

국제정세
2010
전망

2010 국제정세전망

인 쇄 2009년 12월 24일

발 행 2009년 12월 24일

발 행 처 외교안보연구원

발 행 인 외교안보연구원장

주 소 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

전 화 3497-7600

팩시밀리 575-5245

홈페이지 <http://www.ifans.go.kr>

인 쇄 처 웃고문화사 Tel. 2267-3956

© 외교안보연구원, 2009

2010
국제정세전망

본 서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로써 외교통상부의 공식입장과는 무관한 것입니다.



2010년에는 세계 금융위기 이후 글로벌 금융체제의 변화를 위시한 국제 정치·경제 질서의 재편 여부가 최대 화두로 떠오를 것입니다. 또한 기후변화 논의 확대 등 비전통안보에 대한 긴밀한 국제공조는 각국의 정책 패러다임을 전환시키는 동력이 될 전망입니다. 이는 주요국 간 양자·다자관계는 물론 주요 지역의 역학구도와의 밀접히 연계되어 우리에게 새로운 기회와 도전이 될 것입니다.

G-20 체제가 새로운 금융질서 개편의 핵심적인 역할을 함에 따라 균형적인 지속 성장, 금융규제·감독 강화 등 새로운 국제경제 질서 모색을 위한 국제사회의 협력이 더욱 중요해질 것으로 보입니다. 이러한 과정에서 동북아, 나아가 동아시아 국가들의 역할 설정에 대한 논의가 탄력을 받게 될 것입니다.

특히 G-20 정상회의가 2010년 11월 서울에서 개최된다는 점을 고려할 때, 글로벌 차원의 국제공조와 동아시아 차원의 지역협력을 연계하는 상황이 전개 될 것이므로 한국의 선도적인 역할이 기대됩니다.

2010년에도 오바마 미국 대통령은 가치와 인권 강조, 국제사회와의 공조 추구, 반테러·반확산 지속 추진 등 정치·안보적 측면에서 국제협력과 규범을 강화해 나갈 것으로 보입니다. 또한 경제·통상 분야에서는 기존의 소극적인 보호무역주의 정책에서 탈피하여 미국의 국익에 도움이 되는 자유무역 정책을 추진함으로써 변화를 추구해나갈 것으로 예상됩니다.

미국발 금융위기 이후 소위 “G-2”로 부각되고 있는 중국은 미국과의 협력을 더 강화할 것으로 보입니다. 동아시아에서도 역시 미·중은 협의·조정·협력을 통하여 안정적인 정치·경제적인 환경을 유지할 것입니다. 특히 북핵 문제의 해결을 위해 협력함으로써 6자회담이 재개될 것으로 전망됩니다.

북한 역시 권력 세습을 위한 대외환경 조성 차원에서 북핵 협상에 응할 가능성이 높으며, 전반적인 남북관계를 진전시켜 한국으로부터 경제적 실리를 얻는데 주력할 것으로 예상됩니다.

한편, 동북아 지역에서는 최근 신종 인플루엔자와 같은 질병으로 인한 보건 문제가 심각해지고 자연재해의 발생 빈도와 강도가 증가함에 따라 초국가적인 인간안보에 대한 대책의 시급성과 역내 국가간 협력의 필요성이 증대하고 있습니다. 또한 기후변화에 대한 지역 차원의 공동 대응 노력에도 무게가 실릴 것으로 예상됩니다. 따라서 2010년은 동북아 역내 국가간 21세기형 안보 문제를 보다 심도 있게 논의하고 협력 방안을 구체화하는 해가 될 것입니다.

이러한 가운데 우리는 한·미 전략동맹의 구체화, 6자회담을 통한 북핵 문제 해결 노력, G-20 정상회의 개최와 글로벌 금융위기 극복, 동북아 및 동아시아 지역협력의 강화, ‘녹색성장’ 전략 등 신성장동력 창출 등의 외교적 노력을 통하여 변화하는 국제정세에 능동적으로 대처하고, ‘글로벌 코리아’와 ‘선진일류국가’ 비전을 실현하는 데 적극적으로 노력해야 할 것입니다.

외교안보연구원은 급변하는 국제정치경제질서와 한반도 정세에 미치는 영향을 시의적절하게 분석·파악하고, 정부의 외교정책 수립에 기여하고자 2010년 국제정세전망을 발간하게 되었습니다. 이 책자가 우리 외교가 추구해야 할 바람직한 방향과 목표를 모색하기 위한 단초가 되기를 바랍니다.

끝으로 연구서 작성에 참여해 주신 외교안보연구원 연구진 여러분, 특히 편집 책임을 맡은 배궁찬 연구실장, 전봉근·강선주·김홍규·조양현·김현욱 교수, 그리고 고헌현·유지선·김혜림 연구원의 노고에 깊이 감사드립니다.

2009년 12월

외교안보연구원장 이 순 천

목 차

요 약

제 I 장 | 한반도와 동북아

1. 북한 정세 평가와 전망

가. 내부 정세

권력세습 구도 구축 추진 _15

경제적 어려움 지속 _16

나. 남북관계: 제한적 대화와 실리 추구

다. 대외 관계

북미 관계 개선 노력 지속 _18

북중 협력 관계 유지 _19

대일 접근 강화 _20

2. 북핵 문제와 6자회담

가. 2009년 평가

북한의 2차 핵실험과 핵도발 지속 _21

북한의 6자회담 전면 거부 _21

북한 내부 요인으로 인한 북핵 사태의 악화 _22

나. 북한 비핵화 전망

북핵 협상의 악순환 패턴 반복 가능성 _22

북한 비핵화 난항 _23

다. 6자회담 및 비핵화 외교 전망

북한 비핵화를 위한 ‘그랜드바겐’과 ‘5자협의’ 구상 추진 _24

6자회담 재개 노력 확대 _25

3. 동북아 지역 정세와 다자대화

가. 협력 분위기의 확장과 내용 심화

오바마 행정부의 대(對)아·태 다자주의적 접근 강화 _26

하토야마 정부의 '동아시아 공동체' 구상 추진 _26

금융질서 재편과 성장동력 마련을 위한 지역 협력 적극 모색 _27

초국가적 인간안보 문제를 중심으로 한 실질 협력 증대 _27

나. 다양한 미니 다자대화 및 협력체 모색

한·중·일, 미·호·일 간 3국 안보대화체 유지 _28

다. 양자대화 활성화 및 협력의 확대·심화

미·중 간 협력 분야 확장 및 협력 확대 추구 _29

중·일 간 협력 확장 _29

미·일 간 관계 조정 _30

제Ⅱ장 | 주요국 정세

1. 미국

가. 일반적 동향: 난항이 예상되는 2010년

나. 대외정책 기본 방향

가치에 기반을 둔 협력 중시 정책 지속 _36

반테러·비확산 정책의 지속적 추진 _36

적극적인 통상 정책 추진 _37

다. 주요 이슈

대(對)아프가니스탄 전략 이행 _38

아시아에 대한 적극적 관여 _38

미·중 간 협력 심화 _38

일본 신정부 출범과 미·일 관계 조정 _39

라. 대(對)한반도 정책

- 한미동맹의 구체화 작업 _40
- 한·미 FTA 추진 가능성 _40
- 북한 비핵화를 위한 미·북 대화 추진 _41

2. 중국

가. 대외정책 기본 방향

나. 주요 이슈

- 미·중 관계의 질적 전환 _42
- 세계 금융위기 극복과 다자외교 강화 _44
- 북핵 문제 관리 중시 _44

다. 대(對)한반도 정책

- 한국과 전략적 협력 동반자관계 강화 노력 _46
- 북한 안정 중시 및 대북 관여 정책 지속 _46

3. 일본

가. 대외정책 기본 방향

- 국제연합(UN)을 통한 국제 공헌 _48
- 평화헌법의 계승 _49
- 대미 외교와 아시아 외교의 균형 추구 _49
- ‘우애’와 전향적 역사관에 근거한 선린 외교 _49

나. 주요 이슈

- 미·일 동맹 재조정 및 사안별 글로벌 협력 모색 _49
- 일·중 ‘전략적 호혜 관계’ 확대 _50
- ‘동아시아 공동체’ 구상 추진 _51
- 핵군축·비확산, 환경·기후변화 관련 주도적 역할 수행 _51

다. 대(對)한반도 정책

- 미래지향적 한·일 관계의 지속적 추구 _52
- 대화와 압박의 대북 정책 유지 _52

4. 러시아

가. 대외정책 기본 방향

강대국 지위 확보를 위한 실용주의 외교 강화 _53

다극주의·다자주의 외교의 지속 _54

반테러 및 비확산을 위한 국제공조 지속 _54

나. 주요 이슈

대미 협력 관계 지속 _55

영토문제 지속 하에 대일 실질협력 확대 노력 _56

잠재적 경쟁 속 대중 ‘전략적 동반자관계’ 발전 지속 _56

EU·NATO와 협력 확대 속 안보구상 실현 노력 _57

대(對)CIS 포괄적 협력 확대 노력 _57

다. 대(對)한반도 정책

‘수교 20주년 기념행사’ 등 한·러 관계 증진 노력 _58

북핵 문제 해결을 위한 외교적 노력 지속 _59

제3장 | 주요 지역 정세

1. 동남아

가. 역내 동향

아세안 통합 노력의 지속 _63

메콩강 개발 심화 _64

나. 주요국 정세

미얀마: 2010년 총선—민주화의 시험대 _65

필리핀: 대선 후 정치적 유동성 증대 가능성 상존 _66

태국: 유동적 국내 정세 _67

2. 유럽

가. 역내 동향

리스본 조약의 발효 및 유럽 통합의 제도화 진전 _68
 거시경제 정책 수립을 둘러싼 내부 갈등 _69

나. 주요 이슈

EU의 새 리더십 출범에 따른 대외관계 재정비 _71
 영국 총선 이후 EU 주요국 간 갈등 심화 가능성 _72
 FTA와 기본협력 협정을 통한 한·EU 협력 강화 _73

3. 중동

가. 역내 동향

오바마 행정부의 새로운 대(對)중동 노선에 대한 기대와 우려 교차 _74
 이란 핵개발에 대한 주변국의 우려 고조 _75

나. 주요국 정세

이라크: 총선과 미군 철군에 따른 정세 불안 요인 가중 _76
 이란: 핵개발과 국제사회의 대응 전망 _77
 이스라엘·팔레스타인: '양국 공존론' 및 정착촌 확대 관련 논란 심화 _77

4. 서남아·대양주

가. 역내 동향

서남아: 정세 불안 요인 상존 _79
 대양주: 경제 회복 가시화 _79

나. 주요국 정세

인도: 국제적 위상 강화 _80
 아프가니스탄: 미군 증파에 따른 상황 진정 _81
 파키스탄: 대내 정치·경제적 상황 호전 _81
 호주: 경제회복과 노동당 집권 공고화 _82

다. 주요 이슈

국제사회의 대(對)아프간 지원 증대 _83
 한국·태평양국가 경제협력 가속 _84

5. 중앙아시아

가. 역내 동향

- 권위주의적 장기집권 체제의 지속 _84
- 국가별 상이한 경제위기 극복 현상 시현 _85
- 지역통합 부진 속 러시아 주도 다자협력체에 적극 참여 _86
- 카자흐스탄의 OSCE 의장국 수임 불구, 정치개혁 가능성 미미 _87
- 역내 에너지원을 둘러싼 주요국 간 경쟁 심화 _87

나. 주요 이슈

- 수자원을 둘러싼 역내 국가간 갈등 지속 _89
- 탈레반 세력 침투에 대한 공동 대처 _90

6. 중남미

가. 역내 동향

- 브라질의 부상과 실용주의 정책 노선 확대 _91
- 주요국 대선 정국 전망 _92

나. 주요 이슈

- 역내 통합 완료 지연 _93
- 미국과 중남미 간 관계 난항 _95
- 중남미 국가의 대외관계 다변화 _96

제IV장 | 범세계적 이슈와 글로벌 거버넌스

1. 세계 경제와 G-20

가. 세계 경제의 주요 과제들

- 세계 경제 회복 속도 완화 _101
- 경제 정상화를 위한 출구전략 _102
- 글로벌 불균형 시정 _103
- 금융 감독 개혁 모멘텀 유지 _104

나. 글로벌 경제 거버넌스

G-20 정상회의의 제도적 역량 강화 _105

IMF 거버넌스 개혁 조치 _106

2. 새로운 전기 맞는 국제 핵비확산 체제

가. 핵비확산 체제의 강화

제8차 NPT 평가회의의 성과 기대 _107

이란·북한 등에 대한 ‘적극적 반(反)확산’ 조치 시행 _108

핵비확산 관련 다자협력 및 국제적 공조의 형성 _109

나. 양자 및 다자간 핵군축 논의의 진전

마러 간 START 대체 협정 체결 노력 지속 _109

다자간 핵군축 노력의 제도화 _110

국제사회의 핵군축 필요성 제기 _111

3. 기후변화 협상 시한 2010년 연장

가. 주요국 간 입장 차이 노정 속 협상의 교착 상태 지속

나. 정치적 합의 모색 속 기후변화 협상 지속

다. 협상 연장 및 2010년 기후변화 협상 타결 가능성

부록 | 약어표

연구에 참여한 분들



한반도와 동북아

북한의 권력세습 구도 조성 노력 가속화

2010년 북한은 강화된 선군체제를 통해 내부 불만을 일소하고 체제 결속을 꾀하는 한편, 김정일 국방위원장의 3남인 김정은으로의 권력세습 구도를 마련하는 작업을 진행할 것으로 전망된다. 아직 젊은 후계자가 막강한 군부세력 속에서 생존하기 위해서는 군부를 통제하기 위한 모멘텀이 필요한데, 이를 위해 김정일 위원장은 2012년까지 “강성대국의 실현”이라는 슬로건 아래 핵무장과 대미 관계 개선을 달성하려 할 것이다.

북한이 1989년 수준으로 경제를 회복시키기 위해서는 향후 연 40억 불의 외부 지원이 필요할 것으로 보이며, 북한은 한국·미국·일본과 각각 관계 개선을 추진하여 지원을 확보하려 할 것으로 전망된다. 특히, 계획경제 복원을 위해 2009년 11월 화폐개혁을 단행한 북한은 향후 많은 자원과 물자를 확보해야 할 것이므로, 한국의 지원을 얻는 데 관심이 있을 것이다.

또한 북한은 개성공단 사업을 정상화시키고 금강산·개성 관광사업을 재개함으로써 이명박 정부 출범 직후 북한 스스로 중단시킨 한국의 대북 지원 틀을 복원하려 할 것이다. 동시에 안정적인 권력세습과 강성대국 달성을 위한 대외환경 조성 차원에서 남북 정상회담 개최 가능성을 지속적으로 모색할 것이다.

기로에 선 북핵 문제와 6자회담

2009년 5월 2차 북핵 실험 이후 북한 비핵화 가능성에 대한 비관론이 급속히 확산되었다. 과거 북한의 핵도발 패턴을 볼 때 2010년에 북한이 추가 도발을 시도하여 사태를 악화시킬 가능성이 상존하지만 현재로서는 그 가능성은 낮다. 2010년 5월로 예정된 핵확산금지조약(NPT) 평가회의 등을 계기로 북한이 국제사회의 집중적인 비난을 받는 상황을 피하려고 할 것이기 때문이다.

북한은 김정일 위원장의 건강이상, 경제·식량난 등으로 정권·체제 안보가 모두 취약하다. 따라서 2012년 3대 가계 권력승계와 강성대국 건설 목표를 위해 핵보유국 지위를 달성하고자 할 것이다.

북한은 미·북 대화와 관계 개선을 원하기 때문에 초보적인 비핵화 조치에 다시 동의할 가능성이 있다. 특히 미국의 정치·경제적 보상을 조건으로 과거 2.13과 10.3 6자합의 수준의 비핵화 조치에 동의할 가능성이 있다. 그러나 북한이 초보적인 불능화를 넘어서는 불가역적인 수준의 비핵화 조치를 취할 가능성은 높아 보이지 않는다.

최근 6자회담을 재가동하기 위한 다양한 외교 노력이 추진되고 있다. 한국 정부도 20년에 걸친 북한 비핵화 외교의 좌절에서 교훈을 얻어 ‘5자협의’와 ‘그랜드바겐’ 구상을 제안하였다. 따라서 향후 ‘5자협의’ 또는 다자협의를 통해 우리 정부가 제기한 ‘그랜드바겐’ 구상을 구체화하기 위한 노력이 진행될 것으로 보인다.

동북아 역내 협력 추세 강화

2010년 동북아 지역에서는 북핵 문제를 제외하고는 역내 중요한 안보 도전요인이 없는 가운데, 역내 국가간 다양한 양자대화가 더욱 활성화되고 실질적인 문제를 중심으로 협력이 심화될 전망이다.

동북아 지역은 전통적으로 다른 지역에 비해 초국가적 인간안보 문제에 대해 관심이 저조하던 지역이었으나, 최근 신종 인플루엔자 등 질병과 각종 자연재해

가 빈발함에 따라 역내 협력의 필요성이 증가하였다. 이슈를 중심으로 한 역내 국가간 실질 협력이 보다 가속화되고 분야별 고위급 대화체도 신설될 것으로 예상된다.

2010년은 동북아 역내 국가간 21세기형 안보 문제를 보다 심도 있게 논의하고 협력 방안을 구체화하는 해가 될 것이다. 또한 한국에서 개최될 제3차 한·중·일 3국 정상회의를 계기로 3국간 협의가 보다 심화될 것으로 예상된다. 문제는 3국간 실질 협력 방안이 어느 정도까지 진전될 것인가인데, 중·일 관계 진전 정도에 따라 영향을 받을 것으로 보인다.

주요국 정세

미국

2010년 미국의 외교정책은 전년에 비해 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 오바마 대통령은 가치와 인권을 강조하고, 국제사회와 공조를 추구하며, 반테러·비핵산 정책을 지속적으로 추진할 것으로 전망된다.

그러나 경제·통상 분야에서는 변화가 예상된다. 오바마 대통령은 임기 초 보호주의 경향을 보였으나, 이에 대한 국내외 비판에 직면하여 자국에 유리하면서도 자유무역을 활성화시킬 수 있는 정책을 추진할 것으로 보인다.

2010년 오바마 행정부가 안고 있는 난제 중 하나는 아프가니스탄 전쟁이다. 최근 오바마 대통령은 3만 명의 병력을 증파하고 향후 18개월 이후부터 철군을 시작한다는 내용의 새로운 아프간 전략을 발표했다. 그러나 아프간 전쟁이 계획대로 종식될 수 있을지는 아직 의문으로 남아 있으며, 전쟁이 쉽게 끝날 것이라는 전망을 내놓기 힘든 상황이다.

2010년에 최초로 한·미 양국의 외교·국방장관이 참가하는 ‘2+2’ 회의가 개최되어 보다 통합된 동맹협의 채널이 형성된다. 이 채널을 통해 한·미 양국은 동맹 미래비전의 내실 있는 이행 방안 등 중·장기 동맹발전 전략 수립을 위한 논의를 시작할 것으로 전망된다. 오바마 행정부의 통상 정책 변화에 따라,

2010년 한·미 FTA 비준 가능성이 증가할 것이다.

미국은 대중 정책의 중요한 틀로 ‘전략적 보장’(strategic reassurance) 개념을 제시하였다. 2010년 미국의 대중 정책은 갈등이 내재된 가운데 상호협력을 심화시킬 것으로 예상된다. 즉, 경제 분야에서는 상호 통상협력 강화가 이루어질 것이나, 동시에 무역 분쟁, 중국의 환율 정책에 대한 불만 등 갈등은 여전히 내재된 상태이다. 양국은 전략적 경쟁을 지속하면서도, 양국 공동으로 대응할 필요가 있는 글로벌 이슈에 대한 협력 강화를 통해 갈등 관리에 노력할 것으로 전망된다.

중국

중국 외교는 기존 국제질서에 대한 도전보다는 제도 내의 변화를 추구하고 있다. 즉, 국제무대에서 현실적인 힘의 논리를 인정하면서, 자국의 제한된 역량을 인식하고 미국의 지도적 역할을 인정한다. 그러나 2008년 말 시작된 금융 위기를 겪으면서 중국 외교는 능동적이고 선제적인 외교로 전환을 시도하고 있다.

2010년 상해 박람회를 앞둔 중국은 미국의 협력이 더욱 필요하다. 따라서 2010년 미·중 관계는 갈등보다 협력의 기조가 더 강화될 것으로 보인다. 미국의 대중 ‘전략적 보장’ 전략에 호응하여, 중국의 동북아 전략도 미국과 협의·조정·협력을 통하여 안정적인 정치·경제적인 역내 환경을 유지하면서 신중하고 점진적인 방식으로 변화를 추구할 것으로 보인다.

중국은 양자관계에 있어 과시적인 태도가 “중국 위협론”을 강화할 것을 우려하여 G-2와 같은 개념에 대해서는 부정적이다. 그러나 중국은 다자외교에는 적극적인 자세를 보이며 2010년 동북아 다자외교에 적극 참여할 것으로 전망된다. 이러한 기조는 포럼외교·공공외교·민간외교 등 분야와 더불어 중국 외교의 중요한 축이 되고 있다.

대만 문제는 비교적 안정적 국면에 있고, 2010년 중국의 역내 최대 안보 위협은 북핵 문제라 할 수 있다. 중국은 2010년에도 6자회담을 재개하기 위해 노

력하는 한편, 북핵 문제가 더 이상 악화되지 않도록 외교 노력을 집중할 것이다.

중국의 한반도 정책은 남·북한 모두와 우호협력을 추구하는 등거리 외교를 추구하면서, 한반도의 안정과 평화 유지를 최우선적으로 유지하는 것이다. 최근 중국의 한반도 외교는 전통적인 정책 노선을 유지하면서도 점차 변화를 전제할 보다 적극적인 자세로 전환하고 있는 것으로 평가된다.

한·중 간 상호 중요성을 감안할 때, 양국간 의사소통과 신뢰의 정도는 지속적으로 확대될 전망이다. 2010년 중국은 경제 영역뿐만 아니라, 한반도 문제, 국제 문제 등 다양한 영역에서 한국과 협력 관계를 추진할 것이다.

일본

2010년 하토야마 정부는 아시아 국가와 관계 강화를 통해 대미 외교와 아시아 외교의 균형을 추구할 것이다. 민주당 정부는 미·일 동맹을 근간으로 하는 기존의 안보정책을 유지한 채, 동맹 재편 로드맵에 대한 소폭 조정 및 대테러 전쟁에 대한 군사적 공헌의 축소를 통해 “긴밀하고 대등한 미·일 동맹 관계”를 실현해 나갈 것으로 보인다.

하토야마 내각의 ‘우애 외교’는 정치 체제가 다른 중국에 대해서도 포용적이다. 중국은 일본의 최대 교역 상대국이고 일본 역시 중국의 제2위 교역 상대국이므로 2010년에도 양국 간의 경제적 상호의존 관계는 심화될 것으로 보인다. 반면, 정치·안보 면에서는 갈등 요인이 내재되어 있다. 군사적 충돌 방지를 위한 신뢰 조성 및 실무 차원의 군사 교류가 확대되겠지만, 당분간은 일·중 협력이 본격적인 안보 협력으로 발전되기는 어려울 것이다.

2010년 한·일 관계는 위기 요인과 기회 요인이 상존하는 가운데, 양국 정부는 미래지향적 한·일 관계 구축을 위한 노력을 가속화할 것으로 전망된다. 한·일 강제병합 100년에 해당하는 2010년에는 양국 간에 긴장이 고조될 수 있다. 독도 문제에 관한 한 민주당의 기본 입장은 자민당과 차이가 없으며, 고교 학습 지도요령 해설서 문제가 불확실한 상황에서 독도 문제가 한·일 우호협력 관계의 복병으로 남아 있다. 2010년 문제 관련 갈등 요인을 관리하면서, 다른 한편

으로는 대북 공조, 경제·통상 현안, FTA 체결, 기후변화 및 녹색성장, 지역 협력 등 현안에 대한 협력을 모색할 것으로 보인다.

2010년에도 북한의 태도나 북·미 관계 등의 외부 환경이 변하지 않는 한, 일본 정부의 대북 정책에서 근본적인 변화를 찾기는 어려울 것으로 보인다. 일본 정부는 ‘대화와 압박’이라는 대북 노선을 유지한 채, 한·미·일 3국간 공조 체제 강화에 외교적 노력을 경주할 것으로 보인다.

러시아

러시아는 2010년에도 실용주의 외교를 더욱 강화해 나가면서, 국가 전반의 ‘종합적 현대화’(comprehensive modernization)를 통하여 강대국의 지위를 확보하기 위한 노력을 지속할 것이다. 러시아 정부는 국가 현대화의 달성에 도움이 된다고 판단될 경우 군사·안보 이익의 손실을 감수하면서까지 실리추구적인 대외정책을 적극 추진할 것으로 전망된다.

러시아는 국제사회에서 발언권을 강화하고 국익 증대를 실현시키기 위해 다극주의·다자주의 외교를 지속시켜 나갈 것으로 전망된다. 러시아는 반테러·대량 파괴무기(WMD) 비확산을 위한 국제공조에 적극 참여해 왔으며, 이러한 정책 기조는 NPT 평가회의가 개최될 2010년에도 계속될 것이다.

러시아는 2010년에도 오바마 행정부의 출범으로 협력 분위기가 조성된 미·러 관계를 유지시키기 위한 협력적 대미 외교를 유지해 갈 것이다. 그리고 국제 문제를 해결하기 위한 양자·다자 차원의 외교적 노력도 지속할 것이다. 특히 2009년 9월 오바마 행정부의 중·동부 유럽 내 MD 체제 구축 포기는 양국 관계를 급진전시킬 수 있는 계기로 작용하고 있다.

2010년에 한·러 양국은 수교 20주년을 맞이한다. 2010년 11월 서울에서 개최되는 G-20 정상회담 시 메드베데프 대통령의 방한이 예상된다. 이 때 정상회담은 물론 ‘한·러 대화’의 개최가 예상되어 양국간 긴밀한 협력관계 구축에 큰 기여를 할 것으로 전망된다.

주요 지역 정세

동남아시아

2010년 동남아시아는 아세안 통합 노력을 지속할 전망이다. 2007년 동남아시아국가연합(ASEAN) 정상회의에서 ‘아세안 헌장’(ASEAN Charter)이 채택된 이후 아세안 통합이 빠른 속도로 진전되고 있다. 2009년 제15차 아세안 정상회의는 동남아 역내 통합과 아·태 지역 내 아세안의 중심축 역할을 위해 인프라를 구축·연결하여 아세안 국가 간의 연계성을 증진시키는 데 합의하였다. 아울러 아세안은 2015년까지 정치안보공동체, 경제공동체, 사회문화공동체를 형성하여 통합을 도모한다는 방향 설정에 따라 사무국 구조 개편을 추진하였다.

2010년 미얀마 총선에서 가장 주목받고 있는 부분은 군부통치에 대항하는 민주민족동맹(NLD)과 이를 이끄는 아웅산 수지, 기타 야당 및 소수민족 세력이 선거 과정에 참여할 수 있는가의 문제이다. 그러나 2008년 5월 채택된 신헌법이 연방의회의 1/4을 군부에 할당하는 등 군부의 정치참여를 사실상 보장하고 있어, 총선 및 민정이양 이후에도 군부의 정치적 영향력은 상당기간 지속될 것으로 전망된다.

필리핀의 경우, 현재로서는 정치세력 간의 이합집산 등 정치환경상 특성 및 다양한 정치적 변수들이 잠재하고 있어 대선 정국을 전망하기는 시기상조로 보인다.

해외에 체류 중인 탁신 전 태국 총리는 빈민과 농민의 지지를 바탕으로 계속 민주당 정부를 압박하는 한편, 외국에서 활발한 활동을 펼치며 태국으로의 입국을 계속 시도하고 있다. 탁신의 재집권 노력은 앞으로도 계속될 것으로 보이며, 현 민주당 정부와 친탁신파 간 힘겨루기는 태국 정국에 중요한 변수로 작용할 수도 있다.

유럽

2010년은 유럽 협력의 기반인 유럽연합(EU)과 북대서양조약기구(NATO)의 개혁을 시험대에 올리는 해가 될 것이다. 2009년 12월 1일에 리스본 조약이 발효됨으로써 EU 대외관계 의사 결정 구조의 재설정과 EU 통합 심화가 2010년 EU의 주요 과제가 될 전망이다.

2010년 NATO는 9.11 이후 변화된 안보 환경과 새로 등장한 안보 문제에 대한 대응, 지난 10년간 강화된 EU의 안보·방위 기능과의 조화를 중심으로 앞으로의 방향을 설정할 것으로 예상된다. NATO는 1999년 이래 지속되어 온 ‘전략개념’을 대체하기 위해 2009년 4월 정상회담에서 ‘신전략개념’(new strategic concept)을 도입하기로 합의하였다. 신전략개념에 관한 논의는 2009년 10월에 시작되었으며, 2010년 말 채택이 목표이다. 신전략개념은 NATO의 목적·본질·궁극적 안보 목표를 제시하고, 안보 환경에 대한 NATO의 대응 방식을 밝히며, 무력 사용에 대한 가이드라인을 제시하는 공식 문서이다.

2010년 EU와 한국은 ‘한·EU 자유무역협정(FTA)’과 개정된 ‘한·EU 기본 협력 협정’의 발효로 어느 때보다 긴밀한 관계로 발전할 것으로 예상된다. 2009년 가서명된 두 협정은 경제·정무·사법·사회 분야에서 양측의 협력을 심화시킬 것으로 보인다. 특히 전략적 동반자관계로 격상이 예상된다.

중동

오바마 행정부는 이전 정부의 일방주의적 대(對)중동 정책의 한계를 시인하고 적극적 화법과 태도를 개선하고 있다. 오바마 대통령은 이슬람과 대화협력을 통한 국제평화 공동노력을 제안하는 등 파격적인 입장 변화를 보였다. 한편 미국의 대(對)중동 정책에서 최우선 협력 파트너였던 이스라엘과 고전적인 ‘인지동맹’(cognitive alliance) 관계에서는 냉기류가 감지된다. 오바마 대통령은 팔레스타인 국가 창설을 해방운동(liberation movement)으로 규정하여 적극 지지하고, 이스라엘에 정착촌 철수를 요구하고 있다.

중동 지역은 정세 불안이 지속될 것으로 전망된다. 미군 철수의 근거가 되는 미·이라크 안보협정에 따라 향후 2010년 8월까지 8만 명, 2011년 말까지 잔여 4만 명 등 현재 주둔하는 12만 명의 병력 전원을 철수시킬 계획이 진행되고 있으나, 철군이 시작되면서 치안이 불안해지고 있다.

또한, 이란의 핵개발이 지속되고 국제사회의 압박이 가중되면서 주변 아랍국과 이스라엘의 우려와 긴장이 고조되고 있다. 이스라엘·팔레스타인과 관련하여, 이스라엘 네타냐후 행정부는 기존의 ‘양국 공존론’(two states solution)에 대해 부정적인 입장이며, 이에 대한 팔레스타인의 반대로 인해서 향후 이·팔 분쟁의 평화적 해결은 당분간 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

범세계적 이슈와 글로벌 거버넌스

세계적 경제 회복과 글로벌 거버넌스 변화

2010년에는 경기 부양책의 효과가 감소하면서 세계 경제 회복세가 완만해질 전망이다. 경제가 회복되면서 지금까지 시행되었던 대규모 부양 정책을 원상 복구시키기는 출구전략은 국가별 경제 회복 속도 차이로 조율에 어려움이 예상된다. 또한 중장기적으로 세계 경제 회복 지속에 필요한 글로벌 불균형 시정이 주요한 이슈로 떠오를 전망이다. 수출주도형 경제성장 전략을 통해 대규모 경상수지 흑자를 축적한 신흥시장국들에 대해 내수와 수입 진작 요구가 증가할 것이다. 금융감독 분야에서는 미국과 유럽 국가들(EU)이 금융 기관의 적정자본 비율 상향, 유동성 강화, 레버리지 규제 및 투기거래 모니터링 강화 등에 관한 금융개혁안을 통과시키면, 2010년 말까지 금융감독 강화를 완료한다는 국제 목표에 더 가까이 접근하게 될 것이다.

G-20 정상회의와 국제통화기금(IMF)은 경제 안정과 지속 성장, 금융규제 개혁 등 새로운 국제경제 질서를 모색하는 주요한 논의의 장(場)이 될 것이다. G-20 정상회의는 당분간 현재의 참가국을 유지한 채 출구전략, 글로벌 불균형, 기후변화 등 글로벌 경제에 비중 있는 결정을 내릴 수 있는 포럼으로 존속될 것

으로 보인다.

최근 금융위기로 세계 ‘최종 대부자’(lender of last resort) 역할이 강화된 IMF에서 선진국들의 쿼터 일부를 신흥시장국 및 저개발 국가들에게로 이전시키는 방향으로 거버넌스 개혁이 이루어질 전망이다. IMF에서 신흥시장국과 개도국 발언권이 강화되면 기축 통화와 국제통화 체제상 IMF의 지위 등 국제 경제 질서의 미래에 관한 중요한 이슈들을 공식적으로 다룰 기회가 마련될 것이다.

새로운 전기 맞는 국제 비확산 체제

2009년 4월 미국 오바마 대통령이 주창한 ‘핵무기 없는 세상’(nuclear-free world)의 기치 아래 핵비확산 체제를 강화하기 위한 국제적 노력이 강화될 전망이다. 2009년 12월 5일 만료된 전략 핵탄두 및 발사체의 상한선을 대폭 낮추는 미국·러시아 간의 ‘전략무기감축조약’(START) 협상은 2010년에도 계속될 것이다.

2010년 4월과 5월에 각각 예정된 핵안보 정상회의와 제8차 핵확산금지조약(NPT) 평가회의에서는 NPT 탈퇴 기준 강화, IAEA 주도의 원전용 저농축우라늄 은행 설립 등 NPT 개정 및 관련 조치들이 집중적으로 논의될 것이다.

국제 핵비확산 체제에 대한 대표적 도전 세력인 북한과 이란에 대해서는 반확산(counter-proliferation) 조치가 강구될 것이고 ‘WMD 확산방지구상’(PSI)의 적용도 빈번해질 것으로 보인다. 2010년에는 미국의 주도에 따라 포괄적핵실험금지조약(CTBT)의 발효와 핵물질생산금지조약(FMCT)의 협상 노력이 증대될 것이다.

핵무기의 개발·실험 억제와 연계된 CTBT는 2010년에 곧바로 실행과 관련된 합의를 도출하기는 어려울 것이나, 국제적으로 문제 해결 분위기를 조성하는 것이 큰 성과로 평가될 것이다.

기후변화 협상 시한 2010년 연장

2009년 12월 타결을 목표로 진행되어 온 코펜하겐 유엔 기후변화 총회에서 협상 지속에 대한 포괄적·선언적인 정치적 합의를 담은 ‘코펜하겐 협정’이 도출되었으나, 쟁점 사안에 대한 구체적인 합의는 이루어내지 못하였다. 그러나 기후변화 문제에 대한 국제적 공감대 확산 및 국제적 압력 강화에 따라 미국을 비롯한 주요국들은 의견 차이를 좁히지 못하고 협상을 1년 연장함으로써, 2010년에도 기후변화 협상타결 노력이 지속될 전망이다.

향후 기후변화 협상은 여러 국제회의를 통해 의견 차이를 좁히고자 노력하고 핵심 쟁점 타결을 시도할 것으로 보인다. 기후변화 협상의 중대 기로는 2010년 12월 멕시코시티 회의가 될 것으로 전망된다. 그리고 기후변화 협상의 성공적인 타결을 위해서는 전 세계 온실가스 배출량 중 40%를 차지하는 미국과 중국의 합의가 가장 중요한 관건이라고 볼 수 있다.

제 I 장

한반도와 동북아



제 I 장 | 한반도와 동북아



1. 북한 정세 평가와 전망

가. 내부 정세

권력세습 구도 구축 추진

2010년 북한은 강화된 선군체제를 통해 체제에 대한 불만을 일소하고 결속을 꾀하는 한편, 김정일 국방위원장의 3남인 김정은으로 권력세습의 발판을 마련하는 작업을 진행할 것이다. 현재 군을 동원하여 체제와 후계 구도를 정비하고 있지만, 궁극적으로 권력세습을 완성하기 위해서는 군에 대한 과도한 의존을 줄여나가야 할 과제를 안게 될 것이다.

젊은 후계자가 막강한 군부세력 속에서 생존하기 위해서는 군부를 통제하기 위한 모멘텀이 필요한데, 이를 위해 김정일 위원장은 2012년까지 “강성대국의 실현”이라는 슬로건 아래 핵무장과 대미 관계 개선을 달성하려 하고 있다. 핵무장과 대미 관계 개선은 군에 대한 의존을 줄이고 정상체제화를 통해 후계 구도를 구축할 수 있는 환경을 조성하는 것이라고 볼 수 있다.

2009년 북한은 미국의 정권교체기에 즈음하여 대남 전면대결 태세, 핵·미사일 실험 등 초강경 벼랑끝 정책을 통해 대결국면을 만들면서 대내 체제 정비와 후계 구도를 만드는 작업을 해 왔다.

우선 김정일 위원장의 건강이상 이후 이례적인 군 수뇌부 인사이동을 통해

김영춘, 오극렬 등 강경파를 전면에 내세웠다. 당이 주도하던 대남사업을 국방위원회의 정찰총국이 장악하여 남한에 대한 전면 군사대결 태세를 강화하였으며, 헌법 개정을 통해 국방위원회의 권한을 대폭 강화하는 한편 위원회를 재편하여 국방위원의 수를 9인에서 13인으로 늘려 장성택 당 행정부장 등을 포함시켰다.

또한 미사일과 핵실험 등으로 극도의 대외적 긴장국면을 조성하여 내부 동요를 막고 체제와 후계 구도에 대한 주민들의 지지를 확보하였다. 동시에 김정일 위원장은 건강이상에도 불구하고 체제 동요를 막기 위해 공식 활동을 1.5배 늘렸고, ‘150일 전투’를 통해 주민들을 총동원하여 극도의 체제 단속을 하였으며 이어서 ‘100일 전투’를 실시 중이다.

더욱이 북한은 2009년 11월 전격적으로 화폐개혁을 단행하여 경제난 하에서 주민들의 자발적 자본주의로 형성된 중산층을 약화시켜 정권에 대한 도전요인을 사전에 제거하려는 것으로 보인다.

경제적 어려움 지속

선군체제 하의 북한은 부족한 물자마저 일반 경제 부문이 아닌 핵무기 개발 등 군사 부문에 우선적으로 배당하는 경향을 보여 경제난이 더욱 심화되는 악순환에 빠져 있다. 2009년 북한 경제는 국제지원의 축소 등으로 마이너스 성장한 것으로 판단된다. 북한의 경제는 ‘빈곤의 늪’에 빠져 있으며, 산업 구조는 공업 기반의 붕괴로 전형적인 후진국형으로 뒷걸음치고 있다.

경제적 어려움을 극복하기 위하여 북한은 150일 전투와 100일 전투 등을 통해 강제노력 동원 방식의 속도전을 전개하고 화폐개혁 등을 단행하여, 체제 단속과 함께 과거 사회주의 경제 방식으로 회귀하고 있다. 생산 부문의 증산을 독려하고 있지만 성과는 높지 않을 것으로 보인다.

북한은 1990년대는 경제위기 이후 이렇다 할 경제개혁 조치를 취하지 못했으며, 자연발생적인 암시장과 계획경제가 혼합된 혼합경제의 양상을 보이고 있다. 핵·미사일 실험, 원조 피로감 등으로 국제사회의 대북 지원은 크게 감소한

반면, 북한 경제의 대중 의존도가 증가하고 있다.

북한은 2012년까지 강성대국을 목표로 하고 있다. 그러나 북한 경제를 1989년 수준으로 회복하기 위해서는 향후 연 40억 불의 외부 지원이 필요할 것으로 판단된다. 북한은 외부 지원을 확보하기 위해 남·북, 미·북, 일·북 관계의 발전을 추구하여 지원을 확보하려 할 것으로 전망된다.

나. 남북관계: 제한적 대화와 실리 추구

북한은 개성공단 사업을 정상화하고 금강산·개성 관광사업을 재개함으로써 이명박 정부 출범 직후 스스로 중단시킨 남한의 대북 지원 틀을 복원하려 할 것이다. 국제적 제재 하의 북한 경제·식량난에 비추어 볼 때, 북한에는 한국의 안정적 지원이 중요하기 때문이다. 그러나 북한이 일본·중국 등으로부터 대규모 지원을 확보할 경우에는 남한에 대한 태도가 경직될 수 있다.

2010년 북한은 안정적인 권력세습을 위한 대외환경 조성 차원에서 전반적인 남북관계를 진전시키고 남북 정상회담도 지속적으로 모색하려 할 것이다. 북한은 판정경분리의 원칙에 따라 한국으로부터 경제적 실리를 얻는 데 주력하면서, 핵문제 등 정치·군사 문제는 가급적 한국과의 협상을 피하려 할 것으로 전망된다. 더욱이 2009년 11월의 화폐개혁으로 계획경제 복원을 추진하는 북한으로서 향후 많은 자원과 물자의 확보가 절실한 형편이다. 결국 북한은 한국으로부터 지원을 얻는 데 상당한 관심이 있을 것이다.

북한은 2008년에 이어 2009년 상반기까지 대남 위협과 강경 조치들을 지속하여 대남 대결국면을 부각, 대내적 체제정비에 활용하였다. 2009년 1월 전면대결 태세 선언 및 정치·군사 합의 무효화 선언, 3월 개성공단 출입 차단 등이 그 예이다. 그러나 하반기 들어 북한은 대남 강경자세에서 돌변하여 대남 유화공세로 전환하였다. 특히 김대중 전 대통령 서거 계기 조문단 파견을 통해 남북관계 진전 의지를 표명한 이후 이명박 대통령에 대한 비난을 자제하였다. 2009년 8월 북한 조문단은 이 대통령을 예방하고 남북관계 현안에 대해 논의

하였다.

2009년 하반기 북한의 대남 유화 접근은 미·북 협상을 위한 환경 조성과 함께 북한 스스로가 대결 국면을 위해 2년 가까이 희생했던 남한으로부터의 지원 틀을 다시 복원하고자 하는 의도라고 판단된다. 과거 김일성 주석이 1970년대 초 ‘7.4 공동성명’의 모멘텀을 활용하여 군부를 극좌모험주의로 정리하고 김정 일로의 공식 승계를 이룩한 바와 같이, 북한이 군에 대한 의존을 줄이고 후계 구도 구축 및 공고화를 위해 대남 관계 개선에 나서게 될 것으로 전망된다.

다. 대외 관계

북·미 관계 개선 노력 지속

과거 협상 경험에 비추어 2010년은 북한의 핵포기 결단 없이 6자회담과 미·북 양자대화를 통한 북핵 협상이 재개·진행되는 한 해가 될 것으로 전망된다.

2010년 북한은 6자회담 의장국인 중국의 체면과 지원을 고려하여 6자회담에 응할 것이나, 궁극적으로는 미·북 고위급 대화 채널을 통해 자신의 전략목표를 달성하려 할 것이다. 따라서 2010년 초반에 6자회담이 재개될 가능성이 높다. 또한 북한은 6자회담을 통해 제재를 완화시키고, 중국·일본·한국 등 국제사회의 지원을 얻고자 노력할 것으로 보인다. 특히, 미·북 간 협의 시 평화체제 문제를 적극 제기해 나감으로써 핵문제에 대한 협상의 초점을 흐리고 협상의 우위를 확보해 나가고자 할 것이다.

북한은 6자회담 틀 내의 미·북 고위급 직접협상을 통해 인도·파키스탄과 같은 지위, 즉 핵무장도 인정받고 대미 수교도 얻는 해결을 모색할 것이다. 북한은 2000년 미·북 공동성명의 연장선상에서 미·북 관계 개선을 모색할 것이다. 또한 2.13 합의에 입각하여 단계적 해결을 주장하고 핵무기 폐기를 위한 미·북 간 군축회담을 요구할 것이다.

북한은 2009년 미국의 오바마(Barack Obama) 정부 출범에 즈음하여 장거리 로켓 발사 및 핵실험을 감행하고 미 여기자 2인을 구금하는 등 벼랑끝 외교

를 재가동하였다. 또한 유엔 안보리 제재를 자초하여 대외 대결국면을 조성, 체제결속을 피하면서 헌법 개정, 국방위원회 재편, 군 수뇌부 인사이동 등을 단행하여 세습 후계구도 구축에 활용하려 하였다. 이는 1993년 클린턴(Bill Clinton) 정부 출범 직후 북한이 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)을 탈퇴하고 노동 미사일을 발사한 상황과 유사하다.

대내체제 정비가 어느 정도 마무리된 상황에서 북한은 대외환경 정비에 나섰다. 1993~94년 1차 핵위기 당시와 동일한 전술로 접근한 것이다. 우선, 클린턴 미 전 대통령을 여기자 석방을 위해 초청하고 김정일 위원장이 비핵화와 양자 대화를 통한 해결을 제시하였다. 또한 대남 관계에 있어서는 조문단 파견, 남북 관계 개선 의사를 전달하고, 원자바오(溫家寶) 총리에게 6자회담 복귀 가능성을 언급하였다.

김정일 위원장은 클린턴 전 대통령의 방북, 대남 조문단 파견, 원자바오 총리의 방북 등으로 본인의 건강 과시 등 체제 안정성을 선전하는 효과를 보았다. 이와 더불어 한국에는 정상회담 가능성, 미국에는 비핵화 의지, 그리고 중국에는 6자회담 가능성을 각각 흘림으로써 국제 공조의 틀을 깨려는 의도도 있는 것으로 보인다.

북·중 협력 관계 유지

북·중 관계는 2009년 10월 원자바오 총리 방북을 계기로 복원되어 2010년에도 양호한 관계를 유지할 것으로 보인다. 특히 북한은 중국의 입장을 고려하면서도, 6자회담 참여 문제를 중국으로부터의 정치·경제적 지원을 확보하는 데 활용할 것이다.

한편, 중국은 유엔 안보리 결의 1874호에 따른 국제사회의 대북 제재에 기본적으로 협력할 것으로 전망된다. 그러나 중국은 북한의 비핵화와 체제 안정이라는 두 가지 전략 목표에 입각하여, 대화를 통한 핵문제 해결이라는 입장을 견지할 것으로 보인다.

즉, 중국은 오바마 정부의 대북정책 방향을 관망하면서 현상유지적 입장을

취하고, 북한 체제의 불안정을 막기 위한 지원을 지속할 것이다. 낙후한 동북3성 개발을 위해 북한 자원 개발에 대한 중국의 관심은 높지만, 안보리 결의 1874호를 위반하는 대규모 대북 지원은 삼갈 것으로 예상된다. 단, 한국·미국 등이 대북 지원을 재개할 경우 중국도 이에 상응하여 대북 지원을 늘릴 가능성이 높다.

대일 접근 강화

북한은 일본 민주당 정권이 대북 정책 방향을 긍정적으로 전환할 수 있을 것이라는 큰 기대를 갖고 있는 것으로 보인다. 이는 북한이 냉전 붕괴로 가장 어려웠던 1990년 초, 가네마루(金丸 信) 당시 자민당 부총재와 현재 민주당 최고 실력자인 오자와(小澤 一郎) 간사장의 방북을 계기로 대규모 지원을 제공받았기 때문이다. 이러한 배경에 비추어 북한은 상당한 기대를 갖고 대일 접근을 강화할 것이다. 따라서 납치 문제 해결 의지를 민주당 정권 측에 전함으로써 북·일 협상 재개를 모색할 것으로 전망된다.

한편, 일본 민주당 정부도 납치 문제의 틀 안에 갇혀 있는 대북 정책에 대한 변화를 시도할 가능성이 높다. 즉, ‘대화와 압력’을 병행한다는 입장에 기반하여 ‘대화’를 통해 실마리를 찾으려 할 것으로 보인다.

미·북 대화 움직임이 가시화되고 남북대화도 진전될 경우, 민주당 정부는 북한과 적극적인 대화에 나설 가능성이 있다. 그러나 2010년 여름 참의원 선거를 앞두고, 북한에 대한 국민 여론이 나쁜 상황에서 대북 정책의 급격한 전환은 하지 않을 것으로 예상된다.

2. 북핵 문제와 6자회담

가. 2009년 평가

북한의 2차 핵실험과 핵도발 지속

북한은 체제 위기가 심화되는 가운데 선군정치를 강화하면서 과거에 비해 더욱 모험적인 행동을 하는 경향을 보이고 있다. 2008년 8월 김정일 국방위원장의 뇌졸중 발병설 이후 2009년 중반까지 북한은 공세 일변도의 대외정책을 보였다. 2009년 초 출범한 미국 오바마 정부가 지속적으로 대북 대화 메시지를 보냈지만, 북한은 4월 5일 장거리 로켓발사, 4월 14일 6자회담 전면 거부 외무성 성명, 5월 25일 2차 핵실험 등 일련의 고강도 도발을 감행하였다.

북한은 7, 8월 들어 미국에 다소 유화적인 대화 자세를 보였다. 특히 김정일 위원장은 방북한 클린턴 미 전 대통령을 면담하고, 8월 5일 억류 미 기자 2명을 석방하여 미국과 대화를 적극 모색하였다. 또한 조문단이 이명박 대통령을 예방한 8월 이후 대남 비방 언동을 자제하였다.

그러나 미·북 대화가 진전되지 않자 북한은 다시 9월 4일 조선중앙통신을 통해 우라늄 농축 실험 성공과 플루토늄의 무기화를 선언하며 핵도발을 재개하였다.

북한의 6자회담 전면 거부

2008년 12월 개최된 6자 수석대표회의에서 북핵 검증합의서 채택에 실패한 이후 표류하던 6자회담이 2009년 들어 북한의 로켓 시험발사와 2차 핵실험으로 한 때 심각한 중단 위기에 빠졌다. 2009년 4월 5일 북한 장거리 로켓발사에 대해 유엔 안보리가 4월 13일 이를 비난하는 의장성명을 채택하자 북한이 이에 반발하여 6자회담을 전면 거부하고 나섰다. 4월 14일 북한 외무성은 성명을 통해 “6자회담이 우리의 자주권을 침해하고 우리의 무장 해제와 제도 전복만을 노리는 마당으로 변한 이상 이런 회담에 다시는 절대로 참가하지 않을 것”이라고 주장하였다. 과거 북한이 6자회담 “불참” 또는 “무기한 불참”을 선언한

적은 있으나, 이처럼 6자회담을 전면 거부한 것은 처음이다.

북한 내부 요인으로 인한 북핵 사태의 악화

과거 북한의 핵도발은 대미협상 전략의 일환으로 해석되어 왔으나, 2차 핵실험의 경우 대미협상 동기보다는 국내적 요인이 더 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 구체적으로 2차 핵실험의 북한 내부 요인으로 김정일 정권의 권력세습 구도 안정화 기도를 꼽을 수 있다. 김정일 위원장은 2012년 3대 가계 권력승계와 강성대국 건설이라는 목표를 위해 핵보유국 지위를 달성하고자 하며, 2차 핵실험은 이를 위한 핵심조치로 보인다. 또한 북한은 김정일 위원장의 건강이상, 경제·식량난 등으로 정관체제 위기 상태에 놓여, 핵개발과 핵실험을 통해 이를 극복하고자 하고 있다.

특히 2008년 8월 김정일 위원장의 건강이상 이후 권력안정화와 권력승계가 김정일 정권의 최우선 정치과제로 등장하였다. 따라서 2차 핵실험을 통해 대내외적 긴장 조성으로 권력안정화를 기도하고, 핵보유국 지위 선전으로 주민의 대리만족을 기도하고 있다. 장거리 로켓발사도 유사한 정치·군사적 효과를 노리는 것이다.

나. 북한 비핵화 전망

북핵 협상의 악순환 패턴 반복 가능성

6자회담과 북한 비핵화 가능성을 전망하기 위해서는 우선 북핵 협상 패턴에 대한 이해가 필요하다. 1980년대 말 북핵 문제를 해결하기 위한 미·북 간 북경 비공식 접촉이 개시된 이후 20년간에 걸친 북핵 협상을 돌이켜 보면 일정한 협상 패턴이 주기적으로 나타난다.

북핵 협상의 전형적인 패턴은 북한의 핵도발과 벼랑끝 전술에 의한 핵위기 발생, 핵합의, 합의 이행체제 붕괴 등으로 구성된다. 북한은 벼랑끝 전술을 효과적으로 구사하면서 상대의 협상과 합의를 강요한다. 또한 미국은 사후적이며 소

극적인 반응조치로서 북핵 협상에 나서는 경향을 보였다. 그런데 위기 국면에서 협상 당사국은 급한 불을 끄기 위한 타협책을 모색하는 경향이 있다. 이때 핵합의는 핵심적인 조치를 미룬 채 합의가능한 조치만 담게 된다.

북핵 협상의 악순환 패턴은 최근까지 반복되었다. 북한은 6자회담에서 9.19(2005), 2.13(2007), 10.3(2007) 합의 등에 서명하고도, 핵실험을 두 차례나 감행하고 검증의정서 채택을 거부하여 핵위기를 재발시켰다.

북한 비핵화 난항

북한은 미·북 대화와 관계 개선을 원하기 때문에 초보적인 비핵화 조치에 동의할 가능성이 있다. 특히 미국의 정치·경제적 보상을 조건으로 과거 2.13, 10.3 6자합의 수준의 비핵화 조치에 동의할 가능성이 있다. 그러나 북한이 초보적인 불능화를 넘어서는 불가역적인 수준의 비핵화 조치를 취할 가능성은 낮다.

북한이 2009년 5월 2차 핵실험을 실시한 이후 북한 비핵화 가능성에 대한 비판론이 급속히 확산되었다. 2003년 6자회담 초기에 가졌던 기대와 달리 북핵 문제는 지속적으로 악화되었다. 2006년 10월 9일, 2009년 5월 25일 각각 핵실험이 있었으며, 북한의 무기용 플루토늄 보유 추정량도 수배 증가한 것으로 전문가들은 평가하고 있다. 특히 오바마 행정부가 미·북 대화 재개를 시사했음에도 불구하고 북한이 2차 핵실험을 감행한 것은 북한이 핵무장을 쉽게 포기하지 않을 것이라는 점을 재확인시켰다.

과거 북한의 핵도발 패턴을 볼 때 2010년에 북한이 추가 도발을 시도하여 사태를 악화시킬 가능성을 배제할 수는 없지만 그 가능성은 매우 낮아 보인다. 매 5년마다 실시되는 NPT 평가회의가 2010년 5월로 예정되어 있는데, 북한은 여기서 심각한 핵도발로 집중적인 비난을 받는 상황을 피하려고 할 것이기 때문이다.

다. 6자회담 및 비핵화 외교 전망

북한 비핵화를 위한 ‘그랜드바겐’과 ‘5자협약’ 구상 추진

6자회담이 중단되자 6자회담을 재가동하기 위한 방안들이 제기되었다. 중국은 북·중 고위회담을 통해 북한의 6자회담 참여를 요구하였고, 미국은 미·북 대화를 통해 북한의 6자회담 참여를 설득하고 있다.

한국 정부도 6자회담과 비핵화 진전을 위한 방안을 제시하였다. 특히 이명박 대통령이 지난 6월과 9월에 각각 ‘5자협약’과 ‘그랜드바겐’ 구상을 제안한 배경에는 지난 20년에 걸친 북핵 외교의 좌절에 대한 반면교사적 성격이 있다.

이명박 대통령은 2009년 6월 “6자회담의 시행착오를 방지하고, 북한 비핵화를 위한 5개국 공동의 목소리”를 내기 위한 ‘5자협약’ 방안을 제기하였다. 이어서 북핵 문제의 ”포괄적이고 근본적인 해결“을 위해 ‘그랜드바겐’ 구상을 제안하였다. ‘그랜드바겐’ 구상은 이명박 대통령이 9월 하순 방미 중 유엔 총회 기조연설에서 밝혔듯이 “북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄타결” 방안이다.

‘5자협약’ 제안에 대해 일부 국가는 이를 6자회담의 대체로 보거나 또는 대북 압박용 공동전선으로 간주하여 소극적 태도를 보였다. 그러나 우리 정부가 강조하듯이 ‘5자협약’은 6자회담을 대체하는 새로운 협상 틀이 아니며, 북한 외 6자회담 참여국 간 의견 조율을 위한 협의체로서 궁극적으로 북한을 6자회담에 복귀시키기 위한 전략이다.

최근 일각에서는 미국이 북한의 핵무장과 핵보유국 지위를 묵인하고, 해외 확산만을 저지하려 한다는 우려도 있다. 이런 상황은 5자간 결속을 해치고 대북 협상력을 약화시키는 요인이 되므로 ‘5자협약’을 통해 해소하는 것이 바람직할 것이다.

향후 ‘5자협약’ 또는 다자협약을 통해 우리 정부가 제기한 ‘그랜드바겐’ 구상을 구체화하기 위한 노력이 진행될 것으로 보인다. 북핵 문제의 근본적 해결을 위해 다양한 정치·외교·경제적 조치의 주고받기가 불가피하다. 이때 합의는 포

괄적 일괄타결 방식으로 하되, 이행은 단계적으로 추진할 것으로 전망된다.

6자회담 재개 노력 확대

2010년의 핵협상 국면도 과거 20년간의 북핵 협상 패턴에서 크게 벗어나지 못한 채 대화와 대치 상태를 오갈 것으로 보인다. 북한은 내부적 요인으로 인해 강경책으로 치닫는 경향을 보이면서도, 엄중한 국제환경으로 핵실험과 같은 극단적인 도발은 감행하지 못할 것으로 예상된다.

현재 6자회담은 중대 기로에 있다. 미국 오바마 행정부가 엄격한 비확산 입장을 견지하고 있고, 만성적 체제 위기와 권력 세습 과정에 있는 북한이 핵무장에 집착할 가능성이 높아 미·북 간 접점을 찾기 어려운 상황이다.

그러나 2009년 하반기 들어 북한이 유화적 대화 자세를 보이고, 12월 초 보즈워스(Stephen Bosworth) 대북정책 특별대표의 방북으로 미·북 고위급 대화가 열려 6자회담에 대한 기대가 높아졌다. 향후 미국은 유엔 안보리 결의 1874호 제재를 유지하면서 대화와 압박의 병행 전략을 견지하며 신중하게 대응할 것으로 보인다.

한편, 6자회담이 북핵 문제를 다룰 수 있는 가장 효과적인 외교 틀이므로 이를 재가동하기 위한 노력이 활성화될 것이다. 그러나 지난 20년간의 북핵 협상의 과오를 되풀이 하지 않기 위해 신중하고 엄격한 이행을 보장하기 위한 대북 협상이 이루어질 것으로 보인다. 또한 6자회담의 촉진 및 ‘그랜드바겐’ 구상을 구체화하기 위한 양자·다자 협의가 활성화될 전망이다.

3. 동북아 지역 정세와 다자대화

2010년 동북아 지역의 특성은 북핵 문제를 제외하고는 역내 중요한 안보 도전 요인이 없는 가운데, 역내 국가간 다양한 양자대화가 더욱 활성화되고 실질적인 문제를 중심으로 협력의 내용이 심화될 것이라는 점이다.

두 차례의 한·중·일 정상회담을 통해 3국간 정상급 협의와 협력이 강화되는 동시에 분야별·이슈별 협력도 증대될 것이다.

유럽연합(European Union: EU)과 인도와 같은 역외 국가들과의 협력 역시 강조될 것으로 전망되며, 경제와 비전통 안보 문제에 대한 협력에 초점이 맞추어지고 나아가 새로운 지역 구도에 대한 논의도 진전될 것이다.

가. 협력 분위기의 확장 and 내용 심화

오바마 행정부의 대(對)아·태 다자주의적 접근 강화

출범 2년차에 접어드는 오바마 행정부는 과거 동아시아 지역에 상대적으로 무관심했던 부시 행정부와 달리 동아시아 문제를 우선적으로 해결해 나가겠다는 미국의 약속을 2009년 11월 동아시아 순방을 통해 재확인하였다.

2010년에는 보다 적극적인 대아시아 관여 정책을 추진해 나갈 것으로 예상된다. 특히 오바마 행정부는 동아시아 지역에서 미국의 전략적 리더십을 강화해 나가기 위해 기존 양자관계를 강화함과 동시에 다자 협의체에 대해 보다 긍정적이고 적극적인 입장을 견지할 것으로 전망된다.

따라서 아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)를 강조해 왔던 입장을 넘어서, 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)과 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS)와 같은 기존의 역내 협력체에서 미국의 참여와 역할이 중요하다는 점을 강조해 나갈 것이다. 또한 미·일·호 3자 협력체는 물론 2009년 개최가 무산된 바 있는 미·중·일 3자 전략대화체를 설치하고 가동하기 위한 노력도 전개할 것이다.

하토야마 정부의 ‘동아시아 공동체’ 구상 추진

수평적 정권 교체를 이룩한 일본 민주당의 하토야마(鳩山 由紀夫) 정부는 그간 자민당이 추구해 왔던 미·일 동맹 중심의 외교 기조를 수정하여 주변국을 포함한 동아시아 외교를 강화하는 동시에 다자 대화와 협력에 대해 보다 적극적인

입장을 보일 것으로 예상된다.

민주당은 고이즈미(小泉 純一郎) 정권이 미·일 관계에만 편중하여 주변국과 관계 발전에 소홀히 함으로써 아시아에서 일본의 고립을 자초하였다는 비판을 지속적으로 제기해 왔다. 따라서 민주당 신정부는 주변국과 양자 관계 발전에 주력함과 동시에 다자대화에도 적극성을 보일 것으로 전망된다.

특히 향후 하토야마 정부는 동아시아를 넘어서는 아시아·태평양을 협력의 장으로 설정하고 다자 대화와 협력 확대 노력을 경주할 것으로 예상된다. 또한 과거 자민당 정부와는 달리 군사·안보 협력보다는 경제·문화 등 연성권력과 관련된 부분에서 협력을 강화시켜 나갈 것으로 보인다.

금융질서 재편과 성장동력 마련을 위한 지역 협력 적극 모색

G-20가 점차 새로운 거버넌스로 정착되어 가고 실물경제가 살아남에 따라, 지역 차원의 협력 방안 논의는 경제위기의 출구전략(exit strategy)과 관련된 조율, 그리고 새로운 국제경제 질서 창출 모색과 성장동력 확보를 위한 국제협력 틀에 집중할 것으로 예상된다.

새로운 국제경제 질서를 만들어 가는 과정에서 동북아, 나아가 동아시아 국가들이 어떠한 역할을 할 것인가에 대한 논의가 탄력을 받게 될 것이다. 특히 G-20 회의가 2010년 11월 서울에서 개최된다는 점을 고려할 때, 역내 국가간 협의와 협력이 필요한 상황이 전개될 것이며, 동아시아의 핵심 국가인 한국·중국·일본 동북아 3국도 기존의 협력 틀을 새롭게 강화하려는 노력을 계속해 나갈 것으로 보인다.

초국가적 인간안보 문제를 중심으로 한 실질 협력 증대

2010년은 동북아 역내 국가간 21세기형 안보 문제를 보다 심도 있게 논의하고 협력 방안을 구체화하는 해가 될 것이다. 즉 이슈를 중심으로 한 역내 국가간 실질 협력이 보다 가속화될 것이며, 분야별 고위급 대화체의 신설도 예상된다.

동북아 지역은 전통적으로 다른 지역에 비해 초국가적 인간안보 문제에 대해

관심이 저조하던 지역이었다. 그러나 최근 조류독감, 사스(SARS, 중증급성호흡기증후군), 신종 인플루엔자와 같은 질병으로 인한 보건 문제가 심각해지고, 황사·태풍·해일·홍수·지진 등 자연재해의 발생 빈도와 강도가 증대됨에 따라 역내 국가간 공동 대응과 협력 필요성이 증가하고 있다.

또한 국제적으로 기후변화에 대한 대책과 다자간 협력의 필요성이 긴요해지는 경향을 고려하여 지역 차원의 공동 대응 노력에도 무게가 실릴 것으로 예상된다.

나. 다양한 미니 다자대화 및 협력체 모색

한·중·일, 미·호·일 간 3국 안보대화체 유지

현재 동아시아 지역에는 수 개의 소규모 다자협력 체제 또는 ‘미니’(mini) 다자안보대화체가 존재하고 있다. 대표적으로 1999년부터 ASEAN+3의 틀에서 개최되어 왔던 한·중·일 3국 정상회의가 2008년부터 별도의 대화체로 첫 회담을 가졌고, 2009년에는 중국 베이징에서 2차 회의를 가졌다. 2010년에는 한국에서 제3차 회의가 개최될 예정이며, 이를 계기로 한·중·일 3국간 협의가 보다 심화될 것으로 예상된다. 이와 병행하여 한·중·일 3국 외무장관회담을 비롯한 고위급 협의체도 수시 개최될 것으로 예상된다.

특히 중요한 것은 다양한 분야에서 3국간 실질 협력 방안이 어느 정도까지 진전될 것인가 하는 문제인데, 중·일 관계 진전에 따라 한·중·일 3국간 실질 협력도 크게 영향을 받을 것으로 예상된다.

또한 미국·일본·호주 3국간 안보대화체가 있는데, 2010년에는 대중 견제를 목표로 한 3국 협력의 색채가 상당히 퇴색되고 초국가적 인간안보 문제를 중심으로 한 협력에 중점을 둘 것으로 예상된다. 호주의 경우, 2008년 중국과 관계를 중시하는 노동당의 케빈 러드(Kevin Rudd) 총리가 집권하였고, 일본의 하토야마 정부도 중·일 간 협력과 관계 개선을 희망하고 있으며, 오바마 미 행정부 역시 중국과 전략적 협력관계를 강화하려 할 것이기 때문이다.

다. 양자대화 활성화 및 협력의 확대·심화

미·중 간 협력 분야 확장 및 협력 확대 추구

2009년 11월 오바마 대통령의 아시아 순방 이후 미국은 보다 적극적으로 중국과 협력을 확대할 것으로 예상된다. 중국 역시 이에 동조하는 입장을 보일 것이다. 오바마 대통령의 중국 방문 시 합의된 다양한 양국간 협력 방안이 추진되는 첫 번째 해가 2010년이라는 점에서 과연 양국이 어느 수준까지 협력할 것인가에 대해 관심이 집중될 것이다.

무역 불균형이나 위안화 문제에 대해 이견이 있기는 하나 미·중은 이러한 문제에 대해 지속적으로 대화하면서, 다른 한편으로는 실질 협력을 추진해 나갈 것으로 예상된다. 특히 2009년에 발족한 미·중 전략경제대화(Strategic and Economic Dialogue: S&ED)를 제도화하고 활성화해 나갈 것이다.

따라서 미·중 간에는 협력과 경쟁·견제라는 기본구도에서 협력에 비중이 더 실리게 될 것으로 예상되며, 안보 분야의 협력 방안도 논의될 것이다. 미국과 중국이 상대방의 협력이 필요하다는 점을 잘 인식하고 있다는 점을 고려할 때 갈등의 가능성은 매우 낮을 것으로 예상된다.

특히 미·중 간 갈등 요인이 될 수 있는 양안 문제가 대만의 국민당 정부 출범 이후 3불[불통(不統)·불독(不獨)·불무(不武)]과 3통[통우(通郵)·통상(通商)·통항(通航)] 원칙에 따라 긍정적인 방향으로 발전하고 있다. 이 점을 고려할 때, 미·중 간에 통상 문제를 제외하고는 큰 갈등 요인이 없는 상황 하에서 실질 협력이 증대되는 양상을 보일 것이다.

중·일 간 협력 확장

지난 수년간 중국과 일본은 상호 견제하는 입장을 보여 왔고, 갈등의 소지가 많았다. 그러나 하토야마 정부 출범 이후 중·일 간 우호적인 분위기가 확산되고 있고, 협력을 모색하고 있는 모습이 나타나고 있다.

최근 중·일 관계는 지역 패권을 둘러싸고 경쟁하기보다는 안정과 발전을 위해 협력하는 방향으로 진전되고 있는 경향을 보이고 있다. 2009년 말 최초로 해상구난 연습을 실시하기도 했다는 점에서 중·일 간 견제와 경쟁이라는 구도에 변화가 있음을 시사하고 있다.

그러나 아직도 갈등 요인이 남아 있다는 점을 간과할 수는 없을 것이다. 특히 해양경계와 관련된 부분의 이견이라든지, 중국의 해군력 증강과 활동 범위의 확대에 대해 일본이 우려를 가지고 있다는 점에서는 갈등의 가능성이 상존하고 있다. 다만 이러한 갈등을 관리하는 것이 양국에게 모두 필요하다는 점에서 대화의 가능성이 증가할 것으로 예상된다.

미·일 간 관계 조정

하토야마 정부가 출범한 이후 대외정책상 가장 큰 변화는 미국 일변도 정책에서 벗어나 균형적인 외교를 추진하겠다는 것이며, 미국에도 할 말은 하겠다는 입장을 보이고 있다는 점이다. 그러나 아직까지 어떠한 방향에서 미·일 동맹을 조정하고 발전시켜 나갈 것인지에 대해서 구체적 방침이 정해진 것은 없다.

과거와 같이 가능하면 미국 입장을 고려하고 배려하기보다는 일본 내 전반적인 사회 분위기를 고려하는 차원에서 미·일 동맹을 재조정할 가능성을 배제할 수 없다. 예를 들어 하토야마 정부가 출범 이전부터 공약으로 내세웠던 후텐마(普天間) 공군기지 이전 문제에 관해 미국과의 갈등이 부각된 점은 이를 입증하는 사례이다.

오바마 정부 역시 하토야마 정부가 미·일 동맹에 대해 어떠한 입장을 취할 것인지에 대해 깊은 관심을 가지고 있다. 기본적으로 동맹 간에 합의한 사항의 준수를 강조함과 동시에 안보 협력과 기여의 확대를 기대하고 있기는 하나, 조정의 가능성도 배제하지 않고 있는 것으로 보인다.

따라서 2010년은 미국과 일본 간에 동맹 조정과 발전 문제에 관한 이견이 발생할 수 있다. 특히 2010년 참의원 선거를 앞둔 하토야마 정부가 기존의 입장을 견지한다면 미·일 동맹 조정 문제가 부각될 수 있다. 이 경우 2010년은

미·일 동맹의 새로운 전환기가 될 가능성이 있다.

전반적으로 동북아 지역의 정세는 안정과 협력의 특성을 나타내는 가운데 강대국간 역학 관계에서 조정과 변화가 진행됨에 따라 전략적 유동성이 증가되는 양상을 보일 것이다.

제 II 장

주요국 정세



제 II 장 | 주요국 정세



1. 미국

가. 일반적 동향: 난항이 예상되는 2010년

2009년 1월 오바마(Barack Obama) 대통령은 미국 최초의 흑인 대통령으로 제44대 대통령에 취임하였다. 가장 큰 난제인 미국 금융위기 극복을 위해 재정적자를 감수하면서도 막대한 자금을 시장에 투입하였으며, 자동차금융 산업 등에 대해 구조개혁을 추진하였다. 그러나 현재까지 경기회복의 뚜렷한 조짐은 보이지 않고 있다.

국내적으로는 의료보험 개혁과 기후변화 입법 등에 대한 반대 여론도 일고 있다. 즉, 서민을 위한 의료보험 개혁이 지나친 정부 확대와 시장경제 무시라는 지적을 받고 있으며, 심지어 오바마 정부가 사회주의적 정책으로 기울고 있다는 비판마저 나오고 있다.

2010년에도 이러한 상황이 지속된다면 오바마 정부를 지지했던 이념적 연립세력과 기존 민주당 지지층 내에 균열이 생길 수 있다. 이러한 가능성은 2010년 11월 중간선거에서 오바마 대통령에게 불리한 결과가 나올 수도 있음을 암시한다.

또한 경기회복에 집중할 것으로 보였던 임기 초 상황과는 달리 오바마 정부는 외교정책 부문에 기대 이상으로 많은 노력을 기울였다. 외교 분야는 2009년에

비해 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 오바마 대통령은 가치와 인권을 강조하고, 국제사회와 공조를 추구하며, 반테러·비확산 정책을 지속적으로 추진할 것으로 전망된다.

그러나 경제·통상 분야에서는 변화가 있을 것으로 예상된다. 기존의 소극적 보호무역주의 정책에서 탈피하여 미국의 국익에 도움이 되는 자유무역 정책을 추진할 것으로 보인다. 이는 오바마 정부의 대외정책 기조가 적극적인 성격으로 변화해 나갈 것을 의미한다.

나. 대외정책 기본 방향

가치에 기반을 둔 협력 중시 정책 지속

오바마 행정부는 임기 초 내세운 대외적 협력을 지속적으로 중시할 것으로 전망된다. 2009년에 미국은 다자주의에 기초한 자유주의적 국제주의 성향의 외교정책에 현실주의적 노선을 결합시켰다. 이는 다자주의를 통해 국제문제를 해결하면서 국내 경제에 대한 부담을 줄이려는 것을 의미한다. 오바마 대통령의 국제정치관은 국제사회가 공동의 이익에 기반하여 책임을 다해야 한다는 것인데, 국제사회에서 미국이 지도력을 가지기 위해서는 민주주의 등 보편적 가치를 기반으로 하여야 한다는 주장이다.

오바마 행정부가 표방하는 협력적 대외정책의 대표적인 사례는 이란 핵문제이다. 오바마 대통령은 이란의 비확산 의무 이행과 원자력의 평화적 이용 권리를 원칙적으로 인정하고 있으며, 이란 문제에 대해 이해관계를 갖는 러시아, 프랑스 등과 함께 대이란 협상을 진행 중이다. 러시아는 이란 핵문제 해결에 대해 협력적인 태도를 보였고, 미국은 체코 및 폴란드의 미사일방어체제(Missile Defense: MD) 설치 계획을 취소하였다.

반테러·비확산 정책의 지속적 추진

오바마 행정부는 테러리즘에 대처하기 위한 국제사회의 공동 노력을 강조하

며, 출범 초 ‘공동의 안보 파트너십’(Shared Security Partnership) 구축 등을 제시한 바 있다. 또한 오바마 대통령은 4월 5일 프라하 연설에서 “핵무기 없는 세계”(a world without nuclear)를 구축하기 위한 방안을 구체화하였다. 즉, 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT) 조속 비준, 미·러 간 전략무기감축협정(Strategic Arms Reduction Talks: START) 후속협정 체결 추진, 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI) 제도화 등을 강조하였다.

오바마 대통령은 2009년 11월 동경 연설에서 비확산 정책을 재강조하였다. 여기서 2010년 ‘핵안보 정상회의’ 개최를 통해 4년 이내에 핵군축을 달성하겠다고 언급하고, 세계 핵비확산 제도와 관련하여 모든 나라들이 공동으로 노력해야 한다고 역설하였다. 이러한 반테러·비확산 정책은 2010년 ‘4개년 국방정책 검토보고서’(Quadrennial Defense Review: QDR)에서도 강조될 전망이다. 이 보고서는 여전히 중요한 안보 위협으로 극단주의 운동, 대량파괴무기 확산, 실패국가 등을 언급할 것으로 보인다.

적극적인 통상 정책 추진

2010년 오바마 대통령은 국내경기 회복을 위해 보다 적극적인 통상정책을 펼 것으로 전망된다. 오바마 대통령은 임기 초 보호무역주의 경향을 보였으나, 이에 대한 국내외의 비판에 직면하여 공정무역을 표방하는 신통상정책으로 전환하였다.

이러한 변화는 2009년 11월 동경에서 발표한 미국의 신아시아 정책에서 더욱 진전되었다. 오바마 대통령은 아시아 지역에 대한 적극적인 관여를 추진하겠다는 의사를 밝히면서, 그 이유 중 하나로 균형적 경제성장을 꼽았다. 즉, 과거 미국 소비자와 아시아권 수출자에 의존했던 경제성장이 한계가 있음을 지적하면서, 이제는 미국 이외의 국가들이 시장을 개방해야 한다고 주장하였다.

다. 주요 이슈

대(對)아프가니스탄 전략 이행

2010년 오바마 행정부가 안고 있는 난제 중 하나는 아프가니스탄 전쟁이다. 최근 오바마 대통령은 새로운 아프간 전략을 발표했는데, 그 요지는 3만 명의 병력을 증파하고 향후 18개월 이후부터 철군을 시작한다는 내용이다. 그러나 아프간 전쟁이 계획대로 종식될 수 있을지는 아직 의문이다.

실제 미국 내부에서는 2007년 부시 정부의 이라크 3만 명 증파를 크게 웃도는 오바마의 아프간 증파에 대해 비난 여론이 일어나고 있다. 또한 아프간의 경우 이라크에 비해 훨씬 장악하기 힘든 지리적 조건과 탈레반 세력의 끈질긴 저항으로 인해 전쟁이 쉽게 끝날 것이라는 전망을 하기 어려운 상황이다.

아시아에 대한 적극적 관여

2009년 오바마 정부는 국내 경제위기 극복과 아프가니스탄 전쟁 등 기타 시급한 사안으로 인해 아시아 지역에 대해 소극적 균형전략을 견지해 왔다. 그러나 오바마 정부는 부시 정부 시절 상대적으로 간과하였던 아시아의 중요성, 그리고 국제적 이슈 해결과 경기회복을 위한 아시아 국가들의 협조 필요성을 인식하게 되었다.

이러한 고려 때문에 오바마 정부는 아시아에 대해 보다 적극적인 관여정책을 펼칠 것으로 보인다. 2009년 11월 아시아 순방 시 오바마 대통령은 대아시아 정책 변화에 대한 의지를 피력하였는데, 이는 아시아 국가들과 양자 관계 강화 및 역내 지역기구에 대한 미국의 적극적 참여로 나타날 전망이다.

미·중 간 협력 심화

미국은 대중 정책의 중요한 틀로 ‘전략적 보장’(strategic reassurance) 개념을 제시하였다. 스타인버그(James Steinberg) 국무부 부장관이 2009년 9월

에 제기한 이 개념은 미·중 간 상존하는 ‘전략적 불신’(strategic mistrust) 해소를 위해 상대국의 의도를 충분히 이해하고 국제문제 해결을 위한 협력관계를 강화해 나간다는 것이다. 오바마 대통령은 2009년 11월 중국 방문 시 이를 ‘전략적 상호신뢰’라는 용어로 표현하였다. 이는 부시 행정부가 중국을 ‘책임 있는 이해상관자’(responsible stakeholder)라고 칭하면서 국제사회에서 중국의 역할을 인정한 것보다 발전된 개념이다.

2010년 미국의 대중 정책은 갈등이 내재된 가운데 상호협력을 심화할 것으로 예측된다. 즉, 경제 분야에서는 상호 통상협력이 강화될 것이나, 동시에 무역 분쟁, 중국의 환율 정책에 대한 불만 등 갈등은 여전히 내재되어 있을 것이다. 대만 문제에 있어서는 하나의 중국 원칙을 지지하나, 실질적으로는 대만의 독립적 존재를 인정하는 전략적 모호성을 유지할 것으로 보인다. 군사·안보 분야에 있어서도 군사관계 협력이 강화될 것으로 보이나, 중국 군사력의 투명성 부족, 불량국가에 대한 군사기술 지원 의혹 등 불신도 상존할 것으로 보인다.

따라서 양국은 전략적 경쟁을 지속하면서도, 양국 공동으로 대응할 필요가 있는 글로벌 이슈에 대한 협력 강화를 통해 갈등 관리에 노력할 것으로 전망된다.

일본 신정부 출범과 미·일 관계 조정

일본은 2008년 선거를 통해 자민당 장기 집권 이래 최초의 실질적 정권교체를 경험하였으며, 이에 따른 정책 전환과 혼선으로 인해 미·일 양국은 마찰을 보이고 있다. 즉, 후텐마(普天間) 기지 이전, 인도양 급유 지원 등에 대해 양국이 이견을 보이고 있다는 사실은 2009년 11월 오바마 대통령의 방일 시에 뚜렷이 나타났다.

그러나 이러한 사실이 향후 미·일 관계에 미칠 영향에 대해 아직 예단할 시점이 아니며 2010년 미·일 관계는 이러한 전환으로 인한 이견과 마찰을 조정하는 데 집중될 것으로 보인다.

라. 대(對)한반도 정책

한미동맹의 구체화 작업

한·미 양국은 2009년 6월 ‘한미동맹 미래비전’을 채택하여 향후 한미동맹을 21세기 ‘포괄적 전략동맹’으로 발전시키기로 합의하였다. 미래비전의 내용들은 이미 단계적으로 이행 중에 있으며, 2009년 11월 정상회담에서 양국은 동맹 발전의 진행과정을 재확인한 바 있다. 따라서 2010년 한미동맹은 이미 합의된 내용의 구체화 작업에 매진할 것으로 보인다. 예를 들면 6월 회담 때 합의한 확장여지의 제공 방법, 북핵 해결을 위한 ‘그랜드바겐’ 등이 있다.

무엇보다 중요한 것은 2010년에 최초로 한·미 양국의 외교·국방장관이 참가하는 ‘2+2’ 회의가 개최된다는 것이다. 미국은 이미 호주·일본·중국 등과 ‘2+2’ 회의를 유지하고 있으며, 한·미 간에도 보다 통합된 동맹 협의체널이 형성되었다. 이 회의를 통해 한·미 양국은 동맹 미래비전의 내실 있는 이행 방안 등 중·장기 동맹발전 전략 수립을 위한 논의를 전개할 예정이다.

한·미 FTA 추진 가능성

미국은 여전히 10% 정도의 실업률을 유지하고 있으며, 따라서 타 국가들과의 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 추진에 대해 민감하게 반응하고 있다. 특히 자동차 업체 등 산업계와 일부 상원의원은 한·미 FTA가 미국 노동계에 미칠 영향에 대해 우려하는 목소리를 내고 있다. 오바마 대통령은 기본적으로 자유무역을 지지하면서도, 미국과 상대국에 혜택을 가져오고 미국 내 일자리를 창출하며 미국 가정에 도움이 되는 무역을 추진하겠다는 입장이다.

최근 전반적으로 미국 내 한·미 FTA 비준 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다. 실제로 2009년 11월 88명의 미 하원의원들이 오바마 대통령에게 한·미 FTA 비준을 촉구하였으며, 오바마 대통령 본인도 한국 방문 시 한·미 FTA 진전을 위해 함께 노력해 나가겠다고 언급한 바 있다.

그러나 현재 오바마 행정부가 의료보험 개혁 법안을 최우선적으로 추진하고 있고 경제위기 극복에 노력을 기울이고 있기 때문에, 한·미 FTA 비준 문제는 의료보험 개혁 법안이 통과된 이후에야 검토될 수 있을 것으로 보인다. 다만, 한·미 FTA의 비준 시기를 구체적으로 가늠하기에는 어려움이 있다.

북한 비핵화를 위한 미·북 대화 추진

오바마 행정부는 미·북 대화를 통해 북한의 6자회담 복귀를 촉구하고 있다. 2010년에도 이러한 미국의 노력은 지속될 것으로 보인다. 2009년 12월 8일 보즈워스 대북정책특별대표의 방북으로 시작된 미·북 대화가 진행되는 과정에서 주요 관심사가 논의될 것으로 보이며, 2010년 중에 북한의 6자회담 복귀가 이루어질 것으로 보인다.

한편 오바마 대통령의 북핵 폐기에 대한 원칙적 입장은 변하지 않을 것이며, 북한 역시 6자회담에 복귀하더라도 핵을 쉽게 포기하지 않을 것으로 보인다. 따라서 향후 북핵 협상 과정이 순탄치 않을 것으로 전망된다.

2. 중국

가. 대외정책 기본 방향

중국 공산당은 이미 2007년 10월 제17차 당 대회 보고를 통하여 향후 5년간 대외정책의 대강을 천명한 바 있다. 이 ‘보고’는 국제정세가 지속적으로 복잡하면서도 심각한 변화의 과정 중에 있으며 불안정하고 불확실한 요소가 현저히 증가하였다고 보았다. 또한 정책의 중심은 국내 안정과 경제 발전이며, 외교의 임무는 국내경제 발전에 유리한 국제환경을 조성하는 것이라고 명시하였다. 이러한 정세인식과 대외정책 기조는 2010년에도 여전히 지속될 것으로 보인다.

중국 외교는 ‘때를 기다리는 외교’[도광양회(韬光養晦)]에서 ‘할 바를 하는 외교’[유소작위(有所作爲)]로 전환하는 과정에 놓여 있다. 현재 중국 외교는 이 두

원칙 사이의 접점을 찾고자 하고 있으나, “발전도상국”이라는 자아인식에 기초한 순응적인 외교보다는 더욱 적극적으로 외교 공간의 확대를 추구하는 “신흥 강대국” 외교를 전개하고자 하는 의지를 드러내고 있다. 2008년 베이징 올림픽 및 2009년 세계 금융위기 극복 과정에서 제고된 국제적 위상과 외교적 성과는 국제무대에서 적극적으로 자신의 목소리를 높이려는 “신흥 강대국” 외교를 촉진하는 요인이 될 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고, 중국 외교는 기존 국제질서에 대한 도전보다는 제도 내에서의 변화를 추진하고 있다. 즉, 국제무대에서 현실적인 힘의 논리를 인정하면서, 자국의 제한된 역량을 인식하고, 미국의 지도적 역할을 인정하고 있다.

중국 외교가 다극화되고 민주적인 국제질서를 추구하는 과정에서 야기될 수 있는 갈등은 현 중국 외교의 행동 준칙인 ‘실용주의’ 원칙에 따라 완화되고 있다. 중국의 실용주의 외교는 중국의 비전과 전략을 구체적으로 제시하기보다는 상황에 대한 대응적 성격이 더 강하며, 특히 미국의 정책에 조심스럽게 반응하는 형태로 나타나고 있다.

그러나 2009년 미국의 월가에서 시작된 금융위기를 겪으면서 중국 외교는 수동적이고 대응적인 자세에서 능동적이고 선제적인 외교로 전환을 시도하고 있다. 후진타오(胡錦濤) 주석 시기 중국 외교는 과거 강대국 중심의 외교에서 벗어나 상대적으로 주변국 외교를 중시하고 있다. 또한 연성외교의 강화, 양자와 다자외교의 결합, 문화외교 등 전방위 외교를 강조하면서 지역 강국에서 세계적 강국으로의 전환을 추구하고 있다.

나. 주요 이슈

미·중 관계의 질적 전환

2009년은 미·중 관계가 그 형식과 내용에 있어서 ‘전략적 경쟁’에서 ‘전략적 협력’ 관계로 전환하고 있음을 가시화한 한 해였다. 이러한 전환은 전술적인 차원의 임시방편적인 조정보다는 국제 정치·경제의 구조적인 변화를 반영하는 전

략적 수준의 협력관계 수립으로 이해해야 한다. 현재 미국은 중국의 협력 없이는 국제 정치·경제 무대에서 지도력을 발휘하기 어렵다. 기후·북핵·에너지·환경·테러 등 당면한 문제들은 물론이고 향후 직면할 세계적인 문제들을 다루기 위해서 미국과 중국의 동반자적인 협력이 필요하다.

미국의 새로운 대중 전략사고는 미국의 국무부 장관 스타인버그가 제시한 ‘전략적 보장’(strategic reassurance) 개념에 잘 나타나 있다. 이는 2009년 11월 아시아 순방 중에 “미국은 중국을 더 이상 견제(contain)하지 않겠다”는 오바마 대통령의 언급에서 재확인되었다. 미국은 이제 중국을 견제하기보다는 중국과의 협의·조정·협력을 통해서 국제문제를 풀어나가겠다는 입장이다. 그리고 미·중은 이러한 의지를 2009년 7월 워싱턴에서 개최된 제1차 미·중 전략경제대화(Strategic and Economic Dialogue: S&ED)를 통해 이미 대내외에 과시한 바 있다.

중국 내에서도 새로운 미·중 관계 형성을 놓고 다양한 전략에 대한 논쟁이 일고 있다. 현재 드러난 중국의 대미 정책은 협력을 기조로 하고 있다. 중국은 세계 금융 및 경제위기 속에서, 미국이 주도하는 미국 중심의 체제에 대한 현상변경을 추구하기보다는 미국을 도와 위기를 극복하면서 체제 내의 개혁을 시도하는 것으로 보인다.

더욱이 2010년에 세계는 금융위기로부터 회복될 것으로 예상되기 때문에 미국이나 중국 모두 국내경제 문제에 더 많은 노력을 기울일 것이다. 특히 중국 입장에서는 상해 박람회 개최가 열리는 기간이므로 미국의 협력이 절실하여, 2010년 미·중 관계는 갈등보다 협력의 기조가 강화될 것으로 보인다. 중국의 동북아 전략 역시 미국과 협의·조정·협력을 통하여 안정적인 정치·경제적 역내 환경을 유지하면서 신중하고 점진적인 방식으로 변화를 추구할 것으로 보인다.

단, 중국이 추구하는 국제체제 안에서의 점진적인 개혁 전략이 궁극적으로 국제체제의 변화를 가져 올 개연성을 배제할 수 없다. 중국 역시 이러한 가능성을 열어 놓고 있기 때문에 미·중 간 갈등의 불씨는 남아 있다.

세계 금융위기 극복과 다자외교 강화

2008년 본격화된 세계 금융위기의 처리 과정에서 중국은 스스로에 대한 자부심을 강화할 수 있었고, 국제적 지위 역시 “G-2”라 불릴 정도로 상승하였다. 중국은 세계 금융위기로 미국 달러화의 가치 하락이 예상되는 상황에서도 다른 나라들과 달리 8천억 불에 달하는 막대한 양의 미국 채권을 사들여 미국 금융과 재정 안정에 결정적으로 기여하였다.

중국은 G-20 회의를 통해 영향력을 과시하였으며, 새로운 국제 정치·경제 질서 창출에 적극적으로 참여할 의지가 있음을 보여주었다. G-20 논의 과정에서 중국은 다자외교를 적극적으로 활용하려는 태도를 보였다. 중국의 적극적인 대외 행보는 중국 전문가들이 예상했던 시점보다 더 빠르게 가시화되고 있다. 이는 중국 외교 원칙의 두 축이었던 ‘도광양회’론과 ‘유소작위’론 가운데 “해야 할 바를 한다”는 ‘유소작위’론적 대외정책 기조가 강화되고 있음을 의미한다.

중국은 과시적인 태도가 “중국 위협론”을 강화할 것을 우려하여 G-2와 같은 개념에 대해서는 부정적이지만, 다자외교를 자국의 이익을 증진시키는 무대로 인식하고 있다. 따라서 2010년 중국은 동북아에서도 다자외교를 적극적으로 전개할 것으로 예상되며, 이러한 기조는 포럼외교·공공외교(문화외교 포함)·민간외교 등 분야와 더불어 중국 외교의 중요한 축이 되고 있다.

북핵 문제 관리 중시

대만 문제가 비교적 안정적 국면에 접어들어 따라 2010년 중국의 역내 최대 안보 위협은 북핵 문제가 될 것이다. 2009년 5월 북한의 제2차 핵실험 이후 중국 내에서 대북 정책을 놓고 격렬한 논쟁이 벌어졌는데, 과거에 비해 기존 대북 정책의 변경을 주장하는 의견이 크게 증가하였다. 한 예로, 핵실험 직후 환구시보(環球時報)가 실시한 전문가 여론조사에서 대북 정책의 변경을 요구하는 주장이 50%를 차지하였다. 중국 정부 역시 강화된 유엔 안보리 결의 1874호에 찬성하였을 뿐만 아니라, 량광례(梁光烈) 국방부장과 시진핑(習近平) 정치국 상무위원 등까지 나서 북한의 핵실험에 반대하는 입장을 표명하였고, 천즈리(陳至

立) 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장의 방북을 연기하였다.

북한의 제2차 핵실험 이후 중국은 북한이 핵개발을 대미협상 수단으로 활용한다는 기존의 생각을 바꾼 것으로 보인다. 이제 중국은 북한의 강력한 핵보유 의지를 확인하였으며, 북핵 문제는 단기간에 해결하기 어려운 문제라고 판단하고 있는 듯하다. 따라서 중국은 북핵 문제의 완전한 해결을 추구하면서도 단기적으로는 상황 악화 방지에 노력을 집중할 것으로 보인다. 이는 한반도 비핵화를 추구하는 동시에 한반도의 안정을 유지하는 것도 증시하기 때문이다.

중국은 북핵 문제가 북한의 권력세습 및 국내 정세와도 맞물려 있기 때문에 중장기적으로 해결해야 한다고 판단한 듯하다. 더욱이 미국의 일방적 양보로 북핵 문제가 새로운 해결 국면으로 전개될 것으로 보기 어렵기 때문에, 중국이 미국에 앞서 북핵 문제를 주도적으로 해결하려 하지는 않을 것이다.

따라서 중국은 2010년 6자회담을 재개하려 하면서, 미국과 더불어 북핵 문제가 더 이상 악화되지 않도록 노력할 것으로 보인다. 북한 역시 상황 악화를 방지하고 중국의 체면을 살리려 6자회담에 복귀할 개연성이 크지만, 만족할만한 미국의 협력을 얻어내지 못하면 다시 벼랑끝 외교로 회귀할 가능성도 크다. 그럴 경우 중국도 더 강력한 대북 제재를 취하지 않을 수 없을 것이다.

다. 대(對)한반도 정책

중국의 대한반도 정책의 핵심은 남·북한 양자와 모두 우호협력을 추구하는 등거리 외교를 유지하면서, 한반도의 안정과 평화 유지를 최우선적으로 추구하는 것이다. 중국은 한반도가 전략적 이해에 중요한 지역이라 인식하고 있으며, 급격한 변화보다는 안정을, 가능하다면 완만하고 점진적인 변화를 추구하는 정책을 선호한다.

중국의 한반도 외교는 움직임이 없어 보이는 가운데 점차 변화를 모색하고 있는 것으로 평가된다. 후진타오 주석이 최근 대외정책 관련 회의에서 제시한 ‘도광양회, “적극” 유소작위’의 방침은 이러한 변화를 극적으로 표현한 것이다.

‘유소작위’ 앞에 “적극”이라는 개념을 추가함으로써 중국 외교의 방침이 ‘도광양회’에서 ‘유소작위’로 넘어가고 있는 양상이다.

한국과 전략적 협력 동반자관계 강화 노력

한국은 중국의 제3위 교역 상대국이고 중국은 한국의 가장 중요한 교역 상대국이다. 이러한 추세는 당분간 지속될 전망이다. 중국은 공식적으로는 남·북한 등거리 외교를 천명하지만, 한국과 “전략적 협력 동반자관계”를 수립한 데서 볼 수 있듯이 한국과의 관계를 강화하고 있다. 이는 경제 발전을 우선시하는 중국의 국가발전 전략에서 한국이 차지하는 비중이 크기 때문이다. 게다가 북핵 및 북한 문제를 둘러싼 불확실성과 향후 예상되는 동북아 국제관계의 재조정 과정에서 한국의 역할이 대단히 중요하다는 것을 중국은 잘 인식하고 있다.

이러한 상호 중요성에 비해 한·중 간 의사소통과 신뢰 정도는 여전히 개선할 점이 많은 것도 사실이다. 2010년 중국은 경제 영역뿐 아니라, 한반도 문제, 국제문제 등 다양한 영역에서 한국과 협력 관계를 추진할 것이다. 구체적으로는 G-20에서 한국과 협력을 강화하려 할 것이며, 북핵 및 북한 문제에 대해 보다 긍정적인 자세로 대화를 추진할 수도 있다.

그러나 대북정책에 있어서 최근 증가되고 있는 북·중 간 군사교류와 관련, 한국과 이견이 있을 가능성도 있다. 역사 문제도 여전히 잠재적인 갈등 요인으로 남아 있다. 2010년은 한·중 외교가 위기관리 능력을 시험받는 중요한 한 해가 될 가능성이 크다.

북한 안정 중시 및 대북 관여 정책 지속

북한의 제2차 핵실험 이후 중국의 대북 정책은 지속성과 변화의 측면을 동시에 드러냈다. 2010년에도 중국은 한반도의 안정과 평화를 최우선 정책 목표로 삼아 북한 정권의 안정을 추구할 것이다. 또한 경제적 관여를 통해 북한 내 영향력을 확대하고, 무력보다는 외교적 수단을 통해 북한을 설득하면서 비핵화를 추구하는 정책을 지속할 것으로 보인다.

동시에 원자바오 총리의 방북 과정에서 드러났듯이 대북 지원을 북한의 6자 회담 복귀와 연계하려는 정책을 가시화한 것으로 보인다. 2010년 북한이 중국과 어떻게 협조하느냐에 따라 대북 지원을 조절하겠다는 입장이다. 중국은 북한과 기존의 “특수 관계”에서 벗어나 “정상적인 국가 관계”를 수립하려 하고 있다. 이는 북한이 중국에 안보 위협이 되거나 국제관례에서 벗어난 행위를 할 경우에는 제재를 가할 수 있다는 입장으로 보인다.

중국은 2009년 북한의 핵실험에도 불구하고 2010년 북한과 군사교류를 유지할 것으로 예상된다. 이는 북한의 권력 실세 집단인 군부와 의사소통을 강화하면서, 유사시 북한에 대한 영향력을 제고하기 위한 노력으로 평가된다. 북한 역시 자신들이 국제적으로 고립되어 있지 않으며, 군사적으로도 우방이 존재한다는 것을 과시하려 할 것이기 때문에 북·중 군사교류는 확대될 가능성도 있다. 중국은 북한 체제가 안정적이며, 북핵 문제가 단기간에 해결되기 어려울 것이라는 판단에 근거하여 보다 중장기적인 대북 영향력 확보 정책을 채택한 것으로 보인다.

3. 일본

가. 대외정책 기본 방향

2009년 9월 하토야마 내각이 출범하면서 전후 일본 정치를 지배해 온 이른바 ‘55년 체제’가 실질적으로 막을 내렸다. 민주당 정부의 정권 구상에는 기존 자민·공명 연립 정권의 정책과 차별화되는 내용이 다수 포함되어 있으므로, 1990년대 이후 정체되었던 일본 정치에 역동성이 증가하고 대외정책에 있어서도 적지 않은 변화가 있을 것으로 기대된다.

민주당 신정부의 대외정책에서는 대미 외교와 아시아 외교의 균형적인 추구라는 방향성이 두드러지지만, 2010년에는 미·일 동맹, 헌법 개정, 납치 문제와

같은 민감한 외교·안보 현안의 급격한 방향 전환은 기대하기 어려울 것이다. 2010년 7월 참의원 선거를 앞둔 상황에서 이러한 문제를 둘러싼 연립 정권과 민주당의 내부 분열 혹은 여론의 역풍을 경계해야 하며, 경기 대책과 사회·복지 정책, 그리고 이에 필요한 예산 확보에 주력해야 하기 때문이다.

따라서 하토야마 내각은 당분간 기존의 외교·안보 정책의 기본 틀을 유지한 채 비전통안보, 인간안보, 환경·기후변화, 핵군축·비확산, UN 개혁 등의 분야에서의 발언권 강화를 통해 기존 자민당 외교와의 차별화를 시도할 것으로 보인다. 2010년도 예산안이 처리되고 민주당이 참의원 선거에서 승리할 경우, 안정적인 국정 운영과 함께 보다 선명한 대외 정책 추진을 기대할 수 있을 것이다.

일본 대외정책의 기초는 냉전기의 ‘요시다(吉田) 독트린’에서 ‘보통국가론’으로 패러다임 변화가 진행 중이다. 일본의 경제력에 어울리는 방위력의 보유와 이를 이용한 적극적인 국제 공헌, 그리고 필요하다면 자위대의 해외 파견 및 헌법 개정을 추진하지는 것이 보통국가론의 기본 취지이다. 민주당 신정부의 대외 정책 기본 방향은 이러한 보통국가론의 연장선에 있지만, 다음과 같은 점에서 과거 자민당 정부와 차이가 있다.

국제연합(UN)을 통한 국제 공헌

9·11 사태 이후 미국 주도의 대테러 전쟁에 대한 일본 정부의 협조에서 볼 수 있듯이, 과거 자민당 정부는 미·일 동맹 중심의 국제 공헌을 추구하였다. 그리고 이를 위해 ‘집단적 자위권(collective self-defense)의 확보와 미·일 동맹의 재편·강화를 모색하였다.

이에 비해 민주당 신정부는 국제연합(UN) 중심의 집단안보(collective security) 참가를 통한 국제 공헌을 주장하고 있으므로, 자위대의 파견은 평화 유지활동(PKO) 혹은 국제치안유지군(International Security Assistance Force: ISAF) 등 UN과 관련된 활동에 제한한다는 입장이다.

평화헌법의 계승

일본 헌법은 집단적 자위권의 행사를 제한하고 있는데, 21세기 들어 아베(安倍 晋三) 내각과 아소(麻生 太郎) 내각 하에서 헌법 해석의 변경을 통해 이를 허용하려는 시도가 있었다.

이에 대해 민주당 정부는 평화헌법 이념과 전수방위 원칙을 계승하여야 한다는 입장이며, 집단적 자위권 행사에도 부정적이다. 또한 방위 예산을 삭감하려는 입장이므로 민주당 정부 하에서 군비 증강 가능성은 낮아 보인다.

대미 외교와 아시아 외교의 균형 추구

1957년 일본 정부는 UN 중심, 자유주의 국가들과 협조, 아시아의 일원으로서 입장 견지 등 외교 3원칙을 제시한 바 있다. 그러나 자민당 장기 집권 하에서는 ‘대미기축(對美基軸) 외교’를 UN 외교나 아시아 외교보다 우선하였다.

반면에, 하토야마 정부는 아시아 국가들과 관계 강화를 통해 대미 일변도 외교 행태를 지양하고, 미·일 관계와 아시아 외교의 균형을 추구하겠다는 입장이다.

‘우애’와 전향적 역사관에 근거한 선린 외교

하토야마 수상은 ‘우애(友愛)’라는 동양적 가치관과 전향적인 역사 인식을 바탕으로 한국·중국 등 주변국과 신뢰 관계를 구축하고 ‘동아시아 공동체’를 실현하겠다는 구상을 제시하고 있다. 과거 아소 내각이 추구한 ‘자유와 번영의 호(弧)’ 외교나 ‘가치관 외교’와 달리, 하토야마 내각의 ‘우애 외교’는 정치 체제가 다른 중국에 대해서도 포용적이다. 또한 무라야마(村山) 담화의 계승 의사를 표명했으며, 야스쿠니(靖国) 신사를 대체하는 추도시설 건립에도 적극적이다.

나. 주요 이슈

미·일 동맹 재조정 및 사안별 글로벌 협력 모색

야당 시절 민주당은 자민당 정부의 대외정책을 ‘대미 추종 외교’라고 비판하

고, 미·일 간 합의된 대테러 전쟁 협력, 주일미군 재편 문제 등의 재검토를 주장하였다. 그런데 민주당 정부 출범 이후 이러한 주장이 상당 부분 후퇴하고 있다. 따라서 민주당 정부는 미·일 동맹을 근간으로 하는 기존 안보 정책을 유지한 채, 동맹 재편 로드맵에 대한 소폭 조정 및 대테러 전쟁에 대한 군사적 공헌의 축소를 통해 “긴밀하고 대등한 미·일 동맹 관계”를 실현해 나갈 것으로 보인다.

후텐마(普天間) 기지 이전 문제는 기존의 합의를 중심으로 타결될 가능성이 크며, 주일미군 경비 분담 문제는 일본측 부담액의 일정 부분 축소가 예상된다. 2010년 1월에 해상 자위대의 인도양 급유 활동이 중단되겠지만, 아프간 관련 향후 5년간 50억 불 지원 의사를 표명하는 등 민생 지원은 확대될 전망이다.

2010년은 미·일 안보조약 개정 50주년에 해당하는 해이므로 동맹의 심화, 확장억지(extended deterrence) 및 미사일방어(MD)에 관한 미·일 간 협의가 시작될 예정이다. 또한 환경·기후변화, 핵군축·비확산 분야를 중심으로 글로벌 차원의 미·일 협력이 예상된다.

일·중 ‘전략적 호혜 관계’ 확대

고이즈미 내각 시기에 냉각되었던 일·중 관계는 2006년 아베 내각 출범을 계기로 개선되기 시작하여, 2008년 양국은 ‘전략적 호혜 관계’에 합의하였다. 일본 민주당과 중국 공산당 사이의 교류, 민주당 지도부의 전향적인 역사 인식과 하토야마 내각의 아시아 외교 중시 자세 등을 보건대, 민주당 정부 하에서 일·중 관계가 보다 성숙한 단계로 발전할 것이라고 전망된다.

중국은 일본의 최대 교역 상대국이고 일본 역시 중국의 제2위 교역 상대국이다. 2010년에도 양국간 경제적 상호의존 관계는 심화될 것으로 보인다. 반면, 정치·안보 면에서는 과거사·영토 문제, 중국의 군사력 증강 및 투명성 문제, 대만 문제, 인권·환경 문제, 동중국해 가스전 개발 문제 등을 둘러싸고 갈등 요인이 내재되어 있다. 군사적 충돌 방지를 위한 신뢰 조성 및 실무 차원의 군사 교류가 확대되겠지만, 당분간은 일·중 협력이 본격적인 안보 협력으로 발전하기는 어려울 것이다.

‘동아시아 공동체’ 구상 추진

하토야마 정부는 2010년에도 ‘동아시아 공동체’ 구상의 실현을 위한 외교적 노력을 계속할 것으로 보인다. 하토야마 수상이 제안한 ‘동아시아 공동체’ 구상은 유럽 통합을 모델로 한 것으로 그 실체는 아직도 불확실한 부분이 많다. 열린 지역주의, 기능주의, 보편적 가치의 중시라는 과거 자민당의 지역 정책과 비교할 때, 하토야마 구상이 보편적 가치 대신에 ‘우애’를 내세우고 있지만 실질적인 내용에 있어서 어떤 차이가 있는지 불분명하다.

국익, 세력균형, 패권 등 현실주의 국제정치관과 근대적 가치 체계가 우선하고 지역 협력을 둘러싼 일·중 간 주도권 경쟁이 치열한 동아시아에서 과연 하토야마 내각의 지역주의 구상이 어떻게 구체화될 수 있을지 주목된다.

핵군축·비확산, 환경·기후변화 관련 주도적 역할 수행

민주당 정부는 2010년 5월 개최 예정인 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT) 평가회의를 앞두고, 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT) 조기 발효를 위해 적극적인 외교적 노력을 경주할 것으로 예상된다. 또한 글로벌 차원의 핵물질 관리 체제를 논의하기 위해 2010년 4월에 개최될 예정인 ‘핵안보 정상회의’와 관련해서도 준비 회의를 주최하는 등 그 성공을 위해 주도적 역할을 수행할 것으로 보인다. 하토야마 정부의 이러한 노력은 오바마 정부의 핵 비확산 정책과 방향성이 일치하므로, 향후 이를 둘러싼 일본 국내 논의와 일본의 국제적 역할이 주목된다.

일본 정부는 지난 수년간 환경·기후 변화 관련 국제 레짐 형성을 주도한다는 방침 하에, 포스트 교토(post-Kyoto) 협약 채택을 위한 선진국과 개도국의 동참을 호소해 왔다. 하토야마 수상은 취임 후 2020년 중기 온실가스 감축 목표로 1990년 대비 25% 감축 입장을 표명했다. 일본 정부는 2009년 12월 코펜하겐 UN 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) 당사국총회(COP) 이후에도 환경·기후 변화와 관련된 각종 국제회의를 통해 주도적인 역할을 수행할 것으로 기대된다.

다. 대(對)한반도 정책

미래지향적 한·일 관계의 지속적 추구

2010년 한·일 관계는 위기 요인과 기회 요인이 상존하는 가운데, 양국 정부는 미래지향적 한·일 관계 구축을 위한 노력을 가속화할 것으로 전망된다. 2008년 2월 출범한 이명박 정부는 한·일 관계의 전략적 중요성을 고려하여, 역사를 직시하는 가운데 ‘미래지향적 성숙한 동반자관계’를 구축한다는 실용주의적 접근법을 일관되게 추구해 왔다. 하토야마 수상은 각료들의 야스쿠니 신사 참배 자제를 권고하고 한국과의 관계를 중시하는 입장을 표명하였는데, 이는 안정적이고 우호적인 한·일 관계 발전에 기여할 것으로 보인다.

그러나 과거사·영토 문제를 둘러싸고 한·일 간에는 갈등 요인이 존재한다. 특히 한·일 강제병합 100년에 해당하는 2010년에는 한국의 학계·언론계·시민단체 및 정계를 중심으로 각종 관련 행사가 기획되어 있으므로 양국 간에 긴장이 고조될 수 있다. 또한 독도 문제에 관한 한 민주당의 기본 입장은 자민당과 차이가 없으며, 고교 학습지도요령 해설서 문제가 불확실한 상황에서 독도 문제가 한·일 우호협력 관계의 복병으로 남아 있다.

따라서 한·일 양국은 정상 간의 신뢰 관계를 바탕으로 전반적인 협력 기조를 유지할 것이다. 양국은 2010년 갈등 요인을 관리하는 한편, 대북 공조, 경제·통상 현안, FTA 체결, 기후변화 및 녹색성장, 지역 협력 등 현안에 대한 협력을 확대할 것으로 보인다. 2010년 11월에 한·일 양국은 각각 G-20 회의와 아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 회의를 주최할 예정이므로 국제 금융시장의 안정, 내수 확대, 보호무역 반대, 저개발국 지원, 저탄소 녹색성장 등의 목표를 공유하는 양국 협력이 기대된다.

대화와 압박의 대북 정책 유지

2010년에도 북한의 태도나 북·미 관계 등의 외부 환경이 변하지 않는 한, 일본 정부의 대북 정책에서 근본적인 변화를 찾기는 어려울 것으로 보인다. 하토

야마 정부는 북한의 핵 보유를 용인하지 않고 납치 문제의 해결에 전력한다는 입장인데, 이는 과거 자민당 정부의 대북 정책과 동일하다. 2010년 7월 참의원 선거를 앞두고 민주당 정부가 대북 유화적인 태도를 취하기는 쉽지 않을 것이다.

다만, 최근 북한이 조총련 등을 통해 민주당과 접촉을 강화하고 있음을 고려할 때, 북한이 민주당 핵심 인사를 초청하여 납치자 문제에 대해 획기적으로 양보함으로써 일본과 관계 개선을 시도할 가능성을 배제할 수 없다.

북·미 양자대화 개최가 가시화된 상황에서 미국이 핵문제 해결을 우선할 경우, 납치 문제를 포함한 북한 문제의 포괄적 해결을 추구하는 일본의 입장이 곤란해질 수 있다. 따라서 일본 정부는 ‘대화와 압박’이라는 대북 노선을 유지한 채, 한·미·일 3국간 공조체제 강화에 외교적 노력을 경주할 것으로 보인다.

4. 러시아

가. 대외정책 기본 방향

강대국 지위 확보를 위한 실용주의 외교 강화

러시아는 ‘실용주의 외교’를 더욱 강화해 나가면서 국가 전반의 ‘종합적 현대화’(comprehensive modernization)를 통하여 세계적인 강대국의 지위를 확보하고자 노력하고 있다.

메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령은 2009년 11월 12일 행한 국정연설에서 ‘국가 현대화’라는 국내적 과제를 달성하기 위해 실용주의적인 대외정책 노선을 강조하였다. 또한 외교정책의 효율성은 국민 생활수준 증진에 얼마나 기여했느냐에 의해 판단되어야 한다면서 외국인 투자 유치, 신기술 및 혁신적 사 고에 관심을 가져야 한다고 주장하였다.

또한 러시아가 직면한 전반적인 위기 극복과 국가 현대화 달성을 위해 최우 선적으로 원자재 수출경제, 만성적 부패, 비효율적 경제, 취약한 민주주의, 인구

감소 추세 등을 해결할 것을 강조하고 있다.

러시아 정부는 국가 현대화 달성에 도움이 된다고 판단될 경우 군사안보 이익의 손실을 감수하면서까지 실리추구적인 대외정책을 적극 추진할 것으로 전망된다.

다극주의·다자주의 외교의 지속

러시아는 2010년에도 국제사회에서의 발언권 증대 및 국익증대를 실현시키기 위해 다극주의·다자주의 외교를 지속 추구할 것으로 전망된다.

러시아는 2009년 3개의 다자회의를 성공적으로 개최하였다. 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organisation: CSTO) 정상회의가 2009년 6월 14일 모스크바에서 개최되어 CSTO 신속대응군(러시아군 주축으로 2만여 명) 창설을 구체화하기 위한 협의를 하였다. 그리고 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 정상회의가 2009년 6월 중순 예카테린부르크에서 개최되었다. 또한 BRICs(브라질·러시아·인도·중국) 정상회담이 SCO 정상회담을 계기로 사상 처음으로 개최되었다. BRICs 정상들의 공동선언은 다극화된 국제질서 및 UN의 역할 확대 등을 강조하고 있다.

한편 러시아는 유라시아 국가로서 세계적 차원은 물론이고 유럽과 아시아, 그리고 아태 지역 차원의 각종 다자회의(OSCE, NRC, APEC, G-20, G-8, CICA, SCO, CIS 차원의 각종 다자협력체 등)에 적극 참여해 왔다.

반테러 및 비확산을 위한 국제공조 지속

러시아는 반테러·대량파괴무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 비확산을 위한 국제공조에 적극 참여해 왔으며, 이러한 정책기조는 NPT 평가회의가 개최될 2010년에도 계속될 것이다.

메드베데프 정부는 UN은 물론이고 SCO 국가들과 반테러 협력을 계속해 왔다. 예를 들어, 2008년 SCO 회원국들과 양자 차원의 반테러 군사훈련을 실시

하였고 CSTO 신속대응군 창설을 주도하였다.

북한의 2009년 미사일 발사 및 핵실험으로 6자회담이 중단되었지만, 러시아는 북핵 문제 해결을 위해 6자회담이 재개되기를 적극 희망하고 있다. 또한 북한 핵실험에 대한 UN 제재에 동참하였고, 이란의 핵개발 저지를 위한 국제적 노력에도 협력하고 있다.

나. 주요 이슈

대미 협력 관계 지속

러시아는 오바마 행정부 출범 이후 협력 분위기가 조성된 마·러 관계를 유지하기 위해 2010년에도 협력적 대미 외교를 지속할 것이다. 그리고 국제문제를 해결하기 위한 양자·다자 차원의 외교적 노력도 예상된다.

오바마 행정부는 ‘스마트 외교’에 기초한 다자주의적 국제협력주의를 지향하고 있다. 미국은 이란·북한 핵개발 문제, 아프가니스탄 전쟁, WMD 비확산 등 국제문제를 해결하기 위해서 러시아와의 협력이 불가피함을 인식하고 관계 ‘재조정’을 위한 노력을 경주하였다. 특히 2009년 9월 오바마 행정부의 중·동부 유럽 내 MD 체제 구축 포기는 양국 관계를 급진전시킬 수 있는 계기로 작용하고 있다.

양국은 START-I이 2009년 12월 5일에 만료됨에 따라 전략공격무기감축협정(Strategic Offensive Reductions Treaty: SORT)보다 더 적은 핵무기 보유를 목표로 하는 후속 핵군축 협정을 체결하기 위한 협상을 진행하고 있다. 또한 오바마 행정부가 러시아의 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입 지지는 물론 잭슨-베닉법(Jackson-Vanik amendment)의 적용 면제와 같이 대러 경제·에너지 협력을 확대하기 위해 노력함에 따라 양국간 경제·통상 협력은 확대될 것으로 전망된다.

영토문제 지속 하에 대일 실질협력 확대 노력

2010년도 하토야마 정부의 실용주의 정책으로 인해 러·일 간 경제·통상·에너지 협력이 증대될 것으로 보인다. 그러나 북방영토를 둘러싼 분쟁으로 인해 양국 관계가 비약적으로 발전할 가능성은 낮아 보인다.

2009년 7월 푸틴 총리의 방일 당시 개최된 러·일 총리회담에서 양국간 협력 강화를 위한 방안들이 합의되었으며, G-20·APEC·UN 회의 등에서 정상 간 공식·비공식 회담이 수차례 개최되었다. 양국은 정상회담은 물론 외무장관 회담을 통하여 영토분쟁을 빠른 시일 안에 해결하고 양국간 전쟁상태를 종식하는 평화협정 체결을 위한 협의를 계속해 나가기로 합의하였다. 그러나 영토문제 해결에 진전은 없는 상태이다.

러시아는 국토의 균형발전 및 2012년 APEC 정상회담 준비를 위하여 2007년 11월 정부령으로 “2013년까지 극동·자바이칼 사회·경제 발전 연방 프로그램”을 채택하였다. 이후 250억 불이 넘는 개발투자 계획을 실행하고 있고, 에너지 의존경제를 벗어나기 위한 산업다변화 정책을 펴고 있다. 일본은 주요 파트너 중의 하나이며, 이는 2010년에도 러·일 경협을 확대시키는 계기로 작용할 것이다.

잠재적 경쟁 속 대중 ‘전략적 동반자관계’ 발전 지속

러시아는 중국과 2010년에도 양자는 물론 다자 차원에서 긴밀한 ‘전략적 협력 동반자관계’를 유지·발전시키면서 제반 분야에서 협력을 확대·강화시켜 나갈 것으로 전망된다.

그 동안 양국은 1996년 양국 관계를 ‘전략적 동반자관계’로 격상시킨 후 정상회담·총리회담 등 고위급 회담을 개최해 왔다. 2009년에도 SCO·G-20·BRICs·APEC 등 다자회의에서 공식·비공식 정상회담을 개최하면서 양국간 협력을 확대·강화시켰다. 특히 2009년에는 수교 60주년을 기념한 후진타오 주석의 러시아 방문과 푸틴 총리의 중국 방문을 계기로 양자 협력을 확대하고 있다.

중국이 러시아의 전통적 세력권이라고 볼 수 있는 중앙아시아로 경제 진출

및 에너지 협력을 확대함에 따라 중단기적으로 양국간 갈등이 노정될 가능성이 있다. 그리고 세계적 경제위기를 계기로 중국의 “G-2” 부상과 러시아의 상대적 약화는 러시아 내에서 대중 위기의식을 심화시킬 가능성이 있으며, 향후 양국 관계에 부정적 요인으로 작용할 가능성도 있다.

EU·NATO와 협력 확대 속 안보구상 실현 노력

2010년에 러시아는 EU·NATO와 정상화된 양자 관계를 바탕으로 당면 현안들을 해결하기 위한 노력을 기울일 것이다. 아울러 러시아는 메드베데프 대통령이 제안한 ‘신 유럽·대서양 안보조약 구상’을 실현시키기 위한 외교적 노력을 경주할 것이다. 실제로 2010년에 러·EU 동반협력협정(**Partnership and Cooperation Agreement: PCA**)이 개정될 것으로 전망되고, 양자간 협력 비전과 방향을 담은 ‘신 기본협정’(**New Basic Agreement**) 및 비자면제 협정 체결이 적극 추진될 것으로 전망된다.

러시아의 대EU·NATO 관계는 2008년 8월 발생한 러·그루지아 전쟁으로 나토·러시아협의회(**NATO-Russia Council: NRC**)의 활동이 중단되고, 대EU PCA 협상이 예정대로 재개되지 않았다. 그러나 오바마 행정부 출범에 따른 미·러 관계 개선과 메드베데프 정부의 대EU 관계개선 노력은 러시아의 대EU·NATO 관계를 정상화시키는 요인으로 작용하였다.

한편 메드베데프 대통령은 2008년 6월 베를린에서 제안한 신 유럽안보구상을 2009년 말 구체화시켜 조약 초안을 제시하였다. 핵심 내용은 탈냉전기 유럽·대서양의 안보 환경의 변화를 감안해 NATO를 대체하는 새로운 조약을 추진하자는 것이다. 이 조약안에 대해 대부분의 NATO 국가들이 큰 관심을 기울이지 않아서 조약 체결 가능성은 매우 적다. 그러나 러시아는 신 유럽·대서양 안보체제 구축을 위한 대EU·NATO 외교를 지속할 것으로 전망된다.

대(對)CIS 포괄적 협력 확대 노력

러시아는 CIS 지역을 ‘특별 이해관계 지역’으로 설정하고 외교·안보 정책의

최우선 대상으로 삼아왔다. 2010년에도 이러한 인식의 변화 없이 양자·다자 차원의 포괄적 협력을 확대하는 정책을 계속 추진할 것으로 전망된다. 러시아는 2010년 1월 예정된 우크라이나 대선에서 친러 인사가 집권할 수 있도록 직·간접적인 지원을 할 것으로 전망된다. 또한 남오세티아·압하지아에 대한 독립 승인 지지국 확대 정책을 펴면서 EU나 중국의 대중양아 에너지·경제 협력 확대 정책을 저지 또는 억제시킬 것으로 전망된다.

러시아는 CIS 국가들 중 지정학적으로 중요한 국가들 및 친러 성향의 국가들을 중심으로 다자 차원의 안보·경제 통합을 지향하는 정책을 추진해 왔다. 그러한 정책은 러시아의 정치·경제적 여건이 크게 개선된 지난 푸틴 정부에서 더욱 강화되었다. 메드베데프 정부도 푸틴 전 정부의 부분적 CIS 통합정책을 계승해 2009년 2월에 CSTO 차원의 신속대응군의 창설을 주도하였다.

또한 CIS 일부 국가들이 세계 경제위기의 영향을 받게 되자, 러시아는 자국의 경제적 어려움에도 불구하고 유라시아경제공동체(Eurasian Economic Community: EURASEC) 차원의 ‘반위기 기금’(anti-crisis fund) 조성안을 제시하고 100억 불 중 75억 불을 출연하였다. 그리고 외환 부족을 겪고 있는 키르기스스탄·벨라루스 등에 차관을 공여하였다.

다. 대(對)한반도 정책

‘수교 20주년 기념행사’ 등 한·러 관계 증진 노력

2010년에 한·러 양국은 수교 20주년을 맞이한다. 양국은 2008년 이명박 대통령과 메드베데프 대통령 간 정상회담에서 합의한 대로 실질 협력을 확대해 나갈 것으로 전망된다. 특히 2010년 11월 서울에서 개최되는 G-20 정상회담 시 메드베데프 대통령의 방한이 예상된다. 이 때 정상회담은 물론 ‘한·러 대화’가 개최되어 양국간 긴밀한 협력관계 구축에 큰 기여를 할 것으로 전망된다.

한·러 양국은 2008년 9월 말에 있었던 이명박 대통령의 방러를 계기로 양국 관계를 ‘전략적 협력 동반자관계’(Strategic Cooperative Partnership)로

발전시켜 나가기로 합의하였다. 또한 에너지·자원, 나노·IT·우주·원자력 등 산업·첨단과학기술, 그리고 중소기업, 금융, 해양 등의 분야에서 협력을 합의한 26개의 문건을 채택하였다. 2009년에는 이들 합의 사항들을 이행하기 위한 후속조치들이 일부 취해졌다.

비록 궤도 진입은 못하였지만 2009년 8월 러시아산 로켓을 이용한 한국산 위성의 첫 발사가 추진됐으며, 2010년에 재발사가 이루어질 전망이다.

북핵 문제 해결을 위한 외교적 노력 지속

러·북 관계는 최근 수년간 총리급 이상의 고위급 회담이 개최되지 않는 등 정체 상태에 빠져있다. 실제로 2009년 4월 메드베데프 대통령의 친서를 휴대하고 방북한 라브로프 외무장관은 김정일 위원장과 만나지 못했다.

2010년 러시아는 현재 중단 상태에 있는 6자회담을 복원해 다자 협상을 통한 북핵 문제 해결을 위해 노력하는 한편, 북한과 양자 협력을 점진적으로 확대하는 정책을 추진할 것이다.

그러나 북한의 정치·경제적 위기 상황이 지속되고, 북한의 대미·대중 정책 우선주의에 따라 러시아의 대북 정책이 큰 성과를 거둘 수 있을지는 의문이다. 러시아는 2010년에도 김정일 위원장의 건강이상으로 불확실성이 증대되고 있는 북한 정세를 예의 주시해 나갈 것이다.

제 표 장

주요 지역 정세



제Ⅲ장 | 주요 지역 정세



1. 동남아

가. 역내 동향

아세안 통합 노력의 지속

2007년 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN, 이하 ‘아세안’) 정상회의에서 아세안에 법인격 성격을 부여하는 ‘아세안 헌장’(ASEAN Charter)이 채택되었다. 이후 아세안 통합이 빠른 속도로 진전되고 있다. 2009년 제15차 아세안 정상회의에서 “아세안 연계성 증진”(Enhancing ASEAN Connectivity)이라는 주제가 비중 있게 다루어졌다. 이 회의에서 각국 정상들은 아세안 통합과 아·태 지역 내 중심축 역할을 위해 인프라를 구축·연결하여 아세안 국가 간의 연계성을 증진시키는 데 합의하였다.

아울러 아세안은 2015년까지 정치안보공동체, 경제공동체, 사회문화공동체를 형성하여 통합을 도모한다는 방향 설정에 따라 사무국 구조 개편을 추진하였다. 정상회의 산하에 아세안조정위원회(ASEAN Coordination Council)를 설치하고, 각 장관회의를 정치안보공동체위원회·경제공동체위원회·사회문화공동체위원회로 일원화하여 사무국 구조에 대한 일대 개혁을 단행하였다. 아울러 아세안 관련 업무를 보다 효율적으로 운영하기 위해 각국의 상주대표들로 구성된 상주대표위원회(Committee of Permanent Representatives: CPR)를

인도네시아 자카르타에서 출범시켰다.

실질적인 성과와 통합의 가능성에 상관 없이 아세안의 통합 노력은 당분간 지속될 것으로 보인다. 아세안의 낮은 제도화 수준에 대한 비판, 외부의 더 큰 국가를 상대해야 한다는 부담감 등이 아세안의 통합 촉진 요인이다. 또한 지금까지 아세안이라는 틀 속에서 개별 국가들이 얻었던 이익을 지속시키고자 하는 동력도 강하게 작용하고 있다. 한편, 정치·경제적 유사성과 동질성을 잃어가고 있는 아세안 개별 국가들의 상황을 통합의 노력으로써 극복하려는 힘도 작용하고 있는 것으로 보인다.

아세안의 통합 노력이 향후 지속적으로 진행된다면 한국의 신아시아 외교 노력과 동아시아 지역 협력에 중요한 함의를 갖게 될 것이다. 아세안은 지역기구 차원의 움직임과 함께 높은 자율성을 가진 개별 국가들이라는 특성이 있다. 따라서 신아시아 외교는 ‘집합적 아세안’뿐만 아니라 ‘개별 국가들과의 관계’라는 이중의 트랙을 모두 아우르며 전개되어야 할 것이다.

메콩강 개발 심화

메콩강은 4,800km에 이르는 대륙부 동남아 최대의 강이며 세계에서 두 번째로 다양한 하천 유역 생태계를 보유한 지역이다. 메콩강 유역(Great Mekong Subregion)의 최대 자원은 수자원이다.

이 지역에 대한 개발에 주요 지역 강대국이 참여하고 있다. 특히 메콩강 유역에 위치한 국가이자 경제대국으로 부상하고 있는 중국과, 동남아 지역에서 오랫동안 영향력을 행사해 온 일본의 움직임이 주목된다. 중국은 지정학적으로 상류를 차지하여 전략적으로 유리한 위치에 있고 막대한 자본의 동원이 가능한 장점이 있으나 일본 역시 자본력에서 뒤지지 않는다.

일본과 중국의 메콩 지역 개발을 위한 노력은 향후 강화될 전망이다. 특히 일본은 2009년 포괄적인 협력 사업과 지원을 약속하였으며, 메콩강 유역국가인 중국도 적극적으로 관여하고 있다. 대부분 최빈 개도국인 메콩강 유역 동남아 국가들은 이로부터 큰 이익을 얻을 것으로 보인다.

2009년 한 해 동안 중국과 일본은 메콩강 개발에 관해 다양한 이니셔티브를 취하였다. 중국은 아세안과 정상회의에서 미얀마-캄보디아 간 두 개 구간과 싱가포르-쿤밍 구간의 철도 복선화 사업 지원을 약속하였다. 또한 동남아 대륙부로 진출하는 관문인 광시(廣西)성 난닝(南寧)에서 중·아세안 엑스포를 지속적으로 개최하고, 이 지역에 동남아 연구에 관한 재원을 집중 투입하는 등 이 지역으로의 진출을 강화하고 있다.

한편 일본은 2009년 일·메콩 외무장관회의 및 경제장관회의에 이어 11월에 이를 종합하는 일·메콩 정상회의를 개최하는 등 노력을 지속하고 있다. 이 정상회의를 통해 일본은 메콩 지역 동남아 국가들에 향후 3년간 60억 불의 ODA 지원을 약속하고 63개 항에 달하는 협력 사업을 발표하는 등 동 사업에 대한 일본의 강력한 참여 의사를 지속적으로 표명해 나갈 것이다.

한국의 경우, 앞으로 개발 협력을 다변화한다는 차원에서 실시 가능한 프로젝트를 한·ASEAN 협력과 병행하여 추진하는 방안을 검토하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

나. 주요국 정세

2010년 동남아 일부 국가에서 치러지는 선거와 태국의 국내정세 전개는 동남아의 민주주의와 관련하여 중요한 함의를 가진다. 특히 군부통치 하에서 치러지는 미얀마의 총선과 민주화 이후 불완전한 민주주의를 이어가는 필리핀, 그리고 장기화되고 있는 태국의 국내정정 불안이 관심 대상이다.

미얀마: 2010년 총선—민주화의 시험대

군부통치 하 미얀마는 군부가 제시한 7단계 민주화 로드맵에 따라 2010년 총선을 치를 전망이다. 이번에 치러질 총선은 로드맵의 5단계에 해당되며, 이후 총선결과를 바탕으로 의회소집(6단계) 및 민정이양(7단계)이 예정되어 있다.

미얀마 총선 실시와 관련하여 가장 주목 받고 있는 부분은 군부통치에 대한

하는 민주민족동맹(National League for Democracy: NLD)과 이를 이끄는 아웅산 수지(Aung San Suu Kyi), 기타 야당 및 소수민족세력이 선거 과정에 참여할 수 있는가의 문제이다.

현재 아웅산 수지는 금년 5월 미국인의 아웅산 수지 자택 잠입사건으로 인해 18개월간 가택연금이 연장된 상태에 있다. 국제사회가 아웅산 수지의 즉각적인 석방 및 정치참여 허용을 요구하고 있으나 실현 가능성은 불투명하다. 총선 전 아웅산 수지가 사면된다 하더라도 2008년 5월 채택된 신헌법상의 제약 요인(외국 국적 배우자, 자녀를 둔 사람에 대한 대통령 피선거권 제한 등)으로 인해 아웅산 수지의 선거 활동이 상당 부분 제한될 가능성이 높다. 한편, 군부와 국경지역 주요 소수족 무장세력과의 협상이 원만히 타결되지 못하고 무력충돌사태가 재발될 경우 극심한 정국 혼란을 가져올 수 있다.

일단 2010년 중 외형상이라도 다수 정파가 참여하는 다당제 선거가 실시될 경우, 국제사회는 미얀마 정부의 민주적 정당성과 동 선거결과를 어디까지 인정할지 여부에 대해서 고민하게 될 것이다.

한편, 신헌법은 연방의회의 1/4을 군부에 할당하는 등 군부의 정치 참여를 사실상 보장하고 있어, 총선 및 민정이양 이후에도 군부의 정치적 영향력은 상당기간 지속될 것으로 전망된다.

필리핀: 대선 후 정치적 유동성 증대 가능성 상존

2010년 필리핀은 대통령 선거를 치를 예정이다. 필리핀은 1986년 ‘대중의 힘’(People Power)을 통해 독재를 종식시키고 민주화의 길로 접어들었으나, 선거 때마다 정치폭력, 정치엘리트들의 부패 사건이 반복되고 있다.

2010년 대통령 선거에서 특히 관심을 끄는 부분은 지난 9년간 집권한 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 현 대통령이 더 이상 출마하지 못하는 상황에서 하원의원직에 출마한 점이다.

개헌 논의와 상관없이 이미 대통령 선거 경쟁은 시작되었다고 보이는데, 현재로서는 정치세력 간의 이합집산 등 필리핀의 정치환경상 특성 및 다양한 정

치적 변수들이 잠재하고 있어 대선정국을 전망하기는 시기상조로 보인다. 2009년 10월 아키노(Corazon Aquino) 전 대통령의 아들인 노이노이 아키노(Noynoy Aquino III)가 대선 출마를 선언함으로써 판세는 크게 요동치고 있다. 아키노는 출마 선언 직후 높은 지지를 받았다. 최근 여론조사에서도 경쟁 상대인 상원의원 마누엘 빌라(Manuel Villar)를 크게 앞서 있다.

태국: 유동적 국내 정세

2006년 군부 쿠데타에 의해 탁신(Thaksin Sinawatra) 전 총리가 실각한 후 탁신 지지세력(Red Shirts)과 반대세력(Yellow Shirts)의 시위가 간헐적으로 발생하고 있다. 아울러, 현 아피시트(Abhisit Vejjajiva) 총리를 지지하는 것으로 알려진 푸미폰(Bhumibol Adulyadej) 국왕의 건강 악화도 태국 정세를 불안정하게 만들 수 있는 요인으로 지목되는 등 태국 국내정치는 다소 유동적인 모습을 띠고 있다.

해외에 체류 중인 탁신은 빈민과 농민의 지지를 바탕으로 계속 민주당 정부를 압박하는 한편, 외국에서 활발한 활동을 펼치며 태국 입국을 계속 시도하고 있다. 최근에는 캄보디아 훈센 총리의 경제고문 역을 맡아 태국과 캄보디아 사이의 국가간 갈등을 야기하기도 하였다.

탁신의 재집권 노력은 앞으로도 계속될 것으로 보이며, 현 민주당 정부와 친 탁신파 간 힘겨루기는 태국 정국에 중요한 변수로 작용할 수도 있다.

2. 유럽

가. 역내 동향

2010년은 유럽 협력의 기반의 두 기구인 유럽연합(European Union: EU)과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)의 개혁

을 시험대에 올리는 해가 될 것이다.

2005년 프랑스와 네덜란드의 국민투표에서 비준이 거부된 유럽헌법조약(Treaty establishing a constitution for Europe, 소위 Constitutional Treaty)을 대체하기 위해 2007년 12월에 체결된 ‘리스본 조약(Treaty of Lisbon)은 EU를 장기적으로 개혁하는 내용을 담고 있다. 2009년 12월 1일에 리스본 조약이 발효됨으로써 이 조약의 핵심 내용이라 할 수 있는 EU 대외관계 의사 결정 구조의 재설정과 EU 통합 심화가 2010년 EU의 주요 과제가 될 전망이다.

한편, 유럽 안보 협력의 중추적인 역할을 해 온 NATO는 1999년 이래 지속되어 온 ‘전략 개념’을 대체하기 위해 2009년 4월 정상회담에서 신 전략개념(new strategic concept)을 도입하기로 합의하였다. 신 전략개념에 관한 논의는 2009년 10월에 시작되었으며, 2010년 말 채택을 목표로 하고 있다. 신 전략개념은 NATO의 목적·본질·공급적 안보 목표를 제시하고, 안보 환경에 대한 NATO의 대응 방식을 밝히며, 무력 사용에 대한 가이드라인을 제시하는 공식 문서이다. 2010년 NATO는 9.11 이후 변화된 안보 환경과 새로 등장한 안보 문제에 대한 대응, 지난 10년간 강화된 EU의 안보·방위 기능과의 조화를 중심으로 앞으로의 방향을 설정할 것으로 예상된다.

리스본 조약의 발효 및 유럽 통합의 제도화 진전

리스본 조약 발효로 2010년에는 EU 회원국간·기구간 의사결정의 효율성이 높아질 것으로 예상된다. 기존의 상임이사회 의사결정 방식인 가중다수결제(Qualified Majority Voting: QMV)를 대체하여 새로이 도입되는 이중다수결제(Double Majority Voting: DMV)로 회원국 간 의사 결정의 투명성이 높아지게 되었다. 또한 회원국 만장일치로 결정되었던 정책 영역이 이중다수결제로 결정되게 됨으로써 입법의 양과 속도가 증대될 것이다. 대략 40여 개 분야에 다수결제가 확대 적용되며, 이는 중장기 재정 계획, 환경 관련 예산, 사회 정책 등을 포함한다. 다만 국방과 조세 분야에서는 여전히 만장일치가 유지되어 이

영역의 통합은 2010년에도 제한적일 것으로 보인다.

이 조약이 명시하고 있는 ‘기본권 장전’(charter of fundamental rights)과 대부분의 EU 입법에 관한 유럽의회의 영향력 확대 등은 EU 민주화의 기본 토대가 될 것으로 보인다. 특히 반덤핑·세이프가드·공정거래·일반특혜관세·무역협정 등 공동 통상 정책에서 유럽의회의 역할이 강화되는 점은 대외 무역정책 측면에서 주목할 만하다. 또한 사법·경찰·농업 정책에서도 권한이 확대되어 유럽의회를 대상으로 한 로비가 더욱 치열해질 것으로 보인다.

리스본 조약으로 EU의 대외관계도 격상될 것으로 예상된다. 리스본 조약은 EU에 법인격을 부여함으로써 대외적으로 EU의 위상 강화를 꾀하고 있다. 그러나 대외정책의 방향과 목표에 관해서는 회원국의 만장일치를 기본 의사결정 제도로 채택함으로써 여전히 EU 대외정책의 양과 질은 회원국들의 이해관계 일치 정도와 타협 의지에 좌우될 것으로 보인다.

결국 리스본 조약의 발효는 유럽 통합의 완성을 추구하는 연방주의자들의 기대에는 미치지 못하는 것으로 보인다. 통합의 최종 목표로 제시하여 온 연방제 출현과는 상당한 거리가 있으며, 조약의 어느 부분에도 다음 단계의 개혁에 대한 언급이 없기 때문이다. 리스본 조약의 발효가 “유럽 합중국”(United States of Europe)의 출범을 의미한다고 볼 수 없으나 유럽 정치 통합의 큰 도약대가 될 수는 있을 것으로 기대된다.

거시경제 정책 수립을 둘러싼 내부 갈등

2010년 유럽 경제의 출구전략(exit strategy) 적용 시기가 EU 회원국들 간의 주요 갈등 요인이 될 것으로 전망된다. 회원국별로 금융 위기에 따른 경기 극복 양상이 다양하게 전개됨에 따라, 경기 부양책의 적정 중단 시점에 관한 합의의 이룩하기가 어려운 상황이 될 것이기 때문이다. 특히 높은 실업률과 이에 따른 국가 재정 부담의 증가가 회원국 정부의 정치적 부담의 과중으로 연결될 가능성이 있다. 이러한 상황에서 거시경제 정책의 조율, EU 경쟁 정책, 유로존의 통화 정책을 중심으로 한 회원국 간의 의견 대립은 피하기 어려울 것으로 예상

된다. 이를 극복하기 위한 집행위원회·유럽중앙은행·회원국 간 긴밀한 공조의 지속 여부가 주목된다. EU 차원의 출구전략 성공 여부는 단일 시장의 장기적 성공을 가늠하는 잣대가 될 것이다.

또한 환경 규제를 실천하기 위한 방안에서 서유럽·중유럽·동유럽 국가 간의 갈등도 예상된다. EU는 국제사회에서 환경 분야의 주도적 역할을 담당하고 있으며, 지속가능한 저탄소 녹색성장을 주도하고 있다. 그러나 독일과 프랑스 등이 에너지 과다사용 산업의 노동자 일자리 문제로 고심하고 있고, 폴란드 등은 석탄 관련 산업에 미칠 부정적 영향을 우려하는 등 구체적인 합의와 이행을 위해서는 회원국 간에 적지 않은 절충과 조정이 필요할 것으로 보인다.

그러나 최근 EU 회원국들이 금융위기를 무난히 극복함으로써 유럽인들이 어느 정도 자신감을 회복하고 있고, 개혁의 추진으로 유럽의 국제 경쟁력과 생산력이 비교적 견실하게 증대되고 있다. 따라서 구(舊)회원국들의 보호주의적 경향은 신규 회원국들과 절충과 타협의 상생 구도를 모색하는 방향으로 진전될 것으로 보인다. 따라서 EU는 역외 국가들에 대한 EU 차원의 통상 압력이나 수입 규제를 적용하는 대신 개별국 차원에서 정책적 대응을 할 가능성이 클 것으로 전망된다.

경기침체에서 점차 회복하면서 일부 비(非)유로권 국가들은 유로화 채택 기준에 도달하려는 노력을 계속할 것으로 예상된다. 글로벌 금융위기 당시 헝가리·루마니아·라트비아 등의 비유로권 국가들이 상대적으로 큰 충격을 받음에 따라 유로화의 안정성 문제가 부각되었다. 유로화 채택을 위해서는 물가·재정 적자·정부부채·금리·환율의 거시정책 지표와 관련하여 ‘수렴 기준’을 충족시켜야 하므로 유로화 채택을 원하는 국가들은 경기가 회복됨에 따라 이 기준에 도달하는 방향으로 2010년의 거시경제 정책을 추진할 것으로 예상된다.

나. 주요 이슈

EU의 새 리더십 출범에 따른 대외관계 재정비

2010년 초에 새로이 임명된 집행위원회와 유럽이사회 상임의장, 외교안보정책 고위대표 체제가 출범하면 EU의 각 기구와 회원국들은 대외관계 재설정을 구체적으로 추진할 것으로 예상된다. 27개 회원국 정상들로 구성되는 유럽이사회 상임의장(President of the European Council, 임기 2년 6개월, 연임 가능)과 외교안보정책 고위대표(High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, 임기 5년, 부집행위원장 겸임)의 등장은 EU의 국제적 위상 제고를 위해 한 목소리를 내려는 시도의 일환이다. EU의 대외적 대표자의 역할을 리스본 조약이 새로이 설립한 유럽이사회 상임의장과 외교안보정책 고위대표, 그리고 기존의 집행위원장이 어떻게 분담·실행하는가의 문제가 EU 외교안보 정책의 당면 과제가 될 것으로 보인다.

EU 회원국들은 2009년 11월 유럽이사회 상임의장에 헤르만 반 롬푸이(Herman Van Rompuy) 벨기에 총리를, 외교안보정책 고위대표에 캐서린 아슈튼(Catherine Ashton) 대외무역담당 집행위원을 선출하였다. 상대적으로 대외 지명도는 낮지만 벨기에 내부의 갈등을 해소하는 데 능력을 발휘해 온 롬푸이 총리가 유럽이사회 상임의장직에 선출됨에 따라, 유럽이사회 상임의장이 EU 내부적으로 정책 전반에 걸쳐 회원국 간의 의견 조율을 담당하고, 집행위원회의 부위원장을 겸임하는 외교안보정책 고위대표가 주로 대외적으로 EU를 대표하는 방식으로 EU의 대외관계가 설정될 것으로 예상된다.

그러나 전 포르투갈 총리로 2005년 이래 집행위원장을 지내 온 호세 마누엘 바로수(Jose Manuel Barroso) 집행위원장이 2010~2014년간 연임하게 됨에 따라, 롬푸이 총리나 아슈튼 집행위원보다 국제적 지명도가 높고 EU 내에서의 경험이 풍부한 바로수 위원장이 대외관계에서 상대적으로 큰 영향력을 행사할 것으로 보인다. 따라서 EU 대외관계의 통일성을 높이고자 한 리스본 조약의 의도는 EU를 대표하는 강력한 단일 인물의 리더십보다는 회원국 간의 입장 조

을을 촉진하는 낮은 단계의 정치적 통합 수준에서 실현되리라 예상된다.

2010년 EU 대외관계의 창구를 통일하기 위한 노력의 일환으로서, 리스본 조약에 따라 신설되는 유럽대외관계청(European External Action Service: EEAS)의 설립과 구성이 핵심이 될 것으로 예상된다. 2009년 10월 30일에 유럽이사회가 채택한 가이드라인에 따르면, 유럽대외관계청은 외교안보정책 고위 대표의 업무를 지원하기 위해 집행위원회·상임이사회 사무처의 대외관계 부서와 각 회원국 외교 업무 간의 협력을 촉진하는 것을 그 기본 기능으로 한다. 이로써 회원국 외교부·EU 집행위원회·EU 상임이사회 간 대외관계 업무의 중복을 줄이고, 일관성을 유지하며, EU의 대표성을 증대하는 데 기여할 것으로 기대된다. 그러나 유럽대외관계청 출범에는 회원국 정부·상임이사회·집행위원회 간의 적지 않은 갈등이 예고되고 있다. 이들 세 부문 간의 인력 배분·업무 분담·정책 입장 조율 등 실질적인 문제들을 해결하는 것이 2010년의 주요 과제가 될 전망이며, 이의 성공 여부에 따라 향후 유럽대외관계청의 실제 역할과 영향력이 가시화될 것으로 보인다.

영국 총선 이후 EU 주요국 간 갈등 심화 가능성

유럽의 정치 지형은 2010년 5월에 실시될 영국 총선의 결과에 따라 그 양상이 변할 것으로 전망된다. 현재 여론조사 결과로는 데이빗 카메론(David Cameron) 당수가 이끄는 보수당의 승리가 예상된다. 1997년 이래 13년을 이어온 노동당 정부 이후 등장할 보수당 정부는 노동당보다 유럽 통합 심화에 소극적이고 EU 차원보다 개별 국가 차원의 정책 추진을 선호할 것으로 보인다. 이미 유럽 통합 지지자들과 EU의 강화를 원하는 국가들은 보수당 정부의 출현이 EU 내부 결속을 저해할 가능성에 우려를 표명하고 있다. 경제 부문에서 노동 관련 규제, 금융 규제에 대한 영국의 자유주의적 입장이 유럽 대륙 국가들의 입장과 충돌할 가능성이 있다.

또한 상대적으로 EU의 공동외교안보정책과 공동안보방위정책을 지지했던 노동당에 비해, 대외정책에 있어서 회원국 정부의 자율성을 강조하고 미국과의

공조를 강조하는 영국의 전통적 외교 노선이 보수당 정부에서 강화될 것으로 보인다. 이 경우 유럽 대외관계의 단일 정책 수립이 용이하지 않을 가능성이 있다. 그러나 보수당 역시 국제 협력에서 영국의 기여를 중시하므로, 타 EU 회원국과 입장을 조화할 수 있을 경우 유럽의 국제 위상 강화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예를 들어, 보수당은 집권 시 아프가니스탄 파병을 계속 추진할 것임을 밝혀 미국 오바마 정부의 아프가니스탄 문제 해결을 위한 유럽의 적극적 참여 증대 요청에 영국이 계속 응할 것임을 분명히 하였다.

FTA와 기본협력 협정을 통한 한·EU 협력 강화

2010년 EU와 한국은 ‘한·EU 자유무역협정’(Free Trade Agreement: FTA)과 개정된 ‘한·EU 기본협력 협정’의 발효로 어느 때보다 긴밀한 관계를 발전시킬 것이다. 2009년 가서명된 두 협정은 경제·정무·사법·사회 분야에서 양측의 협력을 심화시킬 것이며, 특히 한·EU 관계가 전략적 동반자관계로 격상될 것으로 예상된다.

EU는 미국과의 안보 협력만이 아니라 주요 안보 역할을 담당하는 지역 국가들, 즉 러시아·일본·중국·인도 등과 협력 관계를 강화하는 한편, 지역주의와 다자주의를 바탕으로 하는 세계 전략을 추구하고 있다. 이러한 EU의 전략은 주요 지역 국가들과의 전략적 동반자관계를 설정하여 세계적 문제에 다자적으로 접근하는 것으로써 미국의 일방주의가 갖는 한계성을 보완하는 것이다. 또한 이 전략은 미국의 군사력 위주의 경성권력(hard power) 정책을 비군사적인 연성 권력(soft power)으로 보완함으로써 세계 질서의 다극화(multipolization)를 지향하려는 EU의 입장을 표출하는 것이다.

그러나 양측 의회의 비준을 기다리고 있는 두 협정의 발효로 향상될 한·EU 관계는 EU 내부의 변화로 새로운 국면을 맞을 것으로 예상된다. 리스본 조약의 발효에 따른 EU 대외정책의 확대, 외교안보정책 고위대표의 위상 격상, 유럽대외관계청의 출범, 유럽의회의 대외정책 결정 영향력 확대 등은 한국의 대유럽 외교 전반에 변화를 요구할 것으로 보인다. EU의 대외정책 확대로 한·EU 관

계는 기존의 경제·과학·문화·안보 부분의 협력 이외에 글로벌 외교 측면에서 양측의 공동 관심사로서 공적개발원조(ODA)와 평화유지임무(PKO)에서 협력이 더욱 강화될 것으로 보인다.

3. 중동

가. 역내 동향

오바마 행정부의 새로운 대(對)중동 노선에 대한 기대와 우려 교차

오바마 행정부는 이전 미 행정부 일방주의적 대외정책, 특히 대중동 정책의 한계를 인정하고, 중동에 대한 적극적 화법과 태도를 개선하고 있다. 이에 따라 중동 지역 전역에 미국에 대한 우호적 이미지가 증진될 가능성이 높아져, 향후 역내 평화 중재자 역할을 수행함에 있어 미국의 입지 강화로 연결될 수 있을 것이다.

오바마 대통령은 2009년 첫 공식 중동·아랍 순방 시 카이로 대학 연설에서 대이슬람 친화정책 노선을 천명하고, 이슬람과의 대화와 협력을 통한 국제평화 공동노력을 제안하는 등 파격적인 입장 변화를 보였다. 이는 전에 갈등 관계에 있던 국가들과 화해를 시도하는 새로운 중동 노선을 표방한 것이다.

현재까지 미국이 명시적인 적대 관계를 보여 왔던 대이란 관계에서도 일정 부분 변화가 감지되고 있다. 2009년 이란의 신년 기념일에 오바마 대통령은 이란 이슬람 혁명 30년 만에 미국 대통령으로서 처음으로 우호적인 메시지를 전달한 바 있다. 이전 부시 행정부가 이란을 ‘악의 축’(axis of evil)이라 부르며 테러의 진원지로 인식한 데 비하면 오바마 대통령의 메시지는 파격적이다. 그러나 이란의 핵개발 문제가 해결되지 않는한 미·이란 관계 개선 여부는 매우 유동적이다.

반면 미국의 대중동 정책에서 최우선 협력 파트너였던 이스라엘과의 고전적

인 ‘인지동맹’(cognitive alliance) 관계에서는 냉기류가 감지된다. 오바마 대통령은 팔레스타인 국가 창설을 해방운동(liberation movement)으로 규정하여 적극 지지하고, 이스라엘의 정착촌 철수를 요구하는 등 대이스라엘 압박을 지속 추구하고 있다. 특히 이스라엘 핵문제를 공개적으로 거론하며 국제 핵비확산 체제에 동참할 것을 강조하고 있다. 이에 따라 2009년 10월 이스라엘에서 오바마 대통령에 대한 비공식 인기도가 4% 내외라는 설이 있을 정도로 이스라엘의 대미 인식은 부정적이다.

이란 핵개발에 대한 주변국의 우려 고조

이란의 핵개발이 지속되고 국제사회의 압박이 가중되면서 주변 아랍국과 이스라엘의 우려와 긴장이 고조되고 있다. 이러한 기조는 2010년에도 지속될 것으로 예상되며, 국제사회는 이에 대응하기 위한 새로운 전략적 연대를 모색할 것으로 보인다.

이란의 부상과 핵개발은 역내 세력 구도의 재편을 의미하며, 이는 시아파 확대론과 연계되어 이란이 명실상부한 중동 지역 내 패권국가로 등장할 것이라는 우려를 초래하고 있다. 이라크 주둔 미군 철수가 가속화되면서 이라크 치안 상황이 악화되고 있으며, 아프가니스탄 전황 역시 호전되지 않음에 따라, 역내 불안정성이 증가하여 이란의 영향력이 증대되고 있다.

따라서 이란과 시아파 간 연대세력으로 구성되는 반미·반순니 세력의 합종연횡이 가시화될 수 있다. 이 경우 이란의 부상에 대응하여 순니파 정부 세력들이 연대할 가능성도 배제할 수 없으므로, 중동 정치 질서의 양대 진영 간의 갈등이 고조될 수 있을 것으로 보인다.

이란의 핵무장은 고전적 경쟁 관계인 사우디아라비아를 압박하고 있으며, 이란의 핵개발 지속을 용인할 수 없다는 분위기가 아랍권 전체로 확산되고 있어 대이란 반핵연대 가능성을 높이고 있다. 나아가 이스라엘·걸프아랍권 간의 전략적 연대 가능성도 조심스럽게 예측될 만큼, 이란 핵개발은 역내 정세구도 변화와도 연계되어 있다고 할 수 있다.

나. 주요국 정세

이라크: 총선과 미군 철군에 따른 정세 불안 요인 가중

미군 철수의 근거가 되는 미·이라크 안보협정에 따라 이미 주요 거점 도시에 서 철군이 예정대로 진행되었다. 미국은 향후 2010년 8월까지 8만 명, 2011년 말까지 잔여 4만 명 등 현재 주둔하는 12만 명의 병력 전원을 철수시킬 계획이다.

그러나 철군이 시작되자 치안이 불안해지고 있다. 2009년 8월 19일 외교부 및 재무부 청사 테러(102명 사망, 500명 부상), 10월 25일 바그다드 주정부 청사 폭탄 공격으로 150여 명이 사망하는 등 전반적 상황이 악화되고 있는 분위기이다.

이라크 군의 작전수행 능력이 과거에 비해 상당히 개선된 것은 사실이나 아직 과거 미군이 수행해 온 임무를 완벽하게 대체했다고 할 수는 없는 상황이다. 그래서 여전히 치안 능력이 부족한데도 말리키(Nuri al-Maliki) 총리 및 이라크 정부 담당자들의 과도한 의욕으로 치안이 불안해진다는 평가가 확산되고 있다.

이라크는 2010년 1월 총선거를 앞두고 있으며, 이 선거는 향후 이라크 정세를 좌우할 중요한 사안이라 할 수 있다. 그러나 총선은 준비 과정에서부터 난항을 겪고 있다. 이라크 선거법 초안이 의회를 통과했으나 순니파인 타리크 알 하셰미(Tariq al-Hashemi) 부통령에 의해 거부되었다. 이는 종파별 이해관계가 첨예하게 엇갈리며 의석 수 배분에 대한 최종 합의에 실패했기 때문이다. 이렇게 총선 실시를 둘러싼 갈등과 분쟁이 격화됨에 따라 만성적인 종파갈등 구조가 지속될 것으로 예상된다.

내부 정세를 살펴보면, 현재 말리키 총리가 이끄는 ‘법치국가연합’(State of Law Coalition)과 하킴(Abdul Aziz al-Hakim)의 시아파 정당들이 연합한 ‘이라크 국민동맹’(Iraq National Alliance) 간의 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. ‘법치국가연합’은 말리키 총리의 다와당(Dawa Party)을 중심으로 41개 정당 및 정치단체로 구성되어 있으며, 종파와 계파를 초월하여 세속적 성향의

인사들을 망라하는 최대 정치조직으로 부상하고 있다. 이에 맞선 ‘이라크 국민동맹’은 시아파 내 최대 조직인 ‘이라크 이슬람 최고평의회’(Islamic Supreme Council of Iraq)를 비롯하여 시아파 중심의 정치집단으로서, 향후 이란의 영향력 하에 놓일 가능성을 배제할 수 없다. 현재로서는 ‘법치국가연합’의 우세가 점쳐지고 있으나 ‘이라크 국민동맹’의 정치적 영향력이 확대될 경우 이라크 내 이란 영향력 침투를 둘러싼 논란이 벌어질 가능성도 있다.

이란: 핵개발과 국제사회의 대응 전망

2009년 6월 20일에 이란 대선에서 우여곡절 끝에 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 대통령이 무사비(Seyyed Hossein Musavi) 후보를 누르고 재선에 성공함으로써 집권 2기에 진입하였다. 이 선거에서 부정 시비로 인해 ‘녹색 혁명’ 등의 정치변동 가능성도 제기되었으나 이란의 ‘이슬람 법학자 통치’(Velayat-i-faqih) 체제를 붕괴시키는 동력을 확보하는 데는 실패하였다.

강경파 대통령의 재선 및 이로 인한 정치적 후폭풍으로 인해 대서방 강경 기조가 어느 정도 유지될 것으로 보인다. 그러나 2기 정부가 강경 일변도 정책을 지속하기보다는 궁극적으로 대외 협조노선을 채택할 것이라는 전망도 있다. 무엇보다 아프간 사태에 집중해야 하는 미국의 우호적 메시지를 계속 거부하기엔 부담이 크다는 점에서 전향적인 대외정책이 제시될 가능성도 있다.

한편 이란 내부에 변화를 바라는 세속주의 개혁 세력이 분명히 존재하므로, 국제사회 일각에서는 선부른 군사공격과 강경한 경제 제재가 초래할 부작용에 대해 우려하고 있다. 따라서 자칫 국제사회의 대이란 강경봉쇄 정책이 가시화될 경우, 이란의 개혁 세력 입지가 약화될 가능성이 높아 국제 사회는 이란 내정을 예의주시해야 하는 상황이다.

이스라엘·팔레스타인: ‘양국 공존론’ 및 정착촌 확대 관련 논란 심화
기존의 ‘양국 공존론’(two states solution)에 대한 이스라엘 네타냐후

(Benjamin Netanyahu) 행정부의 미온적 반응에 대하여 미국과 국제사회의 압박이 강화되고 있다. 오바마 행정부는 정착촌 동결 문제에 관하여 이스라엘 정부를 강하게 압박해 왔다. 그러나 네타냐후 행정부가 인구 증가 등 자연증가 요인을 정부가 나서서 해결할 수 없다는 소극적 입장을 견지함에 따라 갈등이 증대되어 온 것이다.

현재 이스라엘 정부는 미국 등 국제사회로부터 보다 진전된 평화협상 노선을 택하라는 압력을 받고 있다. 반면에 내부적으로는 강력한 보수·우익 여론이 정착촌 동결 불가 등 강경 노선을 요구하고 있다. 결국 양자의 압박 사이에서 이스라엘 정부는 일정 기간 평화협상의 속도를 조절하며 상황을 관망할 것으로 판단된다. 현 이스라엘 정부는 보수·우익의 지지에 기반한 연정이므로, 정착촌 정책 여하에 따라 연정이 붕괴될 가능성도 있기 때문에 조심스러울 수밖에 없는 입장이다.

이에 따라 네타냐후 행정부는 팔레스타인을 정치적으로 독립시키는 기존의 ‘양국 공존론’을 수용하기 어려워 보인다. 이는 보수파 유대인들이 고수하는 ‘이스라엘 영토’의 양보를 의미하므로 현 정치 구도에서는 수용 불가능한 사안이다. 대신 최근 ‘경제 평화론’이라는 새로운 모델을 제시하고 있으며, 이러한 접근 방식은 2010년에도 지속될 것으로 보인다.

‘경제 평화론’은 정치적 해법 대신에 아랍 팔레스타인인들의 경제 인프라를 확충하고 경제개발 지원을 보장함으로써 삶의 질을 높여 평화 구축을 실현한다는 기능주의적인 접근법이다. 그러나 이에 대하여 팔레스타인은 공식적으로 반대하고 있으며, 정착촌 동결과 철수를 통해 팔레스타인의 완전 독립을 추구하겠다는 확고한 입장을 취하고 있기 때문에 타협의 접점을 찾기가 어려운 실정이다.

오바마 대통령의 등장은 이·팔 평화협상에서(특히 팔레스타인 입장에서는) 중요한 전기로 볼 수 있다. 그런데 오바마 행정부의 중재마저 지지부진할 경우, 향후 미국의 중재에 의한 이·팔 분쟁의 평화적 해결은 당분간 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

4. 서남아·대양주

가. 역내 동향

서남아: 정세 불안 요인 상존

서남아 지역은 아프간 내 탈레반 세력 확장, 파키스탄 내 극단 이슬람주의 세력에 의한 테러공격 등 지역정세 불안 요인이 상존하고 있다. 반면에 타밀반군의 진압에 따른 스리랑카 내전 종식 및 국내피난민 정착을 위한 스리랑카 정부와 국제사회의 지원활동 개시, 방글라데시의 안정 회복 등 일부 긍정적인 변화도 있다.

역내 정세 불안정 요소인 인도·파키스탄 관계는 2008년 11월 뭄바이 테러사태 이후 양국간 다방면에 걸친 대화 시도에도 불구하고 냉각 관계가 계속되고 있으며, 카슈미르 지역을 둘러싼 긴장도 지속될 전망이다.

한편, 남아시아 지역 국가들의 협력을 위해 1985년 12월 설립된 남아시아지역협력연합(South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC)은 2008년 콜롬보에서 개최된 제15차 정상회의 시 3.2억 불 규모의 ‘SAARC 개발기금(SAARC Development Fund: SDF) 헌장’을 채택하기로 하는 등 선연적 단계에서 협력의 이행 단계로 나아가고 있는 것으로 평가된다. 또한 호주 및 미얀마의 가입으로 옵서버국이 9개국으로 증가하는 등 향후 SAARC에 대한 주변국의 관심도 더욱 증대될 것으로 예상된다. 2009년 몰디브에서 개최 예정이었던 제16차 SAARC 정상회의는 몰디브 국내 사정으로 연기되어 2010년 4월경 부탄에서 개최될 예정이다.

대양주: 경제 회복 가시화

호주와 뉴질랜드는 세계 금융위기로 인해 일시적으로 마이너스 성장까지 기록하였으나, 당초 예상보다 견실한 경제정책과 공공투자 확대로 2010년에는 경제위기를 점차 극복해 나갈 것으로 예상된다.

호주와 뉴질랜드는 아세안과의 FTA 타결(2009.2), 한국과의 FTA 교섭 개시(2009.3), 일본과의 FTA 협상 가능성 모색 등 아시아 각국과의 관계 강화를 계속 추구해 나갈 것으로 보인다.

호주·뉴질랜드를 제외한 남태평양 도서국들은 지리적 특성상 관광·어족자원이 풍부하고 해저 광물·에너지자원 부존 가능성이 크나 협소한 내수 시장, 낙후한 경제 인프라, 자본 및 기술부족 등으로 만성적인 저발전 상태에 처해 있다. 2009년 세계 경제 침체의 영향으로 경제적으로 어려움이 특히 가중되었으나, 2010년 세계 경기 회복 정도에 따라 이 국가들의 경제도 동반 회복할 것으로 기대된다.

나. 주요국 정세

인도: 국제적 위상 강화

2009년 4~5월 실시된 제15대 총선 결과 국민회의당 연합의 승리로 만모한 싱(Manmohan Singh) 총리가 재취임하였다. 국민회의당은 총선 승리를 기점으로 경제·사회 개혁을 보다 과감하게 추진하고, 모든 사회 계층의 포용적 성장을 추구할 것으로 예상된다.

외교적으로는 과거 비동맹 중심의 외교노선에서 탈피하여 파키스탄과의 관계 개선을 통한 역내 정세 안정 및 미·중·일·러 등 강대국과 관계 강화를 모색할 것으로 전망된다. 한편, UN 안보리 상임이사국 진출 등 UN 개혁을 추진하고, 국제통화기금(IMF)·세계은행(World Bank) 등 주요 국제 금융질서의 재편 및 G-20 참여 등을 통해 인도의 국제적 위상을 높이며, 주요 국제 이슈에 대한 영향력을 확대하고자 노력할 것으로 보인다.

경제적으로는 연평균 8~10% 이상의 고도성장에 국가 최우선 목표를 두고, 이를 달성하기 위하여 안정적인 안보 환경을 조성하고자 할 것이다. 동시에 외국인 직접투자 유치, 경제개방 확대 및 주요국과의 FTA 체결, 우리나라를 포함한 에너지 자원의 안정적 공급 확보에 주력할 것으로 예상된다.

아프가니스탄: 미군 증파에 따른 상황 진정

2009년 8월 실시된 대통령 선거를 통해 카르자이(Hamid Karzai) 대통령의 재선이 확정되었다. 대선 실시 이후 부정선거 논란이 있었지만, 재선된 카르자이 대통령은 11월 19일 취임식에서 향후 포용 정책과 부패 척결을 통해 아프간 국민들의 신임을 얻도록 노력할 것을 다짐하였다.

한편, 대선 전후로 탈레반 등 극단주의 세력의 테러 활동 지역이 동남부에서 카불 및 북부 지역까지 확대되고 테러 공격 횟수도 증가하였다. 아프간 신정부는 국제사회의 지원 하에 단기적으로 2010년까지 아프간 군·경 증강(군 134,000명, 경찰 96,800명) 및 중장기적으로 총 40만 명의 치안병력(군 24만, 경찰 16만 명)을 증강하여 대탈레반 작전과 치안 활동의 주도권 확보 노력을 전개해 나갈 것으로 예상된다.

경제적으로도 국제사회의 원조에 힘입어 아프간은 최근 6년간 연평균 약 14%의 경제성장 추세를 유지하고 있다. 2009년도에는 GDP의 30%를 차지하는 농업 분야의 작황 악화로 경제성장률이 2.6%로 하락하였으나, 2010년에는 다시 작황 개선을 통해 예전 수준을 회복할 것으로 전망된다.

파키스탄: 대내 정치·경제적 상황 호전

파키스탄은 2008년 2월 18일 총선을 실시하고, 같은해 9월 6일 헌법상의 절차에 따라 자르다리(Asif Zardari) 파키스탄인민당(Pakistan Peoples Party: PPP) 의장을 대통령으로 선출하는 등 민주화에 진전을 보였다. 그러나 신정부 출범 이후 연정 내 제2당인 파키스탄무슬림리그(Pakistan Muslim League-N: PML-N)의 연립정부 탈퇴, 경제위기 및 IMF 구제금융(76억 불) 신청 등 정국 불안정 요인이 지속되고 있다.

한편, 파키스탄 정부는 국제사회의 대테러 노력에 상응하여 2009년 4월 이후 스왓 지역에서 탈레반 등 극단주의 세력에 대한 진압 작전을 개시하였고, 이러한 치안 상황 개선 노력이 일정한 성과를 거두면서 국민적 지지를 확보하고

있다.

2010년에도 파키스탄은 국제사회와의 대테러전 협력 기조를 유지해 갈 것으로 전망된다. 그러나 협력 수위는 미국 정부의 대테러전 정책 방향 및 인·과 관계 추이 등에 따라 영향을 받을 것으로 예상된다.

파키스탄 경제는 2008년 11월 IMF 구제금융 지원 결정, 국제원자재 가격 하락, 중앙은행의 통화 긴축, 정부의 재정지출 통제와 적자 축소 노력 등 경제 안정화 프로그램의 이행으로 2009년도에 다소 안정되면서 2.5~3.5%의 경제 성장을 이루었다. 2010년에는 대테러전에 따른 치안 불안 요인 지속 등의 영향에도 불구하고 물가하락 등 긍정적 요인에 따라 2009년보다 약간 높은 3~3.5% 수준의 성장률을 보일 것으로 전망된다.

호주: 경제회복과 노동당 집권 공고화

2010년은 하원 임기 3년의 마지막 해로, 노동당 정부의 조기총선 실시 여부가 국민적 관심사로 부상하고 있다. 이러한 가운데 언론은 현재의 지지도에 비추어 당장 총선이 실시될 경우 상하 양원 모두에서 노동당이 압도적으로 승리할 가능성이 크다고 전망하고 있다.

그러나 기후변화 대응과 경제정책의 적절성(경기부양책 지속 여부, 정부예산 적자 및 국가채무 누적)에 대해 여야의 대립이 계속되고 있다. 이러한 가운데 탄소가스 감축 법안에 대한 야당의 반대가 선거의 불확실성으로 작용할 가능성도 상존한다. 특히, 탄소가스 감축의 대안으로서 원자력 발전소 건설 필요성과 주정부가 운영하고 있는 병원의 연방 정부로의 이관 문제도 핵심 쟁점으로 부상할 것으로 예상된다.

호주 경제가 차츰 회복 기미를 보이면서 정부 재정정책의 조정 필요성에 대한 논의가 활발히 전개되고 있다. 그러나 호주 경제가 당분간 낮은 성장을 기록할 것으로 예측됨에 따라 출구전략의 방법·시기·폭 등에 대해서는 여야 간의 이견이 당분간 계속될 것으로 전망된다.

다. 주요 이슈

국제사회의 대(對)아프간 지원 증대

미국은 2009년 3월 대아프간·파키스탄 전략검토를 발표하면서 파키스탄과 아프간을 하나의 전장(theater)으로 보고, 대테러전 지원 및 동 지역의 안정화를 위해 파키스탄에 대한 지원 확대(군사장비·훈련, 향후 5년간 매년 15억 불 지원을 골자로 한 케리-루거(Kerry-lugar) 법안 통과, 미·아프간·파키스탄 3자 협의의 정례화 등)를 추진하고 있다. 또한 탈레반 세력을 근절시키기 위해 향후 1년간의 군사 및 민사 활동이 매우 중요하다는 인식 하에 2009년 12월 새로운 전략을 발표하였다. 이 전략은 약 30,000명의 미군 증파 및 NATO 동맹국에 대한 추가 파병 요청, 아프간 민생 지원, 아프간 군·경 증강 및 책임이양을 목표로 한다. 이를 통해 미국 및 국제치안유지군(International Security Assistance Force: ISAF)은 향후 1~2년 내 아프간 치안 상황이 가시적으로 진전될 것으로 보고 있다.

2009년 12월 아프간 신정부 출범을 계기로 아프간의 재건과 경제개발, 치안 상황 개선을 위한 국제사회의 관심이 높아지고 지원 및 개입이 더욱 활발해질 것으로 전망된다. 2010년 1월 28일 런던에서 카르자이 대통령, 반기문 유엔 사무총장, 각국 외교장관 등이 참석하는 고위급 국제회의가 개최될 예정이다. 이 회의에서 아프간 장래에 관한 국제사회의 전략과 함께 2010년 이후 아프간 치안 군·경의 역할과 외국군 철수 일정 등에 관한 폭넓은 논의가 있을 것으로 예상된다. 또한 2010년 3~4월 경에는 카불에서 국제회의가 개최되어 런던 고위급 회의에서 논의된 사항에 대한 이행 방안을 보다 구체적으로 논의할 것으로 전망된다. 따라서 2010년은 국제사회의 아프간 안정화 노력이 성과를 거둬는 분수령이 될 것이다.

한국도 아프간의 안정화와 재건을 위한 국제사회의 노력에 보다 적극적으로 동참하기 위해 현재 아프간에서 의료·직업훈련팀을 운영 중이다. 이와 별도로 2009년 10월 30일 아프간 내의 1개 주에서 주정부의 행정역량 강화 및 경제

재건, 인프라 구축, 인도적 지원 등 제반 지방재건사업을 포괄적으로 지원하기 위한 한국 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team: PRT)을 설치하기로 발표하였다. 따라서 2010년에는 아프간에 대한 재건 지원 활동에 적극 기여할 예정이다.

한국·태평양국가 경제협력 가속

한국은 2009년 3월 이명박 대통령의 호주·뉴질랜드 방문을 계기로 호주·뉴질랜드와 각각 FTA 협상 개시를 선언하고, 이후 3차례의 협상을 개최하는 등 FTA 체결 노력을 지속하고 있다.

호주와 뉴질랜드도 우리와 상호보완적 경제구조를 바탕으로 양자 FTA 체결을 위한 협상에 적극적인 태도로 임하는 등 우리와의 경제분야 교류협력에 지대한 관심을 보이고 있어, 2010년에도 FTA 체결을 위한 양국간 교섭이 지속될 것이다.

5. 중앙아시아

가. 역내 동향

권위주의적 장기집권 체제의 지속

중앙아시아 5개국은 소연방 붕괴 후 민주주의 및 시장경제를 지향하는 체제 전환을 추진했으나 21세기 들어 이들 국가의 권위주의가 더욱 공고화되는 경향을 보이고 있으며, 이는 당분간 지속될 전망이다. 타지키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄에서는 내란, 시민혁명, 돌연사 등에 의해 대통령이 교체된 반면에 카자흐스탄, 우즈베키스탄에서는 정권교체 또는 대통령 교체가 부재한 상황에서 장기집권이 계속되고 있다.

중앙아시아 국가들의 장기집권 경향은 권위주의를 강화시키는 쪽으로 정치체

제를 발전시켰으며, 이는 각국의 국내외적 거버넌스에 지대한 영향을 미치고 있다. 장기집권 정치는 폐쇄경제의 유지, 급진적인 이슬람 정치세력의 등장, 정부 및 사회 내 군사주의(militarism) 증대, 파벌주의 및 부정부패 심화 등의 요인으로 작용하고 있다.

물론 이러한 특징들은 장기집권 기간 및 대통령 교체 유무, 그리고 사회·문화적 여건에 따라서 국가마다 조금씩 다르다. 즉 5개국 중 카자흐스탄과 키르기스스탄은 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄보다 덜 폐쇄적인 정치 체제를 갖고 있으며, 경제적으로도 더 개방적인 정책을 추진해 오고 있다.

국가별 상이한 경제위기 극복 현상 시현

세계 경제위기가 중앙아시아 국가들의 경제에 미친 영향은 국가별로 차이가 있으며, 그 결과 국가별 경제위기 극복 현상도 상이하게 나타나고 있다. 그러나 2010년 들어 경제 여건이 전반적으로 개선될 것으로 전망된다.

중앙아시아 국가들 중 가장 개방적인 경제정책을 추진했던 카자흐스탄은 역내 국가들 중 세계 경제위기의 영향을 가장 많이 받았으며, 그 결과 2009년 실질 GDP가 1.8% 감소했다. 그러나 원유 가격의 점진적 상승과 세계적 경제 여건의 개선에 따라 2010년에는 약간의 경제성장을 이룰 것으로 전망된다.

한편 중앙아시아 국가들 중 가장 폐쇄적인 경제 정책을 펴던 우즈베키스탄은 세계 경제위기의 영향을 가장 덜 받았다. 그 결과 2009년에는 7~8%의 GDP 성장률을 보였으며, 2010년에는 8% 이상을 달성할 것으로 전망되고 있다.

2009년 2%의 GDP 성장률을 보인 키르기스스탄은 2010년에는 3.5% 정도의 성장률을 달성할 것으로 보인다. 또한 가스 수출 감소로 2009년 -6%의 GDP 성장률을 보인 투르크메니스탄은 가스 가격 상승, 중국 등의 투자 확대로 2010년에는 GDP가 11%로 크게 성장할 것으로 전망된다. 타지키스탄의 경우도 2008년 8%의 GDP 성장률이 2009년에는 급락해 1%의 성장률을 보였으며, 2010년에는 3%로 증가할 것으로 전망된다.

중앙아시아 국가들의 경제성장률 및 경제위기 극복도가 상이한 것은 전반적으로 에너지 수출국 및 경제 개방의 정도가 높은 국가들이 그렇지 않은 국가들보다 세계 경제 동향에 더 많은 영향을 받고 있기 때문이다.

지역통합 부진 속 러시아 주도 다자협력체에 적극 참여

중앙아시아 국가들은 독립 후 다자 지역협력체를 창설하는 등 자체적인 정치·경제 통합을 위한 노력을 기울여 왔으나 크게 성공을 거두지 못하였다. 한편, 러시아 주도의 다자 지역협력체에는 개별적으로 참여해 오고 있으며, 이러한 추세는 2010년에도 지속될 전망이다.

중앙아시아 국가들간 다자 지역협력체가 성공을 거두지 못한 것은 우즈베키스탄과 카자흐스탄 간 주도권 경쟁, 투르크메니스탄의 중립주의, 수자원 등 현안을 둘러싼 갈등 등에 기인한다.

중앙아시아 국가들의 다자 지역협력에 중요한 역할을 하는 국가는 러시아이다. 러시아는 중앙아시아의 전략적 중요성을 감안해 양자·다자 차원의 협력을 주도해 오고 있으며, 그 결과 대부분의 중앙아시아 국가들이 참가한 가운데 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organisation: CSTO), 유라시아경제공동체(Eurasian Economic Community: EURASEC), 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)가 창설되어 활동해 오고 있다.

중앙아시아 국가들 중 다자 지역협력에 가장 적극적인 나라는 카자흐스탄이다. 카자흐스탄의 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 대통령은 1992년 ‘아시아 교류 및 신뢰구축조치 회의’(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia: CICA) 창설을 제안하였고, CICA는 현재 정상 회담 수준의 다자 지역협력체로 발전하였다. 또한 중앙아시아 차원은 물론 유라시아 차원의 거의 모든 다자 지역협력체에 참여해 오고 있다. 2010년 1월을 기해 러시아·벨라루스·카자흐스탄이 관세동맹을 출범시킬 예정이며, 키르기즈스탄도 가입을 추진하고 있다.

반면에 중립주의를 지향하고 있는 투르크메니스탄은 다자 지역협력체에 소극

적으로 참여함으로써 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS) 회원국 지위도 부회원국으로 강등되었다. 우즈베키스탄도 러시아와의 관계에 따라서 역내 다자 지역협력체에 유동적으로 참여해 오고 있다.

카자흐스탄의 OSCE 의장국 수임 불구, 정치개혁 가능성 미미

독립 직후인 1992년 1월 30일 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE, 당시는 CSCE)에 가입한 카자흐스탄은 소연방 구성국으로는 처음으로 2010년에 OSCE 의장국 지위를 수임할 예정이다.

2010년 카자흐스탄의 OSCE 의장국 수행은 정치개혁을 촉진시키는 요인으로 작용할 수 있으나, 카자흐스탄 정치체제가 갖는 내재적 한계(권위주의적 장기집권 체제) 때문에 제한적일 것으로 전망된다. 일부에서는 여당인 누르오타ن(Nur Otan)당이 전 의석을 차지하고 있는 현 의회를 해산하고 조기 총선을 실시할 가능성이 있다고 전망하고 있다.

OSCE 의장국 수임과 관련, 미국·EU 등 서방 국가들은 카자흐스탄의 민주화 정도가 낮은 것을 이유로 반대한 반면에 러시아는 이를 적극 지원하였다. 카자흐스탄은 OSCE 의장국 수임을 위하여 그 동안 선거·정당·언론 등의 개혁을 위한 입법조치를 마쳤으나 이러한 조치들은 매우 제한적으로 이행되었다. 실제로 초대 대통령인 나자르바예프가 건강이 유지되고 본인의 의지가 있을 경우 종신집권이 가능할 수 있도록 2007년 헌법을 개정하였으며, 정당법 개정 후 실시된 의회 선거에서 여당이 전 의석을 차지하였다.

역내 에너지원을 둘러싼 주요국 간 경쟁 심화

중아시아에는 석유·천연가스·석탄 등 에너지 자원을 포함한 막대한 천연자원이 매장되어 있어 자원 확보를 위한 주요국간 경쟁이 최근 심화되어 왔으며, 이는 2010년에도 지속될 전망이다.

중앙아시아는 전 세계 석유 매장량의 약 3%, 천연가스 매장량의 약 4%를 점유하고 있다. 1990년대 중앙아시아는 저유가와 높은 개발 비용 등으로 국제 사회로부터 관심을 받지 못하는 지역이었다. 그러나 2000년 이후 시작된 고유가와 함께 이 지역에서 대형 유전과 가스전이 발견되면서 에너지 공급지로 각광받게 되었고, 이에 강대국들 간에 에너지원 확보를 위한 치열한 경쟁이 계속되고 있다.

러시아는 2006년 BTC(바쿠-트빌리시-세이한)·BTE(바쿠-트빌리시-에르주름) 송유관이 정상 가동될 때까지 중앙아시아의 석유·가스 수출을 완전히 통제하였다. 러시아는 카자흐스탄·투르크메니스탄과 BTC·BTE 송유관의 운영에 맞서 CPC(Caspian Pipeline Consortium) II를 건설하기로 합의하였고, 최근에는 EU의 나부코(Nabucco, 중앙아시아-유럽 연결) 가스관 프로젝트에 맞서 사우스스트림(South Stream, 러시아-남중부 유럽 연결) 가스관을 추진하고 있다. 반면 EU도 나부코 프로젝트를 성공적으로 추진하기 위한 대중중앙아시아(특히 카자흐스탄과 투르크메니스탄) 에너지 외교를 적극 추진해 오고 있다.

한편 중국도 에너지 안보를 강화하기 위한 대중중앙아시아 외교를 강화하고 있다. 중국은 카자흐스탄과 투르크메니스탄을 연결하는 송유관·가스관 프로젝트를 추진해 일부 구간의 건설이 거의 마무리되었다. 또한 2009년 4월 시작된 러시아와 투르크메니스탄 연결 가스관 폭발 및 재연결, 그리고 수출 가격을 둘러싼 양국간 갈등은 투르크메니스탄의 가스 수출선의 다변화 정책을 촉진시키고 있다.

따라서 중앙아시아 에너지를 둘러싼 러시아·중국·EU 등 주요국들의 ‘파이프라인(pipeline) 정치’가 계속될 것이며, 이 과정에서 에너지 생산국인 카자흐스탄·투르크메니스탄의 입지가 강화될 전망이다.

나. 주요 이슈

수자원을 둘러싼 역내 국가간 갈등 지속

중앙아시아 국가들은 독립 후 역내 수자원 문제를 둘러싼 갈등을 지속해 왔으며, 이러한 갈등 관계는 키르기스스탄과 타지키스탄이 전력 부족을 해소하기 위해 수력발전소 건설을 추진하면서 2010년에도 지속될 것으로 전망된다.

2009년 4월 중앙아시아 5개국들은 카자흐스탄의 옛 수도인 알마티에서 정상 회담을 갖고, 역내 에너지 및 물 문제에 대해 논의하면서 아랄해의 생태학적 피해를 원상복구시키기 위한 공동 노력을 촉구하였다. 그러나 이 정상회담에서 수자원 문제와 전력 공급 등을 둘러싼 역내 국가간 갈등이 다시 표면화되었다.

중앙아시아의 수자원 문제는 상류 수원 국가인 키르기스스탄과 타지키스탄이 전력 부족을 이유로 러시아의 도움을 통해 수력발전소를 건설하여, 하류 국가인 우즈베키스탄·투르크메니스탄·카자흐스탄이 반발하는 형태로 진행되고 있다. 소련 시대에는 수자원과 통합 전력망을 중앙정부 차원에서 공동 관리해 별 문제가 없었다. 그러나 독립 후 전력 등 에너지 부족국가인 키르기스스탄과 타지키스탄은 하류 국가들의 에너지원 지원 감축에 대응해 수력발전소를 건설하게 되었다. 이로 인해 물 부족과 생태환경 파괴를 우려하는 하류 국가과의 갈등이 심화되어 왔다. 특히 최근 들어 러시아가 중앙아시아 국가들의 물과 군 주둔 문제를 둘러싼 분쟁에 개입하면서 상황이 더욱 복잡해지고 있다.

최근 키르기스스탄 정부는 미국의 마나스(Manas) 공군기지 사용을 연장하는 대신 러시아에 남부 지역의 군사기지 사용을 허용하였다. 러시아는 이곳을 CSTO 차원의 신속대응군 주둔기지로 이용할 예정이다. 한편, 우즈베키스탄은 키르기스스탄의 이러한 조치에 반발하면서 CSTO의 신속대응군 참여를 보류하고 있다.

향후 중앙아시아 국가들의 물 문제를 둘러싼 갈등이 지속될 것이나, 분쟁상황의 지속은 상호 국익에 바람직하지 않다는 인식 하에 관련국들이 ‘윈-윈(win-win) 하는 방안’을 계속 협의해 나갈 것으로 전망된다. 또한 이 과정에서

러시아의 입지가 더욱 강화될 것으로 예상된다.

탈레반 세력 침투에 대한 공동 대처

최근 들어 아프가니스탄에서 탈레반 세력 확산 추세가 두드러지자 중앙아시아 국가들은 탈레반 및 이슬람 원리주의 세력의 역내 침투·확산을 막기 위해 공동으로 대처해 왔으며, 이러한 노력은 2010년에도 계속될 전망이다.

투르크메니스탄을 제외한 중앙아시아 4개국과 러시아는 무기·마약·불법이민 등의 유입을 막고 불법 활동을 하는 범죄 집단이나 조직을 색출하기 위한 “Milestones of Fatherland-2009” 작전을 아프가니스탄 국경에서 공동으로 진행하였다. 또한 미국과 NATO의 아프가니스탄 전쟁을 지원하기 위해 군수물자 육상 통과료를 제공하였다.

아프가니스탄과 이란으로부터 이슬람 원리주의 세력이 침투하는 것을 우려하고 있는 중앙아시아 국가들은 향후에도 러시아·중국·SCO·CSTO 등과 양자 및 다자 차원에서 긴밀히 협력하고 공동 대처해 나갈 것으로 전망된다.

6. 중남미

가. 역내 동향

중남미 지역에서는 2010년 코스타리카(2월)를 시작으로 콜롬비아(5월), 브라질(10월), 베네수엘라(12월) 등 4개국에서 총선 및 대선이 실시될 예정이다. 또한 향후 2012년까지 페루·아르헨티나·멕시코를 포함하여 총 7개국에서 대통령 선거가 치러지는 등 본격적인 대선 정국을 앞두고 있어 정치 지형에 변화가 있을 것으로 예상된다.

그 동안 중남미에서는 좌파 또는 우파라는 특정 정치이념에 바탕을 둔 정권이 많았으나, 향후 실용주의적 중도주의가 영향력을 확대할 것으로 보인다. 즉,

이념적 성향보다는 경제발전 정책이 집권의 주요 변수가 되어 좌우파 간 대립 구도가 약화되고 경제 발전과 복지 확대를 동시에 추구하는 중도 노선으로의 수렴 현상이 나타날 것으로 전망된다. 특히 브라질, 칠레 등 실용주의적 중도주의를 추구하는 국가들이 안정적인 정치·경제 성장을 바탕으로 국제사회 내 영향력을 확대하는 등 두각을 나타내고 있어 향후 중남미 대선 정국에서 중도주의의 약진이 가속화될 것이다.

다만, 베네수엘라·볼리비아·에콰도르 등 일부 급진 좌파 정부의 경우, 여전히 좌파적 이념에 기초하여 자원 국유화 등 자원민족주의를 전면에 내세우고 있다. 또한 일부 중미 국가의 경우, 대통령 연임제한 철폐를 시도하는 과정에서 역내 불안이 야기되는 등 민주주의의 안정적 발전에 대한 우려 요소가 남아 있어 향후 대선 정국에서 정세 불안 가능성이 상존할 것으로 보인다.

브라질의 부상과 실용주의 정책 노선 확대

중남미에서 좌우파 간 정책을 포괄하는 실용주의 정책노선의 약진은 사회민주주의를 표방하면서도 시장경제와 개발·성장 모델을 바탕으로 비약적인 발전을 이룩한 브라질의 성공이 크게 작용한 것으로 평가된다. 브라질은 세계 경제 위기의 영향을 가장 뒤늦게 받은 국가이자, 가장 빠른 회복세를 보이고 있는 국가 중 하나로 꼽힌다. 이미 2009년 하반기에 경제가 회복세로 돌아서 2010년 3.5% 이상의 성장을 기록할 것으로 전망된다. 이러한 안정적인 정치·경제적 기반을 바탕으로 역내 및 국제무대에서 영향력도 크게 확대되고 있다.

반면, ‘21세기 사회주의’를 주창하는 중남미의 대표적인 반미·급진좌파 국가인 베네수엘라는 여전히 불황에서 빠져나오지 못하고 있다. 국제통화기금(IMF)에 따르면, 베네수엘라는 2009년에 이어 2010년에도 마이너스 성장을 기록할 것으로 예상되며, 인플레이션율이 32%까지 치솟는 등 경기 회복세도 더딜 전망이다. 또한 계속되는 정부의 기업 국유화 조치로 산업생산력이 저하되면서 대규모 반정부 시위가 잇따르는 등 사회불안 요인도 존재한다.

이에 따라, 향후 실시될 여타 국가의 대통령 선거에서 좌파 진영 후보들은 당

선 가능성 확대를 위해 ‘이념’보다는 ‘실리’를 선택하는 행보를 취할 것이다. 집권 시 좌파와 우파의 근본적인 정치 성향에 집중하기보다 시장경제와 대외개방을 통한 경제발전과 사회복지 기반 구축을 동시에 추구할 것이다. 또한 반미를 내세우기보다는 수출시장 다변화를 통해 무역 실리를 추구하는 쪽을 선택할 것이다.

이 같은 현상은 이미 2009년 하반기 대선에서 나타나기 시작했다. 과거 무장 게릴라 활동으로 극좌 이미지가 강했던 호세 무히카(José Mujica) 우루과이 대통령 당선자는 선거운동 기간 내내 집권할 경우 루이스 이나시오 룰라 다 실바(Luiz Inácio Lula da Silva) 브라질 대통령의 실용주의 중도노선을 추구하겠다고 공언했다. 대신에 급진좌파로 정치적 성향이 유사한 우고 차베스(Hugo Chávez) 베네수엘라 대통령과는 확실한 선긋기를 시도하며 강경좌파 이미지 쇄신에 많은 노력을 기울였다.

반면, 칠레는 집권 좌파연합이 후보 단일화에 실패하면서 2009년 말 현재, 세바스티안 피네라(Sebastián Piñera) 우파 후보의 당선이 유력한 상황이다. 그러나 피네라 후보는 집권 시 중도좌파인 미첼 바첼렛(Michelle Bachelet) 정부의 정책기조를 거의 그대로 유지하겠다는 입장을 천명했다.

주요국 대선 정국 전망

2010년 10월 대통령 선거가 실시되는 브라질에서는 대권 예비 후보들 간 경쟁이 점차 치열해질 전망이다. 특히, 제1야당인 사회민주당(PSDB) 소속 조세 세하(José Serra) 상파울로 주지사와 집권 노동자당(PT)의 딜마 호우세피(Dilma Rousseff) 현 정무장관이 유력한 선거후보로 주목받고 있다. 호우세피 장관은 룰라 대통령의 전폭적인 지지를 받고 있으나, 2009년 말 현재 지지도에서 세하 주지사에 뒤지는 것으로 나타나고 있다. 그러나 두 후보 간 지지도 격차가 줄어들고 있으며, 향후 예비후보 간 합종연횡 가능성 및 룰라(Lula) 대통령의 후광효과가 변수로 작용할 확률이 커 최종 대선까지 예측이 어려울 것으로 보인다.

베네수엘라의 경우, 2010년 12월 총선은 2년 뒤 실시될 대선에서 차베스 대통령의 4선 가능성을 가늠하는 척도가 될 것으로 보인다. 차베스 대통령은 지난 수년간 고유가를 바탕으로 축적한 국부를 인기영합주의적(포퓰리즘) 정책 추진에 사용해 왔다. 이에 따른 빈민층의 절대적인 지지를 바탕으로 3선에 성공, 2009년 2월에는 대통령 연임제한 철폐를 골자로 한 개헌 국민투표에서 승리를 거뒀다. 그러나 세계 경제위기 여파에 따른 유가 급락으로 서민 경기가 침체되고, 전력 및 식수사정 악화로 사회불안이 가중되면서 국내 반(反)차베스 여론이 확산되는 등 차베스 대통령의 4선 도전이 순조롭지만은 않을 전망이다.

한편, 일부 중미 국가의 경우 강경좌파의 무리한 집권 연장 시도로 민주주의 후퇴 및 역내 정치 불안정이 우려된다. 온두라스는 2010년 1월 임기 만료를 앞둔 마누엘 쉐라야(Manuel Zelaya) 대통령의 연임제한 철폐 시도에 반발한 군부 쿠데타가 발생하여 동 대통령이 축출됨으로써 2009년 11월 잠정정부 하의 대통령 선거가 실시되었다. 그러나 선거결과 인정 여부를 두고 국제사회가 합일된 의견을 도출해내지 못하고 있어 역내 정국 혼란이 한동안 지속될 전망이다.

니카라과는 2009년 10월 대법원이 대통령 연임을 금지하고 있는 헌법 조항에도 불구하고 다니엘 오르테가(Daniel Ortega) 현 대통령의 2011년 대선 출마가 가능하다는 판결을 내렸다. 이에 따라 대통령의 집권연장 시도에 저항하는 대규모 반정부 시위가 발생하는 등 사회적 혼란 및 치안 악화 가능성이 존재한다.

나. 주요 이슈

역내 통합 완료 지연

중남미 지역의 경제통합 논의는 남미공동시장 및 미주대륙을 위한 볼리바르 동맹(Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: ALBA)을 중심으로 진행되고 있다. 향후 경제통합 진전에 있어 역내 발전 및 대외 영향력 강화에 중점을 두고 있는 온건좌파와 중남미 지역 독자성을 강조하는 반

미 급진좌파 간 이견 극복이 관건이 될 것이다. 뿐만 아니라, 국가간 상이한 경제발전 정도 및 글로벌 금융위기 이후 각국의 경기회복 여부도 중요한 변수로 작용할 전망이다.

아르헨티나·브라질·파라과이·우루과이로 구성된 남미공동시장(Mercado Común del Sur: MERCOSUR)는 무역 거래시 달러 대신 자국통화를 사용할 수 있도록 하는 방안을 승인했다. 이는 달러화 의존도를 탈피하여 경제 위기에 대한 지역적 차원의 대응력을 강화하고, MERCOSUR 회원국 간 통상 규모를 확대하는 데 기여할 것이다. 그러나 베네수엘라 가입 문제와 관련하여, 파라과이와 브라질 의회가 차베스 정부의 반민주적인 행보를 이유로 가입안 표결을 연기하는 등 MERCOSUR의 외연 확대 노력은 난관을 보이고 있다. 향후 회원국 간 상이한 경제 규모에 따른 입장차를 조율하여 점진적이고 실용적인 경제 통합을 추진해 나가는 것이 주요 과제가 될 것이다.

남미 지역 내 또 다른 경제블록을 형성하고 있는 ALBA는 회원국 간 무역 거래시 공동화폐 사용을 골자로 하는 지역단일결제체계(Sistema Único de Regional: SUCRE) 창설에 만장일치로 합의했다. ALBA는 베네수엘라가 미국 주도의 미주자유무역지대(Free Trade Area of the Americas: FTAA)에 대항하여 2004년 쿠바와 함께 창설한 대안(代案) 무역협정이다. ALBA의 공동통화 도입 결정은 미국 달러화 및 유로화 의존도 축소와 환차손 방지를 통한 회원국의 경제통화 주권 확보를 목적으로 한다. 그러나 베네수엘라를 제외한 회원국들의 경제규모, 브라질·아르헨티나 등 남미 강국의 참여 여부 불투명, 공동화폐의 국제사회 공인 여부 등을 고려할 때 실질적인 효과를 거두기는 쉽지 않을 것으로 전망된다.

한편, 중남미 지역에서는 남미국가연합(Unión de Naciones Suramericanas: UNASUR)을 통한 정치통합 논의도 활발히 진행되고 있다. UNASUR는 2008년 5월 출범 이래 세계 금융위기, 온두라스 사태 및 콜롬비아 내 미군 증강 문제 등 역대 주요 쟁점에 대해 집중 논의하고 공동입장을 도출해 내는 등 국제사회에서 남미 지역의 이익을 대변하는 정치 협력체로서의 역할을 수행하

고 있다. 향후 UNASUR가 국제무대에서 영향력을 보다 강화하기 위해서는 반미 강경좌파 및 온건좌파, 친미우파 등 회원국 간 이념적 격차에 따른 대미 관계 설정문제, 역내 주도권을 둘러싼 이해관계 조율 등의 과제가 선결되어야 할 것이다.

미국과 중남미 간 관계 난항

2010년은 오바마 행정부가 출범한 지 1년이 되는 해이나, 미국과 중남미 간 획기적인 관계 개선을 기대하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 오바마 정부는 대(對)쿠바 무역제재 철폐 문제, 미·콜롬비아 간 군기지 사용 협정, 온두라스 사태 등 역내 주요 사안에 있어 중남미 주요국들과 마찰을 빚고 있어 향후 긴장 조성 가능성도 배제할 수 없다.

오바마 대통령은 취임 직후 중남미 좌파정권과 대화를 통한 관계회복 의사를 피력하고, 이에 베네수엘라·볼리비아 등 대표적인 반미좌파 정부들이 오바마 대통령에 대한 지지 입장을 표명하는 등 새로운 미·중남미 동맹 관계 구축에 대한 기대감을 불러 일으켰다. 2009년 4월 제5차 미주정상회의 개최 시점에 맞춰 쿠바계 미국인의 친지 방문 제한 해제 및 대쿠바 송금 제한 완화 조치를 단행하며 중남미 국가와의 협력 모색을 위한 실질적인 행보를 시현했다. 또한 차베스 베네수엘라 대통령과 2008년 9월 이후 공식 상태에 있던 상대측 대사의 복귀 문제를 논의하며 경색된 양국 외교관계 복원 노력을 가시화하는 등 반미 국가와도 우호적인 분위기를 만들어갔다.

그러나 2009년 7월 미국이 콜롬비아와 군사기지 사용 협정을 체결한 것을 둘러싸고 남미 국가들은 미국의 역내 정치·군사적 개입 의도를 의심하고 있다. 반면 미국은 베네수엘라 정부의 러시아산 무기구매 투명성 및 이란과의 핵에너지 협력 강화에 대해 우려하고 있다. 또한 2009년 6월 발생한 쿠데타로 잠정 정부 하 대선을 실시한 온두라스의 선거결과 인정여부를 놓고 미국과 중남미 주요국 간 의견을 달리하고 있어 다시금 긴장 관계가 조성되고 있다.

일각에서는 취임 초 기대와 달리, 오바마 정부의 외교정책이 전임 부시 행정

부의 외교 노선을 수정·보완하는 데 그치고 있어 획기적인 변화를 기대하기는 어렵다고 지적한다. 또한 중남미 국가들도 전통적인 대미 의존도를 탈피하여 대외관계를 다변화하고, 독자적인 역내통합 노력을 경주하고 있어 향후 중남미 지역에 대한 미국의 영향력 감소는 불가피할 것으로 예상된다. 과거 부시 행정부 8년 동안 소원해진 대중남미 관계가 근본적으로 변하기 위해서는 양측 모두에 보다 전향적인 접근이 필요할 것으로 보인다.

중남미 국가의 대외관계 다변화

최근 수년간 에너지 자원 및 식량 안보 중요성이 증가함에 따라, 러시아·중국·이란 등이 자원이 풍부한 중남미 지역과의 협력을 강화하는 등 중남미 국가의 대외관계가 다변화되었으며, 2010년에도 정치, 경제 분야에서 이러한 경향은 더욱 가속화될 것으로 보인다.

러시아는 2008년부터 베네수엘라·쿠바·볼리비아와 에너지 및 군사안보 분야 협력을 가속화하고 있으며, 중국도 2009년 2월 시진핑(習近平) 국가부주석이 멕시코·콜롬비아·브라질을 순방하는 등 적극적인 대중남미 외교활동을 펼치고 있다. 한편, 이란은 2009년 11월 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 대통령이 브라질·볼리비아·베네수엘라 3개국 순방을 통해 핵개발 정책에 대한 국제사회 지지 확보 노력을 기울이고 있다.

경제 분야에서도 대외관계 다변화는 지속될 것이다. 유엔중남미경제위원회(Economic Commission for Latin America and the Caribbean: ECLAC)는 중남미 경제가 빠른 회복세를 보여 2010년 3%대 성장이 가능할 것으로 전망하고 있다. 2009년 하반기 이후 세계 경기가 회복세로 돌아서면서 중국을 비롯한 아시아 국가들의 중남미 원자재 수입이 다시 증가하고 있고, 수출시장 다변화가 세계 금융위기 극복의 주요 요인으로 평가되면서 대미 중심의 무역구조 개선을 위한 중남미 국가의 수출시장 다변화 노력은 더욱 강화될 것이다.

한국도 이러한 중남미 지역의 대아시아 협력관계 강화에 힘입어, 향후 중남

미 지역과의 경제협력을 보다 확대해야 할 것이다. 중남미는 풍부한 자원 및 건전한 거시경제 정책 추진에 따른 경제안정을 바탕으로 유망 거대경제권으로 부상하고 있다. 특히 한국과의 무역투자가 최근 5년 동안 3배가량 증가하며, 2009년 중남미는 제2위 흑자 지역으로 떠올랐다. 앞으로 한국은 상호 호혜적인 에너지자원 협력외교의 적극 추진을 비롯하여 한페루, 한콜롬비아 자유무역협정(FTA) 협상 추진 등 양자 차원의 협력뿐만 아니라, MERCOSUR 등 다자 경제기구와 경제 협력을 보다 강화할 것이다.

제Ⅳ장

범세계적 이슈와 글로벌 거버넌스



제Ⅳ장 | 범세계적 이슈와 글로벌 거버넌스



1. 세계 경제와 G-20

가. 세계 경제의 주요 과제들

1930년대 세계공황 이후 최악이라고 평가되는 경제위기로부터 세계 경제가 회복되고 있으나, 경제 안정과 지속적 균형성장, 금융규제 개혁 등 새로운 국제 경제 질서 모색의 중요한 부분에서 2010년에는 국제 공조와 협력이 더욱 중요해질 것으로 보인다.

세계 경제 회복 속도 완화

2009년도에는 1/4분기에 세계 경제의 불확실성이 최고조에 달했고 2/4분기를 기점으로 분위기가 반전하여 3/4분기에 세계 경제가 회복되는 양상을 보이고 있다. 중국인도 등 거대 신흥 시장국들이 여전히 높은 경제성장률로 경제 회복을 주도하고 있으나, 금융 위기로 경제에 가장 심각한 타격을 입은 G-7 국가들이 2008년 이후 처음으로 플러스 경제성장률을 보여 경제 회복이 현실임을 보여주었다.

그러나 이러한 회복이 2010년에도 지속되어 세계 경제가 ‘V’자형으로 위기 이전의 상태로 회복될 것으로 보이지는 않는다. 세계 경제가 다시 깊은 침체에 빠지는 ‘W’자형[또는 더블딥(double-dip, 이중침체 현상)]의 가능성은 높지 않

지만, 지금까지와는 달리 회복세가 완만해질 것이라는 전망이 우세하다. 2010년의 경제회복 패턴은 침체 국면이 지속되면서 서서히 회복되는 완만한 ‘U’자형이거나 초기에는 다소 가파른 회복세를 보이다가 나중에는 정체되는 ‘180도 회전된 스퀘어 루트’(reversed square-root)형일 것이라고 본다.

2010년에 세계 경제 회복이 완만할 것으로 보는 이유는 각국 정부들의 경기 부양책의 효과 감소 때문이다. 2009년 하반기의 급속한 경제 회복은 주요 국가들의 금리 인하, 대규모 재정 투입 등 지속적이고 조율된 정책적 노력의 결과이다. 그러나 지금까지의 경제 회복은 투입된 재정 규모에 비해 약한 편이라고 분석되고 있으며, 2010년 들어서 경기 부양책의 효과는 더욱 약화될 것으로 보고 있다. 또한 미국의 상업용 부동산 문제나 유럽 은행들의 건전성 등 숨겨진 금융 부실이 존재하여 세계경제가 더블딕을 겪을 가능성도 여전히 존재한다. 아울러 미국 달러화 약세와 경제 회복에 따른 에너지 수요 증가로 2010년 하반기에 원유를 중심으로 원자재 가격이 급등할 경우, 이 또한 세계경제의 위협 요인이 될 수 있다.

경제 정상화를 위한 출구전략

2008년 하반기 금융 위기에서 시작된 세계 경제위기가 1년 만에 회복세로 돌아설 수 있었던 데에는 세계 주요 국가들의 신속한 행동, 특히 대규모 재정 투입을 통한 경기부양 조치가 핵심적인 역할을 하였다.

그러나 2010년에 들어서 그러한 국제 협력의 지속에는 어려움이 예상된다. 이미 피츠버그 G-20 정상회의에서부터 경기 부양을 위한 팽창적 거시 경제정책을 언제 긴축시킬 것인가에 대해 국가들 사이에 이견이 나타났고, 몇몇 국가들은 이미 긴축 정책을 시행하고 있다. 앞으로 국가별로 경제회복 속도에 더 큰 격차가 나타날 수 있기 때문에 지금까지 시행되었던 부양 정책을 원상 복귀시키기 위한 정책 조율에서 상당한 타협이 필요한 것으로 보인다.

출구전략에 관한 국가 간 갈등은 현 세계 경제의 딜레마 때문이다. 국가들이 너무 일찍 긴축 정책을 시행할 경우, 세계 경제의 회복 추세를 반복시킬 수 있

다. 따라서 완만한 경제 회복이 고용 창출로 이어지지 않는 G-7 국가들은 시기 상조의 출구전략 시행을 경계하고 있다. 한편, 경기 부양을 위한 재정 지출이 전례 없는 대규모였기 때문에 경제회복 속도가 빠른 국가들은 출구전략을 실시할 시기를 놓칠 경우에 높은 인플레이션이 일어날 것을 우려한다.

출구전략의 조기 시행에 따른 더블딥의 위험과 실기(失期)에 따른 인플레이션 압력을 동시에 최소화하기 위해 출구전략에 있어서 국제적 조율이 필요한 것은 분명하나, 각국의 국내 정치경제적 고려와 연계되어 합의점을 찾는 데에 어려움이 예상된다. 출구전략의 국제적 조율은 글로벌 불균형을 시정하기 위한 조치들로 보완될 수 있는데, 이것은 결국 세계 경제의 리더십 문제로 귀착될 것이다.

글로벌 불균형 시정

중·장기적으로 세계 경제가 회복을 지속하는 필요조건으로서, 국가간 경제성장의 균형을 이루는 것이 2010년에 주요한 경제 이슈로 부각될 전망이다. 1990년대에 금융 위기를 겪은 많은 신흥 개도국들은 국제 자본시장에 대한 접근이 차단될 경우를 대비하여 수출 주도형 경제성장 전략을 통해 높은 외환 보유고를 갖고 있다. 이는 대칭적으로 다른 국가들의 대규모 경상수지 적자를 의미하는 것이다.

이러한 심각한 글로벌 불균형은 경제 불안정의 한 요인이 되고 있다. 또한 대규모 외환 보유고를 갖기 위해 이들 국가들은 교육이나 인프라와 같은 부문에 투자를 축소하는 것이나 마찬가지이므로 기회비용이 높은 선택이라고 볼 수 있다. 이번 금융 위기로 글로벌 불균형이 안고 있는 위험이 노정되었고, 이를 시정하려는 노력은 2010년에도 가속화될 전망이다.

글로벌 불균형 시정을 위해 수출주도형 경제성장 전략을 통해 경상수지 흑자를 경험해 온 국가들, 특히 아시아 신흥국들에 대해 내수와 수입 진작 요구가 증가할 것이다. G-7 선진국들은 만성적인 경상수지 적자와 금융 위기 이후 자산가격 급락을 경험하였고, 경제가 완만하게 회복되는 상태에서도 인플레이션

을 방지하기 위해 출구전략을 시행하게 될 가능성이 있다.

과거와 달리 선진국으로부터 수요와 투자 및 자본의 유입이 감소할 것이기 때문에 국가채무 부담이 낮고 재정 정책에 여유가 있는 신흥 시장국들은 성장 동력을 내부에서 찾아야 할 것이다. 이들 국가들이 수출에서 내수 및 민간 투자로 성장 동력을 대체하여야 장기적으로 경제 성장세가 유지될 것이다. 또한 이들 국가들의 내수 확대는 글로벌 불균형의 점진적 해소에 기여하고 세계 경제 회복을 지속가능하게 할 것이다. 이러한 조정을 가능하게 하는 정책들은 경상수지 흑자 국가들의 환율 절상, 가계신용(consumer credit) 접근 확대, 사회보장제도 강화 등 포함할 것이다. 그러나 글로벌 불균형 시정의 핵심은 미·중 간 상호 협의와 협력 여부가 될 것이다.

금융 감독 개혁 모멘텀 유지

글로벌 금융위기의 원인으로 지적되는 금융감독 부문의 의미 있는 개혁을 2010년 내에 완료하기 위해 국제협력이 강화될 것으로 보인다. 지난 10여 년간 금융 규제 완화는 도덕적 해이를 초래했고 중국에는 금융 위기를 가져왔다. 금융 감독을 강화하는 것은 금융 부문의 안정성을 높이고 대중의 신뢰를 회복하는 데에 중요하다. 금융 감독 강화는 안정적인 금융 체제의 기틀을 마련하여 전 세계적으로 지속가능한 경제 회복을 추구하는 필요조건이 될 것이다.

세계의 금융 중심으로서 금융감독 강화의 방향과 수준의 결정에 영향력을 갖고 있는 미국과 유럽 국가들(EU)의 대립적인 입장은 세 차례에 걸친 G-20 정상회의를 통해 합의점을 찾았다. 금융 기관의 적정자본 비율 상향, 유동성 강화, 레버리지 규제 및 투기거래 모니터링 강화 등 합의된 원칙들을 반영한 국가별 금융 개혁안이 미국과 EU에서 통과되면, 2010년 말까지 금융감독 강화를 완료한다는 국제 목표에 한 걸음 더 접근하게 될 것이다.

이번 금융위기 발생에 직접적으로 관련되어 있지 않은 G-20 내 신흥 시장국과 개도국들이 금융안정이사회(Financial Stability Board: FSB)의 회원국이 되었다. 따라서 이들 국가에 대해서는 선진국 금융감독 모델을 일방적으로 수용

하도록 하기보다는 자발적으로 ‘최상의 관행’(Best Practices)을 채택하는 방식으로 금융감독을 강화하는 방안이 논의될 것으로 보인다.

다른 한편, 세계적 금융 규제 및 감독 강화에 상응하는 비용도 존재할 것이다. 금융감독 강화는 금융 산업의 거래 비용을 상승시키고 국가별 규제 강화의 동시적 진행은 국가간 규제 차이를 이용한 투자 기회를 감소시킬 것이다. 이것은 금융 산업의 수익률을 상대적으로 낮출 뿐만 아니라 금융 산업이 자국내 금융 서비스를 중심으로 재편되고, 장기적으로는 금융의 세계화를 어느 정도 후퇴시키는 탈세계화(degloabalization) 효과를 가져올 수도 있다.

나. 글로벌 경제 거버넌스

G-20 정상회의와 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)은 위에서 언급된 세계경제의 과제들을 다루는 주요한 장(場)이 될 것이며, 이 논의는 새로이 모색되는 국제경제 질서의 기초가 될 것이다.

G-20 정상회의의 제도적 역량 강화

최근 금융위기 대응 과정에서 얻어진 가장 큰 제도적 성과는 **G-20 정상회의**를 세계경제의 가장 중요한 포럼으로 확립한 것이다. 그러나 2010년에 **G-20 정상회의**가 현재의 비형식적(informal) 체제를 넘어 명실상부한 제도화로 나아갈 수 있을 것인지는 분명치 않다.

G-20 정상회의는 경기부양 공조, 보호주의 자제와 **IMF**의 재원 확충 등 경제위기 타결을 위한 중요한 결정으로 세계적 경제 침체의 장기화를 방지하는데 기여하였다. **G-20 정상회의**가 이러한 성과를 낼 수 있었던 것은 전대미문의 경제위기에 대처해야 한다는 환경적 요인의 작용이 컸다.

2010년에는 2008년 말~2009년 초에 느꼈던 위기가 많이 진정된 상태이지만, 예정된 두 차례의 **G-20 정상회의**에서 세계 경제질서 회복에 필요한 몇 가지 중요한 진전을 이룰 수 있을 것으로 기대된다. 2010년 **G-20 정상회의**는 출

구전략, 글로벌 불균형 등 경제적으로 뿐만 아니라 정치적으로도 민감한 사안들을 논의하면서 G-20가 글로벌 협의체로서의 지위를 강화하는 방향으로 나갈 수 있다.

향후 G-20 정상회의가 위기 상황이 아닌 정상적인 경제 상황에서도 정례화 이상의 제도화를 이룰지 여부는 2010년도 회의 성과에 달려 있을 것이다. 국제 협의체의 제도화는 형식성과 구속력의 정도에서 다양하게 추진될 수 있는데, G-20 정상회의의 등장 배경과 성격을 고려할 때 G-20는 G-8처럼 당분간 비형식적인 협의체로 남을 것으로 보인다. 따라서 G-20 정상회의는 현재의 참가국을 유지하면서 지속될 것이지만, 제도화 여부는 세계 경제 상황 및 금융위기 극복과 관련된 G-20 국가들의 정치·경제적 의지에 좌우될 것으로 보인다.

IMF 거버넌스 개혁 조치

2010년에 국제경제 질서의 방향을 결정할 중요한 조치들이 국제통화기금(IMF)에서 취해질 전망이다. 이번 금융위기 해결의 일부로서 IMF의 세계 ‘최종 대부자’(lender of last resort) 역할이 강화되었다. 2009년에 IMF의 대출 재원이 7,500억 불로 3배 증가되었고, 2,830억 특별인출권(Special Drawing Rights: SDR)을 회원국들에게 배분하여 세계적 유동성을 증가시켰다. 그러나 금융 위기의 초기에 보인 바와 같이, 급속하고 심각한 금융 충격을 다루기 위해서는 대규모의 유동성 준비를 필요로 한다. IMF가 얼마나 더 많은 재원을 필요로 할 것인가와 그것을 어떤 방식으로 조달할 것인가의 문제는 IMF가 회원국들을 지원할 수 있는 능력을 강화하여 세계 금융안정을 제고하는 데에 중요한 요인이 될 것이다.

다른 한편, IMF의 지배구조 개혁에 관련된 중요한 조치들이 2010년에 취해질 전망이다. G-20 정상회의에서 IMF 지배구조 개혁이 합의됨으로써, 미국과 유럽 선진국들의 쿼터와 투표권의 일부가 신흥 개도국 및 저개발 국가들에게로 이전될 것이다. IMF 지배구조에서 신흥시장국과 개도국들의 발언권 강화는 기축 통화와 국제통화 체제에서 IMF의 지위 등의 문제를 공식적으로 다룰 수 있

는 기회를 제공할 수 있다. 이는 새로운 국제경제 질서의 미래에 중요한 함의를 지닐 것이다.

2. 새로운 전기 맞는 국제 핵비확산 체제

지난 수년간 북한의 두 차례 핵실험 감행과 이란의 우라늄 농축시설 건설 추진에 따른 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)와의 대립 등은 핵무기를 포함한 범세계적 대량파괴무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 확산의 위협한 현실을 반영하고 있다.

2009년 4월 미국 오바마(Barack Obama) 대통령의 프라하 연설에 따라 ‘핵무기 없는 세상’(nuclear-free world)을 목표로 새로운 핵비확산 정책이 추구하고 있다. 러시아·중국 등도 2009년 9월 유엔 안보리 결의 1887호 채택을 통해 미국의 정책을 적극 지지하고 있다. 따라서 2010년에는 핵군축 및 핵비확산을 위한 국제적 노력이 새로운 전기를 맞을 것으로 예상된다.

미국과 러시아는 2009년 7월 냉전 종식 이후 최대 규모의 핵무기 감축 원칙에 합의하였다. 2010년 4월과 5월에는 세계 대부분 주요국들이 참석하는 ‘핵안보 정상회의’(Nuclear Security Summit)와 제8차 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT) 평가회의가 각각 예정되어 있다. 이를 계기로 핵안보, 핵군축 및 핵비확산에 대한 논의가 활성화될 것으로 전망된다.

가. 핵비확산 체제의 강화

제8차 NPT 평가회의의 성과 기대

2008년 5월 종료된 제8차 NPT 평가회의 최종 준비회의에서 의제, 의장 선출 등을 포함한 주요 현안이 타결됨에 따라 2010년 5월 개최될 제8차 평가회의의 성공 전망은 더욱 밝아졌다. 또한 범세계적 차원에서 핵비확산에 기여할

수 있는 다수의 조치가 채택될 수 있을 것으로 보인다.

미국은 2000년 평가회의 이후 견지해 온 보수적 입장에서 탈피, 과거에 채택된 ‘중동 비핵지대 설정’ 등 최종 문서의 논의를 포함하여 NPT 제8조 3항에 규정된 전반적인 NPT 조약 이행의 재검토에 동의하였다. 이는 2005년 제7차 평가회의가 의제 합의도 이루지 못한 채 개막된 데에 비하면 매우 큰 진전으로 평가된다.

물론 준비회의에서 이러한 타결이 핵군축 및 핵비확산 조치의 채택으로 이어짐으로써 평가회의의 성공을 보장하는 것은 아니다. 그러나 효율적이고 새로운 핵비확산 조치를 논의할 수 있는 분위기가 조성되고 있다는 점에서는 그 의의가 크다고 할 수 있다.

한국을 포함해 NPT 주요 당사국들은 범세계적 핵비확산에 기여할 수 있도록 NPT 탈퇴의 기준 강화, IAEA 주도의 원전용 저농축우라늄 은행 설립, IAEA 안전조치 추가의정서(Additional Protocol)의 보편성 증대, 핵물질 공급조건 강화 방안 등을 제안하고 있다.

이란·북한 등에 대한 ‘적극적 반(反)확산’ 조치 시행

과거 두 차례 핵실험을 감행한 북한과 IAEA의 설득에도 불구하고 우라늄 농축시설의 건설을 추진하고 있는 이란은 국제 핵비확산 체제의 대표적인 도전 세력으로 꼽히고 있다. 이 두 나라에 대해서 미국과 EU를 중심으로 한 국제사회는 과거의 단순한 핵물질 수출통제 중심의 ‘핵비확산’(nonproliferation) 정책에서 벗어나 보다 적극적·효율적인 ‘대(對)확산 또는 반(反)확산’(counter-proliferation) 조치를 강구하는 추세를 보일 것으로 예상된다.

대표적 사례로는 2003년 이래 미국이 주도하고 있는 ‘확산방지구상’(Proliferation Security Initiative: PSI)을 들 수 있다. 이 구상은 필요시 ‘차단’(interdiction)이라는 물리적 행동까지 포함하고 있다. 2009년 말 현재 중국·인도 등을 제외한 전 세계 95개국이 참여하고 있어 PSI가 핵비확산을 위한 효율적 조치로 활용될 것으로 보인다.

핵비확산 관련 다자협력 및 국제적 공조의 형성

과거 핵비확산 활동은 미국을 중심으로 한 서방국가들이 주도하였는데, 때로는 범세계적 지지를 받는 데 실패하였다. 그러나 미국의 오바마 대통령이 ‘핵무기 없는 세상’의 기치 하에 제기한 새로운 핵비확산 정책은 보편적 지지를 받고 있다. 앞으로 중국과 러시아 등도 적극 동참함으로써 핵비확산을 위한 다자 협력과 주요국 간 공조가 보다 강력하게 이루어질 것으로 전망된다.

2009년 7월 G-8 정상회의가 채택한 비확산에 관한 성명이나 2009년 9월 채택된 유엔 안보리 결의 1887호 등은 핵비확산을 위해 새롭게 형성된 주요국 간 다자협력의 사례로 꼽힐 수 있다. 또한 2010년 개최 예정인 핵안보 정상회의 및 제8차 NPT 평가회의를 계기로 핵비확산을 위한 국제적 협력과 공조 체제는 더욱 강화될 것으로 예상된다.

최근 핵비확산을 위한 다자 협력과 국제적 공조는 알 카에다와 같은 비국가 행위자(non-state actor) 또는 테러단체에 의한 ‘핵테러리즘’ 방지에 초점을 두고 있다.

나. 양자 및 다자간 핵군축 논의의 진전

미·러 간 START 대체 협정 체결 노력 지속

1990년대 미·러 간에 체결된 ‘전략무기감축조약(Strategic Arms Reduction Talks: START-1)이 2009년 12월 5일 종료됨에 따라 오바마 미국 대통령과 메드베데프(Dmitry Medvedev) 러시아 대통령은 2009년 4월 런던 G-20 정상회의 시 핵무기와 관련한 ‘새롭고 포괄적이며 법적 구속력을 갖춘 협약’의 체결을 약속하였다. 이어 양 정상은 2009년 7월 전략 핵탄두 및 발사체의 상한선을 대폭 줄인 START 후속 조약을 2009년 12월 초까지 체결하기로 합의하였다. 합의된 핵무기 감축의 핵심은 조약 발효 7년 이내에 핵탄두를 1,500~1,675개, 발사체를 500~1,100기로 줄이자는 것이다.

현재 START 후속 조약 마련을 위한 미·러 협상은 시한으로 정한 2009년 12월 5일까지 타결되지 않아 2010년에도 계속 이어질 것으로 보인다. 타결되지 않은 이유는 크게 두 가지로 알려지고 있다.

첫째, 러시아의 핵감축을 감시(monitoring)할 미국의 상주 관측소 유지 여부이다. 미국은 START가 체결된 1991년 이후 모스크바 동북쪽 보트킨스크(Botkinsk)의 러시아 핵미사일 제조공장에 상주 인력을 둔 관측소를 설치·운영해 왔다. 반면에 러시아는 미국에 상주 인력을 배치시키지 못한 채 수시로 감시만 해온 불균형적인 감시 제도에 이의를 제기하고 있다.

둘째, 발사체의 감축 규모이다. 핵관련 기술이 우월한 미국은 1,000기 선으로 감축하자는 반면, 상대적으로 열세인 러시아는 미국의 우위가 최소화되도록 하한선인 500기로 감축할 것을 주장하고 있다.

그럼에도 불구하고 미·러 간에 핵무기를 감축하자는 움직임은 전 세계적으로 ‘핵무기 없는 세상’의 구현에 긍정적인 분위기를 조성할 것으로 예상된다.

다자간 핵군축 노력의 제도화

미국 오바마 대통령은 2009년 4월 프라하 연설에서 새로운 핵무기의 개발·실험 억제와 연계된 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)의 조기 비준 의사를 표명한 바 있다. 또한 유엔 안보리 결의 1887호도 세계의 모든 핵보유국들이 참가하는 핵분열물질생산금지조약(Fissile Material Cut-Off Treaty: FMCT)의 조속한 협상 개시를 촉구하고 있다. 따라서 다자 차원의 핵군축 노력이 보다 더 제도화될 가능성이 높아질 것이다.

본래 CTBT는 1996년 제네바 군축회의(Conference on Disarmament: CD) 협상을 통해 유엔에서 채택되었으나, 발효 요건국 중 하나인 미국이 1999년 상임 비준에 실패하고, 인도·파키스탄·북한 등이 서명하지 않아 발효가 지연되어 왔다. 그런데 오바마 대통령이 ‘즉각적이고 적극적인(immediately and aggressively) 비준 추진 의지를 밝힌 것이다.

한편 핵무기의 직접적인 원료가 되는 핵분열 물질의 생산 금지를 목적으로 하는 FMCT는 핵비확산 및 핵군축을 동시에 달성할 수 있는 유용성을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 1990년대 중반 이후 FMCT의 필요성만 인정되고 주요국 간 이해관계 차이로 실제 협상은 이루어지지 않았다. 그러나 유엔 안보리 결의안 채택 등을 통해 조속한 협상이 개시가 촉구된 것이다.

CTBT와 FMCT는 10여 년 이상 발효 및 협상이 지연되어 왔기 때문에 주요국들이 2010년에 곧바로 실행과 관련된 합의를 도출해내기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 국제적으로 문제의 심각성이 인식되고 해결 분위기가 조성된 것은 큰 성과로 평가될 수 있다.

국제사회의 핵군축 필요성 제기

정부간 수준에서 양자 및 다자간 핵군축 논의가 진전되는 가운데 유엔을 비롯한 다양한 국제기구 및 민간단체들도 핵군축 필요성을 적극 제기하고 있다. 따라서 앞으로 여러 차원에서 핵군축과 관련한 국제적 논의가 활발히 전개될 것으로 예상된다.

반기문 유엔 사무총장은 이미 2008년 10월 핵보유국의 핵군축과 여타 WMD 폐기 노력을 포함한 ‘핵군축 5개항’을 제기한 바 있다. 그리고 미국의 키신저(Henry Kissinger)·슐츠(George Shultz) 전 국무장관, 넌(Sam Nunn) 전 상원의원, 페리(William Perry) 전 국방장관 등 이른바 안보 전문 4인방으로 구성된 ‘후버 플랜’(Hoover Plan)도 최근 세계적 냉전 종식에 따른 핵군축 필요성을 주장한 바 있다. 또한 한스 블릭스(Hans Blix) 전 IAEA 사무총장 주도로 설립된 WMD 위원회도 최근 “공포의 무기”라는 제목의 보고서에서 비확산 및 군축 관련 60여 개의 권고사항을 발표함으로써 국제적 관심을 끈 바 있다. 2009년 말에는 호주와 일본이 주도하는 민간위원회인 국제핵비확산·군축 위원회(International Commission on Nuclear Nonproliferation and Disarmament: ICNND)가 NPT 평가회의를 앞두고 핵비확산과 군축에 관한 단·중·장기 제안들을 담은 보고서를 양국 정부에 제출하기도 하였다.

그러나 이러한 기구·단체들의 핵군축 필요성 제기에도 불구하고 대부분의 핵 보유국들은 여전히 핵무기의 전략적 유용성을 인정하고 기존의 핵정책을 고수하고 있는 상황이다. 그러므로 짧은 기간 내에 급격한 핵군축이 실현되기는 어려울 것으로 전망된다.

3. 기후변화 협상 시한 2010년 연장

2009년 12월 코펜하겐에서 개최된 유엔 기후변화 협상의 핵심 쟁점은 온실가스 감축 목표 설정 및 2012년 만료되는 교토 기후변화 의정서를 대체할 새로운 구속적 의무감축을 규정할 국제협약을 도출하는 것이다. 그러나 주요국들은 의견 차이를 좁히지 못하고 협상을 1년 연장함으로써 2010년에도 기후변화 협상타결 노력이 지속될 전망이다. 향후 기후변화 협상은 여러 국제회의를 통해 의견 차이를 좁히고자 노력하고, 2010년 말 멕시코시티에서 개최될 예정인 16차 기후변화 당사국 총회에서 새로운 기후변화 협정 체결을 시도할 것으로 예상된다.

가. 주요국 간 입장 차이 노정 속 협상의 교착 상태 지속

제13차 UN 기후변화협약 당사국총회(2007년 12월 발리)에서 발리행동계획(Bali Action Plan)이 채택되었다. 이 계획에 따라 진행되어 온 기후변화 협상은 교토의정서 1차 온실가스 감축 공약기간(2008-2012)이 만료되는 2012년 이후 국제 온실가스 감축체제(Post-2012)의 구축을 목표로 하고 있다. Post-2012 협상은 일부 선진국에만 감축 의무가 한정되어 있는 교토의정서의 한계를 보완하여 선진국과 개도국 모두가 참여하는 범지구적 온실가스 감축체제 구축을 지향하고 있다.

EU 중심의 선진국들은 대기 중 온실가스의 비중을 낮추기 위해서 모든 국가들이 의무부담을 가지고 참여하는 범지구적 장기감축 목표를 설정할 필요성이 있다고 강조하여 왔다. 특히, EU는 2007년 3월 EU 기후변화정상회의에서 지

구 평균온도 상승을 산업화 이전 대비 섭씨 2도 이내로 억제하기 위하여 온실가스 배출량을 1990년 대비 2020년까지 20%, 2050년까지 50%로 감축한다는 목표를 설정하였다.

교토 체제의 의무부담 방식에 동의하지 않았던 미국은 자국이 소집한 ‘에너지·기후에 관한 주요국 포럼’(Major Economies Forum on Energy and Climate: MEF)을 통해 기후변화 대응 국제협력을 추진해 왔다. 미국은 장기 감축 목표는 온실가스 감축뿐만 아니라 에너지 안보, 경제성장 등을 동시에 고려하여 비구속적인 형태가 되어야 한다고 강조하였다. MEF 참가국들도 장기 목표가 추구해야 할 목표(aspiration goal)이며, 선진국과 개도국 간의 구속적 의무부담의 기초로 사용되어서는 안 된다는 입장을 견지해 왔다.

한편, 중국과 인도 등 개도국들은 선진국의 과거 역사적 책임에 근거한 “공동의 차별화된 책임” 논리에 근거하여, 개도국을 장기감축 목표 설정에 따른 정량적 감축 의무에 참여시키는 것은 불공평하다는 입장을 보여 왔다. 개도국들은 먼저 선진국들의 온실가스 감축 노력의 진실성 및 효율성의 검증과 개도국에 대한 기술 및 재정적 지원에 대한 확실한 방안이 전제되어야 한다는 입장을 견지하였다.

이러한 핵심 쟁점에 대한 주요국 간 근본적인 입장 차이로 인해 그동안 유엔 협상 프로세스 및 MEF를 통한 집중적인 노력에도 불구하고 기후변화 협상은 별다른 진전을 보이지 못하고 교착상태가 지속되어 왔다. 특히 미국 상원이 기후변화 법안 심의를 2010년 상반기로 연기하였고, 중국과 인도 등 주요 개도국이 구체적인 온실가스 감축 목표 설정을 거부하는 입장을 견지함에 따라 기후변화 협상 타결은 매우 어려운 상황에 직면하였다.

나. 정치적 합의 모색 속 기후변화 협상 지속

그동안 기후변화 협상의 진전을 가로막는 가장 큰 장애물은 선진국과 개도국 간의 첨예한 입장 차이였다. 미국 등 선진국들은 개도국도 온실가스 의무감축에

적극적으로 참여해야 한다는 입장을 견지해 왔고, 개도국들은 선진국의 기술과 재정 지원이 전제되지 않으면 개도국의 참여는 현실적으로 어렵다고 주장해 왔다.

그러나 최근 주요 개도국 중 중국·러시아·브라질 등은 자발적 온실가스 감축 목표치를 발표하였고, 기후변화 협상의 성공을 위해 적극 노력하겠다는 입장을 표명하고 있다. 미국 또한 온실가스 감축 목표치를 발표하고 협상에 적극 임하겠다는 입장을 보이고 있다. 따라서 당장 구체적인 합의안이 도출되지는 않겠지만, 2010년으로 협상이 연장되고 합의안 도출을 위한 국제사회의 노력이 지속되어 기후변화 협상의 모멘텀은 계속 유지될 것으로 전망된다.

러시아는 주요국이 모두 참여한다면 탄소 배출 증가량을 2020년까지 1990년 수준의 20~25% 줄일 것이라고 발표하였고, 브라질 또한 2020년까지 예상 배출량 대비 36~39% 낮추기로 하였다. 세계 전체 배출량의 약 21%를 차지하는 최대 온실가스 배출국인 중국은 2020년까지 GDP 단위 기준당 배출량을 2005년 대비 40~45% 감축하겠다고 발표하였다. 이러한 중국의 입장은 경제 발전을 지속하기 위해 에너지 효율을 높여 온실가스 배출의 절대량을 줄이기보다는 배출 속도를 늦추겠다는 입장으로 보인다. 인도도 2020년까지 GDP 단위 기준당 배출량을 2005년 대비 20~25% 줄이겠다는 감축 목표를 제시함으로써 중국과 마찬가지로 절대 배출량을 줄이는 대신 GDP 대비 배출량을 줄이겠다는 입장을 보이고 있다.

미국도 코펜하겐 회의에서 잠정적 감축 목표치를 제시하는 방향으로 선회하여 이를 적극적으로 검토하겠다는 입장을 밝혔다. 미국은 최근 온실가스 감축 목표를 제시하고 기후변화 협상의 성공을 위해 노력할 것을 천명하고 있다. 미국이 제시한 온실가스 감축 목표는 2020년까지 온실가스 배출량을 2005년 수준의 17%(1990년 수준의 3.5%), 2050년까지는 83% 감축한다는 것이다. 이는 유럽연합(EU)이나 일본이 제시하는 목표치보다 크게 낮은 수준이다. 그러나 향후 협상 과정에서 이에 대한 타협점을 찾아낼 수 있다면, 제시된 감축 목표치를 기반으로 추후 협상을 통해 구체적인 협상을 지속할 수 있는 정치적 합의는 이를 수 있을 것이라고 전망된다.

■ 주요국 감축목표 비교

국가	기준연도	2020년(중기) 감축목표	비 고
유럽연합(EU)	1990	20%	주요국 감축 참여시 30%
미 국	2005	17%	1990년 대비 약 3.5%
중 국	2005	40~45%	GDP 단위 기준 대비
일 본	1990	25%	선진국 동참 전제
호 주	2000	25%	
캐 나 다	2006	20%	1990년 기준 3%
노 르 웨 이	1990	30~40%	2030년 실질탄소배출량 0 목표
브 라 질	2020	36~39%	BAU 대비
한 국	2020	30%	BAU 대비; 2005년 대비 4%
인 도 네 시 아	2020	26%	BAU 대비
인 도	2005	20~25%	GDP 단위 기준 대비
러 시 아	1990	20~25%	주요국 참여 시

* 출처: 각종 정부 공식 문서 및 언론 보도

* BAU(Business As Usual): 현 추세 지속 시 배출 전망치

다. 협상 연장 및 2010년 기후변화 협상 타결 가능성

이번 코펜하겐 기후변화 회의에서 구체적인 쟁점 사안에 대한 합의를 이루어 내지는 못했지만, 협상 지속에 대한 포괄적·선언적인 정치적 합의를 담은 ‘코펜하겐 협정’(Copenhagen Accord)이 도출되었다. 협정문은 (1) 지구 온도가 산업혁명 이전보다 2도 이상 오르지 않도록 억제하고, (2) 각국이 2010년 1월 31일까지 온실가스 감축 목표를 제시하며, (3) 선진국은 개발도상국에 매년 100억~1,000억 불을 지원하며, (4) 산림 파괴를 막기 위해 지원한다는 등의 내용을 담고 있다. 그러나 참가국들은 당초 협상 목표였던 구속력 있는 온실가스 감축량 목표를 설정하는 데는 실패했다.

구속적 감축을 포함한 세부적 협상 이슈들은 2010년으로 넘어 추가적인 협상을 통해 논의될 것으로 보인다. 미국을 비롯한 주요국들은 협상 결렬이라는 최악의 결과에 대한 정치적 부담을 피하기 위해, 핵심쟁점에 대한 명확한 결론은 내리지 않고, 협상지속을 위한 협력을 계속하기로 합의함으로써, 향후 협상

의 모멘텀을 계속 이어갈 것으로 전망된다.

미국의 경우, 민주당 지도부가 상원에 계류 중인 기후변화 법안에 대한 심의를 2010년 봄으로 연기했기 때문에 오바마 대통령은 코펜하겐 회의에서 온실가스 감축에 대한 의미 있는 약속을 하기 어려운 상황이었을 것이다. 또한 이미 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상들도 지난 11월 회의에서 교토의정서를 대신할 새 기후변화 협약을 내년으로 미루기로 합의한 바 있다.

기후변화 협상의 성공적인 타결을 위해서는 전 세계 온실가스 배출량 중 40%를 차지하는 미국과 중국의 합의가 가장 중요한 관건이라고 볼 수 있다. 최대 온실가스 배출국인 미국과 중국이 양자대화를 통해 온실가스 감축목표 설정 등 상호 쟁점에 대한 합의를 도출할 경우, 기후변화 협상 타결을 위한 중요한 전환점이 될 것이다. 중국도 새로운 기후변화 협약의 필요성에 대해 공감을 표시하면서 미국과 양자대화를 지속하겠다는 입장을 견지하고 있어 향후 미·중 간 입장 조율이 협상에 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다.

또한 재정지원 및 기술이전을 온실가스 감축 동참의 전제조건으로 내세우고 있는 개도국들의 주장에 대해 선진국들이 보다 전향적인 자세로 접근할 것으로 보인다. 따라서 이에 대한 구체적인 타협안도 적극적으로 모색될 전망이다. 개도국에 대한 자금지원 등 국제적 협력체제 구축, 선진국 배출가스 저감기술 이전 확대와 기술 연구개발 협력 등에서의 실질적 진전 등이 2010년 국제 기후변화 협상 타결 여부를 결정하는 중요한 요인이 될 것이다.

부 록

약 어 표



A

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Amé	미주대륙을 위한 볼리바르동맹
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	아시아태평양경제협력
ARF	ASEAN Regional Forum	아세안지역포럼
ASEAN	Association of South-East Asian Nations	동남아시아국가연합
ASEAN+3	ASEAN+Korea, China, Japan	아세안+한국, 중국, 일본

B

BRICs	Brazil, Russia, India, China	브라질, 러시아, 인도, 중국 등 신흥 경제 4국
-------	------------------------------	--------------------------------

C

CD	Conference on Disarmament	군축회의
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia	아시아교류 및 신뢰구축회의
CIS	Commonwealth of Independent States	독립국가연합
COP	Conference of Parties	UN기후변화 협약당사국총회
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe	유럽안보협력회의
CSTO	Collective Security Treaty Organization	집단안보조약기구
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty	포괄적핵실험금지조약

D

DMV	Double Majority Voting	이중다수결제
-----	------------------------	--------

E

EAS	East Asia Summit	동아시아정상회의
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean	UN중남미경제위원회
EEAS	European External Action Service	유럽대외관계청
EU	European Union	유럽연합
EURASEC	Eurasian Economic Community	유라시아경제공동체

F

FMCT	Fissile Material Cut-off Treaty	핵분열물질생산금지조약
FSB	Financial Stability Board	금융안정이사회
FTA	Free Trade Agreement	자유무역협정
FTAA	Free Trade Area of the Americas	미주자유무역지대

G

G-2	Group of Two	미국, 중국
G-7	Group of Seven	미국, 프랑스, 영국, 독일, 일본, 캐나다, 이탈리아
G-8	Group of Eight	G-7, 러시아
G-13	Group of Thirteen	G-8, 중국, 인도, 브라질, 멕시코, 남아공
G-20	Group of Twenty	G-13, 한국, 터키, 인도네시아, 호주, 사우디아라비아, 아르헨티나, EU
GDP	Gross Domestic Product	국내총생산

I

IAEA	International Atomic Energy Agency	국제원자력기구
ICNND	International Commission on Nuclear Nonproliferation and Disarmament	국제핵비확산·군축위원회
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
ISAF	International Security Assistance Force	국제치안지원군
IT	Information Technology	정보기술

M

MD	Missile Defence	미사일방어체제
MEF	Major Economies Forum on Energy and Climate	에너지·기후에 관한 주요국 포럼
MERCOSUR	Mercado Comn del sur (Southern Common Market)	남미공동시장

N

NATO	North Atlantic Treaty Organization	북대서양조약기구
NLD	National League for Democracy	(미얀마) 민주민족동맹
NPT	Nuclear Nonproliferation Treaty	핵확산금지조약
NRC	NATO-Russia Council	나토·러시아 협의회

O

ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	유럽안보협력기구

I

PCA	Partnership and Cooperation Agreement	동반협력협정
PKO	Peacekeeping Operations	(UN의) 평화유지활동
PML-N	Pakistan Muslim League-N	파키스탄무슬림리그
PPP	Pakistan Peoples Party	파키스탄 인민당
PRT	Provincial Reconstruction Team	지방재건팀
PSI	Proliferation Security Initiative	확산방지구상

Q

QDR	Quadrennial Defense Review	4개년 국방정책 검토보고서
QMV	Qualified Majority Voting	가중다수결제

S

SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation	남아시아지역협력연합
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome	중증급성호흡기증후군
S&ED	Strategic and Economic Dialogue	전략경제대화
SCO	Shanghai Cooperation Organization	상하이협력기구
SDF	SAARC Development Fund	SAARC 개발기금
SDR	Special Drawing Rights	특별인출권
SORT	Strategic Offensive Reductions Treaty	전략공격무기감축협정
START	Strategic Arms Reduction Talks	전략무기감축협정
SUCRE	Sistema Único de Regional	지역단일결제체제

U

UN	United Nations	국제연합
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas	남미국가연합
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	UN기후변화협약

W

WMD	Weapons of Mass Destruction	대량파괴무기
WTO	World Trade Organization	세계무역기구



연구에 참여한 분들

| 집필진 | 제 I 장 한반도와 동북아

- 북한 정세 평가와 전망 (윤덕민)
- 북핵 문제와 6자회담 (전봉근)
- 동북아 지역 정세와 다자대화 (최 강)

제 II 장 주요국 정세

- 미국 (김현욱)
- 중국 (김홍규)
- 일본 (조양현)
- 러시아 (고재남)

제 III 장 주요 지역 정세

- 동남아 (외교통상부 남아시아태평양국)
- 유럽 (박홍규·전혜원)
- 중동 (인남식)
- 서남아·대양주 (외교통상부 남아시아태평양국)
- 중앙아시아 (고재남)
- 중남미 (외교통상부 중남미국)

제 IV 장 범세계적 이슈와 글로벌 거버넌스

- 세계 경제와 G-20 (강선주)
- 새로운 전기 맞는 국제 핵비확산 체제 (이서향)
- 기후변화 협상 시한 2010년 연장 (최원기)

| 편집진 | 배궁찬 연구실장

전봉근·강선주·김홍규·조양현·김현욱 교수

고광현·유지선·김혜림 연구원