

2016 정세전망

세종연구소



세종연구소

2016 정세전망

2015. 12



세종연구소

서 문

2016년 국제정세는 동북아와 글로벌 차원 모두 매우 유동적이고 불확실성이 큰 상황으로 전개될 것으로 예상됩니다. 21세기 안보환경은 안보 행위자의 다양화, 비국가 행위자의 득세, 글로벌 거버넌스의 실패 같은 새로운 현상이 특징입니다. 여기에는 IS 같이 종교에 기반한 폭력적 극단주의, 지역단위 준군사조직의 발호, 국가간 갈등보다 국가사회 내부의 폭력성, 기존 거버넌스 체제의 무기력 등 과거와는 분명히 다른 측면이 존재합니다. 현상적 측면에서 보더라도 극우주의, 분쟁의 복잡화, 실패한 국가, 문명간 갈등, 반이슬람 등 어느 한가지 방식의 갈등해결이 이제는 더 이상 가능하지 않은 시대가 된 것입니다.

한편 오늘날 국제질서의 근간을 리드하는 미국의 변화도 중요한 요인입니다. 국제사회의 관리자, ‘디폴트 파워(default power)’로서 미국의 스탠스 변화는 국제질서에 중요한 변수입니다. 중국의 부상과 미국의 상대적 약화로 표현되는 국제체제 내 힘의 배분에서의 변화는 미래의 안보환경을 전망하는 가장 중요한 변수라 할 수 있습니다. 미국의 상대적 쇠퇴, 중국의 부상 지속, 러시아의 복귀, 중동지역의 정세 불안정 지속 등이 힘의 분배 변화에서 비롯되는 현상들입니다.

이러한 안보환경을 총체적으로 평가하자면 무엇보다도 다양한 글로벌 불균형이 국제정세를 더욱 혼란스럽게 만들고 있습니다. 군사·안보 분야의 WMD 확산, 지역/글로벌 군비경쟁 및 군비의 고도화, 경제력과 국가 위상간의 괴리, 세력전의 발생 가능성, 글로벌 거버넌스의 비효율로 인한 금융위기, 초국가적 문제에 대한 합의의 어려움 등이 미래의 안보환경에서 고려되어야 할 변수들입니다. 최근 2~3년간은 이러한 혼란을 틈타 냉전 종식 이후 확립된 미국 주도의 단극적 국제질서를 시정하고자 하는 현상 타파 움직임이 강대국 정치의 양상을 더욱 강화하고 있습니다. 이처럼 당분간 국제정세는 글로벌 차원과 지역차원, 모두 주요국들이 자국의 이익 중심으로 움직이면서 혼란스런 양상이 지속될 전망입니다. 특히 강대국관계에서의 경쟁과 긴장 증대는 글로벌 차원에서 불안정과 전략적 유동성 확대로 이어질 가능성이 상존합니다.

동북아의 상황도 매우 유동적으로 변화하고 있습니다. 박근혜 대통령의 중국 9.3 전승절 참석과 한일 간 위안부 문제의 타결을 계기로 동북아의 세력판도와 합중연횡이 새로운 형태로 나타나고 있습니다. 그런 가운데 북한의 국제적 고립 심화와 예측 불가능성 증대 또한 한반도 주변 정세를 복잡하게 만드는 주요 요인입니다. 역설적으로 북한의

경제는 최근 개선되고 있고 핵·미사일 능력 개발도 계속되고 있어서 이런 추세가 계속 된다면 김정은의 병진노선이 성공할 수도 있다는 지적까지 나옵니다.

이러한 혼란상은 2016년 국제정세가 만만치 않을 것임을 시사하는 동시에 우리의 주도면밀한 전략적 대응을 요구한다고 하겠습니다. 이에 세종연구소는 2016년 정세전망 보고서를 발간하여 미래 추세를 전망하고 효과적인 대응책을 모색하고자 합니다. 본 정세전망 보고서는 국제 정세, 동북아 정세, 한반도 정세, 그리고 2016년 외교·안보·통일 10대 이슈 순으로 구성되어 있습니다. 10대 이슈는 2016년에 논란이 예상되거나 우리에게 특히 외교안보적 함의가 큰 이슈들 위주로 선정했습니다. 이 보고서가 정책결정 실무자와 전문가들에게 도움이 되기를 기대합니다.

끝으로 본 보고서 집필자로 참여하신 세종연구소 연구위원 여러분들과 편집 및 발간에 노고를 아끼지 않으신 연구소 관계자 여러분들께도 심심한 감사를 드립니다.

2015년 12월 30일
세종연구소장 진 창 수

목 차

서 문

I. 국제 정세

국제안보 정세 / 이대우	9
국제경제 정세 / 김기수	15

II. 동북아 정세

미국 정세전망 / 이상현	23
중국 정세전망 / 이태환	29
일본 정세전망 / 김성철	35
러시아 정세전망 / 정은숙	40

III. 한반도 정세

북한 정세와 남북한 관계 전망 / 정성장	49
------------------------------	----

IV. 2016년 외교·안보·통일 10대 이슈

남중국해 분쟁: 주요 쟁점과 전망 / 이태환	57
THAAD 문제 / 홍현익	60
TPP 관련 전망 / 김기수	66
통일외교 / 홍현익	68
한일관계 타개방안: 위안부문제를 중심으로 / 이면우	73
미국 대선 전망 / 이상현	77
북한 노동당 제7차 대회 전망 / 정성장	82
진화하는 국제테러 : ISIL을 중심으로 / 이대우	86
북한 경제 전망 / 양운철	91
북핵문제 해결 / 백학순	95

국제 정세

국제안보 정세 / 이대우

국제경제 정세 / 김기수

국제안보 정세

이대우(안보전략연구실)

2015년 국제안보 정세

유난히 강대국 간의 대립이 심화되었던 2015년 국제안보정세는 매우 불안정한 모습을 보여주었다. 유럽에서는 2014년 시작된 우크라이나 내전을 놓고 NATO와 러시아 간의 대립구도가 형성되었고, 동아시아 남중국해에서는 해양영토 영유권분쟁과 ‘항해의 자유’라는 보편적 가치를 놓고 미국과 중국의 대립이 심각한 상황에 이르렀다. 게다가 남중국해 갈등에는 일본과 인도 그리고 러시아까지 개입하려는 움직임을 보임에 따라 군사적 긴장이 최고조에 이르고 있다.

한편 2014년 이라크와 시리아 접경지역에서 국가 수립을 선포한 수니파 무장테러조직인 이슬람국가(ISIL, Islamic State of Iraq and the Levant)가 2015년 세력 확장과 테러자행으로 국제사회의 불안감을 고조시켰다. ISIL격퇴를 위한 국제사회의 공습이 지속되자 ISIL은 북아프리카와 유럽 출신 테러대원에게 본국으로 돌아가 테러공격을 전개할 것을 지지했고, 그들의 테러는 수많은 난민을 유발시켰고, 9·11테러 이후 최대의 희생자를 낸 파리테러를 자행했다. 국제사회는 즉각적으로 ISIL 격퇴를 위한 공조체제를 구축하였지만, 시리아 내전과 맞물려 미국을 비롯한 서방 국가들과 러시아와의 신경전이 전개됨에 따라 완전한 공조가 이루어지지 않고 있다.

끝으로 동북아의 골칫거리인 북한의 전략적 위협은 다소 낮아지는 모습을 보였다. 적어도 2015년 북한은 핵실험이나 장거리미사일 실험발사를 강행하지는 않았다. 물론 북한의 ‘목함지뢰도발’로 인하여 남북관계에 긴장이 고조되기도 하였으나, 이 사건을 계기로 남북 당국자회담이 개최되어 남북대화가 재개됨으로써 관계개선의 실낱같은 희망의 빛이 보이기도 하였다.

따라서 2016년 미국(NATO)과 러시아, 미국과 중국, 그리고 남북한의 문제 해결을 위한 타협점을 찾지 못할 경우 국제사회는 더욱 불안정한 모습으로 변할 것이다. 물론 가능성은 희박하지만, 2016년은 세력전이 이론(Power Transition Theory)과 문명충돌론

(Clash of Civilization)에서 거론되고 있는 대규모의 패권전쟁의 서막이 될 수도 있다.

갈등에서의 쟁점

유럽에서의 NATO와 러시아의 갈등은 2014년 2월 친러시아 성향의 정권이 무너지고 친서방 성향의 정부가 탄생하면서 시작되었다. 우크라이나 신정부는 유럽연합 가입은 물론 NATO에도 가입할 의지를 가지고 있었다. 하지만 동년 3월 러시아계가 절대 다수를 차지하고 있던 크림반도의 지방정부는 러시아로의 합병을 선언하였고, 러시아계 주민이 다수인 동부 우크라이나에서는 친서방 정부에 반대하는 시위가 격화되어 내전으로 발전하였다.

러시아는 크림반도의 합병을 받아들였고, 우크라이나 반정부군에 대한 대규모 지원을 전개하였을 뿐만 아니라 러시아 병력을 위장해 내전에 참전시키고 있다. 이에 서방 국가들은 러시아의 크림반도 합병 무효를 주장하고, 반군을 지원하고 있는 러시아군의 철수를 강력히 요구하면서 러시아 경제제재를 강력하게 실행에 옮기고 있다.

문제는 러시아와 유럽연합의 대립이 무력시위로 이어졌다는 것이다. NATO는 2015년 2월 9일부터 3개월 동안 발트 3국에서 합동군사훈련을 실시했고, 러시아는 이에 맞서 2015년 3월 11일 유럽제대식무기감축조약 탈퇴를 선언했으며, 동년 3월 16일에서 21일 까지 NATO를 대상으로 한 군사훈련을 실시했다. 이 훈련에서 러시아는 NATO와의 경계 지역에 핵무기와 장거리 전략폭격기를 포함한 전략무기시스템을 배치했다. 물론 이들 간에 무력충돌은 발생하지 않았지만 우크라이나에서 군사적 긴장은 최고조에 이르렀다.

남중국해에서 일고 있는 미중 간의 군사적 긴장고조는 21세기 들어 최고점에 이르렀다고 할 수 있다. 주지하다시피 남중국해 갈등의 시작은 관련국들 간의 해양영토 영유권분쟁이었으나, 해양패권을 다투는 미중갈등으로 확대되었다. 2015년 남중국해 갈등의 핵심은 중국의 인공섬 건설이라 할 수 있다. 중국은 기본적인 방어기능과 민간선박 보호를 명분으로 남중국해 7곳 환초를 매립해 인공섬을 조성하고, 그 인공섬에 활주로, 정박시설, 통신정찰시설 공사를 진행시켰다. 특히 중국이 남사군도 피어리크로스에 건설한 활주로의 길이는 약 5km로 전투기는 물론 폭격기의 이착륙이 가능한 활주로나 다름없다. 이 활주로의 완공되고 중국이 전투기와 폭격기를 배치하면 동남아 국가들 모두를 공격할 수 있는 거점이 마련된다. 물론 베트남과 필리핀 그리고 말레이시아와 대만도 자국이 실효적 지배를 하고 있는 남중국해 섬에 활주로를 가지고 있다. 그러나 폭격기가 이착륙할 수 있는 활주로는 아니다. 시진핑 주석은 '남중국해 군사화를 추진하지 않겠다'고 선언하였지만, 중국은 인공섬의 조성으로 해안선에서 12해리까지 영해와 영공권을 확보하려

한다.

반면 미국은 국제해양법에 근거하여 인공섬은 영토로 인정될 수 없음을 주장하면서¹⁾ 중국의 군사시설 구축을 위한 인공섬 건설을 중단시키기 위해 무력시위에 돌입했고, 국제사회의 압력을 가중시키는 조치를 취하였다. 예를 들면 미국은 남중국해에서 필리핀과 대규모 합동군사훈련을 진행시키고, 최신 초계기 P-8A를 남중국해에 투입하여 중국의 인공섬 조성을 감시하고, B-52 전략폭격기 2대를 인공섬 주변 상공을 비행시켰다. 동시에 미국은 2015년 10월 미국은 제7함대 소속 이지스 구축함 라센(Lassen)을 중국이 건설한 인공섬 12해리 내 수역으로 진입시켰으며, 항공모함도 남중국해에 파견하는 등 매우 강력한 무력시위를 전개하였다. 아울러 국제사회의 압력을 가중시키는 차원에서 G7정상회의를 통해 'G7은 동중국해와 남중국해의 긴장상황을 주목하고 있으며, 유엔 해양법에 근거해 해양질서를 수호'할 것임을 강조했다. 이러한 미국의 무력시위에 대해 중국도 최신 이지스함 3척을 남중국해에 파견함으로써 군사적 긴장이 더욱 고조되고 있다.

한편 국제사회는 새로운 형태의 국제테러를 경험했다. 빈 라덴 사살 이후 알카에다의 영향력은 극감하고 테러 발생 건수가 감소하고 있었으나, ISIL이라는 새로운 형태의 테러집단이 점령지역인 시리아와 이라크를 넘어 유럽 및 북아프리카로 세력을 확장해 가면서 반인륜적이고 무자비한 테러를 자행함으로써 유럽을 공포 속으로 몰아넣었으며, 시리아를 비롯한 북아프리카 국가들에서 많은 난민을 유발시켜 국제사회의 새로운 문제를 일으켰다. ISIL은 알카에다를 비롯한 기존의 테러집단과는 달리, 칼리프가 지배하는 정통 이슬람 국가 설립을 선언하고, 느슨한 형태의 국가 체제를 유지하고 있다. 특히 이들은 시리아와 이라크 지역의 유전을 점령함으로써 충분한 테러자금을 확보하고 있어 이들에 의한 테러의 끝을 가늠할 수조차 없는 상황이 되었다.

특히 ISIL은 2015년 1월 '샤를리에브도' 테러, 102명의 사망자를 낸 터키의 수도 앙카라 테러사건(10월 10일), 이집트 상공에서 224명의 희생자를 낸 러시아 민항기 내부폭발테러(10월 31일), 43명의 사망자를 발생시킨 레바논 베이루트 연쇄 자살폭탄테러(11월 12일), 그리고 130명의 무고한 생명을 앗아간 파리연쇄테러(11월 13일) 등을 주도하였다. 국제사회는 제10차 G20 정상회의(2015. 11. 15) 특별 공동성명과 유엔 안보리 결의안(2015. 10. 20)을 통해 ISIL의 극악무도한 테러공격을 강력하게 규탄하고 ISIL격퇴를 위한

1) 국제해양법 제60조(배타적경제수역에서의 인공섬, 시설 및 구조물) 2항은 “연안국은 이러한 인공섬, 시설 및 구조물에 대하여 관세·재정·위생·안전 및 출입국관리 법령에 관한 관할권을 포함한 배타적 관할권을 가진다”고 규정하고 있으나, 8항에서는 “인공섬·시설 및 구조물은 섬의 지위를 가지지 아니한다. 이들은 자체의 영해를 가지지 아니하며 이들의 존재가 영해, 배타적경제수역 또는 대륙붕의 경계획정에 영향을 미치지 아니한다.”고 규정하고 있다. 즉 연안국이 인공섬에 대한 관할권을 가지고는 있으나, 12해리 영해를 선포할 권한은 없다는 것이다.

국제공조 강화를 촉구하면서 새로운 대테러전을 시작했다.

그러나 시리아 내전에서의 강대국 입장이 상이하기 때문에 ISIL 격퇴를 위한 본격적인 국제공조가 이루어지지 않고 있다. 물론 ISIL을 격퇴하는데 강대국들 간의 이견은 없다. 그러나 시리아 내전을 보는 강대국들의 입장은 다르다. 미국과 유럽은 시리아 반군 지원을 통해 알아사드 정권을 붕괴시키려 하고 있으나, 러시아는 시리아의 자국 해군기지과 기타 공군기지 사용을 허락하는 알아사드 정권을 지원하고 있으며, ISIL 격퇴를 위한 공조강화와 자국의 우크라이나 점령을 교환하려는 움직임까지 보이고 있다. 따라서 북아프리카와 유럽으로 번지고 있는 ISIL의 테러를 효과적으로 저지하기 위한 국제공조가 완벽하게 이루어지지 않고 있다.

게다가 ISIL 격퇴를 위한 대규모 지상군 파견에 대한 합의가 이루어지지 않아 ISIL 격퇴전은 공습에만 의존하고 있는 실정이다. ISIL 테러의 최대 피해국인 프랑스는 대규모의 연합지상군 파병을 위해 미국과 러시아를 오가며 두 강대국의 협조를 구하고는 있으나, 이들은 대규모 지상군 파견에 대한 즉답을 피하고 있다. 미국이 이라크 대테러전에서 깊은 수렁에 빠졌던 경험이 강대국들로 하여금 대규모 지상군 파병을 쉽게 결정하지 못하게 하고 있다.²⁾ 따라서 ISIL 격퇴를 위한 국제공조는 공습에 국한되어 있다. 물론 연합국의 공습은 ISIL의 자금줄을 차단하는데 큰 역할을 수행하고 있다.

끝으로 1990년대 중반부터 핵무기를 비롯한 대량살상무기 프로그램을 가동시키고 있는 북한의 전략적 위협은 지속되었다. 물론 2015년 북한은 핵실험이나 장거리 미사일 실험발사는 감행하지 않았지만, 북한이 그 필요성을 인정할 때는 언제든지 핵실험과 미사일 실험발사를 할 수 있는 준비는 되어 있다고 판단된다. 특히 핵탄두의 소형화를 추구하고 있는 북한의 야망은 한반도를 넘어 국제사회의 큰 위협이 되고 있음은 분명하다. 물론 국제사회의 압력, 특히 중국의 압력으로 인하여 2015년 북한의 전략적 도발은 없었다. 하지만 이러한 북한의 행동이 대량살상무기 추구를 포기한 것으로 볼 수는 없다. 다만 김정은 정권의 대외정책에 변화가 발생한 것 아니냐는 조심스러운 전망을 가능케 한다.

2) 미국은 반ISIL연합군과 시리아 쿠르드족 민병대 등 현지 지상군의 활동을 조정·지원하기 위해 200명 정도의 특수부대를 이라크 지역에 파병했고, 러시아도 병력 수는 밝혀지지 않았지만 지상군을 시리아 지역에 파병하여 ISIL 격퇴전에 동참은 하고 있다.

2016년 국제안보 정세전망

우선 우크라이나 사태에 대한 관련국의 입장이 팽팽히 맞서고 있다. 러시아는 자국의 뒷마당이라 할 수 있는 우크라이나가 유럽연합과 NATO 회원국이 되는 것을 묵인할 수는 없다. 반면 유럽은 무력으로 국경을 바꾸는 것을 용납할 수 없다. 물론 우크라이나도 국가가 쪼개지는 것을 방관할 수도 없다. 하지만 관련국 모두가 전쟁을 원치는 않기 때문에 2016년 관련국들 간의 타협점을 찾기 위한 협상이 시작될 것이나 서로가 만족할 만한 해법을 찾기는 어려울 것이다. 따라서 우크라이나에서의 군사적 긴장은 지속될 것으로 전망된다.

둘째, 남중국해에서의 미중 간 군사적 긴장은 더 이상 확대되지는 않을 것으로 전망되지만, 완화될 것이라는 기대도 할 수 없다. 즉 중국의 경제 및 군사 대국화가 빠르게 진행되는 가운데 2016년에도 남중국해에서의 미국과 중국의 힘겨루기는 계속될 것이다. 중국 원유수입의 80%가 남중국해를 통과해 중국으로 유입되고 있으며, 남중국해는 중국 해군이 태평양 진출을 위해서 꼭 지나야하는 통로이기 때문에 전략적으로 매우 중요한 해역이다. 한편 미국의 입장에서는 남중국해에서의 중국과 힘겨루기에서 밀리는 것은 미국의 해양패권이 흔들리는 것을 의미하므로 절대 물러설 수 없는 해역이다. 하지만 중국은 자국이 계획한 7개의 인공섬 조성공사를 마무리할 것이기에 중국이 더 이상의 인공섬 조성에 나서지 않는 한 미중갈등은 확대되지 않을 것으로 분석된다. 그럼에도 우발적이든 의도적이든 미중간의 남중국해에서의 무력시위는 무력충돌로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 예를 들면 중국이 필리핀 선박을 나포하거나 침몰시키는 상황이 발생할 경우, 미국이 동맹관계나 국제법 준수를 명분으로 분쟁에 개입할 수 있기 때문이다. 따라서 2016년에는 이러한 사태를 예방하기 위해 현재 진행중인 중국과 아세안과의 남중국해 행동수칙(COC) 합의를 위한 협상이 지속될 것이고, 나아가 미국과 중국은 남중국해에서의 항해의 자유 보장과 군사시설 확대 중지를 위한 협상이 진행될 것으로 전망된다.

셋째, ISIL은 언제, 어디서든지 테러를 감행할 수 있는 수준으로 발전하였기에 이미 전 세계를 돌아다니는 화약고가 되었다. 즉 2016년 ISIL 테러는 더욱 확산될 것으로 전망된다. 따라서 미국은 본격적으로 지상군을 ISIL 격퇴작전에 투입할 것으로 예상된다. 물론 임기를 1년 남긴 오바마 대통령으로서는 시리아에 지상군을 파병하는 결정을 내리는 쉽지 않을 것이다. 게다가 이라크전을 통해 테러세력을 뿌리 뽑을 수 없다는 뼈저린 교훈을 잊지는 않았을 것이기 때문이다. 하지만 오바마 대통령은 ISIL을 ‘악의 얼굴(the

face of evil)’이라 규정했다. 부시 전 대통령의 ‘악이 축’ 발언과 유사한 발언으로 오바마 대통령에게 ISIL은 제거 대상임은 분명하다. 게다가 ISIL의 대미테러 가능성이 매우 높은 상황이기 때문에 선제적 차원에서 지상군 파병을 통해 ISIL 격퇴에 나설 가능성이 높다고 판단된다.³⁾ 물론 미국의 지상군 파병은 시리아 알아사드 정권 붕괴와도 연관이 있다. 특히 러시아와의 알아사드 정권 처리문제에 합의할 경우 미국을 비롯한 연합국의 지상군 파병이 가능해질 것이다. 따라서 2016년 ISIL 격퇴를 위한 지상군 파병을 놓고 강대국들 간의 논의가 활발히 진행될 것이다. 물론 ISIL을 향한 연합국의 공습, 즉 ISIL 지휘부 파괴와 자금줄 차단 차원에서 점령지역의 유전 및 원유 운송차량에 대한 연합군의 공습은 지속될 것이다.⁴⁾

한편 내정간섭을 하지 않는다는 이유로 대테러전에 소극적인 모습을 보여 주었던 중국의 ISIL 격퇴전 참여도 구체화될 것이다. 시진핑 주석은 자국민이 ISIL에 의해 참수당한 사건을 계기로 ‘테러주의를 인류의 공적’이라고 규정하고 ‘인류 문명의 최저 한계선에 도전하는 그 어떤 범죄활동도 강력하게 타격할 것’이라고 언급했다. 따라서 어떤 방식으로라도 ISIL 격퇴전에 참여할 가능성이 높다.

끝으로 2016년에는 남북관계가 다소 증진되고, 미북관계도 증진까지는 안 되어도 대화는 시작될 것으로 전망된다. 앞서 밝혔듯이 남북대화는 이미 시작되었고, 중북관계도 개선의 조짐을 보이고 있다. 북한의 입장에서는 안보를 확보하고 경제를 발전시키기 위해서는 한국과 중국과의 관계개선이 시급할 것으로 분석된다. 특히 북한은 중국과의 관계개선을 위해서는 더 이상의 전략적 도발을 삼가야 한다. 북한이 전략적 도발을 삼가고, 남북관계가 호전되고, 중북관계가 복원되면 자연스럽게 미북대화도 시작될 가능성이 높다. 미국도 북한의 대량살상무기 추구를 저지해야 하는 목표가 있기 때문에 북한과의 대화를 마다할 이유는 없기 때문이다.

3) 로이터 통신은 제임스 코비 FBI 국장의 말을 인용하여 200명 이상의 미국인들이 IS 대원이 되기 위해 시리아로 들어갔거나 입국을 시도하고 있는 것으로 전했다. 「헤럴드경제」 2015. 7. 9.

4) 미국 주도 연합군은 작전명 ‘내재적 결의(Inherent Resolve)’에 따라 시리아와 이라크 내의 IS 기지에 대한 대규모의 공습을 감행했다. 이 공습에는 이라크 정부군과 함께 미국, 프랑스, 영국, 호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 요르단, 네덜란드가 참여했다.

국제경제 정세

김기수(외교전략연구실)

미국과 중국의 경쟁

2008년 제2차 세계대전 이후 최대 규모의 금융위기가 미국을 엄습한 후 미국의 힘이 위축될 수밖에 없다는 견해가 힘을 얻었다. 하지만 과거 대공황과 비교해 예상과는 달리 파장은 적절한 수준에서 통제됐다. 그 사이 중국은 경제적으로 더욱 약진했다. 미국의 위축과 중국의 약진은 중국이 미국에 도전할 수 있는 틈을 제공한 셈이었다. 후진타오 주석 집권 후반기부터 표명된 ‘대국굴기’는 변화를 상징했다. 충격에서 어느 정도 회복한 미국이 이에 적극 대응하자, 2010년 이후 양국의 경쟁은 더욱 심화될 수밖에 없었다. 미국이라는 기존 초강대국과 중국이라는 신흥 강국이 충돌하는 현상이 가시화되는 모습이다. 군사분야는 물론 경제영역에서도 경쟁이 가열되는 현실은 G2라는 말이 상징하듯 세계정 치경제 질서의 기본 축을 이루고 있다.

2015 정세: 미중경제 경쟁의 심화

2015년 전반기는 AIB (아시아인프라투자은행: Asian Infrastructure Investment Bank)의 성공적 출범이 아시아 국제경제의 최대 이슈였다. 중국 주도 다자투자은행이 처음 현실 화됐기 때문이다. 미국은 거부감을 보였지만, 영국이 미국의 반대에도 불구하고 가입을 결정하자 AIB 설립은 전환점을 맞았다. 이어 다른 주요 유럽 국가들과 한국이 참여를 표명하면서 아시아의 핵심 세력인 미국과 일본이 배제된 가운데 AIB가 출범하는 외형상 일종의 대립 구도가 형성됐다. 반면 올해 하반기에는 TPP(환태평양경제동반자협정: Trans-Pacific Partnership Agreement)가 극적으로 타결되면서 또 다른 측면에서 아시아 기존 경제질서의 변화를 예고했다. 미국과 일본이 주도했고, 반대로 중국은 배제됐으므로 AIB와는 대척점을 이루고 있다. 한마디로 미국과 중국의 역내 경제세력 확장을 위한 경쟁이 가시화되는 양상이다.

역사적으로 특정 국가가 자신들만의 이해를 극대화하기 위해 경제적으로 뭉치는 현상

은 늘 반복됐다. 배타성을 띠는 것이 문제였는데, 바로 이 문제를 해결하기 위해 국제 경제기구가 만들어졌지만 역할에는 한계가 있었다. 지역주의 혹은 양자 자유무역협정이 회원국의 이해 극대화 노력과 국제역학구도 모두로부터 영향을 받는다는 점은 부인할 수 없는 현실이었다. 과거 1980년대 중반 유럽통합이 가시화되자 미국이 미국-캐나다 자유무역협정과 북미대륙 모두를 포괄하는 NAFTA(북미자유무역협정)를 결성 대응한 사실은 이미 역사가 됐다. 요약하면 논리에는 이중성이 있는 셈이다. 기존 힘의 구도에 특정의 경제협정이 영향을 미칠 가능성이 있다면 이해 당사국은 전략적으로 경제관계를 변화시킨다는 사실이 분명해지고, 역으로 기존 역학구도 자체에 변화가 있는 경우도 국제 경제관계는 이를 반영한다는 점을 확인할 수 있다. 결국 AIB와 TPP를 이해하기 위해서는 아시아 역학구도의 변화와 이 두 새로운 움직임이 기존 역학구도에 미치는 영향을 모두 고려해야 한다는 결론이 가능하다.

1970년대 초반 미국과 중국의 화해가 이루어진 후 양국관계는 대단히 순조로웠다. 1979년 외교관계가 정상화됐고, 중국이 경제적으로 개혁개방의 길을 걷게 되자 양국관계는 더욱 긴밀해졌다. 1990년대 초 소련을 비롯한 대부분의 공산 국가들이 몰락했음에도 중국은 개혁개방의 성공에 힘입어 견재할 수 있었다. 덩소핑에 의해 채택된 시장경제가 착근하며 2001년 WTO에도 가입했다. 그 후 역사상 최고 수준의 초고속 성장이 이어진 것은 모두가 안다. 문제는 경제력이 팽창하자 중국이 정치적으로 목소리를 높이며 자신의 지분을 요구하기 시작했다는 사실이다.

후진타오 주석 후반기부터 중국의 도전은 가시화됐다. 과거 덩소핑이 채택했던 도광양회(韜光養晦)가 대국굴기(大國崛起)로 바뀐 점은 중국의 변화를 상징했다. 이어 발생한 일본과의 영토분쟁, 남중국해의 도서분쟁 등을 통해 중국의 군사적 팽창 의도는 더욱 분명해졌다. 2013년 집권한 시진핑 주석은 보다 스케일이 큰 외교 행보를 이어갔다. ‘신형대국관계’로 요약되는 시진핑 정권의 외교노선은 아시아에서 중국의 커진 위상을 미국이 인정하라는 요구였다. 미국은 당연히 중국의 요구를 거부했는데, 이 말은 미국도 어떤 형태로든 대응이 불가피해졌다는 점을 암시한다. 실제로도 미국의 중국에 대한 맞대응은 중국의 굴기와 시기적으로 거의 일치하며 이루어졌다. 부시정권 말기부터 가시화된 중국에 대한 대응은 2011년 당시 국무장관이던 힐러리 클린튼(Hillary Clinton)이 중국 포위를 의미하는 아시아로의 회기(pivot to Asia) 정책을 공식화하면서 구체화됐다. 그 후 진행된 전략무기의 전진 배치는 미국의 대응 수준을 보여준다.

위의 전략적 경쟁구도는 미국과 중국 양국관계가 과거와는 달리 체로섬 성격을 띠게 됐다는 점을 함의한다. 앞의 논의를 반영하면 역학구도상 그런 변화는 경제관계에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 아시아 국제경제관계가 지역자유무역협정 체결과 다자투자은행

설립이 상징하듯 큰 규모의 경쟁 무대가 된 이유를 알 수 있다. 논리상 중국의 도전 자체가 비정상적이라고 볼 수는 없다. 과거 국제관계 역시 기존의 기득권에 대한 신흥 강국의 도전으로 점철됐기 때문이다. 국가의 기본 속성이 자신의 존립과 번영, 그리고 이를 위해 필요한 대외 영향력의 확대에 특징지어진다는 점을 부인할 수 없기에 논리상 중국의 새로운 노선이 잘못됐다고 보기는 힘들다는 의미다. 따라서 중국의 굴기에 대한 논리적 하자를 지적하기 보다는 중국은 과연 그럴 능력이 있는가를 따져보는 것이 이치에 맞다.

AIIB와 TPP

AIIB와 TPP는 힘의 투사 능력에서 차이를 보인다. AIIB의 경우 자본금 1,000억 달러를 목표로 구체적인 실행 방안을 현재 토의 중인데, 과거 다자투자은행의 기능에 비추어 인프라에 투자할 수 있는 액수는 연간 대략 100억 달러로 추정된다. 중국은 기존 세계은행과 아시아개발은행 활동 영역의 일부인 인프라 분야에 모든 투자를 집중하겠다는 계획을 갖고 있다. 낙후된 중국 주변국이 대상인 점, 이들 국가가 가장 필요로 하는 것이 인프라 투자인 점 등에 비추어 중국의 계획은 돋보이는 측면이 있다.

그러나 연간 조(trillion) 달러 수준의 투자가 이루어지고 있는 세계 인프라 시장 규모에 비추어 100억 달러는 미미한 수준이다. 인프라 기획력이 취약한 중국이 방대한 인프라 계획을 주도할 수 있을지도 의문으로 남아 있다. 개도국 특유의 인프라 투자 관련 정치적 위험의 상존, 낙후된 경제 수준이 원인인 투자의 낮은 수익성 등 난제는 여전하다. 한 가지 분명한 것은 민간의 대규모 투자 없이 개도국 인프라가 획기적으로 개선될 여지가 많지는 않다는 사실이다. 중국은 과연 AIIB를 지렛대로 민간투자, 특히 서방의 풍부한 자본을 끌어들이 수 있을까? 이와 같은 다양한 의문이 제기되기에 AIIB를 경제가 아닌 외교적 체스처, 혹은 상징적인 사업으로 간주하는 견해는 나름 설득력이 있다. 이렇게 보면 향후 입지가 불확실한 사업에 무조건 반대한 미국의 대응이 과한 것이 아니냐는 비판도 무리는 아니다. 다시 말해 미국 중심 기존 경제질서에 대한 중국의 도전이라는 성격을 AIIB에서 찾기는 쉽지 않다는 판단이다. 바로 그런 입장을 견지한 것이 영국이었고, 영국은 미국의 반대에도 불구하고 AIIB에 가입하겠다는 입장을 굽히지 않았다. 미국에 대한 경제적 도전이 될 가능성이 별로 없는 데도 중국의 굴기 정책에 놀란 미국이 중국에 대해서만은 무조건 반대하는 특유의 고집을 부렸다는 지적이다.

반면 TPP의 전략 및 경제적 함의는 상대적으로 크다. 우선 중국과 관련해서 생각해보면 기묘한 점을 발견할 수 있다. 지난 11월 5일 뉴질랜드 정부를 통해 TPP 협정문이

처음 공개됐다. 역대 다자간 FTA 협정 중 최고 수준의 개방이 이루어졌다. 특히 지적재산권 강화와 국영기업에 대한 정부 지원 제한 규정이 눈에 띄는데, 중국과 관련해서는 다음의 의미를 지니고 있다. 짝퉁의 천국이라는 오명을 벗어나지 못하고 있는 중국의 지적재산권 보호 수준에 비추어 지적재산권이 대폭 강화된 규정을 중국이 받아들이는 것은 현실적으로 대단히 어렵다.

국영기업 지원 제한 규정은 영향이 더 크다. ‘정부의 직간접 소유 또는 영향을 받는 기업’으로 국영기업을 정의함으로써 중국 핵심 기업 혹은 은행의 상당수가 대상에 포함된다. 중국이 국영은행을 통해 국민으로부터 엄청난 자금을 모은 후 주로 대규모 국영기업에 대출해주는 방식, 즉 막대한 투자를 통해 고성장이 가능했음은 모두가 안다. 성장 촉진을 위해 국영기업에게는 정부의 온갖 특혜가 제공됐다. 그러나 TPP 협약에 따르면 국영기업에 대해 정부는 중립이어야 하므로 중국정부는 지금과 같은 지원을 할 수 없게 된다. 그 외 노동조건, 정부조달, 환경보호 등의 분야에서도 협약에는 중국이 받아들이기 힘든 규정이 많다. 중국의 TPP 가입이 사실상 봉쇄돼 있다는 주장이 지나친 과장만은 아닌 셈이다.

WTO 전무총장을 지낸 파스칼 라미(Pascal Lamy)의 설명은 TPP의 숨겨진 측면을 잘 보여준다: “과거의 자유무역협정은 관세와 비관세 장벽을 낮춰 각국 수출기업을 성장시키는 효과를 가져왔다면, 최근 추세는 여러 나라에 생산시설을 갖고 있는 다국적기업으로부터 각국 소비자들을 보호하는 데 중점을 두고 있다(매일경제).” 이 말이 중요한 이유는 TPP가 동아시아 경제구조 자체의 변화를 암시하기 때문이다. 미국을 비롯한 선진국은 소비 중심의 경제체제를 운영하고 있다. GDP 대비 소비 비율이 70%를 상회하는 미국의 통계는 실상을 보여준다. 그러나 한국과 일본의 경우도 이 비율은 60% 내외에 낮고, 중국은 더욱 심해 과거 최저 수치는 29%까지 떨어진 적이 있다. 지금은 나아져 40% 안팎이지만, 소비 대신 투자가 경제성장의 동력이었다는 사실은 숨길 수 없다.

라미의 설명은 바로 그런 생산자 중심 구조가 무역협정을 통해 변화된다는 것이므로, TPP가 동아시아 경제구조 자체의 변화를 촉발할 가능성은 충분하다. 자신과 흡사한 정치 및 경제체제의 세계적 확산이 국가 외교전략의 궁극적인 목표인 미국의 입장이 어떻게 투영됐는지를 알 수 있는 대목이다. 논리상 중국의 입지가 다시 한 번 축소되는 것 또한 부인하기 힘들다. 누적 원산지 규정(accumulation rules of origins) 역시 비회원국에게는 큰 장애일 수밖에 없다. 최종 상품의 생산에 필요한 소재 부품 등 중간재 무역에서 이를 국내산으로 인정, 무관세 등 특혜를 부여하는 제도이기 때문이다. 2013년 TPP 12개 회원국에 대한 한국의 총 수출은 1,787억 달러였다. 이 가운데 무려 48%가 부품과 소재라는 통계를 보면 TPP의 한국 통상에 대한 영향력을 추론하는 데는 무리가 없다.

결국 한국 수출의 거의 절반이 무관세 혜택에서 제외된다는 뜻이므로 한국의 역내 중간재 수출은 당연히 위축될 수밖에 없다. 중국 역시 영향권에서 벗어나기 힘들기는 마찬가지다. 약 10년 전부터는 중국도 부품 소재 등 중간재를 수출하기 시작했다. 중간재 수출은 향후 더욱 늘어날 터이지만, 같은 이유로 TPP 회원국에 대한 중간재 수출은 힘들어진다.

2016 전망

위의 분석은 아시아가 이미 미국과 중국의 경쟁 무대가 됐다는 점을 보여준다. 양측의 경쟁이 상당 부분 제로섬 성격을 띠고 있다는 의미인바, 앞서 설명대로 지금부터는 특히 중국이 경쟁에서 우위를 점할 수 있느냐가 관전 포인트다. 양국 경쟁을 경제분야에 한정하는 경우도 중국의 도전에는 한계가 있어 보인다. 미국의 포위망을 뚫는 것이 쉽지 않기 때문이다. 2016년 중국 역시 AIIB의 현실화를 위해 노력할 것이고, 같은 연장선에서 그들의 새로운 전략인 '일대일로' 정책을 구체화할 가능성이 높다. RCEP(역내포괄적경제동반자협정: Regional Comprehensive Economic Partnership)을 타결시키는 것도 중국의 중요한 경제외교 목표다. 그러나 AIIB는 앞서 설명한 바와 같이 그 역할에 한계가 있을 것이므로 세계경제질서, 좁게는 아시아 질서에 결정적인 영향을 미칠 가능성은 낮다. RCEP도 외형상 규모는 상당하지만 참여국의 경제 여건에 비추어 협정의 수준이 TPP보다 낮을 것이라는 데는 이견이 없다. 한마디로 TPP와 견주기는 힘들다는 의미인바, 협상에 참여하고 있는 일본이 중국의 행보에 순순히 보조를 맞추지 여부도 여전히 미지수로 남아 있다. 2016년에는 이상의 논의가 얼마나 현실적인지 더욱 분명해질 것이다.

동북아 정세

미국 정세전망 / 이상현

중국 정세전망 / 이태환

일본 정세전망 / 김성철

러시아 정세전망 / 정은숙

미국 정세전망

이상현(안보전략연구실)

‘부활’하는 미국, 양극화된 국내정치

오바마 행정부는 2016년에 임기 말을 맞는다. 미국 정치에서 통상적인 현상이지만 대체로 임기말의 대통령은 ‘레임 덕’ 현상에 빠진다. 오바마도 예외가 아닐 것으로 보인다. 다만 최근 미국의 경기가 회복 조짐을 보이면서 오바마 행정부의 대내외 정책은 상당한 자신감을 보이고 있지만, 2016년 초부터 차기 대선 프라이머리가 시작되면서 오바마 행정부는 이제 새롭고 거창한 이슈를 내걸기보다는 서서히 오바마 8년의 레거시를 고민하는 단계에 들어설 것으로 보인다.

2015년 미국 국가안보전략(NSS) 보고서는 국제사회에서 강력하고 지속 가능한 미국의 리더십을 확보하고, 미국의 리더십을 어디에 어떻게 행사할 것인가에 초점을 맞추었다. 특히 이번 국가안보전략 보고서에는 오바마 대통령 집권 이후 미국 경제가 완전히 회복 국면에 접어들었고, 이러한 성장이 지속될 것이라는 자신감이 표출되었다. 또한 이렇듯 증강되고 있는 경제력이 미국을 국제적 위기 대응에 있어 강력한 리더십을 행사할 수 있는 위치에 올려놓았음을 강조하고 있다. 보고서에서는 강한 자신감을 반영하여 “강력하고 지속가능한 리더십(strong and sustainable leadership)”을 강조하는 한편, 목적이 분명한 리더십(“we will lead with purpose”)을 거론했다. 미국의 리더십 때문에 지난 70년간 국제질서가 유지됐음을 지적하는 한편 씨퀘스터 종식도 강력히 시사했다. 하지만 미국의 쇠퇴, 혹은 부활을 둘러싼 논란 가운데 오바마 행정부의 경기회복에 따른 자신감이 실제 국제정치 질서에 반영되기에는 시간이 걸릴 듯하다. 오바마 행정부는 이제 새로운 이니셔티브를 내걸기보다는 레거시를 생각할 단계로 접어들었기 때문이다.

미국의 국내정치는 양극화의 심화로 혼돈스런 양상이다. 보편적으로 미국인들은 국제정치보다는 주로 국내적 이슈에 관심이 크다. 당장 내 주변의 먹고사는 문제와 삶의 질에 관련된 이슈들이 멀리 떨어진 지역의 안보문제보다 직접 피부에 와 닿기 때문이다. 대선에서도 9.11 테러와 같이 국가적 명운이 흔들릴 정도로 결정적 사건이 아니라면

대체로 국제문제는 미국인들의 큰 관심을 끌지 못한다. 2016년 대선에서 국내정치 이슈로는 이민 문제와 임금정체 문제, 가족계획(Planned Parenthood) 문제, 과세 문제, 정부의 역할 문제, 총기규제 문제, ‘흑인의 생명은 소중하다(Black Lives Matter)’ 운동, 키스톤 파이프 건설 문제 등이 있다. 이러한 문제들은 기본적으로 공화당과 민주당의 철학적 신념의 차이에서 발생하는 것인데 공화당은 강력한 안보, 과세 축소, 작은 정부, 낙태 반대, 국경 강화, 에너지 주권 확보 등의 주장을 내세우고 있으며, 민주당은 정부 역할 강화, 상위 1%에 대한 중과세, 여성의 낙태 선택권, 불법 이민자에 대한 미국 내 정착 지원, 환경보호 등의 입장이 강하다. 또한 공화당은 국가 부채 한도와 관련 미국의 현재 부채 규모(19조 달러)가 과다하므로 더 이상의 부채 증가는 불가하다는 입장이다. 이에 대해 민주당은 국방비 지출과 함께 미 국민들의 경제 생존권 확보도 중요하다면서 푸드 스탬프(저소득층 식비지원) 지출, 교육, 과학, 의료 지원, 인프라 건설을 위한 지출은 불가피하다는 주장으로 맞서고 있다.

이러한 현실 정책 문제 외에 2016년 대선에 대한 공화당 유권자들의 전반적 기조는 워싱턴 정치에 대한 분노와 실망인데, 공화당 유권자들은 의회 상하 양원을 장악하고도 오바마 대통령의 건강보험개혁을 저지하지 못하고, 가족계획에 대한 연방 예산 지원과 동성 간 결혼의 전국적 합법화를 막지 못하며 이란 핵합의를 제지하지 못한 워싱턴 공화당 정치에 대해 실망하고 있다.

아태 재균형 정책과 미중관계

한편 대외관계에서 가장 중요한 이슈는 아태 재균형 정책의 지속 여부이다. 미국은 아태 재균형 정책을 중국 봉쇄의 차원이 아닌 보다 포괄적인 아태지역 관여정책으로서 접근하며, 군사·외교·경제적 차원 등 다차원적 접근으로 규정하고 있다.

첫째, 아태 재균형 정책에서 가장 두드러진 변화는 군사배치 태세의 변화이다. 핵심은 해군력과 공군력의 아태 지역으로의 중점 이동이다. 그러면서도 아시아 지역에서 좀 더 분산된 군사배치 태세를 지향한다. 장기적으로 아태 지역(인도양 인접해역 포함)에는 미 해군력의 60%가 배치될 계획이다. 여기에는 항모전단 1개, 구축함 7척, 연안전투함 10척, 전략잠수함 2대의 증원이 포함된다. 둘째, 외교적 차원에서 아태 재균형 정책은 아시아 지역에 있어서 미국의 다자 및 양자외교 활동을 현격히 강화하는 한편, 미중관계의 안정적 관리에 중점을 둔다. 아시아에 대한 미국 외교의 기본 접근은 기존의 양자 동맹관계의 강화에 더하여 역내 파트너 국가들과의 관계 강화, 아세안지역포럼(ARF), 동아시아정상회의(EAS), APEC 등 역내 다자협력 제도에 대한 협력관계를 강화하고자

한다. 셋째, 경제적 차원에서 미국의 아태 재균형 정책은 여러 가지 경제적 이니셔티브도 포함하고 있다. 이는 아태 지역이 향후에도 미국에게 경제적으로 여전히 중요한 지역이 될 것이라는 인식에 근거한 것이다. 미국이 재균형 정책에서 경제적 차원을 중시하는 이유는 아태 지역의 점증하는 경제적 중요성 때문이다. 최근 TPP 타결로 오바마 대통령은 또 하나의 외교적 승리를 기록하게 됐다.

중국의 부상과 관련해 특히 주목을 끄는 것은 남중국해 문제에 대한 미국의 대응이다. 미국은 최근 들어 부쩍 ‘규칙기반 국제질서(rule-based international order)’의 중요성을 강조하며 한국이 이를 지지해 주기를 기대하고 있다. 미국은 21세기를 선도할 국제질서의 ‘규범과 원칙’을 한미 양국이 함께 만들어간다는 개념에 입각하여 지지해 주기를 원하고 있다. 규칙기반 국제질서는 글로벌 및 지역 차원 분쟁의 평화적 해결, 항행의 자유 보장 등 각 차원에서 제도(institution)를 강화하는 데 중점이 있다. 그 연장선상에서 아태 재균형 정책도 역내 모든 국가들이 함께 부상할 수 있는 여건과 규범을 창출하는 것으로 개념화하는 한편, 아태 지역 및 대 아세안 협력을 강화하고 있다.

아태 재균형과 관련해 최근의 새로운 추세 중 하나는 인도-아시아-태평양 전략공간에 대한 인식이 자주 등장한다는 점이다. 미국의 전략가들은 인도-아시아-태평양을 잇는 공간이 미국은 물론 동맹과 우방국들에게도 갈수록 중요해질 것으로 인식하고 있다.¹⁾ 이러한 시각에서 보면 최근 들어 미국이 한국, 일본, 호주, 인도 등 아태 국가들을 중심으로 해양동맹을 강화하는 것은 낯선 일이 아니다. 물론 미국의 이러한 움직임은 인도양과 태평양으로의 해양팽창을 강화하려는 중국의 행보에 대응한 측면이 크다.

중국의 해양팽창은 특히 특정지역 국가들과의 영토분쟁에서 강압이나 군사력을 사용할 가능성으로 인해 위험이 크며, 또한 중국의 군사전략 의도의 투명성 결여로 인해 오판이나 원치 않는 확전으로 이어질 가능성이 크다. 남중국해 인공섬 조성을 둘러싸고 진행 중인 미중간 갈등은 강대국 차원의 긴장과 갈등으로 이어질 가능성이 크고, 결국 기싸움이 역내 모든 국가들을 불편하게 만들 가능성도 배제할 수 없다. 미 구축함 라센호(USS Lassen, DDG-82)는 중국이 매립작업을 진행 중인 수비자오(Subi Reef) 12해리까지 접근해 ‘항행의 자유(FON, Freedom of Navigation)’ 작전을 성공적으로 수행했다. 미국은 향후 분기별 2회 이상 중국이 조성 중인 인공섬 12해리 해역을 통과할 계획이어서 당분간 남중국해 긴장 고조는 불가피해 보인다. 미국은 남중국해 난사군도에서 중국뿐 아니라 베트남과 필리핀의 인공섬도 인정하지 않고 있다.

미국은 해군력 운용을 ‘전진배치’ 위주로 하는 한편, 한 지역에 대규모로 병력을 배치하는

1) U.S. Department of Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, March 2015.

방식을 벗어나 순환배치를 중시하는 방향으로 갈 전망이다. 향후 미 해군은 전진배치(forward-based), 전진작전(forward-operating), 순환배치(rotationally-deployed)된 해군력을 중심으로 운용될 전망이다. 특히 인도-아시아-태평양 지역으로 전략적 중점이 이동하면서 2020년까지 이 해역에 해·공군력의 약 60%가 배치될 계획이다. 미국이 이를 통해 달성하고자 하는 다섯 가지 목표는 ①전 영역 접근(all domain access), ②역지, ③해상통제, ④전력투사, ⑤해양안보 등이다. 만일 중국이 동·남중국해로의 팽창과 더불어 동해양에서 강압적 전략을 구사한다면 미중 간 긴장과 갈등은 불가피할 전망이다.

글로벌 안보 이슈 대응

미중관계 외에 미국이 2016년에 당면할 대외정책의 주요 의제로 대표적인 것을 들자면 첫째, 시리아·이라크내 IS 대응, 둘째, 사이버 안보 문제, 셋째, 이란·북한의 핵문제 대응을 꼽을 수 있다.

첫째, 2016년 임기말의 오바마 행정부에게 가장 고민스런 결정은 이슬람국가(ISIS)에 대한 대응의 수위를 결정하는 일이 될 것이다. 이슬람국가는 이라크와 시리아의 수니파 무슬림이 주축인 극단주의 지하드 조직이다. 2015년 11월 현재 ISIS는 시리아 동·북부와 이라크 서부 상당 지역을 장악하고 280만~530만 인구를 지배하고 있다. ISIS 추종자들은 리비아와 나이지리아, 아프가니스탄 일부, 그리고 북아프리카와 서남아시아 일부에서도 활동하고 있는 것으로 알려져 있다. ISIS는 잔악한 테러와 민간인 살상 등으로 국제사회의 공적이 된 지 오래다. 미국이 당면한 딜레마는 첫째, 국제사회 대응의 조율에서 리더십을 발휘할 수 있을지, 둘째, 미국이 주도하는 다국적군, 특히 지상군 투입 여부, 셋째, 장기적인 이슬람국가퇴치 전략 수립이다. 이라크와 아프간전 이래 미국은 단독으로 군사적 행동을 삼가는 대신 국제적 조율을 통한 우방과 동맹의 협력을 강조하고 있다. 하지만 파리 테러 이후 국제적 공분이 터져나오는 가운데서도 ISIS를 상대로 한 다국적군을 일으키기에는 아직 서구사회의 호응이 미흡하고 미국 스스로도 결정을 내리지 못한 상태이다. 특히 미 지상군 투입은 이라크전 이후 미국 정치의 강한 후폭풍 가운데 매우 어려운 결정이 될 전망이다. 더 나아가 ISIS와의 싸움에서 궁극적인 처방은 결국 이라크와 시리아의 중앙 및 지방정부의 치안 역량을 강화해 자생적인 국가건설로 유도하는 것인데, 이 부분은 아직 상당 부분 미완성이다.

둘째, 미국은 사이버 안보를 이미 중요한 국가안보 영역으로 규정하고 이에 대한 전략을 강화하고 있다. 특히 사이버 안보의 주요 대상은 미국의 핵심 인프라에 대한 중국의 해킹 시도로서, 사이버 안보를 둘러싼 미중간 힘겨루기는 당분간 지속될 전망이다. 미국

은 2011년 5월 처음으로 사이버공간에 관한 국제전략보고서(International Strategy for Cyberspace)를 발간하면서 사이버 공간을 새로운 안보전략의 영역으로 간주하고 있다. 구글 해킹사태에 이어 2015년 4월에 발생한 미 연방인사관리처(OPM)의 전산시스템 해킹 사건은 사이버 안보 문제의 위상을 잘 보여준다. 미국 연방수사국(FBI)과 국토안보국에 의하면 올해 4월 연방인사관리처의 전산시스템이 해킹 당해 약 400만명의 공무원 개인정보가 빠져나갔다. OPM은 개인경력, 연금지불, 직무교육 등 연방 공무원의 인적자료를 관리하는 부처다. 수사 당국은 이번 해킹을 중국 해커의 소행으로 추정하고 수사를 진행 중이다. 뒤이은 또 한 차례의 해킹으로 유출 피해를 입은 전·현직 연방 공무원의 수는 약 1400만명에 이른다. 해킹된 약 500만명의 공무원이 비밀정보 사용허가를 지니고 있는데 이중 약 150만명은 최고 기밀을 열람할 수 있는 권한을 보유하고 있다고 알려졌다. 그와 함께 약 560만명분의 지문정보도 유출된 것으로 나타났다. 사이버 안보문제는 시진핑 중국 국가주석의 미국 국빈방문 과정에서 핵심의제 중 하나로 거론됐지만 구체적인 합의는 이뤄지지 못했다.

셋째, 국제 핵비확산 문제로서, 이란 핵협상이 타결된 후 미국 핵비확산 정책의 다음 난제는 북한이다. 북핵문제 해결은 시급성이 절실한 문제이지만 주변국들의 관심과 열의는 고갈된 상태이다. 현재 워싱턴의 대북정책은 “억지와 압박, 외교의 적절한 믹스(right mix of deterrence, pressure and diplomacy)”로 표현되지만, 사실상 미국의 대북정책은 여전히 ‘전략적 인내’가 주축이다. 억지와 압박에 중점이 주어지면서 북한 비핵화 외교는 사실상 개점휴업 상태라 할 수 있다. 국무부에서 6자회담 특사로 북핵문제를 다뤄온 시드니 사일러도 최근 퇴임했지만 국무부는 그의 후임을 임명하지 않을 것으로 알려졌다. 이는 가장 권위 있는 북한 전문가가 물러나면서 오바마 정부가 북한과의 관계 개선에 크게 비중을 두지 않는다는 점과 더불어 오바마 행정부가 임기 말기에 더 이상 북한과의 대화에 나서지 않을 것임을 시사하는 것으로 해석된다. 다만 한 가지 다행스런 것은 최근 한미정상회담에서 한미 양국이 북핵문제를 ‘최고의 시급성과 확고한 의지(utmost urgency and determination)’를 갖고 다루기로 합의한 점이지만 임기말의 오바마 행정부가 북핵문제 해결을 위해 얼마나 적극성을 보일지는 미지수이다.

한미관계에 대한 합의

당분간 아태 재균형 정책에 대한 미국의 의지와 공약에도 불구하고 역내 국가들의 신뢰도 저하는 불가피하다. 비록 미국이 의지와 관심이 있다 할지라도 능력과 자산이 부족함에 따라 아시아 동맹국에 대한 책임과 역할 분담을 강조할 것으로 예상된다. 향후

미국은 부족한 부분을 동맹국들의 기여와 역할분담을 통해 보완하는 정책을 추진하고 동맹국들은 연계하는 정책을 추진할 것으로 판단된다. 미국을 비롯한 동맹, 우방국들이 국방과 안보에 투자하기 어려운 상황에서 안보협력의 필요성은 더욱 증대될 것이다. 그런 이유로 미국 내 일각에서는 이제 미국과 우방국들이 힘을 합쳐 안보문제에 대응하는 이른바 ‘연합방위(federated defense)’ 필요성이 제기된다.

한국의 입장에서는 한미동맹을 명실상부한 전략동맹으로 발전시키는 한편 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들과 협력동반자관계를 병행 추진하는 방안 외에는 대안이 없다. 우선 ‘미국 쇠퇴론’의 함정을 벗어나 한국 스스로 선부른 ‘중국 경사론’으로 갈 가능성을 경계해야 한다. 나머지의 부상, 그에 따른 미국의 쇠퇴라는 논지는 대체로 GDP라는 한정된 지표에 근거한 단선적 분석인 동시에 ‘default power’로서의 미국의 위상을 간과한 것이다. 흔히 말하는 미국의 쇠퇴는 ‘상대적’일 뿐, 여전히 미국은 패권국으로서 세계질서를 주도하고 있다. 문제는 갈수록 미중관계가 아시아에서 격돌할 가능성이 커지는 추세 속에서 한미-미중 관계를 어떻게 상호 배타적이지 않고 제로섬 관계가 되지 않도록 관리하는가 하는 점이다. 한국의 전략은 우리 주변의 네트워크를 다양하고 복합적으로 만드는 데 우선점을 뒀다. 한미동맹을 중심으로 하되 중층적·복합적 네트워크 창출을 통해 한미동맹과 한중관계가 배타적이지 않다는 인식을 조성해 나가야 한다. 그와 동시에 이슈별로 정교하고 유연한 밸런싱을 시도해야 할 것이다.

중국 정세전망

이태환(외교전략연구실)

정치 전망

2015년에는 4개 전면이 시진핑 시대의 지도이념이 됨으로써 본격적인 시진핑 체제의 정책들이 추진되었다. 4개 전면은 첫째, 전면적인 샤오캉(小康) 의식주가 풍요한 상태 둘째, 전면적인 개혁심화, 셋째, 전면적인 의법치국(依法治國), 넷째, 전면적 종엄치당(從嚴治黨)을 의미한다. 종엄치당은 엄격한 당 통치로 전면적인 당풍쇄신을 말한다.

중국이 자신감과 더불어 당군만이 아니라 전 국민의 지지하에 국내 개혁을 지속하면서 국제적 영향력을 증대하기 위한 정책들이 본격화 된 것이다. 2016년에도 시진핑 정부가 실시하고 있는 반부패 운동은 지속될 전망이다. 시진핑 주석이 자신의 권력 기반을 수립하고 보호하기 위한 방안으로 당,정,군을 강화하기 위해 시작된 것이 바로 반부패 운동이다. 18기 5중전회에서 시진핑 집권 이후 권력 강화와 인적 쇄신 차원에서 추진되어 오고 있는 반부패 캠페인 과정에서 낙마한 중공중앙위원과 후보위원들에 대한 공식 당적 제명이 이루어졌다. 링지화(令計劃), 저우번순(周本順), 양등량(楊棟梁), 주밍귀(朱明國, 후보위원), 왕민(王敏, 후보위원), 천촨핑(陳川平, 후보위원), 처우허(仇和, 후보위원), 양웨이핑(楊衛澤, 후보위원), 판이양(潘逸陽, 후보위원), 위위안후이(餘遠輝, 후보위원) 등이다. 당 중앙위원회 후보위원이었던 류샤오카이(劉曉凱)와 천즈룽(陳志榮), 진진지(金振吉) 3명을 중앙위원으로 임명함으로써 중앙위원수는 199명에서 202명이 되었다.

이러한 추세는 2016년에도 지속될 전망이다. 18기 5중전회에서 반부패 캠페인을 지속, 강화한다고 천명함으로써 향후에도 당·정 간부에 대한 규율 강화와 시진핑 권력 강화를 위한 숙청을 지속할 것임을 시사했다. 또 공산당 집정능력을 강조하면서 사상과 사회 통제관리를 정교화하고 공산당의 수직적 조직화와 기층조직 등을 확대·강화할 것을 천명했다. 통제가 강화될 가능성이 커진 것이다.

시진핑 집권기의 권력구도는 '집단지도체제'이기는 하지만 시진핑의 권력과 영향력이 대폭 증가해 왔고, 앞으로 더욱 권력을 집중시켜 나갈 것이다. 중앙-지방 관계가 위계적

질서로 심화되어 수직화가 되어갈 것이며 사회적 통제가 강화되고 있어 권위주의적 통치 체제가 더욱 강화되어 갈 것이다.

그러나 반부패 사정이 지속되면서 이에 대한 반발과 권위주의 통치에 대한 반발등으로 시진핑 정부의 세력 지지 기반이 약화될 경우 딜레마에 봉착하게 될 가능성도 있다.

경제 전망

2015년 경제성장률은 6.9%로 예상되는 가운데 2016년 목표는 6.5%정도로 하향조정될 전망이다. 중앙재경영도소조와 국가발전개혁위(발개위) 등은 성장 목표로 연평균 6.5%를 최저선으로 설정했다. 이러한 2016년 목표 달성 전망은 순탄치만은 않다.

장기적으로 볼 수 있는 목표로 제18기 중앙위원회 제5차 전체회의(18기 5중전회)에서 13차 5개년(2016~2020년) 경제개발계획(13·5 구획)의 주요 목표가 결정되었다.

5중전회에서 중국정부는 13·5구획 추진 원칙, 인민주체, 과학발전, 개혁심화, 의법치국(依法治國), 국내·국제 양대 국면 중시, 그리고 공당산 영도 견지 등을 제시하였다. 발전 이념으로 창조와 혁신(創新), 협조(協調), 녹색(綠色), 개방(開放), 그리고 공영(共享)발전을 천명했다.

개방(開放)을 통한 발전으로 중국시장 개방과 더불어 외국시장 및 자원 개방을 연계하여 추진한다는 ‘쌍방향’ 개방을 제시하고 있다. 쌍방향 대외개방 영역으로 금융, 자유무역 협정, 일대일로(一帶一路) 건설, 홍콩·마카오와 국내를 연계시켜 발전을 도모하고, 대만과의 지역협력 강화 등에 주력한다는 계획이다.

또한 글로벌 경제 거버넌스(global economic governance)에 적극적으로 참여·개입함으로써 글로벌 거버넌스(global governance) 개혁을 주도한다는 것으로 공세적 글로벌 외교가 전망된다.

이를 토대로 2016년 주요 정세 방향에 대한 전망을 해 보면 다음과 같다.

첫째, 안정적 대외무역 증가이다. 2015년 11월 5일 중국 상무부가 발간한 중국 대외무역 정세보고서(2015년 가을)에 의하면 중국의 대외무역 환경은 3가지 도전에 직면해 있다. 첫째, 전통적인 경쟁우위의 요소 약화 둘째, 글로벌 무역보호주의의 추세로 보다 치열한 무역마찰, 셋째, 시장 수요가 충분하지 않은 상황에서 일부 국가들의 글로벌 시장 선점이다. 이러한 도전에도 불구하고 2016년 중국 대외무역 증가 속도는 글로벌 무역 증가 속도보다 여전히 빠를 것이며 다른 국가들보다는 안정적인 추세를 견지할 것으로 전망되고 있다.

둘째, 산업구조 고도화 정책과 지역발전정책이 지속될 전망이다. 2015년 경제정책의

주요 방향은 한 마디로 '경제발전의 효율 제고 및 질적 성장'이었다. 이러한 추세는 2016년에도 지속될 전망이다. 중국은 일대일로(一帶一路; 실크로드 경제벨트 및 21세기 해상 실크로드), 북경-천진-하북성을 의미하는 징진지(京津冀; 베이징-톈진-허베이), 장강경제벨트(長江經濟帶) 등 3대 전략적 지역협력발전정책을 새롭게 제시했다. 지역 발전 정책이 구체화되면서 점차 확대될 것이다.

셋째, 13·5규획 기간에 개방확대 전략의 일환으로 일대일로(一帶一路)를 추진할 것으로 보인다. 신성장 공간 확장에 활용하기 위해 징진이(京津冀), 장강경제벨트(長江經濟帶), 연해·연강·연선 경제구축대를 주력으로 발전공간을 여타 지역과 해외로 확대할 것이다. 국제경제협력회랑을 건설하면서 자원협력과 산업 클러스터를 형성하며, 금융기구 협력을 통해 외자를 유치할 것으로 보인다. 금융, 해운, 무역의 중심지로 홍콩의 지위와 기능을 강화하면서 국내와 연계 발전을 추진하고, 동시에 홍콩을 일대일로(一帶一路) 추진에 적극 참가시켜 활용할 전망이어서 홍콩에 주목할 필요가 있다.

넷째, 위안화의 기축 통화 편입으로 금융개방 가속화와 양적완화 조치가 예상된다.

2015년에 중국은 위안화를 의도적으로 평가 절하했다. 당시 이는 위안화 기축 통화화 노력과 무관하지 않다는 평가가 있었다. 실제로 IMF는 11월30일 열린 집행이사회에서 위안화의 국제통화기금(IMF) 특별인출권(SDR) 통화바스켓 편입을 결정했다. 이로써 위안화는 미국 달러화, 유럽연합(EU) 유로화, 영국 파운드화, 일본 엔화에 이어 SDR 바스켓에 편입되는 5번째 통화가 됐다. 위안화가 외환보유 자산으로 인정되는 국제 준비통화로서의 지위를 공식으로 확보하고 무역결제나 금융거래에서 자유롭게 사용된다는 뜻이다. 국제금융 차원에서 1980년 16개 통화로 구성돼 있던 SDR 바스켓이 5개 통화로 축소되고 1999년 유로화가 탄생한 이래 가장 큰 변화다.

이는 위안화 가치의 폭락 가능성 때문에 금리 인하 등을 통한 시중 유동성 공급을 주저했던 중국이 이번에 기축통화국이 되면서 경기부양을 위해 양적완화라는 정책을 사용할 여건이 마련 되었음을 의미하기도 한다. 그러나 양적 완화정책이 실시될 수 있을지는 미지수이다.

대외관계 전망

중국의 2016년 대외관계는 미국과 대만의 국내정치의 영향을 받을 것으로 보여 어느 정도 긴장고조와 이완이 반복될 전망이다.

미중관계 전망은 낙관적이지 못하다. 미국과 대만의 대선이 있는 해이기 때문이다. 우선 미국은 2016년 대선 국면에 돌입하게 되어 민주당정부가 그 동안 중국에게 비교적

유연하게 그리고 평화적인 방법으로 접근하였던 바와 달리 대중 강경책을 선거 캠페인에 들고 나올 가능성이 크기 때문이다. 민주당의 힐러리가 미국의 차기 대통령이 될 경우 중국은 이에 대해 민감하게 반응할 것이라 전망되기도 한다. 힐러리가 국무장관 시절 중국에 강경한 입장을 견지했기 때문이다. 2016년 1월의 대만 총통선거 또한 중요한 변수이다. 국민당 정부에서 민진당 정부로 교체될 가능성이 커짐에 따라 중국의 양안관계 정책이 조정될 가능성이 크기 때문이다. 양안관계가 긴장될 경우 미중관계에도 영향을 미치게 될 것이다.

동아시아 지역외교에서 중국의 입지는 점차 넓어질 전망이다. 2015년 남중국해 문제 등으로 많은 영향력을 발휘하지 못했으나 일대일로 전략이 추진되면서 점차 중국과 아세안 국가들과의 관계가 개선되어 갈 것으로 보인다. 아시아인프라투자은행 및 일대일로 정책을 통해 중국은 ASEAN 내에서의 영향력 및 동남아시아 국가들과의 관계 개선을 통하여 국제사회에서 국가 브랜드 이미지를 제고해 나갈 것이다.

중일관계는 대결보다 긴장완화를 지향할 것으로 보인다.

박근혜 대통령이 9월 2일 한중 정상회담에서 한중일 정상회담 재개를 중국측에 제안해 중국의 지지를 이끌어 내고 일본이 이에 동의함으로써 한국의 주도로 제 6차 한중일 정상회담이 재개되었다. 한중일 정상회담 개최에도 불구하고 일본이 보통국가화를 추진하고 있기 때문에 이로 인해 역사적으로 반목 관계에 놓여 있는 중국 및 한국과 마찰을 일으킬 수도 있다. 2016년에 한일 정상회담이 개최되면 좀 더 긴장이 완화될 여지는 있다.

남중국해 문제

미국이 중국과 마찰을 빚고 있는 국가들에게 군사적 지원을 강화할 전망이어서 중국과 지역국가들간의 갈등이 예상된다. 중국이 남중국해 내에서 베트남, 필리핀 등 대립을 겪고 있는 가운데 2015년 11월 26일 미국이 베트남에게 살상무기를 수출할 의사를 표명하면서 긴장은 최고조에 달하게 되었다. 미국은 베트남 해양안보와 관련해 2015년(회계연도 기준) 1천960만 달러(227억 원)에 이어 2016년 2천50만 달러(237억 원) 규모의 지원을 할 계획이다. 미 백악관은 11월18일 필리핀에서 열린 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의에 버락 오바마 대통령이 참석한 데 맞춰 필리핀, 베트남, 인도네시아, 말레이시아의 해양안보 역량을 키우기 위해 총 2억5천900만 달러(3천억 원)를 지원하겠다고 발표했다

따라서 남중국해 주변 국가들을 중심으로 하여 군사 경쟁이 벌어지게 될 수도 있다.

그러나 미중간 직접 충돌은 자제될 것으로 보인다. 2015년 미중간 군사적 충돌의 가능성을 줄이고 기후와 환경문제에 대한 협력을 취하는등 미중 양국간 전략적 신뢰를 도모했다. 통보 체계에는 군사 훈련, 주요 국방 보고서, 국방 정책의 큰 변화 등이, 행동 수칙에는 미중 군함이 서로 가까운 곳에서 항해할 때 따라야 할 지침이 포함되어 있고 항공기를 위한 행위규칙도 마련되었다.

한중 관계 전망

한중관계는 과거 그 어느때보다 좋다. 북중관계가 상대적으로 약화되는 추세에서 한중관계는 강화되고 있다. 2016년에 이 추세는 다소 완화 될 것으로 전망된다. 중국이 북한과의 관계 개선을 시도하며 북한도 이에 어느정도 호응하는 태도를 보이면서 불편한 북중관계가 개선될 조짐을 보이고 있기 때문이다. 이는 10월 10일 노동당 창건 70주년 기념행사에 중국 공산당 서열 5위인 류위산이 방북하면서 비롯되었다. 북한은 10월 10일 미사일 발사를 하지 않았고 핵실험도 아직 시도하지 않고 있다.

만약 북한이 이러한 태도를 견지하면서 핵실험에 대해서도 전향적 자세를 취한다면 2016년에 북중 정상회담을 포함하여 북중관계가 개선 될 수 있을 것이다. 그러나 북한이 핵문제에 대해 입장 변화를 보이지 않는다면 북중 정상회담 개최는 이루어지 않을 것이며 북중관계도 크게 개선되기는 어려울 것이다.

한국과 중국은 전략적 동반자관계를 심화하고 있다. 한-중 FTA도 이러한 측면이 고려되어 합의된 것으로 비준이 되면 발효되어 시행될 예정이다. 한중 경제 협력의 새로운 단계를 이룬 것이다.

9월의 한중정상회담에서 박대통령은 리커창 중국 총리와 회담을 갖고 FTA 조기발효, 비관세장벽 해소, 민간교류 활성화 등에 공동보조를 취하기로 합의하고 관련 MOU를 체결함으로써 2020년 10조달러 규모로 급성장하는 중국 소비시장에 본격 진출하기로 했다. 교역과 투자를 증진하기 위해 KOTRA와 중국 국제무역촉진위원회(CCPIT) 간 MOU를 맺고 양국 기업 간 상호시장 진출 확대를 위한 협의채널을 구축하기로 하였고 2020년 1조2,000억달러로 예상되는 중국 보건의료시장 진출도 본격화하기로 했다. 중국의 내수시장 진출에 중국의 협조가 필수적인데 이에 대한 합의를 이끌어냄으로써 한중 경제 협력의 전기가 마련되었고 이러한 추세가 지속될 수 있을 것이다.

이같은 한중관계 발전은 미국의 아시아 중시전략과 이에 대한 중국의 적극적인 대외 전략의 입장이 교차하면서 한반도의 전략적 중요성이 과거 어느 때보다 커지고 있기 때문이다. 이는 한국에게는 더할나위없이 좋은 기회이기도 하지만 도전도 만만치 않다.

그 예로 THAAD 한반도 배치 가능성에 대한 중국의 우려나 시진핑 주석 방한시 제시한 아시아 신안보관이나 AIIB를 들 수 있다.

양자관계만이 아니라 지역안보를 포함한 다자관계에서의 한중 협력도 강화되었다.

동북아 지역 협력과 관련, 한중일 정상회담이 정례화됨에 따라 2016년에는 일본에서 개최될 예정이다. 한중일 협력체제의 구축이 제도화 되기에는 아직 갈 길이 멀지만 한미중 대화 채널의 가동과 더불어 한국 외교의 입지가 넓어지는 기회가 될 수 있으므로 이를 잘 살려서 대북 정책에 진전을 이루어 나가야 한다.

국제규범과 안보질서 및 거버넌스에 대한 한국의 역할이 증대할 수 있도록 한국에 대한 중국의 지지확보 노력도 강화되어야 한다. 2015년 11월 21~22일 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 아세안(ASEAN, 동남아국가연합)+3정상회의, 한·아세안 정상회의, 동아시아정상회의(EAS)가 잇따라 개최되었고 동아시아 정상회의에서 박근혜 대통령이 우리의 입장을 명백히 천명한바 있다. 남중국해 항행자유, 상공 비행자유, 국제법에 입각한 분쟁의 평화적 해결등 원칙적인 입장뿐 아니라 남중국해 행동선언(DOC)의 준수와 비군사화를 강조하여 과거보다는 적극적인 자세로 국제분쟁의 해결 노력에 참가하는 의지를 표명했다. 2016년에는 미중일등의 강대국들이 현상유지에 치중할 가능성이 크다. 이러한 기회를 활용하여 북핵 및 통일문제를 포함한 한반도 문제와 더불어 국제적 규범과 질서를 수립하는데 있어 적극적으로 한국의 역할을 제고시킴으로써 우리의 전략적 입지를 넓히는데에 국가의 역량을 결집해야 할 것이다.

일본 정세전망

김성철(외교전략연구실)

동아시아 국제정세

안보위기와 경제위기가 공존하는 글로벌 환경 속에서, 미국을 비롯한 프랑스, 독일, 영국 등 서방 국가네트워크는 IS(이슬람국가) 그룹과의 대테러전쟁을 본격적으로 거행하는 선언과 함께 연합 전선에 참가했다. 글로벌 대테러전쟁은 2016년 지속될 것이고 글로벌 정치 및 경제에 커다란 영향을 미칠 것이다. 대테러전쟁은 2016년 대선을 치루는 미국의 정치·경제에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 동아시아에서 미일 동맹네트워크 대 중러 국가네트워크의 대립 및 갈등이 형성되어 있는데, 미국이 대선과 대테러전쟁에 전념하는 경우에 동아시아에서의 갈등이 완화될 가능성도 존재한다. 한편 미국이 분명한 틈을 타서 중국과 러시아 등 국가들이 동아시아 및 유라시아 지역에서 세력 확장을 위한 움직임을 보일 수 있다. 동아시아에서 미국의 패권이 잠정적으로 약화되는 경우, 남중국해 및 중앙아시아 등지에서 국지적 갈등 및 분쟁이 발생할 수도 있다. 반면 동아시아 안정을 위한 미국의 균형외교가 강화될 수도 있다.

미일동맹의 강화

아베 정부는 자위대와 미군의 역할분담을 결정하는 미일방위협력지침(가이드라인)의 개정을 2015년에 마무리했다. 각의결정에 의하면 이론적으로 전투현장이 아니면 지구 반대편에도 대미지원을 위해 자위대를 파견할 수 있다. 따라서 세계규모의 대미협력이 어디까지 확대되는가가 논의의 초점이다. 아베 정부는 2015년 각의결정에 기초해서 집단적 자위권의 법정비를 본격화하고 안보법제를 통과시켰다. 초점은 집단적 자위권 행사의 범위를 어디까지 인정하는가이다. 일본의 존립이 위협을 받아 국민의 생명·자유와 행복추구권이 근본적으로 침해되는 명백한 위험이 있을 때에만 행사할 수 있다는 각의결정에 관해서 정당간에 해석에 차이가 있다.

아베노믹스의 성패에 크게 흔들림없이 미일동맹은 강화되는 추세이다. 중국·러시

아·북한을 견제하는 역할을 중심으로 글로벌하게 안보협력을 확대하려는 움직임이다. 미국은 한미일 안보협력도 강화하도록 권유하고 있다. 미일간의 안보협력이 동중국해와 남중국해를 넘어서 중동 및 아프리카 등 IS를 상대로 하는 대테러전쟁에 까지 확대될 것인가가 관건이다. 미일 군사활동의 일체화와 확대 차원에서 공동훈련, 시설의 공동사용, 우주 및 사이버 분야의 정보공유, 자위대 파견의 일상화, 초계감시, 공동연구·개발 등 일본 자위대 활동의 범위와 영역이 확대될 것이다.

미국의 후원에 힘입어 일본은 자위대의 파견지역을 확대하고 유엔을 중심으로 국제적 활동을 증대하고자 한다. 유엔 안보리 상임이사국 선임을 위한 노력을 지속하면서, 2016-17년 유엔 안보리 비상임이사국으로 선임되었다. 방위예산을 증액하고 방위산업을 육성하면서 군사강국으로 나아가고 있다. 미국정부가 국제적으로 공동개발한 최신예전투기 F35의 정비거점을 일본국내에 설립하는 방침을 정했다고 한다. 일본은 공동개발에 참가하지 않으나 항공자위대가 도입하는 42기의 기체와 엔진의 조립을 미쓰비시중공업 등이 수수해서, 일본기업들이 항공자위대와 주일·주한미군의 F35 정비를 인수하는 것이다. 정비거점의 유치는 2014년 4월 각의결정한 방위장비이전 3원칙에 국제공동개발·생산에의 참가 등이 인정되는 조항에 기초한 것이다. F35는 한국이 약40기, 호주가 약 100기를 도입할 방침이다. 전후 최초 일본산 제트비행기(여객기)가 2015년 11월 처음 비행에 성공했다. 2030년에 차세대 비행기를 개발하고, 2040-50년에는 새로운 차세대기를 개발한다는 계획을 발표했다. 미국 보잉사와 공동개발도 검토중이다.

아베 수상은 중국의 해양진출에 대한 대응과 세계경제의 재활성화를 위한 협력을 추구한다. 힘에 의한 현상변경에 대해서 아시아 국가들이 반대한다. 항행의 자유와 법의 지배를 지키기 위하여 국제사회의 협력을 이끌어낸다. 세계경제의 지속적인 성장을 위해 국제사회의 연합을 강화시킨다. 중일관계에서는 해상에서 우발적 충돌을 피하기 위해 해상연락 메커니즘의 운용개시를 위한 조정에 합의했지만 구체적 진전은 없었다. 북한의 납치문제와 관련해서는, 자민당은 공약에서 피해자 전원의 조기 귀국을 실현한다고 했다. 북한이 재조사를 하고 있으나 성패와 전망이 불투명하다. 호주·인도·동남아국가들과 안보협력을 확대하고, 필리핀·베트남 등에 ODA를 지원한다.

참의원 선거

2016년 7월에 치러지는 참의원 선거에서 자민당이 승리할 것으로 예상되며, 자민당 우세와 아베 내각의 안정적 주도는 지속될 전망이다. 안보법제 강행처리 등으로 하락했던 아베 내각의 지지율이 한중일, 한일 정상회담 등으로 다소 상승했다. 2015년 11월

6·8일 요미우리신문이 실행한 여론조사 결과에 의하면, 아베내각지지 51% (전회 46%) / 한일정상회담실현 평가 76% / TPP합의 평가 57% (전회 59%) / 한일관계 개선 40% / 안전보장관련법 평가 40% (전회 36%) / 오키나와현 미군 후텐마비행장 해노코 이전 아베내각방침 평가 43% / 아베총리의 1억총활약사회 실현계획 평가 29% (전회31%) / 정당지지율: 자민당 40%, 민주당 7%, 공산당 5%, 오사카유신회 2%, 유신당 0%. 민주당과 유신당이 화합하는 움직임이 있으나 자민당에 비하면 세력이 미약하다.

헌법개정

아베 수상은 헌법개정이 본인의 역사적 사명이라고 강조했다. 2016년 참의원 선거에서 승리하면 자민당을 중심으로 국회에서 헌법개정의 과정을 착실히 추진해 나갈 가능성이 높다. 2014년 6월 헌법개정의 찬반을 결정하는 국민투표의 투표연령을 4년후에 18세 이상으로 하는 개정국민투표법이 성립되었다. 개헌안이 국회에서 발의되면 국민투표가 실시되는 환경이 수립되었다.

자민당이 2014년 10월 각 당에 제안한 개정항목은 ①대규모 재해나 유사시 개인의 권리를 제한하는 긴급사태 조항 ②차세대에게 부담전가를 제한하는 재정규율 조항 ③국가와 국민의 환경보전의 책임을 정하는 환경권의 창설 등의 필요성을 언급했다. 자민당 헌법개정초안에는 자위대를 국방군으로 바꾸고 천황을 국가원수로 승격하는 내용이 있다. 교전권을 부인하는 평화조항 제9조의 개정이 논의되어 왔다. 신헌법은 메이지유신 이후 전통국가와 21세기 보통국가를 추구하는 헌법의 형태를 띠게 되겠다.

헌법개정의 과정에서 어느 조문을 어떻게 개정하는가는 중·참 양원의 헌법심사회에서 논의한다. 양원 총의원의 2/3가 개헌원안에 찬성하면 찬부를 묻는 국민투표에 부처진다. 아베 수상은 국민투표에서 과반수의 찬성을 얻기 위해 헌법개정의 필요성을 재차 강조했다. 개헌추진파가 상정하는 스케줄에 의하면, 빠르면 2016년 통상국회에서 개헌안을 발의하고 여름에 참의원선거와 동시에 국민투표를 시행하는 시나리오이다. 국민투표는 국회 발의후 60-180일의 공시기간이 필요하다. 초당파가 우선 개헌안을 정리해서 찬성하는 각 당이 참의원 선거에서 공통공약으로 내세우자는 의견도 있다. 현재 자민·공명 등 헌법개정의 지지·용인세력은 중의원에서 발의에 필요한 2/3를 넘으나, 참의원에서는 그렇지 않다. 따라서 헌법개정의 테마를 결정하는 과정을 통해 민주당·무소속 등의 지지협력을 얻어내는 것이 필요하다. 실제 공산·사민 2당 이외에는 환경권 등 새로운 인권 추가와 대규모 재해시 긴급사태조항의 신설 등에 커다란 이론은 없다.

아베 수상은 2015년 11월 중의원예산위원회 연설에서 헌법개정을 위해 중·참 양원의

헌법심사회에서 심도있는 논의가 있기를 기대하고, 국민적 논의가 고양되는 것이 필수적이라고 했다. 이를 위해서 아베 수상은 참의원 선거에서 국민의 지지를 얻어 대승을 거둬야 하고, 국민의 이해와 지지를 기반으로 개정을 성립해야 한다고 했다. 자민당이 2012년 작성한 헌법개정초안에 제시한 헌법9조 개정에 관한 내용에는 변화가 없다고 했다. 국민의 이해를 얻은 부분부터 개정해 나갈 것임을 밝혔다. 헌법개정을 목표로 하는 ‘아름다운 일본헌법을 만드는 국민회’의 집회에서 아베 총리는 현행헌법은 미점령군의 영향하에 원안이 만들어졌고, 일본인의 손으로 헌법을 만드는 정신이 새로운 시대를 열 것이라고 했다. 긴급상황에 국가와 국민이 어떠한 역할을 해야 할 지를 헌법에 명시하는 것은 매우 중요한 작업이라고 했다.

아베 수상은 2015년 11월 역사수정주의 입장을 드러내면서 ‘역사를 배우고 미래를 생각하는 본부’를 결성했다. 본부장은 온건파 다니가키 사다카즈 자민당 간사장이고 본부장 대리는 강경파측근 이나다 도모미 정조회장이다. 청일전쟁(1894-95)을 비롯해서 미군점령기, 도쿄전범재판, 난징사건, 위안부 문제 등을 역사적으로 점검하겠다는 것이고 전후체제의 탈피를 목적으로 한다. 미국을 포함한 국제사회와 역사문제를 논의하기는 쉽지 않기 때문에 일본 국내적 논의에 그칠 가능성이 있다.

아베노믹스

아베 수상은 ‘1억총활약사회’를 내세워 적극적인 금융·재정정책과 성장전략을 추진한다. 성장전략으로 구조개혁과 규제완화를 중심으로 고령화대책, 여성인력의 활용, 법인세 인하, 지방경제 활성화, TPP 체결 등을 추진한다. 소비세는 올리고 법인세는 내리는 딜레마에 빠졌다. 아베 수상은 소비세율을 10%로 인상하기로 한 것을 2017년 4월로 연기하고 이를 재연기하지 않겠다고 선언해서, 경기여건에 따라 증세를 하지 않는 경우는 없다고 했다. 증세 전까지 경기회복을 반드시 이루겠다는 의도로 파악된다. 2016년 가을까지는 재증세의 최종 판단을 해야 한다. 그 직전 2016년 여름 참의원 선거가 사실상 아베노믹스의 성패가 가려지는 심판장이 된다. 그때까지 경기가 본격적으로 회복될지 일본경제는 미묘한 상황에 있다.

최근 2년동안 금융완화의 효과로 엔저와 주가상승이 진척되어 대규모 제조업과 금융기관을 중심으로 기업수익은 개선되었다. 재무성 통계에 의하면 2015년 1-3월 경제성장률은 플러스였으나 2015년 4-6월, 7-9월은 마이너스를 기록했다. 아베 수상은 소비세 재증세를 연기해서 임금상승이 발생해 가계소비로 연계되기를 기대한다. 이를 위해 경제계 및 노동조합과 함께 정노사회의에서 2015년 임금인상의 합의를 도출했다.

아베노믹스에 기대하지 않았던 순풍은 원유 등 자원가격의 세계적 하락이다. 엔저에 의한 물가고가 자원가격의 하락에 의해 상쇄되어 경기회복에 도움이 된다고 평가한다. 아베노믹스 제3화살인 성장전략으로 의료·치료·농업·노동시장 등의 개혁으로 경기회복에 도움이 될 수 있다고 본다. 아베 수상은 농업·의료·에너지 분야에서 과감한 규제개혁을 단행해서 성장전략을 힘껏 추진하겠다고 했다. 아베 수상은 원자력규제위원회의 엄격한 기준에 따라 심사에 통과하면 반대의견에도 불구하고 원자력발전소를 재가동한다고 선언했다. 원자력규제위원회의 심사에 따라 규슈전력 원자력발전소가 2015년 2월 재가동되었다. 재생가능 에너지의 도입 등으로 가능한 원자력발전의 의존도를 낮추려고 한다. 성장전략과 연계된 TPP (환태평양경제동반자협정)은 2015년 일단락 타결되었다. 소고·돼지고기 등 중요 농산품의 관세와 관련해서 미일간 협의가 난항하고 있지만 양국이 국익에 따라 협상을 진행하고 있다.

아베노믹스의 부분적 성과가 있지만, 국가부채가 증가하고 성장전략의 효과가 적어 경제성장률이 마이너스에서 국가신용도가 하락하는 불안요인이 존재한다. 적정수준에서 양적완화를 축소하고 엔화 가치가 급격히 하락하지 않도록 제어하는 균형적 안정정책이 필요하다. 일본의 국가부채는 GDP의 260%를 상회하는 세계최대이다. 양적 완화, 재정 투자, 기업투자, 금융투자 등이 기술개발과 수출증진으로 이루어져야 한다. 2015년 3분기 일본 GDP가 플러스로 개정되었고 경상수지는 흑자를 보이는데, 이는 설비투자의 증대와 수입원유 가격의 하락이 주요인이다.

한일관계

2015년 정상회담을 거친 한일관계는 2016년 커다란 변화없이 현상유지의 가능성이 있다. 위안부 문제 등 협의를 계속해도 완전한 해결은 어려운 상황이다. 경제분야에서는 분야별로 경쟁과 협력이 공존한다. 안보분야에서 한미일 협력 가능성이 있으나, 한반도 유사시 자위대의 한반도 진출 등과 관련해서 주권·영토문제의 국제법적 논란 가능성이 존재한다. 한미동맹을 유지하면서 한일간에 필요한 정보공유를 포함한 한미일 안보협력이 가능하다.

한국은 일본의 경제위기와 헌법개정, 군사력증강 등에 예의주시하면서 자국의 경제력과 군사력을 축적하고 대비해야 한다. 한국외교의 양대 축을 한미동맹과 한중협력으로 삼고 흔들림 없는 굳건한 신뢰외교관계를 구축해야 한다. 한미일 및 한중일관계와 더불어 한미중의 소다자외교에도 진력해서 한반도주변에 가능한 다층적 복합외교에 힘을 기울여야 한다.

러시아 정세전망

정은숙(안보전략연구실)

전반적 정세 배경

한소수교 25년과 러시아의 변화

2015년 한러는 국교정상화 25주년을 기념했다. 2016년은 또 다른 25년을 맞는 첫해가 된다. 1990년 9월 30일, 한국과 소련의 외무장관 (최호중-세바르나드제)이 유엔총회에서 양국수교를 발표했을 때만 해도, 이듬해 소련이 붕괴될 것이란 예측은 어려웠고 우리가 공산주의 종주국 소련과 외교관계를 수립하게 된 사실에 들떠 있었다. 그러나 이듬해인 1991년 12월 소련이 역사 속으로 사라졌고 한소관계는 한러관계로 이어져 오늘에 이른다. 2008년 '전략적 협력동반자관계'로 격상된 한러관계는 1992년 2억 달러에 불과했던 교역액이 2014년 258억 달러로 증대되는 등 지난 25년간 비약적으로 발전했다. 그러나 아직 주변4강 중 정치, 경제협력관계가 가장 저조한 것이 사실이다. 예로써 2014년 한국과 중국 교역액 2,350억 달러, 미국 교역액 1,160억 달러, 일본 교역액 860억 달러에 비하면 러시아와의 교역이 매우 협소함을 알 수 있다. 더욱이 2014년말 국제유가 하락 및 우크라이나 사태에 대한 서방의 대러제재 효과로 러시아 경제지표가 급격히 하락하면서 2015년 한러 교역규모는 전년대비 40% 이상 감소한 약 160억 달러로 예상된다.

지난 25년 러시아는 안으로는 이념, 정치, 경제사회적으로 새로운 정체성 확립을 위한 노력을 기울여 왔고, 밖으로는 핵전력을 제외하면 더 이상 초강대국으로 남기 어려운 소위 소련붕괴가 낳은 '냉전이후 국제질서'에 적응해 나가야만 했다. 그럼에도 새 러시아는 비록 소련기의 대립각은 아니지만 적어도 미국과 서방이 주도하는 국제질서에 대해 다극주의를 주창하며 견제의 끈을 놓지 않아온 것이 사실이다. 다만 소련붕괴 후 첫 10년은 엘친통치하 친서방 노선에서 출범, 유라시아라는 또 다른 노선을 찾아가는 기간이었다면 2000년 이후 현재까지 15년은 블라디미르 푸틴 대통령통치하 대내적으로는 국가주의로의 회귀였으며, 대외적으로는 '강한 러시아'를 표방하며 국제사회에서의 러시아 입지강화를 추구해 왔다고 하겠다. 특히 구소련지역을 대상을 한 2008년 그루지아

군사개입, 2014년 크림합병 및 우크라이나 동부반군 지원, 2015년말 시리아 군사작전 등은 그 예이다. 푸틴대통령의 강경 대내외 정책방향은 적어도 집권 1-2기(2000-2008) 국제 고유가로 인해 뚜렷한 경제개혁 성과없이도 그 뒷받침이 가능했었다. 그러나 2008-2009년 세계경제 위기 및 유가하락은 경제개혁 미비상태인 러시아에게 커다란 도전으로 다가왔고, 이후 에너지 의존국가로서의 취약성을 보이고 있다.

신냉전 구도속 우크라이나·시리아 문제의 향방

2014년말 국제유가 급락과 함께 서방의 대러제재 효과가 2016년 러시아 경제를 더 어렵게 하는 요인이 될 것이다. 서방은 금융, 방산, 에너지 부문에 대해 자본 및 기술제재를 가하고 있다. 지난 1년 반 동안 우크라이나 내전에서 8,000 여명이 희생됐다. 러시아는 G8에서 퇴출됐으며 러시아-NATO협력위원회도 잠정 중단됐다. 2014년 7월에는 298명을 태우고 암스테르담을 떠나 쿠알라룸푸르로 향하던 말레이시아항공 여객기(MH17)가 러시아와 우크라이나 접경지역 도네츠크에 추락했다. 2015년 서방은 러시아제 미사일에 의한 추락이라는 결과를 내놓고 러시아측의 해명을 요구하고 있다.

실사가상 2011년 이후 러시아와 서방간 첨예한 변수가 되어왔던 시리아 문제도 부쩍 2016년 러시아 정세전망에 중대변수가 될 것으로 보인다. 러시아는 2011년 ‘아랍의 봄’ 흐름속에서 아사드 대통령에 대한 정치적, 군사적 지원을 계속해 왔다. 러시아의 지중해 내 유일한 해군기지가 시리아 타르투스 항에 있고 여타 정치, 경제적 국익에 유리하기 때문이다. 유엔안보리가 몇차례 대시리아 제재안을 논의했지만 중리의 반대로 기각됐었다. 2014년 들어 시리아 내전은 이라크내 수니파 무장단체인 IS (이슬람국가)가 시리아내 거점을 확보하고 정부군, 반군, 민간인 모두에게 만행을 자행하면서 난민배출 등 또다른 국면을 맞이했다. 2015년 11월 14일 비엔나에서 개최된 ‘시리아 평화회의’에서 러시아와 서방은 IS격퇴 및 시리아내 정치일정의 필요성에는 합의했지만 아사드의 거취에 대해서는 이견을 보였다. 서방은 4년여 내전에서 이미 25만명이나 되는 국민이 목숨을 잃었고, 마침내 IS에게 영토를 내주어 유럽 난민위기를 몰고 오게 한 아사드의 조속한 퇴진을 요구하는 온건반군의 입장을 지지하고 있다. 서방은 2015년 9월 30일, 서방과의 협의없이 “아사드의 요청”에 따른 것이라며 감행된 러시아의 대IS공습 배경이 IS보다는 온건반군을 격퇴하여 아사드의 입지를 세우려는 데 있다고 보고 있다.

다만 10월 10일 224명을 태우고 이집트 시나이를 떠나 페테르부르크로 향하던 러시아 항공기 추락과 11월 13일 파리테러가 공히 IS소행임이 드러나면서 어색한 협력(?) 구도가 된 것은 사실이다. 그러나 또다시 11월 24일 NATO회원국인 터키가 영공수호차원에서 러시아 전투기를 격추하는 사건이 발생함으로써 2016년 시리아 문제는 러시아와 서방

간 전통 및 비전통 안보가 뒤섞인 예측불허의 중대사안으로 부각될 것으로 보인다.

이하에서는 이러한 전반적 배경속에서 간략히 2016년 러시아의 정치, 경제, 외교정책 각각에 대한 전망, 그리고 2016년 한러관계 발전에 대한 정책제언을 하고자 한다.

“절대적 지도자 푸틴”과 총선정국

2016년은 푸틴집권 3기 (2012-2018) 하반기가 시작되는 해다. 이번이 없는 한, 푸틴 대통령의 2018년 3월 예정인 대선 입후보 및 당선을 위한 전초전이 될 것이다. 지난 2012년 대선에서 푸틴 대통령(여당 ‘단합러시아’)은 64%를 획득, 17%를 얻은 2위 주가노프 (공산당)와 큰 격차로 당선됐었다. 2018년 대선에서 또 당선되면 집권 4기가 2024년까지 펼쳐진다. 크림합병이후 서방의 대러경제제재로 2014-15년 경제지표들이 급격히 악화됐음에도 불구하고 푸틴대통령에 대한 국민 신임도는 오히려 80%로 상승, 유지되고 있다. 중산층과 식자층 일부에서의 반푸틴 정서와 달리 러시아 국민 대다수는 푸틴 대통령이 국가안정과 질서, 그리고 대외적으로 러시아의 자긍심을 지켜준다고 믿는다.

그럼에도 불구하고 2016년 러시아 정치가 지금까지의 안정과는 다른 궤도를 밟을 가능성도 없지 않다. 15년 푸틴권좌 결과 측근의 부정부패가 정부의 언론통제와 무관히 인구에 급격히 회자된다거나, 크림합병 이후 우크라이나 및 시리아 개입에 따른 경제적, 인적 부담, 그리고 국제무대에서의 위상약화 등 후유증이 너무 크게 드러나는 경우가 될 것이다. 특히 2016년 12월 의석수 450인 두마(하원) 선거가 그 시험대가 될 것이다. 푸틴대통령과 여당은 4년전인 2012년 총선을 앞두고 예상치 못한 ‘반푸틴 시위’에 크게 당황했었다. 그래서인지 2014년 러시아는 선거제도를 변경하여 2016년 총선부터는 종전처럼 전원 단순대표제가 아닌 단순대표제와 비례대표제를 반반으로 혼합사용하며 임기도 4년에서 5년으로 늘렸다. 지난 2012년 총선에서 여당인 ‘러시아단합당’은 49%를 획득, 2위인 공산당 (19%)을 압도했으며, 원내 진출한 4개 원내정당중 자유주의 성향의 정당은 부재하다.

경제 전망

러시아는 에너지부국이다. 세계 1위 원유생산국이자 사우디아라비아에 이어 2위 수출국이다. 미국에 이어 세계 2위 천연가스 생산국이자 제1위 수출국이다. 반면 제조부문은 내수에 치우치고 국제경쟁력이 약해 국제유가 고저에 취약한 구조다. 2008-09 글로벌 경제위기 및 국제유가 급락으로 러시아 은행과 기업들의 대외신용이 고갈돼 가장 큰

타격을 입은 국가였다. 이후 점진적으로 나아지는 듯 하다가 다시 2014년 우크라이나 “주권 및 영토전일성 침해,” 그리고 “국내문제 간섭” 등에 따른 서방제재 효과와 유가하락과 겹쳐 2014년말 러시아 루블화 가치는 절반이상 절하됐고, 이는 자본유출을 낳아 2014년 총 1,500억 달러가 러시아를 빠져나갔다. 엑손모빌, 쉘 등 서방 대기업들이 빠져나갔다. 한국기업 사례로는 ‘쌍용’이 2014년 대러판매실적 41% 축소에 따라 2015년 2월부터 자동차 공급을 일시 중단하고 대신 유럽과 중국 시장 수출 확대를 꾀하고 있다. 러시아 경제개발부는 2015년도에도 650억달러가 유출됐다고 평가하고 있다.

2015년 내내 2014년초 수준의 루블화 회복세는 없었다 (1달러: 2014초 30루블, 2015말 65루블). 저유가 (배럴당: 2014년 6월 115달러, 2015말 35달러), 서방제재, 경제개혁 부진 등이 복합적으로 러시아 경제를 어렵게 하고 있어 2016년에 대한 낙관적 전망이 어렵다. 2012년 성장률 3.4%, 2013년 1.3%, 2014년 0.6%였다 (전세계 제188위). 경제개발부는 2015년 경제성장율을 -3.8%로, 2016년 성장률은 -0.6%로 예측하고 있다. 2016년 정부는 배럴당 50달러를 기준으로 예산을 책정했지만 2015년에 이어 예산축소가 불가피하다. 여기에 크림합병 및 우크라이나 내전개입, 시리아 군사작전 등에 따른 재정부담도 만만치 않다. 2016년 국민경제 불안정이 가중되는 경우, 2014년 이후 푸틴대통령과 주류 언론이 앞세워온 “서방책임론”과 “러시아 민족주의, 애국주의,” “수입대체산업 육성”의 효용가치가 시험대에 오를 가능성을 배제하기 어렵다. 2016년 푸틴대통령이 일차적 국익을 어디에서 찾을지가 향후 러시아 정세에 중요한 변수가 될 것이다.

외교 전망

국제평화와 안보를 위해 가장 바람직한 시나리오는 우크라이나와 시리아에서 공히 러시아와 서방이 화합하는 것이지만 그 가능성은 높지 않다. 시리아에서 화합하지만 우크라이나에서 화합이 어렵거나 혹은 우크라이나에서 화합하지만 시리아에서 어려울 가능성이 있다. 어떤 경우라도 화합은 어색한 봉합형태가 될 것이다. 오히려 양 지역 모두에서 러시아와 서방간 대립이 중첩되는 최악의 상황을 배제하기 어렵다.

다만 러시아와 서방간 우크라이나 내전장기화 및 3년차 서방의 대러 제재레짐에 따른 상호 이윤축소, 그리고 2015년 10월과 11월 연이어 IS의 러시아 여객기테러 및 과리시내 테러에 따른 IS격퇴의 시급성 등이 2016년 새로운 협력의 전기가 될지 지켜보아야 한다. 더하여 서방이 대러제재하에서도 2015년 7월 이란핵협상 타결 등 유엔안보리 차원에서의 공조성과, 미러 추가 전략핵감축 협상의 필요성, 북한 핵문제 등 상호협력의 동기도 없지는 않다.

한편 2016년 러시아는 지속적으로 '신동방정책'에 대한 관심을 표명할 것이다. 그러나 이 또한 만병통치약이 아님을 실감하는 해가 될 수 있다. 푸틴 집권 3기 원년인 2012년 블라디보스토크 APEC정상회의 개최를 계기로 러시아는 소위 '신동방정책'에 관심을 두어 왔다. 침체된 동시베리아와 극동지방에 투자활기를 넣고 러시아가 역동적 아태경제에 통합되는 계기로 만들고자 한 것이다. 여기에 신냉전이 도래한 2014년 러시아에게 중국은 서방과의 관계에서 중요한 카드였다. 수년간 지연되온 중러 천연가스관 사업이 2014년 5월 푸틴대통령의 상해방문시 타결됐다 (4,000억 달러규모, 30년 공급, 길이 4,000km). 2015년 들어 양국정상은 세계대전 종전70주년 기념식에서 밀착관계를 과시했다. 나아가 중러 해군은 비전통안보 대치를 목표로 한다며 전례없이 지중해 (5월)와 동해 (8월)에서 두 번에 걸쳐 해상합동훈련을 실시했다. 지중해 훈련은 중국이 러시아와 지중해에서 벌인 첫 훈련이며, 동해훈련은 사상 최대규모로 육군과 공군도 동원됐다. 2016년에는 영유권 분쟁지역인 남중국해에서 합동해상훈련을 할 예정이어서 미국과 역내 국가들을 긴장시키고 있다.

그러나 전반적으로 2014-15년 양국관계 추세를 보면 러시아가 좀더 조금씩 중국을 필요로 하고, 중국은 오히려 실익을 계산하면서 득을 보는 인상을 주고 있다. 2016년에도 이변이 없는 한 그러한 패턴을 유지할 것으로 보인다. 국가경제의 상호의존성 측면을 보면 명확해 진다. 중미 교역규모가 5,500달러 (2014기준)인데 반해 중러교역은 900억달러, 미러 교역액은 350달러에 그친다. 교역규모로만 본다면 중국에게 있어 미국은 말할 것도 없고 교역액 2,350억 달러를 기록한 한국이 러시아보다 훨씬 더 중요한 나라다. 더욱이 2015년 중국 경제가 당초예상보다 부진해지면서 중러 천연가스관 건설이 계획보다 지연되고 있다고 한다.

사실 러시아의 입장에서 보더라도 드러내지는 못하지만 군부나 민족주의 인사내 전통적 대중불신, 양국 경제규모 불균형성, 날로 증대되는 중국의 군사력, 특히 극동지방내 인구, 경제, 정치적 영향력 우려, 중앙아시아, 북한 등지 내 영향력 경쟁, 유라시아 물류사업 경쟁, 중국주도 세계질서 재편을 함의하는 '베이징 컨센서스'우려 등 항시 중국을 경계하는 바가 있다. 이를 상쇄하기 위해 러시아는 인도, 베트남, 일본, 한국, 싱가포르, 호주 등 여타 아시아 국가들과의 협력을 점차 중시하고는 있지만 이들이 서방 이해에 반하는 국가도, 그렇다고 중국보다 더 큰 경제행위자도 아닌 점이 러시아의 또 다른 딜레마다. BRICS나 SCO(상해협력기구)협력틀도 회원국 이해차이에 따라 신냉전에 들어선 러시아가 주도적으로 반서방 클럽을 만들기에는 어려움이 따른다. 푸틴 대통령의 신동방정책이 서방과의 관계에서 비롯된 카드라면 2016년 이의 한계를 인식하는 해가 될 수도 있다.

한반도 정책전망

크렘린과 평양은 2014년 내내 북한의 소련기 채무 (110억달러) 90% 탕감 및 10% 투자, 루블화 결제방식 채택, 북한의 광물자원 개발권 부여에 대한 러시아측의 북한 내륙철도 현대화 (250억달러 규모) 등 파격적 경협방안, 그리고 하반기 최룡해 특사, 현영철 인민무력부장, 리수용 외무상 방러 등 밀월관계를 시위함으로써 한국, 중국, 미국 등 여타 관련국은 물론 세계적 주목을 받았었다. 러시아 군부는 2015년중 북러 합동 군사훈련도 할 수 있다고까지 시사했었다.

그러나 2014년말 러시아 경제추락과 함께 2015년 그런 밀월의 모습은 드러나지 않았다. 적신호는 북한 내륙화 철도현대화를 맡기로 했던 러시아 기업 ‘모스토비크’가 평양에서 당국자가 참석한 착공식 두달만에 도산한 데서 드러났다. 2015년 4월 30일에는 현영철 인민무력부장이 불충죄로 처형됐다. 그는 2014년 11월 푸틴 대통령을 만나 김정은의 친서를 전달했으며 처형직전에는 러시아국방부가 주최한 국제안보회의에서 국제 및 한반도 안보정세에 대해 북한측 견해를 발표했었다. 김정은은 5월 9일 러시아 전승기념식에 불참했고, 러시아는 10월 북한노동당창건 70주년 기념식에 자국 인사를 파견하지 않았다. 북러는 2014년에 정한 바에 따라 2015년을 “우정의 해”로 정했지만 기대만큼 흥겹지는 않았다. 러시아 연방 관세청 자료에 따르면 북러 밀월을 과시한 2014년 북러 교역 규모는 9천234만달러로 오히려 2013년보다 11.4%나 감소했다. 2014년 한러 교역액 258억 달러, 남북 교역액 23억 달러, 북중 교역액 64억 달러와 비교할 때, 채 1억 달러에 못미치는 교역규모는 북러 양자 경협토대의 실질적 취약성을 말해준다고 하겠다. 2015년 들어서도 러시아는 여전히 철도연결, 대북전기공급, 북중러 교차지 관광사업 등 양자 경협프로젝트를 내놓고 있지만 취약성을 벗어나기 어려운 것으로 보인다.

크렘린은 2015년 5월 남북정상이 한반도가 아닌 모스크바에서 첫 대면을 할 것이라는 소식을 1월부터 보도하기 시작했다. 그러나 서방지도자들이 불참한 자리에 남북한 정상 역시 불참, 러시아를 실망시키는 결과를 낳았다. 러시아의 국제적 위상과 평화중재자 이미지를 부각시키고 아울러 5.24조치로 남북경협이 단쳐진 상태에서 자국을 통한 3각 경협을 유도함으로써 경제실리를 도모할 기회로 보았던 것이다. 2000년 이후 러시아는 꾸준히 남-북-러 3각 그랜드 경협 (철도연결, 가스관 연결 등)협력을 통해 경제적 실익과 한반도내 정치적 위상 강화를 도모코자 해 왔다. 다소 비관적 전망에도 불구하고 2016년과 그 이후에도 이 기조는 계속될 것으로 보인다.

2016년 한러관계에 대한 도전요소다. (i) 2014년 한국의 대러투자 규모는 전체 해외

직접투자의 0.4%에 불과한 22억 4천만 달러다. 지난 25년 러시아에 진출한 우리기업들은 투자환경부족, 인허가문제 등의 어려움을 호소하지만 러시아는 오히려 섭섭함을 전해 오곤 했다. 2015년 10월 블라디보스토크에서 열린 제14차 한러경제과학기술공동위원회는 이런 문제를 해결키 위해 양국 관계부처간 ‘투자사업 실무그룹’을 운영기로 했으며, 나아가 2013년 서울정상회담 합의 사항인 ‘한러 투융자 플랫폼 가동을 위한 실무협의체도 구성기로 했다. 양국 국책 금융기관이 조정하는 30억 달러 규모의 자금이 투입된 협력사업을 본격적으로 발굴해 극동개발과 인프라 투자 등에 속도를 낸다는 계획이다. 당 위원회는 양국 경험관련 최고위급 채널로서 수석대표를 부총리급으로 격상한 뒤 첫 회의였다. 아직까지 우리정부는 2014년 이후 전개되는 서방의 대러제재에 동참하지 않았고, 러시아는 이에 대해 비공식차원에서 고마움을 전해온 것으로 안다. 그러나 러시아와 서방관계가 극도로 악화되고, 투자위험도가 높아지면 우리기업의 대러진출에도 직간접 어려움이 수반될 것이다. 정부가 투자를 권장할 수는 있지만 강압할 수는 없는 일이다; (ii) 유엔안보리 상임이사국 러시아가 ‘북한인권’문제에 있어 공개적으로 북측 입장을 옹호하고 있어 우리정부 및 국제사회의 입장과 충돌하는 측면이 있다. 2015년 11월 유엔총회 제3위원회가 표결에 부친 북한인권결의안이 찬성 112표로 통과됐지만 러시아는 이를 반대한 19개국에 속한다; (iii) 북한 핵문제에 있어서도 러시아는 우리정부와 마찬가지로 기본적으로는 비핵화를 목표로 하면서도 방법상은 오히려 남-북-러 3각 그랜드 경협프로젝트 등 경협을 통한 방식을 제시하고 있는데, 이는 현실적으로 우리정부와 국제사회의 대북압박 노력과 불일치하며 돌과구 마련이 어려운 점이 있다. 남-북-러 3각경협의 시범사업인 나진-하산 물류프로젝트 일환으로 2014년 11월(4.5만톤)과 2015년 4월(15만톤), 11월(4만톤), 모두 세차례에 걸쳐 시베리아 석탄을 나진항을 거쳐 중국선박으로 한국에 들여온 것이 성과라면 성과다.

러시아측은 우리의 대미관계는 물론, 우리기업의 대러진출도 냉전적 사고에서 보려는 경향이 있다. 이에 대한 설득력이 필요하다. 우리가 우리의 정치, 경제적 위험을 낮출 수 있는 조건이 성숙되면 한반도중단철도를 북한에 제안할 수 있고 장기적으로 이와 시베리아 횡단철도의 연결을 희망하는 것은 문제가 없다. 그러나 정치적 선심공약이 되어서는 안 될 것이다.

한반도 정세

북한 정세와 남북한 관계 전망 / 정성장

북한 정세와 남북한 관계 전망

정성장(통일전략연구실)

2016년 한반도 정세에 영향을 미칠 주요 변수

2016년 한반도 정세에 영향을 미칠 주요 변수로는 제1차 남북당국회담 결과, 내년도 북·중 정상회담 성사 여부, 김정은 노동당 제1비서의 신년사에 담긴 대남 입장, 북한의 장거리로켓 발사 및 핵실험 여부 등을 들 수 있다.

만약 남북당국회담에서 이산가족의 생사 확인과 금강산관광 재개에 대해 합의가 이루어졌다면 북한의 대남 유화정책이 지속될 것으로 예상할 수 있을 것이다. 그러나 남북당국회담에서 남측이 요구하는 이산가족 생사 확인과 상봉 확대 및 정례화 그리고 북측이 요구하는 금강산관광 재개와 관련해 입장차가 전혀 좁혀지지 않았고 북한의 대남정책을 총괄해온 김양건 대남 비서가 갑자기 사망함에 따라 2016년에 남북관계가 계속 경색될 가능성이 높다.

2015년 중국의 진순절 행사와 북한의 당창건 70주년 기념행사를 계기로 북한과 중국 간에 당 대 당 교류가 복원되었다. 그런데 북·중 정상회담의 성사를 위해서는 비핵화와 관련해 김정은의 명확한 입장이 있어야 한다는 것이 중국의 입장이고 김정은은 핵포기를 강력하게 거부해왔기 때문에 정상회담의 성사 가능성은 불투명하다. 그러나 만약 김정은이 한반도 비핵화와 관련해 전향적인 입장을 취하고 핵시설 동결 조치 등을 취하면 북중 정상회담이 성사될 수도 있을 것이다. 중국은 북한에게 주변국들과의 관계개선을 지속적으로 요구해왔으므로 북·중정상회담이 성사되면 김정은은 이후 대남 및 대미 관계 개선에도 적극적으로 나설 가능성이 높다.

2016년 1월 1일 김정은 제1비서가 신년사를 통해 표명할 대내외 정책 방향도 한반도 정세에 일정한 영향을 미칠 것이다. 만약 김 제1비서가 남북정상회담과 관련해 2015년 신년사에서보다 적극적인 입장을 표명한다면 남북화해 분위기가 더욱 고조될 것이다. 그런데 그동안 김 제1비서가 정상외교에 나서는 것을 계속 꺼려왔고 박근혜 대통령도 남북정상회담 추진에 소극적인 입장을 보여 왔기 때문에 2016년 남북정상회담 성사 가능

성은 낮아 보인다.

북한의 장거리로켓 발사 및 핵실험 여부도 남북관계에 영향을 미칠 주요 변수가 될 것이다. 북한은 지속적으로 인공위성 발사 의지를 보여 왔고 2012년 12월 로켓 발사에 성공한데 이어 현재는 지구관측위성과 통신위성의 개발 및 이용에 대한 연구에 집중하고 있다. 그러므로 북한은 위성 개발에서 중요한 진전이 이루어지면 장거리로켓을 발사하려고 하겠지만 북한의 장거리로켓 발사에는 국제사회의 제재가 따를 것이다. 만약 북한이 장거리로켓 발사를 강행하고 이에 대해 유엔안보리가 강력한 제재를 채택하면 북한은 그에 반발해 핵능력 고도화를 위한 제4차 핵실험을 강행할 가능성이 높다. 그렇게 되면 남북관계도 장기 냉각이 불가피해질 것이다.

북한 정세전망

2016년 1월 김정은 제1비서가 신년사를 통해 어떠한 대내외 정책을 천명할 것인지 주목할 필요가 있다. 신년사 발표 후 '돌발 변수'가 생기지 않는 한 신년사에 천명된 정책 기조가 정책에 반영되는 경향이 높기 때문이다.

김정은 집권 후인 2012년부터 2015년까지 북한 신년공동사설과 신년사를 주요 키워드를 가지고 분석해보면 북한 지도부의 주요 관심사가 '선군'에서 '인민생활'과 '경제'로 크게 이동해왔음을 확인할 수 있다. 김정은은 특히 2015년 10월 10일 당 창건 70주년 기념 열병식 연설을 통해 '선군'에 대해서는 단 4차례 언급했으나 '인민'에 대해서는 89번(인민군과 조선인민내무군 등의 '인민'이라는 단어 제외)이나 언급했다. 그러므로 향후 '인민생활향상'에 대한 북한의 관심은 더욱 높아질 것으로 전망된다. '인민생활향상'과 경제에 대한 관심이 높아지면서 김정은 집권 이후 약 4년 동안 그의 현지지도에서 군부대 시찰이 차지하는 비중은 계속 줄어들었고 경제 분야가 차지하는 비중은 지속적으로 증가해왔는데 2016년에도 이 같은 경향은 계속될 것으로 예상된다.

〈표〉 북한 신년공동사설/신년사에서 주요 키워드의 언급 회수 변화

	선군	국방력	강성국가 (강성대국)	경제강국	인민생활	경공업	농업	수산	북남 (남북)
2012	17	1	5	2	3	5	3	0	5
2013	6	0	12	7	6	2	2	2	3
2014	3	4	9	2	7	2	6	4	5
2015	4	4	4	4	5	2	2	4	8

북한에서 노동당 대회는 당의 새로운 노선과 정책이 발표되고 당 엘리트의 대규모 교체가 이루어지는 중요한 계기이다. 그러므로 2016년 5월 초에 북한이 개최할 제7차 노동당 대회는 정치적·정책적으로 매우 중요한 사건이 될 것이다. 제7차 당 대회가 개최되면 김정은 시대 북한의 중장기 대내외 정책 기조가 발표될 것으로 예상된다. 김정은이 이미 2013년 3월 당중앙위원회 전원회의에서 경제·핵 병진노선을 천명한 바 있지만, 지금까지 노동당의 대내외 정책 전반에 대한 포괄적인 노선을 제시한 적은 없었다. 김정은이 제7차 당 대회를 통해 과연 과감한 경제 개혁·개방안을 제시할지 주목된다.

제7차 당대회를 통해 김정일 시대의 원로 간부들이 상당 부분 교체되고 보다 젊은 김정은의 측근들이 대거 부상할 가능성이 있다. 이미 2010년의 제3차 당대표자회와 2012년의 제4차 당대표자회를 통해 김정일 측근의 은퇴와 김정은 측근의 부상이 부분적으로 진행되었지만 이때에만 해도 김정은의 국정경험 부족으로 김정일 측근의 협조가 필요한 상황이었다고 볼 수 있다. 그런데 김정일 사후 약 4년이 지났고 이제는 김정은이 국정전반을 장악하고 있기 때문에 보다 자신에게 충실하고 자신의 구상을 잘 뒷받침해줄 인물들로 당 지도부를 구성할 수 있는 상황에 도달하였다고 평가할 수 있다.

최근 중국의 경제성장이 상대적으로 둔화되고 있기는 하지만 내년도에도 4.5~6.5% 정도의 중속(中速) 성장을 이룰 것으로 예상되고 있어 북·중 경협에 큰 타격을 가져오지는 않을 것이다. 오히려 2016년에는 신암록강대교의 개통과 신두만강대교의 완공, 북한 근로자의 중국 파견 증가 등으로 북한 경제는 현재와 같은 중속 경제성장을 이룩할 가능성이 높다.¹⁾

북한은 2016년에도 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 시험 발사를 계속할 것이다. 북한은 2015년 5월 8일 동해 수중의 신포급 잠수함에서 '북극성-1'이라고 표기된 SLBM 모의탄의 수중 사출시험에 성공했으나 11월 28일에는 시험발사에 실패한 것으로 알려지고 있다. 잠수함에서 실제 SLBM을 발사하려면 수중 사출시험을 수십 차례 거쳐야 하기 때문에 북한은 앞으로도 지속적으로 시험 발사를 계속할 것으로 전망된다.

2016년도에 북한은 미국에 대해 지속적으로 평화협정 체결을 요구하겠지만 북한의 비핵화 진전 없이 미국이 북한과의 협상에 임할 가능성은 희박하다. 그러므로 북·미 관계 개선을 기대하기 어렵고 북·일 간에도 납치자 문제를 둘러싼 이견이 커서 관계 개선은 어려울 것으로 전망된다.

1) 한국은행은 김정은 집권 이후 북한이 약 1% 내외의 플러스 성장을 지속하고 있다고 발표하고 있다. 그러나 상당수의 북한 경제 전문가들은 북한 시장에서 판매하는 물품의 종류와 규모 등에 기초해 북한이 그보다는 훨씬 높은 경제성장을 보이고 있다고 평가하고 있다. 필자는 김정은 집권 이후 북한의 매년 경제성장률을 5% 정도로 평가하는 조동호 이화여대 교수의 분석이 설득력이 있다고 본다.

남북한 관계 전망과 한국의 대북정책 과제

남북관계 개선에 대한 김정은의 관심은 지속적으로 증가해와 2015년 신년사에서서는 그 이전 신년공동사설이나 신년사에서보다 '북남(남북)'이라는 단어가 3회 또는 5회 이상 더 많은 8번이나 언급되었다. 그리고 2015년에는 남한의 청와대 국가안보실장과 통일부장관, 북한의 인민군 총정치국장과 통일전선부장 간 '고위급 접촉'이 진행되어 김정은 정권과 박근혜 정부 출범 이후 가장 높은 수준의 당국 간 대화가 이루어졌다.

과거 스위스에서 4년 반 동안 유학한 경험이 있는 김정은은 제1비서가 관광사업에 매우 큰 관심을 가지고 있기 때문에 북한은 금강산관광 재개와 남북관광협력 확대를 위해 향후 남한과의 관계개선에 적극적으로 나올 가능성이 높다. 그러나 한미연합군사훈련이 시작되면 북한은 남한과의 대화를 중단했다가 훈련이 끝나면 대화를 재개하는 과거의 관행을 반복할 것으로 예상된다.

2017년이 되면 한국은 대선 국면으로 본격 진입하게 되고 박근혜 정부의 대북 협상력도 현저하게 줄어들게 될 것이다. 그러므로 박근혜 정부는 2016년에 이산가족의 전면적인 생사와 주소 확인 및 상봉 정례화, 금강산관광 재개, 5.24조치 해제와 같은 현안들을 가지고 북한과 대담한 빅딜을 추진할 필요가 있다. 예를 들어 북한에게 2016년 상반기에 남한의 이산가족 상봉 신청 생존자 약 6만 6천명 전원의 북측 가족 생사와 주소 확인을 완료해줄 것을 요구하고 생사와 주소 확인의 진전 정도에 따라 금강산관광객 규모를 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다. 그리고 생사확인이 완료될 경우 금강산관광과 관련된 제한을 없애는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

현재의 모든 이산가족 생존자들이 생애 단 한번이라도 상봉하기 위해서는 매년 상봉 규모를 7,000명 이상으로 늘려야 하고, 70세 이상 고령자의 경우에는 10년간 매년 6,200명 이상 상봉해야 한다. 이 같은 상황에서 설이나 추석 명절을 계기로 남북 각기 약 100명씩의 이산가족 상봉 대상자 명단을 교환해 상봉을 진행하는 방식으로는 전체 이산가족이 생애 한번이라도 상봉할 기회를 가지는 것이 불가능하다. 따라서 한국 정부는 남북당국회담에서 북한에게 매년 최소한 7,200명의 이산가족 상봉을 요구할 필요가 있다. 매년 7,200명의 상봉이 이루어지기 위해서는 매달 600명 정도의 상봉이 필요하고 매달 600명의 상봉이 이루어지기 위해서는 매일 약 20명의 상봉이 이루어져야 한다. 이산가족 상봉 규모의 획기적 확대와 이벤트성 상봉에서 상시상봉으로의 전환을 위해 한국정부는 북한이 매일 20가족의 상봉에 협조할 경우 5.24조치를 해제하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

2010년 3월에 발생한 천안함 침몰 사건 이후 우리 정부가 대북 제재 조치로 발표한 '5·24조치'의 주요 내용은 북한과의 무역을 전면중단하고, 우리 국민의 방북은 물론 제3국에서의 북한 주민과의 접촉도 제한하며, 북한 선박의 우리 해역 운항도 전면 불허한다는 것이었다. 그런데 5·24조치가 실시된 2010년 남북교역 전체에서 개성공단이 차지하는 비중이 약 3/4 정도를 차지하고 있었고 이 조치는 당시 개성공단을 제외한 남북교역, 즉 전체 교역의 1/4 정도만을 중단시키는 조치였기 때문에 이 조치로 인해 북한이 입은 피해는 제한적이었다. 그리고 5·24조치 실시 이후 남북교역이 일시적으로 줄어들었으나 개성공단 교역이 꾸준히 증가함으로써 현재 남북 교역액은 5·24조치 실시 이전보다 오히려 더 늘어나 현재 5·24조치의 유효성 논란이 제기되고 있다. 물론 5·24조치 해제된다면 북한은 남한의 대북 투자를 유치할 수 있을 것이기 때문에 5·24조치 해제를 요구하고 있다. 6.25남침과 아웅산 테러, KAL기 테러에 대해 사과한 적이 없는 북한이 갑자기 천안함 사건에 대해서도 사과할 가능성은 희박하다. 그 같은 상황에서 한국 정부는 북한이 이산가족 상봉 확대 및 정례화와 관련한 긍정적 조치를 취할 때 5.24조치를 해제함으로써 남북관계의 발전을 모색할 필요가 있다.

북한은 핵무기와 장거리로켓을 보유하고 있음에도 불구하고 남한사회에서의 흡수통일 논의와 김정은 비판에 대해서는 매우 예민하게 반응해왔다. 2014년 박근혜 대통령의 '드레스덴 선언' 이후 북한이 유화국면에서 강경국면으로 전환한 것처럼 박 대통령이 흡수통일을 추구하는 듯한 인상을 주는 발언을 하면 북한은 다시 남북관계를 경색시킬 가능성이 높다. 그러므로 한국 정부는 먼 미래에나 가능할 '큰 통일'에 대한 논의를 자제하고 분단고통의 해소를 위한 협력과 남·북·중 고속도로 및 고속철도 연결 등 남북한 모두에게 도움이 되는 사업의 실현에 보다 적극적인 태도를 보일 필요가 있다.

2016년도 외교 · 안보 · 통일 10대 이슈

남중국해 분쟁: 주요 쟁점과 전망 / 이태환

THAAD 문제 / 홍현익

TPP 관련 전망 / 김기수

통일외교 / 홍현익

한일관계 타개방안: 위안부문제를 중심으로 / 이면우

미국 대선 전망 / 이상현

북한 노동당 제7차 대회 전망 / 정성장

진화하는 국제테러: ISIL을 중심으로 / 이대우

북한 경제 전망 / 양운철

북핵문제 해결 / 백학순

남중국해 분쟁: 주요 쟁점과 전망

이태환(외교전략연구실)

남중국해 분쟁의 현황

분쟁의 경과

남중국해 분쟁의 유래는 이 지역에 풍부한 자원이 매장되어 있다는 것이 알려지고 1970년대 초 해양석유시추 기술이 개발되면서 본격화되었다. 중국은 역사적 근거를, 베트남은 역사적 근거 및 대륙붕 원칙에 입각하여, 그리고 필리핀과 말레이시아는 대륙붕 원칙 및 '무주물(無主物) 선점' 원칙을 내세워 자국 영토라 주장하는 등 첨예한 영유권 분쟁이 지속되고 있다. 남사군도 지역에서 중국은 10개, 대만은 1개, 베트남은 24개, 필리핀은 7개, 그리고 말레이시아는 6개의 도서를 점령하고 있다. 중국과 베트남은 1974년 1월 서사군도의 광금도(廣金島, Palm Island)에서 교전을 벌인데 이어, 1988년에는 적과초(赤瓜礁, Johnsons Reef)에서 군사적으로 충돌한 경험이 있다.

남중국해 분쟁과 미중 관계

남중국해에서 역내 국가간의 해양영토 영유권을 둘러싼 분쟁이 격화되는 불안정한 상황에서 중국의 인공섬 건설을 둘러싸고 미국이 개입하면서 미중간 긴장이 고조되었다.

애슈턴 카터 미 국방장관은 2015년 4월 일본 방문에서 중국의 인공섬 매립이 중미간의 긴장을 심각하게 악화시킬 것이라고 언급한데 이어, 5월 말 아시아 안보회의에서 중국의 인공섬 건설은 국제규범을 벗어난 것으로 즉각적이고 영구적으로 중단되어야 하며 미국은 해당지역에서 정찰과 초계활동을 계속할 것이라고 주장하였다.

무해 통항을 주장하는 미국의 입장을 관철하기 위해 10월 말 미국은 일본 요코스카에 주둔하는 유도미사일을 장착한 구축함 라센호를 남중국해 난사군도로 파견하였다. 중국이 인공섬 주변 12해리를 영해 내로 주장하는데 대해 이를 인정않고 진입을 시도한 조치이다. 미국은 영유권 자체에 대해서는 중립적인 입장을 취하고 있으나 항행의 자유와

무해 통항권을 주장해왔다. 그러나 무해통항을 둘러싸고 미중간의 입장 차이도 크다.

주요 쟁점

남중국해에서의 항행의 자유에 대한 해석

남중국해 해양분쟁의 성격은 미중 갈등과 깊은 연관이 있다. 2001년, 2009년 미중 양국은 미군의 정찰행위를 놓고 갈등을 빚었다. 중국이 주장하는 9단선 기준에 따른 중국의 영유권 주장을 인정하면, 남중국해는 사실상 중국의 내해가 될 것이므로 항해의 자유가 침해 받을 수 있다는 점이 우려되고 있다. 그러나 9단선은 유엔해양법 발효 훨씬 전에 주장된 것으로 국제적으로 인정되기 어렵다.

다른 한편 상업적 목적의 항행의 자유 자체는 중국도 인정하고 있다.

쟁점은 군사적 목적의 항행 자유가 제한되는지의 여부이다. 중국은 군사정찰 목적인 경우 중국의 12해리 영해범위 내이거나 인공섬의 안전수역 설치 기준인 500m 이내에서는 사전 통보등이 필요하다는 입장인 반면, 미국은 무해 통항권이 인정되어야 한다는 입장이다.

다음으로 EEZ에서 항행자유에 대한 해석선언의 차이로 인한 갈등인데 가장 핵심은 EEZ에서 군사 활동 허용여부이다. 미국은 연안국의 허가없이 EEZ내에서 군사 활동이 가능하다는 해석 선언을 했다. 중국은 해석 선언한 바 없으나 실제로는 군사활동을 인정 않고 있다.

남중국해의 군사기지화 가능성

중국의 인공섬 건설 사업이 군사적 잠재력을 가지고 있다는 우려가 있다.

인공섬 건설의 의도와 관련, 2015년 4월 10일 화춘잉 중국외교부 대변인이 남사군도 인공섬이 군사적 방위의 필요 요건 충족외에 수색구조, 항해안전, 기후관측, 어업활동 등 다양한 요구를 충족시킬 수 있도록 종합적 서비스를 제공할 의도임을 밝히기도 했다.

중국은 남중국해 행정을 담당할 산샤(三沙)시를 설립하여 통제권을 강화했다. 이에 따라 중국해상에 레이더, 항공기, 미사일 등을 배치할 가능성도 있으며 인공섬 건설 완료 시 방공식별구역이 지정될 것이라는 우려도 제기된다. 2014년 1월 1일 발효된 하이난 성의 조례를 시행하여 항해선박에 대한 중국 당국의 사전 허가를 요구할 가능성도 있다. 이는 항행자유와 관련 미중 간 갈등의 요인이 될 수 있다.

분쟁의 해결 방식

미국은 남중국해 해양영토분쟁과 관련하여 영유권에는 중립 유지, 분쟁의 평화적 해결

을 주장하고 있으며 지역내 항행과 비행의 자유가 보장되어야 한다는데 미국 입장의 초점을 맞추고 있다.

남중국해 분쟁에 대한 중국의 정책은 남중국해에 대한 영유권을 확인하고, 공동개발, 직접협상을 통해 분쟁을 해결하겠다는 것이다. 개별적으로 평화적으로 문제를 해결하는 것을 원하며, 강대국의 개입이나 아세안의 참여는 배제하고자 한다. 자원 개발에 있어 중국은 공동 개발을 원하지만 역내 다른 국가들은 공동개발을 원하지 않고 있어 협상이 쉽지는 않다.

전망

2015년 6월의 제 7차 미중전략대화과 9월의 미중정상회담에서 남중국해 문제에 대해 미중간 견해차를 보여 갈등이 예상된다.

다른 한편 미중은 무력 충돌 방지에 합의하여 긴장이 고조되는 데에도 한계가 있다. 2015년 6월 12일, 중국 군사위원회 부주석 판창룡이 미국을 방문하여 두가지 주요 합의를 이룸으로써 미중의 무력 충돌을 방지하는데 기여할 것으로 보인다. 하나는 미중간의 육군을 중심으로 한 대화 메커니즘 협정 체결로 미중간 군사협력 촉진을 위한 것이고 다른 하나는 양측 공중에서 충돌 방지위한 공대공(air to air) 행위규칙(rules of behavior)이다. 이러한 대화 채널을 통해 남중국해 이슈로 미중간 긴장이 지속적으로 고조될 가능성은 적고 긴장과 이완을 반복하며 대화를 통한 충돌 방지를 추구할 것이다. 중국은 ASEAN과 다자적인 행동규범(Code of Conduct) 제정에는 소극적인 자세를 유지하고 있어 남중국해 문제에 있어 미중의 협의가 주요 변수가 될 전망이다.

오바마 행정부가 새로운 전략을 추구할 가능성은 적다. 중국의 해양력 강화 추세와 '일대일로' 전략을 추진하는 중국의 입장에서 볼 때 중국은 향후 더욱 적극적이고 공세적인 태도를 취할 것이나 무력분쟁은 자제할 것으로 보인다. 미국의 대선으로 인해 선거 캠페인 용으로 긴장을 고조 시키는 태도를 취할 수도 있으나 큰 틀에서 볼 때 미중 관계는 현상유지에 머무르고 미중간에 글로벌 협력 의제가 많은 점에 비추어 경쟁과 협력의 복합적인 관계가 지속될 전망이다.

이에 대응하여 한국은 남중국해 문제에 대해 원칙적인 입장을 표명하되 어느 한쪽에 치우치지 않으면서도 국제 분쟁을 평화적으로 해결해 나가는데 적극적 역할을 할 의사와 역량이 있음을 보일 필요가 있다.

THAAD 문제

홍현익(안보전략연구실)

THAAD 배치 논의 경과

박근혜 정부는 한·미동맹을 대외정책의 중추로 삼으면서도 중국과의 전략적 협력동반자 관계를 증진하는 균형적인 대외전략 기조를 유지해왔다. 그러나 국력의 급신장에 의거해 중국이 대외적인 영향력 및 세력 증대에 나서고 미 오바마 행정부가 아태재균형 전략으로 중국에 대한 전략적 포위와 압박을 강화하면서 한국의 외교적 자율 영역이 축소되고 외교정책에서 선택을 압박받는 상황이 늘어나고 있다. 2015년 한 해동안 한국 정부는 경제적으로는 AIIB 가입과 TPP 참여, 안보적으로는 중국해 영유권 갈등문제와 미국의 종말고고도미사일방어체계(THAAD: 사드) 한반도 배치 문제를 두고 입장 선택을 압박받았다.

AIIB와 TPP는 경제 문제이므로 양측 모두에 참여하면 되고, 중국해문제는 일단 한반도에서 격리된 지역 문제이므로 우리 정부가 얼마든지 헤쳐나갈 수 있는 문제이지만, 사드는 한·미동맹의 기능 및 역할과 직결되는 문제이고 중국이 자국의 안보에 직접적인 영향을 미치는 사안이라고 민감하게 반응해왔기 때문에 정부로서는 미·중 양국의 의견을 다 존중해 주기는 매우 어려운 딜레마 상황에 처했다.

사드의 역사는 이미 2000년대 초 미국이 일본과 함께 동북아에 전구미사일방어(TMD) 체계를 구축하기 시작한데서 비롯된다. 물론 명분은 북한의 미사일을 방어하기 위한 것이었지만 중국과 러시아는 사실상 자국을 겨냥하는 것이고 역내 군비경쟁을 부추킨다고 반대해왔다. 당시 한국 정부는 이 체계는 실효성이 제한적이라고 평가하면서 참여하지 않겠다는 입장을 고수했다. 그런데 북한이 이후 세 차례나 핵실험을 감행하고 장거리미사일까지 지속적으로 개발하면서 북한의 핵미사일 공격 가능성이 점점 더 커지는 반면, 한국은 허술한 요격방어체계만 갖고 있으므로, 미국은 추가적인 요격미사일체계 구비가 시급함을 지적하고 사드 배치를 권고해온 것이다. 즉 한국군은 현재 탄도탄 요격 능력이 희박한 PAC-2만 갖고 있고 2016년 PAC-3를 도입해도 30km 이하의 저고도방어 무기가

며, 2020년대 중반을 목표로 개발중인 한국형미사일방어(KAMD)체계도 결국 50-60km 이하의 저고도방어체계일 뿐 아니라 역시 같은 시기에 개발될 킬체인도 지상미사일 시설 타격을 목표로 하므로 북한의 핵미사일을 방어하려면 요격고도 40-150km인 사드체계를 도입 배치해야 한다는 것이다. 2013년 10월 미국의 척 헤이글 국방장관이 한국에게도 탄도미사일방어체계가 필요하다고 언급한 뒤 미국의 간헐적이지만 일관된 배치 권유에도 한국정부가 미온적인 태도를 유지하자, 2014년 6월 커티스 스캐퍼로티 주한미군사령관이 사드를 주한미군에 배치할 것을 미 국방부에 요청했다고 밝힌 이후 미국은 다양한 경로를 통해 지속적으로 사드의 한반도 배치 의사를 보여왔다.

그런데 사드가 배치되더라도 더 높은 고도에서 한 차례 더 요격한다는 것이 완벽한 방어체계가 구비되는 것은 아니고, 막대한 경비 문제가 미결상태인데다 우리 정부가 반드시 전략적 협력을 유지해야겠다는 중국이 이에 대해 명확한 반대 의사를 표시하고 있으므로 정부의 선택이 매우 어려운 상황이다. 그 결과 현재까지 한국 정부는 사드에 대해 공식적으로는 ‘요청도, 협의도, 결정도 없다’는 ‘3No’ 입장을 고수해왔다. 그러나 2015년 봄 이후 미 국무부와 국방부 고위인사들의 발언과 주한미군사령관의 발언 등을 통해 사드를 배치해야 한다는 압박이 지속돼왔다.

본고에서는 북한의 지속적인 핵 개발과 미사일 성능 개량 및 도발 위협에 따라 이에 대한 방어 수단으로 한반도 배치가 검토되고 있는 미국 사드와 관련된 쟁점을 분석해보고 향후 한국 정부가 취할 합리적인 대응 정책 방안을 제시하고자 한다.

THAAD의 쟁점

사드가 배치되면 미사일 방어가 현재의 저고도단층방어에서 고고도에서도 요격하는 중층 방어로 강화되므로 미사일 요격 능력이 향상될 것으로 예상된다. 그러나 사드의 한반도 배치가 합리적인 선택이라는 것을 입증하려면 필요성, 효율성, 환경문제, 국제정치적 비용 등 여러 쟁점을 극복해야 할 것이다.

필요성

북한이 핵과 미사일을 개발하고 있고 핵 실전능력 보유가 머지않은 상태인 반면 한국은 핵을 개발하지 않고 있으므로 북한의 핵 공격에 핵으로 보복할 수는 없다. 그러나 북한이 핵을 보유하더라도 10기 미만인 반면 한국의 동맹국인 미국은 5,000기 이상의 핵무기와 다양한 운반·타격수단을 갖고 있다. 따라서 한·미동맹이 견고하다면 북한의 핵 공격에 대해 억지력을 갖고 있다고 생각할 수도 있다.

또한 한국도 핵을 개발할 능력을 갖고 있지만 미국이 핵 우산을 제공하므로 자제하고 있는 것이다. 즉 미국이 한국에게 핵 우산을 제공하는 것은 단지 동맹이기 때문이 아니라 한국의 핵 개발 자제에 대한 응분의 대가인 측면이 있다.

최악의 경우 미국이 돕지 않더라도 사드 구입가격으로 북한에게 감당하기 어려운 보복 능력을 갖추 수 있다면 억지 효과를 발휘할 수도 있을 것이다. 즉 사드는 북한의 핵 미사일을 방어하고 억지하는 여러 대비 수단 중 하나이지 반드시 필요한 수단이라고 단정하기는 어렵다.

효용성 (비용 대 효과)

사드 배치는 북한의 핵과 미사일 공격에 대한 심리적인 안도감을 제고해 줄 것이다. 그러나 심사숙고해 보면 이는 다분히 과도한 기대라고 여겨진다. 먼저 사드 한 포대는 발사대 6기와 1기당 8발의 미사일을 장착할 수 있다. 그런데 북한의 미사일은 약 1,000기 가량 되고 이동식미사일 발사차량도 최소 150대 이상으로 추정된다. 따라서 이론적으로 이 미사일의 명중률이 100%라 하더라도 북한의 미사일을 다 요격하기는 어렵다. 그런데 그 대상은 핵미사일이므로 그 파괴력을 생각하면 이에 전적으로 의존하는 것은 매우 위험하다.

더 근본적인 문제는 남북한간 중심거리가 짧아 북한의 미사일이 남한에 떨어지는 데 길어야 5분이므로 과연 그 시간내에 사드가 가동될지 보장하기 어렵다. 북한의 미사일 발사를 탐지했더라도 요격 명령이 순식간에 내려질 수 있는 지도 우려된다.

MIT 공대 시어도어 포스틀 교수는 사드의 요격 성능을 믿기 어렵고 스킵드·노동 미사일이 불규칙한 궤적을 그리면서 비행해 조준이 어려우며, 미사일 몸체를 가격해도 탄두는 지상으로 떨어져 폭발할 가능성이 높다는 우려스러운 분석을 내놓기도 했다.

또한 북한이 2015년에 두 차례 이상 SLBM 발사를 위한 수중 사출시험을 감행했는데, 약 5년 후 그 능력을 갖게 된다면 북쪽만 바라보는 사드는 별 효용을 보일 수 없다.

비용면에서도 사드 미사일 1발 가격이 100억원 정도이고 1포대 가격이 최소 1조원 이상이며 운영비도 막대하다고 한다. 따라서 사드가 가격만큼의 효용을 발휘할 지는 의문이다. 사드의 명중률은 제작사인 록히드마틴이 제시해야하나 아직은 신뢰할만한 자료를 내놓지 못하고 있다.

환경 문제

사드를 운용하는 미 육군 교범에 따르면 레이더의 위험반경이 130도 범위로 최대 5.5km에 달한다. 이 지역내에는 항공기와 전자장비, 폭발위험이 있는 장비나 전투기를

조종하고 정비하는 인원의 출입이 통제된다. 민간인 거주는 물론이고 출입만 해도 나쁜 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 미군기지가 있는 평택을 포함해 남한내에 배치할 적절한 장소를 찾기가 매우 어려울 것으로 예상된다. 주민들의 격렬한 반대도 예상된다.

국제정치적 영향

중국은 미국이 한·미·일 정보공유약정을 주도적으로 체결한 뒤 한국에 사드를 배치하려 하는 것을 한·중 협력을 위축시키고 한·미·일 3각동맹을 강화해 자국을 전략적으로 포위·압박하려는 시도로 보는 듯하다. 한국과 미국 정부는 북한의 미사일 공격에 대한 방위를 단층에서 중층으로 강화하기 위해 사드 배치를 검토하는 것이지만, 중국은 지근거리에서 미국 주도의 대중 핵 억지체제를 구축하는 것으로 여긴다는 것이다.

문제는 사실 자체보다 중국이 반대 의사를 우리 정부에게 분명하게 표출해왔다는 데 있다. 시진핑 주석이 2014년 7월 박근혜 대통령에게 사드 배치에 대한 중국의 우려를 전했다고 여겨지고 있고, 창완취안 중국 국방부장은 2015년 2월초 한민구 국방장관에게 “사드 배치가 한·중관계를 훼손할 것”이라고 언급했으며 류젠차오 외교부 부장조리는 3월 16일 “중국의 관심과 우려를 중시해주면 감사하겠다”고 압박을 가하는 등 중국은 반대 입장을 분명히 밝혀왔다. 중국은 사드의 한반도 배치시 동북아에 군비경쟁이 강화될 것이고, 한·중관계는 전략적 동반자에서 경쟁자로 악화될 수 있다는 것을 하소연하는 것으로 보인다.

물론 중국이 즉각적인 반발을 보이지 않을 수도 있다. 그러나 한국을 안보상 가상의 적으로 인식하면서 점진적으로 경제·안보 및 외교부분에서 한국에게 불이익을 줄 가능성을 배제하기 어렵다. 특히 한국의 대중수출은 일본, 미국, EU에 대한 수출의 합에 육박했고, 2014년 대중 흑자(홍콩 포함)는 807억달러였다. 경상수지 흑자가 472억달러였으므로 중국과의 교역이 없었다면 335억달러 적자였을 것이다. 즉 대중 수출은 한국 경제의 생명줄이 되었다. 물론 FTA까지 체결한 중국이 사드 배치로 인해 보복관세를 부과하는 등 직접적인 보복을 가하지는 않을 것으로 보인다. 그러나 한국 제품 통관에 태업을 하거나 한국 기업의 사업 입찰, 인·허가, 유커 방한 제한 등으로도 막대한 불이익을 줄 수 있다는 것이 우려된다.

안보·외교면에서의 한국의 손실은 더욱 심각할 수 있다. 먼저 중국이 북핵문제를 방관하게 되면 북한이 손쉽게 핵 보유국이 될 수 있다. 또한 한·미·일 3각 안보협력 강화로 수세에 몰린 중국은 북한과의 동맹 강화에 나설 수 있다. 러시아와는 이미 전략적 동반자로서 밀월관계를 가져왔으므로 자연스럽게 북·중·러 3각 안보협력이 이루어질 가능성이 있다. 그간 북한에게 무기 판매를 자제해온 중국과 러시아가 북한에게 전투기

와 대공미사일 등을 판매할 수도 있다. 한반도 주변에 냉전구도가 재현되면 한국이 가장 큰 피해를 받을 수 있다.

북한 급변사태시 중국의 협력을 얻기도 어려울 것이다. 북한 정권이 상황을 통제하지 못하거나 북한 정권이나 반란군이 군사 지원을 요청할 경우 중국의 파병을 막기 어려울 것이다. 끝으로 중국의 협력 없이는 평화통일을 달성하기도 어려울 것이다. 사드 배치는 우리 정부의 대박통일 정책을 결정적으로 방해할 것이라 우려된다.

이에 더해 러시아 역시 티모닌 주한대사를 통해 사드 배치 반대 입장을 분명히 밝혀왔다.

한국 정부의 대응정책

정부는 한·미동맹을 잘 유지·발전시키면서 중국과도 전략적 협력관계를 확보하는 범주 내에서 해답을 찾아야 한다. 우선 미국이 사드 배치를 결정하지도 않은 상태에서 우리가 먼저 사드 배치가 필요없다거나 또는 필요하다는 결론을 내릴 경우 한·미동맹의 신뢰를 손상하거나 사드를 구입해야하는 우를 범할 수 있다. 따라서 이제까지처럼 공론화를 자제하고 미국의 협력 요청 이전까지는 전략적 유연성을 유지하는 것이 현명하다.

중국에 대해서는 사드 배치 여부가 한국의 국방 필요에 의해 결정해야 할 주권적 사항이고 주변 강대국이 타국의 내정에 간섭해서는 안된다는 입장을 밝힌다. 특히 중국에게도 일부 책임이 있는 북한의 핵 및 미사일 개발에 따라 북한의 핵미사일 공격 위험이 실존하기 때문에 발생한 한국 고유의 국가안보 문제이므로, 중국이 이를 문제삼는 것은 명분이 약하다는 점을 지적한다. 아울러 중국이 사드 배치를 문제 삼는 것은 한국의 대미 자율성을 시험하는 측면이 있으므로, 한국의 국방 소요를 종합적으로 검토하고 그 결과에 근거하여 사드 배치 여부를 결정함으로써 한국의 외교적 자율성을 보여주는 것이 합리적이다. 또한 중국이 사드를 문제로 보는 것은 미·중간 신뢰가 부족한데에 기인하므로 미국의 신뢰를 얻기 위한 중국의 노력이 필요하다는 점을 지적한다. 끝으로 동유럽에서 미국의 MD 배치를 수용한 국가가 이를 반대한 러시아와 실랑이를 벌인 것이 아니라 미국이 러시아와 협상을 하도록 한 것처럼, 사드 논란을 한국이 아니라 미국이 중국과의 협상을 통해 해결하도록 유도하는 것이 현명하다.

미 행정부에게는 미국 본토 방어를 위해 미국이 사드를 개발하는 필요성은 이해하지만 한반도는 중심이 짧아 효용이 크게 제약되므로 우리에게는 꼭 필요한 것은 아니라는 점을 밝힌다. 그럼에도 불구하고 미국이 배치가 필요하다고 주장하면 주한미군의 방위를 위해 미국의 비용부담으로 배치 및 운용하는 것은 허용하겠다고 대응할 수 있다.

또한 중국이 우려하는 것은 미국의 핵 전략 체제가 한반도에 도입돼 동북아에 반중 핵 억지체제가 완성되는 것이고 한국의 MD 개발 자체를 문제삼고 있지는 않은 점에 착안해, 한국 정부는 미 행정부에게 한국 국민 보호를 위해 우리도 독자적으로 KAMD 미사일방어체제를 개발하고 있고 사드 도입은 중복투자에 해당하므로 사드 배치 대신 우리의 개발을 지원해달라고 요청하는 것이 바람직하다.

끝으로 사드 배치는 북한의 미사일을 방어하는데 제한적인 효용을 가진 대북 핵 억지 체계의 일부분일 뿐이다. 따라서 이의 배치 여부와 관계 없이 북한의 핵 공격 억지태세를 보완해야 한다. 먼저 미국에게 북한의 핵 공격시 미국의 즉각적이고 자동적인 대북 핵 보복을 조약으로 보장해줄 것을 요청해 실현해야 한다. 또한 우리 군이 정확한 초점단 감시장비와 대량확증파괴 및 정밀타격능력을 구비하여 김정은이 민족을 파멸시킬 핵 단추를 누른다면 짧은 시간 내에 그와 그의 가족을 처단할 수 있는 보복능력과 실행의지를 보유해야 할 것이다. 끝으로 대공요격미사일에 대해서는 미국의 지원 하에 한국형 중장거리 미사일방어체제를 개발·배치하는 것이 북한의 핵 위협을 억지하는 동시에 미국과 중국의 협력을 동시에 확보하는 최선의 대안이 될 것이다.

TPP 관련 전망

김기수(외교전략연구소)

TPP와 한국의 이해

2015년 말 현재 한국이 TPP에 가입해야 한다는 데는 거의 이견이 없다. 정부 역시 참가를 사실상 공식화했다. 참여 기회를 왜 놓쳤는지, TPP 가입의 경제적 이해득실은 무엇인지를 따지는 것조차 의미가 희석됐다. TPP가 단순 경제협력체를 넘어 전략적으로 중요한 의미를 지니고 있다는 사실을 많은 전문가들이 지적한 것이 주요 이유였다. 경제 이해 측면에서도 가입의 득실보다는 참여하지 않을 경우 손실이 어느 정도인가를 계산하는 것이 타당하다는 견해가 세를 얻은 점도 중요했다.

2016년부터는 TPP 협정 당사국들의 국내 비준 절차가 시작된다. 한국의 가입은 비준이 모두 완료된 후 가능하므로 기다리는 시간은 길 수밖에 없다. 이어 개별 교섭에 얼마나 많은 시간이 소요될지도 현재로서는 가늠하기 힘들다. 일부에서는 미국 대선주자들이 TPP에 반대한다는 점을 들어 TPP 출범이 어려울 수도 있다는 견해를 개진하지만, 이 또한 한국이 개의할 문제는 아니다. TPP 정식 출범을 전제로 모든 것을 준비하는 것이 안전하기 때문이다.

외형상으로는 회원국 모두의 비준이 끝난 후 한국의 가입 협상이 진행될 수 있으므로 그 때까지는 기다릴 수밖에 없어 보이지만, 경제외교를 그렇게 단정적으로 판단할 필요는 없다. 내년부터 TPP 회원국과 개별 접촉은 언제고 가능하고, 한국의 가입 시 기존 회원국은 어떤 것을 요구할지, 그리고 이들의 요구가 기존 협상 내용과 어떤 차이가 있는지는 접촉을 통해 충분히 알 수 있다.

이론상 한국의 가입이 기존 회원국들의 손실이 될 가능성은 사실상 없다. 한국의 가입을 낙관하는 이유이나, 전략적 계산을 해보면 반드시 그렇지 않다. 이 말은 경제 이해의 극대화를 추구하는 대부분 회원국의 경우 한국의 가입에 거부감을 보일 국가를 찾기는 힘들지만, 전략적 이해를 추구하는 강대국의 경우는 생각이 다를 수도 있다는 의미다.

2013년 3월 일본은 TPP 참여를 전격 결정했다. 미국의 설득과 일본의 전략적 계산이

핵심 역할을 한 것으로 보인다. 일본의 결정을 듣고서야 한국은 같은 해 11월 미국에게 참여 의사를 타진했다. 하지만 기존 회원국들의 협상이 끝난 다음, 즉 비준 후이나 가입할 수 있다는 것이 미국의 답변이었다.

순수 경제적 관점에서 보면 위의 상황을 이해하기는 대단히 힘들다. 당시에는 협상이 분명 진행 중이었고, 협상이 타결된 올해 10월을 기준으로 2년 전이었으며, 일본이 참여 의사를 밝힌 시점과는 불과 7개월 차이가 있을 뿐이었다. 한국이 중국의 눈치를 보느라 그 이전 한국의 가입을 요청한 미국의 제안을 무시했다는 것이 주요 이유로 거론되고 있다. 즉 전략적 대가를 치른 셈이다.

TPP가입과 전략적 이해의 조화

위에서 설명한 바와 같이 경제 이해의 관점에서 한국의 가입을 기존 회원국들이 반대할 이유가 별로 없다면 결국은 전략 이해의 조율이 관건이라는 사실을 알 수 있다. TPP를 통해 전략적 이해를 극대화시키고 있는 강대국 미국과 일본의 의사는 그래서 중요할 수밖에 없다. 따라서 2016년 TPP 가입을 본격적으로 타진하게 될 한국의 입장에서는 미국과 일본이 요구하는 바를 어떻게 충족시킬지가 숙제로 남아 있다.

미국의 경우는 안보상 이해 추구에 한국이 동참할 것을 요구할 가능성이 높다. 지난 11월 4일 말레이시아에서 열린 아세안확대국방장관회의에서 한민구 국방장관이 ‘남중국해에서 항해와 비행의 자유가 보장돼야 한다’는 조항을 공동선언문에 넣자는 미국 측 주장에 적극 동조한 것을 보면 한국 역시 이 문제의 중요성을 잘 인식하고 있다. 결국 안보와 경제를 분리하는 방향으로 정책이 전환될 것임을 암시하는바, 2016년 미국은 이 문제를 더욱 깊게 파고들 가능성이 높다.

일본과의 이해 조율은 더욱 난제로 남아 있다. 지금의 악화된 한일 관계에 비추어 일본이 한국의 가입을 방해할 가능성은 상대적으로 높다. 결국 한일관계가 개선되지 않으면 한국의 TPP 가입이 일본 때문에 쉽지 않을 수도 있다는 의미인데, 2016년 한국 외교의 당면 과제로 한일관계 복원을 주장하는 전문가들의 견해가 중요해지는 이유다.

이상의 논의는 한일관계가 단순 양국 간의 관계를 넘어 아시아 전략구도의 변화와 연계돼 있다는 점을 보여준다. 2016년 들어 한국이 이 전략구도에 편승하는 노력을 기울일 경우 과거의 한미 및 한일 관계에 비추어 문제점을 극복하기 힘들다는 이유는 어디에서도 찾을 수 없다. 그러므로 한국의 노력 여하에 따라서 2016년은 경제외교의 새로운 지평이 열리는 해가 될 수도 있을 것이다.

통일외교

홍현익(안보전략연구실)

박근혜 정부 통일외교의 경과

2013년 2월 출범한 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스를 기치로 남북간 신뢰를 회복하여 관계를 정상화하고 발전시키려 노력해왔다. 또한 2014년 1월 박대통령은 “통일은 대박”이라고 강조하면서 그간 남북관계 정상화나 북핵문제 해결에 집중했던 국가적인 노력을 향후에는 불시에 찾아올 수 있는 통일을 보다 적극적이고 철저하게 준비하는데 쏟겠다고 선언했다. 이에 따라 동년 3월 구동독지역의 드레스덴을 방문해 남북관계 정상화와 발전 그리고 평화통일을 위해 수행하고자 하는 민생인프라 구축, 인도적 문제 해결, 동질성 회복 등 우선 추진과제와 우리정부의 자세와 노력을 천명하였고(드레스덴 선언), 대통령 직속으로 통일준비위원회도 창설했다.

통일을 준비하기 위한 정부의 노력은 국제적으로 통일외교로 이어졌다. 먼저 남북관계에 대해서는 한반도 신뢰프로세스가 제창되었다. 동북아 차원에서는 비전통적 안보 이슈에 대한 지역협력을 추구하는 동북아 평화협력구상이 펼쳐졌다. 러시아 및 중앙아시아와의 협력을 도모해 북한을 개혁·개방으로 인도하려는 유라시아 이니셔티브도 제창되었다. 또한 박대통령은 주변 강대국들에 대한 양자외교에서도 통일외교를 전개했다. 2015년 9월 베이징 한·중 정상회담에서 시진핑 주석과 한반도 통일을 논의했다. 또한 10월 워싱턴 한·미 정상회담에서는 오바마 대통령에게 통일에 대한 지원을 요청했다.

통일외교의 쟁점

통일은 현 시대를 사는 우리 국민들의 민족적 소명이자 과제이며 당위이다. 따라서 정부가 외교에서도 통일을 지향하고 추구하는 데 대해서는 이견이 없다. 그러나 그 방법과 양태, 전략에서는 논쟁이 있을 수 있다. 또한 북한이 우리 정부의 통일외교에 대해 반발하고 있다. 끝으로 국제사회에서도 한국 정부가 중장기적으로 통일을 추구하는 것은 이해하지만 북핵문제 등 한반도 안보 자체가 불안한데 5년 임기의 정부가 적극적으로

통일을 '준비'하고 있는 데 의아함을 보일 수 있다. 이런 맥락에서 3대 쟁점을 검토한다.

첫째, 김대중·노무현 정부 시절에는 정부가 통일이란 용어 사용을 피했다. 남북간 경제력 격차가 이미 30배 정도인 상황에서 통일을 거론하면 북한이 흡수통일을 우려해 반발할 것이므로, 남북 화해·협력을 통해 한반도에서 냉전구조를 종식시키고 사실상의 통일로 나아가려 했다. 과거 서독도 유사한 정책을 채택했다. 이미 경제부문에서 격차가 벌어진 상황에서 1970년대 초반 서독의 정치인들은 통일을 목표로 지향하면 동서독간 대립과 갈등만 커진다고 생각해, 통일대신 분단비용의 최소화를 목표로 책정하고 정권이 바뀌어도 통일을 달성할 때까지 이 기조를 유지했다. 따라서 박근혜 정부도 통일을 지향하고 준비하되 용어 사용에 지혜를 발휘하는 것이 바람직하다는 주장이 있다.

둘째, 실제로 북한은 드레스덴 선언, 통일준비위원회, 통일외교 등에 대해 흡수통일을 추진하는 것이라고 비난해왔다. 국내외정책으로 통일을 목표로 책정해 적극적으로 추진하면, 북한이 반발함으로써 남북 대화나 화해·협력에 진척을 이룰 수 없어 비록 통일이 되더라도 비용이 너무 커 대박통일이 되기는 어려울 가능성이 크다. 대화와 협상을 통해 남북경협이 진척되지 않는다면 결국 통일은 남북간 정면 충돌이나 북한내 급변사태를 통한 북한 정권 붕괴의 양상으로 이루어질 것인데, 이 경우 우리가 치러야 할 비용이 감당하기 어려운 수준이 될 수도 있다. 따라서 정부는 어떻게든 북한을 대화와 협상 및 호혜적인 경협을 통한 개혁·개방으로 이끌어야 한다는 이견이 제기되고 있다.

셋째, 국제사회와 한반도 주변 강대국들은 현상변경을 의미하는 남북통일에 일단 경계감을 가지고 있고, 현 시점에서는 한반도와 동북아의 평화와 안정을 심각하게 위협하고 있는 북핵문제 해결이 더 시급하다고 생각한다. 그런데 이 북핵문제 해결과정은 7년 이상 정체상태인데다 북한의 핵 능력은 지속적으로 고도화되고 있다. 따라서 우리 정부가 북핵문제 해결을 주도해 성과를 보여주는 한편 한반도 통일이 그 과정과 결과 모두에서 동북아 평화에 기여한다는 점을 남북 대화와 협력 등의 행동을 통해 설득력 있게 보여주는 것이 통일외교보다 선행되어야 한다는 것이다.

통일외교의 방향과 기초

통일외교의 방향을 설정하는데 최우선적으로 고려해야 할 점이 민족의 미래와 국익이다. 이런 맥락에서 두 가지 기본 방향이 도출된다.

첫째, 통일이 되면 북한의 풍부한 천연자원을 활용할 수 있고 규모의 경제가 달성되며 남북한 경제의 탁월한 상호보완성을 활용하여 경제 발전의 시너지 효과가 창출되는 동시에 유라시아대륙으로 진출로가 활짝 열리는 등의 편익이 있다는 점에서 중장기적으로는

‘대박’이 될 가능성이 크다. 그러나 통일이 전쟁을 거친다면 이는 오히려 재앙일 수도 있으므로 통일은 반드시 평화통일이 되어야 한다. 따라서 통일의교도 우선적으로 남북간 전쟁을 피하고 북핵문제를 해결하며 한반도에 항구적인 평화를 구축하는 방향으로 추진 되어야 한다.

둘째, 북한의 갑작스러운 붕괴를 통한 통일은 막대한 경제적 비용과 사회 혼란을 수반할 가능성이 크므로, 통일이 현 시대를 사는 한국 국민들에게도 ‘대박’이 되려면 통일의 다양한 부대비용을 최소화하기 위한 철저한 준비와 노력이 필요하고 통일의교도 이런 방향에서 추진되어야 할 것이다. 즉 정부의 통일정책은 통일대박론을 넘어서서 대박통일 정책이 되어야 한다.

그 다음으로 우리가 고려해야 될 사항은 구한말 외세의 침탈, 일제 합병, 광복, 분단, 6·25전쟁 등이 모두 주변 강대국들의 압도적인 영향 하에서 이루어진 점을 재인식하고 통일을 최저비용으로 실현하기 위해서는 이들 주변 강대국들의 통일에 대한 부정적인 인식을 개선하고 반대를 역지하며 나아가 통일을 지원하도록 유도하는 외교가 펼쳐져야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 우리는 한반도 통일에 대한 주변 강대국들의 기본 입장을 이해하고 정책을 입안·시행해야 한다. 한반도 주변국들은 2차 세계대전과 태평양전쟁의 종전과정에서 강대국 권력정치의 산물로 한민족의 의지에 반해 한반도가 분단된 사정을 주지하고 있으므로 한민족과 한반도의 평화통일의 당위성을 부인하지는 못할 것이다. 그러나 반대할 명분이 주어지면 통일 과정을 공개적으로 반대할 것이고 명분이 없더라도 자국의 실리에 부합하지 않는다면 사실상 통일과정을 방해할 가능성이 크다.

특히 한국이 민주주의 체제로 평화통일을 달성하려면 미국 및 일본의 협력도 중요하지만 더욱 결정적인 요인은 북한에 상당한 영향력을 행사하고 있는 중국 및 러시아가 우리의 통일을 반대하지 않는 것이다. 이 두 강대국은 북한과 국경을 맞대고 있고 특히 중국은 북한 대외 교역의 85% 이상을 차지하고 있으며 석유 사용량의 70% 이상을 제공하고 있으므로 막강한 영향력을 갖고 있다고 봐야 할 것이다. 따라서 이 두 강대국이 통일을 지지하지는 않더라도 정면으로 반대하고 나서지는 않도록 철저하게 준비해야 할 것이다. 이를 위해 한국정부는 대미일변도 외교를 지양하고 중국 및 러시아와 경제뿐 아니라 안보 협력도 적극적으로 모색하는 한편 미·중·러가 다같이 수용할 수 있는 통일비전과 조건들을 제시하고 설득하는 것이 중요하다. 주변 4강국 모두가 통일한국을 지원해 줄 수 있도록 한국이 평화국가임을 주지시켜가면서 주한미군 문제와 핵 문제를 합리적으로 해결하는 것이 관건이다. 또한 현재의 분단상태보다 한국이 통일을 달성하게 되면 미국 및 일본 뿐 아니라 중국과 러시아 모두에게 경제적인 이득이 될 것이 확실하다는 점을 설득하여 경제적인 동기 측면에서도 주변 강국들이 남북통일을 지지하도록 유도해야

할 것이다.

전방위 우호선린외교와 맞춤형 4강 통일외교

대박통일을 달성하려면 전방위 우호외교를 실시하고 주변 4강국에 대해서는 맞춤형 전략과 정책을 통해 이들 모두가 한국 주도의 통일을 지지하도록 유도해야 한다.

무엇보다 통일외교가 한반도 평화를 강화하고 통일비용을 최소화하는 방향으로 성공적으로 추진되려면, 남북관계가 정상화되고, 북핵문제 해결이 진척되는 가운데 남북간 군사적 상호신뢰가 조성되며 남북간 호혜적인 경험이 진흥되는 등 한반도 신뢰프로세스가 정상 궤도에 진입해야 한다.

또한 정부와 민간이 협력하여 세계 평화·번영에 대한 기여국 및 문화 선진국의 이미지를 구축하는 매력외교와 전방위 우호협력 외교를 적극적으로 펼쳐야 한다. 양자외교뿐 아니라 한·미·일, 한·미·중, 한·중·일, 남북·러, 남북·중 등 다양한 3자협력 등 소다지주의를 추진해야 한다. 국제기구를 포함한 복합적인 외교 네트워크를 구축하고 동북아 평화협력구상과 유라시아 이니셔티브를 구현해 가는 한편 통일한국이 국제 평화와 번영에 기여할 것임을 확신시켜주는 전방위 설득외교도 전개해야 한다. 특히 미·중, 중·일, 미·러간 경쟁관계에 주목하여 한·미동맹과 한·중 및 한·러 전략적 동반자관계가 함께 공존할 수 있는 공통분모를 찾아 이를 확대해가며 강대국간 평화협력 관계가 조성되도록 평화 증진 외교를 펼쳐야 한다. 이런 측면에서도 남북관계가 이들 강대국간 경쟁과 갈등보다는 협력을 증진할 수 있는 대상이 되도록 남북관계를 주도적으로 정상화하고 안정적으로 관리해가야 한다.

끝으로 한반도 주변 4강국에 대해서는 맞춤형 통일외교를 지혜롭게 추진해야 한다. 먼저 미국에 대해서는 한·미관계를 미·영간의 '전략적 신뢰' 수준으로 발전시키는 노력을 지속해야 한다. 한·미관계를 민주주의, 평화와 공동번영이라는 공동가치에 입각하여 안보동맹 차원을 넘어 정치·경제·문화·인적교류 등 모든 양자 및 국제협력의 영역에서 깊은 신뢰에 토대를 둔 관계로 발전시켜 미국이 한국 주도의 통일을 지속적으로 지지하도록 해야 한다.

중국 정권은 점점 더 국민들의 여론을 중시할 수밖에 없으므로 중국 지도부에 대한 설득뿐 아니라 공공외교를 통해 중국 국민들이 통일한국이 미국의 전진기지가 되는 것이 아니고 중국의 지속적인 경제 성장을 위해 도움이 될 것이라고 인식하도록 노력을 기울여야 한다. 한반도가 통일되면 외세의 개입 여지를 줄일 수 있고, 평화롭고 안정적인 지역 환경을 이루어 중국의 번영과 동북아 경제협력을 강화하는 데 유리하며 중국의

통일에도 긍정적인 계기가 될 것이라는 점을 강조해야 한다. 즉 중국에 대해 ‘한반도통일 이익론’을 설파하고, ‘한반도통일위협론’을 완화하는 노력을 지속적으로 쏟아야 한다. 또한 한국과 중국이 중심이 되어 서구선진국들과 UN 등 국제기구들이 복합적으로 참여하는 북한내 경제특구 개발을 본격적으로 추진함으로써 북한의 변화를 유도하고 평화통일의 길을 개척하는 동시에 통일 비용도 절감해야 한다.

일본에 대해서는 북핵 및 미사일 등 안보문제에 대한 한·미·일 공조를 지속적으로 유지·발전시키고, 한·일 관계를 정상화를 넘어 호혜적인 협력관계로 진전시키는 것이 우선적으로 이루어져야 한다. 중장기적으로는 한·일간 정부 차원의 관계 정상화 및 협력과 별도로 북한문제 뿐 아니라 안보와 지역협력 문제에 대한 전문가와 정치인, 언론인들 간의 1.5트랙의 확대·심화 운영을 통해 한국 주도의 통일이 일본의 국익에도 부응한다는 점을 인식시켜야 한다.

러시아에 대해서는 정부 부처간 및 민간차원의 네트워크 구축을 진척시키고 경험차관 상환의 기회를 한·러간 방산물자 도입 이상의 실질적인 협력을 연결하는 수단으로 활용해야 한다. 또한 한반도 통일 후 러시아가 국가안보와 아태 전략면에서뿐 아니라 경제면에서도 시베리아·극동지역의 개발과 가스관 건설 등 에너지 협력, 그리고 철도 연결을 통한 물류사업 등에서 막대한 이득을 얻을 수 있음을 지속적으로 주지시켜야 한다. 특히 한국이 자본과 경영, 기술 등에 강점을 갖고 있고 러시아는 자원과 광대한 영토 등에 비교 우위가 있는 등 양국의 경제 구조가 상호보완적이므로 매우 이상적인 협력동반자라는 점을 강조해야 한다. 끝으로 러시아는 통일한국과의 협력을 통해 동북아 다자안보협력을 구축할 수 있고 중국 및 일본에 대한 협상력을 강화할 수 있으며 아태지역으로 진출할 수 있음을 설득해야 한다.

한일관계 타개방안: 위안부문제를 중심으로

이면우(안보전략연구실)

3년반만에 개최된 한일정상회담의 성사로 그동안의 갈등양상을 벗어난 듯한 한일관계이지만, 여전히 위안부문제에 있어서는 한일 양국이 각자의 주장을 굽히지 않고 있어서 쉽게 해결될 것 같지 않다. 이와 관련한 2016년의 전망은 무엇인지, 관계개선을 위해서는 어떤 방도가 요구되는지를 검토한다.

한일관계의 현황

한일관계의 현황과 관련해서는 지난 2015년 11월 1일의 한일정상회담의 개최로 그동안의 냉각기를 한꺼풀 벗고 다시금 관계개선을 향해 출발점에 선 상태라고 묘사할 수 있다.

3년 반 만에 개최된 것임에도 한일 양국 간에는 갈등의 여지가 남아 있어서 한일정상회담은 만남 자체에 큰 의미가 있다고 평가됐고, 이러한 평가에 걸맞게 동 정상회담은 다음과 같은 두 가지 측면에서 만남의 의미를 보여주었다.

첫째는 회담의 전제가 되었던 위안부문제의 해결은 달성하지 못한 채 진행된 것이지만, 그럼에도 정상회담이라는 만남을 통해서 ‘조속한 시일’ 내에 해결하자는 의견이 정상간에 교환되고 그로 인해서 해결을 위한 노력에 대한 합의가 가능했다는 점이다.

둘째는 위안부문제의 해결이라는 사안과는 별도로 한일 양국간에 논의해야 할 부분들과 관련된 협의에 있어서는 성과가 있었다는 점으로, 이는 인도네시아 LNG에 대한 공동개발 등과 같이 제3국의 진출에 있어서 공동의 노력을 한다거나, 한중일 FTA나 RCEP과 TPP 등에 있어서 협력한다는 논의가 진행된 것에서 나타난다고 할 수 있다.

그럼에도 지난 3년간의 공백기를 가져온 주요한 원인이었던 위안부문제와 관련해서는 ‘조속한 해결’이라는 합의에도 불구하고 이견이 노출되어 한일관계의 개선에는 여전히 험난함이 남아있다는 것이 한일관계의 현황이라고 할 수 있다.

예를 들어, ‘조속한 해결’과 관련해서 한국측은 연내(2015년내)에 해결할 것을 주장하

는 반면에, 일본측은 연내라는 시한에 구애받지 않을 것임을 시사하는 차이를 보였다.

또한 한국측이 위안부문제는 여성인권과 연관된 것으로 1965년의 한일기본조약에 포함되지 않은 것이며 따라서 일본정부의 공식적 자금에 의한 해결을 필요로 한다고 주장하는 반면에, 일본측은 한일기본조약으로 위안부문제를 포함한 모든 문제가 해결된 것이며 따라서 인권문제인 위안부문제는 민간자금을 위주로 한 것으로 해결해야 한다는 입장을 보이고 있다.

이에 더하여 일본측은 한국의 소녀상 철거를 요구하고 있으며, 합의가 있을 경우 그것을 위안부문제 등의 역사인식문제와 관련한 최종적 해결임을 보장해 달라는 요구도 추가하고 있다.

이와 같이 위안부문제 해결의 험난함으로 인해 한일관계는 한국이 제시하는 ‘투 트랙’ 전략에 의해 위안부문제 등의 역사인식문제와 그 외의 과제들을 분리하여 추구하는 새로운 출발점에 선 상태라고 할 수 있다.

2016년 전망

2015년에 나타난 위안부문제 해결의 곤란함이라는 갈등적 측면과 경제부문 등에서의 협력 추진이라는 협력적 측면의 두 가지 방향이 병행적으로 진행되고 추진되는 것은 2016년에도 지속될 것으로 생각되는데, 이는 다음과 같은 세 가지 요인을 배경으로 한다.

첫째는 앞서 검토한 것처럼 위안부문제의 해결이 한일 양국이 고수하는 입장상의 차이로 해서 결코 쉽지 않다는 점이다. 한일 간의 입장차이가 결코 작지 않으며, 특히 현재 일본의 아베 리더십이나 한국의 박근혜 리더십에서 각자의 주장이 완화되는 것을 기대하기는 쉽지 않다는 것이다.

둘째는 2016년에는 한국이나 일본에서 공히 선거가 예정되어 있어서 양국 정부가 한 발 물러나 합의하기가 쉽지 않을 것이라는 점이다. 한국의 경우에는 2016년 4월에 국회의원 선거가 예정되어 있고, 일본의 경우에는 참의원 선거가 7월로 예정되어 있다. 이러한 상황에서 다른 많은 문제에 더하여 위안부문제가 추가되어 이슈가 된다는 것은 정권 담당자에게 있어서 바람직하지 않기에 합의가 도출되기 쉽지 않을 것이라는 점이다.

셋째는 한일관계를 어렵게 만드는 사안들이 거의 매년 예정되어 있어서 이들이 위안부문제와 연동되어 문제시될 가능성이 높다는 점이다. 예를 들어, 매년 발간 진행되는 방위성의 방위백서, 외무성의 외교청서, 시마네현의 ‘독도의 날’ 개최 등은 독도와 역사인식에 대한 한국의 일본비판을 자극하는 것이기에 위안부문제의 해결을 더욱 어렵게 할 수 있다는 것이다.

아직 해결되지 않은 위안부문제만이 아니라 한일관계를 악화시키는 요인들은 상시 존재한다는 것으로, 이러한 관계의 불편함은 한국과의 관계를 종전의 특수관계에서 일반적 양국관계로 전개하고자 하는 일본정부의 노선변경 때문에 더욱 강화될 것으로 생각된다. 또한 위에서 언급한 국회의원 선거의 실시는 문제해결을 더욱 어렵게 만들 것으로 생각된다.

타개책 및 대응

상기한 한일관계의 현황 및 2016년 전망은 일본이나 한국이 각자의 역사인식을 전환하지 않으면 해소되기 어렵다는 점을 잘 보여준다고 생각되는데, 그럼에도 그러한 전환은 현재 한일 양국의 정부에 있어서는 기대난망이라고 하겠다.

따라서 이러한 어려움에도 불구하고 복잡한 동북아 정세를 고려하여 한일관계를 최대한 긍정적인 방향에서 유지하기 위해서는 관계악화를 가져올 사안들에 대해서는 크게 문제되지 않도록 관리하는 방법이 상책이라고 하겠다. 즉, 위안부문제 등과 같은 역사인식문제와 그 외의 문제들, 예를 들어 경제나 안보 등의 이슈를 분리하여 전자를 조심스럽게 다루는 반면에 후자에 있어서 필요한 성과를 추구하는, 소위 말하는 ‘투 트랙’ 전략의 방향이다.

위안부문제를 위시한 역사인식문제를 관리하는데 있어서 중요한 것은 서두르지 않는 자세라고 하겠다.

한일 양국이 위안부문제와 관련해 보이는 이견차이는 결코 작은 것이 아니어서 ‘조속한 시일’ 내에 해결한다는 것에 초점을 맞추어 진행하면 졸속해결이 될 가능성이 높고, 따라서 해결됐다고 하더라도 더 많은 문제를 가져올 가능성을 높다고 생각되기 때문이다. 즉, 한일 양국 간의 협의 및 타협에 의해 해결된다는 것은 일본이 주장하는 소녀상 철폐나 민간기금에 의한 해결 등의 방안을 한국이 어느 정도에서는 받아들여야 한다는 것을 의미하는데, 이러한 해결에 대해서는 한국의 국내적 반발이 심할 것이다. 반면에 그렇지 않다면 일본의 양보가 없어서 성사되기가 쉽지 않을 것이기 때문이다.

이런 점을 고려할 때, 한국으로서는 ‘조속한 해결’에 초점을 맞추기 보다는 국민이 ‘납득할 만한 해결’에 초점을 맞추어 문제를 풀어나가는 것이 요구되고, 이러한 전환을 위해서는 합의도출의 어려움을 솔직히 시인하고 그럼에도 충분히 협의하여 임기내에 납득할만한 해결책을 도출하겠다는 정치적 리더십을 발휘하는 것이 필요하다고 하겠다.

위안부문제와 관련한 이러한 노력과 더불어, 기타 사안들에 대한 일본과의 협의에서 한국에 득이 될 수 있는 합의점들을 이끌어내는 노력이 요구된다고 하겠는데, 이는 그러

한 이득획득에 의해 위안부문제와 관련한 일종의 합의가 가지는 문제점을 완화시켜 줄 수 있을 것으로 생각하기 때문이고, 분리정책 또는 두 트랙 전략의 효용이 이러한 측면에 있기 때문이다.

미국 대선 전망

이상현(안보전략연구실)

현재의 경선 판도

미국 대선은 2016년 2월부터 예비선거(프라이머리)가 시작되면서 본격적인 경선 국면에 들어갈 예정이다. 미국의 대선은 국내정치에서 가장 큰 이벤트이면서 동시에 미국의 대통령이 세계의 대통령으로 인식되는 만큼 국제적인 관심이 큰 사안이다. 현재의 경선 판도는 민주당에서 힐러리 클린턴, 공화당에서는 도널드 트럼프가 각종 여론조사에서 수위를 달리면서 본선 대결의 가능성이 커지는 상황이다. 현재까지 경선에 참여하고 있는 인사들은 민주당 3명, 공화당 14명, 무소속 1명 등이다.

민주당	공화당	무소속
Hillary Clinton Marin O'Malley Bernie Sanders	Jeb Bush Ben Carson Chris Christie Ted Cruz Carly Fiorina Jim Gilmore Lindsey Graham Mike Huckabee John Kasich George Pataki Rand Paul Marco Rubio Rick Santorum Donald Trump	Jill Stein (Green)

* Ballotpedia (http://ballotpedia.org/Presidential_election,_2016, 2015-11-24).

공화당 내에서는 도널드 트럼프의 경선 승리 가능성이 여전히 큰 상황이다. 공화당 내 타 경쟁자들에 비해 각종 여론조사에서 우위를 유지하고 있는 트럼프의 우세 원인은 다음과 같이 분석 가능하다. 우선 공화당 내의 심각한 분열상이다. 공화당 경선에 뛰어든

대부분의 주자들은 전국적으로 별로 잘 알려진 인물들이 아니며, 트럼프를 제외한 나머지 주자들은 일종의 ‘일단 찰러보기(longshot)’식 후보들이다. 이민자들, 중국, 러시아 등에 대한 트럼프의 도발적 레토릭은 전통적인 레드 스테이트(red state)에 거주하는 교육수준 낮은 보수적 유권자들의 호응을 유도하는 데 효과적이다. 또한 성공한 부동산 개발업자, 비즈니스맨으로서의 트럼프의 명성은 공화당의 간판 주제가 경제라는 점에서 각종 여론조사에서 호재로 작용하고 있다. 한편 트럼프의 명성과 독설은 그의 지명도를 높이고 브랜드 가치를 올리는 효과가 있는 반면, 다수 보수주의자들의 기대를 모았던 켈 부시의 경우 이민문제에 대한 그의 중도적 시각이 오히려 지지를 깎아내리는 효과로 작용하고 있다. 현재 미국내에서 거론되는 거의 모든 선거예측 모델에서는 트럼프의 공화당 대선 후보 지명을 예견하고 있다. 공화당에서는 한때 ‘거품’으로 평가되던 부동산 재벌 트럼프가 지지율 고공행진을 이어가면서 대세론이 형성되는 추세이다. 이러한 결과는 주로 트럼프의 지도층이 상대적으로 강성인 우익 성향인 농촌, 빈곤계층, 교육수준 낮은 유권자들이라는 점에서 기인이다. 이들 트럼프의 지지자는 켈 부시 등 기타 후보들이 이민문제에서 너무 유약하다는 인식을 공유하고 있다.

민주당의 경우 조 바이든의 선거전 사퇴 이후 힐러리 클린턴이 민주당 후보로 지명될 것이 확실한 것으로 전망된다. 힐러리는 트럼프와의 대결에서 선거인단 및 득표율(electoral and popular votes) 모두에서 앞설 것으로 예상된다. 당 내에서는 버니 샌더스가 힐러리 클린턴을 추격하는 양상이지만 힐러리를 제치고 후보 지명이 되기는 어려울 전망이다. 샌더스는 사회민주주의(Democratic Socialism)의 전형적 인물로 간주되며, 무엇보다도 미국인들이 지닌 사회주의 자체에 대한 기본적인 우려가 그의 경선 승리 가능성을 낮추는 원인이라 할 수 있다. 사회민주주의는 공산주의와 전혀 다르지만 상대적으로 교육수준이 낮은 민주당 지지자들은 샌더스의 급진적 진보 강령을 공산주의의 아류로 이해하고 우려한다. 또 일부 극좌 진보주의자들이 샌더스를 선호하긴 하지만 상당수의 민주당 보수파들(Reagan-Democrats)은 힐러리를 선호한다. 상대적으로 덜 알려진 샌더스에 비해 힐러리는 지명도가 이미 높고 브랜드 가치가 확실하다는 점에서 유리한 위치를 차지하고 있다.

대선 본선 시나리오

순수히 선거공학적 관점에서 말하자면, 현 추세가 지속될 경우 공화당에서 트럼프가 후보 지명을 받고, 힐러리 클린턴과 본선에서 대결하여 패함으로써 2016년 대선은 다시 민주당의 승리가 될 가능성이 크다. 다만, 트럼프의 인기는 현 민주당 집권에 대한 실망

감과 불만의 표시이지, 트럼프가 미국 주류 보수 사회의 정치적 열망을 대변하기 때문이라고 보기는 어려운 상황이다. 다시 말해 트럼프는 미국 정치를 희화화 하는 역기능의 정치를 상징하는 것이다. 설령 트럼프가 후보 지명전에서 탈락하더라도 2016년 대선에서는 민주당의 승리가 점쳐지는 상황이다.

돌발변수의 등장 가능성도 현재로서는 기대하기 어렵다. 미국의 대선이 한국과 달리 '바람'을 일으키지 쉽지 않고, 어느 정도 예측 가능하게 진행된다는 점에서 큰 이변이 없는 한 민주당 승리로 갈 가능성이 높다. 다만 안보이슈로서 IS 테러의 후폭풍이 미국에 얼마나 거세게 불어닥칠지가 관심이다. 예를 들면 파리 테러 같은 서방세계를 겨냥한 대규모 테러가 빈발하거나, IS가 공언한대로 미국에서 대규모 테러가 발생할 경우 공화당의 강경 안보 레토릭이 먹힐 가능성도 있다.

민주당 내에서 얼마나 많은 인물들이 경선에 참여할지도 관전 포인트이지만, 현재로서 민주당은 공화당에 비해 경쟁이 덜한 상황이다. 이미 퍼스트 레이디 2번, 상원의원 선거 전 2번, 국무장관 청문회 통과 등 충분히 검증은 받았다는 점에서 힐러리에 타격을 줄 '깜짝 놀랄 일은 없을 것(no more skeleton in the closet)'이라는 평가가 지배적이다. 또 다른 관전 포인트는 선거자금 모금액이다. 오늘날 미국 대선은 매번 선거자금 기록을 경신하고 있다. 힐러리 측은 15억~20억 달러를 모금할 계획인데, 이는 오바마 대선 당시 2012년에 세운 11억불 기록보다 상당히 큰 액수이다.

힐러리 클린턴이 당선될 경우 한미관계나 아시아 정책에서 큰 변화는 없을 것으로 예상된다. 힐러리는 국무장관 시절의 경험을 살려 아시아 정책에서 일관성을 유지할 가능성이 클 것으로 판단된다. 힐러리는 현 케리 국무장관에 비해 아시아에 대한 전반적 이해도가 높다고 평가된다. 또한 국무장관 재직시에 아태 재균형 정책에 대한 역내 국가들의 이해 제고를 위해 역대 어느 국무장관보다도 아시아 순방을 많이 한 국무장관으로 알려져 있다.

미 대선 이후 한미관계에 대한 영향

앞에서 분석했듯이 현 시점에서 2016년 미국 대선은 힐러리 클린턴 민주당 후보의 당선 가능성이 높다. 만일 공화당이 집권을 하게 되는 상황이 온다면, 그것은 파리 테러 같은 대규모의 테러가 빈발하여 미국의 강경한 대응을 요구하는 국제적 목소리가 커지거나, IS의 공언대로 미국 본토에 대한 대규모 테러가 발생할 경우 미국인들의 선택이 달라진 결과로 가능할 수도 있을 것이다. 만일 그렇게 된다면 차기 공화당 행정부는 제2의 조지 W. 부시 행정부를 자임하며, 대테러 전쟁과 군사외교에 집중하는 상황으로 흐를

가능성도 있다.

민주당이 2016년 대선에서 승리하더라도 한미관계에서의 안보적 영향은 기존에 논의되던 이슈 위주로 전개될 가능성이 클 것으로 전망된다. 현 상황에서 안보적 영향을 분석하기는 시기상조이지만 부각될 이슈에 대한 대비는 필요하다.

어느 당에서 차기 미국 대통령이 나오든 가장 중요한 이슈는 한미간 전략적 목표 및 방향 공유에 대한 확고한 입장을 유지하는 것이다. 기존 동맹 미래비전, 한미동맹 60주년 공동선언 등의 계승 발전을 재확인하는 한편, 한미 양국이 가치와 제도, 동맹의 목표를 공유하고 있다는 점을 재확인해야 한다. 그리고 동맹의 지속이 양국 모두의 이익임을 강조하는 한편, 여러 현안을 둘러싼 전략적 소통(strategic communication) 메커니즘 구축 및 강화 방안을 논의해야 한다.

최근 들어 미국은 부쩍 '규칙기반 국제질서(rule-based international order)'의 중요성을 강조하며 한국이 이를 지지해 주기를 기대하고 있다. 미국은 21세기를 선도할 국제질서의 '규범과 원칙'을 같이 한미 양국이 함께 만들어간다는 개념에 입각하여 지지해 주기를 희망하는 것이다. 규칙기반 국제질서는 글로벌 및 지역 차원 분쟁의 평화적 해결, 항행의 자유 보장 등 각 차원에서 제도(institution)를 강화하는 데 중점을 두며, 대표적인 사안은 남중국해 문제이다. 한국은 이러한 규칙기반 세계질서를 자유민주주의 국가들과 함께 만들어나가는 것에 동참한다는 원칙을 확립해야 한다.

동북아 정세가 유동적으로 변하면서 한미동맹의 지역전략 조율 문제도 중요성이 커지고 있다. 한국과 미국은 한반도 안보와 글로벌 협력이라는 공동의 전략적 목적을 공유하고 있지만 지역 차원의 전략, 특히 동북아에서의 전략적 공감대는 불분명하다. 가장 큰 문제는 중국 문제와 관련하여 이견이 발생하고 있다는 점이다. 한국의 중국 경사론, 워싱턴에서의 소위 '한국 피로증' 등이 제기되는 이유도 근본적으로는 지역 전략에 대한 한미 청사진 공유가 미흡한 탓이라고 판단된다. 한미간 지역전략 속에는 한일관계 개선을 통한 한미일 안보협력 증진을 위한 협력 방안도 포함된다. 특히 한일관계의 악화가 지속되면 한국이 미·일의 지역안보 구상에서 배제될 가능성이 우려된다.

대북정책 조율과 관련해서는 특히 북핵문제 해결이 시급하지만 주변국들의 관심과 열의는 고갈된 상태이다. 최근 한미정상회담에서 한미 양국이 북핵문제를 '최고의 시급성과 확고한 의지(utmost urgency and determination)'를 갖고 다루기로 합의한 점은 중요한 진전으로 평가되며, 과거와 달리 북한에 관한 별도의 공동성명을 발표한 것 자체가 한미 양국이 북핵문제를 심각하게 보고 있다는 점을 잘 반영한다. 차기 행정부에서는 현재의 '전략적 인내'의 유효기간이 폐기된 것으로 보고 좀 더 강경하고 새로운 대북 접근이 모색될 가능성이 크다.

갈수록 한미관계에서 비중이 커질 문제로 글로벌 이슈에 관한 구체적 협력과 기여 문제가 있다. 미국은 환경, 기후변화, 에너지, 보건, 원자력 안전 및 안보, 개발협력, 평화 유지군, 사이버, 테러문제 등 초국가적 비전통 안보문제에 관한 한미간 협력 확대를 희망하고 있다. 최근 한미정상회담에서 언급된 협력의 뉴프런티어 모색은 과거에 비해 협력 어젠다를 더욱 확대한 것이다. 양국이 뉴프런티어 협력 이슈로 언급한 보건, 기후변화, 사이버 협력은 동북아평화협력구상(NAPCI)에서 연성안보 이슈로 이미 협력이 추진 중이다. 여기에 우주 협력과 과학기술 협력이 추가된 것은 양국의 협력범위를 새로운 지평으로 확대한 것이라 할 수 있다. 차기 행정부에서 한미간 협력의 수위를 어떻게 설정할지 긴밀한 조율이 필요하다.

북한 노동당 제7차 대회 전망

정성장(통일전략연구실)

북한 체제에서 노동당 대회의 역할

공산당 또는 노동당이 국가(기구) 위에 군림하는 사회주의 당-국가체제에서 일반적으로 당 대회는 최고의 정치적 지도기관으로 간주되고 있다. 북한의 경우에도 노동당 규약은 당대회를 ‘당의 최고지도기관’으로 규정하고 있다.

북한에서 노동당 대회는 당의 새로운 노선과 정책이 발표되고 핵심 엘리트의 교체가 큰 폭으로 이루어지는 매우 중요한 정치행사이다. 당대회가 개최되면 노동당 총비서(또는 제1비서)는 당중앙위원회 사업 보고를 통해 이전 당대회 개최 이후의 당중앙위원회 활동을 종합적으로 평가하고 향후 사업 방향을 제시한다. 1961년 제4차 당대회만 하더라도 8일간, 1970년 제5차 당대회는 무려 12일간, 1980년 제6차 당대회는 5일간 개최되어 당의 새로운 노선이 제시되고 그 노선을 관철하기 위한 방안들이 분야별로 깊이 있게 논의되었다.

북한의 당대회는 사회주의국가들과 서구 좌파 정당 및 비동맹국가들과의 활발한 외교의 장이 되기도 한다. 1970년에 개최된 당대회에는 외국 대표단이 참가하지 않고 순수하게 내부 행사로 치러졌지만, 1961년과 1980년 당대회에는 외국의 공산당과 좌파 정당 및 비동맹국가의 집권당 대표단 등이 대거 참가했다.

북한의 당대회에서는 정치, 군사, 경제, 외교, 사회문화 등 각 분야를 이끌어가는 핵심 엘리트들로 구성된 각기 100명 내외의 당중앙위원회 위원과 후보위원들이 새로 선출된다. 그리고 당중앙위원회 정치국과 비서국, 당중앙군사위원회 등 당의 핵심 지도기관 구성원들이 발표되므로 당대회는 지도부가 큰 폭으로 개편되는 매우 중요한 계기이다. 특히 1980년 제6차 당대회는 북한 지도부에서 1974년에 김일성의 후계자로 결정된 김정일이 대외적으로 2인자로서의 위상을 드러낸 매우 중요한 사건이었다.

이처럼 북한 정치체제에서 당대회는 매우 중요한 ‘지도기관’이지만 1980년대 중반이후 동구사회주의권이 붕괴하고 소련이 해체되는 등 북한의 대외환경이 심각하게 악화되고

북한경제도 침체 상태에 들어가게 되어 북한은 1980년 제6차 당대회를 개최한 이후 현재 까지 35년간 당대회를 개최하지 못했다. 그 결과 외부세계에서는 북한의 노동당이 형해화(形骸化)되었다는 주장이 제기되었는데 이 같은 극단적인 평가는 실상과 큰 괴리가 있다. 북한체제에서 당대회는 지도부의 결정을 대외적으로 공개하는 '선전의 장'이지 민주주의체제에서처럼 비밀투표에 의해 새 지도부를 선출하는 실질적인 '최고지도기관'은 아니기 때문이다.

김일성과 김정일이 1980년 이후 개최하지 못했던 당대회를 김정은 제1비서는 오는 2016년 5월초에 개최하겠다고 지난 10월 30일 당중앙위원회 정치국 결정서를 통해 발표했다. 당규약에 의하면 당대회 소집날짜는 여섯 달 전에 발표하게 되어 있다. 김정은의 제7차 당대회 소집 결정은 그의 집권 이후 경제와 핵개발 성과에 대한 자신감을 반영하는 것이라고 해석할 수 있다. 지난 10월 10일 당 창건 70주년 기념 열병식 연설을 통해 김정은 제1비서는 국정운영에 대해 매우 강한 자신감을 드러낸 바 있다.

김정은 시대의 새로운 노선 제시 가능성

제7차 당 대회가 개최되면 당중앙위원회 사업총화, 당중앙검사위원회 사업총화, 당규약 개정, 당 중앙지도기관 선거 등이 진행될 것으로 예상된다. 이 중 먼저 주목할 부분은 당중앙위원회 사업총화이다.

김정은 제1비서는 당중앙위원회 사업총화를 통해 먼저 1980년 제6차 당대회 개최 이후 약 36년간의 노동당 활동을 종합적으로 평가할 것이다. 그리고 2013년 3월 당중앙위원회 전원회의에서 제시한 경제·핵 병진노선보다 포괄적인 북한의 대내외정책 전반에 걸친 새로운 노선을 제시할 것으로 전망된다. 김정은은 당대회에서 공식적으로는 김정일의 '선군정치' 계승을 강조하겠지만 김정은 집권 이후 '선군'에 대한 강조가 현저하게 줄어들고 '인민대중'에 대한 강조가 크게 늘어난 점에 비추어볼 때 실질적으로는 '인민대중'보다 군대를 더 중시했던 김정일 시대의 선군 노선에서 벗어나는 '인민대중 중시 노선'을 제시할 가능성이 높아 보인다. 김정은이 경제개혁 및 개방과 관련해서도 얼마나 적극적인 입장을 보일지도 중요한 관심사다.

김일성은 1980년 10월 제6차 당대회에서 '고려민주연방공화국 창립 방안'이라는 통일 방안을 제시했다. 그런데 이 통일 방안에는 남한 정부의 '유엔동시가입' 시도를 비난하고 핵무기의 생산과 반입 및 사용을 금지하며 한반도를 영원한 '비핵지대'로 만들 것을 주장하는 등 북한의 현재 정책과 모순되는 내용들이 포함되어 있다. 그리고 2000년에 김정일이 남북정상회담에서 제시한 '낮은 단계의 연방제' 안은 통일과정의 중간단계를 설정함으

로써 고려민주연방공화국 창립 방안에 중대한 수정을 가한 것이기 때문에 북한이 새로운 통일방안을 제시할 필요성이 존재한다. 또한 제6차 당대회 개최 이후 동구사회주의권이 붕괴하고 소련이 해체되는 등 국제환경에 많은 변화가 있었기 때문에 그것을 반영한 새로운 대외 노선의 수립이 필요하다. 이 같은 상황에서 김정은이 과연 과거 김일성의 노선을 대체하는 새로운 창의적인 노선을 제시할 수 있을지 주목된다.

파워 엘리트 교체 전망

제7차 당대회가 개최되면 당과 국가, 군대 등의 핵심 엘리트들로 구성된 각기 100명 내외의 당중앙위원회 위원과 후보위원들에 대한 '선거'가 실시될 것이다. 그리고 이들이 참가하는 당중앙위원회 전원회의가 개최되어 김정은을 당의 제1비서로 다시 '추대'할 것이다. 당중앙위원회 전원회의에서는 또한 약 30명 내외의 최고 핵심 엘리트들로 구성된 당중앙위원회 정치국의 상무위원, 위원, 후보위원과 김정은의 정책결정을 일상적으로 보좌하는 10명 내외의 당중앙위원회 비서들을 선출할 것이다. 동시에 북한의 최고군사정책결정기관인 당중앙군사위원회를 조직해 그 구성원을 발표할 것이다. 이 때 당중앙위원회 정치국과 비서국, 당중앙군사위원회에서 어떠한 인물들이 퇴진하고 새로 선출 또는 임명될지가 주요 관심사다.

북한은 2010년 제3차 당대표자회에서 당중앙위원회 정치국과 비서국, 당중앙군사위원회 명단을 발표했지만, 2012년 개최된 제4차 당대표자회에서는 소환된 인물들은 공개하지 않고 보선된 인물들만을 공개했다. 그리고 이후 개최된 당중앙위원회 정치국 회의에서도 소환된 인물들을 공개하지 않았다. 그러나 제7차 당대회가 개최되면 당중앙위원회 정치국, 비서국, 당중앙군사위원회 명단을 전체적으로 공개할 것이므로 외부 세계에서는 북한 노동당 지도부의 인적 구성을 정확하게 파악할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

제7차 당대회가 개최되면 김 제1비서는 노동당 지도부의 전면적인 쇄신과 세대교체를 추진할 것으로 전망된다. 교체가 확실시되는 인물로는 건강이 심각하게 악화되어 업무를 수행할 수 없는 강석주 당중앙위원회 국제비서를 들 수 있다. 당중앙위원회 국제비서는 김정은의 대외정책과 관련해 가장 큰 영향력이 있는 인물이기 때문에 누가 국제비서에 임명될 것인가는 국제사회의 주요 관심사가 되지 않을 수 없다.

그리고 현재 당중앙위원회 부부장을 맡고 있는 김정은의 여동생 김여정의 지위가 한층 높아질 가능성이 있다. 또한 2015년 김정은의 공개활동에 두 번째로 많이 수행한 조용원 당중앙위원회 조직지도부 부부장의 지위도 더욱 높아질 것으로 예상된다.

북한은 당대회를 준비하면서 당 간부들과 당원들의 김정은에 대한 충성도를 점검하고

문제가 발견된 인물들에 대해서는 출당 조치를 취할 것이다. 그러므로 당대회 준비과정에서 노동당은 김정은에게 더욱 충성적인 인물들로 채워지게 될 것으로 예상된다.

북한은 앞으로 내년 5월의 당대회를 '축제' 분위기 속에게 개최하기 위해 대내적으로는 주민들을 계속 각종 대규모 경제건설에 동원하고 각 분야에서 증산을 강조할 것이다. 그리고 제7차 당대회 개최에 필요한 자원을 확보하기 위해 중국 및 한국과의 관계개선 및 경제협력에 적극적으로 나올 가능성이 있다. 그러므로 한국 정부는 북한의 이 같은 접근을 남북 이산가족문제를 해결하고 당국 간 대화를 제도화하며 경제협력과 민간교류를 활성화하는 계기로 적극 활용해야 할 것이다.

진화하는 국제테러: ISIL을 중심으로

이대우(안보전략연구실)

2015년 테러발생 현황

9·11테러 이후 국제사회의 테러척결 노력과 오사마 빈 라덴이 사살된 이후 알카에다의 영향력이 급격히 약화되면서 국제테러가 감소하는 듯 했으나, 2014년 수니파 무장조직인 이슬람국가(Islamic State of Iraq and the Levant, 이하 ISIL)가 국가설립을 선언한 이후 이들의 테러는 도를 넘어서고 있어 국제사회는 큰 충격과 공포에 휩싸였다. 나아가 ISIL의 존재감이 부각되자, 알카에다를 포함한 다른 테러조직들도 앞다퉈 테러를 감행하고 있다.¹⁾

ISIL은 2015년 1월 ‘샤를리에브도’ 테러를 시작으로, 102명의 사망자를 낸 터키의 수도 앙카라 테러사건(10월 10일), 이집트 상공에서 224명의 희생자를 낸 러시아 민항기 내부 폭발테러(10월 31일), 43명의 사망자를 발생시킨 레바논 베이루트 연쇄 자살폭탄테러(11월 12일), 그리고 130명의 무고한 생명을 앗아간 파리연쇄테러(11월 13일) 등을 모두 주도했다.

이러한 ISIL의 연쇄테러 발생 직후인 2015년 11월 15일 터키 안탈리아에서 개최된 제10차 G20 정상회의는 ISIL테러를 규탄하는 특별 공동성명을 통해 앙카라와 파리에서 자행된 극악무도한 테러공격을 강력히 규탄하고 테러에 대응하기 위한 국제사회의 지속적인 단결을 강조하였다. 유엔 안보리도 11월 20일 채택된 결의안을 통해 국제사회가 모든 수단을 동원해 국제테러와 싸워야 하며, 회원국들에게 ISIL에 장악된 시리아와 이라크 지역에서 필요한 조치를 취할 것을 촉구했다. 결과적으로 국제사회는 9·11테러 이후 14년 만에 전 세계가 다시 테러와의 전쟁에 돌입했다.

1) 국제 싱크탱크인 경제평화연구소(IEP)가 세계 162개국을 대상으로 조사해 발표한 세계 테러리즘지수(GTI) 보고서에 따르면, 지난 2014년 세계에서 테러로 숨진 사망자 수는 전년도 18,011명에서 80% 증가한 32,658명으로 집계되었다. 2015년 테러로 인한 사망자 수는 2014년 사망자 수를 웃돌 것으로 예상했다.

무슬림 종파 갈등: 수니파 vs. 시아파

632년 이슬람교 창시자인 무함마드가 사망한 후, 이슬람교는 수니파(Sunni)와 시아파(Shia)로 분열되었고, 중동은 지금까지 종파갈등의 소용돌이에서 벗어나지 못하고 있다. 수니파와 시아파는 무함마드의 후계자를 놓고 서로 다른 의견을 제시했다. 코란의 절차에 따라 무슬림 공동체(Ummah)의 합의에 의한 계승자가 후계자(칼리파, khalifa)라고 주장하는 수니파와 무함마드의 사촌이자 사위인 알리 이븐 아비 탈리브를 진정한 후계자(이맘, Imam)라고 믿는 시아파로 분열되었다. 결과적으로 수니파는 집단지도 체제 속에서 지도자를 추대하고, 그 지도자는 언제든지 폐위될 수 있다고 믿는 반면, 시아파는 지도자가 지목한 인물이 지도자가 되고 그 지도자는 절대적인 교리해석과 판결권을 갖고 있다.²⁾ 결국 이 두 파는 680년 카르발라 전투를 벌이면서 완전히 갈라서게 되었고, 상대방을 향한 테러가 시작되었다.

현재 수니파는 전 세계 이슬람 인구의 85~90%를 차지하고 있는 반면 시아파는 10~15%의 인구를 차지하고 있다. 대표적인 수니파 국가는 사우디아라비아로 수니파가 인구의 90%를 차지하고 있으며, 터키, 이집트, 아랍에미레이트, 카타르 등이 수니파 국가에 속한다. 시아파 대표 국가는 이란으로 국민의 90%가 시아파이며, 이라크, 바레인 등에는 시아파 국민이 수니파 국민보다 많다. 문제는 시리아와 이라크이다. 시리아의 경우 인구의 74%가 수니파이지만 대통령인 알아사드는, 즉 권력은 시아파가 쥐고 있다. 이라크의 경우 수니파 주민이 40%로 시아파 주민보다 적다. 하지만 후세인 퇴출 이후 시아파가 권력을 장악하고 있다.

이슬람국가의 실체

ISIL은 2003년 국제테러조직인 알카에다의 이라크 하부조직을 출발한 수니파 무장조직이었으나, 2013년 조직의 이름을 ISIL로 명명하면서 알카에다에서 분리되었다. 이후 ISIL은 미국 철수로 인하여 힘의 공백상태였던 이라크에서 세력을 정비하였고, 내전을 겪고 있는 시리아 북부 라카 지역을 2014년 1월 점령하였으며, 6월에는 이라크 제2의 도시 모술을 장악한 후 마침내 2014년 6월 29일 라마단 첫날 이슬람법에 의해 운영되는 칼리프가 통치하는 신정주의 국가 수립을 선포했다. ISIL의 핵심부는 시리아 북부의 라카

2) 대표적인 시아파 국가인 이란에서는 종교 지도자, 즉 이맘이 국가 최고 지도자로서 절대적인 권력을 행사하는 이유도 여기에 있다.

주의 주도인 라카에 머물면서 이슬람 황금기라 할 수 있는 칼리프 시대(632~661)의 부활을 공언하면서 느슨한 형태의 국가조직을 운영하고 있다. ISIL은 점령지에서 자체적으로 사법과 교육, 공공행정 체계를 갖추는 등 국가로서의 기능을 수행하고 있으며, 자체화폐도 통용시키고 있는 점으로 보아 국가의 모습을 갖추고 있다. 물론 ISIL은 주변국들의 정규군 못지않은 군사조직도 갖추고 있다. 게다가 ISIL 지도부는 무차별 약탈과 인질납치, 석유밀매 등 각종 범죄로 막대한 부를 축적하고 이를 테러자금을 활용하면서 세력을 확장해 나가고 있다.

ISIL은 2020년 최종 승리, 즉 칼리프가 통치하는 국가 건설을 마무리할 것을 선언하고 전면적인 대결구도를 만들었다. 특히 이들은 근거지인 시리아와 이라크는 모두 시아파 정권으로 이들 정부군과의 대결은 시아파 폭정에 시달리고 있는 수니파 주민을 해방한다는 명분도 가지고 있다. 초대 칼리프를 자처하는 알바그다디는 각지에서 고통 받는 무슬림의 봉기를 강조하면서, 필리핀, 인도네시아, 카시미르, 보스니아, 캅카스, 팔레스타인, 이집트, 중국, 이란, 프랑스, 튀니지, 중앙아프리카공화국 등을 언급했다. 이러한 ISIL의 선동은 성공을 거두어 2015년 현재 ISIL 조직원 수는 최대 20만 명으로 추정되고 있으며, 하루 수입이 400만 달러에 이르는 것으로 추정하고 있다.

진화하는 국제테러

앞서 언급한 바와 같이, ISIL은 다른 테러집단과는 달리 느슨한 형태의 국가구조를 유지하면서 잔혹한 테러행위를 일삼고 있다. 또한 ISIL은 여타 무슬림 극단주의 테러단체들과 공조를 벌이면서 온라인 공간을 기반으로 테러대원을 모집하는 등 기존의 테러조직과는 다른 전략으로 최악의 테러단체로 진화하고 있다.

나아가 ISIL은 세계 곳곳에 거점을 확대해 나가면서 온라인 공간에서 테러를 부추기고 폭탄물 제조방법 등도 전수하면서 해외테러를 독려하고 있다. 중동과 북아프리카의 테러조직들이 앞다퉈 ISIL 지부임을 자처하고, 2011년 이후 무슬림 극단주의 단체에 가담하기 위해 시리아와 이라크로 들어간 외국인이 100여 개국 3만명에 이르며, 이들은 대부분 IS에 가담한 것으로 추정되고 있다. ISIL은 이미 2015년 1월 유럽 출신 대원들에게 본국으로 돌아가 테러공격을 전개할 것을 지시함으로써 무슬림 성전을 주도하기 위한 서방에 대한 테러공격을 시작했다. 결국 100여 개국에서 모인 3만 여명의 테러대원이 본국으로 돌아가 테러를 시작함으로써 전 세계가 ISIL테러의 표적이 되었다고 할 수 있다. 이와 관련해 ISIL이 해외테러를 전담하는 특수조직을 신설했다는 보도가 나오고 있다. 이 조직은 ISIL의 테러조직들을 기동력을 갖춘 소수의 경무장 지하디스트들이 자율적인 동선으

로 이동하여 테러를 자행케 하면서 울프팩(Wolf Pack)으로 변환시키고 있다.³⁾ 따라서 ISIL과 같은 테러집단의 전술변화에 빠르게 적응하여 대책을 마련하지 못하면, 국제사회는 테러를 피할 수 없다.

국제사회의 대응

2015년 11월 파리테러를 계기로 국제사회의 ISIL격퇴를 위한 공조는 강화되고 있다. 2015년 11월 15일 터키 안탈리아에서 개최된 제10차 G20 정상회의 공동성명과 11월 20일 채택된 유엔 안보리 결의안에서 ‘국제사회는 모든 수단을 동원해 국제테러와 싸워야 한다’고 강조하였으나, 군사적 조치에 대한 언급은 없었다. 프랑스는 대규모의 연합지상군 파병을 위해 미국과 러시아를 오가면 두 강대국의 협조를 구하고는 있으나, 대규모 지상군 파견에 대한 즉답을 회피하는 실정이다. 미국이 이라크 대테러전에서 깊은 수렁에 빠졌던 경험이 강대국들로 하여금 대규모 지상군 파병을 쉽게 결정하지 못하게 하고 있다. 물론 미국은 ISIL 격퇴 목적은 아니더라도 200명 정도의 특수부대를 이라크 지역에 파병했고,⁴⁾ 러시아도 병력 수는 밝혀지지 않았지만 지상군을 시리아 지역에 파병하여 대테러전에 동참은 하고 있다. 하지만 미국과 러시아는 대규모 지상군 파병에는 신중한 모습을 보이고 있다.

물론 대규모 직상군 투입이 ISIL 섬멸을 보장하는 것은 아니다. 그러나 빈 라덴 사살 이후 알카에다 조직이 붕괴되고 국제테러가 줄어든 것을 상기할 때, ISIL의 근거지를 탈환하여 ISIL 국가구조를 와해시키기 위해서는 대규모 지상군 투입은 필수적이라 판단된다.

둘째, ISIL의 자금줄을 차단해야 한다. 미국, 프랑스, 영국은 ISIL의 자금원인 유전을 파괴하고 있으며, 원유 수송트럭에 대한 공격을 통하여 자금줄 차단에 나서고 있으며, 성과를 거두고 있다. 문제는 ISIL의 원유를 누군가는 매입하고 있다는 것이다. 매입자를 찾아 매입을 중단시켜야 한다. 국제사회는 이러한 행동을 실천에 옮길 것이다.

셋째, 시리아 내전이 우선적으로 수습되어야 한다. 시리아 반군을 지원하는 미국과 현 정권, 즉 알아사드 정권을 지지하는 러시아와의 타협이 이루어져야 본격적인 ISIL격퇴전을 시작할 수 있다. 하지만 이 문제는 쉽게 해결될 사안이 아니다. 시리아에 해군기지를 운용하고 공군기지를 사용하고 있는 러시아는 알아사드 정권 유지를 위해 노력할

3) 울프팩은 소규모 그룹에 독립성을 부여해 자율적이고 기동력 있는 전투 수행을 가능케 했던 독일의 잠수함 전술에서 유래했다.

4) 특수부대는 반IS연합군과 시리아 쿠르드족 민병대 등 현지 지산군의 활동을 조정하는 임무를 수행한다.

것이기 때문이다.

넷째, 무슬람 이민자들의 생활고에서 원인을 찾고 있다. 즉 무슬림 이민자들이 마약과 무기를 거래하면서 생계를 유지하고 있으며, 이러한 무기력한 상태에서 무슬림 청년들은 목표의식을 잃고 무기력증에 빠져 있는 사이 ISIL이 접근하여 그들을 테러리스트로 양성하고 있다. 무슬림 청년들이 이슬람 극단주의에 빠지지 않게 하기 위해서는 국제사회는 범세계적 사회안전망 구축에 더 많은 투자를 해야 한다.

다섯째, 선량한 무슬림을 향한 극우주의자들의 역테러를 억제해야 한다. ISIL이 궁극적으로 노리고 있는 서방세계에서 무슬림 봉기를 막기 위함이다. 유럽에서 무슬림 봉기가 발생할 경우 유럽은 더욱더 큰 혼란으로 빠져들 것이기 때문이다.

끝으로 새삼스러운 얘기는 아니지만, 우리나라도 ISIL 및 국제테러조직의 공격의 대상이 되고 있다. ISIL이 발표한 60개의 테러대상국에도 한국이 포함되어 있다. 또한 당시 18세에 불과한 김모군이 인터넷을 통해 ISIL을 접하고 시리아로 들어가 ISIL전사가 되었다. 2015년 2월 국정원은 김군이 IS에 합류하여 훈련을 받고 있음을 확인하였다. 최근에는 사제폭탄의 원료인 질산암모늄을 국내에 반입하려던 IS에 동조하는 외국인 노동자 5명이 적발되어 추방되기도 했다. 즉 테러세력이 이미 우리나라에 잠입했다는 증거가 속속 드러나고 있다. 이들에 의한 국내테러를 예방하기 위해 강력한 대테러법 제정 등의 대비책 마련이 시급하다.

북한경제 전망

양운철(통일전략연구실)

일련의 개혁 정책과 시장의 확산

김정일이 선군사상을 중시하면서 북한경제의 구조적 침체를 고착화시켰다면 김정은은 집권 후 장마당 확산, 6·28방침, 5·30조치 등 인센티브와 자율 경영권을 보장하는 일련의 개혁정책을 시행하여 미약하나마 긍정적인 경제적 효과를 가져왔다고 판단된다. 최근 북한의 매체에서도 농장원의 열의를 높이기 위해 분조관리제 중 포전담당책임제를 실시한 사실과 협동농장에서 포전담당책임제를 자신들의 실정에 맞춰 적용해야 한다고 강조하고 있는 것으로 보아 북한 농업부문에서의 개혁은 폭넓게 진행되고 있는 것으로 보여진다. 따라서 김정은의 경제개혁이 계속 진행되고 경제상황이 조금씩 개선됨에 따라 부정적인 외부 요인이 발생하지 않는다면 2016년 북한경제는 안정세를 유지할 것으로 전망된다.

한국은행의 추산에 따르면 김정은 집권 후 북한경제는 연속적으로 년 1% 내외의 경제 성장을 달성했다. 국유부문이 제 기능을 하지 못하고 국제사회의 경제제재를 받고 있는 북한이 지속적 성장을 이룩할 수 있었던 주 이유는 북중 무역과 장마당의 활성화 때문이다. 높은 성장세를 유지하던 북중 무역의 규모는 주력 수출 상품인 광산물의 감소로 2015년도에는 한 풀 꺾였지만 아직도 북한경제에 상당한 도움을 주고 있다. 시장을 통한 경제활동은 김정은 집권 초기부터 계속 상승세를 견지하고 있다. 북한의 시장은 생산의 욕 고취, 일자리 창출, 거래비용 감소, 세수 확보 등 거시정책 차원에서 경제이익 창출에 큰 기여를 하고 있다. 부수적으로 주민들에게 시장경제의 기본 원리를 학습시키는 효과를 제공하고 있다. 시장의 확산은 최근 감소세로 돌아선 탈북자 수와도 높은 상관관계가 있을 것으로 추론된다.

시장 확산의 한계

현재 북한에는 약 400여개로 추산되는 장이 존재하고 있고 북한주민들의 소득도 대략

70% 이상이 시장에서 창출되고 있으며 소득의 약 90%를 시장을 통해 소비하고 있는 것으로 추정되고 있다.(서울대 통일평화연구원의 탈북자 면담 통계자료) 과거에는 주민들의 시장 활동을 국가가 강력하게 제제한 적도 있었지만 국가가 시장의 장세로 재정을 보충하고 상당수 중간 간부들의 생계보조까지도 시장에 의존하게 되면서 시장은 계속 확산되고 있다.

비록 북한의 시장화가 되돌릴 수 없는 현상이 되었지만 아직 북한경제를 선도적으로 끌고 가기에는 역부족이다. 현재로서는 북한의 시장이 제공할 수 있는 상품과 용역은 주로 중국산 저가의 생필품과 북한 자체에서 생산하는 의복과 같은 기본 제품, 농수산물, 그리고 운송과 같은 서비스 산업 관련 용역들이다. 최근 북한을 방문했던 중국인들의 전언에 따르면 시장제품이 저가에서 중저가 제품으로 변화되고 있는 추세이지만, 시장의 확산 효과가 기간산업의 회복에까지 미치기에는 요원하다. 그리고 시장의 확산은 지하경제의 규모 확대, 황금만능주의, 소득 불평등 심화와 같은 사회주의의 근간을 해치는 현상을 부수적으로 수반하고 있다. 권력층이나 돈주의 경우 출처를 묻지 않는 직불식 나래카드 등 다양한 소비 혜택을 누리고 있는 반면 일반 주민들은 어려운 생활을 영위해 나가고 있다.

계획과 시장의 충돌

비록 김정은이 시장을 허용하고 소극적인 개혁정책을 시행하고 있지만 그 목적은 일반 주민들의 실생활 개선보다는 공식경제의 정상화이다. 이를 위해서는 낙후된 기술력과 사회간접자본시설의 개보수가 선행되어야 한다. 즉 김정은식 경제개혁이 활성화되려면 상당한 자본이 투입되어야 한다. 문제는 북한에서는 아직도 제 2경제를 포함한 공식경제의 비중이 시장경제를 압도하고 있다. 현재로서는 낙후된 공식경제의 혁신을 위해 투입될 자본이 절대 부족하다. 자본의 투입이 없을 경우 체제전환국들에서 나타났던 현상처럼 대다수의 북한의 국영 기업소들은 탈산업화(deindustrialization)의 길로 접어들게 된다. 이미 북한에서는 탈산업화가 상당부분 진행되었다고 판단된다.

따라서 2016년 북한경제는 병진노선을 포기하지 않는 한 군수산업을 중심으로 하는 계획경제와 시장경제가 두 축으로 분리되어 공존하면서 시장이 더욱 확장하는 추세를 보일 것으로 예상된다. 이미 시장화의 혜택을 본 다수의 북한 주민들은 거의 유일한 소득원인 장마당 활동을 지속할 수밖에 없는 상황이다. 시장에서의 승자는 부를 지속적으로 창출하게 되고 반대로 국유부문에 종사하는 주민들은 정상적인 방법으로는 생계마저 유지하기 힘든 상황이 된다. 이들은 기회가 되면 국가 재산의 불법적 탈취를 비롯한

다양한 부정부패 행위에 개입하게 된다. 북한 공식경제의 축을 담당하는 국영 기업소들이 확산되는 시장과 결합하여 시장의 수요에 부응하여 새로운 상품을 생산, 판매하는 사례도 있지만, 아직까지는 사회주의식 혁신 경영인(entrepreneur)의 등장은 매우 드문 사례이다.

소수의 국영 기업소들은 시장원리를 도입하여 자본 차입, 경쟁, 품질관리 강화 등을 통해 생산물의 질을 높이고 수출에 매진하여 외화를 획득하는 사례도 있지만 이들은 대부분 경공업 생필품 생산에 국한되어 있다. 한편으로 국가는 지속적으로 시장을 단속하고 간섭하면서 시장 활동을 제한하려는 정책도 병행 시행하고 있다. 그러나 시장을 배제하는 국가 주도의 경제정책은 권위와 효력이 감소하고 있다. 그러나 사적 부분의 영향력은 계속 증가하고 있어 시장에 대한 간섭이 강화될수록 국가의 권위는 큰 폭으로 하락하게 된다. 이 같은 변화추세는 2016년에는 더 큰 폭으로 나타날 것으로 예상된다.

외화 획득에 총력

북한경제가 도약을 이루지 못한 중요한 이유 중의 하나는 김정운을 위한 궁정경제의 유지 때문이다. 독재 권력의 유지를 위해서는 상당한 자금이 필요하다. 간부들에 대한 지속적인 고급 물자 공급, 노동당 창건 70주년을 맞아 ‘인민사랑’, ‘인민대중 제일주의’ 등을 언급하면서 주민들에게 한 달 임금에 해당하는 하사금을 지급한 것이 좋은 사례이다. 국가재정 부족분 충당, 국가 경영에 필요한 주요 생필품 수입, 핵무기 개발, 첨단무기 구매 등 다양한 정책을 수행하기 위해서는 자금이 절대 필요하다. 현재로서 가장 손쉬운 통치자금 확보 수단은 저임금의 북한 노동자를 해외에 파견하는 사업이다.

2015년 현재 북한 노동력 인력송출 현황은 조사마다 약간의 차이는 있지만 약 40여개 나라에서 8만여 명의 북한 근로자가 일하고 있는 것으로 추정된다. 국가별로는 러시아에 약 4만 5천만 명, 중국에 약 1만 9천명의 북한 근로자가 파견되어 있는 것으로 알려지고 있다. 해외 파견 근로자 수는 2007년 김정일 시대의 4만 5천명에 비해서 크게 증가하였다. 한 연구는 북한 해외 파견 노동자의 송금액이 6억 달러를 상회하는 것으로 추정하고 있다.(이용희) 2013년의 북한 사치품 수입이 약 6억4천429만 달러에 달한다는 보도를 감안할 때 해외 근로자 송금액이 전용될 개연성은 높을 것이다.

문제는 이런 해외 근로자의 송금액이 진정으로 자본이 필요한 부문에 투입되지 않고 있다는 점이다. 실제 북한이 해외자본 유치를 위해 공표한 경제개발구는 거의 구실을 하지 못하고 있다. 취약한 산업 인프라와 경제 마인드가 부족한 북한이 자본유치를 위한 자국의 개발구에 최소한의 투자마저 포기한다면 북한 경제개발구에 투자할 나라는 없을 것이다. 한국기업의 입장에서도 높은 불확실성과 경제외적 부담을 안고 투자하기는 어렵다.

현상유지의 가능성

2천만명 이상의 인구를 가지고 있는 북한경제가 시장에서의 상행위만으로 도약할 수는 없다. 중공업 산업시설에 기반을 둔 북한경제가 회생하기 위해서는 자본재에 대한 지속적인 투자가 필요하다. 계획경제 부문에 시장경제 요소를 부분적이라도 신속히 도입하고, 대규모 플랜트 시설의 개선과 건설이 진행되어야 한다. 아울러 북한의 열악한 산업 기반 시설에 대한 개보수가 수반되어야 한다. 이런 경제적 체질과 마인드에 대한 개선이 없다면 2016년 북한경제는 올해와 비슷한 행보를 이어갈 것이다. 군사, 외교와 관련한 대외 환경 개선은 차치하고라도 북한이 계획경제의 비중을 줄이고 시장경제를 제도화할 정도의 정치적 양보가 없다면 2016년도 북한경제의 도약은 달성하기 어렵고, 인력송출에 의한 외화 수입과 장마당 경제행위를 통한 현상유지 정도의 경제를 유지할 가능성이 높을 것이다.

북핵문제 해결

백학순(통일전략연구소)

2013년 봄, ‘핵전쟁 위협’ 고조

북한은 2006년 10월에 제1차, 2009년 5월에 제2차, 그리고 2013년 2월에 제3차 핵실험을 했다. 북한은 제3차 핵실험을 통해 ‘핵무기의 소형화, 경량화, 다중화’를 달성했다고 발표했고, 유엔안보리는 제3차 핵실험에 대해 제재 결의 2094호를 채택했다. 이 결의는 제재의 범위와 강도를 한층 강화한 것으로서 대북 유엔안보리의 제재 사상 가장 강력한 제재였다.

그런데 2013년 봄에 북핵문제 해결(한반도 비핵화) 자체가 사실상 어렵게 된 사건이 발생했다. 그해 3~4월 한·미합동군사훈련 기간에 미국이 최초로 ‘공개적’으로 ‘대북 핵무기 사용 위협 훈련’을 했고, 이에 반발한 북한이 미국과 미군기지에 대한 ‘핵공격 위협’을 가함으로써 한반도에서 최초로 ‘핵전쟁 위협’이라는 금기사항이 깨어졌다. 이 훈련기간 중에 북한은 7~8가지 대응조치를 취했는데, 그 중에는 3월 31일 당중앙위원회 전원회의를 개최하여 채택한 경제건설과 핵무력 건설을 함께 추진하는 새로운 전략노선인 ‘병진로선’, 4월 2일 영변 5메가와트 원자로의 재가동 선언이 포함됐다. 특히, 사거리 4천km에 달하는 ‘이동형’ 무수단 미사일로 미 해군 및 공군 기지가 있는 괌(Guam)을 공격하겠다는 위협이 포함됐는데, 미국은 당시 무수단 미사일에 대한 ‘충분한’ 미사일방어(MD)를 하기가 어렵다고 판단하고 한국과 더불어 북한에 대화를 제의함으로써 전쟁 위기가 해소됐다. 당시 미국방부 대변인이 밝힌 2013년도 한·미합동군사훈련의 우선적인 정책목표는 ‘동맹 확약(alliance assurance), 즉 한·일양국에 대한 핵우산 제공의 확약’이었고, 이는 일본과 한국이 핵무기를 만들지 말라는 뜻이었다.

미국의 공개적인 핵무기 사용 위협 훈련에 큰 충격을 받은 북한은 5월 하순 최룡해를 중국에 보내 중국과 입장을 조율한 후, 6월 16일 핵 협상을 위한 북·미고위급회담을 제의했다. 이 제의에서 북한은 자신의 비핵화의 조건으로서 ‘미국의 대북 적대시정책 폐기’, ‘평화협정 체결’, ‘한반도 전역의 비핵화’를 요구했다. 그러나 북한의 무수단 미사일

위협에 대한 대처에서 좌절을 경험했던 미국은 북한의 대화 제의에 응하지 않고 대신 북한의 미사일 위협에 대처하는 데 힘을 기울여 괌에 사드(THAAD)를 배치하고, 한국을 미국 주도의 MD체제에 참여토록 하는 데 많은 노력을 기울였다. 결국 한·미양국은 미국의 MD체제와 한국의 킬 체인(Kill Chain)/한국형 MD체제(KAMD)와의 상호운용성(interoperability)을 높임으로써 양국의 MD체제를 결합하여 운영하는 방향으로 나아갔다.

한·미의 대북 ‘맞춤형 억제전략’

한·미양국은 2013년 10월초 한·미안보협의회의(SCM)를 통해 북한의 핵·대량살상무기 위협에 대비한 ‘맞춤형 억제전략’(Tailored Deterrence Strategy)에 합의하고, 북한의 미사일 위협에 대한 ‘탐지(detect), 방어(defense), 교란(disrupt), 파괴(destroy)’의 미사일 대응전략(‘4D 작전개념’)을 지속 발전시켜 나가기로 했다. 북한은 이를 ‘핵 선제타격 전략’이라고 반발함으로써 북·미관계와 남·북관계는 파탄을 맞았다.

2014년 들어 미국은 북한을 다시 ‘불량국가’라고 지칭하고, 한·미연합방위태세를 강화하였으며, 북한은 제4차 핵실험을 위협했다. 2014년 10월 하순의 SCM에서는 4D 작전개념 및 원칙(‘탐지, 교란, 파괴, 방어’)의 정립을 통해 맞춤형 억제전략을 강화해 나갈 것을 재확인했고, 이후 정치·군사적 대응 절차를 숙달하는 확장억제수단 운용연습(TTX)을 시행했다. 2015년 11월초 개최된 SCM에서 한·미양국은 4D 작전개념에 대한 ‘이행 지침’을 승인함으로써 대북 ‘선제타격’의 요소를 강화했다.

‘2015년 북한에 대한 한·미 공동성명’

한·미양국은 2015년 10월 16일 워싱턴에서 정상회담을 갖고 유례없는 ‘북한에 대한 한·미공동성명’(2015 United States-Republic of Korea Joint Statement on North Korea)을 발표했다. 한·미양국은 북한의 핵·미사일 능력의 지속적인 고도화에 대해 깊은 우려를 표시하고, 북핵문제를 “최고의 시급성과 결심”으로써 다루기로 합의했다. 만약 북한이 핵·탄도 미사일 프로그램을 완전히 포기하겠다는 진정한 의지를 보이고, 자신의 국제 의무와 공약을 준수하는 데 동의한다면, 한·미양국은 국제사회와 함께 북한에게 보다 밝은 미래를 제공할 준비가 되어 있다고 했다. 예전의 입장의 지속이었다.

2015년 12월 2일, 《38 North》는 인공위성 사진을 분석하여 북한이 핵실험장 풍계리에서 핵실험을 위한 새로운 터널을 굴착하고 있다고 밝혔다. 12월 3일, 한·미·일 3국의

6자회담 수석대표들은 워싱턴에서 회동해 지금이라도 북한은 조건 없는 ‘탐색적 대화’에 호응하라고 요구했다. 북한이 핵실험 및 장거리 미사일 시험 중단, 핵 활동 동결, 국제원자력기구(IAEA) 사찰관의 영변 복귀 등과 같은 ‘비핵화 초기조치’를 취하라는 것이었다. 이는 물론 북한이 ‘선택포기’의 방향으로 나아가기를 요구한 것이다.

그런데 아무리 한·미·일 3국이 공조를 취한다 하더라도 핵문제 당사자인 북한이 이에 대해 긍정적인 반응을 보이지 않고 있다. 위에서 살펴보았다시피, 북핵문제는 불행히도 2013년 3~4월 한·미합동군사훈련 기간에 분수령을 넘어섰고, 6자회담은 7년 전인 2008년 12월 수석대표회의를 끝으로 지금은 언제 재개될지 알 수 없는 상황에 있다.

문제와 이슈

북핵문제 해결에서 가장 두드러진 문제와 이슈는 무엇인가? 첫째, 북한과 미국 간의 깊은 불신, 둘째, 6자회담 재개의 전제조건, 그리고 ‘한반도 비핵화’ vs. ‘평화체제 수립’과의 우선순위에 대한 북한과 미국 간의 입장 차이, 셋째, 북한의 자신의 비핵화 조건 세 가지와 미국의 수용 의사 부재, 넷째, 대화와 협상의 부재를 이용한 북한의 핵무기 보유국 지위의 기정사실화와 미사일강국의 추구이다. 참고로, 한국정부는 동맹공조를 통해 미국의 입장을 지지하고 있다.

첫째, 북한과 미국 간의 깊은 불신이 북핵문제 해결을 위한 대화와 협상의 재개를 막고 있다. 미국의 북한에 대한 불신은 2011년 북·미고위급회담을 통해 2012년에 최종 타결된 ‘2.29 합의’가 그해 4월 북한의 인공위성 로켓발사로 깨어지면서부터 특히 깊어졌지만, 위에서 설명한 2013년 봄 북한의 대미 핵공격 위협 및 무수단 미사일 발사 위협을 겪은 이후 미국은 대북 MD능력을 강화하고 ‘선제공격’ 개념을 강화하는 등 북한에 대해 더 이상 신뢰하지 않는다는 입장을 취하고 있다.

한편, 북한은 특히 2013년 봄 한·미합동군사훈련에서 미국의 대북 핵무기 사용 위협 훈련과 그 이후의 대북 선제공격의 요소가 강화되어 온 맞춤형 억제전략에 대해 깊은 불신을 드러내고 있다. 북한은 미국이 공식적으로는 북핵문제 해결을 한반도 정책에서 최우선적 순위라고 말하지만, 실제로는 북핵문제를 해결할 의사가 없으며, 미국은 설령 어떤 합의를 한다 하더라도 선거를 통해 지도자와 정부가 바뀌면 국가정책이 180도로 바뀔으로써 북한과의 합의를 이행하지 못하는 국가라는 불신을 갖고 있다.

둘째, 북·미양국 간에 6자회담 재개를 위한 전제조건, 그리고 ‘한반도 비핵화’ vs. ‘평화체제 수립’과의 우선순위에 대한 북한과 미국 간의 입장 차이가 크다. 북한은 무조건적인 6자회담 재개를 주장하고 있는데 반해, 미국은 언제나 대화와 협상의 테이블에 앉을

준비가 되어 있지만, 북한을 신뢰하지 못하기 때문에 북한이 ‘행동’으로써 비핵화로 나아가는 조치를 먼저 취하기 전에는 대화의 장에 나오지 않겠다는 입장이다(선 핵포기, 후 회담).

또 ‘한반도 비핵화’ vs. ‘평화체제 수립’과의 우선순위에 대해서는 미국은 ‘한반도 비핵화’를 우선적으로 요구하고 있는데 반해, 북한은 ‘평화협정 체결’을 우선적으로 요구하고 있다.

셋째, 북한이 자신의 비핵화 조건으로서 세 가지를 내놓고 있는데, 미국은 지금까지는 이것을 수용하지 않고 있다. 북한이 내세우는 비핵화 3조건은 위에서 이미 언급했듯이, 미국의 대북 적대시정책 폐기, 평화협정 체결, 한반도 전역의 비핵화이다. 여기에서 대북 적대시정책 폐기는 유엔안보리의 대북 제재와 미국이 개별국가로서 취한 제재를 철폐하고 평화 공존하기를 요구하는 것이다. 평화협정 체결 요구는 정전협정을 평화협정으로 전환함으로써 6.25전쟁을 끝내고 한반도에 평화정착을 이루면서 미국과의 관계정상화로 나아가겠다는 것이다. 마지막으로, 한반도 전역의 비핵화는 남북한의 비핵화뿐만 아니라 미군이 남한의 영토, 영해, 영공에 핵무기를 반입, 배치, 사용하지 못하도록 요구하는 것이다. 이 요구는 2013년 봄에 미국이 공개적으로 핵무기 사용 위협 훈련을 겪은 후에 더욱 강해졌다.

참고로, 중국은 오직 미국만이 북핵문제를 해결할 수 있다면서 미국이 적극적으로 문제해결에 나설 것을 요구해왔다. 그 이유는 북한이 자신의 비핵화의 조건으로 내세우고 있는 위의 세 가지 조건을 오직 미국만이 충족시켜줄 수 있기 때문이라는 것이다.

넷째, 북한이 대화와 협상의 부재를 이용하여 자신의 핵무기 보유국 지위의 기정사실화와 미사일강국을 추구하고 있다. 북·미 간에 대화와 협상이 부재한 상황에서는 북한의 핵과 미사일 능력의 강화를 통제할 수 있는 어떤 메커니즘도 만들어내기가 불가능하며, 이러한 상황은 결국 북한에게 자의적인 정책과 행위를 가능케 하는 공간을 마련해 주고 있다. 현재 북한은 미국과의 대화와 협상의 부재 상황을 이용하여 적극적으로 핵과 미사일 능력을 강화하는 방향으로 나아가고 있고 있다. 미국이 결코 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않을 것이라고 반복적으로 천명하고 있지만, 북한은 궁극적으로 자신의 핵보유국과 미사일강국의 지위를 기정사실화할 수 있다는 계산을 하고 있는 것으로 보인다.

전망

그렇다면, 2016년에 북핵문제 해결의 전망은 어떠한가? 구체적으로, 북·미양자 대화

의 가능성과 6자회담의 재개 가능성은 어떠한가? 결론부터 말하자면, 지금까지 북핵문제 해결이 '이제는 틀렸다'는 상황으로 전개되어 왔지만, 한·미 양국이 하기에 따라서는 가능성이 전혀 없다고 볼 수는 없을 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한의 '21세기 생존과 발전의 전략'의 핵심은 김정은의 권력승계와 권력 강화를 통한 정치적 안정성 확보, 남북관계의 안정화와 대외관계, 특히 6.25전쟁의 종식과 평화체제의 수립을 통해 미국과의 관계정상화, 시장의 활성화와 개혁·개방의 적극적 추진을 통한 경제발전 등이다.

현재 북한은 위의 여러 분야 중에서도 '남북관계 및 북·미관계 개선'과 '대외 경제개방'에서 명확한 한계와 어려움을 겪고 있다. 현실적으로 북핵문제(와 북한 미사일문제)가 해결되지 않고서는 이 분야들에서 어떤 의미 있는 돌파를 이뤄내기 어려운 상황이다. 북한은 경제특구와 경제개발구, 변경경제합작구 등의 설립을 통해 대외 경제개방의 의지를 강력히 표현하고 있으나, 외국투자를 들여와 대외개방을 성공으로 이끌기 위해서는 미국, 한국, 일본 등이 요구하는 북핵문제의 해결을 도의시킬 수 없는 것이다. 결국, 김정은이 자신의 시대를 본격적으로 열기 위해서는 북핵문제를 해결해야 하기 때문에, 그가 북·미양자 대화와 6자회담 재개를 하지 않을 것이라고 단정해버릴 수는 없는 일이다.

김정은이 2015년 10월 10일 '당 창건 70주년' 열병식에서 한 연설을 보면, 인민에 대한 고마움, 인민중시, 인민존중, 인민사랑, 인민대중 제일주의의 철저한 구현, 인민을 위한 열사 복무 등에 대한 강조가 전체를 압도하고 있다. 무엇보다도 '인민생활 향상'을 최우선적인 과제로 삼고 나아가겠다는 뜻이었다. 인민 생활향상을 위해서는 무엇보다도 대외 경제개방이 이뤄져야 하고, 또 이를 위해서는 핵문제가 해결되어야 하는 것이다.

둘째, 북핵문제 해결의 전망에 보다 직접적인 영향을 미칠 것으로 생각되는 것은 2016년 5월로 발표된 제7차 당대회 개최이다. 이는 1980년에 제6차 당대회가 개최된 이후 36년 만에 개최되는 당대회로서, 본격적으로 '김정은 시대'를 개막하는 역할을 할 것이다. 당대회의 기능 중에서 가장 중요한 것은 '당강령과 규약의 채택 또는 수정보완', '당로선과 정책 및 전략전술에 관한 기본문제 결정', 그리고 '당중위와 당중앙검사위 선거'이다. 따라서 제7차 당대회에서는 김정은 시대의 비전과 로선, 전략, 정책이 발표될 것으로 예상되며, 또한 그 동안 진행해온 세대교체, 충성심과 능력 위주의 인사를 마무리할 것으로 보인다.

당 대회 개최를 통해 자신의 시대를 본격적으로 개막하려는 김정은으로서는 대외적으로 '평화적 환경' 조성이 매우 중요하며, 이를 위해, 비록 2015년 12월 중순에 모란봉악단의 베이징 공연 취소사건이 있었으나, 이미 정상화 과정에 접어든 북중관계를 더욱 단단히 하고, 남북관계 개선을 통해 한반도를 안정화시키면서, 그 바탕 위에서 북·미관계

등 국제관계를 개선하려는 전략을 추진할 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 볼 때, 김정은이 2016년에 핵실험을 할 가능성은 상대적으로 적어 보이며, 기회가 되면 미국과 북핵문제를 다룰 고위급회담의 재개를 제안할 가능성이 없지 않다.

이러한 상황에서, 중국은 6자회담 재개를 위해 북한을 설득하고 나름대로의 압력을 가할 것으로 보인다. 단지 미국이 2016년에 본격적으로 대통령 선거운동 기간에 들어가고, 임기 말에 처한 오바마정부가 어떤 새로운 대북정책을 추진하기 어려울 것이라는 점에서, 미국으로부터 오는 북·미 양자회담과 6자회담이 개최의 동력은 크지 않아 보인다.

마지막으로, 위에서 설명한 2016년 북한의 대남 및 대외 정책방향을 고려할 때, 2015년 11월 중순에 개최된 제1차 남북당국회담이 비록 성과를 내지 못했지만, 2016년에는 남한정부가 하기에 따라서는 남북정상회담까지도 가능할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 남한정부로서는 남북관계 개선을 위해서라도 보다 적극적으로 북핵문제 해결을 위해 어떤 역할을 할 수 있을 것인지 고민하지 않을 수 없을 것이다. 바람직하기로는, 2015년 8.25합의로부터 시작된 남북대화를 한 차원 높이는 방향에서 남한정부가 보다 적극적으로 노력하고, 이를 바탕으로 북한, 미국, 중국 정부를 설득하여 북·미양국이 대화에 나서고 6자회담이 재개될 수 있도록 최선의 노력을 다해야 할 것이다.