

한국의 대아프리카 외교의 성공 조건

조홍식(송실대학교 교수)
akebe@freechal.com

이명박 대통령이 2010년 신년 국정 연설에서 올 해는 “특별히 아프리카 외교를 강화”하겠다고 의지를 천명함으로써 평소 그다지 주목을 받지 못하던 아프리카 대륙이 외교계의 관심 대상으로 부상하였다. 일반인들에게 아프리카는 인간보다는 동물의 세계가 펼쳐지는 정글과 초원, 사막과 열대의 공간으로 인식되고 있는 것이 사실이다. 설사 아프리카의 자연이 아니라 사람들에 대한 관심이 존재하더라도 그것은 우리와 교류하고 소통할 수 있는 대상이 아니라 최악의 경우 균립하고 지배하는 대상으로서, 조금 더 낫더라도 동정하고 도와주는 대상으로서, 최상의 경우라도 신기함과 호기심의 대상으로서가 아니었는지 돌이켜 볼 필요가 있다.

아무튼 국가 지도자의 리더십을 통해 아프리카에 대한 외교 노력을 강화하겠다는 의지는 분명 환영받아 마땅하다. 한국은 그동안 국제사회에서 서구 강대국만을 바라보면서 이들로부터 배우고 이들을 따라하면서 정치적 불안과 경제적 빈곤을 극복하는 데만 치중해 왔기 때문에, 사실 다른 지역에 대한 관심이나 관계 발전에는 소극적이었다. 하지만 21세기 들어 한국이 국제 사회에서 비서구 지역의 대표적 민주국가로 부상하고, 성공적인 경제 발전의 케이스로 부각되면서 단지 서구 중심적이고 서방 지향적인 외교에서 벗어나 보다 세계적인 시야와 전략을 확립할 단계에 돌입한 것으로 판단되기 때문이다.

국가 지도자의 리더십을 통해 아프리카에 대한 외교 노력을 강화하겠다는 의지는 분명 환영받아 마땅하다. 한국은 그동안 국제사회에서 서구 강대국만을 바라보면서 이들로부터 배우고 이들을 따라하면서 정치적 불안과 경제적 빈곤을 극복하는 데만 치중해 왔기 때문에, 사실 다른 지역에 대한 관심이나 관계 발전에는 소극적이었다.

이 글에서는 우선 한국의 대 아프리카 외교의 역

사와 현황을 살펴보면서 그 특징을 도출해 보도록 한다. 다음은 이명박 정부가 아프리카 외교를 강화하게 된 국내적 및 국제적 환경과 요인을 분석해 보도록 한다. 마지막으로 한국의 대 아프리카가 외교가 성공하기 위해서 필요한 요소들을 짚어 봄으로써 한국의 진정한 글로벌 외교의 방향에 대한 논의를 전개한다.

대 아프리카 외교의 역사와 현황

한국은 아프리카 대부분의 국가와 마찬가지로 근대화 과정에서 서구(또는 서구화 된) 제국의 식민지라는 아픈 역사의 경험을 공유하고 있다. 아프리카의 일부 지역(남아프리카의 네덜란드인이나 북아프리카의 프랑스 및 이탈리아인)에서는 아주 일찍 유럽의 식민화가 시작되었고 대서양 및 인도양 연안 지역에서도 노예무역이 이뤄졌지만, 대부분의 지역은 19세기 말과 20세기 초에 본격적으로 식민화되었다. 한반도 역시 20세기 전반 일본 제국에 의해 식민화 되었다가 1945년에 해방되었다. 한국 전쟁이 발발한 1950년대 아프리카는 여전히 식민주의가 지배하고 있었고 다만 소수의 국가만이 독립된 상태였다. 그들 중 에티오피아와 남아공(백인 지배의 남아공을 순수한 아프리카 독립국이라고 보기는 어렵지만)은 유엔군의 일부로 한국전쟁에 참전하였고, 반면 이집트와 같은 국가는 비동맹 노선을 걸었다.

한국과 아프리카의 양자외교관계가 본격적으로 체결되기 시작한 것은 아프리카의 탈식민화가 대거 이뤄진 1960년대와 1970년대의 일이다. 당시 한국 정부가 아프리카에 대해서 가지는 주요 관심사는 유엔 외교의 일환으로 북한과 경쟁에서 우위를 점하는 것이었다. 한국은 1961년 카메룬, 차드, 코트디부아르, 니제르, 베냉, 콩고 등과 외교 관계 수립을 시작으로 본격적으로 아프리카 외교 공세에 돌입하였다. 하지만 이 시기 아프리카에서는 신생 독립국 특유의

강력한 민족주의적 성향과 대부분 국가들이 고집했던 사회주의 및 비동맹 노선의 영향으로 한국보다는 북한이 상당한 우위를 점할 수 있었다. 일례로 1970년대 후반 북한이 아프리카에 23개 상주 공관을 유지하던 시기 한국은 10개의 상주 공관만을 보유하고 있었다.

2010년 현재 한국은 아프리카의 51개국과 수교를 맺고 있으며 그 중 19개국에만 상주 공관을 보유하고 있다. 이들 중 한국 외교 조직상 중동으로 분류되는 북아프리카의 6개국 6개 공관을 제외하면 일명 블랙 아프리카에는 사실상 45개국에 13개 공관(29%)만 있는 셈이다.

1980년대와 1990년대는 한국이 우월한 경제력을 바탕으로 활발한 아프리카 외교를 펼치면서 수교국의 수에 있어서는 상당한 성과를 거두는 동시에, 역설적으로 냉전의 종식과 함께 아프리카 외교의 상대적 중요성이 축소되면서 상주 공관의 폐쇄가 이어진 시기이다. 2010년 현재 한국은 아프리카의 51개국과 수교를 맺고 있으며 그 중 19개국에만 상주 공관을 보유하고 있다. 이들 중 한국 외교 조직상 중동으로 분류되는 북아프리카의 6개국 6개 공관을 제외하면 일명 블랙 아프리카에는 사실상 45개국에 13개 공관(29%)만 있는 셈이다.

이명박 정부와 아프리카 외교

국정연설에서 이명박 대통령은 아프리카 외교를 2010년의 주요 목표로 선정하였다. 지난 10여 년 간의 진보정권과 차별화라는 차원에서 이명박 정부의 첫 해는 한미동맹의 복원 및 강화, 두 번째 해는 신아시아 외교의 방향 설정, 그리고 세 번째 해에는 아프리카 외교라는 화두를 던졌다고 볼 수 있다. 대통령 연설에서 나타나는 한국 외교의 우선순위는 상당히 명확하다. 핵심에 한미관계가 자리하고 있고, 그 다음에 한·중·일의 동북아 관계가 이어지며, 이를 토대로 신아시아 외교를 펼친다는 구상이다. 그리고 이제는 진정한 글로벌 전략의 일환으로 아프리카를 포괄하겠다는 포부이다.

신년의 아프리카 외교 강화 전략은 이명박 정부가 강조하는 경제 실리 외교의 연장선에서 설명 가능하다. 외교가 국가의 경제 발전 전략에 기여해야 한다

는 의식과 대통령이 국익을 위해 세일즈 외교를 적극 펼친다는 방향은 이 정부의 주요 특징이라고 할 수 있다. 지난 12월 대통령이 원전 수출 발표를 기해 중동으로 날아간 마케팅 외교와 마찬가지로 아프리카 대륙에서도 천연 자원을 확보하고 경제 이익을 도모하기 위해 활발하게 활동하겠다는 의지의 표현이다. 게다가 한국은 2009년 개최된 제2차 한·아프리카 회담에서 이 지역에 대한 공적개발원조(ODA)를 2012년까지 2008년 대비 2배(1억 달러에서 2억 달러로) 늘리겠다는 약속을 한 바 있다.

아프리카 외교가 부상하게 된 또 다른 이유는 정치적인 논리이다. 한국은 미국과 민주주의와 인권을 중심으로 가치의 공동체를 형성함과 동시에 세계적인 차원에서 다른 지역의 개발과 안정에 적극 기여하겠다는 의사를 표명하였다. 민주주의와 시장경제를 국가의 정체성으로 삼으면서 미국과의 동맹을 강화하는 한편, 선진국의 일원으로서 그 지위에 부응하는 국제적 기여를 하겠다는 의미이다. 아프리카는 실질적으로 세계에서 가장 빈곤하고 불안한 대륙으로서 이에 한국이 안보 및 경제 발전을 위한 기여를 한다는 전략은 그만큼 인류 및 국제사회에 대한 공헌이라는 차원을 강조할 수 있는 수단이다.

대 아프리카 외교에 있어서 중국과의 비교는 한국이 지금까지 얼마나 서방 중심적 사고와 외교에 치중해 왔는지를 극명하게 보여주고 있다. 이런 관점에서 이번 발표된 아프리카 외교의 강화 의지는 크게 환영할 만한 방향 전환이다.

국제적인 측면에서 살펴보면 아프리카 외교의 강화는 주변국, 특히 중국의 강력한 아프리카 드라이브에 대한 대책 또는 경쟁적 차원을 어느 정도 포함하고 있다. 전통적으로 한국은 북한과의 표면적이고 외교적인 경쟁을 제외한다면 아프리카 국가에 대한 적극적 영향력을 행사하고 직접 개입하려고 하지 않았다. 영국이나 프랑스와 같은 역사적 강대국에 세력권과 기득권을 인정하고 있었던 셈이다.

하지만 1990년대 이후 중국은 대규모 경제발전을 추진하면서 세계적 전략을 추진하기 시작하였고, 자원 확보의 일환으로 아프리카에 대대적인 외교 공세를 펼쳐왔다. 사실 2006년 출범한 한·아프리카 포

럼도 당시 중국에서 개최한 중·아프리카 포럼에 참여하는 인사들을 한국으로 불러들여 시작한 사업이다. 중국 포럼에는 40여 개국 정상이 참여했지만 한국에는 5개국 정상만이 들었다. 이번 2009년에도 한국은 15개국 외무장관을 초청하는데 그쳤지만 중국은 원자바오 총리가 이집트로 날아가 50여개 아프리카 국가 대표들과 포럼을 개최하였다. 중국은 이 포럼에서 100억 달러 규모의 차관을 약속하였고, 2008년 말 이미 1,000억 달러에 달하는 교역량과 78억 달러 규모의 대 아프리카 직접 투자를 앞으로 도 지속적으로 확대하기로 발표하였다.

한국도 성공적으로 아프리카에 대한 장기 외교를 펼치기 위해서는 전문화된 외교 인력과 협력 경험자를 육성해야 한다. 강대국 근무만을 고대하며 아프리카 경험을 일종의 희생으로 생각하는 외교 관료나 기업 간부로는 현지인들과 호흡하며 양국관계를 조직하고 구상할 수 없다.

한국이 중국과 이미 경제 규모로 경쟁을 벌이기는 어려운 상황이다. 하지만 대 아프리카 외교에 있어서 중국과의 비교는 한국이 지금까지 얼마나 서방 중심적 사고와 외교에 치중해 왔는지를 극명하게 보여주고 있다. 이런 관점에서 이번에 발표된 아프리카 외교의 강화 의지는 크게 환영할 만한 방향 전환이다. 하지만 한국의 대 아프리카 외교가 성공하기 위해서는 충족시켜야 할 조건들이 있다.

성공의 조건

다른 모든 지역 외교도 마찬가지지만 아프리카 외교도 성공하려면 우선 장기적인 안목으로 지속적인 노력이 필요하다. 아프리카를 직접 통치한 경험이 있는 유럽의 세력은 차치하더라도, 중국은 1950년대부터 비동맹 혁명 노선을 통해 아프리카 다양한 국가들과 밀접한 관계를 발전시켜 왔다. 어떤 의미에서 중국의 아프리카 진출이 서방 언론의 관심을 끌게 된 것은 최근의 일이지만 중국은 이미 반세기 이상 아프리카에서 농장 운영이나 인프라 건설과 같은 사업을 벌여왔고 아프리카 유학생들을 유치하여 무상으로 교육해 왔다. 지금은 중국도 세계적으로 벌어지는 자본주의적 발전 경쟁에 참여하고 있지만

중국이 아프리카에 만들어 놓은 인적 네트워크는 아 이러니하게도 사회주의 혁명 시대에 형성된 것이다.

한국도 성공적으로 아프리카에 대한 장기 외교를 펼치기 위해서는 전문화된 외교 인력과 협력 경험자를 육성해야 한다. 강대국 근무만을 고대하며 아프리카 경험을 일종의 희생으로 생각하는 외교 관료나 기업 간부로는 현지인들과 호흡하며 양국관계를 조직하고 구상할 수 없다. 한국연구재단의 해외연구 사업에서도 아프리카는 홀대를 받아 다른 지역의 경우 여러 연구소와 사업이 중복 지원을 받는데도 불구하고 아프리카 사업은 여전히 소외받고 있다. 한국 외교의 싱크탱크라는 외교안보연구원에도 아프리카 전공자는 없다. 어떤 의미에서 한국의 아프리카 외교는 그동안 강대국 중심적 사고로 아프리카에 대해 오만하거나 기껏해야 무관심의 시각을 가진 관료에 의해 주도되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 프랑스나 영국의 아프리카 근무 외교관이나 관료, 기업인들은 거의 평생을 아프리카의 다양한 지역을 다니면서 현지에 고도의 인적 네트워크를 형성하고 있다는 점을 곱씹어 볼만하다.

한국의 속제는 프랑스나 영국과 같은 전문화된 지식과 인력 네트워크를 확보하는 한편, 과거 유럽 제국주의의 오만과 탐욕의 지배와는 다른 접근법을 찾는 데 있다.

한국의 아프리카 외교가 성공하기 위해서 민감하게 고민해야 하는 부분은 이 대륙에 접근하는 한국의 인식과 태도이다. 이번에 아프리카 외교가 갑자기 부상하게 된 이유를 곰곰이 살펴보면 걱정스러운 부분이 존재한다. 우선 경제적 이익을 위해서 아프리카에 관심을 갖고 진출해야 한다는 주장은 국내 여론을 위해선 필요한 논지이겠지만 아프리카인에게 커다란 반발을 살 가능성이 높다. 아프리카는 길게는 노예무역부터 최근에는 자원 탈취까지 외국의 탐욕스런 손길에 무척 강한 거부감을 갖고 있다. 또한 한국이 선진국의 입장에서 아프리카 발전에 기여하는 것은 환영이지만 만일 서방 세력과 같이 인권이나 민주화를 주장하며 오만한 태도로 접근하다간 오히려 반발을 불러일으킬 것이다. 중국이 아프리카에서 최근 거두고 있는 성공은 이들을 가르치려 들지 않으면서도 실질적인 사업을 통해 필요한 지원을

제공하고 있기 때문이다. 하지만 중국은 중국대로 비민주적 정권과의 밀접한 관계로 서방의 비난을 받고 있다.

따라서 한국의 숙제는 프랑스나 영국과 같은 전문화된 지식과 인력 네트워크를 확보하는 한편, 과거

유럽 제국주의의 오만과 탐욕의 지배와는 다른 접근법을 찾는 데 있다. 마찬가지로 중국과 같이 국제사회의 비난을 받을 만한 독재와 담합하는 노골적 실용주의를 택하지 않으면서도 현지 정부와 국민들에게 환영을 받을 수 있는 전략을 만들어 내는데 있다.

세종연구소 신간안내

외교환경과 한반도

김성철 (편)

이 책은 신정부가 출범하는 미국과 일본을 포함한 주변국들의 외교환경 및 외교정책의 변화와 한반도정책에 대해 심도있게 분석하고 전망한 것이다. 외교정책의 환경으로서 정책결정자들의 성향을 분석하고, 그들의 외교정책의 목표와 지향을 고찰하고, 외교정책의 변화에 따른 한반도정책을 분석했다. 또한 이에 대한 대응방안으로서 한국의 외교정책을 숙고해 보았다. 연구대상 국가에는 미국, 일본, 중국, 러시아 및 EU와 북한을 포함했다.

오바마 정부는 신뢰할 수 있는 변화의 외교원칙에 따라 부시 행정부의 일방주의 외교를 벗어나서 국제사회와의 대화를 통해 도덕적 리더십을 회복하는 스마트파워의 실행을 표명했다. 일본은 미일동맹을 중시하는 오바마 정부와의 협력을 기초로 북한을 포함한 아시아태평양지역의 안정과 안전의 확보, 세계경제의 문제, 대테러전쟁을 위한 아프가니스탄 지원, 아프리카의 개발지원, 방역 및 기후변동 등의 지구적 과제에 대해 협력을 도모한다. 중국은 지속적인 경제성장을 위해 국내외 균형을 유지하면서 경제발전에 우호적인 주변환경을 조성하고 군사력을 포함한 종합국력을 배양함과 동시에 중국위협론을 불식시키고 국제사회에서 책임있는 강대국으로 인정받고자 노력한다. 러시아는 동북아시아의 이해당사자로서의 지위를 강화하고, 현상유지정책에 기초한 동북아의 전략적 균형을 추구하며, 다양한 협력프로젝트의 추진을 통해 영향력을 확대하고 장기적으로 동북아 다자안보체제를 수립하는 목표를 가지고 있다. EU는 오바마 정부의 출범에 맞춰 새로운 대서양관계의 정립을 기대하고, 주요 국가들과 전략적 동반자관계를 수립하고 국제문제에 다자주의적 접근을 추구하며 유럽안보의 주도적 역할 강화를 모색하고 있다. 북한은 김정일의 건강이상 이후 후계체제의 구축에 착수했고 유고사태 발생시 급변사태에 대응하는 태세 준비에 돌입했다. 북한은 장래 안보에 대한 불안감으로 국방위원회를 강화하고 군부의 영향력이 확대되어 핵실험과 미사일 발사를 강행하고 핵포기보다 핵보유의 방향으로 나아가고 있다. 다자안보협력체 구축을 중심으로 살펴보았다.

「정세와 정책」 최근 출판목록

2010년 1월호 (통권 165호)

- 이대우, “2010년 국제 정세 전망”
- 이상현, “2010년 미국 정세 전망”
- 이면우, “2010년 일본 정세 전망”
- 이태환, “2010년 중국 정세 전망”
- 연현식, “2010년 러시아 정세 전망”
- 정성장, “2010년 북한 정세 전망”

2009년 12월호 (통권 164호)

- 박용욱, “미·북양자대화재개와 북핵문제의 함배”
- 이종석, “2차 핵실험 이후 북한의 대외전략 변화와 그 배경”
- 김치욱, “동아시아 경제의 부상과 한미관계의 방향”
- 강명세, “하나의 유럽과 새로운 외교안보의 도전”

2009년 11월호 (통권 163호)

- 박용욱, “북한의 핵보유와 미국의 확장억제: 주요이슈 및 대책”
- 김기수, “G20 2010년 정상 회의의 한국 개최: 국제적 조율의 역사와 한국의 역할”
- 이면우, “‘아시아’ 속의 한중일 3국 정상회담”
- 이동률, “원자바오 총리의 북한 방문과 북중관계”

2009년 10월호 (통권 162호)

- 진창수, “민주당 정권의 장래”
- 이면우, “하토야마 내각의 성립과 일본의 대아시아 정책 방향”
- 김성철, “일본 민주당 정부와 미일관계”
- 박용욱, “전략권 전환 추진현황과 한미동맹의 당면과제”
- 김치욱, “G20 정상회의와 한국의 글로벌 경제외교전략”

2009년 9월호 (통권 161호)

- 문순보, “유엔안보리 결의안 1874호 현황과 한국의 딜레마”
- 백학순, “북한의 ‘8월 선택’과 우리의 대응”
- 강명세, “통상국가 한국과 한국-인도 자유무역협정 (CEPA)”
- 이태환, “미중 전략경제대화과 북한”