

코리아연구원 특별기획 제25호

## 2009년, 4대강국 정세 전망과 한국의 정책 방향

### 기획 취지

세계경제 위기의 심화 및 미국 오바마정부의 등장과 함께 새로운 국제질서가 모색될 것으로 예상되는 상황입니다. 이에 코리아연구원은 국제정세 및 한반도를 둘러싼 주요국들의 국내외 정세와 정책방향을 다각도로 살펴보고, 그에 대응한 한국의 정책방향을 모색하고자 합니다. <오마이뉴스와 공동으로 진행합니다.>

- [1]미국의 동북아정책과 한반도 (서재정, 존스홉킨스대 교수) <1/6>
- [2]중국의 동아시아정책과 한반도 (주장환, 코리아연구원 기획위원)<1/7>
- [3]일본의 동북아정책과 한반도 (양기호, 성공회대 교수)<1/14>
- [4]러시아의 동북아정책과 한반도 (유진숙, 배재대 교수)<1/8>
- [5]신년사를 통해 본 2009년도 북한 및 남북관계 전망 (홍익표, KIEP 전문연구원)<1/16>
- [6]네오콘 유령에 발목 잡힌 외교통일정책 (이남주, 성공회대 교수)<2/2>



# 미국의 동북아정책과 한반도: 현상유지 속 대북정책 변화

서재정  
(존스홉킨스대 교수)

- I. 미국의 세계적 위상의 회복
- II. 부유하는 일본과 부상하는 중국
- III. 북과 지속적인 외교
- IV. 결론: 동북아정책과 비핵산 정책의 갈등과 조화

1월20일 출범하는 오바마 정부의 동북아시아 정책은 어떠한 모습으로 나타날 것인가? 정부가 출범하기도 전에, 그 정부가 정책을 선보이기도 전에 예측을 한다는 것은 물론 불가능한 작업이다. 정책은 정부 내외의 수많은 변수들에 영향을 받기 때문에 예측이 불가능할뿐더러, 설령 정책을 맞게 예측하더라도 집행과정에서 또 다른 변수들이 변화를 강요하기 때문이다. 따라서 여기서는 이러한 불확정성과 가변성을 인정한 상태에서, 오바마 당선자가 유세기간 발표한 공약과 발언들을 중점적으로 분석하여 그가 지향하는 동북아시아 정책의 윤곽을 그려보도록 한다. 그가 지향하는 정책이 그대로 현실이 되지는 않더라도 적어도 방향은 제시를 할 것이기 때문이다.

유세기간의 공약과 발언을 종합해볼 때 오바마 행정부의 동북아시아 정책은 부시 행정부 말기의 정책에서 크게 벗어나지 않는 ‘현상유지’의 모습을 띠 것으로 보인다. 일본과 한국 등 동맹국과의 관계를 축으로 하며, 중국과의 개입정책 (engagement)을 지속하는 한편 아시아에서의 다자외교, 다자기구의 활성화를 지향하기 때문이다. 이러한 지향은 부시 행정부 말기의 동아시아 정책과 크게 다르지 않다. 물론 동맹국 및 국가와 관계하는 방식에 있어서는 부시 정부와 차별화가 될 것이지만 이는 내용의 변화라기보다는 스타일의 변화일 것이다.

오바마 행정부의 동북아시아 정책에서 이전과 눈에 띄게 달라질 것으로 예측되는 부분은 대북정책이다. 오바마는 북과 “지속적이며 적극적이고 공격적이며 직접적인 외교”를 추진하겠다고 유세기간에 공약한 바 있다. 또 당선 직후 공표한 ‘오바마-바이든 플랜’에서도 “직접적이며 터프한 외교”를 다짐했다. 북과의 양자회동 자체를 거부했고 선제공격을 포함해서 군사적 조치를 앞세우던 부시 정부와의 차별성이 뚜렷이 드러나는 부분이다.



오바마 정부는 정치적 기반이나 정책적 기조에 있어서 부시 정부와 현격한 차이가 있다. 부시 정부가 공화당 안에서도 소수인 네오콘적 입장을 대변했다면 오바마 정부는 민주당 안에서도 주류보다는 진보성을 띠는 세력에 기반하고 있다. 그럼에도 불구하고 양자는 미국 국익을 극대화하는 방식으로 세계를 운영하겠다는 의지에 있어서 일치하고 있다. 탈냉전 세계에서 미국 최대의 안보위협으로 부상한 것이 테러리즘과 핵무기확산이라는 인식에서도 일치하고 있다. 이러한 이해관계와 위협 인식에 있어서 일치하지만 이를 추구하는 방식에 있어서 차이를 보이는 것이며, 이러한 일치와 차별성은 동북아정책의 연속성과 대북정책의 차이로 나타나고 있다.

## I. 미국의 세계적 위상의 회복

오바마 당선자는 부시 정부의 일방주의와 군사주의가 미국의 위상과 국가이익에 손상을 입혔다는 인식에서 출발, 이러한 손상에서 회복하는 것을 목표로 하고 있다. 금융위기로 가속화된 경제위기도 미국의 국가이익에 대한 위기의식을 심화시켰기 때문에 외교정책도 경제위기의 탈출에 기여하는 것을 중요한 목표로 하게 됐다. 이러한 목표를 달성하기 위한 수단으로 오바마 정부는 동맹국과의 관계 개선 및 NATO 강화뿐만 아니라 국제기구의 개혁, 개선과 환경문제에 대처하기 위한 국제공조 강화 등을 내세우고 있다. 아시아에서는 전통적인 동맹관계와 6자 회담 등을 더욱 발전시켜 “안정과 번영을 촉진시킬 보다 효율적인 지역적 틀”을 형성할 것이라고 공약한 바 있다. 또 일본과 한국, 오스트레일리아, 타일랜드, 필리핀 등 동맹국과의 관계를 강화하여 아시아 정책의 근간으로 삼는 한편 APEC 및 ASEAN과 같은 기구에 계속 참여하며 향상된 협력관계를 모색할 것이라고 밝히고 있다.

이러한 추상적 목표들은 아직까지 구체적 정책의 모습으로 정리되지 않고 있다. 예를 들어 ‘지역적 틀’은 ‘아시아 국가들과의 하부구조’라는 개념으로도 표현되고 있지만 이것이 아시아의 새로운 다자기구를 의미하는 것인지, 어떠한 기능을 수행하는 것인지 등은 구체화되지 않고 있다. 해외원조액을 5백억 달러로 증액하여 세계 빈곤을 절반으로 줄이는데 적극적으로 기여하겠다는 것도 구체성을 결여하고 있다.

그럼에도 불구하고 오바마 행정부의 국무부에서 아시아 정책을 담당하거나, 이에 영향을 행사할 것으로 주목을 받는 인사들이 제프리 베이더나 리차드 부시, 데이빗 램튼과 같이 중국통이 많은 것은 관심을 받고 있다. 부시 행정부 초기 아시아 정책을 담당하는 관리들이 일본통이 많았던 것과 대조를 이루기 때문이다. 이러한 인적구성의 변화 때문에 일본은 오바마 행정부가 일본을 무시하고 중국을 중심으로 아시아 정책을 구성할 것이라고 우려하고 있기도 하다. 하지만 구체적으로 중국정책과 일본정책을 살펴볼 때 부시 정부 후기와 전적으로 달라지지는 않을 것으로 보인다.



## II. 부유하는 일본과 부상하는 중국

일단 오바마는 일본이 ‘미국 아시아 정책의 초석’ 이라고 규정하고, 안보협력을 향상시키는 한편 환경변화 등 초국가적 문제 등을 해결하기 위한 협력을 심화, 확대할 것이라고 공약한 바 있다. 또 미일안보동맹을 변환시켜 항구적 안보협력을 구성하려는 노력을 계속할 것이라고 밝혔다. 부시 행정부의 정책과 크게 다르지 않은 현상유지적인 것이다.

더욱이 2009년 일본 정계는 그 어느 때보다도 격랑에 휩싸일 것으로 예상되고 있어 미일 관계에서도 극적인 변화가 나타날 가능성이 적어 보인다. 현재 아소 다로 내각의 지지율이 10% 대로 떨어져 있어 난국 타개를 위한 의회 해산 및 조기 총선이 불가피한 상황이다. 참의원을 장악하고 있는 민주당 등 야당은 의회 조기 해산을 요구하고 있는 반면, 아소 총리는 이에 강력히 반대하고 있다. 더욱이 총선이 실시돼도 자민당과 민주당 중 어느 한쪽이 단독 과반수를 차지하기 어려울 것으로 보이기 때문에 총선 후 어떤 형태로든 정계개편이 있을 수밖에 없는 상황이다. 이러한 혼미한 일본 국내 정치상황은 국내외적으로 변화보다는 현상유지를 선호하도록 할 것으로 보인다.

오바마 정부의 대 중국정책도 현상유지에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보인다. 물론 오바마의 대통령 취임 직후 중국정책에 대한 전면적 재평가가 있기는 하겠지만 베이더 등은 이미 오바마 정부의 대 중국정책이 연속성을 가질 것이라고 시사하고 있다. 예를 들어 부시 대통령이 출범시킨 전략경제대화는 오바마 정부도 계속 이어갈 것으로 관측되고 있다.

무역에 대해서는 노조의 입장에 귀를 기울이고 노동자의 권리를 강조하겠지만, 보호무역주의를 채택하는 것이 아니라 자유무역의 틀 안에서 이러한 입장을 관철하려 할 것이다. 그러나 중국과 미국은 경제적 상호의존성이 높아져 어느 일국이 일방적으로 정책을 집행하기는 쉽지 않은 상황이다. 중국도 미국 수출시장을 필요로 하지만 미국도 중국의 저렴한 상품을 필요로 하기 때문이다. 더욱이 중국은 일본보다도 미국 재무부 채권을 더 많이 보유하고 있는 최대 채권자로 부상하였으며, 미국도 중국이 지속적으로 채권을 구입해주기를 바라고 있는 상황이다.

오바마 정부가 중국 위엔화 절상 압력을 가중시킬 가능성은 다른 정책보다 높은 것 같다. 유세기간 오바마 후보는 위엔화 절상을 요구할 것이라고 수차례 공약한 바 있고, 전국방직기구 협의회에 보낸 서한에서도 “중국의 환율정책을 변화시키기 위해 가능한 모든 외교적 수단을 동원할 것” 이라고 공약한 바도 있기 때문이다. 그러나 중국도 자국 경제가 심각한 상황이기



때문에 이러한 요구를 쉽게 들어주기 어려운 입장이고, 오바마도 “모든 외교적 수단”을 동원하겠다는 수사를 구사하면서도 중국이 이러한 요구를 수용하지 않을 경우 보복관세를 부과하겠다는 등 구체적 대응책을 내세우지는 않고 있다.

오바마 정부는 전통적으로 민주당이 인권을 강조한 것과 마찬가지로 중국과의 관계에서도 인권문제를 제기할 가능성이 높을 수도 있다. 그러나 이미 바이든 부통령 당선자는 언론과의 인터뷰에서 미국은 중국이 인권 향상을 위해 이룬 성과에 초점을 두어야지 중국의 제도에 관심을 두는 것은 효과적이지 아니라고 발언한 바 있다. 인권문제를 적극적으로 제기하기보다는 관심을 해결하기 위한 조용한 외교의 가능성을 시사하는 것이다.

타이완 정책에 있어서도 현상유지가 계속될 가능성이 농후하다. 이는 지난 5월 마잉조가 타이완 대통령으로 선출된 직후 오바마 후보가 보낸 서한에 잘 드러나 있다. 오바마는 그 서한에서 “미국은 ‘하나의 중국’ 정책과 타이완에 관한 세 개의 미중선언 존중, 타이완 관계법 준수를 계속해야 할 것”이라고 밝혔다기 때문이다.

오바마 정부의 출범이 부시 정부와는 극적으로 다를 듯 한 인상을 주고 있지만, 이상에서 본 것과 같이 일본과 중국에 대한 구체적 정책에서는 ‘현상유지’가 주조를 이룰 가능성이 많은 것이다.

### Ⅲ. 북과 지속적인 외교

오바마 정부의 동북아시아 정책이 부시 정부와 비해서 큰 변화를 보이지 않을 것으로 전망되는 것과는 대조적으로 대북정책은 큰 변화가 있을 것으로 보인다. 부시 행정부 후기에 진전을 보인 6자회담을 계승해서 이의 진전여부를 계속 모색하는 한편, 북과의 직접적 외교를 적극적으로 추진할 것이기 때문이다. 오바마 정부의 대북정책은 아시아 정책의 맥락이라기보다는 안보정책, 특히 핵무기 비확산정책의 일환으로 추진하되 이전 부시 정부와 클린턴 정부의 정책에 대한 반성에서 출발하고 있다.

오바마 캠프는 아시아 정책정강에서 “북한의 핵무기프로그램을 완전하고도 검증가능하게 제거”하는 것이 목적이라고 천명하고 있다. 이 부분의 의미는 2005년 9월 19일 6자회담 공동성명과 비교하면 뚜렷이 드러난다. 공동성명에서 “조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것”을 공약했지만 “현존하는 핵계획”의 범위에 핵에너지 프로그램도 포함되는지, ‘미래 핵계획’은 어떻게 되는지 불명확하게 남아 있었다. 하지만 오바마 대통령 당선자의 공약은 그 대상을 “핵무기 프로그램”으로 명확하고도 제한적으로 정의했다.



핵에너지 프로그램의 가능성을 배제하지는 않은 채 미국의 전략적 관심은 핵무기 프로그램이라고 못 박음으로써, 핵 프로그램이 무기생산으로 전용되지만 않는다면 북의 핵에너지 생산은 가능할 수 있다는 길을 열어주고 있다. 이러한 입장은 앞으로의 상황진전에 따라서는 에너지 문제를 둘러싸고 북과의 협상 가능성을 열어주고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

반면 오바마 당선자의 정책대상이 “핵무기 프로그램”으로 국한되었다면, 그 대상의 처리방식은 6자회담보다 더 엄격하게 규정되고 있다. 즉 6자회담 공동성명은 “한반도의 검증가능한 비핵화”가 궁극적인 목적이라고 천명하고 있는 반면 오바마 측은 “완전하고도 검증가능하게 제거”를 추구하기 때문이다. 부시 행정부가 이전에 주장하던 “완전하고 검증가능하며 비가역적인” 비핵화에서 “비가역적”이라는 부분이 빠졌지만 “완전”이 추가된 점은 6자회담의 합의보다는 앞서가는 것이다. 또 6자회담에서 북은 핵 프로그램의 “포기 (abandoning)”에만 합의했는데 비해 오바마 측이 핵무기 프로그램의 “제거 (elimination)”를 요구한 것은 보다 강경한 것이다.

이렇게 볼 때 오바마 당선자 캠프는 대북정책의 목표를 북의 “핵무기 프로그램”에 제한하여 핵에너지 프로그램에 대해서는 신축성을 갖는 한편, 핵무기 프로그램에 대해서는 “완전하고도 검증가능한 제거”를 주장함으로써 강경한 입장을 보이고 있다.

오바마 행정부는 이러한 목적을 달성하기 위한 정책적 수단으로 외교에 방점을 찍고 있다. 다시 정책정강을 보면, 오바마 캠프는 북의 핵무기를 제거하기 위해서 군사적 수단을 배제하지는 않겠지만 우선순위는 “지속적이며, 직접적이고 공격적인 외교”라고 밝히고 있다. 부시 행정부가 외교를 배제하지는 않겠지만 필요하다면 선제적 군사력 사용도 불사하겠다고 한 것과 비교하면 외교와 군사력 사용의 우선순위가 완전히 바뀐 것이다.

또 “지속적” 외교를 강조한 점은 부시 행정부나 클린턴 행정부의 협상방식에 대한 학습 효과를 반영한 것으로 보인다. 부시 행정부는 초기부터 북과의 외교협상 자체를 거부했기 때문에 행정부 말기에 들어서야 외교가 가능했고, 클린턴 행정부도 외교를 “지속적”으로 추진하지는 못했었다. 클린턴 행정부도 초기에는 군사력 사용을 고려했었고, 제네바합의를 성사시키고도 의회를 장악한 공화당의 반대에 직면해 이 합의를 “지속적”으로 끌고 가지 못했다. 다시 클린턴 행정부 말기에야 페리 보고서를 작성해 외교를 “지속”해보려 했으나 결국 시간이 부족했다. 따라서 오바마 행정부는 처음부터 외교를 시작해서 임기 내내 이를 “지속”하는 것만이 북핵문제의 해결을 가능할 것이라고 보고 있는 것이다.

“직접적”인 외교는 부시 행정부의 협상방식에 대한 비판에서 출발한 것으로 보인다. 즉 북과의 직접적 대면 자체를 거부했고 양자협상을 배제했던 부시 행정부의 입장과는 정반대이기





때문이다. 부시 행정부는 초기에 북과의 직접적 대면 자체를 거부했기 때문에 양자회동 자체가 이뤄지지 않았고, 6자회담이라는 틀이 만들어진 것도 양자협상에 거부감을 갖고 있었기 때문이었다. 사실 6자회담이 진행되는 과정에서도 내용적으로는 북미양자 협상이 핵심적이었지만 부시 행정부는 이러한 현실을 애써 감추려 했고, 가능한 한 양자회동을 최소화하려 했다. 결국 지금까지 6자회담은 거북이걸음으로 갈 수밖에 없었다. “직접적” 외교를 내세우는 오바마 정부는 북과의 양자협상을 최우선적 정책수단으로 추진할 것이다.

“공격적인 외교 (aggressive diplomacy)” 또한 부시 행정부의 수동적인 외교 양식과 반대되는 점이다. 즉 부시 행정부는 북이 핵실험을 하거나 ‘벼랑끝 전술’을 펼쳐야 이에 수동적으로 반응하는 방식으로 정책을 이끌었기 때문에 위기의 연속이었고 일관적인 정책수행이 이뤄지기 어려웠다. 크리스토퍼 힐은 뛰어난 협상가이지만 미국 정부의 힘이 실리지 않은 상황에서 능동적으로 외교를 펼치기는 어려웠다. 따라서 오바마 행정부는 협상에서 주도권을 쥐고 능동적으로 북을 대할 것으로 보인다. 최근 공화당 일각에서도 제안했던 것처럼 선제적으로 정치적 관계개선과 경제지원을 제시하여 북의 타협을 이끌어내는 “공격적인 외교”를 오바마 정부는 추진하려 하는 것이다.

#### IV. 결론: 동북아정책과 비핵산 정책의 갈등과 조화

이상과 같이 오바마 정부의 동북아정책은 부시 행정부가 말기에 펼친 정책과 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 미국 동북아정책의 두 축을 이루는 중국과 일본 정책에 있어서 변화보다는 연속성이 강조되고 있고, 변화를 적극적으로 추진하기도 어려운 정치경제적 조건이기 때문이다. 단 대북정책은 비핵산이라는 관점에서 추진하여 외교를 통한 해결을 시도한다는 점에서 부시 정부와의 차별성이 두드러진다. 이러한 지역정책과 기능적 정책은 상호보완적 역할을 해서 시너지를 만들어 낼 수도 있지만, 이들 사이에 긴장이 형성될 수도 있다. 만약 이러한 긴장이 나타날 경우 이를 어떻게 해소하느냐가 오바마 정부가 이 지역에서 풀어야 할 최대의 과제의 하나가 될 것으로 보인다. (2009/01/05)





## 중국의 동아시아정책과 한반도

주장환

(코리아연구원 기획위원/ 한신대 교수)

- I. 들어가며
- II. 중국 2009년 경제정책 전망
- III. 중국의 동아시아 정책 기조와 전망
- IV. 중국의 대 한반도 정책과 전망
- V. 한국 대외정책에의 함의

### I. 들어가며

2009년이 밝았다. 중국에게 올해는 건국 60주년이 되는 해이다. 중국은 10년 만에 건국기념일인 10월 1일 대대적인 군사퍼레이드를 할 계획이다. 이에 대해 비판적 의견이 없지 않지만, 중국 지도부는 대략 두 가지 의도에서 이를 추진하려는 것으로 판단된다. 첫째는 중국이 세계적 차원의 경제위기 상황을 반드시 극복하고 또한 1997~8년 아시아 금융위기 직후 동아시아 지역에서 맹주로 부상한 것과 마찬가지로 이번 위기도 역시 ‘기회’로 만들겠다는 의지를 대내외에 표현하려는 것이다. 당연히 중국은 올 한해 전력을 다해 경제위기 탈출을 위한 노력을 기울일 것이다. 둘째는 후진타오(胡锦涛) 집권 2기를 맞아 마오쩌둥(毛泽东), 덩샤오핑(邓小平), 장쩌민(江泽民)에 이은 중국 제4세대 최고 지도자로서의 정치적 위상을 대내외적으로 각인시키려고 하는 것이다. 이를 위해 중국은 올 한해 더 한층 후진타오의 최고 지도자로서의 업적 관리에 노력할 것이다.

물론 올해 가을 어떤 분위기 속에서 군사퍼레이드가 펼쳐질 것인지를 현재 상태에서 예측하기는 힘들다. 하지만 연초인 현재 상황에서 중국의 계획과 정책을 살펴봄으로써 분위기를 어느 정도는 미리 예측해 볼 수 있을 것이다. 또한 이러한 작업은 향후 평가에 대비한 사전 작업으로서 의미가 있을 뿐만 아니라, 의존도가 한층 심화되어가는 이웃국가인 한국으로서는 대외정책을 세밀하게 조정해 나가는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다.

아래에서는 중국의 현재 상황에 대한 인식을 바탕으로 중국이 어떤 대내정책을, 주요하게는 경제적 측면에서 어떤 정책을 구사할 것인지를, 그리고 이와 연동되어 어떤 대외정책을, 보다





구체적으로 동아시아와 한반도에 대해 어떤 정책을 펴나갈 것인지를 검토해 보려고 한다. 이러한 순서로 살펴보는 이유는 다른 국가들도 대부분 그렇지만, 중국은 개혁개방 이래 특히 대외 관계가 국내적 목표에 철저히 복무하는 방식으로 그 위치 설정이 이루어져왔기 때문이다. 글의 끝부분에서는 이러한 중국의 정책 동향이 한국에 미치는 함의에 대해 정리할 것이다.

## II. 중국 2009년 경제정책 전망

현재의 세계 경제 위기에 대해 중국은 일단 그 파급효과가 지난 아시아 금융위기나 2001년 닷컴 버블 붕괴 때보다 더 심각할 것으로 판단하고 있다. 이런 판단은 바로 지난 12월 8일부터 개최된 중앙경제공작회의에서 올해 경제운영에 대한 결정에 그대로 반영되었다. 일단 중국 정부는 경기과열 현상을 억제하고 연착륙을 시도하려는 기존 정책 기조를 수정하여, 전방위적인 경기 둔화 현상 억제 및 경제 성장 진작책을 펼쳐나가기로 했다. 이를 위해 경제성장 유지, 내수 진작, 경제구조조정을 구체적 목표로 설정했다. 경제구조조정이 경제 위기 이전 시기 제일 주요한 목표였다면, 이제는 경제 성장이 최우선 과제로 다시 선정된 것이다.

구체적으로 중국은 올해 경제성장률을 8%로 정하고, 일정한 수준의 수출 하락이 불가피하다고 판단하고 경제 성장의 다른 축인 내수와 투자 확대를 위해 4조 위안(약 5,830억 달러) 규모의 자금을 투입하기로 했다. 특히 그 중에서 1조 위안은 고속도로, 철도 등 인프라와 원자력 발전소와 같은 에너지원 관련 프로젝트에 투자될 계획이다. 또 전체의 약 70% 재원을 각 지방정부와 기업에서 출연하도록 하여 그동안 유지해오던 중앙 정부의 지방정부에 대한 투자 억제 정책기조는 사실상 단기적으로 폐기된 것으로 판단된다. 그동안 각 지방정부의 '묻지마' 투자가 경기 과열의 주범으로 인식되었다는 사실에 비추어본다면, 이러한 정책들은 현재 중국 정부가 감지하고 있는 위기감이 매우 높다는 점을 단적으로 보여준다.

이밖에 이러한 내수 진작의 효과가 일반적으로 더디게 나타나고, 전체 GDP에서 수출이 차지하는 비중이 40%가 넘는 중국의 상황을 고려하여, 수출 유지를 위한 대책도 강구하기로 했다. 위안화 평가절하와 같은 거시적 조치보다는 수출상품에 대한 세금 환급 그리고 기업 소득세(법인세) 감면과 같은 미시적 조치에 치중하기로 정책의 가닥을 잡았다. 그 이유는 전반적인 세계 경제의 침체로 인해 일정한 수준의 수출 하락은 불가피하고, 위안화 절하로 인한 대규모의 국내 외화 유출을 막는 동시에, 이번 경제 위기 이후 위안화의 국제 통화에서의 위치 제고를 염두에 두고 있기 때문인 것으로 분석된다.

이렇게 보면, 2009년 중국은 실업률 상승과 기업 도산 등으로 인한 사회 불안을 최소화하고, 정상적인 경제 운영의 마지노선인 8% 경제성장을 유지를 위해 전력투구할 것으로 전망된



다. 따라서 전반적으로 후진타오 정권 들어서 줄기차게 주장해온 경제의 내실 있는 발전을 위한 구조조정과 의도적 경제 연착륙 정책 기조는 당분간 유보된 것으로 판단된다. 오히려 수출 감소에 따른 국내 경제·사회적 피해를 최소화하고 이를 완충하기 위한 투자와 내수의 증가를 꾀할 것이다. 1978년 개혁개방 실시 이후 중국 공산당의 집권 정통성을 보장해온 것이 경제성장이라는 달지만 결코 몸에 좋지만은 않은 열매였다고 할 때, 중국은 다시 이를 먹을 수밖에 없는 ‘절박한’ 상황에 놓이게 된 것이다.

### Ⅲ. 중국의 동아시아 정책 기조와 전망

이렇게 중국 정부는 올 한해 경기 둔화의 방지 내지 최소화를 위해 전력을 다할 것이다. 어떤 면에서 이러한 태도는 전 세계적 경기 침체 상황이지만 ‘버티면 위기가 기회로 바뀐다’는 것을 아는 현명함의 소치로 이해할 수도 있다. 특히 1997~8년 아시아 금융 위기 이후 중국이 아시아에서 강대국으로 부상했다는 사실을 상기한다면 더욱 그러하다. 그렇다면 이러한 시기 중국의 대외 전략, 특히 동아시아 정책은 어떤 식으로 진행될 것인가? 이는 두 측면에서 접근해 볼 수 있다.

우선 그동안 줄기차게 중국 정부가 외쳐온 세계 체제의 주요 일원으로서, 또 강대국으로서 책임 있는 역할을 할 수 있는 기회가 생겼다. 미국발 경제 위기는 바로 이러한 기회의 첫 출발이며, 실제로 미국에서 오바마 행정부가 출범하면서 중미간의 협조 무드가 연출되면서 이러한 추세는 경제 분야를 넘어서 군사 및 안보 분야로 더욱 확대될 전망이다. 따라서 중국은 기대해 마지않았던 세계 강대국으로서 더욱 적극적이고 자신감 있는 태도를 보일 것이다. 실제로 현재까지 미중관계는 대단히 협조적이다. 금융 위기 발생 직후 미국은 세계 1위의 자국 국제보유국인 중국에 국제 매입을 요청했고, 양국이 금융 위기 극복을 위해 200억 달러를 공동 투입하기로 했다. 또 이에 화답이라도 하듯 오바마 행정부에서 국가안보회의의 아시아 선임국장으로서 중국 전문가인 제프리 베이더를 내정했다. 이는 향후 미국의 중국 중시 정책의 일환으로 해석되고 있다. 또 지난 12월 중국이 소말리아 지역의 해적 소탕을 목적으로 전함을 파견한 것은 미국과 다른 강대국들에게 전 세계적인 공통의 관심사에 적극 관여하면서도 위협을 주지 않는 적절한 조치로 평가되며, 그 막후에 미국의 용인이 있었다는 사실도 중미간의 경제 차원을 넘어선 협력이 가시화될 것이라는 전망에 힘을 실어주고 있다.

다른 측면에서 중국은 주변국과의 관계 개선과 영향력 확대를 더욱 적극적으로 진행할 전망이다. 이는 또 두 가지 맥락에서 이해될 수 있다. 첫째는 경제 위기 이후 가속화될 세계 질서 재편, 특히 동아시아 지역에서의 일본과의 주도권 경쟁에서 우위를 차지하겠다는 의도이다. 향후 세계 질서의 변화가 지역협력체제의 강화 추세로 방향을 잡을 것으로 전망되는 현재 시점에



서 이는 매우 중요하다. 둘째는 상술했다시피 집권 후반기를 향해 가고 있는 후진타오의 정치적 업적 관리의 일환이다. 덩샤오핑의 개혁개방, 장쩌민의 홍콩과 마카오 반환에 버금가는 업적이 지금 후진타오에게는 매우 시급하다고 할 수 있다.

그 핵심에는 물론 중국 측에서는 국내문제로 인식하고 있지만 국제문제화되어 있는 양안 관계의 호전이다. 타이완에서 작년 국민당 마잉주(馬英九) 정권이 들어선 이후 양안관계는 급속도로 호전되고 있다. 그 배경에는 국민당 정부가 기본적으로 통일지향적이라는 점도 있지만, 역사적 지도자로 각인되기를 간절히 바라는 후진타오의 ‘무엇인가 업적을 남겨야 한다’는 절박한 심정도 있다.

따라서 후진타오는 지난 12월 31일 ‘타이완 동포에 고하는 글’을 통해 양안간의 경제 등 민간 분야에서의 교류를 넘어서 군사 교류를 시작하고 싶다고 밝혔다. 타이완에서 독립 의지가 없는 정권이 집권한 틈을 타서 양안간의 평화 통일 분위기를 한층 조성하겠다는 것이다. 문제는 이를 받아들이는 타이완인들의 반응인데, 이 성명 발표 직후 타이완의 행정부격인 행정원의 대륙위원회에서 실시한 설문조사에서 91.8%가 현재의 평화로운 양안관계에 만족감을 느낀다고 답변했다. 또 이에 화답하듯 중국은 현재 타이완을 목표로 배치한 1,300기의 중·단거리 미사일 중 일부를 감축할 가능성이 있음을 언론을 통해 흘려보냈다. 현재 양안관계는 한반도의 휴전선 일대와 같은 지역인 진먼다오(金門島)에 양안합작대학을 세우자는 의견이 나올 정도로 어느 때보다는 좋은 분위기이다.

이렇게 양안관계의 진전 속에서 중국은 또 하나의 성가신 역사적 문제를 해결했다. 바로 1979년 양국간 전쟁 이후 교착상태에 있었던 베트남과의 약 1,400km에 달하는 국경선에 대한 합의를 작년 12월 31일 이뤄낸 것이다. 이를 바탕으로 양국간의 경제를 포함한 민간교류가 한층 활성화될 것으로 전망된다. 이로써 중국은 남중국해를 제외한 다른 지역에서의 분쟁 가능성을 최소화하는 데 성공했다. 또 중국은 아세안 국가들과 더욱 적극적인 협력을 발전시키기 위해 아세안에 대사직을 신설하기로 했다. 동시에 중국 남부 지역과 아세안 국가들과의 무역거래 대금 결제에 위안화를 사용할 수 있게 하고 2010년까지 이 지역과 아세안과의 자유무역지대를 조성하기로 하는 등 아세안과의 관계 강화를 위해 공을 들이고 있다.

한편, 호전과 악화의 반복과정을 되풀이하고 있는 대일본 관계에서는 급속한 관계 강화보다는 악화 방지에 역점을 둘 것으로 보인다. 결국 ‘시간은 중국 편이다’라는 인식하에서 물밑으로는 치열하게 경쟁하더라도 표면적으로는 우호와 협력을 강조한다는 것이다. 올해에는 특히 시진핑(習近平) 국가 부주석의 일본 방문이 계획되어 있는 등, 정치 지도자간 방문 및 교류에 중점을 둘 전망이다.



정리하면, 미국의 상대적 역량 약화와 중미간의 협조적 관계와 분위기 형성으로 인해, 중국은 동아시아에 대해서는 보다 적극적인 자세로 영향력 확대를 진행할 것으로 보인다. 그 이면에는 아세안과 베트남 그리고 파키스탄 등의 사례에서 알 수 있듯이 필요하다면 대단히 과격적인 양보 및 지원을 진행할 것으로 예상된다. 왜냐하면 주변지역의 안정화와 위협요소의 제거, 그리고 이 지역에서의 주도권 확보는 중국으로서는 무엇과도 바꿀 수 없는 대단히 중요한 일이기 때문이다.

#### IV. 중국의 대 한반도 정책과 전망

이러한 중국의 동아시아 정책의 기초는 한반도에 대해서도 유지될 것으로 예상된다. 중국은 대북관계에서 지난 해 6월 시진핑의 방북 당시 양국 수교 60주년을 맞아 올해를 ‘북중 우호의 해’로 기념하는 것을 합의했다. 따라서 어느 해보다 양국간 교류가 활발해질 전망이다. 최근 중국은 6자회담에서 검증의정서가 채택되지 않고 결렬된 상황임에도 불구하고, 중유 지원을 계속할 의사를 밝혔다. 이는 현재 상황, 즉 북한이 이미 핵보유국으로 미국에 의해 인정받고 있는 상황에서 북중관계의 악화가 자국의 이익에 도움이 되지 않는다는 인식을 반영하고 있는 것이다.

이는 현재 중국의 북한 핵에 대한 인식과도 관계가 있다. 현재까지 알려진 바로는, 물론 공식 입장은 아니지만, 일부 전문가들에 의해 전해진 중국의 입장은 다음과 같다. 첫째, 중국은 북한 핵이 규모나 수준 그리고 의도로 봤을 때 중국에 직접적인 위협이 되지 않고 미국과의 관계 개선을 위한 자구책이라는 점을 인정하고 있다.

둘째, 중국은 적극적인 핵 폐기 주장을 함으로써 북한을 자극하는 것보다는 북한 핵문제를 계기로 국제사회에서 외교력을 강화하거나 또는 방관자적 태도를 취해 사태를 장기화시키는 것이 중국에 유리하다는 인식을 가지고 있다. 이렇게 봤을 때 중국은 6자 회담의 모멘텀은 유지하되, 적극적인 해결의지를 가지기보다는 조정자 역할을 통해 장기화에 대비할 것으로 예상된다. 또 이를 위해 경제적인 지원과 협력을 진행하면서, 이전보다는 상대적으로 더 적극적으로 북한의 입장을 대변하고 지지하는 태도를 나타낼 것이다.

반면 한국과의 관계에서 중국은 표면적으로는 작년에 맺은 전략적 협력 동반자 관계를 바탕으로 작년 말 고위급 한중 전략대화를 시작하고 양국간 통화 스와프를 체결하는 등 관계의 진전을 보이고 있다. 그러나 몇 가지 지점에서 양국간에는 의견 불일치의 지점이 존재하고 있다. 먼저, 대북한 정책에서 의견 불일치를 보이고 있다. 작년에도 계속 노출된 문제이지만 중국은 현재 한국 정부의 대 북한 정책을 지지하지 않고 있다. 게다가 일부 중국 내 전문가에 국한된



목소리이기는 하지만, 한국 정부의 입장을 ‘소패권주의’ 라고 비판하기도 한다. 한국 정부로서는 나름대로의 고충(?)이 있겠지만 중국의 입장에서는 대 북한 봉쇄에 앞장서고 있는 한국 정부가 그리 탐탁하지 않게 인식되고 있는 것이다.

다음으로, 협력의 수준과 폭에서 의견 불일치를 보이고 있다. 중국은 한국과 그야말로 전면적인 협력을 원하는 데 반해, 한국은 상대적으로 소극적이다. 실제로 현재 한중 FTA 협상은 정식으로 시작조차 되지 못하고 있다. 물론 중국측의 상하층의 인식차가 그 원인으로 작용하고 있지만, 주요하게는 한국 정부의 결단이 내려지지 않은 것이 더 주요한 원인으로 분석된다. 실제로 작년 말 한국 정부는 올해는 전면적인 FTA 추진의 해로 정했으나, 그 대상국에서 중국은 제외되었다. 이는 일관되게 한국과의 FTA 추진에 공을 들여온 중국 입장에서는 그리 유쾌하지 않은 일이라 하겠다. 첫 번째 의견 불일치 문제는 한국 정부의 이념 및 성향의 문제라고 이해될 수 있다면, 두 번째 문제는 중국 측에서 어떻게 이해될 수 있을지 주목하지 않을 수 없다.

전체적으로 평가하자면, 중국과 한반도 관계는 현재까지의 상황만으로 판단했을 때, 표면적으로는 협력의 분위기가 형성되겠지만, 북중간이 한중간의 관계보다 실제로 더 발전할 가능성이 높다고 판단된다. 물론 현 한국 정부가 현재의 대북 정책 기조를 유지한다면 말이다.

## V. 한국 대외정책에의 함의

중국은 올해 세계적 경제 위기 상황에서 미국의 상대적 영향력 약화와 양안관계의 호전을 바탕으로 동아시아 지역에서 영향력 확대를 꾀할 것으로 보인다. 문제는 이러한 현 상황을 한국이 어떻게 인식하느냐에 있다. 한중간의 관계는 경제적 차원에서 국한하여 볼 때, 굳이 한국의 대 중국 시장 의존도 등을 언급하지 않더라도, 현재 진행 중인 쌍용자동차 문제를 통해서도 분명히 알 수 있다. 중국의 한국에 대한 영향력은 시간이 흐를수록 강화되어 가고 있는 실정이다. 극단적으로 말하자면 중국 정부의 판단에 따라 한국에는 대량 실업자와 주요기업의 도산이라는 상황이 발생할 수도 있다.

물론 지금까지의 상황은 한국이 강대국 사이에 ‘끼인’ 국가로서 얻을 수 있는 이점을 받아왔다. FTA와 관련한 중국 측의 상대적인 적극적 태도, 양국간 통화 스와프 체결에서의 중국측의 선제안 등은 최근의 대표적 사례들이다. 그러나 언제까지 이러한 이점을 누릴 수 있는지는 미지수이다. 더구나 이러한 사례들은 한국이 의도한 것이라기보다는 중국이 주도한 것이기도 하다. 한국은 중국의 동아시아 지역에서의 주도권 확보에 어떤 식으로 대응해야 할 것인가? 진지하게 고민을 시작하고 그 대책을 내올 때이다.



이와 관련하여 우선 다음과 같은 점에 유의해야 할 것이다. 첫째, 여러 전문가들이 지적하듯, 한국의 대 동아시아 전략, 더 구체적으로는 동북아 전략을 마련하고 실행해야 한다. 그동안 '좌파정권' 하에서 약화되어온 한미동맹을 '복원' 또는 '재강화' 해야 한다는 주장만으로는 현재의 상황을 돌파할 수 없다는 것은 이미 명약관화하다. 체계화된 특정 전략 하에서 추진되는 행동만이 한국의 전략적 입지 강화에 도움이 될 것이다. 또 이렇게 할 때에만 한국 정부의 행동이 일관성과 신뢰성을 가지게 될 것이다.

둘째, 중국과 전면적 협력 동반자 관계에 걸맞은 실제 내용을 채워나가야 한다. 지난 12월 열린 차관급 한중 전략대화는 첫 번째라서 그렇다고 하더라도, 언제까지 구체적 의제 없이 이런 중요한 회의를 진행해서는 안 될 것이다. 유명무실한 대화 채널로 전략하지 않기 위해서라도 보다 주도적인 의제의 선정과 제안 그리고 협의가 진행되어야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 위에서 밝힌 전략의 마련이 시급하다.

셋째, 중국이 현재 동아시아 지역에서 더욱더 큰 영향력을 획득하게 된 이유에는 여러 가지가 있겠지만 양안관계의 호전과 화해 무드 조성도 중요한 것들 중 하나이다. 아무리 양안간의 문제가 국제사회의 이목이 집중되는 사안이고 관련 당사국들도 많다 할지라도 결국 양자간의 문제이다. 끊임없는 대화와 접촉이 현재의 낙관적인 상황을 만들었다고 하겠다. 이와 대조적으로 현재의 짝 막힌 남북관계는 그 책임 소재를 따지기 전에 절대적으로 한국의 대외적 입지에 불리하게 작용하고 있으며, 앞으로도 작용할 것이다. 경색된 남북관계를 푸는 것이 현재 시점에서 가장 중심적인 과제가 되어야 할 것이다. 이는 이념의 문제를 넘어서 국익과 관련되는 대단히 중요한 문제이다. (2009/01/07)







## 일본의 동북아정책과 한반도

양기호  
(성공회대 일본학과 교수)

- I. 오바마정권 출범과 일본외교
- II. 일본정치가의 동북아인식
- III. 위기와 협력: 한일관계
- IV. 맺음말

### I. 오바마정권 출범과 일본외교

오는 1월 20일 오바마 차기대통령 취임을 앞두고 일본은 미국의 동북아정책 변화에 신경을 집중하고 있다. 전통적으로 미국 민주당은 노조를 지지기반으로 일본과 통상마찰을 일으키기 쉬운데다, 미일동맹과 미중관계 사이에서 균형을 중시해 온 점에서 일본은 미국 민주당의 집권을 꺼려왔다. 힐러리가 이끌어갈 강한 국무부는 외교정책을 중시하는 오바마정권의 성격을 대변하면서 동아시아정책의 변화를 가져올 가능성이 매우 높다. 취임 1기에는 아예 북한과 대화를 거부했던 부시 정권과 달리, 오바마 차기정권은 벌써부터 북한특사 임명을 통한 직접대화를 거론하고 있다.

미국외교를 주도해 온 네오콘진영에 제동이 걸리면서 미일관계는 새로운 변화를 요구받고 있으며, 이것은 일본의 동북아정책에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 부시진영에서 동아시아 정책을 주도했던 지일파 관료들이 대거 퇴진하고 오바마정권 내에서 중국전문가가 부상하는 상황에서, 미일동맹은 지금까지와는 사뭇 다른 모습이 될 수 있다. 미일동맹을 중심으로 양자 관계를 중시해온 부시 정권과 달리 미중관계와 미일동맹 사이의 균형 및 동아시아를 포괄하는 다자간 협력을 중시하는 오바마정권의 등장에 따라 일본의 동북아외교는 새로운 전환을 모색하지 않을 수 없는 것이다.

물론, 미일관계는 군사안보차원의 미일동맹을 바탕으로 다양한 정치경제협력에 뿌리내리고 있기 때문에 미국의 동아시아정책에서 기축에 해당하며, 이것이 크게 바뀌리라는 것은 상상하기 어렵다. 클린턴 행정부에서 국방차관보를 지냈고 미일동맹을 중시하는 하버드대학 교수출신 조지프 나이를 주일대사에 내정한 것도 이것을 말해준다. 미국과 일본 사이에 정치, 경제, 군



사, 시민 차원의 연대는 매우 강하다. 미국은 어디까지나 미일동맹을 동아시아외교의 기축으로 설정하고 있으며, 일본은 미국과의 동맹관계 발전을 국익과 침예하게 관련된 최우선 외교목표로 삼고 있다.

그렇지만 동아시아지역에서 다자체제를 선호하는 오바마정권은 한국-미국-일본, 미국-일본-호주, 미국-일본-중국 등 다자간 전략대화 구축을 추진할 것으로 예상된다. 미중관계의 중시와 일본의 역할 감소, 북한핵문제에서 미-북한 사이의 타협가능성은 일본의 입지 축소를 뜻하며, 일본 외교의 위기의식을 높이고 있다. 일본 정부는 그동안 오바마 차기대통령과 취임전 상견례를 추진해 왔지만 일정이 잡히지 않았다. 일본 외교의 가장 중요한 과제는 미국의 오바마 신정권에 미일관계의 중요성을 인식시키는 것이라고 이야기될 정도이다.

미국의 대북한 정책의 변화는 일본과 한국에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 미국은 대북특사를 임명하여 북한과 직접적인 대화를 추진할 예정이다. 미-북한 대화가 오가면서 한국과 일본이 상당 부분 배제될 가능성도 있다. 한국은 대북관계 개선의지가 약한데다 일본도 납치문제에 묶여 있어 북한에 대한 적극적인 외교접근을 기대하기 어렵다. 그렇게 될 경우, 한국과 일본은 미-북한 접근을 예의주시하면서 상호간 정보교환과 협력방안을 모색하지 않을 수 없다.

최근 들어 북한은 한국이나 일본과 대화하지 않겠다는 주장을 수차례 되풀이하고 있다. 결국 미국이 북한 핵폐기와 미-북한 국교수립을 추진할 경우, 납치문제 해결에 집착하는 일본의 고는 6자회담에서 고립될 가능성이 크다. 작년 11월 미국이 일본의 반대에도 불구하고 북한을 테러지원국 리스트에서 해제한 것은 일본 외교의 실패로 지적되고 있다. 일본 내각부의 조사에 따르면 일본 국민의 90%이상이 납치문제에 관심을 가지고 있다. 6자회담은 말할 것도 없고 모든 국제무대에서 납치문제는 일본 외교의 선결과제로 반복되고 있다. 납치문제가 일본외교의 지상명제로 거론되고 있는 현실은 일본 외교의 한계를 말해준다. 납치문제에 대한 미국의 관심은 미일관계의 리트머스시험지로 작용하고 있으나, 미국의 반응은 일본의 기대에 미치지 못하고 있다.

지난 12월 12일 아무런 성과 없이 끝난 6자회담은 부시정권의 대북정책 실패를 분명하게 각인시켰다. 부시정부는 2.13합의의 조기 이행을 통한 외교적 성과를 모색하였지만, 일본과 한국은 부시 정권이 임기 중 북한 핵폐기에 대한 성과를 지나치게 서두르는 것이 아니냐라는 견제심리를 강하게 가지고 있었다. 일본 정부는 6자회담에서 미-북한 사이의 수면하 타협을 우려하였으며, 차기 오바마정권이 북한과 직접 대화를 할 것에 대비하여 한·미·일 공동연대를 강조하는 자세로 일관하였다. 일본은 납치문제에서 진전이 없다는 이유로 중유 20만 톤 지원분을 호주, 싱가포르가 분담하는 방향으로 재조정하는 등, 북한과의 교섭에 매우 소극적이었다.



## II. 일본정치가의 동북아 인식

강대국으로 부상하는 중국, 북한핵과 납치문제 등으로 일본 정치가와 국민 사이에 점차 내셔널리즘 의식이 높아져가고 있다. 침략과 식민지배를 통해 끼친 중국과 한국에 대한 가해자의식 못지않게 피해자의식이 확산되고 있다. 정치·경제적 비중에서 중국에 뒤처져가는 일본 국가의 역량, 북한의 미사일 발사와 핵실험, 일본인 납치 등은 일본 국민을 자극하며, 동북아지역에서 뿌리 깊이 박혀 있는 반일감정에 대응하여 일본 내에서는 혐한론, 혐중론이 쉽게 고개를 들기도 한다. 전후세대 정치인들이 정치주역으로 등장하면서 새로운 국가 아이덴티티를 모색하거나 강한 국가로의 방향을 모색하는 것은 동북아 국가들에서 공통된 현상이지만, 일본 정치가의 경우 특히 두드러지고 있다.

보통국가론을 주장하는 우파 정치인들은 중국에 대한 일본의 부채의식을 털어버리고 당당한 국가적 위상을 가지고 대응해야 한다고 주장한다. 중국과 체제가 다른 만큼, 교류가 확대되면 될수록 마찰이 커질 수밖에 없다고 말한다. 일본 내 전통적 친중파가 만들려고 하는 취약한 우호관계에서 벗어나, 서로 얼굴을 붉히더라도 할 말은 하는 관계, 대화와 논의를 거듭하면서 대등해지는 일중관계로 발전시켜야 한다고 본다. 중일간 이익대립과 갈등을 피할 수 없는 현실로 인정하고, 이를 점진적으로 해결해 나갈 방법을 모색해야 한다는 것이다.

전후 세대 우파정치인들의 공통점은 헌법 개정을 추진하며, 역사·영토·교육 문제에 적극적으로 대응한다는 것이다. 이들은 전후체제에서 탈피하여 새로운 일본, 강한 일본을 추구하는 공감대를 지니고 있으며, 일방적인 전후반성보다는 일본의 국익을 중시하는 국제전략을 모색해야 한다고 주장한다. 최근에 나온 일본의 前항공마료장 다모가미 도시오(田母神俊雄)의 논문은 일본의 중국침략이 합법적인 조약에 따른 것으로 주장하고 있다. 심지어 중국군의 일본군 공격은 현재의 일본자위대가 주일미군을 공격한 것이나 마찬가지라고 강변하고 있다.

일본 정부는 미일동맹 하에서 일본의 방위부담을 점차 늘려가면서 방위청을 방위성으로 격상하였다. 테러대책특별조치법을 통과시켜 인도양에서 미국전함에 급유활동을 지속하는 등, 외교안보 측면에서 국제적 참가와 자위대 활동범위 확대를 점진적으로 추진해오고 있다. 소말리아에서 빈발하는 해양분쟁에 대응하기 위하여 일본정부는 새로 해적행위대처법을 만들어서 유사시 공격받기 전에 먼저 무기를 사용할 수 있도록 권한을 부여하고자 시도하고 있다. 유엔평화유지활동법이나 테러대책특별조치법은 원칙적으로 무기사용은 정당방위나 긴급피난 시에만 가능한 것이었다. 이 법률이 통과되면 분쟁지역에서 보다 적극적인 무기사용을 허용하게 되고, 자위대의 해외군사활동이 부분적으로 가능해진다.



일본 동북아외교의 한계는 언제든지 재연될 수 있다. 영토분쟁, 야스쿠니참배, 교과서왜곡이 일본외교의 고립상황으로 귀결된 것은 고이즈미 수상의 사례를 들지 않아도 된다. 일본은 1998년 신한일어업협정을 통하여 독도지역이 포함된 중간수역을 만들어 한국과 영토분쟁 구실을 키워가고 있으며, 중국과도 잠정수역을 설정하여 갈등을 낳고 있다. 중국과는 2008년 5월 후진타오 주석의 방일시 천연가스 유전 공동개발에 가까스로 합의하였다.

지난 1월 5일 일본은 해양에너지 광물자원개발계획의 초안을 발표하였다. 배타적 경제수역과 대륙붕 지역 내 광물조사와 채취가 목적으로, 석유와 천연가스 에너지 등 자원분포 상황과 매장량을 2009년부터 10년간 조사하고, 완료 후에 본격적으로 채취한다는 방침이다. 3월말까지 해양기본계획이 확정되고 조사지역에 독도가 포함될 경우, 한일갈등은 다시 재연될 수 있다. 일본은 어업권보호에서 해저자원개발로 정책목표를 이전하고 있으며, 굳이 독도부근 해양자원 조사를 강행한다면 한일간 갈등은 불을 보듯 뻔하다.

일본 정치가의 국제전략은 우파성향을 띠고 있는 경우가 많지만 그렇다고 명확한 외교전략과 정책체계를 구비한 것은 아니다. 아소 타로(麻生太郎) 수상은 아베정권기 외상시절에 자유와 번영의 호(弧)를 주창한 바 있다. 일본 외무성도 참여하여 야치 쇼타로(谷内正太郎) 외무차관을 중심으로 만들어진 외교구상이었다. 이것은 발트 3국에서 시작하여 동유럽과 우크라이나, 터키, 카스피해 3국을 거쳐서 중앙아시아, 인도, 동남아로 이어지는 실크로드주의를 지원한다는 것이었다. 그러나 정작 러시아가 그루지아를 침공했을 때에 일본정부는 아무런 메시지도 보내지 못했다. 일본 외교비전의 취약성을 드러낸 것이었다.

2009년은 일본정치에서 커다란 분수령이 될 것이다. 금년 9월 임기만료로 실시되는 총선거에서 자민당 패배가 점쳐지고 있다. 이미 지지율하락과 총선거연기로 자민당 내 분열과 이탈조짐마저 나오고 있다. 요미우리신문 여론조사(2009.1.11)에 따르면 아소내각의 지지율은 겨우 20.4%에 불과한 반면, 지지하지 않는 비율은 무려 72.3%에 달하고 있다. 수상후보감으로 오자와 이치로(小澤一郎) 민주당대표가 39%를 얻은 반면, 아소수상은 27%로 뒤처졌다. 그러나 민주당으로 정권교체 가능성에도 불구하고, 일본 정치가의 동북아인식은 별로 변하지 않을 것이다. 민주당 내에 우파성향을 띠거나 납치문제를 중시하는 의원이 다수 포진하고 있으며, 실제로 2007년 해저자원개발법 제정을 주도한 쪽도 민주당 의원들이었다.

### Ⅲ. 위기와 협력: 한일관계

미국의 정권교체에 따른 동아시아정책의 변화, 글로벌 금융위기의 발생은 일단 한중일 3국



간 갈등의 개연성을 봉합하고 있다. 미증유의 경제위기에 임박하여 한중일 3국은 동아시아 금융안정을 위한 공동협력체제를 구축하고자 노력하고 있다. 약 800억 달러 규모의 아시아판 국제통화기금을 검토하고 있으며, 한-중과 한-일 사이에 각각 300억 달러 통화스와프 협정을 체결하였다. 북한 핵폐기 검증에 대한 한중일 3국의 일치된 유감표명도 긍정적인 것이었다. 작년 12월 후쿠오카에서 열린 한중일 정상회담은 기존의 아세안+3체제가 아닌 한중일 3개국 수뇌가 참석하는 동북아 정상회담을 정례화했다는 데서 그 의의가 크다.

한중일 3개국 내 경제위기에 대한 우려는 심각하다. 중국은 이미 실업자가 2천만 명을 넘어섰고, 경제성장률을 대폭 하향 조정하였다. 일본경제도 작년 3분기이후 침체기에 접어들었고 하반기 연속 두 달 동안 무역적자를 기록했으며, 4분기 국내총생산은 34년 만에 가장 낮은 성장률을 보였다. 일본은 재정악화와 경기침체로 상호간 무역의존도가 높은 중국, 한국과 경제협력이 불가피하며, 상대적으로 높은 중국의 경제성장이 가져올 대중수출 증가와 경기회복을 기대하고 있다.

국내외적 위기 요인은 한일간 갈등을 잠시 수면하에 억제하거나 또는 적극적인 협력체제가 생겨날 여지를 제공하고 있다. 빅터 차(Victor Cha)가 [적대적 제휴]에서 지적한 바와 같이, 냉전기 한국 내 미군철수에 대항한 한일양국의 유사동맹(quasi-alliance)은 21세기에도 금융위기라는 새로운 공동의 가상적 출현과 한일협력 가능성을 예고하고 있다.

엣그제 1월 12일 열린 이명박 대통령과 아소 수상 간 한일정상회담은 본격적인 서틀외교 개시로 복원된 한일관계를 상징하는 것이었다. 이번 정상회담에서는 한일관계의 안정적인 발전, 금융과 경제 분야에서의 실질협력, 북핵과 납치문제해결을 위한 공동협력, 지역과 국제무대에서의 협력방안 등이 논의되었다. 특히 일본과 한국의 재계 주요 인사가 대거 참석하여 비즈니스 정상회의가 열렸다는 점에서 양국재계의 회동 모습은 인상적이었다.

2008년 한 해 동안 한일양국의 수뇌는 무려 6차례나 만난 데 이어, 2009년 벽두부터 서틀외교를 통하여 다시 만나는 친밀한 관계로 이어지고 있다. 양 정상은 과거사나 영토 문제를 의제로 삼지 않았고, 일본도 경제협력 면에서 나름대로 성의를 보였다. 무엇보다도 작년 한일간에 300억 달러 스와프협정 체결에 이어 구체적이고 실질적인 성과를 도출해 낼 수 있는 항목들을 담고 있다는 점에서 평가할 수 있다. 한일무역역조의 주요 요인이 되고 있는 부품소재 산업에서 일본기업의 한국진출, 금년 4월경 일본투자구매단의 한국방문, 양국의 중소기업간 교류와 협력, 이공계 학부유학생 파견 등은, 기술분야에서 한일협력을 추진하여 무역불균형을 해소해간다는 점에서 긍정적이다.

이밖에 한일 양국 간 인적 교류확대, 우주와 원자력 등 과학기술분야 협력에 합의하였다.



북한핵문제에 대하여 인내심을 가지고 대처하기로 한 것은 미국의 대북정책을 일단 주시하면서 공동 대응하는 쪽에 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 아프간 공동지원을 통한 글로벌 전략에서 한일양국이 협력하는 내용 등도 포함되었다. 한일FTA 실무협의 검토, 양국정치가 교류, 한일신시대공동연구 프로젝트 추진 등에도 합의하였다.

#### IV. 맺음말

한일정상회담의 개최로 한일관계는 과거 갈등관계에서 벗어나 일단 회복되었다고 볼 수 있다. 이번 정상회담은 미국 오바마정권의 출범을 앞두고 동아시아 국제관계의 변화를 주시하고 있는 한일양국이 경제위기 극복을 위한 협력 방안, 북한 핵문제 대응 공조, 글로벌 전략의 가능성을 탐색한 자리였다. 한국은 양국 간 경제협력에 중점을 둔 반면, 일본은 북한핵과 납치문제에 대한 한미일 공조를 강조하였다.

동아시아에서 시장경제와 민주주의를 공유하는 한일 우방간 상호협력이 동북아평화와 번영에 기여한다는 것은 분명하다. 다만, 한일 양국 간 협력무드는 바람직하지만, 금년에 독도영유권 문제, 내년 한일합방 100년을 앞두고 역사와 영토갈등은 항상 내재되어 있다. 총선거 이후 일본의 차기정권과 한일관계의 재정립은 중요하며, 이는 향후 이명박 정부의 한일관계를 좌우할 것이다. 일본정치가 안정되고 한국정치가 리더십을 회복하면서, 한일 양국은 양국관계를 증진시킬 21세기 한일비전과 실행프로그램에 합의하고 실천해 나가야 한다. 영토, 역사, 교육이 한일간 갈등요인으로 확대되지 않도록 노력하면서, 양국은 21세기 한일비전이 한일협력에서뿐만 아니라 한중일 3개국 동북아지역협력체제 형성에서 토대가 될 수 있도록 노력해야 할 것이다.(2009/01/13)







## 러시아의 동북아정책과 한반도

유진숙

(배재대 정치외교학과 교수)

- I. 러시아의 동북아정책
- II. 러-중 및 러-일 관계
- III. 동북아시아 에너지외교
- IV. 대한반도 정책과 북핵문제
- V. 한반도정책의 변수
- VI. 한국의 대응

### I. 러시아의 동북아정책

체제붕괴 직후 러시아 외교노선에서 아시아의 중요도는 급격히 하락하였다. 1994년 2월에 발표된 안드레이 코지레프의 문서에서 아시아는 CIS, 유럽, G7 국가들 이후 네 번째 중요한 지역으로 거론된 바 있다. 푸틴 집권 이후 러시아는 다시금 대아시아 외교를 강화하여 왔다. 푸틴의 후임 메드베제프 대통령은 푸틴 외교노선의 기본적인 틀을 근본적으로 유지하는 가운데 아시아태평양경제협력체(APEC), 동남아시아국가연합(ASEAN), 상하이협력기구(SCO) 등의 기구들에 대한 러시아 참여를 추진하고 있다. 2012년 APEC 정상회담이 블라디보스톡에서 개최될 예정이며 2008년부터 2013년까지 극동 및 자바이칼 개발프로그램이 본격적으로 진행되는 등 동북아와의 협력은 앞으로 더욱 긴밀해질 예정이다. 또한 러시아는 극동지역에의 영향력을 확대하기 위한 전략의 일환으로서 태평양함대에 핵잠수함 배치를 추진하는 등 극동지역의 전력을 강화해오고 있다.

특히 동북아시아의 지정학적 중요도는 직·간접적 측면에서 상승하고 있다. 동북아시아는 공동의 지역 안보레짐이 형성되어 있지 않은 데다 특히 북핵문제로 인하여 세계적 차원의 안보위협 요소가 상존함으로 인하여 중국, 일본, 미국 등 강대국들간의 패권경쟁이 벌어지고 있는 지역이다. 북핵 6자회담에 참여하는 6개국의 군사지출이 전 세계 군사지출의 65%를 점하고 있다는 점은 상징적이다.



이러한 동북아의 잠재적 안보위협 상황에서 러시아의 동북아정책은 크게 두 가지 목표를 갖는다. 러시아는 무엇보다도 가장 압도적인 영향력을 행사하고 있는 미국의 헤게모니를 견제하고자 하며 러시아의 전통적 영향력을 복구하고자 한다. 동시에 러시아의 동북아정책은 시베리아 극동지역의 경제개발을 위한 동북아시아 국가들과의 경제적 협력관계의 필요성에서 출발한다.

## II. 러-중 및 러-일 관계

첫 번째, 미국의 헤게모니를 견제하기 위하여 러시아는 무엇보다도 중국과의 외교관계를 긴밀히 하고 있다. 러시아는 1996년 4월 중국과 “전략적 파트너십”에 서명하였으며 2001년 친선협력조약을 맺었다. 또한 카자흐스탄, 키르기스탄, 타지키스탄 등 중앙아시아 3개국과 공동으로 구성된 상하이협력기구를 통하여 정치·경제·군사적 협력을 심화하고 있다. 상하이협력기구는 표면적으로는 이슬람근본주의와 테러리즘에 대한 공동전선형성을 목표로 하고 있으나 이는 궁극적으로 미국의 패권을 견제한다는 공동의 목적 하에 구축된 중앙아시아-중국-러시아를 연계하는 지역안보레짐이라고 할 수 있다. 또한 러시아는 군사적 첨단기술 분야에서 중국과의 협력을 강화하여 왔으며 중국에 SU-27전투기, S-300지대공 미사일시스템, 최신에 T-80 탱크 등을 판매하고 첨단군사기술을 이전하였다.

중국과의 정치·경제·군사 협력의 강화는 서유럽 NATO 확장과 긴밀히 연계되어 있다. 나토는 지난 몇 년간 러시아의 전통적인 세력권이라고 할 수 있는 동유럽을 서서히 잠식하여 들어왔으며 최근에는 러시아의 접경국가인 우크라이나와 그루지야의 가입협상이 진행중이다. 또한 미국은 이란의 유럽공격에 대한 방어를 이유로 폴란드와 체코에 미사일방어기지 건설을 추진하고 있다.

이에 대해 러시아 메드베제프 대통령은 미국이 미사일방어기지건설을 중단하지 않을 경우 재래식무기감축협상을 중단하고 칼리닌그라드와 벨로루시에 미사일 배치를 검토하겠다고 응수한 바 있다. 러시아는 또한 그루지야의 반러 성향에 대하여 ‘5일 전쟁’이라고 칭해지는 그루지야 침공으로 대응한 바 있다. 이러한 상황에서 러시아와 중국은 협력관계를 구축함으로써 공히 나토의 확장과 미국의 독주에 대한 견제장치를 확보했다고 할 수 있다.

그러나 중국은 협력의 상대만이 아니다. 중국은 러시아뿐만 아니라 미국과도 긴밀한 협력관계를 구축해오고 있으며 천안문사태 이후 중단되었던 군사협력을 클린턴 정부 이후 적극적으로 재개해온 바 있다. 따라서 러시아는 중국과의 협력관계를 심화시키는 동시에 중국을 견제하기 위하여 대 일본관계 역시 관리해오고 있다. 러일관계는 남쿠릴 열도문제로 인하여 경색되어 있



는 상황이며 이는 동북아의 긴장을 불러오는 주요 영토분쟁 중의 하나이다. 그러나 러시아는 시베리아의 자원개발에 일본의 풍부한 재정자원을 동원하고자 하며 일본 역시 일정한 경제협력의 이점을 인식하고 있다. 동시에 일본은 미국의 강력한 지배구조에 대한 견제 가능성 확보 및 UN 안전보장이사회 상임이사국 진출에서의 러시아의 지지 확보를 위하여 러시아를 필요로 한다.

### Ⅲ. 동북아시아 에너지외교

러시아는 또한 동시베리아 극동지역의 석유가스자원개발을 경제개발의 핵심적 사안으로 인식하고 있으며 특히 아시아 태평양지역 수출비중을 현재의 약 3%에서 30%수준으로 끌어올림으로써 중동을 대체하는 주요 석유공급국가로 부상하고자 한다. 주요 석유공급지역인 서유럽지역이 포화상태에 다다름에 따라 러시아는 새로운 수출시장을 개척해야 할 필요성에 당면하여 있다. 또한 중국, 일본 및 한국은 지리적 요건에서뿐 아니라 장기적으로는 세계최대의 에너지소비량을 자랑하는 에너지소비지역으로 부상하고 있으며 특히 중국은 2004년 기준 세계 전체 소비량의 8.2%에 달하는 석유소비량을 보이는 광대한 석유시장이다. 이들 세 국가 역시 높은 중동에너지자원 의존도를 극복하기 위하여 러시아에너지에 대한 적극적인 관심을 표명하고 있다.

러시아에게 에너지는 경제적 측면에서 극히 유리한 자원일 뿐만 아니라 중요한 안보지렛대로 기능한다. 최근 러시아의 대 우크라이나 및 대 서유럽 자원외교가 명확히 보여주고 있듯이 에너지는 강력한 무기로 기능하고 있으며 러시아는 자국의 국제적 위상을 고양하기 위한 적극적인 수단으로 동원하고 있다. 푸틴과 그를 승계한 메드베제프 정부는 “강한 러시아” 건설이라는 국가목표를 달성하기 위하여 에너지자원과 안보문제를 공세적으로 연계하여 왔으며 이를 위해 에너지산업에 대한 직접적인 국가통제를 강화하여 왔다. 이 노선에 근거하여 러시아 에너지 관련 정부조직의 개편이 이루어졌으며 주요 석유산업의 통폐합과 국영화가 진행되어 왔다. 러시아는 동아시아 원유수출을 2016년까지 약 10%로 증가하고자 계획하고 있으며 2020년까지 아시아태평양지역의 원유수입국을 확대하고자 하고 있다. 이 계획이 실행될 경우 2020년 경 러시아 에너지수출에서 아시아태평양지역 국가들의 비중은 30%로 상승하게 된다.

동북아지역에서의 에너지공급원 독점은 러시아에게 동북아경제권 진출을 의미할 뿐만 아니라 미국의 군사적 영향력에 대응하는 영향력 확보를 의미한다. 그러나 이러한 러시아의 외교목표가 그리 현실적인 것만은 아니다. 러시아 천연자원부 발표에 의하면 러시아는 시베리아 극동지역에 광대한 원유매장량을 보유하고 있다. 그러나 일부 전문가들은 이러한 동시베리아 극동지역의 석유생산 및 공급의 잠재력이 현실화되기에는 러시아의 기술과 재원이 극히 부족하다는 점을 지적한다. 필요한 인프라의 결여로 인하여 러시아는 현재 실질적으로는 겨우 원유매장량



의 약 3-5%만을 아시아로 수출하고 있다는 것이다. 게다가 인프라구축을 위한 비용의 방대한 규모로 인하여 인프라구축은 본격적으로 진행되고 있지 않다. 외국자본은 러시아시장의 불안정성과 정치적 규제 때문에 투자를 망설이고 있으며 러시아정부는 자원민족주의적 노선에 근거하여 외국자본을 배제하기도 한다. 게다가 러시아자본조차 효용성이 보다 높은 외국의 자원개발에 투자되고 있는 실정이다.

#### IV. 한반도 정책과 북핵문제

한반도에 대한 러시아의 전략적 관심은 두 가지 이슈로 집중된다. 첫 번째는 북핵문제이며 두 번째는 극동지역개발을 통한 에너지외교이다.

북핵문제에서 중요한 첫 번째 원칙은 한반도의 평화유지 및 동북아 다자안보레짐의 형성이며, 두 번째 원칙은 남한과 북한 양국 사이에서의 균형 유지노선으로 요약된다. 러시아는 한국과 북한 간의 균형자적 역할을 통하여 북핵문제해결에서 국제적 입지를 강화하고자 하는 것이다. 체제 붕괴 직후 러시아는 한국편중외교를 채택하였으며 결과적으로 초기 북핵문제에서 완전히 배제되는 동시에 한국과의 기대했던 경제협력은 현실화되지 않는 등 심각한 외교적 실패를 경험한 바 있다. 따라서 러시아는 북한과의 외교적 관계를 복구하고 이에 상응하여 한국과의 관계는 1994년을 전후로 급속히 냉각되었다.

특히 러시아는 90년대 후반부터 고유가와 정치적 위계질서의 회복을 배경으로 공세적인 외교노선을 채택하였으며, 이는 한-러 관계에서 장기간의 침체를 초래하였다.

북한은 러시아에게 접경국가로서의 지정학적 이해관계를 갖고 있는 국가일 뿐만 아니라 북핵문제를 둘러싼 동북아안보의 핵심요소라고 할 수 있다. 러시아는 북한을 동북아에서 러시아의 정치적 영향력을 유지·확대할 수 있는 지렛대로 인식하고 있다. 따라서 러시아는 동북아에 대한 미국의 압도적 영향력이 극대화되는 것을 막고 러시아의 영향력을 유지하기 위하여 북한과의 원활한 외교적 관계를 유지하고자 한다.

또한 러시아는 시베리아·극동지역의 개발을 경제개발의 핵심요소로 인식하고 있으며 이를 위해서 한국의 재정적 자원과 북한의 협조가 불가피하다고 인식하고 있으며 따라서 북핵문제의 평화로운 해결을 선호한다. 러시아 시베리아횡단철도(TSR)와 한국남북철도 간의 연계, 한반도를 관통하는 파이프라인의 건설 등 시베리아 극동지역 개발을 위한 정치·경제적 안정은 북핵문제의 평화로운 해결에 달려있는 것이다.



결국 러시아는 한국과 북한을 극동지역 개발의 유력한 협력자이자 북핵문제의 주요 참여자로 인식하고 있으나, 보다 주요하게는 직접적인 외교상대국이라기보다는 동북아에서의 미국의 헤게모니를 견제하고 정치적 영향력을 유지하기 위한 지렛대로 활용한다고 보아야 한다.

## V. 한반도정책의 변수

그러나 한반도에서의 러시아의 입지는 제한적이라고 볼 수 있다. 무엇보다도 한국은 특히 2008년 이명박 정부가 출범하면서 한미동맹 강화를 외교노선의 첫 번째 목표로 선포하였으며, 북한과의 관계에서도 러시아는 중국이라는 막강한 경쟁자에 당면하고 있다. 중국과 북한은 유사시의 상호 군사력투입을 명시하고 있는 조중상호우호조약으로 맺어져 있으며 중국은 북한에 대한 경제지원을 통하여 막강한 영향력을 확보하고 있다.

다음으로 중요한 변수는 러시아의 정치·경제적 상황의 변동이다. 러시아의 정치·경제적 상황은 푸틴 집권 이후 급속히 향상되어 오고 있었으나 국제적인 경제위기와 유가하락으로 인하여 잠재적 위기에 처해있다. 2008년 중순 1배럴당 150달러에 달하였던 원유가는 반 년 만에 40달러 수준으로 하락하였으며, 이는 고유가에 전반적으로 의존하고 있는 러시아경제에 심대한 타격을 입히고 있다. 더욱이 그루지야침공이 러시아 시장의 신뢰도를 급격히 떨어뜨림으로써 해외자본이 러시아를 대거 이탈함에 따라 러시아의 주가는 2006년 중반 이후로 최저수준으로 하락하였다. 러시아는 루블화 방어를 위하여 보유외환의 5분의 1을 투여해야만 했으며 외환보유고는 급격히 감소하고 있다.

몇 년 전부터 러시아의 국가프로그램 달성율은 지속적으로 하락하여 왔으며 재정적 요인뿐만 아니라 지배엘리트 간의 세력관계의 변동으로 인하여 표류하여 왔다. 더욱이 국제적 경제위기와 유가하락 등 심각한 악재가 겹쳐, 현재 러시아의 극동개발계획은 더욱 불투명해졌다. 따라서 2013년까지 진행이 예정된 극동 및 자바이칼 지역의 경제개발계획이 추진될 수 있을지도 역시 여러 가지 요인으로 인하여 불투명하다.

마지막으로 주요한 변수는 미국의 정권교체와 북핵문제해법의 변동이라고 할 수 있다. 러시아는 6자회담을 통하여 동북아에서 러시아의 정치적 영향력을 유지하고자 하였으며, 북한 측을 옹호하는 입장을 표명함으로써 미국과 북한 간의 중재자 역할을 선점하였다. 그런데 이러한 상황은 오바마의 집권과 더불어 변화될 가능성이 존재한다. 2008년 말에 발표된 ‘오바마-바이든 플랜’은 PSI 제도화와 NPT 체제강화를 목표로 하고 있으며 북한과 같은 NPT 위반국가들에 대한 강력한 제재구상을 내용으로 하고 있다. 그리고 북핵의 완전한 폐기를 위하여 ‘실질적 인센티브와 실질적 압력을 동반한 엄격하고 직접적인’ 외교를 전개할 것을 주장하고 있다. 따라서



전문가들은 오바마 정부가 북핵문제에 대한 일괄타결을 내용으로 하는 ‘포괄적 접근법’을 채택할 것이며 북-미 간 직접적인 양자외교가 본격화될 것으로 예측하고 있다. ‘포괄적 접근법’은 북핵폐기와 북미간 관계정상화 및 한반도 평화체제로의 이행, 그리고 북한에 대한 경제지원이 동시에 이루어지는 방법이다.

이는 결과적으로 북핵문제에 영향을 미칠 수 있는 제도적 통로로서의 6자 회담의 기능을 전폭적으로 축소함으로써 러시아의 입지를 약화시킬 가능성이 높다. 또한 러미관계는 그루지야 전쟁과 러시아의 공격적인 대미외교노선, 우크라이나의 NATO 가입 건 등으로 인하여 상당히 냉각되어 있는 상태이다. 따라서 오바마 정부 출범 후 북핵문제에서의 미러 협력관계의 형성은 상당히 불투명하다고 할 수 있다. 더욱이 2008년 12월에 개최되었던 북핵 제6차 6자 회담은 3차 수석대표회의가 검증의정서 채택에 실패함으로써 12월 17일 성과 없이 폐막하였다. 러시아의 동북아정책은 위에 보는 바와 같이 다양한 변수들에 당면하여 있으며 이는 동북아의 불안정하고 역동적인 정세와 무관하지 않다. 향후 러시아는 이에 상응하여 외교노선의 수정과 적응을 수행할 것으로 보인다.

## VI. 한국의 대응

위에 언급한 여러 가지 변수들은 북핵문제해결에 있어서나 에너지외교에 있어서 러시아의 한계를 보여준다. 그럼에도 불구하고 비교적 명확한 사실은 향후 일정 기간 러시아가 동북아에서의 영향력 복구라는 외교목표를 일관되게, 그리고 적극적으로 추구할 것이라는 점이다. 그리고 이 노선은 극동지역 군사력 강화와 자원민족주의적 에너지외교 간의 결합의 형태로 나타날 것이다. 한국은 러시아의 현재적 한계를 인식하되 동북아에서의 러시아의 패권적 지위회복의 열망과 가능성 역시 간과해서는 안 될 것이다. 또한 러시아가 한반도를 능동적 대미관계형성을 위한 수단으로 인식하는 것과 마찬가지로 한국은 보다 효과적인 대미관계와 대북관계 조율을 위하여 러시아의 전략적 노선을 정확히 이해하고 활용할 필요가 있다. 예를 들어 북미 양자외교가 본격화되고 한국의 입지가 상대적으로 약화될 경우 6자회담의 외교적 통로를 선호하는 러시아와 한국은 일정 지점에서 공동의 이해를 추구할 수 있을 것이다.(2009/01/08)







**KNSI** 특별기획 제25-5호

## 신년사를 통해 본 2009년도 북한 및 남북관계 전망

홍익표

(대외경제정책연구원 전문연구원)

- I. 후계체제와 2012년 당대회
- II. '제2의 천리마운동' 을 통한 경제부문의 대도약
- III. 북미관계 개선 및 한반도 비핵화의 진전
- IV. 출구가 보이지 않는 남북관계

북한에게는 2009년도가 그 어느 해보다 중요한 한 해가 될 것으로 전망된다. 우선 지난해 국내외적으로 초미의 관심사였던 김정일 국방위원장의 건강여부와 후계체제 문제에 대한 논란은 금년에도 지속될 것으로 보인다. 이와 함께 금년도 경제부문의 실적은 2012년 강성대국의 대문을 열고자 하는 북한의 목표 달성을 사실상 좌우할 것이다. 대외적으로는 금년 1월 새롭게 출범하는 미국 오바마 정부의 대북 정책과 북미관계의 향방, 그리고 6자회담을 통한 한반도의 비핵화 진전여부 등에 따라 북한의 대외관계 및 한반도 정세가 좌우될 것이다. 한편, 지난해 이명박 정부의 출범과 함께 경색국면에 처한 남북관계 역시 북한의 대남 정책방향 및 태도에 따라 상당한 변화와 진통이 있을 것으로 예상된다.

이와 같은 북한 내부 및 한반도 주변정세를 둘러싼 큰 변화가 예상되는 가운데, 연초에 발표된 신년사설을 바탕으로 북한의 정세인식과 이에 기초한 구체적인 정책방향을 살펴보는 것은 매우 중요하다. 북한의 신년공동사설은 지난해를 총화하면서 새해의 대내외 정책방향을 제시하고 있다는 점에서 매우 유용한 자료이다. 따라서 본 글에서는 북한의 2009년도 신년공동사설을 바탕으로 금년도 북한의 변화와 주요 정책방향 및 남북관계 등을 전망하고자 한다.

북한은 금년에도 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』 3개 신문 공동으로 “총진군의 나팔소리 높이 울리며 올해를 새로운 혁명적대고조의 해로 빛내이자”라는 제목의 신년사설을 발표하였다. 북한은 김일성 주석이 사망(1994. 7)한 이후인 1995년부터 신년사를 3개 기관지의 공동사설 형태로 발표하고 있다. 신년사설에서는 지난해를 “60년에 걸치는 우리 공화국의 긍지 높은 년대기 우에 빛나는 승리의 장을 기록한 역사적 전환의 해”로 평가하면서, 금년



을 “당의 부름 따라 전인민적인 총공세로 강성대국건설의 모든 전선에서 역사적인 비약을 이룩하여야 할 새로운 혁명적 대고조의 해” 라고 규정하였다.

금년도 신년사설은 지난 수년간의 신년사설에 비해 전반적으로 체제에 대한 자신감과 긍정적 전망을 드러내고 있다. 특히, 2012년까지 강성대국의 대문을 열고자 하는 목표를 달성하기 위한 북한 당국의 강한 의지가 표출되었는데, 이는 금년도의 실적여부에 따라 2012년의 목표달성이 좌우될 수 있다는 점을 북한도 잘 알고 있기 때문이다.

## I. 후계체제와 2012년 당대회

금년도 북한의 대내 정치에서 가장 중요한 화두는 체제결속과 당 기구 및 체제의 ‘정상화’이다. 북한은 체제결속의 중요성을 매년 강조하였지만, 금년에는 보다 각별한 의미를 갖고 있다고 볼 수 있다. 지난해 8월 이후 확산된 김정일 위원장의 건강문제는 그 진위 여부와 관계없이 북한의 후계체제 문제가 현실적인 과제로 대두되었다는 것을 의미한다. 최근 북한 공식매체의 보도와 활발한 현지지도 등을 통해 김정일 위원장이 건강에 큰 문제가 없는 것으로 확인되었으며, 후계체제 문제에 대한 논의도 일단 중단된 것으로 보인다. 그러나 김정일 위원장의 나이가 68세임을 감안할 때, 후계문제에 대한 논의는 어떠한 형태로든 진행될 수밖에 없다.

북한 사회의 특성상 최고지도자인 수령이 갖고 있는 위상과 역할, 과거 사회주의 국가들에서 나타난 정권 교체기 또는 후계자 확정과정에서의 내부적 혼란과 대립 등을 감안할 때, 북한 지도부는 물론 전 사회적인 체제결속과 김정일 위원장에 대한 ‘절대적인 충성심’ 확인이 그 어느 해보다 중요하게 다루어질 것으로 보인다.

북한 신년사설에서 제기한 당의 위상과 역할이 강조된 것 역시 후계체제 문제와 상당한 연관이 있는 것으로 보인다. 본 글에서는 후계체제를 전면적으로 다루고 있지 않기 때문에, 후계체제가 혈연승계인지 아닌지에 대한 논의를 추가하지 않았다. 신년사설에서는 당 조직의 전투적 기능과 역할을 높여야 한다면서, “각급 당조직들은 위대한 령도자 김정일동지를 당과 혁명의 진두에 높이 모신 격정과 환희에 넘쳐 모든 분야에서 일대 양양을 일으켜나가던 1970년대처럼 당 사업에서 새로운 전환을 가져와야 한다....장군님의 불멸의 선군령도 업적을 당 사업에 철저히 구현하며 당의 유일적 령도체계를 세우기 위한 사업을 더욱 심화시켜나가야 한다” 고 지적하였다. 사실 1970년대는 김정일 위원장이 ‘3대혁명 소조운동’을 직접 지휘하면서 당의 세대교체와 조직화사업, 사업방식 개선 등을 통해 후계자로서의 지위를 확립한 시기였다. 이를 바탕으로 1970년대에 이미 김정일 위원장은 ‘당 중앙’으로 지칭되었고, 1980년 제6차 당대회를 통해 후계자로 공식 인정되었다.

북한으로서는 후계체제 문제를 체계적으로 정리하고 그 절차적 정당성을 인정받기 위해서는 당 조직의 정상화와 역할 강화가 불가피하다고 판단한 것으로 보인다. 따라서 당 조직의 정비와 역할 강화는 후계문제와 맞물려 진행될 것으로 보인다. 따라서 강성대국의 1차적 목표가 완료되는 2012년경에 1980년 이후 개최되지 못한 7차 당대회가 개최될 가능성이 높으며, 후계체제도 당대회를 통해 가시화될 것으로 전망된다.

## II. '제2의 천리마운동' 을 통한 경제부문의 대도약

이미 지적인 바와 같이 경제강국의 대문을 여는 시점인 2012년까지의 시간이 멀지 않다는 점에서 금년도 경제부문의 성과와 실적은 매우 중요하다. 북한 당국도 경제부문의 비약적 발전을 위해 모든 자원과 정책수단을 집중할 것으로 보인다. 이는 신년사설 발표 이후 1월 5일자 『로동신문』에서 “올해 공동사설의 기본정신은 한마디로 말하여 선군의 불길 속에 다져온 우리의 정신력과 잠재력에 의거하여 우리 조국 역사에 일찌기 있어 본적이 없는 혁명적 대고조를 일으킴으로써 강성대국의 대문을 열기 위한 투쟁에서 결정적인 전환을 가져와야 한다는 것” 이라고 언급한 데에서도 잘 나타나고 있다.

신년사설에서는 경제부문의 대도약을 위해 1950년대 천리마운동과 같은 ‘제2의 천리마 대고조’ 를 강조하였다. 이와 관련하여 김정일 위원장은 지난해 12월 24일 천리마운동의 시발점이 되었던 ‘천리마제강연합기업소’ (구 강선제강소)를 방문하였다. 김정일 위원장이 이처럼 천리마 대고조를 강조하는 것은 당시 북한이 전후복구에 국력을 총동원함으로써 상당한 경제적 성과를 거두었다는 점을 인민들에게 전달하기 위한 것으로 보인다.

이에 대해 일부에서는 북한이 과거 방식으로 회귀하여 자력갱생과 대중동원 방식의 경제발전을 모색하고 있다고 지적하지만, 북한이 신년사설에서 제2의 천리마 대고조를 강조하는 것은 이와는 조금 차이가 있는 것으로 보인다. 물론 북한이 경제부문에서 가장 중요한 원칙중의 하나가 자력갱생과 자립적 민족경제인 것은 분명하다. 그러나 2000년대 북한의 ‘자력갱생’은 과거 1950년대의 그것과는 상당한 인식상의 차이가 존재한다. 즉, 국가로부터의 충분한 자금과 자재가 공급되지 않는 현실에서 개별 공장 및 기업소 차원에서 설비 현대화 및 생산정상화 방안을 적극 모색하라는 것이지, 대외경제협력을 도외시하는 것은 아니라는 점이다.

북한은 자력갱생 또는 자립적 민족경제와 대외경제관계 확대를 대립되는 개념으로 이해하지 않으며, 도리어 대외경제관계 확대를 통해 자립적 민족경제를 보완, 발전시키고자 하고 있다. “대외경제관계를 발전시키는 것은 사회주의 경제건설에서 나서는 합법칙적 요구이다....사회



주의 나라의 경제관계는 나라의 경제적 자립에 복무하는 대외경제관계이고....사회주의 경제건설이 심화될수록 대외경제관계를 발전시키는 것은 더욱 중요한 문제로 나선다” 『우리 당의 선군시대 경제사상해설』 (조선로동당출판사, 2005, p.246).

특히, 2000년대 자력갱생은 실리주의 및 과학기술 발전 등과 연계되어 경제의 자립성 및 현대화 강화, 생산증대 등을 목표로 하고 있다는 점도 주목해야 한다. 또한 대중동원 역시 2000년대 들어 실리중시 경향에 따라 경제현장의 요구와 타산에 기초해서 이루어지고 있는 점을 감안할 때, 이를 무조건 경제의 비효율성과 연계시키는 것은 적절치 않다. 최근 북한 당국의 노력동원은 주로 인민군과 청년단체를 활용하고 있으며, 이는 많은 인력이 필요한 도시환경 정비 및 인프라 건설 등에 주로 활용되고 있다.

한편, 금년도 신년사설에서는 경제부문의 주요 과업으로 사회주의 계획경제를 바탕으로 생산정상화와 현대화를 제시하였다. 이는 북한 당국이 산업가동률 제고 및 생산설비 현대화 등을 통해 생산량 증대를 금년도 경제부문의 가장 중요한 과제로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 이러한 생산목표 달성을 위해 당과 국가가 계획화체계 및 경제관리 강화에 나설 것으로 보이며, 이로 인해 7.1조치 이후 확대되어 온 시장화 경향은 다소 위축될 가능성도 배제할 수 없다.

북한 당국은 생산정상화 및 현대화를 통한 생산증대라는 과제의 중심고리로 ‘금속공업’의 우선적 발전을 지적하였다. 금속공업은 북한 당국이 매년 선행부문 중의 하나로 중요시 해 왔는데, 금년에 중심고리로 제시한 것은 전반적인 산업가동률 증대에 따라 철강, 강재 등의 금속공업 부문에 대한 수요가 늘어나는 것에 대비하기 위한 것으로 보인다. 또한 ▲전력·석탄·철도 부문 혁신 ▲전력·석탄공업의 생산강화 ▲기계공업 현대화 ▲남홍가스화대상공사의 조기 마무리 등을 주요 과제로 제시하였다.

인민생활 제고를 위한 노력도 예년과 마찬가지로 주요 과업으로 제시하였다. 우선, 식량문제를 해결이 가장 우선적인 문제로 제기되었는데, 식량증산을 위해 당의 농업혁명방침(종자혁명방침, 두벌농사방침, 감자농사혁명방침, 콩농사방침)이 강조되었다. 특히, 이러한 당의 농업혁명방침이 실현될 수 있도록 농촌에 대한 물질·기술적 지원 강화를 지적하였으며, 농축산의 배합과 농촌경리의 다각화, 수산물 생산 및 양어사업 등을 지적한 것은 농촌의 수익성 제고 및 다양한 농업생산물 수요를 보장하기 위한 것으로 보인다. 인민생활과 관련해서 제기된 또 다른 과제는 역시 경공업 물자의 증산이다. 북한 당국은 경공업 물자의 증산을 위해 경공업 공장 및 지방공장을 비롯한 가능한 모든 단위들에서 내부예비를 동원하여 인민소비품 생산을 늘리는 한편, 상품공급 사업의 개선을 통해 인민들에게 생활물자가 원활히 공급될 수 있도록 노력해나갈 것으로 보인다.



최근 수년간 활발하게 이루어지고 있는 평양을 비롯한 도시환경 개선 및 국토관리사업도 한층 활발히 전개될 것으로 보인다. 이와 관련해서 평양시 살림집 건설과 기념비적 건축물들의 건설, 산림조성 사업 등이 제시되었다. 특히, 지난해부터 본격화된 유경호텔 공사재개 및 통일거리 재정비 사업 등이 금년에도 한층 탄력을 받을 것으로 보이며, 이를 위해서 필요하다면 외국자본의 적극적인 도입 및 활용에 대해서도 긍정적인 입장을 갖고 있는 것으로 보인다.

한편, 경제관리 개선사업과 관련해서는 경제건설에 대한 국가의 중앙집권적, 통일적 지도강화가 가장 우선적인 과제로 제시되었다. 2012년 경제강국 목표달성을 위해 그 어느 시기보다 경제건설 과정에서의 국가의 역할이 중요시되고 있기 때문이다. 북한의 내각은 경제발전에서 관건적인 의의를 가지는 대상 및 부문들에 대해 제한된 역량과 자원을 집중할 것으로 보인다. 특히, 산업전반의 전후방 효과가 큰 금속공업을 비롯한 전력, 석탄, 운송부문 등 4대 선행부문과 먹는 문제의 기본적 해결을 위한 농업부문 등에 대해 경제역량을 집중할 것으로 전망된다. 이 밖에도 금년도 경제관리 개선사업의 주요 과제로 △노동행정규율, 계획규율 및 재정규율 등의 강화, △현실에 맞는 계획화 사업, △경제지도 일군들의 수준제고 △경제관리의 정보화 과학화 등이 제시되었다.

### Ⅲ. 북미관계 개선 및 한반도 비핵화의 진전

금년도 북한의 대외관계에서 가장 주목되는 것은 북미관계의 개선 여부이다. 사실, 금년도 신년사설에서 나타난 북한의 자신감과 낙관적 전망은 2006년도 핵실험 이후 체제위협에 대한 불안감 해소, 테러지원국 및 적성국교역법 해제 등을 비롯한 북미관계의 일정한 진전, 대북 적대정책을 주도했던 부시정부의 퇴진 등도 영향을 미친 것으로 보인다.

금년 1월에 새롭게 출범하는 오바마 정부의 대북 정책을 현 시점에서 평가하기는 쉽지 않다. 오바마 정부의 대북 정책은 여전히 모호하며, 과거 정권출범의 경우에서 볼 수 있듯이 북한문제는 미국의 대외정책에서 우선순위가 높지 않기 때문이다. 그러나 북한 핵문제 해결이 더 이상 미룰 수 없는 중대 사안이라는 점에 대해서는 미국 신정부도 잘 알고 있기 때문에 정권초기라고 해서 과거 정부와 같이 북미관계와 북핵문제를 무시하거나 마냥 늦추지는 않을 것으로 보인다. 따라서 오바마 정부가 출범 이후 조기에 북한에 어떤 새롭고 대담한 제안을 할 가능성은 그리 높지 않지만, 일단 부시 정부 말에 추진되었던 대북 정책기조를 유지하는 가운데 대화국면은 지속할 가능성이 높은 것으로 전망된다.

그러나 북한은 미국과의 직접대화와 관계개선에 보다 적극적인 자세를 보일 가능성이 높으





며, 사실상 핵문제 해결은 북미관계 개선의 하나의 과정으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 북한이 생각하는 미국과의 관계개선이란 △정치적으로는 ‘미국의 대북 적대시정책의 포기’ △경제적으로는 ‘미국의 대북 경제제재해제’ △군사적으로는 ‘핵무기를 포함한 대북 선제공격의 포기’ △외교적으로는 ‘북미 국교수립’ 등을 모두 포괄하고 있는 것으로 보인다.

이번 신년사설에서 ‘조선반도의 비핵화 실현, 동북아시아 및 세계의 평화와 안전’을 언급하는 한편, 북한을 ‘우호적으로 대하는 나라들과 관계발전’을 지적한 것은 미국 신정부의 입장과 태도 여하에 따라 북한은 이에 대응할 준비가 되어 있다는 것을 의미한다. 즉, 북한으로서는 미국 오바마 정부와의 ‘대화’와 ‘대결’에 대한 모든 가능성을 열어두고 있는 것으로 보인다.

오바마 정부가 출범이후 북핵문제와 인권문제 등을 중심으로 북한을 강하게 압박할 경우, 북한은 부시 정부 출범 초기처럼 핵무기 개발 및 선군노선에 기초한 체제결속 등을 바탕으로 ‘버티기’에 들어갈 가능성이 높다. 이 경우 북한은 추가적인 핵개발과 함께 ‘2차 핵실험’ 등을 포함한 모든 수단을 동원해 미국에 대응할 것으로 보인다. 이는 한반도의 위기를 고조시켜 한국경제는 물론 2012년을 목표로 하고 있는 북한경제에도 상당한 어려움을 초래케 할 것이다. 미국 오바마 정부 역시 당면한 국내경제 현실을 고려할 때 북핵문제가 새롭게 부각되는 것은 큰 부담이 될 것이다.

반면, 오바마 정부가 양자간 직접대화를 바탕으로 핵문제의 실질적 해결을 통한 북미관계 정상화에 주력할 경우 북미대화는 빠르게 개선될 것이다. 현재 이라크와 아프칸에 발목이 잡혀 있고 최악의 경제위기로 인해 사실상 군사적 옵션의 선택이 불가능한 미국 정부의 입장과 한반도의 특수성(중국의 존재, 전쟁발발시 상상할 수 없는 피해규모 등)을 감안할 때, 북핵문제의 평화적·외교적 해결을 위한 관계당사국들 간의 대화노력 외에는 달리 뾰족한 수가 없다. 북한 역시 미국과의 대결 보다는 대화와 관계개선을 절실히 요구하고 있다.

따라서 2009년도 북미관계는 한반도 핵문제 해결과 북미관계 개선이라는 두 가지 노력이 병행될 가능성이 높다. 이 경우 북미관계의 출발점으로 2000년 10월의 ‘북미 공동성명’이 재조명되는 한편, 북핵문제의 해결은 북미관계 정상화와 북한의 국제사회 참여 보장 차원에서 다루어질 가능성이 높다. 최근 6자회담에서 핵심쟁점으로 부각된 핵시설 검증문제는 ‘행동 대 행동’, ‘보상 대 보상’이라는 6자회담의 원칙에 따라 처리될 가능성이 높으며, 이 경우 대북 경수로 제공문제에 대한 논의도 본격화될 수밖에 없을 것으로 보인다. 이와 같이 양국간 대화와 관계개선이 순조롭게 진행된다면 금년 중에 평양-워싱턴 간 연락사무소의 설치 가능성도 배제할 수 없을 것으로 전망된다. 최근 북한측 관계자들의 잦은 미국 방문과 미국 정부 및 정치권 인사와의 접촉은 이러한 가능성을 높여주고 있다. 또한 일부에서 이미 북한측이 워싱턴에서





연락사무소 설치를 위한 사무실을 구하고 있다는 주장을 제기하고 있는 점도 주목해야 한다.

한편, 북미 양자대화가 활성화될 경우 6자회담은 그 지위와 역할이 다소 위축될 것으로 보인다. 이미 지난 2007년 이후부터 사실상 6자회담은 ‘2+4’ (북미+한중러일)의 구도로 전개되어 왔다. 즉, 미국과 북한이 6자회담을 앞두고 양자접촉을 통해 일정한 합의에 도달할 경우 6자회담의 나머지 참가국들은 이를 추인하고 공동의 의무사항을 확인하는 모습을 보였다. 만약, 오바마 정부 출범이후 북미 양자대화가 더욱 본격화될 경우 이러한 양상은 더욱 심화될 것으로 보인다. 이 경우 의장국으로서 위상이 추락하고 자존심이 상하는 중국을 설득하는 것과 납치문제와 남북대화 중단 등으로 불편한 일본·한국 등의 참여를 유도하는 것은 고스란히 미국의 외교적 부담으로 남을 가능성이 높다.

#### IV. 출구가 보이지 않는 남북관계

금년도 남북관계는 지난해와 마찬가지로 경색국면이 지속될 가능성이 높은 것으로 전망된다. 북한은 금년도 신년사설에서 6.15 공동선언 이후 볼 수 없었던 남한 정부에 대한 직접적이고 강도 높은 비판을 하였다. 또한 북한은 지난해 수차례 밝힌 것처럼 신년사설에서 남북대화의 조건으로 6.15 공동선언 및 10.4 선언의 인정과 ‘우리 민족끼리’의 원칙 수용을 제시하였다.

그러나 지난 10년간 대북 정책을 ‘친북’, ‘떠주기’ 등으로 비판하였고, 보수적 지지층에 의해 집권한 이명박 정부로서는 북한의 6.15 및 10.4 선언 이행주장을 수용하는 것이 현실적으로 불가능하다. 이명박 정부가 6.15 및 10.4 선언에 대해 ‘유보적’ 입장을 취하는 이유는 표면적으로는 막대한 재정적 부담을 이유로 들고 있지만, 사실 근본적인 이유는 △6.15 선언 1항의 ‘통일문제를 우리민족끼리 자주적으로 해결’ △6.15 선언 2항의 연합제와 연방제에 대한 합의, △10.4선언의 통일지향적 법제정비(이를 국가보안법 폐지로 이해) 등이다. 이러한 합의사항으로 인해 이명박 정부와 한나라당은 야당시절부터 줄기차게 두 차례 정상합의를 사실상 ‘친북 좌파’로 규정하고 비판하였다. 따라서 북한의 주장이나 남측의 야당 및 통일운동세력의 비판에 의해 이명박 정부가 대북 정책을 바꿀 가능성은 크지 않다.

북한 역시 최고지도자인 김정일 위원장이 서명한 두 문건을 ‘사실상’ 인정하지 않고 있는 남한 정부의 분명한 입장변화가 없는 한 남북대화에 나서기 어려운 것이 현실이다. 북한 지도부가 자신들의 최고 지도자인 김정일의 위원장의 ‘존엄’이 훼손당하고 있다고 인식하는 속에서, 어느 누구도 남한 당국과의 대화재개를 주장하기 어려울 것이다.



결국, 남북 모두 현실적으로 물러설 수 있는 출구가 보이지 않는다는 점에서 대화의 물꼬나 관계개선을 모색하기가 쉽지 않다. 일부에서 남북관계 경색을 타개하기 위해서는 대북 특사를 보내야 한다는 주장도 있지만, 근본적으로 이명박 정부의 대북 정책이나 인식의 전환과 이를 바탕으로 한 실질적인 대북 제안이 준비되지 않는다면, 대북 특사를 북한이 수용할 가능성도 거의 없고 설사 수용한다 해도 당국간 대화재개로 이어지기는 어려울 것으로 보인다.

최근 한국 정부에 대한 북한의 입장이 계속 강경해지고 남북 교류협력 등에서도 북측 당국이 제한조치를 연이어 발표하고 있는 점을 감안할 때, 사실상 2009년 중에 극적인 반전이 없는 한 남북대화가 재개될 가능성은 매우 낮은 것으로 전망된다. 게다가 오바마 정부 출범이후 북미대화 및 교류가 활발히 이루어질 경우 남북대화에 대한 북측의 관심은 더욱 낮아질 것으로 보인다.

이로 인해 일부에서는 ‘통미봉남’ (通美封南; 미국과의 대화만 하고, 남한을 배제하는 정책)에 대한 우려를 제기하고 있다. 사실 ‘통미봉남’은 한반도 주변정세의 변화에 따른 현실적 결과이지 북한이 의도하는 결과라고 볼 수는 없다. 북한의 입장에서는 6.15 선언 이후 ‘통미연남’ (通美連南; 미국과 대화하고 남한과 협력하는 정책)이 기본입장이라고 판단된다. 어쨌든 북미대화가 활성화될 경우 결과론적으로 ‘통미봉남’이 현실화될 가능성은 매우 높다. 이 경우 한반도 비핵화를 비롯하여 한반도의 평화체제와 관련된 논의가 북미 양자 또는 북미중 3자의 틀에서 주요하게 다루어질 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 한국 정부의 고민이 있다.

또한 북한은 금년 중에 남북 당국간 대화에 나서지 않은 채 민간차원의 교류협력만 허용할 가능성이 높다. 이를 통해 현 정부를 ‘반통일적, 반민족적’ 이라고 비판하면서, 남한사회 내의 북한 및 통일문제를 둘러싼 ‘남남갈등’을 확대시킬 가능성이 높다. 과거 정부의 경험에서 볼 수 있듯이 남한정부에 대한 한국사회 내부의 반대나 저항이 거셀 경우 북한은 당국간 대화에 더욱 소극적인 자세를 견지하였다는 점도 남북관계 개선 전망을 어렵게 하고 있다. (2009/01/15)





**KNSI** 특별기획 제25-6호

## 네오콘 유령에 발목 잡힌 외교통일정책

이남주  
(성공회대 중국학과 교수)

- I. 오바마의 변화가 의미하는 것
- II. 네오콘적 환상 속에서 출발한 이명박 정부의 외교
- III. 네오콘적 대북정책의 결과

### I. 오바마의 변화가 의미하는 것

오바마가 미국 외교에 변화를 가져올 것이라는 기대감을 높이고 있다. 치열한 국가 간 경쟁 속에서 국가이익을 지키는 것을 목표로 하는 외교는 행정부가 교체된다고 하더라도 큰 변화가 이루어지지는 힘들다는 것이 전통적인 견해일 것이다. 그럼에도 불구하고 오바마에 대한 기대감이 높은 것은 부시행정부의 외교정책이 미국의 전통적 외교 흐름에서 보아도 돌연변이와도 같은 것이었다는 사실이 크게 작용하고 있다. 극단적으로 말하면 미국이 전통적 외교로 회귀하는 것만으로도 미국 대외정책에 적지 않은 변화가 나타날 수 있는 상황이다.

부시의 대외정책이 이처럼 극단적인 양상으로 진행된 것에는 소위 “네오콘”의 영향이 결정적이었다. 전통적 현실주의자들이 힘의 균형을 중시한 것에 비해 이들은 민주주의와 전제주의, 자유민주주의와 이슬람파시즘 등과 같은 이분법에 따라 세계를 선과 악으로 나누고 악을 대화의 대상이 아니라 소멸의 대상으로 간주했다. 이러한 접근에 따라 부시는 일방주의에 따른 국제조약의 파기, 예방전쟁론에 입각한 이라크 침공과 같은 극단적인 선택을 반복했다. 이는 결국 지구적 차원에서 다양한 수준의 반발을 초래했고 그에 따라 미국의 국제적 지위도 크게 하락했다.

오바마는 네오콘이 미국 대외정책에 남긴 부정적 유산을 청산하기 위한 노력을 기울이고 있는데 그 중에서도 오바마가 1월 26일 취임 후 첫 TV 인터뷰의 대상으로 아랍계 TV인 알 아라비아(Al Arabia)를 선택한 것이 의미심장하다. 로저 코헨(Roger Cohen)은 1월 29일 뉴욕타임즈에



기고한 칼럼에서 이 인터뷰 중 오바마가 “우리 행정부는 폭력과 테러를 신봉하고 그에 따라 행동하는 알카에다 같은 조직들과 우리 행정부와 행정부의 어떤 행동들에 대해 동의하지 않거나 자신들의 나라가 어떻게 발전해야 하는지에 대해 나름대로의 견해를 갖는 사람들 사이의 차이를 매우 명확하게 구분할 것이다. 우리는 정당하게 서로 다른 의견을 가지면서도 동시에 서로 존중받을 수 있을 것이다.” 라고 말한 것을 인용했는데 필자도 이 발언에 매우 중요한 변화 지점을 보여주고 있다고 생각한다. 즉 미국이 자신의 견해를 세계에 강요하려고 한 것이 가져온 부작용에 대해서 오바마가 명확하게 인식하고 있다는 것이 오바마가 미국 대외정책에 새로운 변화를 가져올 것이라고 기대하는 가장 중요한 근거이다.

그리고 그 변화가 갖는 의미는 단순히 부시행정부와 차별화한다는 것보다 더 클 수 있다. 어떻게 보면 네오콘은 결코 갑작스럽게 등장하지 않았고, 1990년대 초 냉전체제가 해체되면서 미국 내에서 세계가 미국식 모델로 수렴되어갈 것이라는 낙관론이 지배하는 분위기를 배경으로 영향력을 증가시켰다. 네오콘은 이러한 낙관론을 기초로 급진적인 세계개조에 나섰다. 점에서 다른 세력들과 차이가 있었을 뿐이다. 오바마의 위의 발언은 세계가 이러한 낙관론에서 예측하는 것보다 훨씬 더 복잡하다는 사실과, 차이를 인정하는 새로운 관계가 필요하다는 점을 지적한 것이다. 이는 앞으로 세계질서가 지난 20여 년과는 다른 방향으로 재편되어갈 수 있다는 사실을 의미한다.

## II. 네오콘적 환상 속에서 출발한 이명박 정부의 외교

문제는 네오콘의 유명이 한국의 외교통일정책에 여전히 큰 영향을 미치고 있다는 점이다. 이명박 정부의 외교통일정책은 단순히 대북정책에서 미국 오바마 행정부와 엇박자만이 우려되는 것이 아니라 세계질서, 동아시아 질서의 변화추세와도 엇박자가 날 가능성이 높다.

물론 강대국에 둘러싸여 있어 자주권과 국가이익을 유지하기도 쉽지 않은 지정학적 위치에 처해있는 한국의 외교정책을 지구적 패권을 강화하기 위한 미국의 네오콘과 직접 비교하는 것은 적절치 않다. 또한 이명박 정부가 네오콘과 같은 어떤 분명한 비전을 제시한 것도 아니다. 오히려 출범 초기 이명박 정부는 이념에 얽매이지 않는 실용외교를 추진할 것이라는 점을 강조했다. 그러나 지난 1년간 이명박 정부의 외교정책에 가장 커다란 영향력을 미친 것은 실용이 아니라 네오콘적 접근법이었다.

이를 가장 잘 보여준 것이 정부 출범 초기 한미동맹의 강화를 주장하며 이를 가치동맹으로 규정한 것이다. 출범 초기 한미동맹 강화를 가장 중요한 과제로 삼은 것을 고려하면, 이는 이명박 정부의 외교철학이 집약된 것으로 보아도 무리가 없다. 어떤 국가나 집단이 국제사회에서



자신이 바람직하다고 믿는 특정한 가치를 확산시키기 위해 노력하는 것은 필요하다. 그렇지만 민주주의와 시장경제로 제시된 가치들이 국내 정치 차원에서 현재 이명박 정부에서 받고 있는 대우를 생각하면, 이러한 외교철학이 얼마나 허약한 것인지는 쉽게 알 수 있다. 대외적으로 더 큰 문제는 가치를 추구하는 방법과 관련된 것이다. 즉 그러한 노력에 군사적 개념, 그것도 어떤 적대적 대상을 겨냥해 사용하는 동맹이라는 개념을 붙이는 것이 어떤 결과를 초래할 것인지는 조금만 생각해봐도 분명하게 알 수 있다.

실제로 이는 이명박 정부 출범 초기 중국과의 관계에서 이러저러한 풍파를 겪은 가장 중요한 원인이 되었다. 러시아가 이에 대해 달가워하지 않은 것도 당연한 것이다. 그렇다고 네오콘적 유산의 청산에 나서고 있는 미국이 한국이 강조하는 이러한 동맹을 적극적으로 수용할 가능성이 높다고 보여지지도 않는다. 따라서 한국이 가치동맹을 적극적으로 추구할 수 없는 것이 현재의 상황이다. 그렇지만 이명박 정부가 이를 대체할 수 있는 새로운 외교독트린을 제시하고 있는 것도 아니기 때문에, 네오콘적 발상의 관성은 앞으로도 외교통일정책에 계속 영향을 미칠 가능성이 높다. 그리고 이는 급변하는 세계질서와 동아시아질서의 변화에 한국이 적극적으로 대응하는 것을 가로막는 중요한 장애물이 될 것이다.

### Ⅲ. 네오콘적 대북정책의 결과

이명박 정부 하에서 네오콘적 관성이 계속, 그리고 가장 강력하게 작동하고 있는 영역은 대북정책이다. 이명박 정부의 외교정책이 네오콘적 발상의 영향을 많이 받기는 했지만 대외적으로 이를 추진할 수 있는 힘이 있었던 것은 아니다. 따라서 중국, 러시아와의 관계에서 약간의 불편한 장면을 드러내기는 했으나 이명박 정부가 중국과 러시아에 대해 자신의 가치를 앞세우는 외교를 전면에 내세우는 것은 불가능한 일이다. 따라서 작은 풍파들이 아직은 치유하기 어려운 균열로 발전되지는 않았다. 앞으로 점진적 조정을 거쳐 한중, 한러관계가 긍정적인 방향으로 발전될 여지는 여전히 남아 있다. 이처럼 대외적으로는 네오콘적 접근법이 힘의 한계에 직면해 자제될 수밖에 없었지만, 대북정책은 여전히 네오콘적 접근법의 지배를 받고 있다.

대선 당시 대북정책으로 제시된 “비핵·개방 3000”은 핵을 체제안전과 연관시켜 보고 있는 북한에 대한 무장해제를 요구하는 네오콘식의 발상이었다. 그리고 이명박 정부가 출범한 이후 3월 합참의장의 선제타격 발언은 정권교체기의 한 에피소드로 간주할 수도 있지만, 6·15선언과 10·4선언을 계속 무시하고, 7월 ARF의 공동성명에서 10·4선언과 관련한 문구를 삭제하는 무리수를 둔 것 등은 이명박 정부의 북한에 대한 태도가 선거운동 당시와 크게 변화하지 않았음을 보여주는 것이다. 그리고 2008년 하반기에는 남북 간의 합의정신과 어긋나는 북한에 대한 전단살포 등을 묵인하고, 김정일 건강악화설을 계기로 급변사태에 대한 대응문제를 정부관계자들이





반공개적으로 언급한 것 등은 체제붕괴가 대북정책의 실질적 목표라는 해석을 가능하게 만들고 있다.

상대방을 부정하는 식의 접근에서는 실질적 대화가 이루어질 수 없으며, 심각한 갈등의 출현은 필연적이다. 압도적인 군사적 우위를 기초로 외교, 군사정책을 추진했던 네오콘도 이러한 벽을 넘어서지는 못했다. 작금의 남북관계는 네오콘적 접근이 초래할 수 있는 부정적 결과를 이미 잘 보여주고 있다. 정부 내에서는 북한이 연이어 강경한 태도를 밝히고 있는 것을 북한의 초조함의 표현이라고 간주하는 경향도 있는데, 핵무기로 무장하고 있는 상대에 대한 이러한 태도를 용기로 인정해야 할지 아니면 국민의 생명을 담보로 하는 무모한 도박으로 보아야 할지는 점차 명확해지고 있다.

이러한 상황이 계속된다면 단순히 남북관계만이 아니라 주변국가들과의 관계에도 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 주변국가들이 북한의 강경한 태도를 환영하지는 않을 것이지만, 북한과의 관계를 합리적으로 발전시킬 기회를 계속 거부하고 있는 이명박 정부를 달갑게 볼 나라도 별로 없기 때문이다. 현재 이명박 정부의 외교정책의 관성은 자칫하면 대륙에서 명이 청으로 교체되었음에도 불구하고 ‘소중화’를 외치며 변화하는 세계에 눈과 귀를 닫았던 조선을 연상시킨다. 다른 정책영역과 마찬가지로 올해가 아마 외교통일정책에서 기존의 잘못된 프레임에서 벗어날 수 있는 마지막 기회가 될 것이다. 이를 위해서는 적어도 다음과 같은 두 가지 측면에서 시급한 변화가 요청되고 있다.

첫째, 북한의 체제전환을 목표로 하지 않는다면, 이를 분명하게 이해시킬 수 있는 남북관계 발전 프로그램을 제시하고 남북관계의 변화와 발전을 모색해야 한다. 언젠가는 변화가 있을 것이라는 방관적 태도는 봉한붕괴론이나 급변론에 기대는 것과 별반 다를 것이 없는 것으로 받아들여질 것이고 이는 남북 사이의 불신과 적대감을 더욱 증가시킬 뿐이다.

둘째, 한미동맹을 발전시키는 동시에 한국이 동아시아와 동북아에서 어떤 지역질서를 추구하고 있는지에 대한 비전을 제시해야 한다. 주변국들이 한국 외교가 한미동맹에만 모든 것을 다 쏟아 붓고 자신들과의 공동의 이익을 증진시키는 데에는 관심이 없다고 판단하게 되면, 역내에서 한국 외교가 설자리는 점점 좁아질 것이다. (2009/02/02)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org)와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 기획재정부의 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.