

평화재단 평화연구원 전문가포럼

동아시아시대를 대비한 역내국가 간 갈등 극복 방안을 모색한다

제55차, 56차 포럼 자료집



동아시아시대를 대비한 역내국가 간 갈등 극복방안을 모색한다 흔들리는 동아시아, 민족주의를 극복할 해법은 없는가

- 일시 | 2012년 9월 18일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 평화재단 강당
- 주최 | 평화재단 평화연구원

■ 프로그램

		사 회	김재철(가톨릭대학교 국제학부 교수)
14:00	(5)	개 회	
14:05	(10)	여는말	김형기(평화재단 평화연구원 원장)
14:15	(20)	발표 1	동아시아 민족주의 심화의 현황과 배경 김한권 (아산정책연구원 연구위원)
14:35	(20)	발표 2	동아시아시대를 대비한 한중일 삼국의 협력관계 구축 방안 김성철 (세종연구소 국제정치경제연구실 수석연구위원)
14:55	(20)	토론 1	조성렬 (국가안보전략연구소 책임연구위원)
		토론 2	조양현 (국립외교원 외교안보연구소 아시아태평양연구부 조교수)
15:15	(15)	휴 식	
15:30	(80)	질의응답 및 전체토론	
16:50	(10)	닫는말	
17:00		폐회	

동아시아 시대, 북한은 어디로 가는가

- 일시 | 2012년 9월 25일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 평화재단
- 주최 | 평화재단 평화연구원

■ 프로그램

14:00	(5)	개 회	사회 김규륜 (통일연구원 국제관계연구센터 소장)
14:05	(10)	여는말	김형기 (평화재단 평화연구원 원장)
14:15	(20)	발 표 1	북한의 변화전망과 동아시아 정세에 주는 시사점 이영훈 (SK경영경제연구소 수석연구원)
14:35	(20)	발 표 2	북한문제 해결을 위한 동아시아 차원의 협력체제 이상숙 (국립외교원 객원교수)
14:55	(20)	토 론 1	고유환 (동국대학교 북한학과 교수)
		토 론 2	김준형 (한동대학교 국제어문학부 교수)
15:15	(15)	휴 식	
15:40	(80)	질의응답 및 전체토론	
16:50	(10)	닫는말	
17:00		폐 회	

차례

여는 글		5
------	-------	---

제 55차

발 표 1	동아시아 민족주의 심화의 현황과 배경.....	7
	김한권 (아산정책연구원 연구위원)	
발 표 2	동아시아시대를 대비한 한중일 삼국의 협력관계.....	21
	김성철 (세종연구소 수석연구위원)	
지정토론 녹취록		35

제 56차

발 표 1	북한의 변화 전망과 동북아정세에 주는 시사점.....	51
	이영훈 (SK경영경제연구소 수석연구위원)	
발 표 2	북한문제 해결을 위한 동아시아 차원의 협력체제.....	71
	이상숙 (국립외교원 객원교수)	

I 여는 글

금융위기 이후 미국과 유럽이 주춤하고 있는 사이, 동아시아 각 국은 꾸준한 경제적 성과를 이뤄내고 있습니다. 향후 아시아로의 세력전이(Power shift)가 지속적으로 이루어질 것이라는 전망이 나오고 있는 배경입니다. 21세기는 ‘동아시아시대’가 될 것이라는 전망을 놓고 제기되어온 회의론도 점차 목소리가 잦아들고 있습니다.

하지만, 이러한 동아시아의 경제적 성과의 뒤편에서는 역내 국가 간 정치·군사적 불안요소가 상존하는 것이 현실입니다. 미국과 중국이라는 두 개의 큰 지각판이 충돌하는 불안정한 구조 위에, 그 경계에서는 동아시아 역내 국가들 간 해양영토를 둘러싼 갈등이 존재하고 있습니다. 더욱이 이러한 갈등은 각 국의 민족주의의 발흥과 맞물려 더욱 심화되는 양상을 보이고 있습니다. 이렇듯 화해와 상생의 동아시아시대를 열어가기에는 아직 산적한 문제가 남아있는 것이 현실입니다. 북한의 핵개발 문제 또한 동아시아시대의 역내 협력 관계에 있어 큰 장애요인의 하나가 되고 있습니다.

동아시아에서 이러한 불안요소가 사라지고 동아시아시대에 걸맞은 화해와 상생의 구조가 구축된다면, 그 속에서 우리 한국의 중심적 역할이 지대할 것이라는 것은 말할 필요가 없을 것입니다. 특히 통일된 대한민국이 동아시아시대의 평화와 문화의 중심이 될 수 있는 잠재력을 가지고 있는 만큼, 우리 스스로가 적극적으로 분단극복과 동아시아 협력이라는 두 가지 현안을 실현해 나갈 필요가 있을 것입니다. 또한, 동아시아공동체를 대비해 한국은 역내 국가들과 어떤 관계를 유지해야 되며 그 전략은 어떠해야 되는지에 대한 고심이 필요할 때입니다.

이에 평화재단에서는 연속 2회에 걸쳐 동아시아의 민족주의 심화와 북한 문제에 대해 살펴보고, 화해와 상생의 동아시아시대를 열어가기 위한 역내 갈등 극복 방안에 대해서도 논의해 보는 자리를 마련하였습니다. 특히 변화의 조짐이 보이고 있는 현재 북한 상황을 살펴 보면서, 북한문제 해결을 위해 주변국들과 어떻게 공조해 나갈지에 대해서도 고민해 보고자 합니다. 여러분의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.P

동아시아 민족주의 심화의 현황과 배경

김한권 아산정책연구원 연구위원

I. 서론

II. 동아시아 민족주의의 이론적 접근

III. 동아시아 민족주의 심화 현황

IV. 민족주의 갈등의 원인들

V. 결론

I. 서론

- 동아시아 지역은 1990년대부터 대두된 “중국의 부상” 과 더불어 국제사회로부터 경제적 중요성을 주목받기 시작하였다. 1997년부터 시작되었던 아시아 금융위기를 맞아 한때 이 지역 국가들의 경제 발전모델에 대한 회의론도 등장하였으나 이후 위기를 극복하고 꾸준한 경제성장을 이룩하여 왔음.
- 2008년 이후 미국과 유럽이 금융위기로 경제발전이 주춤하는 사이 동아시아 지역은 아시아- 태평양 시대의 중심으로 부상하며 향후 세계 경제를 이끌 새로운 발전 엔진으로 주목되어 왔음.
- 비록 일본의 성장이 20년간 정체되고 북한의 핵문제로 인한 지역의 안보문제가 존재하지만, 중국의 빠른 경제적 성장과 ASEAN plus Three (APT), 동아시아 정상회의 (EAS, East Asia Summit)등의 동아시아 다자 협의기구의 정착 등은 지역발전의 미래를 더욱 긍정적으로 견인하고 있음.
- 하지만 최근 아시아 각 지역에서 나타나고 있는 미국과 중국의 경쟁과 갈등은 아시아 지역의 안보, 경제 발전, 그리고 국가 간의 가치관 충돌의 문제에 직접적인 영향을 끼치며, 향후 동아시아 지역의 국가 간 안보와 협력의 틀을 새로이 변화시키고 있음.
- 특히 남중국해 (중국-베트남: Paracel Islands & 중국-필리핀: Spratly Islands), 선유도 (Diaoyudao/Senkaku), 이어도, 독도 분쟁 등 동아시아 국가 간의 영토분쟁은 동북아시아 지역의 경우 2011년 러시아와 북한을 시작으로 진행되어온 리더십 교체의 문제와 더불어 국가 간의 주권문제와 역사적/문화적 자존심 문제가 결합되어진 복잡한 이슈로서 각 정부로서는 양보할 수 없는 사안임.
- 최근의 이러한 영토분쟁은 미국 오바마 정부의 아시아 회귀정책과 결합하며 중국과 미국의 지원을 기대하는 주변국가들 간의 새로운 힘겨루기 국면으로 진행되고 있음.

이러한 시점에서 동아시아 지역의 민족주의의 현황과 배경의 분석은 지역의 안정과 발전을 위해 의미 있는 연구라 할 수 있음.

- 따라서 이 글은 우선 동아시아 지역의 민족주의의 특성을 이론적 배경으로부터 설명하고, 냉전 이후 민족주의가 동아시아에서 부상한 배경과 동아시아 국제관계에 끼친 영향을 동북아시아 국가들에 초점을 맞추어 설명하고자 함.

II. 동아시아 민족주의의 이론적 접근

- 초기 민족주의 연구는 1920년대부터 본격적으로 시작되어왔음. 특히 Carlton Hayes (*The Historical Evolution of Modern Nationalism*: 1931), Hans Kohn (*The Idea of Nationalism*: 1944), E. H. Carr (*Nationalism and After*: 1945) 등에 역사학자들을 중심으로 발전되었음.
- 1950년대에 들어 아프리카와 아시아 국가들이 식민지 상황에서 벗어나 독립 국가들을 세우면서 이들 제3세계 국가들의 반식민지 민족주의 연구에 정치학자들과 사회학자들의 참여를 시작으로 역사학 중심의 민족주의 연구는 정치학과 사회학 중심으로 이동하였음.
- 1950년대와 60년대 들어 사회학자들과 인류학자들 사이에서 原生주의 이론 (Primordialism)이 발전하였음. 원생주의 이론은 Edward Shils, Pierre Van Den Berghe, Clifford Geertz 등을 중심으로 민족주의는 친족 문화, 언어, 종교, 인종, 영토라는 요인들에 의해 오랜 기간에 걸쳐 형성되어진 집단 정체성이며, 또 그들 자신들의 국가 (민족 국가)를 세우기 위한 정치적 사상과 행동이라 주장함.
 - 원생주의 이론의 대표적 예들은 이집트, 이스라엘, 중국, 몽고, 한국 등이 있음.
 - 원생주의 이론과 가까운 이론으로 永恒주의 (Perennialism)가 있다. 이들은

민족주의는 인류 역사와 함께 유사 이전 (immemorial)부터 존재해 왔으며 상황에 따라 나타나기도 사라지기를 거듭해 왔다고 주장함. 대표적 학자들로 는 Joshua Fishman (1980), Hugh Seton-Watson (1977), Walker Connor (1978 and 1994), Donald Horowitz (1985 and 1991) 등이 있음.

○ 1960년대 원생주의 이론에 반대하는 근대주의 이론 (Modernism)이 Tom Nairn (1977), Ernest Gellner (1983), Eric Hobsbawm and Terence Ranger (1983), Benedict Anderson (1983)등을 중심으로 나타나기 시작하였음. 이들 근대주의 이론가들은 민족 국가와 민족주의는 산업화, 도시화, 대중 교육 등을 통한 근대화 과정에서 나타난 생산물이라 주장함.

- 어니스트 겔러는 국가 내의 대중 교육 체계(mass education system)와 유럽의 산업화와 자본주의 발전과정에서 민족주의를 생성하였다고 주장함.
- 베네딕트 앤더슨은 민족은 “상상의 공동체” (imagined Community)로 표현하였으며, 이는 현재 민족주의를 설명하는 대표적 개념으로 사용되고 있음.
- 에릭 홉스봄은 근대 민족주의는 정치적 이익과 민중의 동원과 집결을 위해 역사, 종교적 예식, 정치적 심볼 등을 조작하거나 변조시켜 발명(invented)된 정치사상으로 보았음.
- 베스트팔렌 조약(Peace of Westfalen) 이후의 서부 유럽 국가들, 메이지유신 이후의 일본, 인도네시아 등이 근대주의 이론의 대표적 예들임.

○ 1970년대와 80년대를 거치며 근대주의 이론에 대한 비판이 이어졌으나, 근대주의 이론의 nation-building 모델은 민족주의 이론의 주류 정설로 인정받고 있음.

○ 현재의 동아시아 국가들의 민족주의의 특성은 민족주의 이론의 두 기둥인 원생주의와 근대주의가 혼재되어있음.

III. 동아시아 민족주의 심화 현황

- 1980년대와 90년대에 들어 민족주의 이론가들은 민족주의가 국제관계에 끼치는 영향에 대해 관심을 보이기 했음.
 - Stephen Van Evera는 학자들이 민족주의의 원인에만 관심이 있고 민족주의의 영향, 특히 국제정치에 끼치는 영향에 대해서는 논의가 적음을 비판했음.¹⁾
 - Joseph Rothschild는 정치화된 민족성은 계급과 사상의 투쟁을 대체하고 정치적 권위의 정통성을 판단할 가장 날카롭고 강력한 국가 내부 그리고 국가 간의 충돌의 경계임을 주장함.²⁾
 - James Mayall은 그의 저서 *Nationalism and International Society* (1990)을 통해 19세기 이후 민족주의가 러시아, 오스트리아, 오토만 제국들의 해체를 유도했으며, 스웨덴에서 노르웨이를 그리고 영국에서 아일랜드를 분리시켰으며, 이탈리아와 독일이 통일을 이루게 했다는 점 등을 지적 했으며, 특히 20세기 들어 두 번의 세계 대전 발발과 1945년 이후 제3세계 국가들의 독립의 핵심 요인이 되었음을 강조하였음. 따라서 그는 민족주의와 국제체계의 성립은 서로 떼어 수 없는 관계임을 주장하였음.
- 냉전시대가 막을 내리며 국제사회에서는 Globalism의 확장과 더불어 아이러니하게 민족주의의 부상이 나타나며 이는 일부 지역에서는 통합의 움직임(독일 통일)을 일부 지역에서는 분열(유고 사태, 중앙아시아 국가들의 독립, 동티모르 독립, 체첸 사태 등)의 원인이 되는 등 냉전 후의 국제관계에 직접적인 영향을 끼쳤음.
- 동아시아 지역에서도 냉전시대가 막을 내린 후 James G. Kellas (1991), Richard Bernstein과 Ross H. Munro (1997)등을 포함한 다수의 학자들이 민족주의로 인한

1) Evera, Stephen Van. "Hypotheses on Nationalism and War" *International Security*, Vol. 18, No. 4 (Spring 1994), p. 5.

2) Rothschild, Joseph. *Ethnopolitics: A Conceptual Framework*. New York, NY: Columbia University Press. 1981. p. 31.

국제사회의 분쟁 가능성을 주장하였으며, Allen Whiting (1995), Quansheng Zhao (2002), Suisheng Zhao (2004) 등은 냉전 후 중국의 외교정책과정의 연구에서 민족주의를 중요한 영향력을 가진 정책결정요인으로 간주하였음.

- 실제로 중국 중화 민족주의는 대만의 독립 움직임에 대만을 미사일로 위협하며 미국과의 무력충돌 가능성까지 치달았었음 (the Taiwan Strait Crisis of 1995-96).
- 일본의 우익 민족주의는 일본 역사 교과서와 야스쿠니 신사 참배 이슈를 일으켜 한국과 중국과의 관계를 냉각시켜왔음.
- 한국의 민족주의는 2002년 전국적인 반미 감정을 일으키는 하나의 동력이 되며 같은 해 대통령 선거에까지 영향을 미쳤으며, 북한의 핵위협 앞에서도 미국과의 동맹관계를 흔들며 햇볕정책을 유지하는 중요한 원인 중의 하나가 되었음.
- 필리핀의 민족주의는 반미감정으로 이어지며 냉전 후 수빅 (Subic)에 위치한 미군 기지를 폐쇄시키는 원인이 되었음.

IV. 민족주의 갈등의 원인들

A. 국제체제의 변화: 냉전의 종식과 Globalism

- 냉전 후의 세계에는 신자유주의에 바탕을 둔 세계화가 진행되며 국가 간의 벽이 허물어지거나 낮아지는 통합의 분위기가 나타나며 국제관계 전문가들은 세계화와 민족주의가 공존되는 현상과 향후 글로벌 시대 하에서의 민족주의의 운명에 대하여 깊은 논쟁이 벌어졌었음.
- 특히 민족주의 이론의 연구가들은 글로벌 시대의 민족주의의 운명과 역할에 대해 크게 4가지로 분류되는 시각들로 서로 논쟁을 벌였음.

- 첫 번째로 다수의 근대주의자들은 민족주의와 민족국가는 근대화 과정의 산물이었으므로 근대화 과정이 끝난 현재는 민족주의의 역할은 끝이 났다고 보았음. 특히 에릭 홉스봄은 민족주의는 포스트모던 시대에서는 사라질 운명이라고 주장하였음.³⁾
- 두 번째로 일부 근대주의자들과 역사학자들은 근대화는 산업 자본주의, 관료 국가, 발달된 통신과 교통수단을 소유한 대중 집단사회, 가족의 가치 변화와 성의 혁명 (sexual revolution) 등을 불러왔으나, 아직 전 세계적으로 근대화과정은 끝나지 않았다고 봄. 따라서 아직 진행되는 전 세계적 근대화과정에서 민족주의는 대규모 공동체의 유지, 사회적 결집과 현재의 민족 국가의 정통성을 유지시켜줄 수 있는 매우 드문 수단이므로 민족주의는 민족국가와 더불어 아직 사라질 시기가 아니라 예상함.⁴⁾
- 세 번째로 원생주의자들은 포스트모던 시대에도 민족주의는 사라지지 않을 것이라 주장함. 이들은 민족주의는 근대화의 산물이나 정치가들의 정치적 이익이나 대중을 움직이기 위해 사용되어진 도구가 아니며 수백 년, 수천 년에 걸쳐 역사, 종교, 언어, 문화의 나눔으로 서서히 형성되어져 왔으므로 글로벌 시대에도 여전히 존재하리라고 봄.
- 끝으로 永恒주의 (Perennialism) 그룹은 원생주의 이론가들과 마찬가지로 민족주의는 근대화 이전 시기에도 존재하였으며 이는 일부 정치가들에 의해 만들어진 것이 아니라고 주장함. 하지만 원생주의자들과는 다르게 민족주의는 인류의 역사의 무대에 따라 사라지기도 한다고 보았음. 따라서 글로벌 시대에 민족주의는 시대적 역할에 따라 존재할 수도 사라질 수도 있지만, 사라지더라도 민족주의는 다시 역사의 무대에 나타날 것이라 주장함.⁵⁾

3) Eric J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 175-176.

4) Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity Press, 1991). Anthony D. Smith, *Nations and Nationalism in a Global Era*(Cambridge, UK and Malden, MA, USA: Polity Press, 1995), p. 4.

5) Walker Connor, *Ethno-Nationalism: The Quest for Understanding* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994).

- 이러한 다양한 시각 중 어느 것이 맞는다고 판단하기에는 아직 이른 감이 있으나 냉전 후의 국제사회에서는 다양한 지역에서 민족주의가 부상하였으며 국제체제에 영향을 끼쳐왔음을 다수의 전문가들이 동의하고 있음.
- 냉전 후의 글로벌 시대의 도래와 민족주의 부상이라는 두 모순된 현상의 공존은 강대국들의 이익과 서구사상의 가치관과 규범을 중심으로 하는 세계화 현상에 대한 중간그룹과 약소국가들 그리고 非서구국가들의 반발과 자구적인 반응으로 분석되고 있음.
- 또한 냉전 기간 중 각국의 안보와 양극화된 사상의 경쟁 속에서 가라앉아 있던 민족주의가 냉전 후 공산주의 블록으로부터의 위협 소멸과 사상 경쟁이 끝나며 일부 민족독립/분리주의 운동 또는 일부 공신주의 국가의 사상 공백 현상과 더불어 다시 수면위로 떠오른 것으로 해석됨.

B. 국내 정치 이익의 요인

- 동아시아에서의 민족주의의 부상과 이에 따른 국가 간 갈등의 심화원인을 설명하기 위해서는 각국의 국내 정치적 상황을 이해해야함. 여기서는 동북아 국가들의 예를 분석하며 국내 정치적 상황이 민족주의를 어떻게 이용했으며, 또 어떻게 국가 간의 갈등으로 발전했는지를 살펴보겠음.

1. 중국

- 냉전이 끝나가는 시기 중국 공산당 지도부는 내·외부적으로 곤란에 처해있었음. 외부적으로 1970년대 초 미국과의 데탕트를 이끌어 내며, 한편으로는 소련으로부터의 안보 위협에서 미국과 공동으로 대처하고 한편으로는 고립주의에서 벗어나 주변국들과의 관계를 개선해 나갔었음. 하지만 구 소련연방의 해체와 동부 유럽 공산주의 국가들의 붕괴로 인해 미국에 대한 중국의 전략적 가치는 크게 줄어들었으며 내부적으

로 1989년 6월 천안문 사태가 일어나며 인민들의 민주화의 요구와 이에 따른 공산당 리더십의 권위가 흔들렸었음. 미국을 중심으로 한 서구의 강대국들은 곧바로 중국정부의 천안문 시위자들에 대한 유혈과잉 진압을 비난하며 경제적 제재 조치를 가하였고, 사상의 경쟁 시기였던 냉전의 종식과 더불어 공산주의 사상의 중국 국내 정치적 영향력이 줄어들기 시작하며 중국 공산당 일당 통치 체제의 정통성이 시험에 오름.

- 중국 국내 정치 상황에서 공산주의 사상의 영향력 약화는 크게 2가지의 문제점을 불러오는 심각한 문제였음. 첫 번째로 중화인민공화국을 건설한 1949년 이래 유지되어 온 공산당 일당 독재 체제의 정통성이 근본적으로 흔들리는 상황에 직면하였고, 둘째로 그간 공산주의 국제주의에 눌러져 왔던 소수민족 문제에 대한 부상의 문제였음.

- 특히 한족과 55개 소수민족으로 구성된 중국은 근대시기에 접어들며 손문 (Sun Yat-sen)을 중심으로 공화국 건립과 민족의 개념 정리에 노력을 기울였으며, 현재까지도 티베트와 위구르 족이 거주하는 신장 지역에서는 소수민족의 분리 독립 분쟁이 이어지고 있으며 이는 대만과의 통일 문제와 연결되며 공산당 지도부의 심각한 고민거리로 나타나고 있음.
- 당시 손문은 공화국 건립을 준비하며 중국민족을 크게 국족(国族)이라 부르며, 국족은 한족 (汉族)과 소수민족인 만(满), 몽(蒙), 회(回), 장(藏), 조선(朝鮮)족 등을 포함한 족군(族群)으로 구성되었다고 정의하였음.
- 현재 중국정부 중화민족주의를 제창하며 중화민족 (中华民族)을 한족과 55개 소수민족이 함께하는 대가정(大家庭)으로 보며 중화인민공화국을 다민족 통일국가로 정의하고 있음.

- 중국공산당 지도부는 이러한 국내정치적 위기를 넘기기 위해 애국주의적 민족주의를 사용하며 개혁 개방 정책의 효과로 인한 눈부신 경제 발전의 성과와 공산주의 사상의 정치적 영향력의 공백을 민족주의로 대체하며 국내의 민주화 요구와 소수민족 문제를 억제하고 공산당 일당 통치의 정통성과 리더십을 유지하고 있음.

- 예를 들면 중국 내에서의 애국적인 민족주의 제고를 위해 중국정부는 특히 일본과 관련된 역사 교과서 문제와 남경대학살 문제를 사용하였다. 중국 정

부는 이러한 이슈들과 관련하여 냉전 시기와 냉전 후의 대응이 확연하게 달라졌었는데 유연하게 처리하거나 일정부분의 한도를 넘지 않는 대응을 해오던 중국정부가 냉전 후 점진적으로 강경한 대응으로 선회하며 중국의 반일감정과 애국주의를 중국 지도부의 리더십 강화와 공산당 중심의 단결로 이어가려 노력하였음.

- 중국정부는 또한 중화 민족주의를 외교와 경제 정책에 실용적으로 반영하기 위해 노력하고 있음. 특히 중화민족의 범위를 한족과 55개 소수민족 이외에 해외에 거주하는 화교 그룹을 포함하는 광의적 해석으로 대만은 물론 동남아 국가들과 북미, 유럽 등 각 지역에 흩어져있는 화교 그룹들과 중화민족주의를 매개체로 대중화경제권 (the greater Chinese economy)의 네트워크를 구축하였음.
- 하지만 중화민족주의는 현재 양날의 검이 되어 중국 지도부에 또 다른 문제들을 가져오고 있음.
 - 개혁개방 정책 이후 이룩한 중국의 눈부신 경제발전과 냉전 후 중화민족주의의 강조로 인한 중국인민들의 강한 자긍심과 높은 자존심, 그리고 19세기 중반 시작된 아편전쟁을 시작으로 약 1세기에 걸쳐 서구 강대국들과 일본에 의해 반식민지 상태를 겪어야 했던 역사적 경험 등이 어우러져 외부의 압력이나 분쟁에 대해 강한 중국의 모습을 요구하는 국내정치적 압력이 증가하고 있음.
 - 특히 2008년 말부터 시작된 미국과 유럽의 금융위기 이후 중국이 보여 주었던 강경한 외교정책의 모습들은 이러한 국내정치적 상황을 이해하고 중국 인민들의 요구를 일부 해소해 보려는 중국 지도부의 계산도 주요 원인 중의 하나로 포함된 것으로 이해됨.
 - 또한 중화민족주의의 기본 개념인 “다민족 통일 국가론”의 역사적, 이론적 배경 강화를 위해 시작된 중국 변방지역 연구의 하나인 동북공정(东北工程, 원래 명칭은 东北边疆历史与现状系列研究工程)은 2004년 한국과의 심각한 외교적 마찰을 겪었으며 이때 이후 떨어진 한국인의 對중국 호감도는 아직까지도 회복되지 못하고 있음.

2. 일본

- 일본의 우익 민족주의의 부상은 일본 군국주의 시대에 한국과 중국 등 주변국에 행해졌던 식민지배와 침략행위에 대한 역사적 유산의 문제 해결을 어렵게 만들고 있음.
- 일본의 우익 세력들은 역사 교과서 문제와 야스쿠니 신사 참배를 통하여 자국의 우익 민족주의를 자극하며 우익세력의 결집을 꾀하고 있음.
 - 일본 역사 교과서 문제는 후지오카 노부카츠, 하야시 마리코, 타카하시 시로 등이 이끄는 “자유주의 사관 연구회”(自由主義史觀研究会)와 새로운 역사 교과서를 만들기 위한 모임 “(新しい歴史教科書をつくる会) 등이 일본 우익 정치세력과 연합하여 일본 우익 교과서의 출판과 채택의 확장을 꾀하고 있음.
 - 야스쿠니 신사참배 문제는 일본 유족회(日本遺族会), 군인 은급 연맹(軍人恩給連盟), 신사 본청(神社本庁) 등의 압력 단체가 일본의 정치인들에게 야스쿠니 신사참배를 요구하고 있음. 특히 일본 유족회는 한때 일본 자민당 내에서 상당한 투표 세력을 형성하였었음.
- 반면 냉전 후 일본 정치계에서 주변국과의 역사문제 해결에 적극적인 모습을 보이던 일본 사회당을 필두로 한 좌파세력의 몰락으로 현재 일본 정치권의 우경화는 예견되었던 상황이었으며, 현 우익 민족주의 세력의 부상에 마땅한 대항마 세력을 찾기 어려운 상황으로 보임.
- 일본의 우익 민주주의는 일본의 과거사 사과 문제, 선유도 분쟁, 위안부 문제, 독도 문제 등을 이슈화하며 자국 내에서의 우익 세력 결집과 일본 사회의 우경화를 진행하고 있음.

3. 한국

- 한국은 그간 민족주의 이슈가 걸린 외교적 사안들에 대해 조용하면서도 실용적으로 해결하려는 모습을 주로 보여 왔으며 현실적으로 효과적이며 분쟁을 줄이려는 노력이 있었음은 높이 평가되어야 한다고 보임.
- 과거 한국 정부는 정권의 정통성을 회복하거나 대중의 지지도를 높이는 목표를 달성하기 위해 민족주의를 이용하거나 민족주의 이슈가 걸린 정책을 실행하였던 예가 종종 있었음. 하지만 이러한 경우 과잉 대응 또는 국내 정치적 효과를 노린 민족주의적 외교 정책의 실행으로 앞서 구축하였던 대외 협력관계를 틀어지게 하는 경우도 존재하였음.
- 물론 중국과의 2004년의 동북공정문제, 올해 초의 탈북자 문제, 이어도 분쟁 등은 한국정부로서 이러한 문제에 관한한 분명한 한국의 입장을 밝혀야 하는 점은 분명히 강조되어야함. 그러나 한국의 향후 정권과 한국 사회는 국민의 민족주의적 정책에 대한 지지가 정권의 전반적인 평가로 이어지지는 않는다는 점 또한 분명히 강조 되어야함.
 - 예를 들면 최근 이명박 대통령의 독도 방문은 독도에 대한 한국의 명확한 주권 의지를 보이는데 의미가 있는 사안이었음에는 분명해 보임. 실제로 다음 날 실시한 여론조사에 따르면 국민의 83.6%가 이 대통령의 독도 방문을 지지했다. 그러나 이명박 정부의 국정 운영에 대한 전반적인 평가는 크게 변하지 않았다. 이명박 정부 국정운영 지지도는 6월 31.4%, 7월 28.2%로 떨어지다가 8월 16일 31.5%로 약간 회복했다. 하지만 58%이상은 여전히 이명박 정부에 대해 부정적 평가를 내리고 있다.⁶⁾

6) 아산정책연구원. “아산 데일리 폴 주간 조사 결과 요약” (6월-8월 조사 결과들).
Online available (http://www.asaninst.org/03_publications/report_list.php?type=research_report)

V. 결론

- 현재의 동아시아 민족주의는 민족주의 이론의 양대 기둥이라 할 수 있는 근대주의론 (Modernism)과 原生주의론 (Primordialism)의 대표적 예들이 혼재되어 있는 지역임. 따라서 동아시아 각국의 민족주의 특성은 그 생성의 역사적, 사회적 배경에 따라 다양하게 국가 내부의 정책 결정과정과 국가 간의 관계에 영향을 미침.
- 특히 동북아 지역의 국가들은 근대주의와 원생주의의 충돌 (중국의 중화 민족주의와 소수민족 정체성문제)과 bottom-up (한국의 문화민족주의) 과 top-down (일본의 우익 민족주의)의 민족주의의 특성들이 다양하게 나타나며 국가들 간의 민족주의 요인들로 인해 나타나는 마찰의 원인과 해결점을 찾는 데 복잡하고 다양한 접근이 필요함.
- 그동안의 동아시아 민족주의의 심화와 이로 인한 갈등의 증가는 냉전 이후의 국제체제 변화, 신자유주의적 Globalism의 확산, 중국의 부상, 미국의 아시아 회귀정책, 지역 경제의 발전, 지역 국가들의 다양한 국내 정치적 이해관계에서 비롯되었으며, 앞으로도 이러한 현상은 한동안 지속되리라 예상됨.
- 이러한 현재의 동아시아 국제관계의 상황 하에서 각국의 민족주의 심화요인으로 인해 나타나는 지역 내 국가 간의 갈등을 줄이거나 해결하기 위해서는 우선 국제관계 수준 (international level)과 국가내부 수준(state-level)의 구별된 접근이 필요해 보임.
- 국제관계 수준에서는 기존의 역내에 형성된 다자 기구들을 (APT, EAS 등) 통해 역내의 universal한 제도와 기준을 확립하고 이를 위해 참여 국가들의 대화와 협상을 통한 문제 해결의 노력이 필요함. 특히 역사문제와 영토문제는 각국의 민족주의 현상을 심화시키는 직접적인 원인이 되므로 문제 해결을 위한 국제 기준의 수용, 다 지역에서의 유사한 사례에 대한 해결방안 연구, 그리고 기준을 정하는 대화와 협상의 노력이 계속되어야함.

- 국가내부 수준에서는 무엇보다도 민족주의 이슈를 정권의 정통성과 정부에 대한 국민들의 지지를 제고하려는 수단으로 사용함으로써 국가 간의 긴장 또는 마찰을 불러일으키는 행위들을 경계하는 노력이 필요해 보임. 이 부분에서 특히 향후 NGO의 역할이 중요해 지리라 예상됨.
- 비록 한국에서의 조사 결과를 주변 동아시아 모든 국가에 일률적으로 적용하는 것은 분명히 시기상조이나, 각 국 정부가 국가 간 분쟁의 이슈들에 대해 분명한 입장을 밝히는 것과 민족주의적 이슈들을 정권의 정통성이나 지지율 제고에 사용하는 것을 구분되어야 하며, 또한 이러한 시도가 크게 효과적이지 않다는 것을 각국의 정치 지도자들에게 강조하고 알려야 할 필요성이 있어 보임⁹⁾

동아시아시대를 대비한 한중일 삼국의 협력관계 구축 방안

김성철 세종연구소 수석연구위원

I. 세계경제위기

II. 중국의 부상

III. 동아시아의 영토·자원분쟁

IV. 미국의 아시아 회귀 외교

V. 일본의 보통국가화

VI. 한반도 정세

VII. 한중일 관계의 갈등과 협력

I. 세계경제위기

2012년은 한국을 비롯하여 마중알러 주변4강의 리더십이 변화하는 변환의 해이다. 2012년 동아시아 국제정세에 복합성을 더하는 요인은 안보위기와 함께 경제위기가 공존하기 때문이다. 최근의 세계경제위기는 1929-1934년의 경제대공황(Great Depression)을 연상케 한다. 경제대공황은 제1차 세계대전으로 영국의 경제패권이 무너지고 세계경제시스템을 유지할 패권국가 없는 상태에서, 각 국가가 자국의 이익만을 추구하며 보호무역주의를 취해 갈등과 분쟁이 고조되면서 경제공황과 파시즘의 대두와 함께 제2차 세계대전으로 진전되었다. 2000년대 미국의 정치경제패권이 약화되면서, 자유무역이 상대적으로 쇠퇴하고 국가주의와 민족주의가 대두하면서 자원·에너지 등을 위한 경쟁·갈등이 고조되고, 동아시아의 동중국해와 남중국해의 영토·자원분쟁에서 소규모 갈등·충돌이 발생할 가능성도 있다.

불확실성이 높은 2012-13년에 다가올 위험요소에는 세계경제위기가 존재한다. 2008년 미국의 금융위기 이후 세계경제위기에 대한 조짐이 나타나기 시작했고, 2011년 동일본대지진으로 일본경제의 충격이 큰 상태에서, 유럽의 그리스와 이태리를 포함한 여러 국가의 재정악화가 유로존의 경제뿐만 아니라 세계경제에 악영향을 끼쳐, 2012-13년에는 세계경제위기가 심화되지 않을까 우려되고 있다.

제2차 세계대전 이후 미국의 패권에 의해 관리되었던 세계경제시스템이 미국패권의 상대적 약화와 함께 미국, EU, 일본, 중국 등을 중심으로 한 다자주의적 시스템으로 바뀌고 있다. G20정상회담과 같이 선진국G7에 신흥경제국이 공동으로 참가하여 세계경제 문제를 논의하고 대책을 마련하는 다자주의적 시스템의 발전이 가능하게 되었다. 2008년 G20성명과 같이 다자주의적 국제기구가 형성되어 운용될 때 각국의 행동이 타국이나 경제시스템 전체의 안정을 해치지 않도록 긴밀한 연락을 취하는 것이 중요하다. 현존하는 패권국으로서 미국이 자국의 경제위기 극복과 함께 세계경제시스템을 원만하게 재편하고 유사발전시키면서, 국가들 간의 갈등과 분쟁을 효과적으로 제어하고 조정하는 국제기구를 관리·유지하는데 기여하는 역할을 원활히 수행해야 한다.

II. 중국의 부상

2008년 경제위기 이후 미국과 유럽, 일본의 경제회복이 느린 템포로 진행되면서 재정 적자와 국가부채로 고민하고 있고, 유로존의 경제위기가 2012-13년에 악화될 수 있다는 우려 속에서, 중국의 경제는 많은 위험성의 예측에도 불구하고 비교적 안정적으로 성장해왔다. 중국의 지속적인 경제성장과 함께 군사력 증강이 두드러지면서, 명실상부한 G2로서 중국의 부상이 인정되고 동아시아에서 중국 주도의 신질서가 형성되리라는 전망이 다양하게 대두된다. 21세기에 들어서 중국의 국내총생산(GDP)이 머지않아 미국을 능가할 것이라는 예측도 있다. 한편, 중국의 경이적인 경제성장과 함께 중국 위협론이 심각하게 논의되기 시작했다.

2011년 중국은 일본을 제치고 세계2위의 경제대국이 되었으나 미국과의 차이는 여전히 크다. 단순히 경제성장률로 보면 언젠가는 중국이 미국의 GDP를 따라잡을 것이라고 예상되나 상당한 기간이 필요할 것이다. 이에 대해 두 가지 고려할 점이 지적된다. 첫째, 중국의 경제성장이 현재 속도로 이어질 것인가 하는 점으로, 경제가 성숙함에 따라 성장률이 저하되는 점과, 인구학적으로 볼 때 중국의 소자화의 영향도 고려해야 한다. 둘째, 마중간 권력이동(세력전이)을 나타내는 지표로 경제력 이외에 군사력을 보면, 군사력에서는 미국이 압도적으로 우월하고 중국이 미국과 거의 대등하게 달성하는 것은 먼 미래의 일로 추정된다.

한편 중국이 접근차단(anti-access) 및 지역거부(area-denial)전략의 강화로 동아시아지역에서 미국의 군사력을 거부할 수 있을 정도의 능력을 축적했다고 보는 견해도 있다. 접근차단 및 지역거부전략은 대만해협이나 남중국해에서 분쟁이 발생하는 경우, 미국의 군사력 전개를 방해·저지· 지연시키면서 중국의 군사목표를 신속히 달성하는 것이다. 이에 대응해서 미국은 한국·일본·호주·인도·베트남·필리핀 등과 경제적 및 군사적 협력을 강화해 왔다. 부상하는 중국에 대응하기 위해 마일 동맹이 강화되고, 미국과 일본의 경제 및 안보측면에서의 상호협력이 진척되고, 미국에게 긴요한 오키나와 등의 주일 미군기지가 유지되고 있다.

한편 중국의 패권주의적 외교안보전략에 대응해서 동아시아에서 중국을 제외한 나머지 국가들이 협력해서 중국에 대항하는 형세가 나타날 수 있겠으나 현실성은 매우 낮다.

정경분리 측면에서 보면, 경제적으로 어려운 미국과 일본이 자국의 경제회복을 위해서 중국과의 경제교류협력을 지속적으로 추구할 가능성이 높다. 마중일간에 경제와 안보의 복합적인 상호의존 관계가 형성되는 것이다. 동일본대지진 이후 일본의 위상 약화를 고려하면 마중간의 전략대화와 정상회담이 강화될 가능성이 높다.

세력전이에 의한 마중간의 패권 전쟁 가능성에 관하여, 패권국 미국의 유연성과 도전국 중국의 비교적 높은 만족도에 의거해서, 중국의 부상으로 인한 마중간 전쟁의 위험은 그다지 높지 않고, 평화적 이행의 가능성이 크다는 견해가 있다. 중국이 장기적으로 경제대국이 되는 것은 거의 확실하지만 시간이 걸리고, 그동안 중국과 국제사회가 전쟁을 피하기 위해 노력할 것이고, 미국의 군사적 우월이 쉽게 흔들리지 않을 것이다. 중국 스스로의 힘에 대한 과대평가와 패권국인 미국의 중국에 대한 경직적 대응의 우려가 제어된다면, 중국의 부상으로 인한 21세기 권력이동(세력전이)은 패권전쟁 없이 실행될 수도 있다.

Ⅲ. 동아시아의 영토·자원분쟁

최근 중국과 일본 사이에 센카쿠열도/다오위다오에 대한 영유권 주장이 심각한 상황으로 전개되면서 동북아에서 영토분쟁의 심각성에 대한 재고의 분위기가 일었다. 동북아에 모여 있는 강대국인 일본·중국·러시아 및 한국은 실질적인 영토분쟁을 겪고 있다. 일본은 한국과 독도/다케시마의 영유권을 두고 분쟁상태에 있고, 중국과는 센카쿠열도/다오위다오를 두고, 러시아와는 남쿠릴열도/북방4도의 영유권 분쟁이 존재한다. 일본은 독도를 청일전쟁과 러일전쟁에서 승리한 이후 1905년 자국 영토로 편입했고, 센카쿠열도는 청일전쟁 끝나갈 때 1895년 오키나와현에 편입했고, 남쿠릴열도는 태평양전쟁에 패하고 1945년 소련에게 점령당했다. 그야말로 동북아의 영토분쟁은 일본제국이 19세기말 성장했다가 20세기 중반 패망하면서 발생한 역사적 상황으로 전쟁의 결과로 규정지어진 것이라고 할 수 있다.

이러한 영토분쟁이 동북아에서 21세기에도 재발할 수 있게 되는 원인에는 두 가지 분석요인이 작용한다. 첫째는 태평양전쟁 이후 전후 처리가 미완결의 상태로 남아있다는 점이고, 둘째는 19세기 말-20세기 중반과 유사한 국제적 상황이 21세기에도 발생할 수

있다는 문제이다. 우선 첫째 요인과 관련해서 살펴보면, 태평양전쟁이후 1945-52년까지 미군정이 일본을 지배하던 1951년 샌프란시스코 강화조약이 조인되면서 동북아의 영토문제가 규정지어졌는데, 그 상황에서 미국의 영향력이 결정적으로 작용했으나 그 강화조약 내용은 동북아의 역사에 기초한 합리적인 결정이라기보다는 미국의 동북아에 대한 정치적 고려가 상당히 작용한 결정이었다고 판단된다.

중일간의 센카쿠열도에 대한 영유권 주장을 살펴보면, 19세기 말까지 중국이 관할했었고(중국의 입장), 1895년 일본이 대만과 부속도서를 할양하면서 오키나와에 편입시켰고, 1945년 오키나와와 함께 미국에 이양되었고, 1972년 오키나와와 함께 일본으로 반환되었다는 것이다. 결국 미국은 센카쿠열도의 영유권에 대한 판단을 자의로 내리지 않고 기존 체제를 그대로 인정했거나 정치적인 고려를 했을 수 있다. 1951년 샌프란시스코 강화 조약에서도 센카쿠열도는 일본 영토로서 미국의 관할 상태에 있었다. 센카쿠열도/다오위다오는 현재 일본과 중국, 대만의 영토로 등록되어 있고, 영유권을 두고 수차례에 걸친 충돌이 있었다. 1978년 당시 덩샤오핑 중국 부수상이 영유권 문제와 관련하여, 일단 보류되더라도 다음 세대에 해결 방안을 찾아낼 것이라고 한 발언이 현재까지 중국의 외교적 입장으로 유지되어 왔으나, 최근 중국의 외교안보 정책이 좀더 적극적으로 변화하고 있다는 조짐이 보인다.

〈표 1〉 센카쿠열도/다오위다오 영유권에 대한 중일의 입장

시기	관할국	주요 입장	
		중국	일본
19C말	중국	중국 고유영토, 1534년 처음 발견	무주지, 강제할양과 무관
청일전쟁후	일본	1895.4 시모노세키조약에 의해 대만 및 부속도서 강제할양	무인도 선점, 1895.1.14 오키나와에 편입
2차대전후	미국	중국의 고유영토를 일본이 미국에 불법이양	미·일 강화조약에 의해 적법이양
오키나와반환	일본	중국영토의 미·일간 거래	미국관할에서 일본으로 복귀

동북아에서 21세기에도 영토 분쟁이 발생할 수 있다는 둘째 요인은 19세기 말-20세기 중반과 유사한 국제 상황이 21세기에도 발생할 수 있는가 하는 문제이다. 1870년대 메이지유신을 거쳐 일본의 근대국가가 형성되면서 동아시아로 제국을 확장해가는 과정에서 1930년대 세계적 경제 대공황을 겪고 군부 세력의 등장으로 제2차 세계대전으로 나아가게 되었고, 이러한 세계대전의 근저에는 정치경제적 요인이 커다란 작용을 했고 이는 영토 분쟁 및 자원 쟁탈전과 연계되어 있었다.

중국이 최근 다오위다오 영유권을 강력히 주장하는 데는 두 가지 요인이 있다. 첫째는 2008년 미국의 경제위기 이후 중국이 명실상부한 G2의 강대국으로 부상했다는 것을 자인하고 화평굴기와 도광양희의 소극적 외교 전략에서 벗어나 보다 적극적인 국익 위주의 외교 전략을 취하기 시작했다는 조짐으로 볼 수 있다. 둘째는 최근 한반도 주변 동북아 정세가 천안함 사태 전후에 한국미국일본의 협력이 강화되면서 북한중국러시아와 대립각을 세우는 신냉전구도가 형성되면서 중국과 한국의 관계가 다소 소원해지듯이 중국과 일본의 관계도 멀어지는 듯한 경향이 나타나고 있다. 1895년과 1930년대 중국과 일본 간 전쟁의 과거사가 되새겨지면서 양국의 민족주의가 재확인되는 경향도 나타나고 있다. 이러한 추세는 과거사와 민족주의를 넘어서 자원에너지에 대한 영토분쟁으로 확대될 수 있다. 일본은 장기적 경제침체에서 벗어나기 위해 중국과의 경제 협력이 긴요한 상황에서 중일간 영토 분쟁이 심화되면 경제적 타격을 입을 수 있고, 이를 예방하기 위해 정치경제안보를 분리해서 대처하는 외교 전략이 필요하다.

일본의 국내적 요인을 살펴보면, 2005년과 2010년은 일본에게는 과거 제국의 확대와 대동아공영권을 건설해나간 1905년과 1910년의 100주년 기념이 되는 해이다. 과거의 영광을 되새기고 새롭게 일본의 재건을 추구하는 중대한 전환점이라고 할 수 있다. 2005년에는 자민당의 고이즈미 정부가 역사교과서와 영토분쟁 등에서 일본의 입장을 우선하는 강력한 아시아 정책을 전개해서 중국과 한국 등 아시아에서 반일운동이 심하게 발생했다. 2009년 9월에 취임한 민주당의 하토야마 정부는 대동아공영권을 연상시키는 동아시아 공동체 구상을 추구해서 아시아 국가들에게 반신반의의 평가를 받았다.

2011년에는 남중국해에서 영토·자원 문제로 중국과 동남아국가들(베트남, 필리핀 등)의 긴장 고조 상황이 전개되었다. 미국은 이 지역에서 중국의 무력 행사에 대응해 7월 일본·호주와 3국 공동 군사훈련 및 베트남·필리핀과도 2국 공동 군사훈련을 실행했고,

2012년 4월에도 미국과 필리핀이 남중국해에서 합동 군사훈련을 실시했다. 이에 대응하여 중국과 러시아도 2012년 4월 한반도 서해에서 합동 군사훈련을 실시했다. 2012년 9월 일본의 센카쿠열도 국유화와 관련해서 중일간 영토분쟁이 격화되었고, 이명박 대통령의 독도방문과 관련해서 한일간 영토분쟁도 제기되었다. 동아시아에서 영토·자원분쟁이 무력충돌의 상태로 나아가면 동아시아의 커다란 비극이 되고, 미국은 되도록 개입하지 않으면서 상황에 따라 대처하는 전략을 취할 수 있다.

동아시아에서 영토·자원분쟁이 심화되면, 지역 국가들이 중국을 견제하기 위해 미국과 안보 협력을 강화하는 경향이 생기고 반중국 안보 연대가 형성될 수 있다. 동아시아 국가들은 자국의 영토와 주권 및 항행 자유권을 확보하기 위해서 군사력을 증강하고 군비 경쟁에 빠져들 수 있다. 영토·자원 분쟁과 군비 경쟁은 국가 간의 신뢰와 투명성을 악화시키고 분쟁 해결을 위한 무력 충돌의 가능성을 높인다.

IV. 미국의 아시아 회귀 외교

오바마 정부는 미국의 아시아태평양 재개입 정책 (Asia-Pacific Reengagement policy)을 추진하면서 대중국 견제를 강화하고 있다. 안보 차원에서 호주·필리핀과 군사 교류를 확대하고, 경제 차원에서는 환태평양 경제동반자 협정(TPP)으로 중국을 견제하려고 한다. 미국은 국방 예산을 10년간 최대 1조 달러 삭감할 예정이지만, 아태지역의 핵심 전력은 계속 유지한다는 입장을 강조했다. 중국은 한국·일본과 ASEAN이 포함된 동아시아 자유무역 협정(EAFTA)을 체결하려는 구상을 가지고 있는데, 미국의 TPP구상은 이에 대한 견제의 성격을 띤다.

매년 1조2000억 달러 상당의 미국 수출입품이 통과하는 남중국해의 항행자유권을 지키기 위해 미국은 호주 다윈에 2500명의 미군을 배치하기로 했다. 남중국해 영유권을 두고 중국과 갈등을 빚고 있는 필리핀과는 군사 동맹을 강화했다. 미국은 미국과 적대적인 관계를 갖고 있던 베트남·미얀마와도 화해와 관계 강화를 추구했다.

미국은 동아시아 정상회의(EAS)에도 참가했다. EAS는 ASEAN 10개국과 한중일 3국

에 인도·호주·뉴질랜드 3국이 포함되어 있는데, 최근에 미국과 러시아가 새로 참가하기로 했다. EAS가 2011년 11월 인도네시아 발리에서 개최되었는데, 남중국해의 영유권 문제 등 해양 안보 문제에 대해 논의했고, 해양에 관한 국제법이 지역의 평화 유지와 안정에 기여하는 핵심적 규범을 담고 있다는 인식 등을 담은 선언이 채택되었다.

미국의 아시아 회귀 외교의 주요인은 미국 경제의 회복이 아시아에 달려있기 때문이라는 분석이 있다. 미국이 경제 침체에서 벗어나기 위해서는 성장 여력이 크고 역동적인 아시아와 교류 협력을 강화해야 한다는 것이다. 또한 미국의 아시아 회귀 전략이 대중국 견제 및 아시아 패권 경쟁에서 주도권을 잡기 위해서라는 분석이 있다. 오바마 대통령은 미국대통령으로는 처음으로 EAS에 참가했다. 이는 미국이 태평양 국가의 일원으로서 동아시아 국가들과 연대를 강화하겠다는 의지를 보여주는 것으로 평가된다.

미국의 아시아 회귀 외교 전략과 관련하여 오바마 대통령이 2011년 11월 호주 의회에서 행한 연설에서 ‘아시아 최우선’을 선언하고, 태평양 국가로서 미국은 아시아태평양 지역과 미래 구축을 위하여 보다 크고 장기적인 역할을 담당해 나갈 것이라고 했다. 안보 차원에서 국제법이나 관습이 준수되고, 통상과 항행의 자유가 저해되지 않는, 신흥국이 지역의 안전에 공헌하고, 의견 대립이 평화적으로 해결되는 국제 질서를 지지해 갈 것이라고 했다. 미국의 국방비 삭감은 아시아태평양 지역을 희생하면서 실행되는 일은 결코 없을 것이고, 이 지역에 강력한 군사적 지위를 유지하는데 필요한 자원을 배분해 나갈 것이라고 했다.

미군의 배치는 보다 광범위하게 이루어질 것이고, 일본과 한반도에서의 강력한 지위를 유지하고, 동남아에서도 더욱 강화될 것이다. 일본과의 동맹관계는 앞으로도 지역 내 안전보장의 주춧돌이 될 것이다. 태국과는 합동으로 재해구조를 하고, 필리핀과의 교류도 활성화하고 있다. 한국의 안전 보장에 관해서는 미국의 관여에 흔들림이 없다. 미국은 핵확산에 관한 북한의 어떠한 행동에 대해서도 단호한 조치를 취할 의사가 있다는 것을 강조하고, 북한이 핵관련 물질을 다른 나라나 국가 이외의 조직에 이전할 경우에는 미국과 동맹국에 대한 중대한 위협으로 볼 것이다. 인도가 아시아 국가로서 보다 큰 역할을 하게 된 것을 환영한다고 말했다.

2012년 9월 미국 민주당 대선 공약에는 국제 협력 중시와 함께 주일 미군과 주한 미

군의 유지·강화에 대한 선언이 포함되어 있다. 한편 미국 공화당의 대선 공약에는 부시 대통령 때와 유사한 ‘강한 미국, 힘의 외교’ 선언이 제창되었다.

V. 일본의 보통국가화

복합적인 동아시아 국제 정세 속에서 일본은 점진적으로 보수화 및 보통국가화·군사 대국화의 과정을 밟아왔다. 2012년 6월 일본 정부가 원자력 기본법에 원자력 이용의 안전 확보는 국가의 안전 보장에 이바지한다는 내용의 규정을 새로 삽입한 것에 대해, 일본 국내와 해외에서 일본의 핵무장과 관련하여 논란이 되었다. 고누마 미치지(小沼通二) 게이오대 명예교수는 일본 정부가 평화 헌법에 위배되는 원자력 관련법 개정을 은밀하게 추진했다고 주장했다. 일본의 세계평화호소7인위원회는 이 규정이 원자력의 실질적 군사 이용의 길을 열 가능성을 부정할 수 없다고 이 법의 철회를 요구했다. 일본은 핵연료 재처리 과정에서 상당수의 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 확보했다(프랑스·영국 등 해외에서도 플루토늄을 입수했다). 일본은 핵무기 제조 기술도 가지고 있다고 평가되고, 일본 총리 및 방위성 간부가 수시로 수개월이내 핵무장이 가능하다고 발언했다.

일본정부는 2011년 말 무기 수출금지 3원칙을 수정해서 무기의 공동 개발 및 수출을 완화했다. 따라서 미국과의 차세대 전투기개발 등 군수 물자의 공동 생산과 수출 판매가 용이하게 되었다. 2012년 6월 우주 관련법 개정에서도 평화적 이용에 한정한다는 조항을 삭제하고 군사 목적의 우주 개발을 허용해서, 위성을 이용한 미사일방어(MD)시스템구축 등 우주 무기의 연구 개발 및 수출 판매에 본격적으로 나설 태세를 갖췄다. 일본은 소행성탐사를 성공시킨 우주 기술 강국이다.

일본의 이러한 움직임은 중국의 부상과 군사력 증강 및 그에 따른 영토·자원분쟁에 대응하는 측면이 있는데, 전후 평화 헌법을 중심으로 한 경제 우선·안보 자제의 원칙과 정책이 변환하고 있음을 보여준다. 안보 관련한 군수산업, 우주산업, 원자력 관련 산업 등의 제한을 없애고 연구 개발·수출 판매를 활성화하려는 의도라고 보인다.

경제적인 측면에서는, 1990년대 이후 장기침체 속에서 2008년 미국 금융위기와 2011년 동일본대지진의 여파로 커다란 경제적 충격을 당하고, 경제 회복을 위한 돌파구로 안

보 관련 산업들의 국제 경쟁력을 활용하고자 노력한다고 볼 수 있다. 정찰위성·조기경계위성·요격미사일·레이더무기·원자력무기·원자력잠수함·차세대전투기 등 일본이 국제 경쟁력을 가지고 생산에 참여할 수 있는 분야는 상당수 존재한다.

안보 측면에서 보면, 일본의 군사력이 증강하면서 일본이 군사대국화할 수 있다는 평가가 나온다. 일본은 평화헌법9조의 군대 보유 금지조항에도 불구하고 막강한 전력의 자위대를 유지하고 있다. 자위대의 해군과 공군은 한국군을 능가한다는 평가가 있다. 일본은 한국의 두 배 수준의 이지스함을 보유하고 있다.

또한 헌법9조의 교전권 금지조항에 대해서도 해석 변경을 통해 집단적 자위권을 인정함으로써 교전할 수 있도록 하고 있다. 노다 총리의 자문기구인 국가전략회의 ‘평화프런티어소위원회’의 보고서(2012.7)에는 중국 위협론을 내세워 집단적 자위권을 인정하고 일본의 재무장을 권유하는 내용이 들어있다. 보고서 관련자는 북한 체제의 붕괴나 센카쿠열도에서의 중일간 무력충돌의 가능성을 상정하고, 미국의 패권이 약화되고 중국이 부상하는 세력 전이의 과정에서 주요국간의 전쟁 가능성을 배제할 수 없다고 주장했다. 집단적 자위권은 자국과 밀접한 관계가 있는 타국이 공격당하는 경우 자국이 반격할 수 있는 국제법상의 권리다. 일본 정부의 헌법 해석에 의하면, 헌법9조가 인정하는 자위권 발동은 일본이 무력 공격당하는 경우에 한정되어 있기 때문에, 집단적 자위권은 보유하나 행사할 수 없다고 했다. 자민당은 헌법 개정 없이도 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 국가안전보장 기본 법안을 마련하고 의회에 제출할 준비를 하고 있다.

북한의 미사일 발사와 같은 국가 긴급 사태에는 선제 공격을 허용해야 한다고 주장함으로써 교전권과 함께 전수방위의 원칙(일본은 먼저 공격하지 않고 방어만 한다는 원칙)이 무너져왔다. 비핵3원칙(핵생산·보유·반입금지)도 안보관련 원자력 이용과 함께 무너질 수 있고, 핵반입 금지 원칙은 주일 미군의 핵반입 밀약에 의해 이미 무너졌다는 논의도 있다. 또한 일본은 자위대의 활동범위를 확대하기위해 자위대법과 평화유지활동(PKO)법을 개정해왔다.

결국 평화헌법9조는 형해화되어 유명무실하다고 볼 수 있다. 이는 전후 미국주도에 의해 성립된 평화헌법의 개정문제로 연계될 수 있다. 오자와 이치로(小沢一郎)의원이 지속적으로 주장해온 보통국가론에 의하면, 일본이 정상적인 보통 국가로서 정상적인 안보

외교 정책을 수행해야 한다고 하고, 이를 위해 평화헌법의 해석 변경이나 개정이 필요하다고 주장했다. 일본이 메이지유신 이후 1차 헌법(1889)을 성립했고, 태평양전쟁 이후 2차 헌법(1946)을 형성했는데, 이제 3차 헌법을 성립할 제3의 개국시기가 도래했다고 한다. 장기 경제 침체 속에서 동일본대지진의 재난을 맞아 국제 경쟁력이 하락하는 일본의 산업 경제를 재건하기 위해서는, 일본 국민이 단합해서 추진해 나갈 유신과 같은 새로운 국가 개혁이 필요하고 이는 헌법 개정과도 연계되어 있다. 부국강병을 위해 안보와 경제를 포괄하는 정상적인 보통국가의 헌법을 성립할 수 있다. 자민당의 헌법 개정 초안에는 일본천왕을 국가 원수로 격상하고 자위대를 국방군으로 변경하는 내용이 들어있다. 일본의 헌법 개정은 재적의원 2/3의 찬성이 필요한데, 최근에는 정치의 총보수화 현상이 있어서 자민당·민주당을 비롯해서 보수 성향의 소수 정당이 다수 존재한다.

일본의 헌법 개정과 군사력 증강은 한국 전쟁과 냉전 시기에 소련·중국·북한의 공산권을 상대하기 위해 미국이 일본에 권유했다는 논의가 있고, 일본이 경제우선·전쟁반대를 위해 평화헌법의 유지를 주장했다고 한다. 일본에는 반핵·반전의 국민정서와 시민단체가 존재한다. 한편 마일 동맹의 향방과 관련해서, 1997년 아시아 금융위기 이후에는 일본이 미국으로부터 해방·독립되어야 한다는 주장(이시하라 신타로), 2008년 미국 금융위기 이후에는 마일 동맹을 재검토해야 한다는 주장(하토야마 유키오), 일본이 미·중 사이에서 등거리외교를 해야 한다는 주장(테라시마 지츠로), 주일 미군을 축소해야 한다는 주장(오자와 이치로), 일본 여론이 싫다고 하면 주일 미군이 떠나야 한다는 주장(다수의 전문가), 마일 동맹을 계속 유지·강화시켜야 한다는 주장(다수의 전문가) 등 다양한 논의가 등장했다. 마일 동맹을 유지하면서 중국을 견제하고 일본의 군사력 증강에 기여하고자 하는 전략과 함께, 미국의 영향에서 벗어나 일본이 독자적인 안보 외교 정책을 수행하고자 하는 복합적 의도가 공존한다.

2011년 동일본대지진 이후에는 국가 긴급 사태와 유사한 환경 속에서, 일본의 지도층이 안보 외교 정책과 군사력 증강 등과 관련해 강력한 정책을 실행할 가능성이 있다. 2012년 6월에는 일본자위대가 42년 만에 도쿄 시내에서 행군을 실시했고, 7월에는 도쿄 등지에서 통합막료장(합참의장)의 지휘 하에 육상·해상·항공자위대와 주일 미군이 참여하는 대규모 지진 대비 종합방재훈련이 실시되었다. 일본 민주당의 오자와 의원그룹 49명이 민주당을 탈당해서 신당을 창당했고, 야당인 자민당은 내각 불신임을 통해 연말 총선거를 실시하려고 진력한다는 보도가 있다. 일본의 국가 개혁과 보통국가화·군사대국

화가 진전되고, 중일간의 패권경쟁이 본격화하는 것이 아닌가 우려된다.

VI. 한반도 정세

천안함사건과 연평도사건이 발생한 이후에는 북한에 대응하는 한·미·일 안보협력이 강화되었고, 북한을 옹호하는 중국에 대한 비난과 압력이 강해졌다. 한국·미국·일본이 중국을 견제하려는 안보적 요인과 중국과 경제 협력을 유지하려는 대중국 유화 정책의 경제적 요인이 복합적으로 존재한다. 미국은 중국의 패권적 외교가 동북아에서 가져올 반발을 활용하여 중국을 견제하고 동아시아 국가와의 전략적 연대를 확대하면서, 필요에 따라 중국과의 전략적 우호 관계를 유지하는 복합적 외교 전략을 추구하고 있다. 한·중·일 3국은 2011년 5월 일본 도쿄에서 3국 정상회담을 갖고 원자력 안전과 방재 면에서의 협력 강화를 명기한 정상 선언을 발표했다. 한·중·일 협력 사무국이 서울에 설치됨으로써 한·중·일 협력이 제도화되었다. 2012년 3월 서울에서 개최된 핵안보 정상회의에서는 ‘핵안보’로서 핵테러 방지와 ‘방사능 안보’로서 원자력안전과 핵안보의 연계문제 등이 논의되었다.

북한에서는 김정일 위원장이 사망함으로써 김정은 체제가 출범하였고 구조적으로 김정은 유일 영도 체제 형태를 띠고 있다. 예상되는 어려움 속에서도 김정은 체제가 안정적으로 유지되고 있고 향후 남북관계가 어떻게 진전될 것인가의 변수와 함께, 북한 체제의 안정과 북핵 문제 해결 등의 복합적인 목표를 두고 이해관계가 상충되는 중국과 미국의 외교 전략에 따라 6자회담 등 한반도 정세가 요동칠 수 있다.

영토자원 분쟁·군비경쟁·핵무장 등 동아시아의 복합적 안보 상황에서 중국의 부상과 북한의 핵문제 등에 대응하여 일본 및 한국은 자국의 군사력을 증강하고 안보역지력을 강화하는 일이 급선무가 되었고, 핵무장의 가능성을 언급하는 것이 주변국에게 억지력으로 작용하게 되었다.

2012년 6월 한국정부가 유사시 일본 이지스함의 서해 배치를 용인한 것은, 중국이 내해처럼 여기는 서해의 공해상에서 항행의 자유가 보장되는 것이 한국의 안보이익에 합당하다는 것이고, 한반도 급변사태 때 중국의 서해 통제시도를 차단하고 한·미·일 연합의 서해 활동을 확보하려는 전략적 판단이라고 한다. 최근 서해에서 중국·러시아·미국·일본·북한·한국의 군함들이 합동훈련 등을 실행하는 도중에 사소한 충돌도 발생하지 않

도록 만전을 기해야하고, 한반도주변에서 무력분쟁이 발생하는 것은 최대한 예방해야한다. 역사적으로 임진왜란·청일전쟁·러일전쟁·중일전쟁·한국전쟁 등에서 보듯이, 일·중·러·미를 포함한 동아시아강대국의 패권전쟁이 한반도에서 발생할 가능성이 있다.

한편, 북한과 중국에 대한 위협인식과 전략적 평가에 대해 한·일·미 3국의 입장이 다를 수 있다. 북한의 핵문제, 중국의 부상, 미국의 아시아 회귀, 일본의 보통국가화 등의 동아시아 국제관계를 복합적으로 분석·판단해야 한다. 북한의 핵문제와 안보위협에 대처하는 방안으로 한미일 안보협력을 추진함과 동시에, 중국·러시아와의 협의, 북한과의 관계개선 등도 고려해야 한다.

안보와 경제 양 측면에서 위기상황이 발생할 수 있는 국제환경에서, 한국은 동아시아 국제정세를 파악하는데 희망적 사고에서 벗어나 미·중·일·러·북한의 국가 이익과 외교 전략을 보다 냉철히 분석하고, 이에 현실적·실용적으로 대응해야 한다. 동아시아의 세력 불균형에 대응해서 한미 동맹 강화에 기초한 한중일+미국의 세력균형 구조 즉 동아시아 균형 네트워크의 정책들을 적극적으로 유지·활용하는 것이 바람직하다. 한중일의 갈등 상황을 조정하는데 세력 균형자로서 미국의 역할이 매우 중요하다. 동아시아·동북아의 다자 안보체제와 다자 협력체제의 형성과 기능이 중요하다.

Ⅶ. 한중일 관계의 갈등과 협력

한중일 관계의 협력 전망은 경제적 이해관계뿐만 아니라 정치·안보적 요인이 작용하여 순조롭게 진전되기가 쉽지는 않다. 다양한 갈등과 경쟁 등 현실적인 어려움이 있어서 한중일 협력의 전망이 밝은 편은 아니다. 한편 세계무역에서 차지하는 한중일의 무역량은 계속 증가하고 있고, 물동량 및 인적교류 등을 감안할 때 한중일의 교류 협력이 점진적으로 증대되고 있는 것은 사실이다. 이 지역에서의 높은 교육열과 기술력 등을 감안할 때 장기적 경제 성장에 대해 긍정적인 평가가 가능하다. 또한 중국의 급속한 경제 성장의 결과 역내 무역은 계속 증가할 것으로 기대된다. 1990년대 이후 아시아 경제 위기가 있을 때마다 역내 협력 메커니즘의 제도화가 필요하다는 공감대가 형성되고, 한중일 정상 회담과 협력 사무국이 설립된 점도 중요한 요소이다.

한중일 협력체를 결성하는데 있어 극복해야 할 도전적인 요소가 만만치 않다. 지역 내 군사 안보적인 충돌 가능성이 남아있으며, 경제 부문에서는 경쟁 관계의 심화 현상이 나타나고, 사회 부문에서는 역사 및 문화 문제로 인한 갈등이 고조되고 있다. 안보 외교적 차원에서는, 새롭게 지역의 강자로 부상하고 있는 중국이 안보 외교 및 경제적으로 자국의 이해관계를 실현하기 위해 나서면서 미국과 일본의 패권에 도전하는 형세가 나타나고, 최근 일본의 보통국가화 움직임은 새로운 불안 요소로 등장하고 있다. 뿐만 아니라 중일 및 한일간의 영토 분쟁 심화는 결정적인 안보적 불안 요소로 상존한다.

경제적 측면에서 한중일 3국간의 수평적 경합 영역이 확대되고 있는 추세이고, 과거 불행한 역사의 기억으로 인하여 한중일간의 신뢰 관계 형성에 어려움이 있다. 한중일간 문화 부문의 개방이 가속화되고 문화 교류가 활발하게 진행되고 있는 반면, 새로운 민족주의가 강화되는 경향이 있고, 문화 교류의 확산이 한류·반한류 등과 같이 문화적 경합의 가능성을 증대시키고 있다.

한중일의 갈등 상황을 극복하기 위해서, 경제적 측면에서 가능한 분야부터 협력을 유지하면서, 한중일 협력을 점진적으로 추진해가야 하겠다. 경제적 어려움 속에서 보호무역주의로 나가지 않도록, 지역 경제의 안정을 위해 자유무역 시스템을 유지해야 한다.

1990년대 이후 아시아 경제위기가 발생할 때마다 한중일 협력이 논의되고 강화되었다. 금융위기 시 통화금융 협력과 대지진시 방재 협력 및 무역 투자 교류의 경제 협력은 꾸준히 이루어져 왔고, 필요에 따라 기후환경 변화에 대한 정보 교환 및 안보 협력도 지속되었다. 나아가 한중일의 공동 비전과 네트워크 형성, 상호 문화의 이해, 자원의 공동 개발, 영토 문제의 장기적 평화적 해결 방안, 다자 협력 체제의 형성, 동아시아 공동체의 구성, 다자적 위기관리 시스템의 형성 등 다양한 협력 방안의 구상과 실현이 절실히 요구된다. 

흔들리는 동아시아, 민족주의를 극복할 해법은 없는가

2012년 9월 18일 (화) 오후 2시-5시

평화재단 3층 강당

■ 김형기 원장님 인사말씀

여러분 안녕하십니까. 평화재단 연구원장 김형기입니다. 어제 태풍이 왔다가 오늘 빠져나갔습니다. 그래서 오늘은 아주 화창한 가을 날씨입니다. 우리 동북아시아도 이러한 좋은 날씨가 왔으면 좋겠습니다. 중국이 부상을 했고 G2시대가 열렸습니다. 미·중은, 물론 기본적으로는 협력관계에 있습니다. 그러나 갈등과 대결의 구도가 밀려오리라고 생각합니다. 오늘 아침 뉴스도 보셨겠지만 중국의 어선 1,000여척이 센카쿠 열도에 출현을 했고 그래서 중·일 간의 갈등에 가속도가 붙고 있는 현실을 우리가 마주하고 있습니다. 연일 반일감정을 부추기고, 일본 상품 불매운동을 하기도 하고, 중국 쪽에서는 경제 제재도 고려하고 있다는 이야기가 나오고 있습니다.

그런데 이러한 동북아에서 벌어지는 현상의 저변에 바로 미·중 간의 갈등이 자리하고 있다고 생각합니다. 미국은 중국을 견제의 전략으로 대하고 있고, 중국은 이를 끊고 안보 이익을 확보하려고 하고, 그래서 어쩌면 이 동북아에서 다시 냉전시대가 마주치는 그러한 현상을 보고 있는 것이 아닌가 생각하고 있습니다.

그런데 왕왕 이런 경우에는 동북아 각국이 민족주의를 가져다 쓰고 있죠. 이 민족주의는 20세기 세계대전의 불씨를 당긴 요소죠. 이데올로기 시절을 맞이해서 우선 공화국의 잠재용으로 쓰였던 적이 있습니다. 그런데 이것이 최근에 와서 다시 뚜껑을 열고 나오기 시작하고 있다, 민족주의가 다시 동북아 지역에서 활개를 치고 있다고 생각합니다. 동북아 각국이 말하자면 판도라의 상자를 연 셈이 됐습니다.

나름대로 이유는 있습니다. 중국은 다민족사회로 인한 구심력 확보가 요구되고 있고, 사회경제적인 발전 속도에 미쳐 따라오지 못하는 것에 따른 여러 가지 문제점들이 내부 불만으로 터져 나오기 시작했습니다. 일본은 일본대로 전반적으로 축 쳐졌다고 할까요. 늑둑해진 분위기를 다시 살려내는, 그리고 향후 동북아 지역에 질서를 구축하는데 있어서 중국과의 주도권 경쟁의 측면이 있다고 봅니다.

여하 간에 최근에 와서 한, 미, 일, 중은 리더십 교체기에 들어갔습니다. 이것이 민족주의를 불러내는데 기여하고 있는 것이 아닌가 생각합니다. 이런 속에서 우리가 어떤 전략을 마련할 것인가, 어떻게 해서 평화를 구축하고 이를 바탕으로 평화와 안정을 어떻게 구축해 나갈 것인가 하는 것이 우리에게 매우 중요합니다. 자칫 우리가 한·미·일 삼각동맹 그리고 북방의 북·중·러 삼각동맹이 대립하고 부딪치는 구도 속에 우리가 함몰된다면 우리의 미래는 없다고 생각합니다. 어떻게 하든 미래의 비전을 세우고 이를 위한 깊은 전략을 세워야 할 때입니다. 그래서 오늘 이 자리는 대단히 중요합니다. 이러한 과제가 있다고 하는 것을 알리는 이 자리는 사회 각국의 경종을 울리고 진지한 고민을 불러일으키는 시발점이 될 수 있다고 생각했습니다. 그래서 이 민족주의를 비롯한 동아시아의 여러 가지 갈등을 어떻게 해소할 것인가, 그 해소하는 가운데 우리는 북한을 어떻게 관리하고 우리가 원하는 방향으로 이끌어갈 것인가 하는 부분을 결부시켜 여러분과 함께 토론해보고자 합니다. 오늘 이 전문가포럼에는 각계 유능하신 많은 전문가 분들이 오셨습니다. 이 분들의 말씀을 듣고 함께 나누는 시간이 되었으면 좋겠습니다. 감사합니다.

■ 사회자 김재철 교수님

안녕하십니까. 오늘 주제의 중요성은 여러분들이 충분히 인지하고 계시리라고 생각합니다. 그럼에도 불구하고 사회자로서 간략하게 말씀드리겠습니다. 동아시아라고 하면 몇 년 전만 해도 희망의 지역이었습니다. 미래 세계의 중심지가 될 것이라는 추측이 많았죠. 그리고 세계금융위기를 빠르게 극복하는 등 이러한 예언이 현실화 되는 듯 보였습니다. 그렇지만 그와 동시에 동아시아가 부강해지면서 그 부작용이 최근에 나타나고 있는 상황입니다. 2010년에 한반도에 있어서 천안함 사건과 남중국해 영유권 다툼 등을 시작으로 지금에 와서는, 특히 독도문제도 그렇지만 여러 갈등들이 나타나면서 과연 동아시아가 희망과 평화의 장소가 될 것인지 아니면 갈등의 원천이 될 것인지가 불명확해졌습니다. 오늘의 이 자리는 그 문제를 진단

해보고 원인을 찾아서 앞으로 어떻게 나아갈 것인지 그리고 우리가 이 지역을 갈등과 분쟁의 장소가 아니라 희망과 협력 평화의 자리로 만들기 위해서는 어떤 관리를 해야 할 것인가의 측면에서 기획하였습니다.

오늘 두 분의 발표자와 두 분의 토론자가 계십니다. (발표자와 토론자 소개)

네, 그럼 처음 발표는 김한권 박사님이신데 동아시아 민족주의 심화의 현황과 배경에 대해서 발표해주시겠습니다. 20분의 시간을 지켜주시면 감사하겠습니다.

■ 발표 1. 김한권 연구위원님

여러분 감사합니다. 방금 소개 받은 김한권 연구위원입니다. 오늘 이렇게 동아시아 지역에서 국제간의 갈등이 심화되는 상황에서 민족주의라는 요소가 얼마나 심각하게 영향을 미치는지에 대해서 연구하고 있었는데요. 오늘 마침 이러한 주제를 가지고 토론할 수 있는 기회를 주셔서 감사합니다.

제가 오늘 발표할 내용의 제목은 동아시아 민족주의 심화의 현황과 배경입니다. 우선 첫 번째로 앞에서 배경설명을 해주셨듯이 동아시아 지역은 세계 관심지역으로 부상하고 있습니다. 특히 중국이 부상함으로써 중국을 중심으로 동북아시아와 동남아시아가 서로 중국과 연계를 하며 어떤 식으로 발전해 나갈 것인지를 연구하고 있습니다. 현재 한국이 속한 동북아시아에서는 한국과 중국과의 관계를 굉장히 중요시하고 이 지역에 관심이 있듯이, 동남아시아 지역에서는 중국과의 관계를 어떻게 가져갈 것인가가 주된 관심사 중 하나라고 할 수 있습니다. 동아시아 지역의 부상은 중국을 중심으로 해서 동북아시아와 동남아시아가 어떤 연계를 가지고 있는지, 어떤 가치를 가지고 발전하는지 관심 있게 지켜보면 좋을 것 같습니다. 또 하나 우리가 아시아 지역에 관심을 가지는 부분은 다자간 협의기구가 상당히 잘 정착되어 가고 있다는 것입니다. 이 안에서 국가 간 협력과 대화가 잘 되고 다자간의 협의기구가 이렇게 정착되는 모습이 이 지역의 경제발전과 연결이 되면서 더 많은 영향력을 발휘하지 않나 생각합니다.

한 가지 이 지역에 관심이 가는 것은 미·중 간의 경쟁과 갈등입니다. 물론 중동도 그렇고 미국과의 경쟁과 갈등은 그 지역을 이해하는데 빼놓을 수 없는 요소이지만 특히 동아시아 지역은 미·중 간 갈등이 영토분쟁과 연결되면서 더욱 민족주의가 부상할 수 있는 또 민족주의로 인한 갈등과 마찰이 더욱 심해질 수 있는 상황입니다. 우선 2008년 미국의 금융위기 이후 중국은 강경한 모습을 보이기 시작합니

다. 2009년 오바마 대통령의 아시아 지역에 대한 발표를 시작으로 아시아 회귀정책, 아시아 밸런스 정책 등 미국 정부는 현재 아시아에 관심을 두고 전략의 핵심부분을 환태평양에서 아시아 지역으로 옮기는데 관심을 두고 있습니다. 이러한 상황에서 한국과 일본 등이 역사 문제, 일본의 사과 문제, 역사교과서 문제 등과 연결이 되면서 이 지역의 민족주의 심화 현상과 갈등 현상이 더 크게 나타나고 있습니다. 제가 먼저 이론적 접근은 간단하게 하고 넘어가는 게 좋을 것 같습니다. 이론에 대한 부분은 글에 참조할 수 있는 부분을 넣었고요.

우리가 동아시아 지역의 민족주의를 이해하기 위해서는 크게 두 가지를 알아야 할 것 같습니다. 간단하게 설명하겠습니다. 우리는 민족주의를 오랜 기간에 걸쳐서 언어, 종교, 영토 등에 의해서 아주 수백만 수천 년의 시간의 흐름을 통해서 자연스럽게 형성된 집단정체성이라고 인식하고 있습니다. 그렇기 때문에 근대 이전에 이미 존재를 했었고 대표적인 예가 이집트와 이스라엘입니다. 특히 이스라엘은 1,000년 동안 국가라는 영토의 틀 안에서 생활하지 않았음에도 민족주의와 민족 근대 정체성을 유지할 수 있었다는 점에서 강한 예가 될 수 있겠습니다. 두 번째로는 근대주의 이론입니다. 근대주의가 나타나기 이전에는 민족이라는 개념이 존재하지도 않았고 민족이라고 부를 만한 정체성도 없었다는 것입니다. 민족주의는 근대화 과정의 산물이므로 당연히 그 이전에는 나타나지 않았다고 합니다. 1950, 60년대부터 나타났던 원생주의의 반대의 개념입니다. 보통 우리가 '상상의 공동체'라고 보는, 국가와 민족주의에 대한 정의가 아주 대표적인 민족을 설명하는 개념이죠. 민족주의 정의의 주류로 사용되고 있습니다. 그런데 원생주의는 민족주의가 먼저 형성된 다음에, 그 안에 살고 있는 사람들에게 민족이라는 개념을 심어주기 위해서 국가가 생기는 그러한 순서로 설명하고 있습니다.

보시다시피 동아시아 민족주의의 특성이 골치 아픈 것은 이 두 이론이 혼재하기 때문입니다. 인도네시아 같은 경우는 근대주의가 맞고요. 몽골은 원생주의가 맞습니다. 중화민족주의는 중국의 근대주의와 소수 민족주의가 혼용된 상황입니다. 한국과 일본은 원생주의나 근대주의나를 토론하는 상황에서 논쟁이 심한데 한국은 문화적 배경에서 나오는 영향이 정책의에 영향을 미치는 것이 크고요. 일본은 탑다운 형식 즉 위에서 아래로의 정책현상이 영향을 미치는 현상이 나타나고 있습니다. 특히 이런 현상들이 정책에 영향을 미치고 또한 국제관계에서 영향을 끼치는데요. 동북아시아 지역과 동남아시아 지역의 예를 살펴보면, 중국은 대만이 독립하려했을 때 전쟁을 불사하고 막으려 했습니다. 일본의 야스쿠니 신사참배는 국민들의 의견

이 어떻든 80~90년대에 이르기까지 탑다운 형식으로 일본의 우익세력이 일본의 우경화와 결집세력을 모으기 위해서 주변국과 마찰을 빚죠. 한국의 반미감정도 민족주의에서 나왔고요. 또 대북정책이 한국의 전통적인 민족주의와 결합되면서 북한에 대해서 호의적인 모습을 나타내는 상황이 나타나기도 했습니다. 그 외에도 필리핀의 예도 있습니다.

우선 우리가 과연 이 심화현상을 어떻게 해결하고 어떻게 이 문제를 이해하고 대책이 무엇인가를 설명하기 위해서 회의가 진행되고 있는 것이고요. 저는 이것에 대해서 동북아시아 국가들에 더 집중해서 설명해 볼 생각입니다.

우선 첫 번째로 중국의 민족주의가 주변국과 마찰을 많이 빚고 있는데요. 중국의 민족주의의 특성을 먼저 살펴보겠습니다. 우선 중국의 민족주의는 굉장히 반서구적인 특징이 나타납니다. 이것은 1세기에 걸쳐서 1840년대에 나타났던 아편전쟁 이후로 서구에 이권을 뺏기고 수모를 당함으로써 서구에 대한 기본적인 반감이 형성되었고 그리고 이것이 89년도를 지나면서 반미적이고 반서구적인 민족주의가 나타나기 시작합니다. 1989년 천안문사태만 해도 민주주의 여신상을 앞세우고 즉, 서구의 개념을 앞세웠던 학생들이 1999년도에 대사관이 폭격당하니 정반대되는 사진을 들고 데모를 하기 시작합니다.

중국의 민족은 앞에 잠깐 언급했듯이 굉장히 복잡한데요. 전통적으로 한족과 55개의 소수민족이 합쳐져 있기 때문입니다. 손문이 공화국을 세우기 위해서 노력할 때 만들어진 기준입니다. 중화공화국 안에 북쪽이라고 56개족이 모여서 족군을 형성하고 그것이 나라 안에서 나타납니다. 그것이 현재 중화민족주의와 비슷한데 차이를 두는 이유는 바로 해외 부분에서 차이가 나기 때문입니다. 손문은 해외파전 부분에 대해서는 큰 언급이 없었습니다. 현재 중화민족은 언급을 제대로 하지 않았습니다. 그렇지만 현재 현실적으로 해외민족을 포함하는 중화민족의 개념을 가지고 있습니다. 그렇다면 과연 이 민족주의를 어떻게 중국 정부가 이용했냐하면 현재 냉전 이후에 공산주의 사상의 영향력이 떨어지니까 그 동안 소수 민족 문제라든가 지역 간 격차, 계층 간 차이가 나타나는 문제들을 하나로 묶어주는 역할을 가진 사상이 없어지게 됩니다. 국민들은 이완이 되고 공산주의 1당 독재에 대해서 자유화 요구를 하기 시작합니다. 그러니까 공산주의 리더십과 소수민족 문제를 해결하기 위해서 공산당 지도부는 민족주의를 정치적 도구로 사용합니다. 민족주의를 강조하면서 다시 공산당 1당 체제의 정통성과 소수민족 문제를 아우르기 시작합니다.

두 번째는 민족주의를 경제력 발전에 이용합니다. 경제발전을 하면서 민족을 위

해서 희생을 요구하기도 하고 중화민족주의로 받아들이면서 국제사회의 영향력에서 밀려나가게 되었습니다. 반대로 이 문제가 나타나는 부분인데요, 애국주의적 민족주의를 쓰다 보니 이게 양날의 검이 됐습니다. 국민들이 자긍심을 느끼는 건 좋은데 강한 정부를 보이며 국민에게 압력을 가합니다. 2008년 이후 미국이 약간 기울어지는 모습이 보이니 중국 인민들과 중급 및 하급관료들이 중국의 힘을 굉장히 과신하고 미국을 과소평가하기 시작합니다. 또한 변방에 대한 변수가 많아지니 한국과의 동북공정 문제가 생깁니다. 동북공정 이후 중국인민의 한국과 중국에 대한 지지도 변화를 보면 2002년에 똑같이 하락하다가 2007년을 기점으로 회복되지만 미국은 현재 한국에 대해(?) 70% 이상의 우호감정이 있는 반면에 중국은 30%에서 회복을 못하고 있는 상황입니다. 일본은 탐다운 형식으로, 우익세력들을 결집하기 위해서 역사문제와 야스쿠니 신사참배 문제를 일으키고 있는데요, 우리가 이 문제를 관심있게 보는 이유는 이러한 문제와 관련된 정치인들과 몇몇에 대해서 초점을 두고 정치인과 학자들에게 압력을 가하는 것이 하나의 예가 되기 때문입니다.

한국의 민족주의도 여러 가지 경우가 나타나는데요, 이러한 문제에 관심을 가져야 하는 것은 바로 정책의 지지가 전반적인 정권의 평가로 이어지지 않는다는 것을 국민들이 알아야 하고 시민사회에서 많은 사람에게 알려야 하기 때문에 예를 들었습니다. 예를 들면 중국과의 동북공정 문제와 탈북자 문제 등은 분명 한국의 입장을 주권국가로서 밝히는 것이 당연하다고 생각합니다. 단지 한 가지 걱정되는 것은 민족주의 정책을 쓰면서 국민의 지지를 급속하게 끌어올리려는 정치적 의도는 도리어 그 동안 쌓아왔던 대외관계를 흐트러뜨리는 손해를 발생시키게 됩니다. 이것이 객관적인 예는 아닐 수 있지만 투영해서 본다면 이번 이명박 대통령의 독도 방문 이후 여론의 조사를 보면 정권에 대한 전반적인 평가에는 변화가 없다는 것입니다. 종종 한국의 정치에서 나타날 수 있는 일시적인 임기 포퓰리즘이 나타나는 현상에 대해서는 여러 오피니언 리더들께서 지적을 해주셔야 합니다. 지금은 시간상의 관계로 바로 결론으로 가면 민족주의 현상은 국제수준에서 먼저 분석을 하고 국가수준에서 접근하는 것이 중요한데요, 국제관계 수준에서는 원칙론적인 예기밖에 나올 수 없습니다. 제가 관심을 가지고 여러분이 관심을 가졌으면 하는 것은 방금 말씀드린 시민사회의 성장과 더불어서 민족주의의 국내 정치적 사회문제를 어떻게 막을 것이냐, 이런 여론을 어떻게 형성하고 정확하게 제시하고 논리를 세울 것이냐가 해법이 될 것이라고 생각합니다. 이상입니다.

■ 사회자 김재철 교수님

사회자: 네, 감사합니다. 김한권 박사님께서 국제적 차원과 대내적 변수 두 가지를 가지고 동아시아에서 민족주의가 사그라들지 않고 오히려 힘을 발휘하는 원인에 대해 말씀해주셨습니다. 국제적인 노력이 필요하고 여러 노력이 또한 필요하다고 얘기를 해주셨습니다. 두 번째 발표는 김성철 박사님께서 ‘동아시아 국제정치와 갈등’에 대해서 해주시겠습니다.

■ 발표 2. 김성철 수석연구위원

네, 세종연구소 김성철입니다. 이런 훌륭한 자리에 초대해주셔서 감사합니다. 오늘 제가 발표할 내용은 한·중·일 관계의 갈등요인과 협력 방안에 대한 것입니다. 한·중·일 관계는 최근에 상당한 갈등이 발생하고 있다고 보는데, 그 갈등 요인을 분석하기 위해서 동아시아의 국제정세를 분석하면서 갈등요인을 살펴보고 한·중·일 간의 협력방안을 모색해보도록 하겠습니다. 제가 생각할 때 동아시아에서 국제정세와 갈등요인으로 두드러지게 나타나는 것은 최근의 세계경제 위기가 영향을 미치고 있다고 생각하고 그와 동시에 미국 패권이 다소 약화되고 있고 중국이 부상함으로써 미·중관계나 중·일관계의 갈등요인이 나타나고 있다고 생각합니다. 그래서 제가 순서적으로 세계경제위기부터 분석해보도록 하겠습니다. 2012년이 상당히 위기의 해다, 2013년도 그럴지 모른다고 생각하는데 국제정세의 안보위기와 경제위기가 겹쳐 있다고 생각합니다. 2012년에 세계경제 위기가 존재한다고 생각하는 것은 2008년 미국 금융위기 이후 세계경제위기의 조짐이 나타나기 시작했는데 이는 2001년에 미 테러사건 발생 이후 대테러 전쟁, 아프간 전쟁이라든지 이라크 전쟁 등 이후 발생했다고 생각하고 미국발 금융경제 위기로 시작된 최근엔 유럽의 경제위기 그리스, 이태리, 스페인 등의 재정악화로 인해서 이것이 전 세계적으로 영향을 미치고 있다고 생각합니다. 이러한 경제위기는 1929~34년에 있었던 경제대공황과 유사한 점이 있다고 생각합니다. 경제대공황은 1차 세계대전 이후 영국의 경제 패권이 무너지고 경제시스템을 유지할 패권국가 없는 상태에서 각 국가가 자국의 이익만을 추구하여 보호무역주의로 나가면서 발생하였는데, 이때 갈등국면이 고조되고 경제공황이나 파시즘 같은 문제가 생겼고, 우파의 대두와 함께 2차 세계대전이 발생하면서 자유무역이 상대적으로 쇠퇴하고 경쟁 갈등이 고조되었습니다. 최근

에도 유사한 형태가 나타나고 있습니다. 그래서 중국의 부상과 함께 동아시아에서 동중국해와 남중국해의 갈등요인이 발생하고 있다고 생각합니다.

결국 세계 2차대전 이후 미국의 패권이 관리되어 와서 세계경제 시스템을 유지했는데 최근 미국의 패권세력이 약화되면서 세계 경제를 움직이는 것이 다자무역주의 시스템으로 가고 있습니다. G20를 통한 다른 지역의 국제기구가 제대로 활동을 해야 하는데 각 국가들이 자국의 경제위기를 극복하기 위해서 자국의 이익만을 추구하면 여러 가지 갈등이 발생할 수 있다고 생각합니다. 어떻게 보면 미국의 역할이 상당히 중요하다고 생각합니다. 두 번째 요인으로 중국의 부상을 볼 수 있는데, 2008년 세계경제 위기 속에서 상당히 많은 국가들이 어려움을 겪는데도 불구하고 중국의 경제는 많은 위험성 없이 비교적 안정적으로 성장해왔습니다. 이러한 경제성장을 바탕으로 군사력도 증가해왔습니다. 최근에는 명실상부한 G2가 인정되고 있는데 동아시아에서 중국이 새롭게 질서를 구축하려고 하는 움직임이 있습니다. 그래서 그러한 중국의 움직임이 중국의 위협론으로까지 논의되고 있습니다. 중국이 2011년에 미국을 제치고 세계경제대국 1위로 부상하였고 경제성장만 보면 중국이 미국을 따라잡게 될 것이라고 하는데 물론 시간은 상당히 걸릴 것으로 보고는 있지만, 결국 중국이 현재의 경제성장 속도를 유지할 수 있을가의 문제, 그리고 미중간의 권력 충돌 권력 이동 속에서 어떻게 충돌이 발생할 것인가 하는 문제 등이 있습니다. 미·중 간을 비교해보면 경제력은 중국이 따라잡을 수 있다고 하더라도 군사력은 미국이 압도적으로 우월하다고 보고 있습니다. 그래서 중국이 미국과 군사적으로 대등하게 되기까지는 시간이 걸릴 것이라고 생각합니다. 중국은 동중국해와 남중국해를 자신들이 유지하기 위해서 접근 차단 및 지역거부 전략을 쓰고 있습니다. 미국의 군사력이 활동하는 것을 어느 정도 제지할 수 있도록 중국이 노력하고 있습니다. 대만해협 등의 문제가 발생하는 경우에 미국의 군사력 증대를 방해 저지시키면서 중국이 군사 목표를 신속히 달성하려고 합니다. 이에 대해서 미국 측에서는 큰 문제가 아니라고 얘기하고 있고 또 동아시아에 많은 국가들 한국, 일본, 호주, 베트남, 필리핀, 미얀마 등과 경제적 군사적 협력을 강화하고 있습니다. 이렇게 부상하는 중국에 대응해서 미국의 견제가 상당히 강화되고 미일동맹이나 한미동맹이 강화되고 있는 상황입니다. 중국이 주변 동아시아 국가들과 영토분쟁을 일으킬 경우에 동아시아에서 중국을 제외한 나머지 국가들이 계속해서 중국에 대항하는 세력이 나타날 수는 있지만 그러나 현실성은 낮다고 봅니다. 정치 경제의 분리 측면에서 보면 미국과 일본이 경제적으로 어려운 상황에서 자국의 경제력 회복을 위해

서는 중국과의 경제교류 협력을 유지해야 합니다. 그렇기 때문에 미·중 간의 경제적 협력을 요구하는 측면과 안보적 갈등상황이 복합적으로 형성되어 있습니다. 미·중 간의 세력전이에 있어서 패권전쟁의 가능성이 있느냐 하는 점에서 미국이 어느 정도는 중국에 대해서 유연성을 보여주고 있습니다. 그리고 중국은 어느 정도 만족하고 있습니다. 미·중 간에는 협력적인 분위기가 있기 때문에 미·중 간의 갈등이 전쟁으로 표출되지는 않을 것이라는 분석이 있습니다.

미국 패권이 다소 약화되면서 동아시아에서 영토자원 문제가 발생하고 있습니다. 최근에 중국과 일본 사이에는 센카쿠 열도에 대한 영유권 주장이 불거지고 있고 남중국해에서는 중국과 필리핀 베트남과의 영토분쟁이 강화되어 왔습니다. 한국, 러시아 등과도 영토분쟁이 있었습니다. 이러한 동북아 지역의 영토분쟁을 보면 결국 일본이 메이지유신 이후 제국으로서 확장해나가면서 청일전쟁, 러일전쟁 등을 통해서 전쟁에서 승리할 때마다 영토를 확장해가는 형태가 있었고 영토분쟁은 전쟁의 결과로 규정지어졌습니다. 그러한 영토분쟁이 21세기에도 재발하고 있습니다. 그 원인은 무엇이나 하면 첫 번째 이유로는 태평양 전쟁 이후 전후 처리가 미완결의 상태였다는 것입니다. 태평양 전쟁이 끝난 후 중·일관계 등이 깨끗하게 마무리가 되지 않은 상태가 아닌가 하는 것이고, 두 번째 요인으로는 각국의 이익을 추구하다보면서 경쟁 갈등이 발생할 수 있는 그러한 구조는 21세기에도 있을 수 있다고 봅니다. 예를 들어 영토분쟁은 1951년에 샌프란시스코 강화조약에서 그 당시 미국의 영향력이 상당히 강했기 때문에 미국이 어느 정도 영유권을 결정하는 위치에 있었는데, 미국이 역사적인 자료를 통해서 정당화하기 보다는 어느 정도 여러 가지 기존 체제를 유지하는 방안으로 정치적인 고려를 했을 수 있다고 생각합니다. 예를 들어서 센카쿠 열도 문제를 볼 때 생각해볼 필요는 중국은 일본이 주인이 없는 땅을 선점했다고 하고, 일본은 일본에 영유권이 있는 것이고 오키나와에 편입되어 있고 일본 영토로 되어 있다는 겁니다. 미·일동맹관계 조약에 의해서 미국이 일본 영토는 보호해줄 의무가 있다, 그러니 센카쿠 열도 문제에서 미국이 일본에 대한 입장을 고려할 명분이 있다고 얘기를 하고 있습니다. 여기에 대해서 중국 입장에서는 당연히 우리 것인데 열도를 빼앗겼다고 합니다. 우리는 언제든지 우리의 땅을 회복하고 싶다, 이렇게 주장을 하죠. 이러한 갈등이 존재한다고 봅니다.

지금 중국은 화평굴기, 도광양희라고 해오다가 어느 정도 강대국이 되었다는 의식을 하는 것 같고 그래서 최근에는 국익을 앞세운 적극적 외교정책을 추구하는 것이 아닌가 생각하고 있습니다. 일본의 국내적 요인을 살펴보면 2005년과 2010년이

1905년과 1910년 제국건설 시기에 비추어 기념이 되는 해였습니다. 과거의 영광을 되새기면서 2005년 자민당 고이즈미 정부가 역사 교과서에 대한 강력한 입장을 취했었고, 2009년 9월 취임한 하토야마 정부는 동아시아 공동체 구상을 추구하여 아시아 국가들의 관심을 받기도 했습니다. 2010년에는 베트남 등과 갈등이 있었고 미국이 베트남, 필리핀과 군사훈련도 하고 일본, 호주와 삼국 군사훈련도 하고 상당히 중국을 견제하는 의미에서 아시아에 개입하고 있다고 생각합니다. 최근에는 일본이 센카쿠 열도를 국유화함으로써 중국과의 갈등이 격화되고 있고요.

이와 같이 중국의 부상에 대해서 미국이 중국을 견제하기 위해 아시아 회귀 외교를 추구하고 있습니다. 경제적으로는 환태평양경제동반자 협상을 통해서 하고 있고 안보차원에서는 호주나 필리핀, 인도, 일본, 한국, 베트남, 필리핀, 미얀마 등과의 교류협력을 통해서 중국을 견제하려 합니다. 미국이 동아시아 정상회의에도 참석했죠. 원래 동아시아 정상회의는 아세안 + 한중일 3개국이었었는데 최근에는 미국과 러시아도 참가했습니다. 그래서 오바마 대통령은 동아시아 정상회의에도 참가했었죠.

미국의 아시아 회귀 외교의 주요 요인 중에는 미국경제가 어려운 상황에서 경제회복을 하기 위해서는 아시아 지역의 국가들과 교류협력을 강화해야 한다, 특히 동남아 국가들과의 교류협력을 강화해야 하기 때문에 미국 입장에서 볼 때는 동아시아 지역과의 협력이 중요하다고 생각하고 있습니다. 오바마 대통령이 2011년 11월 호주 연설에서도 아시아가 최우선이고 지금 미국이 재정적자 문제가 있어서 국방비를 삭감해나가야 하는 입장인면서도 동아시아 지역의 주둔 미군은 계속 유지할 것이라고 했죠. 강력한 의지가 엿보이는 대목입니다. 최근에 대선공약에서도 오바마 대통령이 국제협력과 동시에 주한미군을 계속 강화하겠다는 입장을 밝혔습니다. 그러한 중국의 부상과 중·일영토분쟁을 대응하기 위해서 일본이 점진적으로 보통국가화, 군사대국화의 과정으로 나가고 있다고 봅니다. 최근 일본의 국내 안보 외교적 사정을 보면 핵무장 얘기도 나오고 군사 재무장 얘기도 나오고 헌법 개정 문제도 나오고 이러한 논의들이 계속 제기되고 있습니다. 결국 일본도 중국의 부상과 영토분쟁에 대응해야 하기 때문에 군사력 증강에 계속 신경 쓰고 있고 평화 헌법을 중심으로 한 안보관련 군수 산업, 우주산업, 원자력 산업에 제한을 없애고 영구 개발, 수출 판매를 활성화하자는 움직임이 있습니다. 일본이 1990년대 이후 나타나고 있는 경제적 침체를 돌파구로서, 어떻게 경제회복 해야 하느냐하는 돌파구로서 안보관련 산업들을 활용하려 한다는 생각을 해봅니다. 또 안보적인 측면에서도 최근

노다 총리 보고서에 따르면 일본이 재무장을 해야 한다는 얘기를 계속 하고 있습니다. 중·일 간의 무력충돌 가능성을 생각하고 있다는 얘기도 하고 있습니다. 이러한 움직임 속에서 보통국가화 보통국가론으로 나아가고 있는 것이 아닌가 생각합니다. 일본이 보통 국가의 정상적인 헌법, 외교 안보 정책을 수용해야 한다고 생각합니다. 그래서 메이지 유신 이후 태평양 정부 이전에 일본이 새로운 정치개혁과 함께 새로운 일본으로 탈바꿈해야 한다는 움직임이 상당히 있고 보수화 되는 경향 속에서 민주당과 자민당의 대표가 바뀌고 새롭게 나아갈 것이라고 보입니다. 한반도 정서는 여러분도 많이 아시기 때문에 생략을 하고 최근에는 2010년 6월 한국 정부가 유사시 일본 이지스함이 서해안에 배치할 수 있도록 했는데, 최근에는 서해에서 중국과 러시아가 합동 군사훈련을 했고 미국, 일본이 했기 때문에 만전을 기해야 합니다.

끝으로 한일관계 협력방안 전망이 경제적 이해관계뿐만 아니라 정치안보 요인이 작용하기 때문에 쉽지는 않을 것입니다. 다양한 갈등과 어려움이 있을 것이라고 생각합니다. 그런데 저희 한·중·일 동아시아의 경제적 협력의 필요성은 대두되어 왔고 무역량이나 교류 등이 상당히 진척되어 왔습니다. 그렇기 때문에 협력 메커니즘은 있다고 봅니다. 그렇기 때문에 상당히 어려운 점이 있지만 장기적으로는 한·중·일 간 협력가능성이 있다고 생각합니다.

마지막으로 1990년대 이후 아시아 경제위기가 발생할 때 마다 한·중·일 협력이 강화되어 왔고 경제무역 등이 꾸준히 이루어져 왔습니다. 안보협력도 해왔습니다. 한·중·일의 공동 네트워크 형성과 장기적 평화적 해결 방안이라든지 동아시아 공동체 구상과 다자적 위기관리 시스템 형성 등을 보면 미국의 역할이 상당히 중요합니다. 한·일 간 영토분쟁이라든지 중·일 간 영토분쟁 등도 미국이 어떻게 일본과 중국에게 조정적인 입장에서 영향력을 행사해서 평화적으로 해결할 수 있는가, 중국과 일본이 서로 자제할 수 있도록 영향력을 행사할 수 있는냐는 입장에서 미국의 역할이 중요하다고 생각합니다. 네, 여기까지입니다.

■ 사회자 김재철 교수

감사합니다. 김성철 박사님의 발표는 앞선 발표와 상당히 좋은 보완관계를 이루고 있다고 생각합니다. 앞선 김한권 박사님께서 국내적 요인에 초점을 두셨다면 김성철 박사님은 국제적 상황이나 정세의 변화가 이 지역의 갈등을 촉발시킨 것이 아

니냐, 미국의 지배력이 약화되고 중국이 부상되면서 갈등이 나타나는데 그것을 촉발시키는 것이 이 지역에서 잠재되어 있던 갈등이 드러나고 있다고 보고 있는 것 같습니다. 제 방식으로 말씀드리면 미국이 이 지역의 주도자있는 동안 억제되어 왔던 것과 동시에 갈등요인이 발생되고 있다고 봅니다. 자, 그러면 토론자 두 분의 말씀을 들어보도록 하겠습니다. 먼저 조성렬 박사님부터 해주시겠습니다.

■ 토론 1. 조성렬 책임연구위원

김한권 박사님과 김성철 박사님 두 분 말씀 잘 들었습니다. 사실 저도 김성철 박사님 부분이 제가 최근에 연구하고 있는 분야이긴 한데 박사님께서 민족주의의 현황에 대해서 얘기해주셨기 때문에 대략적으로 토론을 하도록 하겠습니다.

우선 흔들리는 동아시아 민족주의를 극복할 방법은 없는가라고 했을 때 민족주의라는 부분을 극복대상으로 설정하는 것 같아서 과연 민족주의라는 것이 극복할 대상인가에 대해서 전체적으로 논의를 제기하고 싶고요. 민족주의와 민족 그리고 민족주의와 애국주의 이런 것들을 어떻게 구분해서 봐야하는가 하는 부분이 있는 것 같습니다.

우선 우리나라의 역사를 본다면 김한권 박사님께서 이론적인 부분부터 접근해주셨기 때문에 그와 관련된 부분부터 말씀 드리면 우리나라 사람들이 고구려, 백제, 신라로 나누어져 있다가 처음으로 같은 민족이라고 하는, 같은 계통이라는 인식을 했던 것이 후삼국 시대에 전쟁을 하면서 원래 우리는 하나이기 때문에 통일이 되어야 한다는 이야기가 나왔고 그렇기 때문에 우리가 이걸 현대적 개념의 민족주의로 인식하기는 어렵지만 한반도에 사는 사람들이 동일한 공동체에 있다는 인식이 있었던 것 같습니다. 그런데 역사적으로 보면 임진왜란이 일어날 때 경복궁을 불태운 것은 우리 민중들이거든요. 당시 지배층들이 자신들을 구할 생각을 안 하고 도망가 버리니 불 태워버린 것 아닙니까. 의병이 처음부터 나온 게 아니라 처음에는 지배층에 대한 반감으로 시작했다가 나중에 왜군에 대한 약탈과 살육을 보면서 저항하는 모습을 보였죠. 근대에서 보면 우리가 근대주의, 민족주의에서 원생주의 등에 대해서 제국주의 침략에 맞서는 과정에서 생겼다고 볼 수 있는 민족주의라고 할 때 ‘주의’는 근대에 생기지 않았을까 생각하고 실제로 일본 제국주의에 맞서 싸우는 과정에서 저항적 민족주의가 생겼습니다. 실제로 이러한 저항적 민족주의가 끊임없이 원동력이 되었고 한국전쟁을 통해서 수많은 동족들이 죽었음에도 불구하고 지금

도 통일을 추구하려고 하는 것은 만약 민족이라고 하는 의식이 안 떠나면 굳이 통일을 해야 할 이유도 없는 그러한 부분들이 있는 것 같습니다. 그래서 저는 민족주의라는 부분들이 긍정적 측면과 부정적 측면이 있다고 생각합니다.

또 하나는 중국과 일본에서 민족주의 의식이 고양되고 있는데, 우리나라만 민족주의에 대한 부분을 해제시키면 그것도 타당한 것이 아니라고 생각합니다. 그래서 우리가 문제제기를 하는 부분은 발표자와 주제가 제기한 것은 우리만 민족주의를 극복하자는 부분은 아닐 것이라고 보고 여기서 말하는 민족주의는 부정적이고 배타적 민족주의에 대한 부분일 것이라고 생각합니다. 그런 면에서 우리가 현실적으로 여러 가지 어려움에 부딪힐 수밖에 없는데 최근 이명박 대통령의 독도방문에서 야기되었던 한·일 간의 갈등이라는 부분도 그렇고 우리는 민족주의라고 하는 부분과 전략적 이익과의 관계를 생각하지 않을 수 없습니다. 지난 번 조선일보 기사를 보면 대통령이 영토 방문 한 것은 당연한 것이 아닌가 오히려 그동안 못했던 것이 문제가 아닌가 하는 글을 봤는데, 이 부분을 보고 우리가 고민해야 하는 것이 영토 문제라는 것은 국가 이익의 측면에서 사활적 이해관계를 가진 부분입니다. 그러나 그동안 국제정치 또는 안보를 하는 분들이 지속적으로 주장했던 것은 안보적 이익이 우선시 되어야 한다, 그래서 그런 면에서 미국과 손잡고 일본의 위협, 중국의 부상에 대비해야 한다고 계속 얘기를 해왔거든요. 그런 점에서 우리가 과연 국가 이익을 이야기하는 부분에서 사활적 이익과 전략적 이익에서 어떤 것이 우선시해야 하는가 하는 부분이 있습니다. 한일 간의 역사문제에 대해서 그것을 중요시하지 말고 사실상 중국의 부상과 북한의 위협에 한국과 일본이 손잡을 일이 많지 않느냐 그러니 역사 문제가 계속 남는다면 한·미·일 3자의 이익을 만들어서 조정할 필요가 있고 우선 전략적 이해관계가 달려있는 중국의 부상과 북한의 위협에 맞서 싸우자 이런 논리였다고 봅니다. 돌이켜보면 한·미·일 간의 영토분쟁을 논의 한다면 사실 미국이 공식적으로 중립적인 입장을 취한다고 하지만 사실상 일본에 치우친 이것은 곧 현상유지인데 현상유지 자체가 일본에 유리하게 되어있기 때문에 결국은 미국과 일본이 합심해서 한국을 설득하는 양상이 될 것 같습니다. 하나의 예를 보면 이번 독도 문제가 터졌을 때 우리가 일본과 마찰을 빚고 있는데 북한 매체에서 일본을 비난하는 성명이 나왔습니다. 다시 말하면 영토문제에 있어서는 북한이 한국 편을 들어주는. -물론 한국에 대해서도 문제제기를 했습니다만- 우리는 안보적 이익과 전략적 이익을 내세워서 일본과 손잡는 모습을 취해왔고 한·미·일 삼각동맹을 추진해 왔는데 민족주의의 부활, 영토문제가 부활하면서 과연 우리가 어떤 입

장을 취해야 하는가는 새롭게 생각해볼 부분입니다. 우리나라에서 임진왜란이 끝나고 나서 병자호란이 일어나서 청나라 군이 쳐들어올 때 일본 막부에서는 대마도를 통해서 원군을 보내겠다고 했죠. 우리 입장에서는 일본 원군을 받아서 청나라를 물리치는 것이 무슨 의미가 있는가 해서 원군을 사양했죠. 한국과 일본과 중국 사이에는 한·중·일 3자 협력 사무국이 설치되었습니다. 이런 문제를 해결하기 위해서 한국과 일본 간은 셔틀외교를 하고 있습니다. 그래서 이런 문제가 대두될 때 셔틀외교를 통해 해결을 해야 하는데 실제로 보면 민족주의의 폭발이라고 하는 것이 경제협력을 통한 경제, 정치, 국내적 갈등을 완화하는 것이 아니라 오히려 이러한 제도적 장치를 돌파하는 폭발력을 가지고 있습니다. 우리가 흔히 중국과 일본의 관계를 얘기할 때, 또는 한국, 일본 관계를 얘기할 때 경협, 심전이라는 얘기도 하죠. 심전이라고 하는 것은 경제적으로는 뜨겁고 정치적으로는 차갑지만 마음속으로 싸운다는 얘기인데 이러한 심전의 상태가 오히려 정치적인 부분을 넘어서 경제 분야 까지도 영향을 미치는 부분입니다. 아까 발표에서는 길게 얘기하지 않았는데 저도 정말로 해법이 궁금합니다. 네, 감사합니다.

■ 토론 2. 조양현 교수

저는 일단 김한권 박사님의 논문에 대해서는 세 가지를 말씀드릴 수 있을 것 같습니다. 첫 번째는 이 지역의 현실에 대한 분석이 상당히 균형적이었다는 것입니다. 우리가 살고 있는 동북아 혹은 동아시아에 대해 시대적 성격을 분석할 때 저로서는 공감할 수 있는 부분이었습니다. 일본도 보통의 국가와 같이 외교적 자율성을 갖고자 하는 움직임으로 정의할 수 있습니다. 그렇다고 한다면 일본은 아직도 보통의 근대국가가 되어 있지 않다는 이야기이기도 합니다. 중국 역시 그러기 위해서 내부적 내셔널리즘을 개발하는 그러한 성격이 있는데 완전한 민족주의의 발로라고 말씀드릴 수 있고 한국 역시 통일을 이야기할 때 북한과 민족에 대한 이야기를 합니다. 그렇게 봤을 때 우리가 흔히들 지역통합, 세계화, 탈근대 등에 대한 이야기를 합니다만-포스트모더니즘에 대한 형태가 있지만-동시에 우리 현실이라고 하는 것은 근대주의적 가치에 대한 지향성이 강한 사회가 아닌가 하는 이야기를 할 수 있습니다. 조금 더 정확히 이야기하자면 아직도 전 근대 관계에 놓여있는 듯한 상황입니다. 민족국가라는 게 하나의 민족이 하나의 국가를 갖고자하는 이념 내지 행동이라고 한다면 역시 하나의 단일국가로서의 가치 체계에 대한 지향성이 강한 시대상황

을 우리는 짚어볼 수 있겠다는 측면에서 김한권 박사의 발표에 전적으로 동감합니다.

두 번째 지역주의의 해결방안이라고 하는데, 사실 이 지역, ‘동아시아’ 혹은 ‘동북아’ 라고 하는 것은 ‘유럽’ 에서 이야기하는 것과 다릅니다. 따라서 초국가적인 공동체를 지향하는 것은 비현실적일 수밖에 없다고 봅니다. 그렇다면 그 다음의 단계는 무엇이나, 대안은 무엇이나 하는 것인데 김 박사님께서서는 두 가지를 제시해주셨습니다. 지구적 차원의 상호의존관계 운명공동체에 대한 인식을 공유하고 확충하는, 결국 최근 유행하는 말로 하자면 글로벌 거버넌스를 확충하자는 말씀이었습니다. 그와 함께 국내 차원에서의 성숙한 시민의식을 제기고 있습니다. 외교 분쟁, 영토분쟁을 정치 수단화하는 것에 대한 문제 제기에 관심이 있어야 하고 경제해야겠다고 하셨습니다. 이 둘의 관계로 봤을 때 역시 내부적인 문제가 성숙하고 그 다음 관계로서 상호작용을 하고 국제관계에 있어서 그러한 분위기가 만들어지는 모습을 볼 수 있겠습니다. 말하자면 세계시민주의라는 민족 보편적 가치와 자기 소속 집단에 대한 애국심, 헌심이라고 하는 두 가지 요소가 상호조화를 이룰 수 있는 부분에 대해서 말씀하시는데 저 역시 공감합니다. 물론 이러한 대안은 길고 험난한 과정입니다. 시간이 걸리죠. 그러나 이걸 넘어선 다른 대안을 발견하기도 쉽지 않습니다.

세 번째 포인트는 조금 어려운 이야기일 수 있는데 김한권 박사님께서 사용하신 이론적 틀에 대한 부분인데, 근대주의와 원생주의를 동아시아 국가들에 적용하고 계신데, 한국을 원생주의 그리고 일본을 근대주의라고 정의한 것에 대한 거부감이 있었습니다. 원생주의와 근대주의는 민족과 민족주의의 관계에 대한 것인데 민족이 존재하고 따라서 이즘으로서 민족주의가 발생하는 것이 원생주의라고 한다면 반대로 정치사회적인 컨텍스트 속에서 민족주의의 필요성에 대해서 민족이라는 것이 발현되는 것은 근대주의 입장이라고 말씀드릴 수 있겠죠. 그런데 근대화 과정이 일본과 한국, 중국 사이에 차이가 있습니다만 역시 이것은 근대주의, 원생주의를 제공하기 보다는 어느 시간이라도 어느 국가에 대해서도 적용할 측면은 동시에 있는 것이 아닌가 생각합니다. 즉 시각의 문제이지 이것을 단순히 한국은 원생주의, 일본은 근대주의라는 식으로 유형화 하는 것은 약간의 거부감이 남습니다. 예를 들어 삼국 시대 이야기를 소개해주셨습니다만 과거 우리 문헌에 보면 고구려, 신라, 백제시기에 상호간의 통역을 써서 소통을 했다는 이야기가 나옵니다. 그리고 중국 역시 20세기 국가통합 과정에서 소중화, 대중화라는 논쟁이 있지 않습니까. 이것은 일본이

나 중국에 있어서도 선형적으로 주어지는 것이 아니라 만들어나가는 측면이 있지 않은가 생각합니다. 그리고 더붙어서 말씀드리면 이렇게 유형화된 민족주의가 각국에 있어서 발현되었을 때 이러한 근대주의와 원생주의가 어떤 식으로 영향을 미쳤으며 어떠한 차이를 통해서 가능한 것인지 즉, 민족주의 발현과 공동관계, 민족주의 발현과 인과관계 등에 있어서 이러한 부분이 어떤 의미를 갖는지에 대해서 애매했기 때문에 이 부분에 대한 말씀을 듣고 싶습니다.

그 다음 김성철 선생님께서 대한 코멘트를 하겠습니다. 김성철 선생님께서 하시고자 하는 말씀에 동의하고요. 한편으로는 중국에 대한 해징, 영토분쟁이라고 이야기 하면서도 동시에 자유무역주의, 다자주의, 경제적 상호의존 등을 이야기하고 있습니다. 이것이야말로 균형잡힌 현실 분석이라고 생각합니다. 다만 제 연구주제와 관련해서 말씀드리자면 우리의 일본에 대한 인식, 대일 외교에 대해서 말씀드리고 끝하겠습니다.

저희가 일본을 보는 시각에는 두 가지 오류가 있습니다. 하나는 과대평가입니다. 일본이 군사대국, 강국임으로 인해 우경화 한다는 인식이 지배적입니다만 일본의 군사력 증가는 실제 제로입니다. 그리고 미국과의 안보체제 속에서 일본이 독자적으로 군대를 동원할 소지가 있다고 했을 때 역으로 우리에게서 일본의 전략적 가치라고 하는 것은 지역 질서를 안정화하기 위한 파트너로서 관여할 수 있는 부분이 있지 않겠느냐 하는 것입니다. 반대로 두 번째 오류는 일본에 대한 과소평가입니다. 일본은 끝났다, 우리가 넘어섰다고 하는데 우리가 경제위기 때 결국 일본과 손을 잡을 수밖에 없었습니다. 지금 상황에서도 과연 우리의 경제체제는 과거에 비해서 얼마나 성숙해지고 튼튼해졌는지, 우리의 대외의존도는 80%가 넘죠. 일본은 20%입니다. 일본은 많은 부분에서 위기에 대한 단련이 되어 왔습니다. 따라서 이러한 점이 앞으로 우리에게 있어서 교훈으로 남을 수 있지 않겠는가, 따라서 우리가 과거 사라든지 영토문제에 있어서 일본과 갈등하고 있지만 일본을 전략적으로 활용한다는 발상에서 본다면 해징과 동시에 인게이징도 가정해야 하는 것입니다. 우리가 지역적 역할을 유도할 수 있는 전략을 펼치는 것이 필요하지 않겠나 생각합니다. 이상입니다.¹⁾

북한의 변화 전망과 동북아 정세에 주는 시사점

이영훈 SK경영경제연구소 수석연구원

I. 문제제기

II. 북한의 ‘변화’에 대한 개념 검토

III. 북한의 경제 현황: 전환점(critical point)에 와 있는가?

IV. 북한의 경제정책 변화

V. 개혁개방 전망: 범위 및 한계

VI. 동북아정세 변화에 주는 시사점

북한의 변화 전망과 동북아 정세에 주는 시사점

이영훈 SK경영경제연구소 수석연구원

I. 문제 제기

본 연구에서는 첫째, 북한의 변화와 관련하여 ‘변화’의 개념을 정리하고자 한다. 최근 김정일 국방위원장 사후 ‘북한이 변하고 있다’ 또는 ‘아니다’ 등 북한의 변화에 대한 논란이 제기되고 있다. 그러나 충분한 의사소통과 토론이 이루어지는 경우는 드물다. 이는 ‘변화’에 대한 각기 다른 개념 또는 무개념에서 출발하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 의사소통을 위해 일차적으로 변화의 개념을 경제(체제 또는 정책) 영역에서 정리하고자 한다. 경제는 사회구조의 토대이기 때문에, 정치, 사회문화 등의 변화를 경제(또는 경제정책) 변화와 관련하여 분석하게 되면 총체적인 변화상을 그려낼 수 있을 것이다.

둘째, 향후 북한의 경제정책 변화를 전망하고자 한다. 북한의 경제정책 변화 전망과 관련하여 국정원을 비롯한 언론들에서 정보를 제공하고 있다. 그러나, 왜 그러한 정책변화 조짐이 나타나고 있는지에 대한 논리적 분석이 제시되지 않고 있어

미래를 전망하기 어려운 실정이다. 따라서 본 연구에서는 우선, 경제정책 변화가 불가피한 것인지를 검토하고, 이를 토대로 경제정책 변화의 범위와 한계 등을 전망하고자 한다. 이는 다음과 같은 3가지 쟁점을 중심으로 정리하고자 한다.

① 북한에서 경제정책의 변화가 불가피한 것인가? 현 북한상황에 대해 “과거에 비해 특별히 어렵지 않다”는 평가에 대하여 본고에서는 “정책변화가 불가피할 만큼 매우 어렵다” (체제유지의 전환점(critical point)에 와 있다)는 반론을 제기하고자 한다.

② 북한 경제정책 변화의 범위는 어디까지 진전될 것인가? 국정원을 포함한 지금까지의 언론보도에 따르면, “인센티브 제고와 가격조정”으로 집약된다. 그러나 여기서는 “이외에 인플레이 억제를 위한 금융개혁 등이 포함”되는 등 변화의 폭이 (7.1조치 때보다) 클 가능성을 제기하고자 한다.

③ 북한 경제정책 변화는 개혁과 개방이 동시에 진행될 것인가? 흔히 “개방 우선 또는 개혁 우선의 단계적 진행” 가능성이 거론되어 왔으나, 여기서는 “개혁과 개방의 동시 진행” 가능성을 제시하고자 한다.

셋째, 이상의 분석 내용을 토대로 북한의 경제정책 변화가 동아시아에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구에서는 특히 한국의 역할이 중요하다는 관점에서 남북한을 중심에 두고 동아시아정세에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 북한의 ‘변화’에 대한 개념 검토

1. 체제변화의 개념

일반적으로 변화는 그 ‘깊이’와 ‘급진성’을 기준으로 ‘개혁’과 ‘혁명’으로 구분된다. ‘개혁’은 부분적이며 점진적인 변화를 의미하며, ‘혁명’은 전체적이고 급진적인 변화를 의미한다.

체제전환 관련 대표적인 학자인 코르나이(J. Kornai)는 이런 변화의 사전적 개념 구분을 체제변화에 적용하여 ‘체제전환’ (transformation)과 ‘체제개혁’ (reform)으로 구분(Jason Kornai, 1992, 18~21)하였다. 구소련과 동구 사회주의 국가처럼 정치와 경제 부문에서 총체적 변화를 가져오는 것을 ‘체제전환’ 이라고 하며, 중국과 베트남처럼 사회주의 정치시스템을 유지하면서 경제정책에서의 변화만을 추구하는 것을 ‘체제개혁’ 이라고 할 수 있다.⁷⁾

한편 라빈(M. Lavigne)은 사회주의경제 체제개혁의 형태를 다음 3가지로 제시하고 있다(M. Lavigne 1995, 3~14). ① 공산당의 통제 완화를 통한 분권화, ② 국가 소유제의 완화를 통한 소유제도의 다양화, ③ 시장요소의 도입을 통한 계획과 시장의 조화

2. 북한의 경제정책 변화

북한은 최근의 경제정책 변화와 관련하여 개혁이란 용어 대신 ‘개선’ 이란 용어를 사용하고 있다. 북한은 대외적으로 개선을 공학적 개념인 ‘renovation’ 으로 영역하고 있다. 즉, 북한은 innovation(혁신)에 대비되는 renovation(개조)을 사용⁸⁾함으로써 변화의 성격을 분명히 하고 있다.

이처럼 북한이 개혁이란 용어를 사용하지 않는 것은 북한이 과거 동구의 붕괴와 체제전환을 목격하면서 개혁을 부정적으로 평가해 왔고, 외부의 개혁개방 요구도 북한의 붕괴를 겨냥한 압력으로 인식하는 데 주로 기인한다.

이로 인해 북한의 경제 계간지 『경제연구』를 보면, 북한은 외적 강제가 아닌

7) 한편, 코르나이는 체제변화의 요인으로 경제적 어려움의 누적, 대중적 불만, 지배집단의 자신감 상실, 여타 사회주의국가의 전환 사례(outside example) 등 4가지를 들고 있다(Jason Kornai, 1992, 360~365).

8) renovation은 기존 건축물을 헐지 않고 개.보수해 사용하는 것을 말하며, 지은 지 오래된 건축물을 대상으로 재투자함으로써 부동산 가치를 극대화하는 방법을 지칭하기도 한다. 이와 대비되는 용어가 innovation인데, 이는 ‘혁신’을 의미한다. 즉 이제까지 이루어지지 않았던 새로운 방법이 도입되어 새로운 국면이 나타내는 개념이다.

내부 논리에 의한 변화를, 그리고 김일성-김정일 노선의 계승 차원에서 변화를 강조하고 있다.(김정일 국방위원장, 리경호, 장소향 등 『경제연구』 2011 제1호)

“모든 정책은 절세의 위인들의 사상과 위업을 대를 이어 계승완성하기 위한 것으로서 그 어떤 추호의 변화도 있을 수 없다.”

“어느 한 분야도 개혁하지 않은 것이 없으며 나라의 문을 닫아 맨 적도 없다.”

한편 그 세부 내용을 들여다보면, 2010년을 전후로 시장경제적 수단의 활용이 다시 제기되고 있음을 알 수 있다. 북한에서는 계획경제적 요인을 ‘기본’으로 시장경제적 요인을 ‘보조’로 서술하고 있는데, 2002년 7.1조치 전후로 계획경제적 요인을 기본으로 시장경제적 요인의 활용이 강조되었다면, 2006년 반개혁 이후 2009년까지는 시장경제적 요인(보조적 요인)의 활용에 대한 부정적 논조가 지배했다. 그러나 2011년 이후에는 계획적 요인을 중시하되 시장경제적 수단을 활용할 필요성이 다시 제시되고 있다.

<표> 경제관리 개선의 의미*

	기본(계획경제)	보조(시장경제)
원 칙	사회주의(인민의 이익 우선)	실리주의(산출/투입의 효과 중시)
인센티브	정치 도덕적 인센티브	물질적 인센티브
수 단	계획 공간(현물)	경제 공간(가치, 상품, 화폐 등)

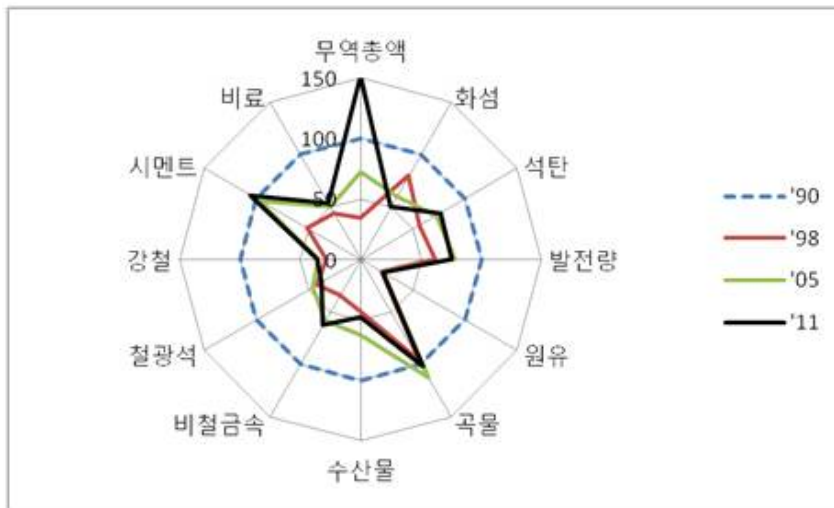
* 북한의 『경제연구』에서 제시된 내용들을 토대로 정리

이처럼 최근 북한정부가 추진하는 개선조치는 부분적이며 점진적인 변화라는 측면에서는 ‘개혁’이며, 기존 체제를 허물지 않고 개·보수한다는 측면에서 ‘개조’이며, 분권화, 소유제의 다양화, 시장요소 도입 등을 시도하고 있다는 점에서 ‘체제개혁’에 해당된다. 따라서 이제 문제는 변화 여부가 아니라 (체제)개혁의 정도와 범위라 하겠다.

III. 북한의 경제 현황: 전환점(critical point)에 와 있는가?

1. 경제현황

한국은행의 북한 통계에 따르면, 북한의 물자부족 문제는 개선되지 않고 있다. 대외무역 및 시멘트를 제외하면 1990년 수준을 회복하지 못하고 있으며, 2005년 수준과 비슷하다. 다만, 2011년 대외무역은 계속 증가하여 1990년 수준을 1.5배 초과하고 있으나 물가상승을 고려하면 실제 규모가 크게 증가한 것은 아니다.⁹⁾



출처: 한국은행

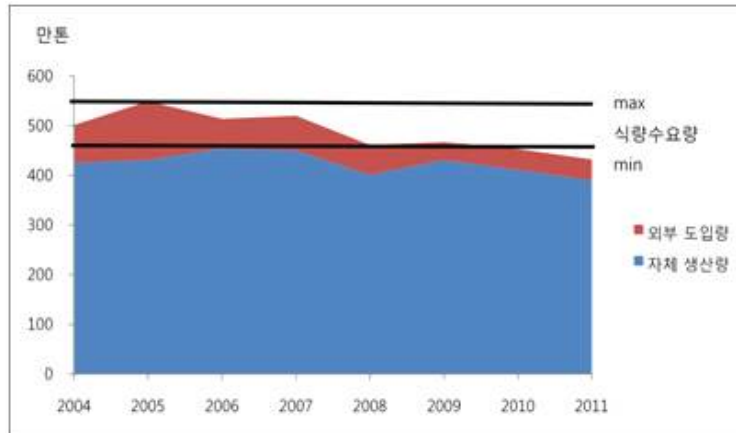
특히 주민생계의 기본 요소인 식량 사정은 2006년 이후 악화일로에 있다. 2011년 식량공급 462만톤(자체 생산 390만톤¹⁰⁾+외부도입 42만톤¹¹⁾)은 식량 최소수요량(460만톤~540만톤)¹²⁾에도 못 미치고 있다.

9) 일례로 북한 무역에 큰 비중을 차지하는 원유와 석탄의 단가는 크게 상승해 왔다. 원유: 2002년 \$27/bbl ⇒ 2005년 \$54/bbl ⇒ 2011년 \$105/bbl, 석탄: 2002년 \$24/t ⇒ 2005년 \$38/t ⇒ 2011년 \$112/t 등

10) 2010/11년 양곡연도의 곡물생산량 추정통계(임강택 외 2011)

11) 곡물 외부 도입량은 전년도 도입량(42만톤)과 동일하다고 가정

12) FAO 최소권장량(1인 1일 450g) 기준시 수요량 460여만톤, 북한 정상공급량 (1인 1일 700g)의 22% 감량 배급(1인 1일 546g) 기준시 수요량 540여만톤



출처: 자체 생산량은 한국농촌진흥청 및 FAO, 도입량은 통일부

한편, 화폐개혁 직후부터 최근까지 2년 7개월 동안 시장쌀값은 거의 200배 상승하였고, 이러한 하이퍼인플레이션¹³⁾은 개선될 조짐을 보이지 않고 있다. 쌀값은 7.1조치 이후 화폐개혁 직전까지 7년 동안 56배 상승, 화폐개혁 이후 최근까지 2년 7개월 동안 약 200배 상승하였다.

시장쌀값은 2002년 7.1조치 직후 45원/kg에서 2009.11월 화폐개혁 직전에는 2,500원/kg로 7년간 56배 상승했다. 그러나, 화폐개혁으로 모든 가격이 1/100으로 조정되면서 2009.11월 화폐개혁 직후 쌀값은 25원/kg이었던 것이 2012.6월에는 4,900원/kg으로 2년 7개월 동안 196배 상승한 것이다.



출처: Daily NK 등의 자료를 참조하여 작성

13) 일반적으로 하이퍼인플레이션은 월평균 인플레이션이 50%를 초과하는 비정상적인 인플레이션을 말한다.

2. 북한 경제, 과거에 비해 악화되었는가?¹⁴⁾

가. 생산과 무역

통계 추정의 한계¹⁵⁾를 고려하더라도, 산업별 생산은 크게 개선되지 않고 있고, 특히 주민생계의 기본인 식량사정이 개선되지 않고 있는 것으로 보인다. 우선, 식량사정 악화는 기상악화 및 비료 투입 감소(지원 감소)에 따른 생산량 감소에 기인한다. 한국의 경우 2002~2007년 동안 매년 30~35만톤의 비료와 40만톤의 쌀을 지원해 왔으나 2008년부터 전면 중단했다. 한국 비료의 북한 식량증산 효과가 약 ‘쌀 2톤/비료 1톤’으로 알려진 바 있어, 한국의 비료 지원 중단이 북한 식량생산의 정체에 큰 영향을 미쳤다고 말할 수 있다.¹⁶⁾

한편, 북한경제의 유일한 생명선인 북중무역의 최근 증가세도 장기간 유지되기는 곤란한 상황이다. 특히 5.24조치 직후인 2010년 하반기부터 북중무역은 급증하여 2010년 29.3%, 2011년 62.4%의 증가율을 기록했다. 그런데, 이러한 급증세는 북한이 무연탄 수출을 확대함으로써 가능했다고 할 수 있다. 2011년 북한의 대중국 무연탄 수출이 전체 수출의 55.6%를 차지할 정도이다. 그러나 북한의 석탄 중심의(主炭從油) 에너지 공급체계, 석탄화학 중심의 화학공업 등 북한경제의 석탄에 대한 의존도가 매우 높기 때문에, 무연탄 중심의 대중수출구조는 지속되기 곤란하다. 게다가 무연탄을 대체할 수출품목이 없어 북중무역의 증가세는 둔화될 가능성이 크다.

나. 물가

하이퍼인플레이션의 주된 원인은 통화공급 확대를 통한 재원조달(inflation ta

14) Lee Young-hoon, "Evaluation of North Korean Economy in the Kim Jong-il Era and Prospects of Reform and Opening in the Kim Jong-un Era", *Journal of Peace and Unification*, Spring 2012 참조

15) 이정철, “대북제재와 북한의 개혁퇴행, 인과관계의 검증: 시장 위축 vs. 시장 통제”, 『북한연구학회보』, 2012년 여름

16) 북한의 비료 생산은 1990년 89만톤이었으나 2011년에는 절반 수준인 47만톤에 머물고 있다(한국은행 추정).

x)¹⁷⁾과 금융기능의 마비에 따른 화폐퇴장에 주로 기인한다. 일반적으로 하이퍼인플레이션을 경험한 나라들의 공통된 특징이, 정부의 지출이 많은 데 비해 조세수입이 부족하고 차입능력도 제한되어 있어, 결국 통화공급의 확대를 통해 정부재원을 조달하면서 물가가 급속도로 상승하는 데 있다.¹⁸⁾ 더욱이 북한에서는 금융기관의 기능이 마비되어 발행된 화폐가 금융기관으로 환수되지 않고 시중에 퇴장됨으로써 하이퍼인플레이션을 가중시키고 있다. 탈북자들은 북한주민들이 이자율을 모르고 살아온 지가 오래되었고, 이는 인플레이션도 문제지만 저금을 인출하기가 거의 불가능하기 때문이라고 한다.¹⁹⁾

한편 하이퍼인플레이션은 경제불안, 양극화, 외화사용 급증 등의 부작용을 초래한다. 하이퍼인플레이션 하에서는 정상적인 경제활동보다 투기에 매달리게 되고, 수시로 가격을 조정하는 데 따른 메뉴비용(menu cost)과 시장과 계획간, 국내 시장거래와 대외 무역간 가격조정에 따른 거래비용 등이 발생한다. 뿐만 아니라 소득 분배가 심각하게 왜곡된다. 실제 현물과 외화를 확보할 수 있는 특권층(‘배급제 계급’)과 소규모 현금 소득에 의존해야 하는 일반 주민들(‘자력갱생 계급’)간 실질소득의 격차가 급격히 확대되고 있다. 과거 ‘저소득/평준화’가 하이퍼인플레이션으로 인해 ‘저소득/양극화’로 변하고 있는 것이다. 또한 계층간 양극화는 이들이 거주하는 지역간 양극화로, 즉 ‘평양공화국’과 ‘지방공화국’으로 나타나고 있다. 한편, 북중무역의 증가, 중국의 무역거래에서의 위안화결제 허용(2008.2), 북한 화폐개혁(2009.11) 이후의 북한원화 가치 급락 등으로 무역과 시장거래에서

17) 정상적인 경우 정부의 재정은 세수를 확대하거나 국공채를 발행하여 민간으로부터 돈을 빌린다. 그러나 조세수입이나 차입을 통해 자금을 조달하는 데 한계가 있는 나라들은 돈을 새로 찍어내는 손쉬운 방법을 취하게 된다. 정부가 화폐발행을 통해 조달하는 수입을 인플레이션 조세(inflation tax)라고 한다. 통화량이 늘면 물가수준이 상승하면서 국민이 보유한 돈의 가치가 이전보다 떨어진다. 즉 인플레이션 조세는 화폐를 갖고 있는 사람에게 부과되는 세금과 같다는 의미에서 붙여진 이름이다.

18) 독일의 경우 1921년 물가지수를 100이라 할 때, 물가가 안정되기 전인 1924년의 물가지수는 무려 1조에 육박했다. 즉 3년 사이에 물가가 무려 100억배 상승한 것이다. 같은 기간 독일에서는 물가상승률과 통화증가율은 거의 동일한 모습을 보였다. 즉 하이퍼인플레이션의 원인을 과도한 통화증발에서 찾을 수 있는 것이다. 1920년대의 독일처럼 하이퍼인플레이션을 경험한 폴란드, 헝가리, 그리고 오스트리아에서도 거의 동일한 사실을 발견할 수 있다. 또한 러시아의 경우 가격자유화조치가 시행된 1992년 동안 소비자물가가 무려 17배 이상이나 올랐다고 한다. 한국은행, 『고등학생을 위한 한국은행의 알기 쉬운 경제이야기』, 2005, pp. 184~186; 『일반인을 위한 한국은행의 알기 쉬운 경제이야기』, 2005, p. 162

19) 흔히 북한의 인플레이션 원인을 실물부문의 공급부족에서 찾는 경향이 있으나, 실물부문의 수급 및 심리적 요인 등은 하이퍼인플레이션의 부차적 요인에 불과하다.

위안화 결제가 크게 증가하고 있다. 이에 따라, 북한 주민들이 지폐에 찍힌 김일성 초상화 대신 모택동의 초상화를 볼 기회가 점차 늘고 있다.

이처럼 과거에 비해 생산이 크게 개선되지 않은 가운데 하이퍼인플레이션에 따른 부작용은 커지고 있다. 이로 인해 머지않은 장래에 주민의 집단저항이 발생할 가능성이 제기되고 있다.²⁰⁾ 시장거래의 확대로 외부 정보가 빠르게 유입되는 상황에서 급속도로 진행되는 상대적 빈곤의 심화는 특권층과 정부에 대한 불만으로 표면화될 수 있다는 것이다. 지금은 화폐개혁 이후 3년이 채 안된 시점인데다, 강력한 사회 통제가 유지되고 있어 주민 불만이 집단저항으로 표면화되지 않고 있다. 그러나 문제는 엄청난 물가상승 속도에 있다. 지금의 하이퍼인플레이션이 몇 년 더 지속된다면, 계층간 갈등 및 화폐부문에서의 대중국 편입이 가속화되면서 정권 또는 체제의 위기에 직면할 가능성을 배제할 수 없다.

IV. 북한 경제정책의 변화

1. 경제노선의 강화(선군노선의 약화)

한 해의 국정운영 방향을 제시하는 북한의 신년사설을 보면, 최근 ‘선군’은 감소하는 가운데, 국방공업보다는 경공업, 농업 등 주민생활 개선의 과제가 크게 부상하고 있다. 2009~2012년 북한의 신년공동사설을 보면 ‘선군’이라는 단어는 감소한 반면 ‘경공업’과 ‘농업’이라는 단어의 빈도수는 크게 증가했다. 단 2012년 이러한 추세가 주춤한 것은 김정일 국방위원장 사망 직후 정세불안이란 특수 상황에 기인한 것으로 보인다.

20) 통화공급을 통해 재정위기를 타개하려 했던 로마제국, 1차대전 이후의 독일 등에서는 하이퍼인플레이가 국가붕괴 또는 전쟁을 유발하는 요인으로 작용했다.

〈표〉 북한 신년공동사설에서 주요 단어의 언급 회수 변화

	선군	국방공업	경공업	농업
2009	33	1	1	1
2010	15	1	9	11
2011	14	2	21	4
2012	16	1	5	3

출처: 〈노동신문〉

한편 김정은 제1비서는 〈노동신문〉의 정론 등을 통해 관료주의 및 기득권 세력의 권력남용을 비판하는 동시에 ‘군사노선’에서 ‘경제노선’으로의 전환을 시사하고 있다. 김정은 제1비서는 “선군으로 다져진 강력한 국력이 있는 이때 밖에서 밀려오는 대적이 무서운 것이 아니라 관료와 귀족화가 더 무섭다” (노동신문 2012.6.3)고 하여 군의 이익집단화를 비판하였다. 지난 4월 김일성 탄생 100주년 기념식에서 김정은 제1비서는 “다시는 인민의 허리띠를 졸라매게 하지 않겠다”고 했고 “충알보다 쌀알이 더 소중하다”고 발언했다. 또한 “선군정치로 국력이 다져진 조건에서 이제 경제강국의 용마루에 올라서야 한다”고 하여 경제노선에 중점을 두고 있음을 시사했다(노동신문 2012.6.29).

따라서 남한과 대치한 상태에서 선군노선이 오랜 기간 동안 유지될 수밖에 없지만, 주민생활 향상, ‘경제강국 건설’ 등의 과제 달성을 위해 경제노선이 상대적으로 강화될 것으로 보인다.

2. 정치권력의 개편

최근 리영호 해임 등 최근 일련의 정치권력 개편은 군에 대한 당의 통제 강화로 해석되고 있다. 일부 리영호의 해임이 권력투쟁의 종식이 아니라 서막 또는 중요한 분기점이라는 주장도 제기되고 있으나, 2010년 이후의 일련의 정치사건들을 종합할 때, 김정은 제1비서 권력 강화 및 군에 대한 당의 통제강화로 해석된다.²¹⁾ 최근 38

21) 자세한 내용은 정성장 2012; 김갑식 2012,

호실뿐 아니라 승리무역, 강성무역 등 군부의 주요 무역기관들은 폐쇄된 반면, 당의 무역기관인 대성총국은 강화되고 있는 것으로 알려지고 있다.

과거 군부는 ‘선군정치’ 하에서 자원배분에서의 우선권을 보장받았다. 그로 인해 무역기관뿐 아니라 금융기관을 설립하고 일부 기업 및 협동농장을 실질적으로 지배하는 등 독자적인 경제권을 형성·확대해 왔다.²²⁾ 이러한 ‘선군정치’는 7.1조치를 부분개혁에 그치게 했을 뿐 아니라 향후 개혁개방을 억제하는 주된 요인으로 작용했다. 2002년 9월 북한정부는 국방공업과 관련 중공업에 대해서는 국가통제 하에 자원을 우선 배분할 것임을 밝힌 바 있어, 개혁의 범위가 군수공업과 무관한 경공업, 농업 등의 부문에 국한됨으로써 개혁은 충분한 성과를 거두기 어려웠다. 또한 외부 안보 환경의 악화 등 여건이 악화되면 곧바로 계획경제를 옹호하는 군부 등 보수세력의 반격에 직면하게 되었다.(YH Lee 2012)

따라서, 분산된 자원배분의 통제권을 당 중심으로 중앙집권화하는 것은 효율적 자원배분을 위한 전제조건이 된다²³⁾(D. Acemoglu & J. A. Robinson 2012). 동시에 권력엘리트들이 시장경제 요소를 적극 도입하고 효율적으로 자원을 배분한다면, 한국이나 중국과 같은 성장이 가능할 수도 있다.²⁴⁾

3. 경제개혁의 추진 조짐 확대

북한의 사회과학원에서 발간되는 계간지 『경제연구』에서는 경제관리 개선 관련 보고서가 최근 들어 현저히 증가했다. ‘경제관리’ 관련 보고서가 2008년 2건, 2009년 3건, 2010년 2건, 2011년 8건으로 증가했다. 물론 보고서들은 경제관리 개선이 ‘사회주의체제 내의 변화’임을 강조하고 있다.

22) 일례로 최근까지 북한의 가장 큰 수출품목인 무연탄의 수출쿼터는 당, 군, 내각이 삼분하고 있었으나 2009년 군부는 내각의 무연탄 수출쿼터를 이양받았다.(연합뉴스, 2009.6.3)

23) D. Acemoglu & J. A. Robinson은 경제성장의 주된 요인으로 시장경제와 중앙집권화를 들고 있다. 그들은 군벌들이 지배하는 아프리카 국가들의 사례를 제시하면서, 자원배분 권한이 분산된 경우 그에 따른 자원배분의 비효율로 인해 경제성장이 불가능함을 제시하고 있다.

24) 그러나, 자원독점에서 비롯되는 institutional rent(산업금융 등)를 국가의 경제발전을 위해 효과적으로 활용하지 않고 개인과 당의 집단이해를 위해 활용한다면, 지속가능한 성장 기대할 수 없을 것이다. 즉, 노동당이 생산과 분배를 독점하고 다수의 국민을 착취하는 제도(Extractive Economic Institutions)를 폐지하지 않는다면, 지속 가능한 경제성장 불가능하다는 것이다.

한편, 북한 관리들의 해외 연수가 2011년 말부터 빠르게 증가하고 있으며 이들은 주로 중국에서 기업운영 및 농촌 개혁 등 관련 교육연수에 참가하고 있다.²⁵⁾ 북한은 중국 주요 공장들에 1천명의 기술관료(2012.1), 농촌개혁의 상징인 장쑤(江蘇)성 화시(華西)촌에 200명의 시찰단(2011.11~2012.7)을 소그룹으로 나누어 파견한 바 있다.

또한 김정은 제1비서는 북한정부 내부지침인 "우리식의 새로운 경제관리체제를 확립할 데 대하여"(2012.6.28, 이하 '6.28방침'으로 표기)를 발표함으로써 경제개혁이 임박했음을 시사했다. '6.28방침'은 전문이 공개되지 않고 있으나 국정원의 보고에 따르면 협동농장의 분조 인원 축소, 기업의 경영자율권 확대, 근로자 임금인상 등을 주 내용으로 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 과거에도 2001년 10월 김정일 국방위원장은 '경제관리개선방침'을 하달하여 2002년 7.1조치를 예고한 바 있다. 당시에 '사회주의 원칙 하에 최대 실리획득'이란 기본원칙을 바탕으로, 가격 및 임금 재조정, 기업 자율성 확대 등의 개선조치 필요성을 사전 제시한 것이다.

근래의 북한 경제개혁 조짐은 2010년부터 김정일 국방위원장의 지시에 의해 시작되었고, 김정은 제1비서 집권 이후 본격화되고 있는 것으로 보인다. 김정은 제1비서 이후 변화의 조짐이 본격화되는 것은 2012년 '경제강국 건설'을 위한 노력이 성과를 거두지 못함에 따라, 개혁의 요구가 확대된 데 따른 것으로 보인다.²⁶⁾ 또한 최근 여러 가지 조짐을 볼 때, 경제개혁은 이르면 올 하반기에 시행될 가능성이 높은 것으로 판단된다.

25) 김정은 제1비서는 4월 27일 담화를 통해 외국과의 교류 및 해외연수 확대 등을 강조한 바 있다.(노동신문 2012.5.9)

26) 정통한 북한소식통에 따르면, 당시 김정일 국방위원장의 지시로 3인 중심의 역할분담을 토대로 2012년 경제강국을 건설하는 데 주력했던 것으로 알려지고 있다. 즉 김정일 국방위원장은 자주적 인민경제 구축을 위한 인프라(주체비료, 주체섬유, 주체비료 등 3대 기둥) 구축, 김정은 제1비서는 핵보유국 완성 과 민생문제 해결(이밥에 고깃국), 장성택은 외화도입과 이를 위한 경제특구 건설에 주력해 온 것이다. 그러나 김정은 제1비서 집권 이후 권력층 내부에서 김정일 국방위원장의 자주적 인민경제구축을 위한 노력이 성과를 거두지 못했으며, 변화가 불가피하다는 평가들이 제기되었다고 한다.

〈표〉 북한 경제정책 기조의 변화

개혁시기		반개혁시기		개혁시기	
2002.07	7.1경제관리개선조치 -가격 및 임금 현실화 -기업 경영자율성 확대 -국가배급제 폐지 -개성공업지구법 제정	2005.10~2009	반개혁적 조치 단행 -국가배급제 부활 시도 -시장거래 제한	2010~	제한적 개방추진(나선 및 황금평 특구 등)
2003.03	-종합시장 개설, 시장거래 허용	2009.11	화폐개혁 -구권과 신권을 100대 1로 교환 -시장거래 중단 시도	2012~	제한적 개혁추진
2004.06	추가개혁 추진 -가족영농제 도입 -기업 경영자율성 추가 확대 -중앙은행법(2004) 상업은행법(2006) 제정				

V. 북한의 개혁개방 전망

1. 경제개혁의 범위

국정원 보고에 따르면 ‘6.28 방침’은 인센티브 제고와 가격조정을 포함하고 있어 향후 개혁조치는 2002년 7.1조치와 비슷할 것으로 보인다. 인센티브를 높이 기 위해서는 기업과 협동농장의 자율성을 확대하는 동시에 임금 및 곡물 구매 가격을 현실화해야 할 것이다. 현재 북한근로자의 임금(평균 3,000원/월)으로는 쌀 1kg(5,000원/ kg 2012.6월 말 현재)도 구입할 수 없기 때문이다. 이는 7.1조치의 주요 내용(정부의 계획기능 축소 및 기업의 경영자율성 확대, 가격현실화, 근로자

에 대한 임금 인센티브 강화)과 비슷하다.

그런데 7.1조치가 기존의 관행을 사후에 제도화했던 것이라는 점을 고려하면, 향후 경제개혁은 7.1조치보다 진전된 내용을 담고 있을 가능성이 크다. 북한은 다른 체제전환국들처럼 정부가 시장개혁을 선도했다기 보다 기존에 이루어지고 있던 주민들의 시장거래, 시장가격 등을 반영하여 사후적으로 제도화했다. 북한은 2005년 10월 이후 배급제 재개 시도, 시장거래 제한 조치 등의 반개혁 조치에도 불구하고 시장거래는 확대되고 기업에 대한 개인투자 및 경영 등의 현상도 확대되고 있다. 탈북자들에 대한 설문조사 결과(양문수 2011)에 따르면, 개인이 국가로부터 운영권을 넘겨받아 가동하고 있는 공장 및 상점이 증가하고 있다.(개인경영/국가경영의 비율: 공장 2005년 11% → 2009년 22%, 상점 2005년 40% → 2009년 51%)

더욱이 하이퍼인플레이션의 부작용을 고려할 때, 동 조치들 외에 물가안정을 위한 금융개혁이 추가적으로 추진될 가능성도 낮지 않은 것으로 판단된다. 화폐개혁(2009.11) 이후 2년 7개월 동안 시장 쌀값은 200배 상승하였으며, 이러한 추세는 개선될 조짐을 보이지 않고 있다. 이는 금융기능의 마비로 발행된 통화가 시중에 퇴장되어 금융기관으로 환수되지 않음에 따라, 임금지불 등 기업의 자금수요가 있을 때마다 통화를 신규 발행해야 하는 데 기인한다.

따라서, 금융개혁이 수반되지 않으면 하이퍼 인플레이션문제를 해결하지 못하기 때문에 임금인상의 효과 및 기업/협동농장의 자율성 제고의 효과도 기대할 수 없게 된다. 7.1조치의 경우에도 임금을 18배 인상했지만, 이후 시장 쌀값이 57배 상승하면서 임금상승에 따른 인센티브 제고 효과는 사라졌다.

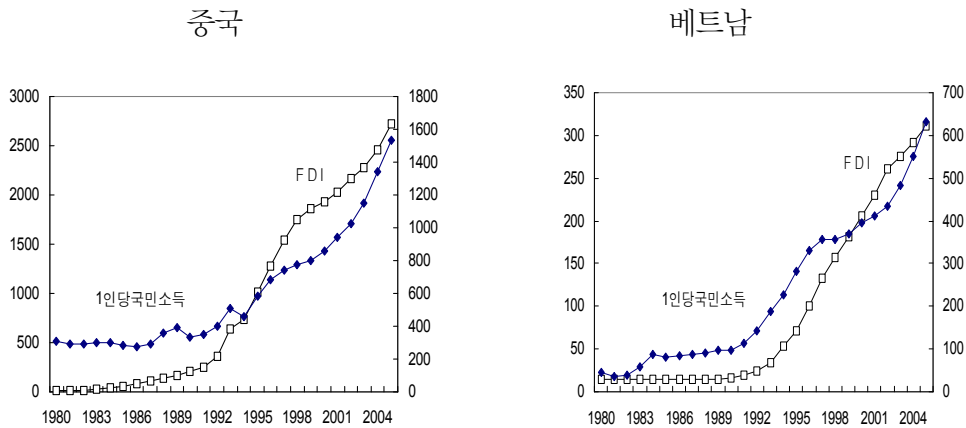
2. 개방 확대 필요성

현 시기 북한은 원료, 에너지 등 심각한 부족경제에 직면하고 있다. 따라서 북한 개혁의 성공 여부는 외자유치와 이를 위한 개방 확대에 달려 있다고 할 수 있다. 북한이 인센티브를 제고하더라도 생산에 투입할 수 있는 물자가 부족하다면, 자율성 확대에 따른 인센티브 제고 효과는 제한적이다. 향후 금융개혁을 통해 통화량

조절에 나선다 하더라도 기본적인 재원을 확보하지 못한 이상 통화공급 확대는 불가피하며, 그에 따른 하이퍼인플레이션에 직면할 가능성이 크다.

더욱이 개도국의 지속가능한 경제성장은 외자유치에 크게 영향을 받는다. 중국은 1992년 덩소평의 ‘남순강화’ 와 그에 따른 ‘사회주의시장 경제’ 로의 전환 이후, 베트남은 1992년 북미수교를 계기로 외자유치가 급격히 확대되었다. 이들 국가의 경제성장은 개혁이 시작되면서 본격화된 것이 아니라 외자도입이 크게 확대되면서 본격화된 것이다.

〈그림〉 중국과 베트남의 FDI 유입과 1인당 국민소득



자료: UNCTAD, *World Investment Report*, 2007.

따라서 북한은 외자유치를 위해 머지않은 장래에 개성, 금강산, 나선 및 황금평 외에도 신의주 등 여러 지역으로 경제특구를 확대하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

3. 경제개혁의 한계

북한의 열악한 경제 현실, 추진역량의 부족 및 대외관계 악화 등을 고려할 때, 경제개혁이 순조롭게 추진되기는 어려울 것으로 보인다.

우선, 북한의 경우 경제개혁이 성공하려면 인센티브 제고, 이를 위한 임금 현실화 등의 가격조정, 그리고 물가안정을 위한 금융개혁 등이 압축적으로 추진될 필요가 있다. 중국이나 베트남의 경우 이들 조치들을 시차를 두고 단계적으로 추진할 수 있었지만 북한의 경우는 경제현실이 열악하기 때문에, 이들을 동시에 추진하지 않으면 성공하기 어려운 상황이다.

그러나 개혁조치를 추진할 역량이 미흡한 데다 지배권력층의 수용 여부도 불투명하다. 우선, 7.1조치 이후 2004년 「중앙은행법」과 「상업은행법」 제정 등 금융개혁의 조짐이 있었으나 2005년 이후 반개혁으로 시행되지 않았다. 물가상승을 억제할 수 있는 기회를 스스로 포기한 것이다. 그 결과 발생하는 하이퍼인플레이션으로 인해 7.1조치나 2009년 화폐개혁도 충분한 성과를 거두지 못하게 되었다. 더욱이 그때마다 책임자를 처벌함으로써 관리들이 개혁을 적극적으로 추진하기 어려운 상황이다. 또한 김정은 제1비서의 권력기반이 아직은 취약한 데다 개혁조치가 지배계층의 이해에 반할 때, 지배계층의 반발에 직면할 가능성을 배제할 수 없다. 15년의 선군정치 기간 동안 정치 경제적 특혜를 누리던 군부가 당의 통제강화에 순순히 응할 것인지도 불확실하다.

그리고 북한의 핵개발이 국제사회의 제재를 초래함으로써 중국을 제외하면 기댈 국가가 없는 상황이다. 더욱이 북한은 경제력이 월등한 남한과 대치하고 있어 개혁 개방 확대에 따른 흡수통일 가능성을 우려하고 있다.

VI. 북한의 변화가 동아시아정세에 주는 시사점

1. 대중국의존도 심화 및 여타 국가들과 관계 개선 가능성

북한은 국제사회의 대북제재로 고립되면서, 중국과의 경험 확대로 체제를 유지해 왔다. 이로 인해 북한의 대중국의존도가 지나치게 높아진 데 따른 우려가 커지고

있다.²⁷⁾ 이러한 경제부문에서의 대중국 의존도 심화는 북한주민의 인식에도 반영되고 있다. 최근 조사에 따르면, 북한주민이 느끼는 ‘친근한 국가’로 중국(70.4%), 한국(24.0%), 러시아(3.2%), 미국(1.6%), 일본(0.8%)으로 조사되었다.²⁸⁾

그런데 향후 기존의 북중경협 확대 외에도 개혁의 한계 및 개혁에 따른 개방 확대의 필요성 등으로 인해 대중국의존도가 더욱 심화될 가능성이 크다. 북한의 개혁 추진에 따라 불안정성이 더욱 커질 수 있으며, 이러한 불안정성을 최소화하기 위해 서도 중국의 지원이 보다 절실해질 것으로 보인다. 현재 북한의 대중국의존도와 개혁추진에 따른 중국의 대북한 지원의 필요성을 고려할 때, 북한의 개혁 속도나 성패는 북중경협에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

한편 중국은 북한의 유일한 생명선으로서 경협을 확대하는 가운데, 한반도의 ‘不統不亂’ (통일이나 불안을 원하지 않음)을 추구하는 동시에 경제관계에서는 시장논리를 강요하고 있다. 중국은 2009년 이후 한반도의 안정화를 비핵화에 우선함으로써 대북한 경협 확대와 개혁개방 촉구 등으로 북한체제 유지에 결정적 기여하고 있다. 그러나, 중국은 북한의 무역을 독점한 상태로서, 중국을 가격설정자(price maker)로 하는 불평등한 경협이 심화될 가능성이 크다.

따라서 대중국 의존도 심화에 따른 부작용, 위기감 및 대중국 불신으로 인해, 북한은 러시아뿐 아니라 미국, 일본 등과의 관계개선에 적극 나설 것으로 보인다. 한편 “북한 핵의 비확산”을 목표로 하는 미국 민주당이 승리할 경우 북미관계 개선의 여지는 상대적으로 크다고 판단되며,²⁹⁾ 그에 일본, 한국과의 관계 개선 여지도 커질 것을 보인다.

27) 우선, 2011년 북한의 대중국 무역의존도는 90%에 달하고, 북한 시장에서 거래되는 제품 중 중국 제품의 비중 80~90% 차지 등 경제적 의존도는 심각하다. 그런데 지난 10년간 북중무역에서의 ‘무역특화 지수’가 매우 낮은 데다 거의 개선되지 않고 있어 북한경제가 무역을 통해 자생력을 확보하지 못하고 있다. 한국의 경우 무역을 통해 경쟁력을 확대해 온 것과는 크게 대비된다.(YH Lee 2012) 한편 과거 단순교역과 광산개발 중심에서 임가공무역, 접경지역 개발 및 산업투자 등으로 투자가 다변화되고 있다. 특히 2012년 황금평 및 나선지역 개발이 계약단계에서 실행단계로 들어섬에 따라 중국의 대북투자가 가시화될 전망이다. 또한 위안화 사용의 증가에 따른 통화 부문에서의 대중국 의존도 현상도 나타나고 있다. 자세한 내용은 Lee Young-hoon, 2012 참조.

28) 서울대 평화통일연구원, 『2012년 북한이탈주민에 대한 의식조사 결과』, 2012.8

29) 반면 “북한 핵의 완전 폐기”를 목표로 하는 공화당이 승리하는 경우에 북미관계 개선은 상대적으로 어려울 것으로 보인다.

2. 북한의 변화가 동북아정세에 주는 시사점

북한의 변화 모색은 남북관계 개선 및 한반도정세 안정에 큰 기여를 할 것으로 판단된다.

최근 대북정책에 대한 여론조사 결과, 현 정부의 대북정책에 대한 전환의 요구가 유지에 비해 3배 이상 많은 것으로 나타나고 있다.³⁰⁾ 그리고 북 강경정책의 문제점으로 북한의 한반도 긴장 고조, 북한의 대중국의존도 심화 등이 지적되고 있다.³¹⁾ 결국 국민 여론은 대화와 화해협력을 통해 한반도 긴장을 완화하고 북한에 대한 한국의 영향력을 높여야 한다는 것으로 집약된다.

더욱이 향후 북한의 변화는 대북지원과 경험 확대에 대한 남남갈등을 크게 줄일 수 있을 것으로 판단된다. 그동안 남남갈등의 주된 요인 중 하나는 북한이 변하지 않는 상태에서의 대북지원이 군사도발을 억제하지 못하고 심지어 군비를 확충해줄 수 있다는 우려에 기인했다. 하지만, 북한의 변화가 가시화된다면, 그러한 갈등은 줄어들고 북한의 변화를 적극 활용하여 통일환경을 조성해야 한다는 데 의견이 집중될 가능성이 크다.

또한 향후 미중간 갈등이 심화될수록 남북관계 개선의 요구가 더욱 커질 가능성이 크다. 최근 중국의 부상과 미국의 아시아로의 귀환에 따른 미중간 갈등 가능성이 커지고 있어, 자칫 고래 싸움에 새우등 터질 수 있다는 우려가 확산되고 있다. 중국의 부상에 따른 미-중간 갈등 심화 가능성이 제기되고³²⁾ 특히 남한과 북한은 미국과 중국의 상호견제에 중요한 지정학적 위치를 차지하고 있어 한국은 폴란드처럼 지정학적으로 최악의 상황에 처할 가능성도 언급되고 있다.³³⁾ 따라서 향후 미중간 갈등이 심화될수록 미국뿐 아니라 중국과의 관계개선이 중시되고 남북관계 개

30) 현대경제연구원 2012.7

31) 매일경제, 2011.5.17

32) R. Bush, "The US Policy of Extended Deterrence in Eastern Asia: History, Current Views, and Implications", 2011.2

33) J. Mearsheimer(2011)는 이러한 주장을 하면서 한국의 안정을 위해 한미동맹을 강화해야 한다고 결론짓고 있다.

선의 요구가 더욱 커질 가능성이 크다.

이처럼 향후 북한이 경제노선으로의 전환, 개혁개방 확대를 일관되게 추진한다면, 남한은 한반도 평화와 통일을 위해 남북관계 개선에 적극 나서게 될 것이다. 이러한 남한의 평화구축의 노력은 주변국들이 반대할 명분을 갖지 못하기 때문에, 동아시아정세 안정에도 크게 기여하게 될 것으로 보인다. P

북한문제 해결을 위한 동아시아 차원의 협력체제

이상숙 국립외교원 객원교수

I. 서론

II. 북한문제와 동아시아 안보

III. 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 성과 및 한계

IV. 북한 문제 해결을 위한 다자 협력체제 구축

V. 결론

북한문제 해결을 위한 동아시아 차원의 협력체제

이상숙 국립외교원 객원교수

I. 서론

탈냉전 이후 EU의 통합과정을 바라보면서 동아시아 지역 통합 논의가 활발히 이루어진 경험이 있다. 1990년대 동아시아를 하나로 묶으려고 한자 문화권 또는 유교 문화권이라는 공통점을 내세우며 문화적 공통성을 통한 공동체 논의가 이루어졌다. 그러나 EU와의 비교를 통해 얻은 결론은 동아시아의 지역은 잠재된 상호 갈등으로 통합을 달성하기 어렵다는 것이다. 한중일 삼국간의 영토 및 역사 갈등은 오랫동안 내재해왔으며, 중국과 동남아시아 국가들간의 영토 문제는 해결의 실마리를 찾지 못하였다.³⁴⁾

이후 1990년대 후반 아시아 금융위기를 겪으면서 경제 분야를 중심으로 한 경제 공동체 논의가 등장하였고 경제적 상호의존은 상당한 진전을 보였다. 그러나 안보

34) 한·일간에는 독도, 중·일간에는 다오위다오(센카쿠 열도), 러·일간에는 북방4도(남쿠릴열도) 영유권 분쟁이 존재한다. 또한 중국과 필리핀·베트남간의 남중국해 분쟁이 존재하며, 한중간에도 이어도라는 잠재적 문제가 내재해있다.

분야의 협력은 경제 분야의 협력 구상을 따라가지 못하고 있다. 동아시아 지역은 역사적으로 상호 전쟁의 기억이 트라우마로 남아 있으며 냉전의 한복판에서 상호 단절의 오랜 역사를 가지고 있기 때문이다. 그중에서도 한반도의 안보 불안정은 지역 내 그 어느 곳보다 갈등과 대립이 첨예한 지역이다. 교류와 협력은 단절적이고 갈등은 지속적으로 발생하고 있다.

한반도 냉전 구도는 다양한 문제들을 양산해왔는데 그 중 대표적인 것이 북한의 핵문제이다. 북핵문제의 심각성을 인식한 주변국가들은 6자회담이라는 다자회담을 형성하여 북핵문제를 해결하고자 하였으나, 그 목적을 이루지 못하고 회담이 중단된 상태이다. 6자회담을 비롯한 북핵문제를 해결하기 위하여 지난 20년간 많은 회담과 합의가 이루어졌지만 문제의 해결은 제자리걸음을 하고 있고 북한은 더 많은 핵무기와 미사일을 개발하여 핵문제 해결은 더욱 어려워졌다.

그럼 6자회담이 북핵문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 없다면 북핵문제 해결의 다자적 노력은 무의미한 것인가? 그렇지 않다. 중국의 부상과 북중 경제협력의 확대에 인하여 북한문제에 대한 중국의 영향력은 확대되었고 그만큼 북한 문제를 해결하기 위한 다자 협력의 필요성은 더욱 커졌다. 이제 변화된 지역 안보질서를 토대로 북핵문제뿐만 아니라 북한 문제를 해결하기 위하여 동아시아 다자 협력체제를 재구성해야 할 것이다.

이에 이 글은 동아시아 안보에서 가지는 북한문제의 위상을 검토하고, 6자회담의 성과와 한계를 분석하여 북한 문제 해결을 위한 동아시아 협력체제 구상을 구체화해보고자 한다. 그러나 협력체제의 결과물을 제시하는 것이 아니라, 협력체제로 가는 과정을 구체화하여 우리가 해야 할 실천사항을 짚어보는 것이 이 글의 목적이다.

II. 북한문제와 동아시아 안보

1. 북핵 문제와 지역 안보

1993년 3월 12일 북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하여 한반도 안보 정세가 불안해졌고 북한 핵문제가 수면 위로 부상하였다. 이 시기부터 북한 핵문제는 한반도를 탈냉전 이후 가장 불안정한 지역의 하나로 만들었다. 국제사회에서 고립된 상태에 있고 테러 행위 전력이 있으며 행동을 예측할 수 없는 북한 정권의 핵무기 보유는 한국과 일본의 군비 경쟁을 가져올 것이고, 나아가 중동지역과 남아시아의 핵확산이 될 수 있는 위협이다. 이러한 우려가 1993년 제1차 북핵위기로 현실화되었다.

이후 1994년 8월 5일부터 11일까지 개최된 회담에서 북미제네바기본합의서(Agreement Framework)가 조인되었다. 이 합의로 미국은 북한에 대한 경수로 지원과 핵무기 불사용을 확인하였고, 북한은 핵시설의 동결과 NPT 잔류를 합의하였다. 또한 평양과 워싱턴에 각각의 연락사무소를 상호 설치하여 상호 관계 정상화를 위해 노력할 것을 명시하였다. 이 합의로 미국은 북한에 대한 경수로 지원과 핵무기 불사용을 확인하였고, 북한은 핵시설의 동결과 NPT 잔류를 합의하여 핵문제가 일단락되는 듯하였다.

그러나 2002년 북한은 다시 제2차 북핵위기를 발생시켰고 이를 해결하기 위해 6자회담이 탄생하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 2005년 핵무기 보유를 선언하였고, 6자회담이 무기한 중단된 이후 2009년 5월 제2차 핵실험을 단행하였다. 이와 같이 1980년대 말 구 사회주의권의 붕괴 시기부터 본격화된 북한의 핵물질 및 핵무기 개발은 지난 20여 년 간 심화되었다. 이것은 전 세계적 차원의 비확산 레짐과 배치되는 것으로 지역 차원을 넘어서 글로벌 차원의 심각한 군사 위협이 되고 있다.

또한 북한의 장거리 미사일은 중국과 일본은 물론 미국의 일부 지역까지 사거리 안에 포함하는 지역 안보 위협이다. 1993년 노동 1호 미사일을 개발한 이래 1998년

대포동 1호를 개발하고 이를 개량하여 2006년 대륙간 탄도미사일(ICBM)급인 대포동 2호를 발사하였다.³⁵⁾ 이후에도 대포동 3호 개발에 박차를 가하였고 김정은이 최고지도자로 등장한 이후 2012년 4월 15일에는 미국 및 국제사회의 비난에도 불구하고 장거리 미사일을 발사시켰다. 이러한 미사일 개발 및 발사는 2009년 6월 UN 제재 결의안인 1874호를 위반한 것이며, 2012년 2월 북한과 미국간의 '2.29 합의' 와도 배치된 것이다.³⁶⁾ 북한의 미사일 개발 문제는 한국뿐만 아니라 일본에게도 안보 위기를 조성하고 있다.

더욱 심각한 것은 북한의 미사일 개발이 이란과의 협력 하에 이루어지고 있다는 것이다. 이란에서 공개한 장거리 미사일은 북한의 대포동 미사일과 구조가 거의 일치한다. 양국이 상호 협력하면서 장거리 미사일을 발전시키고 있다는 점이다. 이것은 북한의 핵과 장거리 미사일 개발이 한반도 안보를 위협하고 있을 뿐만 아니라 지역 안보와 전 세계 비확산 레짐을 위협하고 있다는 사실을 입증한다.

2. 남북 무력충돌과 지역 안보

한국에 대한 북한의 도발은 냉전 시기에서부터 그 기원을 찾을 수 있다. 테러를 통한 요인 암살을 비롯하여 DMZ 지역에서 무력 시위와 민간 항공기 납치와 폭파까지 다양하다. 그 중에서 가장 한반도 안보를 가장 위협하는 것은 서해상에서의 무력 충돌이다.

탈냉전 이후 남북한은 크게 4차례 서해상의 무력 충돌이 있었다. 1999년 6월 서해 연평도 부근에서 북방한계선(NLL) 넘어온 북한해군함정과 우리 경비정 교전을 제1 연평해전이라고 한다. 당시 북한 어뢰정 1척 침몰, 경비정 5척이 난파되고 북측사상자는 수십 명에 이르렀으며 한국은 고속정 등 5척이 부서지고 9명 다쳤다.

그리고 2002년 6월 서해 연평도 근해에서 제2 연평해전이 발생하여 북측의 기습 선제사격에 우리 해군 고속정 1척이 조타실을 맞아 예인 중 침몰되면서 이 고속정

35) 조엘 위트·대니얼 포네만·로버트 갈루치, 『북핵위기의 전말』 (서울: 모음북스, 2004), pp. 443-454 참조.

36) 이상숙, “김정은 체제와 북한의 경제 개혁·개방 가능성,” 『주요국제문제분석』, no. 2012-17, p. 2.

을 지휘하던 윤영하 대위 등 한국 해군 6명이 전사하고 18명이 부상했다. 북한군의 피해 상황은 정확히 알 수 없으나 경비정 1척이 부서져 북측으로 되돌아가서 사상자가 십 여 명 있을 것으로 추정되고 있다.

이후 지난 2009년 11월 남북한은 서해 대청도 근해에서 대청해전으로 다시 한 번 대치하였다. 북한 경비정이 북방한계선(NLL)을 침범하고 계속 남하하여 양측간 교전이 벌어지고 북한 경비정이 파괴되었다.

이러한 세 차례의 충돌 외에 2010년 3월 발생한 천안함 침몰 사건은 한국의 해군정을 침몰시켜 많은 한국군 희생자를 발생시켜서 남북관계의 단절이 장기화되었다. 또한 뒤이어 일어난 2010년 11월 연평도 포격사건은 한국 군인이 아닌, 민간인이 희생되었다는 점에서 한국민의 대북 적대 감정이 크게 고조되었다. 이것은 한국전쟁 휴전 이후 한반도의 민간인에 대한 최초의 포격사건이다.

이러한 세 차례의 남북한 서해상 무력 충돌은 한반도가 언제든지 무력 충돌이 가능한 안보 위기에 취약한 지역이라는 점을 보여주었다. 한반도 남북한의 무력 충돌은 단지 양국간의 문제가 아니라 이를 둘러싼 주변국들간의 갈등을 야기시키고 안보 위협을 확대시킨다는 점에서 중요하다.

세 차례의 서해교전 중에서 2010년 천안함과 연평도 사건의 발발은 남북 무력충돌이 지역 안보 긴장을 확대시킨다는 것으로 단적으로 보여주는 사례이다. 한반도의 남북한 무력 충돌이 미중간의 갈등으로 확대될 가능성을 보여준 것이다. 천안함 사건 발발 이후 한국은 서해상의 해군력을 증강시키고 한미 연합 훈련을 시행하였는데 미군의 서해상 진출에 대해 중국이 부담을 가진 것이 사실이다. 중국은 천안함 사건 이후 겉으로 차분한 대응을 강조하면서 이 사건으로 인한 서해상의 한미 연합훈련에는 강력히 반대했다. 2010년 7월 1일 중국인민해방군 총참모부장총장인 마샤오티엔(马晓天)은 중국과 인접한 서해에서 한미연합훈련을 강력히 반대했다.³⁷⁾

천안함 사건은 남북 충돌이 미중갈등을 촉진 또는 심화시킬 수 있다는 것을 입증

37) <http://military.people.com.cn/GB/12043828.html>(2012년 7월 4일 검색).

한 사례이다. 북한의 도발에 대해 한미간의 공동 협력으로 군사적 대비 훈련을 한 것에 대해 중국이 강력히 반발하고, 중국이 북한에 대한 비난을 적극적으로 하지 않은 것은 이러한 한미간의 안보 협력 강화에 대한 불만도 일정한 역할을 하였다.

결국 한미 협력 강화와 이에 대한 중국의 반발은 북한이 도발에 대한 대응을 고려할 때 원하던 시나리오였을 가능성이 높다. 북한은 냉전 시기에도 국제적으로 수 세적 입장에 있을 때 한반도 종종 불안정 상황을 일으켜 주변국가들의 관심을 집중 시키려고 노력하였다.

3. 북한 경제난의 지역적 영향

북한은 국유제를 기본으로 하는 소유제, 시장이 아닌 계획에 의한 자원배분, 중앙 행정 당국에 집중되어 있는 경제행위에 관한 의사결정 권한을 특성으로 하는 고전적 사회주의 경제 체제를 고수하고 있다. 이러한 계획경제의 비효율성은 구 사회주의권 국가들을 통해 확인되었기 때문에 대부분의 사회주의 국가들은 시장경제의 적극적 도입으로 경제 발전을 도모하고 있다.

그러나 북한은 아직 고전적 사회주의 경제 체제를 유지하면서 심각한 경제난에 처해 있다. 1994년부터 1997년까지 자연재해까지 더해져 최악의 경제난을 경험한 북한은 많은 수(수천 명에서 백만 명까지 추정함)의 주민이 아시하는 식량난을 겪은 바 있다. 이후 7.1 개선 조치를 비롯한 부분적 경제 개선 조치를 시도하였으나, 근본적 개혁 없이 군수산업 중심의 비효율적 경제 자원 배분과 빈부격차의 심화 등으로 인한 경제난이 지속되고 있다.

북한의 심각한 식량난은 국제사회로부터 인도적 지원을 바탕으로 지탱하는 상황을 초래하고 있다. 북한은 거의 매년 자연재해 등의 이유로 국제사회에 인도적 지원을 요청하고 있다. 문제는 북한은 식량과 소비품의 생산에 투자하지 않으면서 주변 국가들에게 지원을 요청하는 양상을 보이면서 인도적 지원이 감소하고 있는 상황이다. 북한의 군사국가화에 따른 군사비 증대와 맞물려 북한 정권에 대한 비난이 증가하면서 인도적 지원의 혜택을 받지 못하는 북한 주민들이 늘어나고 있다는 현실이다. 만약 북한 스스로가 자국 국민들의 먹는 문제를 해결하지 못하면 인도적

지원에 대한 요청이 지속적일 것이라는 점에서, 북한 경제난 역시 지역 국가들에게 영향을 미치는 요인이다.

그리고 북한의 경제난으로 인한 사회 문제 발생과 탈북자의 양산은 주변 국가들에게 또 하나의 난제이다. 탈북자들이 중국이나 동남아지역을 거치고 한국으로 입국하는 과정에서 심각한 인권 사각지대에 놓이게 되는 것은 해당 국가들에게 부담이 되고 있다. 해당 국가의 입장에서 보면, 탈북자들은 불법입국자들로써 법적 조치를 취해야 하는 이들이고, 이들이 법의 사각지대에 존재하면서 여러 가지 사회문제를 발생시킬 가능성이 높기 때문에 이들을 무작정 받아들일 수는 없는 어려움이 존재한다. 탈북자들의 1차적 목적지인 중국에서는 탈북자들을 다시 북한으로 돌려보내는 원칙을 준수하고 있는데 이에 대해 한국의 정치인과 NGO 단체들이 항의를 하면서 한중간의 미묘한 마찰이 발생하기도 하였다.

따라서 북한의 경제난은 북한 내부의 문제만이 아니라 이미 지역적 문제로서 지역 인간안보를 위협하고 있는 문제이다. 또한 이로 인해 발생하는 탈북자 문제는 주변 국가들에게 여러 가지 문제를 양산하고 외교적 갈등을 야기할 가능성을 가지고 있다. 이러한 점에서 북한의 경제난도 북한 문제에 중요한 이슈이며 이를 해결하지 않고서는 북한 문제의 완전한 해결은 기대하기 어려운 것이다.

Ⅲ. 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 성과 및 한계

1. 6자회담의 성과

가. 탈냉전 이후 최초 동아시아 다자안보협력체

동아시아 지역은 냉전 시기 다자 안보협력체가 실현된 적이 없었고, 동아시아 다자 안보협력체가 본격적으로 출범한 것은 북핵문제를 해결하기 위한 2003년 출범한 6자회담이다. 탈냉전 이후 ‘동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation

Dialogue)’가 명맥을 유지하고 있지만, 이것은 비정부 차원의 안보대화 협력기구(track 2)이다.

6자회담의 출범은 북핵문제의 해결이라는 공동의 목적을 위해 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아가 안보대화를 시작하였다는 의의가 있다. 특히 남북한의 불필요한 무력 충돌로 인한 동아시아 불안정과 긴장 조성은 남북한 당사자뿐만 아니라 미국, 중국, 일본, 러시아 등이 개입되어 있었던 냉전 구조와 연계되어 있다는 점은 중요하다. 남북한뿐만 아니라 관련 4개국이 함께 평화를 논의할 때 냉전 구조의 해체가 가능해진다는 점에서 6자회담은 탈냉전 이후 냉전 구도 해체를 위한 첫 걸음을 내디딘 것으로 평가할 수 있다.

이러한 6자회담을 다자적 제도화로 발전시키려는 논의의 출발점은 ‘9.19 공동성명’이다. 4차 6자회담에서 도출된 9.19 공동성명을 통해 처음으로 한반도 비핵화를 넘어 한반도 및 지역 전반의 평화와 안정을 회담의 다른 목표로 제시되었다는 측면에서 의의를 가진다. 또한 한반도 및 지역에서 안보문제를 포함해 경제협력 문제 등 보다 폭넓은 의제에 대한 논의 가능성을 열어 둔 측면도 긍정적으로 평가할 수 있다. 공동성명 제2항은 “6자는 상호관계에 있어 국제연합헌장의 목적과 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범을 준수할 것을 약속하였다”고 규정하여 국제규범의 준수 및 신뢰구축과 관련된 조치들이 포함되어 있다. 또한 공동성명 4항에 따르면 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 제도화하기 위해 6자가 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다. ‘핵폐기 대 보상’이라는 원칙을 수립하였고, 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 위한 별도의 포럼을 구성하기로 하여 지역 다자적 안보협력체제의 제도화 형성이라는 측면에서의 발전 가능성을 보여주었다.³⁸⁾

이와 같이 6자회담은 동아시아 지역에서 다자안보협력의 단초를 제공해주었다. 6자회담 참가국 모두 지역 군비경쟁을 억지하고 상호신뢰구축을 하기 위한 다자안보협력이 필요하다는 점에 합의하였다. 2007년 2.13 합의 이후 북핵문제의 평화적 타결 노력이 가시화되면서, 다자안보협력의 가능성에 대한 낙관론이 제기되기도 하였

38) 임을출, “6자회담의 다자적 제도화: 초기조건과 결정요인,” 『통일정책연구』, 제18권 1호(2009), p. 108.

다. 특히 이 문제를 전담할 ‘동북아 평화안보체제 워킹그룹’이 2.13 합의 이후 6자회담에 신설되었다는 점은 주목할 만하다. 이 워킹그룹이 본격적으로 활동했다면 다자안보협력의 제도화의 출발점을 제공했을 것이다.³⁹⁾

나. 북핵문제의 해결을 위한 로드맵 제시

6자회담의 9.19 공동성명과 2.13 합의는 북핵문제 실질적 해결을 위한 로드맵이 제시되었다. 9.19 공동성명과 2.13 합의는 북핵문제 해결 논의에서 북미간 관계정상화를 위한 양자대화를 개최하였으며, 경제에너지협력, 동북아평화안보체제, 한반도비핵화, 북미관계 정상화, 북·일관계 정상화 등 5개 실무그룹(working group)이 구성되었다. 또한 제5항에서 초기조치가 이행되는 대로 6자는 9.19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아안보협력 증진방안 모색을 위한 장관급 회담을 신속하게 개최하기로 처음으로 합의하였다.⁴⁰⁾

2005년 9.19 공동성명의 이행을 위한 10.3 합의인 제2단계 행동조치를 마무리하고, 3단계로 진입하는 전환점에 있었다. 3단계 논의의 초점은 북한의 핵신고에 대한 검증과 핵시설의 해체 및 핵물질 포기에 상응하게 미국과 한국이 확인한 핵무기 부재에 대한 검증과 북미, 북·일관계 정상화 그리고 미국을 비롯한 5개국에 의한 북한에 대한 경수로의 제공, 한반도를 비롯한 동북아의 새로운 평화안보체제 수립 등이 포함되었다.⁴¹⁾

이것은 북핵문제 해결을 위한 다자 협력방안을 제시한 것으로 합의 이행의 로드맵이 제시되어 있다. 합의 사항들이 실질적으로 이행되었다면 북핵문제는 새로운 단계에 진입했을 것이다. 실제로 합의사항이 다 이행되지 못했지만 북핵문제 해결을 위한 로드맵을 제시했다는 의의가 있다.

39) 차재훈, “동북아 다자안보의 적실성과 추진전략 연구,” 『한국정치외교사논총』, 제34집 1호(2012), pp. 156-157.

40) 임을출, “6자회담의 다자적 제도화: 초기조건과 결정요인,” p. 109.

41) 위의 글, pp. 114-115.

다. 북핵문제에 대한 중국의 적극적 개입

1990년대 제1차 북핵위기와 달리 제2차 북핵위기에 중국이 3자회담으로 다자 협상의 교두보를 마련하고 6자회담이라는 다자회담을 구성한 것은 중국위협론이라는 부정적 이미지 대신 평화지향적 이미지로 대체하려는 노력의 하나이다. 중국은 국제사회로부터 강대국으로서 책임있는 역할과 기능을 수행하기를 바라는 기대도 높아졌다. 중국 내에서도 기존의 현상타파 지향적 이미지를 벗어나고 다른 국가들 협력하면서 공정한 국제질서를 형성해가는 강대국으로서 적극적인 대외정책을 추진해야 한다는 주장이 제기되었다. 이러한 논의를 바탕으로 중국은 국제사회의 책임 있는 대국으로 존중받기 위해서 지역 평화와 안정에 적극적인 기여를 해야 한다는 관점에서 북핵문제 해결에 적극적인 태도를 가지게 되었다.

2003년부터 중국이 북핵문제 해결에 적극적으로 개입한 것은 후진타오의 대외정책 변화 때문이다. 2003년 4월 23일부터 25일까지 개최된 미국, 중국, 북한의 3자회담을 통해 북핵문제의 적극적 중재자 역할을 자임한 것이다. 여기에는 후진타오 주석의 화평발전 전략이 중요하게 작용하였다. 북한과 미국의 갈등을 조율하는 역할을 함으로써 중국은 북미 양국이 대화할 수 있는 좋은 기회를 만들어냈다. 이러한 3자회담의 형성은 중국이 개혁·개방 이래 각 방면의 거대한 성취를 이루어 종합국력이 현저하게 강화되었기 때문에 가능했다는 점이다.

이와 같은 자신감을 바탕으로 6자회담에 출범의 적극적 역할을 한 중국의 6자회담 참여는 양면적 결과가 나타났다. 부정적으로는 중국의 대 한반도 영향력이 확대되면서 한반도를 중심으로 미중간의 경쟁 또는 갈등 상황이 초래되어 북한문제 해법이 복잡해진 것이다. 반면 중국이 6자회담에 참여하면서 북핵문제를 심각하게 인식하고 해결 방안을 찾기 위해 노력함으로써 실질적 주요 행위자들이 참여하여 회담의 진전을 기대할 수 있게 된 것이다. 두 가지 측면의 영향이 모두 있지만 중국의 확대되는 국력을 고려하면 긍정적 영향이 더 큰 것으로 간주된다. 중국의 부상 에 따른 지역 안보질서의 변화는 중국이 제외된 상황에서 효과적인 안보협력의 성과를 기대할 수 없기 때문에 결과적으로 한반도 문제에 중국의 참여라는 중요한 성과가 있었다고 평가된다.

1. 6자회담의 한계

가. 다수의 행위자

6자회담은 관련 당사국이 모두 행위자가 되어 참여하는 다자 협력체라는 점은 의미가 있지만 보면 다수의 행위자가 참여하는 회담은 회담의 효율성이 저하될 수 없는 한계를 가지고 있다. 게다가 참여자들의 이해가 분명하게 구분되고 의견이 첨예하게 대립되는 상황에서는 행위자가 늘어날수록 회담의 성과를 기대하기 어렵다.

실제로 6자회담에 참여했던 실무자들의 증언에 따르면 초기 6자회담은 회담장에서 각국의 입장을 나열하는 것에 만족해야 했고, 실질적인 협상이 이루어지기 어려운 구조였다고 한다. 제3차 회담부터 협상이 시작되었고 앞서 살펴본 ‘9.19 공동성명’이나 ‘2.13 합의’ 등의 구체적 합의안이 마련되었지만 이를 실행하는 과정에서 다수의 참여자들이 자국의 이익을 확대하려는 노력 속에 중심을 잃고 표류하기 시작하였다. 북핵문제와 같이 꼬인 실타래는 소수의 핵심 참여자들이 밀도 높은 협상을 통해 구체적 실행으로 옮겨야 효과적이다.

나. 다양한 의제 선정

북핵문제 해결을 목적으로 이루어진 6자회담은 북한이라는 한 국가의 문제를 해결하기 위하여 나머지 5개국이 참여한 형태이지만, 실질적으로 각 국가 간의 산적한 문제를 해결해야 하는 회담이기도 하였다. 예를 들어 북미 및 북·일관계의 정상화 문제가 포함되었고 북·일간의 납치자 문제 해결이 가장 해결되기 어려운 협상 과제가 되기도 하였다.

이러한 의제의 다양성은 각 국이 6자회담에 참여하는 데에 따르는 성과를 내기 위해 필요한 것이지만 의제가 확대될수록 본질적인 북핵문제에 집중하지 못하는 한계를 보였다. 북핵문제의 해결이 최우선 과제이고 다른 의제들은 이를 해결하기 위해 활용 가능한 협상 카드가 되어야 실질적 효과를 볼 수 있다. 그러나 실제로 6자회담 진행 중에 북·일간의 납치자 문제 해결이 어렵게 되자 회담 전체 진전에 영향을 주는 사례도 있었다. 다양한 의제 선정은 오히려 북핵문제 해결 방안에 대한

선택의 폭을 축소시키는 결과를 초래하였다.

다. 합의 불이행에 따른 제재수단의 부족

6자회담이 표류하고 실질적 성과를 보이지 못한 가장 중요한 요인은 합의 불이행에 대한 합의가 없었다는 점이다. '919 공동성명' 이나 '2.13 합의' 를 살펴보면 양측이 합의를 이행하는 것에 대한 보상이 있고 이후 조치들이 합의되어 있다. 그러나 반대로 합의 불이행에 대해서는 어떠한 제재에 대한 언급이 없기 때문에 합의 불이행에 대한 책임을 회피하려 회담을 중단하는 선택이 반복되었다.

물론 참여국들이 북한에 대한 제재조치를 언급하면 북한의 반발이 예상되고 이를 핑계로 북한이 회담을 중단할 가능성이 있다. 또한 북한에게 적합한 제재수단을 찾기 어렵기 때문에 이를 명시하기가 용이하지 않다. 그럼에도 불구하고 합의만 축적되는 회담이 아니라 구체적 이행으로 가기 위해서는 제재 수단을 마련할 필요가 있다. 제재는 북한에게만 해당되는 것이 아니라 북한 이외의 참가국들이 합의를 위반할 경우에도 제재 방안이 동시에 마련되어야 북한을 설득할 수 있다. 특히 북한에 대한 제재에 대해 참가국들이 협력해야 효과적 제재가 가능하며, 이에 대해 북한이 회담을 중단할 경우에 대해서도 참가국간의 합의된 행동계획이 사전에 준비되어야 한다.

Ⅳ. 북한 문제 해결을 위한 다자 협력체제 구축

1. 북한체제에 대한 한중 전략대화 추진

2012년 한중수교 20주년을 맞이하여 한중관계는 다방면에 걸쳐 많은 발전이 있었다. 그럼에도 불구하고 한중 양국 사이에 협력이 어려운 부분이 북한문제이다. 중국은 김정일 사후 북한의 대내 불안정 상황이 발생하지 않도록 노력하였고, 한국은 북한의 불안정 상황을 대비하기 위하여 북한 유사 상황에 대한 구상을 하였다.

즉 양국은 북한 상황에 대해 ‘동상이몽’ 을 하고 있었던 것이다. 이러한 상황 하에서는 양국 협력이 용이할 수 없었다. 이제 북한 김정은 체제가 정착되어가고 있는 상황에 있기 때문에 이제부터 북한체제의 미래에 대해 한중 전략대화를 시작해야 할 시점이다.

북한체제에 대한 한중 전략대화에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다. 첫째, 북한이 한국을 상대로 도발하지 못하도록 한국과 중국은 전략 대화를 지속할 필요가 있다. 한중 양국이 북한의 도발을 억제하는 데에 합의하고 이에 대한 협력 방안을 공유할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한에 대한 정보를 공유하는 것이 중요하다. 또한 북한의 도발이 발생할 경우를 대비하여 양국이 사후 조치에 대해 논의할 필요가 있다.

둘째, 북한의 핵실험이나 장거리 미사일 발사에 대비한 한중 협력이 필요하다. 북한의 위기조성전략을 사전에 저지하기 위해서 필요한 것은 한국과 중국이 북한 관련 의사소통을 계속하고 있다는 메시지를 보여주는 것이다. 한중 양국이 긴밀한 협력을 하고 있는 경우 북한이 위기 조성을 쉽게 실행하지 못할 가능성이 있으므로 북한이 한중간의 협력에 대해 인지하도록 만들어야 한다.

만약 사전 노력이 실패로 돌아가서 북한이 또 다시 핵실험이나 장거리 미사일을 발사할 경우 국제적 UN제재에 동의하는 것은 물론이고, 향후 핵실험이나 장거리 미사일 발사 징후나 발생 일시와 장소에 대한 정보를 교환할 필요가 있다. 이후 성공여부, 파편 및 잔해 유무, 파급 영향력 평가, 환경오염 문제 등을 평가하는 데에 필요한 정보를 공유해야 한다.

셋째, 한국과 중국이 공동으로 북한과의 경제 협력을 이루기 위한 프로젝트를 구상하여야 한다. 이를 위해 북한 인프라 및 자원개발에 공동 참여와, 북한 특구 공동 투자 등의 작업이 이루어져야 한다. 이는 남북한과 중국이 참여하는 동북아 경제 공동체에 이바지하는 역할을 할 것이다.

2. 4+2 전략대화의 추진

한중 전략대화와 함께 남북한과 미국 및 중국이 함께 하는 4자 전략대화도 병행되어야 한다. 6자회담의 한계 중 하나는 다수의 참여자가 포함된 것이기 때문에 4자간의 우선 합의를 진행하고 나머지 러시아와 일본이 이를 지지하고 지원하는 형태가 되어야 한다. 이것은 회담의 효율성을 높이고 실질적이고 구체적 방안에 집중하도록 할 수 있다. 물론 4자 대화에서 러시아나 일본의 요청사항도 함께 논의될 수 있도록 해야 한다.

기존 6자회담의 틀을 유지하거나, 또는 새로운 형태의 다자회담을 실시하느냐 보다는 6자회담 틀 내에서 얼마나 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색하느냐이다. 6자회담의 틀을 유지하면서 그 틀 내에서 다양한 다자회담을 성사시킬 수 있다. 반면 새로운 다자회담이 탄생하더라도 남북한과 미국 및 중국의 4자가 먼저 우선 협상을 벌일 수 있는 구조가 형성되어야 한다.

3. 북미 및 북일 관계 개선 노력: 상호 연락사무소 개설

북한은 핵문제 해결을 위해서 미국의 대북한 적대시정책이 해소되어야 한다고 주장한다. 이를 위해 북미관계 정상화가 이루어지고 평화협정 체결이 필요하다고 역설하였다. 그러나 북한이 핵과 장거리 미사일 등을 포기하지 않는다면 북미관계 정상화를 이루지 않을 것이다. 그리고 북미간의 상호 불신과 미국의 미온적 대북정책을 고려하면 북미관계 정상화까지는 용이하지 않을 것이다. 양측의 의견이 팽팽하게 평행선을 달리기 때문에 접점을 찾기 어려운 것이다.

또한 북한의 핵포기가 불가능하다는 확신이 팽배해져 있는 것도 북미관계 정상화가 이루어지기 어려운 원인 중 하나이다. 북미관계 정상화가 이루어지고 북한의 경제난이 회복된 이후에도 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 견해가 설득력을 얻고 있는 상황이다.

이렇게 북한의 태도를 확실히 예측하기 어려운 상황에서 북한 문제를 해결을 위한 북한의 태도 변화를 촉구하기 위해서는 북미관계 정상화 이전 상호 연락사무소

개설을 위해 노력할 필요가 있다. 연락사무소 개설은 국교 정상화 이전 단계 절차이기 때문에 관계 정상화로 발전할 가능성이 높고, 관계 정상화에 대한 상징적 행위가 될 수 있다. 상호 연락사무소 개설 이후에는 북한에 더 많은 개방을 요구하고 대화 지속의 모멘텀을 유지할 수 있다는 장점이 있다.

또한 북미관계 개선과 함께 북·일관계 개선도 병행되어야 한다. 북한과 일본은 최근 북·일회담을 재개하였고, 북한이 대일관계 개선에 많은 노력을 기울이고 있다. 북미관계 개선보다 북·일관계 개선이 앞서가기 어려운 상황에서 북미간의 상호 연락사무소가 개설된다면 북·일간 연락사무소 개설을 추진할 수 있다. 북한의 경제난을 해결하기 위해서 북·일관계 개선이 필요하기 때문에 연락사무소가 이 사안을 협의하는 역할을 한다면 북한 문제 해결에 중요한 실마리를 제공할 수 있다.

이러한 북미 및 북·일 간의 연락사무소 개설을 추진하는 데에 한국이 적극적 역할을 할 필요성이 있다. 관계 개선을 위해 한국이 노력하는 것은 향후 북한 문제 해결에 한국이 주도적 역할을 할 수 있다는 가능성을 열어두는 것이다.

4. 다자 경제협력 프로젝트 시행

북한 문제 중에서 안보문제를 해결하기 위해서는 북한의 경제난을 완화시킬 수 있는 방안들이 필요하다. 6자회담은 북핵문제를 해결하기 위해 북한의 경제문제를 핵문제 해결의 종속적 문제로 두었기 때문에 핵문제 해결의 진전이 없으면 경제협력 문제가 효과를 거두기 어려웠다. 북핵문제뿐만 아니라 북한 문제 전체를 해결하기 위해서는 북한 경제난을 독립적 해결 문제로 간주하고 이를 해결하려는 방안을 제시하여야 한다.

이를 위해서 다자 경제협력 프로젝트를 시행할 필요성이 있다. 현재 북한과의 경제협력은 양자적 협력이 대부분이고, 그 파트너가 중국으로 집중되어 있다. 북중 경제 협력 확대는 북한 경제 회복에 도움이 되는 것은 사실이지만, 북한의 대외 개방을 이끌어내는 데에는 한계가 있다. 북한이 본격적인 경제 개혁·개방을 실시하도록 하기 위해서는 다자 경제협력 프로젝트를 시행해야 한다.

예컨대, 남북한과 중국이 참여하는 북중 접경지역 개발이나 특구 개발이 가능하다. 북한은 현재 중국과 두 개의 특구를 공동 개발하고 있는데, 한국이 간접적인 방향으로 이에 참여할 수 있다. 중국 동북3성에서 많은 관심을 가지고 있는 접경지역 개발에도 한국이 참여할 수 있다.

또한 러시아 및 일본과도 남북한이 함께 참여하는 경험 프로젝트의 구상도 가능하다. 러시아와는 가스전 개발 등의 자원개발에 남북한이 참여할 수 있고, 여기에 중국도 포함시키는 것도 가능하다. 일본의 경우 남북한과 함께 참여할 수 있는 다양한 프로젝트를 개발하는 것이 필요하다. 이러한 러시아와 일본의 대북 경험 참여는 한반도 평화에 대한 책임감을 높이고 북한 문제 해결에 있어서 적극적 역할을 하도록 하고, 북한의 합의 불이행시 제재에 대해 함께 동참하는 효과도 기대할 수 있다.

북한의 경제협력 프로젝트 시행은 북한 경제난 해결의 방법이기도 하지만 북한을 다자적 협력체에 참여하도록 하는 효과도 낼 수 있다. 다자 경제협력을 진행하면서 북한은 지속적으로 다른 국가들과 교류하게 되고 다자적 협상에서 북한의 입장만을 고수하기 어렵도록 할 수 있다. 또한 북한이 다자와 합의사항을 이행하지 않을 경우 제재 방안에 대해 경제협력에 참여하는 국가들이 공동으로 실천할 수 있다는 효과가 있다.

V. 결론

이 글은 북한문제의 의미를 검토하고, 6자회담의 성과와 한계를 분석하여 북한 문제 해결을 위한 동아시아 협력체제 실현을 위한 실행 방안을 분석하였다. 이를 통해 북한 문제를 해결하기 위해서는 6자회담의 성과 부분은 확대하고 한계를 보완하여 포괄적 접근 방안이 필요하다는 점을 확인하였다.

먼저 북한 문제는 핵 및 장거리 미사일 개발 문제, 대남 도발 문제, 심각한 경제

난을 들 수 있는데 이것은 동아시아 지역 안보와 밀접하게 연계되어 있다. 북한의 핵과 장거리 미사일 개발이 한반도 안보를 위협하고 있을 뿐만 아니라 지역 안보와 전세계 비확산 레짐을 위협하고 있다. 그리고 북한의 대남 도발로 인한 남북 무력 충돌 문제는 동아시아 지역 안보를 심각하게 위협하고 있으며 특히 미중간의 갈등을 악화시키기도 한다. 마지막으로 북한의 경제난도 북한 문제중 하나이다. 북한의 경제난은 북한 내부의 문제만이 아니라 이미 지역적 문제로서 지역 인간안보를 위협하고 있는 문제이다. 또한 이로 인해 발생하는 탈북자 문제는 주변 국가들에게 여러 가지 문제를 양산하고 외교적 갈등을 야기할 가능성을 가지고 있다.

이러한 북한 문제를 해결하기 위한 다자적 노력으로 6자회담이 출범하였다. 6자회담은 탈냉전 이후 최초 동아시아 다자안보협력체로서, 9.19 공동성명과 2.13 합의 등의 북핵문제 해결을 위한 로드맵을 제시했으며, 한반도 문제에 중국의 적극적 참여라는 중요한 성과가 있었다고 평가된다. 반면 6자회담이 목적을 이루지 못한 한계도 가지고 있는데, 다수의 행위자 참여, 다양한 의제의 반영, 합의 위반에 대한 제재수단의 부족이라는 한계를 가지고 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서 6자회담을 재개하되, 그 틀 내에서 다양한 다자 협력이 시행되도록 하거나, 6자회담 재개 이전 충분한 사전 협의가 필요하다. 이를 위해 새로운 다자 협력체 내에는 한중간의 북한 체제에 대한 전략대화 시행, 4(남북한+미국+중국)+2(러시아, 일본) 회담 실시, 북미 및 북·일간의 연락사무소 개설 지원, 다자 경제협력 프로젝트의 시행 등이 포함되어야 한다. 새로운 다자 협력체를 구성하기 위해 우리가 적극적 역할을 수행하여야 북한 문제 해결을 위한 다자 협력체에서 주도적 역할을 할 수 있다.¹⁾

