이는 국내외 기업 모두에게 동등하게 적용되고 있음을 강조하였다.

한편, ABAC에 대한 당부사항을 묻는 질문에서는 ABAC이 APEC 회원국들에게 현장의 생생한 목소리를 전달해주는 역할을 해주고 있음을 평가하고, 정부의 정책이 현장의 목소리를 잘 반영할 수 있도록 APEC과 ABAC 간 협력을 지속적으로 강화해줄 것을 당부하였다.

10월6일부터 7일까지 이틀에 걸친 역내 기업인과의 만남을 통해 박 대통령은 세일즈 외교에 대한 강력한 의지를 보여주었다. 박 대통령은 경제 살리기와 일자리 창출이 우리 정부의 최우선 과제이며, 이를 위해 역내 기업인들에게 한국의 투자 및

기업환경을 설명하고, 정부가 기업환경개선을 위해 정책적 노력을 지속적으로 경주하고 있음을 강조하였다.

박 대통령은 한국이 외환위기 등을 거치면서 추진해 온 투자 촉진 및 서비스 개방 등 모범적 개혁정책이 APEC 차원에서도 지속 확대 추진할 필요가 있다는 메시지를 전달함으로써, 금번 ABAC과 대화를 통해 기업 친화적 환경 실현을 통한 무역·투자 자유화 달성이라는 APEC의 비전에 대해 참석자들의 주의를 새롭게 환기하는 계기가 되었다는 평가를 받았다.

IV. APEC의 향후 발전방향 및 우리의 대응전략

APEC은 1989년 창설된 이래 다양한 경제적 이슈에 대해 자유로운 대화와 토론이 가능한 포럼으로서 기능을 해왔다. WTO나 FTA 등 법적 구속력을 담보한 협정 체제는 아니지만, 회원국들이 당면한 여러 현안에 대해 솔직하고 기탄없는 논의와 협의 등을 진행하고, 어느 정도 의견수렴이 이루어진 후에 보다 엄격한 포럼으로 이동하여 본격적 논의와 규범화를 시도할 수 있게 된다.

이와 같이 APEC은 고정된 목표를 설정하고 경직적인 방식으로 이행을 추진하는 기구가 아니다. APEC은 아태지역이 더 자유롭고 공정하며 안전한 경제질서로 꾸준히 진전해 갈 수 있도록 하는 하나의 프로세스이며, 이 과정에서 변화해가는 아·태경제가 작동할 수 있는 비전과 운영방식(governance)이 발굴되어 간다고 볼 수 있다.

또한, APEC은 다른 국제 협의체와 달리 무역투자 자유화 뿐 아니라 각종 경제협력의 장을 마련하고 있다. 고위관리회의(SOM: Senior Officials Meeting)가 한번 열릴 때마다 각종 분야별 산하회의 및 워크숍 등이 70여 개 가까이 개최되어 역내에서 이루어지는 거의 모든 경제 활동에 대한 조화와 상호 보완 방법을 꾸준히 강구하고 있다.

우리나라는 1989년 APEC이 출범할 당시 호주와 함께 창설을 주도하였다. 1991년 제3차 APEC각료회의를 서울에서 개최하여 APEC헌장적인 ‘서울 선언’을 마련하였고, 중화경제권(중국, 대만, 홍콩)의 가입을 성사시켜 APEC의 기틀을 마련하였다. 이후 무역투자 자유화 확대를 위한 역내 회원국 간 논의 및 주요 결정에 적극 참여하였고 대개도국 지원 사업 특히 교육, IT 분야 사업에 적극 참여하였다. 또한, 2005년 제13차 정상회의를 부산에서 개최하여 중장기적 역내 무역투자 자유화 방향 제시 등 APEC의 재활성화에 기여하였으며 2005년 부산 로드맵의 채택과 APEC의 효율성과 재정안정성 제고를 위한 APEC개혁안 합의를 주도하는 성과를 낸 바 있다.

금번 APEC 정상회의를 통해 처음으로 아태지역 다자외교무대에 데뷔한 박 대통령은 아·태지역 기업인들에게 신정부의 경제정책을 설명하고 우리나라가 기업하기 좋은 나라라는 이미지를 각인시켰다. 박 대통령은 또한 신뢰와 비전의 리더십을 통해 역내 FTA 협상들이 높은 수준의 아·태자유무역지대 완성을 위한 주춧돌이 되어야 하며 보다 넓은 APEC의 비전과 서로 조화를 이루어야 함을 제시하여 여러 정상들의 지지를 이끌어 내는 성과를 거두었다.

내년도 APEC 정상회의는 2014년 10월 중국 베이징에서 개최될 예정이며, 중국의 리더십 하에 금년 12월 사전 준비 고위관리회의(I-SOM)를 시작으로 1년간의 협의 여정을 개시할 것이다. DDA 협상의 교착상태가 장기화되고 있고, 다양한 지역통합 움직임이 활발한 국제 경제 환경하에서 APEC은 지속적인 무역투자 자유화를 통해 시장을 확대하고 성장을 촉진하기 위한 방

안을 모색해 나갈 것으로 전망된다.

APEC은 우리 입장에서 수출 시장과 외교의 지평을 확대할 수 있는 지역협의체로서 그 중요성과 유용성을 아무리 강조해도 지나치지 않다. APEC을 최대한 활용하고 적극 참여하여 우리의 국익을 극대화할 수 있도록 정부, 기업, 학계 모두의 힘과 지혜를 함께 모아 나가야 할 것이다. **외교**

註

- 1) World Bank, 2008-2012년간 명목 GDP 평균 성장률
- 2) 연계성(connectivity) : 지역통합 촉진에 긴요한 물리적(교통망), 제도적(규제 조화), 인적(전문가 교류) 연결을 포괄하는 개념
- 3) 보고르 목표 : 1994년 인도네시아 보고르 정상회의에서 선진국은 2010년까지, 개도국은 2020년까지 완전한 무역·투자 자유화 달성을 목표로 설정, 법적 구속력이 없는 정치적 선언의 성격
- 4) APEC 연계성 프레임워크 : APEC의 물리적 인프라를 확충하고 관련 제도를 정비하며 제품과 인적 이동을 자유롭게 하자는 제안
- 5) 인프라 개발·투자 다개년 계획 : 2013-16년간 인프라 투자를 활성화하기 위한 규제 제도 정비, 정부 역량강화, 금융 환경 개선 등에 관한 계획
- 6) 한국은행, 명목 국민총소득(GNI) 대비 수출입 비율
- 7) FTA 개도국 역량강화사업 : 2012-14년간 우리나라 주도로 APEC 개도국 공무원을 대상으로 FTA 분야별 협상 역량 강화 사업을 시행 중이며, 미국, 중국, 일본 등 8개국이 적극 참여중
- 8) 적정 기술 : 기술이 사용되는 나라의 환경적, 경제적 조건 등을 고려하여 첨단기술에 비하여 고액의 투자가 필요하지 않고, 쉽게 사용 할 수 있으며, 현지 지역사회 개발에 도움을 주는 기

술을 의미

- 9) 3년마다 개최되는 세계 최고의 에너지 관련 국제회의이며 2013.10.13(일)~17(목)간 대구에서 개최
- 10) 제7차 세계 물 포럼 : 2015년 4.12~17일간 대구에서 개최 예정
- 11) APEC CEO Summit(APEC 최고경영자회의) : APEC에의 기업인 참여 확대를 위해 매년 정상회의 직전에 개최되며, 각국 정상들을 주요 연사 또는 토론자로 초청하여 세계·지역 경제 관련 발표를 청취하고 토론함. 역대 우리 대통령은 총 5회('98, '99, '05, '08, '09) 참석하여 연설함.
- 12) APEC 기업인자문위원회(APEC Business Advisory Council) : APEC 회원국 정상들을 위한 공식 민간자문기구임.
- 13) 미국은 오바마 대통령이 연방정부 shut-down 사태로 불참함에 따라 John Kerry 국무장관, Penny Pritzker 상무장관, Michael Froman USTR 대표가 세션별로 대참.
- 14) 세계은행(WB)의 2013년도 기업환경평가에 따르면 한국은 185개국중 8위이며, OECD의 서비스 교역제한지수(STRI)에 따르면, 34개 회원국중 한국은 유통분야에서는 4번째, 컴퓨터분야에서는 9번째, 건설은 11번째로 제한이 적은 것으로 나타남.

2013년 ASEAN 관련 정상회의 주요내용 및 성과

서 정 인*

I. 머리말

금년 10월9일~10일간 브루나이 반다르세리베가완에서 동남아국가연합(ASEAN) 관련 정상회의가 개최되었다. ASEAN 소속 10개 회원국을 비롯하여, ASEAN+3에 참석하는 한국, 중국, 일본, 동아시아 정상회의(EAS)에 참석하는 호주, 뉴질랜드, 인도, 미국, 러시아까지 18개국 정상(또는 외교장관)이 한 자리에 모였다. 이틀동안 ASEAN 정상회의 및 ASEAN+1 정상회의¹⁾, ASEAN+3 정상회의, EAS 등 총 9개의 정상회의가 개최되었고, 이에 더하여 다수의 양자회담 등이 개최되는 등 빡빡한 일정으로 회의가 진행되었다.

우리나라는 박근혜 대통령이 취임 이후 ASEAN 관련 다자 정상외교 무대에 데뷔, 한국이 ASEAN의 ‘신뢰와 행복의 동반자’라는 메시지를 성공적으로 전달하고, 각국이 ASEAN의 마음을 얻기 위해 경쟁을 벌이고 있는 동남아에서 우리의 전략적 공간을 확보하였다는 평가를 받고 있다.

본고를 통해 ASEAN의 전략적 의미를 살펴보고, 우리나라가 참석한 각 회의체별

성격 및 회의체별 주요 결과, 성과, 후속조치 계획 등을 순서대로 설명하고자 한다.

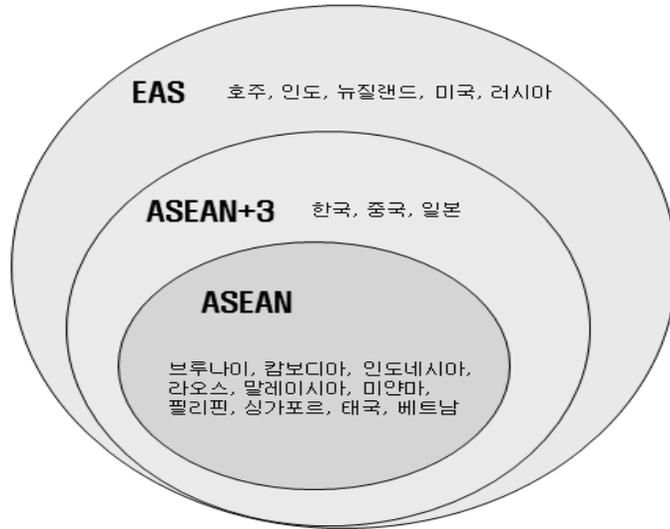
II. ASEAN의 의의

ASEAN은 1967년 창설 당시에는 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 5개국으로 시작했으나, 1984년 브루나이가 가입하고, 이후 1990년대 들어 냉전 종식 등 국제정세 변화와 함께 세계적 지역주의화 현상이 가속화됨에 따라, 1995년 베트남, 1997년 라오스, 미얀마, 1999년 캄보디아 등 사회주의권 국가들이 잇달아 가입함에 따라 현재와 같은 10개 회원국 체제가 되었다. ASEAN의 협력 체제를 보면, ASEAN이 중심이 되어 ASEAN+1(대화 상대국²⁾), ASEAN+3(+한국, 중국, 일본), EAS(+3+호주, 뉴질랜드, 인도, 미국, 러시아), ARF 등 동심원적, 다층적 지역협력 구조를 이루고 있다.

이러한 ASEAN을 둘러싸고, 미국, 중국, 일본 등 주요국들이 ASEAN에서의 영향력

* 외교부 남아시아태평양국장

〈그림〉 ASEAN 중심의 동심원적인 동아시아 지역협의체



강화를 위해 대ASEAN 외교를 강화하고 있는데, 이는 모두 ASEAN의 중요성에 인식을 같이하기 때문이다. 주요국의 대아세안 중시 동향은 다음과 같다.

우선, 미국은 2011년 11월 재균형 정책(rebalancing policy)을 표방하며, 동남아 중시 정책을 본격화하고 있다. 금년 ASEAN 관련 정상회의에는 국내사정으로 오바마 대통령이 불참함에 따라 케리 국무장관이 대참하였으나, 제1차 미·ASEAN 정상회의를 개최하였다. 오바마 대통령이 국내사정만 아니었다면, 금번 APEC/EAS 회의 참석 계기, 동남아 4개국(인도네시아, 브루나이, 말레이시아, 필리핀)을 방문할 예정이었다.

중국은 신 리더십 출범 이후, ASEAN과 중국 관계를 ‘운명공동체’라고 비유하는 등 대ASEAN 중시 외교를 표명하고 있다. 시진핑 주석과 리커창 총리는 APEC과 EAS 회의 전후로 인도네시아 등 동남아 5개국을 순방하였고, 리커창 총리는 10월9일 제

16차 중·ASEAN 정상회의에서 향후 10년간 2가지 공동인식과 7가지 협력분야로 구성된 ‘2+7 협력구상’³⁾을 소개하기도 하였다.

일본도 아베 총리 취임 후, 해외 첫 순방지로 태국을 선택했다. 현재 계획 중인 11월 라오스-캄보디아를 방문하면 2012년 12월 아베 총리의 취임 후 1년 미만의 기간에 ASEAN 10개국 순방을 마무리하게 된다.

우리도 박 대통령 취임 이후 ASEAN 중시 정책을 본격화하고 있다. 박 대통령이 9월에 베트남을, 10월에 인도네시아를 각각 방문하였고, 10월17일에는 필리핀 정상에 한국을 방문하였으며, 금번 EAS 계기 미얀마, 싱가포르, 브루나이 3개국과 정상회담을 가졌다. 또, 금년 말까지 예정된 계획을 모두 소화할 경우 취임 첫 해 약 8개국과 동남아 정상회담을 갖게 되는 것으로, 이는 취임 첫 해 행보로서는 매우 이례적인 일이다.

이와 같이 우리를 포함하여 주요국들이 경쟁적으로 대ASEAN 외교를 강화하려는 이유는 역동적인 경제 성장, 막대한 소비 시장으로의 잠재력, 풍부한 천연자원 등 ASEAN의 중요성에 주목하기 때문이다. 구체적으로 ASEAN의 중요성을 하나씩 살펴보면 아래와 같다.

우선, ASEAN은 지리적으로 태평양과 인도양을 잇는 전략적 요충지로서, 원유, 가스 등 자원의 안정적 공급로이자 주요 교역 통로이다. 말라카 해협은 우리 원유 수입량의 90% 이상, 수출입 물량의 30% 이상을 운송하는 전략적 해상 통항로이다.

또한, ASEAN은 2015년까지 인구 6억 명, GDP 2조 달러의 단일 시장 출범을 목표로 하고 있으며, 풍부한 자원과 노동력을 보유하고 있어, 글로벌 생산 및 소비를 위한 Post-BRICs 시장으로 급부상할 것으로 전망되고 있다. ASEAN은 최근 연 평균 5% 이상의 경제성장을 시현하고 있으며, 아시아개발은행(ADB)은 ASEAN이 2012년 5.3%에 이어, 2013년 5.5% 성장할 것으로 전망하고 있다.

우리에게 있어 ASEAN은 제2의 교역대상국이자 제1의 투자대상국, 제2위 건설수주시장으로, 글로벌 금융위기 이후 핵심 경제파트너로 부상하였다. 또한, 우리는 ASEAN과 사회·문화적으로도 한층 가까워졌다. 한류를 통해 더욱 가까워졌고, 관광 및 이주노동으로 인한 상호 인적 교류가 날로 늘어나, 우리 국민의 제1위 방문지(430만명)이고, 한국과 동남아에 체류 중인 국민이 각각 30만 명이다.⁴⁾

한편, ASEAN 10개국이 모두 남북한 동시 수교국인 점을 감안시, ASEAN과의 관계 증진은 한반도에서 안정과 평화를 확보

하기 위한 한국의 우방 국가군 확보로서의 의미도 크다.

Ⅲ. ASEAN 관련 각 회의체별 성격

1. 한·ASEAN 정상회의

한·ASEAN 정상회의는 ASEAN 10개국의 정상과 우리 정상이 참여하는 회의로, ASEAN+3 정상회의가 처음 개최된 1997년부터 시작되었다. 우리나라와 ASEAN 개별 회원국과의 협의가 아닌 우리나라와 ASEAN 회원국 전체간의 구도로 논의가 이루어진다는 의미에서 양자에 가까운 다자 회의체라고 할 수 있다.

1989년 ASEAN과 대화 관계를 수립한 이후, 점차적으로 협력을 확대해 온 결과, 정상회의부터 실무급에 이르기까지 정치·안보, 경제, 정보통신 등 다양한 분야에서 24개 협력 메커니즘을 운영할 정도로 상당 수준의 제도화를 달성했다. 한국은 연 500만 불 규모의 한·ASEAN 협력 사업을 이행 중으로, 과학기술 및 인력개발 분야 협력 증진과 공무원, 학자 및 사회지도층 인사교류 등을 통해 한·ASEAN 관계를 실질적으로 확대시키고, 상호 이해를 증진시키는 데 기여하고 있다.

한·ASEAN FTA는 2005년 12월 한·ASEAN FTA 기본협정 체결을 시작으로 하여, 2006년 8월 한·ASEAN FTA 상품협정 체결, 2007년 11월 한·ASEAN FTA 서비스 협정 체결, 2009년 6월 한·ASEAN FTA 투자협정 체결을 통해 완결되었다. 한편,

2009년 3월 한·ASEAN⁵⁾ 센터의 서울 설립 및 2009년 6월 한·ASEAN 대화관계 수립 20주년 기념 제주도 특별정상회의 개최, 2012년 주ASEAN 대표부 설립 등을 통해 한·ASEAN 관계는 지속적으로 발전하고 있다.

2. ASEAN+3 정상회의

1997년 아시아 외환위기에 대응하는 과정에서 ASEAN 정상들이 한·중·일 3국 정상을 초대하여 ASEAN+3 정상회의를 최초로 개최한 이후, 참석자들은 동남아와 동북아를 뛰어넘은 동아시아 차원의 협력 필요성에 공감하고, ASEAN+3 정상회의 개최를 정례화하기로 합의했다.

현재 ASEAN+3는 역내 회의체 가운데 경제, 금융, 식량 등 기능협력(functional cooperation)이 가장 활발하게 이루어져, 동아시아 공동체 건설에 있어 중심적인 협력체(a main vehicle)로 평가받고 있고, 정상회의, 각료급, 고위급, 실무급 회의 등 20여 개 분야에서 60여 개 회의체를 운영 중이다.

대표적인 성과로 금융위기 발생시 달러 유동성 지원을 위한 역내 다자간 통화스왑 체제인 치앙마이이니셔티브(CMIM), 각국의 경제 상황을 감시·분석함으로써 CMIM 체제하에서 금융위기 발생시 신속한 자금 지원 결정을 내리기 위한 ASEAN+3 거시경제감시연구소(AMRO), 식량위기 발생시 쌀의 안정적 공급 및 쌀 가격 안정을 위한 ASEAN+3 비상쌀비축협정(APTERR) 등이 있다.

우리는 ASEAN+3 출범 초기부터 동아

시아 비전그룹(EAVG) 제안 등을 통해 동아시아 협력 논의에 적극 참여 중이다. 2001년 정상회의에 제출한 EAVG I 보고서는 ‘평화, 번영, 발전의 동아시아 공동체’ 달성을 제시하고, 이의 달성을 위해 2002년 동아시아 연구그룹(East Asia Study Group)이 권고한 26개 협력사업은 이후 ASEAN+3가 20여개 넘는 분야에서 협력 체계를 구축하는 발판이 되었다. 2012년 정상회의에 제출한 EAVG II 보고서는 동아시아 공동체 달성을 위한 첫 단계로 ‘2020년까지 동아시아 경제공동체 달성’을 제시하였다.

3. 동아시아 정상회의(EAS)

EAS는 2005년 ASEAN+3(한·중·일) +3(호주, 뉴질랜드, 인도)의 형태로 출범하였고, 그 이후 2011년에 미국, 러시아가 가입함에 따라 현재와 같은 18개국의 회원국의 구성을 갖추었다.

EAS는 미국과 러시아 같은 강대국이 참여하여 전략 이슈에 대해 정상들 간 허심탄회하게 논의하는 포럼인 만큼, 동 회의체에 대한 관심이나 회의체의 국제적 위상이 점차 높아지고 있는 추세이다. 그러나 현재까지 협력의 수준이 세미나 개최나 선언 채택 등 전시적인 수준에 머물고 있어, EAS의 성격을 보다 뚜렷하게 정립시켜야 할 필요가 있다.

한편, EAS는 주요 현안에 대한 정상간 전략 포럼으로서의 성격과 함께, 6개 우선 분야⁶⁾를 중심으로 하는 기능 협력체로서의 성격을 지니는 이원적 구조로 운영 중인데, EAS의 이원적 성격에 대해 회원국 사이에 다소간 입장차를 보이고 있다.

기본적으로 대부분의 참가국들은 EAS를 정상들의 전략적 관심사를 자유롭게 발언하는 포럼으로 평가하고 있으나, 일부 국가들은 EAS 차원의 기능 협력 추진의 필요성을 강조하고 있다.

IV. 2013년 각 정상회의의 주요 논의 결과 및 성과

1. 한·ASEAN 정상회의의 주요 논의 결과

한국은 박 대통령의 취임 이후 ASEAN 회의에 처음으로 참석한 만큼, 신정부의 대ASEAN 중시 메시지를 전달하면서, 동남아에서 한국의 전략적 입지를 강화하고자 했다. 이를 위해, ‘신뢰의 행복의 동반자’라는 화두를 던지며, 공동 평화(shared peace), 공동 번영(shared prosperity), 공동 발전(shared progress)을 지향점으로 제시하였다.

구체적으로, 공동 평화는 정치·안보 분야에서 차관보급 한·ASEAN 안보 대화 신설을 통해 전략적 동반자 관계의 내실화를 도모하자는 구상이다. 공동 번영은 한·ASEAN Business Council 신설 등을 통한 경제 협력의 강화, 공동 발전은 한·ASEAN 센터 강화, 동남아 지역에 우리 문화원 확대 등 쌍방향 교류와 소통 증진 통한 사회·문화 분야 협력 강화를 주요 내용으로 하고 있다.

양측은 또한 2009년 한·ASEAN FTA 완결 이후 한·ASEAN 교역액이 지속 증

가하여 2012년 역대 최고치인 1,310억 불에 달한 것을 평가하고, 한·ASEAN 추가 자유화 완료 등을 통해 2015년까지 1,500억 불 달성을 위해 노력하기로 하였다.

한국은 2015년 ASEAN 공동체 출범에 있어 주요 해결 과제인 역내 개발격차 해소와 연계성 증진을 위한 노력의 일환으로, 경제 개발 협력 강화를 확대해 나가고, 특히 2014년 한·메콩 외교장관회의의 한국 개최 등을 통해 메콩 지역의 성장을 위한 협력도 강화해 나갈 예정임을 밝혔다. 아울러, 정부는 새마을 운동 전수, ODA 협력 등을 통해서도 경제협력 기반을 강화해 나갈 계획임을 설명하였다.

한편, 2014년 한·ASEAN 대화관계 수립 25주년을 맞아, 내년 12월 한국에서 한·ASEAN 특별정상회의를 개최하기로 합의하였다.

2. ASEAN+3 정상회의의 주요 논의 결과

ASEAN+3 참가국 정상들은 1997년 ASEAN+3 체제의 출범 이후 금융, 농업, 환경, 보건, 문화, 교육 등 20여 개 분야로 협력의 범위를 확대하고, 실질협력을 증진시키는 등 동아시아에서 가장 제도화된 다자협력체로 발전해 왔음을 평가하였다. 글로벌 경제의 불확실성이 완전히 해소되지 않은 상황에서, 역내의 금융안정망 강화를 위해 치앙마이이니셔티브(CMIM), ASEAN+3 거시경제감시기구(AMRO) 등의 역할을 더욱 강화할 필요성에 공감대가 형성되었다.

금번 정상회의에서는 ASEAN+3의 미래 방향 설정을 위해 향후 5년간 구체 협력방향이 포함된 「ASEAN+3 협력 사업계획

2013-2017」이 채택되었다. 동 계획은 2007년 수립이후의 협력 성과를 총체적으로 점검하고, 환경변화를 반영하여 재개정된 종합계획으로, 많은 정상들이 동 계획의 원활한 이행을 희망하였다.

한국은 2012년 ASEAN+3 정상회의에 보고된 제2차 동아시아 비전그룹(East Asia Vision Group II) 보고서의 권고사항이 정부차원에서 실효성 있게 이행될 수 있도록, 원활한 후속조치 이행을 위해 회원국들의 협조를 요청했다. 아울러, EAVG II 보고서 권고사항 중 우리측 관심사업으로 동아시아 싱글윈도우 구축, 역내 우수 대학 간 네트워크 구축, 한·중·일 3국 ASEAN 센터 간 협력 강화 등을 선제적으로 발표했다.

2015년 ASEAN 공동체 출범을 앞두고 ASEAN 역내의 물리적, 제도적, 인적 연계성 제고의 중요성 및 향후 동아시아 공동체 달성을 위한 ASEAN+3 차원의 연계성 제고 노력의 중요성이 논의되었으며, 특히 연계성 증진을 위해서는 재원조달이 긴요하므로, 동 분야에 대한 +3국의 지속적 지원·협력에 대한 기대가 높았다.

한편, 한국, 중국, 일본 각국에 위치한 ASEAN 센터가 ASEAN과의 무역 및 관광·교육 교류 활성화에 기여하고 있음을 평가하고, 3국 센터 상호간의 협력을 위한 제안을 환영하며, 이러한 활동이 더욱 강화되기를 기대하였다.

우리는 금년도 한·일·중 3국 협력의 장국으로서 3국 협력 현황에 대해서 간략히 소개하고, 동북아 지역에서의 신뢰의 인프라 구축을 위한 동북아 평화협력 구상에 대해 설명하여 회원국들의 지지를 받았다.

3. 동아시아 정상회의(EAS) 주요 논의 결과

EAS는 2011년 미국과 러시아의 합류 이후, 동아시아 국가 정상들의 회의를 넘어, 글로벌 주요 정상들이 동아시아 문제를 논의하는 전략 포럼으로 그 위상이 강화되었고, 금번 회의에도 주로 정치 및 경제안보 이슈가 논의되었다.

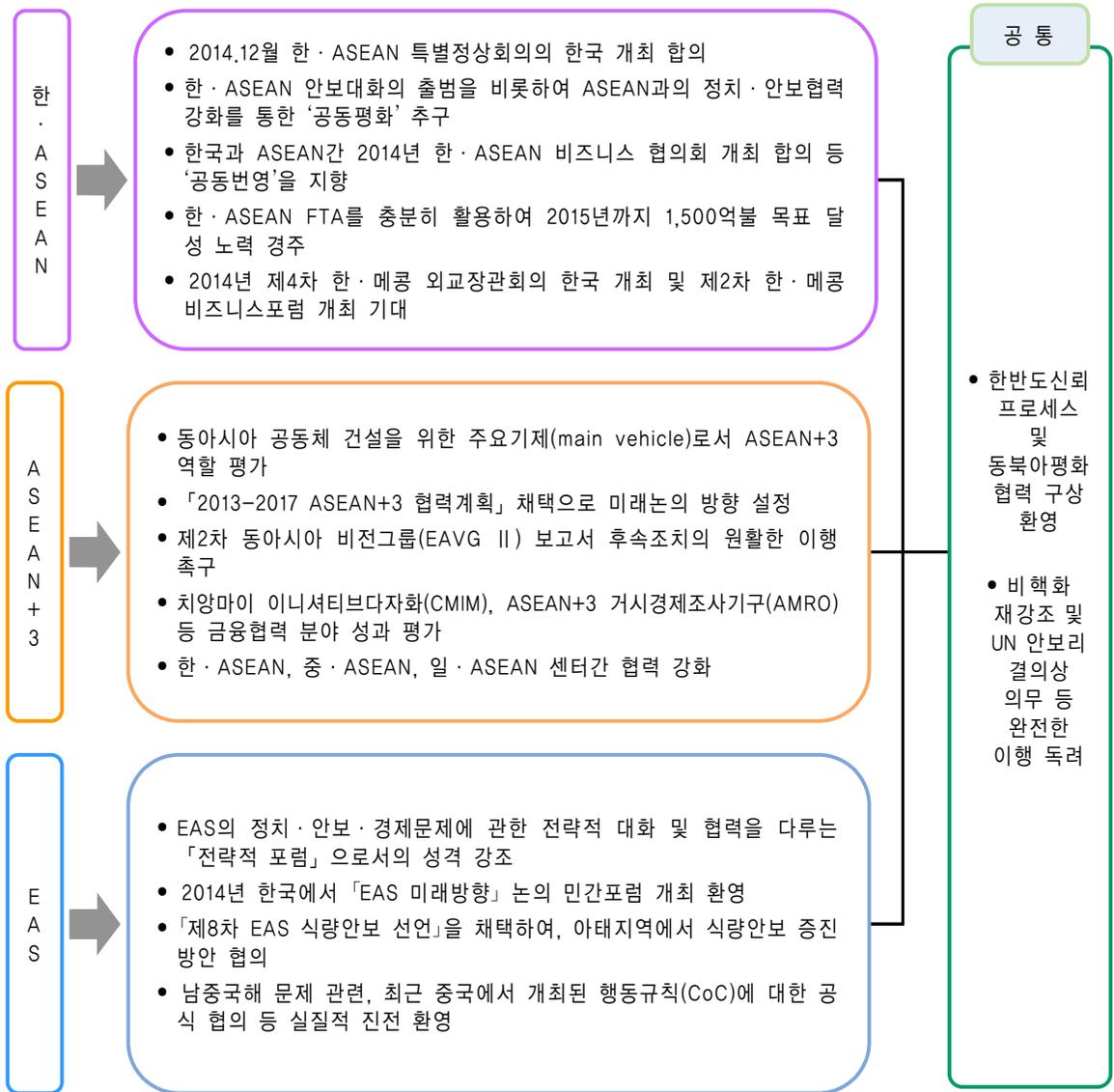
금번 회의에서는 의장국인 브루나이가 제시한 식량 및 에너지 안보, 기후변화, 재난대응 및 전염병과 같은 연성 안보 이슈가 논의되었고, 식량 안보와 관련해서는 별도의 선언문도 채택되었다. 이는 글로벌 이슈인 동시에 지역적 이슈로서 국민의 삶과도 직접 관련된 식량안보에 대한 회원국 정상들의 높은 관심을 반영한 것으로 보인다. 또한, 남중국해, 시리아 문제, 북핵 문제 등 민감한 정치·안보 이슈에 대해서도 정상들 간 허심탄회한 논의가 진행되었다.

우리는 신정부의 신뢰외교 정책인 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력 구상에 대해 설명하고, 회원국들의 지지를 획득하였다.

동시에, 재난대응, 에너지 안보와 관련, 2012년 5월 우리와 태국이 공동으로 실시한 아세안지역안보포럼(ARF) 재난대응훈련(DiREx)을 통한 우리의 기여를 설명하고, 10월13~17일간 대구에서 개최된 제22차 세계 에너지 총회를 소개하기도 하였다.

한편, EAS가 출범 당시 정치·안보 이슈를 논의하는 전략적 포럼으로 출발한 이래 8년이 지나면서 기능협력의 중요성도 강조되는 이원적 성격이 표출되고 있다. 우리 정부는 EAS가 ASEAN+3 등 여타 역

〈표〉 회의체별 의장성명 주요내용



내 협력체와 중복되지 않으면서, 상호보완적인 시너지를 발휘하고, EAS 회원 구성의 위상 및 잠재력에 부합하는 방향으로 발전하기 위해서는 글로벌 이슈에 대응하는 전략 포럼으로 나가야 한다는 구상이다. 이와 관련하여, 한국은 EAS의 미래 발

전방향에 대해 보다 폭넓은 이해관계자들의 의견을 수렴한다는 차원에서 2014년 'EAS의 미래방향'에 관한 민간 포럼 개최 계획을 발표하였다.

4. 금번 ASEAN 관련 정상회의의 핵심 성과

가. ASEAN 다자 정상외교 무대에 성공적으로 데뷔, 정상들과 신뢰관계 구축

박근혜 대통령이 취임 이후 ASEAN 다자 정상외교 무대에 성공적으로 데뷔하여, 새 정부의 ASEAN 협력에 대한 의지를 천명하고, ASEAN 10개국 정상들과 신뢰관계를 맺은 것이 가장 우선적인 성과라 꼽을 수 있겠다. 외교의 꽃인 정상외교를 위해 총력을 기울여 준비했고, 그 과정에서 ASEAN 각국과 긴밀한 협력네트워크를 구축할 수 있었으며, 실제 정상회의장에서도 매우 훈훈한 분위기에서 회의가 진행되었다.

나. '신뢰와 행복의 동반자' 비전 제시 및 대ASEAN 협력 외연 확대

박근혜 대통령은 2010년 수립된 한·ASEAN 전략적 동반자 관계의 내실화 차원에서, ASEAN와의 '신뢰와 행복의 동반자' 비전을 제시하였고, ASEAN 정상들은 한국 최초의 여성 대통령 및 신정부에 대한 기대감을 강하게 표명하면서, 우리 메시지를 환영하였다.

특히, 한·ASEAN 안보대화 신설 등 정치·안보 분야에서의 협력 강화 의지를 발표하였는데, 이는 기존의 경제 분야 중심의 한·ASEAN 관계의 외연을 정치·안보 분야로 확대하는 계기가 될 것으로 기대하고 있다. ASEAN이 개별 국가와 안보대화 협의체를 신설한 것은 한국이 최초인 만큼, ASEAN이 한국을 편안한 협력 파트너로 인식하고 있기 때문에 가능했던 것으로 판단된다.

2014년 12월 한국에서 개최하기로 합의한 한·ASEAN 특별정상회의는 신정부 출범 이후 우리나라에서 열리는 최초의 다자 정상회의로, 동 회의 개최를 통해 한·ASEAN 관계가 제반 분야에서 한층 더 업그레이드되는 계기가 될 것으로 기대된다.

ASEAN 이외의 국가에서 ASEAN 특별정상회의를 개최한 것은 일본, 중국, 인도, 한국 4개 국가 뿐이고, 이 가운데 ASEAN 특별정상회의를 두 번 개최한 국가는 한국과 일본 뿐으로, 이는 ASEAN이 그만큼 한국을 중시한다는 의미로 해석된다.

다. 한국의 미래성장 동력원으로 부상중인 ASEAN과의 경제협력 강화 기반 구축

우리의 핵심 경제 협력 파트너로 부상한 ASEAN과의 경제 협력을 강화하고자, 정부는 2009년 완결된 한·ASEAN FTA의 추가 자유화를 2015년까지 완료하여 교역액 1,500억불 목표를 달성하기 위해 공동 노력하기로 합의하였다.

특히, 정부는 대기업에 비해 상대적으로 저조한 우리 중소기업의 해외진출과 투자 확대, 기업 간 네트워킹을 강화하기 위해 2014년 12월 한·ASEAN 특별정상회의 계기 한·ASEAN Business Council을 신설하기로 제안하였다.

우리 중소기업이 가진 적정기술(appropriate technology)을 활용할 수 있을 것으로 기대되며, 이들의 해외시장 진출 및 투자 확대를 통해 우리의 저성장 탈출 및 일자리 창출에 기여가 가능할 것으로 예상된다. 동시에, ASEAN이 필요로 하는 ASEAN내 중소기업 육성에도 기여하고, 우리 중소기업의 현지 진출시 현지 고용확대와 투자 증대로도 이어져 현지에서도 긍정적인 경제

적 효과가 있을 것으로 기대된다.

라. ASEAN+3의 미래방향 논의 선도

한국은 ASEAN+3의 출범 초기인 1999년과 2009년 각각 역내 현인 및 전문가 그룹인 동아시아 비전그룹(EAVG)을 구성하여, 동아시아 협력의 비전 및 발전방향에 대한 의견을 들어볼 것을 제안하고, EAVG의 보고서 작성 과정에 적극 참여함으로써 동아시아에서 가장 제도화된 협력체로 발전한 ASEAN+3의 협력방향 설정에 건설적으로 기여한 바 있다.

박 대통령은 금번 회의에서 이제는 비전을 실현시키기 위한 구체 행동이 필요한 시기임을 강조하며, 우리가 선도하여 작성된 EAVG II 보고서의 후속조치가 원활하게 이행되어 2014년 미얀마 정상회의에 구체 이행계획이 포함된 최종 보고서를 제출할 수 있도록 여타 회원국의 협조를 촉구했다.

마. 동아시아 정상회의(EAS)의 미래방향 논의에 건설적 기여

EAS는 출범 당시 정치·안보 이슈를 논의하는 전략적 포럼으로 시작하였으나, 지난 8년간의 발전 과정에서 기능적 협력도 강조하는 2개의 흐름이 병존하는 이원적 구조를 갖게 되었다. 이에 따라, EAS가 앞으로 어떤 성격의 협의체로 정립해 나가야 할 지에 대한 논의가 필요한 시점이다.

한국은 중견국으로서 이러한 논의를 주도적으로 이끌어 나가고자 하며, 이를 위해 금년 EAS 정상회의시 EAS 회원국의 전직관료, 학자 등을 초청해 심도 있는 토론을 벌이는 'EAS의 미래포럼'을 2014년 한국에서 개최할 계획임을 발표했다.

바. 북핵 및 '신뢰 외교'에 대해 ASEAN을 포함한 아태지역 주요 17개국의 지지 확보

한국은 금번 정상회의를 통해 한반도 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력구상 등 우리의 신뢰외교를 ASEAN 회원국 뿐만 아니라 미국, 러시아, 일본, 중국 등 주요국에 적극적으로 설명하고, 지지를 확보하였다. 특히, 한·ASEAN, ASEAN+3, EAS 3개 정상회의 의장성명에 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상에 대한 회원국의 환영(welcome)과 지지가 명문화되었는데, 이는 신정부 출범 이후 다자 정상회담에서 최초로 있는 일로, 우리 입장이 전향적으로 반영된 것으로 큰 의미가 있다.

ASEAN 회원국 중에는 북한과 협력관계가 가까웠던 국가들이 다수 있는 만큼, 전통적으로 ASEAN은 한반도 문제에 있어 비교적 중립적인 입장을 취해왔다. 그럼에도 불구하고 금번 정상회의에서 이런 성과가 가능했던 것은 신정부 출범 이후 ASEAN과 정치·안보 관계를 강화하겠다는 전략적 판단에 따라 정부가 한반도 문제에서 ASEAN의 지지를 확보하고자 부단히 노력한 덕분인 것으로 보인다.

앞으로도 우리 정부는 신뢰외교의 구현을 위해 ASEAN 회원국과 소통 및 협의를 지속하여 진일보된 협조를 확보하고, 2014년 한·ASEAN 안보대화 및 2014년 한·ASEAN 특별정상회의 등 계기를 활용하여 신뢰외교에 대한 이해를 심화시키기 위한 노력을 지속할 것이다.

V. 맺음말

우리 정부는 신정부 출범이후 금번 ASEAN 정상회의에 처음으로 참석하여, ASEAN 10개 회원국과 신뢰관계를 구축하고, 대ASEAN 중시 메시지를 성공적으로 전달하며, 동남아에서의 전략적 공간을 확보하였으므로, 동 성과를 잘 이어갈 수 있도록 후속조치에 만전을 기하고자 한다.

우선, 2014년 한·ASEAN 특별정상회의 개최를 내실있게 준비하여, 우리의 국익을 극대화하면서 동시에 ASEAN 회원국의 이익을 반영한 성과를 달성할 수 있도록 최대한 노력할 예정이다.

우리가 제안한 한·ASEAN 간 안보대화 및 한·ASEAN Business Council을 비롯하여, 동남아내 우리 문화원 확대 추진, 한·ASEAN FTA 추가자유화 계획도 ASEAN 회원국 및 관계부처 등과 협의하여 적극 협의해 나갈 예정이다.

또한, ASEAN+3 정상회의 관련, 우리의 관심사항을 발굴, 구체화하여 EAVG II 보고서 후속조치 과정 등에 적극 참여하고,

동남아와 동북아를 뛰어넘어 동아시아 공동체 비전을 가속화하는 노력에 기여하고자 한다. ASEAN+3 정상회의는 ASEAN을 두고 한·중·일 3국이 선의의 경쟁을 하는 다자외교인 만큼, 한국은 중간자적 입지를 활용하여 한·중·일 3국이 ASEAN을 존중하는 틀 안에서 서로 조화롭게 협력해 나갈 수 있는 여건을 만들도록 노력하고자 한다.

EAS와 관련해서는 우리가 제안한 2014년 'EAS 미래포럼'의 한국 개최 준비를 위해 국내 민간 연구소 등과 협의하여 개최 계획을 구체화해 나갈 예정이다. 그리고 포럼 준비과정에서 EAS에 대한 우리의 구상, 즉 글로벌 이슈에 대응하는 전략 포럼으로서의 구상을 반영할 수 있도록 노력하고자 한다.

우리 정부의 이와 같은 노력을 통해 정치·안보 및 경제, 사회·문화 등 다방면에서 우리의 핵심 협력파트너로 부상한 ASEAN과의 상생협력이 더욱 내실화될 수 있도록 적극 노력할 것이다. **외교**

註

- 1) 금번 브루나이에서 개최된 ASEAN+1 정상회의 : 제16차 한·ASEAN, 제16차 중·ASEAN, 제16차 일·ASEAN, 제11차 인도·ASEAN, 제1차 미·ASEAN, 제5차 UN·ASEAN 정상회의
- 2) 대화상대국 : 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 9개국 및 EU
- 3) * 2가지 공동인식 : 협력의 근본은 전략적 상호 신뢰 심화 및 선린우호 증진, 협력의 핵심은 경제발전을 통한 상호간 공동이익 도모
- * 7가지 협력분야 : 중·ASEAN간 선린우호협력

- 조약, FTA, 교통·운수 인프라, 금융, 해양, 안보, 인문·과학·환경 교류 강화
- 4) 한·ASEAN 경제규모(2012년 기준) : 교역액 1,310억불(흑자 272억불), 투자액 43억불, 8,600여개 기업 진출, 건설수주 110억불
- 5) 한·ASEAN 센터 : 한국과 ASEAN 회원국간 교역·투자 증진 및 관광·문화 교류 활성화를 위한 국제기구(13년 예산 60억원)
- 6) EAS 6개 우선 분야 : 환경·에너지, 금융, 교육, 보건, 재난구호, 연계성

창조경제의 의미와 실현 방안

이 민 화*

I. 서언

창조경제는 1996년 영국을 시작으로 호주, 미국, 일본, 중국 등 수많은 국가들이 미래전략으로 추진 중이다. 한국이 최초는 아니다. 그러나 영국이 창조경제1.0을 시작했다면, 한국은 창조경제2.0 시대를 열어가고 있는 것이다.

창조경제는 한 마디로 ‘창조성이 경제의 중심’이 되는 것이다. 즉 혁신적 가치창출에서 창조성이 실천력보다 중요해 진다는 것이다. 창조경제1.0은 창조성이 실천력보다 중요한 특정 창조산업을 선정했다면 창조경제2.0은 모든 산업에서 창조성이 실천력보다 중요해지게 만들겠다는 것이다.

창조경제란 용어는 대한민국이 세계 최초로 쓴 용어도 아니다. 1990년 일본 노무라연구소에서 ‘창조사회’란 보고서를 냈고, 1997년 제기된 영국의 창조경제 논의는 2000년 피터 코이를 거쳐 2001년 존 호킨스(John Howkins)의 창조경제론으로 이어졌다. 호킨스의 창조경제는 영화, 음악, 패션, 디자인 개발과 같은 문화 창조산업을 중심으로 하는 영국의 국가산업 발전 전략

이었다. 리처드 플로리다(Richard Florida)는 「창조계급의 부상」이라는 책에서 미래 창조도시를 언급하고 있다.

1997년 영국은 토니 블레어 수상의 주창으로 주로 문화산업을 중심으로 하는 창조산업을 통하여 영국을 발전시킨다는 ‘창조영국(Creative Britain)’ 전략을 시작하였다. 존 호킨스가 2001년 창조경제라는 책을 통하여 정의한 영국의 15개 창조산업은 대부분이 문화 산업이었다. 영국의 창조경제는 결국 창조성이 가치창출의 중심이 되는 문화 산업 정책이 된 것이다. 영국은 창조경제의 종주국이 되고자 영국식 창조경제를 EU, UN, 중국 등에 확산하기 위한 다각도의 활동을 전개하고 있다.

영국에 이어 호주는 2006년 창조산업부를 발족하고 영국의 창조산업에 ICT를 융합하는 개념으로 창조국가(Creative Nation) 전략을 추진 중이다. 일본도 2010년 Cool Japan 선언을 통하여 음식, 관광 등을 추가한 일본식 창조산업을 정의하고 민관합동으로 추진한다는 공창(公創) 전략을 추진 중에 있다. 심지어는 세계의 공장 중국이 산업과 문화를 융합한다는 양화융합(兩化融

* KAIST 초빙교수, 창조경제연구회 이사장

습)이라는 창조경제 전략을 통하여 ‘made in China’에서 ‘created in China’로 산업 패러다임의 대전환을 야심차게 추진중이다. UN도 2008, 2010 발간한 창조경제 보고서를 통하여 과학, 경제, 문화가 융합하는 창조경제 진흥을 통한 세계 경제의 중흥을 제언하고 있다. 이미 세계는 창조경제의 진행형인 것이다.

이제 한국의 창조경제를 바라보면, 한국은 창조산업을 별도로 규정하지 않는 특이점을 발견할 수 있다. 한국은 창조성이 실천력보다 중요한 산업을 선정하는 창조산업 전략을 넘어 모든 산업에서 창조성이 실천력보다 중요해지게 만들겠다는 야심찬 창조경제2.0에 도전한 것이다. 영국의 창조산업은 전체 산업에서 차지하는 비중이 6% 수준에 불과하다. 영국 창조경제 전도사 존 호킨스 교수는 필자와의 토론에서 영국의 창조경제보다 ‘한국의 창조경제2.0이 더 미래 지향적이다’라는 데 동의한 바 있다. 역시 영국의 창조경제 브레인인 데이빗 패리시 박사도 ‘영국의 창조경제는 문화산업에 포획되어 한계를 노출하고 있다’는데 의견을 같이 한 바 있다. 한국은 전세계에서 최초로 모든 산업을 창조산업화 하는 대장정에 돌입한 것이다.

창조경제는 융합이 아니다. 융합이 쉬어지는 것이다. 융합이라 설명하면, 과거의 혁신 경제와 차이가 없어진다. 내부 혁신을 촉진하는 메타기술(기술을 만드는 기술), 혁신을 외부에서 조달하는 혁신 생태계, 혁신을 시장에 전파하는 시장 플랫폼이 융합을 통한 혁신을 쉬어지게 하고 있다. 융합을 통한 혁신이 과거에 비하여 수십 배 쉬어지게 되면 창조성이 경제의 중심이 되는 것이다. 창조성이 돈이 되는 사회가 오

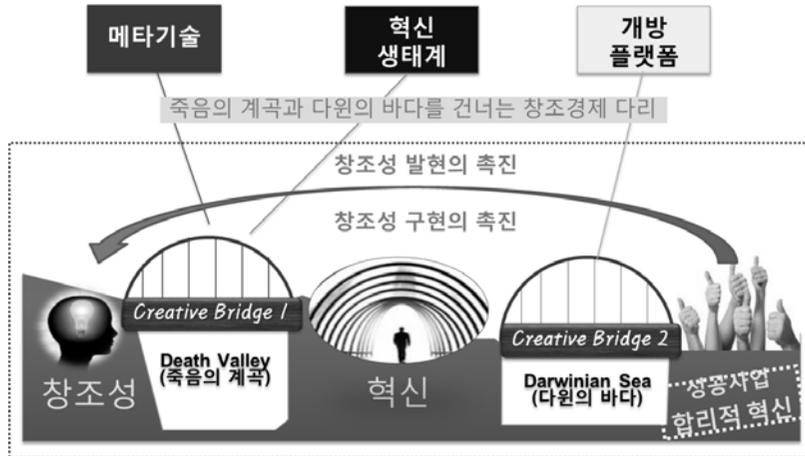
는 것이다.

과거 한강의 기적을 이룩한 새마을 운동이 세계로 전파되었듯이, 제2 한강의 기적을 이룩하는 한국의 창조경제2.0도 전세계로 전파될 수 있다. 미래의 창조경제2.0 패러다임에서 한국이 그 허브 국가가 될 기회를 잡은 것이다.

II. 창조경제의 다리

박정희 대통령이 산업의 고속도로를 닦았다면, 박근혜 대통령은 창조성의 고속도로를 만드는 것이라고 비유할 수 있을 것이다. 대한민국의 미래 전략이 될 수 있는 한국의 창조경제를 발견(discovery)이 아니라 발명(invention)할 필요가 있다. 즉 모든 산업에서 창조성이 혁신의 중심이 되도록 경제체제를 변화시키는 것이 한국식 창조경제의 구현이라 보고, 혁신에서 창조성의 실천 과정을 극적으로 쉽게 만드는 세 가지 거대한 변화에 주목한 것이다.

첫째는 기술을 만드는 기술인 메타기술의 등장이다. 누구나 소프트웨어를 쉽게 만들고, 반도체 설계가 쉬워지고, 건축 설계가 단순화된다. 둘째, 혁신생태계의 등장이다. 레고 조각을 맞추듯 기존에 있는 조각들을 활용하고 내가 새로이 만든 아이디어 조각을 끼워 넣어서 새로운 제품, 서비스를 출하하는 것이다. 내부 단독 개발이 생태계 중심의 개방혁신으로 변화한 것이다. 셋째로 개방 플랫폼의 등장은 시장 진입의 문턱을 획기적으로 낮춰주고 있다. 유튜브에서 싸이의 ‘강남스타일’이 뜨고 애니팡 게임이 카카오톡에서 확산되었듯이,



- Death Valley(죽음의 계곡) : 기술 사업화 과정에서 수많은 창조적 아이디어들이 사라지는 과정
- Darwinian Sea(다윈의 바다) : 시장 개척단계에서 수많은 경쟁자와 시장 경쟁에서 사라지는 과정

개방시장 플랫폼은 창조적 혁신 확산의 고속도로가 되었다. 거대한 시장 플랫폼 위에서 다양한 혁신들이 급속히 퍼져 나가는 것이 창조경제의 바람직한 모습이다. 바로 창조경제의 다리들이다.

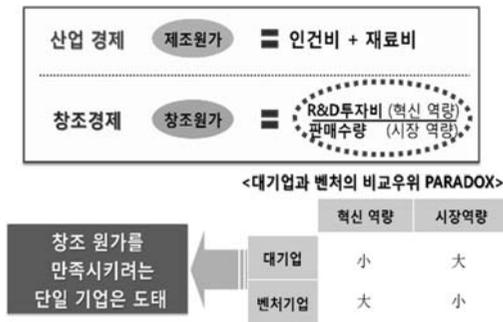
그렇다면 창조경제의 구현을 위해서 우리가 할 일은 명확해진다. 첫째가 내부 혁신을 쉽게 해줄 메타기술의 개발 지원이다. 둘째는 외부 혁신 촉진을 위한 다양한 혁신 생태계(Open Innovation) 형성으로 궁극적으로 창조·혁신 시장을 육성하는 것이다. 셋째는 개방 플랫폼(Open Platform)을 확산하고 중소벤처 혁신을 전파할 고속도로를 만드는 것이다. 플랫폼 중 가장 거대한 국가 플랫폼의 개방이 정부3.0 과제다.

이런 세 가지 핵심 전략 구현을 위해 대기업의 효율과 중소벤처의 혁신을 선순환시키는 공정거래가 필요하다. 경제민주화와 창조경제의 지속가능성을 담보하는 인프라가 된다. 미국의 실리콘밸리를 붕괴시키는 비결이 미국의 공정거래위원회(FTC)를 해체하는 것이라 하지 않는다.

국민과 정부가 융합하는 정부3.0은 미래 지향점이 된다. 즉 창조경제, 경제민주화, 정부3.0이라는 박근혜 정부의 대선 공약은 국가 미래 전략의 삼위일체로 이해되어야 할 것이다.

창조경제는 이제 지식사회, 정보화 사회를 거쳐, 경험사회로 들어서는 거대한 변화를 나타내는 역사적인 용어가 될 수 있다. 미국의 오바마 대통령, 일본의 아베 총리, 영국의 캐머런 총리와 중국의 시진핑 주석에 이르기까지 창조경제와 유사한 개념을 제시하고 있다. 역사적 변화의 시점에 나타나는 큰 특징은 동시다발적으로 비슷한 개념들이 나타나는 것이다. 이 중에서 한국의 창조경제는 기존의 문화와 지재권 산업을 넘어 전 산업을 포괄하는 전략적 접근이라는 점에서 더 큰 미래 지향성을 가지고 있다고 보인다.

Ⅲ. 창조경제 패러독스



이제 창조경제에서 경쟁방정식은 과거 산업사회와 완전히 다른 차원이 되어 버렸다. 인건비+재료비라는 산업사회의 경쟁방정식은 더 이상 유효하지 않다. 창조경제에서는 혁신 비용을 판매 수량으로 나눈 창조원가가 바로 경쟁력을 좌우한다. 즉 효율과 혁신의 결합이 경쟁력인 것이다. 여기서 다음과 같은 창조경제 방정식과 창조경제 패러독스가 발생한다.

“창조경제의 경쟁력은 혁신 비용을 판매 수량으로 나눈 창조원가에 비례한다. 그러나 단일 기업이 창조원가를 결코 만족시킬 수는 없다.”

창조경제 패러독스란 바로 단일 기업이 분자인 혁신과 분모인 시장효율을 동시에 만족시킬 수 없다는 점이다. 대기업은 혁신에 취약하고, 중소·벤처는 시장에 취약하다. 미국 국립과학재단의 연구에 따르면, 대기업과 중소·벤처의 혁신성은 20배 이상 차이를 보인다. 반면에 시장 역량에서는 대기업이 수십 배 이상의 역량을 가진다는 것은 불문가지다. 결국 창조경제에서는 필연적으로 기업들은 혁신과 효율로 역할이 분할될 수밖에 없다. 영화산업이

분할되었고, 섬유산업이 분할되었으며, 게임산업과 방송산업 역시 그러하다. 창조경제에서는 이 패러독스의 극복 대안으로 앱스토어와 같이 효율을 담당하는 기업과 앱과 같이 혁신을 담당하는 기업들로 분할된다.

창조경제 패러독스를 극복하기 위해서 기업들은 서로 협력해야 한다. 분할된 기업들이 연결되어야 하나의 사업으로 완성되는 창조경제는 ‘초협력구조’로 진화하게 된다. 가장 중요한 경쟁 전략이 바로 협조인 ‘초협력사회’로 접어들고 있는 것이다. 과거 단일 기업이 수행하던 아이디어-연구개발-생산-영업-관리 등의 기업 프로세스가 분리된 결과, 여러 기업들이 협력해야만 하나의 사업이 완성된다. 개방생태계와 개방혁신이 기업 경영의 화두로 등장하는 이유다.

Ⅳ. 창조경제 방정식과 창조경제 8대 국가 전략

창조경제의 국가 전략은 저자가 정의하는 창조경제 방정식으로부터 간단하게 도출된다. 창조경제에서 경쟁력은 전통적인 제조원가가 아니라 창조원가에 의해 결정된다. 창조원가는 혁신 비용을 판매 수량으로 나눈 것이다. 즉 기술 혁신과 시장 효율의 결합이다. 이를 지속가능하게 선순환시키는 것이 바로 공정한 시장 질서다. 즉 혁신, 효율, 공정성이 창조경제의 3대 요소다. 혁신, 효율, 공정의 3대 요소는 각각 중소벤처, 대기업, 정부의 역할이다. 혁신은 중소벤처가, 효율은 대기업이 각각 담

창조경제방정식



당하고, 혁신시장을 통해 선순환 협력구조를 가지게 된다. 정부는 혁신시장의 형성과 공정한 시장의 룰을 설정하고 유지하는 역할을 담당한다. 이제 방정식의 각 부분을 간단히 살펴보기로 하자.

우선 창조원가 방정식의 분자인 혁신 역량을 극대화하는 전략이 (1) 메타기술과 (2) 창업 활성화다.

앞에서 설명한 바와 같이 메타기술은 혁신을 쉽게 만드는 기술을 만드는 기술이다. 블로그 생성 툴과 3D 프린터가 각각 소프트웨어와 하드웨어의 대표적인 메타기술이다. 혁신을 가속화하는 연구 분야인 MOT(Management of Technology)는 과거에 비해 획기적으로 기술개발 비용과 시간을 축소시키는 연구를 하고 있다(참고로 필자는 카이스트의 MOT 소속임). 혁신에 가장 좋은 대안은 기업가적 창업이다. 기업가 정신의 확산은 혁신을 가속화하는 가장 유효한 대안이라는 것이 이미 입증되고 있다.

한편 분모인 판매 수량을 극대화하는 전략이 (3) 개방혁신과 (4) 개방 플랫폼이다. 이 두 가지는 시장의 효율성을 올리는 방안으로 각각 비정형화된 경우와 정형화된 경우를 의미한다. 시장의 효율성 없이는 창조원가의 경쟁력은 유지될 수 없다. 개별 기업들이 각개 약진으로 세계 시장 진입하려는 것은 막대한 자원의 낭비를 초래

하게 된다. 시장의 효율성은 공유를 통해 극대화된다. 창조경제가 공유경제가 되는 이유다. 시장 공유의 방법은 애플과 같이 개방 플랫폼에 API(Application Program Interface)라는 표준화된 방법으로 공유하는 것과 삼성과 같이 비개방 플랫폼으로 세계 시장에 삼성 협력사의 부품을 공급하는 개방혁신이 있다. 두 가지 모두 목적은 시장의 공유를 통해 효율을 극대화하는 데 있다.

마지막으로 혁신과 시장의 결합력을 극대화하는 전략이 (5) 혁신시장과 (6) 경제민주화다. 혁신시장은 창조경제의 근간이 된다. 이 시장에서 공정성을 유지하는 것은 심판자인 정부의 역할이다. 혁신시장은 창조물을 거래하는 지재권 시장과 창조성이 구현된 혁신을 거래하는 M&A 시장이 있다. 시장경제의 창달은 시장의 활성화에 달려 있다. 과거에는 시장에서 제품과 서비스가 거래되었다면, 이제는 창조와 혁신이 거래된다. 세계적으로 혁신시장의 형성은 초기 단계다. 한국의 창조경제 정책의 시금석이 바로 혁신시장의 활성화에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 혁신시장에서 공정한 시장질서의 구축과 유지 관리가 바로 정부의 공정이다. 공정거래위원회의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

이러한 선순환 창조경제의 기반 동력은

사회의 구성요소인 (7) 문화와 (8) 인재(교육)의 혁신에 달려 있다. 실패를 지원하고 창조성을 인정하는 사회문화와 정답이 아니라 문제 해결 능력을 가진 창조성과 협력성을 가진 인재를 육성해야 한다. 이는 텍스트 중심의 가르치는 교육에서 프로젝트 중심의 배우는 교육으로의 대전환을 의미한다. 여기에 기업가 정신이 평생교육으로 등장한다.

V. 경제민주화와 생태계 선순환

건강한 생태계의 효율과 혁신의 협력에 반드시 필요한 요소가 공정한 거래다. 바로 정부의 역할이다. 효율을 가진 대기업과 혁신을 보유한 중소기업의 협상력은 균형을 이루기 어렵다. 자금과 시장을 가진 대기업이 중소기업에 비해 협상력이 우위에 있다는 건 삼척동자도 안다. 대기업이 단기적 이익 극대화를 추구하게 되면 생태계는 건강성을 잃게 되어 장기적인 국가 발전이 저해된다. 장기적 관점에서 산업생태계의 건강한 발전을 위한 공정거래가 경제민주화의 핵심이다. 효율, 혁신, 공정은 창조경제의 3요소다.

창조경제가 꽃을 피우려면 무엇보다 창조적 도전에 대한 보상이 달콤해야 한다. 수많은 미국의 젊은이들이 벤처에 뛰어드는 것은 창조적 도전의 성과를 공정하게 거래하는 인수·합병(M&A) 시장이 있기 때문이다. 2012년 불과 직원 13명의 인스타그램을 페이스북이 10억 달러에 인수한 사례를 보라. 젊은이들은 이런 보상에 열광하고 몰려들게 된다. 혁신이 촉진되는

것이다.

하지만 한국에서는 돈을 주고 사람을 빼간다. 혁신의 매력이 사라져 버린다. 불공정한 영업비밀 침해를 규제해야 하는 이유다. 중소기업과 대기업의 협상력은 각각 기술혁신과 시장 역량이다. 그런데 기술을 탈취당하면 중소기업의 협상력은 사라진다. 기술 탈취 방지를 위해 2010년 기업호민관 재임시 입증책임 전환, 징벌적 배상제 등 많은 제도를 개선했으나 아직도 현장에서 인식이 부족하다. 당시 전경련이 약속한 비밀유지 약정의 자율 준수는 매우 미흡하다. 기존 제도를 잘 시행하는 것이 시급한 이유다.

정책 당국이 경계해야 할 것은 대기업이 중소기업과 벤처를 도와준다는 상생펀드 출연 등으로 불공정거래의 면죄부를 주는 정책이다. 공정거래 법질서 확립은 건강한 산업생태계 조성을 위한 창조경제-경제민주화 정책의 최우선이 되어야만 한다. 이익 공유제와 같은 결과적 평등의 지향으로 경제민주화가 오도되어서도 안 된다. 혁신과 효율의 선순환을 위한 공정한 법적 원칙 준수가 경제민주화의 시작이다. 경제민주화는 혁신과 시장효율의 공정거래로 국부의 창출과 분배가 선순환되는 구조가 될 때 비로소 진정한 의미를 가진다.

VI. 창조경제와 혁신 시장

지금까지 시장경제가 제품과 서비스 시장을 중심으로 발전해 왔다면, 미래 창조경제는 창조물과 혁신시장을 중심으로 발전할 것이다. 창조경제 정책의 핵심은 바

로 혁신시장의 육성이다.

창조경제의 패러독스로 인해 기업이 분할된 결과, 과거 단일 기업 내에 있던 지식 재산(IP: Intellectual Property)과 혁신(M&A)이 기업 간의 거래로 전환되고 있다. 시장과 혁신기업을 거래하는 M&A 시장을 포괄하는 혁신시장의 경쟁력이 이제는 창조경제의 국가경쟁력이 된다. 경쟁을 위한 가장 중요한 전략이 협조가 되는 초협력 사회로 접어들고 있는 것이다. 분할된 기업들의 상호협조를 통해 창조경제는 초협력의 경제로 진화한다.

「초협력자(Super Cooperators)」의 저자이자 하버드대 교수인 마틴 노왁(Martin Nowak)은 “찰스 다윈은 진화론에서 지구상의 생물계와 인간의 본성을 ‘생존을 위한 투쟁’, ‘이기적 유전자’라고 제창했지만, 최후의 승자는 이기적인 유전자가 아니라 바로 협력하는 우리들이고, 협력이야말로 혁신의 힘이자 진정한 진화의 설계자”라고 언급하며, 초협력 사회의 중요성을 강조했다. 창조경제 안에서는 개별 기업의 경쟁이 기업생태계 간의 경쟁으로 이전되면서 경제는 초협력 공생경제로 진화하고 있다. 혁신시장이 초협력 경제의 연결의 장이 되는 것이다.

혁신이 확대될 때 대기업의 시장이 빛을 발하고, 대기업의 시장이 확대될 때는 중소기업의 혁신이 힘을 받는다. 대기업과 중소기업이 상호 배타적인 것이 아니라, 상호협력적인 역할을 담당하는 것이다. 대기업과 벤처기업의 혁신성이 20배 이상 차이나는 것은 많은 혁신 연구에서 확인된 바 있다. 반면에 시장 역량에서는 대기업이 수십 배의 역량을 가진다는 것은 불문가지다. 이 둘을 결합하면 모두에게 상

생구조가 된다.

벤처기업이 스스로 개발한 창조적 제품으로 세계 시장을 개척하려 한다는 것은 고비용 구조일 뿐만 아니라 실제 가능성이 높지 않다. 대기업이 모든 혁신을 내부에서 하려는 것은 기업문화상 힘들기도 하거니와, 벤처기업에 비해 10배 이상의 고비용구조가 된다. 결론은 오직 하나다. 대기업의 시장과 중소기업의 혁신이 결합하는 ‘개방혁신’이다. 혁신의 성과를 사주는 시장이 활성화되면 혁신은 더욱 활성화된다.

벤처 문제의 핵심은 M&A의 활성화다. 창업 활성화는 엔젤 활성화에 달려 있고, 엔젤 활성화는 회수시장 활성화에, 회수시장은 결국 M&A 시장의 활성화에 달려 있다. 그런데 M&A 활성화는 수많은 정책적 시도에도 불구하고 지지부진하다. 그 저변에는 M&A에 대한 부정적인 시각이 깔려 있기 때문이 아닐까. 그러면 좋은 M&A와 나쁜 M&A를 나누어 생각해 보아야 하지 않을까 한다.

통상적으로 M&A는 구조조정을 연상시킨다. 연산 1억 톤의 철강회사와 2억 톤의 회사가 합병하여 증대되는 이익은 판매 확대보다는 비용 절감에서 비롯된다. 통합 이후 구조조정을 통해 인력을 감축하고 그 비용이 이익으로 환입되는 것이다. 이러한 규모 경제형 M&A는 가치창출이 아니라 원가 절감으로 이익을 내므로, 사회적으로 부정적인 이미지를 형성하게 되어 나쁜 M&A로 인식된다.

혁신적인 기술이 시장효율성과 결합하여 글로벌 시장에 확산되므로 새로운 가치가 창출되고, 결과적으로 고용이 확대되는 것이다. 대기업은 혁신을 얻고, 벤처기업은 시장을 얻고, 엔젤투자가는 투자 회수

를 하고, 창업기업에는 엔젤투자가 확대되는 윈-윈-윈-윈 게임인 것이다. 기술·시장 결합형 M&A는 원가 절감이 아니라, 가치창출을 통해 수익을 증대하게 되는 좋은 M&A라고 할 수 있을 것이다. 따라서 선순환을 저해하는 출자총액제한 등의 규제는 창조경제에 저해가 된다.

가치 창출형 M&A는 새로운 창조경제 시대의 패러다임에 부합된다. 창조경제의 원가구조는 연구개발비와 판매 수량인데, 단일 기업이 이를 만족하지 못하는 창조경제 패러독스가 발생한다. 결국 창조경제 시대에는 단일 기업 전략에서 기업생태계 전략으로 이동하게 된다. 이러한 패러독스 극복의 가장 중요한 대안이 바로 기술·시장 결합형 M&A다.

여기서 창조경제, 경제민주화에 이어 또 하나의 화두인 ‘혁신시장’이 설명될 것이다. 혁신시장을 구축하는 능력이 21세기 국가의 능력이다. 과거 산업사회 재화의 시장 형성이 국가의 경쟁력이었던 것같이, 이제는 혁신시장의 형성이 곧 국가경쟁력이다. 혁신시장에서는 IP가 거래될 수도 있고, 공동개발이 이뤄질 수도 있고, 공동시장 개척이 이뤄질 수도 있고, 더 나아가 M&A가 이뤄질 수도 있다. M&A와 같은

개방혁신은 국가의 부를 증대시킨다. M&A가 활발해지면서 창업벤처에 투자한 엔젤자금들이 이익을 회수하게 된다. 이들의 이익을 다시 새로운 엔젤투자자로 선순환시키면 창업은 더욱더 촉진된다. 이것이 미국과 이스라엘 벤처생태계의 힘이다.

VII. 창조경제 구현을 위한 선결 조건

창조경제의 구현의 선결 조건은 벤처창업의 활성화와 성장벤처와 대기업의 결합의 촉진에 있다. 창업 활성화를 위한 전제 조건은 ‘창업자 연대보증의 해소’에 있다. 창업자 연대보증이 해소되면 4배 이상의 벤처 창업 확산이 기대되고 미래 가치로는 70조에 달한다는 연구 결과가 발표된 바 있다. 한편 대기업과 벤처의 결합을 촉진하는 M&A 활성화는 대기업에게는 신성장 동력을 벤처에게는 시장 확대라는 상호이익을 가져올 것이다. 이 두 가지가 이루어지면 창조경제는 국가 성장 동력을 되살리는 손에 잡히는 경제 활성화로 다가올 것이다. **외교**

카이로선언의 역사 인식**

정 일 화*

I. 카이로선언과 국권회복의 과정

일본의 한반도침탈은 한손에 성경을 들고 다른 손에 칼을 든 ‘건 보트(Gun-boat)’에 의한 서구형 식민지개척도 아니고 그렇다고 순수한 전쟁행위의 결과에 의한 것도 아니었다. 실질적으로는 군사적 폭력을 동원하면서 형식적으로는 국제조약이라는 국제질서의 틀과 당사국간의 계약이라는 그럴듯한 모양을 갖춘 법절차에 의한 침탈이었다. 이 그럴듯한 법절차는 면밀하고 조직적인 긴 과정을 거쳐 집행되었기 때문에 이것들을 역산(逆算)하여 식민지굴레를 풀어낸다는 것은 거의 불가능해 보였다. 많은 조선의 지식인들이 자포자기 하고 친일파로 돌아선 원인이 되기도 했다. 도무지 해결책이 보이지 않았기 때문이다.

지금으로부터 꼭 70년 전인 1943년 12월 1일 미, 영, 중 3국 원수가 서명하고 소련 수상 스탈린의 동의를 얻어 발표한 카이로 선언은 단번에 대한민국 독립의 문을 연 위대한 선언이었다. 기적과 같은 일이었다.

조선은 2차대전 당시 일본의 전쟁적대국이 아니었고 오히려 강제에 의한 것이긴 하지만 일본침략주의 전쟁의 협력자 역할을 하고 있었다. 때문에 일본 패전이 곧 조선의 독립이 될 수 없었다.

그러나 카이로선언은 일본이 한반도(韓半島)를 국제조약과 쌍무조약을 동원하여 합법적으로 보이는 절차를 통해 식민지화한 것이나 식민지국가로서 전쟁동원에 참여한 것을 전혀 걸림돌로 삼지 않은 채 일본식민지화의 근본을 ‘폭력과 야욕’에 의한 침탈이라고 규정하고 한국은 일본의 무조건 항복과 더불어 자유독립된다고 선언한 것이다.

카이로선언은 “일본은 폭력과 야욕으로 점령한 모든 영토에서 추방된다.(Japan will be expelled from all territories which she has taken by violence and greed)”는 원칙을 선포하면서 “이웃에 의해 노예화되고 있는 코리아는 일본의 무조건항복과 함께 자유 독립이 된다(The aforesaid three great powers, mindful of the enslavement

* 한미안보연구회 이사, 정치학박사

** 카이로선언 70주년을 맞아 제2차 세계대전 전후처리 과정에서 “일본의 항복 후 한국은 적절한 절차를 거쳐 자유독립 된다”라는 조항이 명기된 카이로선언의 역사적 의미를 재조명하는 뜻에서 본고를 게재함.

of the people of Korea, are determined that in due course Korea shall become free and independent)”고 선언했던 것이다.¹⁾

일본은 폭력과 야욕으로 점령한 모든 영토에서 물러나야한다는 카이로선언에 대해 끝까지 전쟁으로 맞섰다. 일본이 두 발의 원자탄을 맞고 무조건 항복함으로써 카이로선언은 전후처리를 위한 고귀한 국제규범이 되었고 이에 따라 대한민국의 자유독립원칙은 확정되었다.

카이로 회담은 원래 나치독일에 대한 유럽전선의 최후작전을 조율하기 위해 구상된 군사회담이었다. 영·미 간의 의견차가 좁혀지지 않아 결론을 내지 못하고 대신 동양문제로 넘어와 전후 아시아질서를 결론 내게 되었는데 결과는 오직 한국의 독립선언을 위해 회담이 열린 모양이 되었다.

선언의 내용은 첫째, 일본이 항복하는 경우 중국은 아시아·태평양지역에서 1차대전 이후 빼앗은 모든 영토와 청일전쟁 전후로 점령한 만주 대만 팽호도를 내놔야 한다고 선언했다. 그러나 이 범주에 들어가는 영토는 중국과 미국이 현재 전쟁을 벌이고 있는 지역이기 때문에 일본패전의 경우 당연히 승자에게로 되돌아갈 것이었다. 한국은 한일합방조약체결이 1910년이기 때문에 1914년 1차대전 이후에 일본이 빼앗은 땅의 범주에 들어가지도 않고 청일전쟁에서 빼앗은 중국영토에도 포함시킬 수 없는 것이었다.

둘째는 폭력과 야욕으로 빼앗은 영토는 반환되어야 한다는 종전처리원칙을 세우고 한국민의 노예화를 지적하면서 한국은 자유독립되어야 한다고 규정했다. 이 군사회담에 한국대표가 들어가 선언문을 만든다

해도 이렇게 완벽한 한국독립 선언문은 만들지 못했을 것이다.

한국독립은 카이로선언에 이어 포츠담선언과 알타회담에서도 거듭 확인되어 결국 유엔결의로 대한민국이 자유독립국가의 반열에 들어갔다. 국권회복의 범위를 어떻게 볼 것인가를 규정하기 위해 ‘폭력과 야욕으로 빼긴 영토’라는 부문은 대단히 중요한 기준이 된다. 한국의 일본침탈 시점은 1910년 한일합방이 아니라 일본의 폭력과 야욕이 작동한 한일합방 이전의 시점으로 거슬러 올라가야 하기 때문이다.

II. 한반도에 대한 폭력과 야욕의 시작

국제관계는 상대방의 주권을 정중하게 인정함으로써 시작된다. 주권인정관계에 문제가 발생하거나 양국관계 또는 다자관계에서 상호이해관계가 충돌할 때는 통상적으로 상호 간 다자 간 또는 국제사법재판소 같은 일정한 국제기구에 의한 중재(Mediation), 조사(Inquiry)와 조정(Arbitration)의 과정을 통해 정상적인 국제관계를 회복한다.²⁾ 상대 주권국을 억압하여 주권을 짓밟거나 불법적인 이익을 취한다면 이는 야욕(Greed)의 시작이며 그 야욕이 물리적 힘으로 강제될 때는 국가폭력의 행사 시점으로 볼 수 있다.

일본이 조선을 침략할 야욕을 부린 것은 이미 사이고 다카모리 등의 정한론(征韓論)에서 드러난 것이고 강화도조약(1876년) 등에서 현실로 등장했다. 그러나 한반도를 무력으로 점령하겠다는 의사를 정치인의

정견으로 표현한 것이나 명목상 양국의 동의에 의한 조약체결은 비록 그것이 무력을 배경으로 한 야욕의 결과라고 해도 폭력행사, 다시 말해 상대국 주권을 폭력으로 짓밟는, 전쟁행위에 해당하는 국가폭력의 행사라고는 말할 수 없다.

일본제국주의의 조선정부에 대한 폭력의 시작은 1894년 7월 오오도리(大鳥圭介) 주한일본 공사의 불법군대상륙으로 시작되었다고 보는 것이 합당하다.

전라도 고부군수 조병갑(趙秉甲)의 학정을 견디지 못한 백성이 동학교도를 중심으로 전봉준(全琫準) 지휘아래 동학란을 일으키자(1894년 1월) 중앙정부는 당황하여 서둘러 청국 원군(援軍)을 요청하게 되었다. 조선에 주한 총리라는 이름으로 와 있는 원세개(袁世凱)는 북양대신 이홍장에게 건의하여 래원(來遠) 정원(靖遠) 등 2척의 군함을 아산만으로 불러들였다. 이해 5월 조선 정부 경군(京軍)은 동학군을 제압하여 전주성을 회복했다. 동학군도 동학란을 벌임이외에 외국군대가 들어오는 등 국제정세가 험악하게 돌아가는 것을 감지하고 정부군에 자진 항복하는 뜻을 전하는 등 국내정세는 호전되어 갔다.

일본제국주의자들은 동학란의 진행과정을 주시하던 중 조선정부가 청국군대의 지원을 요청한 것을 기회로 삼고 조선정부와는 무관하게 잘 훈련된 현대식 일본군대를 끌고 왔다. 일본공사 오오도리(大鳥圭介)는 1894년 5월7일 일본외무성과의 긴급한 토의를 거쳐 인천항을 통해 대포 4문과 기관총 등 현대식 무기로 훈련받은 일본해병대 4백20명을 서울로 끌고 왔다. 바로 다음날인 5월8일 육군소좌의 인솔로 8백 명의 육군병력이 도착했고 이런 일본 군병력은 순

식간에 육군 해병대 등으로 편성된 5천 명의 혼성부대의 규모가 되었다. 청일전쟁이 시작되면서 조선반도에 상륙한 일본병력은 일본제5사단 증파로 1만5천 명으로 급격히 올라가는데 병력상륙과정에서 조선정부는 물론 서울의 외국공관에서도 강력한 항의를 했으나 일본은 전혀 귀를 기울이지 않고 조선반도 상륙을 했던 것이다.

일본이 공개적으로 군대의 조선상륙을 이유로 내세운 근거는 청국과 맺은 친진조약(1885년)이었다. 이 조약에서 일본과 청국은 조선에 출병을 하게 되는 경우 상호통보를 한다는 규정을 두었던 것인데 이 규정에 따라 청국이 출병을 했으니 일본도 출병을 하는 것이 당연하다는 것이었다. 조선정부와는 아무런 관계도 없을 뿐 아니라 뒤에 청국정부에서 상호출병을 하자고 여러 번 제의했으나 일본은 듣지 않아 일본군의 조선상륙은 일방적인 침략행위에 해당하는 것이다. 조선병력이 조잡한 무기로 무장된 소수의 전(前) 근대식군대였던 것을 감안하면 거대한 대포를 앞세우고 현대식 무기로 장착된 현대식군대 1만 여 명은 어마어마한 무력이 아닐 수 없었다.

5천 명의 혼성(混成)여단은 만리동과 아현동 그리고 용산기지 일대에 진지를 구축하는 한편 왕궁을 정면으로 마주보는 남산과 왕궁을 아래로 내려다 볼 수 있는 북악산 기슭에 대포 포대를 설치했다. 오오도리 공사는 이런 삼엄한 공포분위기를 만든 후 정예 병력을 이끌고 왕궁에 들어가 조선정부에 대한 무력통제를 했다.

일본공사 오오도리(大鳥)의 조선정부에 대한 직접적인 폭력행사는 일본 혼성부대가 서울에 집결을 마친 뒤 곧 행해졌다. 오오도리 공사는, 혼성여단장 오오시마(大鳥

義昌) 일본육군소장이 이끄는 5천여 명으로 구성된 여단병력이 1894년 6월 서울진입을 완료하자 일본본토의 내각회의 결정을 통보받은 후 왕궁에 들어가 (1) 부산-서울 간의 군용전선부설권을 인정, (2) 일본인에 대한 과세폐지, (3) 방곡령 폐지 등 일본제국주의의 노골적인 이익을 강요한 한편 일본정부가 요구하는 정치 경제전반에 걸친 제도개혁을 요구했다. 오오도리가 요구하는 조선정부의 개혁은 5백년간 지속해온 제도와 형식을 전혀 준비가 안된 상태에서 전면적으로 바꾸라는 것과 새 제도를 실시하는데 필요하다라는 구실로 일본 관리들을 대거 조선정부에 등장시키는 음모에 불과했다.

일본공사는 조선정부의 조정이 하루아침에 이뤄지지 않고 있고 또 서울주재 외국공사관들의 항의가 몰려들어 이를 단숨에 해치울 계획으로 7월23일 용산주재 병력 중 1개 연대를 출동시켜 왕궁(경복궁)을 포위 점령하고 도성의 4대문도 일본군 경비아래 들어가게 했다. 왕궁과 서울이 완전히 일본 침략군에 의해 점령당한 것이다.³⁾

오오도리(大鳥)공사와 오오시마(大島) 일본군훈성여단장 주도로 왕성에 침입한 일본군은 왕, 왕세자를 구금 납치한 후 궁성을 장악하면서 왕궁 전체를 약탈하기 시작했다. 서적, 문서, 도자기, 그림 등 중요문화재로 보이는 것은 닥치는 대로 약탈하고 왕성무기고를 열어 대포 30문, 기관포 8문, 모젤소총 2천 정, 무수한 화승총, 활, 화살, 군마(軍馬) 등을 탈취했다.⁴⁾ 무기고의 탈취와 함께 조선군사력도 실질적으로 파탄시켜 버렸다.

당시 전리품 형식으로 도둑질하고 강탈해간 문화재는 일본정부가 발행한 ‘구황실

재산사무총국 발행’의 왕궁사에 상당히 자세한 내용을 적고 있다. 근년 일본정부와 교섭하여 반환받은 왕실의궤 등이 바로 이때 왕성침입군들의 전리품이었다.

왕성침입자들은 또한 감옥 문을 열고 조선정부의 죄수를 석방하여 사법권을 무단 행사했다. 석방된 죄수들 중 친일파라고 생각되는 사람들은 곧장 친일정부를 구성하는 요원으로 등장시켰다. 전쟁에 해당하는 국가폭력을 행사한 것이다.

일본침략자들의 군인을 동원한 국가폭력은 결국 조선의 주권을 짓밟고 짓밟은 주권의 토대위에서 갑오경장과 같은 껍데기 자주정부를 구성하게 했다.

이런 가운데 7월23일부터 일본제국주의 군대와 청국군대 간에 아산만에서 해전, 성환과 평양에서 육전이 벌어져 일본이 승리하는 청일전쟁이 조선 땅에서 회오리쳤고 여기서 일본군이 승리함으로써 일본제국은 청국과의 조약을 통해 조선의 독립국 인정이라는 희한한 문구로 조선침략의 국제적 승인을 구하기 시작한 것이다.

1895년 4월 맺은 이홍장과 맺은 시모노세키조약 제1조에 청국은 조선의 독립국을 인정하고 재래의 모든 공물(貢物) 예식 형식을 끊는다는 내용을 적어 넣었다. 그해 8월 일본공사 미우라(三浦梧樓) 예비역중장은 조선정부의 왕후파가 러시아를 끌어들이 일본을 견제하려한다는 이유를 갖고 다시 정규군과 일연의 살인대로 하여금 궁성을 침입하게 하여 민 왕후를 시해하는 참상을 벌였다. 뒤에 알려진 대로 침입자들 중 정규군은 일부가 궁성을 포위하고 다른 일개 부대는 궁성내부로 들어가 왕과 왕비가 거처하는 건청궁(乾淸宮)을 둘러싸면서 공간을 봉쇄하는 동안 사무라이패들이 왕

비의 거실이 있는 옥호루(玉壺樓)를 마구 뒤져 닥치는 대로 사람을 죽였고 이틈에 왕비는 이마에 두 번의 칼을 맞고 쓰러졌다. 왕비의 시신은 판자위에 실려 옥호루 앞 녹원(鹿苑)수림으로 운반된 후 여러 번 석유를 뿌려 몇 조각 빼만 남을 때 까지 완전히 태워졌다.⁵⁾

어떤 기록은 왕비가 살인자들에 의해 녹원수림으로 운반될 때 목숨이 붙어 있었다고 한다.⁶⁾ 조선의 왕후를 산 채로 불 태워 죽였다는 것이다.

아직 일본군이 갑오년 7월에 왕궁을 침입점령하고 왕궁보물을 전리품으로 강탈해감으로써 일본의 조선에 대한 ‘폭력과 야욕(Violence and Greed)’은 이미 증명된 것이지만 그 폭력과 야욕의 정도가 반인륜적이고 과히 짐승과 같은 수준에까지 이른 것이 을미사변이었다.

카이로선언이 조선의 자유 독립을 선언한 이유로 일본의 불법행위를 적시한 ‘폭력과 야욕’은 1910년 한일병합조약이라는 형식적인 법적절차를 밟기 훨씬 이전 1894년 7월 일본정규군의 왕궁침입과 약탈행위 시점에서부터 1895년 8월 민 왕후 살해 시기까지의 기간으로 봐야 한다.

일본이 울릉도 앞바다의 독도를 무인도(terra nullius)라고 말하면서 일본 시마네현(縣) 땅으로 편입한 것은 1905년이었다. 일본의 폭력과 야욕이 조선을 덮고 있던 때이다.

Ⅲ. 카이로회담의 배경과 진행과정

카이로회담은 유럽전쟁을 마무리 짓기

위한 최고군사회담으로 계획된 회담이었다. 미국은 독일 U보트군단을 압호문 해독과 24시간 공중정찰능력의 향상으로 성공적으로 제압하고 있었고 롬멜이 이끌던 나치 독일의 아프리카군단도 패주하고 있는 터여서 약간 여유를 갖고 유럽 상륙군을 어디에서 올릴 것인지를 연합국과 상의할 예정으로 이 회담을 주선했다.

루스벨트는 미국이 연합군전비의 절반 이상을 감당하고 있었기 때문에 거대한 상륙작전을 일으켜 승전보를 시민들에게 전해야 할 시점에서 있었다. 영국은 지중해 방향에서 대(大)상륙 작전을 개시하여 잃어버린 지중해식민지를 회복하고 해가 질 줄 모르는 대영제국의 위세를 세울 바램을 갖고 있었다. 처칠은 이번 회담에 스탈린을 반드시 불러내겠다는 약속을 루스벨트에게 하고 3자의 비행거리가 비슷한 카이로의 메나지역에서 정상회담을 하기로 했다.

회담일자가 다가오고 있을 때 뜻하지 않은 변화가 발생했다. 스탈린이 전선일이 바빠 카이로까지는 못 오겠다면서 소련점령지인 테헤란까지는 갈 수 있다고 일정변경을 통보해 왔다. 처칠은 카이로에서 루스벨트와 양자회담을 갖고 테헤란에서 스탈린과 협상할 내용을 토의하는 것으로 일정을 조정해 진행하자고 루스벨트에게 제의했다. 그러나 루스벨트는 대영제국의 복구를 희망하는 처칠의 내심을 짐작하고 있었으며 더군다나 스탈린을 만나는 과정에서 미국과 영국이 먼저 입을 맞춘다는 것은 미국의 체면을 상하게 하는 일이기도 해 이를 받아들이지 않았다.

루스벨트는 중국총통 장제스를 불러들여 카이로에서 미·영·중 3자회담을 가진 후 테헤란으로 가 스탈린을 만나자고 제의

했다. 카이로 회담이 루스벨트, 처칠, 스탈린의 3자 회담에서 루스벨트, 처칠, 장제스 3자 정상 회담으로 바뀐 것이다. 카이로 회담에 장제스 중국 총통이 들어옴으로써 아시아 문제가 쉽게 거론되었고 자연스럽게 일본이 항복한 후 아시아를 어떻게 재편할 것인가도 논의하지 않을 수 없게 되었다.

회의는 각국 참모총장을 위시한 군사령관들로 구성된 실무회의와 국가원수끼리 만나는 원수 회담, 그리고 군 대표와 국가원수가 동석하는 전체회의로 진행되었고 회의 구성과 진행은 주로 미국 루스벨트 대통령 특별보좌관인 해리 홉킨스(Harry Hopkins)가 영국 실무자와 협의를 거쳐 결정했다. 홉킨스는 전쟁 초기 주영 대사 조셉 케네디가 영국은 결국 죽게 되었으니 죽게 내버려둬야 한다는 주장을 하고 있을 때 루스벨트의 특사로 파견되어 미국은 영국을 돕겠다고 약속하여 처칠과 영국을 살린 은인으로 인정받고 있는 인물이었다.

스탈린을 직접 만나 미국의 무기대여법에 의한 무제한 군사지원을 하게 한 것도 홉킨스였다. 당시 영국을 비롯한 많은 우방들과 정치인들이 곶(소련)과 호랑이(나치 독일)가 치치도록 싸우게 해 양쪽이 다 망하게 하는 것이 상책이라는 의견을 갖고 있었는데도 홉킨스는 나치 파괴가 우선 중요하기 때문에 스탈린을 도와야 한다는 입장을 취했다. 홉킨스는 이런 이유로 공산주의자라는 비판도 받았다.

전쟁의 흐름이 연합국의 승리 쪽으로 가고 있고 카이로 회담은 순조롭게 진행될 것 같았지만 영 그렇지가 못했다. 3국가원수가 바라보는 2차 대전의 전후처리 철학이 각각 달랐다. 영국은 연합군의 총력을 지중해 쪽으로 돌려 유럽 남부를 최우선적으

로 장악함으로써 나치 독일군을 북쪽 소련군과 함께 남북으로 무너뜨리고 나치 항복 후 있을 수 있는 소련군의 지중해 장악, 예를 들어 발칸반도와 그리스에 대한 소련의 야욕을 미리 막아야 한다고 주장했다. 처칠은 지중해의 영국 식민지를 회복함으로써 연을 전쟁 승리의 많은 열매를 생각하고 있었다.

미국은 미군주도의 연합군 구성과 프랑스 북부 해안 상륙을 구상하고 있었다. 루스벨트는 아프리카를 회복했다거나 지중해를 나치로부터 해방시켰다는 소식 정도로는 미국 유권자들의 열광적 지지를 얻기는 부족했고 프랑스와 같은 유럽 중심부에 연합군이 상륙하여 성조기를 휘날리는 찬란한 전쟁 성공 소식을 전해야 할 시점에서 있었다.

각국 참모총장을 비롯한 장성들로 구성된 전략 실무자 회의에서는 이런 다른 견해들이 노골적으로 상충되었다. 카이로에 모인 별들의 면모는 루스벨트나 처칠, 장제스에 못지 않은 강한 성격의 소유자들이었다.

미국은 육군 참모총장 Alfred Marshall 대장(뒤에 원수), 해군 참모총장 Alfred King 대장(뒤에 원수), 공군 참모총장 Hap Arnold 대장(뒤에 원수), 연합참모의장 William Leahy 대장(뒤에 원수), 그리고 뒤에 미국 대통령이 된 중동사령관 아이젠하워 중장(뒤에 원수)을 포함한 최상급 장군들로 회담 대표가 구성되었고, 영국 역시 육군 참모총장 Allan Brooke 대장(뒤에 원수), 해군 참모총장 Sir Andrew Cunningham 원수, 공군사령관 Sir Charles Portal 원수를 비롯한 주요 참모와 지역사령관들이 참석했다. 중국은 육군 참모총장 자격인 미국인 Joseph Stilwell 중장, 공군사

령관 Claire Shennalt 소장, 그리고 중국 사령관들이 참석했다. 어느 한 사람 만만한 성격이 없었다.

이들은 회담을 하면서도 연방 전선으로부터 날아드는 전황을 보고받으면서 날카로운 전쟁 아이디어를 구사하고 있어 ‘협외와 친목’이라는 회담분위기가 좀처럼 자리잡을 수가 없었다. 날카로운 신경을 터트려 회담장 분위기를 차갑게 하기 일쑤였다.

미국대표팀과 영국대표팀은 같은 영어를 쓰면서도 말이 통하지 않는다고 투덜거리며 회의를 중단하는 경우도 발생했다. 영국팀은 어떤 작전에 이런 저런 무기와 지원품이 필요하다는 것을 말할 때 “We demand that --”이라는 표현을 자주 썼는데 미국 팀은 이런 표현에 대해 demand 대신 request를 쓸 것을 요구했다. 빛 받는데 쓰는 말인 demand 대신 정중하게 요청합니다 라는 뜻의 request를 쓰라는 것이었다. 영국인들은 토의안건을 회의에 올린다 라는 표현을 ‘책상에 올린다(to the table)’로 표현하는데 미국인들은 이것을 ‘안건을 뒤로 미룬다’라고 해석하고 자리에서 일어났다.⁷⁾

미국과 영국은 유럽 상륙 연합사령부를 구성할 때 누구를 사령관으로 할 것인가를 두고도 적지 않은 신경전을 벌였다.

IV. 카이로선언 내용의 초안 작업

1943년 11월22일부터 5박6일간 열린 제1차 카이로회담이 예상과는 달리 매우 까다로운 진통을 겪으면서 진행되고 있을 때 3국 대표들 사이에는 이렇게 가다가는 공

동성명을 내지 못할지 모른다는 우려가 나오게 되었다. 서로 날카로운 공방을 주고받는 동안 공동성명기초위원회도 구성하지 못했다. 세기의 연합국 수뇌들이 모인 회담이 공동성명을 내지 못한다는 것은 안 될 일이었다.

회담을 실질적으로 준비하고 진행하는데 처음부터 중요한 역할을 해온 루스벨트 대통령의 특별보좌관 해리 홉킨스는 회담이 타협점을 찾지 못한 채 막바지에 이르자 백악관기록관 코넬리우스를 루스벨트속소의 일광욕장으로 불러내 손에 아무것도 든 것이 없는 상태로 카이로선언 공동선언문을 구술했다. 그는 연합국 최고수뇌들이 모인 회담에 공동성명이 없어서는 안 된다고 생각하고 자신이 공동성명을 기초하여 각국 원수들에게 서명을 받아 발표할 심산이었다.⁸⁾

홉킨스가 아무런 기초자료를 갖지 않은 채 구술했고 코넬리우스가 타이프라이터로 받아 쓴 카이로선언 초안은 루스벨트 장제스 처칠과 미·영·중의 전쟁참모들이 아프리카의 한 도시에 모여 카이로회담을 진행했고 회담에서 일단 중국과 동남아시아에 대한 몇 개의 대일(對日)작전에 합의했다고 말하고 일본에 대한 연합군의 작전은 일본이 무조건 항복할 때까지 무자비하게 진행될 것이라고 규정했다.

전후문제 처리를 위한 핵심내용으로 첫째, 일본이 태평양지역에서 1914년 1차대전 시작 이후 점령한 모든 땅은 몰수된다는 것, 둘째, 중국은 일본에게 빼앗긴 모든 영토를 되찾을 것이며, 셋째, 코리아는 ‘가능한 일 항복 즉시(earliest possible moment)’ 자유 독립할 것이라는 내용을 포함했다. 카이로 회담 문서철에는 홉킨스의 공동선언문초안

을 루스벨트가 펜으로 교정한 원본이 들어 있는데 루스벨트는 몇몇 구절에 펜으로 지우기도하고 다시 쓰기도 했으며 새 문장으로 시작하라는 표시를 한 것도 있다. 펜으로 고친 문항은 ‘가능한 즉시’를 적절한 순간(the proper moment)로 바꾼 것이 눈에 띄고 코리아항목을 중국문제에 뒤따라 붙이지 말고 따로 떼어 새 문장으로 만들라는 표시도 있다.

홉킨스의 첫 초안은 일본이 1차대전 후 군사화하지 않겠다는 조건으로 인수한 태평양지역의 섬들 중 요새화 한 섬들은 몰수한다는 것과 대만 팽호도 등 청일전쟁 이후 중국으로부터 뺏은 영토는 모두 중국에게 반환된다고 말하면서 같은 줄에서 코리아는 가능한 한 즉각 자유 독립될 것이라는 문장을 붙였던 것인데 루스벨트는 ‘가능한 한 즉각’을 ‘적절한 순간(the proper moment)’이라고 바꾸면서 한국문제문항에 물결무늬표시를 해 새 문장으로 바꾸라고 표시했다.

홉킨스는 루스벨트의 교정지를 받아들이고 새로 초안을 정리했다. 단어나 용어의 교정은 그대로 받아들이는 데 문제가 없었으나 코리아문제를 새로운 문장으로 바꾸다 보니 중간이 밋밋해 짧은 새 도입문장을 써넣었다. 새 문장은 루스벨트의 구두지시에 의한 것인지 루스벨트의 정치철학을 완벽하게 이해하고 있던 홉킨스의 단독 판단인지는 알 수 없으나 코리아의 독립을 말하는 문장 앞에 도입문장으로 “일본이 폭력과 탐욕으로 차지한 모든 점령지는 그들의 손아귀로부터 풀려날 것이다(All the conquered territories taken by violence and greed by the Japanese will be freed by their clutches.)”를 추가했던 것이다.

홉킨스의 첫 초안은 일본이 군사화한 태

평양지역의 섬들은 군사화하지 않겠다는 약속(pledge not to so militarize)을 저버린 죄가 명확하기 때문에 일본으로부터 빼앗는다는 것이고, 중국은 대만 팽호도 등을 반역적으로 도둑질 당했기 때문에(so treacherous stolen) 되찾는 것이며 코리아는 반역적 노예화(treacherous enslavement)에 시달리고 있기 때문에 자유 독립된다는 논리로 되어 있었다. 그런데 루스벨트가 교정을 한 뒤의 초안은 코리아문제의 문항이 들어가기 전 일본이 폭력과 야욕으로 점령한 모든 영토는 자유화 되어야 한다는 논리를 덧붙여 인구의 개념에 더하여 국권이 회복되는 영토의 범위를 규정했다.

5천년 동안 선한 이웃으로 남아온 조선인을 노예화한 것은 분명 반역적인 행위이기 때문에 조선은 독립되어야 한다는 논리가 첫 홉킨스의 논리였다면 루스벨트의 지시에 따라 새로 작성한 홉킨스의 초안은 5천 년간 선한 이웃으로 남아온 조선을 노예화한 것은 반역적인 행위일 뿐 아니라 폭력과 야욕으로 차지한 모든 영토는 반환되어야 한다는 선언으로 확대되었음을 의미한다. 독도가 왜 한국땅이 되어야 하는가를 분명히 말해주는 논리이기도 하다.

독도는 강치(海驢)포획이나 미역, 해삼 등의 채취지로 오랫동안 남아왔지만 사람이 장기간 산 역사는 없으며 따라서 악의적으로 해석한다면 독도는 사람이 살지 않았기 때문에 첫 초안의 ‘반역적 노예화’에 해당하지 않는 지역이라고 주장할 수 있을 것이다. 그러나 두 번째 초안에 따르면 폭력과 야욕으로 점령한 모든 영토는 일본인의 손에서 빼앗아야 하는 것으로 되어 있기 때문에 일본의 폭력과 야욕의 행사가 실질적으로 시작된 시점(1894~1895년) 이

후에 일본영토로 편입한(1905년 2월 편입 후 1906년 조선정부에 통보) 독도는 일본의 무조건 항복이 있는 날 코리야로 반환되는 것이 확실히 옳다.

독도가 일본의 주장대로 무인도였는가에 대한 논의는 이미 아시아의 무인도를 인정하지 않는 국제사법재판소의 판례가 나와 있을 뿐 아니라 일본이 자기영토로 편입한 1905년 2월의 5년 전인 1900년에 조선은 대한제국칙령에서 일본인의 어획남발로 문제가 된 울릉도와 석도(돌섬, 독도)에 대한 대응지침을 울릉군수에게 통보한 증거가 있어 이 섬이 조선 영토임은 확인되어있다.⁹⁾ 실제로 일본어민들은 울릉군에 조업에 대한 세금을 납부한 기록도 있다.

V. ‘무조건 항복은 단순한 항복이 아닌 침략주의 철학을 제거하는 것’

홉킨스가 루스벨트의 교정을 받아 다시 공동성명초안을 완성시킨 후 이를 장제스 중국총통과 처칠영국수상에게 돌렸다. 장제스는 자국영토의 반환에 만족했다. 그러나 처칠은 매우 당황했다. 마침 회담의 마무리작업을 위해 카이로에 온 Anthony Eden 외상과 Cadogan 외무차관을 모아 긴급회담을 갖고 문제타결을 위한 방안을 논의한 뒤 ‘오탈자를 바로 잡는 수준(flaws and omissions)’의 교정을 하는 것에 대한 양해를 미국 측에 구했다. 아무리 처칠이라고 해도 초안 작성자가 미국이고 특히 처칠에게는 은인과 같은 홉킨스가 깊이 관여한 것이었기 때문에 핵심내용에 판죽을

걸 입장이 아니었다.¹⁰⁾

회담장소를 말하는 대목에서 ‘아프리카의 모처’를 ‘북아프리카의 모처’로 고치고 내용 중 첫째, 일본의 태평양점령도서를 몰수한다는 대목을 일본이 1914년 1차대전 시작 이후에 점령했거나 차지한 것으로 고쳐 1차대전 이전부터 영국식민지가 되어있는 도서는 영향을 받지 않는 것으로 처리했다. 영국은 이 지역에 27개의 식민지를 갖고 있어 전후처리가 만만치 않았다.

둘째, ‘반역적으로 도적질한(treacherously stolen)’이라는 용어에서 ‘반역적’이라는 말을 뺐다. 반역적이라는 단어는 구약성경에서 사람들이 하나님 제단 앞에 나올 때 눈먼 소나 다리 저는 짐승을 제물로 가져온 다든지, 젊은 시절의 아내를 버리는 것과 같은 하나님을 배반하는 행위를 말할 때 쓰는 것으로 식민지를 많이 가진 영국이 잘못하면 그런 욕을 먹을 가능성이 있기 때문이었다.

셋째 일본이 폭력과 야욕으로 점령한 모든 영토는 그들의 손아귀로부터 자유롭게 될 것(will be freed from their clutch)이라는 표현을 좀 부드럽게 ‘일본은 그런 점령지에서 쫓겨날 것(Japan will be expelled)’이라고 고쳤다.

넷째, 한국독립부문을 처칠을 가장 괴롭게 한 대목이었다. 2차대전을 통해 영국은 잃어버린 식민지를 되찾아 해가 질 줄 모른 대영제국의 판도를 다시 찾을 심산인데 전쟁의 결과로 식민지해방이 부상되면 계산이 달라질 수 있는 것이다. 그러나 처칠은 미국의 구상과 홉킨스의 표현을 정면 맞설 수 있는 입장이 아니었다. 루스벨트가 고친 적절한 순간(the proper moment)을 시간개념을 늘린 ‘적당한 과정(in due course)’으로

바꾸고 우리(we)라는 말 대신 위에 적은 3개국(the aforesaid three Great Powers)이라는 객관적인 표현을 했다.

홉킨스는 처칠의 교정을 다시 검토하여 초안을 완성한 후 12월1일 테헤란에서 스탈린의 동의를 얻은 후 카이로공동성명을 카이로선언으로 격상시킨 후 테헤란공동성명과 같이 발표했다. 카이로공동성명이 선언으로 격상됨으로써 한국의 자유 독립보장은 세계 인권선언이나 미국독립선언과 같이 국제관계에서의 최상급 규범으로 올라갔다.

카이로선언의 내용은 전쟁당사국과 타협의 대상이 될 수 없으며 이를 위해 일본 등 추축국의 무조건항복(unconditional surrender)이 있을 때까지 연합국은 무자비한 공격을 할 것이라고 못 박았다. 무조건 항복조목 역시 한국의 자유독립을 위해 중요한 조건이 아닐 수 없었다.

고대 알렉산더대왕이나 징기스칸이 벌인 정복전쟁은 적을 완전히 굴복시킨 후 일방적으로 정복자의 뜻을 폄하지만 중세 이후의 전쟁은 대개 협상으로 종결했다. 일정한 영토를 빼어주거나 되찾고 전쟁배상금을 물리는 수준에서 전쟁을 마무리한다. 2차대전을 무조건항복으로 종결하겠다는 의지는 1943년 1월에 열린 카사블랑카회의 후 루스벨트대통령이 기자회견장에서 확정한 극적인 개념이다.

10일간의 비밀회담을 마친 처칠과 루스벨트는 중군기자들을 초청하여 회담내용을 브리핑했는데 “전쟁이 언제 끝날 것인가”라는 질문을 받고 ‘불현듯 스치는 생각이 있어’ “침략국이 무조건 항복할 때까지”라고 말했다. 그의 전기에 의하면 남북전쟁 때 그랜트장군이 쓴 ‘고래(古來)의 무조건

항복’이라는 말이 생각나 그렇게 말했다고 써 있다.

루스벨트는 무조건 항복이라는 말을 하면서 무조건 항복은 전쟁에서 단순히 손을 든다는 것에 그치지 않고 남의 나라를 침략하는 정복철학을 제거하는데 이르는 것이라고 엄중한 발언을 했다. 그는 “전쟁강대국 독일, 이탈리아, 일본의 제거는 독일, 이탈리아, 일본의 무조건 항복을 의미한다. 이렇게 해야 미래의 세계평화에 대한 합리적인 보증을 할 수 있다. 이들의 인구를 파괴하겠다는 것이 아니라 다른 나라를 정복하고 그 나라 국민을 복종시키는 것에 기반을 두고 있는 그들 국가의 철학을 파괴하는 것을 의미 한다(The elimination of German, Japanese and Italian war power means the unconditional surrender by Germany, Italy or Japan. It does not mean the destruction of the population of Germany, Italy and Japan, but it does mean the destruction of the philosophes in those countries which are based on conquest and the subjugation of other people.)”¹¹⁾

무조건 항복이라는 용어는 전 세계의 언론을 타고 1면 머리제목으로 자리 잡았고 이후 무조건항복은 연합국의 2차 대전종결 철학으로 자리 잡았다. 일본은 패전의 기색이 퍼질 때 쯤 천황제 존속과 조선반도의 일본영토인정을 조건으로 소련을 통해 종전교섭을 했다. 그러나 카이로선언에 담은 명확한 선언내용 때문에 이런 교섭은 어렵없는 처사로 돌려졌다. 일본을 점령한 맥아더사령부는 천황제를 결국 존속시켰지만 이는 일본의 종전교섭을 받아들인 결과가 아니고 맥아더사령부가 점령통치를 하

면서 천황제존속이 점령지통치에 유리하다고 판단했기 때문에 그렇게 한 것일 뿐이다. 무조건항복 조항은 한국독립을 위해 참으로 아슬아슬하고도 엄중한 대목이 아닐 수 없었다.

Ⅵ. 장개석은 한국을 점령하려 했을 뿐이다

2차대전 당시 식민지였던 국가는 50개 이상이였다. 1948년 대한민국이 한반도 유일의 합법정부로 인정받은 제3차 유엔총회 당시 유엔회원국은 58개국이었는데 2013년 현재 유엔회원국은 192개국이다. 카이로선언에서 그 많은 식민지국가 중 유독 코리아를 자유 독립케 할 것이라고 선언한 것은 놀라운 일이 아닐 수 없다.

카이로선언은 2차대전을 마무리하는 연합국의 전후 계획의 가장 큰 지침이었다. 국제적 규범의 최상위급인 선언(Declaration)은 선언에 참가한 국가는 물론 선언국과의 우호적인 국제관계를 갖고 있는 국가는 이를 국제규범으로 받아들이며 그 선언에 따라 진행되는 국제관계나 국제법의 진행을 원칙적으로 동의하는 것이 관례이다.

카이로회담에 이어 1945년 7월22일 열린 포츠담회담도 카이로선언의 원칙을 최우선적으로 지켜야 한다는 원칙에 따라 진행되었으며 회담 후 발표한 포츠담선언도 제8항에 “카이로선언의 여러 조건들은 지켜질 것이며 일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 큐슈, 시코쿠 그리고 우리가 결정하는 소 도서들로 제한한다(The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to

the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and some minor islands as we determine.)”고 되어 있다.

9월2일 미국전함 미주리호에서 서명한 항복문서에서 일본대표는 “연합국에게 무조건 항복을 선언하며 포츠담선언을 성실히 지킬 것과 이를 위해 연합군최고사령관이 요구하는 어떤 행동도 지킬 것을 보증 한다(We hereby undertake for the Emperor, the Japanese Government and their successors to carry out the provisions of the Potsdam Declaration in good faith, and to issue -- for the purpose of giving effect to that Declaration.)”는 내용에 서명했다.

이에 따라 전후(戰後) 한국의 자유 독립은 국제관계의 최우선과제의 하나로 부상했으며 점령자 우선원칙에 따라 한반도를 점령한 미국과 소련이 이 문제를 두고 미·소 공동위원회를 통해 해결의 길을 찾다가 실패하자 국제연합으로 이첩되었고, 유엔은 자유로운 남북총선거를 통한 자유 독립정부를 구성할 것을 결의해 선거가 가능한 38도선 이남만 우선 총선거를 실시하여 대한민국정부가 수립되었다. 대한민국은 1948년 12월12일 파리에서 열린 제3차 유엔총회에서 회원국 58개국 중 반대 6표, 기권 3표를 제외한 나머지 49개국의 절대 다수 지지를 얻어 한반도 유일합법정부로 승인되었다.

어떻게 코리아의 독립이 카이로선언에 들어갈 수 있었는지에 대한 정확한 근거는 935페이지에 이르는 카이로회담 공식기록의 어느 부분에도 명확히 기록되어 있지 않다. 미국무부 공식문서를 정리할 당시 (1956년) 중국정부는 카이로회담에서 루스벨트와의 대담을 적은 내용과 공동성명초안위원회에 보낸 서류를 찾아 영어로 번역

한 것이라면서 보낸 서류를 첨부했다. 중국이 번역해 보냈다는 첨부서류에는 장제스와 중국대표가 한국독립문제에 상당한 흥미를 갖고 회담에 이를 적극 반영한 듯한 표현이 많이 있다.

그러나 루스벨트-처칠 회담의 공식기록에는 루스벨트가 처칠에게 루스벨트-장제스 회담 내용을 설명하면서 “장제스는 일본이 한반도에서 물러가면 중국이 한반도를 재점령하려 한다”고 말한 것으로 기록되어 있다. 장제스는 한국문제를 카이로 회담의 의제로 올리는데 공헌을 한 것은 인정할 수 있으나 대한민국의 독립조향을 넣는데 역할을 했다고는 볼 수 없다. 중국은 상해 임시정부나 중경임시정부를 끝내 임시정부로 승인하지 않았으며 임정요인들에게 전후에 중국국민당을 따르면 될 것이라고 주장한 점에 비춰보아도 중국의 애매한 기록

을 긍정적으로 평가하기는 어렵다.

이승만이 이끄는 미국 내의 대한독립단체들의 끊임없는 호소가 카이로선언에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보이지만 확실한 근거는 아직 발견되지 않고 있다. 이 분야는 좀 더 연구가 되어야 할 분야이다. 확실한 것은 주권을 빼앗긴 모든 나라의 자유 독립을 지지하는(wish to see sovereign rights and self-government restored to those who have been forcibly deprived of them) 대서양헌장의 철학이 미국의 종전(終戰)철학이었다는 것과 루스벨트와 그의 보좌관 해리 홉킨스는 카이로선언에서 일본식민지인 한국의 자유 독립을 내세움으로써 영국의 체면을 정면으로 거스르지 않고 약소국 주권회복의 종전철학을 세계에 선포할 수 있었다는 것이다. **외고**

註

- 1) 정일화, 대한민국 독립의 문 카이로선언(선한약속출판, 2000), p.55
- 2) Otfried Nippold, 'The Development of International Law After The World War'(Oxford: At the Clarendon Press, 1923). 국제관계의 전쟁법 연구 개척자의 한사람인 Nippold는 이런 단계를 넘는 전쟁행위는 결과적으로 국제관계에서 아무런 이익도 얻지 못한다고 경고했다.
- 3) 진단학회 '한국사 현대편'(서울 을유문화사, 1966) p.210.
- 4) 진단학회 '한국사 현대편'(서울 을유문화사, 1966) pp.197~223.
- 5) 진단학회 '한국사 현대편'(서울 을유문화사, 1966) pp. 596~620.
- 6) F.A, MaKenzie, The Trgedy of Korea(Yonsei University Press reprinted, 1969), p.63. 영국기자신분으로 조선을 여러 번 방문했던 맥켄지는 알렌공사에 간 현인탁의 보고서도 소개하고

있는데 아마도 여러 통로를 통해 취재한 결과를 종합해 당시의 상황을 서술한 것으로 보인다. 그는 민 왕후가 칼을 맞고 쓰러져 있는 것을 다른 궁녀를 통해 왕후임을 확인하고 이불을 덮어 씌워 숲으로 옮겨가 불을 질렀다고 말하고, 들고 갈 당시 아마도 살아있었다(probably not yet dead)고 썼다.

- 7) 정일화, 카이로선언 pp. 28~29
- 8) 정일화, 카이로선언, p.31. 이날 홉킨스의 구술을 받아쓴 백악관기록관 Albert Cornelius에 의하면 홉킨스는 코넬리우스에게 타이프를 가져 나오라고 해 일광욕실로 나갔더니 손에 아무것도 든 것이 없이 맨손으로 나와 구술을 시작했다고 증언했다.
- 9) 유미림, '수세관행과 독도에 대한 실효지배' 영토해양 연구4월호(동북아역사재단 독도연구소 간행, 2012년 겨울호 pp. 88~89
- 10) 정일화, 카이로선언, pp. 92~102
- 11) 정일화, 카이로선언 p.434

참고문헌

- 구대열, 1995, '한국국제관계사 연구 2: 해방과 분단'(역사비평사)
- 박관현 저, 2012 '독도가 일본정부에 묻습니다'(박씨문화선양회 간행)
- 岩瀬健三, 1921, '朝鮮併合十年史(朝鮮獨立問題의真相)'(조선출판협회)
- 영토해양연구 4월호, 2012(동북아역사재단 독도 연구소간행)
- 이한기, 1997, '국제법 강의(신정판)'(박영사)
- 정일화, 2000, '대한민국 독립의 문 카이로선언'(선한약속 출판, 2000),
- 진단학회, 1966, '한국사 현대편'(서울 을유문화사)
- Karl Von Clausewitz 저, 맹사빈역, 1832, '전쟁론'(일신서적출판)
- Mark Healy 저, 김홍래 역, 2008, '미드웨이 1942'(플래닛미디어)
- Kenneth B. Pyle 저, 박영신 옮김, 1985, '근대 일본의 사회사'(현상과 인식)
- Bamba, Nobuya 1982, 'Japanese Diplomacy and a Dilemma'(Minerva Press, Kyoto)
- Barlett, Ruhl(edited), 1947, 'The Record of American Diplomacy: Documents and Readings in the History of American Foreign Relations,'(New York: Alfred Knopf)
- Brownlie, Ian, 2008, 'International Principles of Public International Law' 7th edition(Oxford University Press)
- Churchill, Winston, 1948~1953, 'The Second World War, Books 1~6'(The Riverside Press, Cambridge)
- Esthus, Raymond, 1967, 'Theodore Roosevelt and Japan'(University of Washington Press, Seattle and London)
- Fairbank, John K, Edwin O. Reischauer, Albert M. Craig, 1973, 'Tradition and Transformation'(Harvard University Press, Cambridge)
- Federer, William, 2006, 'The Faith of FDR: From President Roosevelt's Public Papers'(American Research, 1933~1944)
- Fenby, Jonathan, 'Chang Kai Shek: China's Generalissimo and the Nation Lost'(Caroll and Graf Publishers: New York)
- Hopkins, June, 1999, 'Harry Hopkins: Sudden Hero, Blash Reformer'(Palgrave Macmillan, New York)
- Keegan, John, 1989, 'The Second World War'(Penguin Books, New York)
- MacArthur, Douglas, 1964, 'Reminiscences'(Moonhak Publshing Co., Seoul reprinted)
- MaKenzie, F.A, 1969 복사본, 'The Trgedy of Korea'(Yonsei University Press reprinted)
- Nippold, Otfried 1923, 'The Development of International Law After The World War'(Oxford: At the Clarendon Press).
- Sainsbury, Keith, 1986, 'The Turning Point: Roosevelt, Stalin, Churchill, and Chiang Kai Shek, 1943 The Moscow, Cairo, and Teheran Conference'(Oxford Press, London)
- Smith, Michael, 2007, 'The Emperor's Codes: Breaking Japan's Secret Ciphers'(Arcade Publishing, New York)
- Takeuchi, Tatsuji 1935, 'War and Diplomacy in the Japanese Empire'(Doubleday, Doran & Company, Inc, Garden City, New York)
- United States Department of States, 1943, 'Foreign Relations of the United States diplomatic paper, The Conference at Cairo and Teheran'
- United States Department of States, 1943, 'Foreign Relations of the United States diplomatic paper, The Potsdam Conference'
- Wills, Matthew B, 2004, 'Wartime Missions of Harry L. Hopkins'(Authourhouse, New York)

안데안 지역 코카 재배 현황과 문제점

추 증 연*

I. 서론

안데안 지역은 코카 잎 및 코카인의 주산지로서 이곳에서 생산된 코카인은 주로 미국과 유럽에 공급된다. 이에 따라 그간 콜롬비아를 비롯하여 페루와 볼리비아를 대상으로 많은 마피아 영화와 소설이 제작되었고 또한 실제로 이 국가들에서 많은 마피아 사건들이 발생하였다. 그런데 이 지역에서의 코카재배, 코카인 정제 등 코카산업이 영화에서 나오는 것처럼 단순히 선과 악의 문제나 마피아들만의 검은 비즈니스가 아닌 것으로 보이며 다층적인 정치사회 문제를 갖고 있는 것으로 관찰된다.

따라서 본고에서는 안데안 지역에서 코카재배가 번창한 배경, 농민들의 코카재배 선호이유, 이 지역 코카인 생산을 둘러싼 미국과 안데안 반미 좌파정부들과의 갈등, 코카인 문제의 국내정치 및 안보에 대한 연관성, 마약문제의 해결을 위한 새로운 시도 등에 초점을 맞추어, 필자가 콜롬비아에 2년 여 근무하는 동안 읽은 언론자료와 잡지기사, 관계인사 면담 등을 통해 수

집한 정보들을 정리해 보았다. 본고에서의 코카인 문제는 코카재배, 코카 잎 생산, 코카인 정제 및 유통 전체와 관련된 문제를 의미한다.

II. 코카 재배면적, 코카인 생산량 및 유통망 변화

1. 세계 코카인 생산 및 소비 현황

유엔 국제마약범죄사무국(UNODC)은 2013년 보고서에서 100% 순도의 코카인을 기준으로 2011년 전 세계 코카인 생산량을 776~1,051톤으로 추정했으며 이는 2010년 생산량과 거의 같은 수준으로 발표하였다. 그리고 2011년 전 세계 코카재배면적을 155,600 헥타르로 추산하였으며 이는 전년도 재배면적과 비슷한 수준이라고 밝혔다.

콜롬비아 사바나 대학교 마약조사그룹

* 주 콜롬비아 대사

(Grupo de Investigación del Narcóticos)의 2013년 5월 발표자료에 의하면, 전 세계의 헤로인, 코카인 및 마리화나 소비자가 각각 1,200만, 1,600만 및 1억7,000만으로 최근 10년간 각각 23%, 13% 및 17% 확대되었다. 전 세계 불법마약 거래액은 연간 1,530억 불 규모로 이는 콜롬비아 국민소득의 절반에 달한다. 코카인의 경우, 주 생산국은 콜롬비아, 페루 및 볼리비아로 이 국가들은 매년 550톤 가량의 코카인을 수출한다.

2. 안데안 지역 코카 재배면적 및 코카인 생산량 변화

유엔국제마약통제위원회(INCB)에 의하면, 2010년 페루의 코카재배면적이 61,200 헥타르를 기록하여 같은 해 62,000 헥타르를 기록한 콜롬비아와 불과 800 헥타르 차이 밖에 나지 않았다. 코카인 생산량에서도 콜롬비아가 350톤 그리고 페루가 320톤을 기록하여 시간이 갈수록 양국의 코카재배면적 및 코카인 생산량 격차가 축소되는 추세를 보였다. 페루의 코카재배면적은 계속 확대추세이고, 콜롬비아 경우는 2000년 163,000 헥타르를 정점으로 계속 줄어들고 있다.

미국 백악관 통계를 인용한 콜롬비아 언론보도(2013.6.16, El Tiempo 지)에 의하면, 코카인 생산가능량(potencial de producción) 면에서 페루가 2년 연속 콜롬비아를 추월하였으며, 2012년도 코카인 생산가능량 추정치를 페루는 290톤, 콜롬비아는 175톤 그리고 볼리비아는 155톤으로 발표하였다. 아울러 2001년 안데안 지역 코카인 생산 가능량

이 1,055톤이었으나 2012년 620톤으로 41% 감축되었고, 콜롬비아 경우 2001년 700톤에서 2012년 175톤으로 75%가 감축되었다고 발표하였다.

한편, 2013년 7월 콜롬비아 불법마약재배 모니터링 기구(SIMCI)는 2012년 콜롬비아의 코카인 생산량을 309톤, 코카재배면적을 48,000헥타르로 발표하였다. 콜롬비아에서 코카인 주생산지는 베네수엘라와 국경지역인 까따툼보, 메타-구아비아라축(eje), 오리노코 지역 등으로 이 지역에서는 1헥타르 당 5,000 킬로그램 이상의 코카인 수확이 가능하며, 또 이 지역 토양과 기후가 코카 재배에 적합하기 때문에 다른 재배지역보다 2회가 많은 연간 6회 수확이 가능하다.

3. 코카인 유통망 변화

라틴아메리카 경제위원회(CEPAL) 자료에 따르면, 남미에서 생산된 코카인의 반 정도가 카리브지역 해상이나 영공을 통과하며 동 운송량의 65%는 유럽으로, 35%는 미국으로 보내진다. 한편, 미주기구(OAS)의 2012년 시민치안보고서에 따르면, 2011년 한 해 동안 전 세계적으로 694톤의 코카인이 압수되었으며, 52%가 남미지역에서 25%가 북미지역에서 12%가 중미지역에서 압수되었다.

최근 5년간 베네수엘라가 미국시장으로 향하는 마약적재항공기의 출발지로 부상하였다. 미국 남부사령부 제작지도 및 미국 정보기관 정보에 의하면 마약적재 항공기가 2007년 이전에는 콜롬비아 북부와 베네수엘라 북부에서 중미, 아이티, 도미니카

공화국 방향으로 출발했으나, 그 이후에는 콜롬비아에서 출발하는 항공기는 거의 탐지되지 않는다고 한다. 2010년을 예로 들면 탐지된 138회의 운항 중 4회만이 콜롬비아에서 항공기가 출발했다고 한다. 또한 안데안 지역에서 유출되는 코카인의 20%만이 영공을 이용하며 80%는 해상으로 운송된다고 한다.

Ⅲ. 농민들의 코카 재배 환경

1. 고수익 농작물

코카는 척박한 토지에서도 재배되고 가뭄에 강하며 또한 30~50년간 생존하며 1년에 4~6회나 코카 잎을 수확하기 때문에 다른 작물에 비해 생산성이 높다. 따라서 소득이 낮은 농민들의 입장에서 코카만큼 고수익을 가져다주는 작물이 없다. 콜롬비아 정부가 유카, 옥수수, 바나나 등 작물재배를 권유하지만 수익이 코카재배에 비해 훨씬 미치지 못하기 때문에 코카재배농부들이 정부의 권고를 수용하지 않는다는 것이다. 볼리비아에서도 국제기구나 다국적기업의 권고로 콩, 사탕수수 등을 코카대체 작물로 재배하였으나 대규모 삼림파괴 등으로 인하여 친환경적이지 않음에 따라 활성화 되지 못하였다.

2013년 콜롬비아 통계청(DANE) 발표 자료에 의하면 콜롬비아 국가전체 평균 빈곤율이 32.7% 극빈곤율이 10.4%에 이르는 등 콜롬비아는 중남미에서 빈부격차가 큰 나라다. 이 통계는 최근 수년간 콜롬비아

의 치안사정이 호전되고 연간 4~5%의 경제성장이 이루어지면서 대폭 줄어든 수치다. 그러나 콜롬비아 내부를 자세히 들여다보면 지방별로 빈부격차가 매우 큼을 알 수 있다. 태평양 연안의 초코 주(州) 빈곤율은 68%, 극빈곤율은 40.7%나 된다. 카우카 주는 빈곤율 62.1%, 극빈곤율 34%로 이 두 개 주는 원주민과 아프리카계 주민들이 많이 산다는 공통점 이외에 주요 코카재배 지역, 좌익무장계릴라 거점지역이라는 공통점이 있다.

즉, 소득이 낮고, 계릴라 거점지역으로 치안사정이 좋지 않으며 또 원주민과 흑인들이 많이 사는 지역에 코카가 많이 재배된다는 결론을 도출할 수 있다. 볼리비아 국민의 68%가 원주민 계통이며 빈곤율이 50%를 상회한다는 점도 주목할 만하다.

2. 마약범죄조직의 위협

콜롬비아 무장혁명군(FARC)을 비롯한 무장 계릴라 조직들과 신흥마약조직범죄 세력이 콜롬비아 코카재배, 코카인 정제 및 수출을 장악함에 따라 이들은 위협과 테러를 동원하여 농민들을 통제하고 있다. 최근 농민시위가 벌어졌던 베네수엘라 국경지대 까타툼보 지방에서는 코카재배가 다시 고개를 들고 있으며, 무장계릴라 세력은 코카경작지 보호 차원에서, 노조를 동원 이 지역에서의 석유개발을 방해하고 있다. 한편, 코카재배지 제거에 동원되는 농민들은 계릴라들이 설치해놓은 지뢰에 대한 두려움으로 일을 그만두는 경우가 많다.

3. 원주민의 코카 잎 저작(咀嚼) 전통

볼리비아, 아르헨티나, 콜롬비아, 에콰도르 및 페루 원주민들은 피로회복, 음식 대용물, 약품으로 수천 년부터 지금까지 코카 잎 저작 습관을 유지해오고 있다. 이들은 코카 저작이 전통문화로 이를 계속 유지시켜야하며 하며 코카 잎은 코카인이 아니라는 입장을 갖고 있다.

볼리비아 에보 모랄레스 정부는 2011년 6월 코카 잎 저작을 금지하는 '1961년 마약에 관한 비엔나협정'에서 탈퇴하였으나 6개월 후 다른 회원국들이 볼리비아에서의 코카저작을 수용할 경우를 전제로 동 협정 재가입을 유엔에 요청하였다. 이에 대해 회원국들 중, 볼리비아의 요청을 거부하는데 필요한 62표에 한참 못 미치는 15개국만이 반대함으로써, 2013년 1월 볼리비아에서의 코카 잎 저작이 허용되었고 볼리비아의 재가입도 실현되었다.

IV. 마약문제에 대한 안데안 좌파정부의 시각

과거 콜롬비아에 집중되었던 마약산업이 근년 페루, 볼리비아, 베네수엘라, 에콰도르 등 좌파국가들로 이전되고 있다. 2000~2010년 간 콜롬비아에서는 코카재배면적이 65% 축소된 반면, 페루에서는 40% 이상 그리고 볼리비아 경우는 2배 이상이나 확대되었다. 한편, 과거에는 페루와 볼리비아에서 생산된 코카 잎이 콜롬비아로 운송되어 그곳에서 코카인을 생산했지만, 이제는 양국에서 직접 코카인을 생산한다.

그리고 베네수엘라와 에콰도르가 점점 더 주요한 코카인 운반거점으로 부상하고 있다는 점도 주목할 만하다.

안데안 지역 반미 좌파지도자들은 미국의 마약퇴치 활동을 양키제국주의(imperialismo yanqui)의 또 하나의 사례로 인식하고 있다. 아울러 마약과의 투쟁에는 남미지역 석유 등 천연자원과 남미국가 정부들을 통제하기위한 미국의 전략이 숨겨져 있다고 주장한다. 이들은 또한 중남미에서의 마약 관련 범죄나 폭력이 근본적으로 미국의 마약수요 때문이라고 주장하고 있다.

근년 베네수엘라 차베스 정부는 동 국가 소재 미국 마약국(DEA)사무소 규모를 대폭 감축시켰고, 볼리비아의 모랄레스 정부도 2008년 말 미국 마약국 요원들을 완전히 추방하였다. 한편, 미국은 2008년 베네수엘라의 헨리 랑헬 실바(Henry Rangel Silva) 장군을 마피아 연루 혐의로 고발하였지만 차베스 대통령은 그를 오히려 국방장관에 임명함으로써, 미국에 정면으로 도전하였다.

2006년 집권한 모랄레스 대통령은 아이마라 원주민 부족 출신으로 코카재배 농민들을 규합 정치단체를 구성하였고 이들을 동원하여 곤잘로 산체스 데 로사다(Gonzalo Sánchez de Losada) 친미정부를 무너뜨렸다. 집권 이후에 모랄레스 대통령은 코카재배자들을 정부요직에 임명하는 한편, 의회에 코카경작지 확대를 요구하기도 하였다. 모랄레스 대통령은 자신의 마약정책을 “코카 잎은 허용, 코카인은 반대”라고 주장해왔으나, 자신의 측근들이 대규모의 마약을 운반하거나 또는 보유하다가 체포된 바 있다.

에콰도르 꼬레아 정부는 미국이 남미지

역 마약퇴치의 거점으로 활용해오던 에콰도르 내 공군기지 사용을 불허한 바 있고, 2008년 콜롬비아 군이 에콰도르 국경을 넘어와 FARC 거점을 공격하자 콜롬비아와의 협력을 축소시킨 바 있다. 콜레아 정부는 기존의 마약 범죄화 및 처벌정책이 실패하였다고 공언하는 한편, 마약의 합법화 방향으로 정책을 추진하고 있다. 에콰도르 국가마약통제이사회(Consep)는 금년 5월 비록 법적 구속력은 없으나 국민들이 합법적으로 소지할 수 있는 마약의 한도를 설정하기도 하였다.

V. 콜롬비아 작파게릴라 및 신흥범죄세력의 규카인 비즈니스

1. 콜롬비아 무장혁명군(FARC)의 마약 비즈니스

마약생산 및 거래는 콜롬비아 무장게릴라 단체들의 주요 수입원이다. 콜롬비아 후안 까를로스 뎀손(Juan Carlos Pinzon) 국방장관은 콜롬비아에서 생산되는 350톤의 코카인 중 200톤 가량이 FARC와 관련되어 있으며 이들의 마약생산 및 거래로 인한 수입이 60~70억 불에 달한다고 2011년 10월 콜롬비아-미국 포럼에서 밝혔다. 아울러 FARC 게릴라 세력은 현재 8,000명 수준으로 이들은 콜롬비아 내 10개의 은거지를 중심으로 활동하고 있다고 언급했다.

마약재배지 확대는 공권력의 약화와 비례한다. 아프리카계 주민과 원주민의 구성비가 95%나 되는 태평양 연안의 초코(Choco)

주는 콜롬비아에서 가장 낙후된 지역으로 앞에서 언급한바와 같이 빈곤율이 68%나 된다. 이는 콜롬비아 평균 빈곤율 32.7%의 두 배가 넘는 수치다. 이 지역에는 FARC의 4개 전선(frente)과 더불어 국민해방군(ELN) 무장게릴라와 신흥마약범죄조직도 세력을 구축하고 있다.

FARC는 20세기 중반 약 20만 명의 희생자를 낸 보수당과 자유당 간의 폭력시대(La Violencia)를 거친 후, 지주들에 대항하는 농민 등 사회빈곤층의 이익을 대변하여 이데올로기 집단으로 1964년 창설되었지만 지금은 납치, 강탈, 마약거래 집단으로 변모하여 콜롬비아 일반국민들의 지지를 상실한 지 오래다. 과거 수만 명에 달했던 FARC 세력은 지금 약 8천 명 수준으로 현저히 축소되어 정부를 전복할 만한 능력을 상실하였으며 지금은 치고 빠지는 식의 소위 소규모 게릴라 전법으로 정부군을 상대하고 있다.

2. 신흥마약조직범죄세력(Bacrim)

콜롬비아 우리베 전 대통령은 집권 8년 기간(2002~2010) 동안 민주안보정책과 플란 콜롬비아(Plan Colombia)를 통한 미국의 지원으로 FARC 및 ELN으로 대표되는 좌익무장게릴라 세력 진압에 성공을 거두었다. 우익민병대 세력(AUC)과는 평화협상을 통해 2003년 3만여 명의 무장해체에 성공하는 등 국가의 치안안정에 획기적인 공헌을 하였다. 반면에 무장해제된 우익민병대 요원들이 사회적응에 실패하자 이들 대부분은 마약세력에 편입되었고 이에 따라 신흥마약조직범죄 세력들이 발호하게 됨으로

써, 도시치안은 오히려 악화되는 현상을 가져왔다.

새롭게 부상된 이 마약조직범죄 세력을 콜롬비아에서는 신흥마약조직범죄세력(Bandas Criminales Emergentes al Servicio del Narcotráfico, Bacrim)이라고 칭하며, 이 세력의 조직원 수는 정확한 통계를 잡기가 어려우나 4,000~8,000명으로 추산되고 있다. 이 세력들은 콜롬비아 최대 빈곤지역인 초코 주와 안티오키아 주의 우라바 지역을 중심으로 활동범위를 넓혀가고 있으며, 주요 조직으로 우라베노스(Los Urabenos), 라스트로호스(Los Rastrojos), 아길라스 네그라스(Las Aguilas Negras) 등이 있다. 이 중 우라베노스는 위협만으로도 우라바 지방의 대중교통 시스템을 일거에 마비시킬 정도의 막강한 세력을 갖고 있다.

신흥마약조직범죄세력은 소규모 국내 마피아세력을 통합하여 현재 여러 지방에서 마약거래를 장악하였으며 이들은 마약거래 이외에도 자금세탁, 납치, 강탈, 청부살인 등 범죄활동을 저지르고 있으며 FARC, ELN 등 좌익무장계렬라 세력들과도 협정을 맺어 협력관계를 구축하였다.

3. 마약과 국내정치

콜롬비아에서 좌익무장계렬라 단체, 우익민병대 및 정부군 간에 50년 내전을 치르면서 국가의 치안사정이 극도로 악화되었으며, 특히 무장계렬라단체들이 코카 잎생산, 정제, 유통에 개입하여 막대한 자금을 확보함에 따라 이들은 이 마약자금을 수단으로 정부관료들에게 영향력을 미치게 되었다. 특히 선거에서 마약단체들에 유리

한 후보에게 선거자금을 지원하는 반면, 반대파를 위협하고 매수하는 불법행위를 공공연히 자행하였다. 지금도 우익민병대의 마약자금을 받아 선거직에 당선된 과거 정치인들의 이름이 회자되고 있으며, 그러한 혐의가 나중에 밝혀져 중간에 공직을 그만두는 사례가 아직도 빈번히 일어나고 있다.

콜롬비아 정부는 그간 좌익계렬라, 우익민병대 및 다른 범죄조직들로부터 몰수한 가옥, 별장, 아파트, 기업, 차량, 현금 등 5,000여 건의 재산을 관리하기 위해 국가마약국(DNE)을 설치, 운영해 왔다. 그러나 지난 우리베 대통령 정부 하에서 이 조직은 마피아 개입, 정실인사 등으로 인하여 부정부패의 온상이 되었으며, 일부는 이 조직을 ‘마피아들의 오락공원’이라고 지칭하기까지 하였다.

이와 관련하여 13명의 전·현직 국회의원들이 대법원의 조사를 받기도 하였다. 따라서 현 산토스 정부는 이 조직을 해체하고 몰수재산의 즉각 판매 등 새로운 관리시스템을 구축하기로 하였다. 지금과 같은 신흥마약조직범죄세력 규모로 볼 때 이들은 지금도 암암리에 위협, 회유, 매수 등의 방법으로 콜롬비아 국내정치에 영향을 미치고 있을 가능성이 높다.

Ⅵ. 콜롬비아 정부의 마약퇴치 정책

1. 플란 콜롬비아(Plan Colombia)

2000년 파스트라나 정부 당시 미국과의

협정으로 시작된 플란 콜롬비아는 미국의 적극적인 협력 하에 괄목할만한 성공을 거두었다. 플란 콜롬비아는 10년 정도 지속되었으며 이 계획 하에 미국은 훈련 및 기술 협력과 더불어 매년 7~8억 불씩 총 80억 불을 콜롬비아에 제공하였다. 플란 콜롬비아는 코카재배의 발본색원, 마약거래자 체포, 마약거래로 활동자금을 마련해온 무장계릴라 세력 척결에 초점이 맞추어졌다.

플란 콜롬비아의 성공으로 코카인 거래 콜롬비아 마피아 세력이 분산되었고 콜롬비아의 코카인 생산이 격감하였다. 또한 살인율도 현저하게 줄어들었으며 무장계릴라 세력도 급격히 약화되었다. 현재 콜롬비아 경찰은 플란 콜롬비아 과정을 통해 습득한 마약퇴치 경험을 여타 국가 경찰들에게 모범사례로 전수하고 있다.

그러나 근년 들어 플란 콜롬비아를 통한 미국과의 협력이 약화되는 추세며, 따라서 현재 산토스 정부는 미국 오바마 정부와 새로운 마약퇴치협력 방안을 모색 중에 있다.

2. 제초제 살포(Fumigación)

콜롬비아 정부는 인력을 동원하여 손으로 직접 코카재배지를 파괴하거나 또는 제초제를 살포하고 있다. 안데스 지역에서는 유일하게 콜롬비아에서만 제초제 살포가 허용되고 있다. 제초제 살포 경우에는 코카나무의 평균 생존 기간이 줄어들게 되어 생산성을 감축시킨다. 콜롬비아 마약퇴치당국은 2012년에 3만 헥타르 코카재배지를 인력을 동원하여 제거하였고 10만 헥타르에 제초제를 살포하였다. 한편으로는 공권력을 코카재배지에 상주시킴으로써, 농

민들이 파괴된 재배지를 다시 사용하지 못하도록 통제를 강화하고 있다.

그러나 콜롬비아에서도 제초제 살포가 금지된 지역이 있다. 2008년 콜롬비아 군의 에콰도르 영내 FARC 기지 공격사건 발생 후 586 킬로미터에 달하는 콜롬비아-에콰도르 국경에서 10 킬로미터 이내 지역에 대한 제초제 살포가 금지되었다. 아울러 국립공원 지정구역과 원주민 거주지(Resguardo Indigena) 및 아프리카계 원주민 거주 지역에 대한 제초제 살포도 불가능하다. 콜롬비아 전체에서의 코카재배면적은 축소되고 있으나 제초제살포 금지구역에서의 코카 재배는 오히려 확대추세를 보이고 있다.

특히 태평양 연안 정글지역인 초코 주에서의 코카 경작지는 2007년 1,000 헥타르에서 2010년 3,100 헥타르로 3배 이상 확대되었다. 초코 주가 제초제 살포가 금지된 아프리카 원주민 주요 거주지역이기 때문이기도 하지만, 이 지역에 지상에 낮게 깔리는 구름, 많은 강우량, 섭씨 35도가 넘는 고온 그리고 빠른 바람으로 인하여 콜롬비아 경찰 소속 항공기나 계약을 맺은 미국항공기가 제초제를 살포하기가 물리적으로 어렵기 때문이다. 또한 대부분 1헥타르 미만의 소규모 경작지가 정글 속에 가려져 있어 이를 찾아내기도 용이하지 않은 면도 있다.

3. 자금세탁 방지 조치

2013년 5월 콜롬비아 후안 리카르도 오르테가(Juan Ricardo Ortega) 조세청(DIAN) 청장은 마약퇴치 및 세수확대차원에서 자

금세탁 방지방안을 발표하였다. 2012년 콜롬비아의 코카인 수출량 규모에 대해 유엔 기구는 382톤, 미국 백악관은 245톤, 여타 전문가들은 800톤 등 서로 다른 통계를 내놓고 있으나 오르떼가 청장은 400톤 정도로 평가했다. 그리고 코카인 생산비, 운송비, 코카인 제조비 등 비용지불을 위해 소비지역으로부터 콜롬비아로 연간 100억 불 정도가 유입되는 것으로 추산했다.

마약자금은 보통, 파나마, 바베이도스, 안티구아, 자메이카, 케이만군도, 버진군도, 꾸라사오 등 카리브해 조세회피지역(tax haven)을 통해 콜롬비아로 들어오기 때문에 콜롬비아 세무당국은 이 지역을 통해 들어오는 자금에 대해서 33%의 세금을 부과할 예정이다. 다만 조세회피지역이 콜롬비아 당국과 정보교환협정을 체결할 경우에는 세금을 면제할 계획이다.

콜롬비아 불법마약재배 모니터링기구(SIMCI)에 의하면, 콜롬비아에서 코카인 가격은 생산규모 또는 품질에 따라 다르지만 대체적으로 톤당 1,880~2,350불 선에서 거래가 이루어진다고 한다. 코카인 가격은 일률적일 수는 없지만 미국에서 도매가격으로 1킬로그램 당 35,000불 내외 그리고 유럽에서는 55,000불 내외로 거래가 이루어지는 것으로 알려졌다.

4. 마약문제의 국제문제화

콜롬비아 정부는 마약문제가 생산자들 뿐만 아니라 소비자들의 문제이며 또 국경을 넘어서는 범세계적 문제인 만큼, 세계가 공동책임이 있으며 이 문제 해결을 위해서는 공급과 소비측면에서의 종합적 조

치가 필요하다는 입장을 갖고 있다. 콜롬비아 산토스 대통령도 여러 계기에 걸쳐, 비록 지금까지 콜롬비아가 마약퇴치에 성공적인 업적을 거두었지만 콜롬비아 혼자만으로는 마약과의 전쟁을 수행할 수 없으며 국제사회의 지원이 필수적이라는 의견을 표명하였다.

2012년 1월 미국, 브라질 및 볼리비아 간에 ‘볼리비아 내 불법코카재배 단속을 위한 협력협정’이 체결되었다. 협정 요지는 볼리비아 내 코카재배 감축을 위한 통합감시를 강화하고 이를 위해 GPS, 위성사진 등 기술을 지원한다는 것이다. 2008년 볼리비아 내 불법마약단속문제로 상호 대사를 맞추방했던 미국과 볼리비아는 이 협정이 불편한 관계를 다소 회복하는 계기를 제공하였다. 브라질은 자국으로 볼리비아산 코카인의 70%가 유입되는 지라 이를 차단하기 위해 협정에 참여하였다.

Ⅷ. 마약퇴치의 풍선 효과 (Efecto Globo)

어느 한 지역에서 마약퇴치조치가 성공의 거두어 마약생산이 감축되면 상대적으로 여타 지역에서의 생산량이 늘어난다는 게 바로 풍선효과다. 플란 콜롬비아 등을 통해 콜롬비아에서 코카재배면적, 코카인 생산, 코카인 정제 및 유통 등 모든 면에서 마약퇴치정책이 괄목할만한 성공을 거두자 코카인 제조공장, 창고 등이 에콰도르, 베네수엘라 등 주변국으로 이전되고 있으며, 페루와 볼리비아에서의 코카인 및 코카인 생산량도 확대추세를 보이고 있다. 콜롬비

아 내 코카인 거래망도 중미지역과 멕시코로 상당히 이전된 것으로 알려졌다. 1990년대 초 페루 후지모리 정부가 마약의 운송을 저지하기 위한 항공기 통제조치를 발표하자 코카인 생산과 정제시설이 콜롬비아로 대거 이전된 적이 있으며, 그 통제조치는 2001년 미국선교사들이 탑승한 항공기 격추 사건이 발생 후 해제된 바 있다.

한편, 콜롬비아 마피아들의 주변국 내 활동도 확대추세다. 볼리비아 산타크루스 경찰 당국에 의하면 최근 5년간 약 3천 명의 콜롬비아 마피아들이 이 지역에 유입되었으며, 2011년 중 122명이 체포되었고 이들에 의해 운영되는 35개 코카인 공장도 폐쇄시켰다고 한다.

멕시코와 중미지역에서도 유사한 상황이 발생되고 있다. 남미 생산 코카인의 미국 운송을 담당해온 마약카르텔에 대한 멕시코 당국의 전쟁이 시작되자 이들은 국가의 통제력이 비교적 약한 중미국가들로 유입되었다. 그러자 멕시코 마피아와 중미지역 토착 마피아들 간 분쟁이 발생되어 중미지역의 치안상태가 급격히 악화되고 있다. 일부 멕시코 마피아들은 페루까지 진출을 시도하고 있는 것으로 알려졌다.

풍선효과가 중남미 지역에서만 그리고 코카인에 한정되어 발생하는 것은 아니다. 미국에서의 코카인이나 마리화나의 소비감축은 캐나다에서의 소비증가를 가져왔고, 아울러 여타 통제된 합성마약(drogas sintéticas)의 소비증가를 가져오기도 했다. 유엔국제마약통제위원회(INCB)는 향후 15~20년 후에는 코카인, 헤로인 및 마리화나 소비가 사라지고 이는 합성마약으로 대체될 것으로 전망하고 있다.

VIII. 마약문제 해결을 위한 새로운 접근

2012년 11월6일 미국 콜로라도 주와 워싱턴 주에서 실시된 마리화나의 합법화를 묻는 국민투표에서 과반수이상의 주민들이 찬성표를 던짐으로써, 마리화나의 소지, 생산 및 배포가 합법화되었다. 오레곤 주와 캘리포니아 주에서도 유사한 시도가 있었고 비록 실패하였지만 콜로라도 주와 워싱턴 주의 국민투표결과는 미국 전역에 마약정책관련 의미 있는 메시지를 전달하였다. 오바마 대통령도 연방법과 국제법규에 의거 마리화나가 불법적인 마약이라고 밝혔지만 “현 시점에서”라는 말을 추가함으로써, 향후 미국연방정부의 마약정책에 변화여지를 남겼다. 이러한 추세에 비추어 미국의 여타 주에서도 마리화나의 완전한 합법화 또는 의약품으로의 사용을 허용하는 법을 제정할 가능성도 있다.

유럽에서도 마약문제를 범죄의 문제가 아니라 공공보건 문제로 다루려는 움직임이 커지고 있다는 것은 주지의 사실이다. 유럽은 마약관련 정책을 피해축소, 비범죄화, 수요통제 등으로 접근하고 있다.

중남미 지역에서도 새로운 시도들이 점차 부각되고 있다. 2012년 12월 출범한 멕시코 빼냐 니에토 대통령 정부는, 깔데론 전 정부가 마약퇴치 및 치안확보를 위해 막대한 예산을 집행했음에도 불구하고 더 많은 범죄가 자행되었음을 지적하였다. 2012년 11월 미국 워싱턴포스트 지는 멕시코 정부 내부 문서를 토대로 깔데론 대통령 집권 6년 동안 25,000명 이상이 실종되었으며 마약전쟁으로 인하여 60,000명 정도가 사망했다고 발표한 바 있다.

따라서 마약금지 및 처벌에 기초한 전통적인 마약정책이 실패하고 있다는 평가가 힘을 얻어가고 있다. 이에 따라 전통적인 마약정책 옹호가들, 즉 멕시코의 깔데론 전 대통령, 콜롬비아의 우리베 전 대통령, 브라질의 전·현직 대통령 그리고 미국의 보수파 정치인들의 입지가 축소되고 있는 형국이다.

반면에 콜롬비아 산토스 대통령과 과테말라의 빠레스 대통령 등을 중심으로 새로운 마약정책 즉, 마약문제를 공공보건과 합법화 측면에서 다가가려는 정책이 점점 더 긍정적 토대를 구축하고 있는 것으로 보인다. 헤르만 바르가스 예라스(German Vargas Lleras) 콜롬비아 내무장관은 2011년 11월 영국 상원에서 개최된 ‘마약정책 변화’ 회의 기조연설에서 콜롬비아 정부가 마약퇴치정책에 있어서의 범세계적이고 실질적인 변화에 개방적 입장이며, 마약문제에 대한 어떠한 다른 의견들을 경청할 예정이라고 밝혔다.

우루과이에서도 의회에서 마리화나 합법화에 관한 법률제정을 논의 중에 있으며, 미주기구(OAS)도 금년 중에 마약정책 대안을 제시하는 보고서를 낼 것으로 알려졌다. 한편, 중남미에서는 마약이 수십 년간 폭력발생의 원인을 제공해온 만큼, 마약문제를 국가안보 측면에서도 접근하고 있다.

이러한 마약정책 변화가 하루아침에 모든 지역에서 그리고 모든 마약종류를 망라하는 수준으로는 이루어지기 어려울 것으로 본다. 그러나 마약복용을 범죄로 그리고 처벌로 다스려온 지난 수십 년간의 마약정책이 효과를 거두지 못함에 따라 어떤 방향이든 변화가 필요하며 예방조치 확대,

보다 엄격한 통제, 치료에 중점이 두어져야 한다는 데 어느 정도 공감대가 형성되고 있는 것은 분명하다.

IX. 결론

콜롬비아 등 안데안 지역의 코카재배는 수천 년의 역사를 지닌 전통문화에 뿌리를 가지고 있으며 농민들의 극심한 빈곤과도 연관되어 있다. 그리고 이 지역 원주민들의 문화 아이덴티티 회복과도 연계되어 있다. 콜롬비아 경우에는 마약문제가, 1960년대 초 가난한 농민과 노동자들의 이익을 대변하기 위해 창설된 좌익무장세력들의 국내정치투쟁의 역사와도 연관된다. 물론 이 좌익무장세력들이 지금은 이데올로기의 선명성을 거의 상실한 채 마약장사로 전락함으로써 콜롬비아 국민들의 지지를 거의 상실했다. 또한 지금 코카인 등 마약문제에는 미국과 안데안 좌파정부들과의 이념갈등과 중남미에서의 헤게모니 갈등도 얽혀있다.

한편, 마약문제 해결과 관련해서는 마약복용을 범죄로 보고 처벌로 이를 다스려야 한다는 전통적인 입장과, 그간 전통적인 해결방법이 실효성을 상실한 만큼, 이제는 마약 복용자를 환자로 보고 치료와 예방에 주력해야한다는 입장이 대립하고 있다. 또한 일부 연성마약을 어느 정도 합법화하는 게 마약문제 해결을 용이하게 할 수 있다는 주장도 중남미에서 점차 세력을 얻고 있다. 그러나 국제법적으로나 대부분 국가에서 마리화나, 헤로인, 코카인 생산, 거래 및 소비는 명백히 불법행위임에 틀림없으

며 또 그러한 전통적인 마약불법화 입장이 단기간 내 바뀌기도 어렵다고 본다.

이와 같이 안데안 지역에서의 코카 잎 재배, 코카인 생산 등 마약문제는 정치사회적으로 다층적인 역학구조를 갖고 있고 때문에 어느 한 분야에서만 이를 바라볼 경우에는 이 지역 마약문제를 이해하기가

어렵다고 보며 다층적인 시각을 가지고 접근할 필요가 있다. 그리고 콜롬비아 등 안데안 지역 내 정치, 경제, 사회 현상을 제대로 파악하기 위해서는 지난 수십 년 동안 역내 사회에 광범위한 영향을 미쳐온 이 지역 마약문제의 역학구조 대한 이해가 필수적이라고 생각된다. **외고**

제5회 정책대토론회

- 한반도 통일과 남북한 신뢰 프로세스
 - 박근혜정부의 과제
 - 유엔의 역할



한반도 통일과 남북한 신뢰 프로세스, 박근혜정부의 과제**

이 동 복*

I. ‘한반도 신뢰 프로세스’의 엄난한 시동: 북한의 ‘핵 소동(核 騷動)’과의 마찰

2013년 2월25일 출범하여 이제 5년 임기 중 8개월이 경과하고 있는 박근혜(朴槿惠) 정부가 추진하는 ‘새로운 대북정책’의 대명사는 ‘한반도 신뢰 프로세스’다. 박근혜 대통령이 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상을 처음 제시한 것은 미국에서 발간되는 저명한 격월간(隔月刊) 외교평론지(外交評論誌) ‘포린 어페어스’(Foreign Affairs) 2011년 9/10월호에 게재한 “새로운 한국(A New Kind of Korea)”이라는 제목의 글을 통해서였다.¹⁾

박근혜의 ‘한반도 신뢰 프로세스’가 대중적으로 공식적인 각광(脚光)을 받기 시작한 것은 새누리당 제18대 대통령후보 공천을 획득한 그가 대통령선거를 1개월여 앞둔 2012년 11월5일 내외신 기자회견을 통해 발표한 그의 외교·안보·통일정책 공

약에서 그가 당선될 경우 추진할 대북정책의 핵심으로 문제의 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 제시하면서부터였다.²⁾

박근혜 대통령이 2013년 2월25일 18대 대통령 취임식에서 행한 취임사에서 밝힌 그의 대북정책의 근간도 역시 ‘한반도 신뢰 프로세스’였다. 취임 후에도 박 대통령은 대북정책의 골간(骨幹)으로 문제의 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 소개하는 그의 발걸음을 계속 이어갔다.

그는 3월1일 ‘3·1절’ 기념사³⁾에서도 이를 강조했고 이어서 5월에 있었던 오바마 대통령과의 ‘한·미 정상회담’⁴⁾ 및 6월에 있었던 시진핑(習近平) 주석과의 ‘한·중 정상회담’⁵⁾에서도 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 그가 지지를 호소한 그의 대북정책의 뼈대였다. 특히 그는 6월28일 베이징에서 시진핑 중국 국가주석과의 정상회담에서 합의하여 발표한 ‘한·중 미래비전 공동성명(中韓面向未來聯合聲明)’ 내용에 “한국 측은 한반도의 긴장을 완화시키고 지속가능

* 신아세아연구소 수석연구원, 북한민주화포럼 대표, 15대 국회의원

** 본고는 10.11 한국외교협회 주최 제5회 정책대토론회에서 발표한 내용을 요약, 재정리한 것임.

한 평화를 구축하기 위한 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상을 설명했으며 이에 대해 중국 측은 박근혜 대통령이 주창한 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상을 환영하고, 남북관계 개선 및 긴장 완화를 위하여 한국 측이 기울여온 노력을 높이 평가했다”는 대목을 포함시키는 외교적 성과를 이룩하기도 했다.⁶⁾

그러나 박근혜 대통령의 임기 초 대북정책은 작년 18대 대통령선거(2012. 12.19) 직전인 2012년 12월12일에 있었던 북한의 장거리 탄도 미사일(‘은하 3호’) 발사와 취임 2주일 전인 2013년 2월12일 북한이 강행한 제3차 지하 핵실험에 대한 국제사회와 한국의 강경한 대응과 이에 대한 북한의 격렬한 저항으로 인하여 큰 홍역(紅疫)을 겪으면서 첫 걸음을 떼기 시작했다.

북한의 작년 말의 장거리 미사일 발사와 금년 초의 지하 핵실험에 대한 국제사회의 반응의 전과 다른 강도(強度) 때문에 이에 대한 북한의 반발도 전에 비해 훨씬 격렬해졌다. 2012년 12월12일의 장거리 미사일 발사를 응징하기 위하여 2013년 1월22일에 채택된 제2087호 결의와 2013년 2월12일에 실시된 제3차 지하 핵실험을 응징하기 위하여 2013년 3월7일 채택된 제2094호 결의는 그 이전에 채택된 결의들과는 그 성격이 달라졌다. 이 두 결의는 중국의 찬성 가담으로 ‘만장일치’로 채택되었을 뿐 아니라 표결 이후에도 중국이 이들 결의의 성실한 이행에 적극 가담했기 때문이었다. 북한은 한동안 이 같은 국제정세의 변화를 아랑곳함이 없이 북한의 핵개발을 계속하겠다는 의지를 고수했다.

미국과 한국을 대상으로 하는 북한의 공갈외교는 금년 2월25일 박근혜정부의 출범

이후에도 날이 지날수록 격렬의 도를 더해갔다. 북한은 “미국이 우리의 핵무기 사정권(射程圈) 안에 있다”(2월27일)면서 “정밀 핵타격 수단으로 서울과 워싱턴을 최후 무덤으로 만들겠다”(3월7일)고 공갈의 수위(水位)를 끌어 올렸다. 3월8일 유엔안보리의 대북 재재 결의 2094호의 채택도 북한의 폭주(暴走)에 제동(制動)을 걸 수 없었다. 3월11일 연례적인 한·미 합동군사훈련 ‘키 리졸브(Key Resolve)’가 시작되자 북한은 “오늘부터 이 땅에서 간신히 존재해 오던 조선전쟁 정전협정이 완전히 백지화되었으며 최후 결전의 시각이 왔다”고 주장하고 이 날짜로 판문점 남북연락사무소 간의 직통전화 운영을 차단하는 일방적 조치를 단행했다.⁷⁾ 이어서, 북한은 동해안에서 단거리 미사일을 발사(3월15일)하고 서해의 연평도(延平島) 주민들에게 “섬을 떠나라”는 경고 방송(3월17일)을 시행하기도 했다.⁸⁾

북한은 천안함(天安艦) 폭침 사건 3주년이 되는 3월26일에는 ‘인민군 최고사령부’ 명의의 성명을 통해 모든 야전 포병군 집단의 1호 전투근무태세 진입을 명령⁹⁾하고 엉뚱하게 미국과 남조선의 도발 책동으로 한반도에 일촉즉발의 핵전쟁 상황이 조성되었다고 유엔안보리에 ‘공개 통보’¹⁰⁾하면서 30일에는 “이 시각부터 북남관계는 전시상황(戰時狀況)”이라고 주장¹¹⁾하는 법석을 떨었다. 이에 앞서서 북한의 조선중앙통신은 김정은이 심야(深夜)에 ‘전략 미사일 부대 작전회의’를 긴급 소집하여 “아군(북한군) 전략로켓트(미사일)들이 임의의 시각에 미국 본토와 하와이, 괌도를 비롯한 태평양 작전 전구간의 미제 침략군기지들, 남조선 주둔 미군 기지를 타격할 수 있게

사격 대기상태에 들어가라”고 지시하고 “‘미사일 기술 준비공정계획서’에 최종 서명했다”고 보도하기도 했다.¹²⁾

그러나 그 동안 3개월에 걸쳐 날이 갈수록 격화되었던 국제사회를 상대로 하는 북한식 핵공갈 외교의 폭주(暴走)는 여기까지였고 3월 말을 계기로 북한의 핵공갈 외교에는 전술적 변화가 감지되기 시작했다. 그 대신, 북한은 이제 창(槍) 끝을 한국으로 돌렸다. 개성공단이 그 제물(祭物)이었다.

북한은 2013년 3월부터 개성공단을 집적거리기 시작했다. 드디어, 4월3일 북한은 “남측 인원의 개성공단으로의 출경(出境)은 불허하고 공단 체류 남측 인원의 남쪽으로의 입경(入境)만 허용한다”고 일방적으로 남측에 통보¹³⁾했고 4월8일자 김양건 조선노동당 통일전선부장 명의의 담화를 통해 5만3천여 명의 북측 근로자들을 철수시키고 개성공단의 가동을 ‘잠정적으로’ 중단시키는 일방적 조치를 강행하는 등 강공(強攻) 드라이브를 이어 갔다.

II. 국제정세의 변화와 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 회생(回生)

그러나 북한의 무모(無謀)한 강공 드라이브가 지속되는 동안 국제정세에서는 한반도 정세의 국면을 바꾸는 변화가 진행되고 있었다. 5월7일 워싱턴에서 있었던 박근혜·오바마(Barack Obama) 두 대통령 사이의 한·미 정상회담, 6월7일 미국 캘리포니아주 서니데일에서 있었던 오바마 대통령과 시진핑 국가주석 사이의 미·중 정

상회담 및 6월27일 중국 베이징에서 있었던 박근혜 대통령과 시진핑 국가주석 사이의 한·중 정상회담이 그 무대들이었다. 핵개발 고수를 고집하는 북한은 이들 일련의 ‘정상외교’를 통해 끝없는 국제적 고립의 심연(深淵)으로 빠져 들었다.

이들 한·미·중 3국 간의 연쇄 ‘정상외교’를 통해 북한의 핵문제에 대해서는 세 나라 사이에 중대한 컨센서스가 형성되었다. 첫째로, “북한의 핵보유는 어떠한 상황 하에서도 허용될 수 없다,” 둘째로 “북한이 주장하는 ‘핵개발과 경제건설의 병진’은 용납될 수 없다,” 그리고 셋째로 “북한이 핵문제 해결에 호응하지 않는 한 북한과의 대화는 없다”는 것이었다.¹⁴⁾ 특히, 6월7일에 있었던 미·중 정상회담에서 시진핑 중국 주석은 “핵문제에 대한 북한의 입장 변화가 있을 때까지 나는 김정은을 상대하지 않겠다”는 입장을 천명¹⁵⁾했으며 미국 측은 6·25전쟁이 끝난 지 60년 만에 미국 지도자가 북한 붕괴로 조성될 혼란의 위험보다 이 정상회담에서 북한의 야심으로 인한 위험이 더 중대한 위협이 된다는 점을 중국 측에 납득시키게 된 것이 이번 정상회담의 큰 성과라고 평가¹⁶⁾하기도 했다.

이 같이 급변하는 한반도 주변의 국제정세는, 특히 중국의 획기적인 입장 변화 때문에, 북한에 입장에서는 시간을 다투어 진화(鎮火)하지 않으면 안 될 산불이 되었다. 우선 시급한 과제는 중국을 달래는 일이었다. 북한은 김정은 체제의 섭정(攝政)역인 장성택(張性澤)에 버금가는 실세(實勢)인 최룡해(崔龍海) 인민군 총정치국장에게 ‘김정은 특사’의 모자를 씌워서 서둘러 중국에 급파했다.¹⁷⁾

중국의 최룡해 접대는 냉랭했고 최의 방

중은 틀어진 중·북 관계의 복원을 가져오지 못했다. 최룡해는 방중기간 중 만난 중국 요로들에게 (1) ‘북한의 핵보유국 지위 인정¹⁸⁾’, (2) ‘김정은의 중국 방문 초청¹⁹⁾’, (3) ‘중국과 북한군의 합동 군사훈련 실시’ 등을 제의했지만 중국 측은 ‘묵살(默殺)’하는 것으로 이들 제의의 수용을 거부했다. 최룡해는 2박3일 동안의 방중 기간 중 마지막 날인 5월24일 북경 출발 직전에야 시진핑 중국 국가주석을 만날 수 있었다.²⁰⁾

외신들은 시진핑을 비롯한 중국 요로(要路)들이 ‘북한의 비핵화 수용’ 및 ‘한반도의 평화와 안정’을 강조하고 이를 위한 ‘6자회담 복귀’를 중용한 데 대해 최룡해는, ‘6자회담’에 대해서는, “중국의 건의를 받아들여 6자회담 등 다양한 형식의 대화와 협상을 통한 관련 문제 해결을 원한다”고 우회적으로나마 화답했지만, ‘비핵화’ 문제에 대해서는, “현재 한반도 정세가 복잡하고 특수해 (북한에 대한) 평화 보장이 되지 않고 있다”고 예들리 말함으로써 사실상 핵개발 포기 거부 의지를 고수했다고 전했다.²¹⁾

북한은, 외교적 고립 미봉(彌縫) 노력의 일환으로, 베이징 6자회담의 북한측 얼굴마담 김계관(金桂寬) 외교부 제1부부장 등을 동원하여, 6·25 전쟁 휴전 60주년 기념일인 7월27일 대규모 군사퍼레이드와 옥외 마스게임 ‘아리랑’을 중심으로 평양에서 개최하는 이른바 ‘전승절(戰勝節)’ 경축행사에 중국과 러시아 등 여러 나라 사절들을 참석시키기 위한 ‘특사 외교’를 전개²²⁾했지만 그 결과는 참담한 실패였다.

중국만이 유일하게 ‘특사’를 파견했다. 그러나 중국의 ‘특사’인 리 위안차오(李源潮) 국가부주석은 김정은을 예방한 자리에서

“북핵에 대한 중국의 입장은 분명하다”면서 “핵 보유로는 한반도 문제를 해결할 수 없으며 이는 중국의 안전에도 위해를 가할 수 있다”고 면전(面前)에서 경고했다.²³⁾ 이에 대해 김정은은 “북한은 6자회담 재개를 위한 중국의 노력을 지지하며 한반도 평화와 안정을 위해 모든 당사국들과 함께 노력하고 싶다”는 상투적인 둔사로 대응했으나 리 부주석은 “(북한이) 진정성 있는 비핵화 조치를 취하지 않는 한 중국은 안보리 제재 결의를 계속 이행할 것”이라고 다짐²⁴⁾한 것으로 보도되었다.

북한의 대결 지향적 자세는 최룡해의 방중과 잇달아 있었던 미·중 정상회담과 한·중 정상회담, 그리고 7월27일의 소위 ‘전승절’을 고비로 결정적으로 무너지기 시작했다. 미국을 비롯한 국제사회에 대한 선전전(宣傳戰)의 예봉(銳鋒)이 한 풀 꺾이고 북한의 상투적인 ‘대화’ 공세가 시작되었다. 남북관계도 예외가 아니었다. 남북한 간에는 개성공단 가동 중단을 해소시키기 위한 ‘실무회담’이 시작되었다. 우여곡절(迂餘曲折) 끝에 남북간에는 8월15일 광복절(光復節)을 하루 앞둔 8월14일 ‘실무회담’이 타결되어 추석을 사흘 앞둔 9월16일 개성공단 가동이 중단된 지 166일 만에 재개되었다. 남북이 8월14일 ‘실무회담’을 타결하자 박근혜 대통령은 하루 뒤인 8월15일 그의 68회 광복절(光復節) 경축사를 통하여 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 출전고(出戰鼓)를 공식으로 울리는 발 빠른 행보를 보였다.²⁵⁾

박 대통령은 8·15 경축사에서 북한에게 “핵을 버리고 국제사회의 일원으로 동참한다면 새로운 한반도 시대를 열 수 있다”면서 이를 통해 “북한 주민들의 고통과 어려

움도 함께 풀어나가자”고 호소했다. 그는 “무엇보다 중요한 것은 북한의 변화된 모습과 행동”이라면서 “우리는 진심으로 북한의 변화를 기다리면서 열린 마음으로 북한을 적극 돕겠다”고 다짐하고 자신의 정부는 “정치적 상황과 무관하게 인도적인(대북) 지원을 계속해 나가겠다”고 약속했다.²⁶⁾ 박 대통령은 개성공단 가동 재개를 계기로 “과거 남북관계의 잘못된 관행을 바로 잡고, 상생(相生)의 새로운 남북관계를 시작”하고 “한반도 신뢰 프로세스를 통해 한반도에 평화를 정착시키고 남북한의 공동발전을 이룩해 나가자”고 호소했다. 그는 그의 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 첫 발걸음으로 두 가지 사업을 구체적으로 북한에 제안했다. (1) “금년 추석을 전후하여 이산가족 상봉을 실시하자”는 것과 (2) “비무장지대(DMZ) 안에 ‘세계평화공원’을 조성하자”는 것이다.²⁷⁾

박 대통령의 8·15 경축사에 대한 북한의 반응은 이례적이었다. 북한은 관례를 깨고 박 대통령의 8·15 경축사 내용을 비난하지 않았다. 북한은 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 직접 거론하여 시비하지도 않았다. 심지어, 북한은 한·미 양국이 8월19일부터 30일까지 8만여 명의 양국 군인들이 참가하는 연례 합동 군사훈련 ‘을지프리덤가디언(UFG)’을 시작했지만 전례를 깨고 이에 대해 아무런 반응을 보이지 않았다.²⁸⁾

남북관계에는 갑자기 한 줄기 훈풍(薰風)이 부는 듯한 착시(錯視) 현상이 유포되기 시작했다. 박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰 프로세스’에 드디어 파란 불이 켜지는 것 같았다. 박근혜정부의 발걸음이 빨라졌다. 박근혜정부의 통일부는 8월18일 「한반도 신뢰 프로세스 해설 자료집」을 제작하여

정부 관련 부처와 기관 및 단체들과 일반에게 배포하기 시작했다.²⁹⁾

정부는 특히 이 자료집에서 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 가동과 ‘북핵문제 해결’ 사이의 연관성과 관련, 북핵문제의 진전이 없는 상태에서도 낮은 수준에서의 남북 간 교류협력 사업은 추진할 수 있다는 입장을 제시했다. 자료집은 비핵화의 진전 없이 남북관계의 발전만을 추진하는 것도 바람직하지 않지만, 동시에 남북관계의 모든 사안들을 핵문제와 연계시켜서 접근하다는 것도 바람직하지 않다는 주장을 꺼내 들었다.

자료집은, 이에 따라, “비핵화 이전이라도 낮은 수준에서의 교류·협력·인도지원 등을 통해 남북 간 신뢰를 차근차근 쌓아 나가고 남북 간의 신뢰 형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 등 대규모 경험사업도 본격적으로 추진해 나가겠다는 것이 정부의 입장”이라고 설명했다. 류길재 통일부장관은 이와 관련, “‘한반도 신뢰 프로세스’ 정책은 진화(進化)하는 대북 정책이 될 수밖에 없다면서 정부는 그렇게 되도록 노력할 것”이라고 다짐했다.³⁰⁾

Ⅲ. ‘한반도 신뢰 프로세스’의 기획와 함정: ‘비핵·개방·3000’과의 함수관계

박근혜정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’가 가지고 있는 주요한 특징의 하나는 박근혜정부가 바통을 이어 받은 또 하나의 보수 정권인李明박(李明博) 정부가 추진했던

대북정책, 즉 ‘비핵·개방 3000’ 구상과의 철저한 단절(斷絶)과 차별화(差別化)를 추구하고 있다는 점이다. 문제의 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 “북한이 핵을 포기하면 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 가동시켜 북한 경제의 수출주도형으로의 전환을 유도하고 400억 달러 상당의 국제협력자금을 투입하여 현재(2007년 기준) 1인당 소득 500달러의 북한경제의 연간 15~20% 성장(평균 17%)을 지속시켜 10년 후의 1인당 소득을 3,000달러로 끌어 올려 준다”는 ‘통 큰’ 선물 보따리를 약속하고 있었다. ‘비핵·개방·3000’ 구상은 구체적으로 북한에게 (1) 3백만 달러 이상 규모의 수출기업 100개 육성, (2) 30만 명 이상의 산업 전문인력 육성, (3) 4백억 달러 규모의 국제협력자금 조성, (4) 서울과 신의주를 연결하는 새 고속도로 건설 및 (5) 대대적 복지 지원과 함께 ‘이산가족 자유왕래’ 등 프로그램을 제시했다.³¹⁾ 구체성의 차원에서는 박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 압도하는 것이었다.

그러나 이명박 정부는 출범과 더불어 격화된 북한의 ‘몽니’와 북핵문제의 악화, 그리고 격화된 북한의 대남 군사도발로 인하여 문제의 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 이룩(離陸)시키지도 못한 채 임기를 마쳐야 했다. 이명박 정부 출범 시점에서의 남북관계의 최대 현안은 2000년 김대중(金大中) 대통령(당시)이 북한의 김정일(金正日)과 합의하여 발표한 ‘6·15 남북공동선언’과 2007년 노무현(盧武鉉) 대통령(당시)가 역시 김정일과 합의하여 발표한 ‘10·4 남북정상선언’을 “북한의 해석대로 이행하라”는 북한의 집요한 요구였다.

‘6·15 선언’과 ‘10·4 선언’에 관한 북

측의 요구에 대하여 이명박 대통령은 나름대로의 모범답안을 제시했었다. 우선, 이 대통령은 아직 ‘당선인’의 신분이었던 시점인 2008년 2월1일 동아일보(한국), 아사히신문(일본) 및 월스트리트저널(미국) 등 3개국 신문과의 공동회견을 통하여 ‘10·4 선언’ 내용 중 경제 분야에 관한 합의 부분 처리에 관한 처방을 내놓았다. ‘대북 경험 4원칙’이 그것이었다. 그는 ‘10·4 선언’에 담겨진 방만한 남북경협 프로젝트들은 (1) 북한 핵문제의 해결 여부, (2) 사업의 경제적 타당성, (3) 재정부담 능력, (4) 국민적 합의의 존재 유무 등 4개 기준에 입각하여 개별적으로 타당성을 재검토하고 그 결과 (1) 지금 당장 이행할 사업, (2) 추후 착수할 사업, (3) 시행 불가능한 사업으로 분류하여 추진하겠다는 입장을 밝혔다.³²⁾

‘6·15 선언’ 문제에 대해서도 이 대통령은 2008년 7월11일 국회 본회의 연설을 통하여 하나의 모범답안을 제시했다. 그는 이 연설에서 북한에게 조속한 시일 안에 남북대화를 재개하여 ‘6·15 선언’(2000)과 ‘10·4 선언’(2007)뿐 아니라 ‘7·4 선언’(1972)과 ‘남북기본합의서’(1992) 및 ‘한반도 비핵화선언’(1992) 등 그 동안 남북 간에 타결되었으나 이행되지 않고 있는 모든 합의사항들을 함께 테이블 위에 올려놓고 이들을 모두 이행하는 문제를 진지하게 논의하여 해결하자고 제의한 것이다.³³⁾ 그러나, 북한은 이 대통령이 제시한 이 같이 당연한 해결 방안을 거들떠보지도 않았다.

다른 한편, 북한은 이명박 정부가 이끄는 대한민국을 상대로 무력도발을 격화시켰다. 북한은 2008년 7월11일 금강산에서 북한군이 한국의 한 여성관광객을 총격으로 살해하는 사건을 저질렀고³⁴⁾ 2010년 3월26일

에는 서해 백령도 인근 바다에서 한국 해군 초계함 ‘천안함(天安艦)’을 어뢰로 폭침시켰으며³⁵⁾ 같은 해 11월23일에는 백주(白晝)에 연안 포대로 연평도를 포격하는 도발(挑發)을 자행했다.³⁶⁾

이명박 정부의 인내가 한계(限界)에 도달했다. 이명박 정부는 국제적 민관 합동조사단이 ‘천안함 사건은 북한의 어뢰에 의한 폭침’이라는 결론을 발표³⁷⁾하는 것을 기다려 2010년 5월24일 ‘5·24 조치’로 알려지고 있는 포괄적 대북 제재 조치를 단행했다.³⁸⁾ ‘5·24 조치’에는 (1) 개성공단 운영과 영유아 식품 지원을 제외한 일체의 남북간 교역, 교류의 중단, (2) 북한의 무력도발에 대한 자위권 발동, (3) 대북심리전 재개, (4) 북한 함선의 우리 해역 진입 금지, (5) 한·미 합동 대잠 훈련, (6) PSI(핵확산방지구상) 활동 참여 강화 및 (7) 천안함 사건의 유엔안보리 회부 등이 포함되어 있었다. 현인택 통일부장관(당시)은 ‘5·24 조치’에 따라 “남북교역을 중단하고, 우리 국민의 방북을 불허하며, 북한에 대한 신규투자를 불허하고, 대북지원 사업은 원칙적으로 보류한다”고 발표했다. ‘5·24 조치’에 의하여 동결(凍結)된 남북관계는 이명박 정부의 임기가 끝날 때까지 해동(解凍)되지 않았다.

이 같은 상황을 배경으로 한 박근혜의 대북정책에 관한 선택은 기본적으로 이명박 정부의 대북정책과의 ‘단절’과 ‘차별화’였다.³⁹⁾ 박근혜정부가 ‘한반도 신뢰 프로세스’라는 대북정책 구상을 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 구상으로부터 철저하게 단절시켜 차별화한 이유 중의 하나는 당연히 그렇게 하지 않고는 북한과의 대화의 접점(接點)을 찾는 것이 불가능하다고

판단했기 때문이었을 가능성이 크다.

개성공단 재가동 문제의 타결이 이루어지자마자 박근혜정부는 이명박 정부의 대북정책의 기둥이었던 ‘5·24 조치’의 족쇄(足鎖)를 벗어 버리는 행보에 시동(始動)을 걸었다. 그 첫 발걸음은 박 대통령의 8·15 경축사에서 ‘이산가족 상봉 재개’ 제의의 형태로 나타났다. 박 대통령은 한 걸음 더 나아가 ‘비무장지대 평화공원 조성’ 제의도 내놓았다. 이에 대하여 북한은 ‘금강산관광 재개’ 역제안으로 한 술 더 뜨는 행보를 보여주었다. 이렇게 새로이 시작된 남북관계의 해빙(解氷)이 어디로, 어디까지 ‘진화’될 것인지를 이때의 시점에서 예단(豫斷)하기는 쉽지 않았지만, 분명한 사실은 ‘개성공단의 축소 운영’과 ‘인도적 영유아 지원’을 제외한 일체의 남북 교역과 교류를 금지했던 ‘5·24 조치’는 이산가족 상봉 재개와 함께 금강산 관광 재개를 위한 실무회담 합의로 사실상 무실화(無實化)되었다는 사실이다.

‘5·24 조치’는 그 해제의 조건을 명시(明示)하고 있었다. 명시적으로는 천안함 폭침 사건에 국한되었지만, 묵시적(默示的)으로는 금강산에서의 한국관광객 피격 사망 및 연평도 포격 사건을 포함한 일련의 북한의 대남 도발행위에 대한 사과와 처벌 및 재발 방지 조치를 북한에 요구하고 있었다. 그런데, 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’가 점화(點火)되면서 이 같은 ‘전제조건’은 유야무야(有耶無耶)가 되는 가운데 ‘5·24 조치’ 해제가 실질적으로 진행되기 시작하고 있었다.⁴⁰⁾

IV. 결론: ‘한반도 신뢰 프로세스’의 한계와 과제

위에서 살펴 본 박근혜정부의 대북정책의 ‘진화’가 내용적으로 맞는 것이라면 이것은 우선 두 가지 관점에서 큰 의문을 제기한다.

첫째로는 이 같은 ‘진화’는 금년 상반기의 일련의 ‘정상외교’를 통하여 형성된 북핵 문제 대책에 관한 국제적 컨센서스와 갈등을 일으킬 가능성이 있다는 것이다. 5월의 한·미 정상회담, 6월의 미·중 정상회담과 한·중 정상회담에서 다져진 “북핵 문제의 해결이 없는 한 북한과 대화하지 않는다”는 ‘정상외교’의 컨센서스를 무너뜨리는 결과가 초래될 가능성에 관한 우려가 제기된 것이다.

북한은 벌써부터 바로 이 같은 괴리(乖離)를 이용하는 이간외교(離間外交)를 전개하기 시작하고 있다. 9월18일 중국 베이징의 디오위타이(釣魚臺)에서 열린 6자회담 당사국 정부 관계자와 학자들이 참석하는 반관반민(1.5트랙) 세미나에 참석한 김계관 북한 외교부 제1부부장과 리용호 6자회담 북측 대표단장이 ‘전제조건 없는 6자회담의 재개’를 주장⁴¹⁾하고 왕이(王毅) 중국 외교부장이 이를 지지⁴²⁾하는 일이 벌어진 것이다.

둘째로는, 개성공단의 재가동, 이산가족 상봉의 재개 및 금강산관광 재개 등 남북관계 차원에서 최근 북한이 보여주고 있는 일련의 행동의 ‘진정성(眞正性)’이 과연 검증될 수 있을 것이냐의 여부가 문제다.

표면적인 유화적 태도와는 달리 북한의 실제 행보에는 이중적(二重的)인 것들이 허다하다. 북한은 작년 4월 최고인민회의에

서 헌법을 개정하면서 북한이 ‘핵보유국’이라는 주장을 헌법 전문(前文)에 명시했고 금년 6월 조선노동당의 ‘유일사상 10대 원칙’을 개정할 때도 그 서문(序文)에 북한이 “핵 무력을 중추로 하는 군사력을 갖추었다”고 명기(明記)⁴³⁾했다. 협상을 통한 핵포기의 길을 봉쇄한 것이다. 뿐만 아니라, 작년 9월에 개정된 북한의 ‘전시사업세칙(戰時事業細則)’⁴⁴⁾은 북한이 전시를 선포하는 세 가지 경우의 하나로 “남조선 애국역량’이 지원을 요청하거나 국내외적으로 통일에 유리한 환경이 조성되었을 때”를 명시함으로써 북한의 대남전략이 여전히 소위 3대 혁명역량 강화를 통한 ‘남조선혁명’이라는 이름의 대남 폭력혁명 수행을 전제로 하는 ‘적화통일(赤化統一)’의 궁극적인 추구를 뼈대로 하고 있음을 분명히 하고 있었다.

이 같은 상황은 북한이 최근 남북관계에서 보여주고 있는 유화적 자세가 전략적 차원에 변화가 아니라 전술적 차원에서의 적응의 수준을 벗어나지 않는 것임을 보여주는 것일 수 있고 그것이 사실일 경우에는 박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상은 과거 한국의 역대 정부의 대북정책이 예외 없이 그러 했던 것처럼 태생적(胎生的)인 한계를 지니지 아니할 수 없음을 보여 준다.

아니나 다를까, 북한은 추석 다음 날인 9월21일 조선중앙통신이 보도한 ‘조평통’ 대변인 발표를 통해 나흘 뒤인 9월25일부터 27일까지 실시하기로 합의되어 있는 이산가족 상봉 행사와 남측이 “10월2일 개최하자”고 제의해 놓은 ‘금강산관광 재개를 위한 실무회담’을 “무기한 연기한다”는 일방적 조치를 느닷없이 내 놓음으로써 잠시

장밋빛이 감돌았던 남북관계의 앞날을 예측할 수 없는 짙은 안개 속으로 몰아넣었다.⁴⁵⁾

이날 ‘조평통’ 발표는, 직접적으로 그렇게 표현하지는 않았지만, 박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상은 물론 한국과 국제사회의 핵문제 해결 호응 요구도 일축하는 의미를 함축하고 있었다. 이 같은 북한의 돌발적 행동은 이제 일단은 재가동되었지만 많은 미결의 숙제의 해결을 ‘공동위원회’에 맡겨두고 있는 개성공단의 앞날도 불안하게 만드는 것이었다.

사실은, 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상의 보다 더 위험한 고비는 따로 잠복하고 있었다. ‘6·15 선언’은 여전히 북한의 대남정책의 중심 이슈였다. 북한은 이명박 정부 임기 5년 내내 “‘6·15 선언’을 이행하라”는 요구로 이명박 정부를 흔들었다. 유독 금년에는 북한이 6월을 전후하여 ‘6·15 선언’ 문제를 형식적으로 거론하고 넘어갔다는 것은 북한이 금년 여름 북핵 문제에 관한 ‘한·미·중 3각 공조(共助)’에서 헤어나고 중·북의 관계를 관리하는 데 얼마나 골몰(汨沒)하고 있었는지를 읽을 수 있게 해 준 해프닝이었다.

“외손뼉은 소리가 나지 않는다”면서 ‘신뢰’를 강조한 박근혜의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상은 문제의 ‘6·15 선언’과 ‘10·4 선언’에 대하여 이명박 정부와는 달리 원론적인 차원에서 포용적이었다. 박근혜 대통령은 아직 새누리당 비상대책위원장이던 시점인 2012년 2월28일 기자회견에서 ‘한반도 신뢰 프로세스’에 언급하는 가운데 “지금까지 남북 간, 그리고 북한이 국제사회와 합의한 ‘7·4 공동성명’·‘남북기본합의서’·‘6·15 선언’·‘10·4 선언’ 등 기존

의 약속들은 기본적으로 존중돼야 한다”고 주장했었다.⁴⁶⁾ 이명박 대통령과는 달리 ‘6·15 선언’과 ‘10·4 선언’에 대해서도 “약속인 이상 기본적으로 존중되어야 한다”는 입장을 선택한 것이다.

박근혜정부 출범 이후 7개월이 경과하는 동안 남북관계가 이상에서 개관한 것처럼 격변을 거듭해 왔지만 아직까지 북한이 박근혜정부에게, 각론(各論)의 차원에서, ‘6·15 선언’과 ‘10·4 선언’을 가지고 결정적인 선택을 강요하는 상황이 전개되지는 않았다. 우선, 남북관계의 당면한 난관은 9월21일자 북측 ‘조평통’ 대변인 성명으로 초래된 남북관계의 새로운 경색이 언제 해소될 것이며 과연 해소되기는 할 것인지의 의문에 대한 해답이 없다는 것이다. 그러나, 가정(假定)의 차원에서, 지금의 경색 상황이 다시 어찌어찌 미봉이 되는 것을 상정(想定)하더라도, 조만간 북측이 ‘6·15 선언’과 ‘10·4 선언’의 이행을 모든 문제 해결의 ‘전제조건’으로 들고 나올 때 박근혜정부가 과연 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 틀 속에서 그에 대한 모범답안을 꺼내 들 수 있을 것인지는 심각한 의문의 대상이 아닐 수 없다.

마지막으로, 박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상이 대한민국의 대북정책으로 가지고 있는 가장 치명적인 문제점이 있다. 그것은 이 구상이 ‘통일정책’이 아니며 ‘통일정책’과 아무런 연관이 없는 ‘분단관리 정책’에 불과하다는 점이다. 무릇, 분단국으로써, 대한민국의 대북정책은 2개의 축(軸)으로 구성되어야 한다. 한 개의 축은 ‘통일정책’이다. ‘통일정책’은 대한민국이 달성하고자 하는 ‘통일’의 ‘내용’을 제시하는 것이 마땅하다. 대한민국이 추구하는

‘통일정책’이 제시해야 할 ‘내용’은 당연히 존재한다. 그것은 대한민국이 추구하는 ‘통일’이 기본적으로 (1) 대한민국 국민들이 발전시켜서 대한민국을 세계 굴지(屈指)의 선진대국으로 키워 온 자유민주주의의 여러 가치와 시장경제 질서가 결코 위축 또는 훼손되지 않고 (2) 북한 동포들로 하여금 북한판 수령독재의 질곡(桎梏)에서 벗어나서 대한민국 국민들과 같은 민주주의와 시장경제의 혜택을 공유하게 하며 (3) ‘통일국가’의 달성을 통해 통합된 민족의 저력(底力)이 시너지 효과를 발생시키는 것을 ‘내용’으로 하고 있다는 것을 분명하게 천명해야 한다는 것이다.⁴⁷⁾

이 같은 ‘통일’은 현실적으로 아직 실현이 불가능하다는 것이 엄연한 현실이다. ‘통일’의 다른 일방인 북한이 그 같은 ‘통일’에 반대할뿐더러 오히려 이미 세계적으로 ‘실패한 체제’로 낙인(烙印) 찍힌 북한 체제가 주도하는 ‘적화통일’ 노선을 고수(固守)하고 있기 때문이다. 따라서, 대한민국의 ‘통일정책’은 그 선결조건으로 ‘북한의 체제 변화’를 요구하고 이 같은 선결조건이 충족될 때까지의 과도적인 대북정책을 요구한다. 대한민국이 추구해야 할 대북정책의 다른 하나의 ‘축’인 ‘분단관리 정책’이 그것이다.

대한민국 대북정책의 두 ‘축’인 ‘통일정책’과 ‘분단관리 정책’ 사이에는 이율배반성(二律背反性)이 존재한다. ‘분단관리 정책’의 차원에서는 북한 지역을 실효 지배하고 있는 수령독재 정권을 상대방으로 하는 ‘대화’가 불가피하지만 ‘통일 정책’의 차원에서 ‘통일’의 대상은 북한 동포들이지 북한 동포들에게 폭정(暴政)을 강요하는 수령

독재 정권이 아니기 때문에 북한의 ‘민주화’가 이루어질 때까지는 북한의 독재정권을 상대로 하는 ‘통일논의’는 금기(禁忌)가 되어야 하기 때문이다.

그러나 ‘분단관리’ 단계의 남북관계 하에서도 대한민국은 분명한 내용의 ‘통일정책’을 개발하는 것이 필요하다. 이를 통하여 국민을 통합시키고 미래에 대한 비전을 갖게 하며 나아가서 북한 동포들도 ‘변화’에 대한 ‘희망’을 갖게 해 주어야 하기 때문이다. 따라서 ‘통일정책’이 없는 ‘대북정책’은 ‘안구(眼球)’가 빠진 불구(不具)의 정책에 지나지 않는다. 그렇기 때문에 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상은 ‘화룡점정(畫龍點睛)’의 차원에서 분명한 ‘통일정책’을 보완하는 것이 시급하게 요구된다.

결국, 한반도의 남북한 관계는 기본적으로 박 대통령의 국정철학(國政哲學)으로 사람들의 입에 회자(膾炙)되고 있는 ‘비정상(非正常)의 정상화(正常化)’의 적용을 역시 요구하고 있다고 보여 진다. 2013년의 9개월 동안 ‘김정은의 북한’이 보여 준 것은 북한 정권과 체제가 전례 없이 ‘비정상적’이라는 사실이었다. 그 동안의 남북관계의 흐름은 이 같이 ‘비정상적’인 북한 정권과 체제의 ‘정상화’가 전제되지 않는 상태에서 통일은 고사하고 남북관계의 진정한 개선을 논한다는 것이 ‘연목구어(緣木求魚)’라는 사실을 충분히 입증해 주었다. 박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 구상이 직면하고 있는 두 가지의 당면 과제는 ‘북한 정권과 체제를 정상화시키는 전략과 함께 국민을 감동시켜 단결시킬 수 있는 ‘통일정책’을 개발하는 것이다. **외교**

- 1) <Foreign Affairs> 2011년9/10월호에 게재된 박근혜의 글 “A New Kind of Korea”는 전문(全文)을 인터넷 yahoo.com의 <http://www.foreignaffairs.com/articles/68136/park-geun-hye/a-new-kind-of-korea>에서 읽을 수 있다.
- 2) 인터넷 신문 <뉴스 1>(http://news1.kr) 2012.11.05 11:32:10 입력; “박근혜 새누리당 대통령후보 외교·안보·통일정책 발표문
- 3) <동아일보> 2013. 3.2; “기념사서 ‘北 개혁-개방’ 뻔 이유는…”
- 4) <조선일보> 2013. 5.8; “韓美 ‘北 도발엔 단호히 공동 대응’… 韓美 어제 정상회담; ‘동맹 60주년 공동선언’ 채택… 한반도 신뢰 프로세스에 오바마, 처음으로 지지 표명”
- 5) <조선일보> 2013. 6.28; 시진핑 “한반도 2대 희망은 非核化·평화통일”; 韓·中 정상회담서 언급… 미래비전·이행계획 채택
- 6) <조선일보> 2013. 6.28; 앞의 기사
- 7) <조선일보> 2013. 3.11; 北 “정전협정 완전 백지화…최후 결전의 시각이 왔다”
- 8) <조선일보> 2013. 3.17; 北, “연평도 등 섬주민들 떠나라”…공격 위협
- 9) <조선일보> 2013. 3.26; 北, 1호 전투태세로 한미 압박에 맞불
- 10) <조선일보> 2013. 3.27; 北, 유엔에 ‘한반도 핵전쟁 일촉즉발 상황’ 통보
- 11) <조선일보> 2013. 3.30; 北, “이 시각부터 남북관계는 전시상황에 돌입”
- 12) <조선일보> 2013. 3.29; 北 김정은 작전회의 모습 뒤로 ‘美 타격계획도’/3.30; 워싱턴DC 포함 美본토 타격 작전圖 공개
- 13) <조선일보> 2013. 4.3; 北, 개성공단 출경금지 “서울로 귀환만 허용”…통일부 유감 표시
- 14) <동아일보> 2013. 5.8; 朴대통령 “北도발 결코 용납안해…고립만 초래할 것”/<조선일보> 5.8; 韓美 “北 도발엔 단호히 공동 대응”… 韓美 어제 정상회담; ‘동맹 60주년 공동선언’ 채택 … 한반도 신뢰 프로세스에 오바마, 처음으로 지지 표명/<동아일보> 2013. 6.10; 오바마-시진핑 “北, 핵보유국 인정 못해”/<조선일보> 2013. 6.10; 美·中정상 “北核 불인정” 의견 일치; 오바마·시진핑 회담서 “北의 핵보유·핵무기 개발不容” 시 주석, 북한문제 분명한 메시지 … 南北회담 영향줄 듯/<조선일보> 2013. 6.28; 시진핑 “한반도 2대 희망은 非核化·평화통일”/New York Times 2013.6.8자: U.S. and China Pledge New Model of Cooperation
- 15) <조선일보> 2013. 6.11; 중국, 미중 정상회담서 “김정은 굴복시키겠다”
- 16) 위 기사
- 17) <조선일보> 2013. 5.22; 北 김정은, 중국 특사로 최룡해 총정치국장 파견…北中관계 새 국면 맞을지 주목
- 18) <조선일보> 2013. 6.16; “北 최룡해, 中 시진핑 만나 핵보유국 인정해 달라고 요구”
- 19) <조선일보> 2013. 5.28; 시진핑, 김정은 9월 방중 퇴짜?
- 20) <조선일보> 2013. 5.25; 최룡해 만난 시진핑 비핵화 세 차례 강조… 崔 “6자회담 원한다”
- 21) <조선일보> 2013. 5.28; 北 “미국의 핵위협 속 전쟁 억지력 포기 못해”… 비핵화 거듭 부정/5.25; 北 “시진핑 북한 지지한다” 보도, 6자회담 언급은 안 해
- 22) <조선일보> 2013. 5.29; 北, 최룡해 통해 ‘휴전 60주년 행사’에 中정상 참석 요청
- 23) <조선일보> 2013. 7.26; 김정은-리위안차오 회담…비핵화-6자회담 강조
- 24) <조선일보> 2013. 8.2; 中 “북핵 안보리제재 계속” 김정은 면전서 경고
- 25) <조선일보> 2013. 8.16; ‘이산상봉-DMZ공원’ 박근혜표 대북정책 시동
- 26) <조선일보> 2013. 8.16; [朴대통령 광복절 경축사] 임기 첫해… 통일을 ‘國政 제1의제’로 내세운 朴대통령
- 27) 위 기사
- 28) <동아일보> 2013. 8.19; 한미 연합군 을지훈련 돌입, 北 ‘무반응’
- 29) <동아일보> 2013. 8.18; 통일부, ‘한반도 신뢰 프로세스’ 해설 자료집 발간/<조선일보> 2013. 8.19; 통일부, ‘한반도 신뢰 프로세스’ 해설 자

료집 발간

- 30) <동아일보> 2013. 8.21: 한반도 신뢰프로세스 “北 비핵화 이전 남북교류협력 가능”
- 31) 위의 글
- 32) <동아일보> 2008. 2.2: 李 당선인 ‘대북경협 4 원칙’ 제시
- 33) <세계일보> 2008. 7.12: 李 대통령 “남북 전면 대화 재개하자” 국회회원 연설
- 34) <연합뉴스> 2008. 7.11: <금강산 관광객 피살, 대북 관광 타격 ‘불가피’>
- 35) <조선일보> 2010. 5.21: [‘천안함 北 소행’ 공식 발표] [‘발견된 어뢰가 천안함 공격’ 어떻게 확인했나] 천안함 선체 곳곳서 수거한 산화물 어뢰 프로펠러에 묻은 것과 “일치”
- 36) <조선일보> 2010. 11.23: 北, 연평도에 수습발포격..전군 경계태세 강화
- 37) <조선일보> 2010. 5.20: [천안함 조사발표] “천안함, 북한 어뢰공격에 침몰”/“우회 침투한 북 연어급 잠수정이 어뢰발사”
- 38) <조선일보> 2010. 5.25: 對北 교류·교역·투자 ‘전면 중단’, 이 대통령 “北 대가 치러야...도발엔 즉각 응징”
- 39) <조선일보> 2013. 8.19: Anything But MB?...대북정책 前정권과 다른 길로
- 40) <동아일보> 2013. 8.19: 남북교류 중단 ‘5·24 조치’ 해제수순 돌입
- 41) <경향신문> 2013. 9.18: 北 김계관 “6자, 전제조건 없이 대화하자”/<조선일보> 같은 날짜: 北 수석대표 리용호 “전제조건 없으면 6자회담 내 무엇이든 논의”
- 42) <조선일보> 2013. 9.20: 왕이 中 교부장, 케리 美 국무에 6자회담 재개 촉구
- 43) <조선일보> 2013. 8.12: 北, 공산주의 표현 없애고 김씨王朝 세습 명문화
- 44) <동아일보> 2013. 8.22: 北 “南에국역량이 요청땀 戰時선포”/같은 날짜: 戰時총괄 기관, 軍에서 黨으로 권력 이동/<조선일보> 2013. 8.22: 北 전시사업세칙 개정, “남한 내 중복세력 요청 있을 때 전쟁 선포”
- 45) <동아일보> 2013. 9.21: 北, 조평통 성명 통해 “이산가족 상봉 행사 연기” 일방 발표/같은 날짜: [전문] 北 조국평화통일위원회 대변인 성명/<조선일보> 2013. 9.21: 北 이산가족 상봉-금강산관광 회담 일방적 연기
- 46) <뉴스1> 2012. 2.28: 10·4선언 인정 박근혜, ‘한반도 신뢰프로세스’ 제안
- 47) 유감스럽게도 필자는 아직까지 정부 안은 물론 밖에서도 대한민국이 추구해야 할 ‘통일정책’의 ‘내용’에 관한 연구 결과는 고사하고 그 같은 연구가 이루어진 흔적을 발견하지 못하고 있다. 이 문제에 관하여 필자는 필자가 ‘수석연구원’으로 있는 <신아세아연구소>(소장: 李相禹)가 수행한 2009년도 연구 프로젝트 “한국의 안보환경 2020”의 일부로 작성하여 발표한 “새 시대의 통일정책”에서 대한민국의 ‘통일정책’이 충족시켜야 할 요구로 다음 다섯 가지를 예거했다. (1) 대한민국의 헌법과 합치되어야 한다. (2) 60년간 진행된 체제경쟁의 결과가 반영되어야 한다. (3) 북한체제의 해체를 전제해야 한다. (4) 비정상 체제인 북한의 ‘급변사태’에 대비해야 한다. (5) ‘통일외교’에 대한 대비가 고려되어야 한다 등이었다. 관심 있는 제현(諸賢)들의 검토를 바라마지 않는다.

한반도 통일과 남북한 신뢰 프로세스, 유엔의 역할**

조 창 범*

I. 서언

세계질서의 변환과 동북아 역학 구도의 재편 움직임 가운데 한반도에서의 냉전적 대결과 갈등 구조의 해결 전망은 아직도 멀어 보인다. 특히 북한의 핵무장화와 상시적 대남 도발위협, 북한 김정은 체제의 예측불가능성은 한반도의 평화와 통일 미래 뿐만 아니라 동북아의 평화와 안정에 큰 도전을 안겨주고 있다. 이에 대응하여 새 정부는 한반도 나아가 지구촌의 행복실현을 국정 비전으로 제시하면서 새로운 대북 정책으로 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 정책을 추진하고 있다. 한반도 신뢰 프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축하려는 정책이다. 즉, 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 3대 목표로 하여 이들 요소간의 선 순환을 모색하고 있다.¹⁾

한반도 신뢰 프로세스는 대북정책에 있어 안보의 중요성과 적극적인 교류협력의 유용성이라는 양 측면을 모두 아우르는 균형된 접근을 시도하고 있다. 이는 과거정부에서 교류와 협력의 측면을 더 중시했던 화해협력 정책과 엄격한 상호주의와 원칙을 더 중시했던 대북정책이 모두 북한의 바람직한 변화를 견인해 내지 못했다는 반성에 기초하여 새로운 접근방법을 고민한 결과로 보인다. 즉 양 정책의 장점을 수용하여 융합시킨 것이다.²⁾

한반도 평화와 통일 문제는 남북관계의 문제일 뿐만 아니라 한반도 주변 4국의 이해와도 연관되고 인권, 민주주의, 인도주의, 핵무기비확산 등 국제 규범과도 직결된 국제사회의 주요 관심사안이다. 따라서 한반도 신뢰 프로세스의 추진은 남북한 간의 신뢰형성을 위한 노력은 물론 국제적 규범과 원칙을 준수하고 국제사회의 신뢰와 협조를 확보하는 노력을 포괄하는 것이어야 한다. 이 점에서 한반도 신뢰 프로세

* 유엔협회세계연맹(WFUNA) 부회장, 서울대 국제대학원 초빙교수

** 본고는 10.11 한국외교협회 주최 제5회 정책대토론회에서 발표한 내용을 요약, 재정리한 것임.

스가 추진 원칙의 하나로 남북협력과 국제공조간 균형 있는 접근을 내세우고 국제사회와의 긴밀한 협력을 중시하고 있는 것은 평가할 만하다. 본 페이지는 한반도 신뢰 프로세스의 주요 과제와 문제점을 살펴보고, 앞으로 한반도 신뢰 프로세스의 진전과 통일 노력 과정에서 유엔의 역할 가능성은 어떠한지, 어떻게 활용할 필요가 있는지를 논하고자 한다.

II. 한반도 신뢰 프로세스의 주요 과제와 의문점

통일부가 2013년 8월21일자 발간한 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 설명책자에 의하면 한반도 신뢰 프로세스의 주요 과제는 네 가지로 분류된다. (1) 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화, (2) 한반도의 지속가능한 평화 추구, (3) 통일 인프라의 강화, (4) 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색 등이 그것이다.

우선 첫 번째 과제 실현을 위해서는 (1) 인도적 문제의 지속적 해결, (2) 남북간 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천, (3) 남북간 호혜적 교류협력 확대·심화, (4) 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진 등을 세부추진과제로 내세우고 있다.

두 번째의 한반도의 지속 가능한 평화 추구를 위한 세부과제는 (1) 확고한 안보태세 완비, (2) 북핵문제 해결을 위한 다각적 노력, (3) DMZ 세계평화공원 조성, (4) 정치군사적 신뢰구축 추진 등이며, 세 번째의 통일인프라를 강화하는 과제는 (1) ‘민

족공동체통일 방안’의 발전적 계승, (2) 탈북민 정착지원을 비롯 국민과 함께 하는 통일 추진, (3) 북한인권 개선 등 북한주민의 삶의 질 개선을 위해 노력하는 것이고, 네 번째 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색 과제와 관련해서는 (1) 통일에 대한 국제사회의 지지를 확대하고, (2) 동북아의 지속 가능한 평화와 발전 추구를 통해 북한문제 해결에 기여하며, (3) 북방 3각 협력을 추진할 것임을 밝히고 있다.

한반도 신뢰 프로세스 정책은 기본적으로 대화와 협력의 축적을 통해 남북한 간에 신뢰의 형성이 가능하다는 전제에 기초하고 있다. 그러나 국제사회의 구조적 특성(Anarchy)과 그간 역사적 경험을 살펴볼 때 국제관계에 있어 행위자들 간의 상호 작용은 궁극적으로는 철저한 국가이익과 냉혹한 힘의 논리에 지배되고 있다는 측면을 외면할 수 없을 것이다.

이러한 현실주의 시각에서 볼 때 한반도 신뢰 프로세스정책은 우리에게 몇 가지 고민을 안겨 주고 있다. 북한은 과연 신뢰의 대상인가? 아니면 철저한 힘의 균형(balance of power)이나 이익의 균형(balance of interests) 원칙이 더 힘을 발휘할 것인가? 북한이 한반도 신뢰 프로세스에 기초한 제반 노력에도 불구하고 그 나름의 다른 이익 계산하에 끝내 호응해오지 않거나 그 선의를 핵무장 강화 시간 벌기나 여타 의제 진작에 악용하는 경우 어떻게 대응해야 할 것인가?

특히, 근래 남북관계는 북한의 3차 핵실험과 노골적인 전쟁위협으로 최고조의 긴장 국면을 겪었다. 또한 최근 잠정 폐쇄되었던 개성공단사업의 재가동과 국제화 추진, 이산가족 상봉문제와 금강산 관광사업

재개 가능성 논의 등 남북관계에 새로운 변화의 조짐이 잠시 보이긴 했으나 다시 남북관계가 경색되고 있다. 지난 9월21일 북한측이 기 합의된 이산가족상봉 일정 등을 일방적으로 무기 연기시키고 또다시 대남 비방과 대결적 자세로 갈등을 고조시키고 있기 때문이다. 이러한 상황과 그간 북한이 보여온 호전성과 예측 불가능 등을 감안 할 때 한반도 신뢰 프로세스가 과연 남북관계의 만성적, 구조적 신뢰결핍(trust-deficit)을 어떻게 효과적으로 극복해 낼 수 있을지 주목된다.

또한 북한이 국제사회로부터의 가중되는 고립과 내부모순으로 통제 불능의 어려움에 직면하는 돌발적 상황 가능성은 어떠하며 이에 어떻게 대비해야 할 것인가? 이미 핵무장화에 성공한 북한이 스스로 변화하고 신뢰에 신뢰로서 답해오기를 기다리기만 할 것인가? 불연이면 북한의 변화를 선제적으로 견인할 수 있는 다른 방안은 없을 것인가? 그리고 북한이 끝내 비핵화를 거부할 경우 우리의 대안은 무엇인가? 한반도 신뢰 프로세스가 성공을 거두고 한반도 통일의 실현으로 이어질 수 있기 위해서는 위와 같은 의문점에 대비하는 대안적 접근(Plan B)에 관한 검토가 뒷받침되어야 한다고 본다. 이러한 검토는 북한으로 하여금 한반도 신뢰 프로세스의 이점과 불리점에 따른 선택지를 분명하게 함으로서 오히려 한반도 신뢰 프로세스를 진전시키는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

다음으로 북핵 문제 해결 노력과 한반도 신뢰 프로세스 추진과의 상관관계는 어떻게 설정되어야 할 것인가? 북핵 문제는 한반도 평화 정착과 통일에의 길에 최대 걸림돌이다. 북한은 그간 세 차례의 핵실험

을 강행, 이스라엘, 인도, 파키스탄에 이어 사실상의 핵무기 보유국 대열에 들어섰다.³⁾ 북한은 이제 스스로 핵무기 보유국임을 헌법에 명기하고 소위 핵무장 강화와 경제개발의 병진정책을 공개 천명, 핵무기 전력의 강화를 계속 추진할 것임을 분명히 하고 있다.⁴⁾ 북한이 과연 핵무기 폐기 등 궁극적인 비핵화의 의지가 있는 지에 대해 대부분의 전문가들이 극히 회의적이다.

이런 상황하에 앞으로 북핵문제 해결을 위해 어떻게 대처해야 할 것이며 이러한 대처노력과 한반도 신뢰 프로세스 추진과제 간의 선후 등 상관관계는 어떻게 설정되어야 할 것인가? 그간 정부의 정책추진 과정을 보면 상기 의문점에 대한 해답은 분명치 않다. 9월25일 통일부가 새 정부의 국정기조, 과제 등을 반영하여 작성되었다고 발표한 ‘제2차 남북관계발전기본계획안’ 구성 내용을 보더라도 그 10대 중점 추진과제에 북핵 문제 해결을 위한 본격적인 노력과 의지가 보이지 않는다.⁵⁾

북한 비핵화가 어차피 어려울 것임으로 우선 남북관계의 진전에 중점을 두고 분위기가 조성될 때를 기다리겠다는 것인지 분명치 않다. 이는 엄중한 시기에 북한으로 하여금 더욱 대담하게 핵무장 강화의 길로 나서게 하고 또 국제사회에도 잘못된 메시지를 줄 우려가 있다. 그렇지 않아도 미국 일각에선 그간 북핵 문제 대책의 성공 목표를 낮추어 실현이 불가능해 보이는 완전한 비핵화 정책보다는 일단 현상의 동결과 비확산정책으로 초점을 옮겨야 한다는 주장이 있어 왔다.

이러한 주장이 힘을 얻게 되면 한·미간 협상 목표의 우선 순위 괴리로 정책공조는 어려움을 겪을 것이며 북핵 문제 해

결의 길은 더욱 멀어 질 우려가 있다. 북핵 문제의 해결 없는 한반도 신뢰 프로세스의 성공은 있을 수 없다고 본다. 물론 북핵 문제 해결의 진전을 한반도 신뢰 프로세스 가동의 엄격한 전제조건으로 삼을 필요는 없을지라도 최소한 새로운 대책을 제시하고 이에 따른 보다 적극적인 북핵 문제 해결노력과 한반도 신뢰 프로세스를 포괄적으로 연계하면서 병행 추진함으로써 상호 시너지를 이룰 수 있도록 할 필요가 있다.

Ⅲ. 유엔의 기본 성격과 그 역할의 한계성

유엔의 이념적 토대는 국제사회의 본질을 권력 투쟁에서 보는 Hobbes적인 시각과 인간이성에 대한 신뢰와 협력, 제도를 통한 평화의 가능성을 중시하는 Kant적인 자유주의적 시각의 하이브리드라 할 수 있다. 말하자면 유엔은 강대국정치(안보리 거부권제도)의 현실주의와 주권 평등의 원칙에 기초한 이상주의적 보편주의가 접목된 기구다. 이에 따라 유엔의 역할과 그 본질적 성격에 관한 인식도 국제관계 이론에 따라 중점을 달리 하고 있다.

현실주의자들은 유엔 등 국제기구가 공통의 이해관계를 가진 힘센 강대국들이 세계질서의 현상 유지와 그들의 국익 증진을 위해 만들어 낸 자의적인 외교수단 내지 도구라고 본다. 따라서 국제기구의 역할은 강대국의 이해관계와 정책적 우선순위에 제약 받을 수밖에 없는 한계성을 가진다. 특히 강대국의 핵심국익과 직결된 분쟁이나 전쟁과 평화의 문제에 있어서는 국제기

구의 독자적인 역할이 비관적이라는 데 주목하고 있다.

한편, 자유주의 또는 자유주의적 제도주의(Liberal Institutionalism) 시각에서는 강대국 역할론을 일부 수긍하더라도 국제기구의 설립의 근본 배경은 국제사회의 공통의 문제를 해결하기 위한 국제적인 협력이나 상호의존성의 확대 필요성 때문이라 본다. 이러한 국제기구는 공동규범과 가치 창출, 분쟁의 평화적 해결 등 공동이익을 증진시켜 나가는 데 도움이 되는 국제사회의 공동 선(collective goods)이라고 그 역할의 유용함을 강조하고 있다.

한반도 신뢰 프로세스와 관련한 유엔의 역할가능성을 검토하는데 상기 양면성은 많은 시사점을 주고 있다. 한반도의 평화안보와 핵심 이익분야에 관한 한 유엔의 역할은 주변 강국, 특히 안보리 상임이사국인 미국 및 중국의 정책에 제약될 수밖에 수 없는 것이 현실이다. 실제 2010년 3월 천안함 격침사건 발생시 유엔안보리는 중국의 반대로 결의를 채택하지 못하고 국제적인 객관적 조사 결과 판명된 범법국가의 이름조차 밝히지 못하는 미진한 의장성명(S/PRST/2010/13, 2010. 7.9자) 채택에 그쳤다.

또한 2010년 11월 연평도 포격사건 발생시 안보리는 유엔사무총장의 주의 환기 조치에도 불구하고 중국의 반대로 공식 논의조차 가지지 못했다. 그러나 다른 한편 한반도 신뢰 프로세스가 의도하고 있는 대북 인도적 지원, 인권개선, 빈곤퇴치, 경제 개발 협력 등과 같은 연성이슈(soft issues) 분야는 사정이 다르다. 다자주의와 유엔의 역할의 중요성이 부각되고 있는 분야이다. 힘에 의한 개별 이익 추구가 아니라 국제

사회가 인류애(humanity) 차원에서 함께 관심을 갖고 공통의 가치와 이익을 추구하는 공동 협력이 우선시 되고 있기 때문이다. 한반도 신뢰 프로세스의 비전은 유엔이 추구하는 가치와 상통한다.

유엔이나 다자주의엔 태생적 한계가 있다는 비판적 시각이 적지 않다. 어떤 합의점을 도출해 내는 토론의 과정이 비효율적이고 소모적(talk shop)이며 또한 실효적인 이행장치가 결여되어 있다. 유엔 안보리의 결의는 유엔의 전 회원국에 대해 법적 구속력이 있으나 그 의무를 이행치 않는 국가에 대해 이를 강제할 수 있는 장치가 없다. 핵 문제를 둘러싼 북한, 이란이 좋은 사례다. 또 아무리 유엔의 원칙과 국제사회의 정의에 부합하는 사안이더라도 강대국 의사에 반하는 결정은 곤란하다. 시리아 사태가 그 예다. 군사, 안보 등 핵심 이익과 관련된 사안에 있어 아무리 정의와 원칙의 편에 서더라도 강대국의 거부권 행사에 대한 실질적 견제는 어려운 것이 현 국제체제의 현실이다.

유엔 안보리의 거부권 제도는 개혁이 필요하다. 당장 상임이사국의 거부권을 제한하는 현장 개정은 이에도 거부권이 적용됨으로 현실적으로 어려울 것이다. 그러나 국제사회 전체가 유엔 현장의 정신과 국제사회의 공통이익에 투철한 단합된 목소리로 우선 자발적인 거부권행사 자제를 압박해 나갈 수 있을 것이다. 상임이사국들이 특정 이슈 분야에 따라 거부권 행사를 자제하고 이러한 분야를 점차 확대하여 국제관행으로 정착시켜 나간다면 개선의 여지가 있다고 본다.

이와 관련 프랑스 Hollande대통령의 금번 제68차 유엔 총회 기조연설 내용이 매

우 고무적이다. 상임 이사국들이 협의하여 자발적으로 대규모 범죄와 같은 사안의 경우엔 공동으로 거부권 행사를 포기하는 행동원칙을 만들자는 것이다.⁶⁾ Fabius 프랑스 외상도 2013년10월4일자 New York Times 기고문을 통해 프랑스 대통령의 제안을 거듭 상세히 밝히고 있다.⁷⁾ 프랑스의 이니셔티브를 적극 환영하며 높이 평가한다. 국제사회가 이러한 모멘텀을 살려 안보리의 거부권 제도 개혁에 의미있는 진전을 이룰 수 있기를 기대한다.

IV. 한반도 신뢰 프로세스와 유엔의 역할

1. 유엔의 국제평화 안전 유지 기능과 신뢰 프로세스

유엔의 주요 목적은 국제평화 및 안전유지다.⁸⁾ 이는 개발, 인권과 함께 유엔의 역할의 3대 지주(pillar)라 할 수 있다. 유엔 현장 1조1항은 평화에 대한 위협의 방지, 제거 그리고 침략행위를 진압하기 위하여 ‘실효적인 집단적 조치’(effective collective measures)를 강조하고 있다. 유엔은 이러한 기능을 수행하기 위해 그 핵심 장치로 집단적 안전보장 체제를 도입하였다. 이는 공동체에 속한 국가의 평화와 안전에 대한 위협을 공동체 전체에 대한 위협으로 간주, 그 공동체 소속국가가 공동으로 대응하는 체제이다.

잠재적 침략 국가에게는 확실한 응징의 위협을 가하고 잠재적 피해국에게는 실효

적인 집단적 구제조치의 보장을 통해 평화를 유지한다는 구상이다. 또한 유엔은 예방 외교(preventive diplomacy), 평화 창설(peace-making), 평화 유지(peace-keeping), 평화집행(peace-enforcement), 평화구축(peace-building) 등의 역할을 한다. 특히 유엔은 과거 냉전체제하에서 집단적 안전보장 조치의 발동이 거부권 남용으로 어려워짐에 따라 평화유지군 제도(PKO)를 도입하게 되었다.⁹⁾

PKO 활동은 현상상 명문 규정이 없으나 냉전 종식 이후 점차 확대되고 그 임무의 범위 또한 종래의 정전 감시보다도 선거지원, 과도정부로서의 민간행정 업무 등 다원적 평화유지 활동(multi-dimensional PKO)으로 확장되었다.

유엔의 평화유지 기능은 한반도와 특별한 인연이 있다. 유엔은 1948년 대한민국 정부수립시 총회결의(195(III)호, 1948.12.12자)를 통해 한반도 내 유일한 합법정부라고 승인하여 그 정통성을 뒷받침하였고, 1950년6월 한국전쟁이 발발하자 유엔 안보리는 북한의 침략 격퇴를 위해 일련의 결의를 채택하여 회원국의 파병 등 한국에 대한 지원조치를 취하였다.¹⁰⁾ 그 당시 안보리의 조치는 유엔의 집단적 안전보장 메커니즘이 성공적으로 작동한 역사상 최초의 사례이다.¹¹⁾

또한 유엔 안보리는 북한의 세 차례 핵 실험과 미사일발사와 관련해서도 일련의 제재조치를 취했다. 이러한 조치들은 바로 문제해결에 이르진 못하더라도 북한에 대해 상당한 압박과 억지력으로 작용하고 있다.¹²⁾ 또한 한국은 1991년 유엔가입 이래 안보리 이사국으로 현재 두 번째로 재임(2013~2014년 임기)중이며, 평화구축위원회

(PBC)활동과 PKO활동에도 많은 기여를 해 오고 있다. 한국은 2013년 7월 말 현재 남수단, 레바논 등 8개 지역 PKO임무단에 630명을 파견하고 있다.¹³⁾

한반도 신뢰 프로세스는 무엇보다도 강력한 억지와 튼튼한 안보 구축을 통해 북한의 도발을 차단하고 평화를 지키는 토대 위에 가능하다. 북한의 무력 도발 억지를 위해서는 물리적 방위력 뿐만 아니라 한반도 유사시 작동할 수 있는 유엔의 집단적 안전보장 메커니즘은 중요한 억지력으로 활용 될 수 있다.

특히, 북한의 상시적 도발 위협 하에 있는 특수 안보환경에서는 유사시 유엔의 조치를 적기에 가동할 수 있는 대비 태세가 필요하다. 평소 유엔 사무국 및 안보리 핵심국가 대표들과 상시 협조 체제를 유지토록 해야 한다. 또한 유엔 PKO를 활용하는 방안에도 관해서도 연구해 둘 필요가 있다.¹⁴⁾ 북한의 급변사태에 따른 내부 혼란이나 인도적 위기상황의 발생시에 질서유지 등 사태수습 지원을 위해 유용할 수 있다.

물론 그간 유엔 안보리의 실상을 볼 때 일부 상임이사국의 거부권 남용으로 적시에 효과적인 조치를 기대하기가 현실적으로 쉽지 않은 경우도 있을 것이다(예를 들어 북한의 연평도 포격관련 중국의 태도, 시리아 사태 등). 그러나 그간 중국, 러시아와의 전략대화 발전, 한반도 평화 및 비핵화 원칙에 관한 공감대 형성 등을 고려할 때 미리부터 비관적일 필요는 없다. 당당하게 국제규범과 원칙, 정의에 입각한 책임있는 조치의 필요성을 설득해 보고, 만약 안보리가 끝내 그 책임을 다하지 못할 경우엔 과거 한국전쟁 당시 유엔총회의 '평화를 위한 단합(Uniting for Peace)' 결의의 사례와

같이 유엔 총회에 직접 제기할 수도 있을 것이다.¹⁵⁾ 유엔헌장 제24조1항은 회원국들이 안보리에 국제평화와 안전 유지의 일차적 책임과 특권적 지위를 부여한 것은 유사시 유엔의 신속하고 효과적인 조치(prompt and effective action)를 확보하기 위한 것임을 밝히고 있다. 또한 헌장 제24조2항은 안보리가 그 의무를 이행함에 있어 유엔의 목적과 원칙에 따라 활동하도록 규정하고 있다.

따라서 안보리가 신속하고 효과적인 조치를 취하지 못할 경우 그리고 안보리가 그 임무수행에 있어 유엔의 목적과 원칙에 부합되지 않게 행동할 경우에는 회원국들은 총회가 헌장에 따라 국제평화와 안전과 관련된 문제를 직접 다루도록 할 수 있다. 물론 총회의 조치는 그 법적 성격이 안보리 결의와 달리 구속력이 없는 권고적 성격의 조치이긴 하지만 legitimacy 차원에서 전세계를 상대로 설득할 수 있는 큰 힘이 될 수 있다.

유엔의 평화 안보 기능과 관련하여 사무총장의 역할에도 주목할 필요가 있다. 사무총장은 우선 사무국의 수석 행정관(chief administrative officer)으로서 행정적 임무뿐만 아니라 유엔의 최고위 외교관(chief diplomatic and political agent)으로서 분쟁의 예방과 평화적 해결을 위한 조정 및 중재 역할을 수행하고 있다. 또한, 필요시 국제 평화와 안전에 위협이 된다고 판단되는 사안에 대해 안보리의 주의를 환기함으로써 안보리의 적절한 조치를 견인해 내는 중요한 역할도 한다(헌장 제99조).

아울러 유엔사무총장은 국제사회에서 범세계적 가치와 인도주의 등 인류 전체의 이익을 대변하는 지도자로서 주요 문제해

결을 위한 조치들을 창의적으로 선도해나가는 norm entrepreneur의 역할도 수행해 나가고 있다.¹⁶⁾ 이러한 유엔 사무총장의 권능과 역할은 한반도 신뢰 프로세스 추진 과정에서 중요한 기여를 할 수 있다. 예를 들어 한반도 상황 전개를 보아 유엔 사무총장의 방북을 통해 남북한간 그리고 북한과 국제사회 간의 제반 관심 현안과 관련한 조정 및 중재 활동도 기대해 볼 수 있을 것이다.

2. 북핵문제 해결노력과 유엔

한반도 신뢰 프로세스는 북핵문제 해결을 위해 남북협력과 국제협력의 균형, 설득과 압박의 병행, 남북간 실질적 협의, 6자회담 등 비핵화 협상의 동력 강화를 위해 노력하겠다고 밝히고 있다. 북한의 핵무장화는 한반도 뿐만 아니라 국제 평화와 안전에 대한 위협이며 범세계적 핵 비확산 체제에 대한 중대한 도전이다. 이 때문에 유엔 안보리는 여러 차례 고강도의 제재조치를 취하고 있다. 그러나 아직 북한은 안보리 결의 이행에 계속 저항하고 있다.

특히 최근엔 다시 5메가와트 실험용 원자로를 재가동하고 있는 것으로 포착되었다. 이는 유엔의 권위와 국제사회에 대한 정면 도전이다. 범세계적 NPT 핵비확산 체제의 보루인 유엔의 신뢰도 차원에서도 유엔안보리의 대북제재 리짐을 더욱 철저히 시행하고 북한의 안보리 결의 이행을 지속 압박해 나갈 필요가 있다. 이러한 유엔의 단호한 입장은 북한이 남북한 신뢰 프로세스의 유용성에 관심을 돌리게 하고 올바른 전략적 선택의 길에 들어서도록 변

화를 견인하는데 유용한 수단으로 활용될 수 있을 것이다.

당초 북핵 문제의 발단은 1993년 국제원자력기구(IAEA)의 북한 핵시설 및 물질에 관한 안전조치 실시과정에서 발각된 불일치에 따른 핵 의혹 규명을 위해 발동된 특별사찰 문제에서 연유 되었다. IAEA 검증 체제를 뒷받침하는 유엔은 안보리 결의를 통해 문제 해결을 압박하였으나 여의치 못했다.

결국 유관국을 중심으로 1994년이래 미·북 제네바회담을 통한 기본합의문(Agreed Framework)과 KEDO 대북경수로 사업의 틀, 뒤이어 2003년 이래 6자회담의 틀로 넘어 가게 된 것이었다. 그러나 20년이 지난 오늘 그간의 협상 끝에 돌아온 것은 세 차례의 핵실험을 통한 북한의 핵무장이다. 이러한 실패는 누구의 책임인가? NPT이행 김정기구인 IAEA와 범세계적 핵비확산 체제의 최종 보루인 유엔(안보리)는 국제규범과 원칙에 따라 주어진 임무를 다했는가?

이제 6자회담의 역사적 소명은 끝이 났다고 본다. 무릇 다자협상이 성공을 거두기 위한 가장 기본적인 조건은 협상 당사국들이 협상을 통해 무엇을 이루고자 하는지 협상의 목표가 같아야 한다는 것이다. 그러나 지금 북한의 목표는 전혀 다를 것이다. 즉 현상 유지가 목표다. 이제 다시 6자회담이든 미·북 회담 이든 대화의 모양새를 통해 시간을 벌면서 후원국인 중국, 러시아를 비롯한 국제사회의 압박을 희석시키고 인도, 파키스탄의 전례를 따라 그들의 핵무기 보유를 기정 사실화하는 데 6자회담의 유용성을 찾고자 할 것이다.

중국으로서는 외교적 리더십을 부각시

키면서 북핵 문제의 실질적 해결엔 시간이 걸리더라도 우선 전통 우방인 북한의 체제 보존과 한반도의 평화와 안정유지에 6자회담이 도움이 된다고 생각할 것이다. 특히 북핵 위협에 정면 대응하여 한국과 일본도 핵개발의 길로 나서게 되는 최악의 시나리오를 저지하는데 6자회담의 유용성이 크다고 생각할 것이다.

또한, 미국으로서는 북한 핵무기와 장거리미사일의 위협이 미국 본토에 직접 미치기까지는 아직 시간적 여유가 있다고 보고 당장 북한의 비핵화 실현이 어려운 만큼 우선 북한의 핵 능력을 현수준으로 동결하고 북한으로부터 핵물질 및 관련기술이 민감한 중동지역이나 테러집단으로 이전되는 핵확산을 막아내도록 하는 데에 6자회담 재개의 유용성이 있다고 판단할 수 있을 것이다. 이에 따라 그간의 북핵 피곤증 속에서 북한에 대해 영향력이 큰 중국이 보다 적극적으로 나서도록 하면서 결국 6자회담 재가동 외에 당장 이렇다 할 정책적 대안이 없음을 고민할 것으로 보인다.

상황이 이러하다면 지금이야 말로 ‘북한 핵을 머리 위에 지고 살수 없는’ 한국이 보다 적극적으로 나서야 할 때다. 북한의 핵 전력 강화와 핵무기폐기 불가입장에 따른 사태의 엄중성을 직시하고 과감하게 종래의 6자회담 틀을 벗어난 담대한 새로운 전략(post six-party talks strategy)을 선도적으로 제시해야 한다고 본다. 이제 원점으로 다시 돌아가 범세계적 핵비확산 체제의 최종 보루인 유엔(안보리)이 전면에서 나서는 기존의 제재 리짐의 실효성을 높이고 국제규범과 원칙에 입각하여 국제사회의 북핵 불용 입장을 가일층 확고히 하고 압박해 나가야 할 것이다. 아울러 유엔 사무총장이

나 고위 대표단의 북한방문 등 북한과의 직접대화를 통해 북한의 목표와 진의를 확인하고 설득하는 노력도 도움이 될 것으로 본다.

또한 이와 함께 남북한간 정상 또는 고위 당국자 간의 북핵 문제에 관한 직접 대화를 시도해 볼 시점이 되었다고 본다. 이 경우 종래 북한 측의 주요관심의제와 한반도 신뢰 프로세스의 추진과제들을 과감하게 모두 테이블 위에 올려 놓고 협의할 수 있다면 북한 측에 상당한 유인으로 작용하리라 본다.

예를 들어 한반도 평화체제문제도 북핵 문제의 해결이 선행되어야만 한다는 입장을 견지하기보다는 북한의 비핵화 의지만 확인되면 양 사안을 동시 병행적으로 협의할 수 있다는 신축성을 보임으로서 북한의 진의를 테스트하고 변화를 견인해내는 노력을 시도해 볼 수 있을 것이다. 다만, 이러한 시도는 민감한 주한미군문제라던가 우리의 핵심이익과 관련된 사안에 관해서는 예비협의 과정에서 확고한 입장을 사전 분명히 함으로서 북한의 의제 바꾸기나 시간 끌기 전략에 말려들지 않도록 유념할 필요가 있을 것이다.

3. DMZ 세계평화공원 조성사업과 유엔의 역할

한반도 신뢰 프로세스의 일환으로 추진되고 있는 DMZ 세계평화공원 조성사업이 국내외적으로 관심을 끌고 있다. 박근혜 대통령은 지난 5월 미국 방문시 미의회 연설에서 처음으로 DMZ 세계평화공원 문제를 거론한 이래 금년 8·15 광복절 기념

경축사를 통해 분단과 대결의 유산인 비무장지대에 세계평화공원을 조성하기를 북한에 제의하였다. 또한 금년 7월 유엔군 참전·정전 60주년 기념사에서는 DMZ 세계평화공원 조성사업에 한국 전쟁 참전국들이 모두 참여해 줄 것을 권유한 바 있다.¹⁷⁾

아직 정전체제하에 있는 한반도의 안보 상황과 비무장지대(DMZ)의 성격, 남북한간의 첨예한 군사적 대치 등을 감안할 때 이 사업의 실현을 위해서는 극복해야 할 과제들이 많을 것이다. 우선 핵심적인 과제는 어떻게 남북한 간의 합의를 이끌어 낼 것이며 또한 실제 사업이 실현된 이후 남북관계의 부침이나 정치적 여건 변화가 동 사업의 안정적 관리와 발전에 미칠 영향을 최소화할 수 있는 제도적 장치를 어떻게 마련 할 수 있을 것인가 일 것이다.

또한 이 사업의 본격적 추진은 남북한간 협의와 병행하여 유엔 및 정전협정 유관국 등과 긴밀한 협조 하에 이루어져야 할 것이다. 이러한 점에서 정부가 이미 유엔과 실무협의체를 가동하여 협력방안에 대한 검토에 착수하고 미국, 중국 등 유관국과 정상레벨의 협의를 시작한 것은 환영할 일이다.¹⁸⁾ 유엔사무총장도 지난 8월 방한시 박근혜 대통령과의 회담에서 유엔사무국이 내부적으로 법적, 제도적, 정치적 제반 문제의 검토를 시작하였음을 밝히면서 지원 의사를 표명한 것은 매우 고무적이다.

냉전의 마지막 유산인 한반도의 비무장지대 내에 세계평화공원사업이 성공한다면 이는 한반도의 평화 정착 뿐만 아니라 동북아지역과 전체 국제 사회의 평화와 협력에 의미 있는 메시지를 던져주게 될 것이다. 이는 바로 유엔으로서도 이 사업을 적극 지지하고 협력해야 할 이유이다.

앞으로 남북한이 공동으로 유엔의 참여를 공식 요청하고 모든 당사자 간의 협의가 진전되면 유엔총회 결의채택을 추진하거나 협정 형식으로 DMZ세계평화공원을 국제기구화의 방향으로 제도화하는 것이 바람직할 것으로 본다. 그렇게 함으로써 평화공원의 위상을 높이면서 앞으로 정치적 여건의 변화와 가급적 격리된 공원의 안정적 발전을 담보하는 데 도움이 될 것이다.

4. 유엔의 개발지원과 한반도 신뢰 프로세스

한반도 신뢰 프로세스는 남북간 호혜적인 교류협력의 확대 심화를 주요 과제로 삼고 있다. 이를 위해 실질적으로 도움이 되는 경제협력사업, 북한 지하자원 공동개발, 농업 및 환경협력, ‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설 등을 추진할 계획이다. 또한 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 북한의 전력 교통 등 인프라 확충에 도움을 줄 수 있는 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진 예정이며, 북한의 국제금융기구 가입 지원, 서울 평양 남북교류협력사무소 설치 등도 계획하고 있다.

유엔은 개도국에 대한 경제, 사회적 개발 지원활동에 점차 더 큰 중요성을 부여하고 있다. 특히 최근 유엔은 새천년 개발 목표(MDGs)의 목표 년도(2015년)를 앞두고 빈곤척결, 보편적 초등교육 등 8개 목표의 달성을 위한 막바지 노력을 가속화하고 있다. 또한 지속가능한 개발목표(SDGs)를 핵심 가치로 하는 2015년 이후의 개발 아젠다(post-2015 development agenda) 설정을

위한 국제사회의 컨센서스 도출을 위해 노력 중이다. 북한은 현재 전체 인구의 31%가 영양실조(undernourished)상태에 있다고 한다.¹⁹⁾ 북한의 열악한 경제사정과 식량난 등 경제·사회적 어려움의 해소문제는 유엔의 당연한 관심대상이 된다.

그러나 북한은 현재 유엔현장 7장 하에 유엔안보리의 가일층 강화된 제재 조치(결의 제2094호 등)하에 있다. 북한이 핵무장의 강화를 계속 추진하면서 안보리 결의를 위반하고 유엔의 권위와 국제규범에 정면 도전하고 있는 상황이다. 이를 고려할 때 당분간 북한에 대한 유엔의 지원문제는 인도적 지원 외에 본격적인 개발 지원은 기대하기 어렵다. 특히 세계 금융질서에 큰 역할을 책임 지고 있는 IMF를 비롯 세계은행 등 주요 금융기구는 최대출자국인 미국 등 서방 주요 국가들의 압도적인 영향력 하에 있다.

따라서 비핵화 진전이 없는 상황하에서는 본격적인 대북 개발협력 지원에 대한 국제사회의 컨센서스를 얻기에는 현실적으로 어려움이 있을 것이다. 다만, 앞으로 북한의 비핵화 문제에 진전이 있게 될 경우에 대비하여 북한의 국제 금융기구 가입 및 개발 지원 가능성에 예비적으로 조사하고 관련 전문가 교류 및 훈련 등을 추진하는 것은 북한의 태도변화를 견인하는 인센티브로 활용될 수 있을 것으로 본다.

5. 대북 인도적 지원과 유엔의 역할

한반도 신뢰 프로세스는 북한의 인도적 문제 해결에 중요성을 부여하고 있다. 박근혜 대통령은 2013년 8월 광복절 경축사

를 통해 북한에 대한 인도적 지원 문제와 정치적 상황은 분리한다는 원칙을 강조한 바 있다. 특히, 북한내 영유아, 임산부 등 취약계층을 대상으로 한 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속적으로 추진한다는 것이다. 국제사회의 인도적 지원의 원칙과 동포애를 감안 할 때 이러한 한반도 신뢰 프로세스의 정책은 옳은 방향이다.²⁰⁾

인도적 성격의 국제문제 해결 지원은 유엔의 현장상 또 다른 주요 목적이다. 실제 유엔은 북한의 식량난, 아동문제 등 어려운 인도적 상황에 관심을 갖고 이의 해소를 위한 인도적 지원 활동을 전개해 왔다. 특히 지난 8월 방한한 유엔 사무총장은 박근혜 대통령과의 회담에서 한국정부가 남북관계 진전에 상관없이 보다 적극적으로 대북 인도적 지원에 동참해주길 요청했고, 박 대통령으로부터 긍정적인 반응을 얻었다고 회담 후 밝힌 바 있다.

대북 인도적 지원은 다양한 채널을 이용할 수 있겠으나, 유엔 등 국제기구의 지원 메커니즘을 활용하는 방식에 더 많은 관심을 기울이는 것이 좋을 것으로 본다.²¹⁾ 남북한간 직접 지원의 경우 동포애 차원에서의 직접적인 효과를 과시할 수 있는 이점이 있을 것이나 모니터링 및 분배의 투명성 문제에 어려움이 적지 않았다.

이 점에서 장기간의 경험과 전문성을 축적한 유엔 사무국의 OCHA, UNICEF, WHO, WFP 등 유엔 체제 기구의 인도적 활동 메커니즘을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이는 이미 세워진 국제적 기준의 모니터링 시스템을 활용하여 분배의 투명성을 제고함으로써 원조의 효과를 높일 수 있는 이점이 있다. 이 뿐만 아니라

이들 인도적 지원 기구들의 사업에 한국이 적극 참여함으로써 관련기구의 정책 수립 과정에 발언권을 높이고 잠재적 기여 가능 국가들의 동참을 유도하는 데도 도움이 될 것이다.

또한 새 정부가 새로운 시대의 국가비전의 하나로 천명한 ‘지구촌의 행복’ 차원에서 국제사회에 대한 한국의 기여와 인도주의를 중시하는 모범적 이미지를 널리 알릴 수 있다는 장점도 있다. 마침 외교부가 9월25일 뉴욕에서 한국과 유엔 인도적 문제 사무소(OCHA) 간 양해각서를 체결하고 정례적 협의회와 효과적인 인도지원체제 개선 등을 위한 협력을 더욱 강화키로 합의한 것은 의미가 크다. 앞으로 이러한 유엔과의 협력 메커니즘을 한반도 신뢰 프로세스 차원에서 대북한 인도적 지원사업의 효과적 추진에 적극 활용할 수 있기를 기대한다.²²⁾

6. 북한 인권개선문제와 유엔의 역할

한반도 신뢰 프로세스는 북한인권 개선을 위한 국제사회와의 협조체계의 발전을 추진과제로 제시하고 있다. 인권은 천부성, 불가양성, 보편성을 그 특징으로 하는 인류의 보편적 가치로서 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 그런데 북한은 주민의 모든 활동에 대한 당국의 전면적 통제, 인위적 장기투옥, 고문, 강제노동, 공개처형, 정치범수용소 등 인권침해가 심각한 국가이다. 인권을 억압하는 전체주의 국가의 대표적 사례로 국제사회에 널리 알려져 있다. 북한은 World Press Freedom Index 2013에서도 최하위권 국

가이다.²³⁾

유엔은 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려하는 것을 주요 목표의 하나로 천명하고 있다(헌장 제1조3항). 이 때문에 유엔은 북한 인권상황의 지속적인 악화를 우려하고 그 개선을 위해 2003년 유엔 인권위원회에서 처음 북한인권결의를 채택한 이래 매년 유엔 인권이사회와 유엔 총회에서 결의를 채택해 오고 있다.²⁴⁾ 특히 금년 3월 제22차 유엔 인권이사회는 북한의 심각한 인권침해상황이 인도적범죄(crime against humanity)에 해당하는지 여부를 조사하는 조사위원회(COI: Commission of Inquiry)의 설치를 포함하는 내용의 결의를 표결 없이 채택하였다.²⁵⁾

이에 따라 북한관련 COI가 이미 설치되어 조사활동 중이다. COI의 조사 결과는 앞으로 유엔 인권이사회와 유엔 총회에 보고토록 되어 있는데 인도에 반한 죄에 해당하는 것으로 판명될 경우엔 북한 지도부를 국제형사재판소(ICC)에 제소하여 처벌할 수 있게 된다. 또한 유사시 보호책임(Responsibility to Protect: R2P) 원칙의 발동으로 유엔 안보리의 승인 전제하에 국제사회의 강제적 개입의 근거를 제공할 수도 있다. 이러한 점에서 유엔 COI의 조사활동은 북한의 인권상황 개선을 압박할 수 있는 매우 의미 있는 조치라고 하겠다.

북한인권문제 관련 과거 남북관계에 부정적 여파를 피하자는 논리하에 유엔 결의 채택시 기권하는 등 소극적 입장을 취한 적도 있었다. 그러나 2008년 11월부터 유엔총회 및 인권이사회를 통한 북한 인권결의안에 공동제안국으로 참여하는 등 적극적인 입장으로 전환하였다. 특히, 새 정부가 지

난 3월 상기 북한 인권상황 조사위(COI) 설치 결의안에 공동 제안국으로 적극 동참한 것은 평가할 만하다. 새 정부가 앞으로도 북한 인권 개선에 지속적인 관심을 갖고 유엔 COI의 활동에 대한 적극적인 지원, 유엔과의 협조 체제 강화 등 국제사회의 노력에 적극 동참해 나가길 기대한다. 인권은 인류의 가장 기본적 가치이자 보편적 가치로서 국제문제라는 점, 민주주의 인권신장 면에서의 한국의 국제적 위상, 북한 동포에 대한 최소한의 도덕적 배려 필요성 등을 되새길 필요가 있다.

7. 탈북민 문제와 국제사회와의 협조

한반도 신뢰 프로세스는 통일 인프라 강화를 위한 과제의 일환으로 탈북민 정착지원 및 보호 지원 체계의 강화를 위해 노력할 것임을 밝히고 있다. 탈북민의 국내입국 규모는 1998년 이후 꾸준히 증가하여 2013년 8월 현재 2만5천여 명에 달하고 있다.²⁶⁾ 앞으로 그 규모가 점점 더 증가될 전망이다. 아직 입국치 못하여 해외 장기 체류중인 탈북민도 수만 명 규모라고 한다. 그간 탈북민의 한국행 과정에서 제3국, 특히 중국에서 체포되어 강제 북송되는 사례가 적지 않았다. 인도주의 원칙상 있어서는 안될 일이다.

1951년 난민의 지위에 관한 협약(제33조)은 추방 또는 송환의 금지 원칙(nonrefoulement)을 분명히 하고 있다.²⁷⁾ 중국은 1951년 난민협약 및 1967년 난민 의정서의 당사국으로서(1982년 가입) 협약상의 원칙을 준수할 법적 의무가 있다.²⁸⁾ 정부는 철저한 인도주의 원칙에 입각하여 보다 적극적이고 당

당한 교섭을 통해 이들 탈북민들이 희망국으로 안전하게 이송될 수 있도록 최선을 다해 지원해야 한다. 이 과정에서 유관국과의 교섭 뿐만 아니라 유엔 난민기구 (UNHCR) 등 국제사회와의 협조 체제를 더욱 발전 시킬 필요가 있다.

유엔 난민기구(UNHCR)의 임무는 원래 엄격한 의미의 법적 난민(de jure refugee)의 보호였으나 점차 사실상의 난민(de facto refugee)의 보호로 진화, 확대되었다.²⁹⁾ 일반적인 위기상황으로부터 피난 나온 경우나 국경 내부에 흩어지게 된 사람(internally dispersed persons: IDPs) 등 난민과 유사한 상황과 관련해서도 인도적 보호 활동을 수행하게 되었다. 이러한 유엔 난민 기구의 역할 확대 추세를 감안할 때 한반도 신뢰 프로세스 차원에서 당면한 탈북민 보호지원 문제 뿐만 아니라 앞으로의 북한내 인도적 위기 상황 가능성에도 대비하여 유엔의 인도적 업무관련 기구(UNHCR, OCHA, WHO, WFP, UNICEF 등)와의 긴밀한 협조체제를 구축하고 가능한 시나리오 별로 대응책을 마련할 필요가 있을 것이다.

또한, 탈북민 지원관련 이들의 희망시제3국, 특히 동맹국인 미국이나 호주, 캐나다 등 인도적 문제에 관심이 큰 국가내 정착 지원을 위해서도 관심을 기울일 필요가 있다. 미국의 경우 국무부 통계에 의하면 2012년도에 전세계 각국으로부터 연간 약 76,000명 접수한도(동아시아지역 할당 18,000명)를 설정하고 실제 58,238명의 난민(동아시아지역 14,366명)을 받아들였으나 이중 북한으로부터의 탈북 난민 접수는 년 22명에 불과한 실정이다.³⁰⁾ 인도주의와 범세계적인 인권 신장노력에 있어 국제적

인 비용 분담 원칙을 적극 설득하고 협조를 받아 내도록 정부차원에서 외교 교섭을 실시할 시점이 되었다.

V. 한반도 통일과 유엔의 역할

한반도 신뢰 프로세스는 한반도의 통일 기반 구축을 위해 국제사회의 지지와 공감대를 넓혀가는 통일 외교를 능동적으로 추진해 나갈 것임을 밝히고 있다. 또한, 한반도 신뢰 프로세스는 한반도를 넘어 동북아의 큰 틀에서 한반도 평화와 통일 문제에 접근하면서 동북아 평화협력과의 선순환을 모색하고 있다.

최근 동북아의 전략환경은 중국의 급격한 부상, 미국의 상대적 쇠퇴와 대아시아 재균형 정책(rebalancing/ pivot to Asia), 그리고 일본의 우경화와 역사 수정주의, 북한의 핵무장화 등이 맞물리면서 전례없는 유동성을 보여 주고 있다. 이러한 동북아 역학관계의 구조적 변화 움직임은 한반도의 장래에 중요한 함의를 주고 있다. 이러한 점에서 새 정부가 한·미 동맹관계 강화를 토대로 한·중 간 전략적 협력관계의 발전을 위해 적극 노력하는 한편 동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative)의 비전을 제시, 동북아의 새로운 질서 창출에 기여하고자 노력 하고 있는 것을 높이 평가한다.

한반도 통일은 한반도는 물론 동북아 및 세계의 평화에 기여하는 평화 통일이어야 한다. 또한 한반도 통일은 자유와 인권, 민주주의의 가치에 기반한 통일이어야 한다. 그렇다면 가장 현실적인 방안은 북한의 변

화를 유도하여 남북한이 제도와 이념, 삶의 질 등 면에서 이질성을 극복하면서 점진적으로 통일을 이루어 나가는 것이다. 한반도 신뢰 프로세스가 역대 정부의 '민족공동체 통일 방안'을 발전적으로 계승하고자 하는 것도 이 때문이다. 이러한 점진적인 평화적 통일 접근은 북한의 개혁·개방 등 바람직한 변화 유도가 관건일 것이다.

앞으로 북핵 문제의 진전을 위한 노력과 유엔안보리 제재의 추이를 보아야 하겠으나 한반도 신뢰 프로세스가 계획하고 있는 제반 주요과제, 특히 '비전 코리아 프로젝트'와 같은 본격적인 개발 협력 사업이 원활히 추진될 수 있다면 북한의 바람직한 변화를 견인하고 통일의 기반을 다지는 데 촉매제 역할을 할 수 있을 것이다. 이를 위해 유엔, 국제금융기구 등 국제사회의 폭넓은 지지와 협조가 확보될 수 있도록 해당 기구와의 다양한 협조 방안을 미리 검토해 두어야 할 것으로 본다.

한편, 한반도의 통일은 예기치 못한 북한의 급변사태로 그 기회가 올 수도 있으므로 이에 대비할 필요가 있다. 미국의 싱크탱크 RAND Corporation의 한반도 문제 전문가(Bruce Bennett)는 최근 발표된 그의 글을 통해 북한의 갑작스런 붕괴가능성을 상정하고 이에 사전 대비해야 할 필요성을 강조한 바 있다.³¹⁾ Bennett는 북한의 붕괴가 식량난 등으로 인도적 위기상황과 함께 내부 분열 및 권력 투쟁에 따른 내란, WMD 유출, 대량 난민 탈북, 한국과 미국은 물론 중국의 군사개입 등을 수반할 것이라면서 여러 상황에 대비하는 철저한 대책 마련을 권고하고 있다.

북한의 붕괴 우려가 현실화 될 경우 중국이 일방적으로 무력 개입할 가능성은 어

느 정도 일까? 최선의 외교는 이 상황을 방지하도록 하는 것이다. 그러나 여의치 못 할 경우 유엔을 적극 동원하고 북한지역 내 힘의 공백을 유엔이 보완하도록 함으로서 중국이 스스로 개입을 자제토록 할 수 있는 방안을 사전 검토해 두어야 한다. 물론 중국이 안보리 상임이사국으로 거부권을 행사할 수 있는 지위에 있으므로 평소 한반도 장래문제와 한국의 통일 비전과 관련한 중국과의 고위 전략대화의 내실화 등 긴밀한 협력체제를 발전시켜야 한다.

또한 한국 주도의 한반도 통일은 민주주의와 인권의 보편적 가치 신장이라는 유엔의 목적과 민족 자결의 원칙에도 전적으로 부합한다. 이러한 점에서 유엔과 국제사회에 한반도 통일의 당위성을 적극 설득, 지지와 협조의 기반을 다지고 필요시 유엔 사무총장의 개입이나 중재를 적극 활용할 수 있도록 대비해야 할 것으로 본다.

Benett의 북한 붕괴 시나리오의 경우 내란과 인도적 위기상황으로 대량 살상 등 대규모 인권침해사태가 발생한다면 어떻게 대응해야 할 것인가? 이러한 위기 상황으로부터 무고한 시민을 보호하기 위해 최근 보호책임(R2P: Responsibility to Protect) 원칙이 국제 규범으로 발전하고 있다. 즉, 일차적으로 국가의 주권은 자국 국민을 대규모 인권 침해 등 잔학행위로부터 보호할 책임을 수반하며, 국제사회는 해당 주권국가가 보호 책임을 이행 할 수 있도록 지원할 책임이 있고, 해당국이 책임을 이행치 못하거나 이행 가망성이 없을 경우에는 국제사회가 개입하여 보호할 책임을 갖게 된다는 것이다.³²⁾

국제사회의 이러한 개입은 외교적 조치로부터 시작하여 최후 수단으로는 무력사용

등 적시의 단호한 조치(timely and decisive action)를 포함한다. 보호책임 원칙에 대해 일부 국가들은 강대국의 오남용, 선별성(selectivity) 등에 의한 주권 침해를 우려하여 신중한 태도를 보이고 있다. 이를 감안하여 유엔 사무총장은 2009년 보고서를 통해 그 적용 대상을 집단 살해죄, 인도에 반한 죄, 전쟁범죄, 인종청소 등 4개 범죄로 국한하고 무력 사용시엔 유엔안보리의 승인을 전제조건으로 하는 등 엄격한 작동 기준을 제시한 바 있다.³³⁾

2011년 3월 리비아 사태관련 유엔 안보리 결의(1973호)는 R2P규범 작동의 중요한 선례이다. 현재 시리아사태와 관련해서도 안보리의 협의가 수 차례 있었으나 러시아 등 시리아 우방국의 거부권 때문에 좌절되어 리비아 사태에 대한 대응과 대조된다.

R2P 규범화 그리고 리비아사태와 시리아 사태의 경험은 한반도에도 큰 함의가 있다고 본다. 앞으로 Bennett의 시나리오가 현실화되어 북한에서 위기 상황이 발생했을 때를 대비하여 R2P 원칙과 관련한 유엔 안보리의 논의 쟁점과 주요국의 입장들이 구체적으로 어떻게 한반도에 적용될 수 있을지, 여러 상황 별로 대응책은 무엇인지를 사전에 심층적으로 검토해 둘 필요가 있다.

Ⅵ. 결어

오늘날 국제체제의 냉혹한 현실여건을 고려할 때 한반도 평화와 통일 대비 문제에 관한 한 유엔의 역할론에 대한 과도한 기대는 신중할 필요가 있을 것이다. 특히 주변 강대국의 핵심 이익과 직결된 사안에

관한 한 현실주의적 힘의 정치가 유엔 안보리의 거부권제도와 함께 유엔의 독립적 행동 반경을 제약할 수밖에 없고, 따라서 유엔이 이들 강대국의 이해관계를 뛰어 넘기는 어려울 것이다.

그러나 동시에 유엔의 역할 무용론은 비현실적이지 현재 이루어지고 있는 유엔의 실질적 성과와도 부합하지 않는다. 유엔이 비록 만병 통치약은 아닐지라도 오늘날 국제사회가 인도적 지원과 인권 개선, 개발문제, 기타 비전통적 안보위협과 새로운 도전에 대응하고 인류의 삶의 질을 향상시켜 나가는데 있어 그 역할의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

또한 유엔은 적나라한 힘의 대결 보다는 국제규범과 정의, 원칙에 따라 정당한 목소리를 내고 설득과 이익의 균형에 입각한 타협점을 찾아내는 유용한 수단으로서의 기능을 추구하고 있다. 나아가 유엔은 새로운 규범의 창출자로서 국제사회의 보편적 가치와 규범, 정의, 인도주의의 대의를 대변한다. 유엔의 협조와 지지는 바로 국제적 정당성(legitimacy)을 뜻하며 이는 곧 연성 권력(soft power)이라 할 수 있다.

이러한 점에서 한국은 중견국가(middle power plus)로서 유엔 다자외교의 강화에 더 많은 관심을 기울이고 이를 한반도 신뢰 프로세스의 추진과 통일 노력 과정에서도 최대한 활용해 나갈 필요가 있다. 또한, 이러한 과정에서 한국은 국제 규범과 정의의 편에서 발언권을 높이면서 강대국의 힘의 정치가 쉽게 넘볼 수 없는 당당함을 견지해 나가야 한다.

이를 위해 대유엔 외교의 강화와 아울러 유사한 중견국들과의 연대와 네트워크 강화 등을 통해 중견국으로서의 위치권력

(positional power)을 최대한 활용해야 할 것이다. 이와 관련 2013년 9월 유엔 총회 계기에 핵심 중견국간 협력 메커니즘인 MIKTA가 한국의 주도적 참여로 사상 처음으로 출범케 된 것을 높이 평가한다.³⁴⁾

이는 한국이 국제무대에서 중견국 외교를 본격화하는 전기를 마련하고 앞으로의 대 유엔 외교 및 대주변국 관계에서 영향력을 높이는 데 크게 도움이 될 것으로 기대된다. **외교**

註

- 1) 2013. 8.21, 통일부 발간 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 설명책자 p.6, p.11
- 2) Ibid, p.7
- 3) 전문가들은 북한이 최소한 1-6개 핵무기 내지 이를 생산할 수 있는 핵물질을 보유하고 추가적 핵무기 제조와 성능 개선에 몰두하고 있는 것으로 추정
- 4) ‘김정은 당·국가 최고수위 추대 1주년 중앙보고대회’ 시 경제건설·핵무력건설 병진노선을 제시(4.11 중통)
<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000098&curNum=8>
- 5) 통일부 2013. 9.25자 보도자료 “정부, 제2차 남북관계발전기본계획안(2013~2017) 심의” 참조
<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000345&curNum=2>
- 6) Hollande대통령의 제68차 유엔총회 기조연설 (2013. 9.24) 관련내용: “The UN has a responsibility to take action, ... That’s why I am proposing that a code of good conduct be defined by the permanent members of the Security Council, and that in the event of a mass crime they can decide to collectively renounce their veto powers.”
- 7) Fabius 불외무장관 2013. 10.4일자 NYT기고문 “A Call for Self-Restraint at the U.N.”
- 8) 유엔현장 제1조 참조. 유엔 활동의 3대 pillar는 종래 각 분야가 독립적으로 이루어 지는 vertical approaches 위주였다면 이제는 각 분야가 더욱 밀접해진 상호 연관성을 고려하여 최대의 시너지를 모색하는 horizontal approaches가 강조되고 있다.
- 9) 함마살트 전 유엔 사무총장은 PKO를 현장상 6장(평화적 분쟁 해결)과 7장(강제조치)의 중간적 성격에 따른 것이라면서 6.5장이란 언급
- 10) 유엔안보리 결의 S/1501(1950. 6.25자), S/1511(1950. 6.27자), S/1588(1950. 7.7자) 등
- 11) 냉전종식 후 1993년 이라크의 쿠웨이트 침공시에도 유엔의 집단적 안전보장 체제가 성공적으로 작동하였다.
- 12) 2006년 북한 1차 핵실험에 대응한 안보리결의 1718 (2006. 10월), 2009년 북한의 2차 핵실험에 대응 안보리결의 1874 (2009.6월), 2010. 7.9 북한의 천안함 폭침에 대응한 안보리 의장성명(S/PRST/2010/13), 2012. 4.16 북한의 장거리 미사일 발사에 대응한 안보리 의장성명(S/PRST/2012/13), 2013. 1.23 장거리 미사일 발사 관련 안보리 결의(2087호), 2013. 3.8 북한 3차 핵실험 안보리 대북 추가 제재 결의(2094호) 등 참조
- 13) 외교부 2013. 7.25(목)자 보도자료 제13-506호
- 14) 물론 PKO파견엔 안보리의 승인이 있어야 함으로 여사한 위기 상황에 대처하는 중국의 입장에 관해 한·중, 한·미, 미·중 간에 평시 심도있는 전략 대화 체제를 갖추어 둬야 바람직할 것이다.
- 15) 1950. 11.3자 유엔총회 결의 제377(V)호
- 16) Simon Chesterman ed. “Secretary or General?: The UN Secretary-General in World Politics” 2007 Forward (Kofi Annan), Cambridge University Press
- 17) 청와대 뉴스 No.122013-05-09, No.1232013-07-27 참조

- 18) 2013. 5월 한미 정상회담, 2013.6월 한중 정상 회담, 2013. 5월 및 8월 UN사무총장 회담
- 19) Roberta Cohen, World Food Day: The Challenge of North Korea, Opinion|October 2013, Brookings Northeast Asia Commentary, Number 67 of 67, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/10/08-world-food-day-north-korea-cohen>
- 20) 국제사회의 인도적 지원은 Humanity, Impartiality, Neutrality, Independence를 주요원칙으로 하고 있다.
- 21) 국제기구를 통한 지원사례: 2011. 12월 UNICEF 북한 영유아 지원 사업 미화 565만 달러(약65억 원) 지원, 2012. 9월 국제백신연구소(IVI)를 통해 북한 어린이 백신지원사업에 미화 210만 달러(약23억 원) 지원 등
- 22) The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) 보도자료 2013. 9.27자
- 23) Reporters Without Borders 발표 2013 World Press Freedom Index상 북한은 조사 179개국 중 178위 http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1043 참조
- 24) 북한 인권 결의는 2011. 3월 제16차 유엔 인권 이사회시 46개 이사국 중 찬성 30(한국포함), 반대 3, 기권 11로 채택, 2012. 3월 유엔인권이사회시엔 처음으로 표결 없이 채택, 북한인권 상황의 심각성에 대한 국제사회의 공감대가 더욱 확산됨.
- 25) 2013. 3.21자 제22차 유엔 인권이사회 결의 (A/HRC/RES/22/13) 본문 4-5항 참조 http://www.mofa.go.kr/mofat/htm/issue/nk_humanrights22_2013.pdf
- 26) 북한이탈주민 입국인원은 보호결정을 기준으로 2013. 8월 현재25,560명이다. 상세통계 통일부 홈페이지 <http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000166> 참조
- 27) 난민협약(1951) 제33조 1항: “체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니 된다.”
- 28) 중국은 그간 북한이탈주민을 경제적 동기에 의한 불법입국자로 간주하는 입장이나 북한과의 관계를 배려하기 위한 무리한 주장이다.
- 29) 법적 난민 개념은 먼저 망명을 신청하고 체류국 정부로부터 허가를 받은 개인으로서 유엔 난민기구 (UNHCR)에 등록된 경우를 의미한다. 또한 본국에서의 우려되는 박해나 공포는 개별적인 성격의 것이어야 한다. 즉 외국의 침략이나 시민전쟁 등 주민 일반 모두에 공통적인 박해나 두려움의 경우는 해당되지 않는다.
- 30) 미국국무성의 2013. 2.28자 발표 2012년도 난민접수 통계: 미국무성 웹페이지 <http://www.state.gov/j/prm/releases/statistics/206319.htm> 참조
- 31) Bennett, Bruce W. Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013. http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR331.
- 32) 소위 Three-pillar Strategy이다. 보호책임은 종래 인도적 개입(humanitarian intervention)에 관한 논란을 기초로 2001년 민간차원의 위원회(ICISS) 보고서에서 처음으로 개념을 정립하였고, 2005년 UN세계정상 회의에서 그 결과 문서(138 및 139항)에 반영되었다.
- 33) 2008년 제63차 유엔총회 시 사무총장 보고서 (Implementing Responsibility to Protect) A/63/677, 2009.1.12 자 참조.
- 34) 2013. 9.26(목)자 외교부 보도자료 제13-638호

회원칼럼

- 미국과 자유진영은 후퇴하는가
- 한반도 장래, 어디로 갈 것인가?
- 잃어버린 날들의 그림자
- 대마도 답사기



미국과 자유진영은 후퇴하는가

윤 하 정*

금년 9월 10일 버락 오바마(Barack Obama) 대통령이 TV연설에서, “미국은 세계의 경찰이 아니다. 세계적으로 매우 사악한 일이 벌어지고 있으나 미국의 능력만으로는 그러한 악을 시정할 방도가 없다”고 언명하였다. 미국이 세계 영도국으로서의 자국의 지위를 부정하는 듯한 이러한 견해는 일찍이 클린턴(Bill Clinton) 대통령의 동일한 취지의 성명에서도 나타난바 있다. 그러나 그간의 거듭된 선거나 미국 정부의 정책 등을 통하여 그것이 미국 국민이나 여타 대통령, 또는 미국 지도자들의 지배적인 인식은 아니었음이 충분히 밝혀져 왔다고 하겠다.

그러나 오바마 대통령의 이러한 공식 성명은 그간의 주요 위기 때마다 무력개입 가능성까지 시사하면서 천명한 미국 정부의 대테러 및 중동 독재정권에 대한 강경한 외교정책에 비추어 여러 모순을 내포하고 있는 매우 혼란스러운 내용이라 생각된다. 이것은 최근 위기 회피에만 급급한 미국 의회 및 영국 의회의 시리아의 무력간섭 금지결의 등에 갑작스럽게 영향을 받아 발생한 미국 대통령의 정치적 혼돈이 아닌

가 생각된다. 특히 그의 발언이 그의 안보 보좌관인 수잔 라이스(Susan Rice)가 러시아의 현 시리아 정권에 대한 편향 태도를 강력히 비판한 직후에 나왔기 때문이다. 이는 미국이 다시 고립주의로 회기하는 징조가 아닌가 하는 추측도 일부에서 제기되고 있는 배경이기도 하다.

즉 미국이 겪고 있는 정치, 경제적 위기와 가중되는 군사비 지출로 인한 국민적 피로감에서 연유한 일부 여론으로 보여진다. 최근 시리아 정부군에 의한 화학무기 사용을 규탄한 UN결의는 평배한 반시리아 정책을 반영하는 것임은 분명하다. 그러나 최근 영국에 이어 미국 의회 및 서방 자유국가들의 대시리아 군사적 개입 반대 입장 표명에 대하여 그것이 합당하고 나아가 안도감을 주고 있다는 여론이 형성되는 듯한 것은 몹시 당황스런 일이다.

시리아 정권이 자국민에 대한 무자비한 화학무기 사용으로 약 1,400명의 생명을 빼앗고 시리아 정권의 압정으로 많은 시리아 국민의 자유가 말살되고, 시리아 국민들이 인근 국가로 탈출하고 있다는 사실에 대하여 서방국가들은 이를 강력히 비난하

* 전 외무부 차관

고 있다. 그러나 최근 러시아 정부는 시리아의 화학무기 사용금지를 제의함으로써 마치 시리아 정부에 면죄부를 주는 듯한 어정쩡한 제안을 한 것이다. 미국 및 서방 진영은 이러한 움직임에 찬성함으로써 마치 전체 시리아 문제가 일단 해결된 듯한 양상을 보이고, 시리아 아사드(Assad)정부에 대한 국제적인 비판여론도 수그러진 듯한 느낌이다. 따라서 시리아 현 독재정권과의 타협은 시리아 및 전 중동의 자유지향 국민들에 대한 일종의 배반으로도 받아들여지고 있다.

더욱 주목되는 것은 서방 자유진영이 러시아 정부의 금번 제스처를 마치 러시아 푸틴 대통령이 더 광범위하게 서방 자유국가들과의 협력관계를 유지 발전시키고자 하는 신호라고 본 것이다. 이는 또 다른 시리아의 동맹국가이며 핵무기 제조를 위요하고 미국과 서방국가들의 규탄을 받고 있는 이란을 고무하는 결과를 가져올지 모른다.

지금까지 시리아에 대한 국제적 개입과 시리아 독재 정부에 대한 응징을 위하여 군사개입까지 고려하였던 볼란서의 올랑드(Francois Hollande) 대통령과 영국의 카메론(David Cameron) 수상 등은 그들 국회와 빈번하게 벌였던 군사개입 논쟁으로 애를 많이 먹었다. 이러한 상황들을 놓고 볼때 그들이 대국민여론에서 패배한 것으로 보이며, 일부 국민들은 그것을 마치 민주주의의 승리로 간주하고 있는 것도 사실이다. 안일한 평화에 익숙한 서방 자유진영 국민들은 전쟁을 바라지 않고 있으며, 그들은 이제 그 뜻을 이루었다고 생각한다. 물론 그러한 뜻도 좋은 일이며 서방 자유진영의 지도자들이 그들 국회와의 논쟁과

대립에 있어 일시적 후퇴를 함으로써 어떤 정치적 합의를 이끌어 낸 것이라고 평가할 수도 있으나, 그 결과가 과연 옳은 것인지 의구심을 가지지 않을 수 없다. 점차로 서방 자유진영 국가의 지도자들은 러시아의 지지와 협조 없이는 국제적으로 아무런 역할을 할 수 없게 될지도 모른다.

이러한 정세하에서는 현재의 시리아 같은 정권은 국제적인 위기를 당하여 위기의 완전한 해결보다는 그것이 오랫동안 더 지속되기를 원할 수도 있다. 때로는 위기 도래를 원하는 국가들은 미국 및 서방 자유진영 국가들과의 협조 및 타협을 거부할지도 모른다. 경우에 따라서는 서방 자유진영의 국제법에 의한 제재와 군사력은 무용지물이 될 수도 있다. 이러한 사태가 발생할 경우, 러시아는 마치 위기의 해결사로 등장할지도 모른다.

이렇게 된다면 서방 진영이 후퇴하고 공터가 된 듯한 중동지역에서, 대다수 국민의 지지가 없음에도 살아남은 시리아 현 독재정권이 시리아에서 진정한 평화와 안정이 보장되는 정권이 될 수 있을 것인가. 분명한 것은 퇴장하는 서방 자유진영과 러시아 등 반서방국가 간에 가장된 평화의 명분하에 적당한 타협이 이루어져 자유를 추구하는 시리아 국민을 일종의 희생물로 바치게되는 결과를 가져오지 않을까 생각된다.

따라서 미국을 위시한 서방 자유진영의 신뢰도가 실추되면서, 중동지역에서 존재감을 높인 푸틴의 러시아는 확고한 평가를 얻기에 이르렀다. 2년 전만 하여도 서방의 자유 민주세력은 아사드(Assad) 정권 축출을 목표로 투쟁하는 시리아 내 반정부 세력들의 유력한 우군과 같은 것이었으나 이

제는 미국 및 서방 자유진영에 대한 기대는 이제 배신감으로 바뀌었다고 하겠다.

서방 자유국가들의 중동지역에 대한 입장과 태도는 중동지역 국가들이 지향하는 자유 아랍(Arab Spring)과는 거리를 더 벌어지게 하고 있다고 할 수 있다. 미국 및 서방 자유국가들이 중동에서 가지고 있었던 과거의 위상은 그 군사력의 압도적 우세에도 불구하고, 중동외교에 상응한 힘을 실어주지 못하고 있는 것으로 보인다. 시리아 사태에 즈음해서는 차일 피일 미루다가 결정적인 외교적 내지 군사적 개입의 시기를 놓쳐버린 감이 있다.

이러한 미국 및 서방 자유진영이 당면한 가장 큰 문제점은 미국 및 EU 등 서방 자유세계의 경제적 불황으로 인하여 이라크, 아프카니스탄 등지에서 미국 및 서방 연합세력의 '유산'과 발전조치 등이 마비되어 버린 사실과 각 해당 지역의 정치상황 및 답보상태에 있는 사회개혁이다. 한편 이러한 상황을 배경으로 독재자들은 국민에 대한 학정과 탄압을 자행하고, 극동에 있어서는 북한 같은 세습 독재국가가 겹없이 WMD 등의 불법 무기생산을 확대하고 있으며, 중국, 러시아 등은 세력 진공상태인 이 지역에서 주저없이 그들의 힘을 과시하고 세력확장을 기도하고 있다.

그러나 중국, 러시아, 중동의 각국도 서방적 가치인 자유, 법치주의를 존중하는 국민층이 증가하고 있는 것도 사실이다. 이 지역에서도 그들은 그 지역의 독재정권을 타도할 능력도 있을 것이다. 그러나 그러한 독재정권 타도의 시기가 왔을 때 오늘날 시리아 및 기타 중동지역에 대한 서방 자유진영의 정책이 어떠한가에 대한 기억이 걸림돌이 되지 않을까 심히 염

려된다.

극동지역에 있어서도 유사한 상황이 도래하지 않을까 염려된다. 오바마 미국 대통령은 금번 UN 총회 기조연설에서 전례가 드물게 극동, 특히 한국에 대한 언급을 단 한 번도 하지 않았다. 일견 냉담한 이러한 표시가 한·미 동맹의 근본을 흔드는 징조라고 단정하기는 어려우나, 오바마 미국 행정부가 미 국민 및 미 의회의 동향을 의식한 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

한·미 동맹 60주년을 맞이하여 한·미 간 동맹관계 및 안보 현안을 둘러싸고 여러 가지 논란이 많이 나오고 있다. 그 가운데 두드러지고 있는 현상은 중국의 군사력 증대와 동시에 미·중 양국 간에 주고받는 새로운 접근형태와 이에 따른 미국과 미 의회의 동향이 주목된다. 최근 10년간의 좌파 친북 정권에 의한 한국의 남북관계와 내정의 난맥상, 중·일 간의 긴장관계, 최근의 미사일방어체계(KAMD), 전시작전통제권 전환, 일본의 집단적 자위권 주장에 대한 미국의 편향된 태도 등이 변수가 되어 이 지역 세력 균형자로서의 미국의 위상과 한·일 관계 및 한·미 동맹 관계에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

박근혜 대통령이 지난 10월5일 한·미 동맹 60주년 기념 공동성명을 발표하면서 양국 동맹의 진화를 선언한 것은 미국에 대한 신뢰감을 더욱 돈독히 하는 적절한 일이었다. 그러나 한·미 동맹은 이상의 여러 변수와 맞물려 새로운 도전에 직면하고 있음은 두말할 필요가 없다.

여기서 특히 염려되는 것은 금번 오바마 대통령이 시리아 문제에 대처한 것과 같이 상당히 후퇴된 자세를 보인 것이다. 미국 정부도 평화 안일을 추구하는 미 국민의

일반 민심을 대변하고 미 의회의 추세에 따라 소극적이고 연화된 외교안보 정책기조에 따라 극동지역에서도 군사적 후퇴정책으로 전환하지 않을까하는 염려가 대두되고 있다고 하겠다. 한반도 문제에 있어서도 북한에 의한 반미, 주한 미군철수 압박과 더불어 과거 10년간의 좌파정권 시대부터 논의된 것으로 알려진 한·미동맹군간에 빚어지고 있는 여러 갈등 문제는 우리 스스로가 동맹간 균열의 가능성을 깔아놓는 결과를 가져오지 않을까 염려된다.

이런 개개의 문제와는 별도로 시리아 문제에 있어서와 같이 미국의 여론과 미 의회의 동향여부에 따라서는 한반도에 있어서도 미국의 정치적, 군사적 개입의 감소 등과 같은 지극히 연화된 미국의 대외정책이 나올 가능성도 전적으로 배제할 수 없다고 본다. 이는 이 지역 전체에 있어서의 세력균형과 안정에 대한 중대한 위기를 촉발할 위험을 내포하고 있다고 하겠다.

물론 한·미 동맹은 반세기 이상의 오랜 전통과 여러 가지로 마련된 한반도 안전보장 장치가 존재하며, 최근 개최된 연차 SCM 회의 결과를 보아도 별 문제가 없는 것으로 인식되고 있다. 그러나 양국 간에 아직 2015년 전시작전권 전환문제의 확실한 결론이 나지 않고 있는 현실이나, 미국 정부의 시퀘스터(균형예산 및 긴급 적자 통제)로 인한 국방비 대규모 삭감문제 등이 부풀어질 경우라든가 또는 현실적으로 미 해결 상태에 있는 북핵위협이 위급한 상황으로 다가오는 경우에 제기될지도 모르는 주한 미군 역할과 기능 문제 등은 적지않은 동요를 가져올 것이다.

과거 10년간의 한국의 좌파정권과 국내 반미 친북세력이 위세를 부리고 있었던 시

기에 부시 미 대통령도 사실상 주한 미군 철수를 고려하고 있었다는 사실이 최근 밝혀지고 있다. 베트남, 필리핀에서의 예로 보아, 미국정부의 그러한 행동은 언제든지 가능할 것으로 본다. 다행히 이명박 보수정권의 출범으로 미국의 이러한 철수동향은 없었던 것이 되었고, 노무현 대통령의 제의로 합의되었던 전시작전권 전환계획도 그 시기를 2015년까지 연기하게 되었음은 주지의 사실이다.

최근 중국과 미국 사이의 접근과정에서 모종의 딜(deal) 가능성 여부도 우려의 대상이 된다. 시리아 화학무기 사용금지 문제에 대한 러시아의 중재조건 제의와 유사하게 북핵문제에 대하여 중국이 어떤 제의를 한다고 가정한다면, 북핵 금지 문제에 대해서도 모종 조건을 제시할 가능성을 예상할 수 있지 않겠는가?

근대 국제정치에 있어서는 세력균형 상태가 현실적으로 해당 지역의 안전과 그 지역의 국가이익을 보장하고 유지하는 방도였음을 보여주고 있다. 이러한 흐름이 미국 및 서방 자유국가들이 추구했던 세력균형외교의 근본적 성격이었으며, 세계적, 보편적 지배 사상과는 별도로 국가의 군사력이 정치적 안정 보장의 실제적 역할을 한 것으로 본다. 최근 군사력이 안전보장을 위한 최고 역할자였음은 얼마 전 경험한 20세기 후반 냉전시대의 경험에 비추어 일단 승인된 것으로 보인다.

물론 그것이 절대시된 것은 아니며 때로는 기타 요소, 즉 도덕적, 윤리적, 법적 요소 등에 의하여 조정, 절충되어 온 것도 사실이다. 그러나 미·소 냉전의 종언과 더불어 다원적 민주주의적 요구에 밀려, 과도한 군사력 증대 문제는 미국 및 서방 자

유진영 국가들이 추구한 안정적이고 안정적인 생활패턴으로 인해 비판받기 시작하면서 상대방 국가들에 대한 태도가 완화되고 타협적 경향을 보이기 시작하였다고 할 것이다. 이러한 현실적인 변화가 실제로 전술한 중동, 시리아 사태에서 나타났다고 보며, 이러한 현상은 확대될 것으로 예상된다.

반면에 이러한 현상은 그간 전적으로 군사력에만 의존하고 있는 세계 군소 독재자들에게 연명의 길을 터주고, 아사드와 같은 독재자들은 무사히 그들의 출구를 찾을 수 있게 된 셈이라고 할 것이다.

한반도에는 현재 급속한 경제발전과 군사력 증강을 배경으로 한 중국의 위협과 전대미문의 독재와 세습제 국가주의를 받들고 무력에 의한 남한 내 혁명을 도와 최종적으로 남북통일을 관철하려는 북한의 맹렬한 도발이 있다. 역대 미국 정부의 아세아 전략은 그 기둥인 미·일 동맹, 한·미 동맹을 기조로 냉전 전, 냉전 중은 물론 냉전 후 세계 안보환경이 크게 변화하는 가운데서도 시종일관 변함이 없었다.

그러나 작금, 오바마 정권의 한국에 대한 인식 및 태도를 위요하고 미묘한 불안을 자아내게 하는 것은 어떤 이유에서일까. 전술한 오바마 대통령의 UN 총회 기조 연설에서 한국문제, 북핵문제에 관한 돌연의 침묵은 그것이 고의적인 것이라면 무엇을 뜻하는 것일까? 이에 대한 의문은 아직 풀리지 않는다. 아마도 최근의 미·중 관계를 고려했을 가능성이 짙은 것으로 보인다.

미 국무성은 최근 일본 아베 총리의 집단자위권과 군비증가에 분명한 지지 입장을 밝혔다. 일본의 국제적 군사개입과 군사력

증강에 관하여는 한국 정부가 전통적으로 반대하여온 바이며, 한·일 간 대립문제에 관하여는 전통적으로 중립적 입장을 지키며 언급을 자제하여 왔던 미 정부당국이 예민한 한·일 간 대립문제에 대하여 전과 달리 분명한 일본측 지지를 표명한 것은 미국이 일본에 편향된 입장을 여지없이 나타낸 것이라 해석된다. 미국은 한·미 동맹과 미·일 동맹을 구분하여 한국문제를 별도로 취급하려는 것인가.

연화된 대외정책을 지향하는 미국이 어려운 북핵문제를 처리함에 있어 중국의 도움이 필수적인 것으로 인식하고 있음은 주지의 사실이다. 이를 위하여 미·중 간에 어떠한 흥정이 진행중이어서 한반도 및 북핵문제에 관하여서 북핵폐기의 대가로 한·미 동맹의 목적 또는 한국의 이익에 반하는 어떤 대북한 관련 대책이 논의되는 것이 아닐까? 일본에서 미·일 국방외무장관 합동회의차 최근 헤이글 국방장관과 더불어 동경을 방문한 케리 미국무장관은 10월3일 북한 비핵화 결심 등의 대가로서 불가침조약 서명 용의가 있다는 의향을 내보이고 있다. 국제정치상 대국간에는 약소국의 희생하에 그들 이익을 챙기는 타협을 보는 예는 허다하다. 특히 19세기 말~20세기 초 한국이 겪은 비극은 우리로선 결코 단순한 경험이 아니었다.

이러한 마당에서 정부는 우선 미국 여론 및 미 의회의 동향에 늘 주목하면서 한국전쟁 이래 발전시켜온 양국 간의 정치적 유대의식과 한·미 동맹 정신아래, 공동방위체제에 대한 여론이 연화되어 가는 것을 방지하는데 더욱 힘쓰는 것이 무엇보다도 중요하다고 생각한다. 이와 관련 한·미 간 공동 군사훈련 등은 지속적으로 실행되

어야 할 것이며, 양 군사당국간의 협의체 강화는 가장 긴급한 과제라 하겠다.

이런 뜻에서 특히 한·미 동맹 집행기구의 중추인 연합사 유지와 미군 주둔, 작전권 전환 등 현안문제를 비롯한 제반 논쟁은 조속히 정리되어야 할 것이며, 미군주둔 경비분담 문제 등에 있어서도 적당히 미국측 요구에 맞춰나감으로써 소리(小利) 때문에 대리(大利)를 놓치지 않는 현명성을 가져야하며, 이와 관련한 논쟁과 갈등으로 동맹의 균열을 초래하는 우를 범해서는 안 될 것이다. 작전권전환 문제는 본질적인 변화없는 상태에서 절대적으로 조기 해결되어야 할 과제이다.

미 정부는 중국과의 관계를 의식하여 한반도와 북한 핵 문제에 대한 종전의 강경

정책으로부터 후퇴하는 것이 아닌가 하는 조짐을 보여주고 있다. 이런 것이 나아가서 한·미 동맹의 위상에 영향을 줄 것이 우려되는 작금의 정세이다. 정부는 정신을 차리고 연화된 대외정책을 지향하는 서방 자유진영을 주시하면서 이런 정황에 현명히 대처하여야 할 것이다. 북한에 의한 천안함 격침문제에 대하여 우리 정부와 국민은 격노하고, 이에 대한 응분의 군사적 조치를 주장하였으나, 결국 냉정한 대응에 그친 배후에는 연화된 미국 대외정책의 배경이 영향을 준 것으로 생각된다.

시리아 문제에 대한 미국과 서방 자유진영의 해법은 우리에게 단순한 ‘타산지석(他山之石)’이 아니다. **외교**

한반도 장래, 어디로 갈 것인가?

김 명 배*

북한당국이 남조선 적화통일을 불변의 혁명목표로 추구하는 한 한국의 일방적인 주적개념 삭제여부와 관계 없이 남북한 관계는 이기느냐, 지느냐 ‘지로 섬 게임’(zero-sum game)의 성격을 띠 수밖에 없다. 남한과의 적대관계 유지가 북한의 생존방식이고, 남한은 오로지 적화의 대상일 뿐, 결코 화해, 협력의 대상이 아니다.

후전 이후 북한정권은 적화통일의 걸림돌인 주한미군 철수에 총력을 기울였으나 세월이 흐를수록 철수 가능성이 줄고 있다. 체제유지에 최우선 순위를 두고 있는 북한정권은 수령독재가 안고 있는 경제위해적 요소들로 인해 국제사회에서 정상적 경제활동을 할 수 없기 때문에 국제불법행위와 핵 위협을 통해 원조를 강요하는 범죄적 수법에 의존하면서 연명수준의 국가경제를 유지해 왔지만, 이 또한 세월이 흐를수록 한계효용에 달하면서 만성적 경제침체가 수령독재체제의 붕괴를 재촉하는 ‘아킬레스 건’이 되고 있다.

이처럼 체제의 운명이 달려 있는 2대 현안, 즉 주한미군철수와 경제위기해소 가능성이 줄면서 북한위정자들은 과연 체제가

붕괴되는 순간까지 남조선적화통일에 매달릴 것인지, 아니면 이를 단념하고 남북한 간의 평화공존을 통해 살 길을 모색할 것인지 심각한 고민을 할 것이다.

수령독재체제의 ‘철벽성’이 남북한 관계에 미치는 영향

수령독재체제는 ‘전당, 전군, 전민이 수령의 완전무결한 지시에 촛치의 착오도 없이 무조건 복종하는 전일화 사회를 지향하는 체제’이다. 한 마디로 ‘철벽성’으로 요약할 수 있다. 북한정권이 수령독재체제를 폐기하지 않는 한 남북한 간의 모든 사안은 예외 없이 철벽성의 지배를 받는다. “남조선과의 대화는 유리한 협상고지를 점하고자 하는 것이지 결코 타협하자는 것이 아니오”라는 김일성의 공작지침에 철벽성이 잘 반영되어 있다. 대화든 협상이든 북한체제의 기본 노선에는 한 치의 양보도 있을 수 없고, 북한과의 협상 자체가 양보의 시작에 불과하다. 북한은 대화와 협상

* 전 주 브라질 대사

의 모양만 갖추면서 철두철미 2대 현안 즉 남조선 적화통일과 원조강요에 몰입한다.

수령독재체제를 떠받치는 지주가 선군 정치이고, 선군정치의 핵심적 요소가 핵무기이므로 협상에 의한 핵 폐기 가능성은 전무하다. 북한당국이 핵무기와 미사일 개발에 과도한 예산을 투입하면서 핵 무기와 ‘Star Wars’ 등 과도한 군비경쟁으로 붕괴를 자초한 구 소련의 전철을 밟고 있다 할 것이다. 체제유지에 최우선 순위를 두는 북한당국은 임시방편적 개혁·개방에 머물면서 인민경제를 생존수준에, 국가경제 조차 연명수준에 묶어둔 채 오로지 남조선 적화통일에서 궁극적인 해결책을 찾고자 대남정치공작에 ‘올 인’하고 있다.

또한 국가경제성장과 인민생활개선을 포기한 채 핵심지배계층에 배타적 특권을 독점시켜 이들의 충성경쟁을 통해 수령독재를 유지하는 불량국가이다. 북한당국은 동포애적 차원의 대북지원조차 감사는커녕 남남갈등과 한·미 이간을 조성하여 2대 현안 해소를 위한 정치공작에 이용함으로써 ‘선한 남한국민의 가슴에 못을 박는 행위’를 서슴지 않는다.

세월이 흐를수록 주한미군철수 가능성은 줄고, 원조강요 또한 한계에 달해 ...

동북아의 정치, 경제, 군사적 비중이 기하급수적으로 증대됨에 따라 그 중심에 위치한 한반도의 전략적 비중 또한 크게 증대되고 있다. 주한미군의 역할과 기능이 한반도 전쟁역지에서 동북아 세력균형과

평화안정으로 확대되면서 한국과 4강 모두가 내심 주한미군의 존속을 원하고 있다 할 것이다.

오늘날 세계교역의 1/4과 미국의 대외교역의 1/4이 동북아에서 이루어지고, 세계 1, 2, 3위의 경제대국과 무한잠재력의 러시아, 세계 12위 경제강국 한국이 동북아에 밀집되어 있다. 동북아에서 미·중 간의 패권경쟁이 가시화되고, 중·일 간 패권경쟁이 잠재화 되어 있는 상황에서 주한미군이 중·일 간의 균형역을, 또한 한반도가 미·중 간 패권경쟁의 완충역을 수행하면서 주한미군의 역할과 기능이 더욱 확대되고 있다.

한반도에서 전쟁이 재발하는 경우 중국이 국정제일목표로 추진하는 경제대국화 사업이 저지됨은 물론 한국, 일본, 대만으로 핵확산 도미노현상이 파급되고, 중국이 미국과 일본을 상대로 동시에 패권경쟁을 벌이는 최악의 시나리오가 현실화되는 것을 중국이 결코 원치 않을 것이다. 따라서 중국의 주한미군철수 주장은 외교적 수사(diplomatic euphemism)의 성격이 짙다 할 것이다.

북한의 입장에서도 막상 주한미군이 철수하는 경우 중국의 지원 없이 단독으로 남침전쟁을 수행할 경제력이 없는 점에서 딜레마에 처할 가능성이 매우 크다. 따라서 주한미군 철수 가능성은 점차 줄고 있다 할 것이다.

경제의 성장, 발전은 평화, 안정, 개방, 선린우호를 전제로 하는 데, 폐쇄, 고립, 군사적 긴장, 인민우매화, 수령신격화 등 수령독재체제의 본질적 요소들이 하나처럼 경제위해적 요소들이다. 따라서 오랜 기간 국제불법행위, 군사적 긴장조성, 핵 위협

등을 통한 원조강요로 경제위기의 일시적 해갈을 도모해 왔지만 ‘도덕적 해이(moral hazards)’, 원조피로증(donors' fatigue)과 각종 대북제재 등으로 인해 원조강요 수단으로서의 효용이 한계에 달하고 있다. 이러한 일련의 불리한 요소들이 북한당국으로 하여금 2대 현안의 해결책을 대남정치공작에서 찾도록 방향전환을 모색케 한 원인이 되었다 할 것이다.

북한의 대남정치공작

북한 스스로 내부적으로 경제위기를 해소할 수 없으므로 외부로부터 해결책을 구하는 것이 경제협력(원조강요)이고, 북한 스스로 내부변화가 불가능하므로 남한의 변화를 시도하는 것이 대남정치공작이라 할 수 있다. 북한지도부는 자기들 의도대로 따르는 친북좌경정부의 출현을 돕고 이를 통해 2대 현안을 해소시키려는 복안을 갖고 대남정치공작을 집요하게 벌여 왔다.

북한당국이 대남정치공작에 눈을 돌리게 된 계기가 4·19 학생운동이었다. 4·19 의거는 정치성이 배제된 순수 반독재 민주화 투쟁이었지만 동 의거로 대통령이 물러나고 정권이 바뀌는 현상을 목도하면서 김일성은 남한사회에 상당수 친북세력을 확보할 수 있으면 굳이 무력이 아니더라도 선거라는 민주사회의 적법절차를 통해서도 한국을 공산화 시킬 수 있다는 판단을 하고, 4차 당 대회(1961.9)에서 지하당 구축에 총력을 경주하되, 특히 일반 국민의 정신무장약화, 반정부 학생운동의 주사파화, 초·중·고생을 대상으로 좌편향 이념교육

에 주력할 것을 지시했다. 북한당국이 내부적으로 시도한 정책들은 체제의 철벽성으로 인해 대부분 실패했으나, 유독 한국사회의 친북좌경화를 목표로 한 3대 공작은 기대 이상의 효과를 거두면서 오늘날 우리사회의 국가안보기능과 국민안보의식이 위험수위에 달해 있다.

좌경정부 10년 정권최상부의 좌파적 역사관과 중도실용 5년 이념문제방치로 인해 북한의 대남 정치공작이 중횡무진 구사된 결과 안보와 관련된 북측의 연례적 요구사안이 대부분 실현되거나 상당 수준 북측 의도대로 반영되면서 자유민주주의 정체성, ‘한강의 기적’에 대한 자긍심, 이념적 선명성이 크게 훼손되었다.

북한당국은 지난 2012 대선에서 친북좌경정부를 출현시켜 2대 현안의 해소를 도모코자 ‘올 인’했으나 자유민주주의를 신봉하는 애국세력의 결집으로 실패했다. 대선에서 친북좌경정부가 출현했다더라면 정부주도로 유례가 없을 정도의 초 극렬 한·미 FTA 폐기 촛불시위를 통해 미국의 국민여론을 주한미군 철수 쪽으로 내몰고, 초대형 대북 퍼주기 식 지원을 통해 북한살림의 상당 부분을 떠맡으면서 국가재정을 거덜 냈을 것이다. 나아가 정부 주도로 헌법개정을 위한 국민투표를 통해 북측의 연방제 통일방안을 관철코자 기도했을 것이다.

2017 대선이 남북의 운명을 가르는 일대 분수령

조·중 동맹, 북핵, 북한의 군사력 등에 비추어 한국에 의한 흡수통일은 결코 쉬운

일이 아니다. 마찬가지로 주한미군, 중국의 경제대국화 목표, 한국의 경제력 등에 비추어 북한에 의한 적화통일 역시 결코 쉬운 일이 아니다. 남, 북한 모두 실현가능성이 희박한 일에 매달려 국력을 소모할 이유가 없다.

미·중 양국은 각기 한반도 전체를 자신의 영향권 아래 두기를 원하지만 양국의 입장이 팽팽히 맞서 부득이 최선책이 배제된 차선책으로서 ‘한반도 현상유지(한반도 평화공존)’를 원한다 할 수 있다. 한국, 미국, 중국이 한반도 현상유지를 원하는 반면, 북한 혼자서 남조선 적화통일에 집착하면서 현상타파를 원한다 할 수 있다. 그러나 북한의 국내사정이 위정자들로 하여금 적화통일에 매달려 체제의 운명을 걸만큼 한가로운 상황이 결코 아니다.

국가를 운영함에 있어 인간의 영역을 벗어나는 두 가지 불가항력이 있다. 천재지변과 세대교체이다. 오늘날 한국사회의 세대갈등의 골이 매우 깊지만 북한사회의 세대갈등은 남한보다 훨씬 심각하다. 북한경제가 밑바닥으로 추락한 1990년대 초에 태어난 ‘장마당’세대는 정부로부터 아무런 혜택도 받지 못하고 오히려 배급제 폐지로 인한 대량아사, 영양실조, 발육부진, 산아제한, 고난의 행군 등 온갖 고통만 강요당해 온 이른바 ‘불만세대’에 속한다.

이들에게는 수령에 대한 존경심도 없고 사상, 이념, 교양사업의 씨알이 먹힐 가능성이 없는 세대로서 오로지 기회만 닿으면 ‘뒤집어 엎어야 한다’는 생각으로 가득 찬 세대로 알려졌다. 북한당국은 장마당세대

가 군에 대거 입대하는 경우 선군체제가 무너지고 군대자체가 반체제 조직화 될 것을 우려할 만큼 상황이 심각한 것으로 알려져 있다.

장마당세대가 2020년 경 세대교체에 의해 북한사회의 주도세력으로 등장하는 경우 북한사회에 ‘개혁·개방 쓰나미’가 휘몰아 칠 것은 불 보듯 뻔한 일이다. 뚝이 무너지기 전에 북한 지도부로서는 자신과 가족의 신변안전을 위해 일대 단안을 내리지 않을 수 없을 것이다. 이는 단순히 선택의 문제가 아니라 지배계층의 생사가 달린 절박한 문제이다. 따라서 북한 당국으로서는 2017년 대선을 마지막 기회로 믿고 친북좌경정부의 출현에 체제의 운명을 걸고 ‘단말마의 발악’으로 총력을 투입할 가능성이 매우 높다.

2017 대선에서 자유민주주의 정부가 집권하는 경우 북한 지도부로서는 남조선 적화통일을 포기하고 한반도 평화공존을 수용하는 외에 다른 선택의 여지가 없을 것이다. 우여곡절 끝에 한반도 평화공존이 남, 북한, 미, 중 네 나라 모두가 원하는 최대공약수가 되면서 남북한 간에 순수동포애를 바탕으로 공존공영의 경제협력을 통해 ‘G7 선진조국’의 꿈과 비전을 실현할 수 있는 기회가 우리에게 주어질 가능성을 상정해 볼 수 있다. 원칙과 호혜를 바탕으로 하는 ‘한반도 평화 프로세스’는 매우 시의적절한 정책으로서 이를 통해 한반도 평화공존을 구현하기 위해 우리의 외교역량을 총 결집해야 할 것이다. **외교**

잃어버린 날들의 그림자

김 종 록*

희랍신화에 나오는 티케(Tyche)라는 여신은 행운의 신으로 통한다. 로마시대에는 포투나(Fortuna)로, 그 후 포툰(Fortune)으로 이름이 바뀌어 우리들이 흔히 지칭할 때 ‘행운’을 상징하는 이름이다. 그런데 이 여신은 무척이나 부지런하여 한곳에 그리 오래 머물지 못하고 누군가에게 다가왔다가는 이내 떠나버리고 만다. 이는 하데스(Hades), 즉 죽음의 총각신이 스토키 수준으로 뒤 따라와 애를 먹이기 때문이라 한다.

따라서 우리들은 한 평생 사는 동안 이 행운의 여신이 두서너 번 정도는 스치고 지나간다고 한다. 다만 이 행운의 여신을 우리가 어느 정도 오래 붙들어 들 수 있느냐에 따라 그 인생이 바뀔 수도 있다.

나에게도 삼십여 년 외교관생활을 하는 동안 아마도 이 행운의 여신이 몇 번 스치고 지나간 적이 있었던 것 같기도 하다.

1970년도 중반쯤 내가 C아프리카 공화국의 2등서기관으로 근무할 때였다. 당시 주재대사가 장기간 부재중이어서 내가 대사대리로 있을 무렵, 어느 가을날 막 퇴근을 하고 집에 돌아와 쉬려고 하는데 그 나라 대통령비서실장으로부터 곧장 영빈관으

로 와 달라는 전갈이 왔다. 나는 무슨 일인가 의아해하면서도 당시 유엔총회에서 한국 문제가 초미의 현안으로 되어있었기에 대통령과 독대할 수 있는 절호의 기회다 싶어 한 걸음에 달려갔다.

영빈관은 비행장 바로 옆에 있었는데 비행장에는 DC-8 자가용 비행기가 서 있고 그 앞에 의장대들이 도열하고 있었다. 인접국 어느 대통령이라도 왔나 하고 영빈관을 들어서니 입구에는 낮익은 그 나라 비서실장과 웬 동양인 두 명이 나를 맞이하였다. 대기실에 잠깐 기다리는 동안 자기는 서울 청와대 경호원인데 박 대통령 특명에 따라 차출된 사람이라고 소개한 동양인이 나에게 인사를 청하며 곧 만날 사람은 당시 사우디인으로 국제무기거래상으로 유명한 아드난 카쇼기(Adnan Kashogi)라고 알려주었다. 얼마 전 타임(TIME)지의 커버스토리로도 나온 세계적인 유명 로비스트로 이름은 익히 알고 있던 터였다.

방에 들어서니 종신대통령인 B대통령이 반갑게 나를 맞으며 아드난 카쇼기 씨를 소개시켜주었다. 40대 후반 대머리의 둥근 얼굴에 콧수염을 기른 통통하고 자그마한

* 전 주 자이르 대사

보통 중동 사람처럼 느껴졌으나 눈매는 날카로운 것을 느낄 수 있었다. 내가 자리를 잡자, B대통령은 왜 나를 그 자리에 불렀는가를 설명해 주었다. 즉 카쇼기 씨와의 현안문제 협의도중 자기와 절친한 이웃나라 수단의 N대통령에게 한국과의 수교를 권고하여 달라는 부탁을 하면서 성사 시막대한 투자를 약속했다 한다.

당시 아프리카의 여러 국가원수들은 모두 한배를 타고 있는 독재자들이 대부분이어서 서로 각별히 협력하는 분위기였다. B대통령 또한 수단의 막강한 N대통령과는 각별한 사이라 자기가 거들면 성사될 것이라 하며 한국정부의 공식입장이 어떤 것인지 한국대사가 알려 달라 하였다.

순간 나는 잠시 망설였다. 당시 우리가 비동맹외교 강화와 자원의 다변화를 주요 외교정책으로 삼고, 비수교 상태인 나이지리아, 수단 등 아프리카의 자원대국들과 수교를 갈망하고 있음에는 틀림없으나 본국으로부터 아직 아무런 훈령을 받지 못한 상태라 선뜻 답하기가 어려웠다.

당시는 지금처럼 전기통신이 발달하지 못하여 이동전화기도 없었고 통신시설도 미비하여 서울과의 전화통화는 엄두도 못낼 때였다. 서울과의 유일한 대사관 통신시설은 텔렉스였고 우편이나 외교행낭은 보름씩 걸렸다. 나는 잠시 심호흡을 하면서 고민에 빠졌다.

우선 내가 우리 정부의 입장을 공식화할 경우 그 책임은 내가 진다고 할지라도 당시 우리 정부의 기본외교 원칙인 할슈타인(Hallstein)원칙을 어떻게 적용할지도 문제였다. 할슈타인 정책이란 1956년 서독 외무차관 할슈타인 씨가 천명한 “서독은 동독을 승인하는 국가와 외교관계를 수립하

거나 유지하지 않는다”는 외교정책으로 우리도 이를 적용하고 있었다. 수단 또한 우리와 관계수립을 할 경우 기본적으로 북한과의 단교를 조건으로 하여야 하는데 그리 간단한 문제가 아니었다. 그러나 시간을 끌 처지가 아니었다.

마침내 이 모든 책임을, 경우에 따라 내가 지기로 결정하자, B대통령은 즉석에서 수단의 N대통령과 통화하면서 우리가 들으라는 듯이 큰소리로 자기나라의 예를 들면서 한국과의 수교가 여러 면에서 유익하다는 것을 상세히 설명하였다. 나와 카쇼기 씨는 숨을 죽이고 통화내용을 들었다. 이윽고 통화를 끝낸 B대통령은 호탕하게 웃으며 곧 좋은 소식이 있을 것이라고 장담하면서 나에게 축하한다며 악수까지 청하는 것이었다. 카쇼기 씨 또한 축하한다면서 자기는 다음날 즉시 서울로 가, 박 대통령께 이 사실을 보고하고 한국기업의 중동진출 등 현안을 협의하겠노라 하며 나에게도 이 사실을 공식 보고하라고 알려주었다.

나는 대사관으로 돌아와 이 사실을 2급 비밀로 본부에 전문보고하고 전용기로 함께 서울로 떠날 일행인 수행원 80여 명의 입국비자를 밤새 발급 한 뒤 새벽에 카쇼기 씨와 단독 조찬회동을 가졌다. 식사도중 그는 기분이 상당히 좋은 듯 말이 무척 해맑고 여러 가지 자기 신상에 관한 일과 한국과의 주요사업에 대하여도 스스로없이 말해주었다. 그는 이번에 서울 가면 대통령께도 내 얘기를 잘해주겠노라 하며 호언장담하였다. 그리고 혹 어려운 일 있으면 앞으로 주저 말고 자기에게 직접 연락하라면서 파리 사무실 직통전화가 적힌 명함을 쥐어주면서 싱긋 윙크까지 하였다.

나는 얼마 전 프랑스 유명주간지인 파리

마치(Paris Match) 커버 스토리로 얼굴전신이 실린 트란 캄 월남대사 생각이 떠올랐다. 월남군 삼성장군으로 성장까지 지내고 이곳 대사로 부임하여 나오는 각별하게 지냈던 그 캄 대사가 월남전 패망 후 파리로 망명하여 어느 베트남식당의 지배인이 되었다는 스토리였다. 당시 많은 화제를 일으켰다. 심지어 그곳 외교가에서는 월남 다음으로는 남한(South Korea)일지도 모른다는 얘기까지 돌았고, 심지어 나와 절친한 이태리 대사 대리는 농담 삼아 나에게 파리의 한국식당이라도 알아보는 게 어떻겠느냐고 놀려댄 적도 있었다.

이런 저런 생각을 하면서 그와 식사하는 도중 잠시 혹은 이 카쇼기 씨가 내 운명에 어떤 영향을 줄 수 있는 저 신화속의 티케가 아닐까 하는 생각이 머리를 스쳤으나 그만 흘려버리고 말았다. 그리고 세월이 흘렀다. 그때 내가 그렇게도 염려했던 내 결단은 그 후 노고를 치하한다는 장관명의의 격려전문이 있었고 그 일이 무슨 결정적인 역할을 하였는지는 확실치 않으나 다음해에 한국과 수단이 외교관계를 수립하게 되어 대우를 비롯한 많은 한국기업이 진출하였다.

그리고 십여 년의 세월이 흘렀다. 1980년대 후반 내가 주불 대사관 수석참사관으로 근무할 때였다. 당시 프랑스는 획기적인 대 정치전환기를 맞게 되었다. 즉 오랜 기간 드골파를 중심으로 한 보수정권이 물러나고 사회당 미테랑 대통령이 집권하면서 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야에 일대 개혁을 시행하였다. 사회당 정부는 특히 문화의 대중화를 표방하면서 기존 보수세력의 상징인 기존 파리오페라를 능가하는 바스티유 오페라(Opera Bastille)를 새

로 건설, 문화의 대중화를 시도하였다.

기존의 파리오페라는 2,200개의 좌석에 다 샤갈의 화려한 천정 조각들로 꿈의 궁전이라 불리는 건물로 1875년에 완성된 세계제일의 오페라 관이었다. 전세계 모든 가곡이나 희곡작품은 최종적으로 파리오페라에서 그 성패가 판명 날 정도로 유명하였다. 파리오페라는 일부 특권층의 철저한 회원제로 운영되었고, 이미 3년 치 공연계약과 매표가 완료되어 일반 서민들은 표구하기가 하늘의 별 따기 만큼이나 어려웠다. 또한 입장객에게는 엄격한 드레스코드(dress code)를 적용하여, 남자는 블랙타이(턱시도) 여자는 롱드레스를 입어야 입장이 허락되는 정도였다.

이에 사회주의자인 미테랑 대통령은 문화의 대중화를 표방하며, 과거 프랑스 혁명의 발상지인 바스티유 감옥 바로 그 자리에 현 파리오페라를 능가하는 총 수용인원 3,500석, 연면적 16만 평방미터의 초대형 오페라를 건설하고, 입장객의 복장자유화를 꾀하여 청바지차림으로도 입장을 허락하는, 그야말로 시민오페라를 건설하였다. 그리고 개관일도 프랑스 혁명 200주년이 되는 1989년 7월로 정하고 첫 공연작품으로는 너무 장대하여 역사상 한 번도 전편이 공연되지 못했던 프랑스 작곡가 베를리오스 작 “트로이사람들(Les Troyens, 5막 9장 공연시간 4시간30분의 거작)”을 확정하였다.

거기다 더 놀라운 것은 이 역사적 대공연을 총괄한 음악감독(Directeur de la Musique)으로 당시 이태리 소도시의 음악지휘자로 있던 무명의 한국인 정명훈 씨를 지명하였다. 파리뿐 아니라 전 세계 문화계에서 가히 지각변동이라고 할 만한 파격적 사건이

었다. 그 초연공연에 당시 대사대리인 내가 참석하게 되는 영광을 누렸다. 300여명의 가수가 등장하는 대형작품에 200명이 넘는 거대한 오케스트라를 지휘하는 한국인 정명훈 씨를 바라보는 감회는 실로 감개무량하여 가슴이 벅차올랐다.

내용은 트로이 목마에 의하여 그리스에 패한 트로이왕자가 부왕의 유언을 받들어 트로이난민을 이끌고 새 정착지인 이태리로 가는 도중 중간기착지인 칼타고(지금의 튀니시아)에 수개월 머무는 동안 그곳 여왕과 사랑에 빠져 갈등 하던 중 결국 유명에 따라 여왕의 만류를 뿌리치고 로마로 가위대한 로마제국을 건설한다는 내용이었다. 아름다운 선율과 우렁찬 코러스의 음악이 어울린 일대 서사시로 후일 여왕의 복수심이 카르타고의 명장 한니발을 시켜 로마정복에 나섰다는 얘기도 곁들였다. 5막9장 4시간30분에 걸친 대 서사극이었다.

관객들의 환호와 열정 속에서 3막이 끝나고 중간의 쉬는 시간(entracte)에 모두들 로비에 나와 쉬면서 잠시 서로 얘기들을 나누고 있던 때였다. 물론 거기 모인 관객을 비롯한 여러 외교관들은 모두 나에게 몰려와 한국인 음악감독의 춤추는 듯한 지휘 솜씨와 성공적인 공연을 축하해주었다. 정명훈 씨가 무척 자랑스러웠으며 내가 한국의 외교관임에 무한한 자긍심을 가질 수 있어 공연히 으쓱한 기분에 들떠 있었다.

그때 나를 둘러싼 수많은 인사들 중에서 멀리 한사람과 우연히 눈이 마주쳤는데 그곳에 바로 아드난 카쇼기 씨가 유심히 나를 바라보고 있는 것이 아닌가! 멀리서 본 그는 이미 옛날의 그가 아니었다. 나이에 비해 훨씬 늙고 초췌해 보였고 머리가

거의 빠져 대머리에다가 구부정한 게, 영락없이 볼품없는 중동의 늙은이가 나를 보며 미소를 띠우고 있었다. 세계 곳곳에 대저택을 갖고 있었으며 호화로운 DC-8 자가용제트기에 80명이 넘는 수행원을 몰고 다니고, 타임지에 의하면 하루 생활비가 20만 불이 넘는다고 보도된 왕년의 그는 어디가고 미국인 부인과는 이혼 뒤 1억 불의 위자료를 지불 한 채로, 이제는 늙고 초라한 중동 노인이 되어 거기 그곳에 있었다. 듣자하니 레이건행정부 당시 이란콘트라 스캔들에 연루되어 주가 조작혐의로 1987년 마침내 파산신청을 하고 내리막길을 걷고 있는 처량한 신세가 되었다고 한다.

나는 그에게 다가가 인사를 하며 나를 아느냐고 물어보았다. 그는 떠듬떠듬 어디서 우리가 본 듯한 얼굴이기는 하나 워낙 동양 사람들이 다 비슷해서라며 얼버무리는 것이었다. 나는 십수 년 전 C공화국에서의 얘기를 하니 그제야 알아보고 크게 기뻐하며 아직 자기는 죽지 않았다며 호언장담하면서 한국의 안면도 개발 사업에 관심이 많으니 꼭 좀 만나자며 허세를 부리고 있었다. 그때 마침 공연의 시작 벨이 울려 나는 그와 인사하고 서둘러 공연장 안으로 들어가 나머지 공연을 관람하였는데, 그것이 그와의 마지막 만남이 되었다.

이십여 년의 세월이 흘러 이제 나도 외교관생활을 모두 마감하고 은퇴생활을 하면서 더러 흘러간 잃어버린 날들의 그림자를 더듬어 보는 날들이 많아졌다. 오늘 같이 청명한 가을날, 문득 그와의 만남이 생각나고 나도 모르게 고소를 머금은 것은 이제 나도 나이 들어 늙어가고 있는 게 아닌가 싶다. **외교**

대마도 답사기

유 주 열*

한국외교협회 학술동호회의 대마도 탐방

15세기 조선 성종 때 발간된 지리서 「동국여지승람(東國輿地勝覽)」에는 “대마도는 옛날 경상도 계림에 속했는데 언제 왜인의 소굴이 되었는지 모르겠다.”라는 표현이 있다. 그리고 18세기 중반에 제작된 해동지도(海東地圖)에는 “우리 영토는 백두산이 머리가 되고 태백산맥이 척추가 되며 영남의 대마(對馬)와 호남의 탐라(耽羅)를 양 발로 삼는다.”라고 기록되어 있다. 대마도의 역사와 지리적 위치로 볼 때 대마도가 한반도의 부속도서처럼 보이기도 한다. 지금도 소설 「천년 한(恨) 대마도」를 위시하여 ‘대마도는 우리 땅’이라는 말이 심심찮게 나오고 있는 것도 이러한 배경으로 보인다.

우리에게는 여러 가지 인연이 두터운 대마도는 임진왜란 시는 도요토미(豊臣秀吉) 침략군의 교두보 역할을 하였고 도쿠가와(徳川家康)시대에는 전후 처리를 위한 대조선 외교교섭의 창구 역할을 하였다. 따라서 대마도는 도쿠가와(徳川) 막부의 250년간 12회에 걸친 조선통신사 교류를 이루어

내기도 하였다. 그리고 고종황제의 넷째 딸로 귀염을 독차지한 덕혜옹주가 대마도 영주의 아들과 정략결혼을 한 역사가 있는 곳이기도 하다. 대마도는 한국인이면 꼭 한 번은 가보야 하는 바캉스 리스트에 올라 있다.

부산에서 히다카쓰

어느 봄 날(3.27~3.29) 외교협회의 학술동호회 회원들은 류종현 회장의 주선으로 한·일 관계사의 현장인 대마도를 방문하여 역사 탐방의 기회를 얻었다. 우리 일행을 태운 고속정은 부산을 출발한지 한 시간이 지나지 않았는데 엔진소리가 약해지면서 대마도, 즉 쓰시마의 어느 항구에 들어간다. 부산에서 가장 가까운 히다카쓰(比田勝)항구다. 항구라기보다 시골의 조그만한 어항(漁港)분위기였다. 시골역 같은 작은 항구이지만 국제항이라 통관 및 출입국수속을 끝내야 시내로 들어 올 수 있었다. 통관을 끝내고 나온 우리 일행을 태운 버

* 전 주 나고야 총영사

스는 일본 100대 해수욕장의 하나인 아름다운 미우다(三宇田)해수욕장을 지나 도노사키(殿崎)로 갔다. 히다카쓰의 북서쪽의 도노사키에는 일본과 러시아 우호(友好)의 언덕이 있다.

대마도와 러·일 전쟁

1904년 러·일 전쟁이 발발하자 중국 요동반도의 끝자락 여순(旅順)의 러시아 극동함대를 지원하기 위해 러시아 황제는 발틱 함대를 출전시켰다. 발틱 함대는 영일(英日)동맹으로 영국이 관할하고 있는 스에즈 운하를 통과할 수 없어 멀리 아프리카를 돌아야 했다. 더욱이 항해 초기 발틱 함대가 북해에서 영국의 어선단을 일본의 어뢰정으로 착각하여 발포한 어처구니없는 사건이 발생했다. 이 사건으로 영국 및 서유럽의 여론이 극도로 나빠 러시아 함대의 보급에 큰 차질이 빚게 되어 항해의 어려움이 가중되었다.

발틱 함대가 항해 도중 여순의 극동함대가 일본군에 의해 궤멸된 것을 알게 되었다. 발틱 함대는 여순을 포기하고 연해주의 블라디보스톡으로 항로를 바꾸었다. 발틱 함대가 블라디보스톡으로 귀항하기 위해서는 몇 가지 루트를 상정할 수 있었다. 가장 가까운 길은 대마도해협을 통해 동해로 북상하는 길이다. 가장 손쉬운 루트이지만 일본의 복병을 각오해야 한다. 나머지는 일본열도를 돌아가는 태평양 루트이다. 그 중 하나는 일본 홋카이도(北海道)와 혼슈(本洲) 사이의 쓰가루(津輕) 해협을 지나는 길이 있고 또 하나는 홋카이도와 사

할린 사이의 소야(宗谷) 해협을 지나는 방법이다. 쓰가루 해협은 일본의 내해이므로 안전 항해가 우려되고 소야 해협은 비교적 안전하지만 가장 먼 코스다.

발틱 함대의 로제스트 벤스키 사령관은 가장 짧은 코스를 택했다. 함대의 모든 장정들이 모두가 지칠대로 지쳐 있어 태평양 루트를 택하는 것은 무리였다. 한편 진해만에서 발틱 함대를 기다리고 있는 일본의 도고 헤이하치로(東郷平八郎) 사령관은 러시아함대의 진로를 알 수 없었다. 도고 사령관은 발틱 함대의 이동이 관측되지 않자 러시아군이 매복을 피해 태평양 루트를 택하였다고 생각하였다. 쓰가루 해협이나 소야 해협에서 러시아군과의 전투를 위해 도고 사령관은 떠날 준비를 하고 있었다.

도고와 로제스트 벤스키

대마도의 가장 서남단에 츠츠사키가 있다. 이곳은 대한해협과 대마도해협을 가르는 분기점이다. 러시아 함대는 대마도의 서쪽 대한해협을 피하여 일본 본토에 가까운 대마도 해협으로 배 머리를 돌렸다. 일본의 허를 찌를 심산이었는지 모른다. 1905년 5월27일 발틱 함대는 칠혹 같은 바다에 등화관제 하에 일렬로 소리 없이 통과하고 있었다. 그러나 승리의 여신은 일본 편이었을까. 러시아의 병원선의 불빛이 새어 나오고 있었다. 발틱 함대는 일본 해군의 관측선에 노출되고 말았다. 대마도 서쪽의 아소만(淺茅灣)에서 기다리고 있던 일본해군의 신예 어뢰정은 미리 파둔 만제끼(万關)운하를 통하여 동쪽바다

로 나가 발틱 함대를 기습하였다.

러시아 해군은 일본의 어뢰정의 공격을 받아 일부 함정이 침몰되고 나머지는 북동쪽으로 도주하였으나 진해만에서 출발한 도고 군을 만나 크게 패하게 된다. 침몰함정의 선원들은 작은 보트를 내리고 바다에 뛰어 들었다. 러시아 선원들이 도착한 곳은 도노사키와 그곳에서 멀지 않은 긴손(琴村)이었다. 긴손의 마을 사람들은 부상병을 집으로 데리고 가 먹을 것을 주고 따뜻하게 보호하였다. 일본정부는 그들을 사세보 해군병원에 입원시켰다. 사세보 병원에는 포로로 잡힌 로제스트 벤스키 사령관도 입원 중이었다. 도고사령관은 러시아 해군을 따뜻하게 위문하였다. 대마도 해전 100년이 되는 2005년 일본과 러시아 정부는 도노사키에 우호의 언덕을 조성하고 기념비를 세웠다.

왕인박사와 이팝나무

도노사키에서 북상하면 와니우라(鰐浦) 입구에 왕인(王仁)박사 공적비를 만날 수 있다. 일본에서는 와니라고 부르는 백제의 왕인박사가 일본으로 건너가기 전에 이곳 대마도를 거쳐 갔기에 와니우라가 왕인박사의 이름에서 나온 것으로 짐작할 수 있다.

이 지역은 일본에서는 ‘히도츠바다코’라고 부르는 이팝나무가 군락을 이루어 자생하는 곳이다. 최근 한국의 박근혜 대통령이 식목일을 맞아 청와대에 심었다는 이팝나무는 5월이면 하얀 꽃을 피우는데 마치 쌀밥(이밥)같은 모양을 하고 있다고 이팝나

무라고 하는지 모른다. 영어로는 눈꽃(snow flower)이라고도 부른다. 와니우라를 지나면 한국전망대가 보인다. 부산에서 50킬로미터도 안 되는 이곳 전망대에서 맑은 날에는 멀리 부산이 바라다 보인다. 특히 밤이 되면 화려한 네온사인의 부산이 ‘백만 불 야경’으로 불리어지고 있다.

대마도 섬을 한 눈에 보려면 예보시다케(烏帽子岳)를 빼 놓을 수 없다. 산의 모습이 중세 일본의 귀족이 머리에 썼던 일종의 흑건(黑巾)인 예보시 모양이라 하여 붙인 예보시다케에 오르면 대마도 섬을 동서남북 360도 모두를 볼 수 있다. 여기서 내려다보이는 아소만은 리아스식 해안에 싸여 대마도의 본래 모습을 그대로 보여 준다. 바다위에 수많은 손가락처럼 뻗어 나온 작은 반도들이 아열대 식물로 뒤 덮힌 대마도는 곡식을 심을 평지가 전혀 없다. 그야말로 버려진 땅이다. 아소만을 건너 가네다성(金田城) 유적이 있다. 7세기 중반 백제를 도우러 원정한 일본군이 백촌강 전투에서 나당연합군에 패배하고 귀로에 아소만의 입구에 성을 축조 만일을 대비한 곳이다. 조선식 산성(山城)으로 높이는 2~3미터 길이도 5.4킬로가 된다.

고후나코시와 만제끼바시

대마도를 한자를 풀어 보면 두 마리의 말(馬)이 서로 마주 보고(對) 있는 모습이라고 하여 대마(對馬)의 섬이라는 설이 있다. 중국의 사서(史書) 삼국지 위지왜인전(魏志倭人傳)에도 나오는 지명이라 역사가 오래 된다. 두 말이 마주 본다면 대마도의 섬도

2개의 섬이어야 할 것으로 보이지만 실제로는 한 개의 섬이다. 그러나 지도에는 두 개의 섬처럼 상대마(上對馬)와 하대마(下對馬)로 구분하고 있다. 육지가 침강될 때 좀 더 깊게 침강되었더라면 두 개의 섬이 될 뻔도 했겠지만 좁은 허리를 남겨 두었다.

가장 좁은 곳이 160미터로 옛날에는 사람들이 동서를 횡단할 때 배에서 내려 배를 어깨에 메고 육지로 운반 다시 배를 띄워 항해를 계속했다고 한다. 이곳이 고(小)후나코시로 이종무 장군이 대마도의 항복을 받았던 곳이라고 전한다. 일본이 러·일 전쟁을 대비하여 1901년 대마도의 서쪽 아소만과 동쪽 미우라만(三浦灣)으로 연결하기 위해 함대가 이동될 수 있는 군사용 운하를 개착한 대마도는 이제 사실상 2개의 섬이 되었다. 두 개의 섬을 연결하는 아치형의 다리가 만제끼바시(万關橋)이다. 대마도 중간지점인 이곳에 대마도 공항이 건설되었다. 활주로는 짧아 경비행기 정도가 뜨고 내릴 수 있다.

이즈하라의 조선 외교

17세기 이후 200여 년간 일본의 도쿠가와 막부와 조선왕조 간의 한·일 외교의 현장을 보려면 이즈하라(嚴原)를 가보아야 한다. 이즈하라에서는 세이잔지(西山寺)가 유명하다. 이곳은 과거 임진왜란 당시 일본군의 종군 외교 승(外交僧)으로 유명한 겐소(玄蘇)를 모신 절이다. 이 절은 본래 겐소의 속명을 따서 이테이안(以酏庵)으로 불렸다. 테(酏)는 겐소가 정유생(丁酉生)이라서 만들어진 이름이다. 외교승 겐소의 후

예들이 이 절에서 대조선 외교를 하였기에 이테이안은 사실 대마도의 외교부서였다.

세이잔지에서 외교승 또는 아메노모리 호슈(雨森芳洲) 같은 외교문서 작성 담당(眞文役)들이 조선통신사를 접대하였으므로 김성일 사명대사 등을 비롯하여 많은 조선 외교관이 이곳에 유숙하였다. 이러한 인연으로 이즈하라(지금은 쓰시마시)에서는 1980년부터 매년 조선 통신사행렬 재현행사가 이어져 왔다. 그러나 지난해 10월 이곳의 관음사(觀音寺)와 가이진신사(海神神社)에서 금동관음불상 등이 절도단에 의해 한국으로 반출되어 금동불상의 원래 소장 사찰인 서산의 부석사가 대전의 지방법원에 가처분 신청을 제기함으로써 아직도 반환이 되지 않고 있어 금년도의 재현행사가 중단될 위기에 있다고 한다.

대마도에는 크고 작은 절이 통신사의 숙소로 사용되어 한국과 관계가 있지만 그중 슈젠지(修善寺)에는 한말 애국자 최익현의 순국비가 있는 곳으로 유명하다. 조선말기 고위 관직을 지낸 최익현 선생은 항일투쟁의 의병활동으로 일본군에 체포되어 이곳 대마도에 유배되어 순국하였다. 그의 장례는 백제의 비구니가 지었다는 슈젠지에서 치러져 후에 순국비가 건립되는 계기가 된다.

비운의 왕녀 덕혜옹주

이즈하라에는 덕혜옹주결혼 축하 기념비가 있다. 대한제국의 고종황제는 환갑나이에 딸을 두어 매우 귀여워했으나 일본의 농간으로 대마도 영주의 아들 소 타케

유키(宗武志)와 정략 결혼한다. 덕혜옹주는 유학(留學)했던 도쿄에서 결혼하고 신혼여행으로 대마도의 이즈하라를 다녀간다. 덕혜옹주는 우울증으로 결혼생활도 파탄되고 유일한 혈육인 딸도 자살하는 등 대한제국의 운명처럼 한(恨)많은 인생을 살다 간 사람이다.

임진왜란의 선봉장 소 요시토시(宗義智)

우리들을 안내한 관광 해설사는 비운의 덕혜옹주 이야기를 극적으로 풀어내어 둘러앉아 이야기를 듣는 사람들을 순간적으로 감정에 몰입시켜 눈시울 뜨겁게 하였다. 우리 일행은 분위기를 바꾸어 반쇼인(万松院)으로 올라갔다. 반쇼인은 임진왜란의 최 선봉장 요시토시의 무덤이 있는 곳이다.

소 요시토시는 쓰시마 후추번(對馬府中藩)의 초대 번주(藩主)로 고니시 유키나가(小西行長)의 딸 ‘마리아’를 아내로 맞이하고 자신도 개종하여 ‘다리오’라는 세례명을 가진 크리스천 영주(大名)였다. 요시토시는 장인 고니시군의 선봉장으로 5,000명의 군대를 인솔, 히다카쓰에서 멀지 않은 오우라(大浦)를 출발하여 제일 먼저 조선 땅을 밟은 장군이다. 그 때가 1592년 4월12일(음력)이었다. 요시토시군은 부산상륙 후 불과 20일 만인 5월2일 동대문(興仁之門)에 도착 전열을 가다듬고 다음날 5월3일 조선 국왕이 떠나버린 한성에 제일 먼저 입성한 인물이다. 그의 나이 불과 24세였다.

카멜레온 같은 대마도

요시토시는 임진왜란과 정유왜란 중에 고니시 휘하에서 싸웠고 도요토미가 죽자 순천 왜성에 고립된 고니시를 구출 노략해전을 거쳐 무사히 귀국하였다. 그러나 도요토미 사후 일본의 정세는 동서로 나뉘면서 고니시를 따라 서군(西軍)에 가담하였다가 세키가하라 전투에서 도쿠가와와의 동군(東軍)에 패배 고니시와 함께 멸문(滅門)의 화를 입게 되었다. 그러나 새로운 권력자 도쿠가와와의 회유를 받아 고니시를 배신, 부인 마리아와 이혼하고 자신은 불교로 개종하여 ‘반쇼(万松)’라는 법명을 얻는다. 크리스천 ‘다리오’에서 불교신자 ‘반쇼’로 살아 남기위한 몸부림이었다. 그의 아들 소 요시나리(宗義成)도 도쿠가와와의 신임을 얻어 조선 외교를 전담함으로써 쓰시마 후추번이 부흥하게 되고 그 재력으로 일본 3대 묘역중의 하나인 거대한 반쇼인(万松院)이 조성된 것이다.

반쇼인에서 만난 소가(宗家)는 대마도의 지정학적 위치와 함께 카멜레온처럼 국제세력의 변화에 따라 조선에 붙었다가 일본에 붙기도 하고 일본 내에서도 권력의 부침에 따라 이긴 권력을 쫓아 끝까지 살아남은 끈질긴 생명력이 돋보였다. 마치 반쇼인의 수백 년 된 스기(杉)나무와 같은 생명력이었다. 그러나 항해시대는 끝나고 항공시대의 지금 대마도는 더 이상 발전하지 못하고 화석처럼 옛날의 영광에 머물고 있었다. 한 때 장엄한 영주의 모역이었지만 지금은 찾는 사람이 별로 없는 반쇼인은 서서히 어둠이 깔리고 있었다. 우리 학술동호회 회원들은 지친 발걸음으로 호텔을 향하고 있었다. **외교**

회원신간

- 파킨슨병 아내 곁에서 (김석규 저)
- 소문과 다른 세계, 축복의 우리나라 (故 정신구 저)



■ 파킨슨병 아내 곁에서

- 투병 10년의 고통, 간병 10년의 고뇌



(김석규 저, 마음풍경, 287쪽)

최근 우리나라 퇴임 외교관에 의해 쓰인 2권의 책이 전·현직 외교관들에게는 물론 일반인들에게까지 몽클하고 잔잔한 감동을 던져주고 있다. 이러한 평가를 받는 책 중에서 우선 꼽혀야 할 것은 외교안보연구원장과 주 러시아 및 일본대사 등 외교부에서 주요 보직을 역임한 김석규 대사에 의한 「파킨슨병 아내 곁에서 - 투병 10년의 고통, 간병 10년의 고뇌」(마음풍경, 287쪽)이다. 이 책은 제목이 말해 주듯 거의 불치병으로 알려진 파킨슨병으로 별세한 부인을 기리며 부인의 투병기간 중 자신이 메모해 두었던 병수발 관련 기록을 모은 일종의 ‘사부곡’(思婦曲)이다.

저자가 밝히듯 이 책은 파킨슨병(의학적으로는 ‘다계통 위축증’으로 불림)으로 10여 년간 투병하던 부인을 간호하면서 당시 가슴으로 느꼈던 상황을 기록한 일종의 간병기이다. 따라서 이 책에는 병으로 고생하던 부인에 대한 남편과 가장으로서의 안타까운 마음과 애절한 사랑, 그리고 연민의 정(情)이 그대로 배어 있다. 그렇기 때문에 김 대사의 사정을 아는 동료·후배 외교관들은 물론 일반인들에게까지 눈시울을 적셔주는 감동을 주고 있는 것이다(필자는 과거 외교안보연구원 교수로서 대학의 대선배인 김 대사

를 1990년대 중반 거의 2년간 원장님으로서 모셨기 때문에 이 책의 주인공인 故 송혜옥 여사를 ‘사모님’으로 호칭해야 마땅한 것이나 존칭을 허락하지 않는 서평의 형식상 제3자의 입장에서 부득이 ‘부인’으로 명기하는 것임을 독자들은 이해하시리라).

이 책은 모두 5부로 구성되어 있다.

제1부는 ‘파킨슨병 아내 곁에서’라는 제목으로 부인의 발병에서부터 별세에 이르기까지의 과정을 사실적으로 적고 있으며, 제2부는 ‘파킨슨병이란’ 제목으로 부인의 사례에 비추어 본 파킨슨병의 모든 것에 대해 기록하고 있다. 제3부와 제4부는 각기 ‘간병’, ‘죽음의 질을 생각하다’라는 제목으로 힘든 병을 앓고 있는 환자의 간병시 가족으로서 겪었던 경험과 최근 논란이 되고 있는 ‘존엄사’에 대한 일단의 사고를 피력하고 있다. 그리고 마지막 제5부는 ‘아내를 보내고’라는 제목으로 인생의 반려자였던 부인이 별세한 뒤 느꼈던 애절한 소회를 적고 있다.

김 대사는 지금으로부터 꼭 8년 전인 2005년 8월에 자신이 과거 외교무대에서 겪었던 경험과 활동을 묶어 「코리아게이트의 현장에서」라는 제목으로 회고록을 펴낸 바 있는데 이번에는 첫 회고록과는 달리 부인에 대한 병간호 기록을 정리함으로써 이전 것과는 내용과 성격이 전혀 다른 제2 회고록을 발간한 셈이 된 것이다.

사실 이 책은 병을 앓는 부인의 곁에서 간호와 관련된 사항들을 모은 만큼 의무기록서로서 아주 훌륭한 역할을 하고 있다. 이 책은 간병과정에서 저자인 김 대사

의 숨소리가 들리는 한편의 시(詩)이자 수필들이지만 투병하는 부인에 대한 간병기록을 꼼꼼하게 잘 정리함으로써 앞으로 비슷한 경험을 할 수 있는 사람들에게는 대응책과 지혜를 줄 수 있는 지침서가 되고 있는 것이다. 저자에 따르면, 부인의 진료를 담당했던 의사와 간호사들도 이 책은 파킨슨병 환자와 가족에게 대단히 유용한 지침서이며 파킨슨병을 공부하는 전공의와 의학도들에게도 부교재가 될 수 있다고 평가하였다는 것이다.

그러나 이 책의 진정한 가치는 10여 년의 힘든 간병과정을 거치면서 인생의 반려자였던 부인에 대한 사랑과 애정을 담았다는 것에 있을 것이다. 이 책의 마지막 장에

쓰여져 있는 김 대사의 다음과 같은 독백에서 우리는 김 대사의 부인에 대한 애뜻한 감정을 다시 한 번 읽을 수 있다. (이서향 전 외교안보연구원 교수·연구실장) **외과**

살아 있는 사람들은 아내를 잊어버리고 아무 일도 없었던 듯 살아간다. 추억도 하나씩 지워간다. 지워도 지워지지 않는 추억을 지워본다. 아내의 모든 유품을 정리했다. 하지만 즐겨 입던 옷 몇 가지는 잘 보이는 곳에 언제나 걸어두고 가끔 쳐다보곤 한다. 내가 잘해주지 못해 미안해라고 하면서. 아내는 나를 만나 결혼하고 아이 낳고 아내로서 엄마로서 살다가 갔다. 한 여자의 일생이 내 감은 눈 속에 길게 남아 눈시울을 적신다. “꿈엔들, 꿈엔들 잊힐 리야”

■ 소문과 다른 세계, 축복의 우리나라



(故 정신구 저, 고광문화사, 343쪽)

지난 30여 년간 일본과 중동, 그리고 아프리카 등지에서 근무하고 감사과장을 거쳐 공사참사관으로 퇴임한 정신구 외교관의 저서 「소문과 다른 세계, 축복의 우리나라」(고광문화사, 343쪽)는 다른 측면에서 우리들에게 감동을 자아내고 있다. 저자는 오랫동안 외교부에서 실무자로 근무한 뒤(1972년 입부, 2003년 퇴직) 어렵사리 자신의 회고록을 펴냈으나 안타깝게도 책이 발간 된 뒤 2개월여 만에 질병으로 타계했기 때문이다. 따라서 이 책은 일종의 유작(遺作)이 되어버린 셈이다.

이 책은 저자가 근무한 경험이 있는 일본, 요르단, 파라과이, 미국, 루마니아, 나이지리아 등 6대륙에 걸친 일곱 나라에서 겪은 외교실무현장과 일상 속에서의 사례들을 담담하게 서술하여 엮은 것이다. 해외에서의 일상생활과 관련하여 자신의 회상을 담았기 때문에 일종의 ‘생활 회고록’이라고 불러도 무방할 것이다. 이 책은 모두 9장으로 구성되어 있으나 제8장까지는 해외근무에서 겪은 에피소드들과 어렸을 적의 추억을 담고 있으며(이중 제4장은 중동 등 해외근무지에서 북한외교관과 조우하여 대화한 내용과 상황을 수록), 마지막 장은 해외 근무시와 퇴임이후 틈틈이 쓴 20편의 시(詩)를 소개하고 있다.

이 책의 큰 주제는 책의 제목에서도 알 수 있듯이 저자의 소박한 애국심이다. 저자는 해외근무 경험을 거치면서 외국과 우리나라를 비교할 수 있는 기회를 갖게 되었으며 ‘우리나라는 세계의 소문과 다르게 축복을 받은 나라’라고 결론을 내리고 있는 것이다. 저자가 이러한 결론을 갖게 된 것은 나이지리아와 같은 후진국에서의 근무 경험이 축매제로서 작용한 것으로 보인다. 저자는 나이지리아에서의 추억을 다음과 같이 기술하고 있다.

나는 아프리카 나이지리아국에 부임하고 우리나라가 얼마나 살기 좋은 나라 역동적인 나라 축복받은 나라인가를 뼈저리게 느꼈으며 한국에서 태어나 공무원이 된 것을 큰 은혜로서 감사하는 마음이었다. 잘사는 나라 살기 좋은 나라 행복하게 사는 나라라는 것은 어떠한 나라인가? 국민 개개인과 가족이 안전을 위협받지 않고 의식주를 걱정 없이 해결하며 자기가 일하는 만큼 정당한 대가를 얻으며 사는 나라가 잘사는 나라, 살기 좋은 나라, 행복하게 사는 나라가 아니겠는가. (282쪽)

저자의 소박한 조국에 대한 자존심과 애국심은 선진국인 일본에서 근무할 때에도 그대로 나타난다. 일본 근무 후 느낀 소회를 저자는 다음과 같이 적고 있다.

우리의 이웃인 잘사는 나라 일본을 보자. 태평양으로부터 불이 닥치는 태풍과 집중호우로 매년 수많은 이재민이 정례적으로 발생하여 마을 주민 전체가 학교나 공공시설에서 장기간 집단으로 피난 수용되고 있는 뉴스를 해마다 접한다. 거기다가 고베 대지진, 동일본 대지진으로 수만 명씩 목숨을 잃고 시설물들이 붕괴되는 참사를 겪고 있지 않은가. 다행히 우리나라는 산이 많고 삼면이 바다

에 둘러싸여 있어 거기에 따른 먹거리는 매우 다채롭고 풍부하다. (283~284쪽)

저자의 이러한 긍정적 태도와 나라사랑은 외교부 퇴임 후 쓴 몇 편의 시(詩)에서도 그대로 나타난다. 저자는 서울 지하철 2호선의 당산역을 지나면서 ‘전철은 웃음꽃 전차이다’라고 평가하고 있으며(339쪽), 지리산을 종주하면서는 아름다운 ‘우리의 이 산길 밤새워 걷고 싶다’라고(341쪽) 외

치고 있다.

‘소박한 애국심’에 바탕을 둔 저자의 회고록은 이미 퇴직한 다른 많은 실무 외교관들에게도 시사하는 바가 크다.

회고록은 고위 외교관들의 전유물이 아니며 저자처럼 실무를 오랫동안 담당했던 외교관들도 훌륭한 생활회고록을 펴낼 수 있다는 것을. (이서향 전 외교안보연구원 교수·연구실장) **외교**

자료

- 윤병세 외교부장관 제68차 유엔총회 기조연설문(영문, 9.27)
- 2013 APEC 정상선언문(영문, 10.8)



Keynote Address
by H.E. Yun Byung-se
Minister of Foreign Affairs, Republic of
Korea

at the 68th Session of
the General Assembly of the United Nations

(September 27, 2013, New York)

Mr. President,

May I first congratulate you on your election as President of the 68th session of the United Nations General Assembly. I am confident that the current session of the GA will be a fruitful one under your able leadership.

The Republic of Korea is pleased that the UN – in partnership with its member states and under the stewardship of Secretary-General Ban Ki-moon – is strengthening multilateralism and successfully responding to the diverse challenges that the international community faces. We are confident that the Secretary-General's Five-Year Action Plan will help the UN to keep making important contributions in

this period of transformation.

Mr. President,

22 years ago, I was present in this august Assembly to watch with great emotion the historic moment when the Republic of Korea was admitted as a UN member state. That moment came at the end of a long-wait during the Cold War.

At that time, the Republic of Korea solemnly pledged to actively take part in shaping a new global order that is free, fair and prosperous, and where justice and the rule of law prevail.

To live up to this pledge, the Republic of Korea – although a latecomer – has fully embraced the callings of the UN with passion and devotion. In many corners of the world, Korea has actively taken part in peacekeeping and reconstruction efforts. Currently, Korea is serving as a member of the UN Security Council and the Human Rights Council, among others.

Since its inception, the UN has taken on the noble endeavor to help the peoples of the United Nations to live in larger freedom. However, insecurity and inequality, injustice and intolerance still prevail in many parts of the world, and are desperately in need of our common efforts.

Furthermore, the rise of new global challenges such as climate change, terrorism and cybercrime calls for a global cooperation that transcends the existing inter-state system. In other words, the importance and the relevance of the UN is ever increasing, as it is a key vehicle for global cooperation.

Mr. President,

The new administration of the Republic of Korea has put forward its foreign policy vision built on the two fundamental objectives, composed of “happiness of the people” and “happiness of the global community.” Indeed, such a vision resonates with the core values of the UN – peace, human rights, and development.

Korea seeks to make meaningful contributions to maintain global peace beyond

the Korean Peninsula. We want to share the fruits of our economic success, which was achieved with the help of the international community, and strive to enhance the dignity and happiness of all global citizens. This, I believe, is in line with the purposes and principles of the UN as well.

The first pillar in attaining global happiness is security. In particular, the Republic of Korea is of the view that the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and their means of delivery is one of the most serious threats to international peace and security.

In this connection, the use of chemical weapons in Syria, as confirmed by the report of UN investigators, has caused the worst humanitarian disaster in the 21st century. The government of the Republic of Korea condemns the use of chemical weapons in the strongest possible terms, as it constitutes a crime against humanity that cannot be tolerated under any circumstances.

In this regard, we welcome the recent agreement between the U.S. and Russia on the “Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons”, and an expected decision by the OPCW and a reinforcing resolution by the Security Council sometime today. We urge the Syrian government to faithfully implement its commitments to the international community. Also, we strongly call upon other countries that have not acceded to the Chemical Weapons Convention (CWC), including the DPRK, to do so as soon as possible.

In this context, I must draw your attention to the seriousness of DPRK’s ongoing WMD programs. Despite a series of Security Council resolutions, North Korea launched long-range missiles and conducted nuclear tests as recently as early this year, in blatant violation of its international obligations. The DPRK should strictly implement its obligations under the relevant Security Council resolutions, including resolution 2094, which was emphasized in a recent IAEA resolution on the DPRK.

As is the case with Syria, the international community should forge united efforts to roll back DPRK’s nuclear weapons programs to prevent the advent of another nuclear-armed state.

However, if the DPRK decides to give up its so-called parallel pursuit of

economic development and nuclear armament, and in turn embarks on a path of genuine change through concrete actions, the Republic of Korea stands ready to help North Korea.

Alongside the proliferation of WMDs, terrorism presents a grave threat to international peace and security in the 21st century. The Republic of Korea strongly condemns the terrorist attack that took place last weekend in Nairobi, Kenya. Our sincere condolences go out to the victims and their families of this tragedy. The Republic of Korea denounces all forms of terrorism, and will continue to take part in the global efforts to combat terrorism.

Mr. President,

Together with its efforts to respond to the imminent security threats including the proliferation of WMDs, the new administration of the Republic of Korea is pursuing a policy called “*trustpolitik*” to establish a regional order of reconciliation and cooperation in the Korean Peninsula as well as in Northeast Asia. *Trustpolitik*, in turn, is implemented through the Korean Peninsula Trust-Building Process and the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative.

The Korean Peninsula Trust-Building Process aspires to safeguard peace based on strong deterrence, while simultaneously building peace through dialogue and cooperation. Through this process, the new administration of the Republic of Korea was able to draw out the resumption of operations in the Kaesong Industrial Complex, the only remaining inter-Korean economic cooperation project.

Furthermore, the Republic of Korea proposes to create a World Peace Park in the world’s most heavily armed demilitarized zone (DMZ), in order to transform a lasting legacy of the Cold War and a divided Korea into a new space of peace and harmony. It is my hope that the UN and the two Koreas will work together to bring this proposal to realization, thereby contributing greatly to the building of trust in the Korean Peninsula.

Turning to the larger region of Northeast Asia, Korea is expecting further political and security cooperation that corresponds to the level of economic interdependence in the region.

To this end, the Republic of Korea proposed the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative that will begin with a dialogue on soft issues of common interests to the players in the region. The Republic of Korea is also interested in learning from valuable experiences in successful regional institutions such as the EU, OSCE and ARF.

Mr. President,

The second pillar of an *Era of Global Happiness* is the promotion of human rights and human dignity as the universal value. In the last century, the Republic of Korea went through a colonial occupation and a tragic internecine war. From that experience, Koreans became more appreciative than others of the paramount importance of human rights and humanitarianism.

Worldwide, there is an alarming increase in the number of refugees and internally displaced persons (IDPs) due to wars and intra-state conflicts. Concerning the mass-scale refugee problem caused by the Syrian civil war, my government is actively involved in international efforts to assist the refugees. Korea is also planning to co-host a working group meeting on Syrian reconstruction in Seoul next month.

The Republic of Korea also wishes to emphasize the need to uphold the internationally established legal principle of *non-refoulement*.

Mr. President,

Today, there are over 10 million people suffering from the agony of not being able to see their loved ones across the inter-Korean border, even 60 years after the end of the Korean War. Based on the recent agreement between the two Koreas, a reunion for those separated families was to be held this week. However, it is with utmost regret that the DPRK unilaterally cancelled this reunion, which is a humanitarian event in nature, citing political reasons. Such an inhumane decision cannot be justified for any reason. Thus far, the new administration of the Republic of Korea maintained the insulation of humanitarian issues from political considerations. Therefore, I urge the DPRK to convene the family reunion as soon

as possible to ease the pain and suffering of the Korean people as a whole.

The Republic of Korea wishes to draw your attention to the increasing need to protect civilians, including women and children, from armed conflicts around the globe. With this in mind, during its Presidency of the Security Council last February, the Republic of Korea chaired an open debate on civilian protection in conflict situations, and is also one of the champions of the newly launched PSVI, Prevention of Sexual Violence Initiative. In fact, sexual violence during conflicts is one of the most serious types of human rights violation. It is a war crime that not only destroys the life of the victim, but also that of the victim's family and the community.

In particular, for the victims of sexual violence during conflicts of the last century, the pain and agony continues to this day. What matters most is genuine remorse and concrete actions. As repeatedly emphasized by reports of UN Special Rapporteurs on sexual violence, responsible measures are called for that can restore the victims' honor and soothe their pain, as this is a matter of universal human rights.

Mr. President,

Underdevelopment and extreme poverty are the core challenges facing the UN today. Since the Millennium Summit held in 2000, the collective efforts by the international community to reach the Millennium Development Goals (MDGs) have yielded some very tangible results.

However, the progress has not been equally enjoyed across different regions, countries and groups of people. It is against this backdrop that we attach great importance to the discussion on the future direction and roadmap of development cooperation, under the theme of "Post-2015 Development Agenda: Setting the Stage" during this session of the General Assembly.

The next set of common global development goals should be genuinely people-centered by taking into account the standard of well-being beyond the traditional income-levels. The new goals should place the greatest priority in guaranteeing the dignity of all.

Furthermore, the new goals should seek to build partnerships with the newly emerging development actors, so as to effectively utilize the given capacities and resources. The Republic of Korea hopes that the *Busan Global Partnership* launched in 2012 will also play a significant role in setting up a new cooperative mechanism to lead the implementation of the post-2015 development agenda.

Such development goals also coincide with Korea's foreign policy objective of building an Era of *Global Happiness*. The Republic of Korea hopes to work together to complete the unfinished business of the MDGs by pursuing a recipient-oriented development cooperation policy.

More specifically, we will continue to increase our ODA and share our successful development experiences, such as the *Saemaul or New Community Movement*, with developing countries.

In addition, a united response to climate change is critical to achieving global happiness. Korea will actively support the Green Climate Fund (GCF), headquartered in Korea, so that it develops into a significant organization that supports developing countries in responding to climate change and the threats it brings.

Mr. President, Mr. Deputy Secretary-General, Excellencies, Distinguished Delegates, Ladies and Gentlemen,

The deepening global interdependence has led to the rise of challenges requiring a common response. The expectation for the role of the UN is now higher than ever before. Indeed, the UN has made great contributions as the center of global cooperation, and it is expected to continue this noble endeavors.

As the former UN Secretary-General Dag Hammarskjöld once said, we should “recognize the United Nations for what it is – an admittedly imperfect but indispensable instrument of nations working for a peaceful evolution towards a more just and secure world order.”

I am reminded of the solemn pledge that my government made 22 years ago –

that Korea will actively contribute to the resolution of global challenges through the UN. Today, I stand before you to reconfirm the commitment of the new government of the Republic of Korea. We will continue our contributions to realize the *Era of Global Happiness* by achieving the goals set out by the UN.

It is only when we make common and collective efforts toward advancing the universal values of peace, development, and human rights that the United Nations will become a genuine “Parliament of Man.”

Thank you for your attention.

The 21ST APEC Economic Leaders' Declaration

(Bali, Indonesia, October 8, 2013)

Leaders' Declaration

Resilient Asia-Pacific, Engine of Global Growth

1. We, the APEC Leaders, gathered in Nusa Dua, Bali, Indonesia to demonstrate resolute leadership in the Asia-Pacific region under the theme of “Resilient Asia-Pacific, Engine of Global Growth”.
2. The past 19 years of determination and persistent labor towards the attainment of free and open trade under the Bogor Goals have produced an extraordinary period of prosperity in the Asia-Pacific. The rules-based multilateral trading system and our shared belief in open regionalism have lifted hundreds of millions out of poverty across the entire region and fostered open, emerging and innovative economies that are now fueling our growth.
3. We have taken a number of important policy actions that have helped to contain key tail risks, improve financial market conditions and sustain recovery. Nevertheless, global growth is too weak, risks remain tilted to the downside, global trade is weakening and the economic outlook suggests growth is likely to be slower and less balanced than desired. We share the urgency for region-wide partnership to create better quality and more productive jobs, attract private

investment, reduce poverty, and improve living standards. We recognize the need to strengthen macroeconomic policies and to work together to promote sustainable and inclusive growth in the Asia–Pacific region. We will implement prudent and responsible macroeconomic policies to ensure mutually reinforcing effect of growth and to maintain economic and financial stability in the region, and prevent negative spillover effect.

4. While trade growth and investment flows within the APEC region have outperformed the rest of the world, we should nevertheless guard against the pressure to raise new trade and investment barriers. To that end, we extended our standstill commitment until the end of 2016 and reaffirmed our pledge to roll back protectionist and trade–distorting measures. We committed to take decisive actions to reinforce confidence, foster financial stability, and strengthen our medium–term growth potential, while remaining vigilant in our joint effort to strengthen global recovery and to ensure a balanced, inclusive, sustainable, innovative, and secure growth, as espoused in the Yokohama vision.
5. As our region increasingly becomes the main engine of global growth, we are called by the duty to look ahead, to adapt to our changing needs, and to reinvigorate the path toward progress in the Asia–Pacific. We will continue our collective commitment to strengthening and deepening regional economic integration and to eliminate barriers to international trade and investment in the region. We will pursue greater connectivity to break new ground, help economies to create better quality and more productive jobs and marshal purposeful partnerships for the future.
6. We reaffirm our commitment to achieve a Free Trade Area of the Asia–Pacific (FTAAP), including by continuing APEC’s work to provide leadership and intellectual input into the process of regional economic integration. APEC has an important role to play in coordinating information sharing, transparency, and capacity building, and will hold a policy dialogue on regional RTAs/FTAs. We agreed to enhance communication among regional RTAs/FTAs, as well as

increase the capacity of APEC economies to engage in substantive negotiations.

7. We will turn these commitments into prosperity and opportunity, and in doing so, we committed to take the following specific actions:

Supporting the Multilateral Trading System and Attaining the Bogor Goals

8. Realizing that the Doha Development Agenda negotiations are at a critical juncture, with significance for the broader multilateral system, we have issued a separate statement supporting the multilateral trading system and the 9th Ministerial Conference of the World Trade Organization.
9. Recognizing that trade and investment are critical to the creation of better quality jobs and increased prosperity of our people, we reiterated our commitment to uphold APEC's role towards achieving the Bogor Goals of free and open trade and investment by 2020.
10. In addition, in order to link our economies and markets ever closer together, we:
 - a. Will advance implementation of our commitment to reduce tariffs on the APEC List of Environmental Goods (EGs) to five percent or less by the end of 2015;
 - b. Established the APEC Public Private Partnership on Environmental Goods and Services (PPEGS) to enhance our work to address trade and investment issues relevant to this sector;
 - c. Will explore trade in products that contribute to sustainable and inclusive growth through rural development and poverty alleviation;
 - d. Acknowledged the work this year on local content requirements and welcomed the APEC Best Practices to Create Jobs and Increase Competitiveness.
 - e. Will continue to implement the APEC Investment Facilitation Action Plan, including by advancing Public Private Dialogue on Investment and encourage

officials to work with the private sector to build and improve upon Corporate Social Responsibility practices and sustainable investment;

- f. Will advance actions to address the next generation trade and investment issues as agreed in 2011 and 2012, including by finalizing the APEC Innovation and Trade Implementation Practices, as soon as possible; and
- g. Will foster broader participation of the private sector in advancing trade in services to create better quality and more productive jobs, and increase the productivity of our industries.

Promoting Connectivity

- 11. Recognizing the increasing need for more efficient flow of goods, services, capital and people, we will shape the strategic landscape of our region through a long-term commitment that will accelerate our physical, institutional, and people-to-people connectivity.
- 12. As part of our work to achieve the Bogor Goals by 2020 and the Yokohama Vision of “Bogor and Beyond”, we aspire to achieve a seamlessly and comprehensively connected and integrated Asia Pacific. We envision a blueprint that will accelerate and encourage balanced, secure and inclusive growth, as well as connect growth poles in the region, through means such as strengthening regional quality transportation networks, reducing transaction costs, and making our region more competitive and cohesive. As a way forward we will carry on specific measures as contained in Annex A.
- 13. Under Physical Connectivity, we commit to cooperate in developing, maintaining and renewing our physical infrastructure through a Multi-year Plan on Infrastructure Development and Investment. The Plan will assist APEC Economies to improve the investment climate, promote public-private partnerships, and enhance government capacity and coordination in preparing, planning, prioritizing, structuring and executing infrastructure projects. As a first step under this Plan, we agreed to establish an APEC Experts Advisory Panel and a pilot Public Private

Partnership (PPP) Centre in Indonesia. We encourage efforts to promote efficient allocation of global capital and to explore and improve infrastructure financing, involving government, private sector and international institutions. Specific actions to promote infrastructure development and investment are laid out in Annex B. We will also:

- a. accelerate our work to achieve a 10% improvement in supply-chain performance by 2015 in terms of time, cost, and uncertainty, while taking into consideration individual economy circumstances, including by advancing the systematic approach to improving supply chain performance;
- b. instruct officials to develop a capacity-building plan to assist economies, particularly developing economies, in overcoming specific obstacles they face in enhancing supply chain performance; and
- c. establish the APEC Trade and Investment Liberalization Sub-Fund on Supply Chain Connectivity and encourage contributions of necessary resources to execute this capacity-building plan.

14. Under Institutional Connectivity, we will

- a. advance our 2010 APEC New Strategy for Structural Reform (ANSSR) including by promoting fiscal transparency and public accountability which will strengthen our ultimate aim of fostering transparency and competition, and creating better functioning markets;
- b. take specific actions to develop, use or strengthen the implementation of the three Good Regulatory Practices we identified in 2011, and note three optional tools used by some economies to help to achieve this goal including 1) single online locations for regulatory information; 2) prospective regulatory planning; 3) periodic reviews of existing regulation;
- c. progress our 2012 commitment to promote cross-border education that create opportunities for our people, on a voluntary basis consistent with individual economies' circumstances, to access education and training services, strengthen regional ties, contribute to the creation of better quality jobs, bolster productivity growth and further promote economic growth through actionable cooperation; and

- d. promote global value chain development and cooperation in APEC region on the basis of previous work on connectivity.
15. Under People-to-people Connectivity, we will
- a. endorse the target of 1 million intra-APEC university-level students per year by 2020, as well as support further work that will enhance the mobility of students, researchers, and education providers, and the network of existing bilateral agreements;
 - b. progress work on the Travel Facilitation Initiative as a way to promote tourism and facilitate business, by making travel more accessible, convenient and more efficient while also safe and secure; and
 - c. develop programs that will encourage greater and regular involvement of youth in APEC, so as to foster a sense of community and shared responsibility to contribute to the growth of Asia-Pacific region.

Sustainable Growth with Equity

16. Taking into account the current condition of the global economy, we focused on an agenda that is geared to bridge the development gap and maintain our path of sustainable growth with equity. We commit to implement workable solutions that will increase resilience, sustain growth and decrease disparity, while improving the welfare of the people in the Asia-Pacific region.
17. We agreed to take further steps toward empowering, engaging and opening opportunities for our stakeholders to fully participate in our economic growth, by considering the following concrete actions:
- a. expand women's participation in the economy by creating an enabling environment such as through the development of gender related structural reform measures, improved ICT training support, as well as the development of entrepreneurial culture, equal access to quality education and employment opportunities and greater access to market and financial services including

capital, particularly for women-owned SMEs;

- b. enhance our SMEs global competitiveness by improving access to finance and markets, supporting entrepreneurship, accelerating the growth of start-ups, strengthening capacities for business continuity and empowering our SMEs to expand to international markets and to participate in global supply chains;
 - c. encourage regional collaboration to facilitate trade finance for SMEs, recognizing that trade finance instruments can help facilitate trade and can support SMEs that trade internationally;
 - d. promote responsible innovative approaches to increase financial eligibility of the poor and SMEs and improve delivery channels to extend the benefit of financial services to those who still do not have access to the financial system, thereby enhancing financial inclusion in the region;
 - e. promote the crucial role of farmers and fishers, particularly small holders and women, in the achievement of food security, by strengthening their capacities, to take an important role in the supply chain, and creating a solid partnership between government and private sector;
 - f. advance greater collaboration among law enforcement authorities, in combating corruption, bribery, money laundering, and illicit trade, through the establishment of an APEC Network of Anti-Corruption Authorities and Law Enforcement Agencies (ACT-NET) that will strengthen informal and formal regional and cross-border cooperation; and
 - g. strengthen cooperation among government, scientists, and business sector to promote science, technology and innovation (STI) in the region, and value policy discussions among the Asia-Pacific's Chief Science Advisor (CSA) and their equivalents in addressing common STI challenges.
18. We recognized that resource scarcity presents an immense challenge that limits our ability to pursue economic growth and we were mindful of the grave economic consequences of natural and human-caused disaster, particularly to the most vulnerable members of society. In response to these challenges, we

will take the following steps:

- a. address the nexus of water, energy and food security through the promotion of integrated policies and collaborative approaches;
- b. implement the APEC Food Security Road Map Towards 2020 to enhance supply chain connectivity, achieve efficiencies, reduce post-harvest losses and waste, and improve the food system structure by 2020, to provide lasting food security to APEC economies;
- c. recognize that bans and other restrictions on the export of food may cause price volatility, especially for economies that rely on imports of staple products, and we reiterate our pledge against protectionism.
- d. pursue cross-sectoral work under the APEC Initiative on Mainstreaming Ocean-related Issues, including those in line with priorities outlined by our ocean-related Ministers, that will maintain the health and sustainability of our oceans and coastal resources for the benefit of food security, poverty eradication, preservation of traditional culture and knowledge, conservation of biodiversity and facilitation of trade and investment;
- e. continue to build regional capacity to assist APEC economies to rationalize and phase out inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption, while recognizing the importance of providing those in need with essential energy services;
- f. welcome the development of a methodology for a voluntary peer review mechanism of inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption, and welcome the initiation of economy-owned peer reviews by some economies;
- g. invigorate work to develop clean and renewable energy through public-private partnership, as a promising approach to ensure sustainable investment and development of new technology, and to promote energy security and efficiency and lowering of greenhouse gas emissions, with the Joint Crediting Mechanism (JCM) as a notable example of cross-border mechanisms used by several economies;
- h. combat wildlife trafficking by enhancing international cooperation through

Wildlife Enforcement Networks (WENs) and other existing mechanisms, reducing the supply of and demand for illegally traded wildlife, increasing public awareness and education related to wildlife trafficking and its impacts, and treating wildlife trafficking crimes seriously;

- I. promote sustainable healthcare systems that deliver universal health coverage and emphasize promotive and preventive measures to ensure healthy and productive societies, while bearing in mind the opportunities implied in the different pace of aging among member economies;
- j. engage in capacity building efforts and effective regional and global partnerships across the public and private sectors with the aim of addressing emerging infectious diseases and strengthening public health systems;
- k. promote understanding on safe and effective use of traditional medicine, according to individual economies' needs and circumstances, as it is increasingly used as a complementary and alternative medicine in certain economies, due among others to its affordability, availability, and acceptability as a part of health beliefs of our local cultures;
- l. work on combating infectious diseases, including through efforts to meet the goals articulated in UNAIDS Getting to Zero 2011–2015 strategy, notably zero new HIV Infections, zero discrimination and zero HIV related deaths through targeted prevention and treatment measures, by scaling up investment and strengthening Public–Private Partnership, health care systems and community involvement; and
- m. progress work to ensure ease of mobility of emergency responders and their equipment to save lives in the early aftermath of disasters, while improving cooperation in disaster risk reduction, including through the involvement of the private sector in business continuity planning.

Looking Forward

19. Recognizing the range of development levels, experiences, and systems across our economies, we reaffirm the importance of supporting our ambitious vision

for a seamless and connected regional economy through our abiding commitment to delivering effective economic and technical cooperation.

20. We recognized that the economic inclusion of women is critical for business performance and economic prosperity, and in acknowledging the cross-cutting nature of women's participation in the economy, we committed to promoting efforts to integrate gender considerations across APEC activities as a priority, including with greater private sector engagement.
21. We commend the APEC Business Advisory Council (ABAC) for enriching APEC's work by means of partnership. We recognize the importance of private sector involvement in our work and we welcome further ABAC engagement.
22. We call for continued cooperation and synergy with other multilateral fora, and important regional and global institutional architecture. We encourage work that will foster complementarities and better understanding between APEC and other groups that will ensure a credible approach in solving complex challenges of our times.
23. We recognized that fostering and deepening economic integration, and creating seamless economy will make our region more resilient against the effects of internal and economic shocks. So as to move our economies up the value chain and to deliver sustainable growth and equitable economic development as envisioned in the 1994 Bogor Declaration, we instructed officials to continue to ensure that our regional economy is resilient, that our growth is inclusive, that our economies become ever more connected and that our people share equitable benefit from our secure and sustainable growth (RICES).
24. We have full confidence in the prospect of Asia-Pacific's economic development and we are committed to play a leading role in the global economic recovery. With the objective of achieving robust, sustainable, balanced and inclusive growth in the Asia-Pacific region, we look forward to working together to build an open economy that is based on innovation, interconnected growth and shared interests. We

underlined the importance of future work to promote action to change the region's growth model and to advance economic restructuring, including but not limited to, structural reform, APEC growth strategy, urbanization, innovation, and food security.

25. We appreciated the offers of Viet Nam, Papua New Guinea, Chile, Malaysia, New Zealand and Thailand to host APEC in the year 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 and 2022 respectively.
26. Our enduring commitment will underwrite the peace, stability, and prosperity of the Asia Pacific. We therefore instruct our ministers and officials to pursue the work and to strengthen the economic foundation of our shared Asia-Pacific community and we look forward to reviewing further progress when we convene again during China's hosting of APEC in 2014.

- 『외교』 제107호 편집은 김용규 협회장, 이원영 편집위원장, 강근택, 문병록, 사부성, 유석렬, 이서향, 이선진, 황용식 편집위원과 당연직 위원으로 신범철 외교부 정책기획관 및 고재남 국립외교원 교수 등이 참여해 주셨습니다.

계간 **외교** 제107호

발행 2013년 10월 1일

발행인 김용규

편집인 이원영

빌행소 (사)한국외교협회

인쇄소 (주)마스타상사

서울특별시 서초구 방배동 580

Tel. 02-585-6475(편집실) Fax. 02-585-6204

E-mail : editorial@kcfr.or.kr <http://www.kcfr.or.kr>
