

APEC 전망: 양자(중일, 한일) 정상회담 가능성

김치욱 (울산대학교)
wook21@hotmail.com

아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의가 중국 베이징에서 2014년 11월 10~11일 '아태지역 동반자관계를 통한 미래 구축' (Shaping the Future through Asia-Pacific Partnership)을 주제로 21개국 회원국 정상들이 참여하는 가운데 개최된다. APEC은 기본적으로 무역 및 투자 자유화를 통해 아태지역의 경제통합을 꾀하는 경제협력체다. 하지만 APEC은 행위자와 이슈 측면에서 경제협력체 이상의 포괄적이고 복합적인 외교 프로세스로서의 성격을 띤다. 따라서 이 글은 APEC 정상회의의 특징과 의제를 짚어보고 APEC 기간 동안 중일, 한-일 등 주요 양자 정상회담의 필요조건과 충분조건을 분석한다.

APEC은 기본적으로 역내 경제통합을 꾀하는 경제협력체이지만, 행위자와 이슈, 그리고 형식 측면에서 복합적인 외교 프로세스로서의 성격을 띤다.

복합 외교 프로세스로서 APEC

APEC은 단순한 '경제협력체'에 그치지 않고 정부행위자뿐 아니라 비정부 민간행위자도 참여하는 복합 외교 프로세스다. 정부행위자로서 APEC 프로세스의 포컬 포인트라고 할 수 있는 정상회의(AELM)는 APEC의 비전과 현안에 대해 정치적 가이드라인을 제시한다. 뿐만 아니라 외교·통상 합동 각료회의(AMM), 분야별 장관회의, 고위관리회의(SOM) 등은 구체적인 실행방안을 논의하는 자리다. 분야별 장관회의는 통상, 재무, 교육, 여성, 해양 등 19개 분야를 포괄한다. 고위관리회의는 무역투자위원회(CTI) 등 4개 위원회, 12개 실무그룹, 2개 SOM 특별그룹, 4개 산업대화체, 그리고 3개 정책파트너십 등의 활동을 지휘·감독한다. 이 중 산업대화체와 정책파트너십은 APEC의 대표적인 민·

관 협력 채널이다. 여기에 민간부문의 목소리를 내는 비정부행위자로 1996년 4월에 출범한 APEC기업인자문위원회(ABAC)가 운영되고 있다. 이처럼 APEC은 정상급에서부터 고위관리자급까지, 정부 대표에서부터 민간 대표까지 망라하는 외교 복합체다.

이러한 APEC의 특성은 그 의제의 변화에서도 관찰된다. APEC은 전통적으로 무역·투자 자유화 및 원활화(TILF)와 경제·기술협력(ECOTECH)을 양대 의제로 삼았다. 그러다가 2001년 9·11사건 이후 반테러(Counter-terrorism) 분야가 포함되었고, 점차 식량안보, 보건, 환경, 반부패, 포용적 성장 등 비경제 분야로 확대되었다.

2014년 APEC정상회의의 의제 설정은 주최국인 중국 정부가 주도하고 있는데, △지역경제통합의 진전 △혁신적 발전, 경제개혁 및 성장 촉진 △포괄적 연계성 및 인프라 개발 강화 등이 중점 추진의제로 선정되었다. 첫째, 지역경제통합 영역에서 아태자유무역지대(FTAAP) 실현을 위한 지역경제통합 로드맵, 제9차 WTO 각료회의 합의의 원활한 이행방안 등이 논의된다. 둘째, 혁신적 발전 및 성장 촉진 부문에서는 신성장동력 창출 방안, 녹색발전, 인터넷 경제 등을 협의한다. 끝으로, 연계성 및 인프라 개발 부문은 'APEC 연계성 청사진' (blueprint)의 향후 방향, 인프라 개발·투자 다년 계획 이행 문제를 토의할 전망이다.

이번 APEC정상회의의 중점 의제는 △지역경제통합의 진전 △혁신적 발전, 경제개혁 및 성장 촉진 △포괄적 연계성 및 인프라 개발 강화 등이다.

APEC 양자 정상외교

그런데 APEC 틀 안에서 이뤄지는 다자협의뿐 아니라 한반도 주변4강 등 동아시아 국제관계의 주요

이해상관자 간에 벌어지는 양자회담의 귀추도 주목할 만하다. 특히 2001년 상하이 정상회의 이후 처음으로 APEC을 주최하는 중국, 그리고 아베 신조(安倍晋三) 총리 취임이후 얼어붙은 대 중국 및 한국 관계 개선에 부심하는 일본이 추진하는 'APEC 양자외교'가 관심을 끈다.

우선, 중국 시진핑(習近平) 국가주석과 미국 오바마 대통령은 APEC 행사 중에 양자회담을 갖기로 했다. 현재 양국 사이에는 10월 초 중국 왕이(王毅) 외교부장의 방미 때 정면충돌했던 홍콩 민주화 시위와 남중국해·동중국해 영유권 갈등이 큰 쟁점이다. 이외에 이슬람국가(IS)에 대한 대응, 우크라이나 사태, 에볼라 퇴치 등 국제 현안도 다룬다. 또 한반도와 북한 핵문제도 주요 의제에 포함된 것으로 전해진다.

중국 시진핑 주석은 또 한국 박근혜 대통령과 정상회담을 열어 북한 핵문제와 한-중 자유무역협정(FTA) 협상을 논의한다. 무엇보다 한중FTA 타결 여부가 초미의 관심사인데, 이번 정상회담에서 최종 타결될 가능성이 매우 높아 보인다. 양국 정상은 2014년 7월 3일 'FTA 연내 타결 노력 강화'를 약속했고, 2014년 10월 아셈정상회의(ASEM)에서 박 대통령과 리커창 중국 총리는 FTA 연내 타결을 위해 협상단에게 유연성을 발휘하도록 주문했다. 한중FTA 타결은 한·중·일 3국 간 시장 경쟁에서 한국과 중국이 주도권을 쥐게 된다는 상징적인 의미를 갖는다.

APEC은 회원국들의 다자협의뿐 아니라 미-중, 한-중, 미-일, 러-일 등 동아시아 주요 이해상관자 간 양자 정상외교의 귀추도 주목된다.

중국은 또 의장국으로서 비 APEC 회원국을 초청할 수 있는데, 통상적인 고위급 방문외교에 더하여 APEC 무대를 활용하여 양자관계를 강화하려 한다. 중국은 이미 인도 나렌드라 모디 총리와 몽골 차히야 엘벡도르지 대통령을 초대했다. 이는 중국이 이미 20여 년 전부터 추진해온 양국의 APEC 가입을 지지한다는 정치적 제스처라고 할 수 있다.

일본도 APEC을 동아시아 주요 국가들과의 양자관계를 개선할 호기로 삼고 있다. 일본은 미국과의

정상회담에서 아태지역의 긴장을 완화시키기 위해 중국과 연대한다는 뜻을 표명키로 했다. 중국을 배려하는 차원에서 중국이 센카쿠/다오위다오 주변에서의 정찰행위나 동·남중국해에서의 군사적 영향력 확대 문제를 의제로 삼지 않기로 했다. 일본은 다만 미·중·일 3개국 연대에 강한 의욕을 보임으로써 중일관계의 악화에 따른 미국 측의 우려를 누그러뜨릴 것으로 기대한다.

일본은 러시아와도 정상회담을 갖는다. 일본은 당초 우크라이나 사태가 악화되자 2014년 가을로 예정됐던 푸틴 러시아 대통령의 방일을 추진하지 않기로 했다. 일본은 미국 및 유럽과 보조를 맞춰 대 러시아 제재에 동참했고 러시아도 대일 보복조치를 취함에 따라 양국관계가 급속히 냉각되었다. 그러다가 정전으로 우크라이나 정세가 안정화되자 일본은 APEC을 활용하여 북방 4개 도서 영유권 문제 논의 등 대 러시아 관계 개선에 나섰다.

중-일 정상회담은 센카쿠/다오위다오 문제에 관한 일본 측의 양보 가능성에 비춰 상대적으로 전망이 밝지만 간소한 형식에 상징적인 성격을 띠 것이다.

비공식 중-일 정상회담

그러나 위와 같이 개최가 확정된 양자회담과 달리 중-일, 한-일 정상회담은 개최 여부가 불투명하다. 이 두 정상회담은 아베 일본 총리가 2012년 12월 취임한 이래 단 한 차례도 열리지 않았다는 점, 일본 측이 양자회담을 적극적으로 제안해왔다는 점, 그리고 중국과 한국 정부는 정상회담의 전제조건을 내걸고 있다는 점에서 공통적이다.

중-일 정상회담의 경우 한-일 회담보다 개최 가능성이 높아 보인다. 아베 총리는 2014년 7월 24일 의회 연설에서 APEC 회의 때 시진핑 주석과 만나기를 원한다고 밝혔다. 앞서 7월에는 후쿠다 야스오(福田康夫) 전 일본 총리가 시진핑-아베 정상회담 문제를 논의하기도 했다. 하지만 중국은 아베 총리가 2차대전 당시 일본의 잔학행위에 대한 유감(remorse)을 표시하고 다시는 야스쿠니(靖國) 신사를 참배하지 않겠다고 발표하고, 일본이 센카쿠/다오위다오가 중국 영토임을 인정한다는 2가지 전제

조건을 내세우고 있다. 게다가 중국 정부는 2014년 9월 대규모 '항일전쟁 승리일' 기념행사에 중앙정치국 상무위원 전원이 참석하는 등 이례적으로 대일 강경 자세를 보였다.

이에 대해 일본 정부는 정상회담 개최에 부가조건을 걸지 말아야 한다는 입장이었으나 최근 전향적인 자세를 취하고 있다. 아베 총리가 2014년 8월 15일 기념일에도 야스쿠니 신사를 참배하지 않은데 이어 영토 문제에 관한 양보안을 제시했다는 전언이다. 이 양보안은 △센카쿠는 일본의 고유 영토다 △다만 중국이 독자적인 주장을 하는 것은 알고 있다 △시간을 갖고 대화에 의한 해결을 지향한다는 내용이다. 또 9월 23일 '고위급 해양협'에서 국방 당국 간 해상 연락 메커니즘을 운용함으로써 해상에서의 군사적 충돌 가능성을 완화시키기로 했다. 비록 시진핑 주석이나 리커창 총리 등 중국 핵심인사를 만나지는 못했지만, 일본 대기업 총수 등 210여 명으로 구성된 사상 최대 규모의 일중경제협회가 중국을 찾은 것도 낙관론에 힘을 싣고 있다.

중국은 APEC 개최국으로서 손님을 맞아야 하는 입장에서 양자회담을 강력하게 희망하는 일본의 손짓을 뿌리치기 쉽지 않을 것이다. 중국은 또 일본 정부가 센카쿠/다오다위 문제를 협의하는 테이블에 앉는다는 조건 하나만으로도 아베 총리의 제안을 받아들일 수 있다. 일본은 그동안 분쟁을 인정하는 것 자체가 센카쿠에 대한 중국의 영유권을 강화할 것이라고 우려했고, 센카쿠에 관한 협상 가능성을 배제해 왔기 때문이다. 여기에 최근 양국이 경제관계를 개선하기 위해 민족주의적인 이슈들을 잠시 제쳐두고자 하는 의지도 감지된다.

한-일 정상회담은 일본군 위안부 문제에 관해 진정성 있는 조치를 취하라는 한국의 요구에 대해 일본이 소극적으로 임해 개최 전망이 어둡다.

그러나 중-일 정상회담은 설사 열리더라도 간소한 형식의 상징적인 회담이 될 전망이다. 정식 의제를 갖춘 정식 회담을 갖기에는 양국 정상이 저야 하는 정치적 부담이 크다. 예를 들면, 아베 총리가 야스쿠니 신사를 참배하지 않겠다고 발표하더라도, 중국 입장에서는 2차 대전 종전 70주년인 2015년에도

아베 총리의 약속이 지켜질지 확신하기 어렵다. 영토문제에 관한 합의 사항을 정상회의 공동선언문 같은 공식 문건에 담는 것도 버거울 수 있다.

한-일 정상회담 불투명

반면, 한-일 정상회담은 사실상 불가능한 것처럼 보인다. 2015년은 한·일 국교정상화 50주년, 광복 70주년이라는 점에서 양국의 관계 개선이 긴요하다는 지적이다. 지리적으로 또 역사적으로 밀접하고 북핵 문제 등 공통의 관심사가 산적해 있음에도, 양국이 새정부 출범 후 아직까지 정상회담을 갖지 못했다는 사실 자체가 어떤 면에서 상식 밖이다. 미국도 일본의 야스쿠니 신사 참배와 위안부 문제에 대해선 비판적이면서도 한·미·일 동맹 강화를 위해 한일관계 정상화를 바라고 있다. 그러나 한-일 정상회담 추진 과정에서 가장 큰 걸림돌은 일본의 언행(言行) 불일치 문제다. 이 때문에 박근혜 대통령은 일본군 위안부 문제 등 과거의 상처를 치유하는 진정성 있는 노력을 정상회담의 조건으로 붙인 상태다.

한편으로 일본 아베 총리는 기회 있을 때마다 박근혜 대통령에게 정상회담을 요청했다. 2014년 9월 19일 모리 요시로(森喜朗) 전 총리 편에 보낸 친서, 10월 8일 일본 참의원 예산위원회 답변, 10월 21일 아베의 외교 책사로 알려진 야치 쇼타로 국가안전보장회의(NSC) 사무국장의 방한, 그리고 10월 24일 누카가 후쿠시로(額賀福志郎) 일한의원원맹 회장을 통해 정상 차원의 대화 재개를 요청했다.

다른 한편으로 아베 총리와 각료들의 행태는 한국 정부에게 일본의 진정성을 의심케 만들었다. 일본군의 위안부 강제연행을 인정한 고노담화를 부정하려는 일련의 시도가 대표적인 예다. 일본 외무성은 10월 12일 일본군 위안부 동원의 강제성과 반인도적 성격을 적시한 아시아여성기금의 대국민호소문을 홈페이지에서 삭제했고, 사토 구니(佐藤地) 인권대사는 10월 14일 위안부에 관한 일본의 책임을 규정한 1996년 유엔보고서의 수정을 요구했다. 아베 총리는 10월 17일 야스쿠니 신사에 공물을 보냈고, 다음날에는 일본 여성 각료 3명이 야스쿠니를 참배했다. 10월 21일에는 일본 정부 대변인인 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관이 1993년 고노 요헤이(河野洋

平) 당시 관방장관의 발언은 ‘대단히 큰 문제’ 라면서 처음으로 고노담화를 정면 부정했다.

이에 대해 한국 정부는 일본의 식민지 지배와 침략전쟁을 반성하는 무라야마담화와 위안부 강제 동원을 인정한 고노담화를 훼손하려는 시도에 대해 진정성 문제를 제기해왔다. 박근혜 정부는 성공적 한일 정상회담이 되도록 진정성 있는 노력이 우선돼야 한다는 입장이다. 일본군 위안부 문제 해결이라는

전제조건이 충족 없이는 정상회담이 어렵다는 것이다. 일본 측에서도 한일 정상회담 추진 동력이 상실되어가는 추세다. 양국 정상회담과 관련한 아베 총리의 목표가 더 이상 구체화되지 않은데다가, 일본 정가에 한국 정부를 만족시킬 해결책이 있을지 의심하는 한국 피로증(Korea fatigue)이 퍼지고 있다. 일각에서는 2015년에 고노담화를 대체하는 새로운 담화가 발표될 것이라고 내다본다.

세종연구소 출판안내

북핵문제: 국제관계와 비핵화 방안

송대성, 엄상윤, 문순보,

Efraim Inbar, Zachary Jutcovich (공편)

본서는 세종연구소와 이스라엘 베사전략연구소의 연구진들이 합작 연구한 성과물이다. 본서는 I부와 II부로 구성된다. I부에서는 북핵문제와 국제관계의 상관성을 규명하면서 북핵문제의 해결방향을 모색한다. 제1장에서 문순보 박사는 북핵문제와 동북아 국제관계의 상관성을 분석한다. 작금의 동북아 국제관계 속에서 북핵문제의 해결이 점차 요원해지고 있는 현실과 북한의 대응양상을 분석하고 우리의 대북 핵정책 정립방향을 제언한다. 제2장에서 엄상윤 박사는 북핵문제와 남북한관계의 상관성을 분석한다. 북핵문제와 남북한관계의 작동메커니즘을 설명할 수 있는 분석틀을 개발·제시하고 이런 분석틀과 시계열 접근법에 의거하여 2000년부터 현재까지의 북핵문제와 남북한관계의 상관성을 실증적으로 분석하고 우리

의 대북정책에 시사하는 함의를 제시한다. II부에서는 불량국가의 비핵화 성공사례와 각종 비핵화 수단들을 분석하면서 북한의 비핵화 방안을 모색한다. 제3장에서 Efraim Inbar 소장과 Zachary Jutcovich 연구원은 불량국가의 범주를 규정하고 이스라엘의 경험에 입각한 불량국가의 비핵화 방안들을 다양하게 제시하고 각 방안의 장/단점을 심층 분석하면서 실효적 방안을 모색한다. 독자들의 편의를 위해 국문 번역문을 게재하고 영문 원문은 부록으로 수록한다. 제4장에서 송대성 소장은 선제공격 방안을 중심으로 북한의 비핵화 방안을 모색한다. 6가지의 북한 비핵화 방안을 제시하고 각 방안의 장/단점을 분석하고 이스라엘의 선제공격 성공 경험을 토대로 북한 비핵화 방안으로서의 선제공격이 가지는 유용성과 한계를 검토하고 선제공격의 실용성 제고방향을 제시한다. 본서가 북핵문제와 국제관계의 상관성을 이해하고 북핵문제의 해결방안을 모색하는 데 다소나마 도움이 되기를 바란다.