

문재인 정부의 新남방정책과 對아세안 북핵 외교

Online Series

2017. 11. 24. | CO 17-31

성기영(통일정책연구실 부연구위원)

문재인 대통령이 인도네시아 국빈 방문(11.8~10)과 APEC 정상회의(11.10~11, 베트남 다낭), 그리고 아세안 관련 정상회의(11.12~14, 필리핀 마닐라) 등 동남아 순방 일정을 통해 '신(新)남방정책'을 구체화했다. 사람(people)·평화(peace)·상생번영(prosperity)의 '3P'공동체를 핵심 목표로 하는 신(新)남방정책은 과거 경제협력 위주의 대아세안 외교 지평을 안보와 문화로 넓혀가는 중요한 계기를 제공할 것이다.

對아세안 안보협력 강화

한반도 주변 정세와 관련하여 무엇보다 관심을 모으는 것은 아세안 국가들을 상대로 하는 안보협력의 가능성이다. 그 중에서도 북핵 문제 해결의 기반을 마련하기 위한 대(對)아세안 협력의 가능성에 주목할 필요가 있다. 트럼프 행정부의 북한 테러지원국 재지정으로 북미관계에 새로운 긴장 요인이 등장하는 가운데서도 여전히 대화 재개를 위한 모색이 진행되고 있는 상황에서 북한과 전통적 외교 관계를 유지해 온 아세안 국가들이 갖는 유용성을 무시할 수 없기 때문이다. 문재인 대통령도 이번 아세안 순방외교를 통해 우리 정부의 △북핵 불용 △북핵 문제의 평화적 해결 및 한반도 항구적 평화 구축 △제재와 압박 강화를 통한 북한의 비핵화 대화 복귀 유도 노력에 대한 지지 및 협력을 확보했다.

문재인 정부의 ‘신남방정책’ 선언에도 불구하고 아세안이라는 무대에서 다자, 또는 양자 차원에서 북한 문제를 다루기 위해서는 아직도 고려해야 할 요인들이 한둘이 아니다. 아세안 국가들이 대부분 북한의 핵개발을 비난하면서도 수위 조절에 지나칠 만큼 민감하고 북핵 해결을 위한 적극적 의지 표명에 나서기 보다는 소극적 지지 의사를 표시하는 데 머무르는 경향이 있기 때문이다.

지난 8월 초 개최된 아세안지역안보포럼(ARF)은 북한이 두 차례에 걸쳐 ‘화성-14형’ ICBM급 미사일을 시험 발사한 직후 열려 국제사회의 관심을 집중시켰다. ARF는 의장성명을 통해 북한의 미사일 도발에 대해 ‘심각한 우려 grave concern’를 표하고 북한을 향해 유엔 안보리 결의 준수를 촉구했다. 북한에 대한 ‘비난(condemn)’은 자제한 대신 과거 의장성명에 등장했던 ‘우려’의 표현을 ‘심각한 우려’ 정도로 격상한 것이다. 그러나 당시 의장성명에는 중국과 러시아 등 일부 회원국들이 주장한 내용을 반영한 ‘쌍중단(double freeze)’ 및 ‘쌍궤 병행(simultaneous progress)’ 등이 동시에 언급되기도 했다.

아세안이 북한과 관련한 의제에서 남북한의 입장을 동시에 고려하는 원칙을 유지하는 것은 무엇보다도 아세안 10개국 모두가 북한과 수교국이라는 점이 중요한 원인을 차지하고 있다. 일부 국가들은 과거 비동맹운동의 영향과 구사회주의 정치체제 영향을 여전히 받고 있기도 하다. 북한은 아세안을 국제사회에서 자신들의 입장을 대변해 줄 수 있는 세력으로 인식하고 ARF가 공식 출범하던 1994년부터 호주, 태국 등 제3국을 통해 가입 의향을 밝힌 바 있다. 그러나 미국의 반대와 일부 회원국과의 북교 문제 등이 장애물로 작용하면서 뜻을 이루지 못했다. 북한이 ARF 가입자격을 획득한 것은 그로부터 6년이 지난 2000년이었다. 정치적으로 북한과 밀접했던 캄보디아가 중재 역할을 자임했고 태국과 필리핀 등이 적극적으로 나섰다. 무엇보다도 당시 김대중 정부가 북한의 ARF 가입을 적극적으로 측면 지원했다.

북한 문제에 대한 아세안의 중립성

그러나 아세안의 한반도 정책은 여전히 균형과 중립 논리를 크게 벗어나지 않고 있다. 말레이시아에서 자행된 김정남 암살 사건에 대해 아세안이 공동성명 채택에 실패한 것도 이러한 맥락에서만 이해될 수 있다. 인도네시아와 베트남 국민이 북한 공작요원의 음모에 희생된 사실이 드러났고 말레이시아 외교관을 상대로 북한이 ‘인질극’을 벌였는데도 아세안은 일부 국가의 반대로 한목소리로 대응하지 못했다. 또 지난 8월 미 국무부가 ARF 회의를

앞두고 북한의 회원자격 정지문제를 논의하겠다는 입장을 밝힌 바 있으나 아세안 국가들은 이를 받아들이지 않았다. 회원자격 정지와 같은 조치가 다양한 정치이념과 문화를 가진 역내국가들 간 공존과 조화를 추구하는 아세안의 정신에 부합하지 않는다는 것이다. 물론 아세안 내에 회원자격 정지(또는 추방)에 대한 명시적 규정이 없다는 점을 미국이 간과한 측면도 있을 것이다.

ARF에서 북한 문제가 협상 테이블에 오를 때마다 아세안이 보여 온 태도를 좀 더 깊이 이해하기 위해서는 아세안 국가들이 역사적으로 형성해 온 의사결정 방식에도 관심을 기울일 필요가 있다. ARF는 출범 이듬해인 1995년 브루나이 회의에서 ‘신뢰 구축 조치 증진→예방 외교 메커니즘 개발→갈등 해결에 대한 점진적 접근’ 등 3단계 목표를 제시한 바 있다. 하나 같이 신뢰와 토론, 그리고 포괄적·점진적 합의와 같은 아시아적 사고와 문화를 반영하는 가치들이라고 할 수 있다. 유형의 계약조항보다 무형의 규범자산에 대한 선호를 보여주는 것이다.

제도의 최소화와 '아세안 방식'

또 아세안은 회원국 간의 관계를 규율하는 행위규범으로서 이른바 ‘아세안 방식(ASEAN way)’을 구축해 발전시켜왔다. 흔히 ‘아세안 방식’은 경쟁과 협상보다는 협의와 설득, 그리고 타협이라는 방법으로 당면 문제를 해결하는 메커니즘이라고 할 수 있다. 이러한 방식의 성공을 위해서는 서구적 합리주의에 기반을 둔 의사결정과는 달리 비공식 대화의 중요성이 강조되고 제도적 장치를 최소화하는 가운데 지속적 협의(consensus building)를 통해 합의에 이르는 방식이 선호되기도 한다. 이러한 의사결정구조가 ‘무샤와라(Musyawahar)’라고 불리는, 인도네시아 자바 지역 원주민들의 협의 방식에 뿌리를 두고 있다는 사실만 보더라도 아세안 국가들에게 있어서 이러한 메커니즘이 갖는 중요성과 불가피성을 확인할 수 있다.

뿐만 아니라 아세안 국가들은 회원국 상호간 내정불간섭 원칙을 강조한다. 이러한 원칙의 배경에는 이른바 ‘3R’로 통칭되는 자제(Restraint), 존중(Respect), 책임(Responsibility)과 같은 규범이 자리 잡고 있다. 아세안 국가들이 ‘조정외교(diplomacy of accommodation)’를 강조하는 이유도 여기에 있다. 아세안이 내세우고 있는 이러한 규범이 북한 문제를 다루는데 회원국 간 미묘한 이견이 노출될 때마다 일종의 가이드라인 역할을 하고 있는 것이다.

중장기적 전략 대화와 전문가 네트워크 구축

따라서 북핵 문제의 평화적 해결 과정에서 아세안이 가진 영향력을 활용하기 위해서는 일회성 목표를 세워 단기적 설득외교를 벌이기보다는 비공식적이면서도 지속가능한 양자 간 안보 대화 프로그램을 더욱 적극적으로 발굴할 필요가 있다. 정부 간 대화도 중요하지만 선행되어야 할 것은 민간 전문가들과의 네트워크를 기반으로 한-아세안 간 신뢰와 교류의 지식 공동체를 구축하는 일이다.

인도네시아와 싱가포르 등 아세안 주요 국가의 싱크탱크 전문가들 중 다수는 북핵 문제를 해결하기 위해서는 제재와 동시에 대화에 나서야 한다고 강조하고 있다. 실제로 아세안 국가 중 일부는 북한 문제 해결을 위한 남북관계 복원 과정에서 중재와 조정의 역할을 맡을 수 있다고 강조한다. 과거 정부에서 한국의 대(對)아세안 외교가 북한이 도발에 나설 때마다 북한에 대한 비난성명을 일방적으로 요구해왔던 데서 오는 피로감을 호소하기도 한다.

최근 아세안 국가들 내의 이러한 분위기를 한국의 신정부에 대한 립 서비스만으로 보기는 어려울 듯하다. 북한과 아세안이 안보 분야에서 유지하고 있는 협력 관계에 비춰보면 더욱 그러하다. 북한은 2000년 ARF 가입 이후 꾸준히 연례 안보전망 보고서(Annual Security Outlook : ASO)를 아세안에 제출하고 있으며 2008년에는 북-아세안 우호협력 조약(Treaty of Amity and Cooperation : TAC)에 공동서명하기도 했다. 최근 북핵 도발 국면에서도 북한의 대(對)아세안 외교는 집요했다. 지난 4월, 외무성이 이례적으로 아세안에 서한을 보내 한미합동 군사연습 반대를 촉구했는가 하면 5월, '화성-12' 발사 직후에는 평양 주재 아세안 국가 대사들을 별도로 모아 설명회를 개최하기도 했다.

북핵 해결의 우회로, 아세안 역할 주목해야

따라서 북한에 대한 미국의 테러 지원국 재지정과 중국의 대북 특사 외교의 한계 노정으로 인해 주변 4강 차원의 북핵 문제 해법이 실마리를 찾지 못하고 있는 상황에서 일종의 우회로로서 아세안의 역할에 주목할 필요가 있다. 이를 위해서는 북핵 문제가 더 이상 한반도 주변에 국한돼 있는 안보 위협이 아니라 역내 평화와 안정을 바탕으로 경제발전과 민주화를 성취하고 있는 아세안 국가들에게도 평화-안정-발전의 생태계를 파괴할 수 있는 위협요인이라는 사실을 강조해야 한다. 동시에 국내적으로는 통일부와 외교부 등 정부 부처 간, 민간 간 효율적 협업구조를 바탕으로 북핵 문제의 해법을 도출하는 과정에서 아세안을 일회성

도구가 아닌 지속가능한 파트너로서 인식하고 다양한 전략대화 프로그램을 가동하는 것도 필요하다.

문재인 대통령의 '신남방정책' 선언을 계기로 한국과 아세안이 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 동반자와 사람평화상생번영(3P) 공동체의 충실한 파트너로서 기반을 다질 수 있다면 이는 아세안 출범 50주년을 맞는 올해 매우 의미 있는 진전으로 기록될 것이다. ©KINU 2017

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.