

외교

제103호
2012.10

□ 논문

- | | | |
|--------------------------------|---------|----|
| 1. 2012 미국 대선 전망 | 손병권 | 5 |
| 2. 김정은 체제의 특징과 변화 전망 | 진희관 | 17 |
| 3. 환태평양경제동반자협정(TPP)의 전망과 대응방향 | 최세균·정대희 | 32 |
| 4. 유로존 위기의 충격과 대응전략 | 김득갑 | 42 |
| 5. 남중국해 영토·해양분쟁과 동아시아 국제관계 | 이순천 | 54 |
| 6. 아랍 민주화 2년, 평가와 전망 | 인남식 | 68 |
| 7. 한·아프리카 경제협력 방안 | 박영호 | 78 |
| 8. 상해협력기구의 발전과 동북아 안보협력에 대한 함의 | 김홍규 | 90 |

□ 회원칼럼

- | | | |
|-------------------------------------|-----|-----|
| 1. 제2의 도이모이와 한·베트남 관계 | 하찬호 | 105 |
| 2. 라오스에 불고 있는 변화의 바람 | 이건태 | 108 |
| 3. 하늘과 맞닿은 라빠스에서의 나의 일과 보람 | 전영욱 | 113 |
| 4. 글로벌녹색성장연구소(GGGI) 국제기구 출범의 의의와 전망 | 권세중 | 119 |
- 녹색성장의 메카로서 도약하기를 기대하며

□ 회원신간

- | | | |
|-----------------------------------|-----|-----|
| 1. 분단과 통합-1945년 이후의 유럽 정치사(김종해 저) | 황용식 | 129 |
| 2. 한중 수교 밑뿌리 이야기(윤해중 저) | 사부성 | 131 |
| 3. '주체'의 봄은 오는가...!? | 이서향 | 137 |
- 김정일 이후의 북한정세 예측(김명배 저)

제자:원곡 김기승 선생 휘호

본 『외교』지에 게재된 글은 어디까지나 필자 개인의 의견이며, 한국 외교협회의 견해를 대변하는 것은 아닙니다.

논문

- 2012 미국 대선 전망
- 김정은 체제의 특징과 변화 전망
- 환태평양경제동반자협정(TPP)의 전망과 대응방향
- 유로존 위기의 충격과 대응전략
- 남중국해 영토 · 해양분쟁과 동아시아 국제관계
- 아랍 민주화 2년, 평가와 전망
- 한 · 아프리카 경제협력 방안
- 상해협력기구의 발전과 동북아 안보협력에 대한 함의



2012 미국 대선 전망

손 병 권*

I. 서론: 예외적인 선거

금년 11월6일 실시될 미국 대통령 선거와 관련하여 가장 궁금한 점은 당연히 오바마(Barack Obama) 현 대통령과 롬니(Mitt Romney) 공화당 후보 가운데 누가 이길 것인가라는 질문일 것이다. 제2차 세계대전 이후 대통령 선거의 일반적인 패턴을 따른다면 이에 대한 답변은 오바마 대통령의 재선 가능성은 “매우 낮아야 한다” 혹은 “낮을 수밖에 없다”는 것이다. 왜냐하면 미국 대통령 선거 당선자를 결정하는 요인 가운데 가장 중요한 변수는 선거 당시의 실업률 등 경제상황인데, 1930년대 대공황 이래 지금까지 경제상황이 좋지 않았던 적이 일찍이 없었기 때문이다.

루우즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령이 네 번째로 당선된 1944년의 대통령 선거 이래 선거가 있었던 해의 실업률이 지금까지 8%가 넘는 경우는 한 번도 없었다. 물론 현직 대통령 소속 정당 후보가 등장했을 때의 실업률이 대통령 임기 시작 당시보다 떨어졌어도 그 후보가 패배한 경우도 있었고(1968년 민주당 험프리(Herbert

Humphrey) 후보), 현직 대통령이 재선에 도전했을 때의 실업률이 자신의 임기 시작 당시보다 높아져도 재선에 성공한 경우도 있었다(1972년 닉슨(Richard Nixon) 대통령). 그러나 1930년대 대공황 이래 8%가 넘는 이와 같이 높은 실업률 하에서 현직 대통령이 대통령으로 재선에 도전하게 된 것은 이번 오바마 대통령이 처음이다.

이와 같은 높은 실업률은 분명히 오바마 대통령에게 큰 부담이 되고 있다. 아래의 도표를 보면 2012년 7월 현재(대통령 임기 14분기 즈음)의 오바마 대통령 지지율은 이번 대선의 승리를 장담하기 어렵게 만들고 있었다.

〈표1〉을 보면 제43대 부시(George W. Bush) 대통령 이전까지 50% 밑도는 대통령 지지율을 가지고 재선에 성공한 대통령은 한 명도 없었음을 알 수 있다. 재선에 성공한 아이젠하워(Dwight Eisenhower), 닉슨, 레이건(Ronald Reagan), 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 모두 첫 임기의 제14분기 당시 모두 50% 이상의 지지율을 보였고, 재선에 실패한 카터(Jimmy Carter), 부시(George H. W. Bush) 대통령은 모두 40%

* 중앙대학교 정치국제학과 교수

〈표1〉 임기의 제14분기 당시 재선 시도 대통령의 지지도

대통령	14분기 기간	지지율(%)
아이젠하워	4월20일-7월19일, 1956년	70.8
닉슨	4월20일-7월19일, 1972년	57.8
카터	4월20일-7월19일, 1980년	35.8
레이건	4월20일-7월19일, 1984년	53.9
부시(41대)	4월20일-7월19일, 1992년	39.2
클린턴	4월20일-7월19일, 1996년	55.2
부시(43대)	4월20일-7월19일, 2004년	47.9
오바마	4월20일-7월19일, 2012년	46.8

출처: Jeffrey M. Jones, "Obama Job Approval Up Slightly in 14th Quarter: Averages 46.8%, up from 45.9% in prior quarter," Gallup, July 23, 2012.

by <http://www.gallup.com/poll/155918/obama-job-approval-slightly-14th-quarter.aspx>

미만의 지지율을 나타내고 있었다.

예외적으로 제43대 부시 대통령은 50% 미만의 지지율인 47.9%의 지지율을 가지고 재선에 성공했는데, 이는 당시 소위 ‘테러와의 전쟁(war on terror)’이라는 국가안보적 상황에서 전시 대통령으로 자신을 프레임(framing)한 부시 선거팀의 전략이 나름대로 유효했기 때문이었다. 이에 더하여 당시 도전자였던 민주당의 케리(John Kerry) 후보가 유권자와의 적절한 연대감 조성을 통해 이들의 심정적 동조를 얻어내는데 실패했기 때문이었다는 분석이 유력하다.

그러나 오바마 대통령의 지지율은 적어도 지난 2012년 7월19일까지의 여론조사 결과를 보면 46.8%로서 50%에 이르지 못하고 있어서 2012년 재선 전망을 어둡게 하고 있다. 더구나 제2차 세계대전 종전 이후 유례가 없는 8% 이상의 고공행진 실업률, 그리고 일자리 증가의 둔화를 지적하는 각종 정부 및 민간단체의 경제보고서

는 오바마 대통령의 대선 전망을 더욱 어둡게 하고 있다. 대통령 선거를 결정할 변수가 실업률 등 경제와 관련된 실물적 지표에만 국한된다면 오바마 대통령의 당선 가능성은 낮아야 하며, 롬니 진영은 백악관 진입준비로 들떠 있어야 한다.

그런데 재미있는 것은 오바마 대통령의 재선여부가 실업률 등의 변수를 통해서 산술적으로만 계산되고 있지는 않다는 점이다. 오히려 일부 미국의 언론은 열악한 경제적 환경에도 불구하고 조심스럽게나마 오바마 대통령의 궁극적 승리를 예견하기도 한다. 왜일까? 왜 패배의 전망이 강하게 나와야 할 상황에서 오바마 대통령의 당선 가능성마저 대두되고 있는 것일까? 여기에 대한 대답은 선거는 양 정당의 두 후보가 상호 작용하는 게임이어서, 상대방의 열세가 ‘내’ 선거 전망을 더 밝게 해주는 요인이 될 수도 있다는 데에 있다. 다음에 설명되겠지만 문제는 오바마 대통령이 아니라 롬니 공화당 후보에게 있다고 보인

다. 과연 롬니 후보에게는 어떠한 문제가 있는 것일까?

II. 롬니 공화당 후보의 취약점

선거는 조직, 자금, 선거운동 메시지, 국내외 현안과 선거이슈, 후보의 정책적 입장 등 다양한 요소에 의해서 그 결과가 판가름 나지만, 이번 선거를 보면 대통령 후보자 개인의 자질, 품성 등도 매우 중요한 결정변수가 될 수 있음을 알 수 있다. 선거는 결국 사람들이 서로 부대끼면서 진행되는 것이고, 이러한 사람들 중에서도 가장 중요한 인물은 결국 대통령 후보라고 할 수 있을 것이다. 유권자는 무엇보다도 바로 자신들이 일체감을 느끼는 특정 후보에게 열광하여 그에게 표를 던지기 마련이다.

한 예로 2008년 대통령 선거에서 오바마 대통령이 소수인종인 흑인이고 정치적 경험이 부족한 불과 40대 중반의 나이로 대통령에 당선될 수 있었던 것은 - 이라크 전쟁에 대한 미국 유권자의 피로감과 부시의 경제적 실정에 대한 심판에 더하여 - ‘오바마’라는 ‘사람’에게 매력을 느끼고 그에게 열광한 수많은 유권자들이 있었기 때문이다. 최초투표자, 대학생 등 요사이 우리식 표현으로 하자면 ‘오바마 스타일’에 깊이 ‘취해버린’ 젊은 유권자, 수적으로 점증하는 히스패닉 유권자와 자기와 같은 피부빛깔의 후보에게 절대적 지지를 보낸 흑인 유권자, 특히 미혼 여성을 포함한 여성 유권자, 전통적으로 민주당 내 비주류였다가 오바마의 등장과 함께 민주당 신주류로 성장한 고학력-고소득 유권자 등이 무명

의 정치신인이었던 오바마 상원의원이 일약 대통령 후보가 되고 마침내 대통령으로 당선될 수 있게 만든 주역들이었다.

그러나 현재 롬니 후보에게는 이와 같이 열광하는 지지층이 없다는 것이 가장 큰 문제이다. 의료보험 정책 등 오바마 대통령의 정책이 싫어서 롬니 후보에게 물려든 많은 보수적 유권자들이 있지만, 이들의 지지는 공화당 내 다른 어떤 후보보다도 롬니 후보가 오바마 대통령에 대한 선거 경쟁력에서 더 우위에 있다는 ‘차가운 머리’의 판단에 따른 것이지, 그가 진정한 공화당의 적자(嫡子)이기 때문에 지지한다는 ‘뜨거운 마음’에서 우러나온 것만은 아니다.

이러한 공화당 유권자들의 ‘머리 따로, 마음 따로’ 현상은 사실상 2012년 초부터 시작된 공화당 예비선거(the Republican primary)부터 확인된 바 있었다. 아이오와 코커스를 시작으로 출발한 공화당 예비선거는 페리(Rick Perry) 텍사스 주지사, 킹그리치(Newt Gingrich) 전 하원의장, 샌터럼(Rick Santorum) 전 펜실베이니아주 상원의원, 폴(Ron Paul) 하원의원 등 공화당의 전통적인 이념을 고수하는 후보와 함께 롬니 후보가 경합하면서 초반부터 반전에 반전을 거듭하는 상황이 벌어졌다.

이러한 공화당 경선 과정에서 예비선거에 임한 공화당 유권자들의 고민은, 과연 오바마에 대한 경쟁력을 중심으로 해서 후보를 선발할 것인가, 아니면 공화당의 이념에 부합하는 후보를 선발할 것인가 하는 점이었다. 공화당의 전통적인 이념을 사회적 가치를 강조하는 보수주의자는 샌터럼이나 킹그리치 후보에게, 공화당의 정치적 주류이념인 작은정부론과 재정적 보수주의의 추종자들은 폴 후보에게 더 일체감을

느낀 것이 사실이었다. 이와는 달리 오바마 대통령을 이길 수 있는 경쟁력 있는 후보를 선발해야 한다는 유권자들은, 중도적 성향을 띠고 있어서 본선 경쟁력을 갖추고 있고 자금과 조직력에서 앞선 롬니 후보를 지지해야 한다고 생각했다.

이러한 공화당 내부의 양대 입장의 갈등으로 인해서 공화당 예비선거는 2012년 전반기를 통해서 이전투구(泥田鬪狗)의 현상을 보이기가까지 하면서 샌터럼 후보가 최종적으로 사퇴할 때까지 예상보다 오랜 기간 지속되다가 롬니 후보를 우여곡절 끝에 공화당 후보로 선발했다. 그러나 이 기간에 공화당 내부의 분열이 노출되면서 드러난 현상은 롬니 후보가 공화당 내 사회적 보수주의자나 작은정부론자로부터 심정적인 지지를 얻어내기에는 뭔가 부족한 인물이라는 지을 수 없는 인상이었다.

이를 만회하기 위해서 롬니 후보는 극단적인 재정적 보수주의자로 사회보장제도(Social Security)와 노인의료보험(Medicare)의 과감한 개혁을 통해 연방 재정적자를 대폭 줄이자는 하원 예산위원회 위원장 라이언(Paul Ryan) 의원을 부통령 후보로 지명하여, 공화당 베이스의 지지를 적극적으로 얻어 보고자 노력하고 있다. 그러나 라이언의 지명 이후에도 그의 지지율은 크게 오르지 않고 있는 실정이다.

공화당 지지자들이 안고 있는 고민과 별도로 일반 유권자 가운데 널리 공유된 롬니 후보의 약점은 정치인으로서 그에 대한 신뢰의 문제와 관련되어 있다. 그리고 이러한 신뢰의 문제는 롬니 후보가 상황과 편익에 따라서 자신의 정책적 입장을 시시각각 바꾸어 왔다는 사실과 무관하지 않다. 이미 언론보도 등을 통해서 알려져 있

듯이 원래 롬니 후보는 매사추세츠 주지사로 당선되기 이전에는 한 때 민주당을 지지하는 정치적 성향을 보이기도 했다.

그는 한 때 1992년 민주당 대통령 경선허당시에는 매사추세츠주 상원의원을 역임했던 송가스(Paul Tsongas) 의원을 지지하기도 하였다. 그리고 공화당 후보로 출마하여 매사추세츠 주지사로 당선된 이후에는 매사추세츠주의 진보적인 유권자 성향을 고려해서인지 낙태문제에 대해서 매우 유연한 입장을 보이기도 했다. 또한 주지사 시절 롬니는 매사추세츠주 주민 전체를 대상으로 하는 강제적인 의료보험제도의 도입을 적극적으로 추진하여 이를 관철시키기도 하였다. 매사추세츠주 주민 대상 의료보험제도는 실제로 오바마 대통령이 민주당 의회를 통해서 통과시킨 의료보험개혁의 벤치마킹 대상이 되었다고 할 정도로 그 내용에 있어서 오바마 대통령이 추진한 적정의료법(the Patient Protection and Affordable Care Act) - 일명 오바마케어(Obamacare) - 과 유사하다.

그럼에도 불구하고 롬니 후보는 오바마 대통령이 통과시킨 의료보험개혁을 비난하고 있어서 민주당의 공격대상이 되고 있는 형편이다. 그러나 이러한 민주당의 지속적인 공세에 대해서 롬니 후보는 자신의 의료보험개혁은 매사추세츠주에 국한될 뿐이며 전국적인 규모로 시행될 성격의 것은 아니라고 자신의 입장을 정당화하고자 하였을 뿐만 아니라, 자신이 대통령이 되면 오바마 대통령의 적정의료법을 가정 먼저 폐지할 것이라고 공약하고 있다. 이러한 발언과 방어는 공화당 보수파 유권자들의 지지를 획득하여 대통령 후보에 등극하고 있어서 이들의 선거참여를 이끌어내기 위

해서 자신의 정책적 입장을 스스로 뒤집은 사례로 보인다. 이와 같이 상황과 입장에 따라서 자신의 정책적 입장을 바꾸어 온 롬니 후보에 대한 유권자의 판단은 과연 대통령으로 당선되었을 경우 ‘대통령 롬니’가 선거운동 기간 자신의 공약을 실천할 것인가 하는 의구심으로 나타나고 있다.

롬니 후보의 과거 경력 역시 롬니 후보를 전적으로 신뢰할 수 없는 후보로 만드는데 일조했다. 이러한 과거 경력에 대해서 적절한 답변을 적시에 제시하지 못함으로써 롬니 후보는 미국의 중산층의 마음을 사로잡고자 노력하는 중요한 경쟁에서 오바마 후보에게 선수를 빼앗기고, 지금도 지속적으로 주도권을 잃고 있는 형편이다. 이러한 ‘중산층 마음잡기’에서 롬니 후보의 열세는 민주당이 롬니 후보 경력 최대의 문제점으로 지적한 베인 캐피탈(Bain Capital) CEO 재직 당시 활동과 이후 그의 소득세 공개 거부와 관련되어 있다.

민주당 선거팀은 이러한 두 가지 문제를 오하이오주, 미시간주, 위스컨신주 등 소위 경합주(battleground state)로 불리는 지역에서 막대한 선거자금 지출한 네거티브 선거 캠페인 공세를 통해 집중적으로 부각 시킴으로서 중산층 마음잡기 경쟁에서 선점의 효과를 단단히 누리고 있다. 그럼 이 두 가지 문제는 어떻게 중산층 유권자로 하여금 경제문제 해결과 일자리 창출에 대한 롬니 후보의 공약을 전적으로 받아들일 수 없게 만든 것일까?

베인 캐피탈 CEO 시절 롬니 후보가 많은 직원을 해고시키고 실제로 일자리를 해외로 이주시켰다는 민주당의 주장이 얼마나 근거가 있는 것인지는 사실 정확히 알 길이 없다. 그러나 미시간주에서 상원의원

을 지내고 막대한 부을 축적한 부친의 후광으로 고생 없이 자란 후, 지극히 순탄한 과정을 걸어가다가 투자자본을 이용해서 막대한 수익을 올린 금융회사의 CEO로 성공하였다는 경력이 과연 ‘경제적 구세주’로서 자신을 홍보하고자 하는 롬니 후보의 호소를 얼마나 신뢰할 만한 것으로 만들지는 불확실하다.

롬니 후보는 과거 경제적 성공과 CEO 경력을 적극적으로 홍보하고, 오바마 대통령 재직시절 재정적자의 급속한 증대와 여전히 높기만한 실업률을 공격하면서 자신을 경제문제를 풀어갈 책임자로 선전하고 있다. 그러나 오바마 선거팀은 역으로 투자자본을 통해서 회사를 운영하고, 그 과정에서 많은 근로자가 해고되었다는 베인 캐피탈의 경력이 과연 롬니 후보로 하여금 중산층의 이익을 대변하고 이들의 고통을 함께 느낄 수 있는 대통령으로 만들 수 있는지에 의문을 제기하면서 이를 집중적으로 공격하고 있다.

그리고 이러한 공격은 경합주 혹은 부동(浮動)주(swing state)에서 상당히 호소력을 발휘하고 있는 것이 사실이다. 또한 베인 캐피탈의 경력과 아울러 지난 2년의 소득세 이외에는 그 이전 소득세 내역 공개를 지속적으로 거부해 온 롬니 후보에 대한 유권자의 시선이 고울 리가 없다. 이러한 거부는 그 이유가 무엇이든지 간에 그의 소득세 세금 납부가 성실하지 않았다는 증거일 수밖에 없으며, 이는 열악한 경제환경 속에서 성실히 세금을 납부한 중산층과 롬니 후보 사이에 더 큰 위화감(違和感)을 조성할 수밖에 없을 것으로 보인다.¹⁾

〈표2〉에서 언급한 롬니 후보의 여러 가지 문제점으로 인해서 오바마 대통령과 롬

〈표2〉 두 후보의 성격에 대한 평가

	오바마 대통령(%)	롬니 후보(%)	오바마 우위 (%차이: 양의 숫자는 오바마의 우위를 의미함)
호감이 간다	54	31	+23
나와 같은 사람의 문제에 대해서 관심을 가지고 있다	52	36	+16
정직하고 믿을만하다	48	36	+12
특별이익에 저항할 것이다	48	37	+11
강하고 결정력 있는 지도자이다	47	42	+5
양당과 잘 합의하여 일을 성취할 것이다	45	40	+5
정부를 효과적으로 운영할 수 있다	45	44	+1

출처: Lydia Saad, Jeffrey M. Jones, and Frank Newport, "Mitt Romney Brings Strengths and Weaknesses to GOP Stage: A Gallup editors' review of key findings about the GOP presidential nominee," Gallup, August 30, 2012.
<http://www.gallup.com/poll/156980/mitt-romney-brings-strengths-weaknesses-gop-stage.aspx?version=print>

니 후보 간에 지지도는 오바마 대통령이 우위를 점한 가운데 45%~49%를 서로 오가면서 경합해 온 것이 사실이지만, 이와는 달리 두 사람에 대한 미국 일반 유권자의 호감도는 명백히 오바마 대통령에게 유리한 것이 사실이다. 위의 도표는 이러한 점을 잘 보여주고 있다.

〈표2〉를 보면 후보자로서의 성품과 관련하여 볼 때 오바마 후보가 롬니 후보보다 월등히 더 유권자들에게 친근하게 다가가고 있음을 알 수 있다. 특히 개인적 친화력이나 어려운 시기에 보통사람의 정서와 아픔을 나눌 수 있는 정서적 일체감, 그리고 지도자로서의 정직성과 특권을 배척하고 국민의 편에 설수 있는 능력 등의 면에서 오바마 대통령은 롬니 후보를 훨씬 앞서 있다(위의 도표에서 상위 네 가지 항목). 오바마 대통령은 롬니 후보보다 훨씬 더 국민들이 호감을 가지는 후보임과 동시에,

국민들의 아픔을 함께 나눌 수 있는 후보로 여겨지고 있다. 비록 이러한 후보자의 성품 평가가 양대 후보 간의 지지율에 직접적으로 반영되어 나타나는 것은 아니지만, 오바마 후보는 지지부진한 장기경제침체에도 불구하고 국민의 마음속에 자리 잡고 있는 대통령으로 인식되는 반면, 롬니 후보는 그렇지 못하다는 점을 적절히 나타내 주고 있다.

Ⅲ. 오바마 대통령에게 나쁘지만은 않은 여건들

이미 서론에서 지적했듯이 8%를 넘는 전례 없이 높은 실업률, 그리고 장기적인 경기침체에도 불구하고 오바마 대통령이 롬니 공화당 후보와 박빙의 접전 속에 약

간의 우위를 지속적으로 점하고 있는 것은 지극히 이례적이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 이례적인 현상은 근본적으로 그리고 일차적으로 롬니 후보의 후보로서의 취약성에 기인한다는 것이 필자의 판단이다. 즉 강한 공화당 후보가 등장했다면 이러한 오바마 대통령은 지금보다 훨씬 더 큰 어려움에 처할 수도 있었다.

그럼에도 불구하고 이러한 약체 후보로서의 롬니 후보 개인의 문제 이외에도 분명히 오바마 대통령에게 불리하지만은 않은 몇 가지 요인들이 존재하는 것도 사실이다. 롬니 후보의 취약성과 오바마 후보에게 유리한 몇 가지 여건이 복합적으로 작용하면서 오바마 대통령의 2012년 재선 가능성이 아주 조심스럽게 제기되고 있는 형편이다. 이러한 유리한 여건 가운데에는 미국 특유의 대통령 선거제도, 히스패닉 인구의 증가로 대변되는 선거 참여 인구구성의 변화, 중산층 마음잡기에서 유리한 고지를 취한 오바마 선거팀의 전략 등이 있다.

우선 미국의 독특한 대통령 선거제도가 오바마 대통령의 미세한 우세를 상당히 증폭시켜 유리한 결과를 가져올 수도 있다고 보인다. 미국의 대통령 선거제도는 결과의 측면에서 국민의 직접투표와 사실상 같은 효과를 갖는 선거인단(electoral college) 제도로 운영되고 있지만, 각 주별로 배정된 선거인은 그 주의 주민투표에서 1위를 한 후보가 모두 차지하는 승자독식제도에 따라서 배정된다. 따라서 전국적인 유권자 지지율에서 박빙의 승부가 펼쳐지고 있다 하더라도 몇몇 중요한 경합주에서 특정 후보가 우세할 경우 선거인단 배분의 승자독식제도로 인해서 전체 선거인단 확보 숫자

에서는 큰 차이가 날 수도 있다. 그런데 오바마 대통령에게 유리한 상황이란 이번 선거의 판세를 결정한 전통적인 경합주 대부분 지역에서 9월19일 현재까지는 오바마 대통령이 롬니 후보에 대해서 지속적으로 우위를 점하고 있다는 점이다.²⁾

이 글이 작성되고 있는 시점에서 보면 중요한 경합주인 오하이오, 위스컨신, 미시간, 플로리다, 버지니아주 등에서 오바마 후보가 롬니 후보에 대해서 지지율 측면에서 꾸준히 앞서고 있다. 미시간주의 경우 오바마 대통령의 우위는 확고한 편이며, 오하이오주에서도 최근 몇 달 동안 여론조사 결과 단 한 번도 롬니 후보가 우위를 차지한 적이 없다.

그리고 라이언 공화당 부통령 후보의 하원선거구가 속한 위스컨신주조차 오바마 대통령의 우세가 유지되고 있고, 당초 어려울 것으로 보았던 플로리다주와 버지니아주에서도 근소한 격차이지만 오바마 대통령의 우위는 몇 달 동안 지속되고 있다. 공화당 지지주와 민주당 지지주가 각각 롬니 후보와 오바마 후보에 대한 확고한 지지를 보이고 있어 반전의 가능성이 거의 없는 상황에서, 이번 대통령 선거의 판세를 결정할 이들 경합주에서 오바마 후보의 지속적인 우세는 오바마 대통령에게 분명히 희망적인 소식임에 틀림없다.

한편 미국 인구구성의 변동 역시 오바마 후보에게 불리하지 않은 상황이라고 할 수 있는데, 이는 무엇보다도 히스패닉 인구의 꾸준한 증가를 둘러싸고 나오는 이야기라고 할 수 있다. 멕시코 등 남미에서 꾸준히 이주해 온 히스패닉 유권자들은 이민정책에 있어서 보다 온건하고 융통성을 보이는 민주당을 선호하는 경향이 강한데, 과거

2008년 대통령 선거 당시 오바마 후보가 승리할 수 있었던 요인 가운데 하나는 67%의 지지율을 보여준 히스패닉 인구 등 소수인종의 적극적인 지지라고 할 수 있다.

실제로 오바마 대통령은 지난 2008년 대선에서 백인 유권자의 43%만의 지지를 얻고도 당선될 수 있었는데, 이는 흑인과 히스패닉 인구 등 소수인종의 전폭적인 지지가 백인 지지의 부족분을 채워주었기 때문이다. 히스패닉 인구는 2050년 정도에 이르면 전체 미국인구의 약 4분의 1을 차지할 것으로 예상될 정도로 최근 빠른 속도로 증가하고 있는데, 이러한 성장속도가 유지된다고 할 경우 오바마 대통령이 이번 선거에서 2008년 대선 당시 히스패닉 유권자의 지지수준을 확보할 수만 있다면 백인 유권자의 40%의 지지만으로도 충분히 당선될 수 있다는 분석도 제기되고 있다.

문제는 이들 히스패닉 유권자들의 투표율이 매우 낮다는 점인데, 이들의 정치적 동원을 위해서 오바마 대통령은 현재 불법적으로 미국에 체류하고 있지만 어린 시절 부모를 따라서 미국으로 건너와 생산적인 직종에 종사하거나 기타 미국에 기여한 이민자들에 대해서는 국외추방을 유예하는 결정을 내리기도 하였다. 이러한 조치에는 이들 히스패닉 유권자들의 지지를 다시 확보해서 이번 대선에서 이들의 적극적인 투표참여를 통해서 재선거도를 밝게 해 보려는 의도도 한 몫하고 있다고 할 수 있다.

오바마 선거팀의 선거전략 역시 오바마 대통령이 롬니 후보에 비해서 근소하지만 지속적인 우위를 점하고 특히 중산층의 대변인으로 자신을 부각시키는데 상당히 주효했다고 판단된다. 오바마 대통령은 롬니 후보나 공화당의 무차별적인 감세정책이

결국 부유층이 마땅히 감당해야 할 추가적 조세부담을 면제시켜주는 것이라고 공격하면서 소득수준에 따른 차별적인 감세정책을 옹호하고 있다. 오바마 대통령은 자유로운 시장경쟁 체제 속에서도 사회 구성원 각자가 자신의 ‘공정한’ 책임과 역할을 수행해야 한다고 강조하고 있는데, 특히 부유층에 대해서는 제43대 부시 대통령 당시 한시적으로 실시된 감세정책을 더 이상 연장해서는 안 된다고 강력하게 주장하고 있다.

부유층의 감세연장은 이들이 미국사회에 대해서 기여해야 할 공정한 몫을 부담하지 않는 결과를 초래할 것이며, 따라서 계층간의 양극화를 더욱 악화시킬 것이라는 것이 오바마 대통령의 입장이다. 이러한 차별적 감세안을 통해서 오바마 대통령은 자신을 공정한 미국사회의 대변인으로, 그리고 이를 통한 중산층 입장의 대변자로 부각시키면서, 중산층의 마음잡기 싸움에서 롬니 후보에 대해서 우위를 확보하게 되었다.

중산층의 마음잡기 전략 이외에도 오바마 선거팀은 여성, 대학생, 동성애자 등 전통적인 민주당 베이스 유권자를 투표장에 동원하기 위해서 노력하고 있다. 특히 여성유권자들의 지지를 공고화하기 위해서 민주당과 오바마 대통령은 여성의 피임권과 산아제한 권한을 적극적으로 옹호하면서 이에 대해서 미온적인 태도를 보이는 공화당을 과거 남성우월주의 시기의 구태를 벗어나지 못하는 정당이라고 몰아붙이고 있다. 특히 2010년 새로 제정된 적정의료법이 여성의 피임 등과 관련된 치료나 의약품을 보장해 주어야 하는가의 문제와 관련하여 공화당 인사들이 이에 반대하는

입장을 취하면서, 오바마 대통령은 그 반사이익으로 이들의 지지를 확보할 계기가 다시 마련되기도 하였다.

2012년 봄 보수적인 라디오 토크쇼 진행자인 림보(Rush Limbaugh)가 의료보험이 여성의 피임권을 보장해 주어야 한다는 조지타운 대학교 법대생 플루크(Sandra Fluke)를 지속적인 용어로 비난한 사건, 미주리주 상원의원 공화당 후보인 아킨(Todd Akin)이 낙태와 관련되어 상식적으로 용납할 수 없는 부적절한 발언을 한 것 등이 여성유권자들을 격앙시켰을 때, 오바마 대통령은 공화당이 여성의 신체상의 권리에 대해서 무심한 정당이라고 강력하게 비난하면서 여성 유권자 지지를 공고히 하고자 하였다.

한편 2008년 당시 오바마 대통령을 압도적으로 지지했던 대학생들의 지지를 조금이라도 되찾기 위해서 대학생 학자금 이자율을 현행 수준으로 낮게 유지하자고 주장하여 이를 의회에서 관철시키기도 하였고, 이 과정에서 미국 대학 캠퍼스를 순회 방문하면서 대학생 유권자와의 소통에도 적극적으로 노력하였다. 뿐만 아니라 오바마 대통령은 부통령인 바이든(Joe Biden)이 동성결혼에 대한 긍정적인 입장 표명 직후, 자신도 역시 동성결혼 문제가 개인의 선택의 문제라고 말하면서 이에 대해서 매우 전향적인 태도를 취함으로써 동성애자들의 지지를 끌어 올리는 계기를 마련할 수 있었다.

위에서 언급한 것처럼 불법 이민자의 본국 강제송환 유예조치, 의료보험의 여성의 피임관련 의약품 및 치료 포함 옹호, 대학생 학자금 용자 금리의 동결촉구, 동성결혼에 대한 전향적인 입장의 채택 등은 모

두 각각 히스패닉 유권자, 젊은 여성, 대학생, 동성애자 등 전통적인 민주당 베이스를 구성하고 있는 유권자들의 지지를 조금이라도 더 확보하고 이들이 투표에 적극적으로 참여하도록 하는 독려하기 위한 조치라고 볼 수 있다. 실업률이 좀처럼 8% 밑으로 떨어지지 않고 미국의 경제호전 가능성이 당장은 가시화될 것 같지 않은 상황에서, 그리고 오바마에 적대적인 공화당이 하원을 장악하고 상원에서 빈번히 필리버스터를 행사하는 현실 속에서, 오바마 대통령은 어떤 포괄적인 경기부양 정책을 추가적으로 실행해 경제상황을 호전시킬 수 없는 처지에 놓여 있다.

이러한 상황 속에서 2008년 대통령 선거 당시 자신을 지지해 주었던 민주당 베이스 유권자들이 과연 다시 그 당시만큼 적극적으로 자신을 지지하기 위해서 투표에 임할지도 장담하기 어렵게 되었다. 이러한 교착상태 가운데 나름대로의 활로를 개척해 나가기 위해서 오바마 대통령은 개별 집단별 민주당 지지층을 대상으로 ‘가려운 곳을 긁어주는 방식’으로 이들 집단이 호감을 보일 수 있는 맞춤형 정책을 실시하거나 옹호함으로써 이들을 투표장에 동원하고자 노력하고 있다.

그리고 이러한 노력은 제한적이지만 어느 정도 성공했다고 보인다. 사우스 캐롤라이나 샬럿에서 개최된 민주당 전당대회에서 오바마 대통령이 후보 재지명 수락 연설 과정에서 “나는 여러분의 투표가 필요합니다(I need you to vote)”라고 호소한 것은 결국 이들 공화당 베이스 유권자들의 적극적인 투표참여를 촉구하여 재선 가능성을 높여 보려는 것이었다.

Ⅳ. 결론: 불확실성 속의 두 가지 전망

지금까지 이번 대통령 선거가 왜 이례적이며, 이러한 이례적인 현상을 귀결한 롬니 후보의 후보로서의 개인적 문제점과 오바마 대통령의 적절한 선거전략 등을 이야기해 보았다. 그러나 이러한 논의가 결코 오바마 대통령이 이번 대통령 선거에서 쉽게 승리할 것이라고 전망하는 것은 아니며, 다만 이러한 열악한 경제적 상황에도 불구하고 오바마 대통령이 상당히 선전하고 있고, 이러한 여러 조건이 적절히 유지되고 관리된다면 이번 선거에서 궁극적으로 승리할 수도 있다 점을 지적하고자 하는 것이다.

마지막으로 두 후보의 경합 및 선거운동 진행상황, 그리고 여론조사 추이를 두고 종합적으로 정리해 보면, 오바마 대통령의 재선 가능성에 대해서는 대체로 두 가지 조금은 서로 다른 입장이 있는 것으로 보인다. 하나는 오바마 대통령이 경합주에서 우세한 점 등 전체적으로 유리한 위치에 있는 것은 사실이지만 초경합적인 경쟁 등으로 인해 선거결과는 여전히 불확실하다는 입장이며, 다른 하나는 9월 중반 이후 최근의 여론조사 결과를 토대로 오바마 대통령이 뭔가 승리의 모멘텀을 만들어 가고 있는 것 아닌가라는 입장이다.

전자는 여전히 실업률이 높고 경기호전의 기미가 보이지 않는 상황에서 롬니 후보의 잦은 후보로 인해서 오바마 대통령이 반사이익을 얻고 있고 다소 유리한 위치에 있는 것은 사실이지만 두 후보 간의 선거는 경기불황이라는 구조적 상황 속에서 막판까지 경합을 벌일 것이라는 입장이다.

반면 후자는 중동에서의 반미시위에 관련된 롬니 후보의 성급한 발언의 실수 이후 최근의 여론조사 결과를 종합해 볼 때 오바마 후보가 롬니 후보에 대해서 지속적인 우세를 유지해 나갈 수 있는 발판을 마련한 것이 아닌가라는 관측과 관련되어 있다. 그러나 두 입장에 공통적인 것은 어느 입장도 롬니 후보가 현재 불리한 상황에 있다는 것을 부정하지 않고 있다는 점이다.

먼저 오바마 대통령의 재선 가능성이 여전히 속단하기 어려운 문제라고 보는 입장을 살펴보면 다음과 같다. 9월19일에 갤럽(Gallup)이 9월11일부터 17일간에 걸쳐서 USA Today와 함께 12개의 경합주의 등록 유권자를 대상으로 여론조사를 발표한 내용을 보면, 오바마 대통령이 48%의 지지율을 얻어서 46%의 지지율을 얻은 롬니 후보를 불과 2%의 근소한 표차로 앞서고 있을 뿐이다. 그리고 같은 날 나타난 갤럽의 전국 여론조사 결과를 보면 오바마 후보는 47% 대 46%로 불과 1% 차이로 롬니 후보를 앞서고 있을 뿐이다.

이러한 결과는 전반적으로 민주당이 후보에 더 성공한 것으로 평가된 양당의 전당대회 이후 오바마 대통령에 대한 대통령 지지율이나 롬니 후보와의 경쟁에서 오바마 후보 지지율의 상승분이 빠지고 다시 균형 상태로 되돌아 간 뒤 나타난 결과이다. 그리고 이러한 여론조사에 일부 반영된 내용은 리비아에서 스티븐스(Chris Stevens) 대사 등 미국 외교관 4명이 사망한 데 대한 오바마 대통령의 대처를 롬니 후보가 매우 미약한 것이라고 선부르게 비난한 것에 대한 여론의 부정적 반향이다. 그리고 갤럽의 이 여론조사에 전혀 반영되지 않은 내용은 9월18일 공화당 대통령 모금 파티에

서 롬니 후보가 오바마 대통령을 지지하는 47%의 미국인을 ‘정부 의존자’라고 비난하면서 자신은 이들에게 표를 요구하지 않을 것이라는 식으로 계층간 위화감을 조성하는 어설픈 발언에 대한 여론의 동향이다. 이러한 롬니 후보의 실언에 대한 부정적 여론은 이내 다른 여론 조사결과에서 반영되어 나타났다.

그러나 오바마 대통령의 당선 가능성을 여전히 불확실하게 보는 입장은 롬니 후보의 실언으로 인해 그때 그때 그에 대한 여론의 동향이 부정적인 것으로 바뀐다고 해도, 이러한 부정적 여론은 곧 다시금 양대 후보 간 팽팽한 지지율 접전의 균형상태로 돌아갈 것이라고 전망하고 있다. 그리고 이러한 매우 신중한 입장에 의하면, 전체적으로 공화당 유권자들의 투표율이 높을 것으로 전망되는 것 역시 오바마 대통령의 재선을 속단하기 어렵게 만들고 있다.

이와 같이 오바마 대통령의 미세한 우위가 유지되고 있지만 선거는 막판까지 접전일 것이라는 예상이 있는가 하면, 중동사태에 대한 롬니 후보의 실언과 ‘47%의 정부 의존자’ 발언 이후 NBC, CBS, Pew Research 등이 실시한 여론조사에서 일관적으로 그리고 지속적으로 오바마 후보가 롬니 후보에 대해서 경합주는 물론 전국적인 수준에서 앞서고 있는 것으로 나타나고 있다는 사실은 이제 오바마 후보가 승기를 잡아가고 있는 것이 아닌가라는 예측을 낳고 있다. 롬니 후보의 반복되는 실언 이후 롬니 후보의 대통령 후보로서의 자질에 대해서 공화당 내부에서도 일부 비판이 있고, 또한 각종 여론조사에서 롬니 후보가 더 적임자라고 알려져 있는 경제문제 영역에서마저 오바마 대통령이 롬니 후

보에게 크게 뒤지지 않는다는 결과가 나타나는 점 등은 이제 오바마 대통령이 롬니 후보를 지속적으로 앞설 수 있는 발판을 마련한 것이라는 주장의 근거가 되고 있다.

이에 더하여 전국적인 수준뿐만 아니라 경합주에서 민주당 유권자들의 투표에 대한 열의가 최근 부쩍 높아졌다는 갤럽의 9월 20일자 여론조사 분석기사 역시 이러한 전망에 더욱 힘을 실어주고 있다. 게다가 미국 유권자들 가운데 미국 경제의 전망에 대한 비관론이 상대적으로 줄어들고 낙관론이 증가하고 있다는 여론조사 결과도 발표되고 있는 실정이다.

만약 미국 유권자가 9월22일인 오늘 당장 투표한다면 오바마 대통령에게 상당히 유리한 결과가 나타날 수 있을 것으로 보인다. 그러나 아직 투표일까지 45일 정도 남은 상황에서 2012년 최종적인 대선 결과는 아직 불투명하다. 지금까지의 여론조사 결과의 패턴으로는 오바마 대통령과 롬니 후보에 대한 후보 지지율은 45%~49%대를 오가며 오바마 대통령이 박빙의 우세를 유지하는 가운데 오차범위 내에서 경합 중인 것으로 알려져 있다. 이와 같은 박빙의 선거경쟁 속에서 향후 일어나는 모든 사건과 사고가 선거의 향방을 가를 수 있을 것이라고 보인다.

향후 중동에서 전개되는 반미소요의 추이와 이에 대한 오바마 행정부의 대처는 상황에 따라서 오바마 대통령의 대선가도에 약이 될 수도 독이 될 수도 있을 것으로 보인다. 또한 앞으로도 지속적으로 발표될 실업률 보고서 등 경기지표에 관한 정보 역시 유권자들의 표심에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 마지막으로 두 후보 간에 펼쳐질 TV토론에 대한 유권자의 평

가도 무시할 수 없을 것 같다.

전체적으로 볼 때 향후 오바마 대통령에 대한 유권자들의 대통령 지지율이 49%를 넘어서서 50%에 육박할 경우, 그리고 이러한 수준의 대통령 지지율이 일정 기간 유지된다면 그때에는 오바마 대통령이 궁극적으로 승리할 수 있는 모멘텀이 왔다고 볼 수 있을 것이다. 만약 48% 이하의 대통령 지지율이 지속된다면 이는 오바마 대통령을 선거 당일까지 불안하게 만들 것이다.

그러나 한 가지 확실한 점은 선거결과를 궁극적으로 결정하게 될 경합주 대부분 지역에서 지속적으로 오바마 대통령이 우위

에 있다는 점이다. 또한 롬니 후보 진영을 애타게 만드는 것은 최근 어떠한 기관의 여론조사 결과도 롬니 후보의 우세를 보여주고 있지 않을 뿐만 아니라, 롬니의 '경제 문제 해결 후보'로서의 이미지 역시 오바마 대통령에 의해서 거의 잠식되었다는 점이다. 최종 투표일이 얼마 남지 않은 상황에서 이제 힘겨운 싸움을 벌여야 할 사람은 오바마 대통령 한사람에서 롬니 후보를 포함한 두 사람으로 늘어났다. 그리고 더 다급한 측은 오바마 대통령보다는 롬니 후보 일 것으로 보인다. **외교**

註

1) 세금보고 내역을 발표하라는 민주당과 여론의 압력, 그리고 지지율의 떨어지는 상황 속에서 2012년 9월21일일 롬니 후보 진영은 1990년부터 2009까지의 세금보고 내역을 요약문 형식으로 발표하기에 이르렀으나, 여전히 그의 해외자산 문제, 실질적인 세금액수 및 세율, 그리고 이러한 세율의 공정성 등에 대해서는 논란이 끊이지 않고 있다.

2) 이들 경합주는 뉴햄프셔, 미시간, 펜실베이니아, 미주리, 네바다, 노스캐롤라이나, 오하이오, 버지니아, 플로리다, 위스컨신, 아이오와, 콜로라도주 등 모두 12개 지역이다. 이들 가운데 롬니 후보가 우위인 지역은 미주리와 노스캐롤라이나주뿐이고 나머지 지역에서는 모두 오바마 대통령이 더 높은 지지율을 보이고 있다.

김정은 체제의 특징과 변화 전망

진 희 관*

I. 시작하며

김정일 국방위원장 사망 이후 북한 체제의 안정성에 대한 의문이 제기되어 왔다. 젊은 나이의 후계자 김정은이 권력을 장악하는 데 불과 2~3년의 후계수업 기간은 매우 짧다는 지적과, 대내외적으로 여러 악조건 속에서 북한 사회를 통치할 수 있겠는가라는 의문에서 제기된 문제들이다.

따라서 최고령도자로서의 위상과 김정은 체제가 안정될 것인지와 정권의 지속 가능성에 대한 의문, 그리고 김정일 체제에서의 대내외정책이 지속될 것인지, 변화할 것인지 등에 대한 문제 제기라 할 수 있다.

후계자였던 김정은이 자신의 체제를 어떻게 이끌고 나갈 것인지에 대해 차차 분석을 해 나가야 하겠으나, 약 9개월에 걸쳐 드러난 특징들을 종합할 때 제4차 당대표자회 및 최고인민회의 제12기 5차, 6차 회의 등을 통해 이루어진 승계과정은 다소 순조로운 것으로 보이고 있다. 또한 정책적인 면에서도 김정일의 유훈을 계승 발전한다는 점이 강조되고 있으며 이는 기존의 정책의 유지 발전에 관련하여 집중하게 될

것이라 평가할 수 있을 것이다.

따라서 이 글에서는 김정일 사망 이후 전개된 김정은으로의 제도적 승계과정과 엘리트들의 변동 그리고 이후 특징적으로 나타나는 정책적 과제 등을 살펴보고자 한다.

제도적 승계과정은 1970년대 김정일로 승계과정과 비교할 때 어떤 유사성과 차이점이 있는지에 대한 논의의 초점이 있으며, 엘리트의 변동을 분석하는 이유는 정책적 변화의 가능성에 있는 것이 아니라 큰 변동 또는 혼란 가능성이 있는지의 여부를 보기 위한 흐름을 파악하는 것이며, 여기서의 특징이 있다면 살펴보고자 하는 것이다. 그리고 김정은 시대에 특징적으로 나타나고 있는 현상들을 로동신문 분석을 통해 종합하고, 정책적 과제를 전망하고자 한다.

II. 제도적 승계의 특징과 평가

북한은 금년 4월 제4차 당대표자회(4월 11일)와 12기 5차 최고인민회의(4월13일)를

* 인제대 통일학부 교수

개최하여 김정은 체제로의 제도적 승계를 마무리 했다.¹⁾

김정은은 신설된 당 제1비서와 당 중앙군사위원회 위원장, 그리고 당 정치국 상무위원에 올랐고, 국가기구로 새롭게 신설된 국방위원회 제1위원장이라는 직책을 부여받았다. 그리고 7월에는 공화국 원수에 오르면서 명실상부한 북한의 최고령도자가 된 것이다.

물론 비제도적인 권력인 수령=최고령도자의 위치는 이미 김정일 총서기가 사망하자마자 승계된 것으로 볼 수 있다. 수령직은 후계자가 승계하는 것이며, 북한 내부적으로는 정확히 언제 후계자가 된 것인지 밝혀진 바 없지만, 2010년 9월 제3차 당대표자에서 당 중앙군사위원회 부위원장이 되면서 후계자임을 대내외에 공식화한 것으로 간주되어 왔다. 다만 필자의 추정으로는 적어도 2009년 3~4월 경 당 내부 회의(중앙위원회 전원회의 등)에서 후계자로 추대된 것으로 해석된다.²⁾

왜냐하면 과거 김정일의 후계자 추대과정을 보면 1974년 2월 당 중앙위원회 전원회의에서의 결정에 의해 수령의 후계자로 결정된 사실이 있으며 이에 대해 북한은 후계자라는 표현과 아울러 ‘혁명의 수뇌부’에 포함되었다고 언급하고 있으며³⁾, 1980년 6차당대회를 통해 대내외에 공식화하는 절차를 거친 바 있다. 이러한 경험적 가설을 전제로 접근하게 된다면, 2010년 9월의 제3차 당대표자회는 김정은의 후계자로서 공식화과정이라 할 수 있으며, 사전에 당 내부의 결정이 있었던 것으로 봐야 할 것이다.

그리고 과거 김정일 후계자가 결정된 이후 ‘70일 전투’가 시작되었다는 점에서 볼

때, ‘150일 전투’가 시작된 2009년 4월20일 이전에 당 내부의 결정이 있었던 것으로 추정된다. 그리고 당시 처음으로 시작된 축포야회(4월14일)가 김정은의 작품으로 알려진 바 있는데 이런 점에서 볼 때에도 시기는 4월 중순 이전으로 추정할 수 있을 것이라 생각된다.

이와 같이 김정은은 이미 ‘비제도적’ 권력인 수령의 후계자로 결정되었고, 수령의 후계자는 수령 사망시 어떠한 절차도 없이 곧바로 수령이 되는 것을 의미하게 된다.⁴⁾

따라서 수령의 후계자인 김정은은 김정일 사망 직후 수령이 된다는 것이 북한의 논리이며, 이미 지난해 12월19일자 로동신문은 김정일의 사망을 알리는 부고를 통해 “령도자이신 김정은 동지”로 호칭한 바 있다. 그리고 올해 1월1일 로동신문의 신년 공동사설에서 “우리 당과 국가, 군대의 최고령도자이신 김정은 동지의 령도따라”라는 언급이 처음으로 나오면서 이후 ‘최고령도자’라는 표현이 일반화되고 있다.

따라서 비제도적 권력인 수령과 제도적 권력인 당 제1비서, 국방위원회 제1위원장 그리고 이미 12월30일 군 최고사령관을 승계하였기 때문에 김정은은 명실상부한 북한의 지도자의 지위를 갖추고 있다고 할 수 있다.

아울러 2월15일 김정각 총정치국 제1부 국장에게 당 중앙군사위원회와 국방위원회 명의로 차수칭호를 수여했고, 같은 날 김정은 최고사령관 명의로 박도철, 김영철, 주규창 등 23명에 대한 장군 승진인사를 단행하였다. 그리고 이에 앞서 2월9일에는 126명에게 김정일 훈장을 수여하였고(혁명원로와 권력서열에 따른 서훈), 문화예술인 24명에게 김정일상을 수여하였으며 김정

일청년영예상 104명, 김정일소년영예상을 101명에게 수여한 바 있다. 이와 같이 아직까지 권력서열과 관련한 변동은 나타나지 않고 있으며, 김정은은 군부 인사권을 확보했고, 상훈 수여 등을 통해 권력을 장악해 나가는 것으로 평가된다.

특히 김정일 생일 70돌 기념 행사를 통해 김정일에 대한 추모식을 진행하면서 김정은의 입지를 강화해 나가는 것으로 평가된다. 대표적인 사업으로는 동상건립과 김정일전집 출간, 김일성전집 완간(100권) 등을 들 수 있으며, 육해공군 장병들의 예식(금수산태양궁전), 광명성절기념대공연〈대를이어 충성하렵니다〉, ‘석다산 글밭’ 등을 통해 김정은에 대한 충성을 고양하는 계기로 활용하는 것으로 볼 수 있다.

이 밖에도 전군을 현지지도하면서 군부대 성원들과 연이어 기념촬영을 하면서 로동신문 1면에 게재하는 형태를 빌어, 군부를 장악하고 지도하고 있다는 위상을 인민대중들에게 지속적으로 보여줌으로써 북한의 최고령도자임을 각인시키고자 하고 있다.

이와 같이 제도적으로 최고령도자의 위치에 올랐고, 이를 뒷받침하기 위한 다양한 사업 전개를 통해 제도적 권력을 확실히 다져나가고 있는 것으로 평가된다.

Ⅲ. 제도 및 정치 엘리트의 변화

1. 제도의 변화

김정은 시대에 걸맞는 제도적 틀을 갖추기 위해 당규약과 헌법도 개정되었다.

제4차 당대표자회를 통해 당 규약 개정을 밝힌 바 있는데, 아직까지 서문만이 공개되었을 뿐이지만 당 규약 서문은 주체사상 대신 ‘김일성-김정일주의’라는 신조어를 밝히고 있어서 향후 북한 사회가 ‘김일성-김정일주의’의 체계화를 위해 사업을 전개해나갈 것이라는 예측을 가능하게 하고 있다.

지난 2010년 9월 개정된 당 규약에서는 여전히 “조선로동당은 주체사상을 당 건설과 당 활동의 출발점으로 당의 조직사상적 공고화의 기초로, 혁명과 건설을 령도하는 데서 지도적 지침으로 한다.”라고 하여 주체사상을 지도적 지침으로 강조하고 있지만, 올 4월 개정된 규약 서문에서 주체사상 대신에 ‘김일성-김정일주의’라는 용어가 포함되었다.⁵⁾ 이러한 용어의 변화는 내용의 변화를 수반해야 할 것이며, 따라서 향후 ‘김일성-김정일주의’에 대한 사상사업이 대대적으로 전개될 가능성이 높을 것으로 보인다. 이는 사상을 체계화 및 이론화하는 작업과 헌법을 비롯한 국가의 모든 체계에서 용어의 변화와 내용 변화에 따른 사상교양이 전개된다는 것을 예고하고 있다.

그리고 언급한 바와 같이 비서국의 제1비서 직함이 신설되었고 현실적으로 당 내에서 가장 높은 지위를 갖는다는 점에서 비서국의 개편 또는 개칭이 있을 것으로 볼 수 있다.

12기 5차 최고인민회의에서 개정된 헌법은 서문의 수정이 있고, 국방위원회 제1위원장 신설이 있었기 때문에 13개 조항에 걸쳐 있는 국방위원장이라는 명칭을 국방위원회 제1위원장으로 수정한 것이 전부라 할 수 있다.⁶⁾

이번에 개정된 헌법을 ‘김일성-김정일현

법’이라고 명명하고 있는데,⁷⁾ 먼저 서문의 내용을 보면 일부 수정과 첨가가 있고, 김정일의 업적을 언급하면서 대략 열 줄 가량의 새로운 내용이 삽입되었다. 이 부분에서 과거 김정일 위원장이 북한을 “정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변”시켰다는 표현을 사용하고 있는 것이다.

따라서 핵보유국이라는 표현을 사용하게 된 배경에는 사망한 김정일 국방위원장에 대한 북한 스스로의 ‘충성’을 과시하기 위한 측면이 강하며 이를 통해 대내적으로 인민대중들을 단결시키고자 하는 계기로 삼으려는 의도를 엿볼 수 있다.

또한 대외적으로는 많은 파장을 가져올 것이 자명함에도 불구하고 이런 표현을 사용하는 데는 크게 몇 가지 의도를 찾아볼 수 있다. 국제조약인 NPT(핵확산방지조약) 체제에 대한 부정의 의미를 담고 있으며, 핵보유국으로 인정해주기를 바라고, 이를 통해 북·미 간 교섭에서 우위를 점하고자 하는 의도도 포함되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

먼저 NPT체제에 대한 북한의 부정은 오랜 기간 지속되어 왔다는 것이 주지의 사실이다. NPT체제는 기존의 핵보유국인 미국, 영국, 프랑스 그리고 러시아와 중국 등 5개국의 핵무기 보유만을 인정하며 여타 국가의 핵무기 보유는 금지 대상이 되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이외에 3개국 즉, 이스라엘, 인도, 파키스탄이 핵무기를 보유하고 있으며, 이들의 행위를 부득이 방치할 수밖에 없는 것이 국제정치의 현실이다. 이에 북한은 핵보유국인 미국의 대북한 적대시 정책으로 인해 불가피하게 핵무기를 보유해야 한다는 논리를 펴고 있다. 따라서 향후 미국과의 대화 과정에서

외교적 우위를 점하기 위해 핵무기를 개발해 온 것이 현실이다.

그런데 문제는 이런 북한을 통제할 수 있는 방법이 묘연하다는 것이다. 무엇보다 북·미 대화가 필요하지만 순조롭지 못하며, 우리 정부 역시 대화중단 상태에 있고 6자회담도 재개되지 않고 있어서 달리 취할 방법이 없다. 그리고 우방인 중국은 북한의 핵실험에 대해 (북한의 독자행보로 인해 불가피하게) 묵인하는 태도를 취하고 있어 그 해법이 간단치 않다.

북한 핵문제 해결을 위해서는 주변국의 공동노력이 필요하다. 그러기 위해서는 한반도 문제의 당사국인 한국정부가 많은 노력을 전개해야 할 것이지만 현재로서는 이를 기대하기 어려운 실정이다. 그러나 명년 초 한국과 미국의 차기 정부 출범이 북한과의 대화의 계기가 될 수 있을 것으로 보인다.

이러한 내용을 종합할 때, 김정은 체제는 과거 김정일 시대의 위상을 높이기 위해 김정일을 영원한 총비서 및 국방위원장에 추대했다는 점을 요약할 수 있고, 주체사상을 ‘김일성-김정일주의’로 확대 발전시켜야 하는 과제를 안고 있음을 볼 수 있다.

2. 정치엘리트의 변화와 특징

김정일 사망 이후 권력엘리트들의 호명 순서에는 몇 가지 특징들을 볼 수 있다.

가장 먼저 최룡해(총정치국장)의 쾌속 승진을 꼽을 수 있을 것이다. 김정은 정권에서 가장 관심을 받았던 인물은 역시 리영호 총참모장이자 당 중앙군사위원회 부위원장

〈표1〉 『조선중앙통신』의 최룡해 총정치국장 현지료해 관련 보도

날짜	기사
2012. 4. 25	조선인민군 총정치국장 김형직사범대학 개건보수공사장 현지료해
5. 15	최룡해총정치국장 평양민속공원건설장 현지료해
5. 30	조선인민군 총정치국장 통일거리운동센터 현지료해
6. 12	만경대유희장과 대성산유희장 방문
7. 24	조선인민군 총정치국장 평양민속공원 현지료해
8. 11	최룡해 총정치국장 조양탄광지구 큰물피해복구의 완전결속 강조

을 들 수 있다. 그러나 리영호는 올 7월15일 신병상의 이유로 모든 직책에서 해임되어 많은 추측을 낳은 바 있다. 이미 올 4월 당 대표자회를 거치면서 이상 징후는 감지되고 있었다. 4월11일 4차 당대표자회에서 최룡해를 정치국 상무위원으로 보선할 때만 해도 리영호 다음의 자리에 위치하고 있었다.⁸⁾ 그러나 내용을 보면 4차 당대표자회의 집행부 명단에서 리영호에 앞서 네 번째로 거명된 사실을 볼 수 있다. 즉 주석단과 호명 순서가 다른 특징을 보였다. 그러나 이를 후에 개최된 최고인민회의 12기 5차회의에서는 김정은 바로 왼쪽에 첫 번째로 자리하면서 리영호와 자리바꿈한 사실을 볼 수 있고, 호명순서도 마찬가지였다.⁹⁾ 이후 15일 김일성 100돌 중앙보고대회 및 무장장비관 개관식 등의 공식행사에서 부서는 김정은 다음 자리를 차지한 것이 최룡해이다.

이때부터 리용호의 위상은 변화한 것이다. 다만 최룡해와의 역할분담이 이루어진 것이 아닌가 하는 예측이 가능했지만 더 이상 2인자로 보기는 어려웠다. 아마도 최룡해가 선군정치 현실화(건설) 사업을 담당하고, 리용호는 군사를 담당하는 것으로

볼 수 있지 않을까 생각할 수 있었다. 왜냐하면 최룡해의 등극 이후 그의 역할이 소위 ‘사회주의 혁명과 건설’의 역할을 담당하는 것이었다. 만경대 유희장(놀이공원) 보수작업을 담당하는가 하면 총리 최영림과 유사하게 ‘현지료해’(현지지도와 유사하지만 그 아래 수준이라고 볼 수 있다)를 담당하고 있다는 점에서 그러하다. 4월에는 김형직 사범대학 개건보수공사장 현지료해, 5월에는 룡라도호안공사 정형 현지료해(룡라인민유원지 보수)와 통일거리운동센터 현지료해, 그리고 6월에는 만경대유희장과 대성산유희장 현지료해 등을 확인할 수 있었다.

이와 같이 최룡해의 역할은 군 차수이지만 건설사업을 담당하고 있어서, 군사 역할과는 차이를 보이고 있다는 점을 보게 된다. 그렇다면 군사는 리용호 몫으로 볼 수 있었다. 그런데 7월에 리용호는 실각했고, 이를 대신할 인물로 현영철이 떠올랐다. 그는 2010년 김정은과 함께 대장 승진한 인물로 8군단장 정도로 알려져 있을 뿐 최근에 급속히 떠오른 인물이다.¹⁰⁾ 그러나 차수 승진 직후 7월19일 김정은 원수추대 경축행사에서 최룡해 다음으로 다섯 번째로 호명되어 초고속 승진 사례를 보여주었

다. 아마도 리영호의 빈자리는 현영철의 몫이 될 것이라 할 수 있을 것이다.

둘째 리영호의 실각이 갖는 의미를 주의 깊게 볼 필요가 있을 것이다. 김정은의 후견인으로 평가되었던 그는 올 7월8일 김일성 주석의 사망 18주기를 맞아 김정은과 함께 금수산태양궁전을 방문한 이후 15일 해임되었다. 그리고 김정은의 부인 리설주가 최초로 등장한 7월6일 모란봉악단 시범공연에 참석하지 않은 점도¹¹⁾ 특징적이다. 후견인의 위치에 있다면 지도자 부인의 첫 공식 행사에 모습을 보이는 것이 마땅할 것이다. 물론 고모인 김경희 비서 역시 불참했지만 ‘시댁 어른’의 입장과 리영호와와는 다르다고 봐야 할 것이다. 이로 미루어 볼 때, 획기적인 변화를 추구하는 김정은 제1비서와 후견인이었던 리영호 간의 노선 갈등이 있었던 것은 아닌가 하는 추측을 낳은 바 있다.

그리고 무엇보다 관심을 갖게 하는 부분은 후견인을 실각시켰다는 점이다. 이것은 ‘김정은식 정치’가 시작되었다는 반증으로 해석된다. 상징적인 인물 김영남 최고인민회의 상임위원장과 최영림 내각 총리가 건재하기는 하지만 주요 사업은 최룡해가 도맡고 있으며, 최룡해는 김정일 국방위원장 사망 이후 올 4월에 이르러 김정은에 의해 초고속 승진한 인물이다. 즉 김정은이 임명한 인물인 만큼 김정은에 대항할 만한 위치에 있지 못하다는 해석이 가능할 것이다.¹²⁾

요컨대, 리영호와 같은 파워엘리트라 할지라도 실각할 수 있다는 상징적인 면을 보였다는 점에서 이 사건은 향후 김정은의 권력을 더욱 강화하는 계기가 될 것으로 해석된다.

셋째, 김경희의 급부상과 최근 12기 6차

최고인민회의의 불참 사건에 관심을 가질 필요가 있을 것이다. <표2>에서 보는 바와 같이 김정은의 고모 김경희는 지난해 말 장의위원회 구성 당시 14위에 거명되었지만 다음날 참배시에 5위에 해당하는 힘을 과시한 바 있다.

즉 정치국 상무위원 4명을 제외하면 바로 다음이라는 것이며 이러한 위치는 최근까지 변동이 없었다. 이것은 김정은 체제를 이끌어 나가는 데 ‘로얄패밀리’의 위치가 중요하다는 반증이라 할 수 있다. 2009년 3차 당대표자회에서 정치국 위원에 올랐고, 올 4월 4차 당대표자회에서는 비서국 비서에 올랐다. 로얄패밀리 중에서도 지도자의 고모인 김경희가 비서국 비서에 선임된 것은 상징적이라 할 수 있다. 비서는 제1비서를 보좌하는 자리이며 10명의 비서 중 김경희와 비견할 수 있는 인물은 없다. 이는 과거 김정일이 비서국 비서로서 김일성 주석을 지근거리에서 보필했던 것과 유사하다고 할 수 있을 것이다. 따라서 향후 김경희의 입김이 적지 않게 작용할 것이라는 예측이 가능했다.

그러나 지난 9월1일자 보도인 ‘대동강타 일공장 현지지도’에서 김정은을 수행한 이후 모습을 보이지 않고 있다.¹³⁾ 그리고 9월25일 개최된 최고인민회의의 12기 6차회에도 참석하지 않았고 주석단에도 빠져있다. 올해 4월 제12기 5차 최고인민회의에 참석하여 5위로 거명된 인물이 5개월 만에 열린 제6차 최고인민회의에 참석치 않는다는 것은 특징적인 사건이라 할 수 있다. 따라서 최근 제기되는 건강이상설을 뒷받침하는 측면도 있고 다른 한편으로는 장성택 급부상을 원인으로 꼽을 수도 있을 것이다. 즉 김정은체제가 안정단계에 접어들자

〈표2〉 김정일 사후, 호명 순서 변동

국가장의위원회 (12.18)				이동	참배 12.20		최고인민회의 주석단 4. 13	최고인민회의 주석단 9. 25
	성명	나이	직책		성명		성명	성명
1	김정은	29	당중앙군사위부위원장	정치국 상무 위원	김 정 은		김 정 은	김 정 은
2	김영남	84	최고인민회의 상임위원장		김 영 남		김 영 남	김 영 남
3	최영림	82	내각 총리		최 영 림		최 영 림	최 영 림
4	리영호	70	당중앙군사위 부위원장		리 영 호		최 룡 해	최 룡 해
							리 영 호	현 영 철
5	김영춘	76	인민무력부장, 당중앙군사위 위원 국방위원회 부위원장	→	김 경 희	→	김 경 희	〈불참〉
6	전병호	86	정치국 위원		김 영 춘		김 정 각	김 정 각
7	김국태	88	정치국 위원		전 병 호		장 성 택	장 성 택
8	김기남	83	당 비서, 정치국 위원 선전선동부장		김 국 태		박 도 춘	박 도 춘
9	최태복	82	당 비서, 정치국 위원		김 기 남		김 영 춘	김 국 태
10	양형섭	87	최고인민회의 상임부위원장 당 정치국 위원		최 태 복		김 국 태	김 기 남
11	강석주	73	당 정치국 위원, 내각 부총리		양 형 섭		양 형 섭	양 형 섭
12	변영립	83	당 정치국 위원		리 용 무		강 석 주	강 석 주
13	리용무	87	당정치국위원, 국방위원회 부위원장		오 극 렬		리 용 무	리 용 무
14	김경희	66	당 경공업부장		강 석 주		현 철 해	현 철 해
15	김양건	70	당 비서, 정치국 후보위원, 통일전선부장	→	변 영 립		김 원 홍	김 원 홍
16	김영일	65	당비서, 정치국 후보위원, 국제부장		장 성 택	→	오 극 렬	리 명 수
17	박도춘	68	당 비서, 정치국 후보위원		김 정 각		김 양 건	오 극 렬
18	최룡해	62	당 비서, 정치국 후보위원, 중앙군사위 위원		김 양 건		김 영 일	김 양 건
19	장성택	66	당행정부장, 정치국 후보위원 중앙군사위 위원, 국방위 부위원장		김 영 일		태 종 수	김 영 일
20	주규창	84	당기계공업부장, 중앙군사위 위원		박 도 춘	→	김 평 해	김 평 해
21	김락희	79	내각 부총리, 당 정치국 후보위원		최 룡 해	→	문 경 덕	문 경 덕
22	태종수	76	당 비서, 총무 부장 당 정치국 후보위원		김 락 희		곽 범 기	곽 범 기
23	김평해	71	당 비서, 간부부 부장 당 정치국 후보위원		태 종 수		김 창 섭	주 규 창
24	김정각	71	군 총정치국 제1부국장 당정치국후보위원, 중앙군사위 위원		김 평 해		로 두 철	김 창 섭
25	우동측	70	당정치국후보위원, 중앙군사위 위원 국가안전보위부 제1부부장	→	문 경 덕		리 병 삼	로 두 철
26	김창섭	66	당정치국후보위원, 보위부 정치국장		주 규 창		조 연 준	리 병 삼
27	문경덕	55	당 비서, 평양시당책임비서 당 정치국 후보위원		우 동 측		변 영 립	조 연 준
28	리태남	74	내각 부총리, 당 정치국 후보위원		김 창 섭		김 영 대	태 종 수
29	오극렬	81	국방위원회 부위원장				류 미 영	김 영 대
30	김철만	94	1세대 혁명원로		총 28명		이상 30명 등	류 미 영
31	이을설	91	1세대 혁명원로, 군 원수					이상 30명 등
... 총 232명 (리명수 73위, 현영철 76위)								

* 현영철: 차수칭호(7.16) 수여 이후 5위권 도약 / 장성택: 8.25 직후 김정각과 변동 반복

〈그림1〉 조선로동당의 조직체계와 핵심 엘리트 (제4차 당대표자회 결과)(추정)



※ 출처: 정성장, “북한 노동당 제4차 대표자회와 파워엘리트 변동,” 「정세와 정책」 2012년 5월호, 제3차 당대표자회에서 선출된 인사들 중 소환자 명단을 북한이 발표하지 않아 당대표자회 이후 공식석상에 등장하지 않고 있는 인물들로는 전병호, 변영림, 김락희, 우동측, 김명국 등은 소환된 것으로 추정되고 있음.

김정희 비서는 과거와 같이 한 발 물러서는 위치로 회귀한 것이 아닌가 하는 추측을 해 볼 수 있을 것이다. 그런데 과거 김정일 역시 최고인민회의에는 중요안건이 있을 때만 참여하는 ‘선택적 참여’를 해왔다. 따라서 김정희의 불참은 이러한 점에서 바라보는 것이 옳을 것으로 판단된다.

넷째, 장성택의 제자리 찾기를 특징으로 꼽을 수 있다. 김정일 사망 직후 장의위원회 19위에서 다음날 참배 시 16위로 약간의 변동이 있었지만, 이 상태로 올해 초까지도 비슷한 위치에서 거명되었다. 김정희가 14위에서 5위로 올라간 것과는 대조적이라 할 수 있다. 올 4월 4차 당대표자회에서 정치국 위원으로 승진하였지만 집행부 명단에서는 여전히 15위로 거명되었다. 그러나 2일 후인 4월13일 개최된 최고인민회의의 12기 5차회의에서 주석단 명단 8위로 거명되면서 정치국 상무위원을 제외하면 김정희, 김정각, 장성택 순으로 자리를 굳히게 된다. 8월25일에는 한 때이지만 김정각과 자리를 바꾸어 거명되기도 하였다.¹⁴⁾ 9월 한 달 동안 김정은의 수행과정에서는 최룡해와 함께 가장 지근거리에서 보좌하는 모습을 보이기도 하였다.

이러한 점에서 몇 가지 해석이 가능할 것이다. 먼저 장성택에 대한 견제와 포용이다. 이미 김정일 사망 이전부터 장성택의 위치는 주변을 지키는 상태였고, 사망 이후에도 15위권에서 거명되는 정도였다. 이 상태는 본인으로 하여금 긴장을 가져오는 계기가 될 것으로 볼 수 있다. 따라서 김정은 정권 초기에 핵심으로 끌어들이지 않은 것은 이러한 견제심리가 작용한 것으로 해석된다. 둘째, 장성택에 대한 견제는 다른 파워엘리트들에 대한 견제의 의미도

담고 있다고 할 수 있다. 로알패밀리인 장성택마저 10위권 밖으로 밀려나 있다는 것은 주변을 환기시키는 작용을 할 수 있을 것이다.

따라서 충분히 효과를 거둔 이후, 제자리로 돌아오게 하는 인사 전략을 구사한 것이 아닌가 해석될 수 있을 것이다.

이상에 보는 바와 같이 김정은 정권에서의 인사의 특징은 핵심인 리영호의 해임으로 대표된다고 할 수 있을 것이다. 즉 김정은 중심의 정치를 펴나갈 수 있는 구조로 변화한 것으로 평가되며, 측근들에 대한 충분한 견제를 통해 긴장감을 유지시키면서 충성을 유도하는 형태를 보이지 않나 평가된다.

이렇게 볼 때 김정은 체제를 보좌할 핵심적 인물들의 역할을 종합하면, 장성택이 집사 역할을 담당하고, 주요 역할은 최룡해의 몫이며, 최고결정에는 고모 김정희가 관여할 것이라는 해석이 가능할 것이다. 이와 같이 김정은 시대를 특징짓는 제도적 승계가 순조롭게 완료되었고, 엘리트의 변화를 통해 김정은 체제의 순항을 예고하고 있는 것이 사실이다.

IV. ‘리설주’의 등장과 음악정치

김정은은 그의 부인 리설주를 공개적으로 등장시켜 시선을 집중시키고 있으며, 김정은 시대가 무엇이 다른지 확연하게 과시하려는 모습을 보이고 있다. 은하수관현악단 공연에 등장하는 가수로 알려져 있고 과거 학생시절 남한을 방문한 경력이 있는 그의 등장은 대외적으로만이 아니라 북한

내부에서도 화젯거리가 될 수밖에 없을 것이다. 지도자의 부인이라는 점과, 이미 잘 알려진 가수라는 점에서도 그러하지만 무엇보다 지도자의 부인을 공식석상에서 대 한 경험이 없는 북한 주민들에게는 생소하고 놀라운 일이 될 수밖에 없을 것이다.

왜냐하면 북한의 살아 있는 퍼스트레이디는 사실상 존재한 적이 없다고 해도 틀리지 않기 때문이다. 소위 ‘혁명가계’인 김정일의 생모 김정숙은 해방 직후 49년, 넷째 출산 도중 사망하여 ‘백두전설’로만 남아 있으며 김일성의 둘째 부인 김성애는 1970년대 초 김정일과의 권력투쟁에서 패배한 이후 자취를 감추었다. 또한 김정일 국방위원장 역시 1980년 공식 등장 이후 사망할 때까지 어떠한 부인도 대외적으로 노출하지 않았었다. 따라서 약 40년 만에 등장한 북한의 퍼스트레이디는 주민들에게도 놀라운 경험이 되고 있으며 대외적으로도 관심을 집중시키고 있는 것이다.

분명 파격적인 변화를 보이고 있다. 부인을 대동하는 것도 그러하거니와 그 장소와 시기 또한 특징적이다.

리설주의 첫 등장은 올 7월6일 모란봉악단 시범공연에서이다. 2011년 신년음악회에서 은하수관현악단과 독창으로 협연한 바 있는 리설주는 당시 공연에서 ‘모란봉’이라는 명칭으로 소개된 바 있다.¹⁵⁾ 이것을 단순히 대입하면 ‘모란봉악단’은 ‘리설주악단’이며 모란봉악단 시범공연에서 리설주가 처음으로 대중에게 공개된 것은 우연이 아니라 할 수 있을 것이다.

또한 ‘음악정치’의 하나로 간주되고 있는 모란봉악단 시범공연¹⁶⁾은 매우 파격적이었다는 것도 관심거리이다. 월트디즈니의 아동영화 ‘미인과 야수’의 주제곡을 여

가수가 번안해서 부르는 장면은 충격적이기도 했다. 경음악 영화 록키의 주제곡, 그리고 ‘마이웨이’라는 음악들이 연주되었다.

‘사회주의 혁명과 건설’과 어떤 연관도 찾기 쉽지 않다. 통상적으로 북한의 문예(문학과 예술) 작품들은 문학을 기본으로 창작이 이루어지며, 예컨대 사랑을 주제로 삼더라도 혁명을 위한 사랑 또는 ‘장군님에 대한’ 사랑으로 결말짓는 것이 일반적인 북한의 문예작품이라 할 수 있다. 그러나 모란봉 악단의 시범공연에서 선정된 곡목들은 대부분이 혁명과 연관성을 찾기 어렵다. 다만 32곡의 연주 중 1부 두 번째 곡에서 당을 연상케하는 ‘그대는 어머니’라는 곡을 연주하였고, 2부 마지막 두 곡이 ‘당을 노래하노라’ ‘절절이 사랑하는 우리 령도자’로 피날레를 당과 김정은에 대한 찬양을 한 것이 전부이다. 이 외의 20여 곡이 외국곡 경음악과 ‘세계동화명곡’(11곡)으로 구성되어 있다. 즉 시작과 끝을 당과 지도자에 대한 음악으로 연주하였을 뿐 대부분 외국곡 중심으로 연주하였다. 이 밖에도 악기면에서도 전자 바이올린과 첼로를 사용하였다는 점이 특징적이며, 의상에서도 서양의 무대의상과 차이가 없는 파격을 선보였다.

특히 모란봉악단 시범공연 관람 이후 김정은 제1비서가 만족을 표하면서 ‘시대의 요구와 인민의 지향’에 맞으면서 전통과 대중성을 균형감 있게 발전시켜야 한다고 강조한 바 있는데, 특히 “다른 나라의 것도 좋은 것은 대담하게 받아들여 우리의 것으로 만들어야 한다”¹⁷⁾고 언급한 것은 시사하는 바가 크다고 하겠다. 앞서 지적했듯이 미국을 비롯한 서방 음악들을 받아들인 모란봉악단의 공연은 바로 북한이 서구의

것도 받아들일 수 있다는 것을 말하고 있으며, 그 눈높이는 김정은 제1비서의 젊은 나이와 걸맞는 수준에 맞추어져 있음을 볼 수 있었다.

이 밖에도 7월 말 준공된 룡라인민유원지를 동부인하여 방문하였고 놀이기구 ‘회전매’를 직접 타는 모습을 ‘조선중앙통신’을 통해 대내외적으로 공개하였는데, 변화가 무엇인지를 보여주는 상징적 사건이라 할 수 있다.¹⁸⁾

김정은 시대의 변화는 서른살 청년의 눈높이에 맞추어져 있는 게 분명하다. 대할 원로가 없는 북한 사회는 김정은 식의 급격한 변화를 경험하고 있고, 그의 변화는 기존의 형식을 변형시켜가는 도입단계에 있다고 평가된다.

V. 경제정책의 특징과 한계

최근 경제분야에 대한 주요한 언급은 크게 세 가지 점에서 지적할 수 있다. 첫 번째 신년공동사설¹⁹⁾, 두 번째 ‘로작’으로 알려지고 있는 ‘국토관리사업’에 대한 김정은의 담화²⁰⁾ 내용, 셋째 ‘6·28 신경제관리 개선조치’로 알려진 경제관리조치에 대한 것이다. 물론 ‘6·28조치’는 공간문헌이 확인되지 않고 있다. 그러나 방북자들의 증언에 의하면 광범위하게 시행되는 모습을 보이고 있다고 판단된다.²¹⁾

먼저 2012년 신년공동사설에서는 예년과 같이 ‘함남의 불길’과 ‘새 세기 산업혁명의 기치’를 강조하고 있다. ‘함남의 불길’이란 무엇보다 경공업과 농업을 주되게 강조하고 있는데, 경공업 부문에서는 대중의

기호에 맞는 질 좋은 상품 생산이 강조되고 있으며 지방공업의 발전도 강조되고 있다. 그러나 경공업에 필요한 원료와 자재를 “우리나라의 자원과 원료원천으로 해결”하도록 언급하는 것으로 봐서 그 한계는 명백한 것으로 평가된다. 농업부문에서는 외국의 유기농법 수입, 농토확장(간석지), 농축산 순환체계(고리형순환생산체계)가 강조되고 있으며, 지난 해까지 3년 여에 걸쳐 강조하던 4대 농업부문인 ‘종자혁명, 두벌농사, 강자농사혁명, 콩농사방침’에 대한 언급이 없다는 점은 특이점이라 할 수 있다. 이 밖에도 전력, 금속, 철도, 화학공업 부문의 중요성이 여전히 강조되고 있다.

‘새 세기 산업혁명’에 대해서는 CNC공작 기계생산과 과학연구기관들의 정보기술(IT), 나노기술(NT), 생물공학(BT)과 같은 핵심기초기술에서 더 많은 연구성과가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

다음으로 국토관리사업에 대한 ‘로작’은 올 4월27일 당과 국가경제기관, 근로단체 책임일군들과의 담화에서 비롯된 것인 바, 평양시의 개선과 토지관리 보호, 산림조성 보호, 강하천 정리, 도로건설과 관리, 연안-영해관리 그리고 환경과 자연보호 사업에 대한 논의가 중심이다. 이 중에서도 크게 두 가지 점에서 두드러진 특징을 보이고 있는데, 먼저 평양시에 대한 개선 요구를 들 수 있다.

요컨대 혁명의 수도다운 면모를 갖추기 위해 금수산태양궁전지구와 만경대혁명사적지구를 잘 꾸며야 한다는 점과 ‘선군문화의 중심’의 본보기가 되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 따라서 평양에 건축물 건설, 녹지 조성, 꽃을 심어야 한다는 내용이

관건이며 아울러 “불장식도 더욱 완성하여야” 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 소위 ‘네온사인’을 의미하는 것으로 해석되며 특히 대표적인 건축물인 주체사상탑과 개선문, 인민대학습당, 5월1일경기장, 만수대지구 고층살림집들과 그 주변을 대상화하고 있음을 알 수 있다. 이를 통해 “평양시의 야경을 강성국가의 수도답게 황홀하고 희한하게 하여야”한다고 지적하고 있다. 이러한 형식을 통해 평양의 변모하는 모습이 지방들에 퍼져나가게 해야 한다는 점을 강조하고 있다.²²⁾

다음으로 ‘6·28 신경제관리개선조치’에 대해 살펴보면, 언급한 바와 같이 이 조치는 아직까지 관련 문건이나 공식 언급이 드러나지 않아 베일에 가려져 있는 상태에 있다. 그러나 북측 방문자들에 의해 이 조치가 광범위하게 진행되고 있다는 사실들이 알려지고 있는데 현재 실행단계까지 이르고 있는지, 아니면 교양단계에 있는지 확실치는 않다. 과거 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’와 비교한다면 보다 전면적으로 시행된다는 차이점이 있다는 지적이 북한 방문자들의 언급이라 할 수 있다. 또한 개인 또는 소수에게 인센티브를 제공함으로써 보다 적극적인 경제활동에 참여할 수 있는 배경을 만드는 것이 이 조치의 핵심이라 할 수 있을 것이다. 다시 말해서 경제분야에서 자본주의적인 요소를 보다 폭넓게 받아들인다는 내용이 될 것이다. 이는 국가의 개입과 계획경제의 범위를 축소하고 개인과 소상공경영의 활성화를 의미하게 된다는 점에서 그 의미가 크다고 하겠다.

이 밖에도 8월 중순 장성택 일행의 중국 방문이 관심사안이 되고 있다. 조선중앙통신을 통해 공개된 사진에 의하면 ‘(황금평,

위화도) 두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중공동지도위원회 제3차회의’가 베이징에서 개최되었고 지난 9월 중순경 황금평 개발사업이 일부 착공된 것으로 알려지고 있다. 또한 중국 요녕성(단둥)과 길림성(투먼, 훈춘) 지역에 대한 북한의 노동자 인력수출이 대규모로 실행되고 있다. 연인원이 2만 명에 육박할 것으로 알려지고 있으며, 이들의 임금수준은 1300~1650위안(200~280US\$) 규모로 개성공단 임금의 2~3배에 이른다고 한다.

이처럼 외교적으로 고립되어 있는 북한의 경제활동은 내부자원의 한계로 인한 문제를 고스란히 안고 있고, 귀한 지하자원을 중국에 수출하고 소비품을 들여오는 방식을 반복하고 있어서 김정은의 현지도에서도 지적되고 있지만 달리 해결 방법은 없다. 또한 중국과의 교류협력은 더욱 강화되고 있어서 대중국의존도는 시간이 지날수록 높아지고 있는 실정이다.

Ⅵ. 맺는 말

살펴본 바와 같이 제도적인 권력은 이제 안정 국면에 접어들었다고 해석하는 것이 옳을 것으로 평가된다. 다음은 사상문제인데, 지도자의 위상을 확고히 하는 명분의 문제라 할 수 있다. 따라서 선대사상인 주체사상, 선군사상 그리고 개정된 당 규약 서문에서 새롭게 제시된 ‘김일성-김정일주의’에 대한 주도권과 해석권을 장악해야 하는 과제가 발생한다. 그리고 이를 위해서는 이론화 작업이 필수적이라 할 수 있을 것이다. 이미 북한은 올 1월8일 당 중앙위

원회 결정에 의해 주체사상과 선군사상의 총서인 「김정일전집」 발간을 선언 한 바 있다.²³⁾ 더구나 김정은 생일에 발표했다는 점에서 의미가 있을 것이며, 기존의 「김정일선집」(전15권)의 확장형태가 될 것인지, 새로운 이론서의 형태를 띠게 될 것인지(과거 「주체사상총서」(전10권)와 같이) 주목해야 할 것이다. 다만 ‘김일성-김정일주의’를 어떻게 이론화 할 것인지, 또는 「김정일전집」 발간과 동행할 것인지 역시 관심사안이 되고 있다. 이 밖에도 이론화 이후 교양사업은 어떤 형태로 전개될 지에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있을 것이다.

다음으로 경제문제를 어떻게 풀어나갈 것인가 하는 점이다. 남북관계와 대외관계가 개선된다면 보다 효과적일 수 있지만 현실이 그러하지 못하다. 올해 북한이 주장하는 키워드는 ‘함남의 불길’과 ‘새 세기 산업혁명’ 그리고 ‘인민생활문제 향상’에 있다. 더욱이 인민생활문제를 푸는 것은 “올해의 총적인 목표로 틀어쥐고 여기에 모든 힘을 집중하여야 한다”²⁴⁾는 점을 강조하고 있다.

그러나 ‘함남의 불길’을 통해 얻어지는 1차 광물자원을 중국의 2차 공산품과 교환하는 구조는 임시방편에 지나지 않는다. 결국 북한은 한국을 비롯한 주변국과 관계를 회복하지 못한다면 장기적으로 안정적이라는 평가를 내리기 어려울 것이다.²⁵⁾

현재로서는 오로지 북·중 경협에만 의존하고 있는 실정이다. 이처럼 중국과의 경협을 제외하면 기대를 가질 수 없는 여건이다. 올해 주변국 대부분이 최고지도자의 교체가 이루어지기 때문에 관계개선을 비롯한 새로운 변화를 시도하기가 쉽지 않다는 점에서 볼 때, 북한은 올해를 ‘그럭저럭’ 버텨나가거나, 아니면 조속히 관계를 풀어나가거나, 철저히 중국에 의존해야 하는 방법을 선택해야 하는 기로에 있다고 하겠다.

다음으로 의 과제는 ‘노·장·청의 조화’ 문제이다. 지도자가 젊다는 것은 핵심 인사들의 연령의 하향화를 가져올 것이 자명하다. 리영호의 해임과 최룡해, 현영철의 고속 승진도 이를 반영한다고 볼 수 있다. 김정일의 인물에서 김정은의 인물로의 교체가 지속적으로 이루어질 것이다. 2009년 9월 3차 당대표자회에서 ‘명예당원’제도(1장 10절)²⁶⁾를 신설한 것 역시 종신제였던 당원제도의 중대한 변화를 의미한다. 그리고 청년동맹의 매체에 등장하는 비율도 증대하는 것으로 평가된다. ‘노·장·청의 조화’의 문제는 이미 김정일시대에도 제기되었던 문제이지만, 김정은 시대에는 더욱 중대한 문제로 다가올 것으로 볼 수 있다. 이로 인한 내부 갈등의 요인들에 관심을 갖는 것이 한반도의 안정에도 중대한 것으로 생각된다. **외교**

- 1) ‘최고사령관’ 직함은 이미 김정일 추도기간이 종료된 직후인 2011년 12월30일, 조선로동당 정치국회의를 통해 승계 받은 바 있다. 『로동신문』 2011년 12월31일.
- 2) 이에 대해 정성장(세종연구소)은 2009년 1월8일 김정은 생일날 후계자가 된 것으로 추정하고 있으며, 필자는 3월 말에서 4월 초순 경 조선로동당 내부회의에서 승계된 것으로 추정하고 있다. 그 이유는 4월5일 장거리로켓발사에 이어 14일 최초의 축포야회 개최 그리고 5월25일 제2차 핵실험 등 일련의 대규모 사업들이 전개된 것이 후계자 추대와 관련이 있을 것으로 추정하기 때문이다. 또한 4월7일자 로동신문 정론 《강성대국대문을 두드렸다》에서는 ‘해와 별 빛나는 혁명의 수뇌부’라는 용어가 처음으로 등장했다.
- 3) 5기 8차 전원회의 마지막날인 2월13일 “당의 수뇌부를 강화할데 대한 의안이 상정되었다.....김정일 동지를 우리 당 수뇌부에 추대하였다” 『김정일동지락전』(증보판)(평양: 조선로동당출판사, 2008), p.173.
- 4) 『후계자론』(신문화사, 1984)
- 5) 『로동신문』, 2012년 4월12일자.
- 6) 『로동신문』, 2012년 4월14일자. 이에 따라 북한 헌법은 서문의 개정과 아울러 헌법 제6장 2절 제목과 91조, 95조, 100~105조, 107조, 109조, 116조, 147조, 156조가 수정되었다.
- 7) 2012년 4월13일 개정헌법(최고인민회의 제12기 5차회의). ‘내나라’ 홈페이지 <http://naenara.com.kp/ko/great/constitution.php> (검색일: 2012년 5월31일)
- 8) 『로동신문』, 2012년 4월12일자. 2면에 게재된 사진에서 최룡해는 김정은 제1비서의 왼쪽 리영호 다음 위치에 자리하고 있었다.
- 9) 『로동신문』, 4월14일자. 4면 게재 사진.
- 10) 현영철은 2009년 9월 김정은과 함께 대장승진을 한 인물로 관심을 받게 되었지만 2년여 동안 두각을 나타내지 않았다. 지난 2011년 12월 국가장의위원회 명단에서도 76위로 호명되어 주목을 받지 못한 인물로 볼 수 있었다.
- 11) 『로동신문』, 2012년 7월 9일자.
- 12) 올 4월14일 축포야회 동영상 여러 매체들의 영상과 사진 등을 볼 때 최룡해의 자세는 철저하게 김정은에 대해 충성하는 인상을 주고 있으며, 리영호가 보여왔던 곳곳한 자세와는 많은 차이를 느낄 수 있다.
- 13) 『조선중앙통신』, 2012년 9월1일자.
- 14) 『조선중앙통신』, 2012년 8월25일자 “김정은동지께서 전선동부시찰의 길에서 인민군장병들과 함께 8.25경축 모란봉악단의 화선공연을 관람하시었다”
- 15) 북한의 무대공연은 무대 상단에 전자자막을 이용하여 공연방식, 제목, 연주자 이름이 순서대로 쓰여지는데, 2011년 신년경축음악회 유튜브 동영상에 따르면 <녀성독창>-<병사의 발자욱>-<모란봉>으로 안내되면서 리설주가 무대위로 등장하는 모습을 볼 수 있다. 즉 이름 대신 ‘모란봉’으로 표현된 것이다. 이는 리설주가 모란봉으로 표현되거나 모란봉을 대표하는 위치에 있음을 말하는 것이 아닌가 해석된다. (유튜브 동영상 <http://www.youtube.com/watch?v=xsAUBG1KADM>, 검색일: 2012.8.7)
- 16) 『로동신문』, 2012년 7월9일자.
- 17) 『로동신문』 위와 같음.
- 18) 『조선중앙통신』, 2012년 7월25일자.
- 19) <신년공동사설> “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012년 1월1일자.
- 20) 김정은, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올데 대하여,” 『조선중앙통신』, 2012년 5월8일자
- 21) 8월 초 평양을 비롯한 황해북도 일원을 방문한 동포의 인터뷰(2012.8)와 박한식 교수의 중앙일보 인터뷰(2012.8.21) 내용 참조.
- 22) 김정은 제1위원장이 만경대유희장을 돌아보던 중 “유희장구내도로가 심히 깨어진것을 보시고 도로포장을 마지막으로 한것이 언제인가를 물어주시면서 도로관리를 잘하지 않아 한심하다고 지적”한 것은 담화에서 지적한 것과 무관치 않을 것이다.(『조선중앙통신』, 2012년 5월9일)

자) 이 밖에도 룡라도유원지와 아동백화점, 체력센터, 대규모 목욕탕 등을 신설하고, 순안공항을 평양공항역으로 개변시킨 것들이 관련된 사업들로 볼 수 있을 것이다.

23) 『로동신문』 2012년 1월10일자.

24) 『로동신문』 2012년 2월21일자 사설.

25) 김정은은 최근 국가 책임일군들과의 담화(4.27)에서 “몇푼의 외화를 벌겠다고 저마끔 나라의 귀중한 지하자원을 망탕 개발하여 수출하려고 하고 있는데 이것은 멀리 앞을 내다보지 않고 눈앞에 것만 보는 근시안적인 태도이며 애국심

도 없는 표현입니다”(『로동신문』 2012년 5월9일)라고 지적한 바 있지만 현실적으로 단기간에 극복할 수 있는 대안이 존재하지는 않는 것으로 보인다.

26) “조선로동당원으로서 당과 수령, 조국과 인민을 위하여 투쟁하다가 년로보장 또는 사회보장을 받고 있는 당원을 비롯하여 당원으로서의 활동을 제대로 할 수 없는 당원은 명예당원으로 한다. 명예당원에게는 명예당원증을 수여한다. 당원을 명예당원으로 넘기는 문제는 시, 군당위원회에서 비준한다.”



환태평양경제동반자협정(TPP)의 전망과 대응방향

최세균* · 정대희**

I. 태평양경제동반자협정(TPP)의 개념 및 추진배경

환태평양동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 또는 환태평양전략적경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)은 아시아·태평양 지역경제의 통합을 목적으로 2005년 6월 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 등 4개국 체제로 출범한 다자간 자유무역협정이다. 2006년 1월까지 회원국 간 관세의 90%를 철폐하고, 2015년까지 모든 품목의 관세를 철폐하는 것을 목표로 하고 있다. TPP 협정은 상품 거래, 원산지 규정, 무역구제조치, 위생검역, 무역에 있어서의 기술장벽, 서비스부문 무역, 지적재산권, 정부조달 및 경쟁정책 등 최근 자유무역협정에서 다루는 거의 모든 분야를 포함하고 있다.

TPP 협정 초기에는 칠레와 뉴질랜드가 양자간 FTA 협상을 논의하고, 뉴질랜드와 싱

가포르가 경제동반자협정(Closer Economic Partnership: CEP)을 체결(2000년)하면서 3국간의 '태평양 3개국 경제동반자협정(Pacific Three Closer Economic Partnership: P3 CEP)' 결성의 움직임이 보였었다. 이 후 2002년 APEC 정상회담에서 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르(P3) 간 지역무역협정 체결을 위한 협상이 이루어졌으며, 브루나이는 2차 협상부터 옵서버로 참여하였다.

P3 CEP는 2002년 APEC 정상회의를 계기로 협상이 개시되었고 브루나이는 2005년 4월에 협상에 참여하였다. 브루나이, 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르 4개국(P4) 간 협정은 2005년 6월 개최된 APEC 통상장관회의에서 P4(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) 협상타결이 선언되었다. 협정이 발효된 것은 뉴질랜드와 싱가포르 간에는 2006년 5월28일부터, 브루나이는 7월12일부터 그리고 칠레는 11월 8일부터 등으로 차이가 있다.

* 한국농촌경제연구원 부원장, 선임연구위원

** 한국농촌경제연구원 연구원

P4 국가들의 협정 발효 이후 미국을 비롯한 후발 5개국(미국, 호주, 페루, 베트남, 말레이시아)이 참여 의사를 밝혔고, 이에 자극받은 일본, 필리핀, 대만도 TPP 참여에 관심을 보여 왔다. 특히 일본은 2011년 11월 APEC 정상회담에서 TPP 참여를 선언하였고, 캐나다와 멕시코도 TPP 참여를 공식 발표하였다. 따라서 TPP 참여희망국들은 초기의 P4 협상국(뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이)과 미국, 호주, 페루, 베트남, 말레이시아 등 9개에서 2011년 11월 일본, 멕시코, 캐나다가 협상 참여 선언을 함으로써 12개국으로 늘어났다.

TPP는 창설 초기에 영향력이 크지 않은 다자간 자유무역협정이었으나, 미국이 적극적으로 참여를 선언하면서 주목 받기 시작하였다. 오바마 미국 대통령은 TPP가 아시아·태평양 지역 경제통합에 있어 가장 강력한 수단이며, 세계에서 가장 빠르게 성장하는 지역과 미국을 연결해 주는 고리로 평가하여 적극적으로 협정 가입을 추진하고, 아시아 국가들의 동참을 유도하고 있다. 미국의 이러한 태도는 경제외적 측면에서 보면 정치, 외교, 안보 등 광범위한 분야에 걸쳐 중국을 견제하려는 의도가 작용한 것으로 평가되고 있다.

미국이 TPP를 주도적으로 이끌어 갈 경우 TPP 회원국은 아시아태평양지역으로 확대될 가능성이 높다. 이러한 미국의 새로운 동아시아 통상전략은 중국과의 경쟁으로 이어질 것으로 전망되고 있다. 미국은 TPP의 확대 발전을 위해 한국과 일본 등의 참여를 희망하고 있으며, 특히 일본의 TPP 참여를 유도하기 위해 양국 간의 통상 문제 가운데 하나인 쇄고기 시장개방과 관련하여 일본을 압박하지 않고 유연한

자세를 견지한 것으로 알려졌다(연합뉴스 2011년 1월6일).

한편, 동아시아 국가들은 지난 1998년의 외환위기 이후 급속하게 경제협력의 수준과 폭을 확대해 왔으며, 한·중·일 3국은 모두 ASEAN과 FTA를 체결한 바 있다. 특히 중국은 미국이 테러와의 전쟁에 몰두하는 동안 동아시아 지역에서의 공세적인 FTA 정책을 추진하면서 정치·경제적 영향력을 급속하게 확대하고 있다. 중국은 ASEAN+3¹⁾를 아태지역 경제통합 또는 지역통합의 기본축으로 인식하는 입장이며, 미국과 일본의 TPP 참여는 중국의 이러한 정책에 마찰을 빚을 것으로 전망되고 있다. 2010년 APEC 정상회의에서 아·태자유무역지대의 실현을 위해 TPP, ASEAN+3, ASEAN+6 등에 기반을 둔 포괄적 자유무역협정이 필요하다는 수준의 합의에 그친 것은 중국, 미국, 일본 등의 역내 역할이 확립되지 않은 것을 보여주는 것으로 중국과 미국의 역내 주도권 경쟁이 심화될 것으로 분석된다.

II. TPP 협상 동향

TPP 협상 참가국(9개국)들은 2011년 11월 APEC 정상회담(하와이)까지 타결을 목표로 24개 분야의 실무협의체(working group)를 구성하여 협상을 진행하였으나 타결에는 실패하였고, 실무협의체를 구성하여 2012년 7월까지 열 세 차례의 협상을 진행하였다.

TPP협상은 2011년 들어 칠레에서 열린 제5차 협상부터 각종 쟁점에 대한 본격적인 협상을 시작하였다. 제5차 협상에서 상

〈표1〉 TPP 협상 일정

	협상 시기	개최국	비고
제1차	2010년	3월 호주	호주, 미국, 페루, 베트남의 참가 표명
제2차		6월 미국	
제3차		10월 브루나이	말레이시아 참가 표명
제4차		12월 뉴질랜드	
제5차	2011년	2월 칠레	
제6차		3월 싱가포르	
제7차		6월 베트남	
제8차		9월 미국	
제9차		10월 페루	
제10차		11월 미국	일본, 캐나다, 멕시코 참가 표명
제11차	2012년	3월 호주	
제12차		5월 미국	
제13차		7월 미국	
제14차		9월 미국	

자료: 뉴질랜드 외교통상부(www.mfat.govt.nz), Washington Trade Daily

품의 시장접근, 무역 규제, 기술적 무역장벽(TBT), 환경, 법적·제도적 이슈, 지적재산권 등에 관한 논의를 하였다. 또한 새로운 주제로 투자, 전자상거래(e-commerce), 원산지 규정, 역량강화(capacity building)²⁾에 대한 논의를 하였다. 특히 투자 분야는 최초 P4 협상에는 포함되어 있지 않았던 분야이다.

싱가포르에서 열린 제6차 협상에서는 서비스, 투자, 정부조달, 지리적 표시, 관세, 섬유, 휴대전화 국제로밍 요금, 지적재산권에 대한 논의가 있었다. 제7차 회의에서는 지적재산권, 서비스, 투명성, 통신, 관세, 환경에 관한 논의가 있었으며, 특히 관세, 서비스, 투자, 정부조달, 지리적 표시 분야에서 논의의 진척이 있었다고 평가된다. 제8차 회의는 미국 시카고에서 열렸으며

TPP 협상의 일반적인 윤곽(broad outlines)을 잡기 위해 노력하였다. 관세, SPS, TBT, 통신, 정부조달, 중소기업, 규제의 정합성(regulatory coherence), 경쟁, 성장 등의 이슈들은 상당 부분 합의에 이르렀다. 제9차 회의는 페루 리마에서 열렸으며 지적재산권과 같은 민감한 이슈를 제외하고는 대부분의 이슈들에서 결론에 이를 수 있는 진척을 보였다고 평가하고 있다.

제10차 회의는 하와이 호놀룰루에서 APEC 협상과 함께 열렸다. 제10차 회의는 고위급 회의로 진행되었으며, 일본, 캐나다, 멕시코가 TPP 협상에 참여하겠다고 선언하였다. 제11차 회의는 2012년 3월 호주 멜버른에서 개최되었다. 제11차 회의에서는 경제 성장의 열쇠로서의 무역 자유화의 중요성과 TPP를 통한 지역경제 통합이 강조

되었고, 대부분의 분야의 협상에 큰 진척이 있었다. 제12차 회의는 2012년 5월 미국 달라스에서 개최되었다. 제12차 회의에서는 시장접근분야에서 큰 진전을 이루었으며, 중소기업과 관련한 이슈는 최종 합의에 도달하는 등 기대 이상의 성과를 거두었다고 평가하고 있다. 제13차 회의는 미국 샌디에고에서 2012년 7월에 개최되었으며 관세, 국경간 서비스, 통신, 정부조달, 원산지, 투자, 금융서비스 등의 20여개의 분야에서 중요한 진전이 있었다. 제14차 회의는 2014년 9월 미국 리스버그에서 개최될 예정이다.

2011년 11월에 TPP 참가 선언을 한 일본, 캐나다, 멕시코는 본격적인 협상에 참여하고 있지 않다. 캐나다와 멕시코의 경우는 미국정부가 미국 의회에 협상 참가 승인을 요청한 상태이다. 일본은 2012년 4월 미국 워싱턴에서 오바마 대통령과 노다 요시히코 총리와의 정상회담에서 자동차와 보험 시장 개방 압력을 강하게 받았으며, 대내적으로 농업 시장 개방에 대한 우려가 높아 미국으로부터 TPP 참가 압력을 강하게 받고 있지만 협상 참가를 재검토하고 있는 중이다.

한편, 우리나라는 TPP 참가 여부에 대해 아직 공식적인 입장을 정한 바는 없으나, 2010년 11월에 개최된 APEC 정상회의에서 TPP 협상 참가 검토의사를 표명한 바 있다(일본 아사히 신문, 2010년 11월13일). 향후 일본, 미국 등이 TPP에 가입하고 대부분의 APEC 회원국들이 TPP 회원국이 되는 경우에 우리나라도 가입 압력을 강하게 받을 것으로 예상된다. 실제로 지난 2012년 7월16일에는 한국을 방문한 미국 상공회의소 토머스 도너휴 회장이 우리나라에 TPP 참여를 요청하기도 하였다.

Ⅲ. 기존 회원국(P4)의 협정 내용

FTA 협정문 체계는 대체로 전문(Preamble), 본문(장, Chapter), 부속서(Annex), 부록(Appendix), 서한(letter) 등으로 구성된다. 부속서는 품목별 원산지 기준, 관세양허 계획 등과 같이 내용이 방대한 것을 별도로 정리하거나 협정의 의미를 명확하게 하기 위해 주로 사용되며, FTA 협상에서 통상장관 등 정부 당국자 간의 서한도 협정문의 해석을 위한 내용이나 관련 사안에 대한 내용을 담고 있다. TPP 협정은 전문, 20개 장(chapter), 부속서 등으로 구성되어 대부분의 FTA 협정에서 다루고 있는 분야를 포괄하고 있다.

뉴질랜드는 TPP 가입 협상에서 10년 이내에 모든 상품(농산물 포함)의 관세를 철폐하는 높은 수준의 시장개방을 받아들였다.

〈표2〉 TPP 협정의 구성

장(Chapter)	내용	장(Chapter)	내용
전문		12	서비스 무역
1	설립조항	13	일시적 입국
2	정의	14	투명성
3	상품 무역	15	분쟁 해결
4	원산지 원칙	16	전략적 제휴
5	통관 절차	17	행정 및 제도
6	무역구제	18	일반 조항
7	SPS 조치	19	일반 예외
8	TBT 조치	20	최종 조항
9	경쟁정책	부속서 I	양허표
10	지적재산권	부속서 II	특별 원산지 규정
11	정부조달	부속서 III & IV	서비스 양허표 1부 & 2부

자료: MFAT(<http://www.mfat.govt.nz/>)

〈표3〉 뉴질랜드의 양허안의 농산물/비농산물 비교

	즉시철폐	3년철폐	5년철폐	10년철폐	기존무관세	합계
전체 상품	1,693	114	495	659	4,276	7,237
	23.4%	1.6%	6.8%	9.1%	59.1%	100.0%
농산물	365	-	8	-	619	992
	36.8%	0.0%	0.8%	0.0%	62.4%	100.0%

자료: WTO, 뉴질랜드 양허안(TPP)

〈표4〉 칠레의 TPP 관세철폐 양허 내용

	즉시철폐	3년철폐	6년철폐	10년철폐	12년철폐	기존 무관세	계
전체	5,855	898	862	218	34	35	7,902
	74.1%	11.4%	10.9%	2.8%	0.4%	0.4%	100.0%
농산물	803	103	70	48	34	0	1,058
	75.9%	9.7%	6.6%	4.5%	3.2%	0.0%	100.0%

자료: WTO, 칠레 양허안(TPP)

특히 농산물은 비농산물에 비해 양허 수준이 높은 것이 특징이다. 뉴질랜드는 비농산물보다 농산물에 국제경쟁력이 높은 국가라는 특성이 잘 반영된 것으로 평가된다. 뉴질랜드는 TPP 협상에서 농산물 가운데 8개 품목에 대해서만 관세철폐 기간을 5년으로 설정하였을 뿐 나머지 품목은 기존의 무관세 품목을 포함하여 즉시 개방되는 형태를 취했다.

칠레의 관세 철폐 유형은 즉시 철폐, 3년 철폐, 6년 철폐, 10년 철폐, 12년 철폐 등 다섯 가지로 단순하지만, 뉴질랜드에 비해서는 12년 철폐 한 가지가 많고 5년 철폐 대신 6년 철폐로 하는 등 국내 산업을 보호하고자 하는 의도가 반영되어 있다. 칠레는 TPP 가입 협상에서 관세 철폐 기간을 최장 12년으로 설정하였다. 이는 뉴질랜드에 비해 2년이 길게 설정된 것이지만 현행

관세유지 등 시장개방의 예외 품목은 없다. 관세 철폐 기간이 12년으로 설정된 34개 품목은 모두 HS 4류의 낙농품으로 밀크, 크림, 유장, 버터, 치즈 등이며 12년 철폐 유형으로 양허된 품목은 세이프가드가 적용되는 것이 특징이다. 세이프가드는 발효 후 6년간 적용될 수 없고, 관세가 철폐된 이후에도 적용될 수 없다.

싱가포르의 HS 분류에 따른 전체 상품은 1만 702개이며, 이 가운데 6개 품목을 제외한 모든 상품에 무관세가 적용되고 있는데 관세가 부과되는 6개 품목은 모두 농산물이다. 기존 무관세 품목이 아닌 6개 품목은 HS 22류에 속하는 맥주를 비롯한 주류이며, 현재 종량세가 부과되고 있다. 이들 품목의 관세는 TPP 협정에서 즉시 철폐로 양허하였다.

브루나이는 전체 상품 10,702개 가운데

〈표5〉 싱가포르의 농산물 중 즉시철폐 품목

세번	품목명	관세율
22030010	맥주	\$1.70/ltr
22030090		\$0.80/ltr
22089010	SAMSU	\$8.00/ltr
22089020		\$8.00/ltr
22089030		\$8.00/ltr
22089040		\$8.00/ltr

자료: WTO, 싱가포르 양허안(TPP)

기존 무관세 품목이 7,289개로 전체의 68.1%에 달할 정도로 시장개방 수준이 높으며, 관세 부과 상품 가운데 TPP 협상에서 관세를 발효 즉시 철폐하기로 한 품목은 없다. 관세양허는 5년 철폐, 7년 철폐, 10년 철폐, 양허 제외 등 네 가지로 구성되어 있는데 즉시철폐 품목이 전무하다는 것은 다른 협정에서 찾아보기 힘든 예외적인 현상이며 5년 철폐와 7년 철폐도 각각 4년, 6년간 관세감축 유예 후 5년차, 7년차에 관세를 철폐하기로 하였다.

또한, 브루나이는 양허제외 84개 품목 가운데 농산물이 80개를 차지하고 있다. 양허제외 품목은 주류(HS 22류) 47품목, 담배(HS 24류) 25품목, 기타조제식료품(HS 21류) 8품목 등으로 기타조제식료품에 속하는 품목들도 알코올성 음료 조제와 관련

된 것이다. 브루나이가 농산물 가운데 80개 품목을 시장개방 예외로 취급하였지만, 이것은 종교적인 측면과 국민 건강 등을 고려한 것으로 이해할 수 있어 TPP 협정의 예외 없는 시장개방이라는 일반적 원칙에서 크게 벗어나지 않은 것으로 볼 수 있다.

IV. TPP 가입에 따른 추가적인 시장개방 전망

TPP의 기본적인 목표가 모든 상품의 예외 없는 관세철폐이기 때문에 특별한 경우를 제외하고는 시장개방의 예외를 인정받기는 어려울 것으로 전망된다. 관세철폐 기간을 원칙적으로 10년으로 설정하고 있으며 기존 회원국들은 대부분 이 원칙을 지키고 있기 때문이다. 기존 4개 회원국 간에 맺어진 협정 내용에 따라 우리나라가 TPP에 가입할 경우 시장개방 예외와 10년 이상 장기 관세철폐 품목은 매우 제한적일 것으로 예상된다. 그러나 현재 협상을 진행 중인 미국, 페루, 호주, 말레이시아, 베트남 등 5개국의 TPP 가입 조건이 어떻게 결정되는가에 따라 어느 정도 유연성을 확보할 가능성도 있다.

농산물 분야에서 추가적인 시장개방 부

〈표6〉 브루나이의 TPP 관세양허 내용

	즉시철폐	5년철폐	7년철폐	10년철폐	기존무관세	양허제외	계
전체	-	575	1,656	1,098	7,289	84	10,702
	0.0%	5.4%	15.5%	10.3%	68.1%	0.8%	100.0%
농산물	-	4	16	-	1,058	80	1,158
	0.0%	0.3%	1.4%	0.0%	91.4%	6.9%	10.8%

자료: WTO, 브루나이 양허안(TPP)

담이 클 것으로 예상되는 우리나라와는 달리 초기 가입국인 P4는 시장개방에서 농산물이 민감분야로 작용하지 않을 만큼 국제 경쟁력이 높은 국가들이었으나, 현재 협상을 진행하고 있는 5개국의 농산물에 대한 민감성은 P4 국가보다 높은 상황이다. 특히 우리나라와 같이 농산물 시장개방이 큰 부담인 일본이 협상에 참여하게 된다면, 그 협상 결과에 따라 우리나라의 TPP 가입 협상에 대한 방향성을 가늠할 수 있는 시금석이 될 수 있을 것이다.

우리나라가 TPP 협상 참여국 가운데 FTA를 체결(또는 협상 타결)하지 않은 나라는 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 그리고 멕시코이다. 우리나라는 이들 국가와는 FTA 협상을 진행 중에 있다. 따라서 이들 국가와 FTA 협상이 타결될 경우 우리나라의 TPP 가입에 따른 추가적인 시장개방 부담은 크지 않을 수도 있다. 그러나 추가적인 부담은 실제 FTA 체결 국가와의 시장개방 수준과 TPP 가입에 따라 예상되는 시장개방 수준을 비교 분석해야 판단 가능하다.

우리나라는 TPP 회원국 및 협상 진행 중인 국가들 가운데 미국, 페루, 칠레, 베트남, 싱가포르, 말레이시아 등과는 이미 FTA를 체결하였다. 우리나라의 TPP 가입에 따른 시장개방 부담은 우리나라가 맺은 FTA를 바탕으로 추정할 수 있다. 기존의 TPP 협정 골격이 후발 가입 희망국들의 가입협상에 적용된다고 가정할 경우 사회적으로 매우 특별한 의미를 가지는 극히 제한된 농산물 이외에는 시장개방의 예외는 적용되지 않을 것으로 볼 수밖에 없으며, 관세철폐 기간이 10년을 초과하는 품목도 매우 제한적일 것이다.

TPP 참여시 추가적인 시장개방 부담이

가장 크게 작용할 분야는 농업분야로 예상된다.³⁾ 농업분야 중 곡물류는 감자(식용), 대두(식용)는 미국, 옥수수, 대두(채유 및 박용)는 칠레, 페루에 대한 추가적인 시장개방 부담이 크게 작용할 것이다. 감자와 대두의 시장개방 수준은 한·ASEAN FTA가 한·미 FTA보다 높다. ASEAN과의 FTA에서 대부분의 곡물류에 대한 관세감축 수준이 20% 정도로 낮게 설정되어 있고, 우리나라의 곡물류에 대한 관세는 수백%에 이르는 경우가 많아 TPP 가입에 따른 추가적인 시장개방 부담이 크게 작용할 것으로 전망된다.

축산물의 경우 미국에 대하여는 냉장 닭고기, 쇠고기, 천연꿀, 분유, 치즈 등 일부 낙농품에 대한 추가적인 시장개방 부담이 작용할 것으로 보인다. 그러나 돼지고기는 한·미 FTA에서 관세철폐 기간이 10년 이내로 설정되었기 때문에 추가적인 시장개방 부담이 없을 수 있다. 한·ASEAN FTA에서 우리나라는 축산물 시장개방 수준이 낮기 때문에 TPP 가입 시 ASEAN에 대한 추가 시장개방 부담이 클 수밖에 없다. 축산물 가운데 냉장 닭고기의 시장개방 수준이 높은 편에 속하지만 10년간 50%의 관세감축만 이루어지기 때문에 여전히 추가적인 시장개방 부담이 남아 있다. 쇠고기, 돼지고기, 천연꿀, 유당을 제외한 주요 낙농품 등은 한·ASEAN FTA에서 관세 철폐 예외 또는 관세감축 20% 정도로 양허된 것이 많기 때문에 추가적인 시장개방 부담이 크게 남아 있다.

칠레에 대한 추가적인 시장개방 부담이 발생할 축산물은 냉동 닭고기, 쇠고기, 요구르트를 제외한 주요 낙농품 등이다. 냉장 닭고기와 돼지고기는 한·칠레 FTA에

서 이미 관세철폐 기간을 10년으로 설정하였기 때문에 추가적인 시장개방 부담 없다. 페루에 대한 추가적인 시장개방 부담이 발생할 축산물은 쇠고기, 버터, 치즈, 분유 등의 낙농품, 천연꿀 등이 있다.

과일은 한·미 FTA 협상에서 10년 이상의 관세철폐 기간을 설정한 품목이 많기 때문에 미국에 대한 추가적인 시장개방 부담이 큰 품목에 속한다. 한·미 FTA에서 10년까지의 관세철폐 기간이 설정된 것은 바나나, 단감, 복숭아, 파인애플 정도에 불과하다. 사과, 배, 포도, 감귤 및 오렌지, 참다래 등 주요 과일은 대부분 추가적인 시장개방 부담이 발생할 것으로 예측된다. 바나나, 파인애플, 감귤 등 ASEAN 국가로부터 수입 증가 가능성이 높은 품목은 한·ASEAN FTA에서 관세철폐 예외로 하였고, 사과, 배 등 중요한 온대성 과일은 관세철폐 대신 관세의 부분 감축(20%, 50% 등)을 선택하였기 때문에 TPP 가입에 따른 ASEAN 국가들에 대한 추가적인 시장개방 부담이 클 것이다.

칠레와의 FTA에서 사과와 배는 관세철폐 대상에서 제외되었고 감귤, 바나나, 오렌지, 파인애플 등 열대성 과일은 DDA 협상 이후에 시장개방에 관한 논의를 진행할 예정이기 때문에 TPP 가입에 따른 시장개방 추가 부담이 크다. 페루와의 FTA에서 현행관세가 유지되는 과일은 감귤, 배, 사과 등이고, 포도와 오렌지도 수확기에는 현행관세가 유지된다. 따라서 이들 품목은 TPP 가입 시 추가적인 시장개방 부담이 발생된다.

한·미 FTA 협상에서 채소 및 과채류의 시장개방 수준은 비교적 낮은 것으로 볼 수 있으며, 따라서 TPP 가입에 따라 대부

분의 주요 채소 및 과채류, 인삼 등의 추가적인 시장개방 부담이 존재한다. 수입 증가 가능성이 낮은 당근, 신선 딸기, 배추, 호박 등이 관세철폐 10년 이내에 속하는 품목이고 고추, 마늘, 양파, 인삼 등은 관세철폐 기간이 10년 이상인 품목이다. 배추, 오이, 당근을 제외한 대부분의 채소류는 ASEAN에 대한 추가적인 시장개방 부담이 발생할 것으로 추정된다.

특히 한·ASEAN FTA에서 관세양허 제외 품목인 고추, 마늘, 양파의 추가적인 시장개방 부담이 클 것이다. 칠레에 대한 추가적인 시장개방 부담도 ASEAN의 경우와 유사할 것으로 예상된다. 특히 오이, 호박, 배추, 당근 등 일부 채소를 제외하고 대부분의 주요 채소 및 과채류가 한·칠레 FTA 협상에서 DDA 이후 논의 품목으로 분류되었기 때문에 TPP 가입에 따른 추가적인 부담이 클 수밖에 없다. 페루와의 FTA에서 고추, 마늘, 양파, 인삼 등 현행 관세 유지로 양허된 품목의 추가적인 시장개방 부담이 발생할 것이며, 그밖에도 16년에 걸쳐 관세가 철폐되는 땅콩, 생강, 참깨, 표고버섯 등 채소 또는 특작의 추가적인 시장개방 부담도 예상된다.

V. TPP에 대한 우리나라의 대응

아시아태평양 지역에서의 경제협력 또는 경제통합 움직임은 APEC을 중심으로 활발히 진행되었으나 큰 성과를 거두지 못한 상태이다. APEC의 성과가 불확실한 상황에서 ASEAN+3 또는 ASEAN+6 등 ASEAN을 중심으로 한 아시아태평양 지역

의 경제통합 또한 중국과 일본의 주도권 경쟁 등으로 불확실성이 증가하고 있다. APEC과 ASEAN+3(또는 6)의 경제통합 불확실성이 증가하는 가운데 TPP는 미국의 적극적인 지지로 수준 높은 시장개방을 통한 새로운 경제협력 모델로 발전할 가능성이 높다. 특히 일본, 캐나다, 멕시코 등이 TPP 참여 선언을 하면서 TPP가 아시아태평양 지역 12개국으로 확대될 경우 주변국들의 TPP 가입 필요성은 더욱 증가할 것이다.

우리나라의 TPP 가입에 따른 경제적 이익은 크지 않을 것으로 예상되나 일부 기존의 FTA에서 시장개방 수준이 낮은 분야의 개방에 따른 긍정적 영향은 있을 것으로 전망된다. 우리나라는 미국을 비롯하여 주요 TPP 회원국 또는 후발 협상국들과 이미 FTA를 체결하였거나 협상 진행중인 상태이다. 기존 FTA에서 우리나라의 비농산물 분야 시장개방 수준은 상당히 높은 편으로 평가되고 대부분의 나라에서 관세율도 낮게 유지되고 있기 때문에 추가적인 시장개방의 이익은 제한적일 것이다.

그러나 농산물 분야는 시장개방 수준이 비농산물에 비해 상대적으로 낮고 관세율도 높아 추가적인 시장개방의 영향이 클 것으로 예상된다. 우리나라의 기존 FTA 협상에서의 농산물에 대한 시장개방 수준은 한·미 FTA가 가장 높은 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 TPP의 시장개방에 대한 일반적인 원칙 또는 목표를 받아들이면서 가입할 경우 그에 따른 추가적인 시장개방 부담이 농산물 전반에 걸쳐 발생할 것으로 전망된다.

우리나라의 TPP 가입에 영향을 미치는 요소 가운데 가장 중요한 것으로 현재 진

행 중인 후발 5개국의 TPP 가입 협상과 일본의 TPP 가입 시 얻게 될 관세양허 조건을 들 수 있다. 후발 5개국의 TPP 가입에 따른 시장개방 수준에 따라 일본의 민감품목에 대한 시장개방 수준도 영향을 받게 될 것이다. 우리나라의 TPP 가입 협상에서 민감분야는 농산물이 될 것이며 농산물 시장개방 수준이 가입 여부를 결정하는 데 중요한 역할을 하게 될 것으로 예상된다. 우리나라보다 농산물 시장개방에 있어서 보수적인 입장을 견지하는 일본의 민감 농산물에 대한 시장개방 수준이 우리나라의 TPP 가입 조건 및 가입 여부에 영향을 미칠 것이다.

우리나라는 TPP 참여의 실익은 크지 않다고 판단된다. TPP 협상에 참여하고 있는 국가 중 칠레, 싱가포르, 미국, 페루, 말레이시아, 베트남, 브루나이 등과는 이미 FTA를 체결하였고, 호주, 뉴질랜드 등과 협상을 진행하고 있기 때문이다. 현재 일본도 예상보다 자동차, 보험 등 비농산물 분야에서의 개방 압력을 강하게 받으면서 TPP 가입 여부는 교착상태이다. 따라서 우리나라도 TPP 가입 여부를 서두를 필요는 없다고 판단된다. 후발 5개국의 TPP 가입 여부 및 일본의 협상을 지켜본 후 우리 농업에 미칠 부정적 영향과 비농산물 분야의 추가적인 시장개방에 따른 긍정적 영향 등을 분석하여 TPP 가입 여부를 결정하는 것이 바람직하다.

한편, TPP 협상 배경에서 살펴보았듯이 환태평양 지역에서 미국은 TPP 협상을 통하여 중국의 환태평양지역으로의 진출을 강하게 견제하고 있다. 중국은 우리나라와의 FTA 협상을 통하여 경제적인 실리를 추구하는 한편 동아시아에서의 주도권 확

보라는 비경제적인 이득도 추구하는 것이
목적이기 때문에 한·중 FTA 협상을 하고
있는 우리나라 입장에서는 TPP를 비롯한

아태지역의 경제통합 움직임을 한·중
FTA의 지렛대로 활용하는 전략을 구사할
필요가 있다. **외교**

註

- 1) 동아시아 및 아시아태평양 지역의 경제통합은 미국이 추진해왔던 아시아태평양경제협력체(APEC) 중심의 환태평양경제통합과 중국이 미국을 배제하고 동남아시아국가연합(ASEAN) 및 한국, 일본을 중심으로 추진해온 동아시아경제통합(ASEAN+3), 일본이 중국을 견제하면서 ASEAN+3에 호주, 인도, 뉴질랜드를 포함시키는 ASEAN+6 중심의 범아시아경제통합 등 세 가지로 구분해 볼 수 있다.
- 2) 개도국이 국제협정상 의무이행 등을 위해 필요한 능력을 배양하는 것을 의미한다.
- 3) 본 분석에서 의미하는 추가적인 시장개방 부담

은 품목 수 기준이 아닌 추가적인 관세율 감축 폭이다. 우리나라가 TPP 협상 참여 시 쌀은 영허제외, 닭고기, 돼지고기, 쇠고기, 낙농품, 감귤, 배, 복숭아, 사과, 포도, 고추, 마늘, 양파, 인삼 등은 민감품목으로 분류하여 12년 철폐로 가정하고, 나머지 품목은 10년 철폐로 가정하였다. 왜냐하면 기존 P4 협상에서 칠레의 경우 최장 12년까지 관세철폐 기간을 양허 받은 사례가 있기 때문이다. 그 외 나머지 국가들은 최장 10년 철폐이다.

유로존 위기의 충격과 대응전략

김 득 갑*

2009년 10월부터 그리스에서 시작된 유럽 재정위기가 아일랜드, 포르투갈을 넘어 스페인과 이탈리아까지 위협하고 있다. 3년간 지속되고 있는 유럽 재정위기는 국가채무위기로 발전하여 이제는 은행위기와 실물경제위기까지 초래함으로써 유로존 해체 우려마저 낳게 하고 있다. 세계경제의 18%를 차지하고 있는 유로존의 위기는 유럽은 물론 세계경제의 최대 불안요인이 되고 있다. 본 연구에서는 유로존 위기를 진단하고, 이로 인한 유럽의 정치, 경제, 사회적 변화를 조망해보고 유로존의 대응전략을 살펴본다.

재가 잇따라 나오면서 유로존 위기가 진정되는 양상을 보이고 있다. 위기 확산을 차단할 수 있는 방화벽을 갖추게 되었다는 기대감 때문에 스페인과 이탈리아의 국채금리가 하락¹⁾하는 등 시장이 빠르게 안정되고 있다. 비록 추가 긴축에 항의하는 시위로 그리스와 스페인에서 불안감이 여전하지만, 앞으로 방화벽이 가동되면 ‘유로존 해체’라는 최악의 위기 가능성은 낮아질 것으로 전망된다. 하지만 유로존 위기가 근본적으로 해소되는 국면으로 접어드는 것은 아직 판단하기 어렵다. 그 여부를 판단하기 위해서는 유로존 차원과 회원국 차원에서 이루어지고 있는 대응노력을 살펴볼 필요가 있다.

I. 유로존 위기는 현재 진행형

지난 7월26일 드라기 ECB(유럽중앙은행) 총재의 국채매입 시사 발언 이후 ECB의 신(新) 국채매입프로그램(OMT) 채택(9월6일), 독일 헌법재판소의 ESM(유럽안정화기구) 합헌 판결(9월12일) 등 시장을 만족시킬만한 호

1. 유로존 차원에서 위기확산 차단을 위한 체제정비를 추진

현재 위기 확산을 막기 위한 체제정비 노력이 유로존 차원에서 활발히 진행되고 있다. 지난 6월 말 EU정상회의에서 합의

* 삼성경제연구소 글로벌연구실 연구전문위원

된 사항들이 위기 대응해법의 근간이 되고 있다. 유로존 국가들은 위기가 스페인, 이탈리아로 확산되는 것을 막기 위해 1단계 조치로 방화벽 구축에 나서는 한편 은행동맹(2단계)에 이어 장기과제인 재정통합(3단계)에 대한 논의도 추진할 예정이다.

우선, 9월 들어 ECB와 ESM을 중심으로 한 방화벽 구축에 진전을 보이고 있다. ECB는 새로운 국채매입프로그램에 따라 회원국이 엄격한 요건을 충족할 경우 무제한 국채매입에 나설 계획이다. 회원국 정부가 EFSF(유럽재정안정기금)/ESM에 국채매입을 요청하고, 긴축 및 구조개혁의 요구조건을 수용하면 ECB와 ESM이 각각 유통시장과 발행시장에서 해당국 국채를 매입하게 된다. 목적이 달성될 때까지 무제한으로 국채를 매입하지만 회원국이 요구조건 이행에 실패할 경우에는 국채매입을 중단할 방침이다. 새로운 국채매입프로그램이 가동되면 스페인과 이탈리아의 국채금리 안정에 기여할 것으로 예상된다.

한편 10월8일에 출범한 ESM은 현재 한시적으로 운영되고 있는 유럽재정안정기금(EFSF)을 대체할 상설기구로 '유럽판 IMF'로 불린다. ESM은 EFSF와 달리 자본금을 바탕으로 구제금융자금 지원뿐만 아니라 은행 직접지원, 국채매입 등을 수행함으로써 위기 확산을 차단하는 방화벽 역할을 수행하게 된다. 하지만 ECB와 ESM을 중심으로 구축된 방화벽은 위기확산 차단에 한계가 있을 것으로 예상된다. 우선 '긴축 및 구조개혁'의 요구조건을 둘러싼 회원국 간 견해차가 ECB의 신(新)국채매입프로그램의 걸림돌로 작용할 수 있다. 요구조건이 너무 까다로울 경우 회원국 정부가 국채매입 요청을 기피하게 되어 실효성을 잃

게 되고, 너무 느슨할 경우에는 무제한 국채매입에 대한 강한 반발이 예상된다.²⁾

또한 ESM도 머지않아 재원 부족사태에 직면할 가능성이 높다. EFSF의 잔여 재원을 포함해 최대 7,000억 유로의 자본금 규모로는 국채매입 및 은행 직접지원 등의 확대된 역할을 수행하기에는 역부족이다.³⁾ 따라서 ESM의 자본금 확충이 필요할 것으로 예상되지만, 독일, 네덜란드, 핀란드 등 재정 부담국들의 반대가 만만치 않을 전망이다.

두 번째는 은행위기를 해소하기 위한 은행동맹(banking union)이다. EU는 스페인 발(發) 은행위기 확산을 막기 위해 유로존의 은행시스템을 하나로 통합하는 작업을 추진 중이다. EU는 은행 감독권한의 통합에 이어 은행 구조조정기금 설립, 단일 은행예금 보호제도 도입을 통해 은행동맹을 완성할 계획이다. 은행동맹의 1차 과제로 회원국 정부가 갖고 있는 은행 감독권한의 통합이 추진되고 있다. 은행 감독권한의 통합은 ESM의 은행 직접지원을 위한 전제조건이기도 하다. 지난 9월12일 EU집행위는 2013년 말까지 유로존 내 6,000개 이상의 은행 감독권한을 ECB로 이양하는 방안(SSM)⁴⁾을 제시한 바 있다.

구체적인 추진 일정을 보면, 2012년 말까지 감독권한 이양방안을 최종 승인함과 동시에 맨 먼저 구제금융 대상 은행들의 감독권한을 ECB로 이양하고, 2013년 6월까지 대형은행들의 감독권한을 통합하고, 2013년 말까지 중소은행들의 감독권한도 모두 통합한다는 계획이다. 하지만 EU집행위의 계획은 중소은행들에 대한 감독권한을 계속 보유하려는 독일⁵⁾, 오스트리아, 폴란드 등 회원국들의 반발에 직면해 있다.

따라서 2013년부터 은행 감독권한을 순차적으로 통합하려던 당초 계획은 차질이 불가피할 전망이다. 이로 인해 ESM의 은행 직접지원은 물론 은행동맹의 여타 작업도 지연이 예상된다.

세 번째는 유로존 위기 해소를 위한 가장 확실한 해법으로 인식되는 재정통합이다. 재정통합의 구체적인 방안으로는 회원국 재정정책의 사전 조율, 유로본드 혹은 유로빌 발행, 유럽채무변제기금(Europe Redemption Fund; ERF)⁶⁾ 설립, 재정이전시스템 도입 등 다양한 방안들이 거론되고 있다. 하지만 대부분의 재정통합은 채무의 연대책임을 의미하는 ‘채무 공동화’를 전제로 하고 있어, 회원국 간 직접 구제금융 지원을 금지하도록 규정하고 있는 리스본조약과 회원국 헌법의 개정이 필요하다. 따라서 재정통합은 단기간 내에 실현되기 어려운 힘든 과제라 할 수 있다. EU는 2020년 ‘진정한 경제통화동맹(Towards a genuine Economic and Monetary Union)’을 실현하는 작업의 일환으로 재정통합을 추진한다는 계획이다. 재정통합은 정치통합과 맞물려 있는 중대한 사안이므로 자세히 후술하기로 한다.

2. 회원국 차원: 긴축과 성장을 동시에 추진

유로존 위기를 근본적으로 해소하기 위해서는 개별 회원국들이 독자적인 채무상환능력을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 현재 구제금융 3개국과 스페인, 이탈리아는 채무상환능력을 갖추기 위해 긴축과 성장에 노력을 경주하고 있으나, 그 성과는 국가마다 상이하다.

아일랜드는 재정위기 5개국 중 유일하게 플러스 경제성장을 기록하고 있으며, EU-IMF와 약속한 재정적자 감축안을 충실히 이행하면서 긴축 목표를 달성하고 있다. 2015년부터 아일랜드는 국가채무도 감소세로 돌아설 것으로 예상된다. 평균노동비용이 유로존에서 가장 큰 폭으로 하락하는 등 위기 이후 생산성이 향상됐고, 최근 수출도 호조를 보이며 경제성장에 견인하고 있다. 한편, 포르투갈은 긴축과 구조개혁 측면에서 성과를 거두고 있으나, 성장 측면에서는 고전을 면치 못하고 있다. 내수가 위축되는 가운데 물가도 상승하고 있어 경제에 부담이 되고 있다. 이에 따라 ‘긴축 이행의 모범생’인 포르투갈의 긴축 이행을 지원하기 위해 최근 유로존 차원에서 긴축 완화 조치가 단행되었다.

반면, 유로존 위기의 진원지인 그리스는 성장과 긴축 측면에서 총체적 난국에 빠져 있어, 3차 구제금융 또는 유로존 탈퇴(Grexit)마저 우려되는 상황이다. 향후 2년 동안 135억 유로의 긴축안을 실천 가능한 수준으로 제시해야만 구제금융을 지원받을 수 있다. 단기적으로 315억 유로의 구제금융 자금을 지원받지 못할 경우 디폴트 및 유로존 탈퇴 위기가 현실화될 가능성이 높다.

한편 성장에 어려움을 겪고 있는 스페인과 이탈리아는 각각의 취약성이 부각되면서 위기에 노출되어 있다. 특히 유로존 4위의 경제대국인 스페인이 부동산버블 후유증을 극복하지 못하고 경기침체 심화와 고용 악화 등으로 ‘제2의 그리스’가 되지 않을까 우려하는 시각이 커지고 있다. 스페인은 유로존의 은행부문에 대한 구제금융 합의⁷⁾에도 불구하고 과다한 민간채무와

지방정부의 재정부실로 국채매입을 신청하거나 아니면 최악의 경우 전면적 구제금융을 신청해야 할 위기에 처해 있다. 이탈리아는 재정적자 비율이 높지 않고⁸⁾ 국채 만기기간이 길지만, 과도한 국가채무⁹⁾와 성장잠재력 약화 등으로 외부충격에 취약하다. 남유럽 재정위기가 부각되면 이탈리아의 국채금리도 동반 상승하는 경향을 보이는데, 이는 높은 국가채무 비율과 이자비용, 정치적 리더십 약화 등이 구조적 불안요인으로 작용하기 때문이다.

3. 유로존 위기는 현재 진행형

이상으로 유로존 차원과 회원국 차원의 위기 대응노력을 살펴보았다. 결론적으로, 완벽하지는 않지만 ECB와 ESM으로 이루어진 유로존 차원의 방화벽이 가동됨으로써 위기가 확산되는 것을 막아 ‘유로존 해체’라는 최악의 위기는 모면할 것으로 예상된다. 하지만, 회원국 차원에서 이루어져야 하는 채무상환능력의 확보는 쉽지 않은 과제다. 현재 재정 위기국들은 긴축 노력에도 불구하고 경기침체로 재정적자 축소가 어려운 ‘긴축의 덫(austerity trap)’에 빠져 있다.

따라서 비록 유로존 위기가 외형상 진정되는 모습을 보이고 있지만, 근본 불안요인이 해소되지 않고 있어 위기는 여전히 현재 진행형이라 할 수 있다. 특히 유로존 위기는 국가채무위기, 은행위기, 실물경제위기 등 3가지 위기가 서로 악순환 고리(negative feedback loop)를 형성하고 있어 해결이 여간 쉽지 않다. 한마디로 현재 유로존이 겪고 있는 위기는 치유에 오랜 시

간이 걸리는 만성질환과 같은 존재인 셈이다. 이 악순환 고리를 선순환 구조로 전환하지 않는 한 유로존 위기는 장기화될 수밖에 없을 것이다.

II. 유로존 위기로 인한 정치·경제·사회적 변화

1. 저성장 장기화 예상

유로존 경제는 재정위기로 인한 급격한 경기위축으로 더블딥 우려가 현실화되고 있다. 재정위기 극복을 위한 각국 정부의 긴축정책과 은행의 디레버리징(deleveraging)이 지속되면서 유로존의 경제성장세가 빠르게 둔화되고 있다. 유로존 경제를 견인하던 독일과 프랑스도 성장 동력이 식어가는 양상이다. IMF와 대부분의 투자은행들은 2012년 유로존의 경제성장률을 -0.5% 전후로 예상하고 있다. 2013년에도 유로존 경제는 가까스로 마이너스 성장을 모면하는 수준에 그칠 전망이다. 유로존 경제의 부진 이유는 지속되는 긴축정책을 꼽을 수 있다.¹⁰⁾

긴축 이행은 유로존 차원에서 구축된 방화벽 작동의 전제조건이다. 이에 따라 재정 위기국들을 중심으로 정부지출 축소, 세금 인상에 이어 실업수당 및 연금지급도 축소될 것으로 예상된다. 이로 인해 민간 소비 및 투자 위축 등 내수부진이 지속될 것으로 보인다. 문제는 재정 위기국들의 긴축에 따른 내수 침체로 인해 유로존의 역내교역이 위축된다는 것이다. 수출대국 독일의 경우 전체 수출에서 유로존 역내

수출이 차지하는 비중은 40%에 이른다. 한편 유일한 경기부양 수단인 금융정책도 제한적일 것으로 예상된다. 현재 기준금리가 0.75%로 떨어진 상태이므로 금리인하 여력이 많지 않은 상황이다. 더군다나 미 연준이나 영란은행과 달리 ECB는 국채매입을 통해 풀린 유동성을 다시 흡수할 방침¹¹⁾이어서 경기부양을 위한 유동성 확대조치도 크게 기대하기 힘들 전망이다.

유로존 경제는 2020년까지 재정위기의 후유증으로 연평균 1%대 중반의 저성장이 불가피할 것으로 예상된다. 전반기에 해당되는 2015년까지는 재정긴축과 버블 제거를 위한 구조조정이 지속되면서 연평균 1% 내외의 저성장이 전망된다. 이 기간 동안 유로화 출범 후 누적되어 온 버블과 역내 불균형의 해소 작업이 진행될 것으로 보인다. 특히 남유럽 국가들은 재정위기의 여파로 잠재성장률을 밀도는 저성장이 불가피하다. 반면, 후반기인 2016~2020년에는 구조개혁의 성과가 점차 가시화되면서 유로존의 경제성장률이 1%대 후반까지 회복될 것으로 기대된다.

하지만, 유로존은 세계 경제권 중에서 중장기 경제성장률이 가장 낮을 것으로 예상된다. 옥스퍼드경제연구소(Oxford Economics)의 2011~2020년 지역별 연평균 경제성장률 예측에 따르면, 신흥 아시아(6%), 남아프리카(4.5%), 중동 및 북아프리카(4%), 중남미(3.5%), 미국(2.5%), 유로존(1.5%)의 순으로 경제성장률에 차이를 보일 것으로 예상된다. 유로존 경제에 대한 비관적 전망의 근거로는 재정위기의 충격과 인구 고령화로 인한 성장 잠재력의 약화를 들 수 있다. 소비 및 투자수요 부진이 지속되는 가운데 중장기 노동공급이 감소할 전망이어서

서 유럽경제의 저성장 기조가 지속될 것이라는 전망이다. 부채를 늘리면서 소비를 확대하던 가계가 저축을 늘리고 부채를 상환함에 따라 디레버리징 현상이 지속될 것으로 보인다.

또한 주택가격 정체와 고용환경 악화가 가계의 소비 여력을 제한할 것으로 예상된다. 위기 이후 수요 둔화로 과잉설비 문제가 우려되는 상황이어서 신규설비 투자도 정체될 가능성이 높다. 또한 주요국의 재정정책이 긴축기조로 전환되면서 민간 소비 및 투자를 위축시켜 중장기적으로 경제성장을 압박할 전망이다. 인구감소, 고령화 문제 등으로 인해 요소투입도 감소할 전망이어서 유로존의 중장기 성장 잠재력은 약화가 불가피한 상황이다.

2. 경제체질 강화와 위기의 돌파구로 해외시장 진출을 확대

유럽에는 전통적으로 4가지 경제모델¹²⁾이 존재한다. 현재 재정위기를 겪고 있는 남유럽 국가들이 취하고 있는 지중해모델은 경쟁력 면에서 가장 취약하다는 평가를 받고 있다. 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등 재정 위기국들은 독일이 주도하는 신(新)재정협약에 따라 긴축정책은 물론 구조개혁도 추진해야 하는 상황이다. 이로 인해 재정위기를 계기로 독일식 경제모델이 유로존에 확산될 전망이다. 2000년대 초반 독일이 추진했던 구조개혁과 유사한 긴축 및 구조개혁, 생산성 향상 노력을 통해 경제체질을 강화하겠다는 전략이다. 재정위기 극복 과정에서 역내 불균형 문제는 자연스럽게 해소될 수 있을 전망이다. 재정 위기

국은 디레버리징을 지속함으로써 수요가 감소하여 역내 경상수지 불균형 문제가 해소될 것이다.

하지만 독일 등 재정 여유국들의 대대적인 수요창출정책이 없을 경우 유로존은 수요부족 현상에 직면할 가능성이 높다. 이에 따라 해외시장(수출)에서 활로를 모색할 것으로 예상된다. EU집행위는 경제성장의 90%가 중국 등 신흥국을 비롯한 해외에서 창출될 것으로 예상하고 있다. 그러므로 주요 교역상대국의 교역을 확대하는 것이 성장전략의 중요한 요소가 되고 있다.

이를 위해 EU는 주요 교역 상대국들과 FTA 협상을 동시다발적으로 추진하고 있다. 현재 진행 중인 캐나다, 싱가포르, 인도는 물론 기타 ASEAN 국가들과의 협상이 마무리되면 FTA가 적용되는 EU의 수출비중은 50%까지 상승하게 되고, 미국 및 일본과의 협상이 타결되면 이 비율은 2/3 수준까지 높아지게 된다. 전례 없는 규모로 추진되는 EU의 동시다발적 FTA 협상은 세계에서 가장 야심찬 무역 및 투자협상으로 평가된다. EU집행위는 FTA 체결을 통해 유로존 경제가 2%(2,500억 유로) 이상의 경제적 혜택을 누릴 것으로 예상하고 있으며, EU 전체적으로 약 200만개 이상의 일자리가 새로 창출될 것으로 전망하고 있다.

3. 중산층 약화와 정치·사회적 변화

재정위기의 충격으로 유로존 국가들에 많은 변화가 일고 있다. 그동안 풍요로운 삶을 구가하던 유럽인들은 글로벌 금융위기에 이어 재정위기가 3년간 지속되면서

전후 최악의 경제적 어려움을 겪고 있다. 재정위기를 겪고 있는 남유럽 국가들은 물론 재정 여건이 비교적 양호한 북유럽 국가들도 재정건전화 노력과 재정 위기국들에 대한 지원 등으로 인해 재정 형편이 빠듯한 것은 마찬가지다. 특히 유로화 도입 이후 글로벌 금융위기 발생 이전까지 부동산경기 호황과 내수 호조에 힘입어 급성장했던 아일랜드와 남유럽 국가들이 버블붕괴의 후유증으로 가장 고전하고 있다. 앞으로 상당기간 저성장이 불가피할 것으로 예상되고 있어 경제적 어려움은 지속될 수밖에 없을 전망이다.

실업 증가, 주택 및 금융자산 가격 하락, 재정긴축에 따른 세금 인상 및 복지혜택 축소 등으로 임금소득, 자산소득, 이전소득 등 모든 소득원이 위축되면서 실질 처분가능소득이 감소하는 추세다. 특히 제조업 기반이 취약한 남유럽 국가들은 급격한 내수 침체로 인한 실업 증가¹³⁾로 인해 소비기반이 붕괴되면서 경기침체가 심화되는 악순환이 반복되고 있다. 여기에 설상가상으로 국제유가 및 곡물가격 상승, 부가가치세(VAT) 인상 등으로 연간 3% 내외의 인플레이션이 지속됨으로써 소비여력이 약화되고 있다. 그동안 내수시장의 버팀목 역할을 해온 중산층의 소득기반이 크게 약화되어 중산층이 줄어들고 전반적인 소득수준도 상대적으로 하락하고 있다.¹⁴⁾ 특히 재정위기를 겪고 있는 남유럽 국가들은 물론 과도한 정부부채로 재정적자 축소 압력을 받고 있는 프랑스, 벨기에 등도 중산층의 약화가 불가피할 전망이다.

한편 재정위기의 여파로 유럽의 정치 지형에도 많은 변화가 예상된다. 연금 등 복지지출의 축소에 대한 사회적 저항이 거세

지고, 청년실업 등 고용 악화로 인해 기존 정치권에 대한 불신이 팽배해질 전망이다. 이에 따라 반(反)긴축, 반(反)EU 성향의 극우 및 극좌 정당들이 대안 정치세력으로 부상할 것으로 보인다.

또한 경제위기로 인해 새로운 사회현상도 나타나고 있다. 우선, 생계형 범죄가 늘어나고 이민족이나 외국인에 대한 반감이 증가하는 등 사회불안이 커질 가능성도 우려된다. 또한 심각한 청년실업 문제가 장기화될 것으로 예상됨에 따라 일자리를 찾아 해외로 떠나는 청년이민이 계속 늘어날 전망이다. 그리스는 물론 아일랜드, 포르투갈, 스페인의 대졸자들이 독일 등 유럽 국가들은 물론 아프리카나 중남미 등 옛 식민지 국가를 찾아 떠나는 사례가 늘고 있다. 1990년대 후반 외환위기의 여파로 인해 한국의 정치, 경제, 사회문화에 구조적 변화가 있었던 것처럼 앞으로 유로존에도 정치, 경제, 사회적으로 많은 변화가 예상된다.

4. 유럽의 국제적 위상 약화

그동안 글로벌 거버넌스에서 미국, 유럽 등 선진국이 의사결정을 주도해왔다. IMF, 세계은행, OECD의 총재직을 미국과 유럽이 독식해 왔으며, 의결권도 미국, 유럽 등 선진국에게 유리하게 배정되었던 것이 사실이다. 하지만 경제성장과 더불어 신흥국의 발언권이 강화되면서 선진국 주도의 글로벌 거버넌스가 도전 받는 양상이다. 선진국은 신흥국의 강해진 경제력을 인정하지 않을 수 없게 되었다. G20체제를 중심으로 한 글로벌 금융위기 극복 과정에서

선진국의 국가부채를 해결하기 위해서는 신흥국의 자금이 필요하다는 사실을 절감하게 되었다. 특히 신흥국의 외환보유고 증가로 국제 소방수로서 IMF의 역할이 약화될 가능성이 높아졌다. 미국은 기득권 유지를 위해 우호세력 확보에 주력하고 있는 반면, 중국은 신흥국을 대상으로 매력공세(Charm Offensive) 정책을 강화하고 있다. 특히 중국은 글로벌 금융위기를 계기로 아프리카, 남미, 러시아 등과 관계를 적극 개선하고 있으며, 워싱턴 컨센서스 대신 베이징 컨센서스 확산에 주력하고 있다.

한편 재정위기를 겪고 있는 유럽은 경제력 약화와 더불어 위기해결 과정에서 신흥국의 지원이 필요하기 때문에 국제사회에서 일정부분 기득권 양보가 예상된다. 특히 앞으로 추진될 IMF의 개혁 과정에서 중국 등 신흥국들의 재원 확충 참여를 전제로 보다 많은 지분과 의결권을 부여하는 대신 유로존 국가들의 비중을 축소하는 작업이 이루어질 전망이다.

Ⅲ. 유로존 대응전략: 정치통합을 향한 재정통합 논의

시장은 은행동맹보다 더 진전된 유로본드 도입이나 유럽채무상환기금 설립 등 재정통합을 요구하고 있다. 스페인과 이탈리아가 채무위기에서 벗어나기 위해서는 유로존 차원의 유로본드나 유로빌 도입, 채무상환기금 설립 등이 필요할 전망이다. 현재 독일은 이들 조치를 반대하고 있지만, 유로본드 도입이나 채무상환기금을 마

냥 반대만 할 수 없는 상황이다. 스페인과 이탈리아가 최악의 위기에 처하게 되면 독일도 위기에서 자유로울 수 없기 때문이다. 이에 따라 독일은 유로본드 도입이나 채무상환기금 설립의 전제조건으로 회원국 재정정책(예산정책)의 감독 및 통제 강화, 유로존 재무부 설립, 더 나아가 정치통합까지 요구할 가능성이 높다. 이런 상황에서 1999년 통화동맹(EMU) 체제를 탄생시킨 과거의 주역들과 현재 위기 대응을 진두지휘하고 있는 EU 수뇌부에서 각기 재정통합의 필요성을 강조한 보고서를 내놓아 관심을 끌고 있다.

1. 토마소 파도아-스키오파 보고서

노트르유럽(Notre Europe)은 1985년부터 10년간 EU집행위 위원장을 역임하면서 유로화를 탄생시킨 자크 들로르가 설립한 싱크탱크다. 연구소는 ‘통합된 유럽을 생각한다(Think a United Europe)’라는 슬로건을 내걸고 유럽통합을 촉진하기 위한 제도 및 EU정책을 주로 연구하고 있다. 토마소 파도아-스키오파¹⁵⁾ 주도로 결성된 전문가그룹은 자크 들로르와 헬무트 슈미트 전 독일 총리의 후원을 받아 지난 6월26일에 유럽 재정동맹의 필요성을 강조하는 보고서를 내놓았다. 보고서는 재정통합의 불가피성과 우선순위를 제시하고 있다는 점에서 향후 논의 과정에서 적지 않은 영향을 줄 것으로 예상된다.

파도아-스키오파 그룹은 현재의 유로존 위기가 단일 초국가 통화와 개별국 경제정책 간의 미스매치에서 비롯된다고 보았으며, 유로존이 출범 당시에는 예상치 못했

던 세 가지 문제에 직면해 있다고 진단하고 있다. 첫째는 유로존 가입 이후 회원국들이 환율 및 금리정책을 더 이상 사용할 수 없게 됨에 따라 회원국 간에 경기사이클 격차와 역내 불균형 문제가 심화되고 있다. 둘째, 재정정책의 조율 및 재정 감시장치가 미흡해 재정 불균형 문제가 심화되고 있다. 셋째, 금융시장 통합으로 유로존의 금융시스템의 상호 연관성이 커져 전이위험이 고조되고 있다. 그 결과 은행과 정부 간에 악순환 고리(은행 부실-정부재정 악화)가 형성되어 있다.

이에 따라 유로존 국가의 예산 자율성을 최대한 존중하는 가운데 현행 유로화 체제가 안고 있는 기능상 결함을 보완하기 위해서는 재정연방주의(fiscal federalism)가 필요하다고 진단하고 있다. 파도아-스키오파 그룹은 재정연방주의(재정통합)를 위해 분야별로 단계별 접근방식을 제안하고 있다. 이들에 따르면, 역내 불균형을 해소하기 위한 단일시장 완성이나 노동시장 개혁 등은 법적, 제도적 변화가 별로 필요치 않으므로 즉시 시행할 수 있다. 세 번째 문제를 해결하기 위한 은행동맹도 현 리스본 조약 내에서 회원국 간 협력만 있으면 얼마든지 추진이 가능하다. 하지만 두 번째의 재정 불균형 문제를 해결하기 위해 필요한 유로본드, 유럽채무상환기금, 예금보험제도 등은 로드맵에 의거해 추진해야 할 장기과제에 속하는 것으로 평가하고 있다. 결론적으로 이들은 시장 압력에 단기적으로 대응하는 것도 중요하지만, 근본적인 위기해결을 위해서는 신뢰할만한 로드맵을 바탕으로 장기 추진과제(재정통합)를 서둘러 추진할 것을 권고하고 있다.

2. 룬푸이 의장 보고서

유럽이사회의 룬푸이 의장은 바호주 EU 집행위 위원장, 용커 유로그룹 의장, 드라기 ECB 총재와 공동으로, EU정상회의가 열리기 직전인 6월26일에 ‘진정한 경제통화동맹을 향하여(Towards a genuine Economic and Monetary Union)’라는 7페이지 분량의 보고서를 발표하였다. 룬푸이 의장은 이번 보고서를 토대로 구체적인 추진과제와 일정을 담은 로드맵을 연말까지 내놓을 예정이다. 보고서는 2020년 비전을 ‘안정되고 번영된 경제통화동맹(EMU)’으로 설정하고, 안정과 번영을 위해 앞으로 추진해야 할 중장기 과제들을 금융통합(은행동맹), 재정통합, 경제정책 통합, 정치통합 등 4개 분야로 나누어 제시하고 있다.

첫 번째 분야로 언급된 금융통합(은행동맹)은 이번 EU정상회의에서 큰 틀의 합의가 이루어졌다. 2012년 말까지 단일 은행 감독체제가 구축되면, 은행 구조조정기금 설립, 단일 은행예금 보호제도 도입 등도 구체화할 계획이다. 재정통합으로는 재정정책의 사전 조율, 국채발행 상한선 제한, 공동 채권(유로본드, 유로빌) 발행, 유로존 재무부 설립, 재정이전시스템 등 다양한 조치들이 담길 것으로 예상된다. 경제정책 통합에는 노동이동 촉진, 조세 조화, 행정능력 제고, 구조개혁 강화 등을 제시하고 있다.

끝으로 정치통합을 위해서는 의사결정의 민주적 정당성과 명료화를 추진한다. 이를 위해 유럽의회의 권한을 강화하고 회원국 의회와의 협력을 강화하는 방안을 담을 예정이다. 룬푸이 보고서가 밝힌 향후 추진 일정을 보면, 구체적인 추진 내용과

일정 등을 담은 단계별 추진보고서(초안)를 10월에 마련하고, 회원국들의 의견 수렴을 거쳐 12월에 열리는 EU정상회의에 최종보고서를 제출할 예정이다.

EU정상회의에서 합의된 은행동맹에 대한 구체적인 추진방안이 연말까지 나온다고 했을 때 - 다만, 회원국 간 갈등과 대립으로 은행 감독권한의 통합은 연내 일정을 넘길 가능성이 있다 - 다음 추진과제는 재정통합이 될 것으로 보인다. 스페인의 은행위기가 은행동맹을 가능하게 했다면, 이탈리아의 채무위기는 재정통합을 촉진하는 촉매제가 될 것으로 예상된다.

은행동맹의 일환으로 도입될 단일 은행예금 보호제도는 재정통합 없이는 완벽한 지원이 불가능하므로 재정통합 논의를 촉진할 것으로 예상된다. 또한 정치통합은 국가 주권이 대폭 이양되어야 하는 재정통합에 합법성을 부여하는데 있어 없어서는 안 될 중요한 요소다. 따라서 은행동맹은 재정통합은 물론 정치통합과 분리해서 생각할 수 없는 개념이기도 하다.

2012년 말까지는 은행동맹의 세부 내용과 재정통합의 로드맵을 확정하기 위해 유럽 정치권이 분주히 움직일 것으로 예상된다. 시장이 요구하는 재정통합에 대한 신뢰할만한 로드맵이 채택되어 2013년부터 본격 추진된다면 유로존 위기 해소의 서광이 비추게 될 것이다. 이를 위해서는 모든 유로존 회원국들이 단일통화와 운명을 같이 하겠다는 정신적 합의가 필요하다. 그동안 미온적인 대처로 ‘호미로 막을 걸 가래로도 막지 못하게 되었다’는 비판을 받아온 유로존의 정치인들이 이번에는 ‘빅뱅’식 해결책을 내놓을 수 있을 지 주목된다.

3. 현재 논의 중인 재정통합 방안

시장은 유로존 위기의 근본해법으로 유로존의 재정통합, 즉 채무 공동화(공동 채무부담)를 요구하고 있다. 하지만 6월 말에 열린 EU정상회의에서는 시장이 기대했던 재정통합에 별다른 진전이 없었다.

재정통합 수단으로는 그동안 유로존의 공동채권인 유로본드(Eurobond)와 유로빌(Eurobill)의 도입, 유럽채무상환기금(ERF) 설립 등이 거론되어 왔다. 유로본드는 회원국 국채의 일부(또는 전부)를 대체하여 유로존 공동으로 발행하는 채권으로서 국가채무위기 해결을 위한 자금조달방안의 하나다. 2011년 11월에 EU집행위원회가 정책제안서를 발표하면서 본격적으로 공론화되었다. 회원국은 GDP의 60% 이내에서 유로본드(블루본드)를 발행하고 초과분에 대해서는 자국 국채(레드본드)를 발행한다. 이럴 경우 유로본드 발행한도분에는 낮은 금리가 적용되지만, 한도 초과분에 대해서는 회원국 신용도에 따라 차등화된 금리가 적용된다.

EU집행위원회는 일단 회원국 국채를 부분 대체하여 공동보증으로 유로본드를 발행하고 향후 대체비율을 점차 확대하면서 보증방식을 연대보증으로 전환하는 방안을 제시하고 있다. 유로본드의 성공적 도입에는 여러 요건이 필요하지만 현재 회원국 간 이해상충 등으로 이에 대한 합의가 쉽지 않은 상황이다. 특히 유로본드의 높은 신용 유지와 함께 회원국의 도덕적 해이를 예방하는 것이 관건이다.

유로빌은 유로존 국가들의 연대보증으

로 발행되는 1년 미만의 단기 채권을 말한다. 유로존 GDP의 10%(약 9,000억 유로)까지 발행 가능할 것으로 예상된다. 이는 유로본드에 비해 여러 장점을 지니고 있어 유로본드의 대안으로 거론되고 있다.

유럽채무상환기금은 독일경제전문가위원회가 2011년 11월에 처음 제안한 개념으로 유로본드 도입이 쉽지 않다는 인식이 확산되면서 대안으로 거론되고 있다. 회원국의 국가채무 중 GDP대비 60% 초과부분을 신설 채무상환기금으로 이관하되, 동 기금은 회원국 연대보증으로 발행된 채권으로 조달한 자금을 활용하여 회원국으로부터 이관된 채무를 상환하고, 회원국은 20~25년에 걸쳐 채무를 상환하게 된다. 동 기금에 이관되는 국가채무 규모는 총 2조 7천억 유로 정도로, 이탈리아, 프랑스, 독일 순으로 규모가 크다.

유럽채무상환기금 역시 공동보증에 의한 유로본드 발행과 동일한 것이어서 아직은 실현 여부가 불투명하다. 다만, 동 기금은 EU집행위원회와 유럽의회 내에서 지지가 확산되고 있으며, 사민당 등 독일 야당도 긍정적인 입장을 갖고 있다. 유로본드/유로빌, 유럽채무상환기금 모두 유로존 회원국의 공동보증(채무 공동화)을 필요로 한다는 측면에서 재정통합의 상징으로 여겨진다. IMF 소속 2명의 직원과 브뤼셀 소재 싱크탱크인 브뤼겔(Brugel)의 객원연구원은 최근에 내놓은 보고서('Paths to Eurobonds')를 통해 두 가지 유로본드 도입 방안을 제시하였는데, 첫째는 유로빌과 프로젝트채권을 거치는 방안이며, 두 번째는 유럽채무상환기금을 거치는 방안이다.

4. 재정통합을 둘러싼 회원국들의 이해관계

프랑스, 스페인, 이탈리아는 물론 EU집행위원회, IMF 모두 유로본드 도입을 지지하고 있다. 유로본드 도입이 장기화되고 있는 유로존 위기의 근본해법이 될 것으로 믿기 때문이다. 특히 IMF는 유로존 위기로 인한 세계경제의 성장 둔화를 우려하고 있다. 피터슨 국제경제연구소의 에드윈 트루먼 선임연구위원은 세계경제가 유럽 재정위기로 인해 2013년에 1.5%p의 성장률이 낮아지고, 2011~2013년에 약 1조 1천억 달러의 손실을 볼 것으로 예상한 바 있다.

반면 독일은 유로본드 도입에 반대하고 있다. 회원국들의 도덕적 해이를 반대 이유로 내세우고 있지만, 이면에는 경제적 이유가 더 크게 작용하고 있다고 여겨진다. 유로본드가 발행되면 현재 유로존의 기준 국채로 사용되는 독일 국채(Bund)의 투자 매력이 줄어들 가능성이 있다. 또한 재정 취약국과의 신용 공유로 인해 독일 국채의 금리가 높아질 위험도 우려된다. 이로 인해 유로본드가 발행될 경우 조달금리의 상승으로 독일의 차입비용이 연간 330억~470억 유로 증가할 것으로 뮌헨 소재의 Ifo 경제연구소는 분석하고 있다.

지난 EU정상회의에서 메르켈 독일 총리는 막판에 은행동맹과 함께 ESM의 국채매입과 은행 직접지원을 전격 수용했다. 이는 그동안 채무 공동화에 반대했던 메르켈 정부의 태도에 변화가 생겼음을 보여준다. EU정상회의 이후 160여 명의 독일 경제학자들이 메르켈의 정책을 비판하여 탄원서를 제출한 것도 채무 공동화를 우려하고 있기 때문이다.

메르켈 총리로서는 수세에 몰린 입지를 만회하기 위해 앞으로 재정통합과 정치통합을 강하게 밀어붙일 것으로 예상된다. 독일은 유로본드 도입이나 채무상환기금 설립을 위한 전제조건으로 거시경제정책의 감시 및 통제, 재정협약의 철저한 이행을 요구할 가능성이 높다. 유로본드나 채무상환기금을 원하는 재정 위기국들과 재정정책의 감시 및 통제 강화를 요구하는 독일이 타협점을 찾는다면, 유로존의 재정통합은 당초 예상보다 빨리 실현될 수 있을 전망이다. 이는 재정위기로 인해 유로존의 통합 속도가 빨라질 수 있음을 의미한다.

5. 위기를 전화위복의 기회로 활용할 수 있을 지를 예의주시

전후 최악의 경제위기에 직면해 있는 유로존은 자칫 잘못하면 해체 가능성까지 염두에 두어야 할 정도로 위급한 상황에 처해 있다. 현재 유로존은 ‘몽치면 살고 흩어지면 죽는’ 중대 기로에 놓여 있다. 초대 EU집행위원회 위원장을 지낸 발터 할슈타인(Walter Hallstein)은 “EU는 두 바퀴를 가진 자전거와 같아서 앞으로 계속 나아가지 않으면 쓰러진다”고 예견한 바 있다.

유로존이 위기를 계기로 단순한 단일통화권에서 벗어나 강한 경제체질을 갖춘 진정한 경제통합체로 거듭날 수 있다면 잃었던 경제적 위상을 다시 회복할 수 있을 것이다. “비 온 뒤에 땅이 굳는다”는 격언이 유럽에 적용될 수 있을지는 전적으로 유럽인들의 몫이다. 과연 유럽인들이 이번 위기를 전화위복의 기회로 활용할 수 있을지 전 세계는 지켜볼 것이다. **외교**

- 1) 스페인의 10년 만기 국채금리는 7월24일 7.62%에서 10월1일에 5.88%로 하락했으며, 이탈리아의 10년 만기 국채금리도 같은 기간 중 6.60%에서 5.08%로 하락하였다.
- 2) 독일연방은행의 바이드만 총재는 ECB의 국채매입 정책을 완강히 반대하고 있다.
- 3) 2013년 한해에 만기 도래하는 스페인과 이탈리아의 국채 규모(원금 및 이자)는 총 4,600억 유로에 이른다.
- 4) 단일감독메커니즘(Single Supervisory Mechanism)
- 5) EU집행위가 대형은행은 물론 중소 저축은행들까지 감독권한 이양 대상에 포함시킴에 따라 독일의 감독권한 이양 은행 수는 당초 예상보다 훨씬 많은 총 1,885개로 증가하였다.
- 6) 국가채무의 근본 정리 없이 재정위기의 해결은 사실상 불가능하다. 1980년대 중남미 외채위기 당시처럼 EU차원의 대규모 채무탕감이 필요하다. 2012년말 3월말 현재 유로존 17개국의 정부부채는 8조 3,286억 유로(GDP 대비 88.2%)로, 이 중 GDP 대비 60%를 초과하는 2조 6,230억 유로(전체의 28.2%)를 정리할 필요가 있다. 유로존 차원의 대규모 채무탕감을 위한 방안으로 유럽채무상환기금(Europe Redemption Fund; ERF)을 설립하거나 ECB의 무제한 국채 매입(monetisation)이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.
- 7) 지난 2012년 6월9일에 유로존 정상들은 스페인 은행권의 자본 확충을 지원하기 위해 최대 1,000억 유로의 구제금융 자금을 지원하기로 합의하였다.
- 8) 이탈리아의 재정적자 비율은 2011년 3.9%, 2012년 2.6%, 2013년 2.0%로 예상된다.
- 9) 이탈리아의 국가채무 비율은 GDP 대비 123%(총 1조 9,460억 유로)로 OECD 34개국 중 일본, 그리스에 이어 3위를 기록 중이며, 2010년 기준으로 연간 이자지급 비용만 하더라도 GDP의 4.5%에 이른다.
- 10) 유로존은 긴축을 통해 재정적자 비율을 2011년 4.1%에서 2012년 3.2%, 2013년 2.5%로 낮출 것으로 예상된다(IMF 전망)
- 11) 재정위기국의 국채매입으로 풀린 유동성이 인플레이션 압력으로 작용하지 않도록 하기 위한 예방 조치로, ECB는 보유자산 매각이나 민간은행의 ECB 예치금 금리 인상 등을 통해 유동성을 모두 흡수(완전 불태화)한다는 계획이다.
- 12) 스웨덴, 핀란드, 덴마크를 포함하는 북유럽 모델은 성장과 복지를 모두 중시하는 반면, 영국과 아일랜드가 속한 앵글로색슨 모델은 복지보다 성장을, 그리고 이탈리아와 스페인, 그리스, 포르투갈이 포함된 지중해모델은 성장보다는 복지를 중시한다. 독일을 비롯해 베네룩스 3국과 프랑스, 오스트리아가 포함된 대륙형 모델은 성장을 강조하는 동시에 제한된 복지를 제공하고 있다.
- 13) 남유럽 국가들의 실업률 변화(2011년 1월~2012년 8월)를 보면, 스페인(20.6% → 25.1%), 포르투갈(12.3% → 15.9%), 이탈리아(8.1% → 10.7%), 그리스(14.7% → 24.4%) 모두 실업률이 크게 상승하였다.
- 14) 이를 ‘squeezed middle’이라 부른다.
- 15) 2010년에 작고한 토마스 파도아-스키오파는 이탈리아 재무장관과 유럽중앙은행의 이사에 이어 노르트유럽의 소장을 역임한 인물이다. 그는 경제 및 통화통합 전문가로 1987년 4월에 유럽경제통화동맹(EMU)의 로드맵을 제시한 보고서를 자크 들로르에게 제출한 바 있다. 이 보고서를 토대로 10여년의 준비작업을 거쳐 1999년에 단 일통화가 탄생하였다.

남중국해 영토 · 해양분쟁과 동아시아 국제관계

이 순 천*

I. 서론

중국의 주요 2개국(G2)으로의 부상, 동남아국가연합(ASEAN, 이하 아세안)의 위상 및 역할 증대, 그리고 미국의 아시아 · 태평양국가로서의 지도적 역할 선언 등으로 동아시아 안보환경이 급변하고 있다. 동아시아는 냉전이 종식된 이후에도 러시아-일본 간의 남쿠릴열도(South Kuril Islands, 일본명: 북방영토 北方領土)분쟁, 동중국해에서의 중 · 일 간의 센카쿠열도(중국명: 다오위다오 釣魚島)분쟁이 계속되고 있으며, 최근 한 · 일 간 독도 영유권 관련 일본이 독도를 분쟁지역화 하려는 시도를 하고 있다. 또한 남중국해에서는 스프래틀리군도(Spratly Islands, 중국명: 난사군도 南沙群島, 베트남명: 쑤잉사군도)와 파라셀군도(Paracel Islands, 중국명: 시사군도 西沙群島, 베트남명: 호앙사군도)¹⁾를 둘러싸고 중국과 아세안 일부 국가들 간에 영유권 분쟁이 계속되고 있어 긴장의 파고가 높아가고 있다.

1946~1947년간 중국(당시 국민당 정부로서 현 대만) 정부 조사에 의하면 남중국해에

는 127개의 무인도, 사주(沙洲), 산호초, 돌, 모래톱, 암초, 바위섬 등이 있다. 이들은 프라타스군도(Pratas Reef, 중국명: 동사군도 東沙群島), 마클리스필드군도(Macclesfield Bank, 중국명: 중사군도 中沙群島), 파라셀군도, 스프래틀리군도 등 4개의 대양산호군도(大洋珊瑚群島)로 되어 있는데 프라타스군도는 중국령으로 인정되어 다른 나라들과 다툼이 없고, 물에 잠겨있는 마클리스필드군도도 중국령으로 인정된다.²⁾

남중국해의 파라셀 군도는 15개 섬, 5개 산호초, 5개 사주, 4개 모래톱 및 암초로 구성되며, 중국과 베트남이 역사적, 법적으로 영유권을 주장하고 있으나, 1974년 중국이 무력으로 점령한 후 실효적 지배를 해오고 있다. 스프래틀리군도는 11개의 섬, 6개 사주, 105개의 암초로 구성되고, 그중에서 9개 섬이 해발 3~4m 높이의 섬이며, 가장 큰 섬이 면적 0.4 평방킬로미터에 불과한 이투 아바 섬(Itu Aba, 중국명: 타이핑다오 太平島)으로 대만이 실효적으로 지배하고 있다. 대만 이외에 현재 남중국해 섬들에 대해 영유권을 주장하는 중국이 12개,

* 전 외교안보연구원장, 고려대 공공행정학부 객원교수

베트남 25개, 말레이시아 5개, 필리핀이 8개의 섬을 실효적으로 지배하고 있는 것으로 추정된다.³⁾

이와 같이 지리적으로 멀리 떨어져 있고, 인간의 정주가 어려운 무인도, 환초 등으로 구성된 스프래틀리 및 파라셀군도는 역사적으로 어부 및 어선의 피난처, 해양 지도의 기준 등으로만 주로 이용되어 왔다. 그러나 1969년 유엔 아시아극동경제위원회(ECAFE)가 남중국해 해저에 대규모 원유가 매장되었다고 발표하고, 1993~1994년 미국 지질조사국(US Geological Survey)의 조사 결과 280억 배럴의 석유자원과 이 해역의 탄화수소 중 60~70%가 천연가스라고 추정하고 있음⁴⁾에 비추어 상당한 석유와 천연가스가 매장되어 있다. 이와 같은 석유 등 자원과 어업자원의 중요성 때문에 각국은 이 섬들에 대한 영유권과 그에 따른 해양관할권을 주장하기 시작했다.

남중국해는 또한 중요한 해상운송로이며, 전략적 요충지이다. 동남아국가들은 남중국해를 통해 서태평양으로 진출할 수 있으며, 한국, 중국, 일본 등 동북아 국가들은 남중국해를 통해 말라카(Malacca), 순다(Sunda), 롬복(Lombok), 마카사르(Makassar)해협으로 연결된다. 현재 전 세계 교역량의 절반(모든 해상 운송량의 1/3)이 남중국해를 통과하며, 한국의 에너지 수입의 2/3, 일본, 대만의 에너지 공급의 60%, 중국의 에너지 수입의 80%가 남중국해를 통과한다.⁵⁾

남중국해 문제는 우선 스프래틀리군도와 파라셀군도에 대한 각국의 영유권 주장을 국제법적으로 분석하고, 상기 섬의 영유권에 따른 남중국해 해역의 해양경계를 유엔해양법협약에 따라 획정해야 하는 문제이다. 그러나 이는 국제법적으로만 해결

될 수 있는 문제가 아니라, G2로 부상한 중국의 해양굴기(海洋崛起)와 아세안의 역할, 그리고 아·태 지역의 균형자로서의 미국의 역할이라는 국제정치적 요소가 복합적으로 결합된 문제이기도 하다.

이 글에서는 먼저 각국의 영유권 주장을 국제법에 따라 비교·분석하고, 유엔해양법협약에 따른 해양경계 획정문제를 다루고자 한다. 또한 동아시아의 안보환경 등 국제정치적 상황을 검토하고 그에 따른 해결방안과 문제점을 살펴보려 한다. 마지막으로 가능한 법적·정치적 해결방안을 현실적 틀에서 제시하고자 한다.

II. 국제법적 근거 및 평가

1. 파라셀군도

파라셀군도는 역사적으로 중국 및 베트남의 왕조가 각기 영유권 주장을 해왔지만 양국은 서로의 주장을 잘 인지하지 못했고, 무력을 거의 사용하지도 않았다. 그러다가 프랑스가 베트남을 보호국으로 만든 후 1931년에 파라셀군도에 대한 영유권을 주장했으나, 일본이 제2차 세계대전 중 1939~1945년간 파라셀과 스프래틀리군도를 점령했다가 1951년 샌프란시스코 강화회의 시 그 권리를 포기했다. 이때 베트남은 그 섬들에 대한 주권을 확인하는 성명을 발표했으며, 1961년 파라셀에 대한 권리를 재확인하는 조치를 취했다.

중국은 1887년 베트남(실제로는 베트남을 대신한 프랑스)과 체결한 경계선 획정에 관한 협약에 의해 동경 105도 43분 동쪽에

〈지도1〉 동아시아 주요 영토분쟁 지역



위치한 모든 섬들은 중국에 속한다는 규정이 파라셀(스프래틀리 포함)군도에 대한 중국의 입장을 확인한 것으로 주장한다. 1951년 샌프란시스코 강화회의에 초청받지 못한 중국은 당시 외교부장 주은래(周恩來) 명의의 성명을 발표, 파라셀 및 스프래틀리군도에 대한 중국의 주권을 확인했다.⁶⁾ 한편 샌프란시스코 평화조약이 체결된 후 대만과 일본은 1952년 4월 양국 평화조약을 체결하고, 이 조약에서 일본은 파라셀, 스프래틀리, 대만과 땡호도(澎湖島, Pescadores)에 대한 모든 권리, 권원, 영유권을 포기한다고 재확인했고, 대만(중국)은 이 조약에 따라 이 섬들에 대해 완전한 주권을 가지고 있다고 주장한다.

베트남의 주장은 점령이나 시효 또는 이들 두 개의 이론에 근거하고 있는 것으로 보인다. 그러나 역사적으로 베트남이 1802년 영유권을 주장하기 전에 중국이 이미 수세기 동안 이 섬들을 발견하고, 이용해 온 여러 증거가 있기 때문에 중국이 적어도 불

완전한(inchoate) 권리를 가지고 있었으며, 이 불완전한 권리를 완전하게 할 수 있는 위치에 있었다고 간주된다. 또한 베트남이나 프랑스가 중국의 주장을 훼손할 만한 ‘중국적이고 결정적인 주권적 행위’를 취한 것으로 보이지도 않는다.⁷⁾ 또 베트남이나 프랑스는 프랑스가 1887년 중국과 체결한 경계획정 협약상 파라셀군도가 이 선 동쪽에 위치하고 있는데 대해 설득력있게 대응하지 못했다. 중국은 1974년 당시 남베트남(월남) 및 1988년 베트남 수비대를 파라셀군도에서 축출한 후 현재까지 실효적 지배를 하고 있다.

2. 스프래틀리군도

가. 중국

중국은 스프래틀리군도에 대한 영유권을 주장할 뿐만 아니라 ‘역사적 권원(historic title)’을 원용하면서 통상적 해양경계선과는 다른 9개의 비연속 한계선(9-dotted lines, 점선 또는 구단선 九段線)인 ‘U’자형 라인 안에 있는 남중국해의 80%에 해당되는 수역에 대해 영유권을 주장한다. 중국은 2천여 년 전 ‘한(漢)’나라 시대부터 중국의 선박이 남중국해 해역을 항해하기 시작했으며, 상기한 1887년 체결된 경계선 획정에 관한 협약에 따라 스프래틀리군도는 중국의 소유라고 주장한다.

또한 1951년 샌프란시스코 강화회의에서 일본이 파라셀 및 스프래틀리군도에 대한 모든 권리, 권원과 영유권을 포기한 것이 중국의 주권을 확인한 것이라고 주장한다. 중국은 1988년부터 스프래틀리군도 12개의 섬을 점령, 실효적으로 지배하면서,

1992년 ‘영해 및 접속수역에 관한 법’을 제정, 스프래틀리군도를 중국의 영토로 공포했다.⁸⁾ 중국은 이어 1998년에 ‘배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법’을 제정했다.

나. 대만

대만도 중국과 같은 역사적 근거 위에서 파라셀 및 스프래틀리군도에 대한 영유권과 ‘U’라인 안에 있는 남중국해 해역에 대한 관할권을 주장한다. 1947년에 비연속적 한계선을 발표한 것은 당시 국민당 정부로서 현 대만정부이다. 대만은 1993년에 발표한 ‘남중국해에 관한 정책 지침’에서 남중국해는 대만이 ‘역사적 수역 범위(historic water limit)’ 내에서 모든 권리와 이익을 가지는 중국 관할권 내의 해역이라고 선언했다.⁹⁾ 대만은 현재 스프래틀리군도에서 제일 큰 이투 아바 섬(Itu Aba, 太平島)을 실효적으로 지배하며, 최근 그 곳에 40mm 대공포와 120mm 박격포 등 추가 배치와 군사용 활주로 연장 계획을 발표하는 등 군사력 증강에 나서고 있다.¹⁰⁾

다. 베트남

베트남은 스프래틀리군도가 19세기부터 베트남의 주권하에 있었다고 한다. 1884년 프랑스는 베트남을 보호국으로 한 후 파라셀과 스프래틀리에 대해 영유권을 주장했다. 1933~1939년간 9개의 스프래틀리섬을 점령하고 이를 병합했음을 관보에 공포했다. 베트남은 1951년 샌프란시스코 평화조약 체결시 일본이 스프래틀리와 파라셀군도에 대한 주권을 포기함에 따라 이 섬들에 대한 영유권을 주장했다. 참석한 어느 나라들로부터도 베트남의 영유권 주장에 이의 제기가 없었음을 지적한다. 베

트남은 1973년 이래 스프래틀리군도 25개의 섬들에 대해 수비대를 파견, 실효적 지배를 하고 있다. 또한 베트남은 2012년 6월 해양법을 제정, 파라셀군도와 스프래틀리군도를 자국 영토로 선포했다.¹¹⁾

라. 필리핀

필리핀은 자국에 근접한 남중국해의 8개 섬들(필리핀명: 칼라얀제도)에 대해서 지리적 근접성, 동 해역이 필리핀의 안보와 경제에 미치는 중요성, 이 섬들이 무주지 또는 제2차 대전 후 포기된 섬들이라는 주장 및 ‘발견’ 또는 ‘시효’ 등의 논리로 영유권을 주장한다. 또한 영유권 주장의 다른 근거로 대륙붕의 연장이론도 원용한다. 필리핀은 1978년 선포한 배타적 경제수역에 칼라얀제도가 포함된다고 한다.¹²⁾ 필리핀은 1974년 8개의 섬들을 점령, 실효적 지배를 하고 있다.

마. 말레이시아

말레이시아는 남중국해의 12개 섬 또는 환초에 대해 영유권을 주장하고 이중 5개의 섬을 점령하고 있다. 말레이시아의 영유권 주장 근거는 대륙붕 연장 이론과 발견/점령이다. 말레이시아는 1966년 및 1969년에 대륙붕 법을 제정했으며, 1979년에는 영해와 대륙붕의 경계를 나타내는 종합적 지도를 발간하고, 대륙붕의 범위 내에 있는 모든 섬들에 대해 영유권을 주장한다.¹³⁾

바. 브루나이

브루나이는 대륙붕 연장 이론에 따라 대륙붕 상부 수역에 있는 루이자 섬(Louisa Reef, 말레이시아도 영유권을 주장하며, 현재

말레이시아가 점령)과 라이플맨 섬(Rifleman Bank)에 대해 영유권을 주장한다. 브루나이의 주장은 말레이시아의 주장과 사실상 동일하나, 다만 브루나이는 말레이시아가 주장하는 관할권의 범위를 넘어 뱅가드 섬(Vanguard Bank)해역까지 관할권을 주장한다.¹⁴⁾

3. 각국 영유권 주장 분석 및 평가

중국은 1933년 프랑스가 스프래틀리군도를 점령할 때까지 수세기 동안 스프래틀리에 대한 주권을 효과적으로 행사해 왔다고 주장한다. 그러나 대부분의 전문가들은 제2차 세계대전 종전 시까지 중국의 스프래틀리에 대한 주권행사는 지속적이지 않고, 간헐적이었다는 점에서 중국의 입장이 약하다고 본다. 실제로 중국은 1988년 파이어리 크로스 섬(Fiery Cross Reef)에 해양 관측소 건설 등 조치를 취할 때까지 아무 조치도 취한 바 없다. 또한 다른 나라들의 중국의 주장 및 행위에 대한 항의도 중국 측 주장을 약화시키는 요소다.

베트남의 스프래틀리에 대한 역사적 증거도 불완전하고, 일화적(anecdotal)이다. 또 정확한 지식도 부족한 경우가 있다. 베트남 측 입장을 약화시키는 다른 요인은 1956년 당시 북베트남(월맹)의 외무장관, 그리고 1958년 총리 명의의 성명에서 스프래틀리에 대한 중국의 주권을 인정한 것이다. 물론 베트남은 당시 남베트남(월남)과의 전쟁이라는 상황에서 동맹국인 중국의 지지를 받고자 하는 시도였으며, 그 이후 스프래틀리군도에 대한 주권을 다시 선언했음을 강조한다.

필리핀의 발견과 점령에 의한 영유권 주장도 근거가 희박하고, 다른 나라들의 항의를 받았다. 대륙붕 연장 이론도 지리적으로 팔라완해구(Palawan Trough)가 필리핀과 스프레틀리군도를 단절시키기 때문에 해양법상 200해리를 초과하는 육지의 자연연장이라고 할 수도 없다.

말레이시아의 대륙붕이론을 원용한 영유권 주장도 정당화하기 어렵다. 유엔해양법협약 또는 1966년 공포한 말레이시아 대륙붕법에 의해서도 대륙붕 한계 범위내의 상부 수역에 있는 섬이나 바위섬의 영유권을 주장할 수 없기 때문이다. 이에 따라 말레이시아는 발견과 점령이라는 전통 국제법이론을 다시 내세우며, 1983년 이래 5개의 스프래틀리 섬들을 점령하고 있다.

브루나이는 루이자 섬(Louisa Reef)에 대한 영유권을 주장하나 루이자 섬은 만조 시 바다위에 돌출하는 2개의 작은 바위밖에 없어 이 섬을 근거로 한 해양관할권 주장은 법적으로 정당화되기 어렵다. 대륙붕 이론도 동(東) 팔라완해구가 브루나이에서 60~100해리 거리에서 육지의 자연연장을 단절시키기 때문에 적용하기 어려울 것으로 본다.

이와 같이 어느 국가의 영유권 주장도 다른 나라의 주장에 비해 보다 우월한 법적, 역사적 정당성이 있음을 증명하기 쉽지 않아 보인다. 문제는 이 섬들에 대한 발견과 이용이 동아시아에 국제법이 소개된 근대 이전에 이루어졌기 때문에 현대 국제법 원칙이 과거에 발생한 행위에 적용될 수 있는지 여부이며, 따라서 현대 국제법의 관점에서 보다는 그 당시의 관점에서 해석되어야 한다는 주장도 있다.¹⁵⁾

Ⅲ. 해양법에 의한 해양경계 획정

1982년 서명된 유엔해양법협약(The United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)은 2012년 9월 현재 162개국이 가입한 해양에 관한 기본 협약으로서 이 협약은 일반적으로 관습법을 성문법전화한 것으로 간주되며, 국제사법재판소(ICJ)도 협약의 일부 규정은 관습법화 되었다고 판결한 바 있다.

1. 중국이 주장하는 ‘U’라인은 해양법상 정당성이 있는가?

중국(당시 중화민국)은 1947년에 동, 서, 중, 남사군도를 포함하여 해양경계를 11개의 불연속선(점선)으로 표시한 ‘남중국해 제도위치도’를 출간했으며, 중화인민공화국은 1956년 이중 2개선을 삭제하여 9개의 점선(9-Dotted Lines, 또는 구단선 九斷線)인 ‘U’라인(U-shaped Line)으로 확인하면서 ‘U’라인이 중국의 남중국해에 대한 해양경계라고 주장해왔다. 중국은 2009년 5월 베트남과 말레이시아가 공동으로 유엔대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS)에 제출한 남중국해 대륙붕한계 확장 신청 문서에 대해 외교공한으로 이의를 제기하면서 ‘U’라인이 표시된 지도를 첨부하고 이를 공식화했다.

그러나 ‘U’라인이 해양경계선인지 ‘역사적 수역’ 또는 ‘역사적 권원’을 주장하는 것인지는 불확실하며, 중국은 이 지도를 첨부함으로써 아세안에 대해 전략적 모호성을 계속 유지하려는 의도로 보인다. 어느

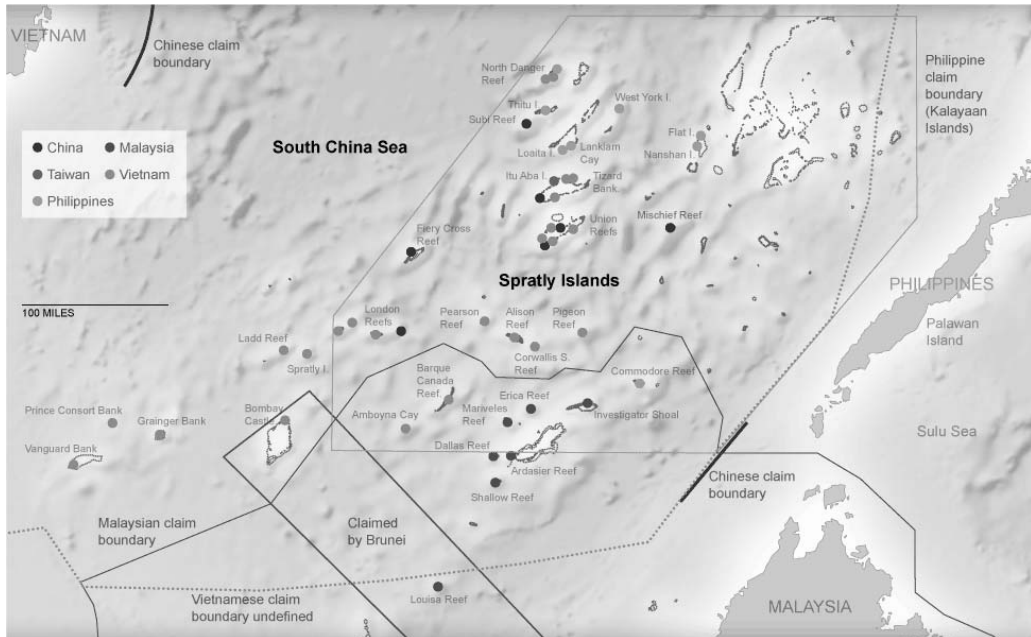
경우이든 유엔해양법협약은 물론이고 관습법상으로도 ‘역사적 수역(historic waters, 역사적 수역에는 역사적 만: historic bays을 포함)’ 또는 ‘역사적 권원(historic title)’에 대해 적용할 수 있는 원칙이 확립되어 있지 않으므로 법적으로 ‘U’라인을 정당화하기 어려울 것으로 보인다.¹⁶⁾

2. 이 섬들이 영해, EEZ 및 대륙붕을 가질 수 있는지?

스프레틀리군도 해역의 80~90개 섬, 환초, 사주 중에서 만조 때 수면위에 있는 섬들은 25~35개 정도이며, 이 섬들은 협약 제121조의 섬(islands)으로 인정되어 그 자체의 영해를 가질 수도 있다. 베트남은 1977년 스프레틀리군도에 12해리 영해를 선포했고, 중국도 1992년의 영해법에서 동일한 조치를 취했다. 그러나 제121조 3항은 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 바위섬(암석, rock)은 EEZ나 대륙붕을 가질 수 없다고 규정하고 있다. 여기서 인간의 거주는 민간인의 영구적 거주를 의미하며, 섬을 지키는 군대나 경찰 수비대의 거주를 의미하는 것이 아니라는 것이 다수설이다. 경제활동도 그 섬 자체의 독자적인 경제활동이어야 하며 외부로부터 지원을 받는 경제활동을 의미하지 않는다. 베트남과 말레이시아는 스프레틀리군도가 바위섬으로서 EEZ나 대륙붕을 가질 수 없다는 견해를 채택한 것으로 보인다.

중국은 일본이 2008년 11월12일자로 CLCS에 오키노토리섬을 기준으로 대륙붕한계를 설정하는 신청서를 제출한 것과 관

〈지도2〉 각국의 도서 및 해양관할권 주장 현황



런, 2009년 2월6일자 외교공한으로 오끼노토리섬은 해양법협약 제121(3)의 바위섬이기에 대륙붕을 가질 수 없다고 주장했다.¹⁷⁾ 그러나 2011년 4월14일자 CLCS에 대한 외교공한에서 중국은 스프래틀리제도가 영해, EEZ 및 대륙붕을 가진다고 주장했는데¹⁸⁾ 이는 이 섬들이 바위섬이 아니라고 보는 것 같다. 중국은 또한 일본과 분쟁 중인 센카쿠/조어도와 관련 일본 정부가 센카쿠/조어도 5개 무인도 가운데 3개 섬을 개인소유자로부터 사들이는 국유화 결정을 한 데 반발하여, 2012년 9월10일 정부 성명발표를 통해 전격적으로 조어도를 영해 기점으로 할것임을 선포했는데,¹⁹⁾ 영해 기점 선포 이후 앞으로 EEZ 및 대륙붕 설정으로 이어질 것인지 주목된다.

말레이시아와 베트남은 2009년 5월6일 공동으로 200해리 이원에서의 대륙붕한계 확장 문서를 CLCS에 제출했으며, 베트남

은 다음 날인 5월7일에는 단독으로 그 이북 해역에서의 대륙붕의 한계 확장 신청 문서를 제출했다. 이에 대해 중국과 필리핀은 상기 두건의 신청이 자국의 주권과 관할권을 심각하게 침해한다는 내용의 이의를 제기하면서 CLCS가 이 문서를 심사하지 않을 것을 요청했으며, 추후 200해리 이원의 대륙붕한계 확장 신청 권리를 유보한다고 통보했다.²⁰⁾ CLCS는 영토 또는 해양 분쟁이 있는 경우 분쟁당사국의 동의가 없으면 제안을 심의할 수 없지만, 그럼에도 베트남 등의 입장에서는 남중국해 분쟁을 국제화했다고 볼 수 있다.

3. 해양경계 획정의 기본 원칙

유엔해양법협약은 해양경계 획정을 위한 원칙으로 중간선(equidistance) 원칙을 배제

하고, 당사국 간에 ‘공평한 해결 (equitable solution)’에 도달하기 위해 ICJ규정 제38조의 국제법에 따라 합의해야 한다고 규정하고 있다. 그간 ICJ 및 국제중재 재판에서 형평성 원칙이 적용된 사례를 분석해보면,²¹⁾

첫째, EEZ와 대륙붕의 한계가 반드시 동일할 필요는 없으나, 최근의 사례들은 결과적으로 동일한 해양경계선(single maritime line)을 획정했으며,

둘째, 중간선 원칙은 경계 획정의 보조수단으로 적용되었으나 구속력 있는 또는 강제적인 원칙으로서는 적용되지 않았으며,

셋째, 해양경계의 공평한 획정을 위해서 해안선의 비율, 즉 해안선의 상대적 길이가 경계 획정에서 중요 역할을 한다는 것이 확립되었으며,

넷째, 해양경계 획정시 지리적 특성만이 고려 대상이며,

다섯째, 섬은 다른 당사국의 육지에 대해 그 육지가 해양경계 획정에 미치는 효력만큼 동일한 효력을 가지지 못했고, 사안에 따라 절반의 효력(half-effect), 부분적 효력(partial-effect)을 가지거나, 또는 어느 경우에는 완전히 무시된 경우도 있었다.

남중국해 해양경계 획정 문제는 관련 당사국(대만 제외)들 모두가 해양법협약의 당사국들이며, 다툼이 있는 경우에 다양한 분쟁해결방안도 갖추고 있기 때문에 해양법을 토대로 한 교섭에 의해 해결되는 것이 바람직하다. 특히 영유권 문제는 해양경계 획정 문제보다 더 해결하기 어려운 문제이므로 우선 자원의 탐사와 개발이라는 측면에서 해양경계 문제를 먼저 해결하는 것이 실제적 방안이 될 수 있으리라 본다.

IV. 동아시아 안보환경과 국제정치적 함의

2012년 7월 프놈펜에서 개최된 ARF회의에서 클린톤 장관의 미국의 남중국해 분쟁에 대한 개입 의사 재천명, 필리핀과 아세안 의장국인 캄보디아 간의 중국·필리핀 간 스카보러 섬 대치에 관한 의견 대립으로 아세안 외무장관 공동성명 채택이 무산된 이후 중국은 2012년 7월 한달 동안 서사, 중사, 남사군도 등 삼사(三沙)를 관할하는 산샤시(三沙市)를 서사군도에 설립하고 그 책임자를 임명했으며, 이어서 산사 경비구를 편성해 군부대 배치 계획을 발표했다.

또한 휴어기(休魚期)가 끝난 후 13,000여척의 대규모 어선을 동원, 어업 활동을 독려함으로써 이른바 선해전술(船海戰術)로 다른 당사국들을 압도하려 하고 있다. 중국 국방부는 2012년 7월31일 남중국해에서 어떤 군사적 간섭행위도 반대한다고 선언한 바,²²⁾ 이는 사실상 미국의 개입에 대한 경고를 의미하는 것으로 보인다.

미국이 2010년 ARF회의 시 처음으로 남중국해 분쟁에 개입한 것은 아세안국가들의 중국의 남중국해 분쟁에 관한 점증하는 공세적 태도 우려, 2009년 해남도(海南島) 해역에서의 미 해군첩보선 임페커블(Impeccable)호 사건, 그리고 2010년 3월 북한의 천안함 폭침에 대한 중국의 북한 비호 및 서해에서의 한·미 군사훈련 반대 등과도 연관된 것으로 관측된다.²³⁾

한편 아세안은 남중국해 문제와 관련 친중국 국가인 캄보디아와 라오스, 분쟁의 당사국인 베트남, 말레이시아, 필리핀, 브루나이 및 중립적이거나 중국의 태도를 우려

하는 인도네시아, 싱가포르 등으로 분열되었다. 아세안은 무엇보다 아세안식 콘센서스(ASEAN way of consensus)를 중요시해왔는데 남중국해 문제에 있어서는 일체의 단일한 입장 표명을 자제해왔을 뿐 아니라, 위에서 설명했듯이 2012년 외교장관회의 시에는 공동성명도 발표하지 못했다. 중국과 아세안이 2002년에 구속력이 없는 ‘남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’을 채택한 이래 아세안은 이를 법적 구속력이 있는 ‘행동규칙(Code of Conduct)’으로 만들고자 그 초안을 준비해왔으나, 이번 분열로 ‘행동규칙’ 교섭에 소극적인 중국에게 더 많은 시간과 행동의 자유를 준 것으로 관측된다.

미·중 양국은 2012년 9월 클린톤 국무장관의 방중시 이 문제를 재협의했으나, 중국은 남중국해 도서와 인접수역에 대한 중국의 주권을 재확인하고 남중국해에서의 항해의 자유와 안전을 보장하면서 역외국가인 미국의 개입을 일축했다.²⁴⁾ 이 문제는 결국 현재의 초강대국 미국과 강대국으로 부상하는 중국 간의 불가피한 세력 다툼(rivalry)이라고 보기 때문에 앞으로의 미·중 관계가 큰 변수가 될 수 있을 것이다.

1. 중국의 의도 및 전략

중국은 남중국해에서 자국의 안보와 주권을 수호하고자 하며, 타국의 항해의 자유를 방해하거나 위축시키지 않는다고 한다. 또한 남중국해에서의 어업, 석유 등 자원개발 및 해상운송로 확보를 중요시한다.

그러나 정치적으로는 남중국해 문제는 다만 문제와 불가피하게 연계되어 있으며, 이 지역에서 미국, 일본, 인도 등과의 경쟁에서 우위를 점하고자 하는 의도가 있는 것으로 보인다.

중국이 미국과의 관계에서 남중국해 문제를 티베트, 대만 등과 같은 주권의 ‘핵심이익(core interest)’이라고 공언했는지 여부는 불확실하나,²⁵⁾ 미국의 일부 학자들은 미국이 19세기에 ‘몬로주의(Monroe Doctrine)’를 통해 카리브해 등 서반구에서 지배권을 확립했던 사례를 들어 중국이 아시아의 강대국으로 부상하기 위해 남중국해를 지배하려는 것이며, 이는 지난 세기 중국이 서방국들에게 침략을 당했던 역사적 사건에 대한 공세적 대응이라고 보기도 한다.²⁶⁾

1990년대 이후 중국은 지연전략(delaying tactics)으로 해양관할권을 포함해 영유권 주장을 공고히 하면서 다른 한편으로 타 당사국들의 중국을 배제한 자원개발 추구 등 영유권 주장 강화를 방지하려 했다. 2000년대 이후에 외교적으로는 관련 당사국들과 양자 차원에서 교섭할 용의가 있다는 것을 강조하며, 타 당사국들의 영유권 주장에 대해 항의, 성명 발표 등을 통해 중국의 영유권을 확인해왔다. 또한 분쟁지역에서 타 당사국들의 자원개발 활동을 막으려 했다. 행정적으로는 대규모 조업활동 지원, 자원 탐사 활동을 독려하며, 군사적으로는 항공모함 시험 운항 등 남해 함대의 현대화, 해군의 남중국해의 순항 및 훈련 등의 방법을 활용해 왔다.

2. 베트남, 필리핀 등 아세안 국가들의 의도 및 전략

베트남, 필리핀 등 당사국 간에도 영유권 및 해양관할권 주장이 중첩되므로 아세안 국가들의 단일한 입장 채택이 쉽지 않다. 필리핀은 한때 소원해졌던 미국과 1951년 체결한 상호방위조약을 원용, 미·필리핀 동맹을 강화하고 있고, 영토분쟁 시 미국이 필리핀을 지원해주길 기대하고 있다. 베트남도 과거 적국이었던 미국과의 관계를 강화하면서, 미국이 캄란만 해군기지를 사용할 수 있도록 하는 방안도 검토하고 있는 것으로 알려졌다.

인도네시아는 남중국해 분쟁 당사국도 아니나 아세안의 리더로서 오래전부터 중재 노력을 계속해왔고, 중국의 ‘U’라인에 대해 공식 항의했으며, 2012년 ARF회의가 끝난 후 인도네시아 외무장관은 이 문제에 대한 해결방안을 협의하기 위해 필리핀, 베트남 등 아세안 5개국을 방문하기도 했다. 또한 2012년 9월 클린톤 미 국무장관의 인도네시아 방문 시 인도네시아 외무장관은 ‘행동규칙’ 채택이 중요한 다음 수순이며, 아세안의 단합이 중요하다고 강조했다.²⁷⁾

싱가포르도 분쟁 당사국은 아니나 리셴룽 총리는 2012년 9월 중국 방문 시 중국공산당 중앙당교(Central Party School) 강연에서 중국은 남중국해 분쟁관련 당사국들과 개별적으로 교섭하지 말고 아세안과 그룹으로써 교섭해야 하며, 아세안은 중립적이고 미래지향적이며, 분쟁을 평화적으로 해결해야 한다는 입장을 표명해야 하고, 중국과 아세안은 즉시 ‘행동규칙’에 관해 교섭을 시작해야 한다고 강조했다.²⁸⁾

아세안의 분쟁당사국들은 무엇보다 아세안 회원국들 간 ‘행동규칙’ 초안에 합의하고 중국과 다자 틀에서 국제법(해양법)에 따라 분쟁을 평화적으로 해결할 수 있도록 외교적 노력을 경주할 것이다. 또한 미국이 대중국 견제 역할을 해주도록 미국과의 협력을 더욱 강화하려 할 것이나 그렇다고 중국을 더 자극하여 상황을 악화시키려고 하지는 않을 것으로 본다.

3. 미국의 의도 및 전략

미국은 2010년 이후 매년 ARF회의 시 남중국해 문제를 계속 제기하고 있으며, 남중국해에서의 항해의 자유, 평화와 안정, 국제법의 존중과 무력사용 반대 그리고 분쟁해결을 위한 다자적, 외교적 절차(process)를 지지한다. 미국은 2010년 9월 뉴욕에서 오바마 대통령 주재로 제2차 미국·아세안 정상회담을 개최하고, 미·아세안 관계를 전략적 동반자관계로 격상시키기로 했으며, 2010년부터 동아시아정상회담(East Asia Summit: EAS)에도 참석하고 있다. 오바마 대통령은 또한 “미국이 아시아에서 지도적 역할을 할 것”이라고 선언했으며,²⁹⁾ 파네타 국방장관도 2012년 6월 싱가포르에서 개최된 아시아안보대화연설시 현재 태평양 및 대서양에 50:50으로 배치된 미국의 해군력을 2020년까지 태평양에 60% 배치할 계획임을 발표했다.

미국은 그간 중국에 대한 관여(engagement) 정책과 동시에 균형(balancing)정책을 추구해왔으나,³⁰⁾ 남중국해 문제에 개입함으로써 대만 문제 관련 중국 견제, 북한 문제에 대한 중국의 협조 확보, 아세안 국가들과

의 관계 강화 등 여러 전략적 목적을 달성하기 위한 외교적, 군사적 기회로 활용하는 것으로 관측된다. 미국은 그러나 미·일 동맹이 중·일 간에 분쟁중인 동중국해의 센카쿠/조어도에 적용된다는 입장이지만,³¹⁾ 중국·필리핀 분쟁에 대해서는 전략적 모호성을 유지할 것으로 보인다.

동중국해 분쟁, 한·중·일 3국 간의 대륙붕 문제 등 여러 현안 문제 등을 고려할 때 향후 선례가 될 수 있는 사법적 해결은 고려하지 않을 것이다. 이 문제는 고도의 정치적 문제이기 때문에 정치적 이슈가 법적 이슈로 전환되기 전에는 사법적 해결은 어려울 것이다.

V. 가능한 해결방안

1. 사법적 해결방안

상기와 같은 법적, 정치적 중요성을 감안할 때 분쟁당사국 중 어느 국가도 국가의 위신과 정치적 명운이 걸린 영토·해양 분쟁에 대해 타협적 태도를 보이기가 쉽지 않으며, 분쟁을 국제사법재판소(ICJ) 등에 회부해 사법적 해결을 추구하기도 어려울 것이다. 또한 중국을 제외한 다른 당사국들이 ICJ나 국제해양법재판소(ITLOS)에 재판관이 없는 것도 사법적 해결에 부정적으로 작용할 것이다. 다만 말레이시아의 경우 사법적, 중재적 해결을 촉구하기도 했고, 또 인도네시아나 싱가포르 같은 인접국들과의 영토분쟁을 ICJ에 회부한 사례가 있듯이 사법적 해결방식에 보다 적극적인 입장이다.

그러나 중국은 영토·해양분쟁을 사법적 해결을 위해 국제사법기구에 회부한 사례가 없다. 더욱 중국은 해양법협약 제298조의 해양경계획정에 관한 분쟁의 강제적 해결절차를 수락하지 않는다고 선언해 중국의 사전 동의없는 사법적 해결 방안을 배격하고 있다.³²⁾ 중국으로서는 일본과의

2. 다자적, 외교적 해결방안

아세안 분쟁당사국들은 중국과 다자적, 외교적 해결방안을 선호하고 제3자인 미국도 이 방안을 지지한다. 그러나 중국은 이 문제는 분쟁당사국들 간에 양자적으로 해결되어야 할 문제라고 하면서 영유권 주장을 강화하고 해군력을 증강해왔다. 중국은 미국의 압력과 아세안의 입장 등을 고려, 적절한 시점에 아세안이 작성한 구속력 있는 ‘행동규칙’에 대해 교섭을 시작하려 할 것이나, 그 교섭 시에도 가급적 시간을 끌면서 내용에 있어서도 중국을 구속할 수 있는 조항에 대해서는 이를 완화하려 할 것이다. 2011년 중국과 아세안이 합의한 ‘2002년 행동선언에 관한 가이드라인’이 실질적 내용이 없는 것처럼 앞으로 중국-아세안 간에 채택될 ‘행동규칙’도 영유권이나 해양관할권 문제를 구체적으로 다루지 않고 긴장완화, 신뢰구축 등 예방조치만 규율한다면 그 의미가 반감될 것이다.

3. 해양경계 획정 및 자원의 공동개발

현실적으로 가능한 방안은 영유권 문제는 일단 유보하고, 해양관할권 문제를 해

결하는 방안이다. 그간의 사법적 판례, 국제해양법재판소(ITLOS)의 분쟁해결 방안을 활용한다면 해양관할권 해결에 관한 몇 가지 원칙을 도출할 수 있을 것이다.³³⁾

즉, 스프래틀리군도에서 몇몇 큰 섬들을 제외하고는 대부분의 섬들이 바위섬으로서 EEZ나 대륙붕을 가질 수 없다던가, 분쟁 당사국의 해양관할권 획정은 육지 본토나 사람이 거주하는 큰 섬들을 기준으로 해야 하며, 공평한 해결을 위한 당사국 간의 합의에 의한다는 원칙이 적용된다면 해양관할권에 대하여는 합의에 이를 수 있다고 본다. 또 해양경계 획정에 합의하기 전이라도 해양법협약 제74조 및 83조에 규정된 잠정협정(provisional arrangements) 체결을 통해 자원의 공동개발에 합의할 수 있을 것이다. 중국은 1986년에 이미 ‘논쟁유보, 공동개발(set aside disputes, pursue joint development)’이라는 등소평의 가이드라인을 남중국해 분쟁에도 적용하기로 했고, 2011년 필리핀에 대해 분쟁을 유보하고 공동개발을 하자고 제의했으며, 2011년 베트남과 ‘해양문제 해결 기본원칙’에서 명했다.³⁴⁾ 따라서 해양경계를 획정하기 이전이라도 당사국들이 잠정협정을 통해 공동개발을 추진하고, 자원의 합리적 배분을 추구한다면 장기적으로 분쟁의 평화적 해결에 기여할 수 있을 것이다.

Ⅵ. 결론: 평가 및 전망

중국은 그간 시간은 중국편이라는 태도로 자국의 영유권/해양관할권 주장을 공고히 하면서 다른 당사국들의 주장을 반박하

고, 보다 우월한 입장에서 다른 당사국들과 양자협상에 의한 해결방안을 선호해왔으며, 아세안과는 별로 실효성이 없는 ‘행동선언’ 채택 등 지연전략으로 이 문제가 국제화되는 것을 막아왔다.

그러나 그간 중립적이었던 미국이 2010년부터 이 문제에 대해 개입하고, 2020년까지 미국 태평양함대를 현재 미국 전체 해군력의 50%에서 60%수준으로 증대, 배치하겠다는 조치를 발표한 이후 중국은 보다 공세적으로 남중국해 도서를 관할하는 산사시 신설, 산사경비구 창설, 대규모 어선단 조업 등의 활동으로 영유권 주장을 강화하고 있다. 중국의 공세적 태도는 중국이 베트남 또는 필리핀과 무력충돌을 야기해도 미국이 외교적 비난이외에 군사적으로 개입하지 못할 것이라는 판단에 따른 것일 수도 있다.³⁵⁾

중국은 2009년에 유엔대륙붕한계위원회(CLCS)에 송부한 외교공函에서 ‘U’라인을 표시한 지도를 공식 첨부함으로써 중국의 주장이 해양법협약이 채택되기 수세기 전의 역사적 문제라고 사실상 퇴로를 차단하여 법에 의한 합리적 해결 가능성을 어렵게 만들어 놓았다. 국내적으로는 2012년 11월 지도층 교체가 예정되어 있는 정치일정을 고려할 때 중국의 차기 지도자들이 권력 기반을 확고히 할 때까지 어떤 정책의 변화를 추진하기도 어려워 보인다. 그러나 권력 이양 후 중국이 적절한 시점에서 이 문제를 외교적으로 해결할 가능성도 배제할 수는 없다. 중국은 그간 러시아와의 국경문제를 외교적으로 해결했고, 베트남과 통킹만 해양경계 획정도 합의한 바 있으므로 중국이 추구하는 모든 조건이 성숙되면 극적인 타협이 가능할 수도 있다.³⁶⁾

베트남, 필리핀 등은 이에 대해 외교적 항의, 반대 시위, 필요한 군비확장 등 영유권 주장을 강화하고 있다. 베트남과 필리핀은 가능한 한 앞으로 미국을 개입시키면서 중국을 견제하려 할 것이다. 베트남과 말레이시아가 해양관할권 문제를 해양법협약에 따라 해결하고자 하는 시도 역시 법적으로 중국의 입장을 곤란하게 할 수 있는 요인이다. 아세안은 법적 구속력이 있는 ‘행동규칙’을 조속히 채택하여 중국과 교섭에 임하고, 상황의 악화를 방지하는 외교적 노력을 계속 추구할 것으로 보인다.

미국은 아시아·태평양 국가로서 이미 남중국해 문제에 개입하고, 이를 뒷받침하기 위해 미 해군력의 재배치 등을 선언했다. 미국은 또한 동아시아 안보환경에서 대만에 대한 현상유지, 북한 핵무장에 대한 견제, 필요시 중·일 간 영토분쟁에의 개입, 일본, 인도, 호주와의 관계 강화를 통해 중국의 부상을 견제하고 균형자적 역할을 할 것으로 예상된다.

이러한 동아시아의 국제정치적 상황을 고려해 볼 때 단기적으로 이 문제를 해결할 수 있는 가능성은 크지 않을 것이며, 각 당사국들은 계속해서 영유권 주장을 강화하고 타 당사국의 영유권 강화 조치에 대해 항의하는 외교적 논쟁을 계속할 것이고, 때때로 민족감정을 동원한 비난 및 반대시위 등으로 긴장이 고조될 수 있다.

영유권 분쟁이 각국의 정치적 이해와 법적, 역사적 주장과 결합되어 해결되기 어렵다면 우선은 자원개발과 공동 탐사 등을 위해 영유권 주장을 동결하고 해양법에 따른 해양경계 획정에 대해 합의하는 것이 필요하다. 또한 해양경계 획정 시까지 잠정협정을 체결해 자원의 공동개발을 추진한다면 장기적으로 분쟁의 평화적 해결을 위한 토대가 될 수도 있다. 모든 분쟁 당사국들은 상호 신뢰와 우호관계 증진, 평화와 안정, 공동번영이라는 목표를 위해 대타협을 이루어낼 필요가 있으며, 이는 결국 모두가 윈-윈(win-win)하는 방안이 될 것이다. **외교**

註

- 1) 이 글에서는 중국명 또는 베트남명 등을 사용하지 않고 원칙적으로 중립적인 입장에서 ‘스프래틀리군도’와 ‘파라셀군도’ 등 영문 명칭을 사용한다.
- 2) 박춘호(박찬호 역), 『동아시아와 해양법』, (국제해양법학회, 2000), 218-219쪽
- 3) Robert Kaplan, “The South China Sea is the Future of the Conflict”, *Foreign Policy*, Sept/Oct 2011 (<http://www.foreignpolicy.com/articles>), p.3
- 4) Zou Keyuan, “A New Model of Joint Development for the South China Sea”, in

Recent Development in the Law of the Sea and China (Martinus Nijhoff, 2006), pp.155-156

- 5) Kaplan, *supra* note 3, p.3
- 6) 박춘호, 전게서, 222-239쪽
- 7) 상게서, 239-242쪽
- 8) Mark Valencia et al., *Sharing the Resources of the South China Sea* (Martinus Nijhoff, 1997), p.22
- 9) *Ibid.*, pp.29-30
- 10) “중 남중국해 ‘도발’에 주변국 반발 역풍 본격화”, 『연합뉴스』, (2012.7.25)

- 11) “Vietnam Law on Contested Islands Draws China’s Ire”, *The New York Times* (June 21, 2012)
- 12) Valencia, *supra* note 8, pp.33-35
- 13) *Ibid.*, p.36
- 14) *Ibid.*, p.38
- 15) 박춘호, 전게서 262-263쪽
- 16) R.Churchill and A.Lowe, *The Law of the Sea*, 2nd ed.(Manchester University Press, 1988), pp.36-38 ; R.Beckman, “UNCLOS and the Maritime Security of China”, in Mingjiang Li et al.(ed), *China and East Asian Strategic Dynamics*(Lexington Books,2011), pp.243-246
- 17) Beckman, *Ibid.*, p.247
- 18) T.Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia* Vol.33,No.3, Dec.2011, p.294
- 19) “중, ‘다오위다오를 영해 기점’으로 전격 선언”, 『동아일보』(2012.9.11), p.1
- 20) Beckman, *supra* note 16, pp.242-243 ; CLCS 홈페이지 <<http://www.un.org/Depts/los/clcs>>
- 21) Valencia, *supra* note 8, pp.49-54
- 22) “중, 남중국해에서 군사간섭행위에 반대”, 『연합뉴스』(2012.7.31)
- 23) Valencia, “The South China Sea: Back to the Future?”, *Global Asia* Vol.5 No.4 Dec.2010, p.9
- 24) “Beijing firm with Clinton over stake in South China Sea”, *International Herald Tribune* (Sep.6,2012), p.3
- 25) 중국 외교에 있어서 핵심이익이란 교섭의 대상이 아니며, 필요시 무력사용도 불사한다는 의지의 표현으로 간주된다. C.Thayer. “The United States, China and the Southeast Asia”, *Southeast Asian Affairs*, 2011, pp.16-17 ; T.Fravel, *supra* note 18, p.296
- 26) Kaplan, *supra* note 3, p.4 ; M.McDevitt, “The Evolving Security Environment in East Asia: Implications for the US-Japan Alliance”, *PacNet* (Pacific Forum CSIS Newsletter) #33 (2012.5.31) ; T.Yoshihara and J.Holmes, “Can China defend a ‘Core Interest’ in the South China Sea”, *The Washington Quarterly*, Vol.34, Spring 2011, pp.46-49 ; G.Allison, Thucydides’s trap has been sprung in the Pacific”, *The Financial Times* (Aug.22,2012)
- 27) “Clinton Pushes for Protocol to Resolve Sea Disputes”, *Wall Street Journal* (Sep.4,2012), p.4
- 28) “China gets warning from its ally Singapore”, *International Herald Tribune* (Sep.8-9, 2012), p.4
- 29) Valencia, *supra* note 23, p.12
- 30) A.Friedberg, “Bucking Beijing, An Alternative U.S. China Policy”, *Foreign Affairs* Vol.91, No.5, Sept./Oct. 2012, pp.48-49
- 31) 미 국무부 대변인은 최근 미-일동맹이 센카쿠/조어도에 적용됨을 확인했고, 과거에도 동일한 입장을 표명했다. “China raises its voice over island claims in 2 seas”, *International Herald Tribune* (Sep.4, 2012), p.1
- 32) Valencia, *supra* note 23, p.14 ; http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_dis, 해양법협약 분쟁해결절차 참조
- 33) 국제해양법재판소(ITLOS)는 2012.3.14 방글라데시와 미얀마 간 벵갈만(Bay of Bengal) 해양경계획정 분쟁에서 200해리 이원의 대륙붕한계를 결정했는데 이는 대륙붕한계를 설정한 최초의 판례이다. ITLOS/Press 175 (14 March 2012), <http://www.itlos.org> 참조
- 34) Fravel, *supra* note 18, p.312
- 35) R.Manning, “China’s New City: Is this Beijing’s Pivot?”, *PacNet* (Pacific Forum CSIS Newsletter) #48 (Aug.3,2012)
- 36) Fravel, *supra* note 18, p.296 ; Zhang Tuosheng, “Territorial Dispute: Compromise, Co-operate, and Keep Conversing”, *Global Asia*, Vol.6 No.2, Summer 2011, pp.42-43



아랍 민주화 2년, 평가와 전망

인 남 식*

I. 아랍 정치변동의 원인

2010년 12월10일부터 시작된 아랍의 정치변동은 2012년 말 재시제로 진행중이다. 튀니지의 소도시 시드 부지드(Sidi Bouzid)에서 시작된 혁명의 불길은 벤 알리(Ben Ali) 튀니지 대통령을 하야시키고 이집트의 호스니 무바라크(Hosni Mubarak) 정권도 붕괴시켰다. 철권통치의 상징이었던 리비아의 카다피(Moammar Qadhafi) 정권도 무너졌고 예멘을 거쳐 현재 시리아에서 반정부군의 투쟁이 지속되고 있다.

사건의 발단은 한 청년의 죽음이었다. 부패한 관료에게 생계 수단을 빼앗긴 26세 청년 모하메드 부아지지(Mohamed Bouazizi)의 분신자살은 아랍 청년들을 격동시켰다. 예상하지 못했던 속도로 모하메드 부아지지의 분신소식은 퍼져나갔고, 인터넷 유튜브에 게시된 그의 분신 상황으로 인해 더 이상 아랍의 권위주의 독재정권은 지탱할 수 없는 상황으로 몰리게 되었다.

이러한 아랍의 정치변동은 사실상 아무도 예상하지 못했던 사건이었다. 아랍 이

슬람권의 권위주의는 강고하게 유지되어 왔다. 냉전체제의 붕괴와 함께 동유럽과 중앙아시아의 권위주의 정권에 정치변동이 일어나는 상황속에서도 중동 권위주의 국가는 요동하지 않았다. 심지어 2004년 미국 부시 행정부는 ‘확대중동구상(the Greater Middle East Initiative)’을 통해 중동에 민주주의를 전파하겠다는 입장을 확고히 하고 구체적인 외교정책으로 이를 발현시켰음에도 불구하고 전쟁을 통해 정권을 교체한 이라크 외에는 이렇다 할 성과를 내지 못했었다. 거대한 시대의 흐름과 초강대국 미국의 민주화 정책에도 불구하고 강고하게 권위주의를 유지하던 중동국가의 정치변동은 어떻게 일어나게 된 것일까?

1. 구조적 원인:

경제적 피해와 만연한 청년 실업

가장 근원적인 요인, 즉 구조적 요인은 ‘경제적 피해와 집권층의 정치적 무능’으로 설명할 수 있다. 물론 아랍 이슬람권에서

* 국립외교원 교수, 중동정치

〈표1〉 2010년 세계 지역별 세부 실업률

	전체	선진국	비EU 유럽	CIS	동아시아	동남아시아	남아시아	남미	중동	북아프리카	사하라이남아프리카
전체	6.2	8.8	9.6		4.1	5.1	4.3	7.7	10.3	9.8	8
남성	6	9.3	9.6		4.6	5	4	6.4	8.2	7.8	7.6
여성	6.5	8.2	9.4		3.5	5.2	4.9	9.5	17	15	8.5
청년층	12.6	18.2	18.9		8.3	14.2	9.5	15.2	25.1	23.6	12.3
장년층	4.8	7.5	7.9		3.3	3	2.8	5.8	6.5	6.2	6.4

출처: ILO (2010)

의 경제적 피해상황은 어제 오늘의 일은 아니었다. 집권층의 독재정치가 지속되면서 부정부패가 편만하게 되었고, 효율적인 국정운영 자체가 이루어지지 않게 되면서 경제상황은 늘 저발전 상태에 놓여있었다. 특히 글로벌 금융위기 이후 국제적 재정위기가 중첩되면서 중동의 빈국에 대한 원조와 차관이 줄어들게 되고, 곡물가 상승으로 인해 국가보조금으로 분배되던 식료품의 가격이 크게 오르면서 국민들의 불안이 고조되었다.

여기에 가장 왕성한 생산력을 발휘해야 할 20~30대 청년들의 실업률이 계속 높아지면서 정치적 불안정성은 점차 상승해오던 차에 무함마드 부아지지의 분신자살이 젊은이들의 분노를 폭발시킨 것이었다. 특히 청년층의 실업률은 여타 지역에 비해 매우 심각한 상황이다. 중동과 북아프리카 지역의 청년 실업률이 공식적으로는 25% 내외인 것으로 보고되고 있지만, 실질 실업률은 이를 훨씬 상회하는 50~60%에 이를 것으로 파악되고 있다. 이들의 불만은 곧바로 정치적 불안정성과 연계되었으며, 소위 자스민 혁명을 구성하는 구조적 상황적 요인이 되었다.

2. 인터넷 미디어와 소셜 네트워크 서비스(SNS)의 역할

구조적 요인은 주어진 조건이다. 구조적 요인으로만 정치변동의 발생을 설명하기는 쉽지 않다. 사실상 중동 아랍권 권위주의 정부의 무능과 부패 및 경제적 피해는 사실상 돌발적으로 발생한 일이 아니었다. 늘 만연해 있던 상황이었고, 딱히 새로운 일이 아니었기에 무언가 이러한 상황을 발화점으로 견인했던 촉진 요인을 살펴볼 필요가 있다. 그 중에서 가장 눈에 띄는 변화 요인이 바로 미디어 특히 소셜 네트워크 서비스이다.

인터넷은 콘텐츠를 제공한다. SNS는 이를 실어나르며 휴대폰 등으로 전송한다. 사건 발생 당시 촬영된 모하메드 부아지지의 분신 장면은 유튜브(Youtube)에 즉각 탑재되었고, 이는 곧 튀니지 국경을 넘어 인근 이집트로 전파되었다. 위성방송 알 자지라(Al Jazeera)에 의해 전 아랍지역에 송출되었고, 인터넷에서 급속도로 확산되었다.

실제로 아랍 지역 대부분의 국가에서 최근 10년간 인터넷 사용자수는 급등했다.

〈표2〉 최근 10년간 중동 북아프리카 지역 인터넷 사용자 증가율

국가	인터넷 사용자 증가율 (2000~2010, %)
튀니지	3,500
이집트	4,375
리비아	자료 없음
예멘	2,700
바레인	1,523
시리아	13,017
이란	13,180
이라크	2,500
카타르	1,353
UAE	414
사우디 아라비아	4,800
오만	1,274
쿠웨이트	633
모로코	13,113
요르단	1,268
알제리	9,300

출처: Internet World Stats (2011)

2000년~2010년 전체 인터넷 이용자 증가율은 444%인데 반해, 중동 북아프리카권 16개국의 인터넷 사용자 수는 평균 4,863%를 기록했다. 인터넷 사용자 수의 증가는 정보의 소통 총량을 확대시킨다. 인터넷 사용량의 폭증과 더불어 최근 소셜 네트워크 서비스(social network service)의 증대와 발전은 정권 차원에서의 통제가 어려울 정도의 정보 교류를 생산하고 있다.

이러한 매체의 발달과 다양화는 국가의 전통적인 통제수단, 즉 비밀 경찰 또는 종교 경찰 및 공안 세력 등의 기제를 통해 통제할 수 없는 상황이 도래했음을 의미한다. 결국 거리시위를 끊임없이 조직해내고, 추동했던 중요한 동력은 특정한 인물과 정파의 선전선동이 아니었다. 다수의 대중들을 광장으로 끌어내고 분노를 지속

적으로 유지시킬 수 있었던 것은 인터넷 미디어의 콘텐츠와 SNS를 통한 전파 기제 때문이었다고 보는 것이 타당하다.

Ⅱ. 이슬람의 약진과 집권: 새로운 아랍식 민주주의?

아랍의 정치변동이 진행됨과 동시에 국제사회의 관심사는 이러한 혼돈의 시기 이후에 도래할 아랍의 정치지형이었다. 권위주의의 해체는 곧 자유주의와 민주주의로 이어져야 한다는 당위론은 상대적으로 비현실적이었다. 아랍의 정치문화 자체가 가지는 고유성과 독특성으로 인해 구체적으로 어떤 정치체제가 들어설지 예견하기 어려웠다. 정치변동 과정에서 국제사회, 특히 서구가 가장 우려했던 점은 합법적 선거를 통해 호전적인 이슬람 세력이 집권하게 되지않을까 하는 염려했다.

그러한 염려는 일단 현실로 구체화되고 있다. 실질적으로 권위주의 정부의 폭압적 독재에 의해 건전한 야당세력과 시민사회의 역할을 기대하기는 어려웠다. 결국 권위주의 정부의 공백을 채우기 시작한 정치세력은 기존의 정권에 의해 탄압당했던 이슬람 세력이었다. 이슬람 세력은 강고한 독재정권 시절에 탄압을 받으면서 저변 확대를 위해 기층 서민을 파고들면서 느슨한 정치조직화 되어 있었다. 대중을 조직화하고 저인망식 네트워크를 가동할 수 있는 유일한 대체세력이 이슬람이었기에, 최근 아랍 정치변동 이후 이슬람 정파가 혁명을 겪은 거의 대부분의 국가에서 집권, 또는 약진하고 있는 형편이다.

1. 정체성 층위의 변화: 아랍에서 이슬람으로

오토만 제국 이후 영불의 자의적 영토분할에서 파생된 서구 식민통치에 대한 반감은 아랍의 오랜 감정이었다. 이러한 반서구감정은 늘 아랍권의 정치적 동력이었고, 1950년대 중반부터 아랍민족주의로 발현되었다. 1952년 7월 혁명을 통해 집권한 가말 압둘 나세르(Gamal Abdul Nasser)의 아랍 통합 이념이나, 1920년대부터 시리아를 중심으로 시작되었던 아랍부흥운동(Baathism) 등은 ‘하나된 아랍’으로 서구에 맞서자는 개념이었다. 그러나 1973년 4차 중동전쟁에서 아랍권이 패퇴한 이후 아랍민족주의는 사그라들었다. 이후 냉전의 심화와 함께 진영론에 편입되어 사실상 미·소 양강의 영향력 하에 들었던 아랍권은 한동안 자신들을 묶어낼 지배이념을 발견하지 못했다. 아랍 민족주의를 이끌던 이집트가 아랍권에서는 제일 먼저 이스라엘과 수교하면서 구심점을 잃었던 것이다.

결국 민족 정체성에 기대어 자신들의 정치적 비전을 투사해내려 했던 노력은 무위로 돌아갔다. 이러한 상황에서 아랍 대중들의 일상과 밀접하게 연결되어 있던 이슬람의 정치적 의미가 높아지기 시작했다. 정치권으로 침투하기 시작한 것이다. 역사적으로 볼 때 사실상 이슬람은 생활 양식이다. 종교이자 일상의 규범이기도 했다. 따라서 무슬림으로 살아가는 아랍권 대다수의 사람들은 생활 속에 투영된 이슬람의 교리와 관습에 익숙했고, 정치변동을 겪은 아랍국가의 이슬람 지도자들은 이러한 일상의 가르침을 정치로 전환시키는 데 큰 어려움을 겪지 않았다.

튀니지, 이집트, 리비아 등지에서 헌법을 제정하는 과정을 거치면서 이슬람의 가르침이 반영되어야 한다고 주장하는 움직임이 강하게 나타났다. 이슬람 성법(Shariah) 원리에 의해 통치되는 따휘드(tawhid, 정치와 종교는 유일신 알라안에서 합일된다는 통전성의 원리)가 강조되기 시작했다. 단순히 교리의 이념화의 문제가 아니었다. 오랫동안 아랍의 마음속에 익숙하게 자리잡아온 이슬람 지도자들의 부상이 눈에 띄게 드러나면서 이슬람 정파의 집권이 가시화된 것이다.

2. 이슬람 정파 집권 양상 가속화

사실상 아랍 혁명의 시발점이었던 튀니지는 벤 알리 대통령의 하야 이후 가장 먼저 정치적 안정성을 획득한 국가라 할 수 있다. 2011년 10월23일 국제사회의 감독하에 제헌의회 선거가 이루어졌고, 온건 이슬람 성향을 띠는 정당인 엔나흐다(Ennahda)당이 전체 217석 중 90석을 획득하며 제1당의 지위를 얻는다. 엔나흐다가 주도하는 튀니지 정치는 헌법의 근간을 이슬람에 두고, 샤리아에 근거한 온건하고 합리적인 이슬람 정치를 추구할 것임을 선포하였다.

비록 이슬람이지만 튀니지의 엔나흐다 정부는 상대적으로 온건하고 합리적이어서 방과의 대화를 열어놓은 정책노선을 추구하고 있기에 이슬람에 대한 두려움을 안고 있던 국제사회는 적이 안심했다. 그러나 이어진 이집트 대선에서 상황은 반전된다. 상하양원 선거에서 무슬림 형제단의 약진이 두드러졌던 이집트는 2012년 6월 24일 결선투표 끝에 무바라크 이후 첫 진

정한 민선 대통령으로 무슬림 형제단 출신인 무함마드 무르시(Muhammad Mursi)를 선출한다. 비록 무르시 대통령은 균형외교를 천명하고 미국 및 이스라엘과의 관계도 최대한 이전 정부를 존중하겠다고 밝혔음에도 기본적으로 무슬림 형제단 배경을 가진 새 대통령에 대한 국제사회의 의구심은 가시지 않고 있다.

튀니지와 이집트에서의 정권 교체는 소위 다원주의에 기반한 자유주의, 세속주의 세력이 아닌, 이슬람 세력의 집권으로 귀결되었다. 이는 상징하는 바가 크다. 단순 다수의 지지와 의사표명에 의해 결정되는 민주주의 리더십, 그리고 헌법제정과정에 있어 아랍권의 단순다수 지지는 이슬람세력에게 돌아갈 것이라는 점이다. 따라서 현재 진행되고 있는 리비아, 예멘 및 시리아의 향후 국가건설과정에서 이집트와 리비아 류의 이슬람 정부가 등장할 가능성이 상대적으로 높아졌음을 의미한다. 이는 궁극적으로 아랍 이슬람권의 민주주의는 곧 이슬람 정부라는 등식이 성립할 가능성이 커졌음을 뜻한다.

3. 이슬람 정치체제 전범(典範) 국가: 사우디, 이란 그리고 터키

정치변동을 겪은 일군의 국가들은 이슬람 정파의 집권으로 첫 단계를 넘어섰다. 선거는 일단 끝내고 리더십을 구성했다. 그러나 향후 정치일정에 관한 고민은 여전히 남아있다. 즉 헌법을 제정하고 내각을 구성하고 국가 운영의 규범을 만들어가는 과정에서 이슬람 요소를 어떻게 투영할 수 있을 것인가에 관한 고민이 이미 시작

되었다.

이러한 상황에서 모델로 삼고 유사한 체제를 도입할만한 사례들이 부상한다. 이러한 적절한 사례로서 현재 이슬람 정치를 운용하고 있는 3개국이 주목받고 있다. 이슬람 왕정 사우디아라비아, 이슬람 신정 공화정 이란 그리고 이슬람 민주정 터키 등 3개국 사례이다. 이들 국가들은 각기 이슬람에 의한 통치 구조를 내세우면서 각각 다른 형태의 정치체제를 운용하고 있다. 따라서 이슬람 가치의 정치적 실현을 추구하는 여타 아랍 국가들은 이들 세 국가의 사례를 벤치마크하게 되었고, 그 중 가장 눈에 띄는 국가는 터키였다.

사실상 사우디아라비아의 모델을 아랍 정치변동 국가들이 수용하기는 불가능하다. 기본적으로 튀니지, 이집트 및 리비아는 독재정권을 하야시키고 새로운 민주주의 시스템을 도입하려는 상황이다. 이러한 상황에서 전제 왕정 체제를 유지하는 사우디 시스템을 받아들일 이유는 만무하다. 다만 사우디 왕실이 갖는 상징성, 특히 메카 메디나 두 이슬람 성지의 수호자(the Custodian of the two holy mosques)로서의 왕실 정통성에 대한 최대한의 예우는 표시하려는 의도들은 공유할 것으로 보인다.

이란의 모델은 이슬람 법학자의 통치 시스템(Velayat-i-faqih)이다. 이 모델은 일종의 이원체제(二元體制)로서 상부구조에 아야톨라(Ayatollah)로 통칭되는 이슬람 법학자들의 의사결정구조가 존재하고, 하부구조로 세속주의적 정치시스템, 즉 대통령과 의회로 구성되는 대의제 시스템이 존재한다. 대다수의 일반적 의사결정은 하부 세속주의 시스템에 의해 이루어지나, 국가 주요 사안의 경우 및 선출직 공무원 후보

자 심의 등의 사안들은 아야톨라 회의체를 통해 이루어진다. 따라서 아랍 대중들 중 이슬람 법학의 정치침투를 주장하는 이들의 경우 이란 모델을 선호하는 경향이 있으나 소수에 불과하다. 이유는 이란 정치 모델 자체의 문제점이라기보다는 이란이 비아랍국가이면서 동시에 이슬람 소수 종파인 시아파에 속하기 때문에 정체성상의 거리감이 상존한다.

반면 최근 정치변동을 겪은 국가들이 참조할 정치체제로서 터키 모델이 가장 각광을 받고 있다. 일단 독재정권을 붕괴시킨 시민 및 정파들은 선거 제도 위에 상존하는 절대권위 체제를 인정하기 싫어한다. 왕정 혹은 신정 시스템 자체에 대한 염려가 그것이다. 따라서 형식적으로나 절차적으로 서구식 민주주의 모델을 희구하는 것이 사실이다. 하지만 이러한 모델을 도입할 경우 이슬람주의자들이 가장 염려하는 것은 세속주의의 타락한 문화가 선거를 통해 우매한 다수를 설득함으로써 거룩한 이슬람 공동체를 파괴할 것이라는 두려움이다.

이런 맥락에서 터키의 정치체제는 이슬람 주의자들에게는 하나의 희망이 될 수 있다. 즉 선거제도나 법률제도가 잘 정비되어 있고, 이를 바탕으로 이슬람 정파가 국민들의 마음을 얻어 선거에서 승리하는 구조를 원하는 것이다. 결국 터키의 행보는 아랍 국가들에게 주목의 대상이 되었고, 현재로서도 터키의 정치적 영향력은 점차 상승해가는 국면임에 틀림없다.

최근 터키는 아랍에서의 소프트파워를 획득하기 위한 구체적인 전략을 구사하고 있다. 먼저 이스라엘 팔레스타인 분쟁을 둘러싸고 터키는 기존의 친이스라엘 노선과는 거리를 둔 채, 가자지구에 거주하는

팔레스타인인들의 인권 문제를 지속적으로 제기하고 나섰다. 동시에 이스탄불 프로젝트를 가동, 21세기 다양한 문화와 문명, 그리고 종교가 공존하는 문명 수도로서의 상징화도 추진하고 있다. 이를 바탕으로 최근 중동각국에서 벌어지는 정치적 불안정성을 해소하고 발전의 기초를 놓기 위한 국제회의를 터키 이스탄불은 공격적으로 유치하고 있는 형편이다. 그만큼 터키의 외교적 행보가 현란하게 진행되고 있다. 그러나 최근 시리아 사태를 둘러싸고 터키의 입지가 점차 약화되는 부분도 감지된다.

4. 혼돈의 지속과 이슬람 과격세력의 발호

이슬람 세력의 집권은 제도권에 편입된 이슬람 정파 뿐 아니라, 다양한 형태의 호전적 이슬람 세력들도 고무시켰다. 이들은 비록 정치권 안에 흡수되지 못하고 여전히 견제를 받고 감시당하고 있지만, 대중들의 정서가 이슬람으로 수렴되고 있다는 판단하에 상대적으로 자율적인 움직임을 보이고 있다. 리비아의 경우 리비아 이슬람투쟁그룹(Libyan Islamic Fighting Group)이 권력 논공행상에서 배제된 데 항의하며 무력투쟁을 전개하고 있다. 이외에도 다양한 형태의 이슬람 무장세력들이 자신들의 입지 강화를 위해 전력투구 하고 있다.

무엇보다 국제사회의 우려는 알 카에다류의 테러집단이 다시 발호할 가능성에 초점을 맞추고 있다. 이미 시리아의 혼돈상태에서 알 카에다는 구체적 개입을 선언했다. 그리고 최근 리비아 뱅가지 미 영사관 습격사건 역시 ‘안사르 알 샤리아(Ansar al

Shariah)'라는 알 카에다 방계 무장단체가 일으킨 것으로 파악되고 있다. 이외에도 정치변동을 겪은 아랍 각국의 다양한 이슬람 그룹들은 무장을 통해서라도 자신들의 정치적 위상을 강화하기 위한 다양한 투쟁 전술을 구사하고 있다.

Ⅲ. 국제사회의 역학 변화

아랍 정치변동 이후 중동 내부의 역학 질서는 급변했다. 권위주의 독재정권들이 오랜 기간동안 통치를 유지하면서 형성되었던 질서는 해체되었다. 새로운 정치집단들이 우후죽순으로 등장하고 이슬람 세력의 약진이 지속되면서 주요 행위자들도 대부분 교체되었다. 기득권 세력의 퇴조는 곧바로 변화된 힘의 분포를 상징한다. 기존의 아랍 내 강국이었던 사우디 및 이집트의 퇴조가 드러나고 오히려 비 아랍국가인 이란과 터키의 약진이 도드라진다. 이는 전술한 이슬람 정통성(Islamic legitimacy)과 연관된다.

1. 이란의 부상과 영향력 증대

이란은 힘의 공백상태를 십분 활용하고 있다. 특히 아랍 혁명 이후 변화된 정치상황은 이슬람의 약진, 반미 감정의 증폭 그리고 혼돈의 지속으로 정리될 수 있고, 이러한 상황에서 이란과 같은 이념적 국가의 행보는 광폭으로 나타난다. 이란은 최근 핵개발 프로그램과 관련하여 국제사회와 각을 세우면서 크게 두 개의 축으로 자국

의 영향력을 투사하고 있다.

하나는 걸프를 둘러싼 시아파 연대이고 다른 하나는 이스라엘의 안보를 위협하는 시아파 초승달 지대의 연대이다. 걸프를 둘러싼 연대는 이란-이라크-바레인-아라비아 반도 동부 시아파 밀집지대로 이어지는 시아파 집중 거주지역 연대를 의미한다. 특히 사우디 동부 알 하싸(al Hassa) 지역의 시아파들은 리야드 중앙정부에 대한 불만과 반발이 많은 바, 이들을 중심으로 시아파간 정치적 연대를 이끌어내려는 이란의 전략은 나름대로 인근 수니 왕정국가에 위협이 된다.

무엇보다 지난 정치변동 과정에서 걸프 협력기구 소속 국가 중 가장 위협했던 바레인의 경우 이란의 영향력이 매우 높은 지역이므로 당시 미국과 사우디 모두 긴장 가운데 바레인 정치상황을 지켜보았던 적이 있다. 그만큼 이 지역의 시아파 연대는 서구와 동아시아에게 호르무즈 석유수송, 보급로와 관련된 물류 이동 경로상 매우 위협적으로 인식될 수 있다.

이스라엘과도 각을 세우면서 레바논 남부 헤즈볼라에 대한 지원을 지속하고 있다. 이란은 이를 통하여 이란-이라크-시리아-레바논을 아우르는 육로상의 친이란 시아파 연대의 고리를 이으며 이스라엘을 압박한다. 사실상 이란의 대리자 역할을 하는 레바논 시아파 정당 헤즈볼라의 경우 이스라엘로서는 안보상 가장 위협적인 대상인 바, 막후에 있는 이란에 대한 견제심리가 지속적으로 유지되고 있다.

이란은 역내에서는 시아파와 연대를 추진하고, 역외로는 범세계적 차원에서 중남미, 중국, 러시아 등과의 연대를 강화하면서 중동지역내 반이란 분위기를 상당부분

잠재우고 있다. 이 과정을 통해 이란의 가지고 있는 막대한 자원과 페르시아 문화의 풍부성 등을 동원, 나름대로의 영향력을 제고시키는 데 진력하고 있다.

2. 터키의 부상과 견제력

이란과 맞서 전통적 수니파 국가들과의 연대를 통해 자국의 영향력을 중동지역에 투사시키고 있는 국가가 터키이다. 터키는 이스라엘과의 갈등 및 팔레스타인 지원 그리고 아랍에의 민주주의 모델 제공 등의 경로를 통해 빠른 속도로 아랍 대중들에게 다가가고 있다. 실제로 2011년 11월 브루킹스 사반 센터 조사결과에 의하면 이집트 국민의 44%가 터키 에르도안 총리를 가장 좋아하는 정치인으로 생각하고 있다고 한다. 비록 아랍은 아니지만 터키가 갖는 강점은 일단 민주주의 체제, 경제적 안정성과 견조한 성장세, 그리고 제국의 산물에서 발원하는 포용성 등이다.

이러한 강점을 바탕으로 터키는 신동방 정책을 구사한다. 즉 유럽연합 가입이라는 명시적 외교목표는 유지하면서도 동시에 자신의 영향력 투사는 동부 중앙아시아 투르크멘 연합체 및 동남부 중동 수니 연대의 형태로 나타내고 있다. 아랍의 시각에서 볼 때, 터키는 이슬람의 본원적 가치를 유지하는 정부가 구성이 되었고, 8%를 상회하는 연평균 경제성장률을 나타낼 뿐만 아니라 사회 시스템은 합리적 법치체제를 갖추고 있다는 점에서 매우 부러운 국가임에 틀림없다.

따라서 중동 내부에서는 비아랍국가인 이란과 터키간 영향력 경쟁, 즉 소프트파

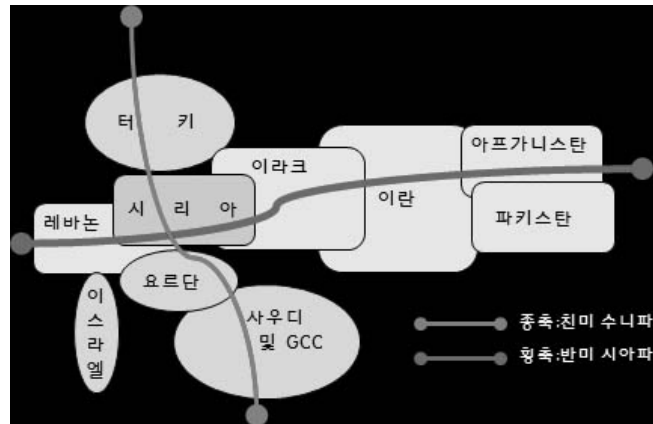
워 경쟁이 경합을 나타내고 있는 상황이라 할 수 있으며 이 구도는 시리아 사태와 맞물리며 절정에 이르는 경향성을 띠고 있다. 즉 시리아 정권교체는 곧 다수 수니파의 집권을 의미하며, 이 경우 터키에 우호적인 정부가 들어설 경우 터키는 시리아, 요르단 및 걸프로 이어지는 회랑을 통해 유럽을 잇는 지정학적 친미, 친유럽 루트의 허브 역할을 수행할 수 있다.

3. 시리아 관련 국제사회 역학구도

아랍의 정치변동의 변곡점은 시리아에서 형성되고 있다. 북아프리카 지역을 관통한 혁명의 흐름은 아라비아 반도의 예멘을 거쳐 아랍 문화의 대표적인 지역이자 역사의 원천지대인 샴(Sham) 지방까지 북상했다. 사실상 무장 투쟁이 발현되고 나서 꽤 오랜 시간이 지났음에도 불구하고 시리아의 바샤르 알 아사드(Bashar al Assad) 정부는 반군에 대한 강력한 탄압 작전을 전개해가며 쉽사리 물러날 기세가 아니다. 이미 희생자는 2만 명을 훌쩍 넘었고, 난민만 200만 명 이상이 발생하는 상황에서도 정부군은 요지부동으로 폭력적인 진압을 지속하고 있다.

이러한 시리아의 비극적 상황에 대해 유엔을 비롯한 국제사회는 무기력증을 노출하고 있다. 구체적인 개입 가능성은 현재로서는 높지 않다. 과거 리비아의 가다피 정권을 붕괴시킬 때 채택되었던 유엔의 보호책임 규범(Responsibility to protect, R2P)은 시리아에서 작동하기 난망한 상황이다. 러시아와 중국이 유엔 안보리에서 완강하게 비토권을 행사하며 개입을 거부하기 때

〈그림1〉 중동지역내 세력구도: 수니 축 대 시아 축선상 대결



문이다. 특히 러시아의 입장은 확고하다. 푸틴 대통령의 복귀와 함께 강한 러시아를 화두로 내세운 러시아 입장에서는 고전적인 동맹국인 시리아의 아사드 정권 축출에 동의한다는 것은 상상할 수 없는 일이다.

시리아는 13%의 알라위파(시아파의 변종)가 70%의 수니파를 지배하는 소수지배의 구도의 국가이다. 따라서 수니파의 반정부 정서가 폭발할 경우 사실상 소수파인 알라위파와 기독교도 그리고 드루즈파간의 연대가 작동해도 사실상 다수파를 진압하기란 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 중국과 러시아의 비토권 행사와, 이란 및 레바논 헤즈볼라이 개입으로 정부군은 쉽게 물러날 기세가 아니다.

이러한 맥락에서 시리아 사태는 복잡한 국제분쟁적 성격과 역내 대리전 성격이 혼재하는 상황으로 전개된다고 할 수 있다. 역내에서는 이란이 아사드 정권을, 터키가 반군을 지지하고 있으며, 그 후방으로 터키 및 반군을 지원하는 미국과 유럽, 이란과 정부군 입장에 선 러시아와 중국이 일종의 대리전 양상을 띠며 세력 견제를 하고 있는 상황이다.

시리아를 둘러싼 이런 역학구도 속에서 러시아의 비호와 중국의 거부권 행사, 그리고 이란의 지원을 감안하고 상황을 비관적으로 분석한다고 해도, 시리아 현 정권이 앞으로 지속될 수 있으리라 보기는 어렵다. 피해자가 양산되었고 이에 따른 반정부 감정은 강력한 국가 공권력으로 눌러질 수 있는 성격이 아니다. 이미 임계점을 지난 것이다. 상황은 여전히 안개속이고 비관적인 부분이 많이 있지만 점차 시리아 내부의 균열 현상이 노정되고 있다.

IV. 향후 전망

아랍에 도래한 미증유의 정치변동은 여전히 현재시제로 진행되고 있다. 일단 북아프리카 권위주의 독재가 무너지면서 이슬람이 주도하는 새로운 정치적 흐름이 압도하고 있는 국면이다. 그리고 시리아에서는 국제정치의 역학이 투영되면서 일종의 대리전 양상으로 분쟁이 장기화되고 있는 형편이다. 시리아만 정리가 되면 아랍의

정치변동은 일단락을 맺는 것일까?

비록 금번 아랍 정치변동 과정에서 바레인을 제외하고는 큰 격변 없이 상황을 진정시킬 수 있었던 걸프 왕정들 역시 새로운 변화의 조류 앞에 다양한 고민이 생겼을 것이다. 기본적으로 왕정 시스템을 유지하고 있었기에 거리 시위의 강도가 낮았을 것이다. 여기에 막대한 오일달러를 바탕으로 한 국민 위무 전략이 먹혀들어간 측면이 있었다. 그러나 인근 아랍국가에서 일어나는 선거와 헌법제정과 자유로운 정치활동의 소식은 왕정으로 파급되는 것은 시간문제이다.

따라서 아랍 걸프 왕정에게는 새롭게 도래할 정치적 도전에 대한 대비작업이 필수적인 사안이 되었다. 이러한 맥락에서 재정지출 규모를 확대하며 다양한 형태의 최첨단 프로젝트를 발주하기 시작했다. 유비쿼터스 도시 건설, 담수화 프로젝트, 과학기술 콤플렉스 건설 등의 21세기 미래산업과 관련된 개발 계획들이 우후죽순으로 시장에 나오고 있는 것이다. 즉 걸프 왕국에 속한 자국민들에게 자긍심과 미래 비전을 심어줌으로써 왕실의 구습과 무능을 탈피해보이려는 시도이다. 동시에 정치적으로도 더 이상 절대왕정 구조의 시스템을 운영하는데에는 곧 한계가 도래한다는 것을 인지하는 것으로 보인다. 따라서 도전 수위에 따라, 왕실의 기득권과 영향력을 유지하는 선에서 일부 민주주의 시스템을 도입할 가능성은 점차 높아지고 있다.

변화는 시작되었다. 이제 그동안 중동지역의 정치현상을 규정했던 중동 예외주의, 즉 중동에서는 민주주의가 뿌리내릴 수 없다고 하는 외부의 인식을 불식시키고 새로운 정치모델을 만들어내는 시점에서 있다. 그러나 여전히 갈 길이 멀다. 무엇보다 권력투쟁에서 야기되는 술한 민간인 피해자의 양산(collateral damage) 상황을 빠른 시간내에 종식시켜야 하는 상황에 처해있다. 시리아 사태에 관한 국제사회의 무기력증이 확산되면서 어쩌면 이런 폭력상황이 오래 지속될지 모른다는 우려가 기우로 그치도록 무언가 새로운 해법이 산출되어야 할 시점이다.

더불어 이슬람의 등장이라는 예견치 못했던 현 상황에 관해 단순히 종교적 두려움(Islamophobia) 차원에서 인식하는 습속을 불식시켜야 한다. 최근 벌어졌던 이슬람 비하 동영상에서 보듯, 서구 기독교 근본주의의 도발은 아랍에서의 이슬람 확산에 기인하는 바, 이슬람과 기독교가 이항대립적 대척관계가 아님을 끊임없이 설득하고 합의를 도출해내는 기제가 필요하다. 헌팅턴이 주장했던 ‘문명의 충돌(clash of civilization)’ 담론에는 논리적 한계가 많다. 오히려 최근 드러나는 현상은 ‘근본주의의 충돌(clash of fundamentalism)’이다. 소수 근본주의자, 극단주의자들이 발호하지 못하도록 하는 완충장치가 시급히 마련되어야 한다. **외교**



한·아프리카 경제협력 방안

박 영 호*

I. 서론

‘아프리카’하면 전쟁, 빈곤, 부패, 독재 등과 같은 부정적인 측면이 직관적으로 떠오르게 된다. 사실, 아프리카는 전 세계의 모든 문제들이 집적되어 있는 ‘어두운 대륙’으로 발전 가능성에 대한 논리적 타당성을 부여받지 못했다. 1960년대 초반을 전후로 하여 신생 독립국가로 탄생한 아프리카 대부분의 국가들은 한국을 비롯한 아시아 개도국들과 비슷한 초기조건 하에서 ‘자립의 길’을 모색했지만, 국가발전은 고사하고 끊임없는 내전으로 ‘빈곤의 골’은 더욱 깊어만 갔다.

돌이켜 보면 1960~1970년대 초반까지만 해도 아프리카는 아시아 개도국들보다 결코 가난하지 않았으며 일부 아프리카 국가들은 더 부유했다. 예컨대 1960년대 초반 가나의 국민소득은 180달러로 한국(110달러)보다도 높았으며 가봉은 350달러로 한국의 3배 이상에 달했다. 이외에도 콩고, 짐바브웨 등 여러 아프리카 국가들이 한국보다 생활형편이 좋았다. 그러나 독립 직후

시작된 내전은 끊이질 않았으며 국가 통치 시스템은 붕괴되어 국민적 개발의지는 고사하고 정치·사회적 갈등이 증폭되었다. 이러한 상황에서 성장의 발판을 마련하자는 것은 애초부터 무리였으며 다른 개도국들과는 달리 ‘나락의 길’로 빠져들었다.

그 결과 아프리카의 후진성은 단순히 경제적인 영역을 뛰어넘어 정치, 사회 등 전 분야에 걸쳐 광범위하게 구조화되어 나타났다. 그 동안 국제사회로부터 막대한 규모의 원조 자금이 투입되었지만 여전히 아프리카 인구 10억 가운데 1/3 이상이 절대 빈곤에 신음하고 있다. 아프리카 독재정권의 광범위한 부정축적은 계속해서 이어졌고, 이는 반복해서 쿠데타의 빌미가 되는 등 아프리카에서는 분쟁이 사라지지 않았다. 이러한 아프리카적 현상은 개도국들이 국가발전 과정에서 일반적으로 경험하는 현상들이라고 치부하기에는 너무나도 뿌리깊이 고착화되었다.

이런 이유로 아프리카는 ‘위기의 대륙(Continent in Crisis)’ 또는 ‘희망이 없는 대륙(Hopeless Continent)’으로 각인된 채, 아

* 대외경제정책연구원 아프리카팀장

프리카 비관론(Afro-pessimism)이 일반화되었다.

그런데 최근 들어 아프리카에 새로운 변화의 조짐이 나타나면서 새로운 기회의 시장으로 전 세계의 주목을 받고 있다. 그 동안 아프리카는 고질적인 정정 불안으로 국가 발전의 토대를 마련하지 못했으나, 2000년대 들어 일부 국가를 제외하고는 정치적으로 안정 국면에 진입하고 있다. 정치적 안정을 바탕으로 경제도 새로운 전환점을 맞이하고 있다.

2000년대 초반부터는 국제 원자재 가격 상승이라는 대외적인 요인까지 더해지면서 글로벌 경제위기가 발생했던 2009년을 제외하고는 5~6%의 괄목할만한 성장세를 계속 유지해 오고 있다. 이러한 성장세에 힘입어 아프리카 경제규모(GDP)가 2000년 3,000억 달러에서 2010년에는 1조 달러로 3배 이상 늘어났으며, 오는 2020년에는 2조 6,000억 달러에 달할 것으로 전망되고 있다. 불과 몇 년 전만해도 아프리카 발전전망에 회의적인 시각을 가졌던 세계적 경제전문기관인 이코노미스트지는 2011년 ‘아프리카의 부상(Africa Rising)’을 특집 기사로 다루면서 아프리카가 머지않아 아시아의 경제 성장률을 추월할 것이라는 내용을 소개했다.

또한 최근 10년간 세계에서 가장 빠른 경제성장을 시현한 10개국에는 아프리카 6개국이 포함되었다며, 2011~2015년 동안에는 7개국으로 늘어날 것으로 내다보고 있다. 골드만 삭스 역시 아프리카의 미래를 긍정적으로 보고 있는데, 아프리카 11개 신흥시장(Africa-11)의 경제규모가 오는 2050년 경에는 브라질 또는 러시아를 능가할 것으로 내다보고 있다.

이외에도 아프리카의 미래를 밝게 보는 많은 연구들이 쏟아져 나오면서 소위 아프리카 긍정론(Afro-optimism)이 설득력을 얻어 가고 있다. 물론 이에 대한 반론도 만만치 않다. 최근의 아프리카 경제 성적표는 자생적 또는 내생적 발전이라기보다는 대외경제요인의 일시적인 변화 즉, 주력 수출상품인 원유, 광물, 목재 등 1차산품의 국제가격 상승에 기인하는 것으로 현실적으로 그다지 큰 의미를 부여할 필요는 없다는 것이다. 즉, 최근의 경제성장은 불안정한 것으로 저성장의 함정에서 벗어나기 위해서는 지속 가능한 성장의 발판을 마련하는 것이 본질적인 과제라는 것이다.

본 연구는 아프리카의 발전을 견인할 수 있는 잠재력과 이를 끌어내리는 위험요인 또는 발전과제를 동시에 다룰 것이다. 이는 아프리카에 대한 평가가 한쪽으로 치우치지 않도록 객관적으로 이해되어야 하는 것이 무엇보다도 중요하기 때문이다.

아프리카는 세계경제의 새로운 성장엔진으로 평가받을 만큼 충분한 잠재력을 가지고 있지만 그 이면에는 가능성만큼이나 많은 리스크를 가지고 있는 것이 엄연한 사실이다. 기존에 우리가 아프리카에 대해 가졌던 부정 일변도적인 암울한 시각도 문제이지만, 아프리카의 잠재력만을 과대평가하여 나타날 수 있는 ‘아프리카 버블’ 역시 경계해야할 대상이다. 이런 점을 염두에 두고 아프리카 후발주자로 한국의 대(對) 아프리카 경제협력의 기본방향을 탐색해 보고자 한다.

II. 아프리카의 개발 잠재력¹⁾

1. 신흥 자원개발 시장

아프리카의 석유 매장량 비중은 전 세계의 10% 남짓으로 그다지 높은 편은 아니다. 하지만 다른 산유지역에 비해 미탐사 지역이 많기 때문에 그 만큼 개발 잠재력이 높다고 볼 수 있다. 아프리카는 시베리아 지역과 함께 세계에서 가장 유망한 자원개발 프런티어 시장으로 평가되고 있는데, 특히 서부 기니만(Gulf of Guinea) 지역은 미국 멕시코 만(Gulf of Mexico), 브라질(동부해안)과 함께 심해유전 황금 삼각지대(Golden triangle)로 불리어지고 있다. 미국과 중국 등 세계 주요국들이 앞 다투며 아프리카에서 공세적으로 접근하고 있는 일차적인 이유도 자원의 확보에 있다고 할 수 있다.

국제에너지기구(IEA)는 풍부한 개발 잠재력에 국제 오일 메이저들의 투자 확대가 결부되면서 전 세계 원유 생산에서 차지하는 아프리카의 비중이 현재 12%에서 오는 2020년 경에는 25%로까지 늘어날 것으로 내다보고 있다. 그 동안 기니만 지역은 채산성 문제 등으로 심해유전 개발이 본격화되지 않았으나, 탐사 및 개발 기술의 발달과 함께 고유가 기조가 계속 이어지면서 세계 오일 메이저들이 심해유전 개발에 적극 뛰어들고 있다.

천연가스 역시 현재 아프리카의 매장량 비중은 전 세계의 8%에 불과하지만 아직까지 탐사가 이루어지지 않은 지역이 많아 향후 신규 개발 가능성이 매우 높은 것으로 평가되고 있다. 근래에는 가스전 개발이 북부 및 서부 지역에서 동부지역으로 확대되

면서 가스전 개발이 아프리카 전역으로 확대되고 있다. 한국가스공사가 참여한 동부 아프리카 모잠비크 해상 광구에서는 초대형 가스전이 발견되었다. 현재까지 발견된 가스량은 약 5억1천만 톤 수준으로 한국가스공사는 지분율 10%에 해당하는 5,100만 톤을 확보할 수 있다. 이는 우리나라가 1년 반 동안 소비할 수 있는 물량이다. 이는 1개 탐사정만을 시추한 결과로 나타난 성과이며 오는 2013년까지 추가로 3개 탐사정을 시추할 계획이어서 향후 가스 발견 물량은 더욱 늘어날 것으로 전망되고 있다.

석유·가스 이외에도 아프리카에는 우리나라의 산업발전에 필요한 다양한 종류의 광물자원이 다량으로 부존하고 있다. 다이아몬드, 코발트, 크롬의 매장량은 독보적인 수준이며 이 밖에도 우라늄, 니켈, 유연탄 등의 자원이 다량으로 매장되어 있다. 아프리카 광물자원은 그 동안 내전, 열악한 수송 및 전력 인프라 등으로 상당부분이 미개발 상태로 남아 있어 다른 어느 지역에 비해 개발 잠재력이 높다고 볼 수 있다.

2. 건설 개발 붐

인프라 부족 문제는 전 세계 모든 개도국들이 공통적으로 고민하는 문제이지만 아프리카의 인프라 사정은 세계에서 가장 열악하다. 소득수준이 비슷한 남아시아에 비해서도 아프리카의 도로포장 비율은 1/4~1/5 수준이며, 전력생산 능력은 절반 정도에 그치고 있다. 워낙 정부재정이 열악한데다가 민간투자마저 막혀있어 신규 건설은 물론 유지·보수도 제대로 이루어

지지 못하고 있다.

그런데 최근 들어 많은 아프리카 국가들은 내전 종식 등 정치적 안정과 원자재 가격 상승에 따른 높은 경제성장을 바탕으로 산업기반시설 및 인프라 구축에 정책적 우선순위를 두고 있다. 특히 나이지리아, 앙골라, 알제리 등 석유부국들은 오일머니를 바탕으로 장기개발계획을 수립하여 이를 적극 실행에 옮기고 있어 이에 따른 건설 붐이 조성되고 있다.

아프리카에서 자원개발 붐이 본격화되면서 도로, 철도, 항만 등 인프라 건설은 물론 전력설비, 정유시설, 송유관, 해양 플랜트 등에 이르기까지 고부가가치 플랜트 사업이 활발히 진행되고 있다. 중산층 인구 증가와 도시화에 따른 주택, 상하수도는 물론 전기, 도로 등 도시기반 관련 인프라 수요도 확산되고 있다. 맥킨지(McKinsey)는 소득수준이 5,000달러 이상인 아프리카 가구 수가 2000년 5,900만 가구에서 2014년에는 1억600가구로 늘어날 것으로 예측하고 있다.

아프리카의 도시화도 빠르게 진전되고 있는데, UN에 의하면 도시인구가 2011년 현재 4억 명(전체 인구의 40%) 수준에서 2030년에는 7.4억 명, 2050년에는 13억 명(전체 인구의 60%)에 달할 것으로 내다보고 있다. 이외에도 경제발전으로 인구 이동과 물동량(역내는 물론 대외교역에 따른 역외거래)이 늘어나면서 도로, 철도, 항만, 공항 등 운송 인프라에 대한 건설수요도 함께 증가하고 있다.

우리 건설기업들은 침체된 국내 건설시장의 돌파구로 신흥 해외시장을 찾고 있는데, 최근(2010년 2월) 대한상공회의소에서 해외건설업체 300개사를 대상으로 실시한

설문조사에 따르면 아프리카에 대한 관심도가 가장 높은 것으로 나타났다. 새로 개척 중에 있거나 또는 진출 계획을 가지고 있는 대상지역으로는 아프리카가 49.2%로 가장 높았고, 그 다음으로는 중앙아시아(25.0%), 중남미(19.4%), 동유럽(2.8%) 등의 순으로 나타났다. 이는 아프리카 건설시장이 지니고 있는 잠재력을 잘 보여주는 대목이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 아프리카의 당면 과제²⁾

아프리카의 발전과제는 저개발을 규정하고 있는 요인들을 극복하는 것인데, 그 동안의 경험으로 보면 결코 희망적이지 못하다. 아프리카의 저개발은 물질빈곤 그 이상이며 여러 제약요인들이 마치 실타래처럼 복잡하게 얽혀있어 해결의 실마리를 풀어 나가기가 용이하지 않다. 자원을 바탕으로 성장을 이루고, 그 성장을 산업발전으로 연결시키는 선순환 구조를 아프리카에서는 아직까지 찾아보기 힘들다.

아프리카가 가장 시급히 해결해야 과제 중 하나는 민주적 통치시스템(good governance)의 확립과 국가 전반에 걸쳐 일상화되어 있는 부정부패의 척결이다. 부정부패는 세상 어느 나라에나 있는 것이지만 국민 절대다수가 빈곤에 시달리고 있는 아프리카에서는 국민의 생존권을 위협하는 무기로 작용한다. 굶주린 국민들에게 지급되어야 할 국제 원조자금이 집행 과정에서 권력자의 주머니로 흘러들어가는 횡령사건이 아직도 사라지지 않고 있는가 하면, 독재자들은 수십억 달러의 국가재산을 해외로 빼돌리

는데 혈안이 되어 있다.

뿐만 아니라 대규모 개발 사업에는 어김없이 권력자의 이권이 개입된다. 이들은 자국 국민들이 격고 있는 빈곤한 삶에는 별다른 관심을 가지고 있지 않다. 막대한 오일머니가 넘쳐나고 있는 나이지리아의 국민 절반 이상이 아직도 절대 빈곤의 함정에서 헤어나지 못하고 있는 것도 바로 극심한 부정부패와 민주적 통치시스템의 부재에서 비롯되는 것이다. 경제발전에 의지가 있는 권력자라면 자원수출로 확보한 자금을 당연히 도로, 항만, 통신, 건설 등 국가인프라 사업과 산업육성을 위해 우선적으로 지출할 것이다. 하지만 이들의 관심이 국가발전보다는 정권유지나 개인이권 챙기기 등에 있어 자원 개발의 혜택이 시장이나 사회로 돌아가지 못하고 일부 계층의 이익을 위한 재원으로 충당되고 마는 경우가 적지 않았다.

둘째, 정치적 안정과 민주주의 정착이다. 전술한 바와 같이 많은 아프리카 국가들에서는 정치적 안정과 민주화가 진행되고 있지만 불안 요인이 상존하고 있다. 나이지리아에서는 250여개의 종족과 기독교·회교도 간의 갈등으로 유혈사태와 폭력사태가 사라지지 않고 있다. 이는 사업특성상 많은 기간이 소요되는 석유개발 및 인프라 건설 등과 같은 투자 진출사업에 있어 상당한 위협요인으로 작용하고 있는데, 실제로도 내전과 원유 약탈행위 등으로 원유생산이 중단되는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

얼마 전 코트디부아르에서는 대통령 선거과정에서 폭력이 난무한 가운데 두 명의 대통령이 탄생하는 어이없는 상황이 연출되기도 했다. 유엔군과 프랑스가 개입하면

서 사태가 일단락되었지만 국론 분열이라는 깊은 상처를 남겼다. 이는 비단 이 나라만의 현상이 아니며 다른 아프리카에서도 선거는 마치 시한폭탄과도 같다. 2008년 치러진 짐바브웨 대선에서는 야당 후보인 창가라이가 1차 투표에서 승리했으나, 신변 위협으로 결선투표를 포기함에 따라 무가베가 단독으로 출마하여 대통령에 당선되었다. 무가베는 각종 부정·불법 선거와 조직적인 야당 인사 탄압을 통해 30년 이상 권자를 지키고 있다.

셋째, 아프리카 발전에 있어 가장 시급한 과제는 인적자본(human capital)의 개발이다. 질적으로 향상된 인적자본은 국민적 자립과 국가역량 배양을 통한 국가시스템 유지, 산업화 달성 및 경쟁력 제고 등 국가경제사회 전반의 원천이라고 할 수 있다. 발전의 토대를 마련하기 위해서는 인적자본의 증가율이 인구성장률이나 경제성장률보다도 높아야 하는데 오늘날 아프리카 저개발국들은 인구는 많아도 정작 경제성장에 필요한 인적자본은 크게 부족한 실정이다.

노동의 질적 향상, 즉 노동생산성의 향상은 교육과 훈련이라는 투자를 통해서 달성되는데 아프리카의 현실은 세계 최악이다. 교육은 인적자본 형성의 핵심요인으로 높은 교육수준은 산업인력의 질을 높일 뿐만 아니라 기술혁신 및 생산성 향상과도 직결된다. 그리고 시민정신의 함양과 문화발전의 기반이 되며, 국가발전을 촉진하는 원동력이 된다. 국가발전에 있어서 교육의 중요성을 아무리 강조해도 지나침이 없다는 사실은 이미 세계사적으로도 잘 입증된 사실이다.

넷째, 산업화를 통한 경쟁력의 제고를 들 수 있다. 아프리카는 오랜 기간에 걸쳐

서구열강 제국주의 국가들에 종속된 경제 단위에 불과했기 때문에, 내부발전을 위한 기술향상이나 산업기반 창출을 이루지 못했다. 그 결과 오늘날 아프리카는 막대한 부존자원을 가지고 있으면서도 세계 전체 공산품 생산의 1%도 담당하지 못하고 있다. 아프리카 경제는 ‘모노컬처’형 경제구조로 농업과 일차산업에 편중되어 있는데, 이 부문에 과밀인구가 존재함으로써 생산성이 낮고 이것은 소득을 낮은 수준에 묶어 두는 한 원인이 되고 있다. 이러한 파행적인 산업구조 하에서는 생산성 향상을 통한 소득증대를 이루어내기는 매우 힘들다. 또한 아프리카에는 실업과 불완전 취업이 만연해 있는데 이를 해결할 수 있는 방법 역시 산업화의 달성에 있다.

다섯째, 투자환경의 개선이다. 아프리카는 투자유인이 낮기 때문에 외자도입이 순조롭게 이루어지지 않고 있다. 사실, 아프리카 저개발국이 선진국으로부터 자본을 유치한다는 것 자체가 그리 수월한 일은 아니다. 하지만 국내저축이 절대적으로 부족하고 대외원조 역시 그 힘이 미미하다는 점을 감안하면, 결국 외국자본의 유치가 경제발전의 관건이 될 수밖에 없다. 이를 위해서는 투자환경의 획기적인 개선이 전제될 수밖에 없다.

마지막으로, 국민적 개발의지를 들 수 있다. 지속 가능한 경제발전을 위해서는 자본이나 자원 및 인력 등의 생산요소도 중요하지만 국가적 차원에서 이것들을 결합해서 경제발전을 이루려는 의지를 만들어가는 것이 보다 중요하다. 경제발전이 일어날 수 있는 나라와 그렇지 못한 나라의 근본적인 차이는 개발의지(development will)에 달려있다고 할 수 있다. 개발의지

는 가난을 극복해야겠다는 정치지도자의 자각으로부터 출발하여 이것이 기업가 정신과 자본축적, 국민적 개발 잠재력 실현으로 이어지는 선순환 구조로 발전할 수 있다. 그런데 이러한 개발의지를 가지는 정부가 되려면 무엇보다도 민주정치에 바탕을 둔 강력한 정치리더십을 기반으로 하는 국가통치역량을 갖추는 것이 전제되어야 한다.

IV. 세계 주요국의 대아프리카 경제협력 현황³⁾

21세기 들어 아프리카가 정치적 안정과 함께 자원개발 등 잠재적 가치가 새롭게 인식되면서 ‘미개척 시장’이라는 표현이 무색할 정도로 세계 주요국 간의 각축전이 가열되고 있다. 아프리카에 가장 공세적으로 접근하고 있는 국가는 중국으로 대규모의 원조공세를 앞세우며 교역, 투자, 자원개발, 인프라 건설 등 거의 모든 분야에서 협력의 강도를 높여나가고 있다.

중국이 인식하고 있는 아프리카의 전략적 가치는 석유를 비롯한 에너지 및 원자재 조달, 인프라 건설시장 확보, 값싼 공산품의 판매처, 국제정치 무대에서의 협력자라는 의미를 지니고 있다. 21세기 글로벌 파워로 등장한 중국은 막강한 자금력과 외교력을 동원하며 아프리카 전체 대륙을 대상으로 진출 공세를 아끼지 않고 있으며 또한 경제 진출 차원을 뛰어넘어 국가적 영향력 확대로 이어지고 있다.

이에 따라 아프리카에서 중국의 입지가 더욱 강화되고 있으며, 거의 모든 분야에

서 우월적 지위를 확보한 상태이다. 아프리카에서 중국의 영향력이 빠른 속도로 확대되고 있는 이면에는 아프리카의 개발욕구도 자리하고 있다. 많은 아프리카 국가들은 중국과의 협력 강화가 자국의 개발욕구를 충족시켜주고 나아가 경제발전에 활력을 불어일으킬 것으로 기대하고 있으며, 이에 따라 중국에 대해 높은 신뢰를 보이고 있다. 실제로 아프리카는 중국과의 교역 확대를 통해 새로운 성장의 기회를 마련하고 있으며, 중국의 대규모 투자는 국내자본이 극히 열악하고 외국자본 유입이 저조한 아프리카 국가들부터 커다란 환영을 받고 있다. 아프리카의 많은 지도자들은 서방국가들은 투명성이나 민주주의(good governance) 등과 같은 서구적 가치를 강조하고 있지만 중국은 투자 등을 통해 아프리카 발전에 실질적인 도움을 주고 있다고 믿고 있다.

미국과 유럽 등 서방 국가들은 중국의 필사적인 아프리카 공략에 대해 경계심을 감추지 않고 있다. 일각에서는 중국이 저가상품 공세로 아프리카의 취약한 산업기반을 붕괴시키고, 자원 통제권을 행사하려고 한다면 ‘신식민지’론까지 제기하고 있다. 그러나 분명한 사실은 오늘날 중국이 영국, 프랑스 등 과거의 유럽 식민종주국에 버금가는 아프리카 지역의 ‘새로운 세력’으로 부상하고 있다는 점이다. 중국은 이미 많은 아프리카 국가들과 상당한 신뢰를 축적한 상태이며 지금처럼 막대한 경제적 지원과 협력을 지속하고, 여기에 ‘소프트 파워’를 계속 확산해 나간다면 아프리카 내 중국의 국가적 위상과 입지가 더욱 빠른 속도로 강화될 것이다.

과거 아프리카는 미국에 있어 국가전략

상 다른 지역에 비해 그다지 중요한 지역이 아니었으나, 2001년 9·11 사태 이후 미국은 중동 석유를 보완 또는 대체할 수 있는 하나의 대안으로 아프리카를 주목하고 이 지역을 국가 에너지안보 차원에서 다루어오고 있다. 미국은 아프리카에서 테러 근절과 함께 자원 확보라는 ‘사활적 이익’을 실현하는 핵심 수단으로 군사력을 활용하고 있는데 가장 대표적인 것이 ‘아프리카 미군사령부(AFRICAOM)’ 창설이다. 이는 아프리카에서 급속히 확대되고 있는 중국의 영향력을 견제하고 이 지역의 안보를 주도해 나가겠다는 전략적 의도에 따른 것이다.

미국이 아프리카에 제공하고 있는 무역 특혜 조치(AGOA) 역시 아프리카로부터의 자원 수입을 늘리겠다는 의도가 내포되어 있다고 볼 수 있다. 실제로 AGOA 체제하에서 아프리카 국가들이 미국이 수출하는 물품을 보면 석유와 가스를 포함한 에너지 관련제품이 80% 이상으로 절대적인 비중을 차지하고 있다. 아프리카 석유자원을 둘러싼 미국과 중국 간의 주도권 경쟁은 불가피할 것으로 전망된다. 중국은 이미 자국 원유수입의 30%를 아프리카에서 조달하고 있고, 오는 2025년경에는 45%로 그 비중이 획기적으로 늘어날 것으로 예상되는 만큼 양국 간의 석유확보 경쟁은 피할 수 없을 것으로 보인다.

아프리카를 분할하여 식민통치했던 영국과 프랑스는 식민종주국으로서의 기득권을 바탕으로 과거 식민지 국가에서의 영향력 유지에 주력하고 있다. 이들 유럽 국가는 중국, 미국 등 세계 주요국의 아프리카 진출공세로 기존의 우월적 지위가 위협을 받게 되자 원조 확대 및 경제협력 파트너

십 등을 내세우며 관계강화에 나서고 있다. 냉전 종식 이후 영국의 아프리카 외교 정책이 다소 느슨해진 것은 사실이지만, 2000년대 들어 아프리카에 대한 원조를 확대해 나가며 과거 식민지 국가를 중심으로 진출을 서두르고 있다. 프랑스는 영국과 마찬가지로 식민시대에 형성된 막강한 네트워크와 정보력 등 식민중주국으로서의 이점을 협력 인프라로 활용하고 있으며, 기업들은 이를 등에 업고 광범위한 분야에서 사업 활동을 전개하고 있다. 프랑스는 정상회담 및 고위급 방문, 비즈니스 포럼 등 외교적 수단을 통한 경제협력에도 노력을 아끼지 않고 있다.

일본의 아프리카 접근 속도도 역시 빨라지고 있다. 과거 일본과 아프리카 간의 협력관계는 그다지 긴밀한 편이 아니었으나, 1990년대 들어 동경아프리카개발회의(TICAD)라는 협력포럼을 계기로 새로운 협력이 시도되고 있다. 일본 정부는 TICAD를 통해 아프리카 개발을 위한 대대적인 재정지원책을 내놓고 있는데 여기에는 정부협력뿐만 아니라 민간차원에서의 교류 촉진을 위한 각종 지원책이 포함되어 있다.

인도는 아프리카 국가들과의 정상회의 등을 통해 정치적 협력을 꾀하고 있는 가운데 원조 및 금융지원 규모를 늘려가며 교역·투자 확대 및 자원 확보에 주력하고 있다. 인도와 아프리카간의 협력관계는 오랜 역사적 교류와 정치적 연대를 바탕으로 하고 있으나 최근에는 에너지 자원 확보 및 교역·투자 등 경제협력에 초점이 맞추

어지고 있다. 또한 중국 등 경쟁국과의 차별화를 위해 자국의 경쟁력이 높은 정보통신기술(ICT) 부문 등을 중심으로 개발협력과 기업진출에 주력하고 있다.

최근 들어서는 서부 아프리카 국가들과의 경제협력을 위한 금융지원에도 적극 나서고 있다. 역사적으로 오랜 유대관계를 맺어온 동부 아프리카와는 달리 서부 아프리카와 인도간의 경제교류는 활발하지 못했다. 그러나 2000년대 들어 인도는 자국 경제가 급부상하고 있는 가운데 해외 에너지 자원 확보에 대한 필요성이 절실하게 대두됨에 따라 자금지원 등을 앞세우며 서부 아프리카 산유국들과의 관계강화에 나서고 있다는 점에서 이해를 새롭게 할 필요가 있다.

최근 들어 우리나라도 아프리카의 다양한 전략적 가치에 주목하고 정치·경제적 협력에 주력하고 있다. 2010년 신년 국정연설에서는 대통령께서 “특별히 아프리카 외교를 강화”하겠다는 의지를 천명함으로써 국민적 관심을 끌어 올렸으며, 2011년에는 한국 정상의 아프리카 방문이 이루어졌다. 그러나 아직까지 한국의 대아프리카 협력은 미흡한 수준이다. 2011년 한국의 아프리카 수출은 143.9억 달러로 총 수출의 2.6%에 불과하며, 직접투자는 2012년 6월 말 누계기준 776건에 40억 달러로 총 해외투자의 1.5%에 불과하다. 사실, 한국은 아프리카 진출의 후발주자로서 진출 경험이 일천할 뿐만 아니라 자금력, 외교 및 문화적 관계 등 거의 모든 면에서 진출 역량이 크게 뒤지고 있다.

V. 한국의 대아프리카 경제협력 방안⁴⁾

1. 상생협력 파트너십 구축

아프리카에 대해 우리가 가지고 있는 일차적인 관심분야는 자원의 확보일 것이다. 그러나 일방적으로 가져오려는 중상주의적 자원외교에는 한계가 있다. 자원 획득만을 목적으로 하는 단기적이고 일방적인 접근 방식은 그 효과가 한시적이거나 오히려 신뢰를 상실할 수 있다. 아프리카 국가들은 유럽 국가들로부터 ‘자원 수탈’이라는 뼈아픈 식민역사의 상처를 잊지 않고 있기 때문에 일방적인 자원접근에 대해 적지 않은 경계심을 보이고 있다. 따라서 한국의 자원협력은 상생협력의 길에서 그 해법을 찾아야 할 것이다. 한두 해만 협력하고 말 것이 아니라면 보다 큰 틀에서 상생 또는 윈-윈 협력의 포괄적 성격을 이해하고 호혜적으로 발전할 수 있는 협력모델을 모색해야 한다. 자연스러운 협력 관계 속에서 상생협력이 이루어질 때 대한민국의 이미지가 제고되고, 이를 통해 신뢰를 얻을 수 있다는 것을 자원외교의 기본으로 삼아야 할 것이다.

이는 세계 10위권의 경제력을 지닌 대한민국의 글로벌 리더십과도 직결되는 문제이다. 상호 호혜적인 협력이 심화되면 사후적으로 경제협력 파트너십 구축이 가능하고 나아가 에너지·자원의 안정적 공급원 확보 등의 국익으로 귀결될 수 있다. 즉, 자원 획득 등 국익은 상생협력의 결과가 장기간에 걸쳐 사후적으로 환류되어 축적되는 것이라는 인식이 필요하다. 상생 협력을 위해서는 우리만의 경제적 이해에 집착하

지 않고 상대방 국가들의 협력 입장을 고려하여, 그들이 직면해 있는 문제가 무엇인지를 간파하고 이를 토대로 미래지향적 파트너십을 형성하는 것이 필요하다.

우리의 개발경험을 상생협력의 ‘소프트 파워’로 활용할 필요가 있다.

우리나라는 경제개발 성공모델이라는 소중한 국가적 자산을 보유하고 있는 만큼, 이를 상생협력의 주요 수단으로 활용할 필요가 있다. 아프리카 국가들은 식민지와 전쟁의 경험을 딛고 압축 성장을 이룩한 한국의 발전상을 통해 교훈을 얻고 또한 한국의 여러 제도를 벤치마킹하기를 원하고 있다. 아프리카 저개발 국가들은 선진국과 중국의 대규모 원조에도 불구하고 최빈국에서 벗어나지 못하고 있어 새로운 경제발전모델의 발굴이 절실한 상황이다. 우리나라의 산업화 혹은 경제발전은 다른 선진국의 산업화 과정과는 많은 점에서 차이를 갖고 있으며, 이런 우리의 개발 경험은 아프리카 국가들과의 지식공유에 있어 적지 않은 장점을 갖고 있다. 선진국들은 지금부터 길게는 약 200년 전, 짧게는 100년 전에 산업화를 시작했지만 우리의 초기 산업화 과정은 아직 반세기도 지나지 않았다. 비교적 최근에 산업화를 겪었다는 점에서 선진국에 비해 훨씬 더 공감대를 형성할 수 있다.

그리고 우리나라의 산업화는 국제개발기구들이 일반적으로 제안하는 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’와는 다른 방식으로 달성되었다는 점에서도 공감할 수 있는 부분이 많을 것이다. 식민지의 경험을 갖고 경제개발을 달성했다는 점 역시 선진국의 경험과는 차별화되는 요소이다. 그렇다고 해서 우리의 발전경험을 지나치

게 확대하여 강조하는 것은 금물이며, 상
대국 사회가 갖고 있는 고유한 특성과 환
경을 고려하면서 우리가 경제개발 과정
에서 얻은 교훈과 경험을 접목시켜 나가는
것이 중요하다.

2. 산업자원 기술협력을 통한 동반진출 모델 구축

해외 자원개발 사업에서 성공의 핵심요
소는 자본력과 기술력이지만, 현재 우리가
지니고 있는 역량은 선진국들에 비해 크게
열세에 있다. 따라서 해외 자원개발의 후
발주자로서의 부족한 역량을 보완할 수 있
는 전략을 마련하는 것이 필요하다.

우선적으로는 동남아, 중동에서 입증된
플랜트 및 SOC 건설기술의 활용을 꼽을
수 있다. 아프리카 저개발 자원부국들은
극히 낙후되어 있는 SOC 건설에 매진하고
있고, 한국은 이 분야에서 비교우위를 가
지고 있으므로, 건설·플랜트를 자원개발
과 연계하는 전략을 지속적으로 확대해 나
갈 필요가 있다. ‘동반진출’ 전략은 우리의
비교우위가 높은 SOC 등의 산업을 연계시
킴으로써 자원개발권의 확보 가능성을 높
이고 관련 산업의 해외진출을 지원한다는
측면에서 바람직한 모형이라고 할 수 있다.
관련 산업의 동반진출을 통해 상대방 국가
의 산업발전, 일자리 창출, 경제성장 등에
기여한다면, 이것이 자연스럽게 상생협력
또는 동반적 협력관계로 이어질 것이다.

동반진출은 국가 재정이 열악한 자원부
국에서도 적극 활용될 수 있다. 예컨대, 아
프리카의 콩고(DRC)는 세계적인 자원부국
이지만, 국가재정 규모가 40억 불에 불과,

국고에서 SOC 건설대금 지급이 불가능하
므로 SOC 건설과 자원개발을 연계한 동반
진출로 접근할 필요가 있다. 다만, 동반진
출 사업의 성공적인 추진을 위해서는 자원
개발 기업과 동반진출 기업 간의 내부조율
이 중요하며, 이러한 과정에 정부의 적극적
인 조정자(coordinator) 역할이 필요하다.
‘동반진출’은 사업 성격이 다른 부문이 결
합되어 추진되는 만큼, 위험 및 수익배분,
자금조달, 사업성 평가 등에 있어 이해 당
사자 간의 이견을 조율하는 정부의 역할이
필요하다.

3. 선진국과의 협력진출

미국을 위시한 영국, 프랑스 등 세계 주
요국 기업들은 막강한 기술력·자금력과
오랜 진출 역사를 바탕으로 아프리카 시장
에서 높은 지배력을 유지하고 있다. 여기
에 중국 기업들이 자국 정부의 막대한 자
금 지원을 등에 업고 아프리카 진출 공세
를 아끼지 않고 있어 아프리카가 글로벌
경쟁 무대로 변모하고 있다. 이러한 상황
에서 아프리카 후발주자인 우리 기업의 진
출은 용이하지 않다.

따라서 구 식민종주국을 포함하여 선진
국 기업의 네트워크를 활용하여 위험을 분
산하고 자본력, 기술력, 정보력, 사업경험
등에서 열세에 있는 우리 기업의 약점을
보완하는 방안이 강구될 필요가 있다. 컨소
시엄 구성 등을 통한 선진국 기업과의 협력
진출은 리스크 분산과 자금조달 측면에서
우리 업체의 진출 부담을 완화시킬 수 있는
효과적인 방안 중의 하나일 것이다.

어떠한 형태로 해외시장에 진출할 것인

가 하는 문제는 기본적으로 해당 업체의 의사결정에 달려 있지만, 아프리카는 국가 위험이 복합적으로 내재하고 있다는 점을 감안해야 할 것이다. 선진국 기업과의 협력진출은 사업 변경 또는 취소 등과 같은 위험이 발생할 경우 선진국의 외교적 영향력을 활용함으로써 우리 기업의 진출 리스크를 완화할 수 있다.

Ⅵ. 맺음말

전술한 바와 같이 최근 들어 국제 자원 가격 상승과 높은 경제성장이 결부되면서 아프리카가 지구상의 새로운 ‘성장엔진’으로 주목을 받고 있다. 이에 따라 아프리카의 발전 가능성을 부각시키며 아프리카로의 진출 필요성을 강조하는 언론 매체나 연구들이 쏟아져 나오고 있다.

그러나 아프리카는 우리가 생각하는 만큼 새로운 ‘기회의 시장’만은 아니다. 아프리카에는 내전 등 정치적 위험 말고도 수많은 종류의 비즈니스 리스크가 상존하고 있고, 실제로 이 부분이 기업 진출의 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 같은 리스크라고 하더라도 이를 받아들이는 주체에 따라 그 강도가 달라지게 마련이지만, 우리나라는 유럽이나 중국 등에 비해 리스크 관리 역량이 한참 뒤떨어진다. 우리나라는 아프리카 진출의 후발주자로서 진출 경험 이 일천할 뿐만 아니라 자금력, 외교 및 문화적 관계 등 거의 모든 면에서 역량이 크게 뒤지고 있기 때문이다.

이런 점을 염두에 둘 때 아프리카에 전략적 또는 효율적으로 접근하기 위해서는

‘선택’과 ‘집중’을 통해 경제협력의 역량을 집중하는 것이 필요하다. 우리의 경험 역량을 가지고 아프리카의 여러 국가들과 협력을 강화한다는 것은 비현실적이다. 그리고 중점 국가를 대상으로 경제협력의 연계 방안을 모색할 필요가 있다. 산업(분야)별로 협력대상 국가를 달리하기 보다는 중점 국가에 집중하여 산업별 협력들을 상호 유기적으로 연계시킴으로써 협력의 효과를 극대화하는 ‘통합적’ 경제협력 방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 개별 정부 부처가 아닌 범정부 차원의 포괄적인 아프리카 전략 설계가 필요하다.

경쟁국들과 차별화된 접근을 위해서는 우리 고유의 개발경험을 활용하되, 아프리카 현지사정에 적합한 ‘맞춤형’ 경제발전 공유사업을 실시하는 것이 중요하다. 아프리카 대다수 국가는 선진국과 중국의 대규모 원조에도 불구하고 최빈국에서 벗어나지 못하고 있어 새로운 경제발전모델의 발굴이 절실한 상황이다. 중국의 실리위주 경험전략은 아프리카 내에서 커다란 공감대를 얻지 못하고 있고, 선진국의 발전모델은 벤치마킹의 대상이 되기에는 정책적 유용성이 떨어진다.

이에 아프리카 지도자들은 자국의 개발 수요를 가장 잘 충족시켜 줄 수 있는 최적임 국가와 상호 신뢰·존중할 수 있는 협력파트너를 모색하고 있다. 우리의 경제발전 모델을 성공적으로 공유하기 위해서는 우리의 경험을 지나치게 확대하여 강조하는 것은 금물이며, 상대국 사회가 갖고 있는 고유한 특성과 환경을 고려하면서 우리가 경제개발 과정에서 얻은 교훈과 경험을 접목시켜 나가는 것이 중요하다.

아프리카와의 경제협력은 비경제적인 요

인에 의해 좌우되는 경우가 많으므로 정부 또는 국영기업 고위인사와 밀접한 유대관계 형성이 중요하다. 또한 미래의 한·아프리카 관계를 대비하여 차세대 지도자 육성 프로그램을 만들고 이를 통해 ‘친한파’ 인맥을 구축해 나가는 노력이 필요하다. 이들은 장기적으로 국제무대에서의 정치협력과 자원 확보 등 경제협력 과정에서 중요한 역할을 수행하게 될 것이다.

교육·문화 외교를 통해 국가 브랜드를 강화하는 노력도 필요하다. 예컨대 한국문화원 또는 한국학연구센터 설립을 통해 한국문화를 전파하고, 한국의 경제발전 경험과 근면·성실·협동 등의 가치를 공유할 수 있는 학습의 장으로 활용하는 방안을 모색할 수 있다. 일차적인 대상국가로는 에티오피아를 들 수 있는데, 이 나라는 아

프리카 내에서 한국의 ‘소프트 파워’를 가장 효과적으로 전파할 수 있는 전략적 지역이다. 인구 대국(8,800만)이면서 정치도 안정된 에티오피아는 ‘아프리카연합(AU)’ 본부와 ‘유엔아프리카경제위원회(UNECA)’와 같은 국제기구의 소재지이기도 하다.

장기적인 접근도 중요한 문제이다. 고유가 시대 속에서 아프리카의 전략적 가치가 새롭게 조명됨에 따라 정상방문 등 전례 없는 협력의 분위기가 조성되고 있다. 여기서 중요한 것은 인내심을 가지고 장기적으로 접근해야 한다는 사실이다. 자원협력은 어느 날 갑자기 관심을 갖고 뛰어들다고 해서 성과를 내는 분야가 아니다. 아프리카는 현재보다는 미래의 시장이라는 점에서도 장기적인 접근을 필요로 하는 시장이다. **외교**

註

- 1) 박영호 외, 2011, 「세계 주요국의 아프리카 진출 전략 및 시사점」 대외경제정책연구원 연구보고서 11-23을 수정·보완
- 2) 박영호 외, 2008, 「아프리카 개발협력의 체계적 추진방안」 대외경제정책연구원 연구보고서 08-19를 수정·보완
- 3) 박영호 외, 2011, 「세계 주요국의 아프리카 진출

전략 및 시사점」 대외경제정책연구원 연구보고서 11-23을 수정·보완

- 4) 박영호 외, 2007, 「한국의 주요 국별·지역별 중장기 통상전략: 아프리카」 대외경제정책연구원 연구보고서 07-08 및 박영호 외, 2011, 「세계 주요국의 아프리카 진출전략 및 시사점」 대외경제정책연구원 연구보고서 11-23을 수정·보완

상해협력기구의 발전과 동북아 안보협력에 대한 함의

김 흥 규*

I. 상해협력기구(SCO)의 의의

상해 협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)는 서로 국력의 차이가 나는 국가군들이 협력하여 비전통적인 안보문제는 물론이고 전통적인 안보문제도 동시에 다루는 데 있어서 비교적 성공적인 전형을 보여주고 있다. 이는 19세기나 20세기형의 동맹관계와는 달리 안보동맹을 추진하지 않으면서도 경제협력, 상호 문화적 교류, 포괄적인 안보문제에 대한 협력을 강화하고 있다. 이러한 시도는 21세기적인 포괄적인 안보 위협에 노출되어 있으며, 동시에 서로 상이한 국력의 차이와 이해관계를 가진 국가 구성원들이 혼재되어 있는 동북아 지역에서 미래형의 안보 협력체를 지향하기 위해 중요한 시사점을 던져주고 있다.

SCO의 성공은 다음과 같은 요인을 들 수 있다. 우선 중국과 러시아의 리더십과 균형유지를 들 수 있는 데, 중·러는 상호 이해와 영향권을 인정하면서 배타적인 정

책을 채택하지 않는 동시에 상호견제를 통하여 정책이 극단화 되는 것을 억제하였다는 점을 들 수 있다. 두 번째로는 반(反)테러 및 반분열주의, 지역 안정 및 경제적 이익 등등 공동의 정책 목표가 분명하였다는 점을 들 수 있다. 세 번째로, 실제적인 이익을 중시하고 경제지대 창설 등 상호이익을 위한 비전 및 로드맵을 제시할 수 있었다. 네 번째로 수단적이 측면에서는 유연성을 발휘하였다. 즉, 양자관계나 다자관계의 복합적 적용 등 유연한 정책 수단을 채택하고 상황에 따라 역내의 이해를 적극 도모하는 의제를 선정하는 등 유연한 접근법이 주효하였다. 마지막으로 중요한 것은 정책 결정과정에서 강대국과 약소국의 관계가 일방적이 아닌 합의제적 성격을 지니고 있어서 약소국을 소외시키지 않고 모든 회원국들의 참여를 유도하였다는 점이다.

중국의 입장에서 볼 때, SCO는 중국의 외교정책 방향이 국제다자기구에 참여를

* 성신여대 정치외교학과 교수

회피하거나 피동적이었던 과거 입장에서 탈피하여 적극적이고 주도적으로 다자기구를 조직하고 참여하는 전환점이었다. SCO의 경험과 성공을 바탕으로 중국은 이후보다 더 적극적으로 국제다자기구에 참여하게 되었고, 6자회담도 그 영향을 받았다. 이는 보다 자유주의적인 국제질서 사고를 반영하는 ‘신안보관’이 1990년대 말 이미 중국의 주류 대외정책의 흐름으로 자리 잡았음을 반영하는 것이기도 하였다.

상해 협력기구의 형성과 발전과정을 살펴보자면, 기존 다자안보기구의 형성 발전과정과 유사성도 존재하지만 그 차이점이 더 부각되고 있다. 유럽안보협력회의(CSCE), 유럽안보협력기구(OSCE), 아세안 지역포럼(ARF)처럼 현재 국제정치의 주행위자인 민족국가 간 다자 안보기구의 성격을 지닌다는 점에서 유사하다. 하지만 SCO는 이들 기구에 비해 연륜이 짧으면서도 그 나름의 독특한 특색을 지니고 있다.

우선 양자 간 국경선 획정과 같은 전통적인 안보문제가 주요 주제였다가, 다자간 협의체로 성공적인 전환을 이룩하였다는 점에서 그 경로가 다르다. 동시에 비전통적인 안보문제를 포괄하는 협력관계를 성공적으로 구축하고 있다는 점에서 어려움을 겪고 있는 다른 다자안보기구와 차이점이 존재한다. 특히 SCO는 연합 군사훈련과 같은 고도의 전통적인 안보문제를 포괄하는 데 성공하였으며, 동시에 경제 및 문화공동체의 형성을 제시하는 단계로까지 발전하고 있다.

II. SCO의 형성 배경

1. 상해 5개국 정상회의의 형성

상해협력기구(SCO)의 기원은 1980년대 말 시작된 중국과 소련, 그리고 이후에 중국과 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄 간의 진행된 변경지역 안정을 위한 신뢰구축과 군비축소를 추구하는 양자 협상과 연관이 있다. 1991년 12월 말에 소련이 해체되자 중국은 러시아연방(1991년 12월), 카자흐스탄(1992년 1월), 키르기스스탄(1992년 1월), 타지크스탄(1992년 1월) 등과 정식외교관계를 수립하였고 국경지역에서 안정과 신뢰를 구축하기 위한 회담을 지속하였다.

130여 개 민족으로 구성된 신생국 러시아 역시 다양한 민족 및 종교적 갈등에 직면하여 영토보존과 지역안정이 핵심적인 안보 관심사로 부각되었으며 1992년에는 새로이 독립국가연합(CIS) 집단 안보조약체제를 통하여 대부분의 중앙아시아 국가들과 집단 안보조약을 체결하였다.¹⁾ 하지만 군사동맹의 성격을 내포한 이 조약은 내부적 갈등으로 유지하기가 쉽지 않았고, 점증하는 서방의 영향력을 견제하기 위해 중국과의 협력을 필요로 하였다.

중국과 러시아는 1990년대 들어 중앙아시아 역내에서 점증하는 마약밀매, 분리주의 운동, 이슬람 근본주의 운동 및 테러의 위협에 대처해야 한다는 측면에서 이해관계가 일치하게 되었다. 더구나 미국의 일방주의에 대한 저항이라는 측면에서 일종의 전략적 이해가 유사했다. 1991년 소련의 붕괴이후 새로이 창설된 중앙아시아 국가들 역시 소련의 해체이후 독립, 주권의 확보, 영토보전의 필요성 등 비슷한 이해

관계를 공유하였고, 상호 협력에 따른 경제적 이익에 대한 기대와 변경지역을 안정화시키고자 하였다. 이러한 역내 이해의 일치는 그 국력의 차이와 갈등요소가 존재함에도 불구하고 점차 양자적인 교섭관계에서 벗어나 다자적이고 전면적인 지역협력기구의 창설을 뒷받침하게 되었다.

중국은 1989년 이후 국제적으로 중국을 분열시키려는 시도가 지속되고 있다고 믿었으며 이러한 위협을 차단할 수 있는 국제적 협력이 필요하였다. 특히 서방의 지원 및 중앙아시아 역내에서 점증하는 민족주의, 이슬람 원리주의운동 등이 중국내의 신장 위구르 및 티벳 지역의 독립세력들과 연계하여 분리주의와 테러활동을 하는 것을 우려하였다. 따라서 1996년 4월 장쩌민 주석은 역내의 변경 안정과 신뢰구축을 위하여 그 간 축적해 온 역내 양자 간 협력의 경험과 신뢰를 바탕으로 5개국(이하 상해 5국) 정상회의를 제의하여 지역협력기구를 탄생시

키고자 하였다.

〈표1〉에서 보듯이 중앙아시아의 국가들은 그 경제적 규모, 인구, 자원 및 경제 발달 정도에 있어서 커다란 차이를 보여 주고 있다. 역내 강대국인 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 주도권 갈등도 간단치 않은 문제였다.²⁾ 외교관계에 있어서도 우즈베키스탄은 역내 강대국인 러시아와의 우호를 중시하는 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄에 비해 대비되는 입장을 취하고 갈등하고 있었다.³⁾ 하지만 이들 국가들은 내부의 민족분규가 국가의 근본적 이익을 침해하고 영토적 안정성은 물론이고 정치 사회적 불안을 야기 시키고 있는 상황에 대해 협력이 필요한 공통의 이해관계를 지니고 있었다.

당시 갈등관계에 있던 우즈베키스탄을 제외한 다른 중앙아시아 국가들과 러시아는 중국과 더불어 상해에 모여 “중화인민공화국과 러시아연방, 카자흐스탄공화국,

〈표1〉 중앙아시아 국가 기초 정보

	카자흐스탄	키르기스스탄	타지크스탄	우즈베키스탄
총인구(만, 2010)	1696	547.4	761.6	2823
인구구성	131개 민족, 카자흐 53%, 러시아 30%	80여개 민족 키르기스 65% 우즈베크 14% 러시아 12.5%	타지크 70.5% 우즈베크 26.5 % 러시아 0.32%	134개 민족 우즈베크 78.8% 타지크 4.9% 러시아 4.4% 카자흐 3.9%
1인당 GDP (\$, 2010)	7000	870	738	1328
GDP (\$, 2010)	1460억	45억	56.1억	375억
GDP 성장률(% , 2010)	1.2	-1.4	6.5	8.5
실업률(% , 2010)	8.0	1.2	2.3	1.6
빈곤계층 비율(%)*	8.5	27.2	50.8	77.5
주요자원	석유, 천연가스 등 자원 풍부	농업국, 전력생산외 주요 자원 빈약	농업국, 우량농 풍부, 자원 빈약	황금, 석유, 천연가스 등 풍부

* 하루 \$2 미만 수입 비율(2004년)

키르기스스탄공화국, 타지크스탄공화국 국경지대에서의 군사부문 신뢰에 관한 협정”을 체결하기에 이르렀다. 이들 상해 5국은 매년 돌아가면서 정상회담을 개최하기로 하였다. 이들 중앙아시아 지역에 존재하는 국가들 사이에서 공유하였던 공동 이해는 상해 5국의 협력관계를 촉진 및 확대하는 주요한 촉매제가 되었다.

2000년 제5차 정상회의에서는 이 모임을 보다 전면적인 협력관계로 확대하기로 하였고, 2001년 우즈베키스탄이 마침내 ‘상해 5국’에 가입을 요청함에 따라 2001년 6월15일 우즈베키스탄을 포함하는 SCO를 탄생시켰다.⁴⁾ 실제 우즈베키스탄은 러시아와도 대립하면서 1999년 러시아가 주도하는 CIS 집단안보 조약체에서 탈퇴하여 다른 중앙아시아 국가들과 다른 입장을 취하였으나 점증하는 지역 협력의 필요성과 역내 고립의 가능성 때문에 ‘상해 5국’ 모임에 가입신청을 함으로써 새로운 지역협력기구를 탄생하는 데 일조하였다. 그 결과 SCO는 중국과 러시아가 주도적으로 중앙아시아 4개국과 더불어, 그 규모면에서 아태지역의 3/5인 3,000만 평방Km, 인구는 약 15억에 달하여 전 세계인구의 1/4을 포함하고 있는 대규모의 협력기구가 되었다.

2. ‘상하이 정신’의 형성

2001년에 형성된 SCO는 상해 5국이 협력하는 과정 속에서 회원국 간에 상호관계를 규율하는 원칙을 수립시켰다. 이는 상호신뢰를 바탕으로 하고 상호이익 추구, 평등한 관계 및 협상을 통한 문제 해결, 다양한 문화의 존중 및 공동 발전의 추구를

지칭하는 데, 이후 ‘상하이 정신’으로서 발전시키고 있다.⁵⁾ ‘상하이 협력기구 헌장’은 이러한 정신을 담고 있다. 중국 외교부 대변인은 2012년 6월 제12차 SCO 정상회담 관련 논평에서 이 정신을 재확인하였다. 그는 서방의 우려에 대응하여, SCO는 비동맹을 추구하고, 제3자를 겨냥하지 않는 것이며, 추후 군사 정치 조직으로 변화할 가능성이 존재하지 않는다고 주장했다.

상하이 정신의 구체적인 구현을 위해 다음과 같은 기본원칙을 제시하고 있다. 유엔 헌장의 목적과 원칙 준수; 상호 독립과 주권, 영토적 통합존중; 회원국 간 내정 간섭과 무력사용, 무력 사용 위협배제; 회원국 간 평등원칙 준수; 협의를 통한 문제 해결; 비동맹국과 특정국을 적으로 설정하지 않음; 그리고 역외 국가 및 기구와 적극적 협력 모색 등이다.

이러한 내부 상호관계를 규율하는 주요한 원칙이 정착한 것은 SCO 참여 국가들이 상이한 경제발전 정도와 이해관계를 가졌음에도 불구하고, SCO를 역내 핵심 국제기구이자 새로운 전형의 국제기구로 진화하게 하는데 크게 공헌하였다.

3. 21세기 국제관계와 SCO

21세기 들어 국제정치 형세는 북한 핵문제 및 전 세계적인 차원에서 미군의 재배치 문제 등으로 불안정하고 복잡한 상황이 전개되고 있었다. 중국이나 러시아는 이러한 상황에 자국의 안보에 그리 바람직하지 않다고 인식하였다. 예들 들면, 2004년 중국의 국방백서에 따르면, “일반적인 형세는 더욱 복잡해지고 불안정한 요소가 증가

하고 있다”고 지적하고 있다.

미국은 이미 1988년, 1991년, 1993년, 1995년에 대규모의 미군 재배치 및 군사기지 조정을 단행한 바 있지만, 2005년 초 미 국방부는 이전에 비해 훨씬 규모가 큰 조정방안을 제시하였다. 중국은 이러한 미국의 조정안이 역내에서 보다 공세적인 군사력의 전개를 지향하고 있다고 평가하였다. 미군 해외기지의 조정은 단지 군부대의 이동이나 군사기지 규모의 변화차원이 아니라 신 군사기술과 군사전략의 채택을 수반하는 전면적 안보전략의 변화를 수반하고 있다는 것이다.

특히 최근 들어 미국이 채택한 아시아 회귀정책은 중국의 입장에서 보면 미국이 중국의 동부와 남부지역에서 중국에 대한 압력을 가중하고 있는 것이다. 동시에 중국 서부지역에서 대테러 전선의 확대와 불안정 상황은 중국의 안보환경에 대단히 부정적인 영향을 미치는 것이다. 21세기 초 미국의 중앙아시아 진출은 중국과 러시아에 공동의 위협으로 다가왔으며 양국 간 협력을 더욱 증진시키는 동기를 제공하였다. 비록 미국의 진주를 허용하기는 하였으나 여전히 러시아의 영향력이 강하고 미군 주둔에 대해 부정적인 인식이 확산되어 가고 있던 중앙아시아 국가들과 중국 및 러시아는 역내에서 SCO를 강화하는데 이해를 같이 하였다.

SCO는 중앙아시아의 역내 협력기구이지만 역내에서 대미 견제적인 성격을 띠고 있고, 중·러 간 지역 범위를 넘어서서 다차원적인 협력의 추진체 역할을 하고 있다. 이 기구는 중·러 간 관계의 측면에서 볼 때, ‘전략적 협력동반자관계’를 실행하기 위한 주요한 제도적 장치이며, 보다 광

범위한 영역에서 공동의 정책을 모색하고 구체화하는 실험장이 되고 있다. 하지만 동시에 중·러 간, 중·러와 역내국가 간, 그리고 역내국가 간의 갈등의 구조가 존재하기 때문에 이를 어떻게 조화롭게 해소해 나갈지는 아직 풀지 못한 숙제가 되었으며 제도화의 문제가 중요하게 부각되고 있다.

Ⅲ. SCO의 발전

1. SCO의 제도화

중·러는 SCO를 제도적으로 강화하는 조치를 지속적으로 취하였다. 즉, 2002년 러시아의 삿페르부르크에서 열린 SCO 제2차 회의에서 ‘상해협력기구헌장’에 조인하여 새로운 국제조직의 법률적 기초를 확립시켰으며 2003년 3월 모스크바에서 열린 제3차 회의에서 두 개의 상설 비서국을 신설하기로 합의하였다. 그 결과 2004년 1월부터 중국 북경에 비서국을 신설하여 중국의 장더광(張德廣)을 5년 임기의 비서장으로 임명하였다. 그리고 반테러기구는 키르기스스탄의 수도 비슈케크에 그 본부를 설치하였다. 상설 비서국의 비서장과 반테러기구 상임주임은 정상회의의 이사회에서 임명을 하고 임기는 3년으로 정해져 있다. 현재는 2010년부터 상설 비서국의 비서장은 키르기스스탄, 반테러기구 상임주임은 카자흐스탄 측에서 맡고 있다.

SCO는 그간 국가원수, 총리, 검찰총장, 안보회의, 외교부 장관, 국방부 장관, 경제무역부 장관, 문화부 장관, 교통부 장관 및 긴급 재난 부문 최고 책임자 회의 등을 제

도화 하는 데 성공하였다. 국가정상회의를 최고 의사 결정기관으로 하면서 <표2>에서 보듯이 매년 1회씩 정기적으로 각국이 돌아가면서 개최하고 있다. (2012년 현재)

2004년부터는 개방주의를 표방하면서 주변 국가들에게 참관국의 지위를 부여하면서 주변국들에 참여확대를 시도하고 있다. 이에 따라 2004년에 몽고, 2005년부터 파키스탄, 이란, 인도 등이 참관자 지위를 획득하고 참관하였다. 그 이후, 2009년 러시아에서 개최된 제9차 SCO 정상회의에서는 스리랑카와 벨로루시에 대화동반자의 지위를 부여하였고, 2012년 중국에서 개최된 제12차 회의에서는 아프가니스탄에 참

관국 지위를 부여하고 터키에 대화동반자 지위를 부여하여 그 외연을 빠르게 확대하고 있다.

SCO는 현재 기존의 안전이었던 국경문제나 지역 안정의 전통적 안보 문제를 넘어서 경제 및 비전통 안보분야에까지 그 협력관계를 광범위하게 확대해 나갔다. 경제협력은 2003년 북경에서 열린 SCO 총리급 회의에서 ‘상해 협력기구 다자간 경제무역 협력 요강’에 합의하면서 구체화되어, 역내 경제무역 협력의 구체적인 목표, 중점 협력 영역 및 시행방식 등을 규정하였다. 2020년까지 상품, 서비스, 자금 및 기술 부문에서의 자유경제무역지대 창설을

<표2> SCO 정상회담 개최 약력

회의	장소	일시	주요 내용
제1차	중국	2001.6.15	SCO성립선언, 테러·분열·극단주의에 대한 배경 공약
제2차	러시아	2002.6.7	SCO회원국정상선언, SCO현장, SCO반테러기구협정
제3차	러시아	2003.5.29	SCO예산편제와 집행협정, SCO상설사무국 조례, SCO반테러기구 집행위 세칙
제4차	우즈베키스탄	2004.6.17	상설사무국 설립(북경)·반테러기구 설립(비슈케크)·SCO 면책특권공약, 비합법마약·향정신성약품판매·운반금지조약, 참관자(Observer) 조례·몽고에 참관자 지위부여
제5차	카자흐스탄	2005.7.5	테러·분열·극단주의 배경구상 파키스탄, 이란, 인도에 참관자 지위 부여
제6차	중국	2006.6.15	국제정보안보성명, 정부간 교육협력협정
제7차	키르기스스탄	2007.8.16	비슈케크 선언, 연합군사훈련 협정체결
제8차	타지크스탄	2008.8.28	두산베 선언, 러-그루지아 전쟁문제에 갈등
제9차	러시아	2009.6.15.~16	예카테린보 선언, 스리랑카와 벨로루시에 대화동반자 지위 부여
제10차	우즈베키스탄	2010.6.11	SCO 새회원 가입조례 비준
제11차	카자흐스탄	2011.6.15	SCO 10주년 아스타나 선언
제12차	중국	2012. 6.6~7	장기적 선린우호협력조약 체결, 역내평화, 안보, 안정 위협에 대응하기 위한 정치외교 조치 및 조례 체결, 아프가니스탄에 참관국 지위부여, 터키에 대화동반자 지위부여

목표로 하고 있다.

2006년까지 이미 검사, 해관, 전자상거래, 투자, 교통운송, 자원 및 전신 분야에서와 관련한 전문가 위원회가 설립되었으며, 역내 경제협력을 위한 Internet 망이 개통되었다. 2005년 은행연합회가 설립되었고, 2006년 상해에서 개최된 제6차 SCO 정상회의에서 은행연합회의 자금 규모를 7.4억 달러로 확대하여 협력하기로 합의하였다. 2006년 SCO 산업통상 포럼에서 기업가 위원회를 발족하여 140여 개 기업을 참여시켰다.⁶⁾ 중국 총리 원자바오 역시 SCO가 장기적으로는 지역경제협력을 강화하여 자유무역지대의 설립을 목표로 하고 있다는 것을 확인해 주고 있다.⁷⁾

2006년 상해에서 개최된 제6차 SCO 정상회의는 기존 6개 회원국 정상, 파키스탄, 이란, 몽골 대통령 및 인도 석유 천연가스부 장관 등 옵서버 4개국 대표, 카르자이 아프가니스탄 대통령, 독립국가연합(CIS) 집행위원회 의장, ASEAN 사무총장 등이 참여하여 그 규모가 점차 확대되고 있음을 보여 주었다. 그 주제의 범위도 동지역 내의 문제만이 아니라, 유엔개혁, WMD 확산 방지, 국제법 질서 수호, 국제정보 안전 등의 세계적인 문제를 다루고 있다.

결과를 놓고 볼 때, SCO의 협력 범위는 이제 그 간의 주요 의제였던 테러리즘, 분열주의, 극단주의 등 문제를 넘어서 국제정치, 경제, 교육 및 문화 분야로 확대되고 있다. 더구나 2006년 5월22일에는 러시아의 모스크바에 상해합작조직 논단을 설립하여, 중장기적으로 상해협력기구의 발전을 위해 연구하고 토론하는 기구를 발족시켰다.

SCO는 세계적인 금융위기 상황에서도 꾸준히 정상회의 및 관련 회의들을 개최하였다. 특히 2012년 중국에서의 회의를 계기로 중국은 SCO 회원국들 간 민간교류를 강화할 SCO 선린우호 협력 위원회를 설립할 것을 제안하였고, 세계화의 과정 속에서 ‘공정, 공평, 전면적, 화해, 각개 이익고려’라는 원칙 속에서 각국이 골고루 수혜를 얻는 국제금융질서를 수립하자고 역설하였다. 그리고 SCO 국가들 간에 ‘장기 선린우호협력’ 조약을 체결하였다.

2. SCO와 안보 협력의 확대

SCO의 활동 중 최근 주목받는 분야가 안보분야에서의 협력강화이다. 이미 2002년부터 합동군사훈련의 필요성에 대하여 논의를 시작하였고, 2003년에 드디어 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄 등 5개국은 카자흐스탄과 중국에서 반테러 작전의 명목으로 이후 ‘평화사명’ 시리즈로 명명된 합동 군사훈련을 실시하였다.

제1 단계 훈련은 2003년 8월 6~11일 동안 카자흐스탄에서 실시되었는데, 러시아, 키르기스스탄, 카자흐스탄의 부대가 참여하고 타지크스탄은 참관단을 파견하였으며, 단 중국군은 참여하지 않았다. 제2단계 훈련은 8월 11~12일 동안 중국 신장성에서 실시되었는데, 중국과 키르기스스탄 군대가 참여하였다.⁸⁾ 이 합동 군사훈련은 중·러가 각기 상대방의 영향권 지역에 자국의 군대를 파견하지 않음으로서 전통적인 지연(地緣)정치가 유지되었고, 규모도 소규모였으나 SCO 최초의 합동군사 훈련

을 성공적으로 개최하였다는 데 큰 의의가 있었다.

2005년에는 모든 회원국이 참여하는 군사합동훈련까지 합의하였고, 비록 금융위기의 여파로 잠시 중단되기도 했었지만, 2007년, 2009년, 2010년, 2012년에 각기 ‘평화 사명’의 이름으로 대테러 합동군사훈련을 실시하였다. 그리고 2014년 중국에서 다시 합동군사훈련을 실시하기로 합의하였다.

SCO는 대테러 군사협력을 강화하기 위한 사무기구로서 2004년 6월 반테러기구를 키르기스스탄의 수도 비슈케크에 정식으로 발족시켰다. 2007년 6월에는 비슈케크에서 ‘연합군사 훈련에 관한 협정’을 체결하여 군사연습을 제도화하고 안정성을 강화하였다. 국방장관회의를 통해 상호 군사협력에 대한 구체적인 논의를 진행하고 있다. 신장이나 시장지역에서 테러나 분리독립운동의 위협에 직면하고 있는 중국은 상하이협력기구(SCO) 회원국들과의 군사협력에 대체로 적극적이다. SCO는 또한 국방장관 회의를 정례화 시켜 SCO내의 합동 군사훈련과 안보협력문제에 대한 논의를 활성화하고 있다.

SCO의 정상들이나 국방장관들은 이처럼 강화되는 합동군사훈련에도 불구하고 SCO는 결코 군사동맹이나 정치동맹이 아니며 상호 군사적 신뢰를 강화함으로써 테러리즘과 여타 안보위협에 공동 대응하는데 주요 목적이 있다고 강조하고 있다.⁹⁾ 그러나 이러한 주장에도 불구하고 중·러는 종종 최근 미국의 역내 지위 및 영향력 증가에 대해 대항적인 성격이 강하다고 보여 질 수 있는 조치를 취하고 있다.

한 예로, 2005년 7월 5~6일 카자흐스탄

의 수도 아스타나에서 열린 SCO 정상회의에서 러시아의 주도로 중앙아시아 주둔 미군의 조기철수와 역내 외세의 개입 반대를 천명하여 미국의 중앙아시아 역내 영향력 확대 움직임에 대한 거부감과 반대 입장을 분명히 하였다. 이는 SCO가 제 3국을 겨냥하지 않는다는 자체의 공식 입장에도 불구하고 반미적인 성격의 지역협력 혹은 동맹으로 발전한 것이 아니냐는 의구심을 불러일으키기에 충분한 일이었다. 중·러는 당시 미국의 일본과 동맹강화정책, 중앙아시아 개입의 확대에 맞서 대규모 육해상합동훈련을 중국의 산둥에서 개최한 바 있다.

또한, 2012년 4월에는 중·러가 2005년 이후 다시 한국의 서해에서 대규모 합동 해상훈련을 단행하였다. 이는 기존의 SCO 대테러 합동군사훈련과는 성격 면에서 다른 대공, 대잠 및 전자전 능력을 시험하였다고 알려지고 있다.¹⁰⁾ 이 역시 최근 들어 미국의 아시아 회귀정책이 강화되고, 중국의 남중국해를 중국의 핵심이익으로 인정할 수 없다는 미국의 입장에 대응하는 중·러 간의 군사적인 공조로 해석될 수 있다. 분명한 것은 이러한 군사훈련이 아·태 및 중앙아시아에서 점증하는 미국의 군사력 전개에 대한 중·러의 대응적인 측면이 강하다는 점이다.

IV. SCO의 문제점

1. 중·러 경쟁과 갈등

비록 중·러가 중앙아시아 지역에서 공

동의 이해를 기반으로 협력을 강화하고 있으나 중국과 러시아간의 본원적인 경쟁은 여전히 존재한다. 러시아는 중앙아시아를 전통적인 세력권으로 간주하고 있으며, 중국에게 중앙아시아는 에너지 안보 및 반테러전선과 관련한 사활적인 지역으로 점차 더 부상하고 있다. 현재까지 양국은 합의제 형식의 의사결정구조를 통하여 큰 갈등 없이 발전하고 있으나 언제든지 기구의 운용과 관련하여 중·러 양국은 주도권과 영향력 행사문제를 둘러싼 갈등의 소지를 안고 있는 실정이다.

이러한 갈등은 2008년 러시아와 그루지아 간 전쟁이 발발했을 때, 주도권을 놓고 중·러 간에 나타났다. 다른 한편으로 중·러는 경제적으로는 여전히 발전도상국에 속하고 있어 역내 회원국들을 경제적으로 지원할 능력이 결여 되어 있다. 다만, 세계 금융위기 이후 중국의 경제적 위상은 급속히 확대되어, 중앙아시아에 대한 영향력도 급속히 증대되고 있어 이 역시 러시아의 경계심을 자아내고 있다.

2. 중앙아시아 국가들 간의 이해 불일치

SCO는 양대 강국인 중국과 러시아, 중등 능력의 카자흐스탄과 우즈베키스탄, 약소국인 타지크스탄과 키르기스스탄으로 구성되어 있다. 이들 국력의 차이만큼이나 이들 사이의 이해관계도 간단치 않음을 알 수 있다. 특히 미국과 일본의 영향력과 관련하여 그 관계는 더욱 복잡해지고 있다. 현재 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄 간에는 해결되지 않은 영토 및 수자원의 분쟁문제도 존재하고 있어 역내국가

간의 갈등도 SCO의 발전을 저해하고 있는 요소 중 하나이다.

2010년 키르기스스탄에서 정부가 전복되는 혁명 상황이 발생했을 때, 실제 SCO는 무기력한 상황에 놓이게 되었다. 러시아는 오히려 SCO의 개입을 달갑게 여기지 않았고, SCO는 내부 의견들의 불일치로 회원국 내부의 문제에 대해 개입할 수 있는 역량이나 의지를 결여하고 있었다.

3. SCO의 안정성 문제

SCO는 개별 회원국 내부의 정치적 안정성에 의해서도 위협받고 있다. SCO 관련 대부분의 나라들이 정치적 민주화와 변혁의 문제에 직면해 있어 이들 문제들이 어떻게 해소되느냐가 그 진로에 영향을 줄 것이다. 밖으로는 회원국들의 확대문제와 연관이 있다. 2005년에 벨로루스와 터키가 관찰국의 지위를 신청하였고, 2006년에는 이란과 인도가 정식으로 회원국의 자격을 요청하였다. 이는 기존의 운용방식, 의제설정, 국가관 관계 등을 보다 복잡하게 할 것이다. 이 SCO의 확대 문제 역시 새로운 도전으로 다가오고 있다.

이렇게 SCO는 복잡한 내부 구조와 한계를 가지고 있다. 그러나 출범 초기, 실패하는 지역 협력체가 될 것이라는 전망에도 불구하고 SCO는 제도와 외양에 있어 명실상부한 협력체제로 성장했음을 부인할 수 없다. 특히 중국의 역할이 점차 커지고 있음에 주목하여야 한다.

V. SCO 전망과 합의

1. 전망

중국과 러시아는 이중적 상황에 처해 있다. 즉, 중국과 러시아는 ‘한계론’이 이야기하는 것처럼 취약한 국내 경제 및 정치구조를 지니고 있어 미국에 정면으로 도전하기 어려운 상황이면서도, 국제 다극화를 추진하면서 미국 중심의 국제체제에 도전적인 전략적 이해를 공유하고 있다.

이러한 딜레마를 배경으로 한 중·러의 정책은 미국에 대한 ‘적응과 타개’의 ‘Red Line’ 선상에서 실행된다는 것이며, SCO의 전개방향은 미국과의 상호작용이 주요 변수이며, 그 미래는 불가측성을 특징으로 한다는 것이다.

SCO가 고정된 전략을 지니고 추진되어진다고 평가하기 보다는 끊임없이 진화할 가능성이 있다고 평가하는 것이 더 현실에 부합할 것이다. SCO가 장차 느슨한 형태의 협의체에서 집단 공동체 의식에 기초하여 기능적인 협력과 통합을 추구하는 공동체로 발전해 나갈 수 있느냐 하는 것은 현재로서는 미지수이다. 이는 SCO 자체가 제3국을 겨냥한 동맹의 형성을 지향하고 있지 않으며, 동시에 미국과의 관계가 어떻게 진전되느냐에 따라 그 목적 자체가 진화할 수 있기 때문이다. 또한 중·러 간의 관계에서도 협력에 있어서 전략적 경쟁자라는 태생적 한계를 안고 있어 이러한 제약요인이 SCO의 발전에 상당한 영향을 미칠 것이라는 점에서 ‘한계론’을 인정하고 있다. 그러나 이러한 요인들이 SCO의 미래를 규정하는 결정적인 요인은 아닐 수 있다.

SCO는 비전통적 안보 문제를 주요 의제로 수용하고 경제 협력을 확대하면서 역내 회원간의 상호 이해관계의 영역을 넓혀가면서도, 이해가 충돌될 수 있는 안보 분야에서 동맹은 추구하지 않고 있다. 이 과정에서 중국과 러시아 정부의 리더십과 새로운 아젠다의 발굴 및 약소국과 강대국이 동의할 수 있는 합의의 제도화를 통해 새로운 협력의 영역을 개척해 나가고 있는 것도 사실이다.

이러한 포용성을 바탕으로 주변국들을 흡수하거나 대화동반자로 끌어들이며 외연을 대폭 확대하고 있다. SCO 정상회담에서는 경제, 문화 및 교육 분야에서의 협력과 제도화의 문제를 다루면서 새로운 협력의 분위기를 창출해 내려는 시도를 하고 있다. 따라서 SCO는 그 자체가 지니고 있는 많은 문제점에도 불구하고 새로운 가능성을 안고 진화해가고 있는 실험적 지역협력조직으로 주목할 필요가 있다.

2. 시사점

SCO는 “냉전종결 이후에 냉전적인 이분법적 사유방식을 버리고 새로운 국가관계, 새로운 안보관에 입각하여 새로운 지역협력기구를 창출하려는 시도”라 할 수 있다.¹¹⁾ 이는 동북아 지역에서 안보협력 체제 구축을 위해 필요한 주요한 경험과 자료들을 제공하고 있다고 할 수 있다.

SCO는 양자 간 관계를 바탕으로 다자간의 협의체로 전화되었고, 전통적인 안보문제가 주요 주제였다가, 비전통적인 안보문제를 포함하여 점차 보다 포괄적이고 전면적인 주제를 다루는 협의체로 발전했다.

이는 양자 간 동맹과 전통적인 안보문제가 주요 특징인 동북아시아 지역의 경우와 대비되고 있다. 그 발전 양상과 제약요건들을 동북아의 경우와 비교 연구하여 동북아시아에서 미래안보모델로 적용할 개연성이 존재하는지에 대해 더 연구해 볼 가치가 있다.

중국과 러시아가 다 같이 견지하고 있는 새로운 안보관에 입각한 대외정책은 크게 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선, 세계의 핵심적인 이슈는 더 이상 냉전적 대결의 문제가 아니라 평화와 발전의 문제라는 것이다. 따라서 새로운 지역협력 기구는 상호 전통적인 안보 분야에서 협력을 진행하면서도 이를 비전통 안보 분야에까지 협력의 대상을 확대하고 외부의 강대국과 직접적인 대립을 피하고 비동맹을 추구하며, 경제적인 협력을 확대한다는 것이다.

이러한 방침은 아태지역에서 미국의 군사적 재조정과 회귀정책에 대한 중국과 러시아의 대응에서도 나타난다. 중·러는 미국에 대한 대립각을 세우면서도 동시에 미국을 겨냥한 것이 아니라는 점을 강조하고, 미국과 직접적으로 대립한다는 인상이나 갈등을 피하기 위해 신중한 입장을 견지하고 있다. 동시에 국제체제가 다극화된 체제로 진행된(되어야)다는 전망에 따라 다극화체제의 한축이 되기 위한 노력을 게을리 하지 않고 있다. SCO의 강화는 일정 정도 중앙아시아, 아태지역 및 대만에서 미국의 일방주의 태도를 견제하려는 세력 균형적 성격을 점차 강하게 드러내고 있다.

두 번째, 지역적인 측면에서 볼 때, 주변국과의 관계를 안정화시키고 선린관계를 중시하고 있다. 특히 중국은 이러한 목표를 달성하기 위하여 상대방의 입장을 고려

하고 보다 호혜적인 입장에서 대화와 타협을 통해 분쟁을 해결하려 하고 있다는 이미지를 심어주려 노력하고 있다. 이는 이 글에서 다루지는 않았지만 ASEAN과의 최근 관계변화나 SCO 형성에 참여한 중앙아시아 국가들과의 국경조약 체결과정, ‘반국가분열법’의 제정 및 적용과정에서도 보여 준 바처럼, 중국이 극단적인 이해를 추구하기보다는 타협의 여지를 남기고자 한 노력들이 그 한 예이다.

세 번째, 중국이나 러시아의 입장에서 해야 할 바는 하겠다는(有所作爲) 메시지도 아울러 분명하게 전하고 있다. 특히 중국의 ‘반국가분열법’의 제정이나 최근 남중국해 문제, 러시아의 자원민족주의의 강화 경향에서 보듯이 주권과 관련한 사안에 대해서는 완강한 정책을 구사하고 있으며, 이는 국내의 점증하는 민족주의의 압력과 상대적으로 이를 정치적 정당성을 위해 활용하려는 정치지도부와의 연관이 있다. 하지만 이 경우에도 현실정치의 능력 및 세력에 대한 분석에 따라 미국과 직접적인 갈등은 아직 회피하려고 노력하고 있다.

네 번째, 유연성의 특성을 지니고 있다. 수단적이 측면에서는 SCO는 양자관계에 집착하지 않고 다자관계의 확대 혹은 양자와 다자관계의 결합을 통해 자국의 이해를 적극 도모하며 사안에 대해서도 다차원적으로 접근한다는 것이다. 예를 들면, 본래 양자적인 국경회담에서 비롯되었던 상해5국모임이 점차 다자체인 SCO로 변환되었고 협력의 대상도 유연하게 점차 경제 및 안보 영역까지 외연을 확대해 나갔다.

다섯째, SCO는 그 짧은 연륜에도 불구하고 서로 다른 국력과 규모를 지닌 국가들이 공동협의체를 구성하여 안보적 갈등

과 이해의 차이를 극복하고 공동의 이해를 추구하는 가운데, 안보적 이슈를 넘어 점차 정치, 경제, 기술협력 및 공동의 전략적 이해를 논의하는 장으로 발전하고 있는 성공적인 사례라 할 수 있다. 여기에서 간과할 수 없는 것은 중국과 러시아의 지도력이다. 이들은 상호 견제의 상황을 인정하는 기반위에서 협력할 수 있는 분야를 확대해 나가고 있으며, 동시에 합의제를 통하여 다른 약소국들이 참여할 공간을 제공하고 있다.

물론, SCO가 장차 느슨한 형태의 안보협의체에서 집단 공동체 의식에 기초하여 기능적인 협력과 통합을 추구하는 안보공동체로 발전해 나갈 수 있느냐 하는 것은 현재로서는 미지수이다. 그러나 분명한 것은 SCO가 전통적인 방식과는 다른 접근법을 통해 역내 협력을 강화하고 국제정치상의 영향력을 확대해 나가고 있다는 점이다. SCO는 자유주의적 전통인 상호의존론이 시사하는 바처럼 경제적 협력 확대에 대한 비전을 제시하고 점차 경제협력을 강화하고 있어 지역협력기구로서의 체질을 강화하고 있다. 정치현실주의가 시사하는 역내 세력갈등의 한계를 넘어 구성주의 이론이 제시하는 바처럼 새로운 인식을 바탕으로 새로운 시도를 진행하고 있는 것이며, 그 결과가 전통적인 국제정치 이론이 상정하는 단계를 넘어서서 보다 협력적인 지역 공동체를 향해 나아갈 가능성에 대해

서도 배제할 필요는 없다.

현재 단기적으로는 역내 군사적 분쟁의 가능성을 방지하고, 마약이나 테러에 대한 대처하는 등 비전통적인 안보위협에 공동 대처하기 위한 것이지만, 미국의 역내 영향력 강화시도나 패권적인 행태에 대해 대응하는 측면도 점차 강화되고 있기 때문에 소지역규모의 집단안보체제 형성의 가능성도 상존하고 있다.

특히, SCO 내에 지속적으로 강화되고 있는 합동군사훈련과 안보협력은 이러한 개연성을 검토하게끔 한다. 그러나 이는 이미 언급한 대로 역내 국가 간 안보 문제에 대한 이해가 일치하는 것은 아니므로 현재 군사 최강국인 미국과의 관계를 향후 어떻게 설정하느냐가 SCO의 미래 및 보다 확대된 지역안보체제 형성 가능성을 규정하는 주요한 관건일 것이다.

SCO의 성과와 한계는 동북아 지역에서 안보협력 구상에 많은 시사점을 안겨주고 있다. 현재 전통적인 안보문제가 중시되고 세력균형적인 사고가 주를 이루는 동북아 지역에서 어떻게 안보공동체를 형성해 나가느냐 하는 문제는 새로운 사고에 입각한 새로운 방식의 접근이 요구되고 있기 때문이다. 그것은 새로운 사고, 분명한 목표와 원칙의 제시, 운용의 유연성 확보, 실질적인 실리 제공, 합의 구조 창출, 지도력 등의 요소가 복합적으로 요청되는 일이다. **외교**

註

- 1) CIS 집단 안보조약 체결과 러시아의 이해에 대해서는 박병인, “상하이협력기구 성립의 기원,” 『중국학연구』 33집 (2005), pp. 515-517.
- 2) 李立凡, “上海合作組織發展的內外問題和突破點,” 上海社會科學院世界經濟與政治研究院 (編), 『國際體系與中國的軟力量』 (北京: 時事出版社, 2006), p. 87.
- 3) 단, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄은 경제분야에서는 역내 협력을 추구하여 왔다. 1994년 중앙아시아 공동시장의 창설에 공동 협력하였고 1998년 타지크스탄의 가입을 통해 중앙아시아협력기구(CACO)를 탄생시켰다.
- 4) 이 과정에 대한 국내연구로는 박병인, “상해협력기구 성립의 기원,” 『중국학연구』 제 33집,
- 5) 李鋼 主編, “從上海五國到上海合作機構,” 『上海合作組織』 (上海: 上海出版社, 2004), pp. 12-13. 최근 인민일보 2012년 6월 7일 해외판 제4면 외교부 대변인 류웨이민의 인터뷰 기사. <http://www.renmin.co.kr/news/articleView.html?idxno=5698> (검색일: 2012-08-30).
- 6) “上海合作組織六字之解,” http://news.xinhuanet.com/globe/2006-06/13/content_4689822.htm (검색일: 2006-07-19).
- 7) 박병인, “상해협력기구 성립의 기원,” pp. 528-29 재인용.
- 8) “上海合作組織成員國舉行聯合反恐演習情況,” <http://www.people.com.cn/GB/junshi/1078/2004010.html> (검색일: 2005-08-24).
- 9) 2012년 4월24일 북경에서 개최된 SCO 국방장관 회의이후 신화통신의 보도. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/04/25/02000000000AKR201204250829000083.HTML>
- 10) <http://www.ajnews.co.kr/kor/view.jsp?newsId=20120601000375> (검색일: 2012-09-02)
- 11) 楊成緒 編, 『中國周邊安全環境透視』 (北京: 中國青年出版社, 2003), p. 122.

회원 칼럼

- 제2의 도이모이와 한·베트남 관계
- 라오스에 불고 있는 변화의 바람
- 하늘과 맞닿은 라빠스에서의 나의 일과 보람
- 글로벌녹색성장연구소(GGGI) 국제기구 출범의 의의와 전망
-녹색성장의 메카로서 도약하기를 기대하며





제2의 도이모이와 한·베트남 관계

하 찬 호*

베트남은 ‘pho’라는 쌀국수나 관광 명소인 ‘하롱 베이’ 정도로 알려져 있지만, 중국, 미국 다음으로 우리 기업이 많이 진출해 있는 국가이고, 약 13만 여 명의 한국인이 베트남에서 생활하고 있으며, 한국과 직항편이 주 100편에 달한다는 사실은 그다지 많이 알려져 있지 않다.

금년도는 한국과 베트남 간 외교 관계 수립 20주년이 되는 중요한 이정표가 되는 해이다. 그간 양국 관계의 발전 현황을 평가하고 다가올 아시아의 시대를 맞아 각각 동북아 및 동남아 지역 내 대표적인 성장동력으로서 양국 간의 미래 협력 비전을 강구해야 할 중요한 계기로 삼아야 할 것이다.

I. 한·베 수교 : 북방 외교와 도이 모이

전쟁의 상처를 추스르고 경제 발전을 목표로 개혁 및 대외개방 등 ‘도이 모이(쇄신)’ 정책을 본격적으로 추진하던 베트남과

‘북방 외교’의 기치 하에 사회주의권 국가들과의 적극적인 관계 개선을 추진하던 한국은 말 그대로 천생 연분이었다.

이를 증명하듯, 20년이라는 짧은 기간 동안 양국은 정치, 경제, 개발협력, 문화 및 인적 교류 등 모든 분야에서 괄목할만한 관계 발전을 이룩해 왔다. 수교 당시와 비교해 볼 때, 2011년 말 기준으로 교역액은 5억 불에서 186억 불, 투자액은 1억 불에서 240억 불, 인적 교류는 1만 명에서 64만 명으로 증가했다. 베트남은 우리에게 있어 제8위의 수출대상국이자 ASEAN 내 제3위의 교역 대상국이며, 2700여 개의 기업이 진출하여 투자총액 기준으로 제4위 투자 대상국이 되었다. 베트남에 있어 우리는 제2위의 해외직접투자국이자 원조협력국가이다.

이러한 관계 발전을 토대로 지난 2009년 이명박 대통령의 베트남 공식방문 계기에 양국 관계는 ‘전략적 협력동반자 관계’로 격상된 바 있으며, 지난해 11월 쓰엉 썬 상 국가주석의 국빈방한 계기에 양국 정상은 금년을 ‘한·베트남 우호친선의 해’로 선포하였다.

* 주 베트남 대사

Ⅱ. 베트남의 성장 잠재력(Next Korea?)

인도차이나 반도 동부 해안지역에 길게 위치하면서 중국, 라오스, 캄보디아와 국경을 접하고 있는 베트남은 인구 8,780만 명 중 35세 미만의 인구가 60% 이상인 젊은 나라)¹⁾이며, 문자 해득률이 약 95%에 달하는 풍부한 인적 자원을 보유한 국가이다.

지난 1987년 외국인 투자법 공포 등 대외 개방정책을 실시한 이래 베트남은 1991~2000년 10년간 연평균 7.6%의 고도 경제 성장을 실현하고, 경제규모가 두 배가 증가하는 급속한 경제성장을 이룩하였다. 또한, 1997년 동아시아 외환위기 여파에도 불구하고, 2001~2007년간 GDP 성장률은 연평균 7.7%를 기록하였다. 또한, 시장친화적 토지개혁 등 경제개혁 조치에 힘입어 연간 수백만 톤의 식량을 수입하던 베트남은 세계 2위의 쌀수출국으로 변모하였다.

국제투자기관들과 유수의 연구기관들은 우수한 노동인력, 풍부한 천연자원, 안정된 정치 여건 등 성장잠재력을 높이 평가하면서 베트남을 이른바 ‘BRICs(브라질, 러시아, 인도, 중국)’를 잇는 차세대 유망국가²⁾ 중의 하나로 선정한 바 있다.

다만, 2008년 후반기 이래 세계 금융경제위기에 따른 대외 경제여건의 악화 등으로 경제성장률이 5~6%대로 둔화되고, 공기업 부실, 부패와 관료주의의 만연, 인프라 구축 지연 등 지속적인 경제발전을 가로막는 구조적 한계가 대두되면서 베트남 국가 차원에서 새로운 발전 돌파구를 마련하려는 시도가 활발하게 모색되고 있다.

Ⅲ. 제2의 도이 모이(쇄신)

베트남은 2011년 신정부 출범 이후 지속적인 국가발전을 위한 3대 개혁과제로 공공투자, 금융 부분 및 공기업 개혁을 제시하고, 사회주의 경제체제 보완(헌법, 토지법 개정), 고급 인력 양성, 인프라 개발을 3대 과제로 삼아 2020년까지 산업화 및 현대화된 국가 건설을 목표로 전반적 국가개혁을 진행 중이다.

베트남은 그간 효율적 자원 배분을 통한 경쟁력 강화보다 지방의 균형 발전이라는 명분에 치중하여 대규모 공공투자를 추진하다 보니 130여 개의 항만, 650여 개의 수출공단 계획이 수립되는 등 공공투자의 중복이 심각한 상황인 것으로 평가되고 있다.

공기업의 비효율성도 막대한 재정적 부담을 국가에 안기는 등 국가발전의 장애가 되고 있는데 지난 2010년 말 비나신(베트남 국영조선공사) 부도 사태는 베트남의 국가 신용 자체를 불량 등급으로 떨어뜨렸을 정도로 여파가 컸다. 현재 베트남 지도부는 사회주의 경제 체제의 근간은 유지하면서도 효율성과 책임성을 높이기 위한 방안을 고심하고 있다.

또한, 금융 부문의 개혁, 특히 은행권에 누적된 부실채권 문제는 시중의 심각한 신용 경색을 야기하고 있으며 경제의 근간을 위협할 수 있는 시급한 과제로 대두되고 있다.

이러한 국가 경영의 핵심 분야에 대해 베트남 정부가 추진하고 있는 작금의 개혁 정책은 ‘제2의 도이 모이’라고 불릴 정도로 베트남 사회 경제 시스템 전반에 큰 영향을 줄 것으로 전망되는데 이러한 국가

개혁을 추진함에 있어 베트남 지도부가 가장 눈여겨보고 있는 사례가 바로 한국이다.

최근 공표된 베트남 녹색성장전략(VGGS)은 한국의 녹색성장 전략을 벤치마킹하여 수립되었으며, 상기 3대 개혁과제 전반에 관해서도 한국의 사례를 면밀하게 살펴보고 있다. 또한, 고급 인력 양성 차원에서 베트남 최고지도자의 관심 속에 내년부터 추진될 ‘베트남 미래지도자 전략연수’과정의 일환으로 베트남 중견 간부 120명이 한국 관계 기관에서 별도의 정책 리더십 연수를 받게 된다.

20년 전 수교 당시 한국의 ‘북방 외교’와 베트남의 ‘도이 모이’정책이 만난 것과 같이 베트남의 ‘제2의 도이 모이’는 양국 관계에 있어 또 한 번의 도약을 기대할 수 있는 좋은 계기가 되고 있다.

양국 외교부는 금년도 수교 20주년을 기념하는 캐치프레이즈를 “두 손 잡은 20년, 함께 여는 내일의 꿈”으로 선포한 바 있다. 주 베트남 대한민국대사관은 이러한 한국의 발전 경험 전수 및 노하우 공유 등 국가 경영 차원의 협력이 또 하나의 ‘한류’로써 양국 간 전략적 협력동반자 관계를 든든하게 지지해 주는 버팀목이 되도록 노력하고 있다.

IV. 맺음말: 한·베 관계의 미래

베트남은 수도 하노이 시내에 공자의 위패를 모신 사당(문묘)이 있을 정도로 유달리 유교 문화권에 속해 있다. 어른을 공경하며 자녀 교육에 높은 우선 순위를 두고 밤낮으로 열심히 일하며 희생하는 풍토도 우리와 같다.

현재 13개 대학에 한국어학과가 개설되어 2,500여 명이 재학중에 있다. 매일 방송되는 한국 드라마 덕분에 베트남 국민은 한국 문화에 친숙해 있고, 한국에 실제 가보는 것이 많은 청소년들의 꿈이다.

베트남에 진출한 한국 기업은 약 50만 명 규모의 베트남 내 일자리를 창출하였으며, 지역사회의 어려운 이웃에 도움의 손길을 베풀고도 애써 생색내거나 자랑하지 않는 우리의 기업 문화는 베트남 사회에 오히려 큰 감동을 주고 있다.

한국과 베트남은 무수한 외침과 식민 지배 등의 아픔을 겪었으나, 불굴의 의지로 이를 극복하여 발전을 이루어낸 경험을 함께 하고 있다. 이러한 역사적 공감대와 함께 문화적 친근감, 상호보완적 경제 구조 등에 힘입어 양국은 서로에게 좋은 친구이자 협력 파트너로서 자리매김해 왔다.

이런 점에서 수교 20주년이 되는 금년이 더욱 폭넓고 굳건한 양국 관계의 기초를 세우는 원년이 될 수 있기를 기대한다. **외교**

註

1) 2010년 기준 베트남 통계청

2) ‘Next 11(골드만 삭스)’, ‘VISTA(일본 경제연구소)’, ‘CIVETs(HSBC)’ 등



라오스에 불고 있는 변화의 바람

이 건 태*

가난한 내륙국의 홀로서기

라오스는 불과 몇 년 전까지만 해도 우리 국민에게 생소한 이름이었다. 제법 동남아를 안다는 사람들에게조차 베트남 전쟁의 종결과 함께 공산주의 정권이 들어선 조그만 내륙국 정도로만 인식되었다 해도 크게 지나친 말은 아닐 것이다. 실제로 라오스는 사방이 강대국으로 둘러싸인 작은 나라이다. 한반도보다 조금 큰 면적도 주변국에 비하면 보잘 것 없고, 650만의 인구 역시 인근 태국, 베트남의 1/10에도 못 미친다. 게다가 아직 최빈국이다.

이런 라오스가 최근 새롭게 부각되고 있다. 무엇보다 7~8년 동안 지속되고 있는 년 8%대의 경제성장률이 이 나라를 새삼스럽게 보게 하는 원동력이다. 실제로 3년 전만 해도 800불대에 불과하던 국민소득이 금년 말에는 1,200불을 상회할 것으로 전망되고 있고, 수도 비엔티안의 출·퇴근 시간 교통 혼잡이나 천정부지로 올라가는 부동산 가격 역시 빠른 변화를 실감하게 해주곤 한다.

라오스의 변화는 사실 우리만 모르고 있

었을 뿐 이미 오래 전부터 태동되어 온 것이다. 공산국가이지만 중국식 시장경제개혁을 베트남보다도 오히려 빨리 받아들였고, 소련 붕괴이후에는 원조 공여국의 다변화 확보 차원에서 그동안 소원했던 과거 식민종주국 프랑스를 비롯하여, 서방과의 관계도 서둘러 복원하였다. 1995년 우리나라와의 재수교도 이런 맥락에서 이루어진 것이다. 1997년 아세안 가입을 계기로 집권 인민혁명당 간부들이 골프를 숭선수범 시작했다는 일화가 있을 정도로 꾸준히 견지되어 온 정·경 분리정책도 한 몫을 했다.

라오스는 적은 인구로 인해 노동집약적 산업보다는 광산개발과 수력발전을 국가경제발전의 양대 축으로 삼고 있는데, 대부분 외국자본들이 들어와 운영하는 형태로 진행되고 있다. 외국인투자에 대한 라오스 정부의 전향적 자세는 최근의 급속한 경제성장을 가능케 한 가장 중요한 요소로서 이미 상당한 법체제와 운영경험이 축적되어 있어 외국기업들의 신뢰를 받고 있다 한다. 광산개발의 경우 호주가 일찍부터 선점효과를 누리며 상당한 투자수익을 누

* 주 라오스 대사

려왔고, 1990년대 말부터 본격화 된 수력 발전소 건립도 최근에는 매년 한 두 개씩 완공 및 실제발전에 들어가고 있어 황금알을 낳는 거위역할을 톡톡히 하고 있다. 이러한 외국인투자가 시장에 돈을 돌게 하면서 최근의 선순환 경제 붐을 일으키고 있는 것인데, 최근 추세라면 2020년 최빈국 지위 탈피라는 국가목표 달성에는 큰 문제가 없어 보인다.

특히 라오스는 인도차이나 반도의 젖줄인 메콩 강을 끼고 그 중심에 자리 잡고 있는 지정학적 위치로 인해 아세안 국가들의 중점목표인 이른바 아세안 연계성(ASEAN Connectivity)과 이를 위한 메콩 강 유역(GMS) 개발사업의 최대수혜자가 될 것으로 보인다. 아울러, 최근 다소 주춤하고 있지만 2010년부터 중국·라오스 간 논의 중인 남북고속철도가 계획대로 추진될 수 있다면 Land-locked country에서 스위스와 같은 Land-linked country로의 상전벽해가 일어날 수도 있을 것이다. 동남아 진출을 모색하고 있는 우리 기업들은 2015년 아세안경제공동체(AEC)의 출범도 고려할 필요가 있겠다. 향후 5~6년 내 베트남에서 육로로 라오스나 캄보디아를 거쳐 태국-미얀마까지 갈 수 있다고 생각한다면 투자 구상이나 계획도 많이 달라지지 않을까.

중국 경제력의 빠른 침투

최근 수년간 라오스 경제에서 가장 두드러진 특징이라면 중국 세력의 빠른 신장세라 하겠다. 동남아 어디에서든 눈에 띄는 것이 중국의 급부상이라지만 국경을 맞대고 있는데다 이데올로기까지 공유하는 라

오스의 경우는 체감속도가 더 가파르다. 사실 라오스는 1975년 공산정권 수립 이전부터 베트남의 강력한 영향력 하에 있던 나라이다. 공산혁명 자체가 1960~1970년대 인도차이나 전쟁과 밀접한 관련이 있고, 1980년대 후반까지 베트남 군대가 주둔하고 있었던 관계로 라오스 지배 엘리트에게 있어 베트남 연수는 소련 유학과 함께 일종의 필수코스로서 인식되어 왔다한다.

이러한 혈맹관계가 중국의 화려한 부상과 함께 새로운 세력정립 관계로 급속히 재편되고 있다. 중국은 2009년도에 누적투자액 22억불로 이미 라오스내 최대 투자국의 지위를 획득하였지만 그 투자속도는 시간이 갈수록 더욱 가속도가 붙고 있다. 투자 분야도 수력발전, 농업, 시멘트 등 종류를 가리지 않고 다양하게 진행되고 있어, 외교단 내에서조차 향후 5년 내 대다수의 산업이 중국화 되는 것 아니냐는 농담반진담반의 우려가 나오고 있다. 예를 들어 중국은 2009년 ‘세폰’ 광산을 호주기업으로부터 13억불에 매입하였는데, 그 해 세금 및 로열티 등으로 정부에 지출된 금액만 8천만 불이 넘는다고 한다. 양국 간 교역 역시 투자 못지않게 빠르게 신장하고 있어 2009년의 경우 국제금융위기로 라오스 전체교역이 10%이상 줄어들었는데도 중·라오스 교역은 전년대비 79%나 늘어났다고 한다.

막대한 원조 또한 중국 영향력 증대의 주요 배경이다. 여타 원조공여국과는 달리 중국이 대외공표를 꺼리고 있어 정확한 규모는 파악이 어려우나 금년 11월 개최되는 ASEM 정상회의 개최 인프라도 상당부분 중국의 저리차관 자금으로 충당되었을 만큼 상당규모에 이른다는 것이 정설이다.

특히 중국은 국제원조체제의 규범에는 크게 구애받지 않으면서 정치·외교적 고려 등 자국의 이해관계만을 따져 유·무상 원조를 제공하고 있어 라오스 정부로서도 현실적으로 편리한 점이 많을 것이다. 베트남도 전통적인 영향력 유지를 위해 나름대로 최대한의 물적 지원과 함께 각계각층의 정부요인들이 수시로 방문하며 인적 네트워크 유지를 위해 애쓰고 있으나 시간이 갈수록 어려운 입장에 놓일 것으로 전망된다.

경제의 중국 예측화 우려와 함께 심각한 문제는 중국인의 급속한 증가다. 세계 어디서나 이러저런 프로젝트로 입국한 많은 중국인들의 그대로 주저앉는 경향이 큰 두통거리로 대두되고 있지만 영토를 맞대고 있는 라오스의 입장에서는 더욱 심각한 문제일 수밖에 없다. 더욱이 막대한 투자를 앞세운 중국인의 합법·불법적 진출에 대해 별다른 대응 조치를 취하지 못함에 따라 이미 라오스 어디를 가든 중국인들의 존재가 피부로 느껴지고 있다. 중국 대사관의 집계로는 3만 명이라 하지만 실제수치는 몇 배 이상일 것이라는 게 현지의 정서다. 또한 북부 접경지대에서는 이미 중국 위안화가 공공연히 지불수단으로 자리잡아가고 있는 중이다. 라오스 위정자들 역시 사적으로는 이에 대한 부담을 토로하고 있지만 막상 중국을 대체할 수 있는 대안부재를 호소하고 있는 것이 현실이다.

우리 기업의 라오스 진출

불과 수년 전 만해도 라오스는 우리에게 오지탐험을 즐기는 젊은 배낭 객이나 찾던 곳이었다. 그러나 이제는 휴가철이나 연휴

에 상당수 일반 관광객들도 즐겨 방문하는 나라가 되었고, 특히 기업인들에게는 베트남, 캄보디아에 이어 새로운 투자 대상으로 떠오르고 있다. 많은 전문가들은 최근 급부상하는 미얀마와 비교할 때 인구, 시장이 모두 작은 나라지만 그동안의 개방 노력으로 법체제와 운용이 안정되어 있음에 높은 점수를 부여하고 있다.

이렇게 불과 몇 년 만에 라오스가 우리 국민들에게 널리 알려진 데는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 2008년 우리 국민에 대한 라오스 정부의 15일 무비자 입국 허용 조치이다. 호혜적이 아닌 라오스의 일방조치로 시행되고 있는데, 이에 따라 라오스를 찾는 우리 국민이 급격히 증대되어 2011년 말 현재 34,000명에 이르고 있다. 참고로 라오스 국민들은 1,800여 명 한국을 방문하였는데, 물론 이들은 우리 공관에서 비자를 발급받아 방한하였다.

둘째, 현지에서의 우리 기업 활동이 2010~2011년간 국내 언론에 크게 홍보된 덕분이다. 우선 현지화 된 우리 기업인 ‘코라오’ 그룹이 한상기업으로는 세계 최초로 2010년 하반기 국내증시(KOSPI)에 상장되었다. 현대·기아 자동차 독점 수입에다 오토바이를 자체 브랜드로 생산하는 동 기업은 준비단계에서 워낙 라오스 디스카운트 분위기가 강해 이의 극복차원에서 국내 경제언론인들을 대거 초청, 현지답사를 시켰다는데 그 영향도 없지 않았을 것이다.

아울러, 거의 같은 시기에 우리 한국거래소와 합작 형식으로 추진되어 온 라오스 증권거래소가 설립되었다. 한국 거래소로서도 최초의 시스템 해외수출이 되는 셈이었는데, 당연히 국내 재계의 관심이 뒤따

를 수밖에 없었다. 2011년 말에는 KOTRA 지사도 대사관 부속기관 형식으로 문을 열어 활발한 투자·통상 사절단 방문을 주선하고 있다.

셋째는 2011년 12월 한국-라오스 간 직항 개설이다. 이 과정에서는 대사관의 역할도 제법 있었다. 우리 국토해양부에서 국내 항공사들의 무관심 때문인지 항공협정 정식체결이후 후속조치인 실무회담 개최 및 MOU 체결을 차일피일 미루었기 때문이다. 우여곡절 끝에 2011년 8월 정부 간 실무협상이 종결되었는데 결과적으로 보면 기막힌 타이밍이었다. 그 해 여름부터 규제에 묶여있던 국내 저가 항공사들이 동남아 시장에 진출할 수 있게 되었고 때마침 제주항공(Jin Air)이 라오스 취항을 결정하였다. 3개월간의 전세기 운항에 이어 2012년 3월부터 주 2편의 정기항로가 개설되었는데 한 달 전 예약이 필요할 정도의 호황에 힘입어 10월 말 부터는 주 4편으로 증편이 되었다. 뿐만 아니라 이를 눈여겨 본 라오스 항공도 2013년 초 직항 취항준비를 서두르고 있어 계획대로라면明年 中반 모두 주 10편의 직항편이 운행될 전망이다.

이와 같은 한국인들의 대거 방문은 당지 한인사회에도 새로운 활기를 불어넣고 있다. 비엔티안 시내 한국식당 및 판매점이 밀집한 속칭 ‘한국 거리’도 생겨났고, 우리 기업이 운영하는 골프장을 찾는 단체관광객 들도 부쩍 늘어나고 있는 중이다. 특히 SK-서부발전이 라오스 남부에 2013년 상반기 중 착공 예정인 410 메가와트급 수력발전소 건설이 본격화되면 보다 많은 우리 기업들이 새로운 기회를 찾아 몰려올 것으로 예상되고 있다. 앞에서 살펴본것들이

향후 5년 이내가 라오스에서 투자 기회를 모색할 최적의 타이밍임을 감안하여 좋은 기업들이 많이 찾아 주시길 바란다.

라오스의 과제

지금 라오스 국민들 사이에는 미래에 대한 긍정적인 전망이 주류를 이루고 있다. 지난 수년간 자신들의 손으로 이룬 성과에 대한 자신감이 장래에 대한 희망으로 연결되고 있다는 점에서 자연스러운 현상이고 또 반가운 일이기도 하다. 그러나 라오스의 모든 것을 장밋빛으로만 볼 수는 없으며 한 단계 높은 도약을 위해서는 극복해야 할 무거운 과제가 있는 것 또한 분명하다.

첫 번째 도전은 2015년 아세안의 경제통합, 역내 인프라 구축 및 중국 남부의 발전과 맞물려 형성될 거대한 동남아 경제권을 여하히 자국에 유리하게 활용할 수 있는가이다. 아직 변변한 제조업도 없고 상당부분 농업과 일부 서비스업에만 의존하는 라오스 경제가 개방된 대외환경에 맞춰 인력개발과 시스템 발전을 타이밍 맞게 이루지 못할 경우 자칫 ‘통과지역’으로 전략해 버리고 말 우려가 상존하고 있다. 아울러 갈수록 심화되는 외국인 투자 경쟁에서 타국에 뒤지지 않도록 보다 과감한 유치 정책이 필요할 것이다.

두 번째 도전은 투자 유치와 중국 경제에의 예측화 사이에서 여하히 균형을 잡는가 하는 문제이다. 이미 라오스 정부로부터 중국을 비판하는 목소리가 들리지 않은지 오래 된다. 아직까지는 베트남, 태국이 정립현상을 유지하고 있다지만 오래지 않아 중국의 독점적 지위가 유력시 되는 만

큼 국가주권 확보 차원에서도 이에 관한 고민이 있어야 할 것으로 보인다. 이는 우리 기업과 같은 역외국가로부터의 투자가 환영받을 수 있는 근거가 될 수도 있을 것이다. 아울러 이는 전통적 후견국인 이웃 나라 베트남과의 관계 재설정과도 연관되는 문제이다. 물론 라오스 정부는 양대 지역강국과 모두 선린관계를 유지하기 위해 애쓰고 있기는 하나 최근 남중국해 문제에서 보듯 양국이 부딪칠 경우 어려운 입장에 놓일 수밖에 없을 것이다. 이미 1970년대 후반 중·월 분쟁에서 라오스가 몸소 겪었던 일이기도 하다.

마지막으로 하나를 더 들자면 라오스 사

회의 투명성 확보 문제이다. 모든 개도국들이 공통적으로 해결해야 할 과제이지만, 경제적으로는 개방되어 있으되 정치적으로는 공산체제를 견고하게 유지하고 있는 라오스에서는 더 절실한 문제로 보인다. 일부 지도층은 이웃 나라 태국에서 최근 수년간 전개되고 있는 정세 불안을 지적하면서 국내안정을 자신들의 장점으로 거론하기도 하나, 이는 관점의 문제일 뿐일 것이다. 특히 기회의 불균형, 공무원의 부패, 깊어가는 부의 편중 문제 등에 관한 사려 깊은 통찰과 대응을 통해 라오스가 머지않은 장래에 어엿한 중진국으로 발돋움하기를 기대해 본다. **외교**



하늘과 맞닿은 라파스에서 나의 일과 보람

전 영 욱*

볼리비아는 험지이다. 그래서 사실상 외교관들에게는 기피지역이다. 두 가지 점에서 그렇다. 하나는 전 세계 수도 중에서 볼리비아의 수도 라파스가 가장 높은 곳에 위치해 있다는 점이고, 또 다른 이유는 - 일반인에게는 잘 알려져 있지 않지만 - 현 모랄레스 대통령 정부가 지독한 좌파 성향의 국가이기 때문에 일하기 어렵고 또한 성과를 내기도 어렵다는 점에서 그렇다.

고산지대 적응문제부터 이야기를 시작해보자. 사실 처음 나는 볼리비아 대사로 지망하는 것조차 망설였다. 우선 내 건강이 견뎌낼 수 있을 것인가 하는 것이 가장 큰 문제였기 때문이다.

몇 년 전 해발 2,650미터인 콜롬비아 보고타 근무할 때 처음 몇 달 동안은 현기증으로 어려움을 겪었고, 어느 날 야근하던 중 갑작스런 실어증 현상을 경험한 일도 있었다. 한번은 주 페루대사관에서 근무하던 직원이 콜롬비아로 전임해 왔는데, 부임 다음날 그 직원 자녀의 오른쪽 눈 속살이 마치 금붕어 눈알처럼 빠져나온 것을 본적도 있다. 그뿐만 아니라, 볼리비아에서는 고산 적응이 안 되어 생명을

잃은 사람들도 부지기수이다.

외교관들이 상주하는 볼리비아의 수도 라파스(La Paz; 평화라는 뜻이다)는 평균 해발 고도 3,800미터(3,200~4,100미터)로 콜롬비아 보고타 보다 무려 1,000미터 이상 높다. 고산은 왜 힘든가? 산소가 부족하기 때문이다. 이곳 라파스는 산소가 저지대에 비해 평균 20%가 부족하다. 차량도 완전 연소가 안 되기 때문에 웬만한 배기량으로서는 가속기를 힘껏 밟아도 언덕길을 오르기에 너무 버겁다. 호흡곤란, 불면증, 두통, 숙면불가 등은 다반사다. 의사들도 심장질환 및 고혈압 환자들에게는 고산지 방문을 만류할 정도이다.

그래서, 우스갯소리로 라파스에서 호텔 투숙시에는 고층에 있는 딜럭스 룸 보다는 저층에 있는 스탠다드 룸이 선호되고, 침대 보다는 방바닥에서 자는 것이 좋다고 한다. 담배도 부지런히 빨지 않으면 산소가 부족하여 꺼진다. 몇 해 전 마라도나가 이끄는 아르헨티나 축구 대표팀이 라파스 원정 경기를 왔다가 볼리비아에 6:0으로 패하고 돌아간 적도 있다. 요리하기도 어렵다. 비등점이 100도가 아니라 88도에서

* 주 볼리비아 대사

90 몇 도씩 들쭉날쭉이다. 그래서, 달걀을 끓는 물에 30분이나 삶아도 반숙 상태일 때도 있고, 라면이나 국수를 삶아도 면발이 익다 말았는지 먹기 어려울 때도 많다. 지금은 웬만큼 고산에 적응이 되었건만, 날씨가 흐리고, 구름, 안개가 끼거나 비가 오는 날이면 영락없이 머리가 멍해진다. 그래서 내가 가장 싫어하는 것 중 하나는 비오는 날 해발 4,100미터에 위치한 El Alto(라파스 위성도시) 국제공항에 나가는 일이다.

볼리비아의 관광명소는 대부분 고산지대에 위치해 있다. 띠띠까까 호수(Lago Titicaca), 우유니 소금 호수(Salar de Uyuni), 뽀토시(Potosi)의 세로리코 광산(Cerro Rico) 등등 이 모든 것들이 해발 3,800~4,500미터의 고산 지역에 있다.

우리나라 사람들은 띠띠까까 호수를 누구나 잘 안다. 지구상에서 가장 높은 곳에 위치한 담수호인 띠띠까까 호수는 8,562 평방킬로미터(충청남도 크기)의 면적을 자랑하는 큰 호수인데, 정말 가도가도 끝이 안 보인다. 이 호수에서 양식하는 프루차(송어)는 볼리비아에서 맛 볼 수 있는 거의 유일한 생선이라 할 수 있다. 예로부터 산 좋고 물 맑은 고장에 큰 인물이 많이 난다던가? 띠띠까까 호수 지역은 2006년 모랄레스 정부 출범 이래 지금까지 외교장관을 역임하고 있는 다비드 초께우안까(David Choquehuanca) 장관의 고향이기도 하다.

이 호수 인근 지역에는 예로부터 아이마라족(aymara) 원주민들이 거주해 왔는데, 모랄레스 대통령과 초께우안까 외교장관이 바로 아이마라족 출신이다. 신임장을 제정하던 날, 나는 모랄레스 대통령에게 몇 마디 아이마라어로 인사를 해서 그를 깜짝

놀라게 했다. 사실 아이마라어와 한국어는 접미어 및 조사, 어간과 어미 등 어법적인 면에서 유사점이 매우 많다.

띠띠까까 호수에서 멀지 않은 띠와나꾸(Tiwanacu) 신전 유적지의 석상들도 제주도 돌하루방이나 한국의 왕릉이나 고분에서 볼 수 있는 문무석과 매우 유사하다. 한국의 제사나 묘사 때의 음복 관습을 이곳 볼리비아 원주민들의 조상의 날 제례에서도 볼 수 있다. 축배를 들 때 첫 잔의 술을 기울여 땅에다 몇 방울 떨어뜨리면서 ‘대지의 신’에게 축복을 비는 모습은 우리나라의 고수레 풍속을 연상시킨다.

볼리비아 원주민들이야 말로 수 만년 전 시베리아를 지나 얼어붙은 베링해를 건너 아메리카 대륙으로 이주해 온 우리의 형제들이 아닌가! 얼마 전 이런 내용을 담은 기고문을 볼리비아 유력 일간지에 게재하였는데, 동 기고문을 읽고 한국과 볼리비아 양국 간 문화적 유사성에 대해 놀라움을 표시하는 현지인들을 제법 만났다.

우유니 호수는 리튬 때문에 한국에 많이 알려져 있는데, 건기철은 끝없이 펼쳐진 하얀 소금밭이 백설이 가득한 별판처럼 보이고, 우기철에 물이 찰 때에는 소금 호수 표면에 하늘이 반사되어 거대한 거울이 된다. 이곳을 방문할 때 선글라스는 필수품이다. 하얀 염호에 반사되는 강렬한 햇빛으로 인해 우유니 지역 사람들은 백내장에 많이 걸린다고 한다. 우유니 호수는 한국의 전라남도 크기와 맞먹는 12,000 평방킬로미터의 면적을 자랑하고 있는데, 어떤 곳은 소금층의 두께가 100미터 이상 되는 곳도 있다고 한다. 우유니 호수의 소금층 밑에는 ‘살무에라 물(agua de salmuera)’이라 불리는 고염도 침전수가 있는데, 이 ‘살

무에라 수(水)’를 지표면으로 빨아 올려 증발시키거나 전기-화학적 방식으로 처리하면, 리튬의 1차 원료인 탄산리튬을 얻을 수가 있다. 우유니 호수의 리튬 매장량은 전 세계 매장량의 약 40%에 이르는 것으로 알려져 전 세계의 주목을 받고 있다. 우리나라의 경우 리튬 배터리의 핵심 요소인 리튬 양극재 생산을 위한 파일럿 플랜트를 설립하기로 2012년 3월말 볼리비아 당국과 합의한 바 있다.

해발 4,100~4,500미터에 있는 초고산 도시 뵘포시(City of Potosi)는 1539년부터 스페인 사람들이 광산 개발을 위하여 몰려왔던 곳이다. 지금도 스페인 사람들은 과거 스페인 제국의 부유함의 원천으로서 뵘포시를 잘 기억하고 있다. 이 도시에는 켄로리코(Cerro Rico)라는 큰 산이 있는데 이산 전체가 거대한 은광이다. 켄로리코는 1539년부터 지금까지 약 500여 년 간을 광산으로서의 명맥을 유지하고 있는 데, 이와 같이 긴 역사를 가진 광산은 전 세계적으로 드물 것이다.

지금도 뵘포시 노동 인구의 대다수가 광산업에 종사하는데, 이 지역 주민들의 평균 소득은 볼리비아 전체 평균 소득에 크게 미치지 못한다. 이를 두고 볼리비아 관영 El Cambio 지는 “켄로리코의 저주”라는 제하의 사설을 통해 신자유주의의 횡포와 자원 착취를 비판한 바 있다. 약 500년간 강도로부터 광물과 흙을 캐내다 보니 켄로리코 산 곳곳에 함몰되는 곳이 생기고 산 높이도 낮아졌다고 한다. 현재 볼리비아 정부는 식민지 수탈과 착취의 역사로서 의미가 있는 켄로리코 광산을 원형대로 보존하려는 계획을 수립 중에 있다.

작년 11월 나는 볼리비아 현지 진출 한국 기업인 고려아연의 선광장이 있는 뵘포시 방문 계획을 세웠다. 당시 공관 직원들은 백두산 꼭대기 높이에 위치한 해발 2,750미터의 고도(古都) 수크레(Sucre)에서 1박을 하고, 해발 4,300미터인 뵘포시는 당일치기로 방문할 것을 권유했다. 아직 고산지 적응이 제대로 되지 않은 내가 쓰러지지는 않을까 우리 직원들이 걱정했기 때문이었다. 그러나 고려아연 선광장에 6개월 단위로 순환 근무하는 한국인 직원들의 노고를 생각하면 그럴 수는 없었다.

그날 저녁 나는 뵘포시에서 1박을 하면서 고려아연 직원들과 맥주를 나누며(고산지대에서 음주는 매우 주의가 필요하다) 고국의 정을 나누었다. 달밤에 보는 켄로리코는 그야말로 장관이다. 고산이라 더욱 크게 보이는 처량한 달빛 아래, 나무 한그루 풀한 포기 없이 황량한 켄로리코를 바라보며, 어찌 한 광산이 약 500년 동안 지속되는가! 켄로리코의 풍부한 광물이 뵘포시의 영광인 동시에 수탈의 역사를 만든 장본인이 아닌가! 하는 상념에 잠겼다.

스페인 식민지 시대 인디오들은 광산 노역에 시달리면서 광산에서 캐낸 원광을 정제, 분류하기 위하여 수은 등 유독물질을 퍼부어 가며 작업장에서 맨발로 작업을 했다고 한다. 수은, 납 등이 상처에 스며들면서 인디오 광부들은 고통을 겪으며 죽어갔는데, 이렇게 죽어간 인디오들의 유골을 뵘포시에서부터 이어 나가면 남미 대륙과 대서양을 건너 스페인까지 이어질 것이라는 무시무시한 이야기도 있다. 켄로리코 광산은 이 지역 주민들에게 삶의 현장인 동시에 죽음의 무덤인 곳이니 참으로 아이러니가 아닐 수 없다.

이쯤해서 관광 안내서에 나올 법한 이야기는 그만 접고, 볼리비아가 왜 외교관들에게 기피지역으로 꼽히는 지에 대해 알아보도록 하자. 볼리비아는 1535년 스페인의 식민지가 된 이래 1825년 독립했다. 그러나, 볼리비아 인구의 약 55%를 차지하는 인디오 원주민들은 독립 이후에도 2005년 볼리비아 역사상 최초의 원주민 출신 대통령인 에보 모랄레스 대통령이 당선될 때까지 착취와 지배, 그리고 인종차별의 굴레에서 벗어나지 못했다.

이러한 역사적 배경 때문에 모랄레스 정부의 성향은 제국주의, 식민주의, 자본주의, 신자유주의 등에 대한 역사적 피해의식과 반감, 증오로 가득 차 있다. 모랄레스 정부는 쿠바, 베네수엘라, 에콰도르, 니카라과 등과 함께 ALBA(Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra America: 미주인민들을 위한 볼리바리안 연대) 국가의 핵심으로서 좌파적인 성향을 분명히 하고 2006년 이래 16개의 외국투자기업을 국유화했다. 미국과의 갈등으로 2008년 미국대사를 기피인물(persona non grata)로 추방한 바 있다.

부임 당시 내가 만난 볼리비아의 한 지식인은 나에게 자유무역협정(FTA)을 언급하는 것만으로도 자칫하면 추방될 수 있으니, 부득이 이를 표현하려면 ‘상품자유이동협정(Acuerdo de Libre Mercancia)’이라고 표현하라고 조언하였다. 볼리비아에서 FTA는 신자유주의와 동격으로 이해되고 있는 바, 우리와 협력을 하기에는 이른바 ‘코드’가 전혀 맞지 않는 나라처럼 보였다.

이러한 상황에서 나는 ‘코드가 맞지 않는 나라와 어떤 협력이 가능할 것인가?’ ‘우리 정부는 이미 이상득 특사의 볼리비아

방문을 통해 코로코로(Corocoro) 동광 협력과 리튬협력을 추진하고 있는데, 이것이 과연 끝까지 잘 될까?’ 하는 의구심이 들었다. 볼 측은 1990년대 체결한 한·볼 투자보장이 이미 폐기되었다고 주장한 적도 있고, 외국인투자법, 석유법, 광물법 개정 법안은 수년째 볼리비아 의회에서 표류하고 있다. 이런 나라에 공관장으로 지원하는 것은 너무나 많은 리스크가 있는 것이 사실이다. 좋게 표현하면 챌린징한 것이 되는 것이고, 달리 보면 무모한 결정이 아닐 수 없었다.

부임하고 나서 처음 몇 개월 동안은 내가 참으로 무모한 결정을 했구나 하는 후회가 밀려왔다. 내가 무슨 재간으로 볼리비아와 협력적인 분위기를 하에서 양국간 실질협력을 일구어 나가겠는가? 하는 의구심도 들었다. 고위인사 면담을 가도 그저 관례상 만나만 줄 뿐이고 볼리비아 기자들에게 ‘한국이 신자유주의라라고 생각하느냐’고 질문을 해보면 ‘그렇다고 생각한다’는 대답이 돌아왔다. 결국 이들의 속내는 ‘미국이 싫으니까, 미국과 친한 한국도 별로 친하고 싶지 않다’는 것이었다.

게다가 우리 정부는 1997년 말 IMF경제위기로 인해 1998년부터 2008년까지 약 10년간 주 볼리비아대사관을 철수했다. 누구를 만나도 한국을 제대로 알거나 한국의 산업 능력이나 기업을 제대로 아는 사람이 없었다. 심지어 우리는 리튬 협력을 한다고 난리인데, 정작 볼리비아 광물장관과 리튬 산업화를 담당하는 증발자원처장은 포스코(POSCO)라는 회사에 대해 잘 알지 못하고 포스코(POSCO)가 제철회사이니 리튬 산업화를 하는데 협력할 만한 회사인지에 대해 잔뜩 의구심을 가지고 있는 상황

이었다. 볼리비아 재정수입의 절반 이상을 차지하는 국영석유가스회사(YPFB)가 개최하는 국제회의에 참석하여 그 회사 이사들에게 한국석유공사(KNOC)와 SK Innovation과의 협력을 당부하는데, 이들이 우리 회사들의 영문 스펠링을 더듬거리며 묻는 게 아닌가? 아직 우리 기업들의 이름조차 들어보지 못한 게 분명했다. 이런 상황에서 우리와 무슨 협력이 될 수 있을까? 하는 생각이 들기도 했다.

수 개월간 이런 저런 상황속에서 고심하던 차에, 나는 볼리비아가 한국의 1960년대 초처럼 산업화가 절실한 시기임을 깨닫게 되었다. 볼리비아는 독립 이후 200년도 채 안 되는 기간 동안 영토의 절반 이상을 상실했다(그래도 국토 면적은 한반도의 5배인 100만 평방킬로미터이다). 한국이야말로 볼리비아를 괴롭혀 본 적이 없고, 볼리비아처럼 역사적으로 국제적으로 어려움을 당해 왔던 동병상련의 입장에 있는 나라가 아닌가! 게다가 한국은 다른 선진국들이 200~300년간 달성한 산업화를 불과 30년 만에 성공한 나라이므로 ‘산업화’라는 명제야말로 볼리비아에서 한국에 대한 호기심과 협력적인 분위기를 만들어 내는데 매우 유익할 것이다.

볼리비아 또한 빈곤퇴치, 고용창출, 기술전수 등을 위해서는 산업화가 절실한 나라인데, 한국이야말로 가장 좋은 발전모델이 아닐까? 하는 생각이 들었다. 이러한 아이디어를 바탕으로 나는 볼리비아 정부의 장·차관, 차관보 등 고위인사들을 만나고 언론에 인터뷰 및 기고문을 게재했다. 한국은 석유 한 방울 나지 않고, 천연가스 매장량도 없고, 철광석도 거의 없는 데, 세계적인 석유화학기업, 정유시설, 철

강회사를 건설했다. 현대자동차 한 회사에서만 연간 5백만 대의 자동차를 생산한다. 태평양을 운행하는 선박들의 거의 절반은 한국에서 건조된 것이다. 등등... 이런 내용들을 중심으로 우리 산업과 기업들의 경쟁력을 설명했다.

볼리비아 언론 및 여론 주도층 인사들에 대한 홍보 활동은 이제 겨우 두 달째에 접어들고 있는 바, 효과를 평가하기에는 아직은 이르다. 그래도 긍정적인 시그널은 이미 나타나고 있다. 볼리비아 언론에 내 인터뷰 기사와 기고문들이 한번 게재되면 곧바로 다른 신문, 잡지에서 인용 보도하면서 6~8군데에 게재되었다. 「Un punto de vista para la industrializacion de Bolivia」(볼리비아 산업화를 위한 시각) 제하의 기고문은 볼리비아 유력 일간지 3곳에 모두 게재되었다.

얼마 지나지 않아 내 기고문을 읽어 본 볼리비아 석유가스부 산업화 담당 차관과 에너지 개발 차관, 경제재정부 차관, 광물 공사 사장 등이 볼리비아 산업화와 관련하여 면담을 요청하여 왔다. 게다가, 5월 하순에는 볼리비아 정부 관영 El Cambio지에는 Ernesto Millan Bernal 이라는 볼리비아 경제 전문가가 내 기고문을 토대로 볼리비아 산업정책에 대한 시사점을 기고하였다. 이처럼 나와 대사관의 부단한 노력을 통해 보다 많은 볼리비아 사람들이 한국에 대한 이해를 높이고 한국에 관심을 갖게 되는 것에 나는 큰 보람을 느꼈다.

지금 볼리비아에는 산업화 시도와 국유화 바람이 동시에 불고 있다. 국유화 바람이 우려되기는 하나, 우리로서는 2005년 이전 투자한 게 거의 없으니, 다른 나라들에 비해 그렇게 노심초사할 일은 아니라고

생각된다. 모랄레스 정부는 과거 정부에 이루어진 외국인투자는 신자유주의에 기반한 계약으로서 투자 수익을 10% 대 90% 또는 20% 대 80%로 볼리비아 측에 불리하게 체결된 불공정계약이라고 생각하고 있다. 그러나 2006년 모랄레스 정부 취임 이래 이루어진 외국인투자를 국유화 한 사례는 아직까지 한 건도 없다. 2006년 이후 체결된 외국인투자 계약에 대해서 앞으로 볼리비아 정부는 절대로 국유화를 하지 않는다는 보장을 할 수 있을까? 그건 아무도 모른다. 그러나 볼리비아 정부가 공정하다고 생각하는 외국인투자 계약에 대해 국유화를 단행할 가능성은 많지 않다고 본다.

그렇다면 볼리비아 정부가 신자유주의와 타협하여 이른바 ‘친기업환경적’이 된다면, 볼리비아 진출을 도모하는 우리 기업에게는 과연 좋은 기회가 될 것인가? 그건 전혀 아니라고 생각한다. 볼리비아 내의 ‘친기업적인 환경’ 조성은 우리 기업에게만 유리한 환경이 아니다. 오히려 오랫동안 중남미 지역 경영에 노하우와 경험을 축적해 온 미국과 유럽 등 서방국가와 다국적

기업들에게 더욱 유리한 국면이 전개될 것이다. 현재와 같이 볼리비아가 서방국가에 대해 결끄러운 감정을 가지고 있는 한, 그리고 볼리비아의 외국인 투자환경이 불확실한 지금과 같은 상황이 오히려 우리 기업들에게는 더 좋은 기회가 될 수 있을 것이라고 본다. 위기(危機)는 본질적으로 ‘기회’이다. 다만 ‘리스크를 동반한 기회’일 뿐이다. 이러한 ‘리스크’를 어떻게 효과적으로 잘 관리하느냐가 우리 기업들의 대볼리비아 진출 성패(成敗)를 좌우할 것이라고 생각한다.

불과 한 세대 만에 경제발전과 산업화에 성공한 한국은 볼리비아의 산업화와 경제발전에 있어 이상적인 동반자가 될 수 있을 것이다. 1950~1960년대 한국과 비교하면 볼리비아는 가진 것이 정말 많은 나라이다. 풍부한 부존자원과 인구 천만의 시장규모를 지닌 볼리비아가 한국과의 실질협력 확대를 통해 경제발전에 성공하여, 오랜 세월 동안의 착취와 수탈의 질곡에서 벗어나 한 세대 후에는 풍요와 번영의 땅으로 거듭나게 되기를 기대해 본다. **외교**



글로벌녹색성장연구소(GGGI) 국제기구 출범의 의의와 전망

- 녹색성장의 메카로서 도약하기를 기대하며 -

권 세 중*

I. 국제기구로 출범한 글로벌녹색성장연구소(GGGI)

글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute: 이하 GGGI)는 지난 10월23일 서울에서 창립총회 개막식을 개최하여 국제기구로서의 첫 출발을 대내외에 알렸다. 2010년 6월 국내 비영리 재단으로 출범한 지 2년 4개월 만에 창립총회와 이사회를 개최하고 국제기구로서 당당히 이름을 올린 것이다. 창립총회 개막식에는 이명박 대통령을 비롯, 18개국 회원국 대표와 비회원 초청국 대표, 주한 외교단, 국제기구 대표, 민간 인사 등 320여 명이 참석하여 국제기구로서 첫 출발을 맞이하는 GGGI를 축하하였다.

GGGI 창립총회 개막식은 라스무센 GGGI 의장(전 덴마크 총리)의 환영사로 시작하여 반기문 UN 사무총장의 영상 축하 메시지가 상영되었으며, 이명박 대통령의 축사가 끝난 후 공동 사진촬영으로 막을 내렸다. 2012년 7월1일부로 한승수 전 총

리의 뒤를 이어 이사회 의장에 취임한 라스무센 의장은 “한국 국민들은 한국이 이루어낸 역사적인 업적을 자랑스럽게 생각해야 한다”고 하면서 “경제성장과 환경보호가 양립 불가능하다는 편견을 넘어, 녹색성장을 글로벌 의제로 확산하는 데 있어 GGGI가 중요한 역할을 하고 있다”고 평가하였다.

반기문 UN 사무총장은 축하 영상 메시지를 통해 “녹색성장은 사람들에게 희망을 주고 지구를 지킬 수 있다”고 언급하고, GGGI는 10여 개국에서 녹색성장 지원 사업을 하는 싱크탱크”라고 GGGI 창립회의 개최를 축하하였다.

이명박 대통령 역시 축사에서 “GGGI가 개도국이 절실히 필요로 하는 정책과 발전 전략을 세우고 실천하는 거점이 되어야 한다”고 하면서 “이를 통해 실제 결과를 만들어 내는 기구가 될 수 있다고 생각한다”고 기대감을 표명했다.

GGGI 창립회의 개막은 10월20일 환경분야의 IMF라 할 수 있는 녹색기후기금

* 글로벌녹색성장연구소 행정/국제기구화국장

(GCF) 사무국의 송도 유치가 확정된 후에 열린 것이어서 더욱 고무된 분위기에서 개최되었으며, 각 회원국의 축복 속에 녹색성장의 선도국으로서 도약하는 한국의 위상을 한껏 드러내는 뜻깊은 자리가 되었다.

이를 통해 GGGI의 앞날을 둘러싸고 제기된 우려의 시선은 많이 해소되었고 GGGI는 우리나라 녹색협력 외교를 구현하는 장으로서, 또한 기후변화 협상은 물론 개도국 녹색개발 협력의 새로운 지평을 열어가는 데 있어서도 큰 기여를 할 것으로 평가된다.

그러나 축복의 무대와 축하의 광파레는 일단 뒤로 하고 우리나라의 품격있는 외교를 위해 GGGI가 할 수 있는 역할은 무엇인가를 진지하게 성찰해 보아야 한다. 과연 GGGI의 국제기구 출범은 우리에게 어떠한 효과를 가지며 우리의 글로벌 외교 전략에서 어떻게 자리매김을 해야 하는가? 국제기구로 출범하는 GGGI가 부딪친 과제는 무엇이고 향후 과제는 무엇인가? GGGI의 건설하고 지속적인 생존과 발전을 위해서나, 우리의 글로벌 외교의 새로운 모색을 위해 한 번쯤은 뒤돌아보면서 앞을 향해 나가는 자세가 필요할 것으로 생각된다.

II. GGGI의 설립에서 창립회의까지

1. 설립 배경

GGGI는 2008년 8월 이명박 대통령이

광복절 축사에서 “저탄소 녹색성장”을 국가비전으로 제시하고 구체적인 청사진을 마련하기로 한 데서 비롯된다. 즉, GGGI는 개도국 녹색성장 실현을 위한 ‘Think & Act Tank’로써, 경제성장과 환경보호가 양립가능하다는 편견을 넘어, 새로운 성장동력으로서의 녹색성장을 글로벌 의제로 확산하고 개도국 녹색성장을 촉진하기 위한 기구설립이 필요하다는 인식하에 추진되었다.

이후 우리 정부는 2009년 코펜하겐 제15차 기후변화당사국 총회(COP15)에서 녹색성장을 위한 국제적 자산으로 글로벌녹색성장연구소(GGGI) 설립하겠다는 계획을 발표하였다. 이에 따라 GGGI는 2010년 5월 비영리 재단법인으로 설립되었으며 2010년 6월16일 ‘동아시아 기후포럼 2010’개최 계기 설립을 공식적으로 선포하기에 이르렀다.

GGGI는 2011년 후반기부터 국제기구화를 본격적으로 추진하여 2012년 하반기에 이를 성공적으로 마무리하게 된 바, 이는 국제사회에서도 매우 이례적인 것이라 할 수 있다. 유사한 국제기구인 국제재생에너지기구(IRENA)의 경우 2004년 독일이 세계재생에너지총회에서 설립을 제안한 이래 2008년 4월 베를린에서 창립위원회가 개최되었고, 2011년 4월에 정식으로 출범하였다. IRENA는 설립 제안 이후 7년, 준비위원회 구성 이후 3년이 소요된 것이다, 당초 독일이 본에 유치하고자 하였으나 최종 단계에서 UAE 아부다비로 소재지가 결정되는 등 국제기구 설립하거나, 유치를 확정하는 것이 얼마나 어려운 일인지 IRENA 사례를 통해서 알 수 있다.

2. 서명식 개최

6월20일 브라질 리우 데 자네이루에서 개최된 UN 지속가능발전회의(리우+20) 계기 GGGI 국제기구 설립협정이 체결되었다. 동 서명식에는 이명박 대통령, 덴마크 헬레-토닝 슈미트 총리, 줄리아 길러드 호주 총리 등 6개국 정상과 반기문 UN 사무총장 임석하에 16개국 대표¹⁾가 참가하였다.

줄리아 길라드 호주 총리는 “GGGI는 세계의 유산이자 친구가 될 것”이라고 말했으며, 헬레 토닝-슈미트 덴마크 총리는 “GGGI는 그린 센세이션을 주도할 잠재력을 갖고 있다”고 평하였고, 주요 해외 언론의 관심이 이어졌다.

당시 16개국이 참여하여 서명한 GGGI의 기본 문서인 국제기구 설립협정의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, GGGI 본부는 대한민국 서울에 두는 것으로 명시하여 우리나라를 사무국 소재지로서 공식화하였다.

둘째, 한국은 소재지국으로서 핵심 의사결정기구인 이사회의 상임이사국으로서 영향력을 지속적으로 유지할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

셋째, GGGI는 개도국 녹색성장 지원 전담기구로서 세계의 지속성장에 기여하는 보편적 국제기구로서 위상을 정립하였다.

넷째, 모든 국가에 개방된 보편적 국제기구로서 GGGI 목적에 동의하는 국제연합의 모든 회원국 또는 지역통합기구에 개방된다는 점을 명확히 하였다.

다섯째, 분담금 기여 문제에 있어 자발적 기여를 명시하였으며, 3년간 1,500만 불 또는 2년간 1,000만 불의 비지정기여

(core funding) 등을 통해 재원을 마련하는 것으로 하였다.

여섯째, 기구의 특성으로서 공공과 민간이 협력하는 혼성적(hybrid) 기구로 이사회 정원의 약 1/3에 해당하는 5석을 민간이사에 할당하고 있다.²⁾

3. 서명국회의 개최

서명국회의는 창립회의 준비를 위한 징검다리 역할을 하면서 회원국의 중지를 모으고 이견을 조정하는 회의로서 9월19일 서울에서 개최되었다. 동 회의는 코스타리카 환경장관 등 6월 UN 지속가능발전회의 계기 GGGI 국제기구 설립 협정에 서명한 16개국의 정부 대표가 참여하였다.

서명국회의에서는 창립총회 및 이사회의 주요 의제에 대한 협의가 이루어졌으며, 특히 창립총회 개최 일정, 총회 및 이사회 의장단 구성, 이사회 구성, 총회 및 이사회 의사규칙 등 주요 사항에 대한 대강의 합의가 이루어졌다.

6월 브라질 리우에서 GGGI 국제기구 설립협정에 16개국이 서명한 이후, 9월17일 인도네시아가 추가로 서명한 데 이어, 10월 12일 멕시코도 서명하여, GGGI 회원국은 18개국으로 확대되었다.

GGGI 국제기구 설립협정에 의거, GGGI는 세 번째 비준국의 비준문서가 기탁된 후 30일이 경과하는 일자에 발효되게 되는데, 키리바시 정부가 덴마크, 가이아나에 이어 세 번째로 GGGI 설립협정의 국내 비준절차를 마치고 9월18일 GGGI에 비준문서를 기탁함으로써 10월18일 국제기구로 탄생하였다.

4. 창립회의 개최

GGGI가 서명식을 통해 법적 토대를 마련했다면, 창립회의는 조직적 틀과 운영의 방향에 대해 합의하여 실제로 국제기구로서 기능할 수 있도록 활력을 불어넣는 것이었다. 그런데 9월19일 서명국회의가 개최된 후 1개월 만에 창립회의를 준비해야 하는 시간적 제약 속에서 일이 진행되었다. 창립회의 계획을 수립하여 회원국에 회람하고, 국별 수석대표 등 참석자 현황을 점검하고 의제를 다시 정리하고 총회 의장단과 이사회 구성문제 등을 협의해 나가야 하는 등 쉽지 않은 순간의 연속이었다.

특히 이사회의 경우 핵심 의사결정 기구로서 기여금을 납부해야 하는 높은 문턱이 존재했고, 공여국간에도 이사회 자격과 임기를 둘러싸고 신경전도 벌어졌다. 특히 UAE와 카타르는 형제국가이면서도 상호간 경쟁과 세싸움도 만만치 않았다. 상황을 보아가며 잘 다독이는 것도 주요 임무 중의 하나였다.

그러나 창립회의 개최일 이전에 필리핀을 포함, 4개 국가가 비준을 완료하여 비준문서를 기탁하였고, 창립회의 개최 이전에 GGGI 국제기구 설립협정이 발효하게 되어 비교적 심적 부담을 덜고 작업에 임할 수 있었다.

금번 창립회의에서는 의사규칙 채택, 이사국 선정, 총회 의장단 선출, 2012년 예산 재승인, 2012~2014 GGGI 전략계획 채택, 문서공개 지침 마련 등을 주요 의제로 다루었다. 국제기구로 첫 걸음을 내딛는 GGGI의 사무총장 인선과 관련해서는 리차드 사만스 현 소장이 초대 사무총장을 맡기로 하였으나, 향후 사무총장을 포함, 사

무차장 등 고위 임원직은 투명하고 공정한 절차를 통해 선임하기로 하였다.

총회 의장은 기후변화 이슈에 정통한 작데오 전 가이아나 대통령이 선임되었고, 영국과 필리핀이 부의장국으로 선출되었다. 이사회 회원과 관련, 공여국으로 호주, 덴마크, UAE, 카타르, 노르웨이가, 일반 참여국으로 에티오피아, 코스타리카, 인도네시아, 키리바시, 멕시코가 선정되었다. 이사회 의장은 라스무센 현 의장(민간 이사)이 맡게 되며 호주와 인도네시아가 부의장국으로서 의장을 보좌하도록 하였다.

한편, 관심을 모은 민간 이사의 경우 현 의장인 라르스 라스무센 전 덴마크 총리 외에, 니콜라스 스텐 런던정경대 교수(현 부의장), 김상협 녹색성장기획관(현 이사), 몬텍 알루왈리아 인도 국가발전위원회 부위원장(현 이사)이 선임되었고, 나머지 1석의 민간이사는 추후에 의견을 더 수렴하여 전문성있는 인사를 선출하기로 하였다.

GGGI의 국제기구화는 한국이 의제 설정을 주도해서 우리나라에 본부가 설립되는 점 외에도 ‘뜻을 함께 하는 국가들(like-minded countries)’을 함께 엮어내어 대한민국 소프트 파워 외교의 저력을 보여준 사례로서 우리 외교의 커다란 자산이 될 것으로 생각된다.

Ⅲ. GGGI의 비전과 사업 진행 현황

1. GGGI 목적과 비전

GGGI는 화석연료에 대한 의존도를 줄여

범지구적인 기후변화에 대처하고 환경 보호와 경제 성장의 선순환적인 구조를 창출해 내어 궁극적으로 미래 세대를 위한 지속가능한 발전을 구현하는 것을 궁극적인 목표로 하고 있다. 다시 말해, 기존의 갈색 경제에 기반한 발전 패러다임에서 새로운 녹색성장 패러다임으로 질적인 전환을 추구하고 이를 확산시키고자 노력하고 있다.

환경적인 에너지, 고갈해 가는 수자원 등 자연자원의 효율적 활용을 통해 양적 성장에서 질적 성장을 도모하고, 녹색 기술 및 녹색 산업을 통한 성장 동력 창출에 역점을 두어, 특히 개도국의 빈곤감소, 고용창출, 사회발전, 지속가능한 환경과 에너지 안보 확보 달성을 지원하고 있다.

이를 위해 녹색 성장 프로그램 수립 및 이행, 모범 사례의 공유, 선진국 및 개도국 간 교량 역할 및 협력 체제 구축, 개도국 역량 강화 사업 등에 중점을 두고 있다. 특히 GGGI는 녹색성장 모델을 통해 경제성장과 지속가능한 개발을 위한 실용적이고 효과적인 새로운 글로벌 패러다임을 구축하기 위해 노력중이다.

2. GGGI 사업 진행 현황

GGGI 사업 집행과 관련하여 부정적인 논조의 언론 기사가 게재되기도 했는데, 개도국 대상 사업의 경우 사업 초기에 개발도상국과의 사전 내용 협의와 부대조건 등을 협의하는 과정을 거치게 되어 사업 시간에 단기간에 이루어지지 않는다는 점을 감안할 필요가 있다. 통상적으로 사업 시행이 3년간 이루어진다고 볼 경우, 실제로 사업비 지출은 중·후반기인 2년에서 3년

사이에 집중적으로 이루어지게 되는 사업 구조상의 특성도 존재하고 있다.

대표적인 대개도국 사업인 동아시아기후파트너십(EACP)의 경우 이러한 특성상 초기 사업율이 저조하였으나 2012년부터는 사업이 본격적으로 진행됨에 따라 집행율이 상승하고 있는 추세이며, 2013년 상반기 중에는 EACP 사업비의 94.6%가 소진될 것으로 예상된다. 따라서, GGGI의 경우 2010년과 2011년 사업 집행 초기에 예산 집행이 저조한 것은 어찌 보면 자연스러운 현상이라 할 수 있으며, 설립된 지 2년 밖에 안 되어 경험이 일천한 신생기구인 점도 고려할 필요가 있다.³⁾

GGGI는 2010년 및 2011년 각각 113억 원 및 118억 원의 예산⁴⁾을 KOICA를 통해 지원받았으며, 2011년 말 기준 사업비 이월금액을 포함한 총 예산집행율은 78%에 해당⁵⁾하며, 전반적인 사업집행의 효과성도 점차 개선되고 있다.

GGGI는 설립 초기 에티오피아, 브라질, 인도네시아 3개국으로 개도국 녹색성장 전파 사업을 시작하였으나, 현재 캄보디아, 베트남, 카자흐스탄, 필리핀, 태국, 몽골, 중국 등 17개국 24개 사업으로 확대하여 시행중에 있다. 국별로 다른 상황에서 사업을 수행하고 있고 사업의 구조와 맥락이 상이하여 제대로 평가하기에는 어려운 점이 있으나, 대표적인 사업을 3개만 간략히 소개해 보고자 한다.

첫 번째 사례는 에티오피아 협력사업이다. 에티오피아는 2025년까지 중견 소득국가가 된다는 중장기 경제개발전략을 갖고 있다. GGGI는 이러한 점을 고려하여 기존의 경제개발전략을 녹색성장관점에서 재조명하여, 목표한 경제성장을 이루면서도 기

존의 경제개발보다 온실가스를 더 배출하는 다양한 정책적 옵션과 프로젝트를 발굴하고 이에 필요한 투자계획을 수립토록 하였다. 에티오피아 정부와 공동으로 진행한 작업은 CRGE(Climatic Resilience Green Economy)라는 사업으로서 에티오피아 정부가 이를 공식적으로 채택을 했고, 추진하기 위한 위원회도 설치하였다. 이러한 CRGE 플랜이 선진국들의 관심을 끌어서 최근 영국, 노르웨이 등이 에티오피아에서의 녹색성장 관련 프로젝트를 지원하겠다는 의사를 밝히고 있다.

두 번째 사례는 캄보디아 사업인데, 캄보디아는 특히 GGGI의 제안으로 국가녹색성장위원회가 설치되어 경제계획 수립시 녹색성장 개념을 반영하여 진행하고 있다. 국내 언론에도 소개된 바가 있는 데, 태양광 발전사업과 태양열 조리기구 설치 사업은 캄보디아 내에 반향을 불러 일으켰다. 단순히 시설을 설치해 주는 것을 뛰어 넘어 지속적인 관리가 가능토록 하였고 젊은 층에게 기술 전수를 통해 창업의 기회를 제공토록 하였다.

세 번째는 UAE에서 진행되고 있는 마이크로 그리드 설치 사업과 녹색성장 훈련 계획 사업이다. GGGI가 UAE 정부와 공동으로 아부다비내 시범 단지를 조성하여 태양광 발전 및 저장, 배전을 통합적으로 관리하여 필요한 수요량에 맞추어 전력을 효율적으로 공급하는 사업인 데 우리나라 기업에서도 적극 참여하고 있으며, UAE 정부의 기대가 매우 큰 사업이라 할 수 있다.

GGGI는 국별 협력 사업 외에도 국제수준의 연구 및 사업을 수행하는 녹색성장 전문기관으로 도약하기 위한 녹색성장 이론정립, 양자·다자간 협력 구축, 기후변

화 관련 네트워크 구축을 강화하고 있다. 특히, 이러한 관점에서 세계은행, OECD, UNEP 등과 함께 녹색성장의 공유와 협력을 위한 지식 플랫폼(knowledge platform) 사업은 좋은 사업 모델이라 할 수 있다.

IV. 맺는 말: 향후 기대와 과제

GGGI의 사업은 녹색성장 지원 전담 국제기구로서 국제적인 위상을 확고히 하고, 개도국 현지에서 실천지향적인 접근을 통해 실제적인 결과를 도출해 내는 데 중점을 두고 있다는 데 그 특성이 있다. GGGI가 대개도국 지원 보편적 국제기구로서 역할을 지속해 나가기 위해서는 사업의 지속가능성을 확보해야 하며, 협력 대상 개도국에서의 실질적 결과 창출, 자체 연구 능력 배양 및 사업모델 개발, 회원국들의 재정적 지원 및 관심 등이 중요한 요소라고 할 수 있다.

이와 관련, OECD 개발원조위원회(DAC)의 공적개발원조(ODA) 적격기구화 시험을 통과할 경우 회원국의 원조를 확대하는 데 많은 도움이 될 것으로 기대된다. 현재 GGGI가 전개하고 있는 사업은 ODA 적격기구화를 염두에 두고 개도국에 대한 실질적인 변화를 창출해야 한다.

GGGI가 ODA 적격기관이 될 경우 기존의 공여국은 물론 여타 선진국들도 GGGI를 다시 바라 볼 것이고 공여에 동참하는 물결이 확산될 것으로 전망된다. GGGI는 2013년 상반기에 OECD DAC에 ODA 적격기구화를 신청할 계획으로 있으며, ODA 적격기관이 되기 위해 최대한 노력할 예정이다.

또한, 녹색기후기금(GCF)의 우리나라 유치 성공으로 인해 GGGI, 녹색기술센터(GTC) 등 전략, 재원, 기술을 아우르는 그린 트라이앵글 구도가 마련되었다. 국제기구로 새로이 출범한 GGGI는 이러한 우호적인 환경을 바탕으로 관련 기구간 시너지 효과를 통해 글로벌 녹색성장의 메카로 거듭 나야 한다.

한국의 글로벌 외교는 이제 단순히 국제기구에 가입하는 단계를 넘어 국제기구를 적극 유치하고 직접 의제를 발굴, 주도하

여 설립하는 ‘국제기구 2.0’시대를 맞이하였다. 민·관 네트워크에 기반한 국제레짐 형성을 주도하여 품격있는 글로벌 외교를 구현하는 단계에 와 있다. 이러한 우리의 새로운 전략적 목표를 실현해 나가는 데 있어 GGGI는 소중한 자산이다. GGGI는 2년여 전 설립 당시 세워 놓은 목표인 국제적 자산이 되겠다는 초심을 잃지 않고 대개도국 지원기구로서 설정한 비전을 하나씩 이루어가기를 기대한다. **외교**

註

- 1) 6월20일 서명국은 우리나라, 호주, 덴마크, 카타르, 코스타리카, 캄보디아, 에티오피아, 영국, 파푸아뉴기니, UAE, 노르웨이, 파라과이, 가이아나, 키리바시, 베트남 등 15개국이며, 필리핀은 서명식 다음날인 6월 21 별도로 서명식을 개최하였다.
- 2) 이사회는 기여국(5석), 일반 참여국(5석), 민간(5석), 소재지국, 사무총장(투표권 불행사) 등 17개 회원으로 구성된다.
- 3) GGGI는 2010년 6월 설립 당시 직원, 경영구조, 운영 기반이라는 개념이 미비한 상태에서 어렵게 출범하여 2년만에 국제기구화를 달성한 바, 국제

- 재생에너지기구(IRENA)는 운영 및 사업이행 개념 정립에만 3년이 소요되었으며, 국제백신연구소(IVI)는 사업 수행 단계에 이르기까지 5년이 걸렸다.
- 4) 동아시아기후파트너십(EACP) 사업비는 각각 60억원을, 운영비는 2010년 53억원을, 2011년 58억원을 수령하였다.
- 5) 2010~2011년간 누적 미집행액(22%) 51억원은 2012년도로 이월되었으며, 명시적인 사업비 외 지출항목인 운영비 중에도 연구 용역 사업 및 사업 관련 운영비용이 포함되어 있다.

회원 신간

- 분단과 통합-1945년 이후의 유럽 정치사회사(김종해 저)
- 한중 수교 밀뿌리 이야기(윤해중 저)
- ‘주체’의 봄은 오는가…!?
-김정일 이후의 북한정세 예측(김명배 저)





■ 분단과 통합 - 1945년 이후의 유럽 정치 사회사



(김종해 저, Cigoja stampa, 632쪽)

김종해 전 주 세르비아 대사가 632쪽에 달하는 유럽의 분단과 통합의 역사를 서술한 책을 2011년 세르비아의 베오그라드에 있는 Cigoja라는 출판사를 통하여 발행하였다.

한글로 된 책을 세르비아 출판사를 통하여 발행하였기 때문에 1년이 지나도록 국내에 잘 알려지지 않았던 것 같다. 저자가 책의 머리말에서 밝히었듯이 이 책은 저자의 33년간 외교관 생활 중 16년간을 중동 유럽지역에서 생활한 경험을 바탕으로 많은 참고자료와 저자의 해박한 지식을 동원하여 유럽이 1945년 이후 변화하여온 과정을 서유럽과 동유럽이라는 두 개의 주역(main players)을 번갈아 교체해 가면서 흥미롭게 써 내려간 역작이다.

저자는 이 책이 “본격적인 학문적 목적과 성격을 지닌 자료가 아니며 1945년 이후의 유럽에 대한 이야기”일 뿐이라고 겸손하게 언급하였지만 이 책은 바로 그러한 이유로 더욱 흥미롭고 부담감 없이 읽을 수 있다. 유럽의 분단과 통합을 학문적 자료로서 서술한다면 유럽연합의 형성과 발전과정을 더 상세히 서술하여야 하고 유럽연합의 기구를 설명하여야 하며 냉전 종식 이후 동유럽국가 일부가 NATO에 가입한

이유를 설명하여야 할 것이나 이 책은 그러한 의무적 서술에 구애받지 않고 저자 자신이 자신의 경험과 지식에 비추어 유럽의 통합과 분단을 설명하는데 중요하다고 판단되는 부분을 스스로 선택하여 많은 관련 자료와 이야기 거리를 제공하여 읽는 사람으로 하여금 한번 읽기 시작하면 좀처럼 책을 놓지 못하도록 재미있는 이야기를 전개해 나가고 있다.

이 책의 특색을 지적하자면 첫째, 1945년 이후 유럽의 변화과정을 서유럽과 동유럽이라는 이질적인 두 행위자를 구분하여 상호 교대로 무대에 올려 그들 집단내부에 있는 당대의 정치 권력자들의 행동과 생각을 저자의 가치관을 바탕으로 설명해 나가고 있다는 점이다.

이 책에서 저자의 서술방법은 국제적인 중요사안을 설명하는데 있어서 사안의 선정이나 그 사안을 해결하고자 하는 정치가들의 행동에 대하여 저자 자신의 견해를 솔직하고 단호하게 표현하는 방식을 택함으로써 독자들에게 이해하기 쉽고 강렬한 인상을 심어주는 효과를 낳게 한다.

예를 들면 “영국 최초의 여성 당수이자 유럽최초의 여성당수가 된 대처는 현명하지만 지적이지는 않았으며, 단호하지만 사려 깊지는 않았고, 존경은 받았지만 널리 사랑받지는 않았다. 위압적인 태도, 직설적인 교섭태도, 합의도출보다는 대립을 택하는 성격, 대담한 대중에 대한 선언 등은 이전 영국지도자들의 상대방을 설득하고 진정시키려고 하는 듯한 완곡한 어법과 태도와는 완전히 달랐다(392쪽)”고 표현하는

방식이 그 단적인 사례이다.

둘째, 이 책은 동유럽에서의 공산주의 몰락과정이 비교적 상세하게 설명되었으며 특히 해체 이전의 유고슬라비아의 내전과 해체과정을 유럽전체에서 차지하는 유고슬라비아의 위치에 비추어 심도있게 다루어졌다는 점이다. 이는 아마도 저자 자신이 동유럽국가에 근무한 경험이 많았다는 점과 관련이 있는 것처럼 보이지만 다른 자료에서 찾기 어려운 귀중한 설명이 들어 있다(제7장 435쪽~562쪽).

셋째, 이 책은 저자가 다른 대부분의 외교관이 국제정세를 파악하는 접근방식과 마찬가지로 현실주의자(realist)의 입장에서 유럽사의 변천과정을 이해하고 있다는 점이다. 현실주의자들은 국가의 힘이 국제정치 변화를 가져오는 원동력이라고 보고 국제정세의 변화요인을 국가의 군사력, 경제력을 중심으로 연구하는 방법을 택하는데 이 책도 주로 이미 형성된 서유럽과 동유럽이라는 체제 내에 있는 각 국가의 군사력과 경제력이 변화함으로써 유럽의 분단과 통합이 형성되어 나가는 과정을 설명하는 방법을 택하고 있다.

그러나 정치학의 새로운 접근방법인 구조적 현실주의(structural realism)나 구성주의(constructivism)의 입장에서 접근한다면 냉전 종식 후 유럽사회가 추구하는 목적이나 국제형사재판제도나 환경문제에 대한 인식변화를 다루었을 것이며, 이 책의 제34장 서유럽(새로운 리더십의 등장)이라는 제목의 말미에 간단히 언급한 2001년 9월

11일 사태를 좀 더 깊이 있게 다루었을 것이고 2003년 미국의 이라크에 대한 무력행사에 대한 합법성 논란에서 유럽연합을 포함한 유럽국가 간의 내부 분열에서 더 이상 서유럽과 동유럽의 구분을 할 필요가 없게 되었다는 점을 설명하였을 것이다. 당시 유엔에서 미국의 이라크에 대한 무력공격에 대하여 합법성을 주장한 미국과 영국의 입장에 동조한 국가들은 스페인, 이태리, 포르투갈, 덴마크, 폴란드, 체코, 헝가리, 발트3국, 슬로바키아, 크로아티아, 슬로베니아, 루마니아, 불가리아, 마케도니아, 알바니아 등이었는데 비하여 미국의 이라크에 대한 무력공격의 합법성에 비판적인 태도를 보인 프랑스, 독일의 입장에 동조한 국가들은 벨기에, 네덜란드, 오스트리아 등의 국가였다.

그러나 이 책은 먼저 학술탐구의 접근방법에 대한 입장을 분명히 한 후 그에 따라 학술적으로 기술하는 대신 유럽의 변화과정을 종합적으로 알기 쉽게 서술한 책이기 때문에 외교를 담당하는 실무자들은 물론이고 유럽과 국제정세에 관심 있는 모든 사람들이 아주 흥미롭게 읽을 수 있는 매우 중요한 책임이 틀림없다. 다만 이 책이 국내서점에서 발매되고 있지 않다고 하니 그 점이 매우 아쉬울 뿐이다. 필자는 이 책이 시중에 나오고 그 내용이 홍보가 된다면 그간 시중에 나와서 인기를 모은 「이야기 중국사」나 「이야기 일본사」에 대한 열광에 필적할 만한 「이야기 유럽사」가 될 것이라고 생각한다. (황용식 편집위원) **외교**



■ 한중 수교 밀뿌리 이야기



(윤해중 저, 이지출판,
240쪽)

4개월간 극도의 비밀을 유지하면서 숨막히는 수교 교섭 끝에 1992년 8월24일 역사적인 한·중 수교 협정에 서명하기에 이른다. 그 당시 외무부 아주국 심의관이었던 저자(윤해중 전 인도네시아 대사)는 항공, 무역, 어업회담의 실무회담을 이끄는 데만 전념해 오고 있었다.

그는 최근 펴낸 「한중 수교 밀뿌리 이야기」라는 제목의 특정 외교 이슈를 다룬 회고록에서 “한·중 수교라면 시초부터 관여해온 나로서 막판 수교 교섭이라는 결정적인 단계에서 내가 배제된 점에 대해 솔직히 소외감을 느끼지 않을 수 없었다”고 하면서 자신이 공식 수교 교섭 라인과는 일정 거리를 두고 있었음을 고백하고 있다. 그러나 그는 자신의 관심은 오직 일이 성사되는 것이었기 때문에 크게 신경쓰지 않았다고 솔회하고 있다. 이상옥 장관과 김석우 아주국장의 배려로 1992년 8월23일 베이징으로 출발하는 한·중 수교협정 서명 정부 대표단에 아주국장 대신 자신의 이름이 명단에 포함되었을 때 “지난 수년간 ‘죽의 장막’이었던 중국에 발을 디뎌 수교라는 하나의 목표를 향해 열정적으로 뛰어다녔던 기억들이 주마등처럼 펼쳐졌다”고 감격해 하고 있다.

저자가 첫 해외공관 근무지인 주 홍콩 총영사관에서 불모지에 가까웠던 중국 전문 외교관으로서의 뜻을 세운 이래 한·중 수교라는 위업을 향해 묵묵히 험난한 길을 걸으면서 정진해 왔지만, 단기적으로는 상응한 각광을 받지 못한 것이 아닌가 하는 안타까운 마음도 느끼게 하는 회고록이다. 그런 의미에서 책의 제목에 한·중 수교를 위요한 ‘밀뿌리 이야기’라는 말을 덧붙인 것은 친절하고 적절한 표현인 것 같다. 이 회고록은 크게 나누어 한·중 수교 이전의 비정치 분야의 접촉과 교류, 한·중 수교와 타이완의 반발, 주 상하이 총영사와 주 대만대표부 대표로서의 체험, 마지막으로 외무부 생활에서 느꼈던 단상들로 구성되어 있다.

중국 민항기 사건과 중국 해군 어뢰정 사건

수교이전의 비정치적 분야의 접촉과정에서 실로 다양한 사건과 이에 대처하는 우리의 노력이 있었음을 실감할 수 있다. 1983년 5월 중국 민간여객기가 우리 영공을 침범하여 춘천 비행장에 불시착한 것을 계기로 한·중 당국간 첫 공식 접촉기회를 가졌으며, 중국측과의 끈질긴 교섭 끝에 양측 합의문서에 양국의 공식명칭을 넣을 수 있었다. 중국 담당인 동북아2과의 과장이었던 저자는 이 사건의 처리 현장에 있었다. 그 2년 뒤 발생한 중국 해군 어뢰정 선상 난동사건은 표류 어뢰정에 대한 중국 관할권을 인정하여 어뢰정과 승무원을 일괄 송환함으로써 해결되었다. 이를 계기로

신화사 홍콩 분사와 주 홍콩 한국총영사관 간에 협의 채널이 가동되어 신속히 처리된 것은 그 의의가 컸다. 첸치천 전 중국 외교부장의 회고록에 의하면 상기 두 사건을 거친 후인 1985년 4월 덩샤오핑은 중국과 한국관계에 대한 견해를 매우 긍정적으로 밝혔다는 점에서 이 두 사건이 한·중 수교 교섭사에서 차지하는 의미는 실로 각별한 것이었다고 하겠다.

일본에서 구축한 잊지 못할 중국 인맥

저자는 1984년 2월부터 시작된 또 하나의 중국 관찰 공관인 주일 대사관 근무기간 중 그의 직업외교관 생활 중 그에게 크게 도움이 되는 중국 전문가들을 만나게 된다. 일본에서 개최된 학술회의에 참가한 중국 외교부 산하 국제문제연구소 학자이며 중국 외교부 조선처장을 역임한 타오빙웨이 학술위원과 친분을 쌓아, 이후 저자가 1990~1991년 베이징 아시아경기대회 연락 사무소와 무역대표부에서 일할 때 많은 조언과 지원을 받았다. 또한 토요일에서 나중에 중·일 의학교류협회 지회장을 지내게 되는 조선족 출신 박순자씨와 인연을 맺게 되며, 역시 그녀도 훗날 미수교국이라는 어려운 핸디캡을 안고 베이징 아시아경기대회 연락관으로 근무할 때 국가체육위원회 우사오쭈 주임(장관급)과의 오찬 면담을 실현하는데 도움을 준 것을 비롯 여러 가지 도움을 받게 된다.

1987년 4월 주일 대사관 참사관 근무를 마치고 귀국한 저자는 두 번째로 동북아 2과장을 맡는다. 본부에서 과장을 지낸 후 2년 반의 해외공관 근무를 마치고 다시 과장을 맡는다는 것이 외무부 관행에 맞지 않는 것

같기도 했지만 계급이나 서열을 상관하지 않고 업무내용이 중요한 것이 아닌가 하는 생각을 하면서 수락한다. 저자의 소박한 성격과 중국과의 수교에 대한 열정을 엿보게 하는 대목이다. 동 과장에 재직 중 88서울 올림픽에 중국의 참가를 실현하기 위해 심혈을 기울였고 한국 외교관 여권으로 베이징에서 개최된 WHO 서태평양 지역 총회에 참석하기도 했다. 88올림픽의 중국 참가를 계기로 1990년 베이징 아시아경기대회 한국대표단 연락사무소를 설치하기 위한 중국의 양해를 얻어냈으며, 동 연락사무소 개설로 한·중 수교를 위한 현지 활동도 가능하게 된 것이다.

한·중 경제사절단의 상호방문과 경쟁적 대중국 막후 접촉활동

1988년에는 한국과 산둥성 무역대표단의 상호 방문, 한국 관·민경협대표단의 베이징, 라오닝 성 방문 등 한·중 관계가 가시적인 진전을 보이고 있었다. 이러한 가운데 관·민경협대표단을 초청한 중국 국제신탁투자 공사의 룡이런 회장은 구 소련과 수교할 때 35억 달러 상당의 장기 저리 차관 제공을 약속했다는 소문을 들었는지 중국에도 경협차관을 줄 수 있는지를 문의했다고 한다. 이와 관련 저자는 대표단을 인솔한 김복동 고문에게 이러한 요구는 무리라는 의견을 제시하여 이 해프닝은 없었던 일로 정리됐다는 대목이 눈길을 끈다.

이즈음 특히 한·중 수교를 통해 북방외교의 완결을 짓고자 했던 노태우 대통령의 강력한 의지를 의식한 대통령 주변 인사들은 물론, 안기부, 경제기획원, 상공부 등 정부 관계 부처간에 공적을 다투는 듯한 모

습을 보이기도 했다. 첩치천 중국 외교부장은 퇴임하면서 2003년 7월에 발간한 그의 회고록 「외교십기(外交十記)」에서 다음과 같이 기술하고 있다. “1991년 최초 방한한 11월 박철언 체육청소년부 장관이 밤늦게 호텔 숙소로 찾아와 양국 수교 실현을 위해 공동 노력하자는 말을 하고 선물을 주고 갔다. 이걸로 보아 중·한 수교 실현이 당시 한국에서 일종의 시대적 조류가 되었던 것 같다. 와서 설득을 하려는 사람이 수없이 많았으며 인원구성도 복잡하여 어느 것이 진짜인지 가짜인지 구분이 어려웠다.”

저자는 이 사실을 들어 우리 측에서 여러 경로를 통하여 중국 측에 접근하고 있었음을 확인하는 것이라고 지적하고 있다. 1989년에는 정부 협력수준의 어업회담을 성사시켜 서울과 베이징에서 각각 양자 회담을 갖는다. 베이징 어업회담이 시종 원만하게 진행되었고, 회담 장소도 중국 농업부 회의실에서 개최되는 등 형식만 민간이지 실질적으로는 정부간 협력수준으로 이루어져, 양자 공식협의를 통해 수교에 한 발짝 더 가까이 나아가게 되었다.

미수교국 핸디캡을 안고 출발한 아시아 경기대회 연락사무소

1990년 초부터 저자가 베이징 아시아경기대회 한국 연락사무소에서 주재하는 동안 대외적으로 신분은 대한체육회 국제이사이지만 중국에 상주하는 최초의 한국 외교관이 된 셈이다. 그의 당면 임무는 우리 선수단의 안전한 참가를 지원하는 한편, 한·중 수교를 조기에 실현시키는 것이었다. 현지 분위기는 많이 개선되긴 했지만 미수교국이라는 핸디캡은 저자의 심신을

괴롭힌 것 같다. 그가 심적 괴로움을 내려놓고 하나님의 도움을 간구하기 위해 조선족 교회의 주일 예배를 찾아 나선 것도 이 무렵이었다. 베이징 연락사무소의 개설은 북한과 일본의 관심을 끈 것 같았다. 특히 일본은 한국의 대중 진출 가능성에 내심 경계심을 가지고 지켜보고 있음을 느꼈다고 말하고 있다. 일본 언론이 이따금 사실상의 공관 주재라는 등의 추측기사를 보도하기도 하고, 느닷없이 일본 기자들의 취재 시도가 있어 이들 기자의 접근을 차단하는데 애를 먹었음을 회고하고 있다.

한·중 수교와 타이완의 반한 감정

1991년 11월 중국 첩치천 외교부장의 방한, 1992년 4월 이상옥 외무장관의 방중 이후에 개시된 수교 협상설이 언론에 보도될 때마다 진수지 주한 타이완 대사는 끈질기게 우리에게 사실확인 또는 해명을 요구하곤 했다. 그때마다 우리 대답은 “중국과의 관계발전과 수교를 계속 추진할 것이다. 그렇지만 중화민국(타이완)과 우호관계를 유지하기 위한 노력도 계속할 것이다.”라고 대답해 왔다. 타이완 측은 한·중 수교 방침보다는 “한국이 중화민국과 우호관계 유지에 노력한다”는 취지에만 방점을 찍어 부각시키는 등 자국에 홍보하기 위해 서인지 아전인수격 해석을 하곤 했다. 나중에 이것이 타이완 국민들로 하여금 한국이 배신했다며 극심한 반한 감정을 유발시킨 원인이 된 것이라고 저자는 보고 있다. 당시 국제정세로 보나 북방정책의 완성이라는 한국 외교의 목표에 비추어 한·중 수교는 필연적인 것으로 인식되고 있었으며, 하나의 중국원칙은 이미 국제사회에

공인된 이상 한·중 수교에 따른 한·타이완 단교 역시 불가피한 현실이었다.

한·중 항공회담 교섭

1992년 9월27일의 노 대통령 방중을 앞둔 9월 초 저자는 대통령 방중에 맞춰 항공회담을 타결하라는 지시를 받았다. 항공회담 실무대표로서 무턱대고 가 보아야 타결 가능성이 높지 않고, 더욱이 시간을 정해 놓고 가는 것은 문제가 있다고 보기 때문에 이 회담을 반드시 가서명까지 이르도록 꼭 타결해야 한다고는 판단하지 않았다. 가능한 타결 노력은 기울이되 최소한 기대한 만큼의 성과가 안 나올 시는 회담 결렬도 불사한다는 방침을 내부 건의 문서를 작성하여 장관 및 대통령의 재가를 받아 두었다. 현실과 타협하지 않으려는 결연한 공무원의 자세는 여전히 오늘날에도 귀감으로 삼아야 하지 않을까 생각된다. 실제로 항공 회담에서 중국 측은 한국이 설마 자국 대통령의 방중을 앞두고 협상을 깰 수 있을 것인가라는 안이한 생각을 가지고 임해왔다. 결국 노 대통령 방중 때 항공협정 서명은 이루어지지 못했다.

상하이 임정 요인의 유해 봉환과 윤봉길의사의 유적관리

1993년 5월 첸치첸 중국 부총리 겸 외교부장이 방한하여 김영삼 대통령을 예방한 자리에서 김 대통령은 첸 부총리에게 상하이 임시정부의 정무원 총리 이상을 지낸 애국지사 5인의 유해를 8·15광복절 이전에 고국으로 봉환하는데 협조해 줄 것을 요청했고 첸 부총리는 즉석 동의하였다.

이에 따라 1993년 8월5일 애국지사 5인의 유해가 광복 48년 만에 대한항공 특별기편으로 고국의 품에 안기는 모든 절차를 차질없이 진행시켰다. 또한 상하이 시와 교섭하여 시 당국이 자체 경비를 들여 루쉰 공원 내 조용한 곳에 윤봉길 의사를 기념하는 정자를 건립하도록 하기도 했다.

북핵관련 안보리 제재 결의안에 대한 중국 거부권 행사 탐문 보고

오랜 세월 유대관계를 맺어온 중국 외교부 산하 국제문제연구소 타오빙웨이 학술위원이 상하이를 방문하였는데, 그는 총영사로 있는 저자에게 북한 핵문제와 관련하여 유엔 안보리에서 제재 결의안이 상정될 때 중국 정부가 거부권을 행사하기로 내부 방침을 정했음을 암시하였으며, 이 사실을 본부에 보고하였다. 이로 인해 베이징 주재 한국 대사관은 왜 본부에 그런 보고를 했느냐고 불쾌감을 표시한 일이 있었다. 난처한 입장에 처하여 기분이 착잡했던 저자는 얼마 후 장쩌민 총서기가 CCTV에 나와 “중국은 대북한 제재안이 상정될 시 거부권을 행사하겠다”고 공식 입장을 밝혀 안도의 숨을 내쉰다. 또한 얼마 후 정상기 중국 담당 과장이 서신을 통해 밝힌 “낙관적인 정보만 난무하는 외무부내에서 그 전문 보고가 없었다면 외무부의 체면이 많이 깎일 뻔했다”는 후일담을 들려 주면서 소식을 갖고 일한 보람을 느낄 수 있었다고 슬회하고 있다.

주 타이베이 대표부 대표 부임과 북항문제

주일 대사관 공사로 근무하던 저자는

1999년 초 주 타이베이대표부 대표로 내정될 예정이니 준비하라는 통보를 받고, 중국 대륙과 수교 실현을 위해 매진해 왔던 저자가 그 수교의 반작용으로 단교된 타이완으로 간다는 것은 일종의 아이러니로 생각되어 갈등을 겪는다. 또한 현실적으로 타이완 측이 저자의 임명에 동의할지도 모르는 일이었다. 그런데 타이완 측에 저자의 내정 의사를 통보한지 얼마 지나지 않아 동의한다는 회신을 받았다는 것이었다. 1993년 한국과 타이완 양측의 외교부차관 간에 극적으로 관계복원에 합의하였으나 타이완측 사정으로 그 합의가 잘 이행되지 않고 6년을 끌어오던 터였다. 홍순영 장관으로부터 북항문제 등 현안 타결을 위해 최선을 다하라는 구두 지침을 듣는다.

그리하여 부임 직후부터 반한 감정 해소를 위해 냉정한 태도로 대처해야겠다는 마음을 먹고, 우선 단교 때 가장 충격을 받은 피해자와 피해 의식을 갖고 있는 사람들이 마음의 응어리를 풀 수 있도록 해야겠다고 결심한다. 그리하여 타이완에 부임하자마자 제1차로 첸푸(錢復) 감찰원장(단교시 외교부장)을 필두로 장샤오옌(蔣孝嚴) 국민당 비서장(단교시 외교부 차장), 샤오완창 행정원장, 마잉주 타이베이 시장(현 타이완 총통) 등을 예방하고, 한·중 수교의 불가피성과 한·타이완 관계의 미래지향적 발전에 대해 설명하면서 반한 감정 해소에 초점을 맞추었다.

반한 감정 해소의 전기가 된 9·21 대지진 구조 활동

1999년 9월21일 5,000여 명의 인명을 앗아간 ‘리히터 스케일’ 7.6의 강진이 타이

완을 강타하였다. 그리하여 당일 본국 정부에 긴급구호단 파견을 건의했다. 그러나 본부는 중국의 반응을 보느라고 즉각적인 움직임을 보이지 않을 것 같다고 느낀 저자는 홍 장관에게 “시급을 요한다. 지진 발생 하루가 지난데다, 이미 구호단이 타이완에 도착한 나라도 있다. 이번 지진 발생에 우리가 성의 표시를 하게 되면 앞으로 한·타이완 관계개선에 도움이 되고, 반한 감정 해소에 크게 도움이 된다고 강조하면서, 이러한 건의를 들어주지 않으면 이곳에서 더 이상 일할 수 없다며 배수진을 치면서 홍 장관의 지원 동의를 얻어냈다. 다음날 119 구조대원 15명이 대한항공 특별기편으로 도착했으나, 한 발짝 늦게 도착하여 별 성과가 없는 듯 했다. 그러나 이날 오후 우리 구호단이 100여 시간 매몰되어 있던 6세 어린이를 찾아내는 쾌거를 달성함으로써, 이 사실이 신문, 방송에 널리 보도되면서 한국을 그토록 무시하고 반감을 가졌던 타이완 국민과 언론의 악 감정이 눈 녹듯이 사라지기 시작했다. 이는 하늘이 준 기회라고 적고 있다.

• 북항 문제에 관한 천수이볜의 공언

천수이볜 총통은 후보시절인 1999년 9·21 대지진 후 타이완인들의 반한여론이 호전되고 있던시기 자기가 집권하면 한국과의 관계를 획기적으로 발전시키겠다는 포부를 밝히고, 북항문제도 즉시 해결하겠다고 공언하였다. 그러나 총통에 당선된 후에는 기존 국민당 정부시절 관료들의 저항을 사전 예방하기 위해서는 시간이 필요하다면서 이의 해결을 지연시켰으며 1995년, 1997년, 1998년 단속적으로 북항문제 해결을 위한 협의를 한 바 있으나 가시적

인 결과를 얻지 못하였다. 결국 2004년 9월 1일 항공협정 체결로 양국을 오가는 정기 노선이 1992년 단교된지 12년 만에 부활하게 된다. 천수이볜 총통의 집권으로 기대했던 국적기 복항문제 등 현안 해결이 실현되지 못한데 대한 저자의 아쉬움과 실망감은 적지 않았다.

1970년대 초에 중국의 중요성을 간파하고 ‘중국관찰자(China Watcher)’로서의 길에 나서, 중국과 수교를 예측하지 못하던 시기였기에 외무부 직원들의 관심분야에서 다소 멀었던 한·중 수교를 위한 일

에 집중하면서 직업외교관의 길을 걸어온 운해중 대사의 도전정신에 경의를 보내고 싶다. 수교 이전의 열악한 중국의 모습, 중국인들의 품성과 관행을 리얼하게 묘사하고 있어 개혁·개방 이전의 중국에 대한 유익한 정보를 제공하고 있다. 미수교국 외교에 관한 매뉴얼이 될 수 있는 귀중한 책으로서 외교 일선에 있는 사람들은 물론 국제문제에 관심있는 사람들의 일독을 권하고 싶다. (사부성 전 주 브루나이 대사)

외교



■ ‘주체’의 봄은 오는가…!?



(김명배 저, 수서원,
325쪽)

반가운 외교관 저술 활동

지금은 국립외교원으로 이름이 바뀌어진 옛 외교안보연구원의 3층 도서관에 들어가면 입구 오른쪽 벽면에 ‘외교관 저서’ 코너가 자리를 잡고 있다. 2~3년 전만 해도 외교관 저서는 다른 장서와 마찬가지로 그것이 바로 출간된 신간일 경우 신간서적 코너에 배치되고 조금 시간이 지난 것이라면 일반 장서 서가에 배치되었을 터인데 국립외교원 도서관에 이렇게 ‘외교관 저서’ 코너가 독립적으로 마련된 것을 보면 그만큼 우리 외교관들에 의해 저술된 책자가 많음을 반영하는 것이라고 생각되어 흐뭇함을 감출 수 없다.

물론 ‘외교관 저서’ 코너에는 대부분 은퇴한 외교관들의 회고조 저서가 꼽혀 있긴 하지만 현직 외교관들의 특정 지역 혹은 주제에 초점을 맞춘 전문서적들도 눈에 띄어 우리 외교관들이 현직에 있거나 혹은 은퇴한 것의 여부를 떠나 활발한 저술활동을 벌이고 있다는 것을 여실히 증명하고 있다. ‘외교관 저서’ 코너에 배치되어 있는 서적이 모두 합쳐 거의 백여 권에 이르고 하니 우리 외교관들의 저술활동은 가히 박수를 받을만한 것이라고 할 수 있을 것이다.

사실 외교관들이 펴내는 저서들은 그것이 단순한 회고록이건 혹은 특정 지역·주제를 분석한 전문서적 이건 간에 독자들로부터 많은 흥미를 자아낼 수 있다. 수십 년간 외교 현장 혹은 국제정치의 실제 공간에서 일어난 일들을 회고하고 나름대로 설명하거나 분석하는 것은 외교관이 아니면 이룰 수 없는 업적이기 때문이다. 그래서 외교관이 펴낸 저서들은 - 물론 대부분 외국의 사례이긴 하지만 - 종종 베스트셀러가 되기도 하고 낙양의 종이 값을 올려놓는 주범으로 꼽히기도 한다.

정세분석가 출신의 북한 예측

우리 외교관들의 저서가 이렇게 옛날과는 달리 일반인들로부터 나름대로의 주목을 받는 추세 속에서 최근 한 은퇴 외교관이 북한정세에 관한 분석 서적을 펴냈다. 스스로를 가르켜 ‘대체로 북한정세를 비롯한 정세분석을 위주로 하는 부서에 근무한 편’이라고 평가하는 김명배 전 브라질 대사의 「주체의 봄은 오는가? 김정일 이후의 북한정세 예측」(도서출판 修書院)이 바로 그것이다. 지난해 말 김정일이 사망하고 곧바로 그의 아들 김정은이 승계한 터라 북한정세 예측은 한국사람 모두의 관심을 끄는 주제인데 때마침 김 대사의 저서가 출간된 것이니 우선 먼저 ‘시의 적절’하다는 평가부터 내려야 할 것이다.

이 책의 주요 내용을 소개하자면, 우선 이 책은 크게 2부로 나뉘어져 있다. 물론 책의 공식 차례에는 제1부, 제2부라고 직

접 가르지는 않았지만 제1부는 외교관 시절의 산 경험을 바탕으로 집필한 북한의 주체사상 분석이 대부분을 차지하고 있으며 제2부는 외교관 은퇴 후 대학에서 강의한 내용들 중 올해의 우리나라 대선과 북한의 대남 정치 공박 등 북한정세와 관련된 것들로 구성되어 있다.

좀 더 자세하게 책의 내용을 보면, 외교관 시절 경험한 북한관련 정세 중 주체사상을 중심으로 분석한 제1부는 3개의 큰 제목이 들어 있는데 이들은 ‘김정일 사망 이후 북한, 어디로 갈 것인가’, ‘주체사상 산책’, ‘대한민국호는 이대로 좌초할 것인가?’를 포함하고 있다. 한편 대학강의로 중심의 제2부는 ‘북핵, 어디로 갈 것인가?’, ‘북핵과 주한 미군은 영원한 평행선인가?’, ‘대북지원, 무엇이 문제인가?’, ‘천안함 사태, 어디로 갈 것인가?’, ‘수령 독재체제의 아킬레스 건, 만성적 경제침체’, ‘한국전쟁의 종착역, 한반도 평화공존’, ‘통일과 한반도 평화공존’, ‘미국의 은혜를 잊지 말자’ 등의 큰 제목이 포함되어 있다.

사실 책 속에 들어 있는 큰 제목들을 통해 이 책의 주요내용이 다 드러난 셈인데 이 책은 한마디로 주체사상을 북한정세 분석의 ‘열쇠(key)’로 보고 주체사상의 내용 비판을 통해 북한의 현 상황(김정은 승계 체제까지 포함)과 미래를 전망한 것이다.

저자는 ‘주체사상 산책’이라는 제목을 통해 주체사상을 비판하고 있는데 저자에게 주체사상은 북한에서 유일 영도체제로 변질된 ‘도깨비 방망이’에 지나지 않는다. 즉, 북한이라는 수령 독재체제에서는 주체사상의 해석권이 전적으로 수령에게 달려 있으므로 주체사상은 ‘귀에 걸면 귀걸이, 코에 걸면 코걸이 식’으로 문제를 해결하는

통치도구라는 것이다. 김정일을 승계한 김정은도 이러한 편리한 통치도구를 포기하지 않을 것이라는 것이 저자의 판단이다.

그러나 주체사상은 정치적 비민주성과 경제적 비효율성 때문에 북한을 파국으로 몰아넣고 있는데 현재 북한이 직면하고 있는 만성적 경제침체가 곧 주체사상을 기반으로 한 수령 독재체제의 ‘아킬레스 건’이라는 것이다. 그렇다면 김정은이 승계한 ‘주체’라는 용어로 대변되는 북한은 앞으로 어떻게 변화될 것으로 전망되는가?

저자의 판단에 따르면, 북한사회가 변화의 소용돌이에 휩싸일 가능성이 있는 시기는 2015년 내지 2020년 경이다. 그 이유는 다음에 인용되는 저자의 설명에서 쉽게 찾을 수 있을 것이다.

『... 문제는 소·동구 공산권의 붕괴로 북한경제가 무너지기 시작한 1990년대에 태어나고, 경제자유화 개혁조치(2002.7) 이후 자본주의 사조가 북한사회에 스며들기 시작한 2000년대에 청소년기를 보낸 이른바 ‘시장세대’(북한에서는 ‘장마당 세대’라고 부른다)는 개혁·개방의 필요성을 공감하는 세대로서, 이들이 북한사회에 본격적으로 진출하기 시작하는 2015년 경, 또한 시장세대가 세대교체에 의해 북한사회의 주도세력으로 등장하기 시작하는 2020년 경 북한사회가 변화의 소용돌이에 휩싸일 가능성을 배제할 수 없다 할 것이다. 따라서 그 때쯤 북한사회에 개혁·개방을 요구하는 대안세력의 출현가능성을 상정해 볼 수 있는 점에서 2015년 내지 2020년 경을 눈여겨 볼 필요가 있다 하겠다...』

저서의 장·단점 공존

이상의 내용이 김 대사가 「주체의 봄은 오는가?」라는 제목으로 김정일 이후의 북한정세를 예측한 핵심 부분이다. 김 대사가 김정일 사후 김정은이 승계한 바로 이 시기에 책을 펴내 ‘시의 적절’하다는 평을 받을 수 있으나 그렇다고 책의 단점이 전혀 없는 것은 아니다. 서평자의 객관적인 시각에서 볼 때, 김 대사 저서에 대한 비판점은 다음과 같은 3가지가 제기될 수 있다.

첫째, 이 책은 김정은 승계 이후 북한의 정세 변화에 초점을 맞춰야 가치를 발휘할 것인데 실상 책의 내용 중 김정은 승계 이후 집필된 부분은 소수에 지나지 않는 것으로 평가된다. 책의 제1부 중 30여 쪽을 차지하는 ‘김정일 사망 이후 북한, 어디로 갈 것인가?’라는 부분만 김정은 승계 이후를 다룬 것이지 다른 부분은 이미 알려졌던 것이거나 아니면 일반적인 남북한 정세와 관련된 것이다.

둘째, 김 대사의 외교관 재직 중 북한정세의 분석을 위해 주체사상 이해의 중요성을 일깨워 준 러시아·중국 등의 외교관 이름을 익명으로 처리한 것은 정보의 근원

을 희석시켰다는 점에서 다소 아쉬움으로 남는다. 물론 이들에 대한 정보 보호차원에서 김 대사가 배려한 것이지만 확실한 자료의 원천을 찾으려는 연구자나 후학들에게는 익명 처리가 불만족스러울 수 있을 것이다.

셋째, 책의 구성이 저자의 머리말에서의 주장처럼 2부로 구성되어 있다고 지적했지만 사실 이 책은 가운데 부분의 ‘신앙 수기’까지 포함하면 3부로 구성되어 있어 전문서적이라고 부르기에는 다소 미흡한 감이 있다. 저자인 김 대사의 시각에서 볼 때 ‘신앙 수기’는 오페라 또는 장편의 음악에서 보이는 간주곡처럼 여겨질지 모르나 북한정세 예측과 같은 전문주제를 다루는 저서라면 개인적 문제는 가급적 포함되지 않는 것이 바람직스러운 것으로 평가된다.

이상의 단점에도 불구하고 김 대사의 저서는 퇴직한 외교관의 활발한 저술 활동의 일환이라는 점에서 환영할 만하다. 국립외교원 도서관의 ‘외교관 저서’ 코너가 보다 많은 우리 외교관들이 펴낸 책들로 빠르게 채워지기를 기대해 본다. (이서향 전 외교안보연구원 교수·연구실장) **외교**

- 『외교』 제103호 편집은 김용규 협회장, 이원영 편집위원장, 문병록, 사부성, 유석렬, 이서항, 이선진, 황용식 편집위원과 당연직 위원으로 이상현 외교통상부 정책기획관 및 고재남 외교안보연구원 유럽·아프리카연구부장 등이 참여해 주셨습니다.

계간 **외 교** 2012년 제103호

발 행 2012년 10월 1일

발행인 김 용 규

편집인 이 원 영

발행소 (사)한국외교협회

인쇄소 (주)마스타상사

서울특별시 서초구 방배동 580

Tel. 02-585-6475(편집실) Fax. 02-585-6204

E-mail : editorial@kcfr.or.kr <http://www.kcfr.or.kr>
