

코리아연구원 특별기획 제33호

2011 한반도 및 동북아 전망과 제언

2010년 한반도 위기를 미-중-일-러는 자국의 국익을 위해 활용하였다. 이명박정부는 안보위기를 빌미로 민주주의를 퇴행시키고, 양극화를 심화시키는 경제 및 사회정책을 밀어붙였다. 코리아연구원은 2011년 한반도 및 동북아 정세를 조망하고, 정치, 경제, 사회정책에 대해 분석하고 제언하고자 한다.

[1] 2011 북한 및 한반도정세 전망 (홍익표, 북한대학원대 겸임교수) <1/26>

[2] 미국의 한반도정책과 제언 (김준형, 한동대 교수) <1/7>

[3] 2011년 신(新)한-중 관계를 위한 제언 (최지영, 한림대 교수) <1/24>

[4] 일본의 동아시아구상과 대한반도정책 (코리아연구원) <1/28>

[5] 러시아의 한반도정책과 제언 (제성훈, 한국외대러시아연구소 HK연구교수) <1/18>

[6] 2011년 국내정치 전망과 제언 (고 원, 서울과학기술대 교수) <1/25>

[7] 2011년 경제전망: 성장과 물가 두 마리 토끼 잡기 (조혜경, 한림국제대학원대 연구교수) <2/7>

[8] 이명박정부하의 사회정책 평가와 전망 (김원섭, 고려대 교수) <4/6>



2011

홍익표

(코리아연구원 기획위원, 북한대학원대 겸임교수)

- I. 후계체제의 조기 안정화와 경제강국 건설
- II. 경공업부문의 정상화를 통한 인민생활 향상
- III. 갈림길에 선 남북관계, 대외국면으로 전환 가능성
- IV. 6자회담 재개와 남북관계 정상화

I. 후계체제의 조기 안정화와 경제강국 건설

북한은 지난 9월말에 개최된 당 대표자회의를 통해 김정일 국방위원장의 3남 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장 및 중앙위원으로 선출함으로써 후계체제를 공식화하였다. 북한은 당 대표자회를 계기로 당의 기능을 정상화하고 영도성을 강화함으로써, 2012년 개최가 유력시되는 7차 당대회를 통해 후계체제의 조기 완료를 선언할 것으로 보인다. 아울러 북의 당면 최대 과제이자 후계체제의 조기 안정화에 관건이라 할 수 있는 ‘경제강국’ 건설에 매진할 것으로 예상된다. 그러나 북한 지도부가 의도한 바와 같이 후계체제 작업이 순조롭게 진행될 것인가에 대해서는 국내외적으로 전망이 엇갈리고 있다. 비관적 전망의 근거로는 대부분 김정은의 젊은 나이와 경험부족, 북핵문제의 미해결과 국제사회의 대북 제재 지속, 경제난의 지속, 천안함 이후 남북관계 및 대외환경 악화 등을 제시하고 있다. 특히, 그 중에서도 경제난 지속이 후계체제의 조기 안정화에 가장 큰 걸림돌로 지적되고 있다.

후계체제가 공식화되었다고 해서 북한의 경제정책이 급변할 가능성은 크지 않다. 후계체가 공식화되었다고 해도 여전히 북한의 최고 지도자는 김정일 국방위원장이며, 기존의 선군경제발전전략을 상당기간 고수할 것으로 전망되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한의 경제정책과 경제운용에 있어 일정한 변화가 불가피할 것으로 보인다. 후계자를 공식화한 북한으로서는 2012년까지 인민경제생활 향상과 대외경제 환경 개선에 주력할 것으로 예상된다.¹⁾ 이는 2012년을 ‘강성대국의 대문을 여는 해’로 설정한 목표를 달성하고, 후계체제를 조기에 안정적으로 정착시키기 위한 전제이기 때문이다.

따라서 2011년을 포함해서 향후 2~3년이 북으로서는 경제부문과 관련하여 가장 중요한



기간이 될 것으로 전망된다. 우선, 2012년 경제강국 진입이라는 자신들의 목표를 달성하기 위해서는 2011년에 인민생활 향상과 주요 산업의 정상화에 있어 가시적 성과를 거두어야 한다. 또한 지난 9월 28일 당대표자회의를 통해 공식화된 후계체제를 조기에 안착시키기 위해서도 경제부문의 높은 실적이 필요하기 때문이다.

이러한 북한의 입장과 정책기조는 금년도 신년사를 통해서도 확인할 수 있다. 북한은 “올해에 다시 한 번 경공업에 박차를 가하여 인민생활 향상과 강성대국 건설에서 결정적 전환을 일으키자”라는 제목의 신년사를 발표하였는데, 지난해에 이어 올해 신년사에서도 인민생활 향상이 최우선 과제로 제시되었다. 인민생활 향상이 2011년 최우선 경제목표로 제시된 것은 역시 2012년 강성대국 대문을 열겠다는 목표와 직접적으로 연결되어 있다고 볼 수 있다. 북한 당국은 경제상황 개선의 효과를 주민들이 실감할 필요가 있다고 판단한 것으로 보인다. 1990년대 중반 고난의 행군을 거쳐 1998년부터 강성대국 건설노선을 제시하였지만 북측의 식량과 생필품 부족현상은 계속되고 있다. 2000년대 들어 4대 선행부문의 정상화에 주력하였지만, 일반 주민들의 입장에서는 해당 부문의 정상화가 자신들의 실생활 개선과는 거리가 있다고 느낄 수 있다. 따라서 북한은 강성대국 건설노선과 관련 경제정책에 대한 정당성을 확보하고 지지기반을 강화하기 위해서는 인민생활의 실질적 개선이 필요하다고 판단한 것으로 보인다.

II. 경공업부문의 정상화를 통한 인민생활 향상

경제강국 건설이라는 목표 달성과 후계체제 조기 안정화의 관건적 요소가 될 수 있는 몇 가지 경제적 변수들을 살펴보면, 우선 인민생활 개선에 직접적인 영향을 미치는 농업과 경공업 부문의 생산증대 여부이다. 북한은 2010년에도 인민생활 향상을 위한 경공업 및 농업 부문의 증산을 최우선 과제로 제시했는데, 올해에도 이러한 정책기조가 지속될 것으로 보인다. 금년도 신년사에서 “올해에 다시 한 번 경공업에 박차를 가하여 인민생활향상과 강성대국건설에서 결정적 전환을 일으키자”고 언급한 부분은 인민생활필품과 관련된 경공업부문이 2011년 경제부문의 핵심과제라는 것을 의미한다.

경공업부문의 생산 확대를 위한 구체적 추진방안으로 △경공업 공장과 기업소의 생산 정상화 △소비자 수요 충족 △경공업의 현대화와 과학화 △지방공업의 발전 △경공업에 대한 사회적 관심 증대 △원료·자재의 주체화와 국산화 등이 제시되었다. 북한은 지난 수년간 공장 및 기업소의 설비 현대화에 주력하였으며, 특히 위탁가공무역을 통해 섬유류 및 신발 공장들의 현대화에서 일정한 성과를 거둔 것으로 보인다.²⁾



북한은 올해에도 경공업부문의 발전을 위해 국가예산의 비중 확대를 통해 생산공장의 현대화를 적극 추진하는 한편, 지방공장의 역할을 제고시켜나갈 것으로 전망된다. 이와 함께 지방단위의 경공업 공장 가동률 제고를 위해 전기와 원자재 보장에 대한 국가적 대책을 적극 수립해나갈 것으로 보인다. 또한 경공업부문의 주요 과제 중 하나가 인민의 수요를 충족하고 외국산 제품에 대해 경쟁력을 확보하는 것이라는 점에서 증산과 함께 제품의 질 제고에도 주력할 것으로 예상된다. 북한은 수년 전부터 “우리의 경공업제품의 양이 적고 질이 낮으면 다른 나라 상품들이 우리의 시장에 밀려들게 된다”면서 중국산 제품의 북한 시장 장악을 우려하였으며, 이를 타개하기 위해 인민소비품의 질을 제고하는 데 주력해왔다. 생산품의 질을 제고하기 위해 △기술갱신 △생산의 전문화 △기술공정 준수 등이 강조될 것이다. 또한 소비자의 수요에 기초한 상품생산을 위해 생산계획부터 인민의 수요를 적극 반영하여 계획을 수립하고, 공장 및 기업소들이 단지 양적 지표의 계획 달성이 아닌 소비자의 선호나 만족도를 적극 반영하도록 요구할 것으로 보인다.

농업부문에서는 종자혁명방침, 두벌농사방침, 감자농사혁명방침과 콩농사방침 등 당의 농업혁명방침을 재차 강조할 것으로 보인다. 또한 유기농법을 비롯한 새로운 영농방법과 영농기술을 적극 받아들이고, 현대적인 축산·양어·과일생산 기지들을 건설하여 농업부문의 다각화를 통한 경제성 제고에 주력할 것으로 전망된다. 북한 당국은 농업생산의 과학화·기계화·화학화 수단인 효과적 이용, 복잡한 영농기술공정의 과학적 조직 지도, 위성정보에 의한 농업기술 도입에 필요한 연구사업, 농촌경리의 종합적 기계화 실현, 정보기술과 생명공학 중심의 첨단기술에 의한 농업기술체계 개진 등에 주력할 것으로 보인다.

두 번째 변수는 과학기술의 발전이다. 과학기술 개발을 통한 첨단산업의 육성과 국방력 강화라는 선군시대 발전전략을 고수한 것으로 평가된다. 특히 장거리 미사일 및 핵무기 개발 등에서 볼 수 있듯이 첨단과학기술 발전은 북한의 국방력 강화와 경제발전이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 유력한 수단이라 할 수 있다. 북한은 2011년에도 경제의 비약적 발전을 위해 가장 중요한 것이 첨단 돌파임을 강조함에 따라 과학기술 및 첨단산업의 발전에 상당한 정책적 비중을 둘 것으로 전망된다. 2000년대 이후 북한의 자력갱생은 이전과 달리 과학기술 발전과 연계되어 경제의 자립성 및 현대화 강화, 생산증대 등을 목표로 하고 있다. 첨단과학기술 발전은 북한의 국방력 강화와 경제발전을 달성할 수 있는 유력한 수단이다. 최근 들어 북한이 ‘주체철 생산’, ‘CNC 기술’, ‘주체비료’ 등을 강조하는 것도 이와 같은 맥락이다.

따라서 북은 2011년에 과학기술과 생산을 밀착시키며 자체 기술개발능력, 제품개발능력



을 높이는 데 중심을 두고, 현대화·과학화를 추진해나갈 것으로 전망된다. 또한 공장 및 기업소 등의 생산현장에서는 지난해와 같이 새로운 기술개발을 위한 대중적 기술혁신운동을 활발히 전개해 나갈 것으로 보인다. 특히 올해에는 후계자인 김정은 부위원장이 북한의 과학기술과 첨단산업을 직접 지휘함으로써 ‘선군경제발전’을 주도하고 있다는 것을 대내외에 과시할 가능성이 높다. 이로 인해 북한이 올해 안에 3차 핵실험을 비롯하여 우라늄 농축 및 경수로 발전소 등 핵 관련 기술개발 및 시설 건립에 주력할 가능성도 배제할 수 없다.

세 번째 변수는 철강·화학·기계공업 등 일부 핵심 산업의 정상화이다. 북한은 2000년대 들어 석탄, 전력, 금속, 철도운수 등 소위 선행부문의 정상화에 주력해왔으며, 그 결과 1990년대 중반 경제난 당시 가동이 중단되었던 주요 기간산업의 공장과 기업소들이 지난해부터 가동되기 시작하였다. 최근 북한이 김책제철소, 28비날론연합기업소 등이 정상 가동되기 시작했다는 것을 대대적으로 보도한 것도 이를 뒷받침하고 있다. 특히, 해당 공장들에 대해 김정일 위원장이 2011년에도 현지지도를 계속함으로써 생산 정상화에 필요한 설비, 재원 및 인력 등이 집중 투입될 것으로 전망된다. 해당 부문이 산업 전반의 전후방 효과가 크다는 점에서 북한경제 발전과 자체 성장동력 확보를 위해 선행부문을 비롯한 기초산업의 정상화는 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

이러한 4대 선행부문 또는 핵심 기초산업들이 2009년까지 국방공업의 발전과 경제전반의 정상화 차원에서 중시되던 것과는 달리, 지난해부터 ‘인민생활 향상’ 차원에서 다루어지고 있는 점도 주목해야 한다. 북한 당국은 4대 선행부문이나 기초공업 중에서도 경공업 및 농업 발전과 관련성이 높은 부문(경공업 설비, 농기계 등)에 대해 우선적인 투자를 보장해나갈 것으로 보인다. 올해 신년사에서 석탄생산 증대가 최우선적으로 강조되었는데, 이는 석탄생산 증가를 통한 비료(주체비료)와 섬유(주체섬유) 그리고 전력 증산을 염두에 둔 것으로 보인다.³⁾ 또한 신년사에서 화학공업의 역할을 강조한 것도 화학공장의 생산 정상화를 통해서 섬유와 수지, 각종 기초화학제품들, 비료와 농약 생산 확대를 도모하기 위한 것으로 보인다.

마지막으로 올해 북한경제에서 가장 중요한 변수는 대외경제협력의 확대, 특히 북·중 경제협력의 확대이다. 자체 성장동력 확보에 어려움을 겪고 있는 북한으로서는 외부의 지원과 경제협력이 절실하다. 그러나 국제사회의 제재와 남·북 관계 경색 등을 감안할 때 북·중 경제협력 확대 외에는 선택의 여지가 거의 없다. 지난해 북한이 후계체제 공식화 이전에 2회에 걸친 김정일 위원장의 방중을 통해 양국 간 협력을 공고히 한 것도 후계체제에 대한 중국의 정치적 지지는 물론, 대규모 경제협력이 절실히 필요했기 때문이다.



핵실험으로 인한 국제사회의 대북제재가 지속되고, ‘천안함사건’에 따른 한국정부의 5.24 조치로 남·북경협이 위축되면서 북한의 대중국 의존도는 더욱 심화되었다. 그 결과 북·중 무역은 2010년 1~11월까지 30억 5,655만 달러로 이미 2009년의 무역총액(26억 8,100만 달러)을 넘어섰다. 이러한 추세가 이어질 경우 연간 무역규모도 전년대비 20% 이상 증가한 33억 달러로 사상 최고치를 기록할 것으로 전망된다. 중국의 대북투자도 꾸준히 늘어나고 있는데, 최근 중국정부는 북·중 접경지역을 중심으로 양국 간 경제협력의 물리적 연계성을 강화하는 기반시설에 대한 투자를 적극 추진하고 있다. 이러한 북·중경협의 활성화는 국제사회의 대북경제제재 조치를 사실상 무력화시키는 결과를 낳고 있으며, 북한의 대중국 의존도 심화에 따른 우려도 제기되고 있다.

최근 북·중경협 확대는 중국의 동북진흥전략과도 연결되어 있다. 중국의 동북진흥계획 추진과 북·중경협 확대와 관련해서 가장 주목되는 것이 ‘창지투 선도구 개발계획’과 라선특별시 개발이다. 김정일 위원장이 2009년 말에 라선지역을 현지지도하고, 2010년 1월에는 이 지역을 특별시로 지정하면서 경제무역지대법을 개정한 것도 향후 본격적인 개발과 대외 개방을 대비한 조치로 보인다. 2011년부터 라선지역을 비롯한 북·중 접경지역을 중심으로 양국 간 경제협력의 가시적 성과가 나타날 것으로 보이며, 이는 북한경제에 새로운 기회를 제공할 수도 있다. 또한 북·중 양국은 2010년 12월 31일 신압록강대교 건설 착공식을 개최하였으며, 신의주의 황금평 및 위화도 개발도 2011년 중 가시화될 것으로 보인다.

III. 갈림길에 선 남북관계, 대화국면으로 전환 가능성

최근 남북관계는 2000년 6.15 선언 이후 최악의 국면에 빠져들었다. 남북관계는 최근 2-3년간 계속 악화되었고, 특히 최근 ‘천안함사건’과 ‘연평도포격’으로 인해 한반도의 긴장국면이 전례 없이 고조되었다. 남북관계가 단기간 내에 복원될 가능성이 크지는 않지만, 대외적 환경의 변화와 남북관계 개선에 대한 국내외적 요구와 이해관계 등을 감안할 때 일정기간의 냉각기 이후 남북관계가 경제부문을 중심으로 단계적으로 복원될 가능성도 배제할 수 없다.

우선 북한의 입장에서는 후계체제 안정과 관련해서 남북관계의 안정이 매우 중요하다. 일부에서 주장하는 바와 같이 김정은 부위원장 주도로 군사적 모험주의가 대두되고 있다는 것은 타당하지 않다. 여전히 북한의 최고 권력자는 김정일 위원장이며, 북한이 최우선 과제로 제시하고 있는 경제발전과 북미관계 개선을 위해서도 남북관계 개선이 필요하기 때문이다. 북한이 연초부터 남북대화의 필요성과 당국 간 대화 재개를 연이어 제의하는 것도 이를

뒷받침하고 있다.

북한은 신년사에서 남북 간의 ‘대결상태 해소’를 지적한데 이어, 1월 5일에는 북한 정부와 정당, 단체들의 연합성명을 통해 남북관계 개선을 위한 4개항의 중대 제안을 전격적으로 제시하였다. 4개항의 주요 내용으로는 △당국 간 회담을 포함하여 남북 정당, 단체들 간의 조건 없는 조속한 회담 재개 △남북협력 의지만 있다면 언제, 누구와도 대화 △민족의 중대사와 관련한 모든 문제들을 협의, 해결 △남북 관계개선의 분위기 조성을 위해 비방 중상 및 상대 자극하는 행동 중단 등이다. 이는 사실상 이명박정부에 대한 조건 없는 대화 재개라고 할 수 있으며, 김정일 위원장의 결심에 따른 것이라고 할 수 있다.⁴⁾

이러한 북한의 대화제의에는 미국과 중국의 역할도 관련이 있는 것으로 보인다. 한반도의 긴장 고조와 북한의 추가적 핵능력 강화에 대한 우려가 제기되면서 미국 내에서도 북한과의 대화 필요성이 높아지고 있다. 기존의 ‘전략적 인내’는 사실상 한미동맹 강화에는 기여했을지 몰라도, 한반도의 긴장완화와 비핵화에는 사실상 실패한 것으로 보인다. 중국은 6자회담 의장국으로 그 동안 남북한의 대화와 6자회담의 조기 개최를 강조해왔다. 양국의 이러한 입장은 지난 1월 19일 미·중 정상회담을 통해 일정부분 반영된 것으로 보인다. 양국은 정상회담을 통해 한반도 문제와 관련하여 6자회담의 조속한 재개와 9.19공동성명의 이행, 남북대화의 중요성을 강조했다. 이는 6자회담 조기 재개에 인식을 같이한 미국과 중국이 우회적으로 남북대화과 관계개선을 요구한 것으로 볼 수 있다.

이명박정부는 북한의 대화 제의에 대해 ‘진정성’을 제기하면서 일단 거부감을 표시하였지만, 1월 20일의 군사회담 제의를 수용한 것을 보면 마냥 대화 제의를 거부하는 것은 부담스러웠던 것으로 보인다. 미·중 정상회담을 통한 국제사회의 압박과 함께 집권 4년차가 되는 이명박정부로서는 2011년에는 남북관계의 변화를 모색해야 하는 현실적 요구가 있다. 이미 2010년 6월 지방선거에 나타난 바와 같이 남북관계 긴장에 대한 국민들의 ‘안보 피로감’이 확대되고 있고, 대북 정책 수정에 대한 여론이 훨씬 높게 나타나고 있다. 천안함 공격과 ‘연평도포격’으로 북한에 대한 비판이 높아진 것도 사실이지만, 이를 사전에 예방하고 평화적 관리에 실패한 정부의 대북정책에 대한 비판도 함께 높아진 것이다.

경제적 측면에서도 남북경협 활성화의 요구가 제기된다. 한국경제로서는 남북관계 악화에 따른 ‘코리아 리스크’가 금융시장을 중심으로 한 경제 전반에 미치는 악영향을 차단하는 한편, 최근 중국의 임금상승 등으로 인한 투자 대체지로 북한이 매력적인 투자대상이라는 점도 고려해야 한다. 또한 남북경협과 관련된 한국 내 생산 연계 및 고용유발효과 등도 무시할 수 없는 상황이다.



북한으로서도 남북경협 확대의 필요성이 제기된다. 우선, 한국이 중국 다음으로 제2의 경제협력국이며, 실제 대규모 투자나 경제지원이 가능한 국가라는 점을 북한도 잘 알고 있다. 특히, 금강산관광사업과 개성공단 사업으로부터 벌어들이는 이익을 북한 당국도 외면할 수 없다는 현실적 이해관계도 작용하고 있다. 또한 북중경협 확대에 따른 대중 의존도 심화를 완화하고, 균형을 유지하기 위해서도 남한과의 경제협력 확대가 필요하다. 정치적 측면에서도 미국, 일본과의 관계개선 및 대외경제 환경 개선 등을 위해서도 남북관계 개선이 요구되고 있다는 점이다.

IV. 6자회담 재개와 남북관계 정상화

남북한은 최근 악화된 관계를 감안할 때 당장 관계개선에 나서기는 어렵겠지만, 현실적인 필요성과 국제사회의 분위기(특히, 미국과 중국의 대화요구) 등을 감안할 때 상반기의 탐색전을 거쳐 하반기부터는 관계 정상화를 적극 모색할 것으로 전망된다. 대내외적 요인을 감안할 때, 한국 정부로서는 북과의 대화 재개 및 경제협력 확대를 통해 북한의 대남 강경 노선과 남북 간의 우발적 충돌 등을 적극 관리하고 불확실성을 줄여나가는 것이 바람직할 것이다. 북한도 새로운 지도체계의 구성과 체제 안정화 및 경제발전 차원에서 적극성을 보일 수 있다는 점에서 한국 정부의 주도적 역할이 더욱 요구된다.

특히, 남북관계의 특수성을 고려할 때 ‘톱-다운’ 방식의 합의가 보다 효율적이라는 점에서, 하반기 이후 3차 남북정상회담의 조기 개최를 적극 고려할 필요가 있다. ‘천안함사건’과 ‘연평도포격’ 등으로 인해 악화된 국민감정이나 정치적 이해관계 등으로 이명박정부가 남북정상회담에 당장 나서기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 2011년 연초부터 남북관계를 대결에서 대화국면으로 전환하고, 한반도의 전쟁위기를 해소하기 위해서는 보다 적극적인 정책전환과 노력이 필요한 시점이다. 이명박정부 하에서의 남북정상회담 개최여부는 사실상 금년도 상반기 중으로 결정된다고 해도 과언이 아니다. 남북이 정상회담을 통해 경제협력 사안을 비롯해 최근의 서해상 군사적 충돌 등과 같은 현안 이슈들을 포괄적으로 논의하고 큰 틀에서의 합의를 도출하는 것이 절실히 요구된다.

한편, 남북관계 개선의 가장 큰 제약요인 중의 하나인 북핵문제 역시 6자회담의 재개와 함께 비핵화 프로세스가 본격화될 경우 다소 완화될 것으로 보인다. 중국은 6자회담 재개를 위한 중재에 적극 나서고 있다. 이러한 중국의 움직임에 대해 북한은 지난 두 차례의 정상회담을 통해 6자회담 참여를 분명히 하고 있는 반면, 한국과 미국의 경우 다소 유보적 입장



을 취하고 있다. 한미 양국은 6자회담 개최가 ‘천안함사건’, ‘연평도포격’ 및 2차 핵실험 등에 대해 북에게 ‘면죄부’를 줄 수 있다는 우려를 갖고 있다. 또한 그 동안의 6자회담 방식과는 달리 북핵문제 해결을 위한 실질적이고 가시적인 성과를 거둘 수 있는 회담이 되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

그러나 6자회담의 모멘텀을 유지하기 위해서는 가급적 빠른 시일 내에 회담재개가 필요하다는 점도 한미 양국은 인식하고 있다. 자칫 6자회담의 장기간 공전으로 회담 자체의 동력이 사라지는 것은 원치 않기 때문이다. 따라서 최근 미중 정상회담을 계기로 6자회담 조기 재개의 필요성이 제기되었고, 남북대화가 재개되었다는 점을 감안할 때, 2011년 2월말 경에는 어떠한 형태든 6자회담 재개의 돌파구가 마련될 가능성이 높은 것으로 전망된다.(2011/01/26)



<각주>

- 1) 『조선신보』는 2010년 10월2일자 당대표자회의 해설기사에서 북한이 2012년 강성대국 달성을 천명한 사실을 거론하면서 “오늘의 국제정세 하에서 나라(북)의 경제부흥과 조선반도의 평화보장, 북남관계의 개선은 서로 연계되어 있다”고 주장했다. 이는 북한이 계획경제의 정비, 중국과의 협력을 통한 대외개방, 6자회담 재개, 남북대화 복원 노력을 동시에 진행하겠다는 의지를 밝힌 것으로 볼 수 있다.
- 2) “올해 조선에서는 경공업의 비약적 발전을 위한 도약대가 마련되었다,” 『조선신보』, 2010. 12. 25.
- 3) 지난해 신년사에서 “강제가 나와야 쌀도 나오고 기계도 나온다”고 역설한 데 반해, 올해 신년사에서는 “석탄이 팡팡 나와야 비료와 섬유도 쏟아지고 전기와 강재도 나온다”고 주장하였다.
- 4) “대화와 협상에 관한 파격적인 제의는 영도자의 결단을 반영한 것으로 보는 것이 타당하다.” 『조선신보』는 1월 6일자 ‘평화통일의 년대기 열기 위한 중대제안 - 영도자의 결단과 연합성명 발표의 과정’이라는 제목의 해설 기사에서 5일 북한이 발표한 ‘조선민주주의인민공화국 정부, 정당, 단체 연합성명’ (연합성명)에 “확실히 ‘중대제안’이라고 부를만한 내용을 담고 있다”면서 이같이 주장했다.



미국의 한반도정책과 제언

김준형
(한동대 국제어문학부 교수)

- I. 오바마 외교 2년
- II. 오바마행정부 전반기의 한반도 정책
- III. 2011년 전망
- IV. 결론 및 정책제언

I. 오바마 외교 2년

2011년 새해가 밝았다. 작년 한해 한반도는 그야말로 강경대치와 위기국면의 연속이었다. 올해엔 과연 한반도에 긴장이 해소되고 평화의 해가 뜰 수 있을까? 일단 파탄지경에 이른 남북관계가 자생적으로 복구되기는 거의 불가능해 보인다. 위키리크스(Wikileaks)가 폭로한 외교전문에 따르면 이명박 대통령은 자신의 대북강경책에 매우 만족하고 있으며 임기 말까지 이러한 남북관계의 동결까지 각오한다고 하니 변화를 기대하기 어렵다. 당시 외교통상부 장관의 입에서 직접 나온 표현처럼 ‘심리적 전쟁상태’가 앞으로도 계속될 지도 모르겠다. 하지만 문제해결의 중요한 열쇠를 미국이 쥐고 있다는 점에서, 그리고 이명박정부의 친미일변도의 행보를 감안할 때 미국의 정책변화에 다소간의 기대를 걸어볼 여지가 있다. 이것을 두고 민족주의적 감정으로서는 몰라도, 객관적이고 국제정치의 현실적인 시각으로 볼 때 자주의식 결여로 매도할 수만은 없을 것이다.

그렇다면 과연 2011년 미국의 외교는 변화할 것인가? 버락 오바마가 2009년 백악관에 입성할 때는 그야말로 깊은 수렁에 빠진 미국외교를 건져낼 책임자로 자타가 모두 기대했었다. 9.11이라는 전대미문의 비극적 테러사건이 큰 변수가 되기는 했지만 부시행정부의 냉전 회귀적 행태와 일방주의의 거칠고 오만한 힘의 외교에 획기적 변화를 가져올 것으로 예상했던 것이다. 더욱이 오바마가 대선에서 승리한 주요인 중에 하나가 바로 부시정권에 의해 상처 입은 미국의 글로벌 이미지를 회복하겠다는 공약이었다. 그러나 지난 2년 동안, 1929년 대공황이후 가장 심각하다는 금융위기의 소용돌이 속에서 대외정책은 속절없이 함몰되고 말았다. 그 후 외교가 국내정책에 희생되는 경향이 계속되었으며, 한반도정책 역시 표류했다.



II. 오바마행정부 전반기의 한반도 정책

대외정책의 우선순위에서 한반도는 중국정책의 하위 아젠다라고 볼 수 있기 때문에, 지난 2년간 미국의 대한반도정책을 분석하기 위해서는 우선 대중국정책을 살펴야한다. 오바마는 부시행정부의 대중국노선을 과감하게 바꿔 “봉쇄정책 포기”와 “전략적 파트너십(strategic partnership) 추구”를 선언했다. 그러나 2년이 흐른 지금 중국과의 관계는 이코노미스트지가 던진 “전략적 불신(strategic mistrust)”이라는 표현이 훨씬 적절해보일 정도로 후퇴했다. 이라크전쟁이 수렁에 빠져들지 않았었다라면, 네오콘 세력들이 다음 타깃으로 중국봉쇄를 본격화하려 했었다는 것은 당시 워싱턴외교가에서는 공공연한 비밀이었다. 오바마의 집권으로 이러한 계획은 좌절되었고, 새로운 협력의 시대를 열 수 있을 것으로 보였다. 전통적으로도 공화당정권은 경제적으로는 유연한 정책을 추구하지만, 정치군사적으로는 중국에 대해 봉쇄의 경향을, 민주당정권은 반대로 경제에 대해서는 보다 단호한 입장이지만, 정치군사적인 면에서는 포용과 협력정책을 추구해왔다.

그런데 두 가지 측면이 한꺼번에 엮나가고 말았다. 먼저 경제위기로 말미암아 대중국외교에 대해 구체적 정책방향을 정립할 여력이 없었으며, 두 번째는 오바마행정부의 당면 최대과제인 금융위기와 재정적자문제가 중국의 경제정책과 어느 정도 체로섬적인 관계를 가진다는 점이다. 게다가 취임 초기 달라이 라마의 미국 초청과 타이완에 대한 다량의 무기수출 등으로 중국과의 관계개선은 시작부터 삐걱거렸다. 이것이 그러나 오바마행정부가 처음부터 의도한 선택으로 보이지는 않는다. 다만 금융위기에 묻혀 대중국정책의 우선순위가 뒤로 밀렸고, 금융위기의 대처과정에서 환율문제와 불공정무역문제가 불거지면서 중국과의 갈등이 전면에 등장하게 된 것이다.

게다가 중국이 남중국해의 영토문제와 노벨상 수상자 류샤오보, 그리고 미국의 환율문제 제기에 대해 강경입장으로 맞대응하자, 미국은 대중국견제로 계속 밀고 나가게 된 것으로 판단된다. 여기에 북한변수까지 끼어들면서 양국 간의 힘겨루기 양상은 확대되었다. 하지만 중국이 대북경제협력으로 유엔제재의 틀을 약화시킬 뿐 아니라, 북한의 심각한 도발들에 대해서도 침묵하고 있는 것에 대해 미국이 못마땅하기도 하지만, 내심 한반도의 위기상황을 이용해 중국을 견제하려는 시도 또한 본격화했다고도 볼 수 있다. 이는 동북아 MD구축을 정당화하기 위해서 북한의 도발을 적극 이용해왔다는 위키리크스의 폭로전문에서도 확인된다. 한반도의 위기상황을 통해 미국이 그동안 주운 이삭은 중국견제 외에도 많았다. 후텐마기지 이전문제도 갈등하던 일본을 단번에 침묵시켰으며, 남한에 대해서는 천안함과 연평도사태에서 한국 입장을 적극 지원하고, 이명박정부의 대북강경책에 힘을 실어주면서 친미정책을 더



욱 확고히 했다. 미국에게 유리하도록 FTA 재협상을 이끌어낸 것도 이와 결코 무관하지 않다.

미국도 한반도에서 군사충돌까지 원하지는 않지만, 일정 정도의 위기상황을 유지하면서 주판알을 튕겨온 것을 부인할 수 없다. 출범 전후에 직접협상을 하겠다는 선언과는 달리 대북정책은 결국 한국정부의 강경책에 편승해왔을 뿐이다. 소위 “전략적 인내(strategic patience)”라고 부르지만 사실 제재의 틀 안에서 북한의 자발적 비핵화 또는 북한정권의 붕괴를 마냥 기다리는 무정책에 가까운 정책노선이었다. 즉 한국정부로 하여금 대북정책을 주도하게 만들고, 미국은 뒤에서 북핵문제의 근본적 해결보다는, 파생이익을 챙겨왔다고 할 수 있다. 그 결과 전략적 인내가 지향한 자발적 비핵화는커녕 오히려 북한의 핵보유가 기정사실화되고 있으며, 북한의 급변사태도 현재로서는 가능성이 별로 없다. 한때 활발하게 거론되던 김정일 국방위원장의 건강에도 큰 이상이 없었으며, 후계문제 역시 순조로운 편이다. 오히려 남한정부의 강경정책 주도로 인해 오히려 대화국면은 설자리를 완전히 잃게 되었다. 결국 오바마가 부시행정부 말기의 협상노력을 발전적으로 계승하겠다는 약속은 공염불이 되고 말았다.

III. 2011년 전망

이제 오바마대통령의 집권 전반기는 끝이 나고, 후반기로 들어섰다. 국내정책, 특히 경제 살리기에 거의 전부를 걸었던 전반기였다면 후반기에는 과연 어떤 양상을 보일까? 동일한 기조가 그대로 반복될 것인지, 아니면 대외정책이 전면으로 등장하게 될 것인가에 대해 현재 미국 내에서도 엇갈린 예측들이 나오고 있다. 오바마는 작년 11월 이미 두 차례의 평가를 받았다고 할 수 있는데, 중간선거와 G20이다. 전자가 국내정책에 대한 평가라면, 후자는 대외정책에 대한 평가라고 볼 수 있는데, 어느 쪽에서도 좋은 성적표를 받지 못했다. 따라서 재선을 생각한다면 올해엔 뭘가를 보여주어야만 할 것이다. 전반부에 전력을 다했으나 오히려 패배의 원인이 되었던 국내문제에 다시 전력투구할지, 아니면 대외정책을 통해 반전을 노릴 것인가는 결국 오바마 자신의 정치적 선택일 수밖에 없다. 하지만 정도의 문제일 뿐, 집권 후반기에는 대외정책의 비중이 상대적으로 높아질 것이 거의 확실하다. 실업문제가 그 대로이고, 재정적자가 갈수록 확대되고 있다는 점에서 경제위기를 벗어났다고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 바닥은 치고 올라서고 있다는 데에는 이견이 거의 없다.

또한 올해 후반기부터 굵직굵직한 대외정책의 테드라인들이 속속 다가온다는 점도 오바마행정부의 적극적 자세를 요구하게 될 것이다. 아프간에서의 철군시작은 7월, 이스라엘-팔



레스타인의 협상타결은 9월, 그리고 이라크에서의 철군완료를 올해 12월로 공언해왔다. 오바마가 특별히 데드라인 설정에 집착하는 것은 상대에게 개선의 시간과 협상의 기회를 제공하는 동시에 문제해결에 대한 확고한 의지를 대내외에 천명함으로써 상대를 압박하기 위한 나름의 강온양면전략이다. 하지만 문제해결의 가능성이 없이 세월만 보낸다면, 그것은 오히려 대외정책의 신뢰를 손상하게 될 수밖에 없다. 이 문제들을 기한까지 그대로 두었다가는 어느 것 하나 해결될 여지가 보이지 않는다는 것이 그에게도 큰 도전이 아닐 수 없다.

지난 중간선거에서도 확인했듯이 미국의 선거는 대외정책보다 국내정치가 좌우할 때가 많다. 오바마의 재선 도전에도 같은 현상이 반복될 수 있다. 하지만 앞에서 지적한 것처럼 올해 후반기에는 당면한 외교문제들이 한꺼번에 부각될 가능성이 매우 높기 때문에 재선을 고려한다면 더 이상 외면할 수 없는 시점까지 왔다. 앞에서 지적한 데드라인들도 문제이지만, 지난 2년간 두 손 놓고 있었던 북핵문제도 연평도포격과 우라늄농축시설의 전격공개라는 승부수를 북한이 던짐으로 말미암아 미국이 어떤 식으로든 나설 수밖에 없는 막다른 골목(dead end)까지 온 느낌이다. 오바마대통령이 극적 반전의 드라마를 만들어내고, 그 여세를 몰아 재선의 교두보를 마련하려면, 올해 상반기 내에 특단의 조치들을 강구해야 한다. 이런 여러 상황들이 복합적으로 작용해서 미국으로 하여금 적극적인 해결에 나서게 할 가능성이 있다.

IV. 결론 및 정책제언

지금까지 살펴본 것처럼 미국의 오바마행정부는 지난 2년의 대외정책 전반과 함께 한반도정책을 재검토할 시점에 도달했다. 부시행정부의 임기 마지막 2년의 대북협상노선을 계승하고 발전시키겠다는 목표는 공약(空約)이 되었으며, 대화와 협상은 실종되었고, 강경과 강경이 대치하며 신냉전구조의 부활까지 점쳐지는 국면까지 와버렸다. 물론 북한의 책임이 크다. 워싱턴이 대북정책을 제대로 갖추기도 전에 핵실험을 강행했던 것이나, 그 이후에 협상의 지렛대를 올리기 위해, 그리고 최근에는 후계구도라는 국내문제를 위해 일련의 도발을 감행함으로써 상황을 지속적으로 악화시켜 왔다. 그럼에도 불구하고 세계 최강의 영향력에 걸맞지 않은 공짜편승으로 일관하며 사태를 악화시킨 미국의 책임이 결코 작지 않다. 미국은 그동안의 대북정책에 있어서 중국을 통해 온건책을, 남한을 통해서도 강경책을 각각 아웃소싱했던 정책노선에서 과감하게 탈피해야 한다. 지금까지 아웃소싱이 미국에게 부담은 적게 주면서 이익은 짭짤하게 제공했지만, 장기적 관점에서 볼 때 미국에게도 결코 이롭지 않다. 역효과(backfire)가 나기 전에 단기적 욕심의 유혹을 뿌리치고 근본적인 해결을 위해 적극 나서야 할 때다.



1989년 프랑스 상업위성이 영변의 미심쩍은 핵시설을 발견하면서부터 시작된 북핵문제가 벌써 20년이 넘었다. 그동안 강경책과 온건책, 그리고 양자체제와 다자체제 등 가용한 옵션을 모두 시도해봤다고 해도 과언이 아니다. 군사충돌까지 생각하는 것이 아니라면 결국은 협상뿐이라는 것이 명확해졌다. 부시행정부 6년의 강경책과 이명박정부 2년의 강경책은 결국 북한으로 하여금 사실상 핵을 보유하게 만들었고, 한반도는 준전시상태가 되고 말았다. 북한의 협정위반과 이탈을 방지하기 위해 보다 확실한 대비책을 마련하는 것은 매우 중요하지만, 그것이 협상자세를 부정하는 이유가 될 수는 없다. 현재 국면을 타개할 수 있는 가장 효과적인 방법은 북미 비밀협상이라고 생각한다. 지난 20년 북핵문제가 교착되는 고비마다 그것을 풀어낸 것은 대부분 양자협상이었으며, 필요에 따라 비밀협상이 큰 역할을 했다는 것을 상기해야 한다. 북핵문제는 본질적으로 양자문제이기때문에, 결국 타결의 엔진은 북미양자협상이 되어야 하고, 6자회담은 이를 추진하는 수순이 가장 바람직하다. 현재의 정치적 수사나 상호비방으로 서로를 자극하며 자존심과 명분싸움에 매달리는 것은 전혀 도움이 되지 못한다. 한쪽으로는 6자회담 재개의 가능성에 대해서 얘기하면서도 전제조건을 내세우는 것도 일을 어렵게 만들 뿐이다.

전제조건을 반드시 관철해야한다면 비밀 사전협상을 통해 충분히 논의하면 된다. 마침 이명박 대통령도 새해연설에서 6자회담의 재개 가능성을 시사했다. 미국이 이니셔티브를 쥐고 해결에 나설 때이다. 이 점에서 이달 19일에 있을 미중정상회담이 중요한 고비가 될 수 있다. 미중관계가 최근에 악화된 것은 분명하지만, 양국 모두 더 이상의 관계 악화를 원하지 않는다는 점을 주목해야 한다. 물론 1월 5일에 출범한 115기 하원을 공화당이 장악하면서 중국에 대해 보다 강경한 자세를 요구할 가능성은 있다. 그러나 중국은 이란과 북한을 다루기 위해 반드시 필요한 협력 대상자이며, 미국채권의 최대 보유자라는 점을 무시할 수 없다. 다시 말해서 이런 점에서 중국의 가치를 미국이 인정하고 문제를 해결하려는 진정성을 보인다면 공조가 가능할 것이다. 좀 더 바란다면 두루뭉실한 합의보다는 북핵문제 해결을 위한 구체적인 로드맵에 대한 의견교환이 있으면 한다.(2011/01/07)





2011년 신(新)한-중 관계를 위한 제언

최지영

(코리아연구원 기획위원, 한림대 국제학부 교수)

- I. 세계정세 변화와 중국의 부상
- II. 중국의 대북한 인식과 한반도 정책
- III. 2011년 한중 관계를 위한 몇 가지 제언 : 한국의 대응방향

2010년 한중 관계는 92년 수교 이후 지난 19년간 양국의 정치, 경제, 사회, 문화 등 제(諸) 방면에서의 폭발적 교류증가에도 불구하고 상호 신뢰와 인식의 간극이 얼마나 큰지에 대해 극명하게 확인된 한 해라 할 수 있다. 2008년 ‘전략적 협력 동반자 관계’로 격상되면서 새로운 세기를 향한 한중관계에 대한 기대가 부풀었으나, 천안함 사건 및 북한의 연평도 포격 도발 이후 한중관계는 심각한 위기에 직면해 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그럼에도 불구하고, 중국은 한국의 핵심적 국가이익에서 주요하게 관리되어야 할 국가이며, 바람직한 한중관계는 한반도와 동북아의 안정과 평화에 필수적이다. 이에 변화하는 국제 환경에서 2011년 한중관계가 나아가야 할 바와, 한국의 대중정책에 있어 주요하게 고려해야 할 것이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

I. 세계정세 변화와 중국의 부상

21세기 세계정세 변화를 견인한 주요 요인 중 하나가 바로 중국의 부상일 것이다.⁵⁾ 특히 2008년도 미국 발 세계금융위기 이후 중국의 부상은 상대적으로 더욱 두드러져 보인다. 그렇다면 중국의 부상이 세계 정치경제와 동북아에서 가지는 의미는 무엇인가?

첫째, 세계적 측면에 볼 때, 글로벌 금융위기 이후 경제 분야에서 주로 신흥국을 중심으로 중국의 발언권이 강화되고 있다. 물론 이것이 곧 세계적 차원에서 전면적 세력관계 재편으로 보기는 어렵다. 중국경제가 비록 일본을 제치고 세계2위(2009년)수준으로 약진하였으나, 저임금에 의존한 상품수출의 취약한 경제구조이고, 심각한 빈부격차와 낮은 생활수준 등 많은 국내문제가 존재한다. 또한 경제규모 외에 소프트파워나 군사력 등 측면에서도 중국은



미국의 힘에 맞서기엔 여전히 요원한 것으로 보인다.

중국에게 미국은 강대국으로 부상하는 과정에서 핵심적 협력대상이자 동시에 중국의 부상을 저지하고 추락으로도 이끌 수 있는 전략적 경계의 대상이기도 하다. 이러한 모순적 상황에서 중국은 기본적으로 힘의 열세를 인정하며, 자국의 핵심이익만 위협하지 않는다면 미국의 패권을 인정하며 공존할 수 있다는 것이 기본입장이다.

동시에 지금까지 중국은 주로 다자주의 외교를 통해 미국 중심의 새로운 질서와 규범의 전 세계적 차원의 고착을 저지해왔다. 특히 최근 인도, 브라질 등 신흥국과 연합하여 금융위기 이후 새로운 경제 질서 형성과정에서 점차 발언권을 강화하며, 달러 기축통화에 대한 비판 등 미국 중심의 경제 질서 약화 및 자국의 영향력 확대를 모색하고 있는 것으로 보인다.

이와 같은 상황에서 향후 군사부문을 제외한 국제사회의 규칙제정권을 둘러싸고 미국과 중국의 협력과 대립이 동시에 고조될 가능성이 높다. 다만 대립의 경우, 현재 양국의 필요성에 의해 냉전과 같은 전면적 갈등으로 나아갈 가능성은 낮다고 할 수 있겠다.

둘째, 중국의 부상은 동아시아 지역에서 새로운 질서수립을 위한 미·중 간 긴장과 대립이 여느 지역보다 강한 형태로 나타날 가능성이 높다. 중국이 강대국으로 부상하기 위해서는 국내 정치체제의 안정, 지속적 경제발전, 국경과 주변지역의 안정적 안보환경, 대만과의 통일 등 굵직한 과제가 존재한다. 게다가 이러한 과제는 현재의 패권국인 미국의 지속적 견제 하에서 완성되어야 할 중국의 핵심적 국가이익이다.

지정학적으로 아시아 지역은 중국이 부상하기 위한 일차적 공간이다. 중국은 북으로는 러시아, 서쪽으로는 이슬람 세력, 남쪽으로는 동남아국가와 인도, 동쪽으로는 한국 및 일본과 마주하고 있다. 여기서 대만과 북한을 사이에 두고 한국과 일본이라는 강력한 미국의 군사동맹과 마주한 동북아 지역은 중국의 핵심이익과 직결되는 지역이라 할 수 있다. 이에 중국은 주변지역 안정 차원에서 동북아에서 6자회담 주도 등 역내 다자간 안보협력 기제를 강화하고, 또한 경제력을 바탕으로 FTA 등 지역경제통합협정 및 위안화의 국제화 등을 전략적으로 추진하고 있다. 실제 이미 아세안(ASEAN)과 대만은 중국과 FTA를 체결하여 장기적으로 중국과 단일경제권으로 묶여 중화경제권의 설립이 점차 가시화 되는 것으로 보인다.

최근 중국은 경제적 자신감과 군부의 영향력 강화 등으로 인해 아시아 지역에서 유래 없이 강경한 모습을 보여, ‘드디어 발톱을 드러냈다(David Shambaugh)’는 평가까지 받았다. 특히 2010년 남중국해, 조어도, 아루나찰프러스 등을 둘러싼 아세안, 일본, 인도 등 주변국과의 영토 갈등에서 중국은 확실히 이전과는 다른 모습을 보였다는 점에 주목할 필요가 있다. 2010년 9월 조어도를 둘러싼 일본과의 갈등에서는 희토류의 대일본 수출 금지를, 남중국해 서사군도 인근에서 조업하던 베트남 어선을 나포 및 억류하기도 하는 등 대화보다는



힘에 의존하는 모습을 보였다.

동아시아 지역은 역사문제와 민족주의, 영토분쟁, 그리고 냉전적 유산까지 잔존하고 있어 국가 간 상호신뢰와 협력이 쉽지 않은 상황이다. 중국의 강경 드라이브에 역내 국가들은 기존의 역외 균형자로서 미국을 다시 끌어들이는 상황을 연출하고 있으며(예를 들어, 한미, 미일 동맹 강화와 미국의 동아시아정상회의 가입 등), 이에 따라 동아시아 정세의 불확실성이 증가되고 있다.

탈냉전 이후 미국은 동북아시아 지역에서 압도적 군사적 우위와 견고한 군사동맹 관계를 기초로 역내 안정을 추구해 왔다. 그러나 중국의 부상에 따른 영향력 약화를 우려한 미국은 기존 동맹을 활용한 ‘전진배치’를 통해 아시아에서의 적극적인 개입을 강화할 것으로 보인다. 이는 필연적으로 중국을 자극하게 될 것으로 보이고, 중국은 미국이 자국을 봉쇄하여 부상을 저지하려고 있다는 의심을 더욱 강하게 가질 것으로 보인다. 이에 따라 동북아시아에서 중국의 부상은 중국의 견제와 역내 영향력 유지를 도모하는 미국과 미국에 대한 불신과 핵심이익⁶⁾에 있어 강경한 입장을 견지하는 중국 입장이 충돌하여 갈등발생 소지가 높다.

II. 중국의 대북한 인식과 한반도 정책

탈냉전 이후 변화된 대내외 환경에 따라 중국의 대북한 인식은 보다 다양한 형태로 전개되어 왔다. 이는 대체로, 북한에 대한 인식차이를 중심으로 ‘전통적 특수관계론’ (혈맹적 동맹)을 주장하는 견해와 북한을 전략적으로 바라봐야 한다는 견해로 나눌 수 있다. 전자의 경우, 순망치한(唇亡齒寒)의 지정학적 관점에서 북한의 전략적 가치와 전통적 특수관계를 중시하는 입장이며, 후자의 경우 일부 소장학자들을 중심으로 국제정치의 보다 현실적 입장에서 북한의 핵개발 등과 같은 도발적 행동이 중국이 미국과 안정적 협력관계를 저해하고 동아시아의 안정과 평화를 유지하는데 오히려 실(失)이 된다는 견해이다. 그러나 아직까지는 전자의 시각이 압도적이라 할 수 있으며, 다만 북한에 대한 정책적 수단은 소위 혈맹관계라는 전통적 우호관계에만 얽매이지 않고, 북한에 대한 경제적 영향력의 확대와 이를 레버리지로 활용하려고 하는 등 지극히 현실주의적 모습을 보여주고 있다.

아울러 중국의 대한반도 정책은 동아시아 지역차원에서 미국에 대한 중국의 대응이라는 틀에서 이해되어야 할 것이다. 이러한 차원에서 볼 때, 중국의 한반도 정책의 핵심적 목적은 북한의 붕괴와 같은 급속한 현상변경을 방지하여, 주변지역의 안정을 유지하는 데 있다. 따라서 북한 핵문제에 대한 접근도 미국과 달리 “북핵”과 “북한문제”⁷⁾를 분리해서 대응하고 있으며, 북핵 문제의 경우 전통적 특수관계론 보다는 일정하게 전략적 태도를 견지하



고 있는 것으로 보인다. 따라서 2차 핵실험이후 UN안보리 결의안을 통한 대북 제재에도 동의한 바 있지만, 동시에 북한의 붕괴 등 체제유지와 관련된 문제에 있어서는 전통적 특수관계론의 입장에서 북한에 대한 관계강화를 추진하고 있다 할 수 있다.

특히 천안함 사건과 최근 연평도 포격 등으로 인하여 남북 간 긴장이 고조되자, 중국에서는 전자적 시각이 더욱 강화된 것으로 보인다. 즉 중국은 천안함 사건 등으로 인한 북한에 대한 압박은 남북 간 무력충돌의 위험을 더욱 높이는 것으로서 이와 같이 한반도 안보위협이 고조되는 것은 자국의 전략적 이익에 반(反)한다⁸⁾고 판단하여 북한에 대한 국제적 제재에 반대한 것으로 보인다.

뿐만 아니라 중국은 최근 한반도의 긴장고조에는 한반도에 대한 영향력을 강화하려는 미국의 의도⁹⁾도 개입된 것으로 판단하고 있어, 더욱 전통적 특수관계론의 시각에서 최근 사태에 임하고 있는 것으로 생각된다. 이러한 태도는 중국 내에서도 미국과 건설적 관계를 고려한다는 외교적 입장보다 중국의 안보위협에 단호하게 대응해야 한다는 군부의 시각이 상대적으로 강화된 것이라 할 수 있겠다. 그러나 결국 이는 미국 내 강경파의 입지도 강화시켜 동북아 지역 내 안보이슈와 관련하여 미중 양국이 대화를 통한 협의의 가능성이 좁아질 우려가 존재한다 하겠다.

최근 진행된 미중 정상회담에서도 양측은 대화를 통한 평화적 해결이라는 큰 원칙에는 합의하였으나, 북핵문제에 대한 기본인식에는 여전히 차이점을 보였다. 이에 2011년에도 중국은 지난해와 마찬가지로 시시비비(是是非非)를 따지기보다, 남북대화 촉구 및 6자회담 등 대화를 통한 협의라는 상황 악화 방지와 북한의 권력 승계와 체제안정을 지원하여 지정학적 위치를 이용한 추가적 도발을 제어하는데 정책적 주안점을 둘 것으로 예상된다.

III. 2011년 한중 관계를 위한 몇 가지 제언 : 한국의 대응방향

2010년 한중관계는 심각한 위기에 처했었다. 양국은 전략적 동반자 관계임에도 불구하고 북한 문제라는 중요한 현안에 대해 심각한 이견차이를 노정해, 전략적 동반자라는 이름이 무색한 상황까지 되어버렸다. 이는 결국 한중관계가 외교적 수사와 단순한 경제적 필요성에만 급급해 고속 성장한 취약한 구조임을 보여주는 것이다. 특히 한국의 경우, 외교안보적 측면에서는 미국과 가깝지만, 경제적으로는 금융부문을 제외하고는 실질적으로는 중국과 더욱 밀접한 상황이다. 이러한 관계는 향후 최소 10년간 변하기 어려울 것으로 예상되는 바, 한국의 대외정책을 논함에 있어 중국은 가장 중요한 국가 중 하나라는 것은 자명한 사실이다.



따라서 2011년에는 전략적 공감대 및 신뢰관계 구축이라는 기본에 충실하여 내실 있는 한중관계의 개선이 필요하다. 이를 위해서는,

첫째, 한국외교의 기본환경이 변화하였음을 인식하고, 중국에 대한 이해 제고와 함께 중국의 전략적 우려를 우리 외교에 담을 수 있는 방법에 대해 고민하여야 한다. 2010년 한국 정부는 중국에 대한 희망사항과 중국의 현실을 구분하지 못하는 문제점을 노정하였다. 뿐만 아니라, 북한 문제를 둘러싸고 한미관계와 한중관계를 제로섬 게임과 같이 인식하여, 사실상 한국의 대외정책에서 중국의 우려에 대한 고려나 반영은 찾아보기 어려웠다. 이는 역설적으로 북한문제와 동아시아에서 한국의 입지를 약화하여, 우리의 이해나 의사와 무관하게 한반도 문제가 미·중이라는 강대국에 의해 좌우될 여지가 커질 수 있다 하겠다.

따라서 중국이 우리나라를 지지해 주기를 바란다면, 전략적 문제에 대한 충분한 협의 혹은 상대에 대한 정확한 이해에 근거하여 우리나라의 정책을 수립할 필요가 있다. 무엇보다 중요한 것은 과거와 같이 오직 한미관계만을 감안하여 우리나라의 외교정책을 수립하기 힘든 전략적 현실 변화를 철저히 깨달아야 한다는 것이다. 따라서 현실적으로 중국과 미국이 대북문제 등에 있어 일정하게 인식 차이가 있음을 정확히 이해하면서, 동시에 두 강대국의 우려와 희망을 감안하는 방향으로 외교정책의 수립과 인식의 지평 확대가 필요하다. 쉽지 않은 작업임에는 분명하지만, 한반도가 미중갈등의 최전선이 되는 상황을 방지하고, 우리 외교가 새로운 환경에 맞는 도약을 위해서는 반드시 필요한 사항이라 하겠다.

둘째, 미국이나 일본 등 다른 나라와의 외교관계에서도 마찬가지지만, 한중관계에서도 한국은 지렛대를 가지고 있어야 한다. 작년에 한국은 한미동맹이라는 지렛대를 이용하여, 중국을 우리의 의도대로 견인하려는 시도를 한 것으로 판단된다. 그러나 이로 인해 장기적으로 한국도 지정학적 위치를 이용하여 중국을 움직이려 한다는 한국에 대한 중국의 부정적 인식만 강화시켜 준 것이 아닌가 하는 우려가 있다. 따라서 한중관계에 있어 한미동맹이라는 레버리지에만 과도하게 의존하기보다 남북관계 개선, 한중FTA 등 다양한 지렛대를 현명하게 활용하는 지혜가 필요하다.

셋째, 한국 내 건전하고 균형 잡힌 중국에 대한 담론 형성이 필요하다. 한중관계는 양적 발전에도 불구하고 냉전적 잔재, 역사인식과 민족주의적 경쟁의식 등 적잖은 도전이 존재한다. 이를 슬기롭게 극복하고 호혜적 양국관계 형성을 위해서는 정부 차원의 지속적 교류 이외에도 지식인 집단과 여론주도층 내에서 건전하고 균형 잡힌 담론이 절실하다. 중국의 경우 우에도 인터넷에서 근거 없는 루머로 반한감정이 확산되는 경우가 있지만, 한국의 경우 일부 언론의 선정적 보도로 상호간 불필요한 감정이 형성되지 않도록 주의할 필요가 있다. 이와 함께, 원칙적이지만 한중 양국의 시민사회 간 인적, 물적 교류를 지속적으로 강화하는 공



공외교(public diplomacy)도 필요할 것으로 보인다.(2011/01/24)



<각주>

- 1) 1990~2006년까지 미국 경제가 60%가량 성장한 데 비해 중국 경제는 약 330% 성장하였다. 무엇보다 금융위기 이후 장기화되고 있는 미국의 경기침체와 대조적으로 중국 경제는 평균 9%대의 고성장을 유지하며 2005년 약 5.5:1이었던 미국에 대한 경제적 열세를 2009년까지 단 4년 만에 약 3:1로 축소하였다. 상당수의 경제분석가들이 2030년 경 중국 경제가 미국 경제를 추월할 것으로 보고 있다. 외교안보연구원, 『2011년 국제정세전망』, pp.13~14.
- 2) 중국의 핵심이익(core interest) 개념은 포괄적일 뿐 아니라 남중국해, 대만, 서해 등에서 최근 조어도 문제가 포함되는 등 확장되는 경향이 있다. 금번 미중 정상회담 공동발표문에서는 2009년 정상회담과 달리 중국이 강조한 핵심이익이라는 문구가 미국 측 반대로 삭제되었는데, 이로 인한 양국 간 공방과 갈등이 예상된다. <한국일보>(2011-01-21)
- 3) 북핵문제는 이름 그대로 북한의 핵실험에 대한 반대와 한반도 비핵화 문제에 한정된 것이라면, 북한문제는 북한체제의 지속과 관련된 보다 근본적 문제를 지칭한다.
- 4) 특히 <북중우호조약>에 규정된 자동개입 조항으로 인해, 미국과 군사적으로 대립할 수밖에 없는 소위 '연루의 위험'을 사전에 차단하는 것이 중요하다고 판단한 것이다.
- 5) 미국의 대만에 대한 무기판매, 남중국해 문제에 대한 개입선언 등 일련의 미국 측 태도와 관련하여, 중국은 북한 문제를 포괄적 중국에 대한 봉쇄정책과 연결 지어 이해하는 것으로 보인다.



KNSI 특별기획 제33-4호

일본의 동아시아 구상과 대 한반도 정책

코리아연구원

- I. 간 내각의 '외교 대방침': 중미(從美)로의 회귀인가.
- II. 대 한반도 정책: 양궤도 접근
- III. 한일 신시대 선언을 앞두고

미·중정상회담을 전후로 일본정부의 움직임이 분주했었다. 작년 12월 19일 '새로운' 방위계획의 대강(방위대강)'이 각의결정 되었고, 부속문서인 '중기 방위력 정비계획(2011-2015)'가 채택되었다. 민주당 정권 탄생 이래 최초의 장기 전략문서이자, 6년만의 갱신이다. 올해 1월에는 기타자와 도시미 방위상과 마에하라 세이지 외무상이 연이어 한국을 방문했고, 이 와중에 한일 간 군사협력 논의가 본격적으로 진행되었다. 한편, 마에하라 외무상의 방한과 때를 같이해, 일본 국내에서는 간 나오토 수상이 개각을 단행했다. 제2차 내각의 출범에 즈음해 간 수상은 1월 20일 '외교의 대방침'을 표명했다. 미·중 정상간 공동성명이 발표된 바로 다음날이다.

I. 간 내각의 '외교 대방침': 중미(從美)로의 회귀인가.

간 내각의 외교 대방침은 "미일동맹을 더욱 심화" 시킨다는 의지 표명을 골자로 하면서, 아시아 태평양지역의 경제적 번영을 위한 전략으로서 환태평양동반자협정(TPP)의 추진을 매개로 메이지 유신 이래의 '제3의 개국'을 꾀한다는 것이다. TPP 또한 미국을 중심으로 한 경제개방에 적극적으로 편입하는 내용이다. 여기서 민주당 정권 등장과 더불어 대외정책의 슬로건으로 표방했었던 "동아시아공동체론"과 관련한 언급은 제외되어 있다.

한편, 그 전에 발표되었던 방위대강의 기본 내용은 "기반적(基盤的) 방위력에서 동적(動的) 방위력으로"의 이행을 축으로 난세이(南西)군도 방위태세 강화, 도서지역 등 공백지역 부대 배치, 육상 자위대 감축 및 해상 자위대 증강 등이다. 이는 중국의 해양진출에 대한 경계심을 노골적으로 드러낸 것으로 중국을 가상의 적으로 규정한 것으로 해석되고 있기도 하



다. 이 또한 종래 중국을 품은 동아시아공동체론의 기본 취지와는 멀리 느껴지는 대목이다.

과거 동아시아공동체론을 주창했던 하토야마 수상은 미국의 패권적 행동을 직·간접적으로 비판했었다. 그의 지론인 '우애외교' 또한 국가 대 국가 간의 대등성을 강조하고 있었고, 이조차 미국을 겨냥한 것으로 이해되었었다. 특히 안전보장 문제와 관련한 비핵지대화 추진을 논할 때는 그 지역을 동북아로 한정하고 있었기 때문에, 과거 노무현 정권의 '동북아 평화와 번영론'과도 공명하는 부분이 존재하는 것으로 해석되기도 했다. 이러한 이미지와 요소들로 인해 민주당 정권의 동아시아공동체론은 흔히 '탈미(脫美) 자주노선'으로 읽혀져 왔다. 실제로 정책 추진 아젠다 또한 미·일밀약 전면 공개와 후텐마기지 이전 문제가 우선순위로 설정된 바 있다.

하지만 이것이 실제로 추진된 지난 2010년은 일본외교에 있어 수난의 해였다. 중국과는 센카쿠 열도, 러시아와는 북방영토 문제로 갈등과 대립을 겪었고, 후텐마기지 이전 문제는 미국의 압력에 굴복하는 형태로 마무리 되었다. 민주당의 하토야마내각도 자민당과 다를 바 없이 단명했고, 새롭게 등장한 간 내각은 결국 미일동맹의 중요성을 최우선에 두기에 이르렀다. 일본이 유일하게 우호관계를 유지했던 것은 한국이었다. 한국 강제병합 100주년으로 역사적 의제가 난제로 등장할 것이라는 전망이 무색할 정도였다. 게다가 한·일 간에는 그 동안 터부시 되어 오던 군사협력을 위한 논의가 구체적으로 가동되었다. 이 때문에 한·일관계가 동북아시아 지역에서의 냉전적 대립구도를 고착화시키는 방향으로 나아가고 있다는 의구심마저 낳고 있다.

민주당 정권의 동아시아공동체라는 슬로건을 탈미라는 관점에서만 해석하면, 간 내각의 대외정책은 이로부터 완전히 유탄한 것으로도 해석할 수 있다. 이는 정권공약(메뉴페스트)의 근간을 흔드는 것이 된다. 과연 그런가. 변화의 실체가 무엇인지 확인하기 위해서는 당초 민주당의 외교구상을 곱씹어 볼 필요가 있다. 일단 동아시아공동체론은 유럽통합을 모델로 한 것으로 지극히 장기적인 비전이었고, 특히 하토야마의 개인적인 정치신념이 상당부분 반영된 것이었다. 따라서 정권교체에 수반된 새로운 외교적 독트린이기 보다 희망 섞인 이상론에 가까운 것이기도 했다. 물론 여기에는 미일동맹에만 의존해온 전후 일본외교에 대한 민주당 지도부들의 반성과 이를 극복하고자 하는 정책의지가 담겨 있다.

하지만 각론으로서 당면한 현실정책의 실행에는 시간차의 문제가 존재했다. 이 때문에 정책실행 수준에서 동아시아공동체론의 키워드는 다름 아닌 중국이었다. 동아시아공동체론의 모호성은 중국의 부상이 수반하는 문제들을 구체적으로 해명하지 못했다. 후텐마기지 이전 문제를 다시 보자. 오키나와기지의 존재는 기본적으로 한반도 유사를 상정한 것이고, 따



라서 천안함사태가 기지 이전을 무산시킨 결정적 계기라는 해석이 지배적이다. 하지만 오키나와는 지정학적으로 일본 본토 보다 대만에 근접해 있는 곳으로 대 중국관계에 가장 민감한 전략지역 중의 하나이다. 이곳에 주둔한 미군을 본토로 이전시킨다는 계획의 이면에는 무엇보다 일·중관계의 변화를 선도한다는 의욕이 강하게 작용하고 있었다.

그렇다면, 후텐마기지 이전의 좌절 이후, 간 내각은 대중국 접근에서 적대로 방향을 전환한 것일까. 이와 관련해 2010년 8월에 작성된 '새로운 시대 일본의 안전보장과 방위력의 장래구상(장래구상)'이라는 제하의 보고서에 주목할 필요가 있다. 이 보고서 작성 주체들은 동아시아지역과의 협력을 강조해 온 학계, 경제계, 그리고 관료출신들로 이루어진 수상 자문그룹으로 하토야마 내각의 발족과 거의 동시에 구성되었다. '장래구상'은 약 6개월에 걸친 토론을 걸쳐 작성된 만큼, 정권 출범과 동시에 전면화되었던 동아시아공동체론의 논리 보다 솔직하고 분석적이다. 그리고 간 내각의 신방위대강과 외교 대방침에도 단계적으로 반영되고 있다는 점에서 현실적이기도 하다.

'장래구상'에서는 일본을 "태평양 북남, 아시아 동단에 위치한 국가"로서 정의하면서 논의를 시작한다. 이 지정학적 위치로 인해 다국 간 안전보장 틀로서는 "ASEAN지역포럼(ARF)가 중요하며, 이를 행동지향적인 예방외교의 메커니즘으로 확대시킬 필요성"을 주장하고 있다. 그리고 그 기초로서 한·미·일 삼각관계와 더불어 미·일동맹+호주 간의 협력관계를 들고 있다. 이는 일종의 환태평양 지역안전보장 구상으로, 범주 자체는 사실 하토야마 내각의 동아시아공동체론의 그것과 동일한 것이다. 지역범주는 과거 자민당 정권시절의 미일동맹을 기축으로 한 환태평양 지역구상과 대동소이하지만, 지역 내 질서에 대한 기본 인식은 분명히 차이가 있다. 이는 미국의 압도적 우월성 저하와 중국의 대두, 그리고 이로 인한 파워 발란스의 변화이다. '장래구상'은 이러한 변화에 대해 일본이 어떻게 대응할 것인가에 초점이 맞추어져 있고, 여기서 중국이 위치한 동북아시아 지역의 중요성이 강조되고 있다. 간 내각의 '외교 대방침' 또한 이 점을 계승하고 있다. 이를 대 한반도 정책과의 연관 속에서 구체적으로 살펴보자

II. 대 한반도 정책: 양궐도 접근

먼저 '장래구상'에는 아시아 태평양지역에서 미국의 패권적 지위는 절대적이 아니며 그 우월성 또한 저하될 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 이는 과거 하토야마의 발언과 일치하는 것이다. 다만 미국은 '대국'으로서 지역 내 영향력은 지속될 것이고 지역 내 안정요인으로서 결정적이라는 전제가 깔려있다. 이는 간 내각의 외교노선에서 선명히 확인된다. 강조



점이 달라진 것이다. 다만, 종래 미일관계의 일방적 보완관계는 상호보완으로 대체되어야 한다는 점에서 차별성을 강조한다.

그 실제적인 행동은 공통전략목표의 실행과 지속적인 갱신이다. 이를 통해 미국과 부단히 협의하면서, 상호의존성을 높인다는 것이다. 실제로 올해 1월 6일 마에하라 외상과 클린턴 미 국무장관 사이에 미일공통전략목표의 수정에 합의가 이루어졌다. 물론 오키나와 미군 기지에 대해서는 분명히 문제제기를 하고 있다. 하지만 '잠정적'으로 주둔은 불가피하다는 인식이 보다 강조되고 있다. 이는 역시 센카쿠 열도를 둘러싼 중일 대립 이후 중국의 대두가 가지는 의미에 대한 재해석과 연관된다. '장래구상'에서는 일본 근해로 확장되고 있는 중국의 군사활동의 능력 의도에 관한 불투명성, 불확실성을 문제시 하고 있다. 이는 전술한대로 신 방위대강에서 새로운 방위개념과 자위대의 재배치로 나타났다.

하지만 이 보다 강조된 것은 "중국의 정치적, 경제적 발전은 일본으로서 극도로(極めて) 중요한 이익이며, 양국의 협력관계는 전략적 호혜관계를 기본으로 앞으로도 증진시켜야" 한다는 점이다. 특히 중국과는 "고차원의 안전보장대화를 추진할 필요가 긴박한 과제이며, 정치수준에서도 대응이 필요"하다고 되어 있다. 중국과의 전략적 호혜관계에 대해서는 간 내각의 '외교 대방침'에서도 재차 공식화 한 바 있다. 일본은 결코 중국을 가상적으로 규정하고 있지 않다.

결국 간 내각의 일본의 대외구상은 미국의 패권약화는 중장기적으로 이루어지는 반면, 중국의 대두는 이미 현실화 되고 있다는 판단에 근거하고 있다. 이 때문에 대중 견제와 협조의 모색이 '적극적'으로 공존하고 있다. 이와 동일한 맥락은 대한반도 정책에서도 확인된다. '장래구상'에서는 역내 파워밸런스의 변화에 대비해 '뜻을 같이하는 국가(like-minded countries)로서 한국을 지목하고 한·일관계를 안전보장의 차원으로 확대할 것을 호소하고 있다. 특히 2010년 5월 호주와 물품서비스 상호제공협정(ACSA)을 체결했음을 상기시키면서, 한국과도 동일한 수준의 군사협조를 목표로 하고 있다. 이와 같은 의지는 신 방위대강에도 명기되었고 이미 그 현실화를 위한 구체적인 행보가 시작되었다.

이것을 가능하게 한 것은 물론 북한의 '핵 개발 및 도발행위' 이다. '장래구상'에서 뿐만 아니라 민주당의 외교노선과 관련한 각종 문서에서 북한의 군사적 움직임은 '중대한 불안정 요인'으로서 안전보장과 관련한 항목에서 최우선 순위에 위치해 있다. 하지만 여기서 놓치고 있는 사실은 일본이 한국과의 안보협력의 추진과 동시에 대북 접근도 매우 치밀하게 준비해 오고 있다는 점이다. 이와 관련해 먼저 지난 1월 15일에 있었던 마에하라 외상의 방한이 가지는 의미를 재평가할 필요가 있다. 당초 마에하라는 북한 문제를 둘러싼 한미일 삼국의 외



교방침을 재확인하는 한편, 그 연장에서 한국과의 군사협력 문제를 사전에 타진할 목적으로 방한했었다. 그리고 방한 당시 마에하라는 "북한과 대화가 이뤄지기 위해선 '남북대화가 선행돼야 한다'는 점을 언명했었다. 이는 한국정부의 입장을 적극 지지하는 것으로 보도되었다. 하지만 사실은 그렇지 않다.

마에하라는 작년 연말 일본 언론을 통해, 북한과의 비공식 교섭이 수면 하에서 추진되고 있음을 암시하면서, 2002년 북·일 평양선언에 기초해 북한과 "국교정상화를 위한 공식협상에 임할 것"임을 여러 차례 밝혔었다. 당시 마에하라는 회담의 형식에 대해서는 "백지"상태로 임할 것이며, 무엇보다 "6자회담의 개체 여부와 상관없이" 북·일간의 대화가 필요하다고 주장했었다. 6자회담에서 납치문제를 의제화 하고자 했던 자민당 시절의 외교에 가장 비판적이었던 인물은 다름 아닌 마에하라였다.

올해 들어서는 북한의 신년 사설에 대해서도 "매우 부드러운 톤의 사설"이라고 평가하면서, 북한과의 직접대화에 대한 포부를 밝히기도 했다. 마에하라의 이러한 발언은 돌출적인 것이 아니다. 과거 하토야마 수상 또한 북·일 평양선언을 이행한다는 취지하에, 방북을 추진하는 한편, 일본식 대북제재의 상징이었던 북한 화물검사특별조치법안을 철회했었다. 재일 조선인들의 숙원인 재일 외국인 참정권 부여 또한 이러한 움직임과 패키지로 추진되었었다.

간 내각에서는 이러한 움직임이 보다 구체화되었으며, 시기적으로 연평도 포격사건 직후에 가시화되었었다. 2010년 11월 19일 발표된 납치문제 대응 8개 항목이 그것이다. 여기서는 대북 "제제"나 "납치실행범의 신병인도"와 같은 강경언술이 삭제된 반면, "2008년 8월의 북-일 합의의 이행"이 강조되고 있다. 당시의 합의 내용은 일본의 대북제재 부분 해제와 납치문제 재조사를 위한 위원회 설치를 교환 조건으로 북-일 교섭을 재개하는 것이었다. 이 합의는 후쿠다 야스오 자민당 총리의 사임으로 물거품이 되었고, 이후 북·일 정부 간 교섭은 중단된 상태였다. 이를 재개시키자는 것이다. 특히 회담형식과 관련한 마에하라의 "백지" 발언은 납치문제 재조사를 위한 위원회 설치의 확약을 전제로 한 실무자급 회담에 연연하지 않겠다는 의도로도 해석된다는 점에서, 대북접근에 있어 진정성 또한 확인된다.

일본은 북한의 위협을 자국의 안전보장에 중요한 위협으로 간주하고 있지만, 이로 인한 한반도 '유사사태'를 반드시 북한의 붕괴로 환원시키고 있지 않다. 일본이 실제로 문제시 삼고 있는 것은 북한 내부의 정책결정과정 등에 대한 정보가 신뢰할 수 없다는 점이다. 일본은 대북 정보 획득을 위해 한국에 없는 4대의 군사정보위성을 폴로 가동하고 있다. 그럼에도 불구하고 "잘 모르겠다"는 것이다. 이러한 인식 하에 간 내각은 대한반도정책에 있어 일종의 양궤도 접근(two-track approach)을 구사하고 있음을 알 수 있다. 중요한 것은 이것이 시



기적으로 미·중정상회담을 앞두고 공식화되었다는 점이다.

미·중정상회담에서는 북한의 우라늄 농축 프로그램(UEP)에 대한 우려를 불식하기 위해, 2005년 9·19공동성명에서 이뤄진 기타 약속을 전면적으로 이행하기 위해 구체적이고 효과적인 조치가 필요하다는 점에 합의가 이루어졌다. 주지하다시피 9·19공동성명에서 "6자는 동북아시아와 지역의 영속적인 평화와 안정을 위한 공동의 노력을 약속하고", "동북아시아 지역에서의 안전보장 면에서의 협력을 촉진하기 위한 방책에 대해 제안해 나가기로 합의"했었다. 이에 더해 "북한과 일본은 과거 청산, 현안문제 해결에 의거하여 국교 정상화 조치를 취할 것을 약속"한 바 있다.

일본이 남북한을 상대로 이처럼 상반된 접근을 가시화시킬 수 있었던 것은 미·중정상회담 이후의 국면을 고려한 것임이 확인된다. 이는 물론 미국과의 협의를 전제로 한 것이다. 북한은 조선중앙통신사를 통해 일본의 이러한 움직임에 대해 이미 환영의 의사를 공식적 표명한 바 있다. 그리고 결과적으로 미·중정상회담 이후 남북대화 또한 재개하기에 이르렀다. 이렇게 보면, 지난 15일 방한 당시 마에하라가 한국에서 애써 선 남북회담의 중요성을 재확인 한 것은, 한국정부의 압력으로 인해 일본이 독자적인 대북 접근에 스스로 제동을 건 것이라고 말하기 어렵다.

III. 한일 신시대 선언을 앞두고

한일 간의 군사협정은 올해 상반기로 예정된 이명박 대통령의 방일과, 이 때 이루어질 한일 간 공동선언을 염두해 두고 추진되고 있다. 아직 본격적으로 공론화되고 있지는 않지만 그 내용은 1998년 김대중 대통령과 오부치 게이조 수상 간에 합의한 '21세기를 향한 새로운 한일 파트너십 선언(한일 파트너십 선언)'의 내용을 갱신하는 형식이 될 것으로 예상되고 있다. 이 선언은 1965년 한·일국교정상화 이래 한·일 정상 간에 도달한 합의 중에서 가장 획기적이라고 할 만큼 내용과 형식 모두 높은 수준의 문서라고 할 수 있다. 당시 채택된 국가와 사회, 정치와 경제, 문화 그리고 국제사회의 평화와 안전 등을 테마로 한 5가지 영역에서의 액션플랜은 한편에서는 한일 간 문화교류 및 한류열풍을, 다른 한편에서는 북핵 문제 해결을 위한 국제공조의 실현이라는 선순환을 가져온바 있다. 그 실효성이 퇴색하고 있는 만큼 이를 갱신하고자하는 노력은 평가할 만하다.

하지만 현재 한국정부는 갱신의 내용을 한일 간 군사협조의 강화로만 초점을 맞추고 있다. 한일 파트너십 선언 제 7항에서 양국 정상은 "한반도의 평화와 안정을 위해서는 북한이



개혁과 개방을 지향하는 동시에, 대화를 통한 보다 건설적인 자세를 취하는 것이 매우 중요하다는 인식을 공유"했었고, "남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서'의 이행에 대한 일본 측의 지지도 이끌어 낸 바 있다. 현재의 한국정부의 대북정책의 기초를 볼 때 한·일 간 군사협조의 갱신은 이 제7항의 수정을 불가피하게 한다. 그러나 이는 한·일 파트너십 선언의 의의를 후퇴시키는 행위가 될 것이다.

한편, 다소 논쟁적이지만, 한·일 간 군사협력 그 자체가 배제의 대상이 되어서는 안 된다. 현재 일본은 한국과의 우호만을 필요로 하는 것이 아니라 대한반도 관계의 전면적인 재편을 기대하고 있다. 이것을 '이중외교'로 치환시키는 관점에서 접근해서는 안 된다. 여기서 한·일 간 안보협력이 오히려 한·일 파트너십 선언 이후 본격화되기 시작했음을 상기할 필요가 있다. 당시 한국정부는 북·일 국교정상화를 적극적으로 독려했었다. 2002년 9월 고이즈미 총리의 방북과 북·일 정상회담, 그리고 평양선언의 조인 또한 그 산물이기도 하다. 한·일 파트너십 선언의 합리적 핵심을 계승하는 것과 한·일 간 안보협력의 병행은 모순되지 않는다.

전술한 '장래구상'을 보면, 일본은 향후 "수동적 평화국가에서 능동적 평화창조국가"로의 변화를 모색하고 있다. 물론 여기에는 집단적 자위권의 발동과 평화헌법의 재해석의 의지도 동시에 담겨있다. 과거의 불행한 역사를 경험한 우리로서는 손쉽게 받아들이기 어려운 논리이다. 일본은 한국을 비롯한 주변국들에 진정으로 '평화창조국가'로서의 면모를 보여줄 분명한 메시지를 보여주어야 한다. 우리 또한 과거사와 영토 문제에 대해 일본에게 원칙적인 제언을 지속해야 한다. 이와 더불어 일본이 바람직한 변화로 나아가도록 하기 위한 노력도 병행해야 한다.

특히 일본이 한반도에 대해 상반된 접근을 시도하고 있다는 것은 곧 대한반도정책의 가변성을 시사한다는 점에 주목할 필요가 있다. 여기에 한국 외교의 몫이 있을 수 있다. 동북아지역의 다국적 안보협력의 차원에서, 나아가 일본의 변화를 유도한다는 관점에서 일본의 전략적 가치는 신중하게 재고될 필요가 있다. 이 점에서 한·일 간 신시대 공동선언의 채택은 그 중요한 기로가 될 것이다. 여기서 한국은 절대로 군사적 의제에 집착해서는 안 된다. 한·일관계의 새로운 진로모색은 한반도 평화정착에 공헌하는 것이고, 이는 곧 일본으로서는 "평화적 창조국가"로의 중요한 도정이 될 것임을 설득해야 한다. 한국이 일본에 대해 이니셔티브를 발현할 때이다. (2011/01/28)





러시아의 한반도정책과 제언

제성훈

(한국외대 러시아연구소 HK연구교수)

I. 들어가며

II. 러시아의 새로운 대외정책노선과 동북아, 한반도

III. 2010년 러시아의 한반도 정책지향

IV. 결론: 전망과 제언

I. 들어가며

2000년 5월 주러 한국 대사가 신임장을 제정하는 자리에서 당시 러시아 대통령 푸틴은 “역사적으로나 지정학적으로나 한반도는 항상 러시아의 국가이익지대에 속했다” 라고 언급한 바 있다. 지난 역사를 돌아보면, 푸틴의 이러한 발언은 결코 지나친 언사 또는 단순한 외교적 수사가 아니다. 1884년 조선과 러시아의 외교관계 수립 이후 지금까지 러시아는 항상 한반도의 정세 변화에 직간접적으로 연루되어왔으며, 오늘날에도 한반도에 이해관계를 가지고 있는 강대국들 중 하나로 간주되고 있다. 소련 붕괴 직후인 1990년대 동북아와 한반도 정치무대에서 좀처럼 모습을 드러내지 않았던 러시아는, 2000년대 남북관계의 변화와 북핵 문제 등을 계기로 다시 한 번 이른바 ‘4강’의 한 축으로 화려하게 복귀했다. 따라서 문자 그대로 ‘다사다난’ 했던 2010년을 뒤로 하고 새로운 한 해를 시작하는 지금, 러시아의 한반도 정책을 전망하는 것은 매우 긴요한 일일 것이다.

러시아의 한반도 정책에 대한 체계적인 이해와 전망을 위해 이 글은 다음과 같이 전개될 것이다. 첫째, 대외정책의 체계성을 고려하여 메드베데프 정부 하에서 나타나고 있는 대외정책노선 변화를 고찰한다. 둘째, 정책의 연속성을 고려하여 2010년 러시아의 한반도 정책지향을 분석한다. 마지막으로 상기 분석결과에 기초하여 2011년 러시아의 한반도 정책을 전망하고 우리 정부의 대러정책에 대한 제언을 덧붙일 것이다.



II. 러시아의 새로운 대외정책노선과 동북아, 한반도

지난 글로벌 금융위기에서 러시아는 총생산, 산업생산, 주식가치 등이 다른 주요국들에 비해 심각한 수준으로 하락하는 큰 타격을 입었다. 2000년대 초, 중반 러시아는 낙후된 산업 인프라에도 불구하고 고유가를 기반으로 급속한 경제성장을 이루어왔다. 그러나 천연자원 수출에 대한 과도한 의존이 계속되는 상황에서 유가 하락은 러시아 경제에 치명적인 약점으로 작용했다. 결국 글로벌 경제위기는 푸틴 정부 시절 러시아가 가졌던 강대국으로서의 자신감을 상당부분 상실하게 만들었으며, 경제구조의 다각화와 현대화 없이는 더 이상 강대국의 지위를 유지할 수 없다는 사실을 인식시켰다.

이에 메드베데프 대통령은 2009년 9월 발표한 문서 ‘전진, 러시아!’와 11월 발표한 연방의회 교서에서 18세기 초 표트르 대제의 현대화, 20세기 초 소비에트의 현대화에 이어 전면적인 현대화를 통해 “새롭고, 자유롭고, 번영하고, 강한 러시아를 건설” 하자고 주장했다. 그가 제시한 경제 현대화의 5대 전략 벡터는 첫째, 에너지 생산, 수송, 이용의 효율성 제고, 둘째, 질적으로 새로운 수준의 핵기술 개발, 셋째, 정보기술 및 네트워크 발전, 넷째, 정보 전달을 위한 지상 및 우주 인프라 발전, 다섯째, 의료장비 생산 발전이었다.

2기 푸틴 정부 시절 러시아-미국관계는 나토 확장, 미사일 방어 프로그램, 폴란드와 체코 미사일 방어 기지 배치 문제 등으로 지속적으로 악화되었으며, 푸틴이 총리로 자리를 옮긴 직후 있었던 2008년 8월 러시아-그루지야 전쟁으로 최악의 상황에 처했다. 그러나 2009년 7월 45차 뮌헨 안보 컨퍼런스에서 미국 부통령 바이든이 러시아와의 관계개선과 협력을 강조하는 이른바 관계 ‘재설정(Reset)’ 정책을 천명한 이후 양국관계 개선은 급물살을 타게 되었다. 2010년 4월 양국은 새로운 전략무기감축조약인 ‘New START’에 서명했으며, 이란과 아프가니스탄 문제에 대해서도 서로 입장을 조율하고 있다. 러시아-그루지야 군사 분쟁도 재발되지 않았고, 작년 초 우크라이나의 대선 결과가 과거처럼 양국 간 갈등으로 비화되지도 않았다. 나토 회원국들은 그루지야와 우크라이나에 대한 가입허가를 사실상 보류했으며, 작년 11월 러시아와 공동으로 미사일 방어 프로그램을 추진하기로 합의했다. 오바마 정부는 러시아의 인권 문제에 대한 비판을 자제하면서, 러시아 국내의 반정부 그룹과 그루지야와 같은 탈소비에트 친서방 국가들에 대한 지원도 축소했다.

이러한 배경에서 지난 2010년 7월 각국 주재 러시아 대사들의 회의에서 메드베데프는 공식적으로 대외정책을 ‘현대화의 도구’로 규정하면서 새로운 대외정책노선을 천명했다. 그는 “러시아의 역사에서 항상 그랬듯이 대내정책의 우선과제들이 국제관계에서 전략 선택에 긴밀한 영향을 미친다”라고 언급하면서, 대내정책의 최우선과제로 국가경제의 현대화,



특히 생산의 현대화와 혁신경제 요소들의 창출을 지적하고 “대외 정책적 도구들을 더 효율적으로 사용할 것”을 강조했다.

메드베데프 정부가 지향하는 현대화는 대규모 자본 투자와 첨단기술 도입을 전제로 하고 있기 때문에, 그러한 조건을 제공할 수 있는 국가들과의 우호관계가 무엇보다도 중요하다. 따라서 이른바 ‘현대화 동맹’으로서 미국 및 서유럽 국가들과의 관계 강화는 새로운 대외 정책노선에서 최우선 순위에 놓인다. 또한, 러시아 극동 및 시베리아의 경제발전을 위해서는 지리적으로 이 지역과 가까운 아태지역 국가들과의 협력이 중요한 위치를 차지하게 된다. 안정적인 현대화의 또 다른 전제조건은 다른 강대국들과의 심각한 대립이나 국경 주변의 분쟁이 부재한 호의적인 대외적 환경이다. 따라서 지구적 차원에서는 미국과의 전략적 협력이 중요한 과제가 되고, 지역적 차원에서는 러시아가 연루될 수 있는 지정학적 불안정 요인의 효과적인 관리 및 통제가 요구된다.

이러한 대외정책노선에서 동북아, 한반도는 러시아 현대화에 필요한 경제협력 파트너들이 다수 존재하는 자본 및 기술의 대외적 원천이자, 동시에 한반도의 대치 상황과 역내 국가들 간의 갈등이 지속되고 있는 지정학적 불안정 지대로 규정된다. 따라서 한반도에서는 북핵문제의 평화적인 해결을 포함한 한반도의 지정학적 안정 유지, 한국과의 경제협력 확대 등이 러시아 대외정책의 핵심적인 과제가 된다. 더 나아가 동북아에서는 역내 국가들과의 경제협력 확대, 러시아가 그간 역설해온 집단안보 메커니즘 형성 등이 주된 과제로 지적될 수 있다. 또한, 한반도 문제 및 동북아 역내 이슈 논의과정에 적극 참여하여 주요한 행위자로서 자신의 정치적 입지를 강화시키는 것 역시 러시아 대외정책의 중요한 과제이다.

III. 2010년 러시아의 한반도 정책지향

2010년은 러시아에게 있어 자신의 이익지대인 한반도가 작은 충격에도 쉽게 파괴될 수 있는 지정학적 불안정이 지속되고 있으며, 자신의 국가이익 실현을 위해서는 적극적인 개입과 참여가 반드시 필요한 지역이라는 사실을 다시 한 번 확인한 한 해였다. 지면의 한계를 고려하여, 여기서는 지난 해 있었던 두 차례의 군사적 위기,¹⁰⁾ 한-러 정상회담 등 주요 이슈들을 중심으로 2010년 러시아의 한반도 정책지향을 압축적으로 평가하고자 한다.

첫째, 한반도에서 러시아의 우선적인 목표는 지정학적 안정에 있다.

러시아의 시각에서 한반도는 1953년 정전협정으로 전쟁이 중단되었지만 여전히 남북간에 치열한 대치상태가 계속되고 있는 분쟁지역이다. 따라서 러시아는 천안함 사태와 연평



도 사태의 근본 원인을 어느 한 쪽의 공격이 아니라, 한반도의 항상적인 긴장과 대결구도에서 찾는다. 러시아는 군사적 위기가 발생할 때마다 긴장 완화와 분쟁 확대 방지를 위해 중립적인 입장을 취하면서 관련국 모두에게 자제와 인내를 호소해왔다.

작년 11월 23일 연평도 사태 직후에도 라브로프(Sergey Lavrov) 외무장관은 “나는 일어난 사태가 비난 받을만하며, 한국의 섬에 포격을 개시한 자들은 엄청난 책임을 지고 있다고 생각한다. (...) 포격 중지가 필요하며, 우리는 강하게 사태의 진정을 호소한다” 라고 언급했다. 한국의 주요 언론들은 북한의 포격에 대한 비난만을 비중 있게 다루었지만, 실상 그가 궁극적으로 강조한 것은 사태의 진정이었다. 같은 날 러시아 외무부 논평에서도 연평도 사태는 “인명 피해가 일어난 남북 간의 상호포격”으로 규정되었고, “모든 논쟁적 문제들의 평화적이며 정치외교적인 수단에 의한 해결”, “남북의 자제 및 책임 있는 접근”, “군사적 대결 고조로 이어질 수 있는 행위들의 불허” 등이 강조되었다.

러시아는 이러한 입장을 말이 아닌 행동으로도 옮겼다. 천안함 사태에서 러시아는 전문가 그룹 과견을 통한 독자적인 조사 수행과 입장 유보를 통해 관련국들에게 일정한 냉각기를 제공했다. 또한, “함정 외부 수중 폭발을 침몰 원인 중 하나로 볼 수 있지만, 그것이 북한의 공격에 의한 것이라는 확증은 없다”라는 타협적인 입장을 제시함으로써 관련국 모두를 어느 정도 만족시키고 사태를 진정시킨 유엔 안보리 의장성명의 기초를 제공했다.

연평도 사태에서도 러시아 외무부는 12월 13일 모스크바를 방문한 박의춘 외무상에게 “인명피해가 일어난 남한의 영토에 대한 포격은 비난 받을 만하다”며 북한의 행동을 비판했지만, 동시에 대규모 군사훈련으로 인한 한반도의 군사정치적 긴장에 대해 깊은 우려를 표명하고 관련국들에게 상황의 계속적인 첨예화를 유발할 수 있는 행동 자제도 요청했다. 12월 17일에는 외무부 성명을 통해 12월 18-21일로 계획된 한국군의 사격훈련 백지화를 요청한데 이어, 보로다브킨(Alexey Borodavkin) 외무차관이 주러 미국대사와 한국대사를 만나 지난 11월 23일에도 이러한 훈련이 남북 간 ‘상호포격’으로 이어졌다는 점을 지적하면서 깊은 우려를 표명했다. 같은 날 외무부 아시아 1국장 모르굴로프(Igor Morgulov)는 주러 북한대사와의 전화 통화에서 한국이 포격훈련을 할 경우 무력으로 대응할 것이라는 북한의 성명에 대해 우려를 표명하면서 사태 재발 방지를 위한 최대한의 자제를 호소했다.

더 나아가, 러시아는 한국의 사격훈련을 앞두고 안보리 비상회의 소집을 요구했다. 유엔 러시아 대표 추르킨(Vitaly Churkin)은 안보리 소집 이유를 다음과 같이 설명했다. “상황이 직접적으로 러시아의 국가이익을 건드리고 있다. 우리는 짧은 시일 내에 상황이 급격하게 첨예화될 수 있다는 점을 우려하고 있다. 그래서 우리는 상황 악화의 방지를 위해 안보



리에 이 문제를 가져가기로 결정했다.” 비록 미국과 중국의 입장 대립으로 안보리가 아무런 결론도 내리지 못했지만, 서로의 입장과 확인을 통해 한반도에서 추가적인 긴장 고조와 분쟁 확대를 막을 필요가 있다는 관련국들 간의 공감대를 형성하는 데는 어느 정도 기여했다고 볼 수 있다. 특히 북한이 무력 대응을 자제하는데 있어서도 중국과 러시아의 입장과 외교적 노력이 일정한 영향을 미쳤다고 판단된다.

둘째, 한국과의 관계에서 러시아의 주된 관심은 경제협력 확대에 있다.

2010년은 한러 수교 20주년이었다. 1990년 9월 수교 이래 20년이 흘렀고 2008년 양국관계가 전략적 협력 동반자관계로 격상되었지만, 이러한 외교적 수사와 실질적 협력의 내용 사이에는 적지 않은 괴리가 존재하고 있다. 러시아도 ‘굳건한’ 한미동맹이 존재하는 현실에서 한국의 ‘외교적 유연성’과 실질적 의미의 전략적 상호협조에 큰 기대를 갖고 있지 않은 것 같다. 크레믈린의 전략가들은 지난 2001년 한러 정상회담에서 ABM 조약의 보존 및 강화에 합의했음에도 불구하고, 미국이 불쾌감을 표시하자 한국정부가 유감을 표명하고 이를 철회했던 사실을 아직도 기억하고 있다. 따라서 한국과의 관계에서 현재 러시아의 주된 관심은 자신의 현대화 개혁에 필요한 자본과 기술을 제공하는 경제협력 확대에 있다.

작년 11월 한러 정상회담의 주요 의제 역시 경제적인 측면에 집중되었다. 공동성명에는 비자 간소화를 통한 인적 교류 확대, 환경보호 및 첨단 과학기술 분야 협력, 상호 투자 확대, 에너지 협력, 극동 및 시베리아 지역 경제발전을 위한 공동 프로젝트, 극동 항만 및 배후단지 개발 프로젝트, 철도 연결 사업, 가스관 및 송전망 부설 사업, 해상운송 및 어업 협력, 농업기술 교류 및 투자, 우주기술 협력, 군사기술 협력 등이 주된 협력 분야로 규정되었다. 정상회담 직후 기자회견에서 메드베데프 대통령은 러시아 경제 현대화 협력, 양국 간 혁신분야 협력에 관한 MOU 체결에 큰 의미를 부여했고, 에너지 분야 협력의 지속과 극동 및 시베리아에 대한 한국의 투자와 자원개발 프로젝트에도 관심을 보였다.

작년 7월 러시아 극동의 중심도시 하바로프스크(Khabarovsk)에서는 메드베데프 대통령, 슈발로프 제1 부총리, 세친 부총리, 바사르긴 지역발전 장관, 라브로프 외무장관, 레비틴 교통 장관, 나비올리나 경제발전 장관, 세르듀코프 국방장관, 극동 연방관구 대통령 전권대표 및 각 연방주체 수장 등이 참석한 가운데 ‘극동의 사회경제적 발전과 아태지역 국가들과의 협력에 관한 회의’가 진행되었다. 이 자리에서는 극동의 경제발전에서 한국을 비롯한 동북아 국가들과의 협력 필요성이 특별히 강조되었다. 회의에서는 2010년 1/4분기 한국과의 교역이 작년 동기 대비 80% 증가했으며, 한국기업들이 참여하는 지역 투자프로젝트가 활성화되고 있다는 보고가 있었다. 또한, 한국의 첨단기술연구단지가 러시아판 실리콘밸리인 스콜코보 혁신센터(Skolkovo Innovation Center)의 협력 파트너가 될 수 있을 것으로 전



망하면서, 양국의 경제부, 과학기술부, 교육부, 재무부, 재계 및 투자 센터 대표들이 함께 현 대화와 혁신 문제에 대한 브레인스토밍을 계획하고 있다는 언급도 나왔다.

셋째, 러시아는 한반도 문제 논의과정에서 자국의 정치적 입지를 강화하고자 한다.

러시아는 천안함 사태에서 전문가 그룹 과견을 통한 독자적 조사 수행으로 중국처럼 합 동조사단의 결론에 대한 의도적 무시도, 다른 서방 국가들과 같은 전적인 신뢰도 아닌, 보다 중립적이며 타협적인 입장을 모색했다. 물론 천안함 사태가 갖는 정치적 의미를 고려할 때, 결론에 대한 정치적 부담이 컸던 것이 사실이지만, 자체 조사결과에 기초한 입장 표명은 관 련국들 간의 대립 속에서 자신의 입지를 확보하는 계기가 되었다. 또한, 조사단의 결과보고 까지 입장 유보를 선언함에 따라 관련국들에게 일정한 냉각기를 제공하면서 사태의 추이를 관망할 수도 있었다. 따라서 조사단 과견은 이른바 동북아와 한반도의 지정학적 게임에서 미국, 중국보다 약한 영향력을 가진 러시아가 취할 수 있는 최상의 옵션이었다.

연평도 사태 직후인 작년 11월 25일 국내 주요 언론은 러시아가 안보리 성명 채택을 희 망하고 있다는 내용의 라브로프 외무장관 발언을 크게 보도하며, 천안함 사태와 달리 러시 아가 북한에 대한 강력한 제재를 원하고 있다고 해석했다. 그러나 이것은 라브로프의 발언 취지를 오해한 것이다. 라브로프는 “아주 가까운 시일 내에 안보리가 한반도에서 포격의 결과로 인명이 사망한 이 사건에 대해 평가할 것”이라는 언급과 함께, “나는 가까운 시일 내에 안보리가 자신의 의견을 표명하여 상황을 진정시키기를 희망한다. 양측은 자신의 책임 을 인식해야 한다” 라고 언급했다. 다시 말해, 러시아가 안보리 회부를 원했던 이유는 북한 을 제재하기 위해서가 아니라, 안보리의 권위로 남북한의 자제를 요청하고 이를 통해 상황 을 진정시키기 위해서였다. 또한, 본질적으로는 한반도 문제에 국한될 수 있었던 연평도 사 태를 이른바 ‘국제화’ 시켜 남북한과 중국, 미국의 틈바구니에서 자신이 개입할 수 있는 여지를 확보하려는 시도로 볼 수 있다.

12월 중순 러시아가 한국에게 사격훈련 중지를 촉구하면서 안보리 긴급회의 소집을 요 구한 배경에도 한반도 문제에 대한 주도권을 확보하려는 러시아의 의도가 있었다. 러시아뿐 만 아니라 모든 이사국들은 안보리가 어떠한 결론도 내리지 못할 것임을 이미 잘 알고 있었 다. 하지만 중국이 제안한 6자회담 재개가 여전히 불투명한 상황에서 러시아는 안보리 소집 요구와 초안 제출을 통해 논의 전반을 주도할 수 있었고, 한반도 문제에 대한 책임 있는 강 대국으로서 자신의 입지를 강화하고 이를 국제사회에 확인시킬 수 있었다.



IV. 결론: 전망과 제언


2011년 러시아의 한반도 정책은 러시아의 새로운 대외정책노선과 지난해 한반도 정책의 연장선에서 전개될 것으로 보인다. 따라서 러시아의 한반도 정책은 첫째, 한반도에서 정전체제 유지 및 전략적 안정을 위한 6자회담 재개와 남북대화 촉진, 둘째, 시베리아 및 극동 발전을 위한 한국과의 경제협력 활성화, 셋째, 자신의 정치적 입지 강화를 위한 남북 등거리 노선의 고수와 북핵 문제 등을 포함한 한반도 문제에 대한 적극적인 개입 등을 지향할 것으로 전망된다.

여기서 한 가지 중요한 것은 러시아가 세계적, 지역적 차원에서 미국 및 나토와의 전략적 협력을 추구한다 하더라도 그것이 한반도 문제에 대한 러시아의 기존 입장 변화로 이어지는 않을 것이라는 점이다. 국제안보와 유럽 및 탈소비에트 지역 안보에 있어서 러시아는 미국과 함께 핵심적인 행위자로 평가될 수 있지만, 한반도 주변에서 러시아는 아무리 높게 평가해도 미국, 중국보다 덜 중요한 행위자이다. 다시 말해, 러시아의 정책 변화가 사태의 결과에 결정적인 영향력을 미친다고 보기는 어렵다. 또한, 러시아로서는 역내에서 사실상 유일한 전략적 파트너인 중국과의 협력관계를 항상 고려하지 않을 수 없다. 따라서 러시아의 한반도 정책은 미국 또는 중국의 입장 변화, 한반도 정세의 급격한 변화가 일어나지 않는 이상 기존의 틀을 유지할 것으로 보인다.

지난해 우리 정부는 두 차례의 군사적 위기에서 러시아의 지지를 얻어내기 위해 적극 노력했지만, 그것이 실패할 때마다 불편한 심기를 드러내면서 대러외교의 난맥상을 성토하기에 바빴다. 또한, 그동안 러시아 정부 관리들의 미묘한 외교적 수사를 이해하지 못하고 일희일비(一喜一悲)하는 모습을 반복해왔다. 이제 우리는 역설을 받아들여야 한다. 우리 정부에게 불편했던 러시아의 입장이 번번이 한반도의 긴장고조를 방지하고 위기상황을 정치적으로 해결하는데 기여해왔다는 사실을 냉철하게 인식해야 한다. 또 한 가지 우리가 명심해야 할 것은 1990년대의 교훈이다. 한국의 입장을 지지하는 순간, 러시아는 그동안 공들여왔던 북한과의 관계에 치명적인 손상을 입게 될 것이고, 그 결과 1990년대처럼 러시아의 전략적 가치는 사라지게 된다. 즉, 남과 북 양쪽에 발을 담그고 있을 때(have a foot in both camps), 러시아의 전략적 가치는 존재할 수 있는 것이다.

이런 차원에서 본다면, 한반도 위기상황에서 긴장고조를 방지하는 완충으로서, 또한 정치적 타협을 촉진하는 촉매로서 러시아의 역할을 과감하게 인정하고 오히려 이를 적절히 이용하여 한반도 평화프로세스를 진전시켜나가는 것이 보다 바람직한 선택이라고 판단된다. 더



불어, 메드베데프 정부 하에서 진행되고 있는 현대화 개혁과 시베리아 및 극동 발전 프로젝트에 적극 참여하여 러시아와의 전략적 동반자 관계를 보다 내실화하고, 더 나아가 이를 러시아-남북한 3자 경제협력으로 발전시키는 노력 역시 장기적 전망에서 한반도의 평화와 번영을 위한 의미 있는 행보로 기록될 것이다.(2011/01/18) 

<각주>

- 1) 천안함 사태에 관련된 러시아의 입장과 정책에 대해서는 “코리아연구원 현안진단 제175호 ‘천안함 위기’ 조정과정에서 나타난 러시아의 입장과 그 의미” 에서 자세하게 언급한 바 있기 때문에 이 글에서는 주로 연평도 사태를 중심으로 서술되었다.



2011년 국내정치 전망과 제언

고 원
(서울과학기술대 교수)

- I. MB정부의 레임덕 현실화 가능성에 대해
- II. 한나라당 내부의 권력투쟁 빅뱅 가능성에 대해
- III. 진보개혁진영의 2007년 대선 프레임 탈출 가능성에 대해

2011년 새로운 해가 밝았다. 한국 정치에서 2011년은 어떤 해가 될 것인가? 2011년은 재보선이라는 조그만 선거를 제외하고 큰 선거가 없다. 그러나 2012년 총선·대선이라는 대회전을 앞둔 전초전의 해이다. 각 세력들이 2012년 대회전을 치르기 위한 기본 포석들이 2011년에 다 놓이게 된다는 의미이다. 다시 말해서 2011년에 전면전의 양상이 조기 가지 화될지는 의문이나, 그것을 결정짓는 흐름의 기본구조가 만들어진다는 것이다. 그런 만큼 2011년은 결코 정치적으로 의미가 작지 않은 것이다.

2011년의 정치전쟁은 구체적으로 어떤 양상으로 전개될까? 우선은 아마도 시대의 트렌드를 반영해서 예측해 보아야 할 것이다. 필자는 지금 우리 사회의 시대 트렌드가 ‘정의의 열풍’이라고 생각한다. 이미 정의의 기준을 세우기 위한 가치와 비전 논쟁은 불이 붙었다. ‘무상급식’, ‘복지’, ‘공정사회’, ‘민주주의’ 같은 담론들은 ‘정의’라는 하나의 화두로 켈 수 있다. 여기서 정의란 구체적으로 “사회공동체의 구성원으로서 평등한 인격으로 대우받아야 하는 권리”에 관한 문제이다. 바로 이런 가치 이슈들이 2011년 한국정치의 무대 위에 백화제방의 전열을 펼치고 있는 것이다. 그래서 2011년은 2012년 본격적인 권력투쟁을 놓고 자신에게 유리한 진용을 짜는 전초전이 가치와 비전 논쟁의 장이 될 것이라는 예측이다.

물론 “부자 되세요”, “뉴타운 대박”으로 표현되던 2007년 ‘욕망의 정치’의 물결이 완전히 사라졌다는 뜻은 아니다. 욕망의 정치와 가치의 정치는 앞으로도 상당 기간 혼재할 것이다. 그럼에도 불구하고 새로운 시대 트렌드는 한국정치에 커다란 지각변동을 불러일으킬 것이다. 우선 각 정치세력들과 차기 대권주자들이 나름의 새로운 비전을 제시하면서



가치전쟁에 뛰어들 것이다. 그 과정에서 가치에 민감한 20-30대 세대집단을 향한 진군을 경쟁적으로 벌일 것이다.

이와 같은 예측 하에서 2011년 한국정치에서 제기되는 몇 가지 핵심적인 논점들을 검토해 보기로 하자. 첫째는 MB정부의 레임덕 문제이다. 구체적으로는 ‘MB의 국정운영 지지율이 40%대 중반을 유지해 나갈 수 있을까’ 이다. 둘째는 ‘한나라당 내부의 대선 주자들을 중심으로 각 진영의 주도권 쟁탈을 둘러싼 권력투쟁의 빅뱅이 일어날까’ 이다. 셋째는 ‘민주당을 비롯한 진보개혁진영이 2007년 대선 프레임의 기나긴 터널을 벗어날 수 있을까’ 이다. 이제부터 그것을 하나하나 점검해보기로 하자.

I. MB정부의 레임덕 현실화 가능성에 대해

첫 번째 문제. MB정부 레임덕은 얼마나 현실화될까? MB정부는 역대 최악의 무능정권이고 도덕성 또한 최저등급이다. 그런데도 MB정권의 지지율이 40-50%에 있다는 것은 정치전문가들 사이에서 최대의 미스터리이다. 필자가 보기에 MB지지율의 구조는 복잡적이다. 우선은 한국사회 특권적 과두집단들의 지배동맹이 MB정권을 떠받치고 있기 때문이다. 그에 반해 대항세력연합은 광범위하게 퍼져있는 반MB·반한나라당 기류에도 불구하고, 분산되어 있고 조직화되어 있지 못하다. MB정권은 촛불집회 이후 특권지배동맹에 모든 정책의 초점을 집중시켰고, 상당 정도는 이 같은 역관계 구조를 잘 활용하였다. 바로 종편채널 특혜배분을 매개로 수구언론집단을 관리한 것이 그 사례이다.

다음으로 겉으로는 공정사회, 친서민·실용주의를 내세우면서 마치 정치에서 초연한 것처럼 포장하는 정치공학기술도 지지율 유지에 한몫했다고 볼 수 있다. 그런데 40%대 지지율이 갖는 허수에도 주목하지 않으면 안 된다. 현재의 국면에서 여론조사 결과들에 공통적으로 나타나는 중요한 한 가지 포인트는 유례없이 엄청난 규모의 무당파 층의 존재이다. 무당파 층의 성향은 6:4 내지 7:3 정도로 잠재적인 야권지지층이다. 게다가 국정운영 지지율이라는 것은 해당 시점에서 대통령의 스타일에 대한 이미지를 묻는 성격이 강해서 상대적으로 일체감 여부를 묻는 정당지지율에 비해 선거에서의 충성도가 떨어지는 것이 일반적 통례이다. 따라서 MB의 실제적인 국정운영 지지율은 적어도 10% 정도 디스카운트를 해야 실체에 접근한다. 그렇게 되면 실제 선거 결과에서 나타나는 지지율 구조와 일추 비슷해진다.

이렇게 볼 때 MB정권이 레임덕을 견제하면서 정권을 유지해 나갈 수 있는 첫 번째 조건은 특권지배동맹세력들이 MB정권의 유용가치를 어떻게 평가하느냐이다. 그런데 지금까지는



다른 대안이 없었기 때문에 특권지배동맹 사이에 MB정권을 떠받치는 데 합의를 이루어 왔다. 그러나 특권지배세력의 전략적 선택이라는 관점에서 보았을 때 정권교체 국면으로 가까이 다가갈수록 MB정권의 유용가치는 급속히 소멸될 수밖에 없다. 단물이 다 빠졌다고 보기 때문이다.

게다가 MB정권의 지난 시기 동안 누적된 적폐들이 수면 위로 부상하기 시작하면 집권세력 내 각 세력들에 의한 차별화 시도는 건잡을 수 없이 가속화될 것이다. 억눌려있는 반MB 기류가 분출하기 시작하면 예전처럼 막을 수가 없는 수준으로 치달을 것이다. 그래서 MB정권이 이를 저지하기 위해 동원할 수 있는 카드는 ‘개헌’과 ‘남북관계’ 일 것이다. 하지만 개헌 카드는 의제를 이끌 동력이 고갈되어 있다는 점에서 거의 무용지물이 될 가능성이 크다. 다만 정치적 압박카드 정도의 의미를 가질 수는 있다. 남북관계 카드는 국제적 흐름이 그렇게 돌아갈지, 북한이 MB정권이 원하는 판을 깔아줄지 미지수이다.

II. 한나라당 내부의 권력투쟁 빅뱅 가능성에 대해

두 번째 문제. 한나라당 내부의 권력투쟁 빅뱅이 일어날까? 우선 현실론으로 보면 한나라당은 영남 기반의 보수세력과 수도권 기반의 신주류 보수세력 간의 연합체이기 때문에 양자의 선부른 분열은 어느 쪽에도 위험하다. 한나라당은 누가 주도권을 쥐든, 크게 이 두 개의 세력이 연합되어 있어야만 정권창출이 안정적으로 가능하다. 이 두 세력이 처절한 권력투쟁 상황에 돌입하게 되면 공멸이 될 가능성이 크다는 점에서 어느 세력이고 확전을 피하고자 할 것이다. 특히 박근혜의 입장에서는 정면충돌보다는 여론에 의해 혹은 MB세력 내분을 통해 자연스럽게 MB세력을 무력화 시키고 싶을 것이다.

그러나 2011년 말이 되면 총선을 코앞에 둔 상황에서 마냥 충돌을 피할 수만은 없는 문제가 있다. MB세력이 자신의 존립을 보전하기 위해서는 개헌을 통해 권력을 분점할 수 있는 제도적 장치를 만들든지, 아니면 2012년 총대선에서 자신의 정치적 지분을 확실하게 챙겨 세력을 잘 관리해 두어야 한다. 그런데 2012년에 들어 정권 말기가 되면 친MB세력이 총선 지분을 챙기는 모양새가 되는 것을 용인하는 것은 쉽지 않다. 총선에서의 지분은 곧 바로 이어지는 대선 후보 경선투쟁에 직접적이고 치명적 영향을 미친다.

그런데 이 문제를 제대로 고찰하기 위해서는 한나라당의 구조를 좀 더 근본적인 수준에서 이해할 필요가 있다. 한나라당이 부딪치는 상시적 딜레마는 다른 아닌 지지기반이 50대 이상의 고연령층에 집중되어 있다는 것과 영남 편중이라는 것이다. 이것은 한나라당이 고질적으로 안고 있는 폭탄과도 같은 것이다. 자칫 20-30대층에 바람이 불면 40대는 중간에서



어정쩡하게 있다가 대개는 20-30대층의 손을 들어준다. 그렇게 되면 한나라당은 눈 깜짝할 사이에 정권을 놓치고 만다. 2007년 대선 때에는 영남 보수에 수도권 신주류가 접맥됨으로써 한나라당의 그런 약점을 어느 정도 커버해 주었다. 물론 양자 간에 권력투쟁이 치열했지만 정권교체를 열망하는 지지자들의 압력으로 내부의 균열을 봉합할 수 있었다.

그런데 지금은 한나라당의 정치적 약점을 보완해 줄 수 있는 기여도 면에서 MB세력의 역할은 결코 예전과 같지 않다. MB를 대체할 새로운 인물을 만들어 낼 수 있다는 장담이 없다. 미래권력으로 가는 길에 영남 보수세력은 박근혜라는 강력한 카드가 있는 반면에 MB세력은 모든 게 불확실한 상황이다. 게다가 MB세력은 갈수록 여론시장에서 청산대상이 되어갈 가능성이 크다. 하지만 그렇다고 해서 박근혜 세력이 압도적 우위를 장악할 수 있는 것도 아니다. 박근혜 역시도 수도권, 20-30대 층에 파고드는 외연 확장력을 독자적으로 만들어내지 못하였다. 그러므로 반대계보로서는 박근혜의 정권창출능력에 근본적 의문을 제기하면서 압박할 것이다. 여기에다 우익세력들이 박근혜의 정체성을 걸고넘어질 개연성도 크다.

이런 상황에서 범보수세력으로서의 양대 세력 간의 갈등과 대립을 중재해 줄 기준점을 합의하기도 쉽지 않을 것이다. 2007년에는 정권교체가 보수세력의 지상과제였고, 그런 관점에서 외연확장력을 가진 MB세력으로 정리해주는 것이 옳다는 합의가 비교적 쉽게 도출되었다. 그러나 지금은 박근혜의 압도적 우위에도 불구하고 외연확장력에 대한 의구심 때문에 선뜻 범보수적 합의를 도출하기가 쉽지 않을 수 있다. 더구나 2007년에는 반대세력의 기반이 완전히 허물어진 상태에서 선거를 치렀지만, 2012년에는 최소한 득표율 격차가 3~5% 이내로 좁혀질 가능성이 크다.

그래서 범보수세력의 관점에서는 선거승리를 위한 보다 확실한 안전장치를 찾을 수밖에 없다. 물론 대안부재론의 상황에서는 어쩔 수 없는 선택을 하겠지만 말이다. 결국 이는 어떤 경우이든 한나라당 내 두 세력 간의 미래권력을 위한 접합이 쉽지 않다는 것을 말해준다. 그러나 결국 2011년에는 어느 세력이고 복잡한 딜레마 상황에 빠지려고 하지 않을 것이다. 단 MB정권의 레임덕 상황이 조기에 급격하게 가시화되지 않고 세력균형이 무너지지 않는 한, 총선을 앞둔 2011년 말의 시점에서부터는 지분을 둘러싼 양대 세력 간 권력투쟁이 불가피하지 않을까 예측된다.

III. 진보개혁진영의 2007년 대선 프레임 탈출 가능성에 대해



세 번째 문제. 민주당을 비롯한 진보개혁진영은 2007년 대선 프레임을 탈출할 수 있을까? 여기서는 주로 민주당을 중심으로 얘기하는 것을 양해하기 바란다. 2007년 대선 프레임이란 ‘마의 25%’ 라고 불리기도 하는데, 민주당은 지방선거로 권력의 일부분을 수복하는 등 상황이 많이 호전되기도 했지만, 분명한 것은 아직도 이 프레임에 단단히 갇혀 있다는 사실이다. 물론 2011년에서 2012년까지 여러 상황들은 야권에 유리하게 호전될 가능성이 크다. MB정권의 통치력이 이완되면서 저변에 광범위하게 깔려있는 반MB·반한나라당의 대중 동력이 확장과 분출을 시작하면서 의회권력과 정부권력을 교체하고자 하는 열망이 고조될 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 민주당을 비롯한 야권세력이 지금까지의 늪을 탈출하는 길은 멀고도 험난하다. 당장 거대한 규모로 부유하고 있는 진보개혁적인 무당과 층을 자력으로 흡수할 방법이 지금의 민주당에겐 없다. 물론 그것은 다른 정당들에게도 마찬가지이다. 무당과 층이 우연한 상황적 압력에 의해서나 한나라당의 실수를 배경으로 해서 결집해 줌으로써 야권이 반사이익을 챙기는 방법으로는 근본적 한계를 노정한다. 그러므로 민주당은 이 문제를 확실하게 해결해야만 정권교체를 이룰 수 있다. 만약에 이 문제를 해결하지 못하면 진보적 무당과 층을 배경으로 자신의 정치적 입지를 구축하려는 행동유인이 생겨나게 되어 진보개혁진영의 난립상황이 심화될 수 있다. 그러므로 이를 위해서는 다음 몇 가지 과제에서 확실한 성과를 내야 한다.

하나는 현재 진행되고 있는 복지를 비롯한 가치전쟁에서 승리해야 한다. 민주당은 최근 ‘무상급식’ ‘무상보육’ ‘무상의료’ 등 복지국가노선을 전격적으로 펼침으로써 가치전쟁의 선수를 잡는 데 성공했다. 그러나 가치전쟁을 치루는 민주당의 모습은 위태롭기 짝이 없다. 내부에서 누구는 증세하자고 하고, 누구는 아니라고 하고 앞뒤가 안 맞는 말들이 난무한다. 또 가치전쟁을 치르기 위한 큰 전략지도가 없다. 궁극적으로 정확하게 겨냥해야 하는 지점이 어디이고, 전선을 어떻게 확장해 나가야 하는지 조감도가 없다.

다음으로 민주당은 연합 문제를 풀어내야 한다. 민주당, 국민참여당, 민주노동당 등으로 분립되어 있는 진보개혁진영의 질서를 어떻게 연대시킬 것인지 방안이 나와야 한다. 이 문제를 해결하느냐의 여부에 따라 2012년 총선의 성패가 갈린다. 연합 문제만 제대로 해결해도 경우에 따라 의회권력을 교체할 수도 있다. 설령 그렇게까지 못한다 하더라도 의회권력을 거의 반분할 수 있다. 그런데 지방선거와 달리 총선에서는 야권연대가 쉽지 않을 것이라는 전망이 우세하다. 총선은 지방선거 때와는 달리 입체적이고 치밀하며 조직적인 방안이 나오지 않으면 연대가 그 만큼 쉽지 않다. 소수정당을 연합의 질서 속에 참여시키기 위해서는 무엇을 가지고 협상(deal)할 것인지 복안이 있어야 한다. 협상의 이행을 강제할 구조도



만들어야 한다. 바로 그런 문제들을 풀기 위한 실질적 준비들은 2011년에 이루어진다.

다음으로 민주당은 인물 부재 문제를 해결해야 한다. 지금 야권에서 차기 대권주자로서 유의미한 지지율을 보이고 있는 사람은 유시민, 한명숙, 손학규 정도이다. 그런데 문제는 현재로서는 이 사람들이 다 고만고만하고 솟구쳐 오를 수 있는 가능성 또한 커 보이지 않는다는 것이다. 신진 인물이 진입할 가능성도 현재로서는 거의 없어 보인다. 따라서 신진인물이 튀어오를 수 있는 가능성을 높이고, 기존 인물을 단련하고 키울 수 있는 시스템을 만들어야 한다.

마지막으로 정당개혁 문제를 해결해야 한다. 어떻게 보면 위에서 언급한 제반 문제를 해결하기 위해라도 이 문제가 가장 핵심 포인트라고 할 수도 있다. 당을 개방시키고, 내부의 기득권 안주 구조를 혁파해서 치열한 경쟁이 일어나게 해야 당의 체질이 강해지고 역동성이 살아 오르기 때문이다. 그렇게 되면 연합문제, 가치전쟁, 인물 문제 등이 상당 정도는 자연스럽게 해결될 수 있다. 민주당은 지금의 현역과 지구당 위원장의 50%는 교체한다는 강력한 배수진을 치고 가지 않으면 민주당 내부의 적당주의를 극복할 방법이 없다. 올 가을 10.3 민주당 전당대회는 그것을 가늠할 중요한 시험대가 될 것이다.(2011/01/25)





KNSI 특별기획 제33-7호

2011년 경제전망: 성장과 물가 두 마리 토끼 잡기

조혜경

(코리아연구원 기획위원, 한림국제대학원대 연구교수)

- I. 2010년 한국경제 평가
- II. 2011년 세계경제 전망
- III. 2011년 한국경제 전망
- IV. 2011년 한국경제를 위한 제언

I. 2010년 한국경제 실적 평가

올해 경제전망을 논하기 전에 먼저 지난해 한국경제의 실적에 대해 간략하게 살펴보자. 작년 한국경제는 예상치를 훨씬 웃도는 6.1%의 높은 성장률을 기록했다. 물론 기저효과의 착시현상이 끼여 있지만 경제성장률 수치만 놓고 보면 근래에 보기 드문 호황이었다. 14.9%의 성장률과 사상 최대실적을 올린 수출 덕분이었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 각국에서 동시다발로 진행한 경기부양책의 효과를 톡톡히 본 것이라 하겠다. 특히 대미 수출과 대중 수출은 2009년에 비해 크게 늘고 수출액 규모로도 역대 사상최고치를 기록하며 전체 수출호황의 견인차 역할을 했다. 민간소비 또한 연간 4.1% 증가율을 기록하며 견조한 회복세를 보였지만 정부의 경기부양책 효과가 사라지면서 민간소비 증가율은 작년 1분기를 정점으로 하락세로 돌아섰고 국내경기와 경제성장은 전적으로 수출에 의존하는 상태가 되었다.

수출호황에는 정부의 환율정책도 큰 몫을 담당했다. 무역흑자가 사상최고치를 기록하고 국내 주식시장과 채권시장으로 외국자본이 쓰나미처럼 몰려들어왔지만 원화가치는 2009년에 비해 2.6% 상승하는데 머물렀다. 이는 중국을 포함한 대부분 신흥시장국 통화 가운데 가장 낮은 수준의 절상폭이었다. 국내외 경제 환경의 변화와 무관하게 고환율 정책을 고집하고 있는 정부가 원화가치 절상을 막기 위해 얼마나 고군분투했는지를 짐작할 수 있다. 그러나 올해는 작년 수준의 성장세를 기대하기 어려울 것으로 보인다. 무엇보다도 지난 2년간 세계경제의 회복세를 이끌어왔던 세계 각국의 경기부양책이 2010년 말로 대체로 종료되기 때문이다. 그 파장은 한국경제의 성장세가 급격히 꺾이기 시작한 지난해 하반기부터 이미 가시화되고 있다.



II. 2011년 세계경제 전망

경기부양책 종료 이후 세계경제의 성장 전망은 천차만별로 엇갈린다. 미국의 성장을 전망이 1%에서 4%까지 극단적으로 갈리고 유로화 위기의 진정 여부, 중국경제의 지속성장 가능성 여부, 곡물 및 원자재 가격불안을 놓고 낙관론과 비관론이 평행선을 달리고 있지만 올해 세계경제의 성장세가 지난해에 비해 둔화될 것이라는 데는 이견이 없다. 그 이유는 고성장의 후유증에 시달리는 중국과 재정위기의 위협에 시름하는 선진국이 동시에 긴축에 나선 수밖에 없기 때문이다.

우선 중국의 긴축정책 강도에 전 세계의 관심이 쏠리고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계경제 성장을 주도했던 중국이 고성장의 역풍을 피하기 위해 성장속도 조절에 나선다면 세계경제의 동반하락은 불가피하다. 2008년 말 중국정부는 2008년 국내총생산의 13%에 육박하는 4조 위안 규모의 경기부양책을 발표했다. 글로벌 금융위기 진원지인 미국의 경기부양책 규모는 GDP의 5.5%로 중국에 비하면 왜소한 수준이었고 일본, 영국, 독일과 프랑스 등 다른 선진국의 경우 경기부양책 규모는 그보다 훨씬 낮은 1-2%대에 불과했다. 중국의 초대형 경기부양책은 지난해 10.3%라는 두 자리 수 성장률 기록에 결정적인 역할을 했지만 경기과열의 후유증을 가져왔다.

이미 작년 하반기부터 물가상승 압력에 직면한 중국정부는 서서히 긴축정책의 강도를 높여가고 있으며 급기야는 가격통제까지 동원해 인플레이와 전쟁을 벌이고 있다. 그럼에도 불구하고 올해 중국의 긴축정책은 상대적으로 느슨한 수준에 머무를 것으로 예상된다. 중국정부는 은행권 신규대출 규모를 작년과 동일한 수준인 7조5천억 위안으로 유지하여 8%대의 경제성장률을 달성한다는 계획을 발표하고 동시에 물가상승률 목표치를 지난해 3%에서 4%로 상향조정했다. 성장세를 유지하기 위해 일정한 수준의 인플레이를 용인하겠다는 것이다. 중국정부가 인플레이와의 전쟁을 벌이면서도 고성장 기조를 고집하는 것은 올해 예상되는 선진국 경제의 성장둔화에 대한 대비책이라고 할 수 있다. 미국과 유럽의 선진국들이 재정위기 극복을 위해 고강도 긴축정책을 선언하고 있어 대선진국 수출전망은 밝지 않다. 선진국의 수요 위축이 가져올 충격을 흡수하기 위해 내수확대 정책을 유지해야한다는 성장주의자의 입장이 관철된 것으로 보인다.

지난해와 마찬가지로 올해에도 중국의 내수확대 정책은 수출에 의존하는 신흥시장국 성장을 견인하며 세계경제 성장의 중심축으로 기능하게 될 것이다. 그 결과 저성장의 선진국과 고성장의 신흥시장국 간의 성장 양극화현상이 지속될 수밖에 없다. 선진국과 신흥시장국



의 성장격차는 선진국의 디플레이션 공포와 신흥시장국의 인플레이션 공포를 확대재생산하고 있다. 경기부양책 종료 이후 선진국들은 불안한 경기회복세에 대한 처방으로 저금리정책과 양적 완화정책을 고수하고 있다. 지난 2년간 경험에서 알 수 있듯이 국가, 기업, 가계 모두 부채와의 전쟁의 벌이고 있는 미국, 유럽, 일본 등 선진국에서 확장적 통화정책의 경기부양 효과는 회의적이다. 유동성의 함정에서 벗어나지 못한 선진국들은 여전히 디플레이션을 경제성장의 최대 위협요인으로 간주하고 있고 올해부터 본격화되는 긴축정책은 디플레이션 우려를 더욱 자극하고 있다. 디플레이션을 겨냥한 선진국의 확장적 통화정책과 그에 따른 글로벌 과잉 유동성의 피해는 고스란히 신흥시장국들에게 전가되어 인플레이션 압력을 증폭시키는 결과를 가져올 것이다.

III. 2011년 한국경제 전망

디플레이션과 인플레이션 공포가 세계경제를 양분하며 공존하는 불안한 상황이 한국경제에 미치는 영향을 살펴보자. 우선 중국정부가 발표한 8%대의 성장률 목표치는 올해 한국경제의 유일한 희망이다. 금융위기를 거치며 중국경제의 향방이 한국경제의 최대변수로 등장했기 때문이다. 산업연구원이 최근 발표한 보고서에 따르면 2008년부터 2010년 상반기까지 GDP 성장의 52%가 홍콩을 포함한 대중국 순수출에서 기인했다고 한다. 금융위기 이후 성장의 절반을 중국에 의존할 정도로 한국경제의 중국의존도가 높아진 것이다. 국내 증시도 중국정부 정책에 좌우되는 상황이고 이명박정부가 올해 경제성장률을 5% 내외로 예상하며 낙관적인 전망을 하는 것도 중국을 믿기 때문이다. 민간 경제연구소들은 올해 성장률이 최고 4%대 초반에 머무를 것으로 예상하고 있지만 중국에 거는 기대는 정부와 마찬가지로 대진출국 수출부진으로 성장률 둔화는 피할 수 없지만 지난해와 마찬가지로 대중국 수출호황이 한편에서는 설비투자 증가와 고용 증가를 낳고 다른 한편에서는 증시상승을 견인하여 민간소비도 증가하는 선순환 효과를 발휘할 것으로 예상하고 있다.

이러한 낙관적 전망에 최대 위협요인은 이미 현실화되고 있는 인플레이션의 공포이다. 중국경제의 고속성장이 한국수출에는 기회요인이지만 곡물과 원자재 가격 상승요인으로 작용하여 인플레이션 위협이라는 역풍을 몰고 온다. 곡물과 원자재 가격상승에 대해 달러화 약세, 글로벌 과잉 유동성, 곡물과 원자재 투기의 책임론이 제기되고 있지만 미국을 비롯한 선진국들은 그러한 비판을 부인하고 있다. 올해 G8과 G20의 공동의장을 맡고 있는 프랑스의 사르코지 대통령이 달러화 기축통화 문제와 곡물과 원자재 가격안정을 글로벌 경제의 핵심 아젠다로 제시하며 고군분투하고 있지만 다른 국가의 동조를 얻지 못하고 있다. 오히려 유럽집행위원회는 최근 원자재가격 상승과 금융투기가 아무런 관련이 없다는 입장을 공식화하며 사르코지 대통령의 문제제기를 정면반박하고 나섰고 곡물과 원자재 가격의 고공행진이 글로벌



경기회복세의 자연스런 결과라는 시장의 해석을 그대로 수용하고 있다. 인플레이 위험은 각국이 자체적으로 대책을 마련해야 하는 상황이고 결국 올해는 이명박정부의 물가안정 의지와 능력을 시험하는 한 해가 될 것이다.

지난해 하반기부터 물가불안이 서민가계의 최대 걱정거리로 등장하고 물가안정을 위해 금리인상이 필요하다는 요구가 제기되었지만 정부는 물가안정보다 원화절상을 막는 것에 정책적 우선순위를 두었다. 금리인상이 원화절상으로 이어져 수출 외출타기로 지탱하는 한국 경제의 성장을 저해할 것이라는 우려 때문이었다. 정부의 원화절상 방어 노력은 다방면으로 이루어졌다. 외환시장 개입뿐만 아니라 기업의 해외투자를 독려하여 자금유출을 유도하는 한편, 외화자금 유입을 억제하기 위해 자본 통제에 나섰다. 지난 수년간 동북아 금융허브 실현을 지향하며 자본자유화를 지상과제로 내세우던 재정부가 금융정책 방향을 급선회한 것이다. 지난해 정부의 정책기조는 747 공약의 주역이자 환율주권론을 주창하는 강만수 경제팀의 정치적 복귀를 반영하고 있다.

그러나 정부가 자화자찬하는 수출호황의 수혜가 소수 대기업에 집중하고 서민경제는 여전히 불경기의 한파를 벗어나지 못하는 상황에서 소위 “서민물가”의 상승세가 가져올 정치·후폭풍을 무시할 수는 없는 노릇이다. 지난 해 말 자본통제 수위를 높여가며 일정한 안전판을 마련한 후 한국은행이 뒤늦게 기준금리 인상을 단행한 후 새해에도 기습 금리인상이 이루어졌고 이명박대통령도 물가와와의 전쟁을 선포했다. 물가상승에 대한 정부의 위기감이 높아진 것은 분명하다. 그렇다고 해서 원화절상 방어로 표현되는 수출주도 성장지상주의 정책기조를 포기한 것은 아니다. 무역규모 1조 달러와 5% 성장률 달성이라는 올해 성장목표를 제시한 윤증현 장관은 올해 거시경제 정책의 핵심으로 물가안정을 강조하면서도 성장과 물가안정의 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡겠다는 의지를 보이고 있다.

국내 대기업들은 수출경쟁력 유지에 필요한 원달러 환율 마지노선을 1100원으로 설정하고 있고 대기업 소속 경제연구소들도 올해 환율전망을 한결같이 1100원으로 예상했다. 물가상승 압박을 완화하기 위해 원달러 환율 1100원 선까지 원화절상을 용인할 가능성은 있지만 정부가 수출성장에 필요한 “환율우산”을 거두지는 않을 것으로 예상된다. 더구나 인플레이 진영에 속하는 신흥시장국들이 환율방어에 적극 나서며 환율전쟁이 다시 불붙게 되면 한국정부도 덩달아 환율방어에 나설 수밖에 없다. 공격적인 금리인상도 환율에 미치는 영향을 고려해 가능한 피할 것이다.

대신 치솟는 물가를 잡기위한 정부의 총력전에는 마치 70-80년대의 물가단속을 연상케 하는 직접적인 가격통제 방법이 가장 유력한 무기로 등장했고 그 대상은 공공부분뿐 아니라 민간업체로까지 확대되고 있다. 일부 기업들이 정부 물가단속에 발맞춰 가격인상을 철회하



는 해프닝까지 벌어지며 물가상승을 차단하려는 정치적 압박이 전방위적으로 진행 중이다. 상반기에 물가상승 압력을 잘 막아내고 버티면 하반기에는 금리인상 등 정상적인 정책수단의 여력이 생길 수 있다는 기대가 있다. 6월 말 미국의 제2차 양적완화 정책이 완료된 후 미국을 비롯한 선진국들의 금리인상 가능성을 염두에 두고 있는 것이다. 정부의 예상대로 일이 순조롭게 진행될 지는 두고 볼 일이다.

IV. 2011년 한국경제를 위한 제언

정부가 금리와 환율의 통상적인 정책수단을 외면하고 물가단속이라는 “미시적 정책”을 밀어붙여 일시적인 물가안정을 강제해낸다 하더라도 환율경쟁력이 경제금융정책의 잣대로 작용하고 성장은 중국에 의지하며 통화정책은 미국만 쳐다보는 한국경제의 허약성을 감출 수는 없다. 어제 오늘의 일은 아니다. 1997년 외환위기 이후 수출과 내수의 양극화 현상이 심화되는 가운데 외부충격에 대한 안전판 기능을 담당할 민간소비는 정부의 단기적인 경기 부양책에 의존하는 양상이 되었다. 과거 내수부양의 단골메뉴였던 부동산 시장은 이미 임계점에 도달했고 오히려 지난 시절 남발했던 부동산 부양책의 누적된 후유증이 곳곳에서 터져 나오며 국내경기를 위협하는 화약고로 변질했다.

친시장과 규제완화의 기치를 내걸고 등장한 정부가 시장을 억누르는 방법까지 동원해 한국경제가 직면한 딜레마를 넘어서겠다는 과감성을 보이듯이 외부충격을 흡수할 수 있는 민간소비의 안정적 성장을 가능하게 할 대안 모색에도 정치적 특단이 필요할 듯하다. (2011/02/07)





이명박정부하의 사회정책 평가와 전망

김원섭

(코리아연구원 연구위원, 고려대 교수)

- I. 이명박정부 복지재정의 추이
- II. 이명박정부 복지정책의 특징
- III. 복지정책의 경로 의존성과 정책적 함의

I. 이명박정부의 복지지출의 비중 추이

자타가 공인하는 친기업적 정부인 이명박정부는 사회문제의 해결에 있어서도 사회정책적 수단보다는 경제정책적 수단을 우선시할 것으로 예상되었다. 이명박 대통령 스스로도 아래와 같이 주장하였다. “임기 중 국민소득 3만 달러 만들 수 있으면 지역 간, 세대간, 이념 간 갈등을 해소할 수 있다. 잘 살게 되면 모든 갈등을 해소할 수 있다(2007년 3월 7일 여수상공회의소 특강, 오마이뉴스 2011.02.23.).” 이에 따라 이명박정부는 복지정책에서도 민영화를 비롯한 신자유주의적 전환을 실시할 것이고, 따라서 1998년 이후 한국에서 구축되기 시작한 복지국가는 본격적으로 시작도 하기 전에 그 종말을 맞게 될 것이라는 우려가 제기되었다.

하지만 이러한 우려에도 불구하고 이명박정부 사회정책 현황에 대한 경험적 분석은 거의 이루어지지 않고 있다. 이런 점에서 이 글은 이명박정부의 사회정책 발전을 국가목표와 복지 지출의 측면에서 분석하고 이가 향후 한국 복지국가 발전에 주는 함의를 찾아보고자 한다. 먼저 국가목표의 우선순위를 보여주는 국가재정의 구성을 살펴보자. 2004년 이후 정부지출에서 복지부문 지출의 비중은 경제와 교육 등 타 분야를 추월하였고 이는 참여정부의 복지국가 강화정책을 드러낸 증거로 제시되었다. <표 1>이 보여주는 것처럼 이명박정부 하에서도 이러한 추세는 바뀌지 않았다. 이명박정부에서 복지재정이 전체 국가재정에서 차지하는 비중은 노무현 정권의 마지막 해인 2007년 25.8%에서 지속적으로 증가하였고 2011년 예산의 약 28%를 차지하여 “복지지출 비중은 역대 최고 수준”을 달성하였다. 따라서 여러 우려에도 불구하고 국가목표의 핵심요소로 정착된 복지목표는 이명박정부에서도 여전히 유지되었다고 할 수 있다.



〈표 1〉 국가재정에서 각 세부 부문의 비중의 추이와 증가율 (연, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	평균증가율(2008~2011)
복지예산	25.90	26.18	26.67	27.73	27.95	1.98%
경제 ¹⁾	19.78	19.79	21.04	19.64	18.51	-1.61%
교육	12.95	13.74	12.99	13.08	13.33	0.73%
국방(일반회계)	10.33	10.12	9.61	10.11	10.16	-0.41%

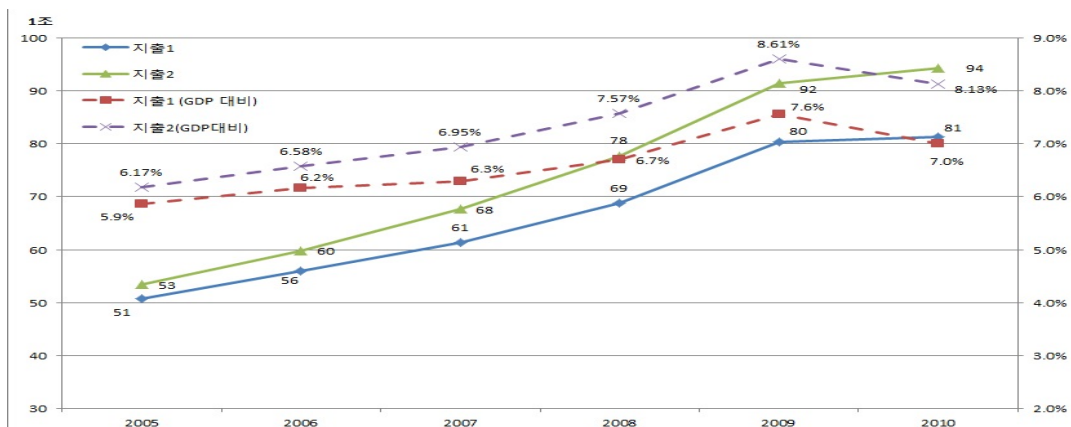
주 1) 산업 중소기업·에너지, SOC, 농림수산물분야 예산의 합계

자료 : 국회예산정책처, 2010. 『복지재정 운용실태와 정책과제』. 서울 : 국회예산정책처. p. 128.

복지정책의 발전을 측정하기 위해 가장 널리 사용되는 방법은 복지에 투입된 재정지출을 살펴보는 것이다. 현재 한국에서 복지지출에 대한 가장 통합적 통계는 재정부에서 제공하는 재정통계이다<복지지출 1>. 이 통계에 따르면 [그림 1]이 보여주는 것처럼 이명박정부 하에서도 GDP 대비 복지지출은 지속적으로 상승하는 추세를 보인다. 금융위기 대처 예산 집행이 완료된 2010년에 잠시 감소하였으나 2008년 수준이하로는 떨어지지 않았다.

하지만 <복지지출 1> 통계는 OECD의 사회복지지출 통계와 많이 다르다. 가장 큰 차이는 이 통계에 건강보험 예산, 장기요양보험 예산, 지방정부 복지지출의 대부분이 빠져있고, 대신 주택부문의 예산과 각종 사회보장기금의 운용비용이 추가되어 있다는 것이다. 따라서 건강보험과 장기요양보험에서 빠진 부분을 추가하고 주택예산과 기금의 운용비용은 제외하여 <복지지출 2>를 만들어 그 추이를 살펴보자. <복지지출 2>는 <복지지출 1>보다 그 전반적으로 높게 나타나지만 그 증가추이는 똑 같이 나타난다([그림 1]). 결과적으로 복지영역의 양적지표인 GDP 대비 복지지출의 추이로 볼 때, 이명박정부 하에서 복지정책의 확대 속도는 줄어들었다. 하지만 복지지출의 증가 추세는 이명박정부에서도 계속되었다.

[그림 1] 복지 지출의 추이



주: 2005~2007은 최종예산 2008년과 2009년은 추경 2010은 예산기준임

자료: 기획재정부, 각 연도. 국민건강보험공단. 건강보험, 노인장기요양보험 재정현황. 각 연도.



II. 이명박정부 복지정책의 특징

이명박정부에서 복지지출 확대를 유발한 요인은 우선 공적연금, 건강보험 등 복지지출에서 비중이 높은 사회보험 부문에서 증가가 지속된 것이라 할 수 있다. 특히 전체 복지지출의 35%를 차지하는 공적연금 중 국민연금은 1988년 도입 이후 2008년부터 본격적으로 완전노령연금 수급자가 발생하였고 그 수는 빠른 속도로 증가하고 있다. 이는 이명박정부의 정치적 선택과 무관한 제도성숙에 따른 자연증가라 할 수 있다.

둘째, 복지정책의 세부 부문 중 증가율이 가장 높은 부문은 노인·청소년 부문인데, 이는 주로 기초노령연금에 대한 지출증가에 기인하는 것이다. 기초노령연금은 노무현 정부가 2007년 도입하였는데, 도입 당시에는 65세 이상 노인의 60%에게 국민연금의 가입자 평균 소득의 5%의 수준의 급여를 지급하였다. 이명박정부는 계획대로 2008년부터 노인의 70%까지 포괄범위를 확대하였다. 노무현 정부에 의해 2007년 입안되었지만 도입실행은 2008년 이명박정부에 의해 이루어진 장기요양보험에도 이 경향이 똑같이 발견된다. 따라서 이 경향에 의한 복지확대는 수동적인 무의사결정(non-decision making)에 의한 것이라고 할 수 있다.

셋째, 복지지출의 증가는 또한 적극적인 정치적 결정에 의해서도 이루어졌다. 2009년에 사회지출이 큰 폭으로 증가한 것은 이명박정부가 금융위기에 대처하여 적극적인 경기부양대책과 민생대책을 실시하였기 때문이다. 또한, 이명박정부는 노무현 정부에 의해 시작된 저출산·고령사회 대책에서도 적극적으로 정책을 실시하였다.

이명박정부의 복지정책에서 지속성만 있었던 것은 아니었다. 이명박정부는 이전 정부와 달리 복지정책에서 시장친화적인 전환을 시도하였다. 복지정책의 목표에서 일중심의 복지를 천명함으로써 노동시장에 공급을 단기적으로 축소하는 효과를 가진 탈상품화보다는 노동공급을 최대한 촉진하는 상품화를 지향하였다. 경제적으로 사회적으로 심각한 부작용이 예상되던 금융위기에 대처하여서도 장기적으로 노동시장 밖에서 소득과 일자리를 보장하는 노동·복지정책의 제도적 개선은 자제되었다.

대신 단기적으로 노동수요를 증가시키고 노동력의 질을 개선하여 노동력의 상품화를 촉진하는 적극적 노동시장정책 중심의 대응이 이루어졌다. 소득보장영역에서는 단기적 소득효과를 지향하는 긴급구호정책이 광범위하게 실시되었다. 또한, 저출산 정책의 핵심 분야인 보육정책에서도 재정투입은 확대가 되었으나, 보육바우처의 도입으로 전달체계에서 정부의 규



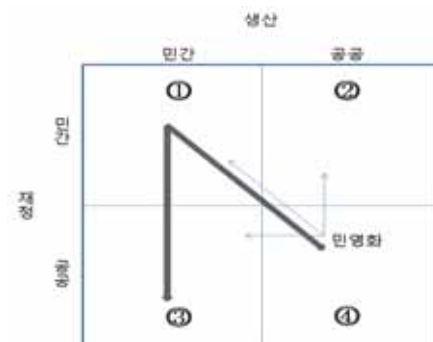
제보다는 시장원칙에 따른 경쟁을 강화하는 정책이 이루어 졌다. 하지만 이러한 정책전환의 정도가 과장되어서는 안 될 것이다. 일중심의 경기부양조치에도 불구하고 소득을 보전하는 정책들도 동시에 실시되었고, 보육전달체계에서 공공부분의 비중은 실제로는 확대되었다.

이런 점에서 이명박정부 하에서 한국 복지정책의 확대 경향이 축소와 민영화로 전환되었다고 할 수는 없을 것이다. [그림 2]가 보여주는 것처럼 복지정책의 생산과 재정에서 민영화는 세 가지 방향을 포함하는 것으로 알려졌다. 첫째 방향은 재정부문에서 공공재정이 민간재정으로 대체되는 것이다(④→②). 둘째 방향은 복지생산부문에서 공적 공급이 축소되고 민간공급이 늘어나는 형이다(④→③). 셋째 방향은 공급, 재정 양부분에서 민간부분이 증가하고 공적부분이 감소하는 것이다(④→①).

하지만 한국에서 보육지원정책에서의 전환의 내용은 한편으로 지금까지 별 실효는 없었으나 유지해왔던 공적공급의 강화 방향이 포기되고 시장친화적 방법의 도입을 통해 민간부분의 지배성이 계속 유지되고, 다른 한편으로 재정지원의 확대를 통해 공공재정의 비중이 확대된 것이라 할 수 있다. 즉 ①→④의 방향이 ①→③의 방향으로 전환된 것이라 할 수 있다. 금융위기에 대처한 정책 중 노동시장정책의 경우 이러한 전환은 보다 복잡하다. 하지만 단순화하자면 적극적 노동시장의 여러 조치들은 일자리의 공적 공급과 공적재원을 통한 민간부문에서의 일자리 창출이 동시에 진행되었다고 할 수 있다. 즉 ①→③이나 ①→④의 방향으로 진행된 것이다.

따라서 어떤 점으로 보더라도 이명박정부의 사회정책을 민영화라고 할 수 없다. 이명박정부는 이보다는 복지를 확대하되 복지생산에서 민간공급을 증대시키고 따라서 복지전달에서 경쟁의 원리를 채택하는 시장친화적 방법을 강조한 ‘시장친화적 복지확대’를 추구한다고 할 수 있다.

[그림 2] 이명박정부의 사회정책의 성격, 민영화?



자료: Barr, N. 1993. *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, p.90.



Ⅲ. 복지정책의 경로 의존성과 정책적 합의

결론적으로 우려와는 달리 이명박정부에서도 비록 확대의 속도는 다소 느려졌지만, 확대 경향은 유지되었다. 하지만 이명박정부는 확대방법에서는 제한된 수준이지만 전환도 시도하였다. 복지체계에서 노동의 상품화 촉진과 복지제도 내에서 시장원리의 강화를 추구하는 시장친화적 방법이 강화된 것이다.

이글의 이러한 결론은 한국 복지국가의 발전에 중요한 함의를 준다. 보수주의 정권조차도 복지확대의 경로를 따르고 있다는 것은 한국 복지국가의 발전의 안정성을 보여준다. 한국은 지난 시절 높은 경제성장과 낮은 실업이라는 좋은 경제적 조건에도 불구하고 복지국가에 대한 정치적 지지가 미미했기 때문에 복지국가의 발전은 상당히 정체되었다.

이러한 점에서 보수정권에 의한 복지확대 정책은 현재 한국에서도 복지국가에 대한 정치적 합의가 형성되고 있음을 보여주고 있고, 이에 따라 한국은 복지국가로 진입을 위한 중요한 정치적 조건을 갖추어가고 있다고 할 수 있다. 복지국가에 대한 정치적 합의가 보수정부의 새로운 경로창조에 의해서가 아니라, 지난 경로에 의존을 통해 형성되었다는 점에서 지난 10년간 민주정부의 가장 중요한 업적은 복지국가 합의의 토대를 형성한 것이라 할 수 있을 것이다.(2011/04/06)



[주] * 이글은 아세아 연구 54권 1호(2011)에 실린 “이명박 정부 사회정책의 발전. 한국 복지국가 확대의 끝?”의 일부를 발췌·요약한 것입니다.