

# 이라크전 이후 중동의 신 질서 전망



김재두  
한국국방연구원

부 시 대통령은 지난 5월 1일 항공모함 에이브러햄 링컨호에서 이라크전쟁의 주요 전투(major combat)가 종료되었다고 선언했다. 걸프전과 마찬가지로 개전 43일만이다. 이제 국제사회의 관심은 북핵 문제를 둘러싼 한반도에 쏠려 있다. 그러나 이라크의 전후 처리문제는 아직 본격적인 윤곽이 드러나지 않고 있다. 이라크전쟁 이후 미국이 지향하는 중동정책의 최종 목적은 이스라엘-팔레스타인 문제의 평화적 해결에 귀결된다는 분석이 설득력을 얻고 있다. 전쟁이 마무리된 직후인 4월 30일 미국이 이스라엘과 팔레스타인 양측에 2005년까지 팔레스타인 독립국가 건설을 내용으로 하는 3단계 로드맵을 전달한 사실을 감안할 때 적절한 지적이라고 판단된다. 다만 중간과정에서 함께 진행될 중동질서 재편과 그에 따른 국제 석유질서재편 문제에 국제사회의 참여한 이해관계가 달려 있어 쉬운 일만은 아니다.

프랑스, 독일, 러시아, 중국등 전쟁에 반대해왔던 국가들도 미국이 이라크를 4구역으로 분할하여 평화유지군을 운영한다는 안을 발표했을때 자신들이 논의 과정에서 완전히 배제된 점에 대하여 당혹해하면서도 일정부분 현실을 인정하는 자세를 노정하였다.

이들 국가들은 미국이 이라크 전쟁을 감행하는 동기에 대하여 상당한 인식차를 보여왔다. 미국이 대량살상무기의 확산방지, 테러집단에 대한 지원 차단, 후세인 정권의 교체를 통한 이라크 민주화를 주장했지만 반대국가들은 공식적 정책 이면에 존재하는 전략적 의도를 경계하였다. 이들이 인식하는 것은 후세인 정권의 교체를 통한 친미 정권 수립, 중동질서의 재편, 미국 주도의 석유질서 구축, 유럽에서 중동, 까프까즈 3국, 중앙아시아를 잇는 미군 군사기지의 전략벨트 건설에 대한 우려였다. 이를 통해 세계 질서의 안정자 역할에 필요한 군사적·외교적·경제적 인프라

현재 진행되는 이라크 전후 처리문제는 에너지안보적인 측면에서 동북아 3국에게 많은 영향을 미치는 사안이며 특히 중동에 대한 해외의존도가 높은 한국에게 강한 영향을 미칠 수 있는 사안이다.

라 구축을 하겠다는 것이 진정한 의도이며, 이번 전쟁은 이러한 복합적인 목적이 내재된 장기 계획의 일환이라고 판단한 것이다.

미국은 국제석유시장에서 이라크가 차지하는 비중을 애써 격하시키려고 노력했다. 하지만 이들 반대국가들은 이미 확인된 1,125억 배럴에다 서부 사막지대에 아직 미개발된 1,000억 배럴 정도를 합하면 이라크의 석유매장량은 2,600억 배럴 규모의 사우디 아라비아와 맞먹는다는 인식을 하고 있었다. 또한 개발비용이 현저히 적게 먹히는 경제성을 고려할 때 이라크의 석유 개발권을 누가 가지는가 하는 점은 대단히 중요한 사안이었다.

장기적으로는 중국에 대한 견제라는 시각이 대두되었으며 중국이 상당한 심리적 압박감을 느꼈을 것이라는 점도 충분히 생각해 볼 수 있다. 이러한 인식이 사실화된다면 중국 뿐만 아니라 한국과 일본 두나라도 태생적인 에너지 취약 구조로 인해 미국 주도의 석유 질서에 편입될 가능성이 높아진다. 이것은 냉전 이후 이완되어온 이념동맹의 한계에서 비롯된 공백을 메울 수 있는 중요한 역할을 할 것이다. 그러므로 현재 진행되는 이라크 전후 처리문제는 에너지안보적인 측면에서 동북아 3국에게 많은 영향을 미치는 사안이며 특히 중동에 대한 해외의존도가 높은 한국에게 강한 영향을 미칠 수 있는 사안이다. 국내 안보관련 기관에서는 이라크전쟁과 관련한 석유전쟁의 논의를 음모론이나 반전론이니 하는 표피적 시각에서 다루는 경향이 있다. 그러나 한국의 국가발전전략을 포괄적으로 수립하고 준비하기 위해서는 이라크전쟁에 담긴 에너지안보적 의미, 특히 미국 주도의 석유질서 재편에 대한 냉철한 분석이 필수적이다. 이 부분에 대한 분석없이 한국 경제의 안정적인 장기 발전전략은 공염불이며 이 글은 이런 시각을 깔고 전개됨을 분명히 하고자 한다.

## 경제중심적 국가전략과 이라크전쟁

이라크전쟁은 9.11 테러라는 미증유의 사건이 계기를 앞당기는 요인으로 작용은 하였지만 이미 그 이전부터 미 행정부에게 다양한 채널을 통해 국가의 전략적 선택으로 “심각한 미국의 에너지안보 문제의 해결을 위한 정공법”의 한 방법으로 정책건의가 이루어져 온 사안이다. 1997년에는 미국 내 신보수주의 그룹을 중심으로 클린턴대통령에게 이라크공격을 건의하는 서명장이 전달되기도 했다. 상당수 보수진영의 연구진들은 다양한 보고서를 통해 중동정책에 대한 재고, UN과 주요 동맹국들에 대한 정책적 대응방향등을 심도있게 제시하고 있으며 모든 어려운 점에도 불구하고 미국의 대통령이 국가의 위협제거와 경제적 안정을 위한 전략적 선택을 건의하고 있다.

이런 분위기의 바닥에는 냉전 이후 지정학적 이념동맹보다 경제 중심적 국가전략에 따른 동맹정책이 중시되는 변화가 자리잡고 있다. 지금은 헤비타트(habitat)운동과 노벨평화상으로 더 알려진 카터 전 미국대통령도 재임시 미국의 경제중심적 전략을 구체화하는데 바탕을 제공하였다. 그는 1980년 1월 23일 “페르시아만에서 미국의 석유수송을 압박하려는 어떠한 시도에도 군사적 힘을 포함한 모든 수단으로 격퇴할 것이다”라고 선언하였다. 그 이후 카터 독트린으로 알려진 이 원칙에 따라 미국은 페르시아만에 대한 병력증강에 착수하였다. 그 이후에도 이 지역에 대한 미국의 이익보호에 대한 원칙은 꾸준히 천명되었다.

국가안보에 있어서 이러한 경제중심적 접근전략은 1993년초 클린턴 행정부가 출범하면서 보다 구체적으로 가시화되었다. 워렌 크리스토퍼 국무장관은 상원의 교위원회에서 “앞으로 상위정치를 우리의 경제목표와 연관짓는 것을 부끄러워하지 않을 것이며 세계는 경제

전쟁이 이념대립의 시대를 무색하게 할 만큼 변하고 있다”라고 주장하였다. 클린턴 대통령 역시 국제통상과 투자확대를 외교정책의 핵심 목표로 삼았으며 이를 위해 남미 및 아시아와 새로운 통상협정을 체결하면서 미국 회사들의 해외활동을 촉진하는 등 해외시장의 문턱을 낮추는데 노력하였다. 그는 지속적으로 “우리의 경제와 안보는 불가분의 관계이다”라는 신념을 표출하였으며 이러한 견해는 자연스럽게 필수자원의 공급원 보호와 확대에 최우선 순위를 주는 경향을 가지게 하였다.

1999년 미국의 국가안보전략보고서는 “미국의 변형은 미국과 서로 무역을 하거나 석유나 천연가스 같은 주요 자원을 공급하는 주요 지역들의 안정에 달려 있다”라고 밝히고 있다. 미 국방대학교 부설 국가안보연구소(INSS : Institute for National Security Studies)가 매년 발간하는 「1999년 전략평가」에서는 “국가안보는 세계 경제와의 성공적인 관계정립에 달려 있다”라고 정의하고 있다.

1999년 미 의회에서 당시 미중부군 사령관 지니(A. C. Zinni)장군 역시 “걸프지역에서 미국의 이해관계는 오랫동안 변함이 없으며 세계 석유 매장량의 65% 이상이 걸프해 연안국가들에 분포되어 있기 때문에 미국과 그 연합국들은 걸프지역 자원에 자유롭게 접근할 수 있어야 한다”고 강조한바 있다.

이런 분위기는 석유문제에 관한 한 역대 어떤 행정부보다 베테랑들이 포진한 부시행정부에서 더욱 구체화된다. 베이커 전 국무장관이 주도하는 라이스(Rice) 대학 제임스 베이커 공공정책연구소와 미국 외교협회(CFR: Council on Foreign Relations)는 공동으로 2001년 4월 “21세기를 위한 전략적 에너지 정책의 도전”(Strategic Energy Policy Challenges For The 21st Century)이라는 보고서를 작성하였다. E. L.

Morse가 위원장이 되고 A. M. Jaffe가 책임자로 수행한 이 보고서는 미국이 국제사회의 강한 반대에도 불구하고 이번 이라크전쟁을 감행하게 되는 다양한 원인들 가운데 과연 석유전쟁인 요소가 있는가 여부에 대한 해답을 얻는 중요한 근거가 된다.

이 보고서는 “미국의 에너지문제를 근본적으로 해결하기 위해 에너지 안보에 대해 포괄적 정책을 수립해야 하며 이것은 다른 정책목표들과 상충될 수 밖에 없다”라고 지적하고 있다. 또한 “전략적 선택을 행동에 옮기는 것은 정치적으로 고통스러운 일이며 최고의사결정권자의 강력한 리더십을 요구하지만 그 이익은 매우 현실적으로 크다”라고 명시하고 있다.

여기서 전략적 선택을 이라크전쟁이라고 단정짓는 것은 매우 성급한 결론이다. 그러나 분명한 것은 미국이 에너지안보 측면에서 상당히 심각한 위기인식을 해왔으며 다양한 방법으로 대책마련에 부심해 왔음을 엿볼 수 있다는 점이다. 특히 부시행정부에 넓게 포진한 신보수주의자들이 가지는 적극적이고 공세적인 대외정책 성향을 고려해보면 미국의 국가이익을 저해하는 위협을 제거하고 경제적 이익을 보장하는 방안이라는 판단이 섰을때 군사력의 사용도 충분한 가능성을 가지는 영역에 있다고 볼 수 있는 것이다.

## 미국 주도 석유질서의 재편

9.11테러의 발생으로 인해 미국은 이미 감지하고 있던 본토에 대한 위협, 테러 네트워크에 대한 근절 등 다양한 대외정책의 변화를 급속히 실행하는 단계에 돌입하게 된다. 에너지안보 분야도 이러한 시대적 상황에서 미국의 취약점을 보강하는 방향으로 검토되었다. 미국이 안고 있는 취약점은 석유시장의 교란요인이 엄연히 존재하는 것을 알지만 그에 대한 대비책이 확실

미국과 영국 석유기업들은 이라크의 유전개발권에 관한 철저히 배제당하는 현상이 지속되었다. 더군다나 프랑스와 러시아, 중국 등은 이라크의 유전개발 계약을 1990년대 후반들면서 더욱 활발히 성사시켰다.

치 않다는 점, 이라크나 이란같은 지역에 미국의 투자 기회가 원천적으로 차단되어 있다는 점, 후세인같은 반미성향의 지도자들이 위협의 중심에 서 있으며 이런 상황에서 전체 석유 소비량은 생산량증가에 비해 급속히 증가하는 점 등이다.

미국의 에너지 부문을 위기로 인식하는 정도면에서도 지난 1973년과 1979년의 오일 쇼크때와 비교해 더 심각하다고 할 수 있다. 특정 시점을 에너지위기로 인식하는 척도는 다양할 수 있지만 미국의 경우 국내생산능력, 유가, 수입의존도, 수입대상국가의 집중정도, 전략비축유와 잉여 생산능력, 그리고 어려운 상황이 발생했거나 가능성이 있을때 조정할 수 있는 정책적 수단의 유무 정도를 꼽을 수 있을 것이다.

미국의 생산능력은 1970년대를 고비로 정체되다가 1986년을 기점으로 지속적인 감소추세를 나타내왔다. 21세기를 전후하여 미국의 일일 생산량은 600만 배럴에 미달하여 1973년의 60%에 미달하는 사태가 발생했다. 동 시기에 유가는 30달러를 넘어 서는 경우가 발생했고 베네주엘라의 불안정으로 인해 미국의 해외 의존도는 2001년에 55%까지 상승하였다. 1973년에 35%, 1979년에 42%였던 것이 1985년도에 27%로 하락했다가 급상승한 것이다. 문제는 국내 수요가 꾸준히 증가할 것이란 점을 고려할 때 이러한 경향이 특단의 조치가 없으면 변화가능성이 없다는 점이다.

더군다나 해외 도입선의 다변화노력을 꾸준히 해왔음에도 불구하고 석유 수입 5개국에 대한 의존도 비율이 1970년대 1,2차 쇼크시 63.8%, 53.4%에서 2001년에는 62%, 2002년에는 76%로 급증하였다. 특정국가에 미국이 석유수입을 전적으로 의존한다는 사실은 국가안보의 기반이 취약해진다는 사실과 동일한 의미를 가진다.

이런 상황에서 미국과 영국 석유기업들은 이라크의

유전개발권에 관한 철저히 배제당하는 현상이 지속되었다. 더군다나 프랑스와 러시아, 중국 등은 이라크의 유전개발 계약을 1990년대 후반들면서 더욱 활발히 성사시켰다. 프랑스의 토틸피나엘프는 이라크에서도 외국기업이 가장 눈독을 들이는 마즈는 유전개발 계약을 체결했다. 단일 유전지대로서는 120~200억 배럴에 달하는 초대형유전이며 그 외에도 44억배럴 규모의 나흐르 움마르유전도 성사된 것으로 알려지고 있다. 러시아의 루크오일 역시 1997년 매장량이 110억 배럴에 달하는 이라크 남부 웨스트 쿠르나 유전에 대하여 23년간의 개발생산권을 확보하는 계약 체결에 성공하였다. 중국은 러시아와 프랑스에 비하여 실적은 저조하나 적극적으로 개발에 참여하였으며 1997년 2억배럴 규모의 알 아흐다브 유전개발 계약을 체결하였다.

이러한 점들을 해결하기 위해서는 기존의 구도와 상충되는 사항들에 대하여 국가전략적 판단하에 정면으로 헤쳐나가야 한다는 것이 베이커 보고서의 기조였다.

2002년 5월 18일 부시 대통령에게 보고된 <국가에너지정책보고서>(Report of the National Energy Policy Report Group: 이하 NEP)는 기존의 문제인식 바탕위에 해결할 수 있는 대외정책이 가미되었다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 역대 어느 정권보다 강력한 권력을 가지고 개인적으로는 헬리 버튼사를 경영했던 딕 체니 부통령이 이례적으로 위원장을 맡고 국무, 에너지, 통상 등 7개부서 장관과 6개 기관장이 구성원으로 참여해서 발간한 이 보고서는 2001년 5월 16일 부시대통령에게 보고되었으며 8개장과 두개의 부록으로 구성되어 있는데 각 장마다 체니부통령이 대단히 구체적인 내용을 대통령에게 건의하는 형식으로 되어 있다. 그로 인해 이 보고서는 흔히 체니보고서라

고 불리기도 한다. 이 보고서의 8장은 “범세계적 동맹의 강화”(Strengthening Global Alliances)를 다루며 “국가 에너지안보와 국제관계의 신장”(Enhancing National Energy Security and International Relations)라는 부제를 달고 있다.

미국의 에너지문제를 해결하기 위하여 미국의 대외정책과 동맹정책을 어떻게 풀어나가야 하는가에 대한 범정부적 대처방안을 중동, 카스피해, 아프리카 등 지역별로 나누거나 국가별, 시장 기능별로 세분하였다. 중동지역은 미국의 에너지안보에 있어서 여전히 중요한 관심지역이지만 미국은 향후 국제 에너지 균형에 영향을 미칠 수 있는 새롭게 등장하는 카스피해와 아프리카지역에도 관심을 가져야 한다고 지적하고 있다. 카스피해는 900~2000억 배럴이 매장된 것으로 평가되고 있으며 천연가스의 부존량 역시 주목을 받고 있다. 서아프리카 역시 최근 발견된 대형 유전이 집중된 지역으로 클린턴 대통령이 재임시 두 번이나 방문한 점만 보더라도 중요성이 새로이 부각되는 지역이다.

우리가 이 보고서의 행간을 주의 깊게 읽어야 할 필요성이 있다. 개별 건의사항만을 놓고 볼 때는 상당히 구체적이고 미국의 경제이익을 심도 있게 고려했다는 점 외에 그다지 주목을 끌지 못한다. 그러나 구체적인 사실들을 조합해서 그것이 의미하는 전체적 그림을 살펴보면 향후 미국의 대외정책이 어떻게 전개되었구나 하는 전망을 하는데 중요한 준거를 제공하고 있다.

가령 미국이 OPEC국가들의 시장비율을 줄이고 미국과 우호적인 非OPEC국가들의 시장 점유율과 생산량을 지속적으로 증가시키는 정책을 취해야 한다는 점, 이라크와 이란에 대한 미국계 회사들의 투자 문턱을 낮추어야 한다는 점, 생산국과 소비국이 동시에 참가하는 에너지기구의 신설 등을 종합적으로 고려해보면 현재 진행되고 있는 상황들과 맞아 떨어지고 있다

는 판단을 할 수 있다.

아직 이라크 과도정부조차 출범하지 못한 상태이기 때문에 이라크 석유처리문제가 윤곽을 드러내려면 상당한 시간이 필요할 것이다. 그러나 현재 상황으로는 기존의 프랑스, 러시아, 중국 등의 권리행사는 지극히 제한될 것이며 미국계 메이저들의 참여확대 가능성이 대단히 높다. 이라크의 석유생산능력이 1~2년 사이에 정상 가동되면 현재 사우디 아라비아에서 미군이 철수하기로 확정된 사안의 중요성이 다시 한번 부각될 것이다.

비록 이라크가 사우디 아라비아에 이어 두 번째 큰 규모의 매장량을 가지고 있지만 그 자체만으로 석유질서의 판도를 바꾸기에는 무리가 있다. 그러나 이라크 전쟁에 이어 친미정권이 수립되면 그 영향이 이란과 사우디 아라비아를 포함한 중동 전체에 미칠 수 밖에 없다. 카스피해와 아프리카 등 다른 지역에도 연쇄효과가 나타날 수 있다. 한국에게 직접 영향을 미칠 수 있는 요인은 사우디 아라비아가 중동에서 가지는 미국 동맹으로서의 가치변화부분이다.

만일 사우디 아라비아가 그때도 테러단체와의 연계를 차단하지 못한다면 최악의 경우 국제사회에 의한 경제봉쇄까지도 배제할 수 없으며 한국은 비록 가능성이 크지 않다 하더라도 중장기 도입선의 대체 가능성까지 미리 판단해볼 필요성이 있다. 안보환경의 변화가 현실로 닥친 이후 경제적 조치를 취할 경우 “소 잃고 외양간 고친다”는 비단뿐만 아니라 경제적인 손실과 사회적 혼란을 수반할 가능성이 상존하기 때문이다.

OPEC의 위상이 현저히 약화될 것이라는 점도 예상할 수 있는 대목이다. 이미 非OPEC국가들의 생산능력 증가로 OPEC의 위력이 약화되기는 했지만 이라크 전쟁 이후에는 그 정도가 과거와는 현저히 차이가 나게 될 것이다. 이란과 사우디아라비아같은 경우에 정치

## 석유질서의 재편에 따른 국가차원의 대처는 범정부적인 협조와 더불어 최고 통수권자의 충분한 인식도 기반되어야 가능한 사안이다.

적 상황에 의해 석유시장에 대한 영향력 행사가 약화될 가능성도 많다. 장기적으로는 카스피해지역에 대한 미국의 영향력강화를 전망할 수 있으며 아프리카지역에서도 비슷한 양상이 전개될 것이다.

새로운 에너지기구의 창설도 가능하리라고 본다. OPEC의 대응기구 성격을 가진 국제에너지기구(International Energy Agency: IEA)가 회원국간 협력체계를 유지하여 왔으나 미국 내에서는 IEA가 한계를 보이고 있다는 비판도 제기되고 있다.

최대의 공급국인 사우디 아라비아와 최대 소비국인 미국이 포함된 공급국과 소비국이 공동으로 참여하는 새로운 기구를 설립하겠다는 것이 미국의 지향점임을 고려하면 향후 OPEC의 위상 약화, 미국의 석유질서 통제권 강화, 새로운 에너지기구의 등장 등이 변화의 관심사로 떠오를 전망이다.

### 맺는 말

이라크전쟁은 20세기를 보내고 21세기를 열어가는 시점에서 “이념이 지배하는 지정학적 동맹의 시대”가 마감되고 “국익과 경제중심적 국가전략이 동맹의 기준이 되는 시대”가 전개됨을 알리는 역사적 분기점이 될 것이다.

지극히 냉정한 현실주의적 시각으로 본다면 이라크는 전쟁을 초래할 수 있는 필요충분조건을 다 갖춘 시대적 위치에서 있었다고 볼 수 있다. 미국의 입장에서 볼 때 반미성향의 국가지도자나 테러 네트워크의 지도자에게 핵이나 기타 대량살상무기가 흘러들어 간다면 기존의 군사안보적 관점에서 가장 경계해야 할 부분이며 위협을 제거해야 할 필요성이 충분한 우선순위에 들어 갈 수 있을 것이다. 더군다나 그런 대상이 경제부분에서조차 미국의 안정을 교란시킬 수 있는 가장 높

은 순위에 올라 있다면 위협의 제거에 대한 당위성은 필요충분조건을 다 갖추었다고도 볼 수 있다.

이라크전쟁은 명백히 미국과 이라크라는 두 국가의 문제이지만 한편으로는 미국이라는 유일 초강국과 러시아, 프랑스, 중국, 독일 등 지역강국사이의 경제전략의 희생양이라고 볼 수도 있다는 역사학계의 일부 시각도 현실주의적 시각으로는 맥락이 맞는 이야기이다. 이라크가 핵개발의 의지가 있고 대량살상무기를 보유하고 있다는 점은 지난 걸프전에서 확인된 만큼 미국의 석유메이저들이 받을 불이익을 막는 영역에 프랑스와 러시아, 중국을 불러들인 것은 단기적으로는 반미정서를 통한 국민통합에 부합하는 방안이 되었겠지만 장기적으로는 국가의 흥망에 치명적 타격을 준 요인으로 작용한 것이다.

이라크전쟁이 진행되는 동안에도 일각에서는 우리가 전쟁을 CNN이나 알 자지라 방송이 보여주는 전쟁 영상에 치우쳐서 진지한 접근이 부족하지 않느냐는 자성의 목소리가 있었다. 이제 전투는 종식되고 전후처리와 관련한 각국의 치열한 외교전이 진행중이다. 일찌감치 적극적인 지원에 나선 폴란드는 전후처리과정에서 큰 외교적 성과를 거두고 있다. 정확한 판단과 적극적인 노력은 냉엄한 국제사회를 헤쳐나가는 중요한 수단이다. 총성이 멈춘 이라크에서 한국이 어느 정도의 경제적, 외교적 성과를 거두는가 하는 점은 단순한 경제논리에 한정되는 사안이 아니다. 석유질서의 재편에 따른 국가차원의 대처는 범정부적인 협조와 더불어 최고 통수권자의 충분한 인식도 기반되어야 가능한 사안이다. 이라크전쟁은 경제중심적 국가전략이 충돌하는 21세기의 국제사회에서 국가의 전략적 판단이 어떤 결과를 가져다 주는가를 여실히 보여주는 좋은 예로 기록될 것이다. ☺