

동북아 지역협력과 북한 문제

이수훈 (경남대학교 극동문제연구소 교수)

동북아 지역은 현재 지정학적 위기를 겪고 있다. 동북아 역내 미국 헤게모니가 퇴조하고 이에 병행적으로 신흥세력인 중국이 급부상하면서 거대한 권력이동이 진행되고 있다. 이에 따라 제2차 세계대전 이후 미국 주도로 구축된 동북아 지역질서가 해체되고 있다. 그 일환으로 영토, 역사, 영공, 동맹 등의 문제들이 불거지고 있다. 미국과 중국이 격렬한 권력경쟁을 벌이고 있기 때문에 한국에게 매우 곤란한 시기이기도 하다. 이에 따라 참여정부에서는 '동북아시대 구상'이라는 정책 패키지를 통해 이 도전에 대응하고자 하였고, 박근혜 정부도 '동북아 평화협력 구상'이라는 이니셔티브를 갖고 대응하고 있다. 동북아 지역질서를 새롭게 구축하는 데 한국이 능동적으로 참여하겠다는 의지를 담고 있는 것이 이들 구상의 요지이다.

이 시기에 가장 도전적인 요소는 '북한 문제'라고 할 수 있다. 북핵 문제를 평화적으로 해결해야 할 뿐만 아니라 북한이 동북아 국제사회에 정상적 일원으로 참여할 수 있게 유도해야 하는 과제가 주어져 있다. 북핵 문제는 동북아 지역질서를 구축하는 데 있어 가장 심각한 위협요인이 될 뿐만 아니라 남북관계의 실질적 진전을 가로막는 최대 장애물이기도 하다. 그렇기 때문에 우리는 한반도 비핵화를 향해 진력해야 하고, 남북관계 개선에 열중하지 않으면 안 된다. 남북관계 개선은 결국 교섭정책으로 돌아갈 때 돌파구가 열린다.

* JPI정책포럼 세미나(2015.03.12) 발표자료

목 차

1. 동북아의 지정학적 위기
2. '동북아시아'의 도래
3. 참여정부의 '동북아시아' 구상
4. 박근혜 정부의 '동북아 평화협력 구상'
5. 북한 문제리는 거대한 장애물
6. 남북관계 개선의 적절한 노선
7. 동북아 지역안보협력 메커니즘 구축

1. 동북아의 지정학적 위기

- 동북아는 지정학적 이행기에 접어들어 거대한 위기를 맞음
 - 동북아 역내 미국 헤게모니가 퇴조하고 이에 병행적으로 중국이 급부상하고 있음
 - 1951년 샌프란시스코 강화조약을 따라 형성된 '샌프란시스코 체제'라 불리는 미국 주도적 지역질서가 도전과 변화에 직면함. 이에 따라 영토, 역사, 영공, 동맹 등의 이슈들이 등장하여 갈등과 불안정을 야기함. 미국 주도형 지역질서가 무너지고 대안적 지역질서가 구축되어야 할 압박이 가해지고 있는 시공간으로 진입
 - 일본의 우경화 흐름과 부합하여 '평화국가'로부터 '보통국가'로의 국가성격 변화가 눈에 띄는 현상임
 - 더불어 퇴조하는 헤게모니권력인 미국과 부상하는 신흥권력 중국 간의 격렬한 권력경쟁 표출
 - 동북아는 '중첩적 시간대', 즉 미국의 시대로 보기에는 뒤늦은 감이 있으나, 중국의 시대라고 하기에는 이른 시간대에 진입
 - 한국이 동맹국인 미국과 협력동반자인 중국 사이에서 어떤 포지션을 가져가야 하는가라는 답론 등장 자체가 바로 이 시간대임을 입증
 - 북핵 문제도 이런 각도에서 조망할 수 있는 성격을 갖추고 있음. 즉, 북한은 매우 유동적인 정세 속에서 자신의 생존과 정체성을 이어가기 위해 때로는 협상 카드, 때로는 무력 수단으로서 자신의 존재감을 나타내고 있음

2. '동북아시아'의 도래

- 기회로서의 동북아시아
 - 동북아 지역이 가장 활발한 경제활동의 중심지로 부상하면서 미국·유럽 등과 더불어 세계경제의 한 축이 형성되었고, 지리적으로 그 가운데 한국이 자리잡고 있음
 - 한국이 금융·운송·산업클러스터 등의 분야에서 허브(hub)국가 전략을 펼칠 수 있는 잠재성을 높여줌
 - 중국이라는 거대한 공장과 시장에 편승해 부(富)를 축적할 수 있는 기회를 맞고 있음
- 도전으로서의 동북아시아
 - 미국과 중국 간의 격렬한 권력경쟁 양상의 전개로 인해 동북아 구도 자체가 불안정을 내포함

- 정치·안보적인 측면에서는 일본의 우경화, 중국의 공세적 대응(영토 및 주권을 ‘핵심이익’으로 규정)이 맞물려 영토, 역사, 영공을 두고 갈등과 충돌이 표출되고 있음
- 글로벌 강대국들이 자신의 존재감을 관철시키고자 하면서 분단된 한반도는 상대적으로 전략적 취약점을 보일 수밖에 없음

3. 참여정부의 ‘동북아시대’ 구상

- 구상의 기본 내용
 - ‘동북아시대 구상’은 바로 도전으로서의 동북아시대에 대한 대비책으로서 동북아에 협력을 확대·심화시키고 제도화하여 공존·공영의 질서를 만들자는 비전이자 국가전략
 - 강대국의 틈바구니에서 어디에 기댈 것인가를 놓고 편을 갈라 싸우는 것(‘변방의 역사’)이 아니라 우리 스스로 중심을 잡자는 구상
 - 한반도와 동북아의 평화정착과 공동번영을 위한 협력 구상으로서 경제 분야, 정치안보 분야, 사회문화 분야 등을 포괄
 - 자주국방, 균형외교, 남북간 평화번영 정책을 통하여 역량 제고
- 현주소
 - 이 구상은 대외환경적으로 북핵 문제, 중국과의 동북공정 갈등, 일본과의 영토 및 역사 갈등으로 인해 애로를 겪었음
 - 국내적으로 정치적 반대, 미국과의 관계 악화에 대한 반대, 친중노선이 라는 여론에 직면하여 난관에 부딪힘

4. 박근혜 정부의 ‘동북아 평화협력 구상’

- 구상의 기본 내용
 - 동북아 지역에서 화해와 협력의 역내질서를 정착시키고자 하는 취지를 갖고 출발, 따라서 ‘동북아시대 구상’과 취지가 동일함
 - 역내 국가 간 경제적 상호의존 증가와 협력 확대에도 불구하고 정치안보 분야에서의 갈등과 대립이 지속되고 있는 ‘아시아 패러독스’의 극복 방안 제시
 - 신뢰 위기에 직면한 동북아 딜레마를 풀어나가기 위해 협력과 대화의 습관 및 관행을 축적, 신뢰의 인프라를 구축하자는 포부
 - 환경, 재난, 기후변화, 핵안보 등 연성안보 분야부터 시작해서 점차 다른 분야로 전이 및 확산해간다는 추진 방식

- 현주소
 - 이렇다 할 가시적 성과 없이 담론 수준에 머물고 있다는 인상을 주고 있음
 - 남북관계 개선 없이 동북아 평화협력 구상은 한계에 직면할 수밖에 없고, 따라서 실질적 진전을 이룰 수 없음. 결국 북한을 우회할 수 없는 현실
 - 경색된 한일관계와 신뢰가 부족한 한러관계 등도 부정적으로 영향을 끼치고 있음. 러시아에서 5월에 개최되는 2차대전 전승기념 행사에 박근혜 대통령이 참석하는 것이 실리를 취하는 방법임. 특히 ‘유라시아 구상’을 펼치겠다는 차원에서도 러시아와의 파트너십 구축이 긴요함

5. 북한 문제라는 거대한 장애물

- 북핵 문제는 동북아 질서의 최대 위협 요인
 - 1993년, 북한이 NPT를 탈퇴하면서 북핵 문제가 공식 발발한 지 20년이 넘었음. 그동안 북한은 세 차례나 핵실험을 감행하였고, 현재 핵폭탄을 보유하고 있음. 국제사회가 공식 인정하지 않을 뿐 북한은 사실상 핵무기 보유국임. 심지어 북한은 미국 대륙까지 공격 가능한 탄도미사일도 보유하고 있음. 북한의 주장대로 핵실험에서 핵폭탄의 경량화 및 소량화에 성공하였다면 핵무기를 장거리미사일에 탑재하여 미국 본토도 공격 가능
 - 현재 동북아 지역질서에서 북핵 문제를 가장 심각한 도전 요소로 볼 수 있음. 북핵 문제가 해결되지 않는다면, 동북아 평화질서를 만들 수 없음
 - 북핵 문제가 해소되지 않으면 북미 간 적대관계 청산 불가능. 북일관계도 정상화 불가능. 중국도 북한에 대해 진심으로 달가울 수 없음
- 북핵무기에 대한 군사기술적 대응책의 문제점
 - 핵무기는 ‘절대무기’로서 다른 수단으로 방어하기가 불가능한 특성을 가지기 때문에 미사일을 갖고 요격하겠다는 발상 자체가 이상론임
 - 우리가 이에 대응하기 위해 취한 ‘한미일 군사정보공유협력’ 약정(2014년 12월)은 여러 부작용 야기
 - 사드(THAAD)의 한반도 배치는 미국의 대중국 견제정책의 최첨단에 한국이 나선다는 의미에서 심각한 사안임
- 비핵화, 불가능하지 않은 과제
 - 북핵 문제 해결의 청사진은 2005년 9월에 6자회담에서 합의된 ‘9.19공동성명’, 따라서 어떻게든 6자회담을 재개하여 9.19공동성명의 합의 사항들을 이행하는 것이 급선무

- 9.19공동성명에는 한반도 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 북미 및 북일 관계 정상화, 동북아 평화안보 메커니즘 수립이라는 5개의 과제들이 포괄적이고도 상호 조율된 방법으로 이행되도록 규정
- 다른 과제들과 상호 조율된 방식으로 동북아 평화안보 메커니즘을 형성하기 위해서는 사고의 유연성, 지속적인 대화, 상호 신뢰구축 등을 내용으로 하는 ‘9.19 정신’을 발휘해야 함
- 조속히 2007년 2월의 ‘2.13이행합의’로 돌아가 단계적 접근을 통해 북한이 핵을 포기하도록 협상하는 것이 필요함
- 6자회담의 장기 교착상태를 풀고 앞으로 나아가기 위해서는 한국이 창의적이고도 적극적인 노력을 기울여야 할 필요가 있음
- 한국이 미국의 입장에만 공동 보조를 취하게 되면 북한을 협상 테이블로 끌어내기 어려움. 북핵 문제 해결을 중국에게 떠넘기는 것도 현명한 대응이 아님. 이는 결국 중국의 입지만 키워 중국의 동북아 역내 영향력 확장으로 이어질 가능성이 있음

○ 불량국가, 실제와 인식

- 북한과 이란, 이라크 등 3국을 대량파괴무기를 개발하려는 ‘악의 축’으로 규정한 조지 W. 부시 대통령의 발언(2002년 1월 29일)을 계기로 미국을 위시한 서방세계의 북한에 대한 인식이 악화일로를 걷기 시작. 이 발언은 ‘9.11사태’ 이후 테러와의 전쟁이라는 핵심 대외전략의 연장선상에서 나온
- 북한은 대화와 협상의 대상이 아니라 압박과 제재를 가해 제거해야 할 집단으로 위상이 매겨짐. 북한은 ‘테러지원국’으로 분류되어 실제로 상당한 제재를 받음
- 2002년 10월에 불거진 제2차 북핵위기는 이러한 흐름 속에서 발발하였고, 이후 북핵 문제의 평화적 해결은 일대 험로를 걷게 됨. 이는 노무현 정부 내내 대북정책 및 동북아 지역정책의 걸림돌로 작용
- 이와 더불어 북한 인권이 관심사로 부각되면서 북한에 대한 미국사회의 일반적 인식이 악화
- 2011년 12월, 김정일 위원장 사망과 연이은 김정은의 3대 세습으로 인해 부정적인 이미지가 더욱 강화됨

6. 남북관계 개선의 적절한 노선

- 교섭(engagement)정책 이외의 대안을 찾기 어려움
 - 10년간량 시행한 교섭정책은 대내·외적 제약요인들로 인해 실질적 진전을 거두지 못했지만, 한민족공동체통일방안의 화해협력 단계를 개시

했다는 의미가 있음

- ‘퍼주기(약 1조 원 정도 대북 지원)’, ‘잃어버린 10년’ 등은 보수파의 정치 논리이자 담론이었을 뿐, 실용적 대안이 없었음
- 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 정책은 결국 남북관계를 이전보다 악화시켰을 뿐 성과가 없었음. 특히 북핵 문제가 더욱 고난도의 과제 로 전이됨
- 이명박 정부는 2008년 여름, 김정일 위원장의 뇌졸중을 계기로 북한 급변사태를 염두에 둔 통일정책을 펼쳤지만, 정작 김정일이 사망해도 별다른 동요 없이 권력승계가 발생함

○ 급변통일론의 유혹과 위험

- 점진적·평화적 통일과정은 길고도 험난한 과정임. 북한 급변사태의 가능성이 전무하지는 않기 때문에 급변사태 이후 흡수통일에 대한 유혹이 존재(동·서독 통합의 사례도 엄존)
- 우리 헌법과 남북관계특별법을 위시, 기존의 모든 남북 지도자간 합의(7.4공동성명, 남북기본합의서, 6.15선언, 10.4정상선언)가 갖는 의미가 심대함
- 북한의 체제 내구성, 정세 변화에 따른 조정능력, 정세별 대응책 구사, 중국의 주변 소국 안정화 전략으로 인해 실제 급변사태가 발생할 가능성은 낮음
- 한편, 급변사태는 감당하기 힘든 대재앙이 될 가능성이 높기 때문에 교류협력을 통해 예방해야 할 시나리오

7. 동북아 지역안보협력 메커니즘 구축

○ 동북아 지역안보협력 메커니즘 구축 논의

- 이론적으로 지역다자안보협력은 예방외교, 신뢰구축, 갈등해소, 군비통제를 공통적 요소로 삼음(1973~75년 헬싱키프로세스)
- 동북아 다자안보협력체의 구축에는 여러 방안들이 제기되어 왔고 실제 많은 논의가 있었음
- 그 흐름의 한 갈래로 2005년 6자회담 9.19공동성명에 안보협력 메커니즘 수립 합의가 포함되어 있으며(이미 W/G이 두 차례 실무회의를 개최), 이 내용을 실행하는 것이 하나의 도정이 될 수 있을 것임

○ 동북아 지역안보협력 메커니즘의 필요성과 가능성

- 동북아 역내 지역안보협력 메커니즘이 절실하다는 데는 합의가 존재. 미·중·러 공히 이전에 비해 적극적인 입장을 보이고 있으며, 2010년

천안함사태, 2011년 후쿠시마원전 참사는 역내 안보협력 메커니즘의 필요성을 여실히 보여주는 사례임

- 북한은 북미 적대관계 등 양자간 관계의 개선이 더 우선시되어야 한다면서 다자안보협력 메커니즘 논의에는 소극적인 입장을 보여왔지만, ‘9.19합의’가 포괄적으로 이행될 경우 다자협력 메커니즘에 대해 반대할 명분이 없어짐
- 한반도 비핵화의 일정한 진전, 즉 ‘2.13합의’의 불능화 단계를 완료할 경우, 동북아 6개국 외무장관회의 개최와 동북아판 ‘헬싱키프로세스’가 개시될 수 있을 것임

❖ 저자 약력

■ 이수훈

現 경남대 교수/일본 게이오대학 초빙교수. 부산대학교 영문학과를 졸업하고 미 Johns Hopkins대학에서 박사학위를 취득. 『세계체제, 동북아, 한반도』, 『동북아 공동의 미래를 생각한다』 외 다수의 논저가 있음. 대통령 자문 동북아시아위원회 위원장, 국제평화재단 이사, 경남대 극동문제연구소 소장을 역임.

기획 및 감수: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 강현희 (제주평화연구원 연구원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760