

양자외교의 돌파력, 다자외교의 지속가능성

변화하는 국제질서와 한반도 외교: 유엔 다자외교와 싱가포르 북미협상 현장에서의 경험

2026년 07월 20일

안영집

한국외교협회 부회장, 전 주싱가포르대사

안영집 대사는 서울대 외교학과를 졸업한 후 미국 펜실베이니아 대학에서 국제정치학 석사 학위를 취득했다. 외교부에 입부하여 미국, 나이지리아, 영국 주재 한국대사관에 근무했으며 뉴욕소재 한반도에너지개발기구(KEDO) 정책부장, 외교부 북미국 심의관, 재외동포영사국장, 주제네바 차석대사, 주그리스대사, 주싱가포르대사 등을 역임했다.

이 글은 2026년 6월 29일 고려대학교 통일융합연구원이 개최한 전문가 라운드테이블 「국제질서의 전환기, 유엔과 국제기구의 역할을 다시 묻다: 안보, 인권, 인도주의 위기와 한반도의 미래」를 위해 준비한 토론문 및 당일 토론을 바탕으로 수정·보완한 것이다.

1. 다자주의의 위기: 규범의 소멸보다 실행력의 마비

오늘날 유엔과 국제기구는 기후, 보건, 군축, 인권, 무역, 핵비확산 등 어느 때보다 많은 국제적 문제를 다루고 있다. 그러나 협력의 필요가 커지는 것과 반대로 제도의 문제해결 능력은 약화되고 있다. 필자가 제네바 다자외교 현장에서 경험한 가장 큰 역설도 여기에 있었다. 다자제도는 폭넓은 참여와 절차적 정당성을 확보하고 있지만, 합의 중심의 의사결정과 국가 간 진영 대립 때문에 실제 행동으로 이어지지 못하는 경우가 많다.

특히 컨센서스는 소수 국가에도 사실상 거부권을 부여한다. 참여국 모두의 동의를 중시한다는 점에서는 정당성이 있지만, 이해관계가 첨예하게 충돌할 때에는 한두 국가가 전체 의제를 장기간 봉쇄할 수 있다. 규범은 존재하지만 집행수단은 부족하고, 국제법의 준수 여부가 현실의 힘에 의해 좌우되는 상황도 반복된다. 미·중 전략경쟁, 미·러 대립, 글로벌사우스의 집단행동이 강화되면서 국제기구도 공동문제 해결의 장인 동시에 강대국 경쟁이 투영되는 공간이 되었다.

2. 제네바 국제기구에서 드러난 구조적 한계

유엔 인권이사회에서는 보편적 인권 원칙보다 정치적 고려가 앞서는 일이 적지 않다. 특정 국가의 인권 상황을 둘러싼 선택적 비판과 그룹 간 표대결이 반복되고, 인권 상황이 열악한 국가가 이사국으로 선출되어 다른 국가를 심사하는 모순도 발생한다. 이는 인권규범 자체의 필요성을 약화시키기보다, 규범이 진영정치에 따라 불균등하게 적용된다는 불신을 키운다.

군축회의는 컨센서스의 함정을 가장 선명하게 보여준다. 1996년 포괄적핵실험금지조약(CTBT) 타결 이후 장기간 새로운 군축조약을 생산하지 못했고, 핵분열물질생산금지조약(FMCT) 협상도 공전해 왔다. 그 사이 인공지능 무기, 사이버전, 극초음속 미사일, 자율살상무기 등 새로운 군비경쟁은 빠르게 진행되고 있다. 위협은 변화하지만 제도는 의제 설정과 규범 형성의 속도를 따라가지 못한다.

핵확산금지조약(NPT) 체제 역시 핵보유 5개국과 비핵보유국 사이의 근본적 불평등이라는 오래된 문제를 안고 있다. 비핵보유국의 비확산 의무는 엄격히 요구되는 반면, 핵보유국의 군축 의무는 충분히 이행되지 않는다는 불만이 누적되고 있다. 핵무기금지조약(TPNW)의 부상은 이러한 불균형에 대한 정치적 도전이기도 하다.

세계무역기구(WTO)에서는 규범 제정과 분쟁해결 기능이 크게 약화되었다. 상소기구의 마비, 미·중 경쟁, 일방적 관세 조치, 공급망과 경제안보의 부상은 보편적 다자무역체제의 범위를 축소시키고 있다. 그 결과 국가는 지역 및 양자 무역협정으로 이동하고 있다. 이 사례들은 모두 다자제도가 사라진 것이 아니라, 높은 정당성에도 불구하고 실행력을 상실할 수 있음을 보여준다.

3. 싱가포르 북·미 정상회담: 돌파구와 미완의 합의

2018년 싱가포르 북·미 정상회담은 북핵 외교에서 전례 없는 톱다운 접근이었다. 최고지도자 간 직접 담판은 실무협상이 장기간 해결하지 못한 교착을 단번에 깨고, 군사적 긴장이 고조된 상황에서 대화의 문을 열었다. 외교의 관점에서 보면 이는 분명 부분적 성공이었다. 북·미 정상회담이 직접 만나 관계 개선과 한반도 평화체제, 비핵화의 방향을 논의했다는 사실 자체가 중요한 정치적 신호였다.

그러나 비핵화의 관점에서 회담은 성공하지 못했다. 공동성명에는 핵 프로그램의 신고, 검증 방법, 이행시간표, 제재 완화의 조건과 순서 등 합의를 실제 정책으로 전환하는 핵심 요소가 빠져 있었다. 사전 조율이 충분하지 않은 상태에서 한미 연합 군사훈련 중단과 같은 중대한 결정이 즉흥적으로 발표된 점도 동맹 관리와 후속 협상에 부담을 주었다.

툭다운 외교는 최종 정책결정자가 직접 나서기 때문에 성과가 날 경우 큰 돌파력을 갖는다. 반대로 결렬될 경우에는 실무선에서 협상을 복원하기가 더 어렵다. 정상 간 개인적 신뢰와 정치적 연출에 과도하게 의존하면, 합의가 제도와 절차보다 지도자의 의지에 매이게 된다. 싱가포르 회담은 정상외교가 교착을 깨는 데는 유효하지만, 충분한 준비와 이행 장치가 없으면 원론적 선언에 머물 수 있음을 보여주었다.

4. 북핵 외교의 현실적 해법: 양자 돌파와 다자 이행의 결합

북핵 문제를 양자외교와 다자외교 중 어느 하나로 해결하려는 접근은 현실적이지 않다. 유엔 안보리 제재는 북한을 협상장으로 이끄는 압박 수단이 될 수 있지만, 제재만으로 핵 포기를 보장할 수는 없다. 반대로 북·미 정상회담은 정치적 결단과 관계 전환의 계기를 만들 수 있지만, 합의를 검증하고 제도화하는 기능까지 대신할 수는 없다.

실질적 비핵화가 진행되려면 핵시설과 핵물질의 신고, 국제원자력기구(IAEA)의 검증, 단계별 폐기, 안보리 제재의 조정, 안전보장, 경제지원, NPT 체제로의 복귀가 서로 연계되어야 한다. 이는 북·미 두 국가만으로 처리할 수 없는 복합적인 과정이다. 안보리, IAEA, 관련 당사국과 전문기구가 참여하는 다자적 이행체제가 필수적이다.

따라서 바람직한 구조는 명확하다. 정치적 돌파는 양자협상을 통해 만들더라도, 합의의 구체화와 이행은 다자제도로 뒷받침해야 한다. 양자외교와 다자외교는 경쟁 관계가 아니라 서로 다른 단계에서 다른 기능을 수행하는 보완 관계다. 정상회담이 협상의 문을 연다면, 다자제도는 그 문을 통과한 합의를 지속 가능한 질서로 바꾸는 역할을 한다.

5. 아세안과 지역 다자채널의 보완적 역할

싱가포르 회담은 아세안 국가와 지역 다자채널이 북핵 외교에 기여할 수 있는 가능성도 보여주었다. 아세안이 북핵 문제의 당사자나 최종 해결자가 될 수는 없지만, 비교적 중립적인 외교 공간을 제공하고 공식 관계가 경색되었을 때 비공식 접촉과 대화를 이어가는 완충지대가 될 수 있다.

아세안지역안보포럼(ARF)과 같은 채널은 강제력이나 검증 능력에서는 한계가 있지만, 북한이 참여하는 드문 지역안보협력체라는 점에서 의미가 있다. 예방외교, 신뢰 구축, 국제사회 적응 지원, 대화의 연속성 유지라는 측면에서 활용 가치가 있다. 특히 북·미 또는 남북 간 공식 협상이 중단된 시기에 지역 다자채널은 관계의 완전한 단절을 막는 보조 장치가 될 수 있다.

6. 한국 외교에 주는 함의

한국은 향후 북핵 협상의 재개 여부만을 기다려서는 안 된다. 중요한 것은 국가 간 또는 정상 간 정치적 합의가 다시 이루어질 경우 이를 어떻게 구체화하고 이행할 것인지 미리 준비하는 일이다. 검증의 범위와 순서, 제재 완화의 조건, 안전보장과 경제지원, 국제기구의 역할, NPT 복귀 경로를 사전에 설계해야 한다. 그래야 한국이 북·미 간 담판이 있더라도 그 결과를 수동적으로 받아들이는 국가가 아니라 합의의 지속가능성을 만드는 핵심 당사자가 될 수 있다.

동시에 유엔과 국제기구의 기능 약화를 이유로 다자외교를 포기해서도 안 된다. 현재의 다자 체제는 느리고 정치화되어 있으며 때로는 무기력하다. 그러나 양자외교만으로 핵비확산, 검증, 제재, 경제지원, 국제법적 정당성을 모두 확보할 수는 없다. 필요한 것은 다자주의의 폐기가 아니라, 양자·소다자·지역·보편적 다자기구를 기능에 따라 연결하는 현실적 설계다.

싱가포르 회담의 가장 중요한 교훈은 정상외교의 실패가 아니라 제도 없는 정상외교의 한계다. 정치적 의지는 협상을 시작하게 하지만, 합의를 지속시키는 것은 규칙, 전문성, 검증, 자원과 국제적 지지다. 변화하는 국제질서 속에서 한반도 외교가 성과를 내려면 양자외교의 기동성과 다자외교의 정당성·지속가능성을 결합해야 한다.