

코리아연구원 특별기획 제28호

오바마의 동아시아 순방, 평가와 전망

기획 취지

오바마 미국 대통령의 동아시아 순방기간(11/13~19)에 개최되었던 한미정상회담, 미중정상회담, 미일정상회담에 대해 분석평가하고, 향후 한반도 및 동아시아 정세에 미치는 영향에 대해 전망하고 제언한다. 코리아연구원은 오마이뉴스와 공동으로 게재한다.

- [1] 한미정상회담, 평가와 과제 (서보혁, 코리아연구원 기획위원) <11/23>
- [2] 중미 정상회담 평가: ‘구동존이(求同存异)’ 와 ‘동상이몽(同床异梦)’ (주장환, 코리아연구원 기획위원/ 한신대 중국지역학과 교수) <11/25>
- [3] 미일정상회담 평가와 전망 (양기웅, 한림대 정치행정학과 교수) <11/26>

한미정상회담, 평가와 과제

서보혁
(코리아연구원 기획위원)

- I. 위험한 포괄적 전략동맹
- II. 대북정책 불일치 가능성 미해결
- III. 이명박 정부의 새 아킬레스건, FTA
- IV. 한국의 세 가지 숙제

지난 11월 19일 서울에서 개최된 한미 정상회담은 외형은 물론 내용상으로도 양국 간 입장 차이와 논란을 드러내주었다. 정상회담 직후 이명박 대통령과 오바마 대통령은 한미동맹, 북핵/북한문제, 한미 FTA, 범세계적 문제 등에 대해 언급했다. 두 정상 간의 회담은 지난 봄 G20 런던정상회의 일정 중 가진 미니 정상회담과 6월 워싱턴 정상회담에 이어 세 번째이다.

우선 한미 양국이 정상회담에 비중을 두는 분야가 상대적으로 달라보였다. 미국의 입장에서 한미정상회담은 오바마 대통령의 아시아 순방의 일부였다. 백악관 고위인사와 미 상무장관 등의 발언을 종합해볼 때 오바마 대통령의 아시아 순방은 오바마 정부의 아시아 중시를 과시하고 경제적 비중을 주안점을 두고 진행되었다. 그에 비해 한국은 북핵문제를 비롯한 대북정책에 있어서 한미 간 입장 통일이 제일 우선적인 관심사로 보였다. 청와대는 11월 18일 “현재 한미상호간의 이해관계에 기초한 완벽한 공조가 이루어지고 있다” 며 이 같은 기대를 표시했다.

정상회담 직후 두 대통령의 모두발언과 기자회견 질의응답 내용을 볼 때 한미 양국은 상호 주관심을 반영하여 회담을 맺은 것으로 볼 수 있다. 미국은 자동차 분야에 있어 한미 FTA 재논의를 할 수도 있다는 이명박 대통령의 언급과 아프가니스탄 파병을 얻어냈고, 한국은 확고한 한미동맹을 바탕으로 대북정책에 있어서 양국 간 입장의 일치를 끌어냈다. 이것은 두 정상에게 국내정치적인 효과를 가져다 줄 수도 있다. 그러나 양 정상이 4개 분야에 걸쳐 밝힌 회담 결과는 전반적으로 미국에 유리해보였고, 우리 정부의 대미외교의 현 수준을 적나라하게 드러냈다는 평가를 불러일으키고 있다.

I. 위험한 포괄적 전략동맹

한미동맹의 발전과 관련하여 두 정상은 지난 6월 워싱턴 정상회담에서 제시한 ‘동맹을 위한 미래

비전'을 구체화할 발판을 마련하였다. “핵우산 및 확장 억지력을 포함한 공고한 한미 안보태세 재확인”과 “미국의 한반도 안보에 대한 의지”를 바탕으로 주한미군의 전략적 유연성을 실행할 수 있도록 하였다. 그리고 내년에 양국 외교 국방장관이 참여하는 2+2회담을 개최하기로 하였다. 한미 정상이 합의한 한국의 아프가니스탄 지방재건팀(PRT) 파견, 비확산, 대테러 등 범세계적 안보문제에 대한 공동 대응은 한미동맹의 강화, 즉 ‘포괄적 전략동맹’으로의 발전을 의미한다.

포괄적 전략동맹은 한국에게는 이중적 부담으로 작용할 수 있다. 왜냐하면 대북 억지는 한국군이 주로 담당하면서 지역적, 세계적 차원의 안보문제에 한국이 미국과 적극 협력할 것이기 때문이다. 그런 가운데 무기체계에서 한국의 대미 의존심화는 부대적 효과이다. 여기서 주목할 것은 동북아에서 미국이 관여하는 분쟁에 한국이 혹은 한반도가 휩쓸릴 우려가 있다는 점이다. 전임 정부는 이 점을 정상회담에서 부각시킨 바 있다. 이제 그런 우려는 공고한 포괄적 전략동맹이라는 이름으로 사라져버렸다. 주한미군의 해외파병, 다시 말해 한국이 미국의 세계군사기지로 이용되는 것도 시간문제가 되어버렸다.

마이클 멀린 미 합참의장은 10월 22일 서울에서 “몇 년 내에 주한미군 병력을 중동으로 배치할 것 인지를 논의하고 있다”고 언급했다. 주한미군은 호적만 한반도에 있지 주소는 한반도가 아니라는 지적이 생길 정도이다. 한미 양국이 합동으로 실시하는 을지연습은 양국의 서로 다른 전쟁목적이 합쳐져 진행되면서 전략적 갈등이 있다는 분석도 나오고 있다. 분명한 사실은 주한미군의 전략적 유연성은 이미 추진 중이고 지난 워싱턴, 금번 서울 정상회담은 그것을 공식화한 것에 불과하다.

II. 대북정책 불일치 가능성 대비해야

북핵문제를 포함한 대북정책은 한국정부가 가장 중시한 부분이었다. 우선 두 정상은 대북인식, 대북정책 우선 목표, 정책기조에 공동 인식을 나타냈다. 완전하고 검증가능한 북핵 폐기, 북한의 6자회담 복귀 우선, 일괄타결의 필요성 등에 원칙적 의견 일치를 보였다. 이는 최근 북미 접촉, 남북대화 중단으로 대북정책 추진에서 한미간 입장 차이가 있는 것이 아니냐는 의혹을 불식시키는 효과가 있고, 이 점이 이명박 대통령에게는 적지 않은 성과라 할 수 있다. 또 두 정상은 북한을 자극하는 것을 경계하며 6자회담 재개 분위기를 조성하는 데도 유의하는 모습을 보였다.

그러나 구체적인 대북정책 추진에서 양국간 입장 차이가 발생할 가능성은 정상회담 결과에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 이 대통령은 “우리 두 정상은 북한 핵문제의 해결을 위해 본인이 Grand Bargain으로 제시한 일괄 타결이 필요하다는 데 전적으로 공감하”였다고 밝혔지만, 오바마 대통령은 ‘Grand Bargain’이란 표현을 애써 한번도 언급하지 않고 대신 “공동 접근방식”으로 불렀다. 캠벨 미 국무부 동아태 차관보 등 그동안 미국측은 ‘Grand Bargain’이란 표현을 사용하는 것을 꺼려 왔다. 오바마 대통령이 ‘Grand Bargain’을 쓰지 않은 이면에는 대북 일괄타결의 내용과 접근방식에 있어 있을 수 있는 양국간 이견에 대비해 한국측의 틀에 구속되지 않겠다는 의지가 반영된 것이라 볼 수도 있다. 사실 ‘Grand Bargain’은 북한의 선(先)핵포기를 전제로 한 대북 지원방안이라는 점에서 ‘비핵·개방·3000’과 유사하다는 지적을 받고 있다.

또 하나 주목할 점은 오바마 대통령이 대북정책에 있어 “양국은 공동 접근방식에 완전히 의견이 일치한다”는 추상적인 발언을 한 후 “스티븐 보즈워스 대북정책 특별대표를 12월 8일 북한에 보내 양자 대화를 시작할 것이다”는 구체적인 언급을 한 점이다. 이는 보즈워스 특별대표의 방북이 한국과의 협의 하에, 북한의 6자회담 복귀 설득이라는 제한적 목적으로 추진된다는 모양새를 보여주고 있다. 그러나 정상회담 직후 클린턴 국무장관은 북한이 비핵화를 다짐하면 관계정상화, 평화협정, 경제지원 등 북한의 관심사를 일괄 추진할 수 있다는 기존 입장을 재확인하였다. 보즈워스 대표의 방북 일정도 처음 관측과 달리 2박3일로 정해진 것으로 알려지고 있다. 그의 방북이 6자회담 복귀 설득에 한정하지 않고, 김정일 국방위원장을 접견해 오바마 대통령의 친서를 전달하고 북미관계에 대한 전반적인 의견을 논의할 가능성도 배제하기 어렵다.

북핵문제 해결과 한반도 냉전구조 해체, 그 결정적 조치로 북미간 관계정상화 추진은 오바마 행정부의 대북정책 기조이다. 이는 2000년 북미 공동코뮈니케를 계승하는 것이고 김대중, 노무현 정부의 대북 포용정책과 궤를 같이 한다. 이 점이 이명박 정부가 대북정책에 있어 양국 정상외의 공동 인식을 강조한 배경이라 할 수 있다. 그러나 한반도 주변 정세는 제재국면에서 대화국면을 이동하고 있다. 북미 접촉과 중국의 중재역할 및 대북 지원 지속, 일본 하토야마 총리의 방북 계획 등을 고려할 때 벌써부터 압박 위주의 남한의 대북정책이 고립을 초래할 수 있다는 우려가 나오고 있다.

Ⅲ. 이명박 정부의 새 아킬레스건, FTA

이명박 대통령이 가장, 그리고 뚜렷하게 실수한 것이 FTA 분야이다. 물론 정상회담 후 두 정상은 FTA를 둘러싸고 양국간 입장 차이가 있음을 공식 인정하였다. 오바마 대통령은 간접적으로 “무역 불균형”을, 이명박 대통령은 “통상 균형”을 언급하였다. 사실 미국에서는 한미간 FTA 협상 타결 후 자동차, 쇠고기 업종에서 강력한 반발이 일어나고 있어 이 분야에서 미국의 수정 요구가 오바마 대통령의 서울 방문에 부담을 주었음이 분명하다. 오바마 대통령의 아시아 순방 기간 중, 찰스 랭글 하원 세입위원장과 샌더 레빈 하원 세입위 무역소위원장들은 자동차와 쇠고기 문제를 겨냥하여 한미 FTA 수정 또는 협상 재개 필요성을 강력히 제기하였다.

그런 상황에서 이명박 대통령이 “자동차에서 문제가 있다면 다시 얘기할 자세가 돼있다”고 발언한 것은 한미 FTA의 양국 의회(특히 미 의회) 비준을 위한 적극적 조치라 볼 수 있다. 이명박 정부는 FTA 재협상은 없다는 입장이지만, 미국측은 과거 북미자유무역협정(NAFTA) 협상 사례를 상기하며 특정 분야를 부속협정 형식으로 협상을 갱신하는 것을 염두에 둘 수 있다. 어떠한 형식을 취하든 이 대통령의 FTA 재논의 가능성 발언은 FTA 의회 비준 및 발효까지 한국의 협상력을 약화시킬 우려가 있다. 결국 이 대통령의 발언은 한미동맹, 대북정책에서 과시한 공조의 효과를 반감시키고, 정부 여당에게 적지 않은 정치적 부담으로 다가올 가능성이 커 보인다.

범세계적 문제에서도 양국 정상은 많은 의견의 일치를 보였다. 오바마 대통령은 이명박 정부의 아프간 파병, 온실가스 감축 목표치 발표를 환영하였고, 이명박 대통령은 내년 4월 미국 주최 ‘핵 안보 정상회의’에 참여할 것임을 밝혔다. 한국의 아프간 파병은 미국에게 좋은 선물이지만, 미국은 아프간 정

책을 반테러를 중심으로 국가안보로 한정하여 진행하되 오래 주둔하지 않을 것임을 밝히고 있다. 한국군의 파병 및 철수는 유엔 등 다자적 국제협력의 틀이 아니라 미국의 정책에 의존하고 있다는 지적을 면하기 어려운 대목이다.

IV. 한국의 세 가지 숙제

서울 한미정상회담은 한국에 세 가지 커다란 숙제를 안겨주었다. 한국이 미국으로부터 대북 핵 억지력을 보장받는 대신 미국 주도의 세계 안보문제에 병력이 참여하고 그 과정에서 한반도가 분쟁지역이 될 가능성에 대처해야 문제가 첫 번째 숙제이다. 한국이 미국의 핵우산 아래 있는 상태에서 북핵문제 해결과 한반도 비핵화를 추진하는 것도 고난도의 과제이다. 둘째는 북핵문제를 비롯한 대북정책 추진에서 한미간 정책 공조를 유지하는 방안이다. 이명박 정부는 북핵문제에 대한 포괄적 접근의 필요성을 직시하고 그것을 한반도의 냉전구조 해체 및 평화체제 수립의 길로 연결시키는 비전을 제시해야 한다는 여론을 경청할 필요가 있다. 선 북핵포기나 흡수통일과 같이 북한에 대한 주관주의적 접근은 실용주의와 무관한 위험한 것임을 상기할 필요도 있다. 세 번째는 한미 FTA 문제를 FTA 정책의 전면 재검토의 기회로 삼을 것이지, 아니면 기존 협상 결과의 관철로 갈 것인지를 결정해야 할 것이다.

서울 한미정상회담에서 미국측은 실리를, 한국은 명분을 획득하였다고 평가할 수 있다. 이명박 정부는 한미 동맹, 대북정책에 있어 미국의 지지를 얻기 위해 구체적 정책에서 입장 차이를 줄이지 못하거나 더 크게 만들었다는 지적을 받을 수 있다. 이것은 정부가 천명한 실용외교노선과는 거리가 먼 결과이다. 오바마 정부도 다자주의적인 국제협력 외교에서 동북아는 제외시켰다는 평가를 받을 수 있다. 동북아 평화번영의 비전, 특히 동북아판 ‘핵 없는 세상’ 구상이 제시되지 않은 것은 미국 주도의 양자주의적 동북아 정책 기조를 보여준 것이다.

전체적으로 이명박 정부의 금번 대미 정상외교는 보통 이하의 낮은 평가를 받을 수밖에 없다. 차체에 외교정책의 민주화와 협상력 강화 모두를 위해 주요 사안에 대한 야당의 의견과 여론의 수렴을 강화해야 할 것이다. 이번 정상회담 결과는 한국의 국익이 무엇인가, 그리고 기여외교를 하는 방식과 의제가 어떠한지를 정부는 물론 시민들도 생각하는 계기를 제공해주었다. 큰 비용을 지불하면서 말이다. (2009/11/23)



중미 정상회담 평가: ‘구동존이(求同存异)’ 와 ‘동상이몽(同床异梦)’

주장환

(코리아연구원 기획위원/ 한신대 중국지역학과 교수)

I. 구동존이 II. 동상이몽 III. 나가며

지난 18일 미국의 버락 오바마 대통령이 중국 방문을 마쳤다. 이번 동북아 3국 방문 중 가장 긴 2박 3일간의 일정에서 후진타오(胡锦涛) 중국 국가주석과의 정상회담을 포함하여 원자바오(温家宝) 국무원 총리와도 회담을 진행했다.

이번 중국 방문은 몇 가지 외형적인 특징이 있다. 먼저, 오바마는 재임 1년 안에 중국을 방문한 미국의 첫 번째 대통령이 되었다. 둘째, 전통적으로 미중관계는 어떤 대통령이든 집권 초반기에는 악화되었다가, 후반기로 갈수록 호전되는 사이클을 그려왔는데, 오바마 집권 이후 미중관계는 표면적으로 우호적이다. 이는 현재의 중미관계가 역대의 어느 시기보다 다른 방식으로 구성되고 있다는 것을 방증하는 예이다. 따라서 이번 미중 정상회담에서 어떤 결과가 도출될 것인가에 대해 세간의 관심이 쏠렸다.

결과를 다소 단순화시켜 분석해보면 ‘구동존이’와 ‘동상이몽’이라는 말로 정리할 수 있다. 즉 같은 것을 추구하고 이견은 남겨두는 방식으로 정상 회담의 결과가 도출되었다. 또 양국은 인식의 측면에서 서로 같은 침대에서 다른 꿈을 꾸고 있는 것이 확인되었다. 이하에서는 구체적으로 이에 대해서 분석한다.

I. 구동존이

후진타오와 오바마는 지난 17일 정상회담 직후 베이징 인민대회당에서 기자회견을 갖고 주요 합의내용을 발표했다. 또 <중미연합성명>이 발표되었다. 이를 토대로 양국의 의견 일치와 불일치에 대한 영역과 입장을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 새로운 양국 관계에 대한 정의에서, 미중 양국 정상은 21세기 '적극적으로 협력하는 전면적인(积极合作全面的)' 중미관계를 건설하기로 합의했다. 동시에 이를 바탕으로 공동의 도전에 대응하는 동반자관계를 만들어 나가기로 동의했다. 그러나 구체적으로 보면 중국은 평화롭고 공동으로 번영하는 조화세계를 건설하겠다는 기존의 입장을 밝힌 반면, 미국은 보다 적극적으로 강대하고, 번영하고, 성공한 그리고 국제 사무에서 더 많은 역할을 하는 중국을 환영한다고 밝혔다. 미묘하지만 미국의 중국에 대한 파트너로서의 필요성이 보다 강조되고 있는 대목이라고 할 수 있다.

둘째, 글로벌 경제위기 극복의 측면에서, 양국 정상은 세계 경제의 지속가능하고 균형적인 성장을 위해 가능한 조치를 취해나가기로 합의했다. 그리고 양국 간의 무역 및 투자관련 분쟁에 대해 원만한 해결을 위해 노력하기로 했다. 그러나 오바마는 중국이 일정 시간 이내에 시장이 주도하는 시스템을 추진하기로 약속했으며, 이것이 글로벌 경제위기 극복에서 중요한 공헌을 할 것이라고 우회적으로 특히 중국의 위안화 환율제도의 시장화 즉 자유태환을 촉구했다. 이에 대해 후진타오는 오히려 글로벌 경제 위기를 극복하기 위해서라도 각종 형식의 보호주의를 단호히 반대하고 배격해야 한다고 강조했다. 기자회견에서 밝혔다. 이는 이번 정상회담에서도 여전히 미국은 중국에 대해 더 빠른 속도의 시장화 개혁을, 중국은 미국에 대해 대중 무역분쟁 자제라는 자국의 입장을 전달하고 확인하는 수준에 머물렀음을 보여준다.

셋째, 기후 변화에 대한 협력에서도, 최대 에너지 소비국이자 생산국으로서 양국은 쌍방의 협력 없이는 기후 변화 문제의 해결은 불가능하며, 따라서 적극적인 협력을 다짐했다. 오바마는 특히 코펜하겐 기후변화회의를 언급하면서 양국 공동의 노력을 촉구했다. 반면 후진타오는 기후 변화 문제가 공동의 책임이기는 하지만 각자의 차이를 인정하는 원칙 아래에서 협력을 추진해야한다는 입장을 피력했다. 즉 중국은 책임 있는 자세를 당연히 보이겠지만 미국 등 선진국이 기후 변화 문제에서는 더 많은 책임을 져야 한다는 입장을 분명히 한 것이다.

넷째, 티베트와 타이완 문제에 대해서, 오바마는 티베트는 중국 영토의 일부분이라고 인정했다. 그러나 이어서 달라이 라마와 조속히 대화를 재개하라고 중국에게 요청했다. 타이완 문제에서도 기본적으로 현재의 양안 간의 긴장국면 해소와 협력 강화 분위기에 대해 높이 평가하고, 이러한 상황은 미국의 이익에도 부합한다고 주장했다. 이에 대해 후진타오는 티베트와 타이완 문제에서 미국이 하나의 중국의 원칙을 지지해준 것에 대해 감사를 표하고, 주권과 영토 안정이라는 원칙을 존중할 것과 이 원칙을 훼손하는 어떤 세력과도 협력하지 않겠다는 의사를 분명히 밝혔다. 이 문제가 과거에도 양국 관계 발전의 아킬레스건으로 작용해왔다는 점을 감안한다면, 일단 쌍방이 하나의 중국 원칙을 동의하는 선에서 각자 '작심한' 주장을 떠나가는 수준에서 봉합되었다고 평가된다. 즉 미국으로서는 대중관계에 있어서 마지노선으로 인식하고 있다는 것을 주지시키는 차원에서 완벽하게 중국의 손을 들어주지 않았고, 중국으로서는 이에 대해 적절한 수준의 인짱음을 표현한 것이다.

다섯째, 북한 핵 문제에 대해, 6자회담의 재개 등 큰 틀에서는 별다른 이견이 없었지만 접근하는 방식은 서로 달랐다. 오바마는 북한이 대화와 도발의 길을 계속하면 번영하지 못할 것이고 고립상태에 빠질 것이라고 압박했다. 반면 후진타오는 대화와 협상을 통한 한반도 핵문제 해결이 중미 양국은 물론 관련 당사국들의 공동이익에 부합하는 것이라고 주장했다. 이러한 기조는 이란 핵 문제에도 이어졌다. 오바마는 이란이 핵 프로그램의 평화적 이용과 투명성을 증명하지 못한다면 엄중한 후과를 면하지 못할 것이라고 경고한 반면, 후진타오는 기존의 대화로 해결하자는 원칙적인 견해를 밝히는 데 그쳤다. 이는 북한, 이란 등 최근의 핵 개발 국가들의 주요 겨냥 대상국이 미국임을 분명히 하고, 중국으로서는 관심을 가지고 있고 또 협력하겠지만 전적으로 미국의 입장에 전적으로 동조하지 않겠다는 의지를 재천명한 것이라고 할 수 있다.

정리하면, 이번 정상회담의 성과는 미국과 중국 그 누구도 100% 만족하지 못한다고 할 수 있다. 중

국과 미국의 관계가 중국외교의 전형적인 레토릭인 구동준이로 정형화될 수 있을 만큼 인식상의 공통점과 차이점이 분명하게 표출되었다고 평가된다. 그럼에도 불구하고 미국에서는 이번 오바마의 중국 방문을 ‘저자세 외교’, ‘쇠퇴해가는 미국과 반대로 부상하는 중국의 저력만 확인했다’라고 비판하는 견해들이 존재하는 것으로 알려지고 있다. 반면 중국에서는 미중 간에는 무역 마찰, 기후변화 문제에 대한 대처, 인권 등 의견을 달리하는 복잡한 문제들이 존재하지만 큰 틀에서 세계평화와 안정을 위해 양국 간의 우호적인 관계가 매우 중요하다는 데에 대해서 인식을 같이 했다는 점에서 긍정적인 평가를 내놓고 있다. 특히 오바마가 중국의 세계무대에로의 등장과 부강한 중국의 부상을 저지하지 않고 환영한다고 밝히 점에 대해서는 매우 만족해하는 분위기이다. 한마디로 그간 중국이 주장해온 화평발전 기초를 미국이 인정했다고 평가하는 것으로 분석된다.

II. 동상이몽

한편, 이번 정상회담을 전후하여 세간의 주목을 끈 문제가 있다. 바로 ‘G2’와 ‘전략적 보증(strategic reassurance)’이 바로 그것이다. 이 둘은 서로 관련이 되어 있는 개념으로서 미국이 세계 정치경제 질서의 ‘넘버 2’로서 중국을 인정하고, 중국에게 이에 상응하는 의무를 수행할 것을 촉구하는 의미를 지녔다. ‘G2’라는 말은 지미 카터 전 미국 대통령의 안보 보좌관을 지낸 지비그뉴 브레진스키가 2009년 1월 베이징에서 한 연설에서 처음 제기한 것으로서, 향후 세계질서의 주요 사안을 미국과 중국이 같이 주동적으로 해결해야 한다는 의미이다.

이후 각종 언론에서 이를 인용하면서 신조어로 등장했다. 또 ‘전략적 보증’은 지난 9월 제임스 스타인버그 미 국무부 부장관이 워싱턴의 한 출판기념회에서 행한 기조연설에서 처음 제기한 것으로서, 미국과 동맹국들은 부강하고 성공한 강국으로서 중국의 등장을 환영하고, 대신 중국 역시 다른 국가들에게 자신의 발전과 국제무대에서의 역할 증대가 타국의 안보와 행복을 희생하지 않음을 보증해야 한다는 의미이다. 물론 이 두 개념 모두 미국 내에서조차 아직 확실한 지지를 받고 있지 않고 있다.

그러나 이번 오바마의 중국 방문에서 드러난 태도는 미국이 이 두 개념으로부터 자유롭지 않다는 것을 보여준다. 일단 이번 정상회담의 폭 넓은 의제에서도 말해주듯이 미국은 중국과 세계의 주요 현안에 대해 협의하고 공동대처를 요구했다. 이를 위해 자국의 현안인 무역마찰과 위안화 절상 문제 등은 아예 언급도 하지 않았고, 티베트와 타이완 문제 등은 알아서 중국의 기대 수준에 일정하게 맞춰주기도 했다. 이렇게 미국의 일부 언론에서 비판하듯 일견 ‘저자세 외교’를 펼친 이유가 무엇일까? 전부는 아니더라도 상당부분 만약 ‘전략적 보증’이 이뤄진다면 중국을 G2로 인정하겠다는 메시지를 던지기 위해서라고 분석할 수 있다. 다시 말해 중국이 보다 적극적으로 전 세계적 문제에 미국의 동반자로서 그 역할을 해달라는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다.

흥미로운 것은 중국의 반응이다. 중국은 G2, 차이메리카 등의 말이 세간에 회자될 때부터 이미 부담스러워했다. 이번에는 원자바오가 분명하게 그 입장을 밝혔다. 오바마와의 지난 18일 회담에서 오바마가 미중관계의 초점이 과거에는 경제와 무역의 측면이었지만 지금은 안보와 지구 온난화 등 국제적 이슈로 확대, 발전되고 있다는 덕담을 했다.

그러나 원자바오는 이에 대해 작심한 듯 세 가지 이유를 들어 G2라는 용어의 사용에 대해 반대하는

입장을 표명했다. 첫째, 중국은 인구가 많은 개발도상국이어서 국가 현대화를 실현하려면 아직도 갈 길이 멀다. 둘째, 중국은 독립, 자주, 평화 외교 정책을 추진하기 때문에 어떤 국가와도 동맹 관계를 맺지 않고 있다. 셋째, 국제 사무는 여러 나라가 함께 결정해야지 한두 나라가 주도해서는 안 된다. 미국의 우호적인 지위 격상의 제안에 단호하게 'NO'라고 한 것이다.

실제로 중국은 자신의 역량이 과대평가되고 있다고 생각하고 있다. 빈부 및 지역 격차, 소수 민족 독립 운동, 사회 불안 등 국내적으로 산적한 문제를 제외하더라도 내부적으로 2020년경에 이른바 중등발전 수준의 '소강(小康)사회'를 건설한다는 목표를 세우고 있다. 즉 아직도 내부적인 발전이 충분히 이뤄지지 않은 상황에서 세계에서 '넘버 2'로서의 역할은 힘겹다는 것이 대체적인 평가이다.

또 다른 인식은 소위 '침몰하는 배에는 타지 않겠다'라는 것이다. 중국의 판단에 따르면, 미국 중심의 세계 정치·경제 질서는 단기적으로는 아니겠지만 이미 중장기적으로는 기울어져가고 있으며, 따라서 이러한 세계 질서에 편승하는 것은 합리적이지 않다. 실제로 중국은 작년 미국 발 금융 위기 이후 국제 금융질서의 민주화를 제창하는 등 보다 큰 그림을 그리는 데 주력해왔다. 물론 그 이면에서 중국은 FTA와 인민폐 국제화 등의 차원에서 주변과 지역에 대한 영향력을 꾸준히 확대하는 추세를 보이고 있다.

이를 종합하면, 중국은 지금 상황에서는 세계적 수준에서 강대국으로 인정받는 것보다 주변과 지역에서 강대국으로 부상하고 입지를 강화하는 것이 더욱 중요하다고 판단하고 있는 것이다. 당연히 국제 수준에서의 지위와 역할은 지금 고려하지 않겠다는 태도인 것이다.

Ⅲ. 나가며

이러한 상황에서, 한국은 어떤 입장을 취해야 하는가? 중국은 자천은 아니지만 이번 미중 정상회담에서도 보듯이 이미 미국도 같이 해야만 하는 파트너로서 인정받고 있다. 게다가 세계적 수준에서의 강대국은 아니더라도 지역 수준에서의 강대국으로서의 지위를 인정받기 위해 노력하고 있다.

부상하는 중국 옆에 위치한 한국, 어느 학자의 표현대로 미국과의 마찰 없는 합의 이혼을 준비하고, 중국과의 밀월관계를 준비해야 하는 것인가? 아니면 중국의 부상을 음으로 양으로 저지하면서 힘이 빠져가는 미국과의 의리를 지켜야 하는 것인가? 다른 길은 없는가? 어느 편향에 빠지지 않으면서도 현실 가능성이 있는 대안 마련을 위한 심각한 고민이 필요하다. (2009/11/25)



미일정상회담 평가와 전망

양기웅
(한림대 정치행정학과 교수)

- I. 냉랭했던 미일정상회담
- II. 아시아 중시 외교의 경제적 계산
- III. 하토야마 정부의 대미외교 경직성
- IV. 미일관계 전망: 긴밀한 관계의 복원
- V. 결론: 미일동맹의 진화적 적응

I. 냉랭했던 미일정상회담

오바마 미국 대통령과 하토야마(鳩山由紀夫) 일본 총리는 2009년 11월 13일 도쿄에서 정상회담을 가졌다. 올해는 미일 안보조약 개정 49년째이다. 오바마 대통령의 이번 방일은 취임 후 첫 번째이며 하토야마 총리와의 정상회담은 지난 9월 뉴욕 회담 이후 두 번째이다.

이번 회담에서 양국 정상은 2050년까지 온실가스 배출량을 80% 삭감하겠다는 지구온난화 대책, ‘핵 없는 세계’ 실현을 위한 공동 협력, 북핵 문제와 경제 위기에 대한 협력 강화, 특히 하토야마 총리의 아프가니스탄 부흥을 위한 금년부터 5년간 총 50억 달러 규모의 지원 등의 내용에 합의했다.

하지만 미일 관계의 최대 현안인 오키나와(沖縄)현 후텐마(普天間) 미군기지 이전 문제는 사전조율을 통해서 의제에서 제외시킴으로써 양국관계의 갈등의 불씨는 해결되지 않은 채 그대로 남겨졌다. 하토야마 총리는 취임 후 대등한 미일동맹관계를 요구하면서 과거 자민당 정부에서 합의한 주일미군 재편 문제에 대해서 재검토하겠다는 입장을 밝혔고, 특히 2006년 양국 정부가 합의했던 후텐마 기지 이전 문제도 당초 양국 간 합의와 달리 오키나와현 밖 이전을 검토하면서 양국관계가 급속히 냉각됐다.

미국의 대일여론도 악화되고 있다. 뉴욕타임스는 11월 12일 보도를 통해서 미일관계가 1990년대 무역분쟁 이후 가장 심각한 냉각 국면에 접어들었다고 하면서 총선기간 동안 공공연하게 미국을 비난했던 하토야마 당시 민주당 대표가 54년 만에 정권교체를 이뤄낸 후 미일관계가 대립적으로 흐를 것이라는 미국의 우려가 서서히 현실화되고 있다고 지적했다.

II. 아시아 중시 외교의 경제적 계산

이번 정상회담을 보면 민주당의 선거공약대로 일본의 하토야마 수상은 미일동맹관계를 보다 대등하게 만들기로 결심한 것으로 보인다. 미일동맹은 반세기 동안 ‘대등성과 상호이해’라는 파트너십의 기본 원칙에도 불구하고 미국이 주도하고 일본이 추종하는 관계였다.

그런데 왜 일본은 전통적인 대미관계를 변화시키려고 하는가? 일본은 미일동맹관계에서 ‘대등성’을 추구함과 동시에 아시아와 미국 사이에서 균형을 잡으려고 하고 있다. 결론부터 말하면 이러한 대외정책의 변화는 무역구조의 변화와도 상관관계가 있어 보인다. 미국은 오랫동안 일본의 최대 무역 상대국이었다. 하지만 중국과 동아시아의 급성장은 상황을 변화시키고 있다. 지난 2년 동안 중국은 일본의 가장 큰 무역 상대국이 되었고 이 같은 경향은 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 금년 상반기 지표표를 보면 수출과 수입 모두에서 중국은 일본의 최대 무역상대국이 되었다.

물론 무역이 대외관계의 전부를 결정하지는 못하지만 동아시아의 성장은 일본이 미국과의 미래 관계를 재평가하게 만들고 있음은 분명하다. 하토야마 수상의 동아시아 공동체의 창설 제안도 이런 맥락에서 이해 가능하다. 그런데 일본은 과거와 달리 동아시아 공동체에 어떤 나라를 포함시킬 것인지에 대해서 특정하지 않고 있다. 더 직설적으로 말하자면 미국을 포함시키자는 말을 하지 않았던 것이다. 이는 20년 전에 말레이시아 마하티르 수상이 동아시아 공동체 구상(EAEC)을 제안했을 때 일본이 즉각적으로 ‘미국배제’에 반대하고 나섰던 것과는 아주 대조적이다. (최근 싱가포르에서 하토야마 총리는 미국이 동아시아 공동체의 잠재적인 멤버가 될 수 있음을 뒤늦게 시사했다). 하지만 이미 동아시아에서는 미국이 빠진 동아시아 정상회담이 작동하고 있고 일본은 미국 없이 열심히 참여하고 있다. 동아시아 정상회담에는 ASEAN, 한중일 삼국, 호주와 뉴질랜드가 포함되어 있다.

지금 아시아는 새로운 모색을 하고 있다. 한중일은 연례적인 정상회담을 가지고 있고, 일본은 아세안과 자유무역협정을 논의하고 있으며 한중일은 삼국 간 자유무역협정 체결을 검토하고 있다. 지금의 장기 불황을 타개하기 위해서는 일본경제는 수출엔진이 재가동되어야 하는데 과거처럼 미국이 일본경제의 엔진을 가동시켜줄 능력이 있어 보이지 않는다. 이것이 일본이 대미일변도에서 벗어나 동아시아와 더욱 가깝게 통합되기를 원하는 이유일 것이다.

III. 하토야마 정부의 대미외교 경직성

반세기만의 정권교체는 대미외교의 불확실성과 소음을 증폭시키고 있다. 하토야마의 민주당 정권은 국민주도의 정치를 복원하겠다는 당의 강령에 따라서 반관료주의를 표방하고 있다. 그런데 문제는 이 과정에서 과거 대미외교의 풍부한 경험과 정보를 가지고 있는 전문가 집단도 배제되고 있다는 것이다. 그리고 민주당의 정치가 집단 내부에는 정책전문가의 수가 적다. 또 일본정치는 야당과 정보를 공유하는 전통이 부족하니 자민당의 대미외교 노하우를 전수받지도 못하고 있다. 무엇보다 민주당 내각은 몇 사람의 강력한 정치가들의 개인적인 견해가 내부적으로 조정되지 않고 그대로 밖으로 표출되는 미숙함을 보이기도 한다.

그런데 하토야마의 민주당 정권이 대미외교에서 경직성을 보이는 더 큰 이유는 내년 여름의 참의원 선거에 대한 정치적 계산에 있는 것으로 보인다. 지금의 민주당 지도부는 1990년대 초 연립정권의 기억을 가지고 있다. 이들에게는 정당정치와 합종연횡으로 어렵사리 비자민 연립정부를 출범시켰지만 선거에서의 패배로 금방 권력을 잃어버렸던 뼈아픈 경험이 있다. 그 경험이 주는 교훈은 ‘선거에서는 무조건 이겨야 한다’는 것이다. 따라서 지금 민주당은 내년 여름 예정된 참의원 선거를 최우선 순위에 놓고 모든 정책결정을 이 우선순위에 종속시키고 있다. 민주당은 내년 참의원 선거 승리를 통해서 단독정권을 구성하고 싶어 할 것이다. 그렇다면 후텐마 지지 이전 문제로 좌파의 표를 잃어서는 안 되는 것은 자명하다. 이것이 바로 하토야마가 이번 미일정상회담에서 강경한 대미정책을 경직되게 밀어붙이는 배경일 것이다.

IV. 미일관계 전망: 긴밀한 관계의 복원

그러나 미일동맹관계는 가까운 시일 내에 예전의 긴밀했던 관계로 복원될 것으로 전망된다. 그 이유는 첫째, 이미 앞서 살펴본 바와 같이 참의원 선거를 분수령으로 그 이후 민주당의 대미외교는 지금보다 훨씬 유연해질 것이기 때문이다. 내년 선거는 민주당에게 집권 당시의 선거공약으로부터 보다 자유로워질 수 있는 정치적인 공간을 제공할 것이다.

둘째, 미국의 인내심에 한계가 보이기 시작했다. 오바마 대통령은 이번 방문에서 일본을 가장 먼저 방문했고, 도쿄에서 가장 중요한 연설을 했으며 천황을 만날 때 극진한 예를 갖추었다. 무엇보다 후텐마 기지이전 문제에 대해서도 앞으로 더 ‘연구’하겠다는 정치적 선물까지 주었다. 그리고 오바마 대통령은 기회가 있을 적마다 일본이 미일동맹이 미국의 동아시아 정책의 출발점이라고 강조했다. 결국 이 같은 오바마 대통령의 유화적인 제스처는 정권교체를 막 이룬 하토야마 정권의 어려움을 이해하면서 시간을 주면 일본측이 긴밀한 미일관계로 되돌아올 것을 기대하고 있는 것으로 해석된다. 하지만 미국의 인내에는 시한이 있을 것이다. 지난 10월 로버트 게이츠 미국 국방장관의 방일에서 보여진 미국의 강경노선은 미국의 인내심에 한계가 오고 있다는 시그널로 보인다.

셋째, 하토야마는 노무현 대통령과 비슷한 점도 있지만 기본적으로 하토야마는 반미가 아니다. 그런데 보다 반미적인 성향을 지녔던 노무현 대통령마저도 한미동맹을 좋은 상태로 남겨놓았다. 하토야마 총리도 그렇게 할 것이다. 사실 지금의 미일갈등은 새로운 것이 아니다. 자민당 정부도 과거 수십 년 동안 미국과의 갈등과 조정을 반복해왔고 미국과 협상을 하면서 이전의 합의를 수정해왔다. 미일동맹관계에서 갈등과 조정은 일상적인 과정이다.

넷째, 중일관계에서 상호간의 정치적인 의심이 사라지지 않고 급성장한 경제력을 기반으로 중국이 군사대국화를 지향하고 일본이 이를 경계한다면 일본은 미국과의 안보관계를 약화시킬 수 없을 것이다.

바로 이런 이유들이 미일동맹관계가 조만간 긴밀했던 관계로 복원될 것이라는 전망의 근거이다.



V. 결론: 미일동맹의 진화적 적응

그러나 미일동맹의 현대화, 혹은 조정은 불가피하다. 지금부터 미일동맹은 아시아 전체의 구도 속에서 새롭게 자리매김을 할 것이다. 미국도 아시아 공동체의 멤버가 되기를 원하고 또 미중관계를 세계전략의 축에 놓기 시작했다. 오바마 대통령은 미국이 지난 90년대 후반 아시아 금융위기에서 보여준 냉혹한 태도와 테러와의 전쟁에서 이라크와 아프가니스탄에 지나치게 집중함으로써 줄어든 아시아에서의 영향력을 회복시키려고 하고 있다. 일본 또한 대미외교와 아시아 외교 사이에서 균형점을 모색해야 하는 상황에 직면하고 있다. 따라서 미일동맹은 더 이상 '세계에서 가장 중요한 양국 간 관계'로 홀로 서 있을 수 없는 시대를 맞이하고 있는 것이다. 미일동맹은 새롭게 재편되고 있는 아시아 구도 속에서 '진화적 적응'을 모색할 것이다. (2009/11/26)

