

KNSI REPORT

특별기획 제20호

2008코리아 통일외교안보정책 방향과 과제

기획 취지

이명박 대통령 당선자는 ‘제17대 대통령직 인수위원회’를 가동하며 부처의 업무 보고를 받고 있다. 또 미국, 중국, 일본, 러시아에 특사를 파견했다. 이 과정에서 대북정책 및 외교안보정책의 윤곽이 서서히 드러나고 있다. 이에 코리아연구원은 새 정부의 통일외교안보정책과 관련한 정책방향과 과제를 제시하고자 한다.

- ▶ 차기 정부 한미협력관계의 방향과 과제: 한반도 평화문제를 중심으로 (서보혁 : 코리아연구원 기획위원) -<1쪽> 1/11
- ▶ 2008 한·중관계의 방향과 과제 (최지영 : 코리아연구원 기획위원) -<7쪽> 1/31
- ▶ 2008 한일관계 분석과 과제 (이기호 : 성공회대 연구교수) -<14쪽> 2/27
- ▶ 러시아 권력승계의 특징과 한-러관계 전망 (박상남 : 한신대 교수) -<20쪽> 1/23
- ▶ 2008 남북관계 방향과 과제 (김용현 : 동국대 교수) -<28쪽> 4/18



KNSI 특별기획 제20-1호

차기 정부의 한미협력관계의 방향과 과제

: 한반도 평화문제를 중심으로 ¹⁾

서보혁

(코리아연구원 기획위원/ 이화학술원 평화학연구센터 연구위원)

- I. 북핵 아웃소싱, 경제실리 중심의 접근 가능성
- II. '참여정부' 시기 한미관계에 대한 객관적 평가가 전제되어야
- III. 先비핵화 동맹의 위험성
- IV. 외교정책의 목표를 재정의 할 필요성

I. 북핵 아웃소싱, 경제실리 중심의 접근 가능성

이명박 정부의 대외관계 정책 방향은 한미관계 강화에 중점을 두고 선린우호관계 발전을 추구하는 것으로 요약할 수 있다. 이명박 당선자의 첫 번째 정상외교 상대국이 미국이 될 것임에 틀림없다. “이명박 정부는 한미 관계 재정립을 위해 ‘21세기 한미 신동맹선언’을 추진하고 있다.” 이명박 대통령 당선인 인수위원회의 유종하 외교안보분과 자문위원(前외교부 장관)의 발언이다. 유 위원은 1월 10일 한 토론회에서 이같이 말하면서 “이 당선인은 ‘좋은 싫든 미국을 잡고 있어야 한다’는 입장이다. 국익을 위해 미국과 함께 가야 한다는 것이다”라고 말했다. 그는 또 “중국과 일본에 대해서는 ‘자기들이 좋게 하면 좋게 대하고 무시하면 할 말 하겠다’는 생각이다”고 밝혔다.(중앙일보, 1. 11, 인터넷판)

유종하 위원이 대선 때 이명박 후보 캠프의 선거대책위 공동위원장을 지냈을 뿐만 아니라 그의 오랜 외교 경험으로 볼 때 이명박 당선인측의 외교정책 수립에 큰 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 그의 10일 발언은 현재까지 이명박 당선인 대통령 인수위측의 외교정책 관련 논의를 집약하고 있다고 볼 수 있다. 그는 토론회에서 “이 당선인의 실용주의 외교는 경제 콘텐츠를 중시하고 외교를 국내 정치에 이용하지 않겠다”고도 말했다. 이 대목은 이명박 당선인 자신과 측근들이 북핵문제 해결에 역점을 두고 이를 위해 한미간 협력을 강화하겠다는 입장과 함께 이해할 필요가

1) 이 글은 1월 10일 합헌 결정이 난 이명박 특검법의 결과를 무시하고 논의하고 있음을 밝혀둔다.



있다. 북핵문제는 미국과의 긴밀한 공조 아래 6자회담의 틀에서 해결을 추구하고 경제적 실리를 중심으로 미국에 접근한다는 것으로 도식적으로 이해할 수도 있다.

유종하 위원은 토론회에서 이 당선인측은 앞으로 ‘선진 외교’도 추구할 것이라고 밝히면서 ▷ 5000명의 평화유지군 상시 운영, ▷ 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 대한 참여 확대, ▷ 해상 수송로 보호를 위한 해상 합동군사훈련 참가를 추진한다고 밝혔는데, 이 중 PSI는 미국의 환영을 받을 수 있고 나머지 두 가지는 미국의 반응이 관심을 끈다. 두 가지의 경우에도 평화유지군이 대체로 미국 주도로 진행되고 있고 해상 수송로 확보를 위한 합동군사훈련도 미국의 참여 혹은 협조 없이는 그 의미가 반감된다는 점에서, 이명박 당선인측은 국제안보협력문제도 한미관계 강화의 맥락에서 접근할 것으로 예상해 볼 수 있다. 잠정적이지만 이상을 종합해볼 때 이명박 당선인측은 한미관계를 제일 높은 비중을 갖는 대외관계로 보고, 안보 분야에서는 미국에 편승하는 가운데 경제적 실익을 추구하는 ‘실용주의’ 노선을 전개할 것으로 예상된다.

특히, 이명박 당선인측이 취임하면 북핵문제 해법을 포함하여 대북정책을 둘러싸고 한미간 협력 이 보다 강화될 것으로 예상할 수 있다. 대선 직후인 작년 12월 20일 이명박 대통령 당선자는 연설에서 “한반도 비핵화를 통해 남북은 새로운 협력의 시대”를 열어가고 “한미동맹도 신뢰를 바탕으로 공동의 가치와 평화를 새롭게 다지겠다”고 밝혔다. 이명박 당선자가 대선 공약으로 밝힌 ‘비핵·개방 3000’에서도 “한미동맹의 복원 강화”를 제일의 대외정책으로 제시한 바 있는데, 그것은 북핵 위협 속에서 한미동맹과 주변국과의 선린우호관계가 손상되었다는 자체 판단에 따른 것이다. 이명박 당선인의 입장에서 북한의 완전한 핵 폐기는 북한의 발전, 한반도 평화정착, 미래 평화통일의 전제조건이고 한미간 공통 관심사이자 당면 핵심 사안이다.

그러나 이명박 당선인은 ‘비핵·개방 3000’ 공약에 대한 비판적인 평가에 귀 기울일 필요가 있다. 이 공약에서 한반도 비핵화는 남북관계 발전, 한반도 평화체제, 국제사회의 대북지원 등에 앞서 먼저 이루어져야 하는 것으로 되어 있다. 이에 대해 <참여연대>와 <한겨레신문>이 공동으로 진행한 ‘대선후보 공약 평가’에 따르면, 이명박 후보는 ‘비핵·개방·3000’ 외에는 한반도 평화체제 경로나 한국의 역할을 구체적으로 밝히지 않고 있다. 이명박 후보는 또 북한의 핵 폐기를 넘어 한반도내 핵 무기의 반입·이동·배치를 금하는 ‘한반도비핵지대’ 선언에 반대했고, 한반도 평화체제 하에서 유엔사를 존속시키야 한다고 주장하기도 하였다.

II. ‘참여정부’ 시기 한미관계에 대한 객관적 평가가 전제되어야

이명박 당선인과 부시 행정부가 보는 현 한미관계는 긍정적이지 않아 보인다. 이명박 당선인은



지난 12월 20일 “한미관계가 지난 5년간 아주 잘못됐다는 뜻은 아니고 신뢰가 좀 부족하지 않았나 생각한다”고 말한 바 있다. 같은 날 이 당선자 축하차 만난 버시바우(A. Vershbow) 주한 미 대사는 폭넓은 범위에서 “미국정부는 한미동맹의 역할 증진에 대해 다시 한 번 새롭게 검토하고 잘 발전되기를 바란다”고 밝혔다.

그러나 노무현 정부 시기 한미관계는 사실에 기초하여 균형적이고 객관적으로 평가하는 것이 차기 정부의 대미정책 수행을 위해서도 필요하다. ‘참여정부’ 5년간 한미관계는 성과와 한계가 공존한다. 무엇보다도 ‘참여정부’가 한미동맹을 균형적이고 미래지향적인 관계로 발전시킨다는 방향성을 정립하고 그런 노력을 전개한 것은 시대 변화에 부응하고 향후 호혜적인 한미관계의 기반을 닦았다고 말할 수 있다. 노무현정부는 한미 양국 간 공동이익의 증진을 위해 포괄적 범위에서 노력해왔다. 여기에는 △ 한반도 안보분야에서 동맹 재조정 과정에서 추진된 주한미군 기지 이전 및 재배치, 방위비 분담 협상, 전략적 유연성, 전시작전권 전환, 그리고 △ 국제안보분야에서 아프가니스탄, 이라크 등지에서의 군사협력, △ 외교분야에서 한반도 비핵화 실현을 위한 6자회담 안팎에서의 협력, 외교·안보 분야의 장·차관급 전략 대화 출범, △ 경제분야에서 한미 FTA 체결, △ 민간교류분야에서 미국 비자면제프로그램(VWP) 가입 추진 등을 포함하고 있다. 이와 같은 성과들은 한미동맹관계가 앞으로 포괄적 분야에서 대등하고 호혜적인 방향으로 발전해나갈 것임을 보여주고 있다.

그러나 노무현정부가 천명한 ‘자주외교’ 노선과 동북아 균형자론은 기존의 한미관계가 쌓아놓은 신뢰관계에 손상을 미쳤다는 일각의 비판과, 다른 한편으로 그 방향성을 구체화 할 수 있는 전략이 부재하였다는 지적을 동시에 받아왔다. 이명박 당선인측은 이런 점을 교훈으로 삼아 한미관계 강화를 중점으로 놓고 주변국과의 관계도 발전시키는 외교전략을 제시하고 있다. 일견 타당한 방침이라고 볼 수 있다.

한미동맹관계의 성격 변화와 그 범위의 확대는 시대적 추세와 한국의 역량 증대를 반영하고 있지만, 그 과정에서 충분한 여론 수렴의 부족과 구체적인 정책집행과정에서의 미숙함이 노무현 정부에 대한 정서적 반감과 겹쳐 문제점을 초래하였다. 그것은 대미 협상과정에서 불리하게 작용하기도 하였다.

새로 등장할 이명박 정부는 전임 정부의 대미정책에서 나타난 공과를 잘 분별하여 계승과 혁신을 함께 추진할 필요가 있다. ‘참여정부’가 제시하고 그 기반을 닦아놓은 한미동맹관계의 지향을 계승하되 정책 추진과정에서 나타난 미숙함과 통제할 수 있었던 갈등은 대내적으로 충분한 검토와 의견 수렴 그리고 사후 홍보, 미국과는 진지하고 사려 깊은 자세로 호혜적인 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 특히 대미관계에서는 양국 정상 및 관련 정책결정자간 신뢰를 증진하는 노력을 배가하고 이를 보충하는 차원에서 의회, 전문가집단, 언론 등을 향한 공중외교(public diplomacy)를 강화할 필요가 있다.



Ⅲ. 先비핵화 동맹의 위험성

차기 이명박 정부가 한미관계에 변화를 가져올 것이라는 예측이 그렇지 않을 것이라는 예측보다 우세해 보인다. 우선, 북핵문제와 관련하여 한미간 협력이 더욱 긴밀해질 것으로 예상되는데 그것이 비핵화 과정에 어떤 영향을 미칠지는 단정하기 어렵다. 12월 20일 이명박 당선인이 부시 대통령과 가진 전화통화에서도 이 같은 점을 확인할 수 있다. 부시 대통령은 통화에서 “미국은 한미관계를 우선적으로 중요시한다”고 밝히면서 “미국은 한국과 같이 핵의 위협을 받지 않는 한반도를 원하고 있다”고 말했다. 이에 대해 이명박 당선인은 “새 정부에서는 양국관계를 더욱 강화하겠다”고 밝히고 “한미 관계를 공고히 하면서 상호협력해 북핵문제를 해결하는 데 전력을 다하겠다”고 말했다. 이 당선자는 전화통화 말미에 “앞으로 미국과의 관계를 공고히 해서 동북아 평화를 지키고 북핵을 포기 시키는 데 협력할 것을 약속드린다”고 덧붙인 것으로 알려졌다. 두 사람이 전화통화에서 공감한 것은 한미관계를 더욱 강화해야 하고, 북핵문제에 가장 우선을 두고 긴밀히 협력해나간다는 것이다. 즉 한국의 새 정부 등장으로 한미 양국은 6자회담 등 기존의 논의 틀과 진행과정을 무시하지 않겠지만 북한의 완전한 핵 폐기를 추진하는 과정에서 양국 간 협력을 더욱 높여갈 것이다. 두 사람이 한반도 비핵화가 양국관계에서 당면한 공동 관심사이자 목표라고 인식한 것은 매우 적절하고, 그것을 위해 긴밀히 협력하기로 한 것은 고무적이다.

그런데 북핵문제 해결을 위한 한미간 긴밀한 협력이라는 것이, 한국이 중국 등 다른 참가국들과 유지해온 폭넓은 협력관계를 약화시키는 것으로 나타난다면 문제가 발생할 수 있다. 사실 한국과 중국은 6자회담이 정체되거나 북한과 미국간 입장 차이가 클 때 음으로 양으로 중재자와 촉진자의 역할을 수행하며 협력관계를 유지해왔다. 그렇기 때문에 한반도 비핵화에 관한 한 새 정부는 지금까지 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국들과의 균형적이고 긴밀한 협의 채널을 그대로 활용할 필요가 있다. 북핵 포기를 위한 한미간 긴밀한 협력이 6자회담의 다른 참여국들과의 협력관계를 유지 발전시키는 것과 배치될 필요가 없고 실제 병행 추진할 필요가 더 크다. 이상의 지적보다 더 우려스러운 것은 한국의 새 정부와 부시 행정부가 긴밀히 ‘협력’하여 북한에 先핵폐기를 요구할 경우, 9.19 공동성명을 통해 어렵게 합의한 동시행동원칙과 그에 따라 조심스럽게 이행되고 있는 비핵화 과정에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 점이다.

북한은 1월 신년 공동사설에서 이명박 당선인을 거론하지 않은 채 남북관계와 관련해 10.4 선언 이행, 남북경제협력 지속 확대, 법·제도 장치의 정비 등의 입장을 나타낸 반면, 대외적으로는 핵문제나 6자회담을 언급하지 않고 원칙적인 입장만 보였다. 북한이 합리적인 판단을 한다면 현재 조성



되어 있는 남북관계 발전과 비핵화 이행의 병행 추진을 먼저 과기하지는 않을 것으로 보인다. 그러나 만약 남한의 새 정부가 미국과 공조해 북한에 先핵폐기를 요구하고 그것을 남북관계 발전(곧 2007 남북정상선언의 이행)과 연계할 경우 북핵문제를 둘러싼 한미간 긴밀한 공조란 남북관계를 희생시키는 결과를 초래할 수도 있다는 점에 유의하여야 한다. 그럴 경우 북한은 남북관계(곧 남한의 새 정부와의 관계)를 낮추고 북핵문제를 매개로 대미 접근에 편중할 수도 있다.

둘째, 앞으로 이명박 당선인이 미국과 공조하여 북한에 先핵포기를 요구할 경우 그것은 한반도 비핵화 과정은 물론 한반도 평화체제 수립에도 영향을 미칠 것이다. 2007 남북정상선언 제4항에서는 한반도 평화체제 구축 노력과 비핵화 이행이 동시에 다뤄지고 있다. 이는 남북이 한반도 평화체제 구축과 비핵화 이행을 병행 추진할 수 있음을 말해주는지도 모른다. 특히, 남북정상선언은 한반도 평화체제와 관련해 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.” 그러나 이명박 당선인과 미국측은 크게 보아 先한반도 비핵화, 後한반도 평화체제 논의의 입장이기 때문에 비핵화와 평화체제의 병행 추진을 담은 2007 남북정상선언이 무력화 될 가능성이 없지 않다. 종전 선언과 관련해 이명박 당선인은 뚜렷한 언급을 한 바 없고 한나라당은 2007 남북정상회담 이후 남북정상의 종전선언 협의 노력에 부정적인 입장을 표명해왔다. 부시 행정부는 힐(C. Hill) 6자회담 미국측 수석대표의 발언 등을 통해 북한의 비핵화 전에는 종전선언이 힘들다는 입장을 유지하고 있다. 특히, 이명박 당선인은 대선 후보 중 한반도 평화체제 하에서 유엔사를 존속시키야 한다고 주장한 유일한 후보였는데, 이 문제는 차제에 공론화 과정을 거쳐 국론을 모아야 할 문제이지만 미국의 이해관계에 부합하는 것만은 사실이다.

IV. 외교정책의 목표를 재정의 할 필요성

이밖에도 미국이 이명박 후보의 당선을 환영할만한 이유는 적지 않다. 부시행정부는 한국정부의 기존 대북포용정책이 북한에 일방적인 지원만 하였지 인권 개선은커녕 핵 개발만 허용했다는 비판 의식을 갖고 있다. 그런데 이명박 당선인의 북한인권문제 공개 거론, 한반도 비핵화 우선 해결 원칙과 같은 입장은 현 부시 행정부의 입장과 완전히 일치한다. 반대로 이명박 당선인의 입장은 ‘참여정부’의 남북관계와 북핵문제 해결에 대한 병행 접근을 긍정해온 북한을 당혹스럽게 할 수 있다. 그러나 새 이명박 정부의 ‘실용주의’ 노선과 한미동맹관계의 강화에 기초하여 부시 대통령이 임기 내 한반도 비핵화 완료와 북미관계 정상화를 추진한다면 다가올 이명박 정부는 그 길을 지지할 것이다. 이와 관련하여 AP통신은 12월 20일 익명의 서방 외교관의 말을 빌려 “이명박은 미국이 북한의 핵을 포기시키기 위해 보상하는 노력을 뒤집을 어떤 일도 하지 않을 것이다”고 전망하였다.



한반도 비핵화는 한국과 미국의 당면 해결과제이므로 양국 간 긴밀한 공조가 중요하다. 다만 그것은 상대인 북한의 협력 없이는 불가능하다. 북한의 안전보장, 경제개방은 한반도 비핵화와 맞물려 있는 사안이고 6자회담 참가국들 간에 비핵화 해법으로 공유되고 있다. 이것은 오늘날 안보문제가 군사안보로 국한되지 않고 여러 관심사들이 연결되어 있음을 말한다. 또 한미 양국은 오랜 동맹관계 속의 신뢰와 동북아 지역평화에 대한 공동 이해관계에 기반하여 지역 평화정착에도 적극 나설 필요가 있다. 그러나 그것은 힘의 문제에 국한되지 않을 뿐만 아니라 힘에 의해서 달성가능하지도 않다. 앞으로 한미 양국은 포괄안보의 관점에서 양국 간 협력을 증진하되 다른 국가 간 관계를 존중하고 지역안보협력을 증진하는 방향으로 동맹을 발전시켜 나가야 할 것이다.

앞으로 한미 양국은 그동안 전개해온 전시작전통제권 전환, 방위비 분담 협의, 전략적 유연성 협의 등 공동의 안보 관심사에 대해서 호혜적 접근과 동북아 안보협력에의 기여 등 두 가지 관점에서 추진하여야 할 것이다. 이명박 대통령 당선인 인수위측에서 전시작전통제권 전환 시기 재검토 입장을 밝힌 것은 미국의 확고한 입장을 고려할 때 현실성이 없을뿐더러 주권국가의 자주성에 대한 진지한 안보철학의 부재와 전임 정부와 다른 새로운 입장을 보여야 한다는 조급증을 드러낸 처사라 비판받을 수 있다. 한미간 안보 사안이 위에서 제시한 두 가지 관점에서 추진되지 않을 경우 대내적으로는 반평화적, 비자주적이라는 비판과 대외적으로는 역내 긴장을 고조한다는 비판과 함께 한미 동맹관계에 대한 견제가 가시화 할 수도 있다. 또 미국측은 이명박 당선인에게 한미 자유무역협정의 국회 조기 통과를 요구하고 있다. 그러나 미국 내에서 의회와 관련 집단의 진지한 논의가 진행되고 있는 것처럼, 성급한 국회 표결보다는 여론을 수렴하고 정책적 대응책을 충분히 갖추면서 대미 협상의 필요성을 검토하는 신중한 자세가 필요하다.

마지막으로 이명박 정부가 추진하는 ‘실용외교’ 혹은 ‘선진외교’ 라는 것이 무엇을 지향하고 목표로 하는지를 분명히 제시할 필요가 있다. 여기에 가장 일반적이고 정통한 답변은 국가이익이다. 그런데 남북관계 개선, 한반도 평화체제 정착, 동북아 및 세계 평화에의 기여, 상호의존적 경제관계 심화 등 한국이 당면한 외교적 환경과 과제는 복잡하다. 이에 따라 외교정책의 목표도 진화하여 국가이익보다 시민복리, 그것도 지역 혹은 세계 시민의 복리의 관점에서 재정의하여야 할 것이다. 그런 점에서 한미관계에서 대두해 있는 안보·통상정책 현안들도 양국 시민의 공동 복리의 관점에서 재검토할 필요가 있고, 특히 안보문제는 북한 변수를 포함하여 검토하여야 한다. ‘자주외교’ 론을 강조해온 ‘참여정부’ 시기 대미 안보·통상정책도 이런 시각에서 평가하여 교훈으로 삼을 필요가 있다.

(2008/01/11)





KNSI 특별기획 제20-2호

2008 한·중관계의 방향과 과제

최지영

(코리아연구원 기획위원/ 한림국제대학원대 교수)

I. 들어가며

II. 한중 정치엘리트의 구성변화와 대외정책의 중심이동

III. 한중 경제통상관계의 발전 및 새로운 도전

IV. 글을 맺으며- 한중 관계의 의의 및 평화로운 발전을 위한 과제

I. 들어가며

2008년은 그간 실용주의적 각도에서 순조롭게 발전해오던 한·중 관계에서 일정한 변화가 예상되는 시기라 할 수 있다. 이러한 변화는 다음 두 가지 배경으로부터 예상된다. 첫째는 양국 정치엘리트의 구성변화에 따른 정책기조의 변화 가능성이며, 둘째는 그간 양국 관계 형성 및 발전에서 기저를 형성하던 경제교류관계가 새로운 단계로 진입하고 있다는 점이다. 본문에서는 양국 관계 변화의 배경이 될 수 있는 정치·경제적 요인들을 짚어보고, 이에 따라 향후 예상되는 문제점과 바람직한 한·중 관계 발전을 위한 우리의 대응방향 및 자세에 관해 간략하게 살펴보도록 하겠다.

II. 한중 정치엘리트의 구성변화와 대외정책의 중심이동

2007년 한국과 중국에서는 지난 5년 이래 가장 중요한 정치적 행사가 치러졌다. 그 결과는 모두가 알고 있듯이, 한국에서는 여야 정권교체로 새로운 정권이 창출되었고, 중국에서는 후진타오 집권 2기 체제가 출범하였다. 한·중 양국관계는 지리적 인접성으로 인해 국가 간 외교관계뿐 아니라 사회경제적 관계 또한 중요한 영향을 미치고 있다. 그러나 주권국가간 관계에서는 국가를 대표하는 정부 간 공식적 관계가 여전히 중요한 위치를 차지하고 있기에, 우선적으로 정치권력의 대외정책 변화 및 그 배경에 대해 주의 깊게 관찰할 필요가 있다.

먼저 중국을 살펴보자. 중국의 경우 후진타오의 연임이 확정된 것이기에 기본적으로 대(對) 한국



관계에서 기존 정책이 그대로 유지될 것으로 예상된다. 즉 실용주의적 각도에서 민족주의적 갈등이나 이념 및 가치관의 차이 등 어려운 문제는 뒤로 하고, 경제통상관계를 중심으로 여타 정치·사회적 교류 확대를 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 따라서 북핵 관련 6자회담에서는 국제사회에서 합리적 행위자로서의 모습을 계속해서 보이는 동시에 북한에 대한 자국의 영향력을 유지하기 위한 방안을 고심할 것으로 보인다. 나아가 한국과 경제통상관계를 중심으로 한 등거리 외교를 통해 한반도 전체를 “주변지역 안정”이라는 중국의 전통적 지역외교 전략의 일환으로 접근할 것으로 예상된다.

이와 같이 중국은 기존 정책의 연속선상에서 우리나라에 접근할 것으로 보이기에, 2008년 한·중 관계에서 예상되는 변화의 조짐은 일차적으로 2월말 출범할 한국의 새 정부에서 감지되고 있다. 한국의 경우, 2007년 12월 대통령 선거에서 1998년 이래 10년간 집권해왔던 중도세력이 패배하고, 우파 정권이 새로이 등장하여 외교안보정책을 포함하는 전반적 정책기조에서 일정한 변화가 예상된다. 특히 이명박 대통령 당선자와 인수위원회 핵심 관계자들은 지난 정권의 대미정책을 비판하며, 대미관계의 소위 ‘잃어버린 배년’을 한·미동맹 강화를 통해 복원하겠다는 의지를 강하게 천명하고 있는 상황이다. 따라서 ‘햇볕정책’, ‘동북아 중심 국가’라는 역대 긴장관계 완화를 위해 독자적 세력균형을 추구하던 국민의 정부와 참여정부의 외교안보정책은 새 정권 하에서 일정한 수정이 불가피할 것으로 보인다. 이명박 당선자의 구체적 외교안보정책은 아직 발표되지 않았지만, 지금까지 드러난 이명박 당선자와 대통령직 인수위 관계자들의 언급을 바탕으로 살펴보면 이명박 정부 외교정책의 기본 방향은 ‘탈이념적 실용주의’를 바탕으로 △첫째, 한·미 동맹 강화, △둘째, 북핵 문제의 실질적 해결에 따른 북한 지원, △셋째, 동북아 지역외교 강화 등으로 요약될 수 있다.

한·중 관계는 여기서 세 번째 범주에 속하나, 주의할 점은 이명박 당선자의 외교정책의 핵심이 ‘한·미 동맹 강화’에 있기에 이의 연장선에서 한·중 관계를 살펴보아야 한다는 것이다. 이명박 당선자가 한·미 동맹 강화를 외교정책의 기본으로 삼는 것은 과거 참여정부의 대미정책에 대한 비판적 인식과 함께, 무엇보다 실용주의적 입장에서 세계 최강국 미국과의 관계 강화 없이는 대북관계나 한·중 혹은 한·일 관계에서도 정책적 목표를 실현하기 힘들다는 인식에서 기인한 것으로 보인다. 따라서 이명박 정부 하에서 대(對)중국 정책은 기본적으로 한·미 관계의 강화 및 유지라는 큰 틀 아래에서 형성될 가능성이 매우 높다 하겠다.

현재 이명박 당선자 측 외교안보 관련 인사들의 언급을 종합해보면 한·미 관계의 복원 혹은 강화의 구체적 목표는 우리나라를 일본이나 호주와 같은 ‘전략적 동맹관계’로 격상하는 데 있다고 한다. 이를 위해 한·미 동맹의 범위나 내용은 한반도의 대북군사위협에 대처하는 전술적 수준이 아닌, 민주주의와 시장경제라는 기본가치를 공유하는 동반자로서, 아시아에서 중·일간 패권경쟁을 제어하고, 21세기 포괄적 안보위협인 테러나 대량살상무기 확산 등에 대해서도 공동 대응하는 것을 포함



하는 것이 된다. 이 경우 한·미 군사동맹의 작전지역도 한반도에 국한되는 것이 아닌, 미군의 작전 범위와 유사하게 전 세계 분쟁지역이 될 가능성이 높는데, 이에 따라 상시적 평화유지군을 유지할 필요성이 제기되고 있다(한국국방안보포럼세미나 2008-1-24).

한·미 동맹의 이 같은 강화는 자연히 미국의 또 다른 역내 동맹국인 일본과의 관계도 강화시킬 것으로 보인다. 또한 최근 출범한 일본의 후쿠다 정부는 과거 정권과 달리 아시아 중시 외교를 천명하고 있고, 이미 중국과 일본 사이에도 진일보한 관계 개선이 진행되고 있기에, 한·일 관계의 복원 또한 이명박 정부 아래에서는 시간문제라 할 수 있다.

물론 아직 이명박 정부가 정식으로 출범하지 않았기에, 이명박 당선자 측 관련 인사들의 의견이 그대로 새 정부의 외교안보정책에 반영될 것인지는 좀 더 두고 보아야 할 것이다. 그러나 현재까지 직간접적으로 확인할 수 있는 외교안보정책 방향은 한·중 관계와 동북아의 긴장완화라는 측면에서 보면 적지 않은 우려가 제기된다. 예를 들어, 한·미 군사동맹의 범위를 역외지역으로 확대하는 문제나 반(反)테러나 대량살상무기 확산방지활동에 한국군이 참여하는 문제는, 역내 중국뿐 아니라 북한, 러시아와의 관계에서 매우 민감한 사안으로서 신중한 태도를 취해야 할 것으로 생각된다. 아울러 한·미·일 삼각동맹이 강화되면 북·중·러 북방 삼각동맹 또한 강화될 수밖에 없고, 특히 한·미·일 삼각동맹이 미국과 일본이 추진하는 미사일방어체제(MD)와 연결될 경우 한국은 군비경쟁과 해양세력과 대륙세력이 맞부딪치면서 발생하는 신냉전의 대치점이 될 수도 있다는 점에 주의해야 할 것이다.

한편 한·미 관계 강화에 따른 중국 쪽 우려 해소를 위해 ‘소다자주의(minilateralism)’ 외교가 논의되고 있다고 한다. 소다자주의 외교는 참여정부의 동북아균형자론과 유사하게 한국이 중·일, 미·중 사이의 미묘한 갈등을 조정하는 역할을 맡는 것을 의미하는데, 다만 정치안보적 사안이 아닌 환경·질병·재난 등 비정치적 사안을 다룬다는 데 그 차이가 있다(내일신문-2008-1-25).

그러나 인접국가간 대화에서, 특정 사안에 대화주제를 한정시키는 것 자체가 상대로 하여금 차별적 감정을 느껴 불쾌감을 불러일으킬 가능성이 매우 크며, 이는 역설적으로 중장기적으로는 중국과의 관계를 소원하게 만들 우려가 있다. 물론 경제통상과 같은 다른 대화채널은 여전히 활성화되겠지만, 한·중 양국 간 신뢰라는 측면에서 볼 때 정치안보적 과제를 제외시키는 것은 그리 긍정적으로 보이지 않는다. 물론 한국 외교에서 한·미관계는 가장 중요한 대외정책 대상이라 할 수 있다. 그러나 가장 중요한 것이 곧 전부는 아니며, 현실적으로도 중국은 일본과 달리 미국과 다른 길을 가겠다는 것을 분명히 밝히고 있기에 한·중 관계를 한·미관계의 하위범주로 파악하려는 것은 자칫 지금껏 발전해오던 한·중 관계를 저해할 가능성도 있음을 명심해야 할 것이다.



Ⅲ. 한중 경제통상관계의 발전 및 새로운 도전

1992년 수교 이래 한·중 양국은 경제통상 분야에서 유례 없는 급속한 발전을 이루었다. 2006년 중국은 한국의 제1 교역대상국이자 수출대상국, 무역흑자국으로서 최대의 무역상대국가가 되었다. 수치적 측면을 보면, 한·중간 무역규모는 92년 수교이후 2006년까지 18배 이상 증가하였으며, 2005년에는 양자간 교역이 1천 억 불 시대에 진입하였고, 2004년 이래 대 중국 무역수지는 연속 200억불 이상의 흑자를 기록하고 있다.

교역관계뿐 아니라 투자관계에서도 한국은 주로 자본수출국의 위치를 점하고 있어, 2007년 7월 까지 대 중국 투자가 누계 372억 달러를 기록하고 있다. 2002년 이후부터 중국은 한국의 최대 투자대상국으로서, 중소기업 중심의 노동집약적 산업에 대한 투자에서 대기업 중심의 중국 내수시장을 겨냥한 서비스와 첨단기술부문의 진출이 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2005년 후진타오 중국 국가주석의 방한을 계기로 양국 정상은 수교 20주년이 되는 2012년까지 2000억 불 교역 달성을 선언하였는데, 현재 추세로 보면 이 같은 목표는 무난히 달성될 것으로 예상된다.

이처럼 급격해 발전해 온 한·중 경제통상관계에서 2008년에는 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다.

첫째, 한·중 양국의 경제통상관계는 점차 한국의 자본과 기술 그리고 중국의 노동력이 결합하는 방식, 즉 양국 간 수직적 분업관계에서 점차 수평적 분업관계, 나아가 세계시장에서 치열한 경쟁관계로 접어들고 있다. 자동차의 경우, 이미 중저가 시장에서 중국과 인도산 차량들이 매우 빠른 속도로 성장하여 세계 시장에서 한국기업과 경쟁하고 있음은 주지의 사실이다. 또한 한국이 자랑하는 첨단기술 분야에서도 중국과 기술격차가 3년 이내로 평가되는 등 점차 기술격차가 줄어들고 있다. 또한 중국은 과거와 같은 대규모 요소투입형의 그리고 수출 및 외국투자에 의존하는 경제모델보다는 2006년 제11차 경제개발 5개년계획에서 보듯이 내수확대를 통한 안정적 경제성장과 기술혁신을 통한 산업구조조정 및 경쟁력 강화를 추구하고 있다. 따라서 기존의 한국 상품이나 자본·기술 등을 중국에 단순 수출 혹은 적용하는 형식의 양국간 경제통상관계는 점차 대등한 경쟁관계로 전화되고 있다고 볼 수 있다.

둘째, WTO 가입 이후 중국의 국내 경제 환경이 크게 변화하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 우선 과거 계획경제 시절 중국의 경제정책은 인적·물적 자원을 독점한 정부의 계획에 따라 진행되었으나, 1992년 사회주의 시장경제체제로의 전환과 2001년 WTO 가입 이후에는 회사법·대외무역법·물권법·반독점법·노동계약법·파산법 등 일련의 법규를 정비하여 경제운영에서도 ‘법치(法治)’의



개념이 강하게 도입되고 있다. 즉 경제영역에서 인치(人治)적 요소는 점차 약화되고 세계화 흐름에 적극 편입하여, 제도화·규범화 요인이 빠른 속도로 강화되고 있는 것이다. 한편 중국의 국내경제환경의 변화에서 무엇보다 고려해야 할 것은, 이제 중국은 세계 최대 투자유치국으로 과거와 달리 국내적으로 외화가 이미 충분히 공급된 상태라는 것이다. 따라서 더 이상 한국 기업 혹은 개인투자자의 진입이 과거와 달리 무조건 환영받지는 않는다. 즉 외자(外資)라고 무조건 환영받는 것이 아니라, 어떤 외자인가, 중국의 환경보호정책에 부합하는가, 기술발전에 기여할 수 있는가를 꼼꼼히 따져서 선별적으로 외자유입을 허용하고 있는 것이다. 이는 최근 기업소득세법 개정에서 기존에 외자 기업에게 부여하던 세제상 혜택을 철회하고, 내외자 기업에 동등하게 세금을 부과하는 데에서도 알 수 있다. 따라서 이제 과거 섬유·봉제 등과 같은 노동집약적 사양산업이 중국의 저임금만 보고 진출하는 것은 점차 어려워지고 있으며, 한국기업의 중국내 경제활동에서도 준법경영의 필요성이 강하게 제기된다고 하겠다.

마지막으로 최근 중국 내 전반적 정책에서 가장 의미 있는 변화는 성장과 함께 분배에 대한 시각이 강화되고 있다는 사실이다. 덩샤오핑의 선부론(先富論)과 같은 불균형 발전전략은 노동의 동기를 부여하여 중국경제의 빠른 발전을 촉진시킨 측면은 있으나, 극심한 계층간·도농간 빈부격차의 확대와 농민공과 같은 도시빈민의 증가라는 사회문제를 야기했다. 1990년대 후반부터 개혁개방에서 소외된 다수 인민들은 점차 조직적 저항을 하기 시작했고, 21세기에도 그 기세는 수그러들지 않고 있어, 빈부격차는 이미 가장 중요한 정치·경제·사회적 과제로 등장하였다. 이에 중국 정부는 정치개혁--현재까지 별다른 진전이 없는 상황이다--과 경제적 과실 분배에 주목할 수밖에 없었고, 이는 후진타오의 국정이념인 ‘과학적 발전관’, ‘조화사회론’으로 드러나고 있다. 경제제도적 측면에서 보면, 최근 노동계약법과 물권법 제·개정을 통한 사유재산권 및 노동권 보호의 강화는 이러한 분배 및 사회적 약자보호 추세를 반영한 것으로 평가된다.¹¹⁾

한국과 중국은 아직까지 내수보다는 수출이 국가 경제를 주도하는 광의의 통상형 국가군에 속한다고 볼 수 있다. 이에 대외적 통상환경 변화에 민감하게 반응하고, 경제적 세계화에 적극적으로 편입하고 있는 양국은 멕시코 칸쿤에서 WTO DDA 협상이 결렬된 이후 부각된 FTA와 같은 지역경제통합에 적극적으로 나서고 있다. 현재 한국은 미국·칠레·싱가폴과 FTA 협상을 체결한 상태이며, EU·인도·캐나다 등과 협상을 진행 중인 것으로 알려져 있다. 중국은 아세안·칠레·파키스탄·홍콩·마카오와 협상을 체결하였고, 호주·뉴질랜드·GCC(걸프협력기구) 등과 협상 중이다.

1) 최근 한국 중소기업의 투자가 활발한 산동성에서 벌어진 일부 한국기업의 야반도주 사건은 물론 중국의 급작스러운 국내기업환경의 변화도 원인이지만 한국 기업들이 중국 내 경제환경 변화에 적응하지 못하고, 불법적 수단으로 기업을 정리한 것이라 할 수 있다. 이는 향후 한중 교역 및 투자관계에 있어 적잖은 파장을 일으키고, 중국 내 한국 기업의 이미지에도 상당히 나쁜 영향을 미칠 것으로 보인다.



양국에서 FTA가 주요한 대외통상정책으로 자리를 잡으면서 자연스레 중요한 교역상대국으로서 상호간에 FTA 협정체결에 대해 많은 관심을 가지게 되었고, 현재 한·중 양국 간에는 정부가 참여하는 한·중 FTA 산·관·학 공동연구가 완결되기 직전인 것으로 알려져 있다. 따라서 2008년 한·중 경제통상관계에 있어 최대 현안은 사실상 경제통합에 근접한 한·중 FTA 협상이 본격적으로 시작될 수 있을 것인가 하는 것이다.

중국의 경우, 한국이 한·미 FTA를 체결하자 한국에 비해 적극적으로 양국간 FTA 추진을 희망하고 있다고 한다. 그러나 한국은 한·중 FTA는 실제 교역규모상 한·미 FTA를 능가하는 충격이 있을 수 있고, 특히 농업과 같은 약세산업에 대한 피해가 매우 클 것으로 예상되기에 중국에 비해 상대적으로 소극적으로 임하고 있다고 알려져 있다. 그러나 최근 대선에서 승리한 이명박 당선자는 성장중심적 경제 마인드를 가지고 있고, 전임 참여정부의 가장 큰 공(功)으로 한·미 FTA를 거론할 만큼 FTA와 같은 대외무역의 자유화 정책에 매우 긍정적인 것으로 알려져 있다. 따라서 이명박 정부 하에서는 한·중 FTA뿐 아니라 중단된 한·일 FTA도 재개될 가능성이 매우 높고, 나아가 한·중·일 동북아 3개국의 FTA도 진행될 가능성이 상당히 크다 할 것이다.

그러나 한·중 FTA는 우리나라 최대교역국인 중국과 무역 및 투자의 각종 장벽을 제거하는 것인 만큼 국내적 파장과 충격이 매우 클 것으로 보인다. 한·미 FTA 사례에서도 보았듯이, 경제적 효과와 양극화의 주범으로서 논란이 적지 않은 무역자유화 정책에 대해 밀어붙이기식 추진은 국론을 분열시키고 나아가 미래에 우리 사회에 어떠한 결과를 낳을지 아직 아무도 장담할 수 없는 상황이다. 따라서 한·중 FTA추진은 무엇보다 신중하여야 하며 이해관계자 및 국민들의 광범위한 참여가 보장되어야 하고, 무엇보다 농업과 같은 약세산업 보호와 비정규직과 같은 자유화 정책의 피해자인 사회적 약자에 대한 충분한 지원책(사회안전망 확충)이 전제된 상황에서 논의가 진척되어야 할 것이다.

IV. 글을 맺으며: 한·중 관계의 의의 및 평화로운 발전을 위한 과제

한·중 양국은 92년 수교 이래 상호지리적 인접성과 문화적 유사성, 경제적 보완관계로 인해 매우 빠른 속도로 발전해왔다. 이러한 전체적 교류 강화의 흐름은 한·중 양국의 새 정부 아래서도 크게 위축되지는 않을 것으로 보인다. 무엇보다 한·중 양국 정상의 실용주의적 성격으로 인해, 경제통상 정책에서는 큰 변화가 예상되지 않은 채 기존 기조가 유지되는 하에서 부분적 변화만이 예상된다고 하겠다.



그러나 한국에서 새로이 출범하는 이명박 정부에서 대중국 외교안보정책은 일정한 변화가 예상된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 한·미동맹 강화라는 이명박 당선자의 대외정책 최대의 목표와 그 정책적 기본 내용은 한·중 관계 발전에서 그다지 우호적이지 않은 환경을 제공할 것으로 보인다. 특히 미국과 일본이 주도하는 MD 계획 참여나 한·미 동맹군의 작전 범위가 한반도 이외 지역으로 확대되는 것은 자칫 한·중 관계뿐 아니라 대북관계 나아가 우리나라의 장래와도 직결될 수 있는 문제이기 때문에 매우 신중히 추진해야 할 것으로 보인다.

외교는 제로섬 게임이 아니다. 우리가 미국과 잘 지내기 위해서 미국과 정치적 관계가 그리 좋지 않은 중국과 반드시 나빠야 한다는 등식은 성립되지 않는다. 특히 중국위협론적 시각에 사로잡혀 중국에 대한 위협을 불필요하게 과장하여, '미국이나 중국이나' 라는 양자택일에 우리 외교를 제한시키려는 시도는 매우 부적절하다고 판단된다. 한국의 국가이익이라는 관점에서 보면, 비록 중국이 세계 최강국 미국과 정치적으로 다른 길을 가고 있고 인권·시민사회 등에서 적지 않은 문제점을 가지고 있다고 하더라도, 한국, 나아가 한반도의 미래에서 너무나 영향력이 큰 이웃국가이자 강대국인 중국과는 반드시 잘 지내야 할 것이다.

선형적 이념을 기준으로 한 획일적 피아구별이 지배하던 냉전시대는 역사적으로 이미 지나갔다. 따라서 한국의 입장에서 참된 외교는 미일동맹과 중국의 대립이 격화될지라도 양자 모두와 잘 지내며, 동북아 지역에서 평화로운 길을 모색하며 이를 실현하는 데 있다 하겠다. 이를 위해 이명박 정부는 한·미관계의 하위구조가 아닌 동북아 지역외교의 고유한 특성을 직시하며 한·중관계에 접근할 필요가 있으며, 이러한 태도를 취할 때 보다 긍정적 성과를 거둘 수 있을 것이라 보여진다.(2008/01/31)





KNSI 특별기획 제20-3호

2008 한일관계 분석과 과제

이기호

(성공회대 연구교수/ 노틸러스@서울소장)

이명박정부 이후 한일관계가 동반자적 관계로 나아가는 것이 대북관계에 미칠 수 있는 영향은 무엇이고 중국이 구상하는 아시아 질서와는 어떻게 접목될 수 있는 것인지, 그리고 미국의 아시아 개입에 교두보 역할을 할 것인지 아니면 버팀목 역할을 할 것인지 향후 한일관계에서 주목해볼 대목이다.

I.

일본은 그 어느 때보다도 한국의 새정부 출범에 잔뜩 기대를 거는 눈치다. 가토코이치(전 자민당 간사장) 및 센고쿠요시토(전민주당 정조회장) 등 일본의 초당파 의원들이 얼마 전 방한했을 때, 이명박 당시 당선인이 ‘역사적인 문제로 (일본에게) 구체적인 요구를 하기 보다는 일본과 성숙한 관계가 되려 한다’는 언급은 일본에 크게 보도가 되면서 노무현정부에서 급랭되었던 한일관계가 다시 활성화될 것이라는 기대로 이어졌다. 이러한 기대는 2월 22일자 니혼게이자이신문에서 25일 양국정상회담에서 한일간 FTA 협상재개에 합의할 것이라는 보도를 냈고 한국외교통상부는 이것이 오보임을 즉각 해명하기도 했다.

2월 25일 취임식 직후 가진 첫 정상회담에서 후쿠다 총리와 이명박 대통령은 포괄적인 협력에 대한 구상을 논의하였다. 첫째, 이른바 정상간 ‘셔틀외교’를 재개하기로 하고 이대통령이 4월에 일본을, 가을에는 후쿠다 총리가 한국을 방문하는 등 올해 일정을 잡았다. 게다가 올 7월에 홋카이도에서 열리는 G8정상회담에 중국의 후진타오 주석과 함께 이명박 대통령이 초대될 가능성도 있어 정상간 외교는 더욱 긴밀해질 전망이다.

둘째, 양국 간 투자활성화와 경제협력강화를 다짐하고 ‘비즈니스 라운드테이블’에 준하는 재계



의 협력기구가 형성될 것으로 보인다. 한국 외교통상부가 비록 FTA협상 재개는 아니라고 부인하였으나 지난 1월 29일 송민순 외교통상부 장관이 연세대에서 행한 강연에서는 ‘한일FTA 협상 재개를 검토하고 한중FTA 공동연구를 종결해 한중일간에 FTA의 토대를 마련하길 기대한다’고 언급한 것을 감안한다면 한일간에 FTA협상도 곧 재개할 가능성이 크다.

셋째, 청소년문화교류 활성화를 언급한 만큼, 한일간에 이미 활성화되어있는 문화교류 및 차세대 교류를 위한 제도적 지원도 강화될 것으로 보인다. 끝으로 북핵문제에 대한 공조가 다루어졌다고 한다. 이미 이명박 대통령은 취임사에서 남북 간 정상회담을 사실상 제안하였고, 대선공약에서 언급한 것처럼 북핵 포기와 개방을 조건으로 북한을 10년 안에 3천불소득이 가능하도록 하겠다고 다시 명시하였다.

이 모든 내용을 종합해보면 이제 한국과 일본은 명실공히 동맹국가로 자리를 잡고 모든 분야에서 자주 만나 우의를 다지는 기를 위에 실질적인 협력을 가시화하자는 것으로 풀이된다. 새 정부는 이를 미래지향적 사고를 하고 윈윈게임을 하자는 원칙으로 설명하고 있다. 그런데 여기에는 몇 가지 함정이 도사리고 있다. 게다가 북한은 물론 미국과 중국을 한일관계에 변수로 대입하면 좀 더 복잡한 산수를 하지 않으면 풀기 어려운 문제들이 발생할 수도 있다.

II.

먼저 파트너로서 후쿠다정권을 살펴보자. 후쿠다정권의 등장은 작년 7월 참의원선거의 패배와 리더십의 부재 그리고 국정혼란의 책임 등으로 아베총리가 전격사임을 함으로써 탄생한 정권이다. 엄밀히 말하면 과도기 관리형 책임자로 등장한 셈이다. 그리고 좀 더 거칠게 보자면 후쿠다 총리의 등장은 자민당의 자구책이기도 하다. 자민당의 입장에서 볼 때, 후쿠다 총리는 고이즈미총리와 아베총리를 거치면서 불거진 대내외 문제를 잠재우기에 가장 적합한 구원투수로 선택된 것이다.

국내정치의 맥락에서 보자면 후쿠다 총리는 총리후보가 되기 전 자민당 내의 총재선거에서 보여진 바와 같이 9개 파벌 가운데 경쟁자였던 아소다로 간사장의 파벌을 제외하고 다른 모든 파벌의 지지를 받을 만큼 조정능력과 치우치지 않은 균형자로서의 입지를 인정받았다. 실제로 후쿠다 총리는 그의 부친인 후쿠다 다케오가 주도한 청화회(淸和會)의 전신인 현재 자민당 내의 최대파벌인 마치무라파에 속해있다. 여기에는 전 모리총리가 배후에 있다. 물론 친 아베그룹과 고이즈미 전 총리 추종그룹이 별도로 있다고는 하나 계보로 보면 마치무라파에 속한다고 할 수 있다.



실제로 후쿠다정권은 아베의 실각에도 불구하고 자민당의 주류 전통을 계승하고 있다는 점에서 아베에서 후쿠다로 인물이 바뀌었다고 정권의 성격이 바뀌지 않았다. 이미 후쿠다는 모리정권과 고이즈미 정권하에서 1289일이라는 최장수 관방장관을 역임한 바 있다. 후쿠다를 구원투수로 삼은 이유는 여기에 있다. 따라서 후쿠다 총리의 운신의 폭은 그리 크지 않다. 자민당이 그를 선택한 이유는 대중을 휘어잡는 카리스마적인 리더십이 필요해서가 아니라 자민당 내의 조정과 숨고르기를 베풀 줄 수 있는 관리자형 리더십이었기 때문이다.

그렇다면 후쿠다를 총리로 내세우고 향후 한일관계를 담당할 자민당 정치의 핵심은 무엇일까. 간단히 답하자면 구조개혁을 내걸고 대중적 지지도는 끌어냈지만 우정국 민영화 등을 통해 자민당의 지지기반을 다 깎아먹은 고이즈미정권과 아름다운 국가를 내걸며 화려하게 등장한 전후세대 최초의 아베정권의 정책을 고스란히 계승하되, 우경화의 속도를 늦추고 기존의 요란한 자민당 정치를 국민들의 가시권에서 가리워지도록 아무것도 하지 않는 내각을 유지하는 것이다.

문제는 후쿠다 총리가 계승할 수밖에 없는 자민당 정치의 핵심이 어디에 있느냐 하는 것이다. 핵심은 강한 국가 일본을 만들겠다는 것이다. 여기에는 여야가 없는 듯 보여 일본 중앙정치의 위험성을 엿보게 한다. 이미 1868년 메이지유신 이후 100년만인 1968년 세계 경제 3위의 경제대국으로 성장한 일본이 80년대 이후 줄곧 강조해온 것은 외교안보 분야에서 대국으로 성장하는 것이고 일본은 아시아에서 유일하게 G7정상회담의 참가국이 되었다. 90년대 이후 일본은 군사분야에서도 자위대의 군사력이 미일동맹체제하에서 국제적 활동을 하는 것을 통해 점차 헌법개정 의 발판을 마련할 것과 이를 통해 '보통의 군사력'을 보유할 것을 꾸준히 논의해왔다.

구체적으로 살펴보면 1991년 걸프전을 계기로 일본은 1992년에 「PKO협력법」을 제정하여 이른바 평화유지군을 파견할 수 있게 되었다. 아울러 1999년에는 효과적이고 실질적인 미일동맹체제를 구축한다는 명분하에 「주변사태법」을 통과시킨 바 있다. 그리고 2001년 9·11테러 이후 일본은 곧바로 「테러특별조치법」을 성립하여 3차례 연장을 통해 작년 11월까지 일본이 미군의 군사작전에 급유 등의 직접적인 도움을 주는 군사행동을 사실상 지원해왔다. 작년 오자와이치로가 이끄는 민주당이 참의원에서 다수당을 차지하면서 테러특별조치법은 11월에 더 이상 연기되지 않았지만, 올 1월에 자민당이 발의한 「신테러대책특별조치법」이 의회를 통과함에 따라 이 또한 재개할 수 있게 되었다. G8국가들 가운데 유일하게 군사비 지출이 꾸준히 증가하고 있는 일본은 작년에는 방위청을 방위성으로 격상하기도 하였다. 현재의 방위성 장관은 고이즈미 정권 때 방위청장을 지낸 이시바 시게루가 역임하고 있다. 그는 방위청장관 시절 자위대를 자폐증 환자에 빗대어 자폐대라고 하여 일본 내에서도 비난을 산 바가 있다.



비록 1년 정도의 단명으로 끝난 아베정권이지만 그는 헌법 개정을 위한 실질적인 준비작업을 눈 깜짝할 사이에 해치웠다. 그중 하나가 나라를 사랑하는 마음과 전통적 가치의 존중을 강조하면서 「교육기본법」을 전후 처음으로 개정한 것이다. 평화를 존중하고 개인의 존엄을 강조하는 내용에서 ‘국가’를 강조하고 전통을 내세우는 법으로 바꾼 것이다. 이것은 1999년 오부치 총리 때 개정된 일장기와 기미가요를 각각 국기와 국가로 정하는 「국기국가법」의 연장선에 있다. 개인의 존엄과 성장을 위한 교육이 국가를 우선으로 하는 교육으로 바뀐 셈이다. 우리의 국가보안법에 해당하는 「공모법」 또한 의회에 계류중이긴 하나 자민당에 의해서 추진되고 있는 법안 중의 하나이다.

무엇보다도 아베정권이 마련한 헌법개정의 제도적 장치는 「교육기본법」개정과 더불어 이른바 「국민투표법」을 작년 5월에 국회승인을 받는데 성공한 것이다. 「국민투표법」이란 일본국 헌법 개정절차에 관한 법으로 3년 뒤인 2010년 5월 18일부터 시행됨으로 이 이후에는 일본이 사실상 헌법을 개정할 수 있게 된다. 이러한 일관된 군사대국화의 길과 애국심 고취 그리고 평화헌법이라고도 불리는 현재의 일본헌법을 개정하려는 움직임은 일본정치가 생각하는 ‘강한국가’의 모습이고 이제 그 변환의 터뒀기 작업을 대체로 끝낸 셈이다.

후쿠다 총리가 아베총리보다 온건하고 아시아를 중시한다고 하더라도 강한국가 혹은 보통국가를 향해 달려오고 있는 일본정치의 물꼬는 잠시 숨을 죽였을 뿐 방향을 틀지 않았다. 후쿠다 총리보다 상대적으로 진보에 가 있다고 하는 오자와이치로 역시 민족주의와 국가주의로부터 크게 벗어나 있지 않은 것으로 보인다. 게다가 일본사회는 지금 그 어느 때보다 격차사회로 치달으며 사회적 통합의 위기를 경험하고 있다. 2007년의 참의원선거에서 자민당에 등을 돌린 것은 막연한 정치에 대한 불신이 아니라 자민당의 신자유주의 정책을 지역사회에서 피부로 체감하면서 이루어졌다는 점이다.

만일 중앙정치의 생리상 일본사회에서 심화되고 있는 지역 간 격차와 아무리 노동을 해도 가난을 벗어나기 어려운 ‘워킹푸어’ 그룹의 증가가 지속된다면 일본정치는 그 위기를 어떻게 돌파할 것인가. 현재의 자민당 정치는 국가개입의 확대가 아니라 시장의 자유를 확대하는 신자유주의 정책으로 전개될 가능성이 높다. 이미 각종 국·공영사업의 민영화와 시·군·구의 통폐합 등은 이러한 방향으로 나아가고 있음을 보여주고 있다. 후쿠다 총리가 제안한 비즈니스 라운드테이블이나 FTA를 비롯한 경제협력은 이러한 양국의 비슷한 처지를 반영하고 있다. 이명박정부의 실용주의 노선을 환영하는 이유도 여기에 있지 않을까 생각한다. 그런데 민영화를 통한 시장의 확대와 심화가 격차를 줄이기는커녕 사회적 불만을 더욱 고조시킨다면 역설적으로 내셔널리즘과 과시즘의 심리가 작동하게 되고 이것이 헌법개정과 연결되어 강한 국가를 지향하는 국내여론이 일순 불을 지필 수 있는 염려스러운 시나리오도 배제할 수 없을 것이다.



III.

대외적 관점에서 후쿠다정권을 살펴보자. 한일관계에서 기대할 수 있는 것은 그가 고이즈미정권 당시 2002년 북일정상회담과 평양선언 등에 깊이 관여하는 등, 북한문제를 포함한 아시아 외교에 적극적인 인물이라는 점이다. 특히 올해, 북경에서 열리는 올림픽과 홋카이도에서 열리는 G8정상회담, 2010년의 상해엑스포, 2012년 여수박람회, 2012년 중국광저우 아시안게임 2014년 인천아시안게임 등 향후 한중일은 문화교류와 경제교류의 호재가 이미 공식행사 일정으로 자리잡고 있다. 이러한 흐름은 일본사회에 미국 편향적인 외교에서 아시아를 중시하는 외교로 옮겨갈 것을 요구하는 동력이 되고 있기도 하다. 최근 일본 서점가의 흐름이나 대학과 연구소에도 이를 반영하듯 ‘아시아’는 커다란 화두로 대두하고 있다.

과연 일본이 얼마나 가까이 그리고 어떠한 자세로 아시아로 귀환할 것인가. 그동안 일본은 야스쿠니신사 참배 및 역사교과서문제 등으로 한국과 중국과는 일정한 거리를 유지해왔다. 오히려 일본은 앞서 살펴본 바와 같이 미국과 동맹외교를 강화하는 것을 구실로 자국의 군사대국화를 지향해왔고 이제는 헌법자체를 바꿀 기세이다. 최근 중국이 아시아판 유엔을 만들자고 제안하면서 하이난다오섬을 자유무역지대로 만들고 새로운 아시아 정치경제 협력의 중심으로 두는 평화비둘기전략을 발표한 것도 이와 무관하지 않다. 중국은 미국식 신자유주의 가치를 중심에 두는 이른바 ‘워싱턴컨센서스’가 아니라 중국식 철학과 방식이 작동하는 ‘베이징컨센서스’를 확립하고 싶은 것이다. 미국이 배후에 있는 유엔이 아니라 중국이 중심이 되는 아시아판 유엔을 구상하고자 하는 것이다.

이와 더불어 미일관계에도 미묘한 균형이 재조정되고 있는 것으로 읽힌다. 미국의 중복역할을 자임했던 일본이 새로운 중심으로 부상하고 있는 중국 그리고 남과 북의 협력이 급속히 진전되고 있는 한반도와 등을 돌리는 관계는 그만큼 미국이 아시아와 떨어지는 것을 의미하기 때문에 일본이 적절한 수준에서 아시아 주변국들과 좋은 관계를 유지하는 것이 미국에도 유리하다고 생각하는 것 같다. 그래서 미국은 오히려 일본과 중국 그리고 일본과 한국 사이에 각국의 지도자급 인사들이 미국과의 친분을 매개로 서로 친하게 지내을 것을 장려해왔다. 이러한 움직임은 작년 미국 하원에서 ‘위안부’ 결의안을 통과시킴으로써 일본이 아시아외교에서 역사적 보편성을 유지할 것을 은연중에 압박한 것으로 해석할 수 있다.

그것이 미일관계와 미국과 아시아관계에 긍정적인 결과를 가져올 것이며 장기적으로 일본이 아시아에서 입지를 다져가는데 기여할 것으로 보기 때문이다. 반면에 군사문제에 있어서는 일본의 미사일실험을 지원하는 등 미일군사동맹을 그 어느 때보다 강화하고 있다. 이명박정부 등장 이후 미



국은 한국에도 「주변사태법」, 「미사일방어체제(MD)」, 「대량살상무기확산방지구상(WMD, PSI)」등을 다시 강요하고 한미일간의 대북정책조정감독그룹(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)을 부활할 가능성이 높다. 이 또한 미국식 실용주의라 할 수 있지 않을까.

후쿠다 총리가 한국과는 정상간 셔틀외교를 제안할 만큼 한일관계는 가까운 이웃이지만 북일관계는 아주 먼 이웃이다. 한반도에서 남북관계가 아무리 화해와 협력의 길로 나아가도 일본사회에서는 한반도가 일본식 분단을 심화시켜왔다. 실제로 6자회담의 틀을 전향적으로 바꿀 수 있는 열쇠는 일본이 어떻게 하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 북미수교보다 북일수교를 진전하고 일본이 전후배상문제를 처리함으로써 북한의 경제개발과 개방을 촉진하고 아시아에 개방된 국가로 안착하는데 결정적인 기여를 할 수 있기 때문이다. 한국이 아무리 노력을 해도 6자회담을 중국의 중재와 북미국교 정상화라고 하는 북미 양자관계를 축으로 해서는 북핵문제는 쉽게 풀리기 어렵기 때문이다. 이러한 문제는 향후 한일관계에서 주목해볼 대목이다. 기본적으로 미국은 TCOG등을 통해 북한 문제에 대한 입장과 태도를 조절할 것이지만 한일관계의 활성화가 남북관계의 진전을 반영한다면 새로운 균형이 형성될 수도 있기 때문이다. 하지만 한일관계의 활성화가 북한을 고립시키고 남북관계를 악화하는 방향으로 갈 수도 있기 때문에 이 부분은 세심하게 접근할 필요가 있다.

이명박정부 이후 한일관계가 동반자적 관계로 나아가는 것이 대북관계에 미칠 수 있는 영향은 무엇이고 중국이 구상하는 아시아질서와는 어떻게 접목될 수 있는 것인지, 그리고 미국의 아시아 개입에 교두보 역할을 할 것인지 아니면 버팀목 역할을 할 것인지 향후 한일관계에서 주목해볼 대목이다. 그러나 더 중요한 것은 ‘국가’를 중심에 놓고려고 하는 일본정치와 ‘기업’을 중심에 놓고려고 하는 실용주의노선의 이명박정부 사이에서 관망하고 비판만 할 것이 아니라 ‘시민’이 중심에 서서 새로운 한일관계를 구성하기 위한 다각적인 노력을 해야 한다는 것이다. (2008/02/27)





KNSI 특별기획 제20-4호

러시아 권력승계의 특징과 한-러관계 전망

박상남

(한신대학교 국제관계학부 교수)

- I. 제기되는 의문들
- II. 러시아 다시 권위주의로 회귀 하는가
- III. 80% 지지와 70%의석 확보, 푸틴 신드롬의 실체
- IV. 세습적 권력승계와 푸틴의 총리 취임
- V. 한-러 관계 전망과 제언

I. 제기되는 의문들

최근 권력교체 과정에 있는 러시아와 관련하여 한국 내에서 제기되는 관심사항은 크게 두 가지이다. 첫 번째는 총선과 대선과정에서 나타나고 있는 흥미로운 러시아 정치체제의 특징과 전망에 관한 것이고, 두 번째는 새로운 정권 출범을 앞둔 한-러 양국의 관계 전망이다. 이와 관련하여 대략 다음과 같은 질문들을 많이 받는다. 러시아 정치체제는 다시 권위주의로 회귀하는가? 임기 말임에도 80%에 이르는 푸틴에 대한 지지도와 2007년 12월 총선에서 70% 의석 확보라는 유례 없는 결과를 어떻게 보아야 하는가? 후계지명이라는 국제사회에서 보기 드문 ‘세습적 권력승계’ 방식과 ‘전직대통령의 총리 취임’ 등 러시아적 정치 현상을 무어라 설명할 수 있는가? 그리고 양국 모두 새로운 정부 출범을 앞두고 관계 설정은 어떻게 될 것인가? 이 글은 이러한 의문들에 대해 제한적이거나 답하고자 한다.

II. 러시아 다시 권위주의로 회귀하는가?

일반적으로 권위주의체제는 제3세계 개발독재유형, 즉 쿠데타 또는 사후 추인선거로 등장한 독재정권이 국가주도로 국민경제자원을 특정분야에 집중함으로써 허약한 정당성을 채우려는 유형의 정체체제로 인식되어 왔다. 이 과정에서 관료, 자본, 군부 간에 성립되는 계급동맹에 의한 조합주의



는 권위주의 정권의 결여된 정당성을 보완하기 위해 사용되는 주요 수단이었다. 또한 권위주의체제는 국가와 시민사회 관계에서도 국가기구를 동원해 시민사회 내의 반대세력 배제와 선거보이콧을 통한 정책자원에 대한 불공정한 경쟁을 유도한다. 요약하면 권위주의체제란 중앙집권적 통치와 강제에 의존하여 정치과정에서 시민사회의 참여를 배제하는 배타적 지배유형이며, 이를 위한 억압적 국가기관들이 잘 정비되어 작동하는 정치체제이다. 특히 국가가 이익집단이나 정치집단까지 국가의 통제 하에 두려고 할 때 정치적 다원주의는 상당한 제한을 받게 되며 권위주의체제가 등장하게 된다.

그동안 푸틴정권의 성격을 규정하는 데에 이러한 권위주의 유형의 적용 가능성에 대한 다양한 논의가 있었다. 적지 않은 논란에도 불구하고 엘친과 푸틴 정권이 선거를 통해 등장했고 제한적이기는 하나 정당간의 경쟁이 가능하며 의회가 기능하고 있다는 점에서 현재 러시아 정치체제는 제3세계 개발독재 권위주의 유형과는 분명히 다르다. ‘자유민주주의’ (liberal democracy) 시각에서 러시아 민주주의에 대한 평가는 정기적으로 실시되는 투표를 통해 정치지도자를 선출하는 대중의 정치참여가 이루어지는 절차적 민주주의가 어느 정도 이루어졌다는 것이다.

그러나 실질적으로 정치세력간의 공정경쟁을 보장하고 이를 제도화한다는 측면에서 러시아 민주주의에 대한 회의적 시각 또한 상존한다. 더욱이 푸틴 집권 이후 러시아 민주주의는 크게 후퇴 또는 실종되었으며 지난 대선과 이번 총선과정에서도 선거를 통한 엘리트 간 공정경쟁이 보장되지 못했다는 평가다. 지난 2004년 대선과정에서 언론과 올리가르히, 권력정당(Party of power)을 비롯한 정부기관의 총력적인 지원을 받은 푸틴만이 유일후보처럼 부각되었고 여타 후보들은 자신들의 존재를 국민들에게 알릴 기회조차 없는 일방적이고 불공정한 선거였다. 이러한 불공정한 게임은 2007년 12월 총선으로 이어졌고 2008년 대선 역시 동일한 상황에서 치러질 것으로 보여 러시아 민주주의에 대한 논란은 더욱 증폭될 것으로 보인다.

반면에 1960-70년대의 라틴아메리카 제3세계 개발독재 권위주의 유형과 엘친, 푸틴 정권의 유사점은 인격화된 권력, 사회의 관료주의화, 정치에서 대중의 배제, 경제안건 상정에서 테크노크라트들의 주도, 활발한 정보활동(라틴아메리카에서는 군부가 이 역할을 함) 등이 그것이다. 2006년 통과된 시민단체를 포함한 다양한 사회단체를 규제하는 NGO법안은 건강한 민주주의 발전에 필수적인 시민사회의 자생력을 억압하는 조치로 받아들여지고 있다. 또한 푸틴 정부의 언론에 대한 광범위한 통제와 국유화는 사회적 비판기능의 위축은 물론 정치엘리트간의 공정한 경쟁을 제약하고 있다. 집권자와 정권에 대한 일방적 홍보로 여론이 왜곡 또는 과장되고 투명하고 합리적인 국론형성과 대중의 다양한 정치참여가 심각하게 위협받고 있는 것이다.



1991년 독립 이후 체제 이행에 따른 러시아 정치체제에 대한 다양한 성격규정이 있어왔는데, 우선 헌팅턴은 러시아 정치체제를 ‘행정부의 월권(executive arrogation)’으로 규정하여 논란을 불러왔으며, 러시아가 민주적 이양이란 ‘제3의 물결’이 더 이상 적용되지 않는 국가라는 견해도 있었다. 반면에 적어도 옐친 시기는 러시아가 ‘선거민주주의’(electoral democracy) 단계에 도달해 있다는 점에 대해 많은 연구자들이 동의했고, 이러한 미성숙한 민주주의는 결국 성숙에 이르게 될 것이라고 전망했다. 그러나 푸틴 집권 2기가 끝나는 현 시점에서는 러시아를 ‘전제주의 국가’로 바라보는 시각이 늘어나고 있으며 이를 민주주의와 독재 사이의 ‘정치적 회색 지대’로 규정하기도 한다. 러시아 연구자 Diamond와 Lilia Shevtsova는 포스트 전제주의 정권인 푸틴 체제는 ‘민주주의적 형태만을 채택하거나 적어도 흉내 내야만 하는 국내외적 압박에 의해 형성된 체제’라고 말한다. 결국 러시아는 정당 간의 선거 경쟁을 포함한 민주적 제도가 존재하지만 이는 전제주의나 관료주의, 과두정치를 은폐하기 위한 용도일 뿐 실질적인 정치 과정은 민주주의 형태가 아니며 진정한 엘리트 간 선거경쟁이 불가능한 ‘모방 민주주의’(Imitation democracy)라는 것이다.

현재 러시아 권위주의가 처한 딜레마는 선거를 통해 자신들이 구축한 체제의 정당성을 유지해야 한다는 점이다. 이는 구소련 시기처럼 정당과 이념적 군주 정치가 체제를 정당화를 할 수 없기 때문이다. 그들은 민주적 정당성과 인기에 손상을 주면서까지 더 강력한 권위주의를 추구할 수도 없고, 그렇다고 실질적인 민주주의 규칙에 따라 다른 정치세력과의 공정한 경쟁을 허용하여 자신들의 입지를 위태롭게 할 수도 없다. 이러한 방법상의 긴장이 결국 체제의 지속가능성을 위협하는 요소로 작용하고 있으며, 따라서 민주주의와 권위주의를 동시에 모방하면서 생존해나갈 수밖에 없다는 것이다. 그러나 모방만으로는 민주주의 혹은 권위주의 그 어느 쪽도 효과적으로 작동하기는 어려우며, 따라서 현재 러시아는 정치적 모순이라는 구역에서 벗어나지 못하고 있다는 분석도 있다. Lilia Shevtsova는 현재 푸틴의 리더십은 권위주의적으로 보이나, 실상은 자신도 관료주의 이익을 위한 수단으로서의 초 대통령제를 활용하여 생존하는 관료주의 제도의 불모라고 평가한다.

그럼에도 불구하고 러시아인들 다수가 국가의 안정과 국민생활 향상을 위해 필요하다면 정치적 자유를 제한할 수 있다고 생각한다는 여론 조사가 있다. 푸틴의 권위주의적 통치방식을 구 소련 붕괴 후 만연했던 범죄와 약탈경제를 바로 잡고 경제회생을 위한 불가피한 선택으로 받아들이고 있는 것이다. 이렇듯 서방의 우려와는 다른 러시아인들의 정서는 보편적인 민주주의에 대한 판단 기준과 국가의 역할에 대한 국민들의 요구, 시민사회발전 정도, 정치 문화적 차이에서 오는 것으로 보인다. 따라서 현재 푸틴에 대한 높은 지지도는 권력집중으로 인한 민주주의 후퇴 징후에도 불구하고 러시아인들이 푸틴체제를 별 거부감 없이 인정하고 있다는 것으로 해석될 수 있다.



결론적으로 러시아 정치체제는 제3세계 권위주의 국가들의 유형과 비교했을 때 상이성과 유사성을 동시에 가지고 있는 ‘유사 권위주의’, 또는 ‘모방 민주주의’ 정도로 지칭해 볼 수 있다. 그러나 이에 대한 논의는 보다 세밀한 사회과학적 분석이 요구되며 아직 완전한 결론을 도출하기에는 이른 감이 있다.

Ⅲ. 80% 지지와 70%의식 확보, 푸틴 신드롬의 실체

2007년 12월 2일 러시아 총선은 하원 의원을 뽑는 선거라기보다는 푸틴 집권 8년에 대한 러시아 유권자들의 신임투표의 성격이 더 강했다. 친 푸틴 정당의 압도적인 승리로 나타난 이번 총선 결과는 ‘강한 러시아 부활정책’에 대한 러시아인들의 절대적인 지지를 의미하는 동시에 미래에도 이러한 정책노선이 지속될 것임을 예고하고 있다. 이번 총선은 의석배정을 받을 수 있는 정당 자격이 7% 이상의 득표율로 강화되어 치러진 관계로 4개 정당만이 의회 입성에 성공했다. 푸틴의 친위당인 ‘통합러시아’가 64.3%를 득표했으며 나머지 3개 군소정당이 27.5%의 의석을 차지하였다. 그러나 군소 정당중 하나인 ‘정의러시아’ 역시 친 푸틴노선임을 감안하면 푸틴의 의석 지배는 70%를 상회하고 있다. 게다가 제 1야당인 ‘공산당’은 별다른 견제 역할을 하지 못할 것으로 보여 정파 간의 견제와 경쟁이라는 의회 민주주의는 더욱 위축될 것이라는 예상이다. 이번 총선승리로 푸틴은 하원의 개헌 정족수를 상회하는 의석을 확보함으로써 입법부를 완전하게 장악하게 되었다. 뿐만 아니라 3선 연임금지규정에 의해 대선 출마가 불가능한 푸틴은 자신의 언명처럼 이후에도 정치적 영향력을 계속 유지할 수 있는 ‘도덕적, 정치적 정당성’을 확보하게 되었다. 이러한 총선 압승은 임기 말임에도 불구하고 80%에 이르는 푸틴에 대한 러시아인들의 압도적인 지지를 바탕으로 하고 있다. 그렇다면 무엇이 러시아 유권자들로 하여금 푸틴에 열광하게 하는가?

여러 요인 중에서도 푸틴 집권 이후 가시화 되고 있는 러시아의 경제회복과 국가 기능강화를 들 수 있다. 최근 러시아 1인당 GDP는 7년 전에 비해 여섯 배 가까이 성장했다. 또한 1998년 경제위기로 모라토리엄을 선언했던 러시아는 현재 외환보유고가 4,300억 달러로 세계 3위의 외환보유고를 가진 국가로 탈바꿈하였다. 뿐만 아니라 미래 세계경제의 새로운 중심축이 될 BRICs(브라질, 러시아, 인도, 중국) 국가 중 하나로 세계의 주목을 받고 있다. 이러한 러시아의 눈부신 부활은 무엇보다도 세계적인 고유가 추세라는 행운이 가져다 준 결과이지만 국가 주요 산업에 대한 강력한 국유화 정책과 국가주도의 계획경영, 국영기업들의 규모 확대를 통한 단시간 내의 경제성장 추구, 강력한 중앙집권을 통한 정치안정과 일사불란한 추진력 등으로 요약되는 푸틴식 통치방식이 크게 기여했다는 평가다.



집권 8년 동안 국가발전전략에서 푸틴은 전임자 옐친과 분명히 다른 모습을 보여 주었다. 옐친은 신자유주의에 입각한 올리가르히드의 사인(私人)화를 통해 소비에트 산업구조를 해체시키는 데 주력하였다. 신자유주의에 기반 한 이러한 급진적 경제정책은 대다수 러시아인들의 가정경제를 붕괴시켜 극빈층으로 내몰았고 극심한 빈부 격차와 국부유출을 가져왔다. 일반인들의 생활을 안정적으로 지탱해 주던 사회보장제도들이 붕괴되고 모든 것을 개인이 해결해야 하는 시장경제로의 체제 전환은 러시아인들에게 감당하기 힘든 혼란과 시련이었다.

옐친시기 신자유주의정책으로 인한 경제파탄을 목격한 푸틴은 집권초기 완화된 자유주의를 표방하였다. 푸틴은 옐친 시기 이미 사유화된 주요 산업에 대한 재국유화정책 등을 통해 국가의 경제적 역할을 다시 강화하고 파탄상태에 있던 국가경제를 빠른 시일 안에 회복시키고자 했다. 시장경제를 지향하면서도 미국의 군산복합체에 견줄 수 있는 석유가스 에너지 산업과 러시아 유권자들의 전통적인 안보에 대한 우려를 반영한 실로비키¹⁾들을 묶은 에너지-실로비키 복합체를 통해 러시아 부활의 추동력을 얻으려 했다. 푸틴의 이러한 ‘국가자본주의’는 정부가 국가발전을 위한 정치·경제정책을 제시하고 이를 실현하기 위해 권위주의적이고 강압적인 정책수단을 동원하는 통치방식이다. 이러한 푸틴의 통치방식은 민주주의 후퇴와 권위주의 강화라는 부작용을 초래하고 있다. 그러나 국가기능 강화를 통해 최단 시일 내에 정치적 안정과 경제적 고도성장을 이룰 수 있는 효율적인 통치방식이라는 푸틴정부의 설명에 80%에 가까운 러시아 유권자들이 압도적인 지지를 보내고 있는 것이다.

IV. 세습적 권력승계와 푸틴의 총리 취임

총선 승리의 여세를 몰아 푸틴은 자신의 오랜 심복이었던 드미트리 메드베데프 제1부총리를 차기 대통령후보로 사실상 지명하였고 자신은 차기 정부의 총리직을 맡을 가능성을 시사하고 있다. 국제사회에서 유래를 찾아보기 힘든 이러한 흥미로운 러시아적 정치현상은 어떻게 설명될 수 있는가? 권력승계 또는 리더십 교체과정에 있어 정통성(legitimacy) 확보는 통치체제, 통치권력 안정에 핵심적 요소이다. M.베버는 이러한 정통성 확보를 위한 3가지 요건으로 전통(傳統)과 카리스마, (제도적) 합법성을 들고 있다. 그러나 이러한 요건들은 명확하게 분리되기보다는 혼합적으로 작용하는 것으로 보아야 한다.

1) 실로비키(силовики)는 힘, 권력, 폭력을 의미하는 실라(сила)가 어원이며, 러시아에서 舊KGB, FSB(해외정보국), 내무부(MVD), 군, 검찰, 국세청 등 권력부서 출신 인사들을 통칭한다. 주로 안보와 무력부처 출신들이 해당되며, 실력자 내지 세력가로서 정치적 영향력이 있는 자를 지칭한다. 다른 한편으로는 과거 러시아 비밀경찰인 체카(Cheka)를 본떠 체키스티(Chekisty)와 비슷한 의미로도 통용되기도 한다.



일반적으로 의회민주주의에서는 리더십의 결정과정이 입후보와 선출이라는 ‘합법적, 제도적’ 절차에 의해 이루어질 때 정치권력 또는 정치지도자의 정통성은 인정된다. 그러나 러시아의 권력 승계과정에서는 이러한 제도적, 합법적 요소 이외에 하나의 요소가 더 필요한데, 그것은 전임자에 의한 ‘후계적 정통성’²⁾이다. ‘후계적 정통성’은 두 가지 요소로 성립되는데, 첫째는 주로 전임자의 언명 또는 유서에 의한 후계지명을 통한 적통 계승, 둘째는 전임자의 이념적 해석과 정책노선의 계승 여부이다. 러시아 권력승계과정에서 나타나는 이러한 ‘후계적 정통성’은 왕권이 세습되던 제정러시아시대가 몰락하고 등장한 소비에트시기에도 지속되었다.

1922년 뇌졸중으로 실질적인 권좌에서 물러났던 레닌이 1924년 사망하자 빈소로 달려온 스탈린을 비롯한 그의 부하들이 가장 먼저 찾은 것은 후계지명에 관한 레닌의 유서였다. 당시 비공개 처리된 유서에서 레닌은 집단지도체제를 희망하였으나 스탈린은 정치국의 추천과 중앙위원회 의결이라는 제도적 정통성 확보를 통해 실권을 장악했다. 그러나 레닌의 명확한 후계지명이라는 ‘후계적 정통성’을 확보하지 못하고 권좌에 오른 스탈린의 불안감은 잠재적 정적들인 트로츠키, 지노비예프, 카메네프, 부하린에 대한 잔인한 숙청으로 이어졌다. 고향에 묻히고 싶다는 유언에도 불구하고 레닌의 시신을 방부 처리하여 붉은 광장에 안치하고 소비에트 전역에 자신과 레닌의 사진을 함께 걸게 한 것도 레닌의 ‘후계적 정통성’을 스탈린이 계승했다는 사실을 대내외에 공표하려는 몸부림이었다. 이후 소비에트 시절 리더십 교체과정에서 표면적으로는 집단적 결의 형태를 취했지만 내부적으로는 전임자의 ‘사적 의사’가 누구에게 있는가 여부가 중요한 변수로 작용하였다.

구소련 붕괴 이후 체제 전환된 러시아에서도 이러한 ‘후계적 정통성’ 전통은 계승되고 있다. 1999년 8월 9일 병든 러시아 초대 대통령 보리스 옐친은 푸틴을 그의 통치기간 중 마지막 총리로 지목했다. 그리고 약 4개월이 지난 1999년 12월 31일, 옐친은 전국에 생중계된 TV 연설에서 “이제 나의 시대는 끝났으며 다가오는 밀레니엄 시대에는 젊은 지도자에 의해 러시아가 통치되어야 한다”고 역설하며 푸틴을 사실상 자신의 후계자로 지목했다. 당시까지 푸틴은 대권후보로서 대중적인 검증을 거치거나 정당 활동 또는 의회 선거를 통해 국민의 직접적인 선택을 받아본 적이 없는 정치 신인이자 베일 속에 가려진 인물이었다. 그러나 후계지명이라는 전임자의 프리미엄을 받은 푸틴은 일거에 유권자의 집중된 관심을 받으며 총리라는 유리한 활동공간과 홍보수단을 활용하여 선거에서 승리할 수 있었다. 아울러 러시아 권력승계 과정은 정당들 또는 정파들 사이의 경쟁보다는

2) 의회민주주의 제도에서는 합법적, 절차적 정당성 확보가 리더십 교체과정에서 충분조건이다. 하지만 러시아에서는 전임자의 프리미엄에 의한 사적인 후계지명, 또는 이념적 계승이 중요한 요소로 작용하였다. 본 글에서는 이러한 러시아 권력승계과정에서 나타난 요소를 합법적 정통성과 구분하여 ‘후계적 정통성’이라고 칭하였다.



권력 내부의 후계 지명에 의해 정권이 계승되는 ‘캐비넷 권력승계’의 성격을 지녔다는 점이다. 2008년 대선 역시 이미 푸틴이 지명한 메드베데프에게 이러한 ‘후계적 정통성’과 ‘캐비넷 승계 방식’을 통해 공식적으로는 권력을 이양하는 과정에 있다.

현재 쉽게 받아들이기 힘든 또 하나의 러시아 정치상황은 절대적 통치권을 확립하고 현대 러시아에서 전무후무한 국민적 열망을 받고 있는 푸틴대통령이 자신의 임기 종료 후 다시 총리로서 입각을 시사하고 있다는 점이다. 이는 권위주의적인 러시아 정치 문화적 관점에서도 다소 혼란스러운 현상이다. 그러나 푸틴입장에서 총리직은 임기와 횡수의 제한 없이 지속적으로 통치력을 유지하는 효율적이고 현실적인 방안인지도 모른다. 이미 총선승리로 절대 다수의석을 장악하였고 최측근을 명목상의 대통령에 지명함으로써 양 날개를 단 푸틴은 총리 이상의 권력으로 일정 기간 실질적인 통치자의 지위를 유지할 것으로 보인다. 제도적 측면에서 푸틴 총리가 현실화된다면 러시아 정치시스템의 변화는 불가피할 것으로 보인다. 권력구조에 있어 제2의 권력 중심(총리)이 창출되어 러시아정치의 다원성이 한 단계 진보할 것이라는 예상이 러시아 내부 분석이다.

V. 한-러 관계 전망과 제언

이상에서 살펴본 바와 같이 차기 러시아 정부는 푸틴정부의 대내외 정책을 계승할 것으로 보인다. 그러나 한국의 이명박정부가 표방한 ‘동맹실용외교’는 노무현정부의 ‘균형과 자주외교’ 노선과의 차이를 예고하고 있다. 따라서 앞으로 한-러 간 주요 현안인 북핵 해결을 위한 6자회담, 에너지 분야, TKR-TSR 연결사업, 동시베리아 극동개발사업 등에서 양국 협력의 성공 여부는 다음과 같은 조건들에 의해 영향을 받을 것으로 보인다.

첫째, 러시아가 출범하는 이명박 정부의 성격규정을 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 이명박 정부 인수위는 한미외교 복원, 한일관계 개선, 한중 경제외교 확대, 한러 자원외교 활성화라는 4강외교의 틀을 제시하고 있다. 이러한 이명박 정부의 외교노선을 러시아가 자국에 우호적으로 보느냐 아니면 비우호적으로 보느냐에 따라 한-러관계의 협력 강도가 결정될 것이다.

둘째, 6자회담을 통한 북핵 해결과 이로 인한 남북, 북미 관계의 진전 여부이다. 만약 핵 불능화 작업 등이 순조롭게 이행되고 핵문제 해결을 전제로 남북관계 진전과 북미 수교가 가시화 된다면 한-러 관계 역시 중대한 국면을 맞이할 것이다.

셋째, 북-러 관계의 추이가 어떻게 진행될 것인가이다. 최근 러시아는 동아시아에서의 입지 강화를 위해 대한반도 영향력의 증대를 원하고 있으며 또한 대미, 대중, 대일 외교에서 중요한 지렛대인 대 북한 관계를 강화하고 있다. 현재 북-러 간에 논의되고 있는 TKR-TSR 연결을 위한 나진-



하산간 철로 보수, 나진항 시설 보수 및 항구 사용문제, 전력 공급을 위한 송전선 수리, 중유 공급 등 러시아는 북한에 대해 어느 때 보다 적극적인 자세를 취하고 있다.

넷째, 러시아 정부의 대한반도 정책이 세계전략과 동아시아 전략의 틀 안에서 결정되는 것을 고려할 때 2008년 미국 대선의 향배 또한 한-러 관계를 전망하는 중요한 포인트가 될 것이다. 따라서 새로 출범하는 이명박 정부의 대 러시아 정책은 이러한 상황전개를 고려하면서 유연성 있게 수립되고 추진되어야 할 것이다.

끝으로 새 정부의 외교 담당자들에게 2가지만 당부하고자 한다. 먼저 한국의 세계전략을 먼저 설정하라는 점이다. 현안에 대한 대응과 단기적인 처방만으로는 중장기적으로 국익손실을 초래할 뿐이다. 한국의 세계전략에 맞는 세밀한 대외정책 수립만이 단편적이고 분절된 정책에서 오는 예견된 실패를 줄이는 지름길이 될 것이다. 두 번째는 객관적 분석을 통해 노무현 정부의 대외정책이 남긴 성과들은 계승해야 한다는 점이다. 대 러시아 정책에 있어 노무현 정부의 ‘균형과 자주외교’가 남긴 성과 중에 하나는 바로 한-러 간의 신뢰구축이었다. 김대중, 노무현 정부를 거치면서 러시아가 한국을 외교정책에 있어 자율성을 가진 신뢰할 만한 파트너로 받아들이고 있는 것이다. 북핵문제 해결을 위한 6자회담 과정에서 한국과 러시아가 긴밀한 협조체제를 통해 협력을 이끌어낼 수 있었던 것도 바로 양국 간에 형성된 신뢰가 바탕이 되었다. 이명박정부가 대러시아 정책의 주요 과제로 설정한 ‘자원외교 활성화’의 성공 여부도 이제까지 쌓아온 양국의 신뢰가 지속되는지의 여부에 따라 판가름 날 것임을 간과하지 않길 바란다.(2008/01/23)





KNSI 특별기획 제20-5호

2008 남북관계 방향과 과제

김용현
(동국대 북한학과 교수)

- I. 북핵문제 전망
- II. 갈등과 긴장의 남북관계, 지속 또는 해소?
- III. 향후 남북관계 과제

I. 북핵문제 전망

올해 남북관계 진퇴의 결정적 변수는 북핵문제의 향방이다. 늦어도 5월 안에 6자회담이 재개돼 2단계 이행조치와 상응조치의 로드맵이 마련되면, 북핵문제는 77부 능선을 넘는 셈이 될 것이다. 이 로드맵이 나온다면, 중장기적으로 남북관계는 긴장과 갈등국면을 점차 벗어날 수 있을 것이다. 그러나 반대의 경우, 남북관계의 장기 교착과 한반도의 불안정성의 지속을 면키 어려울 것이다.

다행스럽게도 북핵문제는 2단계 이행조치와 상응조치가 올 상반기 안에 가닥을 잡을 가능성이 높다. 3월 14일 제네바와 4월 8일 싱가포르 김계관 외무성 부상과 크리스토퍼 힐 국무성 차관보의 회동을 통해 2단계 조치와 관련된 잠정적인 합의점이 마련된 것으로 보인다. 이 회동에서 쟁점은 신고문제, 즉 현재핵에 해당하는 플루토늄 신고문제와 과거핵에 해당하는 우라늄농축프로그램(UEP)과 시리아 핵협력설 신고문제였다. 현재핵 신고문제는 미 행정부의 승인이 끝나고 의회와의 교감도 이뤄진 것으로 보인다.

북한에 이어 미국 정부가 핵프로그램 신고문제를 돌파하기 위한 북·미 싱가포르 잠정합의안을 승인함에 따라 6자회담이 탄력을 받게 됐다. 북한은 이미 싱가포르 북·미 회동 다음날 외무성 대



변인을 통해 "10.3합의 이행을 완결하는 데서 미국의 정치적 보상조치와 핵신고 문제에서 견해 일치가 이룩됐다"고 밝힌 바 있다. 북한의 신고서 제출과 미국의 테러지원국 해제를 위한 의회 통보는 '행동 대 행동'으로 동시에 진행될 것이며, 이르면 4월 말에 가능할 전망이다.

북한이 신고서를 제출하고 미국이 테러지원국 해제 절차에 착수하면 작년 말부터 핵프로그램 신고문제로 지연상태에 빠져있던 6자회담은 이르면 5월 초순 쯤 열릴 것으로 보인다. 재개될 6자회담에서는 북한의 핵신고 검증 절차와 핵시설 불능화 완료 등이 구체적으로 논의될 것이다. 미국의 상응조치로 테러지원국 해제와 적성국교역법 종료 문제 등도 북핵문제의 3단계 핵폐기 일정과 함께 주요 의제가 될 것이다.

이번 6자회담의 의미는 매우 크다. 북핵문제 해결에 적극적 의지를 보이고 있는 임기 말 부시 정부와 이명박정부 출범 초기에 열리는 회담이기 때문이다. 클린턴 행정부 임기 말의 급격한 북미관계 개선 분위기에서 부시 정부 등장 직후 급랭 경험을 기억한다면, 더더욱 그렇다. 그러나 6자회담이 순항할 가능성을 전적으로 낙관하기는 어렵다. 핵신고 검증에 대한 협의도 험로가 예상된다.

미국은 북한의 과거 핵활동의 정확한 내역을 추적하기 위해 '핵 히스토리'에 해당하는 원자로 가동기록 등을 핵신고서에 기술하도록 요구할 것이다. 미 행정부가 추정하는 플루토늄 양과 북한이 신고하는 양의 불일치가 클 경우 문제가 커질 수 있다. 우라늄농축프로그램(UEP)과 시리아 핵협력 문제도 향후 검증대상에 포함될 것이다. 3단계 핵폐기 일정이 한 번의 6자회담으로 마련되기는 어려울 것이다. 핵폐기는 지금까지의 BDA(방코텔타아시아)나 핵신고의 고비보다 어려운 협상이 될 수도 있을 것이다.

여러 난관이 예상되지만, 북한과 미국의 돌파 의지가 강력하다. 올 상반기, 늦어도 8월까지 2단계 조치가 성과를 거둔다면, 북핵문제의 가장 중요한 현재핵 문제는 해결될 것이다. 이번 6자회담에서 UEP 및 핵확산 문제와 3단계 핵폐기 문제의 열개 정도만 합의해도 이번 6자회담은 성공한 것이라고 볼 수 있다. 북핵문제 완전 해결까지는 최소 3-5년이 걸릴 장기 레이스다. 북미가 당장 가능한 현실과 미래의 영역을 나눠 접근하는 방식은 현실적으로 가능한 핵문제 해결의 방식이다.

II. 갈등과 긴장의 남북관계, 지속 또는 해소?



이명박정부 출범 후 남북 당국 간에 아무런 공식 접촉 없이 '살바싸움'이 벌어지고 있는 양상이다. 정부는 한미동맹 강조와 북핵문제 우선 해결 입장만 견지한 채 북한이 먼저 손을 내밀길 기대하고 있다. 북한도 간접적으로 새 정부 비판에 나선 채 핵문제에만 목을 내밀고 있다. 미국은 북핵문제가 부상한 이래 모든 한반도 문제에 우선해 이 문제에 촉각을 집중해 왔다. 북핵문제 항방에만 촉각을 곤두세우고 남북관계를 방치하고 있는 상황, 이것이 현재 남북 당국의 모습이다. 남북한 모두 북핵추수적 행태만 보일 뿐, 남북관계는 한 걸음도 내딛지 못하고 있는 실정이다.

새 정부 출범 이후 당국간 대화가 전무하다. 실제, 10.4 정상선언 이행을 위해 올 1월과 2월 진행키로 한 당국간 회담 및 현지조사 중 2/3가량이 진행되지 않았다. 이 기간 동안 예정된 당국간 대화는 실무접촉을 포함한 회담 9건과 현지조사 3건 등 총 12건에 달했다. 이 중 진행된 행사는 베이징 올림픽 공동응원 관련 실무접촉(2.4), 보건의료협력 현지조사(2.19), 철도협력분과위원회(1.28), 도로협력분과위원회(2.12) 회의 등 4건에 그쳤다.

1월 중 진행키로 했던 자원개발협력분과위원회와 개성공단 진입도로 현지조사, 농수산분과위원회 실무접촉, 해주특구 현지조사 및 실무접촉, 해주특구 및 해주항 현지조사 등이 이행되지 않았다. 2월 개최가 예정됐던 환경보호·산림분야 실무접촉, 기상협력 실무접촉, 개성공단협력분과위원회 등 8건의 행사도 이행되지 않았다. 이대로 가면 올 상반기에 개최하기로 한 2차 총리회담도 물 건너갈 것으로 보인다.

당분간 이명박정부가 북핵문제 진전 없이 남북관계 개선에 나설 가능성은 매우 낮다. 대선 때부터 오늘에 이르기까지, 이명박정부는 '비핵개방 3천'에서 요지부동이다. 이명박정부는 북한을 한미공조와 대북압박으로 관리할 수 있다는 자신감을 갖고 있는 듯하다. 실현 가능성과는 별개로, 북핵문제가 고비를 넘더라도 이같은 태도는 올해 상반기 또는 8월까지 이어질 가능성이 높아 보인다.

북한의 행보도 마찬가지다. 남북관계는 재껴두고 핵문제 해결에 집중하겠다는 태세다. 북한은 전략적 목표로 핵문제 해결을 우선하고, 그 다음으로 남북관계를 상정하고 있는 듯하다. 3월 27일 경협사무소 당국자 퇴거 조치부터 나온 일련의 대남 강경 태도는 이같은 입장 정리에서 비롯된 것으로 보인다.

북한의 이러한 대남 강경 행보는 이명박정부 출범 초기 살바싸움의 성격이 크다. 즉, '비핵개방 3천'이 대북정책으로 고착화되기 전에 무력화시키겠다는 의도에서 비롯되고 있는 것이다. 또



이명박정부가 ‘10.4정상선언’을 인정하고 이행하지 않는 한, 당국간 관계는 당분간 긴장을 면치 못할 것이라는 경고의 의미도 포함되어 있다. 또 남북관계의 긴장이 북핵협상에 영향을 주는 안 된다는 미국의 경고를 끌어내기 위한 측면도 있다. 마지막으로, 북한의 동의 없이 남한 경제의 발전은 어렵다는 점을 확실히 하고자 하는 의도로도 풀이된다.

이와 같은 북한의 행보가 이른바 ‘통미봉남’¹⁾ 전략으로 인식될 수도 있다. 올 상반기 또는 하반기까지도 북한은 통미봉남적 행태 속에 남북관계의 긴장을 유지하려 할 것으로 보인다. 최근 미국이 식량 50만 톤을 지원하기로 하고, 중국 역시 8월 8일 개최되는 베이징 올림픽의 성공을 위해 북한을 지원할 수밖에 없는 상황이다. 이 조건을 활용해 북한은 남한의 정책 전환을 지속적으로 요구하며, 간헐적으로 대남 시위를 벌일 것으로 보인다. 이에 대해 이명박정부는 한미일 공조 강화와 한중협력을 강조하며, 통미봉남 저지에 나설 것이다.

그러나 하반기, 9월 즈음에 들어서면 남북관계는 갈등과 긴장에서 대화로 물꼬를 틀 가능성이 높다. 북핵문제의 2단계 조치가 이행되는 과정에서 외부 환경이 남북한 당국의 강경 입장의 전환을 상당 부분 견인해 낼 것이다. 이명박정부 역시 북핵문제의 ‘실질적 진전’ 시 남북관계 개선에 나서겠다는 입장을 밝힌 바 있어, 유연한 태도 전환을 모색하지 않을 수 없을 것이다. 2단계 조치가 성과를 거두기 시작하면, 미국, 중국 등 외부와 국내 여론이 이명박 정부를 압박할 것이다.

문제는 북한이다. 지금처럼 이명박정부가 대북 압박을 지속한다면, 북한이 남북관계 개선에 나올 명분을 찾기는 좀처럼 어려울 것이다. 정부 당국자들이 남북관계의 관행을 바로 잡겠다는 취지에서의 강경 발언은 현재의 남북간 기싸움 국면을 더 길게 만들 수 있다. 북한은 남한 정부가 대화에 나설 수 있는 명석을 깔아주길 바라는 측면이 있는데, 원칙을 강조하는 발언들은 북한이 나오고 싶어도 나오기 힘든 상황을 만들고 있다.

물론 장기적 관점에서 북한이 통미봉남적 행태를 유지하기는 어려울 것으로 보인다. 올 하반기 또는 내년 상반기에 북한은 통미통남으로 정책 전환을 할 가능성이 높다. 그렇다고 해서, 지금처럼 ‘버릇 고치기’ 식의 대북정책은 심각한 후유증을 낳을 것이다. 남북간 긴장이 지속되는 상황은 향후 복원을 위한 유무형의 많은 비용을 지불할 가능성이 높다는 점에서 결코 바람직스럽지

1) 통미봉남은 1992년 불거진 1차 북핵위기 당시 북한이 성공을 거뒀던 전략이다. 당시 김영삼 대통령은 “핵을 가진 북한과는 대화할 수 없다”는 대북 강경책을 펴고, 북한은 미국의 대북적대시 정책에 대한 자위수단으로 핵 개발에 나설 수밖에 없었다는 논리를 내세우며 핵 문제를 북미간 현안으로 몰아갔다. 남북관계가 단절된 상황에서 북한은 1994년 제네바 핵 협상을 통해 클린턴 미 행정부와 관계개선의 물꼬를 텃을 뿐만 아니라 중유와 경수로 지원을 받아내는 성과를 거뒀다.



않다. 북한이 핵문제 해결과정에서 북미, 북중관계에 집중하도록 방지하는 것도 우리 정부의 외교적 역할을 약화시킬 수 있다는 점에서 바람직스럽지 않다. 정부가 남북관계 개선에 나서야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

Ⅲ. 향후 남북관계 과제

기본적으로 북핵문제 해결과 남북관계 병행 발전을 위해서는 남북한 당국의 태도 변화가 선차적으로 요구된다. 남북한 모두 북핵문제에 남북관계 전반을 묶어두는 것은 결코 바람직하지 않다. 북핵문제를 조기 해결해야 한다는 데 이론이 있을 수 없다. 그러나 기본적으로 확인할 것은 북핵문제는 동북아 국제정치에서 해결할 영역이며, 굳이 따지자면 북미간 사안이라는 점이다. 우리 입장에서 보면 북핵문제는 남북관계의 일부다. 남북관계는 중장기적 관점에서 접근해야 한다. 남북관계 현안들을 방치한 채, 북핵문제 해결에만 매달리는 것은 미래지향적인 인식이 아니다.

북핵문제 해결과 남북관계 발전은 병행되어야 한다. 이명박정부는 ‘비핵개방 3천’이라는 조건부 상호주의 남북관계 발전전략에서 ‘비핵·개방·3천’ 병행 발전전략으로 정책 전환을 해야 할 것이다. 구체적인 실체가 없고, 현실에도 맞지 않는 정책을 고집할 이유는 없다고 본다. 실용주의 대북정책은 ‘비핵개방 3천’ 전략의 유연한 전환을 요구하고 있다. 병행전략이 요구되는 것은 올 하반기 2단계 조치 과정에서 한반도 평화체제 구축 논의가 구체화될 가능성이 높다는 점에서도 그렇다. 이런 가운데 남북관계가 긴장상태에 놓이는 것은 평화체제 논의의 주도권을 미국과 중국에 줄 가능성이 높다는 점에서도 우려스럽다.

남북관계의 파트너십이 어느 때보다 요구되는 시점이다. 남북대화의 추동력 유지가 매우 중요하다. 당국간 대화의 단절이 길어질수록 대화 재개에 더 많은 노력과 비용이 들어간다는 것은 익히 경험한 바다. 이명박정부의 일방주의나, 북한의 시위성 대남 행태는 비판받을 수밖에 없다. 상호 파트너십을 확보하는 작업이 필요하다. 이 시점에서 당국간 대화 채널의 복원이 시급하며, 그 과정에서 남북관계의 최대, 최소 협력 영역을 설정하고 절충점을 찾아야 할 것이다.

올 상반기에 갖기로 한 2차 총리회담이 개최되어야 하지만, 현재로서는 어려운 것이 사실이다. 정부는 하루빨리 대북정책을 구체화하고 이를 설명하기 위한 특사파견 등 대북접촉을 가져야 한다. 4강 순방외교가 마무리되는 시점까지는 험클어진 남북관계를 정상화하기 위한 대북 특사파견되어야 할 것이다.



특사는 이명박정부의 대북정책을 설명하고, 남북관계의 당면 현안인 식량 및 비료지원 문제, 베이징올림픽 공동응원 문제 등을 심도 있게 논의해야 할 것이다. 특히 당장 시급한 식량비료지원에서 당국간 대화의 돌파구를 찾아야 한다. 북한의 식량난이 심상치 않은 상황에서 올 해 지원이 이뤄지지 않는다면 심각한 문제가 야기될 것이다. 당국간 대화가 시기상조라면, 적십자 창구라도 조기 가동시켜야 할 것이다. 아울러 당장 남북당국이 실천 가능한 자원협력과 산림녹화 등에 대해서도 논의해야 할 것이다.

이명박정부의 적극적인 한반도 상황관리가 요구되는 때다. 북핵 2단계 조치가 진행되는 과정에서 변화할 한반도 정세를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 북한도 적극적인 대화 의지를 보여야 한다. 남북한이 서로 길들이기에 전념하기에는 한반도를 둘러싼 변화가 너무 빠르게 진행되고 있다. 남북 모두 일방주의적 관점, 북핵추수적 자세의 변화가 시급한 때다. (2008/04/18)

