

국제정세
2011
전망

2011
국제정세전망

인 쇄 2010년 12월 23일
발 행 2010년 12월 23일

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, 2010

2011
국제정세전망

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

서 문

2011년에는 중국, 인도 등 신흥국의 부상이 가시화되고 새로운 글로벌 거버넌스 구축 움직임도 더욱 탄력을 받을 전망입니다. 주요국 간 양자·다자 관계는 물론 주요 지역의 역학구도에도 커다란 변화가 예상되어 한국 외교는 새로운 기회와 도전을 맞이할 것입니다.

최근 변화들은 미국의 상대적 지위 약화를 보여주고 있는데 그 변화의 중심에는 중국의 경제·군사적 급성장이 있습니다. 이러한 양상은 동북아 지역에도 투영되어 미·중 간 경쟁과 견제가 심화되면서 역내 역학구도가 더욱 복잡해질 것으로 보입니다. 특히 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발과 같은 군사적 도발 가능성이 상존하는 상황에서 한반도의 평화·안정 유지에 국제사회의 협력이 더욱 중요해질 것입니다.

우리는 2010년 G20 서울 정상회의를 성공적으로 개최하고 2012년 핵안보 정상회의를 유치하는 등 국제사회에서 주도적 역할과 책임을 다해나가고 있습니다. 앞으로도 한국 외교는 한·미 전략동맹 구체화, 북핵 문제 해결 노력, 동북아 및 동아시아 지역협력 강화, 새로운 글로벌 거버넌스 구축 과정 주도적 참여, 신성장동력 창출 등 변화하는 국제정세에 능동적으로 대처하고, ‘글로벌 코리아’와 ‘선진일류국가’ 비전을 실현하는 데 적극적으로 노력할 것입니다.

외교안보연구원은 급변하는 국제 정치경제 질서와 한반도 정세에 미치는 영향을 시의적절하게 분석·파악하고, 정부의 외교정책 수립에 기여하고자 2011년 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·최원기·전혜원·최우선 교수, 한동호 객원교수, 고광현·유지선·김자용 연구원, 김형규·방현명·백승훈 인턴의 노고에 깊이 감사드립니다.

2010년 12월

외교안보연구원장 이 준 규

목 차

요 약

제 I 장 | 세계정세의 주요 추세

1. 국제 세력관계 변화와 미·중 경쟁구도 심화
 - 가. 중국 부상과 국제 세력관계의 변동 _13
 - 나. 미·중 상호견제 심화 _15
 - 다. 세계질서의 전반적 안정 속 새로운 위협 지속 _18
2. 글로벌 거버넌스의 재편 가시화
 - 가. G20 정상회의의 역할 강화 _20
 - 나. 새로운 글로벌 거버넌스의 모색 가속화 _22

제 II 장 | 한반도 정세

1. 북한: 후계체제 공고화와 대외환경 개선 노력
 - 가. 3대 세습구도 공고화 _29
 - 나. 경제난 지속과 정국 혼란 _31
 - 다. 핵·미사일 전력 강화 _33
 - 라. 대외환경 개선과 대남 도발의 이중적 접근 _34
2. 남북관계: 정치·군사적 긴장 관계와 불확실성 지속
 - 가. 북한의 공격적 대남정책과 남북 간 군사적 긴장 고조 _36
 - 나. 대남 경제협력 요구 _38
 - 다. 한국의 원칙적 대북정책과 통일역량 강화 추진 _40

3. 북한의 핵능력 증대와 6자회담의 정체

- 가. 북한의 우라늄 농축시설 가동과 핵능력 증대 _41
- 나. 북한의 대미 평화협정 요구와 북·미 대화 모색 _43
- 다. 6자회담 정체 지속과 새로운 비핵화 전략 모색 _44

제Ⅲ장 | 동북아와 주요국 정세

1. 동북아: 역내 경쟁과 견제 심화

- 가. 지역 안보 구도를 둘러싼 미·중 간 경쟁 심화 _49
- 나. 북핵 문제 악화와 장기화 가능성 증가 _51
- 다. 한·중·일 3국 협력의 조정 _52
- 라. 영토·해양을 둘러싼 갈등 점증 _52

2. 미국: 대외정책 유동성 증가와 대아시아 개입정책 강화

- 가. 다자적 국제협력 대외정책 지속 _53
- 나. 국내적 불안정과 대외정책의 유동성 증가 _55
- 다. 아시아 개입정책 강화와 대중 압박 심화 _56
- 라. 공고한 한·미 관계와 대북 압박정책 지속 _58

3. 중국: 안정과 실리의 이중적 대외정책 추구

- 가. 경제성장 전략 전환과 ‘정치 개혁’ 논의 대두 _59
- 나. 평화로운 미·중 관계 강조 속 상호견제 심화 _60
- 다. 중국의 대한반도 관여정책 강화 _62

4. 일본: 정국 불안정 지속과 대외정책의 보수 회귀

- 가. 정국 불안정 가중 _64
- 나. 미·일 관계 복원과 일·중 관계 불안정화 _66
- 다. 한·일 협력과 대북공조 강화 _68
- 라. 방위·안보 정책의 정비 _70

5. 러시아: 선거정국하 경제외교 강화

- 가. 선거정국 돌입과 현대화 정책 지속 추진 _71
- 나. CIS 및 주요국과의 협력관계 지속 _72
- 다. WTO 가입 실현 등 다자 국제기구 활동 강화 _74
- 라. 한·러 실질협력 확대 및 북핵 문제 해결 노력 _75

제Ⅳ장 | 주요 지역 정세

1. 동아시아: 지역협력의 불확실성과 아세안의 대응

- 가. 미국의 EAS 참여와 지역협력 재편 가능성 증대 _80
- 나. 아세안의 강대국 균형 전략의 새 국면 _82

2. 유럽: 정체와 재도약의 기로에 선 유럽통합

- 가. 유로화 위기에 따른 유럽통합의 구조적 문제점 노출 _85
- 나. 긴축정책 실시와 정치적 불안정성 증대 _87
- 다. 외교·국방에서 통합 노력 가속화 _90

3. 중동: 역내 국가의 내부 갈등 증폭 가능성

- 가. 사회적 갈등 잠재 _92
- 나. 이란·이라크의 정정 불안 가능성과 예멘의 테러지대화 _93

4. 서남아: 인도의 위상 증대와 ‘신 거대 게임’ 전개

가. 인도의 정치·경제적 역할 증대 _96

나. 인·파 갈등 지속 _98

다. 중·인 대결구도 전개 _100

5. 중남미: 견조한 경제성장과 외교 다변화 강화

가. 대선정국하 경제성장 지속 _101

나. 외교 다변화와 새로운 역내 통합 시도 _104

제V장 | 글로벌 거버넌스와 범세계적 이슈

1. 신(新) 국제통화 질서—달러, 위안, 그리고 IMF

가. 금융위기 이후 환율 갈등 첨예화 _111

나. G20 정상회의와 국제통화체제 개혁 논의 부상 _113

다. 글로벌 불균형과 IMF의 중요성 부각 _115

2. 양자·다자 차원의 무역자유화 모멘텀 재가동

가. 무역자유화 추세: 다자 간 난항과 양자 간 가속화 _117

나. DDA 협상 타결을 위한 노력 지속 _119

다. 지역무역협정 추진 정책 지속 _120

3. 기후변화 협상의 동력 확보와 불확실성 상존

가. ‘칸쿤 합의’ 도출과 협상 동력 확보 _122

나. 교토 체제 존속을 둘러싼 갈등과 불확실성 지속 _123

다. 감축행동의 국제적 검증 문제 대두 _125

4. 개발협력의 새로운 패러다임 모색

가. 글로벌 ODA 환경의 변화 _126

나. 2011년 G20 정상회의 시 ‘서울 개발 컨센서스’ 논의 지속 _128

다. 2011년 서울 DAC 고위급 회의:

신(新) 개발 패러다임의 분수령 _130

5. 핵비확산·핵안보체제 강화 노력 확대

가. 핵안보·핵군축 국제협력 진전 _131

나. 핵테러 대비 핵안보체제 강화 _133

다. 지역적 비핵지대화 논의 활성화 _134

6. 해양을 둘러싼 분쟁 지속

가. 동중국해 해양 관할권 분쟁의 심화 _136

나. 남중국해 해양 관할권 분쟁의 국제화 _137

다. 남쿠릴열도(북방영토) 영유권 분쟁의 새로운 전개 _138

라. 북극해 등 세계적 해양 분쟁 이슈 _139

부록 | 약어표

연구에 참여한 분들

요 약



중국 부상 이후 국제질서의 지속과 변화

미·중 상호협력 기조 유지와 견제 강화

중국의 급부상은 세계질서 차원에서 새로운 세력균형의 변화가 본격화되었음을 보여준다. 미국의 상대적 쇠퇴에도 불구하고 권력구조 면에서 미국의 우위가 당분간 지속되는 가운데 미국과 중국은 상호견제 속에서도 상호 포용적 전략 기조를 상당 기간 유지할 것이다. 중국의 빠른 국력 증대는 점차 중국의 적극적인 국익 추구하고 미국의 강한 견제를 유발할 것으로 보인다.

중국의 점증하는 군사력과 공세적 외교정책에 대해 미국은 협력 기조를 유지하면서도 주요국들과 협력을 통해 중국 견제를 강화하려고 할 것이다. 중국은 경제 성장을 통한 장기적인 ‘내적 견제(internal balancing)’를 추구하면서, 미국에 대한 군사적 견제를 자제하고 협력적인 관계를 유지할 것이다. 또한 다양한 다자기구에 대한 참여와 선린정책을 통해 자국의 급부상에 대한 견제를 최소화하기 위해 노력할 것이다.

글로벌 거버넌스의 재편 가시화

2008년 미국발 글로벌 경제위기의 발생, 기후변화·에너지안보 등 새로운 글로벌 이슈 등장, 중국·러시아 신흥국의 정치력 강화 등에 따라 G20이 새로운 국제경제질서의 관리체제로 부상하였다. 이는 경제 분야에서만이 아닌 정치 분

야에서 국제환경의 중대한 변화가 시작되었다는 것을 의미한다. G20 서울 정상회의를 계기로 G20을 중심으로 한 새로운 글로벌 거버넌스 구축 움직임은 향후 더욱 탄력을 받을 전망이다.

G20에서 중국과 브라질 등 신흥국의 발언권 강화와 미국 등 선진국의 영향력 약화는 국제질서의 관리기제로서 글로벌 거버넌스 재편 과정을 더욱 가속화할 것이다. 새로운 글로벌 거버넌스 모색 노력은 국제 공공재 공급을 목적으로 하는 세계적 차원의 다자주의 강화 노력으로 나타나고 있다. 이는 비록 비공식적이나 주요국 간 합의로 국제 현안을 풀어 나가고자 하는 G20 정상회의를 포함한 'G-X'류의 접근 방식의 역할 확대로 나타나고 있다. G8이 G20으로 확대된 예에서 관찰되듯, 세계적 차원의 위기가 빈번히 대두되고 또 심화될수록 다자주의 강화와 함께 G-X류의 비공식적 협의체의 효율성과 정당성을 제고하려는 노력이 강화될 전망이다.

한반도 정세

북한 후계체제 공고화와 체제난·경제난 지속

2011년 북한 정권의 최대 과제는 김정은 후계체제 공고화일 것이다. 김정일 국방위원장이 아들 김정은에게 일정 부분 권한을 위임하여 후계수업과 함께 후계체제 정착을 모색할 것이다. 현지도에 김정은을 대동하여 공식 후계자로서 권위를 지속적으로 보강하는 한편, 김정일 시대의 원로를 우대하면서 지속적인 당·군 인사개편을 통해 실질적으로 김정은 체제를 뒷받침하는 인적 체제를 구축할 것으로 보인다.

북한 정국이 3대 세습구도 구축을 둘러싸고 표면상 일사불란한 모습을 보이지만 내면적으로는 복잡한 양상 전개가 예상된다. 정치 소용돌이 속에서 경제·사회적 문제점이 분출될 가능성이 있다. 2009년 11월 단행된 화폐개혁은 사실 군부를 포함한 기득권 세력 기반을 약화시키려는 의도가 있었던 것으로 보이며, 급진적인 화폐개혁 조치로 유통 마비를 초래하여 주민의 식량난을 더욱 악화시키고 민심이반마저 초래했다.

북한은 당대표자회를 계기로 내부 정비를 어느 정도 마무리한 데 이어, 2011년 대외환경을 개선하여 대규모 해외지원을 얻기 위해 노력할 것이다. 북한은 6자 회담 복귀를 시사하며 2차 핵실험, 천안함 폭침, 연평도 포격 도발 등으로 자초한 국제제재 틀을 와해시키려 할 것이다. 또한 북한은 북핵과 6자회담 카드를 이용하여 제재국면을 타파하고 대미 직접대화와 대일관계 개선을 모색할 것으로 전망된다.

남북관계의 정치·군사적 긴장과 불확실성 지속

2011년 남북관계는 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발의 충격에서 벗어나지 못한 채 정치·군사적 긴장관계가 지속될 것으로 전망된다. 남북관계에서 교류·협력 분야가 정체 또는 축소되는 추세가 계속되고, 북한의 군사적 도발 가능성이 상존하는 상황에서 한반도의 평화·안정 유지와 대북 군사적 억지 등 정치·군사적 측면이 부각될 것이다.

향후 6자회담이 개최되어 북한 비핵화의 실질적 진전이 있을 경우 한반도의 긴장 완화를 위한 남북대화가 재개될 것으로 전망되나 그 가능성은 낮다. 이명박 정부 임기 4년차인 2011년 남북 정상회담이 개최되어야 한다는 요구가 국내 일부에서 제기될 것이나 북한의 반복된 군사적 도발로 인해 정상회담 가능성은 더욱 낮아졌다.

북한이 3대 권력세습을 진행하고 ‘2012년 강성대국’ 건설을 추진함에 따라 2011년에도 ‘내부정치용’의 공세적인 대외정책을 지속할 것이다. 북한은 권력세습 과정의 중요한 국면마다 군사 도발을 통해 남북 간 군사적 긴장 국면을 조성하여 정치적 돌파구로 삼아 왔다. 따라서 천안함 폭침이나 연평도 포격 도발과 같은 군사적 도발을 재연할 가능성이 있다.

또한 긴장고조를 통해 남한 내 남남갈등을 조장하고, 정전체제를 훼손함으로써 미·북 평화협정도 계속 요구할 전망이다. 북한은 국제사회의 비난과 주변국의 압력을 모면하기 위해 6자회담에 나오거나, 미·북 대화와 남북대화를 요구하는 등 강은 ‘이중전략’을 추진할 가능성도 있다.

북핵 사태의 악화와 6자회담의 정체

북한은 2010년 11월 중순 우라늄 농축시설을 공개한 데 이어 2011년에도 핵 개발을 계속하여 핵무장력을 증강할 것으로 전망된다. 북한은 기존 플루토늄 핵무기 기술의 고도화를 추진하는 동시에 우라늄 농축시설의 전면적인 가동에 주력할 것으로 전망된다. 북한은 플루토늄 재고량의 제약으로 핵실험을 쉽게 할 수 있는 상황은 아니지만, 김정은의 군사적 업적 과시, 플루토늄 핵무기 성능 개선 또는 군사적 긴장 고조 등을 위해 3차 핵실험을 실시할 가능성이 열려 있다.

과거 북한은 핵프로그램을 미·북 관계 개선을 위한 협상카드로 활용하는 성향을 보였으나, 근래 핵무장을 탈냉전기의 핵심적인 생존전략으로 보고 있다. 북한은 김정일 건강 문제, 경제위기와 식량난, 체제위기 등 다양한 난제를 앞두고 있어, 앞으로 3대 권력세습과 ‘강성대국’ 건설을 위해 핵무장을 강화하며 핵위기를 조장할 가능성이 더욱 커졌다.

최근 우라늄 농축시설 공개로 인해 새로운 북핵 국면이 전개되었지만, 북한의 대남 군사도발로 인해 단기간 내 6자회담 또는 미·북 대화가 가동되기 어려울 전망이다. 2010년 11월 연평도 포격 도발 이후 중국 정부가 6자회담 수석대표 회의를 긴급 제안하여 향후 6자회담 재개를 둘러싼 외교전이 전개될 것으로 보인다. 2011년 중 북핵 문제, 특히 우라늄 농축 문제를 다루기 위한 6자회담이 개최될 것으로 전망되나, 북한 비핵화의 실질적 진전 가능성은 여전히 낮아 보인다.

동북아 주요국 정세

동북아 지역의 경쟁과 견제 심화

2011년 동북아 지역 정세는 주요국 간 양자·다자 협력이 강조되는 분위기 속에서도 경쟁과 견제가 심화되어 정세의 유동성과 불안정성이 증가할 전망이다.

다자협력과 대화를 중심으로 하는 미·중 간 경쟁과 견제는 심화될 것이다. 특히 어떤 다자대화 혹은 협력기구가 중심적인 역할을 하도록 할 것인가에 대한 논의가 활성화되고, 각각의 기구나 대화체의 역할과 위상에 대한 의견 충돌이

발생할 가능성이 있다. 또한 북한 문제, 영토 분쟁, 중국의 공세적 대외정책, 민족주의적 성향 팽배 등 잠재적 갈등 요소도 증가하는 추세이다.

미국의 대아시아 개입정책 강화

중간선거의 패배에도 불구하고 오바마 행정부의 대외정책 기조는 기존 정책을 유지하여 다자적 국제협력 기조를 견지할 것으로 보인다. 논란이 예상되지만, 오바마 행정부의 아프간 전략은 변함없이 추진될 것으로 전망된다. 또한 오바마 행정부는 ‘핵무기 없는 세계’를 위한 반테러·비확산·반확산 정책을 지속할 것으로 보인다.

오바마 대통령은 소위 ‘진진배치’ 외교를 통해 아시아에 대한 적극적인 개입 정책을 계속 추진할 것이다. 이는 증대하는 중국의 활동에 대응하려는 목적을 가지고 있어 미·중 간 갈등으로 이어질 수도 있다.

2011년 한미동맹은 지속적으로 구체화될 것으로 전망된다. 한편 공화당의 중간선거 승리로 인해 미국이 한국에 미사일방어체제(MD) 참여 또는 주한미군기지 이전 비용의 추가 부담을 요구할 가능성이 있다.

공화당의 선거 승리와 2010년 12월 2차 FTA 추가협상 타결 이후 미국 의회와 여론의 긍정적 반응을 볼 때 2011년 한·미 FTA의 비준 가능성이 높아졌다.

경제적 부상에 따른 중국의 공세외교 추구

중국은 대외적으로 평화로운 국제환경 조성이라는 기본 방침에서 미·중 관계 안정화를 모색할 것이다. 다른 한편 중국은 경제력과 대외적 위상이 상승하면서 공세적인 대외행태를 보이고 있다. 특히 중국은 안정적인 정치·경제 환경을 유지하는 데 부정적 영향을 미칠 수 있는 대내외 특정 이슈들에 대해서는 단호하고 원칙적인 입장을 고수할 것으로 보인다. 중국의 이러한 대외적 행태는 관련 당사국과 마찰을 초래할 가능성이 높다. 대외적 마찰과 긴장을 발생시킬 수 있는 이슈로 미·중 간 무역 및 환율 분쟁, 동중국해와 남중국해 영토 분쟁, 북핵 및 북한 문제를 둘러싼 관련 당사국과의 입장 차이 등이 있다.

일본 대외정책의 보수 회귀

일본의 방위안보정책은 미일동맹 강화를 중시하는 보수화 경향이 두드러질 것이다. 2011년 미·일 정상회담에서는 아직 합의하지 못한 미·일 안보조약 개정 50주년 기념 ‘신(新) 미·일 안보공동선언’ 발표 여부가 주목된다. 미·일 양국은 동맹 강화의 일환으로 오키나와를 비롯한 일본 열도 주변 지역에서 공동 해상방위 훈련을 강화할 것으로 보인다. 2011년 일·중 관계는 과거사, 해양·영토 문제, 중국의 군사력 증강과 투명성 문제, 동중국해 가스전 개발 등과 같은 정치·안보 현안을 둘러싸고 충돌할 가능성이 크다. 한·일 양국은 미국과 함께 6자회담 등 대북정책에서 공조를 강화할 것이며, 신시대 공동연구가 건의한 ‘한·일 신(新)시대 공동선언’의 채택 여부가 주목된다.

러시아 선거정국과 현대화 정책 지속

러시아는 2011년 12월 국가두마 선거와 2012년 3월 대선을 앞두고 선거정국에 돌입할 것이고, 푸틴 총리의 대선 출마 여부가 큰 관심을 끌 것이다. 메드베데프 정부는 2011년에도 경제 현대화와 국제적 역할 제고를 위해 양자·다자 차원의 실리추구 전방위 외교를 적극 추진해 나갈 것으로 전망된다. 미국과의 관계는 오바마 행정부 출범 후 조성된 협력 분위기를 유지할 전망이다. 그러나 미국 중간선거에서 공화당의 승리에 따른 신(新) 전략무기감축협정(New START)의 비준 실패 시 핵감축을 둘러싼 양국 협력이 지체될 것이다.

주요 지역 정세

동아시아 지역협력의 불확실성과 아세안의 대응

2011년 동아시아 정세의 키워드는 ‘불확실성’이라고 할 수 있다. 미국이 동아시아정상회의(EAS)에 참여하고 중국이 2010년 공세적 대외정책을 추진함에 따라, 불확실성의 최대 변수인 미·중 관계가 본격적인 힘겨루기로 나타날 전망이다. 일본·호주·인도·뉴질랜드 등 EAS를 중시하는 국가들은 미국과 공조하는

반면, 아세안 국가들은 미·중 경쟁 구도 속에서 양자로부터 이익을 확보하는 전형적인 ‘아세안 외교’를 펼 것으로 예상된다. 아세안은 내부적으로 경제통합에 박차를 가할 것이고, 새 의장국인 인도네시아의 리더십이 주목받을 것이다.

정체와 재도약의 기로에 선 유럽통합

유럽 각국은 경제위기 극복과 통합 진전 방안을 구체적으로 이행해 나가면서 갈등도 겪을 것으로 예상된다. 각국 국내정치와 EU 차원에서 위기극복을 위한 노력은 상당한 내분과 저항에 직면할 것이다. 이 과정에서 유럽의 정체성에 관한 새로운 길을 모색하기 위해 노력하는 한 해가 될 것으로 전망된다. 2011년 EU는 경제 체질개선을 통한 경쟁력 제고 방안 마련을 위해 통화·재정·정치 통합에서 부문 간 불균형 상태를 근본적으로 해소하기 위해 노력할 것으로 예상된다.

중동 역내 국가 내부 갈등 점증

2011년 중동에서 전면적 무력 충돌이 발발할 가능성은 낮다. 대신 기존의 고질적 사회 갈등이 더욱 만성화될 가능성이 큰 것으로 보인다. 미군의 이라크 철군을 계기로 반미 전선이 노골화되는 갈등 구도는 일정 부분 해소될 것이다. 반면 이스라엘·팔레스타인 평화협상 교착, 이란 핵문제, 이라크 종파 갈등 등 기존 중동 정세 속에 뿌리내려 온 갈등 구도들이 점차 심화될 가능성이 크다. 또한 알 카에다 등 반미·반서방 이슬람 무장투쟁 집단의 발호는 중동 지역 내 리더십 교체 흐름과 맞물려 새로운 불안정성 요인으로 등장할 전망이다.

인도의 위상 증대와 ‘신 거대 게임’ 전개

인도와 역외 강대국, 특히 중국과의 경쟁과 세계 주요국들의 서남아 지역 국가에 대한 관계강화 시도는 강대국 간 경쟁과 견제의 심화를 특징으로 하는 21세기형 ‘신 거대 게임(new great game)’의 양상을 보인다. 중국의 대외정책이 공세적인 성격을 보임에 따라 앞으로 미국의 협력과 지원을 받아 중국을 견제하려는

인도의 노력은 더욱 강화될 것으로 전망된다. 한편 안보리 상임이사국 진출 노력 등 인도는 국제사회에서 다방면에 걸쳐 영향력 있는 ‘세계적 강대국’으로 도약하기 위해 노력하고 있다. 반면, 인도·파키스탄 간 지속적인 대립과 갈등은 서남아시아 지역 정세의 고정적인 불안요인으로 계속 작용할 것으로 전망된다.

글로벌 거버넌스와 범세계적 이슈

신(新) 국제통화질서—달러, 위안, 그리고 IMF

미국 경제의 불확실성이 잔존하면서 2011년에 환율 갈등은 겉으로 드러난 것보다 더 심각한 문제, 즉 국제통화체제 개혁으로 논의가 전환되어 갈 가능성이 있다. 2011년 G20 정상회의 의장국인 프랑스가 국제통화체제 개혁을 정식 의제로 포함시켰기 때문이다. 국제통화체제 개혁이 가까운 장래에 실현될 가능성은 낮지만, 중국은 국제통화체제 개혁의 필요성을 지속적으로 제기할 것이고 동시에 위안화의 절상 속도를 관리하면서 위안화의 국제화를 추진할 것으로 보인다. 이의 연장선상에서 IMF의 지배구조 조정은 BRICs 국가들의 쿼터 총합을 미국의 쿼터에 근접시킴으로써 IMF의 주요 사안 결정에서 국가 간 경쟁을 심화시킬 것으로 보인다.

양자·다자 차원의 무역자유화 모멘텀 재가동

WTO 회원국들은 2008년부터 표류하고 있는 도하라운드 무역협상 타결을 위한 의지를 보이고 있으나, 농업과 비농산물(NAMA) 분야 등 핵심쟁점에 대한 이견이 좁혀지기 어려울 것으로 보인다. WTO 출범 이후 가속화된 FTA를 비롯한 지역무역협정의 증가는 국제금융위기와 DDA 협상의 지체로 인하여 더욱 심화될 전망이다. 2003년 이래 동시다발적으로 FTA 협정 체결을 추진하고 있는 한국은 2011년 한·미 FTA를 비준하고 한·EU FTA를 발효시키며 중국과 한·중 FTA 논의를 본격화할 것으로 전망된다.

기후변화 협상의 동력 확보와 불확실성 상존

멕시코 칸쿤에서 열린 제16차 유엔기후변화 협상이 몇 가지 주요 이슈에 대한 ‘칸쿤 합의’를 도출하여 2012년 이후의 온실가스 감축을 위한 국제협력체제 구축을 위한 협상동력이 지속될 전망이다. 그러나 칸쿤 합의는 온실가스 감축목표 설정 등 핵심쟁점을 그대로 두고 녹색기금 조성 등 비교적 쉬운 이슈들을 중심으로 한 낮은 수준의 합의에 불과하다는 한계를 갖는다. 2011년 기후변화 협상은 이러한 핵심쟁점을 중심으로 진행될 것이나, 이를 둘러싼 불확실성은 여전히 상존할 전망이다.

핵비확산·핵안보체제 강화 노력 확대

2010년 핵안보정상회의와 핵확산금지조약 평가회의를 계기로 다시 촉발된 전지구적 핵비확산·핵안보체제 강화 노력은 2011년에도 지속될 전망이다. 그러나 핵비확산체제의 지속과 강화에 따라 기존의 핵국과 비핵국의 갈등 가능성도 존재한다. 향후 핵비확산체제의 확대 속에 북한과 이란 등의 ‘국외자(outlier)’에 대한 제재가 강화되는 가운데, 비국가 행위자(non-state actor)에 의한 핵테러리즘 위협 점증에 대응하기 위한 국제사회의 활동도 활성화될 것이다.

제 I 장

세계정세의 주요 추세



제 I 장 | 세계정세의 주요 추세



1. 국제 세력관계 변화와 미·중 경쟁구도 심화

가. 중국 부상과 국제 세력관계의 변동

잠재적 강대국들의 성장, 특히 중국의 급부상은 세계질서 차원에서 새로운 세력균형의 변화가 본격적으로 시작되었음을 보여준다. 그러나 미국의 상대적 쇠퇴에도 불구하고 구조적인 면에서 여타 경쟁국들에 대한 미국의 우위가 유지되고 있는 현재의 세력관계는 당분간 지속될 것이다.

잠재적 강대국들의 부상

최근의 변화들은 미국의 상대적 지위가 약화되고 있다는 것을 분명히 보여주고 있다. 그 변화의 중심에는 중국의 경제·군사적 급성장이 있다. 1990년에서 2006년까지 미국 경제가 60% 가량 성장한 데 비해 중국 경제는 약 330% 성장하였다. 또한 금융위기 이후 장기화되고 있는 미국의 경기침체와 대조적으로 평균 9%대의 고성장을 유지하며 2005년 약 5.5:1 이었던 미국에 대한 경제력 열세를 2009년까지 단 4년 만에 약 3:1로 축소하였다. 중국은 세계 2위의 일분을 추월하고 있는 것으로 보인다. 그리고 많은 경제 분석가들은 2030년경 중국 경제가 미국 경제를 추월할 것으로 예측하고 있다.

한편 중국은 미국이 걸프전에서 보여준 전자정보 기술에 기반을 둔 첨단 군사

력의 위력을 목격하면서 군사 현대화를 위한 노력을 가속화시켜 왔다. 경제 발전 위주의 대전략과 미국의 견제를 피하고자 하는 노력에도 불구하고, 1996년부터 중국의 군사비는 두 자리 수 증가를 지속하였다. 그 결과 미국과 비교해 4분의 1 미만이긴 하지만 중국의 군사비 지출은 미국에 이어 세계 2위를 유지하고 있다. 또한 중국은 기존의 군사력 열세와 제한된 가용자원의 제약을 극복하기 위해 비대칭 전력과 지역접근저지능력(area denial capability)의 강화에 집중하고 있다. 이러한 변화는 기존의 군사력 균형에 불확실성을 더하면서 동아시아에서 미국의 군사 우위에 심각한 도전이 되고 있다.

이와 함께 인도 역시 최근 10여 년간 평균 약 7%의 경제성장을 지속하며 또 다른 강력한 잠재적 강대국으로 등장하고 있다. 또한 러시아, 브라질, 독일 그리고 일본 역시 미래에 국제체제를 다극체제로 변화시킬 잠재적 강대국들이다. 중국과 인도 두 거대 지역국가의 급성장은 아시아 지역체제에서 급속한 변화를 예고하고 있다.

미국의 유일강대국 지위 유지

국제 세력관계 평가에서 중요한 사실은 냉전 이후 확립된 미국의 유일강대국 지위는 아직 근본적으로 변하지 않았다는 것이다. 최근 경기 침체에도 불구하고 미국 경제는 여전히 세계 총생산의 4분의 1을 차지하고 있다. 미국 경제 규모는 2~4위 경제 총합보다 크다. 가장 강력한 잠재적 도전자인 중국과 비교했을 때, 미국의 경제규모는 3배에 달하고 경제 발전 수준과 기술력 등 질적인 면에서의 우위는 더욱 확고하다. 이러한 경제적 우세는 상당기간 지속될 것이다.

군사적 능력에서 미국은 잠재적 경쟁국들을 압도하고 있다. 냉전 이후에도 미국은 모든 잠재적 강대국들이 사용한 군사비 총액보다 많은 군사비를 지출해 왔다. 막대한 군사비와 우월한 군사 기술력을 이용해 미국은 잠재적 경쟁국들에 대한 재래식 전력과 핵전력의 압도적 우위를 더욱 확고히 해 왔다. 또한 미국은 군사력을 전 세계에 투사해 대규모 군사작전을 수행할 수 있는 유일한 국가이다. 상당 기간 동안 어떤 도전국도 이러한 미국을 군사력 면에서 추월하기는 어려울 것이다.

지역적인 수준에서 볼 때, 대륙 국가로서 지리적 이점을 갖고 있는 중국의 부상은 동아시아에서 군사력 균형의 변화를 초래하고 있다. 그러나 미국은 지역분쟁에서 우위를 점할 수 있는 첨단 재래식 전력과 함께 핵전력 상의 확고한 우위를 유지하고 있다. 중국의 지역접근을 저지하는 군사 능력의 제고 노력에도 불구하고 미국은 군사기술력 우위를 바탕으로 강력한 제해권과 제공권을 유지할 것으로 예상된다.

나. 미·중 상호견제 심화

미국의 세계전략과 부상하는 중국의 도전은 현재의 국제관계와 그 변화를 이해하는 데 있어 핵심적 요소가 되고 있다. 미국과 중국은 상호견제 속에서도 상당 기간 상호 포용적 전략 기조를 유지할 것이다. 한편 중국의 빠른 국력 증대는 점차 중국의 적극적인 국익 추구와 미국의 강한 견제를 유발할 것이다.

미국의 대중 전략: 포용과 군사 우위 극대화

냉전 이후 유일강대국으로서 미국은 중요한 지역들에서 패권국가의 등장을 막고 안정을 유지하려는 세계적 개입 전략을 유지해 왔다. 아시아에서 미국은 기존의 군사력과 동맹을 유지함으로써 지역 안정을 유지하는 ‘역외 균형자(offshore balancer)’ 역할을 수행해 왔다. 미국의 대중국 전략은 이러한 아시아 전략의 중요한 부분이다. 미국은 중국을 국제질서와 가치를 존중하는 국가로 유도하기 위해 국제사회에 경제·제도적으로 편입시키는 ‘포용(engagement) 정책’을 추진해 왔다.

그러나 더 중요한 사실은 미래 불확실성 때문에 미국 정책결정자들은 현실주의적인 세력균형 논리를 최선의 방침으로 추구하였다는 점이다. 미국은 동맹을 통해 안보를 보장함으로써 일본의 본격적인 재무장 필요성을 줄여 왔다. 한편 중국에 대해서는 포용정책을 통해 경제 영역에서 경쟁을 허용하면서 중국의 군사력 강화 욕구를 억제하고자 하였다. 이러한 일종의 보장(assurance) 전략을

통해 미국은 일본과 중국의 군비경쟁 가능성을 줄이면서 또 다른 군사 강대국 등장을 억제하고자 노력하였다.

한편 미국은 동아시아에서 자신의 군사적 지위를 유지하면서 기술력의 우위를 이용한 군사혁명(Revolution in Military Affairs)을 통해 중국 등 잠재적 도전자들에 대한 기존의 군사적 우위를 극대화해 왔다.

이러한 보장과 견제를 결합한 세력균형 전략을 통해 미국은 단극체제의 유일한 강대국으로서 위치와 동아시아의 안정을 유지하려 해 왔다. 현 상황에서 미국은 중국에 대해 군사적 우위 속의 포용이라는 현재의 전략을 상당 기간 지속할 것이다.

중국의 대미 전략: 협력과 ‘내적 견제’

중국의 대미 전략 역시 협력을 기조로 해 왔다. 경제·군사적으로 열세인 중국은 미국과 조기 군비경쟁에서 승산이 희박할 뿐 아니라 장기적인 국가발전을 저해할 것이라고 판단해 왔다. 따라서 중국은 현 상황에서 경제성장을 최상의 전략 목표로 추구하고 있다. 경제성장을 위해서는 안정적인 국제환경이 필요하고 이를 위해 가장 중요한 것은 미국과의 협력 관계 유지이다. 따라서 중국은 경제성장을 통한 장기적인 ‘내적 견제(internal balancing)’를 추구하고면서, 미국에 대한 군사적 견제를 자제하고 협력적인 관계를 유지해 왔다. 또한 다양한 다자기구에 대한 참여와 선린정책을 통해 자국의 급부상에 대한 견제를 최소화하기 위해 노력해 왔다. 미국의 우위 속에 이러한 중국의 전략적 기조는 상당 기간 지속될 것이다.

그럼에도 불구하고 중국은 미국의 막강한 군사적 우위와 지속적인 군사적 발전에 직면해 군비증강의 필요성을 점차 강하게 인식하고 있는 것으로 보인다. 미국과 본격적인 군비경쟁을 피하고 있지만, 최근 중국은 군 현대화에 박차를 가하면서 특히 비대칭적 군사력 증강에 집중하고 있다. 이를 위해 중국은 미국 군사력의 최대 장점이자 약점인 위성과 전자통신망을 무력화시키기 위한 전력을 개발하고 있다. 또한 중국은 자국의 사활적 전략이해로 간주되는 대만해협과

근해에서 미국의 제해권과 동맹을 위협할 지역접근저지능력을 급격히 증대시키고 있다. 미국에 대한 중국의 군사적 도전은 당분간 제한적일 것이다. 그러나 중국의 가용자원 증대로 인해 이러한 중국의 군사적 도전이 가속화될 가능성이 높다.

미·중 협력하 경쟁 강화

급속한 경제성장에서 오는 중국의 자신감은 자연스럽게 국익에 대한 해석 확대와 보다 강한 이익과 영향력 추구로 나타나고 있다. 최근 중국은 남중국해의 영토 분쟁에서 점차 비타협적인 태도를 취해왔다. 일본과 센카쿠열도(중국명 댜오위다오) 분쟁에서도 강경한 태도로 일관하고 있다. 이러한 강한 국익 추구는 한국과 미국의 서해 해상훈련에 대한 중국의 강한 반발에서도 드러난다. 한편 중국은 미국에 대한 경제·정치적 도전을 강화하고 있다. 특히 자국의 경제력과 지역 국가들과의 상호의존성 증대를 이용해 영향력을 강화하려고 노력해 왔다. 중국의 상대적 국력 상승으로 인해 이러한 행위 방식이 강화될 가능성이 높다.

중국의 점증하는 군사위협과 강경해지는 외교정책에 대해 미국은 협력 기조를 유지하면서도 다양한 영역에서 중국 견제를 강화해 왔다. 군사적으로는 중국의 지역접근저지능력의 상쇄 전략과 기술을 개발하고 있다. 미국은 또한 기존 동맹을 강화하고, 인도·인도네시아 등 동남아시아 국가들과 전략적 협력을 구체적인 군사 협력으로 발전시키고 있다. 경제 영역에서도 금융위기를 계기로 중국에 대해 보다 경쟁적인 정책으로 전환하고 있다.

따라서 중국의 급부상은 미·중 관계에 있어 경쟁적 측면을 강화할 것이다. 그럼에도 불구하고 단극체제하에서 미국과 중국은 상호포용을 요구하는 더 큰 전략적 이해에 기반을 둔 협력 기조를 유지할 것이다.

다. 세계질서의 전반적 안정 속 새로운 위협 지속

세계정세: 체제적 안정과 새로운 위협 지속

새로운 위협들과 미·중 경쟁 고조는 국제정치의 유동성을 강화하겠지만, 미국의 힘의 우위와 지도력에 기반을 둔 국제체제의 전반적인 안정은 당분간 유지될 것이다. 미국을 유일강대국으로 하는 현재의 단극체제는 20여 년간 주요국 간 군사적 충돌 없이 체제적 안정을 유지해 왔다. 이는 미국이 영토적 팽창 대신 역외 균형자 역할을 수행함으로써 광범위한 동맹과 선린관계를 구축하면서 국제 분쟁을 해결해 왔기 때문이다. 더욱이 미국의 확고한 우위는 잠재적 경쟁자들이 군사적 도전이나 반미동맹보다는 협력 또는 경제력의 증대를 통한 내적 견제를 선호하는 요인이 되었다. 중국의 급부상은 미·중 간 안보경쟁을 고조시킴으로써 장기적으로 미국 주도의 체제 안정에 가장 심각한 도전이 될 것이다. 그러나 강력한 반미동맹국이 부재한 상황에서 중국 역시 당분간 미국과의 본격적인 군비경쟁과 군사적 도전은 자제할 것으로 보인다.

한편 최근 경제위기에서 주요국들은 세력관계 변화와 점증하는 갈등에도 불구하고 공동 이익에 기초한 협력 기조를 유지하였다. 경제적 상호의존성이 계속해서 높아짐에 따라 국가들 간 다자적 협력이 강화될 것이다. 또한 미국은 최근 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 개혁 합의에서 보여준 것처럼 세력관계의 변화를 반영하는 국제질서 조정을 일부 수용하면서 현재 국제체제를 유지하려 할 것이다.

비교적 안정적인 주요 국가들 간 관계와 달리 테러리즘과 같은 비전통적 위협과 핵확산 위협은 증가하고 있다. 이라크 전쟁은 중동 지역에서 반미정서를 증폭시켰다. 아프가니스탄 전쟁에도 불구하고 알 카에다 조직은 무력화되지 않았고, 미국은 2011년 철군을 시작할 예정이다. 이러한 상황에서 파키스탄·아프가니스탄·이라크에서 정치적 불안정은 알 카에다와 다른 테러조직을 강화시키는 요인으로 작용할 것이다.

한편 북한과 이란의 핵개발을 저지하기 위한 국제적 압력이 최근 강화되었다.

그러나 이 두 국가는 핵개발을 저지하기 위한 군사·경제적 압력에 대해 강한 내성을 보였다. 국제적 압력 증대에도 불구하고 국내정치적 변화 없이 북한과 이란이 비핵화에 응할 가능성은 낮다.

동아시아 정세: 경쟁과 대중 견제 연합 강화

동아시아에서 안보 경쟁이 고조될 가능성이 있다. 이 지역은 배타적 민족주의, 상호 불신, 영토 분쟁 등 국가 간 협력을 방해해 온 역사적 요인들이 상존한다. 또한 북한 내 권력이양과 관련된 한반도의 증폭된 갈등은 당분간 동아시아 정세의 불확실성을 높일 것이다. 이와 함께 중국의 급부상으로, 지역 패권국의 등장을 저지하려 하는 미국과 점증하는 이익 충돌을 피할 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 동아시아 역시 미국의 균형자 역할에 기반을 두고 대규모의 군사충돌 없이 전반적인 안정을 유지할 것이다.

중국은 경제발전이라는 전략적 목표하에 주변 지역의 안정을 유지하고 자국에 대한 견제를 최소화하기 위해 주력해 왔다. 이를 위해 러시아, 인도, 동남아시아 그리고 중앙아시아 국가와 양자·다자적 협력 관계를 강화하기 위해 노력해 왔다. 그러나 중국의 국력 강화로 중국과 지리적으로 근접한 많은 국가들은 미국의 역외 균형자 역할을 재인식하였다. 이 지역 국가들은 당분간 중국과의 협력을 일정 정도 유지하겠지만, 최근 중국의 군사력 증대와 영토 분쟁에 대한 강경책으로 인해 미국, 일본, 인도, 다수 동남아시아 국가들은 전략적 협력을 강화하고 있는 추세이다. 이는 장기적으로 지역 안정에 기여할 것이다. 미래에 중국이 지역 최강국이 되더라도, 강력한 군사력을 지닌 미국과 대다수의 지역국가 간 전략적 협력으로 동아시아에서 힘의 균형이 유지될 것이다.

2. 글로벌 거버넌스의 재편 가시화

가. G20 정상회의의 역할 강화

글로벌 경제위기 이후 국제경제 질서 재편 가속화

G20 출범과 소위 'G2'로 불리는 중국의 부상 등 국가 간 권력의 상대적 분포 변화는 기존 국제질서 운영체제의 변화를 야기하고 있다. 특히 G20 서울 정상회의를 계기로 G20을 중심으로 한 새로운 글로벌 거버넌스 구축 움직임은 향후 더욱 탄력을 받을 전망이다.

세계화·정보화·민주화가 급속히 진전·확산되고 새로운 안보 위협들이 대두됨에 따라, 최근 국제질서를 안정적으로 유지하기 위한 기제로서 글로벌 거버넌스 구축 노력이 가속화되었다. 또한 중국, 인도 등 신흥경제국의 부상을 중심으로 하는 급속한 힘의 분포 변화는 필연적으로 기존의 국제질서 관리기제, 즉 현존하는 글로벌 거버넌스 재편을 초래하고 있다. 2008년 가을 발발한 미국 금융위기가 전 세계적으로 확산됨에 따라, 2008년 11월 미국 워싱턴에서 G20 정상회의가 개최되어 당면한 경제위기 극복을 위한 세계적 차원에서의 대응 조치가 논의되었다.

제3차 G20 피츠버그 회의에서 G20을 국제 경제협력을 위한 핵심적 포럼(premier forum)으로 지정하였다. 이로써 G20은 1970년대 중반 이래 국제 경제 질서를 관리해 온 G7/G8을 대체하게 되었다. 특히 기후변화, 에너지 안보 등 새로운 글로벌 이슈가 등장하고 중국·러시아 등 신흥국의 정치력이 강화됨에 따라 G20이 새로운 국제경제 질서의 관리 체제로 부상하였다. 이는 경제 분야뿐만이 아니라 정치 분야에서도 국제환경의 중대한 변화가 시작되었다는 것을 의미한다.

G20 서울 정상회의에서 나타난 가장 큰 변화는 국제 정치·경제적 차원에서 선진국으로부터 신흥국으로 권력 이동이 두드러지게 나타나고 있다는 점이다. 이러한 현상은 환율 문제 처리 과정에서 드러난 중국과 브라질 등의 발언권 강

화와 이와 대조적으로 나타난 미국 등 선진국의 약세에서 감지될 수 있었으며, 이를 단적으로 보여준 것이 IMF를 비롯한 국제경제기구 내 신흥국의 지분 확대라고 할 수 있다.

이러한 변화 동인으로는 신흥국의 급속한 경제성장세와 이에 따른 정치적 영향력 확대를 우선적으로 들 수 있을 것이나, 다른 한편으로는 미국, 프랑스 등 선진국 정상들이 처한 국내정치적 입지 약화도 그 배경이다. 국제 정치·경제적 영향력의 상대적 변화는 중·장기적으로 기존 힘의 분포 위에서 구축되었던 국제 정치·경제 질서 재편을 요구할 것으로 전망된다. 이러한 상황 변화는 국제질서의 관리기제인 글로벌 거버넌스 재편 과정을 더욱 가속화할 것이다.

G20 국제 공조의 동력 유지

2008년 하반기 발생한 국제 금융위기가 종식되지 않은 상황에서 국가 간 환율 문제를 둘러싼 민감성이 증폭되는 가운데, 제5차 G20 정상회의가 2010년 11월 11~12일 서울에서 개최되었다. 이번 서울 정상회의는 환율 문제의 민감성을 우회하면서 기존 의제와 새로운 의제들에 관해 국제적 합의를 도출하는 데 성공하였다. 특히 ‘개발’ 의제의 도입은 G20 역할을 금융 외의 분야로 확대할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서, G20의 지속성 유지라는 관점에서 더욱 의미가 있다. G20 서울 정상회의를 계기로 2008년 금융위기 발발 이후 위기 극복을 위한 관리체제 역할을 해 왔던 G20 정상회의는 명실상부하게 국제 경제질서 관리를 위한 최상위 협의체로 변환하는 데 성공하였다.

서울 정상회의는 지난 네 차례의 회의 과정을 통해 확립되었던 의제에 대해 순조로이 합의를 도출하여 G20의 효율성을 제고시키는 성과를 거두었다. 국제 금융기구, 특히 IMF의 쿼터 조정과 이사직 이전을 확정된 것은 신흥국이 세계 경제 운용에 있어 더욱 책임감 있게 참여할 수 있게 되었다는 점에서 괄목할 만한 발전이다. 또한 G20이 새로운 국제자본기준인 바젤 III(Basel III) 합의안을 수용함으로써 향후 국제 금융규제 개혁 움직임이 더욱 가속화 될 전망이다. 이러한 조치들은 2008년 금융위기가 금융기관들에 대한 감독체계 미비로 인해

발생한 도덕적 해이에 의해 더욱 증폭되었음을 감안해 볼 때, 위기 종식을 넘어 새로운 위기 가능성을 사전에 예방한다는 차원에서 의미가 있다.

또한 한국이 새로운 의제로 제안한 개발 문제도 선진·개도국이 공동 노력을 통해 개발 격차를 해소해 나가는 것을 지향함으로써, 기존의 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’를 넘어설 수 있는 새로운 개발 패러다임으로서 폭넓은 공감대와 지지를 이끌어 냈다. 국제금융안전망도 신용 공여의 규모와 조건을 완화하는 동시에 소위 낙인효과(stigma effect)도 감소시킴으로써, 외환위기 가능성을 사전에 축소시키는 예방적 기능을 갖추는 데 기여할 것으로 기대된다.

비록 향후 제반 의제들에 대한 합의를 더욱 구체화하고 실천해야 한다는 과제를 안고 있으나, G20 서울 정상회의에서 기존 의제와 새로운 의제 대부분이 별다른 논쟁 없이 순조로이 결론지어졌다는 점은, G20의 글로벌 경제협의체로서의 유용성을 재확인하는 동시에 미래의 발전 가능성을 확인시켰다.

나. 새로운 글로벌 거버넌스의 모색 가속화

권력 이동 추세 속 다자협력 강화

새로운 글로벌 거버넌스 모색 노력은 국제 공공재 공급을 목적으로 하는 ‘세계적 차원의 다자주의(universal multilateralism)’ 강화 노력으로 나타나고 있다. 이는 비록 비공식적이거나, 구조적으로는 중요한 국가들의 합의로 국제 현안을 풀어 나가고자 하는 G20 정상회의를 포함한 ‘G-X’류 접근 방식의 역할 확대로 나타나고 있다.

G8이 G20으로 확대된 예에서 관찰되듯, 세계적 차원의 위기가 빈번히 대두되고 또 심화될수록 G-X류의 비공식적 협의체의 효율성은 유지하되 정당성의 기반을 확대하는 노력이 강화될 것으로 전망된다. 이러한 변화는 G20이 네트워크 허브로서 기존 IMF 등 국제경제기구를 적극 활용하면서 상설 협의체로서 기능을 확대해 나가고 있는 데에서도 관찰된다. 향후 이러한 움직임은 G-X 체

제와 국제연합(United Nations: UN)을 비롯한 다수의 국제기구와의 상관관계를 명확히 확립해 나가고자 하는 노력을 포함하는 새로운 글로벌 거버넌스의 구축 노력으로 이어질 것이다.

G20 강화가 유엔에서 싱가포르·스위스·카타르가 주축이 된 글로벌거버넌스 그룹(Global Governance Group: 3G) 결성을 촉발하였듯이, 유엔 등 기존의 국제기구가 경각심을 느끼고 스스로 변화를 모색할 가능성이 더욱 커지고 있다. 또한 오바마(Barack Obama) 미국 대통령이 서울 정상회의 직전 인도를 방문하여 인도의 유엔 안보리 상임이사국 진출을 지지한다고 발언한 이후 유엔 안보리 개혁 등의 움직임도 다시 활발해질 것으로 전망되는 등 기존 국제기구의 개혁노력도 더욱 가속화될 가능성이 크다. 이러한 맥락에서 2011년 G20 개최국인 프랑스가 글로벌 거버넌스 개혁을 주요 의제로 상정하고 이에 대한 논의를 확대할 것으로 보이므로 이에 대한 논의 진전이 주목된다.

국제 통화제도 개혁 문제 부각

이번 정상회의에서 가장 주목을 받았던 것은 환율 논쟁이 어떻게 처리될 것인가였다. G20 서울 정상회의를 앞두고 미·중 간 “환율 전쟁”이 격화되어 서울 정상회의 전망을 어둡게 할 것이라는 우려가 팽배하였다. 그러나 의장국인 한국은 환율 문제를 세계적 규모의 불균형 문제로 접근하고, 이를 경상수지 규모의 조정 문제로 전환시킴으로써 환율 갈등의 봉합에 성공하였다.

논쟁이 종식된 것이 아니라는 점에서 아쉬운 부분은 있으나, 환율 문제가 세계적 규모의 불균형 문제, 나아가 국제 통화제도 문제에 연계되어 있어 근본적 해결에는 장시간이 소요될 것이라는 점을 감안해 볼 때, 소위 “환율 전쟁”에서 ‘휴전’을 이끌어내고 궁극적인 ‘평화 협정’을 위한 논의를 시작한 것은 매우 의미 있는 진전이었다. 또한 환율에 관한 예시적 가이드라인을 마련하는 데 합의하고 이를 위한 구체적인 일정에 합의한 것은 국제 공조의 동력을 강화하는 효과를 가져왔다.

그러나 세계적 차원의 불균형 문제 기저에는 기축통화 문제를 포함하는 국제

통화 문제가 존재하고 있다. 2008년 금융위기 발발 직후 그 원인을 논의하는 과정에서 국제 통화제도가 개혁되어야 한다는 주장이 이미 나온 바 있다. 그러나 미국의 반대와 당면한 위기 극복을 위한 시급성으로 인해 기축통화 문제는 본격적인 논의의 대상이 되지 못했는데, 환율 논쟁을 계기로 향후 이 문제가 본격화될 전망이다.

차기 의장국인 프랑스가 이 문제를 2011년 회의 주요 의제로 상정하겠다는 의지를 표명함으로써 국제 통화 문제가 G20의 최우선 의제로 대두될 가능성이 커지고 있다. 특히 기축통화 문제가 미국의 국제 정치·경제적 위상과 직결되어 있다는 점에서 이러한 추세가 “G2 시대” 미국의 위상 변화에 대한 참여한 국가 간 논쟁으로 이어질 가능성이 주목된다.

G20의 제도화 논의 본격화

서울 정상회의는 준비 과정에서 비회원국의 의견을 적극적으로 수렴하고, 업계의 의견을 반영하기 위한 ‘비즈니스 서밋(Business Summit)’도 동시에 개최함으로써 G20의 외연확대활동(outreach)을 원만히 수행한 바 있다. 이에 대한 평가가 상당히 긍정적이었다는 점에서 G20 외연확대활동은 향후 회의에서 더욱 체계화되어 G20 프로세스의 일부로 제도화될 것으로 기대된다.

그러나 이번 서울 정상회의에서 G20의 발전과 관련된 제도화 문제가 본격적으로 다루어지지 않아 이에 대한 가시적인 성과가 도출되지 않았다는 점은 아쉬움을 남기고 있다. 회원국과 관련된 문제, 즉 유럽 국가들의 과다 대표성 문제, 특별 초청 국가와 국제기구들에 대한 객관적 기준 마련 및 의장국 순번에 대한 합의 등 G20의 제도적 발전을 위한 논의는 이루어지지 않았다. 특히 G20의 지속적 발전을 위해 긴요한 상설사무국 설치 문제도 공식 차원에서 논의되지 않아, 제도화 진전이라는 관점에서 볼 때는 아쉬운 부분이 있는 것이 사실이다.

G20이 최상위 협의체로서 더욱 공고한 존립 기반을 구축하기 위해서는 일련의 제도적 개선이 필요하다. 예컨대 의장국 순번, 매 회의마다 잠정적으로 결정

되는 특별초청국 자격 등에 대한 합의가 필요할 것이며, 무엇보다도 상설사무국 설치가 필요한 것으로 생각된다. G20의 지속적 발전이라는 시각에서 볼 때, 서울 정상회의가 G20의 상설 협의체로서의 역할 확대 가능성을 재확인시켰다는 점에서 향후 G20 제도화 논의는 더욱 구체화될 것으로 보인다.

2011년 G20 정상회의 개최국인 프랑스의 사르코지 대통령이 2010년 8월 재외공관장 회의에서 G20 사무국 설치를 검토해야 한다고 천명함으로써, 2011년 프랑스 G20 정상회의를 준비하는 과정에서 사무국 설치 문제를 포함한 G20의 제도적 개선 문제가 하나의 의제로 다루어지게 될 가능성이 크다. 위기 극복을 위한 협의체로부터 국제경제 질서 관리를 위한 최고위 협의체로 변환된 G20의 진화 과정을 볼 때, 다음 과제는 최고위 협의체 지위 상설화를 통한 공고화 문제가 될 것이다.

제 II 장

한반도 정세



제 II 장 | 한반도 정세



1. 북한: 후계체제 공고화와 대외환경 개선 노력

가. 3대 세습구도 공고화

2011년 북한 정권의 최대 과제는 김정은 후계구도의 공고화일 것이다. 이를 위해 우선 내부적으로 김정일 국방위원장이 아들 김정은에게 일정 부분 권한을 위임하여 후계 수업과 함께 후계체제의 강화를 모색할 것이다. 또한 현지지도에 김정은을 대동하여 공식후계자로서의 권위를 지속적으로 보강하는 한편, 김정일 시대의 원로들을 우대하면서 지속적인 당·군 인사 개편을 통해 실질적으로 김정은 체제를 뒷받침하는 인적 체제를 구축할 것으로 보인다.

김정은 후계구도의 조기 공식화

김정일의 건강 악화(2008.8)와 함께 화폐개혁(2009.11)으로 강력한 반발에 직면한 북한 정권은 장성택, 김경희, 리영호, 최룡해로 이어지는 후건 그룹을 강화하는 한편, 당대표자회(2010.9)를 통해 김정은 후계구도를 조기 공식화하는 조치를 취하였다.

당대표자회 직전 김정은은 고모인 김경희와 함께 대장 칭호를 부여받았으며 이어 당대표자회에서 당 중앙군사위원회 부위원장에 임명되었다. 한편 김정일 친족과 측근들이 당대표자회를 통해 대거 약진하여 김정은 체제의 친위·후건

그룹을 구축하였다. 이로써 김정은은 북한의 최고 권력인 당과 군의 실권을 장악할 수 있는 발판을 마련하였다.

- 김경희: 대장 칭호 및 정치국 위원 임명
- 리영호: 인민군 총참모장, 정치국 상무위원 및 당 중앙군사위원회 부위원장
- 최룡해: 당 중앙위 비서 임명
- 김경욱: 인민군 대장 겸 당조직지도부 제1부부장 (군사 담당)

아버지 김정일이 1960년대 말 대내 체제정비와 청와대 기습 사건을 계기로 후계자로 부상하여 1980년대 당대회로 공식적인 후계자로 등장했던 십여 년의 과정을 아들 김정은은 화폐개혁, 천안함 폭침(2010.3), 그리고 당대표자회 등으로 불과 2년 만에 마쳤다. 아버지가 잘 준비된 후계자 수업을 받았다면 아들은 초단기 속성으로 수료한 셈인데, 3대 권력세습은 결코 쉬운 일이 아니며, 지난 2년간 무리하게 추진된 권력승계 과정은 북한 권력 내부에 상당한 부담을 남기고 있다.

군에서 당으로 권력 이동 또는 분산 시도

김정일은 군을 자신의 통치 기반으로 하는 ‘선군체제’를 구축한 바 있다. 현재 북한 상황은 김정은의 새로운 권력 기반을 구축하기 위해 군에 대한 과도한 의존을 줄이면서 당의 역할을 강화하는 방향성을 보이고 있다. 특히 당 정치국이 핵심으로 부상하고 있다.

44년 만에 개최된 당대표자회에서 1980년 6차 당대회 이후 유명무실한 존재였던 당 중앙위와 정치국이 복원되었다. 당 중앙위원(124명)과 당 정치국 상무위원(5명)·위원(17명), 후보위원(15명)을 총원하고 당 비서국 비서와 전문 부서장들의 인사를 단행하여, 사실상 형식적 기구로 전락한 당 기구들의 대대적인 인적 총원·개편을 시행하였다. 이는 당대표자회를 통해 당의 지도적 역할을 강화하여 김정은의 통치 기반으로 삼으려는 의도로 볼 수 있다.

나. 경제난 지속과 정국 혼란

화폐개혁 후유증 지속

2011년 북한 정국은 3대 세습구도 구축을 둘러싸고 표면적으로 일사불란한 모습을 보이지만 내적으로는 매우 복잡한 전개 과정을 보일 것으로 예상된다. 그 결과 정치 소용돌이 속에서 경제·사회적 문제점이 분출되는 양상을 보일 가능성이 있다.

2009년 11월 단행된 화폐개혁은 국가계획경제를 복원하고 그동안 ‘장마당’ 경제를 통해 형성된 중산층을 일소하기 위한 목적이었다는 평가가 일반적이다. 그러나 사실 새로운 권력 기반을 조성하기 위한 시도였다고 판단된다. 화폐개혁은 종종 새로운 권력이 기득권 세력의 기반을 약화시키는 데 이용되어 왔다. 그런데 역설적으로 북한 시장경제의 핵심 세력은 군부이며 이들이 외화벌이를 통해 많은 외화를 가지고 있다. 결국 화폐개혁으로 외화를 몰수하고 시장을 정지한 것은 군부를 포함한 기득권 세력의 기반을 약화시키려는 의도가 있었다고 볼 수 있다.

화폐개혁이 정치·경제·사회적으로 심각한 혼란을 야기하면서 2010년 북한 정국은 3대 세습을 위한 권력 재편 과정에서 복잡한 양상을 보였다.

- 2010.2 박남기 계획재정부장 해임(공개총살설) 및 김정일 사과
- 2010.3.26 북한 잠수정, 어뢰로 천안함 폭침
- 2010.5 김정일 방중, 후진타오 주석과 회담
- 2010.5.26 당 지시를 통해 화폐개혁 이전으로 후퇴
- 2010.4/6 리용철·리제강 당 조직지도부 제1부부장 연이어 사망
- 2010.6.27 최고인민회의에서 장성택 국방위 부위원장 승진 및 내각 개편
- 2010.8 김정일 방중, 후진타오 주석과 회담
- 2010.9.28 제3차 당대표자회 개최, 김정은 당 중앙군사위원회 부위원장 임명

급진적인 화폐개혁은 유통 마비를 야기했고 일반 주민의 식량난을 더욱 악화

시켰을 뿐만 아니라 민심이반마저 초래하였다. 이를 틈타 기득권층도 상당히 반발한 것으로 보인다. 북한은 이를 수습하기 위해 책임자를 공개처형하고 장성택을 국방위원회 부위원장으로 승진시키는 등 후견 체제를 구축·강화했으며, 당 대표자회를 통해 김정은 후계 체제를 조기 공식화하는 수순을 취하였다. 결국 북한은 2010년 5월 당지시를 통해 시장관련 조치를 화폐개혁 이전으로 복원하였다.

선군체제 아래 북한은 제한적 물자조차 일반경제 부문이 아닌 핵무기 개발 등 군사경제 부문에 우선적으로 배당하여 경제난이 더욱 심화되는 악순환을 보이고 있다. 2010년 북한 경제는 2차 핵실험 이후 유엔 제재와 국제 지원 축소 등으로 마이너스 성장한 것으로 판단된다. 북한 경제는 ‘빈곤의 늪’에 빠져 있으며, 공업 기반의 붕괴로 인해 산업 구조는 전형적인 후진국형으로 뒷걸음치고 있다.

경제적 어려움을 극복하기 위하여 북한은 강제 노력동원 방식의 속도전을 전개하여 체제를 단속하고 과거 사회주의경제 방식으로 회귀하려 하였다. 생산 부문의 증산을 독려하고 있지만 성과는 높지 않을 것으로 보인다.

북한은 1990년대 위기 이후 이렇다 할 경제개혁 조치를 취하지 못하였으며, 자연발생적인 암시장과 계획경제가 병존하는 혼합경제 양상을 보이고 있다. 특히 천안함 폭침 이후 대외적 지원을 얻을 수 있는 창구가 좁아지는 가운데 북한 경제의 대중 의존도가 증가하고 있는 실정이다.

중국에 대한 의존 심화

화폐개혁이 국내적으로 심각한 정치·경제·사회적 어려움을 초래하는 상황에서 북한은 2010년에 대외환경 개선보다는 내부체제 정비에 중점을 두고 천안함 폭침을 단행함으로써 대남·대미 관계 악화를 초래하였다. 북한은 2010년 신년사 등을 통해 남북관계 개선 의사를 강력히 표명했지만, 2010년 3월 천안함 폭침을 감행하여 남북관계를 파탄시켰다.

북한은 2009년 클린턴(Bill Clinton) 미국 전 대통령 방북을 계기로 관계

개선을 추진하는 듯 했지만, 2010년 들어 대미관계 개선에 전향적 입장을 보이지 않았고, ‘평화협정 체결과 제재 해제’라는 입장을 고수하였다. 오바마 정부도 유엔 안보리 제재 1874호에 입각한 제재 입장을 견지하였다. 더욱이 김정일은 미국인 석방을 위해 방북한 카터(Jimmy Carter) 전 대통령을 만나지 않고 방증함으로써 대미관계 개선에 대한 의지를 보이지 않았다.

천안함 정국에서 미국·한국·일본의 지원이 중단된 가운데, 3대 세습을 추진하는 북한 정권으로서 당대표자회 등 축제 분위기 조성을 위해 적지 않은 물자를 확보할 필요가 있었다. 특히 화폐개혁 이후 민심 이반이 초래되자 중국의 지원이 절실해졌다. 김정일은 2010년 5월과 8월 각각 중국을 방문하여 도움을 요청하였다.

천안함 폭침 이후 대남·대미 관계가 악화되는 가운데 북한의 대중 의존도는 높아지고 있다. 중국도 북한 체제의 안정을 최우선 과제로 하여 북한에 대한 정치·경제적 지원을 제공하고, 김정일과 후진타오 주석은 3개월 동안 두 차례나 정상회담을 개최하였다.

다. 핵·미사일 전력 강화

북한은 2010년 10월 10일 당 창건기념일 군사 퍼레이드를 통해 탄도 미사일 전력을 과시하였다. 특히 사정거리가 3,000km인 무수단 미사일을 세계 언론에 처음으로 공개하여, 강력한 핵전력을 바탕으로 한 김정은으로의 3대 세습이 이루어지고 있음을 시사하였다.

북한은 위상배열 레이더를 비롯한 대공미사일과 신형 전차들을 공개하여 북한 군사력이 경제적 어려움에도 불구하고 상당한 수준에 있음을 과시하였다. 결국 북한의 군사 부문에 대한 투자는 경제적 상황과 관계없이 진행돼 왔음을 보여주었다.

한편 무수단 미사일에 이어 미 과학자들에게 첨단 우라늄 농축 시설을 공개하여 북한 핵능력이 상당한 수준에 도달했음을 알려줌으로써 강력한 핵전력이 김정은 후계구도를 뒷받침하고 있음을 과시하였다.

또한 북한은 스커드 미사일과 노동 미사일에 이어 태평양 미군 기지를 겨냥한 무수단 미사일도 실전 배치함으로써 전술과 전역 수준의 타격 능력을 보유하고 있으며, 유사시 후방으로부터의 지원을 차단할 수 있는 능력을 갖추게 되었다고 볼 수 있다.

2011년 북한은 6자회담으로 복귀하여 북핵 협상에 응하는 모습을 보일 것이며, 일단 ‘2.13 합의’에 의한 플루토늄 활동 불능화 조치에 복귀하여 유리한 협상 환경을 조성하고자 할 것이다.

북한은 6자회담에서 ‘선(先) 평화협정’을 주장하고, 보유 중인 핵무기와 우라늄 농축 문제는 6자회담 틀과 분리하여 각각 핵보유국 간 군축 협상과 미·북 대화를 통해서 해결될 수 있다는 입장을 개진할 것으로 보인다.

한편 북한은 3대 권력세습 과정에서 국내정치적인 돌파구가 필요하거나 핵협상이 정체되면 3차 핵실험을 추진할 가능성도 있다. 특히 북한은 2009년 5월 2차 핵실험을 통해 얻은 데이터를 바탕으로 플루토늄탄을 정교화하기 위해서도 3차 핵실험이 필요한 상황이다. 또한 대외적 효과를 극대화하기 위해 우라늄탄을 실험할 가능성도 있다.

라. 대외환경 개선과 대남 도발의 이중적 접근

북한 정권은 2011년 경제 활성화와 후계구도 안착을 위해 대외환경을 개선하고 대규모 해외 지원을 얻으려 노력할 것이다. 또한 시장 확대를 억제하고 통제경제체제 복원을 모색할 것이지만, 다른 한편으로 민생경제의 안정을 위해 시장 기능을 어느 정도 묵인할 것으로 보인다.

북한은 당대표자회를 계기로 내부 정비를 어느 정도 마무리하고, 2011년에는 대외환경 정비에 적극 나설 것으로 보인다. 북한은 6자회담 복귀를 시사하며 미국과 중국에 접근하고 있으며, 2차 핵실험, 천안함 폭침, 연평도 포격 도발 등으로 자초한 국제제재 틀을 와해시키려 하고 있다. 북한은 북핵 카드를 바탕으로 제재 국면을 타파하고 대미 직접대화과 대일관계 개선을 모색할 것으로 전망된다.

대미 직접 대화와 일·북 수교 협상 재개 모색

북한은 우리나라 농축 시설을 공개하여 협상하지 않을 경우 상황이 더욱 악화될 수 있음을 제시하면서 대미 직접 협상을 모색하고 있다. 향후 북한은 핵문제 해결 가능성을 제시하면서 대미 협상과 관계 개선을 모색할 것이다. 특히 북한은 우리나라 농축 문제가 ‘원자력의 평화적 이용’에 관련된 것이라고 주장하는 만큼 6자회담 틀이 아닌 대미 대화를 통해 해결될 수 있음을 전달할 것으로 보인다. 북한은 불능화 조치 복귀와 플루토늄 활동 동결을 지렛대로 6자회담과 대미 협상을 요구할 것으로 예상된다.

북한은 대중 의존 일변도에서 벗어나기 위해 대남·대일 관계 개선을 통해 경제적 지원을 확보하려 할 것이다. 특히 일·북 국교정상화 회담 재개를 위해 6자회담 복귀와 함께 일본인 납치 문제에 대한 전향적 조치를 내걸면서 일본 민주당 정부와 대화를 시도할 가능성이 높다.

중국 중시 속 균형외교 모색

천안함 폭침과 연평도 포격 도발을 계기로 대미·대남 관계가 악화된 상황에서 북한의 대중 의존도가 심화되고 있다. 일단 북한은 후계체제의 정통성 확보 차원에서, 그리고 후계구도 안착에 절실한 대외 지원을 얻을 수 있는 통로가 중국밖에 없는 상황에서 대중 관계를 중시하는 외교 노선을 취할 것이다.

그럼에도 불구하고 전통적으로 지나친 대중 종속을 경계하여 온 북한은 대미 관계 개선과 함께 대남·대일 관계 개선을 통해 대규모 지원선을 확보하여 중국의 영향력을 견제하는 균형적 조치를 취할 것으로 보인다.

대남 접근과 도발 가능성

북한은 후계구도를 안착시키기 위해서 대외환경을 정비하고 민생 안정을 위한 대규모 해외 지원을 확보해야 할 것이다. 이를 위해 북한은 2011년 대남 접근을 강화할 것으로 판단되는데, 특히 2009년 하반기처럼 정상회담을 다시 제안할 가능성도 있다. 또한 북한은 금강산과 개성 관광 사업의 재개를 적극적으로 모색할 것이다.

북한은 권력세습 과정의 중요한 국면마다 군사 도발을 통해 남북 간 군사적 긴장 국면을 조성하여 정치적 돌파구로 삼아 왔다. 2011년에는 대남 접근 경향에도 불구하고 3대 세습구도를 구축하는 과정에서 국내적 필요에 의해 천안함 폭침이나 연평도 포격 도발과 같은 군사적 도발을 언제든지 재연할 가능성이 있다.

2. 남북관계: 정치·군사적 긴장 관계와 불확실성 지속

2011년 남북관계는 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발의 충격에서 벗어나지 못한 채 정치·군사적 긴장 관계가 지속될 것으로 전망된다. 남북관계에서 교류·협력이 정체 또는 축소되는 추세가 계속되고, 북한의 군사적 도발 가능성이 상존하는 상황에서 한반도의 평화·안정 유지와 대북 군사적 억지를 중심으로 한 정치·군사적 측면이 부각될 것이다.

한편 2010년 11월 북한의 갑작스런 우라늄 농축시설 공개로 더욱 악화된 북핵 문제 해결을 위해 2011년에 6자회담이 재가동될 전망이다. 6자회담과 더불어 북한 비핵화에서 실질적 진전이 있을 경우 한반도의 긴장 완화를 위한 남북 대화가 재개될 가능성이 열려있지만 그 가능성은 낮다.

가. 북한의 공격적 대남정책과 남북 간 군사적 긴장 고조

후계자 김정은 등장

북한은 2008년 여름 김정일의 뇌졸중 발병 이후 정치 안정과 권력세습을 최우선적인 국가 목표로 간주하고 대외정책도 내부정치적 목표를 위한 수단으로 활용하는 경향을 보였으며 이런 추세는 앞으로도 지속될 전망이다. ‘2012년 강성대국 건설’ 목표도 권력세습을 염두에 두고 있어 내부정치적 필요성에 의해 대외관계가 좌우되는 성향이 더욱 강화될 것이다.

북한은 당대표자회를 계기로 3남 김정은에게 대장 칭호를 부여하고 당 중앙군사위 부위원장으로 선출하여 3대 권력세습을 기정사실화하였다. 또한 당 창

건 65주년 기념 군 열병식을 계기로 서방 언론을 초청하여 이들을 통해 주석단에 같이 서 있는 김정일·김정은 부자를 세계에 공개하였다.

북한의 유일지배체제적 성격, 인치주의적 통치구조, 사회주의 체제 위기 등을 감안할 때 안정적인 권력세습이 ‘강성대국’ 건설의 핵심 목표인 동시에 조건이 될 것이다. 2012년이 김일성 탄생 100주년, 김정일과 김정은이 각각 70세, 30세가 되는 해라는 상징성을 고려한다면, 강성대국 선포는 김정은 후계를 공식화하는 권력승계 전략의 일환으로 볼 수 있다.

북한은 2011년에도 권력세습을 위한 분위기를 조성하기 위해 김정은 신화 만들기, 정치사상·외교·경제적 차원에서 업적 쌓기를 추진할 것으로 보인다. 2009년 4월 장거리 로켓발사와 5월 2차 핵실험, 150일과 100일 (경제)전투, 주체적 과학기술 발전, 4월 15일 ‘태양절’ 대규모 불꽃행사뿐만 아니라 2010년 3월 천안함 폭침과 11월 연평도 포격 도발 등 각종 사건과 행사 뒤에는 김정은이 있다는 분석이 많다.

북한의 대남공세 지속

2010년은 남북 간 군사적 긴장이 극도로 고조되고 실제 충돌이 많았던 해로 기록될 것이다. 2009년 말 대청해전에 이어, 2010년 벽두 서해 북방한계선 인근으로 해안포를 사격한 북한은 국방위를 통해 남한의 “급변사태계획에 대해 보복성전”까지 공언(2010.1.15)하고 나섰다. 북한군 총참모부는 ‘급변사태계획’에 대해 핵억제력 행사를 천명(2010.3.26)하고, 또한 “서울 불바다”를 운운하며 대북 심리전용 확성기 제거를 위한 ‘전면 군사타격’을 공언(2010.6.12)하여 한반도의 군사적 긴장을 고조시켰다.

북한은 강성대국 건설을 천명한 이래 핵실험, 미사일 시험 발사, 대남 군사공격 반복으로 군사적 긴장을 고조시켜 이를 김정일의 국정 주도권 유지, 주민통제 강화, 권력세습을 위한 내부 정지작업 등에 활용하여 왔다. 김정은은 2010년 10월 당대표자회와 노동당 창건 기념 군 열병식에 등장한 이래 대부분의 외교 행사, 군사·경제 현지지도를 밀착 수행하여 공개적으로 통치자 연수에 나섰다.

북한은 기정사실화된 김정은 후계체제를 공고화하기 위해 대남관계와 대외관계를 정치적으로 활용할 것으로 보인다. 이를 통하여 권력 기반 강화, 주민통제 강화, 주민에게 자긍심 부여, 경제난에 따른 불만 무마 등 정치적 효과를 노릴 것이다.

한편 한국은 천안함 폭침과 연평도 포격 도발 여파에 따라 북한에 대한 여론이 극도로 악화되어 당분간 북한 군사도발에 대한 정치적 책임 추궁, 경제제재, 군사적 대비태세 강화 등을 지속할 전망이다. 다만 2011년 하반기 들어 6자회담이 재개되거나, 북한 내부정세 등 변수에 따라 남북관계가 변할 가능성도 있다.

나. 대남 경제협력 요구

북한의 '경제강국' 건설 노력

북한은 2010년 대남관계에서 정치·군사적 강경책을 지속하는 동시에 금강산 관광사업 재개와 개성공단 사업의 확대를 요구하는 이중적인 정책을 추진하여 왔다. 북한은 경제난과 식량난 해소를 위해 앞으로도 이런 이중적인 정책을 추진할 것으로 전망된다.

북한은 최근 2012년 '강성대국' 건설의 관건이 정치·군사·경제 3개 분야 중에서도 '경제강국' 건설에 있다고 보아 경제회복에 주력하는 모습을 보였다. 북한은 실제 핵무장으로 '군사강국'이 달성되었기 때문에 앞으로 '경제강국' 건설에 주력한다고 천명하였고, 김정일 위원장이 뇌졸중에서 회복된 이후 경제 관련 현지도가 가장 많았다.

북한은 1990년대 말과 2000년대 초에 걸쳐 시도하였던 개혁·개방 조치를 부작용으로 인해 포기하고 2005년 말부터 점진적으로 사회주의 경제체제 복구를 추진하였다. 그러나 사회주의 경제체제 복구를 위한 초기 경제조치가 성과를 거두지 못한 데 이어, 마침내 화폐개혁과 외화사용 금지 조치가 주민의 반발로 완전히 실패하였다. 북한은 최근 권력세습 분위기 조성 차원에서 민심에 매우

민감하게 반응하는 경향을 보였는데, 화폐개혁 실패의 책임을 물어 박남기 노동당 계획재정부장을 2010년 2월 해임하고 3월 반혁명죄로 총살하였다고 한다.

또한 북한은 철강·비료·화학섬유·공작기계 등을 생산할 수 있는 “주체적” 과학기술 개발을 통해 물자 부족을 해소하려 하고 있지만, 이런 고비용·저효율 과학기술은 오히려 재정과 물자의 과소비, 자원 분배의 왜곡을 초래하여 실패할 가능성이 높다. 따라서 사회주의 경제에 기반을 둔 강성대국 건설 전략이 차질을 빚을 것으로 전망되어 대외관계를 통해 물자 부족을 보완하고자 할 것이다.

북한은 대중 경험 확대와 외자유치를 목적으로 나선특별시 지정, 국가개발은행과 조선대풍국제투자그룹 설립 등을 추진하였다. 그러나 북한의 선별적인 “모기장식” 개방·개혁 조치, 유엔 제재, 한·미·일의 대북 경제제재 등으로 인해 외자 유치와 무역 확대에 성공할 가능성은 낮다.

식량난 지속과 남북경협 요구

식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)와 세계식량계획(World Food Programme: WFP)의 추산에 따르면, 북한은 2010년에 약 448만 톤의 곡물을 수확하였다. 수해에도 불구하고 비료 생산과 수입의 증가로 수확량이 전년에 비해 다소 늘었다고 한다. 2011년 총 곡물 소요량을 535만 톤으로 추정하면 약 86만 톤이 부족하고, 부족분 중 약 32만 톤을 수입하더라도 여전히 약 54만 톤이 부족할 것으로 추산된다. 따라서 어린이·임산부·산모·노약자 등 취약계층이 심각한 식량 부족에 시달릴 것으로 보인다.

현재 북한의 대남정책은 금강산관광사업 재개와 식량지원 확보를 주요 목표로 삼고 있는 듯이 보인다. 북한은 금강산 관광객 피살 사건에 대한 우리 측의 요구 조치는 거부한 채, 오히려 금강산의 남한 정부 자산 몰수, 민간 자산 동결 조치를 통해 금강산사업 재개를 압박하였다. 연평도 포격 도발 다음 날인 10월 24일 북한 조국평화통일위원회가 금강산사업 재개를 위한 남북대화를 요구하기도 하였다.

2010년 하반기 북한 수해에 대한 한국의 인도적 지원, 북한의 남북 어선 송환 및 이산가족상봉 등으로 일시적인 화해 분위기가 조성되었다. 그러나 우리가 인도주의적 관점에서 이산가족 상봉 정례화를 요구하자, 북한은 그 대가로 매년 쌀 50만 톤과 비료 30만 톤 지원, 금강산관광 재개 등을 요구하여 남북대화가 중단되었다. 연평도 포격도발의 충격으로 인해 2011년에 대북지원이 재개되기 어려운 상황이다.

다. 한국의 원칙적 대북정책과 통일역량 강화 추진

2010년 한국 정부는 대북정책에 있어 원칙 있는 남북관계 발전, 생산적 인도주의 실현, 미래준비 통일역량 강화의 3개 전략 목표에서 남북관계를 관리하여 왔다. 특히 ‘원칙 있는 남북관계 발전’을 위해 북핵 협상에서 ‘그랜드바겐’을 추진하여 북핵 문제 해결의 새로운 전기를 마련하고, ‘진정성 있는 남북대화’를 추진한다는 원칙을 추진하였다. 교류·협력 정책은 북핵으로 인한 유엔 안보리 결의 1874호를 준수하고 투명한 교역 질서를 확립하고자 노력하였다.

아울러 ‘생산적 인도주의 실현’의 전략 목표에 따라 이산가족, 국군포로·납북자 송환 문제를 근본적으로 해결하기 위해 노력하고, 북한의 인도적 협력에 상응하는 대북 지원도 추진하였다. 마지막으로 북한 정세 분석시스템 구축, 새로운 통일 교육 추진, 통일을 위한 글로벌 네트워크 구축 강화 등 통일역량 강화를 위한 사업이 추진되었다.

2011년에도 한국 정부는 북한의 대남 강경책과 권력세습을 위한 공세적인 대외정책에 대응하여 원칙적 대북정책을 추진하고 또한 한반도의 긴장 완화를 위해 노력할 것으로 전망된다. 또한 불확실해지는 북한의 미래에 대비하여 국내적·국제적 통일역량 강화에 주력할 것으로 전망된다.

3. 북한의 핵능력 증대와 6자회담의 정체

북한은 2010년 11월 중순 전격적으로 우리늄 농축시설을 공개한 데 이어 2011년에도 핵개발을 계속하여 핵무장력 강화를 시도할 것으로 전망된다. 북한은 6자회담 참여를 통해 비핵화를 시사하면서도 내부적으로는 핵무장력을 지속적으로 강화하고 ‘사실상 핵보유국’의 지위를 인정해 달라고 요구할 것이다. 2011년 북한 비핵화 외교는 플루토늄 프로그램 폐쇄와 불능화를 다시 추구하고, 또한 최근 공개된 우리늄 농축프로그램 가동 중단을 목표로 추진될 것으로 전망된다.

가. 북한의 우리늄 농축시설 가동과 핵능력 증대

북한의 핵무장 강화

2011년 북한은 기존의 플루토늄 기반 핵무기 기술의 고도화를 추진하는 동시에 새로이 공개된 우리늄 농축시설의 전면적인 가동에 주력하여 핵능력을 극대화하기 위한 노력을 지속할 것으로 전망된다. 북한이 두 차례 핵실험으로 10kg 내외의 플루토늄을 사용했다고 가정할 때, 플루토늄 재고량의 한계로 인해 핵실험을 쉽게 할 수 있는 상황은 아니다. 그러나 최근 북한의 공격적 대외 행태를 볼 때 플루토늄 핵무기 성능 개선을 위한 3차 핵실험 가능성은 항상 열려 있다.

북한은 ‘2012년 강성대국 건설’의 3대 목표 중 하나인 ‘군사강국’을 위한 핵무장 강화를 지속적으로 추진할 것이며, 또한 3대 권력세습을 정당화하고 보장하기 위한 용도로 핵능력을 사용하려 할 것이다. 북한은 이미 대외적으로 인도 사례와 같이 ‘사실상 핵보유국’의 지위를 인정해 달라고 요구하고 있으며, 미국에는 같은 핵보유국으로서 ‘핵군축 회담’을 요구하고 있다. 향후 6자회담과 국제사회의 북한 비핵화 외교는 기존 플루토늄 프로그램보다 공개된 우리늄 농축 프로그램의 가동 중단에 더욱 집중할 것으로 전망되나, 연내에 성과를 거둘 가능성은 낮아 보인다.

2005년 9.19 6자 합의에 따른 북한의 핵포기 약속은 아직 유효하나, 북한은 지난 수년간 지속적으로 핵능력을 확대하며 핵무장 의지를 공공연히 밝혀 왔다. 9.19 6자 합의 이후에도 1차 핵실험(2006.10)을 실시하고, 오바마 행정부의 미·북 대화와 관계 개선 적극 제안에도 불구하고 2차 핵실험(2009.5)을 감행한 것은 핵무장이 북한의 확고한 국가 목표임을 보여준다. 최근 북한 국방위 대변인 성명(2010.7.24)에서 “우리의 핵억제력은 자위의 궤도를 따라 비상한 속도로 강화될 것”이라고 언급하며 핵무장 의지를 과시하고 있다.

과거 북한은 핵프로그램을 미·북 관계 개선을 위한 협상 카드로 활용하는 성향을 보였으나, 1, 2차 핵실험 이후 핵무장을 탈냉전기의 핵심적인 생존전략으로 보고 있다. 북한은 김정일 건강 문제, 경제 위기와 식량난, 체제 위기 등 다양한 난제를 앞두고 있어, 앞으로 3대 권력세습과 ‘강성대국’ 건설을 위해 핵무장을 강화하며 핵위기를 조장할 가능성이 더욱 커졌다.

무기급 우라늄 농축 위협의 등장

이미 두 차례의 핵실험을 통해 핵능력을 과시한 북한은 2010년 11월 영변 핵시설을 방문한 전 로스알라모스 국립핵연구소장 지그프리드 헤커(Siegfried S. Hecker) 박사에게 베일에 가려졌던 우라늄 농축시설을 전격적으로 공개하였다. 미국과 국제사회는 이를 새로운 ‘핵도발’로 간주하고 적극적인 대응책을 모색할 것으로 보인다. 미국이 플루토늄 핵무기 프로그램을 보유한 북한의 우라늄 농축시설 공개에 대해 민감한 반응을 보인 이유는 고농축우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU)의 특별한 위험성 때문이다.

첫째, 우라늄 농축시설은 플루토늄 생산을 위한 원자로와 달리 은닉이 가능하다. 따라서 북한이 우라늄 농축시설을 다른 장소에서 추가로 가동하여 얼마나 더 많은 핵물질을 생산하는지 전혀 알 수 없다. 둘째, 일단 우라늄 농축기술을 터득하면 고농축과 농축 핵무기 제조에 이르는 과정이 기술적 장애 없이 진행된다. 또한 고농축우라늄은 핵무기 제조의 용이성과 작은 부피로 인해 해외 이전이 용이하며, ‘핵테러’에 사용될 가능성이 높다. 2010년 워싱턴 핵안보정상회

의가 고농축우라늄 보호를 최우선 과제로 제기한 것은 이런 이유 때문이다. 셋째, 북한이 국제사회 제재 속에서도 대규모 현대식 농축시설을 갖추었다는 점이다. 이것은 현 국제비확산체제와 수출통제체제의 허점을 보여주고, 심지어 테러 집단도 어렵지 않게 농축 장비 또는 고농축우라늄을 획득할 수 있다는 우려를 낳고 있다. 넷째, 농축 활동의 이중용도 문제가 있다. 북한은 우라늄 농축시설이 영변에 건설 중인 실험용 경수로를 위한 핵연료 제조에 사용될 것이라고 주장한다. 그럼에도 불구하고 이를 저지하는 일은 쉽지 않다.

나. 북한의 대미 평화협정 요구와 북·미 대화 모색

북한은 미국의 ‘반북(反北)’ 정책 때문에 핵무장을 강화한다고 주장하면서, ‘선(先) 북·미 평화협정 체결, 후(後) 비핵화’ 입장을 내세우며 북·미 대화를 요구하고 있다. 특히 북한은 2010년 들어 ‘선(先) 평화협정’ 입장을 더욱 강조하고 있다. 이에 대해 미국은 한·미 공조 원칙을 우선하면서, 북한 비핵화의 진전이 있는 경우 9.19 공동성명에 따라 적절한 별도 포럼에서 관련 당사국들 간 논의를 진행할 수 있다는 입장을 견지하여 왔다. 북한의 대미 외교공세는 2011년에도 계속될 전망이다. 미국은 북한에 실질적인 비핵화 조치를 요구하면서 이에 대한 북한의 태도 변화가 전제되지 않는 한 미·북 대화에 소극적으로 대응할 것으로 예상된다. 다만 최근 북한의 우라늄 농축시설이 공개됨에 따라, 핵확산과 핵테러에 있어 우라늄 농축프로그램의 심각성을 감안하여 새로운 대응 방안을 모색할 것으로 보인다.

미국 정부는 2010년 4월 초 발표한 ‘핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review Report: NPR)’에서 핵무기의 군사적 역할을 감소하고 비핵보유국에 대한 핵무기 사용금지 원칙을 천명하였다. 그러나 동 원칙의 대상을 핵확산금지 조약(Nonproliferation Treaty: NPT) 회원국으로서 핵비확산 의무를 준수하는 비핵보유국에 한정함으로써 북한에 대해 핵공격 가능성을 열어두는 한편, 비확산체제에 복귀할 것을 우회적으로 압박하였다.

북한은 이에 반발하여 “핵 억제력 보유는 미국의 핵 선제공격을 막기 위한

꾸준한 노력 끝에 찾은 최선의 선택이고 정당방위 조치”라고 강변하였다. 또한 다양한 매체를 통해 국제사회에 “자위적 핵보유와 핵 억제력 강화 권리”를 알렸다. 특히 북한은 2010년 4월 “핵 개발로 동북아시아 지역의 핵 불균형 상태가 해소”되었다고 주장하고, 북·미 평화협정을 통한 한반도 비핵화 방안을 제기하였다. 북한은 2010년 8월 제네바 군축회의 전체회의에서도 평화협정에 대한 입장을 반복하여 주장하였다.

한편 한국과 미국 정부는 6자회담 재개를 위해서는 북한이 비핵화에 대한 진정성을 구체적인 행동으로 보여야 한다는 입장이다. 미국은 북한의 평화협정 요구를 거부하면서, 2011년 하반기 점진적으로 6자회담과 미·북 대화 병행을 통해 비핵화 노력을 재개할 것으로 전망된다. 특히 우리나라 농축프로그램의 심각성을 감안할 때 미국 내에서 6자회담 또는 미·북 대화의 조기 개최 필요성이 제기될 가능성도 있다.

다. 6자회담 정체 지속과 새로운 비핵화 전략 모색

6자회담의 표류

북한의 우리나라 농축시설 공개로 인해 6자회담과 국제사회의 대북 비핵화 외교는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 천안함 폭침과 연평도 포격 도발로 단기간 내 미·북 대화 또는 6자회담이 가동되기는 어려울 것으로 보인다.

사실 6자회담의 효과성과 재가동 시기에 대해 참여국 간 이견이 있다. 6자회담은 2008년 12월 수석대표회의에서 북한이 핵 신고서 검증 문제에 대한 합의를 거부한 이후 중단된 상태이다. 2010년 초 6자회담 재개를 위한 주변국의 외교적 노력이 구체화되는 가운데 3월 천안함 폭침으로 회담 재개 노력이 다시 소강상태에 빠지고 말았다. 이후 관련국들은 6자회담 재개를 위한 사전여건 조성을 위해 노력하였으나 북한은 11월 또 다시 연평도 포격 도발을 감행하였다. 직후 중국 정부가 일방적으로 6자회담 수석대표 긴급 회의를 제안하였지만 한·미·일은 사실상 부정적인 입장을 표명하였다.

한편 한국에서는 북한의 군사적 도발 행위에 대한 비난과 응징이 필요한 시점이라는 판단에서 6자회담 개최는 북한에게 ‘의제 전환’의 기회를 주어 탈출구를 제공할 것이라는 반응이 많았다. 연평도 포격 도발의 파장 장기 지속과 북한의 핵무장 강화 공언으로 2011년에도 6자회담의 정체가 계속될 전망이다.

새로운 북한 비핵화 전략 모색

6자회담의 정체가 장기화됨에 따라 회담의 효용성과 북한 비핵화 전략에 대하여 정부 내외에서 다각적인 검토가 진행될 전망이다. 그 배경으로 핵 프로그램의 성격 변화와 한반도 주변 환경의 변화를 들 수 있다. 최근 중국 부상 및 미·중 간 갈등구조도 북핵 정책 환경 변화의 중요한 요인이다. 특히 중국이 북한 비핵화보다 북한 체제 안정화와 권력세습을 중시하고 미·중 간 갈등이 심화된다면, 향후 북핵 문제의 해결에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다.

한국 정부는 6자회담 체제의 보안을 통한 북핵 문제 해결을 추구할 것이다. 지난 5년간 북한은 핵능력이 크게 증대하여 공공연히 ‘핵보유국’임을 공언하고, 심지어 미국에게 핵보유국 지위를 요구하며 미·북 간 ‘비핵화’ 협상이 아닌 ‘핵군축’ 협상을 요구하고 있다. 지난 20년간의 북핵 외교 경험을 통해 회담과 합의만으로 비핵화를 달성할 수 없다는 점을 배웠다.

이런 상황에서 필요한 것은 대북 대화의 조기 개최가 아니라 비핵화 전략의 재정비이다. 이러한 점에서 2009년 6월, 9월 각각 제기된 ‘5자협의’와 ‘그랜드 바겐’ 구상이 주목받을 것이다. 2011년 국제사회는 6자회담의 재가동을 모색하는 한편, 북핵·북한 문제를 다루기 위한 다양한 형태의 외교적 활동이 전개될 전망이다.

제 Ⅲ 장

동북아와 주요국 정세



제 III장 | 동북아와 주요국 정세



1. 동북아: 역내 경쟁과 견제 심화

2011년 동북아 지역 정세는 주요국 간 양자 및 다자협력이 강조되는 분위기 속에서 경쟁과 견제가 심화됨과 동시에 정세의 유동성과 불안정성이 증가하는 특성을 보일 것으로 예상된다.

2010년 동북아 지역 정세는 협력의 필요성이 원칙적으로 강조되는 가운데 특정한 이슈를 중심으로 경쟁과 갈등의 양상이 보다 가시화되는 이중성을 보였다. 경제와 통상을 포함한 제반 분야에서 역내외 국가 간 상호 의존성이 증가함에 따라 당위론을 넘어 현실적으로도 협력의 필요성이 증가하고 있다. 그러나 북한 문제, 역내 영토 분쟁, 중국의 공격적 대외정책에 대한 미국 등 다른 국가의 우려, 민족주의적 성향 팽배 등 잠재적 갈등 요소도 증가하고 있는 것이 사실이다.

이러한 사건과 현상들은 2011년이 탈냉전 시기에 있어서 동북아 지역 안보 구도의 변화에 있어서 매우 중요한 시점이 될 것이며, 한국에는 다양한 차원과 측면에서 심각한 도전이 발생할 것임을 시사하고 있다.

가. 지역 안보 구도를 둘러싼 미·중 간 경쟁 심화

지금까지 미국은 양자협력과 다자협력이 상호 보완적인 차원에서 추진된다는 점을 강조해 왔으나 사실상 양자 동맹관계에 기초한 지역 안보 구도를 유지하

고 강화·발전시켜 나가는 것에 중점을 둔 동북아 정책을 추진해 왔다. 이와 반대로 중국은 양자가 아닌 다자협력을 중심으로 하는 지역 안보 구도를 만들어 가는 것에 중점을 두어왔고 따라서 탈냉전 이후 지금까지 양자협력 대 다자협력이라는 경쟁관계가 지속되어 왔다.

그러나 오바마 정부는 양자적 접근만으로는 미국의 절대적 지위와 영향력을 유지하고 국익을 창출하는 데 한계가 있다는 점을 인식하고 아시아·태평양국가로서 지역 다자협력에 적극성을 보이고 있다. 특히 2011년 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS) 참여를 계기로 미국은 양자관계를 넘어 자국의 지위와 국익을 보장할 수 있는 새로운 다자 네트워크 형성을 본격화할 전망이다.

그동안 다자 대화와 협력을 중심으로 지역구도 변화를 도모해 왔던 중국은 다자 대화에 대한 미국의 적극적 참여를 새로운 도전으로 인식할 것이다. 미국에 비해 중국은 아세안+3(ASEAN+3), 아세안+6(ASEAN+6), 한·중·일 3국 정상회의, 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 등 다수의 협력체에 이미 참여하고 있어, 이러한 선점적 지위를 강화하기 위해 노력할 것으로 예상된다.

다자협력과 대화를 중심으로 하는 미·중 간 경쟁과 견제는 2011년 심화될 것이다. 특히 어느 다자 대화 혹은 협력기구에 중심적 역할을 맡길 것인가에 대한 이슈가 제기되어, 논의가 활성화되고 각각의 기구나 대화체의 역할과 위상에 대한 의견 충돌이 발생할 가능성도 있다. 미국은 EAS에 무게를 두는 반면, 중국은 아세안+3를 중시하고 한·중·일 3국 정상회의를 강조하여 미국의 동북아 및 동아시아 진출과 확장을 견제하려 할 것이다.

또한 그동안 소극적으로 관망하던 러시아가 보다 적극적으로 동북아 지역에 진출을 도모할 것으로 보이며 EAS가 그 무대가 될 것이다. 이 과정에서 중국과 러시아가 과거와 같이 미국을 견제하는 입장에서 다자협력을 추진할 것인지, 아니면 미국은 물론 서로를 견제하는 다자협력을 모색할 것인지에 따라 역학구도가 더욱 복잡해질 것이다.

나. 북핵 문제 악화와 장기화 가능성 증가

북한은 2010년 11월 미국인 과학자를 초청하여 우라늄 농축시설을 공개하는 등 대미 압박전술을 시도하였다. 이는 오히려 미국이 북한에 대해 원칙에 입각한 보다 강경한 입장을 갖도록 하는 요인으로 작용한 것으로 보인다. 그러나 중국은 한반도 상황의 안정적 관리라는 차원에서 6자회담 복귀를 계속 주장하였다. 이러한 패턴은 2011년에도 계속될 것으로 예상할 수 있다.

북한은 지속적으로 일정 수준에서 상황을 악화시키고 긴장을 고조시키기 위한 행동을 취하고, 중국은 6자회담 개최 필요성을 주장할 것으로 보인다. 따라서 2011년 초반에는 6자회담을 재개하기 위한 중국의 외교적 행보가 빨라질 것으로 예상할 수 있다. 그러나 핵 포기라는 북한의 전략적 결단과 구체적인 행동과 조치가 없는 상황에서 중국의 외교적 행보와 중재 노력이 미국이나 한국 그리고 일본의 호응을 얻는 데에는 한계가 있을 것으로 전망된다. 오히려 강경 기류가 조성되거나 중국의 역할과 의도에 대한 의구심이 커질 수도 있다.

결과적으로 2011년은 6자회담 관련국이 북핵 문제의 단기간 내 해결보다는 상황 관리에 치중하는 방향으로 정책을 조정할 가능성이 커질 것으로 보인다. 대화와 외교적 움직임도 예상되나, 이는 해결이 아닌 악화 방지 혹은 북한의 돌발행동 방지를 위한 노력의 일환으로 해석될 여지가 높다. 한편 북한은 우라늄 농축 능력 확충 의지를 보이면서 대외적인 압박전술을 지속해 나갈 것으로 전망된다. 따라서 2011년에는 북핵 문제가 점차 악화되는 양상을 보일 것이며, 최악의 경우 3차 핵실험의 가능성도 배제할 수 없다. 물론 중국은 이러한 최악의 상황 방지를 위해 북한을 설득하고자 노력함과 동시에 미국과 한국에 대해서도 유연한 입장을 촉구할 것이다.

결론적으로 북핵 문제를 둘러싼 외교적 움직임을 예상할 수는 있으나, 진전에는 어려움이 있을 것이며 접근 방법을 둘러싼 관련국 간 이견이 부각될 것으로 보인다.

다. 한·중·일 3국 협력의 조정

2010년 한·중·일 3국 협력은 사무국 설치 등 실질적인 문제를 중심으로 협력의 범위와 내용이 확대되는 진전을 보였다. 그러나 2011년 한·중·일 3국 협력의 진전은 그 속도와 내용이 둔화되는 경향을 보일 것으로 예상된다. 이는 2010년에 3국 협력이 진전됨에 따라 발생하는 일시적인 조정기로 해석할 수 있다.

앞으로 한·중·일 3국 정상회의가 제도화를 위해 노력할 것으로 보이나, 일본과 중국 간 영토·해양 갈등으로 인해 정치적 추동력이 감소할 가능성도 있다. 그럼에도 불구하고 실무적 차원에서 경제와 통상 분야를 중심으로 3국 협력과 진전은 지속될 것으로 예상된다. 또한 환경, 기후변화 등 21세기형 초국가적 인간안보 문제와 관련된 협의와 협력도 강화될 것으로 보인다. 초국가적 인간안보 문제는 동북아 차원을 넘어 동아시아 차원에서 더욱 부각될 것으로 예상된다.

라. 영토·해양을 둘러싼 갈등 점증

2010년 동북아 지역에서 중요한 도전이자 갈등 요인으로 부각된 것은 영토·해양에 관한 이견과 충돌이었다. 중국과 일본 간에는 센카쿠열도(다오위다오)를 둘러싼 물리적 충돌과 외교적 마찰이 발생하였고, 러시아와 일본 사이에는 북방도서를 둘러싼 문제가 불거졌다. 특히 중국은 대만해협, 동중국해 그리고 남중국해에 대해 공세적인 행동을 취함에 따라 일본을 비롯한 관련 국가들의 우려를 불러 일으켰다.

지도부 교체기에 들어선 중국은 2010년에 보였던 공세적인 입장을 2011년에도 지속할 것으로 예상되며 이에 따라 주변국과 갈등을 초래할 가능성이 있다. 국제사회에서 중국에 대한 논의가 ‘매력론’과 ‘소프트파워론’에서 ‘위협론’과 ‘하드파워론’으로 옮겨갈 가능성이 있다. 또한 러시아의 극동 지역 진출 강화 움직임도 일본과 갈등을 야기할 것으로 예상된다.

특히 이 과정에서 중국은 물론 여타 동아시아 국가 내에서 민족주의적 성향과 분위기가 확산될 것으로 예상됨에 따라 지역협력에 매우 부정적인 분위기가 조성될 것으로 판단된다. 이는 앞서 언급한 다자대화와 협력의 제도적 발전과는 대비되는 현상이다. 과거 민족주의적 분위기는 주로 감정 혹은 특정 문제나 사건으로 인해 나타나는 현상이었다면 향후에는 실질적인 이익을 중심으로 전개되는 양상을 보일 가능성이 크다. 해양 자원 확보, 통상 우위 확보, 항행 자유 보장 등을 통한 구체적이고 실질적인 국익 확충이라는 자원 민족주의 혹은 팽창적 민족주의 성향이 강화되어 갈등의 내용과 성격이 변화할 것으로 예상된다.

또한 일본을 제외한 동북아 국가 모두가 2012년에 새로운 정부 출범을 앞두고 있다는 점에서 2011년은 2012년을 대비하는 해이다. 따라서 모든 이슈가 국내 정치·사회적 분위기에 많은 영향을 받게 되어 다른 어떤 해보다 정치·외교적 마찰의 빈도가 증가될 것으로 전망된다.

2. 미국: 대외정책 유동성 증가와 대아시아 개입정책 강화

가. 다자적 국제협력 대외정책 지속

전반적인 대외정책 기조 지속

국내정책과는 달리 2011년 오바마 행정부는 기존 대외정책 기조를 유지할 것으로 보인다. 오바마 행정부는 출범 초부터 국제주의적 자유주의와 다자주의에 입각한 대외정책을 추진하였으며, 연성권력과 강성권력을 혼합한 ‘스마트 파워’를 활용해 왔다. 또한 ‘핵무기 없는 세계’를 바탕으로 핵테러리즘 방지와 비핵화를 지속적으로 추진해 왔으며, 경제적으로는 미국의 이익 증진을 목표로 신 통상정책을 강조해 왔다.

중간선거 패배에도 불구하고 오바마 행정부는 기존 대외정책을 지속적으로 유지할 것으로 보인다. 미국의 대외정책 결정 및 집행은 대통령의 고유 권한사항으로, 의회의 예산과 비준동의 등을 통한 견제에도 불구하고 기본적인 대외정

책 방향은 유지될 것으로 예상된다. 또한 중간선거에서 생존한 핵심 민주당 의원들의 지지에 힘입어 핵확산금지조약(Nonproliferation Treaty: NPT) 체제 강화, 세계 경제성장 및 불균형 해소, 기후변화 이슈 등을 변함없이 추진할 것으로 예상된다.

반테러·반확산 정책의 지속적 추진

오바마 행정부는 ‘핵무기 없는 세계’를 위한 반테러·반확산 정책을 2011년도 변함없이 추진할 것으로 보이는데, 이란 핵문제, 핵분열물질생산금지조약(Fissile Material Cut-off Treaty: FMCT) 협상, 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT) 발효, 신(新) 전략무기감축협정(New Strategic Arms Reduction Talks: New START) 비준 추진 등이 이에 해당된다.

미국은 이란 핵문제 해결을 위해 노력할 것으로 예상되는데, 이는 지역 내 부정적 파급효과가 매우 크기 때문이다. 즉 이란의 핵무기 개발을 저지하지 못할 경우 사우디아라비아, 이집트 등 역내 국가들도 핵개발에 나설 것으로 예상되기 때문이다. 또한 기존 핵분열물질 재고량을 협상에 포함시키는 데 대한 파키스탄의 반대로 제네바 군축회의에서 협상이 이루어지지 않고 있기 때문에 FMCT 협상 개시가 어려울 것으로 보인다. CTBT와 관련하여, 민주당의 중간선거 패배로 인해 2012년까지 CTBT 상원 비준이 어려워졌으며 향후 발효 여부가 불투명한 상황이다. 미·러 간 체결된 New START 역시 민주당의 중간선거 패배로 인해 조기 비준이 힘들어 보이며, 이는 향후 계속될 미·러 간 핵무기감축 협상에도 영향을 미칠 것으로 전망된다.

자유무역 및 시장개방 정책 추진

지난 2년간 오바마 행정부는 미국 기업들과 긴장 관계에 있었으나 최근, 특히 아시아 순방 이후에는 무역과 시장에 대한 정책을 현저히 바꾸는 경향을 보이고 있다. 오바마 대통령은 자유무역 확대를 통한 일자리 창출과 수출 증진으

로 경기 침체를 극복하는 통상정책을 추진하고 있다.

이러한 경향은 최근 자유무역을 통한 미국의 이익 증대를 주장하고 있는 공화당의 중간선거 승리와 맞물려 가속도가 붙을 전망이다. 예를 들어 오바마 대통령은 향후 5년 동안 수출을 50% 늘린다는 방침 속에 자유무역협정을 추진하고 있으며, 이는 공화당의 선거 승리로 동력을 얻게 될 것으로 전망된다.

나. 국내적 불안정과 대외정책의 유동성 증가

중간선거 이후 국내정치적 불안정

2010년 11월 실시된 중간선거의 참패로 인해 오바마 행정부는 국내적으로 불안정을 경험하게 될 것으로 전망된다. 선거 패배의 가장 큰 원인은 경제 문제였으므로, 국내 경제정책과 관련하여 공화당과의 대결 국면이 강화될 것으로 예상된다. 이번 선거로 인해 예산·세입·세출에 권한을 지니고 있는 하원을 공화당이 장악함으로써 오바마 행정부의 정부 지출에 대한 제한이 가해지고, 따라서 2011년 오바마 행정부의 개혁 정책에는 제동이 걸릴 것으로 전망된다.

다만 민주·공화 양당이 이견을 가지고 있는 감세혜택 연장에 대해서 오바마 대통령이 공화당과 타협하고 민주당을 설득하는 등 향후 오바마 행정부는 정책 추진의 불안정성을 최소화하기 위해 노력할 것으로 보인다. 재정 정책에 있어서 공화당은 재정건전성 확보 및 정부부채 축소 필요성을 주장함으로써 오바마 행정부의 재정 지출에 타격을 가하고 정부 주도의 경기부양책 추진을 어렵게 할 것으로 보인다. 이는 다양한 개혁 정책에 대한 제동으로 이어질 것인데, 공화당은 건강보험개혁 법안의 세부 규정·절차 수립 과정에서 거부권을 행사하여 법안의 영향력을 축소하고, 국세청에 대한 예산과 인력 확충을 제한하여 이를 무력화하려고 노력할 것으로 보인다.

New START 상원 비준 난항

중간선거 후유증으로 New START의 상원 비준이 어려울 것으로 전망되기

도 하였으나, 최근 존 매케인(John McCain)과 같은 공화당 상원의원이 협정의 연내 비준에 대한 지지를 표명하였다. 이에 따라 New START 상원 비준 과정은 핵무기 현대화와 미사일방어계획 추진 논의와 별개로 진행될 가능성이 있으며, 비준 여부에 귀추가 주목된다.

아프간 전략의 지속적 추진

오바마 행정부는 2009년 말 아프간 전쟁에 3만 명의 추가병력을 파견하기로 결정하였으며 철군 시기 역시 2011년 7월로 결정한 바 있다. 민주당은 추가 파병에 대해, 공화당은 철군 시기를 미리 못 박은 것에 대해 비난을 가하고 있는 상황이다. 공화당의 중간선거 승리로 인해 전쟁에 대한 자금 지원과 추가병력 파견 요구가 있을 것으로 예상되며, 오바마 행정부의 아프간 전략은 변함없이 추진될 것으로 전망되지만 논란이 증폭될 것으로 예상된다.

다. 아시아 개입정책 강화와 대중 압박 심화

아시아에 대한 전진배치 외교

오바마 행정부의 아시아 정책은 지난 2년간 많은 변화가 있었다. 임기 초 오바마 대통령은 국내 경제침체로 인해 아시아에 대해 적극적으로 관여할 수 없었으며 소극적인 역외 균형전략을 추진하였다. 이는 지역기구와 소다자주의에 의존하여 아시아에서 미국의 영향력 감소를 막으면서 국내 문제에 치중하겠다는 것을 의미하였다.

2009년 말 동아시아 순방을 계기로 미국의 아시아 정책에 변화가 생기기 시작하였다. 국내 경기회복을 위한 개혁 정책에 시동을 건 오바마 대통령은 경제 성장에 박차를 가하기 위해 아시아로 눈을 돌렸으며, 균형된 경제성장과 수출 증대를 목적으로 적극적인 개입 정책을 추진하기 시작하였다.

이러한 정책은 2010년 말 오바마 대통령과 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관의 아시아 순방을 계기로 더욱 강화되기 시작했는데, 소위 전진배치 외

교를 통해 아시아에 다시 관여하겠다는 것이었다. 따라서 미국은 이 지역의 동맹·파트너십·지역기구를 통해 아·태 지역의 경제발전, 지역 안보에 대한 책임, 그리고 미국 가치의 확산을 추진하겠다는 뜻을 밝히고 있다.

이러한 정책의 또 다른 핵심은 이 지역에 대한 미국의 군사배치 재조정이다. 로버트 게이츠(Robert Gates) 국방장관의 발언에서 볼 수 있듯이 미국은 이 지역에서 미국 병력 확대를 검토하고 있으며, 이는 증대하는 중국의 활동에 대응하려는 목적을 가지고 있다. 즉 괌의 병력 증강, 일본과 기지배치 협약 추진 등이 해당한다. 따라서 2011년 미국의 아시아 정책은 더욱 강화될 것으로 예상되며, 이는 미·중 관계의 갈등으로 이어질 가능성이 크다.

대중 압박 심화

공화당의 중간선거 승리로 인해 미국의 대중 압박이 강해질 것으로 전망된다. 2011년 초 후진타오 주석의 방미가 이루어지더라도 위안화 환율 문제, 남중국해 문제, 인권 문제 등 양국 간 현안에 대한 타협이 어려울 것으로 예상된다. 오바마 정부가 무역적자 확대, 중간선거 패배 등 국내적 문제에 직면하고 있는 상황에서 미·중 간 현안에서 성과를 내려고 시도할 가능성이 있으며, 이는 양국 간 갈등을 깊게 만들 수도 있다.

미·중 관계에 있어서 환율 문제는 지속적인 현안으로 남게 될 것이며, 중국 정부의 중상주의적 무역 전략 추구, 불충분한 내수 확대, 지적재산권 보호 문제 등 심각한 통상 현안으로 인해 갈등이 심화될 것으로 보인다. 위안화 절상을 위해 공화당은 2010년 9월 환율조작국에 대한 상계관세를 부과할 수 있는 ‘공정 무역을 위한 통화개혁법’을 하원에서 통과시켰다. 이 법은 2011년 상원에서도 통과될 가능성이 높다. 또한 미국의 병력 확대를 통한 적극적 개입 정책은 아시아의 영토 문제, 즉 동중국해와 남중국해 영토 분쟁에 대한 미국의 개입으로 이어질 소지가 크다. 그러나 이는 중국이 용인하기 어려운 사안이다.

라. 공고한 한·미 관계와 대북 압박정책 지속

한미동맹의 구체화

한미동맹은 2009년 한미동맹 미래비전 채택, 2010년 외교·국방장관 회의('2+2 회의') 개최에 이어 지속적으로 구체화될 것으로 전망된다. 천안함 폭침과 연평도 포격 도발로 인해 2015년으로 예정된 전시작전통제권 이양과 북한의 무력도발에 대비하기 위한 구체적 작업이 진행될 것으로 보인다.

특히 한·미 간 신선키로 합의된 '확장억제정책위원회'에서는 미국의 확장억지, 즉 미국의 핵우산, 재래식 타격전력, 그리고 탄도미사일 방어능력의 실효성을 주기적으로 관찰·평가할 것이다. 동시에 확장억지 수단에 대한 정보공유 확대, 핵우산 제공, 재래식 전력 제공 관련 내용을 중점적으로 논의하게 될 것으로 보인다. 한편 공화당의 선거 승리로 인해 미국은 한국에 미사일방어체계(Missile Defence: MD) 참여 또는 주한미군기지 이전 비용의 추가 부담을 요구할 가능성도 있다.

2011년 한·미 FTA 비준 가능성

공화당의 중간선거 승리로 미국 내 한·미 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 비준 가능성이 높아졌다. 특히 차기 하원 세입위원장으로 유력한 민주당의 데이비드 캠프(David Camp) 의원은 FTA 비준에 찬성하는 입장이며, 이번 선거에서 공화당 후보 선출에 막대한 자금을 지원한 미 상공회의소 역시 법안 비준에 대한 적극적 지지 의사를 오바마 대통령에게 밝혔다. 또한 2010년 12월의 2차 추가협상 타결 내용에 대한 미국 의회와 여론의 반응도 긍정적인 편이라는 점도 이러한 미국 내 FTA 비준 가능성을 높이는 데 기여하고 있다. 다만 공화당 의원 중에서도 '티 파티 운동(Tea Party Movement)'과 결부된 보수적 의원들이 보호무역주의 성향을 가지고 있다는 점이 변수로 작용할 가능성이 있다.

3. 중국: 안정과 실리의 이중적 대외정책 추구

2011년은 중국에게 새로운 도약을 준비하는 한 해가 될 것이다. 경제적으로는 2010년 10월 중국공산당 중앙위원회 제17기 5차 전체회의(‘17기 5중전회’)에서 확정된 ‘국민 경제와 사회 발전을 위한 제12차 5개년 계획(規劃)(‘12.5 계획’, 2011~2015년)’이 본격적으로 시작되는 해이다. ‘12.5 계획’의 핵심은 중국의 경제성장 및 발전 방식의 구조적 전환으로, 경제·사회적 측면에서 많은 질적 변화가 예고되고 있다. 정치적으로는 제5세대 중국 지도부의 출범(2012년)을 준비하는 한 해가 될 것이다. 새로운 정치지도부 구성은 정치엘리트 간 경쟁을 야기하고 ‘정치 개혁’ 논쟁을 촉발시킬 것이다.

이러한 국내 정치·경제적 동향은 대외관계에도 투영될 것이다. 경제구조 전환을 위해서는 안정적 대외관계가 필요하다. 중국은 대내적으로 안정적인 정치·경제 환경을 유지하는 데 부정적 영향을 미칠 수 있는 대내외적 특정 이슈들에 대해서는 원칙적 입장을 고수할 것이다. 중국의 이러한 대외적 행태는 관련 당사국과 마찰을 초래할 가능성이 있다. 대외적 긴장과 갈등을 발생시킬 수 있는 이슈로 미·중 간 무역·환율 분쟁, 동중국해와 남중국해 영토 분쟁, 북핵·북한 문제를 둘러싼 관련 당사국과의 입장 차이 등이 있다.

가. 경제성장 전략 전환과 ‘정치 개혁’ 논의 대두

‘12.5 계획’ 시작과 경제성장 방식 전환

2011년은 2015년까지 중국의 경제·사회 발전 방향을 제시하는 ‘12.5 계획’이 시작되는 해이다. ‘12.5 계획’의 핵심은 경제성장 방식을 양적성장 위주에서 질적 균형발전으로 전환하는 것이다. 이를 위해 국민소득 수준을 향상시키고 내수 시장을 발전시켜 중국 경제의 대외의존도를 줄이고 민간경제 부문과 시장 메커니즘의 기능을 보다 활성화시키기 위한 정책을 추구할 것이다. 또한 균형발전을 위해 중국 정부는 현재 추진 중인 지역균형개발 프로젝트에 박차를 가할 것이다. 동시에 사회복지 시스템 확충을 통한 계층 간 균형발전에 역점을 둘 것이다.

‘6중전회’ 전후 ‘정치 개혁’ 논의 대두

2011년은 정치적으로 중국 차세대 지도부를 구성하는 해이다. 2010년 10월 개최된 ‘17기 5중전회’에서 시진핑(習近平)이 중앙군사위원회 부주석으로 임명됨에 따라, 2012년 개최될 제18대 공산당 전당대회(‘제18대’) 이후의 중국 정치지도부 구성이 본격화되었다. 중국은 2012년 10월 개최될 ‘제18대’에서 중앙정치국 상무위원 9명 중 7명, 중앙정치국 위원 25명 중 17명을 새로이 교체할 예정이다. 중앙위원회 위원과 후보위원 또한 대폭 교체될 예정이다. 새로운 정치지도부 구성은 중국 정치엘리트 간 경쟁과 긴장도를 높일 것이다.

이러한 경쟁은 중국 국내의 ‘정치 개혁’ 논쟁을 촉발시킬 것이다. 중국 정치엘리트 내 계파 간 경쟁이 ‘정치 개혁’에 대한 입장으로 부각되어 나타날 개연성이 높다. 따라서 2011년 개최될 예정인 ‘중국 공산당 중앙위원회 제17기 6차 전체회의(‘17기 6중전회’)를 전후해 중국 내에서 중국정치 개혁에 대한 논쟁이 활발하게 전개될 것으로 보인다. 이러한 논쟁은 정치엘리트 내 의견뿐만 아니라 여론에 민감하게 반응하면서 나타날 것이다. 또한 정치엘리트들은 새롭게 구성될 정치국 상무위원에 진입하기 위해 가급적 많은 지지를 받으려 경쟁할 것으로 예상된다.

나. 평화로운 미·중 관계 강조 속 상호견제 심화

중국의 대외정책 기조

2011년 중국이 역점을 두는 경제성장 방식의 질적 전환과 2012년으로 예정된 정치지도자의 세대교체를 위해서는 안정적인 정치·경제적 환경이 필요하다. 따라서 중국은 대외적으로 평화로운 국제환경 조성이라는 기본 방침하에서 미·중 관계 안정화를 모색할 것이다. 그러나 현재 중국 집단지도체제 성격상 대미 정책을 일관되게 추진하기 어렵기 때문에 미·중 관계는 변동성을 보일 것이다.

더욱이 2008년 이후 중국은 대외적 위상이 상승하면서 보다 공세적인 대외 행태를 보이고 있다. 중국의 대외정책은 ‘도광양회(韜光養晦)’에서 ‘유소작위(有所作爲)’로 변하고 있다. 과거와 달리, 당장의 마찰과 분쟁의 소지를 줄이기 위

해 평화롭고 우호적인 대외관계에만 역점을 두지는 않을 것으로 보인다. 이는 특히 지역적 수준에서나 이슈 영역에서 마찰을 불러일으킬 가능성도 있다.

미·중 간 환율·무역 분쟁 지속

중국은 미국과 환율·무역 분쟁에서 강경한 자세를 견지하고 있다. 동시에 국제통화, 금융질서의 개편을 주장하면서 위안화 국제화를 추진하고 있다. 따라서 1985년 선진 5개국(미국·일본·독일·영국·프랑스) 재무장관회의에서 일본 엔화와 독일 마르크화의 평가절상이라는 결과를 가져온 ‘플라자 합의’와 같은 타협안을 마련하기는 쉽지 않을 것이다. 2011년 1월 후진타오 주석이 방미하면서 위안화 평가절상 안을 제시할 가능성이 높다. 그러나 위안화 평가절상 수준은 소폭에 그칠 것으로 예상된다.

반면 미국 오바마 정부는 무역불균형 시정과 수출 촉진에 역점을 두고 있다. 중국의 제안이 미국의 기대에 미치지 못할 경우 미국은 반발할 가능성이 있다. 그러나 중국은 미국의 달러화 ‘양적완화(quantitative easing)’ 조치 등을 거론하면서 위안화 소폭 절상을 합리화할 것이다. 따라서 미·중 간 환율·무역 분쟁의 불씨는 그대로 남아있게 되고 결과적으로 환율과 무역불균형 문제를 둘러싼 미·중 간 갈등은 지속될 것으로 보인다.

미국의 아시아 외교에 대한 중국의 적극적 대응

미국은 중앙아시아·인도·아세안·한국·일본 등 중국을 둘러싼 국가들과 관계를 강화하기 위해 노력하고 있다. 중국은 이를 대중 포위라인 구축으로 해석하고 있다. 중국은 이에 대응하기 위해 주변국에 대해 보다 ‘적극적인 관여’ 정책을 추진할 것으로 전망된다. 중앙아시아·서남아시아·동남아시아의 개발도상국에 대해 투자·지원을 확대하고 사회·경제적 교류를 촉진함으로써 미국의 아시아 정책에 적극적으로 대응할 것이다. 특히 아세안과 중앙아시아 국가들에 대한 ‘매력 공세(charm offensive)’ 정책을 보다 강화할 것이다. 이를 통해 최근 중국의 공세적 대외정책에 따라 대두된 ‘신(新) 중국위협론’을 불식시키려고 할 것이다.

영유권 분쟁 분리 대응

지역적 수준에서 중국은 분쟁의 대상이 되고 있는 동중국해·남중국해 문제에 서 이른바 ‘핵심이익’론에 입각해 이해당사국과의 조정보다는 자국의 이해를 고수하는 행태를 보이고 있다. 2010년 남중국해와 동중국해에서 관련국들과 영유권 분쟁이 있었다. 남중국해에서 서사군도(西沙群島)를 둘러싸고 베트남과 마찰이 있었고, 남사군도(南沙群島)를 둘러싸고는 동남아 국가들과 여전히 긴장관계에 놓여 있다. 동중국해에서는 센카쿠열도(다오위다오)를 둘러싸고 일본과 분쟁이 발생하였다. 일본과 분쟁 시 중국은 대일 희토류 수출을 중단함으로써 희소자원을 정치적으로 이용하는 등 과거와 달라진 태도를 보였다. 그러나 중국의 강한 대응은 동시에 주변국에 ‘신(新) 중국위협론’을 불러일으켰다. 따라서 중국은 2011년에는 보다 신중하게 분쟁대상별로 차별화된 접근을 시도할 것으로 전망된다.

예를 들어, 중국은 관련 당사국 수가 제한되어 있는 일본과의 영토 분쟁과 서사군도를 둘러싼 베트남과의 갈등에서는 단호하게 대응할 가능성이 있다. 그러나 보다 많은 수의 동남아 국가들이 개입되어 있는 남사군도에서는 가급적 마찰을 회피하려 할 것이다. 이와 관련, 중국은 과거 권력 교체기에 새로운 지도부가 군부 내 영향력을 공고화하기 위해 대외적 강경책을 구사한 사례가 존재하므로 향후 중국 지도부의 영토 분쟁에 대한 대응이 주목된다.

다. 중국의 대한반도 관여정책 강화

실용주의적 한반도 정책 지속

중국의 한반도 정책 기본 방침은 현상유지에 기반을 둔 한반도 안정 유지이다. 중국은 북한의 안정과 한·중 관계의 지속적 강화에 기본적 이해를 가지고 있다.

중국은 북한의 정치적 안정과 세습구도 안착을 위해 양국 간 당·정·군 고위급 인사 교류를 강화하고 경제적 교류와 지원을 지속하면서 북·중 관계를 보다 강화할 것으로 보인다. 이러한 대북정책 기본 노선은 북한이 예기치 않은 대남

도발을 감행할 경우에도 그대로 유지될 가능성이 높다. 이 경우 중국이 북한에 경제지원 축소 등 제재 카드를 사용할 수도 있을 것이다. 그러나 대외적으로는 한반도의 안정과 평화라는 원칙론을 고수하면서 국제사회의 대북 제재에는 수동적인 자세를 취할 것이다.

중국이 북한에 대해 가지고 있는 전략적 이해는 북한의 정치적 안정을 바탕으로 현재 추진 중인 ‘동북진흥계획’을 성공적으로 추진하는 것이다. 중국은 동북삼성 지역에서 ‘동북진흥계획’ 일환으로 ‘환발해권 개발계획’과 ‘창·지·투 개발선도구’ 계획을 추진하고 있다. 동 계획은 중국 동북 지역과 한국·북한·러시아의 경제적 연계성을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. ‘동북진흥계획’을 성공적으로 추진하기 위해서는 북한 북부에 위치한 항만 사용권 확보와 이 지역 경제의 활성화가 필요하다. 중국은 이러한 이해를 바탕으로 이른바 “중국식 대북 햇볕정책”을 전개하고 있다.

한편 한·중 간 북한 문제를 둘러싼 안보적 측면에서의 이견은 지속될 것이다. 중국은 한미동맹 강화를 예의주시하고 있고, 한국 또한 최근 북·중 관계 강화가 북한 문제를 관리하는 데 부정적 요인이라고 인식하고 있다. 양국은 북한의 도발 및 북핵 문제 해법에 관한 상호 입장차를 좁히기 위해 노력하겠지만, 2011년 과도기를 관리해야 하는 중국의 대북정책이 급격히 변화하지는 않을 것으로 예상된다.

6자회담 개최 노력 지속

중국은 한반도 안보 핵심 이슈인 북핵 문제로 인해 한반도의 긴장이 고조되는 것을 방지하기 위해 노력할 것이다. 중국은 이와 관련하여 6자회담이 북핵 문제 관리를 위한 가장 적합한 방편이라고 인식하고 있다. 따라서 6자회담 개최를 위해 한국·미국·북한 등에 외교력을 집중할 것으로 예상된다. 중국은 북핵 문제와 북한 문제를 구분하고 있고, 즉각적인 ‘비핵화’보다는 북한의 ‘안정 관리’를 중시하고 있다. 중국은 북한의 3차 핵실험을 막기 위해 북한에 대해 외교적 노력을 지속할 것이다. 그러나 북한이 추가적 핵실험을 시행할 경우 6자회담 개최 필요성을 더욱 강조하며 북핵 위기관리에 나설 것으로 전망된다.

한·중 FTA 추진 가시화

2011년은 한·중 관계 강화 차원에서 한·중 FTA 추진이 가시화되는 해가 될 것이다. 중국은 한국과의 FTA를 통해 경제뿐만 아니라 사회·정치적 관계도 강화하려 하고 있다. 최근 대만이 중국과 경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement: ECFA)을 체결함으로써, 한국 또한 중국과의 FTA 추진 필요성을 인식하고 있다. 중국이 한·중 FTA를 추진하는 데 적극적 의지를 보이는 배경에는 경제뿐만 아니라 정치적 이해도 있는 것으로 보인다.

4. 일본: 정국 불안정 지속과 대외정책의 보수 회귀

가. 정국 불안정 가중

2010년 6월 출범한 간 나오토(菅直人) 내각은 ‘탈(脫) 오자와’ 색깔을 강하게 호소하면서 일시적으로 국민의 지지를 회복하였다. 그러나 소비세 발언 등 약재가 겹치면서 7월 참의원 선거에서 대패하여 정국 운영이 어려움에 직면하였다. 민주당이 참의원에서 과반수 의석 확보에 실패하여 국회에서 법안 처리가 어렵게 되었기 때문이다. 간 정권은 야당인 공명당 등과 ‘부분 연합’을 통해 정국을 돌파한다는 입장이나 야당이 이에 동조하지 않고 있어 2011년 벽두부터 예산안을 둘러싸고 정국이 경색될 것으로 예상된다.

정권교체의 명암

2009년 9월 민주당 정부 출범은 전후 최초의 선거에 의한 수평적 정권교체로서 자민당 장기집권 기반이었던 ‘55년 체제’를 실질적으로 종식시키고 일본 정치에 활력을 불어넣는 계기가 되었다. 또한 일본 정치의 중심이 정·관·재계 유착관계에 의존하는 ‘이익배분형’ 정치에서 민생·복지 현안 중심의 ‘정책대결형’ 정치로 전환되었다는 점에서도 획기적인 사건이었다.

하토야마(鳩山) 내각의 정책은 경기 대책, 육아·교육, 연금·의료, 농업, 외교·

안보, 지방분권 등에서 이전의 자민·공명 연립정권과 차별화되는 내용을 담고 있었다. 또한 기존의 ‘관료 주도’에서 ‘정치 주도’로 정책결정 과정 전환을 시도 하였다. 관료정치의 상징인 사무차관회의 폐지, 퇴임 관료의 낙하산 인사 제한, 예산 재분배 작업을 통한 예산 효율화, 온실가스 감축 목표의 대폭적인 상향 조정, 오키나와(沖縄) 반환과 관련된 미·일 밀약 조사와 외교문서 공개 등은 기존의 유착구조에서 자유로운 민주당 정부였기에 가능한 성과였고 국민들은 이를 지켜보면서 정권 교체의 효과를 실감하였다.

반면 재원 확보의 한계, 정국 운영 경험 부족, 민주당 수뇌부의 스캔들 등 내정과 외교에서 많은 문제점도 드러났다. 자녀수당, 고속도로 무료화, 농가 호별 소득보상제 등 공약은 재원 확보 곤란을 이유로 축소·후퇴하였고 약속 불이행이라는 오명을 남겼다. 또한 후텐마(普天間) 기지 이전 문제를 둘러싼 미·일 갈등과 정책적 일관성 결여, 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 수상과 오자와 이치로(小澤一郎) 간사장의 정치자금 문제 등으로 여론의 비판이 급등하자 하토야마 내각은 취임 8개월 여 만에 퇴진하였다.

참의원 여소야대의 불안정한 정국

2011년 간 내각의 최대 과제는 경기 대책이다. 최근 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)가 2011년 일본의 실질성장률을 1.7%로 하향조정할 정도로 일본 경제의 ‘잃어버린 20년’ 문제는 심각하다. 고이즈미(小泉) 정권의 신자유주의적 ‘구조개혁’은 복지 축소, 빈부격차 확대, 고용사정 악화, 내수시장 위축 등을 초래하였고, 2008년 세계 금융·경제위기 이후 엔고(円高) 현상은 일본 경제를 더욱 어렵게 만들었다. 간 내각은 내수 진작을 위해 약 4조 8천억 엔 규모의 초대형 추가경정예산을 통과시켰지만 불투명한 국내 정국과 국제환경 속에서 재정지출 확대가 소비 활성화와 경기부양의 효과를 낼 수 있을지 의문이다. 더구나 일본 정부는 GDP 두 배 규모의 공적부채를 안고 있는 만큼 재정 건전화 문제도 동시에 해결해야 하는 어려운 상황에 처해 있다.

민주당의 내홍(內訌)과 각료 스캔들 역시 정국 불안정을 가중시키고 있다. 간 내각 출범을 전후하여 민주당 내에서 참의원 선거 대책과 정책 노선을 둘러싸고 오자와(전 간사장)·하토야마 유키오(전 수상) 그룹과 간 나오토(현 수상)를 중심으로 한 반(反) 오자와 그룹 간 권력 투쟁이 벌어졌다. 2010년 9월 민주당 대표선거에서 간 수상이 승리함으로써 ‘탈(脫) 오자와’ 기초를 유지하고 있지만, 오자와 전 간사장의 국회 소환 문제, 각료들의 실언과 사임에 따른 후속 인선, 2011년도 세계개정대강(稅制改正大綱)과 예산안 정국, 4월의 통일지방선거 등을 계기로 민주당이 내분을 겪을 가능성이 남아 있다.

출범 당시 70%에 가까운 지지율을 기록했던 간 내각은 2010년 9월 중국 어선 충돌 사건의 처리와 비디오 영상 유출, 남쿠릴열도(일본명 북방영토) 관련 대응 등에 대한 비판적 여론이 확산되고, 센고쿠 요시토(仙谷由人) 관방장관 등에 대한 참의원 문책 결의안이 통과되면서 11월에 지지율이 20% 대로 급락하였다. 이 과정에서 추가경정예산안을 제외한 나머지 법안의 반 이상이 처리되지 못한 채 국회가 폐회되어 국정운영 능력의 한계를 드러냈다. 향후 오자와 전 간사장의 국회 소환 문제를 둘러싸고 민주당이 내분을 겪거나, 예산안, 재정·복지 정책, 소비세, 영토 문제, 후텐마 문제, 환태평양파트너십(Trans-Pacific Partnership: TPP) 가입 문제 등 주요 내정과 외교 현안을 둘러싼 여야 대결이 첨예해질 수 있다. 그 경우 내각 교체 혹은 정계재편이 시도될 수 있고, 경우에 따라서는 중의원 해산 후 총선거를 실시할 가능성도 있다.

나. 미·일 관계 복원과 일·중 관계 불안정화

2011년 일본 대외정책의 보수 회귀 움직임이 한층 뚜렷해질 것으로 예상된다. 최근 불안정성이 증가한 동북아 정세를 배경으로 일본 정부가 미일동맹 관계의 복원과 방위·안보 정책의 정비를 서두를 것으로 보이기 때문이다.

민주당 정부가 2009년 출범 당시 제시한 ‘긴밀하고 대등한 미·일 관계’라는 목표는 ‘탈미입아(脫米入亞)’에 가까운 것이었다. 그런데 미·일 간 최대 쟁점인 후텐마 기지 이전 문제와 관련하여 하토야마 내각은 당초 ‘현외(縣外) 이전’ 약

속을 지키지 못한 채 퇴진하였다. 그 결과 ‘미일동맹 상대화’의 현실적 한계는 후속 내각에 반면교사(反面教師)의 영향을 미쳤고, 간 정권의 대외정책 기조는 ‘반미입아(伴米入亞)’, 즉 미국과의 동맹관계를 우선하면서 아시아 외교를 중시하는 방향으로 선회하였다.

2010년에 발생한 북한의 서해 도발과 일·중, 일·러 간 영토 분쟁 등은 일본 국민들의 안보 불안감을 자극하여 미일동맹의 중요성을 재인식시키는 계기가 되었다. 2010년 11월 미·일 정상은 동아시아에서 미일동맹의 중요성과 강화 필요성에 인식을 같이 하였는데, 2011년의 미·일 정상회담에서는 아직 합의하지 못한 미·일 안보조약 개정 50주년 기념 ‘신(新) 미·일 안보공동선언’이 발표될 수 있을지 주목된다.

미·일 양국은 동맹 강화의 일환으로 오키나와를 비롯한 일본 열도 주변 지역에서 공동 해상방위 훈련을 실시하고, ‘테러와의 전쟁’에 대한 협력의 일환으로 자위대 의료팀을 아프가니스탄에 파견할 것으로 보인다. 또한 민주당이 야당 시절 삭감을 주장하던 주일미군 주둔경비의 일본 측 부담액은 현재 수준을 유지할 가능성이 커졌다. 다만 최대 현안인 후텐마 문제와 관련해 미·일 양국이 2010년 5월에 합의한 헤노코(辺野古) 이전에 대해 오키나와현(沖縄縣)과 나고시(名護市)가 반대의 입장을 견지하고 있어 난항이 계속될 것으로 보인다.

다자협력에서도 미·일 협력이 가속화될 전망이다. 21세기 들어 일·중 간 주도권 경쟁으로 동아시아공동체 논의가 정체된 상황에서 최근 미국의 EAS 가입 결정은 향후 동아시아 지역주의가 일본이 선호하는 EAS 중심으로 활성화되는 계기를 제공할 수 있을 것이다. 또한 일본 정부는 TPP 가입을 ‘제2의 개국’에 비유하면서 2011년 여름까지 참가 여부를 결정하겠다고 밝혔다. 농업시장 개방에 대한 반대 여론, 민주당 정부의 정치적 기반 취약성 등을 감안할 때 일본의 TPP 조기 참가는 어려울 것이라는 전망이 지배적이다. 한편, 민주당 정부 출범 후 일·중 관계가 성숙한 단계로 들어설 것이라는 당초 전망과는 달리, 야스쿠니(靖國) 참배로 대립한 고이즈미 내각 시기를 방불케 할 만큼 양국 관계는 긴장되었다. 사실 하토야마 내각하에서도 센카쿠열도(다오위다오) 영유권, 중국의

해군력 강화 문제 등을 둘러싸고 마찰이 있었지만, 하토야마나 오자와 같은 정권 수뇌부의 친중 성향이 작용하여 전면 충돌은 피할 수 있었다.

그러나 간 내각 출범과 함께 일본의 대외정책 기조가 미·일 관계 중시로 선화하고, 특히 지난 9월 센카쿠열도(다오위다오) 부근에서 일본 해상보안청 순시선과 중국 어선의 충돌 사건이 발생하면서 일·중 관계는 심각히 훼손되었다. 이 과정에서 중국을 견제하기 위해서 미국과 관계를 강화해야 한다는 주장이 확산되었고, 정권 기반이 취약한 간 내각의 대중 정책은 경직될 수밖에 없었다.

2011년 일·중 관계는 당분간 갈등 국면이 계속될 것으로 보인다. 특히 과거사, 해양·영토 문제, 중국의 군사력 증강과 투명성 문제, 대만 문제, 인권, 환경, 동중국해 가스전 개발, 자원 문제, 지역협력 등과 같은 정치·안보 현안을 둘러싸고 충돌할 가능성이 있다. 다만 양국 간 심화되고 있는 경제적 상호의존과 안정적인 동아시아 질서를 선호하는 미·중·일 3국의 공통된 이해관계를 감안한다면, 일·중은 다소의 냉각기를 거쳐 관계 회복을 위한 노력을 본격화할 것으로 예상된다.

다. 한·일 협력과 대북공조 강화

2010년 한·일 양국은 한·일 강제병합 100년에 해당하는 시기적 특수성을 감안하여 과거사와 영토 문제를 안정적으로 관리하면서 ‘미래지향적 성숙한 동반자관계’를 구축하기 위해 노력하였다. 특히 과거사 문제와 관련해 2010년 8월 간 수상은 “식민통치가 한국인의 뜻에 반해서 이루어졌다”는 담화를 발표하여 1995년의 무라야마(村山) 담화에 비해 진일보한 역사인식을 보여주었다. 또한 2010년 11월에는 한·일 정상이 식민 시기에 수탈된 조선왕실도서 1,205권 반환에 합의하여 수탈 문화재 반환의 전기를 마련하였다.

2011년에도 양국은 간 담화 후속 조치의 일환으로 사할린 한인 지원, 일제하 강제동원자 유골 봉환 문제 등에 관한 협력을 계속하고, 일본 측은 2010년에 성사되지 못했던 왕실도서반환협정의 국회 비준 동의를 우선적으로 추진할 것으로 예상된다. 다만 외국인 지방참정권 문제와 관련해서는 연립여당인 국민신

당이 반대하고 있고, 최근 중국·러시아 등과의 영토 문제로 국민 여론이 경직되어 있는 만큼 당분간 실현되기 어려울 전망이다.

한·일 간 과거사 화해와 미래지향적 관계 구축을 위해 2009년 초 양국 정상은 양국 학자들의 공동연구에 합의하였다. 그 결과 2010년 3월 역사공동연구위원회 제2기 보고서와 10월 ‘한·일 신(新)시대 공동연구’ 보고서가 발표되었다. 특히 신시대 공동연구 보고서는 양국 정상이 가까운 시일 내에 회담을 열어 한·일 관계의 발전 방향을 포괄적으로 제시하는 ‘한·일 신(新)시대 공동선언’을 채택할 것을 건의하고 있어 2011년에는 이의 실현 여부가 주목된다.

정치·안보 분야에서는 천안함 폭침과 연평도 포격 도발 등 북한 도발을 계기로 일본 정부는 한국에 대한 지지 입장을 재확인하였다. 또한 양국은 미국과 함께 6자회담 등 대북정책에서 공조체제를 강화해 나갈 것으로 보인다. 2010년 10월 부산 앞바다에서 실시된 한·미·일·호 4개국 해상봉쇄훈련, 12월 한국의 미·일 합동 군사훈련 옵서버 참가와 같은 한·미·일 간 안보 교류를 확대하고, 한·일 원자력협정 발전을 위한 노력도 가속화할 것으로 보인다.

대북정책 관련, 간 내각은 기본적으로 기존 자민당 정권과 같이 ‘대화와 압박’ 기조를 이어가면서 한·미·일 3국 공조체제 강화에 외교적 노력을 집중할 것으로 예상된다. 최근 일본 정부는 북한의 핵 보유를 용인하지 않고 납치 문제 해결에 전력을 기울이겠다는 대북 기본 입장을 결정하였다. 따라서 2011년에도 북한의 태도나 북·미 관계 등 외부 환경이 변하지 않는 한 일본 정부의 대북 정책에 큰 변화는 없을 것으로 보인다.

경제 분야에서도 양국은 2010년 11월 G20 정상회의와 아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 회의에서 국제 금융시장 안정, 내수 확대, 보호무역 반대, 저개발국 지원, 저탄소 녹색성장 추진을 위해 협력하였으며, 향후에도 이러한 협력관계를 유지해 나갈 것으로 보인다. 한편 일본 정부는 최근 한·일 간 FTA·EPA(경제동반자협정, Economic Partnership Agreement) 체결에 적극적으로 임하고 있는데, 2011년에 실질적 성과를 거둘 수 있을지 주목된다.

라. 방위·안보 정책의 정비

최근 북한의 핵·미사일 개발, 중국·러시아와 영토 분쟁, 중국의 군사력 확장 및 일본 근해에서 중국 해군의 훈련 증가 등 동아시아 안보 환경의 불안정성이 증가하면서 민주당 정부의 방위·안보 정책은 미일동맹 강화를 중시하는 보수파의 경향이 두드러지고 있다. 1990년대 이후 일본은 미일동맹 재편·강화를 통한 방위력 확충과 자위대의 활동범위 확대를 추구해 왔다. 이러한 ‘군사적 보통국가화’의 방향성은 향후에도 유지될 것으로 보인다.

특히 중국의 군사력 증강과 관련, 2010년 9월 발행된 일본 방위백서는 중국의 군사력 확대·근대화 ‘불투명성’과 해군 ‘동향’이 일본을 포함한 지역·국제사회의 우려사항이라고 지적하고 있다. 일본 정부의 이러한 위기의식은 2010년 12월에 발표된 ‘방위계획대강’ 및 ‘중기방위력정비계획’(2011~2015년도)에도 반영되었다.

6년 만에 개정된 방위대강에서 가장 주목되는 것은, 동중국해 등에서 확대되고 있는 중국의 해양 진출에 대응한 남서 방면의 방위력 강화이다. 즉, 가고시마(鹿兒島)에서 오키나와에 이르는 남서제도(南西諸島)에서의 육상자위대 주둔과 해상·항공 자위대 수송력 증강 등을 통해 도서 방위에 필요한 ‘동적(動的) 방위력’을 강화하여 해상수송로의 안전을 확보하겠다는 것이다. 이는 일본 열도 전역에 병력을 균등하게 배치하는 종래의 ‘기반적(基盤的) 방위력’ 개념과 대비되는 것으로, 필요에 따라 병력의 기동적 운용이 가능한 체제로 전환을 의미한다.

다음으로 무기체계 공동 개발·생산을 가능하게 하는 제도의 정비와 관련하여, 원칙적으로 모든 무기 및 관련 기술의 수출을 금지하고 있는 현행 무기수출 3원칙의 수정 여부가 주목되었다. 금번 방위대강에서는 동 3원칙의 명시적 완화는 추구하지 않았지만, 방위장비·비품의 조달과 방위산업 유지·육성 필요성 등에 대한 기술이 포함되었다. 이는 향후 차세대 전투기·잠수함·미사일, 사이버·우주 개발 분야 등에서 미국 등 동맹국·우호국과 공동 개발을 염두에 둔 것이라고 할 수 있다. 한편 외부 핵 위협에 대해서는 미국의 억지력에 의존하면서 핵 비확산을 추진한다는 기존 핵정책은 향후에도 유지될 것으로 전망된다.

5. 러시아: 선거정국하 경제외교 강화

가. 선거정국 돌입과 현대화 정책 지속 추진

여당 ‘통합 러시아당’의 우세 지속

소연방 붕괴 후 선거민주주의(electoral democracy)를 발전시켜 온 러시아는 2011년 12월 치러질 국가두마(하원) 선거와 2012년 3월로 예정된 대선을 앞두고 선거정국에 돌입할 것으로 전망된다.

1999년 12월 선거를 계기로 여소야대가 해소된 국가두마에서 집권당인 ‘통합 러시아당’은 2003년, 2007년 선거에서도 다수당의 지위를 더욱 공고히 하였다. 특히 통합 러시아당은 2007년 선거에서 정당명부제의 전면적 도입과 푸틴(Vladimir Putin) 당시 대통령의 통합 러시아당 1번 순위 배정에 힘입어 압도적인 승리를 거두었다. 즉 450석을 두고 경쟁한 2007년 12월 국가두마 선거에 11개 정당이 참여, 통합 러시아당이 64.3%(315석)를 차지하였다.

통합 러시아당은 2010년 3월과 10월 지방선거에서도 각각 52%, 56%를 득표하여 향후 국가두마 선거와 대선에서도 승리를 낙관하고 있다. 한편 의석 배분 최저 득표율을 5%로 하향 조정하는 선거법 개정이 이루어져 12월 국가두마 선거에서 민주·개혁 정당의 진출이 예상된다.

한편 국내외의 지대한 관심 속에 2008년 5월 출범한 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령과 푸틴 총리의 양두체제는 다소의 정책 차이와 긴장을 표출하였으나, 각자의 역할분담 속에서 대체로 안정적으로 유지되어 왔다. 현 체제는 경제위기, 테러발생, 산불사태 등에도 불구하고 국민들의 높은 지지를 받고 있으며, 야당세력 또한 취약하여 향후 메드베데프 대통령과 푸틴 총리 중 누가 출마하든 대선에서 승리할 것으로 전망된다.

현대화 정책의 지속적 추진과 경제외교 강화

러시아는 2009년부터 경제위기의 극복과 에너지·원자재 의존경제를 탈피하

기 위해 종합적인 현대화 정책, 특히 경제 현대화를 우선적으로 추진하였다. 이러한 정책은 2011년에도 지속될 것으로 전망된다. 또한 러시아는 2011년에도 경제 현대화의 성공을 위해 미국, 유럽연합(European Union: EU), 한국 등에 대한 경제외교를 적극 추진할 것으로 전망된다.

메드베데프 정부는 2009년 들어 경제위기가 더욱 심화되자 2009년 4월 ‘2009년도 위기극복 프로그램’을 채택하고 경제 회복을 위해 적극 대응하기 시작하였다. 메드베데프 대통령은 2009년 5월 현대화를 목표로 한 행동계획 요강을 결정하고 ‘러시아 경제의 현대화와 기술 발전을 위한 대통령 위원회’를 구성하는 대통령령을 발표하였다. 2009년 9월 인터넷 매체와 11월 대(對)의회 메시지를 통해 메드베데프 정부가 추진할 현대화 정책의 요강과 실행 방안을 발표하였다. 러시아 정부는 2010년에 경제 현대화를 위한 5대 중점과제, 즉 에너지 효율성 제고와 절약, 원자력 기술 제고, 우주기술 향상, 의료기술 제고, 정보기술 발전 등 구체적인 사업을 추진 중이다.

러시아 현대화의 성공 여부는 부패척결, 관료주의 개선, 방만한 국영기업의 구조조정, 외국인 투자보호를 위한 법적·제도적 장치 확립, 높은 에너지 가격 유지, 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입 등 국제경제기구 편입, 교육과 연구개발에 대한 집중투자, 경제외교 성과, 민간기업 부문의 확대 등과 같은 다양한 요인들에 영향을 받을 것이다. 그런데 이 문제들의 조기 개선 전망이 어둡기 때문에 단기간 내 경제 현대화에 성공하기는 어려울 것으로 보인다.

나. CIS 및 주요국과의 협력관계 지속

러시아는 2009년부터 2010년 사이에 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization: CSTO) 차원의 신속대응군 창설, 유라시아경제공동체(Eurasian Economic Community: EURASEC) 차원의 ‘반위기 기금(Anti-Crisis Fund)’ 조성 및 관세동맹 추진 등을 주도하였다. 또한 러시아는 키르기스스탄에서 2010년 3월 발생한 분규를 계기로 러시아에 우호적인 과도정

부가 수립되는 것을 후원하였다. 러시아는 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS) 지역이 특수 이해관계 지역이라는 인식을 견지하면서 2011년에도 CIS 국가들과 양자·다자 차원의 협력을 지속할 것으로 전망된다. 특히 우크라이나, 키르기스스탄에서 친러 정권의 탄생과 아제르바이잔의 대러 접근 정책은 러시아의 CIS 정책에 호의적인 환경으로 작용할 것이다. 그러나 러시아와 그루지아의 갈등관계는 지속될 것이다.

메드베데프 정부는 당면한 경제위기 극복과 국제적 위상 강화를 위해 실리추구의 전방위 외교정책을 양자·다자 차원에서 활발히 추진해 왔다. 이에 따라 2010년에 미국·중국·EU·인도 등 주요국과 제반 분야에서 협력관계를 더욱 발전시켰다.

미국과는 2010년 4월 전략핵무기 보유를 가장 낮은 수준으로 유지하는 것을 골자로 하는 New START를 체결하였다. 또한 이란 핵, 북한 핵, 아프가니스탄 전쟁 등 국제 현안을 해결하기 위해 미국과 긴밀히 협력하였다. 중국과도 전략적 동반자관계를 더욱 발전시키면서 SCO, BRICs 등을 통해 협력을 더욱 확대시켰다. EU와도 개별국 차원에서 약간의 갈등이 노정되기도 했으나 새로운 동반협력협정(Partnership and Cooperation Agreement: PCA)과 무비자 협정을 협의하는 등 양자 협력을 지속하였다. 그리고 일본과는 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도(북방영토) 방문 등 영토 분쟁이 부각되었으나 양자·다자 차원의 협력기조는 유지되었다.

메드베데프 정부는 2011년에도 경제 현대화와 국제적 역할 제고를 위해 양자·다자 차원의 실리추구 전방위 외교를 적극 추진해 나갈 것으로 전망된다. 미국과의 관계는 오바마 행정부 출범 후 조성된 협력 분위기가 그대로 유지될 것으로 전망된다. 그러나 미국 중간 선거에서 공화당의 승리에 따른 New START의 비준 지연, 러시아의 입장을 무시한 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)의 미사일방어체제(Missile Defence: MD) 추진 등이 이루어질 경우 양국 간 갈등 가능성도 있다. 중국과는 정상회의, 총리회의 등 연례적으로 고위급 회담을 개최하면서 전략적 동반자관계를 더욱 내실화시킬 것으로 전망된다. 일본과는 남쿠릴열도(북방영토) 4개 섬 문제가 러·일 간

협력 확대를 제약하는 요인으로 계속 작용할 것이다. 러시아가 2011년 선거정국에 진입함에 따라 러·일 간 영토 분쟁 해결에는 별다른 진전이 없을 것으로 예상된다. EU와는 신(新) PCA의 조기 타결과 비자면제협정 체결을 위한 협의를 지속할 전망이다.

다. WTO 가입 실현 등 다자 국제기구 활동 강화

러시아는 국제평화와 번영, 국제현안 해결 등을 위해 다자주의를 주창해 왔으며, 2010년에는 오랜 숙원이던 아시아·유럽 정상회의(Asia Europe Meeting: ASEM)와 EAS 가입을 실현하였다. 또한 러시아는 G20, G8, 아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC), 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE) 등 각종 다자 국제기구에서 적극적인 정상의교를 펼쳤다.

러시아는 1990년대 초부터 WTO 가입을 추진해 왔으며, 2010년 미국, EU와 WTO 가입을 위한 쟁점 현안들을 거의 타결하였다. 러시아는 미국과 WTO의 요구를 수용하여 농업보조금 지급액을 2017년까지 현재 44억 불에서 9억 불로 축소하기로 합의하였다. 또한 러시아는 EU와 WTO 가입 관련 양자 협상을 2010년 11월 타결하였고, 12월 양자 정상회의 계기에 ‘러시아 WTO 가입 조건에 관한 MOU’에 서명하였다. 따라서 2011년 말까지 러시아의 가입이 실현될 것으로 전망된다. 물론 불확실성도 존재하는데, 미·러 및 러·EU 간 WTO 가입 협상이 원칙적으로는 합의되었지만 세부 문제에서는 아직 이견이 남아 있기 때문이다. 또한 러시아와 전쟁을 치른 그루지아가 러시아의 WTO 가입에 대해 거부권을 행사할 것이라고 위협하고 있다.

2011년 러시아는 2012년 블라디보스토크에서 개최될 APEC 정상회의 준비에 매진하는 한편, 2013년 G20 정상회의와 2014년 핵안보정상회의를 유치하기 위한 외교적 노력을 경주할 것으로 전망된다.

라. 한·러 실질협력 확대 및 북핵 문제 해결 노력

한·러 양국은 2010년 외교관계 정상화 20주년을 기념하는 다양한 학술·예술·문화 행사를 개최하였고, 2008년 합의한 전략적 협력 동반자관계 발전을 위해 노력하였다. 러시아는 유엔 안보리 상임이사국으로서 북한의 제2차 핵실험을 규탄하는 과거보다 강력한 대북 제재를 담고 있는 유엔 안보리 결의안 1874호 채택에 동참하였다.

이명박 대통령은 2010년 9월 야로슬라블(Yaroslavl) 세계정책포럼에 참석해 대러 정상외교를 수행하였다. G20 서울 정상회의를 계기로 메드베데프 대통령이 서울을 방문해 한·러 정상회담, ‘한·러 대화 포럼’, ‘한·러 비즈니스 포럼’ 등이 성공적으로 개최되었다. 또한 러시아의 경제 현대화를 활용해 양국 간 실질 협력을 확대하기 위한 방안들이 모색되었다. 양국은 2011년에도 제반 분야에서 실질 협력을 확대시키기 위한 양자·다자 차원의 노력을 경주할 것으로 전망된다.

한편 러시아는 한반도 비핵화를 적극 지지하면서 북한 핵문제를 해결하기 위한 6자회담에 적극 참여해 왔다. 러시아는 2011년에도 6자회담 재개를 통한 북한 핵문제 해결을 적극 주장할 것으로 보인다. 또한 북한 핵문제 해결을 위해 9.19 공동성명과 2.13 합의의 성실한 이행과 북핵 문제 해결을 위한 러·중 및 러·미 간 협의를 활성화시킬 것으로 전망된다.

제Ⅳ장

주요 지역 정세



제Ⅳ장 | 주요 지역 정세



1. 동아시아: 지역협력의 불확실성과 아세안의 대응

2011년 동남아와 동아시아 정세를 전망할 수 있는 키워드는 ‘불확실성’이라고 할 수 있다. 이 불확실성의 최대 변수는 미·중 관계이다. 미국은 오랜 침묵을 깨고 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS)를 통해 동아시아 지역협력에 공식 참여하게 되었다. 반대로 중국은 2010년 한 해 높아진 국가 위상을 과시하며 공세적 대외정책을 추구하기 시작하였다. 2010년 초반부터 표면화된 미·중 간 갈등 구도는 2011년 들어 본격적인 힘겨루기로 나타날 것으로 보인다. 그리고 이런 힘겨루기가 가시적으로 드러날 수 있는 잠재적 영역은 한반도 문제, 남중국해를 둘러싼 영유권 문제, 동아시아 지역협력, 특히 EAS의 제도 정비 또는 지역협력 성격의 변화 등이 될 것이다.

미·중 간 힘겨루기가 본격화될 경우 역내 중견국가 또는 소규모 국가들의 전략적 부담이 크게 증가할 것이다. 지역 국가들은 중국과 미국 양쪽으로부터 양자택일을 강요당하는 상황을 우려하고 있다.

이런 불확실성 속에서 각국은 기존 입장과 국익을 고려하여 대응 방안을 결정하게 될 것이다. 일본·호주·인도·뉴질랜드 등 EAS에 무게를 두고 있는 국가들은 미국과 공조하여 대응 방향을 결정할 것으로 보인다. 반면 아세안(Association of South-East Asian Nations: ASEAN) 국가들은 미·중 경쟁 구도 속에서 양자로부터 이익을 확보하는 전형적인 ‘아세안 외교’를 펼 것으로 보인다.

가. 미국의 EAS 참여와 지역협력 재편 가능성 증대

아세안+3와 EAS 관계 설정 논의 본격화

2010년 미국과 러시아의 EAS 가입으로 2011년은 아세안+3(ASEAN+3)와 EAS를 포함한 동아시아 지역협력 동향의 분수령이 될 전망이다. 1997년 경제 위기 이후 본격화된 동아시아 지역협력에 대해 미국은 소극적 자세를 유지하였다. 그러나 오바마 정부 들어 동아시아에 적극적인 다자 관여정책(engagement)을 추구하였고, 2009년부터 본격적으로 EAS 가입을 모색하였다. 2010년 EAS에서 미국과 러시아의 가입이 결정되어 2011년 자카르타 EAS에 양국 정상이 참여하게 된다. 이로써 EAS는 외형상 회원국 18개, 전 세계 인구의 53%, 전 세계 GDP의 49%를 차지하는 거대 다자협의체로 발전하였다.

향후 동아시아 지역협력의 주된 기제가 아세안+3인가 EAS인가를 둘러싸고 새로운 논쟁이 촉발될 것으로 보인다. 이와 관련하여 2010년 말 한국이 제안한 제2차 동아시아비전그룹(East Asia Vision Group II: EAVG II)의 활동이 어떻게 전개될 것인가도 주목된다. EAVG II가 성공적으로 가동되고 EAS와 차별화되는 지역협력 비전 등 내실 있는 결과물을 도출한다면 아세안+3의 재도약을 기대할 수 있다.

또 중요한 변수는 중국의 입장이다. 과거 중국은 EAS보다 아세안+3를 중시해 왔으나 최근에는 아세안과의 양자관계에 더 집중하는 모습을 보였다. 그런데 중국의 경쟁자이며 견제자인 미국이 EAS 회원국이 됨에 따라 중국은 영향력을 강화하기 위해 다시 아세안+3에 적극적으로 나설 가능성이 있다. 이 경우 아세안+3의 동력이 재점화될 것이다.

한편 일본·호주·인도의 움직임도 주목된다. 이 세 국가는 지금까지 모두 EAS를 중시하는 입장을 취해 왔다. 향후에도 미국과 협력하여 EAS를 동아시아의 주요 협력 기제로 활용할 것으로 전망된다.

아·태 지역 내 EAS와 APEC의 분업화 양상 대두

향후 EAS 발전 방향과 관련하여 2011년 주목할 사항은 미국이 EAS를 어떤 방향으로 추진하는가라는 점이다. 힐러리 클린턴 미 국무장관은 이미 여러 차례 미국의 EAS 진입과 관련하여 EAS를 아시아·태평양 지역의 가장 중요한 정치·안보기구화 하겠다는 의사를 밝힌 바 있다. 특히 중국의 영향력 확대에 대응하기 위해 미국은 2010년 양자관계를 이용하여 다양하게 중국을 압박하여 왔고 나아가 2011년에는 역내 군사력을 강화할 것으로 보인다. 이러한 정책의 실시 여부와 규모는 미 의회 내 힘의 분포, 동아시아 지역 국가들의 반응, 그리고 중국의 반응 등에 의해 결정될 것이나 EAS의 정치·안보기구화라는 미국의 정책적 방향은 명확해 보인다.

지금까지 동아시아 지역 내 유일한 다자안보기구였던 아세안 지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)의 위상 변동이 예상된다. EAS 회원국을 참여 범위로 하고 있으며 미국 역시 참여하고 있는 확대아세안국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus: ADMM+)가 외교장관들의 회의인 ARF를 넘어 위상을 강화할 가능성도 있다.

한편 아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)와 환태평양파트너십(Trans-Pacific Partnership: TPP)도 크게 주목받을 것으로 보인다. 미국은 TPP를 앞세워 APEC을 아·태 지역의 중요한 경제협력체로 위상을 강화하여 아·태 지역에서 정치·안보(EAS)와 경제협력(APEC)의 분업체제를 구축할 것으로 보인다. 2010년 말 현재 TPP는 아·태 지역 8개 국가를 포괄하고 있으며, 베트남도 정식 협상을 개시하였고 일본 역시 협상 참여를 원하고 있다. 따라서 미국이 TPP를 더욱 강하게 추진한다면, 2011년 경제협력과 관련된 주요 움직임이 TPP를 둘러싸고 일어날 것으로 보인다.

역내 미·중 경쟁 지속

동아시아 지역협력을 둘러싼 이러한 동학의 가장 핵심에는 미·중 관계의 전개가 있다. 2010년 미·중 관계는 천안함 폭침으로부터 시작하여 환율 논쟁, 미

국의 대중 압박으로 인해 평탄하지 않았다. 2011년에도 미국의 동아시아 내 군사력 증강과 TPP를 이용한 대중 압박이 지속된다면 미·중 관계는 그리 원만하게 진행되지 않을 것으로 보인다. 물론 장기적인 관점에서 미국과 중국은 극단적인 대결이나 대립을 회피할 것으로 예상된다. 이는 양국이 작은 충돌에도 불구하고 큰 방향에서는 상호 조정을 통해 협조적 관계를 만들어 갈 때 가능할 것이다. 그러나 지역적이고 보다 낮은 수준에서는 상호 적응을 위한 충돌은 불가피해 보인다. 특히 2011년에는 아세안+3와 EAS 관계, 남중국해 문제를 필두로 미국의 대중 압박, 경제적 충돌로 인해 양국 관계는 크게 개선되지 않을 것으로 보인다.

나. 아세안의 강대국 균형 전략의 새 국면

아세안의 미·중 균형 전략 모색

2011년은 강대국 사이에서 살아남기 위한 아세안의 외교력을 시험하는 한 해가 될 것이다. 아세안과 회원국들의 생존은 지금까지 주변 강대국에 대한 효과적인 균형 외교를 통해 보장되어 왔다. 예를 들어 아세안은 냉전 시기 비동맹운동(Non-Aligned Movement: NAM)을 이용하여 미·소와 적당한 거리를 유지하였다. 동아시아 지역협력 초기에 아세안은 중국과 일본을 경쟁시켰고, 중국의 힘이 커지면서 EAS를 통해 중국과 일본·호주·인도의 힘의 균형을 유지하려 하였다. 미국의 EAS 가입은 미국 스스로의 동아시아 관여정책 못지않게 지역 내 힘의 균형을 유지하려는 아세안의 노력의 산물이다. 지역 내에서 중국을 견제할 세력이 없는 상황에서 미국의 힘을 끌어들이어 중국을 견제하고 그 틈새에서 생존과 이익을 확보하는 아세안의 전략이 다시 한 번 발휘된 것이다.

2011년 아세안은 미국과 중국이라는 강대국 사이에서 적절한 거리를 유지하면서 자신의 이익을 보장하려는 움직임을 보일 것이다. 아세안은 동아시아 지역에서 미국의 군사력 증강 요구를 수용하면서 중국과의 경제 관계, 특히 중국의 아세안 인프라 건설 지원을 적극 환영하는 정책을 펼 것으로 보인다. 따라서 미·중 어느 쪽에도 치우치지 않는 모호한 전략을 택할 것이다.

그럼에도 불구하고 정치·안보적 측면에서는 중국보다 미국에 의존할 것이다. 아세안 주요 5개 국가(말레이시아·인도네시아·태국·필리핀·싱가포르)는 과거 미국과 긴밀한 안보협력 관계에 있었으므로 안보협력에 관한 거부감이 상대적으로 작다. 반면 경제적 측면에서 중국에 대한 의존 혹은 경제적 관계의 심화는 중국과 아세안의 지리적 근접성으로 인해 피할 수 없을 것으로 보인다. 특히 소위 ‘CLMV(캄보디아·라오스·미얀마·베트남)’ 국가에 대한 중국의 경제적 진출은 이미 피할 수 없는 현실이다. 따라서 정치·안보 협력과 경제협력을 분리하여 각각 미국과 중국을 파트너로 삼는 방향으로 나아갈 것으로 보인다. 그러나 강대국을 끌어들이 다른 강대국을 견제하는 균형 전략은 단기적으로 아세안의 이익에 부합하나, 장기적으로 동아시아 지역을 강대국 간 경쟁의 장으로 만들어 지역 국가들의 전략적 불안감과 부담을 높일 수도 있는 전략이다.

남중국해 문제의 새로운 국면 전개

2011년 중국과 아세안 국가들 사이에 마찰의 소지가 가장 높은 사안은 남중국해 영유권 문제이다. 남중국해 영유권 문제는 이미 오랫동안 지속되어 왔는데, 중국은 양자적 해결을, 아세안 국가들은 다자적 해결을 추구하면서 양측의 입장이 평행선을 달러왔다. 여기에 2010년 미국이 남중국해 문제를 거론하면서 개입하기 시작한 것이 새로운 변수를 제공하였다. 중국은 이런 미국의 압박을 우회하는 방법으로 아세안 국가들과 2010년 12월 중국에서 남중국해 문제에 관한 실무그룹 회의를 갖기로 하였다. 과거 중국이 국제적 관례를 내세우며 영토 문제의 논의가 다자로 진행된 예가 없다는 입장을 고수해 온 점을 고려하면, 이러한 회의를 수용한 것은 중국의 입장이 다소 달라졌다는 것을 보여준다. 이 회의의 결과와 미국의 향후 동아시아 전략이 맞물려 남중국해 문제의 해결 혹은 충돌 여부가 결정될 것으로 보인다.

아세안의 경제통합 준비 가속화

아세안 차원에서 2011년은 매우 바쁜 한 해가 될 것이다. 미국의 EAS 진입,

동아시아에서 미·중 갈등, 남중국해 문제, 아세아+3와 EAS 관계 설정 등 동아시아 주요 이슈의 한 가운데 아세안이 위치하고 있다. 또 스스로도 ‘아세안 중심성(ASEAN Centrality)’이라는 담론을 통해 이런 위치를 주장하고 있다. 더 나아가 아세안은 자체 통합에 박차를 가해야 하는 부담도 있다. 특히 2012년은 CLMV 국가들까지 포괄하는 아세안 자유무역협정이 완성되는 기점이므로, 그 추진 및 준비 과정에서 다양한 경제 정책들이 도출될 것으로 보인다.

아세안 내 인도네시아의 위상 변화

2011년에는 브루나이 대신 인도네시아가 아세안의 의장국을 맡게 되어 있다. 2003년 아세안 의장국이었던 인도네시아는 그동안 민주주의 측면에서 많은 발전을 거듭한 결과 아세안에서 가장 민주화된 국가로 평가받고 있다. 더욱이 최근 인도네시아는 ‘발리 민주주의포럼’ 등으로 역내 민주주의라는 의제를 설정하고 있다. 아울러 경제위기에서 벗어나며 아세안의 새로운 성장 동력으로 주목받고 있는 인도네시아는 국가적 자신감을 많이 회복했으며, 아세안을 넘어선 글로벌 행위자로 행동해야 한다는 내부 목소리도 있다. 이러한 인도네시아의 방향성이 아세안 전체에 어떤 영향을 미칠 것인지 주목해야 한다.

2. 유럽: 정체와 재도약의 기로에 선 유럽통합

2010년은 그간 유럽통합 과정에서 제기된 문제점들에 다시 직면한 해였다. EU가 그리스 등 일부 유로화 채택 국가에서 촉발된 재정위기에 적절하게 대응하지 못함에 따라, 단일 통화의 유용성과 지속 가능성, EU 내부 결속력에 대한 의구심이 대내외에서 제기되었다. 이에 유로존(Eurozone) 개혁을 위한 ‘리스본 조약(Treaty of Lisbon)’ 개정이 적극적으로 논의되기 시작하였다. 한편 리스본 조약의 이행에 따른 대외관계청의 설립 작업에서 나타난 회원국 간 갈등과 대외관계담당 EU 지도부의 경쟁은 정치적 통합이 지극히 어려운 과정임을 시사하였다.

2011년 유럽 각국은 전년도에 수립한 경제위기 극복과 통합 진전 방안을 구체적으로 이행해 나가면서 갈등도 겪을 것으로 예상된다. 각국 국내정치와 EU 차원의 위기 극복 노력은 상당한 내분과 저항에 직면할 것이다. 이 과정에서 유럽의 정체성에 관한 새로운 길을 모색하기 위해 노력하는 한 해가 될 것으로 전망된다.

가. 유로화 위기에 따른 유럽통합의 구조적 문제점 노출

경제적 측면에서 EU의 2010년은 전반기의 위기 촉발 원인과 합의 파악, 중반기의 위기에 대한 단기 대응책 제시, 하반기의 위기 재발 방지를 위한 장기적 대책 마련에 관한 논의로 정리된다. 지난 10년간 유로존은 단일 통화를 사용하면서 동시에 개별 국가들이 자체적인 재정 정책을 추구함으로써 통화 통합과 재정 통합 간 비대칭 관계를 유지해 왔다. 회원국 간 실질적 경제 통합이 충분하지 못한 상황에서, 통화 통합을 추진하는 데 따르는 문제점과 재정 통합 없는 통화 통합의 위험성 등은 유럽통화동맹 추진 당시부터 지속적으로 제기되었다. 그러나 회원국 간 이견이 지속되고 단일 통화를 출범시켜야 한다는 정치적 필요성이 강조되면서, 이러한 구조적 결함은 1999년 유로화 출범 이후 10년 이상 해소되지 못하고 지속되었다.

2010년 그리스의 재정위기로 촉발된 소위 ‘PIIGS(포르투갈·이탈리아·아일랜드·그리스·스페인)’ 국가 및 영국의 재정적자에 대한 시장의 동요는 유로존의 미래와 유럽의 경기침체 탈출 전망을 어둡게 하는 일련의 사건이었다. 그리스 위기가 다른 유로 지역 국가로 확산되어 유로 지역 전체의 위기로 확대될 것이라는 주장이 제기되어, EU 경제 전반에 경기회복 지연과 불확실성 증대에 대한 우려가 증대하였다. 금융시장을 진정시키기 위해 EU 차원의 조치가 필요했으나 EU의 경제통화동맹(Economic and Monetary Union: EMU) 시스템은 이러한 권한이나 수단을 보유하고 있지 못하였다. 이에 일부에서는 유로화의 실패로 인한 개별통화체제로의 복귀나 유로 지역의 분할, 심지어는 유럽의 위기에 따른 글로벌 금융위기 재연과 같은 비관적 시나리오를 제기하는 상황에 이르렀다.

유럽재정안정메커니즘(EFSM) 설립과 재정 통합 모색

EU는 2010년 5월에 비로소 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 공동으로 그리스에 대한 구제안을 마련하고, 다른 유로존 국가들이 유사한 위기를 겪을 것에 대비해 유로화 안정을 위한 유럽재정안정메커니즘(European Financial Stabilisation Mechanism: EFSM) 설립에 합의함으로써 일단 시장을 진정시켰다. 그러나 11월에 아일랜드가 그리스에 이어 두 번째로 EU/IMF 구제금융을 요청함에 따라 재정위기가 스페인이나 포르투갈로 확산될지 모른다는 우려가 다시 제기되었다.

2010년 그리스 재정위기는 EMU의 근본적인 개혁이 촉발되는 계기가 되었다. EU 회원국은 개별 회원국의 재정 건전성을 유지함으로써 단일통화의 안정성을 확보하는 시스템 수립 필요성에 관해 원칙적으로 합의하고, 롬퓌이(Herman Van Rompuy) 상임의장에게 리스본 조약의 개정을 포함한 구체적인 안을 12월까지 제출할 것을 요청하였다. 또한 EU 경제의 체질 개선을 통한 경쟁력 제고 방안 마련을 위해 소위 ‘리스본 전략(Lisbon Strategy)’을 대신할 장기 경제 전략인 ‘Europe 2020’이 채택되었다.

2011년에도 통화·재정·정치 통합 세 부문의 불균형 상태를 근본적으로 해소하기 위한 노력이 계속될 것으로 예상된다. 2010년 전반기에 그리스 재정위기의 해결을 둘러싼 독일과 프랑스의 갈등이 2010년 하반기에는 다른 EU 회원국에 공동 해결책을 제시할 정도로 해소되었으므로 2011년에는 본질적인 개선안이 도출될 것으로 전망된다.

다만 산업 구조, 정부지출 구조, 정치 제도, 사회·경제적 여건들이 상이한 회원국들이 구체적인 안에 합의하기까지는 어려움이 많을 것이다. 각국의 재정을 EU에서 관리하는 재정 통합은 회원국 간 사회보장·조세·노동 정책 등의 조율을 필요로 하므로, 이들 정책 분야의 주권을 포기할 수 없는 회원국 정부들은 재정 통합을 수용하기 어려울 것으로 보인다. 그러므로 유로존의 오류를 수정하기 위한 리스본 조약의 개정 작업은 유럽 통합의 심화보다는 유럽 통합의 정교화를 목표로 할 것으로 예상된다.

EU 예산 개혁 노력

2011년에는 EU의 장기 예산 계획인 ‘2007~2013 재무체제(financial framework)’의 후속인 ‘2014~2020 재무체제’를 수립하기 위해 필요한 조치에 관한 협상이 본격화될 것이다. 유럽 경제침체에 대한 우려가 심화됨에 따라 EU 경제의 경쟁력 향상을 위한 방안에 EU 예산을 배분해야 할 필요성이 강조될 것으로 예상된다. 각 회원국의 긴축정책으로 각국에 배정되는 EU 예산이 상대적으로 중요시되어, 자국에 유리한 방향으로 EU의 예산 구조를 바꾸려는 회원국 간 경쟁이 어느 때보다 치열할 것으로 보인다. 현재 EU 예산의 70% 이상을 차지하고 있는 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP) 및 지역개발기금(Structural and Cohesion Funds)을 개혁·축소하는 한편, 경쟁력 강화를 위해 연구개발과 인적개발 예산을 확대해야 할 필요성이 강조될 것이다.

나. 긴축정책 실시와 정치적 불안정성 증대

그리스 재정위기는 다른 EU 국가들이 재정 건전화를 위한 개혁의 필요성을 인식하게 되는 계기가 되었다. 2010년 영국·프랑스·독일·그리스·스페인·아일랜드·포르투갈·이탈리아 등이 재정적자를 줄이기 위한 긴축정책을 발표하였다.

주목할 점은 긴축재정이 유럽 각국의 주요한 정치적 변화와 맞물려 시작되었다는 점이다. 2008년 금융위기로 시작된 경제위기는 각국의 재정 악화로 이어지면서 각국의 여당뿐 아니라 주류 정당의 지지 기반을 약화시켰다. 지지 기반이 약화된 정당들이 사회적 저항이 클 수밖에 없는 긴축재정의 필요성을 주장해야 하는 상황에 처하여, 이들의 입지는 좁아질 수밖에 없었다.

주류 정당의 지지 기반 약화

2010년 5월 총선을 치른 영국에서는 13년 동안의 노동당 정부 내각이 끝나고 보수당과 자유당으로 구성된 연립정부가 출범하였다. 두 개 이상의 정당으로

구성된 연립정부는 다른 유럽대륙 국가에서는 흔한 일이나, ‘웨스트민스터 시스템(Westminster System)’으로 불리는 영국의 단일정당 내각체제에서는 1945년 이래 처음 있는 일이었다. 이는 단일정당이 과반수 의석을 차지하지 못할 정도로 국민들의 지지를 결집하지 못하게 되었다는 점에서 정책적 리더십이 분화되고 있음을 보여주었다.

유럽대륙에서는 전통적으로 중도 우파나 중도 좌파에 속하는 주요 정당들이 약세를 보임에 따라 이들 정당들이 주도하는 각국 연립내각 정부의 안정성이 흔들리는 양상을 보였다. 벨기에와 네덜란드는 총선 이후에도 몇 달간 내각을 구성하지 못하는 리더십 부재 현상을 겪었다. 정도의 차이는 있지만 총선이 없었던 독일·이탈리아·스페인·프랑스도 여당의 취약성을 드러내었다. 독일의 메르켈(Merkel) 정부는 지방선거에 미칠 영향 때문에 그리스의 재정위기가 유로존의 위기로 확산되는 것을 방지하기 위한 조기대응책 제시에 주저하였다. 이탈리아·스페인·프랑스는 여당의 인기 하락으로 긴축재정 실시에 필요한 개혁을 추진하는 데 난항을 겪었다. 누적된 재정 적자와 경기침체에 대한 책임 공방과 긴축정책에 대한 반발은 각국 여당의 지지도가 하락하는 주요 요인이 되었다.

반(反)이민 정책을 표방하는 극우 정당 약진

2011년 유럽 각국의 정치는 2010년보다 불안정성이 커질 것으로 예상된다. 이러한 불안정성은 크게 두 가지 양상으로 전개될 것이다. 먼저 경기침체로 높은 실업률이 계속되는 상황에서 이주 노동자를 비롯한 이민자에 대한 부정적 인식이 증가함으로써 자유·인권·관용을 강조하는 유럽적 가치에 대한 지지가 약화될 것으로 보인다. 반(反)이민 정서를 주창하는 극우 정당이 약진하고 주류 정당이 약화됨에 따라, 각국에서 극우 정당을 포함한 내각이 등장할 가능성이 높다. 이 경우 내각을 구성한 주류 정당과 극우 정당 간 이념적 차이로 내각의 불안정성이 커질 것으로 예상된다. 또한 내각의 지속성을 위해 주류 정당들이 내각의 파트너인 극우 정당들의 주장을 일부 수용하여 완화된 수준에서나마 반이민 정책을 추진할 가능성도 적지 않다. 이러한 배경하에 2011년에 총선이 있는 에스토니아·핀란드·폴란드·그리스·덴마크·아일랜드 등과 2012년 대통령 선

거 후보 선출 작업이 본격화될 프랑스에서 반이민 정책과 경제 개혁의 실시가 정치적 쟁점으로 부상할 것으로 예상된다. 2011년은 유럽의 정당들에게 경제적 필요성과 유럽적 가치의 새로운 균형을 모색해야 하는 도전의 해가 될 것이다.

연립내각의 불안정성 심화

2011년에 재정위기 타개를 위한 긴축정책과 경제위기 극복을 위한 연금 등 각종 복지혜택 삭감, 노동 정책을 비롯한 일련의 규제 개혁 등에서 각 회원국 정부의 강한 리더십을 기대하기 어려울 것으로 보인다. 긴축정책이 장기간 추진됨에 따라 경기침체 지속, 실업 증가, 복지혜택 축소로 서민 경제의 어려움이 심화될 것이다. 2010년에는 재정위기의 급박함을 인식한 국민들이 긴축정책 채택에 원칙적으로 지지를 보냈으나, 긴축정책이 본격적으로 실시되는 2011년에는 이에 대한 반발이 커질 것으로 보인다. 긴축정책의 시행 기간이 길어지고 경제적 상황 개선 가능성이 불투명할수록 이러한 정치적 부담은 증가할 것이다. 이 경우 긴축정책을 원칙적으로 지지하던 각국 야당들은 입장을 선회하여 여당의 경제 정책을 비난할 수 있으며, 연립정부를 구성하고 있는 국가들의 경우 연립정부의 파트너인 소수당들이 긴축정책을 반대하면서 연립정부가 붕괴될 가능성도 존재한다.

연립정부 내부의 불화로 인한 정치적 불안정성 가능성은 영국에도 존재한다. 영국은 2011년 5월에 선거제도를 현재의 소선거구 단순다수대표제에서 선호투표제(alternative vote)로 바꿀지 여부를 결정하는 국민투표를 실시하도록 예정되어 있다. 이는 선거제도 개혁을 주장해 온 자유당이 보수당과 함께 연립정부를 구성하는 조건으로 요구한 것이다. 국민투표 결과에 따라 현 보수당·자유당 연립 정부의 지속성과 안정성에 변화가 예상된다. 영국의 제3당인 자유당은 단일정당 정부의 오랜 전통을 깨 현재의 연립정부가 효과적으로 기능할 수 있다는 것을 보여주어 향후에도 자유당이 참여하는 연립정부가 긍정적인 결과를 가져올 수 있음을 증명할 필요가 있다. 그러나 만약 국민투표에서 선거 개혁이 부결된다면, 2011년에는 긴축정책 결과로 인한 실업률 증가, 복지혜택 감소, 중산층 이하 계층의 삶의 질 저하 등이 가시화될 것으로 예상되며, 자유당은 연립정부에 계속 머무르면서도 보수당과 점차 거리를 둘 것으로 예상된다.

다. 외교·국방에서 통합 노력 가속화

2010년 초에 EU의 핵심 과제는 리스본 조약의 핵심 내용인 EU 대외관계의 재설정을 현실에 적용하는 것이었다. 리스본 조약에 따라 EU의 국제적 위상 제고를 위해 한 목소리를 내려는 시도의 일환으로 27개 EU 회원국 정상들로 구성되는 ‘유럽정상회의 상임의장’(President of the European Council, 임기 2년 6개월, 연임 가능)과 ‘외교안보정책 고위대표’(High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, 임기 5년, 대외관계 집행위원과 부집행위원장 겸임)가 신설되었다. 2009년 11월 유럽이사회 상임의장에 헤르만 반 룬퓌이 벨기에 총리가, 외교안보정책 고위대표에 캐서린 애쉬튼(Catherine Ashton) 대외무역담당 집행위원이 선출되고, 2004년 이래 집행위원장을 지내 온 호세 마누엘 바호주(Jose Manuel Barroso) 집행위원장이 2010~2014년 집행위원회 위원장으로 연임하게 됨에 따라, EU의 대외적 대표자 역할 분담 면에서 이들 3인 간 관계 설정이 주목의 대상이 되었다.

유럽대외관계청(EEAS) 설립

애쉬튼 고위대표가 설립 책임을 맡은 유럽대외관계청(European External Action Service: EEAS)의 설립 과정은 집행위원회와 EU 이사회 즉 회원국 정부들, 그리고 유럽의회 간 경쟁과 갈등·협력 구도를 단적으로 보여주었다. 리스본 조약에 따라 신설되는 대외관계청의 목표는 외교·안보 정책 고위대표의 업무를 지원하고 이를 위해 집행위원회와 EU 이사회의 대외관계 부서와 각 회원국의 외교업무 간 협력을 촉진하여 EU의 대표성을 증대하는 것이었다. 애쉬튼 고위대표는 2010년 3월의 대외관계청 초안 제시부터 EU 주요 기관 간의 견 조율, 회원국 정부들 간 합의점 모색, 유럽의회 설득 및 승인 확보 작업에 이르기까지 적지 않은 어려움을 겪었다. 각국 정부와 집행위원회, 유럽의회는 회원국 외교부, 집행위원회, EU 이사회 간 인력 배분·배정, 업무 분담, 정책 입장 조율, 그리고 대외관계청에 대한 유럽의회의 감시·감독 권한에 관련하여 강력히 대립하였다. 회원국 정부와 유럽의회는 2010년 7월에 대외관계청의 구조에

관련된 설립안을 최종적으로 승인하고, 2010년 말에 그 인력과 예산을 구체화 하였다. 대외관계청은 2010년 12월 1일에 공식출범하여 2011년 1월 1일에 그 업무를 시작하게 된다.

2011년은 EU의 대외관계 창구를 각국의 상이한 이해관계·인구·국력을 조화시켜 단일한 창구로 전환하여 정치적 통합의 가능성을 새로이 실험하는 작업이 시작되는 첫 해이다. 회원국 외교부, 집행위원회, EU 이사회의 인력이 단일기관에서 일하는 것이 최초인 만큼, 대외관계청의 원활한 운영은 전례가 없는 새로운 시도가 될 것으로 예상된다. 대외관계청의 출범은 EU의 가시성을 향상시킬 것으로 전망된다.

방위 협력의 적극적 추진

국방 분야에서는, 유럽 각국이 방위비 삭감으로 야기될 수 있는 방위력의 약화를 방지하기 위해 방위 협력을 적극적으로 추진할 것으로 예상된다. 축소된 국방 예산으로 군사력 현대화를 진행하기 위해서 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 회원국 간 협력이 더 절실해질 것으로 보인다. NATO와 EU는 공통적으로 2010년까지 인력·장비·기술개발·수송·훈련·통신 등 영역에서 회원국 간 호환성과 연계성을 증대하고 군사력 현대화를 달성하기로 각각 합의하였다. 그러나 이 목표를 실행하기 위해 필요한 방위 예산 증대가 2008년 금융위기 이후 정부지출 증가, 경기침체에 따른 정부수입 감소, 재정 건전성 강화를 위한 긴축재정 운영으로 불가능해졌다. 그러므로 개별적 차원보다는 국가 간 협력을 통해 방위력 증대의 효과성과 효율성을 증진하고자 시도할 것으로 보인다. 2010년 11월에 발표된 영국과 프랑스의 ‘국방안보협력선언(Declaration on Defence and Security Cooperation)’은 이러한 시도 중 하나이다. 또한 NATO 차원에서도 같은 달에 개최된 리스본 정상회의에서 새롭게 채택된 전략개념에서 방위력 증대를 위한 회원국 간 협력을 강조한 만큼, 2011년에는 유럽 각국의 방위 협력이 강화될 것으로 전망된다.

3. 중동: 역내 국가의 내부 갈등 증폭 가능성

가. 사회적 갈등 잠재

2011년 중동에서 전면적 무력 충돌이 발발할 가능성은 높지 않다. 대신 기존의 고질적 사회 갈등이 더욱 만성화될 가능성이 큰 것으로 관측된다. 이는 중동 내 열전(熱戰)의 당사자로 자리매김해 온 미군의 이라크 철군과 관련되어 있다. 2010년 이라크에서 미군 철군이 예정대로 추진되어 이라크 정규군 교육훈련을 담당할 병력 외 전투 병력은 차질 없이 본국으로 귀환하고 있다. 이러한 추세가 이어져 2011년 말까지 실질적인 전투 병력이 전원 철수하게 되면 중동에서 미군이 주도하는 실질적 전투는 종료될 것이다.

오바마 행정부는 이전 정부의 일방주의적 대외정책, 특히 중동 정책의 한계를 시인하고 적극적 화법과 태도를 개선해 왔다. 이전의 갈등관계 국가들과 화해를 시도하는 새로운 중동 노선을 천명한 것이다. 물론 여전히 반미 투쟁 노선을 신봉하는 세력들이 상존하고 있으나, 이라크 철군을 계기로 과거처럼 미국이 중심이 되고 반미 전선이 노골화되는 갈등 구도는 일정 부분 해소될 것으로 예측된다.

반면 기존의 중동 정세 속에 뿌리내려 온 갈등 구도들은 물밑에서 점차 심화될 가능성이 크다. 중동 정세를 가늠하는 주요 변수라 할 수 있는 이스라엘·팔레스타인 평화협상은 교착 상태를 벗어나지 못하고 있다. 이라크는 2010년 3월 국회의원 총선거를 실시하고도 같은 해 연말까지 정부 구성에 실패하는 등 고질적 종파 간 갈등이 내연(內燃)하고 있다. 이란 핵문제 역시 'P5+1(유엔 안보리 상임이사국+독일)'의 지속적인 노력에도 불구하고 교착상태를 벗어나지 못하는 상황이며, 당분간 뚜렷한 반전 기회를 찾기 힘들 것으로 보인다.

이러한 갈등구도 심화는 2011년 중동 지역의 불안정성 점증과 직결된다. 여기에 알 카에다 등 반미·반서방 이슬람 무장투쟁 집단은 현재 전열을 정비하여 예멘을 중심으로 테러기지 구축에 진력하고 있는 것으로 판단된다. 갈등구도 심화, 분쟁 내연화 현상, 알 카에다 발호 등은 중동 지역 내 리더십 교체 흐름과

맞물려 새로운 불안정성의 동학을 조성할 수 있다. 현재 중동에서 정권교체나 후계세습 문제가 부상하고 있는 국가는 이집트·리비아·이라크 등 공화정 국가와 80세가 넘는 왕과 왕자들이 포진한 사우디아라비아 등이다. 이들 국가의 중동 내 영향력은 비교적 큰 편이며, 따라서 이들 국가 내부에서 후계구도 논란과 갈등이 발생한다면 역내 불안정성을 심화시킬 가능성이 크다.

나. 이란·이라크의 정정 불안 가능성과 예멘의 테리지대화

이란 제재에 따른 정정 불안 가능성 점검

2009년 제네바 합의로 이란 핵개발 문제는 타결점을 찾는 듯 했으나 2010년 내내 교착 상태를 벗어나지 못하였다. 결국 미국 중심의 국제사회는 제4차 경제 제재에 돌입했고, 금융 규제를 축으로 고강도 압박을 시도하였다. 이에 이란은 2010년 말 핵연료인 우라늄 ‘옐로우 케이크(Yellow Cake)’를 공개하며 국제사회의 압박에 정면으로 맞섰다. 러시아와 중국까지 동참했던 2010년 경제 제재는 이란에 큰 타격을 준 것으로 분석된다.

이에 맞서 이란은 기존의 입장을 고수하며, 브라질과 터키를 중심으로 새로운 핵문제 중재 파트너십을 구축하려 하고 있다. 사실상 대미·대서방 강경노선을 견지하는 이란 문제는 핵개발 문제와 연동된 국내 경제상황 악화와 직결된다. 해외 자본유입이 거의 동결되어 있어 산업 투자가 이루어지지 않아 2011년 예상 실업률이 30%에 육박할 것으로 예측되고, 재정 악화로 대국민 생필품 보조금이 삭감될 것으로 보인다. 이 경우 그동안 현 아흐마디네자드(Ahmadinejad) 행정부의 지지 기반이었던 서민들의 민심 이반이 뚜렷해지고 정정 불안으로 이어질 가능성이 크다. 이는 2009년 대선 직후의 반정부 시위 구도와는 또 다른 형태의 불안정성을 의미한다. 민심 이반으로 인한 반정부 심리 고양은 이란 정부에게 2년 전 녹색혁명 세력보다 훨씬 더 큰 타격을 가할 것으로 예상되기 때문이다.

내부 정치 불안정성 심화는 연임으로 임기를 마쳐야 하는 현 대통령 이후 정치 역학관계와 직결되어 권력투쟁 구도를 조기에 가시화하는 결과로 이어질 가능성이 크다.

이스라엘·팔레스타인 평화협상 정체

2011년에도 이스라엘·팔레스타인 평화협상은 극적인 돌파구를 마련하기 힘들 것으로 보인다. 일단 팔레스타인 대표로서 법적 임기를 종료한 마흐무드 압바스(Mahmoud Abbas) 수반과 살람 파예드(Salam Fayyad) 수상의 리더십 취약으로 협상력이 현저히 저하되어 있다. 반면에 베냐민 네타냐후(Benjamin Netanyahu)가 이끄는 이스라엘 연립정부는 매우 강경하고 비타협적인 노선을 견지하고 있다. 또한 미국의 지속적 압박에도 정착촌 확대를 추진하는 등 반(反)아랍 기조를 명시적으로 강조하고 있다. 따라서 이러한 불균형 상황에서 실질적인 평화 구축 합의를 도출해 내기는 어려울 것으로 보인다. 난민 귀환 협상 문제, 동예루살렘의 항구적 영유권 소유 문제, 분리장벽 문제 등 해결하기 힘든 사안이 산적해 있어 평화협상 돌파구 마련이 어려울 것으로 전망된다.

다만 이라크 철군 후 중동 정책의 핵심적 성과를 이스라엘·팔레스타인 분쟁 해결에서 찾으려는 오바마 행정부의 평화외교 노력 여부가 주요 변수이다. 미국 국무부는 2011년 상반기까지 평화협상의 큰 줄기를 설정하고자 노력하고 있다. 그러나 오바마 정부에 대한 극도의 불신을 거두지 않고 있는 이스라엘 보수파의 강경 노선을 약화시켜 궁극적으로 평화협상에 적극적으로 참여시키기는 힘들 것으로 보인다. 미국이 이스라엘을 어떻게 설득시켜 평화협상의 장으로 끌어낼 수 있는가가 주요 관심사이다.

이라크 종파 갈등 심화 가능성

미국은 2003년 이라크 전쟁을 시작하면서 전후 이라크를 중동 지역 안정화의 시금석으로 삼아 민주화의 거점으로 활용하려 하였다. 그러나 불안정성은 극대화되었고 이라크의 불안정성 심화는 중동 전역의 정치적 혼돈과 직결되었다.

이라크는 우여곡절 끝에 2010년 3월 총선거를 실시했으나 정부 구성에 계속 실패하였다. 권력 배분과 관련하여 종파 간 갈등과 대립이 심화되었기 때문이다. 제1당을 차지한 이라키야(Iraqiya)의 이야드 알라위(Iyad Alawi) 전 총리는 다수당이 되고도 시아파 정당연합의 연대로 인해 정권을 잡지 못할 가능성

이 커지자 이를 개혁하려는 움직임도 보였다.

공급적 독립을 희구하는 쿠르드족, 강온 시아파의 대립, 박탈감에 사로잡힌 순니파, 그리고 시아파만의 국가를 건설하자는 바스라(Basrah) 유전지대 중심의 분리주의 정파 등이 난립하며 자신들의 정치적 입지를 강화하려 하고 있다. 이러한 종파 갈등의 구도 전개와 더불어 미군 철군 완료가 가까워지면 이라크 내부의 정치적 불안정성은 극도로 심화될 가능성이 크다.

알 카에다의 중심 이동으로 인한 예멘의 테러지대화

2011년 중동 안보와 관련하여 주목해야 할 국가는 예멘이다. 정정 불안이 기화로 예멘이 테러리즘의 거점이 되고 있기 때문이다. 예멘 출신 가문의 오사마 빈 라덴(Osama bin Laden)이 이끄는 알 카에다가 최근 무게중심을 알 카에다 아라비아반도지부(Al-Qaeda in the Arabian Peninsula: AQAP) 예멘 지역으로 옮기고 있다. 최근 국제사회를 긴장시켰던 일련의 테러 시도는 모두 예멘을 중심으로 하고 있다는 점이 주목받고 있다.

예멘 북부 사우디 접경 지역에서 시아파 후티 반군 세력이 준동하고 있고, 남부는 분리주의 세력이 득세하고 있다. 과거 분단 시절 관성이 여전히 잔존하면서 다양한 이념으로 무장한 군벌들도 발호하고 있어, 살레(Ali Abdullah Saleh) 대통령이 이끄는 중앙정부의 공권력이 효율적으로 작동하지 못하고 있다.

아라비아 반도 남부에 위치한 예멘은 아프리카 북동부 소말리아 해적 세력과 근거리에서 위치하고 있어 향후 이들과 알 카에다 간의 연대가 이루어질 경우 아프리카에서 중동으로 이어지는 ‘불안정성의 호(弧)’가 형성될 가능성이 크다.

권력 승계 이슈의 본격화

권위주의 정권이 대부분인 중동 지역의 1세대 지도자들이 노쇠함에 따라 새로운 리더십에 대한 관심이 급등하고 있다. 이집트·리비아·이라크·사우디아라비아 등에서 조만간 권력 변화가 예상되고 있다. 2011년 대선을 앞두고 있는

이집트의 호스니 무바라크(Hosni Mubarak) 대통령이 둘째 아들 가말 무바라크(Gamal Mubarak)에게 권력을 이양할 수 있을 것인가가 초미의 관심사이다. 더불어 리비아의 카다피(Muammar Gaddafi) 원수의 아들인 사이프 이슬람(Saif al Islam)이 권력을 승계할 수 있을 것인지 여부가 주목받고 있다. 그리고 사우디아라비아 압둘라(Abdullah Bin Abdul Aziz) 국왕이 80대 중반이며, 왕세자 술탄(Sultan Abdullah) 왕자 역시 국왕과 동년배여서 권력승계 문제가 주요 쟁점이 되고 있다.

이라크의 정부 구성, 팔레스타인 자치정부의 권력 투쟁 문제 그리고 향후 이란 내 권력 투쟁 구도도 국제사회의 관심을 끌고 있다. 이들 중동 내 주요국가의 권력계승 또는 정권이양 문제는 중동 전역의 정치 질서와 직결되기 때문에, 2011년을 기점으로 향후 3~4년간 역내 역학관계를 규정하는 중요한 독립변수가 될 것으로 보인다.

4. 서남아: 인도의 위상 증대와 ‘신 거대 게임’ 전개

최근 서남아 지역 정세에 대한 국제적 관심이 높아지고 있다. 이는 역내 국가인 인도가 지난 수년간 급속한 경제성장을 바탕으로 국제적 차원에서 정치·군사·경제적 위상을 증대시키고 있으며, 미국·중국 등 역외 강대국이 이 지역 국가들과 관계를 강화하거나 다른 수단 등을 통해 영향력 확대를 시도하고 있기 때문이다. 최근 전개되고 있는 인도와 역외 강대국, 특히 중국과의 경쟁과 세계 주요국들의 서남아 지역 국가에 대한 관계 강화 시도는 강대국 간 경쟁과 견제의 심화를 특징으로 하는 21세기형 ‘신 거대 게임(new great game)’의 양상을 보인다.

가. 인도의 정치·경제적 역할 증대

현재 서남아 지역 정세에서 가장 큰 특징은 지난 10년간의 고도 경제성장을

바탕으로 한 인도의 국제정치적 위상 증대이다. 인도는 2000년대 초반부터 급속한 경제성장을 성취하고 있는 이른바 ‘BRICs’ 그룹 중 하나로서, 지난 10년간 연평균 약 7% 이상의 GDP 성장을 기록하였고 2010년에도 8.8%를 상회하는 고도 경제성장을 달성하였다.

인도의 고도 경제성장은 1991년 범세계적 냉전 종식 이후 과거의 사회주의적 경제 정책을 버리고 실용주의를 기반으로 한 대외정책과 시장지향적 개방정책을 추진한 결과이다. 2010년 4월 IMF 발표에 따르면 인도는 2009년 명목 GDP가 약 1조 2,400억 불에 이르러 세계 11위를 차지하였다. 2000년대 초반부터 본격적으로 나타난 인도의 고도 경제성장 실적에 따라 미국 국가정보위원회(National Intelligence Council: NIC)와 골드만삭스(Goldman Sachs) 등 세계 주요 연구기관들은 인도가 2030년까지 세계 5대 경제대국으로 부상할 것으로 예측하고 있으며, 나아가 인도가 21세기 중반 이후 미·중과 함께 세계 경제를 이끌어 갈 3대 강국으로 도약할 것으로 전망하고 있다.

인도는 고도 경제성장을 기반으로 역내는 물론 역외관계에서도 영향력 확대와 위상 제고를 시도하고 있다. 11억이 넘는 인구의 거대한 시장 잠재력, 과학 기술 분야, 특히 IT 산업의 우수성 때문에 세계 주요 국가들로부터 정치·경제 협력 파트너로 구애의 대상이 되고 있으며, 인도는 이러한 상황을 최대한 활용하여 실리를 추구하고 있다. 일부 학자들은 이와 같은 인도의 대외정책 노선을 ‘신(新) 비동맹 정책’이라고 부른다. 과거 냉전 시대의 비동맹 정책이 미·소 양 진영과 일정한 거리를 유지하는 소극적 중립주의였던 데 비해, ‘신(新) 비동맹 노선’은 국익을 위해 다른 국가와 균형을 유지하면서 긴밀한 관계를 추구하는 적극적 중립주의를 표방한다.

역내관계에 있어 인도는 방글라데시와 스리랑카 등에 대한 경제지원 증대를 통해 경쟁국인 파키스탄을 견제하는 동시에 남아시아지역협력연합(South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC) 운영을 주도하는 등 서남아 지역 맹주의 지위를 공고히 하고 있다. 또한 이른바 ‘Look East Policy’로 불리는 동방정책의 기치 아래 경제적으로 발전한 동아시아 국가와 관계 증진 및 협력 강화를 시도하고 있다.

동방정책의 제1단계 작업으로 나타난 것이 아세안 국가와의 FTA 체결 추진으로 인도는 2009년 8월 아세안과 상품 분야의 FTA를 서명하였다(2010년 1월 현재 싱가포르, 말레이시아, 태국 3개 국가와만 발효). 제2단계 작업은 한·중·일·호주와의 관계 강화이다. 인도는 2000년대 중반부터 이들 국가와 FTA를 체결하기 위해 노력하고 있는데, 한·인도 포괄적경제동반자협정(Comprehensive Economic Partnership Agreement: CEPA)은 2010년 1월 발효되었고 일본·호주와는 협상 중이다. 또한 인도는 아시아 국가 자격으로 동아시아 지역 문제 논의 기구인 EAS, ARF, 아시아·유럽 정상회의(Asia-Europe Meeting: ASEM) 등에 적극 참여하고 있다.

한편 인도는 국제사회에서 다방면에 걸쳐 영향력 있는 ‘세계적 강대국(global power)’으로 도약하기 위해 노력하고 있다. 인도는 이미 2000년대 초반부터 안보리 상임이사국 진출을 위해 지역별 주요국인 일본·독일·브라질과 함께 ‘G4’ 그룹을 형성하여 공동으로 노력 중이다. 또한 2010년 11월 미국 오바마 대통령의 인도 방문 시 안보리 상임이사국 진출에 대한 미국의 명시적인 지지를 확보하여 국제적 입지를 강화하고 있다. 인도는 한국 등과 함께 세계 금융체제 개편 등을 위한 G20에 적극 참여하는 등 신흥 개도국과 강대국을 연결하는 가교 역할을 수행함으로써 국제적 위상을 강화하고 있다.

이와 같이 인도는 고도 경제성장 실적과 막대한 시장 잠재력을 바탕으로 역내는 물론 역외 및 세계적 차원에서 영향력 증대를 시도하고 있으나 이에 대한 회의적 시각도 있다. 도로·철도 등을 비롯한 사회기반 시설 낙후, 빈부 격차 심화, 다양한 인종·종교·문화 등에서 비롯되는 사회적 갈등, 테러발생 가능성 등은 앞으로 국제적 위상과 역할 증대의 저해 요인으로 지적된다.

나. 인·파 갈등 지속

서남아 지역의 주요국이자 핵보유국인 인도와 파키스탄은 제2차 세계대전 종료 이후 독립 과정에서 파키스탄의 분리 독립, 세 차례의 전쟁, 1971년 이래 휴전 상태인 카슈미르(Kashmir) 분쟁 등으로 인해 대립과 갈등으로 점철된 긴장

상태를 유지하고 있다. 물론 양국 사이에 화해와 대화 시도가 전혀 없었던 것은 아니나 오랜 국경 문제와 테러대응 문제 등에서의 대립과 갈등은 서남아 지역 정세의 불안정 요인으로 고착화되고 있다.

인도와 파키스탄 양국은 2008년 11월 뭄바이 테러 사건 이후 참여한 대립 속에서도 2010년 4월 SAARC 정상회의에서 관계정상화에 합의하였다. 그 후 속 조치로 2010년 7월 외교장관 회의를 개최하여 테러 문제 등을 포함한 양국 관계 현안을 논의하였으나 진전을 이루지 못하였다. 인도는 2백여 명의 사상자를 낸 뭄바이 테러 사건이 파키스탄 내부에 근거를 둔 ‘라쉬카르 에 토이바(Lashkar-e-Toiba: LeT)’와 인도 무자헤딘(Mujahidin) 등 테러 집단에 의해 주도된 것으로 보고 파키스탄 측에 테러집단 척결을 요구하고 있으나 파키스탄은 응하지 않고 있다.

한편 인도는 파키스탄의 서쪽으로 아프간과 접하는 지역이 탈레반과 알 카에다 세력의 은신처임을 감안하여, 카슈미르 분쟁 지역에 배치된 파키스탄 군을 아프간 접경 지역으로 재배치할 것을 파키스탄 측에 요구하고 있다. 그러나 파키스탄은 자국이 서쪽 아프간 접경 지역에 전념하기 위해서는 인도 접경 지역인 동쪽 국경의 안보 확보가 필수적이라며 인도의 양보를 강조하고 있다. 따라서 양국의 관계개선은 당분간 어려울 것으로 전망된다.

그러나 양국 간 지속적인 대립과 갈등이 당장 무력 분쟁으로 발전될 가능성은 높지 않다. 최근 탈레반 세력에 의한 빈번한 테러 사태와 2010년 8월 발생한 기록적인 홍수 피해로 사회 불안정을 안고 있는 파키스탄의 국내 사정이나 파키스탄과 화해를 추구하는 인도의 정책을 감안할 때, 양국의 무력충돌 가능성은 낮아 보인다. 그러나 무력 분쟁 가능성에 대비한 양국의 군비경쟁은 매우 우려할 만하다. 예를 들면, 인도는 공군·해군력을 중심으로 한 군사력을 증강, 2009년 하반기 핵잠수함 ‘Arihant(‘적의 파괴자’라는 뜻)’ 호를 진수하여 육상·해상·공중에서 핵무기를 발사할 수 있는 이른바 ‘삼함체제(triad)’ 완성을 추진하고 있는 것으로 알려져 있다. 한편 파키스탄은 중국으로부터 공대공 SD 미사일 10여 기와 JF-17 전투기 250대 도입을 추진하고 있다.

이러한 인·파 관계의 비관적 상황과 관련하여 최근 ‘이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economist Intelligence Unit: EIU)’ 보고서는 양국 간 관계개선과 정상화는 당분간 어려울 것으로 전망하고 있다. 국제정치 자문기구인 유라시아 그룹(Eurasia Group)도 향후 인·파 관계 악화 가능성을 세계 10대 당면 위협 요소 중 8번째로 선정한 바 있다. 요컨대 양국 간 대립과 갈등은 서남아 지역 정세의 고정적인 불안요인으로 계속 작용할 것으로 전망된다.

다. 중·인 대결구도 전개

급부상하고 있는 중국은 인도를 견제하기 위해 인도 주변국에 대한 우방화 작업을 강화하고 있다. 최근 전개되고 있는 중국과 인도의 경쟁은 19세기 말부터 20세기 초 중앙아시아에서 벌어졌던 강대국 간 대결과 같은 ‘거대 게임’ 양상을 보이고 있다. 중국과 인도는 세계 1, 2위 인구 대국이며 서로 가장 긴 국경을 접하고 있다. 양국 모두 급속한 경제성장 과정에 있기 때문에 에너지와 전략자원을 안정적으로 확보하기 위해 주변국들을 대상으로 육상과 해상에서 치열하게 경쟁하고 있다.

중국은 중동·아프리카로 연결되는 인도양 진출을 위해 미얀마(카육푸), 방글라데시(치타공), 스리랑카(함반토타), 파키스탄(과다르) 등에서 자국 군함은 물론 유조선과 대형선박이 정박할 수 있도록 항만건설 사업을 진행 중이다. 인도 주변국에 대한 중국의 항만 건설 사업은 이 항구들을 선으로 연결할 경우 마치 인도를 포위하는 진주 목걸이처럼 보인다 하여 일명 ‘진주 꿰기(string of pearls)’로 불린다. 이러한 ‘진주 꿰기’는 인도에 대한 중국의 경쟁과 견제를 상징적으로 보여준다. 이 항구들은 중국의 인도양 진출을 위한 전략 기지가 될 뿐만 아니라 중동·아프리카로부터 연결되는 세계 자원과 에너지 수송라인으로 활용될 수 있다.

중국은 또한 육상에서 티베트 라사(Lhasa) 지역과 네팔의 카트만두(Kathmandu)를 연결하는 철도건설 사업을 추진하고 있으며, 2010년 여름부터 파키스탄의 카슈미르 점령지역인 길기트-발티스탄(Gilgit-Baltistan)과 중국

서남부 국경지대가 연결되도록 약 1만여 명의 군 병력을 동원한 대규모 터널공사까지 벌이고 있다. 인도 주변국에 대한 중국의 이러한 접근은 ‘진주 꿩기’와 함께 인도를 견제하기 위한 ‘전략적 포위(strategic encirclement)’로 인식되고 있다.

중국의 포위 전략에 대해 인도는 세계 초강대국인 미국의 지원을 끌어 들이는 전략으로 맞서고 있다. 인도의 대미관계는 과거 부시 행정부 시기인 2008년 10월 원자력의 평화적 이용을 위한 협력협정을 체결하는 등 전략적 협력관계로 발전하였다. 또한 2010년 11월 오바마 대통령의 인도 방문 시 인도의 유엔 안보리 상임이사국 진출 지지, 핵공급국그룹(Nuclear Suppliers Group: NSG)과 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime: MTCR) 등 다자수출통제체제 가입 지원, 미국의 대인도 수출통제 완화 등을 명백히 확보함으로써 양국 관계가 더욱 강화되는 추세이다. 이는 과거 냉전시대 미국 행정부가 소련과의 세력균형을 위해 중국을 이용했듯이, 인도·미국 관계를 강화함으로써 중국을 견제하는 효과를 가진다고 할 수 있다. 특히 미국 오바마 행정부는 인도가 아·태 지역에서 더욱 강력한 행위자가 되어 중국의 패권 추구를 막는 세력균형자 역할을 수행하기를 바라고 있으며, 이는 ‘동방정책’을 추구하는 인도의 대외노선과도 일치한다.

남중국해 문제 등에서 볼 수 있듯이 중국의 대외정책이 공세적인 성격을 보임에 따라, 앞으로 미국의 협력과 지원을 받아 중국을 견제하려는 인도의 노력이 더욱 강화될 것으로 전망된다.

5. 중남미: 견조한 경제성장과 외교 다변화 강화

가. 대선정국하 경제성장 지속

2000년 이후 약 10년간 지속된 중남미 좌파정권의 강세는 최근 치러진 파나마·콜롬비아·칠레·코스타리카 대선에서 우파정권이 집권함으로써 잠시 주춤

할 것이라는 관측이 지배적이었다. 그러나 2010년 10월 중남미 최대 경제국인 브라질 대선에서 좌파 후보가 승리함으로써 당분간 좌파와 우파라는 이념적인 스펙트럼을 통해 중남미 향후 정세를 예단하기는 어려울 것으로 보인다. 또한 향후 2012년까지 페루·베네수엘라·아르헨티나·멕시코를 포함하여 총 10개국에서 대선 실시를 앞두고 있어 중남미 지역의 정치판도, 지역통합, 그리고 대외 관계에 많은 변화가 예상된다.

중남미 지역은 미국 경제의 회복세와 원자재 가격 상승에 힘입어 2010년 4~5%대의 경제성장률을 기록하며 경제위기로부터 빠른 속도로 회복하는 모습을 보였다. 2011년에도 이러한 기조는 계속되어 3~4% 경제성장률을 달성할 수 있을 것이라는 시각이 지배적이다. 특히 베네수엘라·브라질·볼리비아를 중심으로 비재래형 유전(중질유), 심해유전 개발과 리튬생산 등 자원개발 사업이 본격화되고, 이와 연계한 석유화학·발전 플랜트 프로젝트 등이 다수 발주될 것으로 보인다. 또한 중미 지역을 중심으로 도로·항만·교량 건설 등 인프라 개선 사업을 통해 경제 도약의 발판을 마련할 것으로 예상된다.

2011년은 중남미 역내 통합에 있어 중요한 분기점이 될 것으로 관측된다. 2010년 2월 ‘라틴아메리카·카리브 정상회의’에서 미국과 캐나다를 제외한 중남미 국가들만의 통합기구 성격을 지닌 라틴아메리카·카리브공동체(Community of Latin American and Caribbean States: CELAC) 창설에 대한 합의가 도출되었다. 2011년 7월 베네수엘라에서 제1차 CELAC 정상회의가 개최될 예정이며, 미국의 영향력을 벗어나 중남미 국가들만의 독자적인 행보가 역내 이념 성향을 극복하고 구체적인 성과를 도출할 수 있을지에 관심이 집중되고 있다.

브라질 노동자당 정권 재창출과 시장친화적 정책 지속

2010년 10월 31일 실시된 브라질 대통령 선거 결선투표에서 룰라(Lula da Silva) 현 대통령의 정치적 후계자인 집권여당인 노동자당의 지우마 호우세피(Dilma Rousseff) 전 정무장관이 임기 4년의 신임 대통령으로 당선되었다. 이로써 브라질 역사상 최초의 여성 대통령이 탄생하였고, 룰라 대통령 등장 이래 노동자당이 3기 연속 집권에 성공하게 되었다. 지우마 당선자의 승리 배경으로

는 임기 말 80%선의 높은 지지율을 유지한 룰라 대통령의 인기가 작용한 것으로 분석된다.

지우마 신정부의 국정 기조는 룰라 정부의 국내외 정책 노선을 그대로 계승할 것이라는 전망이 지배적이다. 일각에서는 지우마 대통령이 젊은 시절 룰라 대통령보다도 더 좌파적 이념 지향을 보인 점을 들어 급진적 정책을 펼 수도 있다는 우려도 제기되고 있으나, 정부 요직을 두루 거치면서 실용주의적이고 시장 친화적인 정책 노선을 추구하였다는 점을 고려할 때 가능성이 높지 않아 보인다. 특히 룰라 정부에서 광업, 에너지·경제성장 분야에 대한 경제 전문가로서 경험을 토대로 경제성장·고용 창출·국내산업 육성에 역점을 두는 정책 추진이 예상된다.

베네수엘라 역내 입지 약화 가능성

베네수엘라에서는 지금까지와 같은 차베스(Hugo Chavez) 대통령의 일방적인 정국 운영은 사실상 어려워질 것으로 전망된다. 베네수엘라 의회는 2011년 1월 새로운 개원을 앞두고 있으며, 정부 여당이 2010년 9월 선거에서 주요 헌법기관의 장 임면에 필요한 3분의 2 의석 확보에 실패함에 따라 의회 내에서 야당의 정부 및 여당 견제 기능이 대폭 강화될 것으로 예상되기 때문이다.

또한 2012년 예정된 대통령 선거를 위해 경제 활성화가 어느 때보다 긴요한 만큼 그간의 일방적인 사회주의 정책이 어느 정도 완화될 가능성도 배제할 수 없다. 베네수엘라의 ‘쿠바화(Cubanization)’와 치안 불안 이외에 실업, 고인플레이 등 경제침체 현상이 2010년 9월 선거 결과에 크게 영향을 미쳤음을 고려할 때, 2011년부터는 국회에서 야당과의 협조 확보가 필요한 상황이다.

2008년 이후 유가 하락세 지속과 이에 따른 베네수엘라의 경기침체 장기화로 인해 중남미·카리브 지역에서 베네수엘라의 정치·경제적 영향력은 다소 감소할 것으로 예상된다. 이에 따라 베네수엘라 주도의 중남미 지역 통합 노력이 어떤 양상으로 전개될지 주목할 필요가 있다.

중남미 2011년 경제성장 청신호

중남미 지역은 2010년에 이어 2011년에도 경제성장세를 이어갈 것으로 관측된다. 유엔 중남미경제위원회(Economic Commission for Latin America and the Caribbean: ECLAC)는 2011년 중남미 경제성장률을 4.1%로, IMF는 3.7%로 예측하며 중남미 지역 경제발전에 대해 낙관적으로 전망하였다. 브라질·칠레·콜롬비아·페루 중남미 4개국(소위 LA-4)에서 지난 20년간 진행된 거시경제 정책의 제도적 개편, 상대적으로 수월한 대외 금융 여건, 중국을 비롯한 아시아 국가들의 중남미 원자재 수입에 대한 지속적인 수요 증대 등이 낙관적 전망의 주요 근거로 제시되고 있다.

특히 아르헨티나와 파라과이의 경우, 브라질과의 통상관계 강화와 농업생산 증가 등으로 높은 성장을 기록할 전망이다. 멕시코 경제는 꾸준한 성장세(4.25%)를 보이고 있음에도 불구하고 예상보다 느린 미국 경제의 회복세와 국내 금융기관의 국제 금융시스템 노출 등으로 LA-4 국가들에 비해 많은 불확실성에 직면해 있다. 미국 경제와 실무·금융 부문에서 깊이 연계되어 있는 멕시코와 여행·해외송금 수입에 의존하는 카리브해 주변 국가들은 여타 역내 국가들에 비해 미국 경제여건에 보다 취약한 상황이며, 상대적으로 경제성장률이 낮을 것으로 예상된다. 반면 광범위한 국유화 조치로 인한 민간 분야 생산성 위축, 심화된 석유 의존형 경제구조 및 저유가 현상, 사유재산권 위협과 인플레이션 등으로 인한 해외 자본유출로 인해 어려움을 겪고 있는 베네수엘라는 중남미 국가 중 유일하게 올해 -2.6%의 마이너스 경제성장률을 보이고 있으며 2011년에도 0%대 성장이 전망된다.

나. 외교 다변화와 새로운 역내 통합 시도

주요국 대선 정국 전망

2011년 10월 대통령 선거가 실시되는 아르헨티나는 크리스티나 페르난데스(Christina Fernández) 현 대통령의 남편이자 집권 정의당 당수인 네스토르

키르츠네르(Néstor Kirchner) 전 대통령 후보의 지지율이 여타 예상 대통령 후보보다 앞서 있었으나 2010년 10월 심장마비로 사망함에 따라 대선 정국은 현재 불투명한 상태이다. 현재 페르난데스 현 대통령의 재출마 가능성이 큰 것으로 보이나, 여권 내 반(反)키르츠네르파의 이탈, 야권의 정치현안 관련 공세, 정부의 최대 협조세력인 노조의 당 개편 요구 등이 주요 변수로 작용할 것으로 보인다.

향후 페루 국내 정세는 2011년 4월에 예정된 대선과 총선 결과에 의해 크게 좌우될 전망이다. 최근 여론조사에 의하면 알베르토 후지모리(Alberto Fujimori) 전 대통령의 딸인 게이코 후지모리(Keiko Fujimori) 후보가 지지율 1위를 달리고 있으며, 게이코 의원은 자신이 당선될 경우 아버지를 사면하겠다고 공언하였다. 1990년부터 2000년까지 집권한 후지모리 전 대통령은 각종 비리와 인권 유린 등으로 2009년에 25년형을 선고받고 현재 페루에서 수감 중이다.

2011년 11월 대통령 선거와 국회의원 선거가 실시되는 니카라과에서는 다니엘 오르테가(Daniel Ortega) 현 대통령의 무리한 집권 연장 시도로 국내정세가 더욱 혼란해질 가능성이 우려된다. 2009년 대법원이 오르테가 대통령의 2011년 대선 출마를 허용하는 판결을 내림으로써 헌법상 대통령 연임금지 조항이 무력화된 데 이어, 2010년 최고선거위원회에 여당 지지자들을 유입시키는 대통령령이 공포됨에 따라 2011년 대선이 부정선거 의혹에 휘말릴 가능성이 높을 것으로 보인다. 그러나 2010년 들어 오르테가 대통령에 대한 지지율이 연초 26%에서 10월 말 현재 45%로 급상승 중인 반면, 야당 대선 후보들은 분산되어 있어 오르테가 대통령의 장기집권 기도를 저지할 만한 실질적 대안이 부재한 상황이다.

새로운 역내 통합 시도

중남미 지역 통합은 남미 지역을 중심으로 이루어지는 경향이 두드러지면서 정치통합은 남미국가연합(Unión de Naciones Suramericanas: UNASUR)을 중심으로, 경제통합은 남미공동시장(Mercado Común del Sur: MERCOSUR)

을 중심으로 이루어졌으나, 2008년 12월 중남미·카리브 지역을 포괄하는 ‘라틴아메리카·카리브 정상회의’ 출범 이후 범중남미 국가 통합에 대한 기대가 고조되고 있는 상황이다.

UNASUR은 2008년 5월 출범 이래 온두라스 사태와 콜롬비아 내 미군 증강 문제 등 역내 주요 쟁점에 대해 공동입장을 도출하는 한편, 2010년 베네수엘라·콜롬비아 외교 갈등 관련 중재자로서 역할을 훌륭히 수행하면서 중남미 지역과 국제무대에서의 입지를 강화하는 발판을 마련하였다. 그러나 UNASUR의 첫 번째 사무총장이자 설립 초기부터 활발한 활동을 보여주었던 아르헨티나 네스토르 키르치네르 전 대통령이 갑작스럽게 사망함에 따라 차기 사무총장 선출 결과가 향후 UNASUR의 방향과 영향력을 결정하는 중요한 요인이 될 것으로 전망된다.

베네수엘라 가입 문제로 외연확대 노력에 난관을 보이고 있는 MERCOSUR의 경우 이미 이집트와 FTA를 체결하였으며, EU와 추가 FTA 협상을 추진 중이다. EU와 MERCOSUR는 지난 1999년 FTA 협상을 개시한 이래 농산물 수입관세 인하를 주장하는 MERCOSUR와 공산품과 서비스 시장 개방 확대를 요구하는 EU 측의 의견차로 2004년 10월 협상을 중단하였다가 2010년 6월 재개하였다. EU는 2011년 내 MERCOSUR와의 FTA 타결을 목표로 하고 있으므로 2011년 상반기에 FTA 체결과 관련한 구체적인 합의안이 마련될 것이라는 전망이다.

2011년 7월 베네수엘라 카라카스(Caracas)에서 출범 예정인 CELAC은 중남미 지역 통합에 매우 중요한 의미를 가질 것으로 보인다. 마약·빈곤·안보·인권·이민·환경 등 역내 공통 현안에 대한 대처와 최근 경제위기 이후 대두된 중남미 국가들 간 공조가 필요해지면서 역내 효율적인 다자주의 구축이 긴요해졌다. 다만 미주 지역에서 미국과 캐나다를 제외한 공동체인 CELAC의 독자적인 행보가 미국의 역내 영향력을 감소시킬 것인지, 또한 미주기구(Organization of American States: OAS)를 개혁 또는 대체할 수 있을지 주목된다.

대미 의존 탈피와 외교 다변화 추진

오바마 정부가 출범한 이래 미국이 중남미를 대등한 협력자로 간주하며 중남미 좌파정권과도 대화를 할 수 있다는 의사를 피력함에 따라 미주대륙은 새로운 동맹관계 구축에 대한 기대감이 고조되었다. 미국은 2008년 베네수엘라와 관계 개선 노력, 2009년 4월 제5차 미주 정상회의 개최 시점에 맞춘 쿠바계 미국인의 친지 방문 제한 해제, 쿠바로의 송금 제한 완화 등 우호적 분위기 조성을 위해 구체적인 노력을 기울였다.

그러나 2009년 6월 발생한 온두라스 쿠데타 이후 실시된 대선 결과 인정여부를 놓고 미국과 중남미 주요국 간 의견이 대립하였고, 2009년 7월에는 마콜롬비아 군사기지 사용 협정 체결을 둘러싸고 미국이 남미 국가들과 갈등을 겪었다. 이와 같이 미국중남미 관계에 장애 요인이 지속적으로 발생하고 있어, 일부에서는 부시 정권의 중남미 정책과 차이가 없다는 비판도 제기되고 있다.

또한 브라질을 포함한 주요 중남미 국가들이 미국을 배제한 채 독자적인 역내 통합의 움직임을 보이고 있고, 중국·러시아·이란 등과 관계 강화를 통해 전통적 대미 의존에서 벗어나 외교 다변화를 추진하고 있다. 그러므로 미국의 새로운 중남미 정책 기조에도 불구하고 중남미 지역에 대한 영향력은 감소할 수밖에 없을 것으로 전망되며, 2011년에도 미국·중남미 간 획기적인 관계 개선을 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

중남미 심해유전·중질유·리튬 개발 가속화

2011년에도 중남미 자원부국인 베네수엘라·브라질·볼리비아 등을 중심으로 국가주도형 자원개발 모델은 지속될 것으로 보인다. 중남미 국가들은 자국의 산업 발전을 위한 자원의 고부가가치화를 위해 자원개발 시 부수적으로 수반되는 인프라·플랜트 프로젝트 구축 계획도 발표하고 있다. 브라질 페트로브라스(Petrobras)와 베네수엘라 페테베사(PDVSA) 등 국영석유회사의 역할과 위상이 더욱 강화되면서 이들 국가의 유전개발 사업은 당분간 국영 석유회사를 중심으로 이루어질 전망이다.

중남미 유전 매장량 1, 2위를 다투고 있는 베네수엘라와 브라질은 각각 오리노코(Orinoco) 중질유 개발과 심해유전 개발에 박차를 가할 것으로 관측된다. 베네수엘라의 경우 오리노코 중질유 개발을 위해 외국기업의 참여가 절실한 상황으로, 외국 기업에 대한 인센티브 등 개방적인 정책과 국유화 등 보수적인 정책 사이에서 절충점을 찾는 데 어려움을 겪을 것으로 보인다. 브라질은 투피(Tupi) 유전, 프랑코(Franco) 유전 등 최근 심해유전 지대에서 발견된 유전개발을 위한 작업에 전력할 것으로 보인다. 한편 최근 몇 년간 극심한 산유량 감소로 고전을 면치 못하고 있는 멕시코 페멕스(PEMEX)는 칼데론(Felipe Calderón) 정부의 에너지 분야 개혁을 통해 유전 개발과 시설 현대화에 대한 투자를 증대할 전망이다. 이외에도 비교적 적은 양의 석유가 매장된 페루와 콜롬비아는 2000년대 초반부터 시작된 적극적인 투자유치 정책을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다.

최근 전기자동차, 하이브리드 자동차 및 IT 시장이 확대되면서 2차전지 수요가 갈수록 늘어날 것으로 전망됨에 따라, 2차전지의 원료인 리튬이 중남미 광물개발에 있어 최대 관심사로 떠오를 것으로 예상된다. 세계 최대 리튬 매장국인 볼리비아의 경우 리튬 생산을 위한 작업이 가시화될 전망이며, 한국, 일본 등을 중심으로 리튬산업화 단계 사업에 참여하기 위한 경쟁이 치열해질 것으로 예상된다. 아르헨티나와 칠레에서도 리튬 광산 개발을 위한 움직임이 보다 활발해질 것으로 보인다. 한편 세계 5대 희토류 생산국인 브라질은 최근 중국과 일본 간 희토류를 둘러싼 마찰을 계기로 향후 희토류 개발에 대한 정책 정비에 나선 것으로 전망된다.

제 V 장

글로벌 거버넌스와 범세계적 이슈



제 V 장 | 글로벌 거버넌스와 범세계적 이슈



1. 신(新) 국제통화 질서—달러, 위안, 그리고 IMF

가. 금융위기 이후 환율 갈등 첨예화

미·중 간 환율 논쟁 부각

최근 ‘환율 전쟁(currency war)’이라는 표현이 사용될 만큼 세계적으로 환율 갈등이 첨예화되어 있다. 이는 미국과 중국을 주축으로 한 환율 갈등에 일본·브라질·태국 등의 국가들이 경쟁적으로 가세하여 전 세계적으로 확산된 결과이다. 환율이 글로벌 이슈가 된 것은 금융위기 이후 저금리와 재정 투입 등 경기부양책의 효과가 한계에 달한 상태에서 국가들이 수출을 유일한 경기진작 수단으로 인식하고 있기 때문이다. 또 다른 이유로서는 국가들의 경제회복이 양극화 현상을 보이는 점을 들 수 있다. 선진국 경제는 위기 이전의 수준을 회복하지 못한 반면 신흥개도국들은 위기 이전 수준에 가까이 접근해 있다.

미국과 중국 사이의 환율 갈등은 새로운 현상이 아니다. 중국에 대한 대규모 무역적자와 그로 인해 발생한 실업 때문에 미국은 5년 이상 중국 위안화의 환율을 문제 삼아 왔다. 중국의 급속한 경제성장과 외환보유고 증가는 위안화의 절상으로 이어져야 함에도 불구하고 환율이 완만하게 변화하는 것은 위안화 절상을 방지하기 위하여 중국 정부가 외환시장에 개입하기 때문이라는 것이 미국의 주장이다. 더욱이 2008년 금융위기 발생의 근본적 원인으로 ‘글로벌 불균형

(global imbalance)’이 지적되면서, 미국은 중국의 과도한 수출의존적 경제성장 전략이 글로벌 불균형을 가져왔으므로 불균형 해소에 위안화 절상이 반드시 필요하다고 주장하였다. 미국은 중국을 암묵적 표적으로 하여 2010년 9월 하원에서 환율조작규에 대해 상계관세(countervailing duty)를 부과할 수 있는 ‘공정무역을 위한 통화개혁법(Currency Reform for Fair Trade)’을 통과시켰다.

이에 반해 중국은 글로벌 불균형의 원인은 미국의 과소비와 재정적자임에도 불구하고 미국이 책임을 타국에 전가하고 있다고 주장하면서, 미국의 저축 증대와 통화정책 조절을 해결책으로 제시하고 있다. 브라질 등 다른 개도국들은 미국이 경기부양을 위해 사용한 0%에 가까운 이자율과 재정적자는 달러화 자산의 가치를 하락시키고 미국 자본을 해외로 유출시켜 개도국에 환율절상 압력을 발생시켰다고 비판하고 있다. 뿐만 아니라 미국이 2010년 11월 실시한 6,000억 불 규모의 ‘제2차 양적 완화(Quantitative Easing 2)’는 미국 자본의 신흥국 이동을 더욱 자극할 것이고, 개도국들에서는 환율절상과 자산 버블을 발생시킬 것이라고 비판의 수위를 높였다.

국가 간 환율 갈등이 심화되는 가운데 G20 서울 정상회의에서 미국은 환율 문제의 해결책으로 경상수지를 GDP 대비 4% 내로 유지하는 방안을 제시하였으나 중국과 독일의 강한 반발로 합의에 이르지 못하였다. 대신 G20 국가들은 보다 시장결정적인 환율제도로 이행하기로 하고, 2011년 상반기 내 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)이 경상수지 관리를 위한 가이드라인을 작성하는 데 합의하였다. 한편 급격한 자본 유입과 유출에 따른 금융시장 혼란을 방지하고 선진국발 환율 변동에 대한 개도국들의 대응력을 높이기 위해 ‘개별 국가의 특성에 맞는 자본규제 허용’에 합의하였다.

기축통화 개혁 논의 대두

G20 서울 정상회의 직전 환율 전쟁 표현은 과장된 면이 없지 않으며 서울 정상회의 합의로 일단 매듭지어진 것으로 보인다. 그러나 현재 환율 갈등은 겉으로 드러난 환율 갈등 자체보다 더 심각한 문제, 즉 국제통화체제(international

monetary system)―세계 통화와 국가 간 자본 이동을 관리하는 규칙·규범·제도―로 논의가 전환되어 가고 있다. 현재의 글로벌 불균형과 금융 불안정 모두가 국제통화체제와 연결되어 있기 때문이다. 2차 세계대전 이후 국제통화체제는 미국 달러화를 기축통화로 하여 확립된 것이었다. 미국은 세계의 수출시장 (“export market of last resort”)이 되어 지속적으로 경상수지 적자를 겪으면서 다른 국가들에게 달러화를 공급하였다. 이것은 동시에 다른 국가들을 미국 국내 경제정책의 변화에 취약하게 만드는 결함이 있었다.

금융위기 이후 높아진 미국 경제의 불확실성은 달러화의 기축통화 역할에 대한 의구심을 발생시켰다. 현재 미국이 세계경제에서 차지하는 비중이 24%에 불과함에도 불구하고 대부분의 국제거래가 달러로 체결되고, 세계 외환보유고의 65%가 달러로 축적되고 있다. 이것이 세계경제의 현실과 부합하지 않다는 인식하에, 달러화 일변도의 국제통화체제를 주권국가 통화와 분리된 글로벌 기축통화 또는 다수의 기축통화로 대체하는 근본적인 개혁을 이루어야 한다는 주장들이 등장한 것이다. 이러한 주장을 제기하는 대표적인 국가는 BRICs 국가와 2011년 G20 정상회의 의장국을 맡게 된 프랑스이다. 사르코지 대통령은 2010년 초부터 국제통화체제 개혁을 주장해 왔고, 이미 발표된 2011년 G20 정상회의 의제에서 국제통화체제 개혁을 우선논의 대상으로 지정해 놓은 상태이다.

나. G20 정상회의와 국제통화체제 개혁 논의 부상

세계 경제위기의 절박감이 대부분 사라지고 국가들의 경제회복 격차가 존재하는 상황에서 각국은 국내 정치·경제적 이익을 극대화하는 방향으로, 그리고 국제통화체제에 대한 논의는 제로섬적인 방식으로 전개될 가능성이 높아 보인다.

우선 국제통화체제 개혁이 2011년 G20 정상회의의 주요 의제로 선정된 것은 2012년 재선에 도전하는 프랑스 사르코지 대통령의 국내 정치적 목적과 무관하지 않다. 사르코지 대통령은 2011년 G20 의장국 지위를 자신의 국제적 인지도와 국내 지지를 높이는 수단으로 보고, 국제적 이목을 끌 수 있는 국제통화

체제 개혁을 의제로 선택한 것이며 이 의제에 관해서 중국과 협력을 타진하고 있다.

미국 달러의 기축통화 지위 유지 노력 지속

미국 달러의 기축통화 지위와 2011년 G20 정상회의에서 국제통화체제 개혁 논의 여부는 미국에 달려있다. 금융위기 이후 각국의 외환보유고에서 유로화의 비중이 약간 증가하였지만 달러화의 지배적인 비중에는 변화가 없다. 미국 달러가 지배적인 기축통화 지위에서 하락하여 다른 기축통화들과 공존하는 상황은 미국에게는 익숙한 상황이 아닐 것이다. 그러나 2010년 11월 유럽에서 국제통화체제가 구조적인 결함을 갖고 있음을 인정한 벤 버네키(Ben Bernanke) 연방준비이사회 의장의 발언은 저평가된 중국의 위안화를 비판하는 것이 주된 의도였지만, 어느 시점에 가서는 국제통화체제의 변화 가능성에 대해서 의식하고 있음을 시사한다. 2011년 프랑스 G20 정상회의에서 국제통화체제 개혁이 의제로 다루어진다고 하더라도 가까운 장래에 현실화될 가능성은 낮다. 경제가 회복하는 정도에 따라서 미국은 국제통화체제 개혁 논의를 자국에게 유리하게 조정해 나갈 수 있을 것이다.

현재 오바마 행정부는 재정적자를 축소하기 위해 조세와 지출에 관한 정책 프레임워크를 작성하고 있다. 미국의 중·장기 재정 전망이 향상된다면, 달러화 가치에 대한 불확실성이 낮아질 것이기 때문에 국제통화체제 개혁 논의를 지연시키는 데 도움을 줄 것이다. 미국은 국내 정치·경제적 성과를 배경으로 2011년 G20 정상회의에서 국제통화체제 개혁보다는 경상수지 규모 관리를 위한 환율 조정에 집중할 수 있을 것이다. 그리고 이것은 2012년 재선에 도전해야 하는 오바마 대통령의 국내정치적 이익과도 부합하는 것이다.

중국 위안화의 국제화 추구

국제통화체제 개혁 논의의 진행에는 중국의 역할도 중요하다. 중국은 제2의 경제대국일 뿐만 아니라, 중국의 통화는 사실상 미국 달러에 고정되어 있고, 중

국의 환율이 중국과 경쟁 관계에 있는 다른 아시아 국가들의 환율에 영향을 주기 때문이다. 만약 중국이 위안화 환율에 변동성을 높이고 자본계정을 좀 더 자유화한다면 국제통화체제는 글로벌 불균형 시정에 좀 더 효과적일 것이다. 그러므로 중국의 협력이 중요하다. 2009년 3월 중국인민은행장이 IMF가 발행하는 ‘특별인출권(Special Drawing Rights: SDRs)’이 미국 달러를 대체하여 세계의 보유자산(reserve asset)이 되어야 한다고 주장하였을 때, 중국의 국제통화체제 개혁에 대한 희망은 분명히 나타났다. 중국은 국제정치적 목적 달성을 위해 위안화의 기축통화 지위 획득 필요성을 인식하고 있는 것처럼 보인다. 이와 동시에 중국은 위안화의 국제화도 추진해 왔다. 중국은 아시아 국가들, 러시아, 남미 국가들과의 무역을 위안화로 결제해 왔으며 이제 무역 결제를 넘어 투자로 범위를 넓혀갈 것으로 전망된다.

그러나 위안화가 다수의 기축통화 중의 하나로 자리 잡으려면 변동환율제 전환과 자유태환제도 도입 등 제도 변화를 추진하고 선진국 수준의 물가 안정성과 채권시장의 개방과 발전을 동반하여야 한다. 그러한 이유에서 중국은 국제통화체제 개혁을 희망하지만 이를 위해 통화와 금융체제에 급격한 변화를 주지는 않을 것으로 예상된다. 2011년 중국은 위안화 절상 속도를 높일 것으로 보이지도 않는다. 그럼에도 불구하고 중국은 지속적으로 국제통화체제 개혁의 필요성을 제기할 것이고 G20 프랑스 정상회의에서도 이 의제가 다루어지는 데에 적극적일 것으로 보인다. 단기적으로 글로벌 불균형을 환율과 무역의 문제가 아닌 보다 근본적인 국제통화체제의 문제로 전환시킬 때에 중국은 위안화 환율에 대한 세계적인 비판을 피할 수 있기 때문이다. 또한 이것은 중·장기적으로 중국 위안화가 미국 달러화, EU 유로화, 일본 엔화, 영국 파운드화로 구성된 SDRs 바스켓에 포함될 수 있는 길을 열어가는 방법이기 때문이다.

다. 글로벌 불균형과 IMF의 중요성 부각

2008년 금융위기 발생 이후 세계경제에서 위기관리자로서 IMF의 중요성이 부각되었고 2010년 유럽 국가들의 구제금융 제공에 개입하면서 그 존재 가치

를 증명한 바 있다. 2011년에 IMF는 글로벌 불균형 시정과 국제통화체제 개혁 논의와 관련하여 더욱 모멘텀을 획득할 전망이다. 미국 달러화를 대신하여 IMF의 회계단위인 SDRs을 글로벌 기축통화로서 활용하지는 주장이 BRICs 국가들과 경제학자들에 의해 제기되고 있다. 그러나 IMF는 국제통화체제 개혁 논의에 직접적 참여를 자제하고 있으며 SDRs이 글로벌 기축통화 역할을 담당하기 위해서는 많은 현실적 난관이 존재한다. 2011년에 세계경제에서 IMF가 중요해지는 이유는, SDRs이 실제로 글로벌 기축통화가 되고 IMF가 발행 주체가 될 것이라기보다는 G20 정상회의의 ‘강하고 지속가능하며 균형 잡힌 성장 프레임워크’ 작동에서의 역할과 그것이 국제통화체제에 미치는 영향 때문이다.

G20 서울 정상회의는 경상수지 관리 가이드라인 작성에 합의하고 그 작성 작업을 IMF에 부여하였다. IMF가 작성하는 경상수지 관리 가이드라인에서는 경상수지 관리 수치적 목표 설정과 명목환율과 실질실효환율의 괴리 정도를 측정하는 방법이 핵심이 될 것이다. IMF의 작업 결과는 잠재적으로 G20 개별 참가국들의 거시경제 정책 목표와 충돌할 가능성을 안고 있다. IMF가 작성하는 경상수지 관리 가이드라인을 수용할 경우 글로벌 불균형 시정의 부담은 G20 참가국들에게 각각 다르게 분배될 것이다. 그러므로 이의 수용 여부를 둘러싼 갈등은 주요 국가들의 협력을 위협하면서 세계경제 관리체로서 G20 정상회의의 지속성에도 영향을 줄 수 있다.

G20 서울 정상회의는 2009년 G20 런던 정상회의에서 2011년 1월에 완료하기로 한 IMF의 지배구조 조정을 2013년으로 연기하였다. 대신 IMF 쿼터의 5%가 아닌 6%를 선진국에서 신흥개도국들에게 이전하고, 24명으로 구성되는 IMF 집행이사회(Executive Board)에서 유럽 대표직 2개를 신흥개도국으로 이전하기로 합의하였다. 2009년 결정보다 증가된 쿼터 이전과 집행이사회 구성 변화에 대한 합의는 세계경제에서 신흥개도국들의 영향력을 보여준다. 2011년부터 IMF 내 논의는 쿼터 배분에 집중될 것인데 문제는 IMF가 쿼터 배분에 사용할 새로운 공식이다. 지금까지 IMF가 사용해 온 공식은 복잡성 때문에 비

판반았다. 쿼터 배분은 회원국의 세계경제에서의 중요성을 계산하는 방식에 따라 달라지므로 2011년부터 IMF가 개발할 공식을 둘러싸고 회원국들의 경쟁이 예상된다.

IMF에서 세 번째로 큰 쿼터를 갖게 된 중국과 다른 BRICs 국가들의 쿼터 총합이 미국의 쿼터에 접근하게 될 것으로 예상된다. 따라서 IMF의 변화된 지배구조가 발효되기까지는 아직 시간이 남아 있음에도 불구하고 IMF 내 국가 간 역학관계는 지금부터 영향을 받을 수 있다. 미국은 IMF 내에서 여전히 가장 많은 쿼터와 투표권을 갖고 중요한 결정에 거부권을 행사할 수 있는 위치에 있지만 자국의 이익을 보호하는 것이 과거보다 어려워질 것이다. 그러므로 2011년 G20 프랑크 정상회의에서 국제통화체제 개혁이 의제로서 성공적으로 도입될 경우 그러한 논의는 쉽게 IMF로 이전되어 탄력을 받을 수 있다.

2. 양자·다자 차원의 무역자유화 모멘텀 재가동

가. 무역자유화 추세: 다자 간 난항과 양자 간 가속화

2008년 제2차 소규모 각료회의 무산 이후 2009년 말 각료회의에서 2010년 내 도하개발아젠다(Doha Development Agenda: DDA) 협상 타결 목표를 확인하였음에도 불구하고, 핵심 쟁점에 대한 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 회원국 간 의견 대립으로 DDA 협상은 여전히 난항을 겪고 있다.

2001년 11월 출범된 제9차 다자간 무역협상인 DDA 협상은 당초 목표와 달리 협상 타결에 실패를 거듭하였다. 2008년 7월 제네바에서 개최된 소규모 각료회의에서는 2006년 6월 이후 중단된 협상을 재가동시키기 위하여 파스칼 라미(Pascal Lamy) WTO 사무총장의 주도하에 협상 진행에 박차를 가하였다. 그 결과 잠정 타협안까지 이끌어내는 성과를 거두었으나 결국 최종 협상 타결에 실패하고 이어 같은 해 12월 소규모 각료회의 개최 계획도 무산되었다.

이러한 교착 상태를 타개하기 위하여 2009년 11월에 개최된 제7차 WTO 각료회의에서는 DDA 협상을 2010년 내 마무리한다는 목표를 확인한 후, 협상 점검('stock-taking') 회의를 계획하였으나 2010년 3월 이 회의는 별다른 성과 없이 종료되었다. 또한 이 회의 이후에도 협상그룹별 협상, 복수 간 협의, 양자 협의 등 다양한 형태의 논의인 '칵테일 접근(cocktail approach)'이 진행되었으나 별다른 성과를 내지 못하였다.

DDA 협상의 계속적인 난항의 가장 큰 이유는 개도국과 선진국 간 의견 대립에서 찾을 수 있다. WTO 설립을 이끌어낸 우루과이 라운드가 진행되었던 1990년대와 달리, 개도국의 통상에 대한 인식이 강화되어 개도국이 국제협상에 활발히 참여함으로써 선진국 협상그룹과 의견 차이가 주요 갈등 요인으로 대두되었다.

이러한 선진국과 개도국 간 의견 대립은 특히 농업 및 비농산물 분야에서 나타나고 있다. 즉 비농산물 시장접근(Non-Agricultural Market Access: NAMA) 협상에서의 분야별(sectoral) 자유화, 농업보조금, 농업에서의 개도국 특별긴급관세(Special Safeguard Mechanism: SSM) 문제 등에 대해 입장 대립이 첨예하다.

지역주의 현상으로 불리는 지역무역협정(Regional Trade Area: RTA) 체결 추진 경향은 1995년 WTO 출범 이후 급속도로 확산되는 경향을 보이고 있다. 더구나 현재 진행 중인 DDA 협상이 의미 있는 합의 도출에 난항을 겪고 있다는 점 역시 많은 국가들이 양자 협정을 추진토록 하는 주요인이다.

지금까지 474개의 지역무역협정이 WTO에 보고되었으며, 그 중 283개가 발효 중이다. 그 중 192건이 WTO 출범 이후 발효된 것이다. 2010년 아세안이 호주·뉴질랜드·인도와 FTA를 체결하는 등 FTA 체결에 박차를 가하고 있으며, 중국도 칠레·페루와 FTA를 체결하였다.

이러한 세계적인 추세 속에서 한국 역시 지속적인 경제발전을 위해서는 교역의 확대가 필수적이라는 정책 결정하에 2003년 이래로 동시다발적으로 FTA 체결을 추진해 나가고 있다. 그 결과 칠레·싱가포르·인도·아세안·유럽자유무역

연합(European Free Trade Association: EFTA) 등과 FTA가 발효되었다. 또한 2010년 11월 자원부국인 페루와의 FTA에 가서명함으로써 중남미 진출의 교두보를 확보하였다.

2007년 6월 서명된 한·미 FTA는 양국 정부의 노력에도 불구하고 3년 여의 기간이 지나도록 발효되지 못하고 있는 실정이었다. 한국 정부는 2008년 10월 비준동의안을 국회에 제출하여 2009년 4월 국회 외교통상통일위원회를 통과하였다. 미국의 경우 미국 내 정치·경제적 환경 변화 및 무역자유화에 대한 부정적 여론 등으로 인하여 의회인준 절차가 개시되지 못하는 상황이었다. 이러한 상황에서 양국 정부는 추가협상을 개시하였으며, 2010년 11월 말과 12월 초에 2차 추가협상을 가져 자동차 등 제한된 분야에서 합의를 도출하였다.

2009년 7월에 협상을 종결하고 10월에 가서명한 한·EU FTA는 2010년 10월 정식 서명함으로써 2011년 7월부터 잠정 발효될 예정이다. 다만 한국의 기업형 슈퍼마켓(Super Supermarket: SSM) 관련 법안과 EU 측의 셰이프가드 관련 법안의 상정으로 논란을 겪은 바 있다. 한편 올해 5월 산·관·학 공동연구를 종료한 한·중 FTA는 지난 9월 1차 사전 협의를 진행하였다.

그 외에도 캐나다·멕시코·호주 등과 협상을 진행 중일 뿐 아니라 러시아·이스라엘·남미공동시장(Mercado Común del Sur: MERCOSUR) 등과도 FTA 협상 진행을 위한 공동연구가 진행 중이다.

나. DDA 협상 타결을 위한 노력 지속

회원국 간 의견 대립 극복의 어려움 잔존

협상의 주요 쟁점에 있어 첨예하게 대립하고 있는 선진국과 개도국 간 입장차를 좁히기에는 여전히 어려움이 계속될 것으로 보인다. 난항의 중심이었던 농업과 NAMA는 물론이고, 규범 분야 역시 협상 타결을 하기 어렵게 하는 분야이다. 특히 수산보조금 협상의 경우 의장수정안 조차도 나오지 못할 정도로 각국의 의견이 첨예하게 대립하고 있는 상황이다.

더구나 글로벌 금융위기로 인해 주요 쟁점에서 각국의 입장차가 더욱 벌어지고 있는 상황이다. 뿐만 아니라 지역주의 경향이 가속화됨에 따라 각국이 무역 자유화를 다자협상이 아닌 지역무역협정을 통해 해결하려는 경향이 강화되고 있어 DDA 협상 타결 전망을 어렵게 하고 있다.

협상 타결을 위한 국제적 의지 확인과 가속화 노력 재가동

WTO 회원국은 여러 국제회의를 통하여 DDA 협상의 조속한 타결에 대한 의지를 지속적으로 재확인하고 있다. DDA 협상은 2011년 협상 타결을 목표로 재가동될 전망이다.

2010년 10월 브뤼셀 ASEM에서 DDA 협상 조기 타결에 합의하였고, 또한 2010년 11월에 서울에서 개최된 G20 정상회의와 요코하마에서 열린 APEC 정상회의에서는 2011년을 협상 타결의 기회로 보고 막바지 협상을 마무리할 것을 지시하는 구체적 지침을 도출하였다. 이러한 정치적 지침에 힘입어 파스칼 라미 사무총장은 2011년 1/4분기 수정 협상안 회람, 상반기 자유화 세부원칙 (Modality) 타결을 목표로 한 새로운 협상계획을 발표하였다.

따라서 협상의 난제를 타결하기 위한 집중적인 논의와 강도 높은 협상이 2011년 초반부터 전개될 예정이며, DDA 협상 타결을 위한 각국의 의지에 비추어 2011년에 DDA 협상이 타결되는 것이 불가능한 것만은 아니라고 판단된다.

다. 지역무역협정 추진 정책 지속

세계적 지역무역협정 추진 경향 강화

세계 경제위기가 완전히 극복되지 않은 상황과 DDA 협상의 난항에 비추어 볼 때 지역무역협정 추진 움직임도 지속될 것으로 전망된다. 세계 금융위기에서 완전히 벗어나지 못한 상황에서 세계 각국은 자국 기업들의 수출 증대를 도모하기 위하여 적극적인 지역무역협정을 추진하려 할 것이기 때문이다. DDA 협상

이 계속 교착되고 있는 상황에서 각국은 양자 간 무역협정을 통하여 무역자유화 정책을 추진하고 이를 통해 자국 기업의 수출활로를 개척하고자 할 것이다.

다만 WTO 회원국이 내년 DDA 협상 타결을 위한 더욱 강도 높은 노력과 협상 진행 의지를 표명하고 있으므로 이러한 DDA 협상의 진행 상황에 따라 각국의 지역무역협정 추진 정책이 영향을 받을 수 있다. 또한 앞으로의 국내외 경기회복 경향과 국내정치 상황, 국회 비준에 어려움이 따를 수 있다는 점 역시 중요 변수로 작용할 수 있다.

한국의 지역무역협정 추진

대외무역 의존도가 높은 한국은 2011년도에도 기존의 적극적 FTA 정책을 지속적으로 추진할 것으로 전망된다.

비준이 지연되었던 한·미 FTA는 이번 추가협상의 성공적인 타결로 2011년 양국 의회에서의 비준 가능성이 높아졌다. 2010년 11월 미국 중간선거에서 공화당의 하원 장악과 상원에서의 선전으로 인해 한·미 FTA 비준 가능성이 이전 보다 상대적으로 높아졌다. 다만 한국 내에서 협상 결과 평가에 대한 여야 간 견해차가 있어 국회 비준 과정에서 이러한 의견 대립을 극복하고 국민적 이해를 얻어내기 위한 한국 정부의 노력이 보다 강화될 것으로 보인다.

2010년 10월 정식서명되어 2011년 발효가 거의 확실시되었던 한·EU FTA의 경우, 한국의 기업형 수퍼마켓 규제 법안과 EU의 세이프가드 발동에 관한 법안이 각각 의회에 상정됨에 따라 발효 가능성에 논란이 일기도 하였다. 그러나 한국과 EU 양측 정부의 FTA 발효 의지가 강하고 유럽의회도 2011년 7월 잠정발효 전 비준 의사를 표명하고 있어, 2011년 한·EU FTA 발효 가능성은 대체로 낙관적이다. 다만 기업형 수퍼마켓 규제 법안의 통과와 유럽의 세이프가드 법안의 영향 가능성을 간과할 수는 없을 것이다.

사전 협상이 진행 중인 한·중 FTA의 경우, 양국 정상이 적극적인 추진 의사를 밝히고 있으므로 양국 간에 특별한 문제가 발생하지 않는 한, 향후 논의가 본격화되어 공식적인 협상 절차가 진행될 것으로 전망된다.

3. 기후변화 협상의 동력 확보와 불확실성 상존

가. ‘칸쿤 합의’ 도출과 협상 동력 확보

2010년 12월 초 멕시코 칸쿤(Cancún)에서 열린 제16차 유엔 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) 당사국 총회는 당초 비관적 예상과는 달리 몇 가지 주요 이슈에 대한 총회결정문 형태의 ‘칸쿤 합의’를 도출하는 데 성공하였다. 이로써 2012년 이후 온실가스 감축을 위한 국제협력체제 구축을 위한 협상동력은 지속되게 되었다. 그리고 2011년 말 남아공 더반(Durban)에서 개최 예정인 제17차 당사국 총회를 목표로 국제사회의 기후변화 대응 노력은 계속될 전망이다.

■ 칸쿤 합의 주요 내용

이슈	주요 내용
지구 온난화 억제 목표	지구 온도 상승 섭씨 2도 내로 억제; 지구 온도 상승 1.5도 이하 억제 여부 검토; 2050년까지 장기 온실가스 감축 목표 설정
선진국 온실가스 감축	작년에 제시한 2020년까지 감축목표 강화 촉구; 교토의정서 연장협상 최대한 빨리 시행; 2013년 이후 온실가스 감축을 위한 준비 철저
개도국 온실가스 감축	2020년 기준 감축목표 개별 국가 수준에 따라 제시; 개도국 감축 행동 기록을 위한 등록부 설치; 2년 마다 이행 상황 보고
개도국 재정지원	2010~12년 총 300억 불 긴급지원 재원 마련; 2013~20년 매년 1,000억 불 재원 마련; 녹색기후기금 기구창설
산림보호와 적응	선진국의 재정적 보상으로 개도국의 열대우림 보호, 삼림훼손과 벌목 감소
기술이전	기술이전 실행위를 구성해 개도국의 수요와 정책분석, 기후기술센터 설립해 전 세계적 환경기술 수요 공급망 구축
교토의정서 연장문제	가능한 빠른 시일 안에 교토의정서 연장합의 노력

* 출처: 관련 언론기사를 기초로 필자 작성

칸쿤 합의 도출과 협상의 부분적 진전

이번 칸쿤 합의는 2009년 도출된 ‘코펜하겐 합의’의 주요 내용을 크게 벗어나지는 않았지만, 협상 당사국의 일부만 지지했던 코펜하겐 합의와 달리 볼리비아 1개국을 제외한 193개 국가의 지지를 확보하였다. 이로써 협상 진전을 위한 확고한 정치적·법적 토대를 확보하여 향후 기후변화 협상은 이러한 참가국 대다수의 지지를 바탕으로 더욱 활성화될 것으로 전망된다.

칸쿤 합의의 핵심은 개도국의 온실가스 감축과 적응행동 지원을 위한 선진국의 재정·기술지원에 대한 구체적이고 명확한 합의를 도출하였다는 점에 있다. 즉 1차 온실가스 감축공약 기간인 2010~2012년 동안 총 300억 불의 긴급자금을 마련하여 개도국에 지원하고, 2차 공약기간인 2013~2020년 동안 매년 1,000억 불의 재원을 마련한다는 것이다. 이 재정지원 합의는 2009년 코펜하겐 합의에 이미 포함되어 있으나, 칸쿤 합의의 차별성은 ‘녹색기후기금’이라는 새로운 기구를 설립하여 재정지원 약속을 보다 구체적으로 이행하기로 하였다는 점이다.

녹색기후기금은 선진국과 개도국 진영에서 동수로 선출된 24명의 이사회가 주도하며, 출범 이후 첫 3년 동안은 미국의 요구를 반영해 세계은행의 감시를 받도록 하였다. 온실가스 감축에 대한 개도국의 참여가 필수적이라는 점에서 개도국 재정지원 방안의 구체화는 기후변화 협상의 중요한 진전이라고 평가할 수 있다.

칸쿤 합의는 지구온도 상승을 산업화 이전 대비 2도 이내로 억제하기 위한 ‘긴급한 행동’을 촉구하는 내용도 포함하고 있다. 아울러 산업화 이전에 대비해 지구온도 상승폭을 1.5도까지 낮출 가능성에 대한 연구와 삼림파괴 방지, 각국 기후변화 목표의 모니터링 등에 대한 합의도 담고 있다. 또한 선진국의 재정지원을 받는 개도국의 감축행동 뿐만 아니라 자발적인 감축행동도 유엔에 등록할 수 있도록 하는 새로운 내용이 추가되었다.

나. 교토 체제 존속을 둘러싼 갈등과 불확실성 지속

칸쿤 합의는 2012년 말 만료 예정인 교토의정서를 대체할 법적 구속력 있는

국제협약은 아니다. 또한 이번 칸쿤 당사국 총회는 구속적 감축목표 설정, 의무 감축국의 범위, 개도국과 선진국의 이원적 협상트랙 유지 여부, 감축행동에 대한 측정·보고·검증(Measurement, Report, and Verification: MRV) 등 그동안 기후변화 협상의 첨예한 쟁점들에 대해서는 아무런 합의도 도출하지 못하였다. 칸쿤 합의는 온실가스 감축목표 설정 등 핵심 쟁점은 그대로 두고 녹색기금 조성 등 비교적 쉬운 이슈를 중심으로 한 낮은 수준의 합의에 불과하다.

이번 회의는 가능한 빠른 시일 안에 교토의정서 연장에 관한 합의를 마무리 짓는다고 언급하는 데 그쳐, 교토의정서 이후의 감축체제 구축 논의는 2011년 남아공 더반 총회로 다시 연기하였다. 따라서 2011년 기후변화 협상은 이러한 핵심 쟁점을 중심으로 진행될 것이고, 핵심 쟁점을 둘러싼 불확실성은 여전히 상존할 것으로 전망된다.

기후변화 협상이 지난 수년간 지체되어 온 이유는 선진국과 개도국 온실가스 감축을 둘러싼 전통적 입장 차이가 전혀 좁혀지고 있지 않기 때문이다. 선진국은 개도국에게 구속력 있는 감축 목표를 제시하라고 요구하고 있고, 개도국은 지구 온난화의 역사적 책임이 있는 선진국이 먼저 온실가스를 대폭 줄여야 한다는 입장을 유지하고 있어 타협점을 찾기가 매우 어려운 상황이다.

선진국은 기후변화를 막기 위해서는 선진국뿐만 아니라 중국과 인도를 비롯한 개도국도 온실가스 감축에 적극적으로 나서야 한다는 입장을 고수하고 있다. 따라서 선진국의 구속적 의무감축과 개도국의 비구속적 자발적 감축이라는 이원적 감축체제를 명시하고 있는 교토의정서를 개정하여 선진국과 개도국 모두의 감축행동을 규정하는 새로운 단일한 의정서가 필요하다는 입장이다.

일본은 선진국에서 배제된 중국과 교토의정서에서 탈퇴한 미국 두 나라가 빠진 상태에서 의정서 효력을 연장해도 무의미하고 부적절하다고 주장하며 자국은 교토 의정서 연장에 동의하지 않겠다는 입장이다. 이는 온실가스 최다 배출국이면서 교토의정서의 적용을 받지 않는 미국과 중국을 압박하기 위한 협상전략의 측면에서 나온 것이지만 교토의정서 이후 온실가스 감축체제 구축을 둘러싼 갈등을 단적으로 드러낸다.

선진국의 온실가스 의무감축 동참 요구에 대해 개도국은 산업혁명 이후 배출된 온실가스의 대부분은 선진국에 책임이 있으며 개도국의 온실가스 감축을 위해서는 선진국의 재정과 기술지원이 전제되어야 한다는 입장이다. 선진국의 의무감축 목표와 범위를 더욱 확대하고 개도국의 자발적 감축을 명시한 교토의정서 체제는 계속 유지하되 선진국의 재정과 기술지원을 더욱 확대할 때만 개도국의 감축행동이 가능하다는 입장이다.

이러한 기본적인 입장 차이는 보다 구체적인 협상쟁점에 있어서 두 협상 그룹 간 첨예한 대립으로 표출되어 왔으며, 이번 칸쿤 당사국 총회에서도 해결되지 않았다. 이번 총회 결과, ‘장기협력행동에 관한 특별작업반(Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention: AWG-LCA)’과 ‘교토의정서에 따른 선진국의 추가 감축의무에 관한 특별작업반(Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: AWG-KP)’ 등 두 가지 협상 트랙은 2011년에도 유지될 것으로 보인다. 그러나 선진국은 두 개의 특별작업반을 통합해 선진국과 개도국을 한 틀에서 논의해야 한다고 주장하고 있어 이에 대한 대립은 향후에도 지속될 전망이다.

다. 감축행동의 국제적 검증 문제 대두

코펜하겐 합의문에서 규정한 감축행동에 대한 측정·보고·검증(MRV)과 ‘국제적 협의와 분석(International Analysis and Consultation: ICA)’의 적용 범위를 둘러싼 이견 차이도 계속될 것으로 보인다. 코펜하겐 합의는 교토의정서상 부속서 비당사국, 즉 개도국은 자국 감축행동의 이행에 관한 정보를 국가보고서(national communications)를 통해 통보하고, 주권이 존중되는 한도 내에서 명확히 정의된 가이드라인에 따라 국제적인 협의와 분석이 가능하도록 하였다. 이는 부속서 비당사국의 감축행동에 대하여 국제적 검증을 할 수 있는 근거로 활용하기 위한 것이다.

미국을 비롯한 선진국은 개도국 감축행동의 객관성과 투명성을 확보하기 위

해서는 개도국도 MRV와 ICA를 통해 국제적인 검증과 모니터링을 받아야 한다고 주장해 왔다. 미국은 선진국으로부터 재정 지원을 받는 개도국 감축행동은 국제적 MRV의 대상이며, 재정지원 여부와 상관없이 개도국의 모든 감축행동에 대해서는 국내적 MRV와 국제적 ICA가 적용된다고 보고 있다. 특히 미국은 자국 의회 설득을 위해서는 재원 지원에 대한 효과성·효율성에 대한 검증이 중요하며 재원 지원을 받는 개도국의 감축행동에 대한 MRV 강화가 필요하다는 입장이다.

이는 MRV 조항이 개도국의 지원을 받는 감축행동과 선진국의 지원에만 적용된다고 보는 개도국의 해석과 큰 차이가 있다. 중국과 인도와 같은 개도국 협상그룹은 개도국 감축행동은 자발적이며 지속가능성장의 맥락에서 고려되어야 하고, 개도국은 국제법적 구속력을 가진 어떠한 감축의무도 질 수 없다는 입장이다. 개도국은 선진국의 MRV 주장은 개도국과 선진국의 역사적 책임의 차별성을 약화시키고 개도국을 압박하는 수단으로 파악하고 있다. 개도국에 사실상 선진국과 동일하거나 더 엄격한 가이드라인이 강요될 수 있고, 중국, 인도 등 주요 개도국은 보다 충실한 정보 공개 압력에 직면할 수 있기 때문이다.

개도국 감축행동의 국제적 검증을 둘러싼 갈등은 2011년 기후변화 협상의 핵심에서도 지속될 전망이다. 선진국 협상그룹은 MRV를 개도국에 대한 재정 지원을 위한 전제조건으로 활용하려는 의도가 강하며, MRV 이슈에 대한 양 진영 간 입장 차이를 얼마나 줄일 수 있느냐가 2011년 협상의 성패를 가늠하는 중요한 기준이 될 것으로 전망된다.

4. 개발협력의 새로운 패러다임 모색

가. 글로벌 ODA 환경의 변화

새로운 개발 패러다임 필요성 대두

최근 4~5년간 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)

환경이 급속히 변화하여 ODA 활동의 새로운 방향을 모색하는 것이 불가피해졌다.

ODA 활동 변화를 요구하는 첫 번째 요인은 2008년에 발생한 금융위기이다. ODA 대부분은 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국인 서방 선진국에 의해서 제공되어 왔는데, 서방 선진국이 금융위기 이후 재정난을 겪으면서 ODA 재원 확보에 어려움을 겪고 있다. 또한 경제침체 속에서 ODA 공여에 대한 국민적 지지가 약화되고 있어 ODA 분배와 운영에서 효과성 향상 압력으로 작용하고 있다.

둘째, 세계 경제력의 재편으로 중국·인도·브라질과 같은 신흥공여국(emerging donors)들이 등장하였다. 이들 신흥공여국은 DAC 비회원국으로서 ODA 활동에 관한 DAC 규범을 적용받지 않는다. 신흥공여국이 DAC의 ODA 규범을 따르지 않고 있는 결과, DAC의 ODA 활동 효과를 상쇄시키고 ODA 규범을 잠식할 위험이 있다.

셋째, 개발 분야에서 ‘빌 앤드 멜린다 게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)’과 같은 개인재단 및 기업과 시민사회단체(Civil Society Organization: CSO)의 활동이 증가하였다. 과거에 CSO들은 정부 주도의 ODA 활동에서 주로 프로젝트 계약시행자로서 참여해 왔으나, 최근에는 자체재원 동원, 개인재단 및 기업과의 파트너십을 통해 개발협력에 주체적으로 참여하고 있다. 개발협력 참여자의 증가와 다양화는 긍정적이다. 그러나 이들에 의한 개발협력 사업들이 정부 주도의 ODA 활동과 경쟁 관계에 있거나 조율되지 않는다면 사업 중복에 의한 재원 낭비 등 부정적인 효과를 수반할 수도 있다.

마지막으로 빈곤퇴치 중심 ODA 패러다임의 한계이다. 유엔 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)는 빈곤퇴치 패러다임의 대표격으로서 2000년부터 ODA 활동을 지배해 왔다. 그런데 2015년 완료 시점을 5년 남겨둔 상태에서 MDGs는 전체적으로 50% 정도 달성되었고, 달성 정도도 분야별·국가별로 상당한 차이가 있을 뿐만 아니라 절대빈곤층의 숫자도 여전히 높은 것으로 평가된다. 남은 5년 동안 MDGs 달성을 촉진하고 2015년

이후에도 유용한 개발 패러다임을 개발할 필요가 있다.

‘서울 개발 컨센서스’ 등장

이러한 배경에서 2009년에 DAC는 변화된 ODA 환경에 적합한 2011~2015년에 사용할 DAC 업무령 수정작업에 착수하였다. 이 수정작업으로 ‘전략적 우선순위(Strategic Priorities)’가 새로이 설정되고 ODA 활동 주제와 사업도 조정되었다. 새로운 전략적 우선순위는 MDGs, 경제성장, 빈곤 감소 등 일반적 목표하에 기후변화·빈곤 취약성과 분쟁·식량안보·조세와 국내 자원 동원·역량개발(Capacity Development)·거버넌스·혁신적 개발자원 발굴·원조의 비구속화(untied aid)·무역·투자·경제위기 대응 등 세부 주제를 포함하고 있다.

새로운 개발 패러다임에 대한 논의는 DAC에 국한되지 않고 개발협력 커뮤니티 전체로 확산될 가능성이 있다. 그것은 G20 서울 정상회의가 개발을 의제화하여 향후 논의를 지속하기로 했기 때문이다. G20 정상회의가 국제 경제협력에 관한 최상위 포럼인 만큼 G20 정상회의에서 개발에 관한 논의는 개발 패러다임 확대에 기여할 것으로 전망된다.

G20 서울 정상회의는 원조공여국, 유엔 시스템, 다자개발은행(Multilateral Development Banks) 및 기타 기구의 MDGs 달성을 경제성장으로 보완하는 ‘서울 개발 컨센서스’를 발표하였다. ‘서울 컨센서스’의 목표는 저소득국이 경제성장의 수준과 질을 개선하고 유지함으로써 빈곤 감축, 인권 개선 및 양질의 일자리 창출로 이어지도록 한다는 것이다. 이를 위해서 G20는 인프라·인적자원 개발·무역·식량안보·금융소외계층 포용 등 9개 핵심 분야를 선정하고 구체적인 행동 방안을 모색할 것으로 전망된다.

나. 2011년 G20 정상회의 시 ‘서울 개발 컨센서스’ 논의 지속

2011년 G20 프랑스 정상회의에서도 성장 중심의 개발 패러다임에 관한 논의가 지속될 전망이다.

이러한 전망은 G20 정상회의 내의 역학관계에 기초하고 있다. 우선 개발은 G20 정상회의에 포함되지 않은 170개 국가에 대해 G20 정상회의가 정당성을 가질 수 있는 주제이므로 제외하기 쉽지 않다. 둘째, 성장 중심의 패러다임을 통해 경제발전에 성공한 한국과 중국 등 개도국의 사례가 이미 확립되어 있고 다른 개도국도 성장 중심의 개발 패러다임에 대한 열망을 갖고 있다. 셋째, G20 정상회의 참가국의 절반은 비(非)서방 신흥국가들로서 이들 국가들은 서방 선진국이 제시해 온 개발 패러다임과는 다른 개발의 다양성, 즉 개도국이 각자의 필요와 상황에 맞는 개발 전략의 수립과 이행을 주장해 왔기 때문이다.

다른 한편 성장 중심의 개발 패러다임은 G20 정상회의 참가국의 경제적 이해와도 일치한다. 즉 ‘서울 컨센서스’가 지정한 9개의 행동 분야는 2011년에 상당한 긴축재정을 실시해야 할 선진 공여국에게 ODA 증대 부담이 높지 않다. ‘서울 컨센서스’는 기존의 ODA 규모 내에서 개발과 글로벌 공공재 제공을 효율적으로 달성하려는 것이며 혁신적인 자원 조달은 정부 재정을 이용한 ODA 제공의 한계를 보완하는 것이기 때문이다. 또한 ‘서울 컨센서스’는 빈곤퇴치의 중요성을 부정하는 것이 아니라 ODA의 효과성을 높이기 위해 빈곤퇴치와 성장 사이에서 균형을 잡는 것이므로 서방 선진국이 빈곤퇴치 중심의 개발 패러다임을 통해서 강조해 온 개발 격차 감소, 인권 개선 및 양성평등 증진 등과 양립가능하다. 그리고 G20 정상회의가 개발을 정식 의제로 다루는 것은 DAC에 가입하지 않은 신흥공여국에 대해 간접적으로 ODA에 관한 국제규범 적용을 시도할 수 있는 방법이기도 하다.

다만 2011년 11월에 ‘서울 컨센서스’ 이행 결과가 처음 보고될 예정인데 그때까지 실질적인 성과를 기대하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. ‘서울 컨센서스’가 원조공여국에게 정치·경제적 측면에서 유용한 것이 사실이지만 DAC 대부분의 회원국의 경제에 불확실성이 남아있기 때문에 ‘서울 컨센서스’와 부합하는 방식으로 ODA를 실행하고 성과를 내는 것은 좀 더 시간이 걸릴 것으로 보인다.

다. 2011년 서울 DAC 고위급 회의: 신(新) 개발 패러다임의 분수령

개발 패러다임 변화는 2009년부터 업무령 검토·수정 작업에 착수한 DAC에 의해서 가속화될 것으로 보인다. 지금까지 DAC는 개도국의 사회·경제적 발전을 결정하는 대규모 자본 흐름에 영향을 미치기 위해 원조를 전략적으로 활용하는 방법보다는 원조 제공과 관리를 향상시키는 것에 집중해왔다. 그러나 수정되고 있는 DAC 업무령에서는 ODA가 개발에 좀 더 포괄적인 영향을 갖기 위해서 원조 이외의 요소들을 강조하는 ‘원조 넘어서기(Beyond Aid)’의 개념을 도입하고 있다.

‘원조 넘어서기’는 ODA가 개도국 빈곤 상태의 단순한 개선이 아닌 외국 원조로부터의 졸업과 자립을 내포하는 개발을 목표로 하는 것이다. DAC의 ‘원조 넘어서기’는 기본적으로 ‘서울 컨센서스’와 궤를 같이하는 것으로서 ‘서울 컨센서스’의 등장은 DAC로 하여금 빈곤퇴치와 성장 사이에서 균형을 추구하는 개발 패러다임 채택을 촉진할 것으로 보인다. 또한 DAC 회원국 대부분이 G20 정상회의 참가국이기 때문에 DAC가 새로운 개발 패러다임을 수용하는 것은 그다지 어렵지 않을 것으로 보인다. 이들 국가들은 큰 어려움 없이 이미 G20 정상회의에서 합의한 내용을 DAC에 이식시킬 수 있을 것이고, 나아가 ‘서울 컨센서스’의 내용을 DAC의 ODA에 관한 국제규범으로 공식화하는 것도 가능할 것이다.

이러한 배경에서 2011년 11월 서울에서 개최되는 ‘제4차 원조효과 고위급회의(High Level Forum on Aid Effectiveness: HLF)’는 중요한 분수령이 될 것으로 보인다. 3차(2002, 2005, 2008년)에 걸친 HLF는 ODA의 효과성(effectiveness), 특히 운영 방식의 효과성 제고를 논의하였으나, 4차 서울 HLF는 ODA의 운영방식을 넘어서 새로운 개발 패러다임에 따라 ODA의 내용(목표 및 프로그램)을 변화시키는 것을 논의하는 기회가 될 것이다. 개도국의 성장에 기여할 수 있는 거시경제와 부문정책(sectoral policy)을 지원하는 ODA 프로그램 개발은 농업(식량)·무역·산업다변화에 집중될 것으로 보인다.

5. 핵비확산·핵안보체제 강화 노력 확대

2010년 4월과 5월 각각 개최된 워싱턴 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)와 제8차 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT) 평가회의는 세계적 차원의 핵비확산·핵안보체제 진전에 주요한 동력을 제공하였다. 2009년 4월 오바마 대통령의 ‘프라하 연설’과 2009년 9월 유엔 안보리 결의 1887호를 통해 강화된 세계적 핵비확산·핵안보 논의는 2010년을 거치면서 본격적인 궤도에 올랐다.

2010년의 가장 큰 성과는 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)를 중심으로 한 핵비확산체제의 약진과 핵군축 논의의 활성화와 함께 핵안보에 대한 국제사회의 공감대가 형성된 점이다. ‘핵안보’가 ‘핵비확산’, ‘핵군축’, ‘원자력의 평화적 이용’과 더불어 NPT의 네 번째 기둥으로 연관되면서 2011년에는 핵안보 논의가 더욱 활발해 질 것으로 전망된다. 또한 2010년의 NPT 평가회의에서 나타난 핵보유국과 비핵보유국 간 갈등은 NPT 추가의정서 논의, 중동 비핵지대화 결의와 이스라엘 핵문제, 그리고 원자력의 평화적·주권적 이용의 영역에서 드러났다.

가. 핵안보·핵군축 국제협력 진전

양자·다자 핵군축 협상 노력

2010년은 양자·다자 차원의 핵안보 협정의 뚜렷한 성과가 드러나는 한 해였다. 2010년 4월 개최된 워싱턴 핵안보정상회의는 47개국이 참가한 가운데 세계적인 핵안보 다자주의 외교의 진전을 이루었다. 각국 정상들은 핵안보의 중요성과 시급성에 대해 공감대를 형성하고 핵안보를 달성하기 위한 목표를 제시한 공동성명과 구체적 이행 방안을 담은 작업계획을 채택하였다. 특히 핵테러가 국제안보에 최대 위협임을 확인하고 강력한 핵안보 의지를 표출하였다.

2010년 5월 제8차 NPT 평가회의는 이란이 우라늄 농축시설을 발표하고 북

한의 핵무장이 현실화되는 가운데 NPT 체제의 미래가 강력한 핵비확산체제와 직결되어 있다는 인식에서 개최되었다. 특히 이 평가회의는 1995년 제5차 평가회의 시 채택된 ‘핵비확산과 핵군축의 원칙과 목적(Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament)’과 ‘중동비핵시대 결의’, 2000년 제6차 평가회의 시 합의된 ‘핵군축 13개 실질조치(13 Practical Steps for Nuclear Disarmament)’의 이행을 강조하였다.

구체적으로 1996년 유엔 총회에서 채택된 후 14년 동안 발효되지 못한 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)의 미국 내 상원 비준 및 발효 촉구가 ‘프라하 연설’에 이어 제8차 NPT 평가회의에서도 논의되었다는 점도 성과이다. 또한 유엔 안보리결의 1887호가 조속한 협상 개시를 촉구한 핵분열물질생산금지조약(Fissile Material Cut-off Treaty: FMCT) 타결에 대한 필요성이 재부각됨으로써 핵비확산·핵군축을 위한 국제적 노력이 가속화되었다.

한편, 핵군축 노력의 제도화 측면에서도 뚜렷한 진전이 있었다. 2010년 4월 미국과 러시아는 ‘신(新) 전략무기감축협정(New Strategic Arms Reduction Treaty: New START)’을 체결함으로써 전략핵탄두와 전략핵운반체제(Strategic Nuclear Delivery Vehicles: SNDV) 수를 각각 1,550개와 700기로 감축할 것에 동의하였다. 이로써 전 세계적인 핵군축·핵비확산에 새로운 동력을 불어 일으켰다.

핵비확산 협력 논의에서 이견 노정 가능성

핵비확산체제의 협력이 진전되고 있지만 핵보유국과 비핵보유국 간 갈등이 발생할 개연성은 항상 존재하고 있다. 제8차 NPT 평가회의에서 쟁점이 되었던 추가의정서 서명 논의는 핵보유국과 비핵보유국 간 갈등 양상을 보이고 있다. 핵보유국은 사찰규정을 대폭 강화한 ‘추가의정서(Additional Protocol)’ 서명 여부에 따라 핵연료 공급 및 핵기술 이전을 규제하는 조항을 명문화하려 한다. 반면 이집트와 브라질을 비롯한 비동맹국은 이러한 명문화가 원자력의 평화적 이

용을 제한할 수 있다는 이유로 반대하고 있다. 이러한 차이에도 불구하고 평가 회의 최종문서에서는 ‘추가적정서’를 ‘안전조치 협정(safeguards agreements)’과 동일선상에서 핵검증의 기준으로 인정하면서 모든 회원국의 가입을 권고하였다. 2010년 11월 현재 135개국이 서명한 상태이며 여전히 비동맹 진영의 국가들은 추가적정서에 서명하지 않음으로써 IAEA 안전조치 및 핵검증과 관련하여 핵보유국과 비핵보유국 간 의견 차이를 드러내고 있다.

또한 핵분열성 물질의 재고를 FMCT에 의한 감축에 포함시킬지 문제와 ‘국제핵연료은행(International Nuclear Fuel Bank)’ 또는 핵연료 공급을 위한 다자적 접근 방법 등에 대한 논의도 핵보유국과 비핵보유국 간 입장 차이를 보여주는 쟁점이다. 따라서 2011년에도 NPT 체제의 지속과 강화의 큰 틀에서 이러한 논의들이 활발히 진행될 것으로 전망된다.

나. 핵테러 대비 핵안보체제 강화

2011년에는 미국 주도의 핵비확산체제 확장 속에서 북한과 이란과 같은 ‘국외자(outlier)’에 대한 강력한 제재 논의가 활성화될 것으로 전망된다. 또한 비국가 행위자들에 의한 핵테러 위협성이 계속해서 제기될 것이다.

국가 중심적인 전통적 핵비확산체제는 핵테러리즘 가능성 증가에 효과적으로 대처할 수 없는 한계를 드러내고 있다. 따라서 이를 보완하기 위해 지난 2003년 미국 주도로 시작된 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI)은 2010년 9월 현재 98개국의 협조와 참여로 진행되고 있다. PSI는 사전예방적인 ‘비확산(non-proliferation)’ 조치가 실패하였을 때 군사적 방법을 동원하여 사후적으로 대응하고자 하는 ‘반확산(counter-proliferation)’ 개념을 발전시킨 것이다. 특히 우라늄 농축프로그램을 추구하는 이란과 최근 우라늄 농축시설을 공개한 북한 등 국제 비확산체제 도전국에 대한 국제사회의 대응이 강화될 전망이다.

한편 워싱턴 핵안보정상회의에서 세계핵테러방지구상(Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: GICNT) 2011년 총회 개최지로 한국이 결정되

었다. 미국과 러시아가 공동 상임의장국으로 있는 GICNT는 2006년 G8 정상 회의에서 핵테러 대응 능력 제고를 위한 국제공조 차원에서 미국과 러시아 주도로 발족한 국제협력체제이다. 한국은 2012년 핵안보정상회의와 2011년 GICNT 총회를 개최함으로써 국제 비확산체제의 주도국으로 등장하고 있다.

이란과 북한에 대한 국제 제재 지속, 미국 주도의 핵안보 이니셔티브 등 비확산체제의 강화에도 불구하고 국제사회에는 비정부 행위자들에 의한 핵테러 가능성이 증가할 것이다. 이에 따라 정부 간 기구인 IAEA와 여러 민간 기구들의 제휴와 협조가 더 절실히 요구될 것으로 전망된다. 특히 2012년 서울 핵안보정상회의 개최를 준비하면서 워싱턴 정상회의에서 비정부기구(NGO) 회의를 주도했던 ‘핵분열물질 실무그룹(Fissile Materials Working Group)’ 등 국제사회의 다양한 비확산 NGO 그룹과 교류 협력이 예상된다. 핵비확산체제 강화 속에서 점증하는 핵테러리즘의 위협에 대응하는 각국의 노력이 구체화될 것으로 예상된다.

다. 지역적 비핵지대화 논의 활성화

2011년은 핵비확산체제를 강화해 나가는 과정에서 핵보유국과 비핵보유국 간 협조와 갈등이 교차될 것으로 전망된다. 워싱턴 핵안보정상회의와 제8차 NPT 평가회의에서도 드러났듯이 국제사회의 동의와 지지가 없다면 효과적인 핵비확산체제 강화는 불가능하다. 따라서 핵보유국과 비핵보유국 간 긴밀한 협조체제가 절실하다. 이러한 점에서 제8차 NPT 평가회의의 최종의정서에서 확인된 중동비핵지대 실현 여부는 핵보유국과 비핵보유국 간 협조 가능성을 가늠할 수 있는 주요 사례가 될 것이다. 2010년 6월 현재 116개국이 아프리카·동남아시아·중양아시아·남태평양·남미 각각의 비핵지대에 참여하고 있으며, 중동 국가들은 1995년부터 역내 비핵지대 설치를 추진하고 있다.

제8차 NPT 평가회의의 최종 결과문서는 1995년 중동결의 이행을 위해 모든 중동 국가 및 미국·영국·러시아, 유엔사무총장이 참여하는 중동비핵지대(nuclear-weapon-free zone) 국제회의를 2012년에 개최할 것을 명시하였다.

이집트는 비동맹세력을 대표하여 NPT 예비평가회의(Preparatory Committee)에 제출한 연구보고서에서 2011년까지 중동비핵지대 설치 논의를 위한 상설위원회를 구성할 것을 주장하였다. 이에 따라 2011년 중동비핵지대화를 위한 논의가 기대된다.

2011년에는 이스라엘의 NPT 가입과 이스라엘 핵시설에 대한 IAEA의 사찰 압력이 있을 것으로 전망되나 실현 가능성은 의문시된다. 미국이 이스라엘의 전략적 가치로 인해 기존의 이스라엘 정책을 단기간에 변화시키기 어렵기 때문이다. 그러나 핵비확산 체제의 지속과 강화를 추구하는 오바마 행정부는 아랍 국가들의 주장도 고려해야 할 것이다. 이에 따라 중동비핵지대 창설 전제조건으로 ‘평화를 위한 진전’을 정책 기조로 내세우고 있는 미국이 비핵보유국의 다양한 도전에 직면하여 타협점을 모색할 것으로 예상된다.

6. 해양을 둘러싼 분쟁 지속

1994년 유엔 해양법협약의 발효로 연안국의 해양 관할권이 대폭 확대된 이래 인접국 내지 대향국(對向國) 간 관련 영유권 및 관할권 분쟁이 범세계적으로 진행되고 있다. 2010년에는 최근 수년 동안 영해기점도서 및 영유권 분쟁 관련 도서에 대한 관리를 더욱 강화하며 목소리를 높이고 있는 중국을 중심으로 동중국해 및 남중국해에서 해양 분쟁이 심화되는 양상을 보였다. 또한 남쿠릴열도(북방영토)에서도 러시아와 일본 간 긴장이 조성되었다. 이러한 분위기는 2011년에도 지속될 전망이다. 이외에 세계적 해양 문제로 북극해에서 연안국 간 협력과 경쟁이 지속될 것으로 보이며, 남극해 고래포획으로 일본이 피소된 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ) 재판도 2011년부터 진행될 예정이다.

가. 동중국해 해양 관할권 분쟁의 심화

센카쿠열도(다오위다오)를 둘러싼 충돌

2010년 9월 일본과 중국 간 자원 개발 및 군사적인 면에서 갈등이 존재하던 동중국해(East China Sea)의 센카쿠열도(다오위다오)에서 일본 해상보안청 순시선과 중국 어선의 충돌 사건이 발생하여 양국 간 분쟁이 격화되었다. 2010년 5월 말 중·일 정상회담에서 동중국해에서의 양국 충돌을 막기 위한 핫라인을 개설하고 동중국해 천연가스전 개발 관련 조약 체결에 대한 협상을 조기 개시하기로 합의하였다. 그러나 이 합의도 양국 간 영유권 분쟁을 완화시키기엔 역부족이었다.

센카쿠열도(다오위다오)에 대해 양국은 1970년, 1978년, 1996년, 2004년 이미 네 차례에 걸쳐 명시적인 영유권 분쟁을 경험하였다. 일본은 무주지이던 센카쿠열도(다오위다오)를 1895년 내각회의 결정으로 일본 영토로 편입했다는 입장이며, 중국은 역사적으로 중국 영토이던 것이 시모노세키 조약에 의해 대만의 일부로서 일본에 할양되었다고 주장한다. 일본은 1972년 미국으로부터 오키나와 시정권을 반환받은 이래 실효적 지배를 행사해 왔다.

동중국해에서 일·중 간 대치

동중국해에서 일본과 중국의 대치 상태는 2011년에도 지속될 것으로 전망된다. 양국은 오랜 기간 상호협력을 중시하여 센카쿠열도(다오위다오) 등의 영유권 문제를 쟁점화하지 않았다. 그러나 2004년 이후 천연가스 등 주변 수역 해양자원 개발에 대한 갈등이 고조되면서 중요한 외교 쟁점으로 부상하였다. 동중국해는 페르시아-인도양-말라카 해협-동중국해-일본 열도로 이어지는 일본 해상교통로의 요충지이자 중국 군사력의 태평양 진출을 위한 전진기지라는 점에서 서로 양보할 수 없는 해역이기도 하다.

최근 중국의 적극적인 해양 영유권과 관할권 확보 노력은 2010년 9월 센카쿠열도(다오위다오)에서의 첨예한 충돌로 연결되었다. 2011년에도 양국 입장의

근본적 변화가 없는 한 동중국해에서의 일본과 중국의 긴장 상태는 계속 진행될 것으로 보인다.

나. 남중국해 해양 관할권 분쟁의 국제화

미국의 적극적 아시아 관여 정책과 중국의 공세적 해양 정책

남중국해(South China Sea) 관할권을 둘러싸고 동남아 국가들과 중국 간 갈등이 지속되어 왔다. 최근 이러한 해양영토 분쟁은 역내 해양력 경쟁구도로 치닫고 있고 2010년부터 미국이 이 분쟁에 본격적으로 가세하는 양상을 보였다.

2010년 7월 클린턴 미 국무장관이 아세안 지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 연설에서 항행의 자유를 미국의 국익으로 강조하며 남중국해 문제를 공개적으로 언급하였다. 또한 게이츠(Robert Gates) 미 국방장관은 7월과 8월에 걸쳐 인도네시아·베트남·필리핀 등 남중국해 관련국을 방문하고 베트남과는 8월 합동군사훈련까지 실시하였다. 2010년 9월에는 오바마 대통령이 아세안 정상들과의 뉴욕 회담에서 미국의 남중국해 개입 의지를 재확인하였다.

이런 미국의 일련의 움직임에 대해 중국은 남중국해 문제의 국제화를 경계하면서 남중국해가 중국의 사실상 ‘핵심이익’ 지역임을 시사하였다. 동시에 관련 아세안 국가들과 개별적인 접촉을 통해 문제 해결을 도모하고 있다. 또한 중국은 미국의 항행 자유 주장에 대해 현재 남중국해에서 제3국 선박과 항공기들이 충분한 자유와 안전을 누리고 있는 것으로 믿는다고 반박하였다.

남중국해에서 미·중 간 충돌 가능성 상존

남중국해에서 미국과 중국의 대립은 2010년을 기점으로 본격화되어 2011년에도 계속 이어질 전망이다. 2009년 3월 하이난섬(海南島) 부근 중국의 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)에서 발생한 미 해군 관측선 임페커블(Impeccable)호 향해 방해 사건이 발생하자 미국은 중국의 남중국해 해

양 정책에 대해 심각한 우려를 가지게 되었다. 나아가 2010년 들어 동중국해 및 남중국해에서 중국이 공공연한 군사훈련을 실시하자 이를 심각하게 받아들이고 있다. 이러한 맥락에서 중국이 유엔 해양법협약의 일반적 해석을 뛰어 넘어 자국 EEZ에서 외국 군함 활동을 제한하는 등 적극적인 EEZ 관리 정책을 펴는 것에 대해 미국은 2011년에도 일반 해양법에 근거하여 단호한 입장을 취할 것으로 보인다. 남중국해에서의 미국 군함 활동의 제약은 미국의 항해의 자유에 대한 심각한 위협이며 미국 국방력의 근간이 되는 해상 기동력에 대한 도전으로 인식되기 때문이다.

서사군도(西沙群島, Paracel Islands)와 남사군도(南沙群島, Spratly Islands)를 축으로 한 남중국해는 석유와 천연가스가 풍부하게 매장된 곳이고 중동의 석유와 각종 원자재가 통과하는 국제적인 핵심수송로일 뿐 아니라 태평양과 인도양을 잇는 바다라는 전략적 가치가 있다. 이러한 이유에서 중국과 기타 연안국 모두 영유권 확보 의지가 강하므로 관련 분쟁이 단기간 내 해결되리라 기대하기 어렵다. 또한 최근 베트남 등 아세안 연안국은 ‘대국균형론’ 등에 입각하여 남중국해 분쟁의 국제화를 시도하고 있다.

다. 남쿠릴열도(북방영토) 영유권 분쟁의 새로운 전개

2010년 11월 일본과 영토 분쟁 중인 남쿠릴열도(북방영토) 4개 섬 중 하나인 쿠나시르(일본명 구나시리)를 메드베데프 러시아 대통령이 전격 방문했다. 러시아의 국가 원수가 남쿠릴열도(북방영토)를 방문한 것은 구소련 시절을 포함하여 이번이 처음으로 러시아의 이 4개 섬에 대한 영유권을 공고히 하기 위한 움직임으로 보인다. 센카쿠열도(다오위다오)로 인한 중국과의 마찰이 완전히 해결되기도 전에 이번 방문을 목도한 일본은 이에 강력히 항의하고 남쿠릴열도(북방영토)가 일본 고유의 영토임을 재확인하였다.

러시아와 일본 간 영유권 분쟁이 존재하는 이 지역은 그 주변 해역이 수심이 깊은 부동해로서 전략적 요충지이고 새로운 에너지원인 메탄하이드레이트(methane hydrate)가 대량으로 매장되어 있는 사실도 확인되는 등 19세기부

터 꾸준히 갈등이 존재하던 지역이다. 현재 실효적 점유를 하고 있는 러시아가 과거 4개 섬 중 2개 섬의 반환을 제안하기도 하였으나 일본이 이를 거부하고 4개 섬 전부의 반환을 요구하여 양자 간 문제 해결에 큰 진척이 없던 중 이번 러시아 대통령의 방문이 전격 단행된 것이다.

이번 러시아 대통령의 방문은 러시아와 일본 간 관련 분쟁이 앞으로 심화될 가능성을 보여주었다. 2011년에는 이와 관련된 양국의 후속 입장을 주시할 필요가 있으며 전반적으로는 이전의 양국 간 대치 상태가 지속될 것으로 보인다.

라. 북극해 등 세계적 해양 분쟁 이슈

북극해 관련 연안국의 협력 및 경쟁 지속

천연자원 개발과 북극항로 이용 가능성의 증대로 연안국 간 해양관할권 확보 경쟁이 가속화되고 있는 북극해(Arctic Ocean)에서는 2010년 러시아와 노르웨이 간 바렌츠해(Barents Sea) 경계획정 타결 등 일부 협력적 모습도 보였으나 큰 틀은 2011년에도 계속 유지될 것으로 보인다.

2010년 4월 러시아와 노르웨이는 지난 40년 동안 양국 간 심각한 마찰을 빚어 왔던 바렌츠해의 해양 경계를 절반씩 나누기로 합의하고 9월 관련 협정을 체결하였다. 이는 노르웨이의 입장을 러시아가 수용한 것인데, 아직 합의에 이르지 못한 미국과 캐나다 간 뷰포트해(Beaufort Sea) 경계획정에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

세계 석유와 천연가스의 약 4분의 1이 매장된 것으로 알려진 북극해에서는 연안국의 대륙붕 확장 경쟁이 치열히 진행되고 있다. 200해리 이원외로 대륙붕을 확장하기 위해서는 유엔 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS)에서 관련 제출 정보가 타당한 것으로 인정받아야 한다. 노르웨이는 이미 3개 지역에 대한 유엔 CLCS의 승인을 받았으며 러시아·캐나다·덴마크 등은 현재 제출한 정보가 심사 중이거나 자료 제출을 준비 중이다.

한편 무분별한 자원 개발에 대한 우려의 목소리가 1996년 설립된 고위급 정부 간 포럼인 북극이사회(Arctic Council) 등을 통해 표출되고 있다. 그러나 북극해 5개 연안국(미국·러시아·캐나다·노르웨이·덴마크)은 이와는 별도로 2008년 5월에 이어 2010년 3월에도 캐나다에서 외무장관 회담을 개최하여 북극해에 대한 5개 연안국의 권리를 강조하고 남극조약체제와 같은 새로운 레짐보다는 기존의 해양법을 적용할 것임을 확인하였다. 이는 2011년은 물론 당분간은 연안국 간 제한적인 협력 속에 해양관할권 확대를 위한 경쟁이 지속될 것임을 보여준다.

남극 고래 포획 관련 일본의 ICJ 피소 및 재판 진행

남극해(Southern Ocean) 고래 포획과 관련하여 일본은 2010년 사상 최초로 ICJ에 피소되어 2011년 이후 관련 재판이 진행될 예정이다.

2010년 5월 호주는 일본이 남극 주변 해역에서의 고래포획으로 국제포경규제협약(International Convention for the Regulation of Whaling: ICRW) 상 의무를 위반했다며 일본을 ICJ에 제소하였다. 양국은 각각 2002년과 2007년에 ICJ의 강제관할권을 수락한 바 있어 금번 사건에서 일방의 제소로도 ICJ의 관할권이 성립하게 되었다.

멸종위기의 고래를 보호하기 위해 1980년대부터 상업적 목적의 포경이 금지되었으나, 과학적 연구 목적의 포경은 ICRW 제8조에 의거하여 예외적으로 허용되어 왔다. 일본이 연구 목적을 구실로 매년 수 천 마리의 고래를 포획하는 것에 대해 호주는 이를 사실상 상업적 목적의 포경으로 파악하고 ICJ에 제소하였다. 한편 2010년 6월 국제포경위원회(International Whaling Commission: IWC) 연례회의에서 제한된 범위에서 상업적 포경의 허용 여부에 대한 논의가 있었으나 관련국 간 의견 불일치로 결론을 내리지 못하였다.

ICJ의 명령에 의해 호주는 2011년 5월 9일까지 준비서면(Memorial)을, 그리고 일본은 2012년 3월 9일까지 답변서(Counter-Memorial)를 각각 ICJ에 제출할 예정이다.

부 록

약 어 표



A

ADMM+	ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus	확대아세안국방장관회의
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	아시아·태평양경제협력체
AQAP	Al-Qaeda in the Arabian Peninsula	알카에다 아라비아반도지부
ARF	ASEAN Regional Forum	아세안 지역안보포럼
ASEM	Asia-Europe Meeting	아시아·유럽 정상회의
ASEAN	Association of South-East Asian Nations	동남아시아국가연합
ASEAN+3	ASEAN + Korea, China, Japan	아세안 + 한국, 중국, 일본
ASEAN+6	ASEAN + Korea, China, Japan, Australia, India, New Zealand	아세안 + 한국, 중국, 일본, 호주, 인도, 뉴질랜드
AWG-LAC	Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention	장기협력행동에 관한 특별작업반
AWG-KP	Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol	교도의정서에 따른 선진국의 추가 감축의무에 관한 특별작업반

B

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

C

CAP	Common Agricultural Policy	(EU의) 공동농업정책
CELAC	Community of Latin American and Caribbean States	라틴아메리카·카리브공동체
CEPA	Comprehensive Economic Partnership Agreement	포괄적경제동반자협정
CIS	Commonwealth of Independent States	독립국가연합
CLCS	Commission on the Limits of the Continental Shelf	(유엔) 대륙붕한계위원회
CLMV	Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam	캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남
CSO	Civil Society Organization	시민사회단체
CSTO	Collective Security Treaty Organization	집단안보조약기구
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty	포괄적핵실험금지조약

D

DAC	Development Assistance Committee	(OECD) 개발원조위원회
DDA	Doha Development Agenda	도하개발아젠다

E

EAS	East Asia Summit	동아시아정상회의
EAVG II	East Asia Vision Group II	제2차 동아시아비전그룹
ECFA	Economic Cooperation Framework Agreement: ECFA	(중-대만) 경제협력기본협정
EEAS	European External Action Service	유럽대외관계청
EEZ	Exclusive Economic Zone	배타적경제수역
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism	유럽재정안정메커니즘
EFTA	European Free Trade Association	유럽자유무역연합
EIU	Economist Intelligence Unit	이코노미스트지 산하 경제연구기관
EMU	European Economic and Monetary Union	유럽경제통화동맹
EPA	Economic Partnership Agreement	경제동반자협정
EU	European Union	유럽연합
EURASEC	Eurasian Economic Community	유라시아경제공동체

F

FAO	Food and Agriculture Organization	(유엔) 식량농업기구
FMCT	Fissile Material Cut-off Treaty	핵분열물질생산금지조약
FTA	Free Trade Agreement	자유무역협정

G

G2	Group of Two	미국, 중국
G7	Group of Seven	미국, 프랑스, 영국, 독일, 일본, 캐나다, 이탈리아
G8	Group of Eight	G-7 국가, 러시아
G13	Group of Thirteen	G-8 국가, 중국, 인도, 브라질, 멕시코, 남아공
G20	Group of Twenty	G-13 국가, 한국, 터키, 인도네시아, 호주, 사우디아라비아, 아르헨티나, EU
GDP	Gross Domestic Product	국내총생산
GICNT	Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism	세계핵테러방지구상
3G	Global Governance Group	(유엔) 글로벌거버넌스그룹

H

HEU	Highly Enriched Uranium	고농축우라늄
HLF	High Level Forum on Aid Effectiveness	원조효과 고위급회의

I

IAC	International Analysis and Consultation	(코펜하겐 합의문 중) 국제적 협의와 분석
IAEA	International Atomic Energy Agency	국제원자력기구
ICJ	International Court of Justice	국제사법재판소
ICRW	International Convention for the Regulation of Whaling	국제포경규제협약
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
IWC	International Whaling Commission	국제포경위원회

L

LA-4	Brazil, Chile, Columbia, Peru	브라질, 칠레, 콜롬비아, 페루 중남미 4개국
------	-------------------------------	---------------------------

M

MD	Missile Defence	미사일방어체제
MDGs	Millennium Development Goals	(유엔) 새천년개발목표
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	남미공동시장
MRV	Measurement, Report, and Verification	(감축행동에 대한) 측정·보고·검증
MTCR	Missile Technology Control Regime	미사일기술통제체제

N

NAM	Non-Aligned Movement	비동맹운동
NAMA	Non-Agricultural Market Access	비농산물 시장접근
NATO	North Atlantic Treaty Organization	북대서양조약기구
New START	New Strategic Arms Reduction Talks	신(新) 전략무기감축협정
NGO	Non-Governmental Organization	비정부기구
NIC	National Intelligence Council	(미국) 국가정보위원회
NPR	Nuclear Posture Review Report	핵태세검토보고서
NPT	Nonproliferation Treaty	핵확산금지조약

O

OAS	Organization of American States	미주기구
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	유럽안보협력기구

P

PCA	Partnership and Cooperation Agreement	동반협력협정
PIIGS	Portugal, Italia, Island, Greece, Spain	포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 그리스, 스페인
PKO	Peacekeeping Operations	(유엔의) 평화유지활동
PSI	Proliferation Security Initiative	확산방지구상
P5	Permanent 5	유엔 안보리 상임이사국 (미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국)
P5+1	Permanent 5 + 1	유엔 안보리 상임이사국 + 독일

R

RTA	Regional Trade Area	지역무역협정
-----	---------------------	--------

S

SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation	남아시아지역협력연합
SCO	Shanghai Cooperation Organization	상하이협력기구
SDRs	Special Drawing Rights	특별인출권
SNDV	Strategic Nuclear Delivery Vehicles	전략핵운반체계
SSM	Special Safeguard Mechanism	(개도국) 특별긴급관세
SSM	Super Supermarket	기업형 슈퍼마켓

T

TPP	Trans-Pacific Partnership	환태평양파트너십
-----	---------------------------	----------

U

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

W

WFP	World Food Programme	(유엔) 세계식량계획
WTO	World Trade Organization	세계무역기구

연구에 참여한 분들

| 집필진 | 제Ⅰ장 세계정세의 주요 추세

- 국제 세력관계 변화와 미·중 경쟁구도 심화 (최우선)
- 글로벌 거버넌스의 재편 가시화 (이동휘)

제Ⅱ장 한반도 정세

- 북한: 후계체제 공고화와 대외환경 개선 노력 (윤덕민)
- 남북관계: 정치·군사적 긴장 관계와 불확실성 지속 (전봉근)
- 북한의 핵능력 증대와 6자회담의 정체 (전봉근)

제Ⅲ장 동북아와 주요국 정세

- 동북아: 역내 경쟁과 견제 심화 (최 강)
- 미국: 대외정책 유동성 증가와 대아시아 개입정책 강화 (김현욱)
- 중국: 안정과 실리의 이중적 대외정책 추구 (이지용)
- 일본: 정국 불안정 지속과 대외정책의 보수 회귀 (조양현)
- 러시아: 선거정국하 경제외교 강화 (고재남)

제Ⅳ장 주요 지역 정세

- 동아시아: 지역협력의 불확실성과 아세안의 대응 (이재현)
- 유럽: 정체와 재도약의 기로에 선 유럽통합 (전혜원)
- 중동: 역내 국가의 내부 갈등 증폭 가능성 (인남식)
- 서남아: 인도의 위상 증대와 ‘신 거대 게임’ 전개 (이서형)
- 중남미: 견조한 경제성장과 외교 다변화 강화 (외교통상부 중남미국)

제Ⅴ장 글로벌 거버넌스와 범세계적 이슈

- 신(新) 국제통화질서—달러, 위안, 그리고 IMF (강선주)
- 양자·다자 차원의 무역자유화 모멘텀 재가동 (이지수)
- 기후변화 협상의 동력 확보와 불확실성 상존 (최원기)
- 개발협력의 새로운 패러다임 모색 (강선주)
- 핵비확산·핵안보체제 강화 노력 확대 (한동호)
- 해양을 둘러싼 분쟁 지속 (김덕주·조정현)

| 편집진 | 배궁찬 연구실장

전봉근·최원기·전혜원·최우선 교수

한동호 객원교수

고광현·유지선·김자용 연구원