

코리아연구원 특별기획 제43호

5개국 한반도정책 결정요인과 전망

기획 취지

한반도 위기가 소강상태로 접어들었지만 대화국면의 미래는 아직 밝지만은 않습니다. 코리아연구원은 <오마이뉴스>와 공동으로 위기극복과 대화국면 조성의 가능성을 타진해보기 위한 특집을 마련했습니다.

러시아, 중국, 북한, 미국, 일본의 대한반도정책을 전망해보고 정책결정과정에서 주요한 역할을 하는 인물과 조직을 살펴볼 것입니다.

이번 기획에는 윤성학(러시아/고려대학교 러시아 CIS연구소 연구교수), 주장환(중국/한신대 교수), 김준형(미국/한동대 교수), 장용훈(북한/연합뉴스 기자), 양기호(일본/성공회대 교수) 등 국가별 전문가들이 참여할 예정입니다.

- [1] 러시아의 한반도정책 결정요인과 9월 한러 정상회담,
<윤성학, 고려대 러시아CIS 연구소 연구교수> (5/30)
- [2] 북한에게 의표를 찔린 중국, 어떤 수를 던질 것인가?,
<주장환, 한신대 교수> (6/7)
- [3] 북한의 대남정책 결정기구와 편제, <장용훈, 연합뉴스 기자> (6/13)
- [4] 아베정권의 전략외교: 이념과 실체, <양기호, 성공회대 교수> (6/18)
- [5] 미국의 한반도정책 결정 요인과 전망, <김준형, 한동대 교수> (6/27)

KNSI 새로운 코리아구상을 위한 연구원
Korea National Strategy Institute

※코리아연구원(이사장: 이재정 / 원장: 김연철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크, 코리아연구원의 회원 등록을 권합니다.

러시아의 한반도정책 결정요인과 9월 한러 정상회담

윤성학
(고려대 러시아CIS 연구소 연구교수)

- I. G2 시대 러시아의 전략
- II. 대북 경제협력 추구하는 러시아
- III. 주목해야할 러시아 인사들
- IV. 9월 한러 정상회담 전망

I. G2 시대 러시아의 전략

최근 북한의 계속되는 도발과 한반도 긴장상태에 대해 러시아의 속내는 복잡하다. 일부 러시아 학자와 언론은 이러한 사태는 북한의 붕괴로 가는 과정이며 김정은 국방위원회 제1위원장에 대해서는 한국을 인질 삼아 세계를 위협하는 핵 퍼포먼스를 벌이는 철없는 악마라고까지 조롱하고 있다. 북한 핵 문제를 나름대로 조정할 수 있을 것이라고 생각하고 박근혜 대통령에게 해결을 자신하였던 푸틴 대통령이 계속되는 북한 핵 실험으로 망신을 자초하고 난 뒤 러시아의 대북한 보도는 호의적이지 않다.

러시아의 속마음은 종잡을 수 없고 예측과 통제가 어려운 북한과 함께 하기보다는 경제 협력 시너지가 높은 ‘통일한국’에 가 있다는 것은 여러 러시아 학자들의 논문과 주장에 잘 나타나 있다. 모스크바 국립국제관계대학(MGIMO)의 드미트리 라빈 교수, 콘스탄틴 시모노프 소장, 그리고 처음으로 ‘남북한 통일 프로세스’를 주장한 콘스탄틴 코사초프 前러시아 국가두마 의원은 러시아 입장에서 가장 효과적인 한반도 외교정책 환경은 한반도 비핵화와 통일한국에 있다고 주장하였다.

2012년 3기 집권에 성공한 푸틴 대통령의 대외정책은 미국과 중국이 주도하는 G2 시대에 ‘와일드 카드’로서의 러시아의 전략적 가치를 극대화하고 다자간 지역 안보협력체계를 강화하여 러시아의 국익을 극대화하는데 있다. 이를 위해 러시아는 자신의 앞마당인 구소련 국가들에게 대해서는 EU 수준의 ‘유라시아연합(Евразийский Союз)’을 추진하고 있으며, 동북아 지역에서는 6자회담 체제의 다자간 안보 협력을 강하게 요구하고 있다.

II. 대북 경제협력 추구하는 러시아

푸틴의 한반도 전략은 동북아 지역에서 다극적 질서의 형성을 위한 다자협력을 강화하여 러시아가 동아시아 국가로 복귀하는 것이다. 동북아 지역의 가장 큰 외교적 현안인 북한 핵 문제에 대해 러시아 정부는 공식적으로는 2007년도의 입장을 여전히 고수하고 있다. 2007년 북한의 핵 실험에 대해 러시아는 국제사회와 함께 비판의 목소리를 높이면서도 북한에 대한 무력제재에 대해 반대하였으며 북한 문제는 6자회담을 통해 평화적으로 해결되어야 한다고 주장하였다.

이번에도 러시아는 북한을 제재로 압박하기보다는 다시 6자회담으로 끌어들이 문제를 논의해야 한다고 주장하고, 최용해 인민군 총정치국장의 중국 방문 이후 6자회담의 재개에 대해 적극 찬성을 표시하였다. 푸틴 정부는 국가적 과제인 극동 개발과 아시아에서의 영향력 유지를 위해 지역 평화와 안정을 중시할 수밖에 없으며 북한 핵 문제로 미국의 개입이 증가하고 한국과 일본이 공동으로 미사일 방어(MD) 시스템을 구축할까 우려하고 있다.

러시아는 기본적으로 제재를 통해 북한 문제를 해결하는 것에 대해 부정적으로 보고 있다. 유엔과 국제사회가 지난 20년 동안 북한에 대해서 금수 조치, 통상 및 비행 제한, 송금 금지 등 가능한 모든 제재를 취하였지만 북한은 전혀 변하지 않았다는 것이다. 러시아는 제재와 봉쇄를 통해 북한 정권의 붕괴를 기대하기보다는 북한을 ‘길들이는’ 것이 훨씬 효율적이라고 보고 있다.

러시아는 북한을 길들이는 방법으로 경제협력을 적극 추진하고 있다. 이미 러시아에는 약 3만 명으로 추정되는 북한 노동자들이 벌목장과 건설 현장에서 일하고 있으며 북한의 고려항공은 블라디보스토크와 평양을 운행하고 있다. 여기에다 최근 러시아와 북한의 국경지대인 두만강과 하산을 통한 육로 및 철로 이동도 활발하게 진행되고 있다.

2014년부터는 북한 나진항과 러시아 하산을 잇는 북-러 국경철도가 본격적으로 정기 운행에 들어갈 예정이다. 총 52km에 이르는 나진~하산 구간의 철도는 나진항 제3부두의 화물 터미널을 거쳐 러시아산 석탄을 한국과 중국으로 운송할 예정이다.

Ⅲ. 주목해야 할 러시아 인사들

러시아의 대한반도 정책과 관련하여 주목할 부서와 인물은 푸틴 3기 정부에서 신설된 ‘극동개발부’와 극동연방관구 대통령 전권대표로 장관을 겸직하고 있는 빅토르 이샤예프이다. 극동개발부는 낙후된 극동 지역의 지역개발을 국가적 과제로 추진하기 위해 푸틴정부가 만든 특별 부서로서, 이 지역 개발을 위한 정책을 입안하고 남북러 경제협력을 적극 모색하고 있다.

빅토르 이샤예프 극동개발부 장관은 푸틴 대통령이 박근혜 대통령 취임식에 보낸 인물로서 러시아의 대한반도 정책에 중요한 역할을 담당하고 있다. 빅토르 이샤예프는 전 하바롭스크 주지사로서 북한 전문가로서 김정일과 특별한 친분을 바탕으로 수차례 북한을 방문하였으며 김정일은 기차를 타고 특별히 하바롭스크를 둘러보기까지 하였다. 러시아 극동지역 가운데 연해주와 블라디보스토크가 경제를 중시하여 한국과 가까운 반면 하바롭스크는 전통적으로 보수적인 도시로 북한과 비슷한 이미지가 있다.

푸틴 대통령은 올 9월 개최될 예정인 상트페테르부르크 G20 정상회의 기간에 취임 이후 처음으로 박근혜 대통령과 별도의 양자회담을 가지게 된다. 이 양자회담의 주요 의제는 한러간의 경제협력 및 인적교류 확대와 함께 그동안 논의되어 왔던 가스관 연결, 대륙철도연결, 전력망 연결 등 남북러 메가 프로젝트 추진이 거론될 것이다.

러시아는 오래전부터 극동의 전략적 가치(자원 공급, 유라시아 교통망) 극대화에 가장 중요한 협력 파트너로 한국으로 보고 있으며 이번 정상회담을 통해 한국을 극동개발에 적극 참여시킬 계기로 보고 있다. 다른 어느 때보다 올 9월 한러 정상회담이 중요한 이유는 두 나라의 정상이 취임 이후 첫 번째 만나는 자리이기 때문이다.

Ⅳ. 9월 한러 정상회담 전망

푸틴 대통령과 박근혜 대통령은 올 9월 회담 이후 향후 5년간 다양한 양자 및 다자간 회담을 진행하여야 하는데 첫 단추가 잘못 끼이면 향후 회담에서도 추진력을 얻기가 쉽지 않을 것이다. 반면 첫 회담에서 서로의 입장과 협력의 필요성을 공감한다면 향후 5년간의 한러관계는 크게 발전할 가능성이 높다. 양국 정상은 공감

대가 높은 경제협력 의제를 먼저 꺼내는 것이 좋을 것이다.

올 9월 한러 정상회담이 중요한 두 번째 이유는 북한의 핵실험과 군사적 도발이 후 만나는 첫 번째 회담이라는 점이다. 한국과 러시아는 북한 문제에 대해 기본적인 입장은 같이 하면서도 해결 방안에 대해서는 미묘한 차이점을 보이고 있는데, 차별성을 부각시키기보다는 한반도의 안정과 평화라는 전략적 측면에서 합의를 이끌어내는 것이 중요하다.

마지막으로 올 9월 정상회담에서는 그동안 지지부진했던 한러 협력에 대한 구체적인 로드맵을 제시하여야 할 것이다. 특히 남북러 가스관 건설 문제에 대해 원칙적 합의 이상의 추진 일정이나 협력체계를 제시하여야 하며 극동개발과 자원개발을 위한 한러 협력방안이 나와야 할 것이다. 동북아 국가들 가운데 다른 어떤 나라들보다 경제적 상호 보완성이 높은 한국과 러시아가 경제적으로 협력한다면 양국의 경제발전은 물론이고 한반도의 안정과 평화에도 큰 기여를 할 것이다.
(2013/05/30) 

북한에게 의표를 찔린 중국, 어떤 수를 던질 것인가?

주장환
(한신대 중국학과 교수)

- I. 북한을 포기하기 어려운 중국
- II. 중국에 대한 북한의 애정공세
- III. 대미외교 중시하는 중국의 외교라인
- IV. 한-중 정상회담에서 명심할 점

I. 북한을 포기하기 어려운 중국

올 2월 북한의 3차 핵실험 이후 현재 진행형인 한반도 위기 상황에서 북한에 이 어 가장 관심을 끌고 있는 국가 중 하나는 중국이다. 의외로 조용하다. 중국의 속 내는 무엇일까?

현재 이와 관련하여 두 가지 전제에 입각한 견해가 존재한다. 먼저 중국은 지속적인 도발을 감행하는 북한을 부담스럽게 여겨 거리두기에 나섰으며 여차하면 포기할 가능성도 존재한다는 견해가 있다. 따라서 미국과 공조하여 북한을 고립시켜 핵 포기 등 소기의 목적을 달성할 수 있다는 논리가 성립한다.

중요한 것은 이 견해의 전제는 중국과 미국간의 관계가 기본적으로 협력적이라는 것이다. 즉 G2로써 이들 두 강대국은 현 국제정치경제질서에 대한 이해가 같다. 따라서 그 안정을 해치는 행위에 대해서는 일치된 입장을 보인다는 것이다. 더구나 북한의 돌출행동은 한반도의 현 상황을 변화시킬 수도 있는 것이기에 중국과 미국은 이 점에 대해서 공통의 태도를 가질 것이라고 보고 있다. 또 그동안 북한의 미국과의 적극적인 관계 개선에 대한 의지 표현도 중국을 자극했을 수도 있다.

그러나 중국이 공식적으로 G2라는 개념을 인정하지 않고, 2010년 북한의 연평도 포격 이후 예정되었던 서해상에서의 한미 군사 합동훈련에 대해 보인 중국의 격렬한 반응, 현 오바마 미 행정부의 아시아로의 귀환 전략 등은 미중 관계가 기본

적으로 경쟁이라는 전제를 수립하는 근거가 되고 있다. 따라서 이렇게 미국이 포위해 들어오는 상황에서 중국에게는 여전히 동북아지역에서 북한이 전략적으로 매우 중요하며, 다소 돌출행동을 보일지라도 포기할 수 없다는 논리가 성립한다.

한국 내에서 보자면 전자는 중국과의 공조를 통한 북한 핵 문제의 해결을, 후자는 중국과 북한을 기본적으로 동일한 이해를 가진 행위자로 인식하고 전략을 짜는 것이 효과적이라고 주장하는 목소리로 나타나고 있다. 물론 현하의 국제정치경제질서는 미국과 중국이라는 두 강대국이 주도하고 있고, 이 두 국가의 관계는 협력과 갈등의 이중성을 가지고 있다. 따라서 어떤 측면에 방점을 두는가에 따라 서로 다른 결론이 도출될 수 있다. 또 전면적인 협력 혹은 갈등 국면은 현실적으로 불가능하기 때문에 상대적인 비중의 문제라면 몇 가지 변수에 따라 얼마든지 달라질 가능성도 존재한다.

II. 중국에 대한 북한의 애정공세

문제는 중국의 판단이다. 정부 수준이 아닌 차원에서 위의 두 가지 견해가 동시에 표출되고 있다. 이는 중국 정치의 맥락에서 살펴보자면, 여러 의견의 표명을 허용한다는 자체가 고민 중이라는 것을 방증하는 것으로 보인다.

한편 현하의 국면이 중국을 곤혹스럽게 하는 것은 북한의 자신감에 찬 대담한 애정 표현에 있다. 한마디로 국면이 달라졌다는 것이다. 중국으로서는 최고 지도부의 교체가 진행된 지 얼마 지나지 않은 시점에서 다소 불쾌하고 당황스러울 수 있는 것이었다. 북한이 제3차 핵실험으로 중국에 던진 메시지는 “우리와 함께 갈래? 너의 입장은?”로 해석이 가능하다. 즉 기존 안보와 경제성장을 위해 미국과의 관계 개선을 주되게 추진하던 전략에서 중국이 이를 해결해주면 같이 가겠다는 의사 즉 전략의 전환 가능성을 분명히 표현했다는 것이다.

물론 이는 내부 사정의 어려움에서 나온 노림수일 수도 있지만, 이미 핵 확산 단계로의 진입 가능성을 공언하고 이를 시위한 만큼 북한이 약소국이라 하더라도 그 위상이 달라졌다고 평가한다면, 북한의 이런 태도는 중국으로서는 고민이 안 될 수가 없다.

더구나 일부 언론 보도에서 확인됐듯이, 북한이 이번 핵 실험 과정에서 이란 등 다른 국가와의 연계를 가지고 있는 것도 중국을 압박하고 있는 하나의 측면이다.

자칫하면 중국을 건너 뛸 수도 있는 상황이다. 또 한미정상회담 직후와 한중 정상회담 전 그리고 미중 정상회담 직전인 지난 5월 제3차 북한의 핵실험을 총괄 지휘한 것으로 알려진 최용해 인민군 총정치국장을 특사로 보낸 것도 최소한 북한의 적극성을 보여준다 하겠다.

향후 북한은 중국뿐만 아니라 다른 국가들에게도 매우 적극적으로 현 상황을 주도하기 위해 마치 중국 전국시대 장의와 소진처럼 움직일 것으로 예상된다. 물론 중국이 합종책을 택할지, 연횡책을 택할지는 아직도 미지수이다.

Ⅲ. 대미외교 중시하는 중국의 외교라인

현재 중국 외교 부문의 컨트롤타워인 외사공작영도소조는 최고 지도자인 당 중앙위원회 총서기 시진핑을 비롯해, 양제츠 국무위원, 외교부장 왕이 등이 기본적으로 참여하고 있는 것으로 알려졌다. 라인업 자체로만 보면, 특히 각각 미국과 일본으로 알려진 양제츠와 왕이 등은 기본적으로 대국관계를 중시하는 경향을 가지고 있으며, 미국과의 외교에 가장 큰 방점을 두는 것으로 평가된다.

그러나 저우언라이의 외교 담당 비서이자 중국의 대표적 외교관 중 한명인 첸자 등의 사위인 왕이는 6자 회담 중국측 대표, 주일 대사, 국무원 타이완 판공실 주임 등을 역임하여 주변국 문제와 관련한 상당한 경험이 있는 것으로 알려진다.

한편 시진핑은 대외전략에 관한 정책 정향 상 이전 시기보다 상대적으로 주동적인 역할을 강조하는 입장을 가지고 있는 것으로 분석된다. 반면 후진타오 집권 시기부터 형성된 정치 관례에 따르면 최고 지도자는 집권 후반기 즉 시진핑에게는 2017년 이후에야 본격적으로 일정한 노선이 표면화된다는 것을 감안했을 때, 당장의 급격한 노선 변화는 보이지 않을 것으로 예상된다.

그러나 북한 문제의 경우 단기적으로는 미중 정상회담의 결과와 김정은의 방중 성사 여부를, 중장기적으로는 현재 진행 중인 북중 양국의 대표적인 경험 사례인 나선과 황금평·위화도 지역 공동개발 사업의 추진 상황을 양국간 상황을 판단하는 지표로 활용할 수 있을 것이다.

IV. 한-중 정상회담에서 명심할 점

한마디로 중국은 현재 앞서 말한 두 가지 전체에 입각한 선택 중 어느 것이 자국에 이로울 것인지를 고민하고 있다고 할 수 있다. 이 고민의 결과에 따라 한반도 정세는 격랑이 몰아닥칠 가능성이 있다. 이런 상황에서 다가올 한중 정상회담을 준비하는 과정에서 해야 할 일은 우선 중국의 판단이 어떤지를 다각도의 경로를 통해 면밀하게 분석해야 할 것이다. 현재 중국은 고민 중이기 때문이다.

그것도 파악이 힘들다면 여러 가능성에 대한 각각의 시나리오를 작성해 대비해야 할 것이다. 명심해야 한다. 중국은 독자적인 국익을 추구하는 합리적인 존재이다. 또한 주동적인 국면을 조성하기 위해서 북한 문제 해결을 위한 독자적 솔루션을 마련해야 한다. 그 방향은 지나치게 국제화되어있는 한반도 문제를 한반도화 시키는 것일 것이다. 모든 것이 불확실할 때 상책은 가능한 것부터 챙기는 것이 아닐까. 이런 맥락에서 6월 6일 북한의 당국자 회담제의를 한국이 장관급 회담제의로 호응한 것은 일단 평가될 만한 일이라 할 수 있다. (2013/06/07)



북한의 대남정책 결정기구와 편제

장용훈
(연합뉴스 기자)

- I. 노동당 통일전선부가 대남정책 주도
- II. 조평통 부위원장은 거물급 인사
- III. 김양건 통전부장이 최고실세
- IV. 원동연 부부장이 베테랑
- V. 장성택의 역할은?

I. 노동당 통일전선부가 대남정책 주도

2년 4개월만의 남북 당국회담을 앞두고 양측이 수석대표의 급을 놓고 대립하다 결국 회담이 무산됐다. 이에 따라 북한의 대남정책결정기구 편제가 관심의 대상으로 급부상하고 있다.

북한의 대남정책기구는 노동당 내에 자리하고 있다. 남북관계와 관련된 입장이 '노동당 규약'에 명시되어 있기 때문이다. 당규약 서문은 "조선노동당은 조선선의 애국적 민주역량과의 통일전선을 강화한다"며 "우리민족끼리 힘을 합쳐 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다"고 밝혔다.

노동당 주도로 대남정책이 수행되고 있고 기구도 당내 조직으로 편제된 셈이다. 노동당에서 대남정책을 총괄적으로 담당하는 역할은 통일전선부에서 맡고 있다. 통전부로 불리는 이 조직은 1978년 만들어져 해외동포 관리 등 통일전선과 관련된 공작과 남북대화 업무를 주관하고 있다.

통전부 산하에는 조국평화통일위원회(조평통), 조국통일민주주의전선(조국전선), 조국통일연구원, 조선아시아태평양평화위원회(아태평화위), 민족화해협의회(민화협), 해외동포원호위원회(해동위) 등의 조직이 구성돼 있다.

최근 논란의 중심에 선 조평통은 통전부의 산하 조직이지만 사실 통전부의 전신이라고 할 수 있다. 한국의 4·19혁명 직후인 1961년, 한국 사회에서 분출되는

통일논의를 대남혁명전략에 활용하기 위해 '평화통일과 남북교류'를 표방하면서 북한 사회 각계 인사를 망라해 설립했다.

조평통은 통일전선 구축이라는 목적 아래 대남선전공세, 남한 정부의 대북정책에 대한 입장 표명 등의 역할을 수행했다. 조직을 보면 중앙위원회와 상무위원회, 참사실, 서기국 등이 있고 서기국 산하에는 조직부, 선전부, 회담부, 조사연구부, 자료종합실 등을 갖추고 있다.

북한 내에서 조평통의 위상은 김용순 당 통일전선부장 겸 대남 담당 비서가 위원장을 겸했고, 김기남 당비서나 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장을 비롯한 거물급 인사들도 조평통의 부위원장직을 맡는데 그칠 정도로 높다.

II. 조평통 부위원장은 거물급 인사

조국전선은 북한 노동당의 통일노선과 정책을 옹호하는 기구로 1949년 6월 25일 남북 정당·사회단체 연석회의에서 결성됐다. 이 기구는 남한에서 발생하는 주요 사건에 대해 성명과 담화 등을 발표하는 대남선전활동을 하고 있다.

아태평화위는 아태지역의 미수교국과 교류를 강화하기 위해 1994년 5월 통전부 산하에 구성됐다. 이 기구는 미국, 일본 등과 관계 개선을 위한 창구역할을 했다. 1990년대 후반부터는 남북간의 각종 민간교류와 경제협력 업무 집행기관 역할을 했는데 금강산 관광사업을 추진한 현대그룹의 파트너이기도 하다. 위원장은 통전부장이 겸한다.

민화협은 1998년 6월 8·15민족대축전 제의에 앞서 북한의 경제·사회·문화계 단체와 인사들로 구성된 단체다. 민간급 성격을 부각하면서 남측 민간단체와의 교류 창구로 활동하고 있다.

조국통일연구원은 1959년 12월 남조선연구소로 출범했다가 1978년 통전부가 출범하면서 산하기구로 흡수됐다. 1992년부터 현재의 조국통일연구원이라는 명칭을 쓴다. 한반도 주변 정세를 분석하고 백서 발간 등을 통해 남한 정부를 비난하는 역할도 수행한다.

이처럼 다양한 대남기구가 있지만 역시 가장 수위에 있는 조직은 통전부라고

할 수 있으며 북한의 대남정책결정에서 통전부장이 중요한 역할을 한다. 따라서 현재 북한 대남정책결정의 최고 실세는 김양건 통전부장이라고 할 수 있겠다.

III. 김양건 통전부장이 최고실세

김 부장은 당 국제부에 오래 근무하며 중국 공산당과 외교의 일선에 섰던 중국통으로 국제부장을 지내며 국제적 감각을 키웠다. 그는 2005년 김정일 국방위원장과 정동영 당시 통일부장관의 '6·17 면담'에 국방위원회 참사 자격으로 배석한 것을 시작으로 대남사업 무대에 본격적으로 모습을 드러냈다. 이어 2007년 3월에 통전부장이 됐고 2010년 열린 당대표자회에서 대남 담당 비서에 올랐다.

2007년 10월 열린 노무현 당시 대통령과 김정일 위원장간 회담 성사의 주역이기도 한 김 부장은 정상회담 개최 직전인 9월말 서울을 극비 방문해 정상회담 의제를 합의하고 노무현 대통령을 예방했다. 또 정상회담 직후인 11월에도 정상선언 이행 방안 논의를 위해 방한, 노 대통령과 주요 당국자들을 면담하고 산업시설도 둘러봤다.

그는 2010년 김대중 전 대통령의 서거 때 북한의 조의특사단으로 김기남 당비서와 함께 서울을 방문해 이명박 대통령을 예방하기도 했다. 또 지난 4월에는 통행제한 조치로 위기감이 고조되는 개성공단을 직접 방문했으며 이어 본인 명의의 담화를 통해 북한 근로자의 전원 철수조치를 밝히기도 했다.

IV. 원동연 부부장이 베테랑

김 부장과 더불어 원동연 통전부 부부장도 20여 년 간 남북간 주요 고위급 회담과 접촉에 빠짐없이 관여해온, 대남분야 베테랑으로 실세로 분류된다. 조국통일연구원 부원장을 겸한 그는 2007년 2차 남북정상회담과 총리회담 때 막후에서 합의문안을 조율할 정도로 이론가적 역할을 하는 것으로 알려졌다.

원 부부장은 김일성종합대학 경제학부를 졸업했으며 1990년 남북고위급회담 때 수행원으로 1차부터 7차 회담에 참가했다. 1992년 고위급회담 때는 군사분과위원회 위원으로 나섰으며, 1995년 7월 베이징 2차 쌀회담 때는 북측 대표

를, 9월 3차 쌀회담에서는 대변인을 맡았었다. 그는 2002년 10월 북한 경제시찰단의 일원으로 남쪽을 방문했을 때 시찰단의 실무 현안을 책임지는 현장 코디네이터 역할을 했으며 조평통 서기국 부장 등 여러 직책을 갖고 있다.

2012년 9월 김양건 부장과 원동연 부부장은 장성택 국방위원회 부위원장을 수행하며 문선명 통일교 총재의 분향소가 마련된 평양 세계평화센터를 직접 찾아 조문하고 김 제1위원장의 조의를 전달했다. 이런 사실에서 알 수 있듯이 이 두 인물은 김정은 체제의 후견인인 장성택 부위원장의 측근으로 알려지고 있다. 따라서 대남정책을 조율하는 핵심중의 핵심은 장 부위원장으로 볼 수 있다.

V. 장성택의 역할은?

장 부위원장은 이미 김정일 시대부터 남북관계 개선에 깊숙이 개입해온 인물로 알려지고 있다. 그는 2002년 10월 북한 경제시찰단의 일원으로 남한의 주요 산업시설을 돌아보기도 했다. 특히 그는 남북관계 뿐 아니라 북한의 주변국과 관계를 풀어 나가는데도 막후에서 영향력을 행사하고 있는 것으로 전해지고 있다. 이를 통해 북한 경제 발전을 도모하는데도 적극적이다.

장 부위원장은 작년 8월 직접 경제대표단을 이끌고 중국을 방문해 지원과 협력을 이끌어냈다. 또한 새로운 경제조치를 위한 태스크포스를 구성해 운영하는 등 체제의 안정을 위한 경제난 해소에 주력했다. 앞서 2002년에는 네덜란드 화교 출신 양빈(楊斌)을 행정장관으로 영입해 신의주 특구개발사업을 주도했다.

시장적 요소를 담은 7·1경제관리개선 조치를 추진하는 과정에서 군부와 노동당 내 강경파에 의해 밀려났던 박봉주가 작년 4월 당 경공업부장에 이어 올해 4월 총리에 복귀하는 과정에도 장 부위원장의 입김이 작용한 것으로 전해졌다. 북한이 최근 주변국과 대화를 나서는 과정에서도 장 부위원장의 역할이 절대적인 것으로 보인다.

그런데 장 부위원장의 공개 활동은 지난달 13일 북한 매체를 통해 공개된 김정은 국방위원회 제1위원장 부부와 조선인민내무군 협주단 공연 관람 이후 이달 9일 김 제1위원장의 체육촌 시찰 때까지 실종됐다. 김 제1위원장은 강원도를 방문해 현지 군부대와 각급 산업시설을 시찰하고 6월 초에는 소년단 제7차 대회에 참석하는 등 전국 규모 행사에 모습을 자주 드러냈지만 장 부위원장은 불참

했다.

따라서 장 부위원장이 최근 북한의 대외 유화 행보를 이끌고 있다는 관측이 나온다. 지난달 14일부터 17일까지 일본의 이지마 이사오(飯島勳) 내각관방 참여가 사실상 아베 신조(安倍晋三) 총리의 특사로 방북해 북일회담 재개와 납치 문제 등에 대해 논의했다.

지난달 22일부터는 최룡해 군 총정치국장이 김 제1위원장이 특사로 중국을 방문해 시진핑(習近平) 국가주석을 만나 6자회담을 비롯한 주변국과 대화에 나설 것이라는 입장을 밝혔다. 이어 지난 6일에는 조평통의 남한에 대한 남북당국 간 회담 제의가 나왔고, 7일에는 남측의 장관급회담 수정 제의가 있었던 만큼 장 부위원장이 김 부장과 원 부부장 등을 이끌고 남북관계에 영향력을 행사하고 있다는 분석이 나오고 있다. (2013/06/13) 

특별: KNSI_4호

아베정권의 전략외교: 이념과 실제

양기호
(성공회대 교수)

- I. 고립되는 일본외교
- II. 아베외교의 문제점
- III. 일본의 외교정책 결정과정과 주요인사
- IV. 일본외교의 분기점이 될 7월 참의원선거

I. 고립되는 일본외교

한·중·일 신정권이 출범한지 반년이 지났지만, 아직까지 본격적인 대화국면에 이르지 못하고 있다. 한·미(5월7일), 미·중(6월7일), 한·중(6월27일 예정) 정상회담이 잇달아 열리고 있지만, 일본과 북한이 배제되면서 절름발이식 양자간 대화만 두드러지고 있다. 일본과 북한간에도 상호대화가 엇박자 나기는 마찬가지이다. 5월15일, 일본은 북한에 이치마 이사오(飯島勳)특사를 보내서 대화를 시도했지만, 6월16일 북한은 일본을 제쳐두고 되레 미국에 북미간 고위급회담을 제안하였다.

북한에도 밀려난 일본외교의 고립은 더욱 심화되고 있다. 미국의회 보고서나 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트 등의 언론은 일본의 지나친 우경화로 한중간 갈등을 빚고 있으며, 미국의 국익을 손상시킬 우려가 높다고 지적하고 있다. 일본군위안부 문제를 전시 여성인권 침해로 보는 미국은 하시모토(橋下徹) 오사카시장의 발언을 노골적으로 비난하고 있다. 세계 각국의 비판을 의식한 듯, 6월초 싱가포르에서 열린 아시아태평양 국방장관 회의에서 오노테라(小野寺五典) 일본방위상은 아시아각국의 전쟁피해에 통절한 반성을 강조하면서, 일본유신회와 일선을 긁는 등, 유화적인 외교제스처를 보였다.

II. 아베외교의 문제점

첫발을 잘못 디딘 아베외교의 근본을 들여다보면, 지나친 중국견제나 북한 때리기에서 나온 것임을 알 수 있다. 아베 수상의 '전략외교'는 외교의 목적을 안

전보장의 확보에 두고 있다. 더구나 아베는 중국을 포위하고자 유럽 NATO의 아시아관 만들기에 관심이 높다. 중국을 견제하고자 취임 후 5개월간 해외 10개국을 방문했고, 12개 국가수뇌와 정상회담을 했을 정도이다.

일본 요코하마에서 열린 제5회 아프리카개발회의에 모인 각국수뇌들에게 1.4조 엔에 이르는 정부개발원조(ODA)를 약속하였다. 러시아, 호주, 인도를 방문하면서 정상회담을 거듭하고 있으며, 엔 차관과 ODA를 무기로 베트남과 미얀마에 까지 경제협력을 제안하고 있다. 중국도 이에 대항하고자, 시진핑 주석이 러시아를 방문한데 이어, 왕이(王毅) 외상은 타이와 인도네시아를 공식 방문하였다.

아베외교의 문제점은 국가간 갈등을 물리력으로 해결하려는 심리가 짙게 깔려 있는데서 나오고 있다. ‘전략외교’는 자국의 군사적인 안전보장에 우선순위를 두고 있다. 대중국 강경대응과 북한 핵기지 선제공격, 집단적 자위권과 헌법개정은 신뢰구축보다도 국방능력을 선호하는 심리구조를 말해준다.

6월7일, 일본정부는 미국을 모방한 국가안보회의(NSC) 설치 법안을 통과시켰다. 외교안보 관련 정보수집과 분석을 강화하고, 위기관리를 위한 사령탑을 설치하여, 수상이 직접 관리하겠다는 것이다. 사무국 100명 규모의 NSC는 수상, 국방장관, 외상, 방위상 4명이 참석하는 회의에서 주요 정책이 결정된다. 고이즈미 전수상이 추진해 온 관저주도 외교정책이 부활한 것이다.

Ⅲ. 일본의 외교정책 결정과정과 주요인사

일본국 헌법 제73조에 따르면, 일본수상은 수시로 외교정책에 개입할 수 있다. 국가를 대표하여 각국 수뇌와 회담하고, 매년 정상 서밋트에 참가한다. 중요한 외교정책은 반드시 수상의 판단이 우선시된다. 수상이 외교문제에 직접 개입하는 경우가 많아서, 일본외무성에는 2명의 외상이 있다고 말해진다. 제1외상은 수상이며, 제2외상은 외무대신을 가리킨다.

그러나 외교정책 결정에는 수상관저와 외무성간 적절한 권력균형이 필요하다. 수상관저가 잘못된 대외인식에 기초하여 일방적으로 주도하는 비밀외교는 적지 않은 문제점을 낳을 수 있다. 동북아시아 주요국과 외교갈등이 장기화될 전망이며, 일본외무성은 이지마 특사의 방북과정에서 거의 배제되었다.

수상관저 내 외교정책 결정과정은 아베 수상 본인과, 오른팔격인 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관, 세코 히로시게(世耕弘成) 외정담당 관방부장관, 내각관방 참여(参与)로 아베 신임이 두터운 야치 쇼타로(谷内正太郎) 전 외무차관과 이시마 이사오 전비서관, 가네하라 노부가쓰(兼原信克) 외교안보담당 관방부장관보 등이 핵심라인을 구성한다. 세코 히로시게 관방부장관은 3선의 참의원의원이다. 2006년 제1차 아베내각에서 수상보좌관으로 해외 정상회담을 수행하면서 외교 문제를 보좌한 적이 있다. 오사카출신으로 아베 수상에 대한 충성심이 매우 높은 것으로 알려져 있다.

실제로 아베외교를 주도하는 핵심은 야치 쇼타로 내각관방 참여이다. 그는 외무성 사무차관 출신으로 그림자 외상이라고 불릴 정도이다. 아베 1차 내각과 아소 내각기 3년 동안이나 사무차관을 지내면서 가치관외교, 자유와 번영의 호등, 이론과 현실면에서 미일동맹을 기반으로 중국포위망을 구축하는데 핵심역할을 맡았다.

이시마 이사오 방북특사는 고이즈미 전수상의 오랜 비서관출신으로 북한문제를 다루어 온 경험이 풍부하다. 관방부장관보에는 아베와 같은 야마구치현 출신이자 전 외무성 국제법국장인 가네하라 노부가쓰가 움직이고 있다. 가네하라는 전략외교를 강조하는 야치 외교팀의 핵심인물로, 주한 정무공사 시절에 한일군사 정보보호협정(GSOMIA)을 추진했다가 실패한 적이 있다.

일본외무성은 역시 한일관계를 다루는 가장 중요한 부서이다. 기시다 외상, 아시아대양주국, 그리고 북동아시아과로 정책라인이 이어진다. 기시다 후미오(岸田文雄) 외상은 1957년생으로 와세다 법학부를 졸업한 히로시마의 정치명문가 출신으로 3세의원이다. 당선 6회로 정치경험이 풍부하며, 아베 수상과는 중의원 당선동기이다. 헌법개정이나 집단적 자위권을 주장하지만, 극우파 정치인들과 거리를 두면서 당내 온건파로서 입장을 분명히 하고 있다. 아시아 대양주국 스기야마 신스케(杉山晋輔) 국장은 오랫동안 한일관계와, 북한문제를 다루어 온 최고의 전문가이다.

IV. 일본외교의 분기점이 될 7월 참의원선거

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스나 대일외교 3원칙은 일본국내에서는 ‘일본배제론’으로 비춰지고 있다. 일본은 한국정부가 처음부터 중국을 중시하고 있다

고 보고 있다. 역대 대통령 가운데 일본보다 중국을 먼저 방문하는 것은 박근혜 정부가 처음이다. 한중관계보다 우선순위가 낮아진 빛바랜 한일관계의 위상을 상징하고 있다. 더구나, 한중간 정상회담을 앞두고 6월 5일 양국 군 수뇌부가 전략적인 군사협력에 합의한 것이 일본에서 크게 보도되었다. 일본정부는 오바마 2기집권기에 친중파인 케리 국무장관, 헤겔 국방장관이 입각하면서 미중간 협력체제가 강화될 것으로 보고, 미중, 한중관계의 귀추를 예의주시하고 있다.

한일관계가 회복될 전망이 불투명해지면서 외교당국의 고민은 깊어가고 있다. 한일양국에서 관저주도 정책결정이 늘어나면서 한일의원연맹이나 일한의원연맹의 역할도 눈에 띄게 줄어들었다. 황우여 회장이 가끔 일본을 방문하지만 양국 관계 회복에 이르지 못하고 있다. 일한의원연맹도 당선10회의 누카가 후쿠시로(額賀福志郎) 회장과 고무라 마사히코 전외상, 가와무라다케오 자민당 간사장 등 쟁쟁한 거물급이 포진하고 있으나, 아베수상의 빛나간 외교관을 바로잡기에는 역부족인 현실이다.

7월21일 치러질 일본 참의원선거는 한일관계의 분기점이 될 것이다. 아베 수상에 대한 지지도는 아직까지 높은 편이지만, 아베노믹스의 패색이 짙어지면서, 참의원선거 결과, 자민당과 공명당을 합친 연립여당 의석수가 기껏해야 과반수 정도 확보할 전망이다. 개헌주장은 자민당 내에서 확산되지 않고 있으며, 공명당의 반대가 완강하여 중도포기로 끝날 수 있다. 궁지에 몰린 아베외교의 선택지는 그리 많지 않다. 일본정계와 매스컴에서 아시아각국과 외교갈등을 일으킨데 대한 정권책임론이 점차 부상하고 있다. 금년도 하반기 이후 아베외교가 한국, 중국과 대화를 시도할 가능성은 높은 편이다. (2013/06/18)



특별: KNSI_5호

미국의 한반도정책 결정 요인과 전망

김준형
(한동대 교수)

- I. 오바마 2기 출범
- II. 협상과 전진배치와 한계
- III. 미국의 대북정책 결정 4개 요소

I. 오바마 2기 출범

오바마 2기가 출범한 지도 꽤 많은 시간이 흘렀다. 5년 전 처음 대통령에 당선되면서 의욕적인 협상외교로의 전환을 선언했었지만, 급박한 국내사정과 함께 북한의 2차 핵실험으로 실천도 못하고 경색국면으로 진입해버렸다. 그리고 초임 4년간 소위 '전략적 인내'를 고수했다. 공공연하게 북한 정권교체를 내세우던 부시행정부보다 온건한 행보를 보여 온 것은 분명한데 실제로는 '무전략'에 가까웠다.

몇 차례 소극적 대화시도가 없었던 것은 아니지만 기본적으로 북한은 오바마 외교의 우선순위가 아니었으며, 일종의 아웃소싱에 의존했다. 즉, 미국이 북핵문제에 대한 주도적 해결을 포기하면서, 이명박정부의 선택폐기론에 입각한 대북 강경정책이 그 자리를 대신했다.

작년 11월 오바마가 재선되면서 이러한 기본입장에 대한 변화여부가 주요 관심거리였다. 먼저 2기정부의 출범과 함께 새로 구성된 외교안보팀에 협상파들이 전진배치된 것이 주목을 받았다. 힐러리와 게이츠의 1기 외교안보팀이 당시 민주당이 꾸릴 수 있는 가장 보수적인 라인이라는 평을 받았던 것과는 달리 국방장관과 국무장관에 각각 임명된 척 헤이글과 존 케리는 알려진 대로 대표적인 협상파다.

II. 협상과 전진배치와 한계

헤이글은 이라크전을 반대해왔으며, 공화당이 오바마에게 더 강력한 대이란 제재를 요구할 때도 제동을 걸었다. 케리도 27년간 상원외교위원회에서 뼈가 굵은 외교통으로서 비둘기파로 분류되며, 북한을 포함한 적대적인 국가들과도 대화에 나서야 한다고 주장해왔다. 초임기간 내내 오바마의 발목을 잡았던 경제문제도 1기 때보다는 호전되었다.

또한 재선에 대한 부담이 없다는 점에서 과감하게 북한이나 이란문제에 대한 극적타결을 이끌어낼 수 있다는 희망 섞인 관측도 있었다. 그리고 대북강경책을 아웃소싱했던 이명박정부가 퇴임하고, 보수 세력의 재집권임에도 불구하고 박근혜정부는 전임정부의 대북정책을 비판하고 대화가능성을 시사했다는 점도 변화에 대한 긍정적 신호로 읽혔다.

그러나 지금까지 전개된 상황들에서는 변화보다 연속성이 더 감지된다. 우선 북한의 도발이 재현되었다. 4년 전 미국의 외교진영이 채 갖춰지기도 전에 북한이 로켓발사와 핵실험을 감행하면서 경색국면이 초래되었는데, 이번에는 훨씬 더 심각한 위기로 치달았다.

미국 역시 첨단무기를 동원한 전례 없는 맞대응을 하면서 한반도를 둘러싼 일촉즉발의 치킨게임이 수개월간 벌어졌다. 대치국면이 다소 이완되기는 했지만 대화의 문은 좀처럼 열릴 기미가 없다. 무엇보다도 미국이 매우 강경하다. 미국은 북한이 협상과 도발을 반복해 온 행태를 더 이상 좌시하지 않겠다는 입장므로, 북한이 회담을 제의했지만 비핵화에 대한 진정성 있는 조치를 선행하라고 압박중이다.

III. 미국의 대북정책 결정 4개 요소

미국의 대북 및 대한반도 정책을 결정하는 가장 중요한 요소는 다음 4가지다. 첫째 미국의 국내 상황과 워싱턴의 대북정책결정 메커니즘이다. 현재 미국은 지난 20년간의 북핵위기에 대한 피로감으로 인한 협상무용론이 행정부와 의회는 물론이고, 전문가와 언론, 그리고 일반여론까지 지배하고 있다. 협상을 주장하는 사람은 극소수에 불과하며, 이들조차도 북한이 확실한 행동변화를 보일 때까지 협상에 나서지 말라고 권고한다.

오바마는 이라크와 아프간 전쟁의 마무리, 빈 라덴 사살, 중동 민주화의 지분 확보 등 여러 외교업적에도 불구하고 끊임없이 유화외교라는 비판을 받아왔다. 따라서 실현가능성을 떠나서 북한으로부터 직접적인 선제타격위협을 받았다는 것을 좌시하기 어렵다. 북한에 대한 미국 내 여론이 현재 알 카에다보다 나쁜 상황에서 오바마가 아무리 원한다고 하더라도 선뜻 대화국면으로 나가기 힘든 이유다.

또한 대외정책결정과 관련해서 기대를 모았던 협상과의 전진배치 역시 아직은 미지수다. 과연 오바마가 문제해결에 관한 의지가 있으며, 또 권한을 이들에게 이양해주느냐가 관건이다. 오바마의 외교는 닉슨이후 백악관에 가장 권력이 집중되어있다는 평가를 받고 있기 때문이다.

클린턴 국무장관이 역대 장관들과 비교해도 왕성한 활동을 하고, 세계를 누비면서 존재감을 과시했지만 정책을 수행하는 유형이었지, 입안하고 주도하지는 않았었다. 실제 정책결정을 주도한 사람은 톰 도널런 국가안보보좌관을 위시한 백악관 측근들이었다. 최근 그가 물러나고 수잔 라이스 전 유엔대사가 임명되었는데, 오바마와의 관계는 도널런보다 더 가깝다. 게다가 대북제재를 적극적으로 찬성해 온 인사라는 점에서 대북정책의 유연화를 기대하기는 어렵다고 본다.

또한 미행정부 전체에서 북한사정을 잘 알고 북한의 입장을 감안하여 정책을 입안하는 소위 '지역전문가(regionalists)'들은 배제되고, 비핵화 또는 비확산 전문가들처럼 북한에 대한 이해 없이 획일적인 일반론을 엄격하게 적용한 '기능전문가(functionalists)'들로 채워져 있는 것도 변화를 기대하기 어렵게 만든다.

대외적으로는 미중관계, 구체적으로는 중국의 부상이 한반도정책을 결정하는 가장 중요한 변수다. 미국은 국력약화 속에서도 아시아에서의 패권을 유지하기 원한다. 군사적 충돌을 원하지 않지만 미국은 자신의 지배질서에 대한 도전이 되는 중국의 부상을 용납할 수 없고, 필요하다면 봉쇄전략을 구사해서라도 막겠다는 것이다.

아직은 미국이 대중봉쇄로 기울었다고 할 수는 없지만, 북핵문제를 포함한 한반도가 중요한 시험대가 되고 있다. 지금까지 중국은 대미완충역할로서의 북한을 지원해왔지만, 3차 핵실험이후 미국의 대중봉쇄와 일본의 군사대국화, 한미일 동맹 강화의 빌미를 제공하는 전략적 부채가 될 수 있다는 판단을 하고 있는

듯하다.

미국은 대북압박을 적극 주문하면서 중국을 시험하고 있다. 미국의 뜻대로 움직일 경우 그것은 미국의 틀 안에서 움직이는 것이고, 그렇지 않을 경우는 대중봉쇄의 구실로 사용하려는 의도인 것이다. 일시적인 미중공조에도 불구하고 북한을 포기하기도 어려운 중국에게는 현재 상황이 일종의 딜레마다. 중국은 당분간 대북압박은 천천히 하면서, 대화국면을 중재하는데 더 역점을 기울일 것이다. 그리고 강경한 미국은 대화를 쉽게 수용하지 않을 것이므로 지루한 공방이 상당기간 지속될 것으로 보인다.

미국의 정책을 결정할 세 번째 변수는 역시 북한의 행동이다. 1기에 비해 다소 강경해지기는 했지만, 오바마의 대북정책은 북한의 행동변화에 따라 수동적으로 반응하겠다는 기조에는 변화가 없다. 북한은 최근 한·중·미를 향해 과상적인 대화제의를 하고 있지만, 한미의 반응이 싸늘하다.

최근 한·미·일 6자회담 수석대표 회의에서 대화의 전제조건이 제시되었는데, 그것은 '2·29 합의+알파(α)'를 요구했다. 2·29합의는 장거리미사일 발사 및 핵실험 중단, 우라늄 농축 포함하는 핵 활동의 유예, 모니터링과 국제원자력기구 사찰단 복귀 등을 담고 있다. 알파에 대해서는 구체적으로 밝히지 않았지만 북의 비핵화선언에 의견이 모아진다. 이는 북한으로서는 거의 항복 수준이기에 수용하기 어렵다. 미국은 중국의 압박을 통해 북한의 항복을 기대하겠지만, 계속 출구 없이 북한을 몰아갈 경우 북한은 다시 도발을 선택할 수 있다.

마지막으로는 한국정부의 행보다. 오바마는 대북정책을 지금까지 한국정부에게 상당부분 아웃소싱해왔다. 물론 박근혜정부의 대북 신뢰프로세스에서 대화가 부각되자, 미국은 보다 강경해진 비핵화 원칙과 대화를 위한 대화는 하지 않겠다는 자신의 입장과 차이를 보이는 것 아니냐는 의구심을 내비치기도 했다. 이 때문에 박근혜정부는 최근 한미정상회담에서 미국의 의구심을 해소하는 데 중점을 두었다. 북한 도발위협에 대한 한미동맹의 공조를 강조하고, 미국의 비핵화원칙에 적극 동조함으로써 대화국면으로의 전환은 언급하지 않았다.

현재까지는 미국의 비핵화원칙이 국면을 주도하고 있는 듯 보이며, 적어도 중국의 확실한 행동이 있을 때까지 지속될 것이다. 중국이 미국의 뜻과는 달리 꾸준히 대화를 중재하고, 한국정부가 북한과의 대화에 보다 적극적으로 나설 경우 미국의 태도 역시 변화할 가능성이 전혀 없지는 않다고 판단된다. 그러나 NLL



논란을 포함해서 국내 상황은 안보담론이 득세하고, 평화나 대화담론이 절대적으로 위축되고 있기에, 다른 역내국들에 비해서 상대적으로 가능성이 높았던 한국의 대화 동력도 점점 힘을 잃고 있다. (2013/06/27)

