

코리아연구원 특별기획 제47호

2015년 격동하는 한반도와 미국

기획 취지

새해 벽두부터 남북 정상회담 논의가 급물살을 타고 있습니다. 지난 2000년 정상회담과 2007년 정상회담 모두 한미관계와 북미관계가 좋아지면서 남북정상회담을 할 수 있었습니다. 2015년 한반도 정세를 전망하기 위해서는 미국의 대외정책을 비롯하여 미중관계를 분석하지 않을 수 없습니다.

코리아연구원은 오마이뉴스와 공동으로 '2015년 격동하는 한반도와 미국'이라는 제목으로 5회 연속 글을 내보낼 예정입니다. 코리아연구원과 오마이뉴스의 신년 기획특집에 독자여러분들의 성원과 관심을 부탁드립니다.

- [1] 미국의 미얀마 정책과 아세안의 포용정책
<박은홍, 성공회대 사회과학부> (1/6)
- [2] 2015년 미중관계와 한반도
<차창훈, 부산대/미국 조지타운대 방문학자> (1/19)
- [3] 미국과 쿠바의 관계 정상화 추진 배경과 양국의 전략
<이정철, 송실대/미국 조지워싱턴대 방문학자> (1/27)
- [4] 북한인권정책의 문제점과 개선 방향
<서보혁, 서울대 통일평화연구원 인문한국 연구교수> (2/4)

 새로운 코리아구상을 위한 연구원
Korea National Strategy Institute

※코리아연구원은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제 혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크, 코리아연구원의 회원 등록을 권합니다.

미국 미얀마 정책과 아세안의 포용정책

박은홍
(성공회대 사회과학부 교수)

- I. 미얀마 모델의 배경
- II. 미얀마 모델의 본질
- III. 미국의 미얀마 정책
: 실패와 성공의 갈림길
- IV. 미얀마와 북한

I. 미얀마 모델의 배경

미얀마의 개혁개방 이후 북한의 변화를 유도하는 차원에서 ‘미얀마 모델’이 미국을 비롯한 국제사회의 조명을 받고 있다. 미얀마의 변화의 강도는 그 누구도 예측하지 못했다. 아웅산 수지가 이끄는 민족민주동맹(NLD)은 테인 세인 대통령이 그들의 대표를 대통령궁으로 초청해 개혁을 약속했을 때 그의 진정성에 대해 반신반의했다. 그렇지만 테인 세인 신정부가 들어선 2011년 하반기부터 시작된 개혁과 개방은 가히 ‘혁명적’이다.

주목할 것은 ‘미얀마 모델’이 ‘능동혁명’과 ‘수동혁명’, ‘급진’과 ‘점진’의 성격을 동시에 갖고 있다는 점이다. 요컨대 ‘미얀마 모델’은 자력갱생형 사회주의 실험에 실패한 군부가 외부세계와의 접촉의 폭과 밀도를 높이는 이행전략과 연관된 것이다. 그리고 이는 군부주도하의 통제된 개방(controlled opening)에 해당한다.

이러한 변화의 직접적인 계기는 1988년 8월 8일에 일어난 이른바 ‘8888 시민항쟁’이었다. 8888 시민항쟁은 국제사회에서 미얀마가 최빈국으로 분류되면서 한때는 아시아의 선진국 대열에 끼었던 미얀마를 정치적으로 뿐만 아니라 경제적으로도 바닥에 이르게 한 사회주의지향의 군부체제에 대한 대중적 저항이었다. 2년 후인 1990년 5월 군부의 유화책으로 실시된 총선에서 미얀마 대중들은 아웅산 수지가 이끄는 민족민주동맹(NLD)에 표를 압도적으로 몰아줌으로써 28년 군사통치에 선 거혁명으로 맞대응하였다.

이에 군부는 선거결과를 인정하지 않으면서 ‘변형된 고립주의’(modified isolationism)의 길을 선택했다. 이때 변형된 고립주의란 예기치 않은 선거패배로 권력이양이 가져올 공포에 휩싸이게 된 군부가 선거결과 무시라는 극단의 선택을 하고 뒤이어 미국을 위시한 서방의 외교제재, 경제제재에 정면으로 맞서면서 중국과 인도와의 관계 개선을 통해 외교 및 경제 활로를 찾은 일종의 자구책을 일컫는다. 물론 1997년 창설 30주년을 맞은 동남아국가연합(ASEAN, 이하 아세안)이 ‘하나의 동남아시아’라는 기치하에 서방의 반대에도 불구하고 미얀마를 회원국으로 받아들인 것 역시 봉쇄 상황에 있던 미얀마의 소중한 활로가 되었다.

II. 미얀마 모델의 본질

미얀마를 고립적 상황에서 이끌어낸 아세안, 중국, 인도의 역할을 간과해서는 안 된다. 중국은 유엔안보리에서 미얀마에 대한 제재결의를 방어하면서 미얀마에 대한 투자를 급속도로 늘려왔고, 인도도 8888 시민항쟁 직후에는 미얀마의 민주화를 지지했으나 이후 미얀마와의 군사물자 거래, 경제교류를 확대하기 시작했다.

아세안은 오랜 서방 강대국들의 식민지 경험 속에서 축적된 주권동등, 내정불간섭과 같은 ‘아세안 방식’(ASEAN way)을 통해 미얀마 문제 해결을 위해 포용을 통한 변화라는 ‘건설적 관여’(constructive engagement) 전략을 구사하였다. 일례로 아세안은 미얀마 군부가 1990년 5월의 선거혁명과 같은 사태를 예방하기 위해 마련한 교도민주주의(guided democracy)의 다른 이름인 ‘규율민주주의로의 이행’ 로드맵을 암묵적으로 지지해주었다.

특히 아세안 내에서도 미얀마와 1천마일이 넘게 국경을 접하고 있는 태국의 역할이 적지 않았다. 갈등의 역사를 공유하고 있는 태국과 미얀마는 종종 긴장관계로 돌입하곤 했다. 그러나 8888 시민항쟁 이후 외국자본을 간절히 원하던 미얀마 군사정부가 티크 삼림 개발을 제안한 태국의 요구를 받아들이면서 양국 관계가 개선되었다.

미얀마는 새로운 환경법 때문에 국내에서 벌목이 금지된 태국 사업체들에게 연간 120만톤에 이르는 벌목을 허가했다. 또 1990년대부터 태국 정치인들과 군 고위 인사들이 교역, 마약퇴치, 해양 석유탐사 등의 사안을 논의하기 위해 미얀마를 방문했다. 2008년 5월 사이클론 나르기스가 미얀마를 강타했을 때도 미얀마 군수뇌부는 태국으로부터의 사이클론 피해자들을 위한 구호성금을 가장 먼저 승인하였다.

개혁개방이 시작된 직후인 2012년 테인 세인 대통령과 잉락 수상은 미얀마의 첫 경제지대인 다웨이 항구(Dawei Deep Seaport)와 특별경제지대(Special Economic Zone)를 설립하는데 같이 합의했다. 물론 태국 이외에도 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 등이 미얀마와 경제교류를 활발히 했다.

그 중에서도 수하르토 군사정부 통치하의 인도네시아는 수카르노 좌파정부하에서 최악의 경제상황에 있던 인도네시아를 동남아시아 신흥공업국 반열에 올려놓은 집권 여당 골카르(Golkar) 지도하의 개발독재 모델을 수출했다. 군부가 만든 연대발전단결당(USDP)은 바로 이 골카르의 복사판으로서 20년만에 치루어진 2010년 총선에서 선거의 불공정 시비는 아랑곳하지 않고 여당이 되었다. 집권당 통합단결발전당(USDP)의 등극은 군부에 의해 규율되는 민주주의 서막이었다. 마침내 2011년 3월 규율민주주의로의 이행 로드맵의 마지막 단계인 ‘현대적이고 발전된 민주국가’ 수립 차원에서 테인 세인정부가 출범하였다. 이때 이 ‘현대적이고 발전된 민주국가’는 그 수장인 테인 세인이 군 장성 출신일 뿐만 아니라 의회 역시 선거와는 무관하게 의석의 4분의 1을 군인들이 차지하도록 한 2008년 헌법의 보호를 받고 있다는 것에 주목해야 한다.

III. 미국의 미얀마 정책 : 실패와 성공의 갈림길

이러한 규율민주주의의 본질에도 불구하고 개혁개방의 폭은 과거 매우 점진적인 변화의 보폭과는 대조적이었기 때문에 2012년 11월 버락 오바마는 미국 대통령으로는 처음 미얀마를 방문하여 테인 세인정부를 지지하면서 북한을 향해 미얀마의 변화를 본보기로 하라고 촉구했다. 이듬 해 테인 세인은 근 반세기만에 미국을 방문한 첫 미얀마 대통령이 되어 스스로를 옛 소련에서 개혁개방을 주도한 고르바초프에 비유하였다.

그렇다면 미국은 미얀마의 변화에 얼마나 기여하였나? 테인 세인 주도의 개혁개방이 있기 직전까지만 해도 서방의 일각에서는 서방 강대국들의 경제제재가 그들의 목적하였던 체제변화를 이끌어내는데 실패했으며 오히려 ‘폭정의 전초기지’와 같은 독설이 외국인혐오증(xenophobia)과 같은 국수주의적 반응을 고조시켰다는 자성의 목소리가 커지고 있었다. 한마디로 인권과 민주주의를 명분으로 한 서방 강대국들의 봉쇄조치가 스스로의 도덕적 우월성을 드러냈을 수는 있어도 어떠한 효과도 거두지 못했다는 비판이었다.

싱가포르의 저명한 사회학자 추아벙화(Chua Beng Huat)는 ‘동아시아에서 자유주의의 헤게모니를 제약하는 요인’에 대한 역사주의적 접근을 강조한 바 있다. ‘버마(미얀마)식 사회주의’를 실험한 미얀마 군부의 경우 영국 식민주의, 식민 종주국의 분할지배와 무관하지 않은 종족간 내전, 서방 강대국들의 ‘신식민주의적’ 간섭을 경험하면서 서방의 가치를 거부하고 고립을 선택했다.

이들의 고립주의는 개인의 자유를 억압하더라도 집단적 사회성, 자주권을 우선시해야 한다는 극단적 국가주의의 길로 나아갔다. 북한의 노선도 이와 크게 다르지 않다. 그러나 그 귀결은 미얀마의 경우 국내 시간을 정지시킨 약탈국가(predatory state)로의 추락이었다. 이러한 미얀마의 추락은 탈식민화 과정에서 자유와 평등의 원리에 기초한 서방 강대국들의 민주주의가 이들의 식민지가 된 약소국들에서는 차별과 억압에 기초한 전체주의 원리로 둔갑했기 때문에 그 위선을 경멸하면서 ‘비자본주의 발전노선’을 선택한 제3세계 사회주의 국가들의 운명과 동일하다.

IV. 미얀마와 북한

이렇듯 자유주의가 뿌리내리는데 일정한 시간이 소요되고 있는 아시아의 시각에서 보자면 미국을 위시한 서방과의 돈독한 신뢰관계가 없는 중국, 인도는 차치하더라도 애초 반공-친서방 그룹이 중심이 된 아세안의 방식이 미얀마 모델이 가시화 되는 과정에 적지 않은 역할을 했음을 주목할 필요가 있다. 특히 이들의 포용전략은 경제교류, 자본투자로 구체화되었다는 점에서 쌍방간 이익의 균형에도 부합했다. 미얀마 군수뇌부에서 보자면 교류와 투자는 개발독재체제의 업적 정당성(performance legitimation)을 누릴 수 있는 기회였던 것이다.

한반도내의 평화적 변화의 관점에서는 미얀마에 대해 서방 강대국들이 행한 ‘고립을 통한 변화’ 전략의 비효과성과 ‘포용을 통한 변화’ 전략을 구사한 아세안 방식의 효과성에 유념하면서 북한에 대해 ‘체제변화’(change of regime)가 아닌 ‘체제내 변화’(change within regime)를 유인할 필요가 있다. 이는 미얀마처럼 북한을 정치적으로는 교도민주주의를, 경제적으로는 교도자본주의를 특징으로 하는 개발독재의 다른 이름인 발전국가(developmental state)로 나아가도록 유도하면서 체제 전반의 억압성을 완화시키는 방도이기도 하다. 그리고 이러한 조심스러운 접근은 북한에서 개혁개방의 물꼬가 트이는 거대한 변화를 이끌어낼 수도 있다.

중국이 테인 세인정부에 대한 오바마정부의 적극적인 접근을 미국의 아시아 중시 전략의 맥락에서 이를 경계하고 있다는 시각도 있으나 이 역시 극히 미국적이다. 미국이 진정 아시아 중시전략에서 성과를 얻으려면 추아벙화가 강조했듯이 오랜 기간 서방 강대국들의 식민지 경험을 한 아시아에 대한 역사적 이해가 선행되어야 할 것이다. 이 같은 맥락에서 미국은 ‘미얀마 모델’과 ‘미얀마 모델’과 닮은꼴이 되길 바라는 ‘폭정의 전초기지’ 북한식 사회주의체제에 대한 새로운 이해와 접근이 필요하다고 본다. (2015/01/06)

2015년 미중 관계와 한반도

차창훈
(부산대학교 정치외교학과)

- I. 한반도의 지정학
- II. 미국과 중국에 대한 문명사적 비교고찰
- III. 미중간의 협력과 갈등
- IV. 미국의 아시아회귀정책과 중국의 신형대국론

I. 한반도의 지정학

2015년은 광복 70주년을 맞이하는 해이다. 30년을 한 세대로 기산할 때 3세대의 삶으로 내려온 셈이다. 한국전쟁 후 휴전체제는 지속되어 왔고 평화체제는 정착되지 못하였다. 한국은 경제 발전과 민주주의를 이루어냈지만, 북한은 경제적 고립과 빈곤 속에서 3대 세습체제의 전체주의 국가로 남아 있다. 남과 북은 대립하고 있고, 분단체제는 변함없이 지속되고 있다.

전쟁 위협의 일상화되어 있는 우리는 지난 수십 년 동안 경제적 번영을 구가해왔다. 그러나 사실 이러한 ‘불안정의 평화’가 우리에게 익숙한 것이지만, 전쟁의 위협 없이 발전을 지속하는 다른 국가들과 비교하면 우리들의 삶은 위태롭다. 우리는 이미 핵무기의 위협에 노출되어 있다. 우리는 왜 이런 환경에 놓여 있을까? 가장 근원적인 대답은 지정학이다.

우리가 살고 있는 한반도는 그 지정학적인 중요성 때문에 열강들의 각축장이 되어왔다. 우리의 능력은 이 환경을 넘어서지 못했다. 구한말과 해방이후의 경우처럼 우리는 열강들의 세력 주도권 경쟁에 대한 미숙한 대처로 늘 불행한 역사의 질곡으로 빠져들었다. 식민지화, 한국전쟁, 분단과 분단체제의 고착화 그리고 현재의 북핵 위기에 이르기까지 한반도 외부의 힘이 우리의 삶을 지배하여 왔다.

2015년 외부의 힘, 다시 말해 2015년 현재 한반도 주변정세에 영향을 주는 가장 중요한 키워드는 미중 관계이다. 미중 간의 패권경쟁은 이미 가시화되었는데, 한반도뿐만 아니라 전 지구적인 차원에서 국제질서를 주도하는 가장 중요한 변수가

되고 있다. 미국과 중국은 우리에게 매우 익숙한 국가들이지만, 우리는 이 국가들을 충분히 이해하고 있는 것 같지 않다.

II. 미국과 중국에 대한 문명사적 비교고찰

이 두 국가의 패권적 경쟁과 협력을 잘 이해하고 미래를 전망하기 위해서는 미국과 중국이라는 국가들에 대한 문명사적인 고찰을 요구한다. 1776년 식민지에서 독립한 미국은 유럽의 구체제와는 전혀 다른 새로운 국가를 표방하면서 등장하였다. 입법, 행정, 사법이 엄격히 분리된 민주주의와 함께 아메리카대륙의 영토를 병합하면서 연방주의를 발전시켰다.

19세기와 20세기를 거치는 동안 유럽제국들이 식민지 각축전 속에서 세계대전을 일으키며 발전의 동력을 상실했다. 반면 미국은 대공황을 딛고 2차 세계대전에 참전하여 전후 경제복구와 자유주의 국제경제체제 건설을 주도하면서 새로운 패권국으로 자리매김하였다. 미국은 아메리카 대륙의 풍부한 자원을 바탕으로 유럽문명을 이식받고 새로운 정치 및 경제 체제를 창출하면서 현대 국제체제 강대국으로 자리매김한 것이다.

다시 말해서 200년이 넘는 오랜 시간을 거치면서 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 차원에서 경험이 집적되면서 미국이라는 현대 국가가 완성되었고, 나아가 2차 세계대전 후 국제체제의 자유주의 질서를 창출한 패권국가로 부상한 것이다.

현대 국가로서의 중국은 완성된 국가이기보다 진행형의 국가이다. 정치 및 경제 체제로서 현대 중국은 1949년 건국되었다. 19세기 초까지 세계 최고의 경제력을 자랑했던 청제국은 1840년 아편전쟁 이후 서구의 침략에 굴복하였다. 중국 근대사에서 100년의 침탈과 분열의 혼란이 시작된 것이다(중국 사람들은 이 기간을 백년의 치욕이라 부른다).

일본의 식민지 지배에 성공적으로 저항했던 중국 공산당이 국민당과의 내전에서 승리하여 대륙에서 국가를 건립하였다. 대약진 운동과 문화대혁명 등 마오쩌둥의 근대화 방식이 실패하자, 이에 반대했던 덩샤오핑이 1979년 개혁개방정책을 추진하였다. 경제의 생산과 이를 조직화하는 제도적 방식을 새롭게 바꾼 이 정책이 30여년 지속된 결과가 국제체제에서 중국의 부상이다.

중국은 1980년부터 2014년까지 연평균 약 9%의 경이적인 경제성장률을 기록하였다. 2014년 말 현재 국내총생산(GDP) 규모 세계 2위, 무역규모 세계 2위, 외환보유고 세계 1위의 경제대국이 되었다. 중국의 경제 성장의 이면에는 전통적인 중화 문명이 근저에 자리 잡고 있다.

공산당 1당 지배의 권위주의 정치체제와 사회주의 시장경제는 시진핑이 새로운 지도자로 부상했던 2012년 제18차 전당대회를 거치면서 보다 공고화되고 있다. 중국이라는 국가가 갖는 체제적 특성에 대해서는 부정적인 전망(미국적 사유가 만들어낸 경험 기준에 근거해서)이 우세하지만, 중국의 국가 실험은 현재진행형으로 지속되고 있다.

그런데 오랜 문명을 갖고 있으며, 인구와 영토 규모가 거대한 중국의 급속한 경제성공과 대외적인 정치적 영향력 확대는 자연스럽게 기존의 패권국인 미국과의 관계 설정에 의문을 갖게 한다. 미국이 주도해 온 국제질서, 제도 및 규범 등에 중국의 영향력이 확대되면서 새로운 국제질서에 대한 전망이 비관적으로 혹은 낙관적으로 제기되는 것이다. 국제정치학자들은 이러한 질문에 해답을 제시해 온 바가 있다.

국제정치의 역사는 개별 국가들의 상대적인 힘의 분포 변화가 급격히 진행될 때 국제체제의 구조적인 변동이 발생함을 보여준다. 국제체제를 구성하는 개별 국가 간 상대적인 힘의 역학관계의 변화는 국가 간 불균등한 성장의 법칙에 기인한 것이다. 기존의 패권국가가 관리하는 질서에서 새롭게 부상하는 잠재적인 경쟁국은 자신의 힘이 증대될수록 이익과 영향력 및 위신 등과 관련하여 기존 질서에의 불만족이 커진다.

그에 따라 기존 질서에의 순응을 재고(再考)하며 그 질서를 변경하려는 의도를 갖게 된다. 힘의 역학관계 조정(balance of power)은 패권을 둘러싼 전쟁을 통해서 구조적인 변동으로 귀결된다. 따라서 급속하게 부상하는 국가들은 패권국과 그 동맹국들뿐만 아니라 주변국들에게도 위협으로 작용하게 된다는 함의가 도출된다.

Ⅲ. 미중간의 협력과 갈등

미중 간의 경쟁과 갈등이 국제정치의 역사 속으로 사라져버린 국가들의 전철을 밟을지는 알 수 없다. 중요한 사실은 사람들이 이러한 생각과 관념(현실주의)을 갖

고 있다면 일종의 자기예언적 실현을 하게 된다는 점이다.

2015년의 현재는 훗날 미중 패권 경쟁의 역사에서 어느 지점에 해당될까? 국제 정치학자들이 지적하는 것처럼 미국과 중국의 경쟁이 극에 달해 전쟁으로 치닫는 지점은 분명히 아니라고 할 수 있다. 중국의 GDP와 국방비 규모는 아직 미국에 미치지 못한다. 중국은 미국과 같이 전 세계에서 해외군사기지를 운용하고 있지도 그리고 운용했던 경험도 없다. 달러는 여전히 국제경제의 기축 통화이며, 다자간 국제기구의 제도와 규범은 미국의 영향력 하에 놓여 있다.

2015년의 시점은 중국이 증대하는 자국의 국력을 기반으로 지역 내에서 점차 공세적인 행동을 표출하기 시작했고, 미국이 이를 의식적으로 견제하고 있는 그 어떤 시점이라고 말할 수 있다. 현실의 미중관계가 과거 강대국의 전철을 되풀이하지 않기 위해서는 상대방을 연루시키려는 협력의 노력을 경주해야 한다.

양국의 데탕트는 1972년 냉전체제에서 소련 견제를 위해서 닉슨 대통령의 중국 방문으로 시작되었지만, 양국은 1979년에야 국교를 정상화하였다. 1990년대에 클린턴 행정부는 중국의 인권 문제 등을 무역(최혜국대우 유지)과 연계하고자 하였으나 결국 취소하였다. 미국은 점차 강대국 중국의 중요성을 인지하게 되었다.

2005년 국무부 줄릭 차관보는 중국과의 전략적 협력을 강조하면서 ‘이익상관자(stakeholder)’란 개념을 제기하였다. 이에 따라 미중 간에는 전략경제대화가 2006년부터 정례화 되었다. 양국의 오랜 의제인 무역불균형, 위안화 환율, 지적재산권 등 경제와 무역 등과 관련한 의사소통이 활성화되는 계기로 작용하고 있다. 양국은 현재 양국 간의 투자를 보다 자유롭게 하는 협정 체결을 논의하고 있지만 시간이 걸릴 것이다.

2008년 미국 발 세계 경제위기를 계기로 미국 패권적 지위의 상대적인 퇴조와 함께 ‘G2’ 또는 ‘Chimerica’(편집자 주 : China + America)라는 개념이 공공연히 논의되었다. 중국의 부상에 따라 국제질서에 미중관계가 차지하는 위상과 중요성 증대를 의미한다.

IV. 미국의 아시아회귀정책과 중국의 신형대국론

미국과 중국은 한편으로는 연루와 협력을 모색하지만 다른 한편으로는 서로를

견제하고 제어하려는 전략을 갖고 있다. 오바마 행정부는 2011년 10월 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’라 불리는 정책을 채택하였다. 아시아-태평양 지역의 중요성을 간과했음을 인정하고 아시아 지역에서의 재균형(rebalancing)이 필요하다는 점을 강조한 것이다. 중국의 부상을 의식한 것이다.

중국을 견제하기 위해 동북아에서는 한미일 3국 공조체제, 동남아에서는 아세안 국가들, 특히 현재 남중국해에서 중국과 영토분쟁 중인 필리핀과 베트남과의 군사 협력을 확대해 나가겠다는 것이다. 2014년에는 한국에 사드(THAAD)가 논란이 되었다. 나아가 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit) 등 지역다자기구에의 적극적인 참여 및 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 등 경제통합을 통해 대중국 견제를 강화해왔다. 미국은 올 6월 상반기까지 TPP 관련국들과 협정체결을 마무리하고자 할 것이다.

반면 중국은 국제정세의 안정이 중국의 부흥에 전략적 기회를 제공한다는 기존의 판단대로 중국 외교정책의 가장 중요한 전략적인 축을 미중관계의 안정과 발전에 두고 있다. 2012년 시진핑(习近平) 국가주석은 미국과 장기적으로 안정적이고 우호적인 관계를 지속하기 위해서 ‘신형대국관계’(新型大國關係)라는 개념을 제시한 바가 있다. 이 개념은 중국이 추구하는 대국관계의 내용을 담고 있는데, 미국의 재균형 전략에 맞서서 중국의 ‘핵심이익(核心利益)’을 보존하기 위해서 제기되었다고 보여진다.

핵심이익의 개념은 2011년 『화평발전백서(和平發展白書)』에서 상세히 언급되었다. 국가주권, 국가안보, 영토보전, 국가통일, 중국헌법을 통해 확립한 국가정치제도, 사회의 안정과 경제의 지속 가능한 발전 보장 등 포괄적인 개념으로도 확장되고 있다.

중국은 2008년 이후 보다 적극적인 해외진출(走出去) 전략으로 경제적 이익이 점차 해외로 확대되고 있고, 해양, 우주, 사이버 공간 등에서의 안보를 중시하고 있다. 따라서 중국 주변 해역인 남중국해, 황해 등 해상에서의 이익을 핵심이익으로 간주하고, 중국군의 현대화에 ‘공해전투(空海戰鬥, Air-Sea Battle)’같은 개념을 포함시키는 등 해양강국의 면모를 갖추려는 노력을 경주해왔다.

이러한 변화는 중국의 국력 증대에 따른 자신감의 상승을 반영하는 동시에 중국 외교정책의 방향이 보다 공세적으로 전개되고 있음을 시사한다. 실제로 2010년 남중국해와 다오위다오/셴가쿠열도(釣魚島/尖角列島) 영토분쟁에서 중국의 공세적인

행동과 2013년 동중국해에 방공식별구역(ADIZ) 선포는 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

2015년에도 미국과 중국 양국은 사안에 따라 협력과 경쟁을 반복할 것으로 예상된다. 중국은 동중국해와 남중국해에 자신의 국력을 투사하는 노력을 지속할 것이다. 미국은 이러한 중국의 영향력 확장을 우려하면서 중국을 견제하려고 할 것이다. 미국은 TPP를 통해서 자국의 경제권을 형성하고자 하며, 반면 중국은 RCEP (역내 포괄적 경제동반자협정)을 활용하고자 한다.

국제정치경제 질서를 둘러싼 미국과 중국의 경쟁과 갈등이 강대국 패권 전쟁의 역사를 되풀이하지 않기 위해서 한국의 역할이 필요하다. 국립외교원 입구에는 ‘외교’를 상징하는 역사 인물로서 서희(徐熙, 942~998) 흉상이 있는 것으로 기억한다. 어린이들은 학교의 교과서에서도 서희의 외교담판에 대하여 배운다. 외교의 우리 역사 인물로서 서희 한 분밖에 떠올릴 수 없고, 또 굳이 고려시대로 거슬러 올라간다는 것은 무엇을 의미할까? 어쩌면 우리의 역사 DNA에는 국제정세에 현명하게 대처하는 외교적 능력이 다소 결여되어있는지도 모른다.

필자는 그 이유를 생각해 본 적이 있다. 그것은 아마도 우리는 조공체계의 중화 질서 그리고 2차 세계대전 이후의 냉전체제에서 하나의 강대국에 일방적인 편승정책에 익숙해져 있기 때문일 것이다. 여러 강대국들 사이에서 지혜롭게 대처해 본 경험과 학습의 축적이 없기 때문일지도 모른다. 2015년의 해가 몇지만 어쩌면 우리에게 시간은 많이 남아있지 않은 지도 모른다. (2015/01/19)

미국과 쿠바의 관계 정상화 추진 배경과 양국의 전략

이정철
(숭실대학교 정치외교학과)

- I. 들어가는 말
- II. 중간 선거 패배와 오바마의 변신
: 국내 정치 동기
- III. 미국의 중남미 지정학과 쿠바 스프링?
- IV. 라울 카스트로의 선택
- V. 라울의 후계 레짐
- VI. 한반도에의 함의

I. 들어가는 말

지난 1월 21-22일 양일간 쿠바에서 진행되었던 미- 쿠바 관계정상화 회담이 산고 끝에 성과 없이 해산했다. 첫 고위급 회담의 대표는 미국 측 국무부 차관보 (Roberta Jacobson)와 쿠바 측 외교부 북미국장(Josefina Vidal) 각국의 두 여성이 나섰다. 오바마와 라울의 최측근들이었던 비밀협상의 당사자들이 아니라, 공식 외교 라인을 대표하여 나선 두 여성은 화학적 결합을 이루지 못하고 예상대로 기 싸움으로 일관했다. 4월을 전후하여 다음 회담이 재개될 것이라고 예상되지만, 양측 대표는 공식적으로는 일정을 확정하지 못하고 헤어졌다.

회담 첫날인 21일은 미국의 쿠바 탈출 장려 프로그램(wet foot dry foot policy), 22일은 테러지원국 해제 문제 등으로 논란을 지속했고, 장외에서는 인권 문제 공방이 이어졌다. 미국 대표들이 언론 브리핑에서 공식 의제로 인권 문제를 올려놓고 ‘압박’을 가하였다고 표현하자, 이에 발끈한 쿠바 대표는 ‘압박’이란 단어조차 들어본 적 없다며 쿠바 외교는 압박에는 대꾸조차하지 않는다고 응수하였다. 미 측이 스페인어 ‘presionar (press)’를 압박(pressure)으로 잘못 이해하고 사용하여 벌어진 촌극이라며 마무리 하려 했지만, 쿠바는 이 같은 해명을 수용하기 보다는 퍼거슨 사태 등 미국의 인권 상황을 조롱하는 것으로 신경전을 이어갔다.

이런 험악한 분위기에도 불구하고 미국과 쿠바는 2013년 6월 이래 18개월에 걸쳐 진행된 비밀 협상을 통해 합의된 정책 지향과 정상화 일정을 갖고 있는 것으로 보인다. 지난 연말 전격적으로 발표된 협상 결과, 즉 미국이 행정 명령을 통해 쿠바에 대한 경제 제재를 완화하고 쿠바는 정치범을 석방하는 합의는 예정대로 이행되고 있기 때문이다. 쿠바 여행 제한 완화, 쿠바 물품 반입 규모 상향, 쿠바 현지 미국 카드(debit) 사용, 송금 제안 규모 4배 증액 등 경제 제재 완화 조치들은 순조롭게 실행되고 있고, (미국은 매 3개월 마다 500 달러이던 송금 제한을 그 4배인 2,000달러로 상향 조정하여, 연간 8,000달러까지 송금 규모를 높여주었다.) 쿠바는 미국 대표단의 쿠바 입국에 맞춰 50명의 정치범을 석방하였다.

II. 중간 선거 패배와 오바마의 변신 : 국내 정치 동기

오바마 대통령의 쿠바 협상에 대해서 공화당 지도부는 중간 선거 결과에 드러난 민의를 그슬리는 것이라고도 비판하고 있지만, 오바마 대통령의 구상은 그리 단순하지만은 않은 듯하다.

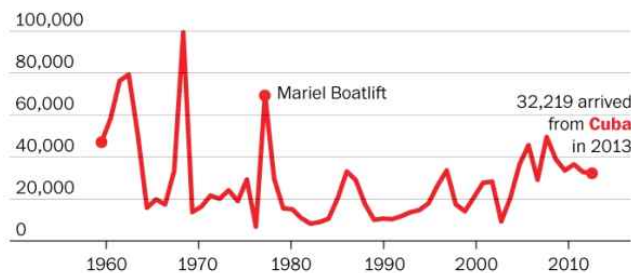
먼저, 지난 중간 선거의 투표율과 오바마 대통령의 정치 전략 변화이다. 기본적으로 대선에 있는 해의 투표율이 50-60% 대이고 중간 선거는 40%대 초반의 투표율을 유지해 온 미국 사회가, 이번 중간 선거에서는 36% 대라는 전후 최저치의 투표율을 기록하였다. 이런 저조한 투표율은 오바마 행정부의 정책에 실망한 민주당 표심의 이탈 때문이라는 해석이 정설이다. 선거 기간 내내 공화당이 무능한 오바마 때리기로 일관하여 표를 긁어모으자, 오바마로서는 새로운 전략을 세울 수 없었다. 선거 직후 오바마 대통령과 민주당이 패배를 수용하기 보다는 ‘전체 미국민’의 의사를 특별히 강조하며 전의를 불태운 것은 이런 새로운 전략의 시발점이었다. 민주당은 당내 좌파인 엘리자베스 워런을 정책소통위원회 전략보좌관(strategic policy adviser)으로 지도부에 입성시켜 당내 진보 진영의 목소리를 높이는 동시에, 인종, 환경 문제 등 민주당의 정체성을 고스란히 대표할 수 있는 고유 아젠다를 내세우기 시작했다. 이민법 강행, 중국과의 온실 가스 감축 협상 강행, 키스톤 XL 송유관 건설 법안에 대한 거부권 표명 등 진보적 정책 성향으로의 좌클릭을 감행했다. 쿠바와의 수교 협상에 대한 결단 역시 이런 분위기와 무관하지 않다.

둘째는 레임덕 세션에 들어선 대통령이 자신의 업적(legacy)을 남기기에 이만한

사안도 없다는 현실론에 주목할 필요가 있다. 사실 쿠바 협상은 성공한다면 닉슨의 핑퐁 외교나 클린턴의 베트남 수교만큼이나 큰 업적이다.(NYT, 2014.12.17.) 쿠바는 카리비안 중미 최대 규모의 국가이자, 역사적으로 그리고 지정학적으로 헤밍웨이의 미국에게 매우 중요한 상징이다. 이런 점에서 본 협상이 성공한다면 오바마는 케네디와 대조되는 묶음이 되어 역사 교과서에 기록될 것이 확실하다. 이런 사정을 반영한 듯, 신년 연두연설에서 오바마가 “50년을 지속한 정책이 효과가 없을 때는 새로운 시도를 해 볼 때,”라며 “유효 기간이 한참 지난 정책을 자신이 끝내겠다”(we are ending a policy that was long past its expiration date. When what you’re doing doesn’t work for fifty years, it’s time to try something new)고 언급하자, 의회에서 가장 큰 환호와 박수가 쏟아져 나왔다.

셋째, 미국 내 여론의 변화다. 이미 5년 전 여론 조사(워싱턴 포스트)에서 쿠바와의 수교를 찬성하는 수가 2/3를 넘어섰고 반대 여론은 27%에 불과했었다.(Washington Post, 2014.12.18.) 뿐만 아니라 Cuban American이 2013년 통계에서 200만 명을 넘어서면서 카스트로 형제에 대한 그들의 태도도 변했다.(2007년 조사에 따르면 당시 161만 명의 Cuban American 중 98만 명이 쿠바 태생, 63만 명이 미국 출생이었다. 현재 200만 명 중 쿠바 출생자의 비중은 2007년과 비슷할 것으로 추정된다) 과거 쿠바 이민자들이 격렬한 반카스트로 운동의 신봉자들이었다면, 최근 특히 1995년 이후에 들어 온 쿠바인들의 경우 개입주의 성향이 다수인 것으로 조사되고 있다.(크리스찬 사이언스 모니터, 2014.12.17.)

실제 오바마 대통령은 쿠바와의 수교를 공약으로 내걸어 두 번의 대선에서 중요 선거구인(swing state) 플로리다 주와 마이애미의 쿠바인 밀집 선거구 모두에서 전승하였다.



자료: 워싱턴 포스트, 검색일자 : 2014년 12월 18일

<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/world/cuba-2014/fact-sheet/>

쿠바에 대한 제재를 강조해 온 1세대 이민자들이 경제적 목적으로 도미한 후세대 난민들을 과잉대표하고 있다는 점을 오바마는 간과하고 있었던 것이다. 다수의 침묵을 왜곡대표하고 있는 공화계 Cuban American 들과 싸울수록 대중적 지지도 확보에 더 유리하다는 정치 감각이 유감없이 발휘된 셈이다. 이는 우리 탈북자들의 미래에도 시사하는 바가 크다.

III. 미국의 중남미 지정학과 쿠바 스프링?

그럼에도 불구하고 미국이 국내 정책 동기만으로 정책 결정을 하지는 않는다는 점은 명확하다. 그럼 무엇이 오바마를 이렇게 변화시켰을까?

미국의 앞마당인 바하마나 푸에르토리코보다 가까운 쿠바가 미국 경제권에 흡수될 가능성은 상존해왔다. 그런 쿠바 내에서 시장 경제가 활성화되고 정권에 대한 불만도가 증대된다면 쿠바에 대한 개입 정책의 유혹과 매력은 분명하다. 2008년 쿠바 의회 선거 당시 쿠바인들의 13.4%가 무효, 반란 혹은 백지표를 던졌다. 2013년 선거에서는 무려 그 수가 2배인 24%로 급증했다(BTI, "Cuba country report 2014," BTI 2014). '아랍의 봄'이 쿠바에도 일어날까라는 논란이 공개적으로 전개된 것도 이 즈음이다. 못 먹을 과일은 쳐다 보지도 않는 현실주의 외교관들에게 쿠바의 '시민 혁명'이라는 유혹이 눈앞에 나타난 것이다. 이들이 그 해 6월에 비밀협상을 시작한 것도 그냥 우연만은 아니다.

한편 중남미의 지정학과 지정학 변화도 간과하기 어려운 변수다. 남미에서 좌파 바람이 분 이후, 미국은 중남미에서 외교적으로 고립되어 왔다. 경제적으로도 미국의 앞마당이던 중남미에 중국 자본이 대규모로 들어오면서 미국은 경계심을 늦출 수 없게 되었다. 니카라과에 중국 자본이 들어가 파나마 운하의 100년 독점을 끝낼 새 운하를 건설하기 시작한 것은 그 한 예에 불과하다. 시진핑 주석이 지난해에만 두 차례 즉, 4월 멕시코 등 3개국 순방, 7월 쿠바, 베네주엘라, 브라질, 아르헨티나 4개국 순방 등 부지런히 남미를 다닌 것도 미국을 자극하였다. 며칠 전 바이든 부통령이 25년 만에 처음으로 브라질 대통령의 취임식에 참석한 것도, 쿠바 협상과 마찬가지로 중국에 기울어가는 중남미에 대한 미국의 새로운 지정학의 일부분이라 하겠다.

IV. 라울 카스트로의 썬범

이번 협상은 단기적으로는 쿠바에게 이익이라는 평가가 중론이다. 대 쿠바 송금의 합법적 규모 증대, 관광 수입 증대, 쿠바의 국제기구 가입 논의 진전 그리고 쿠바 의인 5인(Cuban Five)의 석방 등 라울에게는 여러 가지의 정치경제적 썬범이 가능했다.

2010년 이후 쿠바의 연간 교역 적자 규모는 70억 - 100억 달러 수준이다. 이 교역 수지의 적자 폭 중 1/3은 쿠바 이민자들의 송금으로, 또 다른 1/3은 관광 수입으로 그리고 나머지는 쿠바 의사, 교사들의 (베네주엘라와 브라질 등) 해외 진출에 따른 인력 서비스 수익으로 충당해왔다. 그런데 최근 수입 증대에 따른 적자 규모가 폭발적으로 늘어나고 있어 주목받아 왔다. 이런 상황에서 이번 협상을 통해 송금과 관광 수익이 결정적으로 늘어난다면 교역 수지 적자를 메우는 건 어렵지 않을 것으로 보인다.

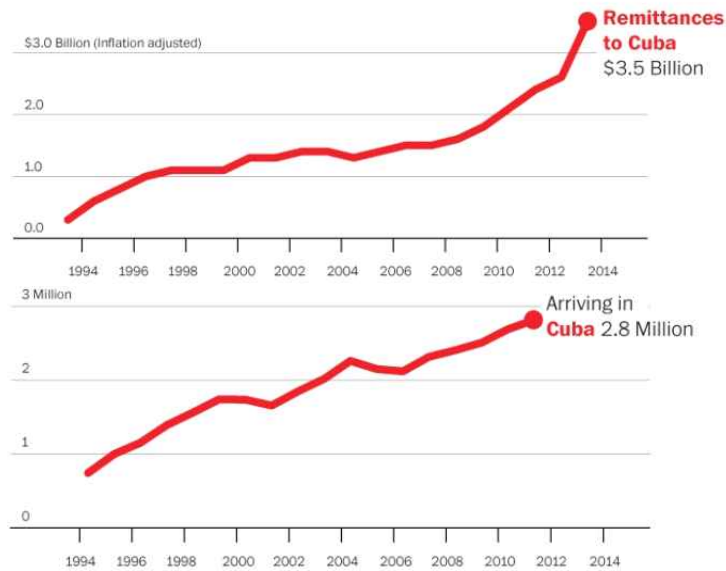
< 쿠바의 수출입 >

(단위 : 백만불)

| 구 분 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (예상) |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 수출 | 4,754 | 6,170 | 5,900 | 5,566 | 5,477 | 5,799 |
| 수입 | -10,689 | -14,019 | -13,869 | -14,773 | -14,955 | -15,918 |
| 수출입차 | -5,935 | -7,850 | -7,970 | -9,207 | -9,478 | -10,119 |

※ 자료원 : EIU, Country Report.

다음 페이지의 그림에서 보듯이 쿠바 가구의 62%가 받고 있는 것으로 알려진 미 이민자들의 송금액은 이미 20억 달러 수준에서 35억 달러로 폭발적으로 늘어났다. 이번 협상으로 2015년에는 그 규모가 더욱 급속히 늘어날 것으로 보인다. 이미 급속히 증대하고 있는 관광객 수 역시 폭발적으로 증대할 것을 예상하기는 어렵지 않다.



자료: 워싱턴 포스트, 검색일자 : 2014년 12월 18일

<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/world/cuba-2014/fact-sheet/>

그동안 쿠바의 외채와 외환 보유고는 동시에 늘어나 왔다(EIU Country Report). 2010년 220억 달러이던 외채는 현재 250억 달러가 되었고, 외환보유고는 당시 53억 달러이던 것이 107억 달러로 증대했다. 동일 기간 중 외채가 30억 달러 증가한 것에 비해, 외환 보유고는 50억 달러가 증대한 것이다. 이 수치만으로 보면 교역 수지 적자가 송금, 관광, 서비스 수출 등을 통해 어떤 식으로든 해소되어 온 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 이 같은 현상 유지론이나 소극적 땀질로는 향후 급속한 개혁 과정으로 들어설 때의 시장화와 수요 증대를 감당하기는 어려울 것이다.

라울이 생각하는 다음 단계는 무엇일까? 미국과의 국교 정상화는 사실 쿠바로 하여금 국제기구에 대한 접근권을 보장해준다는 데 의미가 있다. 쿠바의 개혁은 본격적인 외자 유입 단계로 들어가고 있다. 관광, 송금, 서비스 수입에 의존하는 현상 유지 단계를 넘어서 중미 최강국으로 발돋움 하는 데는 본격적인 자본 투자 유치가 관건이다. 현재 쿠바에 대한 외자 유치를 방해하는 요소는 두 가지이다. 하나는 미국의 제재이고 다른 하나는 이중환율 체제이다. 후자의 이중 환율 문제를 해소하기 위해서는 막대한 외자가 필요하다. 쿠바 페소(CUP)와 태환 페소(CUC)간 시장 환율은 24:1의 수준이어서, 환율 단일화를 시도할 경우 급격한 인플레이션이 예상된다. 이를 피하기 위해서는 대규모 외환이 뒷받침되어야 하는데, IMF 등 국제기구의 지원을 통하지 않고는 대규모의 실탄을 마련하기가 어렵다. 미국과의 수교는 제재

해제와 환율 단일화라는 두 토끼잡이를 가능하게 하여, 외자 유치와 중국식 도약이라는 장밋빛 구상의 디딤돌이 되어 줄 듯 하다.

호사가들은 베네주엘라 재정 위기가 라울의 항복을 끌어냈다고 분석하기도 한다. 베네주엘라 재정 위기와 이에 따른 경제 지원 삭감 문제는 아직 현실화되지도 않았을 뿐더러, 그 영향력도 과대평가할 필요는 없다. 쿠바는 중미에서 멕시코 다음으로 소득 수준이 높은 나라이고, 교육 수준에 따른 인적 자본은 중남미 최고 수준이다. 쿠바-베네주엘라 관계를 과거 쿠바의 소련 의존도와 비교하는 것은 무리이다. 90년대 초 구소련과 관계 단절로 쿠바의 GDP가 38% 하락했던 상황을 모델화하여 베네주엘라 케이스에 적용해 본 결과 그 영향력은 7-10% 감소라는 결과로 나타났다.(E. Hernandez-Cata, 2013, "Cuba, Soviet Union, and Venezuela: A Tale of Dependence and Shock," ASCE, 2013) 그러나 이마저도 베네주엘라가 완전히 붕괴되고 양국 관계가 중단되는 경우를 상정한 것인데, 베네주엘라 위기의 영향을 것처럼 과장할 근거는 충분하지 않다.

V. 라울의 후계 레짐

사실 라울의 계산은 현재의 위기에 대한 대응이라는 수세적 카드라기보다는, 다가올 지도 모를 위기에 대한 선제적 조치라는 성격이 강하다.

쿠바가 선택한 점진주의 개혁 노선의 한계는 분명하다. 현재의 점진주의 개혁은 장기적으로 자유주의 사조의 유입과 시장화 강화라는 패턴화된 개방 압력으로 증대될 것이고 이에 대한 대책이 마련되지 않는 한, 현 정권에 대한 불만 증대는 불가피할 것이다. 중국식 점진주의는 대국이라는 장점을 바탕으로 하여 종속에 대한 두려움 없이 수출 산업의 도입과 외자 유입을 통해 장기간에 걸친 수입대체 산업화를 병행한 대내외 정책 기반 관리의 결과이다. 라울이 선언한 중국식 개혁 노선, 다소 몸에 맞지 않는 옷인 듯한 점진적 개혁론은 장기에 걸쳐 평온하게 지속된다면 성공하겠지만, 그에게 주어진 시간이 많지 않고 여건이 호락호락하지 않다는 결정적 단점에 노출되어 있다. 2018년 은퇴를 공언한 라울로서는 차베스의 후계자 마두로가 겪고 있는 리더십의 한계를 걱정스러운 눈으로 보고 있을 것이다.

쿠바는 90년대 위기를 극복하는 과정에서 전통적인 당-국가 체제를 벗어나 군부가 생산과 이권의 중심에 선 체제로 변화해왔다. 쿠바 경제의 60% 이상을 쿠바 군부와 군 출신들이 장악하고 있다. 대외적인 접촉과 관련된 자산은 거의 100%라

고 해도 과언이 아니다. 쿠바의 군대가 혁명화군이 아니라 남미식 준타체제(편집자 주 : Junta는 스페인말에서 유래한 군부의 집단독재체제로서 5.16군사구테타 이후 군인들에 의해 결성된 한국의 국사재건회의도 이에 해당)의 이권 군대로 전환한다면, 쿠바 체제의 안정성을 결정할 군대의 향배는 과거와 같은 혁명적 이데올로기가 아니라 경제 성장과 개혁의 떡고물에 달려 있게 마련이다.

한번 시동을 건 개혁의 호랑이 등을 탈 경우 내릴 수 없다는 점을 잘 알고 있는 라울로서는 더 많은 개혁과 더 많은 개방 외에 선택이 없음을 잘 알고 있을 것이다. 신년 연설에서 오바마가 보인 자신 만만함은 이 같은 라울의 걱정을 읽고 있기 때문이었을 것이다.

공화당 주도 의회라는 무기 아닌 무기를 배경으로 한 미국과 쿠바의 협상은 한동안 살바싸움을 계속할 태세다. 이런 지리한 협상에서 종국적 승자를 단기에 판단하기는 어렵고 그 판단 또한 시간이 지나면 뒤바뀌는 경우가 허다하다. 오바마 대통령에게는 2년이라는 시간이 있기 때문에, 한편으로는 공화당과 다른 한편으로는 라울과의 이중 협상(two level game)을 즐기기에 안성맞춤이다. 84세의 노인 라울이 경제 성장을 통해 후계 과정과 쿠바의 군사 레짐을 안정화시키는 데 사력을 다하고 있다면, 오바마는 자영업자들의 시장 좌판이 즐비한 아바나의 말레콘 해변에서 바다같이 물려오는 시위대들을 즐기고 싶은 건지도 모르겠다.

VI. 한반도에의 함의

미국이 개입주의(engagement)를 시작할 때는 체제 변환에 대한 분명한 계산이 서 있을 때이다. 쿠바나 이란과의 협상에 나서고 있는 미국의 셈법은 철저하다. 이 점에서 북한에 대해 무시로 일관하고 레토릭으로만 강경 발언을 쏟아내는 미국 정부가 북한 정권의 변환 가능성에 대해 어떻게 생각하고 있는가하는 점은 추측하기 어렵지 않다.

100만의 군대를 운용하는 북한 정권을 상대로 한 힘겨루기에서 미국의 계산은 한국과는 다를 수밖에 없다. 사정이 이런 데도 미국만 쳐다보고 북한 정권의 붕괴나 흡수통일이 임박했다며 두 손 놓고 있거나, 통일 대박이라면서 중국이나 쫓아다녀서는 두 대국의 뒷 계산을 읽고 따라갈 길이 없다. 한국에게는 한국의 길과 한국식 방법이 있다.

오바마 대통령의 새로운 전략과 변신이 북한에 대해 적용될 여지는 없다. 그럼에도 불구하고 동맹국 한국의 대북 이니셔티브에 대한 지지에는 인색하지 않을 것이다. 한반도가 분쟁 지역으로 변하기보다는 남북 협상 체제가 자신의 새 전략에 부합함을 오바마 대통령이 잘 알고 있을 것이기 때문이다. 한국 대통령이 직접 나서서 미국 대통령의 이런 변신과 교감했으면 하는 이유이다. (2015/01/27)

북한인권정책의 문제점과 개선 방향

서보혁
(서울대 통일평화연구원 인문한국)

- I. 문제1: 인권의 보편성과
국가보안법의 특수성이라는 불일치
- II. 문제2: 표현의 자유의 이중적 적용
- III. 문제3: 인권문제에 대한 일방주의적 접근
- IV. 문제4: 남북한의 인권을
개별 국가내의 문제로 축소
- V. 정부 인권정책의 진보를 위한 대안

지난 1월 12일 청와대 춘추관. 신년 기자회견에서 박근혜 대통령은 적극적인 태도로 북한에 대화를 촉구했다. “북한은 더 이상 주저하지 말고, 대화에 응해야 합니다. 이산가족 문제의 근본적 해결부터 북한 주민의 삶의 질 향상과 민족 동질성 회복 작업 등에 남북한이 서로 머리를 맞대고 논의해서 함께 통일의 문을 열어 가길 바랍니다.” 매우 타당한 입장 표명이었다. 북한이 민감하게 반응할 수 있는 인권문제는 거론하지 않았다. 다음 날 통일부가 “우리 정부는 북한이 주장하는 흡수통일을 추진하고 있지 않다.”고 밝힌 것도 북한을 대화의 장으로 유도하려는 진지함이 담겨있었다.

I. 문제1: 인권의 보편성과 국가보안법의 특수성이라는 불일치

그러나 대통령의 발언 중 북한·통일문제에 관해 두 가지 옥의 티가 있었다. “북한 비핵화”라는 용어와 국가보안법 문제를 분단 특수 상황에서 불가피한 것으로 언급한 것이 그것이다. 북한 비핵화는 유엔과 6자회담 등에서 통용되는 공식 용어가 아니다. 이명박 정부가 “한반도 비핵화와 평화체제의 선순환”을 추구한 전임 정부의 정책을 전면 부정하며 내놓은 용어가 “북한 비핵화”와 “평화구조”다. 박근혜 정부는 이를 승계하고 있다.

박 대통령은 한국의 언론 자유 문제를 지적하며 국가보안법 재검토 여부를 묻는 외신기자의 질문에 “각 나라마다 사정이 똑 같을 수가 없다”고 말했다. 이어 대통령은 헌법재판소의 통합진보당 해산 결정을 언급하며 “남북이 대치한 특수한 사정에서 우리나라에 안전을 지키기 위해서 필요한 최소한의 법이 필요하기 때문에 그 점에 대해서는 거기에 맞춰서 법이 진척이 되고 있다는 것으로 이해하면 좋겠다.”고 설명했다. 한국이 처한 분단 상황에서 국가보안법은 국가안보를 위해 필요하다는 것이다. 분단 상황에서 의사표현의 자유를 비롯한 시민적 정치적 권리가 제한되는 것이 불가피하다는 것으로 이해된다. 보편적 인권문제에 대해 분단 특수 현실로 대응한 셈이다.

한편, 북한인권문제에 대해 우리 정부는 이렇게 말하고 있다.

“우리 정부는 북한인권문제에 대해, “인권은 인류보편적 가치이므로 여타 사안과 분리하여 인권문제 그 자체로 다루어야 한다”는 기본 입장을 바탕으로 UN 총회 및 인권이사회 등 국제사회의 북한인권문제 논의에 적극 참여하고 있습니다. 이러한 기본 입장에 따라 우리나라는 2008년 이래 UN 총회 및 인권이사회에서의 북한인권결의안에 공동제안국으로 참여하고 있습니다.”¹⁾

남한 인권은 특수하게 이해할 부분이 있고, 북한 인권은 모두 보편적으로 파악할 성질이라는 것이다. 다 같이 분단 특수상황에 놓인 쌍방 중 일방의 인권과 다른 일방의 인권문제를 균등하게 인식하지 않는다면 국제인권진영이 가장 우려하는 이중잣대 의혹을 받을 수 있다. 더구나 그런 인식의 주체가 분단의 당사자이고 그 일방의 최고지도자라면 문제는 단순하지 않다. (여기서 북한인권 상황의 심각성과 북한정권의 인권의식 부재를 거론해야 논리의 균형을 갖출 뿐 아니라 분단 사회 지식인의 안위에 유용하다는 점을 꼭 언급할 필요는 없을 것이다.)

남한인권은 특수하게 볼 여지가 있고 북한인권은 그렇지 않다는 말은 어불성설이다. 안보에 종속된 인권 인식은 북한이 전형이다. 오래 전부터 북한전문가들과 인권운동가들 사이에서 국가보안법과 전 한반도의 사회주의화를 명시한 북한 노동당 강령의 동시 개폐를 대안으로 제시해왔다. 아니면 소극적 접근으로 비판받을 수 있겠지만, 남북이 상호 인권문제를 유엔 등 다자채널을 통해 다루는 대신 남북 간에는 화해와 협력을 추구하는 ‘전략적’ 접근도 제시되었다.

II. 문제2: 표현의 자유의 이중적 적용

이명박 정권을 이은 현 정부의 위와 같은 북한인권 인식은 인권의 보편성에 대한 편파적, 선별적, 정치적 접근이라 비판받을 수 있고, 현실에서는 국내외 여론의 지지 획득에 한계를 보일 뿐 아니라 대북 협상력에도 유익하지 않다. 대북전단 살포에 대한 정부의 태도가 좋은 예이다.

대북전단 살포에 대한 정부의 입장에 대해 언론이 설왕설래하고 있지만, 정부의 일관된 입장이 있다. 전단 살포는 국민의 표현의 자유에 해당하는 것이므로 제지할 수 없다는 것이다. 표현의 자유는 우리 헌법을 포함해 모든 민주주의 국가와 국제인권규약에서 인정하는 기본권 중의 기본권이다. 그러나 대북전단 살포에 대한 정부의 그와 같은 입장은 인권이 표현의 자유밖에 없는지, 인권 중에서 표현의 자유만 중요한지 생각하게 한다. 정부는 인권의 보편성을 고창하면서도 그 불가분성, 상호의존성, 상호연관성²⁾을 거의 언급하지 않는다. 표현의 자유는 다른 인권 가령, 신체의 자유, 생명권, 생존권 등과 조화롭게 추구해야 하는 것이다. 정부는 지난 1월 6일 의정부지방법원에서 대북전단 살포 제지가 적법하다는 취지의 판결을 할 때까지 표현의 자유에 매달렸다.

의정부지법의 판결은 대북전단 살포가 표현의 자유이지만 “우리 국민의 생명과 신체가 급박한 위협에 놓이고 이는 기본권을 제한할 수 있는 ‘명백하고 현존하는 위협’으로 볼 수 있다”고 보았다. 남북관계가 경색돼 있는 상황에서 전단 살포가 남북관계를 악화시킬 뿐 아니라 접경지대 주민들과 개성공단 근무자들의 생명과 자유를 침해할 우려는 명백하고 현존했다. 그래서 양식 있는 사람들이 위 기본권 제한의 원칙과 관련 법률을 제시하며 정부의 사려있는 대처를 촉구해왔던 것이다.³⁾ 그러나 그에 앞서 정부는 통일정책 및 기본권 행사와 관련해 헌법을 준수하지 못했다는 비판을 살 수도 있다. 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책(밑줄 필자)을 수립하고 이를 추진한다.”고 말하고 있다. 또 헌법 제37조 2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리(밑줄 필자)를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 말하고 있다.

대북전단 살포가 북한인권문제를 소재로 북한정권 교체를 추구하는 정치활동임은 알려져 있고, 그 자체는 정치적 자유에 해당한다. 그러나 그 활동의 자금제공자

에게 활동 보고용 자료 제작을 위해 접경지역 주민들의 생명과 생계를 위협하는 것은 용납될 수 없다. 또 거기에 일본 우익인사나 인권단체(Human Rights Foundation)를 자처하는 미국인이 참여하는 것은 전단 살포가 국제적인 북한정권 교체운동으로 번지고 있음을 시사하는지도 모른다. 북한인권의 정치화, 안보화 현상은 경계할 바이다. 이점도 정부의 대처가 필요한 대목이다.

그러나 여기서는 대북전단 살포에 대한 정부의 미온적 대처를 비판하기보다는 표현의 자유에 대한 정부의 몰이해와 표현의 자유 후퇴를 지적하고자 했다. 국제인권기구들은 이명박, 박근혜 정부 들어 한국의 인권상황이 후퇴했다고 평가하고 있고 그 중심에 표현의 자유 문제가 있다. 유엔 인권이사회와 정례보편검토(UPR: Universal Periodic Review)에서 한국의 인권 상황, 특히 표현의 자유 문제가 진지하게 거론됐고, 유엔 인권특별절차 제도의 일부인 표현의자유특별보고관과 인권옹호자특별보고관이 한국을 방문해 표현의 자유 침해를 우려했다. 국내외 인권단체들은 정부의 군사기지건설 및 핵발전 송전망 설치 등 일련의 국책사업 추진과정에서의 인권침해, 온라인상 의사표현의 자유 제한, 이석기 의원 의원직 박탈 및 구속 재판, 헌법재판소의 통합진보당 해산 결정 등 계기가 있을 때마다 표현의 자유 침해를 우려해왔다. 특히, 현재의 통진당 해산 결정에 대해 국제앰네스티는 “안보 우려를 이용해 다른 정치적 견해를 표현하고 있는 사람들의 권리를 부정해서는 안 된다”고 매우 높은 어조로 한국의 표현의 자유 후퇴를 평가했다.

III. 문제3: 인권문제에 대한 일방주의적 접근

박근혜 대통령의 언급이 시사하듯이 국가보안법은 분단의 산물이다. 남한, 북한 자체가 분단의 산물이다. 물론 남북한의 인권은 장기 분단과 체제의 차이로 인해 별도로 다를 부분이 적지 않다. 그렇지만 근본적으로, 그리고 많은 부분 분단의 영향에서 자유롭지 못하다. 이는 분단의 일방이 상대의 인권문제를 다를 때는 신중하고 배려하는 자세로 상호주의적인 시각으로 접근해야 함을 말해준다. 국가보안법에 대한 박 대통령의 언급은 매우 부적절했다. ‘북한 먼저’ 움직여야 한다는 태도와 그 밑에 깊은 불신이 작용하고 있다고 생각되기 때문이다. 이명박정부가 만들어낸 “비핵·개방·3천”도 그렇다. 북한 비핵화, 비핵평화구조라는 용어도 마찬가지다. 그래서 “전략적 인내”, “선의의 무시”와 같은 표현 뒤에 대화 거절, 압박 지속이 이어져왔다.

국가보안법 문제는 인권의 보편성과 분단의 특수성이 응축된 대표적 사안이다. 국제사회에서 국가보안법은 분단, 안보를 빙자해 인권을 탄압해온 수단으로 잘 알려져 있다. 그러나 한국은 그런 제약 속에서도 시민적 자유와 정치적 권리가 높다. 민주화 효과다. 북한과 비할 바가 아니다. 그래서 체제 자신감을 갖고 대북 우위에서 있는 남한이 국가보안법을 개폐함으로써 북한의 대남 적화통일전략 폐기를 공세적으로 촉구할 수 있다는 의견이 나왔던 것이다. 이것은 지금도 유효해 보인다. 그렇지만 심리적 불신만이 아니라 군사적 대결을 하고 있는 상태에서 인권 침해와 남북대결을 초래하는 쌍방의 법제도를 동시에 해결하자는 의견이 설득력 있다. 이를 위해(혹은 계기로) 남북이 인권대화에 나서 남북협력의 장을 확대해나갈 수 있다.

쌍방을 적대시 하며 인권 침해를 정당화 해온 제도와 관행은 사라져야 한다. 분단 현실에서 인권의 보편성을 구현하는 길은 인권 신장을 위해 분단 쌍방이 대화 협력하는 것이다. 그리고 분단 현실이 인권 신장의 장애가 아니라 촉매제가 될 수 있다는 인식의 전환도 요청된다. 그것이 바로 안보문제를 인권으로 파악하는 일이다.

IV. 문제4: 남북한의 인권을 개별 국가내의 문제로 축소

한반도의 특수한 현실로서 분단은 국제인권레짐(regime) 발달에 기여할 잠재력을 갖고 있다. 남북한의 인권을 각각 개별 국가 내의 문제로 축소시키지 않고, 이질적 대결적 정치체가 엄존하는 지역 차원의 인권문제, 즉 코리아 인권의 문제로 파악할 수 있다. 여기에는 분단과 전쟁으로 파생된 모든 한국인의 행복추구권과 정전체제 하의 한반도 모든 거주민들(외국 국적자, 불법체류자 포함)의 평화권이 포함된다. 남북한 인권은 각각 그 정치사회체제와 함께 분단·정전체제가 동시에 영향을 미친다. 둘 중 하나만 말하면 사실의 전모 파악은 물론 인권 개선과도 거리가 멀어진다. 만약 북한(남한)인권을 북한(남한) 내의 인권침해와 그에 대한 북한(남한)정권의 책임으로만 다룬다면 두 측면의 인권이 놓인 맥락과 실체에 대한 온전한 이해를 할 수 없다.

남북한 인권문제의 특수 상황으로 남북 분단과 군사적 대치는 남북한 사회 각각의 지속가능한 발전을 제약하는 환경일 뿐만 아니라 그 자체가 한반도 차원의 인권 침해 요인이다. 분단 및 정전체제는 국적, 체제, 성, 나이 등을 떠나 한반도에 살고

있는 모든 사람들의 평화권을 침해한다. 전쟁 가능성, 상대를 증오하기, 상대를 이용해 이웃을 공격하기, 그래서 나 자신도 파괴되는 것, 대규모 군사비, 징집, 군사 문화, 시민적 자유 제한 등등. 대북 전단살포에 정부가 표현의 자유 담론에 매달린 것은 남북한 인권의 한반도적 측면, 특히 평화권에 둔감함을 잘 보여주었다.

V. 정부 인권정책의 진보를 위한 대안

우리정부의 북한인권정책은 이제 진보할 때가 됐다. 위 예시들은 그 일부이다.

첫째, 기본인식과 관련해 모든 인권 신장 노력은 맥락적 보편주의에서 있을 때 일관성과 효과성을 극대화할 수 있다. 관건은 추상적 인권의 보편성을 구체적인 인권문제에 구현하는 지혜이다. 위에서 분단 상황이 남북의 인권 신장을 제약하는 현실과 함께 그 반대로 국제인권레짐 발달에 기여할 잠재력을 확인했다. 이는 분단 한반도라는 특정한 맥락에서 인권을 추구할 때 그 내용과 범주, 방향과 수단이 그 현실 속에서 창조돼야 한다는 점을 말해준다. 인권의 보편성에 입각해 만들어진 국제인권규약과 그 이행을 담당하는 국제인권기구는 가이드라인과 지지자이다. 인권의 보편성은 (자신의 인권문제를 접어놓고) 상대를 무시한 채 상대의 인권문제에 대한 공격적인 접근을 정당화 하는 논리와 아무런 관계가 없다.

둘째, 인권의 불가분성(총체성)과 상호의존성을 적용해 북한인권정책을 수립해야 한다. 이는 인권의 선별성, 이중잣대, 정치적 이용의 폐해를 경계하고 실효적 인권 신장을 위해 국제인권진영이 확립한 원칙이다. 유엔 모든 회원국들이 의무적 정기적으로 인권상황을 평가받는 보편정례검토가 그런 노력의 결실이다. 인권 분야를 놓고 말하면 민간단체와 달리 우리 정부와 국제인권기구는 북한 인권 전반에 관심을 가지고, 분야별로 그에 알맞은 개선 방안을 제시해나가야 한다. 물론 북한은 매우 심각한 인권상황으로 특별절차의 적용을 받고 있기 때문에 각별한 주의를 갖고 북한의 전면적 정책변화를 이끌어내야 한다. 분야별 개선의 합에 그치지 않고 시너지 효과를 낼 수 있도록 정책 틀 수립과 역할분담, 특히 북한의 협력을 이끌어내는 데 주력해야 할 것이다.

셋째, ‘남북함께’를 제창한다. 우리정부로서는 기존의 국제기구를 통한 접근과 함께 남북 인권대화를 추진해 양면접근을 시도함이 타당하다. 인권문제에 관해 남북 채널을 폐쇄한 채 국제채널만 고수하는 것은 고유의 정책수단을 포기하는 처사

다. 2014년 제69차 유엔 총회 기간 중 강도 높은 북한인권결의가 채택되었다. 그와 함께 남북한 외교 수장들이 각각 인권대화의 필요성을 언급했다. 고무적인 현상이다. 북한은 유엔의 인권결의를 정치적으로 판단하고 반발하고 있다. 그런 압박에 맞서 인권대화를 언급한 면이 있다. 그러나 이를 활용해 북한이 실질 개선에 나서도록 남북 인권대화를 적극 추진하고 우방국들, 특히 미국과 일본에게도 북한과 대화에 나서도록 권고할 필요가 있다. 다만, 우리 외교장관의 언급처럼 인도적 문제와 같이 쌍방의 공통 관심사부터 협의해나가는 것이 유용할 것이다.

넷째, 이중 상호의존성을 바탕으로 인권과 평화의 조화를 대북정책의 새 표어로 제시한다. 국제사회는 인권의 상호의존성과 함께 인권과 다른 보편가치들 사이의 상호의존성도 인정하고 추구하고 있다. 평화 없는 인권은 허망하고 인권 없는 평화는 맹목이다. 특히 분단 현실에서 평화는 인권의 조건에 머물지 않고 인권 그 자체이다. 국제인권의 발달사에서 분쟁의 종식, 화해, 군축은 매우 중요한 사안이고 인권과 타 보편가치들 간의 상호의존관계를 뚜렷하게 보여주고 있다. 오늘날 국제사회가 추구하는 ‘평화적 전환을 향한 통합적 접근’은 인권과 평화, 그리고 지속가능한 발전의 상호의존성에 기반하고 있다. 국내외를 막론하고 대북정책을 둘러싸고 인권과 평화에 경중을 두는 선택주의 현상이 일어나면서 소모적 논쟁과 정책 혼선을 초래할 우려를 경계하지 않을 수 없다.

고희(古稀)가 돼가는 분단의 예외성에 굴복하지 않을 의지를 모을 때다. 대내적으로 그리고 남북이 그런 의지를 천명할 때다. 전쟁을 치르고 적대 상태가 유지되는 상태에서 대립의 일방이 상대의 인권을 어떻게 접근하는 것이 타당하고 실효적일까? 작년 서울을 찾은 교황은 한반도 분단에 주목하며 화해를 위해 용서하라고 주문했다. 할 수 있을까? 어떤 평화운동가는 내가 절대자로부터 용서받기 위해서 상대를 먼저 용서하라고 권고한다. 그럴 수 있을까? 그런 권면이 이상적이라면 상대가 변해야 그 자신에게 이익임을 깨닫도록 하는 유도의 지혜가 현실적일 것이다. 분단 정전체제 하에서 북한인권문제의 해법은 진실을 명명백백하게 규명하고 교훈으로 삼되 화해하고 용서하는 길 외에 없다. 북한인권문제에 회복적 정의(Restorative justice) 개념을 도입할 필요가 크다. (2015/02/04)

- 1) 외교부 홈페이지.
- 2) 1968년 테헤란 세계인권대회 선언문과 1993년 비엔나 세계인권대회 선언문.
- 3) 조민행, “대북 전단 등 살포행위의 법적 고찰,” 코리아연구원 현안진단 256호 (2014년 10월 27일).