

2 0 1 5
아 산
국제정세 전망

전략적 불신 Strategic Distrust

아산정책연구원

2014년 12월

2 0 1 5
아 산
국제정세 전망

전략적 불신 Strategic Distrust

아산정책연구원
2014년 12월

목차

서문	05
요약	07
국제정세	13
국제안보: 패권경쟁의 심화와 충돌	14
세계경제: 저성장 기조 하의 신(新)무역체제협상	20
주요지역 정세	25
동북아시아: 과도기적 불안정성 증가	26
동남아시아: 전략적 불신 속에 전술적 친중 노선	32
중동: 과거로의 회귀?	38
한반도 정세	43
북한 및 남북관계: 김정은 체제 원년과 4차 핵실험?	44
주요국가 정세	53
미국: 중간선거 이후 보수화된 외교정책	54
중국: 미·중 간 불신해소 실험의 한 해	66
일본: 대안부재의 국내정치와 한일관계	73
러시아: 현실로 닥친 경제위기	80
글로벌 어젠다	91
기후변화: 신(新)기후체제 마련을 위한 국제협력의 분기점	92
핵비확산과 군축: 불신과 불확실성의 증대	98
에볼라 대유행: 안정국면 진입 속 국제공조 활성화	104

서문

국제정치란 자국의 이익을 극대화시키려는 국가들이 서로 경쟁하는 게임이다. 전략적 불신은 기본이다. 국가간의 신뢰란 외교적 수사에 불과하다. 레이건 대통령은 “믿지만 확인하라” (Trust but Verify)고 하였다.

그렇다고 해서 모든 국제관계가 제로섬은 아니다. 오히려 국가간의 교류를 통해서 각국이 더 큰 이익을 도모하는 경우도 있다. 군사동맹, 자유무역협정, 국제기구 참여는 이타심에서 비롯되는 것이 아니다. 냉정하게 자국의 이익을 극대화시키기 위한 계산에서 이루어진다. 한미동맹은 한국과 미국의 전략적 이해가 맞아 떨어졌기 때문에 맺어질 수 있었고 지금까지도 이어지고 있다. 어느 한쪽이라도 한미동맹이 더 이상 자국의 이익을 극대화시키는데 도움이 되지 않는다고 생각하면 해체될 것이다. 실제로 심각하게 흔들렸던 적도 여러 번 있다.

한국과 일본은 상대방에 대한 극단적인 불신, 과거사 문제에 대한 극심한 불만에도 불구하고 전략적, 경제적 이해가 맞아떨어졌기 때문에 국교정상화를 하고 대규모 무역과 상호투자를 이어가고 있다. 아무리 정치적인 관계가 나쁘고 국민감정이 상하더라도 경제관계에 해를 끼치는 일만큼은 서로 하지 않으려고 노력한다. 한국과 중국은 6·25 동란 중 서로에게 총부리를 겨눴다. 중공군은 이 전쟁에서 다른 어떤 나라보다도 많은 전사자를 냈다. 그 중에는 마오쩌둥 주석의 큰 아들 마오안잉도 포함되어 있었다. 한국은 중국의 개입으로 인해 통일의 기회를 놓쳤다. 철천지원수지간이었다. 그러나 냉전이 끝나고 중국이 개혁개방 정책을 채택하면서 한·중간의 전략적 이해가 맞아 들어가기 시작했다. 1992년에 수교를 하였고 올해에는 자유무역협정을 체결하였다.

그러나 때로는 전략적 불신이 냉철한 국익계산을 가능하게 해주는 긍정적인 기제로 작동하는 대신 실제로 불신의 악순환을 만들어내기도 한다. 북한과 중국의 관계가 그 단적인 예다. 둘은 한때 ‘순망치한’의 관계라고 부르는 ‘혈맹’이었다. 그러나 북한이 개혁개방을 거부하고 핵무기를 개발하고 한국에 대한 도발을 일삼으면서 북한은 점차 중국에게 전략적 부담이 되기 시작하였다. 시진핑 주석이 북한을 방문하기 전에 한국부터 우선 방문하여 정상외교를 펼치고 최근 한중 FTA까지 맺은 것은 악화될 대로 악화된 북중관계의 현주소를 적나라하게 보여준다.

요즘 우리를 둘러싼 국제정치상황을 보면 우리도 자칫 주변국들과 전략적 불신의 악순환에 빠지는 것이 아닌가 우려된다. 한미동맹은 ‘이보다 더 좋을 순 없다’고 한다. 그러나 미국은 한일간의 갈등을 우려섞인 시선으로 바라보고 있다. 아베 정부의 역사인식에 대해서는 강도 높은 비판을 하면서도 한국이 그것을 이유로 한·일간의 안보협력마저 거부하는 것에 대해서는 불만이다. 더구나 한국이 중국의 눈치를 보면서 THAAD의 도입을 주저하고 있는 모습을 보면서 한국이 장기적으로 과연 미국을 선택할 것인지 아니면 중국의 영향권에 흡수되어 들어갈 것인지 의구심을 갖기 시작했다.

한중관계 역시 한·중 자유무역협정을 통하여 최고점에 도달했다. 그러나 한국은 중국이 과연 안보문제에 있어서 북한을 본격적으로 압박할 것인지, 전략적으로 포기할지 의심하고 있다. 중국은 한국이 한미동맹에서 벗어나지 못하고 혹시 남한주도의 통일이 되더라도 한국이 한미동맹을 버릴 수 없을 것으로 생각한다. 따라서 전략적 ‘완충지대’인 북한을 포기하지 못하고 있다. 한국과 중국의 장기적인 전략적 이해가 서로 상충된다는 말이다.

2015년에는 아직까지는 수면 아래 머물고 있는 이러한 전략적 불일치, 불신이 서서히 표면화

되는 해가 될 것이다. 그리고 이러한 틈을 타서 북한은 핵무기와 장거리 미사일 개발을 진행할 것이다. 혼한 말로 국제정치에는 영원한 친구도, 영원한 적도 없다. 외교관 상대국과 전략적 이해가 겹치는 부분을 찾아내는 일이다. 또 일치되는 전략적 이해관계를 잘 지속시키고 관리하는 일이다.

아산정책연구원은 ‘전략적 불신’이라는 제목으로 2015년 한국을 둘러싼 국제정세에 대한 전망을 해 보았다. 급변하고 있는 국제관계에 대한 ‘예측’을 한다는 것은 어찌 보면 어리석은 일이다. 예를 들어 이번 보고서를 쓰면서 가장 곤혹스러웠던 것은 러시아에 대한 부분이었다. 초고를 쓸 때만 해도 러시아의 강력하고 노골적인 패권주의는 신냉전의 신호탄으로 보였다. 그러나 원고를 다듬고 있는 한달 사이 유가가 급락하면서 푸틴은 후퇴를 거듭하였고, 러시아의 위상은 갑자기 초라해지기 시작했다.

그러나 정확하게 미래를 알아맞히는 것만이 이러한 전략적 예측의 목적은 아니다. 그에 못지 않게 우리에게 닥칠 수 있는 상황에 대한 가장 설득력 있는 시나리오를 작성해 보면서 그에 대한 대응책을 미리 생각해 보는 것도 중요한 목적이다. 본 보고서가 우리의 외교안보를 걱정하는 모든 분들께 지적인 자극이 되고 보다 깊이 있는 대화의 계기가 되었으면 하는 바람이다.

끝으로 좋은 원고를 주고 수많은 수정요청에 흔쾌히 응해주신 필진들께 감사 드린다. 전체적인 틀을 짜고 필자들을 독려해 이 보고서를 만들어낸 최강 부원장께 특별한 감사를 드린다. 최종 검토를 꼼꼼하게 해 준 봉영식 박사와 보고서가 나오기까지 전 과정에서 수고한 김기범 연구원, 이성희 연구원, 한인석 전문원에게 고마움을 전한다.

아산정책연구원 원장
함재봉

요약

■ 패권경쟁 심화와 충돌의 2015년

2014년은 ‘지정학의 귀환’의 해였다. 세계화, 정보화, EU와 같은 초국가적 정치경제 공동체의 진화, 세계무역고의 비약적인 성장 등으로 인하여 더 이상 국제정세에 큰 영향을 끼치지 못할 것이라고 생각했던 지정학이 갑자기 다시 국제관계를 규정하는 가장 강력한 요인으로 떠올랐다. 2015년은 여전히 지정학이 강력한 영향을 행사하고 국가 간 ‘전략적 불신’이 더욱 깊어지는 한해가 될 것이다. 그러나 동시에 우크라이나 사태나 미중관계에서 볼 수 있듯이 지정학적인 영향이 모든 것을 압도하지 않도록 국제사회가 노력하는 한 해가 될 것이다.

■ 국제안보: 패권경쟁의 심화와 충돌

2015년 국제정세에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 미국과 중국의 관계, 미국 및 EU 대(對) 러시아의 갈등, 그리고 중동 분쟁이 될 것이다. 2014년 미·중, 중·일간의 갈등으로 악화일로로 걷고 있던 아시아-태평양 지역의 갈등은 2015년에는 조정 국면에 들어갈 것으로 보인다. 특히 미국과 중국 간에는 ‘협력과 경쟁’이라는 이중구도가 점차 정착될 것이다. 반면 국제정세의 촉과 국제사회의 관심이 다시 유럽과 중동으로 쏠리면서 미국의 아시아-태평양 재균형 전략의 추동력은 더욱 악화될 것으로 예상된다. 유럽에서는 미국과 EU가 대(對)러시아 제재를 지속하고 강화시킬수록 러시아는 중국과의 포괄적 협력 강화를 통해 외교적 고립에서 탈출하고자 노력할 것이다. 중동 지역의 다양한 분쟁과 갈등구조는 더욱 복잡해지고 악화될 것이다.

이처럼 다양한 지역의 첨예한 지정학적인 갈등과 분쟁에도 불구하고 국제사회는 소위 ‘비전통적안보’ 문제에 대해서는 협력을 증대해 나갈 것이다. 특히 에볼라 문제를 계기로 식량안보나 물안보, 환경과 기후와 같은 분야에서는 초국가적 협력 방안이 주요 의제로 자리잡아갈 것으로 예상된다.

■ 세계경제: 저성장 기조 하의 신(新)무역체제협상

세계경제는 미국경제의 회복에 힘입어 2015년에 다소 회복의 기미를 보이겠지만 유럽과 일본의 기대 이하의 성장, 중국 경제의 성장세 둔화로 큰 변화를 기대하기 어려울 것이다.

2015년 우리가 주목해야 할 것은 세계경제의 회복 여부뿐만 아니라 경제 질서와 체제의 변화 가능성이다. 무역원활화협정은 WTO에서 공식적으로 채택될 가능성이 매우 높고, 환경무역협정(Green Trade Agreement, GTA)도 실질적인 진전을 이룰 것으로 전망된다.

아시아에서는 WTO 플러스 형태의 한중 FTA의 타결로 중국의 역할이 한층 부각될 것이다. 한중일 FTA에 관한 중국과 일본의 관심이 높아질 것이나, 조기에 마무리되기는 어렵다. 미국은 TPP 협상이 실질적인 진전을 이루지 못할 경우 서비스무역협상(Trade in Services Agreement,

TISA)과 EU와의 범대서양무역투자동반자협정(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 협상에 보다 주력할 가능성이 높다.

■ 동북아시아: 과도기적 불안정성의 증가

2015년에도 동북아시아 지역안보의 가장 큰 위협은 북한 핵문제다. 6자회담 관련국들 간의 공통분모가 부재하여 대북공조는 난항을 겪을 것이다. 반대로 북한의 핵과 미사일 능력 고도화와 다변화가 이루어지면서 동북아 지역 안보의 기본 틀이 흔들리기 시작할 전망이다.

동북아 지역안보의 또 다른 불안요인은 미국과 중국의 갈등이다. 미국은 미·일 및 한미동맹을 강화하고 나아가 한·미·일 3국 안보협력을 강조하는 반면, 중국은 미국 주도의 동맹체제와 한·미·일 3국 안보협력을 중국을 봉쇄하려는 미국의 시대착오적인 정책으로 비판하며 강력하게 반발할 것이다.

중국과 일본의 관계는 더욱 악화될 것이다. 센카쿠 열도(다오위다오)를 둘러싼 중국과 일본의 대립은 더욱 심화되고 과거사 문제에 대한 중국의 일본 때리기와 고립화 정책이 강화되면서 일본은 이에 맞서 '중국위협론'을 부각시키려고 노력할 것이다.

결국 한·중·일 3국이 영토와 영해 문제, 역사문제를 둘러싸고 지속적으로 갈등을 겪게 되면서 정부 간 갈등이 국민과 시민사회로 확산되면서 각국의 민족주의가 팽배하고 서로 충돌할 것이다.

■ 동남아시아: 전략적 불신 속에 전술적 친중 노선

아세안 국가들은 현상유지를 지향하는 전술적 대중외교를 펼칠 것이다. 동남아 국가들은 전술적 차원에서 중국의 경제적 매력공세를 최대한 활용하는 반면 영토와 같은 안보문제에 있어서는 미국의 힘을 빌어 중국을 견제하는 전략을 펼칠 것이다. 지금까지 한국-아세안 관계가 주로 경제 협력을 강조해왔다면 2014년 한-아세안정상회의를 계기로 한국과 아세안이 안보에 있어서도 협력할 수 있는 가능성이 열렸다.

■ 중동: 과거로의 회귀?

2015년 중동에서는 이라크·시리아 이슬람국가(ISLAMIC STATE in Iraq and Syria, ISIS) 격퇴전을 벌이고 있는 미국 주도의 국제연합전선 내부의 갈등구조가 더욱 복잡해지고 악화될 것이다. 미국의 지상군 투입 결정을 배제할 수 없다. 이러한 상황에서 미국은 동맹과 우방국들에 ISIS 격퇴전에 협력할 것을 요청하고, 한국은 미국의 요청에 어떻게 대처할 것인가를 고민하는 상황에 놓일 수 있다.

■ 북한 및 남북관계:金正은 체제 원년과 4차 핵실험?

2014년金正은은 새로운 젊은 수령으로서의 자신의 권력 기반을 굳히는데 성공하였다. 김정일 사망 후 '3년간의 추모'가 끝나는 2015년에는 '金正은 조선'의 개막을 위해서 새로운 정치 이데올로기 혹은 정치적 체도를 선보일 가능성이 있으며, 1998년 헌법개정 당시 폐지되었던 '국가주석' 직위를 부활시킬 수도 있다.

북한은 명목상 선군정치를 활용하되 군에 대한 당의 통제를 강화하고 정치국과 당 중앙위원회에서 군부의 영향력을 더욱 축소해 나갈 가능성이 크다. 또한金正은의 새로운 통치이념으로 자리를 잡아가는 인민생활의 선별적 향상을 위한 노력을 더욱 강화할 것이다.

2015년에도 남북관계 전망은 그리 밝지 않다. 북한이 간헐적으로 평화공세를 펴면서 한국 정부에 대화 제의를 해올 가능성은 있다. 그러나 동시에 북한은 과거와 마찬가지로 핵실험, 탄도미사일 시험발사, NLL 월선, DMZ 지역 정전협정 위반 등을 통해 주기적으로 한반도의 긴장을 높이는 행태를 보일 가능성이 높다.

북한에게 북·미간 대화는 여전히 매력적이다. 2015년 상반기 중 북한은 끊임없이 통미봉남 실현의 기회를 엿볼 것이다. 하지만 별다른 효과가 없다고 판단할 경우, 일종의 승부수로 4차 핵실험을 포함한 보다 강경한 수단을 통하여 '협미봉남' 전략으로 전환할 가능성도 있다. 이와 함께 북한은 중국과의 관계를 회복하려 하는 한편, 러시아와 일본과의 관계 증진을 통하여 중국을 움직이려 할 것이다.

■ 미국: 중간선거 이후 보수화된 외교정책

최근 중간선거를 통하여 12년 만에 공화당이 미국 상·하원의 과반수를 확보함으로써 2015년 미국의 대외정책에 조정과 변화가 예상된다. 한미관계는 한국이 부담스러워 하는 사안들이 다수 잠복해 있어 더욱 세밀한 관리가 필요하다. 한국의 중국경사론에 대한 미국의 의구심이 강화되면서 한미간 미사일방어협력 문제가 더욱 노골적으로 대두될 것이다. 2016년 3월 만료 예정인 한·미 원자력협정은 소위 '골드 스탠더드'로 불리는 우라늄 저농축과 핵연료 재처리 문제가 첨예한 쟁점으로 해결의 실마리가 보이지 않으면서 이 문제로 양국관계가 상하지 않도록 양국정부가 지혜를 발휘해야 한다.

미국은 중국의 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)나 아시아-태평양자유무역지대(Free Trade Area of Asia-Pacific, FTAAP)에 대항하기 위해 TPP를 전략적으로 적극 추진할 가능성이 있다. 이러한 가능성을 염두에 두고 한국으로서는 무역촉진권한(Trade Promotion Authority, TPA)이 미 의회에서 승인되기 전에 TPP 가입의사를 표명하는 것이 유리하다. 미국의 원유 생산과 관련해서 캐나다와 미국을 잇는 키스톤 XL 송유관 건설 사업이 주요 이슈로 떠오르고 있다. 한국도 미국의 원유 수출에 대비한 정책을 본격적으로 고민할 시점이다.

■ 중국: 미·중 간 불신해소 실험의 해

중국은 대내문제에 집중하기 위해 안정적인 대외여건 확보가 필요하다. 따라서 중국은 기후 변화, 한반도 비핵화, ISIS 문제 등 미국과 협력할 수 있는 분야에서는 협력을 확대하면서도 신개 발은행, 아시아인프라투자은행 (AIIB), 아시아-태평양 자유무역지대, 고고도 미사일 방어체계 (Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)의 한국 배치, 시리아 사태, 인권 문제 등에서는 미국과의 전략적 경쟁을 계속할 것으로 보인다.

2014년 선거에서 대만의 분리독립을 주장하는 민진당의 약진으로 마잉주 총통 집권 이후 지속되어온 우호적인 양안관계에는 적지 않은 파장이 있을 것으로 예상된다.

중국은 북한의 3차 핵실험 이후 단호하고 엄중한 경고의 메시지를 보내면서 북한과의 관계를 재정립해왔고, 2015년에도 이러한 추세는 계속될 전망이다. 북한의 4차 핵실험을 예방하기 위해 북한에 설득과 압박을 가함과 동시에 6자회담 재개에 노력할 것이다. 가능성은 적지만 만약 6자 회담이 재개된다면, 상징적인 북·중 정상회담의 개최도 가능하다.

■ 일본: 대안부재의 국내정치와 한일관계

‘경제회복의 전도사’ 총리를 자임한 자민당의 아베 정부는 경기하락으로 위기를 맞이했다. 그러나 2014년 12월 15일 중의원 선거결과가 보여주듯이 대안부재에 따른 아베 정부의 독주가 당 분간 지속될 것이다. 일본의 대외정책은 미국일본도의 기조를 유지하면서 미·일 방위협력지침에 일본의 집단적 자위권 행사 용인원칙이 반영되면서 미일동맹의 전략적 지평이 확대되고 공고화 될 것이다. 2015년은 한·일 국교정상화 50주년이지만, 한일관계 개선의 물꼬를 트는 해가 되기는 어려울 것이다.

■ 러시아: 현실로 닥친 경제위기

낮은 유가와 경제 제재로 인해 러시아 경제가 내년뿐만 아니라 중장기적으로 저성장 추세를 보일 가능성이 크다. 러시아 경제가 위기에서 벗어나기 위해서는 에너지 의존 경제에서 탈피하여 산업 다각화 및 고부가가치 지식산업을 육성해야 하지만 이를 목표로 하는 푸틴 3기의 구조조정 정책의 성공여부는 불투명하다.

러시아는 당분간 반서구 고립주의 노선을 견지하면서 아시아-태평양 지역, 특히 중국과의 관계 강화를 통해서 전략적 돌파구를 마련하고자 노력할 것이다. 또한 북한과의 관계개선에도 계속 주력할 것으로 예상된다. 우크라이나 사태로 미·러 관계가 계속 악화될 경우, 한국 정부가 핵심 외교과제로 설정하여 추진 중인 유라시아 구상에도 차질이 빚어질 것으로 예상된다.

■ 기후변화: 신(新)기후체제 마련을 위한 국제협력의 분기점

2015년에는 2020년 이후 신기후체제, 즉 포스트-교토체제 수립을 위한 국제협상이 글로벌 이슈로 떠오를 것이다. 신기후체제 마련을 위한 국제협력과 함께, 2015년에는 자연재난 대응 협력에 대한 지역적 관심이 더욱 높아질 것이다. 또한 신재생에너지와 녹색기술의 활용에 대한 국제사회의 정책적 관심이 높아지고 녹색경제 규모는 더욱 확대될 것으로 전망된다.

■ 핵비확산과 군축: 불신과 불확실성의 증대

세계 원자력발전량은 중국의 주도 하에 2015년에도 지속적으로 증가할 전망이다. 기술 선진국들은 시장 확대를 노리고 원전의 소형화와 안전성 강화를 위해서 노력할 것이다. 핵안보와 비확산에 관한 국제 공조에 미국과 러시아 간 균열현상이 심화되기 시작할 것이다.

이란 핵문제는 미국 내에서 이란에 대한 강경론이 부각되고 이란의 강경파 입장도 강화되면서 이란 핵협상이 지연되거나 파국에 이를 가능성이 높아졌다. 기술주기적인 관점에서 2015년은 북한이 추가적인 실험을 감행할 수 있는 시기에 해당한다.

■ 에볼라 대유행: 안정국면 진입 속 국제공조 활성화

각 정부의 효과적인 격리전략으로 에볼라 확산은 2015년에는 진정될 것으로 보인다. 장기적으로 우리나라도 에볼라 유행 지역에 대한 인도주의적·보건의료적 지원을 늘려 국제사회와 함께 에볼라가 다시 유행하는 것을 원천적으로 봉쇄하는데 일조해야 한다.

국제정세

국제안보

패권경쟁의 심화와 충돌

세계경제

저성장 기조 하의 신(新)무역체제협상

국제안보: 패권경쟁의 심화와 충돌

■ 2014년: 혼돈과 갈등의 한 해

2014년은 우크라이나 사태, 시리아·이라크 사태와 이스라엘-팔레스타인 분쟁 등 세계 주요 지역에서 분쟁과 갈등이 새로이 촉발되거나 심화 및 확산된 ‘혼돈과 갈등의 해’였다. 미국 및 서구 중심의 국제질서와 전략구도에 대한 도전이 증가한 한편 미국을 포함한 주요 국가들이 대외문제 보다는 국내문제에 몰입하면서 국제사회에서의 리더십이 약화됐다.

동북아시아 지역은 다른 어떤 지역보다도 역사와 영토 등 과거사 문제로 국가 간 갈등과 마찰이 증가하는 현상을 보였다. 지역패권을 두고 미국과 중국이 본격적으로 경쟁하기 시작한 동시에 미국의 관심이 아시아-태평양 지역에서 다시 유럽과 중동지역으로 집중됨에 따라 미국의 ‘아시아로의 재균형’ 정책에 대한 의문과 우려가 제기되었다. 이러한 가운데 부상하는 중국과 ‘보통국가’를 추구하는 일본이 충돌하였다.

북한 핵문제의 진전이 없는 가운데 한반도 상황은 전반기와 후반기가 상반된 모습을 보였다. 전반기는 북한의 4차 핵실험 가능성과 계속된 미사일 시험발사 등의 도발로 인해 군사적 긴장이 고조되고 남북 간 갈등이 증가하였다. 그러나 후반기로 들어서면서 북한이 외교적 고립 탈피를 위하여 남한으로의 접근을 시도하면서 대립·갈등·긴장 국면에서 벗어나 대화국면으로 진입하는 모습을 보였다.

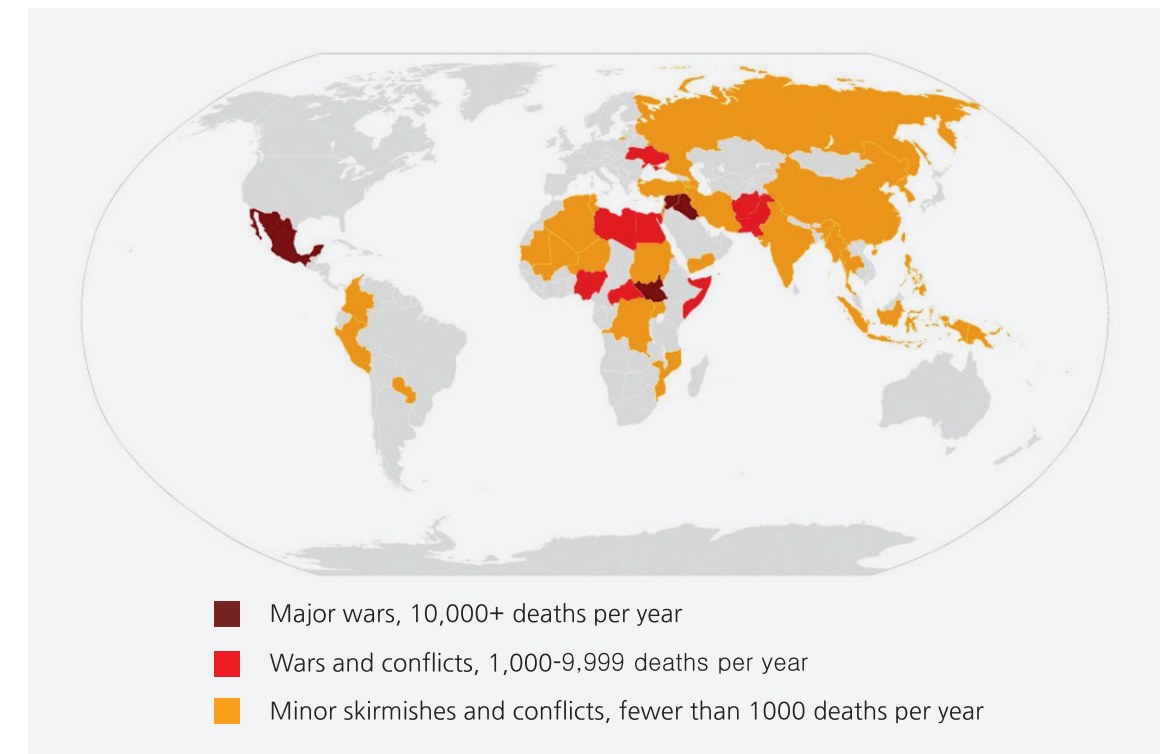
■ 2015년 국제정세: 패권경쟁의 심화와 충돌

2015년은 제2차 세계대전 종전 70년, 대한민국 광복 및 분단 70년, 한일 국교수립 50년 등 과거를 돌아보고 미래로의 방향을 모색할 수 있는 의미 있는 해이다. 그러나 주요 지역에서 강대국 간 협력보다는 주도권을 장악하기 위한 경쟁과 갈등이 지속 또는 심화되는 ‘지정학의 복귀(return of geopolitics)’ 현상이 지속되는 해가 될 것이다. 중국과 러시아를 축으로 하는 대륙세력과 미국 및 서방세력을 축으로 하는 해양세력이 주요 지역에서의 패권 장악을 위해 더욱 치열한 경쟁을 벌일 것이다. 또한 이에 동조하거나 협력하는 세력의 확보를 위한 ‘편짜기’ 현상도 가중될 것이다. 지속적으로 증가하는 국제교역으로 인하여 국가간 상호의존성의 증가에도 불구하고 갈등과 마찰의 빈도와 강도가 증가할 것이며, 결과적으로 국제정세의 유동성과 불확실성이 더욱 증가할 전망이다.

2015년 국제정세에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 미국과 중국의 관계, 미국 및 EU 대(對)러시아의 갈등, 그리고 중동 분쟁이 될 것이다. 2014년 미·중, 중·일간의 갈등으로 악화일로를 걷고 있던 아시아-태평양 지역의 갈등은 2015년에는 조정 국면에 들어갈 것으로 보인다. 특히 미국과 중국 간에는 ‘협력과 경쟁’이라는 이중구도가 점차 정착될 것이다. 반면 국제정세의 축과 국제사회의 관심이 다시 유럽과 중동으로 쏠리면서 미국의 아시아 태평양 재균형 전략의 추동력은 더욱 약화될 것으로 예상된다. 유럽에서는 미국과 EU가 대(對)러시아 제재를 지속하고 강화시킬수록 러시아는 중국과의 포괄적 협력 강화를 통해 외교적 고립에서 탈출하고자 노력할 것이다.

유가가 급락하면서 러시아의 입지가 약화됨에 따라 상대적으로 미국의 대(對)러시아 영향력은

〈그림 1〉 세계의 분쟁 지역들 - 2014년 11월 현재



출처: "List of ongoing armed conflicts", Wikipedia

강화될 것이다. 미국과 서방 유럽에 대해 강력하게 반발했던 러시아는 갈등과 대립을 확산시키기 보다는 일단 관리와 봉합을 위한 노력을 기울일 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 군사부분에 있어서 미국과 러시아 간 경쟁의 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 미국은 러시아와 신전략무기감축협정(New START)을 추진하고 싶어했다. 그러나 우크라이나 사태 이후 미국 내에서는 억지력 강화와 군사적 안정성 유지를 위해 전략무기의 성능개선과 현대화가 필요하다는 여론이 비등할 가능성이 높다. 러시아 역시 ‘강력한 러시아의 부활’과 더 나아가 ‘슬라브 민족의 단결’이라는 목표 하에 힘의 투사능력 제고와 대미(對美)견제를 위해서 포괄적인 군사력 현대화를 추진할 것이며, 간헐적으로 무력시위도 할 것으로 보인다.

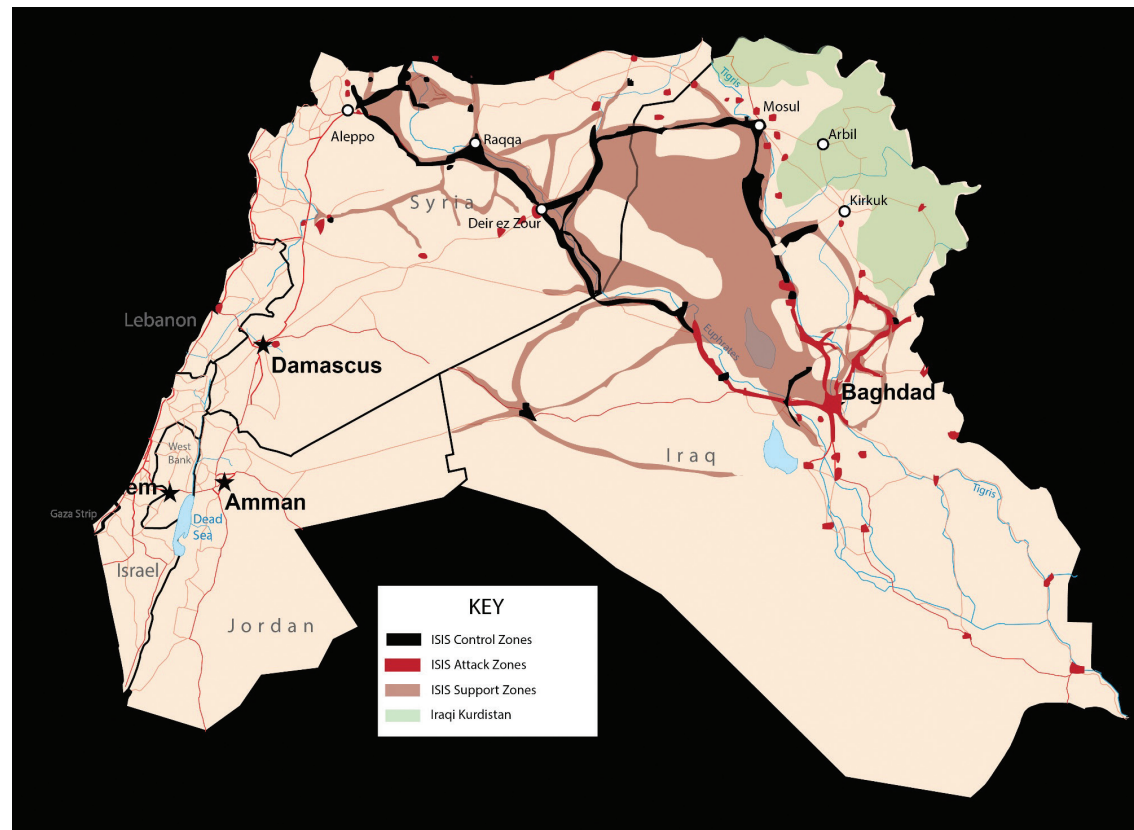
그렇다고 하여 러시아가 팽창적인 대외정책을 포기한 것은 아니다. 근본적으로 러시아는 외교적 고립을 극복하기 위한 노력을 보다 면밀하고 유연하게 추진해 나갈 것으로 예상된다. 따라서 러시아는 유럽을 넘어 극동지역과 중동 및 근중동지역으로의 외교적 접근을 강화할 것이다. 이미 러시아는 북한과의 관계 개선을 통해 한반도와 동북아시아에서의 영향력을 확대하려는 의도를 내비치고 있다. 그리고 이러한 러시아의 의도는 대(對)중국 의존에서 벗어나게 해줄 제3의 대안을 찾아 국제적인 고립을 탈피하려는 북한의 의도와 맞물려 진전을 보일 가능성이 높다. 또한 러시아는 중동지역에서의 협력 파트너를 찾기 위한 노력과 중앙아시아 지역 국가들과의 전략적 협력관계 구축작업을 강화하려고 시도할 것으로 예상된다. 즉 동유럽에 국한되어 있던 미국과 러시아 상호 간의 전략적 견제가 중동을 거쳐 중앙아시아를 지나 동아시아로까지 확산되는 형국이 펼쳐질 수도 있다.

한마디로 유럽에서는 미국의 대(對)러시아 봉쇄정책과 러시아의 팽창정책이 직접 충돌하는 상황은 완화될 것이다. 그러나 보다 장기적인 차원에서 NATO 회원국 간 군사협력 강화 분위기가 확산되고 NATO 대(對)러시아 간 군비경쟁은 증가할 것이다.

미-중 관계는 2014년 11월 APEC 정상회담을 계기로 관계 개선에 탄력이 붙으면서 ‘협력과 경쟁’이라는 이중구도가 점차 정착될 것으로 전망된다. 군사안보적 측면에서는 중국의 부상과 그에 따른 군사력 강화 및 영향력 확장에 대한 우려가 줄지는 않겠지만, 전반적인 미-중 관계는 여타 분야에서의 상호의존성이 증대하는 한편 중동사태 등 주요 외교현안 해결을 위한 양국 간의 긴밀한 협력이 요구되는 상황이다. 따라서 양국은 전반적인 협력의 분위기 속에서도 서로를 견제하기 위한 외교적 노력을 지속적으로 경주해 나갈 것이다. 중국은 주요 국가들과의 양자관계 발전을 위한 노력과 병행하여 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), 아시아안보포럼(Asian Security Forum) 등을 보다 적극적으로 발전시켜 아시아-태평양 지역에서 입지 강화와 중국 중심의 지역구도를 정착시키기 위한 적극적인 행보를 보일 것이다. 즉, 중국은 게임의 법칙을 바꾸는 수준을 넘어서 새로운 게임을 만들어가기 위한 포석을 보다 정교하고 과감하게 두는 대외정책을 추진할 것으로 보인다.

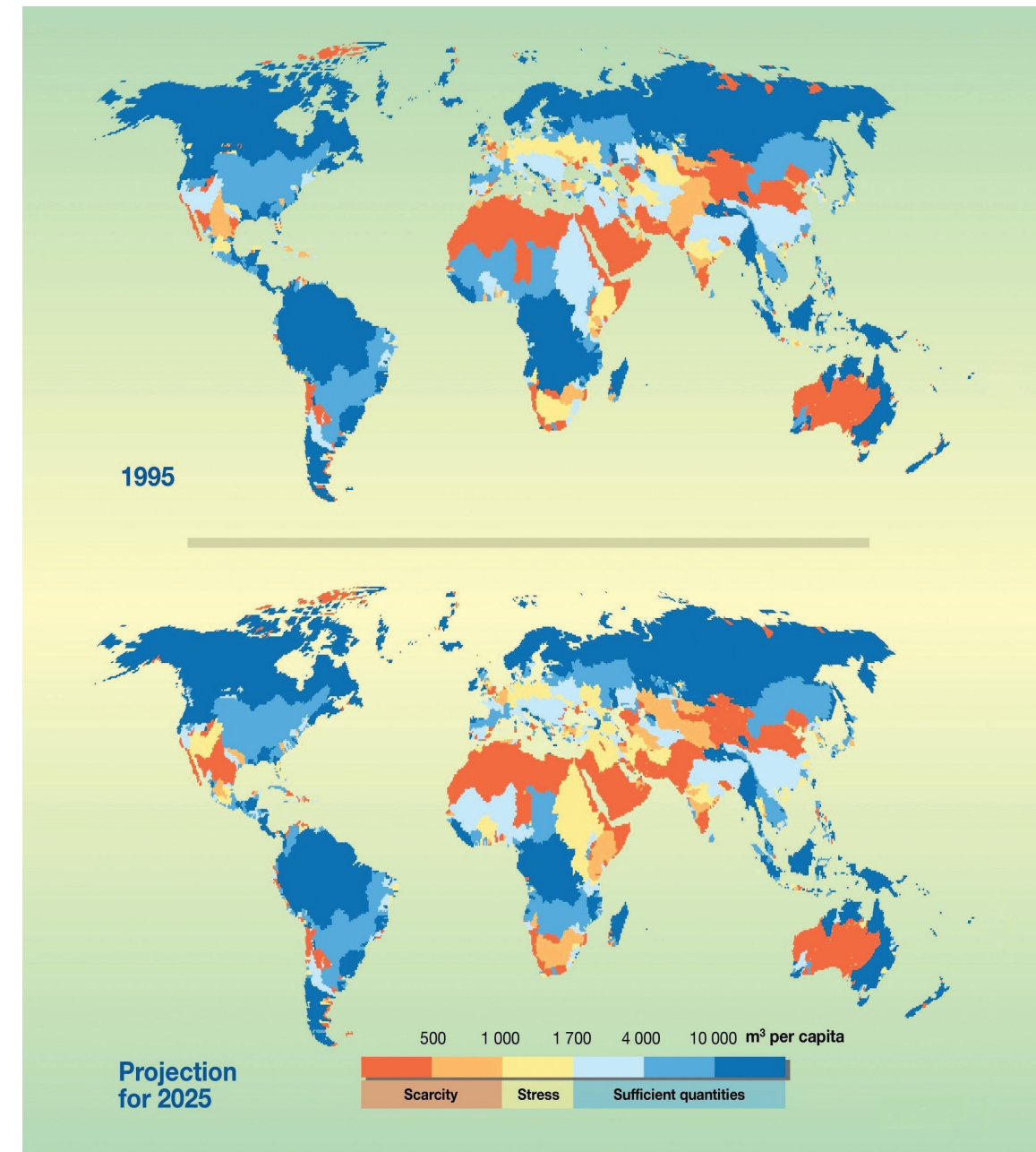
미국도 공개적으로는 중국과의 관계가 협력과 경쟁의 관계라는 점을 강조하겠지만 내심으로는 중국의 부상을 더욱 경계할 것으로 예상된다. 특히 공화당이 상하 양원에서 다수당을 차지하

〈그림 2〉 중동의 순니 이슬람 무장단체 이라크-시리아 이슬람국가(ISIS) 분쟁 지역



출처: Institute for the Study of War, November 20th, 2014.

〈그림 3〉 1995년과 2025년 연간 1인당 사용 가능한 물의 양 (m)



출처: UNEP, 2009, "An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters" 2nd Ed., Vital Water Graphics

면서 경제보다는 안보문제가 부각되고 ‘중국경계론’이 확산될 것으로 보인다. 그러나 보다 근본적인 문제는 미국이 포괄적인 대중(對中)정책을 갖고 있지 않다는 점이다. 선언적으로 아시아 중시 정책을 강조하겠지만 오바마 행정부는 유럽과 중동사태로 인하여 새로운 대(對)중국정책을 강구하거나 아시아 회귀 정책을 강화시킬 여력이 없다. 그리고 이러한 취약점을 보완하기 위해서 미국은 아시아 지역에서 동맹 및 우방국들과의 협력을 강화시키고 그들의 기여도를 높임으로써 현재의 미국 중심 지역 안보구도를 유지하고 중국의 부상과 영향력 확장을 견제하고자 할 것이다.

2015년에도 세계의 관심과 우려는 역시 중동 지역에 집중될 것이다. 이라크·시리아 이슬람 국가(Islamic State in Iraq and Syria, ISIS) 사태, 이란 핵협상의 지연, 이스라엘-팔레스타인 분쟁 악화 등으로 인하여 불안정성이 지속되거나 증가할 것으로 보인다. 국가, 종족, 지역, 종파 간 관계가 복잡하게 얽혀 있는 이라크 사태는 해결의 실마리가 안 보인다. 문제는 관련국들이 이라크 사태의 확산 방지와 중동지역의 안정이라는 대명제에는 동의하나, 해결책에 대해서는 각기 다른 입장을 가지고 있다는 점이다. 마땅한 해결책이 제시되지 않고 있는 가운데 ISIS는 서방국가 및 사회에 대한 ‘공포의 확산’을 통해 존재감을 강화시키고 관련국가 간의 이견과 내분을 조장하려는 활동을 계속할 것으로 보인다.

이라크·시리아 사태가 장기화되는 가운데, 공화당이 중간선거에서 승리한 이후 미국은 공군력 투입에 그치지 않고 지상군 재투입도 다시 심각하게 고려할 것으로 보인다. 만일 미국이 지상군을 투입할 경우 이는 제2의 ‘테러와의 전쟁’으로 비화할 가능성도 있다.

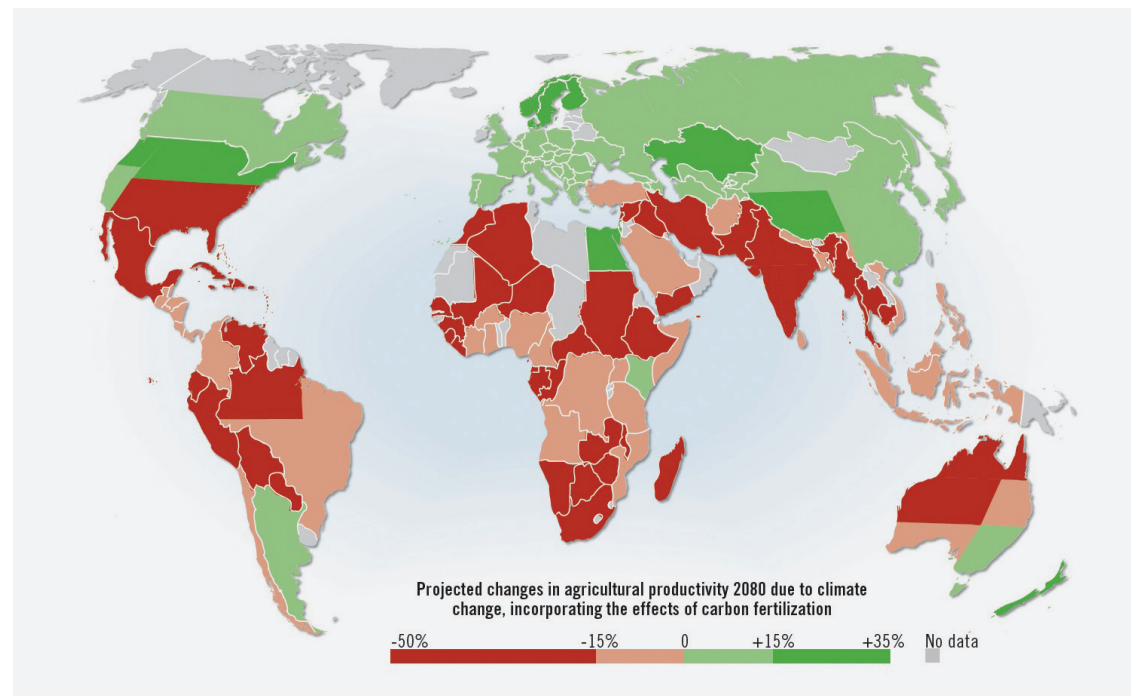
이란 핵협상을 둘러싼 미국과 이란 간의 갈등도 배제할 수 없다. 현재 이란 핵협상은 농축 우라늄 혹은 원자력의 평화적 이용을 둘러싼 이견으로 별 진전이 없다. 이란은 미국이 이라크 사태를 해결하기 위해서는 이란의 협력을 필요로 한다는 점을 이용하여 핵협상에서 미국의 양보를 받아 내려고 하고 있다. 반대로 11월 중간선거에서 미 상·하원을 모두 장악한 공화당은 이란과의 핵협상에 기존보다 강력한 규제내용이 포함되어야 한다고 주장하며 오바마 행정부를 압박하기 시작하였다. 미국의 강경한 협상 자세는 다시 이란 내 강경파의 입장을 강화시켜 핵협상을 지연시키거나 파국에 이르게 할 수 있다. 또한 이란 핵협상 자체에 대해 매우 부정적인 사우디아라비아와 이스라엘의 입장도 더욱 강력하게 작용하게 될 것이다. 그 결과 이란 핵협상 타결 가능성은 더욱

낮아지면서 이란 핵사태는 계속 악화될 것으로 예상된다.

2015년에 들어서면서 국제사회의 관심은 전쟁이나 분쟁은 물론 물, 질병, 자연재해 및 재난 등과 같은 초국가적 안보문제에도 집중될 것으로 보인다. 2014년 후반 서아프리카를 중심으로 확산되기 시작한 에볼라 사태는 2015년에는 아프리카 이외의 지역으로 확산되면서 에볼라에 대한 공포가 전 세계적으로 확산되고 사회적 불안감이 증가할 것으로 전망된다. 이에 대한 국제사회의 협력과 대응이 본격적으로 추진되겠지만, 가시적 성과를 거두는 것에는 한계가 있고 또 상당한 시간이 소요될 것이다.

반면, 에볼라 문제를 계기로 식량이나 물, 환경과 기후 같이 인간 생존 그 자체에 직결된 문제에 대한 관심이 증가하고 식량안보와 물안보와 같은 비전통안보 분야의 시급한 현안에 관한 협력 방안이 국제적-지역적 논의의 주요 의제로 자리잡아갈 것으로 예상된다. 특히 저개발국가들에서 인간 생존을 위협하는 문제가 더욱 빈번하게 발생하고 악화됨에 따라 선진국들의 역할과 지원이 집중 거론될 것으로 보이며, 이와 더불어 국제 NGO단체들의 역할과 활동도 확대될 것이다.

〈그림 4〉 기후변화에 따른 2007년 대비 2080년 곡물 생산성 예측치 (%)



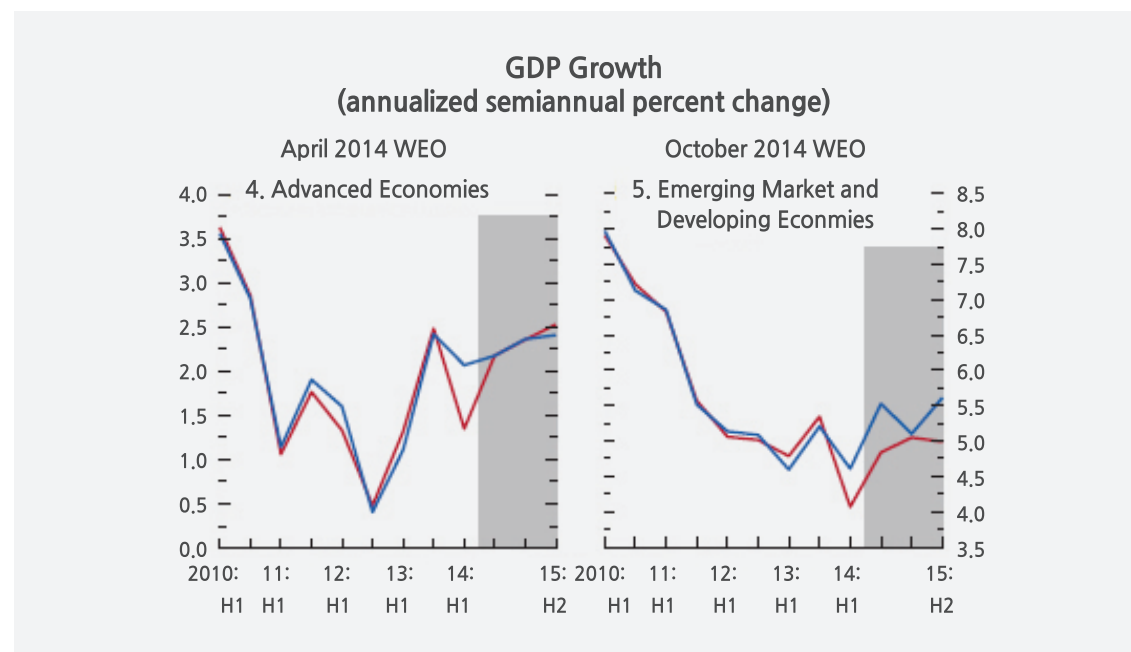
출처: UNEP and Grid Arendal, *Environment and Poverty Times*, No. 5, May 2008

세계경제: 저성장 기조 하의 신(新)무역체제협상

■ 세계경제 전망

2008년 글로벌 금융위기로 급격히 하락한 세계경제성장률은 <그림 5>에서 보는 바와 같이 미국의 경제성장세 회복으로 2015년에는 다소 회복될 것으로 보이나 여전히 유럽, 일본의 미약한 성장과 중국 경제의 성장세 약화로 국제무역의 대폭적인 확대는 기대하기 어렵다. 한국경제도 미국경제의 회복세와 적극적인 경기활성화 정책에 힘입어 다소간의 성장을 상승이 기대되지만, 전반적으로는 2014년 수준에 비해서 크게 개선되기는 어려울 것으로 보인다. 대(對)미국 수출은 올해에 이어 지속적으로 신장될 것으로 보이나 대(對)중국 수출은 전반적인 성장세 둔화에 의해 수출증가율도 다소간 하락할 것으로 예상된다. 그러나 한-중 FTA 효과로 수출이 증가될 여지가 있고 중국의 대(對)한국 투자와 자본유입 확대가 전망된다. 한편, 미국 시장에서 양적 완화 종료에 이은 기준금리 인상이 예상되어 달러화가 강세로 전환되는 경우 신흥국 경제에서의 금융 변동성이 확대될 우려가 크다.

<그림 5> 선진국과 개발도상국 GDP 성장률 (2010-2015)



출처: IMF, World Economic Outlook 2014.

■ 통상협상 및 정책 전망: 아시아

아시아 지역 내의 FTA 협상에서 한-중 FTA 타결로 중국의 역할이 한층 부각될 전망이다. 중

국은 그간 ASEAN, 대만, 뉴질랜드, 파키스탄 등 다양한 국가들과 FTA를 타결해 왔으나 대만의 경우를 제외하고는 대부분 경제적 효과가 크지 않아 별다른 주목을 받지 못하였다. 더욱이 대부분의 FTA들에서 시장개방 예외를 대폭 허용함으로써 무역자유화 수준이 높지 않아 제3국의 입장에서 FTA에 따른 무역피해나 왜곡을 우려할 필요가 별로 없다고 인식되었다. 그러나 서비스, 투자, 지적재산권 등을 포괄하는 WTO 플러스 형태의 최신 무역규범체계를 수용하는 한-중 FTA 타결로 중국은 세계통상체제에서 위상을 제고할 수 있는 계기를 마련하였다. 우선 FTA를 비단 관세 인하의 수단이 아니라 본격적인 규제 통합과 개선 수단으로 활용하는 미국, 유럽, 일본 등 선진국들과도 향후 FTA 협상을 전개할 수 있는 규범 체계를 도입했다. 또한 시장개방 수준이 여타 선진국들의 FTA 수준에는 미치지 못하나 주요 교역대상국들과도 본격적인 시장개방을 추진할 수 있다는 중대한 선례를 제공하였다. 따라서, 역내에서 중국은 한-중 FTA를 계기로 시장통합 움직임에 본격적인 주도권을 차지하려는 노력과 시도를 가중하게 될 것으로 보인다.

이와 관련하여 우선 중국은 한-중 FTA 타결 이후 역내 경제협력체계 강화를 위해 한중일 FTA에 대한 관심을 확대할 것으로 전망된다. 한-중 FTA에 대한 대응 차원에서 일본도 한중일 FTA에 보다 적극적으로 임하게 될 것으로 보여, 현재까지 가시적인 진전을 이루지 못한 한중일 FTA 협상이 주목을 받게 될 것으로 보인다. 다만 시장개방에 관해서 일본과 중국 간의 입장 차이가 크다는 점을 감안할 때 한중일 FTA 협상이 빠르게 진행되기는 어려울 것이다. 특히 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 협상이 조만간 진전을 이루지 못할 경우에는 미일관계를 볼 때 일본이 한중일간의 FTA 협상에 적극 나설 가능성은 적다.

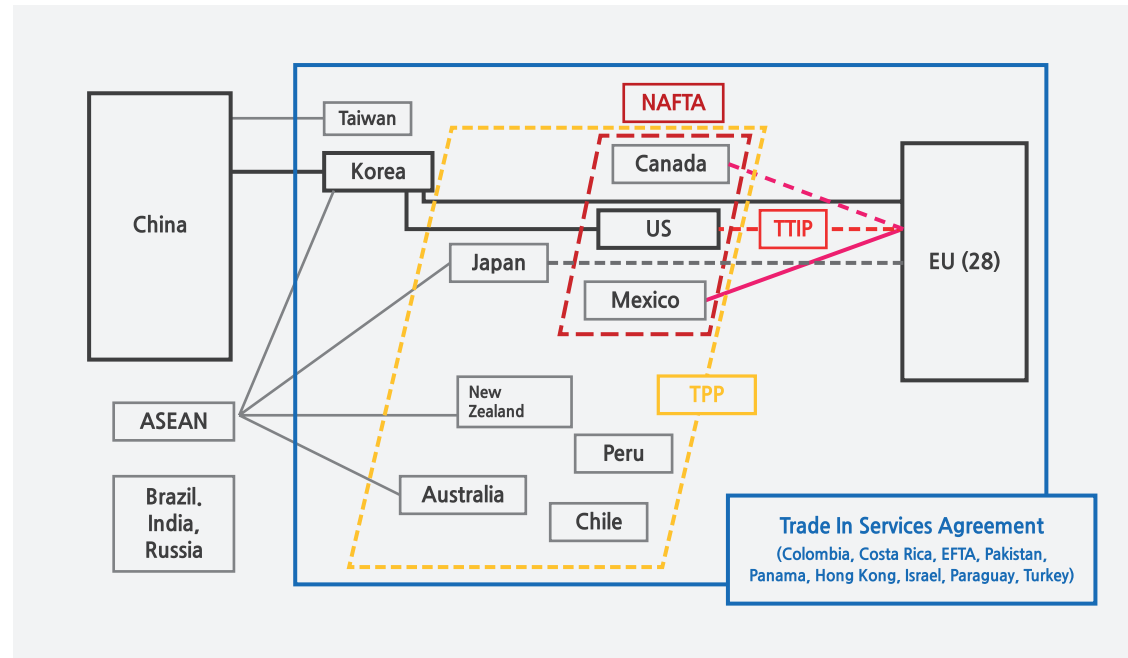
또한 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 협상도 한-중 FTA 이후 좀 더 협상의 추동력을 받게 될 것으로 보이나 여전히 실질적인 진전을 이루는 데는 한계가 있을 것으로 전망된다. RCEP 협상에는 미얀마, 캄보디아, 라오스 등과 같은 최빈개도국들과 일본, 호주, 뉴질랜드 등 선진국들이 동시에 참여하고 있어 포괄적인 시장개방에 대한 합의가 용이치 않다. 더욱이 ASEAN 상대국들의 FTA 모델이 각기 상이하게 발전하면서 공통분모에 기초한 통합작업이 갈수록 수월하지 않은 현상을 초래하고 있다. 특히 최근 도하(Doha)협상에서 주목할 만한 성과로 제시된 무역원활화협정 타결을 사실상 무산시킨 인도가 참여하고 있다는 점도 RCEP 협상의 실질적인 진전이 매우 어려울 것으로 전망되는 중요한 이유다.

■ 통상협상 및 정책 전망: 미국 및 유럽

한-중 FTA의 타결로 미국과 일본을 포함한 기존 12개 참여국들 간에 TPP 협상의 진전을 이루기 위한 노력이 심화될 것으로 전망된다. 현재 미국과 일본 간에 자동차 시장개방과 농산물 시장개방을 두고 최종 합의도출을 위해 노력하는 것으로 알려지고 있다. 중간선거 이후 공화당이 미 의회의 상하 양원을 모두 장악하면서 미 의회가 TPP 협상 타결을 위한 무역촉진권한(Trade Promotion Authority, TPA)을 오바마 대통령에게 줄 것인지가 현재 TPP 협상 진전의 가장 큰 관건이다. 공화당이 다수를 차지한 의회가 내년 상반기까지 TPA 권한을 승인하는 정치적 합의를 이루어내지 못할 경우 TPP 협상 타결은 오바마 정권에서는 사실상 어려울 것이다. 미국 의회가 곧 대선 국면으로 진입하게 되면서 TPP와 같은 대규모 무역협상을 추진할 정치적 추동력을 상실하게 될 것이기 때문이다. 그러므로 내년 상반기 중 미국 의회에서 TPA 승인에 관한 논의의 진전 여부에 따

라 TPP협상의 성패가 좌우될 여지가 크며 미국과 중국 간의 상호견제와 대립 상황도 미국 의회에서 TPP 지원에 중요한 변수가 될 것으로 보인다.

〈그림 6〉 세계통상체제 FTA 경쟁 상황



〈그림 6〉에서 보는 바와 같이, 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement, NAFTA)를 통해 북미대륙 차원에서 산업과 경제통합을 추진하던 미국은 일본을 포함한 12개국 간의 TPP로 이를 확대하고 있는데, 사실상 EU와 NAFTA가 FTA를 추진하고 있고 일본이 EU와 FTA를 추진하고 있다. 또한 서비스 부문에 대한 FTA 협상인 서비스무역협상(Trade in Services Agreement, TISA)에는 미국 및 TPP 회원국들과 EU가 모두 참여하고 있다. 이와 같은 선진국 중심의 경제블록화 현상에 중국, 러시아, 인도, 브라질 등이 포함되지 않고 있는 상황은 주목할 부분이다. 2015년에는 선진국들과 개도국들 간의 경제블록화 현상이 보다 본격화될 전망이다.

이러한 차원에서 미국은 TPP 협상의 실질적인 진전이 이루어지지 않는 경우에는 현재 진행 중인 EU와의 범대서양무역투자동반자협정(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 협상에 보다 주력할 소지가 있다. TTIP은 기존의 세계통상체제 양대 축이었던 미국과 EU가 FTA를 추진하는 만큼 사실상 새로운 국제통상규범을 창출하는 심대한 경제협력 협정이다. 문제는 다양한 분야에서 미국이 EU가 독자적인 규범 체계와 방식을 고수하면서 규제통합을 추진하고 있다는 점이다. 2015년에는 협상에 대한 논의가 좀 더 심화될 수는 있겠으나 실질적인 타결에 근접하기에는 한계가 있을 것으로 예상된다.

EU가 일본과 추진하는 FTA의 성사여부는 미국-일본 간의 TPP 협상의 전개에 따라 매우 가변적이다. EU가 한-EU FTA 협상 당시 한-미 FTA 협상에 기초하여 'KORUS Parity' 원칙에 의거하여 협상을 전개한 상황을 감안하면, TPP 협상이 타결되는 경우 이를 기초로 일본과의 FTA를 진행할 소지가 매우 높다. 또한 EU-일본 FTA 협상 타결과 발효도 TPP 협상의 진전 상황과 연동할

공산이 크다.

끝으로, 2015년에 주목할 만한 FTA 협상은 미국 및 EU 주도로 진행되는 TISA 협상이다. 현재 진행되는 TPP 협상에서 진전을 이루기 어려운 경우 미국은 서비스 최대수출국으로서 TISA로 대외통상협상의 초점을 옮길 공산이 크다. 미국, EU 등 서비스부문이 잘 발달되어 있는 선진국들은 물론이고 현재 TISA에 자발적으로 참여하고 있는 한국과 같은 개도국들도 국내 규제개혁의 일환으로 서비스시장 개방을 추진하고 있는 상황을 고려할 때, 산업 전체를 포괄하는 FTA들보다 서비스 부문의 FTA 협상인 TISA에 합의할 가능성이 높다.

■ WTO체제의 전망

2001년 개시된 도하협상은 2013년 12월 발리 각료회의에서 회원국들 간에 주목할 만한 합의를 도출하였다. 그러나 지난 7월 말 인도의 반대로 가장 중요한 합의로 간주되던 무역원활화협정의 타결이 무산된 바 있다. 그러나 2014년 11월 G-20 정상회의를 계기로 미국과 인도가 합의함에 따라 조만간 동 협정이 공식적으로 WTO에서 채택될 가능성이 매우 높아졌다. 실제로 합의가 도출되는 경우 무역원활화 규범의 설립을 통한 WTO의 중요한 진전이 이루어질 전망이다.

또한 IT제품의 교역을 무관세화 하는 기존의 정보통신협정(Information Technology Agreement, ITA)을 확대하는 ITA II 협상이 본격화될 것으로 전망되며, 환경상품에 대한 무관세 교역을 규정하는 소위 환경무역협정(Green Trade Agreement, GTA)도 좀 더 실질적인 진전을 이루게 될 것으로 전망된다.

주요지역 정세

동북아시아

과도기적 불안정성 증가

동남아시아

전략적 불신 속에 전술적 친중 노선

중동

과거로의 회귀?

동북아시아: 과도기적 불안정성 증가

2015년 동북아시아 지역은 현상변경세력 대(對) 현상유지세력이 충돌하면서 동시에 현상변경 세력 간의 내부갈등도 발생할 것으로 전망된다. 역내 국가간 견제와 경쟁 국면이 지속되면서 2015년 동북아 지역은 새로운 세력균형을 찾아가는 과도기적 불안정성의 시기를 맞이할 것으로 보인다.

북핵 및 북한문제를 둘러싼 새로운 이합집산

동북아 지역의 안정과 평화에 가장 직접적이고 심각한 위협을 주고 있는 것은 북핵문제를 포함한 북한문제다. 지난 1년간 북한문제는 더욱 복잡해지고 북한의 대량살상무기 능력은 고도화되었다.

〈표 1〉 북한 미사일 시험발사 일시

날짜	미사일 종류	단/중/장
2014.02.21	KN-02 또는 신형 방사포 추정 4발	단거리
2014.02.27	스커드 계열 / 신형 방사포 추정 4발	단거리
2014.03.03	스커드 - C형 추정 2발	단거리
2014.03.04	240mm 구형 방사포 3발 300mm신형 방사포 4발 (KN-09)	단거리
2014.03.16	FROG 로켓 추정 25발	단거리
2014.03.22	FROG 로켓 추정 30발	단거리
2014.03.23	FROG 로켓 추정 16발	단거리
2014.03.26	노동 계열 탄도 미사일 2발	중거리
2014.03.31	해안포 / 방사포 500여발	단거리
2014.04.29	해안포 50여발	단거리
2014.06.26	KN-09 추정 3발	단거리
2014.06.29	스커드 계열 추정 2발	단거리
2014.07.02	KN-09 추정 2발	단거리
2014.07.09	스커드 계열 추정 2발	단거리
2014.07.13	스커드-D 또는 스커드-ER 2발	단거리
2014.07.14	방사포 / 해안포 100여발	단거리
2014.07.26	스커드 계열 추정 1발	단거리
2014.08.14	KN-02를 개발한 신형 발사체 또는 스커드 5발	단거리

날짜	미사일 종류	단/중/장
2014.09.01	KN-02를 개발한 신형 발사체 또는 스커드 1발	단거리
2014.09.06	신형 발사체	단거리
2014.10	Kh-35 '우란'(사거리 130km) 등 신형 대함 순항미사일이거나 KN-02 계열의 신형 단거리 탄도미사일(사거리 240km)일 가능성	단거리

2013년 12월 장성택 처형 이후 중국과 북한 간의 관계가 급속히 냉각되면서 2014년 중반까지 6자회담 관련국들 간의 대북공조가 잘 이루어지는 듯하였다. 그러나 2014년 5월 22일 일본 아베 정부와 북한 간 납북자문제 해결을 위한 합의가 이루어지면서 대북공조에 균열이 생기기 시작했다. 여기에 더하여 2014년 11월 이후 북한과 러시아와의 관계 개선 움직임이 매우 활발히 진행됨에 따라 대북정책 공조에서 또 하나의 장애물이 발생하였다. 북한과 러시아 간에는 미국이라는 공동의 '적'이 있기 때문에 양국 간 협력과 관계 개선은 지속될 것으로 예상되며, 그 결과 북핵 및 북한문제 해결에서 주변부에 위치하고 있던 러시아의 영향력이 상대적으로 증가할 것이다.

결국 북핵문제 관련국들 간의 입장충돌과 공통분모의 부재로 인하여 북핵문제의 해결이 더욱 어렵게 될 것으로 예상된다. 미국은 강력한 대북제재를 선호하고 비핵화보다는 비확산에 더 중점을 두고 있는 한편, 중국은 북중관계가 악화되었음에도 유연한 접근을 통해 북한을 대화와 협상의 장으로 끌어내자는 입장을 고수하고 있다. 일본은 핵문제와 납치자문제의 분리 처리를 추구하고 있고, 한국은 비핵화를 강조함과 동시에 남북관계 개선을 희망하고 있다. 러시아는 외교적 고립 탈출의 일환으로 북한의 입장을 지지하는 상태이다.

2015년을 경과하면서 6자회담의 재개 가능성은 갈수록 낮아지고 반대로 북한의 핵과 미사일 능력의 고도화와 다변화가 진행되어 동북아 지역 안보체제에 큰 변화가 올 것으로 전망된다.

미국과 중국, 조정과 경쟁의 이중적 관계

미국과 중국 모두 상호 갈등이나 대결보다 관리와 조정에 중점을 두는 정책을 추진할 것으로 예상된다. 2015년에는 동아시아에 대한 미국의 외교적 활동과 행보가 2014년에 비해 강화될 것으로 보인다. 미국은 아시아 회귀 정책 혹은 재균형 전략에 대한 동아시아 지역 국가들의 신뢰를 회복하고자 노력을 경주할 것이다. 그리고 동맹 국가들의 협력과 기여를 강조하면서 기존 동맹 체제를 기반으로 하는 지역구도 유지·강화를 시도할 것으로 보인다.

미국은 동시에 중국과의 협력을 더욱 중시할 것이다. 내부적으로는 중국문제에 대한 중·장기적인 정책을 좀 더 심각하게 고민할 것으로 보인다. 우선 동맹체제를 강화하기 위한 조치들을 적극 추진할 것이며, 특히 일본과의 협력을 한 단계 격상시킬 것으로 전망된다. 나아가 한일관계 개선 그리고 한·미·일 3국 안보협력을 지속적으로 강조하면서, 특정한 부분, 특히 미사일방어와 관련된 부분에서 실질적인 협력을 모색할 가능성이 매우 높다. 한국에게는 지역안보와 세계안보에 대한 기여를 강조할 가능성도 있다.

중국도 보다 전방위적이고 세련된 공세전략을 펼쳐 나갈 것으로 예상된다. 2013년 신형대국관계, 2014년 아시아안보포럼, 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank,

AiIB), 아시아-태평양 자유무역협정(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) 등을 제시하면서 새로운 지역질서 구축을 위한 포석을 깔고있다. 2015년은 이와 같은 제안들을 보다 구체화하고 이행해나가는 첫해가 될 것으로 보인다. 이는 궁극적으로 미국 중심의 지역질서를 장기적으로 변화시켜 나가고자 하는 것을 의미한다. 물론 중국은 미국에 도전할 의사가 없고 그럴 능력도 없다는 점을 강조하며 중국 부상에 따른 우려를 불식시키려 할 것이나, 이면에서는 중국 중심의 지역질서와 구도를 만들어가기 위해 부단히 노력할 것으로 예상된다. 이러한 차원에서 중국은 미일동맹 강화에 지속적으로 이의를 제기하고 한국이 미국의 미사일 방어체제를 도입하는 것에 대해 반대입장을 분명히 하면서 한·미·일 3국 안보협력에 대한 견제를 계속할 것으로 예상된다.

미국과 중국의 상호견제와 경쟁은 한국에게 계속 부담이 될 것이다. 미국과 중국 모두 한국을 끌어들이거나 최소한 상대의 진영에 편입되는 것을 방지하기 위해 압박과 회유 혹은 유혹의 손길을 보낼 것으로 예상된다. 이는 역설적으로 미국과 중국 모두 한국을 필요로 하고 있기 때문에 오히려 한국의 전략적 가치를 높이고 활동 공간을 확보할 기회가 될 수도 있다. 문제는 이러한 전략이 자칫 잘못하면 미국과 중국 양쪽으로부터 비난을 받는 결과를 가져올 수도 있다는 점이다.

■ 중국-일본, 현상변경 위한 경쟁·갈등 심화

중국과 일본 관계는 더욱 악화될 것이다. 중국과 일본 모두 ‘강력한 국가’와 ‘과거의 영광 회복’을 꿈꾸고 있다는 점에서 두 국가 모두 현상변경세력의 특성과 성향을 더욱 강하게 나타낼 것이다.

중국의 시진핑 주석은 국내 정치기반을 더욱 공고히 하기 위해 반(反)부패운동을 추진함과 동시에 대외정책에 있어서 공세를 강화할 것으로 예상된다. 일본의 아베 수상 역시 약화된 국내 정치기반을 만회하기 위해 대외정책을 보다 보수적이고 공세적으로 끌고 갈 가능성이 높다. 특히 2015년이 제2차 세계대전 종전 70주년이어서 종전을 어떻게 해석하느냐 하는 문제를 놓고 중국과 일본이 충돌할 것으로 예상된다. 결국 중국과 일본 간의 지역패권 경쟁이 종전 70주년을 맞이하여 오히려 더욱 격화될 것으로 보인다. 중국은 과거사 문제를 중심으로 ‘일본 때리기와 고립’을 지속하는 반면 일본은 ‘중국위협론’을 부각시키며 중국을 견제하기 위한 외교적 노력을 기울일 것으로 예상된다.

중국과 일본은 세계를 상대로 공공외교를 강화하면서 자국의 입장에 동조하는 세력을 확보하기 위한 경쟁을 펼칠 것이다. 한국도 물론 양국 외교의 중요한 대상이다. 중국은 역사문제에 있어서는 양국이 협력해야 한다는 점을 지속적으로 강조하면서 한국을 끌어들이기 위한 노력을 지속할 것이다. 반대로 일본은 기본조약 50년의 의미를 부각하면서 새로운 50년을 같이 설계해야 한다는 미래지향적 접근을 강조할 것으로 예상된다. 이는 2015년 내내 한국외교의 큰 부담과 고민거리가 될 것이다.

■ 영토·영해 문제와 민족주의 대립의 증대

한·중·일 3국 관계는 영토·영해문제를 둘러싸고 지속적으로 갈등 양상을 보일 것이다. 특히

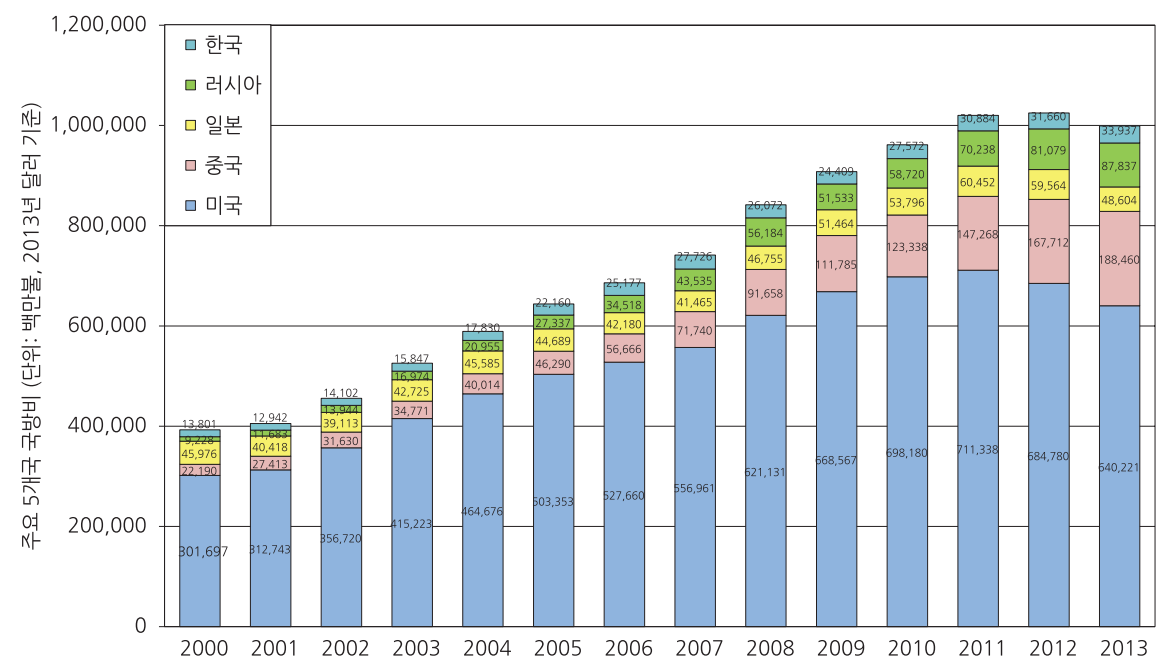
제2차 세계대전 종전 70주년을 맞이하여 전후체제에 대한 비판과 시정을 요구하는 욕구가 분출하면서 관련국들 간의 갈등이 고조될 것으로 예상된다.

국교정상화 50주년을 맞는 한국과 일본은 위안부문제를 제외하고도 2월로 예정되어 있는 시마네현의 다케시마의 날 행사로부터 시작하여, 역사교과서 검·인증, 야스쿠니 신사 참배, 외교백서, 방위백서 발표 등으로 인해 갈등 국면이 지속될 것으로 예상된다. 중국과 일본 간 센카쿠 열도(다오위다오)를 둘러싼 갈등은 제한적인 차원에서나마 물리적 충돌 가능성도 배제할 수 없을 것으로 보인다.

특히 일본 국내 정서가 더욱 보수우경화의 조짐을 보이면서 주변국들과의 영토·영해문제가 부각되고 국내정치적 목적을 위해 이용될 가능성이 매우 높다. 중국 내부에서도 민족주의적 정서가 더욱 강화될 것이다. 따라서 정부 대(對) 정부 간 갈등이 국민·사회 간 갈등으로까지 확산되어 국민감정이 악화되고 민족주의 간의 충돌이 확대되는 한 해가 될 것으로 예상된다. 이러한 상태에서 양국 정부의 현안 해결과 상황 관리 능력은 심각한 도전을 받을 것이다.

■ 미·일 군사협력 대(對) 중·러 군사협력

〈표 2〉 주요 5개국 국방비



출처: 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 데이터베이스

역사문제를 둘러싼 중국-일본 그리고 한국-일본의 갈등과 마찰이 지속되는 가운데 군사적 측면에서도 경쟁이 격화될 것으로 보인다. 중국과 일본은 지역 패권 장악을 위하여 서로에 대한 견제를 강화해 나갈 것이며 해·공군력 중심의 군사력 증강을 통한 힘의 투사능력 확장을 적극 추진할 것으로 예상된다. 또한 군사훈련을 확대하고 합동군사훈련을 포함한 타국과의 군사협력도

함께 증가할 것으로 전망된다.

〈표 3〉 주요 5개국 GDP 대비 국방비



출처: 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 데이터베이스

따라서 한반도 주변을 둘러싸고 군사적 긴장감이 점증할 것으로 보인다. 〈표 2〉와 〈표 3〉은 미국을 포함하여 동북아 국가들의 국방비와 GDP 대비 국방비를 보여주고 있다. 확실한 자료가 없는 북한의 국방비는 2013년 기준 75억~100억불 사이로 예상된다.

현행 미·일 방위협력지침은 개정 협의를 통하여 ‘인근지역’이라는 지리적 개념을 삭제하게 될 것으로 추정된다. 미국과 일본이 방위협력지침 개정 이후 이를 이행하기 위한 단계별 행동과 조치를 시행에 옮기기 시작하면 이러한 움직임에 대해 중국이 매우 민감하게 반응할 것이다. 중국은 지침 개정과 그 이행 작업에 대해서 비판적인 입장을 보일 것이며 그에 맞추어서 군사적 움직임을 강화할 것으로 예상된다. 이에 따라 동중국해에서의 긴장이 증가할 가능성이 높다. 또한 중국은 러시아와의 군사협력을 더욱 강화하고 합동군사훈련도 실시할 가능성이 매우 높다.

■ 한·중·일 3국 협력의 재가동 가능성

긴장과 갈등 상황 속에서도 2014년 후반부 베이징 APEC회담을 전후로 한·중·일 3국 협력이 가능성을 보이기 시작하였다. 문제는 과연 한·중·일 3국 정상회담이 개최될 수 있을지 여부인데 그 가능성은 매우 낮은 것으로 보인다. 일종의 ‘정상회담이 없는 정상화’가 지속될 것으로 예측된다.

한국은 기능적 이슈를 중심으로 한 ‘소(小)다자협력’ 위주의 동북아 평화협력을 추진하고 있다. 2015년에는 특정 이슈를 중심으로 하는 실무 차원의 한·중·일 3국 협력이 재개될 가능성이 높다. 그러나 이와 같은 실무적·기능적 협력이 3국간 정치관계를 전면적으로 회복시키고 진전시키는 데에는 한계가 있을 것이다.

동남아시아: 전략적 불신 속에 전술적 친중 노선

2014년 한해를 장식하는 마지막 주요한 외교행사는 12월 11일부터 12일까지 열린 한-아세안 특별정상회의였다. 2009년에 이어 두 번째 열리는 이 특별정상회의는 한국이 동남아 국가의 연합인 아세안과 교류·협력 관계를 시작한지 25주년을 기념하는 정상회의다. 경제·정치·안보 차원에서 그리고 사회·문화적으로 한국과 아세안의 관계는 지난 25년간 지속적으로 깊어져왔고 이번이 없는 한 앞으로도 그럴 것이다. 2015년은 아세안이 한국외교의 더욱 중요한 변수로 떠오를 것이다.

■ 중국의 대(對)동남아 접근 강화: 당근과 채찍

2015년 아세안과 중국의 동남아 관계에는 세 가지 관전 포인트가 있다. 첫째, 미국 변수의 약화 속에서 아세안을 놓고 벌어지는 경쟁에서 중국의 상대적 우위, 둘째, 채찍과 당근이라는 두 가지 방법으로 아세안에 접근하는 중국의 전략의 성공여부, 셋째, 이런 중국의 전략에 대한 각 국가의 경제 상황, 최근 중국과의 관계, 남중국해 문제에 따라 달리 나타나는 대응의 양태 등이다.

중국의 동남아 정책은 2013년을 기점으로 이전의 공세적(assertive)인 모습을 많이 감추고 경제적 매력공세(charm offensive)를 강화하고 있다. 그러나 1990년대 중국의 제 1차 매력공세와 비교해 보면 현재의 매력공세는 당근과 채찍을 동시에 가지고 있고 다자보다는 양자적 관계를 더욱 강조하고 있다.

중국은 2010-2012년 남중국해에서 갑작스럽게 자기주장을 강화하면서 ‘미국의 재균형 정책’과 충돌하고 ‘동남아 국가들의 대중(對中) 경계 강화 현상’을 유발시켰다. 이는 결국 중국의 대(對)

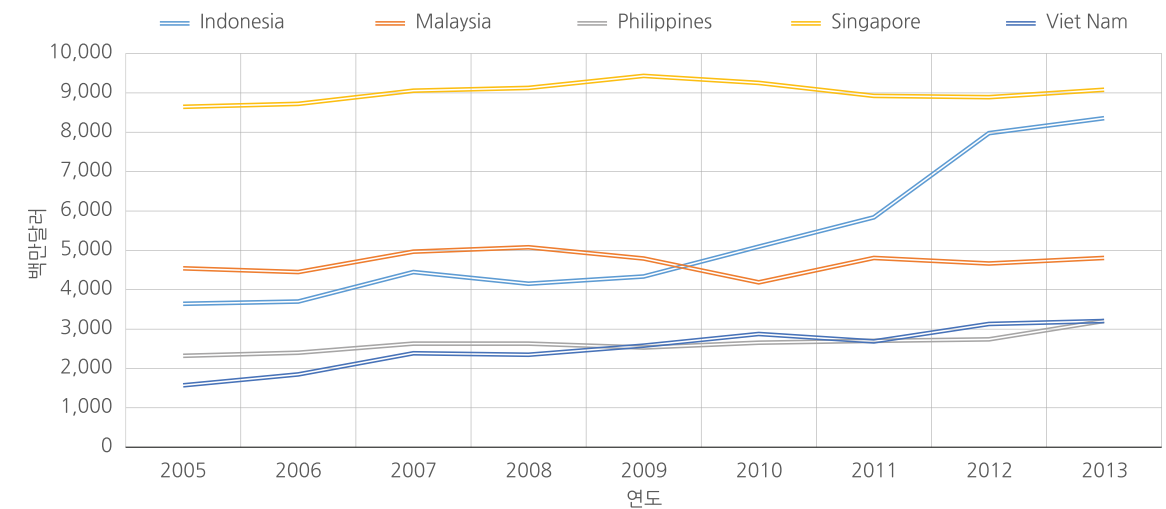
〈표 4〉 주요 5개국 GDP 대비 국방비

(단위: 백만 달러)

국가	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
중국	71,496	83,928	96,782	106,640	128,734	136,239	147,268	159,620	171,381
인도네시아	3,643	3,699	4,448	4,150	4,336	5,092	5,838	7,975	8,356
말레이시아	4,544	4,447	4,965	5,078	4,793	4,187	4,807	4,664	4,809
필리핀	2,322	2,401	2,630	2,630	2,532	2,657	2,701	2,739	3,208
싱가포르	8,645	8,718	9,055	9,126	9,430	9,250	8,921	8,890	9,077
베트남	1,572	1,850	2,386	2,350	2,581	2,878	2,686	3,128	3,205
인도	36,054	36,225	36,664	41,585	48,963	49,159	49,634	49,459	49,091
호주	21,414	22,562	23,947	24,820	26,676	27,006	26,610	25,555	24,638

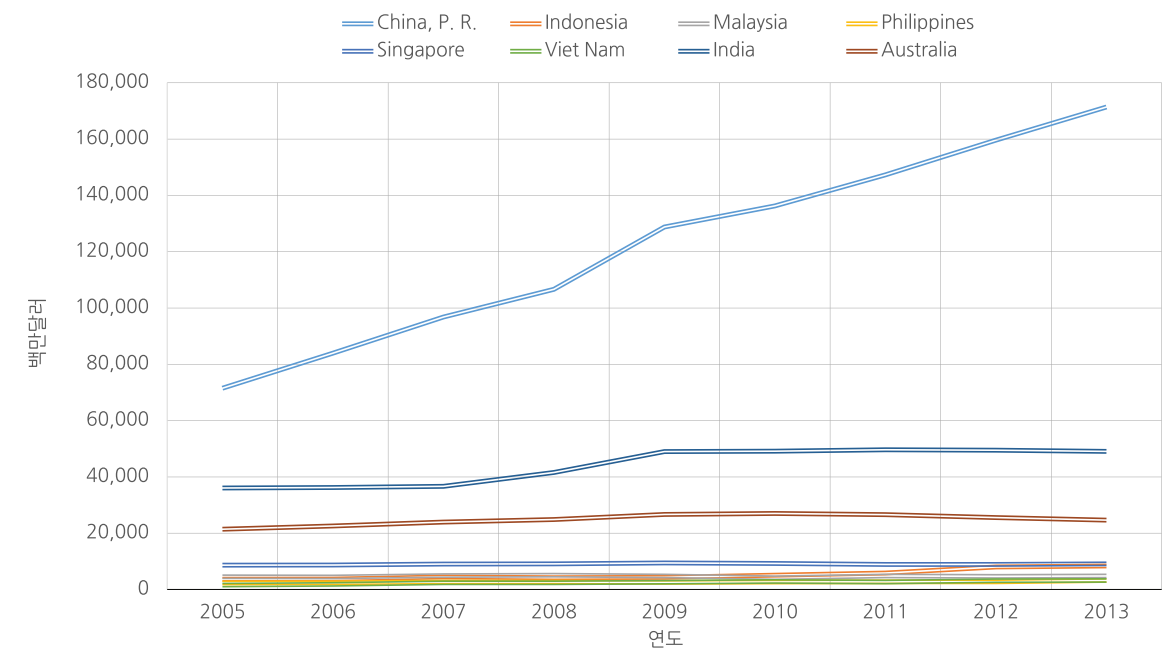
출처: 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 데이터베이스

〈그림 7〉 동남아 주요국 최근 군비증강 추세



출처: 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 데이터베이스

〈그림 8〉 남중국해 문제 관련국 군비 증강 추세



출처: 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 데이터베이스

주변부 정책에 부담으로 작용했다. 이에 대한 반성으로 2013년 이후 중국은 대(對)아세안 정책에 있어서 보다 유화적인 자세를 취하고 있다. 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 제안, 개별 국가와의 경제협력 강화 등을 통해서 보다 협력적인 모습을 보이면서 동남아 국가들의 불안을 달래고 있다.

그러나 다른 한편으로 중국은 ‘채찍’도 동시에 사용하고 있다. 필리핀과 남중국해 분쟁 당시

중국이 보여준 필리핀에 대한 경제적 압력 행사는 채찍의 대표적인 예이다. 중국은 남중국해에서의 권리 주장과 이를 뒷받침할 행동을 장기적인 차원에서 꾸준히 진행할 것으로 보인다. 특히 저강도 행동(해상 구조물 설치 등)을 통해서 남중국해에서 중국의 지분을 조용히 넓혀가는 시도를 주목할 필요가 있다. 이전과 같이 군사력을 앞세우고 큰 소리를 내는 대신 천천히 그리고 로우-키(low-key)로 이런 작업들을 진행할 가능성이 높고, 이에 대해서 동남아 국가들은 적극적으로 대응하지 못할 가능성이 크다.

아울러 중국은 더 이상 ASEAN+3나 동아시아 정상회의(East Asia Summit, EAS)와 같이 아세안 등 다른 국가들이 기본 질서를 구축한 다자협력에 관심을 기울이지 않을 것이다. 대신 동남아 국가 혹은 주변 국가와의 양자관계를 통해서 협력 강화 혹은 문제 해결을 꾀할 것이다. 중국은 AIIB나 아시아 교류 및 신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence Building in Asia, CICA) 등 중국이 만든, 중국적 질서를 위한 다자협력에 관심을 보이고 있고 이러한 경향은 더욱 강화될 것이다.

■ 미국의 대(對)동남아 밸런싱의 한계

중국과 아세안 관계에서 중요 변수가 될 수 있는 것이 미-아세안 관계다. 현재 미국의 대(對)아시아 접근 정도나 방향을 볼 때 당분간 동남아 지역에서는 중국의 우위가 이어질 것으로 보인다. 2010년을 전후로 미국이 재균형 정책을 선언 할 때만 해도 중국과 미국의 경쟁 사이에서 동남아 국가들의 전략적 입지는 비교적 넓었다. 그러나 이후 미국의 재균형 정책이 군사적 양자관계강화에 집중되는 모습을 보이는 한편 미국 외교정책이 중동의 수렁에 깊숙이 빠져들면서 동아시아에서 미국의 위상은 중국에 비해 상대적으로 밀리고 있다.

■ 동남아 국가들의 전술적 친중(親中) 노선

이런 상황에서 동남아 국가들은 전반적으로 중국과 큰 문제를 일으키지 않으려고 하면서 중국의 경제적 매력공세를 최대한 활용하려는 방향으로 나아갈 것이다. 특히 중국이 제시한 AIIB를 통해서 경제적 이익을 얻을 수 있는 국가들은 AIIB에 매우 적극적으로 찬성을 할 것이고, 그렇지 않은 동남아 국가들 역시 AIIB를 통한 아세안 연계성(ASEAN Connectivity)의 확대를 위해 긍정적인 자세를 보일 것이다.

전체적으로 봤을 때 미국의 재균형 정책 초기에는 동남아 국가들의 대(對)중국 정책 스펙트럼이 적대적-중립-우호적으로 넓게 펼쳐졌었다면, 지금은 중립-우호적으로 다소 좁아지고 있다. 아세안 개별 국가들의 대(對)중국 정책은 주로 1) 자국과의 경제관계와 국내 경제 구조, 2) 기존 관계의 연속성, 3) 남중국해 영토 분쟁에서의 이해관계에 따라 조금씩 달라지는 모습을 보인다.

개별 국가들의 경향을 보면 우선 남중국해 문제로 직접적 갈등 관계를 유발할 수 있는 베트남과 필리핀의 경우 중국의 특별한 도발이 없다면 새로운 갈등을 일으키거나 도전적 자세를 취하지 않고 관망하는 자세를 취할 것으로 보인다. 말레이시아와 태국은 지금까지 중국과 비교적 우호적인 관계를 유지해왔으며 이런 관계를 지속하려 노력할 것이다. 베트남, 필리핀, 말레이시아, 태국 모

두 자국 경제 구조상 중국과 밀접한 경제협력을 유지할 필요가 있다. 라오스와 캄보디아의 경우 전통적인 친중 국가이자 중국이 제시한 AIIB로부터 인프라 건설 등에 있어서 혜택을 가장 크게 볼 수 있으므로 중국에 가장 우호적인 태도를 취할 것으로 보인다. 한편 미얀마의 경우 정치개혁 이후 친중 국가에서 친미 혹은 적어도 중립국가로 변모하려 노력하고 있다. 2015년에는 매우 중요한 총선을 앞두고 있어 눈에 띄게 두드러진 외교적 행보 보다는 국내 문제에 집중할 것으로 보인다. 인도네시아는 최근 취임한 조코 위도도(Joko Widodo) 신임 대통령의 외교정책 노선이 아직은 확실히 드러나지 않았으나, 신 행정부 특성상 중국 관계를 무난하게 관리하려 노력할 것으로 예측된다.

■ 중국은 아세안이 가진 전략적 불신을 극복할 수 있을까?

〈그림 9〉 아세안을 둘러싼 주요국 지도자간 관계 기상도



〈아세안을 둘러싼 주요국 지도자간 관계 기상도〉

- 왼쪽 위로부터 1) 아베 총리와 시진핑 주석 (2014 APEC), 2) 오바마 대통령, 호주의 토니 애벗 총리, 아베 총리 (2014, G20), 3) 인도의 모디 총리와 아베 총리 (2014, 모디 총리 방일), 4) 모디 총리, 애벗 총리, 그리고 오바마 대통령 (2014, G20)

* 사진의 포즈를 취한 지도자들의 표정에서 현재 아세안을 둘러싼 지역 지도자들간의 관계, 그리고 전략적 연대를 읽을 수 있다.

* 일본과 중국, 그리고 그 연장선상에서 중국과 미국은 불편한 관계에 있음을 엿볼 수 있고, 미국-호주-일본-인도 간의 관계는 매우 우호적으로 보인다.

출처: 1 재팬타임즈 (The Japan Times) 2 재팬타임즈 (The Japan Times) 3 한스 인디아 (The Hansindia)
4 인디언 익스프레스 (The Indian Express)

그럼에도 불구하고 아세안의 전반적 친중 분위기 확산을 아세안의 대(對)중국 경도로 해석할 수는 없다. 앞서 언급한 아세안 국가들의 대(對)중국 관계 개선 및 강화, 그리고 친중의 방향은 전

략적 차원의 움직임이라기보다는 전술적인 차원의 움직임이라고 할 수 있다. 중국의 경제적인 지원이 단기간에 아세안 국가들의 중국에 대한 전략적 의심을 해소할 수 있을 것이라고 보기는 어렵다. 더욱이 남중국해에서 여전히 크고 작은 사건들이 발생하고 이로 인한 갈등이 잠재되어 있는 상태에서는 더욱 그렇다. 나아가 강대국과의 관계에서 어떤 쪽으로도 경도되지 않고 필요한 이익만을 최대한 확보하는 전략을 통해 오랫동안 이익을 취해왔던 아세안의 입장에서는 특정 강대국에 편승하는 전략을 쉽게 택하지 않을 것이다.

미국이 아세안 국가들에게 충분한 확신을 주고 있지 못한 것은 사실이지만, 아세안 입장에서는 중국 견제를 위해 노력하고 있는 일본과 인도 등의 국가들을 전략적으로 활용할 수도 있을 것이다. 그렇지 않아도 일본은 미국을 대신하여 동남아에서 중국의 영향력 확대를 억제하고자 이 지역 국가들에게 적극적으로 다가가고 있다. 일본은 특히 갈등의 소지가 많은 해양 문제를 집중적으로 거론하면서 필리핀, 베트남 등 남중국해에서 중국과 대립각을 세우고 있는 국가들에 접근을 하고 있기 때문에 중-아세안 관계의 한 변수가 될 수 있을 것이다. 결국 1~2년의 단기적 전망을 보면 아세안이 중국으로 경도되는 듯한 인상을 줄 수 있지만 보다 장기적으로 볼 때 중국은 아세안 국가들이 중국에 대해서 가지는 전략적 불신을 쉽게 해소시키지 못할 것으로 보인다.

■ 한-아세안 협력의 전략적 방향

미국과 중국 사이에 아세안을 둘러싸고 벌어지는 경쟁은 아세안의 전략적 가치를 입증한다. 중국의 대(對)아세안 유화정책이나 미국의 재균형 정책은 모두 아세안을 자신의 편으로 끌어들이려는 노력이다. 최근 미국의 재균형 정책이 자원 부족과 의지 약화로 어려움을 겪고 있는 사이 호주와 일본 등 미국의 동맹 세력들이 이를 대리하고 있는 상황이다. 이로써 미국을 대리한 일본과 중국의 경쟁이 아세안을 무대로 펼쳐지고 있다. 아세안의 입장에서 볼 때 이런 상황은 자신의 전략적 레버리지를 최대한 활용하여 강대국으로부터 양보와 이익을 확보할 수 있는 기회이다.

그러나 이는 동시에 아세안이 중국과 미국의 교차압력 하에 있음을 뜻한다. 중국의 경제력에 아세안의 경제적 미래가 좌우된다고 할 수 있다. 이미 아세안 국가의 경제는 중국 경제에 크게 의존하고 있으며 중국의 경제 성장에 아세안 경제 성장의 미래가 달려 있다고도 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 중국이 남중국해에서 보여주는 자기주장 강화는 아세안 국가에게는 최고의 안보 불안 요소다. 따라서 아세안은 미국의 군사력과 안보 차원에서의 지원을 필요로 한다. 그러나 다른 한편으로는 미국의 군사-안보적 개입이 아세안 국가의 전략적 자율성 훼손으로 이어질지 모른다는 우려도 있다. 또한 미국은 아세안이 원하는 경제적인 자원을 제공할 수 있다는 확신을 심어주지 못하고 있다. 결국 경제는 중국에, 안보는 미국과 그의 동맹국에 의지하면서 전략적 자율성이 저하되는 딜레마를 겪고 있다.

그런 의미에서 한국과 아세안은 공통의 전략적 이해를 가지고 있다. 한국도 경제는 중국에, 안보는 미국에 의지해야 하는 상황에서 자율성을 위협받는 전략적 딜레마에 빠져있다. 나아가 아세안 국가들은 여타 강대국 보다는 한국을 보다 편한 안보협력 대상으로 여기고 있다. 그 단적인 증거가 2013년 말 한국과 아세안이 안보대화체 설립에 합의한 것이다. 주권문제에 극도로 민감한 아세안이 주권의 핵심적 사항인 안보 문제를 다룰 협의체를 아세안 역외국가와 수립한 것은 한국이 처음이다.

한국의 입장에서는 2014년 한-아세안정상회의에서 고조된 한국과 아세안 사이의 협력의 분위기를 한-아세안 안보협력으로 연결시킬 필요가 있다. 이는 지금까지 경제와 사회·문화 협력 위주로 형성되어 온 한국과 아세안 관계를 한 단계 업그레이드 시키는 계기가 될 수 있다. 나아가 한국과 아세안은 안보 대화를 통해 양자가 공통으로 직면한 전략적 딜레마를 해결하는데 힘을 합칠 수 있다.

〈그림 10〉 2014 한-아세안정상회의에 모인 정상들



출처: 〈청와대 포토〉, 청와대 웹사이트

구체적으로 한국과 아세안 안보대화는 세 가지 주제를 다룰 수 있다. 첫 번째로 지금까지 진행되어 온 비전통-인간안보 분야에서의 협력을 더욱 확대하는 것이다. 두 번째가 바로 앞서 언급한 지역의 전략적 상황에 대한 한-아세안 간의 공감대 형성과 공동 대처에 관한 협력이 될 것이다. 마지막으로 한국의 안보 이익에 핵심적이지만 아세안 국가들이 잘 이해하지 못하는 한반도 문제, 그리고 아세안 안보 이익에 핵심적이지만 한국이 나서기 꺼리고 있는 남중국해 문제와 같이 각자 안고 있는 고유의 안보 문제에 관한 상호 이해와 협력을 모색할 수 있다.

기존의 한-아세안 협력은 주로 경제협력만을 강조해왔다. 아세안에 대한 우리의 무역흑자, 아세안에 대한 우리의 투자를 중심으로만 한-아세안 관계의 의미를 찾아왔다. 여기에 최근 사회·문화적 교류가 활발해지면서 인적교류와 문화교류 요소가 첨가되었다. 이제는 경제와 사회·문화 교류를 넘어서 미국·중국·일본 등 어느 누구도 쉽게 접근하지 못했던 안보-전략적 협력 분야로 한-아세안 협력이 확장되어야 한다. 그 조건은 이미 성숙해 있다.

중동: 과거로의 회귀?

2015년 중동에서는 미국 주도의 국제연합전선이 벌어지고 있는 이라크·시리아 이슬람국가 (Islamic State of Iraq and Syria, ISIS) 격퇴전을 둘러싸고 역내외 갈등구조가 더욱 복잡해질 전망이다. 2014년 말 중간선거 이후 미국은 이라크에 비전투병력을 2배 증파함에 따라 오바마 정부의 대외정책 중심축은 아시아에서 중동 쪽으로 더 빠르게 옮겨갈 것이다. 이에 따라 60개 ISIS 격퇴 국제동맹국 가운데 한국을 포함한 30여 나라의 역할이 인도적 지원에서 군사 지원으로 곧 확대될 것으로 보인다. 하지만 대부분의 중동 동맹국들이 미국의 ISIS 격퇴 전략에 불만을 표시하고 있어 연합의 일사불란한 전력을 기대하긴 어려울 전망이다. 무엇보다 미국이 시리아 아사드 정권의 퇴진을 유보하고 이란과 전략적 협력을 꾀하고 있기 때문이다.

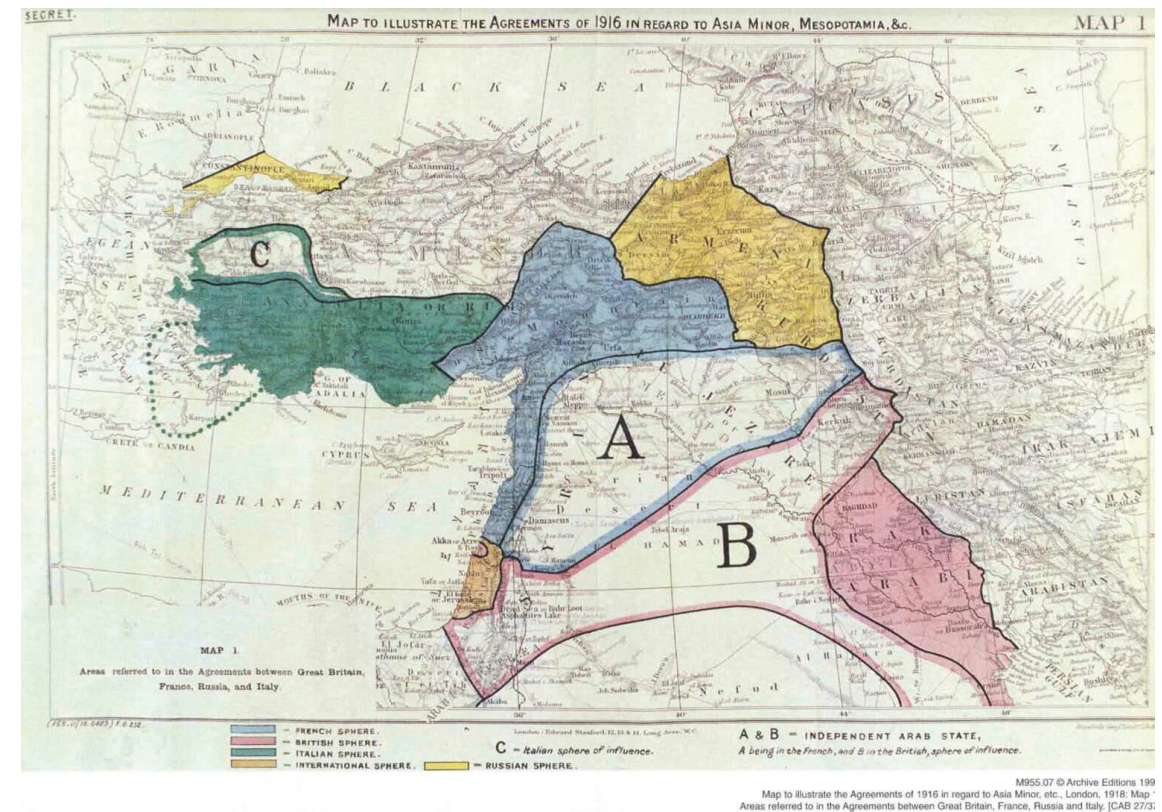
한편 미국은 이스라엘-팔레스타인 문제 역시 ISIS 격퇴전 구도에서 다루고 있어 이스라엘의 불만도 높아질 전망이다. 아랍 동맹국들의 도움이 절실한 미국은 네타냐후 이스라엘 총리의 최근 대(對)팔레스타인 강경정책에 대한 불편한 심기를 종종 드러냈다. 이스라엘의 보수 강경파들은 이에 반발하고 있으며, 팔레스타인과 갈등을 악화시킬 수 있는 '유대민족국가 기본법' 제정의 추진 강행으로 맞설 것이다. ISIS 격퇴전은 터키의 권위주의화, 이집트의 군부독재 회귀와 같은 매우 민감한 국내 정치의 향방에도 크게 영향을 미쳐 터키의 에르도안의 역량과 이집트의 엘 시시의 정통성에 대한 시험대로 작용할 것이다. 그러나 ISIS는 결국 내부의 조직의 내분과 순니 토착세력의 반발로 점차 쇠퇴할 것이고 간헐적인 대(對)서구 테러로 명맥을 유지할 것이다.

ISIS, 이제껏 본적 없는 새로운 지하디스트 테러단체

2011년 이라크 주둔 미군이 철수한 후 말리키 시아파 정부는 극심한 종파 분열을 부추겼고 순니파 극단주의 지하디스트 조직 ISIS가 급부상하기 시작했다. 사우디아라비아, 아랍에미리트, 카타르 등의 산유왕정이 시리아 내전에서 반(反)아사드 세력을 키우기 위해 무차별적으로 쏟아 부은 자금과 무기 역시 ISIS의 성장을 크게 도왔다. ISIS는 이제껏 아무도 본적이 없는 새로운 형태의 지하디스트 테러단체로서 종파 학살을 자행하며 이라크 북서부와 시리아 북동부를 장악하고 있다. 이들의 궁극적 목표는 제1차 세계대전 당시 영불(英佛) 제국주의의 이익에 따라 완성된 중동의 현재 국경선을 해체하고 단일 순니 이슬람 국가를 세우는 것이다.

ISIS는 공식 트위터 앱을 개발할 정도로 SNS를 즐겨 사용하며 연간 회계보고서를 발간하는 비즈니스 마인드를 갖고 있다. 암시장에서 원유를 팔고 외국인을 납치해 몸값을 받으며 주민들로부터 세금을 갈취하거나 은행을 털어 부를 축적하고 있다. 홍보 선전물을 영어로 제작하여 전 세계를 타깃 청중으로 삼고 있으며 실제로 조직원의 상당수가 서구 출신이다. 이들의 주된 적은 역내 세속주의 독재자도 서구도 아닌 시아파나 타 종교인이며 알카에다가 절연을 선언했을 정도로 폭력적이고 잔학무도하다. ISIS는 IS(이슬람국가), ISIL(이라크 레반트 이슬람국가), 또는 Daesh(이라크 레반트 이슬람국가의 아랍어 머리글자)라고도 불린다. 전문가들은 이들 극단주의 조직이 칼리프 국가 수립을 선포한 후 스스로를 칭하는 IS라는 용어 사용을 꺼린다.

〈그림 11〉 사이크스-피코 협정(Sykes-Picot Agreement) 지도



오늘 날 중동 국경선의 원형을 제공한 사이크스-피코 협정 지도. 제1차 세계대전 당시 영국과 프랑스는 비밀협정을 맺고 오스만제국의 영토를 A와 B로 나눠 각자의 관할 지역으로 삼기로 했다.

〈그림 12〉 ISIS 월간 리포트 표지



ISIS의 월간 리포트, “알라를 믿지 않는 자들이 만든 국경선 박살내기”라는 특집을 다루고 있다.

■ 전략적 불신: 미국과 이란, 사우디, 이스라엘, 터키

ISIS의 부상으로 인해 아시아 중시라는 오바마 정부의 외교정책 초점은 다시 중동으로 향하고 있다. 2014년 8월 미국이 이라크 북부의 쿠르드 자치지역 주변을 장악하고 있던 ISIS를 상대로 공습을 시작했고 영국, 프랑스, 호주, 캐나다, 벨기에, 네덜란드, 독일 등의 지원이 이어졌다. 9월에는 시리아에서 미국과 사우디아라비아, 아랍에미리트, 카타르, 바레인, 요르단의 순니 아랍 5개국이 ISIS 연합공습 작전을 펼쳤다. 이라크와 달리 시리아의 경우 정부 차원의 요청이 없었기 때문에 공습에 참여하는 동맹국의 수가 적었다. 아사드 정권을 지지하는 이란과 러시아는 시리아 정부의 승인을 얻지 않은 공습에 대해 국제법 위반이라며 비판적 입장을 취하고 있다. 2014년 말 60개 국제동맹국 가운데 20여 나라가 공습, 군 장비 공급, 군사고문단 파견 등 군사지원에 적극 참여하고 있다. 나머지는 구호품 보급 등 인도적 지원에 머물고 있지만 ISIS 격퇴전이 장기화 양상을 띠게 됨에 따라 군사지원 동맹국의 수는 조만간 더 늘어날 것이다.

그러나 반(反)ISIS 연합전선 내부에선 이란과의 협력, 아사드 정권의 퇴진, 시리아 쿠르드군 지원 문제를 둘러싸고 동맹국 간에 갈등이 불거지고 있다. 무엇보다 ISIS가 미국과 이란의 공동의 적으로 부상함에 따라 두 나라 사이에 전략적 협력을 둘러싼 물밑 대화가 진행되고 있기 때문이다. 미국이 지상군 투입을 미루고 있는 상황에서 이란은 전투부대를 즉시 파견할 수 있는 얼마 안 되는 나라이며 현재에도 이란 군사자문단이 이라크 시아파 민병대를 훈련시키고 있다. 미국과 이란의 협력 가능성은 2013년 이란에서 온건파 대통령 로하니가 당선되면서 가져온 변화 중 하나이다. 하지만 이란이 협력의 대가로 주요 6개국과의 핵협상에서 보다 유연한 최종 합의안을 요구한다고 알려져 사우디아라비아와 이스라엘의 반발을 사고 있다. 게다가 미국이 ISIS 격퇴에 우선 순위를 두며 아사드 정권의 축출에 대해 소극적 태도를 보이고 있어 역내 반아사드 동맹국들의 불만이 높아지고 있다. 친(親)아사드 세력인 중국과 러시아도 ISIS와 싸우는 이라크 정부에게 지원을 약속했고 미국은 이마저 환영하고 있다.

특히 가장 중요한 동맹국의 하나인 터키는 미국이 아사드 정권의 퇴진 목표를 잠정 보류한 것에 상당히 비판적이다. 반면 미국은 터키에게 쿠르드군 지원 확대와 지상군 투입을 종용하고 있다. 그러나 시리아 쿠르드 민주동맹당(Partiya Yekitiya Demokrat, PYD)의 군 조직인 인민수비대(Yekineyen Parastina Gel, YPG)는 친아사드 세력이며 터키와 미국·EU·NATO가 테러단체로 지정한 터키 쿠르드 노동자당(Partiya Karkeren Kurdistan, PKK)과 돈독한 관계를 유지하고 있다. PKK는 터키 내 쿠르드 독립국가의 수립을 목표로 1980년대 이래 터키 정부군을 상대로 무장투쟁을 벌여왔고 터키 안보에 있어 ISIS보다 더 큰 위협이다. 터키는 이라크 쿠르드 자치정부군 페쉬메르가와 자유시리아군만을 도와 ISIS와 아사드 정권 모두를 격퇴하는 것을 동맹의 목표로 삼아야 한다고 강력히 주장하고 있다. 2014년 8월 대통령으로 당선된 에르도안은 권위주의적 정국 운영과 부패 스캔들로 인해 나라 안팎에서 비판의 대상이 되고 있기 때문에 ISIS 격퇴전에서 터키의 성과가 그의 정치적 생명을 좌우하게 될 것이다.

■ 국제적 대(對)테러전에서 우리의 역할과 이해관계

한편 ISIS의 급성장은 조직 자체 내의 모순으로 인해 소강국면으로 접어들 전망이다. ISIS의

약진과 세력 확장은 사담 후세인 정권 하에서 조직과 제도 운영의 경험이 있는 행정 관료와 군 장교가 연대했기 때문에 가능했다. 그러나 아랍 사회주의자 바아트 당원들과 급진 교조주의 지하디스트는 태생적으로 공존하기 어렵다. 이 두 세력의 연대는 말리키 정부라는 공동의 적 때문에 일시적으로 유지되고 있을 뿐이다. 뿐만 아니라 ISIS의 화력 역시 오합지졸 이라크 정부군이 ISIS를 피해 퇴각하면서 버리고 간 최신식 미국산 첨단무기들로 무장했기에 가능했다. 같은 순니 무슬림 마저도 학살하는 ISIS의 극악무도함에 순니파 토착세력이 반발할 가능성도 높다. 국제연합전선의 ISIS 공습이 시작된 후 궁지에 몰린 ISIS는 자신들을 적극적으로 돕지 않는다는 이유로 순니 민간인들을 학살하기 시작했다. 10월 말 ISIS는 이라크 서부 안바르 주에서 순니 여성과 어린이들을 본보기로 처형함으로써 무슬림들의 공분을 샀다.

그럼에도 ISIS는 미국과 유럽 본토에 대한 테러 시도, 중동에 흩어져 있는 이들 시민의 납치와 암살을 멈추지 않을 것이다. 냉전 시기 국제 질서 하에서 힘을 보유한 쪽이 강대국이었던 냉전 이후에는 초국가 테러단체가 강대국을 상대로 힘의 정치를 주도하고 있다. 개방적인 사회 구조 하에서 자국 시민 보호의 의무를 중시하는 민주주의 국가는 테러조직의 공격에 원천적으로 취약할 수밖에 없고 ISIS와 같은 극단주의 테러집단은 이를 계속해서 전략적으로 활용할 것이다.

한편 한국은 ISIS 격퇴를 위한 국제연합전선의 일원으로서 11월 말 현재 이라크와 시리아에 총 6백 2십만 달러의 지원금을 약속했다. 한국과 마찬가지로 인도적 지원국 그룹으로 분류되어 있는 일본은 5천만 달러의 지원금을 약속했고 미일동맹의 강화를 위해 보다 적극적인 역할을 공언했다. 한국은 미국이 군사 지원을 요청할 경우 쿠르드 자치지역의 수도 아르빌에 비전투병력 지원을 집중할 것으로 예상된다. 아르빌은 2004년 이라크 전쟁 당시 우리 자이툰 부대가 파병되어 4년이 넘도록 평화유지와 재건 사업을 벌인 곳이며 현재 쿠르드 자치지역 곳곳에 석유공사·가스공사·포스코·쌍용건설 등의 우리 기업이 진출해있기 때문이다. 한국의 오랜 유대관계와 참여한 이해관계가 걸려있는 곳이 바로 이라크 북부의 쿠르드 자치지역이다. 따라서 한국은 국제동맹국의 책임을 다하고 한미공조를 다지며 우리 진출 기업의 안전을 확보하는 차원에서 쿠르드 자치지역에 대한 지원을 긍정적으로 준비해야 할 것이다.

한반도 정세

북한 및 남북관계

김정은 체제 원년과 4차 핵실험?

북한 및 남북관계: 김정은 체제 원년과 4차 핵실험?

■ 대내정세: 김정은 체제의 제도화 속 불안요인 상존

유훈통치의 탈피와 '김정은 조선'의 부각

2014년 한 해 동안 김정은은 자기중심의 권력구도, 즉 새로운 젊은 '수령'으로서의 입지를 굳히는 데 나름대로 성공한 것으로 판단된다. 2013년 말 일어난 장성택 숙청이 권력불안의 변수가 될 수 있다는 전망에도 불구하고 2014년 중 장성택 숙청의 후유증이 김정은 권력 기반에 부정적 영향을 미치고 있다고 볼만한 징후는 없었다. 이는 무엇보다 북한 정치의 구조적 특성에 기인한다. 북한에서 김일성 일가의 최고지도자를 몰아내는 것 혹은 그의 부재로 인해 급격한 권력의 변동이 생기는 일은 생각보다는 쉽지 않다. 이는 김일성과 김정일이 남겨놓은 독특한 통치이데올로기 때문이다. 원래 일반적인 공산주의체제에서는 전위대(前衛隊)로서 공산당 독재가 허용될 뿐 개인숭배나 1인 독재는 이단시될 수밖에 없다. 유물론(唯物論)적 시각에서 인간의 정신세계는 오류가 있을 수 있으며 1인이 모든 이들의 의사를 대변한다는 것 자체가 무리이기 때문이다. 김일성은 정권창건 이후 20년간의 권력투쟁을 거치면서 이를 뒤엎는 주체사상과 '수령론'을 만들어내었다. 철인(哲人)적 해안을 가진 결출한 지도자는 능히 인민을 올바른 길로 이끌 수 있다는 것이다. 김일성에서 김정일로 이어지는 혈연계승은 '혁명가계론'이라는 또 하나의 독특한 변형 이데올로기를 만들어내었다. '수령론'과 '혁명가계론'을 결합할 때 북한에서 최고지도자가 될 수 있는 조건은 분명해진다. 김일성의 가계여야 한다는 점이다. 북한에서 당의 실세이자 김정은의 후원자라고 거론되었던 장성택마저 한 순간에 숙청당하고, 2인자로서의 특권을 누리던 최용해도 김정은의 결정 하나에 자리가 내려앉을 수 있었던(총정치국장 경질) 가장 큰 이유가 바로 그들이 북한체제의 성격상 '깃털'일 뿐이기 때문이었다.

역설적으로 김정은의 권력기반 강화는 김정일이 생전 후계구도와 관련하여 구축했던 후원자 그룹을 파괴하는 데서부터 시작하였다. 2011년 12월 김정일이 사망하였을 때 김정은의 후원자 그룹은 인민군 총참모장 겸 당 군사위원회 제1부위원장이었던 이영호, 노동당 행정부장 장성택, 그리고 최용해였다. 이영호는 권력중심으로부터 완전히 제외되었고 장성택은 사형 당했으며 최용해도 군 총정치국장에서 해임됨으로써 과거와 같은 영향력을 발휘하기는 어려워졌다. 이러한 후원자 그룹의 파괴는 김정일이 애초 의도했던바(유훈)일 수도 있고 김정은의 독창적인 정치적 선택의 결과일 수도 있다. 분명한 것은 오히려 김정은이 이러한 조치를 통해(원하던 원하지 않든 간에) 3년 가까이 지속된 유훈(遺訓)통치를 탈피할 기반을 마련하였다는 것이다.

여전히 유교적 전통이 사회 각 부분에 남아 있는 북한에서는 2014년 말이 '3년간의 추모'가 끝나는 시점이다. 김정일이 1994년 김일성 사망 이후 3년이 지난 시점에서 '선군정치'라는 새로운 구호를 내걸었듯이 김정은 역시 2015년을 기점으로 새로운 자신의 시대를 개막하려 할 가능성이 크다. 2014년에 들어 '김정은 조선'이라는 표현이 자주 등장하기 시작하는 것 역시 이러한 시도의 일환으로 해석될 수 있다.

〈그림 13〉 2014년도 신년사 하는 북한 김정은 제1위원장



출처: 영국 인디펜던트(The Independent)

새로운 정치 이데올로기 도입 혹은 국방위원회 위상 하향 조정 가능성

2014년 동안은 주로 언어적 수사의 차원에서 이루어졌지만, 2015년에는 이러한 '김정은 조선'의 개막이 보다 구체적인 차원에서 구현될 가능성이 있다. 즉 김정일의 '선군정치'에 해당하는 김정은 스타일의 정치 이데올로기 혹은 제도의 도입 가능성을 점쳐볼 수 있다. 물론 기존 통치이데올로기에 대한 재해석은 그리 쉬운 것이 아니며 무엇보다 이것이 권위 있는 것으로 인민들에 의해 받아들여져야 한다. 과거 김정일이 아버지의 사상을(독창적인 것이든 주변 관변학자들의 작품이든 간에) 끊임없이 재해석했던 것과 비교할 때 불행히도 지금 북한에는 그러한 권위 있는 신탁(神託) 해석자가 존재하지 않는다. 짧은 후계기간을 고려할 때 김정은에게도 그러한 능력에 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 통치이데올로기의 개편은 김정은 시대의 실질적 개막에 필수적인 것이란 점에서 김정은은 이념 전문가들의 도움을 받아서라도 어떤 방향으로든 자신의 색깔에 맞는 새로운 통치이데올로기를 선보이기 위해 노력할 것이다.

이와 함께 이러한 통치이데올로기를 반영한 새로운 권력구도 재편이 이루어질 가능성이 있다. 2012년 북한은 헌법 개정을 통해 '국방위원회 제1위원장'이라는 새로운 명칭을 김정은에게 부여했지만, 이는 어디까지나 '선군정치', '국방위원회' 등 과거 유산의 연장선상에서 이루어진 미봉적 조치의 성격이 강하다. 김정은이 자기 나름의 새로운 색깔을 내기 위해서는 권력구도 역시 이에 걸맞게 개편하려 할 가능성이 크다. 이러한 관점에서 1972년 '사회주의 헌법'이 공포될 당시

〈표 5〉주체사상 체계의 형성과정

내용	제기 시기	배경
사상에서의 주체	당 선전선동원대회 (1955.12.28)	스탈린 사망 당 내 남로당파 숙청
경제에서의 자립	당 중앙위원회 전원회의 (1956.12.11)	대외원조 감소 당 내 반 김일성 움직임 고조
정치(내정)에서의 자주	당 중앙위원회 확대 전원회의 (1957.12.05)	공산권 내 개인숭배 반대운동 당 내 연안파, 소련파 타도
국방에서의 자위	당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의 (1962.12.10)	중·소 분쟁의 심화 미·소 공존 모색 한국의 5 16 군사정변
정치(외교)에서의 자주	제2차 당 대표자회(1966.10.05)	중·소 분쟁의 확대 비동맹 운동의 발전
유일사상체계 확립	당 중앙위원회 제4기 제15차 전원회의 (1967.05.28) 당 중앙위원회 제5기 제8차 전원회의 (1974.02.12)	김일성 1인 지배 체계 확립 김일성 개인숭배운동 전개
온 사회 주체사상화 강화	제6차 당 대회 (1980.10.10)	부자 세습 체제 공고화
주체사상, 선군사상의 유일지배이념화	제3차 당 대표자회 (2010.09.28)	3대 세습 체제 공식화
김일성-김정일주의의 유일지배이념화	제4차 당 대표자회 (2012.04.11.)	김정은 체제 출범

출처: 통일부, 〈2014년 북한 이해〉

의 권력구도를 주목할 필요가 있다. 이 헌법은 당·정·군의 최고수위로서 ‘국가주석’직을 설정하고 있었다. 국가주석 직위는 김일성 사후 사실상 사문화되었다가 1998년의 헌법 개정 때 정식으로 폐지되었다. 그러나 김정은이 2012년부터 외모나 통치 스타일에서 그의 할아버지 때의 것을 다수 차용했다는 점에서 이 직위의 부활 가능성이 크다는 점 역시 염두에 두어야 한다. 2009년의 헌법 개정을 통해 국방위원회의 위상은 상대적으로 다소 낮아졌다. 그러나 만약 2014년 중에 또 한 번의 권력구도 재편이 있다면 국방위원회의 위상은 더욱 하향 조정될 가능성이 크며 향후 김정은은 ‘국방위원회 제1위원장’이 아니라, 과거의 ‘국가주석’과 유사한 직위로 북한을 통치할 기반을 마련하려 할 가능성이 있다.

가속화될 선군정치의 탈피

김정은 시대에도 선군정치의 구호는 여전히 유지되고 있는데 이는 현재 북한의 사정상 군을 각 분야에 동원·활용하지 않고는 정권이나 체제의 유지가 어렵기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 정치 이데올로기로서 선군정치가 차지하는 비중은 줄어들고 있으며, 군부의 정치적 영향력 역시 축소 조정되는 추세에 있다. 이는 2014년 중 이루어진 군 총정치국장 인사에서도 볼 수 있다. 김정은은 최용해의 과도한 영향력 확장을 경계하기 위해 그를 총정치국장 직에서 해임했지만 그 직위를 맡은 것은 군부 인사가 아니라 당료 출신인 황병서였다. 이는 군부 출신의 조명록이 국방

위원회 제1부위원장이자 인민군 총정치국장으로서 선군정치의 한 축을 담당했던 과거의 체제와는 확연히 다르다. 2015년 중에도 북한은 명목상 선군정치를 활용하기는 하되 군에 대한 당의 통제를 강화하는 한편 정치국과 당 중앙위원회 등에서 군부의 영향력을 더욱 축소해 나가는 조치를 취할 가능성이 크다. 또한 잦은 군 인사를 통해 어느 특정인이 군부 내에 유력한 인맥을 형성하는 일을 차단할 것이다.

미봉적 경제운용 하 핵심계층의 ‘주민생활 향상’에 주력

김정은 시대 개막 이후 외형적으로 북한의 경제는 완만한 회복세를 보여 왔고 종래와 같은 식량난 혹은 주민 생활고의 악화 등의 징후는 나타나지 않았다. 이는 북한 경제가 구조적인 변신을 통해 선순환구조로 전환하였다는 반증이라고 해석하는 의견도 있지만 일부에서는 북한이 손쉽게 채취가 가능한 1차 자원을 비정상적인 가격으로 외부에 수출해 얻은 재원을 이용해 인민생활 향상을 꾀해 왔으며, 이는 결코 지속 가능한 것이 아니라고 지적하기도 한다.

분명한 것은 최소한 단기적으로는 이러한 처방이 효과를 발휘하고 있다는 점이다. 2015년 중에도 김정은은 자신의 새로운 스타일이라고 할 수 있는 인민생활의 선별적 향상, 즉 충성도가 높은 핵심계층에 대해서는 물질적으로 더 많은 것을 누리게 하는 한편, ‘마식령 스키장 건설’, ‘인천 아시안게임 참석’ 등에서 나타난 바와 같이 체제의 권위를 향상시킬 수 있는 스포츠·문화 측면에서의 삶의 질 향상을 꾀할 가능성이 크다.

2인자 서열의 끊임없는 변동과 정치 불안 내재

물론 현재의 추세가 중·장기적 차원에서 김정은 시대의 성공을 의미하지는 않는다. 이는 무엇보다 북한의 후계체제가 제도적으로나 실질적으로 매우 어중간한 상태에서 김정일이 2011년에 사망했기 때문이다. 우선 오랜 1인 독재로 인해 정국 전반을 전체적으로 조망하고 통제할 인물이 북한 내에 존재하지 않는다는 점은 향후 북한 정치의 최대 불안요인이다. 김정은이 그 역할을 맡기에는 카리스마나 경험이 일천하며 결국 그를 정점으로 한 일종의 권력분점 혹은 과두정치(oligarchy)가 불가피하다. 김정일이 즐겨 사용했던 ‘분할통치(divide and rule)’로 인해 나머지의 권력 엘리트들도 종합적인 통치역량을 지니지 못하고 있기 때문이다. 이러한 현상은 신뢰할 만한 2인자 그룹의 부재로 인해 더 큰 문제를 불러일으킬 수 있다.

김일성은 1960년대와 1970년대에 걸쳐 최용건-김일-최광 등 자신의 빨치산 동료그룹 내의 2인자들을 상호 경쟁하게 만듦으로써 수령제 통치기반을 강화하고자 했고, 이러한 2인자 그룹은 김정일로 이어진 권력계승이 진행되면서 오진우-오국열-연형묵 등으로 바뀌어갔다. 김일성 사망 후 김정일 역시 이제강-장성택-김광진-김영춘 등 당·정·군의 인사들에 대한 분할통치를 통해 자신의 입지를 강화했으며 특히 선군정치 이후에는 군부 인사들을 상호 경쟁시켰다. 북한의 태도가 이해할 수 없을 정도로 불규칙하게 강온을 오가는 갈지자 행보를 보인 시기가 종종 있는데 이 경우에도 북한 내부에서는 분할통치에 의한 부처 간 실적 경쟁이 일어났던 때문이라는 정황적 증거가 있다.

독재자들의 분할통치 양식을 보면 그의 정권의 안정성을 점칠 수 있다. 대체적으로 그의 권력이 정점에 이르렀을 때 많은 독재자들은 ‘2인자 그룹’의 경쟁적 충성의 대가로 1명 정도를 후계자와 같은 위상과 이미지를 부여하면서 그들 중 상대적 우위의 위치에 올려놓았다. 물론 이는 별 의미가 없다. 뜨거운 충성의 보상이 무엇인지를 보여주기 위한 사례일 뿐 상황에 따라 언제든지 회수

될 수 있다. 2차 세계대전 말기 히틀러의 말 한마디에 모든 직위를 박탈당한 괴링의 사례가 대표적인 경우다. 2인자 그룹 내의 선두주자는 상호경쟁을 통해서도 바뀔 수 있다. 명목상 2인자로 지명된 한 명에 반대하는 나머지가 집중적인 성토와 모략을 통해 최고권력자를 움직임으로써 지명된 2인자를 주저앉힐 수도 있다.

반면 그 반대의 경우는 독재자의 권력에 적신호가 켜졌음을 의미한다. 2인자 그룹을 설정해 놓고도 그들을 적절히 통제하지 못하는 것이 아닌가 조바심을 내며 끊임없이 의심하는 독재자는 잦은 숙청을 통해 이를 해소하려 한다. 그런데 이렇게 2인자 그룹을 지나치게 선불리 가지치는 것 자체가 오히려 자기 권력의 방파제를 해체하는 격이 된다. 아무리 독재체제라고 해도 2인자는 그냥 지명한다고 되는 것은 아니고 최소한의 행정능력과 인적 네트워크, 정국 장악력이 있어야 하는데, 그런 능력자를 계속 권력 밖으로 내모는 것은 결국 통치능력의 약화로 이어지기 때문이다. 김정일 사후 자신을 지탱하던 2인자 그룹의 세 선두주자 이영호(군), 장성택(당), 최용해(당 및 군)를 차례로 처형하거나 내려앉힌 김정일의 행보는 이런 가능성을 시사한다.

분할통치는 쉽지 않다. 잘못 구사하다가는 오히려 독재자와 2인자 그룹의 동반 몰락을 가져온다. 장정남-황병서-조연준으로 이어지는 새로운 2인자 그룹의 무게감은 그 이전과는 비교할 수 없이 가볍다는 것이 김정일의 딜레마이다. 이것이 최용해를 완전히 내치지 못하게 하는 이유가 되었을 것이다. 이러한 잠재적 불안은 2015년 중에도 계속될 것이며 2인자 그룹 간의 서열 변동이 자주 일어나는 현상의 한 원인이 될 것이다.

■ 대외전략: ‘핵국’으로서의 도약과 협미봉남(脅美封南)

부정적인 남북대화 전망

2015년의 남북대화 전망은 그리 밝지 않다. 북한은 2014년 중 임기 1년 반이 지난 박근혜 정부를 상대로 남북관계 변화에 대한 최종적인 의사타진을 하였다. 10월 4일 아시안게임 폐막식에 황병서-최용해-김양건 등 북한 최고위층을 파견한 조치가 그것이다. 이는 2009년 8월 김대중 전 대통령의 장례식에 김기남과 김양건을 파견한 것과 유사한 조치였다. 2009년 당시도 마찬가지로 지였지만, 2014년에도 북한은 박근혜 행정부가 남북한 관계에 있어 중요한 양보를 할 가능성이 있는지, 과연 한국 정부도 남북한 관계가 별 진전 없이 경색을 거듭하고 있는 것에 대한 초조함은 없는지를 타진하려고 했을 것이다.

문제는 현재까지는 상황전개가 2009년과 매우 유사하게 전개되고 있다는 것이다. 2009년 잠시 가능성이 타진되던 남북대화는 9월의 ‘황강댐 방류’를 당시 정부가 사실상의 도발로 규정하면서 분위기가 급랭하였다. 이후 북한은 11월의 소청해전을 기점으로 대화단절에 들어갔으며 오히려 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격이라는 긴장 고조의 수로 대응했다. 2014년 10월초의 대화국면 역시 이어 벌어진 북한 경비정의 NLL 월선 및 남북 교전, 대북전단 살포 강행을 둘러싼 남북한 간의 비난전, 그리고 전단 살포 후의 남북간 소규모 교전, 2차 남북고위급접촉(10월 30일)의 무산 등으로 이어지면서 동력이 현저히 떨어졌다. 박근혜 정부는 북한의 진정성 있는 변화가 없이는 대북정책의 기본방향을 쉽사리 바꾸지 않겠다는 입장을 보였고, 북한 역시 한국의 중요한 양보가 없는 자신들이 먼저 움직이지 않겠다는 입장을 고수하였다. 그리고 북한은 2009년 때와 마찬가지로 향후 3년의 기간 동안 대화 단절이 일어나더라도 자체적으로 버틸 내구력이 있다

는 나름의 판단을 하고 있는 것으로 유추할 수 있다.

〈그림 14〉 2014 인천아시안게임 폐막식에 참석한 황병서·최용해·김양건



출처: 미국의 소리(Voice of America) 뉴스, AP통신 제공

〈표 6〉 2014년 남북간 회담 현황

시기	장소	세부사항
2014.01.24	개성공단 종합지원센터	개성공단 남북공동위원회 통행통신통관 분과위원회 제4차 회의
2014.02.05	판문점 통일각	남북적십자 실무접촉
2014.02.12	판문점 평화의 집	남북고위급접촉 제1일차
2014.02.14	판문점 평화의 집	남북고위급접촉 제2일차
2014.03.13	개성공단 종합관리센터	개성공단 상사중재위원회 운영을 위한 제1차 회의
2014.06.26	개성공단 종합관리센터	개성공단 남북공동위원회 제5차 회의
2014.07.17	판문점 평화의 집	인천아시안게임 남북실무접촉
2014.10.04	인천시 남동구 영빈관	인천아시안게임 폐회식 계기 남북고위급회담
2014.10.15	판문점 평화의 집	남북 군사당국자 접촉

출처: 남북회담본부, 〈연도별 회담현황〉

때문에 2015년에도 북한은 평화공세의 연장선상에서 간헐적인 대화 제의를 할 가능성이 있지만, 한국의 정책전환과 같은 중요한 변화가 없는 이상 진정한 남북대화에는 큰 미련을 두지 않을 가능성이 크다. 여기에서 주목해야 할 것은 북한이 2015년에도 주기적으로 한반도의 긴장을 높이는 행태를 보일 가능성이 크다는 것이다. 북한은 2010년 이후 남북한의 주요 대규모 교전과 같은 직접 충돌은 가능한 한 회피하는 입장을 보여왔다. 이는 국제여론을 의식한 행위로 판단된다. 따라서 북한은 2010년과 같은 대남도발까지는 아니더라도 탄도미사일 발사실험이나 NLL의 주기적 월선, DMZ 지역에서의 사소한 정전협정 위반 등을 통해 한반도 긴장을 고조시킬 가능성이 있다. NLL상에서는 경비정 월선 이후 우리의 사격 유도 등 일단 ‘당하는 모습’을 보여준 뒤 일정 기간 이후 우리 함정에 대한 미사일 발사 등의 반전을 시도할 가능성 역시 배제할 수 없다.

미·북 협상 추진하다 실패 시 4차 핵실험 가능성

11월 9일 제임스 클래퍼 미 국가정보국장의 전격 방문에서도 나타난 바가 있지만 북한 입장에서는 여전히 미·북 대화 카드는 매력있는 대안이라 할 수 있다. 사실관계만 놓고 보면 이것이 꼭 미·북 관계의 결정적 전기가 될 것으로 생각하기는 무리다. 북한을 방문한 미국 고위급 인사는 클래퍼가 처음이 아니다. 1994년 빌 클린턴 당시 대통령과 친분이 깊은 빌 리처드슨 당시 하원의원이 북한에 억류된 보비 홀 준위의 석방을 위해 방북했고 2000년에는 매들린 올브라이트 당시 국무장관도 북한을 방문했으며 2002년 10월에는 제임스 켈리 당시 국무부 아·태 차관보가 평양을 방문하기도 했다. 6자회담이 가동되는 기간 중에는 미국의 대북정책특사가 여러 차례 북한을 방문했다. ‘친서’의 경우도 클린턴이 1994년과 1995년 두 차례에 걸쳐 북한에 전달했고 대북 강경책을 구사했던 조지 부시도 2007년 대북정책특사를 통해 친서를 보낸 바 있다. 더욱이 미국 정부가 이번 방문의 의미를 미국인 억류자 석방에 국한시켰다는 점에서 이것 자체만으로 대단한 사건이라고 보기는 힘들다.

그러나 큰 흐름을 볼 때 우리가 여전히 조심하고 지속적인 관심을 기울여야 할 일들이 적지 않다. 우선 이번 석방이 과연 클래퍼의 짧은 방북 기간 동안 전격적으로 합의된 것일까 하는 점이다. 아닐 가능성이 크다. 케네스 배의 경우 2년 가까운 기간 동안 끊임없이 미·북간 공방이 오갔지만 북한이 요지부동이였기 때문이다. 아마 미·북간 뉴욕 채널을 통해서든 아니면 제3국 회동을 통해서든 사전 물밑조율이 있었을 가능성이 크다. 그 동안의 통례로 이런 조율이 최소 2개월이 걸린다고 가정할 때, 시기가 미묘하다. 북한이 황병서-최용해-김양건 등 고위급 인사들을 대거 방한시킨 후 우리의 입장을 탐색하던 시기와 맞아 떨어진다는 것이다. 즉 미국 역시 한미관계를 고려해 공개적으로 이야기는 못 하지만, 나름 북한과의 접촉의 끈을 놓지 않았을 가능성도 있다. 만일 오바마 행정부가 단순한 제스처 수준이 아니라 정말 대북정책상의 중요한 재검토를 하고 있다면 북한의 입장에서는 이른바 전통적 ‘통미봉남(通美封南)’을 실현할 기회를 맞이한 것이다.

2015년 상반기 중 북한은 끊임없이 이 가능성을 타진할 것이다. 그러나 이것이 큰 효과가 없다고 생각될 경우 북한도 또 다른 수순을 준비할 가능성이 있다. 오바마 행정부에게 있어 중동이 나 ISIS 문제와 비교할 때 대북정책은 여전히 우선순위에서 밀리는 형국이고, 과거 북한의 행위를 ‘기만(cheating)’으로 간주하는 미국 정책 엘리트들의 불신 역시 공화당과 민주당 구분 없이 만만치 않기 때문이다. 아직 오바마 대통령 제2기의 임기가 반 이상 남아 있기도 하고 반드시 다음 미국 대선에서 공화당의 승리로 이어질지는 미지수지만, 북한의 입장에서는 이를 나름대로의 중대한 승부수를 던질 시점으로 생각하고 있을 가능성이 크다. 만약 하원과 주지사 선거에서 졌다고

하더라도 오바마 대통령과 미국 민주당이 상원 다수를 유지하는 데 성공했다면 북한은 당분간 더 지켜보자는 입장을 취할 가능성이 크다. 하원의 결정에 대해 상원이 나름 제동을 걸 수도 있고, 일단은 중간선거 결과에 안도하면서도 정권의 재창출을 시도하는 민주당 행정부가 어떤 방향으로든 외교정책상의 성과를 추구할 가능성이 있는 만큼, 북한은 미국과 현 상태에서 핵능력 혹은 비핵화를 매개로 한 협상의 여지를 남겨두어야 했기 때문이다.

그러나 현재 구도에서는 오바마 행정부가 쉽게 움직이지 않을 경우 북한은 2015년 중 4차 핵실험 등 보다 강경한 수단을 선택할 가능성이 크다. 북한의 입장에서는 공화당이 상하 양원을 장악한 결과 일단 중간선거 과정에서 부각되어 온 오바마 대통령의 나약한 외교에 대한 변화를 요구할 것이고, 아마 가장 골치거리인 북한부터 다룰 공산이 크다고 생각할 것이기 때문이다. 이 상황에서 북한이 타협적인 대미정책을 취해봐야 외교정책상의 자원이 고갈된 오바마 행정부가 신속히 미·북 협상에 나설 가능성도 적고, 설사 일부 협의가 이루어진다고 하더라도 의회가 이를 비준할지 자체가 불투명하다. 오히려 더 까다로운 비핵화나 검증 조건을 달고 나올 가능성이 크다. 따라서 북한의 입장에서 볼 때 그 돌파구는 북한의 핵능력이 향상되고 있음을 가시적으로 보여주는 것이다. 아무리 공화당이 상하 양원을 장악해도 당장 군사적 조치를 취하기에는 한계가 있을 것이고, 이 능력이라도 확실히 보여줘야 협상에 유리하다고 판단할 가능성이 크다. 북한의 입장에서는 공화당의 상하 양원 장악으로 발동된 중국의 견제심리가 자신들에게 유리하다고 판단할 수도 있다. 따라서 2015년 초 미·북 접촉이 큰 성과를 거두지 못할 경우 북한은 4차 핵실험 등 보다 수위를 올린 강경수단을 선택할 가능성이 있다. 즉, 기존의 ‘통미봉남(通美封南)’으로의 전략 변화 가능성을 배제할 수 없다.

중국과의 관계 재밀착 시도

이와 함께 북한은 2015년 중 중국과의 관계 회복을 통해 자신들의 전략적 입지를 강화하려 할 것이다. 물론 이것은 핵문제 등에 대한 시진핑의 강경한 입장으로 인해 쉽지는 않을 것이다. 이를 고려하여 북한은 현재의 남북관계 경색에 대한 북한 일방 책임론에서 남북 양비론을 중국에 설득하려 할 가능성이 크며, 의회가 공화당에 장악당한 미국이 중국과의 관계에 있어 비타협적인 태도를 보이는 것을 기다릴 수도 있을 것이다.

대(對)러·대(對)일 축선의 활용

북한이 중국을 움직이는 데 활용할 수 있는 또 하나의 카드는 일본 및 러시아 카드이다. 특히 러시아 카드는 전통적인 ‘북방삼각관계’의 맥락에서 보았을 때 중국으로서는 무시할 수 없다. 최근 북한이 최용해를 러시아에 특사로 보낸 것 역시 북·러 관계 개선에 더해 대(對)중국 카드로서의 활용 가능성도 염두에 둔 것으로 판단된다. 이를 고려할 때 2015년 초金正은이 전격적으로 러시아를 방문할 가능성이 있으며, 러시아 방문과 연계하여 중국 방문을 추진할 가능성 역시 있다.

국제적 이미지 제고 혹은 양비론(兩非論) 유도

이러한 외교적 기동 하에서 북한은 국제 혹은 지역 차원에서도 남북관계 경색의 책임이 한국 혹은 최소한 남북한 모두에게 있다는 여론의 조성을 위해 노력할 것이다. 이를 위해 현재 자신들을 옥죄고 있는 인권 차원에서는 보다 공세적 대응을 해 나갈 것이며, 각종 스포츠 및 문화 행사 참여 등을 통한 이미지 제고를 시도할 것으로 판단된다.

주요국가 정세

미국

중간선거 이후 보수화된 외교정책

중국

미·중 간 불신해소 실험의 한 해

일본

대안부재의 국내정치와 한일관계

러시아

현실로 닥친 경제위기

미국: 중간선거 이후 보수화된 외교정책*

이명박 정부를 거쳐 박근혜 정부에 이르기까지 한미관계는 ‘이보다 더 좋을 수는 없다’는 평가를 받아왔다. 박근혜 정부 출범 이후 한·미 양국은 방위비 분담(Special Measures Agreement, SMA), 전시작전통제권 전환문제 조정 등 양국 간에 놓여 있는 현안을 원만히 타결해왔다. 최근 ‘이보다 더 좋을 수는 없다’라는 한미관계에 이견이 발생하는 부분이 늘어나고 한국에게 부담을 주는 사안들이 다수 잠복해 있다는 점에서 2015년은 더욱 면밀한 관리와 노력이 필요한 한 해가 될 것이다.

2014년 11월 4일 미국 중간선거 결과 12년 만에 처음으로 공화당이 상·하원의 과반수를 확보했다. 이로써 미국의 대외정책에 큰 변화와 조정이 예상된다. 양국 정부 간에는 공감과 이해가 있다 할지라도 공화당이 장악한 미 의회가 오바마 행정부를 전방위적으로 압박하는 가운데 한국과 연관된 사안을 두고 한국에 대한 직·간접적 압박이 증가할 가능성이 있다.

〈표 7〉 114대 의회(2015-2017) 정당별 구성

	공화당	민주당
상원 (총 100석)	54	46*
하원 (총 435석)**	246	188

* 민주당 코커스와 연합하는 무소속 의원 버나드 샌더스(버몬트주), 앵거스 킹(메인주) 포함

** 1석 미정 (2014년 12월 13일 기준)

국제정세인식과 정책방향의 조율 문제

2014년 한 해 동안 발생한 사건과 상황에 비추어 볼 때, 한·미 양국 간에 이견이 발생하고 정책적 조율이 필요한 부분은 중국, 북한 그리고 일본에 관한 문제들이다. 공화당이 의회를 장악함에 따라 중국에 대한 인식이 상대적으로 악화되고 안보중심적인 논의가 활성화될 것으로 예상된다.

한국의 ‘중국경사’ 지속적 의문제기

한국이 중국과의 경제협력 관계를 발전시켜 나간다는 점에 대해서는 미국 내에서도 별로 이견이 없다. 그러나 안보적 관점에서는 한국이 중국으로 경사된 것이 아니냐는 의문이 지속적으로 제기될 것이다. 즉 중국 문제와 지역안보구도 문제를 둘러싼 한·미간의 이견이 발생할 가능성이 점차 증가할 것이다.

2014년 11월 중간선거에서 공화당이 상하 양원에서 다수당을 차지하면서 미국 내 분위기가 전반적으로 ‘중국 때리기’로 진전될 가능성도 있다. 이러한 상황 속에서 ‘한국의 중국 경사론’이

* 본 장의 내용의 일부는 J.James Kim, 한민정 (2014), “2014년 미국 중간선거가 한국에 주는 의미,” <이슈브리프> 2014-31, pp. 1-15에서 인용되었다.

힘을 받을 가능성도 배제할 수 없다. 그간 역내에서 중국과 관련되어 발생하고 있는 문제, 그 중에서도 미사일방어 문제에서 한국이 중국의 눈치를 보면서 마땅히 해야 할 것을 하지 못한다는 비판이 제기되어 왔다. 한-중 FTA 타결, 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 참여 의사 개진, 아시아-태평양자유무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) 지지 등 소위 ‘한·중 밀월관계’에 대한 미국의 견제와 우려가 지속될 것으로 예상된다. 중국 문제에 대한 한국과 미국 간 인식과 평가의 차이를 줄이기 위한 노력이 수반되지 않을 경우 이러한 분위기가 의회와 백악관을 중심으로 형성되면서 차츰 전문가들에게까지 확산될 가능성이 있다.

이와 관련하여 고민해야 할 문제는 향후 동북아시아와 동아시아 지역 안보에 대해서 한국과 미국이 동일한 지역 안보구도를 공유하고 있느냐는 점이다. 박근혜 정부는 출범 초 정치적 관계와 경제적 관계의 부조화와 불균형을 극복하고 신뢰에 근거한 새로운 동북아시아를 만드는 방안으로 ‘동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI)’을 제시하고 기회가 있을 때마다 강조해왔다.

미국은 동북아평화협력구상이 처음 제시되었을 때보다 개선되기는 하였으나 아직도 적극적인 인지를 보내고 있지 않는 상태다. 미국의 이러한 태도는 동북아평화협력구상이 지향하는 지역 안보구도가 다자협력에 중점을 두고 있다는 측면에서 기존의 동맹체제를 약화시키거나 대체하려는 것이 아닌가 하는 의구심이 깔려 있기 때문이다. 이러한 미국의 의구심은 한국 정부의 노력에도 불구하고 아직도 해소되지 않고 있다. 미국의 우려와 의문을 해소하지 않고 추진할 경우 미국은 한국이 어떠한 길로 가고 있는가에 대한 의문을 지속적으로 제기하면서 동맹에 대한 회의론까지 갖게 될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 한국은 한국이 지향하는 바람직한 지역안보구도에 대한 명확한 답을 제시하여 미국의 의혹과 우려를 해소 해야 한다.

‘한일관계 한국책임론’ 확산 가능성

두 번째 문제는 한일관계를 둘러싼 한국과 미국 간 이해의 차이 문제다. 2014년 한일관계는 1965년 기본조약 체결 후 최악의 상태에 놓여 있었으며 미국의 동맹국들 간의 갈등은 미국에게는 큰 부담으로 작용하여 왔다. 지난 1년 기간을 통해 역사문제에 관한 한국의 입장에 대하여 미국이 큰 틀에서 이해와 지지를 표명한 것도 사실이다. 그러나 아직도 미국은 한국이 과거사에 얽매어 미래로 나아가지 못하고 있고 한·일간 나아가 한·미·일간에 할 수 있는 일과 해야 할 일을 하지 못하고 있다는 인식도 강하게 갖고 있다.

2015년 한국정부는 한일관계 개선의 장애요인이 일본보다는 한국에 있다는 ‘한국책임론’이 미국 내에 계속 확산될 가능성을 경계해야 할 것이다. 위안부문제를 비롯하여 한·일간에 쟁점이 되고 있는 문제들에 대한 일본의 인식과 입장에 문제가 있기는 하지만 그렇다고 해서 한·일간 그리고 한·미·일간에 필요한 협력을 하지 않는다는 것에 대해서는 미국 내에 불만이 쌓여 가고 있는 것이다. 안보를 강조하고 중시하는 공화당은 이러한 불만을 더욱 직접적이고 공개적으로 표출할 가능성이 있다.

2015년은 정치적·선언적 의미에서의 화해를 넘어 보다 구체적인 한·일 협력 나아가 한·미·일 안보협력에 대한 미국의 기대와 요구가 강화되는 한 해가 될 것으로 보인다. 미국으로서는 미국의 안보소요에 부응하고 책임을 분담하며 협력하는 일본과 한국을 비교하여 평가하게 되고, 그 결과 한국의 안보무임승차론이 한국의 중국 경사론과 맞물려 제기될 수도 있다.

북한문제 대책 둘러싼 한·미간 이견 발생 가능성

세 번째 문제는 북한문제를 놓고 한·미간에 인식의 차이가 발생할 수 있다는 점이다. 미국은 지금까지 박근혜 정부의 대북정책을 높게 평가하여 왔다. 그 이유는 박근혜 정부가 원칙에 충실하게 비핵화를 강조하고 안보문제에 대해 확고한 입장을 견지하며 북한을 대해왔기 때문이다. 기본적으로 미국의 대북인식은 매우 안 좋은 상황이며, 미국은 비핵화에 관한 북한의 선제적 조치 없이는 북한과의 대화에 나서지 않겠다는 입장을 견지해왔고 앞으로도 이러한 입장을 유지할 것으로 전망된다. 또한 미국은 김정은 정권이 추구하는 핵과 경제발전 병진정책이 실패하도록 해야 한다는 방향에서 북핵과 북한문제에 접근하고 있다.

한편, 한국은 미국이 여타 문제로 인하여 북한문제에 대해 그리 큰 관심과 노력을 기울이지 않고 있다고 보고 있다. 그리고 미국의 국내 정치 일정과 북한의 핵과 미사일 능력 고도화의 속도와 수준을 고려할 때 북핵문제를 포함한 북한문제 해결을 위한 시간이 별로 많이 남아있지 않다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 그렇기 때문에 2014년 후반부터 한국정부는 남북관계를 비핵화 문제와 일정 수준 분리하여 진전시켜보려는 모습을 보였고, 이러한 한국정부의 입장 변화에 대해 미국은 내심 당혹스러워 하고 있는 것으로 보인다. 특히 2014년 11월 중간선거 이후 공화당이 상하 양원에서 다수당을 차지함에 따라 오바마 행정부의 대북정책에서의 변화를 기대하기는 어렵고, 오히려 더욱 강경한 방향으로 진전될 가능성이 높다. 또한 핵문제에 더하여 북한 인권문제를 집중적으로 부각시켜 북한에 대한 외교적 압박과 제재조치를 강화하고 확대해나갈 가능성이 높아질 것으로 예상된다.

결론적으로 2015년에는 북핵문제를 포함한 대북정책을 둘러싸고 북한과 무엇인가 해보려는 한국과 비핵화에 대한 북한의 호응이 없이는 대화할 수 없다는 미국 사이에 이견이 발생할 가능성이 점차 증가하게 될 것으로 예상된다. 즉, 2015년은 시간의 압박 속에서 북한에 관여하려는 한국 대(對) 장기적 접근의 관점에서 북한을 압박하려는 미국 사이에 대북정책의 조율과 조정이 그 어느 때보다 중요한 한 해가 될 것이다.

■ 예상 주요 한·미간 현안 문제

앞서 언급한 바와 같이 공화당이 양원의 다수당을 차지하게 되면서 국제 및 지역안보 차원에서 제기되는 문제와 한미동맹 차원에서 협력과 조율이 요구되는 사안들이 다수 포진하고 있다. 이러한 문제들을 중심으로 한·미간에 이견과 불협화음이 발생할 가능성이 있으며, 한국에게는 부담으로 작용할 것으로 예상된다.

〈표 8〉 한·미간 현안별 입장

한국	현안	미국
• 한국 독자 시스템 구축하되 한·미간 상호 운용성 증대 노력	미사일 방어	• 탄도 미사일 방어 위한 한미 및 한미일 간 ISR 협력 심화 희망 • 역내 주둔 미군 및 기지 보호 위한 THAAD 한반도 배치 검토

한국	현안	미국
• 북핵·미사일 개발과 도발행위 억제 위해 협력 • 인도적 지원, 재난 구호, 대(對)해적 작전 등 비전통적 안보위협에 대한 협력 • 미·일 방위협력지침 개정은 동북아 평화와 안정에 기여하는 방향으로 이루어져야 함 • 한반도 안보 및 국익에 영향 미치는 일본의 집단적 자위권 행사 등 군사활동은 한국의 동의 없이 이루어져서는 안 됨	한·미·일 안보협력	• 대북 억지력 강화 위한 핵 미사일 프로그램 관련 3국간 군사정보공유 협의 확대 추진 • 한일간 물품 및 서비스 상호제공협정 체결 설득 • 미일 방위협력지침 개정 협의 내용 한국에 설명 • DTT·ARF 계기 한·미·일 외교장관 회담 중요성 강조
• 기지 부지 반환 시 위해성평가, 발암위해도 평가 적정 기준 초과 지역 정화는 미군 책임 • 한미연합사 일부 용산기지 잔류에 따라 생태복원 등 차질 우려	기지이전 (YRP/LPP)	• 2016년 자동 예산삭감에 따라 미군 측 비용 부담에 차질 발생 가능성 있음 • 기지 오염 지역 정화 책임 관련, SOFA에서 규정한 KISE 조건에 해당하지 않음
• 연성 이슈부터 신뢰 구축 후 협력 범위 넓혀가는 다자간 대화 프로세스 추진 • 미 아시아-태평양 재균형 정책과의 시너지 효과 강조	동북아 평화협력구상	• 미국에게 기대하는 바와 미국의 역할에 대해 의문 잔존 • 양자관계에 기초한 미국의 동맹 네트워크와 충돌 우려 • 한·일간 대화 메커니즘 강화 기대
• 비핵화에 무게	북핵문제	• 핵 비확산에 더 무게
• 중국 중심 지배구조와 세이프가드 제도 등에 대하여 이견, 고민 • GIH 적극 지지	AIIB / ADB / GIH	• 국제금융질서에 부합하지 않는 지배구조 • ADB와 역할 중복 • 조직 역할과 이념 불확실 • 호주와 GIH 설립 추진
• TPP 관련, 주요국과 2차 예비 협상 마무리, 미국과 3차 예비 협상 예정 • RCEP, 제6차 협상 진행, 한국 경제 발전 경험 공유, 전 분야 협상 적극 참여 계획 • “FTAAP는 큰 강”, 적극지지	TPP / RCEP / FTAAP	• 오바마 대통령 임기 중 TPP 협상 마무리 목표 • 한국의 TPP 관심 환영하나 당장 협상 참여는 어려움 • 한·미 FTA 이행 정도가 TPP 가입 동의에 가장 중요한 기준 • 자국 주도 TPP 중심으로 높은 수준의 시장 통합과 개방 추구 • 중국 주도 FTAAP 경계, 아세안 중심 RCEP은 낮은 수준의 FTA로 관심 낮음
• 남·북·러 3자 에너지 협력 고민 (러시아 PNG) • 유라시아 구상 실현 차질 • 공식적으로는 대러제재에 불참 중	대(對)러 경제협력 및 제재	• 제재 강화 예상 • 한국의 대러제재 참여 희망
• ENR 권한 요구 • 재처리 허용한 일본 등과의 형평성 요구	한·미 원자력 협정	• ENR 허용은 세계적인 비핵화 원칙에 위배 • 포괄적 사후승인 시 핵 비확산 위한 확실한 제도적 장치 요구 • 일본과 협정 맺을 당시와는 역내 안보정세 다름

한미동맹 관련 사항

2014년 한·미 양국 관계에서 가장 중요한 사안 중 하나는 전시작전통제권을 '2015년 12월 1일'이라는 특정 시기로 못 박는 대신 1) 안정적 전시작전통제권 전환을 위한 한반도 및 역내 안보 환경 조성, 2) 전환 이후 한·미 연합방위 주도를 가능하게 할 한국군의 핵심 군사능력 구비, 3) 국지도발 또는 전면전 초기 단계에서의 복핵 및 미사일 위협에 대한 필수대응능력 구비라는 세 가지 조건을 충족시켰을 때 전환하는 것으로 양국 정부가 합의한 것이다. '군사주권 확보'라는 정치·이념적 논리에서 시작되었던 전시작전통제권 전환 문제를 다시 안보적 틀 속으로 가지고 왔다는 점에서 의미있는 성과였다.

문제는 이러한 결정 이후 한국이 자신의 안보를 위해 무엇을 얼마나 할 것인가에 대해서 미국이 주시하고 있다는 점이다. 특히 재정적자에 허덕이고 있는 미국으로서는 한국이 얼마나 많은 재원과 노력을 방위력 개선사업에 투자할지 예의주시할 것으로 예상되며, 국방력 증강을 위한 노력을 직·간접적으로 강조할 것이다. 박근혜 정부가 요구하고 희망한 전시작전통제권 전환 시기를 재조정하는데 합의를 해준 만큼, 2015년에 들어서면서부터 미국은 한국이 이제는 스스로의 노력으로 전환 조건을 충족시켜나가야 하는 과정에 들어섰다는 점을 강조할 것이다. 그리고 한국이 경제력에 부합하는 수준으로 국방비, 특히 방위력 개선사업 예산을 늘려야 한다는 주장을 제기할 것이다.

미국은 또한 북한의 대량살상무기에 대처할 수 있는 기반의 구축을 위해서 한국이 얼마나 심각하게 고민하고 또 행동하고 있는가에 큰 관심을 가지고 있다. 그 중 가장 핵심이 되는 것은 미사일 방어에 관한 미국과의 협력 문제다. 제45차 한미연례안보회의를 비롯한 주요 회담을 통하여 한국과 미국은 미사일방어와 관련하여 상호운용성(interoperability)을 높여 나가기로 합의하였다. 또한 박근혜 대통령은 정보, 감시 및 정찰(Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, ISR) 부분에서 미국과 높은 수준의 협력을 하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 2014년 5월 국방연구원이 주최한 국방포럼에서는 커티스 스카파로티 연합사사령관이 주한미군을 보호하기 위해서 종말단계 고고도 미사일방어(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) 시스템의 한국 배치 문제를 본국에 제기하였다고 언급하였다.

현재 한국과 미국이 공식적으로 THAAD 배치 문제를 논의하고 있지는 않으나, 점차 이 문제에 대한 논의가 필요할 것으로 예상된다. 또한 상호운용성을 넘어 통합체제(integrated system)로의 발전 필요성을 제기하면서 동시에 한·미·일 간 미사일협력을 실현할 수 있는 방안을 논의하는 의견이 미국의 조야로부터 강하게 제기될 것이다. 이러한 미국의 입장과는 반대로 중국은 THAAD의 배치에 대해서 매우 강력하게 반발해왔다. 한국 내에서도 THAAD에 대한 논란이 지속될 것으로 예상된다. 따라서 2015년 기간 동안 한국은 중국, 미국 그리고 국내여론 사이에서 THAAD에 대한 깊은 고민에 빠지게 될 것으로 전망된다.

한 차례 연장된 한-미 123협정은 2016년 3월 만료 예정이며, 여러 쟁점 중 소위 '골드 스탠더드(Gold Standard)'라고 불리는 미국의 우라늄 농축과 핵연료 재처리(Enrichment and Reprocessing, ENR)를 허용하지 않는 정책이 쟁점 중 하나로 부각된 바 있다. 그러나 만약 한국의 협상팀이 이러한 미국 정책의 양보를 목표로 하고 있다면 이 협상은 절대 성공할 수 없을 것이다.

미국 내에서 핵비확산은 초당적인 지지를 받고 있지만, 공화당이 좀 더 강경한 입장을 취해왔다. 가장 대표적인 인물이 밥 코커 상원의원이다. 베트남과의 협정은 물론 한국과의 123 협정에서 골드 스탠더드를 논의하지 않은 것이 비일관적이라며 비난한 바 있기 때문에 이번 중간선거에

서 공화당의 압승은 미국정책의 포기 내지는 양보를 이끌어 내기에 부정적인 정치적 환경에 직면한 셈이다.

더구나 현재 오바마 행정부는 이란과 핵협상을 진행 중이다. 공화당 의원들은 농축에 있어서의 양보를 강력히 반대하고 있다. 하원은 지난해에 대(對)이란 제재안을 압도적인 지지로 통과시켰다. 이런 상황에서 북한의 핵위협이 있는 한국에 농축이나 재처리를 허용 할지는 의문이다. 건식처리공법(pyroprocessing)은 아직 상용화 문제가 남아있다.

따라서 한국정부는 보다 실질적인 대안을 고민해야 한다. 가장 시급한 문제는 사용 후 핵연료 저장 시설이 한국에서 2024년경에 포화상태에 이르는 것이다. 해결 방안 중 하나는 저장시설을 추가로 건설하는 것이다. 현재 이 문제를 해결하기 위한 공론화 작업이 진행 중이다. 그러나 선정되는 지역 주민의 반발이 거셀 것이기 때문에 많은 어려움이 예상되고 있다. 더구나 미국의 국내 정치적 상황은 123협정과 관련해 한국에 결코 유리하지 않은 협상 환경이 되어가고 있다. 미국이 한국에 대해서 'No ENR' 정책을 포기하는 것을 전제로 한다면 협상은 실패작이 될 것이며, 이는 한미관계에 부담이 될 수도 있다.

미국의 이민법 개혁안에는 한국인 전문직 비자를 확대하는 조항이 있다. 그러나 관련 법안이 공화당의 반대로 의회에서 계류 중이다. 존 베이너 하원의장이 상원을 통과한 합의안의 표결을 막아왔다. 이에 오바마 대통령은 연말까지 행정명령을 발동해서라도 개혁에 속도를 내겠다고 발표했다.

중간 선거로 상원도 공화당이 장악했기 때문에 개혁 속도는 더 늦춰질 전망이다. 공화당 내에서는 개혁안을 지지하는 세력이 취약했다. 이 중에는 에릭 캔터 전 하원 원내대표가 있었는데, 이번 중간선거 경선에서 탈락하면서 지지 세력이 더 줄어들었다. 여기에 더해서 오바마 대통령이 약속대로 행정명령까지 발동하면 현재의 세력도 유지하기 어려울 것이라는 분석이다. 공화당은 오바마 대통령이 행정명령을 남용한다는 입장이다. 공화당이 상·하원에서 새로운 개혁안을 작성하고 통과시키겠다는 계획도 나오고 있다. 공화당이 주장해 온 '국경지역 안보'를 강화한 법안을 다시 작성하겠다는 것이다. 또한 현재의 개혁안을 여러 개의 법안으로 나누겠다는 의견도 있다.

한국에는 이번 개혁안에 포함된 한국인 전문직 비자 확대가 중요하다. 현재의 개혁안이 그대로 통과될 가능성은 극히 낮고, 통과되더라도 상당한 시간이 소요될 것이다. 비자 확대 조항을 별도로 추진할 방법을 찾아야 한다. 비자 확대는 한미 FTA 이행을 원활하게 하는 것이 그 취지였다. 한미 FTA의 완전한 이행을 위해 양국이 논의를 하고 있는 만큼, 이런 법안에 대해서도 논의할 수 있을 것이다. 가능하면 상·하원에서 이미 발의된 H.R. 1812와 S. 2663가 통과된다면 한국에게는 이상적인 결과가 될 것이다. 이민법에 포함된 내용보다 더 포괄적이고, 새로운 법안을 작성하는 것보다 시간을 단축할 수 있기 때문이다.

국제안보 및 경제·통상 관련 사항

미국이 앞으로도 중동에 계속 개입할 수밖에 없는 이유는 1) 미국과 이스라엘 이외의 다른 주변지역 국가들과의 관계; 2) 국제시장에 적지 않은 영향을 줄 수 있는 중동의 에너지 자원; 그리고 3) 폭력적인 극단주의 단체의 지속적인 위협 등 3가지에 기인하고 있다.

오바마 대통령은 중동전쟁을 끝내겠다는 공약을 이행해왔다. 이라크 철군은 완료되었고, 2016년에는 아프가니스탄에서도 모든 미군이 철수한다. 시리아에서 화학무기를 사용한 사실이 드러났을 때도 공습을 하지 않았다. 그러나 최근 이라크·시리아 이슬람국가(Islamic State in Iraq and Syria, ISIS) 사태로 인해 중동 지역에 다시 개입할 수밖에 없게 되었다. 이에 따라 8월 8일에

이라크 공습 그리고 9월 23일에는 시리아 공습을 각각 승인하였다. 오바마 대통령은 성명을 통해 공습은 대(對)테러 정책의 일환이며 미군을 파병하는 전쟁은 없을 것이라고 밝혔지만 중동전쟁에 대한 미국 내 여론이 변하고 있다. 먼저 NBC와 월스트리트저널이 시행한 여론조사를 보면, 'ISIS 사태에 군사행동을 취하는 것이 미국의 국익에 해당하는가?'라는 질문에 9월과 10월에는 각각 응답자의 61%가 그렇다고 대답했다. 이와 더불어 공습으로 부족하다는 의견도 늘고 있다. 지상군 투입에 찬성하는 응답자가 지난 9월에는 34%였으나, 10월 조사에서는 41%로 증가한 것이다. 뉴욕타임즈와 CBS뉴스가 시행한 여론 조사 결과를 보면, '미국이 국제사회 문제 해결에 주도적 역할을 해야 한다'는 응답이 증가했다. 2월에는 31%, 3월에는 36%, 6월에는 37%, 그리고 9월에는 42%였다. 9월 오바마 대통령의 대(對)테러 정책 지지도는 임기 중 처음으로 반대가 찬성보다 많았다.

이러한 변화가 주요 공화당 의원들에게 힘을 실어주고 있다. 고위급 인사들인 린지 그레이엄과 존 매케인 상원의원은 개입이 너무 늦어졌다며 오바마 행정부를 강하게 비난해왔다. 그레이엄 의원은 백악관의 태도가 이라크와 시리아에 '9/11의 씨앗'을 뿌리는 것과 같다고 말했고, 매케인 의원은 이번 사태와 관련해 오바마 대통령의 안보팀이 모두 사임해야 한다고 주장했다. 두 의원은 뉴욕타임즈에 실린 기고문에서 ISIS는 역대 가장 강력한 테러집단이자 무장단체만큼 공습만으로는 부족하며 군사행동이 필요하다고 주장했다. ISIS에 관한 입장 외에도 행정부가 이란과 추진 중인 핵협상에 대해서도 양당의원 모두 제재를 강화해야 한다는 의견이 나오고 있다. 이러한 의견에 공화당의 고위급 인사들도 동조하고 있다.

종합적으로 공화당이 상·하원을 장악하면서 중동 지역 군사개입에 대한 논의가 더욱 불거질 가능성이 높다. 이란에 대한 제재가 강화되고 진행 중인 핵협상도 중단될 가능성을 우려해야 한다. 한국이 준비해야 할 것은 오바마 행정부가 중동 문제에 파병이나 재정 지원을 요청하는 경우와 이란과의 핵협상이 실패로 돌아가면서 제재국면으로 돌입하는 경우이다. 한국으로서는 두 가지 모두 부담스러운 사안일 것이다. 과거 한국도 미국의 요구에 따라 대(對)이란 제재에 동참한 바 있다는 점을 고려할 때, 한국이 이란제재에 참여하는 것은 어려운 일이 아닐 수 있으나 철저한 준비와 대비가 요구되는 사항이 될 것이다. ISIS문제와 관련하여 파병문제가 거론될 경우 한국 정부는 큰 정치적 부담을 가지게 될 수밖에 없으며, 국내여론과 미국 사이에서 고민하게 될 것으로 예상된다.

미·러 관계는 우크라이나 사태로 인하여 순탄치 않다. 미국은 이란과의 핵 협정, 시리아의 화학무기와 파괴, 향후 시리아 내전에 대한 결의안 도출, 그리고 이스라엘-팔레스타인 전후 처리 과정에서 러시아의 협력이 필요하다. 오바마 행정부는 러시아에 경제 제재를 가하고 있지만 외교적 해결을 우선시 하고 있다. 하지만 미국 의회는 제재는 물론이고 우크라이나에 대한 지원을 강화해야 한다고 주장하고 있다.

제재 강화는 공화당이 주도하던 것이었다. 하지만 지난 7월 17일 우크라이나 상공에서 항공기가 격추되고, 여기에 러시아 정부가 관여된 것으로 드러나면서 민주당도 제재 강화를 지지하기 시작했다. 지난 7월 22일, 민주당의 로버트 메넨데즈 상원 외교위원장, 칼 레빈 상원 군사위원장 그리고 다이앤 파인스타인 상원 정보위원장은 오바마 대통령에게 러시아에 대한 국방, 에너지, 금융업 분야의 제재를 강화해야 한다는 내용의 서한을 보냈다. 9월 18일에는 메넨데즈 상원의원이 S. 2828을 발의했다. 이 발의안은 우크라이나를 군사적으로 지원하는 내용을 포함하고 있는데, 상원 외교위원회를 만장일치로 통과했다. 양당의 합의가 이루어졌다는 것이다. 그럼에도 불구하고 정책에 변화가 없었던 것은 상원에서 표결 자체를 막고 있는 해리 리드 상원 다수당(현재 민주당) 대표 때문이었다. 하지만 상원 다수당 대표가 공화당 소속이면 관련 법안이 표결로 이어질 가

능성도 높아지고, 초당적인 지지로 의회를 통과될 가능성도 높다.

문제는 이러한 법안이 통과되면 미·러 관계의 악화가 불가피하고 유라시아 구상을 핵심적인 외교과제로 설정하여 추진하고 있는 한국의 외교 전략에 차질이 발생할 수 있다는 점이다. 우크라이나 사태 이후로 한국은 러시아와의 공식적인 접촉을 중단했다. 하지만 러시아는 파이프라인을 통한 천연가스(Pipe Natural Gas, PNG) 공급을 중심으로 '신동방정책'을 적극적으로 추진하고 있다. 지난 4월에는 북한 전체 부채의 90%인 약 1천억 달러의 부채를 탕감해주고 남은 부채는 북한의 인프라 건설에 사용하는데 합의했다. 전문가들은 이를 러시아가 한국에 PNG를 공급하려는 전략의 일환으로 평가하고 있다. 북한을 경유하는 PNG 도입은 2008년 한·러 양국 정상회담에서 합의되었던 것이다. 2010년에 최종계약을 체결하고, 2011년부터 2014년까지 가스 배관을 건설해서 2015년부터 러시아 PNG를 도입하는 계획이었다. 그러나 이 합의는 이후 남북관계 경색으로 인해 실행되지 않았다.

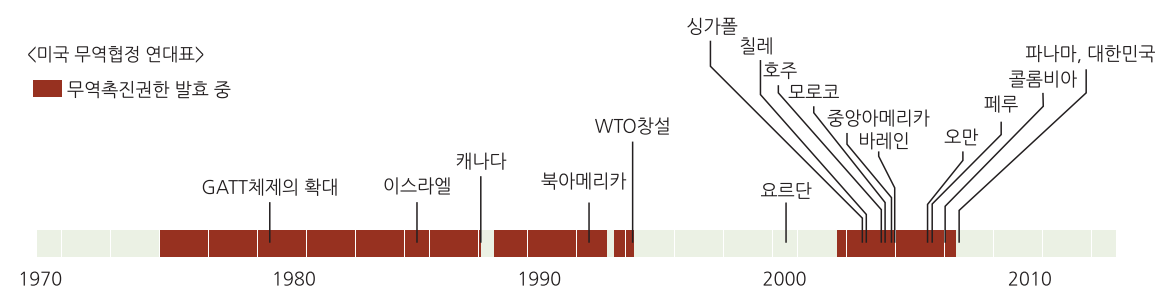
러시아는 이번 북한 방문에서 남·북·러 3자 협력체를 제안할 만큼 적극적이었던 것으로 알려져 있다. 이런 러시아의 외교정책은 한국에게는 기회일 수도 있다. 새로운 에너지 경로가 열리고 남북관계 개선의 단초가 될 수 있기 때문이다. 그러나 동맹국인 미국이 제재를 강화하는 상황에서 이 협상을 시작하기는 어려울 것이다. 그렇다면 한국은 에너지 안보와 전통안보를 최대한 확보할 수 있는 방안을 고심해야 한다.

공화당 인사가 상원 원내대표가 되면 미국의 대러제재는 강화될 가능성이 높고, 한국에도 동참해달라는 요청이 있을 수 있다. 제재에 동참하는 경우, 한국은 미국과의 협상을 통해 에너지 안보를 확보할 수 있도록 해야 한다. 러시아와 파이프라인을 건설하면 중국은 한국보다 저렴한 가격에 천연가스를 수입하게 된다. 이를 미국산 LNG의 수입 가격을 조정하는 협상수단으로 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

아시아에서는 대북정책과 역사문제에 대한 미국의 큰 입장 변화가 기대되지 않는다. 공화당은 북한문제를 오바마 대통령의 외교정책 실패로 비난하고 있다. 하지만 다른 전략을 제시하지는 못했다. 차후 대북제재가 강화될 수는 있다. 하원에서는 이미 지난 7월 28일에 대북제재를 강화하는 법안인 H.R. 1771이 가결되었고, 상원에서는 아직 표결이 이루어지지 않고 있지만 기존의 초당적인 지지와 더불어 공화당이 과반수를 이루고 있는 점을 고려할 때 상원을 통과할 가능성도 높아진 것으로 볼 수 있다. 역사문제에 대해서도 중립적이지만 위안부 문제와 같은 인권침해 사안에 대해서는 피해국을 지지하는 현재의 정책을 유지할 것으로 보인다.

주목할 만한 것은 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 추진이다. 오

〈그림 15〉 미국 무역협정 체결 연대표



출처: CQ Weekly

바마 대통령은 임기를 마치기 전에 TPP 협상을 마무리하겠다는 목표를 가지고 있다. 미국 무역대표부(United States Trade Representative, USTR) 역시 지난 9월 협상 결과 어느 정도 진전이 있었다고 발표했다. TPP가 발효되기까지 중요한 것이 무역촉진권한(Trade Promotion Authority, TPA)이다. 미국의 무역협정은 요르단의 경우를 제외하고는 모두 TPA가 발효 중일 때 체결되었다. 그러나 TPA는 2007년에 만료됐고 민주당은 TPA 승인에 부정적인 입장을 취해왔다. TPP 협상 과정이 자국 내 의회에도 비공개로 이루어지고 있는 만큼 아무것도 모르는 상태로 행정부에 이런 권한을 위임할 수 없다는 것이다.

중간선거 이후 상원 과반수를 차지한 공화당은 대체로 자유무역과 TPP 자체에 긍정적이다. 하지만 절차상의 문제를 제기하고 있다. 오바마 대통령이 11월에는 TPP를 마무리 짓겠다고 한 발언이 문제가 됐다. 하원 세출위원회 위원들은 TPA 없이 협상된 내용은 의회가 권한을 위임하기 전에 이루어진 것으로, TPP를 지지할 수 없다는 서한을 백악관에 보냈다. TPA를 먼저 승인받아야 한다는 것이다. 합법성의 문제 외에도 협상의 질에 대해서도 지적한다. TPA가 없는 상태에서는 협상 수준이 낮을 수밖에 없다는 주장이다. 어차피 의회에서 수정될 협상안에 회원국들이 최상의 조건을 내놓지 않는다는 것이다.

이러한 점을 고려할 때 당분간 TPA 승인은 쉽지 않을 수 있다. TPA는 TPP 협상 속도에도 직결되어 있어 한국에도 중요하다. 한국 정부는 9월 17일 통상정책 정례 브리핑에서 TPP 협상 속도에 따라 최종 입장을 정할 계획이라고 밝혔다. 현재 공화당의 입장을 보면 한국은 최종 결정까지 시간을 벌 수 있을 것으로 보인다. 하지만 오바마 행정부가 공화당의 요구를 충족시킨다면 TPA 승인이 생각보다 빨라질 수도 있다.

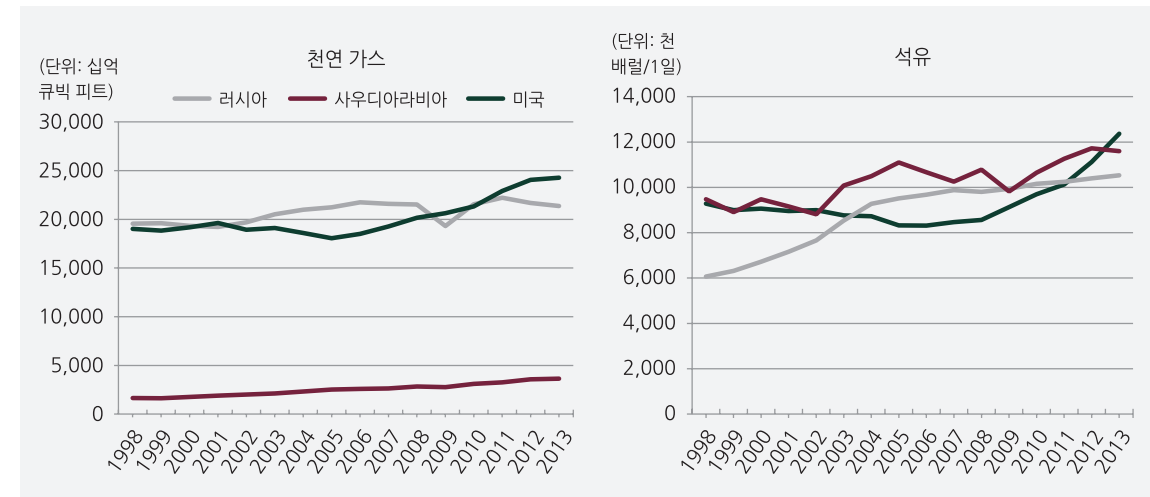
TPP 창립 회원국이 되는 것은 기초 협상에 참여하는데 의의가 있다. 그렇다면 TPA가 승인되기 전에 가입의사를 표명해야 유리할 것이다. 지난해에 한국 정부가 관심을 표명하자 미국 정부는 진행 중인 협상 완료에 우선순위를 둔다고 밝혔다. 한국이 참여 결정을 하고 각 협상국이 동의를 해도 끝이 아니다. 각 국 입법부에 고지하는 절차가 남아있다. 미국의 경우는 90일이다. 실질적으로 최종 결정에 시간의 여유가 없을 수도 있다는 것이다.

대부분의 TPP 회원국들은 한국의 참여에 긍정적이라고 전해진다. 현재까지 주요국과 2차 예비 협상을 마쳤고 미국과는 3차 예비협상이 필요한 상황이다. 현재 회원국의 동의를 얻기 위한 과정이다. 미국은 한국의 FTA 이행 정도가 TPP 가입 동의를 가장 중요한 기준이라고 밝혔다. 양국은 오바마 대통령 방한 때 원산지 증명, 자동차 세금 문제 등에 대해서 어느 정도 합의를 이루었다. TPP 실제 협상에서 조금이라도 유리해지기 위해서는 미국과 합의된 사항은 성실히 이행하는 모습을 보이는 것이 중요하다. 페니 프리츠커 상무부 장관은 오는 12월 윤상직 산업통상부장관이 워싱턴을 방문하면 TPP 진행상황을 알려주겠다고 말했다. 전략적으로 TPP에 참여할 시점을 고민해보아야 한다.

무역 외에도 특별히 주목해야 할 이슈는 미국의 에너지 정책이다. 미 에너지정보국(U.S. Energy Information Administration, EIA)에 따르면 미국은 2010년도에는 가스, 2014년도에는 석유 최대 생산국으로 부상했다(그림 16). 러시아와 사우디아라비아의 생산량을 추월한 것이다. 더욱 중요한 것은 이 추세가 지속될 것이란 점이다.

한국처럼 에너지 수입 의존도가 높은 국가에게 중간선거 이후 미국의 가스와 원유 생산 및 수출에 관련된 정책은 중요한 문제다. 현재 한국의 석유 수입 규모는 세계 5위(>2백만 bbl/d), 가스는 2위(>2천억 cf)다. 미국의 원유 생산량 증대는 국제 에너지 시장 가격에 영향을 미치고 있다. 지난 몇 개월간 휘발유와 LPG 값이 꾸준히 감소한 것이 그 예다. 에너지 수입 의존도가 높은 주변

〈그림 16〉 미국, 러시아, 사우디아라비아 3국의 천연가스 및 석유 생산량 추이 (1998-2013)



출처: 미국 EIA

〈그림 17〉 키스톤 XL 송유관 노선



출처: 세계일보

국들(한국, 중국, 일본, 인도 등)에게 미국의 에너지 공급이 중요한 이유다.

미국의 원유 생산과 관련해서는 캐나다와 미국을 잇는 키스톤(Keystone) XL 송유관 건설 사업이 주요 이슈로 떠오르고 있다. 키스톤 XL 송유관은 2,700km 길이로 캐나다산 오일샌드를 앨버타주에서 멕시코만의 정유업체까지 수송할 수 있는 설비이다 (그림 17). 송유관의 일일 수송능력은 83만 배럴이고 총 투자 비용은 약 70~80억 달러에 이르는 대규모 사업이다.

미 의회에서는 여야 모두 송유관 건설에 호의적인 반응을 보였다. 하원은 지난 1년간 여러 차례 송유관 건설 사업을 추진하는 법안을 통과시켰다. 상원 에너지·천연자원위원회도 이러한 움직임에 동의했다. 하지만 상원 원내대표인 해리 리드 의원이 반대해 표결로 이어지지는 않았다. 양당의 지지에도 불구하고 리드 의원이 반대한 것은 중간선거 전에 오바마 행정부가 이 문제와 충돌하는 것을 막기 위해서인 것으로 보인다.

그러나 중간선거 직후 해리 리드 의원이 태도를 바꿨다. 키스톤 파이프라인을 승인하는 법안을 표결에 부친 것이다. 중간선거에서 패한 이후 루이지애나주의 매리 랜드류 민주당 후보를 지지하려던 전략이었다. 루이지애나는 11월 4일 중간선거에서 과반수 득표자가 없어 12월 6일에 다시 한 번 선거를 진행했다. 11월 18일에 있던 표결 결과 키스톤 파이프라인은 1표차로 부결됐다. 민주당이 상원 다수당이었던 113대 의회가 키스톤 파이프라인 건설을 승인하는 이번은 일어나지 않았고 랜드류 의원 역시 12월 6일 선거에서 패배했다.

11월 18일 표결 직후 공화당은 114대 의회에서 키스톤 XL 법안을 우선적으로 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 상원 다수당이 공화당이 되면서 키스톤 XL 관련 법안의 통과 가능성은 높아진 것이다. 이제 문제가 되는 것은 의회가 아니라 오바마 대통령의 거부권이다.

중간선거에서 오바마 대통령은 키스톤 XL 프로젝트가 탄소 오염 문제를 악화시키지 않는다는 사실이 확인되지 않는 한 이 사업을 승인하기 어려울 것이라고 주장한 바 있다. 미 국무부는 지난 1월 환경영향 평가보고서를 통해 키스톤 XL 프로젝트와 원유가 온실가스 배출량에서 크게 다르지 않다고 밝혔다. 하지만 최근 *Nature Climate Change* 8월호에 실린 연구에서는 키스톤 XL 프로젝트 온실가스 배출량이 국무부보다 4배 높게 측정되었다.

공화당에서는 이미 대통령의 거부권을 무효화시킬 수 있는 방안을 모색 중이다. 의회가 대통령의 거부권을 무효화할지 여부는 법안의 내용에 따라 달라질 수 있다. 송유관 건설이 진행되면 장기적으로 미국의 원유생산율은 증가할 것이고, 국제원유 시장에 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

미국은 원유 생산과는 달리 원유 수출 문제에는 아직까지 확실한 움직임을 보이지 않고 있다. 현재 LNG 가스 수출에 대해서는 양당 모두 호의적인 반응을 보였다. 지난 9월 미 에너지국은 추가로 2개의 LNG 수출 시설 건설을 승인했다. 총 3개의 수출 시설 프로젝트가 시작될 것으로 보인다. 공화당은 물론 다수의 민주당 의원들도 천연가스 수출에 대해서는 지지하는 편이다. 그러나 원유 수출 문제는 아직 더욱 깊은 논의가 필요할 것으로 보인다. 랜드 폴이나 마르코 루비오 같은 상원 의원들이 호의적인데 반해, 존 베이너 하원의장, 케빈 매카시 하원 공화당 원내대표, 미치 맥코넬 상원 공화당 원내대표는 이 문제에 대해 아직까지는 조심스러운 자세를 보이고 있다.

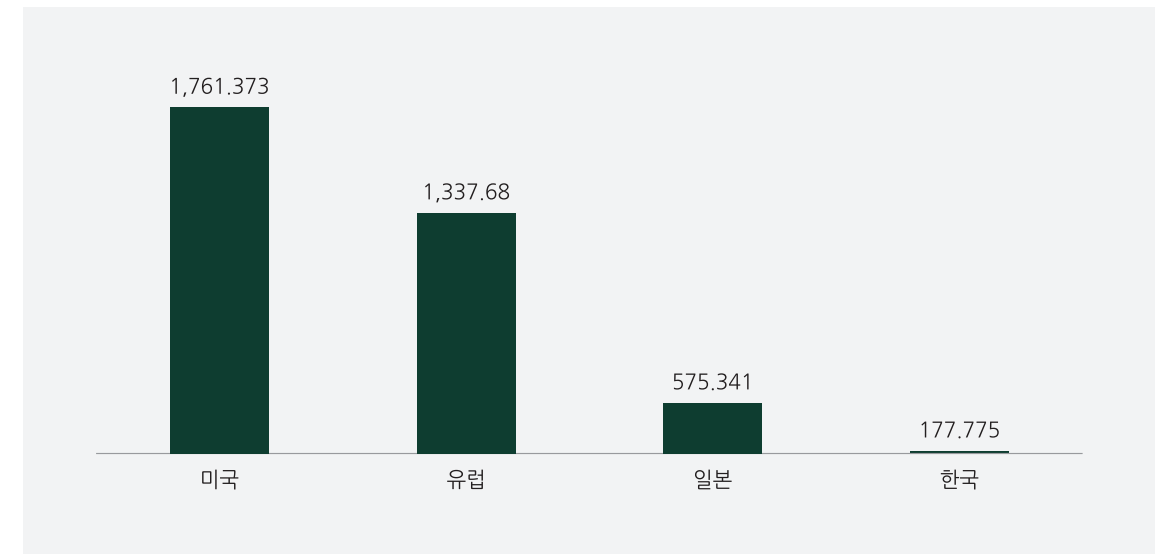
원유생산업체들과 공화당의 역사적인 배경과 성향을 보았을 때, 공화당은 원유 수출에 대해 보다 적극적으로 나올 가능성이 높다. 민주당에서도 이러한 움직임이 보이기 시작했다. 민주당의 주요 인물인 앨 고어 전 부통령과 경제학자이자 전 국가경제위원회 의장 및 재무장관을 역임했던 로렌스 서머스, 워싱턴에서 주목 받고 있는 브루킹스연구소도 원유 수출에 대해 긍정적인 입장을 밝힌 바 있다. 마지막으로 지난 7월 말, 미 상무부는 40년 만에 처음으로 한국에 초경질유인

콘덴세이트(condensate)의 수출을 승인했다. 상무부는 초경질유가 원유와는 다르다는 입장을 밝혔지만, 전문가들은 원유 수출의 가능성을 의미하는 중요한 사건으로 보고 있다.

공화당이 중간선거에서 승리한 만큼, 미국의 원유 수출도 주요 이슈로 부상할 가능성이 높아졌다. 한국은 미국과 FTA를 체결한 국가로서 미국의 원유 수출에 대비한 정책을 고민할 시점에 도달했다는 것이다. 구체적으로 한국은 석유비축사업을 확대하는 방안을 검토해볼 수 있다.

한국은 1980년도 이후로 석유수입 및 가격안정을 위하여 정부석유비축사업을 추진해왔다. 현재 4개의 원유 비축기지와 4개의 제품기지 그리고 1개의 LPG기지를 보유하고 있다. EIA에 따르면 한국의 2013년 말 석유 비축량은 약 1억 7천 7백만 배럴이다 (그림 18). 이 비축량은 한국의 2013년 말 일순수입량을 기준으로 할 때 240일 분량이다. 미국의 에너지 정책 변화에 따라 수요 대비 공급이 급증할 경우, 원유 가격이 낮아질 수도 있다. 이를 대비해 비축기준을 높이는 방안을 검토해볼 만하다.

〈그림 18〉 2013년 석유 비축량 (단위: 백만 배럴)



출처: 미국 EIA

■ 결론

전반적으로 2015년 한 해 동안의 한미관계는 '이보다 더 좋을 수는 없다'라는 상황에서 점차 마찰과 이견이 발생하는 국면으로 진행될 것으로 예상된다. 현재의 상황과 미래의 도전에 대한 평가와 인식에서의 차이가 나타나고, 서로에 대한 기대감이 충족되지 못하면서 내부적으로 불만이 쌓여가는 기간이 될 것으로 보인다. 특히 중간선거 이후 공화당의 승리로 인한 미국 의회 권력구조 변화는 미 행정부의 입장을 상당히 어렵게 하는 요인으로 작용할 것이며, 직·간접적으로 한국에게도 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 따라서 2015년 한국은 한미관계에서의 인식의 공감과 정책적 조율을 어떻게 확보하고 추진해 나갈 것인가에 관한 대책 마련에 주력해야 할 것이다.

중국: 미·중 간 불신해소 실험의 한 해

■ 2014년 회고

올 한해 중국은 내부적으로 개혁과 부정부패 척결을 위한 중국 지도부와 당·정·군에 포진한 기득권 계층, 그리고 중앙과 지방 정부 사이의 싸움이 계속 되었으며 이는 내년에도 계속될 전망이다. 이외에도 중국정부는 테러행위를 동반한 소수민족 문제에 골머리를 앓았으며, 국내 치안을 강조·강화하고자 노력했다.

시진핑 주석은 취임 직후부터 반(反)부패 드라이브를 걸며 허례허식을 과감히 철폐하는 ‘8항 규정(八項規定)’을 내세웠다. 또한 관료주의, 형식주의, 향락주의, 사치·낭비풍조(奢靡之風)를 배격하는 ‘사풍(四風)’을 타파하기 위한 정풍운동을 추진했다. 올해 들어서는 1월에 총 13장 71조로 구성된 ‘당·정·영도간부 선발임용 공작조례(黨政領導幹部選拔任用工作條例)’를 발표하며 부정부패 척결을 강조하였다.

또한 3월에 개최된 양회를 통해 시진핑 지도부는 다시 한 번 자신들의 개혁과 반부패 의지를 강하게 나타냈다. 양회가 시작되자 중국 언론들은 2014년을 전면개혁의 원년이라 칭하며 양회에서 다룰 ‘전면심화개혁의 시작’, ‘국가 통치체계의 통치능력의 현대화’, ‘반부패 지속력’ 등의 10대 쟁점을 소개하였다. 리커창 총리도 정부업무보고를 통해 3공(三公) 경비 감시와 국외로의 자본이동을 면밀히 감시할 것이라 밝혀 예산 낭비와 부정부패로 인한 자금이 해외로 불법 유출되는 것을 막겠다는 의지를 보였다.

특히 양회기간 중 ‘중앙전면심화개혁영도소조(中央全面深化改革領導小組)’의 인적 구성이 다시 한 번 언론에 보도되었다. 이미 알려진 대로 시 주석이 소조 조장을 맡고 리커창 총리, 류윈산(劉雲山) 중앙서기처 서기, 장가오리(張高麗) 국무원 부총리가 부조장을 맡으며 총 4명의 정치국 상무위원이 포진해 소조의 권위를 강화시키는 한편 시진핑 지도부의 개혁 의지를 다시 한 번 과시하였다.

시진핑 지도부의 등장 이후 보시라이(薄熙来)가 사법 처리되고 저우융캉(周永康), 링지화(令計劃) 등이 내사를 받으며 부정부패 척결이 초미의 관심사가 되었으나 이는 과거에도 정권 교체기에 흔히 볼 수 있었던 정적 제거를 위한 일회성 정치 이벤트일수도 있다는 지적이 있었던 것도 사실이었다. 하지만 최근 군부의 핵심인사이자 후진타오 시기 중앙군사위 부주석이었던 쉬차이허우(徐才厚)마저 조사의 대상이 되자 시진핑 지도부의 부정부패 척결의지에 대한 회의론은 잦아들고 있다. 따라서 중국은 2015년에도 전면적인 개혁의 심화와 부정부패 척결을 계속해서 강조해 나갈 것으로 보인다.

중국은 2013년 신장과 티베트 지역 등에서 소수민족 문제가 계속 발생하였으며, 특히 양회 직전이었던 지난 3월 1일에는 윈난(雲南)성 쿤밍(昆明)의 기차역에서 10여 명의 괴한이 무차별로 칼을 휘두름으로써 29명이 사망하고 143명이 부상하는 테러가 일어났다. 이로 인해 북경의 경비는 물론 매년 북경 주변의 6개성에 국한되었던 양회 경비 지역이 간쑤성(甘肅省), 산시성(陝西省), 칭하이성(青海省), 닝샤회족자치구(寧夏回族自治區), 신장위구르자치구(新疆維吾爾自治區) 등으로 범위가 확대되기도 했다. 소수민족 문제는 2015년에도 계속해서 중국 내 치안 유지의 중점과제로 남을 것으로 예상된다. 하지만 현재로서는 소수민족의 경제적·정치적 불만을 완화

시킬만한 뚜렷한 정책적 대안이 나타나지 않고 있어 당분간 내부 치안력 강화를 통한 반(反)테러 정책을 유지할 것으로 예상된다.

대외적으로 중국은 미국과의 관계를 ‘신형대국관계’의 틀 속에서 풀어나가려고 노력하는 한편 러시아와 전략적 협력관계를 강화하고 주변국 외교에 힘을 쏟는 모습을 보였다. 중국은 올해 5월 상하이에서 제4차 아시아 교류 및 신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, CICA)에서 아시아의 안보는 아시아인이 맡는다는 ‘신아시아 안보관’을 내세웠다. 또한 2018년부터 30년 동안 러시아로부터 매년 천연가스 380억㎥를 공급받는 약 4,000억 달러에 달하는 계약을 체결하며 우크라이나 사태 이후 미국과 유럽 국가들로부터 제재를 당하고 있는 러시아와의 전략적 협력관계를 강화하였다.

이외에도 중국은 주변 국가들과의 정치·경제적 관계를 강화하기 위해서 ‘일대일로(一帶一路)’라고 명명되는 ‘실크로드 경제벨트(絲綢之路經濟帶)’와 ‘해상실크로드(海上絲綢之路)’의 구축을 추구하는 동시에 BRICS 국가들이 주축이 된 ‘신(新)개발은행(New Development Bank, NDB)’과 ‘아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)’의 설립을 추진 중이다.

한·중 관계는 올해 3월 헤이그에서 개최된 핵안보 정상회의에서 한·중 정상회담을 가진데 이어 지난 7월 3-4일에 진행되었던 시진핑 주석의 국민방문을 통해 전략적 협력 동반자관계를 심화 발전시키기로 합의함으로써 경제 협력 중심에서 사회·문화 인문교류는 물론 안보 전략 면에서도 협력이 증진되고 있다. 이어 베이징 APEC 정상회의에서는 한중 FTA를 체결하며 양국의 경제 협력관계를 한층 강화하였다. 하지만 미·중간의 이해가 부딪치는 고고도 미사일 방어(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) 체계의 도입 여부와 중국이 주도하는 아시아인프라투자은행의 한국 가입여부는 향후 한·중간의 관계를 흔들 수 있는 이슈로 내년에도 논의가 계속될 것으로 보인다.

■ 환경 개선

환경 문제는 2015년 중국 내에서 더 많은 관심의 대상이 될 뿐 아니라 의미 있는 정책적 변화가 기대되는 분야다. 지난 베이징 APEC 기간 중에 열린 미·중 정상회담에서 양국 지도자가 기후 변화 문제에 합의함으로써 중국으로서는 내부적인 인민들의 불만과 더불어 이제 환경 문제에 더욱 관심을 가질 수밖에 없는 상황이다. 이를 증명하듯 중국 국가발전개혁위원회 전화(振華) 부주임은 지난 11월 25일 열린 ‘중국의 기후변화 대응 정책과 행동 2014년도 보고’ 기자회견에서 2030년이 되면 중국의 대기오염 문제는 대대적으로 개선될 것이라 밝혔다. 다음 날인 26일에는 리스상(李士祥) 베이징시 상무부시장의 ‘징진지(京津冀, 베이징, 톈진시, 허베이성의 한문약자) 협력 발전 포럼’에서 환경문제에 대응하여 상시적인 차량 2부제 도입을 정책적으로 검토하겠다는 방안을 발표하였다. 이러한 기류는 2015년에도 실질적인 환경 개선제도의 강화로 계속 이어질 것으로 전망된다.

〈그림 19〉 베이징시의 심각한 대기오염과 마오쩌둥의 사진을 이용한 풍자



출처: 사우스차이나모닝포스트 (South China Morning Post)

■ 중국 외교 전략의 부분적 변화

중국정부는 1978년 이래 유지해오던 경제 발전 중심의 외교에서 미·중 양강구도에 대비하는 외교 전략의 변화가 부분적으로 나타나고 있다. 물론 중국의 국가 최고목표는 여전히 ‘안정적이고 지속적인 경제발전’이며, 외교 전략의 근간으로는 ‘도광양晦(韜光養晦)’를 유지하고 있다. 하지만 미국과의 관계에서 패권 전이의 상황을 염두에 두고 경제발전 중심의 외교 하에서 ‘적극적인 외교’와 ‘강한 군대’를 추구하는 외교와 국방정책을 추구하고 있으며, 이를 바탕으로 중국은 ‘주변 외교’ 정책을 더욱 강화해 나갈 것으로 예상된다.

중국은 시 주석이 취임연설에서 주변국 외교를 언급한 것을 시작으로 2013년 10월 북경에서는 중국 공산당 정치국 상임위원 7명이 모두 참석한 ‘주변외교 공작 좌담회(周邊外交工作座談會)’가 개최되면서 ‘주변외교’에 더욱 무게를 실었다. 2014년 들어서도 최근 11월 28-29일 ‘중앙외사공작회의’를 북경에서 개최하였다. 당시 시 주석은 강연을 통해 중국의 영토주권과 해양권익, 그리고 국가통일의 수호의지를 다시금 강조하며 이를 위한 ‘외교공작’ 과제 중 주변외교공작 강화를 통한 주변 국가들과의 운명 공동체 구축을 주요 과제 중 하나로 꼽았다.

따라서 중국은 2015년에도 미국과의 ‘신형대국관계’를 중국 외교 전략의 중심으로 두는 한편 ‘주변외교’를 강조하며 경제 발전을 위한 안정된 주변 환경 조성은 물론 향후 미국과의 양강구도를 대비해 주변주요국과 세계 각 지역에 ‘우방’과 파트너를 만들려는 모습을 추구할 것으로 보인다.

미·중 관계: 협력과 경쟁 구도의 유지

〈그림 20〉 미·중간 전략적 경쟁



출처: 소우거우(Sogou) 웹사이트

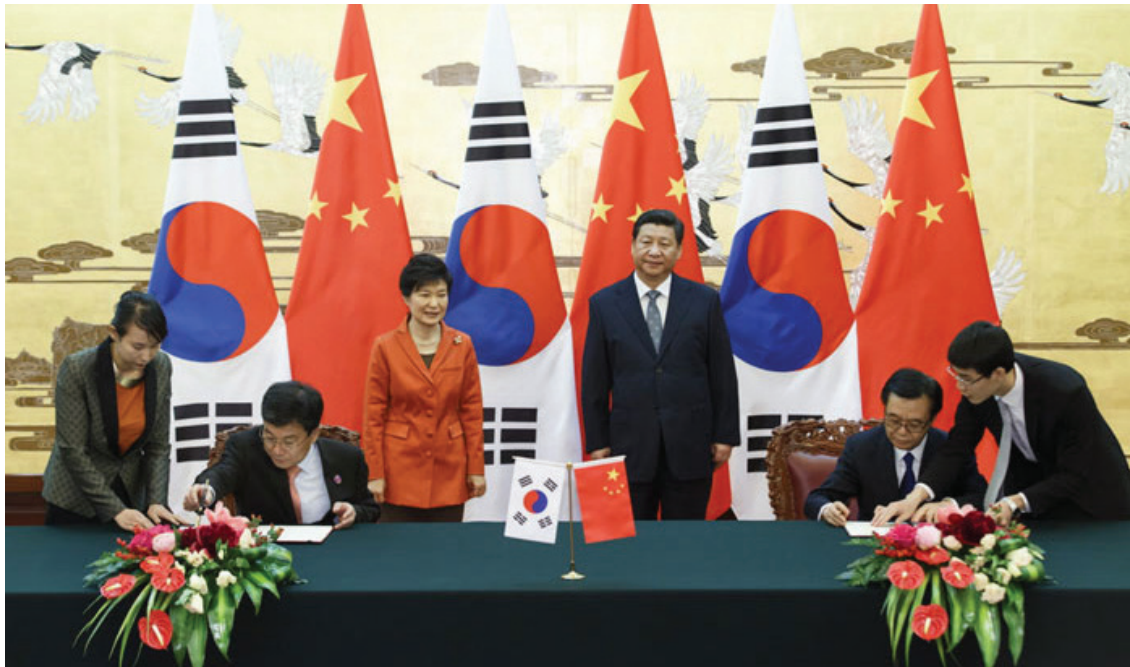
미·중간에는 기후변화, 한반도 비핵화, 반테러 문제 등에서 협력하는 모습이 나타나고 있다. 하지만 NDB와 AIIB의 설립 문제, 아시아-태평양 자유무역지대 이슈, THAAD의 한국 배치 문제, 시리아 사태, 인권 문제 등에서는 양국의 전략적 경쟁이 계속되고 있다. 미·중 사이에 아직도 전략적 신뢰가 부족한 상황에서 중국이 주변국들에게 경제적·정치적 영향력을 확대하고 군사력을 계속 확장해 간다면 이는 미국에게도 부담이 될 것이다.

하지만 2008년 금융위기 이후 경제력을 회복하고 있는 미국과 국력이 계속해서 상승 중인 중국은 양측 모두 시간이 갈수록 양국 사이의 전략적 경쟁에서 자신이 유리해질 것으로 판단하고 있다. 따라서 2015년의 미·중은 외교·안보 분야에서는 여전히 전략적 경쟁과 견제가 계속될 것으로 예상되나, 서로의 핵심이익이 손상되지 않는 범위 내에서 갈등과 충돌의 요인들을 관리하며 국제사회의 현안 해결을 위한 협력을 확대하고, 이를 통해 양국 간의 불신을 줄여나가는 실험을 해보는 한 해가 되리라 예상된다.

한·중 관계: 전반적인 우호관계 증진 속의 이견 관리

전반적으로 2015년 한·중 관계는 서로의 전략적, 경제적 필요성에 의해 우호관계를 발전시켜 나갈 것이다. 하지만 북핵문제, THAAD의 한국내배치문제 등으로 이견은 계속될 것이다. 최근 발표된 미국의 유수 연구소인 CSIS의 ‘2015년 글로벌 정세전망’ 보고서에서는 한국과 중국의 우호 관계가 시험에 들 것이라고 전망하고 있다. 그 내용을 살펴보면 한국은 북한이 만약 무력도발을 일으킨다면 중국이 북한을 신속하고 강하게 응징해 줄 것을 기대하고, 중국은 한국이 THAAD의 한국내배치

〈그림 21〉 한·중 FTA 타결 및 서명



출처: <정책현장>, 대한민국 사진포털 공감포토

에 반대해 줄 것을 기대하지만 한·중 모두 상대의 요구를 들어주기가 어려우며 이는 상호불신으로 이어질 것이라 전망하고 있다.

하지만 이러한 전망은 조금 과장된 시각이다. 현재 한·중은 모두 상대방의 입장을 잘 이해하고 있으며 각자 자국의 이익을 위해 갈등의 요인들이 수면 위로 떠오르는 것을 바라지 않고 있는 상황이다. 또한 미·중의 양강구도를 염두에 둔 중국의 주변 외교정책을 고려한다면 중국은 당분간 한미동맹과 한·중 우호관계를 ‘제로-섬(zero-sum)’ 게임으로 몰고 가지는 않을 것으로 보인다. 이는 한국 또한 마찬가지다. 따라서 2015년 한국은 중국과 계속해서 전략적 소통을 높이며 양국 사이에 발생하는 이견을 관리해 나가는 모습을 보일 것으로 예상된다.

북·중 관계: 계속되는 관계 재정립

중국은 북한의 3차 핵실험 이후 단호하고 엄중한 경고의 메시지를 보내며 북한과의 관계를 재정립해 왔으며 이는 2015년에도 계속될 전망이다. 중국은 장기적인 관점에서 한반도에서의 전략적 중심추가 한국으로 기울었다고 판단한 것으로 보인다. 하지만 역내 미·중의 전략적 경쟁구도 하에서 비록 김정은은 체제에 대한 불만과 불신이 높으나 여전히 전략적 가치를 보유하고 있는 북한을 쉽게 포기할 것으로 보이지는 않는다. 중국은 2015년에도 북한에 대한 경제적 원조를 계속하며 레버리지를 유지할 것으로 보인다. 또한 북한이 4차 핵실험을 포함한 어떠한 무력 도발도 일으키지 못하도록 정치적·경제적 압박의 끈을 놓지 않을 것으로 보인다.

중국은 북한이 러시아를 포함한 주변국들과 경제 협력을 강화하는 것을 지지하고, 북한의 개혁·개방이 점진적으로 확대되는 것을 유도하여 궁극적으로 한반도의 안정과 북한에 대한 자국의 경제적·정치적 부담을 낮추려 할 것이다. 이를 위해 중국은 남북한의 관계가 호전되고 대화와 교류

가 늘어나길 바라며, 또한 한국이 북·중경협 프로젝트에 적극적으로 참여해 주길 바라고 있다. 중국은 이를 위해 북한에게 경제특구법과 외국인 투자관련 법규의 개정, 그리고 개방의 폭을 점진적으로 늘릴 것을 요구해 왔으며, 이러한 흐름은 2015년에도 계속될 것이다.

끝으로 중국은 6자회담의 재개를 통해 북한 핵 개발의 동결을 유도하고 한반도 비핵화 과정에서 리더십을 보이려 노력할 것으로 예상된다. 만약 6자회담이 성공적인 결과를 도출해 낼 수 있다면 향후 상징적인 북·중 정상회담의 개최를 추진할 가능성도 있어 보인다.

양안(兩岸)관계: 떠오르는 갈등의 그림자

지난 11월 29일 치러진 대만 지방선거에서 집권당인 국민당이 야당인 민진당에 참패하면서 마잉주(馬英九) 총통 집권 이후 지속되어온 우호적인 양안관계에도 향후 적지 않은 파장을 몰고 올 것으로 예상된다. 국민당은 이번 선거에서 타이베이(臺北)와 타이중(臺中)시를 포함해 직할시 6곳 중 5곳을 야당 세력에 내주었다. 이번 선거가 제1야당인 민진당의 승리로 귀결되면서 2015년에는 그간 마잉주의 국민당이 추진해 온 중국과의 우호정책이 압박을 받을 가능성이 커졌다.

전임 총통이었던 민진당의 천수이벤(陳水扁)은 집권기간(2000-2008) 동안 중국과 대만이 각각의 국가라는 ‘일변일국론(一邊一國論)’을 주장함으로써 양안관계의 긴장을 높였다. 하지만 마잉주 총통은 취임 이후 통상(通商), 통항(通航), 통신(通信) 교류를 뜻하는 ‘대삼통(大三通)’ 정책을 실시하며 중국과의 관계를 개선하였으며, 2010년에는 중국과 경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)을 체결하며 경제교류를 더욱 강화하였다.

하지만 최근 대만이 GDP의 40%를 중국에 의존하며 중국에 대한 대만의 경제 의존도가 심화되자 양국 간 서비스무역협정 체결 협상과 상품무역협정 체결 협상을 포함한 각종 정치·경제협력 계획에 반대하는 흐름이 대만 내에서 눈에 띄게 나타났었다. 특히 지난 3월에는 대만의 학생들이 중국과의 서비스무역협정 비준 움직임에 반대하며 대만 입법원에서 점거 농성을 벌이기도 했다. 이러한 기류는 중국의 영향력에 빨려 들어가는 듯한 대만의 모습에 대한 우려와 시장 개방에 따른 젊은 세대의 일자리 축소, 그리고 최근의 홍콩시위가 깊은 영향을 끼친 것으로 보인다.

중국정부는 국무원 대만 사무 판공실 마샤오광(馬曉光) 대변인이 대만의 지방선거 결과를 주시하고 있다고 밝히는 등 향후 있을 수 있는 양안관계의 긴장 국면에 대비하는 모습을 보이고 있다. 따라서 2015년 중국의 양안정책은 그간 유지해온 협력강화 드라이브 정책에서 긴장과 갈등을 관리하는 정책으로 방향을 전환해 나갈 것으로 전망된다.

■ 한국에 대한 함의

한국은 북한 비핵화와 통일을 위해 주변 4강국 모두의 협력과 동의가 필요하다. 따라서 한국의 입장에서는 미·중 사이에서 어느 한쪽에 경도되지 않으며 양(兩)강대국 모두와 우호관계를 유지해야 한다. 하지만 현재 미·중 사이의 전략적 경쟁 구도를 감안한다면 이는 쉽지 않은 일이 될 것이다. 게다가 중국의 외교 전략이 경제발전 중심에서 미·중 양강구도 외교로 전환하는 모습이 나타난다면 한국은 안보(미국)와 경제(중국)를 나누어 비교적 용이하게 미·중 사이에서 발전을 이루던 시대를 떠나 이슈별로 정치·안보·경제의 요인들이 뒤섞이는 시기를 맞이하게 될 것이다. 그리고 한국이 미·중 사이에서 선택을 강요당하는 현상이 나타날 것이다. 이러한 현상은 THAAD

와 AIIB 등의 이슈를 통해 이미 나타나고 있다.

따라서 한국은 한미동맹과 한·중 전략적 협력 동반자 관계가 미·중의 전략적 경쟁 구도 하에 서 제로-섬 게임의 구조가 되지 않고, 이들 관계를 조화롭게 발전시키기 위해 노력하는 2015년 이 되어야 할 것이다. 이를 위해 한국은 한반도 비핵화를 포함하여 동북아의 지정학적 불안요소 해결을 위해 미·중과 함께 노력하며 이를 통해 역내의 안정과 번영을 뒷받침하는 미·중 사이의 전략적 고리 역할을 추구해야 한다. 즉, 한국 정부는 무엇보다도 미·중이 서로에 대한 전략적 불신을 줄여 나가며 양국 관계가 경쟁구도가 아닌 협력구도가 되기 위해 한국이 일익을 담당하는 중·장기적 외교 전략을 조속히 수립하여 이를 실행해 나가야 할 것이다.

일본: 대안부재의 국내정치와 한일관계

■ 산뜻한 출발, 어두운 결말: 결국 문제는 경제

“바보야, 문제는 경제야(It's the economy, stupid!)”. 2012년 12월 자민당 아베 총리는 10년 전 미국 대선 당시 유행했던 슬로건을 내세워 집권에 성공하였다. 아베 총리는 금융완화, 재정지출, 성장전략이라는 3개의 화살로 무장한 ‘아베노믹스’를 강력히 추진하면서 ‘경제회복의 전도사’ 총리를 자임하였다. 엔화 평가절하에 힘입은 수출업종 활성화, 부동산 가격 상승, 주가급등과 개인소비증가 등 아베노믹스는 일본경제에 새로운 활력을 불어 넣었고, 아베 정부는 역대 어느 내각보다 높은 지지율을 얻었다. 2013년 5월 아베 총리 지지율은 70%를 넘기도 하였다.

이렇게 탄탄한 국내지지율은 아베 총리와 내각 핵심인사들이 과거사 문제에 대하여 거침없이 보수적 입장을 표현하고 정치적 강수를 구사할 수 있는 환경을 조성하였다. 일례로 아베 정부는 2014년 한 해 동안 위안부에 대한 일본정부의 책임을 규정한 핵심문서인 고노담화문에 대한 공세를 늦추지 않았다. 먼저 아베 정부는 지난 6월 20일 고노담화 작성과정에서 한일 정부 간의 문안 조정이 있었음을 시사하는 검증 결과를 발표했다. 이는 고노담화가 한일 양국의 조율을 거친 결과물이라는 인상을 심을 수 있기 때문에 비록 일본 정부가 고노담화를 수정하지 않고 ‘계승’한다고 하더라도 담화의 진정성에 대한 의문이 제기될 수 있는 여지를 만드는 처사였다. 또한 아베 정부는 아사히신문의 오보 인정사건을 적극적으로 활용하였다. 아사히신문은 지난 8월 5일과 6일자 조간에 과거 위안부 보도에 관한 검증 기사를 게재하여 1980~90년대 16차례 보도한 고(故) 요시다 세이지(吉田 治)씨의 증언이 허위였다고 기사를 취소했다. 이에 관해 아베 총리가 “위안부 문제에 관한 오보로 많은 사람들이 고통을 받았으며 국제사회에서 일본의 명예가 손상된 것은 사실이라고 말할 수 있다고 생각한다”라고 언급하였다. 또한 아사히신문의 위안부 관련 보도 취소를 빌미로 일본 정부는 일본군 위안부를 ‘성노예’로 표현한 1996년의 유엔보고서에 관해 “사실과 다른 점이 있다”며 보고서를 정리한 라디카 쿠마라스와미 유엔 전 특별보고관에게 내용의 일부를 철회하도록 요구하였다. 아베 정부가 과거사 문제에 대하여 진정성 있는 태도를 보이지 않으면서, 한일관계의 개선이 어려운 상태가 계속되었고, 한일 정상회담의 개최는 또 한 해를 넘기게 되었다.

2015년을 맞이하는 현재 아베 총리의 입장은 ‘경제 대통령’을 자임하며 당선되었던 미국의 빌 클린턴 대통령이나 한국의 이명박 대통령이 아니라 1992년 대선을 앞둔 미국의 조지 부시 대통령의 처지에 가까운 것으로 보인다. 경제로 흥한 지도자가 경기하락으로 위기를 맞은 상태라고 할 수 있다. 아베총리는 2014년 후반 국내총생산(GDP) 마이너스 성장 등 경기 둔화의 책임에 휩싸이며 지지율이 40%대까지 떨어졌다. 아베 총리는 중의원 해산 카드로 반전을 꾀하여 야당이 선거 태세를 정비하기 전 조기 총선거로 내각 재정부에 들어간다는 구상이다. 12월 중의원 선거에서 승리한 후 소비세 인상안을 관철하고 일본경제의 장기적 회복능력을 배양한다는 것이 아베 정부의 복안이다. 이러한 정치적 상황을 고려해볼 때, 2015년 아베 정부는 과거사문제에 대해서는 2013년과 2014년에 비해서 ‘조용한 태도(low-key)’를 견지할 것으로 보인다. 중요한 문제에 대해서는 전향적인 태도를 보이지 않지만 그렇다고 전면적으로 부정을 하지도 않는 일종의 모호한 정치적 태도를 유지할 것으로 예상된다.

■ 대안부재에 따른 아베의 독주

2014년 여름부터 아베노믹스가 초기성과에도 불구하고 실물 경제 회복을 이끌어 내는데 실패했다는 여론이 증가하면서, 아베 정부에 대한 비판도 증가하였다. 그러나 야당이 계속 지리멸렬한 상태에 있기 때문에, 아베 정부에 대한 불만에도 불구하고 마땅한 대안부재로 인한 자민당의 독주가 계속될 것으로 예상된다. 소비세 추가인상은 2017년 4월을 목표로 계속 추진될 것이다.

2012년 말부터 상승일로에 있던 아베 정부 지지율이 아베노믹스 효과가 떨어지면서 2014년 후반부에 급속히 하락하였다. 일본경제가 2014년 후반에 계속 비성장 혹은 위축현상을 보이자, 아베 내각 지지율도 추락하였다. 11월 19일과 20일에 실시한 아사히신문 여론조사에 의하면 아베 내각 지지율은 39%로 제2차 아베 내각 출범 이후 최저치를 기록하였으며, 아베 내각을 지지하지 않는다는 의견도 40%로 최고치를 경신하였다. 아베 정부 출범 이후 처음으로 내각 지지율과 비지지율이 역전된 것이다. 아베 총리는 위기 타개책으로서 12월 중의원 해산 및 총선거 실시를 발표하였다. 이 결정은 아베 내각 지지층과 자민당 지지층에서도 ‘반대’가 절반에 이르는 논란이 많은 결정이었다. 아베 총리가 중의원을 해산한 것에 대하여 어떻게 생각하느냐는 질문에 ‘문제가 있다’는 응답은 약 77%에 이르렀다(‘매우 크다’가 39%, 어느 정도 문제가 있다’는 의견이 38%).

11월 21일 중의원 해산 당시 자민당은 전체 중의원 의석의 61%인 294석을 보유했으며, 연립여당 파트너인 공명당(31석) 의석수와 합하면 전체 의석수의 68%인 325석을 차지하고 있었다. 일본 제1야당인 민주당의 가이에다 반리(海江田万里) 대표는 중의원 선거에서 집권 자민당의 단독 과반 의석(237석) 획득을 저지하겠다는 목표를 밝혔으나 조직력을 앞세운 자민당의 공세를 막아내기에는 역부족일 것으로 예상되었다.

12월 14일 중의원 선거 결과는 자민당·공명당 연합의 압승과 민주당의 패배로 나타났다. 자민당은 290석, 공명당은 35석을 확보하였다. 여기에 무소속 1석이 자민당에 합류하면서 연립여당의 석수는 326석으로 선거 전보다 1석 증가하였다. 반면 대표야당인 민주당 의석수는 73석에 그쳤다.

■ 미일동맹의 지속적인 강화와 미국의 불간섭주의

2015년 일본의 대외정책은 아베 정부 집권 초기 2년과 마찬가지로 미국일변도의 기조를 계속 유지할 것으로 예상된다. ‘과거로의 회귀’ 성향과 전반적인 불안정성 심화현상이 두드러질 것으로 예상되는 2015년 국제정세를 고려할 때, 아베 정부에게는 미국 이외의 마땅한 대안이 없다. 일본의 미국편향 성향은 오바마 행정부의 재균형 전략의 추동력이 떨어지거나 탄력을 받는 것과 상관없이 지속될 것이다. 중국의 부상을 견제해야 하는 일본에게는 미국경사는 선택의 문제가 아니라 지정학적 법칙에 의한 구조적인 결과인 것이다.

구체적으로는 미일동맹의 확대와 공고화 과정이 마무리될 것으로 예상된다. 2014년 초부터 미국과 일본은 1997년 합의한 미·일 방위협력지침의 개정을 연말까지 마무리할 수 있도록 추진해왔다. 미·일 방위협력지침의 개정이 원래 스케줄보다 약간 지연되어 실현될 수 있으나, 어쨌거나 2015년이면 일본의 집단적 자위권 행사 용인원칙이 반영된 미·일 방위협력지침이 동북아시아 안보환경에 새로운 현실로 자리 잡게 되는 것이다. 일본이 타국의 공격을 받았을 때와 한반도에서 유사사태가 발생했을 때 미군과 일본 자위대의 구체적인 역할 분담을 정한 문서인 미·일 방

〈그림 22〉 2014년 핵안보 정상회의 계기 한·미 일 정상회담 기자회견



출처: 〈청와대 포토〉, 청와대 웹사이트

위협력지침이 개정되고 나면 한국정부로서는 일본의 군사적 역할 확대가 한반도 안보와 주권행사에 미치는 영향에 대하여 고민해야 할 상황을 맞이할 수밖에 없다.

동북아시아 역내 역사·영토 갈등과 충돌에 미국이 중재자 역할을 할 가능성은 낮을 것으로 보인다. 첫째, 미국의 입장에서 센카쿠(다오위다오) 사태는 11월 중·일 간 정상회담을 계기로 중·일 정부 차원에서 큰 해결원칙을 찾았으므로 이제는 당사자들 간의 외교적 협상을 통하여 마무리할 단계인 것이다. 둘째, 미국이 2014년 한 해 동안 동아시아 역사·영토 문제로 인한 갈등 상황에 지나치게 연루되어 외교자산을 소비하였다는 내부인식이 상당히 증가하였다. 오바마 행정부는 2013년 12월 아베 총리의 야스쿠니 신사 참배에 대한 경고와 견제의 일환으로 2014년 4월 네덜란드 헤이그에서 한·미·일 삼자 정상회담을 주선한 바 있다. 또한 오바마 대통령의 아시아 순방에 원래 방문국가로 결정되었던 일본, 말레이시아, 필리핀에 한국을 추가하여 한국과 일본 사이에서 일종의 균형외교를 구사하였다. 그러나 이러한 미국의 브로커 역할에도 불구하고 한국과 일본 간의 외교안보협력에 계속 진전의 기미를 보이지 않자, 미국 조야에서는 미국이 한·일 간 화해와 협력에 소중한 정치적 자산을 너무 함부로 사용하였다는 의견이 지속적으로 제기된 것이 사실이다. 셋째, 동아시아 역외의 급변사태가 계속될 것으로 예상되면서 미국이 동아시아에서 적극적인 외교행보를 펼칠 정치적 의지와 외교자산이 충분하지 않을 것으로 예상된다. 2014년 중반 이후 미국은 우크라이나 사태, 이스라엘-팔레스타인 간의 무력충돌, 이라크·시리아 이슬람 국가(Islamic State of Iraq and Syria, ISIS)의 등장으로 인한 대(對)이라크 군사개입 재개 등으로 외교자산과 중재의지가 바닥난 상태이다.

이렇게 전반적인 글로벌 안보환경이 악화되고 아시아 재균형 전략의 조속하고 효과적인 실행에 대한 군사적·재정적 부담이 증가되고 국내여론이 악화되고 있는 상태에서 일본의 지원은 어느 때보다도 절실한 상태이다. 따라서 미국 오바마 행정부가 일본 자위대의 역할확대에 대한 한국의 우려와 경계를 이해하고 한일 간의 중재역할을 적극적으로 자임할 확률은 그다지 높지 않을 것으로 전망된다. 미국의 중재역할이 없어지거나 감소할 경우, 한국과 일본 사이의 전략적 신뢰의 구축은 상당기간 어려워질 것이고, 2015년 간 안보분야에서의 의미있는 협력증대는 기대하기 어려울 것으로 보인다.

■ 한·일 국교정상화 50주년과 광복 70주년 사이에서의 어려운 선택

2015년은 한·일 국교정상화 50주년인 해이다. 김대중-오부치 시대에 정점을 찍은 후 악화일로를 걸어온 한일관계가 2015년에 회복의 기미를 보이지 않을까 하는 전망이 대두되어 왔다. 그러나 여러 가지 여건을 고려해볼 때 2015년이 1965년 한·일 기본조약 체결 후 지난 반세기 동안 한일 양국이 이룩한 외교적 성과와 상호협력을 축하하고 한일 관계 개선의 물꼬를 트는 한 해가 되기는 어려울 것이다. 그보다 2015년 한일관계는 지난 2년 동안처럼 양국 갈등이 구조화되고 일상화된 상태에 머무를 것으로 전망된다. 이와 같이 비관적으로 한일관계를 전망하는 데에는 대략 세 가지 근거가 있다.

첫째, 2015년은 한·일 국교정상화 50주년일 뿐 아니라 대한민국 광복 70주년의 해이기도 하다. 따라서 지난 반세기 동안의 한일관계를 평가하고 한일관계의 미래를 검토하는 작업은 부득불 일제 강점기의 피해와 고통을 다시 상기시킬 것이고, 그 결과 한국 국내정치 여론은 박근혜 정부가 실리주의에 입각하여 탄력적인 대일외교를 구사하기 어렵게 만들 것이다. 국내에서는 1945년 식민지 해방, 1948년 대한민국정부수립, 1965년 한·일 기본조약에 대한 해석을 둘러싸고 대한민국의 정통성과 사회정의, 역사청산에 대한 첨예한 충돌과 갈등이 정치계·학계·법조계에서 유발될 것으로 예상된다.

한일관계 차원에서도 한·일 기본조약에 한국과 일본 양국의 입장차이가 다시 한 번 확연히 드러나는 어려운 한 해가 될 것으로 예상된다. 한국은 이미 2011년 일본군 위안부에 대한 헌법재판소의 판결과 2013년 강제 징용 피해자들의 개인청구권 승소판결 이후 일본의 진정성 있는 반성과 사죄 부족을 지탄하는 여론이 한층 격양된 상태이다. ‘사죄하지 않는 일본’에 대한 한국의 이러한 비판에 맞서 일본은 ‘한·일 기본조약을 준수하지 않는 한국’을 비판해왔다. 한일관계의 가장 근본이라고 할 수 있는 1965년 한·일 기본조약을 준수하지 않는 한국에게 일본이 무슨 사과를 해도 한국은 수용하지 않고 과거사 문제는 절대 결말이 나지 않을 것이라는 ‘사과 피로증후군’과 ‘사과무용론’이 지난 10여 년 동안 일본 정부와 사회 일각에서 증가하였다. 이러한 한일 양국의 감정대결이 2015년에도 지속될 가능성이 높다.

둘째, 2015년 일본에서는 국내정치상 큰 변화가 없을 것으로 예상되며, 따라서 과거사 청산과 사과에 대한 일본의 입장이 변화할 가능성이 낮을 것으로 보인다. 아베 총리와 그 주변 주요 인사들의 정치적 발언과 행동은 ‘전후 체제의 탈각’이라는 목표의 실현을 위한 계산된 행동이며, 이것이 일본 정치권의 주된 흐름이 된 지 오래이다. 이러한 흐름을 돌리기 위해서는 일본 국내정치에 보수적 역사관을 견제하고 반대하는 세력이 자리를 잡는 것이 필요하다. 그러나 일본정치는 현재 야당의 절대적인 약화로 아베 내각과 그 지원세력의 독주는 당분간 지속될 것으로 보인다. 고노담화문 검증과 같은 정치적 행동은 사실 일본 정치에서 야당과 진보세력이 현재처럼 지리멸렬한 상태가 아니었다면 아베 정부가 일본의 과거사 이해와 반성의 대표문건 중의 하나인 고노담화에 대한 정치공세를 그렇게까지 적극적으로 추진하지 못했을 것이다.

마지막으로 한일관계의 악화는 이제 정권 간의 충돌이나 이슈별 갈등이 아니라 정부 차원과 국민적 차원에서 감정악화 상태에 이른지 오래된 상태이기 때문에 당분간 회복전망이 불투명하다. 과거에는 한일관계가 악화되더라도 국내 정치세력 간의 입장이 큰 차이를 보이거나 정부 간 충돌이 있는 상태에서도 기업 간의 협력이나 문화교류-인적이동은 활발하게 유지되는 경우가 대부분이었다. 따라서 정부 간 충돌의 빌미가 되었던 현안이 해결되고 나면 한일관계의 전반적인 추세가

빠르게 긍정적인 추세로 회복되는 현상을 보였다. 예를 들어 1990년대 김영삼 정부와 하시모토 정부가 한일어업협정 개정을 둘러싸고 충돌하였지만, 1998년 김대중 정부와 오부치 정권이 등장하여 한일어업협정을 개정한 후 한일관계는 대단히 긍정적인 모드로 변화하였다.

그러나 현재의 한일관계를 보면 현안을 둘러싼 정부 간의 충돌을 넘어서서, 국민적 수준의 전반적인 감정악화 현상이 나타나고 있다. 전임 이명박 대통령의 독도 방문과 ‘일본천황 방한불필요’ 발언 등에 대하여 일본은 여야와 정부사회를 막론하고 비판적인 입장을 취하였다. 한편 2014년 한국정부는 세월호 참사 당일 박근혜 대통령의 7시간 의혹 보도로 시민단체에 의해 대통령명예훼손 혐의로 검찰에 고발 당한 전 산케이(産經)신문 서울지국장 가토 다스야(加藤達也)를 불구속 기소하였다. 이에 대해 일본정부는 “언론의 자유와 한일관계 관점에서 유감스러운 일”이라고 강력히 항의하였다. 가토 지국장의 기소결정은 11월 베이징에서 열린 아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의 때 한일 정상회담 개최 추진을 물거품으로 만들었다.

이러한 현상이 생긴 데에는 SNS의 보급으로 정제되지 않은 보도행위와 일부 주류 언론의 한·반일 경향의 보도가 책임이 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 언론활동에 대한 정부의 영향력은 대단히 제한적이다. 정부는 상대국에 대하여 악화된 여론을 의식하여 냉철한 대처나 창의적 정책 제시에 주저하고, 국민은 정부의 강력하고 완고한 정책에 호응하는 악순환이 일어나게 마련이다. 한편으로는 일본의 일부 정치인들의 망언에 대한 한국의 감정적인 대응은 일본 국민의 감정을 자극하여 우파 정치인의 행동과 발언을 정당화시키기도 한다. 일본은 한국이, 한국은 일본이 사사건건 시비를 건다는 이미지가 정착되어 서로 상대방에게 양보하는 것은 굴복이라고 인식하는 경향이 강화되어 왔다. 그 결과 한일 양국의 감정대결이라는 악순환으로 이어져 왔다. 한국과 일본 양국 정부가 이렇게 증폭되고 골이 깊은 갈등을 단기간 내에 해소하여 한일관계의 개선을 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

■ 2015년 대일정책: 전략적 유연성과 전략적 모호성 사이의 딜레마

2015년 박근혜 정부의 대일정책은 다음과 같은 도전에 직면할 것으로 예상된다. 첫째, 한국 정부는 그동안 과거사 등 역사문제에 대해서는 단호하게 대응하면서도 안보 사안, 경제, 문화, 인적교류 등 양국에 상호 이익이 되는 분야에 있어서는 협력 지속하는 일종의 투-트랙 대일외교정책(two-track policy)을 구사해왔다. 이러한 대일외교정책은 많은 성과에도 불구하고 주변국들로부터 한국의 전략적 입지에 대한 오해를 불러일으킬 위험이 있다. 역사·영토문제와 안보·경제·문화 문제 분리대응 원칙은 이론적으로 타당하지만 실제 정책집행 차원에서는 전략적 유연성보다는 한국정부의 외교의 기본목표와 기조가 과연 무엇인지가 불투명하다는 주변국들의 오해와 혼란을 초래할 수 있다. 그 결과 한국의 외교안보이익 실현에 문제를 야기할 수 있다. 예를 들어 중국은 역사문제를 중심으로 한국과 대일정책 공조를 추구해왔으나, 한국정부는 신중한 태도를 견지해왔다. 이러한 정책기조는 기본적으로 한국정부가 추진해야 할 적절한 전략적 선택임에도 불구하고 한편으로는 그동안 적극적으로 ‘한국 끌어안기’에 공을 들였던 중국으로부터 결국 아무리 한국에 공을 들여도 한중관계의 근본적인 개선과 발전은 어렵다는 오해를 살 수 있고, 그 결과 다시 중국은 북·중 안보협력관계 중심의 한반도 정책이나 ‘북한 끌어안기’ 정책으로 회귀할 가능성도 있는 것이다.

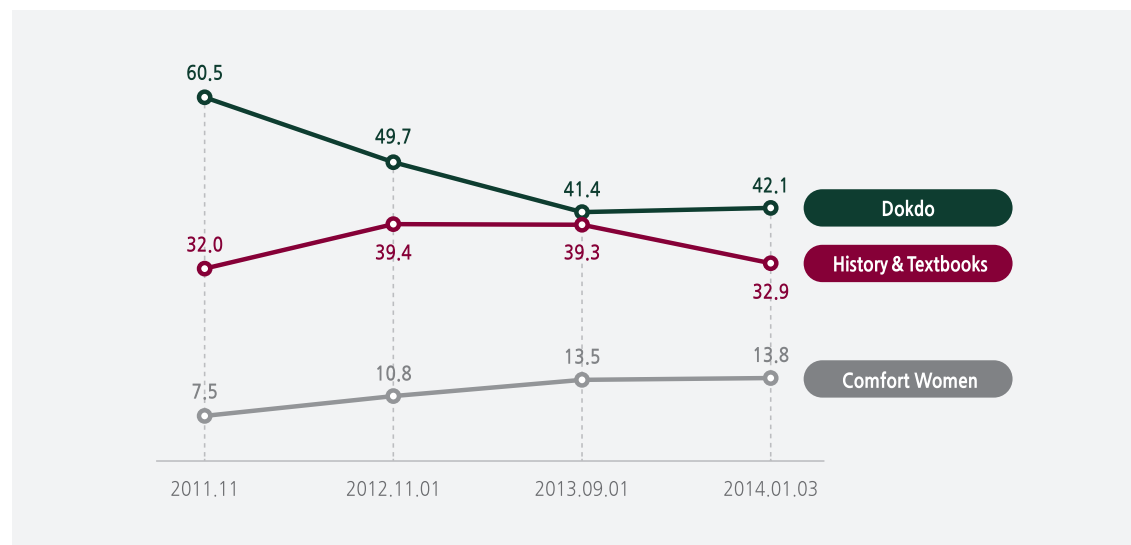
중국과 반대로 미국은 한국의 대일외교가 지나치게 일본의 과거사 반성과 사죄문제에 초점을

맞추어 한국정부가 중국의 군사력 팽창, 북한 핵·미사일 문제에 대한 미·일 안보공조에 적극적으로 협조하지 않는다고 오해를 할 수 있다. 일본 아베 정부는 일본의 집단적 자위권 재해석, 무기수출 원칙 개정, 미·일 방위협력지침 개정 등 미국의 아시아 재균형 정책의 성공에 적극적으로 협조하고 있는 반면 왜 한국정부는 역사문제와 안보협력문제를 연계하면서 한·미·일 삼각안보공조에 계속 소극적인 입장에 머물러있느냐는 비판론이 제기될 수 있다. 한국에 대한 이러한 실망은 결국 미국이 진정으로 의지할 수 있는 동맹국은 아시아에서 일본 밖에 없다는 시각과 한국은 중국과 미국을 저울질하면서 균형을 잡으려 한다는 소위 한국의 중국경사론에 힘을 실어줄 수 있다. 특히 2014년 11월 베이징 APEC 회담에서 시진핑 주석과 아베 총리가 간략하나마 첫 번째 중·일 정상회담을 하였고, 한국정부가 이어서 한·중·일 외무장관회담과 조건부 한·중·일 삼자 정상회담 개최를 제안하였다. 미·중 간의 각축 속에서 한국의 진정한 전략적 입장이 무엇이나에 대한 의문이 다시 제기될 수 있다.

이러한 위험성을 고려할 때, 2015년 한국의 대일외교정책은 단지 한일 양국관계를 한국과 일본 간의 상호이익 도모라는 양자적 틀 뿐만 아니라, 일본에 대한 한국의 태도를 보고 다른 국가들이 한국의 전략적 입장을 파악할 수 있다는 다자적·입체적 틀에서 결정되어야 할 것이다. 즉, 외부성(externalities)을 충분히 고려한 대일외교정책이 필요한 시점이라 할 수 있다.

둘째, 2015년에 한국정부가 과연 ‘진정성 있는 사과와 반성이 없는 대화 불가 원칙’을 고수할 수 있는가, 또 고수하는 것이 옳은 가를 고민하는 한 해가 될 것이다. 아베 정권과 대화하는 것은 무의미하다거나, 아베 정권을 넘기면 한일관계는 즉시 개선될 것이라는 안이한 생각은 금물이다. 아베 정권이 앞으로 적어도 2016년, 장기적으로는 2018년 이후까지 지속될 가능성이 있다. 그럴 경우 한국은 향후 2년에서 4년 정도의 시간 동안 일본의 반성과 사과를 먼저 요구하는 수동적이고 제한적인 대일정책을 고수할 수밖에 없다. 마냥 기다리는 대일외교를 구사하는 동안 지대한 국익 손실을 감수해야할 위험을 정확히 파악하는 전략적 분석이 필요하다. 동북아 평화협력 구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI)을 실현하기 위해서도 동북아 전체의 입장에서 한일관계를 바라보고 일본과의 관계를 재정립할 필요가 있다.

〈그림 23〉 한국인이 생각하는 한일관계 개선의 최대장애물 (2011-2014)



출처: 《국민의식조사 연례보고서 2011-2014》, 아산정책연구원

마지막으로 한국정부는 과연 어느 분야에서 어떻게 악순환 일로의 한일관계를 선순환으로 돌릴 것인가에 대한 전략적 판단을 할 시기를 맞았다. 한일관계를 선순환으로 돌리기 위해서는 양국이 일단 어떤 형태로든지 양국관계의 개선을 모색한다는 긍정적인 시그널을 국민들과 제3국에게 명확하게 보내는 것이 중요하다. 한일관계의 회복을 위해 양국 정부가 뜻을 모아 노력한다는 것을 확인하는 구체적인 변화를 보여주어야 한다. 이런 점에서 현재 진행 중인 중군위안부 문제 협의를 위한 외교부 국장급 회의에서 조속히 가시적인 성과를 얻어내기는 힘들 것으로 보인다. 양국 간의 입장 차가 워낙 크다는 점에 더하여, 아베 정부가 이미 고노담화문의 권위를 심각하게 저해하였기 때문에 일본군 위안부 문제에 대하여 일본이 어떤 전향적인 자세를 취하는 데는 상당한 시간과 국내·국제정치적 변화가 필요하다. 아베 총리가 재임기간 중에 다시는 야스쿠니 신사를 참배하지 않겠다고 선언하는 것도 사실상 기대하기 힘들다.

■ 독도에 대한 일본정부의 전향적인 자세가 있어야

아베 정부의 조속한 태도변화를 기대하기 어려운 문제에 초점을 맞추는 것 보다 양국 정부는 독도문제에 대하여 일본이 전향적인 자세를 이끌어 내는 것에 우선 초점을 맞추는 것이 한일관계의 악화방지와 선순환을 위한 효과적인 관리외교의 시작이 될 것이다. 최근 다년간 여론조사에 따르면 한국인은 한국의 독도영유권에 대한 일본의 도전을 한일관계 개선의 가장 큰 장애물로 생각하고 있다. 따라서 만일 아베 정부가 2015년부터 시마네현 정부가 주최하는 소위 다케시마의 날 연례행사를 중앙정부행사로 격상하여 기념한다는 정책에서 탄력적으로 후퇴하는 모습을 보인다면 상당수의 한국인들이 일본에 대하여 보다 긍정적인 이미지를 가지는 계기를 마련할 수 있을 것으로 보인다. 2015년은 한일관계의 갈등 악화를 방지하고 효과적으로 관리하는 외교적 노력이 그 어느 때보다 중요한 한 해가 될 것이다.

〈그림 24〉 독도 전경



출처: 독도연구소

러시아: 현실로 닥친 경제위기

0.4% 성장...예상보다 선방한 2014년 경제 성적표

지난 20년 동안 푸틴 대통령의 인기 비결은 경제적 성공이었다. 1999-2008년 사이에는 연평균 7%대의 고속 성장을 이끌었고, 2008년 글로벌 금융위기의 충격 속에서도 2009년 7.8%를 기록한 후 2010년부터 2012년까지 4%대의 기대 이상의 성장을 달성하였다.

〈표 9〉 러시아 경제성장 추세 (2014년 10월 현재)

(단위: 전년 동기 대비, %)

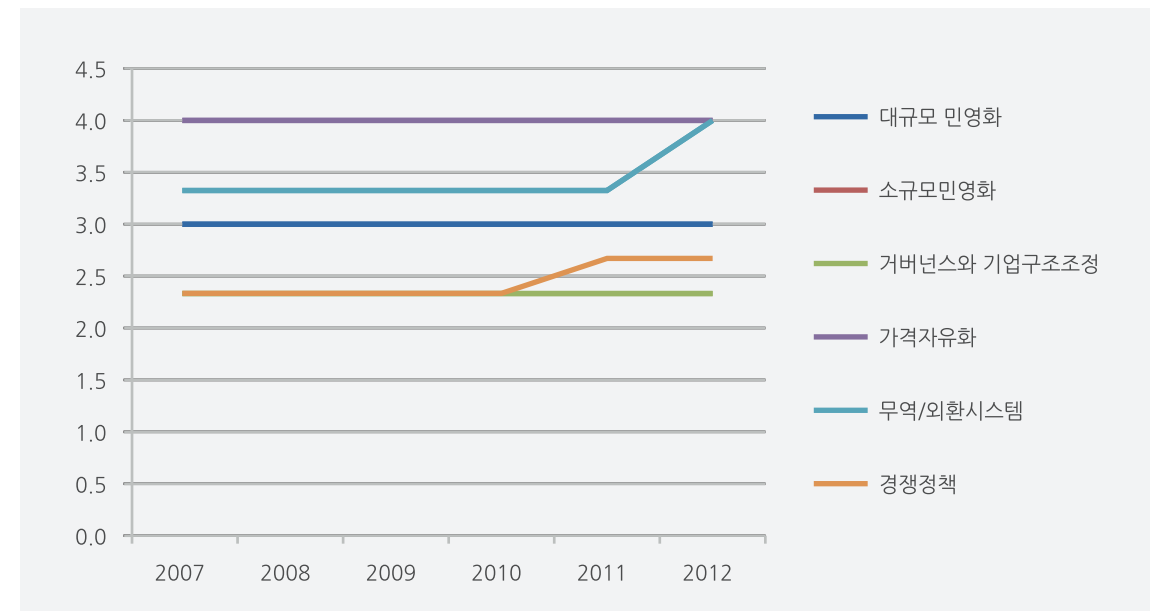
구 분	09년	10년	11년	12년	2013년					2014년			
					연간	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	1~9
실질 GDP 성장률	7.8	4.3	4.3	3.4	1.3	0.8	1.0	1.3	2.0	0.9	0.8	0.7	0.8
산업생산 성장률	9.3	8.2	4.7	2.6	0.4	1.2	0.8	0.6	1.4	1.1	1.8	1.5	1.5
고정자본투자 증가율	16.2	6.0	8.3	6.7	0.3	0.1	1.7	1.2	0.6	4.8	1.4	2.4	2.5
소매거래량 증가율	4.9	6.3	7.0	5.9	3.9	4.1	3.6	4.1	2.9	0.7	4.0	1.4	2.3

그러나 2012년 3/4분기부터 2%대로 경기 침체가 시작되면서 2013년에는 1.3%의 저성장을 기록하였다. 그 원인은 유럽경기 침체 등으로 인한 대외 에너지 수요 감소와 자동차 판매 급감 등 내수감소로 인한 영향 등 외부적·단기적 요인으로 해석되었지만 러시아 경제 위기가 글로벌 경기침체로 인한 순환적인 것이 아닌 구조적 위기일 수도 있다는 부정적 인식이 제기되는 계기도 되었다.

평균 성장률 7%대였던 1999-2008년 러시아 경제의 황금 시기를 이끈 요인이 무엇인가를 규정해보면 구조적 위기론의 근거가 이해될 수 있을 것이다. 이 시기 주요 성장 동인은 구조 개혁, 50% 원유생산 증대, 석유가격의 5배 인상, 국제 통화환경의 안정 등으로 집약될 수 있다. 그러나 마지막 세 가지 요인이 2015년에도 지속되길 기대하기는 힘들 것으로 보인다. 따라서 푸틴 3기는 능률을 증대하고 부패를 줄이는 구조 개혁이 유일한 경제성장의 방법일 것이다. 이를 위해서는 투명하고 개방적이고 분권화된 정치·경제 시스템이 필요하지만, 푸틴 대통령이 과거와 완전히 다른 새로운 정책 방향을 채택할 확률은 높지 않다. 〈그림 25〉의 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 체제전환지수에서 보듯이 러시아는 거버넌스와 기업구조조정이 메드베데프 집권 5년간 2.3점에서 전혀 변화가 없었음을 보더라도 이러한 유추가 가능하다.

2~2.5% 성장이 예측되었던 러시아 경제는 2014년에 0%대의 성장률을 보이고 있다. 소비자 물가가 치솟고 국민들의 실질적 소득은 크게 줄어들었다. 또한 연초에 비해 환율이 40%, 외환보유고가 약 20% 하락하였고, 1,280억 달러의 자본유출이 있었다.

〈그림 25〉 EBRD Transition Index



참고: 4점 만점에 1점이 계획경제 수준, 4점이 선진국 수준

〈표 10〉 러시아의 소득과 물가 변동 (2014년 10월 현재)

(단위: 전년 동기 대비, %)

구 분	10년	11년	12년	2013년				2014년	
				1/4	2/4	3/4	4/4	3/4	9월
실업률(기말)	8.2	7.2	6.6	5.8	5.4	5.2	5.5	4.9	0.8
실질가처분소득증가율	5.1	0.4	4.6	5.6	3.2	2.5	2.6	2.2	0.6
소비자 물가	8.8	6.1	6.6	1.9	3.5	4.7	6.5	6.3	0.7
식료품	12.9	3.9	7.5	3.0	5.2	4.4	7.3	8.4	1.0
비식료품	5.0	6.7	5.2	1.3	2.1	3.3	4.5	4.3	0.6
서비스	8.1	8.7	7.3	1.2	3.1	7.3	8.0	6.2	0.3

9월까지의 경제활동 인구는 경제활동 참가 인구수가 평균 7,115만 명으로 전년 동기 대비 6.7만 명 증가하였다. 실업률은 대체로 낮은 수준으로 유지되고 있으나 저성장이 계속될 경우는 유지되기 어려울 것이다. 주목해야 할 것은 실질가처분소득증가율이다. 2013년은 저성장 추세 속에서도 3.2% 증가를 기록했으나 2014년에는 9월말까지 연간기준으로는 0.7% 성장에 그쳐 전년 동기 3.7%에 비해 크게 낮아졌다.

10달러 유가하락은 러 GDP 1% 영향…벌써 50달러 하락

러시아 정부가 경기 부양을 위해 재정투자 확대가 어려운 점은 소비자 물가가 10월말 현재 연간기준으로 9.1% 상승하는 등 최근 3년간 최고 수준으로 증가하였기 때문이다. 특히 비식품이나 서비스부문보다는 식료품의 물가가 큰 폭으로 상승하였다. 그 원인은 루블화 약세에 따른 효과와 식료품 수입금지가 큰 영향을 준 것으로 보인다.

금년에 러시아 경제가 예측보다 훨씬 어려워진 두 가지 핵심 원인은 유가하락과 우크라이나 사태로 인한 서방의 러시아 경제 제재이다. 자원경제인 러시아는 유가변동이라는 거시적 리스크를 항상 안고 있다. 석유가격이 배럴당 100달러 이상일 때 석유가격 ± 10 달러는 GDP의 $\pm 1\%$ 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 모스크바 고등경제대학 세르게이 알렉산센코는 유가가 10달러 떨어지면 러시아 정부 예산 수입은 약 200억 달러(5%)가 줄어들며 이는 GDP의 약 1%에 해당한다고 했다. 2008년 글로벌 금융위기 여파로 유가가 배럴당 38달러로 떨어졌을 때 러시아 GDP는 7.8% 떨어졌다. 루블을 방어하기 위해 2천억 달러의 리저브를 몇 개월 만에 소진하고도 루블화 가치가 1/3이나 떨어졌다. 세계적인 러시아 경제 전문가인 앤더스 애슬런드는 유가가 배럴당 75~80달러이면 러시아는 마이너스 성장과 생활수준 하락이 불가피하다고 진단한 바 있다. 작년에 2015~2017 예산편성을 할 때 금년 유가를 배럴당 104달러 상정하였지만(금년 평균가격은 102달러가 될 것으로 추정됨) 2014년에 유가는 계속 떨어져서 12월 초에는 배럴당 70달러 수준이 되었다. 따라서 재정압박이 매우 커서 러시아 정부는 과감한 경기 부양정책을 펼 수 없는 상황에 이른 것이다.

〈그림 26〉 2014년 글로벌 유가 변동 (브렌트산 기준)



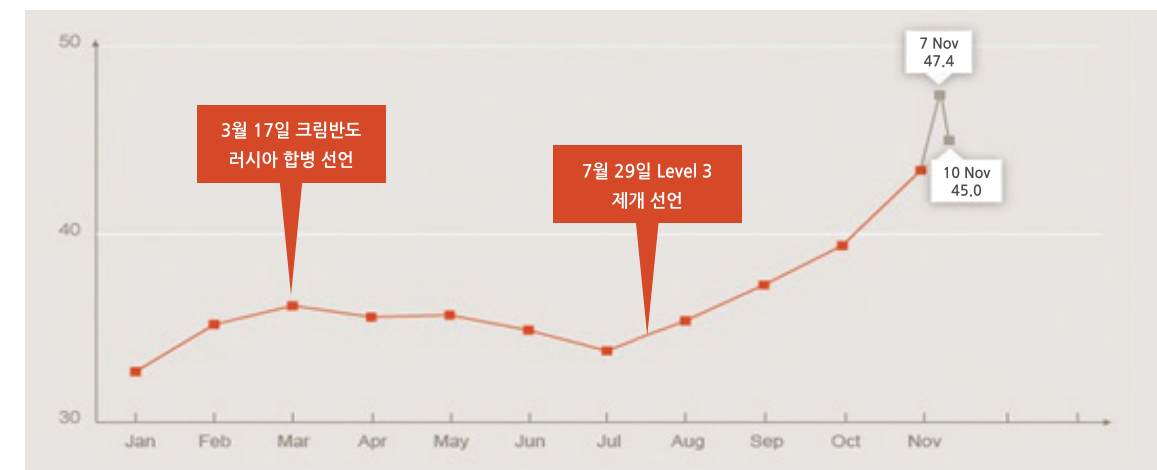
출처: Central Bank of the Russian Federation

러시아는 11월 28일 현재 4,205억 달러의 외환보유고를 갖고 있고 에너지 수입의 관리기금인 리저브 기금(Reserve Fund)은 12월 1일 현재 889억 달러, 국부펀드(National Wealth Fund)는 12월 1일 현재 800억 달러를 보유하고 있지만 이는 2008년 금융위기 때보다는 오히려 1,300억 달러 이상 적은 액수다.

우크라이나 사태로 인한 서구의 러시아 제재도 매우 부정적 영향을 미치고 있다. 3월부터 비자발급 제한, 금융자산 동결 등으로 시작된 서구의 러시아 제재는 7월에 구체적 산업수준으로의 소위 레벨-3 제재로 확대되었다.

EU의 예측에 따르면 레벨-3 제재의 효과는 GDP의 1.5%, 내년까지 지속된다면 GDP의 4.8%의 손실을 줄 것으로 전망되었다. IMF는 제재의 효과를 0.5~1% 사이로 추정하고 있다. 실제로 달러당 루블화 환율 변동을 보면 레벨-3 제재 이후 루블화의 폭락이 시작되었으며 11월 7일에는 달러당 47.4루블을 기록하였다.

〈그림 27〉 2014년 달러당 루블화 가치 변동



출처: Central Bank of the Russian Federation

금년도 경제성장을 러시아 정부는 0.4%, IMF는 0.2%로 전망하고 있다. 생각보다 러시아가 선방하고 있는 이유는 지정학적 긴장에도 불구하고 러시아 정부가 과거보다는 유연하게 대처하고 있기 때문이다. 우선 러시아 정부는 신중한 재정·통화정책을 유지하고 있다. 인플레이에 대응하여 러시아 정부는 기준금리를 금년 2월 5.5%에서 네 차례나 올려서 10월에 9.5%의 고금리 정책을 시행하고 있다. 또한 세계 5위 수준의 외환보유고와 GDP 대비 2% 초반의 적은 재정적자도 국제사회의 신뢰도 유지에 도움이 되고 있다. 그리고 4천억 달러 규모의 러·중 가스가격 타결로 시베리아 파이프라인 건설이 시작된 것도 큰 도움이 되고 있다. 연말까지 대규모 국방부문 조달 효과와 수입대체 생산증가 효과가 지속된다면 연간성장률은 러시아 정부의 전망치인 0.5% 수준에 근접할 것으로 예측된다.

2015년 성장 0% 초반 … 제재보다 유가가 더 타격

2015년 러시아 경제 예측도 내년도 유가 전망과 서구의 러시아 경제 제재의 지속 여부에 따라 가변적이겠지만 대체로 0% 초반대가 될 것으로 보인다.

내년 러시아 경제 성장률에는 제재보다는 유가가 더 직접적 영향을 미칠 것이다. 우선 셰일

〈표 11〉 2015년 러시아 경제성장률 예측

기관	일시	예측치(%)	비고
러시아 중앙은행	2014. 11	0	서구제재 지속, 유가 95달러 가정
러시아 경제발전부	2014. 9	1	인플레이션 6.5%, 유가 90~95달러
Renaissance Capital bank	2014. 10	-1.7~1.7	유가가 105달러인 경우 1.7%, 유가가 90달러이면서 제재 지속인 경우 -0.4%, 유가가 80달러인 경우 -1.7%
세계은행	2014. 9	0.3~0.9	제재 지속되면 0.3%, 제재 금년 말 해제 시 0.9%
IMF	2014. 10	0.5	
OECD	2014. 11	0	

가스 등 비전통 연료의 등장으로 장기적으로 유가는 하락 추세라는 점에 주목해야 한다. 2020년경에는 브렌트산 유가가 배럴당 70달러 수준이 될 것이라는 전망도 있다. 중기적으로는 90 달러 수준으로 보아야 할 것이다. 독일투자은행(German Investment Bank)은 2015-2018년 브렌트산 원유 가격을 89~90달러로 예측하고 있고, ‘로스네프트’와 ‘가즈프롬 네프트’ 같은 러시아 석유 회사들도 중기적으로 90~100달러로 예측하고 있다. 따라서 낮은 유가로 인해 러시아 경제가 내년뿐만 아니라 중·장기적으로 저성장 추세를 보일 가능성이 크다.

■ 제재 탓 서방은 석유투자 기피...아시아 자금이 못 메워

특히 우리가 주목해야 할 점은 낮은 유가가 러시아 경제 제재의 지속가능성과 상승 작용을 하고 있다는 것이다. 우크라이나 동부 문제 해결을 위한 국제 협상이 시작되었고 러시아 경제 위축으로 인한 유럽 경제의 피해가 커지면서 연내 제재 철회 가능성이 점쳐지기도 했으나 저유가로 인한 러시아에 대한 서구의 금융제재의 효과가 커지면서 제재가 지속될 가능성이 커지고 있다. 러시아 4대 에너지 기업인 ‘로스네프트’, ‘LUKoil’, ‘수르그네프테가즈’, ‘가즈프롬 네프트’는 금년에 500억 달러의 투자 계획을 세웠으나 서구의 금융제재로 투자가 지연되고 있다. ‘엑손모빌’과 북극 카라해 시추를 추진하고 있는 로스네프트의 프로젝트와 ‘로열 더치 쉘’과 셰일가스를 시추하는 가즈프롬 네프트의 프로젝트도 지연되고 있다. 이 두 프로젝트 모두 유가를 배럴당 90~100달러로 예측하고 있는데 유가가 현재보다 더 떨어진다면 추진이 어려울 것이다. 러시아 정부는 동시베리아-극동-북극의 신유전 개발과 성숙유전에서 산출을 개선하는데 향후 10년에 매년 1,500억 달러 지출할 계획을 세웠으나 최근 서구 제재 상황에서 미국으로부터의 자원조달에 어려움을 겪고 있다. 예를 들어 로스네프트는 2011년 말 이후 북미 은행들로부터 380억 달러를 조달하였었다. 규모가 적은 편인 아시아의 은행들은 이 갭을 매우기 어렵다. 이들 기업의 국내 펀딩 능력은 중앙은행이 인플레이션을 피하기 위해 유동성에 제한을 유지하고 있고, 국영은행에 대해서는 서구 제재가 압력이 되고 있어 매우 제한적이다. 이런 상황에서 로스네프트는 10월 22일 국부펀드에서 490억 달러를 지원해줄 것을 정부에 요청하였다. 로스네프트는 공식적으로는 극동에 정유단지 건설과 동시

베리아가스전 개발 등 대규모 투자 프로젝트 재원을 위한 것이라 하고 있지만 실제로는 서구의 금융제재로 인해 4/4분기와 내년 1/4분기에 돌아오는 단기 부채 200억 달러의 상환을 위한 것이다.

■ 재정 불안정 가능성 때문에 국부펀드 풀기도 어려워

국부펀드의 운용에 대해서는 러시아 내에서도 논란이 많다. 에너지 수입 중에서 유가 하락으로 인한 정부예산 보전용인 리저브 펀드는 성격상 보수적인 투자 전략이 요구되어서 현재 전액 해외의 공채에 투자되어 있어 전용이 어렵다. 반면에 국가연금보장을 위한 국부펀드는 성격상 일부 국내 인프라 투자가 허용되고 있다. 현재는 투자 리스크를 감소시키기 위해 국부펀드 기금의 국내 투자는 40% 이내로 제한되어 있다. 현재 기금의 약 2/3가 낮은 리스크의 서구 국채에 투자되어 있고 나머지 1/3은 국가개발은행인 ‘브네쉬에코노믹뱅크’에서 운용되고 있다. 경제가 어려워지면서 국부펀드의 국내 인프라 투자 허용 기준을 50% 내지는 60%로 올려야 한다는 주장이 제기되고 있다. 11월 6일 내각에서 기각되기는 했으나 재정안정을 주장하는 재무부와 러시아 극동개발 등 대규모 인프라 투자를 통한 경기부양을 바라는 경제발전부의 갈등은 계속될 전망이다. 금년에 러시아 정부는 모스크바 순환도로, 바이칼-아무르 철도, 시베리아 횡단 철도(Trans-Siberian Railway, TSR) 현대화에 대한 460억 달러의 추가적 투자를 승인한 바 있다. 러시아 극동개발에 관심이 많은 한국으로서는 인프라, 특히 극동지역의 인프라 투자가 활성화되기를 기대하고 있으나 단기적으로는 기대하기 어려울 것 같다. 국내 에너지 기업 손실 보전금이 막대하며 경기 부양을 위해 재정 지출을 증대시키면 높은 인플레이, 루블화 가치 하락, 투자환경의 추가적인 악화를 초래할 가능성이 크기 때문이다. 부패가 심하고 정부의 관리능력이 부족한 나라에서는 정부 주도의 대규모 인프라 투자는 낭비적 투자가 될 가능성이 크다는 사례를 러시아에서는 실제로 자주 목격할 수 있다.

또 한 가지 주목해야 할 점은 러시아의 석유수출액이 계속 줄고 있다는 것이다. 러시아 석유 수출액은 2013년 3,234억 달러, 2014년 3,135.6억 달러로 줄었고 2015년에는 2,925억 달러로 더 줄어든 것으로 예측되고 있다. 원인 중 하나는 원유생산량이 줄고 있기 때문이다. 러시아 정부의 예산 균형을 위해서는 일일 원유생산량이 1,050만 배럴 정도가 되어야 한다고 한다. 그러나 현재 석유 생산의 80% 정도를 차지하는 거대한 서시베리아 유전들의 생산량이 쇠퇴하고 있어 일부기업들은 2008년 글로벌 금융위기 이후 이미 투자를 줄이고 있다.

유가하락보다 장기적으로 러시아 경제의 가장 큰 고민은 셰일가스이다. 유럽 지역에서의 셰일가스 개발이나 미국 셰일가스의 유럽 수출이 본격화된다면 러시아 경제는 물론 러시아의 국제 사회에서의 정치적 영향력은 큰 손상을 받을 수밖에 없을 것이다.

■ 사우스 스트림 폐기, 동유럽 셰일가스 등 연이은 타격

우크라이나는 에너지 다각화가 자신 미래의 열쇠라는 것을 잘 이해하고 있다. 2013년에 우크라이나 정부는 로열 더치 쉘과 쉘브론과 함께 유지브스카(Yuzivska)와 올레스카(Olesska) 두 곳의 셰일가스전을 탐사·개발하기로 합의했다. 우크라이나 외에도 폴란드, 영국, 에스토니아 등

에도 셰일가스의 풍부한 매장량이 있는 것으로 알려져 있다. 민간부문에서 셰일가스 개발이 본격화된다면 러시아의 에너지 전망을 본질적으로 어둡게 만들게 만들 것이다.

미국 셰일가스의 유럽 공급은 시간이 좀 걸릴 전망이다. 미국의 노력은 이미 시작되었다. 새로운 LNG 터미널을 건설하는 데는 5년 내지 7년 정도 걸릴 전망이다. 미국의 수입 터미널은 양방향 수출 터미널로 개조될 예정이다. 수출회사인 세니에르는 이미 스페인, 영국과 장기 계약을 맺었다. 카타르, 호주, 인도네시아 등의 수출도 러시아에게는 큰 압박이 될 것이고 러시아가 에너지를 정치적 협상 수단으로 사용하는 힘도 줄어들 것이다. 미 의회의 에너지 수출에 대한 규제와 셰일가스 관련 각종 환경규제가 완화된다면 미국 셰일 가스의 유럽 수출은 훨씬 빨라질 것이다.

유럽에 대한 러시아의 가스 공급 통제력 싸움은 흑해를 통해 발칸반도를 거쳐 남부 유럽으로 연결되는 ‘사우스 스트림(South Stream)’ 사업 폐기로 이어졌다. 사우스 스트림 사업에 EU가 제동을 걸자 12월 1일 푸틴 대통령은 터키 방문에서 사우스 스트림 사업의 폐기를 선언하고 대신 터키를 가스 공급의 허브로 개발하겠다고 발표했다. 러시아는 터키를 연결하는 ‘블루 스트림(Blue Stream)’을 통해 가스 공급량을 연간 190억m³로 20% 더 늘리고 가격도 내년부터 6% 내릴 것이라 발표했다. 이번 사우스 스트림 프로젝트 건설에 참여했다 사업 폐기로 발생한 건설 회사들의 손실액만 25억 유로가 넘는 것으로 평가된다. EU는 이번 일로 수급 안정성에 큰 지장이 없다는 입장이지만 미국의 셰일가스 공급이 계획대로 이루어지지 않는다면 큰 타격을 받게 될 것이다.

미국 셰일가스의 유럽 공급에 많은 장애가 있는 것이 사실이지만 장기적으로 글로벌 가스 가격의 하락과 유럽 시장에서의 러시아 지분은 감소할 수밖에 없기 때문에 러시아로서는 동북아시아 시장 개발이 절실 할 수밖에 없다. 이런 의미에서 러시아 가즈프롬이 중국석유천연가스공사(China National Petroleum Corporation, CNPC)와 2018년부터 30년간 연 38bcm씩 공급하는 4천억 달러 규모의 가스협상 타결은 러시아에게는 큰 의미가 있는 것이다. 푸틴 정부는 일본과의 LNG, 한국과의 PNG 협상에 더 적극적일 것이다.

■ 거시 경제 불안 속에 푸틴 3기의 경제 현대화도 흔들

러시아 경제가 위기에서 벗어나기 위해서는 에너지 의존 경제를 탈피하고 산업 다각화 및 고부가가치의 지식산업을 육성해야 할 것이다. 메드베데프 대통령은 이를 ‘현대화’라고 불렀다. 그러나 적극적 구조조정과 성장지향적 정책이 푸틴 3기에서 어느 정도 성과가 있었는지에 대해서는 전문가들 대부분이 회의적이다. 당장 내년에 거시경제적 불안정이 야기되는 위기 상황이 올 것 같지는 않다. 그러나 푸틴 3기 정부에서 ‘현대화’가 가시화될 것 같지도 않다.

전 러시아 재무장관 알렉세이 쿠드린은 최근 이타르타스통신(ITAR-Tass)과의 인터뷰에서 유가가 배럴당 80달러 이하로 떨어지면 러시아의 리저브 기금은 2년 안에 소진될 것이라 경고했다. 25년 전에 유가 하락이 소련 붕괴를 초래하였듯이 러시아 정부가 무능하게 대처한다면 또 다른 재앙이 없다고 확신할 수는 없을 것이다.

러시아 경제 위기를 목도하면서 보다 근본적인 문제에 의문이 생긴다. 과연 푸틴 3기 정부가 경제성장과 민주화의 관계를 관리할 수 있는 능력이 있느냐이다. 경제성장에 따라 러시아 국민들은 더 부자가 되기 때문에 더 좋고 더 다원적인 거버넌스와 더 나은 사회공공재의 효과적 전달

을 요구하기 시작하였다. 역설적이게도 이런 중산층의 성장을 가져 온 것이 푸틴 시기의 번영이었고 푸틴은 역동적으로 펼쳐지는 이러한 사회계급의 요구에 반응해야 하는 더 큰 부담을 키워가고 있다. 그의 정치권력을 유지하기 위해 지속적인 경제 성장을 필요로 하지만 성장의 결과는 정치·사회개혁에 대한 국민의 더 많은 요구라는 이러한 모순적 상황에 맞는 리더십의 변화를 푸틴이 보여주고 있는지는 의문이다.

■ 제재 이미 한국에 부정적 영향…9월까지 수출 증가 0.8%

러시아 경제의 위축은 한국에게도 부정적 영향을 미치고 있다. 금년 9월까지의 대(對)러시아 수출 증가는 0.8%에 불과하다. 조금이나마 증가 추세를 보인 것은 지난 5월 해양구조물 수출실적(8.5억 달러)에 의한 것이지 승용차, 자동차부품, 건설 중장비, 화물자동차, 타이어 등 자동차·건설장비 관련 품목 및 합성수지, 플라스틱 제품 등 화학 관련 품목의 대러 수출이 전반적으로 감소하였다. 투자도 계속 위축되어 금년 상반기 대러 투자액은 3천4백만7천 달러로 작년 투자액의 1/4에 불과하다. 박근혜 정부는 대륙 경제권과의 통합이라는 야심찬 ‘유라시아 구상’을 추진하고 있다. 핵심 협력국인 러시아의 경제 위기가 ‘유라시아 구상’ 실현의 추동력 약화를 가져올지 우려된다. 양국 정부는 2015년 경제협력 위기관리안 마련에 머리를 맞대어야 한다.

서구의 러시아 제재로 인해 한국과 러시아 간 경제관계뿐만 아니라 정치·외교관계도 일정 수준 위축이 불가피할 것이다. 러시아는 박근혜 정부의 유라시아 구상 실현에 핵심 협력국이며, 유라시아 구상의 출발이 러시아 극동개발, 특히 남·북·러 3각협력이라는 점에서 러시아 경제위기는 유라시아 구상의 추동력을 약화시킬 뿐만 아니라 러·중 및 러·북 간 정치적 긴밀도를 과도히 높일 위험이 있어 북핵 해결 및 통일외교에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 명심할 필요가 있다. 따라서 한국의 입장에서 러시아 경제위기의 국제정치적 함의도 짚어볼 필요가 있을 것이다.

우크라이나 사태 이후 악화된 미국과의 관계와 서구의 경제 제재에 대응하는 러시아의 외교안보정책의 기본 방향은 당분간 반서구 고립주의 노선을 견지하면서 아·태지역의 진출 특히 중국과의 관계 강화를 통해 고립 상황의 대외전략적 돌파구를 마련하는 것이다. 러시아의 아·태지역에서의 현재의 전략과 초점은 ‘긴장의 교점(nodes of tension)’을 넓히는 것이다. 유럽에서는 러시아의 정치경제적 쟁점에 직접적인 군사적 함의가 없지만 아·태지역은 21세기 전반부에 러시아의 국가 안보·주권·영토적 완전성의 문제로 부상하였기 때문이다. 미·러 관계의 균열과 러·중 관계의 전략적 심화는 아·태지역 안보에 부정적 영향을 줄 것이다. 나아가 중·러의 반미 공동전선에 북한요인이 연루된다면 이 지역의 안보는 물론 한국의 전략적 입지 확보에 큰 손상을 줄 것이기 때문에 한국 정부는 최근 상황에 매우 민감하게 반응할 필요가 있다.

우크라이나 사태 이후 아·태지역 안보에서 가장 주목해야 할 요인은 중·러 관계일 것이다. 푸틴 대통령은 5월 21일 상하이에서 개최된 제4차 아시아 교류 및 신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, CICA) 정상회의를 통해 우크라이나 사태로 인한 서방의 제재에 대응하는 중국과의 공조 체계 형성 의도를 분명히 하였다. 가장 눈에 띄는 것은 10년간 끌어 온 중국과의 가스 협상을 마무리함으로써 유럽에서의 가스 가격 하락과 수요 감소에 대비한 것이다. 또한 ‘상하이 선언’에서 중국과 러시아가 CICA와 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)의 공조를 통해 아시아 지역 안보협력체를 구

축하기로 합의한 것은 한국이 주목해서 봐야 할 대목이다.

■ 푸틴의 ‘Look East’, 중국보다 북한 접근으로 가시화

물론 미중 관계를 크게 불안정하게 할 만큼 중국과 러시아 간의 군사적 협력이 심화될 가능성은 현재로서는 커 보이지 않는다. 러시아는 미국, 일본, 한국, 대만, 캐나다 등 협력 파트너들과의 경제협력에 안보 요인이 부정적 영향을 미치지 않기를 바라고 있다. 또한 러시아는 중국과의 관계에 있어서도 중국에 맞설 수 있는 군사력을 러시아가 갖추어야만 양국 관계의 안정성을 기할 수 있다고 생각하고 있다. 외관상 러·중 관계가 대미공조의 틀 속에서 급속히 발전하고 있는 것으로 보이지만 현실주의의 시각에서 보면 ‘편의의 축(axis of convenience)’의 측면이 여전히 남아 있어 러시아 내에서도 반중적 담론이 없지 않다. 기본적으로 러시아는 아·태지역에서의 영향력 확보를 위해 중국과의 협력 강화가 불가피하다는 것을 인식하면서도 인도와 베트남과의 군사 협력을 통해 중국에 대한 안전판을 마련하려는 생각을 갖고 있다. 러시아는 기본적으로 아·태지역에서도 러시아의 전략적 이익을 다각화하는 것이 지역안보에도 기여하는 것이라는 입장이며 중국과의 전략적 이익 공유가 중요하지만 너무 치우치는 것은 오히려 전략적 이익에 부합하지 않는다고 보는 것이다. 따라서 중국과 러시아 간에 장기적이고 근본적인 대미 연합전선 형성이 가능하다고 보기는 어려울 것이다.

우크라이나 사태 이후 러시아의 동북아 국가들과의 관계 조정에서 눈에 띄는 것은 북한과의 관계 개선을 통해 동북아지역에서의 입지 회복도 모색하고 있다는 것이다. 6월 6일 블라디보스토크에서 개최된 제6차 ‘정부 간 통상·경제·과학·기술협력위원회’에서 러시아는 북한의 러시아 은행 구좌개설을 허용하여 무역대금의 루블 결제를 가능하게 하였다. 한·중 관계가 개선되고 있는 상황에서 북한은 러시아와의 관계 개선이 필요해졌고 러시아는 한반도 및 동북아에서의 영향력 확대의 기회로 북한과의 관계를 이용하려는 시도라 해석된다. 10월의 이수용 북한 외무장관의 러시아 방문에 이어 11월의 최용해의 모스크바 특사 방문은 한·중 관계 발전에 대응하는 북한의 중·러 균형화 전략의 일환으로 해석되며 러시아의 입장에서 북한과의 경제협력 강화라는 실익과 함께 동북아에서의 반미전선 구축의 일환으로 북한의 전략적 이용가치를 제고하고자 하는 것으로 보인다. 북·러 관계의 개선은 남·북·러 3각 경제협력의 실현 가능성을 높이고, 북핵 해결을 위한 다자협력 제고에 도움을 주는 측면이 있으므로 한국은 이러한 관계 개선에 편승할 수 있는 전략을 구사해야 할 것이다. 가장 기본적인 조건은 원만하고 상호 호혜적인 한·러 관계일 것이다. 특히 11월 19일의 UN 인권결의안 통과로 남북관계의 경색이 불가피한 상황에서 북핵문제 해결을 위한 중국 및 러시아와의 전략적 협력의 중요성은 더욱 커지고 있다.

■ 러 관리들 연이어 방한하며 ‘구애’…정부 반응 시큰둥

서구의 러시아 제재로 인해 러시아 정부의 극동 지역 인프라 투자 여력은 당분간 위축될 것이기 때문에 러시아는 한·중·일과의 국제협력에 대한 기대감을 더욱 적극적으로 표명하고 있다. 또한 러시아의 많은 고위 관료와 정치인들이 러시아 극동 개발과 남·북·러 3각 협력의 실현을 위해

북한은 물론 한국 방문의 횟수를 늘리고 있다. 최근 알렉산드르 갈루슈카 러시아 극동개발부 장관의 방문이 있었고 유리 투르트네프 극동 대통령대표도 연내 방문을 예정하고 있다. 그러나 러시아의 이런 노력에 대한 한국 측의 관심은 기대 이하라는 평가가 러시아 내에서 나오고 있다. 서구의 러시아 제재로 한국 정부도 미국의 입장을 어느 정도 반영하지 않을 수 없는 입장이고 기업들도 아르툰 지역에 투자한 현대중공업의 고압차단기 사업이 겪는 어려움 등으로 인해 극동투자 심리가 위축되어 있는 상황에서 금년도 러시아 투자는 더욱 축소되고 있다. 유라시아 구상의 동력을 유지하기 위해서는 양국 정부가 기업들의 고충에 더욱 귀기울이는 각별한 노력이 필요할 것이다.

미국과의 관계에 유의하면서도 대규모 투자의 리스크는 줄이고 한·러간 관계 유지를 위한 임팩트가 큰 성공 사례를 만들기 적합한 프로젝트는 큰 자본투자 없이 단기적 성과가 가능한 러시아 극동에서의 남·북·러 농업 협력(농공클러스터)일 것이다. 리수용 북한 외무상이 최근 러시아 극동에서 밝혔듯이 북한은 극동지역 농업 진출에 큰 관심을 갖고 있으며, 자루비노항에 곡물 터미널 건설이 확정되어 그간 농업 진출의 가장 큰 어려움의 하나였던 유통의 어려움을 덜게 되었다. 또한 러시아 정부가 최근 발표한 14개 ‘선도경제지대’에 연해주 미할롭스키, 유태인자치주 스미르노비츠스키, 그리고 아무르주 예카테리노슬라브카 등 3개 지역이 영농 선도경제지대로 선정되어 각종 조세 및 인프라 지원을 받게 된 점 등을 고려할 때 투자여건이 매우 성숙되었다고 볼 수 있다.

■ 유라시아 구상 실현, 북핵 외교 등 위해 러시아 관리 필요

유라시아 구상의 동력을 유지하고 나아가 북핵문제 해결과 통일외교를 완성하기 위한 북방 정책의 중요성은 역대 어떤 정부 때보다도 중요해졌다. 따라서 한국에게 러시아는 누구인가에 대한 전략적 인식이 꼭 필요해졌다. 러시아 경제위기에 슬기롭게 대처하면서 한국의 국익을 위해 러시아에 대한 매우 민감한 정책관리가 필요해졌다. 쌓기는 어렵지만 부숴버리는 것은 한 순간인 것이 국가간 관계이다.

글로벌 어젠다

기후변화

신(新)기후체제 마련을 위한 국제협력의 분기점

핵비확산과 군축

불신과 불확실성의 증대

에볼라 대유행

안정국면 진입 속 국제공조 활성화

기후변화: 신(新)기후체제 마련을 위한 국제협력의 분기점

■ 2014년 기후변화 국제협력 평가

2014년은 인류가 과학적인 기상관측을 시작한 1880년 이래 지구의 온도가 가장 뜨거웠던 한 해로 기록될 것으로 보인다. 뜨거워지는 지구만큼, 기후변화에 대응하기 위한 글로벌 혹은 지역적 차원의 논의도 뜨거워진 한 해였다. 침체된 국제경기에도 불구하고, 2014년 말 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)은 100억불에 달하는 기금을 마련함으로써 본격적으로 기후변화 적응과 탄소배출 완화를 위한 국제적 지원과 협력을 모색할 수 있는 기초를 마련하였다. 2014년 새롭게 구성된 EU 위원회는 다시 온실가스 배출 감축에 대한 적극적인 입장을 표명하면서, 기후변화 국제협력 논의의 중심으로 자리 잡으려는 노력도 있었다. 그러나 무엇보다 2005년 발효된 교토의정서(Kyoto Protocol)에 근거한 현 기후체제 하에서의 국제협력에서 방관자로 남아있던 온실가스 배출 1, 2위의 중국과 미국이 온실가스 감축을 위한 적극적인 정책 실행을 약속함으로써 2015년 신기후체제 논의에서 긍정적인 결과를 기대할 수 있게 해주었다.

■ 2015년, 기후변화 대응 국제협력체제 마련의 분기점

2015년은 기후변화 대응 국제협력의 역사에서 매우 중요한 한 해가 될 것이며 2020년 이후 신기후체제의 도입을 위한 국제협상은 2015년 최대의 글로벌 이슈로 떠오를 것으로 전망된다. 2015년 12월 파리에서 개최 예정되어 있는 UN기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 제21차 당사국총회(21st Conference of the Parties, COP21)에서 현재의 교토의정서를 대체하는 2020년 이후의 신기후체제, 즉 포스트-교토체제(Post-Kyoto System)에 대한 청사진이 제시될 것이기 때문이다. 오랜 기간을 끌어왔던 기후변화 대응 관련 국제협력을 위한 새로운 질서의 도입을 위한 국제협상의 최종 결론을 매듭짓는다는 점에서 각 국은 자국의 국가경쟁력과 이익의 현재와 미래 가치를 저울질하여 자국의 입장을 표명하게 될 것이다. 특히 신기후체제를 기획함에 있어서 비슷한 입장을 지닌(“like-minded”) 국가들끼리의 결속을 통해서 국가군(國家群)들 간의 전략적 불신이 드러나고 충돌하는 국제협상이 진행될 것이다.

신기후체제의 마련에 있어 모든 당사국들에게 주어진 공동의 목표는 지구온도 상승을 산업화 시기(1861-1880년) 대비 2℃ (3.6°F) 이하로 제한해야 한다는 것이다. 2014년 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 제5차 보고서(5th Assessment Report, AR5)에 따르면, 이를 위해서는 산업화 이후부터의 이산화탄소 누적배출량이 2,900GtCO₂ 이하로 억제되어야만 하지만 이미 그 2/3에 해당하는 1,900GtCO₂가 배출되어졌다. 지구사회 전체에 대해 유한한 온실가스 배출량이 주어져 있다는 점에서 지구 생태계와 개별 국가의 안녕을 위해서 온실가스의 배출 제한이나 완화를 위한 조치가 필요하고, 이를 위해 모든 개별국가에게 구속성과 보편성을 제공하는 신기후체제의 도입은 불가피하다. 그러나 한편으로, 국제협력을 위한 협상에서 개별국가의 상황과 입장을 고려하지 않을 수 없는 것이 국제관

계의 현실이다.

국제사회는 2009년 COP15의 코펜하겐 합의문(Copenhagen Accord), 2010년 COP16의 칸쿤 합의문(Cancun Agreement), 그리고 2011년 COP17의 더반 합의문(Durban Platform for Enhanced Action) 등의 채택을 통해서 2015년까지 2020년 이후의 신기후체제에 대한 합의를 이루기로 결정한 바 있다. 지금까지의 논의와 채택된 합의문 등을 통해서 볼 때, 신기후체제가 지니게 될 성격 중 현재의 교토체제와 가장 크게 다른 점은 바로 모든 당사자국들을 대상으로 하는 구속력과 보편성을 지니는 협약을 모색하게 될 것이라는 점이다. 이는 현 기후체제의 ‘CBDR(common but differentiated responsibilities) 원칙’에서 비롯된 부속서(Annex I)와 비부속서(Non-Annex I) 국가들의 이분법이 가져왔던 가장 큰 문제점, 즉 온실가스 다배출국가인 미국, 중국, 인디아, 브라질 등의 국가를 기후체제의 일원으로 이끌지 못 했다는 한계를 극복하게 해 줄 것이다.

그러나 신기후체제를 위한 협의가 지속되고 있음에도 불구하고 여전히 2020년 이후 개별국가의 온실가스 배출감축량 목표를 규정함에 있어서 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up) 적용방식 중 어떤 방식을 택하게 될지 여전히 국가별 이익에 따라 의견이 좁혀지지 않고 있다. 하지만 현 기후체제의 근간이 되었던 하향식 접근법이 온실가스 감축에 실질적인 기여를 하지 못했다는 반성에 따라 상향식 접근법이 신기후체제의 기획에 있어서는 더욱 큰 비중을 차지하게 될 것이다.

과거 배출 책임과 의무의 인정이라는 점에서 절대다수의 개도국이 지지하는 현 기후체제의 CBDR 원칙이 사라지지는 않을 것이다. 그러나 현재의 교토의정서에 입각한 기후체제가 CBDR 원칙 중 ‘차별화된 책임(differentiated responsibilities)’에 무게중심이 있었다면, 신기후체제에서는 ‘공동의 책임(common responsibilities)’이 더욱 큰 의미를 갖게 될 것이다. 2011년의 COP17에서 “모두에게 적용되는(applicable to all)” 신기후체제의 건설에 합의가 되었다는 점이나 2013년 COP19에서 합의되었던 ‘자국주도적 결정에 의한 공헌(intended nationally determined contributions, INDCs)’을 감안하여 감축의무를 규정하자는 지금까지의 협상 결과로 볼 때, 2020년 이후의 신기후체제는 어느 정도의 구속력과 보편성을 지니지만 무엇보다 개별 국가의 감축 의지와 목표를 존중하는 신기후체제가 탄생될 것으로 예상할 수 있다.

■ 2015년 신기후체제 협상을 위한 국가별 전략 전망

신기후체제를 위한 국제협상에서 세계 각국은 자국의 정치적·경제적 입장을 고려하여 기후변화 대응 협력과 협상에 나서게 될 것이며, 기후변화 협력에 임하는 당사국들의 입장은 크게 다섯 가지 입장으로 나타나게 될 것으로 전망된다.

첫 번째로, 전통적인 친환경국가들로 구성되어 있는 28개 유럽연합(European Union, EU) 국가들은 국제기후변화 협상의 주요의제를 선도하며 가장 높은 수준의 온실가스 감축 목표치를 제시하는 한편 궁극적으로는 자신의 선진적인 녹색기술을 바탕으로 국제무역에 있어서도 탄소 가격을 반영하는 탄소 포함 메커니즘(carbon inclusion mechanism)을 구현하고자 할 것이다. 2014년 말, EU는 정상회의를 통해 2030년까지 1990년 대비 “최소한(at least) 40%의 온실가스 감축”을 이루기로 합의하면서, 그 동안 금융 및 재정위기로 인해 우선순위를 지니지 못했던 기후변화 대응 협력 의제들에 대해 다시 관심을 쏟고 있음을 주목해야 한다. 이러한 합의를 바탕으로

EU는 신기후체제의 형성에 있어 탄소가격 설정(carbon pricing)을 위한 시스템의 마련에 대해 강한 입장을 피력할 것으로 전망된다.

두 번째 유형은 EU 국가들을 제외한 선진국들로서, 대표적으로 미국, 일본, 러시아 등의 국가를 포함하는 국가군의 입장이다. 이들은 과거의 온실가스 배출에 대한 책임은 물론 배출 감축을 위한 국제적 노력의 필요성을 인정하지만 선진국뿐만 아니라 개도국의 감축 노력의 참여라는 보편성을 가장 중요한 조건으로 삼으며 모든 국가들이 예외 없이 참여하는 국제협력체제의 형성을 강력히 요구할 것으로 보인다. 이들 선진국들은 국내 산업계나 여론을 통해 강력한 기후변화 대응 정책에 대한 지지를 얻고 있지 못하고 있으며, 따라서 엄격한 법적 의무보다는 시장 메커니즘이나 자국의 자발적 감축노력에 기반을 둔 유연한 배출 감축 협력체제를 선호할 것으로 예상된다.

세 번째 유형으로서, 가장 많은 당사국들이 포함되어 있는 개도국들의 입장으로 중국, 인디아, 브라질 등 현 기후체제에서 비부속국 국가에 포함되어 있는 온실가스 다배출국가들은 개도국들의 입장을 가장 주도적으로 대변할 것으로 전망된다. 개도국들은 기후변화를 가져온 온실가스 배출의 역사적 책임론을 강조하며 신기후체제가 기존의 CBDR 원칙을 변형하는 것에 대해 가장 크게 반발하게 될 국가군이다. 따라서 온실가스 감축에 있어서의 선진국들의 주도적 역할과 개도국에 대한 재정적·기술적 지원을 지속적으로 요구할 것이며 개도국에 대해서는 낮은 수준의 감축 목표를 주장할 것으로 예상된다. 자국의 온실가스 배출 수준, 경제발전 정도, 그리고 기후변화에 대한 이해 등에 따라 입장에 작은 차이는 있으나 기후변화가 자국의 안보에도 위협이 된다는 점에서 실질적으로 국내적 차원의 대응 노력은 지속하면서도 대외적으로 엄격하게 적용되는 법적 의무에 대해서는 면제를 받는 협상전략을 구현하게 될 것이다.

네 번째 유형은 한국, 멕시코, 스위스 등이 포함되어 있는 환경건정성그룹(Environmental Integrity Group, EIG) 등과 같이 개도국들 중 일부로서 친환경 정책 및 중견국가로서의 선도적 역할을 지향하는 국가들의 입장이다. 이들 국가들은 대외적으로 높은 수준의 온실가스 감축 목표를 표명하면서 선진국과 개도국의 입장을 조율하는 역할을 담당할 수 있는 유일한 국가군이다. 특히 기후변화 대응 협력이라는 비전통적 분야에서의 정치력 향상 도모를 통해 국제관계에서 국가적 위상을 높이는 외교전략을 추진하게 될 것으로 예상된다. 물론 이들 국가들은 실질적인 협상에 들어가면서 현실적인 이익을 더욱 고려하여 개도국의 입장을 대변하게 될 가능성도 있고 미래의 이익을 고려하여 구속력과 보편성이 강한 신기후체제를 대변하게 될 가능성도 있다. 그러나 이들 국가들이 다른 국가군의 입장으로 편입되는 것이 아니라 여타의 국가들이 이 국가군에 편입되어 친환경 지향의 중견국가군이 커지게 되면 신기후체제의 형성에 있어서 조정자의 역할을 하게 될 것이다.

마지막 유형은 저개발국가(Low Developed Country, LDC)나 작은 섬나라 국가(Alliance of Small Island State, AOSIS)들과 같이 기후변화의 피해를 가장 크게 입으면서도 국가적 기후변화 대응능력을 갖추지 못하고 있는 국가군이다. 기본적으로는 개도국과 같이 선진국의 책임과 지원을 바라는 입장이지만 대내적인 기후변화 대응 능력은 갖추지 못하고 있음에 따라 협상에 있어서도 매우 수동적인 역할을 하게 될 것으로, 궁극적으로는 개도국의 입장을 지지하게 될 가능성이 높다.

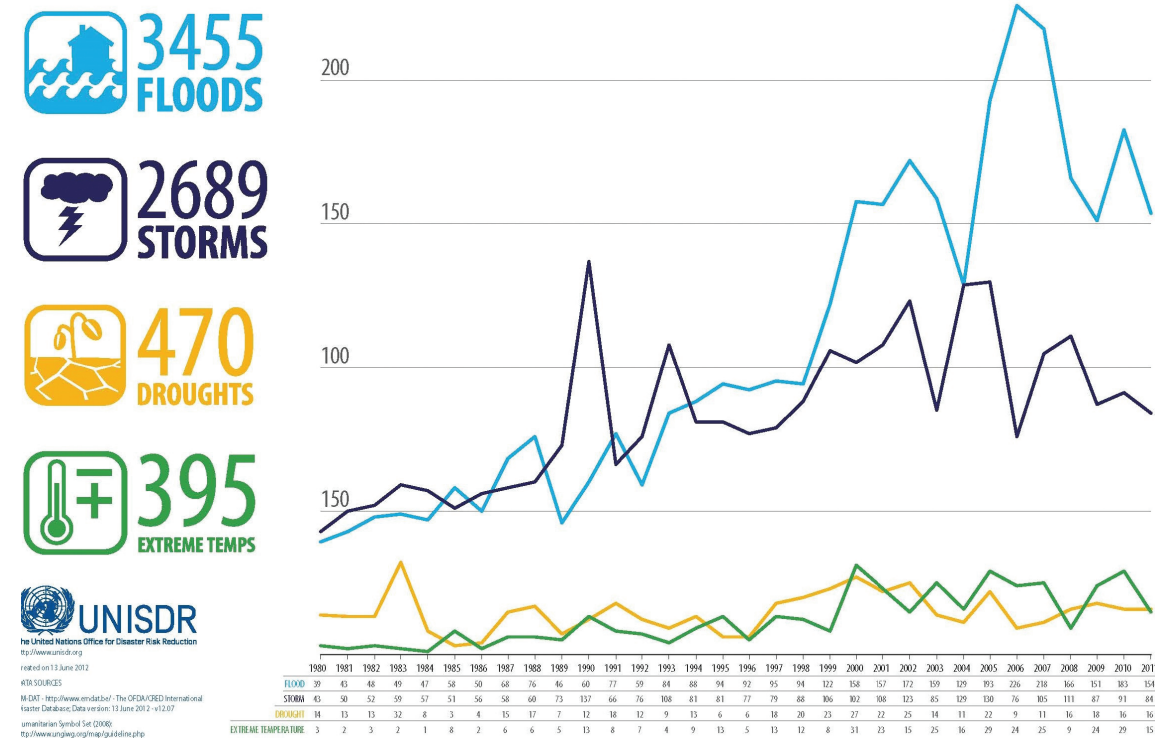
여러 차례의 당사국회의들을 통해서 선진국과 개도국의 입장 차이가 확연히 드러나며 신기후체제 마련에 대해서 회의적인 국제사회의 입장이 대두된 바 있다. 그러나 2014년 11월 베이징 APEC 회의에서의 미-중 정상회의를 통해 개도국과 미온적 태도를 보여온 선진국을 각각 대표했던 중국과 미국이 온실가스 배출 억제 노력에 대해 상호합의하면서 적극적이고 선도적인 모습을 보였다는 점은 2015년 신기후체제를 위한 국제협상에 긍정적인 결과를 예측할 수 있게 해주고

있다. 미국은 2025년까지 2005년 대비 26-28%에 달하는 온실가스 배출을 줄이기로, 중국은 2030년 이후 CO₂ 배출이 감소하도록 이끌며 비탄소 에너지원의 사용을 20% 수준으로 증대시키겠다는 합의를 이룸으로써 국제사회가 설정한 “2℃ 이하의 기온상승” 목표를 이룰 수 있는 가능성을 높여주었다. 물론, 실질적인 신기후체제의 국가별 의무나 배출량 지정 등의 구체적 협상에 APEC에서 보여주었던 미국과 중국의 모범적이고 선도적인 모습이 그대로 투영되지는 않을 수도 있다. 하지만 과거와는 달리 양대 온실가스 다배출국가들의 국제적인 책임에 적극적으로 임하는 모습은 2015년 COP21에서의 신기후체제 건설을 위한 협의에 보다 긍정적인 기대를 갖게 해주었다.

결국 EU를 중심으로 하는 친환경 유럽국가들과 중국, 인도를 중심으로 하는 개도국 간의 협상에서 미국, 러시아와 같이 과거 온실가스 배출 감축 노력에 크게 기여하지 않아왔던 선진국들이 어느 편으로 기우는가, 그리고 우리나라와 같은 중견국가들이 선진국과 개도국 사이에서 얼마나 조율능력을 보여주는가에 따라 2015년 말 탄생할 신기후체제의 성격과 효용성이 좌우될 것이다. 특히 적극적인 입장과 역할로써 기후변화 외교를 통한 중견국가의 위상을 정립해나갔던 우리나라가 다시금 적극적인 녹색외교로 중견국가의 리더십을 보여줄 수 있을 것인가에 대해서도 2015년 신기후체제의 논의과정을 통해서 확인할 수 있을 것이다.

기후변화에 의한 자연재난의 증가에 따른 국가 간 협력 증대

〈그림 28〉 기후 관련 자연재난의 증가 (1998-2011)

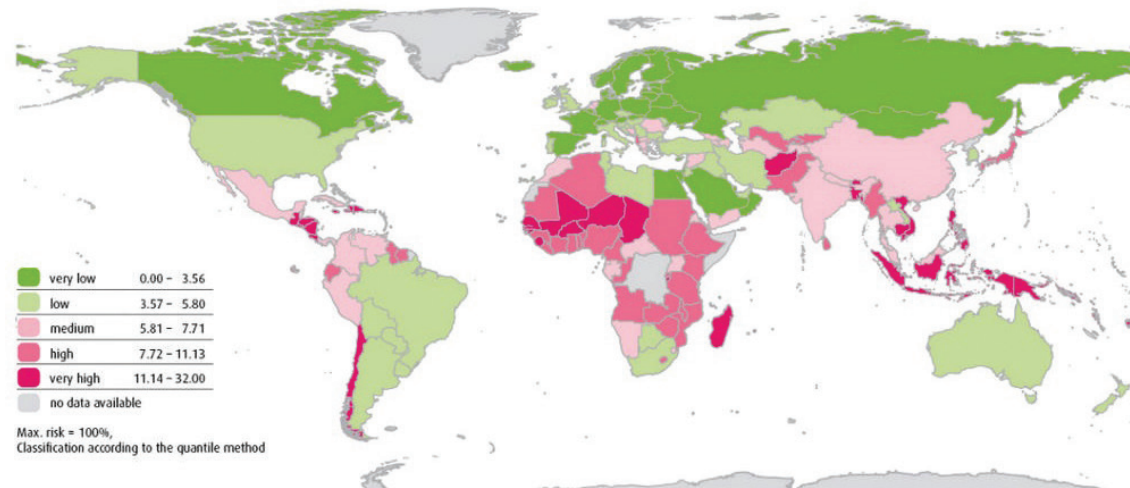


출처: UNISDR, "Number of Climate-related Disasters Around the World (1998- 2011)."

신기후체제의 마련을 위한 국제협력과 함께, 2015년은 자연재난 대응 협력 의제에 대한 지역적 관심이 더욱 높아질 것으로 전망된다. 기후변화와 이상 기후에 관련된 자연재난 피해가 점점 더 극심해짐에 따라 공동대응을 위한 국가 간 협력에 대한 국제적 관심은 물론 실질적인 협력을 위한 외교적 노력이 가시화될 것이다. 자연재난의 피해는 전통적으로 기후변화 대응 인프라가 취약하고 정책적 대응이 미약한 저개발국가에 집중되어 있었다. 그러나 2005년 허리케인 카트리나(미국), 2011년의 쓰나미(일본) 등의 피해로 인해 자연재난보다는 산업재난에 대한 관심이 컸던 선진국들도 자연재난에 대한 적극적인 대비와 협력을 도모하게 됨에 따라서 선진국 주도의 국제협력이 증대될 것으로 예상된다.

자연재난의 피해가 국경을 넘어 발생하지만, 지역적 범위로 발생하게 된다는 점에서 글로벌 규모보다는 지역적 규모의 국제협력을 모색하게 될 것이다. 동아시아 지역에서는 2015년 예정되어 있는 ARF DiRex (ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise)을 중국과 말레이시아가 공동주관할 예정으로, 아시아 지역의 재난 대응 인프라 건설과 연계되어 있는 아시아인프라투자은행의 설립을 2015년 말까지 마무리 지을 계획을 지닌 중국은 아시아 지역의 재난대응 국제협력에 있어서 지역적 리더십을 확장해 갈 것이다. 아시아 지역에서의 재난대응은 오랜 기간 동안 자연재난의 피해를 공유해 왔던 ASEAN 국가들의 지역적 협력이 주를 이루어 왔다. 따라서 최근 대규모 지진 등으로 인해 자연재난의 큰 피해를 입은 바 있는 중국이나 일본 양국은 ASEAN 국가들과의 협력을 통해 지역적 재난 대응에 지도력을 발휘함에 있어서 외교적인 경쟁심이 자극될 가능성이 있다.

〈그림 29〉 World Risk Index 2014



출처: UNU-EHS, World Risk Report 2014.

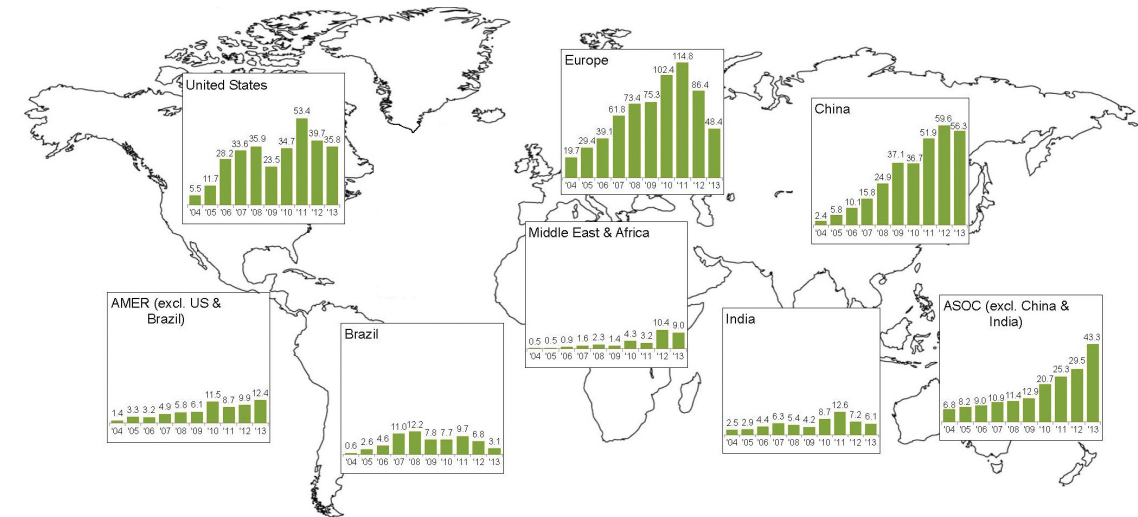
■ 적극적인 기후변화 대응전략으로서 녹색기술 개발 경쟁 가속화

기후변화의 위기를 기회로 여기는 보다 적극적인 국가적 대응도 심화될 것이며, 신재생에

너지와 녹색기술의 활용은 보다 큰 정책적 관심을 얻게 되고 녹색경제 규모는 더욱 확대될 것이다. 즉, 보다 적극적인 기후변화 대응을 위한 온실가스 배출 완화(mitigation)를 도모하는 동시에 이를 기회로 삼아 신성장동력 산업을 육성하기 위한 녹색성장 정책을 통해 기후변화 대응 기술의 산업화 및 관련 시장 확대는 보다 더 급속화 되며 녹색기술 경쟁이 심화될 것으로 예상된다.

〈그림 30〉 주요국가 신재생에너지 신규투자 증가 추세

(2004~2013, 십억 달러)



출처: UNEP, Global Trends in Renewable Energy Investment 2014.

기술의 발달과 수요 확대에 의한 시장의 형성에 따라 녹색기술의 경제성의 문제도 비약적으로 향상되고 있다. 2014년 이미 미국 시장의 가정용 태양광(Photovoltaic, PV) 발전시스템 가격이 2010년 예상되었던 가격보다 59% 정도 낮아진 것으로 분석된 바 있는데, 기술개발을 위한 투자 확대와 대중화에 가장 큰 문제점으로 여겨지던 신재생에너지의 경제성이 향상되면서 녹색기술의 대중화가 가속화 될 것이다. 우리 정부 역시 2014년 7월, 기술수준 및 시장전망, 주력 산업과의 연계성 분석을 통해 태양전지, 연료전지, 바이오에너지, 이차전지, 전력 정보기술, 이산화탄소 포집 처리(Carbon Capture and Storage, CCS) 기술을 기후변화 대응 6대 핵심기술로 선정하여 정책적으로 집중 지원하고 있다. 우리나라뿐만 아니라 선진국들에 있어 경제성장의 정체를 극복하는 동시에 신기후체제의 탄소가격화에 대응하기 위해서 부가가치가 높은 녹색기술 개발에 대한 투자와 관심은 더욱 늘어나고 있다. 특히 2015년에는 100억불에 달하는 녹색기후기금의 기금이 마련되면서 개도국의 기후변화 대응 기술 전파를 위한 선진국들의 보이지 않는 경쟁들이 본격화 될 것이다.

핵비확산과 군축: 불신과 불확실성의 증대

2009년 노벨평화상을 안겨준 오바마 미국 대통령의 프라하 선언은 세계 평화를 실현하기 위한 핵비확산과 군축에 대한 원대한 구상과 인류를 핵테러의 위협으로부터 안전하게 하기 위해 앞으로 4년 이내 전 세계의 취약한 핵물질을 방호하고자 핵안보 정상회의(Nuclear Security Summit, NSS)를 개최하겠다는 구체적 행동계획도 담고 있었다. 러시아와의 긴밀한 협력을 통해 2010년 신전략무기감축협정(New START)을 체결하고 2010년과 2012년 워싱턴과 서울에서 핵안보 정상회의를 개최하는 등 미국의 리더십은 빛을 발하는 듯하였으나, 2014년 3월 1일 푸틴 러시아 대통령이 상원으로부터 무력사용을 승인받아 적극적으로 개입한 후 지정학이 부활하자 2014년 헤이그 핵안보 정상회의는 우크라이나 사태의 그림자에 파묻히게 되었다. 원자력의 평화적 이용은 2015년 질적 향상과 발전을 이루어 가겠지만 핵비확산과 군축은 미·러간의 전략적 불신과 갈등의 골이 더더욱 깊어져 미국의 리더십에 상당한 손상이 불가피해 질 것으로 전망되고 있다.

전 세계 원자력발전은 후쿠시마 사고 이후 원전 안전성에 대한 우려에도 불구하고 지속적으로 증가할 전망이다. 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA), 국제에너지기구 등 국제 에너지 관련 기구들은 모두 향후 20-30년간 원자력 발전의 지속적 증가를 예측하고 있다. 향후 5-10년간 원자력발전 증가추세는 중국이 주도할 것이며 비원전국가들의 원자력발전 가능성 타진도 계속될 것이다. 그러나 원자력발전소 건설 측면에서는 초기 투자비용, 기술전수 문제, 국내 여론 문제 등으로 급격한 변화가 이루어지지는 않을 전망이다. 인력 및 행정체계 등 관련 인프라 구축에 치중할 것으로 예측된다. 전통적으로 미국과 프랑스가 양분해 온 원전 건설시장은 기존 공급 강국 이외에 중국, 러시아 등의 부상이 계속될 전망이다.

핵비확산 측면에서는 이란과의 심각한 이해관계 대립으로 타결이 지연되고 협상시한의 연장이 과연 누구에게 시간을 벌 수 있게 해주었는지를 반드시 짚고 넘어가야 하는 중요한 한 해가 될 전망이다. 우크라이나 사태로 새롭게 부활한 지정학적 대립은 20여 년간 지속되어 온 미국과 러시아간의 핵안보에 있어서의 협력마저 위기에 빠트림으로써 특히 핵안보 분야에 심각한 우려를 낳고 있다. 러시아는 2016년 NSS 미참여, 핵물질 감축노력 축소, 이란과의 협력 재개, 북한과의 대화 등 독자 행보를 지속하며 지역패권 및 세계 핵문제에 있어서도 주도국가임을 인식시키면서 미국을 전방위로 압박해 갈 것이다. 또한 이란 핵협상의 여파는 사우디아라비아 등 중동지역에 대한 비확산 우려도 지속시킬 것이다.

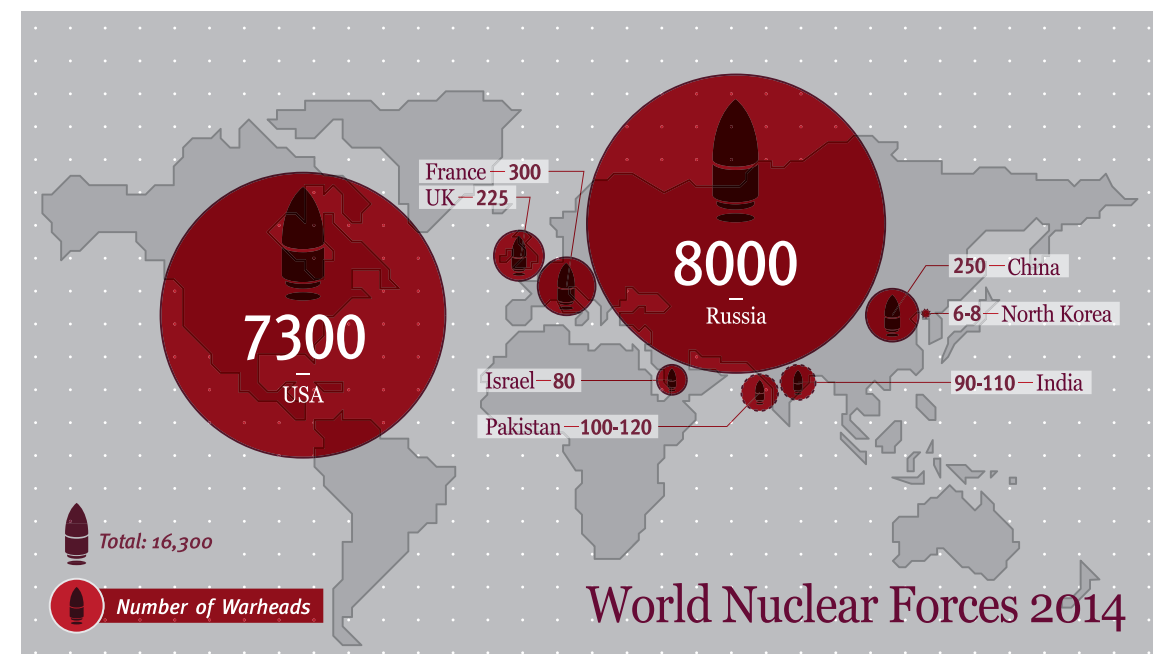
핵보유국의 핵무기 수량 감축과 미·러의 핵무기 현대화가 동시에 진행되는 반면 중국의 경우 핵무기 수량 증가도 예상된다. 러시아는 당분간 최다 수량의 핵무기 보유국 지위는 유지하겠지만 구식 무기체계의 현대화 측면에서는 미국과의 격차가 더욱 벌어질 것이다. 북한은 핵개발능력 확인을 위한 4차 핵실험을 감행할 유혹에도 불구하고, 북·미 대화에 대한 기대를 완전히 접지 않고 있기에 자제하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한이 미국과의 대화 재개가 불가능하다고 판단하는 경우, 혹은 글로벌 빅 이슈의 발생으로 인해 북한에 대한 관심이 상대적으로 소홀해 질 수 있는 시기를 틈타 기습적 핵실험을 감행할 여지도 배제할 수는 없다.

〈표 12〉 World Nuclear Forces, 2014

Country	Year of first nuclear test	Deployed warheads*	Other warheads	Total (2014)
USA	1945	1,920	5,380	7,300
Russia	1949	1,600	6,400	8,000
UK	1952	160	65	225
France	1960	290	10	300
China	1964		250	250
India	1974		90-110	90-110
Pakistan	1998		100-120	100-120
Israel	..		80	80
North Korea	2006		6-8	6-8
Total		3,970	12,350	16,300

출처: SIPRI Yearbook 2014, 아산정책연구원 편집

〈그림 31〉 세계 핵전력 지도 2014



출처: SIPRI Yearbook 2014, 아산정책연구원 편집

■ 원자력발전

원자력발전량은 2015년에도 지속적으로 증가할 전망이다. 국제원자력기구는 2030년 기준 전 세계의 원자력발전량이 17% 증가할 것으로 전망했으며, 지난 11월 미국과 중국이 온실가스 감축에 합의함에 따라 비화석연료인 원자력발전에 대한 잠재적 수요가 증가하게 될 것이다. 세계 원자력발전량 증가추세는 중국에 의해 주도되고 있는데, 중국은 에너지 공급문제와 환경오염 문제 등을 극복하기 위해 매년 평균 5-7기의 신규 원자력발전소 건설을 계획하고 있다.

전 세계 원전건설 시장은 2000년대 중반까지는 미국과 프랑스가 양분해 왔으나, 일본의 도시바와 히타치가 미국의 웨스팅하우스와 GE를 인수하고 우리나라가 웨스팅하우스와 연합으로 UAE 원전 건설을 수주함으로써 새로운 시장경쟁 체제가 형성되고 있다. 또한 구 공산권 국가에 대한 원전 공급국이었던 러시아와 더불어 거대 자본을 앞세운 중국이 원전 건설 시장을 확보하기 위한 경쟁을 가속화 할 것이다. 중국은 2014년 국가원자력청(National Nuclear Administration)에서 원자력기술에 있어서 세계 리더십을 추구하겠다고 발표하였고 SNPTC (The State Nuclear Power Technology Cooperation), CNNC (China National Nuclear Cooperation), CGN (China General Nuclear Power Group) 등이 주축이 되어 파키스탄, 루마니아, 아르헨티나 등과 협력하고 있다. 현 단계에서 동 국가들과 중국의 협력관계는 주로 자본투자 위주이지만 중국은 2020년 이후 본격적인 원자력발전소 및 기술 수출을 목표로 하고 있다.

시장경쟁의 가속화와 함께 사우디아라비아와 이집트 등 중동 국가들과 베트남, 인도네시아 등 동남아 비원전국가들의 원전 건설 움직임도 계속될 것이나, 그 노력은 당분간 인프라 구축에 집중하게 될 전망이다. 초기 투자비용, 국내 여론 문제 등으로 원전 수요국가의 정책결정이 지연되는 것과 함께 경쟁심화로 인한 수익성 악화, 기술전수 문제 등으로 공급국과의 협상도 속도를 내지는 못할 것이다. 이러한 상황 하에서 기술 선진국들은 시장 확대를 위해 원전의 소형화와 안전성 강화에 노력할 것이다.

■ 이란 핵

2002년 이란 내의 우라늄 농축시설 보유가 드러난 이후 장기간 지속되어 온 이란 핵문제는 이란이 보유하게 될 원심분리기 수량과 농축범위 등 농축 프로그램에 대한 이견으로 P5+1 (UN 안전보장이사회 상임이사국과 독일) 국가와 이란의 논의가 지속될 전망이다. 2002년 이후 유엔 안전보장이사회는 4차례 결의안을 채택하였고 이란은 장기간의 경제 제재를 받아왔으나 협상이 진행되며 일부 제재가 완화된 상태이다.

2013년 11월, 이란은 고농축 우라늄 생산을 중단하고 미국과 유럽 등은 경제 제재를 완화하는 것을 골자로 한 협의안을 도출하였다. 당시 협의안에 따르면 이란은 초기 단계 조치를 6개월 간 이행하고 최종 협상을 마무리하기로 하였으나 지난 7월 19일 시한을 11월 24일로 4개월 연장한 데 이어 협상시한이 2015년 7월 1일로 재연장되었고 최종 합의안 도출에 있어 대립양상이 지속되고 있다.

주요 대립 사항은 이란의 우라늄 농축 프로그램 허용 정도이다. 원심분리기 수량과 농축범위 등 이란 보유 농축 프로그램에 대한 이견이 지속되고 있는데 서방 국가들은 과거 북한 핵문제와

관련한 실패를 되풀이 하지 않기 위해 강경한 입장을 견지할 수밖에 없었고 이란은 평화적 이용을 강조하며 농축프로그램의 축소를 받아들이지 않고 있었다. 최근 이란에 일정 수준의 우라늄 농축을 허용하는 쪽으로 협상이 진행되고 있으나 여전히 원심분리기 수량과 제재 해제 방식과 관련해서 입장 차이를 유지하고 있으며 이러한 입장 차이는 재연장된 시한 내에서도 이란의 입장 유보에 의한 막바지 극적인 타결 외에는 좁혀지기 힘든 상황이다. 또한 지난 11월 미국 의회 중간선거 이후 공화당의 약진으로 인해 미국 내에서는 이란에 대한 강경한 입장이 부각되고 있다. 공화당은 존 매케인 등 일부 의원을 중심으로 진행 중인 협상에 대한 비판과 함께 이란에 대한 제재를 강화해야 한다는 의견을 피력하고 있어 향후 미국 측 협상팀에 부담으로 작용하게 될 것이다. 이에 따라 이란 내 강경파도 입장을 강화하여 이란 핵협상이 지연되거나 파국에 이를 가능성이 높아졌으며 핵문제를 둘러싼 미국과 이란 간의 긴장이 고조될 것으로 예상된다.

이란 핵문제 해결이 지연되면서 최근 러시아는 이란과 원자력발전소 건설 협력에 합의하는 등 독자 행보를 구축하고 있고, 사우디아라비아를 비롯한 중동 국가의 반발도 이어지면서 이로 인한 미국의 비확산 리더십에 대한 손상은 피할 수 없을 것으로 보인다.

■ 북핵

북한은 2006년, 2009년, 2013년 세 차례에 걸쳐 핵실험을 감행하였다. 기존 핵개발 국가들의 개발경력에 근거하여 핵개발 10-20년 내에 핵무기 소형화가 이루어진다는 것을 감안하면 북한의 핵무기 제조 능력도 상당한 수준에 이르렀을 것이다. 따라서 시기적으로 볼 때, 2013년 실험 이후 2-3년 이상의 기술개발기간이 경과한 시점은 진보된 핵능력 확인을 위해 또 다른 실험이 감행될 수 있는 시기이며 북한의 4차 핵실험을 감행하고자 하는 의도는 점차 높아질 것으로 전망된다. 그러나 미국과의 대화 재개를 원하는 현재 상황과 핵실험에 따른 대북제재 강화 등을 고려할 때 4차 핵실험 시기는 신중하게 저울질 해 볼 것이다.

북한은 4차 핵실험으로 기술적 진보를 확인하고 싶은 욕구와 대외 정치적 의도로 2015년 수차례에 걸쳐 4차 핵실험에 대한 의향을 고의적으로 표명할 것으로 예측되지만, 4차 핵실험보다는 상대적으로 여파가 크지 않고 전략적으로 필수 요소인 미사일 개발·발사 실험과 잠수함 발사기 기술 개발 등에 주력할 것으로 볼 수 있다. 그러나 북한은 이미 4차 핵실험을 위한 핵물질, 기술, 지하갱도 등이 준비되어 있는 상황이므로 기습적 핵실험 감행 가능성은 항상 존재하며 미국과의 대화 진전 상황, 중국 및 러시아와의 협력관계 추이 등이 주요 변수로 작용할 전망이다.

더구나 지난 11월 18일(현지시간) UN 총회 제3위원회에서 반인도범죄행위에 대한 개인의 형사책임이 담긴 강력한 북한 인권 결의안이 통과되자 격한 감정에서 북한 대표단은 4차 핵실험의 가능성을 언급한 바 있다. 북한의 핵문제와 인권문제는 2015년 선순환과 악순환의 기로에 서 있다고 볼 수 있는 대목으로 인권문제를 희석시키기 위해 핵문제를 전략적으로 대화의 카드로 들고 나오는 선순환이 되느냐, 아니면 핵실험을 통해 인권문제에 대한 관심을 전환하려는 악순환이 되느냐는 향후 대북정책에도 상당히 중요한 영향을 미칠 가능성이 높다.

■ 러시아의 2016 핵안보 정상회의 보이콧

올 3월 헤이그에서 개최된 2014 핵안보 정상회의에 러시아의 푸틴 대통령은 끝내 참석하지 않았다. 그 동안 핵안보 정상회의를 개최한 미국, 한국, 네덜란드가 주축이 되어 기프트 바스켓으로 ‘핵안보 이행강화’라는 3자 구상을 제출하였고, 이들을 포함한 35개국이 3자 구상에 참여했지만 러시아와 중국은 이 3자 구상에도 불참했다.

이후 러시아는 2016년 정상회의 준비의 서막을 알리는 지난 10월 중순 첫 교섭대표회의(Sherpa Meeting)에 불참하면서 정상회의의 가치에 대해 의문을 제기하고 IAEA 밖에서 미국 주도로 이루어지는 핵안보 정상회의가 나쁜 선례를 남길 수 있다고 주장하면서 그 대신 2016년 국제원자력기구에서 개최되는 유사한 회의에만 집중하겠다는 뜻을 밝힌 바 있다. 미국 정부는 이를 2016년 정상회의 자체에 대한 공식적인 보이콧으로 해석하기에는 이르다는 입장이지만 미국과 러시아 간에 우크라이나 사태를 놓고 20년 이상 긴밀한 협조를 해왔던 핵안보 협력이 이렇게 허무하게 깨어질 수 있다는 점을 보여준 셈이 되었고, 러시아의 핵안보와 관련한 정책 우선순위와 의지를 의심하지 않을 수 없게 되었다.

미국과 러시아 간의 핵안보 관련 협력은 1991년 구소련의 붕괴 직후 신생독립국에 잔존하게 된 구소련의 연구용 원자로와 핵물질에 대한 방호의 우려를 해소하기 위해 시작된 것으로 결국 미국의 비용으로 이를 수습해온 협력체제였다. 이처럼 양국의 안보에 중요한 양국 간의 협력이 쉽게 깨어질 수 있다는 사실은 미국의 입장에서든 뼈아픈 교훈이 되겠지만, 러시아의 평판에는 상당한 타격을 줄 것임이 분명하다.

물론 푸틴 대통령은 미국 주도의 여러 핵안보 협력 프로그램 자체에 평소 반감을 가지고 있었던 것으로 알려지고 있다. 즉 미국과 함께 핵안보에 있어서 공동의 주도자 역할을 수행하고 싶었지만 항상 미국 주도의 일방적 협력체제이다 보니 상당한 불만을 가지고 있었던 것이다. 더구나 11월 중순에는 러시아 국영원자력회사인 로사톰(Rosatom)의 회장 세르게이 키리옌코가 2015년 계약이 연장되어야 할 핵물질 방호를 위한 기존의 미국과의 공동 프로젝트도 더 이상 진행하지 않을 것이라고 발표하는 등 전방위로 미국에 대해 압박을 가하기 시작한다. 미-러간 공동 프로젝트의 주요 내용은 연구용 원자로의 핵연료를 고농축 우라늄에서 저농축 우라늄으로 전환하는 것 등을 포함하는 것으로 1991년부터 지금까지 미국은 수십억 달러를 투입한 것으로 알려졌다. 핵안보 분야에 있어서 미국과 러시아간의 협력은 주로 미국의 에너지성과 러시아 연구소간에 체결되었는데, 러시아 원자력국영기업인 로사톰의 회장이 2015년 공동 프로젝트의 연장을 중단하겠다고 한 점은 연구소를 대변하는 장이 했다는 점에서 단순한 정치적 협박이라기보다는 실행에 옮길 준비가 되어 있다는 것을 의미하는 것이다. 더구나 당 프로젝트는 미국의 안보위협을 감소하는데도 기여했지만 결국은 고농축 우라늄이나 플루토늄 등 핵물질이 러시아 내의 테러리스트에 절취되거나 불법적으로 판매되는 것을 방지함으로써 러시아 안보 위협의 감소에도 기여했다는 점을 고려해 볼 때 그 중단 가능성은 미국을 매우 당황스럽게 하고 있다.

핵안보 외에도 비확산과 관련한 미국과 러시아 간의 협력에 있어서도 균열현상이 지난 9월부터 나타나기 시작해 심각한 우려를 낳고 있다. 로스 가테뮐러를 단장으로 한 미 국무성 협상단은 러시아를 방문해 1987년 체결한 중거리핵전력조약을 러시아가 위반하여 지상발사중거리미사일 실험을 실시한 사실을 항의하였지만 아무런 성과를 거두지 못하였다.

이를 종합해 볼 때 2015년은 미국의 리더십과 관련해 특히 러시아와의 관계에서 매우 중요한 한 해가 될 것이지만, 전망은 밝지 않다.

결국 핵안보와 관련해 그 동안 쌓아온 20여 년간의 미-러 협력이 물거품이 되지 않게 하기 위해서는 새로운 아이디어와 제안이 필요하며 푸틴 대통령의 마음을 돌릴 수 있을 만큼 러시아를 존중하는 평등적 제안과 아이디어가 필요하다. 러시아가 단순히 금전적 이유로 계속 협력할 것이라는 지금까지의 안이한 생각으로는 2016년 핵안보 정상회의의 보이콧을 심각하게 고려하고 있는 푸틴의 마음을 돌리기 어려울 것이다.

특히 양국 간의 공동 프로젝트 중에는 러시아 세관에 핵물질 탐지를 위한 미국의 장비, 기술, 훈련 프로그램도 존재하는 바, 이런 프로젝트마저 중단될 경우 러시아 연구용 원자로의 핵물질은 테러리스트와 불량국가의 집중 타깃이 될 수 있다는 점에서 그 동안의 핵안보 노력을 백지상태로 만들어 버릴 수 있는 파괴력을 지니고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

2010년 신전략무기감축협정의 체결과 핵안보 분야에서의 긴밀한 양자 간 협력은 미국과 러시아가 전략적 불신 속에서 협력이 가능하다는 좋은 선례를 만들어 놓은 것으로 인식되었지만 우크라이나 사태로 한순간 위기에 빠져 버린 협력 가능성 때문에 2015년 한 해는 비확산과 군축 분야에서 ‘지정학의 부활’과 ‘전략적 불신’이 계속 화두가 될 전망이다.

에볼라 대유행: 안정국면 진입 속 국제공조 활성화

■ 큰 고비를 넘긴 에볼라 사태

감염자에게 치명적인 출혈열을 일으키는 에볼라 바이러스는 치사율이 적게는 25%, 많게는 90%에 달하는 공포의 바이러스다. 1976년에 첫 감염이 보고된 이후 근래까지만 하여도 에볼라는 중앙아프리카 지역의 외진 곳에서 주로 발생하는 희귀한 질병으로 간주되었다. 하지만 이번 경우에는 농촌뿐만 아니라 도심지역에서도 에볼라가 발병하였고, 빠른 속도로 인접국가와 스페인 및 미국에까지 전파되는 등 교통망과 항공망을 통한 질병의 세계적 유행에 대한 우려가 높아지고 있다.

〈표 13〉 에볼라 진행 현황 (2014년 12월 2일 현재)

	감염자	사망자	최종 보고일
유행이 진행 중인 국가			
라이베리아	7,635	3,145	11/28
시에라리온	7,312	1,915	11/30
기니	2,164	1,327	11/30
말리	8	6	11/23
미국	4	1	11/16
유행이 끝난 국가			
세네갈	1	0	10/17
나이지리아	20	8	10/20
스페인	1	0	12/02
총계:	17,145	6,402	

출처: WHO

올해 2월 기니에 살던 2세 남아가 에볼라 출혈열에 사망함으로써 서아프리카 에볼라 대유행이 시작되었으며, 공식적으로는 3월 25일 기니정부가 세계보건기구(World Health Organization, WHO)에 자국 내 에볼라 발병을 보고함으로써 세상에 알려졌다. 이후 인접국가인 라이베리아와 시에라리온으로 전파되어 그 규모가 기하급수적으로 늘어나고 있다. 에볼라 희생자의 대부분은 현재 세 국가들이 차지하고 있으나 해당 지역에서 여행을 하거나 의료활동을 펼치던 자국민들에게서 2차 발병이 미국과 스페인에서 일어났다. 서아프리카에서 에볼라가 유행하고 있을 때까지만 하여도 수수방관하고 있던 국제사회는 미국인과 유럽인 감염자가 나타나자 적극적으로 대응방안을 모색하기 시작하였다. 하지만 국제사회의 이러한 늦장대응으로 인해 이미 많은 사망자가 생겼으며, 세계보건기구는 최대 10만 명의 감염자가 발생할 수 있음을 경고하였다.

■ 에볼라의 기원

에볼라는 생소하고 희귀한 병으로 느껴지나 사실 조류독감과 사스(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS) 같은 인수공통전염병이며, 임상적 측면에서는 출혈열의 일종이다. 에볼라의 경우 과일박쥐(fruit bat)가 에볼라 바이러스의 주요 숙주이며, 과일박쥐의 분비물에 접촉한 침팬지, 고릴라, 산양(antelope) 등이 병을 확산시키는 것으로 전문가들은 생각하고 있다. 따라서 에볼라는 과일박쥐의 서식처인 아프리카 열대지방에서 주로 발생한다.

현재까지 기록된 에볼라의 치사율은 매우 높으며 (평균 50%) 치료가 어려운 치명적인 병으로 알려져 있다. 에볼라 바이러스는 신장 조직의 콜라겐을 분해하는 방식으로 감염자가 사망에 이르게 한다. 이 과정에서 감염자는 극심한 고통과 입, 코, 눈 등 신체 전체의 구멍에서 다량의 출혈을 겪게 된다. 이러한 에볼라 바이러스의 병리적 특성은 에볼라가 왜 대중에게 공포와 충격으로 다가오는지를 잘 설명한다.

에볼라의 특이점으로는 가벼운 초기증상을 보일 때는 그다지 감염성이 높지 않다는 점이다. 에볼라의 잠복기간, 즉 초기 감염에서부터 증상이 나타날 때까지 기간은 최소 이틀에서 최대 21일이다, 그래서 최대격리기간이 21일이기도 하다. 대기로 전염되지 않고 증상을 보이는 감염자의 체액과 분비물과의 직접적 접촉이 있어야지만 타인에게 전염된다. 에볼라 바이러스를 소독하는 방법은 생각보다 간단하다. 세계보건기구는 흔한 가정용 세제를 소독에 사용하는 것을 권장하고 있다.

에볼라 유행에 대한 대처가 어려운 한 가지 이유는 에볼라 초기증상들인 발열, 두통과 설사는 감기나 말라리아 같은 질병과 증상이 유사하다는 점이다. 게다가 진단수단 또한 비싸고 시간이 오래 걸리는 유형들이 대부분이어서 초기 확진이 어려워 에볼라 환자가 필요 이상으로 질병을 확산시키는데 일조한다.

■ 서아프리카 에볼라 대유행 분석

〈표 14〉 에볼라 역대 발병 사례

연도	국가	감염자	사망자	치사율
1976	수단	284	151	53%
1976	자이르	319	280	88%
1979	수단	34	22	65%
1994	가봉	52	31	60%
1995	자이르	315	254	81%
1996	가봉	37	21	57%
1996-1997	가봉	60	45	75%
2000-2001	우간다	425	224	53%

연도	국가	감염자	사망자	치사율
2001-2002	가봉	122	96	79%
	콩고공화국			
2002-2003	콩고공화국	143	128	90%
2003	콩고공화국	35	29	83%
2004	수단	17	7	41%
2007	콩고민주공화국	264	187	71%
2007-2008	우간다	149	37	25%
2008-2009	콩고민주공화국	32	14	45%
2012	우간다	24	17	71%
2012	콩고민주공화국	77	36	47%
2013-2014	기니	17,145	6,402	71%
	라이베리아			
	나이지리아			
	세네갈			
	시에라리온			
	미국			
	스페인			
2014	콩고민주공화국	70	42	NA

출처: Wikipedia, 저자 편집

위 표를 보면 1976년 첫 사례가 보고된 후 1990년대까지는 에볼라 발병이 상당히 드물었다는 것을 알 수 있다. 이는 에볼라가 가축이 아닌 야생동물한테서 전염되는 인수공통전염병이고, 주로 아프리카 내에서도 오지에서만 발발하는 병이었기 때문이다. 1980년 때까지만 해도 전무하던 에볼라가 1990년대 이후 갑자기 횡수가 증가해 2000년대 들어서는 2005-2006, 2010-2011년을 제외하곤 매년 발병하기 시작하였다. 빈번한 발병은 결국 에볼라 유행이 대형화되어 11월 현재 사망자만 7,000명이 넘는 초유의 사태까지 이어지게 되었다. 이전 케이스들을 다 합쳐도 천명이 조금 넘는 사망자를 유발한 에볼라가 이렇게까지 대형화되었다는 점은 매우 우려스러운 부분이다.

그렇다면 왜 아프리카 정글 깊숙이에서만 간간히 발병하던 전염병이 이번 경우에는 광범위하게 확산된 것일까? 아직 이 부분에 대한 분석은 진행 중이나, 일단 아프리카 국가들의 빠른 인구 성장과 도시화로 설명할 수 있다고 전문가들은 보고 있다. 늘어나는 인구는 정글로까지 확산되어 인간과 에볼라의 숙주일 수도 있는 야생동물 간에 접촉 빈도가 늘어났으며, 에볼라 바이러스와 접촉한 인구가 도시로 이주함으로써 정글의 질병이 도시로 유입될 수 있는 경로가 생기게 되었다. 실제로 이번 경우에 첫 발병케이스는 도심지역에서 멀리 떨어져 있는 정글 한가운데 마을에

서 있었으나 도시에 살던 친지들이 장례식 때문에 마을에 찾아와 시신과 접촉하고 다시 돌아가는 바람에 에볼라가 도시에서까지 유행하게 되었다.

〈표 15〉에볼라 국가 인구 증가

	1990년 인구	2013년 인구
기니	6.02백만 명	11.75백만 명
시에라리온	4.04백만 명	6.09백만 명
라이베리아	2.10백만 명	4.29백만 명

출처: 세계은행

〈표 16〉에볼라 국가 1인당 GDP (2000년 미국 달러 기준)

	1990년	2013년
기니	\$286	\$308
시에라리온	\$366	\$513
라이베리아	\$177	\$299

출처: 세계은행

에볼라가 발생한 지역이 지금까지 아프리카에서도 대표적인 빈민국들인 점은 에볼라가 대규모로 확산되는데 크게 일조하였다. 이미 이들 국가들은 보건시스템이 취약하고 의료진이 만성적으로 부족하여 선진국에선 치료가능한 병들에도 취약하다. 게다가 라이베리아와 시에라리온은 1990년대와 2000년대 겪은 내전으로 인해 보건뿐만 아니라 모든 공공인프라가 무너진 상태이다. 에볼라는 환자의 초기 격리가 대응책의 중요한 부분이지만 이들 국가의 경우 환자가 멀리 떨어진 병원에 도착했을 즈음에는 이미 증상이 심화되어 주변 사람들에게 전염이 된 경우가 대부분이다. 미국 뉴욕타임즈에 의하면 첫 미국인 사망자인 토머스 던컨도 상태가 악화된 이웃이 택시에 올라타는 것을 부축하였다 에볼라에 감염된 것으로 알려져 있다.

에볼라 대처에 있어서 보건시스템의 중요성은 현재 에볼라 피해국가들과 인접한 국가들이 어떻게 에볼라에 대처하고 있는 지에서 잘 드러난다. 에볼라가 가장 유행하고 있는 시에라리온, 라이베리아, 기니와 다르게 보건시스템이 작동하고 있는 세네갈과 나이지리아에선 에볼라가 큰 위력을 발휘하지 못하였다. 세계보건기구는 10월말 공식적으로 세네갈과 나이지리아에서 에볼라가 더 이상 유행하지 않는다고 선언하였다.

에볼라 확산을 저지하는데 성공한 세네갈과 나이지리아의 예에 비추어 볼 때 보건 분야에 대한 기본적인 투자만으로도 에볼라를 충분히 막을 수 있음을 유추할 수 있다. 그런 측면에서 에볼라는 공포스러운 불치병이기 보다는 콜레라와 장티푸스, 디프테리아 등 가난이 제일 큰 원인인 전염병이라고 보아야 한다. 만약 에볼라가 선진국이나 보건체제가 제대로 확립된 국가에서 발병

하였다면 위에 열거한 낮은 전염도 때문에 빠르게 대처하여 미비한 피해수준으로 그쳤을 것이다. 그런 면에서 에볼라 확산을 막는 제일 효과적인 치료수단은 항바이러스제 보다는 보건시스템에 대한 투자라고 봐야 한다.

■ 에볼라 대책: 범세계적 보건시스템의 확충이 중요

에볼라 바이러스의 높은 치사율과 과다출혈을 통해 사망한다는 점은 대중의 상상력을 자극하고 극심한 공포심을 유발한다. 하지만 에볼라의 높은 치사율은 과장된 측면이 없지 않다. 첫째, 에볼라는 전염성이 높은 병이지만 그 감염경로는 제한적인 편이다. 독감과는 달리 에볼라는 공기를 통해 전파되지 않으며, 증상이 없는 상태(asymptomatic state)에선 전염이 되지 않는다. 감염이 되려면 일단 증상이 확인한 환자의 체액이나 분비물과 직접적 접촉이 반드시 있어야만 한다. 증상이 심하지 않은 환자와의 가벼운 수준의 접촉으로 인한 감염은 아직까지 보고된 바 없다. 참고로 라이베리아를 여행하다 병에 감염된 상태로 미국으로 돌아와 발병한 미국 최초 에볼라 사망자인 토마스 던컨의 경우, 귀국 후 증세가 나타나 실제로 격리되기까지 상당히 많은 대인접촉이 있었다. 하지만 입원되기 전까지 그에게 감염된 케이스는 없었으며, 도리어 격리 조치 후 그와 접촉한 간호사 두 명이 에볼라에 감염되었다. 이와 마찬가지로 스페인에서 생긴 유일한 에볼라 확진 케이스도 스페인으로 긴급 이송된 환자와 접촉한 간호사였다. 다른 전염병과는 다르게 에볼라로 인한 의료진들의 감염률과 사망률이 유달리 높은 이유도 의료진들은 병세가 뚜렷한 환자들과 지속적으로 접촉하기 때문이라고 할 수 있다. 증상이 심화되기 이전 단계의 환자들은 전염성이 상대적으로 낮기 때문에 의심환자의 빠른 진단과 격리만으로도 에볼라의 확산을 효과적으로 막을 수 있다.

에볼라가 창궐한 서아프리카 지역이 프랑스, 벨기에, 영국 등 유럽국가 일부를 제외하면 타 지역과 교류가 많지 않다는 점과 이미 많은 나라들이 에볼라 피해국가 출신 여행자에 대한 검역과 감독을 강화한 것은 에볼라가 추가적으로 쉽게 확산할 가능성을 낮게 만든다. 참고로 한국의 경우 최근 2년간 에볼라 피해가 가장 심한 3개 국가 출신(기니, 라이베리아, 시에라리온) 출입국자의 수를 합산하더라도 연간 2백여 명에 못 미친다.

이러한 요소들에 비추어 볼 때, 서아프리카 에볼라 대유행은 진정단계에 접어들었다고 할 수 있다. 이미 주변국가로의 확산은 멈추었으며, 에볼라 대유행의 큰 요소가 국가 차원의 보건체제의 붕괴에서 왔다고 볼 때, 국제사회의 적극적 개입과 지원으로 사태가 진정될 것으로 전망된다. 유엔 인도지원조정국(UN-OCHA)의 자료에 따르면 현재까지 53개 국가에서 총 12억 달러를 지원하기로 약속하였다. 미국의 경우 3,000명의 군 의료인력, 중국의 경우 1,000명의 의료진을 파견하기로 약속하는 등 국제사회가 전격적 지원을 준비하고 있다.

또 하나 희망적인 요소는 빠르게 진행되고 있는 치료제 개발이다. 현재 에볼라 치료제로는 시험단계에 있는 ZMapp와 TKM-Ebola 같은 에볼라에 특화된 약품에서부터 독감, 천연두, 헤르페스 등에 사용되는 범용 항바이러스제까지 사용되고 있다. 이와 더불어 현재 2개의 백신이 새로 개발 중이다. 미국 국립보건연구소(National Institute of Health, NIH)와 다국적 제약회사인 글락소스미스클라인(Glaxo Smith Kline, GSK)이 공동개발 중인 백신과 캐나다 정부와 아이오와 주에 위치한 뉴라인(NewLine) 제약회사가 개발 중인 백신이 있다. 두 백신의 제1상 임상시험(phase 1)이 올해 12월부터 라이베리아에서 시작되어 내년 6월에는 피해국가에 제공될 계획이

라고 세계보건기구 관계자가 밝힌 바 있다. 미국 식약청(FDA)이 신약의 제1상 임상시험 단계에서부터 본격적인 판매를 승인하는 데까지 최소 8년 넘게 걸린다는 점에 비추어 볼 때 이는 파격적으로 빠른 조치라고 할 수 있다. 영국 데일리메일에 의하면 캐나다 정부와 미국 기업이 공동으로 개발 중인 에볼라 백신이 원숭이를 대상으로 한 임상시험에서 100% 효과를 나타내었다고 한다.

■ 한국에 대한 정책적 함의: 국제보건에 대한 장기적 투자가 필요

에볼라 바이러스에 대한 대책은 해외에서 유입 가능한 기타 유행성 바이러스 질환과 크게 다르지 않다. 에볼라 초기 증상 중 하나인 고열은 조류·돼지 독감과 유사하기 때문에 모니터링을 위해 특별히 취해야 할 조치가 없다. 게다가 아프리카 지역과의 교류가 많지 않고 상주하는 인구가 없다시피 한 우리나라의 경우 에볼라가 한국을 직접적으로 위협할 가능성은 없다고 보아야 한다. 현재 에볼라의 유일한 감염경로는 항공편을 통한 감염자 입국인데, 위 출입국 통계를 보더라도 그 수가 매우 적다. 따라서 이들 국가들에서부터 직접적으로 에볼라가 유입될 가능성은 거의 없다고 보는 것이 맞다.

그러나 에볼라가 한국에 상륙하는 경우도 충분히 대비하여야 한다. 일단 우리나라 10여 명의 의료진이 현지에 파견되었고, 의료진의 감염률이 특히 높은 에볼라의 특성상 우리 의료진이 에볼라에 감염될 가능성은 상당하다고 봐야 한다. 만에 하나 이들이 감염될 경우 한국으로 이송될 것이며, 감염자들과 감염의심자들은 전국 17개 거점병원에 있는 총 544개의 격리병동에 수용될 것이다. 한국 질병관리본부의 에볼라 대책은 환자의 유입을 철저히 방지하는 것에 초점을 맞추고 있다.

하지만 만약 에볼라 감염자 또는 감염의심자가 공항에 있는 1차 방역망을 뚫을 경우에 대한 대책은 미미하다. 일단 제일 심각한 문제는 아직 우리나라에는 에볼라 바이러스를 안전하게 취급할 수 있는 실험실이 없다는 점이다. 에볼라 감염 여부를 안전하게 진단하기 위해선 생물안전도(biosafety level)가 최고등급인 BSL-4가 되어야 하는데, 아직 우리나라에는 이 수준의 시설이 없다. 질병관리본부에서 내년을 목표로 건설 중이지만 아직 이 정도 수준의 시설을 갖추지 못했다는 사실은 우리나라 방역망의 허술함을 보여준다고 할 수 있다.

그리고 더 심각하게는 대중이 에볼라에 대해 가지고 있는 공포와 악성루머 확산, 이로 인한 비이성적 대처 등에 대한 대책이 아직 가시화되지 않았다는 점이다. 우리나라는 이미 광우병과 각종 먹거리 파동 등을 통해 보여주었듯이 질병의 위협에 대해 상당히 과민하게 반응하는 경향이 있다. 에볼라는 광우병만큼 보통 사람이 감염될 확률은 극히 낮으나 반대로 사망률은 높다는 공통점을 가지고 있다. 정부는 에볼라 대처법은 쉽고 간단하며, 아직 상용화되지는 않았으나 성공적인 치료법이 개발되었고, 격리병동의 엄격한 관리로 외부유출이 불가능하다는 사실을 분명하게 대중에게 홍보하는 것이 반드시 필요하다.

더 거시적으로는 이번 기회를 통해 질병에 관련된 인도적 지원을 늘리는 것 또한 필요하다. 우리나라처럼 대외경제 의존도가 높고 또 세계화된 국가일수록 전 세계적 전염병 유행에 취약할 수밖에 없다. 감염자의 국내 유입을 막을 수 있더라도 전염병 대유행으로 인한 경제손실에 취약할 수밖에 없다. 따라서 질병 취약 지역 국가에 대한 보건 지원을 늘리는 것이 단순히 인도적 지원이 아닌 우리나라를 위한 투자라는 발상의 전환이 필요한 시점이다.



전략적 불신 Strategic Distrust

■ 참여 연구진

- 최 강 연구부원장 / 외교안보센터장
- 봉영식 선임연구위원
- 고명현 연구위원
- 김종우 연구위원
- 김한권 연구위원 / 지역연구센터장
- J. James Kim 연구위원
- 박지영 연구위원
- 신창훈 연구위원 / 글로벌거버넌스센터장
- 이재현 연구위원
- 장지향 연구위원
- 최현정 연구위원

■ 원외 참여 연구진

- 안덕근 교수 (서울대학교 국제대학원)
- 엄구호 교수 (한양대학교 국제학대학원)
- 차두현 박사 (前 한국국제교류재단 이사)

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

www.asaninst.org