

2014 여름

주요국제문제분석

International Issues & Prospects

국립외교원
외교안보연구소

IFANS

2014 여름

주요국제문제분석

인 쇄 2014년 9월

발 행 2014년 9월

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572

전 화 3497-7760 (代)

팩시밀리 571-1032

홈페이지 www.knda.go.kr
www.ifans.go.kr

디자인 · 인쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

© 국립외교원 외교안보연구소, 2014

비매품

ISSN 2005-7008

2014 여름
주요국제문제분석



국립외교원 외교안보연구소는 국제 정치·경제 정세 및 외교현안에 대한 전문가와 국민들의 이해를 높이하고자 매주 『주요국제문제분석』을 발간하고 있으며 여러분의 편의를 위해 분기별로 취합하여 계간지를 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린외교’의 구현과 외교정책 수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서, 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

목 차

독일 통일에 영향을 미친 요인과 한반도 통일 외교	신성원 (2014.04.11)	1
북한 최고인민회의 제13기 1차 회의와 대내외정책 전망	이상숙 (2014.04.18)	25
환태평양 경제공동체(TPP)의 정치·경제적 의의: 협상 쟁점과 전망	유준구 (2014.04.25)	41
우크라이나 사태가 국제 질서와 동북아 지역에 미치는 영향	신성원 (2014.05.09)	61
2014 유엔 기후정상회의: 전망과 대응방향	최원기 (2014.05.15)	79
2014 아프가니스탄 대선 추이와 한국의 정책 방향	인남식 (2014.05.23)	93
미국의 동아시아 외교정책 엘리트 분석과 네트워킹 방안	김동열 (2014.05.30)	113
2014년 유럽의회 선거: 통합의 도전과 한계	전혜원 (2014.06.13)	129
5.29 북·일 합의 평가 및 북·일관계 전망	조양현 (2014.07.04)	147
일본군 위안부 문제의 국제법적 검토	조정현 (2014.07.18)	163

독일 통일에 영향을 미친 요인과 한반도 통일 외교*

신 성 원**

1 문제의 제기

- 이 글은 독일 통일에 영향을 미친 요인을 살펴보고, 독일 통일 전개 과정과 한반도 통일을 위한 외교 등을 파악해 보기 위한 것임.
- 1990.10.3 독일 통일과 1991.12.25 소련의 붕괴는 놀라운 20세기 역사적 사건으로 평가되고 있는데, 20세기에 독일이 통일될 것이라고 기대한 독일인은 없었음.
 - 독일은 갑작스럽게 통일을 맞이하였는데, 동구 공산 정권이 연쇄 혼란에 처한 상황에서, 동독 주민들의 대규모 동독 이탈 상황이 발생하여 통일 과정이 시작된 것임.
- 독일 통일 과정에서 통합 추진 속도, 대외 관계를 관리할 메카니즘 구성 문제(‘2+4’)¹⁾, 통일 독일의 NATO 잔류 문제, 동독 주둔 소련군 철수 문제, 폴란드와의 국경선 문제 등이 현안이었음.
- 역사적으로 독일은 천년 이상 분열 상태를 유지해 왔는데, 프랑스 나폴레옹 이전 독일은 350개 공국과 도시국가들로 이루어진 신성로마제국의 일원이었음.
 - 1815년 비인회의에서 강대국들은 자신들의 이익을 위해 약하고, 분열된 독일을 만들었는데, 이후 독일은 프러시아 비스마

목 차

1. 문제의 제기
2. 독일 통일 전개 과정
3. 독일 통일에 영향을 미친 요인
4. 한반도 통일 외교
5. 정책적 고려 사항

1) ‘2+4’: 동독, 서독과 미국, 소련, 영국, 프랑스 등 2차 세계대전 전승 4대국이 참여하는 통일 독일 과정의 대외관계를 관리할 협의 메카니즘

* 2014. 4. 11. 발표
** 경제통상연구부장



서독 보수당
헬무트 콜 총리는
프랑스 미테랑 대통령이
독일 통합에 대응하여
유럽 통합의 심화가
필요하다는 입장을
고수하자
독일 마르크화를
포기하고
유로화 도입을 제안하여
미테랑 프랑스 대통령을
설득했으며...

르크(Bismarck) 주도하에 덴마크, 오스트리아, 프랑스와의 전쟁에서 승리하였으며, 1871.1.18 통일을 완수

- 중부 유럽에 강력한 통일 국가(독일) 출현에 놀란 프랑스와 러시아는 독일에 대항하는 동맹을 맺었으며, 영국은 독일을 잠재적으로 간주하고 경계함.

- 통일 상태에 있었던 75년(1871-1945년)동안 독일은 두 차례 세계대전을 일으켜 전 유럽을 파국으로 몰아넣었는데, 이처럼 독일 문제는 역사적으로 유럽 국가들에게 골칫거리

- 서독 보수당 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리는 프랑스 미테랑(Francois Mitterrand) 대통령이 독일 통합에 대응하여 유럽 통합의 심화가 필요하다는 입장을 고수하자, 독일 마르크화를 과감히 포기하는 결정을 하고, 유로화 도입을 제안하여 미테랑 프랑스 대통령을 설득함.

- 1945.6.5 베를린 선언과 1945.8.2 포츠담 선언으로 2차 대전 승전 4대국이 독일에 대한 최고 권한을 수임한 이래, 1990년 9월 승전 4대국은 그들의 책임을 포기하고 통일 독일 국가의 창설을 축하함.

- 유럽의 분단은 독일의 통일로 치유되었으며, 유럽 냉전은 종식되었고, 유럽 전체가 자유롭게 되었는데(Europe was whole and free), 9.26 뉴욕에서 2차대전 승전 4대국이 권리 중단 선언문에 서명하였으며, 1990.10.3 독일 통일이 완료

- 대한민국은 고구려, 통일신라 이래 유구한 역사 기간 동안 통일을 지속 유지해온 국가였는데, 현재의 한반도 분단은 매우 비정상적인 상황임.

- 한국이 분단을 극복하고 재차 통일 국가의 과제를 달성하기 위해서는 통일 과정을 잘 준비할 필요

- 한반도의 지정학적 위치를 고려할 때 통일이 실현될 경우 동북아 중심국가가 될 수 있으며, 주변국에 미치는 긍정적 영향이 매우 클 것이므로 국제 사회와 긴밀히 협력할 필요가 있음.

- 한국이 주도하는 한반도의 장래에 대한 정치, 경제, 사회 질서가 형성될 필요가 있는데, 미국과 중국이 남북한의 안보를 보

대한민국은
고구려, 통일신라 이래
유구한 역사 기간 동안
통일을 지속 유지해온
국가였는데,
현재의 한반도 분단은
매우 비정상적인
상황이므로
한국이 분단을 극복하고
재차 통일 국가의 과제를
달성하기 위해서는
통일 과정을 잘 준비할
필요가 있어...

장하고 있지만, 통일 과정에서 미국과 중국의 리더십을 과도하게 기대해서는 안 됨.

- 독일은 유럽에서 가장 큰 나라이며, 한국은 동북아에서 가장 작은 나라인데, 따라서 한반도 통일은 주변 강대국들의 영향을 더 많이 받을 수도 있음.

2 독일 통일 전개 과정

가. 동독 내 정치 상황 및 소련-동독 관계

- 1988년 당시 동독 공산 정권은 상당히 안정된 상황이었는데, 1989년 7월 동독을 방문한 영국인 티모시 가튼 애쉬(Timothy Garton Ash, 동독 문제 전문가)는 “동독 내 반체제 인사들이 상황을 매우 낙담하고 있다”면서, “동독 국가보안국(Stasi)은 여전히 강력하고, 동독 시민들은 비교적 괜찮은 경제 여건에 큰 불만은 없으며, 동독 내 반체제 인사들이 지속적으로 서독으로 망명함에 따라 동독 내 반체제 세력이 약화되고 있어 동독이 조만간 붕괴되리라고 믿는 사람은 거의 없다”고 평가함.
- 동독 반체제 인사들이 주도한 세 차례 데모(1987년, 1988년, 1989년)가 별 저항없이 진압되었으며, 동독 지도자들은 1989년 수개월간 동구 지역에서의 폭발적 정치 불안 상황을 잘 견뎌냄.
 - 오히려 동독 정권 내에 위협 요소가 있었는데, 동독 집권 통일사회당(SED: Sozialdemokratische Einheitspartei Deutschlands) 내 개혁주의자인 드레스덴 공산당 서기 모드로(Hans Modrow)가 고르바초프 개혁 정책을 지지하고 추진하려 했음.
 - 당시 동독 공산당 정치국 내에서 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 개혁 정책과 신사고(新思考)는 금기시된 주제였는데, 1988-89년 겨울 동독 정권은 소련 잡지 수입을 금지하는 등 개혁 바이러스를 격리시키려고 노력
- 동독 공산당 호네커(Erich Honecker) 의장은 루마니아 독재자 차우세스쿠(Nicolae Ceausescu) 의장과 정상회담을 가졌고, 폴란드와 헝가리는 자유선거를 준비하였음.

1988년 당시
동독 공산 정권은
상당히 안정된
상황이었는데,
1989년 7월
동독을 방문한
영국인
티모시 가튼 애쉬
(동독 문제 전문가)는
“동독이 조만간
붕괴되리라고
믿는 사람은
거의 없다”고
평가했으며...



- 동독 정권이 1989년 5월 지방 선거에서 98.85% 지지를 획득했다고 발표한데 대해, 동독 내 반체제인사들과 교회 선거 감시단의 비난이 빗발쳤으며, 부정 선거 반대 데모가 있었는데, 동독 정보기관은 오히려 강경 진압
- 1989년 6월 동독 의회는 중국의 천안문 사태 무력 진압을 지지

● 동독 공산당 정권이 여전히 강력해 보였지만, 고르바초프 신사고 정책은 점차 동독 정권에 타격을 주었음.

- 소련 입장에서 동독 독재자 호네커의 개혁에 대한 소극적 태도가 부담이 되면서, 소련과 동독 관계가 점차 소원
- 소련 입장에서는 동독에 변화가 필요한 상황이 되었고, 늑고병든 호네커가 그런 일을 할 수 있는 인물이 아니라는 것이 점차 명백해 짐.
- 1985년초 체르넨코(Konstantin Chernenko) 소련 공산당 서기장 장례식에 참석한 호네커 동독 공산당 의장에게 고르바초프 소련 공산당 서기장은 “유치원은 끝났으며, 누구도 인도해 주지 않는다. 동독이 동독 인민들을 책임져야 한다”고 충고하였고, 이때부터 소련-동독 관계가 악화되기 시작
- 고르바초프 서기장은 호네커 동독 공산당 정치국 의장에게 “소련은 변하고 있으며, 변화가 소련과 동독에게 모두 유쾌한 것만은 아니더라도 다른 방법이 없다. 변화할 수밖에 없는 것이 소련의 운명이며, 또한 동독의 운명이기도 하다”고 설명

● 수십 년간의 공산 통치와 학정으로, 동구권 국가 인민들의 공산 집권 세력에 대한 분노와 저항감이 증강함.

- 이데올로기가 동서독을 분단시킨 이유였는데, 이데올로기가 더 이상 의미를 갖지 못하게 된 상황에서 독일이 분단을 지속해야 할 이유를 찾기 어려운 것이 점차 현실이 됨.
- 동구권 공산 지도자들은 자국민을 탄압하고 문제가 발생하면 소련이 군사적으로 개입하여 문제를 해결해 줄 것이라는 믿음이 있었는데, 소련이 지원하지 않으면 동구 공산 독재 정권은 결국 붕괴될 수밖에 없었음.
- 1988년 말 고르바초프 서기장과 소련 정부는 브레즈네프 독트린(Brezhnev Doctrine)²⁾은 죽었다고 공공연히 언급

동독 공산당 정권이 여전히 강력해 보였지만, 고르바초프 신사고 정책은 점차 동독 정권에 타격을 주었고, 이데올로기가 동서독을 분단시킨 이유였는데, 이데올로기가 더 이상 의미를 갖지 못하게 된 상황에서 독일이 분단을 지속해야 할 이유를 찾기 어려운 것이 점차 현실이 되었으며...

나. 동독인들, 헝가리·체코 통해 동독 탈출

- 1989년 3월 네메츠(Miklos Nemeth) 신임 헝가리 수상이 취임하였는데 고르바초프 서기장의 개혁·개방 정책을 지지하는 인사였음. 네메츠 수상은 헝가리를 통해 오스트리아(서방)로 가기 위해 동독을 탈출한 동독인들에게 헝가리 국경을 개방하는 결단을 내렸는데, 베를린 장벽 붕괴의 서곡이었음.
 - 서독은 이러한 결단을 내린 헝가리에 5억 마르크(DM) 규모의 경제 지원을 했는데, 1989년 9월까지 약 4만 명의 동독인이 헝가리를 통해 서방으로 탈출
- 1989년 수천 명의 동독인들이 체코 주재 서독 대사관으로 몰려가 서방으로 보내달라고 주장했는데, 뉴욕 유엔총회 계기 G-7 외상회의에서 겐셔(Hans-Dietrich Genscher) 서독 외상은 소련 세바르드나제(Eduard Amvrosivevich Shevardnadze) 외상을 접촉함.
 - 세바르드나제 외상은 500명의 어린이들을 포함, 수많은 동독인들이 대사관 내에 임시 체류하고 있는 인도적 사정을 고려, 서독 입장을 지원
 - 겐셔 서독 외상은 체코, 프랑스 외상 등을 연쇄 접촉하여 지지를 확보하였고, 베이커(James Addison Baker III) 미 국무장관으로부터는 체코 주재 미국 대사관 영내에 동독 난민들이 잠시 머무를 수 있도록 허락받음.
 - 동독 주민들의 대규모 이탈과 소련과 폴란드 등 동구권 개혁운동은 동독 내 개혁을 촉구하는 촉매제 역할
- 1989.10.9 동독 라이프찌히에서 개혁을 요구하는 대규모 반정부 시위가 발생하였는데, 동독 공산당은 8천 명의 비밀경찰을 배치함. 대다수 관측통들은 중국 천안문 사태 진압 방식을 예상하였

1989년 3월 네메츠 신임 헝가리 수상이 취임하였는데 고르바초프 서기장의 개혁·개방 정책을 지지하는 인사로서 헝가리를 통해 오스트리아(서방)로 가기 위해 동독을 탈출한 동독인들에게 헝가리 국경을 개방하는 결단을 내렸는데 베를린 장벽 붕괴의 서곡이었으며...

-
- 2) 브레즈네프 독트린(Brezhnev Doctrine): 1968년 11월 폴란드 공산당 제5차 대회에서 브레즈네프 소련 공산당 서기장의 연설로 “사회주의 진영의 어느 나라든 생존이 위협받았을 때는 사회주의 진영 전체의 위협으로 간주하여 다른 사회주의 국가는 이에 개입할 권리를 가진다”는 내용으로 사회주의 국가에서 반혁명의 위협이 발생할 경우 군사개입도 할 수 있다는 제한 주권론



1989.10.9

동독 라이프찌히에서 개혁을 요구하는 대규모 반정부 시위가 발생하자 동독 공산당은 8천 명의 비밀경찰을 배치했고, 대다수 관측통들은 중국 천안문 사태 진압 방식을 예상했으나, 무력 진압 방식을 피하는 것이 좋겠다는 동독 주재 소련 대사관의 관여로 평화적 시위가 보장되었고...

여행 제한 문제가 재차 부각되어 동독 개혁 성향 공산 정부는 체코를 통해 서유럽으로 여행하는 것을 허용하였는데, 수만 명의 동독인 차량이 체코를 통해 서유럽으로 가기 위해 길을 메웠으며...

으나, 무력 진압 방식을 피하는 것이 좋겠다는 동독 주재 소련 대사관의 관여로 평화적 시위가 보장되었음.

- 시위대에 대한 강경 대응 입장을 고수했던 호네커 동독 공산당 의장이 크렌즈(Egon Krenz) 동독 공산당 정치국원으로 1989. 10.17 교체되었는데, 크렌즈는 동독의 고르바초프가 되기를 원하던 인물

● 동독 반정부측에서는 정치 경제 분야의 전면 개혁과 자유선거, 서방으로의 여행 자유 보장을 요구함. 1989.11.4 동베를린에서 50만 명이 시위에 참여하였으며, 그 결과로 개혁 성향 공산주의자인 모드로가 동독 정치국에 합류함.

- 여행 제한 문제가 재차 부각되었으며, 동독 개혁 성향 공산 정부는 체코를 통해 서유럽으로 여행하는 것을 허용하였는데, 수만 명의 동독인 차량이 체코를 통해 서유럽으로 가기 위해 길을 메웠음.
- 출국 비자를 포함한 모든 여행 관련 제한이 철폐되었으며, 동독인 수천 명이 베를린 장벽으로 몰려와, 마침내 장벽이 개방(1989.11.9) 되었는데, 베를린 장벽 개방을 용인한 것은 크렌즈 동독 정부의 치명적 실수
- 동독 인민들이 베를린 장벽을 무너뜨린 순간, 동독의 권력이 동독인들에게 이동

● 동독 모드로 총리가 위기를 맞았는데, 동독 최고위층의 부정부패가 밝혀짐에 따라 1989년 12월 초 동독인들은 자유선거를 요구하였고, 동독 의회는 공산당의 주도적 역할을 보장한 헌법 규정을 무효화하였으며, 동독 정치국원과 모든 중앙위원들이 사임함.
- 동독 공산당 최고위 인사들이 부패와 권력 남용 혐의로 체포되었으며, 12.6 크렌즈가 국가수반 자리에서 물러나고, 모드로 총리만 남게 됨.

● 시위대가 동독 주재 소련군 기지를 공격하는 일이 수차 발생하였는데, 소련군 수뇌부는 자구적 보호 차원에서 동독 주재 소련군에게 긴급 비상 조치를 취하도록 함.

- 서독 주재 소련 대사를 본국으로 소환한 소련 정부는 독일 통일에 대한 대안으로 국가 연합 개념을 제시하면서, 클 총리 정부를 설득하도록 지시

- 1989년에만 340,000명의 동독인들이 서방으로 탈출하였고, 1990년 초에는 매일 2,000명의 동독인이 서독에 도착하였으며, 2.5~3백만 명의 동독인들이 서독으로 떠날 준비를 함.

1989년에만
340,000명의
동독인들이
서방으로 탈출하였고,
1990년 초에는
매일 2,000명의
동독인이
서독에 도착하였으며,
2.5~3백만 명의
동독인들이
서독으로 떠날
준비를 했으며...

다. 콜 서독 총리, 통일 실행 계획(10개 항) 발표

- 정치 개혁 분야에서 통일 문제를 제외시키려는 모드로 동독 총리의 의증을 간파한 콜 서독 총리는 통일 문제에 대한 정책 문서를 준비함.

- 당시 서독인들의 여론은 대체로 독일 통일에는 찬성하였으나 시기는 10년 후 정도가 좋다는 여론
- 동독 경제는 지속 악화되고 있었으며, 동독인들의 서방으로의 이탈도 지속되었는데, 1989.11월 한 달 동안 동독인 13만 명이 서방으로 탈출

콜 서독 총리의
독일 의회 연설은
대(大)성공이었는데
동서독 내
통일 문제에 대한
지지 여론을
이끌어 냈으며,
콜 총리의
서독 내
정치적 위상을
강화하였고,
서독 시민당의
지지도
확보해...

- 콜 서독 총리는 독일 의회에서 아래 10개 항을 핵심 내용으로 연설(1989.11.28)함. 첫째, 동서독 간 여행을 쉽게 하는 조치를 취하며, 둘째, 동독과의 기술 협력을 강화하며, 셋째, 동독에서 정치 경제 시스템의 근본 개혁이 차질없이 진행될 경우 동독에 대한 경제 지원을 확대하며, 넷째, 다양한 문제들에 대한 제도적 협력을 강화하기 위해 법적 협력을 확대하며, 다섯째, 동독에서 자유선거가 실시된 후 동서독 간 연방 구조 문제를 논의하며, 전 독일을 위한 연방체제를 구성하되, 양독 국민들이 원할 경우에만 실현될 것이며, 여섯째, 양독관계 진전은 전 유럽 과정과 동서관계 틀 속에서 진행되며, 일곱째, 유럽위원회(EC: European Commission)를 중동구 유럽 모든 국가들이 참여할 수 있도록 개방하며, 여덟째, 동서 경제 협력과 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe, 이하 CSCE로 표기) 발전을 가속화하며, 아홉째, 무기 통제 분야 진전을 지원하며, 열 번째, 하나의 통일 국가로서의 독일 통일을 위한 '유럽 평화 질서' 모색을 위해 노력함.

- 콜 서독 총리의 독일 의회 연설은 대(大)성공이었는데, 동서독 내 통일 문제에 대한 지지 여론을 이끌어 냈으며, 콜 총리의 서독 내 정치적 위상을 강화하였고, 서독 시민당의 지지도 확보하였음.



- 대내외 보안 유지를 위해 콜 총리는 겐서 외상에게도 연설 내용을 사전에 통보하지 않았지만, 부시(George H. W. Bush) 미국 대통령에게는 사전에 알려 주도록 조치하였음.
- 미국 측은 콜 총리의 연설로 독일 통일 문제가 구체적 프로그램임을 보유한 정책 어젠다로 격상된 것으로 평가

라. 몰타 미·소 정상회담(1989.12.2-3)

- 미 국가안보회의(NSC: National Security Council)는 몰타 미·소 정상회담에 임하는 부시 대통령에게 소련에 대한 평가를 다음 내용으로 보고함.

미 국가안보회의
(NSC)는
몰타 미·소 정상회담에
임하는
부시 대통령에게
소련은 동구에서의
안보시스템에
일대 손상이 오기 때문에
독일 통일을
반대하고 있으며,
북대서양조약기구
(NATO)에 가입한
통일 독일을
최악의 상황으로
생각하고 있으며...

- 소련은 동유럽에 대한 정책 통제를 상실했으며, 현 상황을 예견하지 못했음. 소련은 동구에서의 안보시스템에 일대 손상이 오기 때문에 독일 통일을 반대하고 있음. 소련은 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization, 이하 NATO로 표기)에 가입한 통일 독일을 최악의 상황으로 생각하고 있음. 동독을 상실한 바르샤바동맹(Warsaw Pact)은 급격히 분열될 수 있으며, 이 경우 소련의 방위선은 우크라이나 국경지대에서 시작될 수 있음.
- 소련은 매우 비싸게 치른 2차 세계대전 승리를 통해 얻은 영토적 이익이 사라지게 됨. 소련은 영국, 프랑스와 협력하여 두 개의 독일이 지속되는 정책을 유지하려고 노력할 것임.

- 미국 측은 몰타 미·소 정상회담에 임하는 입장을 다음과 같이 정리함.

- 동독에서 즉각적인 민주 개혁 조치를 요구하여 소련을 놀라게 해서는 안 되며, 독일의 통합을 지지하며, 소련 측이 요구한 4대국 평화 회의 개최를 지지하지 않음.
- 독일 통합관련 서독 콜 수상의 10개 항을 지지하며, 통일 독일과 서독의 NATO 잔류가 유럽 통합 과정 심화에 편입되어야 하며, 유럽 국경선 준수와 관련하여 헬싱키 협약(Helsinki Final Act)³⁾ 지지

3) 헬싱키 협약(Helsinki Final Act): 1975.7.20-8.1간 핀란드 헬싱키에서 개최된 안보협력회의(CSCE)에서 채택된 문서로 미국과 동서 유럽국가 등 35개국이 참석하였으며, 주권 및 현 국경선 존중, 전쟁 방지, 인권 보호를 주요 내용

- 통일은 평화적이고 점진적이며, 단계적인 과정으로 이루어져야 함.

- 소련 측은 각국이 주권을 보유하며, 경제적으로 상호 의존하는 ‘유럽 공동의 집(common European home)’개념을 강조하고, 유럽 35개국이 참여하는 CSCE 개최를 주장하며, 독일의 장래 문제를 전 유럽 안보의 일환으로 토론하며, 두 개 독일 국가의 존재를 현실로 인정해야 한다는 것임.

- 고르바초프 서기장은 부시 미국 대통령과의 회담에서 헬싱키 프로세스로 돌아갈 것을 주장하면서, 두 개의 독일은 현실이며, 역사가 결정한 것임을 주장함.

- 그러나 고르바초프 서기장이 몰타 회담에서 독일 통일에 반대하는 입장을 강하게 주장하지 않음으로써 독일 통일에 대한 소련의 반대 입장이 그리 강하지 않다는 점을 확인시켜 주었다는 점에서 결정적인 실책을 범했다고 당시 소련 군부가 주장

고르바초프 서기장은
부시 미국 대통령과의
회담에서
헬싱키 프로세스로
돌아갈 것을
주장하면서,
두 개의 독일은
현실이며
역사가 결정한 것임을
주장했고...

마. 콜 서독 총리, 동독 드레스덴 방문(1989.12.19)

- 콜 총리는 고르바초프 서기장의 냉랭한 태도에도 불구하고, 1989. 12.19 드레스덴에서 모드로 동독 총리를 만나, 두 독일 국가 간에 사회·문화·경제 관계에 관한 새로운 협정 체결 문제를 협의함.

- 콜 총리는 동독의 안정을 위해 모드로 총리를 지원할 용의가 있다고 하였는데, 두 지도자는 국경 통과를 위해 베를린 브란덴부르크 문을 개방하고, 국경 통과를 막고 있는 남은 장애들을 크리스마스를 기해 제거할 것임을 발표

- 콜 총리의 드레스덴 방문은 동독민들의 통일에 대한 열망을 확인하는 기회

- 독일 통일은 이제 돌이킬 수 없는 현실이 되었으며, 미국과 소련 간 새로운 냉전 위기를 피하면서, 언제, 어떤 속도로 추진할 것인가의 문제로 변화

- 소련은 독일 통합 과정의 속도 완화를 위해 노력을 경주하였는데, 2차 세계대전 전승 4대국 회의와 CSCE 회의 개최를 재차 주장

콜 총리는
고르바초프 서기장의
냉랭한 태도에도
불구하고,
1989.12.19
드레스덴에서
모드로 동독 총리를 만나
두 독일 국가 간에
사회·문화·경제
관계에 관한
새로운 협정 체결 문제를
협의해...



1990년 3월 18일에
개최된
동독 총선에서
투표율이 93%로
서독 쿨 총리 방식
통일을 주장하는
독일 연합당이 48%의
압도적 지지를 얻었고
사회당은 22%,
공산당은 16%를
획득했으며...

- 동독 상황은 갈수록 심각해져서, 1990년 1월에는 하루 평균 2천 명이 동독을 떠나는 상황이 되었음.
 - 쿨 총리는 드레스덴 방문 시 동독이 작동되지 않고 있음을 여러 곳에서 감지하였는데, 동독 정부가 국가 채무를 지불하지 못하게 된 것도 그중 하나
 - 1990년 봄까지 동독 상황을 이끌어 갈 수 없다는 것을 감지한 모드로 동독 총리는 동독 총선거를 1990년 5월 6일에서 3월 18일로 앞당기는 중대 결정

바. 독일 통일의 돌파구

EC 정상회의
(1990.4.28-29,
더블린)에서는
경제 통화 통합을
가속화하는
노력과 함께
유럽 정치 통합 추진에
대한
독일-프랑스
이니셔티브가
합의되었는데,
동 합의를 계기로
독일 통일에 대한
유럽 국가들의 태도가
우호적으로 변하는
계기가 마련되어...

- 1990년 3월 18일에 개최된 동독 총선에서 투표율이 93%였으며, 서독 쿨 총리 방식의 통일을 주장하는 독일 연합당(The Alliance for Germany)이 48%의 압도적 지지를 얻었으며, 사회당(SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands)은 22%, 공산당은 16%를 획득하였음.
 - 독일 연합당이 400석의 동독 의회에서 193석을 획득하여 사회당을 주니어 파트너(junior partner)로 하여 쉽게 정부를 구성하게 되었으며, 서독 헌법 23조⁴⁾를 원용하여 서독과의 통합 모색 가능
 - 3.18 동독 선거 결과는 소련에게 경악할 만한 소식
- EC 정상회의(1990.4.28-29, 더블린)에서는 경제 통화 통합을 가속화하는 노력과 함께, 유럽 정치 통합 추진에 대한 독일-프랑스 이니셔티브가 합의되었는데, 동 합의를 계기로 독일 통일에 대한 유럽 국가들의 태도가 우호적으로 변하는 계기가 됨.
- 1990.5월 서독 정부는 동독 기민당(CDU: Christlich-Demokratische Union)의 드 미지에르(Lothar de Maiziere) 신정부와 동서독이 신속한 방식으로 통합한다는 원칙에 합의함.
 - 5.5 서독 본(Bonn) 개최 '2+4' 외상회의에서 메켈(Meckel) 동독 외상은 통합을 질서 있고 신속하게(in an orderly way and without delay) 추진한다는데 합의

4) 서독 헌법 제23조: 동독의 모든 주가 동독 의회의 결정에 따라 서독 독일연방공화국에 언제라도 참여할 수 있다는 조항. 3.18 동독 총선 결과, 통일 찬성 정당들이 2/3 이상의 득표를 하였음.

- 서독 헌법 제23조에 의거, 동독 흡수 합병 조치와 통일 독일 초대 총리를 선출할 전(全)독일 총선을 1990년 중 실시하기로 합의

- 1990.5.4 서독 본에서 콜 총리를 면담한 세바르드나제 소련 외상은 현금 지원을 요청하였는데, 미국은 소련의 대(對)리투아니아 정책 수정 및 소련 국내 개혁을 (현금 지원을 위한) 조건으로 제시하였음.

- 콜 총리는 고르바초프 서기장이 국내적으로 위기에 처해 있음을 강조하면서, 현금 지원이 필요하다고 미국 측에 설명

- ‘소련의 동의 없이는 독일 통일은 없다’는 소련 측 주장과 관련하여, 미국은 통일 독일의 북대서양조약기구(NATO)잔류를 확보하기 위해 아래 9개항(incentive package)을 제시함.

- 재래식무기감축협정(CFE: Conventional Forces in Europe, 이하 CFE로 표기)협상 이후 중부 유럽을 포함한 전 유럽 재래식 병력 규모 감축 문제를 다룰 필요가 있으며, 새로운 단거리 핵무기 감축 협상 개시가 필요하고, 통일 독일은 핵무기, 생물 무기, 화학 무기를 생산하지도, 보유하지도 않으며, 미국은 동독 주둔 소련군이 철수할 수 있는 충분한 시간을 주도록 서독에 제안하며, 미국 측은 변화된 유럽 상황을 고려한 새로운 NATO 전략 검토를 요청하며, 통일 독일의 국경 문제는 해결되어야 하고, CFE 타결 조건 및 독일 통일의 새로운 유럽 상황 하에서 소련의 중요한 역할이 보장될 수 있도록 CSCE 역할이 강화될 것이며, 미국은 소련의 개혁을 지원하는 방식으로 통일 독일과 소련 간 경제관계가 만족할 수준에 도달할 것으로 확신

- 고르바초프 서기장의 미국 방문(1990.5.30)시 통일 독일의 NATO 잔류 문제에 대해 결정적 진전이 있었는데, 미국 측은 ‘모든 국가는 자신의 동맹을 선택할 권리를 가진다’는 헬싱키 CSCE 정상회의 채택 원칙을 통일 독일에 적용하자고 소련 측에 제의한 데 대해, 소련 측이 동의함.

- 워싱턴 미·소 정상회담에서는 미·소 무역협정 서명, G-7의 대(對)소련 경제 지원 등 소련측이 희망한 사안들에 대해서도 진전

고르바초프 서기장의
미국 방문
(1990.5.30)시
통일 독일의
NATO 잔류
문제에 대해
결정적 진전이 있었는데
미국 측은 ‘모든 국가는
자신의 동맹을 선택할
권리를 가진다’는
헬싱키 CSCE
정상회의 채택 원칙을
통일 독일에
적용하자고
소련 측에
제의한 데 대해,
소련 측이
동의하였고...



- EC 정상회의(6.25-26, 더블린), NATO 정상회의(7.5-6, 런던), G-7 정상회의(7.9-11, 휴스턴), 서독-소련 정상회담(7.15-16, 모스크바, 코커서스 스타브로폴)을 통해 최대 쟁점인 통일 독일의 NATO 잔류 문제가 확정되었으며, NATO의 변화와 개혁 방향이 정해졌고, 7월 1일 동서독 통화 동맹이 발효됨으로서 동서독 통일을 위한 제반 문제가 해소됨.

- 서독-소련 정상회담(7.15-16, 모스크바, 코커서스 스타브로폴)에서 주요 현안들이 타결되었는데, 하기 내용의 합의(8개 항)를 발표하였음.

- 통일 독일은 서독, 동독, 베를린을 포함하며, 통일이 되면 4대국의 권한은 종료되며, 통일 독일은 완전하고 무제한의 주권을 향유
- 통일 독일은 CSCE 최종 의정서(Final Act)에 의거, 어느 동맹을 선택할 것인지에 대한 권한을 갖게 됨. 통일 독일은 NATO의 일원이 되어야 한다는 것이 서독 정부의 견해이며 콜 총리는 동독의 입장도 그러하다는 것을 확신
- 소련과 통일 독일은 4년 내에 동독 주둔 소련군 철수를 이행하기 위한 조약을 체결하기로 합의
- 소련과 서독은 통일 독일의 군대가 통일 직후부터 동독 지역에 배치될 수 있으며, 소련군이 철수한 1994년 이후 NATO군에 편입될 수 있는 것으로 합의
- 소련군이 동독에 주둔해 있는 기간 동안 미국·영국·프랑스 서방 3개국 군대는 베를린에 지속 주둔
- 고르바초프 서기장은 콜 총리에게 2+4 회의 역할 종료 시, 4대국(미국, 소련, 영국, 프랑스)의 권한도 종료된다는데 동의
- 소련 측이 서독이 약속한 30억 미불외에, 추가 경제지원을 요청한 데 대해 서독측은 G-7 휴스턴 정상회의 결정에 따라, 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund) 실사를 거쳐 대(對)소련 지원 규모가 결정될 것이라고 대응
- 통일 독일의 재래식 병력을 동독 주재 소련군이 완전히 철수하는 1994년 시점에 맞추어 37만 명 규모로 감축
- 통일 독일은 핵, 생물, 화학 무기의 저장과 사용을 포기하며, 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty) 회원국 지위 유지

통일 독일의
재래식 병력 감축을 위한
비엔나 협상과 관련,
통일 독일의
재래식 병력을
동독 주재 소련군이
완전히 철수하는
1994년 시점에 맞추어
37만 명 규모로
감축하기로...

- 동서독 간 통합 조약(the unification treaty)논의를 위해 4차례 협의가 개최되었으며, 1990년 8월말 조약문에 대한 합의가 완료
 - 서독과 소련 간에는 3개의 조약 체결이 필요했는데, 첫째, 독·소 간 장래의 정치 관계를 규율하는 일반 조약, 둘째, 동독의 소련에 대한 채무 처리를 위한 조약, 셋째, 동독 주재 소련군 문제와 소련군 철군 관련 잠정 재정 지원 조약
 - 1990.11.9 베를린 장벽 붕괴 1주년을 기념하여 본(Bonn)에서 독일과 소련 간 상기 관련 조약이 체결
 - 1991. 6월 폴란드와 통일 독일 우호 조약 체결
 - CFE는 1990.12.19 CSCE 파리 정상회의에서 서명
 - 동독 주둔 소련군 철수 소요 비용 지원 규모가 문제가 되었는데, 소련은 200억 미불을 요구하였고, 서독은 30억 미불을 제시하였는데, 고르바초프 서기장과 콜 총리가 개입하여 약 100억 미불(150억 서독 마르크)규모로 결정

- 1991.12월 유럽연합(EU: European Union)창설을 위한 조약(Maastricht Treaty)이 서명됨.

1955년
콘라트 아데나워 총리는
동독과 국교를
수립한 국가와는
외교관계를
수립하지 않는다는
할쉬타인 원칙을
선언하였는데,
이러한
‘힘을 통한 변화 정책’은
1969년까지
지속되었으며...

3 독일 통일에 영향을 미친 요인

가. 서독의 동방정책은 당분간 독일 통일이 어렵다는 점을 인정한 정책

- 1955년 콘라트 아데나워(Konrad Adenauer) 총리는 동독과 국교를 수립한 국가와는 외교관계를 수립하지 않는다는 할쉬타인 원칙(Hallstein Doctrine)을 선언하였는데, 이러한 ‘힘을 통한 변화 정책(change through strength)’은 1969년까지 지속되었음.
 - 아데나워 총리는 독일의 영토를 바이마르 공화국 당시 영토로 규정, 전후 동독이 수용한 오데르-나이세(Oder-Neisse) 강을 경계로 한 폴란드와의 축소된 국경선을 인정하지 않음으로써, 소련, 폴란드, 체코 등으로부터 실지회복주의자라는 비판을 받음
- 아데나워 총리의 대(對)동독 강경정책은 60년대에 시작된 미·소



초강대국 간 화해정책(Detente)에 적응하지 못하여, 미국과 불협화음을 시현하였고, 대(對)소련 외교에서도 한계를 노정함.

- 1961년 11월 케네디(John F. Kennedy) 미국 대통령은 베를린 연설을 통해, ‘소련이 독일 통일을 허용할 뜻이 없으므로, 소련이 그러한 입장을 갖고 있는 한 독일 통일은 어려울 것’이라고 하였고, 후르시초프(Nikita Khrushchyov) 소련 공산당 서기장은 케네디 대통령의 연설 내용에 흡족해함.

- 아데나워 독일 총리는 젊은 미국 대통령이 독일의 분단을 수용할 준비가 되어 있는 듯한 발언을 한 데 대해 분개하였으며, 케네디 대통령은 아데나워 서독 총리를 냉전의 유물로 간주

● 미·소 관계가 변화하는 새로운 국제 상황에서, 사민당 출신 빌리 브란트가(Willy Brandt) 1969년 서독 총리로 취임하여, 폴란드와의 오데르-나이세 국경선 인정, 동독을 사실상의 국가로 인정, 동독과의 동방정책(Ostpolitik)을 추진함.

- 소련은 서독과의 관계 개선을 반대한 울브리히(Walter Ulbricht) 동독 공산당 서기장을 퇴진시키고, 두 개의 독일 국가가 함께 사는 법을 배워야 한다는 소련의 입장에 호응한 호네커를 동독 지도자로 추대

● 동방정책은 독일 통일이 당분간 불가능하다는 점을 인정하고, 사실상 두 개의 독일 국가가 함께 살아가야 한다는 소련 입장을, 미국이 추인한 결과를 반영한 것임.

- 서독은 분단 독일의 현실과 유럽의 현실을 인정하는 바탕 위에서, 1972년 12월 동독과 기본관계 조약을 체결하였으며, 동서독에 대표부가 설치되었는데, 이로써 동서독은 두 개의 독일 국가의 존재를 인정(two states within one German nation)

미·소 관계가 변화하는 새로운 국제 상황에서 사민당 출신 빌리 브란트가 1969년 서독 총리로 취임하여 폴란드와의 오데르-나이세 국경선 인정, 동독을 사실상의 국가로 인정, 동독과의 동방정책을 추진했으며...

보수 기민당은 서독이 정치, 경제, 군사 등 제반 분야에서 힘의 우위 정책을 견지하면 통일을 달성할 수 있다는 생각이었고...

나. 서독 보수 기민당, 진보 사민당 입장

● 보수 기민당은 서독이 정치, 경제, 군사 등 제반 분야에서 힘의 우위 정책을 견지하면 통일을 달성할 수 있다는 생각이었음. 기민당은 2차 세계대전 후 소련의 중립화 요구를 거부하고, 친미, 친서방 노선을 견지하면서 민주 제도의 정착과 경제 재건을 최우선적으로 고려하였음.

- 1955년에는 통일에 장애가 된다는 우려와 반대에도 불구하고, NATO에 가입

- 진보 사민당은 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’ 정책을 지지하였는데, 소련, 동독과 화해 협력하고, 동독의 안정을 도우면 사실상의 통일을 이룰 수 있다는 생각이었음.

- 외교정책 측면에서 서독의 NATO 가입을 반대하고, 소련의 CSCE 구상에 동조

- 사민당은 동독을 사실상의 국가로 인정하면서, 동서독 교류 협력을 확대하여 독일 민족의 동질성 유지와 분단의 고통 완화를 위해 노력

- 16년간 집권(1982-1998)한 서독 보수 기민당 헬무트 콜 총리는 진보 사민당 빌리 브란트 총리가 추진한 ‘접근을 통한 변화’ 정책을 승계, 추진하였음.

- 통일이 임박한 1989년부터는 부시(senior Bush) 미국 대통령의 권고를 받아들여, ‘힘을 통한 변화(Wandel durch Kraft)’ 정책으로 방향 전환

- 서독이 일관된 통일정책을 추진 할 수 있었던 것은 서독의 정치체제(의원내각제)가 연립정부(聯立政府)를 구성할 수밖에 없는 특성에 기인한 측면

진보 사민당은
‘접근을 통한 변화’
정책을 지지하였는데
소련, 동독과
화해 협력하고
동독의 안정을 도우면
사실상의
통일을 이룰 수 있다는
생각이었고...

16년간
집권(1982-1998)한
서독 보수 기민당
헬무트 콜 총리는
진보 사민당
빌리 브란트 총리가
추진한
‘접근을 통한 변화’
정책을
승계, 추진했으며...

다. 서독 정부, 동독 주민 삶의 질 향상 문제에 지속 관심

- 서독은 동독 주민들의 삶의 질 향상 문제에 지속적인 관심을 표명하였는데, 이러한 정책이 1989년 11월 베를린 장벽을 붕괴시킨 추동력이 되었음.

- 서독 정부는 동독 내 인권 유린을 완화시키기 위한 방향으로 대(對)동독 정책을 추진하였는데, 이산가족 상봉, 사람에 관한 정보 교류, 동 베를린 단기 체류 허가 등 인적 접촉을 확대하고, 동독 인권 침해를 모니터링하기 위한 중앙기록보존소를 설립

- 사민당 브란트 총리는 ‘접근을 통한 변화’ 정책의 기치 아래 ‘작은 보폭 정치(Politik der kleinen Schritte)’를 강조하여, 동독과의 통행 협정과 우편 협정을 체결하여, 동독 주민들의 삶의 질 개선을 위해 노력하였음.



- 기민당 콜 총리 정부는 1972년 체결된 동서독 기본 조약에 인권 보호를 명문화하였으며, 1975년 서명된 헬싱키 선언 협상 시에는 이동의 자유, 통신의 자유와 인권 보호를 주장

- 인권 논의로 시작된 교류는 기초 인프라 투자와 경제적 지원으로 이어졌는데, 정치범 교환을 확대하고, 경제 차관을 제공함. 콜 총리는 경제 협력 대가로 동독으로부터 총살 행위 금지, 동독 지역 자유 여행, 동독 내 서독 방송 청취 허용 등 양보를 얻어내 동독 내 인권 상황을 개선

1975년 8월
미국과 소련 등
유럽 35개국이 참여한
CSCE에서 채택된
헬싱키 선언이
동유럽의
인권 상황 개선을 위한
중요한 계기가
되었으며...

라. 미국과 소련, 헬싱키 선언 인권 규약 합의

- 1975년 8월 미국과 소련 등 유럽 35개국이 참여한 CSCE에서 채택된 헬싱키 선언이 동유럽의 인권 상황 개선을 위한 중요한 계기가 되었음.

- 헬싱키 선언 인권 규약은 ‘인권 존중과 사상, 양심, 종교, 신념을 포함한 기본적 자유에 대한 존중’을 포함

주미 소련대사를
26년간 역임한
도브리닌 대사는
자신의 회고록
(In Confidence)에서
“헬싱키 선언은
소련과 동구
공산국가에서
자유화 운동이
지속되는데
큰 역할을 했으며,
결국 중동구 유럽
국가들에게
근본적 변화를 야기시켜
냉전이 종식되는데
기여했다”고 주장해...

- 헬싱키 회의에 참석한 포드(Gerald Rudolph Ford) 미국 대통령은 “미국은 헬싱키 회의가 합의한 원칙들을 유럽 문명의 위대한 유산으로 간주한다면서, 역사는 말한 것과 약속한 것으로 헬싱키 회의를 평가하지 않을 것이며, 행동과 약속 이행 결과로 평가할 것”이라고 언급함.

- 브레즈네프(Leonid Brezhnev) 소련 공산당 서기장은 인권 조항이 포함된 헬싱키 선언 초안을 소련 공산당 정치국 회의에서 토론하도록 했는데, 수스로프, 포드고르니, 안드로포프 위원은 인권 조항을 받아드리면 국내 문제에 대해 국제 사회의 간섭을 허용하게 될 것이라면서 반대함.

- 그로미코(Andrei Gromyko) 외상이 ‘내정 간섭여부를 결정할 수 있는 것은 소련 정부뿐’ 이라고 주장하며, 헬싱키 선언 초안을 옹호하였고, 브레즈네프 서기장이 그로미코 외상 입장을 지지

- 주미 소련대사를 26년간 역임한 도브리닌(Anatoly Dobrynin) 대사는 자신의 회고록(In Confidence)에서 “헬싱키 선언은 소련과 동구 공산국가에서 자유화 운동이 지속되는데 큰 역할을 했

으며, 결국 중동구 유럽 국가들에게 근본적 변화를 야기시켜 냉전이 종식되는데 기여했다”고 주장함.

- 도브리닌 대사는 브레즈네프 서기장의 판단이 잘못된 것이었다면서, 소련과 동구권의 반체제 인사들은 반체제 세력의 현장이 된 역사적 문서(헬싱키 선언)에 크게 고무되었는데, 소련 지도층이 전혀 예상하지 못한 것이었다고 주장

마. 고르바초프 소련 공산당 서기장, 개혁·개방 정책 추진

- 고르바초프 소련 공산당 서기장이 추진한 개혁·개방 정책은 고르바초프 서기장의 소련 내 정치적 기반에 손상을 주었고, 결국 소련 붕괴의 한 원인이 되었으며, 독일 통일에 결정적 영향을 주었음.
- 고르바초프 서기장이 추진한 신사고 정책은 위기에 처한 소련 체제에 대한 처방이었는데, 중앙집권적이며 국제적으로 고립되고, 심각하게 군사적 구조였던 소련 경제 시스템이 문제였음.
- 소련 경제 시스템은 산업화 시기에는 효과를 발휘하였으나, 1980년대 중후반 고르바초프 서기장 집권 당시, 세계 경제는 산업화를 지나 분권적 경제 구조와 아래로부터의 혁신, 급속한 기술 개발을 특징으로 하는 새로운 단계로 발전하고 있었음.
- 소련 경제가 어려워진 이유는 미국 등 서방의 대소 봉쇄정책으로 인해 소련 경제가 세계 경제로부터 심각하게 고립되어 있었으며, 국제 경제의 핵심 체제(IMF, GATT)에 대한 고르바초프 서기장의 인식도 제한적이었음.
- 고르바초프 서기장은 소련 경제와 소련 사회에 어떤 변화가 필요한지를 이해하지 못했으나, 소련 외교 정책의 근본적 변화 없이는 정치 경제적 고립을 끝낼 수 없다는 점은 확실히 인식하고 있었음.
- 고르바초프 서기장이 구상했던 범유럽안보시스템 구축은 서구도 동구도 아닌 ‘유럽 공동의 집’이었는데, 고르바초프 서기장은 범유럽안보시스템 구축을 통해 유럽 냉전 체제의 상징인 나토(NATO)와 바르샤바 조약기구(Warsaw Pact)의 양대 군사 동맹 체제가 대체될 수 있다고 판단함.

고르바초프
소련 공산당 서기장이
추진한
개혁·개방 정책은
고르바초프 서기장의
소련 내
정치적 기반에
손상을 주었고,
결국 소련 붕괴의
한 원인이 되었으며,
독일 통일에
결정적
영향을 준 것으로...



미국은

1983년 12월부터
중거리 핵미사일을
서독에 배치하기
시작하였는데,
소련은
1987년
레이건 대통령의
제로 옵션 입장을
수용하였으며...

브레즈네프

소련 공산당 서기장은
소련 경제와 국력이
1980년대
레이건 대통령이 주도한
미·소 간 군비 경쟁을
감당할 수
있을 것이라는
확신을 갖지 못해...

바. 레이건 미국 대통령, 대소련 봉쇄 정책 추진

- 소련의 SS-20 중거리 핵 미사일 유럽 배치(1979년)에 대응하여, 레이건 대통령은 제로 옵션(zero option) 입장을 고수하면서, 퍼싱 II 미사일과 크루즈 미사일 서독 배치 입장을 고수하였음.
 - 미국은 1983년 12월부터 중거리 핵미사일을 서독에 배치하기 시작하였는데, 소련은 1987년 레이건 대통령의 제로 옵션(zero option) 입장을 수용
 - 1983년 레이건 대통령은 우주로부터 소련의 핵공격을 방어한다는 전략방어계획(SDI: Strategic Defense Initiative)과 국방비 대폭 증액 계획을 발표하여 대소 봉쇄정책을 지속
 - 브레즈네프 소련 공산당 서기장은 소련 경제와 국력이 1980년대 레이건 대통령이 주도한 미·소간 군비 경쟁을 감당할 수 있을 것이라는 확신을 갖지 못했음.
- 부시(senior Bush) 미국 대통령은 자유국가공동체(Commonwealth of free nations)를 대유럽 정책으로 제시(1989년)하였는데, 고르바초프 서기장의 '유럽 공동의 집' 개념에 대응하는 정책임.
 - 부시 대통령은 '봉쇄를 넘어서(Beyond Containment)' 개념을 고르바초프 서기장에게 제시하면서, 냉전은 유럽의 분할로 시작되었으며, 유럽 전체가 자유롭게(Europe whole and free) 되지 않는 한 '유럽 공동의 집'은 구축될 수 없으며, 따라서 철의 장막과 베를린 장벽은 제거되어야 한다고 설득
- 미국은 독일 통일 직전까지도 서독 배치 단거리 핵 미사일(Lance)을 신형 미사일로 교체하는 방안에 대해 서독 정부와 협의했으며, 소련과는 CFE협상을 추진함.
 - 1987년 12월 미국과 소련은 중거리 핵미사일 폐기 협정(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)⁵⁾에 합의
- 군사력은 자부심의 원천이며, 가장 훌륭한 성과 가운데 하나인데, 소련 국내 경제 하강이 가속화 될수록 군사 퍼레이드는 더욱 웅장해졌음.

5) 중거리 핵미사일 폐기 협정(INF): 중거리 핵미사일 폐기 협정에 따라 2000년까지 13년간 사정거리 500-3,000km 중거리 핵미사일 2,700기(러시아 1,846기, 미국 846기) 폐기

4 한반도 통일 외교

- 통일은 한국민과 북한 주민의 결단에 의해 달성해야 하는 과제이며, 중국이나 미국이 통일을 시켜주는 것이 아님.
 - 통일 준비와 관련하여 가장 중요한 것은 한국이 스스로의 경제적 능력과 군사적 역량을 키워야(富國強兵) 다양한 도전에 대처가 가능하다는 것이며, 이와 함께 통일에 대한 한국민과 북한 주민들의 의지와 열망이 중요
- 서독과 미국과 소련이 독일 통일 전 과정에 적극 관여했으며, 영국·프랑스와 동독의 역할은 수동적이었는데, 한반도 통일 과정도 한국과 미국, 중국이 주도 하게 될 것으로 예상됨.
 - 한반도의 지정학적 위치, 역사적 경험, 남북 분단, 동북아 상황 등을 종합적으로 고려할 때 한미동맹 강화는 대한민국의 생존과 번영, 통일을 위해 핵심적으로 중요한 전략
 - 한미동맹이 그냥 얻어진 것이라고 생각한다면 오산이며, 아무리 강고(強固)한 동맹도 관리하고 보살피지 않으면 낡고 형해화(形骸化)
 - 동맹 상대의 의견을 경청하고 가능한 고려할 필요가 있으며, 불가피하게 어려움이 발생할 경우 성의를 다해 상대를 이해시키는 노력이 필요
- 한국은 중국과의 전략적 협력 관계를 발전시켜 나가야 할 필요가 있는데, 첫째, 한·중 관계가 긴밀해 지면 중국을 통해 북한의 돌발 행동을 제어할 수 있으며, 둘째, 한반도 통일을 위해 중국의 협조가 결정적으로 필요하며, 셋째, 한·중 간 경제 교역, 투자 규모가 커져 양국 간 경제적 이익이 중요해졌으며, 넷째, 황사·기후 변화 등 이웃 국가로서 중국의 협조가 없이는 국민들의 생활에 불편을 주는 일이 많아졌기 때문임.
 - 중국을 통해 북한의 도발을 제어할 수 있느냐는 문제와 관련하여, 다양한 의견이 있을 수 있는데, 분명한 것은 북한의 생존에 필요한 에너지와 식량의 대부분이 중국을 통해 북한에 지원되고 있어, 실질적으로 북한의 생존을 중국이 담보(擔保)
 - 한·중 관계는 1992년 수교 이래 최상의 관계를 유지하고 있는

통일은
한국민과 북한 주민의
결단에 의해
달성해야 하는 과제로
중국이나 미국이
통일을 시켜주는 것이
아니며...

서독과 미국과 소련이
독일 통일 전 과정에
적극 관여했으며
영국·프랑스와
동독의 역할은
수동적이었는데,
한반도 통일 과정도
한국과 미국, 중국이
주도 하게 될 것으로
예상돼...



데, 이러한 맥락에서 북한과 중국 관계를 특수 국가관계로 볼 것인지, 일반 국가관계로 보아야 할 것인지는 중요한 문제

- 북한과 중국 간에는 군사 동맹 조약이 존재하고 있는데, 북·중 관계를 일반 국가 관계로 규정한다면 중국은 북·중 동맹 조약을 철차를 밟아 폐기하고, 러시아가 2000년에 북한과의 동맹 조약을 폐기하고, 우호 선린 조약을 체결한 것과 유사한 조치를 취할 필요

한·중 관계는
1992년 수교 이래
최상의 관계를
유지하고 있는데,
이러한 맥락에서
북한과 중국 관계를
특수 국가관계로
볼 것인지,
일반 국가관계로
보아야 할 것인지는
중요한 문제이며...

독일 통일 과정에서
미국은 일관되게
서독 입장을 지지하면서
소련, 영국, 프랑스 등
독일 통일 반대 국가들의
주장을 완화시켰고
서독은 가능한 한
소련을 자극하지 않고
소련 입장을
배려하기 위해
노력해...

- 독일 통일 과정에서 미국은 일관되게 서독 입장을 지지하면서 소련, 영국, 프랑스 등 독일 통일 반대 국가들의 주장을 완화시켰음. 서독은 가능한 한 소련을 자극하지 않고, 소련 입장을 배려하기 위해 노력하였음.

5 정책적 고려 사항

- 한국과 북한, 미국과 중국의 국내외 정책에 대한 상호 대응 과정 속에서 한반도 통일 과정이 어떤 모습과 형태를 띌 것인지가 정해질 것으로 예상됨.
- 1969년부터 서독 사민당 빌리 브란트 총리가 추진한 대동독화해 협력정책(동방정책)은 독일통일이 당분간 불가능하다는 점을 인정하고 사실상 두개의 독일 국가가 함께 살아야 한다는 소련 입장을 미국이 인정한 결과로 만들어진 정책임. 이처럼 독일 문제는 변화하는 미·소 관계(대결정책으로부터 데탕트 정책으로)에 영향을 받았는데, 한반도 통일 문제도 미·중 관계 변화 추이에 영향을 받게 될 것으로 예상됨.
 - 1980년대 후반부터 미·소 관계의 힘의 균형이 무너지면서 독일 통합 프로세스가 시작되었는데, 고르바초프 소련 공산당 서기장의 개혁 정책, 레이건 대통령의 대(對)소련 봉쇄 정책, 서독의 현명한 통일 정책 등이 복합적으로 작용하여 통일 독일 완성
- 독일 통일 과정에서 소련과 영국, 프랑스가 통일에 반대하는 태도를 보였는데, 한반도의 경우에도 한반도 주변 4국 중 일부 국

가가 통일에 반대할 가능성이 있는데, 독일 통합 과정에서 주변국들의 반대 무마를 위해 미국이 적극 노력함.

- 독일 통일 과정에서 소련은 대내적 요소(동서독 간 정치·경제·사회적 통합)와 대외적 요소(통일 독일의 NATO 잔류 문제, 동독 주둔 소련군 철수 문제 등)를 분리시키고, 이태리, 벨기에, 폴란드, 유고슬라비아 등 주변국과 평화 협정 체결이 필요하다는 주장을 하면서 통합 추진 속도를 늦추려고 최대 노력
- 영국도 소련의 평화협정 체결 주장에 동조하고 동독의 민주화가 우선이라는 주장을 하였으며, 프랑스는 유럽 통합 심화에 우선 순위가 두어져야 한다는 주장을 하면서 독일 통일에 소극적 입장 견지

1989년부터 서독 시민당 빌리 브란트 총리가 추진한 대동독화해협력정책(동방정책)은 독일통일이 당분간 불가능하다는 점을 인정하고 사실상 두개의 독일 국가가 함께 살아야 한다는 소련 입장을 미국이 인정된 결과로 만들어진 정책이며...

- 독일 통일 과정에서 소련 고르바초프 서기장의 개혁 정책이 중요한 역할을 한 것처럼, 한반도 통일을 위해서는 중국의 역할이 중요하며, 특히 한·중 정상 간 긴밀한 협력 관계가 중요함.

- 중국이 북한을 포기하지 않을 것이기 때문에, 중국의 역할을 기대하기 어렵다는 주장도 있으나, 1960~1970년대 중국은 소련의 침략 위협에 직면하여, 소련과 미국과의 동맹관계 대전환을 모색한 바 있으며, 1980년대 후반 소련은 고르바초프 서기장이 개혁·개방정책을 추진하던 과정에서 동구권을 포기할 수밖에 없는 상황으로 몰리게 된 사례 등
- 중국이 북한을 절대 포기하지 않을 것이라는 주장은 유기체와 같은 국가 간의 관계와 끊임없이 변화하는 국제정치의 본질을 간과

독일 통일 과정에서 소련 고르바초프 서기장의 개혁 정책이 중요한 역할을 한 것처럼, 한반도 통일을 위해서는 중국의 역할이 중요하며, 특히 한·중 정상 간 긴밀한 협력 관계가 중요해...

- 소련은 독일 통일 문제 협의를 위해 2차 세계대전 전승 4대국 회의와 CSCE 개최를 지속 주장했으나, 미국은 CSCE 개최를 위해서는, 동독 내 자유선거 실시와 CFE 체결을 통해 소련군 감축이 이루어져야 한다는 입장을 제시하고, CSCE가 독일 평화 협정 체결을 논의하는 회의로 전환될 가능성을 경계하면서, 전승 4대국 회의와 CSCE 회의 개최 반대 입장을 지속 견지함.

- 미국은 독일 통일 문제의 대외적 측면 관리를 위해 ‘2+4’ 메카니즘을 제안하고 동 메카니즘을 통해 독일 통일 문제를 협의했는데, 한반도 통일 문제 논의를 위해 6자회담과 별도의 포럼(‘2+2’) 구상 검토 필요



- 서독의 대(對)동독 정책이 일관되게 동독인들의 삶의 질 개선 문제에 중점을 둔 것처럼, 한국의 대북한 정책도 북한 주민의 삶의 질 개선 문제에 중점이 두어져야 하고, 원조보다는 무역에, 정부보다는 민간에게 더 많은 역할이 부여될 필요가 있음.
- 독일 통일을 이끌어낸 동력은 동독을 떠나겠다고 한 동독인들임. 결국 사람들이 결정적 역할을 하게 되는데, 이런 점에서 탈북자들에 대한 각별한 관심이 필요한.
 - 탈북자들을 통해 남한의 상황이 북한 주민들에게 전달
- 1988년 동독 내 상황은 비교적 안정되어 있었다는 것이 당시 동독을 방문했던 서방 전문가들의 일반적 평가였는데, 단기간 내 동독 상황이 변한 것처럼, 북한의 변화 가능성이 있으므로 대비할 필요가 있음.

미국은
독일 통일 문제의
대외적 측면 관리를 위해
'2+4' 메카니즘을
제안하고
동 메카니즘을 통해
독일 통일 문제를
협의했는데,
한반도 통일 문제
논의를 위해
6자회담과
별도의 포럼(2+2) 구상
검토가 필요하며...

독일 통일을
이끌어낸 동력은
동독을 떠나겠다고 한
동독인들였으며
결국 사람들이
결정적 역할을
하게 되는데,
이런 점에서
탈북자들에 대한
각별한 관심이
필요해...

- 서독이 동독과의 기본 관계 조약 체결과 일관된 대(對)동독 정책 추진을 통해 동서독 관계를 잘 관리한 것과 같이, 한국도 북한과의 관계를 관리할 필요가 있는데, 한국이 남북 관계를 잘 관리할 수 있을 경우, 한국이 통합 과정을 주도할 수 있음.
 - 군사적 긴장이 지속되고 있는 남북 관계를 다차원적인 파트너쉽과 함께 모두에게 이익이 되는 상호 의존 관계로 대체시킬 필요
 - 북한이 체제 정당성 유지를 위해 적을 만들어야 할 필요성을 감소시키는 방안을 모색할 필요가 있는데, 적을 만들 필요가 적어지고, 체제 정당성 유지를 위해 경제 성과에 집중할 수 있다면, 장기적으로 통일에 도움이 되는 일을 실행하기 위한 정치적 활로 모색이 용이해 질 수 있음.
 - 남북한 관계가 정부간 거래(지원)보다는 상업과 민간 교류에 더 의존하도록 해야 하며, 북한의 경제적 미래 비전에 대해 다자간 합의에 도달하는 노력이 중요
 - 한국과 중국이 북한 경제 시스템과 관계를 맺는 방식에 있어 일관성을 유지할 필요가 있으며, 북한의 제도 변화를 격려할 필요
 - 북한의 관점에서 통일 문제를 보면, 최선의 통합 형태는 영공 비행권이며, 차선의 통합 형태는 가스 파이프 라인과 철도이

며, 세 번째로 바람직한 통합 형태는 개성 공단이나 금강산 관광과 같은 형태

- 북한의 관점에서 최악의 통합 형태는 현재의 중국처럼, 기회를 엿보는 한국 사업가들과 전면적인 개방 관계를 맺는 것임.

- 독일 통일 과정에서, 미국과 서독은 동독과의 평화 협정 체결을 반대하였으며, 소련과 동독, 영국은 평화 협정 체결이 필요하다고 주장하였는데, 한반도의 경우, 북한이 핵과 미사일을 개발 중에 있고, 한반도가 정전체제인 점 등은 동독과 다른 상황임.
 - 북한 핵, 미사일 개발 동결과 국제기구 사찰 조건으로 평화 협정 협의 기회를 포착할 필요가 있는데, 평화 협정은 미래에 대한 탐색적 토론에서 검토할 수 있는 장기적 안정을 위한 주요 수단
 - 평화 협정을 주요 수단으로 삼아 북한의 핵 포기와 평화 협정을 교환하는 어젠다 설정에 대한 검토 필요

- 통일 협상 과정에서 미국은 통일 독일의 NATO 회원국 지위 유지 입장을 관철시켰는데, 한반도 통일 과정에서도 한미동맹, 주한미군 관련 입장 관철이 필요함.

- 서독은 폴란드와의 국경선(오데르-나이세) 준수 입장을 통해, 인접국을 안심시켰는데, 북·중 국경 준수 입장을 주변국에 알릴 필요가 있음.

북한 핵, 미사일
개발 동결과
국제기구 사찰 조건으로
평화 협정 협의 기회를
포착할 필요가 있는데,
평화 협정은
미래에 대한
탐색적 토론에서
검토할 수 있는
장기적 안정을 위한
주요 수단이며,
평화 협정을
주요 수단으로 삼아
북한의 핵 포기와
평화 협정을 교환하는
어젠다 설정에 대한
검토가 필요해...

북한 최고인민회의 제13기 1차 회의와 대내외정책 전망*

이 상 숙**

1 문제 제기

- 북한 제13기 최고인민회의 대의원 선거가 지난 3월 11일 실시되어 김정은 제1위원장을 비롯한 687명의 대의원의 명단이 공개되었음. 김정은 시대에 들어서서 당과 군, 그리고 내각의 엘리트 교체가 추진되었는바, 이번 최고인민회의 대의원 명단에 새로운 엘리트들의 이름이 등장하였음.
- 또한 이번 최고인민회의에서 김정은 제1위원장이 북한의 공식 입법기관인 최고인민회의의 대의원으로 선출되었음. 최고인민회의의 대의원 선출이 최고지도자에게 중요한 것은 아니지만, 명목상 주권기관에 참여하였다는 상징적 의미가 있음.
- 이어서 지난 4월 9일 북한 최고인민회의 제13기 1차 회의를 개최하여 국방위원회 제1위원장에 최고지도자 김정은을 재추대하였음. 북한 최고인민회의는 북한 조선노동당의 정책을 추진하는 기능을 하고 있어 그동안 큰 주목을 받지 못했으나, 내각의 주요 정책 및 엘리트 변화를 엿볼 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐.
- 실제로 최고인민회의 제13기 1차 회의를 하루 앞둔 4월 8일 조선노동당은 중앙위원회 정치국 회의를 열어 당 인사 및 국가기구 구성안을 결정하였음. 이 회의 결과를 공식적으로 추인한 것이 제13기 1차 회의이기 때문에 당중앙위원회 정치국 회의에서

목 차

1. 문제 제기
2. 북한 최고인민회의의 위상과 역할
3. 최고인민회의 제13기 1차 회의의 결과
4. 향후 대내외정책 전망
5. 정책적 고려사항

* 2014. 4. 18. 발표

** 객원교수



북한 최고인민회의는
내각의 주요 정책 및
엘리트 변화를
엿볼 수 있다는 점에서
중요한 의미를
가지며...

논의된 엘리트 변화를 확인할 수 있다는 점에서 이번 회의를 주목할 필요가 있음.

- 특히 장성택 전(前) 국방위원회 부위원장의 숙청 이후 공석이 된 국방위원회 부위원장의 후속 인사와 친(親) 장성택 인사들의 교체를 통해 장성택 숙청 이후 북한의 엘리트 및 권력구조 변화를 가늠할 수 있는 기초 자료를 제공하였다는 점에서 세밀한 검토가 필요함.
- 이 글은 북한 최고인민회의의 제13기 1차 회의를 통해 김정은 체제의 엘리트 변화와 대내외정책을 전망하고자 함. 이를 위해 먼저 북한 최고인민회의의 위상과 역할에 대해 검토하고, 최고인민회의의 변화에 대한 사례를 분석하고, 최고인민회의의 제13기 1차 회의의 결과를 통해 대내외정책을 전망하고자 함.

2

북한 최고인민회의의 위상과 역할

가. 북한 최고인민회의의 위상과 역할

- 북한의 국가기관을 자유민주주의의 입법, 행정, 사법 분야로 구분한다면, 현재 북한의 입법기관은 최고인민회의, 행정기관은 국방위원회와 내각, 그리고 사법기관은 재판소, 검찰소 등으로 구분할 수 있음. 그러나 북한은 사회주의 국가의 특성을 가지고 있기 때문에 사법권의 독립이나 삼권분립이 성립되지 않으며 당 중심의 당-국가체제(party-state system)임.
- 북한 최고인민회의는 1948년 헌법에 의해 설립된 명목상 최고주권기관이며 입법기관임. 북한 헌법에 의하면 최고인민회의는 인민에 의해 선거되고 인민의 대표에 의해 구성되며, 인민의 주권을 실현하는 기관임.
 - 1948년 헌법에 의하면 최고인민회의의 권한은 헌법의 승인 또는 수정, 국내의 정책에 관한 기본원칙 수립, 상임위원회의 선거, 내각의 조직, 법령의 채택 및 상임위원이 채택한 주요 법령의 승인, 인민경제계획의 승인, 국가예산의 승인, 도·시·군·

리 (읍 및 로동자구) 구역의 신설 및 변경, 대사권의 행사, 최고재판소의 선거, 검사총장의 임명 등임.

- 또한 최고인민회의는 다른 국가기관을 구성하고, 국가기관들은 최고인민회의에 대하여 책임을 지도록 되어 있음. 즉, 국방위원회 위원장, 최고인민회의 상임위원회 위원장, 내각 총리, 중앙재판소 소장을 선거·소환하는 권한을 가지고, 헌법 수정, 국가 대내외 정책의 기본원칙 수립, 국가의 인민경제발전계획과 그 실행 정형에 대한 심의·승인, 국가예산과 그 집행 정형에 대한 심의·승인, 조약 비준 등의 권한을 가짐.

● 북한 최고인민회의의 대의원의 임기는 5년이고, 최고인민회의 정기회의는 1년에 1~2회, 임시회의는 필요하다고 인정될 경우 대의원 전원의 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 소집 가능함. 최고인민회의의 개의 정족수는 재적 대의원의 과반수이고, 의결 정족수는 법령 결정의 경우 참석 대의원의 과반수 찬성이 필요하며, 헌법의 채택 또는 수정의 경우 재적 대의원 3분의 2 이상의 찬성이 필요함.

● 그러나 최고인민회의의 회기가 매우 짧기 때문에 당이나 상임위원회, 또는 특별위원회에서 검토된 후 의안이 상정됨. 이 때문에 사실상 최고인민회의에서 안건이 기계적으로 추진될 수밖에 없어 실제로는 조선노동당의 정책을 사후 추진하는 역할임.

- 최고인민회의는 헌법상 최고 주권기관임에도 ‘당의 영도’와 자신이 선출하는 ‘국방위원장의 지도’를 받는 기관으로, 실제 핵심 권력기구라고 볼 수 없음.
- 실질적으로 최고인민회의의 대의원은 당, 군, 내각, 사회단체 등에서 주요 고위직 직책을 겸임하고 있으며, 이들의 주요 임무는 대의원 직책보다는 당이나 군, 내각, 사회단체에서 자신의 직책을 수행하는 것임.

● 이에 따라 북한 최고인민회의는 조선노동당이 모두 장악하고 있기 때문에 당에서 정한 예산을 추진하고 정책을 법률적으로 제도화하는 역할을 수행하고 있음.

북한 최고인민회의는
조선노동당이 정한
예산을 추진하고
정책을 법률적으로
제도화하는 역할을
수행하고 있어...



나. 최고인민회의 상임위원회의 역할

- 북한 최고인민회의 상임위원회는 1948년 구(舊)소련의 명목상 최고 국가 권력기관인 ‘최고 소비에트’의 상임위원회를 모델로 탄생한 기구임.

- 당시 상임위원회 위원장은 소련을 대표하는 국가원수로서 외국에 대사 및 공사를 파견하고 외국 사절의 신임장을 접수하는 권한을 가짐. 또한 전면적 및 부분적 동원령을 내리고, 일부 지역 또는 전(全)연방에 계엄령을 선포하며, 군 고위간부들을 임면하고, 최고 소비에트 폐회 기간 중 선전포고가 가능하였음.

북한 최고인민회의
상임위원회는
최고인민회의가
소집되지 않는 기간에
실질적 권한을
행사하는 기관으로,
현재 각종 상, 훈장,
칭호의 제정 및
수여 기능을
맡고 있으며,
2012년 개정 헌법의
제120조는
최고인민회의
상임위원회가
정령, 결정, 지시를
낸다고
규정하고 있으며...

- 북한 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의가 소집되지 않는 기간에 실질적 권한을 행사하는 기관으로, 현재 각종 상, 훈장, 칭호의 제정 및 수여 기능을 맡고 있음. 2012년 개정 헌법의 제120조는 최고인민회의 상임위원회가 정령, 결정, 지시를 낸다고 규정하고 있음.

- 북한 최고인민회의 상임위원회는 1948년 헌법에 의해 설립되었으나, 1972년 헌법에 의해 폐지되었다가 1998년 헌법 개정으로 다시 부활하였음.

- 1998년 부활된 최고인민회의 상임위원회는 훈장과 메달, 명예칭호, 그리고 대사권, 특사권 행사와 행정구역의 신설 및 개편 권한을 부여받게 되었음. 또한 다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기하고, 다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명 또는 소환을 결정·발표하는 권한을 가지게 되었음.

- 이후 김정일 시대에 들어서서 국방위원회의 권한이 강화되면서 최고인민회의 상임위원회 권한의 일부인 조약의 비준 또는 폐기권과 특사권을 국방위원회 위원장에 부여함으로써 상임위원회의 역할이 축소되었음.

- 김정은 시대에 들어서서 최고인민회의 상임위원회는 많은 ‘정령’을 발표하여 각종 상과 명예칭호 등을 제정하고 수여하였으며, 이는 김정은에 대한 충성심을 유도하기 위한 목적으로 행해지고 있는 것으로 판단됨.

- 북한 <조선대백과사전>(평양: 백과사전출판사, 2000)에 따르

면, 정령은 “최고 주권기관의 상무기관이 자기의 임무를 수행하기 위하여 내는 법문건”으로 정의됨.

- 정령의 내용에는 외교대표의 임명과 소환, 훈장과 메달, 명예 칭호의 제정과 수여, 대사와 특사의 실시, 행정단위와 행정구역의 창설 또는 개편이 포함됨.
- 정령은 그 효력이 미치는 범위에 따라 전국가적 성격을 띠는 것과 경제의 어느 한 분야 또는 개별적 국가기관, 기업소 및 사회협동단체, 공민이나 일정한 지역에 국한되는 것으로 구분됨.

다. 최고인민회의 상임위원장의 역할

- 최고인민회의 상임위원장의 활동은 외국 국가원수에게 보내는 축전 및 조전 발송, 북한 주재 외국 대사의 신임장 수여와 북한 대사 임명 등이 가장 많은 비중을 차지하고 있음. 또한 최고인민회의 상임위원장은 동남아, 아프리카 및 중동지역의 정상외교를 수행하고 있어 이 지역의 방문외교를 직접 수행하고 있으며, 의원외교와 국제연합(UN: United Nations) 외교도 담당하고 있음.

최고인민회의
상임위원장의 활동은
외국 국가원수에게
보내는 축전 및
조전 발송,
북한 주재 외국 대사의
신임장 수여와
북한 대사 임명 등이
가장 많은 비중을
차지하고 있어...

- 김정은 체제가 들어서면서 김영남 최고인민회의 상임위원장은 2012년 5월 싱가포르 및 인도네시아 방문, 2012년 8월 베트남 및 라오스 방문, 같은 달 비동맹운동 정상회의 참석을 위한 이란 방문, 2013년 8월 이란 방문 등의 일정을 수행하였음.
- 유럽연합(EU: European Union) 국가의 의원 대표단이 북한을 방문할 경우 김영남 최고인민회의 상임위원장이 회담을 나누는 경우가 종종 발견되며, UN기구 대표단이 방문할 경우 북한을 대표하여 회동을 하게 됨.
- 따라서 최고인민회의 상임위원장은 법률상 국가를 대표하기 때문에 북한 김영남 최고인민회의 상임위원장이 외국을 국빈 방문하거나 해외 정상의 북한 방문 시 카운터파트(counterpart)로 등장하는 것이 가능한 것임.



3 최고인민회의 제13기 1차 회의의 결과

가. 최고인민회의의 내용 분석의 방향 및 사례

(1) 법령 제정을 통한 내각의 정책 방향 제시

- 최고인민회의는 기본적으로 입법권을 가지고 있기 때문에 법령 제정은 최고인민회의를 통해 이루어짐. 법령 제정은 정책을 뒷받침하고 있어 최고인민회의에서 제정된 법령을 검토함으로써 북한의 정책의 방향을 가늠할 수 있음.
 - 구체적으로 최고인민회의는 내각의 정책을 제도적으로 뒷받침하기 때문에 이를 통해 북한의 경제 및 민생정책의 방향을 유추할 수 있음.
- 김정은 시대에 들어서서 활발한 법령 제정 활동을 하고 있는데, 교육법의 제정을 통해 북한이 교육제도 개편을 시행하고 있으며, 김정은 체제가 교육제도 정비를 통해 주민들의 생활 개선을 위해 노력한다는 점을 보여주고 있음.
 - 2011년 12월 ‘고등교육법’을 제정하였고, 2012년 9월 25일 최고인민회의 제12기 6차 회의에서 ‘전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여’라는 법령을 제정하였음.
 - 이 법령에 따라 북한은 2013년도 봄 학기부터 중학교를 초급과 고급으로 나누기 시작하였으며, 올해 소학교를 5년제로 바꾸는 데 착수해 2~3년 안에 새 학제 시행 준비를 마무리할 계획임을 밝혔음.
- 또한 2011년 12월 ‘외국투자기업 관련 법령’과 2013년 5월 ‘경제개발구법’을 제정하여 대외투자 유치와 특구개발을 통해 경제 개선 노력을 기울이고 있다는 점을 알 수 있음.
 - 외국투자기업 관련 법령은 북한 경제정책에서 외국투자를 확대하려는 목적에서 법령을 정비한 것이고, ‘경제개발구법’은 7장 62조, 부칙 2조로 구성되어 있으며, 각 지역에 13개 경제개발구와 신의주 특구를 중심으로 한 김정은 체제의 경제개발 구상을 구체화한 것임.

최고인민회의는
내각의 정책을
제도적으로
뒷받침하기 때문에
이를 통해
북한의 경제 및
민생정책의 방향을
유추할 수 있으며...

(2) 엘리트의 변화 확인

- 북한은 김정은 시대에 들어서서 당대표자회, 당중앙위원회 전원 회의, 당중앙위원회 정치국 회의 등 당의 주요 회의에서 주요 국가기구 엘리트 변화에 대한 결정이 이루어지는 경우가 대부분임. 그러나 이러한 회의 결과가 즉시 공개되지 않는 경우가 대부분이기 때문에 최고인민회의에서 공개되는 주요 엘리트 변화를 확인할 필요가 있음.

- 김정은 체제에 들어서서 2009년 4월 제12기 1차 최고인민회의에서 국방위원회 위원들을 보강하고 김정일의 최측근인 장성택 당 행정부장을 국방위원에 선임하여 김정은 체제를 뒷받침하였음. 이후 2010년 6월 7일 최고인민회의의 12기 3차 회의를 개최하여 장성택 부장을 국방위원회 부위원장으로 승진시키고, 최영림을 내각 총리에 임명하였음.
- 이후 2012년 4월 13일 최고인민회의에서 리승호, 리철만, 김인식 등 3명이 내각 부총리로 임명되었고, 2013년 4월 1일 최고인민회의에서는 박봉주가 내각 총리로 임명되었고, 내각 경제부서인 국가자원개발상에는 리춘삼, 국토환경보호상에는 김경준, 농업상에는 리철만, 도시경영상에는 강영수, 보건상에는 강하국, 수산상에는 리혁, 원유공업상에는 배학, 화학공업상에는 리무역 등의 신진 엘리트가 내각에 배치되었음.

당의 주요 회의에서
주요 엘리트 변화가
이루어지나,
이러한 회의 결과가
즉시 공개되지
않으므로
최고인민회의에서
공개되는
엘리트 변화를
확인할 필요가
있어...

나. 제13기 1차 회의의 결과 분석

(1) 체제 안정성을 위한 친정체제 강화

- 2013년 12월 김정은 후계체제의 후원자로 알려지던 장성택 전 (前) 조선노동당 행정부장이 숙청된 이후 그의 숙청이 대규모 숙청으로 이어질 가능성이 제기되었으나, 숙청의 규모는 크지 않아 중앙 엘리트 차원의 숙청은 마무리된 것으로 판단됨.
- 그러나 당 인사 중 내각의 경공업상이 밝혀지지 않아 김경희가 경공업상에서 물러나고 실각한 것으로 분석이 가능함. 이는 김정은 후계체제를 직접적으로 지원하였던 혈연관계의 엘리트들에 대한 통제를 강화하면서 1인 지배체제를 위협하는 세력을 제거하고 새로운 엘리트들을 통해 체제 안정성을 확고히 하려는 조치로 판단됨.



- 그리고 김정은 국방위원회 제1위원장을 재추대하고 전 군 총정치국장 최룡해를 국방위원회 부위원장으로 선출하여 김정은 1인 지배체제의 친정체제를 강화하였음.
 - 김정은 체제가 들어선 직후인 2012년 4월 최룡해가 국방위원회 위원으로 임명된 지 2년 만에 부위원장으로 승진하였고, 김정은 체제에서 가장 중요한 권력기관인 당중앙위원회 정치국, 당중앙군사위원회, 국방위원회의 3개 기관 모두에 주요 요직을 가지게 되었음.
 - 최근 최룡해 부위원장이 군 총정치국장에서 물러나 당 비서로 이동한 것으로 알려지면서 그의 퇴진설 등이 회자되었으나, 그가 가진 여러 직책 중 일부 직책에서 물러났다고 해서 그것이 바로 퇴진으로 이어졌다는 해석은 설득력이 부족함. 군 총정치국장이 군에서 핵심 역할을 하는 것은 사실이지만, 최룡해가 가진 다른 직책은 유지되는 것으로 보아 실부모다는 김정은 제1위원장을 보좌하는 역할에 더 비중을 둘 가능성이 있음.

김정은 국방위원회
제1위원장을
재추대하고
전 군 총정치국장
최룡해를
국방위원회
부위원장으로
선출하여
김정은 1인
지배체제의
친정체제를
강화하였으며...

(2) 세대교체의 진행

- 김영남 최고인민회의 상임위원장 등 상징적 원로들은 유임되었으나, 실무를 책임지는 인사들을 중심으로 부분적으로 의미 있는 세대교체가 진행되었음.
 - 최고인민회의 상임위원 인사에서는 상임위원회 위원이 8명에서 10명으로 확대되고 10명 중 5명이 새롭게 진출하는 등 실무자들을 중심으로 의미 있는 세대교체가 진행되었음.
 - 현재 북한에서 김정은 체제를 지지하고 있는 엘리트는 혁명 3~4세대로서 그들은 최고위층에 배치되지는 않았지만 실무에서 핵심 역할을 수행하고 있는 것으로 간주됨.
- 그리고 국방위원회 인사에서 국방위원회 위원을 7명에서 5명으로 축소하였음. 이전 2012년 4월 전체 12명의 국방위원회 구성원을 9명으로 축소하였기 때문에 사실상 국방위원회의 주요 인물들을 김정은 체제에 들어서서 부상한 인물들로 구성하였음.
 - 새롭게 국방위원회 위원으로 선출된 장정남 인민무력부장과 조춘룡 위원은 모두 김정은 체제 들어 새롭게 부상한 인물들

인 반면, 이번에 국방위원회 위원에서 탈락한 김격식, 주규창, 백세봉은 모두 김정일 시대의 인물임.

- 그러나 대대적 세대교체가 진행되지 않았다는 점은 대대적 세대 교체가 오히려 부작용을 낳을 가능성도 있기 때문인 것으로 보임. 또한 김정은 체제 등장 이후 지속적으로 세대교체를 진행해 왔기 때문에 그 필요성이 크지 않았을 것으로 분석됨.

(3) 국방비 비중의 유지

- 지난 4월 9일 최고인민회의 제13기 1차 회의에서 2013년 예산 집행 결과를 보고하면서 최광진 재정상은 2014년 예산 수입과 지출이 2013년에 비해 각각 4.3%와 6.5% 증가할 것이라고 밝혔음.
 - 북한은 예산의 정확한 액수를 밝히지 않고 증감률만을 발표하기 때문에 이를 통해 추정할 수밖에 없는데, 국가예산집행 증감률에 따라 통일부의 추정 결과를 보면 수입은 6,701억 북한원(약 67억 6,000만 달러), 지출은 6,563억 북한원(약 66억 2,000만 달러)으로 추정됨.
- 이번에 발표한 올해 전체 예산 지출 중 국방비가 차지하는 비중은 15.9%(통일부 추산: 약 11억 달러)로 보이며, 이는 지난해보다 0.1% 감소한 것으로 국방비가 거의 감소하지 않은 것으로 분석됨.
 - ‘핵건설과 경제건설 병진노선’을 추구하고 있는 북한의 논리는 핵건설로 인하여 재래식 무기 개발에 따른 국방비를 절감하여 경제건설을 추진할 수 있다는 것이었으나, 실제 국방비가 감소되지 않음에 따라 이번 예산 발표는 병진노선의 모순을 나타내는 것으로 볼 수 있음.

내각에서는
박봉주 총리가
유임되고
부총리는
4명으로 축소되어
내각에 대한 신임이
지속된 것으로
보여...

(4) 내각의 경제 책임성 강화 지속

- 내각에서는 박봉주 총리가 유임되고 강석주, 강능수, 조병주, 김인식, 전승훈 등의 내각 부총리가 해임되어 부총리는 로두철, 리무영, 김용진, 리철만 등의 4명으로 축소되었음. 박봉주 총리의 유임은 현(現) 내각 경제정책에 대한 신임을 표현한 것으로, 내각의 경제 책임성 강화가 지속된 것으로 분석됨.
 - 내각 경제 부처의 엘리트는 대부분 유임되었으며, 임업상이



박봉주 총리는
선서를 통해
“내각은 나라의 경제를
책임진 경제사령부로서
경제사업 전반을
주동적으로
밀고나가야 함”을
주장하여
내각을 중심으로 하는
경제 운용을
확인하였으며...

김광영에서 한용국으로, 중앙은행 총재가 백룡천에서 김천균으로 교체되었고, 원자력공업상에 북한 원자력계의 산증인으로 이미 안보리 제재 대상에 올라 있는 리제선이 임명되었음.
- 유임된 로두철 부총리는 김책공업종합대학 출신으로 국가계획위원회 전자자동화계획국 국장을, 리무영 부총리는 남흥청년화학연합기업소 지배인 출신으로 화학공업상을 역임한 테크노크라트(technocrat)이며, 김용진은 교육위원장 출신의 교육통이고, 리철만은 평안북도 농촌경리위원회 위원장 출신의 농업통으로, 전문성 있는 엘리트들만을 유임시킨 것으로 평가됨.

- 제13기 1차 회의에서 박봉주 총리는 선서를 통해 “내각은 나라의 경제를 책임진 경제사령부로서 경제사업 전반을 주동적으로 밀고 나가야 함”을 주장하여 내각을 중심으로 하는 경제 운용을 확인하였음.

<표 1> 제13기 1차 회의의 엘리트 변화

구 분		제12기 7차 회의 (2012년 4월)	제13기 1차 회의 (2013년 4월)
국방 위원회	위원장	김정은	김정은(재추대)
	부위원장	김영춘, 리용무, 오극렬, 장성택 (총 4명)	최룡해 , 리용무, 오극렬(총 3명)
	위원	최룡해, 박도춘, 김원홍, 주규창, 백세봉, 최부일, 김격식(총 7명)	장정남 , 박도춘, 김원홍, 최부일, 조준룡 (총 5명)
최고 인민회의	의장	최태복	최태복
	부의장	김원수, 홍선옥	안동춘 , 리혜정
	상임위원장	김영남	김영남
	상임위원회 부위원장	양형섭, 김영대	양형섭, 김영대
	위원	류미영, 심상진, 김양건, 전용남, 현상주, 리영길, 로성신, 홍영범,	류미영, 김양건, 태종수 , 전용남, 현상주, 리영길, 김정순 , 김완수 , 강수린 , 전경남
내각	총리	박봉주	박봉주
	부총리	로두철, 강능수, 조병주, 강석주, 리무영, 김용진, 리철만, 김인식, 전승훈(총 9명)	로두철, 김용진, 리무영, 리철만 (총 4명)
최고재판소 소장		김병률	박영철

* 밑줄 친 인물은 새롭게 선출된 인물임.

- 또한 리철만 부총리는 “사회주의 분배원칙에 맞게 분조관리제 안에서 포전담당책임제를 제대로 실시하여 생산 열의를 높여야 함”을 주장하여 농업개혁에 대한 강조를 엿볼 수 있음.
 - 포전담당책임제는 3~5명의 구성원에게 하나의 포전(구획으로 나눈 경작지)을 맡기는 것으로, 사실상 가족영농제와 같으며 생산 의욕을 높이려는 조치로 북한 내 일부 지역에서 시행되고 있음. 협동농장에서는 작업분조 단위를 축소하여 생산물을 7:3(국가:분조)으로 나누고, 국가가 생산물을 수매한 후 작업분조 몫으로 남은 생산물은 분조원들에게 현물로 분배하는 것임.

(5) 외교라인의 교체

- 이번 회의에서 확인된 또 하나의 변화는 외교라인의 교체로, 박의춘 외무상이 물러나고 리수용 전 스위스 대사가 외무상으로 기용되었고, 또한 유사한 시기에 내각 부총리로서 북한 외교의 내각 외무업무를 총괄하던 강석주 전 부총리가 당 비서로 이동하였음.
- 그동안 큰 변화가 없었던 외교 분야의 엘리트 변화는 실질적으로 김정은 제1위원장의 대외정책에 대한 불만을 표시한 것으로, 사실상 김정은 체제에서 대외정책의 성과가 크지 않았음을 반증하는 것임.

4 향후 대내외정책 전망

가. 엘리트들의 충성심 유발로 안정성 유지

- 김정은 시대에 위상이 강화되어 주요 정책결정이 이루어지고 있는 당중앙위원회 정치국 상무위원 5명 중 최영림 전 내각 총리와 리영호 전 총참모장이 물러나 현재 김정은 제1위원장, 김영남 총리, 최룡해 부위원장 3명만 남아 있음. 또한 정치국 위원 중 장성택, 김경희, 현철해, 리명수가 퇴각함으로써 김정은 시대의 주요 정책을 이끄는 정치국의 정책결정은 김정은 제1위원장에 집중될 것으로 예상됨.
- 또한 김정은 체제 등장 이후 혈연으로 이어진 김정은-김경희-장성택과 혁명세대 후손인 최룡해로 이어지는 불안정한 승자연합이 존재해왔으나, 김경희와 장성택의 실각으로 승자연합은 김정

외교 분야의
엘리트 변화는
대외정책에 대한
불만을 표시한 것으로,
사실상 김정은 체제에서
대외정책의 성과가
크지 않았음을
반증하며...



은 제1위원장과 최룡해 부위원장만의 양자구도로 형성되었음. 이러한 양자구도는 김정은 제1위원장에 집중되는 위계적 구조이기 때문에 강한 연대 형성으로 최고지도자에 대한 권력이 고도로 집중될 수밖에 없음.

- 게다가 엘리트간의 연대는 이권을 둘러싼 경쟁이 발생할 때 장기간 지속되기 어렵다는 점에서 이를 조정하는 최고지도자의 영향력이 중요함. 그러나 장성택의 실각에 따른 이권 경쟁에 대한 강한 처벌로 인해 가시적인 이권 경쟁은 약화될 것이기 때문에 엘리트간의 연대가 약화될 가능성이 제어되었음.

- 이에 따라 장성택 실각 이후 북한의 최고지도자와 엘리트간 연계는 강화되었다고 분석됨. 최고지도자가 엘리트에 대한 경제적 이권을 적정히 배분하고 보상을 지속하는 한 지도자와 엘리트간의 연계는 유지될 것이며, 엘리트들의 충성도는 단기적으로는 높아질 것으로 전망됨.

장성택 실각 이후
북한의 최고지도자와
엘리트간 연계는
최고지도자가
엘리트에 대한
경제적 이권을
적정히 배분하고
보상을 지속하는 한
유지될 것이며...

- 최고지도자와 엘리트간 관계의 강화는 김정은 1인 지배체제로 권력을 집중시키고 위계적 구조를 형성하였으나, 반면 사회 전반에 대한 공포정치는 지도자와 주민 사이의 관계에 오히려 부정적인 영향을 초래하고 있음.

- 이에 따라 북한 사회 전반의 체제 안정성 강화를 위해서는 공포정치를 완화시키고 경제성장에 집중할 필요성이 있기 때문에 장기적으로는 체제 내 경제개혁의 성패가 전반적 체제 안정성에 영향을 줄 것임.

나. 체제 내 경제개혁 지속

- 이번 회의에서 내각의 박봉주 총리와 전문성을 가진 부총리들이 유임됨으로써 내각에 대한 신임을 확인하였기 때문에 기존의 체제 내 경제개혁을 지속할 것으로 전망됨.

- 김정은 제1위원장은 2013년 내각에 박봉주 총리를 선임하고 내각 중심의 경제 운영을 시행하였고, 박 총리를 당중앙위원회 정치국 위원으로 선출하여 정치적 위상을 높여주었음. 이러한 박 총리에 대한 김정은 제1위원장의 신임은 지속되고 있음을 확인하였음.

- 이른바 ‘6·28 방침’으로 알려진 개혁의 성과가 부각되지 않은 가운데 이를 전반적으로 확대하려면 시간이 필요할 것으로 보이며, 이러한 시험은 실패를 반복한 이후 정착될 것으로 보임.
- 또한 ‘경제개발구’를 중심으로 한 특구개발을 위해 중국, 러시아, 일본 등의 외자 유치에 적극적 노력을 보일 것으로 보임.

- 한편 지난 4월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 남포시(市) 소재 대안전기공장과 대안중기계연합기업소 지배인을 지낸 경제 전문가인 50대의 김덕훈이 부총리로 임명되어, 60~70대의 다른 부총리와는 달리 실무적 중심 역할을 할 것으로 전망됨.

다. 당의 해외교와 내각의 경제외교 적극화

- 외교라인 주요 인사 변화는 향후 적극적 대외정책의 추진으로 이어질 것으로 분석되며, 해외교에서 당의 움직임이 적극화될 것임. 당으로 이동한 강석주 비서는 핵문제와 6자회담에 대해 미중관계 속에서 중국과의 관계에 중요한 역할을 할 것으로 분석됨.
 - 강석주 비서는 그동안 북한 외교의 베테랑으로 대미관계, 대일관계뿐만 아니라 대중관계와 남북관계에 정통한 인물로, 강 비서가 당으로 이동한 것은 향후 북한 핵문제 및 6자회담에서 핵심적 역할을 담당할 것을 의미함.
 - 특히 이는 중국이 북한과의 관계에서 당과 함께 외교부의 비중을 확대하려는 움직임을 보이고 있는 데 대응하여 북한이 중국과의 관계에서 당 중심의 외교로 복귀하고자 하는 노력의 일환임.

당으로 이동한
강석주 비서는
핵문제와
6자회담에 대해
미중관계 속에서
중국과의 관계에
중요한 역할을
할 것으로 분석되며,
내각의 외무성은
대외관계에서
대외경제의
중심 역할을 할
가능성이 높아...

- 또한 새로 임명된 리수용 외상이 이전 외자유치 기관인 합영투자위원회 위원장을 지낸 경제 엘리트라는 점에서, 내각의 외무성은 대외관계에서 대외경제의 중심 역할을 할 가능성이 높음. 실제로 최근 북-일 공식협상과 북-러 경제협력 문제에 대해 내각이 중심적 역할을 하고 있음에 주목할 필요가 있음.
 - 북한은 지난 3월 30~31일 중국 베이징에서 외무성 송일호 북-일 국교정상화 담당대사를 대표로 하는 일본과의 정부간 공식협상을 재개하였음. 송일호 대사는 외무성 일본 과장을 거쳐 2006년부터 북-일 실무교섭을 이끌어왔음.



- 지난 4월 28일 방북한 유리 트루트네프(Yuri Trutnev) 러시아 부총리 겸 극동연방지구 대통령 전권대표 일행은 북한의 박봉주 총리와 리룡남 무역상과 경협 문제를 논의하였음. 양국은 2020년까지 북-러 교역 규모를 10억 달러로 확대하고, 오는 6월 블라디보스토크에서 6차 양국 경협 위원회를 열어 논의하기로 합의하였음.

- 이에 따라 북한은 중국 중심의 대외경제에서 벗어나 일본과 러시아 및 EU의 비중을 확대하려는 노력을 지속할 것이고, 이 과정에서 내각이 대외경제의 중심이 될 것으로 전망됨.

5 정책적 고려사항

가. 북한 외교 엘리트 변화에 대한 지속적 검토 필요

- 이번 엘리트 변화 중에서 가장 두드러진 변화는 북한 외교 엘리트의 변화로, 향후 실무 단위의 변화가 있을 수 있으므로 이에 대한 지속적인 검토가 필요함.
- 엘리트 변화에 따라 북한의 정책 변화 및 안정성 평가가 달라지기 때문에 엘리트 변화를 활용할 수 있도록 북한 엘리트 관련 데이터베이스를 마련하여 공개하는 것도 가능한 방법임.

나. 대북 경제제재의 효과성에 대한 지속적 관찰 필요

- 북한에 대한 국제사회의 경제제재의 효과성이 지속되기 위해서는 관련 국가들의 협력이 중요하기 때문에 이에 대한 협력을 요청하고 모니터링을 하는 노력이 필요함.
- 최근 북한이 러시아와의 경제협력 확대 움직임을 보이고 있어 북-중 경제협력뿐만 아니라, 북-러 경제협력이 대북 경제제재의 효과성을 축소할 가능성에 대한 대응이 필요함.

다. 북한 주민에 대한 접촉면 확대 필요

- 북한의 바람직한 변화를 추동하기 위해 단기간에 북한 엘리트들

최근 북한이
러시아와의 경제협력
확대 움직임을
보이고 있어
북-중 경제협력뿐만
아니라,
북-러 경제협력이
대북 경제제재의
효과성을 축소할
가능성에 대한
대응이 필요하며...

의 변화를 기대하기는 쉽지 않으므로 북한 주민의 변화를 기대할 필요성이 있으며, 이를 위해 북한 주민에 대한 접촉면을 확대할 필요성이 있음.

북한 주민에 대한
맞춤형 지원이나
사회기반시설 확충을
장기적 차원에서
추진할 필요성이
있어...

- 이러한 의미에서 북한 주민에 대한 맞춤형 지원이나 사회기반시설 확충을 장기적 차원에서 추진할 필요성이 있음.

환태평양 경제공동체(TPP)의 정치·경제적 의의: 협상 쟁점과 전망*

유 준 구**

1 문제 제기

- 2005년 P4로 출범한 환태평양 파트너십(TPP: Trans-Pacific Partnership)은 미국과 일본의 참여 이후 참가국이 확대되고 있으며 우리나라는 지역적·세계적 차원의 정치·경제 전략의 변화 과정에 적절한 대응이 요구되는 시점임.
 - 도하라운드가 지체되는 가운데 글로벌 통상시스템은 거대 광역 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)의 출현을 통해 빠르게 재편되고 있으며 그 근처에는 미국이 주도하는 TPP가 있음.
 - 최근 미국, 유럽, 아시아, 남미 등 거대 경제 블록들의 지역 별·지역 간 FTA 체결을 통한 주도권 경쟁은 경제공동체 형성이 국제정치경제 역학관계에 깊게 투영되는 양상을 반영한 것임.
- 미국의 TPP 추진은 국내외적으로 많은 도전에 직면하고 있지만 TPP는 오바마 행정부의 핵심적 외교정책이자 아·태지역 정치·경제 질서뿐만 아니라 글로벌 통상시스템 재편에 지대한 영향을 끼칠 것으로 예측됨.
 - FTA의 일반적인 전략적·정책적 목적과 같이 미국 역시 국내적으로는 TPP를 자국의 수출증대, 고용증진, 경제성장 등의 경제적 차원과 미국의 리더십 제고라는 외교정책 차원에서 접근하고 있음.
 - 특히 대외적으로는 아시아 재균형 정책의 핵심적인 지역적 차

목 차

1. 문제 제기
2. TPP의 배경과 성격
3. TPP를 둘러싼 주요국의 입장 및 대응
4. TPP 협상의 쟁점과 전망
5. 고려사항

* 2014. 4. 25. 발표

** 객원교수



미국은 대외적으로
아시아 재균형 정책의
핵심적인 지역적
차원의 접근과
글로벌 경제질서의
재편이라는
글로벌 통상시스템
구축 차원의 전략적
접근을 시도하고
있어...

TPP의 핵심쟁점은
결국 10년 이내에
글로벌 통상규범으로
정립될 가능성은
높은 상황이어서...

원의 접근과 글로벌 경제질서의 재편이라는 글로벌 통상시스템 구축 차원의 전략적 접근을 시도하고 있음.

- 다만 미국 국내정치 일정상 TPP의 전략적·정책적 목표에 대해 정치적인 반대 여론이 확산되고 있으며 전략적 목표의 실현 가능성과 우선순위에 대해서 정책결정자들 사이에 이견이 나타나고 있는 상황임.

- TPP를 둘러싼 중국, 일본 등 관련국의 입장과 대응 역시 더욱 면밀해지는 가운데 아·태지역의 가교 역할 및 글로벌 차원의 중견국 역할을 추구하는 우리나라도 구체적인 입장과 대응을 요구받고 있는 상황임.

- 이 문제는 결국 미국 및 관련국들의 TPP에 대한 입장과 대응을 고려해야 할 뿐만 아니라 아·태지역에서의 우리나라의 지위와 역할의 정립을 통해 결정해야 하는 과제임.
- 미국은 TPP 협상과정에서 일본과 갈등과 협력 관계를 유지하고 있는 가운데 일본은 취약한 분야에서 방어적 입장이지만 TPP 논의에 적극적인 참여를 통해 실익을 추구하고 있는 상황임.
- 중국 역시 초기의 반응과는 달리 점차 TPP 참여도 고려하면서 중국 주도의 경제블록 형성에 보다 적극적인 대응을 할 것으로 전망되고 있음.

- TPP는 많은 분야에서 세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 체제와는 달리 높은 수준의 개방을 요구하고 있으며 글로벌 경제의 파급효과가 큰 여러 통상 의제를 다루고 있음.

- TPP 체결 가능성은 전체적인 협상 쟁점에서 참가국 간 첨예한 대립과 미국의 정치 일정상 조기타결이 어려울 수 있으나, TPP의 핵심쟁점은 결국 10년 이내에 글로벌 통상규범으로 정립될 가능성은 높은 상황임.
- 따라서 우리나라를 비롯한 TPP 미참가국은 변화된 상황에 대응하기 위해서도 신중하지만 TPP 참여를 결정해야 할 시점이고, 이에 대한 대비로 TPP의 핵심쟁점과 그 정책적 효과를 명확히 이해해야 함.

- 이에 본고에서는 거대 광역 FTA인 TPP를 기제로 한 미국의 정치·경제적 전략의 의미와 TPP를 둘러싼 관련국가 입장을 검토한 후, TPP 협상의 핵심쟁점 및 타결 가능성을 고려하여 향후 TPP 참가를 고려하는 우리나라의 정책적인 방향을 제시해보는 것이 연구의 목적임.

2 TPP의 배경과 성격

가. 거대 광역 FTA의 대두와 TPP

- 최근 미국, 유럽연합(EU: European Union), 아시아, 남미에서 TPP, 범대서양무역투자동반자협정(TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership), EU-일본 FTA, 포괄적 경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership), EU-메르코수르, 중국-인도 FTA 등 지역별·지역 간 거대 광역 FTA 체결을 통한 경제블록 간 주도권 경쟁이 심화되면서 글로벌 통상질서의 중대한 변화가 전개됨.
 - 과거 양자 간 FTA에 소극적이었던 미국, EU, 일본 등 주요 선진국 간 FTA 협상도 본격화되면서 세계 FTA 지도의 새로운 판이 형성될 것으로 예상됨.
 - 거대 광역 FTA의 출현은 기존의 'hub-spoke' FTA 전략의 진화를 의미하는바, 이는 다국적기업의 투자, 글로벌 생산기지의 다변화와 같은 글로벌 공급망(GSC: Global Supply Chain)의 변화와 연계되어 가속화되고 있음.
- WTO의 다자주의가 장기 답보 상태인 가운데 거대 광역 FTA의 등장은 향후 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda) 협상에도 지대한 영향을 미칠 것임.
 - TPP를 포함한 거대 광역 FTA의 특징으로 높은 수준의 시장 접근과 '규제 일치'를 추구하는바, 이를 통해 산재한 무역규범의 불일치를 제거하려는 목적이 강함.
 - 실제 이러한 시도가 성공할 경우 2020년 이전에 국제통상규범이 재정립 되는 것을 의미하고, 이와 같은 통상협정 메커니즘의 변화로 여기에 참여하지 않는 개도국의 입지가 악화될 수 있음.

최근 지역별·지역 간
거대 광역 FTA
체결을 통한
경제블록 간 주도권
경쟁이 심화되면서
글로벌 통상질서의
중대한 변화가
전개됨에 따라...

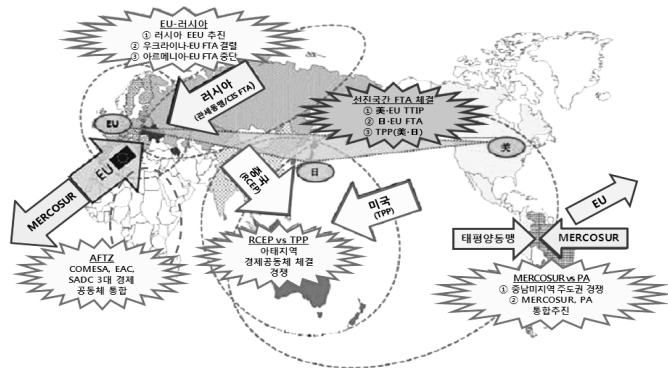


- 다만, WTO에서 보다 공세적인 중국, 인도, 러시아, 브라질 등 신흥국이 주도하는 거대 광역 FTA의 경우, 새로운 무역규범의 창출보다는 통합시장 구축을 통한 거래비용을 줄이고자 하는 것이 주된 목적이어서 그 출발점이 다소 상이하고, 향후 양 경제블록 간 갈등의 소지도 존재.

- ‘21세기형 FTA’를 지향하는 TPP는 높은 수준의 시장접근, 새로운 통상 이슈 대응 및 규범화, 역내 ‘공급망(supply chain)’ 강화 등 세 가지 목표 하에 추후 참가국을 추가할 수 있는 ‘진행 중인 협정(living agreement)’ 메커니즘이자 개방적 구조임.
 - 개방성과 관련, TPP가 기본적으로 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 논의와 연계되어 있고 TPP의 상기 세 가지 목적과 미국의 지역 전략 차원에서 본질적으로 회원국을 확대해야 함.
 - 아세안 회원국 중 경제 개방도가 상대적으로 떨어진 필리핀, 미얀마, 캄보디아, 라오스와 같은 국가들의 참여를 염두에 둘 경우, 향후 TPP의 시장접근과 규범화 레짐은 필연적으로 의무유예를 인정하는 ‘이원적 체제(two-tiered system)’의 운영을 고려할 것임.¹⁾

아세안 회원국 중
경제 개방도가
상대적으로 떨어진
필리핀, 미얀마,
캄보디아, 라오스와 같은
국가들의 참여를
염두에 둘 경우, 향후
TPP의 시장접근과
규범화 레짐은
필연적으로
의무유예를 인정하는
‘이원적 체제
(two-tiered system)’의
운영을 고려할
것으로...

<거대 광역 FTA 추진현황>



1) 이러한 전망은 ‘2014년 4월 10일 필리핀 재무장관은 아세안 10개 모든 회원국이 당장 합류조건을 충족하지 못하더라도 TPP의 참여 요청을 받아야 한다.’고 주장한데서도 시사할 수 있음.

나. 미국의 통상정책으로서의 TPP

- 오바마 행정부도 클린턴 행정부와 같이 초기에는 보호주의적 경향을 보이면서 통상정책으로서의 FTA에 대해서 회의적이었으나, 2010년 ‘국가 수출 이니셔티브(NEI: National Export Initiative)’를 통해 향후 5년간 수출의 2배 증대와 200만 개의 고용창출 계획을 발표하면서 그 정책 수단으로 FTA를 적극적으로 추진함.

- 적극적인 FTA 추진배경에는 미국의 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product) 성장에 있어 대외무역이 차지하는 비중은 지속적으로 증가한 반면 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)는 감소한 것도 주요한 요인이었음.²⁾
- 이러한 상황에서 오바마 대통령은 부시 행정부에서 추진된 TPP를 오바마 행정부의 핵심적 통상정책으로 설정하였고, 같은 명분으로 의회를 설득해 2011년 10월 한국, 파나마, 콜롬비아와의 FTA에 서명함.

미국의 적극적인
FTA 추진배경에는
미국의 국내총생산
성장에 있어
대외무역이 차지하는
비중은 지속적으로
증가한 반면
해외직접투자는
감소한 것도
주요한 요인이고...

- 한편 미국의 통상정책으로서의 TPP는 현재 국내적으로 상당한 반대에 직면하고 있는바, 반대그룹의 대다수는 전반적으로 오바마를 지지하는 노동, 환경, 다수의 비정부기구(NGO: Non-Governmental Organization)들이며 중간선거와 맞물려 전통적인 FTA의 지지그룹도 반대흐름에 동참하고 있는 상황임.
- TPP 반대그룹은 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)의 경우와 같이 TPP도 미국의 수출 증대와 고용 창출에 오히려 악영향을 끼치며 그 구체적 사례로 TPP 협정의 모델인 한·미 FTA를 거론하고 있음.
- 다만 미국 내 TPP 반대여론은 미국 내 관련 업계의 지지가 크기 때문에 중간선거 이후 정치지형의 변화와 상관없이 수그러들 가능성이 높고 오바마 행정부의 TPP 추진 기조는 지속될 것으로 전망됨.

미국 내 TPP
반대여론은 미국 내
관련 업계의 지지가
크기 때문에
중간선거 이후
정치지형의 변화와
상관없이 수그러들
가능성이 높고
오바마 행정부의
TPP 추진 기조는
지속될 것으로...

2) 1970년대 미국의 GDP에서 수출입이 차지하는 비중이 10%에 불과하였으나, 1990년에는 11.5%(수출: 9.6%, 수입: 10.9%), 2012년에는 30.4%(수출: 13.5%, 수입: 16.9%)로 3배 이상 높아진 반면, FDI의 경우 지난 10년간 전 세계 FDI의 40%에 달하던 것이 17%로 축소됨.



다. 미국의 외교정책 수단으로서의 TPP

(1) 아시아 재균형 정책

- 2000년대 중반까지 미국의 동아시아 정치·경제적 전략은 양자동맹과 ‘hub and spoke’ 전략에 입각한 ‘경쟁적 자유화(competitive liberalization)’ 통상정책 및 미국이 배제되지 않는 느슨한 형태의 APEC 기제였고, 미국은 미주지역을 통합하는 미주자유무역협정(FTAA: Free Trade Area of America)³⁾ 체결에 보다 주안점을 두었음.
 - 한편 타 지역에 비해 지체된 동아시아 경제공동체 논의는 1997년 아시아 금융위기의 경험과 중국의 부상을 배경으로 한·중·일 FTA, 아세안+3(EAFTA: East Asia Free Trade Area), 아세안+6(CEPEA: Comprehensive Economic Partnership in East Asia) 등 일정한 제도적 진전을 보이고 있음.
 - 이에 따라 2009년에 출범한 오바마 1기 행정부는 동아시아 재균형 정책을 통해 아·태지역에서의 미국의 영향력을 복원하고 중국 중심의 동아시아 지역협력의 대응차원에서 TPP가 추진되는 측면도 있음.
- 아시아 재균형 정책 맥락에서의 TPP는 초기 중국을 봉쇄하는 정책수단으로까지 인식되기도 하였지만 그와 같은 접근의 실효성 및 적절성에 있어 정책결정자들 사이에 이견이 존재함.
 - 즉, 세계 최대교역국인 중국을 경제적으로 봉쇄하는 것이 현실적으로 가능한지가 의문시되고 중·장기적으로 중국을 TPP에 참여시키는 것이 미국의 국익에 보다 부합하는 적절한 정책이라는 지적이 있음.

아시아 재균형 정책 맥락에서의 TPP는 초기 중국을 봉쇄하는 정책수단으로까지 인식되기도 하였지만 그와 같은 접근의 실효성 및 적절성에 있어 정책결정자들 사이에 이견이 존재하고...

3) 1994년 제1차 미주정상회의(SOA: The Summits of Americas)에서 제안된 FTAA는 부시 행정부의 핵심적 FTA 정책이자 TPP 협상과정에서 시사하는 바가 큰데, 미주지역 34개국이 참여한 FTAA는 OAS 기제를 바탕으로 협상과정에서 양자[미-칠레(2004), 미-페루(2007), 미-콜롬비아(2011), 미-파나마(2011)] FTA, 소다자[NAFTA(1994), DR-CAFTA(2008)] FTA가 체결·발효됨. 미국은 당시 경험을 바탕으로 아·태지역 경제공동체의 경우 APEC의 기제하에 양자 FTA를 우선적으로 체결한 이후, P4를 확대하여 TPP와 같은 소다자적 FTA 체결을 먼저 가시화하고 이와 병행하여 회원국 확대를 추진할 것으로 보임.

- 실제 중남미 사례에서처럼 미국이 중남미 국가와 다수의 FTA를 체결하였지만 중국의 경제적 영향력 증대를 막는 정책수단으로서는 작용하지 못하였고⁴⁾, TPP에 참여하는 동아시아 국가들도 중국을 봉쇄하는 수단으로서의 TPP에 대해서는 거부감을 보이고 있음.
- 따라서 미국이 중국의 봉쇄나 고립을 TPP의 주된 정책적 목표로 두기 보다는 아·태지역 주요 국가들의 TPP 참여를 견인하여 미국의 역내 입지를 확보하는 수단으로 활용하고자 하는 목적이 유력함.

미국이 중국의 봉쇄나 고립을 TPP의 주된 정책적 목표로 두기 보다는 아·태지역 주요 국가들의 TPP 참여를 견인하여 미국의 역내 입지를 확보하는 수단으로 활용하고자 하는 목적이 유력하고...

- 다만 아시아 재균형 정책으로서의 TPP는 중국이 미국을 배제한 채 동아시아 지역협력의 주도권을 행사하는 것을 저지 내지 견제한다는 전략적 효과는 존재.
- 특히 미국의 입장에서는 중국, 인도네시아, 인도가 부상하면서 아·태지역에서 역동적 변화가 전개되기 때문에 이 추세를 적절히 조절해야 할 전략적 이해가 있음.

미국은 통상시스템 재편 과정에서, 새로운 전략적 기제로서 TPP와 TTIP를 매개로 글로벌 통상규범의 재정립을 적극적으로 추진해야...

(2) 지역·글로벌 통상시스템 재편

- 최근 미국의 외교정책 차원에서 TPP를 찬성하는 새로운 논거로, 통상규범의 재정립 과정에 미국이 주도적인 역할을 수행하여 글로벌 통상시스템 재편을 적극적으로 추진해야 한다는 견해가 부상하고 있음.
- 선진국과 개도국 간 입장차로 인한 도하라운드의 장기적인 지체는 미국으로 하여금 더 이상 다자통상체제를 통한 규범 변화를 신뢰할 수 없게 하였고 새로운 기제를 모색하게 함.
- 즉, 미국은 통상시스템 재편 과정에서, 새로운 전략적 기제로서 TPP와 TTIP를 매개로 글로벌 통상규범의 재정립을 적극적으로 추진해야 한다는 입장임.

- 같은 맥락에서 아·태지역에서 중국 중심의 통상시스템 재편을

4) 2000년부터 2011년까지 미국은 라틴아메리카 8개 국가와 FTA를 체결하였지만 동기간 중국의 라틴아메리카 수출은 1280%로 증가해 105억 달러(1%)에서 1450억 달러(7%)이상으로 급격히 증가한데 반해, 동 기간 미국의 수출은 30% 증가한 730억 달러 증가(전체 25%에서 16%로 감소)에 머물렀음.



견제하고 새로운 규범을 재정립하여 미국 중심으로 지역 통상시스템을 구축해야 한다는 견해임.

- 이러한 전략 기조는 아시아 재균형 정책보다 TPP 협상과정에서 다소 공세적이고 장기적인 입장을 취할 수 있으며, 외교적 수사 차원에서도 규범 재정립을 강조하면서 동아시아에서 미국의 개입의 질을 중시함.
- 즉, 2014년 2월 척 헤이글 국방장관과 페니 프리츠커 상무장관도 “아·태경제권이 공정무역 규범을 확립해야 한다.”고 강조하였고 바이든 부통령 또한 미국의 가치를 반영하여 새로운 과정을 재편하는데 있어 미국이 리더십을 발휘해야 한다는 점을 강조하였음.
- 이러한 맥락에서 미국에 있어 TPP는 베트남, 말레이시아 등과 같은 역내 국가들과 무역규범에 바탕을 둔 관계를 확대시켜 나간다는 관점에 보다 큰 전략적 중요성을 부여할 수 있음.

글로벌 통상시스템
재편 전략기조는
아시아 재균형 정책보다
TPP 협상과정에서
다소 공세적이고
장기적인 입장을
취할 수 있으며,
외교적 수사 차원에서도
규범 재정립을
강조하면서
동아시아에서
미국의 개입의 질을
중시하며...

3 TPP를 둘러싼 주요국의 입장 및 대응

가. 미국: Two-track 협상에서 일본과의 협력과 갈등

- TPP에 참여하는 국가들의 경제규모를 보면 TPP는 사실상 미·일 FTA로 보는 것이 현실적이며, 일본이 미·일 양자 FTA의 제안 시, 미국은 TPP의 전략적 목표와 협상구도 차원에서 이를 거부하면서 TPP 내에서의 미·일 협상을 추진.
 - 오바마 행정부는 국내 반대세력을 납득시킬 수 있는 진전된 양보안을 일본에게서 끌어내야 하고 이를 위해 미국은 다른 참여국과 양자 협상을 마무리 짓고 일본을 고립시켜 더 많은 양보를 끌어낸다는 전략을 추진.
 - 즉, 미국은 캐나다, 뉴질랜드, 칠레 등과 함께 일본의 농·축산 분야 개방을 유도하면서, 베트남이 농업부문의 규제 수위에 있어 전향적 입장을 보인 점을 들어 일본을 압박할 것임.⁵⁾

5) 농업이 일본 GDP에서 차지하는 비율은 1%에 불과하며 일본 전체 노동인력의 4%만이 농업 분야에 종사하는 반면, 베트남은 전체 GDP의 22%가 농업부문에서 산출됨.

- TPP 전체 협상 및 일본과의 협상 결과는 여타 TPP 참가국 및 한국, 필리핀 등 TPP 추후 참가 가능국과의 향후 협상에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 단기적으로 미국은 협상의 유연성을 보이기 힘들 수 있음.

● 현실적으로 미국은 일본 시장, 특히 농업부문의 시장개방을 끌어내기가 어렵다는 점을 인식하고 있으며 서비스, 정부 조달분야의 시장개방과, 비관세 장벽 및 규범 협상에서 일본의 협조를 얻어야 함.

- 프로만 미국무역대표부(USTR: United States Trade Representative)대표는 미국이 일본을 배제한 채 TPP 협상을 타결할 수도 있다는 견해를 피력했으나, 아직 TPP의 모든 협상 쟁점에서 회원국가 간 타결을 이루지 못한 점에서 일본을 배제한 협상 타결 시도는 가능성이 떨어짐.

<표 1> TPP 참여국 인구, GDP 수준과 미국과의 교역수지

Trans - Pacific Partnership Countries						
	U.S.FTA	Population (millions)	GDP (\$billions)	U.S.Imports (\$billions)	U.S.Exports (\$billions)	Trade Balance (\$billions)
Australia	√	22.8	1,542	9.5	31.2	21.7
Brunei		0.4	17	0.1	0.2	0.1
Canada	√	34.8	1,819	324.2	291.8	-32.5
Chile	√	17.4	268	9.4	18.9	9.5
Japan		127.6	5,964	146.4	70.0	-76.3
Malaysia		29.5	304	25.9	12.9	-13.1
Mexico	√	114.9	1,177	277.7	216.3	-61.3
New Zealand		4.4	170	3.4	3.2	-0.2
Peru	√	30.5	199	6.4	9.4	2.9
Singapore	√	5.4	277	20.2	30.6	10.3
Vietnam		90.4	138	20.3	4.6	-15.6
U.S.A (\$U.S.dollars)		314.2	15,685	\$843.6	\$689.0	-\$154.6

출처: GDP(IMF, World Economic Outlook, 2013), Trade data(ITC)

TPP 전체 협상 및 일본과의 협상 결과는 여타 TPP 참가국 및 한국, 필리핀 등 TPP 추후 참가 가능국과의 향후 협상에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 단기적으로 미국은 협상의 유연성을 보이기 힘들 수 있어...



일본의 시장개방과
미·일 협상의
최대쟁점은 일본 국회
결의(2013.4.19.)에서
언급된 ‘신성한(sacred)’
5대 농산물의
관세철폐 여부이며,
일본이 여전히 완강히
반대하고 있으나
최종적으로는
한·호주, 일·호주 FTA
관세인하 수준 사이에서
타협을 시도할
것으로...

나. 일본: 국내개혁, 규범제정 주도, EU 협상의 레버리지 활용

- 일본 아베 총리는 TPP를 일본 경제부흥의 핵심축 중 하나로 내세우고 있으며, 오랫동안 보호해왔던 국내시장을 개방하는 것은 일본이 필요로 하는 투자 촉진과 생산성 향상을 가져다 줄 것으로 기대.
 - 일본은 가입을 위한 미국과의 사전협약(2013.4.12.)시 자동차, 우체국보험 분야에서 미국에 대폭 양보하는 등 시장개방에 대한 의지표명.
- 일본의 시장개방과 미·일 협상의 최대쟁점은 일본 국회 결의(2013.4.19.)에서 언급된 ‘신성한(sacred)’ 5대 농산물의 관세철폐 여부이며, 일본이 여전히 완강히 반대하고 있으나 최종적으로는 한·호주, 일·호주 FTA 관세인하 수준⁶⁾ 사이에서 타협을 시도할 것으로 보임.
 - 일·호주 경제동반자협정(EPA: Economic Partnership Agreement)에서 농산물-자동차 교환방식은 일본이 미국과 진행 중인 양자협상 전략인바, 농산물의 감축기준이 미국과의 협상을 위한 시발점일지, 아니면 red line일지가 관건임.
 - 5대 농산물의 일본 내 경제비중은 단지 0.25%에 불과하며 전체 가구수에서 차지하는 비중도 0.2%로 극히 미미함에도 완강히 반대하는 이유는 자민당의 정치적 기반인 일본농협(JA: Japan Agricultural Cooperatives)과 관계가 있고 동 사안이 경제적인 문제라기보다는 정치적인 문제로 인식되는 것에 기인함.
 - 또한 소비세 인상 이후 2014년 하반기 경제지표 및 아베 정권에 대한 국민의 지지율이 어떻게 될 것인지에 따라 농산물 개방폭을 결단할 수 있을 것임.
- 일본 정부는 당초 미국과 큰 틀에서 합의한 후 기준이 마련되면 다른 국가와의 협상도 유리하게 진행시킬 수 있다는 방침 아래 미국과의 시장개방 협상에 중점을 두었으나 미국의 강경한 자세로 협상전략을 수정했다는 견해가 있음.

6) 현재 일본 5대 농산물의 관세수준은 쌀(778%), 유제품(360%), 설탕(328%), 밀(252%), 쇠고기/돼지고기(38.5%)이며 미국이 초점을 두고 있는 쇠고기/돼지고기의 경우 한·호주 FTA(15년 내 관세철폐), 일·호주 EPA(냉동육은 18년 내 19.5%로, 냉장육은 15년 내 23.5%로 감축) 관세감축 계획임.

- 즉, 일본은 오바마 대통령 방일 전에 호주 등 다른 국가와 관세 교섭을 종료시켜 ‘관세철폐 예외 항목’이라는 전례를 만들어 놓고 미국과의 교섭을 유리하게 진행시킬 전략으로 협상 방식을 전환.
- 추후 일본은 멕시코(돼지고기), 뉴질랜드(유제품), 싱가포르(초콜릿) 등과 큰 틀에서 관세인하의 형식으로 합의를 추진하고 이를 TPP 양허안 협상에 반영하는 협상전략을 시도할 가능성이 있음.

- 일본의 TPP 협상에 대한 기본 입장은 TPP 협상의 실패는 용인할 수 있으나 TPP 협상 과정에서 배제되어 새로운 통상규범 설정이나 EU와의 협상에서 레버리지를 상실하는 것은 원하지 않는 것으로 보임.

다. 중국: TPP 참가 검토와 양자·다자 FTA 강화

- 중국은 초기 TPP를 중국 봉쇄정책으로 간주, 민감하게 반응하였으나 점차 TPP가 중국에게 반드시 불리하지만은 않은 것으로 파악하는 등 점진적인 입장변화가 보임.
 - 시진핑 주석은 2013년 6월 미·중 정상회담 시 오바마 대통령에게 협상 진척 시 투명성 확보와 최근 협상 동향 정보제공을 요청하였고 리커창 총리는 보아오 아시아포럼 연차총회 개막식(2014.4.10.)에서 TPP에 대해 개방적인 자세라고 언명하였는바, 이는 이전에도 중국이 TPP 협상에 참여할 의사가 있음을 보였기는 하나 중국 최고지도자의 공식적 선언을 통해 TPP에 대한 입장을 표명한 것임.
 - 중국은 TPP 참가여부를 결정할 시 TPP 규범의 중국 내 수용 가능성, 중국의 장기적 경제외교 정책의 부합여부, 미국의 요구 등을 고려할 것이며, 이러한 기준에서는 TPP 협상의 초기 참여는 어려울 것으로 전망됨.
 - 중국은 궁극적으로 아·태지역이 서로 분리될 수 없다는 점과 중·장기적으로 아·태지역에서의 허브 국가 역할을 미·중이 담당할 것으로 판단함.
- 중국은 TPP 협상과정을 지켜보면서 양자적으로 한·중, 중·호주, 중·인 FTA 및 미·중, 중·EU 투자협정의 타결을 추진할 것이며

중국은 TPP
참가여부를 결정할 시
TPP 규범의
중국 내 수용 가능성,
중국의 장기적
경제외교 정책의
부합여부,
미국의 요구 등을
고려할 것이며,
이러한 기준에서는
TPP 협상의
초기 참여는
어려울 것으로
전망되며...



중·아세안 FTA 강화와 한·중·일 FTA, RCEP을 본격적으로 논의할 것으로 전망.

- 중·대만 양안경제협력기본협정(ECFA: Economic Cooperation Framework Agreement), 한·중, 중·호주 FTA 추진은 다자적 경제공동체 형성을 위한 예비적 실험 단계이며 TPP 타결에 대비, 베트남과의 투자 확대 및 경제협력을 강화하고 있음.

- RCEP의 경우 회원국 간 입장차로 조기타결 가능성이 낮고 기존 FTA의 단순한 통합내지 다소의 진전된 개방만이 가능한 구조이지만, 경제공동체 형성 기제라는 측면에서는, RCEP 내에 기존의 한·중·일·인 각각의 아세안과의 FTA 및 한·일의 인도와의 CEPA 등이 있어 다자적 경제공동체 형성에는 이점이 있음.

RCEP의 경우
회원국 간 입장차로
조기타결 가능성이
낮고 기존 FTA의
단순한 통합내지
다소의 진전된
개방만이 가능한
구조이지만,
경제공동체 형성
기제라는 측면에서는,
RCEP 내에 기존의
한·중·일·인 각각의
아세안과의 FTA 및
한·일의 인도와의
CEPA 등이 있어
다자적 경제공동체
형성에는 이점이
있어...

- 따라서 RCEP이 TPP의 대항마로서는 그 한계가 분명하나, 중국은 TPP의 방어적 차원의 논의 기제로 RCEP 및 RCEP 내의 협력 틀을 활용할 것으로 보임.
- 이러한 측면에서 RCEP의 본격적 논의를 위해 중국은 협상중인 중·인 FTA 및 한·중 FTA 조기타결을 추진함과 동시에 한·중·일 FTA 논의의 가속화를 추진할 것임.
- 결국 RCEP의 가능성은 중국, 일본, 인도의 협력관계인데 인도의 경우 여건상 TPP보다는 RCEP에 보다 적극적이면서 본격화된 중·인 FTA 협상에서 중국으로부터의 혜택을 기대하고 있는 상황임.
- 일본의 경우 RCEP에 대해서는 유보적이면서 상대적으로 한·중·일 FTA 논의에 전념할 것으로 보이나 일본에 있어 한·중·일 FTA는 한·일 FTA 우회라는 의미가 강함.

- 중국의 TPP에 대한 대응과 관련 단기적인 변수는 대만의 TPP 참여 시도일 것이며 중국은 대만의 조기 TPP 가입을 반대할 가능성이 있음.

- 대만은 현재 TPP와 RCEP의 동시 참여를 추진하면서 중국과는 ECFA 발효 이후 서비스무역협정(CCSTA: Cross-Strait Service Trade Agreement)을 체결하고 입법원의 비준을 기다리고 있는 상황이며, 미국과는 무역 및 투자 기본협정(TIFA: Trade and Investment Framework Agreement)을 바탕으로 2015년 내에 TPP 참여를 준비 중.

4 TPP 협상의 쟁점과 전망

가. 타결시점

- TPP 협상은 2014년 2월 22~25일 싱가포르 각료회의에서 일정한 진전⁷⁾을 이뤄 현재 협상문의 핵심쟁점을 제외하고는 원칙적 합의에 도달한 상태이나 핵심쟁점의 합의가 쉽지 않은 상황임.
 - 2014년 5월 19~20일에 개최된 싱가포르 각료회의 직후 공동 회견에서 프로만 대표가 “협상기한이나 시기는 정해진 바 없으며, 포괄적이며 수준 높은 결과를 얻어 내는 순간, 협상은 합의에 도달하게 될 것”임을 언급한 점에서 아직까지 미국의 입장은 협상을 지속한다는 데에 방점을 두고 있다고 판단됨.
 - 차기 TPP 수석대표 회의를 7월 개최하기로 합의한바, 동 회의가 연내 TPP 협상을 마무리 할 마지막 모멘텀일 수 있음. 즉, 동 회의에서 TPP 핵심쟁점이 합의되지 않을 경우 미국의 중간선거 일정상 2014년 타결 가능성은 높지 않을 것으로 전망됨.
 - 다만, TPP 협상의 연내 타결 가능성을 완전히 배제할 수는 없으나, 미국 중간선거 이전의 협상결과가 미국 내 관련 이해당사자를 충분히 만족시킬 가능성은 낮기 때문에 7월 및 11월 APEC 계기 협상에서 일정한 정치적 선언을 발표할 수준의 협상의 진전은 있을 것으로 전망됨.
- TPP 협상 타결 시점의 바로미터는 미국 신속승인절차(TPA: Trade Promotion Authority)의 의회통과 여부일 것인바, TPA가 부여되지 않을 경우 여타 협상국은 미국의회가 추가적인 양보를 요구할 것으로 간주하고⁸⁾ 이 경우 협상타결에 장시간이 소요될 수 있음.
 - 미국 의회가 TPA를 통과 시키지 않을 경우, 오바마 행정부의 선택은 11월 중간선거 이후 새로 구성된 의회가 통과시켜주기

TPP 협상의 연내 타결 가능성을 완전히 배제할 수는 없으나 미국 중간선거 이전의 협상결과가 미국 내 관련 이해당사자를 충분히 만족시킬 가능성은 낮기 때문에 7월 및 11월 APEC 계기 협상에서 일정한 정치적 선언을 발표할 수준의...

7) 말레이시아는 TPP 협상과 관련, 현재 29개의 챕터 중 8개 분야인 개발, 규제일치, 산업원활화, 협력 및 역량개발, 중소기업, 임시입국, 행정·제도 조정, 경쟁정책 등에서 합의를 이루었다고 확인함.

8) 이러한 전망은 과거 GATT시절 Kennedy 라운드 협상에서 협상타결 후 미국의회가 협정이행을 위한 법안의 변경을 시도하던 경험과 최근 미국이 체결한 FTA를 처리하는 정치과정의 우려에서 기인함.



를 기다리거나, 아니면 TPA 없이 협상을 먼저 타결 짓는 방안일 것임.

- 오바마 행정부의 현재까지의 TPA에 대한 방향은, 먼저 TPP 협상을 끝내고 동 협정문을 근거로 의회로부터 TPA 통과를 이끌어내는 방식으로 전개될 가능성이 있으나 이러한 전략이 여타 참가국들에게 받아들여질지는 의문임.
- 또한 TPA가 통과되지 않을 경우, 일본 아베 정부는 정치적으로 비용이 큰 농업 분야를 양보할 유인이 점차 줄어들 것이며, 이러한 일본의 태도는 미국 내 강경파를 자극해 보다 강력한 입장을 취하도록 할 가능성이 있는바, 이는 결국 TPP 협상의 악순환으로 귀결될 수도 있음.

- 그럼에도 불구하고 TPP 협정 추진이 좌절될 경우 아·태지역에 부정적인 메시지를 줄 수 있으며 또한 미국 관련업계가 TPP 통과를 강력히 희망하고 있어 중간선거 이후에는 미국 내 정치지형과 관계없이 오바마 재임 중 최소한 협상 전체의 ‘landing zone’을 시도할 것으로 전망됨.

- 또한 시간의 여유를 두고 TPP 타결을 시도할 경우, 미국은 참가국의 확대를 추진할 가능성이 높으며 이러한 방향이 자국에게 유리한 전략적 선택이라 판단할 수도 있음.

오바마 행정부의
현재까지의
TPA에 대한 방향은,
먼저 TPP 협상을
끝내고 동 협정문을
근거로 의회로부터
TPA 통과를
이끌어내는 방식으로
전개될 가능성이
있으나 이러한 전략이
여타 참가국들에게
받아들여질지는
의문이어서...

농산물 분야의 경우
각국의 현실상 점진적
관세철폐, 관세인하,
관세할당쿼터 등
여러 형태의
시장개방 방식이
혼용되는 방향으로
합의될 가능성이
높고...

나. 시장접근 이슈

- **(농산물)** 농산물 분야에 있어 TPP의 원칙은 예외 없는 관세철폐를 추구하여 WTO의 원칙이 ‘예외 없는 관세화’를 넘어 완전한 시장개방을 추구하나 각국의 현실상 점진적 관세철폐, 관세인하, 관세할당쿼터(TRQ: Tariff Rate Quotas)등 여러 형태의 시장개방 방식이 혼용되는 방향으로 합의될 가능성이 높음.
- 즉, 쇠고기 품목은 한·호주 FTA의 경우 15년 내 관세철폐, 일·호주 EPA는 관세인하로 유제품의 경우 일·호주 EPA는 20만 톤의 TRQ를 신설(쿼터 내 무관세)키로 합의된 것을 고려할 수 있으며, 설탕제품은 미국의 민감 품목으로 TRQ 적용으로 합의될 가능성이 높음.
- **(섬유·의류·신발)** 섬유 분야는 미국과 베트남의 핵심 협상 사항

으로 ‘yarn forward rule(원사기준)’⁹⁾의 완화여부가 쟁점이며 완화 시 기존 yarn forward rule로 미국과 FTA를 체결한 중남미 국가들의 반대가 예상된다.

- 현재 yarn forward rule의 면제품목과 제한된 면제를 부여하는 두 개의 리스트(short supply list)로 분류하여 원사기준방식을 완화하는 협상을 추진할 것으로 예상되는데, 베트남의 경우 yarn forward rule의 완화를 넘어 철폐를 요구하는 입장이고 말레이시아 역시 동 분야의 시장접근이 핵심적 사항임을 이유로 완화된 적용을 주장.

지적재산권 분야는
전체 협정문이
비록 공개되었지만
문안을 둘러싸고
아직 900개가 넘는
미합의 문구가 있는 등
참가국 간 첨예한
대립이 있는
분야임과 동시에
미국 내 TPP
관련 업계 중
로비력이 가장 강한
분야이기도...

- **(서비스)** 서비스 분야는 국경 간 데이터 전송, 금융, 통신, 국영기업과 관련된 우편배송, 해운운송 등이 전체적으로 한·미 FTA 수준으로 수렴될 것으로 예상되며, 시장접근과 관련 WTO의 positive 방식에서 한·미 FTA의 negative 방식이 적용될 것으로 보임.

- **(정부조달)** 정부조달 분야 협상의 핵심적 쟁점은 지방정부에도 정부조달 협정이 적용될지 여부인데, 미국이 중앙정부만 적용한다는 기존 입장에서 지방정부에도 적용하는 것으로 입장 변화가 보이며 지방정부 적용문제는 멕시코와 말레이시아만 반대하고 있는 상황임.

다. 규범 및 신 통상의제

- **(지적재산권)** 지적재산권 분야는 전체 협정문이 비록 공개되었지만 문안을 둘러싸고 아직 900개가 넘는 미합의 문구가 있는 등 참가국 간 첨예한 대립이 있는 분야임과 동시에 미국 내 TPP 관련 업계 중 로비력이 가장 강한 분야이기도 함.
- 특히 특허분야 중 제약분야가 핵심적 쟁점인바, 동·식물 및 외과기술에 대한 특허부여 여부, 데이터 독점(data exclusivity),

9) ‘yarn forward rule’은 미국이 북미, 중남미 국가들과 체결 시 고수해온 규정으로 원사 및 원자재를 사용하지 않는 의류 완제품에 대해 TPP 회원국에 적용되는 관세 혜택을 배제하는 엄격한 원산지 규정으로 동 규정을 통해 중국 등이 우회수출(베트남은 방직 공장이 충분치 않아 원사와 직물의 80%를 중국에서 수입)을 통해 TPP 관세혜택을 무임승차하는 것을 제한하려는 취지의 규정임.



제약특허 기간연장(patent term extensions), 특허허가연계(patent linkage)¹⁰⁾, 동등생물의약품(biologics)의 데이터 독점¹¹⁾ 분야에서 대립이 있음.

- 미국은 데이터 독점, 특허기간연장, 특허허가연계 규정과 관련 세계은행 지표상 저소득국가에 해당하는 페루, 멕시코, 베트남, 말레이시아 등은 보다 완화된 기준을 적용하는 수정안을 제출한 상황임.
- 저작권과 관련하여서는 외국기업의 이용자계좌 삭제 권한, 병행수입의 금지, DVD 지역코드 해제금지, 도서/영화/음악에 대한 20년 해외 로열티 제공 등이 핵심적 쟁점사항임.

TPP에서 시도되는
통합원산지 규정은
TPP 참가의
핵심적인 유인인바...

- **(원산지 규정)** TPP에서 시도되는 통합원산지 규정은 TPP 참가의 핵심적인 유인인바, 누적원산지기준의 적용범위, 수입업자의 인증서 필요여부, 민감 품목에 대한 회원국 간 관세차이로 인한 ‘forum shopping’ 문제, 비원산지 물품에 대한 10% 최소기준 적용문제 등이 쟁점임.

국영기업 분야는
TPP에서
새롭게 논의되는
신 통상의제의
하나이자 미국 및
중국을 포함한
동남아국가들의
핵심적 쟁점으로
규제 대상인
국영기업의 범위를
어떻게 정할 것인지,
동 국영기업에 대하여
어떠한 제한을
가할 것인지가
쟁점 사항이고...

- 2013년 8월 브루나이 각료회의에서 원칙적으로 모든 상품에 대한 누적원산지기준 적용에 합의하였으며, 섬유 및 자동차 분야가 독자적인 원산지 규정을 가질지가 추가적인 쟁점임.

- **(국영기업)** 국영기업 분야는 TPP에서 새롭게 논의되는 신 통상의제의 하나이자 미국 및 중국을 포함한 동남아국가들의 핵심적 쟁점으로, 규제 대상인 국영기업의 범위를 어떻게 정할 것인지, 동 국영기업에 대하여 어떠한 제한을 가할 것인지가 쟁점 사항임.

- 이와 관련 범위의 문제는 국영투자회사, 석유 등 일부 분야를 제외할지의 여부이며, 제한과 관련하여서는 보조금 지급 금지로 한정할 것인지, 사실상의 이익 제공까지도 규제할 것인지

10) 특허허가연계는 제약 업체가 제네릭(복제약) 허가신청 시 신청사실을 원특허권자에게 통보하고 이에 대해 특허권자가 이의를 제기하면 특허소송이 해결될 때까지 복제의약품의 제조·시판을 유보하는 제도임.

11) 살아있는 세포 등으로 제조하는 biologics는 화학적 합성의약품과 달리 완전히 동일한 복제의약품을 만들 수 없기 때문에 biologics의 경우 일반 의약품의 데이터 독점 기간(5년)보다 연장된 12년의 데이터 독점 기간을 부여하자는 것이 미국의 입장이며 TPP 참가국 중 일본(8년 제안)이 유일하게 원칙적으로 동조하는 입장임.

가 문제됨. 큰 틀의 원칙적 합의는 국영기업의 국내 영업 활동을 국가가 지원하는 것에 대해서는 제한하지 않는다는 수준으로 도출될 가능성이 있음.

- 미국 관련업계는 국영기업 협정의 제한적 적용은 일본 우정국이나 향후 중국 국영기업 문제를 다루지 못한다는 이유로 반대하는 입장임.
- 다만 국영기업의 해외활동 지원을 제한하는 원칙에 대해서 찬성하는 미국, 호주, 캐나다, 멕시코 등도 국영기업 규정은 중앙 정부만을 대상으로 적용한다는 입장임.

5 고려사항

가. TPP 협상의 입장 및 대응전략 수립

- TPP 타결 여부는 우리나라에는 적지 않은 영향을 끼치는 외교적 현안의 하나로 궁극적으로 동아시아 지역질서 및 경제공동체 형성, 글로벌 통상시스템 재편 논의와 연결되어 있음을 인식할 필요가 있음.
 - 이와 관련, TPP의 타결 가능성과 시점은 장기화되거나 유동적일 수도 있지만 TPP 협상의 주요 쟁점들은 결국 규범화될 가능성이 높기 때문에 우리나라의 대응전략 및 협상전략을 사전에 준비하여 대응해야 함.
 - 같은 맥락에서 TPP의 국내외적 대응전략은 TPP의 타결을 전제로 한 전략이 기본적인 방향인바, 결국 TPP의 원참여국이나 타결 이후 추가 참여국이나가 관건임.
 - 다만 상기 문제는 TPP의 협상상황과 미국의 TPP의 전략적 입장과 연계되어 있으며, 농산물 분야를 제외한 전체적인 TPP 협상 수준이 한·미 FTA 수준인 점을 감안하면 시장접근과 관련 기존 TPP 참가국과의 사전적인 양자협정이 핵심사항임.
- 현재 우리나라는 2013년 10월 관심표명 이후 참가 협상을 위한 사전협의를 진행 중에 있고 향후 TPP 참여를 확정하여 실제 공식적인 양자협정에 들어갈 경우 기존 참여국들로부터 엄격한 조

TPP 타결 여부는 우리나라에는 적지 않은 영향을 끼치는 외교적 현안의 하나로 궁극적으로 동아시아 지역질서 및 경제공동체 형성, 글로벌 통상시스템 재편 논의와 연결되어 있음을 인식할 필요가 있어...



중·장기적으로
동아시아 국가들만의
경제공동체가
창설되어도
우리나라의
정치·경제적 현실상
아·태지역에서
가교역할은 미래에도
필수적이기 때문에
TPP 등 아태지역의
경제공동체 형성의
적극적인 참여가
필수적이고...

건이 제시될 수 있는바, 이에 유의해서 협상국의 의도를 사전에 인지하고 대비해야 함.

- TPP 참여여부는 그 시점과, 협상의 상황적 변수 및 우리나라의 지위가 중요한바, 그러한 관점에서는 협상 참여의 의지는 명확히 할 필요가 있음.

● 우리나라의 지위와 관련, 중·장기적으로 동아시아 국가들만의 경제공동체가 창설되어도 우리나라의 정치·경제적 현실상 아·태 지역에서 가교역할은 미래에도 필수적이기 때문에 TPP 등 아태 지역의 경제공동체 형성의 적극적인 참여가 필수적임.

- 다만 이러한 접근은 궁극적으로 아·태지역 경제공동체 형성에서 우리나라의 경우 주요 참여국의 지위를 추구할 수 있는 유리한 입장일 수 있으므로 조기 참여를 추진하여도 레버리지를 극대화할 필요는 있음.

- 한편 현재 진행 중인 한·중 FTA 협상과 TPP 참여시점이 맞물릴 수 있으나 한·중 간의 교역구조나 중국의 동아시아 경제공동체의 기본적 입장을 고려하면 TPP 참여가 한·중 FTA 협상의 레버리지 수단으로서는 제한적일 수 있음.

나. 아세안 국가와 경제외교 강화

● 우리나라의 TPP 참여의 경제적 이익은 중간재 수출 비중이 높고 TPP 역내 국가의 직접투자가 많은 상황에서 TPP의 생산 네트워크에서 배제될 경우 경쟁국에게 불리할 수 있음. 즉, 불참시에 손해가 클 가능성이 있음.

- 또한 TPP의 통합원산지 적용은 제조업 수출을 증시하는 우리나라의 입장에서는 거래비용을 낮추는 효과가 있음.

- 이러한 논거는 아세안 국가와의 경제협력에서 상대적으로 중국이나 일본에게 뒤쳐진 우리나라의 현 상황을 반영하는 것이므로 이에 대한 대응이 필요.

● 우리나라는 현재 아세안 및 인도와 FTA를 체결한 상황이지만 개방도도 경쟁국에 비해 낮은 것은 물론, 그 활용도에 있어서도 페루, EU, 미국과의 FTA에 비해 낮은 현실임.

- 그러한 이유는 FTA 활용에 대한 정보 부족, 원산지 증명, 해

당국 행정의 불투명성 등과도 관련이 있으나 보다 근본적으로는 해당국과의 경제협력의 미비 등에도 기인한 바가 큰 문제로 이들 국가와의 경제외교적 측면에서의 협력을 제고할 필요가 있음.

TPP 참여 계기
현재 우리나라는
FTA 전략에 변화를
주어야 할 시점인바,
FTA가 많을수록
좋다는 전략에서
벗어나 FTA의 질적
성장을 고려해야 할
시점에서...

다. TPP 참여 계기 통상전략의 재점검 필요

- TPP 참여 계기 현재 우리나라는 FTA 전략에 변화를 주어야 할 시점인바, FTA가 많을수록 좋다는 전략에서 벗어나 FTA의 질적 성장을 고려해야 할 시점임.
- FTA 체결국가 수를 늘리고 기한 내에 협상을 타결하는 것에 집착하지 않고, WTO, TPP, RCEP, FTA 등 여러 축으로 움직이는 통상환경에 우리나라가 어떤 식으로 참여하고 효과를 극대화할 수 있는지 종합적으로 컨트롤할 수 있는 능력을 배양할 시점임.
- 또한 FTA와 연계된 국내정책도 장기적인 관점에서 부처 간 협업을 통해 보다 근본적인 대책을 수립해야 할 시점임. WTO 가입 이후 쌀을 비롯한 농업부문에 대한 근본적인 대책을 부처 간 뿐만 아니라 민·관 간에도 미봉책으로 대처한 측면이 있어 여러 정책적 부담감으로 작용하고 있는 경험적 현실을 인식할 필요가 있음.

우크라이나 사태가 국제 질서와 동북아 지역에 미치는 영향*

신 성 원**

1 문제 제기

- 러시아가 크림미아 반도를 병합하고 우크라이나 동남부 지역을 군사적으로 위협하는 것은, 1991년 소련 붕괴 후 지난 25년간 지속되어온 국제 질서를 붕괴시킨 중대한 조치임.
- 미국 등 서방은 1991년 소련 붕괴 후 형성된 국제 질서에 대해 러시아가 당연히 받아들인 것으로 생각했는데, 이러한 믿음이 붕괴된 것이며, 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 1991년 이후 형성된 국제질서를 러시아가 받아들일 수 없다는 점을 명확히 한 것임.
- 러시아 엘리트들은 소련 붕괴 후 지난 25년간 미국이 북대서양 조약기구(NATO)와 유럽연합(EU)을 통해 군사·경제·정치적 영향력을 확대해 왔고, 러시아를 패전국처럼 대우하면서 1차 세계대전 패전국인 독일에 부과되었던 베르사유 조약(Treaty of Versailles)과 유사한 부담을 러시아에 강요하고 있다고 인식하는 경향이 있음.
 - 평화동반자계획(the Partnership for Peace Program)을 통해 중·동유럽 국가들의 NATO 가입은 물론 EU 가입이 지속됨.
 - 러시아의 크림미아 반도 병합으로 NATO의 임무와 역할이 재조명을 받고 있는데, 2014년 9월 웨일즈 개최 NATO 정상 회의에서 러시아를 재차 주적(主敵)으로 규정해야 할지 여부

목 차

1. 문제 제기
2. 우크라이나 사태의 변화 추이
3. 국제 질서에 미치는 영향
4. 동북아 지역에 미치는 영향
5. 한반도에 주는 함의

* 2014. 5. 9. 발표

** 경제통상연구부장



러시아는
자국 방어를 위해
러시아 핵심 지역이
서방 세력(NATO)과
지리적으로
최대한 원거리를
확보해야 한다는
군사전략 측면에서
우크라이나가
반드시 필요하다는
인식...

와 함께, 우크라이나 사태의 의미를 분석하고, 필요 조치에 대한 논의가 이루어질 것으로 보임.

- 푸틴 러시아 대통령은 “20세기 최대 비극은 소련 연방의 붕괴”라는 인식을 하고 있는데, 유라시아 관세동맹 구축을 통해 소련 연방을 부활시키려던 구상이 우크라이나 사태로 인해 사실상 실행되기 어려워진 것이 우크라이나 영토(크리미아 지역)를 합병한 주요 원인으로 판단됨.
 - 러시아는 2010년 벨라루스, 카자흐스탄과 관세동맹을 체결하여 3국 간 상품·서비스·노동·자본 시장이 개방되었으며, 3국 관세동맹에 타지키스탄, 키르기스스탄, 우크라이나를 포함시켜 2015년까지 유라시아 관세 동맹을 구축하려고 구상했었음.
- 러시아는 군사안보 측면에서 러시아의 안전 확보를 위해 우크라이나가 반드시 필요하다는 인식을 하고 있는데, 자국 방어를 위해서는 러시아 핵심 지역이 서방 세력(NATO)과 지리적으로 최대한 원거리를 확보해야 한다는 군사전략을 보유하고 있음.
- 시리아 사태에 이어 발생한 우크라이나 사태는 기본적으로 유럽의 위기이므로, EU가 무관할 수 없는데, 슈타인마이어(Frank-Walter Steinmeier) 독일 외교장관은 “2차 세계대전 종전 이후 최악의 위기로 빠져들고 있다”고 주장함.
- 우크라이나 사태로 미국의 ‘아시아 재균형’ 정책에 차질이 발생할 가능성이 있는 것으로 보는 시각이 있으나, 미국 정부는 우크라이나 사태에도 불구하고, ‘아시아 재균형’ 정책에는 차질이 없을 것이라고 주장함.
 - 미국 정부 주장에도 불구하고, 우크라이나 사태는 미국의 아시아 재균형 정책에 타격을 주고 있으며, 따라서 미국은 당분간 유럽과 중동, 아시아 상황을 동시에 관리해 나가야 할 것으로 보임.
- 우크라이나 사태는 미·일 관계, 러·중 관계, 러·일 관계, 북·중 관계, 한·러 관계 등 동북아와 한반도에 다양한 영향을 미치고 있는데, 이 글에서는 우크라이나 사태가 국제 질서와 동북아 지역에 미치는 영향을 살펴보고, 한반도에 주는 함의를 파악해 보고자 함.

2 우크라이나 사태의 변화 추이

가. 발발 배경: 러시아의 크림미아 반도 병합

- 우크라이나 사태는 친(親)러시아 성향인 야누코비치(Viktor Yanukovych) 우크라이나 전 대통령이 EU와의 포괄적 자유무역협정 체결을 추진하다 2013년 11월 21일 전격 중단한 데 대해 우크라이나 야당과 군중 시위대가 야누코비치 정부와 격렬히 충돌함으로써 시작됨.
- 러시아는 우크라이나 임시정부가 신 파시스트, 극우 민족주의자들이라면서 불법 정부로 규정(illegitimate junta)하고, “우크라이나 거주 러시아어 사용 인구가 위협받고 있다”는 선동 선전을 동원함.
 - 야누코비치 정부가 신 파시스트주의자들과 극우 민족주의자들에 의해 불법적으로 붕괴되었다는 러시아 측 주장은 근거가 박약하며, 부패하고 무능한 야누코비치 정부가 시민혁명 때문에 무너졌다는 것이 우크라이나인들의 일반적 생각임.
 - 유엔 인권고등판무관의 보고서도 우크라이나 극단 민족주의자들이 크림미아 거주 러시아인들을 학대하고 있다는 러시아 측 주장은 과장된 것이며, 오히려 러시아 측이 공포와 불안감 조성을 위해 선동·선전을 체계적으로 활용하고 있다고 설명함.
 - 또한, 미국, 유럽 등 서방은 데모를 이끈 시민세력 ‘마이단(Maidan)’(우크라이나어로 ‘광장’이라는 의미)이 우크라이나인들의 민주적 열망을 반영한 것으로 평가하고 있는데, 마이단 희생자들에 대한 추모 열기는 우크라이나 수도 키예프에서 쉽게 볼 수 있음.
- 부패와 무능으로 점철된 야누코비치 대통령 정부가 무너지고, 야누코비치 전 대통령이 러시아로 도피하자, 러시아는 크림미아 자치공화국을 사실상 장악하고, 크림미아 자치공화국 주민투표를 통해 크림미아 반도를 병합함.
 - 2014년 3월 3일 러시아군이 크림미아 전역을 장악하였고, 3월 11일 크림미아 자치공화국과 세바스토폴 시(市)는 ‘크림 공화국’을 선언하였으며, 3월 18일 푸틴 러시아 대통령이 서명한

야누코비치 정부가
신 파시스트주의자들과
극우 민족주의자들에
의해 불법적으로
붕괴되었다는
러시아 측 주장은
근거가 박약하며,
부패하고 무능한
야누코비치 정부가
시민혁명 때문에
무너졌다는 것이
우크라이나인들의
일반적 생각...



크리미아 공화국의 러시아 합병 문서를 러시아 국가두마와 연방의회가 각각 3월 20일과 21일 승인하였음.

※ 크리미아 공화국은 1921년에 소련에 편입되었으며, 1954년 우크라이나 출신 흐루시초프(Nikita Khrushchov) 소련공산당 서기장이 크리미아 반도를 소련방 내 우크라이나 공화국에 넘겨주었으며, 소련 붕괴 후에는 우크라이나 소속 크리미아 자치공화국이 되었음.

※ 우크라이나 인구분포: 우크라이나인 82%, 러시아인 18%

※ 크리미아 인구분포: 러시아계 58%, 우크라이나계 24%, 크림 타타르계 12%

나. 우크라이나 대통령 선거(2014.5.25) 결과

우크라이나는 물론
러시아의 장래를
좌우하게 될
우크라이나 대선이
2014년 5월 25일
시행되어, NATO
가입은 반대하지만
친서방 중도 성향인
페트로 포로셴코
(Petro Poroshenko)
후보가 대통령으로
당선돼...

- 우크라이나 장래뿐 아니라 러시아 장래까지 달려있다는 점에서 2014년 5월 25일 실시된 우크라이나 대통령 선거가 중요한데, ‘로셴(Roshen)’ 초콜릿 기업의 사장이자 정치인인 포로셴코(Petro Olekseyevich Poroshenko, 48세) 후보가 1차 투표에서 54%를 얻어 당선됨.

- 우크라이나 동부 지역에서는 치안 불안으로 실제 투표율이 10~20% 수준이었음.
- 포로셴코 대통령 당선자는 유셴코(Viktor Yushchenko) 전 대통령 정부에서 외무장관을 역임(2009~2010)하였고, 야노코비치 전 대통령 정부에서는 경제개발통상부 장관직을 맡았었으며, 친서방 중도 성향임.
- 포로셴코 당선자는 친서방 정책의 추진 입장을 천명했으나, 우크라이나의 NATO 가입에는 반대함.
- 이번 선거에는 야누코비치 전 대통령에 의해 수감되었다가 출옥한 티모셴코(Yulia Tymoshenko) 전 우크라이나 총리도 출마하였음.

- 2004년 유셴코 전 대통령이 주도한 우크라이나 ‘오렌지 혁명’ 시 새로운 우크라이나 건설 실패 경험을 목도한 전문가들은 이번 우크라이나 대통령 선거 결과가 우크라이나 사태의 시작에 불과하다는 신중한 입장을 견지함.
- 향후 우크라이나에 중요한 것은 부패 척결과 법치주의에 입각한 국가건설(nation building)인데, 만약 이러한 조치들이 성

- 공하지 못한다면, 서방이 우크라이나에 경제 지원을 해도 긍정적인 결과를 얻기는 어려울 것으로 전망됨.
- 국제통화기금(IMF)은 우크라이나에 180억 달러 규모의 차관 지원을 결정함.
 - 다수의 우크라이나인은 자신들의 뿌리가 유럽이라고 생각하고 있고, EU와 NATO에 가입한 폴란드가 부강한 나라가 된 것을 부러워하면서, 러시아가 우크라이나의 발목을 잡고 있다고 생각함.

다. 러시아의 우려와 향후 계획

(1) 우크라이나 사태의 러시아 파급 차단 노력

- 러시아는 우크라이나 야누코비치 전 대통령의 축출과 유사한 상황이 러시아에서 발생할 가능성을 우려하는데, 우크라이나 국민의 변화에 대한 혁명적 열망이 러시아 국민에게 확산되는 것을 방지하는 것은 푸틴 대통령에게 있어서 매우 중요함.
 - “CIA의 특별 프로젝트(a special CIA project)로 인터넷이 개발됐다”고 폄하한 푸틴 러시아 대통령은 2014년 5월 5일 인터넷 통제 법안에 서명했는데, 이로써 러시아는 인터넷을 법으로 통제하는 국가군(중국, 파키스탄, 터키, 이란)에 포함되었음.
 - 러시아의 인터넷 규제법은 일일 3,000건 이상의 방문자를 보유한 모든 사이트를 신문과 유사한 언론매체(media outlet)로 분류, 정확한 정보 전달에 대한 책임이 있음을 규정하면서 익명의 온라인(online)으로 남을 수 없음은 물론 등록 의무를 새롭게 부과하고 있음.
 - 검색 엔진, SNS 등 업무의 지원 플랫폼(platform)을 제공하는 조직은 6개월간 제시된 모든 컴퓨터 기록을 러시아 영토 내에 유지해야 한다는 등 다양한 규제도 포함함.
- 푸틴 대통령은 평화중재자(peacemaker)로 보이기를 원하면서도 ‘러시아어 사용 인구 보호’라는 명분을 내세우며 고토회복주의(irredentism) 태도를 보이고 있음. 이는 우크라이나 문제에 러시아가 발언권이 있다는 것을 서방이 인정하라는 것임.
- 러시아는 200개 이상의 소수민족으로 구성된 다민족 국가인데,

앞으로 부패 척결과
법치주의에 입각한
우크라이나 국가 건설이
관건인데,
만약 이런 조치들이
성공하지 못한다면,
서방이 우크라이나에
경제 지원을 해도
긍정적인 결과를
얻기는 어려울 것으로
전망돼...



타타르 등 러시아 내 소수민족들이 ‘민족자결권을 내세우면서 독립을 요구’할 경우 논리적 모순에 빠질 수 있으며, 러시아 정권의 정당성이 심각히 훼손될 가능성이 있음.

- 러시아는 우랄산맥 이동 지역의 영토가 러시아에서 분리되는 사태를 염려하고 있으며, 극동·시베리아 지역 인구의 지속 감소에 대한 우려도 큼.

(2) 우크라이나 남동부 지역에 대한 영향력 추구

- 향후 러시아는 러시아인이 거주하는 우크라이나 남동부 지역을 영향권에 두기 위해 다음과 같이 노력할 것으로 예상됨.

- 첫째, 러시아는 우크라이나 남동부 지방의 자율권을 보장하는 연방제를 채택하도록 우크라이나 정부에 헌법 개정을 압박하면서, 군사적으로는 우크라이나의 중립화, 즉 ‘핀란드화(Finlandization)’를 요구함.
- 둘째, 우크라이나 남동부 지역의 주민투표를 유도하여 크림이 병합 방식을 추진할 가능성도 배제할 수 없음.
- 셋째, 우크라이나 국경 지역에 배치된 4만 명의 러시아군을 이용해 군사작전을 전개할 가능성도 완전히 배제할 수는 없음.
※ 유엔 인권고등판무관실은 “우크라이나 남동부 지역에서 러시아어 사용 인구가 위협을 받고 있다는 러시아 측 주장은 우크라이나에 대한 군사개입 명분을 찾기 위한 것”이라고 주장함.

- 그러나 직접적인 군사개입은 러시아에도 위험 부담이 클 뿐만 아니라 푸틴 대통령에게도 큰 모험이 될 것으로 보이는데, 그 이유는 다음과 같음.

- 첫째, 우크라이나 남동부 지역 전체를 군사적으로 장악하는 데는 어려움이 큼.
- 둘째, 군사 침공 시 서방의 강력한 제재가 예상됨.
- 셋째, 러시아인들도 지지하지 않을 가능성이 있음.
- 넷째, 우크라이나 서부 지역이 반(反)러시아로 선회하면서 우크라이나의 NATO 가입 추진 가능성이 커질 수 있음.

- 우크라이나 남동부 지역에 대한 군사작전 단행 여부와 관련, 과거 소련 정보기관(KGB)은 인접 국가를 다루는 방식으로 직접적인 군사개입 대신 강력한 군사훈련을 지속함으로써 인접국을 불

러시아는
우크라이나 남동부
지방의
자율권을 보장하는
연방제를 채택하도록
우크라이나 정부에
헌법 개정을
압박하면서,
군사적으로는
우크라이나의 중립화,
즉 ‘핀란드화
(Finlandization)’를
추구...

안하게 하는 방식을 러시아 지도부에 진의해 왔음을 고려할 때, 당분간 러시아가 직접적인 군사작전을 감행할 가능성은 낮은 것으로 보임.

- 1948년 베를린 봉쇄 시와 1980~1981년 폴란드 노조연대의 저항 대처 시, 러시아는 직접적인 군사개입 대신 인근국을 위협하는 방식을 채택한 바 있음.

- 러시아는 지방분권을 강화하는 내용으로 우크라이나 헌법 개정을 요구하면서, 우크라이나의 대리시아 부채상환을 독촉하는 등 우크라이나 신정부에 대해 다양한 수단을 통해 압박을 지속할 것으로 예상됨.

- 러시아는 우크라이나가 부채(35억 달러)를 갚지 않으면 가스 공급을 중단하겠다고 위협함과 동시에 2014년 6월부터는 가스 공급 시 선불을 요구함.

- 우크라이나 임시정부는 우크라이나 남동부 지역의 질서회복을 위해 군사작전을 개시하였는데, 오데사, 도네츠크, 루한스크 등지에서 우크라이나 정부군과 지방정부를 점거한 친러 무장세력 간 전투로 인명 피해가 속출하고 있음.

- 헤이그(William Hague) 영국 외상은 우크라이나 남동부 지역에서의 폭력행위에 대한 러시아 태도가 정직하지 못하다면서, 폭력행위 배후에 러시아가 있다고 주장함.

직접적 군사개입 대신
강력한 군사훈련을
지속함으로써
인접국을
불안하게 했던
과거 러시아의
행동패턴을
고려할 때, 당분간
우크라이나 남동부
지역에 대한
직접적인 군사작전
감행 가능성은 낮은
것으로 보여...

3 국제 질서에 미치는 영향

- 러시아의 크림미아 반도 합병 조치는 1991년 소련 붕괴 이후 수립된 국제질서의 붕괴를 의미하는데, 미국과 러시아 관계에 심각한 손상을 야기하였으며, 중국과 러시아 관계, 미국과 중국 관계 등 다양한 국가 관계에 영향을 미치고 있음.

- 러시아의 크림미아 반도 합병은 베를린 장벽 붕괴(1989년), 독일 통일(1990년), 소련 붕괴(1991년) 이후 형성된 세계 질서에 심각한 타격을 가한 조치임.

- 2008년 8월 러시아가 조지아(구 그루지야)를 침공함으로써 압하지야와 남오세티야 자치공화국이 조지아로부터 독립을 선포



언한 바 있으나, 당시 러시아는 압하지야와 남오세티야를 병합하지 않았으며, 따라서 조지아 침공 사태와 크림미아 병합 조치는 본질적으로 다른 문제임.

가. 국제법과 국제규범 위반

(1) ‘부다페스트 양해각서’ 위반

- 러시아의 크림미아 반도 병합 조치는 우크라이나 주권과 영토고권, 현존하는 국경선 준수를 명시한 ‘안전보장에 대한 부다페스트 양해각서(Budapest Memorandum on Security Assurances)’ (일명 ‘부다페스트 양해각서’) 위반임.

2008년 8월
러시아의 조지아
침공으로
압하지야와 남오세티야
자치공화국이
조지아로부터
독립을 선언하였지만,
당시 러시아는
이 지역을 병합하지
않았다는 점에서
이번의 크림미아 병합
조치와는 성격이
본질적으로 달라...

- 지난 1994년 ‘핵확산금지조약(NPT)’ 최초 가맹 3국(미국, 러시아, 영국)과 우크라이나는 1991년 소련 붕괴 후 우크라이나가 보유한 핵무기를 포기하는 대신 우크라이나 영토와 주권을 보장하는 내용의 ‘부다페스트 양해각서’에 서명하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같음.
 - 핵무기 비보유 국가로서 우크라이나의 NPT 가입을 환영하고, 정해진 기간 내 우크라이나 영토에서 모든 핵무기를 제거한다는 우크라이나 정부의 약속을 고려하며, 대규모 핵무기 감축 여건을 가능하게 조성한 냉전 종식과 같은 세계적 규모의 안보 환경 변화를 유의하면서, 아래 내용을 확인함.
 - 러시아, 영국, 미국은 ‘유럽안보협력회의 최종협약(CSCE Final Act)’ 원칙에 따라 우크라이나의 독립, 주권, 현존하는 국경선 준수에 대한 약속을 재확인함.
 - 러시아, 영국, 미국은 영토고권 위협 및 무력사용 금지 의무를 재확인함.
 - 러시아, 영국, 미국은 ‘유럽안보협력회의 최종협약’ 원칙에 따라 우크라이나로부터 이득을 얻기 위한 경제적 강압을 금지함.
 - 미국, 영국, 러시아는 우크라이나가 핵무기 위협 대상이 되거나 침략 행위 희생이 되는 상황에 처할 경우, NPT 핵무기 비보유 회원국 자격으로, 우크라이나에 지원을 제공하기 위해 유엔 안보리가 즉각적인 행동을 하도록 모색한다는 약속을 재확인함.

- 러시아, 영국, 미국은 자국의 영토, 부속 도서와 군대, 동맹국이 공격을 받는 것을 제외하고는, 우크라이나와 같은 핵무기 비보유 NPT 회원국에 대한 핵무기 사용 금지 약속을 재확인함.
- 러시아, 영국, 미국은 상기 약속들과 관련하여 문제가 야기되는 상황이 발생할 경우 협의하기로 함.
- ‘부다페스트 양해각서’는 서명 즉시 효력을 발생함.

(2) ‘유럽안보회의(CSCE) 헬싱키 최종협약’ 위반

- 러시아의 크림미아 반도 병합 조치는 1975년 헬싱키 유럽안보협력회의(CSCE) 정상회의가 채택한 최종협약, 즉 일명 ‘헬싱키 최종협약(Helsinki Final Act)’의 제1조(주권 평등, 주권에 고유한 권리 존중), 제2조(무력 사용 또는 위협 금지), 제3조(국경선 불가침), 그리고 제4조(영토고권 존중) 조항을 위반한 조치임.
- 특히, 제3조는 참여국들이 유럽 모든 국가의 국경을 침범해서는 안 되고 상호 존중해야 하며, 장래에도 국경 공격을 회피함은 물론 다른 참여국들의 영토 전부 또는 일부를 점령·강탈하는 행동을 하거나 요구해서는 안 된다고 규정하고 있음.
- 또한, 제4조에서는 참여국들이 영토고권을 존중해야 하고, 정치적 독립과 통합 등 유엔 헌장의 제반 원칙과 목적에 반하는 어떤 조치도 해서는 안 되며, 특히 무력의 사용 또는 위협을 구성하는 모든 행동을 금지하고 있음.
 - 즉, 제4조는 참여국들이 국제법에 반하여, 무력을 사용해 상대국 영토를 점령의 객체로, 또는 직·간접적 무력조치들과 군사적 점령의 객체로 간주해서는 안 되며, 어떠한 점령과 획득도 합법으로 인정되지 않을 것임을 규정함.

러시아의 크림미아 반도 병합 조치는 1975년 CSCE 정상회의가 채택한 최종협약, 즉 일명 ‘헬싱키 최종협약’의 제1조(주권 평등, 주권에 고유한 권리 존중), 제2조(무력 사용 또는 위협 금지), 제3조(국경선 불가침), 그리고 제4조(영토고권 존중) 조항을 위반...

나. 주요 국가 관계 및 국제 에너지 시장에 미치는 영향

(1) 미국·러시아 관계 악화

- 1991년 소련 붕괴 이후 미국과 러시아는 우주 분야 협력, 아프가니스탄 관련 협력(미 군용기의 러시아 영공 통과), 국제테러 관련 협력, 러시아 핵무기 해체 관련 협력, 핵 군축, 이란 핵 문제, 시리아 문제 등 다양한 분야에서 협조해 왔음.



러시아의 크림미아 병합은 미·러 관계를 결정적으로 악화시켰는데, 미국과 EU가 제재 수위를 높여가는 상황에서 러시아 경제가 부정적 영향을 받고 있어...

- 러시아의 G-8 가입(1998년)과 세계무역기구(WTO) 가입(2012년)은 미국과 서방이 러시아의 국제 체제 편입을 적극적으로 지원한 결과임.

● 그러나 1990년대 초에 시작된 동유럽 국가들의 NATO와 EU 가입을 러시아가 반대하면서 양국 간 협력관계에 문제가 발생하였음. 이후 미국 등 서방의 유럽 미사일방어(MD) 체제 구축, 러시아의 조지아 침공, 미국인 에드워드 스노덴 러시아 망명 허용, 시리아 내전 문제, 이란 문제, 러시아 내 인권 문제 등을 둘러싸고 미국과 러시아 간 의견이 대립되면서 관계가 지속 악화되어 왔음.

● 러시아의 크림미아 병합은 미·러 관계를 결정적으로 악화시키고 있는데, 미국과 EU가 제재 수위를 높여가는 상황에서 러시아 경제가 부정적 영향을 받고 있음.

- 성장률이 감소하고, 외국자본 투자가 이루어지지 않고 있으며, 러시아 자본 유출이 심각함(금년에만 약 700억 달러 자본 순 유출).

- 국제통화기금(IMF)은 금년도에 서방의 제재가 지속될 경우 러시아 경제성장률을 0.2%로 전망함.

- 미국 신용평가회사는 러시아 국제 등급을 정크(junk) 수준 바로 위의 단계로 강등시킴.

- 미 백악관과 주요 경제부처 장관들은 푸틴 대통령이 주재하는 상트페테르부르크 국제경제포럼(2014. 5. 22~24)에 참석할 미국 대기업 회장들에게 전화하여, 포럼 회의에 참석하지 말도록 요청함.

- 전문가들은 국제 유가가 배럴당 100달러 수준을 유지하고 있어 러시아 재정이 건디고 있으나, 경제제재가 본격화될 경우, 스태그플레이션(stagflation)과 국가채무 지불 불능 상황에 직면할 수 있다고 전망함.

- 합병으로 경제적 자립 능력이 없는 크림미아까지 말아야 하는 상황에서 러시아 경제(연간 GDP 2조 달러 규모)가 감당할 수 있을지 의문임.

● 미국은 푸틴 대통령 측근 인사들에 대한 금융 제재를 강화하고

있는데, 향후 에너지·광업·군수 분야로까지 제재가 확대될 경우 러시아 경제에 타격이 예상됨.

- 미국은 푸틴 대통령 주변 인사들에 대한 비자 발급 제한과 금융 제재를 하면서, 점진적으로 에너지·군수·광물 산업 등 기간산업에 대해 분야별 제재(sectoral sanction)를 강화한다는 계획임.
- 서방의 경제제재가 푸틴 대통령의 재산 조사에까지 미칠 것인지에 대해서는 경제제재가 진지하다는 것을 보여준다는 점에서 중요하긴 하지만, 국가 원수의 재산에 대한 추적은 경제제재의 대상이 아니라는 것이 미국 정부의 입장임.
- 그러나 푸틴 대통령의 재산 관리인으로 알려진 팀첸코(Gennady Timchenko), 측근 기업인들[코발чук(Kovalchuk), 아르카디(Arkady), 로텐버그(Rotenberg)]과 에너지 관련 국영기업 책임자들[세친(Igor Sechin) 로스네프트 회장, 밀러(Alexei Miller) 가스프롬 회장, 야쿠닌(Vladimir Yakunin) 철도공사 사장]을 제재 대상에 포함시킴으로써 제재가 점차 푸틴 대통령을 향하고 있음을 시사함.
- 2007년 기준, 서방은 푸틴 대통령의 재산을 약 40억 달러[군보르(Gunvor) 주식 75%, 가스프롬(Gazprom) 주식 4.5%, 수르구트네프테가스(Surgutneftegaz) 주식 37% 보유 형태]로 추정함.

- 그런데 경제제재를 통해 러시아를 압박하고 고립시키는 미국의 대응방안은 오히려 역효과를 가져올 수 있다는 주장도 있음. 이는 어느 정도 자급자족형 국가인 러시아가 서방의 제재로 더욱 고립될수록, 공격적 민족주의자들과 자원을 독점하는 소수 특권 계층만 이익을 보게 되고, 독재 체제가 오히려 강화되어 러시아 국민들의 고통만 가중된다는 논리임.

- 미국 등 서방은 △우크라이나에 대한 군수 지원 검토, △발트 3국과 폴란드 등 NATO 회원국 영토에 미군 배치, △지중해를 방어하는 미 6함대의 흑해 진입(조지아 바투미 항에서 훈련) 등의 군사적 대응 수단도 검토하고 있음.

- 장기적으로 러시아는 EU 및 NATO 가입을 통해 유럽화(Europeanization), 즉 사회·경제적으로 자유민주주의와 시장경

푸틴 러시아 대통령의 재산에 대한 추적은 경제 제재의 진지함을 보여준다는 점에서 중요하지만, 국가원수의 재산은 제재 대상이 아니라는 것이 미국 정부의 입장...



제를 추구하고, 정치·군사·안보적으로 미국과 연계된 유럽의 일원이 되는 방향으로 나가야 함.

(2) 러시아·EU 간 불신 심화

- 푸틴 대통령의 재선 이후 러시아와 EU는 러시아의 조지아 침공, 러시아 내 인권 문제, 시리아 문제 등으로 어려운 관계였으며, 최근의 크림미아 반도 병합으로 어려움이 가중되고 있음.

- EU는 러시아와의 관계 강화가 EU의 장기적 발전에 도움이 되지 않는다고 인식하고 있고, 러시아에 대한 불신도 점증하고 있음.
 - 국제투명성기구(TI: Transparency International) 발표에 의하면, 2013년 기준으로 러시아가 부패인식지수에서 상위 30%에 포함되어 있으며, 세계경제포럼(WEF: World Economic Forum) 발표에서는 러시아의 경쟁력이 BRICS 국가 중 최하위였음. 또한, 국제인권기구는 경제적, 사회적, 정치적으로 러시아에 자유가 없다(unfree)고 발표한 바 있음.

러시아 엘리트들은 EU 국가들이 구소련 국가들에 반(反)러시아 정서를 자극하고 인권 문제 등 러시아 국내 문제에 관여하려 한다면, EU를 정치적·경제적 파트너로 인식하지 않으려는 경향이 있어...

- 러시아 엘리트들은 EU 국가들이 구소련 국가들에 반(反)러시아 정서를 자극하고, 인권 문제 등 러시아 국내 문제에 관여하려 한다면 EU를 정치적, 경제적 파트너로 인식하지 않으려는 경향이 있음.
- 그럼에도 불구하고 서방의 대(對)러시아 경제 제재와 관련, 독일·이탈리아·스페인 등 EU 내 온건 입장 국가들을 미국이 주도하는 경제제재에 어떻게 동참시킬 수 있을 것인가가 관건임.
 - 러시아는 유럽에 가스를, 독일과 프랑스는 러시아에 첨단무기와 부품을 수출하고 있는 가운데, 러시아·EU 간 연간 교역량은 4,600억 달러지만, 미국과 러시아 간 교역량은 400억 달러에 불과한 상황임.

(3) 미국·EU 간 협력 강화

- 우크라이나에서 새로운 전선이 형성됨으로써, 미국과 EU는 NATO를 중심으로 협력을 강화해 나갈 것으로 예상됨.
 - 이와 관련해 아프가니스탄에서 임무 수행을 마치고 2014년 말 복귀하는 NATO가 새로운 임무를 찾았다는 의미도 있음.

- 미국과 EU는 러시아와의 경제적 이해관계가 중요하지만 유럽의 국경을 지키는 일도 못지않게 중요하므로, 서방이 러시아에 대해 단호한 태도를 보일 필요가 있다는 것에 대체로 의견이 일치함.
- 미국과 EU는 우크라이나와 러시아 국경 지역에 배치된 러시아 군을 철수시키고, 우크라이나 남동부 지역에서 러시아의 지원을 받고 있는 분리주의자들의 지방정부 점거를 중단하도록 러시아가 영향력을 행사할 것을 촉구하고 있음.
 - 한편, 우크라이나 정부에게는 우크라이나 남동부 지역에 더 많은 자치권을 부여하고, 러시아어의 공용어 지위를 인정하는 등 유연하게 대응할 것을 주문함.
- 러시아의 레버리지(leverage)는 우크라이나 국경 지역에 배치된 군사적 수단과 우크라이나를 통과하여 EU 국가들에 공급되는 가스 파이프라인을 잠글 수 있는 경제적 수단을 보유하고 있다는 것이고, 미국과 EU가 보유한 레버리지는 대러시아 경제 제재와 함께, NATO를 통해 군사적 압박을 가할 수 있다는 것임.

미국과 EU는 러시아와의 경제적 이해관계가 중요하지만 유럽 국경을 지키는 일도 못지않게 중요하므로 서방이 러시아에 대해 단호한 태도를 보일 필요가 있다는 것에 대체로 의견 일치...

(4) 국제 에너지 시장에 미치는 영향

- 러시아의 크림미아 반도 병합 조치로 유럽은 러시아 에너지에 대한 의존 감축 노력을 할 것으로 예상되나, 유럽 국가들의 재정난으로 현실적인 한계가 있음.
 - 유럽 전체 소비 가스의 25%를 러시아가 공급하고 있으며, 우크라이나를 통과하는 러시아산(産) 가스 규모는 유럽 전체 가스 소비량의 30% 수준임.
- 미국은 2013년 기준, 세계 에너지 생산 규모에서 러시아를 추월했는데, 전문가들은 미국과 캐나다의 에너지(셰일가스) 생산으로 국제 원유 가격이 20% 이상 하락할 가능성이 있는 것으로 전망하고 있음.
 - 미국 에너지 정보처에 의하면, 2020년까지 미국은 매일 원유 3백만 배럴 이상을 시장에 추가 공급할 수 있음.
 - 국제에너지협회(IEA) 예측에 의하면, 2015년에 미국은 사우디아라비아를 추월하여 최대 에너지 생산국이 되며, 2020년부터는 순 에너지 수출국이 될 전망이다.



- 국제 에너지 가격 하락의 직접적 수혜 국가는 중국과 인도가 될 것으로 보이는데, 2035년까지 중국은 에너지 수요가 35% 증가할 것이며, 인도는 55% 증가할 것으로 예상됨.
- 미국의 셰일가스 개발로 단기적인 영향을 가장 많이 받을 국가는 러시아인데, 중장기적으로 국제 원유가격이 하락하게 되면, 러시아의 국내외적 위상은 약화될 것으로 예상됨.

4 동북아 지역에 미치는 영향

가. 동북아 지역에서의 시사점

- 우크라이나 사태는 동북아 지역에 몇 가지 중요한 시사점을 주고 있는데, 첫째로 대외정책에서 힘과 세력균형에 기반을 둔 현실주의 정책의 중요성을 재확인시켰으며, 둘째로 러시아가 교묘히 위장하는 방식의 군사력을 사용함에 따라 더욱 창의적인 군사적 위기대응 계획이 필요하게 되었음.
 - 셋째로 민족 동질성(national identity)의 중요성을 재확인하는 계기가 되었고, 넷째로 중국 내 소수민족의 고토회복주의 주장에도 유의할 필요가 생겼음.

나. 중국과 러시아 간 협력 긴밀화

- 러시아는 우랄산맥을 중심으로 유럽과 아시아에 걸쳐 있는 국가로서, 유럽 상황이 막히면 아시아로 방향을 돌리고, 아시아가 막히면 유럽으로 방향을 선회하는 외교를 전개해왔음.
 - 러시아·미국 관계 및 러시아·EU 관계가 악화되고 있으므로, 러시아는 중국·인도·북한·아세안 등 아시아 국가들과 정치, 경제, 군사, 안보 등 제반 분야에서 협력 강화를 모색할 것으로 예상됨.
- 우크라이나 사태로 1960~1970년대 미국, 중국, 소련 간에 형성되었던 '대전략 삼각관계(the great strategic triangle)'와 유사한 상황이 조성되었음.
 - ※ 1960~1970년대 미·중·소 3국은 '대전략 삼각관계'를 통해 연합과 분열로써 상대를 고립시키고, 상대적으로 유리한 전략적 우위를 차지하기 위해 끊임없는 노력을 해왔음.

우크라이나 사태는 동북아 지역에 ▲힘과 세력균형에 기반을 둔 현실주의적 대외정책의 중요성 재확인, ▲교묘한 위장 방식의 군사력 사용에 대한 창의적인 군사적 대응책 수립 필요 등의 중요한 시사점을 안겨줘...

- 미국, EU, 러시아 간 새로운 전선이 형성됨에 따라 중국의 안보 환경은 호전될 것으로 보이며, 중국과 러시아 간 협력은 긴밀화될 것으로 예상됨.
- 푸틴 러시아 대통령과 시진핑(習近平) 중국 주석은 앞으로 30년간 4천억 달러 규모의 러시아 가스를 중국에 공급하는 문서에 서명하였음.

역사적으로
중국보다는
러시아 봉쇄에
주력해왔던 미국은
중국 측에 러시아의
크리미아 병합을
아태 지역(특히
남중국해와
동중국해)에서
선례와 기회로
활용하지 말 것을 경고...

- 역사적으로 중국보다는 러시아 봉쇄에 주력해왔던 미국은 러시아의 크리미아 병합을 아태 지역(특히 남중국해와 동중국해)에서 선례와 기회로 활용하지 말 것을 중국 측에 경고하고 있음.
- 중국과 러시아 간 협력 관계에도 제약 요인은 있는데, 중국은 러시아의 크리미아 합병 조치에 대해 다음과 같은 이유로 정치적으로는 중립적 입장을 견지하고 있음.
 - 첫째, 신장(新疆)위구르 자치구, 티베트 등에서 소수민족 분리·독립 문제를 안고 있는 중국으로서는 러시아 내 소수민족(크리미아 타타르인) 거주 크리미아 자치공화국에 대한 러시아의 병합을 지지하는 데에는 문제가 있다는 인식이 있음.
 - 둘째, 중국은 “대만 문제를 대만인들끼리 결정할 수 없으며, 중화인민공화국 인민 전체가 투표에 참여해야 한다”는 입장인데, 크리미아 지역 주민만이 참여한 크리미아 합병 주민투표에 대해 그 효력을 인정하기에는 무리가 있다고 보고 있음.
 - 셋째, 러시아의 크리미아 반도 합병 조치는 중국의 오랜 대외 정책 원칙(불간섭 원칙)에도 배치됨.

다. 미·일 관계 강화 예상

- 러시아와 일본은 북방 4개 영토(에토로후, 구나사리, 하보마이, 시코탄) 문제 해결과 일본 자본의 러시아 극동 지역 투자, 러시아 에너지 일본 수입 등을 매개로 긴밀한 협력을 추진해 왔지만, 우크라이나 사태로 러·일 관계에 제동이 걸릴 것으로 보임.
 - 일본은 미국, EU와 함께 대(對)러시아 제재(비자발급 완화 협의 중단, 푸틴 대통령 측근 인사들에 대한 비자발급 제한, 금융 제재)에 공동보조를 취하고 있으며, 러·일 간 투자 협정, 우주 분야 협력, 위험한 군사행동 방지 협정 관련 협의도 중단함.



- 또한, 중국과 러시아 간 긴밀해지고 있는 협력 관계에 대응하는 차원에서도 미국과 일본 간 제반 협력 관계는 강화될 것으로 보임.
- 센카쿠 영토 문제를 둘러싼 중국과 일본 간 군사적 긴장 관계는 지속될 것으로 보임.

5 한반도에 주는 함의

우크라이나 사태 이후
경제, 정치, 군사 안보
측면에서 러·북 관계
협력이 긴밀화되는
가운데 한·러
관계에는 부정적
영향이 예상되는데,
한국은 미국, EU와의
협조 태도를
유지하면서 서방
제재가 미치지 않는
분야에서의 대러시아
협력은 지속할 필요가
있어...

- 우크라이나 사태로 인해 미국과 러시아 관계에 심각한 균열이 발생하면서 상대적으로 중국과 러시아 관계가 긴밀화될 가능성이 커졌으며, 이에 대응하여 미국과 일본 관계도 강화되는 등 동북아에서 강대국 간 진영 결속이 강화되는 추세에 있는 가운데, 한·러 관계와 러·북 관계도 영향을 받고 있음.
- 우선 한·러 관계에 부정적 영향이 예상되는데, 한국은 미국, EU와의 협조 입장을 유지하면서 서방의 제재가 미치지 않는 분야에서의 협력은 지속할 필요가 있음.
 - 한·러 간 양자 경제협력 사업(조선·LNG·발전소 건설 사업, 농업·수산 분야)은 미·러 관계 등 제반 상황을 보아가며 추진함.
 - 한·러 간 군수 분야, 우주 분야, 북극항로 개발, 나진항을 이용한 남·북·러 삼각협력 사업 추진 속도는 전반적 상황을 보아가며 검토가 필요함.
- 북한 핵 문제에도 부정적 영향이 있을 것으로 예상되는데, 우크라이나 주권과 영토 보존, 핵보유국의 핵 공격으로부터의 보호를 규정한 ‘부다페스트 양해각서’(러시아, 미국, 영국, 우크라이나가 공동 서명)가 무용지물이 된 이상, 북한은 핵무기 보유만이 안전을 지킬 수 있다고 생각을 하게 될 것으로 보임. 따라서 문서를 통한 핵 포기 보장을 제의하기가 어려워진 것으로 판단됨.
- 한편, 러시아와 북한 관계는 경제, 정치, 군사·안보 측면에서 협력 긴밀화가 예상됨
 - 최근 러시아 부총리가 북한을 방문하여 극동 지역에서 러·북 간 협력 강화 방안을 모색하였음.

- 푸틴 대통령은 2014년 5월 5일 북한 부채 탕감 협정안에 서명했는데, 109억 달러 부채 중 90%는 탕감하고, 나머지 10억 9천만 달러는 20년간 분할 상환토록 한다는 것임.

푸틴 러시아 대통령이 외교 방향을 아시아로 돌리고 있는("Putin's Pivot to Asia") 가운데, 서방의 제재 대상이 되고 있는 러시아와 북한은 향후 경제, 정치, 군사 안보 측면에서 협력을 긴밀히 해나갈 것으로 예상돼...

- 제6차 러·북 경제협력회의(2014. 6. 5)에서는 무역대금으로 루블화 결제, 러시아 기업인에 대한 북한 비자 발급기준 완화 등 경제협력 강화방안을 협의함.
- 향후 러·북 관계는 상당히 긴밀해질 것으로 예상되는데, 북한은 중국 영향력 상쇄 카드로서의 러시아의 대북 영향력 강화를 용인하고, 러시아는 미국 등 서방의 제재에 대응하는 수단으로 북한 카드를 활용할 것으로 보임.
- 러시아, 북한 모두 서방의 제재 대상이 되고 있는 가운데, 푸틴 러시아 대통령은 외교 방향을 아시아로 돌리고 있는데("Putin's Pivot to Asia"), 북한 핵과 미사일 문제에 대한 러시아의 입장에도 변화가 있을 것인지 주목됨.
- 러시아와 북한은 러시아 생산 항공기와 북한 금광 채굴권을 상호 교환할 수도 있으며, 러시아의 오랜 염원인 태평양지역 부동산 진출을 위해 북한 나진항에 러시아함대의 보조함대 주둔을 추진할 가능성도 있음.

2014 유엔 기후정상회의: 전망과 대응방향*

최 원 기**

1 서론

- 그동안 국제사회의 기대에 미치지 못하고 난항을 보였던 유엔(UN: United Nations) 기후변화협상은 2011년 남아프리카공화국 더반에서 합의된 더반 플랫폼(ADP: Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action) 이후 최근 3년간 주목할 만한 협상의 진전을 보이고 있음.
 - 2015년 말 파리에서 개최되는 제21차 기후변화협약 당사국 총회(COP: Conference of Parties)에서 2020년 이후(post-2020) 신(新)기후체제에 대한 국제적 합의를 공식적으로 도출한다는 계획, 즉 “2015 합의(2015 agreement)”를 달성한다는 목표 아래 다가오는 6월부터 이에 대한 협상이 본격적으로 진행될 것으로 전망됨.
- 2015년 타결을 목표로 협상이 진행 중인 신 기후체제는 교토 의정서와는 달리 각 당사국들이 자국의 감축 목표를 자발적으로 결정하여 제출하고, 이를 취합하는 형태의 새로운 온실가스 감축 방식, 즉 “의도된 국가 결정 공약(intended nationally determined contributions)”을 채택하기로 합의함으로써 과거의 국제 기후체제와는 전혀 다른 성격을 가지게 될 것으로 예상됨.
- 지난 3월 초 독일에서 개최된 더반 플랫폼 협상회의에서는 2014년 말까지 2020년 이후 적용될 신 기후체제의 주요 내용과 요소

목 차

1. 서론
2. 주요 협상 쟁점
3. 정상회의의 전망
4. 정책적 고려사항

* 2014. 5. 15. 발표

** 경제통상연구부 교수



이번 유엔 기후변화 정상회의는 향후 기후변화협상의 성공적 타결이라는 목표를 달성하기 위한 매우 중요한 정치적 계기가 될 수 있을 것으로 전망되며...

들에 대한 실질적 합의를 마련하고, 2015년 말까지 공식적으로 협상을 타결한다는 작업계획을 확인하여 다가오는 6월부터는 구체적 협상 문안 작성을 위한 작업반(contact group)을 구성하기로 함.

- 이러한 맥락에서 반기문 유엔 사무총장은 기후변화협상의 실질적 진전을 위한 정치적 모멘텀(momentum)을 제공하기 위해 다가오는 9월 23일 미국 본부에서 기후변화 정상회의를 개최하기로 함.
 - 이번 유엔 기후변화 정상회의는 지난 2009년 코펜하겐 정상회의 실패의 전철을 밟지 않고 향후 기후변화협상의 성공적 타결이라는 목표를 달성하기 위한 매우 중요한 정치적 계기가 될 수 있을 것으로 전망됨.
 - 미국, 중국 및 유럽연합(EU: European Union) 등 기후변화협상의 핵심 참여국들은 이번 9월 기후변화 정상회의를 통해 협상 타결에 대한 서로의 정치적 의지를 재확인하고 실무협상의 진전을 위한 정치적 토대를 마련하겠다는 각오로 적극적인 모습을 보이고 있음.
- 이 보고서는 먼저 유엔 기후변화협상의 최근 동향과 주요 쟁점을 분석하고, 기후변화협상의 주요한 정치적 분기점이 될 가능성이 높은 9월 기후변화 정상회의를 전망한 후 마지막으로 한국의 외교적 대응방향을 논의하고자 함.

2 주요 협상 쟁점

가. 국가 결정 공약의 성격과 범위

- 2013년 바르샤바에서 개최된 기후변화협약 당사국총회(COP19)는 2020년 이후의 온실가스 감축 의무를 규정하는 신 기후체제 출범을 위해 당사국의 자발적 감축 목표 설정을 전제로 하는 ‘의도된 국가 결정 공약’이라는 새로운 개념을 채택하였으나, 이 개념의 구체적인 내용에 대해서는 상당한 이견이 존재함.
 - 미국을 비롯한 선진국 협상 그룹은 post-2020 신 기후체제 아

래 모든 당사국에 적용되는 ‘국가 결정 공약’은 온실가스 감축 의무 부담, 감축 목표와 감축 행동 등과 같은 감축 분야에만 국한되어야 한다는 입장을 견지하고 있음.

- 이에 반해 중국을 비롯한 개도국 협상 진영은 교토의정서가 만료되는 2020년 이후의 신 기후체제에서도 온실가스 배출에 대한 선진국의 역사적 책임은 사라지지 않고 그대로 존재하며, 기후변화의 피해자인 개도국의 감축 및 적응에 대한 선진국의 지원 의무는 지속되어야 한다는 입장임.

- 개도국들은 신 기후체제의 ‘국가 결정 공약’ 개념에도 이러한 요소들이 반드시 포함되어야 한다는 입장임. 이러한 인식에 기반을 두고 개도국들은 ‘국가 결정 공약’의 범위에는 선진국의 의무 감축 부담뿐만 아니라 개도국에 대한 재정 및 기술 지원, 능력 배양 등과 같은 기후변화협상의 6대 요소가 모두 포함되어야 한다는 입장임.

- 그 결과, 향후 협상에서 온실가스 감축의 법적 성격뿐만 아니라 ‘의도된 국가 결정 공약’의 범위와 성격이 주요 협상쟁점으로 부상하여 이를 둘러싼 대립이 격화될 전망이다.

나. 선진-개도국 차별화

- Post-2020 신 기후체제에서 교토의정서와 같이 선진국과 개도국을 이원화할 지 아니면 더반 플랫폼 합의에서와 같이 모든 국가를 동일한 범주로 다룰 지는 여전히 가장 중요한 쟁점이슈가 되고 있음.

- 미국을 비롯한 선진국 협상 진영은 새로운 기후체제에서는 교토의정서와 같은 이분법적 국가 구분이 아니라 모든 국가가 동일한 국제법적 의무를 지는 단일한 법적체제가 되어야 한다는 기본입장을 견지하고 있음.

- 미국과 같은 선진국 협상 그룹은 개도국들이 이분법적 국가 구별의 근거로 들고 있는 기후변화협약의 공통의 차별화된 책임(CBDR: Common but Differentiated Responsibility) 원칙은 선진국과 개도국을 이분법적으로 구분하는 절대적 기준이 될 수 없다는 입장임.

향후 협상에서
온실가스 감축의
법적 성격뿐만 아니라
‘의도된 국가 결정
공약’의 범위와 성격이
주요 협상쟁점으로
부상하여 이를
둘러싼 대립이
격화될 전망이며...



- 중국을 비롯한 개도국 협상 진영은 더반 플랫폼 합의에 따라 2020년 이후 신 기후체제가 모든 당사국에 적용되어야 한다는 원칙은 확인되어 있지만, 이것이 선진국과 개도국이 동일한 국제법적 의무 부담을 저야함을 의미하는 것은 아니라고 주장하고 있음.
 - 개도국 진영은 여전히 교토의정서와 같은 방식의 국가별 이분법을 통해 기후변화협상 관련 모든 이슈에서의 법적 의무 규정에 있어 선진국과 개도국의 국제법적 차별성이 유지되어야 한다는 입장임.
- 개도국 협상 진영은 선진-개도국 차별화 유지 주장을 향후 협상 진행과정에서 선진국으로부터 더 많은 양보를 받아 내려는 협상 카드로 활용하려는 측면이 크다고 할 수 있음.
 - 향후 신 기후체제가 자발적 감축 목표를 설정하고 국제법적으로 비(非)구속적인 형태의 감축공약을 제도화하는 방향으로 설정된다면 개도국 협상 그룹의 선진-개도국 차별화 유지에 대한 입장은 약화될 것으로 전망됨.

신 기후체제 하에서
의무 감축의 법적
성격을 어떻게 설정할
것인지를 둘러싸고
논쟁이 지속되어
왔으며...

다. 감축 의무의 법적형태

- 신 기후체제 하에서 의무 감축의 법적 성격을 어떻게 설정할 것인지를 둘러싸고 논쟁이 지속되어 왔으나, 최근 미국은 기존의 입장에서 벗어나 온실가스 감축행동이 반드시 국제법적 구속성(legally binding)을 띠어야 할 필요는 없으며, 선진-개도국 모두의 동참을 통해 온실가스 감축을 위한 실질적 행동이 가능하면 보다 신축적으로 접근할 수 있다는 태도를 보이고 있음.
- 미국의 기후변화협상 대표인 토드 스텐(Todd Stern)은 2013년 10월 영국 채텀하우스(Chatham House) 회의에서의 연설을 통해 미국은 기후변화협상의 실질적 진전을 위해 기존의 경직적 접근이 아닌 보다 유연하고, 비공식적이며, 비구속적인 방식의 접근을 적극적으로 고려하고 있다는 점을 밝힌 바 있음.
 - 스텐 대표는 온실가스 감축 행동에 있어서 반드시 국제법적으로 구속적인 방법을 추구하기 보다는 다양한 법적 장치, 제도, 규범 등의 마련을 통해 실질적 감축 행동을 이행하는 방안을 모색하자는 입장을 제시함. 이는 구속적 감축 의무 합의안에

대해 부정적 입장을 가지고 있는 미국 의회의 비준 거부라는 국내 정치적 제약을 극복하기 위한 버락 오바마(Barack Obama) 행정부의 협상 전략으로 볼 수 있음.

- 즉, 의회의 비준을 전제로 하는 국제법적 의무감축 보다는 의회의 영향력에서 벗어나 행정부의 행정권을 통해 온실가스 감축을 실천할 수 있는 방법을 모색함으로써 그동안 의무감축 참여에 난색을 표시해 온 중국이나 인도 등 핵심 개도국 협상그룹의 협력을 이끌어 내고, 이를 통해 유엔 기후변화협상의 실질적 진전을 이루어 내겠다는 전략으로 볼 수 있음.
- 물론 기후변화협상의 중요한 행위자인 EU는 여전히 법적 구속력의 중요성을 강조하고, 많은 기후변화 취약국들도 이에 동조하고 있어 미-중 양국 간 논의가 공식적인 협상 결과에 얼마나 많이 반영될 수 있을지는 아직 단언할 수 없으나, 향후 기후변화협상은 과거와 같이 매우 제한적인 법적 형태만을 고려하던 논의에서 일정정도 벗어날 것으로 전망됨.

기후변화협상의 핵심
쟁점인 재정지원
문제는 여전히
담보상태에
놓여있어...

라. 개도국 지원 기후재정(climate finance)

- 기후변화협상의 핵심 쟁점인 재정지원 문제는 여전히 담보상태에 놓여있음.
 - 지난 2월 중순 인도네시아 발리에서 개최된 제6차 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund) 이사회는 기후재정과 관련된 핵심 쟁점 사항에 대한 합의를 이루지 못함.
 - ※ 2013년 10월 GCF 이사회에서 결정된 GCF의 사업모델 핵심사항은 감축·적응 창구, 결과관리, 자원배분, 독립평가·감사, 사업승인, 이행기구 인증, 금융수단 및 위험관리, 조직·구조 등 8가지임.
 - 선진-개도국간 이견으로 인해 초기 자원배분 원칙과 독립평가 감사 운영방안에 대한 합의만 도출되고 나머지 핵심사항들에 대한 합의는 이루어지지 않아 GCF의 본격적인 활성화가 지연되고 있는 실정임.
- 향후 협상에서도 기후재정 조성 문제는 계속 난항을 보일 전망이다. 선진국들은 2020년까지 매년 1,000억 달러의 기후기금을 조



성하겠다는 기존 목표 달성을 위한 구체적인 행동이나 확실한 공여 계획을 아직까지 밝히지 않고 있음.

- 이는 미국 및 EU 등 선진국이 약속한 기후재원 조성이 재정 위기로 인해 현재로서는 상당히 어려울 뿐만 아니라 개도국들이 가장 강력히 요구하는 재정지원을 최후의 협상카드로 활용하고자 하는 의도에 기인하는 것으로 보임.

- GCF가 기후변화와 관련된 기후기금의 조성 및 분배를 담당하는 중심 주체이기 때문에 기후재정의 성공여부는 향후 1~2년간 GCF에 어느 정도의 기금이 조성되느냐에 달려있다고 해도 과언이 아님.

- 현재까지는 GCF 사무국 유치국인 우리나라의 사무국 운영과 관련된 재정지원 약속을 제외하고는 주요 선진국들로부터 의미 있는 재정 공여 약속은 없는 상태이며, 향후 협상에서 이러한 기후재정 조성의 난항은 계속될 전망이다.

- 미국을 비롯한 선진국은 재정지원 문제와 관련하여 공공재정의 확대는 한계가 있고, 민간재원 및 투자를 활성화하는 방향으로 재정 확대를 이루어야 하며, 개도국에 대한 재정지원은 공공재원의 기초 위에서 하되 민간재원의 확대를 이루어내야 한다는 입장이나, 개도국들은 이에 대해 반대하고 있음.

3 정상회의의 전망

가. 협상의 타결을 위한 중요 정치적 분수령

- 반기문 사무총장이 기후변화협상의 정치적 모멘텀 제공을 위해 특별히 제안함에 따라 오는 9월 23일 개최될 예정인 기후변화 정상회의는 최근 본격적인 협상 모드에 진입하고 있는 기후변화협상의 중요한 분수령이 될 가능성이 높음.

- 2013년 바르샤바 당사국 총회는 ‘의도된 국가 결정 공약’ 개념을 통해 교토의정서와 같은 하향식(top-down) 할당방식이 아니라 각 국가가 자국의 온실가스 감축 목표와 공약을 자율적이고 독자적으로 결정하여 기후변화 사무국에 제출하면 이를

GCF가 기후변화와 관련된 기후기금의 조성 및 분배를 담당하는 중심 주체이기 때문에 기후재정의 성공여부는 향후 1~2년간 GCF에 어느 정도의 기금이 조성되느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니며...

취합하여 지구적 차원의 온실가스 감축 목표를 설정하는 상향식(bottom-up) 감축 방식을 채택하기로 합의함.

- 이로써 그동안 기후변화협상의 주요 장애물 중 하나였던 감축 목표의 강제할당 방식이 신 기후체제 협상 논의에서 사라지고, 감축 방식을 둘러싼 갈등의 소지가 매우 약화됨.

- ‘의도된 국가 결정 공약’ 개념의 채택은 신 기후체제가 선진국뿐만 아니라 그동안 의무 감축 대상에서 제외되었던 모든 개도국에도 적용되어야(“applicable to all”) 한다는 더반 플랫폼 합의를 보다 구체화한 것으로 볼 수 있음.

- 이는 중국과 인도 등 거대 배출 개도국들이 신 기후체제에서 자신들의 의무감축 수용 가능성을 최소화하기 위해 법적 ‘의무(commitment)’ 대신 법적 성격이 모호한 ‘공약(contribution)’이라는 새로운 개념의 도입을 주장하여 관철시킨 결과임.
- ‘국가 결정 기여’ 개념의 도입은 산업화 이후 지구온난화를 2℃ 이하로 제한하기 위해 필요한 의욕적(ambitious) 감축 목표 설정에서는 후퇴한 것으로 볼 수 있으나, 기후변화협상의 진전을 가로막아 왔던 주요 장애물을 제거한 것으로 평가할 수 있음.

유엔 기후변화협상의
향배에 절대적
영향을 미치는
미국과 중국 양국은
최근 기후변화협상의
타결을 위해
유례없이 높은
정치적 의지를
가지고 협력과
정치적 타협을
모색하고 있어...

나. 미국과 중국의 정치적 타협 가능성 주목

- 유엔 기후변화협상의 향배에 절대적 영향을 미치는 미국과 중국 양국은 최근 기후변화협상의 타결을 위해 유례없이 높은 정치적 의지를 가지고 협력과 정치적 타협을 모색하고 있음.
- 미국과 중국은 2013년 7월 양자 정상회담을 통해 기후변화에 대한 공동 대응 협력을 강화하기로 합의한 이래 과거와는 다른 실질적인 국내 조치와 상호 협력을 강화해 오고 있음.
- 오바마 미국 대통령은 기후변화를 집권 2기의 핵심적 국정과제로 설정하고 적극적인 정책적 행동에 돌입했음. 2013년 6월 오바마 대통령은 연료 효율성 기준을 강화하는 등 새로운 기후변화 행동계획을 발표한 바 있으며, 2014년 3월 존 케리(John Kerry) 미 국무장관은 기후변화를 미 국무부의 핵심의제로 삼고, 국제 기후협상의 진전을 위해 노력하겠다는 점을 공개적으로 표명함.



- 최근 심각한 대기오염과 환경문제가 발생하고 있는 중국도 최근 기업들에게 탄소배출량 보고를 의무화하는 방안을 채택하는 등 보다 적극적인 기후변화 대응정책을 진행하고 있음.

- 최근 미-중 양국은 2015년 파리 당사국 총회를 앞두고 이산화탄소 감축 목표 설정에 대한 양자협상을 본격화하고, 실질적 논의를 진전시키고 있는 것으로 알려짐.

- 중국의 기후변화협상을 총괄하는 세진화(解振華) 국가발전개혁위원회(NDRC: National Development and Reform Commission) 부주석은 최근 미-중 양국 간 정치적 타협을 모색하고 있으며, '2015 합의' 도출을 위해 미-중 양국 간 협력이 강화되고 있다는 점을 강조함.

- 또한 앞서 지정한 바와 같이 자발적 감축 목표의 설정 및 비구속적 감축 행동의 채택 등 현재 미-중 양국 사이에서 논의되는 신 기후체제의 핵심요소들은 그동안 기후변화협상에서 미-중 양국 간 정치적 타협을 어렵게 했던 장애물들을 제외하고 있어 양국 간 정치적 타협의 가능성은 과거에 비해 높아졌다고 평가할 수 있음.

신 기후체제 협상의 타결에 결정적 중요성을 가지는 기후재정 분야의 진전 달성 여부도 이번 유엔 기후변화 정상회의의 중요한 관전 포인트가 될 전망이다...

다. 기후재정 관련 주요 합의 도출 여부 주목

- 선진국과 개도국 협상 진영의 핵심을 차지하고 있는 미-중 양국 간 정치적 타협과 아울러 신 기후체제 협상의 타결에 결정적 중요성을 가지는 기후재정 분야의 진전 달성 여부도 이번 유엔 기후변화 정상회의의 중요한 관전 포인트가 될 전망이다.
- 이번 9월 정상회의는 실무자급 협상에서 논의하기 어려운 정상 수준의 논의를 통해 담보상태에 있는 기후재원 조성 분야의 정치적 타협과 합의 도출이 가능할 수 있다는 점에서 매우 중요함.
- 특히, 기후변화협상 주요 의제 중 상대적으로 진전이 가장 느린 기후 재정 분야에서 새로운 정치적 합의를 이루어 낸다면, 기후변화협상 전체의 진전에 매우 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 전망됨.

4 정책적 고려사항

가. 기후변화협상의 진전을 위한 건설적 기여 지속

- 우리나라는 유엔 기후변화협상에서 그동안 책임있는 중견국으로서 개도국과 선진국 간 건설적 중재를 통해 효과적인 신 기후체제 형성에 기여한다는 기본적인 입장을 견지해 왔음.
 - 우리나라는 대기 중 온실가스 축적의 역사적 책임이 있는 선진국과 미래 배출량이 증가하는 개도국의 입장을 균형적으로 고려하여 선진국은 온실가스 감축 및 적응에서 주도적 역할을 하고, 개도국은 능력에 상응하는 기여를 해야 한다는 중간자적 입장을 견지함.
 - 우리나라는 유엔 기후변화협상에서 과도한 감축 목표와 경직된 하향식 감축 방식은 주요 배출국의 신 기후체제 참여를 어렵게 할 수 있으므로, 각국의 특수한 여건을 고려한 다양하고 유연한 감축 방식을 채택하여 모든 국가가 참여할 수 있도록 해야 한다는 입장을 견지해 옴.
 - 아울러 개도국의 참여를 유도하기 위해 개도국의 조기 감축에 대한 인센티브(incentive)를 제공하고 감축을 촉진하는 의무 준수 체제를 모색하여 제재가 아닌 보상에 의한 감축 행동을 촉진해야 한다는 입장을 견지함.
- 기후변화협상의 본격적 진전이 예상되는 현재의 시점에서 우리나라는 향후에도 기후변화협상에 대한 건설적인 기여 노력을 강화한다는 기존의 기본자세를 지속적으로 견지하면서 선진국과 개도국 협상진영 간 합의 도출을 위한 중간자적 노력을 강화할 필요가 있음.
- 특히, 투명성 제고를 위한 측정·보고·검증(MRV: Measurement, Reporting, and Verification)의 대상으로 선진국은 감축 행동을 강조하고, 개도국은 이행수단 제공의 투명성을 강조하며 대립하고 있다는 점에서, 이에 대해 한국은 보다 적극적인 중재자적 역할을 할 필요가 있음.
 - 한국은 선진국들이 주장하는 당사국들의 감축 행동 투명화에 상응하여, MRV의 강화를 들어 이행수단 제공의 투명화를 주장하는 방안을 보다 적극적으로 고려할 필요가 있음.

우리나라는 향후에도 기후변화협상에 대한 건설적인 기여 노력을 강화한다는 기존의 기본자세를 지속적으로 견지하면서 선진국과 개도국 협상진영 간 합의 도출을 위한 중간자적 노력을 강화할 필요가 있어...



정부, 산업계, 그리고
관련 이해당사자들 간
긴밀한 소통과 협의를
통해 모든 주체가
동의할 수 있는
국내적 합의를
도출하는 것이
필요하며, 이를
기반으로 우리나라에
적절한 감축 목표를
설정하고 이를
국제사회에
제시해야...

- 이행수단 제공에 대한 MRV는 감축 행동에 대한 MRV에 비해 그동안 상대적으로 논의의 진전이 없었다는 점에서 GCF가 향후 유엔 기후변화협약의 중심적 재정운영 주체가 되기 위해서라도 이행수단 제공이 향후 적극 활성화되는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

나. 국내적 합의를 통한 post-2020 감축 목표 도출

- Post-2020 감축 목표 설정에 대한 구체적인 시간계획이 제시됨에 따라, 기후변화협약 당사국들은 준비된 경우, 2015년 3월까지 2020년 이후의 감축 계획에 대한 정보를 유엔 기후변화 사무국에 제출하기로 합의하였음.
 - 우리나라도 2015년 3월까지 온실가스 감축 목표 및 관련 정보를 대외적으로 제시하도록 요구받고 있음. 이에 따라 2020년 이후의 온실가스 감축 목표와 관련하여 정부 및 유관 산업계 간 국내적 합의 도출을 통한 감축 목표 설정이 매우 시급한 과제임.
- 정부, 산업계, 그리고 관련 이해당사자들 간 긴밀한 소통과 협의를 통해 모든 주체가 동의할 수 있는 국내적 합의를 도출하는 것이 필요하며, 이를 기반으로 우리나라에 적절한 감축 목표를 설정하고 이를 국제사회에 제시해야 할 것임.
 - 이를 위해서 post-2020 감축 목표 설정을 위한 국내적 준비를 진행해야 함. 특히 post-2020 감축 목표와 관련하여 정부, 산업계 및 관련 이해당사자가 모두 동의할 수 있는 국내적 합의를 도출해 내는 것이 무엇보다도 중요함.
- 2015년에 제출할 우리나라의 감축 목표 설정과 관련, 중국 등과 같이 우리나라와 경제적으로 경쟁관계에 있는 여타 개도국들의 감축 목표 제시와 제출 시기를 면밀히 관찰해야 할 것임.
 - 신 기후체제에서 우리나라가 의무 감축 부담을 회피하기는 대단히 어려울 것으로 판단되나, 의무 부담을 수용한다 하더라도 글로벌 시장에서 우리나라와 경제적 경쟁관계에 있는 나라들과 동일한 또는 비슷한 수준에서 의무 부담을 수용할 수 있도록 최대한 노력해야 함.

다. 설득력 있는 새로운 대외 협상 논리 개발 시급

- 우리나라가 제시할 post-2020 감축 목표가 의욕적이고 혁신적인 것이라는 점을 효과적으로 설득하고, 향후 제기될 수 있는 감축 목표 상향 압력에 효과적으로 대응하기 위한 논리를 개발하는 것이 매우 시급함.
 - 아래 표에서 보듯이 우리나라는 온실가스 배출량과 최근 배출 증가량이 주요국 중 상당히 높은 수준을 유지하고 있음. 이에 따라 주요 배출국으로서 우리나라에 대한 의무 감축 및 감축 목표의 획기적 상향에 대한 국제적 압력이 매우 강하게 제기되어 오고 있음.

<표 1> 배출량, GDP 관련 지표별 우리나라 순위

지표	순위	수치	기준년도/기간	비고	출처
국가 배출량	12	6.78억tCO ₂	2010	토지이용·산림부문 제외	WRI CAIT
	7	5.80억tCO ₂	2010	화석연료 사용분만	IEA(2012a)
1인당 배출량	33	13.7tCO ₂ /인	"	토지이용·산림부문 제외	WRI CAIT
국가 누적배출량	19	108.4억tCO ₂	1850-2008		WRI CAIT
1인당 누적배출량	55	222.9tCO ₂ /인	"		"
1인당 GDP	30	\$29,786/인	2011	2005년 PPP	World Bank
온실가스 배출 원단위	60	513kgCO ₂ /1천\$	2010	OECD 34개국 중 28위	WRI CAIT
주요배출국* 중 '90년 대비 1인당 배출 증가량	1	6.5tCO ₂ /인	2011	비율로는 중국이 227%로 1위	den Elzen et al.(2012)
	2	8.4tCO ₂ /인	2010	1위 사우디, 토지이용·산림 제외	WRI CAIT

※ 별도로 표기되지 않은 경우 모든 배출량은 에너지 사용에 의한 이산화탄소 배출만을 포함

* OECD 34개국 중

** 부속서 I 국가 전체 및 중국, 인도, 한국, 인니, 사우디, 브라질, 멕시코, 이란, 남아공, 대만, 태국

(출처: 이호무, 「신기후변화체제 대비 국가 포지셔닝을 위한 전략 연구」 2013년, p.101.)

- 향후 본격적인 협상에서 제기될 더 높은 감축 목표 설정에 대한 국제적 압력에 효과적으로 대응하기 위해서는 우리가 제시할 감축 목표가 우리로서는 최대한 의욕적으로 설정한 목표라는 점을 설득할 수 있는 효과적 논리를 개발하는 것이 매우 시급함.

우리나라가 제시할 post-2020 감축 목표가 의욕적이고 혁신적이라는 점을 효과적으로 설득하고, 향후 제기될 수 있는 감축 목표 상향 압력에 효과적으로 대응하기 위한 논리를 개발하는 것이 매우 시급하며...



- 지금까지 우리나라는 기후변화협상에서 선진국과 개도국의 대립 구도를 활용하여 개도국 진영의 협상 논리를 근거로 협상 포지션을 정립해 온 측면이 강하나, 향후의 협상에서는 이러한 기존의 태도에서 벗어나 보다 독자적인 협상 포지션을 설정해야 할 것임.

라. GCF 활성화를 통한 기후재정 기여 노력

- 우리나라가 유치한 GCF가 보다 활성화 될 수 있도록 외교적 노력과 국제협력을 강화하는 것이 중요함.
 - 기후변화 관련 개도국의 감축 및 적응을 지원하기 위한 기후재정은 개도국의 협력을 이끌어내기 위한 가장 중요한 요소이나, 논의의 진전이 가장 느리게 진행되고 있음. 이번 유엔 기후변화 정상회의를 계기로 기후재정에서 획기적 진전이 가능하도록 노력하는 것이 GCF 유치국으로서 우리나라에게 매우 중요함.

유엔 기후변화

정상회의가 예상보다 진척이 느린 GCF의 진전에 중요한 정치적 모멘텀을 제공할 수 있도록 외교적 노력을 하는 것이 필요하며...

- 유엔 기후변화 정상회의가 예상보다 진척이 느린 GCF의 진전에 중요한 정치적 모멘텀을 제공할 수 있도록 외교적 노력을 하는 것이 필요함.
 - 사전적 노력을 통해 선진국의 장기재원 조성에 대한 정치적 약속이 도출되도록 노력할 필요가 있음.
- 현재 유엔 기후변화협약 재정 메커니즘의 운영 주체로 지구환경 기금(GEF: Global Environment Facility)도 GCF와 함께 존재하고 있는 상태이므로, GCF 유치국으로서 한국은 GEF와 GCF 간 적절한 역할 분담을 주장하고, 중·장기적으로 GCF가 유엔 기후변화협약의 중심 재정운영 주체가 될 수 있도록 노력을 경주해 나가야 할 것임.

마. 한국의 기후변화 리더십 제고 노력

- 9월 유엔 기후변화 정상회의를 우리의 기후변화 및 녹색성장 아젠다를 강화하고 국제적 역할과 위상을 제고하는 데 활용하는 방안을 적극 모색해야 함.
 - 기후변화 및 녹색성장 이슈는 한국이 여타 선진국이나 개도국에 비해 상대적으로 강한 비교우위를 가지고 국제사회에 기여

할 수 있는 의제로서 이번 기후변화 정상회의를 통해 우리의 기후변화 리더십을 발휘할 수 있도록 준비할 필요가 있음.

- 이러한 측면에서 향후 기후변화협약 당사국 총회를 한국에 유치하여 국제 기후변화 대응 노력에 기여하는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있음.

- 특히, 2017년 제23차 당사국 총회는 대륙별 순환 개최 원칙에 따라 아시아에서 개최될 예정이므로, 우리나라가 이를 유치하여 의장국으로서 신 기후체제 형성에 건설적 역할을 한다면 우리나라의 기후변화 리더십 제고에 큰 도움이 될 것임.

향후 기후변화협약
당사국 총회를 한국에
유치하여 국제
기후변화 대응 노력에
기여하는 방안도
적극적으로 고려할
필요가 있어...

2014 아프가니스탄 대선 추이와 한국의 정책 방향*

인 남 식**

1 문제의 제기

- 아프가니스탄은 유라시아 지정학의 거점, 냉전기 봉쇄정책의 사활이 걸린 전략 지역, 그리고 최근에는 대테러전의 주 무대 등으로 인식되어 왔으며, 21세기 들어서도 다양한 인간 안보 문제의 집약지로 인식됨에 따라 현재까지 14년째 국제사회의 개입이 지속되는 등 단순히 특정 국가 내부의 사안이 아니라, 국제사회 공동의 문제로 자리 잡음.
- 2007년 샘물교회 자원봉사단 피랍살해사건 및 윤장호 하사 폭사 사건 등의 비극적 사건을 경험한 한국도 아프가니스탄에서의 지원 활동은 지속되어 온바, 최근에는 오쉬노 부대(Ashena Unit) 파병과 바그람(Bagram), 차리카르(Charikar)에서 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team, PRT) 활동을 유지해왔음.
- 2014년 4월 5일 아프가니스탄 대통령 선거가 실시되었고, 동년 말까지 미군과 나토(NATO)군 및 다국적군으로 구성된 국제안보지원군(International Security Assistance Force, ISAF)이 철군 예정이며, 한국의 PRT 활동도 상반기 종료되는 등 아프가니스탄은 2014년이 매우 중요한 한 해임.
- 금번 실시된 대통령 선거는 사실상 아프가니스탄 유사 이래 가장 민주적이고 독자적인 선거라 할 수 있으며, 결선투표를 통해 당선될 대통령은 향후 현재까지와는 완전히 상이한 정세와 안보 환경을 배경으로 국정을 수행해야 하는 상황임.

목 차

1. 문제의 제기
2. 아프가니스탄의 지정학적 의미
3. 아프가니스탄 정치구조의 특성
4. 2014 대선의 추이 및 전망
5. 한국의 정책 고려사항

* 2014. 5. 23. 발표

** 유럽아프리카연구부 교수



본 보고서는
금번 대선의 추이 및
투표 결과 향후 전망을
분석한 후에
한국의 대아프가니스탄
정책 방향을
제언하는 것을
목적으로
기술되었으며...

- 이러한 맥락에서, 본 보고서는 아프가니스탄의 지정학적 의미와 정치구조의 특성을 먼저 배경으로 살펴보고, 금번 대선의 추이 및 1차 투표 결과, 그리고 향후 전망을 간략히 분석한 후에 한국의 대아프가니스탄 정책 방향에 관하여 몇 가지 제언하는 것을 목적으로 기술됨.

2 아프가니스탄의 지정학적 의미¹⁾

가. 이슬람 테러의 역사적 거점

- 9.11 사건 발생 직후인 2001년 10월, 미국은 오사마 빈-라덴(Osama bin-Laden) 체포와 알-카에다(Al-Qaeda)의 궤멸을 위한 아프가니스탄 전쟁인 “항구적 자유 작전(Operation Enduring Freedom, 이하 OEF)”을 수행하였으나, 아프가니스탄은 여전히 테러리즘의 허브(hub)로 자리 잡고 있음.
- 아프가니스탄 남동부 낭가하르(Nangarhar, 주도 잘랄라바드(Jalalabad)) 주와 코나르(Konar, 주도 아사다바드(Asadabad)) 주를 거점으로 알-카에다를 비롯한 국제 이슬람 테러리스트 훈련 캠프가 개설·운영 중인 것으로 알려짐.
 - 이 지역은 아프가니스탄-파키스탄 국경 중 최대 통로인 카이버 패스(Khyber pass) 인접 지역으로서 핵심 요충지라 할 수 있음.
- 아프가니스탄은 인접 국가에서 우려하는 이슬람 테러리즘의 확산 거점으로 인식됨.
 - 중국의 신장 위구르 이슬람 운동, 러시아 체첸 반군 운동 및 이란 반정부 시아(Shia) 이슬람 운동 등의 요원들이 아프가니스탄 남부 캠프에서 훈련 중임.
 - 우즈베키스탄 이슬람 운동 및 이라크 이슬람 국가 수립 운동 요원들의 훈련 거점도 아프가니스탄 남부에서 운영 중임.

1) 인남식 “2009 아프가니스탄 정세와 탈레반의 동향” 주요국제문제분석(2009. 2.24) 참조

- 파키스탄 북부 아프가니스탄 접경 지역인 FATA(Federally Administered Tribal Area) 지역을 거점으로, 이슬람 원리주의 교리가 전수되는 마드라사(Madrassah)가 집중되어 테러리즘의 허브 역할을 함.
 - 한발리즘(Hanbalism)을 비롯한 보수적 이슬람 전통주의의 학습과 전수가 진행 중임.
 - 전 세계에 산개한 파키스탄 출신 이민 2세들을 초청하여 테러리즘 충원 기제 역할을 담당함.

나. 인간 안보 관련 주요 사안 집약

- 아프가니스탄은 기존의 군사적 충돌과 관련된 전통적 안보 쟁점 외에도 최근 부상하는 새로운 인간 안보 분야의 핵심 쟁점인 테러리즘, 난민 문제, 에너지 자원, 마약 문제 등 제반 비전통 안보 쟁점들이 혼재되어 있음.
 - 이러한 취약한 인간 안보의 문제, 특히 테러리즘 및 마약 쟁점은 단순히 아프가니스탄 내부의 고통뿐 아니라, 인근 국가 및 글로벌 차원으로 확장될 수 있는 사안이기 때문에 국제사회 공통의 과제로 부상했음.
- 단일 국가 발생 기록으로는 최대를 기록한 아프가니스탄 난민은 2013년 중반 기준으로 255만 2천여 명, 국내 난민은 57만 4천여 명, 그리고 기타 혼란상 속에 난민과 유사한 삶의 행태를 보이는 약 88만 명의 시민 등을 비롯하여, 약 400만 명에 이르는 것으로 추정됨.
 - 이는 2002년 900만에 육박했던 최고 기록 수준에 비해 현저히 낮아진 수준이나, 여전히 핵심적인 문제로 자리 잡고 있음.
 - 난민 귀환 지속 추진, 귀환 난민에 대한 재활 훈련 및 기초 생활 유지비용 등 난민 관련 제반 소요 비용은 2014년 미화 6천만 달러 내외로 예상됨.
- 아프가니스탄은 1991년 이후 전 세계 최대 마약 공급지가 되었으며, 이는 비전통 안보에서 핵심적인 쟁점으로 인식되고 있으며, 2002년부터 미국 정부가 약 8조 원을 들여 아편과의 전쟁을 시도했으나 여전히 아프가니스탄은 전 세계 아편·헤로인 공급의 92%를 점유함.

취약한
인간 안보의 문제,
특히 테러리즘 및
마약 쟁점은
단순히 아프가니스탄
내부의 고통뿐 아니라
인근 국가 및
글로벌 차원으로
확장될 수 있는
사안이며...



- 2013년 현재 아프간 전역(주로 남부와 서부지역)에서 아편재배 면적은 20만 9천 헥타르(ha)로 제주도 면적보다 넓으며, 계속 확장추세에 있어 2012년보다 36%가 늘어난 것으로 추계됨.
- 2013년 아프가니스탄에서 생산된 아편은 총 5만 5천 톤이나, 아프간 군경과 나토군이 몰수에 성공한 아편은 단지 40톤에 불과, 여타 생산량은 아프간 국내 약 130만 명의 마약 투약자 시장 및 국제 마약밀매 시장으로 유입된 것으로 추정됨.
- 26개 나토 회원국이 주축인 유럽국가 및 인근 이란 등의 국제사회는 미국이 중점을 두는 대테러전 의미 이상으로 아프가니스탄 문제의 핵심을 마약 문제에 두고 있음.

테러리즘의 만연,
빈곤의 문제,
탈레반 치하
여성 차별의 문제,
교육 부재 및
높은 문맹률,
영아사망률 등
인간 안보를 위협하는
제 요소들이 혼재하고...

- 에너지 안보 차원에서도 아프가니스탄은 다양한 광종의 광물자원을 보유하고 있으며, 특히 바미얀(Bamiyan) 지역의 하지가크(Hajigak)를 중심으로 매장된 것으로 알려진 18억 톤 이상의 철광석 및 아이나크(Aynak) 지역 광산의 구리 등은 그 대표적인 보유자원이며, 이 외에도 세슘, 리튬, 니오비움 및 탄탈륨 등의 희귀 금속들도 대량 보유한 것으로 알려짐.
- 이러한 광물자원 외에도 석유와 천연가스의 보유량도 가탐사 결과 상당량 보유한 것으로 보고되고 있으며, 최근 전략적 탄화수소 에너지자원의 보고로 부상한 카스피해 생산 자원을 인도양으로 끌어내는 파이프라인 프로젝트(예를 들면 TAPI 프로젝트: 투르크메니스탄-아프가니스탄-파키스탄-인도)에도 중요한 입지적 조건을 제공함.

- 상기 마약, 난민 문제 및 에너지안보와 더불어 테러리즘의 만연, 빈곤의 문제, 탈레반(Taleban) 치하 여성 차별의 문제, 교육 부재 및 높은 문맹률, 영아사망률 등 인간 안보를 위협하는 제 요소들이 혼재되어 국제사회의 관심이 집중됨.

다. 역내 정치질서 변화의 정치 전략적 요충

- 19세기 말 아프가니스탄은 제정 러시아와 대영제국 간의 세력경합이 일어났던 소위 ‘그레이트 게임(Great Game)’의 주 무대였으며, 이후 냉전기 대소 봉쇄정책에 위기국면을 조성하며 소

비에트 군의 아프간 진주가 일어났던 곳이기도 할 정도로, 척박한 국토환경에 비해 국제사회 열강의 충돌지역으로 자리 잡아 왔음.

- 이는 19세기 말·20세기 초 아프가니스탄이 고전적 지정학이 설정하는 소위 유라시아 ‘심장 지대(Heartland)’로 진입하는 첩경으로 인식되어 왔었음을 의미하며, 냉전기에는 미소 양 진영이 부딪히는 주요 접점 중에 하나로 자리매김했었음을 의미함.

- 최근에는 핵 개발 의혹을 받고 있는 이란의 역내 부상과 맞물려 아프가니스탄의 입장이 중요하게 인식되기 시작했고, 동시에 핵 보유국이자 반미 성향을 드러내는 파키스탄과의 갈등 관계 등이 연계되어 아프가니스탄의 전략적 중요성이 한 층 더 부각됨.

- 특히 국제사회는 이란의 역내 영향력 강화 분위기에 초미의 관심을 보이는 바, 최근 이란의 서쪽 방향을 향한 힘의 투사는 소위 ‘시아파 연대’로 이란-이라크-시리아-레바논 남부로 연대를 구축하는 한편, 동부로는 소위 ‘페르시아 연대,’ 즉, 아프가니스탄 및 타지키스탄과 연대하며 이 구도를 중국까지 연결하려는 시도를 나타냄에 따라 미국과 서방은 더욱 예의 주시함.

아프가니스탄은
고전적 지정학이
설정하는
소위 유라시아
심장 지대로
진입하는 첩경으로
인식되어 왔었고...

- 아울러 최근 발생한 우크라이나 사태 관련 러시아와 서방 간의 갈등구도가 고조됨에 따라, 나토 주둔이 지속되어온 아프가니스탄의 대러 견제 차원에서의 지정학적 가치가 급상승할 가능성도 배제할 수 없음.

- 미군과 나토군이 2014년 말로 철군을 완료하고, 이후 만일 양자 안보협정이 유야무야되거나 무력화될 경우, 아프가니스탄은 지역 구도상 러시아의 영향력이 침투하는 지역으로 변화될 가능성이 크고, 이 경우 ‘파키스탄-아프가니스탄-이란’을 잇는 반미 3개국에서 러시아의 영향력이 강화되면서 중동 및 서남아 전체의 역학 구도에 변화를 초래할 수 있음.



3 아프가니스탄 정치구조의 특성²⁾

가. 다민족 구성

- 아프가니스탄 정치구조의 주요 특징 중 가장 주목할 만한 점은 아래와 같이 7대 주요 민족을 중심으로 하는 다민족 구성을 보인다는 점이며, 각각 거점을 중심으로 아프간 주요 권역별로 산개하면서 민족별로 정치적 이익을 규합하는 양상을 나타내고 있음.

<표 1> 아프가니스탄 주요 민족 구성

민족	인구비(%)	거점	비고
파슈툰(Pashtun)	42-45	힌두쿠시 남부지역	Durrani / Ghilzai 양대부족
타지크(Tajik)	25-27	동북부, 카불 북부	농업생산 위주
하자라(Hazara)	8-9	중부	중국, 몽골계(신장) / 시아파
우즈베크(Uzbek)	8-9	북부(우즈베크 접경)	파슈툰과 갈등관계
아이막(Aimak)	4	서부(이란접경)	
투르크멘(Turkmen)	3	북부(투르크메니스탄 접경)	유목생활
발루치(Baloch)	2	남부(헬만드주)	아랍 전승 계승
기타	4		

- 아프가니스탄 정치를 구성하는 가장 영향력 있는 민족은 전체 인구의 42%를 점유하는 파슈툰족이며, 현 대통령인 하미드 카르자이(Hamid Karzai)도 파슈툰 출신으로, 선거에서 파슈툰의 투표행태가 가장 중요한 변수가 됨.

- 실제로 아프가니스탄에서는 파슈툰족에게 전통적으로 ‘통치의 권리(right to rule)’가 주어져 왔다는 목계가 존재해왔음.
- 파슈툰 민족은 두라니(Durrani)와 길자이(Ghilzai) 양대 부족 간 경쟁과 협력의 구도를 이어왔으며, 현 카르자이 대통령은 두라니 부족 출신으로 길자이 부족을 포용, 요직에 등용해왔음.
- 대다수의 탈레반 역시 파슈툰족 출신이나, 이들은 민족을 넘

가장 영향력 있는 민족은
전체 인구의
42%를 점유하는
파슈툰족이며,
현 대통령인
하미드 카르자이도
파슈툰 출신이며...

2) 인남식 “2009 아프가니스탄 정세와 탈레반의 동향” 주요국제문제분석 (2009. 2.24) 참조

어서는 이슬람 이념으로 아프간 이슬람 국가(Islamic Emirate of Afghanistan) 건설을 통해 이슬람 신정국가 수립을 목표로 함.

다민족 간 공존 또는
경쟁·갈등 구도로
강력한 중앙집권 정치를
실현하기 어려운
환경이었으며,
정치적 불안정성이
상존해왔고...

- 아프가니스탄 민족분포구도에서 두 번째 영향력을 갖고 파슈툰과 경합하는 민족은 타지크 계열로 전체 인구의 27%를 점유하고 있으며, 이들은 파슈툰에 비해 상대적으로 소수이지만 북부 동맹의 주축이었고, 무자히딘(Mujahidin) 정부 시절, 즉, 부르하누딘 랍바니(Burhanuddin Rabbani, 1992-1996) 대통령 당시 집권 경험을 가지고 있음.

- 다수는 현 카르자이 정부에 대해 비판적이나 일부 부족은 정권에 협조적으로, 카르자이 정부의 첫 번째 부통령인 무함마드 파힘(Muhammad Fahim)과 국방장관 비스밀라 칸 모함메디(Bismilah Khan Mohamedi)도 타지크 출신임.

- 외에도 시아파인 몽골계 하자라(Hazara), 과거 소비에트 진주시킨 소련적 입장으로 논란이 되었던 세속주의(사회주의) 노선의 터키계인 우즈베크(Uzbek) 민족 등이 아프가니스탄 정치에서 일정 부분 지분을 가지고 있음.

- 특히 하자라의 경우, 아프가니스탄 사회에서 하층 민족으로 멸시를 받아온 바 있으나, 탈레반 정부 붕괴 이후 하자라 출신들이 과학기술, 정보통신 및 의료분야에서 급속도로 두각을 나타내면서 영향력이 강화되고 있음.

- 이러한 다민족 간 공존 또는 경쟁·갈등 구도로 아프가니스탄 정치가 구성되어왔기에 강력한 중앙집권 정치를 실현하기 어려운 환경이었으며, 외부세력이 특정 민족과 연대하여 아프가니스탄에 대한 개입이 용이했고 정치적 불안정성이 상존해왔음.

나. 부족중심의 사회와 족장 회의의 역할

- 7대 주요민족으로 구성되는 아프가니스탄 정치는 단순히 민족 간의 경합과 협력으로만 이루어지는 것이 아니라, 각 민족단위로 하부에 다양한 부족들이 각기 또 다른 층위의 정치 공동체를 이루면서 주요 의사결정에 직접 개입해 옴.

- 최대 민족인 파슈툰의 경우 상기 살펴본 두라니, 길자이 양대 부족뿐만 아니라, 와르다크(Wardak), 타니(Tani), 자르단(Jardan), 망갈



(Mangal), 쿠지아니(Khugiani), 사피(Safi), 모흐만드(Mohmand) 및 시누아리(Shinwari) 등의 유력 부족들이 각각의 정치적 이익을 발현하려 하고 있으며, 때로는 합종연횡을 통해 중앙정부에 압력을 가하기도 함.

- 반면 두 번째 영향력을 갖는 타지크의 경우는 거의 단일 부족이라 할 수 있어 상대적으로 의사결집력은 파슈툰 및 여타 민족에 비해 강한 편임.

- 타지크 외의 하자라, 우즈베크 등 상대적으로 소수인 민족들 역시 다양한 부족단위의 하부구조를 형성하고 있음.

- 부족중심의 전통과 문화는 아프가니스탄의 독특한 지형과 맞물려 산악지대, 협곡지대 및 사막 건조지대 등의 형태에 따라 독특한 모습으로 형성되어 왔고, 지형적 특성으로 인한 이동의 제한 등으로 인해 부족단위의 생활공동체의 결집력이 매우 강한 편임.

공식적 정부기구와는 별도로

‘족장회의’인 지르가의 영향력이 매우 강하게 작동해 왔고,

특히 최고 족장회의인 ‘로야 지르가

(Loya Jirga)’는

헌법 제정 및 대외 조약

심사에 이르기까지

국가 주요 사안을

추인하는

역할을 수행하며...

- 이러한 부족중심주의는 아프가니스탄 정치구조의 제도에도 영향을 미쳐, 선출된 중앙집권 리더십인 공식적 정부기구와는 별도로 ‘족장회의’인 ‘지르가(Jirga)’의 영향력이 매우 강하게 작동해 왔고, 특히 최고 족장회의이자 의사결정 기구인 ‘로야 지르가(Loya Jirga)’는 과거 헌법 제정 및 최근 대외 조약 심사에 이르기까지 국가 주요 사안을 추진하는 역할을 수행함.

- 1743년부터 각 민족 및 부족의 이해관계를 조정하기 위해 설립된 로야 지르가는 현재 아프가니스탄 헌법에 명시되어 국가 비상사태 시나 중대사를 논의해야 할 시점에서 소집되는 최고 부족대표회의의 기구임.

- 아프가니스탄 헌법 110조 6항 3절에서는 로야 지르가를 아프간 국민의 최고 기구로 명시하면서 1) 국회의원, 2) 각 지역 및 지방 대표(부족장)를 구성원으로 규정함.(각부 장관, 대법원판사 및 검찰총장은 참석은 할 수 있으나 투표권은 없음)

- 단순다수의 표결을 통한 의사결정 방식보다는 오랜 시간 협의하며 조언하는 기제로 작동해 온 로야 지르가의 전통은, 다양한 민족과 하부단위의 부족들의 이익을 결집시켜 분쟁요인을 최소화하는 데 필수적이라 할 수 있으나, 선거결과로 구성된 중앙정부를 부족단위의 1차 집단 연합체가 압도하고 있다는 비판도 상존함.

다. 아프가니스탄 정치의 한계와 가능성

- 앞서 살펴본 민족과 부족주의 문화로 인해 아프가니스탄은 대통령 중심제를 채택하고 있음에도 불구하고, 대통령은 항상 다양한 민족 및 부족 중심의 위계질서를 인정하여 조언을 구하는 형식을 빌어 민족 및 부족 사이의 이해관계에서 중재 역할을 해야 함.
 - 이에 따라 민족과 부족의 이해관계가 교차하는 쟁점 사안의 경우 대통령은 ‘통치’가 아니라 ‘조정’ 역할을 해야 하므로 강력한 중앙집권 체제 구축이 난망함.
- 또한 실질적으로 인구의 다수를 점유하는 파슈툰 출신이 아니고서는 대통령에 선출될 가능성이 거의 없다는 것이 일종의 불문율처럼 인식되어 있음.
 - 따라서 파슈툰 부족들의 대 중앙정부 영향력이 강력하게 작동하여 대통령 핵심 참모들은 파슈툰 부족의 분포 지형을 반영하는 등 비정상적 측근 인사 행태가 노정됨.
- 파슈툰 외의 민족 및 여타 군벌들에 대한 배려 없이 안정적 국가 운영이 불가능한 상황이기에 정부 부처 각료 및 일부 요직을 타 민족·부족 및 군벌들에게 배분하는 현상이 나타남.
 - 이 경우 특정 부족이 장악한 정부 부처의 경우 중앙부처의 관리·감독이 미치지 못하는바, 내부 담합에 의한 부정부패가 심각하게 발생함.
 - 하원은 해당 지방과 지역의 이익단체처럼 행동하는 경향이 나타나고 있으므로, 국가를 대표하는 입법기구라기보다는 지역·부족 대표 회합이라는 비판에 직면하고 있음.
- 결국 아프가니스탄 정치의 안정성을 담보하기 위해서는 전통적으로 정통성 확보의 중요한 절차적 수단이자 협의 기구인 ‘로야 지르가’의 역할을 보다 더 제도화하는 수밖에 없으며, 카르자이 이후 새롭게 아프가니스탄을 이끌어갈 리더십은 이러한 부족단위의 의사수렴 구조를 보다 체계적이고 합리적으로 운영하되, 충분히 예우할 수 있다면 오히려 모자이크처럼 다양하게 분기하는 아프가니스탄 내부의 정치동력을 결집시킬 수 있는 장치로 활용 가능함.

아프가니스탄
정치의 안정성을
담보하기 위해서는
로야 지르가의 역할을
보다 더 제도화하는
수밖에 없으며...



압둘라 압둘라
전 외무장관은
파슈툼계 부친과
타지크계 모친 사이의
출생 배경을 갖고 있어
상대적으로
유리한 입지를
보유하고 있으며...

4 2014 대선의 추이 및 전망

가. 주요 후보 및 1차 투표 결과

- 지난 4월 5일 실시된 아프가니스탄 대통령 선거에서 1,200만 명의 유권자 중 660여만 명이 투표에 참가, 50%가 넘는 투표율을 보인 끝에, 그 결과가 5월 14일 발표됨.
 - 금번 대선은 지난 2009년 대선 당시 벌어졌던 부정선거 논란과 낮은 투표율(30% 내외)에 비해 공정하고 투명하게 진행되었음.
 - 그러나 1차 투표 집계 결과, 과반수 득표자가 없어 헌법에 따라 6월 14일에 1위 득표자인 압둘라 압둘라(Abdullah Abdullah) 후보와 2위인 아슈라프 가니(Ashraf Ghani) 후보가 결선투표에서 맞붙게 된바, 주요 후보 및 그 배경은 다음과 같음.

(1) 압둘라 압둘라(Dr. Abdullah Abdullah) 전 외무장관

- 1차 투표에서 45% 득표에 성공함으로써 1위를 차지한 압둘라 압둘라 전 외무장관은 파슈툼계 부친과 타지크계 모친 사이의 출생 배경을 갖고 있어, 민족 간의 표 쏠림 현상이 강한 아프간 정치에서 상대적으로 유리한 입지를 보유하고 있으며, 또한 미국의 지지를 받고 있는 지도자임.
 - 압둘라 압둘라 후보는 타지크가 주도하는 과거 북부동맹 지역 뿐만 아니라 파슈툼 지역에서도 광범한 지지를 획득하고 있으며, 그의 지지자들은 북부와 서부를 중심으로 결집하고 있는바, 이 지역은 상대적으로 치안이 안정되어 있어 투표소 접근성이 좋아 득표에 유리했던 것으로 판단됨.
- 정당 및 정파의 배경은, 아프가니스탄 내 최대 정당인 히즈브 에-이슬라미(Hizb-e-Islami) 등으로 구성된 '아프가니스탄 국민연합'으로 가장 조직적인 선거운동이 가능했으며, 제1 부통령 러닝메이트는 히즈브 에-이슬라미 출신의 모함마드 칸(Mohammad Khan, 파슈툼), 제2 부통령 러닝메이트는 모함마드 모하끼끄(Mohammad Mohaqiq, 하자라)를 내세움.

(2) 아슈라프 가니(Ashraf Ghani) 전 재무장관

- 아슈라프 가니 전 재무부 장관은 1차 투표에서 32%를 득표, 2위를 차지하여 압둘라 압둘라와 결선투표를 치르게 되어 있는바, 국제적 인물의 전형으로 UN과 세계은행(World Bank) 등에서 근무하고 아프가니스탄 국가 재정을 관할하는 등 국제적 감각과 실무적인 역량이 뛰어난 파슈툰 출신의 인사로 알려짐.
 - 화려한 이력과 네트워크, 그리고 온건한 성향에도 불구하고 그의 가장 큰 약점은 해외 망명 거주로 인해 아프가니스탄이 도탄에 처했을 시 안락한 해외생활을 영위했다는 비판을 받고 있고, 내부의 사정을 속속들이 알지 못한다는 점이 제기되고 있으나, 2009년 대선 출마 시 단 2% 득표에 그친 후 지난 5년간 아프간 내부사정에 비교적 익숙해졌다고 알려짐.
- 아슈라프 가니 후보는 무소속(독립후보군)으로 출마했으나, ‘아프가니스탄 국민연대 정당’ 및 ‘전국 이슬람 전선’ 등의 지지를 바탕으로 견고한 지지 세력을 형성해왔으며, 금번 선거에서 제 1·2 부통령 러닝메이트로 각각 우즈벡 민족을 대표하는 지도자인 압둘 라시드 도스탐(Abdul Rasit Dostam) 및 하자라 출신의 사와르 다니쉬(Sawar Danish) 전 법무장관을 지명, 소수 민족의 표 결집 효과를 노리고 있음.

(3) 잘마이 라술(Zalmai Rassoul) 전 외무장관

- 무소속으로 출마하여 3위에 득표한 잘마이 라술 전 외무장관은 상기 두 후보에 비해 상대적으로 열세국면에서 투표에 참가하였으며, 중도적 입장을 가진 실사구시형의 지도자로 알려짐.
 - 친 서구적 성향을 가지고 있으며, 상대적으로 우유부단하다는 평을 받고 있어 아프가니스탄의 혹독한 내외환경을 제대로 관리해나갈 수 있을지에 관한 비판이 제기되기도 하였으며, 선거 초반 카르자이 현 대통령의 지지를 받고 세를 규합했으나 결국 3위로 결선투표 진출에 실패함.
 - 1차 투표 결과가 발표된 이후 잘마이 라술 후보는 1위 득표자인 압둘라 압둘라 후보 지지를 천명함.

아슈라프 가니 후보는
금번 선거에서
제1·2 부통령
러닝메이트로
각각 우즈벡 민족 및
하자라 출신을 지명,
소수 민족의
표 결집 효과를
노리고 있고...



후 보	정 당	1차 투표 결과	
		득표수	득표율(%)
압둘라 압둘라(Abdullah Abdullah)	아프간 국민연합	2,972,141	45.00
아슈라프 가니(Ashraf Ghani)	무소속	2,084,547	31.56
잘마이 라술(Zalmai Rassoul)	무소속	750,997	11.37
압둘 라술 사야프(Abdul Rasul Sayaf)	이슬람 선교당	465,207	7.04
쿣부딘 힐랄(Qutbuddin Hilal)	무소속	181,827	2.75
굴 아그하 셰르자이(Gul Agha Sherzai)	무소속	103,636	1.57
모함마드 다우드(Mohammad Daud)	무소속	30,685	0.46
헤다야트 아민(Hedayat Amin)	무소속	15,506	0.23
계		6,604,546	100

출처: 아프가니스탄 독립 선거 관리 위원회, 2014. 5. 14

나. 핵심 선거 쟁점

(1) 미-아프간 양자 안보 협정(Bilateral Security Agreement, BSA) 및 미군 철군 계획 발표

- 현재 가장 중요한 관심사는 미-아프간 양자 안보협정 논쟁(이하 BSA)으로, 2014년 미군 및 나토군 전면 철군 이후 아프가니스탄 치안유지 및 안정화를 위한 미군의 주둔 필요성을 미국과 아프가니스탄 양자가 모두 인식하고 있으나, 이를 법적으로 보장하기 위한 양자 안보협정 조인이 쉽게 이루어지지 않고 있음.
 - BSA는 평상시 일체의 공격적 전투행위를 배제한다는 전제로, 아프가니스탄 군경에 대한 ‘훈련과 자문 및 지원업무’에 한정된 미군의 임무를 규정하되, 아프가니스탄이 외부의 위협으로부터 안보 위기에 처했을 때 미군이 동맹국 차원에서 공동전선에 나설 것을 논의 중임.
 - 본 협정 최종 체결과 관련, 미군 병사의 형사 관할권 문제, 동맹국 지위부여 문제, 아프가니스탄 국민 피해 방지 서약 건, 미군의 자의적 병력운용 금지 등에 관한 논의가 진행 중임.
- BSA의 중요한 골자는 작년 말 이미 합의되었고, 이 협정에 관해 아프간 국민들은 광범위하게 지지하고 있으며, 로야 지르가를 통해 이미 추진되었음에도 불구하고, 카르자이 현 대통령은 미국과 탈레반 간의 협상이 아프간 정부의 동의 없이 진행되었다는 점을

구실로 본 협정의 서명을 미루고 있으며, 책임 소재와 관련하여 차기 대통령 당선자가 결정하도록 유예하고 있는 것으로 보임.

- 이 과정에서 본 사안에 대해 불만을 가진 다수의 유권자들은 카르자이 대통령을 비판하고 있으며, 이에 따라 카르자이의 지지를 받고 있는 아슈라프 가니 후보가 상대적으로 불리한 상황에 노출되고 있음.

- 압둘라 압둘라와 아슈라프 가니 양 후보 모두 BSA의 최종 서명에 관해서는 긍정적인 입장을 취하고 있으나, 찬성 외에는 별다른 입장을 밝히지 않고 있는 아슈라프 가니 후보에 비해 압둘라 압둘라 후보는 훨씬 더 적극적으로 찬성하는 입장을 밝히며 카르자이 대통령을 압박하고 있음.

- 그러나 미국 오바마 대통령은 2014.5.25일 아프가니스탄 방문 및 5.27일 미 육사 졸업식 연설에서 미국의 대외정책 노선을 천명, 아프가니스탄 안정화를 위한 미군 병력을 2016년 말까지 전면 철군할 것임을 발표함에 따라 결선투표 후 차기 대통령이 BSA 관련 어떤 입장을 보일지는 불확실한 상황이 전개되고 있음.

양 후보 모두 BSA의 최종 서명에 관해서는 긍정적인 입장을 취하고 있으나, 압둘라 압둘라 후보는 훨씬 더 적극적으로 찬성하는 입장을 밝히며 카르자이 대통령을 압박하고 있으며...

(2) 탈레반과의 관계 설정

- 현재 양 후보는 탈레반과의 관계설정과 관련하여 비교적 강경한 입장을 천명하고 있으나, 장기적 접근법에 있어서 기술적으로 약간의 입장차는 존재하는 것으로 알려짐.
- 양 후보 모두 탈레반이 지향하는 궁극적 목표인 이슬람 국가 건설에 대해서는 강력히 반대하면서도, 아프가니스탄 안정화의 최대 위협세력이면서도 궤멸이 불가능한 상황이라는 현실적인 조건 속에서 어떻게 이들을 일부 포용·일부 배제할 것인가를 두고 격론이 벌어짐.
 - 선거 운동 과정에서 양 후보는 대탈레반 정책과 관련, 대략 의견을 수렴하였으며 그 결과 일부 핵심 폭력 탈레반(소위 Tier 1 그룹)은 강력 배제·격멸하되, 생계형으로 탈레반에 지원할 수밖에 없었던 동심원 외곽 그룹(소위 tier 2·3) 탈레반의 경우에는 최대한 국가가 지원, 사회안전망으로 흡수하여 평화로운 시민으로 바꾸어낸다는 입장을 천명함.



- 상대적으로 압둘라 압둘라 후보가 아슈라프 가니 후보에 비해 탈레반에 대해서는 더욱 강경한 입장을 유지하고 있으나, 분리 접근 대응에 관해서는 대략 일치된 의견을 나타냄.

(3) 권력 구조 재편 문제

- 기본적으로 아프가니스탄 국민의 최대 인구비율을 구성하고 있는 파슈툰 측은 권력이 집중되는 대통령제를 선호하나, 여타 소수 민족들은 의원 내각제 선호가 강하며, 금번 대선에서 압둘라 압둘라 후보는 조심스럽게 당선 이후 권력구조 재편을 논의할 것임을 밝힌 바 있음.
- 비록 부계로는 파슈툰에 속했지만, 모계인 타지크 정체성이 훨씬 더 강한 압둘라 압둘라 후보는 2011년 12월 ‘아프가니스탄 국민연합’을 결성, 내각제 수립 정강·정책을 제시했고, 다양한 민족과 부족의 중첩구조를 갖는 아프가니스탄 정치구조의 특성상 권력을 독점하는 대통령제는 적합하지 않음을 설파해왔음.
- 금번 선거 과정 중, 범 파슈툰의 지지를 획득해야 하는 상황에서 압둘라 압둘라 후보가 선불리 권력구조 개편을 강하게 천명할 수는 없으나, 만일 당선된다면 곧바로 로야 지르가 회합을 통해 논의를 시작할 가능성을 배제할 수 없음.
 - 로야 지르가 입장에서도 카르자이 대통령의 전횡과 부패에 관하여 염증을 갖고 있는 상황에서 두라니 파슈툰을 제외하고는 사실상 권력을 지속적으로 분점할 수 있는 내각제를 지지할 가능성도 있음.

압둘라 압둘라 후보가
아슈라프 가니 후보에
비해
탈레반에 대해서는
더욱 강경한 입장을
유지하고 있으나,
분리 접근 대응에
관해서는
대략 일치된 의견을
나타내고 있고...

- 공론화되지 않은 상황에서 아슈라프 가니 후보가 이에 관하여 언명한 사실은 드러나지 않고 있으나, 결선투표를 앞두고 지지율의 추이에 따라 본 권력구조 재편 문제에 관해 압둘라 압둘라 후보와 격렬한 논쟁을 촉발시킬 가능성도 배제할 수 없음.

다. 결선 투표 전망

- 3위 득표자인 잘마이 라슬 후보와 6위 득표자인 굴 아그하 셰르자이 후보가 결선투표에서 압둘라 압둘라 후보를 지지할 것임을

천명하면서 산술적으로는 압둘라 압둘라 후보가 55% 이상의 득표가 가능할 것으로 예측할 수 있음.

- 그러나 잘마이 라술 후보의 러닝메이트였던 타지크계의 아흐맛 지하 마수드(Ahmad Zia Masoud) 후보가 압둘라 압둘라 후보 지지를 거부하고, 아슈라프 가니 후보 지지를 선언함에 따라 표의 향배가 주목되고 있으며, 따라서 현재로써는 정확한 예측은 용이하지 않음.

결선투표는
민족 및 부족단위의
투표결집 현상이 일어날
가능성이 농후하며,
이 경우,
순수 파슈툰인
아슈라프 가니 후보가
파슈툰 족의 표를
얼마만큼 획득할 수
있는가가 관건이며...

- 결선투표는 의제나 공약 중심이기보다는 민족 및 부족단위의 투표결집 현상이 일어날 가능성이 농후하며, 이 경우 순수 파슈툰인 아슈라프 가니 후보가 파슈툰 족의 표를 얼마만큼 획득할 수 있는가가 관건임.
- 또 다른 변수로는 그동안 명시적인 후보 지지를 하지 않고 있던 카르자이 대통령이 본인의 정적인 압둘라 압둘라 후보의 당선을 막기 위해 아슈라프 가니 후보 당선을 위한 부정을 획책할 경우, 선거 정국이 혼란에 빠지면서 탈레반의 발호까지 이어지는 최악의 상황, 즉 시스템 붕괴 가능성도 배제할 수 없음.
- 결론적으로 볼 때, 미국 및 나토 등 현지 국제 안보 지원군과 국제사회 선거감시단 등이 배가의 노력을 동원, 결선투표의 안정적 진행을 위해 진력할 것을 전제로, 현재로써는 미세하게 압둘라 압둘라 후보의 우세를 예측할 수 있으나, 향후 관건은 ‘아프간 통합 국가 정체성’ 대 ‘민족/부족 정체성’ 간의 의제 싸움이 될 것으로 판단됨.

라. 2014 대선의 의미와 향후 정세 전망

- 금번 대선의 특징을 살펴보면 아프가니스탄 공화정 출범 이래 가장 민주적이고 투명한 선거가 이루어졌다는 점에서 고무적이며, 나름대로 공정한 선거전이 펼쳐지는 가운데 유혈폭력 사태도 상대적으로 적었음.
 - 특히 교통 및 통신 인프라의 부족과 열악한 투개표 환경에도 불구하고 별다른 부정선거의 징후 없이 50%가 넘는 투표율을 나타냈다는 점은 아프가니스탄 국민들의 정치안정 및 민주화 열망을 방증하는 것이라 할 수 있음.



- 이렇게 안정적인 투표가 가능했던 요인으로서는 젊은 층의 투표참여 열기와 정치에 대한 관심이 급상승했던 데에서 기인한 것으로 알려지고 있으며, 아직 연령별 구체적 투표율이 집계되지는 않았으나, 역대 선거에 비해 전반적으로 투표참여가 활발했던 것으로 알려짐.

- 이들 젊은 세대 유권자 층은 민족 및 부족단위의 1차 집단적 정체성에 준거한 투표행태보다는 선거 의제에 관심이 많았던 것으로 보이며, 특히 아슈라프 가니 후보의 경제발전 쟁점과 압둘라 압둘라 후보의 정치안정 및 부패 추방 구도의 의제로 갈려 각기 지지층이 나뉜 것으로 알려짐.

- 동시에 금번 대선은 오랜 아프가니스탄 전쟁(항구적 자유 작전, Operation Enduring Freedom)이 공식적으로 종료되는 2014년 말을 앞두고 실시된 선거이므로, 지난 13년간 아프가니스탄 내에서 치안 및 경제·행정 지원을 담당해왔던 국제사회의 도움으로부터 일정 부분 독립하여 국정을 운영해야 하는 중차대한 리더십의 변혁기라는 점에서 초미의 관심사였음.

- 다시 말해 이제는 미국이나 나토와 갈등 및 협력을 이끌어가며 신경전을 벌이는 리더십이 아니라, 아프가니스탄의 중첩된 정치 공동체를 설득하며 타협과 발전을 이루어내야 할 리더십이 필요한 시점이라는 점에서 국민들의 관심사가 급부상한 것으로 판단됨.

- 오바마 대통령이 웨스트포인트(West Point Military Academy) 연설(2014. 5.27)에서 밝힌 바대로 미국은 2015년 9,800명 병력 주둔을 추진 이행하고, 2016년 완전 철군계획을 언급한 바, 대선 이후 정국이 혼란국면으로 진행될 경우, 다시 군벌 및 부족단위의 정치운동이 강화될 가능성이 크고, 탈레반의 발호는 명약관화하기예, 정치지도자들 및 유권자들은 극단의 상황을 막기 위한 공감대를 공유하고 있는 것으로 보임.

- 미군의 부재는 곧 아프가니스탄 차기 정부의 정치적 부담이 가중됨을 의미하며, 오바마 대통령의 공언대로 2016년 미군 철군이 완료될 경우 아프간 자체 역량에 기반한 안정적 국가 운영이 최대의 과제가 될 것임.

오바마 대통령이
웨스트포인트 연설에서
밝힌 바대로
미국은 2015년
9,800명 병력 주둔을
추진 이행하고,
2016년
완전 철군 계획을
언급하였으며...

5 한국의 정책 고려사항

- 현재 대통령 선거가 평화적으로 진행되고 있고 결선에 오른 양 후보도 적극적 안정화 의지를 보이고 있으나, 오바마 대통령의 아프간 철수 계획 발표에 따른 2016년 이후 현지 정세를 예측하기 힘든 불확실한 측면에서 다음과 같은 대 아프간 정책을 고려할 수 있음.

가. 아프가니스탄 지방재건팀(PRT) 기존 활동의 지속방안 모색

- 2014년 6월 말로 파르완(Parwan)주 바그람 기지 내 한국 지방재건팀 활동이 종료되며(기존 차리카르 지방재건팀은 이미 아프간 정부로 이양, 현재 군경훈련시설로 전환 사용 중) 오쉬노 부대도 철수할 예정임.
 - 이에 따라 일단 바그람 기지 내 한국 병원 및 직업훈련원은 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 차원으로 전환되어 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)이 2년 한도로 직접 운영할 계획인바, 검토를 거쳐 이후에도 현지 치안 정세와 연동, 본 사업을 지속할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있으나 미군철군(2016년 이후) 변수가 관건임.
 - 실제로 바그람 내 한국병원 및 직업훈련원의 운영 성과는 탁월한 것으로 알려져, 현지의 반응도 매우 호의적이고 지속적인 상주 관리를 희구하는 것으로 알려져 있으므로 차제에 지속가능한 사업으로 정착시키는 것이 바람직함.
 - 본 사안과 관련, 현재 상주하고 있는 외교부 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team, PRT) 대표부도 KOICA 바그람(Bagram) 사무소와 같이 상주하도록 하여, 보다 원활한 아프간 대민외교활동의 창구 역할을 지속할 필요가 있음.

나. 장기적이고 체계적인 인적 교류의 확대

- 현재 KOICA 인적교류사업의 일환으로 중앙공무원 교육원, 지방행정연수원, 지방자치단체 인재개발원 등을 중심으로 아프가



아프가니스탄의 경우,
보다 체계적이고
장기적인
인적교류 프로그램의
구성 및 운영이
필요하며...

니스탄 공공부문 인력을 단기적으로 초청, 공공행정 역량을 교육·훈련하고 있음.

- 이러한 프로그램이 연 10회 단기적으로 진행되고 있는바, 아프가니스탄의 경우 이를 통합하여, 보다 체계적이고 장기적인 프로그램으로 구성·운영하여, 보다 지속가능한 현지 친한파 동문 네트워크를 구성할 수 있을 수준의 심도 있는 방안 마련이 필요함.

- 말레이시아의 경우 30여 년 전부터 한국 중앙공무원교육원 연수프로그램 이수자 중 각료급 인사가 배출되어 일종의 중앙공무원교육원(Central Officials Training Institute, COTI) 동문개념의 연대감이 형성되는 등, 한국 공공외교 차원에서도 중요한 자산으로 후일 활용이 가능함.

다. 농촌 소득 증진 협력방안 모색(전문가 육성·초청 사업)

- 현재 아프가니스탄의 마약 문제는 국제사회에서 매우 심각한 사안으로 받아들여지는바, 2013년 5만 5천 톤(2001년 개전 당시 185톤, 2008년 7,700톤에 비교하여 기하급수적으로 급증)의 생산량을 기록하고 있어 조속한 해결책이 시급한 상황임.

- 아프간 중앙정부는 국제사회의 압력에 따라 농민들의 아편 경작을 강제로 금지한바, 이를 대체할 수 있는 소득원을 공급하지 못함에 따라 농민들은 생계를 위해 다시 비밀리에 양귀비를 재배하고 아편 생산에 나서고 있는 상황임.

- 근원적인 해법은 마약 경작지를 대체하여 곡물 경작을 할 수 있는 구조를 만들어내야 하며, 이는 한국의 농촌개발 협력 프로젝트와 연관성이 있음.

- 아프간 대부분의 농민이 수익률이 높은 아편 재배에 빠져드는바, 이를 해결하기 위한 곡물 재배 금융 지원, 기술 지원 및 저장·판매 인프라 구축 등을 논의해야 하며 농촌 개발의 노하우를 전수할 수 있는 지원 프로그램 마련이 필요함.

라. 적극적인 여성 교육협력 사업 추진

- 탈레반 정권이 붕괴하면서 여성교육이 활발해지고, 격오지에서

도 이슬람 교리를 가르치는 마드라사(Madrassa) 대신 세속학문을 가르치는 학교가 증가하는 등, 아프가니스탄은 국가재건을 위한 여성 교육증진의 필요성을 절감하고 있으며 이에 따라 교육 인프라 재건에 관심을 갖고 있음.

- 그러나 현실적으로 여전히 남부 지방을 중심으로 탈레반의 관성에 따라 현대적 교육 및 여성 교육에 반대하는 시선이 상존하고 있으며, 이를 극복하지 않으면 아프가니스탄의 발전과 안정화는 요원한 상황임.
- 따라서 카불 국립대학의 하미둘라 아민(Hamidullah Amin) 총장을 중심으로 추진 중인 여대생 해외 유학 장학 프로그램에 한국도 여성가족부 및 교육부 등이 주관하여 적극적으로 기여함으로써 국제사회 공동의 숙제인 아프간 여성의 인권증진에 기여할 수 있음.

마. 아프가니스탄 지원 관련 국제사회 빅 텐트(Big Tent)에 적극 참여

- 현재 국제사회는 도쿄 프레임워크(Tokyo Framework of Mutual Accountability) 기치 하에 총 160억 달러의 인센티브를 약속하여, 2015년까지 아프가니스탄의 치안상황 및 전반적인 국가시스템구축 상황을 평가하여 단계적으로 지원할 예정인바, 우리도 적극적으로 참여함으로써 국제사회와 공동보조를 맞출 필요가 있음.
 - 본 프레임워크는 사법 정의 향상, 인권상황 개선, 특히 여성 및 아동 인권 개선, 공공재정 운영의 투명성 및 은행시스템 확보 등을 적시하고 있음.
 - 도쿄 프레임워크 외에도 ‘아프간 재건 신용 펀드(Afghanistan Reconstruction Trust Fund)’도 조성, 사회간접자원 조성 등을 위한 국제사회 공동의 움직임도 활발함.
 - 여기에 BSA가 최종 타결, 서명이 이루어질 경우 미국과 나토 역시 적극적인 현지 치안 확보 인프라 투자를 주도할 것으로 판단됨.
- 현재 우리 정부의 대 아프가니스탄 추가공약(2015년까지 / 다자 협력기구에 / 5억 달러) 이행과 관련하여, 우리도 작년 8개 UN

여성가족부 및 교육부
등이 주관하여
적극적으로
기여함으로써
국제사회 공동의 숙제인
아프간 여성의
인권증진에 기여할 수
있으며...



국가의 수준에
비추어 볼 때
소수라도
이 분야 전문 인력을
국가 차원에서 양성할
필요가 있으며...

기구에 5천만 달러를 공여하며 국제사회에 적극 동조한 바, 향후 가능한 경우 아프간 직접 지원 재정을 유연하게 이용할 수 있는 방안도 검토할 수 있을 것임.

바. 아프가니스탄-파키스탄(AfPak) 전문 외교 인력 양성 지원

- 아프가니스탄과 파키스탄에서의 현지 정보 및 정세에 익숙한 한국 내 인적 자산은 거의 전무한 상황이며, 국가의 수준에 비추어 볼 때 소수라도 이 분야 전문 인력을 국가 차원에서 양성할 필요가 있음.
 - 국제 테러리즘의 거점으로 부상하고 있는 양국에 대한 이해는 결국 한국의 대테러정책 및 안보와 직결된다는 의식을 수립하여 정보수집 능력을 향상시켜야 함.
- 아프가니스탄 공식 언어인 파슈툼과 다리어 및 파키스탄 공식언어 우르두어를 구사할 수 있는 인력을 양성하여 미디어에 공개되는 정보 및 기타 1차 정보획득 시스템 구축이 긴요함.
 - 현재 국내에는 유사언어인 이란어 전공자가 배출되고 있는바, 적합한 인력을 발굴하여 교육시킬 필요가 있으며 향후 국립외교원 외교관 후보생 공채 혹은 민간경력직 특채 등의 경로를 통해 ‘이란-아프간-파키스탄’ 지역 군의 전문성을 가진 인력 채용 검토가 필요함.
 - 단기적으로 현지 공관 일부 직원의 경우 당해 언어를 현지에서 훈련·습득하고 있는바, 향후 보다 적극적인 지원 및 유인책 마련이 바람직함.
- 파키스탄 북부 마드라사 중 최대 기관인 국제 이슬람 학교(International College of Islam)에서 수학한 국내 인사 등을 발굴, 현지 네트워크 구축 역시 긴요함.

미국의 동아시아 외교정책 엘리트 분석과 네트워킹 방안*

김 동 열**

1 문제의 제기

- 탈냉전 이후 세계 정치는 경성권력(hard power) 중심에서 연성 권력(soft power) 중심으로 이동하고 있으며 이에 맞추어 우리 외교도 연성권력을 강화하는 방향으로 재조정하고 있으나 구체적인 목표나 실행 방안은 아직 개발 중인 상태임.
- 네트워킹을 통하여 국내·외적 정책망을 형성하고 이렇게 만들어진 네트워크 속에서 파악할 수 있는 역할에 따라 개별 외교관의 역량을 개발하고 강화하는 것은 연성권력을 키우는 방편의 하나로 널리 인정되는바 이에 관한 아이디어의 개발과 이용전략의 수립이 요구됨.
- 우리 외교의 경우 주요 파트너인 미국과 적절하고도 효율적인 정책 네트워크를 형성하고 강화시키는 것이 필수불가결함에도 불구하고 그 기반이 되는 미국의 외교 조직과 인력에 관한 정보는 좀 더 체계적으로 정리될 필요가 있다고 봄.
- 본보고서는 이러한 인식에 기초하여 온라인을 통하여 수집된 미국의 동아시아 정책엘리트들에 관한 인적 정보를 바탕으로 우리 외교가 추진할 수 있는 네트워킹 방안을 모색하는 데 목적을 둬.
- 단기적으로는 최근 새로 지명된 주한 미 대사의 경력과 지명 배경을 지금까지 부임한 대사들과 비교 관점에서 살펴봄으로써 지명의 의미를 파악하고자 함.

목 차

1. 문제의 제기
2. 미국 연방정부 시스템과 외무공무원
3. 국무부와 직업외교관
4. 동아시아 외교정책 엘리트 분석
5. 정책 네트워크 설계
6. 정책적 제안

* 2014. 5. 30. 발표

** 미주연구부 교수



미국무부는
기능의 특수성으로
말미암아 직업외교관
(career foreign
service)이라는
독립시스템을
국회로부터
부여받아...

2 미국 연방정부 시스템과 외무공무원

- 미 국무부는 국방부, 재무부와 더불어 연방정부에 부여된 고유 부처의 하나로 1789년 국회로부터 승인을 받아 창설됨.
 - 참고로 이후 연방정부의 다른 부처들은 각기 다른 이유로 성립되었는데, 정부 기능 확대로 인하여 법무부(1870)와 내무부(1849)가 새로이 만들어졌고, 민간 부문의 이익 보호를 위한 농무부와 상무부, 노동부는 각각 1862, 1903, 1913년 창설되었음.
 - 몇몇 부처는 시대별 정책 우선순위를 원활히 수행하기 위하여 탄생한바, 보건복지부(1953, 1980년 개편), 주택도시개발부(1965), 교통부(1867), 에너지부(1977), 국토 보안부(2002)가 이에 해당함.
 - 마지막으로, 사회, 경제적 발전으로 새로이 요구되는 민간부문의 이익을 대변하기 위하여 교육부는 1979년에, 보훈부는 1989년에 각각 설립됨(Meier and Bothe, 2007).
- 국무부는 다른 연방정부 기관들과 마찬가지로 직업공무원제(career civil service system)를 채택하고 있으나 기능의 특수성으로 말미암아 직업외교관(career foreign service)이라는 독립시스템을 국회로부터 부여받음.
 - 직업외교관제는 1924년에 통과된 일명 로저스법(Rogers Law)으로 알려진 외무공무원법(Foreign Service Act)에 근거하여 운영되고 있으며, 1946년과 1980년에 부분 수정하여 오늘에 이르고 있음.
 - 직업외교관같이 독립체제로 운영되는 연방공무원은 전체의 약 30%를 차지하며, 우정공무원(US Postal Service), 보건부와 보훈부의 특수직 공무원 등이 해당됨.
- 조직과 보수 및 승진체계에서 직업외교관제는 총 9계급, 14호봉제를 채택하고 있으며 이는 GS(General Schedule)라 불리는 일반 공무원 시스템을 준용한 것임.
 - 표 1, 2에서 보는바와 같이 일반 공무원의 승급체계와 직업외교관제는 각각 GS 15등급 1호봉과 FS(Foreign Service) 1등급 1호봉이 같은 액수로 맞추어져 양 체제를 구축하는 기준점이 됨.

- 표에서 보듯이 직업외교관의 최하등급(9등급)이 일반 공무원 5등급에 해당되어 외무공무원이 상대적으로 높은 직급에서 경력을 시작하는 것을 알 수 있음.
- GS의 경우 1~4등급은 일반 사무직, 5, 7, 9 등급은 전문직, 6, 8, 10등급은 행정비서직, 그리고 13~15등급은 중간관리직으로 세분되어 있으나, 직업외교관제의 경우 최초 임용이 4급 이하로 되어야 한다는 규정 이외에 5~9급에 대한 특별 업무규정은 없음.

● 일반 공무원제에서와 마찬가지로 직업외교관제에도 고위외교관(SFS: Senior Foreign Service)이라 불리는 고위공무원단(SES: Senior Executive Service)이 존재함.

- 일반직의 경우 고위공무원단은 GS 16~18등급에 해당하며 2014년 현재 약 6,700명이 근무하고 있는 데 반하여, 고위외교관은 전체 직업외교관의 5%를 넘길 수 없다고 규정되어 있으므로 현재 700명 가까운 인원이(전체 13,667명 중) 이에 해당함.

<표 1> 일반공무원 봉급표 (General Schedule, 2014년 1월 현재)

Grade	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Step 6	Step 7	Step 8	Step 9	Step 10	Within Grade Amounts
1	17,981	18,582	19,180	19,775	20,373	20,724	21,315	21,911	21,934	22,494	VARIES
2	20,217	20,698	21,367	21,934	22,179	22,831	23,483	24,135	24,787	25,439	VARIES
3	22,058	22,793	23,528	24,263	24,998	25,733	26,468	27,203	27,938	28,673	735
4	24,763	25,588	26,413	27,238	28,063	28,888	29,713	30,538	31,363	32,188	825
5	27,705	28,629	29,553	30,477	31,401	32,325	33,249	34,173	35,097	36,021	924
6	30,883	31,912	32,941	33,970	34,999	36,028	37,057	38,086	39,115	40,144	1,029
7	34,319	35,463	36,607	37,751	38,895	40,039	41,183	42,327	43,471	44,615	1,144
8	38,007	39,274	40,541	41,808	43,075	44,342	45,609	46,876	48,143	49,410	1,267
9	41,979	43,378	44,777	46,176	47,575	48,974	50,373	51,772	53,171	54,570	1,399
10	46,229	47,770	49,311	50,852	52,393	53,934	55,475	57,016	58,557	60,098	1,541
11	50,790	52,483	54,176	55,869	57,562	59,255	60,948	62,641	64,334	66,027	1,693
12	60,877	62,906	64,935	66,964	68,993	71,022	73,051	75,080	77,109	79,138	2,029
13	72,391	74,804	77,217	79,630	82,043	84,456	86,869	89,282	91,695	94,108	2,413
14	85,544	88,395	91,246	94,097	96,948	99,799	102,650	105,501	108,352	111,203	2,851
15	100,624	103,978	107,332	110,686	114,040	117,394	120,748	124,102	127,456	130,810	3,354

일반 공무원제에서와
마찬가지로
직업외교관제에도
고위외교관(SFS:
Senior Foreign
Service)이라 불리는
고위공무원단(SES:
Senior Executive
Service)이
존재하며...



<표 2> 직업외교관 봉급표 (Foreign Service Schedule, 2014년 1월 현재)

CLASS	STEP 1	STEP 2	STEP 3	STEP 4	STEP 5	STEP 6	STEP 7	STEP 8	STEP 9	STEP 10	STEP 11	STEP 12	STEP 13	STEP 14
1	100,624	103,643	106,752	109,955	113,253	116,651	120,150	123,755	127,467	130,810	130,810	130,810	130,810	130,810
2	81,535	83,981	86,500	89,095	91,768	94,521	97,357	100,278	103,286	106,385	109,576	112,864	116,249	119,737
3	66,067	68,049	70,090	72,193	74,359	76,590	78,887	81,254	83,692	86,202	88,789	91,452	94,196	97,022
4	53,534	55,140	56,794	58,498	60,253	62,061	63,922	65,840	67,815	69,850	71,945	74,104	76,327	78,616
5	43,378	44,679	46,020	47,400	48,822	50,287	51,796	53,349	54,950	56,598	58,296	60,045	61,847	63,702
6	38,779	39,942	41,141	42,375	43,646	44,955	46,304	47,693	49,124	50,598	52,116	53,679	55,290	56,948
7	34,667	35,707	36,778	37,882	39,018	40,189	41,394	42,636	43,915	45,233	46,590	47,987	49,427	50,910
8	30,991	31,921	32,878	33,865	34,881	35,927	37,005	38,115	39,258	40,436	41,649	42,899	44,186	45,511
9	27,705	28,536	29,392	30,274	31,182	32,118	33,081	34,074	35,096	36,149	37,233	38,350	39,501	40,686

출처: 미국 인사처(Office of Management and Budget)

국무장관이
필요에 의하여
선정위원회(selection
board)를 조직하여
위원회로 하여금
고위 외교관 및
여타 직업외교관의
승진 업무를
담당케 하여...

- 채용과 승진에 관한 업무는 일반 공무원의 경우 인사처(Office of Personnel Management)와 실적제도보장위원회(Merit System Protection Board)에서 일괄적으로 담당하였으나 최근 들어 각 부처로 업무를 상당 부분 이관함으로써 그 규모가 축소되는 경향이 있고, 직업외교관의 경우 국무장관이 필요에 의하여 선정위원회(selection board)를 조직하여 위원회로 하여금 고위 외교관 및 여타 직업외교관의 승진 업무를 담당케 함.
- 일반 공무원 중에는 이외에도 특채 공무원(excepted schedule)과 고위정책결정자(executive schedule)가 있는데, 외교부문에 적용되는 경우는 특채 중에서 정무직 임명에 해당하는 비직업공무원(non-career civil service) 인사들인 장·차관(1, 2급 고위공무원) 및 소규모기관의 기관장(3-5급) 등이 있음.
 - 특채로 임용되는 일반 공무원은 위의 정무직을 제외하면 대체로 정책결정과 무관한 분야에 종사함.
 - 종류별로 보면 공채를 통하여 필요한 인재를 확보하기가 불가능한 경우이거나(컴퓨터 해킹 등의 특수 분야), 재능을 우대하기 위한 경우(장인 및 예술인), 그리고 법에 의하여 선별이 금지된 경우(검사)가 이에 해당함.
 - 그럼에도 불구하고, 아이젠하워 대통령이 민주당 일색의 연방공무원에 대항하기 위하여 공화당 인사들을 대량 무시험으로 임용한 경우에서 보듯이, 정치적 고려에 의하여 이행된 경우가 많으며 미국의 엽관주의적 공무원 임용을 잘 보여주는 예임.

3 국무부와 직업외교관

- 미국은 세계 190개 국가와 외교 업무를 수행하기 위하여 275개의 대표부, 대사관, 영사관 및 여타 외교 포스트를 운영하고 있으며 이를 위하여 국무부 내에는 일반 공무원과 직업외교관, 현지 고용인을 합하여 70,617명이 근무하고 있음(미국외교협회 자료, 2014년).
- 외교를 직접 담당하는 인력으로는 대사급 인사들과 고위외교관(SFS), 외교관(Foreign Service Officer), 일반외교인력(Foreign Service Personnel), 현지외교인력(Foreign National employees), 영사예이전트(non-foreign service) 등으로 구별되며, 이 중 대사급 인사들의 경우 정치적으로 임명되면 직업외교관이 아닐 수도 있음.
- 일정 기간 이상 복무한 직업외교관은 소정의 평가를 거쳐 대통령이 경력외교관(career diplomat)으로 임명하며, 이는 대사, 특사, 일부 고위 외교관과 더불어 특별 임명을 받은 범주의 명에 해당함.
- 대표부 대표와 대사 등 공관 근무자를 제외한 주요 정부 직위의 분포를 보면, 현재 장관 1명, 부장관 2명, 차관 6명 차관보 19명이 보임됨(붙임 조직도 참조).
- 직업외교관은 임용시 반드시 시민권자이어야 하며 군 복무를 할 경우 채용에서 우대를 받음. 일정한 시보 기간을 거쳐 4급 이하로 임명되며 시보 기간은 5년을 경과할 수 없음.
- 직업외교관이 대통령령에 의하여 다른 부처에서 근무할 경우에도 직업외교관의 지위를 잃지 아니하며, 일반 공무원도 동일한 절차에 의거 국무부 근무를 할 수 있으며, 근무 기간은 일회 4년을 초과할 수 없음.
- 국무부 내 인적 구성으로 보면 2014년 현재 총 24,647명에 달하는 공무원 중 외교관은 13,667명으로 약 55%를 차지함. 부처 내에서 외교관 담임 부서와 일반 공무원 담임 직종 간에는 상호 교

국무부 내
인적 구성으로 보면
2014년 현재
총 24,647명에 달하는
공무원 중
외교관은
13,667명으로
약 55%를 차지하며...



류가 가능하고 재외 공관의 경우도 자격 심사와 공정한 경쟁 절차를 거쳐 소속에 관계없이 임명이 가능함.

- 본 연구의 대상은 이 중 외교관으로 한정되지만, 이들이 국무부 내에서 일반 공무원과 함께 근무하며 직위를 놓고 경쟁하여야 한다는 점과, 공관 임용에 있어서도 이들과 제한적이나마 경쟁을 해야 한다는 점을 강조하기 위하여 여기에 적시함.

- 직업외교관에 배속된 전문 인력은 다시 일반 직렬(generalist)과 특수 직렬(specialists)로 구분되며 2014년 기준으로 7,915명 대 5,752명으로 나누어짐. 일반 직렬은 좁은 의미의 외교관(Foreign Service Officer)에 해당하며 영사, 경제, 경영, 정치, 공공외교 분야를 담당함.

- 본 연구가 초점을 맞추고 있는 지역 외교 인력은 일반 직렬에 해당함.

- 외교관이 국내 근무를 할 경우 연속 8년을 초과하여 근무할 수 없으며 모든 외교관은 5년을 주기로 적어도 1회 본부(국내) 근무를 하여야 함.

- 고위외교관(SFS)으로의 승진은 예의 선정위원회(selection board)를 통하여 결정되며, 절차적으로 먼저 국무부 차원에서 승진 수요를 결정하고, 관심이 있는 1급 외교관(Class 1)이 선정위원회의 추천서를 받은 후 승진 심사를 요청하며, 이에 장관은 일정 심사 기간을 정하여 심사를 진행한 후 결정함.

- 국무부가 승진 수요를 정할 때 장기적 관점에서 인력 수급 일정, 부처별 필요한 경력 개발, 등급 간 혹은 고위공무원으로의 원활한 역량 흐름 등을 고려함.

- 심사 기간 중 대상자는 고위공무원으로 대우받을 수 있음.
- 한 번 심사에서 탈락할 경우 다시 신청할 기회는 주어지지 않음.

- 이상과 같은 국무부와 직업외교관의 일반적 성격에 비추어 볼 때, 동아시아 정책엘리트들은 대체로 일반 공무원과 대비되는 직업외교관의 신분을 지니며, 국내·외 근무를 순환하고, 고위외교관에 속하는 경우로서, 일반 직렬에 배속되어 있다고 정리할 수 있음.

동아시아
정책엘리트들은
대체로
일반 공무원과
대비되는
직업외교관의
신분을 지니며,
국내·외 근무를
순환하고,
고위외교관에 속하는
경우로서,
일반 직렬에
배속되어...

4 동아시아 외교정책 엘리트 분석

- 분석 대상으로 국무부의 역대 동아시아태평양담당 차관보와 부차관보, 국가안전보장회의의 아시아 담당 선임보좌관을 선정하였음.
 - 백악관, 국무부와 더불어 국방부가 미국 외교정책의 3대 축을 형성하지만, 본 연구에서 국방부는 제외하여 좁은 의미의 외교 인력으로 범위를 설정함.
 - 국가안전보장회의의 경우 선임보좌관 아래 세부 지역적 연구 담당보좌관들이 따로 있지만, 국무부와 수준을 맞추기 위하여 본 연구에서는 배제함.
- 종합적으로 정리된 자료를 구할 수 없어 온라인에서 수집 가능한 정보를 기초로 100명에 가까운 인사들에 대한 인적 사항을 정리하였음.
 - 1980년까지는 공간된 미국 외교사료집(Foreign Relations of the United States)에 등장하는 차관보급 이상의 주요 인사들을 추려 온라인에서 검색하였음.
 - 이후 자료는 국무부, 미 외교협회, 역대 대통령 홈페이지 등에서 검색하여 정리함.
- 분석은 임명 배경, 출생지 및 학력, 주요 경력, 그리고 퇴직 후 활동(퇴직한 경우)이며 이 중 출생 등 지리적 배경을 제외하면 다른 세 요소는 비슷하게 몇 그룹으로 수렴되는 경향이 있음.
- 임명 전 배경으로 보면 크게 순수한 정치적 고려에 의해 임명된 인사, 다른 부서로부터의 전출자, 그리고 직업외교관으로 나눌 수 있음.
 - 일반 공무원이 크게 정부적 임명과 직업공무원으로 나누는 것에 비하여 동아시아 외교를 담당하는 고위공직자의 경우 이 둘에 더하여 타 부처 출신자가 전체의 약 10%를 또 차지하는 것으로 나타남.
 - 정치적 임명의 경우, 일반 공무원 전체로 볼 때 약 10%인 것에 반하여 동아시아 정책 엘리트에서는 약 17%로 다소 높음.

임명 배경, 출생지 및 학력, 주요 경력, 그리고 퇴직 후 활동(퇴직한 경우) 중 출생 등 지리적 배경을 제외하면 다른 세 요소는 비슷하게 몇 그룹으로 수렴되는 경향이 있어... 정치적 고려에 의해 임명된 인사, 다른 부서로부터의 전출자, 그리고 직업외교관으로 나눌 수 있으며...



- 정치적 임명으로 한하여 보면 총 18명 중 11명이 박사학위를 소지하고 있었으며, 이들 대부분은 대학에서 강의하다 대통령에 의하여 임명되어 외교 고위직을 담임한 경우로서 퇴직 후 다시 학교로 돌아감.
 - 임명 전 근무 학교를 보면 다양하지만 퇴직 후 자리를 잡은 학교들은 조지 워싱턴, 조지타운, 컬럼비아, 버클리, 미시간, MIT, 프린스턴으로 한정됨.

- 타 부처에서 이력을 밟아 이후 외교 고위공무원으로 근무한 경우에도 총 9명 중 3명이 박사학위를 취득한 사실이 보여주듯이 주로 동아시아 분야에서 전문 지식을 축적하여 전직한 경우로 해석됨.
 - 전직한 외교관이 퇴직할 경우 주로 학교보다는 연구소에 다시 자리를 잡았다는 점이 정치적으로 고려된 인사들과는 다름.

동아시아 외교정책
엘리트들의 경력을
종합해보면
30% 가까이
외부에서 총원되며,
나머지는
국무부에서...

- 나머지 70여 명의 직업외교관 출신들은 극히 예외적인 경우를 제외하고는 25~40년 정도 국무부에서 근무한 경력을 지니고 있으며 추적이 가능한 경우로 한정하더라도 전체 공직 생활의 약 43%를 동아시아 지역 관련 업무에 종사한 것으로 나타남.
 - 동아시아 연관 부서 근무 경력이 20% 미만인 경우도 10여 명 있었지만, 이들 사이의 특이한 유사점을 발견하기는 어려움.
- 일반 연방 공무원과는 달리 직업외교관은 정년을 법에 의하여 65세로 한정하였기에 퇴직 후 전문 분야에서 활동이 활발할 것으로 기대하였으나, 사기업이나 투자기관 등 수익 업종에 종사하는 경우는 5% 정도에 지나지 않았고 대부분 비정부, 비영리기관에서 봉사하는 경우가 많았음.
 - 우리의 공직자윤리법과 같이 퇴직 공직자의 유관기관으로의 재취업을 일정기간 제한하는 법이 미국 공무원제에는 없으므로 직업외교관의 퇴직 후 영리활동이 다른 부류의 퇴직자들에 비해 상대적으로 빈약한 것을 법적 규제에서 찾기는 어려움.
 - 반대로, 미국 헌법은 사기업에서 공직으로 재취업할 경우에 대하여 규제를 엄격히 적용하여 공직활동이 전 직장인 사기업에서의 금전적 이익관계에 의하여 영향을 받는 것을 철저히 막고 있음(미국헌법 18조 208항 1절).

- 이상과 같이 부차관보급 이상의 경력을 거친 동아시아 외교정책 엘리트들의 경력을 종합해 보면 약 30% 가까이 외부에서 충원되며, 나머지는 국무부에서 4급 이하 9급까지의 한 직급에서 공직 생활을 시작하여 고위외교관을 거치기까지 거의 반을 동아시아 지역이나 관련 부서에서 근무하다가 현 직급이나 혹은 그 이상에 이르렀음.
- 외부에서 충원되는 경우 정치적으로 임명할 때는 주로 학계에서 동아시아에 관계된 연구를 수행하다 차관보급이나 그 이상의 직위로 발탁되었으며, 전직하는 경우는 시대적 필요에 의하여 다른 분야의 전문가를 대통령의 의지로 전직시킨 경우에 해당하며, 군 경력을 가진 경우가 많은 것으로 볼 때 동아시아의 군사적 중요성을 잘 보여줌.

5 정책 네트워크 설계

- 정책 네트워크는 정책을 원활히 수행할 목적으로 만들어진 형식, 비형식적 연계 관계를 말하는 것으로 정부와 비정부 간, 정부 내부처 간, 혹은 정부와 다른 정부 간에 형성됨.
 - 지금까지의 연구는 주로 결과물로서의 정책네트워크에 대한 분석이 주를 이루었으며, 네트워크 자체를 목표로 하는 과정으로의 분석은 많지 않음.
 - 본 연구가 미국의 동아시아 정책엘리트와 정책네트워크를 연결하려고 하는 것은 단지 실현가능성이 높은 정책네트워크의 유형을 소개하여 적절한 목표를 제시하는 시도이며 그 과정에 대한 방안 제시는 차후 심도 깊은 연구를 통하여 계속해 나갈 예정이다.
- 이렇게 형성된 연계관계는 다시 우리의 이해를 도울 목적으로 몇 개의 개념을 통하여 정형화되었는데, 연구자들에 따라 이름과 속성을 달리하면서, 각각 이슈 네트워크(issue networks), 철의 삼각(iron triangles), 정책 하부 시스템(policy sub-system), 정책 공동체(policy community), 인식공동체(epistemic community) 등으로 불림(Marsh and Rhodes, 1992).

미국의 동아시아
정책엘리트와
정책네트워크를
연결하려고 하는 것은
단지 실현가능성이 높은
정책네트워크의
유형을 소개하여
적절한 목표를
제시하려는
시도이며...



직업외교관들과는
지속되는
공적, 사적 유대관계를
기반으로
정책공동체를...
전직 인사들의 경우,
상대적으로
느슨한 연결고리를
유지하면서
전문 영역별로
역량을 교환하는
이슈 네트워크가
더 효율적일 것으로...

- 이 중에서 이슈 네트워크와 정책공동체는 여러 면에서 대비되는 개념으로 특정 정책네트워크를 규정하는 주요 지표로 널리 사용됨.
 - 정책공동체는 제한된 정책 관계자들이 참석하여 정책을 보는 대략적 시각이나 회원 멤버십, 정책 결과 등에서 일관성을 유지하는 집단으로 단일한 정책선호도를 갖추고 가용 자원을 공유하는 특성을 보임.
 - 이슈 네트워크는 참여자가 많고 상호집축이 들쭉날쭉하며, 관계의 형성이 협상이나 거래보다는 주로 자문의 형태로 나타나고 공유 자원이 많지 않은 점 등, 여러 면에서 정책공동체와 대비를 이룸.
- 두 가지 형태의 네트워크만 상정할 경우, 우리 외교가 미국 외교 정책 엘리트와 구축하기 용이한 네트워크는 상대방의 성격에 따라 조정이 가능함.
 - 오랜 기간 업무적으로, 또 지리적으로는 동아시아라는 한정된 공간에서 이력을 쌓아가는 직업외교관들과는 지속되는 공적, 사적 유대관계를 기반으로 정책공동체를 만들기 위하여 노력하는 것이 적절해 보임.
 - 반면, 정책 우선순위에 맞출 요량으로 다른 부처에서 투입된 전직 인사들의 경우, 상대적으로 느슨한 연결고리를 유지하면서 전문 영역별로 역량을 교환하는 이슈 네트워크가 더 효율적일 것임.
- 정치적으로 임명된 고위 외교 인사들은 직업외교관뿐만 아니라 전직한 공무원들과도 질적으로 다르므로, 이들과 네트워크를 만든다면 또 다른 형태가 될 가능성이 높음.
 - 최고 정책결정자의 입장에서도 외부 인사를 정치적 판단에 따라 외교 직위에 임명하는 이유는 외교정책 결정에 있어서 기존의 방식과는 색다른 시각을 필요로 하기 때문인데 이를 담당할 인사가 직업외교관과 질적으로 달라지는 것은 피할 수 없음.
- 최근 학계를 중심으로 활발히 제기되는 인식공동체(epistemic community)가 또 다른 하나의 네트워킹 방식으로써 직업 공무

원이 아닌 인사들과의 관계 구축에 유효할 수 있다면 적극 고려해야 할 것임.

- 인식공동체는 전혀 새로운 환경의 등장으로 인하여 이에 대한 인식의 틀을 창조해야 할 필요가 제기될 때나, 기존의 이슈에 대하여 해결 방안이 없어 보일 때 인식의 전환을 통하여 해결책을 찾아보려는 시도으로써 냉전의 종식과 전지구화(globalization)와 함께 현대적 경향으로 자리잡음.
- 이런 유형의 네트워크는 처음 만들어질 때 특정 인식에 대한 공유의 폭이 그리 넓지 않아 일부 전문가와 정책서클을 중심으로 형성되어 점차 확대되어가야 하는 형편이므로, 공통의 인식을 건설(construct)한다는 점에서 기존의 정책네트워크들과 차이를 보임.
- 외부로부터 정치적 고려에 의하여 새로 임명되는 고위 외교인사와의 관계는 바닥부터 정책에 대한 정의나 대상, 그리고 영향 등에 관하여 새로운 인식의 틀을 함께 만들어나가는 인식공동체 방식이 적절하다고 봄.

- 우리 외교부에서 미국 동아시아 정책 엘리트와의 네트워크를 시도할 때 그 방식은 상대의 경력에 따라 이슈 네트워크, 정책공동체, 인식공동체로 따로 상정하여 시도하는 편이 적절할 것으로 보임.

정치적 임명	⇔	인식공동체
전직	⇔	이슈 네트워크
직업외교관	⇔	정책공동체

- 그러나 위의 분류는 단지 이상적 형태로서 세 유형을 제시한 것일 뿐, 현실에서의 적용은 응용적으로 운용되는 것이 바람직함.
- 예를 들어 다른 지역 전문가로 오래 활동하다가 동아시아 지역 담당으로 배속되어 우리와 함께 일을 하게 될 경우, 직업외교관을 위한 모델을 도식적으로 적용하여 정책공동체적 접근을 할 것이 아니라 오히려 인식공동체 방식의 접근이 옳을 것임.
- 반대로 정치적으로 임명된 고위 외교관이라 할지라도 우리 외교부와 오랜 기간 아시아 정책의 수립 및 집행을 공유하여

정치적 고려에 의하여
임명되는
고위 외교 인사와의
관계는
인식공동체 방식이
적절하다고...



왔다면 일찌감치 정책공동체의 내부 인사로 받아들이고 자원
과 정보의 공유를 통한 실무적 협조를 수행하는 것이 더 나
을 것임.

6 정책적 제안

가. 장기적: 필요한 자료의 축적과 맞춤형 네트워킹 전략

- 네트워크의 구축을 위한 기반으로서 미국의 대 아시아 정책 담
당자들에 대한 기본 정보는 필수불가결함에도 축적된 자료가 존
재하지 않는다는 점은 시급히 시정되어야 할 사항임.
 - 해당 부서나 공관에서는 근무 시 확보한 인적 정보를 개별적
으로 소유할 것이 아니라 공유함으로써 후임자 및 정책연구자
들의 업무 수행을 돕고, 그렇게 함으로써 궁극적으로 국익의
증대를 위해 협력할 것을 제안함.
 - 필요하다면 학계나 시민단체들로부터 현재 미국의 아시아정
책에 영향을 미칠 것으로 판단되는 비정부행위자들, 예컨대
학자나 사회운동가들에 대한 인적 정보를 수집하여 체계적으
로 정리할 필요성도 함께 제기함.
- 네트워크 구축방안으로는, 첫째, 미국의 직업외교관들과 정책 공
동체를 만들고자 할 경우 여러 필요조건(멤버십과 정책 대상의
일관성, 동일 가치, 자원의 공유) 중 가치의 일치가 가장 낮은 것
으로 판단됨.
 - 적어도 주요 정책 사안에 대하여 이데올로기적 선호에 있어
서는 거리를 좁힌 후에 공동체를 만들려고 시도하는 것이 필
요함.
- 둘째, 이슈 네트워크를 만들고자 할 경우에는 주어진 정책 이슈
에 대한 접근을 열어 참가자를 늘리고 여기서 제시되는 의견들
을 직접 협상에 가지고 가거나 의견 제시 자를 협상에 참여시킬
것이 아니라 참조의견으로 한정하여 정책과정에는 간접적으로
만 반영하는 것이 더 나을듯함.
 - 타 부처로부터 전직하여 외교관으로 동아시아 정책을 담당하

미국의
대 아시아 정책
담당자들에 대한
기본 정보는
필수불가결함에도
축적된 자료가
존재하지
않는다는 점은
시급히 시정되어야...

는 인사들의 의견은 청취하되 직접 협상은 정책공동체에 속한
다고 보는 인사들과 하는 것이 합리적으로 보임.

- 마지막으로, 정치적으로 임명되었거나 임명될 가능성이 있는 인사들과의 네트워킹을 위하여 인식공동체 방식을 지향할 경우, 아이디어의 교환과 지적 접촉을 통한 아이디어의 수렴 등이 우선 필요한데, 이를 위해서는 상대방의 삶에 대한 가치관과 정책에 대한 인식 등 저변에 대한 이해가 우선되어야 함.

- 1.5트랙을 통하여 현재 정책서클의 바깥에 있는 인사들과의 전략적 교류를 하는 것이 미래를 위하여 중요하며, 여기서 교환되는 아이디어나 참여자의 정책에 대한 태도는 전략적 차원에서 체계적으로 수집하여 보관하였다가 훗날 정책 구상에 대한 인식의 공감대로 사용할 필요가 있음.

나. 단기적: 신임 주한 미국 대사를 바라보는 새로운 시각

- 마크 리퍼트(Mark Lippert) 신임 주한 미 대사 내정자는 어느 면으로나 정치적 임명에 해당함.

- 30대에(현 41세) 캘리포니아 출신 상원의원 다이앤 페인스타인의 보좌관으로 정치 경력을 시작함.
- 2005년부터 4년간 오바마가 대통령에 당선되기까지는 상원의원 오바마의 외교정책 고문으로 봉사하였음.
- 오바마의 부탁으로 이라크에서 해군정보담당으로 2년간 근무함.
- 2009년 대통령과 국가안전보장회의의 보좌관을 거쳐 2013년 국방부 아시아태평양 담당 차관보로 근무함.

- 참고로 역사적으로 보면 주한 미 대사가 직업외교관에서 정치적 임명자로 변환되는 과정에 있어 임명 자체로 그리 예외적인 것은 아님.

- 1980년까지 직업외교관이 차지한 비율은 90%(9/10), 이후는 55.5%(6/13).
- G-20 국가에 파견된 대사들 간의 상호비교나, 대륙별 비교에서 보더라도 한국이 경제적 위상에 맞추어 대사 임명이 변해가고 있음을 알 수 있음(표 3, 4 참조).

마크 리퍼트
(Mark Lippert)
신임 주한 미 대사
내정자는
어느 면으로나
정치적 임명에
해당하며...



- 단, 중국과 일본에 비교하여 보면 여전히 그 비율이 낮고, 특히 중국의 경우 G-7 국가인 독일을 제치고 정치적 임명의 비율이 높음에 유의해야 할 것임.

● 세부 경력 면에서 보면 리퍼트 신임 대사는 순수한 정치적 임명에 해당하는 것으로 이전에 한국에 파견된 대사들과 일치하는 면이 그리 많지 않음. 외교부 경력이 일천하다는 면에서는 1981년부터 1986년까지 근무한 리처드 워커 대사의 경우가 그나마 근접하는 경우임.

● 이런 인사와는 인식공동체 방식으로 접근하여 인적 유대관계를 높이는 것이 한국의 외교적 국익을 높이는데 도움이 될 것으로 판단됨.

- 단, 리퍼트 신임 대사가 그간 한국의 정책결정자들, 특히 국방부 인사들과 이미 깊은 정책적 유대관계를 쌓아왔고 앞으로도 이를 바탕으로 예상되는 정책 행로를 걸을 것으로 확신이 설 경우 정책 공동체적 접근을 하는 것도 괜찮아 보임.

- 그렇더라도 외교부의 독자적 목소리를 찾을 필요가 있으면 다시 새로운 인식의 기반 위에 관계를 바닥부터 만들어 가야 한다는 점에서 인식공동체로 회귀할 가능성도 염두에 두어야 함.

<표 3> 대륙별 미국 대사 배경 비교

대륙	직업외교관	정치적 임명	백분율 (1960년 이후)
서유럽	104	275	72.6%
캐리비안	44	114	72.2%
오세아니아	79	73	48%
북중미	88	63	41.7%
남아시아	87	32	26.9%
동아시아	153	52	25.4% (한국 33.3%)
라틴아메리카	167	48	22.3%
동유럽	158	45	22.2%
아프리카	652	112	14.7%
중동	237	39	14.1%
중앙아시아	51	0	0%

인식공동체 방식으로
접근하여
인적 유대관계를
높이는 것이
한국의 외교적 국익을
높이는데
도움이 될 것으로...

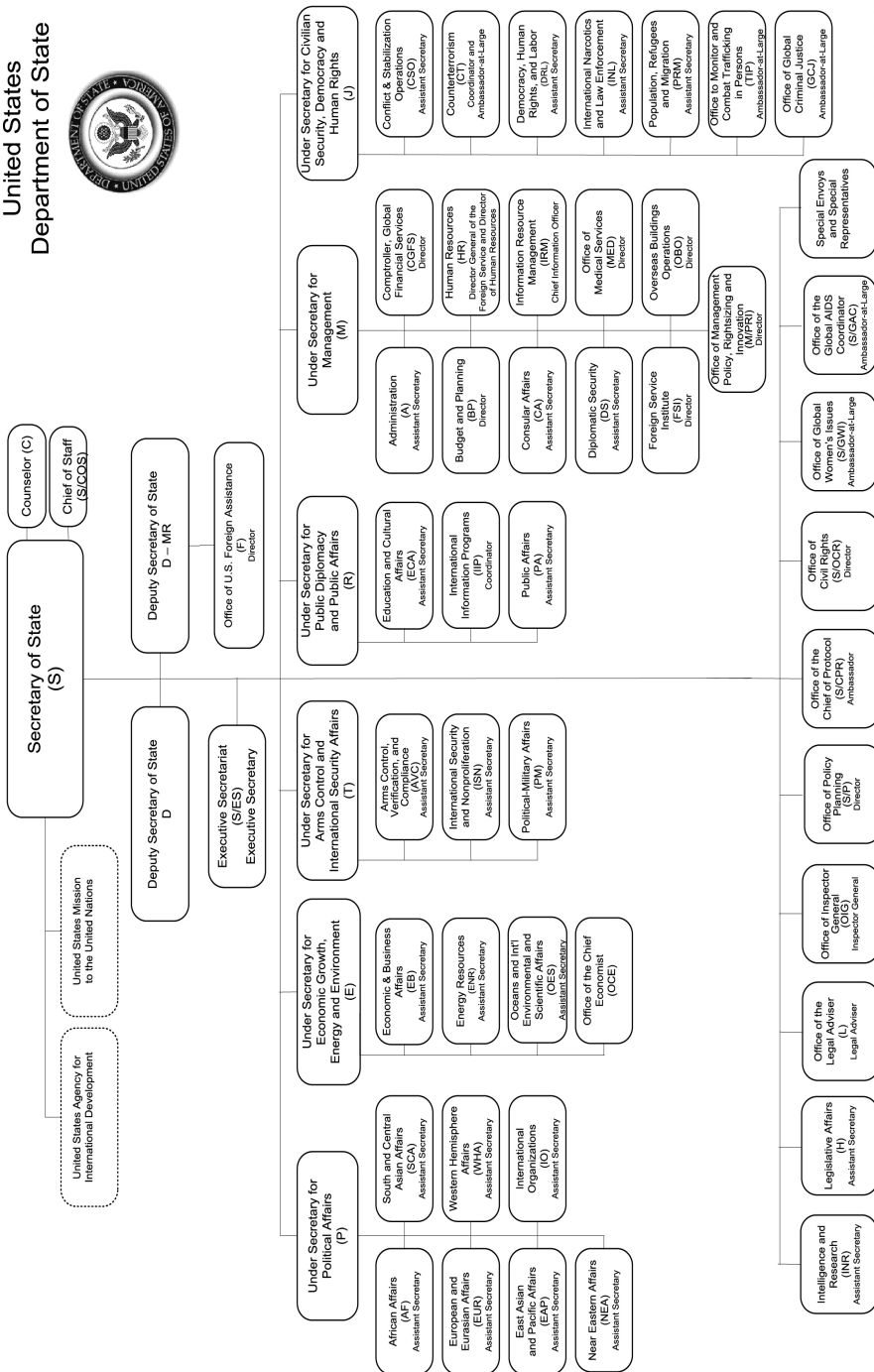
<표 4> 국가별 미국 대사 배경 비교

그룹	국가	직업외교관	정치적 임명	백분율(1980년 이후)
G-20	프랑스	0	9	100%
	이탈리아	1	9	90%
	일본	1	7	87.5%
	영국	1	7	87.5%
	캐나다	3	9	75%
	중국	3	7	70%
	독일	4	9	69.2%
	호주	4	7	63.6%
	사우디아라비아	6	9	60%
	남아공	5	7	58.3%
	인도	6	6	50%
	한국	6	5	45.5%
	멕시코	5	4	44.4%
	아르헨티나	7	5	41.7%
	브라질	8	4	33.3%
	러시아	7	3	30%
	인도네시아	10	1	9.1%
	터키	10	1	9.1%

출처 미국외교협회



United States Department of State



Approved March 2014

2014년 유럽의회 선거: 통합의 도전과 한계*

전 혜 원**

1 문제의 제기

- 2014년 5월 22~25일에 걸쳐 8번째 유럽의회(2014~2019년) 선거가 유럽연합(EU: European Union) 28개 회원국에서 실시됨.
 - 이번 선거에서는 선거 전부터 대내외적으로 크게 주목을 끌지 못했던 기존 유럽의회 선거와는 달리, 향후 유럽통합의 향배에 의미있는 결과를 발생시킬 가능성이 높다는 점이 강조되었음.
 - 선거의 슬로건이 “This time it’s different”가 될 정도로 기존 선거와의 차별성이 강조됨. 이번 선거는 경제적 배경으로 유로존 위기 이후 처음으로 실시되는 유럽의회 선거이며, 제도적으로 유럽집행위원회 구성에 영향을 미칠 수 있고, 안보 측면에서는 2014년 상반기에 촉발된 우크라이나 사태로 인해 유럽 내부 결집이 강조되는 동시에 결속력의 한계가 드러난 상황에서 치뤄짐.
- 유럽통합 반대와 이민자 거부를 주요 선거 전략으로 한 극단주의 정당이 부상했다는 면에서 이번 선거는 기존의 주류 정당에 대한 반감과 통합에 대한 회의론이 재강조된 선거임.
 - 특히 영국과 프랑스에서 극우정당이 최대 의석을 확보하여 기존 정치체제에 대한 위기의식이 고조됨. 유럽통합의 향배에 대한 우려가 심화되고 제2차 세계대전 이후 지속된 유럽 정당체제의 안정성에 대한 의구심이 제기되는 배경 속에 선거가 치뤄짐.

목 차

1. 문제의 제기
2. 2014년 유럽의회 선거의 특징
3. 선거 결과 평가
4. 향후 전망
5. 정책적 고려 사항

* 2014. 6. 13. 발표

** 유럽아프리카연구부 교수



유럽의회 선거는
투표율 면에서는
43.0%를 기록한
2009년 유럽의회 선거와
동일한 투표율을
보였으며...

- 투표율 면에서는 43.0%를 기록한 2009년 유럽의회 선거와 동일한 투표율을 보임으로써, 최소한 매 선거에 최저 투표율을 갱신하던 상황은 막았으나 투표율 제고에는 실패한 것으로 평가됨.

- 1979년 직접선거가 처음으로 실시된 이래, 유럽의회 선거는 유권자들에게 잊혀져 가는 선거였음. 1979년 63%였던 투표율이 2009년에는 43%로 떨어지면서, 유럽의회 선거는 5년마다 치뤄지는 선거에서 최저 투표율을 갱신해왔음. EU의 민주성 결핍을 해소하기 위한 방안으로 유럽의회의 권한이 강화되는 것과 대조적으로, 하락하는 투표율은 유럽의회의 민주적 정당성이 하락하고 있는 증거가 되었음. 다만 각 범유럽정치그룹이 집행위원장 후보를 내세우면서 범유럽적 선거를 강조한 노력의 효과는 미미한 것으로 평가됨.

- 본 보고서는 2014년 유럽의회 선거 결과를 분석·평가하여 선거 결과가 향후 EU 정치 운영 및 유럽통합의 장기적 향배에 미칠 영향을 전망하고 한국 외교의 외연을 확대하는 방법을 검토하고자 함.

- 유럽의회는 유럽단일시장에 관련된 각종 시장 규제 및 EU의 통상 정책을 비롯한 대외정책 그리고 내부사법정책 등에 대한 권한을 갖고 있으므로, 유럽의회의 선거 결과는 EU의 대내정책뿐만 아니라 대외적으로도 그 파생효과가 적지 않음.

- 유럽통합이 동북아·동아시아 통합을 포함한 여러 지역의 통합의 모델로서 거론되고 있음. 유럽통합의 민주주의 결핍을 해소하려는 방편으로 도입된 유럽의회 선거는 통합에 민주주의적 요소를 포함하는 방식을 고민한다는 측면에서 한국의 외교정책에도 시사점을 지님.

2 2014년 유럽의회 선거의 특징

가. 제도적 의미

● EU 제도적인 측면에서 유럽의회 선거 결과로 인한 기대 효과가 증대됨.

- 2009년 12월에 발효된 리스본 조약은 EU 정상회의(European Council)가 유럽집행위원회 위원장을 지명할 시 유럽의회 선거 결과를 고려해야 한다("take into account")는 것을 명시함(Article 17(7) TEU). 이 조항은 2014년 하반기 집행위원회 임명 시 최초로 적용됨. 1990년대 말에 제안된 유럽의회 선거와 집행위원장 임명 간 연계 구축이 2014년 유럽의회 선거부터 현실화됨. 다만 리스본 조약은 EU 정상회의가 구체적으로 어떻게 유럽의회 선거 결과를 집행위원장 지명 시 반영해야 한다는 것을 설명하고 있지는 않아서 유럽의회와 EU 정상회의의 각 회원국 정부 간에 이견을 보임.
- 유럽의회의 4대 주요 정치그룹들은 유럽의회 선거와 집행위원장 선택 간의 관계를 명확하게 하려는 목적으로, 유럽의회 선거 운동에서 각각 집행위원장 후보를 내세우고 범유럽적 정책 요강을 제시함. 또한 이들은 유럽의회 선거에서 최다 의석수를 확보한 정치그룹이 내세운 집행위원장 후보를 EU 정상회의가 지명해야 한다고 주장함.
- 유럽의회의 6개 정치그룹은 8명의 집행위원장 후보(녹색당그룹과 유럽해적당그룹은 각각 2명)를 내세움. 이들 후보들은 장 클로드 융커(Jean-Claude Juncker, 국민당그룹, PPE/EPP: European People's Party) 전 룩셈부르크 총리, 독일 출신 마틴 숄츠(Martin Schulz, 사회당그룹, S&D: Socialist and Democrats) 유럽의회 의장, 기 베로프슈타트(Guy Verhofstadt, 자유당그룹, ALDE: Alliance of Liberals and Democrats for Europe) 전 벨기에 총리 등으로 모두가 서유럽 출신임.

유럽의회 선거와
집행위원장 임명 간
연계 구축이 2014년
유럽의회 선거부터
현실화되었으며...



나. 정치·경제·사회적 배경

- 이번 유럽의회 선거는 기존의 정치·경제 제도에 대한 대중적 의구심이 만연한 상황에서 치뤄짐.
 - 2008년 금융위기와 2010년 유로존 위기 발생 후, 긴축 재정과 경기 침체의 여파로 경제 위기에 대한 책임론이 대두해 각국 주요 선거에서 정권 교체가 일어남. 정권 교체가 일어나지 않은 경우에도 주류 정당의 지지율이 하락하고 반EU 통합이나 반이민을 표방하는 군소정당들이 약진하는 경향을 보임. 최근 치뤄진 각 회원국의 국내 선거에서 EU 문제가 주요 쟁점으로 부상하게 될 정도로 유로존 위기는 각국 국내 정치를 유럽화(Europeanization)함.
- 이번 선거는 유로존 위기 발생 후 처음으로 치뤄지는 유럽의회 선거로서 유권자들이 EU 차원에서 유로존 위기에 대한 책임 추궁과 해결책에 관해 입장을 표명할 수 있는 첫 번째 기회가 됨.
 - 2014년 유럽의회 선거에서는 전반적으로 기존 선거에 비해서는 상대적으로 EU의 자체 이슈가 부각됨. 지난 몇 년간 유로존 위기로 인해 긴축정책 실시, EU 차원의 재정위기 회원국 구제, 재정·금융 부문의 통합 등 유럽통합이 각국의 정치 이슈로 부상함. 리스본 조약으로 유럽의회 선거 결과가 EU의 정치 동학이나 정책에 미치는 파급효과가 증대된 것도 EU의 고유한 의제가 선거의 중심 의제로 부상하는 요인이 됨.
 - 다만 선거의 운영 양상은 여전히 기존의 유럽의회 선거와 마찬가지로 각국의 국내 정치 상황을 중심으로 파편화되어 치뤄지는 경향을 보임. 유럽통합이 주요 선거이슈 중 하나로 부상하였으나 선거의 직접적 대상인 유럽의회나 EU의 정책 방향을 핵심이슈로 하기보다는, 자국과 EU의 관계 설정에 선거의 초점이 맞춰짐. 또한 여전히 집권 여당이나 기존의 주류 정당에 대한 입장표명이 주요 선거 이슈가 됨.
 - 요약하면, 이번 유럽의회 선거는 이슈 면에서는 소위 ‘2순위 선거(second-order election)’의 성격이 약화되었으나, 선거 운영 양상이나 투표율 면에서는 여전히 2순위 선거의 성격이 지속되었다고 할 수 있음. 1979년 첫 유럽의회 직접선거부터

이번 선거는
유로존 위기 발생 후
처음으로 치뤄지는
유럽의회 선거였으며...

지금까지 유럽의회 선거는 소위 '1순위 선거'인 회원국 내의 총선이나 대통령 선거에 비해 그 중요도가 떨어지는 2순위 선거의 성격을 띠는 것으로 간주되어 옴. 2순위 선거는 유권자 입장에서 선거 결과의 중요도가 상대적으로 낮기 때문에 총선이나 대통령 선거와 같은 1순위 선거에 비해 투표율이 낮고, 2순위 선거의 고유한 이슈(예: 유럽의회 선거의 경우 EU 정책, 지방선거의 경우 지방자치단체의 주요 정책)가 아니라 1순위 선거 이슈(예: 집권 여당에 대한 불만 표출)에 의해 좌우된다는 특징을 가짐.

다. 극단주의 정당의 부상 우려 대두

- 2013년 하반기부터 2014년 유럽의회 선거에서 극단주의 정당이 약진할 것이란 우려가 대두함.

- 조세 마누엘 바호주(Jose Manuel Barroso) 유럽집행위원장과 마틴 술츠 유럽의회 의장, 엔리코 레타(Enrico Letta) 이탈리아 총리 등 주요 유럽 정치인들이 극단주의 정당의 약진에 대한 우려를 공개적으로 표명함.

극단주의 정당들의
반EU 캠페인에
자극받은 유권자들이
대거 투표에
참가하였으며...

- 많은 전문가들이 2014년 유럽의회 선거 결과를 두고, 2009년 선거보다는 투표율이 다소 높고, 현재와 마찬가지로 중도 우파 정치그룹인 국민당그룹이 최대 정치그룹의 지위를 유지할 것이며, 반EU를 표방하는 극단주의(극우·극좌) 정당들이 약진할 것이라고 선거 반년 전부터 그 결과를 예측함.

- 일부에서는 2014년 선거에서 증가하는 투표율은 극단주의 정당들의 반EU 캠페인에 자극받은 유권자들이 대거 투표에 참가하는 데 기인할 것이라고 예상함. 1979년 이래 최초로 진정한 유럽통합 이슈로 진행되는 선거가 유럽통합에 대한 회의론 혹은 적극적 반대를 표방하는 장으로 변질되고, 결과적으로 반EU 정당들이 상당한 의석을 차지하게 되는 계기가 될 것이라는 우려가 제기됨.



3 선거 결과 평가

가. 친EU 성향의 주류 정당의 유럽의회 내 주도권 유지

- 국민당그룹, 사회당그룹, 자유당그룹, 녹색당그룹 등 친EU 중도 정치 그룹이 총 의석수의 약 70%를 확보함으로써, 2009~2014년 유럽의회와 마찬가지로 유럽의회 통합 찬성 세력의 우위는 유지됨(표 1 참조).
 - 그러나 2009~2014년 유럽의회에서 이들의 총 의석비율이 약 80%에 육박했던 것과 비교하면, 유럽의회의 의정활동에서 친 EU 세력의 결집이 이전보다 더 필요할 것으로 평가됨.
- 중도정치 그룹 중 국민당그룹(중도우파)은 의석수의 약 6% 감소에도 불구하고, 현재의 제1 정치그룹 지위를 유지할 것이나, 제2 정치그룹인 사회당그룹(중도좌파)과의 의석수 격차가 줄어들어 확고한 우위를 주장하기 어려워짐.

<표 1> 유럽의회 내 정치그룹 구성 (출처: 유럽의회 웹사이트)

정치그룹	소속 국가정당 및 성격	의석수 (2014년 5월 선거 직전 기준)	의석수 (2014년 6월 4일 기준)	변동
국민당그룹(PPE/EPP: European People's Party)	독일 기민당, 프랑스 대중민주 연합(UMP), 이태리 자유국민당 (People of Freedom) 등이 주축이 된 중도우파그룹	274 (35.7%)	221 (29.4%)	-53
사회당그룹(S&D: Socialist and Democrats)	독일 사민당, 영국 노동당, 프랑 스 사회당 등이 주축이 된 중도 좌파그룹	196 (25.5%)	189 (25.1%)	-7
자유당그룹(ALDE: Alliance of Liberals and Democrats for Europe)	영국, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 루마니아 등의 자유주의 성향의 정당그룹	83 (10.8%)	59 (7.8%)	-24
녹색당 및 자유동맹 그룹 (Greens/EFA: Greens/ European Free Alliance)	프랑스, 영국, 독일 등의 유럽 각국의 녹색당그룹	57 (7.4%)	52 (6.9%)	-5
유럽보수 개혁 그룹 (CRE/ECR: European Conservative and Reformers)	영국 보수당, 체코 시민민주당 등 유럽 통합에 회의적인 정당 그룹	57 (7.4%)	46 (6.1%)	-11

유럽의회와
마찬가지로
유럽의회 통합
찬성 세력의 우위는
유지되었으며...

정치그룹	소속 국가정당 및 성격	의석수 (2014년 5월 선거 직전 기준)	의석수 (2014년 6월 4일 기준)	변동
유럽통합좌파 및 북부 녹색좌파 연합그룹(GUE/ NGL: European United Left/Nordic Green Left)	프랑스 공산당, 독일 민사당, 그리스 좌파연합, 스웨덴 좌파 당 등 연합그룹	35 (4.5%)	45 (5.9%)	+10
자유민주그룹(ELD/EFD: Europe of Freedom and Democracy)	영국 독립당, 덴마크 EU 반대당 등 EU통합 반대 그룹	31 (4.0%)	38 (5.0%)	+7
무소속(Non-attached)	무소속, 프랑스 국민 전선 등	33 (4.3%)	41 (5.4%)	+8
기타	2014년 유럽의회에 신규 진입한 정당들로 아직 소속 정당그룹을 결정하지 않은 정당, 독일대안 당, 이탈리아 5-Star 정당 등		60 (7.9%)	
계		766	751	

영국, 프랑스,
덴마크, 그리스에서
반EU 정당이
득표율 1위로
부상하였으며...

나. 반EU, 반Euro화, 반이민자 성향의 극단주의(극우 및 극좌) 정당의 득세

- EU 28개 회원국 전체적으로 극단주의 정당의 유럽의회 의석비율이 약 24%로 증가함.
 - 2009~2014년 유럽의회에서 극단주의 정당 의원 비율이 12% 정도였던 것과 비교해, 2014~2019년 유럽의회에서 이들의 세력이 급격히 강화되었음.
- 영국, 프랑스, 덴마크, 그리스에서 반EU 정당이 득표율 1위로 부상함.
 - 그외 오스트리아, 스페인, 헝가리 등에서도 반EU 정당의 득표율이 증가함.
 - 독일에서는 신생 독일대안당(반Euro 성향의 보수우파)이 7%를 득표, 유럽의회 진출에 성공함.
 - 이 외에도 일부 국가에서 인종주의나 신나치즘 성향으로 비난받는 극우주의 혹은 반체제 정당들의 지지율이 상승하고 유럽의회에 의석을 확보한 것은 유럽 민주주의의 위협요인으로 평가됨.



- 그러나 네덜란드, 핀란드, 루마니아, 슬로바키아 등에서는 반EU 성향의 극우정당의 득표율이 감소하고 유럽의회 의석을 아예 상실했으므로, 통합에 대한 반대 증가가 EU 전체의 현상이라고 평가할 수 없음.

- 반EU 정당이 부상한 이유는 국가별로 다양함. 개별 회원국의 실업률 감소 실패, 이민자 증가 우려, 긴축 정책에 따른 복지 삭감 등의 다양한 국내적 상황이 투표 행태의 주요 요인이 된 것으로 평가됨. 무엇보다 이들 정당들이 과거와 달리 인종차별적이거나 반유대주의적 어법을 순화하고 대중적 이미지를 쇄신하는 데 성공함으로써, 이들에 대한 공개적 지지를 표명하는 데 따른 유권자의 부담감을 감소시켰다는 것이 성공 요인으로 꼽힘.

- 전통적으로 유권자들이 유럽의회 선거를 집권 여당이나 주류 정당에 대한 반감 표출의 기회로 이용한 것이 이번 선거의 극단주의 정당의 부상으로 이어진 것으로 평가됨. 과거에도 총선이나 대통령 선거 등 회원국의 국내 주요 선거에 비해 유럽의회 선거에서 소위 ‘저항 투표(protest vote)’의 경향이 크게 나타났었음.

유권자들이
유럽의회 선거를
집권 여당이나
주류 정당에 대한
반감 표출의 기회로
이용하였으며...

- 이번에 득세한 극우주의 정당들이 향후 각국 국내 선거에서도 그 지지를 유지할 수 있을지 여부는 과제로 남음.

- 2013년 11월을 기준으로 28개 EU 회원국 중 그 세력 면에서 유의미한 극우주의 정당이 있는 국가는 20개국임. 극우주의 정당이 있는 20개국 중, 2008년 금융위기부터 2013년 8월까지 치뤄진 총선에서 극우주의 정당이 선거에서 득표율을 늘리는 데 성공한 예는 절반에 불과함.¹⁾

- 영국과 프랑스의 경우, 유럽의회 선거와 국내 총선의 선거 제도가 다르다는 점도 이들 국가의 극우주의 정당들이 국내 선거에서 이번 선거와 같은 지지율을 유지하기 어려운 이유가 됨.

1) Cas Mudde. <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/11/04/a-european-shutdown-the-2014-european-elections-and-the-great-recession/>

다. 통일된 유럽의회 선거 경향 부재

- 투표율과 득세 정당 등 선거 결과가 각 회원국별로 다양한 가운데, 세 가지 중요한 특징이 발견됨.
- 슬로바키아(13%), 체코 공화국(19.5%), 폴란드(22.7%) 등 2004년 이후 EU에 가입한 중동유럽 국가들에서 상대적으로 낮은 투표율을 보임.
 - 이와 같이 저조한 투표율은 EU 가입이 10년 이내인 중동유럽의 회원국들이 EU 가입 후 EU 내부 정치에서 소외감을 느낀 데에서 기인한 것으로 판단됨.
 - 예를 들어, 이번 선거에서 각 정치그룹이 내세운 집행위원장 후보들 중 2004년 이후 가입국 출신 후보는 전혀 없음. 이는 지난 10년의 시간으로는 기성 EU 정치의 벽이 높아 중동유럽 국가들이 EU 내 주요 세력으로 자리 잡기에는 부족했던 것을 시사하는 것임. 또한 2008년에 발발한 금융위기와 2010년에 촉발된 유로존 위기로 EU 통합이 통화와 재정 분야 중심으로 진행되면서, 비유로화 국가가 대부분인 중동유럽은 전반적으로 EU 정치의 중심에 속하지 못한 것도 이들 국가의 국민들이 EU 정치에 실망하는 요인이 된 것으로 판단됨.
 - 중동유럽의 낮은 투표율은 독일(47.9%), 그리스(58.2%), 프랑스(43.5%), 이탈리아(60%) 등 서유럽 회원국에서 투표율이 전반적으로 높고 안정적이었던 것과 대비됨. 서유럽의 유로존 국가를 중심으로 투표율이 높았던 것은 유로존 위기를 겪으면서 이들 국가들의 유권자들이 EU 통합의 영향을 실감한 데서 기인한 것으로 보임.
- 프랑스 국민전선의 제1위 득표율(25%) 정당으로의 부상은 현 사회당 올랑드(Francois Hollande) 정부에 대한 실망에 기인한 바가 큰 것으로 보임.
 - 프랑스 사회당의 득표율이 3위(14%)에 그침. 올랑드 정부 출범 후 2년이 지나는 현 시점에도 경기부진이 지속되고, 높은 실업률(2014년 4월 기준 전체 10.4%, 25세 이하 실업률 23.2%)이 해소되지 않는 것이 대중적 불만의 주요 원인임. 국민전선이 긴축정책에 대한 불만을 브뤼셀의 EU 지도부에 대

2004년 이후
EU에 가입한
중동유럽 국가들에서
상대적으로 낮은
투표율을 보였으며...



올란드 정부가
구조개혁에 대한
정치적 동력을
확보하는 데
따르는 어려움이
가중될 것으로
예상되며...

한 반감으로 연계시키고, 높은 실업률을 불법 이민자에 대한 거부감으로 연결시킨 것이 선거 승리에 기여함. 주류 정당 및 정관재계 엘리트주의에 대한 유권자의 반감도 국민전선의 승리 요인이 된 것으로 보임.

- 이번 선거 결과로 올란드 정부가 구조개혁에 대한 정치적 동력을 확보하는 데 따르는 어려움이 가중될 것으로 예상됨.
- 다만 다른 극단주의 정당과 마찬가지로 국민전선 역시 현실적 대안을 제시하기보다는 기존 질서에 대한 비판에 집중하고 있기 때문에, 이번 유럽의회에서 획득한 지지를 향후 국내 선거에서도 지속할 수 있을 가능성은 희박하다는 것이 전반적인 관측임.

● 영국독립당(UKIP: United Kingdom Independence Party)이 최대 득표율(28%, 2009년 16.5%)을 기록하고, 정부 여당인 보수당이 득표율에서 3위(24.5%)로 추락함. 이로 인해 향후 EU 회원국 지위 유지를 둘러싼 국내 정치적 분열이 심화될 것으로 보임.

- 보수당 정부는 보수당 내 친EU와 반EU 세력 간 갈등을 해소하는 방법으로 2015년으로 예정된 총선에서 보수당이 승리할 시 2017년에 EU 탈퇴 여부를 묻는 국민투표를 실시하기로 공언하였음. 영국의 유럽통합에 대한 전통적 회의주의가 보수당의 국민투표 실시 공약으로 공론화되면서, 영국의 EU 탈퇴를 강력히 주장하는 영국독립당의 주장이 주류 정치담론으로 공고화되는 결과를 야기한 것으로 평가됨.
- 2014년 초 실업률이 6.9%(2014년 2월 기준, 25세 이하 19.1%)로 떨어지는 등 경기회복이 가시화되고 있으나 그간 경기 침체를 겪으면서 타 EU 회원국으로부터의 이주노동자 및 불법 이민자에 대한 혐오가 증가한 것도 민족주의 경향의 영국독립당이 득세하는 원인이 됨.
- 그러나 영국의 투표율은 33.8%에 불과해, 이번 선거 결과로 영국 전체의 유럽통합의 반대 목소리가 커진 것으로 속단하기에는 어려움이 있음.

● 독일은 거대연정을 이루고 있는 기독교/기사당(35.3%)과 사민당(27.3%)이 안정된 지지율을 보여 메르켈(Angela Merkel) 총리의 공고한 입지를 재확인함.

4 향후 전망

가. EU 신지도부 출범 지연 가능성

- 당초 6월 26~27일 EU 정상회의에서 차기 집행위원장을 지명할 예정이었으나, 집행위원장 선출에 있어 유럽의회 선거 결과 반영을 둘러싼 EU 회원국 간 이견으로 EU 신지도부 출범이 지연될 가능성이 있음.

<EU 신지도부 출범 세부일정>

- EU 정상회의, 집행위원장 후보 지명(6월 26~27일)
- 유럽의회, 집행위원장 인준 투표(7월 14~17일)
- EU 회원국, 자국 집행위원(총28명) 지명(7~8월)
- 유럽의회, 집행위원 청문회(9월)
- 유럽의회, 집행위원 인준 투표(10월 20~23일)
- 신임 집행위원장 및 집행위원 취임(11월 1일)
- 신임 EU 정상회의 상임의장 선출(12월 1일)

- 유럽의회 의장단은 국민당그룹(제1 정치그룹) 후보인 욱커전 룩셈부르크 총리에 대한 지지를 천명함.
- 독일의 메르켈 총리도 민주주의 존중을 이유로 욱커 총리에 대한 지지를 표명함. 그러나 욱커 총리가 유로그룹의장을 역임한 것 등을 볼 때 지나치게 통합옹호론자라는 이유로 비유로존 국가인 영국의 카메론 총리가 강력하게 반대하고 있음. 이 같은 기류를 타고 크리스틴 라가르드(Lagarde) 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund) 총재, 헬레 토르닝 슈미트(Thorning-Schmidt) 덴마크 총리 등이 욱커 총리의 대안으로 거론됨.

나. 유럽의회 내 주류 정치그룹 간 협력 필요성 증가

- 이번 선거로 기존의 주류 정치그룹 간 협력이 강화될 것으로 예상됨.
 - 국민당그룹과 사회당그룹 간 의석 점유비율 차이는 1994~

기존의 주류
정치그룹 간
협력이 강화될
것으로 예상되며...



1999년 유럽의회에서 7.4%(사회당그룹 우세), 1999~2004년 유럽의회 8.4%(국민당그룹 우세), 2004~2009년 유럽의회 9.2%(국민당그룹 우세), 2009~2014년 유럽의회에서 11%(국민당그룹 우세)였음. 이번 2014~2019년 유럽의회에서는 점유 비율 차이가 4.3%(국민당그룹 우세)로 이전의 증가하던 추세가 멈춤.

- 이전에도 유럽의회에서 어느 정당그룹도 과반수 의석을 차지하지 못해 왔기 때문에, 입법과 재정활동에서 국민당그룹과 사회당그룹 간의 타협과 협력은 이미 기존에도 행해졌음. 다만 이들 간 의석수 차이가 감소했고 이들의 의석수 합이 54%에 불과하기 때문에, 2009~2014년 유럽의회에 비해 이번 의회에서는 독일의 대연정과 유사한 더 공고한 연합이 요구될 것임. 또한 국민당그룹-사회당그룹 협력에서 사회당그룹의 요구가 이전보다 강하게 반영되어 경기부양과 일자리 창조가 강조될 것으로 예상됨.

반EU 성향
정당의 약진이
EU 정책 결정
과정에서
심각한 부담으로
작용할 가능성은
희박하며...

다. 반EU 성향 정당의 유럽의회 내 영향력 제한적

- 2014~2019년 유럽의회 내에서 반EU 성향 정당의 총 의석수가 급격히 증가한 것은 사실이나, 이들의 약진이 EU 정책 결정 과정에서 심각한 부담으로 작용할 가능성은 희박함.
 - 반EU 세력은 통합반대라는 원칙론 이외에 공유하는 바가 적고 좌우 이념 성향이나 선호하는 EU 회원국 권한의 배분의 양상에 관해 다양한 입장을 갖고 있기 때문임.
- 반EU 정당들이 단일한 유럽의회 정치그룹을 구성하거나 상호 협력이 가능한 복수의 정치그룹을 구성하여 의회 내에서 의미있는 세력화를 달성하기는 어려움.
 - 유럽의회 내 통합 반대 세력은 통합의 반대 정도에 따라 크게 두 부류로 나뉨. 먼저 유럽보수 개혁 그룹(ECR: European Conservative and Reformers)과 유럽통합좌파 그룹(GUE/NGL: European United Left/Nordic Green Left)으로 대표되는 온건 통합반대파들이 있음. 이들은 원칙적으로 EU를 수용하나 통합 중단이나 통합 속도 조절을 주장하는 통합 회의론자들임. 다음으로, EU 해체를 포함한 통합의 역행을 주장하는

반EU 세력으로서 유럽통합 반대를 표방하는 각국 극단주의 정당들이 이에 속함. 이들은 대부분 유럽의회 내에서 정치그룹을 구성하지 못하고 무소속(NA: Non-attached)으로 남아 있거나(프랑스의 국민전선, 네덜란드의 자유당, 벨기에의 플레미쉬 이익당 등), 혹은 영국의 영국독립당이나 이탈리아의 북부리그처럼 통합반대와 정치그룹인 자유민주그룹(EFD: Europe of Freedom and Democracy)에 속해 있음. 이번 선거 결과로 프랑스의 국민전선은 네덜란드의 자유당과 벨기에 플레미쉬 이익당을 중심으로 유럽자유연대(EAF: European Alliance for Freedom)를 결성하고자 노력 중임.

- 이번 선거에서 약진한 통합 반대세력은 그 정치적 입장으로 인해 서로 정식 유럽의회 정치그룹 지위(우리의 원내교섭단체와 유사한 혜택이 있음. 즉 상임위 위원장 확보, 의정 자금 수령, 발언시간 확보 등의 측면에서 중요함.) 획득을 위한 참가국 및 의원 수 확보를 위해 다른 세력의 정치적 입장을 공공연히 비난하는 등 상호 간 치열하게 경쟁하는 상황임. 이들 중 몇 개 그룹이 최종적으로 유럽의회 정치그룹의 지위를 획득할지는 미지수임(정치그룹 지위 획득 기준: 7개국 이상의 참여와 25석 이상 의석 확보).

반EU 세력이
단결된 표결 행태를
보일만한
내부 응집성을
확보하기에는
통합 반대라는
원칙론 이외에
공유하는 바가
적으며...

- 반EU 세력이 실제 입법·재정 활동에서 단결된 표결 행태를 보일만한 내부 응집성을 확보하기에는 통합 반대라는 원칙론 이외에 공유하는 바가 적음.

- 예를 들어, 2009~2014년 유럽의회에서 자유민주그룹은 내부 응집성이 약해 유럽의회의 표결에서 단결된 정치활동을 보이지 못함. 우파인 유럽보수 개혁 그룹과 좌파인 유럽통합좌파 및 녹색좌파 연합그룹 간 연대도 이념적 상이성으로 상호 협력이 미미했음.
- 2014~2019년 유럽의회에서도 반통합 세력은 구체적인 정책 입장이 요구되는 입법안에 당면하게 되면, 상이성을 극복하고 효과적으로 단일한 정책 입장을 내세울 만한 공통분모를 찾지 못할 가능성이 높음.



라. EU 내 국가 간 동학의 변화 예상

- 영국과 프랑스의 반EU 정당의 약진과 여당의 선거 참패로 인해 독일은 EU 내에서 공동의 리더십을 발휘할 파트너를 찾는 데 어려움을 겪을 것으로 전망됨.
 - 이번 선거 전에도 영국의 EU 탈퇴 움직임과 프랑스의 경쟁력 약화로 인해 독일은 이들 국가와의 협력에 어려움을 겪어 왔음. 선거 직후 메르켈 총리는 국민전선이 득세한 프랑스의 선거 결과가 EU에 끼칠 악영향에 우려를 표명하며, 프랑스 경쟁력 향상을 위한 유럽 전체의 협력 필요성을 강조함. 메르켈 총리는 집행위원장 후보 선정과 독일의 유로 반대정당인 독일대안당의 유럽의회 유럽보수 개혁 그룹(영국 보수당이 설립) 가입을 둘러싸고 영국 카메론 총리와 갈등하는 중임.
- 향후 10년은 중·동유럽 국가들에게 EU의 핵심으로 진입하는 기회가 될 것으로 보임.
 - 독일은 유럽통합의 유일한 리더가 되는 정치적 부담을 피하고자 영국과 프랑스를 보완할 새로운 파트너를 모색할 가능성이 있음. 독일·프랑스·영국의 협력이 약화되는 상황에서 중동유럽이 EU 내 입지를 다질 여건이 조성될 수 있음. 최근 우크라이나 사태로 인해 유럽 내 안보가 핵심 현안으로 대두하면서 되면서 동유럽의 지정학적 중요성이 재평가 받고 있는 것도 그 요인이 될 것임. 비록 유럽의회 선거에 대한 이 지역 대중의 관심은 낮았지만 이것이 꼭 EU 전반에 대한 낮은 관심을 의미하는 것은 아님.
 - 특히 러시아에 대한 강경론으로 위상을 높이고 있는 폴란드가 안보적 역할을 내세워 EU 정치에서 자국 역할 확대를 시도할 것으로 예상됨. 폴란드가 2014~2019년 집행위원회의 폴란드 집행위원 몫으로 외교안보정책 고위대표직을 희망한다는 의사를 표명하고 현 외교장관인 라도슬라프 리코르스키(Radoslaw Sikorski)를 후보로 지명한 것은 폴란드의 이러한 의도를 반영하는 것임. 이 경우 2011년 하반기 폴란드가 EU 의장국 수임 시 제안한 독일·프랑스·폴란드 간 군사 및 안보 협력인 바이마르 이니셔티브(Weimar Initiative)가 확대·강화될 가능성이 있음.

향후 독일은
영국과 프랑스를 보완할
새로운 파트너를
모색할 가능성이
있으며...

마. 주류 정당의 극단주의 정당 정책 차용 가능성

- 극단주의 정당이 득세한 국가들에서 주류 정당들이 극단주의 정당의 정책적 입장을 일부 채택할 가능성이 있음.
 - 프랑스와 영국을 중심으로 이민정책, EU 통합, 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement), 고용과 복지 등에 있어서 개별 국가의 이익을 강조하는 방향으로 주류 정당의 정책 선회가 예상됨. 예를 들어, 프랑스는 EU·미국 FTA에서 이전보다 보호무역주의적인 입장을 취할 수 있으며, 영국은 이주 노동자에 관해 이전보다 폐쇄적인 입장을 취할 수 있음. 그러나 각국 극단주의 정당이 추구하는 정책의 방향이 다양하기 때문에 주류 정당이 이를 반영하는 방식도 국가별로 상이할 것임. 그러므로 극단주의 정당의 득세가 EU 전체의 큰 정책변화로 이어질 가능성은 크지 않음.
 - 유럽의회 선거 직후 열린 5월 27일 비공식 EU 정상회의에서는 5가지 핵심 정책과제를 천명함. 이는 1) 성장, 경쟁력 제고, 고용 창출 정책 추진, 2)경제, 금융연합 강화, 3) 에너지 연합 및 에너지 의존도 완화, 4) 비정상적 이민, 범죄 대처, 5) EU 대외역량 강화임.

극단주의
정당의 득세가
EU 전체의
큰 정책변화로
이어질 가능성은
크지 않으며...

5 정책적 고려 사항

가. 범EU 인적 기반 구축을 통한 대유럽 외교의 입체적 접근

- EU 기구 간, EU 기구와 회원국 간 인적 순환이 증가하고 있으므로 한국의 대유럽 외교도 유럽 인사들의 인적 배경을 고려한 접근이 요구됨.
 - 이번 유럽의회 선거에서 보듯이 유럽의 정치엘리트들은 회원국 정부나 하나의 EU 기구에 고정된 커리어를 추구하기보다는 회원국에서 EU로, EU 내 한 기구에서 다른 기구로 이동하는 경향이 증가하고 있음. 예를 들어, 차기 핀란드 총리로 거론되는 알렉산더 스톱(Alexander Stubb) 핀란드 유럽무역부 장관이나 현 영국 부총리인 닉 클렉(Nick Clegg)은 모두 유럽의회 의원 출신임. 비록 이들의 정책 입장이 소속 변화에



따라 변할 수는 있겠으나, 가치나 인식은 지속성을 보일 가능성이 큼. 이러한 유럽 인사들의 증가하는 정체성의 복잡성과 커리어의 중첩성을 고려하여 장기적 안목으로 유럽에서 한국에 대한 이해를 증진하고 한·유럽 네트워크를 구축해야 할 것임.

- 한국의 대유럽 외교도 한·EU 외교와 한국과 개별 유럽 국가 간 외교를 연계하고, EU 개별 기구와의 교류도 유럽 측 인사들의 범EU 네트워크를 고려하는 등 입체적 접근이 필요함.

- 이번 유럽의회 선거와 연계된 집행위원회 임명 과정은 EU 내에서 각 기구 및 회원국 간 힘의 역학을 보여준다는 점에서 한국이 앞으로 5년간의 EU 정치의 동학을 이해하는 지름길이 될 것임.

나. 대유럽의회 외교 다각화

한국의 대유럽 외교도
한·EU 외교와
한국과 개별 유럽
국가 간 외교를
연계하는 접근이
필요하며...

- EU와 긴밀한 통상관계를 갖고 있는 한국으로서는 세계 무역의 판도에 영향을 줄 범대서양무역투자파트너십(TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership, 소위 ‘EU·미국 FTA’)의 비준권을 갖고 있는 유럽의회의 움직임을 주목해야 함.
 - 유럽의회는 EU의 모든 대외협정에 대한 비준권 외 통상문제에 관한 권한, 외교안보·사회복지·조세를 제외한 대부분의 영역에 관한 입법권, 재정권 등을 갖고 있음. 2009~2014년 유럽의회 임기 동안 EU·일본 FTA, EU·중국 투자협력협정 등의 협상이 진행될 예정이며 유럽의회는 이의 비준권도 갖고 있음.
 - 한·EU FTA 발효 후 비관세장벽의 중요성이 커진 상황에서 EU의 규제에 관련한 유럽의회의 입법 동향을 예의주시해야 할 것임. EU의 규제가 글로벌 규제 동향에 큰 영향을 미친다는 사실을 주목할 필요가 있음.
- 한·EU 간 기본협정, FTA, 위기관리활동기본참여협정(Framework Agreement for the participation of Korea in EU Crisis Management operations) 등 양자 간 기본적인 협력 틀이 이미 발효되거나 서명되었으므로, 이의 이행 과정에서 유럽의회가 미칠 직간접적 영향에 대한 고려가 필요함.

- EU의 대외관계에서 인권 보호를 강조해온 유럽의회가 북한 인권에 취할 입장의 정치적 파급효과도 간과할 수 없음.

● 유럽의회 내 국민당그룹의 의석수가 감소하고 국민당그룹-사회당그룹의 연대가 이전보다 더 필요해진 만큼 유럽의회 외교의 폭을 증대할 필요가 있음.

- 국민당그룹과 한반도관계 대표단을 중심으로 기구축된 협력 관계를 지속 활용하면서도 사회당그룹 등으로 유럽의회 내 네트워크의 확대와 다양화에 관심을 기울여야 할 것임.

사회당그룹 등으로
유럽의회 내
네트워크 확대와
다양화에 관심을
기울여야 하며...



<참조> 유럽의회 국가별 의석 배분

회원국	2009~2014년 유럽의회 (2013년 9월 기준)	2014~2019년 유럽의회 (2014년 6월 4일 기준)
독일	99	96
프랑스	74	74
이탈리아	73	73
영국	73	73
스페인	54	54
폴란드	51	51
루마니아	33	32
네덜란드	26	26
벨기에	22	21
그리스	22	21
헝가리	22	21
포르투갈	22	21
체코	22	21
스웨덴	20	20
오스트리아	19	18
불가리아	18	17
덴마크	13	13
핀란드	13	13
슬로바키아	13	13
아일랜드	12	11
리투아니아	12	11
크로아티아	12	11
라트비아	9	8
슬로베니아	8	8
사이프러스	6	6
에스토니아	6	6
룩셈부르크	6	6
몰타	6	6
계	766	751

출처: 유럽의회 웹사이트

5.29 북·일 합의 평가 및 북·일관계 전망*

조 양 현**

1 문제의 제기

- 최근 북한과 일본이 그동안 중단되어 있던 수교교섭을 작년 말부터 재개하여 그 성과로서 5.29 합의문을 발표하자, 이는 북한 비핵화 관련 6자회담 당사국을 비롯한 국제사회에 적지 않은 충격으로 다가옴.
 - 북한이 북·일 수교의 최대 장애물인 일본인 납치문제를 재조사하고 일본이 대북제재의 일부를 해제한다는 것을 골자로 하는 ‘5.29 합의’가 실현될 경우, 북·일관계의 개선은 물론 한반도 및 동북아 정세에 큰 변화가 예상됨.
- 북·일 간에는 해방 후 70년 가까이 국교가 없는 ‘비정상적인’ 관계가 계속되고 있음.¹⁾
 - 1990년대 들어 북·일관계 정상화를 제약하던 냉전이라는 구조적 요인이 해체됨에 따라 북·일 수교 교섭이 시작되었지만, 북한의 핵·미사일 및 일본인 납치문제가 새로운 장애요인으로 등장함.
 - 2002년에 북·일 양국은 핵·미사일·납치문제와 과거청산 문제의 포괄적 해결을 통한 국교수립이라는 ‘평양선언’에 합의하였지만, 납치문제에 대한 입장 차이를 극복하지 못한 채 단속(斷續)적인 교섭이 계속됨.

목 차

1. 문제의 제기
2. 5.29 합의의 평가
3. 5.29 합의의 동인 및 영향
4. 북·일관계 전망
5. 고려사항

1) 전후 북·일관계의 전개 및 북·일 간 납치문제 교섭에 대해서는 줄고, “북한 핵·미사일 문제에 대한 일본의 대응 및 북일관계 전망”(2006. 12.29), “일본인 납치 문제와 북일관계 전망”(2008.7.28)을 참조.

* 2014. 7. 4. 발표

** 아시아태평양연구부 교수



북·일관계는 중국의 부상에 따른 동아시아 파워 밸런스 변화를 배경으로 급속히 재편되고 있는 동북아 질서의 한 축이자, 북한 비핵화 및 한반도 통일과도 밀접히 관련되어 있어...

- 일본 정부는 2006년 이후 한편으로 북한의 미사일 발사 및 핵 실험에 대해 유엔 안보리 결의안에 근거한 대북 제재와 독자적인 제재조치를 강화하면서, 다른 한편으로 북한과의 개별 접촉을 통해 납치문제를 포함한 양국관계 개선의 기회를 모색해 옴.
 - 일본 정부는 2006년에 북한의 미사일 발사 및 핵 실험 후에 채택된 일련의 유엔 안보리 결의에 의거하여 무기 등의 대북한 수출입과 인적 왕래를 금지하고 자금을 동결함.
 - 이와 함께 모든 북한 국적 선박의 입항 금지, 모든 품목의 대북한 수출입 금지, 북한 국적자의 일본 입국의 원칙적 금지 등과 같은 독자 조치를 실시함.
 - 이후 북한의 핵, 미사일 도발에 대응하여 안보리 대북 조치에 적극 참가하고, 인적 교류, 무역, 금융 관련 독자적인 제재 조치를 추가해 옴.
 - 2012년 말에 출범한 제2차 아베 내각 하에서 조총련 간부의 재입국 금지, 조선인 학교에 대한 고교 무상화 적용 배제, 조총련 중앙본부의 경매 등 일련의 대북조치가 추가됨.
- 북·일관계는 중국의 부상에 따른 동아시아 파워 밸런스 변화를 배경으로 급속히 재편되고 있는 동북아 질서의 한 축이자, 북한 비핵화 및 한반도 통일과도 밀접히 관련됨.
 - 그동안 북한 비핵화를 위한 국제사회의 대북제재에 동참해왔던 일본이 그 일부를 해제한다면, 국제적 대북공조 및 한·미·일 공조의 이완은 물론 한국의 대북정책의 영향력 상실이 우려됨.
 - 반면 북·일 수교는 한반도에서 냉전 요소의 청산 즉, 주변 4강에 의한 남북한 교차승인의 일환인바, 북·일관계 개선은 중장기적으로 한반도 및 동북아의 평화와 안정에 기여하는 효과가 기대됨.
- 5.29 합의 및 그 후속조치는 2011년 12월 김정은 체제로 이행 이후 김정은이 직접 지휘하는 최초의 본격적인 외교 사례인바, 우리의 대북정책에도 시사하는 바가 큼.
 - 2013년 12월 장성택 숙청 등 북한 지도부의 급속한 인적 교체가 진행된 상황에서 김정은의 통치능력에 대한 다양한 시각이

존재하는 가운데 그에 대한 검증 기회이며, 납치문제를 둘러싼 북·일 간 교섭은 향후金正은 체제 하의 북한 대외태도와 외교행태를 가늠할 수 있는 사례임.

- 본고에서는 이러한 문제의식 하에 5.29 북·일 합의의 평가와 함께 북·일관계를 전망하고, 이를 바탕으로 우리 외교에의 함의를 제시해보고자 함.

2 5.29 합의의 평가

가. 5.29 합의의 내용

- 지난 5월 26~28일 스톡홀름에서 개최된 북·일 국장급 회의의 종료 직후 현지에서 나온 발표는 양국이 ‘계속 협의’ 한다는 내용에 불과하였지만, 다음날 평양과 동경에서 각각 발표된 합의 문에는 다음과 같은 요지가 포함됨.²⁾
 - 북한은 일본인에 관한 포괄적이고 전면적인 조사를 통해 납치문제를 최종적으로 해결할 의사를 표명하였고, 일본은 유엔안보리 결의와 관련한 조치와 별도로 일본이 독자적으로 취하고 있는 대북 제재를 해제하고 인도적 지원을 개시할 의사를 밝힘.
 - 북한이 특별조사위원회를 설치하고 납치문제와 관련한 조사 현황과 처리방향을 일본 정부에 수시로 통보하고 협의하는 데 대해, 일본은 동 위원회 설립 시점에 대북규제조치 및 북한 선박 입항 금지 조치를 해제하고, 재일조선인 지위와 관련하여 협의하고 적절한 시기에 대북 인도지원을 실시할 것임.
- 그 후 약 한 달 뒤인 지난 7월 1~2일, 양국은 북경에서 국장급 회의를 개최하여 북한으로부터 특별조사위원회의 구성 및 운영에 대한 설명이 있었고, 그 다음날 일본 정부는 일부 대북 제재의 해제 방침을 발표함.
 - 일본의 해제 조치에는 인적 왕래의 규제, 송금·휴대반출 금액

지난 5월 26~28일
스톡홀름에서 개최된
북·일 국장급 회의의
종료 직후
북한은 일본인에 관한
포괄적이고 전면적인
조사를 통해
납치문제를
최종적으로 해결할
의사를 표명하였고,
일본은 독자적으로
취하고 있는
대북 제재를
해제하고 인도적
지원을 개시할
의사를 밝혀...

2) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf>



제한, 인도적 목적의 선박 왕래 등 3가지 분야의 조치가 포함
됨. 이로써 일본의 대북제재는 자유로운 인적 왕래가 가능했
던 2006년 수준으로 복귀함.

<표 1> 일본의 대북 독자제재 조치와 5.29 합의 내용 (자료: 연합뉴스)

	현재 제재 내용	북일 합의 내용
교역	·모든 북한산 물품의 수입금지 (시행 시기 2006년 10월) ·모든 일본 물품의 대북 수출 금지 (2009년 6월)	없음
금융	·대북 송금액 신고의무 상한 인하 = 3천만엔→1천만엔(2009년 4월) = 1천만엔→300만엔(2010년 7월) ·방북시 현금 반출 상한 인하 = 100만엔→30만엔(2009년 4월) = 30만엔→10만엔(2010년 7월)	·송금 신고 및 휴대금액 신고에 관해 북측에 대해 취하고 있는 특별한 규제 조치 해제 (구체적 해제 내용은 미정)
교통	·모든 북한 선박의 일본 입항 금지 (2006년 10월) ·일본간 전세 항공편 운항 불허 (2006년 7월)	·인도적 목적의 북한 국적 선박의 일본 입항 금지조치 해제 (만경봉호 불포함)
인적교류	·모든 북한 국적자의 일본 입국 원칙적 금지(2006년 10월) ·북한 최고인민회의 대의원직을 겸직하고 있는 허종만 조총련 의장 등 조총련 관계자 4명에 추가해 조총련 부의장 5인의 방북 후 일본 재입국 불허(2013년 2월) ·일본으로부터 북한 입국 자제 요청 (2006년 7월)	·인적 왕래 규제조치 해제 (구체적 내용 미정) ·이상 해제는 납치문제 관련 특별조사 위원회 설립조사 및 조사 시점
화물검사	·특정화물 적재 북한 선박 및 동 화물에 대한 검색 및 사료 채취 등 조치 가능 (2010년 7월)	없음

5.29 합의는
북·일 수교의
최대 장애로
남아있던
일본인 납치문제
해결을 위해
북·일이
2004년 이후
10년 만에 도달한
최고 수준의 성과...

나. 5.29 합의의 평가

- 5.29 합의는 북·일 수교의 최대 장애로 남아있던 일본인 납치문
제 해결을 위해 북·일이 2004년 이후 10년 만에 도달한 최고 수
준의 성과임.

- 2002년 9월 17일 북·일 정상회담에서 고이즈미 총리는 김정

일 위원장으로부터 납치 문제에 대한 사실 인정(납치피해자 5명 생존, 8명 사망사실 확인), 사과 및 재발 방지의 약속을 받아내는 등의 성과를 얻음.

- 일본 정부는 2002년에 15명을 납치피해자로 규정한 이래 2005년 4월과 2006년 11월 각각 1명을 추가한바, 총 17명의 일본인이 북한 측에 의해 납치되었다고 주장함.
- 이에 대해 북한은 2002년 10월 5명을 귀환(2004년 5월과 7월 이들 잔류가족 8명 귀환)시켰고, 나머지 12명에 대해서는 ‘사망 8명, 비입국 4명’으로 일본에 최종 통보하고 납치 문제의 해결을 선언함.
- 이에 대해 일본 정부는 증거 불충분을 이유로 12명의 생존 가능성을 전제로 한 북한의 재조사를 촉구하였지만, 북한은 이미 끝난 문제라고 응하지 않음.
- 2008년 6월과 8월에 열린 북·일 간 공식실무협에서 북한은 ‘납치문제는 해결이 끝난 사안’이라는 종래 입장을 바꾸어 납치 재조사에 합의하였으나, 9월에 일본의 정권교체를 이유로 합의 실행을 연기 통보한 후 이행하지 않음.

5.29 합의는 기본적으로 2008년 납치 재조사 합의로의 복귀라고 할 수 있으며 일본 정부에 의한 대북제재 조치의 일부 해제는 북한의 재조사 합의에 대한 보상이자 향후 적극적인 재조사 성과를 유도하기 위한 인센티브로서의 성격이 있어...

<표 2> 북·일 교섭 동향

- 1991년~2002년 10월, 총 12차례 수교회담
1997년 요코다 메구미 제기, 1998년 대표동 발사
- 2002년, 2004년 납치자 5인 및 가족 일본 귀국
2002년 평양선언
북한 핵개발과 납치문제로 난항
- 2006년 2월 북·일 협의(베이징)
- 2007년 3월 및 9월 ‘2.13 합의’로 북·일관계 정상화 WG 회의
- 2008년 6월 및 8월 1, 2차 북일공식실무협에서 납치 재조사 합의
9월 북, 일본의 정권교체를 이유로 합의 실행 연기 통보
- 2012년 11월 북·일 정부 간 회담 재개(울란바토르, 민주당 정부)
12월 북한 장거리미사일 발사로 무기 연기
- 2013년 5월 이지마 내각참여 방북
- 2014년 3월 북·일 적십자회담 계기 두 차례 과장급 협의(선양)
- 2014년 3월(베이징) 및 5월 26일~28일 (스톡홀름) 두 차례 국장급 협의
5월 29일 북한의 일본인 관련 포괄적, 전면적 조사(납치문제 재조사), 일본의 독자제재 해제 및 인도지원 등 합의문 발표
7월 1일 북·일 국장급 협의(베이징)
7월 3일 일본 정부 대북제재 일부 해제 결정



- 따라서 5.29 합의는 기본적으로 2008년 납치 재조사 합의로
의 복귀라고 할 수 있으며, 일본 정부에 의한 대북제재 조치
의 일부 해제는 북한의 재조사 합의에 대한 보상이자 향후
적극적인 재조사 성과를 유도하기 위한 인센티브로서의 성
격이 있음.
- 금번 5.29 합의(후자)는 2008년 합의(전자)에 비해 다음과 같은
점에서 보다 포괄적이고 구체화된 것으로, 구속력 역시 한층 강
화된 것임.
 - 전자의 조사대상은 모든 납치피해자를 대상으로 하고 있는 반
면, 후자는 상기 12명의 납치피해자 외에 민간단체 추산의 특
정실종자 470명, 경찰 추산의 납치 가능성이 있는 860명 등의
납치피해자 외에, 해방 후 북한잔류 일본인과 그 유해, 북송
일본인처 등을 포함함으로써 모든 일본인에 대한 포괄적인 조
사를 담고 있음.
 - 조사방법에 있어서 후자는 일본 관계자의 북한 체재를 인정하
고 있고, 양국 간의 정보공유 및 의견소통을 보장하고, 각자의
의무를 상호 문서화하여 구속력을 강화함.
- 5.29 합의 관련 조총련 중앙본부 건물의 매각 건과 만경봉호 입
항 문제로 북·일 간 입장 차이가 존재하며, 일본은 이를 납치문
제 해결의 압박 수단으로 삼고자 함.
 - 재일조선인 지위 문제 관련 북한은 조총련 건물의 매각 결정
을 취소할 것을 요구한데 대해, 일본 정부는 사법절차에 개입
할 수 없다는 입장임.
 - 북한은 만경봉호의 입항 허가를 요구하고 있으나, 일본은 인
도 목적의 선박에 해당하지 않는다는 이유로 불허함.
 - 5.29 조치로 인해 자유로운 인적 왕래가 가능해졌음에도 불구
하고, 북한이 기대하는 경제 효과를 얻기 위해서는 해상 직항
로의 재개와 조총련 보호가 불가결한바, 만경봉호 입항 문제
와 조총련 건물 매각 건은 납치문제의 성의 있는 재조사를 촉
구하는 일본 정부의 레버리지로 남음.

금번 5.29 합의는
모든 일본인에 대한
포괄적인 조사를
담고 있으며,
조사방법에 있어서
일본 관계자의
북한 체재를 인정하고
있고 양국 간의
정보공유 및
의견소통을 보장하고
각자의 의무를 상호
문서화하여 구속력을
강화함...

3 5.29 합의의 동인 및 영향

가. 북한 측 동인

(1) 일본 안정 정권과의 국교 수교

- 북한의 대일 접근은 작년 하반기부터 본격화했던바, 이는 과거에 대북제재의 주도적 역할을 한 아베 정권과 납치문제 해결을 통해 국교수립을 실현하겠다는 계산에 따른 것으로 보임.
 - 작년 7월 참의원 총선에서 승리한 아베 총리의 장기집권이 가시화하는 가운데, 북한은 강력한 리더십을 가진 아베 총리 재임시기가 납치문제 해결의 호기로 판단하고 일본과의 접촉을 본격화함.
- 재일 조총련 보호: 이 과정에서 일본 내 북한 네트워크인 조총련과 재일조선인 보호라는 필요가 우선적으로 고려되었던 것으로 보임.
 - 제2차 아베내각 출범 이후 일본에서 조총련과 재일조선인에 대한 압력과 차별이 거세졌고, 최근에는 재일조선사회의 정신적 상징인 조총련 본부 건물과 부지가 경매에 들어감.
 - 지난 3월 동경지방법원이 강제매각을 허락하는 판결을 내린 직후에 베이징에서 열린 북·일 국장급 회담에서 북한 측은 “북·일관계 개선의 기본적인 문제인 조총련 중앙본부청사 매각문제”가 해결되지 않으면 북·일관계는 진전될 수 없다는 입장을 전달한 것으로 알려짐.

(2) 국제적 대북공조의 견제

- 한편 미·일·중·러와의 균형외교라는 관점에서, 국제적인 대북 압박 특히, 한·미·일 공조에 대한 북한의 견제 의도가 작용한 것으로 보임.
 - 북한 대외관계의 우선 과제는 북·미관계 개선을 통한 평화체제 구축인바, 이는金正은 체제 들어서도 변함이 없음.
 - 그러나 오바마 정부는 핵과 경제건설이라는 북한의 병진노선에 대해 ‘전략적 인내’로 일관하였고, 6자회담의 재개를 위해

북한의 대일 접근은 과거에 대북제재의 주도적 역할을 한 아베 정권과 납치문제 해결을 통해 국교수립을 실현하겠다는 계산에 따른 것으로 보이고, 한·미·일 공조에 대한 북한의 견제 의도도 작용한 것으로 보여...



북한의 의미 있는 비핵화 조치가 선결되어야 한다는 입장에서 한·미·일 공조를 주도함.

- 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해 북한은 무력 도발로써 남북 긴장을 조성하면서 남북관계의 개선 전망이 불투명해짐.
- 이에 북한은 일본과의 접근을 통해 한·미·일 3국에 의한 대북 공조체제를 약화시키고자 의도했을 수 있음.

● 중국 견제: 또한 중국에 대한 견제 차원에서 북한은 일본, 러시아 등 타 6자회담 당사국들과의 접근을 강화하고 있는 것으로 보임.

- 김정은 체제 등장 이후 북한 핵실험과 장성택 숙청 등으로 북·중관계가 경색되면서 양국관계가 혈맹관계에서 보통의 국가관계로 변화하고 있다는 지적과 함께, 중국이 북한의 4차 핵실험을 만류하고 대북원유 수출 중단 등으로 북한을 압박하고 있다는 소식이 전해짐.
- 이와 대조적으로 한·중 간에는 시진핑 주석이 북한보다 한국을 먼저 방문할 것이라는 뉴스가 회자되었고, 7월 초에 예정된 한·중 정상회담에서 북한 비핵화에 대한 한·중 협력과 ‘전략적 협력동반자 관계’의 확대·강화 방안이 논의될 것이라고 보도됨.
- 우크라이나 사태 이후 러시아는 중국, 북한과의 관계 강화 등을 통해 동아시아에의 관여를 가속화하고 있으며, 지난 4월 말에는 트루트네프 부총리의 방북을 통해 북한과 경제 관련 다양한 합의를 내놓았음.
- 이러한 맥락에서, 북한은 ‘일본 카드’를 통해 중국에 대한 정치·경제적 의존을 줄이고, 핵과 경제의 병진노선을 추구하고자 함.

또한 중국에 대한
견제 차원에서
북한은 일본 러시아 등
타 6자회담
당사국들과의 접근을
강화하고 있는 것으로
보여...

(3) 기타 경제적 요인

- 그 외에도 일본의 대북제재 완화를 통한 외화 획득 외에, 장기적으로 북·일 과거사 청산에 따른 경제협력자금의 확보 의도가 작용했을 수 있음.
- 김정은 체제가 추진하는 국가경제건설을 위해 대규모 재원이 필요하고 북한 경제의 대중국 의존이 심화된 상황에서 2013년 말 장성택 처형 이후 중국으로부터 원유수입 감소 및 한발에

따른 농작물 흉작 등으로 경제난이 악화되어 외부로부터의 자금조달 필요가 절실했음.

나. 일본 측 동인

(1) 국내 정치기반 강화

- 일본 입장에서 보면, 5.29 합의가 가능했던 것은 국정의 최고책임자인 아베 총리가 국내정치적으로 북·일 교섭을 활용하고자 한 데 있음.
 - 아베 총리는 과거에 ‘납치문제의 스타’로서 국민적 인기를 얻었고, 최근에도 “총리로서 사명을 가지고 임기 중에 납치문제를 반드시 해결”하겠다고 공언한바 있음.
 - 납치피해자 가족회 등으로부터 납치문제의 조속 해결 압력이 가중되는 상황에서, 아베 총리는 미국 등 국제사회의 우려에도 불구하고 작년 5월에 이치마 이사오(飯島勲) 내각참여를 북한에 특사로 파견한 바 있음.
 - 집단적 자위권에 대한 각의결정, 고노담화 검증 발표 등 민감한 정치 현안을 앞두고 납치문제의 일정 성과를 통해 지지율을 확보하고, 향후 장기집권의 기반을 다지기 위해 북·일 대화의 기회를 노렸던 것으로 보임.

일본 입장에서 보면,
5.29 합의가
가능했던 것은
국정의 최고책임자인
아베 총리가
국내정치적으로
북·일 교섭을
활용하고자 한데 있고
일본의
국익 확보를 위해
핵문제와 납치문제를
분리하여 납치문제의
우선 해결을 결단한
것으로 보여...

(2) 전략외교 통한 국익 극대화

- 아베 총리는 오바마 정부가 ‘전략적 인내’로 일관하는 한 북핵문제의 해결은 한계가 있다고 판단하고, 일본의 국익 확보를 위해 핵문제와 납치문제를 분리하여 납치문제의 우선 해결을 결단한 것으로 보임.
 - 미국은 미일동맹 강화 차원에서 일본 정부의 정책을 지지하면서, 한국과 중국을 자극할 수 있는 아베 내각의 역사 수정주의적이고 영토 민족주의적인 언동을 우려하고 있고, 일본의 독자적인 대북한 접근 및 대러시아 접근을 경계하고 있음.
 - 이에 대해 아베 내각은 미일동맹 강화를 추진하는 한편, 북한, 러시아와의 관계 개선을 통해 동아시아 외교에서 유리한 입지를 추구해 왔던바, 5.29 합의는 아베 내각이 추진하는 전략외교의 성과물의 일부임.



북핵문제 관련
6자회담 참가국들
사이에서 일본이
북핵 해결보다
납치문제를
우선함으로써
국제적 대북공조에
부정적인 영향을
줄 수 있다는
경계감이 커져...

(3) 한·중 접근에 대한 견제

- 북·일 합의는 최근 가속화하고 있는 한·중 접근 및 이를 통한 대일 압박에 대한 견제라는 해석이 가능함.
 - 야스쿠니 참배 등 역사인식과 조어도 영토분쟁으로 한·일관계와 중·일관계가 냉각되면서 일본이 동북아 외교에서 고립되는 국면에서 북한 카드를 통해 한·중 연대에 대응하면서 외교적 영향력을 확보하고자 함.
 - 북핵 관련 한·미·중 협력이 강화되고, 다른 한편으로 한·중 접근이 진전되어 한·중 연대를 통한 대일 역사압박의 가능성이 제기되는 상황에서 일본은 한·중 접근에 대한 견제책의 일환으로 북한에 접근했을 수 있음.

다. 국제적 영향

(1) 국제적 대북공조 이완 가능성

- 북핵문제 관련 6자회담 참가국들 사이에서 일본은 6자회담 참가국이지만, 북핵 해결보다 납치문제를 우선함으로써 국제적 대북공조에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 경계감이 커짐.
 - 일본은 북핵과 납치, 미사일 문제의 포괄적 해결 및 국제적 대북 공조 중시의 입장에서 유엔안보리 결의안에 따른 대북제재를 유지하면서도, 납치문제는 인도적인 문제인 만큼 우선적 해결이 필요하고, 금번 대북 제재의 일부 해제 조치에 의한 북한의 실익은 제한적이라는 입장임.
 - 이에 대해, 일본 정부가 <비핵화 진전/납치 대립으로 일본의 외교적 고립심화> 보다 <비핵화 담보/납치문제 진전으로 일본 대북 영향력 증대>를 선호하고 있다는 비판적 시각이 존재함. 실제로 2006년 전후 북한 에너지 지원에 국제적 합의가 도출되었지만, 일본은 납치문제 미해결을 이유로 에너지 지원에 불참한 바 있음.
 - 향후 북·일 교섭이 진전되어 단계적으로 일본의 대북 제재 해제가 추가될 경우, 미국 등을 중심으로 대북공조체제의 이완을 우려하는 목소리가 커질 것으로 예상됨.

(2) 북한 비핵화에 부정적 영향

- 금번 북·일 교섭 과정에서 핵과 납치의 분리대응이라는 일본 정부 방침이 선포해진바, 북한이 비핵화 없이도 국제사회를 상대할 수 있다는 그릇된 판단을 내릴 소지가 있음.
 - 일본 정부는 금번 북·일 교섭 과정에서 북한 비핵화 실현의 곤란과 국내적 필요 등을 감안하여 납치문제의 우선 해결을 추구하면서, 핵과 납치문제의 분리대응 방침을 명확히 함.
 - 5.29 북·일 합의문에는 북한 핵·미사일 관련 직접적인 언급이 없으며, 6월 하순 북한의 탄도미사일 발사(유엔안보리 결의안 위반)에도 불구하고 7월 1일의 북·일 협의(베이징)는 예정대로 개최됨. 7월 13일, 아베 총리는 북한의 탄도미사일 발사가 납치문제 관련 북·일 교섭에 영향을 주지 않을 것이라고 발언함.
 - 결과적으로 금번 북·일 교섭은 북한이 핵과 경제의 ‘병진노선’을 유지한 채 국제사회와 교섭할 수 있다는 전례가 될 수 있음.

(3) 일본의 대한반도 영향력 확대 및 남북관계

- 일본은 전통적으로 한반도에 관심을 갖고 영향력 증대를 추구한바, 북·일관계가 진전될 경우 북한 문제, 통일 문제 등 한반도 관련 이슈에서 일본의 영향력 확대가 예상됨.
 - 아베 내각은 ‘강한 일본’, ‘주장하는 외교’ 등의 담론과 집단적 자위권 행사 용인 등 적극적인 방위안보정책을 추구하고 있는바, 이는 지역 안보이슈에 의지와 능력을 갖춘 새로운 지역 강국의 등장을 의미함.
 - 중국, 미국, 한국 등 주변국들의 대북 창구가 닫혀있는 상황에서 북·일 교섭은 일본의 대북 영향력 확대에 기여함.
- 북·일관계가 진전될 경우 장기적으로 냉전 요소 청산에 따른 동북아 지역질서 안정 및 통일비용 절감의 효과가 기대되지만, 단기적으로 남북한 관계와 북·일관계 간의 상충 요인이 존재함.
 - 북·일관계 개선에 따른 북핵 비핵화 비용 분담, 북·일 수교 시 경제협력 제공에 따른 대북 투자재원 및 통일 비용의 분담 효과, 남북한 교차승인 확대에 따른 지역질서 안정화 등의 효과가 기대됨.

금번 북·일 교섭 과정에서 핵과 납치의 분리대응이라는 일본 정부 방침이 선포해진바, 북한이 비핵화 없이도 국제사회를 상대할 수 있다는 그릇된 판단을 내릴 소지가 있고, 북·일관계가 진전될 경우 북한 문제, 통일 문제 등 한반도 관련 이슈에서 일본의 영향력 확대가 예상되며...



- 반면, 남북관계가 악화된 상황에서 북·일관계 진전은 박근혜 정부가 추진해온 한·미·중 중심의 대북공조 및 우리의 통일정책에 부정적인 영향을 초래할 수 있음.

4 북·일관계 전망

가. 북·일 교섭 예상 시나리오

- 납치문제에 대한 북·일 양측의 입장 차이를 감안할 때, 북한이 일본 측이 납득할 성과를 내놓을 수 있을지에 대해서는 회의론이 대세이나, 납치문제의 일정 성과는 가능하다는 조심스런 낙관론이 있음.
 - 특별조사위원회가 북한 측 인사만으로 구성되어 북한이 조사의 주도권을 쥐고 있어 일본이 조사의 실효성을 담보할 조치가 제한적이고, 상황적 필요에 따라 북한이 비타협적인 태도로 돌변할 수 있다는 이유에서 일본 내 여론은 회의론이 대세임.
 - 반면, 금번 합의는 2008년 합의의 연장선상에서 사전 준비와 조율을 거친 것이고, 일본의 교섭 패턴에서 볼 때 합의문을 발표했다는 것은 납치문제 해결 시나리오에 대한 일·북 간 잠정 합의 가능성이 크다는 점에서, 납치문제의 완전 해결은 아니더라도 일정 성과는 가능할 것이라는 분석이 있음.
- 북·일 교섭의 향배는 북·일 양국이 납치문제 해결 조건에 합의하고, 최고 지도자가 이에 필요한 양보와 대국민 설득이라는 리스크가 큰 정치적 결단을 내릴 수 있을까에 달려 있어...
 - ‘12명의 납치피해자’에 대한 양국의 입장 차이를 어떻게 좁히는가의 문제이며, 이에 대한 북한의 조사결과가 오는 9월 상순에 발표될 예정임. 일본 측이 그 결과를 어떻게 평가할 것인가에 따라 납치 문제의 큰 구도가 정해질 것임.
 - <표 3>의 A안은 북한이 대북 제재조치 해제의 이익을 취하고 약속을 지키지 않는 경우로서 아베 총리에게 정치적 타격이 될 것이나, 일본이 제재를 재개할 수 있다는 점을 감안하면 북한에게도 실익이 작음.

북·일 교섭의 향배는
북·일 양국이
납치문제 해결 조건에
합의하고,
최고 지도자가
이에 필요한 양보와
대국민 설득이라는
리스크가 큰 정치적
결단을 내릴 수
있을까에 달려 있어...

- B안이 가시화될 경우 북·일 대립이 재연되고 납치문제 해결은 요원해질 것임. 북한이 ‘납치자 문제’가 아닌 ‘일본인 문제’로 목표 수정한 배경에는 기존의 ‘12명’이 아닌 다른 일본인의 귀국으로 타결하려는 의도가 있다는 시각이 있음. 이 경우 아베 총리는 납치문제의 일정 성과는 얻지만, 납치문제의 ‘최종 해결사’는 되지 못함.
 - C안은 현재 북·일 양국이 실현할 수 있는 최대 목표라고 할 수 있음. 이를 실현하기 위해서는 북한 측의 대폭적인 양보(김정일 위원장의 유훈에 대한 부정)가 불가피할 것인바, 김정은 위원장으로서의 감당하기 어려운 선택임.
 - 일본 정부는 핵, 미사일, 납치문제의 포괄적 해결의 입장을 취하고 있으므로 납치문제가 급진전되더라도 북한이 핵을 포기하지 않는 한, 북·일 수교나 대북 제재의 전면적 해제, 대규모 경제협력의 지원 등으로까지 발전할 가능성(D안)은 크지 않음.
- 북·일 간에 납치문제가 해결되더라도, 북·일 국교정상화와 대규모 경제협력은 핵문제 해결과 관련되는 문제인바, 그 속도 조절은 미국과 중국 등 외부 요인에 의존할 수밖에 없음.
- 일본이 5.29 합의를 납치라는 인도적 문제에 한정하는 한 미국으로서의 반대의 명분이 없지만, 비핵화를 위한 국제공조를 부정하는 선까지 북·일관계 개선을 추구할 경우에는 미국이 용인하지 않을 것임.

북·일 간에
납치문제가
해결되더라도,
북·일 국교정상화와
대규모 경제협력은
핵문제 해결과
관련되는 문제인바,
그 속도 조절은
미국과 중국 등
외부 요인에 의존할
수밖에 없어...

<표 3> 북·일 교섭 시나리오

	내 용
A	2008년 합의안 때처럼 북한의 납치조사가 중단되거나, 의미 있는 조사 결과가 도출되지 못하는 경우
B	2004년과 같이 북한 체제 일부 일본인이 귀국하지만, 일본 측이 만족하지 못하고 납치 재조사를 계속 요구하는 경우
C	북한 체제 일본인이 귀국함으로써 북·일 양국이 납치문제의 해결 종료에 합의하지만, 국교 정상화 교섭은 정체되는 경우
D	금번 합의조치 이행으로 납치문제 해결은 물론, 국교 정상화까지 도달하는 경우



나. 전망

- 북한 측의 일본인 재조사 결과는 9월 상순에 최초 발표가 있을 예정인바, 그 내용이 북·일교섭의 향배를 좌우할 것임.
 - 일본인 문제 관련 북·일교섭은 김정은 체제 출범 이후 최초의 본격적인 교섭사례이며, 북한 관계자들이 성과를 내기 위해서 긴장감을 가지고 재조사에 임하고 있는 것으로 보이는데, 일본을 완전히 만족시키지는 못하더라도 무시할 수 없는 ‘일정 성과’가 도출될 가능성이 있음.
- 북한이 예정대로 9월에 조사 결과를 발표할 경우, 2005년과 2006년에 일본 정부가 납치피해자로 추가 인정한 2명, 일본 정부가 파악하지 못한 납치피해자 혹은 자진 입북자, 특정실종자 그리고 일본인 처 중에서 일부 생존자, 그리고 일본인 유골 등이 포함될 가능성이 유력시됨.
 - 북한이 2002년에 사망자로 발표한 메구미 씨 등 8명 중에서 생존자를 인정할지가 일본 측 평가의 최대 관건이 될 것인바, 고(故) 김정일 위원장의 납치 관련 발언을 정면 부정하는 것은 북한 체제 특성상 기대하기 쉽지 않음.
 - 이와 관련 지난 7월 1일 북·일 국장급협의에서 북한 측이, 일본 정부가 인정한 복수의 납치피해자를 포함한 약 30명의 생존자 리스트를 제시했다는 보도가 있었지만(일본경제신문, 7월 10일자 조간), 일본 정부는 즉시 이를 부인한 바 있음.
- 오는 9월의 북한 측 발표에 일본인 생존자가 포함될 경우, 일본 정부는 이를 일정 성과로 간주하여 만경봉호 입항 등을 허가하되, 북한에 대해 계속 조사를 요구하고, 북한은 조사를 계속하여 내년 6월 전후에 최종 결과를 발표할 가능성이 큼.
 - 지난 5.29 합의 발표 직후 스가 요시히데(菅義偉) 일본 관방장관은 납치자 조사에 향후 1년 정도가 소요될 것이라고 발언한 바 있음.
 - 내년 국회일정 관련 예산안과 집단적자위권 관련 법안의 처리, 4월 동시지방선거의 실시, 10월 소비세 인상 가능성 등 내년 여름을 전후하여 주요 정치 현안이 집중되어 있고, 특히 9월에는 아베 내각의 장기집권 여부를 좌우하는 자민당 총재선거가 예정되어 있는바, 이에 맞추어 납치문제가 정치적으로 활용될 가능성이 농후함.

북한 측의 일본인
재조사 결과는
9월 상순에
최초 발표가 있을
예정인바,
그 내용이
북·일교섭의 향배를
좌우할 것...

- 북한 측 발표에 일본인 생존자가 포함될 경우 아베 총리가 평양을 방문하여 생존자와 함께 귀국할 경우, 2002년과 2004년의 고이즈미 총리 방북 때와 같이 납치문제가 일본 국내정치의 최대 쟁점이 될 것임.
- 자민당 총재선거를 앞 둔 내년 6, 7월을 전후하여 아베 총리의 방북 가능성이 크지만, 오는 9월의 북한 측 발표 직후와 내년 6, 7월에 두 차례 방북할 가능성도 배제할 수 없음.

납치라는 인도적 문제의 해결 필요성은 인정하되, 북핵 관련 한·미·일 공조 중시 입장에서 일본 정부의 대북제재 해제는 투명성 있고 신중해야 한다는 입장을 미국과의 연대를 통해 일본 측에 전달해야...

5 고려사항

가. 전방위 전략외교 추구

- 이념과 체제를 초월하여 경쟁과 협력의 외교게임이 가속화하는 동아시아 전략환경에 대한 냉철한 분석을 바탕으로 한 전략외교가 요구됨.
- 최근 심화되고 있는 미·중 경쟁, 중·일 대립, 한·일 갈등 구도 그리고 북·중관계의 냉각과 북·일 접근 등은 중국의 부상에 따른 동아시아 파워 밸런스 변화 속에서 역내 국가 간 관계가 급속히 재편되고 있음을 보여줌.
- ‘영원한 적과 영원한 동지가 없는 국제사회’에서 국익을 극대화하기 위해서는 북한을 포함한 주변국과의 대화채널 확보를 통한 전략공간 확대가 불가결한바, 이를 위한 정책 대안의 개발 및 추진이 중요함.

나. 한·미·일 대북공조 강화

- 북·일관계 전개를 예의주시하면서 납치문제의 조기 해결 가능성에 대비하되, 과도한 예민 반응은 자제하여야 함.
- 납치라는 인도적 문제의 해결 필요성은 인정하되, 북핵 관련 한·미·일 공조 중시 입장에서 일본 정부의 대북제재 해제는 투명성 있고 신중해야 한다는 입장을 미국과의 연대를 통해 일본 측에 전달해야 함.
- 일본의 대북제재 완화의 이면에는 납치문제 해결에 대한 북한



과거사 프레임에
속박되지 않는
한·일관계 구축
방안에 대해
중장기적인 관점에서
검토가 필요하며,
동아시아 파워·밸런스
변화 속의
세력재편이라는
다자적 관점에서
한·일관계의 전략성에
대한 재평가를
바탕으로 대일외교를
재정립해야...

이 존재할 가능성이 있는바, 납치문제 및 북·일 수교 관련 급진전 가능성에 대비하여야 함.

다. 남북관계 성과 도출

- 남북관계가 경색된 상황에서의 북·일관계 진전은 우리의 대북 정책과 통일정책의 입지를 약화시킬 수 있음에 유의하여, 남북관계 개선을 위한 주도적 대응으로 ‘한반도 신뢰프로세스’의 구체적 성과를 도출할 필요가 있음.
 - 대북 5.24 조치의 기초는 유지하되, 미국의 ‘전략적 인내’ 정책의 변화를 유도하는 재료로서 북·일 교섭을 활용할 수 있어야 함.
 - 한편 금번 북·일 접근을 계기로 중국의 대한반도 정책이 과거와 같은 북한 중시 노선으로 회귀하지 않도록 한·중 간 대북 협조체제를 강화할 필요가 있음.

라. 한·일관계 신 패러다임 구축

- 과거사 관련 경색된 한·일관계 타개가 여의치 않은 상황에서 우리의 대일 영향력의 현실적 한계에 비추어 한·미·일 공조체제를 강화하고, 중장기적 관점에서 한·일관계 신 패러다임을 모색하여야 함.
 - 한·일관계의 구조 변화에 따른 ‘1965년 체제’의 한계가 지적되고 일본 정부의 역사수정주의가 한층 노골화하고 있는 상황에서, 과거사 프레임에 속박되지 않는 한·일관계 구축 방안에 대해 중장기적인 관점에서 검토가 필요함.
 - 동아시아 파워·밸런스 변화 속의 세력재편이라는 다자적 관점에서 한·일관계의 전략성에 대한 재평가를 바탕으로 대일외교를 재정립해야 함.

일본군 위안부 문제의 국제법적 검토*

조 정 현**

1 문제 제기

- 일본 정부는 일본군 위안부(Comfort Women)의 강제동원을 인정하고 사죄한 1993년 8월 4일 고노담화 작성 과정에서 한일 정부 간의 문안 조정이 있었다는 내용을 담은 담화 검증 결과를 2014년 6월 20일 공개함.
 - 고노담화에 명시된 위안부 모집 주체와 관련, 일본 측 원안에는 ‘군 당국의 의향을 받은 업자’라는 표현이 들어갔지만, 한국 측의 주장을 배려해 ‘군 당국의 요청을 받은 업자’라는 표현으로 수정했다는 내용이 포함됨.
 - 또한, 양국 정부가 문안 조정 사실을 대외에 공표하지 않는다는 뜻을 같이했으며, 고노담화의 토대가 된 16명의 위안부 피해자 대상 청취조사 내용을 확인하기 위한 별도조사를 실시하지 않았음을 밝힘.
 - 한국이 일본에 금전적 배상을 요구하지 않았으며, 일본이 계획 중이던 아시아여성기금에 대해서 한국 정부가 초기에 일부 긍정적 평가를 했다는 점도 공개함.
- 이는 일본 정부가 양국 간의 외교 교섭 내용을 일방적으로 공개하여 외교적 신의를 훼손하는 문제를 발생시킴과 동시에, 일본 정부가 고노담화 수정 불가 방침을 밝혔음에도, 담화 내용의 신뢰성을 손상시켜 일본군 위안부 문제가 역사적 사실에 입각한 심각한 인권침해 사안이라기보다는 정치적 타협의 결과물이라는 인상을 주려는 의도로 의심됨.

목 차

1. 문제 제기
2. 일본군 위안부 문제 개관
3. 일본군 위안부 문제 관련 일본의 국가책임 성립 여부
4. 일본군 위안부 문제 관련 일본의 국가책임 해제 여부
5. 정책 고려사항

* 2014. 7. 18. 발표

** 안보통일연구부 교수



일본 정부의
고노담화 검증 및
결과 발표는
담화 내용의 신뢰성을
훼손시키기 위한
것으로 보이는데,
국제법적으로
봤을 때 소위
“협회의 강제성” 등
관련 문제들은
매우 지엽적인
문제로...

- 외교부는 6월 20일 당일 대변인 성명과 26일 추가 입장 등을 통해 일본 정부의 고노담화 검증 결과에 대해 반박함.
- 일본 정부의 담화 발표 및 그 내용은 기본적으로 일본의 자체 판단에 의해 결정되고 일본의 책임 하에 진행되어야 할 문제로, 일본 측의 수차례 협력 요청으로 한국에서 일부 의견을 제시했다고 하더라도 이는 동 담화 발표의 본질이나 성격과는 상관이 없음을 밝힘.
- 또한, 다수 부정확한 내용을 지적하면서 책임 인정이 없는 위로금 명목의 아시아여성기금 일시금 지급 강행에 대해 외무부 대변인 성명을 통해 분명히 반대하였고, 1965년 한일청구권협정으로 일본군 위안부 문제가 해결되지 않았음도 다시 한번 확인하였음.

● 금번 고노담화 검증 및 결과 발표는, 기본적으로 일본군 위안부 ‘강제’ 연행에 대한 구체적 증거자료가 없으므로 그 강제성을 부인하고(금번 검증 결과 문서에도 여러 번 등장함), 따라서 이를 민간업자와 일본군 위안부들 간의 자발적 합의에 의해 이루어진 행위이기 때문에 일본 정부는 이에 대한 법적 책임이 없다는 일부 일본 지도자들의 기본인식에 기초하고 있는 것으로 보이는데, 사실관계에 대한 논쟁은 차치하더라도, 국제법적으로 봤을 때 소위 이러한 ‘협회의 강제성’ 관련 인식 및 주장은 매우 지엽적인 문제에만 집중하는 것으로 전반적으로 법적 타당성이 없음.

- 이에 아래에서는, 먼저 일본군 위안부 문제를 개관하고, 다음으로 국제법상 국가책임법에 기초해 행위의 국가 귀속성과 국제의무의 위반 차원에서 일본의 국가책임 성립 여부를 검토하고, 그다음으로 1965년 한일청구권협정 해석 및 아시아여성기금 문제 등 국가책임의 해제와 관련된 문제들도 함께 살펴봄.
- 이러한 분석 및 검토를 토대로 한국에 대한 정책적 시사점을 도출함.

2 일본군 위안부 문제 개관

- 고 김학순 할머니의 1991년 최초 증언 이후, 중국, 대만, 필리핀, 인도네시아(네덜란드) 등 아시아 전역에 4만에서 20만 명의 일본군 위안부가 있었으며 그중 다수가 한국인이었음이 증언·확인됨.
 - 한국 정부로부터 공식적으로 인정된 위안부 피해자는 총 207명으로, 그중 현재 생존자는 54명이고 이들의 평균 연령은 88세임.
- 역사적으로, ‘위안소(Comfort Station)’는 1894년 청일전쟁 시부터 일본 군인들을 위해 민간주도형으로 설립되었음.
 - 일본군이 처음으로 직접 위안소를 설립하기 시작한 것은 1905년 러일전쟁 때였고, 그 후 1932년 상해사변 때 상해지역에서 일본 육·해군이 군위안소를 설치하였는데, 이때 조선인이 처음 포함되었음.
 - 1937년 7월 중일전쟁이 개시되자, 그 해 말부터 일본 육군성이 주도하여 하나의 정책으로서 체계적인 위안소 운영체제를 갖추었고, 최대 약 20여만 명을 위안부로 동원한 것으로 알려짐.
- 일본 정부가 1993년 발표한 바에 의하면, 위안소의 설립 이유는 첫째, 점령지구 안에서 주민에 대한 일본군의 강간을 방지하고, 둘째, 군인들의性病 감염을 방지하며, 마지막으로 군사기밀의 유출을 방지하기 위해서였다고 함.
 - 일본은 전장에서의 위안소 설립을 자국 공창제도의 연장 선상에서 생각했던 것으로 보임.
 - 그러나 일본의 매춘부와는 질적으로 다른 조선의 10대나 20대 초반의 처녀들이 본인의 의사와 관계없이 사기 혹은 강박에 의해 끌려가서 하루에 20~30명의 군인을 상대하게 한 일제의 행위에 대해, 위의 이유들이 면죄부를 주는 것은 아님.
- 일본군 위안부 문제에 대한 일본 정부의 법적 책임 부인 논거는 크게 두 가지로 대별됨.
 - 먼저, 국제법상 국가책임 자체가 성립하지 않는다는 것인데, 과거에는 주로 국제의무 위반 여부에 대한 논의가 활발하게 진행되었으나, 최근 일본 총리의 소위 ‘협정의 강제성’ 부인 발언 및 고노담화 검증 등에서 알 수 있듯이, 과연 일본군 등 일

일본군 위안부들은
최대 20만 명까지
추정되며, 현재
한국 내 생존자는
54명으로
이들의 평균연령은
88세...



본의 국가기관이 직접 일본군 위안부를 모집하고 위안소 설치와 운영에 직접 가담하였는지의 여부, 즉 행위의 귀속성 문제가 또 다른 문제로 제기되고 있음.

- 이와는 별개로, 일본군 위안부 문제에 대해 설사 일본의 국가책임이 성립한다고 하더라도 이는 1965년 대한민국과 일본 양국 간에 체결된 청구권협정에 의해 이미 해결된 문제라고 일본 정부는 일관되게 주장하고 있음.
- 따라서 아래에서는 이러한 일본 주장의 타당성에 대해 차례대로 살펴봄.

일본 정부의

법적 책임 부인 논거는
국가가 직접 위안부의
모집 등에
관여하지 않았으며,
그 당시 국제법에
저촉되지 않으며,
설사 책임이 있더라도
1965년
한일청구권협정으로
이미 해결된
문제라고 주장...

3

일본군 위안부 문제 관련 일본의 국가책임 성립 여부

가. 국제관습법상 국가책임의 성립요건

- 국제관습법으로 확립된 국가책임법의 내용은 유엔 국제법위원회(ILC: International Law Commission)에 의해 2001년 채택된 국가책임법 초안(Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)에서 확인할 수 있음.
 - 권리·의무를 구체적으로 부여하는 실체법적인 1차 규범에 대비되는 절차 등과 관련된 2차 규범 중 하나인 국가책임법은, 전통적 의미의 불법행위로 인한 국가책임을 다루며 기본적으로 국내법에서의 민사 책임적 내용을 규율함.
- 동 초안에 의하면 “국가의 모든 국제위법행위는 그 국가의 국제책임을 발생” 시키며(제1조), “작위 또는 부작위를 구성하는 행위가 (i) 국제법상 국가에 귀속되며, (ii) 국가의 국제의무 위반을 구성하는 경우” 국가의 국제위법행위가 존재함(제2조).
 - 즉, 국가책임의 성립요건은 ‘행위의 국가 귀속성’ 및 ‘국제의무의 위반’ 2가지임.
 - 고의·과실 및 손해의 발생은 명시적인 성립요건은 아니며, 다만 손해배상액 산정 등에서 주변 상황의 하나로 고려될 수 있음.
 - 국가 행위의 국제위법성은 국제법에 의해 결정되며 그 행위의 국내법상 적법성에 의해 영향받지 않음(제3조).

나. 행위의 국가 귀속성

- 국가기관의 행위는 그 기관의 지위나 성격을 불문하고 동 국가의 행위로 귀속됨(제4조).
 - 관련 군인이나 공무원의 월권행위나 지시를 위반한 행위도 직무상 행위라면 국가의 행위로 귀속됨(제7조).
 - 따라서 1937년 이후 위안소 정책을 체계적으로 수립하고 추진한 것으로 알려진 육군성 등의 일본 군부와 이에 협력한 내무성, 외무성, 조선총독부 등의 행위는 일본의 행위로 귀속되며, 전장에서 위안소를 직간접적으로 설치·운영하고 일본군 위안부의 수송을 담당했던 일본군의 행위도 국가의 행위로 귀속됨.
- 사인의 행위는 원칙적으로 국가로 귀속되지 않으나, 명시적 위임을 받거나(제5조) 국가의 지시·통제 하 또는 공권력 부재 시 사실상의 국가기관으로 인정을 받으면(제8조, 제9조) 국가기관의 행위로 간주됨.
 - 위안소는 크게 세 가지 유형으로 나뉘는데, (i) 일본군의 직접적인 경영과 통제하에 있던 위안소, (ii) 공식적으로는 민간업자에 의해 경영되었으나 효과적으로 군의 통제하에 있으면서 배타적으로 군인 및 군속만 이용할 수 있던 위안소, 그리고 (iii) 군대가 사용의 우선권을 가지면서 일본 민간인에게도 개방되었던 민간업자가 운영하던 위안소가 바로 그것임.
 - 둘째 경우와 같이, 위안소의 운영에 민간업자가 개입되어 있다고 하더라도 실제 군이 이를 효과적으로 통제하고 있었으므로 비록 형식적으로 사인의 행위라 할지라도 이는 국가의 행위로 간주됨(사실상의 국가기관).
 - 또한, 최근에 일본 측에 의해 주장되는 바와 같이, 일본군 위안부의 모집에 ‘협력의 강제성’이 없다 하더라도, 즉 일본군 위안부의 모집이 전적으로 순수한 사인들에 의해 행해진 행위로 인정된다고 하더라도, 이러한 주장으로 인해 위안소를 직간접적으로 ‘설치·관리’함으로써 실제로 강제적인 상황에서 참혹한 성노예제를 ‘운영’한 일본의 국제 불법행위에 대한 책임이 면제될 수는 없음.
 - 실제로 많은 증언들은 일본군 위안부의 모집에 있어서도 일본 정부의 개입 가능성을 제공하고 있으며, 1993년 일본 정부의

1937년 이후
위안소 정책을
체계적으로 수립하고
전장에서 위안소를
직간접적으로
설치·운영했던
다양한
국가기관의 행위는
국가의 행위로
귀속...



고노담화에서도 감언, 강압에 의해 본인들의 의사에 반해 일본군 위안부가 모집될 당시 일부 관현의 참여도 있었다고 공식적으로 밝혔음.

- 참고로, 고노담화의 주인공으로 당시 내각관방장관이었던 고노 요헤이(河野洋平)는 2006년 11월 아시아여성기금과의 인터뷰 발언에서 일본군 위안부의 징집명령 등 구 일본군의 강제동원 증거자료들은 폐기처분이 됐을 가능성이 있다고 밝혔음.¹⁾
- 또한, 국가는 사인의 행위에 대해 사전피해방지(due diligence) 및 사후피해구제(local remedies)라는 별도의 직접 의무를 부담하는데, 이에 근거하면 세 번째 유형의 위안소에 대해서도 일본은 관련 국가책임을 부담할 수 있음.

다. 국제의무의 위반

- 국제의무의 위반, 즉 행위의 위법성을 논하는 데 있어 항상 유념해야 할 점은 관련 법 규범이 그 행위 당시에 유효하고 적용 가능했어야 한다는 것임.
 - 법 소급적용금지라는 일반원칙의 한 표현인 이러한 시제법(時際法, intertemporal law)의 원칙은 일본군 위안부 문제를 논하는데 있어서도 일반적으로 적용됨.
- 먼저 1907년 헤이그 제4 협약 부속규칙 제46조²⁾의 ‘가정의 명예’에 반하는 행위에 강간 등의 행위가 포함되어 있다는 해석을 1949년 제네바 제4 협약 제27조³⁾와의 관계를 통해 도출할 수 있음.⁴⁾

1) 아사히신문, 2007년 3월 27일자.

2) “**Family honor** and rights, the lives of persons, and private property, as well as religious convictions and practice, **must be respected**. Private property can not be confiscated (emphasis added).”

3) “**Protected persons are entitled, in all circumstances, to respect for their persons, their honor**, their religious convictions and practice, and their manners and customs. They shall at all times be humanely treated, and shall be protected especially against all acts of violence or threats thereof and against insults and public curiosity. **Women shall be especially protected against any attack on their honor, in particular against rape, enforced prostitution, or any form of indecent assault**. (emphasis added).”

원칙적으로
국가로 귀속되지 않는
민간업자 등
사인의 행위도
군의 효과적 통제하에
있었다면 사실상의
국가기관의 행위로
볼 수 있어...

- 그러나 교전 당사국이었던 다른 국가들의 위안부와는 다르게, 2차 세계대전 당시 일본의 식민지였던 한국의 지위가 상기 규정의 위안부 문제への 적용을 방해할 수 있음.
- 이는 조선이, 교전국 간에 적용되는 전쟁법 혹은 국제인도법이 원칙적으로 적용될 수 없는 일본 영토의 일부로 국제적으로는 간주되었기 때문이다.
- 따라서 일본의 한국병합이 원천적으로 무효임을 밝히는 작업이 국제적 성과를 낸 이후에야 전쟁법 위반(국가책임) 내지 전쟁범죄(개인의 형사책임)의 논리가 주장 가능해질 것임.

위안부 제도는
2차 세계대전 당시
이미 국제관습법으로
성립된
노예제 금지 위반을
구성...

● 이에 비해, 노예제금지 의무의 위반이라는 주장은 가장 일반적으로 주장될 수 있는 근거임.

- 19세기부터 노예무역 금지를 위한 다양한 국제조약이 채택되었으며 20세기에 들어서는 1926년 노예제금지협약(Slavery Convention)의 채택으로 노예무역뿐만 아니라 노예제 자체의 금지에 대한 국제적 합의가 이루어졌음.
- 이러한 노예제의 금지는 2차 세계대전 당시 이미 국제관습법으로 성립되었다는 것이 일반적인 인식인데, 뉘른베르크와 동경의 국제군사재판소 현장에서 전쟁 전 혹은 전쟁기간 중에 자국민을 포함한 민간인의 노예화(enslavement)를 ‘인도에 반한 죄(crimes against humanity)’로 규정하기도 하였음.⁵⁾
- 노예제금지협약 제1조 1항에 의하면, “노예제는 소유권에 속하는 권한의 일부 혹은 전부가 그 사람에게 행사되어지는, 그러한 사람의 지위 또는 조건”⁶⁾을 지칭하며, 자율성(autonomy), 이동의 자유(freedom of movement), 그리고 (생활동을 포함

4) 일본이 1907년 헤이그 제4협약의 당사국이었던 점에 비해, 대한제국은 1899년 헤이그 제2협약에는 당사국이었으나 1907년 헤이그 제4협약의 당사국은 아니었음. 그럼에도 뉘른베르크 국제군사재판소의 판결에 의하면, 1907년 헤이그 제4협약의 부속규칙은 적어도 1937년에는 국제관습법의 지위를 획득한 것으로 보아야 하며, 따라서 동 부속규칙은 기본적으로 2차 대전 당시의 사건이었던 일본군 위안부 문제에 국제관습법의 자격으로 적용될 수 있음.

5) 뉘른베르크국제군사재판소 현장 제6조 (c)항, 도쿄국제군사재판소 현장 제5조 (c)항.

6) 원문은 다음과 같다: “Slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised.”



한) 자기결정권의 제한이란 개념 등이 내재되어 있는 것으로 해석됨.

- 일본군 위안부 제도는 실제로 ‘성노예제(sexual slavery)’로, 동원 당시의 사기와 위협의 존재 여부는 별론으로 하더라도, 위안소에서의 그들의 생활은 자율성, 이동의 자유, 성활동에 대한 자기결정권이 결여된 상태로 군인들의 감시 속에서 하루에도 수십 명과 성관계를 억지로 가져야만 했으며 적절한 보수도 지급되지 않았고 본인의 의사에 따라 그만둘 수도 없는 명백한 노예제의 한 전형이라고 판단됨.

- 이와 유사한 맥락에서, 일본이 1932년 비준한 국제노동기구(ILO: International Labour Organization) 제29호 협약인 강제노동협약상 의무의 위반도 제기될 수 있음.
- ILO 회원국의 협약 및 권고 준수 여부를 검토하는 법적 기관(legal body)인 ILO 협약·권고 적용에 관한 전문가위원회(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)는, 비록 구속력 있는 결정을 내릴 수는 없지만, 1996년, 1997년, 1999년, 2001년, 2002년, 2003년, 2004년, 2005년, 2007년 등 수차례에 걸쳐 일본의 ILO 강제노동협약 위반 여부에 대해 개별 사안별 검토의견서(Individual Observation)를 채택한 바 있음.
- 이에 따르면, 일본군 위안부 제도가 제29호 협약이 금지하는 강제노동 행위이며 따라서 이러한 일본의 행위는 ILO 강제노동협약 상 의무의 명백한 위반이라고 여러 차례에 걸쳐 확인함.

위안부 제도는
‘성노예제
(sexual slavery)’로
모집 당시의 강제성이
설사 없었다 하더라도
위안소 내에서의
생활이 자율성,
이동의 자유,
자기결정권이
결여되고
본인의 의사에 따라
그만 둘 수도 없는
명백한 노예제...

라. 소결

- 이상에서 살펴본 바와 같이 일본군 위안부 문제와 관련된 행위의 국가(일본) 귀속성 및 일본의 국제의무 위반 두 성립요건을 모두 만족하여 일본의 관련 국가책임은 성립함.
- ILC 국가책임법 초안은 동의(consent), 자위(self-defence), 대응조치(countermeasures), 불가항력(force majeure), 조난(distress), 필요성(necessity) 등의 위법성 조각사유 또한 규정하고 있으나(제20조-제25조), 위안부 문제에 직접 적용될만한 내용은 없음.

- 특히, 국제의무 위반과 관련하여, 2차 세계대전 당시의 국제법을 적용해야 되는 관계로 여러 가지 현실적 법적 장애물이 존재하는 것은 사실이나, 전반적인 국제여론 및 여러 국제기구의 입장은 일본군 위안부 문제가 그 당시 국제법에 의거하더라도 일본의 노예제 금지 의무 등 관련 국제의무 위반이라는 점에는 큰 이견이 없음.
 - 따라서 일본은 위안부 모집에 강제성이 없었다든지 관련 행위가 민간업자에 의한 사적 행위였다는 점을 현재 더 강조하는 듯한 느낌임.
 - 그럼에도 앞에서 검토했듯이, 모집의 강제성 여부는 큰 틀에서 봤을 때 지극히 부분적인 문제로, 실제 일본군 위안부 제도가 성노예제였다는 결론에 별 영향을 미치지 않으며, 혹 민간업자가 관여한 사례의 대부분도 일본군 등 일본 정부의 조직적 통제 및 실질적 관리하에서 설치·운영되었기 때문에 결과적으로 일본의 국가책임 성립을 방해하지 않음.

4 일본군 위안부 문제 관련 일본의 국가책임 해제 여부

가. 국제관습법 상 국가책임 해제 방법

- 책임국이 자신의 국가책임을 해제하기 위해서는, 불법행위가 계속되고 있을 경우 이를 중지하고, 재발방지의 적절한 확보 및 보장을 제공할 의무를 짐(국가책임법 초안 제30조).
 - 또한, 책임국은 자신의 국제위법행위에 의해 야기된 손해에 대하여 완전한 배상(reparation)을 할 의무를 부담함(제31조).
 - 구체적인 배상 방법으로는 원상회복(restitution), 금전배상(compensation), 만족(satisfaction) 등이 있음(제34조~제37조).
 - 이 중 마지막의 만족은 다시 위반의 인정, 유감의 표명, 공식 사과 또는 기타 적절한 방식으로 행해질 수 있음.
- 일본군 위안부 문제 관련 원상회복이 적용 불가능한 상황에서 먼저 ‘만족’에 대해 살펴보면, 지금까지 일본은 비록 수상, 관방장관 등 일본의 대표성을 갖는 인사들에 의해 여러 번 공식적으로 사과하였음에도 불구하고, 한 번도 일본의 법적 책임을 인정하거나 사과한 적은 없었음.

따라서
국제노동기구(ILO) 및
여러 유엔
인권기구에서
확인된 바와 같이
일본군 위안부 관련
일본의 국가책임은
성립...



일본 정부는
국가책임 해제와 관련
1965년
한일청구권협정으로
배상관련 모든 문제는
해결되었으며,
위안부 피해자들을 위해
아시아여성기금을
운영했음을 강조...

- 1997년 아시아여성기금 관계자에 의해 일부 위안부 피해자들에게 전달된 하시모토 당시 총리의 서한 사과 등은 모두 ‘도의적인 책임’에 대한 사과로 법적 책임을 공식적으로 인정한 것은 아니므로 국가책임법상 책임 해제 방식으로는 적절치 않음.

● 현재 위안부 피해자들에게 적용 가능한 일본의 국가책임 해제 방법으로는 만족과 함께 금전배상이 고려될 수 있음.

- 그런데 일본 정부는 법리적 차원에서, 도덕적으로 불리한 국제의무 위반 관련 반론을 적극 제기하기보다는, 국가책임 해제 방법 중 금전배상과 관련된 모든 문제가 1965년 한일 간의 양자 조약으로 이미 해결되었음을 주요반론으로 특히 더 강조하고 있음.

- 이와 함께 위안부 피해자들을 위해 아시아여성기금을 운영했음을 강조함.

- 이에 아래에서는 일본군 위안부 문제 관련 국가책임 해제 방법 측면에서 가장 중요하고도 양국 간에 첨예하게 대립하고 있는 사안인 1965년 한일청구권협정 해석 문제에 대해 검토하고, 아시아여성기금의 성격에 대해서도 고찰함.

나. 1965년 한일청구권협정 문제

● 일본군 위안부 문제와 관련해 일본 정부는, 일본은 어떠한 법적 책임도 없으며, 설사 있다 하더라도 1951년 샌프란시스코조약과 특히 한국에 대해서는 1965년 한일청구권협정에 의해 모든 청구권 또는 배상 관련 문제가 해결되었다고 주장함.

- 한국의 위안부 문제와 직접 관련되는 한일청구권협정 문제는 일본의 국가책임 해제와 관련해 가장 중요한 문제 중 하나인데, 조약 문구 자체만 가지고 보면 일본 측의 주장도 나름대로 설득력이 있음.

- 즉, 구체적으로 규정된 내용을 ‘포함하여’, ‘완전히’, ‘최종적으로’ 해결되었다는 조약 문구들은 위안부 문제 등도 함께 해결되었다는 주장의 중요한 논거임.

● 그러나 조약 해석에 있어서 전체적인 문맥과 조약의 성격, 협상

과정에서 협상당사자의 발언, 의도 및 합의사항 등도 함께 고려되어야 하므로, 이런 측면에서 여러 발언 내용과 관련 자료를 종합해 볼 때, 한일청구권협정은 한일 간 영토분리에서 연유하는 재정적·민사적 채권채무관계를 해결하기 위한 협정이자 일본군 위안부 문제와 같은 국제 불법행위에 대한 배상과는 전혀 관계가 없는 조약임.

- 일본이 위안소 설립과 운영에 직접 관련되었다는 사실이 90년대 초반에야 비로소 알려지고 공식적으로 확인되었기 때문에, 조약 체결 당시 알지 못했던 내용이 그 조약에 의해 규율된다는 주장은 형평의 관점에서 논리적이지 못함.
- 또한, 한국이 설사 위안부 관련 권리를 포기하였다고 하여도 이는 자신의 외교적 보호권을 포기했을 뿐이며 개인의 손해배상청구권은 여전히 잔존한다는 주장도 유력하게 존재함.
- 참고로, 1999년 8월 유엔 인권소위는 결의 1999/16에서 “특히 무력충돌 시에 일어나는, 강간 등의 성폭행 및 성노예제와 같은 국제법 위반행위와 관련된 국가 및 개인의 권리와 의무는 평화조약, 평화협정, 사면 또는 기타의 어떠한 방법에 의해서도 국제법상의 사안으로서 소멸될 수 없다”는 견해를 피력한 바 있음.

다. 아시아여성기금 문제

- 일본 정부는 일본군 위안부에 대한 보상을 하기 위해 1995년 7월 18일 ‘여성을 위한 아시아 평화 국민기금’을 만들었음.

- 소위 ‘아시아여성기금(Asian Women’s Fund)’은 일본군 위안부에 대한 도덕적 책임 이행을 위한 장치로서, 위안부의 어려운 생활에 주목하는 관련 NGO의 활동을 지원하고 생존하는 위안부를 위한 일정의 민간 “보상금(atonement money)”을 모금하기 위해 설립되었음.
- 실제로 1인당 200만 엔의 위로금과 도의적 책임을 통감하는 하시모토 총리의 위로편지가 1997년 한국인 위안부 7명과 필리핀 위안부들에게 전달되기도 하였음.⁷⁾

1965년
한일청구권협정은
한일간 영토분리에서
연유하는
재정적·민사적
채권채무관계를
해결하기 위한
협정으로 일본군
위안부 문제와 같은
국제 불법행위에 대한
배상과는
전혀 관계가 없는
조약...

7) 이번 고노담화 검증 결과 문서에서 아시아여성기금 사업 종료 시까지 총 61명의 한국인 위안부가 위로금 등을 받았음을 명시함.



- 그러나 동 기금으로부터의 보상금이 제2차 세계대전 동안 일어난 범죄에 대해 일본정부의 법적 책임을 인정하려고 의도된 것이 아니기 때문에, 위안부 희생자였던 여성 개인에 대한 공식적이고 법적인 배상을 제공해야 하는 일본 정부의 책임을 만족하는 것은 아니었음.
 - 상당수 한국인 위안부들과 정신대문제대책협의회, 대만인 위안부들, 또한 유엔 인권기구와 ILO 등은 동 여성기금에 대해 비판하였음.
 - 한국 정부도 동 민간기금에 반대하여 1998년에 위안부들에게 지원금을 대신 지급하고 강한 반대 입장을 표명하였음.
 - 결국, 아시아여성기금은 2007년 3월 사업을 중단하고 해산하였음.

라. 소결

아시아여성기금은
도덕적 책임 이행을 위한
민간기금으로
국가책임 해제의
방법으로
원용될 수 없어...

- 일본이 위안부 관련 국가책임을 해제하기 위해서는, 관련 위반 사실의 인정 및 법적 사과, 그리고 금전배상 등의 방식을 병행하는 것이 필요할 것임.
 - 일본은 1965년 한일청구권협정에 의해 위안부 문제가 해결됐다는 입장인데, 우리 정부 차원에서 2005년 결론 내린 바와 같이, 동 협정은 한일 간 영토분리에서 연유하는 재정적·민사적 채권채무관계를 해결하기 위한 협정으로 보는 것이 타당함.
 - 아시아여성기금은 민간기금으로 국가책임 해제의 방법으로 원용될 수 없음.

5 정책 고려사항

가. 일본군 위안부 문제에 대한 국제법적 이해 제고

- 일본군 위안부 논의의 기반이 되는 국제법적 내용을 정확히 이해하는 것이 필요함.
 - 일례로, 이번 고노담화 검증 과정을 포함해 최근 일본은 위안부 모집 과정에서의 강제성을 강조하며 소위 ‘협정의 강제성’이 없었음을 강조하고 있는데, 노예제금지 협약상의 노예제

개념정의에서 봤을 때 이러한 모집에서의 강제성보다는 실제 위안소 운영 과정에서의 강제성이 일본군 위안부 제도가 성노예제임을 확인시켜 줌.

- 즉, 협의의 강제성에 대비되는 ‘총체적 강제성’이 중요함.
- 또한, 혹 민간업자가 관여한 사례의 경우도 일본군 등 일본 정부의 조직적 통제 및 실질적 관리하에 위안소가 설치·운영된 경우라면, 결과적으로 사인의 행위가 사실상의 국가기관의 행위로 간주되어 일본의 국가책임 성립을 방해하지 않음.

- 한일청구권협정 제3조에 근거한 중재재판 가능성도 계속 염두에 두고 철저한 법적 준비가 필요함.

- 아울러 국내외 일본군 위안부 관련 자료에 대한 체계적 수집 및 법적 분석 노력을 배가하고 이를 근거로 국내외에 적절한 홍보 활동을 전개할 필요가 있음.

- 국내는 물론 중국 등 최근 해외에서 새로 발굴된 자료에 대한 체계적 수집 및 전문적 분석이 필요함.
- 최근 정부 차원에서 일본군 위안부 문제 실태에 관한 4권 분량의 백서 발간을 추진하고 외교부 홈페이지에도 위안부 관련 내용의 배너를 추가 설치한 것 등은 이런 맥락에서 의미가 있으며 내용을 계속 보강할 필요가 있음.

위안부 모집에서의 소위 ‘협의의 강제성’ 보다는 위안부 제도 운영의 ‘총체적 강제성’이 노예제 금지 의무 위반과 관련해서는 중요하다는 점 등 관련 국제법적 이해를 제고하고, 국내외에서 새롭게 발굴되는 관련 자료에 대한 체계적 수집 및 전문적 분석이 필요...

나. 성노예제 등 보편적 여성인권 문제로서 국제사회에 지속적 문제 제기

- 일본군 위안부 문제를 보편적 인권 문제로서 유엔 인권이사회 등 유엔 내 인권 메커니즘을 통해 적극 제기할 필요가 있음.
 - 금년 3월 5일 제25차 유엔 인권이사회 고위급 회기에서 우리 외교부 장관이 일본군 위안부 문제를 장관으로서 최초로 이사회에서 제기하였음.
 - 6월 12일에는 외교부 2차관이 ‘분쟁 하 성폭력 방지 런던 국제 회의’에 참석하여 위안부 발언을 함.
 - 금년 9월 유엔 총회에서의 적절한 대응도 요구됨.
- 기타 인권이사회에서의 일본의 보편적 정례인권검토(UPR: Universal Periodic Review)는 물론, 일본이 당사국인 국제인권조약의 이행



감시기구에서도 지속적으로 위안부 문제를 제기할 필요가 있음.

- 실제 인권이사회 UPR (2012), 자유권위원회 (2008, 2014), 여성차별철폐위원회 (2009), 사회권위원회 (2013), 고문방지위원회 (2013) 등에서 일본군 위안부 문제의 조속한 해결을 촉구한 바 있음.
- 이에 더해 금년 8월 6일 나비 필레이 유엔 인권 최고대표는 일본이 일본군 위안부 문제에 대한 영구적 해결책을 마련하는 데 실패했다며 이를 강하게 비판하는 성명을 발표함.

- 2007년 하반기 미국 하원, 호주 상원, 네덜란드 하원, 캐나다 하원, 유럽의회 등 세계 각국의 의회가 일본군 위안부 문제의 해결을 촉구하는 결의를 채택한 바 있으며, 최근 미국 대통령, 국무장관 및 상하원 의원들도 동 문제 해결을 촉구하기도 하였는데, 이러한 주요국의 지지를 적극 활용할 필요가 있음.
- 일본군 위안부 문제에 대한 각국의 공공외교도 강화하여, 최근 위안부 기림비가 미국 내 여러 주(뉴저지, 뉴욕, 캘리포니아, 버지니아)에 생기고 있는 것처럼 주요 국가의 일반 대중에게 관련 내용을 알리려는 노력도 더욱 강화할 필요가 있음.
- 또한, 필요 시 위안부 피해자 직접 관련국 등과의 협력 방안도 적극 모색할 필요가 있음.

다. 일본과의 양자 국장급 협의 지속

- 일본군 위안부 문제 해결을 위한 한일 국장급 협의를 지속할 필요가 있음.
- 금년 4월 16일 서울 및 5월 15일 도쿄에서의 양자 협의에 이어 원래 6월 서울에서 3차 국장급 협의회가 예정되어 있었으나 일본의 고노담화 검증 건으로 무산됨(이후 7월 23일 서울에서 3차 협의회가 개최됨).
- 어렵게 마련된 위안부 관련 정부 간 대화채널인 만큼 단기간 내 가시적 성과에 집착하기보단 정례 대화채널로서 이를 건설적으로 유지하여 양측의 입장을 꾸준히 교환하며 문제 해결의 적절한 합의점을 도출할 필요가 있음.
- 물론 내년이 한일수교 50주년인 점과 최근의 유동적인 한반도 상황을 고려할 때 가급적 이른 시기 내에 합의점을 도출

일본군 위안부 문제를
성노예제와 같은
보편적 여성인권
문제로 유엔 등
국제사회에
지속적으로
문제 제기할 필요...

- 하여 과거사 문제로 꼭 막힌 한일관계를 정상화시킬 필요성은 있음.
- 아직 대법원 최종 판결이 나오지 않은 일제 강제징용 문제와는 기본적으로 분리하여 대응하는 것이 필요함.
- 최근 동아시아에서 외교적으로 다소 고립된 일본과의 관계 정상화를 위한 조건으로 일본군 위안부 문제 해결을 적극 제기할 필요가 있음.
- 동시에 한국도 어느 선까지 합의할 수 있을지 국내적 공감대 형성이 중요함.
- 최소한 ‘법적 책임의 인정 및 사과’가 수반되어야 하며, 기타 금전적 배상 문제는 상징적 수준의 배상금이나 일본 정부 기금으로 지급되는 지원금, 양국 간의 역사·교육 협력사업 등의 다양한 방안으로 그 대안을 모색하는 것도 진지하게 관·민이 함께 검토할 필요가 있음.
- 한편, 7월 4일 한중 공동성명 부속서에서 한중 양국의 관련 연구기관이 위안부 문제에 대한 자료의 공동연구, 복사 및 상호 기증 등에서 협력해 나가기로 합의한 바 있는데, 동원의 강제성 등 역사적 진실 규명 차원에서의 공동연구는 분명 의미가 있으며 이를 일본에 대한 협상력 제고에 일부 활용할 수도 있겠으나, 한중의 대일 공동대응에 있어서는 동북아의 전반적 정세를 고려하여 신중하게 대처할 필요가 있을 것임.

위안부 문제 해결을
위한 일본과의
양자 협의를
지속할 필요가 있으며,
동시에 한국도
어느 선까지
합의할 수 있을지
국내적 공감대 형성이
중요...

2011 봄 주요국제문제분석

2011 국제정세 전망

Prospects for International Relations in 2011

배궁찬 (11.01.13)

2011년 북한정세 전망과 새로운 대북전략 모색

Prospects for North Korean Situation in 2011
and Search for New North Korea Strategy

전봉근 (11.01.14)

미·중 정상회담 이후 한반도 안보정세

Korean Peninsula Security after the U.S.-China Summit

이지용 (11.02.11)

유로존 개혁의 현황과 전망:

유럽 통합에의 함의를 중심으로

Political Sustainability of the Eurozone

전혜원 (11.02.25)

중간선거 이후 오바마 행정부의 대외 경제정책 전망

The Obama Administration's Foreign Economic Policy
after the Midterm Elections

강선주 (11.03.04)

남태평양 도서 지역 국제관계와 한국의 외교전략

International Relations in the South Pacific and
Korea's Diplomatic Strategy

이재현 (11.03.18)

아랍 민주화 운동을 통해 본 북한 체제안정성 전망

Implication of the Movement for Democracy
in the Arab World for Regime Stability in North Korea

한동호 (11.03.25)

3.11 일본 대지진 사태의 대내외적 영향 및 전망

The Domestic and Global Impact of the Earthquake
in Japan

조양현 (11.04.01)

녹색성장 국제협력: 주요 현황과 향후 외교적 과제

Korea's Green Growth Strategy:

An International Dimension

최원기 (11.04.08)

리비아 사태와 국제법:

한반도에 대한 함의를 중심으로

Libyan Situation and International Law:

Responsibility to Protect (R2P)

조정현 (11.04.22)

2011 중동 민주화 운동의 원인, 현황 및 전망

The Cause, Situation and Prospects for
the Democratization Movement

in the Middle East 2011

인남식 (11.05.06)

2011 여름 주요국제문제분석

- BRICS 정상회담의 국제 정치·경제적 의미
The International Political and Economic Implications
of the BRICS Summit Meeting 고재남 (11.05.03)
- 미·중관계와 한반도 정세 분석
U.S.-China Relations and the Korean Peninsula 김현욱 (11.05.09)
- 반테러를 위한 국제 정보 공유 협력:
EU-미국 사례를 중심으로
EU-U.S. Cooperation for Counter-terrorism:
PNR and TFTP Agreements 전혜원 (11.05.24)
- 제4차 한·중·일 정상회의 평가 및 전망
Fourth ROK-China-Japan Summit and
Northeast Asia Cooperation 조양현 (11.05.27)
- 중국의 해외 에너지 자원 확보전략과 시사점
China's Strategy for Securing Foreign Energy
Resources and its Implications 이지용 (11.06.10)
- 3.11 대지진 이후 일본 경제 전망
The Prospect and Challenges of Japanese
Economy after the March 11 Earthquake 황순택 (11.06.24)
- 프랑스 G8 정상회의 결과 분석:
G20에의 함의를 중심으로
The Results of 2011 G8 Summit 이동휘 (11.07.01)
- 2012 서울 핵안보정상회의 개최 의미와 핵안보 쟁점
The Significance and Challenges of
the 2012 Seoul Nuclear Security Summit 전봉근 (11.07.08)
- EU의 대(對)중국 관계: 현황과 전망
The European Union's Policy toward China:
A Road toward Reciprocity? 전혜원 (11.07.22)
- 우리나라의 FTA 정책 평가 및
한·미 FTA 비준 추진 방안
Evaluation of Korea's FTA Policy and
Steps toward Ratification of the KORUS FTA 김병섭 (11.08.05)

2011 가을 주요국제문제분석

- 중국의 지역접근저지 능력 증강과 미국의 대응
China's Growing A2/AD Capabilities and
the U.S. Response
최우선 (11.05.20)
- 최근 이슬람 테러리즘 동향과 미국의 대테러 정책 전망
Al Qaeda's Recent Trends and
the U.S. Counter-Terrorism Policy Prospects
인남식 (11.06.17)
- 미국 국가부채 상한선 조정과 국방예산 삭감 분석
U.S. National Debt Ceiling Adjustment and
Analysis of Defense Budget Cuts
김현욱 (11.08.12)
- 러·북 정상회담과 한반도 정세
Russia-DPRK Summit and the Current Situation
on the Korean Peninsula
고재남 (11.09.09)
- 중국 소수민족 문제 현황분석
Evaluating China's Ethnic Minority Problem
이지용 (11.09.16)
- 남북 비핵화 회담 이후 남북관계 개선 가능성과
한반도 정세 분석
The Possibility of Improving Inter-Korea Relations
Following the Denuclearization Talks
한동호 (11.09.23)
- 북중우호조약의 현대적 함의와 양국관계
Contemporary Implications of the Sino-North Korean
Mutual Aid and Cooperation Friendship Treaty
이상숙 (11.10.20)
- 한·미 전략동맹의 현황과 향후 추진과제:
한·미 정상회담 결과를 중심으로
Current Status and Future Initiatives of
the ROK-U.S. Strategic Alliance
최 강 (11.10.24)
- 2011년 동아시아 지역 정상회의 평가 및
향후 지역 정세 전망
Review of 2011 East Asian Regional Summits &
Prospect for Future Regional Order
이재현 (11.11.25)

2011 겨울 주요국제문제분석

환태평양경제동반자협정(TPP)과
동아시아 지역협력

Trans-Pacific Partnership and
East Asian Regional Cooperation

강선주 (2011.08.26)

최근 남미지역 중도좌파정권의
역내 경제협력 동향 평가

Latin American Left-Wing Governments and
Regional Economic Cooperation

최원기 (2011.10.08)

오바마 정부의 대북정책과 6자회담 재개 가능성
The Possibility of the U.S. Restarting
the Six-Party Talks

김현욱 (2011.11.07)

칸느 G20 정상회의: 평가와 시사점
Cannes G20 Summit:
Assessment and Implications

이동휘 (2011.12.02)

일본의 FTA 정책과 TPP 참여 전망
Japan's FTA Policy and Prospects
for Joining TPP

황순택 (2011.12.09)

중국의 WTO 가입 10주년과
세계경제에 대한 영향
10th Anniversary of China's WTO Accession and
the Impact on World Economy

김병섭 (2011.12.16)

12.18 한일 정상회담과 2012년 한·일관계
December 18 ROK-Japan Summit and Prospects
for Bilateral Relations in 2012

조양현 (2011.12.22)

중국의 부상과 미국주도의 대중국 안보협력
The Rise of China and
the U.S.-led Security Cooperation

최우선 (2011.12.23)

2012 봄 주요국제문제분석

2012 국제정세 전망

Prospects for 2012 International Relations

배궁찬 (2012.01.09)

2012년 북한 신년공동사설 분석

2012 North Korea's Annual New Year's Day

Editorial

한동호 (2012.01.11)

유로존 위기 해결의 현황과 전망:

신재정협약을 중심으로

The Future of the EU: Implications of the Treaty
on Stability, Coordination and Governance

전혜원 (2012.01.20)

최근 이란 경제제재 강화 관련

호르무즈 해협 긴장의 함의와 쟁점

Strengthened Economic Sanctions on Iran:
Implications of Tensions on the Strait of Hormuz

인남식 (2012.01.27)

미얀마 정치 자유화의 국내외적 의미와 향후 전망

The Significance of the Political Liberalization
in Myanmar and Future Prospects

이재현 (2012.02.03)

2012 서울 핵안보정상회의:

한국의 핵안보 국익과 '세계적 책임'

전봉근 (2012.02.24)

중국의 대(對)이란-시리아 정책의

정치경제적 배경과 시사점

China's Policy toward Iran and Syria:
Political Economic Background and Implications

이지용 (2012.03.09)

2012년 러시아 대선 평가 및 국내외 정책 전망

2012 Russian Presidential Election:

Assessment and Policy Outlook

고재남 (2012.03.16)

최근 시리아 사태의 동향과 역학관계

Recent Dynamics in Syria's Uprising

인남식 (2012.03.30)

2012 여름 주요국제문제분석

부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 성과와 글로벌 원조구조 전망

The Busan High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4):
Its Achievements and the Future of
Global Aid Architecture

강선주 (2012.02.10)

미국의 새로운 방위전략과 아시아 안보

The U.S.'s New Defense Strategy and Asian Security

최우선 (2012.03.23)

미국의 대(對)중앙아시아 안보정책

The U.S. Security Policy in Central Asia

김지용 (2012.04.06)

미국의 신 글로벌 공급망 안보 전략 검토

The U.S. National Strategy for Global Supply Chain Security

최원기 (2012.04.20)

김정은 체제의 권력구조와 경제 개혁·개방정책 추진 가능성

The Power Structure of Kim Jong-un Regime and
Possibility of Opening-up

이상숙 (2012.04.27)

한·미·중 3국의 대북정책 공조방안

Korea-U.S.-China Trilateral Coordination on
North Korea Policy

김현욱 (2012.05.04)

인도의 대(對)동아시아 외교정책의 현황과 전망

India's East Asia Policy Status and Prospects

이재현 (2012.05.11)

제5차 한·중·일 정상회의와 동북아 협력

The 5th Korea-China-Japan Trilateral Summit and
Northeast Asia Cooperation

조양현 (2012.05.25)

한·중남미 경제협력 강화를 위한 외교적 과제

Future Tasks for Korea-Latin America Economic
Cooperation

최원기 (2012.06.07)

한·중 수교 20년 평가와 한국의 대(對)중국 외교전략

Evaluating the 20th Anniversary of Korea-China
Diplomatic Relations

이지용 (2012.06.15)

한·중 FTA의 효과와 동아시아 경제통합에의 영향

The Effects of ROK-China FTA and Its Impact on
Economic Integration in East Asia

김병섭 (2012.07.13)

멕시코 정상회의 이후 G20의 과제

Challenges for the G20 after the Mexico Summit

이동휘 (2012.08.08)

2012 가을 주요국제문제분석

최근 국제투자 환경과 국제투자협정
(FTA/BIT)상 ISD 현황 및 쟁점

Recent Trends of International Investment
and ISD Issues in FTA/BIT

유준구 (2012.02.17)

미국의 현실주의적 대(對)중국 전략하의 중국·인도 관계
Sino-India Relationship under the U.S. Realistic
Strategy towards China

김한권 (2012.06.22)

프랑스·그리스 선거 이후 유로존 개혁의 현황과 전망
Reforming the Eurozone
after the French and Greek Elections

전혜원 (2012.07.06)

국제 원자력 환경 변동과 한·미 원자력파트너십
구축방안: 한·미 원자력협정 개정협상을 계기로
Korea-U.S. Nuclear Partnership
for the Peaceful Use and Nonproliferation

전봉근 (2012.08.31)

미국·호주 동맹 현황: 호주의 관점에서
U.S.-Australia Alliance-From Australia's Point of View

박재적 (2012.09.21)

남중국해 분쟁의 이해와 향후 전망
Disputes in the South China Sea and Prospects

이재현 (2012.09.28)

APEC의 부상:
아시아 지역통합과 글로벌 무역레짐에의 함의
The Rise of APEC: Implications to the Asian
Regional Integration and the Global Trade Regime

강선주 (2012.10.04)

21세기 한국형 '신공공외교(New Public Diplomacy)':
외교정책의 패러다임 쉬프트와 전략적 맵핑
A Korean Model of New Public Diplomacy

김태환 (2012.10.05)

북극해 거버넌스 현안과 과제
Current Issues and Problems of Arctic Ocean Governance

유준구 (2012.10.12)

최근 중동지역 사이버 공격의 사례와 함의
Recent Cyber Attacks in the Middle East
and Their Implications

한인택 (2012.10.26)

시진핑-김정은 시대의 북·중 관계 전망
Prospects for Sino-DPRK Relations under
Xi Jinping and Kim Jong-un regime

이상숙 (2012.11.16)

중국 공산당 제18차 전국대표대회 결과와
신지도부의 대내외 정책 방향 분석
China's New Leadership:
Challenges and Policy Directions

이지용 (2012.11.19)

2012 겨울 주요국제문제분석

- 리영호 해임 이후 북한정세 전망 및 정책적 시사점
Prospects for Internal Situation
in North Korea after Ri Yong-ho's Dismissal
and Its Policy Implications 신범철 (2012.08.10)
- 국제법적 관점에서 바라본
남중국해 문제의 원인과 전망
Reasons and Prospects of the South China Sea Issue
in an International Law Perspective 신창훈 (2012.08.17)
- 김정은시대, 중국의 대북정책과 북·중관계 전망
The Age of Kim Jong-un:
China's Policy towards North Korea and
the Prospect of the North Korea-China Relations 박병광 (2012.09.07)
- 전환기의 한미동맹:
전략동맹을 어떻게 구축할 수 있는가? 윤덕민 (2012.09.14)
- 제44차 한·미 안보협의회의의 성과와 과제
The 44th ROK-U.S. Security Consultative Meeting:
Achievements and Challenges 김영호 (2012.11.02)
- 오바마 2기 행정부의 대외정책 전망
Prospects for President Obama's
Second Term Foreign Policy 김현욱 (2012.11.09)
- 2012년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석:
ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로
Assessment of 2012 ASEAN Summits:
ASEAN, ASEAN+3, and EAS 배궁찬 (2012.11.30)
- 제3기 푸틴 정부 시기 러·북관계 전망
Prospects for Russia-DPRK Relations
During Putin's Third Term 고재남 (2012.12.14)
- 오바마·시진핑 정부하 미·중관계와 한국의 전략
U.S.-China Relations under Obama - Xi Jinping
and Korea's Strategy 최우선 (2012.12.12)
- 제2차 아베 내각 출범 이후
일본 정국 및 대외관계 전망
Prospects for the Japanese Political Scene
and Foreign Relations after the Inauguration
of the Second Abe Cabinet 조양현 (2012.12.27)
- 국제사회의 대이란 제재동향 및 우리의 대응
International Community's Sanctions against Iran
and ROK's Response 박재현 (2012.12.28)

2013 봄 특별호 주요국제문제분석

2013-2017 중기국제정세전망

외교안보연구소 정세전망 편집진

2013년 북한정세 전망

윤덕민 (2013.01.11)

‘한·중관계’ 발전을 위한 신정부의
대중(對中) 외교 방안

이지용 (2013.01.25)

신정부의 한미동맹: 현황과 과제

김현욱 (2013.02.01)

국가안보 총괄조정체제 변천과 국가안보실 구상

전봉근 (2013.02.05)

역대 정부의 대러 정책 성과 및 평가와
박근혜 정부의 대러 정책 과제

고재남 (2013.02.08)

박근혜 정부 대일외교의 과제 및 전략

조양현 (2013.02.22)

3차 북핵실험과 박근혜 정부의 대북정책

전봉근 (2013.02.27)

2013 여름 주요국제문제분석

- 기후변화와 안보에 대한 국제적 논의 동향과
한국의 대응방향
Security Implications of Climate Change:
Current Trends and Future Policy Implications
최원기 (2013.02.15)
- EU·미국관계의 현황과 전망:
법대서양무역투자동반자협정(TTIP)을 중심으로
The Transatlantic Trade and Investment Partnership:
A Renewal of the EU-U.S. Relationship
전혜원 (2013.03.08)
- 박근혜 정부의 공적개발원조(ODA) 정책: 과제와 전망
ODA Policy of the Park Geun-hye Administration:
Tasks and Prospects
강선주 (2013.03.15)
- 2013년 중국 ‘양회’ 결과분석과 시사점
2013 China's ‘Two Meetings (NPC and the CPPCC):
Assessment and Implications
이지용 (2013.03.22)
- 2013 이스라엘 총선거의 함의와 향후 대외정책 전망
2013 Israeli General Election:
Implications and Foreign Policy Outlook
인남식 (2013.04.02)
- BRICS의 금융통화 협력: BRICS 개발은행과
비상보유고협정의 글로벌 거버넌스 함의
BRICS' Financial and Monetary Cooperation:
BRICS Development Bank, Contingent Reserve Arrangement,
and Their Implications for Global Governance
강선주 (2013.04.12)
- 3차 북핵실험과 북한의 위기조성외교
North Korea's Third Nuclear Test
and Its Crisis Diplomacy
이상숙 (2013.04.19)
- 유엔 재래식 무기거래조약(ATT) 체결의 쟁점과 시사점
UN Arms Trade Treaty (ATT):
Current Issues and Implications
유준구 (2013.04.26)
- 2012-2013 말리사태의 현황과 전망
2012-2013 Mali Crisis and Its Future Prospects
변 웅 (2013.05.03)
- 한·미정상회담 결과분석 및 향후과제
Assessment of the ROK-U.S. Summit and Future Tasks
김현욱 (2013.05.15)
- 미·중 경쟁과 인도네시아의 중견국 외교:
“동적평형(Dynamic Equilibrium)” 독트린을 중심으로
The U.S.-China Competition
and Indonesia's Middle Power Diplomacy:
On “Dynamic Equilibrium” Doctrine
배궁찬 (2013.05.28)
- 중국의 대북정책변화와 여론요인
The Relationship between a Shift
in China's North Korea Policy and Public Opinion
윤근노 (2013.06.21)
- 메콩강 유역국과의 외교강화 방안:
메콩강 개발계획을 중심으로
Strengthening Diplomatic Ties with
the Mekong River Basin Countries:
With Focus on the Mekong River Development Plan
박재현 (2013.06.28)

2013 가을 주요국제문제분석

- 2013년 한·중 정상회담 결과분석과 향후 과제
2013 ROK-PRC Summit: Analysis and Future Tasks 이지용 (2013.07.04)
- 7.21 참의원 선거 이후 일본 정국 및 대외관계
Japan's Political Landscape and Foreign Relations
after the Upper House Election in July 2013 조양현 (2013.07.26)
- 미·중관계의 동향과 전망
Current Trends in the U.S.-China Relations 최우선 (2013.07.31)
- 남중국해 문제의 최근 동향과 공동개발 가능성
Recent Status of South China Sea Disputes and
Possibility of Joint Development 유준구 (2013.08.06)
- 북한 3차 핵실험 이후 중국의
대북정책 변화 평가와 전망
Assessment and Prospects of a Shift in
China's Policy towards North Korea after North Korea's
Third Nuclear Test 이상숙 (2013.08.09)
- 2013 이집트 정변(政變)의 함의와 전망
Recent Political Upheaval in Egypt and
Its Political Implications in and around the Middle East 인남식 (2013.08.23)
- 한반도 신뢰프로세스와 추진과제
The Trust-building Process on the Korean Peninsula
and Related Policy Issues 전봉근 (2013.08.30)
- 최근 미·러 갈등의 심화와 양국관계 전망
Deteriorating U.S.-Russia Relations and Prospects 고재남 (2013.09.06)
- 미·중 간 신(新)해양 경쟁과
우리나라의 해양안보정책
New Maritime Rivalry between the U.S. and
China and Korea's Maritime Security Policy 구민교 (2013.10.04)
- 한국의 중견국 외교: MIKTA 출범과 개발협력
Korea's Middle Power Diplomacy:
Launch of MIKTA and Development Cooperation 강선주 (2013.10.11)

2013 겨울 주요국제문제분석

중국-일본의 대아프리카 전략 분석 및 한국적 함의
Analysis of China and Japan's Strategies in Africa
and Implications for the Republic of Korea

변 웅 (2013.09.13)

2013년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석:
한-ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로
The 2013 ASEAN-related Summits:
From the Perspectives of Korea-ASEAN,
ASEAN+3 and the EAS

배공찬 (2013.10.28)

사이버스페이스 거버넌스의 현안과 쟁점
Cyberspace Governance:
Current Issues and Policy Implications

유준구 (2013.11.01)

중국·대만 관계: 양안 ECFA의 정치경제적 시사점
Cross-Straits Relations:
Political and Economic Implications of the ECFA
between China and Taiwan

윤근노 (2013.11.08)

2013 이란 핵문제 제네바 합의의 함의와 전망
Implications and Prospects
of the 2013 Geneva Interim Agreement
on the Iranian Nuclear Program

인남식 (2013.12.13)

G20의 발전을 위한 중견국의 역할
Middle Powers' Role for the Development of the G20

이동휘 (2013.12.27)

미국의 군사적 재균형의 추이와 전망
The U.S. Rebalancing Strategy:
Recent Trends and Future Prospects

최우선 (2013.12.30)

미국의 셰일가스 개발과
국제 에너지 안보 환경의 변화
The US Shale Gas Revolution and
Changing Structure of Int'l Energy Security

최원기 (2013.12.20)

EU 사이버안보 전략의 현황과 전망
The Cybersecurity Strategy of the European Union
and its Implications for Korea

전혜원 (2014.01.02)

2014 봄 주요국제문제분석

2014 국제 정치·경제 동향 개관	외교안보연구소 정세전망 편집진
김정은 체제하 북한정세 변동 시나리오와 신뢰프로세스 이행전략	전봉근 (2014.01.10)
아베 총리 야스쿠니 참배 이후 한·일관계	조양현 (2014.01.17)
통일 전후 독일 경제 상황과 독일 통일이 한반도에 주는 함의	신성원 (2014.01.23)
아프리카 연합(African Union)형성 과정을 중심으로 한 아프리카 역내협력 및 통합현황 분석 및 전망	변 웅 (2014.02.07)
시리아 사태의 최근 현황과 전망	인남식 (2014.02.14)
유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가	조정현 (2014.02.21)
최근 시나이반도 자폭테러사건과 이슬람 테러리즘의 동향	인남식 (2014.02.28)
2014 헤이그 핵안보정상회의 개최 배경과 과제	전봉근 (2014.03.07)
빅데이터 구축 현황과 외교안보적 활용 방향	강선주 (2014.03.14)
우크라이나 사태의 주요 쟁점과 국제적 합의	고재남 (2014.03.20)
중국 신지도부 통치전략과 정책의 특징 분석 및 평가	이지용 (2014.03.21)
미국의 2014 4년 주기 국방검토보고서(QDR) 분석과 함의	김현욱 (2014.03.24)
북한의 경제변혁 경로 시나리오 -지대(地代)와 정치적 지배연합의 변화를 중심으로-	김태환 (2014.03.26)

* 2014 봄 호부터 영문번역본은 『IFANS BRIEF』로 발간됩니다.

2014 여름 주요국제문제분석

독일 통일에 영향을 미친 요인과 한반도 통일 외교	신성원 (2014.04.11)
북한 최고인민회의 제13기 1차 회의와 대내외정책 전망	이상숙 (2014.04.18)
환태평양 경제공동체(TPP)의 정치·경제적 의의: 협상 쟁점과 전망	유준구 (2014.04.25)
우크라이나 사태가 국제 질서와 동북아 지역에 미치는 영향	신성원 (2014.05.09)
2014 유엔 기후정상회의: 전망과 대응방향	최원기 (2014.05.15)
2014 아프가니스탄 대선 추이와 한국의 정책 방향	인남식 (2014.05.23)
미국의 동아시아 외교정책 엘리트 분석과 네트워킹 방안	김동열 (2014.05.30)
2014년 유럽의회 선거: 통합의 도전과 한계	전혜원 (2014.06.13)
5.29 북·일 합의 평가 및 북·일관계 전망	조양현 (2014.07.04)
일본군 위안부 문제의 국제법적 검토	조정현 (2014.07.18)