



외교

Diplomacy

제122호 2017. 7

한국외교협회
Korean Council on Foreign Relations

계간 **외교** 제122호

값 7,000원

발행 2017년 7월
발행인 한태규
편집인 황용식
발행소 (사)한국외교협회
인쇄소 (주)마스타상사

서울특별시 서초구 남부순환로 294길 33

Tel. 02-585-6475(편집실)

Fax. 02-585-6204

E-mail. editorial@kcf.or.kr

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

『외교』 제122호 편집은 한태규 협회장, 황용식 편집위원장, 강근택, 변대호, 석동연, 손선홍, 이동휘, 최원기 국립외교원 교수께서 참여하고, 외교부 정책기획관실에서 협조해 주셨습니다.

『외교』지는 국제교류증진협회와 한국국제교류재단의 재정지원으로 발간되고 있습니다.

『외교』지의 발전을 위해 독자 여러분의 찬조금(7,000원)을 환영합니다.

입금계좌 : 792-201122-01-004 (우리은행)

CONTENTS

■ 특집: 한국 새 행정부의 외교현안과 해결방안 모색

한·미 정상회담 평가 및 후속과제 전망	신범철	7
남·북한 관계 발전을 위한 대북 정책의 새로운 변화 모색	김용현	25
사드 배치와 한·중 외교 갈등	김흥규	36
위안부 협상 논란과 한·일 관계의 해법	박철희	52
미국의 한·미 FTA 개정협상 요구와 한국의 대응	정철·김원기	66

■ 일반논문

미국 트럼프 대통령의 정치적 위기	민정훈	85
2017년 프랑스 대선결과와 유럽정치의 변화 방향	김민정	99
아시아 인프라 투자는행(AIIB)의 최근 발전 동향과 향후 전망	최원기	116

■ 회원기고

노스텔지아 여행기	정해현	135
-----------	-----	-----

■ 강좌

현행 주택공급제도에 내포된 경제원리 분석	황용식	147
------------------------	-----	-----

■ 신간

한국의 외교안보	최병구	161
시저의 귀환	서용현	163

■ 자료

한·미 정상회담 공동성명 (국·영문, 6·30)	167
新 한반도 평화비전 (7·6)	180
G20 정상회의 계기 한·미·일 공동성명 (7·6)	191

■ 편집실에서

195

제자: 원곡 김가승 선생 휘호

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

특 집

한국 새 행정부의 외교현안과
해결방안 모색



한·미 정상회담 평가 및 후속과제 전망

남·북한 관계 발전을 위한 대북 정책의 새로운 변화 모색

사드 배치와 한·중 외교 갈등

위안부 협상 논란과 한·일 관계의 해법

미국의 한·미 FTA 개정협상 요구와 한국의 대응

한·미 정상회담 평가 및 후속과제 전망

신 범 철 (국립외교원 교수)



I. 서언

한·미 관계는 미국입장에서는 동아시아 정책의 핵심축이지만 한국에게는 국가안보를 좌우하는 핵심관계가 아닐 수 없다. 미국은 역외 초강대국으로서 한국에게 북한의 위협과 주변 강대국의 영향력 행사에 대응할 수 있는 좋은 동맹 파트너다.¹⁾ 이러한 이유에서 한국의 새로운 정부가 출발할 때마다 한국의 새로운 지도자는 미국을 첫 방문지로 택하며 양국 간 우호협력을 다져온 것이 우리의 외교의 전통이 된 지 오래다.²⁾ 문재인 정부 역시 같은 선택을 했다. 출범 2개월도 채 되지 않은 상황에서 미국을 방미, 역대 최단기로 한·미 정상회담을 개최한 대통령이 되었다.

짧은 준비 기간이었지만 정상회담 결과에 대한 국내 반응도 뜨거웠고, 미 측의 여론 또한 긍정적으로 평가되었다. 하지만 앞으로 전개될 문재인 대통령

1) 이민룡, 『한미동맹해부 : 갈등과 협력의 역동적 조화』(피플 출판, 2015), 서문 참조.

2) 탈냉전 이후 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 대통령 모두 미국을 첫 해외순방 국가로 정하고 정상방문을 추진했다.

과 트럼프 대통령의 관계에 있어 이번 정상회담은 첫 출발점일 뿐이다. 양국 관계를 지속적으로 발전시키기 위해서는 양국 관계에서 발생하는 도전들과 주변국 관계에서 초래되는 새로운 과제들을 잘 관리해야 한다. 북한의 핵개발로 한국의 안보가 위협을 받고 있는 중요한 시기에 동맹관리의 의미는 그 중요성을 아무리 강조해도 지나침이 없기 때문이다.

이 글은 지난 6월 말 개최된 한·미 정상회담의 내용을 평가하고 남은 과제들의 해결 방향을 짚어보기로 한다. 이를 위해 금번 정상회담의 의미와 준비 과정을 되짚어보고 한·미 정상회담의 성과를 (1) 일정 (2) 정상 간 우호적 분위기 (3) 한·미 간 합의 사항을 중심으로 평가해보기로 한다. 이후 한·미 동맹 발전을 위해 지속적으로 논의해야 할 후속과제를 중심으로 고려사항 및 정책방향을 짚어보기로 한다.

II. 금번 한·미 정상회담의 의미와 준비 과정

문재인 대통령의 방미와 관련해서는 당초 두 가지 대안이 검토된 것으로 전해진다. 조기에 방미하여 한·미 정상회담을 개최해야 한다는 의견과 시간을 두고 천천히 개최해야 한다는 의견이 내부에서 존재했던 것이다.³⁾ 그러나 7월 초 예정된 G20 회의 이전에 상견례 차원에서라도 한·미 정상회담이 필요하다는 의견이 다수였고, 마침내 조기 정상회담이 추진되었다. 구체적인 현안을 조율할 정도로 양국 정부의 대외정책이 구체화 되지는 않았지만, 양국 정상이 회동하여 한·미동맹에 대한 굳건한 의지를 재확인하고 우호적인 분위기를 조성하는 것이 중요하다는 상황 판단에 기인한 것으로 보인다.

하지만 대통령의 방미를 추진하는 과정에서 한·미관계는 여러 도전에 직면하게 되었다. 먼저, 한국의 신정부가 북한과의 대화를 강조하는데 반해, 미

3) 김준형, “한미정상회담 평가 및 후속 대책,” 『2017 4차 세종정책포럼: 한미정상회담 후속대책과 한미관계 발전 방향』(2017. 6.), 1쪽.

국 트럼프 행정부 내에는 북한의 연이은 미사일 실험으로 인해 강경한 대북정책을 추진해야 한다는 목소리가 커져가고 있었다. 특히 6월 초 북한으로부터 송환된 워피어 사망으로 인해 미국 내 북한에 대한 여론은 매우 악화된 상황이었다. 더욱이 워싱턴의 일부에서는 문재인 정부가 과거 노무현 정부의 새로운 버전이라는 의심도 존재했다. 그 결과 한국의 새로운 정부와 북핵 및 동맹 정책을 어떻게 조율해야 하는가에 대해 워싱턴 내 많은 우려가 존재하는 상황이었다.⁴⁾

사드 배치 문제도 이러한 분위기를 더욱 안 좋은 상황으로 몰고 갔다. 문재인 정부는 일관되게 사드 배치 과정에서 환경 영향 평가 등 국내정치적 절차를 결여되었다는 문제인식을 안고 있었다. 그 결과 집권 이후 사드 배치 관련 업무 보고 과정에서 부실보고의 문제가 발생했고, 담당 실무를 총괄하고 있던 국방부 정책실장을 좌천시키는 일이 발생하게 된다.⁵⁾ 이러한 과정을 지켜보던 미국 내 한국 전문가들은 한국의 신정부가 사드 배치에 대해 부정적 인식을 하고 있는 것이 아닌지 문제를 제기하는 단계에 이르렀고, 일부에서는 사드 철수 시 주한미군 철수 이야기도 나올 수 있다는 우려의 목소리가 제기될 정도로 상황이 악화되게 되었다.⁶⁾

문재인 대통령 특보의 북핵 해법에 관한 ‘연합군사훈련 축소’ 가능성 발언도 워싱턴의 불필요한 오해를 낳았다. 워싱턴의 ‘우드로 윌슨 센터(woodrow wilson center)’에서 개최된 토론회에서 문 특보는 북한이 핵실험과 미사일 실

4) CBS News, “South Korean president says Kim Jong Un is “not rational,” but still wants dialogue,” (2017, 6. 20.) at <http://www.cbsnews.com/news/south-korea-president-moon-jae-in-north-korea-threat-kim-jong-un-not-rational/>

5) 연합뉴스, “사드 보고누락 위승호 국방정책실장, 육군으로 전보” (2017. 6. 6.) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/06/0200000000AKR20170606036851014.HHTML?input=1195m>

6) Scott Snyder, “South Korea’s Decision To Halt THAAD Carries Hidden Risks,” *Forbes* (2017. 6. 6.) at <https://www.forbes.com/sites/scottasnryder/2017/06/11/south-koreas-decision-to-halt-thaad-carries-hidden-risks/#7c83f746429a>

협을 동결하면 한국과 미국은 연합군사훈련을 축소할 수도 있다는 취지의 발언을 했다. 사실 정부의 입장이 아니라는 점을 밝혔고, 협상 카드의 하나로 고려할 수 있다는 의미로 발언한 것이기에 큰 문제가 아닐 수도 있었다. 이미 미국에서는 동결거래(freezing deal)에 대해 많은 이야기가 나오고 있던 실정이기 때문이었다.⁷⁾ 그러나 그 내용이 언론 등을 통해 확대 재생산 되며, 한국과 워싱턴 내 한반도 전문가들 사이에서 냉담한 반응이 나오게 되었다.

이러한 상황에서 한국 정부는 사전에 문제의 소지를 차단하고, 보다 우호적인 분위기의 한·미 정상회담을 개최하기 위해 먼저 움직인 것으로 보인다. 공식적으로 무슨 구체적인 내용이 오갔는지는 확인이 되지 않고 있으나, 정의용 국가안보실장이 비밀리에 방미하여 맥마스터 미국 국가안보보좌관과 주요 현안을 논의한 것으로 전해진다.⁸⁾ 이 과정에서 한국의 신정부에 대한 워싱턴의 우려를 풀고 우호적인 정상회담 분위기를 조성한 것으로 보인다. 이러한 과정을 통해 문재인 대통령과 트럼프 대통령의 첫 정상회담은 차근차근 준비되었다.

III. 한·미 정상회담의 평가

1. 균형 있게 잘 짜인 일정

문재인 대통령의 방미를 되돌아 볼 때, 먼저 방미 목적에 맞게 잘 짜여진 일정이 눈에 들어온다. 다음의 <표 1>은 대통령의 방미일정을 보여주는 데, 공공외교, 대의회외교, 경제외교, 정상간외교, 교민위로활동 등이 잘 구성되어 있음을 볼 수 있다.

7) Prashanth Parameswaran, "Why Trump Should Beware the North Korea Double Freeze Deal," *The Diplomat* (2017. 6. 6.) at <http://thediplomat.com/2017/07/why-trump-should-beware-the-north-korea-double-freeze-deal/>

8) 연합뉴스, "靑 '정의용 6월중순 극비 방미'...사드 뇌관 사전제거," <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/02/0200000000AKR20170702033700001.HTML?input=1195m>

〈표 1〉 문재인 대통령 방미 일정

일시	행사명	행사목적
6.28 오후	장진호 기념비 방문	공공외교
6.28 만찬	기업인 라운드 테이블 미팅	경제외교
6.29 오전	의회 지도자 미팅	대외회외교
6.29 만찬	정상 만찬	정상간외교
6.30 오전	정상회담	정상간외교
6.30 오후	동포간담회	교민위로활동
6.30 오후	CSIS 연설	공공외교

이처럼 촘촘히 짜여진 세부 일정 중에서도 가장 성공적인 일정은 방문 첫 일정인 장진호 기념비 방문이었다. 동 방문 연설을 통해 문재인 대통령은 한·미동맹을 통해 한국이 어떠한 성장과 성과를 내었는지 자신의 개인사를 투영하여 잘 설명했다.⁹⁾ 장진호 전투를 통해 흥남 철수가 가능했고, 그 결과 피란민의 아들인 자신이 훗날 한국의 대통령이 되었다는 감동적인 이야기는 미국 내 한국전 참전 용사는 물론이고 일반인들 사이에서도 많은 관심을 모으며 소셜네트워크(SNS)를 통해 전파되었다. 장진호 연설을 방미 행사의 첫 출발지로 함으로써 ‘혹시나 문재인 대통령이 반미정서를 갖고 있지 않을까’하는 미국측 인사들의 우려를 잠재우고 성공적인 첫 방미의 초석을 다질 수 있었다.

물론 일정만이 아니었다. 첫 순방임에도 불구하고 문재인 대통령은 촘촘히 짜인 일정들을 작은 사고 하나 없이 잘 수행해 냈다. 의회 지도자들과의 대화는 물론이고 미국 전략국제문제연구소(CSIS) 연설 및 질의응답 속에서도 자신의 정책을 잘 설명해 냈다. 그 결과 문재인 정부에 대한 불필요한 오해를 상당부분 차단했으며, 향후 보다 친밀한 한·미관계를 열어갈 수 있는 좋은 계기를 만들었다.

9) 청와대, 장진호 전투 기념비 헌화 기념사 (2017. 6. 28.)

http://www1.president.go.kr/news/speech.php?srh%5Bpage%5D=2&srh%5Bview__mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=507

2. 양국 정상 간 우호적 분위기 조성

6월 정상회담의 최대 목적은 미국 트럼프 대통령과의 우호적 분위기 조성이었다. 미국 우선주의(America First)를 주창하고 있는 트럼프 대통령은 국제사회에서 미국의 주도적 역할보다는 미국이 안고 있는 문제 해결과 미국 국익을 우선시 하는 정책을 전개하고 있다.¹⁰⁾ 그 결과 파리 기후변화 협정 탈퇴는 물론이고 전통적 우방국인 독일, 프랑스 등과의 마찰도 서슴지 않는 모습을 보이고 있다. 이러한 이유에서 발빠른 외교 행보를 보이고 있는 중국의 시진핑 주석이나 일본의 아베 총리도 조기에 미국을 방문하여 정상회담을 개최한 바 있다. 이들의 방미 역시 구체적 현안을 풀기보다는 트럼프 대통령과의 우호적 관계 구축을 통해 전통적인 미국과의 협력 또는 동맹 관계를 강화하기 위한 목적이었다. 문재인 대통령이 처한 상황도 이와 같았다.

문재인 대통령은 방미 기간 중 두 차례 트럼프 대통령과 회의를 갖게 되었다. 첫 번째는 6월 29일 공식 환영만찬이었다. 동 만찬은 트럼프 취임 이래 최초로 개최되는 정상 간 부부동반 만찬이었다. 그러나 동 만찬이 이러한 의전적 의미만을 지닌 것은 아니었다. 양국의 주요 정부인사가 함께 참여하는 사실상의 확대 정상회담과 같은 성격을 지닌 만찬이었다. 이러한 이유에서 트럼프 대통령은 문재인 대통령을 테이블 맞은편에 앉게 하지 않고 바로 옆 좌석에 앉게 했다. 만찬 기간 중 양국 정상이 통역을 통해 대화를 쉽게 할 수 있도록 안배한 것이다.

두 번째 만남은 30일 오전의 공식 정상회담과 공동언론발표에서 이루어졌다. 정상회담은 단독과 확대로 구분되었으며, 공동언론 발표까지 포함할 때 오전 내내 양국 대통령이 시간을 함께 한 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 단독회담에 앞서 기자들에게 문재인 대통령과 아주 친밀한 관계를 구축했다고 자평했고, 이후 반복적으로 친근감을 표현했다. 또한 회담을 마친 후 백악관

10) The White House, "America First Foreign Policy" at <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>

내 자신의 개인 집무실로 사용되는 트리티룸(treaty room)을 보여주면서 친근감을 표현했다.¹¹⁾

물론 이러한 트럼프 대통령의 우호적 반응은 문재인 대통령과의 대화에서 비롯된 것만은 아니다. 우리 주요 기업들이 미국에 대해 대규모 투자를 해 주기로 약속함으로써¹²⁾ 트럼프 대통령의 국내정치적 입지를 강화해준 측면이 크다. 트럼프 대통령은 국내적으로 러시아 스캔들로 상당히 어려움을 겪고 있는 와중인데, 한국 기업의 대미 투자는 반가운 일이 아닐 수 없는 상황이었다. 실제로 트럼프 대통령은 정상회담 기간 중 개최된 별도의 국내 연설을 통해 한국이 미국의 천연가스를 더욱 많이 구매하기로 했다는 점을 자랑하며 이러한 일들이 자신의 노력에서 비롯되었음을 자랑했다.¹³⁾

정상 간 우호적 관계는 개인 간의 관계를 넘어 결국 관련국 간의 기본적인 이해관계에 영향을 받을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 정상간 불편함으로 인해 파급되는 부정적 요인을 차단하는 것 또한 중요한 외교적 과제다. 이러한 측면에서 금번 방미 정상회담을 통해 양국 정상이 어느 정도 친밀한 유대감을 갖게 된 것은 큰 성과가 아닐 수 없다. 7월 초 G20 회의에서도 한·미 정상이 매우 친숙한 모습이 관찰되었는데, 이 역시 한·미 정상회담이 사전에 개최되지 않았더라면 만들기 어려운 장면이었을 것이다.

11) The Korea Herald, Moon, "Trump exhibit unlikely chemistry" (2017. 6. 30.) at <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170630000652>

12) CNB News, "한미정상회담, 최태원·정의선·조양호...세계 총수들이 만든 나비효과" (2017. 7. 4.) <http://www.cnbnews.com/news/article.html?no=351952> 동 매체는 대한상공회의소를 인용하여 한미정상회담 기간 중 총 52개 기업이 128억불에 달하는 대미투자를 약속한 것으로 보도하고 있다.

13) Fox Business, "Trump praises \$25B LNG deal between Cheniere and South Korea" (2017. 6. 30.) at <http://www.foxbusiness.com/markets/2017/06/30/trump-praises-25b-lng-deal-between-cheniere-and-south-korea.html>

3. 포괄적 내용의 정상회담 공동성명에 합의

금번 정상회담에서는 장문의 정상회담 공동성명이 도출되었다. 당초 촉박한 시간을 고려할 때 공동성명을 도출해 내기 어려울 수다는 견해가 지배적이었다. 그럼에도 한·미 양국 정부의 노력으로 여섯 가지 영역에서 구체적인 협력 방안에 합의를 이루게 된다.¹⁴⁾ 그 핵심 내용은 다음과 같다.

첫째, 한·미동맹 강화다. 양국 정상은 전통적인 한·미동맹의 역할과 기여를 재확인하고 향후 이를 더욱 발전시킬 것에 합의하였다. 핵심적인 내용으로는 (1) 미국의 확장억제 제공 공약 재확인 (2) 조건에 기초한 전시작전통제권(전작권) 전환의 조속한 이행 (3) 2+2(외교+국방) 회의, 확장억제전략협의체 정례화 세 가지를 들 수 있다. 북한 핵위협 고도화에 따라 미국의 확장억제 공약을 재확인하는 것은 북핵 위협이 고조되어도 미국의 방위공약은 지속된다는 의미를 담고 있다. 다만 확장억제의 발전은 새로운 내용이 아니며 그간 한·미 양국이 지속적으로 발전시켜온 분야로 볼 수 있다. 반면 전작권의 경우 지난 2014년 합의된 조건에 기초한 전작권 전환에서 다시 ‘조속한’을 요건으로 함으로써 문재인 정부가 대선과정에서 공약한 임기 내 전작권 전환의 기반을 구축했다고 볼 수 있다. 2+2 회의나 확장억제전략협의체의 정례화도 양국 간 전략적 소통을 긴밀히 한다는 점에서 의미가 크다.

둘째, 북핵정책 및 대북정책 공조다. 아마도 문재인 정부가 이번 정상회담에서 가장 공을 많이 들인 분야로 보이는데, 중요한 합의가 다수 이루어졌다. 특히 관심을 모을 수 있는 분야로는 (1) 기존 제재 이행과 새로운 조치 시행 (2) 올바른 여건 하에서의 대북 대화 (3) 평화통일 환경 조성에 한국의 주도적 역할지지 (4) 인도적 지원 등을 비롯한 남북대화에 미국의지지 (5) 외교경제적 대북 압박의 중국 역할 주목 (6) 한·미·일 안보협력 강화 등을 들

14) 청와대, 한미공동성명 (2017. 6. 30.)

http://www1.president.go.kr/news/newsList4.php?srh%5Bpage%5D=3&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=564

수 있다. 기존 제재의 이행과 새로운 조치 시행은 북한의 도발이 이어지는 과정에서 강력한 압박을 지속해 나간다는 대북 압박을 강조한 내용이다. 동시에 올바른 여건 하에서의 대북 대화는 한국 정부의 남북관계 개선 노력이 북핵 문제 해결 과정에서 부정적인 영향을 미치지 않도록 하겠다는 묵시적 합의로 볼 수 있다. 남북관계 개선 및 대화 노력의 한계를 설정한 것이기 때문이다. 그 대신 미국은 한국 정부의 대화 및 평화통일 노력에 대한 지지를 표명하고, 인도적 분야에서부터 남북관계 개선의 실마리를 찾으려는 문재인 정부의 입장을 지지했다. 다만 중국의 역할 강조나 한·미·일 안보협력 강화는 미국의 목소리가 진하게 배여 있는 모습이다. 그간 한·미 정상회담에서 발표된 여러 공동성명 중 최초로 중국의 역할을 강조하고 있고, 나아가 중국이 부담을 갖고 있는 한·미·일 안보협력을 추진하기로 명시했기 때문이다. 이러한 한·미·일 협력 강화는 7월 초 이어진 G20 계기 한·중 정상회담에서 중국이 보인 부정적 반응의 원인이 되었다고 본다.

셋째, 공정한 무역과 양자 간 경제협력 증진이다. 트럼프 행정부가 가장 중요시했던 분야로 보여지며 향후 한·미 간의 핵심 쟁점이 될 가능성이 높은 영역이다. 한·미 정상은 이와 관련하여 (1) 무역에 대한 비관세 장벽 축소 위해 함께 노력 (2) 경제성장과 일자리 창출 위한 산업협력대화 추진 (3) 사이버, 안보, 정보통신, 우주 분야 협력 강화 등에 합의했다. 이 같은 공동성명 합의 내용은 양국이 모두 동의하는 분야로서 향후 협력에 커다란 문제가 없어 보인다. 오히려 무역이나 경제분야와 관련해서는 한·미 정상회담 공동언론 발표 당시 트럼프 대통령이 언급한 한·미 FTA 재협상 가능성이 가장 큰 관심을 모았다. 당시 공동언론발표는 공동성명에 포함되지 않은 내용 중 양국이 관심을 가진 영역을 언급한 것으로 보이는데, 트럼프 대통령은 방위비 분담과 한·미 FTA 재협상 문제를, 문재인 대통령은 한국의 북핵 해법으로서 단계적이고 포괄적인 해법을 강조했다. 현재 미국으로부터 FTA 개정 협상을 위한 한·미 공동위원회 특별회의 개최를 요구받고 있다는 점에서 향후 커다란 쟁점이 될 전망이다.

마지막으로 글로벌 차원의 한·미 공조와 동맹의 미래 분야다. 정상회담 공동성명은 이라크나 아프가니스탄 등 국제사회에 대한 한국의 인도적 지원 확대, 아·태지역 질서 유지를 위한 한·미 공조 강화, 기타 환경, 보건, 방산 등 다양한 분야에서의 협력 확대를 담고 있다. 이 분야는 이미 과거 정부서부터 추진되어 온 영역이며 신정부 들어 재확인되었다는 점 이외에는 별다른 특징은 없는 것으로 평가된다.

이 같은 주요 내용을 고려할 때 동 성명은 전반적으로 한·미 양국의 입장이 잘 조율된 것으로 평가된다. 특히 출범 두 달이 채 안된 상태에서 한·미 정상회담에 임한 문재인 정부로서는 조기 전작권 전환의 기반을 마련했고, 남북대화에 대한 트럼프 행정부의 지지를 득했다는 점에서 매우 만족스러운 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다. 물론 문 정부로서도 ‘조건에 기초한 전작권 전환’ 표현이 남아있거나 ‘단계적이고 포괄적인 북핵 해법’이 공동성명에 포함되지 못한 아쉬움은 있을 것이다. 특히 북핵 해법이 공동성명에 포함되지 못함으로 인해서 북핵 문제와 관련한 한국의 주도권 문제가 매우 제약된 측면이 존재한다. ‘올바른 여건 하에서 북한과 대화’ 부분도 향후 그 해석과 관련하여 한·미 간 잠재적인 갈등 요인이 남아 있다고 볼 수 있다. 이러한 문제점은 문재인 정부에게도 부담으로 남게 될 것이며, 향후 한·미 간에 풀어야 할 주요 과제가 될 것으로 본다.

IV. 한·미 정상회담 후속 과제 추진 방향

1. 북핵 및 대북정책 공조 강화

북핵문제와 대북정책과 관련해서 한·미 양국은 긴밀한 정책공조를 유지해 내야 한다. 아직까지도 북한은 전혀 변화 없는 태도로 일관하고 있다. 한·미 정상회담 직후인 7월 4일 액체연료 추진 장거리 미사일인 화성 14호를 발사하

며 국제사회의 북핵 공조를 비웃고 있다. 북한 노동신문은 한·미 정상회담을 평가절하 하며 문재인 정부를 대미 굴종 정부로 비난하고 있다.¹⁵⁾

북한의 비핵화와 한반도 평화를 이루어 내기 위해서는 강도 높은 대북 압박과 대화 재개 노력이 동시에 필요하다. 그러나 현 단계에서는 북한의 핵보유 의지를 꺾는데 우선순위를 두어야 한다. 북한은 국제사회의 압박에도 핵무기를 꾸준히 개발해 왔고, 자신들의 필요에 따라 대화에 복귀했다가 합의를 포기하길 반복했다. 비핵화 대화를 위해서는 북한이 대화로 복귀하지 않을 경우 김정은 정권이 위협에 처할 수 있다는 인식을 하도록 만들어야 한다. 그래야 진정성 있는 대화가 가능하다는 것이 과거의 교훈이다. 이를 위해서는 대북 원유공급 중단, 해외체류 북한 노동자 환송 등과 같이 강도 높은 제재 조치를 취해야 한다. 만일 북한에 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 중국이 이러한 노력에 동참을 거부한다면 중국에 대해서도 강도 높은 압박이 취해질 수 있음을 알려야 한다.

대화는 한반도 정세 안정이나 출구전략으로서 의미가 크므로 지속적인 노력이 필요하다. 하지만 북한에게 비핵화에서 만큼은 양보할 수 없다는 모습을 보여줘야 한다. 현재 미국은 이러한 방향으로 자신들의 ‘최대 압박과 관여(maximum pressure and engagement)’ 정책을 정리하고 있는 모습이다. 우리의 경우는 아직 그 정책 노선이 분명하지 않다. 북한 비핵화를 위한 국제적 압박에 동참하고자 하면서도 남북관계의 조속한 회복에 대한 의지도 매우 강하다. 문재인 대통령의 베를린 연설을 보면 추석 이산가족 상봉, 평창올림픽 참여, 정전협정 체결일인 7월 27일 계기 군사적 긴장완화, 조속한 당국 간 대화를 제안하고 있는데 그 시한이 매우 구체적이다.¹⁶⁾ 그 결과 북한의 입장 변

15) 연합뉴스, “北신문 “南, 대미굴종”...한미정상회담 후 비난기조 유지” (2017. 7. 2.) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/02/0200000000AKR20170702013951014.H TML?input=1195m>

16) 청와대, “최르버 재단 초청 연설,” (2017. 7. 6.) http://www1.president.go.kr/news/speech.php?srh%5Bview__mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=638

화에 의존적인 상황에 처하고 있다. 보다 안정적인 대북정책 추진을 위해서는 보다 중장기적인 관점에서 대화에 대한 기본 입장을 가다듬고 흔들림 없이 추진해야 할 것이다.

비핵화 대화와 관련해서는 제반 단계별로 한·미 간의 신중한 정책공조가 필요하다. 현재 한국 정부는 '단계적이고 포괄적인 해법'을 제시하고 있다. 단계적이라 함은 동결로 시작해서 비핵화를 이루어 낸다는 비핵화의 과정을 의미하며, 포괄적이라는 표현은 핵문제 말고도 경제지원, 안보공약, 평화체제 등 다양한 문제들을 모두 포함할 수 있다는 의미다. 결국 북한과의 비핵화 대화가 시작될 경우 이러한 단계적이고 포괄적인 접근은 불가피할 것으로 보기에 이와 관련한 한·미 공조는 잘 이루어질 수 있을 것으로 전망한다.

먼저 비핵화의 입구와 관련하여, 북한을 대화로 복귀시키는 과정에서 핵활동 동결과 군사훈련 중단이나 축소를 어떻게 조화시킬 것인지 한·미 간의 철저한 공조가 필요하다. 이 때 북한의 비핵화 의지를 우선적으로 확인하고자 하는 트럼프 행정부와 대화를 중시하는 문재인 정부 간의 이견이 발생할 수 있기 때문이다. 다음으로는 북한의 비핵화 과정에서 불가피하게 다루어야 할 검증의 문제를 어떻게 푸는가가 관건이 될 것이다. 북한의 동결 신고를 그대로 믿고 그 부분에 대한 검증을 해야 할지 아니면 추가적인 신고 대상을 확인하기 위한 노력을 병행해야 할지 정치적으로 매우 어렵고 기술적으로도 복잡한 과정을 한·미가 함께 풀어가야 한다.

끝으로 비핵화의 출구 문제는 더욱 어려운 사안들로 가득하다. 이 단계에서는 평화체제의 구성 요소와 당사자 문제, 그리고 주한미군 문제 등이 논의될 전망이다. 모두 한국 안보의 핵심 사안이라는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

한편 남북관계 개선은 일견 북핵 대화에 비해 용이해 보이면서도 쉽게 진전이 이루어지지 않을 것으로 보인다. 북한이 남북대화에 나온다고 해도 북한에

대해 대규모 경제적 지원을 하지 못하는 유엔 안보리 제재상의 제한이 존재하기 때문이다. 과거 관행을 고려할 때 북한이 한국으로부터의 경제적 지원 없이도 남북대화에 협조하는 것은 기대하기는 어렵다. 다만 대북 확성기 방송 등과 같이 제한적인 목적 달성을 위해 전술적으로 대화에 임할 수도 있을 것이다. 그러나 그 이상의 협력은 적지 않은 요구사항을 덧붙일 가능성이 크다. 이 때 북한은 경제지원 문제를 들고 나올 가능성이 크며, 이 경우 한·미 간의 공조에 장애가 발생할 수도 있다. 이러한 고차방정식을 어떻게 풀어나갈지는 전적으로 신정부의 전략에 달려있다. 한·미동맹을 통한 튼튼한 억제력 유지와 북한 비핵화 압박 공조를 해치지 않는 범위의 남북관계 개선 노력을 기대한다.

2. 한·미동맹의 지속적인 발전

정상회담 공동성명에는 확장억제, 전작권 그리고 전략협약체 등 한·미동맹과 관련한 많은 의제가 담겨져 있다. 그렇지만 그 외에도 방위비 분담이나 사드 배치 등과 같이 매우 민감한 사안들에 대한 합의가 조속히 이루어져야 할 것이다.

북한 핵위협 증대로 미국의 확장억제 공약에 대한 한·미 간의 보다 긴밀한 협력이 필요한 상황이다. 사실 작년 10월 양국 국방장관 간 개최된 연례 한미안보협의회의(SCM)에서 확장억제전략협약체(EDSCG)가 구성되었고 앞으로 그 구체적 활동에 대해 양국이 합의해 나가야 한다. 현재까지 내용을 보면 한·미 양국은 북한의 핵위협에 대응하기 위해 미국의 확장억제를 보다 가시화 하는 방안을 논의하고 있다. 현재 미국 전략자산의 정기적 배치에 관한 합의가 존재하고 있으나, 한국의 입장에서는 미국 전략자산이 한·미 연합훈련이나 북한의 도발 시에만 일시적으로 배치되기 보다는 항상 한반도 인근에 순환 배치가 이루어지도록 할 필요가 있다. 동시에 북한의 핵개발을 중단시키거나 포기시키지 못할 때 미국의 핵우산을 어떻게 가시적으로 구현할 것인가에 대해서도 보다 심도 있는 논의가 필요하다.

전작권의 경우 문재인 정부의 선택이 중요한 역할을 할 것으로 전망된다. 금번 정상회담에서 미국은 2014년 당시의 합의 내용인 '조건에 기초한 전작권 전환'을 언급하면서도 문재인 정부가 대선공약으로 제시한 임기 내 전환을 시사하는 '조속한' 전환에도 동의했다. 합의 내용을 문언 그대로 해석할 경우 '한국군의 능력 제고라는 조건이 성취된다면 임기 내 전작권 전환에 동의한다'로 읽혀질 수 있다. 현재 신정부에서는 한국군의 국방개혁에 박차를 가하며 군사역량 강화를 추진하고 있다. 이러한 노력이 주한미군의 군사적 능력을 대체할 수준이 된다면 전작권 전환은 바람직한 일이다. 그러나 우리 군의 역량이 갖추어지지 않은 상황에서의 전작권 전환은 '정치적 전환'으로 비추어질 우려가 있으며, 미국의 한반도 공약 약화를 초래할 수 있다는 점에서 매우 유의할 필요가 있다. 동시에 전작권 전환 이후 한·미연합사령부를 대체할 새로운 사령부의 모습에도 관심을 둘 필요가 있는데, 하나의 단일 사령부로 지속 유지할지, 아니면 두 개의 사령부가 동시에 존재하며 병렬적 구조로 협조해 나갈지 결심이 필요하다. 지난 노무현 정부의 전작권 전환 합의 당시에는 병렬적 구조였으며, 박근혜 정부 당시의 전작권 전환 연기 합의 이후 추진되어 오고 있는 지휘 구조는 단일지휘구조였다.¹⁷⁾

방위비 분담 문제는 금년 말부터 본격 논의될 전망이다. 현재 미국은 한국 뿐만 아니라 모든 동맹국들의 방위비 분담 증액을 추진하고 있다. 한국의 경우 방위비 분담은 크게 세 가지 구조로 구성되어 있다. 먼저 주한미군 기지의 공여다. 이는 한·미상호방위조약 상 한국은 주한미군에게 기지를 공여할 의무에서 비롯된다. 다음으로 한국은 주한미군 기지에 대한 국가의 권력, 즉 관련 세금, 전기, 수도 등 공공요금 등에 있어 특혜를 제공하고 있다. 그 비용이 얼마나 되는지는 정확히 판단하기 어렵지만, 28,000명에 달하는 주한미군의 수를 고려할 때 매년 적지 않은 세금과 공공요금이 지원되고 있다고 평가할 수 있다. 마지막으로 주한미군의 운영비를 일부 제공하는 특별협정(special

17) 전시작전통제권 관련 자세한 내용은 한용섭, 정상혁, “전시작전통제권 전환 재연기의 정치·경제·군사적 조명 : 이론, 평가, 대응,” 『국제관계연구』 제20권 제1호 통권 제38호 (2015년 봄) 5-36쪽 참고.

measure agreement)에 기초한 지원이다. 현재 한국은 주한미군 운용비 중 미군에 대한 인건비를 제외한 기타 운영비의 약 50%를 지원하고 있으며, 현재 약 9,400억 원을 매년 지원하고 있다.¹⁸⁾ 물론 이들 비용의 상당 부분은 주한미군의 군속으로 일하는 한국국민들의 인건비와 주한미군 운용에 관여하는 한국 업체들에게 지원하는 비용이다. 그럼에도 불구하고 방위비 분담금 협상, 즉 특별협정 협상의 과정은 국민적 관심의 대상이고 한·미 양국 간 침체한 이해가 대립되는 영역이다. 다만 한국은 미국의 동맹국 중에서 가장 많은 국내총생산 대비 국방비를 부담(GDP의 2.4~2.6%)하는 국가이며, 방위비 분담금 특별협정의 내용 중 현금 지원도 상대적으로 미측의 수요에 부합하는 방식으로 지원한다는 점에서 보다 유리한 협상 가능성이 존재한다. 필요에 따라서는 현재의 총액제공 방식에서 수요 충족형으로 전환하거나,¹⁹⁾ 미국에 지원금액 사용의 투명성 요구를 강화하는 방법도 좋은 협상카드가 될 수 있다. 따라서 미국의 인상 요구에 당당히 대응해 나가며 인상폭을 최대한 억제하고, 혹여 추가적인 인상 요구나 필요성이 있을 때에는 추가적인 미국의 안보 공약을 요구하는 윈-윈(win-win) 방식의 협상을 해 나가야 한다.

끝으로 사드 배치의 경우 금번 정상회담을 통해 어느 정도 한·미 양국 간 공감대가 형성한 것으로 보이는데 정부가 합의 내용이 밝혀지지 않았지만 국내 절차 완료 후 배치 원칙으로 방향이 정해진 모습이다. 대통령의 미국 의회 지도자 면담이나 CSIS 연설 등을 고려해보면 한국의 국내 절차는 헌법적 문제로서 불가피한 절차지만 그 절차 이후에 사드 배치 합의는 변함이 없다는 내용으로 정리가 된 모습이다. 이에 대해 중국 측에서는 사드 철회라는 더욱 강력한 목소리가 나오고 있는 모습인데, 한·미 간 신뢰 유지 및 발전이라는 차원에서 합의 내용을 잘 준수해야 할 것이다. 만일 상황 변화를 이유로 사드

18) 백제욱, “한·미 방위비분담 현황 및 향후 과제,” 『주간국방』 제1670호(한국국방연구원, 2017. 5. 8.) 2-5쪽.

19) 일본의 방위비 분담 방식이다. 이 경우 미국은 방위비 분담금 사용에서 재량권에 제한되고 사용 과정의 투명성 요구가 커지는 부담을 안게 된다. 따라서 미측은 현재와 같은 총액 지원 방식을 선호하고 있으며, 이 점을 협상에서 잘 활용할 필요가 있다.

배치 문제에 한·미 간 이견을 보일 경우, 중국의 입장은 더욱 강경해질 것이며 결국 피해보는 것은 한국의 안보이고 이익을 보는 것은 북한의 핵개발일 뿐이다. 따라서 한·미 간의 합의를 존중하되, 국내 철차를 거치는 과정에서 중국에 대한 설득 노력을 강화하는 것이 올바른 해법으로 판단된다.

3. 무역 및 통상 문제의 안정적 해결

트럼프 행정부의 통상 압박은 한국 신정부의 임기 내내 지속될 전망이다. 따라서 미국의 의도를 정확히 분석하고 우리의 대응 논리를 가다듬어 한·미 간에 자유로우면서도 공정한 무역이 정착될 수 있도록 노력해야 한다. 한국은 현재 자유무역을 강조하고 있고, 미국은 공정무역을 강조하는 모습이다. 그러나 이 둘은 본질적인 문제가 아니다. 결국 시장의 수요와 공급에 의해 결정되는 경제구조에 있어서 누가 '경쟁력'을 갖추고 있는가가 중요하기 때문이다.

현재 미국은 자동차나 철강 분야를 문제 삼고 있다. 동시에 지적재산권 관련한 문제 제기도 지속되고 있다. 아마 한·미 FTA 개정을 요구할 때에도 이들 분야에서의 보다 유리한 개정을 요구할 것으로 전망된다. 일례로 자동차의 경우에는 현재 소형트럭에 대한 관세 폐지시기를 앞당기거나 자동차 배기가스의 제한을 미국 기준으로 맞추는 요구를 할 가능성이 높다고 평가되고 있다.²⁰⁾ 또한 트럼프 행정부는 철강 문제에 대해 많은 관심을 보이고 있는데, 지난 정상회담 확대회담 과정에서 미측은 중국의 철강 덩핑에 더욱 적극적인 자세를 취해 달라고 요청한 바 있다. 한국이 중국제 철강을 수입하여 이를 다

20) 최강·제임스 김, “한미 정상회담과 앞으로의 과제: 절반의 성공, 이제부터 시작” (아산정책연구원, 2017. 7. 14.)

<http://www.asaninst.org/contents/%ed%95%9c%eb%af%b8-%ec%a0%95%ec%83%81%ed%9a%8c%eb%8b%b4%ea%b3%bc-%ec%95%9e%ec%9c%bc%eb%a1%9c%ec%9d%98-%ea%b3%bc%ec%a0%9c-%ec%a0%88%eb%b0%98%ec%9d%98-%ec%84%b1%ea%b3%b5-%ec%9d%b4%ec%a0%9c%eb%b6%80/> 참조. 지금 한국의 온실가스 배출기준이 2020년까지 1km 당 97g으로 제한돼 있는데 미국은 2020년까지 113g으로 16g의 차이가 있다. 연비가 다소 높은 대형차량이나 스포츠카 등은 한국 판매가 어렵다는 것을 의미한다.

시 미국에 수출하고 있는데 이를 자제해 줄 것을 요청받은 것이다.

현재 미국은 7월 12일 무역대표부를 통해 한미 FTA 개정 필요성을 제기하며 공동위원회 소집을 한국 정부에 공식 요청했다. 현행 규정대로라면 향후 30일 내에 한·미 FTA 관련 공동위원회가 소집될 예정이다. 한·미 FTA 체결 이후 한국에 발생하고 있는 누적된 흑자를 고려할 때 미국의 보다 강도 높은 압박이 예상된다. 그러나 미국 또한 한·미 FTA 체결 이후 늘어난 교역 규모의 수혜자이며, 서비스 분야의 흑자가 증가하고 있다는 점에서 한국에 대한 경제적 압박은 한계가 있을 것으로 본다. 동시에 우리의 산업경쟁력을 더욱 향상시켜서 FTA의 일부 개정 가능성을 극복해 나가도록 하는 보다 거시적 차원의 노력을 병행해야 할 것이다.

V. 맺음말

문재인 대통령은 한·미 정상회담과 G20 정상회담을 마친 후 우리 국력의 한계를 느끼며 북핵 문제와 관련해서 한국이 주도권을 갖기 매우 어렵다는 점을 밝힌 바 있다. 정상회담을 거친 소회를 진솔히 이야기 한 것으로 평가한다. 실제로 한국이 처한 대외환경이나 외교적 상황은 그리 녹록치 않다. 미·중 간의 경쟁은 날로 치열해지고 있고, 북한의 핵개발은 더욱 속도를 내고 있다. 사드 배치를 이유로 한 중국의 경제적 압박으로 안정적 경제환경을 조성하는 일도 도전받고 있다. 그러나 돌이켜 보면 최근 어느 때고 도전이 없던 시절이 없었다. 결국 돌파하는 것은 우리의 몫이었다.

상황이 어려울 때 조심해야 할 몇 가지 정책적 고려사항이 존재한다. 첫째, 단기적 목표에 집착해서는 안 된다. 너무 서두르다 보면 주변정세의 흐름을 타지 못하고 실수를 하게 된다. 새로운 정책을 내 놓아도 주변국의 반응이 없어 기대했던 효과를 달성하지 못하게 된다. 분명한 목표의식을 갖는 대신 긴

호흡의 정책을 통해 주변 환경의 변화로 인한 기회를 포착해야 한다. 다음으로 한국 스스로의 책임 있는 행동의 필요성이 더욱 중요하다. 일관성 있는 언행을 통해 주변국의 신뢰를 얻어야 한다. 행동과 말이 달라지지 않게 조심하며, 한번 한 말은 반드시 지켜야 한다. 그래야 한국의 외교적 행보에 힘이 실릴 것이다. 끝으로 현 상황을 국민에게 보다 소상히 알릴 필요가 있다. 당장 성과를 내지 못하더라도 현재의 어려움과 정책의 정당성을 잘 설명함으로써 외교정책에 대한 국민적지지 기반을 확충해야 한다. 그래야만 중·장기적인 정책 전개의 기반이 마련될 수 있다.

금번 한·미 정상회담은 양국 정상 간 우호적 관계 구축이라는 당초 목표를 달성했다. 본격적인 도전은 이제부터지만 우리의 준비 여하에 따라 충분히 헤쳐갈 수 있다. 전략적이고 체계적인 대외정책 전개와 한·미동맹의 발전을 기대한다. **외교**

남·북한 관계 발전을 위한 대북 정책의 새로운 변화 모색

김 용 현 (동국대 북한학과 교수)



I. 문재인 정부 출범과 남북관계

문재인 정부가 출범했다. 문재인 정부는 이전 박근혜 정부의 ‘국정농단’ 사태라는 특수한 상황 속에서 태동하였다. 촛불민심 속에 국민은 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’을 열망하였다. 문재인 정부는 이러한 국민의 기대 속에서 출범하였다. 문재인 대통령은 취임 직후 한·미 정상회담, G20 정상회담 등을 통해 한반도와 동북아시아의 평화, 번영을 위한 본격적인 행보에 나서고 있다.

19대 대통령 선거 과정에서 더불어 민주당은 엄중한 국제정세 속에서 한반도 평화를 달성하기 위해 ‘강하고 평화로운 대한민국’이라는 비전을 제시한 바 있다. 이 비전은 현재 한반도와 동북아를 둘러싼 북핵 위협, 미·중 패권 경쟁, 중국의 한반도 사드 반대, 일본의 ‘보통국가’ 추진 등 현안들이 대립하고 있다는 인식하에 제시되었다. 문재인 정부 출범 후, 더불어 민주당의 비전을 토대로 문재인 정부에 걸맞는 외교, 안보, 통일 분야의 디자인이 새롭게 이뤄지고 있다.

이명박 정부 5년, 박근혜 정부 4년을 합쳐 9년 동안 지속된 남북 간의 대결 구도로 통일·대북정책에 관한 우리 국민의 피로현상이 극히 심화하였다. 이 기간 정부의 남북관계 관리 능력은 시험대에 올랐다. 핵문제가 해결되지 않는 한 북한과는 타협하지 않겠다는 박근혜 정부의 정책 유지로 남북 간 대화는 실종되고 임기 내내 강대강(強對強) 대결구도가 지속되었다. 북한 역시 김정은 시대 들어 대화와 협력의 구도로 남북관계를 전환시키려는 노력에 극히 소극적이었다.

남북관계가 대결구도로 들어서는 사이, 북한의 증대되는 핵·미사일 위협은 우리의 안보 위기를 심화시키고, 국제사회의 한반도 평화와 안정에 대한 중대한 도전이 되었다. 문재인 정부는 지난 정부에서 벌인 대북제재만으로는 북한의 비핵화와 변화를 이끌어낼 수 없다고 판단하고 있다. 새 정부는 국제사회와의 긴밀한 공조 속에 모든 수단을 강구해 북한을 대화의 테이블로 이끌어내겠다는 의지를 가지고 있다. 그 과정에서 북핵의 동결과 비핵화를 단계적이고 포괄적으로 추진하려 하고 있다. 이를 통해 북한 비핵화와 평화체제를 구축하고, 한반도의 항구적 평화 정착을 추진하고자 한다.

문재인 대통령은 튼튼한 안보를 바탕으로 평화협력외교를 통해 한반도와 동북아의 평화와 안정을 도모하고, 남북경제협력을 통해 남북 공동번영과 평화체제를 구축하고자 하는 의지를 가지고 있다. 한국경제가 저성장의 늪에서 헤어나오고 북한에 대한 개입력을 높이기 위해서는 본격적인 남북경제협력이 필요하다는 문제의식도 가지고 있다.

II. 문재인 정부의 남북관계 비전: 평화와 번영의 한반도

문재인 정부는 국·내외의 엄중한 환경과 인수위 없는 정부 출범이라는 이중적 압박 속에서 출범하였다. 이에 정부는 이러한 이중적 압박을 신속하고도

효과적으로 대응하기 위해 국정기획자문위원회를 출범시켜, 국가 비전과 목표를 설정하고 향후 5년간의 국정운영을 준비하고 있다.¹⁾

외교·안보·통일 분야의 국정 목표는 ‘평화와 번영의 한반도’이다. 강한 안보로 여는 평화로운 한반도는 우리 사회가 놓인 대외적 상황을 고려할 때 국제관계에서 추구해야 할 중요한 가치이다. 우선, 국토를 지키고 국민을 안심시킬 수 있는 강력하고 유능한 안보와 책임국방을 최우선적으로 구축하는 것이 중요하다. 남북 간 교류협력을 추진하여 함께 번영하고, 제재부터 협상까지 다양한 수단을 동원하여 한반도 비핵화를 모색하는 것도 중요한 과제다. 문재인 정부는 국익을 증진시키고 평화로운 한반도를 실현할 수 있는 당당한 국제협력 외교를 추진하고자 한다.²⁾

문재인 정부의 남북관계 국정과제는 남북분야 5대 과제와 통일부·외교부 협업과제인 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 수립이다. 그중 남북관계 5대 국정과제는 첫째, 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현, 둘째, 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, 셋째, 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, 넷째, 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전, 다섯째, 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진이다.

Ⅲ. 문재인 정부의 남북관계 국정과제

1. 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현

한반도 문제에서 가장 위협이 되고 있는 북핵문제의 근원적 해결을 위해서는 제재와 압박과 더불어 대화와 협력도 병행해 나가야한다는 것이 문재인 정

1) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(2017년 7월), p. 1.

2) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(2017년 7월), p. 14.

부의 입장이다. 북핵문제는 정치·군사·외교적 차원의 영역으로 볼 수 있지만, 남·북한 경제협력을 병행해 나간다면 북핵과 관련한 협상이 촉진될 수 있다는 것이다. 무엇보다 현실적이고 서로에게 이익이 되는 대북정책은 남북간에 존재하는 다양한 차원의 갈등을 해소하기 위해 매우 중요하다. 이러한 대북정책은 평화적 공조에 기반한 남북관계를 재정립하고 궁극적으로 평화통일을 촉진할 수 있다.

‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’은 세계경제의 침체국면에서 우리 경제의 신성장 동력 확보가 시급히 제기되고 있다는 문제의식에서 출발한다. 우리 사회의 저성장, 저출산, 저고용 및 고령화 문제는 어제, 오늘날의 문제가 아니다. 그럼에도 불구하고 뚜렷한 해결의 실마리도 보이지 않는다. 이 문제가 장기간 계속될 경우 경기침체와 더불어 국가의 존립에도 상당한 영향을 줄 수 있다.

‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’으로 북한의 변화와 북한 주민들의 삶이 개선될 수 있고, 남·북한 경제통합과 평화적 통일의 기반이 마련될 수 있을 것이다. 나아가 이러한 구상이 실제 구현됨으로써 북방대륙으로의 활로를 모색할 수 있으며 우리 경제의 성장잠재력을 높일 수 있다. 북방대륙으로의 활로 모색은 통일을 위한 주변국과의 우호적인 관계 개선에도 큰 도움을 줄 수 있다.

‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’의 세부 내용은 다음과 같다.

(1) 한반도 신경제지도 구상 실행, (2) 남·북한 하나의 시장 협력, (3) 남북 경협 재개, (4) 남북접경지역 발전이다.

먼저 한반도 신경제지도 구상 실행을 위해 동해권 에너지·자원벨트, 서해안 산업·물류·교통벨트, DMZ 환경·관광벨트의 3대 벨트 구축을 통해 한반도 신성장동력을 확보하고 북방경제를 연계해 추진하고자 한다.

동해권 에너지·자원벨트는 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공

동 개발한 후 우리 동해안과 러시아를 연결한다는 구상이다. 서해안 산업·물류·교통벨트는 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결해 서해안 경협벨트를 건설한다는 구상이다. DMZ 환경·관광벨트는 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 및 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발한다는 구상이다.

장기적으로는 남·북한을 하나의 시장으로 가기 위한 협력을 지향하는 차원에서 경제 활로를 개척하고 경제 통일의 기반을 구현하기 위한 구상도 세웠다. 민·관 협력 네트워크를 통해 남·북한이 하나의 시장을 위한 협력 방안을 마련하고, 여건 조성에 따라 이를 단계적으로 실현하여 한반도 생활공동체를 형성하고자 한다.

남북 경협 재개를 위해 현 시점에서는 남북 경협으로 인한 기업의 피해를 조속히 지원하고, 남북관계의 상황과 연동해 민간경협의 재개를 유연하게 추진하고자 한다. 개성공단 정상화 및 금강산 관광 재개 역시 남북관계의 변화에 따라 탄력적으로 이루어질 수 있으며 남북공동자원 활용에 관한 논의도 추진될 수 있다.

끝으로 남북접경지역 발전을 위해 통일경제특구를 지정·운영하며, 남북 협의를 통해 남북접경지역 공동관리위원회를 설치하고, 서해 평화협력특별지대를 추진하는 여건을 조성하고자 한다.

이와 같은 '한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현'이 이행된다면 남북 경협의 활성화로 고용창출과 경제성장률이 제고될 것이며 통일 여건 조성에 실질적인 주춧돌이 될 수 있을 것이다. 대외적으로는 동북아 경제공동체 추진의 추동력이 되어 한반도가 동북아지역 경협의 허브로 도약할 것임을 예견할 수 있다.³⁾

3) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(2017년 7월), p. 131.

2. 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립

‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’이 추진된 배경으로는 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 남북대화 중단 및 남북연락채널이 단절되면서 남북 간 위기상황을 관리할 수 있는 수단이 부재함에서 출발한다. 남북대화의 복원은 한반도 평화 정착과 남북관계 발전의 여건을 마련하는데 매우 시급하다.

1970년대 이후 남북 간에는 총 239건의 합의서가 체결되었으나 주요 합의의 상당 부분은 이행되지 못하거나 사문화의 길을 걸었다. 문재인 정부는 기존 남북 간 합의를 존중하는 토대 위에서 남북관계를 규율하는 새로운 기본규범을 합의하고, 법제화함으로써 지속가능한 남북관계를 구축하고자 한다.

‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’의 세부 내용은 (1) 남북대화 재개 및 남북관계 재정립, (2) 남북기본협정 체결이다.

남북관계 재정립을 위해 남북연락채널 복원을 추진하고, 적십자회담·군사 실무회담 개최 등을 통해 남북관계 재개의 여건을 조성하고자 한다. 대화의 여건이 조성되면 체육·군사·경제회담 등 분야별로 남북대화를 다변화할 것이다.

남북 간의 대화에서 내용보다 중요하게 다루어져야 하는 부분은 회담의 안정적인 지속 여부이다. 문재인 정부는 남북회담의 체계화·정례화를 추진하고 여건에 따라 고위급회담 개최, 남북기본협정 채택 등을 진행하고자 한다.

문재인 정부는 기존 남북합의를 존중하면서 현재의 남북관계에 맞는 새로운 합의를 도출하기 위해 남북기본협정 체결을 추진하고자 한다. 남북대화 재개 이후 진행 상황에 따라 남북기본협정의 공론화 작업을 거칠 것이다. 남북관계 비전과 남북기본협정 원칙, 방향 등이 국민적 공감대 형성을 통해 논의될 것이다. 남북 간 협의 추진을 위해 당정 협의 및 국회와의 초당적 협력체계를 구축할 것이다. 남북 고위급회담을 통해서도 기존 남북 간 주요 합의 존중·

이행에 관한 원칙을 선언하며, 남북기본협정 체결문제를 협의할 것이다. 남북 기본협정이 체결되면 법제화를 위해 국회 비준동의를 추진하고, UN총회지지 결의 등을 통해 국제적지지 확보 방안을 모색할 것이다.

‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’은 남과 북 당사자가 대화를 통해 남북 간 현안문제를 해결한다는, 즉 평화적 남북관계의 기본에 충실하기 위한 접근 방안이다. 남북대화가 체계화, 정례화한다면 새로운 남북관계의 정립·발전을 기대해 볼 수 있다. 아울러 남북기본협정 체결을 통해 한반도 평화 정착 및 남북 간 합의사항 준수·이행의 제도화라는 새로운 전기가 마련될 수 있을 것이다.⁴⁾

3. 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결

북한의 열악한 인권 상황은 여러 경로를 통해 확인되고 있다. 문재인 정부는 북한 주민이 인권의 주체로서 자유권과 사회권을 조화롭게 향유할 수 있도록 지원하고자 한다. 특히 북한 영유아와 임산부 등의 취약계층 상황을 개선하고 북한 주민의 실질적 삶의 질 개선을 위한 개발협력이 추진될 것이다.

국내적 차원으로 보면 2015년 10월 이산가족 상봉을 마지막으로 상봉 행사가 열리지 않고 있다. 이산가족의 고령화와 생존자 감소가 심각한 문제로 대두되고 있는 실정이다. 남북 간 교류 중단으로 인해 이산가족·국군포로·납북자 등 남북 간 인도적 문제 해결이 한치 앞도 진행되고 있지 못하다. 한편 3만 명이 넘는 북한이탈주민을 인도적으로 보호하고 우리 사회 구성원으로 정착하도록 하는 문제 역시 다가올 통일을 준비하는 데 있어 중요한 문제이다.

‘북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결’의 세부 내용은 (1) 북한주민의 인권 실질적 개선, (2) 인도적 지원과 개발협력 추진, (3) 남북 간 인도적

4) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(2017년 7월), p. 132.

문제 해결, (4) 생활밀착형 탈북민 정착지원 등이다.

문재인 정부는 북한 주민의 인권을 실질적으로 개선하기 위해 북한인권재단을 조기에 출범하고, 국제사회와의 공조와 남북 간 대화에서 인권문제 의제화를 추진하고자 한다. 이를 통해 북한 당국이 인권 친화적 방향으로 정책 전환을 하도록 촉구하고자 한다.

북한의 인도적 지원은 큰 틀에서 민간, 국제, 정부차원에서의 방향을 모색하고 있다. 민간단체의 인도적 지원은 허용하고, 국제기구 차원에서의 북한지원사업의 공여는 검토하며, 당국차원에서의 인도적 지원은 국민적 합의를 바탕으로 추진하고자 한다. 남북 간 인도적 문제 해결을 위해 이산가족 신청자의 전면 생사확인·상봉정례화·교류제도화를 추진하고, 국군포로·납북자 문제는 당사자의 의견을 존중한 다양한 해결책을 마련할 것이다.

탈북민 정착지원을 위해 지원체계를 효율화하고, 맞춤형 지원을 통한 생활밀착형 프로그램 확충을 추진하고자 한다. 아울러 탈북민 인식 개선과 지역주민과의 소통을 활성화하는 데 노력을 다하고자 한다.

‘북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결’은 북한 주민의 인권상황을 실질적으로 개선하는 데 기여할 수 있을 것이다. 이산가족 등의 인도적 문제는 분단고통 해소와 민족 공동체를 회복하는데 실질적인 역할을 할 것이다. 또한 우리 정부는 탈북민의 자립·자활 역량 향상을 통해 지역사회 통합을 실현하고 미래 통일사회에 대비하고자 한다.⁵⁾

4. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전

북한의 비핵화와 변화 유도를 위해서는 제재와 압박과 더불어 남북협력과 대화 등 모든 수단을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 제재와 압박을 통한 남북교류협력의 전면중단은 남북관계에 바람직하지 않기 때문에 교류협력의 공

5) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(2017년 7월), p. 133.

간을 적극적으로 창출할 필요가 있다.

문재인 정부는 북한의 핵·미사일 등의 군사적 도발에 대해서는 단호히 대응하지만 민간교류 등 남북관계의 주요 사안에 대해서는 국제사회의 대북제재 등을 훼손하지 않는 범위 내에서 유연하게 검토한다는 입장이다. 이에 남북교류협력 재개와 활성화로 한반도 상황을 안정적으로 관리하고 민간분야의 다양한 참여를 통해 남북관계 개선과 발전에 기여할 수 있는 전략을 수립하고자 한다.

‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’의 세부 내용은 (1) 교류협력 재개, (2) 다양한 분야의 사회문화 교류협력 활성화, (3) 남북교류협력 거버넌스 구축, (4) 교류협력 제도 개선 등이다.

문재인 정부는 체육·종교 분야의 남북교류를 재개하고, 민족동질성 회복을 위한 거래말큰사전 편찬 및 개성만월대 발굴사업 등의 교류협력을 재개하고자 한다. 2018년 2월에 개최되는 평창 동계올림픽에 북한의 참여를 통해 평창올림픽이 단순히 동계올림픽이 아니라 평화올림픽으로 추진하겠다는 구상도 갖고 있다. 문재인 정부는 사회문화 교류협력 활성화를 위해 학술·역사·언어·교육·문화유산 등 다양한 분야의 사회문화 교류협력 확대 및 제도화를 추진하고자 한다.

남북교류협력을 위한 거버넌스 구축을 통해 교류협력 네트워크 확대 및 내실화를 진행하고, 지자체와 민간단체의 자율적인 활동 공간을 확보·지원하고자 한다. 문재인 정부 들어 지자체 차원의 교류협력이 확대될 전망이다. 또한 교류협력을 위한 제도 개선도 이루어질 예정이다. 남북교류협력법 등 관련 규정을 정비하고, 남북교류협력시스템 개선 등 법·제도화를 통한 교류협력 기반이 강화될 것이다.

‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’은 다양한 분야의 남북교류 활성화를 통해 남북관계 발전을 도모하기 위한 것이다. 계획대로 추진된다면 교류협력 재개·활성화로 한반도 상황의 안정적 관리에 기여하게 될 것으로 보인다. 이 과정에서 남북교류에 대한 국민의 편의성·접근성이 강화될 것이다.⁶⁾

5. 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진

통일, 대북정책의 실효성 확보를 위해서는 통일에 대한 국민적 공감대 확산 및 정책적 지지기반의 확대가 필요하다. 그동안 통일정책에 대한 국민적 합의 기반 부족으로 지속가능한 정책추진에 어려움이 있었다는 평가가 지배적이다.

문재인 정부에서는 남남갈등을 극복하고, 시민단체·전문가 등을 통해 통일에 대한 역량을 결집해 나아가자 한다. 구체적으로 사회적 합의에 기반한 지역 단위 소통형 통일 논의의 장을 활성화하고, 차세대 통일·한반도 문제 전문가를 양성하며, 국내 통일교육 등을 유기적인 관계 속에서 추진하고자 한다.

‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’의 세부 내용은 (1) 통일국민협약 체결 추진, (2) 광역지자체별 통일센터 설치 추진, (3) 평화통일 관련 차세대 전문가 양성, (4) 사회적 합의에 기반한 통일교육 추진 등이다.

먼저 정치권과 시민사회 등의 참여와 합의를 기반으로 통일국민협약 체결을 추진하고자 한다. 통일국민협약에는 통일·대북정책에 관한 일반적·포괄적 원칙이 담길 것이며, 2022년까지 협약 체결 및 이행·소통을 위한 지속가능한 추진 기반을 구축할 것이다. 동시에 민족공동체 통일방안에 대한 국민적 공감대 확산 및 변화된 환경을 반영한 발전 방안을 모색하고자 한다.

2022년까지 매년 단계별로 광역지자체별 통일센터 설치가 추진될 것이다. 통일센터는 광역시·도별로 지역의 통일관련 기능을 체계적으로 종합화한 것

6) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(2017년 7월), p. 134.

이다. 이곳에서는 지역주민 대상 통일교육, 통일전시, 탈북민 정착 지원 기능을 수행한다. 또한 통일 미래대비 역량 강화를 위해 차세대 통일 전문가도 양성된다. 국내외 전문가 양성 프로그램을 연구개발하고, 단계적으로 프로그램을 확대 실시하여 통일 대비 인적 기반 및 역량을 강화하고자 한다.

끝으로 통일교육 방향과 원칙에 대한 사회적 합의를 이루고자 한다. 범국민 통일교육 거버넌스를 구축하고 운영하여 통일교육의 주요 원칙에 관한 사회적 합의 도출 및 미래세대의 통일인식 제고에 기여하고자 한다.

‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’은 통일·대북정책에 관한 각계각층의 초당적 협력과 국민적 지지를 확대하기 위한 것이다. 본 과제가 원활하게 진행될 경우 안정적이고 지속가능한 통일·대북정책의 추진 기반이 마련될 것으로 보인다. 또한 과거보다 통일 논의가 활성화되고, 미래세대의 통일 필요성에 대한 긍정적 인식이 제고될 것이다.⁷⁾ **외교**

7) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(2017년 7월), p. 135.

사드 배치와 한·중 외교 갈등

김 흥 규 (아주대 중국정책연구소 소장)



I. 들어가는 글

지난 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험 이후, 이에 대한 대응으로 한·미는 2월 7일 사드 문제에 대한 공식 협의 개시를 선언하였다. 그 후 2016년 7월 8일 한·미 공동으로 주한미군에 사드 배치 결정을 공표하였다. 9월 30일에는 사드 배치 부지로 성주 C.C.로 선정하였음을 발표하였다. 그리고 2017년 3월 6일부터 발사대 2기 등 사드체계 일부 장비가 한국으로 전개되었고, 나머지 발사대도 4월 30일까지는 전부 반입되었다.

이 과정에서 한·중 간 갈등은 점차 고조되었고, 중국의 직·간접적 보복이 강화되어 왔다. 2016년 한국의 사드 배치 결정이후 중국은 다양한 시나리오와 경제적, 비경제적 보복 리스트를 검토하고 다음과 같은 원칙을 세운 것으로 보인다. 첫째, 상응대응(Tit-for-Tat) 전략을 채택한다. 점진적으로 공세 수위를 올리면서도, 타협의 여지가 있다는 것을 보여주고, 한국의 대응에 따라 상응한 태도를 취하겠다는 의지를 분명히 한다. 둘째, 사드갈등 문제는 북핵문제와 분리하여 대응한다. 이러한 원칙은 한국이 예측할 수 있는 최악의 시나리오와는 거리가 있는 것으로 갈등 가운데에서도 한·중 관계를 관리할 수 있

는 공간을 제공하는 것이었다.

박근혜 전 대통령의 탄핵으로 한국이 예상보다 빨리 대선 국면에 들어가자, 중국은 차기 정부에 대한 기대감과 더불어 출구 전략을 동시에 고려하기 시작하였다. 중국은 4월 6일~7일 미·중 정상회담과 5월 9일 한국 대선에서 사드 문제가 주 이슈화하는 것을 회피하기 위해서 사드 보복 수위를 관리하면서, 새 정부가 들어서면 사드 문제가 해결될 수 있을 지도 모른다는 일말의 희망도 보여주었다. 추후 이뤄질 한·중 정상회담을 계기로 자연스럽게 사드문제를 해소해 나간다는 낙관적 전망도 가능한 분위기가 점차 확산되었다.

문재인 정부는 집권하자마자 이해찬 전 총리를 대중 특사로 파견하였고, 박병석 전 국회부의장을 일대일로 정상회의에 참석하게 하여 대중관계 개선의 의지를 명백히 보여주었다. 중국의 시진핑 주석 역시 문재인 대통령 집권에 대해 직접 축하전화까지 걸어 한·중 관계 개선의 의지를 피력하였다. 양국 관계에 대한 낙관적 전망이 충분히 가능한 분위기였다. 그럼에도 불구하고 최근까지의 상황전개를 놓고 볼 때, 한·중 간 사드 문제 해소전망은 점차 비관적인 방향으로 전개되고 있다. 이는 향후 한·중 관계는 물론이고 북핵문제 해결전망에 대해서도 한국이 대단히 어려운 상황에 놓일 수 있음을 예상하게 한다. 이러한 상황의 심각성에 대해 아마 현 정부는 현 단계에서 충분히 인식하지 못할 수도 있다. 한·중 간에 사드 문제는 당분간 해소보다는 어떻게 관리하면서 더 상황이 격화되지 않도록 관리하느냐가 중요해졌다. 한·중 정상회담의 조기 개최 전망 역시 어두워지고 있다. 이 글에서는 상황이 어떻게 이렇게 악화되고 있는 지에 대한 분석과 더불어 사드문제 해소를 위한 제언을 담아보고자 한다.

II. THAAD 배치 결정에 따른 중국의 대응

중국 내 전언에 따르면 2016년 7월 8일 한·미 양국의 사드 배치결정 공표 이후 시진핑 주석을 비롯한 중국 당국은 대단히 격앙되었다. 이에 따라 동년 7~8월간 중국 당국은 해당 전문가들을 소집하여 수차례에 걸친 회의를 통해 한국에 대한 대응책을 마련하도록 하였다. 상상 가능한 모든 방안들이 논의 되었다고 한다.

2015년 9월 2~4일 중국을 방문하여 시진핑 주석과 밀담을 주고받은 박근혜 전 대통령이나, 2016년 5월 26~30일 보아오 포럼 참석차 중국을 방문하여 시진핑을 예방한 황교안 당시 총리는 어느 누구도 한국의 사드 배치 가능성에 대해 언질을 주지 않았다. 오히려 박근혜 대통령은 2015년 9월 방문 당시 시진핑 주석에게 임기 내 사드배치는 하지 않을 것이라는 언질을 주었다고 중국 측은 주장한다. 박근혜 대통령은 시진핑 주석이 실제 한국이 주도하는 한반도 통일을 지지한다는 취지의 발언을 하였다고 귀국하는 비행기상에서 기자들에게 언급한 바 있다. 따라서 당시 두 정상사이에 상호관심사에 대해 모종의 긴밀한 대화가 오고 간 것이 아닌가 하는 추측이 가능하다.

당시 시진핑 주석은 결과적으로 한국의 사드 배치문제의 결말에 대해 비교적 낙관적인 인식을 지녔던 것이 아닌가 싶다. 시진핑 주석은 박근혜 대통령이나, 황교안 총리에게 사드 배치에 대한 반대의사를 지속적으로 전달하였다. 그러나 7월 8일 한국 내 사드 배치 결정이 이뤄졌다. 2016년 9월 중국 항저우에서 개최된 G20 정상회의에 참석한 박근혜 대통령에게 시진핑 주석은 사드 배치는 '중국의 핵심이익과 연관된 사안'이라는 표현을 통해 한국에 대해 분명한 경고를 발하였다. 비록 핵심이익이라고 지칭하지는 않았지만, 그에 준하는 사안이라는 점을 분명히 하여 한국 사드 배치에 대한 중국의 보복이 불가피하다는 점을 암시한 것이었다.

그럼에도 불구하고 한국에 사드배치가 급속도로 추진되자 시진핑 주석은 크게 격노한 것으로 보인다. 한국의 사드배치는 시진핑 주석이 집권이후 추진한 대외정책의 한 축인 주변국 외교, 특히 그 중에서도 가장 공들인 한국과의 관계개선 노력이 파탄났음을 의미하였다. 시진핑은 불확실성이 강화되고 있는 새로운 대외정세와 내부 불안정성에 대응하기 위해 권력 집중을 추구하고 있었다. 그러나 사드 문제는 그 권위에 상당한 타격을 안겨주었고, 이후 사드 문제는 시진핑 주석의 가장 주요한 관심 사안이 되었다.

당시 중국이 고려한 사드 보복은 경제적 대응과 비경제적 대응으로 나눌 수 있다. 중국은 상당히 신중하게 그러나 분명한 태도로 이 문제에 접근해 왔다. 경제적 대응은 공식적인 조치가 아닌 비공식적인 방식에 의해 이뤄졌다. 실제 다음과 같은 3가지 기준을 통해 진행된 것으로 보인다. 우선, 국내외적 비난을 회피하기 위한 비공식적 방식의 채택과 명분 축적의 중시(조치의 정당성), 둘째, 자국기업과 경제에 미치는 피해 최소화 및 한국계 사양기업의 정리(조치의 안전성), 셋째, 한국기업과 경제에 효과적으로 경고 및 타격(조치의 경제성).

이러한 기준에 따라 중국이 사용가능한 14개 보복조치들의 강도는 다음 4단계로 구분할 수 있을 것이다. 가장 낮은 1단계는 (1) 반한 여론의 점진적 조성 (2) 낮은 수준의 교류 취소(지방정부, 기업, 대학 등의 교류협력 취소 및 연기, 양국 간 비자발급의 엄격화 등) (3) 낮은 수준의 통관지연 (4) 낮은 수준의 SPS(위생·검역)/TBT(무역기술장벽) (5) 낮은 수준의 시장진입 규제 등이 이에 해당한다. 이는 지난 2016년 7월 8일 이후 이미 적용되었다.

2단계로는, (1) 관광객의 점진적 감소 (2) 통관지연, TBT, SPS의 점진적 강화 (3) 무역구제조치의 실행 시작 (4) 방송콘텐츠 등 시장접근에 불이익 강화 (4) 중국진출 한국 기업에 대한 낮은 수준의 노동/환경/안전/세무/경쟁 등 중국 진출 한국 대기업 규제 시작 (5) 교류 취소의 지속적 강화 (6) 부정적 여론의 조성 등이 있다. 2단계부터는 제재가 본격화되는 단계로 집계가 되지

는 않지만 경제적 피해가 가시화되는 단계이다. 다만, 이는 전체 한·중 교역 규모에서는 큰 비중을 차지하지 않기 때문에 실제 중국의 보복 여부에서는 수치적으로 확인하기 어려운 상황에 직면하였다. 따라서 일부 경제 분석가들이 중국의 보복이 대수롭지 않다는 낙관적인 수치를 내어놓을 수 있었다. 하지만 이 단계에서 한국 내 중국의 사드 보복에 대한 공포 심리는 크게 확산되었다.

3단계는 경제보복이 고강도로 진행되는 상황이다. (1) 중국 진출 한국 대기업에 규제 강화, 반독점 및 특허 소송 (2) 무역구제조치, 통관지연, 교역 제한의 노골적 강화 (3) 관광객 감소 가속 (4) 한류 전면 금지 등 시장진입 규제 심화 (5) 통화스와프 협정 연장 취소 등 중요 교류 단절 및 금융부문에서 보복조치 실행 (6) 정부 협력제한 등이 있다. 한국의 경제사회적 피해가 확대되는 단계이다. 3단계에서 관광객 대폭감소, 한류 전면 금지 등 중국의 일부 보복조치는 현재 이 단계로 진입되는 것이 아닌가 하고 조심스레 관찰중이다.

4단계는 경제보복이 가장 높은 수준으로 진행되는 것이다. 여기서는 과거 일본과 조어도 영토분쟁이 최고조에 달한 시기처럼 단기간에 한국경제와 산업에 치명적 조치를 총동원할 것으로 예상된다. (1) 삼성, 현대차, SK, LG 등 한국 대기업에 규제를 본격적으로 강화 (2) 반한감정 극대화, 한국제품에 대한 대규모 불매운동 발생 (3) 한류 전면 금지 (4) 광범위한 통관지연 등 비관세장벽을 통한 수입규제를 더욱 강화 (5) 정치경제 등 대부분 교류 단절 및 한·중 FTA 폐기 (6) 중국 자본의 한국 채권 등 투매와 같은 자본유출 발생 등을 추정할 수 있다. 이는 향후 사드 갈등의 진행여하에 따라 문제가 될 개연성이 충분히 존재한다.

만약 사드 갈등이 더 악화된다면 중국은 경제 보복에서 더 나아가 비경제적 부문에서의 대응을 결합할 것이다. 한 때는 중국 내에서 한·중 단교 주장까지 나올 정도로 격앙된 바도 있었다. 우선은, 북핵문제와 사드 갈등 문제를 분리해 대응한다는 원칙이 흔들릴 개연성이 높다. 한국이 북핵문제와 사드 배치

문제를 연계하면 할수록, 중국은 오히려 한국의 희망과는 반대의 방향으로 북핵문제에 대해 비협조적으로 나올 수 있다. 특히 시진핑 주석이 사드 문제를 핵심이익과 결부시켜 발언하기 시작한 것은 그 의미가 대단히 크다. 북핵문제는 아직 중국 내에서 핵심이익의 문제로 정의되고 있지는 않다.

중국이 고려할 군사적 조치로는 다음과 같은 내용이 있다. 우선, 사드 배치 지역이 유사시 중국의 핵·미사일 타격 지역임을 공개적으로 표명할 것이다. 최근 취역한 라오닝 항공모함의 서해에서 무력시위도 상황이 악화된다면 고려할 것이다. 그리고 한·미 동맹을 겨냥한 미사일 타격 및 레이더 역량을 강화하려 할 것이다. 중국은 이미 사드와 유사한 S-400을 러시아와의 협력을 바탕으로 대거 확충해, 미국의 핵공격에 대한 방어역량을 대폭 강화하려 하고 있다. 중국은 궁극적으로는 공격용 중단거리 (다탄두) 미사일 무기체계의 증강, SLBM 능력의 강화를 통해 사드 체계를 무용화하려 할 것이다. 실제 중국의 현 능력을 고려할 때, 중국의 대응조치나 이러한 군사 역량구축이 그리 멀지 않은 장래에 이뤄질 개연성이 다대하다고 보는 것이 현실적이다.

외교적으로는 미국의 압박에 대응해 러시아와 사드 관련 외교적·군사적 협력을 강화하고, 한국에 타격을 안기려는 조치를 공동으로 수행하려 할 것이다. 그런 의미에서 이번 7월 6일 중·러 정상은 미국의 압력에 대응해 북한의 핵·미사일 개발에 대한 군사적인 해법은 반대한다는 것을 명백히 하였다. 대신 정치·외교적 일괄 타결안을 제시하였다.

항공·해양 영역에서 그간 암묵적으로 신중한 자세를 견지해왔던 한·중 사이에 경계선을 무효화하는 조치를 취할 수 있을 것이다. 한 예로 중국 측은 한국의 군부지도부가 중국을 방문할 때마다, 한국의 군함이 경도 124도를 침범하지 말 것을 종용해 왔다. 중국 측은 향후 경도 124도선을 주장하면서 중국 해군함이 기존의 어업협정 경계선을 넘어올 개연성이 다대하다. 이는 공중에서도 유사한 논리가 적용될 수 있다. 이에 따라 중국 공군과 해군의 우리 영내

빈번한 출몰로 군사적 충돌의 가능성도 제기될 것이다.

이어도 해상 과학기지의 철거요구와 압박이 가해질 개연성이 크다. 현재는 공해상으로 되어 있는 이어도 공간에 우리는 2002년부터 해상과학기지를 세우고, 동시에 5천 톤급의 해경선을 배치해 놓고 통제하고 있다. 중국 측은 이에 항의하면서 매년 해군과 공군을 동원하여 항의 표시로 이 지역에 진입하고 있다. 한·중 관계가 악화되면 중국은 이 남제주해 해역에 대한 실효적 지배 조치를 추진할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 중국 내 새로운 흐름의 등장

중국 내의 다양한 논의를 고려해 볼 때, 사드 문제는 다음과 같은 이유에서 중국에게 중요한 것으로 보인다. 우선, 시진핑 주석의 권위에 상당한 손상을 가져온 사안이며, 시진핑 주석이 전면에서 나서 이 문제를 다루고 있다. 둘째, 중국은 핵 선제사용을 포기한다고 선언한 바 있고, 대량보복 전략 대신, 최소 핵 억지전략(minimum deterrence nuclear strategy)을 지니고 있다. 일단 유사시 한국의 사드 레이더는 중국에 남은 소량의 대미 핵 역량에 대한 탐지정보를 제공할 수 있어 전략적인 차원의 이해를 침해한다. 다음으로 사드 레이더는 다른 체계와는 달리 미국의 전 지구적 방어체계와 연동되는 것으로 인식하고 있다. 따라서 한반도에 국한한 정보탐지 체계로 인식할 수 없다는 것이다. 중국은 역내 미사일 방어체계의 구축을 저지하기 위해 시범 사례로 가장 약한 고리인 한국을 강하게 압박하였다. 마지막으로 중국이 우려하는 것은 사드배치가 해양세력인 미국의 대중 견제전략의 전진배치 기제로서 역할을 하면서, 중국을 견제하는 한미일 군사협력체제의 시발점으로 인식하고 있다는 점이다.

중국 내에는 사드 문제로 인해 한·중 관계를 파국으로 갈 수는 없으며, 이것이 중국의 국익에도 도움이 되지 않는다는 입장도 만만치 않다. 개인적인

접촉에서는 중국의 주요 중견 전략가들조차 사적으로는 이러한 입장을 종종 내비치고 있다. 다만, 최근까지 시진핑 주석의 진노가 강한 상황에서 공개적으로 이를 주장하는 것은 대단히 꺼려하는 분위기다.

2016년 3월 초 전국인민대표대회 시기를 기점으로 새로운 흐름들이 목격되었다. 우선, 리커창 총리가 한반도 관련 질의에서 사드 배치문제를 언급하지 않았다는 것이다. 그리고 당초 중국 소비자의 날을 맞아 방영된 CCTV의 소비자 고발 프로그램에서 한국 기업관련 사안들이 집중 대상이 될 것이라고 우려한 것과는 달리 미국과 일본 기업이 주 대상이 되었다. 심지어 중국 내 한국 기업이나 상품에 대한 직접적 물리적 공격에는 중국 정부가 처벌하겠다는 의지를 중국 국민들에게 분명히 보여주었다.

중국 학계에서 사드 보복조치에 대한 자성의 소리가 2017년 3월 정치협상회의 기간 중에 공개적으로 나왔다. 정치협상회의 대의원이고 외사위원회 소속인 북경대 국제관계학원장 자칭귀 교수가 한 공공외교 학회 홈페이지에 대외관계에서 경제제재는 신중해야 한다는 주장을 제기하였다. 그는 “중국의 경제제재는 효과를 거두지 못하면서 방홀지쟁(蚌鹬之爭, 조개와 도요새가 싸우다 어부에 둘 다 잡혀가는 상황으로 제3자만 이롭게 하는 싸움)이 될 수 있다고 지적하였다.

그리고 중앙일보 유상철 논설위원이 중앙일보에 기고한 내용처럼, 사드 문제로 인한 대한민국 보복 조치를 중국 공산당 내 권력 갈등의 산물, 일부 집단의 과도한 추진 등으로 치부하여 시진핑의 권위 손상을 피해가기 위한 논리를 제기하기 시작했다는 점이다.¹⁾ 왕잉판(王英凡) 전 중국 외교부 부부장 등 외교부 자문단 일행의 방한 역시 대단히 조심스런 태도로 진행되었다. 사드 관련 논쟁이니 비판은 최대한 자제하였다. 더 나아가 화둥 사범대 선즈화 교수의 “사드 보복은 적이 바라는 일” “북한이 중국의 적”이라는 주장이 인터넷에 회

1) <http://news.joins.com/article/21392531>

자되는 것도 크게 주목을 받았다.²⁾

이러한 주장들의 근거에는 사드 보복조치에 대한 시진핑 주도론과 책임론을 약화시키려는 노력이 엿보인다. 동시에 중국 내 다양한 이견이 존재한다는 것을 허용함으로써, 대한민국 공공외교를 전개하고, 사드 관련 출국전략을 동시에 모색하고 있는 것이 아닌가 하는 평가가 가능하게 되었다.

더군다나 미국 대통령 선거에서 트럼프의 등장과 지난 4월 6일 미국의 마라라고에서 개최된 미·중 정상회담의 결과는 사드 문제와 관련해 고무적이었다. 트럼프는 지난 오바마 행정부에서 추진한 아·태 재균형 전략에 대해 그렇게 큰 관심을 보이지 않았다. 이에 따라 '재균형 전략'의 주요 축인 사드 체계의 전진 배치에 대한 미·중 간의 민감성도 상대적으로 약화될 수 있는 여지를 제공해 주었다. 특히 미·중 정상회담에서 미·중은 북핵 문제에 대해 전적으로 공조하기로 약속하였다. 시진핑은 중국이 북한의 핵무장에 대해 대단히 심각하게 인식하고 있으며, 국제 대북 제재체제에 대해 분명한 지지 입장을 지니고 있음을 설득하는 데 성공하였다. 동시에 중국의 미국 내 대규모의 투자 계획과 경제지원 약속을 통해 트럼프를 크게 만족시킬 수 있었다. 미·중 간의 공조 분위기는 한국 내 사드 배치와 관련한 한·중 간의 갈등이 완화될 수 있는 공간을 크게 확대하는 것이었다.

IV. 문재인 정부와 사드 문제

1. 사드 문제의 재부상

문재인 대통령은 후보 시절 사드 대책은 '전략적 모호성'을 기반으로 한 시간 벌기였다. 당시 박근혜 정부의 안보라인은 새로운 정부가 들어서기 이전에

2) <http://news.joins.com/article/21410299>

사드 배치를 급속도로 추진하기 위한 조치들을 추진하고 있었다. 3월 6일에 발사대 2기 등 사드체계 일부 장비가 한국으로 전개되었다. 그리고 4월 20일에는 한·미 간 부지 공여에 대해 합의하였고, 환경평가를 줄속으로 추진하였다. 추후 알려진 바에 의하면 4월 30일까지 추가적인 발사대 4기를 이미 한국에 들여왔고, 5월 1일부로 주한미군의 사드체계 초기 운용능력을 확보하고자 하였다. 즉, 신정부가 들어서기 이전에 '사드 배치의 기정사실화'를 추구한 것이었다.

문재인 정부의 입장에서는 과거 박근혜 정부 안보라인의 급속한 사드 배치는 신정부 출범이라는 프리미엄을 바탕으로 사드 관련 대외 외교를 전개할 여지를 아예 없애버리는 조치였다. 이에 따라 문재인 대통령은 대통령에 당선된 직후, 사드 배치 결정은 국내법 절차를 따르지 않고 줄속으로 결정된 사안으로 법에 입각해 환경평가를 재실시하여야 한다는 입장을 천명하였다. 이는 미국으로부터 사드 배치 결정을 철회하는 구실로 활용하는 것이 아닌가 하는 우려를 광범위하게 불러 일으켰다. 중국에게는 사드 배치 철회가 가능한 것이 아닌가 하는 기대감을 불러 일으켰다. 결국 문재인 정부는 사드 문제와 관련하여 미국과 중국 양쪽으로부터 압박을 받는 형국에 직면하였다.

미국의 입장에서 사드 배치 문제는 한·미동맹의 척도와 같은 사안이 되어 버렸다. 이는 모호성을 가지고 처리할 사안은 아니며, 북한의 고각도 핵 미사일로 발사로부터 주한 미군을 보호하기 위한 최소한의 방어체계이자 한·미동맹에 대한 한국의 성의로 인식하였다. 북한의 핵 위협이 나날이 강화되고, 국내적으로 한·미동맹의 약화에 대한 우려가 점증하면서 문재인 정부는 결국 사드 배치는 약속대로 추진하지만 국내 법적 절차를 준수하려 한다는 입장으로 정리하였다.

2. 문재인·트럼프 정상회담과 사드 갈등의 악화

트럼프는 문재인 대통령과의 한·미 정상회담을 전후로 중국의 대북 압박

에 대해 공개적인 불만을 표출하기 시작하였다. 중국의 대북 압박 노력을 인정하지만, 결코 충분하지 않으며, 중국이 추가적인 압박에 적극 나서지 않는다면 미국이 독자적인 방식으로 이 사안을 다룰 것이라는 점을 언급하기 시작하였다. 한·미동맹에 트럼프가 더 큰 불확실성을 안겨주고 있다는 것은 분명하다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 문재인 대통령은 트럼프와의 정상회담에서 한·미동맹이 굳건함을 보여주려 노력하였다. 이는 유의미한 성과를 가져온 것으로 보인다. 한·미 정상은 평화적인 방식에 의한 북핵과 미사일 해법에 공감하였고, 대북 공조 의지를 분명히 하였다. 미국의 핵확장 억제 공약을 재확인하였고, 남·북한 문제에 있어서 한국의 주도권도 인정받았다.

다만, 사드 문제와 관련해 본다면 이번 회담의 대가도 만만치는 않다. 문재인 대통령은 시진핑과의 정상회담을 앞두고 사드 배치가 번복되지 않을 것임을 공개적으로 확인한 셈이 되었다. 그렇지 않아도 박근혜 정부 사드 배치의 결정과정에서 크게 체면이 손상된 시진핑으로서는 재차 체면이 손상되었다. 더구나 양국 정상의 합의문에 담긴 ‘한·미·일 3국 안보 및 방위협력을 발전’ 시키겠다고 한 내용은 사드 문제란 측면에서 볼 때, 중국을 크게 자극한 것으로 보인다. 이러한 표현은 기존의 보수 정부에서도 합의하기를 주저했던 내용이었다. 중국의 입장에서는 사드 도입과 관련하여 가장 우려한 가정 중 하나가 현실화되고 있다는 것을 확인했다고 인식했을 것이다. 문재인 정부 역시 박근혜 정부와 마찬가지로 중국의 입장을 충분히 고려한 전략사고가 제대로 작동하지 않고 있다는 점도 드러난 것이다.

물론 이는 문재인 정부가 의도한 결과가 아닐 수도 있다. 북핵의 위기가 고조되는 상황에서 일본과의 협력이 중요하다는 인식의 표현이었을 수도 있다. 그러나 이 문제의 파장은 생각보다 클 수 있다는 생각이 든다. 이는 그간 북핵의 갈등과정에서 한국, 미국, 일본vs.중국, 러시아vs.북한의 구도 즉, 3:2:1의 구도에서 3:3이라는 냉전적 구도로 회귀하는 시발점이 될 수도 있다. 이는 필자가 문재인 정부에 대해 강력히 제안하는 미·중 공조를 전제로 한 한국, 미국, 중

국(+러시아), 일본vs.북한이라는 4+:1의 구도를 추진할 수 없게 할 수도 있다.

트럼프는 중국에 대한 압박을 강화하는 조치를 잇달아 단행하였다. 북한의 지난 4일 대륙간 탄도미사일 실험은 미·중 관계를 더욱 경화시켰다. 미국은 양자택일적인 선택을 중국에 강요하였다. 동시에 북한과 교류하는 단둥은행에 대한 제재, 대대만 무기판매 승인, 남중국해에서의 자유항행 군사훈련 승인 등으로 중국을 크게 자극하였다. 미국의 의도대로 협력을 해 주지 않으면 중국도 고통스럽게 해주겠다는 복안이다. 사드 문제는 이제 타당성 문제를 넘어서서, 미·중 전략경쟁의 상징적인 사안으로 그 본질이 전환되어 가고 있는 느낌이다.

필자는 트럼프의 대중 압박 정책이 지나치게 성급하게 이뤄졌다고 생각한다. 이는 트럼프 행정부 역시 내부적으로 중국에 대한 충분한 이해가 부족하다는 것을 드러낸 것이다. 트럼프는 “중국은 힘의 논리에 순응한다”라는 상투적인 보수 주류의 주장을 너무 쉽게 이 사안에 적용해버렸다. 중국이 미국의 의도대로 움직일지는 회의적이다. 시진핑의 중국은 이미 강대국 정체성으로 전환하면서, 대외적인 경제적 취약성을 급격히 줄였고, 자체의 ‘홍색공급망’ 체제를 상당수준 확보했다. 19차 당대회를 앞둔 시진핑의 중국은 미국의 강압적인 태도에는 오히려 더 강하게 저항할 것이다. 중국은 이미 러시아와 연합하여 미국의 압박에 대응하려 하고 있다. 북핵 문제도 러시아의 지원을 바탕으로 중국식의 해법을 가지고 주도적으로 추진하겠다는 복안이다. 미·중 공조의 균열은 북핵문제 해결이나 향후 한국 외교의 항배에 대단한 부담을 안겨주고 있다.

3. 문재인·시진핑 정상회담과 풍랑에 직면한 한·중 관계

G20 정상회의를 계기로 7월 6일 베를린에서 문재인·시진핑 정상회담이 개최되었다. 문재인 대통령은 중국과 관계 개선의 의지를 분명히 보여주었다.

문재인 대통령은 “사드는 전임 정부에서 결정된 일로 절차적인 정당성을 확보하기 위한 과정에 있다”고 정황을 소개하였다. “사드는 북핵과 미사일 도발로 인한 것”이며, “절차적인 정당성을 찾는 과정에서 시간을 확보하고 그 기간 중 핵동결이라든가 북핵문제의 해법을 찾아내면 결과적으로 사드문제는 해결되는 것이 아닌가”라는 취지로 언급하면서 중국의 양해를 구하고자 하였다. 그러나 시진핑은 한·미 정상회담의 결과 사드 배치가 분명해진 상황에서 이미 체면을 구겼고, 더구나 한·미·일 군사협력의 강화라는 초강수에 대단히 불쾌한 상황이라 이러한 설명은 받아들여지기 어려운 것이었다.

시진핑은 양국의 핵심이익을 존중하자고 거명하면서 한·중 관계의 ‘장애물 제거’라는 말로 한국의 사드배치를 번복하도록 압박하였다. 이는 사드 갈등으로 크게 약화된 박근혜 정부 말기에서도 핵심이익과 관련된 사안이라 표현했던 것을 더욱 강경하게 ‘핵심이익’으로 표현한 것이다. 이는 사드 문제와 관련해 중국이 절대 양보할 생각이 없다는 것을 분명히 한 것이다. 이제 사드 문제의 자연스런 해소 전망은 어려워진 느낌이다. 시진핑의 이처럼 경직된 태도는 문재인 대통령이 “사드 보복을 철회해 달라”는 요구에 흔쾌히 답을 내놓는 대신 “중국인들의 관심과 우려를 고려치 않을 수 없다”는 답변으로 돌아왔다. 한·중 양국은 이후 “상호 이해증진을 위해 고위급 채널 등을 통한 다양한 소통을 강화해 나가기”로 합의했고 “사드 문제는 향후 안보고위급 회담을 통해 실무차원에서 계속 논의해 나가기”로 했지만 이는 첫 대면에 파국은 막겠다는 체면치레용 합의로 밖에 보여지지 않을 정도로 심각한 상황이다.

이제 중국은 그간 분리해 왔던 북핵문제와 사드 문제를 결합하여 사고하기 시작한 것이 아닌가 하는 깊은 우려를 안겨주고 있다. 그 결합은 한국이 기대한 대로 북핵 문제를 해소하여 사드 문제의 궁극적인 해결을 추구하는 것이 아니다. 사드 문제의 진전에 따라 북핵 문제에 대한 협력 여부도 연동시킬 수 있다는 강력한 경고이다. 북한의 7월 4일 탄도미사일 발사에 대한 중국의 미지근한 대응은 이를 예증해준다. 시진핑 시기 중국은 기존 논리대로라면 중국

이 앞장서서 북한에 대한 제재 강화에 찬성했을 것이다.

북한은 어떠한 상황에서도 핵 미사일 개발을 강화할 것이며, 이는 사드 배치를 고무하는 효과가 있다. 최근 사드 논쟁의 재연은 북한의 옵션을 증진시키고, 한·중, 미·중, 한·미 간의 갈등을 불러일으킬 수 있다는 점에서 북한으로서는 이미 충분한 효과를 보고 있다고 할 수 있다. 필자가 제시한 사드 문제 해결의 3원칙, 즉 한국의 안보를 고려하고, 한·미동맹의 합의를 준수하면서, 중국과 러시아의 전략적 우려를 반영하면서 해소해야 한다는 것은 더욱 적용하기 어려워지고 있다. 필자는 이미 사드 문제는 전략적 사안이며, 그 복잡성은 다대하고, 파장은 클 것이므로 이를 개인이나 일부 집단의 편견이나 이념을 관철시키는 장으로서 인식해서는 아니 되며, 또 국내정치적으로 활용하기 위해 이를 지나치게 과대포장해서도 안 된다고 주장해왔다. 현 상황은 더욱 어려워지고 있다.

V. 한·중 관계 전망과 제언

중국은 더 이상 기존에 고려한 사드 관련 출구 전략을 모색하지 않을 것으로 보인다. 아직 그 구체적인 표현을 확인할 수는 없어 조심스럽기는 하지만 시진핑 주석이 사드 문제를 핵심이익으로 정의했다면 상황은 심각하다. 시진핑과 중국이 한국에 대한 인식이 얼마나 경직되고 있는 지를 잘 보여주는 증좌이다. 상황이 그러하다면 한·중 수교 25주년을 기점으로 추진하고자 하는 한·중 정상회담의 전도도 그리 밝은 것은 아니다. 생각보다 향후 한·중 관계가 심각하게 전개될 수도 있다.

기존 사드 문제 해법의 핵심은 우선, 한·미 간 합의인 '1개 포대, 대북한용, 미국 부담으로 상주 인근 배치' 원칙을 준수하고, 새로운 한국 대통령이 한국의 대외정책은 중국을 적대적으로 겨냥하지 않는다는 보증(assurance)을 시

진핑 주석에 직접 해주는 것이었다. 이를 성사시키기 위해서는 한·미, 한·중 양국 간의 신뢰를 형성하기 위한 세부적인 사전준비가 필요하고, 궁극적으로는 한·미·중 간에 이러한 합의를 확인할 수 있을 정도의 신뢰가 형성되어야 했다. 그러나 대중 특사의 파견과정에서 한국이 중국에게 전한 메시지는 혼란스러운 것으로 보인다. 그리고 한국의 초기 외교는 미국과 중국 사이의 미묘함을 충분히 살피지 못했다. 필자가 제안하는 결미연중(結美聯中)의 전략 방향을 추진하기도 어려운 환경으로 변모하고 있다.

시급한 것은 일단 중국과 정치적 신뢰, 지도자 간의 신뢰를 재건하는 것이다. 이를 위해 중국에 (비)공식 특사를 파견하는 방법도 한 방법이다. 여기에는 반드시 미국 중심의 사고가 아닌 중국의 입장을 이해하고 그 선상에서 문제를 풀어나갈 분이어야 한다. 중국 측도 납득할 수 있고, 새로운 지도부의 방향을 잘 반영할 수 있는 상징성을 지닌 인물을 잘 선별하는 것이 대단히 중요하다. 아니면 한·중 갈등은 오히려 악화될 수 있다.

다음으로는 비공식 전략대화 기제를 구축하여 한·중 간 전략적 신뢰를 쌓아야 한다. 현재 상황에서는 공식적인 대화라인은 갈등을 더욱 잉태할 개연성이 크다. 중국 측과 허심탄회하게 모든 사안을 의제에 올리고 전략적인 각도에서 논의하면서 상호 간의 불신을 해소하고, 이익의 공동체를 형성하는 노력을 기울여야 한다. 물론 현재의 한·중 관계에서 중국 측이 과연 이러한 제의를 받을지도 의구심이 되는 상황이다. 그럴수록 노력하여야 한다. 일방에 의한 편승이나 중국을 적으로 돌리는 어떠한 정책도(이는 미국에게도 당연히 적용) 성공하지 못할 것이며, 우리의 외교나 명운에 바람직하지 않은 결과를 가져올 것이란 점을 분명히 인식하여야 한다.

문재인 대통령은 7월 6일 베를린에서 '신 베를린 대북정책 구상'을 밝혔다. 기존 방식들을 넘어 제3 방식으로 현 난국을 풀어보자는 고뇌가 엿보인다. 체재하지만 협력을 더 희망하고, 전쟁하지 말고 공존을 모색하자는 것이다. 향

후에도 북한은 '민족 공조'를 외치면서도, 핵무장을 더욱 강화하면서 미국과의 관계에만 매달릴 것이다. 미·중은 각기의 전략적 이해에 따라 처방을 내놓아서 북한에 대한 국제 공조를 유지하기 점점 더 어려워지고 있다. 사드 문제는 보다 창의적인 방법으로 이제 풀어야 한다. 기존의 방식은 더 이상 작동하기 어렵다. 미·중이 공조하지 않으면 어느 일방도 의미 있는 처방을 내기 어렵다. 첩첩산중이다. '신 베를린 구상'이 의미를 가지려면 아무리 어렵더라도 미·중이 공조할 수 있도록 우리의 외교역량을 집중해야 한다. **외교**

위안부 협상 논란과 한·일 관계의 해법

박 철 희 (서울대학교 국제대학원 교수)



I. 위안부 합의를 둘러싼 한·일 간 시각차

위안부 이슈는 2011년 8월 헌법재판소의 ‘부작위’ 판결 이후 재점화된 이래, 한·일 간의 가장 큰 갈등적 외교 현안으로 부상하였다.¹⁾ 2011년 12월 이명박 대통령과 노다 일본 수상 간의 교토 정상회담이 사실상 결렬상태에 이르게된 것도 위안부 이슈와 소녀상을 둘러싼 논란이었던 점을 상기한다면, 위안부 문제는 2015년 12월 양국 정상 간 합의에 이르기까지 ‘잃어버린 4년’이라고 칭할 수 있는 갈등의 한가운데 서 있었다.

위안부 이슈를 해결하기 위한 양국의 시도는 2015년 합의 이전에도 몇 차례 있었다. 2012년 3월 경 이른바 ‘사사에안’이라고 불리는 일본측 제안을 통해 이 문제를 풀어보려는 시도가 있었다.²⁾ 일본 수상에 의한 사과 서한 발송, 위

1) 현재는 2011년 8월 30일 위안부 피해자 청구권 분쟁과 관련해 정부가 대책을 세우지 않은 건 ‘부작위’에 해당해 ‘위헌’이라는 결정을 내렸다. 당시 현재는 “협정의 해석 및 실시에 관한 분쟁은 외교 경로를 통해 해결한다”는 청구권협정 3조 1항을 들어 정부가 이 항에 따른 조치를 취하지 않은 것은 명백한 잘못이라고 판시했다. “이슈분석: 현재 위안부 부작위 판결 4주년.” 국민일보, 2015년 8월 30일.

2) “위안부 타결 12.28 합의,” 사사에안보다 진일보, 연합뉴스, 2015년 12월 28일.

안부 피해자들에 대한 새로운 보상, 위안부 피해자들에 대한 일본 정부의 공공 외교 행위를 포함한 일본 측의 제안이 있었으나, 당시 한국 외교부는 일본이 이 문제에 대해 ‘국가 책임’을 표명해야 한다는 강력한 의사 표시를 함으로써 사실상 협상이 결렬되었다. 일본은 역사문제에 대한 법적 책임이 1965년 한·일기본조약으로 종결되었다는 입장이기 때문에 법적 책임을 상회하는 ‘국가 책임’을 주장한 한국 측의 입장을 일본은 받아들이지 않았다.

2012년 8월 10일 이명박 대통령의 독도 방문이후 한·일 관계가 급전직하로 나빠지자, 위안부 이슈만이라도 정권 내에 끝마무리 지으려는 이명박 대통령의 의지를 받아들여 이동관(李東官) 특사가 일본 측과 현안 해결을 도모하였으나, 일본 민주당 정권이 정치적 동력을 상실하고 2012년 12월 중의원 선거가 치러지면서 위안부 문제 해결은 다음 정권의 숙제로 이양되었다.³⁾

박근혜 정권은 이명박 정권으로부터 마이너스의 유산으로 이어받은 위안부 이슈를 정면으로 제기하였다. 박 정권은 기본적으로 위안부 이슈로 대표되어지는 일본 아베 정부의 역사인식이 시정되지 않는 한 한·일 관계의 진전도 대화도 있을 수 없다는 강경론을 내세웠다. 아베 일본 수상이 공식, 비공식적으로 표명한 과거사 관련 인식이 지나치게 복고적이고 일본의 행위를 미화하는 것으로 여겨졌기 때문이다.

2012년 12월 총리에 취임한 아베는 위안부 피해자에 대해 사죄와 반성의 뜻을 표명한 ‘고노 담화’를 비판적으로 검증하는 한편 과거사 문제에 대한 정부 차원의 사과와 반성 표명을 거부하였다. 특히, 위안부를 강제 동원했다는 사실을 인정하지 않음으로써 논란을 일으켰다. 아베 총리는 또한 자민당 주요당직자는 물론 내각의 일원까지 야스쿠니 신사에 참배하는 것을 허용하였을 뿐만 아니라, 그 자신도 2013년 12월 26일 야스쿠니 신사에 참배함으로써 과거의 전쟁과 식민지에 대해 반성할 생각이 없다는 점을 대내외에 드러냈다.⁴⁾

3) “위안부 타결 ‘일본 정부의 책임 통감’ 표현, MB정부 때 잠정 합의,” 데일리 한국, 2015년 12월 29일.

4) 2013년 당시 미국 부통령이던 바이든은 아베총리에게 야스쿠니신사참배 자제를 촉구하기도

2015년 8월 발표한 전후 70주년 ‘아베 담화’에서도 아베 총리는 일본 제국주의가 러·일전쟁 이후 아시아 아프리카 민족에 긍지와 자부심을 안겨주었다고 주장하는 한편, 한국 식민지화에 대한 소회를 일체 표현하지 않았을 뿐만 아니라 사죄와 반성은 자신의 세대에 그치고 다음 세대에게는 과거사를 둘러싼 사죄와 반성을 더 이상 반복하게 하고 싶지 않다고 표명함으로써 과거사를 둘러싼 논란에 종지부를 찍으려 하였다.⁵⁾

이와 같은 아베 수상의 인식이 알려지면서 박근혜 정부는 아베 정부의 역사 인식에 대한 포괄적인 의구심을 가지게 되었고, 기회있을 때마다 일본 정부의 과거 인식의 애매모호함과 불확실성에 문제를 제기하였다. 위안부 이슈에 대한 사죄와 반성을 요구하는 것은 물론, 미국을 중심으로 주요 도시와 지역에 소녀상 기림비를 설치하여 일본의 만행을 대외적으로 알리려는 시민사회의 노력에 대해 묵시적인 양해를 보였다. 일본의 우익들이 이에 대한 반기를 들고 저항하자 워싱턴은 물론 국제조직 등에서 일본의 과거사 인식의 부당함과 보편적 인권문제로서의 위안부 이슈에 대한 편향된 인식에 대해 비판적인 국제여론전을 전개하기도 했다. 2015년에는 일본이 군함도를 포함한 근대 산업 시설을 유네스코 세계문화유산 등재하려고 노력하자, 식민지 당시 강제 동원되어 근대산업시설을 짓다가 희생된 한국 노동자들에 대해 적절하게 역사적 기록을 남겨야 한다는 논리로 일본의 과거사 인식에 대한 비판적 인식을 국제적으로 확산시킨 바 있다.

하지만 한·일 관계의 갈등이 지속되면 한·미·일 협력의 길이 막히고 한국이 중국에 경사하고 있다는 국제적 인상을 고착화시킬 수 있기 때문에 위안부 이슈를 넘어서서 협력의 길을 터야한다는 미국의 종용과 한·일 양국 시민사회의 압력을 바탕으로 이루어진 것이 위안부 합의였다.

했다. “美바이든, 아베와 통화에서 ‘日측 상황악화 자제’ 주문.” 연합뉴스, 2017년 1월 8일.

5) “아베 담화 나오기까지… ‘아베, 사죄 종지부 고수.’” 연합뉴스, 2015년 8월 16일.

2015년 11월 1일 한·일정상회담이 한·중·일 정상회담의 틀 내에서 이루어졌고, 한·일 관계 정상화 50주년인 2015년 이내에 위안부 문제를 풀어보자는 박근혜 대통령의 의지와 아베 수상의 동의하에 이루어지 것이 위안부 합의였다.

2015년 12월 28일에 이루어진 위안부 합의는 크게 핵심적 합의사항과 부수적 합의 사항의 두 부분으로 나뉜다. 핵심적인 합의사항은 대부분 일본 측의 양보로 이루어진 것으로 세 가지 내용을 기본으로 한다.

첫째, 위안부들의 동원에 일본군이 조직적으로 관여하였음을 인정하면서 '일본 정부가 책임을 통감한다'고 밝힌 부분이다. 그때까지 책임의 주체가 모호했던 부분을 일본 정부로 구체화시켰다는 데 의미가 있다. 둘째, 일본국을 대표하는 내각총리대신으로서 마음으로부터의 사죄와 반성의 마음을 표명한 것으로서, 이는 고노담화와 무라야마담화의 정신을 계승한 것에 해당한다. 셋째, 위안부 피해자들의 명예와 존엄의 회복에 기여하는 마음의 상처 치유를 위해 일본 정부의 예산만으로 10억 엔의 자금을 거출하여 한국 측에 전달한다는 내용이었다. 여기서 중요한 것은 일본 정부의 예산만을 사용한다는 것으로서, 1997년 아시아여성기금 설립 당시 민간인 모금을 통해 일본 정부의 책임을 몰타기했다는 비판을 넘어서기 위해 이루어진 조치였다.

이들 핵심적인 합의사항은 아베 수상의 우파적인 성향을 감안할 때 주목할 만한 변화였다. 부수적인 합의사항은 한국 측의 아베 수상에 대한 배려로 양보가 이루어진 부분들이 눈에 띈다. 우선, 이 합의를 '최종적이고 불가역적인 해결'로 한다는 것이었다. 이는 한국이 여러 번의 합의 이후에도 과거사문제를 지속적으로 제기한다는 일본 측의 불신을 반영한 것이었다. 또한, 국제사회에서 서로가 비난을 하지 않는다는 약속의 부분도 국제사회에서 위안부 문제를 끄집어내어 일본을 괴롭히지 말아달라는 요구를 수용한 것이나 다름없다. 셋째, 합의가 가장 논란이 큰 부분으로써 일본대사관 앞에 설치된 소녀상과 관련하여 '관련 단체와의 협의를 거쳐 이전에 노력한다'는 문구를 담았다. 아베 수상이 가장 관심을 기울이는 소녀상 철거에 한국 측도 노력하겠다

는 성의를 보인 표현이었다.

한·일 간 위안부 합의를 둘러싼 한·일 간 논란은 아직도 진행 중이다.⁶⁾ 특히 한국 내에서는 위안부 합의를 둘러싼 반대 여론이 가라앉지 않고 있다.⁷⁾ 위안부 피해자와 지원 단체들은 합의 직후 피해자 본인들의 의사를 충분히 반영하지 않고 정부가 일방적으로 합의를 도출했다는 절차적 정당성의 문제를 제기하였다. 일본 내 여론조사에서는 위안부 합의에 대해 대체로 긍정적인 평가가 많은 반면, 한국에서는 비판적인 여론이 더 높았다.⁸⁾ 특히, 소녀상 이전에 관해서는 조사기관과 무관하게 대부분 70% 이상이 반대의 입장을 보였다.⁹⁾

위안부 합의 직후인 2016년 1월 6일 북한이 제4차 핵실험을 강행하면서 한·일 간에는 협력의 기운이 고양되었다. 양국의 공통된 안보 우려사항인 북핵문제에 대해 본격적인 협력의 길이 열렸다. 일본은 유엔에서 대북 결의안을 주도하는 등 북한에 대한 압박과 제재 선봉에 섰다. 이러한 대북 강경자세는 중국의 애매모호하고 느린 대응과 대비되면서 한·일 간 안보협력의 정당성에 힘을 보탤 수 있었다. 국제사회의 반대에도 불구하고 북한의 핵과 미사일 실험이 계속되면서 2016년 11월 23일에는 한·일 간 군사정보보호협정(GSOMIA)까지 체결될 수 있었던 것은 놀랄만한 발전이었다.

하지만, 2016년 10월 말부터 본격화된 박근혜 대통령에 대한 퇴진 요구와 국회의 탄핵 결정은 박근혜 대통령이 결정한 모든 정치 외교적 사안에 대한

6) 위안부 합의에 대한 다양한 평가에 대해서는, “위안부 타결: 전문가들 ‘중대 진전’ vs ‘日 책 임인정 부족,’” 연합뉴스, 2015년 12월 28일.
7) 위안부 합의 1년이 되는 2016년 12월 여론조사 기관인 리얼미터가 조사한 결과에 의하면, 한국 국민의 59%가 위안부 합의 파기에 찬성했다. “대일 ‘무능 외교: 파기 59%, 유지 26%...위안부 합의 여론조사,” 경향신문, 2016년 12월 29일.
8) 한국일보와 요미우리가 실시한 한·일 국민 공동 여론조사에 의하면, 위안부 합의에 대해 한국 측은 76%가 부정적인 평가를 내린데 반해, 일본 측은 56%가 긍정적으로 평가하고 있다. “위안부 합의 韓 76% 부정 평가...日은 56% 긍정적,” 중앙일보, 2017년 6월 13일.
9) 여론조사 전문기관 리얼미터는 전국 19세 이상 국민을 대상으로 일본 대사관 앞에 설치된 소녀상 이전에 대한 의견을 묻은 결과 응답자의 66.3%가 ‘반대한다’고 답했다. 이는 ‘찬성한다’는 응답(19.3%)의 3배가 넘는 수치다. 매일경제신문, 2015년 12월 30일.

비판적인 여론을 불러 일으켰다. 당초 일반 국민들도 비판적이던 위안부 합의에 대해 더욱 비판의 목소리가 세지면서 재협상 또는 일방적 파기의 논의가 가속화된 것은 2016년 말부터였다. 한·일 간 위안부 합의 문제는 중국과의 사드 배치 논란, 북한의 핵 미사일에 대한 대응 문제와 더불어 대선 국면의 뜨거운 논란거리로 발전하였다. 대선에 나선 대부분의 후보자들은 위안부 합의에 대해 비판적인 태도를 보였다. 특히 당시 야당이던 더불어민주당은 위안부 합의의 파기 및 재협상을 주장하고 나섰다. 하지만, 위안부 합의에 대해서는 야당 후보뿐 아니라 여당 후보들까지 비판적 자세에 합류함으로써 위안부 합의의 장래에 먹구름이 끼고 있다는 관측이 대세를 이루었다.

II. 한국의 세 가지 비판적 선택지-재협상, 일방적 파기, 비판적 검증

위안부 합의에 대한 비판적 논의가 다양하게 전개되고 있지만, 대략 세 가지 관점이 주류를 이루고 있다. 대표적인 논의는 위안부 합의가 국민적 합의를 통한 민주적 절차를 무시한 조치이자 한국의 자존심을 손상시킨 합의이기 때문에 일본과 재협상에 임해야 한다는 주장이다. 또 하나의 주장은 만약 일본과의 재협상이 어렵다고 한다면 적어도 한국이 이를 일방적으로 파기하고 일본에게 이를 통보함으로써 합의의 효력을 중단시켜야 한다는 주장이다. 다른 하나의 주장은 위안부 합의에 이루게 된 정치적 과정과 외교적 협상 절차, 그리고 문구의 조정 내용에 대해 상세한 재검증을 통해 부분적인 재수정을 가할 필요가 있다는 주장이다. 이들 세 주장 모두 위안부 합의에 대해 기본적으로 비판적인 입장에서 서 있다는 점에서 전면 수용론이나 부분적 수용론에 비하면 합의 부정론에 가까운 입장이라고 할 수 있다.

정책적으로 논의되어야 할 과제는 한국의 문제 제기와 비판적 입장 표명에 의한 새로운 문제 해결 노력이 얼마나 현실적이고 실현 가능한가의 문제이다.

우선 시민단체들과 여당인 더불어민주당 내부에서 가장 전향적으로 내세우고 있는 주장이 '위안부 재협상론'이다.¹⁰⁾ 위안부 합의 자체가 피해자의 입장을 충분히 반영하지 않는 비민주적인 절차를 통해 이루어졌고 한국에게 굴욕적인 협상 결과였기 때문에 일본과 재협상에 나서야 한다는 주장이다. 문제는 일본이 한국 측의 재협상 요구에 응할 것인가가 가장 큰 관건이다. 한국으로 보자면 합의의 당사자인 박근혜 대통령이 탄핵을 당하고 대통령직에서 파면되어 수감된 상태이기 때문에 합의를 부정하는 것은 충분히 가능하다. 하지만, 일본측 합의 당사자였던 아베 수상은 여전히 수상의 자리를 굳건하게 지키고 있고 2021년까지 집권할 가능성까지 있다. 합의 당사자의 일방인 아베 총리가 자신이 합의한 위안부 합의에 대해 이를 자기부정적으로 해석하고 재협상에 응할 가능성은 제로에 가깝다는 것이 문제이다.¹¹⁾ 아베 수상이 재협상에 응할 경우 아베 수상 자신도 일본의 지지 세력으로부터도 정치적 비판의 대상이 되는 것은 피할 수 없기 때문에 아베 수상은 재협상에 응할 리가 만무하다.

더구나, 아베 수상이 고집을 꺾지 않고 주장하여 관철시킨 합의의 부수적인 내용들, 즉 최종적이고 불가역적인 해결이라는 합의, 국제사회에서의 비판을 삼가자는 합의, 그리고 소녀상 이전을 위해 노력한다는 합의 등은 일본 측에서 보면 자신들에게 유리한 합의 내용이기 때문에 이 부분을 뒤흔들 공산이 큰 재협상에는 응하지 않을 공산이 크다. 재협상이란 상대가 있는 관계로 한국 측만의 주장으로 재협상에 임할 수 없다는 점을 감안하다면, 재협상 주장은 일견 정치적 타당성을 가지고 있음에도 불구하고 현실적 실현 가능성은 낮다. 또 하나의 문제는 일본 측이 설혹 재협상에 응한다고 하더라도 현재의 합의보다 더 나은 합의를 도출해 낼 수 있느냐는 별개의 문제라는 점이다. 만약

10) 2017년 6월 14일 위안부 수요집회에 참석한 추미에 더불어민주당 대표는 위안부 합의는 무효이며 재협상해야 한다고 주장했다. "수요집회 참석한 추미에 '위안부합의는 무효, 재협상 해야,'" 연합뉴스, 2017년 6월 14일.

11) 한국 전문가인 오코노기 게이오대 명예교수도 일본이 재협상에 응할 가능성이 없다고 단언한다. "남북대화 한국외교 영향력 높이는 일," 한겨레, 2017년 5월 16일.

일본과 재협상에 임하였지만 현재의 합의보다도 못한 합의를 이끌어낼 경우 정부 여당이 가지는 정치적 부담은 이루 말할 수 없이 클 것이기 때문이다. 나아가 위안부 재협상이 진행된다 하더라도 실제로 수혜자인 피해자 할머니들이 생존할 확률이 점점 줄어든다는 사실은 정부 여당으로 보아도 부담이 아닐 수 없다. 2017년 6월 현재 38명이 생존해 계시지만, 2012년 8월 당시 80명이 생존했던 점을 감안하면 매년 한해 평균 8명 정도가 사망에 이르고 있고 평균 연령 90세에 가까운 이들의 생존 확률은 갈수록 낮아질 것이기 때문에 피해자 할머니들을 만족시킬 수 있는 협상 결과를 조속히 내놓아야 하는 부담이 더욱 커진다는 것이다. 따라서 재협상론의 긍정적 기능과 정치적 타당성에도 불구하고 현실적 실현 가능성과 실무적 협상의 리스크를 감안해 본다면 실제로 현실화시킬 수 있는 여지는 높지 않다고 볼 수밖에 없다.

만약 위안부 합의 재협상이 현실적이지 않다면 고려해 볼 수 있는 대안이 일방적 파기론이다.¹²⁾ 합의의 일방적 파기는 한국의 주체적이고 주권적인 선택에 의한 것이고 결단만 내린다면 즉시 시행할 수 있다는 점에서 결정의 유효성을 느낄 수밖에 없는 선택이다. 대선 당시에도 일부 후보들은 만약 대통령이 된다면, 이미 일본에서 건네받은 10억 엔을 돌려주고 한국 정부의 예산으로 보상을 실시함으로써 한국의 국가적 자존심을 지키고 일본에게 도의적 부담성을 지속적으로 제기하는 편이 낫다는 주장이 제기된 바 있다. 하지만, 싫건 좋건 간에 2015년 위안부 합의 당시 위안부 문제가 양 정부 간에 ‘최종적이고 불가역적으로’ 해결되었다고 한국 정부가 받아들인 점이 걸림돌이다.

만약 한국 측이 합의를 일방적으로 파기할 경우, 한·일 간에서 뿐만 아니라 국제사회에서 한국 정부는 정치적 편익과 상황 변화에 따라 상대국과의 합의를 일방적으로 파기할 가능성이 높은 국가로 인식됨으로써 외교적 리스크를 크게 떠안아야 한다는 부담이 있다. 다른 나라들이 한국과의 외교적 합의

12) 더불어민주당의 강창일 의원은 위안부합의를 재협상할 수 없다면 파기할 수밖에 없다고 주장한다. “더민주 강창일 ‘위안부 합의, 재협상 안 되면 파기할 수밖에 없다.’” 조선일보, 2017년 5월 12일.

를 추구할 경우 합의의 신뢰성과 지속성에 대한 의구심을 지우지 않을 공산이 커지기 때문이다. 나아가, 한국에 대해 아주 비판적인 입장을 굽히지 않는 일본의 우익들이 활개를 칠 여지를 준다는 것도 부담이다.

일본의 우익들은 합의 이전부터 한국을 ‘골포스트를 옮긴다’는 표현을 해 가며 한국의 협상 스타일에 문제를 제기한 바 있다. 만약 한국이 위안부 합의를 일방적으로 파기할 경우, 일본 우익들은 자신들의 주장이 사실이었다는 점을 대대적으로 선전하면서 한국을 괴롭히는 선봉에 설 공산이 크다. 이런 점을 감안한다면, 합의를 ‘불가역적’이라고 받아들인 점은 외교적으로 리스크가 큰 선택이었다. 현실적으로는 위안부 합의 이후 한국 정부가 ‘화해와 치유 재단’을 설립하였고, 일본 측이 일찌감치 10억 엔의 정부 예산을 한국 측에 넘겨 사업이 현재진행형으로 실시되고 있다는 점이다. 화해와 치유재단은 사망한 피해자들에 대해서는 2,000만원, 생존해 있는 피해자들에 대해서는 1억 원을 기준으로 삼아 피해자들이 원하는 항목에 지원을 하기 시작했다.

2015년 12월 당시 생존했던 피해자로 간주된 46명 중 34명이 재단으로부터의 지원을 받기로 합의하고 이미 자금이 건네지기 시작했다는 사실은 한국 측으로 보아도 일방적인 파기를 어렵게 만드는 현실적 이유이기도 하다. 일부 피해자들의 비판적인 시각에도 불구하고 사실상 피해자들의 시각이 양분되어 상당수의 피해자 할머니들이 정부의 노력을 평가하고 돈을 건네받고 있다는 점이 일방적 파기의 가능성을 낮게 만들고 있다. 만약 위안부 피해자들이 일률적이고 합의된 형태로 위안부 합의에 대해 비판적인 태도로 일관했다면 일방적 파기의 가능성은 높았다고 할 수 있다.

일부에서는 이미 지원한 자금도 포함하여 이를 회수하고 일본 측에 돌려준 다음 한국 정부의 예산으로 이를 대체 지급하자고 주장한다. 지원의 금액으로 보자면 이는 충분히 한국의 예산으로도 실행 가능한 부분이다. 하지만, 한국이 건네받은 돈을 일본 측에 돌려준다고 해도 일본 측이 이를 받아들일 가능

성이 아주 낮기 때문에 정치외교적 효력을 발생시키기 만만치 않다는 부담이 있다. 일본 측이 이를 받아들일 경우 한국의 일방적 파기 주장에 동조하는 결과를 낳기 때문에 일본 측은 이를 받아들이지 않을 것이기 때문이다. 또한, 한국 정부가 또 다른 예산 조치를 통해 위안부 피해자들을 보상할 경우, 태평양 유족회, 한국전쟁 피해자, 베트남 참전 유족 등 다양한 보훈 대상들과의 형평성을 고려할 수밖에 없다. 위안부 피해자들에게만 보상이 집중될 경우 향후 정부의 보상 대상 선정 절차 및 금액 산정에 부정적인 영향을 미칠 공산이 크다. 따라서 합의의 일방적 파기론도 실제로 시행하는 데에는 어려움이 많다.

비판적인 기조는 유지하면서도 현실적 실행력을 담보하기 위해 고려되는 것이 위안부 합의의 비판적 검증론이다.¹³⁾ 아베 수상이 자신이 받아들이기 싫은 고노담화를 재검증한 것과 마찬가지로, 현 정부도 위안부 합의를 비판적으로 재검증함으로써 선택적으로 이를 수용하거나 재검토하는 방안이라 할 수 있다. 이는 일본과의 협상이나 동의가 없이도 우리의 선택에 의해 실행 가능하고 합의 자체를 파기하는 것이 아니라서 리스크가 상대적으로 적은 정책 선택지이다. 위안부 합의를 비판적으로 재검증할 경우 논의의 대상이 될 수 있는 항목은 몇 가지로 나뉘어질 수 있다.

우선, 위안부 합의가 왜 갑자기 국민적 합의 도출없이 이루어졌는가 하는 절차적 검증을 시도할 수 있다. 위안부 피해자 및 지원 단체들과의 협의 및 설득 노력이 어느 정도 이루어졌는지, 관계자들과의 토론 및 합의 도출에 문제는 없었는지를 검증할 수 있다. 또한, 구체적인 협상 주체는 누구였으며, 합의에 이르게 되는 과정에서 어떠한 역할을 통해 문구 합의에 이르렀는가를 검증함으로써 협상의 과정을 되돌아볼 수 있다. 나아가, 대외적으로 발표된 합의 문구 이외에 이면 합의가 존재하지는 않았는지, 왜 한국 측에 불리하다고 판단되는 합의를 수용하게 되었는지 하는 이면 합의 검증 가능성도 있다. 아

13) 강경화 신임 외교부장관은 위안부합의에 대한 검증을 지시한 것으로 알려졌다. “위안부 합의에 칼 꺼내든 강경화 … 협상과정 검증 지시.” 동아일보, 2017년 6월 24일.

울러, 위안부 합의 중에서 한국 측이 수용할 수 있는 부분과 수용하기 어려운 부분을 변별해 내는 실질적 내용 검증도 있을 수 있다. 이러한 위안부 합의의 비판적 재검증을 통해 국민들에게 설득 가능한 부분은 설명하고, 받아들일 수 없는 부분은 향후 어떻게 다루어 나갈까 하는 논의를 시간을 두고 고려해 볼 수 있다는 장점이 있다. 일본 측의 양보를 통해 한국 측이 받아들인 성과를 국민들에게 설명하고 설득하는 과정도 재검증의 일부일 수밖에 없다.

합의 내용 중에서 '일본 정부의 책임을 통감한다'는 문구는 충분히 긍정적으로 평가해도 좋은 부분이다. 또한 일본 측이 정부의 예산만으로 정책적 조치를 취했다는 부분도 긍정적 평가를 해주는 것이 마땅하다. 정부 예산을 사용했다는 것은 법적 근거를 가진 정책 조치를 취했다는 것을 의미하며 부분적으로 법적 책임을 인정했거나 마찬가지이기 때문이다. 아베 총리가 개인으로서가 아니라 일본국을 대표하는 내각총리대신으로서 사죄와 반성을 한 부분은 공식 사죄라고 판단할 수 있는 근거이기도 하다.

다만, 재검증 절차를 밟을 경우, 한국 측은 아베 수상의 사과와 반성이 진정성을 가지도록 본인의 입으로 진정성 있는 사과를 하도록 요구하여야 할 것이다. 또한, 정부의 입장에서 합의를 뒤집거나 재협상을 요구하지는 않는다는 점에서 최종적인 해결이라고 간주하더라도, 이 합의가 피해자 개인의 항의나 불만의 표시까지 막는 것은 아니라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 또한 국제사회에서의 비난 금지도 역사적 사실을 부정하거나 왜곡하는 시도까지 허용하는 것은 아니며 국제적 보편인권의 문제로서의 위안부에 대한 논의까지 폐기하는 것은 아님을 분명히 할 필요가 있다. 아울러 국제적인 규범과 관례에 의해 대사관 앞에 소녀상을 설치하는 것이 바람직하지는 않지만 이전 노력의 시점을 명시한 것이 아닌 상태이며 이것이 선결적인 해결과제도 아님을 밝힐 필요가 있다.

위안부 합의를 그대로 받아들일 수 없다고 한다면, 현실적으로 재협상이나

일방적 파기보다는 비판적 재검증을 통해 한국이 할 수 있는 부분과 할 수 없는 부분을 분명하게 정리하는 노력을 기울일 필요가 있다.

Ⅲ. 새 정부의 대일관계 기본 접근법과 바람직한 한·일 관계를 위한 제언

문재인 대통령은 대선 기간 중 한때 위안부 합의에 대한 재협상이나 일방적 파기 가능성도 시사하였지만, 대통령으로 당선된 이후 비판적인 입장을 견지하면서도 현실적인 대안을 모색하고 있다.

아베 수상과의 통화나 니카이 일본 수상 특사 방문 당시 밝힌 입장을 통해 신정부의 대일 접근법의 일단을 추론해 볼 수 있다. 문 대통령은 ‘위안부 합의를 국민들이 받아들이지 못하는 것이 한국의 현실’이라고 지적하고 이에 대해 시간을 두고 해결해 나가야 한다는 점을 강조하고 있다.¹⁴⁾ 이는 여당인 민주당 지도부가 재협상을 강하게 주장하고 있는 점과도 대비된다. 위안부 합의에 대해 대통령 본인이 대단히 비판적이라든가 정부로서 이를 수용할 수 없다는 것이 아니라 국민들이 이를 수용하지 못하고 있는 것이 현실이라는 점을 담담하게 주장하고 있다. 또한 위안부 합의에 대해 재협상을 하겠다거나 일방적인 파기를 하겠다는 입장을 내세우고 있는 것도 아니다. 현실적으로 위안부 합의에 대해 받아들이지 못하고 비판적인 입장을 취하고 있는 한국의 현실을 무시할 수 없고 이를 엄연한 현실로 받아들인 전제위에서 해결의 실마리를 풀어야 한다는 것이 핵심이다. 역으로 말하자면, 위안부 합의에 대해 국민의 여론과 정서가 바뀐다면 소용도 가능하다는 의사표시라고 읽을 수도 있다. 조급한 정책 판단을 삼가고 사태를 정관하면서 현실적 대책을 마련해 나가고 싶다는 것

14) 니카이 일본 특사를 접견한 문재인 대통령은 한·일 위안부 합의에 대해 “우리 국민이 받아들이지 못하는 게 솔직한 현실”이라고 하며 “무엇보다 당사자인 위안부 할머니들께서 받아들이지 않고 계신다”고 강조했다. 글로벌 이코노믹, 2017년 6월 13일.

으로도 해석 가능하다. 대일 정책과 관련하여 주목할 다른 부분은 위안부 문제가 복잡하고 갈등적이지만 '이 문제에 발목이 잡혀서는 안 되고 협력 가능한 부분들에 대해서는 미래지향적인 동반자관계를 발전시켜 나가야 한다'고 천명한 점이다.¹⁵⁾

다시 말하자면, 과거사 문제와 협력적 사안들을 투트랙 접근법에 의해 분리 대응하겠다는 의사를 밝힌 것이다. 이와 같은 접근법은 박근혜 정부의 말기에 시도한 흔적이 있다. 박근혜 정부도 초기에는 '과거사 해결없는 일본과의 협력은 없다,' '과거사문제를 해결해야만 다른 분야의 협력도 가능하다'는 '과거사 현안 우선주의' 내지 '과거사 해결 입구론'을 주장하여 일본과의 협력이 전면적으로 차단되었던 적이 있다. 문재인 정부도 이 같은 접근법의 과오를 충분히 인식한 가운데, 대일 정책의 방향성을 잡았다고 본다. 따라서 일본을 대함에 있어 실용적인 입장에서 협력적 사안들에 대해서 협력 가능성을 모색하면서도, 과거사 현안들에 대해서 할 말은 하고 풀어갈 것은 풀어가겠다는 투트랙 접근법을 선택한 것이다.

한·일 관계를 원만히 풀어가기 위해서는 우선 역사문제를 모든 현안의 우선순위에 놓지 않고 역사 문제와 다른 현안들을 분리 대응하는 실용주의적 접근이 필요하다. 협력의 끈을 놓은 상태에서는 오히려 과거사 문제도 풀리지 않는다는 것을 양국은 경험한 바 있다. 특히, 정치적 갈등이 경제 협력이나 사회문화교류에 방해가 되지 않도록 하는 정경분리 원칙을 준수해 가는 것이 바람직하다.

한·일 관계의 중요성을 양자 간 관계에서 뿐만 아니라 지역 정세 전체와 국제사회의 흐름과 연결시켜 파악하는 혜안이 가질 때 양자 간 갈등의 고리에서 벗어날 수 있다. 미국과의 관계개선을 위해서도, 중국과의 협력 관계를 다

15) 문재인 대통령은 12일 일본 아베 신조 총리의 특사인 니카이 도시히로(二階俊博) 자민당 간사장에게 “한·일 관계가 미래지향적인 동반자 관계로 발전해 나가길 희망한다”고 말했다. 뉴시스, 2017년 6월 12일.

지기 위해서도, 러시아와의 전략적 동반자 관계를 만들기 위해서도 한·일 관계의 개선은 아주 유용하고 유효한 지렛대가 될 수 있다. 역으로 한·일 관계가 질곡에 빠지면 한·미 관계에도 부정적 영향을 미칠 수 있고, 중국도 양국의 갈등을 역활용하여 한국에 압박을 가할 수 있다. 한·일 관계가 흔들리면 러시아의 기회주의적 한반도 개입도 늘어날 수 있다. 따라서, 한·일 관계 증진을 통해 한국을 둘러싼 주요 강대국들과 외교적 협상력을 높이고 이를 지렛대로 삼아 지역 및 국제문제에 대응하는 명민한 외교력이 요구된다.

나아가, 일본을 글로벌 파트너십의 한 축으로 삼을 때 한국의 외교 지평은 넓어진다. 민주주의와 시장경제를 기반으로 하면서 자유무역 및 자유 항행을 기본 질서로 하는 자유주의적 국제질서는 한·일 양국이 공동으로 수호해 나가야 할 규범과 가치관에 해당한다. 또한, 전 지구적 관심사인 에너지, 환경, 자원, 생태계보존 등 다양한 지구 규모의 국제공공재 유지 및 개발에 한·일은 유사한 이해관계를 가지고 있다. 한·일 경제계도 상대국 시장에 대한 진출이라는 협소한 장을 넘어 양국이 손잡고 글로벌 시장 및 제3국 시장에 공동 진출할 때 이익을 공유하는 시너지 효과를 불러올 수 있다.

이 같은 한·일 협력관계를 구축하기 위해서 양국은 현안의 해결에만 집착하지 말고 21세기를 이끌어 갈 새로운 비전과 설계도를 마련하여 장기적, 포괄적, 복합적 협력관계 구축에 적극 나서야 한다. **외교**

미국의 한·미 FTA 개정협상 요구와 한국의 대응*



정 철
대외경제정책연구원
선임연구위원



김원기
대외경제정책연구원
부연구위원

I. 들어가는 말

최근 미국의 로버트 라이트하이저 무역대표부(USTR) 대표는 한·미FTA 개정 및 수정 논의를 위해 공동위원회 특별회기를 개최할 것을 요청하였다. 이는 지난 6월 한·미 정상회담 기간 중에 트럼프 대통령이 양국 간 무역수지 불균형 문제와 한·미 FTA 재협상을 언급한 이후 미국 행정부가 취한 조치이다. 트럼프 대통령 취임 이후 미국정부는 상품무역수지 적자와 미국 내 일자리 문제를 연계하면서 불공정무역(unfair trade)행위에 대한 엄격한 제재와

* 본고는 대외경제정책연구원의 오늘의 세계경제 「미국 트럼프 정부 100일의 통상정책과 시사점」(2017)에 일부 기초하여 작성함.

양자 간 협상을 통한 해결방안 마련을 골자로 하는 통상정책 방향을 내걸고 무역상대국에 대해 통상압력을 행사하는 등 보호무역주의적인 성향을 노골적으로 드러내고 있다.

미국의 트럼프 대통령은 작년 대선에서 미국우선주의(America first)를 표방하면서 “미국을 다시 위대하게(Make America great again)”라는 슬로건을 내걸었다. 이는 대외정책에도 반영되어 트럼프 정부의 통상정책 기조가 자유무역보다는 공정무역(fair trade)에 방점을 두고 상품무역수지의 균형과 이를 통한 제조업 일자리 창출을 강조한다. 또한 TPP 서명 철회에서 보듯이 다자 또는 복수국 간 협정보다는 양자협상을 중시한다.

트럼프 정부가 무역의 공정성과 양자협상에 중점을 두고 통상정책을 추진하는 이유는 미국의 무역수지 적자가 미국 내 일자리에 부정적 영향을 준다는 인식에 기초하여 대미 무역수지 흑자를 내는 무역상대국들에 대해 상호 호혜성(reciprocity)을 요구하기 위함이다. 일각에서는 이러한 트럼프 정부의 통상정책을 보호무역주의라고 평가하면서 우려를 표명한다. 그러나 트럼프 대통령과 미국 정부는 미국경제가 그동안 일부 무역상대국들의 불공정무역행위로 인해 피해를 입었으며 따라서 경제정의 구현을 위해서도 이에 대한 엄정한 제재가 필요한 시점임을 강조한다. 미국은 무역구제를 포함하여 다양한 조치를 통해 자국 기업들에게 자유롭고 공정한 통상환경을 구축하겠다는 입장이다.

이러한 트럼프 정부의 통상정책의 핵심은 국가 전략적 차원에서 국력신장이라는 궁극적 목적을 달성하기 위해 통상정책을 활용하는 것으로 이해할 필요가 있다. 최근에는 불공정무역을 제재하기 위한 각종 수단을 통해 미국의 상품무역적자를 해소하려는 노력을 기울이는 한편, 주요 대미 무역흑자국(중국, 독일, 한국, 일본 등)을 환율조작국이라고 비난하는 등 미국 입장에서 무역상대국의 불공정행위에 적극적으로 대응하고 있다. 이와 더불어 트럼프 행정부는 WTO 규범보다 자국 법을 우선하겠다는 정책을 밝히는 등 기존 국제

통상질서와 규범(rules)을 존중하기보다는 사안별로 미국의 국익을 최대한 반영하기 위해 당분간 양자협상 방식을 선호하는 통상정책을 추진할 것으로 보인다.

특히 한·미 FTA와 관련해서 트럼프 대통령은 유세기간에 “한·미 FTA는 일자리 킬러(job-killing FTA)”라고 언급하였고 취임 이후에는 “한·미 FTA가 힐러리 클린턴(당시 국무장관)이 체결한 끔찍한 협정이며 일방적으로 미국에 불리한 협정(It's a one-way street.)”으로 평가하면서 필요하다면 한·미 FTA의 종료 가능성도 시사한 바 있다. 지난 6월의 한·미 정상회담에서 트럼프 대통령은 일방적으로 한·미 FTA 재협상 필요성을 제기한 것도 이러한 맥락에서 이해할 필요가 있다. 현재는 미국 무역대표부가 공식적으로 한·미 FTA 공동위원회 특별회기를 요청한 상태다.

2007년에 타결된 한·미 FTA는 2008년 발발한 글로벌 금융위기와 양국의 국내정치적 이유로 의회 비준이 지연되었고 추가협상을 거쳐 2012년 3월 15일에 발효되었다. 따라서 한·미 FTA는 금년 3월 15일에 발효 5주년이 되었으며 협정문 기준으로는 10년이 된 무역협정으로 업그레이드가 필요한 부분이 있다. 디지털 무역의 증가세가 뚜렷한 가운데 이와 관련된 통상규범이 다자체제를 통해 정비되지 못하는 상황이며, 기존의 무역협정들도 최근의 통상환경변화를 반영하지 못하는 한계가 있다.

이러한 상황에서 미국의 주도하에 추진된 환태평양경제동반자협정(TPP)이 12개 회원국 간에 포괄적이며 높은 수준의 무역협정을 지향하면서 새로운 규범에 합의함으로써 선도적 역할을 할 것으로 기대되었으나 트럼프 대통령의 서명철회로 발효되지 못하였다. 그럼에도 불구하고 TPP 협정문이 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상에서 중용되고 있으며, 10년이 지난 한·미 FTA도 최근의 통상환경변화를 반영할 필요가 있다는 점에서 개선의 여지가 있다. 그러나 최근 미국정부가 주장하는 대로 양국 간 무역수지 문제가 한·

미 FTA로 인한 것이라는 점에는 이견이 존재한다.

본고는 발효 이전과 이후를 비교함으로써 한·미 FTA가 한·미 양국에 미친 경제적 영향과 성과를 분석하고 트럼프 정부의 통상정책 기조와 한·미 FTA 개정 협상 요구의 배경과 의미를 파악하여 한국의 대응방향을 제시하고자 한다.

II. 한·미 FTA의 성과

미국의 트럼프 정부가 주장하는 대로 한·미 FTA 발효 이전과 비교하여 발효 이후 한국의 대미 상품무역수지 흑자가 확대된 것은 사실이다. 그러나 한·미 FTA 발효 이후 최근까지 세계경제는 글로벌 무역둔화 현상을 겪었으며 한국의 수출과 수입도 전체적으로 둔화되었다는 점을 고려할 필요가 있다.

한·미 FTA 발효 이후 실제로 한국의 대미 수입은 대세계 수입보다 빠르게 증가했으며 대미 서비스수지 적자와 미국으로의 투자도 증가하여 종합적으로 볼 때 양국은 상호 균형적인 경제관계를 이루고 있는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 한·미 FTA의 성과를 놓고 볼 때 양국 간 객관적이고 사실에 기초한 평가에 대한 인식을 공유하는 것이 한·미 FTA 개정협상에 앞서 이루어져야 할 최우선 과제라 하겠다.

대외경제정책연구원의 분석에 따르면, 글로벌 경기침체와 무역둔화 속에서도 한·미 FTA는 양국 간 교역확대를 통해 경제성장과 일자리 창출, 소비자 후생개선에 긍정적으로 기여한 것으로 평가된다. 한·미 FTA 발효로 양국 간 교역이 확대되면서 한국의 실질GDP는 약 0.19%, 미국은 약 0.03% 추가적으로 증가했으며, 한국의 고용과 실질임금은 0.127%와 0.317% 늘어나고 미국의 일자리는 0.01%, 실질임금은 0.024% 증가한 것으로 분석되었다. 수입가격 하락으로 인한 한국과 미국의 소비자 후생은 각각 42.79억 달러와 51.1억 달러

증가했으며, 이는 한·미 FTA 발효 이후 보다 다양한 품목이 교역되면서 후생증가에 기여한 것으로 평가할 수 있다.

한·미 FTA 발효 이후(2012년~2015년) 한국의 대미 수출은 발효 이전(2007~2011년) 대비 36.28% 증가했으며 수입은 14.82% 증가하였다. 양국 교역에 영향을 미치는 다양한 요인들(환율, 국가 및 산업 특성 등)을 통제하고 분석한 결과, 한·미 FTA의 직접적 효과는 통계로 나타난 한국의 대미 수출과 수입의 약 1/3 수준인 12.69%와 4.86% 증가로 추정되었다. 다시 말해서 한·미 FTA가 없었더라면 동기간 한국의 대미 수출입 규모는 36.28%와 14.82%의 2/3 수준인 23.59%와 9.96%에 그쳤을 것임을 시사한다.

이와 관련하여 미국국제무역위원회(USITC)에서 수행한 기체결 무역협정(1984년 이후 체결된 UR과 15건 미국의 양자 및 지역무역협정)의 경제적 영향분석 결과, 2015년 기준 미국의 대한국 무역적자는 283억 달러이나 한·미 FTA가 없었다면 440억 달러에 이르렀을 것으로 추정되어 한·미 FTA가 158억 달러 무역적자를 개선한 것으로 평가한 바 있다.

양국 간 무역관계를 보다 구체적으로 살펴보면, 한국의 대미 흑자규모는 2011년 116억 달러에서 2016년 233억 달러로 확대되었으나, 한·미 FTA 발효 이후 글로벌 무역둔화 시기에도 불구하고 양국은 모두 상대국 시장에서 점유율을 확대한 것으로 나타난다.¹⁾ 한국 수입시장에서 미국의 점유율은 한·미 FTA 발효 이후 2.3%포인트 증가하였고 미국 수입시장에서 한국의 점유율도 0.6%포인트 증가하였다. 한국 수입시장에서 2010년 이후 감소추세를 보이던 미국의 점유율은 2012년 8.3%, 2015년 10.1%, 2016년에는 10.6%로 꾸준히 증가하였다.

이처럼 한국 수입시장에서 미국의 점유율이 증가한 이유는 2012년 대비

1) 한국의 대미 무역수지 흑자는 2015년 258억 달러로 정점을 찍었으나 이후 감소세를 보인다. 한편, 한국과 미국 간에 통계의 차이가 있어 미국 통계를 기준을 볼 때 2015년과 2016년 미국의 대한국 무역적자는 283억 달러와 276억 달러에 달한다.

2016년 한국의 대세계 수입이 9.4% 감소한 반면 대미 수입은 0.4% 증가했기 때문이다. 또한 미국 수입시장에서의 한국 점유율도 2012년 2.6%, 2015년 3.2%, 2016년 3.2%로 완만한 상승세를 보였다는 점에서 한·미 FTA가 양국 간 무역에 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

한·미 FTA 발효 이후 우리나라의 대미 무역수지 흑자폭 증가의 원인을 분석해보면, 이는 주로 양국 간 교역의 구조적 원인과 미국의 경쟁력 약화에 기인한 것으로 파악된다. 먼저 구조적 요인을 살펴보면, 한국이 대미 흑자를 기록하는 산업은 특정 품목에 집중되어 있으며 상호보완적이라는 특징이 있다. 2016년 USITC 자료에 따르면 한국의 대미 상품무역 흑자는 277억 달러이며, 그 중 제조업 부문 흑자가 336억 달러로 상품무역 전체의 흑자규모를 상회한다. 제조업 내에서도 자동차(191억 달러)와 전기전자(116억 달러)가 주도적인 역할을 하며, 특히 HS 6단위 기준 14대 품목의 흑자규모가 336억 달러에 달해 일부 제조업 품목이 한국의 대미 무역흑자의 원인이 되는 것을 알 수 있다.

양국 간 교역의 또 다른 특징은 한국의 주요 대미 수출품목이 미국의 대세계 수입 특화품목이라는 점이다. 2016년 미국의 대한국 30대 수입품(HS 6단위 기준)의 수입규모는 428억 달러이며, 이는 미국의 대세계 수입(5,443억 달러)의 7.9%에 해당한다. 이들 30개 품목 중 26개 품목은 미국의 대세계 수입이 수출보다 큰 수입특화품목이며, 특히 16개 품목은 미국의 수출이 수입의 절반에 미치지 못해 수입특화가 심한 품목이다. 반대로 한국의 30대 대미 수입품 중 25개 품목이 대세계 수입에 특화되어있어 양국 간 교역의 보완성이 큰 것으로 나타난다. 이처럼 한국의 대미 무역수지 흑자가 일부 품목에 집중되었다는 점과 한·미 양국의 주요 수입품 대부분이 수입특화품목이라는 점에서 상호 보완적이라는 구조적 특징은 한·미 FTA가 양국 경제에 유익한 협정임을 재확인해주는 것이다.

한·미 FTA 발효 이후 대미 무역수지 흑자폭이 증가한 또 다른 원인으로

미국의 대세계 경쟁력 약화를 꼽을 수 있다. 한·미 FTA 발효 이전인 2011년 대비 2016년 한국의 대미 무역수지 흑자폭이 증가된 업종의 대부분이 미국의 대세계 경쟁력이 악화되었기 때문이다. 한국이 대미 흑자를 기록하는 산업은 무역특화지수(TSI, Trade Specialization Index)로 평가한 미국의 경쟁력이 취약하거나 악화된 업종이 대부분인 반면, 항공, 석유화학 등 미국이 세계를 상대로 경쟁력을 갖춘 업종은 한국이 수입에 특화되어있어 여전히 보완적인 관계를 유지하고 있다. 한편, 피터슨 국제경제연구소(PIIE)의 Jeffrey Schott 선임연구위원은 2017년 3월 27일에 발간된 자료에서 한·미 FTA 발효 이후 미국의 대한 수출 부진의 이유로 한·미 FTA 이행 이슈나 환율조작보다는 한국시장에서의 경쟁 심화를 지목하고, 한·미 FTA가 전면적인 재협상보다는 소폭 개정되는 방향으로 전개될 가능성이 높다고 전망하였다.

한국이 무역수지 흑자를 기록하는 상품과 달리 미국이 무역수지 흑자를 내는 서비스 교역의 경우, 한·미 FTA로 미국의 대한국 서비스 수입(收入)은 지재권, 통신 등에서 증가했으며 법률서비스의 한국시장 진출이 활발해진 것으로 나타났다. 지재권보호 강화와 방송 및 통신에 대한 추가개방으로 미국의 대한국 지재권사용료와 통신서비스 수입증가율은 발효 전 기간(2008~2011년)에 비해 발효 후 기간(2012~2015년)에 각각 39.8%와 44.7% 증가하였다. 이는 같은 기간 미국의 대세계 지재권 사용료와 통신서비스 수입증가율(각각 30.4%와 43.3%)을 상회하는 것이다. 상업적 주재와 관련하여 추가개방이 이뤄진 법률서비스의 경우, 발효 이후 한국 내에서 활동 중인 미국 변호사와 미국계 법률사무소는 각각 98명과 22개에 달한다. 이는 2016년 현재 국내 전체 외국변호사 및 외국계 법률사무소(각각 128명과 27개)의 77%와 81%를 차지하는 것으로 한·미 FTA가 미국의 한국 법률 서비스 시장 진출에 기여한 것으로 보인다.

양국 간 투자의 경우, 미국으로부터의 외국인직접투자는 2011년 24억 달러에서 2015년 55억 달러로 크게 증가한 후 2016년 38억 달러로 감소했으나 이

를 기간별로 나누어 보면 한·미 FTA 발효 이전(2007~2011년)의 94.9억 달러에 비해 발효 이후 같은 기간(2012~2016년) 201.60억 달러로 112.45% 증가한 것으로 나타난다. 그 결과 전체 외국인직접투자에서 미국의 비중도 발효 전 15.78%에서 발효 이후 22.03%로 증가하였다. 한편 한국의 대미 해외직접투자는 2011년 73억 달러에서 2016년 129억 달러로 증가하였다. 기간별로는 한·미 FTA 발효 이전(2007~2011년)의 230억 달러에 비해 발효 이후 같은 기간(2012~2016년) 370억 달러로 약 60.2% 증가하여 한국의 전체 해외직접투자에서 미국의 비중도 발효 전 18.7%에서 발효 이후 23.8%로 증가하였다. 그 결과, 미국 내 주요 12개 한국기업에서 고용 중인 미국 근로자의 수는 2011년 12,109명에서 2015년 36,833명으로 증가하였다.²⁾ 이들 주요 기업외의 기업들과 하청기업까지 포함할 경우 고용창출효과는 더 클 것으로 예상된다.

Ⅲ. 트럼프 정부의 통상정책 기조와 한·미 FTA 개정협상 요구

트럼프 정부의 통상정책은 미국우선주의, 공정무역에 바탕을 둔 무역적자(특히 상품무역적자) 해소에 초점을 맞추고 있으며, 이를 통해 일자리 창출을 도모하는 것이 특징이다. 이러한 트럼프 정부의 통상정책의 핵심은 국가 전략적 차원에서 국력신장이라는 궁극적 목적을 달성하기 위해 통상정책을 활용하는 것으로 이해할 필요가 있는 것으로 판단된다. 특히 최근에는 불공정무역행위를 제재하기 위한 각종 수단을 통해 미국의 상품무역적자를 해소하려는 노력을 기울이고 있으며, 이 밖에도 주요 대미무역 흑자국(중국, 독일, 한국, 일본 등)을 환율조작국이라고 비난하는 등 미국 입장에서 무역상대국의 불공정무역행위에 엄정한 조치를 취하겠다는 입장이다. 이와 더불어 WTO 원칙이나 규범보다 자국 법을 우선하겠다는 정책을 밝히는 등 국제통상질서와 다자체제에 기초한 통상정보보다는 미국의 국익을 최우선시하는 정책방향을 내세우고 있다.

2) Washington Post (2016,8)

이러한 트럼프 행정부의 정책은 기본적으로 트럼프 대통령의 대선후보시절의 공약을 시행해 나가고 있는 것으로 평가할 수 있다. 트럼프 대통령은 대선 기간동안 대표적인 대미 무역흑자국인 중국과 멕시코의 불공정 행위를 비난한바 있으며 이에 관한 극단적인 제재방안(중국과 멕시코에 각각 45%, 35% 등 고율의 관세 부과, 중국을 환율조작국으로 지정, 통상법을 동원한 제재 등)을 공약으로 내세운 바 있다. 그러나 취임 이후 현재까지 일부 극단적인 공약(고율의 관세부과와 중국의 환율조작국 지정)은 아직 시행되지 않아 대선기간 주장했던 공약에서 일부 후퇴한 부분도 존재하는 것으로 평가할 수 있다.

〈표 1〉 대선 중 트럼프 대통령의 주요 대외경제정책

구분	주요 내용
對멕시코 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 수입품에 35% 관세 부과 · 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상 및 재협상 실패시 탈퇴
對중국 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 수입품에 45% 관세 부과 · 환율조작국 지정 · 불법보조금 지급 행위를 WTO 분쟁절차에 따라 해결 · 경영기밀 탈취와 같은 불법행위에 대해 대통령이 할 수 있는 모든 무역구제수단(201,301,232) 동원
기체결 무역협정	<ul style="list-style-type: none"> · 환태평양경제동반자협정(TPP) 철회 · 무역협정 준수 엄격 조사 · WTO 탈퇴 검토

자료: 정철 외, ‘미·중 정상회담 결과와 시사점’, 오늘의 세계경제 Vol. 17. No. 13, 대외경제정책연구원, 2017.4.13, 표 4

한편, 금년 3월 초에 발표된 미국의 무역정책의제(President’s 2017 Trade Policy Agenda)에서 트럼프 정부는 대선 공약보다 강도가 다소 완화된 표현을 사용하면서도 중국에 대한 강경 메시지와 무역구제조치의 활용, 무역수지 적자 해소를 위한 상호주의(reciprocity) 강조 등 여전히 강경한 입장을 견지하였다. 또한 한·미 FTA에 대해서도 발효 이후 미국의 대한 무역수지 적자가 확대되었다는 점을 지적하면서 비판적 시각을 드러냈으며 재협상 가능성

을 암시한 바 있다. 그러나 3월 말에 발표된 국별 무역장벽보고서(2017 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)는 한·미 FTA의 성과에 대해 전반적으로 긍정적인 평가를 내렸다. 특히 규제의 투명성 개선, 지적권 보호 강화, 비관세장벽 완화, 미국 중소기업의 한국 시장접근 개선 등을 긍정적으로 평가한 반면, 일부 개선이 필요한 부분으로 약가의 투명성, 법률시장 개방, 금융규제 완화 등을 지목하였다.

이처럼 통상공약이 일부 후퇴한 것과 함께 최근 통상정책과 관련하여 발표된 자료들의 기조가 상충되는 양상을 보이는 이유는 백악관 내 경제통상 및 대외정책 관련 유력인사들 간에 견해차가 존재하기 때문이라는 분석이 지배적이다. 경제통상 및 대외정책과 관련된 주요 인물 가운데 스티브 배넌 백악관 수석전략가 및 피터 나바로 국가무역위원장은 극단적인 보호무역주의자(또는 자국우선주의자)로 알려져 있으나, 백악관 내 또 다른 그룹인 게리 콘 국가경제위원장과 트럼프 대통령의 사위인 재러드 쿠슈너 백악관 선임고문의 경우 상대적으로 온건한 자유무역주의자로 알려져 있다. 또한 미국무역대표부(USTR)의 로버트 라이트하이저 대표 역시 온건한 자유무역주의자로 분류된다. 최근 백악관 내 이들 두 그룹 중 스티브 배넌 수석전략가 및 피터 나바로 위원장 등 강경파의 입지가 축소되는 반면 게리 콘 국가경제위원장과 재러드 쿠슈너 선임고문의 영향력이 커지면서 통상정책의 극단성이 완화되는 양상을 보이는 것으로 평가된다.

트럼프 행정부의 통상 관련 주요 이슈는 크게 (1) 행정명령, 무역구제 및 통상법을 통한 불공정무역행위 제재, (2) 무역협정의 재협상, (3) 환율조작 대응, (4) 기타(국경세 조정 등) 이슈로 구분할 수 있다. 이 중에서도 불공정무역행위에 대한 제재는 전 방위적으로 이루어지고 있으며 특히 다수의 행정명령을 통해 불공정무역행위에 대한 감시 강화, 무역협정 전면 재검토, 미국통상법에 기초한 수입규제 및 반덤핑과 상계관세를 포함한 무역구제조치 등 가용한 모든 수단을 동원하여 엄정한 조치를 취하는 통상정책을 추진하고 있다.

〈표 2〉 트럼프 정부 통상정책 관련 주요 이슈

구분	주요 내용
전반적인 기조	<ul style="list-style-type: none"> · WTO보다 자국법 우선, 통상법 등 모든 수단동원 불공정행위 제재, 무역협정 재검토 등 트럼프 대통령의 대선공약과 상당 부분 일치 · 반면, 대선공약대비 일부 후퇴한 부분(중국에 대한 환율조작국 지정 등)도 상존
불공정무역 제재	<ul style="list-style-type: none"> · 불공정무역 해결을 위한 다수의 행정명령에 서명 · 철강, 알루미늄 등에 대해 행정명령 및 통상법 등을 동원한 강력한 규제를 시행예고
무역협정	<ul style="list-style-type: none"> · 기체결 무역협정(한·미 FTA 포함)의 전면적인 재검토 발표, TPP 철회, NAFTA 재협상 절차가 진행 중 · 미·일 FTA 등 양자 관계에 기초한 무역협정 추진 · 한·미 FTA 재협상 혹은 종료 발언(2017. 4. 27)으로 한·미 FTA에 대한 불만 표출
환율조작	<ul style="list-style-type: none"> · 트럼프 대통령과 통상조직 수장들은 중국, 일본, 독일 등의 환율조작을 공개적, 지속적으로 비난 · 무역협정(NAFTA 등)의 재협상에 환율조작 제재조항 포함을 지속적으로 주장 · 반면, 대선기간 공약이었던 중국의 환율조작국 지정은 이루어지지 않음.
통상조직, 인선	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 산하 국가무역위원회(NTC)를 신설 · NTC, 상무부, USTR 등 주요 통상조직 수장에 대중 무역 강경과 임명
기타	<ul style="list-style-type: none"> · ‘Buy American, Hire American’ 행정명령을 통한 자국우선주의 정책 실현 · 미중간 무역적자 해소를 위한 100일 계획 합의

자료: 정철 외, ‘미국 트럼프 정부 100일의 통상정책과 시사점’, 오늘의 세계경제 Vol. 17. No. 18, 대외경제정책연구원, 2017.5.12, 표 1을 바탕으로 저자 작성

무역협정의 재협상의 경우, 미국 행정부는 NAFTA 재협상을 이미 의회에 통보하여 2017년 8월 중순에 캐나다, 멕시코와의 협상을 본격적으로 시작할 것으로 예측된다. 최근에는 트럼프 대통령의 한·미 FTA 재협상 발언을 계기로 미국무역대표부가 한국정부에 한·미 FTA 개정 및 수정 협상 관련 논

의를 위한 공동위원회 특별회기의 개최를 요청하였다. 환율조작 이슈는 미·중 정상회담 이후 주춤한 상태이나 향후 동북아 안보와 관련한 북한 문제와 미·중 간 무역수지와 관련하여 가시적인 성과가 나타나지 않을 경우 언제든지 다시 문제가 불거질 가능성이 있다. 이밖에 ‘Buy American, Hire American’ 등의 행정명령을 통한 자국산 우대정책 역시 트럼프 정부의 보호무역주의적인 통상정책의 한 형태라고 할 수 있다.

이전 정부와 달리 트럼프 정부는 특히 행정명령을 적극적으로 동원하여 불공정무역행위를 제재하려는 노력이 두드러진다. 트럼프 대통령은 2017년 6월 30일 현재, 총 37개의 행정명령(Executive orders)과 28개의 대통령 메모(Presidential memorandum)를 발표하바 있으며, 이들 중에는 TPP 서명 철회, 무역협정 재검토, 무역수지 적자원인 조사, 통상법 232조에 기반한 철강 및 알루미늄에 대한 셰이프가드 발동을 위한 조사 등 통상 관련 명령들이 다수 포함되어 있다.³⁾ 한·미 FTA와도 관련되어 있는 무역협정 재검토 행정명령은 2017년 4월 29일에 발표되었으며, 미 상무부와 무역대표부(USTR)는 동 행정명령에 따라 무역협정에 명시된 규정의 위반과 남용, 미국 내 일자리 상실, 무역적자 원인 제공 여부를 중심으로 모든 무역협정을 조사한 뒤 이에 관한 해결책을 담은 보고서를 발표해야 한다.

이외에 대규모 무역적자에 대한 실태조사 행정명령은 2017년 3월 31일에 발표되었으며, 트럼프 대통령은 동 행정명령을 통해 대미 무역수지흑자를 기록하고 있는 국가들을 대상으로 미국의 무역수지적자의 원인,⁴⁾ 비대칭적 비관세정책, 미국 제조업 및 고용에 미치는 영향, 국가의 안보를 약화시킬 수 있는 수입 및 무역관행 등의 내용을 조사하고 분석하여 보고하도록 지시한 바 있다. 또한, 동 조사에서는 2016년 미국을 상대로 심각한(significant) 무역수

3) 통상법 232조는 1962년 통상확대법의 일부이며 수입으로 인해 국가 안보상 위협이 발생할 경우 관세부과와 쿼터 등의 조치를 가능하도록 하는 법률이다.

4) 트럼프 대통령은 차별 관세, 비관세장벽, 해로운 덤핑, 해로운 정부보조금, 지적권 침해, 강제 기술이전, 노동법 및 기준 위반 등을 제시한 바 있다.

지후자를 기록하고 있는 국가들을 적시하도록 하였으며, 한국은 중국, 일본, 독일, 멕시코, 아일랜드, 베트남, 이탈리아에 이어 8번째 조사대상 국가로 알려져 있다.⁵⁾ 이와 더불어 통상법 232조에 근거한 철강('17.4.20) 및 알루미늄('17.4.27) 수입과 관련된 세이프가드 발동을 위한 조사를 대통령 메모형식으로 발표한 바 있다.⁶⁾

<표 3> 통상관련 행정명령 및 대통령메모 리스트

A. 행정명령

번호	일시	제목	내용
13785	17.3.31	Establishing Enhanced Collection and Enforcement of Antidumping and Countervailing Duties and Violations of Trade and Customs Laws	<ul style="list-style-type: none"> 반덤핑관세 또는 상계관세 부과가 결정된 품목에 대해 집행을 강화할 것을 지시함. 반덤핑, 상계관세와 관련하여 미국의 수익(revenue)을 보호하기 위하여 대상수입업자(covered importer)에 대한 담보금 요건(bonding requirement)을 강화하고, 관세법 위반을 근절하기 위한 전략과 계획을 수립하는 것이 주요 내용임.
13786	17.3.31	Regarding the Omnibus Report on Significant Trade Deficits	<ul style="list-style-type: none"> 대미 무역후자를 기록하고 있는 국가들을 대상으로 적자의 원인, 미국 경제에 미치는 영향 등을 조사, 분석하여 90일 이내에 대통령에게 보고하도록 함.
13796	17.4.29	Addressing Trade Agreement Violations and Abuses	<ul style="list-style-type: none"> 상무부와 무역대표부(USTR)로 하여금 미국 내 일자리를 빼앗고 무역적자를 심화시키는 무역협정을 조사하도록 하는 것이 주요 내용임.

5) Bloomberg BNA(2017. 4. 3), "Trump Signs Orders on Trade Deficits, Penalties."

6) 동 행정명령과 관련된 대통령 각서 제1조에서는 철강, 알루미늄, 자동차, 항공, 조선, 반도체가 미국 제조업과 방위 산업기반(defense industrial base)의 중요 요소(critical elements)로 불공정 관행과 기타 위반으로부터 지켜야 한다고 명시하고 있어 향후 철강과 알루미늄의외의 다른 분야로 조사가 확대될 가능성도 있는 상태이다.

B. 대통령 메모

일자	제목	내용
17.1.23	Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement	· TPP탈퇴
17.4.20	Steel Imports and Threats to National Security	· 통상법 232조에 의거 철강수입의 국가안보 침해여부 조사
17.4.27	Aluminum Imports and Threats to National Security under the Trade Expansion Act of 1962	· 외국인 알루미늄 수입이 미국의 안보를 해치는지에 대한 신속한 조사를 명령 · 이는 앞선 철강수입조사와 마찬가지로 통상법 232조(1962년 통상확대법)에 기반

자료: 저자 작성

IV. 우리의 대응

최근 미국은 무역대표부를 통해 한·미 FTA 개정협상을 제안한 바 있다. 이는 상품무역수지 적자 해소와 이를 통한 제조업 일자리 창출을 위해 양자협상을 강조하는 트럼프 정부의 전반적인 통상정책 기조의 맥락에서 이해할 필요가 있다. 트럼프 정부는 일방적인 무역수지의 불균형이 발생하는 원인을 불공정무역행위에서 비롯된 것으로 인식하는 경향이 있으며 이러한 불균형 해소에 정책 역량을 모으고 있다. 그러나 일국이 모든 무역상대국과 양자적으로 무역수지에서 균형을 유지하는 것이 경제학적으로 더 이익이 되지 않으며 바람직한 결과도 아니다. 양국간 산업구조와 경기변동 등 시장요인에 따라 무역수지의 흑·적자가 발생할 수 있기 때문이다.

한·미 FTA는 양국 간 관세 및 비관세장벽 철폐와 제도 선진화를 통해 무역투자자유화를 진전시키고 경제성장에 기여하기 위한 목적으로 체결되었다.

따라서 한·미 FTA의 성과를 논의할 때 양국 간 무역수지의 흑·적자 여부가 아니라 교역증대와 무역투자의 원활화 등이 평가요소가 되어야 할 것이다. 앞서 제시한 바와 같이 한·미 FTA 발효 이후 한·미 양국의 수출이 증가세를 보이고 상대국 시장에서의 점유율이 증가한 점과 제도적으로도 경제체질 개선 등 한·미 FTA는 모범적인 성과를 나타낸 것으로 평가할 수 있다. 이는 비단 국내에서만만이 아니라 미국에서도 시장접근과 규범 측면 모두에서 한·미 FTA의 효과를 긍정적으로 평가하는 것을 통해 알 수 있다.

따라서 한·미 FTA의 개선협상에 앞서 양국 간에 한·미 FTA의 호혜적 성과에 대한 인식을 공유하는 것이 중요한 출발점이 될 것이다. 또한 한·미 FTA가 양국 간 무역수지 불균형의 원인인지에 대한 분석도 필요하다. 그럼에도 불구하고 트럼프 정부의 최근 통상정책 기조로 미루어볼 때 미국은 자동차, 철강 등 제조업을 중심으로 상품무역수지 불균형 해소를 요구할 가능성이 높다. 또한 그동안 꾸준히 제기해온 한·미 FTA 이행 관련 이슈들로 법률시장 개방과 약가의 투명성 문제, 정보의 국외 이전 요건 등 금융 규제 완화 등도 협상테이블에 올라올 것으로 보인다. 그밖에 30개월 령 미만의 쇠고기 수입조건 해제와 쌀 관세화 관련 수입 확대를 요구할 가능성에도 대비할 필요가 있다.

한편, 지난 몇 년간 TPP 협상과정에서 이슈가 된 환율조항을 추가하는 문제는 8월 중순으로 예상되는 NAFTA 협상에서도 논의될 것으로 전망되므로 한·미 FTA 개정협상에서도 이에 대한 대응책을 마련해야 한다. 한국 입장에서 원산지 규정 완화 등 미국 시장접근이나 규범 측면에서 요구할 의제를 마련하는 한편 미래지향적인 경제협력 방안을 논의할 필요가 있다. 예를 들어 TPP 협정문 상에서 한·미 FTA 플러스 요소를 점검하고 최근 등장한 신무역이슈에 대해서는 선제적으로 접근하는 방안도 검토할 수 있다.

한·미 FTA 개정협상에서 양국 모두에 도움이 되는 방향으로 협상결과를

도출하기 위해서는 한·미 통상 당국 간 신뢰 구축이 최우선 과제다. 최근 급증하는 디지털 상거래 분야에서의 협력을 포함하여 4차 산업혁명시대에 글로벌 통상을 선도할 의제를 논의하고 미래지향적 협력관계 구축을 통한 경제시스템의 업그레이드와 신성장동력을 함께 발굴하는 등 경제협력을 확대하는 기회로 삼는 것이 한·미 FTA 개선협상이 추구할 중요한 방향이 될 것이다. 무역협상에서 주고받는 형태로 상대국과의 이익의 균형을 추구하다보면 아무도 나빠지지 않고 누군가는 좋아지는 파레토 최적(Pareto optimal)의 결과를 기대하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 제조업, 농수산업, 서비스업 등 산업 전반에 걸쳐 경쟁력을 제고함으로써 양국 경제의 성장은 물론 소비자 후생에 기여하는 방향으로 협상결과를 도출하는 것이 바람직하며 호혜적인 협상의 귀감이 될 것이다.

한국 신정부가 최근 글로벌 통상환경의 변화와 국정운영목표를 반영한 통상정책 방향을 수립하고 그에 따라 한·미 FTA 개정협상의 목표를 설정할 필요가 있다. 또한 통상정책의 컨트롤타워 역할이 가능하도록 체계적이고 종합적인 통상체계의 구축이 시급하다. 한·미 FTA가 우리 경제에 미치는 파급효과를 고려할 때 다양한 산업과 정책에 걸쳐 협상의제가 상정될 가능성이 높다는 점에서도 정부 부처 간 협력과 소통은 필수적이며, 따라서 정부의 모든 부처에 걸쳐 대외협상전략 및 국내대책 마련 등 효과적으로 대응할 수 있는 구조가 필요하다. 통상전문 인력의 확보와 함께 국회, 업계와의 소통은 물론 초기 단계부터 정책마케팅을 통한 대국민 홍보와 효과적 소통 전략을 마련하는 등 국민적 공감대 형성을 위해서도 힘써야 할 것이다. **외교**



미국 트럼프 대통령의 정치적 위기

2017년 프랑스 대선결과와 유럽정치의 변화 방향

아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 최근 발전 동향과 향후 전망

미국 트럼프 대통령의 정치적 위기

민정훈 (국립외교원 교수)

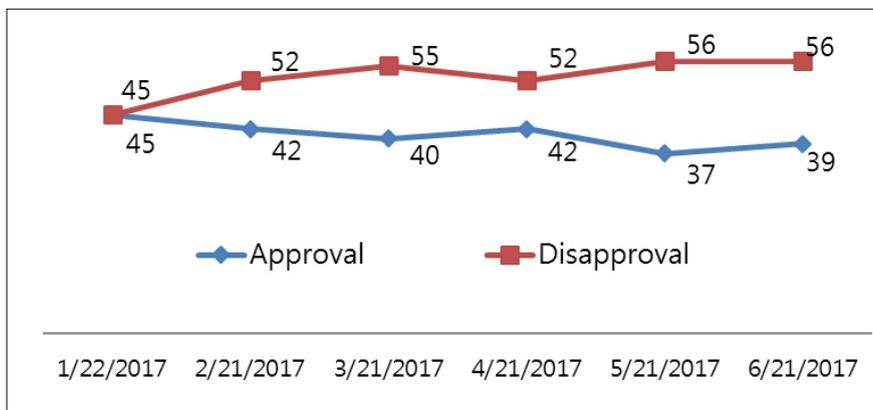


I. 문제의 제기

정치적 아웃사이더인 도널드 트럼프(Donald Trump)가 미국 대통령으로 취임한지 5개월이 흘렀다. 미국우선주의(America First)를 앞세워 미국을 다시 위대하게 만들겠다고 천명한 트럼프호는 오바마케어 폐지, 반(反)이민 행정명령, 멕시코 국경 장벽 설치 등 핵심 공약을 실현하는데 어려움을 겪고 있을 뿐 아니라 '러시아 스캔들'로 인해 곤혹스러운 상황을 맞이하고 있다.¹⁾ 트럼프 대통령의 정치적 어려움은 낮은 국정지지율(approval ratings)에서 확인할 수 있다.

1) 트럼프 대통령은 지난 1월 20일 취임사를 통해 미국우선주의(America First)를 앞세워 미국을 다시 위대하게 만들겠다고(Make America Great Again)고 밝혔다. 구체적으로 (1) 미국 제품을 사고 미국인을 고용할 것(Buy American Hire American), (2) 대대적인 인프라 사업 투자, (3) 제조업 부활과 일자리 창출, (4) 자유무역협정 재검토 등 무역정책 개혁, (5) 강력한 이민 규제 정책, (6) 이슬람 테러 근절 등을 강조하였다.

<표 1> 트럼프 대통령 국정지지율(%)



<표 1>에서 볼 수 있듯이 트럼프 대통령의 국정지지율은 취임 초 45%라는 낮은 수치로 출발하여 5월 이후 30%대로 하락하였다.²⁾

연이은 정책 실패, 낮은 국정지지율, 러시아 스캔들 등 트럼프 대통령이 직면한 난관을 고려하여 트럼프 대통령이 심각한 정치적 위기에 봉착하였다는 이야기가 나오고 있다. 과연 그러한가? 트럼프 행정부의 존폐를 좌우할 수 있는 정치적 위기에 직면해 있는 것인가? 이러한 문제의식을 가지고 이 글에서는 트럼프 대통령의 미국우선주의 주장과 트럼프 대통령 취임 후 서명한 주요 대통령 행정조치를 살펴봄으로써 트럼프 대통령이 자신의 핵심 공약을 충실히 추진하고 있는지를 살펴본다. 그런 다음 트럼프 대통령에게 정치적 어려움을 불러 온 오바마케어 폐지, 반(反)이민 행정명령, 러시아 스캔들의 진행사항을 살펴봄으로써 트럼프 대통령의 정치적 위기의 실체가 무엇인가에 대해 논의하고자 한다.

2) 퓨리서치센터에 따르면, 역대 대통령의 취임 첫 해 2월 지지율은 버락 오바마 64%, 조지 W. 53%, 빌 클린턴 56%, 조지 H. W. 부시 63%, 로널드 레이건 55%였다. www.pewresearch.org. 출처: www.gallup.com.

II. 트럼프 대통령의 ‘미국우선주의’와 대통령 행정 조치

1. 트럼프 대통령의 ‘미국우선주의’

“미국인을 고용하고 미국 제품을 구매하라(Hire American and Buy American)”로 축약되는 트럼프 대통령의 ‘미국우선주의’는 미국의 국익을 위해 국내문제에 우선순위를 두고 집중하겠다는 것이다. 이를 위해 기존 동맹 관계를 근본적으로 개편하여 미국의 부담을 줄이고 동맹국들의 기여를 증대시켜 미국의 핵심 이익을 지켜나가하고자 한다. 2008년 금융위기로 인해 미국의 패권이 약화되고 중국이 경쟁자로 빠르게 부상하는 상황에서, 세계경찰로서의 미국의 지위를 유지하기 위해 노력하기 보다는 미국 국민들의 경제적 불안과 고통을 해결하기 위해 국내 일자리 창출과 경제성장에 집중하겠다는 것이다.

트럼프 대통령은 작년 대선기간 동안 미국 노동자를 보호하고 미국 내 일자리를 창출하는 방편으로 미국 기업들의 생산시설을 미국으로 돌아오게 할 것이며, 이에 따르지 않을 경우 해외생산시설에서 만들어져 미국으로 수입되는 제품에 보복관세를 부과하겠다고 주장하였다. 또한 자유무역협정(FTA)이 미국민의 일자리를 빼앗아 간다며 집권하면 북·미자유무역협정(NAFTA)과 한·미 FTA 등 각종 FTA를 재검토하겠다고 공언하였다. 한편, 그는 가난한 미국이 부유한 서방, 일본, 한국 등의 동맹국들을 지켜주기 위해 과도한 지출을 하고 있다며 당선되면 현행 동맹 관계의 틀을 재조정해 동맹국들의 방위비 부담금을 100%까지 늘릴 것이라고 주장하였다.

2. 대통령 행정조치

백악관은 트럼프 대통령 취임 직후 트럼프 행정부의 6대 국정기조를 공개하였는데, 트럼프 대통령의 미국우선주의와 주요 선거 공약을 반영하고 있다. 구체적으로 (1) 미국 우선 에너지 계획(America First Energy Plan) (2) 미국

<표 2> 트럼프 행정부의 주요 행정조치(2017.1.20.~2017.2.9.)

분야	날짜	행정조치
복지	1.20	오바마케어 규제완화 (Executive Order Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal)
행정	1.23	연방정부 고용동결 (Presidential Memorandum Regarding the Hiring Freeze)
	1.28	공직자 윤리 규정 (Executive Order: Ethics Commitments by Executive Branch Appointees) NSC 조직 관련 규정 (Presidential Memorandum Organization of the National Security Council and the Homeland Security Council)
통상	1.23	TPP 탈퇴 (Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the U.S. from the TransPacific Partnership Negotiations and Agreement)
에너지/인프라	1.24	키스톤XL 송유관 재협상 (Presidential Memorandum Regarding Construction of the Keystone XL Pipeline)
		미국산 파이프라인 규정 (Presidential Memorandum Regarding Construction of American Pipelines)
		다코다 송유관 재협상 (Presidential Memorandum Regarding Construction of the Dakota Access Pipeline)
이민	1.25	인프라 사업 환경 평가 (Executive Order Expediting Environmental Reviews and Approvals for High Priority Infrastructure Projects)
		이민 관련 규제 (Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States)
안보	1.27	멕시코 국경 장벽 건설 (Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements)
	1.27	반(反)이민 행정 명령 (Executive Order: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States)
규제완화	1.27	군대 재건 (Presidential Memorandum on Rebuilding the U.S. Armed Forces)
	1.28	ISIS 격퇴 계획 (Presidential Memorandum Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria)
	1.24	미국 제조업 규제 완화 (Presidential Memorandum Streamlining Permitting and Reducing Regulatory Burdens for Domestic Manufacturing)
범죄 퇴치	1.30	연방정부 규제 신설과 철폐에 관한 규정 (Presidential Executive Order on Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs)
	2.3	금융 체제 완화 (Presidential Executive Order on Core Principles for Regulating the United States Financial System)
범죄 퇴치	2.9	범죄 감소와 공공 안전을 위한 T/F (Presidential Executive Order on a Task Force on Crime Reduction and Public Safety)
		법 집행관 보호 조치 (Presidential Executive Order on Preventing Violence against Federal, State, Tribal, and Local Law Enforcement Officers)
		미국으로 들어오는 마약 거래 및 인신 매매 단속 (Presidential Executive Order on Enforcing Federal Law with respect to Transnational Criminal Organizations and Preventing International Trafficking)

출처: www.whitehouse.org.

우선 외교정책(America First Foreign Policy) (3) 미군의 재건(Making Our Military Strong Again) (4) 일자리 창출과 성장(Bringing Back Jobs and Growth) (5) 법질서의 회복(Standing Up For Our Law Enforcement Community) (6) 모든 미국인을 위한 무역협정(Trade Deals Working For All Americans)가 포함되었다.³⁾

트럼프 대통령은 자신의 핵심 공약을 추진하기 위해 취임 첫 100일간 32개의 대통령 행정명령(executive order)에 서명했는데 이는 취임 첫 100일간 99개의 행정명령에 서명한 프랭클린 루즈벨트 대통령에 이어 두 번째로 많이 서명한 것이라고 알려졌다. <표 2>는 트럼프 대통령이 취임 후 첫 20일 동안 다양한 행정조치(executive action)에 서명하였음을 보여준다.⁴⁾ 대통령 행정조치는 연방 의회의 동의없이 서명 즉시 발동한다는 점을 고려할 때, 이러한 정치적 행보는 트럼프 대통령이 임기 초반 제반분야에 걸쳐 자신의 핵심 공약들, 즉 오바마케어 폐지, TPP 탈퇴, 송유관 건설 사업 재추진, 규제 완화, 법질서 회복, 이민 규제 정책 등을 대통령 행정조치를 통해 신속하게 추진하고자 했음을 잘 보여준다.

그러나 작년 대선기간 동안 논란을 불러일으켰던 공약들을 연방의회 등 관련된 정치 행위자들과의 협의 과정 없이 독단적으로 행정조치를 통해 추진함에 따라 많은 반대와 혼선을 가져오게 되었다. 또한 오바마케어 폐지, 반이민 행정명령, 멕시코 국경 장벽 설치 등의 핵심공약을 실현하는데 있어 난항을 겪게 되자 트럼프 대통령의 리더십에 대한 의구심이 커져 갔다. 이와 더불어 트럼프 행정부를 둘러싼 ‘러시아 스캔들’이 점점 수면으로 올라오며 따라 트럼프 대통령이 심각한 정치적 위기를 맞이한 것 아니냐는 주장이 나오게 되었다.

3) www.whitehouse.org

4) 민정훈, “트럼프 행정부의 초기 정책 평가 및 함의”, 『주요국제문제분석』 2017년 3월.

Ⅲ. 트럼프 대통령의 정치적 난관

1. 오바마케어(Obamacare) 폐지

트럼프 대통령은 작년 대선 기간 미국민의 건강보험 가입을 의무화하는 오바마케어(PPACA: Patient Protection and Affordable Care Act)를 재앙이라고 비난하며 당선되면 폐기할 것임을 공언하였다. 실제로 트럼프 대통령은 지난 1월 20일 취임하자마자 오바마케어 폐지를 추진하기 위한 행정명령을 1호로 발동하였다. 해당 행정명령에서 트럼프 대통령은 오바마케어 폐지를 추진할 것임을 분명히 하고, 폐지 절차를 진행하는 동안 연방정부가 오바마케어로 인한 부담을 최소화하기 위한 모든 조치를 취할 것임을 명시하였다.

그러나 성급한 오바마케어의 폐지는 수백만 미국인들이 보험혜택을 받지 못하게 하는 사태를 가져올 수 있다는 분석이 나왔고, 이로 인해 많은 미국인들이 불안함에 강력한 항의와 대책을 요구하였다. 트럼프 행정부와 공화당은 오바마케어를 대체할 건강보험체계로 트럼프케어(AHCA: American Health Care Act)를 내놓았지만 아직 연방의회를 통과하지 못하고 있는 상황이다. 우여곡절 끝에 지난 6월 4일 공화당의 협력으로 연방하원을 통과했지만 연방상원에서 대대적인 수정을 예고하고 있어 최종 입법까지는 시일이 소요될 것으로 보인다. 또한 트럼프케어에 대한 여론의 지지는 그리 높지 않다. 폴리토코와 모닝컨설팅가 지난 6월 15일~19일 실시한 여론조사에 따르면 트럼프케어를 지지한다는 응답은 35%에 그친 반면 지지하지 않는다는 응답은 49%에 달했다. 트럼프 대통령과 공화당이 어떻게 난관을 극복하고 상원 통과를 이끌어낼 수 있을지 추이가 주목된다.

2. 반이민 행정명령

트럼프 대통령은 지난 1월 27일, 테러를 비롯한 범죄로부터 미국민을 보호한다는 명목으로, 테러 위협이 있는 이슬람권 7개 국가(이란, 이라크, 시리아,

예멘, 리비아, 수단, 소말리아)에 대해 미국 입국과 비자발급을 90일 동안 중단하고 난민의 미국 입국을 120일 동안 금지하는 행정명령에 서명했다. 이에 따라 수백 명이 미 공항에 억류되고 미국행 비행기 탑승이 취소되는 등 극심한 혼선이 빚어졌다. 미국 전역과 세계 각지에서 반대 집회가 열렸으며, 미국 정치권과 행정부 내에서도 반발이 거세었다.

트럼프 정부는 이러한 비난에 강경하게 대응했다. 트럼프 대통령은 트위터와 연설 등을 통해 반이민 행정명령을 파기하면 나라가 위협에 처한다는 논리를 역설했고, 내각 인준을 지연시킨다며 야당인 민주당을 비난했다. 미국의 여론은 분열된 미국을 반영하듯 뚜렷하게 갈렸다. 미 정치전문매체 폴리τικο와 모닝컨설트가 2월 초에 실시한 여론조사 결과에 따르면 반이민 행정명령에 대해 55%가 지지(35% 강력 지지, 20% 다소 지지)한 반면 38%가 반대(26% 강력 반대, 12% 다소 반대)하였다. 반이민 행정명령은 결국 지난 2월 연방법원의 판결에 의해 그 효력이 중단되었다.

이러한 연방법원의 결정에 대해 트럼프 대통령은 추가 법정 공방 대신 법원의 행정명령 중단 결정을 우회할 새로운 행정명령을 만드는 쪽으로 방향을 잡았다. 트럼프 대통령은 지난 3월 6일 기존 입국금지 대상 이슬람권 7개 국가(이란, 이라크, 시리아, 예멘, 리비아, 수단, 소말리아) 중에서 이라크를 제외한 6개국 국적자의 입국을 한시적으로 금지하는 반이민 수정 행정명령에 서명했다. 반이민 수정행정명령은 기존 행정명령과 비교하여 (1) 입국 금지국 명단에서 이라크를 제외하고, (2) 종교 차별 문구를 제외하고, (3) 6개국 국적자 중 미국 영주권 소지자의 미국 입국을 허용하고, (4) 시리아 국민의 무기한 입국금지 조항을 완화하고, (5) 효력 발생까지 대기 시간을 두었다는 점이 달라졌다.

이러한 보완을 통해 트럼프 행정부는 반이민 수정 행정명령이 아무런 문제가 없다고 주장하였지만 이를 둘러싼 혼란과 법적 공방은 지속되고 있다. 이

번 수정 행정명령도 다소 축소되기는 했으나 여전히 무슬림 차별 조치라는 반발 여론이 거세게 일고 있기 때문이다. 반이민 수정 행정명령도 결국 연방법원의 결정에 의해 그 효력이 중단되었고, 트럼프 행정부는 이에 불복하여 지난 6월 1일 연방대법원에 상고했다.⁵⁾

AP와 시카고대학 미국여론조사센터(NORC)가 지난 6월 8일~11일 실시한 여론조사에 따르면 응답자의 57%가 반이민 행정명령에 제동을 건 연방법원의 결정이 적절했다고 대답한 반면 39%는 연방법원이 부당하게 간섭했다고 응답했다. 그러나 응답자 가운데 민주당원의 82%가 연방법원의 결정이 옳았다고 응답한 반면 공화당원의 73%는 연방법원이 부당하게 개입한 것이라고 대답했다. 이는 반이민 행정명령 등 이민 규제 정책에 대한 미국내 여론이 정치적 성향에 따라 첨예하게 대립하고 있음을 잘 보여준다. 트럼프 대통령은 이민 규제 정책에 대한 핵심 지지층의 지지를 바탕으로 논란에도 불구하고 반이민 행정명령 도입을 밀어부치고 있는 것으로 보인다.⁶⁾ 트럼프 행정부는 지난 6월 15일 시민권자 자녀를 둔 불법체류자 부모의 추방을 유예하도록 한 오바마 행정부의 이민 정책인 '부모책임 추방유예(Deferred Action for Parental Accountability)'제도를 폐지한다고 밝혔는데 이러한 조치는 트럼프 대통령의 이민 규제 정책에 대한 지지세력의 결집이 흔들림이 없음을 반영하는 것이라 하겠다.

-
- 5) 지난 6월 28일 연방대법원은 반이민 수정 행정명령의 일부 효력을 인정하는 판결을 내렸다. 재판부는 행정명령에서 지목된 이슬람권 6개 국가의 국민이 미국에 있는 개인 또는 단체와 '진실한 관계(bona fide relationship)'가 있음을 신빙성 있게 진술하지 못할 경우 90일간 입국 금지 조치를 적용할 수 있다고 밝혔다. 또한 모든 난민의 입국을 120일간 금지했던 조항의 발효도 일단 허용한다고 덧붙였다. 이러한 연방대법원의 결정에 따라 지난 6월 29일 반이민 수정 행정명령이 발효됐다. 이에 따라 행정명령에서 지목된 이슬람권 6개 국가의 국민은 90일 동안 미국내에 '가까운 가족'이나 사업적인 관계가 있어야만 비자가 발급돼 입국이 허용된다.
 - 6) 지난 7월 5일 미 정치전문매체 폴리티코와 여론조사기관 모닝컨설팅가 실시한 여론조사 결과에 따르면 미국인의 60%가 반이민 수정행정명령에 찬성한다고 응답했다. 반대는 28%에 불과했다. 응답자 가운데 공화당원의 84%, 무소속 56%, 민주당원의 41%가 반이민 수정행정명령을 지지한다고 밝혔다.

3. 러시아 스캔들

트럼프 대통령이 정치적 위기를 맞이하고 있다는 주장의 핵심에는 ‘러시아 스캔들’로 인한 논란이 자리잡고 있다. 작년 미국 대선에 러시아가 개입했으며, 이러한 러시아의 개입에 트럼프 캠프가 연관되어 있는 것 아니냐는 의혹이 제기된 것이다. 러시아 스캔들의 파장은 지난 5월 초 트럼프 대통령이 마이클 플린 전 국가안보보좌관 등 자신의 측근들이 연루된 러시아 스캔들 수사를 지휘하던 제임스 코미 연방수사국(FBI) 국장을 해임하고, 그 후 코미 전 국장이 연방 상원 정보위원회 청문회에서 트럼프 대통령에게 러시아 스캔들에 관한 수사 중단을 요구받았다고 증언함으로써 증폭되었다.

코미 전 국장이 트럼프 대통령의 러시아 스캔들 수사 중단 압력을 증언함에 따라 트럼프 대통령을 탄핵해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 코미 전 국장의 주장이 사실이라면 이는 대통령 탄핵 사유인 ‘사법 방해(Obstruction of Justice)’에 해당할 수 있다는 것이다. 트럼프 대통령이 러시아 스캔들의 핵심 인물인 마이클 플린에 대한 수사를 중단할 것을 코미 전 국장에게 요구했고, 이러한 요구가 받아들여지지 않자 코미 전 국장을 해임했으므로 이는 사법방해에 해당되며 따라서 트럼프 대통령을 탄핵할 수 있다는 것이다. 러시아 스캔들에 대한 여론은 악화되고 있다. ABC 방송과 워싱턴 포스트가 6월 7일 실시한 여론조사에 따르면, 응답자의 61%가 트럼프 대통령이 자신을 보호하기 위해 러시아 스캔들 수사를 지휘하던 코미 국장을 해임했다고 응답했다.

트럼프 대통령의 수사중단 요구 압력에 대해 트럼프 대통령과 백악관 모두 완강하게 부인하고 있으며, 미국 정보기관 수장들도 지난 6월 7일 미 연방 상원 정보위원회 청문회에 출석하여 트럼프 대통령에게서 러시아 스캔들 수사를 차단하라는 지시를 받은 적이 없다고 밝혔다. 트럼프 대통령과 코미 전 국장의 주장이 충돌하고 또한 트럼프 대통령의 행위가 사법방해에 따른 범죄 기준을 충족시키는지에 대한 의견이 엇갈리고 있다. 트럼프 대통령측이 코미 전 국장을 정보 유출자로 비난하는 등 반격에 나서고 있어 한동안 진실공방이 이

어질 것으로 보인다.

미국 대통령 탄핵은 연방하원의 과반수 찬성과 연방상원의 2/3 찬성으로 결정된다. 현재 연방하원 전체 435석 중 공화당이 241석으로 민주당(194석)을 앞서고 연방상원 역시 100석 가운데 52석을 공화당이 차지하고 있다. 따라서 대통령 탄핵안이 가결되려면 민주당과 무소속 의원 전원이 찬성한다는 전제 하에, 하원에서는 24명, 상원에서는 19명 공화당 의원들의 찬성표가 나와야 한다. 트럼프 대통령에 대한 사법방해 적용 여부는 로버트 물러 전 FBI국장이 이끄는 특검수사 결과에 영향을 받을 가능성이 있으나, 현재로서는 러시아 스캔들로 인해 트럼프 대통령이 탄핵될 가능성은 여론의 동향과 민주당과 공화당의 정치적 이해관계를 고려할 때 매우 낮아 보인다.

트럼프 행정부의 러시아 스캔들에 대하여 미 주류 언론과 민주당 의원들이 지속적으로 의혹을 제기하고 있음에도 불구하고 트럼프 지지층은 견고함을 과시하고 있다. 어찌된 이유에서든 트럼프 대통령 취임 이후 50만 개 이상의 새로운 일자리가 창출되었고 미국의 경제상황은 호전되고 있기 때문이다. 이러한 민심은 여론조사 결과에서도 확인할 수 있다.

미 여론조사업체인 공공정책조사기관(PPP)이 지난 2월, 5월, 6월에 트럼프 대통령 탄핵에 대한 여론조사를 실시했는데 탄핵 찬성 응답률은 46%(2월), 48%(5월), 47%(6월)로 차이가 거의 없었다. 이러한 결과는 작년 대선에서 트럼프 후보의 득표율이 46.1%, 클린턴 후보의 득표율이 48.2%였음을 고려할 때 미국 내 여론은 러시아 스캔들에 의해 크게 변화되지 않았음을 보여준다. 또한 러시아 스캔들에 대한 미국내 여론이 악화된다고 해서 그것이 대통령 탄핵으로 직결되는 것은 아님을 보여주고 있다.

코미 전 국장의 상원 청문회 증언 후 공화당 내에서 트럼프 대통령을 옹호하는 세력이 점점 늘고 있다. 특히 존 매케인, 린지 그레이엄 상원의원 등 과거 트럼프 대통령과 불편한 관계에 있던 공화당 의원들도 트럼프 대통령을 감

싸고 있다. 이러한 상황은 코미 전 국장 증언 후에도 트럼프 대통령의 지지층은 견고하고, 또한 러시아 내통 의혹이 한동안 진실공방으로 흘러갈 조짐을 보이게 되자, 공화당이 연방의회를 장악하고 있는 상황에서 대통령 탄핵은 현실적으로 어려운 것 아니냐는 예측과 맞물려 있는 것으로 보인다.

한편 야당인 민주당은 트럼프 대통령 탄핵과 관련하여 분열되는 양상을 보이고 있다. 트럼프 대통령에 대한 탄핵론이 민주당 강경파를 중심으로 급부상하고 있으나 민주당 지도부는 신중한 입장을 보이고 있기 때문이다. 연방의회 다수당 지위를 공화당에 빼앗긴 민주당 지도부는 대통령 탄핵보다 내년 중간선거에서 압승을 거두는 것이 더 중요하다고 보고 있다. 논란에 휩싸인 트럼프 대통령과 공화당을 계속 공격하면서 중간선거를 치르는 것이 자당에게 보다 유리한 결과를 가져올 것이라는 계산을 하고 있는 것이다. 또한 민주당 지도부는 결정적 증거가 없는 상황에서 공격적으로 대통령 탄핵을 추진할 경우 러시아 스캔들 수사가 정치적 편향성 논란에 휘말릴 수 있고, 대통령 탄핵 추진이 만족스러운 결과를 가져오지 못할 경우 감내해야 할 정치적 역풍을 염려하고 있는 것으로 보인다.

트럼프 대통령은 지난 6월 22일 코미 전 국장과의 대화를 녹음한 테이프는 없다고 밝혔다. 이는 코미 전 국장과의 만찬과 전화통화 대화를 녹음한 녹음 테이프가 있을 가능성을 전면 부정한 것으로, 결정적 증거 없이 러시아 스캔들 특검 수사가 쉽지 않을 것임을 예고하고 있다. 이러한 상황들을 종합적으로 고려했을 때 러시아 스캔들이 트럼프 대통령에게 심각한 정치적 위기를 가져올 것으로 보이지 않는다. 이러한 정치적 어려움은 좌충우돌하며 자신의 정치적 행보를 이어가고 있는 트럼프 대통령의 취임 초 모습의 연장선상에 있는 것이라 하겠다.

IV. 맺음말

트럼프 대통령의 취임 후 첫 5개월은 결코 순탄치 않았다. 오바마케어 폐지, 반이민 행정명령 등 핵심 공약들이 연방의회와 사법부의 반대에 부딪쳐 트럼프 대통령의 지도력은 큰 타격을 받게 되었다. 국내정책의 연이은 좌절로 인해 추락하는 지지율을 반등하게 해 준 것은 트럼프 대통령이 시리아 공습 결정으로 보여준 결단력이었다. 트럼프 대통령은 지난 4월 6일 시리아 정부의 화학무기 사용에 대한 대응으로 시리아 공군 기지에 59발의 미사일을 발사하도록 지시했다. 허핑턴포스트와 여론조사기관 유고브가 지난 4월 9일 발표한 여론조사에 따르면 미국의 시리아 미사일 공격에 대한 찬성 의견(51%)이 반대(32%)보다 19%포인트 높았다. 트럼프 행정부를 비판해 왔던 진보 성향 미디어들도 지지를 표명하였다. 그러나 군통수권자로서 결단력을 보여줌으로써 지지율 추락을 막은 것도 잠시일 뿐 이후 러시아 스캔들이 불거짐에 따라 또 다시 논란에 휩싸이게 되었다.

트럼프 대통령은 무슨 이유로 논란의 여지가 큰 정책들을 계속 추진하는가? 논란과 비난의 중심에 서 있으면서도 트럼프 대통령을 꺾고 버티게 해 주는 원동력은 무엇인가? 이러한 질문에 답하는 것이 트럼프 대통령이 정치적 위기에 직면하고 있는가에 대한 물음에 대한 나름의 답이 될 수 있으리라 본다. 트럼프 대통령이 미 주류 언론과 야당인 민주당의 지속적인 비판에도 불구하고 오바마케어 폐지, 경제 규제 완화, 이민 규제 정책 등 자신의 핵심 공약들을 지속적으로 추진할 수 있는 것은 핵심 지지층의 견고한 지지가 있기 때문이다.

작년 대선에서 트럼프 대통령은 세계화와 자유무역으로 일자리를 잃었다는 주장에 동조한 블루칼라 백인유권자들의 전폭적인 지지를 통해 당선되었다. 미국에게 공정한 경쟁의 장을 만들어 미국 산업을 보호하겠다는 명분으로 내세운 보호무역주의와 강력한 이민 규제 정책을 통해 미국민에게 국내 일자리를 제공하고 중산층을 회복하겠다는 미국우선주의 주장이 통한 것이다.

TPP탈퇴, 반이민 행정명령, 멕시코 국경 장벽 설치, NAFTA재검토 등은 자신의 핵심 공약을 충실히 이행하기 위한 정책적 조치로 트럼프 대통령 지지자들은 트럼프 대통령이 주요 정책 의제를 충실히 추진해가고 있다고 인식하고 있다. 트럼프 대통령 취임 후 실시된 4차례 보궐선거(조지아, 사우스캐롤라이나, 캔자스, 몬태나)에서 공화당이 모두 승리하였는데, 이러한 결과는 트럼프 대통령과 공화당의 정책 의제들이 공화당 우세지역에서 지지를 받고 있음을 보여준다. 트럼프 대통령은 보궐선거 완수에 힘입어 트럼프케어 수정안 준비, NAFTA 재협상 사전 준비작업 등 주요 국정과제 추진에 박차를 가하고 있다.

이러한 점들을 고려해볼 때 트럼프 대통령 정치적 위기의 실체는 핵심 지지층의 견고한 지지를 등에 업고 자신에 호의적이지 않은 미 주류언론과 야당인 민주당을 배려하지 않은 채 주요 정책 과제를 독단적으로 밀어부치는 트럼프 대통령의 리더십에 대한 비판에 다름 아니다. 트럼프 대통령이 정치적 위기에 직면하고 있다는 주장과는 달리, 트럼프 대통령에 대한 정치적 지지는 견고하며 트럼프 대통령은 좌충우돌하며 자기 방식대로 미국 정치 시스템에 적응해가고 있다 하겠다.

트럼프 대통령의 독단적인 정치적 리더십은, 자기중심적인 결정을 내려야 하는 기업 CEO 스타일이 영향을 끼치겠지만, 분열된 미국 정치의 현실을 고스란히 반영하고 있다. 1960년대 이후 민주당과 공화당 의원들의 이념적 거리는 점점 더 멀어져 갔다. 1960년대 초 민주당이 흑인 인권 운동을 지지하는 입장을 표명하자 이에 분노한 보수적인 남부 백인들이 민주당을 탈당하여 공화당으로 전향하였다. 이에 따라 보수적인 남부 민주당 의원들은 줄어들고 민주당은 점점 진보적인 성향을 띠게 되었다. 이와 반대로 공화당에서는 남부 백인들의 전향으로 보수적인 남부 공화당 의원들이 연방의회에 진입하게 되고 또한 1980년대 로널드 레이건 대통령의 보수 정책에 동조하며 공화당의 이념적 성향은 점점 더 보수화되었다. 이러한 이념적 동질성을 바탕으로 의회

의원들은 정책 의제에 있어서 자기 당 원내 지도자와 동료의원들과 협력하는 반면 상대당과의 불협화음은 커져만 갔다.⁷⁾ 이러한 정치적 양극화(Political Polarization)는 대통령의 리더십 스타일에도 영향을 끼쳤다. 오바마케어 폐지 등 주요 정책 의제를 통과시키기 위해, 야당(민주당)과 소통을 통해 타협을 이끌어내기 보다는, 여당(공화당)내 결속을 통해 법안을 통과시키려고 하는 상대적으로 수월한 분열의 정치에 의존하게 만든 것이다.

트럼프 대통령에 대한 정치적 위기설이 트럼프 대통령의 독단적인 리더십에 대한 비판이라고 한다면 이러한 논란을 잠재우기 위해서는 결국 자신의 리더십 스타일을 바꾸고자 하는 트럼프 대통령의 정치적 결단이 필요하다고 하겠다. 트럼프 대통령은 임기 초반 트럼프케어 통과 실패, 반이민 행정명령 중지 등의 시행착오를 통해 미국 정치 시스템 내에서 대통령이 직면하고 있는 구조적 제약에 대해 경험하였다.

이러한 경험을 바탕으로 트럼프 대통령의 ‘협상의 기술(Art of the Deal)’이 ‘설득의 힘(Power to Persuade)’⁸⁾으로 전환되어 주류 언론과 민주당 등 정치적 경쟁자와 소통과 협력의 정치적 행보를 보여줄 수 있는가가 트럼프 대통령의 정치 위기설을 불식시킬 수 있는 요체가 될 것이다. 그러나 현재로서는 트럼프 대통령이 자신의 리더십 스타일을 바꿀 필요를 느끼거나 혹은 변화하도록 강제할 요인들이 보이지 않는다. 호전되고 있는 미국의 경제상황과 이를 바탕으로 한 핵심 지지자들의 견고한 지지, 공화당의 연방의회 다수당 지위, 분열화된 미국 정치 등의 상황이 트럼프 대통령의 거침없는 정치적 행보를 뒷받침해주고 있기 때문이다. 미 주류언론과 민주당이 내년에 있을 중간선거에서 필승을 다짐하고 있는 이유이기도 하다. **외교**

7) Abramson et al. *Change and Continuity in the 2012 Elections*, Washington DC: CQ Press; Kernell et al. *The Logic of American Politics*, Washington DC: CQ Press.

8) Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*, New York: Free Press.

2017년 프랑스 대선결과와 유럽정치의 변화 방향

김민정 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)



I. 서론

2017년 5월 7일 실시된 프랑스 대통령선거 결과 신생정당인 앙마르슈(En Marche! 전진으로)의 마크롱(Emmanuel Macron) 후보가 당선되었다. 그는 2014년 사회당의 올랑드 정부에서 경제부 장관을 역임한 신임정치인으로서 사회당을 탈당하여 2016년 4월 En Marche!를 창당하였고 이어서 장관직을 사임하고 대통령 후보에 출마하였다.

프랑스 대통령선거는 1차 투표에서 과반수 이상의 득표를 한 후보가 없을 경우 결선 투표를 실시하여 1차 투표에서 1, 2위를 한 두 후보를 대상으로 하여 2차 투표를 실시한다. 1965년 이후 실시된 대통령 직접선거에서 1차 투표에서 50% 이상의 지지를 얻은 후보가 없었고 이번에도 역시 1차 투표에서 과반의 지지를 얻은 후보가 없어서 2차 투표를 하게 되었다.

2017년 프랑스 대통령 선거에는 여러 가지 이변이 많았는데 우선 현역 사회당 대통령이 낮은 지지율로 인하여 대통령에 출마하지 않았고 우파에서는 거

대 야당인 UMP가 최초로 대통령 후보 공천을 국민경선으로 실시하였다. 그 결과 대통령 후보로 유력시 되던 강력한 후보요 전 대통령이었던 사르코지가 1차 경선에서 탈락하는 이변이 일어났다. 우여곡절 끝에 UMP의 대통령 후보로 공천을 받은 피용(François Fillon)의 부패가 드러나면서 그의 지지율이 급감하였다. 사회당에서는 대통령 후보로 유력시되던 발스(Manuel Valls)를 물리치고 교육부장관 출신의 사회당 내 좌파의 아몽(Benoît Hamon)이 대통령 후보로 공천을 받았다. 또 다른 이변은 프랑스 대통령 선거 2차 투표에서 이제까지 그랬던 것과는 달리 좌우 진영의 거대 정당 후보는 한명도 등장하지 못했고 신생정당의 마크롱 후보와 극우 민족전선(Front National)의 르펜(Marine Le Pen)후보가 대결하게 되었다. 마지막 이변은 의회의 의석이 한석도 없는 신생정당의 마크롱 후보가 대통령에 당선된 것이다.

이번의 연속이었던 2017년 프랑스 대선은 그만큼 프랑스 국민들이 기성정치에 실망하고 새로운 정치를 요구하고 있음을 보여주었다. 이런 점에서 2017년 프랑스 대선을 통하여 프랑스 국민들이 바라는 새로운 정치는 무엇인지, 이에 따라서 앞으로 프랑스 및 유럽은 어떠한 방향으로 가게 될지 살펴볼 것이다.

II. 2017 대선에서 나타난 새로운 정치

1. 경선(Primaire)

프랑스의 정당은 프랑스의 다른 정치제도에 비해서 약하고 파편화가 심하며 다당제 국가 가운데에서의 정당의 수가 많은 국가이다.¹⁾ 프랑스정당은 전통적으로 개인화되어 있고 제도화의 수준이 낮기 때문에 정책결정과정에서 유

1) Robert Elgie and Steven Griggs, French Politics, Debates and Controversies (London and New York : Routledge, 2005) pp.101-103.

력정치인 중심으로 이루어져왔다. 특히 일반 당원의 수가 상당히 적고 지방 조직이 약하기 때문에 공천의 중요 역할은 중앙의 몇몇 중요 정치인들에게로 돌아갔다. 좌파 계열 정당 역시 인물 중심적 성향이 강하고 당내 계파가 비교적 뚜렷하게 형성되어 있기 때문에 당내 계파 간 중요 정치인 중심의 후원제적 공천 방식으로 정당의 대통령 후보를 결정하여왔다. 이러한 과정에서 당내 계파 간의 갈등으로 인하여 후보 공천 이후에도 갈등이 해결되지 않아서 탈당하여 후보가 난립하고 이러한 난립은 결국 1차 투표에서 중요 정당 후보의 탈락을 가져오기도 하였다.²⁾

경선이 프랑스 정치에 최초로 도입된 것은 1995년 대선에 앞서 사회당에 의해서였다. 당시 대선은 당내 경선으로 이루어졌고 완전국민경선은 2011년 사회당-중도좌파 대선 후보자 선출 방식으로 도입된 것이 프랑스 선거에서 최초로 이루어졌다. 2007년 대선을 앞두고 실시된 당원 경선에서는 보다 많은 참여를 유도하기 위해서 당비를 20유로로 할인하는 정책을 사용하였다. 2011년에는 당시 현역 대통령인 사르코지를 이길 수 있는 강력한 후보 선출의 필요성이 있었기 때문에 국민의 참여를 유도하기 위해서 국민참여 경선제를 도입하였다. 국민참여 경선에 참여하기를 원하는 프랑스인이라면 누구라도 1유로의 비용을 지불하고 좌파 가치를 지지하는 서명을 하면 경선에 참여할 수 있었다.³⁾ 당시 유권자 286만 명이 경선에 참여하여 대중 동원에는 성공하였으며 이렇게 경선에서 승리한 사회당 후보 올랑드는 선거에서도 승리하여 현역 대통령이었던 사르코지를 이기고 사회당 후보가 대통령에 당선하였다.

프랑스 정당 가운데 비교적 대중정당적인 성격이 있는 사회당에 비해서 간부 정당적 속성이 보다 강한 중도우파 정당⁴⁾은 2014년 지방선거에서 국민참

2) 2002년 사회당에서 조스팽 후보가 공천된 이후 사회당 계열의 많은 후보가 난립하여 결국 조스팽 후보는 1차 투표를 통과하지 못하는 사상 초유의 일이 발생하였다.

3) Olivier Duhamel, Les Primaires pour les Nuls (Edition First, 2016) p.57.

4) 중도우파 정당인 공화당(LR Les républicains, 전신 UMP)는 흔히 드골주의자 정당으로 불릴 만큼 초기에는 드골의 강력한 리더십과 그를 추종하는 정치인으로 구성되었던 전형적인 간부정당이었다. 이어서 리더십을 이어받은 시라크 전 대통령의 경우 드골만큼 강력한 리더

여 경선을 도입하였고 2016년 대통령후보 공천을 위해서 실시되었다. 각종 여론 조사에서 사회당의 인기가 너무 낮았기 때문에 중도우파 후보의 대통령 가능성을 높게 평가하고 있어서 어느 때보다도 중도우파 정당인 공화당(LR)은 당선 가능성이 높은 후보를 공천해야 했고 공화당의 국민참여 경선에서의 승리가 실질적인 대선 승리를 의미할 수도 있었기 때문에 국민들의 관심이 높았다. 공화당은 우파 및 중도 국민참여 경선을 추진하여 중도우파계열의 광범위한 경선을 실시하려고 하였지만 민주독립연맹(UDI Union des Démocrates et Indépendants)과 민주운동(Modem Mouvement démocrate)은 경선 원칙에 동의하지 않아 불참하였다. 결국 공화당과 기독교민주당, CNIP(Centre national des indépendants et paysans)만이 참여하게 되었다. 참여를 원하는 국민은 투표당 2유로를 지불하고 우파 공화국 가치를 지지한다는 데에 서명한 이후 참여할 수 있었다.

표면상으로 드러난 국민경선 결정의 이유는 정당의 공천과정을 민주화하고 보다 개방적이며 투명하고 공정한 과정이 되도록 한다는 것이었다. 사회당이 2011년 당내 경선에서 국민경선으로 바꾸고 실시한 첫 국민경선에서 300만 명에 가까운 유권자가 등록하였다. 2016년 공화당 경선의 1차 투표를 앞두고 이루어진 텔레비전 토론의 시청자는 560만 명으로 7명의 예비후보가 TV토론에 참여하였다. 전 대통령이었던 사르코지와 두 명의 총리, 쥬페(Alain Juppé), 피용이 참여하였다. 이러한 과정에서는 전 대통령 혹은 현 대통령이라는 효과는 아무런 의미가 없으며 모두 경선과정에서 다른 후보와 똑같은 입장에서 경선을 치뤄야만 했다.

이러한 국민경선은 실제로 프랑스 정치의 중요한 변화를 의미한다. 프랑스 대선이 결선투표로 진행되다 보니 각 정당들은 1차 투표를 당내 후보들을 걸

쉽은 아니었다고 하더라도 비교적 강한 리더십을 당을 지배하였다. 시라크에 이어 미셸 알리오 마리, 그리고 전 대통령이었던 사르코지가 당의 일인자로서 이들의 리더십에 기대어 정당이 운영되었다고 해도 과언은 아니다. 물론 시라크시대로부터 당내에 시라크와 의견이 다른 정치인들이 등장하였고 이들과의 경쟁관계가 표면화되어 시라크시대의 파스쿠아는 탈당한 일이 있었지만 당이 일인자 중심으로 운영되어 온 사실 자체가 크게 달라지지는 않았다.

려내는 과정으로 활용하는 경향이 있었다. 즉 1차 투표에서 비슷한 이데올로기적 지향을 가진 후보들이 여러 명 출마하여서 경쟁하다가 걸러지고 이 중에 가장 강한 한명의 후보만이 2차 투표로 진출하게 되는 상황이었다.

2017년 대선에서는 1차 투표가 이제까지와는 달리 일찌감치 1위의 자리를 차지한 극우의 민족전선 르펜 후보에 대항하여 2차 투표에 진출할 한명을 뽑는 투표로서의 의미를 가지게 되었다. 이러한 상황에서 각 정당들이 1차 투표를 더 이상 자기 진영 내에서 한명을 뽑는 투표로 활용할 수 없게 되었다. 어떤 의미에서 르펜은 1차 투표 통과는 확실하였지만 2차 투표에서 이길 가능성은 거의 없다고 판단되어서 1차 투표에서 승리하는 후보가 최종적으로 대통령이 될 가능성이 가장 높았기 때문에 각 정당은 가장 경쟁력있는 후보를 미리 선별하여 1차 투표에 임해야했다. 특히 이미 여론 조사를 통하여 사회당 후보가 1차 투표에서 제거될 가능성이 높다고 알려졌기 때문에 더구나 가장 경쟁력 있는 후보로 1차 투표에 임해야했다. 이런 점에서 겉으로 보기에 프랑스 정당 공천 과정의 현대화라는 명목상의 이유와는 달리 강력한 극우 후보 앞에서 선거전에 승리하기 위한 고도의 정치적 판단이 각 정당의 국민경선 속에는 숨어있었다.

만약 중도우파 합동 경선에서 지지성향이 높았던 알랭 쥐페나 사르코지가 이겨서 대통령 후보로 출마하였다면 2017년 프랑스 대선의 최종 승자가 달라졌을 가능성도 배제하기 어렵다. 이런 점에서 2017년 경선에서 양대 진영의 정당이 국민참여 경선으로 후보를 결정하였다는 것은 이번의 가장 중요한 원인을 제공한 셈이다.

2. 선거의 쟁점: 국내 이슈와 유럽 이슈의 연계

2017년 프랑스 대선의 중요 쟁점은 경기침체로 인한 실업문제에 대한 대책, 경기 부양책, 그리고 유럽연합과의 관계이다. 경제정책은 어느 국가에서와 마찬가지로 모든 선거에서 유권자들의 관심이 가장 많은 분야이다. 프랑스 선거

가 특히 관심을 끄는 것은 모든 국가의 보편적인 선거 공약인 경제정책이 유럽연합과의 관계라는 문제와 연결되어 나타났고 특히 2017년 선거에서는 이전과 달리 유럽연합과의 관계 재설정이 선거의 핵심적인 이슈였다는 것이다.

2012년 프랑스 대선에서는 당시 사회당이 법인세와 소득세 증세를 통한 빈부격차의 완화, 그리고 일자리 창출을 통한 실업률의 감소, 적극적인 정부 개입을 통한 경제정책을 주장하여 정권교체에 성공하였다. 2017년 대선에서는 사회당 5년 집권에 대한 일종의 심판이었다고 해도 과언은 아니다. 사회당은 집권 5년 동안 경제 성장률은 1% 밖에 되지 않을 정도로 침체를 면치 못하였고 실업률 또한 여전히 높아서 사회당 정부의 정책은 프랑스 경제를 살리지 못하였다.

이런 상황에서 2017년 대선에서 극우정당의 르펜 후보와 극좌파의 멜랑송(Jean Luc Mélanchon)후보는 세계화와 자유무역주의 그리고 신자유주의 경제정책을 프랑스 경제 침체와 실업률 상승의 원인으로 지목하고 유럽연합으로부터의 탈퇴 혹은 유로존으로부터의 탈퇴를 통해서 프랑스 경제를 보호해야한다는 주장을 폈고 이러한 그들의 주장은 이미 선거전부터 상당한 여론의 지지를 받았다. 극우정당인 민족전선의 르펜 후보는 유로존으로부터의 탈퇴를 주장하면서 유로화 사용은 프랑스 주권에 대한 침해이기 때문에 프랑스 자국 화 사용을 주장하고 유럽 내에서 국경을 폐지시킨 쉥겐 조약의 폐지를 기본 내용으로 하여 유럽연합과의 재협상을 실시해야 하며 만약 유럽연합과의 재협상이 실패할 경우 유럽연합 탈퇴에 관한 국민투표를 실시하겠다는 공약을 내놓았고 이러한 르펜은 이미 선거 훨씬 전부터 25%에 육박하는 지지를 얻어놓았다.

또 다른 일군의 후보는 프랑스 경제침체를 해결하기 위해서 기업친화적인 경제정책을 주장하는 후보들이었다. 마크롱 후보와 피용 후보가 그들인데 이들은 법인세를 33%에서 25%로 낮추고 노동시장을 유연화하여 기업하기 유

리한 환경을 만듦으로써 프랑스 경제위기를 해결하려고 시도하였다. 이들은 공공지출을 축소하고 공공부문의 일자리를 감축함으로써 재정적자를 줄이려는 정책을 공약으로 내세웠다. 현재 프랑스의 공무원인 모두 560만 명으로 국가직 공무원과 요양 관련 공무원 그리고 지방공무원으로 나뉜다. 이에 대해 피용후보는 공무원 50만 감축을, Macron은 120만 감축을 공약으로 내놓았다. 또한 재정구조에 있어서 중요한 문제가 연금 관련인데 퇴직연금에 대해서 피용과 멜랑송은 소연금수혜자의 연금 인상을 공약으로 내놓았다. 반면 마크롱은 연금은 현상유지이지만 실업수당에 대해서는 확대를 약속하고 있어서 일정 부분 재정규모 확대가 나올 수 있는데 이런 점에서 마크롱은 시장주의자이기는 하나 완전한 시장주의자와는 차이를 보인다.

이러한 과정에서 마크롱 후보는 뉴욕타임즈에서 평가하였듯이 프랑스 내에서 상당히 인기가 없는 친유럽정책을 추구하였다.⁵⁾ 마크롱 본인은 ‘전통적인 의미에서의 친유럽도 반유럽도 아니지만 다만 프랑스 내에 유일한 친유럽정치세력’이라고 표현했다.⁶⁾ 이미 마크롱은 장관 재직 기간 중 독일의 경제장관이었던 지그마르 가브리엘(Sigmar Gabriel)과 함께 노동시장 개혁을 포함한 유럽연합의 구조 개혁을 추진하고 경제 거버넌스 분야에서도 제도적 개혁을 추진하며 세제 개혁을 통하여 법인세와 최저임금의 관계를 조정하는 등 유럽 통합을 심화할 계획을 추진할 것에 동의하였다. 또한 유로존을 담당하는 유럽 집행위원회 위원직을 신설하고 유로존 의회를 창설하여 공동 예산을 마련하는 제안을 내놓았다.⁷⁾ 이러한 일련의 그의 친유럽정책은 프랑스 내에서의 친기업정책과 노동시장의 유연화 정책과 일맥상통한다.

이렇게 선거의 주요 쟁점을 어느 국가에서나 마찬가지로 경제정책이었고

5) Alissa J. Rubin, “Macron Wants to Change France. But Will Voters Elect an Unknown?” *New York Times* 2017.4.19.

6) Thomas Wieder, “A Berlin, Macron veut <<restaurer la confiance avec les Allemands en faisant des réformes sérieuses>>” *Le Monde* 2017.1.10.

7) *Mediapart* 2016.10.12.

프랑스적인 맥락에서는 프랑스 경기 침체에 대한 해결방안이었다. 그러나 프랑스 2017년적인 특징은 경기 침체 해결방안이지만 그것은 국내적인 정책 대안으로 그치는 것이 아니라 반유럽과 친유럽이라는 극단적인 해결방안과 직접적으로 연결되었다.

이러한 선거의 쟁점은 2017년의 유럽 상황과 맞물려 유럽 차원에서 상당히 중요한 의미를 가졌다. 즉 현재 유럽에서는 영국의 탈퇴문제가 논의되고 있기 때문에 프랑스 대통령의 입장이 매우 중요하다. 유럽회의주의자 르펜의 당선은 영국 탈퇴 협상에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 긍정적, 부정적을 떠나서 일단 르펜의 당선은 유럽연합 정책결정과정의 불투명성을 가져오기 때문에 영국의 탈퇴 협상이 2년 내에 끝나기 어려울 수도 있어서 유럽의 불안정을 야기하게 될 것이다.

또한 르펜이 주장하고 있는 단일통화권의 해체 및 쉥겐조약의 폐지에 대해서 유럽연합이 응하지 않을 경우 프랑스 내에서 유로존으로부터의 탈퇴 및 프랑스의 유럽연합 탈퇴에 관한 국민투표에 붙인다는 그의 공약은 유럽연합의 미래에 상당히 부정적인 영향이 될 수 있다. 이런 일이 르펜의 당선 직후에 바로 발생하지는 않겠지만 르펜의 당선으로 이러한 불투명한 유럽연합의 미래 때문에 증시가 흔들릴 수 있으며 프랑스 국채가 폭락하고 유로화 대신에 달러나 파운드화로 투자가 옮겨갈 가능성도 없지 않았다. 장기적으로 르펜의 프랑스 우선주의는 프랑스의 보호주의 정책으로 이어져서 유럽연합의 시장통합에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 해석되었다.

한편 마크롱은 유럽의 재탄생을 주도할 것으로 주장해왔기 때문에 전 유럽 의회 의장이었던 마르틴 슈츠와 더불어 유럽통합의 강화를 위해 노력할 것으로 예상할 수 있었다. 그러나 이것이 그다지 쉬워 보이지는 않는 것이 르펜을 지지한 유럽회의적인 프랑스 유권자들은 선거 이후 마크롱의 당선에 크게 실망할 것이기 때문에 정치신인이며 그를 지지하는 정치집단이 크게 없어서 이

런 정책은 프랑스 내 그의 입지를 약화시킬 수 있기 때문이다. 단지 마크롱의 친유럽정책이 유럽의 정책결정과정을 안정화시키며 독일과 함께 유럽의 문제를 해결해나간다는데 안정된 행보를 보일 것으로 기대할 수 있었다.

프랑스에서 유럽이 선거에서 중요 이슈였던 적이 없었고 이데올로기적 성향에 따라서 투표하는 프랑스인들의 경우 유럽은 덜 중요한 이슈로 비추어졌다. 1992년 마스트리히트 조약에 대한 비준과정에서 미테랑 대통령이 이를 국민투표에 회부하면서 프랑스가 격렬한 찬반양론 토론에 빠졌다. 당시 찬반의 축은 좌우의 이데올로기적 균열의 축과 맞지 않았다.⁸⁾ 즉 좌우 양 진영 내에서 각각 찬성파와 반대파가 격돌하였다. 결국 우파 진영은 당내 입장을 정리하지 못하고 상하양원 표결 당시 불참을 선언해야했던 RPR은 투표수칙을 제시하지 못했고 찬성입장을 채택할 수밖에 없었던 시라크 당시 대통령의 주류파와 달리 그의 가까운 측근이었던 파스쿠아와 세갱 등은 반대파에 참여하였다. 이러한 내부적 갈등으로 파스쿠아는 이후 RPR을 탈당하고 독자정당을 구성하였다. 좌파에서도 일찍부터 유럽에 반대했던 공산당은 별도로 하고 친유럽적이었던 사회당 내에서도 분열이 발생하였다. 슈벤느망을 비롯한 일부 사회당 인사들은 당론을 거스르고 반대진영에 서게 되었고 결국 이들은 1994년 유럽선거를 앞두고 탈당하여 MDC(Mouvement des Citoyens)을 구성하였다. 이렇게 1992년부터 유럽이 당내 갈등의 한 축이 되었지만 그렇다고 대통령 선거에서 유럽에 대한 찬반이 중요한 균열 축을 형성하지 않았다. 오히려 유럽의회 선거의 경우 프랑스 국내 정치의 연장에서 치러지면서 국내정치에 대한 의견에 따라서 유럽의회 선거에서 정당을 지지하는 형태로 나타났다.

그러나 2012년 대통령 선거부터 유럽문제는 프랑스 선거에 있어서 중요한 의미를 띠기 시작하였다.⁹⁾ 2012년 대선은 성장 대 안정이라는 구도로 올랑드 후보와 사르코지 대통령이 대결하였고 결국 이것은 유로권과 유럽 차원에서

8) 김응운, “프랑스 제5공화국 하에서 정당체제의 변화” 『EU연구』16호(2005).

9) 조홍식, “프랑스 정치의 유럽화-2012년 프랑스 대선과 유럽문제” 『국제정치논총』 52집 3권(2012).

의 안정과 성장을 의미하는 것이었다. 이 두 명의 후보 이외의 군소 후보들이라고 할 수 있는 르펜과 멜랑송 역시도 극우와 극좌를 대표하면서 유로권 탈퇴나 리스본 조약 폐기와 같은 유럽적 쟁점을 선거의 중요한 논쟁 포인트로 삼았다. 이런 점에서 이미 2012년 선거부터 유럽은 프랑스 선거에서 피할 수 없는 중요한 이슈가 되었다.

2017년 대선에서도 역시 친유럽적인 마크롱과 반유럽적인 르펜의 대결은 TV토론에서 극명하게 대결하면서 유권자들에게 친유럽적 마크롱인지 반유럽적 르펜인지를 선택하게 하였다. 이전에 유럽선거가 오히려 국내 이슈를 중심으로 논의되던 것으로부터 이제는 유럽이 지지후보 결정에 있어서 가장 중요한 요인이 되었다. 이러한 구도는 프랑스 대통령선거에서 유권자들의 투표 성향이 이데올로기에 기초한 선택이었지만 이제는 유럽에 대한 태도가 중요한 선택 요인이 되었음을 알 수 있다.

3. 포퓰리즘의 확산

2017년 프랑스 대선 1차 투표에서는 어느 누구도 압도적이지는 못했다. 득표율 1위와 4위 차이가 고작 4.2%에 지나지 않았다. 1위는 마크롱으로 24.01%를 얻었고 2위는 FN의 르펜으로 21.30%, 3위는 피용(LR)으로 20.01%, 4위는 멜랑송(FI)으로 19.58%를 획득하였다. 2012년 대선에서는 1위와 3위의 격차가 10%를 넘었고(1위 올랑드 28.63%, 3위 르펜 17.90%), 2007년 대선에서는 1위와 3위의 격차가 13%를 넘었다(1위 사르코지 31.18%, 3위 바이루 18.57%). 이렇게 1위와 3위 혹은 4위와의 격차가 이렇게 적었다는 것은 그만큼 선두 경쟁이 치열했었고 뚜렷한 후보가 없었음을 의미한다. 이렇게 된 배경에는 이제까지 5공화국 하에서 대통령직을 담당했었던 프랑스 유력 정당의 후보들이 선두 경쟁에서 밀렸고 신생 정당 혹은 주변적인 정당들이 2017년 대선에서 우세를 보였기 때문이다. 1위부터 4위까지의 후보 가운데 3위를 한 피용 후보만이 공화당 후보로서 기존의 유력정당 후보이고 나머지 세 명은 모두

신생정당 후보이다.

1위를 한 마크롱 후보는 2016년 창당한 '전진으로' 정당의 후보였으며 이 정당은 의회에 한 석도 가지지 않았던 정당이었다. 2위를 한 르펜 후보의 정당인 민족전선은 1972년 창당 이래 최대 기록인 770만 표를 얻었다. 2002년 역시 결선투표에 진출했던 FN의 장마리 르펜이 기록한 득표수는 553만 표였다. 4위를 한 멜랑송 후보는 2012년 대선에도 출마하여 4위를 했는데 그 당시 11.1%의 지지로 총 400만 표를 얻었다. 2017년에는 700만 표를 얻어 유효 투표의 19.58%를 얻었다. 주류 정치권의 정당이 몰락하는 동안에 2,300만 표 정도가 신생 혹은 주변 정당 후보를 지지하였다. 특히 르펜의 경우에는 지역적으로 실업률이 높은 북부 및 동부 산업지대가 르펜 지지로 변했다. 수십 년 동안 사회당을 지지했던 북부 릴과 중도우파 우세지역이었던 남부 니스가 FN 지지로 바뀐 것은 중도 좌·우파 정당의 몰락을 보여주는 상징이다. 특히 르펜에 높은 충성도를 보인 북부·동부·남부에서 마크롱조차도 큰 지지를 받지 못하였다.

이 지점에서 선거전 마지막에 군소후보에서 좌파 포퓰리즘의 돌풍을 일으키던 '굴복하지 않는 프랑스(France Insoumise)'의 장 퓌 멜랑송 후보가 큰 주목을 받았다. 멜랑송과 1위를 한 마크롱과의 지지율 격차는 4.24%로 미미하다. 노동자, 농민이 환호해야 할 후보였지만, 정작 북부·동부의 러스트벨트(산업황폐화지역)는 르펜을 선택했지만 전국민 기본소득 공약을 제시했던 사회당 좌파의 브누아 아몽(6.35%)을 포함하면 르펜과 멜랑송 등 세계화의 불만세력들의 득표율은 47.40%로, 신자유주의 개혁을 주장한 마크롱과 피용(19.94%)의 43.80% 보다 오히려 더 많다. 멜랑송이 결선투표에 나갈 경우 지지하겠다고 미리 선언했던 아몽의 지지층은 멜랑송의 지지층과 대부분 겹친다. 이러한 점에서 마크롱의 승리는 그야말로 신승일 뿐이고 사실상 자신의 지지세력보다 훨씬 더 많은 반대 세력을 안고 정치를 해야 하는 어려움을 안고 있다. 기성정계 및 엘리트들이 선거 전반에 걸쳐 조장해온 극우 경계심리

에 기대지 않았다면 불가능했을 승리라고 할 수 있다. 중도 마크롱의 승리 뒤에는 포퓰리즘의 확산이라는 현실이 놓여 있다. 자본시장과 프랑스 국내의 제도들은 애써 현실을 외면하고 있거나 의미를 과소평가하고 있지만 실제로는 이미 2012년 대선으로부터 시작하여 유럽의회 선거 그리고 2017년 대선에 이르기까지 반세계화, 반유럽을 주장하는 포퓰리즘은 좌우 이데올로기 모두에서 넓게 퍼져있다. 르몽드는 2017년 대선의 핵심은 국가 정체성이 아니라 '세계화에 대한 감정의 재발견'이었다고 해석하였다.¹⁰⁾ "세계화에 따른 자유무역이 전반적인 빈곤을 줄이지만, 동시에 극소수 특권층의 이익을 위해 불평등을 심화시켰다는 감정이 특히 중산층 사이에서 갈수록 확산되고 있다"는 지적이었다. 세계화에 대한 새로운 감정이 아니라면 멜랑송에 쏟아진 열광적 지지를 표현할 방법이 없다고도 분석했다. 많은 정치인들이 2차 투표에서 극우 정당 후보인 르펜에 대항하기 위해서 마크롱을 지지하겠다고 했지만 멜랑송은 아무 말도 하지 않았다. 이것만 보더라도 멜랑송은 반세계화, 반유럽이라는 기치에 있어서 르펜과 어느 정도의 교감이 있는 것이 아닌가 의심할 수 있다. 극우주의 정당인 민족전선을 지지하라고는 할 수 없지만 그렇다고 자신과 정치적 지향이 완전히 다른 마크롱을 지지하라고도 할 수 없는 그의 모호한 입장이 반영되어 있다고 해석할 수 있다.

이런 점에 있어서 비록 반세계화주의, 반유럽주의가 2017 선거에서는 승리하지 못했지만 그 지형이 점차 확대되고 있고 이러한 경향은 당분간 지속될 것임은 부인하기 힘들다. 마크롱 정부가 얼마나 산적한 경제적인 문제와 유럽의 문제를 효율적으로 대처하느냐, 프랑스 경제 침체를 극복하느냐가 앞으로 프랑스 및 유럽 정치에 있어서 반세계화주의자, 반유럽주의자의 입지가 확대될 것인지 축소될 것인지를 결정하는 중요한 바로미터가 될 것이다.

10) Tristan Guerra, "1er tour de l'élection présidentielle: la revanche des sondages" Le Monde 2017.4.28.

III. 유럽정치의 변화

유럽은 2017년 현재 매우 중요한 시점에 와있다. 1951년 유럽통합이 시작된 이래로 6개국으로 시작하여 28개국까지 확대하였지만 2016년 최초로 회원국 가운데 국민들이 탈퇴를 원하는 국가가 생겼다. 그리고 그 탈퇴를 원하는 국가는 조만간 탈퇴 협상을 진행할 예정이다. 또한 유럽연합을 주도하고 있는 프랑스는 이미 선거를 해서 새로운 정권이 들어섰고 그 정권은 국회의원 선거를 통해서 국민들의 지지를 받아 새로운 의회를 구성한 상태이다. 또 하나의 주도 국가인 독일은 2017년 9월 총선을 앞두고 있어서 확실하지는 않지만 여론조사에 따르면 현 집권당인 기민당의 재집권이 무난할 것으로 예측할 수 있다. 하여튼 9월의 독일 총선이 끝나면 프랑스의 마크롱 신임 대통령과 독일의 신임 총리 사이에 영국의 탈퇴 협상과 유럽연합의 위기 극복을 위한 노력이 시작될 것이다.

프랑스 대선에서 나타난 프랑스인들의 선택은 유럽의 미래에 대한 예측이라는 측면에서 몇 가지 의미를 가진다. 첫째 2008년 이후 유럽은 다양한 어려움에 처해있다. 유로존의 불안정한 경제상황은 유럽통합의 미래를 어둡게 하고 있으며 2013년 시리아 난민의 유입과 잇따른 유럽 대도시에서의 테러로 인해 극우주의 정당이 각국에서 득세하고 있다. 극우주의 정당을 차치하고도 이민문제를 안보화하여 회원국 국내 정치에 있어서 우경화가 심각한 수준에 이르고 있다. 이러한 상황에서 로스차일드 투자은행에서 근무한 경험을 가지고 있는 개방적 세계화론자인 마크롱이 프랑스 대통령으로 당선되었다는 것은 상당한 의미를 가진다. 그의 당선을 통하여 이미 2012년 프랑스 대선이후 명실상부한 차기 대선후보로 관심을 끌었고 2014년 유럽의회 선거에서 프랑스에서 가장 많은 의원을 당선시킨 민족전선의 르펜을 저지했다는 것은 거센 극우주의의 공격에 대항하여 당분간 유럽통합을 지켜낼 수 있게 되었음을 의미한다.

이미 오스트리아 대선이나 네덜란드 총선에서 포퓰리즘적인 극우주의정당이 정권을 담당하는 것은 차단되었지만 프랑스에서 극우정당을 막아냈다는 것은 유럽 전체에서 확산되고 있는 극우주의에 대해서 당분간의 시간을 벌었음을 의미한다. 마크롱의 개방적 세계화, 유로존의 강화 및 유럽 거버넌스 구조의 강화를 위한 적극적 노력들이 만약 그의 임기 중에 어느 정도 성공을 거둔다면 프랑스뿐만이 아니라 유럽연합 전체에서도 유럽통합의 발전이 상당한 힘을 받을 것이다. 만약 9월의 독일 총선에서 메르켈이 다시 한 번 총리직을 맡게 되어 마크롱과 함께 유럽의 위기를 극복할 수 있는 시간을 벌게 된다면 유럽연합으로서는 이보다 더 좋은 기회는 다시 오기 힘든 상황이다.

그러나 이러한 기회는 상당히 제한적이다. 비록 성공을 거두지는 못했지만 프랑스의 극우정당은 그 어느 때보다도 세력이 강하다. 2017년 총선에서도 프랑스 5공화국 역사상 가장 많은 의석인 8석을 의회에 확보하였고 대선에 2번 출마한 마린 르펜은 2017년 결선투표에서 33.90%를 획득하여 극우정당으로서 역대 최대의 지지율을 보였다. 2002년 장마리 르펜의 경우 1차 투표에서 16.86%를 얻었고 2차 투표인 결선투표에서 17.79%로 1차 투표 지지율에서 채 1%로 더 획득하지 못하였다. 1차 투표에서 얻은 표는 480만 표였는데 2차 투표에서 다만 70만 표를 추가로 획득하였을 뿐이었다. 그러나 2012년 마린르펜은 1차 투표에서 아버지 르펜이 2002년 2차 투표에서 얻었던 550만 표보다 90만 표를 더 얻어서 640만 표를 얻었다. 아깝게 2차 투표에는 진출하지 못했지만 5공화국 들어와서 극우정당지지율의 기록을 갱신하였다. 2017년 1차 투표에서는 다시 기록을 갱신하여 770만 표(21.3%)를 획득하였고 2차 투표에서는 여기에 12.6%를 추가하여서 1,000만 표를 넘는 기록을 세웠다. 1, 2차 투표의 격차도 300만 표에 이른다. 아버지 르펜의 경우에는 2차 투표에서 단지 70만 표를 추가했을 뿐이지만 딸 르펜은 300만 표를 추가하였다. 그리고 그의 지지율은 고공행진 중이다. 이러한 상황이 계속된다면 많은 정치분석가들은 마린 르펜의 대선 당선은 시간 문제라고 예측하고 있다. 이러한 분위기는 르펜과 더불어 좌파 포퓰리스트인 멜랑송의 선전에서도 읽을 수 있다. 멜랑송 지지자

들은 대부분 좌파 중에서 반유럽주의자, 반세계화주의자들이다. 멜랑송을 지지했던 700만 표까지 합친다면 프랑스 내에 반유럽주의자는 1,500만 명에 이른다고 할 수 있다. 이렇게 본다면 마크롱의 실험을 위한 시간은 그렇게 많지 않다.

IV. 결론

2017년 프랑스 대선에서 프랑스는 여러 가지 새로운 것을 시도하였다. 그 첫 번째가 전통적인 중도우파 정당에서 최초로 국민참여 경선을 통해서 후보를 결정하였고 그 결과 전혀 예상하지 못한 인물이 대통령 후보가 되었다는 것이다. 만약 전통적인 방식으로 중도우파에서 대통령 후보를 결정하였다면 결과가 지금과 같았을까에는 의문이 남는다. 프랑스는 유럽 국가들 가운데 정당이 가장 덜 민주화되어있는 국가이며 유력정치인들의 기득권이 철저히 보장되는 정치체도를 유지하여 왔다. 여기에는 후보결정방식과 더불어 검직제도도 포함된다. 후보결정방식은 2017년 대선을 기점으로 하여 국민참여 경선이 대세를 이룰 것으로 보이며 검직금지도 보다 확대될 것으로 보인다. 올랑드 대통령 하에서 통과된 검직금지법이 처음으로 적용될 이번 국회의원들은 국회의원직 이외에 지방정부의 행정직(시장, 도지사, 부시장, 부도지사 등)을 포기해야한다.¹¹⁾ 이런 점에서 프랑스 정치가 보다 현대화할 것으로 예상된다.

두 번째는 전통적인 정당들이 몰락하고 새로운 정치세력의 등장이 분명해졌다. 1958년 5공화국이 출범하면서 대통령직은 중도우파의 공화당(Les Républicains, 이전에는 UMP였고 이는 드골주의정당이다)과 DL(Démocratie Libérale), 중도좌파의 사회당이 번갈아가면서 차지하였다. 2017년 선거는 5공화국 들어와서 최초로 이들 정당이 아닌 새로운 정당, 그것도 2016년에 생긴

11) “Non-cumul: au moins 223 députés vont devoir abandonner un mandat” Le Monde 2017.6.25.

신생정당에서 대통령을 탄생시켰다. 또한 2017년 대선 1차 투표에서 4위까지의 4명의 후보는 3위인 피용을 제외하고 3명이 모두 새로운 정치세력 출신이다. 이런 점에서 프랑스의 전통적인 정당이 몰락하고 새로운 정치세력의 시대가 도래하는 것이 아닌가 조심스럽게 예측해볼 수 있다.

세 번째는 이러한 새로운 정치세력은 기존 전통적인 정당체제를 가능하게 했던 사회적 균열 구조가 바뀌면서 새로운 균열구조를 대변하는 정치세력이 아닐까 추측한다. 즉 2017년 대선에서 새로운 세력이 등장할 수밖에 없었던 것은 기존 정당들의 노력이 세계화 및 유럽연합의 발전 및 어려움이라는 상황 속에서 제기된 다양한 문제를 해결하지 못했고 프랑스 상황이 점점 더 악화되는 시점에서 전통적인 세력이 아닌 새로운 정치세력에 그 해결을 맡긴 것이라고 해석할 수 있다. 유럽은 이제까지 프랑스 정당의 균열구조의 요인이 아니었지만 이제는 프랑스 사회의 중요한 균열구조가 반유럽 혹은 반세계화냐 친유럽 혹은 친세계화냐로 결정되고 있다는 것을 반증하는 셈이다. 유럽 및 프랑스 사회에서 이제 가장 중요한 문제는 유럽연합을 이대로 심화 혹은 확대할 것인지, 세계적인 시장경제 확대에 동참할 것인지 아니면 유럽연합을 축소 혹은 후퇴하고 세계적인 시장경제 확대에 제동을 걸 것인지 선택하는 것이다.

이런 점에서 이미 1990년대 후반부터 시작된 유럽에 대한 입장에 따라서 진영이 나누어지는 형국으로 프랑스 정치가 나아갈 것이며 프랑스 정부의 유럽에 대한 태도에 따라서 유럽에서의 정책결정의 향방도 영향을 받을 것이다. 만약 친유럽주의자인 마크롱의 시도가 성공한다면 프랑스에서 당분간 친유럽주의자가 득세하고 유럽의 위기 극복도 한 단계를 넘게 되겠지만 만약 그의 시도가 실패한다면 프랑스의 다음 선거는 반유럽주의자들의 득세가 보다 분명해질 것이다. 프랑스 중도우파의 갑작스러운 국민참여경선 도입도 사실상 지지기반을 급속히 확대하고 있는 반유럽주의자들에 대항하기 위한 선거전략이었다는 점을 생각한다면 2017년 프랑스 대선은 유럽이슈가 가장 중요했던 선거였다고 할 수 있다.

유럽의 입장에서 보면 마크롱의 당선은 약간의 시간을 번 셈이다. 반유럽주의자들에 대항해서 유럽이 체제를 정비하고 거버넌스를 강화할 수 있는 약간의 시간을 벌었지만 그 시간안에 이러한 노력이 가시적인 성과를 거두지 못한다면 프랑스 반유럽주의자들은 언제든지 반유럽적인 지도자에게 표를 던지게 될 것이다. 프랑스가 유럽회의자에 의해서 통치되고 유로존으로부터의 탈퇴를 논의하게 된다면 그것은 유럽연합에 있어서는 영국의 브렉시트와는 비교도 할 수 없는 충격이 될 것이다.

영국은 원래의 유럽통합 창립회원국도 아니었고 1972년 가입이후 2016년까지 회원국이면서도 상당히 거리를 유지한 회원국이었다면 프랑스는 유럽통합의 제안국이며 창립회원국이고 유럽통합을 실질적으로 이끌어온 국가이다. 이러한 프랑스가 유로존으로부터의 탈퇴 혹은 쉥겐조약의 재협상을 추진한다면 유럽연합의 정체성은 상당히 흔들리게 될 것이다. 이런 점에서 마크롱의 당선은 유럽에게 주어진, 유럽을 회복할 수 있는 어쩌면 마지막 기회일 수도 있다. **외교**

아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 최근 발전 동향과 향후 전망

최원기 (국립외교원 교수)



I. 서론

중국이 주도하여 설립된 아시아 인프라 투자은행(AIIB: Asia Infrastructure Investment Bank)은 2016년 1월 창립총회 당시 57개 창립회원국으로 출발하였으나, 설립 이후 2년 만에 회원국을 80개국으로 확대하는 등 단기간에 빠른 제도적 성장을 보이고 있다.¹⁾ AIIB는 2017년 7월 현재 약 25억 달러 규모의 17개 프로젝트에 대한 용자 승인을 완료하고, 세계은행(World Bank), 아시아 개발은행(ADB: Asian Development Bank) 등 기존 국제금융기구들과의 협력을 강화하면서 매우 빠르게 국제금융질서에서 새로운 인프라 투자전문 다자 개발은행(MDB: Multilateral Development Bank)으로 자리 잡아나가고 있다.

기존 미국 주도의 국제금융질서에 대한 중국의 도전으로 여겨졌던 AIIB에 대해 강한 의구심을 가지고 동맹국과 우호국들의 AIIB 참여를 만류하던 미국과 일본에서도 AIIB 참여를 검토해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 특히, 미국 내에서는 오바마 전 행정부의 AIIB에 대한 부정적 태도를 비판하면서, 미

1) AIIB의 초기 설립과정 및 중국의 역할에 대해서는 필자의 다음 줄고를 참조하시오. 최원기, "AIIB의 출범: 평가와 전망," 『외교』 제 118호, 2016년 7월호, pp.112-124.

국의 AIIB에 대한 입장변화와 미국의 AIIB 가입에 대한 긍정적 검토를 촉구하는 의견도 제시되고 있는 실정이다.²⁾

AIIB의 제도적 발전과 투자은행으로서의 영향력 강화에도 불구하고, AIIB에서의 최대 주주인 중국의 압도적 지배력, AIIB가 투자한 인프라 건설 프로젝트들과 중국의 일대일로(一帶一路) 구상과의 전략적 연관성과 이에 따른 AIIB의 다자개발은행으로서의 독립성에 대한 의구심, AIIB 투자 대상 인프라 사업의 상대적으로 높은 투자 리스크 등 다자개발은행으로서 AIIB의 도전 요인들도 여전히 상존하고 있는 것이 현실이다. AIIB는 다자개발은행으로서 국제적 표준과 규범에 근사하는 지배구조를 갖추므로써 설립 초기의 AIIB에 대한 서방의 의구심은 현재 많이 약화된 것이 사실이다. 하지만, AIIB 의사결정 구조에서 여전히 중국이 압도적인 영향력을 행사하고 있고, AIIB가 투자하기로 한 인프라 건설 프로젝트들이 지리적으로 일대일로 전략과 밀접한 관련성이 있다는 점은 AIIB에 대한 중국의 전략적 의도의 불투명성에 대한 의구심을 야기하고 있다.

이 글은 2016년 1월 창립총회 이후 최근 2차 연차 총회를 계기로 한 AIIB의 최근 제도적 발전과정을 살펴보고, 중국 주도의 다자개발은행으로서 AIIB의 향후 발전 전망을 살펴보고자 한다.

II. 최근 AIIB의 발전 동향:

회원국의 확장과 투자 프로젝트의 확대

AIIB는 올해 6월 16일~18일 기간 한국 제주도에서 제2차 연차 총회(AIIB Annual Meeting of the Board of Governors)를 개최했다. 제2차 연차 총회는 ‘지속가능한 인프라(Sustainable Infrastructure)’를 주제로 문재인 대통령, 김

2) Martin A. Weiss, Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB), Congressional Research Service Report R44754, February 3, 2017., pp.15-16.

동연 기재부 장관, 진리천 AIB 총재, 중국·인도 재무장관 등 80개 회원국 대표단과 국제기구 대표, 국내외 금융·기업인, 내외신 기자 등 약 2,000여 명이 참가한 대규모 행사로 치루어졌다. 이번 연차 총회에서는 2016년 AIB 감사보고서 및 연차보고서, 아르헨티나, 마다가스카르, 통가 등 3개 신규회원국의 AIB 가입, 그리고 2018년 AIB 총회 일자와 장소(2018.6.25~6.26, 인도 뭍바이) 등 5개 안건을 결정·승인하였다.³⁾

이번 2차 연차 총회는 (1) 비교적 단기간 내에 AIB의 회원국의 확대, (2) 신속한 투자 승인을 통한 아시아 역내의 다양한 인프라 개발 추진, 그리고 (3) 기존 다자개발은행과의 협력 확대를 통해 국제금융질서에서 주요 다자개발은행으로서의 자리 매김 등 AIB가 새로운 역내 다자개발은행으로서 그동안 달성한 3가지 중요한 성과를 국제적으로 확인하는 계기가 되었다고 평가된다.⁴⁾

1. 회원국의 확대

AIB는 단기간에 회원국을 80개국으로 확장함으로써 국제금융질서에서 새로운 주요 국제금융기구로 빠르게 자리잡아 가고 있다. 2016년 1월 AIB 창립 총회 당시 AIB의 창립회원국은 역내 37개국 그리고 역외 20국 등 총 57개 국가에 머물렀다. 그러나 AIB의 회원국은 2017년 6월 2차 총회가 개최된 시점에 역내 회원국 9개국, 역외 회원국 14개국 등 23개국이 추가로 신규 회원국으로 가입함으로써 총 80개국으로 확대되었다. 이에 따라 AIB 회원국은 67개 회원국을 가지고 있는 아시아개발은행(ADB)을 넘어서서 아시아 지역을 대상으로 한 최대 규모의 다자개발은행으로 발돋움하게 되었다. 이에 더하여 진리천 AIB는 올해 말까지 총 85개로 AIB의 회원국이 확대될 것이라고 밝히는 등 AIB 회원국은 향후에도 지속적으로 확대될 것으로 전망되고 있다.

3) 기획재정부 보도자료, “아시아 지역의 지속가능한 인프라 구축 방안 모색: 2017 AIB 연차총회 개최 결과,” 2017.6.17. 기획재정부

4) 이현태, 김준영, 오윘미, “AIB 발전 현황과 시사점: 제2차 한국 연차총회를 중심으로,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, Vol17, No.22, 2017년 6월 22일, KIEP.

2. 다양한 인프라 투자 확대

AIIB는 설립 이후 다수의 인프라 개발 프로젝트에 대한 신속한 용자 승인 결정을 통해 아시아 역내에서 새로운 핵심 인프라 투자기관으로 자리매김하고 있다. 2017년 7월 현재 AIIB는 총 17개 인프라 프로젝트에 대한 투자를 승

<표 1> AIIB 투자가 승인된 프로젝트 (2017.7.23 현재)

프로젝트명	승인일자	분야	국가
Gujarat Rural Roads (MMGSY) Project	2017.7.4	교통	인도
Nurek Hydropower Rehabilitation Project, Phase I	2017.6.15	에너지	타지크스탄
India Infrastructure Fund	2017.6.15	Multi	인도
Batumi Bypass Road Project	2017.6.15	교통	조지아
Andhra Pradesh 24x7 - Power For All To be co-financed with the World Bank (WB)	2017.5.2	에너지	인도
Natural Gas Infrastructure and Efficiency Improvement Project	2017.3.22	에너지	방글라데시
Dam Operational Improvement and Safety Project Phase II	2017.3.22	Multi	인도네시아
Regional Infrastructure Development Fund Project	2017.3.22	도시개발	인도네시아
Trans Anatolian Natural Gas Pipeline Project (TANAP) to be co-financed with the World Bank (WB)	2016.12.21	에너지	아제르바이잔
Duqm Port Commercial Terminal and Operational Zone Development Project	2016.12.8	교통	오만
Railway System Preparation Project	2016.12.8	교통	오만
Myingyan Power Plant Project	2016.9.27	에너지	미얀마
Tarbela 5 Hydropower Extension Project	2016.9.27	에너지	파키스탄
National Slum Upgrading Project	2016.6.24	도시개발	인도네시아
National Motorway M-4 Project	2016.6.24	교통	파키스탄
Distribution System Upgrade and Expansion Project	2016.6.24	에너지	방글라데시
Dushanbe-Uzbekistan Border Road Improvement Project	2016.6.24	교통	타지크스탄

출처: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html> (검색일: 2017.7.23)

인하였으며, 현재 11개의 투자 프로젝트를 심사 중에 있다. AIIB는 현재까지 총 8차례에 걸쳐 17개 프로젝트에 대한 자금지원 승인을 하였는바, 총 자금 규모는 25억 달러를 상회하고 있다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 용자가 확정된 17개 프로젝트 대부분은 인프라 투자에 집중되어 있는데, 도로 및 철도건설 등 교통 인프라가 6건, 전력시설 및 천연가스 수송시설 건설 등 에너지 인프라 투자가 7건, 빈민촌 개발 등 도시개발이 3건, 그리고 교통·에너지 등 복합 인프라에 대한 투자가 2건이다. 국가별로 보면, 인도 및 인도네시아가 3건, 타지키스탄, 방글라데시, 오만, 파키스탄이 2건, 조지아, 아제르바이잔, 미얀마가 1건 등이다.

AIIB는 투자 승인 절차가 2년 이상 소요되는 기존의 다자개발은행에 비해 매우 신속한 투자결정을 통해 다수의 프로젝트에 대한 투자를 활발하게 진행하고 있다. 지역적으로는 인프라 분야를 중심으로 남아시아 및 중앙아시아,

<표 2> AIIB 투자 심사 중인 프로젝트 (2017.7.23 현재)

프로젝트명	신청일자	분야	국가
Bangalore Metro Rail Project - Line R6	2017.7.3	교통	인도
IFC Emerging Asia Fund	2017.6.30	Multi	다수국가
National Investment and Infrastructure Fund	2017.5.23	Multi	인도
Madhya Pradesh Rural Connectivity Project	2017.5.9	교통	인도
Amaravati Sustainable Capital City Development Project	2017.5.10	도시개발	인도
Mahaweli Water Security Investment Program-Tranche 2 Project	2017.5.4	물관리	스리랑카
Mumbai Metro Line 4 Project	2017.4.28	교통	인도
280 MW Nenskra Hydropower Plant	2017.4.26	에너지	그루지아
Metro Manila Flood Management Project	2017.2.24	물관리	필리핀
Transmission System Strengthening Project	2017.2.15	에너지	인도
40 MW Gulshat PV Solar Power Plant Project	2017.2.24	에너지	카자흐스탄

출처: <https://www.aiib.org/en/projects/proposed/index.html> (검색일: 2017.7.23)

동남아 지역에 대한 투자에 중점을 두고 있다.

이와 아울러 <표 2>에서 보는 바와 같이 현재 투자승인 심사 중인 프로젝트는 11건에 총 23억 달러규모에 이르는데, 투자 분야는 주로 전력 등 에너지, 교통, 도시개발 분야 등이다. 현재 심사 중인 프로젝트 중 인도가 6건의 프로젝트를 신청하여 최다 자금지원 신청 국가로 부상했는데, 인도가 제출한 6건의 프로젝트의 총 신청금액은 13억 5천만 달러에 달한다.

3. 기존 국제금융기구와 협력 강화

AIIB는 신생 국제금융기구로서 현재 100명 미만의 소규모 인력을 보유하고 있다. 이에 따라 투자 심사 경험 및 전문성의 부족으로 인해 양질의 프로젝트를 개발하고 독자적인 투자 결정을 위한 전문인력이 아직은 부족한 현실이다.⁵⁾ 내부 전문 역량의 부족으로 인해 AIIB는 기존 다자개발은행과 협력을 통해 투자 리스크 경감, 사업운영 노하우의 습득, 국제 공신력의 제고 등을 추구하고 있다. 이에 따라 AIIB는 세계은행(WB)과 협조융자 협약, 그리고 ADB, 유럽부흥은행(EBRD), 유럽투자은행(EIB) 등과는 협조융자에 관한 협력 양해각서(MOU) 체결을 통해서 협조융자(co-financing) 형태로 투자 승인 프로젝트에 대해 자금조달을 하고 있다.

AIIB가 용자를 결정한 프로젝트 중에서 AIIB의 독자지원은 단 1건에 불과하고, 대부분의 프로젝트에 대한 투자는 세계은행, 아시아 개발은행, 유럽부흥은행 등과의 협조융자 형태이다. AIIB는 협조 융자를 매개로 기존 다자개발은행들과의 업무 협력관계를 강화하고, 기존 다자개발은행과의 상호보완적 역할을 확대함으로써 국제금융질서에서 새로운 주요한 금융기관으로 그 중요성이 더욱 커질 전망이다.

5) 김윤희, “中 ‘일대일로’ 2.0시대 ③ AIIB 프로젝트 현황,” KOTRA 해외시장 뉴스, 2017.5.29. (<https://news.kotra.or.kr/>).

Ⅲ. 평가 및 향후 전망

1. AIIB 의사결정에서 중국의 압도적 지배력

AIIB의 지배구조에서 특징적인 것은 기존 다자개발은행과 달리 AIIB에는 상근 이사회(resident board of directors)가 존재하지 않는다는 점과 회원국 중 중국을 중심으로 한 역내국가에 상당한 의사결정권이 부여되어 있다는 점이다. 명목상 이사회가 용자 및 투자 결정, 은행의 운영과 관련된 세부 절차 결정, 은행의 업무감독 등 은행의 일상적 업무에 관한 의사결정권을 가지고 있으나, AIIB에는 상근 이사회가 존재하지 않기 때문에 상당한 정도의 실질적인 의사결정권은 총재를 비롯한 상근 운영진에 위임되어 있는 상황이다.⁶⁾ 이러한 이유로 미국은 AIIB가 다자개발은행으로서 심각한 제도적 결함을 가지고 있다는 비판적 시각을 보이고 있다. 미국은 AIIB의 상당한 의사결정 권한이 총재에게 위임되어 있고, AIIB의 회원국을 대표하는 상근 이사회가 존재하지 않기 때문에 AIIB의 운영에 있어서 회원국의 입장이 효과적으로 반영되기 어렵다고 보고 있다. 다자개발은행으로서 AIIB가 회원국으로 참여하는 국가들의 이익을 효과적으로 대변하기 위해서는 일상적 은행 업무를 감시하고 주요 투자 결정에 회원국의 입장을 대변하는 상근 이사회가 반드시 존재해야 한다는 것이다.⁷⁾

또한, AIIB의 지분을 및 투표권 배분방식은 다른 다자개발은행과 마찬가지로 역내국가에게 유리하게 구성되어 있는데, 역외국가의 투표권의 총비율은

6) 특히, AIIB의 투자 결정은 이사회의 권한으로 규정되어 있으나, AIIB 운영원칙 제 3.5조 1항은 “특정 투자 결정 및 관련 절차에 대한 권한은 이사회가 총재에게 위임한다”라고 규정함으로써, 투자에 대한 결정 권한이 상근 직인 총재에게 실질적으로 위임되어 있다. AIIB, Operational Policy on Financing, January 2016 (updated March 21, 2017), Article 3.5.1. Approval.

(https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/operation-policy/policy_operational_financing_new.pdf)

7) Robert M Orr, “Why the Asia Infrastructure Investment Bank Needs Resident Directors”, China Dialogue, August 23, 2016, Martin A. Weiss, Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB), p.11에서 재인용.

25%를 넘지 않도록 규정하고 있다. 문제는 역내국가의 일원인 중국의 투표권이 거부권(veto power)을 행사할 수 있을 정도로 상당히 높다는 점이다. AIIB의 회원국이 80개국으로 확대되었음에도 불구하고 2017년 7월 현재 중국의 지분율은 32.0243%, 투표권 비중은 27.5186%에 이르고 있다. 홍콩의 투표권 비중인 0.9144%를 합치면, 실질적으로 중국의 투표권 비중은 28.433%에 이른다. 이에 따라 중국과 다른 회원국의 투표권 비중의 차이는 매우 크게 벌어지는데, 2위인 인도의 투표권은 7.9254%에 불과하고, 3위인 러시아의 투표권은 6.2499%에 불과하여 최대주주인 중국과는 투표권의 비중에서 상당한 격차를 보이고 있다.⁸⁾ AIIB의 투자 결정, 신규 회원국 가입 등 주요 사안은 투표권의 75% 이상의 찬성을 요하는 최대다수결에 의해 결정되기 때문에 실질적으로 중국은 거부권을 행사할 수 있다.

이에 따라 AIIB의 최대주주인 중국은 AIIB 일상적 운영 전반뿐만 아니라 주요한 투자결정에 있어서도 막강한 영향력을 행사하고 있다. AIIB에 대한 중국의 압도적 지배력으로 인해 AIIB가 중국의 외교적 목적을 위해 수단으로 활용될 가능성은 상존하고 있다. 중국의 AIIB에서의 압도적인 정치적 영향력을 보여주는 대표적 사례는 2016년 대만의 AIIB 가입신청에 대한 중국의 거부권 행사이다.

AIIB는 아시아개발은행(ADB) 회원국들에게 신규 가입 신청자격을 부여하고 있다. '타이페이 차이나(Taipei, China)'의 이름으로 ADB의 회원국 지위를 가지고 있는 대만이 2006년 AIIB 가입 신청을 요청하자, 중국은 즉각적으로 이를 거부하였다. 중국은 대만이 독자적 회원이 아니라 중국의 일부로서, 즉 중국 지방정부의 자격으로 가입 신청을 하면 수용하겠다는 입장을 보였으나, 대만은 '다른 회원국과 동등한 자격으로 AIIB에 가입'할 수 없는 한 AIIB가입 신청을 하지 않겠다는 입장을 견지하고 있다.⁹⁾ '하나의 중국' 원칙을 고수하는 중국의 입장을 고려하면 대만의 AIIB 가입 반대는 당연한 것으로 보일 수

8) AIIB, Members and Prospective Members of the Bank,
(<https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>)

9) Martin A. Weiss, Ibid., p. 10.

있으나, 이 사례는 향후 AIIB 운영에 있어서 AIIB가 중국이 수용하기 어려운 결정을 내릴 가능성이 높지 않다는 점을 시사한다.

2. 일대일로(一帶一路) 전략의 금융 플랫폼으로서의 역할

중국은 초기에 AIIB를 일대일로(一帶一路) 전략의 금융 플랫폼으로 삼으려는 의도가 강했으나, AIIB 설립 협정문(Article of Agreement) 협상과정을 통해서 영국, 프랑스, 독일 등 유럽 국가들과 한국, 호주 등 다수의 서방국가들이 AIIB에 참여하면서 초기 입장을 바꾸어 AIIB의 지배구조를 다자개발은행으로 규정함으로써 AIIB와 일대일로 구상과의 연관성을 강조하지 않기 시작하였다.¹⁰⁾ 즉, AIIB 출범 초기만 하더라도 중국 정부에서 생산된 많은 일대일로 구상 관련 문서들은 중국의 AIIB 설립의 주요 목적은 일대일로 구상에 참여하는 국가들과의 인프라 개발을 위한 금융지원체계를 마련하는 것이라는 점을 강조하였다.¹¹⁾ 예를 들어 시진핑 주석은 2014년 11월 AIIB 설립 양해각서 서명 후 연설에서 중국이 아시아 각국들과 AIIB를 설립하기로 구상한 것은 일대일로 연선(連線) 국가들과 경제협력을 촉진하고 이들과의 인프라 개발을 위한 재정지원을 위한 것이라고 언급하였다.

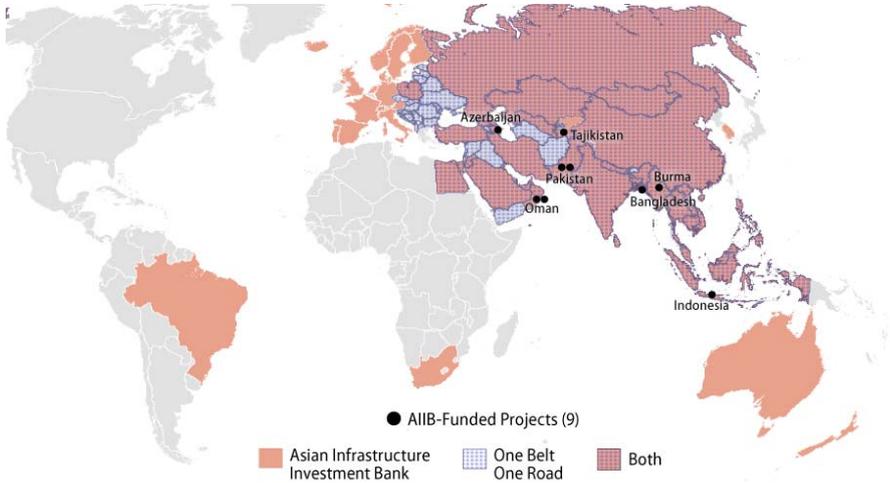
하지만, 다수의 서방 국가들이 참여한 상태에서 AIIB에 대한 서방의 지지를 획득하기 위해서는 AIIB의 지배구조를 다자개발은행 국제적 표준에 가깝게 구성함으로써 AIIB가 중국이 추진하는 일대일로 구상과는 별개의 독립적인 국제 다자개발은행으로서 자리매김하도록 해야 한다는 점을 인식하면서, 중국의 AIIB에 대한 입장이 변화하였다. 이에 따라 중국은 일대일로 구상과 관련된 인프라 개발 프로젝트들도 AIIB의 금융지원 대상에 포함될 수 있지만, AIIB가 일대일로 구상만을 뒷받침하기 위한 금융기관이 아니라, 아시아 역내의 인프라 개발을 위한 다자개발은행이라는 점을 강조하기 시작했다.

10) 최원기, 전계 논문, pp.118-120.

11) Martin A. Weiss, Ibid., p. 6.

중국의 이러한 AIIB와 일대일로 구상과의 거리두기는 앞서 지적한 바와 같이 AIIB가 승인한 투자 프로젝트의 자금조달 방식에서도 확연히 드러난다. AIIB가 승인한 대부분의 인프라 투자 프로젝트들은 세계은행, 아시아개발은행, 유럽부흥은행 등 기존의 다자개발은행과의 협조융자 형태로 자금조달을 하고 있다. 이는 현실적으로 AIIB의 독자적인 전문성의 결여에 기인한 바가 크다.

<그림 1> 일대일로 구상과 AIIB 투자 프로젝트의 지리적 분포



출처: Martin A. Weiss, *Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB)*, Congressional Research Service Report R44754, February 3, 2017., p.7, Figure 2.

하지만 중국은 AIIB의 투자방식을 기존 다자개발은행과의 협조융자 형태를 통해 진행함으로써 AIIB가 국제적으로 확립된 다자개발은행의 기준과 규범을 준수한다는 점을 보여줌으로써 AIIB에 대한 서방의 우려를 불식시키고자 하고 있다. 즉, 중국은 AIIB는 일대일로라는 중국의 외교정책 실현을 위한 전략적 수단이 아니라 기존에 확립된 국제규범을 준수하는 새로운 다자개발은행의 성격을 가지고 있다는 점을 강조하고 있다.

또한 중국은 AIIB의 운영방식이 기존 다자개발은행과의 긴밀한 협력을 통한 협조용자 형태를 취하게 함으로써 AIIB가 기존의 국제금융질서에 대한 중국의 새로운 도전이라는 인식을 불식시키고, AIIB는 기존 다자개발은행과 협력적 관계를 추구하며 서방 중심의 국제금융체제를 보완하는 역할을 수행한다는 점을 강조하고 있다.

그럼에도 불구하고, <그림 1>에서 보는 바와 같이 AIIB가 투자를 승인한 대부분의 아시아 역내 인프라 건설 사업들의 지리적 분포는 일대일로 구상과 일치하고 있다. 이러한 사실 때문에 AIIB와 일대일로 전략과의 연관성이 전혀 없다고 부정하기 어렵다.¹²⁾ 즉, AIIB가 투자하기로 결정한 역내 인프라 개발 프로젝트들은 많은 경우 일대일로 구상과 관련된 국가들, 즉 일대일로 구상의 연선(連線) 국가들이 추진하는 프로젝트들이다.

이러한 이유로 독립적 다자개발은행으로서의 AIIB의 중립적 성격과 목적에 대한 중국의 거듭된 강조에도 불구하고, AIIB의 확대를 통해 자국이 중심이 되는 독자적인 경제협력 프로젝트를 추진하여 중국이 역내 국가들을 경제적으로 포섭하고 영향력을 확대하려 한다는 서방의 인식도 강화되고 있다. 이러한 이유로 미국, 러시아, 인도, 일본 등은 중국이 주도하는 일대일로에 대한 견제심리를 여전히 강하게 가지고 있는 것이 사실이다.

주지하는 바와 같이 지난 2013년 시진핑 주석의 제안으로 시작된 일대일로 구상은 최근 구체적인 성과가 가시화되는 등 ‘일대일로 2.0’ 단계에 접어든 것으로 평가된다. 특히, 지난 5월 개최된 ‘일대일로(一帶一路) 국제협력 정상포럼’에는 28개국 정상을 포함해 130여 개국의 고위급 대표단이 참석하는 등 중국은 이번 포럼을 계기로 일대일로 구상이 자국이 추진하는 핵심 국제협력 전략으로 구체화되고 있다는 점을 과시하였다. 포럼 기간 중국은 68개 국가 및 국제기구와 협정체결 및 270여 개의 협력 사업을 추진하고, 향후 일대일로 포럼을 정례화하기로 참가국들과 합의하였다. 이에 따라 2019년 제2회 일대일로 국제협력 고위급 포럼이 개최될 예정이며, 이를 계기로 일대일로 구상의 실현

12) Ibid., p. 6, p.14.

을 위한 중장기적인 협력 메커니즘이 구축되었다고 중국내부에서는 자평하고 있다.¹³⁾

중국은 이번에 개최된 일대일로 정상포럼의 주요 성과로는 ‘자금융통, 경험 확대, 프로젝트 협력 기반 구축’ 등을 제시하고 있는데, 시진핑 주석은 포럼 기간 중국이 관련 국제기구에 10억 달러를 제공하여 연선국가 협력 프로젝트를 추진할 것이라고 밝혔다. 구체적으로는 실크로드 펀드에 1,000억 위안 증자, 3,000억 위안 규모의 위안화 해외펀드 지원, 그리고 중국 국가개발은행, 수입은행이 각각 2,500억 위안과 1,300억 위안을 일대일로 프로젝트를 위해 제공할 예정이라고 밝혔다. 시 주석이 이번 포럼 기간 동안 일대일로 건설에 추가로 투입하겠다고 약속한 총액은 약 1,240억 달러 규모에 달한다.¹⁴⁾

<그림 2> 일대일로 6대 경제회랑



출처: 김성애, “中 ‘일대일로’ 2.0시대 ② 핵심 프로젝트 6대 경제회랑”, KOTRA 해외 시장 뉴스, 2017.5.29. (<https://news.kotra.or.kr/>).

13) 김윤희, 전계 자료.

14) 상동.

〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 일대일로 추진을 위해 중국은 핵심 프로젝트로 6개의 구체적인 경제회랑 구축을 추진하고 있다. 중국은 일대일로 연선 국가들과 함께 (1) 중국-몽골-러시아, (2) 신 유라시아 대륙 교량, (3) 중국-중앙아시아-서부아시아, (4) 중국-중남 반도, (5) 중국-파키스탄, (6) 방글라데시-중국-인도-미얀마 등 6대 경제회랑을 본격적으로 구축하고자 하고 있다.¹⁵⁾ 중국의 국내 언론 자료에 따르면, 중국정부 지원책에 힘입어 중국 기업의 일대일로 프로젝트는 향후 더 활발하게 전개될 것으로 전망되는데, 올 1~4월 중국기업은 45개 일대일로 연선국가에 총 39억 8,000만 달러에 달하는 투자를 실행하였다.¹⁶⁾

특히, 주목되는 것은 AIIB의 초기 투자 승인 프로젝트들이 중국이 일대일로 구상의 핵심 프로젝트의 하나로 추진하고 있는 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC: China-Pakistan Economic Corridor) 프로젝트와 관련되어 있다는 점이다. 중국은 21세기 해상 실크로드 구상의 일환으로서 파키스탄과 중국-파키스탄 경제 회랑(CPEC)을 구축하기로 합의하고 관련 사업을 진행하고 있다. 중국은 CPEC가 파키스탄이 점령하고 있지만 인도가 소유권을 주장하는 카슈미르 지역을 통과함에도 불구하고, 이 문제에 대한 인도의 우려를 무시하고 인도와 사전에 어떤 협의도 하지 않고 파키스탄과 일방적으로 이 프로젝트를 추진하고 있다. CPEC는 중국의 신장지역과 파키스탄의 과다르 항(Gwadar Port)을 철도, 가스관 등을 통해 연결하고자 하는 바, 이를 통해 중국은 전략적으로 아라비아(Arabia) 해에 대한 직접적인 접근권을 확보하려고 하고 있는 것으로 평가된다.

이러한 점에서 AIIB와 일대일로 구상의 연관성이 전혀 없다고 할 수는 없으며, 중국이 AIIB의 확대를 통해 일대일로 구상을 간접적으로 지원하고 있다고 평가할 수 있다. AIIB가 기존 국제기구들과의 협력을 통해 인프라 투자를

15) 김성애, “中 ‘일대일로’ 2.0시대 ② 핵심 프로젝트 6대 경제회랑”, KOTRA 해외시장 뉴스, 2017.5.29. (<https://news.kotra.or.kr/>).

16) 김성애, 전계 자료.

진행하고 있으나, 그 주요 대상이 일대일로 구상의 연선국가들에 집중되어 있다는 사실은 중국이 일대일로 구상을 실현하는 주요 재원조달 수단으로 AIIB를 전략적으로 활용하고 있다는 점을 시사하고 있다. 물론, 중국이 일대일로 구상과는 관련이 없는 독립적인 다자개발은행으로서 AIIB를 운영하겠다고 공언해 왔다는 점과 AIIB의 회원국으로 다수의 서방국가들이 참여하고 있어서 중국의 일방적 독주를 견제할 수 있다는 점을 간과할 수는 없다. 하지만, AIIB의 핵심 투자 프로젝트들이 대부분 일대일로 구상의 연선국가들에 집중되어 있다는 사실은 중국의 전략적 의도에 대한 의구심을 완전히 불식시키기 어렵다는 점을 시사한다.

3. AIIB의 투자 리스크와 경쟁국과의 전략적 경쟁

AIIB의 회원국이 대폭 확장되고, 단기간 내에 다양한 역내 인프라 건설 프로젝트에 AIIB의 투자가 확대되면서 향후 국제금융기구로서 AIIB의 영향력과 역할이 점차 확대될 것으로 전망되고 있다. 특히, 아시아 역내 개도국들은 AIIB의 자금을 유치하기 위해 적극적으로 AIIB와의 협력을 모색하고 있으며, 유럽 등 역외국들은 AIIB를 통해 인프라 건설 분야에 대한 진출 등 새로운 경제적 기회를 모색하고 있다.

하지만, AIIB가 주요 타겟으로 하는 아시아 역내의 개도국 인프라 건설 사업은 대부분의 경우 경제성이 낮고 수익을 거두기 힘들다는 전망이 지속적으로 제기되고 있다. AIIB의 주요 투자 대상인 아시아 역내 인프라 건설 프로젝트들은 대부분 높은 투자 리스크를 수반하고 있다는 점에서 다자개발은행으로서 AIIB의 성장 가능성에 대한 우려가 존재하는 것이 사실이다.

사실, AIIB의 투자 대상국들은 대부분 빈곤 국가일 뿐 아니라 기초 인프라가 극히 낙후돼 있어서 향후 투자금을 회수하기까지 시간이 많이 걸리거나 때로는 회수가 불가능할 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다. 특히, 일대일로 구상의 주요 추진 대상이자 AIIB의 주요 투자 대상인 중앙아시아는 정치적

불안정성의 문제, 종교적 극단주의와 테러리즘의 발호 등으로 인해 다양한 투자 리스크가 높다는 분석들이 제기되고 있다.¹⁷⁾

아울러, AIIB의 2대 출자국인 인도는 중국이 추진하는 일대일로 구상에 대해 강한 전략적 의구심을 가지고 있다. 인도는 AIIB를 통한 자금조달을 추진함과 동시에 중국이 아닌 일본과 전략적 협력을 강화하여 중국이 추진하는 일대일로 구상과는 다른 독자적인 경제협력 프로젝트를 추진하고 있다.¹⁸⁾ 인도는 일본과의 전략적 협력을 기반으로 중국의 일대일로 전략을 통한 유럽과 아프리카 지역의 거대한 인프라 개발 독점에 대항하기 위해 아프리카, 이란, 스리랑카, 동남아시아 전역에 걸쳐 다수의 인프라 사업을 추진하고 있다.

특히 인도는 중국의 일대일로 구상에 맞서 이란 차바하르(Chabahar) 항구 확장 및 인근 지역 경제특구 개발 사업을 추진하고 있으며, 스리랑카에서는 전략적으로 중요한 지역에 위치한 트린코말리(Trincomalee) 항구 확장사업도 추진하고 있다. 인도는 일본과의 전략적 제휴를 통해 중국의 일대일로 구상에 맞서서 아시아 태평양에서 아프리카로 뻗어나가는 '자유회랑(Freedom Corridor)' 사업을 추진하고 있다.¹⁹⁾

인도와 일본이 이와 같이 전략적 경제협력을 강화하는 것은 중국이 주변 이웃 국가들의 인프라 개발 사업을 후원함으로써 자국의 영향력을 증대시키려는 전략을 견제하려는 동기에 기인한다. 중국이 육로와 해로를 연결하여 인도양으로의 전략적 진출로를 확보하고자 하는 '일대일로' 구상은 인도의 안보 불안감을 자극하였고, 일본과의 전략적 협력을 강화하는 요인으로 작용하고 있다.²⁰⁾

17) 김윤희, 전계 자료.

18) 김찬완, "인도의 외교정책 2012-2015," 외교부 서남아태평양과 연구용역 최종보고서, 2016.11.21.

19) 자유회랑 사업은 2016년 11월 인도 모디 총리 일본 방문 시 아베 총리가 선언한 것으로, 이 지역에 중국의 영향력을 견제하기 위해서 양국이 협력해 인프라 개발 사업을 추진하지는 것이다.

20) 김찬완, 전계 자료.

IV. 결론

이 글은 지금까지 AIIB의 최근 발전 동향을 살펴보고, AIIB 지배구조에서의 중국의 지위와 영향력, 중국의 핵심적 대외정책인 일대일로 전략과 AIIB와의 연관성, 그리고 투자개발은행으로서 AIIB의 전망에 대해 간략히 살펴보았다. 이하에서는 상기에서 제시한 AIIB의 제도적 발전과정에 대한 전략적 분석을 바탕으로 향후 한국이 경제적 관점에서 AIIB를 어떻게 활용해야 하는가에 대해 간략히 기술하고자 한다. 특히, 아시아 역내 인프라 개발의 주요 금융기관으로 부상하고 있는 AIIB가 향후 인프라 개발의 경험과 노하우를 가지고 있는 우리 기업과 금융기관들에게 새로운 경제적 기회를 제공할 수 있다는 점을 고려하여 몇 가지 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

한국은 아시아 역내에서 4번째의 지분규모를 가지고 AIIB의 창립회원국으로 참여하였고, 아시아 역내 주요 AIIB 창립회원국으로서 향후 AIIB의 역할 확대에 적극 기여한다는 기본 입장을 견지해 왔다. 특히, 한국은 올해 2차 AIIB 연차총회를 제주도에 유치하고 성공적으로 행사를 마무리함으로써 올해 연차총회 의장국으로서 AIIB의 제도적 발전에 기여했다.

한국은 AIIB에 대한 이러한 전략적 자산을 활용하여 향후 AIIB를 기반으로 우리기업의 금융기관들의 아시아 지역 진출확대 방안을 보다 본격적으로 모색할 필요가 있다. 특히 AIIB와의 전략적 협력관계를 구축하여 아시아 지역 인프라 개발에 있어 한국기업들의 비교우위를 활용할 수 있는 새로운 협력 모델의 개발이 시급하다.

이를 위해 한국은 출자 등을 통한 AIIB에 대한 재정적 기여뿐만 아니라 인프라 투자를 통한 경제개발 경험을 AIIB와 적극 공유하는 방안 등도 모색해야 한다. 우리의 개발경험과 AIIB의 투자역량을 결합하여 아시아 지역 인프라 개발에 있어 상호 호혜적인 투자 파트너로서 역할을 할 수 있도록 AIIB와의 협력방안을 제시할 필요가 있다. 예를 들어 한국 수자원공사가 올해 하반기

중 AIIB가 승인 예정인 ‘조지아 넨스크라 수력발전’ 사업에 참여할 예정인 바, 이를 계기로 한국의 우수한 인프라 개발 경험을 가진 기업들의 참여확대를 추진해야 한다.

우리나라는 저소득 개도국의 인프라 사업 초기단계 비용을 지원하기 위해 AIIB가 2016년 6월 설립한 ‘AIIB 사업준비 특별기금(AIIB Project Preparation Special Fund)’에 8백만 불을 납입하기로 결정하는 등 AIIB의 발전 및 역할 확대에 적극적인 자세를 가지고 있다. 향후 이러한 다양한 AIIB 사업을 매개로 한중 간 공동으로 제3국의 인프라 개발을 위한 공동 진출 등 양국 간 새로운 경제협력 방안을 모색할 필요가 있다.

또한 아시아 인프라 시장에서 기술력과 네트워크가 검증된 한국기업이 AIIB를 기반으로 일대일로 사업에 참여함으로써 개발효과성이 높은 사업 발굴 및 추진에 기여할 수 있는 방안도 모색해야 한다. 아울러, AIIB의 청년 인턴제도 등을 통해 역량을 갖춘 국내 전문 인력의 AIIB에 대한 진출확대 등도 적극 검토할 필요가 있다. 

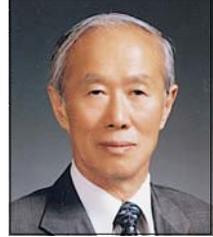
회원기고



노스텔지아 여행기

노스텔지아 여행기 - 미국을 다녀와서 -

정해헌 (전 주코스타리카 대사)



턱없이 맑고 맑은 푸른 하늘. 얼마 만에 보는 그 하늘이었다. 뉴욕의 JFK 공항에 내린 순간 하늘을 쳐다보았다. 크게 숨을 쉬어도 보았다. 지난번에 갔을 때도 느꼈던 그 첫 느낌. 대도시인데도 그랬다. 얼마 전에 읽었던 한 미국 신문기사. 메릴랜드대에서 졸업생 대표연설을 했던 어느 중국 유학생이 마스크를 쓰지 않고서도 거침없이 다닐 수 있는 등의 이유를 들어 미국 찬양을 함으로써 본국에서 SNS로 몰매를 맞았다는 일을 상기해본다.

1963년에 주미대사관 3등서기관 발령을 받고 미국 땅에 처음 발을 디딘 후) 정확히 54년이 지난 5월 15일부터 3주간 미국 동부를 여행했다. 여러 번 다녀온 적은 있었지만 이렇게 자유롭게, 여유롭게 돌아본 적은 처음. 다시 올 기회도 없을 듯하기에 '코끼리'의 어느 한 부위만 만져보고 왔을지 모르지만. 이번은 한번 눈여겨본 다음 여행기를 써볼 생각이 났다.

우선 워싱턴 D.C. 백악관 근처의 Capitol Hilton에 진을 치고 다녔는데, 질

1) 당시 월급은 500불선. 아파트(efficiency) 월세는 100불 정도. 같은 아파트에 소련대사관 직원들도 살아 귀여운 아이들을 거느린 러시아미인들도 있었지만 말 한마디 건네 보지 못했던 그 시절이었다.

은 녹색의 가로수들이 무성하고, 도처에 심은 갖가지 화초들도 여느 다른 도시와는 달리 매우 세련되게 심어져있어, 말끔히 정돈된 이 낯익은 도시가 가히 전원도시라고 해도 될 듯 했다. 백악관은 예전에는 그 전모가 훤히 보였던 것으로 기억하는데, 양 측면이 뺏어난 나무들로 가려져 있는데다가(50여 년이 지났으니 나무가 얼마나 커졌고 퍼졌겠는가), 백악관 둘레에 쭉 관광객 등의 접근을 막기 위한 경비공간이 설치되어 무장경관들이 서있는 것이 달랐다. 테러위협에 직면한 오늘날의 현실.

이어 간 곳은 소위 'The Mall'. 다들 가보셨겠지만, 위용을 자랑하는, 미국 민주주의의 상징인 그 백색의 국회의사당으로부터 Lincoln Memorial에 이르는 길고도 광대한 공간. 일대 공원이다. 이 수도를 Monumental City라고 하는데, 대표적인 것은 물론 Washington Monument, 엘리베이터 등 대수리 공사로 내부가 폐쇄되어 올라가보지 못했는데, 지진피해로 인한 대대적 수리가 필요하나 정부 예산상 문제가 있다고 하니 Carlyle Group 공동설립자인 David Rubenstein이 선뜻 나서서 수리비의 반액을 출연키로 했다고 한다. 돈 벌 줄도, 쓸 줄도 아는 사람. 이 곳은 수도의 심장부로서 미국 역사의 큰 흐름을 그대로 투영해 놓았다고 할 수 있어, 7개 메모리얼 외에도 국립미술관하며 13개 박물관, 공원 등이 들어서있다. Smithsonian Institutions에 속한 시설만 해도 19개. 1960년대 초의 그때는 폭스바겐(beetle)을 타고 이 도시를 달렸었는데, 이번에는 이곳을 이상적인 도시관광 방식이라고 할 도보(徒步)로 누볐다. 하루는 8시간 내내 걷고 다녔다. 돌아본 곳 중 특히 관심을 끌었던 몇 곳만을 추려서 적어본다.

우선 국립미국역사박물관. 트럼프 현 대통령에 이르기까지의 역대 미국대통령들의 사진 밑에서 그들을 기억하고, 그들에 관한 일화(워싱턴 초대 대통령과 그 체리나무 이야기와 같은)를 되새기며, 자국 역사에 대한 긍지가 대단한 수많은 초등, 고등학생 등이 서로 다투다시피 몰려다니며, 닉슨, 오바마 대통령 등 근래의 대통령 영부인들이 취임식에서 입은 의상 등도 살펴보고, 이

들 대통령 가족들의 단란한 모습도 담은 비디오 등을 열심히 보고 있는 모습이 매우 인상적이었다. 일반국민들의 존경대상인 것이다. 부러웠다. 우리의 경우는?

다음은 당연히 한국전 참전용사기념공원. 철모를 쓰고 '관초'를 걸친, 극도로 지친 표정의 19명의 병사들이 힘겹게 걸어가고 있는 모습을 담은 대형 조형물. "전사자 54,246명, 행방불명자 8,177명, 부상자 103,284명", "Freedom is not free"라고 쓰여 있고, "알지도 못하는 나라, 만나보지도 못한 사람들"의 방어를 위해 싸웠다고 했다. 우리 국회와 대사관에서 보낸 화환도 보였다. 비가 부슬부슬 내리는 날이었는데 많은 관광객 중에 중국 관광객들의 무리가 눈에 띄었다. 사진도 찍으며, 중국인 가이드가 열심히 설명하고 있었는데 과연 그가 무엇이라고 말하고 있었을까.

이어 미국 Holocaust 기념박물관. 나치의 잔학상을 보이며 "이 박물관은 해답이 아니고 하나의 물음이다"라고 쓰여 있는데, 이제는 눈으로 보았고 알았으니 그대의 책임이 무엇인지 자문해보고 각자가 이 물음에 답해야한다는 뜻이라고 한다. 의외로 캄보디아의 크메르 루즈 잔학상(200만 명 학살) 전시장도 있었는데 나치의 집단 수용소 내부 실상도 재현되어 있는 이 박물관에 언젠가는 북한의 강제수용소도 보일 날이 오지 않을까.

제한된 시간에 쫓기면서도 꼭 찾아가야 했던 곳은 바로 Georgetown. 케네디 대통령과 같은 워싱턴의 유명 정치인들이 사는 고급 주택지로만 알고 있던 구역. 미대사관 1등서기관 부인으로서 영자신문사에서 같이 일했었던 Mrs. Watts(후에 Fulbright 상원의원과 재혼)가 미국에 처음 온 나에게 점심대접을 해준 곳이기도 했다. 그때 놀라다시피 한 것은 식사 후 남은 음식을 싸달라고 해서 가지고가는 모습이였다. Radcliffe 여대(후에 하버드대에 흡수) 출신인 그녀가 말이다. 걸치레를 모르는 교양있는 미국 사람들의 모습을 처음 대했었다.

1950대부터 계속 발전하여 M Street 등 패션거리(프랑스의 Ladurée도 보았다) 등도 있는 이 구역은 좋은 산책로도 되어 있어 특히 젊은 남녀(대부분 백인) 등이 초여름의 날씨에 날씬한 몸매에 반바지 등을 입고 발달한 모습으로 때를 지어 활보하는 모습(미국의 미래에 대한 자신감의 표현일까)을 보고 있노라면(다른 지역에서 흔히 보는 과체중 시민들은 거의 안보였다.) 워싱턴 정가의 심각한 소위 dysfunction(미국만의 문제일까), 국부가 상위 1% 아니 0.1%에 편중되어 있다는 심각한 빈부격차 등 오늘날 미국이 지닌 정치적, 경제적, 사회적 고민은 남의 나라일인 듯이 보였다.

Potomac강을 눈앞에 둔 인근의 강변 Waterfront의 Nick's Riverside의 의자에 앉아 멀리 보이는 Key Bridge를 바라보며 수없이 폭스바겐을 타고 그 다리를 같이 건넜던 옛 동료, 지금은 가고 없는 옛 친구 생각이 떠올랐다.

낮익은 거리, Mass. Avenue의 Embassy Row. 우리 대사관을 찾아갔다. 예약도 하지 않고 갔으나 우연히 총무담당 참사관만은 잠깐 만날 수 있었다. 여자 외교관이었다. 우리가 있을 때에는 남성일색이었는데. 문재인 대통령 방미를 앞두고 대사관에 비상이 걸린 듯 했다. 지금은 고인이 된 김현철 전 총리, 김정렬 전 국방장관 두 분을 모셨던 그때의 작지만서도 아담한, 정든 예전 대사관 건물은 총영사관이 되었고 현재의 대사관은 5층 대형건물로서 그 규모는 상당했다. 국력신장의 표시리라. 다만 회색으로 된 그 건물은 별로 특징이 없어 보였다. 디자인 면에서도 세계의 첨단을 달리는 우리나라의 얼굴로서는 덜 어울리는 것 같았는데 나만의 느낌이었을까. 특색있는 타국 공관들 앞을 지났는데 차분하고 안정된 감을 주는 일본대사관은 예전 모습 그대로였다.

도시 전체를 볼 때 많이 변모했음을 알 수 있었다. 예로써 낙후되었고, 백인들이 거의 살지 않던 K. Street 한편에도 신축 건물들이 많이 보이고, 교외로 나가는 길가에도 대형유통업체 등이 속속 들어서있었다. 이른바 gentrification 현상일 것이다.

실제로 워싱턴에는 소위 'superrich'들이 계속 몰리고 있다고 한다. 재력가들

인 트럼프 행정부의 각료들, 각종 정부관련 사업체, Tech 회사들의 경제인들 이란다. 반경 25마일 안에 사는 10억 불 이상의 억만장자들만도 34명. Washington Post지도 사들이고 최근에는 Whole Foods도 병합한 Amazon의 Jeff Bezos(세계적 부호로서 Bill Gates를 불원 제칠지 모른다는 그 사나이)는 이곳에 2,300만 불이 되는 사저를 사들였다는 이야기.

다음의 행선지는 보스톤. Mark Twain이 한 말이 생각났다. 뉴욕에서는 그 사람의 재산은 얼마나 되느냐를 묻고, 필라델피아에서는 그 부모가 누구냐를 묻는가 하면, 보스톤에서는 그가 얼마나 많은 것을 아느냐고 묻는다는 것. Mass.주의 차량 번호판에 적혀있는 주표어는 “The Spirit of America.” 미국 역사의 요람이며, 어느 미국 정치학자가 말하기를 미국의 정신문화면에서 이들이 없었더라면 오늘날의 미국은 있을 수 없다고 한 보스톤 중심의 대표적 문인, 사상가들인 Emerson, Thoreau, Longfellow들이 활동 무대였던 곳.

먼저 찾아간 곳은 미국의 최고(最古) 도시공원이라는 Boston Common 공원과 더불어 바로 인접한 Public Garden. 금박도금을 한 등근 천장을 한 Massachusetts State House를 뒤로하고, 근 400년 전에는 소를 방목했다는 이 주위를 산책했는데, Freedom Trail을 따라서 독립당시의 가지각색 다양한 전통의상을 걸친 남녀 관광안내인들이 줄줄이 이어가면서 역사 설명을 하고 다니는 광경은 여전하였다.

다시 찾은 근처의 Omni Parker House. 1855년에 개업하였다는 이곳은 여느 호텔이 아니다. 지금까지 영업을 계속하고 있는 보스톤에서 가장 오래된 유서 있는 고급호텔로서 보스톤의 긴 역사가 그대로 베어있다고 해도 좋을 듯 하다는 이야기. 19세기에 미국문학의 황금기를 빛낸 Emerson, Hawthorn, Longfellow 등이 Saturday Club을 조직하여 이곳에서 정기적으로 모여 담소, 교류했다는 곳. 지금도 그들이 사용했던 좌석배정표(seating chart)의 확대사진이 걸려있다. 케네디 대통령이 Jackie에게 프로포즈 한 곳도 바로 이곳이며 더욱 놀라운

것은 월남의 위대한 지도자 호지명 대통령이 1910년대에 한때 이곳 주방에서 일했다는 사실.

인근에 있는 미국 독립당시의 역사적 유명인사 묘지 Granary Burying Ground도 다시 찾았다. 특히 지금은 내 기억에서 사라졌지만 그의 자서전을 읽어본 적도 있어 나의 관심대상인 Benjamin Franklin의 양친의 대형 기념비가 있다. 주미대사관 근무당시 그가 살았고, 묻혔던 필라델피아에서 그의 흉상을 찾아간 적이 있었는데, 보스턴은 그의 탄생지. 그는 '2년의 정식교육'만 받았고 필라델피아로 옮긴 것은 형제간의 다툼이었다고도 적혀있는 것이 흥미로웠다.

이어 간 곳은 Harvard Square. 으뜸가는 지성의 본당이라고 할 동 대학 소재지로서 이 근방에서 가장 인파가 몰리고 사람구경하기에 좋다는 광장. 마침 내 동 대학 졸업식 날이었는데, 비가 많이 내리고 있었다. 후에 알고 보니 명예박사학위를 받고 졸업식 기념 연설을 한 것은 Facebook의 Zuckerberg. 동 대학 중퇴자로서, 33세인 그는 먼저 이 연설을 마치게 되면 하버드대에서 자기가 단 한 가지 제대로 끝맺음을 한 일이 될 것이라고 익살을 떤 후, 자기 자신을 뛰어넘어 타인을 위한 큰일을 하려는 확고한 '목적의식'을 갖도록 졸업생들에게 격려했다고 하며, 'universal basic income(로봇 등 기술과 자동화로 인한 고용기회 상실에 대처하기 위한)' 구상을 피력했다고 한다.

보스턴은 역사적 도시인 동시에 제4차 산업혁명을 맞이하여 날로 발전하는 (GE도 보스턴으로 본사를 이전) 미래도시이기도 하기에, 패션, 쇼핑거리라는 Newbury Street 등은 제쳐두고 오늘날 방문객들이 가장 많이 찾는다는 그곳 과학박물관을 찾았다. 아쉽게도 시간관계로 MIT박물관에는 가지 못했다. 과연 초등학생 등 학생단체 등으로 혼란스러울 정도로 붐비었는데(입장료는 무료), 자연사, 나비정원, 우주과학 등 과학 전 분야에 걸친 여러 전시장이 있었는데, 그 규모, 그 정교한 전시품의 질 등이 놀랍기만 했다. 특히 인체해부에

관해서만도 인체 각 부위를 버튼을 누르면 전광판에 표시되기도 하고, 각 부위를 분해해서 알 수 있는데다가, 실제로 산 생체부위(동물의 그것이라)를 손으로 직접 만져가며 근육의 두께를 해설자가 직접 보여주는 데에서는 감탄할 수밖에 없었다.

아울러 워싱턴에서 보았던 국립미술관과 더불어 국립자연사박물관, 그리고 라이트 형제로부터 시작하여 최근의 우주여행 비행선, 탄도미사일 등을 실물 크기로 전시하고 있는 미국 항공우주박물관 등을 돌아보며, 우리나라의 신세대들을 위한 미래교육을 고려할 때, 소위 'digital divide'식의 이와 같은 선진국과의 격차를 생각해보았다. 이런 최신 학습, 교육시설을 자유롭게, 언제나 그것도 무료로 이용할 수 있는 학생들과 그렇지 못한 학생들 간에 벌어질 수밖에 없는 격차말이다.

Boston Common 공원에 관해 지금도 잊혀지지 않는 광경 하나. 그 넓은 잔디밭에 멀리서 보니 무슨 꽃밭 같은 넓은 공간이 전개되어있었다. 가까이 가 보니 수기(手旗)크기의 미국 국기 37,000여 개를 정연히 꽂아 놓은 것이었다. 미국의 현충일을 기하여 독립 이후 오늘날까지 메사츄세츠 주 출신으로서 여러 전쟁에서 전사한 모든 사람들을 기리기 위한 것이라고 했다. 워싱턴에서 이번에도 목격했던 미국 현충일의 그 전형적인 대대적 청소년들 퍼레이드와 더불어 전국의 많은 가정주택에 노상 세워져있는 미국 국기도 생각할 때, 미국인들의 각별한 국기 사랑, 애국심을 되새겨보았다.

하버드대의 Arnold 수목원과 미국 국립수목원. 내가 꼭 가보고 싶은 곳이었다. 나는 나무와 인연을 맺었기에.

우선 Arnold 수목원. 1872년에 창설되어 면적이 281에이커가 되는 이 곳에 세계 각처에서 수집해온 수목만 해도 1만5천 주 이상. 한국에서 온 나무에 관해 안내자에게 질문했더니 500그루 이상이라고 하며 스위치를 누르니 전광판

에 그 나무들의 위치가 그대로 표시되는가 하면, 그들의 학명, 파종 또는 삼목 여부, 수집자명 등 상세가 적힌 목록을 즉시 내주는데 놀라웠다. 두 번째 방문이었는데 저번에 보았던 구상나무(우리나라에만 자생)를 다시 볼 수 있었다.

북한산에서 수집해갔다는 수수꽃다리(‘미스김’)에 대해서 물었더니 그 곳에 있는 라일락 종류가 165종이라고 했다. 안내소에 걸려있는 한 대형사진이 내 뇌리에 박혀있다. 지난번에도 본 것이지만 일찍이 1900년대에 그 나라의 소위 plant hunter들이 중국으로 원정, 나무를 수집할 당시 그들이 고용했던 허름한 옷들을 입고 땅을 파기 위한 농구를 지닌 수십 명의 중국인부들과 같이 찍은 대형 사진이었다. 서양인들이 먼 지역의 오지에서 위험을 무릅쓰고 수목수집에 도전할 당시, 아시아 사람들은 무엇을 하고 있었는지. 이제와서는 중국에서 이들 나무 연구자 연수생들이 이 수목원에 찾아온다고 했다.

다음으로 미국 국립수목원. 워싱턴의 근교에 위치한 광대한, 살아있는 수목박물관이자 연구, 교육시설, 전 면적은 446에이커. “Asian Collections”에는 China Valley, Japanese Woodland와 같이 Korean Hillside도 있었다. 우리의 산딸나무를 볼 수 있다.

National Bonsai & Penjing Museum에 전시된 분재의 걸작품들이 경이적이었는데(하버드 수목원에도 bonsai 전시공간이 있었는데, 그중 하나는 300년 이상 된 것으로써, 왕년의 어느 미국의 주일대사가 구해다 놓은 것이라고 했다) 나로서는 bonsai는 많이 들어보았지만 penjing은 초문. 알고보니 중국분재인 盆景이라는 것. 황산 등 수려한 중국의 산에 있는 수목과 암석에서 영감을 받아 시작했다는 penjing은 그 역사가 천년도 넘는다고 했다. 그것이 일본에도 도입된 것은 14세기. 그런가 하면 일본으로부터의 이 박물관에의 bonsai 기증 장면을 보이는 대형사진에는 일본의 나카소네(中曾根) 전 수상의 모습도 보였다. 이 부문에 있어서도 국제적 대외활동, 홍보면에서 일본이 그만큼 앞섰다는 한 예가 될 것이다.

이번 여행을 돌아보면서 감명받은 일들. 보스턴 공항을 향하여 시내에서 지하철을 타고 'silver line'(연계된 버스)으로 갈아탔는데, 노후된 시설이라 좌석도 좁은데다가 진동도 심하고 소음도 요란하며 승객들도 붐비었는데 12분이라는 예정시간이 거의 1시간이나 걸려 큰 고생을 할 뻔 했는데(그 편한 인천공항행 지하철 9호선 생각이 났다) 앞자리에 앉아있던 어느 청년이 선뜻 일어서서 자리를 내주었다. 또 낮선 지하철 환승역에서 지하철 표를 찾지 못해서 당황하던 참에 어느 아시아계 시민이 다가와서는 자기 신용카드로 개찰구를 통과시켜 주었다. 워싱턴의 미국국립수목원에서는 비를 맞으며 백팩에서 한참 물건을 찾고 있는 나에게 어느 중년여성이 다가와서 내내 우산을 받쳐주었다. 민주당원이라고 하며 트럼프 대통령에 대해서는 혹평을 하면서, 뉴햄프셔주에 30에이커나 되는 넓은 땅을 지녔으며 취미로 갖가지 수목들도 심고 있다는, 매우 다정하고도 우아한 여인이었다. 메마른 세상이라고는 하지만 그래도 지구촌의 어디를 가거나 따뜻한, 푸근한 인정이 살아있고, 아름다운 사람들이 살고 있지 않는가.

그래서, 단적으로 말해서 미국은 어떻더라 말인가. 마지막으로 나름대로 생각해보자. 금년은 케네디대통령 탄생 100주년. '10년 안에 달나라로 가겠다'는 원대한 꿈을 실현하겠다고 선언하며, 미국 국민들에게 나라를 위해 어떻게 헌신할 수 있는지를 생각해 보라고 호소한 그 감동적이고 유명한 취임연설을 한 케네디 대통령이 상징하는 미국의 이념, 이상주의는 이제 퇴색한 듯하고, 트럼프 현 대통령이 주장하는 'America First'라는, 이념이 아닌 이해관계 위주의 미국 국익우선주의로 바뀐 것이 아닌가. 월남전, 이라크전도 겪으면서.

한때 유일한 초강대국이라던 나라, 그 '거인'의 얼굴에 흠집이 생기듯 하고, 자존심에 상처를 입어 때로는 망설이고 주춤하기도 하며(한 예로써 연전부터 문제가 되고 있던 남중국해 등에서 '항해의 자유'를 수호하겠다는 것인가, 아닌가), 때로는 신경질적으로도 되는 것이 아닌지.

미국이 흔들리고 있는 것은 사실일 것이다. 최근에 방한한 미국외교협회의 Richard Haass 회장도 저서 "A World in Disarray"에서 미국은 정치적 기능

난조(亂調)로 인해 과거와는 달리 자국국가 이익만을 위해서, 그리고 국내외적으로 일관성있게 활동하기가 어렵다고 적고 있다.

한편, “Who Rules the World?”의 저자로서 그 저서 중에서 미국과 민주주의의 쇠퇴를 논하기도 했던 석학 MIT의 Noam Chomsky교수는 어려운 상황에도 불구하고 미국은 아직도 군사 면에서는 물론이고 기타 면에서도 경쟁자가 안 보이는, 지배적 국가라고 쓰고 있다.

미국을 ‘하나의 큰 배’, 대형선박에 견주어 볼 수 있지 않을까. 큰 파도로 요동치면서도 다시 균형을 잡고 제자리에 서서 제대로 발진할 수 있지 않을까. 이념의 보편성, 최고의 대학교육(전년도의 중국 유학생 수는 328,547명) 자동차 차고에서 장난치듯 했던 대학 중퇴생들이 Apple(Steve Jobs), Microsoft(Bill Gates), Facebook(Zuckerberg)과 같은 IT왕국을 건설한 사실에서도 보는 바와 같은 뛰어난 창의성, 도전적인 기업가정신, 그리고 종전의 개방적인 이민 정책에 따르는 인구구성의 안정성, 공정성 있는 언론의 견제 등과 같은 강력한 긍정적 요인이 작용하고 있지 않은가. 그 외에도 한 가지 더 추가해본다. 현 트럼프정부에 의한 파리기후협정 이탈(197개국 서명한 그 협약을 연방정부가 뒤엎겠다는 것)에 대해서도 캘리포니아, 뉴욕, 워싱턴 D.C.를 포함한 24개 지방정부가 과감한 친환경정책을 중단 없이 추진하겠다고 다짐했다고 한다. 지방분권제도하의 견제기능 말이다. 또한 Apple, Google, Facebook, Microsoft 등 25개 주요 기업들도 포함한 각 분야의 여러 기업들도 이에 동참하겠다는 것이다.

더하여 최근 미국경제도 호조를 보이고 있어 금리인상에 나서고 있다. 이와 같이 상처받은 듯한 ‘거인’은 아직도 살아있고 힘을 쓰고 있는 것이 아닌가. 끝으로 구세대의 한 사람으로서, 8·15 해방직후에 나돌던 유행어를 생각해본다. 생소하게 들릴지 몰라도, “………… 소련에 속지 말라, 미국을 믿지 말라”는 것. 그러나 그럼에도 불구하고 지금 그래도 믿어볼 수 있는 나라는 그 나라밖에 없지 않는가. **외교**

강좌



현행 주택공급제도에 내포된 경제원리 분석

황 용 식 (전 주타이베이대표부 대표)



『우리나라 ‘주택공급에 관한 규칙’에서는 민영주택을 일반에게 공급할 경우 주택을 공급하는 사업주체가 입주 희망자들 중 주택청약종합저축에 가입한 자를 대상으로 하되 그 저축의 가입일자 등의 기준에 따라 제1순위자, 제2순위자 등 우선순위를 정하여 주택입주자를 선정하도록 하고 있다. 또한 주택공급을 하는 지역의 지방자치단체장은 사업시행자의 분양가격책정에서 필요할 경우 가격상한제를 시행할 수 있도록 하고 있으며 주택 공급자는 주택 택지에 대한 취득세와 주택 건설 후 분양에 따른 소득세를 부담하여야하고 주택분양을 받은 자는 주택완공 후 등기를 할 때 국민주택채권을 매입하고 취득세를 납부하여야 한다.

이와 같은 주택공급방식과 관련하여 아래를 설명함.

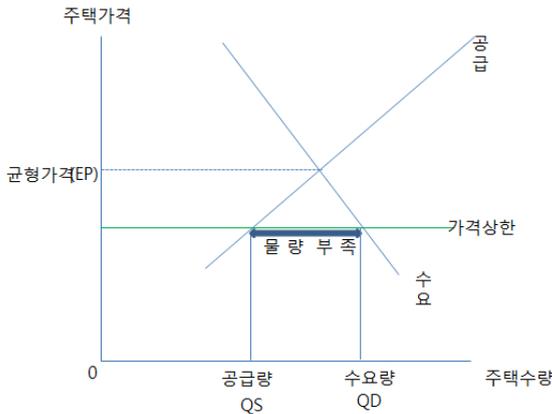
- (1) 주택공급 시 주택구입 희망자들에 대한 우선순위 지정 필요성과 가격상한제의 실효성조건
- (2) 은행의 지급준비율이 10%라 할 때 주택청약종합저축으로 인한 통화승수효과
- (3) 주택 공급자와 주택 매입자에 대한 세금부과가 주택공급에 미치는 영향
- (4) 대외거래를 무시한 폐쇄경제라는 상정 하에서 위와 같은 주택공급방식이 국내총생산(GDP)에 미치는 영향
- (5) 주택 매입조건으로서의 주택청약종합저축 가입의무, 주택공급에 따른 과세, 분양주택 등기 시 국민주택 채권매입 의무에 따라 정부가 시도할 수 있는 금융정책 및 재정정책』

I. 주택공급 시 주택구입 희망자들에 대한 우선순위 지정 필요성과 가격 상한제의 실효성조건

주택공급에 있어서 주택구입희망자들에게 우선순위를 지정 필요성은 주택구입희망자들의 주택에 대한 수요가 주택 공급량보다 더 크기 때문이다. 즉 주택공급과 주택 수요를 시장의 완전한 자유경쟁에 맡길 경우에는 수요와 공급의 균형점에서 주택가격이 결정될 것이므로 주택의 물량부족이 일어나지 않을 것이나 공급가격에 가격상한제를 둘 경우 그 상한가격이 수요공급에 의하여 균형을 이루는 점보다 아래에 있을 경우에는 아래 도표와 같이 초과 수요현상이 나타나 물량부족이 발생한다. 그러나 가격상한제를 실현하더라도 수요와 공급의 균형을 이루는 점에서의 가격보다 상한가격이 더 높을 경우에는 초과공급현상이 일어나고 공급에서 수요를 제외한 물량이 남게 된다.

이러한 물량부족현상은 수요곡선과 공급곡선의 가격에 대한 탄력성이 클수록 크게 나타난다.

이를 그래프로 다음과 같이 설명할 수 있다.



위 그래프에서 가격상한이 주택시장의 수요곡선과 공급곡선이 만나는 균형 가격 EP보다 낮은 경우 주택 수요량 QD와 주택 공급량 QS와의 차이만큼 주택 물량 부족이 생기게 되고 이러한 물량부족은 수요곡선과 공급곡선의 가격에 대한 탄력성이 클수록 곡선의 기울기 각도가 작아지기 때문에 물량부족의 정도가 커진다. 이러한 주택 물량 부족상황이 일어날 경우에 주택 구입희망자들에게 주택 구입을 할 수 있는 기회를 부여하는데 합리적 근거를 마련하기 위하여 주택 구입희망자들에게 주택청약저축 가입여부, 가입일자 등 일정한 조건을 차별적으로 제시하고 이들 조건 중 어떠한 조건을 충족하는가에 따라 주택 분양신청에 우선순위가 부여되도록 하였다. 따라서 가격상한제가 실효성을 가지려면 가격상한이 주택시장의 수요공급에 의하여 결정되는 균형가격보다 낮아야 한다.

II. 은행의 지급준비율이 10%라 할 때 주택청약종합저축으로 인한 통화 승수효과

통화승수(money multiplier)는 은행이 유입된 통화를 지급 준비율에 상당하는 금액만 남기고 나머지 금액을 개인에게 대부하고 이 개인이 다시 은행에 저축하는 과정을 되풀이 한다고 가정할 때 전체적으로 발생하게 되는 통화량이 당초 은행에 유입된 통화량의 몇 배가 되느냐를 말한다.

주택청약 종합저축으로 당초 은행에 예금된 총액을 M이라고 한다면 처음 이 금액을 예치 받은 은행은 10%의 지불준비금을 남기고 모두 개인에게 대부하고 이 금액을 대부 받은 자가 그 금액을 다시 다른 은행에 예치하는 상황이 반복된다면 전체 거래된 총 통화액수는 지급 준비율을 r이라고 할 때 $M+M(1-r)+M(1-r)^2+M(1-r)^3+ \dots$ 가 되는 (1-r)을 공비로 하는 무한등비급수의 합이 되므로 결국 $M/(1-r)$, 즉 $M \cdot 1/r$ 이 되어 1/r만큼 통화량이 증가하는 것으로 되어 1/r이 통화승수가 되므로 지급 준비율이 10%이면 통화승수는 10이 된다.

Ⅲ. 주택 공급자와 매입자에 대한 세금 부과가 주택공급가격에 미치는 영향

현재 민영주택의 일반공급의 경우 주택 공급자는 주택택지 취득시 취득세를 부담하고 분양에 따른 소득에 대한 소득세를 납부하여야 할 뿐만 아니라 또 주택이 완공되면 사업시행자가 보존등기를 할 때와 주택매입자가 분양등기를 할 때 각각 지방세인 취득세를 납부하여야 한다.

주택공급에 따른 이러한 과세는 조세부담이 없을 경우와 비교할 때 세금 부분에 상당하는 주택가격이 양등하는 결과가 된다. 과세로 인하여 주택가격이 인상될 경우 과세가 법률상 납세의무자에게 부과되더라도 그 부담이 시장의 수요공급의 가격에 대한 반응과정을 통해 직접 또는 간접적으로 타인에게 이전되는 과세의 전가(轉嫁)가 이루어짐으로써 과세의 부담이 최종납세자에게 귀속되는 귀착(歸着: incidence)현상이 나타난다.

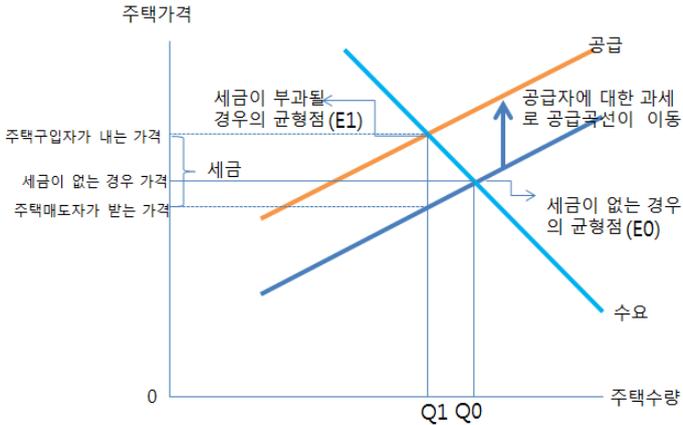
주택건립시의 과세로 발생한 가격 양등은 주택공급자에 대한 과세인지 주택 매입자에 대한 과세인지에 따라 주택 공급자에게 귀착되는 부분과 주택 매입자에게 귀착되는 부분이 달라지며 또한 같은 액수의 세금이 과세될 경우에도 주택 수요곡선과 공급곡선의 가격탄력성(수요·공급 곡선의 기울기로 나타남)에 따라 세금 중 주택공급자에게 귀착되는 부분과 주택매입자에게 귀착되는 부분이 달라진다.

1. 주택 공급자에 대한 과세로 인한 공급곡선의 변화와 가격양등에 따른 부담 분배

주택공급자에게 과세가 될 경우 주택공급자는 동 과세에 상당하는 액수를 주택공급가격에 반영 되어 주택공급곡선은 세금이 없었을 경우의 공급곡선에서 공급자에 대한 세금만큼 상방향으로 이동하게 되고 이 곡선과 수요곡선이 만나는 점에서 주택에 대한 공급과 수요의 새로운 균형점에서 주택판매가격

과 판매물량이 결정된다. 이 때 주택 구입자가 부담하는 가격은 주택 수요 공급의 새로운 균형점에서의 가격이 되고 주택공급자가 실제로 받게 되는 가격은 이 균형점의 가격에서 세금부분을 제외한 가격이 된다.

이를 그래프로 나타내면 다음과 같다.



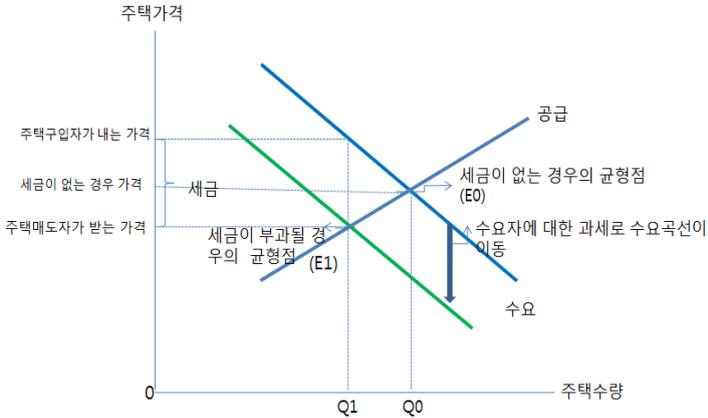
이 그래프는 주택 매도자에게 세금이 부과될 경우 매도자는 동 세금을 가격에 반영시킬 것이므로 당초의 주택 공급곡선(이 그래프에서 편의상 직선으로 나타냄)이 세금액수만큼 상 방향으로 평행이동하게 되어 수요와 공급곡선이 세금이 없을 경우 E0점에서 균형을 이루던 것이 E1점에서 새로운 균형을 이루게 되어 주택 판매량이 Q0 점에서 Q1점으로 이동하게 되는 것을 보여 준다.

2. 주택구입자에 대한 과세로 인한 수요곡선의 변화와 가격양등에 따른 부담분배

주택구입자에게 세금이 부과될 경우 주택구입자는 동 세금을 주택 구입가격에 반영하여 주택 매입여부를 결정할 것이므로 주택수요곡선이 세금부분만큼 하향하여 이동하여 이 곡선과 공급곡선이 만나는 새로운 균형점에서 주택 판매가격과 물량이 결정된다. 이 때 주택공급자가 받게 되는 가격은 주택 수

요공급의 새로운 균형점에서의 가격이 되고 주택수요자가 지불하여야 할 가격은 이 균형점의 가격에서 세금부분을 추가한 가격이 된다.

이를 그래프로 나타내면 아래와 같다.



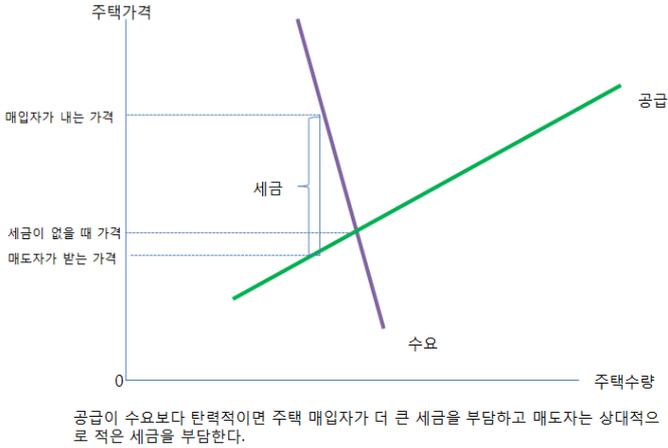
이 그래프는 주택 매입자에게 세금이 부과될 경우 매입자는 세금액만큼 낮은 가격에서 주택을 매입하려 할 것이므로 수요 곡선이 세금액만큼 하향하는 평행선으로 이동하게 되어 세금이 없을 경우의 수요와 공급의 균형점 E0에서 새로운 균형점 E1으로 이동하고 주택판매량은 Q0에서 Q1으로 바뀌게 됨을 나타낸다.

주택공급에 세금이 부과될 경우 주택가격의 인상을 초래하는데 이 인상된 가격에 대한 주택 공급자와 주택 수요자간의 부담하는 크기는 주택공급과 수요곡선의 가격탄력성 즉 이 곡선들의 기울기에 따라서 달라진다.

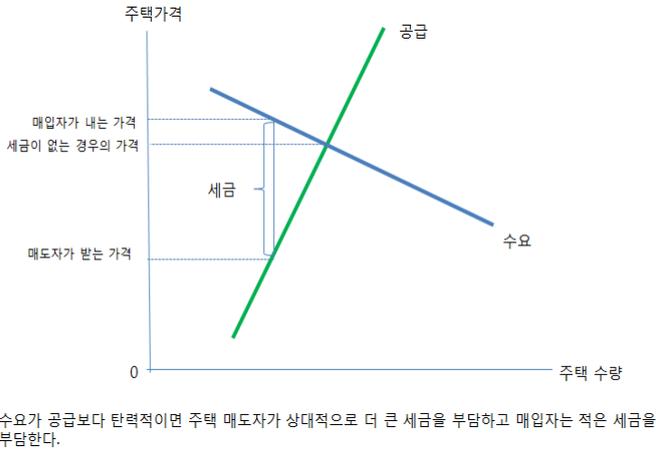
공급곡선의 가격탄력성이 수요곡선의 가격탄력성보다 클 경우(공급곡선의 기울기가 수요곡선의 기울기보다 각도가 더 작을 경우) 세금으로 인한 부담은 주택공급자보다 수요자에게 더 많이 되고 그 반대로 수요곡선의 가격탄력성이 더 크면 공급자에 대한 부담이 더 커지게 된다.

이를 그래프로 나타내면 다음과 같다.

1. 공급곡선이 수요곡선에 비하여 가격탄력성이 더 클 경우의 과세로 인한 부담 분배



2. 수요곡선이 공급곡선에 비하여 가격탄력성이 더 클 경우의 과세로 인한 부담 분배



IV. 폐쇄경제(closed economy)라는 가정 하에서 주택공급에 따르는 투자와 소비가 국내총생산(GDP)에 미치는 영향

국내총생산(GDP)은 특정기간에 생산된 모든 최종재화와 서비스를 시장가치로 나타낸 것으로 GDP(Y)는 소비(C), 투자(I), 정부구입(G)과 순수출(NX)로 구성되나 폐쇄경제(closed economy)는 다른 나라와 교류하지 않는 경제를 의미하므로 이 경우 $Y=C+I+G$ 가 된다.

위 식에서 $Y - C - G=I$ 가 되는데 이는 경제의 총 소득 중에서 소비와 정부구입을 제외하고 남은 것으로 즉 저축(S)이 된다는 의미이므로 결국 $S=I$ 의 등식이 성립한다.

여기에서 투자(I)는 장비나 건물 등 신규 자본재를 구입하는 것을 지칭하므로 개인이 자본증식을 위하여 주식이나 채권을 사는 것은 투자(I)가 아니고 저축(S)에 포함되며 주택이나 공장을 구입하는 경우는 투자(I)에 포함된다.

국내총생산을 결정하는데 있어서 저축과 투자가 일치한다는 것은 국가경제 전체로 볼 때 투자는 저축으로 이루어진다는 것을 나타내는데 저축과 투자가 연결되도록 하는 역할은 금융시장이 한다.

국내총생산은 시장가치로 나타내는데 케인즈의 유동성 선호설(theory of liquidity preference)을 따른다면 결국 국내 통화가치로 표시된다.

국내총생산은 금융시장을 통하여 이루어지는 저축(S)=투자(I)의 실물부분과 화폐의 수요 즉 유동성 선호(L)에 의한 화폐의 공급량(M)이 균형을 이루는 점에서 결정되는데 그 균형점은 균형 이자율(R)에 의하여 결정된다.

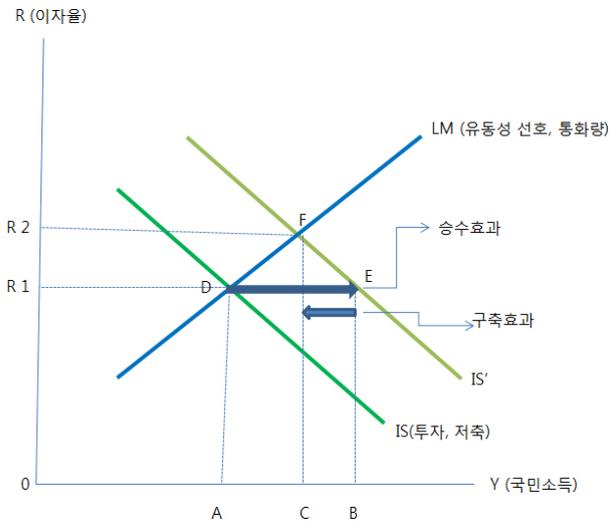
주택 공급은 이러한 국내총생산을 결정하는 투자의 일부를 차지하게 되어 주택공급은 국민소득을 증대시키는 역할을 하게 된다.

주택 공급이 국내 총생산을 얼마만큼 증대시키는가 하는 것은 주택 공급이 유발하는 투자승수에 의하여 결정되는데 주택 공급은 주택을 건설하는데 필요한 토지, 자재 구입과 각종 용역이 필요하게 되어 다른 투자를 유발하기 때

문에 승수효과(multiplier effect)가 일어나게 된다.

그러나 주택공급이라는 투자로 인한 승수효과에 의하여 국내총생산이 증대한다. 그러나 국민총생산의 증대는 이자율의 상승을 가져오게 되어 물가양등(inflation)을 유발하여 투자를 위축시키고 총수요(aggregate demand)를 저하시키는 압력으로 작용하는 구축효과(驅逐效果: crowding-out effect)가 발생하여 이 부분만큼 국민소득을 감소시키는 결과가 된다,

이러한 과정을 그래프로 나타내면 다음과 같다.



이 그래프에서 주택공급은 투자 승수효과로 국민총생산이 0B만큼 증대하는데 기여하나 이러한 국민소득의 증대로 인하여 이자율이 R1에서 R2로 높아지게 됨에 따라 다시 구축효과가 나타나 국민소득이 0C로 후퇴하는 것을 보여준다.

V. 주택 매입조건으로서의 주택청약종합저축 가입의무, 주택 공급에 따른 과세, 분양주택 등기 시 국민주택 채권매입 의무에 따라 정부가 시도할 수 있는 금융정책 및 재정정책

주택공급사업에 관련된 주택청약종합저축가입 의무와 국민주택채권 매입 의무는 결국 주택 소유희망자들로부터 은행예금을 증대시키도록 하는 효과를 가져올 것이므로 정부는 금융정책을 통하여 이러한 예금을 국민경제를 효율적으로 발전시키는 방향으로 활용할 필요가 있다.

또한 앞에서 언급한 바와 같이 주택공급은 국내총생산을 증대하는데 기여하는 역할을 하게 되므로 정부는 주택공급사업을 활용한 재정정책을 통하여 국민소득을 효과적으로 증대하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 문제를 검토하는데 있어서 편의상 앞에서 언급한대로 대외교류를 무시한 폐쇄경제인 것을 전제로 한다.

1. 금융정책

주택청약종합저축으로 인한 은행예금이나 국민주택채권 매입에 의한 채권 매입에 따른 은행예치금은 모두 정부가 중앙은행을 통하여 개입할 수 있는 대부자금(*loanable fund*)이 된다.

정부는 시중의 통화량이 지나치게 많아 경제가 과열상태에 있다고 판단되면 중앙은행으로 하여금 지불 준비율을 높이게 함으로써 유통되는 통화량을 축소시킬 수도 있고 통화량이 부족하여 경기활성화가 이루어지지 않는다고 판단되면 지불준비율을 인하시킴으로써 통화유통량을 확대시킬 수도 있다.

정부는 또한 국민주택채권의 발행금리를 조절하여 주택구입자가 주택채권의 매입으로 인한 은행 예치금의 액수를 조절할 수 있으며 주택매입자가 주택채권을 금리상당만큼 할인하여 환매함으로써 보유하게 된 국민주택채권을 통화량 조절 목적으로 시장에서 공개 매각하는 공개시장조작(*Open-Market Operations*) 정책을 구현할 수도 있다.

2. 재정정책

신규 주택의 공급은 광범위한 분야에서 주택건설에 필요한 재화와 용역이 소요됨으로써 투자승수효과가 커짐에 따라 국내총생산의 증대를 유발할 수 있는 중요한 요인이 될 수 있다.

그러나 이러한 주택공급을 통한 국내총생산의 증대를 가져오기 위한 전제 조건은 주택건설에 필요한 재화와 용역을 구입하기 위한 수요, 즉 유효수요(有效需要: effective demand)가 있어야 한다는 점이다.

주택구입을 위한 유효수요가 있을 경우 정부가 주택공급을 통하여 국내총생산의 증대를 하기 위하여 아래와 같은 선택적인 재정정책을 시도할 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 $Y - C - G = I, S = I$ 의 등식에서 세금(T)의 요소를 추가하면 $S = (Y - T - C) + (T - G)$ 로 변형할 수 있는데 여기에서 신규주택에 필요한 투자(I)는 저축(S)과 동일하며 이는 $Y - T - C$, 즉 소득에서 세금과 소비를 제외한 민간부문의 저축(private saving)과 $T - G$, 즉 공공부문의 저축(public saving)으로 구분된다.

따라서 정부는 주택공급을 통하여 국내총생산을 증대하는 방안으로,

- (1) 세금을 인하하여 민간 부분의 투자가 주택공급에 사용되도록 유도하거나
- (2) 세금을 증대하여 공공부문의 투자를 증대시켜 재정흑자(budget surplus)를 이루어 그 흑자부분을 주택공급에 활용하거나
- (3) 세금을 초과하는 정부지출을 하는 재정적자(budget deficit)를 감행하여 재정적자를 야기하는 자금을 정부지출을 주택공급에 활용할 수 있다.

외교

신 간



한국의 외교안보 (최병구 저)

시저의 귀환 (서용현 저)

한국의 외교안보

(최병구, 평민사, 461쪽)



최근 북한의 핵·미사일 도발로 인해 동북아 안보 지형이 크게 변화된 가운데 우리의 안보상황이 날로 엄중해지고 있는 것이 오늘날의 현실이다.

이러한 시기에 최병구 전 주노르웨이 대사가 총 461쪽에 이르는 방대한 분량의 ‘한국의 외교안보’라는 책자를 출간하였다. 특히 이 책에는 조선시대 광해군에서부터 작금의 박근혜 정부에 이르기까지 약 5세기에 걸친 중요한 외교적, 안보적 사례들이 모두 분석의 대상으로 망라되어 있다. 그중에서도 광해군, 인조, 고종시대의 외교부분이 104쪽이나 할애되어 있으며 6·25전쟁과 관련된 사례도 30여 쪽에 이른다.

이 분야를 오랫동안 연구하여 온 학자도 아닌 외교관 출신의 전직 대사가 동 시대의 외교사례를 분석하는 데에는 큰 용기가 필요했고 자료수집 등에 많은 어려움이 예상되었을 것으로 추측된다. 그럼에도 불구하고 저자가 이런 어려운 일에 도전한 데에는 나름대로의 열정과 이유가 있었다고 본다. 저자는 서문에서 그 이유를 “광해군, 인조, 고종, 6·25전쟁 사례를 다룬 것은 이런

역사가 우리 정부의 외교안보정책을 역사적 맥락에서 이해하는데 시사점을 주고 있기 때문이다”라고 밝히고 있다.

또한 최 대사는 이러한 방대한 외교사례들을 분석하는데 있어 역사적 기록과 외교문서 등 관련 외교사료는 물론 신빙성 있는 각종자료들을 활용했을 뿐만 아니라, 추가 설명이 필요한 경우 그 문장 아래에 바로 주(註)를 달아 독자의 이해를 돕고자 노력하였다.

저자는 결론적으로 외교에는 (1) 실사구시의 자세 (2) 실용주의 (3) 전략적 사고 (4) 긴 안목 (5) 지력이 필요함을 지적하였다. 외교·안보문제에 다년간 종사해온 사람들에게는 매우 공감되는 지적으로써 현재 우리나라가 처한 외교·안보적 상황을 감안해볼 때 본 책자의 내용이 많은 참고가 되었으면 한다.

이 밖에도 저자는 우리가 통상적으로 이해해왔던 ‘가쓰라-테프트 밀약’에 대해 새로운 해석을 내리고 중국과의 외교적 대응에 있어서는 과거 이스라엘과 노르웨이의 경우를 예로 들고 있다. 최 대사는 과거 주미대사관 근무당시 ‘가쓰라-테프트 밀약’설에 대해 의문을 갖고 미 의회 도서관 등에서 관련 외교문서를 열람하고 각종자료를 수집해 온 것으로 알려져 있다. 사드배치문제를 위요하여 중국으로부터 무역보복 조치를 당하고 있는 우리에게는 노르웨이, 이스라엘의 사례가 중국에 대해 어떠한 입장을 취해야 할지 꼼꼼이 생각하게 해주는 대목이기도 하다.

최병구 대사는 이 책 외에도 그간 3권의 책을 더 저술하였다.

최 대사의 왕성한 학구열과 열성에 경의를 표하며 이 책이 국제정치학을 연구하는 분이나 외교·안보 일선에 종사하는 분들에게 널리 읽혀졌으면 한다. (강근택 전 주우크라이나 대사) **외교**

시저의 귀환

(서용현, 독서광, 280쪽)



저자는 30년 외교관 생활을 끝내고 전북대학교 로스쿨 교수로 있으면서 계속 우리나라의 현실을 바라보며 평소 생각하던 인간의 자유를 최대한 보장하고 인류의 평화가 이루어지는 이상의 세계를 우리나라에서 건설해 보고픈 구상을 담은 책을 내었다.

이 이상세계 건설의 주인공은 신이 보낸 시저, 미래 한국의 지도자이다. 시저의 꿈은 투쟁의 시대에서 상호의존의 시대로 넘어가는 개혁을 통해서 이루어진다. 즉, 시저는 함께 세상을 잘 살아가는 사회를 만드는, 정치, 교육, 경제, 외교 등 모든 분야에서 통치의 패러다임을 바꾸는 자이다. 이제 영웅 시저가 귀환하여 만드는 새로운 세상을 잠깐 엿보자.

시저는 정치꾼인 아닌 성인군자와 같은 인간적인 지도자, 천진난만하며 국민과 함께하는 지도자이다. 그는 세상을 바꾸는 강력한 지도자이지만 결코 권위주의적이지 않다. 시저가 다스리는 나라에는 정당이 존재하지 않으며 직업적인 정치꾼이 없다. 국가의 대사는 직접민주주의, 국민투표로서 결정된다. 새

나라에는 국민의 발목을 잡는 규제를 만들어내는 관료제가 없다. 교육에서는 교실수업보다 창의성을 기르는 자유롭고 실질적인 수업이 강조되며, 기본적으로 단순한 지식을 테스트하기 위한 시험제도도 없다. 대학입시제도도 당연히 개혁된다. 창의적인 다방면에서의 능력을 기반으로 한 학생 선발제도를 도입한다. 경제에서는 무제한 경쟁을 강조하는 신자유주의에서 벗어나 공정한 경쟁과 임금격차 등을 해소하고 양극화를 방지하기 위한 프로그램을 만들고 최대한의 국민이 함께 일할 수 있는 사회경제적인 여건을 만든다. 아울러 출산, 육아, 노령화대책, 주택 등 국민 복지제도를 확립하여 행복한 정을 나누는, 행복한 정의 사회를 만든다.

외교에서도 형식적인 의견 중심에서 벗어나 타국정상과 인간적인 끈끈한 관계를 맺고 이를 바탕으로 상호 이익을 조화, 협력하여 나간다. 시저는 타국 방문 시 공식행사보다는 방문국 국민과의 직접 접촉을 즐기고 한류를 홍보하는 대중적인 이미지를 구축하는 민중외교를 펼친다. 시저는 남·북한 관계에서도 상호의존과 사랑에 입각한 평화통일을 추구한다. 시저는 미군철수 가능성, 북핵 동결, 남북지도자 간의 대화를 통해 궁극적으로 무장중립통일 한국을 추구한다. 나아가 동북아 평화를 위해 지역공동체를 만들어 상호의존에 의한 평화체제를 구축한다. 이 체제는 팩스 코리아나이며, 집단안보체제인 안다동맹(보통국가들이 주도가 된 집단적인 자위군) 네트워크를 강화하며 유지된다. 이 동맹은 유엔에 의한 집단안보체제가 만들어질 때까지 존재한다. 궁극적으로 강대국들의 핵무기는 폐기되고, 군축이 달성되는 세계가 이루어진다.

저자는 우리시대에 필요한 유토피아를 그려내려고 노력하였다. 시저의 꿈은 일견 엉뚱하고 비현실적인 것이 다분하다. 그런데 저자가 이야기한 시저의 몇 가지 꿈은 실제 현재 새 정부에서 추진하고자 하는 것들도 의외로 많이 있다. 이 책의 부제인 시저가 꿈꾸는 '전혀 다른 한국'이 이미 단순한 꿈이 아닌 우리의 현실로 되어가고 있는 것일까? 그 평가는 독자의 몫이다. (변대호 인하대학교 초빙교수, 전 주크로아티아 대사) **외교**



한·미 정상회담 공동성명 (국·영문, 6·30)

新 한반도 평화비전 (7·6)

G20 정상회의 계기 한·미·일 공동성명 (7·6)

Joint Statement between the United States and the Republic of Korea

(June 30, 2017, THE WHITE HOUSE)

President Donald J. Trump hosted President Moon Jae-in of the Republic of Korea (ROK) at the White House on June 29 and 30 in order to advance the comprehensive strategic Alliance between the United States and the ROK and to deepen the two countries' friendship. Since its founding, the Alliance has served as a linchpin for security, stability, and prosperity on the Korean Peninsula, in the Asia Pacific region, and increasingly around the world. As we mark the 67th anniversary of the outbreak of the Korean War, the commitment of the United States to the ROK's defense remains ironclad. President Trump reaffirmed that the United States will defend the ROK against any attack and both presidents remain committed to jointly addressing the threat posed by the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). Built on mutual trust and shared values of freedom, democracy, human rights, and the rule of law, the United States-ROK partnership has never been stronger, and the two leaders pledged to build an even greater Alliance going forward.

Strengthening the United States-ROK Alliance

The two leaders affirmed the Alliance's fundamental mission to defend the ROK through a robust combined defense posture and the enhancement of mutual security based on the United States-ROK Mutual Defense Treaty. President Trump reiterated the United States commitment to provide extended deterrence to the ROK, drawing on the full range of United States military capabilities, both conventional and nuclear. Regular dialogue channels, such as the Security Consultative Meeting and the Military Committee Meeting, are instrumental in deepening our Alliance. The two leaders decided to continue the Alliance's work to expeditiously enable the conditions-based transfer of wartime operational control of ROK forces. The ROK will continue to acquire the critical military capabilities necessary to lead the combined defense, and detect, disrupt, destroy, and defend against the DPRK's nuclear and missile threats, including through interoperable Kill-Chain, Korean Air and Missile Defense (KAMD), and other Alliance systems.

The two leaders reaffirmed the Alliance's commitment to counter the growing threat to peace and security posed by the DPRK's nuclear and ballistic missile programs. To increase coordination on Alliance issues, the leaders committed the foreign affairs and defense agencies of the two countries to regularize a "2+2" ministerial meeting, as well as a high-level Extended Deterrence Strategy and Consultation Group to employ all elements of national power to strengthen extended deterrence.

Maintaining Lock-Step Coordination on our Policy regarding the DPRK

President Trump and President Moon pledged to continue to coordinate closely to achieve our shared goal of complete, verifiable, and irreversible denuclearization of the Korean Peninsula in a peaceful manner. The two leaders called on the DPRK to refrain from provocative, destabilizing actions and rhetoric, and to make the strategic choice to fulfill its international obligations and commitments. The two leaders affirmed that the DPRK's nuclear tests and unprecedented number of ballistic missile tests constitute direct violations of multiple United Nations Security Council Resolutions (UNSCRs) and highlight the accelerating threat the DPRK's missile programs pose to international peace and security. They affirmed their commitment to fully implement existing sanctions and impose new measures designed to apply maximum pressure on the DPRK and compel Pyongyang to cease its provocative actions and return to sincere and constructive talks. The two leaders also urged all UN member states to swiftly and fully implement UNSCR obligations and took note, with appreciation, of constructive actions by some countries around the world to exert diplomatic and economic pressure on the DPRK to return to credible negotiations on denuclearization. They noted the important role China could play to this end. In addition, the two sides committed to enhance cooperation to combat the DPRK's dangerous and destabilizing malicious cyber activity.

Noting that sanctions are a tool of diplomacy, the two leaders emphasized that the door to dialogue with the DPRK remains open under the right circumstances. In reaffirming that resolution of the nuclear issue is a top priority for both countries, the two leaders emphasized that the United States and the ROK do not maintain a hostile policy toward the DPRK and, together

with the rest of the international community, stand ready to offer a brighter future for the DPRK, if it chooses the right path. The two sides will closely coordinate on a joint the DPRK policy, including efforts to create conditions necessary for denuclearization talks, through a high-level strategic consultation mechanism.

President Trump supported the ROK's leading role in fostering an environment for peaceful unification of the Korean Peninsula.

The two leaders expressed deep concern about the well-being of the DPRK's people, particularly in light of the egregious human rights violations and abuses committed against them by the government, and noted their intention to ensure sanctions have minimal impact on the DPRK's vulnerable populations. President Trump expressed support for President Moon's aspiration to restart inter-Korean dialogue on issues, including humanitarian affairs. The two leaders reaffirmed the importance of cooperating with the international community to hold the DPRK accountable for substantial progress on the deplorable human rights situation in that country.

The two leaders reaffirmed their commitment to promote regional relations and enhance United States-ROK-Japan trilateral cooperation. The two leaders affirmed that trilateral security and defense cooperation contributes to enhanced deterrence and defense against the DPRK threat. They decided to further develop this cooperation, using established bilateral and trilateral mechanisms. They also underscored the importance of leveraging the United States-ROK-Japan trilateral relationship to address global challenges such as cancer research, energy security, women's empowerment, and cybersecurity. President Trump and President Moon decided to discuss further ways to enhance trilateral cooperation together with Prime Minister Abe of Japan at the upcoming United States-ROK-Japan Trilateral Summit on the margins of the G20 in July.

Advancing Fair Trade to Promote Economic Growth

President Trump and President Moon committed to foster expanded and balanced trade while creating reciprocal benefits and fair treatment between the two countries. In that regard, the two sides further committed to fostering a truly fair and level playing field, including working together to reduce the global overcapacity of such basic materials as steel and non-tariff barriers to trade.

Both sides pledged to work together, as part of the process of the Commercial Dialogue, to promote investment, support entrepreneurs, and facilitate cooperation between the United States and the ROK to boost economic growth and job creation in both countries.

Enhancing Bilateral Cooperation on Other Economic Opportunities

Both sides also committed to work together through the Senior Economic Dialogue to promote and expand cooperation on other economic issues and to explore the enhancement of economic opportunities through a joint public-private forum. Given the roles of science, technology, and innovation in driving economic growth, the two countries will enhance cooperation in cybersecurity, information and communication technology, and civil space technology. Highlighting the important economic role women play in their societies, the two sides pledged to launch a bilateral partnership to advance women's economic empowerment.

Actively Collaborating as Global Partners

President Trump and President Moon affirmed that United States-ROK cooperation on global issues is an indispensable and expanding aspect of the Alliance. With respect to global health security collaboration, the two leaders affirmed their support in helping partner countries prevent, detect, and respond to infectious disease threats. The two leaders condemned the grave human suffering and violence in Iraq and Syria caused by ISIS, and reaffirmed the strong United States-ROK partnership in the Global Coalition to Defeat ISIS. President Trump welcomed the ROK's commitment to increase humanitarian assistance to countries most affected by terrorism and violent extremism, including its pledge to provide 10 million United States dollars for Iraq this year. The two sides underscored the importance of joint efforts by the international community, including the United States and the ROK, to rebuild peace and stability in Afghanistan, and pledged to continue to work together to support the Afghan people and government.

Future of the Alliance

The two leaders shared the view that strong and dynamic ties between our two countries are the foundation of the United States-ROK Alliance. They decided to advance future-oriented cooperation through high-level consultations in the areas of economy and trade, renewable and nuclear energy, science and technology, space, environment, health, and defense technology. President Trump and President Moon affirmed that the United States and the ROK will work together to support and uphold the rules-based order in the Asia-Pacific region. The two leaders affirmed that the strength

of the United States-ROK Alliance serves as testament to the power of freedom, democracy, human rights, and the rule of law, and acknowledged that the future of the two countries is linked through people-to-people ties, with more than 1.7 million Korean Americans in the United States, hundreds of thousands of Americans visiting and working in the ROK each year, and close ties created through cultural programs and student and professional exchanges. President Trump and President Moon heralded the exemplary nature of the United States-ROK Alliance, from strengthening our security by deterring and defending against the DPRK threat, enhancing strong regional relations, and advancing our economic relationship and expanding our global partnership. Both leaders expressed their expectation that the friendship and partnership between the two countries will continue to strengthen and grow for many decades to come.

President Moon invited President Trump to visit the ROK in 2017; President Trump gladly accepted the invitation. The two leaders will continue to discuss issues of mutual interests on various occasions, including during international multilateral conferences.

한·미 정상회담 공동성명

(6·30, 미 백악관)

도널드 트럼프 미합중국 대통령은 한·미 포괄적 전략동맹을 발전시키고, 양국 간 우의를 심화시키기 위해 6월 29일에서 30일간 백악관에 문재인 대한민국 대통령을 초청하였다. 한·미 동맹은 그 태동부터 한반도 및 아시아·태평양 지역의 안보, 안정 그리고 번영의 핵심축으로 역할해왔으며, 이는 점차 전 세계로 확대되어 왔다. 미국의 대한민국에 대한 방위공약은 한국전쟁 발발 67주년이 되는 지금도 철통과 같이 유지되고 있다. 트럼프 대통령은 미국이 어떠한 공격으로부터도 대한민국을 방어할 것임을 재확인하였으며, 양 정상은 북한의 위협에 공동으로 대응한다는 공약을 확고히 하였다. 상호 신뢰와 자유, 민주주의, 인권, 법치라는 공동의 가치들에 기반한 한·미 양국 간 파트너십은 그 어느 때보다 강력하며, 양 정상은 한·미 동맹을 더욱 위대한 동맹으로 만들어 나가기로 합의하였다.

한·미 동맹 강화

양국 정상은 한미상호방위조약에 근거한 강력한 연합방위태세와 상호 안보 증진을 통해 대한민국을 방어한다는 한·미 동맹의 근본적인 임무를 확인하

였다. 트럼프 대통령은 재래식과 핵 능력을 포함한 모든 범주의 군사적 능력을 활용하여 대한민국에게 확장억제를 제공한다는 미국의 공약을 재확인하였다. 한·미 안보협의회의(SCM)와 한·미 군사위원회회의(MCM) 등 정례 협의 채널은 동맹을 강화하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 양 정상은 조건에 기초한 한국군으로의 전작권 전환이 조속히 가능하도록 동맹 차원의 협력을 지속해 나가기로 결정하였다. 대한민국은 상호운용 가능한 킬-체인, 한국형 미사일 방어체계(KAMD) 및 여타 동맹 시스템을 포함하여, 연합방위를 주도하고, 북한의 핵·미사일 위협을 방어, 탐지, 교란, 파괴하기 위해 필요한 핵심 군사 능력을 지속적으로 확보해 나갈 것이다.

양 정상은 북한의 핵·탄도미사일 프로그램으로 인해 증대되고 있는 평화·안보에의 위협에 대응하기 위한 한·미 동맹의 공약을 재확인하면서, 동맹 현안 관련 공조 강화를 위해 외교·국방 당국으로 하여금 외교·국방(2+2) 장관회의 및 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG) 개최를 정례화하고, 이를 통해 모든 국가 역량을 활용하여 확장억제력을 강화할 것을 지시하였다.

북한 정책에 대한 긴밀한 공조 지속

트럼프 대통령과 문 대통령은 완전하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화라는 공동의 목표를 평화적인 방식으로 달성하기 위해 계속 긴밀히 공조해 나가기로 하였다. 양 정상은 북한이 도발적이고 불안정을 야기하는 행동과 언사를 자제하고, 국제적 의무와 공약들을 준수하는 전략적 선택을 할 것을 촉구하였다. 양 정상은 북한의 핵 실험과 전례없이 많은 빈도의 탄도미사일 시험발사가 다수의 유엔 안보리 결의에 대한 직접적인 위반이며, 북한의 핵·탄도미사일 프로그램으로 인해 야기되는 국제평화와 안보에 대한 위협이 가속화되고 있음을 극명하게 보여준다는 것을 확인하였다. 양 정상은 북한이 도발적 행위를 중단하고 진지하고 건설적인 대화의 장으로 복귀하도록 최대

의 압박을 가해나가기 위해, 기존 제재를 충실히 이행하면서 새로운 조치들을 시행하기로 하였다. 또한, 양 정상은 모든 유엔 회원국들이 신속하고 충실하게 유엔 안보리 결의상의 의무를 이행해 나갈 것을 촉구하면서, 북한이 신뢰할 수 있는 비핵화 협상에 복귀하도록 북한을 외교적·경제적으로 압박하고 있는 세계 여러 국가들의 건설적 역할을 긍정적으로 평가하였다. 양 정상은 중국이 이를 위해 수행할 수 있는 중요한 역할에 주목하였다. 아울러, 양측은 북한의 위협하고 불안정을 야기하는 악의적인 사이버 활동을 퇴치하기 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다.

양 정상은 제재가 외교의 수단이라는 점에 주목하면서, 올바른 여건 하에서 북한과 대화의 문이 열려 있다는 점을 강조하였다. 한·미 양국이 공히 북핵 문제 해결에 최우선순위를 부여한다는 점을 재확인하면서, 양 정상은 한국과 미국이 대북 적대시 정책을 갖고 있지 않으며, 북한이 올바른 길을 선택한다면 국제사회와 함께 북한에게 보다 밝은 미래를 제공할 준비가 되어 있음을 강조하였다. 양 정상은 고위급 전략 협의체를 통해, 비핵화 대화를 위해 필요한 여건을 어떻게 만들어 나갈지를 포함한, 양국 공동의 대북정책을 긴밀히 조율해 나가기로 하였다.

트럼프 대통령은 한반도의 평화 통일 환경을 조성하는 데 있어 대한민국의 주도적 역할을 지지하였다.

양 정상은 북한 정권에 의해 자행되는 끔찍한 인권 침해와 유린 행위를 포함, 북한 주민들의 안위에 대해 깊은 우려를 표명하였으며, 북한의 취약계층에 대한 대북제재 조치의 영향을 최소화하도록 한다는 데 공감하였다. 트럼프 대통령은 인도주의적 사안을 포함한 문제들에 대한 남북 간 대화를 재개하려는 문 대통령의 열망을 지지하였다. 양 정상은 책임 규명 및 북한의 개탄할만한 인권 상황의 실질적 개선을 위해 국제사회와 협력하는 것이 중요하다는 것을 재확인하였다.

양 정상은 역내 관계들을 발전시키고 한·미·일 3국 협력을 증진시켜 나가겠다는 공약을 재확인하였다. 양 정상은 3국 안보 및 방위협력이 북한의 위협에 대응하여 역지력과 방위력을 증진시키는데 기여하고 있음을 확인하였다. 양 정상은 기존의 양자 및 3자 메커니즘을 활용함으로써 이러한 협력을 더욱 발전시켜 나가기로 하였다. 양 정상은 또한 암연구, 에너지 안보, 여성 역량 강화, 사이버 안보와 같은 범세계적 도전에 대응하는데 있어 한·미·일 3국 관계를 활용해 나가는 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 트럼프 대통령과 문 대통령은 오는 7월 G20 정상회의의 계기에 개최될 한·미·일 3국 정상회의에서 아베 총리와 함께 3국 협력을 보다 진전시키기 위한 방안을 논의하기로 하였다.

경제성장을 촉진하기 위한 공정한 무역 발전

트럼프 대통령과 문재인 대통령은 양국 간 상호적 혜택과 공정한 대우를 창출하면서 확대되고 균형된 무역을 증진시키기로 공약하였다. 이러한 측면에서, 양측은 또한 철강 등 원자재의 전 세계적인 과잉설비와 무역에 대한 비관세 장벽의 축소를 위해 함께 노력하는 등 진정으로 공정하고 공평한 경쟁조건을 증진하기로 공약하였다.

양측은 한국과 미국에서 경제성장과 일자리 창출을 촉진하기 위해 「산업협력대화」 절차의 일부로서 양국 간 투자를 증진하고, 기업인들을 지원하며, 양국 간 협력을 촉진하는 데 함께 노력하기로 약속하였다.

여타 경제 분야에 있어서의 양자 협력 증진

양측은 또한 「고위급 경제협의회」를 통해 여타 경제적 이슈에서의 협력을

증진 및 확대하고, 민관합동 포럼을 통해 경제적 기회 증진을 모색해 나가는데 함께 노력하기로 공약하였다. 경제성장을 견인하는 데 있어 과학, 기술과 혁신의 역할을 감안하여 우리는 사이버안보, 정보통신기술과 민간 우주 분야에서 협력의 강화를 강화해 나가고 있다. 우리 사회에서 여성이 담당하는 중요한 경제적 역할을 강조하면서, 양측은 여성의 경제적 권한신장을 증진하기 위한 양자 파트너십을 출범하기로 약속하였다.

글로벌 파트너로서의 적극적인 공조

트럼프 대통령과 문 대통령은 범세계적 사안에 관한 한·미 양국 간 협력이 우리의 동맹에 있어 필수불가결하며 동맹의 외연을 넓혀간다는 점을 확인하였다. 글로벌 보건안보 협력과 관련하여, 양 정상은 협력 대상 국가들이 감염병의 위협을 예방, 감지하고 대응하는데 있어 지원을 해나가겠다는 점을 확인하였다. 양 정상은 ISIS가 초래한 이라크 및 시리아에서의 참혹한 고통과 폭력을 규탄하고, 反ISIS 국제연대에서의 강력한 한·미간 파트너십을 재확인하였다. 트럼프 대통령은 올해 이라크에 대한 1,000만 불 지원 약속을 포함하여 테러리즘과 폭력적 극단주의로 가장 심각한 피해를 입은 국가들에 대한 인도적 지원을 증대해 나가겠다는 대한민국의 공약을 환영하였다. 양측은 아프가니스탄에서의 평화와 안정을 재건하기 위해 한·미 양국을 포함한 국제사회가 공동으로 노력하는 것이 중요하다는 점을 강조하면서, 아프간 국민과 정부에 대한 지원 노력을 함께 지속해 나가겠다고 약속하였다.

동맹의 미래

양 정상은 양국 간의 강력하고 역동적인 유대가 한·미 동맹의 토대라는데 인식을 같이 하고, 경제·무역, 재생·원자력 에너지, 과학·기술, 우주, 환경,

보건, 방산 기술 분야에서의 고위급 협의를 통해 양국 간 미래 지향적 협력을 진전시켜 나가기로 하였다. 트럼프 대통령과 문 대통령은 한·미 양국이 아시아·태평양 지역에서의 규범에 기초한 질서를 지지하며, 이를 유지하기 위해 공조해나갈 것을 확인하였다. 양 정상은 한·미 동맹의 강력함이야말로 결국 자유, 민주주의, 인권 및 법치의 힘을 드러내는 증거라는 점을 확인하고, 170만 명 이상의 한국계 미국인, 매년 대한민국을 방문하거나 대한민국에서 일하고 있는 수십만의 미국인들, 그리고 문화 및 학생·전문가 교류 프로그램 등을 통해 조성된 양국 국민들 간의 긴밀한 관계 등 인적 유대가 양국의 미래를 상호 연결시키고 있음을 확인하였다. 트럼프 대통령과 문 대통령은 북한의 위협을 억제하고 방어함으로써 공동의 안보를 강화하는 것으로부터, 강력한 역내 관계를 더욱 발전시키고, 양국 경제 관계와 글로벌 파트너십을 진전시키는 데 이르기까지, 한·미 동맹이야말로 동맹의 모범이 되고 있다는 점을 강조하면서, 양국 간 우정과 파트너십이 향후 수십 년에 걸쳐 계속 강해지고 성장해나갈 것이라는 기대를 표명하였다.

문 대통령은 트럼프 대통령의 2017년 연내 방한을 초청하였으며, 트럼프 대통령은 이를 기쁘게 수락하였다. 양 정상은 향후 국제 다자회의 등 여러 계기에도 만나, 상호 관심사에 대해 계속 논의해 나가기로 합의하였다. (MOFA)

新 한반도 평화비전

(July 6, 2017, 독일 베를린)

존경하는 독일 국민 여러분, 고국에 계신 국민 여러분, 하울젠 쇠르버재단 이사님과 모드로 전 동독 총리님을 비롯한 내외 귀빈 여러분.

먼저, 냉전과 분단을 넘어 통일을 이루고, 그 힘으로 유럽통합과 국제평화를 선도하고 있는 독일과 독일 국민에게 무한한 경의를 표합니다.

오늘 이 자리를 마련해 주신 독일 정부와 쇠르버 재단에도 감사드립니다.

아울러, 얼마 전 별세하신 故 헬무트 콜 총리의 가족과 독일 국민들에게 깊은 애도와 위로의 마음을 전합니다. 대한민국은, 냉전시기 어려운 환경 속에서도 적극적이고 능동적인 외교로 독일 통일과 유럽통합을 주도한 헬무트 콜 총리의 위대한 업적을 기억할 것입니다.

친애하는 내외 귀빈 여러분,

이곳 베를린은 지금으로부터 17년 전, 한국의 김대중 대통령이 남북 화해·협력의 기틀을 마련한 ‘베를린 선언’을 발표한 곳입니다. 여기 알테스 슈타트하우스(Altes Stadhaus)는 독일 통일조약 협상이 이뤄졌던 역사적 현장입니다.

나는 오늘, 베를린의 교훈이 살아있는 이 자리에서 대한민국 새 정부의 한반도 평화 구상을 말씀드리고자 합니다.

내외 귀빈 여러분,

독일 통일의 경험은 지구상 마지막 분단국가로 남은 우리에게 통일에 대한 희망과 함께 우리가 나아가야 할 방향을 말해주고 있습니다. 그것은 우선, 통일에 이르는 과정의 중요성입니다. 독일 통일은 상호 존중에 바탕을 둔 평화와 협력의 과정이 얼마나 중요한지를 일깨워줬습니다. 독일 국민들은 이 과정에서 축적된 신뢰를 바탕으로 스스로 통일을 결정할 수 있었습니다.

동서독의 시민들은 다양한 분야에서 교류, 협력했고 양측 정부는 이를 제도적으로 보장했습니다. 비정치적인 민간교류가 정치 이념의 빗장을 풀었고 양측 국민들의 닫힌 마음을 열어 나갔습니다. 동방정책이 20여 년간 지속되었다는 사실도 중요합니다. 정권이 바뀌어도 일관된 정책이 가능했던 것은 국민의 지지와 더불어 국제사회의 협력이 바탕이 되었기 때문입니다.

독일은 유럽에 평화질서가 조성될 때, 그 틀 안에서 독일의 통일도 가능할 것이라고 보았습니다. 국제사회와 보조를 맞추고, 때로는 국제사회를 설득해서 튼튼한 안보를 확보하고, 양독관계에 대한 지지를 보장받았습니다.

빌리 브란트 총리가 첫 걸음을 땀 독일의 통일과정은 다른 정당의 헬무트 콜 총리에 이르러 완성되었습니다. 나는 한반도의 평화와 공동 번영을 위해서도 마찬가지로 정당을 초월한 협력이 이어져 나가야 한다고 믿습니다.

내외 귀빈 여러분,

한반도의 평화와 통일을 바라는 우리 국민들에게 베를린은 김대중 대통령의 ‘베를린 선언’과 함께 기억됩니다. 김대중 대통령의 베를린 선언은 2000년

제1차 남북정상회담으로 이어졌고, 분단과 전쟁 이후 60여 년간 대립하고 갈등해 온 남과 북이 화해와 협력의 길로 들어서는 대전환을 이끌어냈습니다. 그 뒤를 이어 노무현 대통령은 2007년 제2차 남북정상회담을 통해 남북관계의 발전과 평화·번영을 위한 이정표를 세웠습니다. 김대중 대통령과 노무현 대통령은 한반도에 평화를 정착시키기 위한 국제협력도 추진해 나갔습니다.

그 기간 동안 6자회담은 북핵문제 해결 원칙과 방향을 담은 9·19 성명과 2·13합의를 채택했습니다. 북미 관계, 북일 관계에도 진전이 있었습니다. 나는 앞선 두 정부의 노력을 계승하는 동시에 대한민국의 보다 주도적인 역할을 통해 한반도에 평화체제를 구축하는 담대한 여정을 시작하고자 합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분,

한반도가 직면하고 있는 가장 큰 도전은 북핵 문제입니다. 북한은 핵과 미사일 도발을 계속하며 한반도와 동북아, 나아가 세계의 평화를 위협하고 있습니다. 특히 바로 이틀 전에 있었던 미사일 도발은 매우 실망스럽고 대단히 잘못된 선택입니다. 유엔 안보리 결의를 명백히 위반했을 뿐만 아니라 국제사회의 거듭된 경고를 정면으로 거부한 것입니다. 무엇보다 한미 정상회담을 통해 모처럼 대화의 길을 마련한 우리 정부로서는 더 깊은 유감을 느끼지 않을 수 없습니다. 북한의 이번 선택은 무모합니다. 국제사회의 응징을 자초했습니다.

북한이 도발을 멈추고 비핵화 의지를 보여준다면, 국제사회의 지지와 협력을 받을 수 있도록 앞장서서 돕겠다는 우리 정부의 의지를 시험하고 있습니다.

나는 북한이 돌아올 수 없는 다리를 건너지 않기를 바랍니다. 북한은 핵과 미사일 개발을 포기하고 국제사회와 협력할 수 있는 길을 찾아야 합니다.

완전하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화는 국제사회의 일치된 요구이자 한반도 평화를 위한 절대 조건입니다. 한반도 비핵화를 위한 결단만이

북한의 안전을 보장하는 길이라는 뜻입니다. 그래서 나는 바로 지금이 북한이 올바른 선택을 할 수 있는 마지막 기회이고, 가장 좋은 시기라는 점을 강조합니다. 점점 더 높아지는 군사적 긴장의 악순환이 한계점에 이른 지금, 대화의 필요성이 과거 어느 때보다 절실했기 때문입니다. 중단되었던 한반도 평화 프로세스를 다시 시작할 수 있는 기본여건이 마련되었다는 점도 중요합니다.

최근 한미 양국은, 제재는 외교적 수단이며, 평화적인 방식으로 한반도 비핵화를 달성한다는 큰 방향에 합의했습니다. 북한에 대해 적대시 정책을 갖고 있지 않다는 사실을 천명했습니다. 북한의 선택에 따라 국제사회가 함께 보다 밝은 미래를 제공할 수 있음을 확인했습니다. 한미 양국은 또한, 당면한 한반도 위기를 타개하기 위해서도 남북관계 개선이 중요하다는 점에 인식을 같이 했습니다.

트럼프 대통령은 한반도 평화통일 환경을 조성함에 있어서 대한민국의 주도적 역할을 지지했고, 남북대화를 재개하려는 나의 구상을 지지했습니다. 중국의 시진핑 주석과도 같은 공감대를 확인했습니다. 이제 북한이 결정할 일만 남았습니다. 대화의 장으로 나오는 것도, 어렵게 마련된 대화의 기회를 걷어차는 것도 오직 북한이 선택할 일입니다.

그러나 만일, 북한이 핵 도발을 중단하지 않는다면 더욱 강한 제재와 압박 외에는 다른 선택이 없습니다. 한반도의 평화와 북한의 안전을 보장할 수 없게 될 것입니다. 나는 한반도 평화를 위한 우리 정부와 국제사회의 의지를, 북한이 매우 중대하고 긴급한 신호로 받아들일 것을 기대하고 촉구합니다.

내외귀빈 여러분,

이제, 한반도의 냉전구조를 해체하고 항구적인 평화정착을 이끌기 위한 우리 정부의 정책방향을 말씀드리겠습니다.

첫째, 우리가 추구하는 것은 오직 평화입니다.

평화로운 한반도는 핵과 전쟁의 위협이 없는 한반도입니다. 남과 북이 서로를 인정하고 존중하며, 함께 잘 사는 한반도입니다. 우리는 이미 평화로운 한반도로 가는 길을 알고 있습니다. '6·15 공동선언'과 '10·4 정상선언'으로 돌아가는 것입니다.

남과 북은 두 선언을 통해 남북문제의 주인이 우리 민족임을 천명했고 한반도에서 긴장완화와 평화보장을 위한 긴밀한 협력을 약속했습니다.

경제 분야를 비롯한 사회 각 분야의 협력사업을 통해 남북이 공동번영의 길로 나아가자고 약속했습니다. 남과 북이 상호 존중의 토대 위에 맺은 이 합의의 정신은 여전히 유효합니다. 그리고 절실합니다. 남과 북이 함께 평화로운 한반도를 실현하고자 했던 그 정신으로 돌아가야 합니다.

나는 이 자리에서 분명히 말합니다. 우리는 북한의 붕괴를 바라지 않으며, 어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않을 것입니다. 우리는 인위적인 통일을 추구하지도 않을 것입니다. 통일은 쌍방이 공존공영하면서 민족공동체를 회복해 나가는 과정입니다. 통일은 평화가 정착되면 언젠가 남북간의 합의에 의해 자연스럽게 이루어질 일입니다. 나와 우리 정부가 실현하고자 하는 것은 오직 평화입니다.

둘째, 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구하겠습니다.

지난 4월, '전쟁 위기설'이 한반도와 세계를 휩쓸었습니다. 한반도를 둘러싼 군사적 긴장은 세계의 화약고와도 같습니다. 한반도의 군사적 긴장을 시급히 완화해야 합니다. 남북한 간의 무너진 신뢰를 다시 회복해야 합니다.

우리는 이를 위해 교류와 대화를 모색해 나갈 것입니다. 북한도 더 이상의 핵도발을 중단해야 합니다. 우발적인 충돌을 방지하기 위한 군사관리체제도 구축해 나가야 합니다. 보다 근본적인 해법은 북핵문제의 근원적 해결입니다. 북핵문제는 과거보다 훨씬 고도화되고 어려워졌습니다. 단계적이고 포괄적인 접근이 필요합니다. 우리 정부는 국제사회와 함께 북한 핵의 완전한 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등 한반도와 동북아의 현안을 포괄적으로 해결해 나가겠습니다.

그러나 손뼉도 마주쳐야 소리가 나는 법입니다.

북한이 핵 도발을 전면 중단하고, 비핵화를 위한 양자 대화와 다자 대화에 나서야만 가능한 일입니다.

셋째, 항구적인 평화 체제를 구축해 나가겠습니다.

1953년 이래 한반도는 60년 넘게 정전 상태에 있습니다. 불안한 정전 체제 위에서는 공고한 평화를 이룰 수 없습니다. 남북의 소중한 합의들이 정권이 바뀔 때마다 흔들리거나 깨져서도 안 됩니다. 평화를 제도화해야 합니다.

안으로는 남북 합의의 법제화를 추진하겠습니다. 모든 남북 합의는 정권이 바뀌어도 계승돼야 하는 한반도의 기본자산임을 분명히 할 것입니다.

한반도에 항구적 평화구조를 정착시키기 위해서는 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 합니다. 북핵문제와 평화체제에 대한 포괄적인 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하겠습니다.

넷째, 한반도에 새로운 경제 지도를 그리겠습니다.

남북한이 함께 번영하는 경제협력은 한반도 평화정착의 중요한 토대입니다. 나는 '한반도 신경제지도' 구상을 가지고 있습니다. 북핵문제가 진전되고

적절한 여건이 조성되면 한반도의 경제지도를 새롭게 그려 나가겠습니다.

군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것입니다. 끊겼던 남북 철도는 다시 이어질 것입니다.

부산과 목포에서 출발한 열차가 평양과 북경으로, 러시아와 유럽으로 달릴 것입니다. 남·북·러 가스관 연결 등 동북아 협력사업들도 추진될 수 있을 것입니다. 남과 북은 대륙과 해양을 잇는 교량국가로 공동번영할 것입니다.

남과 북이 10·4 정상선언을 함께 실천하기만 하면 됩니다. 그때 세계는 평화의 경제, 공동번영의 새로운 경제모델을 보게 될 것입니다.

다섯째, 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나가겠습니다.

남북한의 교류협력 사업은 한반도 모든 구성원의 고통을 치유하고 화합을 이루는 과정이자 안으로부터의 평화를 만들어가는 일입니다.

남북한에는 분단과 전쟁으로 고향을 잃고 헤어진 가족들이 있습니다. 그 고통을 60년 넘게 치유해주지 못한다는 것은 남과 북 정부 모두에게 참으로 부끄러운 일입니다. 대한민국 정부에 가족상봉을 신청한 이산가족 가운데 현재 생존해 계신 분은 6만여 명, 평균 연령은 81세입니다. 북한도 사정은 마찬가지 일 것입니다. 이 분들이 살아 계신 동안에 가족을 만날 수 있게 해야 합니다.

어떤 정치적 고려보다 우선해야만 하는 시급한 인도적 문제입니다. 분단으로 남북의 주민들이 피해를 보는 일들도 남북한이 함께 해결해 나가야 합니다.

북한의 하천이 범람하면 남한의 주민들이 수해를 입게 됩니다. 감염병이나 산림 병충해, 산불은 남북한의 경계를 가리지 않습니다. 남북이 공동대응하는 협력을 추진해 나가겠습니다.

민간 차원의 교류는 당국 간 교류에 앞서 남북 간 긴장 완화와 동질성 회복에 공헌해 왔습니다. 민간교류의 확대는 꼭 막힌 남북관계를 풀어갈 소중한 힘입니다. 다양한 분야의 민간교류를 폭넓게 지원하겠습니다. 지역 간의 교류도 적극 지원하겠습니다. 인간 존중의 보편적 가치와 국제 규범은 한반도 전역에서 구현되어야 합니다. 북한 주민의 열악한 인권 상황에 대해서는 국제사회와 함께 분명한 목소리를 낼 것입니다.

아울러, 북한 주민들에게 실제 도움이 되는 방향으로 인도적인 협력을 확대하겠습니다.

내외 귀빈 여러분,

나와 우리 정부는 이상의 정책방향을 확고하게 견지하면서 실천할 준비가 되어 있습니다. 남북이 함께 손을 잡고 한반도 평화의 돌과구를 열어가야 합니다. 먼저 쉬운 일부터 시작해 나갈 것을 북한에 제안합니다.

첫째, 시급한 인도적 문제부터 해결하는 것입니다.

올해는 '10·4 정상선언' 10주년입니다. 또한 10월 4일은 우리 민족의 큰 명절인 추석입니다. 남과 북은 10·4 선언에서 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하기로 합의한 바 있습니다.

민족적 의미가 있는 두 기념일이 겹치는 이 날에 이산가족 상봉행사를 개최한다면 남북이 기존 합의를 함께 존중하고 이행해 나가는 의미 있는 출발이 될 것입니다. 북한이 한 걸음 더 나갈 용의가 있다면, 이번 이산가족 상봉에 성묘 방문까지 포함할 것을 제안합니다.

분단독일의 이산가족들은 서신왕래와 전화는 물론 상호방문과 이주까지 허용되었습니다. 우리도 못할 이유가 없습니다. 더 많은 이산가족이 우리 곁을

떠나기 전, 그들의 눈물을 닦아 주어야 합니다. 만약 북한이 당장 준비가 어렵다면 우리 측만이라도 북한 이산가족의 고향방문이나 성묘를 허용하고 개방하겠습니다. 북한의 호응을 바라며, 이산가족 상봉을 논의하기 위한 남북 적십자회담 개최를 희망합니다.

둘째, 평창 올림픽에 북한이 참가하여 ‘평화 올림픽’으로 만드는 것입니다.

2018년 2월, 한반도의 군사분계선에서 100km 거리에 있는 대한민국 평창에서 동계올림픽이 개최됩니다. 2년 후 2020년엔 하계올림픽이 동경에서, 2022년엔 북경에서 동계올림픽이 개최됩니다.

우리 정부는 아시아에서 이어지는 이 소중한 축제들을 한반도의 평화, 동북아와 세계의 평화를 만들어가는 계기로 만들 것을 북한에 제안합니다. 스포츠에는 마음과 마음을 잇는 힘이 있습니다. 남과 북, 그리고 세계의 선수들이 땀 흘리며 경쟁하고 쓰러진 선수를 일으켜 부둥켜안을 때, 세계는 올림픽을 통해 평화를 보게 될 것입니다. 세계의 정상들이 함께 박수를 보내면서, 한반도 평화의 새로운 시작을 함께 열 수 있기를 기대합니다. 북한의 평창 동계올림픽 참가에 대해 IOC에서 협조를 약속한 만큼 북한의 적극적인 호응을 기대합니다.

셋째, 군사분계선에서의 적대행위를 상호 중단하는 것입니다.

지금 이 순간에도 한반도의 군사분계선에서는 총성 없는 전쟁이 계속되고 있습니다. 양측 군에 의한 군사적 긴장 고조상태가 변하지 않고 있습니다.

이는 남북한 무력충돌의 위험성을 고조시키고 접경지역에서 생활하는 양측 국민의 안전을 위협하는 일입니다.

올해 7월 27일은 휴전협정 64주년이 되는 날입니다. 이 날을 기해 남북이

군사분계선에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 적대행위를 중지한다면 남북 간의 긴장을 완화하는 의미 있는 계기가 될 것입니다.

넷째, 한반도 평화와 남북협력을 위한 남북 간 접촉과 대화를 재개하는 것입니다.

한반도 긴장 완화는 남북한 간의 가장 시급한 문제입니다.

지금처럼 당국자 간 아무런 접촉이 없는 상황은 매우 위험합니다. 상황관리를 위한 접촉으로 시작하여 의미있는 대화를 진전시켜 나가야 합니다.

나아가, 올바른 여건이 갖춰지고 한반도의 긴장과 대치국면을 전환시킬 계기가 된다면 나는 언제 어디서든 북한의 김정은 위원장과 만날 용의가 있습니다. 핵 문제와 평화협정을 포함해 남북한의 모든 관심사를 대화 테이블에 올려놓고 한반도 평화와 남북협력을 위한 논의를 할 수 있습니다. 한번으로 되지 않을 것입니다. 시작이 중요합니다. 자리에서 일어서야 발걸음을 땔 수 있습니다. 북한의 결단을 기대합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분,

독일은 한국보다 먼저 냉전을 극복하고 통일을 달성했지만 지금은 지역주의와 테러, 난민 문제 등 평화에 대한 또 다른 도전에 직면해 있습니다.

나는 독일이 베를린의 민주주의와 평화공존의 정신으로 새로운 도전을 극복하고 독일 사회와 유럽의 통합을 완성해 나갈 것을 믿습니다. 대한민국도 성숙한 민주주의의 힘으로 평화로운 한반도를 반드시 실현해 나갈 것입니다.

베를린에서 시작된 냉전의 해체를 서울과 평양에서 완성하고 새로운 평화의 비전을 동북아와 세계에 전파할 것입니다. 독일과 한국은 평화를 향한 전진을 멈추지 않을 것입니다. 양국은 언제나 서로를 지지하고 응원하며 연대할

것입니다. 인류의 더 나은 삶, 세계의 더 좋은 미래를 향해 굳세게 함께 나아
갑시다. 감사합니다.

G20 정상회의 계기 한·미·일 공동성명

(July 6, 2017, 독일 함부르크)

문재인 대한민국 대통령, 도널드 트럼프 미합중국 대통령, 아베 신조 일본 총리는 북한의 핵과 탄도미사일 프로그램으로 인한 심각하고 고조되는 위협을 논의하기 위해 7월 6일 독일 함부르크에서 회동하였다.

3국 정상은 북한이 복수의 유엔 안보리 결의를 정면으로 위반하고 한국, 미국, 일본뿐 아니라 전세계 국가들에 대한 북한의 점증하는 위협을 명백하게 보여주는 북한의 7월 4일 대륙 간 사거리를 갖춘 탄도미사일의 전례 없는 발사를 규탄하였다.

3국 정상은 북한의 위협에 함께 대응하고, 3국 공동의 목표인 한반도의 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화를 평화적 방법으로 달성하기 위하여 공조하는 것이 중요하다는 것을 확인하였다.

3국 정상은 또한 북한이 태도를 바꾸어 도발적이고 위협적인 행동을 자제하고, 비핵화를 위한 진지한 대화로 복귀하도록 최대한의 압박을 지속적으로 가해 나가도록 협력키로 약속하였다.

3국 정상은 북한이 올바른 길을 선택한다면 국제사회와 함께 북한에게 보다 밝은 미래를 제공할 준비가 되어 있음을 강조하였다. 한국, 미국, 일본은 결코 북한의 핵무장을 용납하지 않을 것이다.

문 대통령, 트럼프 대통령, 아베 총리는 북한이 불안정을 야기하며 도발적이고, 긴장을 고조하는 자신의 행위로 인해 스스로에게 심각한 결과가 초래할 것이라는 점을 보여주도록 추가 제재를 포함한 새로운 유엔 안보리 결의를 조속히 채택해 나가기로 하였다.

3국 정상은 국제사회가 신속하고 철저하게 모든 안보리 결의를 이행해 나갈 것과 북한과의 경제적 관계를 축소하는 조치를 취할 것을 촉구하였다. 3국 정상은 또한 북한과 국경을 접한 국가들이 북한에게 현재의 위협적이고 도발적인 길을 포기하고 즉각 비핵화 조치를 취할 것과, 탄도미사일 프로그램을 중단할 것을 설득하는 보다 적극적인 노력을 기울일 것을 촉구하였다.

3국 정상은 각각의 동맹을 더욱 강화하고, 북한의 어떠한 공격에 대해서도 억지 및 대응할 수 있는 능력을 지속적으로 증강시켜 나갈 것을 강조하였다. 3국 정상은 북한의 위협에 직면하여 3국간 안보 협력을 지속적으로 발전시켜 나가기로 약속하였다.

트럼프 대통령은 미국이 보유한 모든 범주의 재래식 및 핵 역량을 활용한 한국과 일본에 대한 미국의 철통같은 방위공약을 재확인하였다.

편집실에서



흔히들 외교는 국내정치의 연장이라고 합니다.

2016년 말이래 우리나라 국내정치가 또 하나의 커다란 변혁을 맞이하였습니다. 박근혜 대통령에 대한 국회의 탄핵소추가 2016년 12월 3일 발의되고 12월 9일 이에 대한 국회의 가결이 있는 후 대통령 권한이 정지되었습니다.

이후 2017년 3월 10일 헌법재판소의 탄핵결정이 있게 되자 2017년 5월 9일 실시된 대통령 선거에서 문재인 후보가 당선되어 새 행정부가 구성되는 숨 가쁜 일정이 있었습니다.

금번 『외교』지는 문재인 정부가 당면한 외교현안을 특집으로 다루었습니다.

『외교』지는 당면한 외교문제에 관하여 이 분야의 권위있는 전문가들에게 문제를 분석하고 이에 대한 해결 방안을 모색하도록 함으로써 독자들의 이해와 판단에 도움을 드리고자 노력하고 있습니다.

이와 같은 노력이 더 좋은 결실을 맺으려면 『외교』지에 대한 독자들의 평가와 의견을 반영하는 것이 중요하다고 생각합니다.

독자 여러분들께서는 『외교』지의 발전을 위하여 『외교』지에 게재된 글의 내용이나 앞으로 게재가 필요하다고 생각되는 점을 편집실로 알려주시면 독자란에 이를 충실히 반영하고 편집 방향에도 참고하고자 합니다.

이러한 점을 감안하시어 『외교』지에 대한 독자 여러분들의 따뜻한 관심과 사랑을 당부 드립니다. **외교**

- 『외교』지 구독 안내 -

『외교』지를 애독해 주시고 많은 성원을 보내 주신 애독자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

『외교』지는 한국외교협회가 주관하여 발간되는 계간지로 1987년 창간된 이래 2017년 7월 제122호가 발간되었습니다. 『외교』지는 지난 30년 동안 주로 국제정세를 분석 평가하고 외교실무에서 발생하였던 사실을 널리 소개하는 내용으로 학술지와 교양지의 역할을 해 왔으며 국내외 각계로부터 좋은 반응과 높은 평가를 받아 왔습니다.

오늘날 국제사회에서 상호관계가 더욱 밀접하여지고 우리나라가 국제사회에서 차지하는 비중이 더욱 높아가고 있습니다. 이러한 현실을 반영하여 『외교』지 신규 독자의 저변확대를 위하여 아래와 같이 『외교』지 구독 제도를 알려드리니 널리 활용하여 주시기 바랍니다.

- 다 음 -

정기구독 희망자는 『외교』지 편집실(☎ 02-585-6475, 또는 editorial@kcf.or.kr)로 성명과 주소를 통보하고 구독료를 입금하면 『외교』지가 배송료 발송자 부담으로 우송됩니다. 『외교』지는 대형서점에서 개별적으로도 구입할 수 있습니다.

계간 『외교』	내역
개별 구독	· 권당 7,000원 교보문고/영풍문고 등 대형서점에서 구입가능
장기 구독 (할인 적용)	· 1년 구독: 25,000원 · 3년 구독: 50,000원 · 5년 구독: 70,000원 · 10년 구독: 120,000원 ※ 계좌번호: 792-201122-01-004 (우리은행)

한 국 외 교 협 회
『외교』지 편집위원회