



| 해외시각 |

최근 한반도 정세 진단과 해법

스콧 스나이더 / 아시아재단 한미정책연구소 소장

북한의 천안함 및 연평도 도발의 함의와 동북아 안보

지난 3월 26일 천안함 침몰 사건으로 인해 남북관계는 물론 한반도를 둘러싼 지역 안보 체계도 불안정한 상황에 휩싸이게 되었다. 특히, 이 사건의 여파는 미중 관계에도 영향을 미치게 되었다. 연이은 북한의 11월 23일 연평도 포격 사건은 남북관계와 지역 안보 딜레마를 악화시켰으며, 12월 10일 유엔 안보리에서의 결론 없는 격론을 통해 한반도를 둘러싼 미중간 입장 차이만 더 벌어지게 되었다.

이러한 사건들은 동북아에서 미국의 동맹국에 대한 역할과 중국의 경제 성장에 따른 지역 안보 역량 강화라는 정치적 야망과의 충돌을 조율하는 이정표 역할을 할 수 있을 것이라 판단된다. 이에 본 논문에서는 천안함 및 연평도 사건을 해결하는 주요 당사국들의 대응을 분석하여, 향후 지역 안보 갈등이 발생할 경우 각국의 핵심 이해 관계는 어떻게 조정될 것인지를 살피고자 한다.

천안함 침몰의 지역적 영향 : 단계와 반응

천안함 침몰 사건은 남북관계의 문제에서 미중관계를 포함한 지역적 긴장의 문제로 점차 변화되었다. 사건은 한반도의 지역적 정책 결정자들인 중국, 미국, 러시아, 일본의 단계별 반응을 도출시켰다. 첫 번째 단계는 조사단계로 이명박 정부는 국제조사단을 조직하여 침몰 원인을 조사하였다. 이 단계는 천안함이 침몰한 3월 26일 밤부터 중간 결과 발표인 5월 20일까지 지속되었으며, 한반도와 관련한 각 당사자들은 더 광범한 대립 국면으로 치닫게 되었다. 4월 중순 선체가 발견되자 '외부 충격'에 의한 폭발로 조사가 구체화 되면서, 북한 특수부대의 어뢰가 폭발 원인으로 지명되었다. 이 과정에서 남북갈등은 한중갈등으로 비화하게 되었는데, 이는 중국이 해군 장병들에 대한 해도의 뜻을 표명하는 데 시간을 지체하는 한편, 북한이 천안함을 폭침시켰다는 조사팀의 결론에도 불구하고 김정일 국방위원장 방중시 극진히 접대하였기 때문이다.

조사결과 발표로 1단계인 조사단계가 끝나고, 북한에 대한 책임 추궁의 단계로 넘어가게 되었다. 남한은 5.24 조치의 발표로 북한에 대한 제재 결정을 천명하고, UN 안보리 비난 성명 채택을 촉구하였다. 7월 10일 채택된 UN 안보리 의장 성명은 암시적으로 북한을 비난하였으나, 중국과 러시아의 반대로 직접적으로 북한을 비난하는 내용을 담지는 못했다. 북한은 이를 외교적 승리라고 자화자찬하였으나, 미국과 남한은 안보리 성명에서 북한의 사고 책임이 내포되어 있음을 강조하였다. 한미연합훈련에 핵 추진 항공모함 조지 워싱턴호가 참가한다는 소식이 전해지자 중국은 긴장하기 시작했다. 외교적 영역에서의 사태 해결의 필요성이 대두되면서 우다웨이 중국 외교부 한반도 특별대표는 북한부터 시작하여 6자회담 당사국들과의 만남을 시작하였다. 그러나 남한은 북한의 천안함 침몰에 대한 책임 인정을 요구하고 있으며, 한미일 3각 동맹은 6자회담의 전제조건으로 남북관계 개선을 요구하고 있다. 이런 상황에서 북한은 11월 23일 한국전쟁 이후 처음으로 민간인 피해를 발생시킨 연평도 포격 사격을 감행하였다. 이에 미국은 해상훈련을 위해 조



지 위싱턴호를 급파하였으며, 중국은 남한과 북한에 각각 특사를 파견하고, 12월 20일 UN 안보리가 개최되었다.

일련의 사건들을 통해 6자회담 당사국들이 각각 어떠한 입장을 취하고, 어떻게 위기에 대처하는지를 살필 수 있었다. 이제 조금 더 구체적으로 각국의 대응 단계를 분석하고자 한다.

남한의 대응

이명박 정부가 천안함 사고를 조사한 후, 지방선거를 2주 앞두고 중간 결과를 발표하자 남한내에서는 집권 여당이 북한 문제를 국내 정치에 끌어들이었다는 인상을 남기게 되었다. 일부에서는 사건 발생 초기 이명박 정부의 발표와 조사가 진행되면서 발표된 내용들이 일치하지 않는다는 문제 제기도 일어났다. 남한 내부의 논의는 천안함 침몰의 책임이 북한에 있는지의 문제에서 정부의 공식 입장에 대한 불신의 문제로 논의가 확대되었다. 또한 이 과정에서 한중관계 역시 소원해지게 되었다. 남한 정부는 중국이 5월 3~7일까지 김정일 위원장의 방중과 후진타오 주석과의 만남을 주선한 것에 대해 강하게 반발하였다. 현인택 통일부장관은 중국의 “책임있는 역할”을 강조하면서, 김정일 국방위원장의 방중에 대한 유감을 표명하였다. 한국은 중국이 지역적 안보 차원에서 북중관계를 얼마나 중시하고 있는지에 대한 판단 착오를 했던 것으로 보인다. 또한, 천안함 사고로 인해 한국정부는 미중관계를 고려할 때 부상하는 중국을 어떻게 대해야 할지에 대한 고민을 하게 되었다. 남한의 언론들은 한미연합훈련으로 한미는 “새로운 단계의 전략적 동맹 관계로 발전하게 되었다”고 평가하였다. 또한 “천안함을 폭침시킨 어뢰 발사는 의심할 여지없이 북한의 소행에 의한 것이다”라고 전했지만 “한미는 주변국, 특히 중국과의 불필요한 갈등을 발생시킬 필요가 없으며, 한국이 미중 경쟁관계의 한가운데에 있는 것은 바람직하지 않다”고 논평하였다. 한편, 이명박 대통령은 지난 8월에 있

있던 김정일 국방위원장의 방중에 대해 “북한 경제에 긍정적 영향을 미칠 것”이라며 한국이 중국의 대북 유화정책에 반발한다는 인식을 주지 않으려 하였다. 중국이 북한의 연평도 도발에도 불구하고 북한을 비난하지 않자, 한중간 및 미중간 관계도 점점 더 벌어지게 되었다. 북한의 명백한 도발에도 불구하고 중국은 공식적으로 북한의 공격 책임을 묻기를 회피하였다. 이러한 일련의 사태들로 인해 남한의 안보와 관련하여 한중관계의 재검토 및 한미일 삼각 동맹의 강화에 관한 목소리가 높아지게 되었다.

중국의 대응

중국은 기본적으로 천안함 문제를 남북간의 문제로 생각하고 있어 남한이 이를 유엔 안보리 의제로 상정하는 등 국제적 압박을 추진하는 것에 대해 불만을 가지고 있다. 중국은 위기에 대해 “침착하고 절제된” 자세를 중시하고 있고, “객관적이고 공정한” 자세를 취하려 한다고 주장한다. 미국과 한국은 중국의 6자회담 복귀 노력에 대해 북한에 대한 전략적 의도에 의한 것이 아닌지 진의를 의심하고 있다. 중국은 천안함 사고에 대해 복잡한 신호를 보내왔다. 원자바오는 5월 28일 이명박 대통령을 만난 자리에서 “우리가 우리의 결론에 도달하면, 그 누구도 보호하지 않겠다”고 말했으나, 이를 후 하토야마 일본 수상을 만난 자리에서는 “지금 중요한 것은 점차 긴장을 완화하고, 충돌을 피하는 것이다”라고 말했다. 중국은 북한 체제 내부 불안정을 초래하는 것에 대한 우려로 조심스러운 입장을 보이고 있어, 오바마 대통령은 중국이 “의도적으로 눈감아주고 있다”고 비난하였고, 중국은 “공정하고, 중립적인” 입장을 보이고 있다고 반박했다. 중국은 동해상의 한미연합훈련에 대해 격한 반응을 보이면서, 한미동맹의 강화를 우려하고 있다. 중국 인민해방군 군과학연구소의 루오위안 중국군 소장은 “한미연합훈련이 베이징에서 불과 500 킬로미터밖에 떨어지지 않은 곳에서 진행되고 있다”며 중국 본토에서 지



나치게 가까운 곳에서 이루어지는 군사 훈련에 대해 극심한 우려를 표명하였다. 또한 중국 언론들은 “지나친 한미동맹은 남한의 주변국과의 신뢰를 위태롭게 할 수도 있다”고 경고하였다. 천안함 사고를 둘러싼 미중갈등은 전략적 관점의 차이에서 비롯된 것이다. 사건을 둘러싼 미중간 긴장은 미중간 광범한 전략적 문제로 확대되었다. 한미군사훈련과 관련하여 중국은 남중국해과 관련한 “중요한 국가 이익”을 강조하였으며, 힐러리 클린턴 미 국무장관이 남중국해 해양과 영토 문제에 관한 “국가이익” 문제를 거론하자 “중국은 군사력을 포함한 국가의 핵심 이익을 포기하지 않을 것”이라고 강조하였다. 중국은 연평도 사건 이후 한미 연합 훈련에 핵 추진 항공모함 조지 워싱턴호가 참여하는 것에 대해 깊은 우려를 표명하였다. 그러나 중국은 북한의 사건의 가해자로 몰아붙이기보다는 남한을 진정시키고 군사 훈련을 자제하도록 하는 데 집중하였다. 중국은 유엔 안보리의 대북 비난 성명 채택에 참여하기를 거부하여 연평도 포격 사건 이후 중국과 미국, 중국과 한국의 사이는 더 벌어지게 되었다.

미국의 대응

미국은 북한의 도발에 대해 반응함으로써 미국이 동북아에서 동맹국들과의 연대를 보여줄 수 있다고 인식하는 것으로 보인다. 오바마 대통령은 이명박 대통령의 천안함 사고에 대한 접근 방식을 “완벽하게 지원”한다고 단언하였으며, 클린턴 국무장관 역시 “한국의 신중한 사고 처리에 박수를 보낸다”고 발표하였다. 천안함 사고에서 가장 중요한 미국의 반응은 한국의 안보 보장을 강화하는 것이었다. 한국이 조사 결과 발표를 통해 천안함 사고의 책임이 북한에 있음을 밝히자, 미국은 북한의 도발을 “비난”하였다. 오바마 대통령은 6월 토론토 G20 정상 회담 대기실에서 이명박 대통령과의 정상회담에서 아시아 안보를 “핵심 사안”이라고 강조하면서, “북한의 어떠한 도발 행위도 억제시킬 것”이라 다짐하였다. 한미 군사 훈

련은 북한에 대해 “강력한 메시지”를 전달하고, 미국과의 동맹을 재확인하기 위해 실시되었다. 그러나 중국은 이를 한반도의 지정학적 이해 관계에 대한 중국의 관리를 겨냥한 도전으로 받아들였다. 미국은 중국이 북한 문제에 대해 끊임없이 “침착하고, 자제하는” 반응을 보이는 데 대해 실망하였다. 오마바 대통령은 “자제와 의도적 눈감아주기는 차이가 없다”라고 지적하였다. 한편, 미국은 북한의 도발을 억제하는 데 있어 중국의 협력이 대단히 중요하다는 것과 중국이 협력에 참여하기에는 매우 민감한 상황이라는 것을 잘 인식하고 있다. 월터 샤프 주한미군사령관은 “한미 동맹은 모든 국제 사회와 지역 국가들, 특히 중국의 도움이 필요하다. 우리는 중국이 북한의 도발에 대처하는 일에 협력해야 한다고 생각한다. 우리는 중국의 보이지 않는 조치들도 환영한다”라고 강조하였다. 연평도 사건 바로 다음날 미국이 핵 추진 항공모함 조지 워싱턴호를 서해안에 바로 투입한 것이나, 클린턴 국무장관이 한국과 일본 외무장관과의 삼자 회동을 주최한 것은 미국이 동맹국에 대한 북한의 도발에 대해 어떻게 대처하는 지를 잘 보여주었다. 미 합참의장 마이클 멀린 제독은 북한의 도발에 대해 “중국이 독자적 영향력을 행사하고 있기 때문에 독자적 책임 역시 중국에 있다”고 발언하였다.

일본의 대응

천안함 사고로 일본은 미일동맹에 대해 재조명하게 되었다. 일본은 천안함 사고를 일본 정부에 대한 북한의 군사적 위협을 나타내는 “경고의 신호”로 받아들였으며, 사건이 한일동맹을 포함한 지역적 역학관계에 어떤 영향을 미치게 될지에 관심을 집중하였다. 미일 외무장관 공동 기자회견에서 일본 오카다 외무상은 “미일 동맹의 중요성이 날로 커지고 있으며, 천안함 사고와 같은 동북아의 불안정한 상황에서는 더욱 그러하다”고 강조하였다. 일본 언론들은 후텐마 미 해군기지 이전 문제로 하토야마의 한반도 위기 상황에 대한 외교적 레버리지가 약화되었음을 지



적하였다. 또한, 천안함 사건으로 인해 한일 안보 동맹을 강화를 정당화하는 명분이 제공되었다. 국제공공정책연구센터의 다나카 나오키는 “한국은 자국의 안보 상황이 미일 안보 프레임 워크와 직접적으로 관련되어 있다는 사실을 잘 알고 있다”고 평가하였다. 천안함 사고로 인해 무엇보다 일본은 북한의 위협과 불안정성을 억제하기 위한 한미일 삼각 동맹의 중요성을 재인식하게 되었다. 일본은 “미일 동맹뿐 아니라 한미 동맹의 강화 역시 삼각 동맹을 강화해 북한을 억제하는 강력한 수단”으로 작용한다고 인식하고 있다. 일본의 언론은 “북한이 핵 무기와 미사일을 보유하고 있는 한 우리는 북한 내 어떠한 급변사태도 일어나도록 방치해서는 안된다”고 강조하면서, “지금 이 한미일이 북한의 급변사태에 대비하는 계획을 마련해야 할 때”라고 주장하였다. 연평도 사태를 통해 한미일은 병참과 정보 협력 강화의 필요성을 논의하게 되었다.

러시아의 대응

비록 러시아는 최근 몇 년 동안 동북 아시아의 안보 관계에서 비교적 제한적인 역할을 해온 경향이 있지만, 천안함 사고에서는 북한에 대한 국제적 비난과 남한의 국내적 인식의 영향으로 적극적인 반응을 보여 주었다. 러시아의 보고서는 중국의 입장을 지지하고 있을 뿐 아니라, 명백하게 사고에 대한 북한의 책임을 부인했다. 그러나 러시아 전문가들은 러시아의 보고서에 대해 “한국이 내놓은 보고서와 마찬가지로 신뢰가 가지 않는다”고 말하면서, 러시아의 보고서는 사실에 기초하고 있다기보다는 러시아의 전략적 이해 관계를 보여주고 있을 따름이라고 분석하였다. 시드니 대학의 레오니드 페트로브 교수는 “러시아의 목적은 동북아의 힘의 균형을 회복하는 데 있다. 남한의 동맹인 미국, 일본, 영국, 호주가 북한의 책임을 규탄하면서 힘의 불균형이 발생했기 때문이다”라고 설명하였다. 러시아는 북한과 중국에 대한 외교적 지원을 천명하였으며, 남북관계에 대해 “깊은 우려”를

표명하면서 “한반도가 군사적·정치적으로 불안정한 상황에 직면해 있다”고 분석하였다. 천안함 사건으로 러시아는 중국의 부상과 남한을 포함한 서방과의 경제 교류 증대의 상황 가운데 러시아의 입장을 재정립하는 계기를 마련하게 되었다. 러시아의 한 학자는 천안함 사건에 대해 “중국의 한반도에 대한 영향력 행사의 야심을 억제하는 계기”가 되었다고 평가하면서 “미국의 주장에 따르면 중국이 북한을 비호하든 그렇지 않든 자신들의 한반도에 대한 입지가 작아지고 있음을 깨닫게 될 것”이라고 주장했다. 비록 러시아 전문가는 조심스럽게 중국의 군사적 위협을 저평가했지만, 또 다른 학자는 천안함 사고로 인해 중국의 국제 안보 질서에서 차지하는 위치가 드러나게 되었다고 주장한다. 러시아의 엘리트 계층은 중국의 동북아에서의 영향력 확장을 지켜보면서 중국과의 연대에 대한 중요성을 인식하고 있다는 주장도 제기된다. 또한 러시아 전문가들은 현재 러시아가 중국의 글로벌 리더로서의 부상에 대한 어떠한 합리적 전략도 가지고 있지 못하며, 러시아가 중국과의 관계 정립을 위한 면밀한 정책 검토를 수행할 것을 제안하고 있다. 연평도 사건 이후 러시아는 한미 군사 훈련이 한반도의 긴장을 고조시키는 것에 대해 우려하였으나, 중국이 유엔 안보리에서 보인 입장과는 달리 북한을 국제적 비난으로부터 비호하려는 모습을 보이지는 않았다. 러시아는 여전히 6자회담을 북한 비핵화 실현을 위한 중요한 수단으로 인식하고 있으며, 러시아의 외무장관 라브로프는 “문제해결을 위해 6자회담 이외의 어떠한 매커니즘도 존재하지 않는다”라고 표현하였다.

북한의 대응

북한은 4월 17일까지 천안함 사고에 대한 언급을 피해오다가, 군사 논평을 통해 “유감스러운 사고”로 규정하고, 북한의 개입 사실을 부정하였다. 북한은 이명박 정부가 6월 2일 지방선거에서 참패를 면하고, 대북 보수 정책을 정당화하며,



북한의 강성대국 건설을 막기 위한 국제적 제재의 명분으로 자신들을 모함하고 있는 것이라고 주장했다. 또한 천안함 조사 결과가 발표되자 “조사는 처음부터 미국이 의도한 대로 진행된 것”이라고 주장했다. 북한은 미국이 “국제적 압박 분위기”를 조장하고 있다고 비난하며, 미국은 “북한에 대한 국제적 투자 분위기를 침체시키기 위해” 의도적으로 음해하고 있다고 비난했다. 북한은 7월 9일 유엔 안보리 의장 성명이 발표된 후, “북한은 평화조약 체결과 비핵화를 위한 6자회담에 지속적인 노력을 기울일 것”이라고 밝혔다. 또한 북한 외무성은 “북한은 대화와 전쟁 모두를 준비하고 있다”고 발표했다. 또한 향후 전개될 상황에 대한 책임은 “온전히 한국과 미국의 반응”에 있다고 주장했다. 천안함 사고에 대한 한미의 반응은 그동안 북한이 한미 양국을 저울질하던 기존 전략에 부합하지 않는 것이었지만, 북한은 한미동맹과 중국의 관계를 전략적으로 활용하였다. 이러한 전략이 극대화되어 지미 카터 전 미국 대통령의 평양 방문시 김정일 국방위원장은 후진타오 주석을 만나기 위해 중국으로 가서 경제 지원과 안정적 권력 승계를 약속받았다. 또한, 북한은 남한 내 정치적 갈등을 교묘하게 이용했다. 북한은 “남한 국민들뿐 아니라 국제사회에서도 천안함 사건 조사 결과에 대한 회의적 입장이 늘어나고 있다”고 주장했다. 천안함 사건은 북한 내 변화에 이목을 집중시키는 효과도 있었다. 북한은 2010년 9월 조선노동당 대표자회에서 후계자를 지목하고, 국내 정치적 안정과 외교 정책 실행의 균형점을 찾으려 노력하였다. 연평도 사건이후 북한이 미중갈등을 심화하려는 계략은 더욱 구체화되었는데, 북한은 미국이 지속적으로 비핵화 의지의 진정성을 증명해보이라는 요구를 무시하고 중국을 통해 6자회담 복귀 의사를 밝혔다. 또한 연평도 도발에 대한 책임 언급을 회피하고, 남북대화 복귀를 주장하여 대북 정책에 관한 남한 내 갈등의 심화를 유발하려고 노력하였다.

결론 : 천안함 사태 이후 지역 안보 역학 관계

3월 26일 천안함 사고와 11월 20일 연평도 사건은 지역 안보 주체들의 갈등을 심화시켰으며, 갈등을 고조시키는 부정적 결과를 초래하였다. 천안함과 연평도 사건이 동북아 안보 관계에 미친 영향을 살펴볼 때, 몇 가지 교훈을 도출할 수 있다. 첫째, 북한에 대한 지역 안보 협력 매커니즘을 강화하기 위해서는 한중미, 한미일의 삼자 동맹이 중요함이 여실히 드러났다. 이를 위해서는 무엇보다 중국의 의지가 필요하며, 지역 안보 이슈들을 해결하기 위해서는 미중간 긴밀한 협력이 필요하다. 둘째, 천안함과 연평도 사건은 동북아 안보 환경의 유동성을 보여주었으나, 지역 관계가 경제적 측면까지 옮겨가지는 않음을 보여주었다. 중일간 센카쿠 열도를 둘러싼 갈등은 일본으로의 희토류 광물 수출 제한으로 나타났으며, 중국은 자국의 경제적 레버리지를 정치적 보복으로 활용할 수 있다는 것을 보여주었다. 이는 장기적으로 중국의 부상이 지역 안보에 미치는 영향에 대한 우려의 목소리로 나타났다. 셋째, 천안함과 연평도 사건은 중국의 북한에 대한 일관되지 않은 포용 정책을 드러냈다. 중국은 북한 비핵화를 위한 6자회담의 중재자 역할을 수행하고, 지역 안정을 추구해야 하는 상황에서 대북정책의 일관성을 보여주지 못한 것이다. 현 상황에서 동북아의 이해당사국들이 현 위기에 대한 “출구 전략”을 모색할 수 있을지 여부는 북한의 안정적 권력 승계를 위한 체제 안정 노력의 성공 여부에 따라 결과가 달라질 수 있을 것이다. 統