

2010년 미·중 경쟁구도의 대두와 미·북 상호 강압의 특징

-2003~2006년 강압국면과의 비교를 중심으로-

박 형 중

(남북협력연구센터 선임연구위원)

2010년 북한의 천안함 공격이후, 본격적으로 미국과 한국 대 북한의 상호 강압 국면이 시작되었다. 그런데 이러한 상호적 강압국면은 이번이 처음이 아니다. 1993~1994년, 2003~2006년에도 미·북 간에 상호적 강압 국면이 전개되었다. 주지하다시피, 2003~2006년 상호 강압구도는 2006년 북한 핵실험 이후 2007년 북미협상 진행이라는 식으로 북한의 미국에 대한 판정승으로 끝났다.

2010년에 새로이 시작된 미·북 상호 강압은 2003~2006년의 그것과는 여러 면에서 다르다. 여기서는 2010년도에 시작된 강압국면을 2003~2006년간 강압국면과 비교하면서, 그 구도의 특징을 알아보고 그 전개 과정을 예상해 본다. 첫째, 2003~2009년간은 미·중 협조가 경쟁보다 우세한 국면이었다면, 2010년 이후는 경쟁이 우세한 국면이다. 둘째, 주요 행위자의 처지에서도 많은 차이가 있다. 미국의 결의(resolve)에서 단호성의 차이, 국제사회에서 미국과 북한의 정책에 대한 호감도 차이, 북한의 취약성의 차이, 중국의 처지에서 차이가 있다. 이와 같이 두 국면에 여러 차이가 있기 때문에, 현재 국면으로부터 발생하는 결말도 과거와는 다를 수 있다.

1. 미·중경쟁 구도의 대두

2009년 출범한 오바마 정부는 미·중관계에서 경쟁보다는 협력이 주요한 측면이 될 것으로 기대했다. 미국은 중국을 전략적 파트너로 인정하는 한편, 중국이 현존하는 국제질서 유지를 위해 더 많은 역할을 해주기를 기대했다. 이러한 취지에서 오바마 정부는 중국에 대해 여러 타협적 태도를 취했다. <전략적 경제대화>를 <전략적 경제적 대화>로 격상시켰고, 중국 인권문제에 대한 비판을 약화시켰고, 일본에 비해 중국을 중시하는 태도를 취했다.

그러나 미국의 이러한 접근의 실패 징조가 2009년 하반기부터 나타났다. 미국이 볼 때, 신중한 태도가 특색이었던 중국은 국제금융위기 이후 보다 대담해졌고, 보다 독단적이고 비협력적이 되었다. 중국은 주요 국제문제에 관하여 공공연하게 비협력적이고 거만한 태도를 취했다. 오바마는 11월 베이징 방문, 12월 코펜하겐 기후변화 정상회담에서 중국으로부터 굴욕적 대우를 받았다. 미국 대통령과 달라이 라마의 회동

그리고 미국의 대만 무기판매 결정은 미·중 간에 항상 갈등요소였다. 그런데 2010년 초 중국은 오바마 정부의 이러한 두 가지 문제에 관한 의례적 결정에 대해 이례적으로 거세게 반발했다. 또한 중국은 인터넷 자유와 관련하여 구글 문제를 둘러싸고 갈등했다. 그리고 인민폐 환율 관리 문제에서 나타나는 것처럼 투자와 무역에 관련해서도 중국은 중국적 기준을 강조하면서 비협조적 태도를 취했다. 중국은 천안함 침몰 문제 처리 및 대이란 제재 문제를 두고도 미국과 갈등했으며, 앞으로도 추가적 문제가 등장할 것이다. 가장 결정적인 것은 3월 이후 중국이 남중국해를 중국의 ‘핵심이익’으로 간주한다는 입장을 취한 것이었다. 과거 중국은 티벳과 신장 그리고 대만에 대해서만 ‘핵심이익’이라는 개념을 적용해왔었다. 7월 힐러리 국무장관은 남중국해 문제를 해결하는데서 관련국과 협력할 것이며, 그 평화적 해결이 미국의 ‘국익’이라 선언했다. 이에 대해 중국이 7~8월에 여러 차례 대규모 군사훈련을 시행했다. 물론 이 훈련들은 천안함 침몰 이후 전개된 한미의 대북 군사훈련에 대한 대응의 의미도 함께 포함했다. 한편 동남아시아를 둘러싼 중국과 미국의 경쟁도 증가해오고 있다. 오바마 정부는 동남아에 대한 관여를 새롭게 증가하는 가운데 최근 베트남 및 인도네시아와 군사협력을 강화했다.

그런데 최근 미국만이 중국에 대해 실망한 것 같지 않다. 2000년대 전후반기와 비교할 때, 미국에서 뿐 아니라 일반적으로 중국의 부상에 대해 평가는 크게 달라지고 있다. 2000년대 전후반기는 반미풍조의 전 세계적 확산 속에서 중국의 ‘스마일 외교’와 현존하는 국제질서에 통합, 한국, 동남아, 호주와 일본을 비롯한 여러 국가의 중국에 대한 호감 증가가 대중국 담론의 기초였다. 이에 비해 2009년 하반기 이후의 시기에는 중국의 세련되지 못한 대외정책과 자세 때문에 중국에 대한 전반적 경계심이 증가하고 있다. 이를 보면 다음과 같다. 중국의 보다 독단적 대외 정책 때문에 앞으로 관련국들은 중국의 군사비 및 군사력 증가에 대해 경계를 더욱 강화하게 될 것이다. 중국은 기후변화 및 이란 문제를 두고 미국 및 유럽과 갈등하고 있다. 천안함 사태는 중국이 북한문제에 대해서 이란문제보다 훨씬 비협조적 태도를 취한다는 것을 보여주었다. 그 결과는 한미 및 미일 동맹의 강화이다. 남중국해가 ‘핵심이익’이라는 중국의 주장은 많은 나라와 갈등의 야기할 것이다. 남중국해는 전세계 해상 무역의 3분의 1, 동북아시아 에너지 수입의 2분의 1 이상을 처리하고 있다. 다시 말해 한국 및 일본을 비롯 여러 나라의 이해와 관련한다. 또한 남중국해는 베트남, 대만, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아와 영토분쟁 지역이다. 중국에 대한 동남아 국가들의 경계심을 높아질 것이다. 나아가 중국은 인도와도 경쟁 상태에 들어서 있다. 이는 영토분쟁, 인도양 해군력 경쟁, 미얀마·파키스탄·스리랑카를 둘러싼 영향력 경쟁이 포함되어 있다. 특히 2010년 중국은 파키스탄에 원자력 협력을 시작했다. 인도, 브라질, 유럽은 인민폐 평가문제와 관련하여 미국과 공동보조를 취할 것이다.

이와 같은 중국의 대외정책 및 관련 정세의 변화는 오바마 정부가 대중정책을 재고하도록 하는 계기가 되었다. 오바마 정부가 2009년 동안 경쟁보다 협력을 중시하는 정책을 취했다면, 앞으로는 경제협력에도 불구하고 전략적 경쟁의 격화가 불가피하다는 것에 중점을 둔 정책을 취할 것이다. 즉 미국은 보다 자신에 차있고, 더 독단적이고 덜 협력적인 중국의 부상을 관리하는 정책에 주안점을 두게 될 것이다. 이러한 새로운 정책에서 미국은 중국에 대한 관여를 계속하면서도, 관련 지역의 여러 국가와 관계를 강화할 것이며, 또한 중국을 당황하게 만드는 것을 감수하고서도 미국의 이익과 가치를 과감하게 주장할 것이다. 이러한 새로운 기조는 남중국해 및 천안함 침몰과 관련한 미국의 정책에 이미 반영되어 나타나고 있다.



2. 2003~2006년 대 2010년 미·북 상호 강압구도의 비교

2009년 동안 진행된 남북한 및 미·북 간 협상 시도가 성과를 내지 못한 가운데 2010년 3월 천안함이 공격 받으면서, 한국과 미국의 북한에 대한 대응 강압 조치가 시작되었다. 앞으로 북한의 대응 강압도 등장할 것이다.

2003~2006년 미·북 상호 강압국면과 2010년 대두한 강압국면은 여러 면에서 큰 차이를 보여준다. 우선 그 배경인 미·중 협조 대 미·중경쟁구도의 차이에 대해서는 앞서서 설명했다. 여기서는 2003~2006년 국면의 주요 특징을 간략히 서술하고, 이를 2010년 국면과 주요 행위자의 처지를 중심으로 비교한다.

북한 문제와 관련한 주요 당사국인 한국과 북한, 그리고 미국과 중국의 4자관계는 역사적으로 변화해 왔다. 여기서 이 모든 것에 대해 자세히 논할 수 없다. 다만 2003~2009년까지 북한 문제 처리와 관련한 전제 중의 하나는 미국과 중국이 대체적으로 협력관계를 유지한다는 것이었다. 2001년 등장한 부시정부는 초기에 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 간주했다가 이내 중국과의 협력 정책으로 돌아섰다. 미국이 중동문제와 테러문제에 집중하기 위해 동아시아에 대한 전략적 관여를 줄였으며, 중국의 협조를 구하고자 했기 때문이다. 2001년 이후 미·북간에 상호강압 조치가 격화하는 가운데, 2003년 미국은 중국에게 북한 핵 문제를 처리하기 위한 다자회담을 주관하도록 요청했다. 그런데 중동문제에 집중하던 미국은 대북강경조치를 실현할 만한 의지도 자원도 없었고, 더군다나 동맹국인 한국과도 갈등했으며, 중국과도 이해관계가 일치하지 않았다. 한 마디로 강경정책을 취하는 미국은 고립되었던 대신, 북한은 중국과 한국의 직접적 간접적 지원 또는 적어도 방관적 태도를 획득할 수 있었다. 그 결과로 북미 상호 강압에서 과정에서 미국이 패배했다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험이 전환점이었다. 2007년 북한이 원하던 대로 미·북 직접 협상이 진행되는 가운데, 대체로 미국이 원했던 것 보다는 북한이 원했던 바에 가까운 협상 결과가 도출되었다. 그러나 이러한 형세는 2008년 남북관계 및 미·북관계에서 도전에 직면했다. 이에 대해 2009년 2차 핵실험 실시를 비롯하여 일련의 강압조치를 연쇄적으로 실시하면서 북한은 새로운 입장을 취했다. 북한의 입장은 사실상 다음과 같았다. 즉 이제 협상의제는 더 이상 북한의 비핵화가 아니다. 앞으로 협상의제는 북한을 핵 보유국가로 인정하는 가운데 한국과 미국을 비롯한 주변국과의 관계를 북한의 현존 정권의 생존에 우호적이도록 재정립하는 문제라는 것이다.

2003~2006년 동안 진행된 미·북 간의 상호 강압 국면과 비교해보면, 2010년 이후의 미·북 강압 국면의 특징이 드러난다.

첫째, 미국의 결의(resolve)의 단호성의 차이이다. 부시 정부는 중동문제에 의지와 자원을 집중하고 있었고 중국과의 마찰을 피하고자 했다. 따라서 북한에 강경정책을 취하면서도 북한에 대한 유효 압력은 중국과 한국이 대신 행사해주기를 원했다. 그러나 중국과 한국은 대단히 미온적이었다. 이에 비해 오바마 정부는 한국의 협력 속에서 대북압력을 직접 주도하면서 중국과의 일정한 마찰도 감수하고 있다. 물론 오바마 정부도 이라크, 이란 및 아프가니스탄 문제를 끌어안고 있으며, 성과를 내고 있지 못하다. 그러나 오바마 정부는 애초부터 동아시아를 21세기 핵심 전략 지역으로 간주하고, 중동에 대한 관여를 줄이는 대신 이 지역에 대한 관여를 강화해야 한다는 입장을 취했다. 따라서 미국은 과거처럼 북한문제 관리를 중국에 위탁하는 대신, 당분간 전략적 인내를 견지하는 등 미국의 의지가 주도하는 과정을 유지하고자 한다. 여기에다가 앞서 설명했듯이, 2010년 이후 미·중 경쟁구도의 측면이 강화되고 있다.



둘째, 미국과 북한의 입장에 대한 국제적 호감도(好感度)의 차이이다. 주지하다시피, 부시정부의 대북강경정책에 대한 호감도는 전반적으로 낮았다. 한국과 일본 정부조차도 그러한 정책을 위협시한 징후가 있었다. 그러나 현재의 국면에서 오바마 정부는 그러한 문제를 가지고 있지 않다. 존재하더라도 훨씬 미약하다. 특히 2003~2006년과 비교할 때, 협상 과정 파탄에 대한 책임에서 북한의 비중이 큰 것으로 인식된다. 북한은 주변국에 대해 이제는 비핵화는 못하겠으니 자신을 핵 보유 국가로 인정해 달라는 입장을 취하고 있는데, 이러한 북한 주장에 대한 호감도는 현저히 낮다. 나아가 2009년 새로 출범한 오바마 정부가 대북정책을 검토하고 정립하기도 전에 북한은 2차 핵실험 등 도발적 조치를 취했다. 이는 미국 내 온건 보수파 겸 대북 적극협상파가 대부분 마음을 달리 먹도록 만들었다. 한국과 관련해서도 2006년 북한의 1차 핵실험은 내부 여론을 보수화시켜 2007년 말 대통령 선거에서 보수정부의 등장을 도왔다. 여기에 2차 핵실험과 천안함 침몰은 한국 주민의 대북여론을 악화시켰다.

셋째, 북한 취약성의 차이이다. 2010년과 비교할 때, 2003~2006년 동안 북한은 현저히 안정적이었다. 김정일은 건강했고, 한국 정부의 북한정부에 대한 대대적 지원으로 경제는 안정적이었다. 북한은 또한 한미간의 이견을 충분히 활용할 수 있었다. 2010년 북한의 한국과의 관계는 극도로 악화되어 있고, 또한 한미는 틈새를 보여주지 않고 있다. 나아가 김정일의 건강 예전 같지 않으며 후계체제 구축 과정이 진행 중이다. 대외지원은 2008년 이래 중단된 상태에서 2009년 11월 화폐개혁은 민심을 악화시켰다.

넷째, 중국이 처한 위치가 달라졌다. 2003~2006년 동안 중국이 처한 위치는 별로 잃을 것이 없던 꽃놀이패 상황이었다. 중국은 북한에 대해서는 미국을 견제하는 역할, 미국에 대해서는 북한을 견제하는 역할을 함으로써 양자 모두에게 호감을 살 수 있었다. 특히 중국은 북한관리 역할을 미국과의 관계에서 미국의 양보를 끌어내는 협상카드로 사용했다. 중국은 한국과도 관계를 증진했다. 이에 비해 2010년 중국의 입장은 매우 곤혹스럽다. 중국은 북한의 핵 보유국 주장에 찬성할 수 없으며, 미국과 마찬가지로 중국은 북한의 비핵화에 대해 회의적이다. 중국은 스스로도 회의적인 목표 달성을 위해 아무도 기꺼워하지 않는 6자회담 재개를 위해 노력해야만 한다. 중국은 현재 한국 정부의 대북정책을 좋아하지 않을 것이지만, 북한의 대남 무력 도발은 더욱 싫어 할 것이다. 천안함 사건에서처럼 중국은 범인이 누구인지 알면서도 범인을 공개적으로 지목할 수 없을 것이다. 나아가 그에 대한 모든 비난과 손해를 감수해야 한다. 또한 북한의 핵 무기 보유 및 대남 도발은 동북아 군비경쟁 강화로 중국의 안보 상황 자체를 악화시키고 있다. 한마디로 중국은 양자택일적 입장에 서있으며, 어느 쪽을 선택하더라도 만족스럽지 못하고 또한 더군다나 큰 손해를 감수해야 한다. 북한을 지지하는 것을 택하면, 하는 행동도 마음에 들지 않으며, 또한 내부적으로 너무 취약하고, 앞서 지적한 여러 손해를 감수해야 한다. 앞으로 미·중 경쟁이 부각되면 원하던 원하지 않든 중국은 북한을 더욱 끌어안고 가야할 가능성이 많다. 그렇게 되면, 중국이 북한 내정의 불확실성에 대해 져야 하는 부담, 주변국과의 관계에서 감수해야 하는 부담이 더욱 증가하게 될 것이다. 그렇다고 북한을 버리자니, 아직은 때가 아닌 것 같고, 이익도 손해도 불확실한 것이 너무 많다. 또한 중국이 북한을 버리면, 중국은 파키스탄, 이란, 수단, 미얀마 등 다른 위태로운 취약국가 겸 불량국가로부터 신뢰를 상실할 것이다. 이는 중국 대외 정책에 타격을 줄 것이다.

3. 결론

2003~2006년 상호 강압국면과 비교할 때, 2010년 이후 전개되는 상호 강압국면은 많은 차이를 보여준다. 미·중관계가 보다 협조적 관계에서 보다 경쟁적 관계로 변화했다. 대북 강압에 있어서 미국 결의



(resolve)의 단호성, 미국과 북한이 취하는 정책입장에 대한 국제적 호감도, 북한의 취약성 정도, 중국이 처한 입장 등을 비교하여 고려하면, 북한의 처지는 전략적으로 다소간 불리하다. 다만 북한의 강점은 항상 결사적이라는 데 있다. 정권 생존의 문제가 걸려있기 때문이다. 따라서 북한은 정세가 불리해지면 패배를 피하기 위해 모든 수단을 다 사용할 가능성이 있다. 따라서 한국과 미국은 압박과 회유를 동시에 구사하면서 현재 구도에 존재하는 전략적 우세를 신중하고 현명하게 활용해야 할 것이다. 한국과 미국은 무엇보다 핵 무기 사용 위협을 공공연히 제기하는 대담해진 북한의 대남 도발이 격화할 가능성에 대비해야 한다. 또한 미·중 경쟁 구도 속에서 중국이 북한의 핵 무기 보유를 보다 적극적으로 용인하며, 북한의 보다 대담한 대남 무력 교란을 호의적으로 방치하는 상황이 대두하는 것을 막아야 할 것이다. 미·중 경쟁 구도 속에서 중국과 북한은 집중적 협박과 회유를 통해 한국을 미국으로부터 이탈시키는 것에 전술의 중점을 둘 가능성이 있다. 마지막으로 한국은 현 시기 국제정치에 본질적으로 존재할 수밖에 없는 여러 불확실성에 대비해야 한다. 이에는 경제위기 재발에 따른 미국 재정 상황의 변화도 포함된다.

