

KINU 연구총서 12-07

북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로

허문영 · 유동원 · 심승우

KINU 연구총서 12-07

북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로

허문영 · 유동원 · 심승우

북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한연구센터

등 록 제2-02361호 (1997.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2525 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 한디자인 (02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-661-4 93340

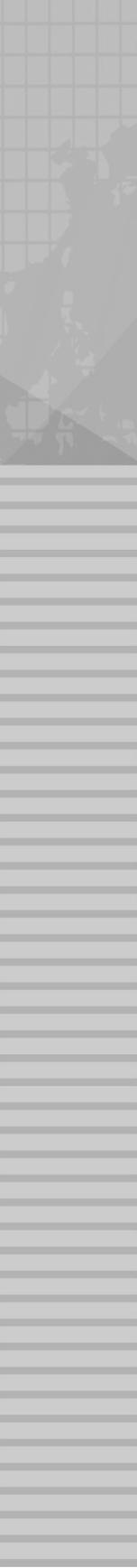
가 격 ₩10,000

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

요 약	ix
I. 서론	1
1. 문제제기	3
2. 분석틀: 확장된 균형화 이론	6
가. 세력균형 이론	6
나. 연성균형 이론	10
다. 분석틀: 동맹의 외적 기능과 내적 기능	16
II. 김일성시대 북방삼각관계: 形成(형성)과 瓦解(와해)	19
1. 북한의 내적균형 전략: ‘자주·자위·자립’	21
2. 북한의 외적균형 전략: 진영·동맹·보조 외교	30
3. 북방삼각관계 성격: 외적 경성균형 구축	33
가. 중소 관계: 경성균형 형성과 와해	33
나. 북중 관계: 제한적 경성균형	39
다. 북소 관계: 제한적 경성균형	51
라. 소결론: 공고한 경성균형 형성과 와해	66
III. 김정일시대 북방삼각관계: 復元(복원)	71
1. 북한의 내적균형 전략: 강성대국 건설	73
2. 북한의 외적균형 전략: 전방위 외교 좌절과 북방외교 강화	77

북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로

3. 북방삼각관계성격: 외적 연성균형과 내적 경성균형 병행	84
가. 중리 관계: 느슨한 경성균형의 복원	84
나. 북중 관계: 경성균형과 연성균형 결합	90
다. 북러 관계: 연성균형 복원	108
라. 소결론: 외적 연성균형과 내적 경성균형 병행	136
IV. 김정은시대 신북방삼각관계 전망: 強化(강화) 또는 形骸化(형해화)	143
1. 북한의 내적균형 전략 전망: 강성국가 건설	145
2. 북한의 외적균형 전략 전망: 전방위 외교 모색	153
3. 신북방삼각관계 전망: 총체적 균형화 모색	157
가. 중리 관계: 연성균형과 느슨한 경성균형의 병행 ..	157
나. 북중 관계: 제한적 경성균형과 동맹 내적 기능 충돌	165
다. 북러 관계: 연성균형	175
라. 소결론: 총체적 균형화 모색	192
V. 결론	197
참고문헌	205
최근 발간자료 안내	221

표·그림 목차

<표 I-1> 주요학자들의 연성균형 개념	15
<표 I-2> 동맹의 외적 기능: 외적 위협에 대한 균형화	16
<표 I-3> 동맹의 내적 기능: 내부 위협에 대한 대응	18
<표 II-1> 초기 주체사상 체계의 형성 과정	23
<표 III-1> 2000~2011년 북중 정상 상호방문 일지	105
<표 III-2> 최근 5년간 북한의 대중국 교역추이	108
<그림 II-1> 남방삼각동맹 vs 북방삼각동맹 형성	37
<그림 II-2> 남방삼각동맹 vs 북방삼각동맹의 형해화	68
<그림 III-1> 남방삼각동맹 vs 북방삼각동맹의 와해	137

약어 정리

KINU 연구총서 12-07

북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로

A2/AD	지역접근저지(Anti-Access/Area Denial)
ABM	대탄도미사일(Anti Ballistic Missile)
APEC	아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation)
ASEM	아시아-유럽정상회의(Asia Europe Meeting)
BDA	방코델타아시아(Banco Delta Asia)
BRICs	브릭스(Brazil Russia India China)
CIS	독립국가연합(Commonwealth of Independent States)
CMEA	경제상호원조회의(Council for Mutual Economic Assistance)
EAS	동아시아정상회의(East Asia Summit)
EATO	유럽-대서양 안보조약기구(Euro-Atlantic Treaty Organization)
EU	유럽연합(European Union)
GATT	관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade)
IAEA	국제원자력기구(International Atomic Energy Agency)
IBRD	국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development)
IMF	국제통화기금(International Monetary Fund)
INF	중거리핵전력(Intermediate Nuclear Forces)
KEDO	한반도 에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization)
MD	미사일방어체제(Missile Defence)
NATO	북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization)
NMD	국가미사일방위체제(National Missile Defense)
NPT	핵비확산조약(Non-Proliferation Treaty)
SCO	상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization)

약어 정리

SCTO	집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization)
SOC	사회간접자본(Social Overhead Capital)
TKR	한반도종단철도(Trans-Korean Railway)
TMD	전역미사일방위(Theater Missile Defense)
TSR	시베리아횡단철도(Trans-Siberian Railway)
UN	국제연합(United Nations)
WMD	대량살상무기(Weapons of Mass Destruction)
WTO	세계무역기구(World Trade Organization)

요 약

본 연구는 북한의 대중러 관계, 즉 북방삼각관계를 세 시기로 구분하여 지속과 변화의 측면을 분석·전망하였다. 첫째, 1948년 북한 정권 수립 이후부터 1994년 김일성주석 사망 시기까지를 김일성시대로 규정하고, 이 시기 북방삼각관계를 형성과 와해로 특징화했다. 둘째, 김일성 사망 이후부터 2011년 김정일 사망 시기까지를 김정일시대로 설정하고, 이 시기 북방삼각관계를 복원으로 특징화했다. 셋째, 2012년 김정은 후계체제 등장 이후를 김정은시대로 규정하고, 향후 북한이 구사할 내·외적균형화 전략을 예측해 본 후, 이에 대한 중국과 러시아의 대응, 그리고 이에 따른 김정은시대 북방삼각관계의 구성적 특징을 전망해 보았다.

본 연구에서는 국제체제의 기본적 속성을 무정부적 상태에서 찾았으며, 자국의 생존확보를 위해 개별 국가들은 경제발전, 군비증강, 전략개발을 추구하는 내적균형(internal balancing) 전략과 자신의 동맹 강화 전략과 상대방 동맹 약화를 추구하는 외적균형(external balancing) 전략을 추진한다고 본 왈츠(Kenneth N. Waltz)의 개념을 북한과 중국, 러시아의 외교정책의 기본 분석틀로 설정했다. 그리고 폴(Thazha V. Paul)의 경성균형(hard balancing)과 연성균형(soft balancing) 및 카이 허(Kai He)와 후이윤 펑(Huiyun Feng)의 군사적 균형(military balancing)과 비군사적 균형(non-military balancing)을 보완·발전시켜 조작적 분석틀로 제시했다.

냉전기 한반도에서는 해양세력의 남방삼각동맹 관계와 대륙세력의 북방삼각동맹 관계가 형성되었다. 남방삼각동맹 구도는 1951

년에 체결된 <미일 단독강화 조약> 및 <안전보장 조약>, 그리고 1953년에 체결된 <한미 상호방위 조약>과 1965년에 조인된 <한일 기본 조약>을 핵심으로 한다. 반면 북방삼각동맹 구도는 1950년의 중소동맹과 1961년에 체결된 <조소 우호협력 및 호상원조에 관한 조약>과 <조중 우호협력 및 호상원조에 관한 조약>에 근거한다. 여기서 한 가지 특이점은 남방삼각동맹 관계는 미국을 매개로 하여 이루어졌으나, 북방삼각동맹 관계는 양자동맹 관계를 직접 맺고 있다는 점이다. 그러나 중소의 이념 및 국경 갈등이 발생되면서부터 북방삼각동맹은 사실상 형해화되었고, <북소 동맹 조약> 또한 1970년대 중후반에 접어들면서 북한에 연루될 것을 우려한 소련의 태도 등을 감안할 때 제대로 작동되었다고 볼 수 없다.

김일성시대 북한은 내적균형 전략으로 ‘자주·자위·자립’의 기치 아래 생존을 도모했다. 반면 외적균형 전략으로 전방위 외교정책을 수립·집행하였다. 이 시기 북한의 대외정책은 국가발전 지향·이데올로기 중심의 시계추 외교(pendulum diplomacy)로 규정할 수 있다. 북한은 중국과 소련 사이에서 구조적 또는 전략적 이해관계의 충돌을 최대한 활용하는 시계추 외교를 통해 북한의 국익을 추구하고, 또한 협상에서의 우위적 지위를 점하기 위해 노력하였다. 예컨대 냉전시대인 1984년경에는 미국이 중국과 힘을 합쳐 소련을 봉쇄하는 정책을 취하자, 북한은 소련에게 나진항과 청진항을 군항으로 사용하는 권한과 더불어 북한 영공을 통한 항공 정찰을 허용해주는 대신 수십억 달러의 군수 지원을 얻어낸 적이 있다. 북한은 미국과 중국의 반소 제휴로 고립된 소련에게 한반도의 지정학적 가치를 활용하여 국익을 추구했던 것이다. 그러나 냉전이 해체되자, 북한은 동맹국을 상실하였다. 중국 및 소련과의 유대 관계 해체는 북한이 홀로 한미일 삼각동맹에 맞서는 안보불안을 초래했

고, 경제적으로 막대한 타격을 안겨 주었다. 이에 북한의 국가 목표는 전(全) 한반도의 사회주의 통일에서 체제 생존으로 그 비중상의 변화가 있었다. 그 동안 북한은 동맹관계에 기반한 무기 공급에서 이제는 자체적으로 개발해야 하는 절대적인 ‘내적균형’ 전략으로의 전환을 강제당하는 환경에 놓이게 된 것이다.

김정일시대 북한은 ‘강성대국(強盛大國)’ 기치 하에 개혁개방으로의 적극적 정책 전환보다 ‘주체형 대외개방’ 또는 ‘소극적 개혁·적극적 개방 정책’을 선택했다. 이러한 북한의 강성대국 건설은 외부 위협에 대한 내적균형 전략으로 분석할 수 있다. 내적균형은 전통적인 경성균형과 유사한 개념으로서 대표적인 수단은 군사적 균형 전략으로서 군사력 증강, 핵능력 증강, 군비 경쟁 등과 비군사적 균형 전략으로서 경제 발전을 포함한다. 이 시기에 북한은 외교 전략에 있어서 미국의 강압정책에 대하여 국면을 타개하고 협상을 유도하기 위해 돌파 전략(breakthrough strategy)을 선택했다. 핵무기 개발을 통한 군사력 증강은 가장 전형적인 내적균형화 수단으로 볼 수 있다. 김정일이 사망 직전에 중국과 러시아를 방문하여 정상회담을 개최하고, 삼국의 협력관계를 강조한 것도 균형 전략의 하나이다. 북방삼국의 관계는 삼국관계 내에서 내적 위협에 대한 독자적 혹은 공동 대응을 전개하고 있다. 예컨대, 삼국관계 내에서 중국을 견제하거나 중국에 대한 의존을 축소시키기 위해 북러의 공동 대응도 가능하다. 결국 미국의 동북아 정책에 대한 대응이라는 차원에서 삼국은 갈등과 협력을 반복하면서 큰 틀에서 연성균형 전략을 취할 것으로 보인다.

김정은시대의 대외정책은 김정일의 후반기 정책 기초를 계승하여 중국과의 관계를 강화하면서도 대중 편향을 극복하기 위해 대

미·대러 관계를 진작시킬 것으로 전망된다. 당분간 G2로 급부상하고 있는 중국과의 관계 강화를 통해 체제 안정을 도모하고자 할 것이다. 그러나 북한은 다른 한편으로는 대중국 무역 편향 및 정치적인 의존도의 심화를 방지하기 위해 여러 노력들을 동시에 전개할 것으로 예상된다. 북한은 북방외교 및 서방외교를 주체적으로 진행하기 위해서 남방외교도 적극 추진할 것이다. 이를 통해 균형력을 회복할뿐만 아니라, 경제적 자원과 정치적 후원 세력을 추가로 확보할 수 있다. 김정은시대 북중 관계는 대내외적 환경변화에 따라 상호 간 관리의 차원에서 동맹의 ‘내적 기능’이 강화될 수도 있고, 외부의 위협에 공동 대응하는 동맹의 ‘외적 기능’이 강화될 수도 있다. 여하튼 김정은시대는 과거 김일성시대 때 추진했던 시계 추 외교를 최대한 활용하여 생존을 모색할 것으로 전망된다.

요컨대 김정은시대 북한이 구사할 내·외적균형화 전략은 핵심협과 미사일발사 등의 내적균형 전략과 북중 관계 강화 및 북러 관계의 회복을 추구하는 외적균형 전략을 병행하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 중국과는 제한적 경성균형 정책을, 러시아와는 연성균형 정책을 추진해 나갈 것이다. 따라서 ‘새로운 북방삼각관계’는 냉전시기 전통적 동맹체제와는 달리 경성균형과 연성균형의 결합, 혹은 중간 형태로 전망된다.

주제어: 북방삼각관계, 경성균형, 연성균형, 내적균형, 외적균형, 세력균형

Abstract

Transition and Maintenance of Northern Triangle

Huh, Moonyoung & Yoo, Dongwon & Sim, Seungwoo

This research analyzes and prospects the maintenance and changes of North Korea's relationship with China and Russia, or the 'Northern Triangle.'

The research is consisted of three parts. The first part studies Kim Il Sung's period from North Korea's establishment to Kim Il Sung's death. In this period, the relationship among the three countries, or the Northern Triangle, is characterized by 'development and distortion.' The second part studies Kim Jong Il's period from Kim Il Sung's death to Kim Jong Il's death. This time represented the 'restoration' of the Northern Triangle. The third part studies North Korea's current relationships with the two countries, from Kim Jong Il's death till now, after Kim Jong Eun took the leadership in North Korea.

The study found that North Korea used nuclear testing and missile launching for its internal balancing against the 'Southern Triangle(U.S.-South Korea-Japan).' However, North Korea has tried to strengthen a tie with China and restore a tie with Russia for its external balancing at the same time. That is to say, Kim Jong Eun's regime is trying to establish a 'limited hard balancing' with China and a 'soft balancing' with Russia. Therefore, it can be concluded that the 'new Northern Triangle' will be a new form either the middle form between the hard and the soft balancing or the mixture form of the two. However, it needs to be considered that the 'Northern Triangle' could be strengthened, but it also could be diminished under the dynamics among the three countries.

Key Words: Northern Triangle, Hard Balancing, Soft Balancing, Internal Balancing, External Balancing, Balance of Power

I. 서론

복합관계 변화와 지수: 복합의 근대화 전략을 중심으로

1. 문제제기

동아시아 질서가 변화되고 있다. 변화의 핵심은 미국의 패권이 점차 쇠퇴하고, 그 자리를 빠르게 중국이 채워가고 있다는 점이다. 특히 2012년은 동아시아 주요국가인 러시아(3월), 중국(10월), 미국(11월), 한국(12월) 등의 순으로 정치 권력 교체가 예정되어 있고, 북한 또한 2011년 12월 김정일의 사망에 따라 김정은 체제로의 권력 이양이 진행 중이다. 통일을 준비하는 우리로서는 한반도 주변 국가의 권력변화를 면밀하게 분석하고, 북한·중국·러시아로 연결되는 북방삼각관계의 강화 가능성을 주목해야 한다.

미국은 이미 2012년 1월 5일 중국의 지역접근저지(Anti-Access/Area Denial: A2/AD) 능력이 향상됨에 따라 ‘신전략지침(New Strategic Guidance)’을 통해 향후 10년간 미국이 추구할 새로운 방위 전략을 발표한 바 있다.

클린턴(Hillary Clinton) 국무장관 역시 “21세기는 미국의 태평양 세기가 될 것이다(The 21st Century will be American’s Pacific Century)”¹라고 언급하면서 아시아태평양 지역과의 보다 역동적이고 지속 가능한 관계 수립의 필요성을 강조하였다. 이 지역이 직면한 여러 도전들로 ‘해상수송로의 안전보장’을 비롯해 ‘북한의 도발’과 ‘핵확산 시도,’ ‘균형적이며 포괄적인 경제 성장’ 등을 제시하고, 이에 대응하기 위해서는 미국의 리더십이 요구되고 있다고 밝힌 바 있다. 나이(Joseph S. Nye) 또한 “국제문제의 중심으로 아시아의 복귀는 21세기 권력이동의 가장 중요한 특징”으로 지적하고, “미국의 외교정책이 유럽(대서양) 중심에서 (동)아시아 중심으로

¹ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011.

선회하고 있다”²고 언급하였다. 미국은 전 세계 인구의 7%에 불과한 유럽 중심의 사고보다는 전 세계 인구의 1/3을 차지하고, 세계 총생산의 1/4을 차지하며, 세계 외환보유고의 2/3를 차지하는 아시아의 중요성을 인식해야 한다는 것이다.

중국은 경제력 성장과 더불어 군사력을 포함한 종합 국력을 배양하고 이를 기초로 국가의 통일과, 나아가 책임 있는 대국으로서 전 지구적·지역적 질서 수립에 적극 참여하고자 한다. 동시에 연성 권력에 속하는 문화역량을 비롯하여 국가 이미지 등을 제고하기 위해 노력하고 있다. 이러한 종합국력의 증대를 통해 중국은 강대국의 지위를 확보하고자 하는 것이다. 중국의 적극적인 대외 행보는 경제 능력의 상승에서 비롯되었다. 중국은 개혁개방 노선을 공식적으로 채택한 1978년 이후, 30년 만에 기적으로 불릴 만큼 놀라운 경제 성장을 달성하였다. 그 결과 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP) 규모가 1978년 세계 10위에서 2010년에는 미국에 이어 일본을 제치고 세계 2위를 기록하였다. 이와 같이 신장된 경제력을 바탕으로 미국처럼 주변 지역에 정치·경제·사회·문화적 능력을 투사시켜야 한다는 것이다. 그러나 중국의 화평굴기의 전략은 미국을 위시한 주변 국가들로 하여금 ‘중국위협론’을 불러 일으키고 있다.

러시아의 대외정책은 전통적으로 대서양 외교(Atlantic diplomacy)로 대표되는 대서방 관계를 중요시 해왔다. 그러나 미국의 아시아로의 복귀와 중국의 부상, 미일동맹의 강화는 러시아로 하여금 동아시아의 전략적 중요성을 각성케 하는 계기가 되었다.

²-Joseph S. Nye, “Obama’s Pacific Pivot,” *Project Syndicate*, December 6, 2011.

최근 러시아는 동아시아 지역에서 중국과의 협력관계 확대를 시도하고 있으며, 전방위 외교차원에서 영향력 확대를 모색하고 있다. 이는 아시아 지역에서 러시아에 유리한 안보 환경을 조성하고, 주변 국가들과 경제협력의 확대를 통해 실리를 추구하는 동시에 국가로서의 위상을 확보하려는 의도에 기인한다. 전략적 동반자관계 형성 및 강화로 나타나고 있는 러중 관계의 확대는 미국과의 패권경쟁에 돌입한 중국의 현실적 이해 관계와도 부합한다. 중국은 미국에 대응하는 군사력의 확보를 위한 군 현대화 작업에 러시아의 협력을 필요로 하고 있으며, 미일동맹 체제에 대응하기 위해서도 러시아와의 협력을 필요로 하고 있다. 이 같은 러시아의 변화는 향후 동아시아 지역에서 세력균형이 다극 구도로 이루어질 것임을 예고하는 것이다.

이러한 정세 속에서 2010년 5월부터 2011년 5월까지 1년 사이에 김정일은 세 차례 중국을 방문하였고, 2011년 8월에는 러시아 울란우데(Ulan-Ude)에서 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령과 정상회담을 가졌다. 그동안 느슨해진 북방삼각동맹 관계의 복원을 시도한 것으로 볼 수 있다. 북한은 두 차례 핵실험과 미사일 발사 등을 통해 ‘내적균형(internal balancing)’ 전략과 북중·북러 정상회담을 통한 ‘외적균형(external balancing)’ 전략을 동시에 추구하고 있다. 이에 본 연구에서는 북한의 ‘내·외적균형’ 추구를 냉전시기의 북방삼각관계와 다른 ‘새로운 북방삼각관계’ 외교로 파악하고, 이를 통해 북한의 대중·대러 외교를 분석하고자 한다. 이를 위해 먼저 김일성시대 북방삼각관계 특징과 김정일 체제 하에서의 북방삼각관계 현황을 정리한 후, 향후 김정은 체제 하에서 북한이 보일 대중러 정책과 이에 따른 북방삼각관계의 구조적 특징을 변화와

I
II
III
IV
V

연속성이란 관점에서 분석·전망할 것이다.

따라서 본 연구는 북방삼각관계를 세 시기로 구분하여 분석·전망해 보고자 한다. 첫째, 1948년 북한 정권 수립 이후 1994년 김일성주석 사망 시기까지를 김일성시대로 규정하고, 이 시기 북한의 대중소 정책과 북방삼각관계의 구조적 특징을 정리한다. 둘째, 김일성 사망 이후 2011년 김정일 사망 시기까지를 김정일시대로 설정하고, 이 시기 북한의 대중소 정책과 북방삼각관계를 ‘김정일시대 북방삼각관계’로 규정하여 분석한다. 셋째, 2012년 김정은 후계체제 등장 이후를 김정은시대로 규정하고, 향후 북한이 구사할 내·외적균형화 전략을 예측해 본 후, 향후 예상되는 북한의 대중리 관계 정립 방향과 이에 대한 중국과 러시아의 대응, 그리고 이의 결과로 형성되는 ‘김정은시대 북방삼각관계’의 구성적 특징을 전망해 본다.

2. 분석틀: 확장된 균형화 이론

가. 세력균형 이론

세력균형은 ‘균형(balance)’이라는 용어가 의미하듯이 하나의 서술적 용어로서, 특히 근대 과학의 발전과 더불어 인식되기 시작한 ‘평형(equilibrium)’ 상태를 의미한다. 즉, 두 개의 국가 또는 국가군 사이의 힘이 대등하여 어느 한 쪽도 우월한 지위를 누리지 못하는 상태를 말한다. 이와 같은 상태는 정책적 의미를 지닌다. 즉 대등한 세력들이 서로 경쟁할 때 어느 일방이 타방과의 경쟁, 특히 전쟁에서 쉽게 이길 수 없기 때문에 전쟁을 자제하게 되고 따라서 평화, 그리고 각 단위들의 생존이 유지된다는 것이다.

세력균형 현상의 법칙성에 주목하고 이를 일반 이론으로 발전시키려는 시도는 이전에도 있었지만, 보다 본격적인 노력은 1970년대 말 왈츠(Kenneth N. Waltz)에 의해 시도되었다. 왈츠는 세력균형이 국제 정치에 대한 명확한 정치적 이론이라고 단언하였다.³ 세력균형 이론은 무엇보다 국제체제의 무정부성을 가정으로 출발한다. 즉 국제체제의 무정부성로 인해 개별 국가는 하나의 단일한 행위자로서 생존의 확보를 가장 일차적인 목표로 삼게 되며, 이러한 목표를 스스로의 힘에 의해 달성할 수밖에 없다. 이 때문에 무정부 상태에서 자력 구제(self-help)가 필연적으로 개별 국가들의 행위 원칙을 결정한다. 따라서 한 국가의 힘이 증가하는 경우, 이웃 국가들은 세력균형을 유지하기 위해 부상하는 국가에 대항한다. 왈츠는 이러한 국가의 행동을 ‘균형화(balancing)’라고 명명하였으며, 이와 반대로 부상하는 국가에 영합하는 행동을 ‘편승(bandwagon)’이라 하였다.

또한 왈츠에 따르면, 무정부적 국제체제에서 자국의 생존 확보를 위해 개별 국가들은 내적균형(internal balancing)과 외적균형(external balancing)을 추구한다. 경제 발전, 군비 증강, 전략 개발 등이 전자의 예라면, 자신의 동맹 강화 전략과 상대방 동맹 약화 등이 후자의 대표적인 예다. 결국 무정부 상태에서 자력 구제를 통해 생존을 추구해야하는 국가들은 그 구조적 제약으로 인해 개별적 차원에서 균형화 행위를 공통적으로 하게 되며, 이러한 행위들이 합해져서 체제 수준에서 세력균형이라는 특정한 결과를 반복적으로 생산한다. 즉, 세력균형 이론은 국제체제의 행위 패턴을 설명

³-Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (N.Y.: Random House, 1979), p. 117.

I
II
III
IV
V

하는 것으로, 국가의 외교정책에 관한 이론이 아니다. 따라서 이 이론은 구조에 반응하는 개별 국가들의 공통된 행위인 ‘균형화’가 ‘편승’에 비해 보다 일반적인 패턴이며, 그 결과 체계적 차원에서 세력균형이 반복적으로 이루어지는 현상을 설명한다. 이처럼 알츠는 ‘국제체제의 무정부성’과 그 속에서 ‘자력 구제’를 구하는 국가가 존재한다는 두 개의 조건만 충족된다면, 세력균형은 형성·유지되는 것으로 파악한다.⁴

체계 차원에서 세력균형이 반복해서 나타나는 현상을 가져오는 개체 차원의 행위는 크게 두 가지다. 첫째, 무정부적 체계에서 생존을 추구하는 국가들은 성공적인 국가의 체제를 모방하는 경향이 있다. 이로써 체계 차원에서 단위, 즉 국가들의 체제와 기능은 동질적으로 된다. 또 선도국과 추종국 간의 국력 격차는 유지되거나 축소된다. 둘째, 보다 중요한 것으로 국가들이 힘을 결집하기 위해 행하는 동맹에서, 국가들은 강자의 힘에 편승하기보다 이를 균형화하고자 노력한다. 국가의 최고 목표가 힘의 극대화에 있다면 편승이 보다 합리적인 선택이 될 수도 있다. 그러나 국가의 최고 목적이 힘의 극대화가 아니라 바로 생존이고 힘은 그와 같은 생존에 필요한 수단에 불과하기 때문에 국가들은 편승이 아니라 균형화를 택한다.⁵

리버탈(Kenneth G. Libberthal)을 비롯한 많은 국제 정치학자들도 중국의 동맹(alliance) 또는 제휴(alignment) 행위 패턴을 주로 미중소 간의 ‘전략적 삼각관계(strategic triangle)’ 분석틀로 설명해 왔다. 미소 양극구조 가운데 중국이 주적 미국으로부터 오는 안

⁴ *Ibid.*, p. 121.

⁵ *Ibid.*, pp. 126~127.

보위협에 대처하기 위한 균형 전략 차원에서 소련과 동맹관계를 맺게 되었다고 보는 논리이다. 이 논리는 북중 동맹관계 분석에도 왕왕 사용된다. 냉전기 북중 관계는 북중소 ‘북방삼각관계’ 틀에서 미국과 소련의 동북아 팽창에 대한 균형이라는 차원에서 형성된 것으로 보고, 탈냉전기 북중 관계는 미국의 동북아 정책에 대한 대응이라는 차원에서 형성된 것으로 설명한다. 다시 말해, 북중 관계는 소련이나 미국의 세력 확장에 대한 반응의 결과에 따라 협력과 갈등이 나타나게 되었다고 본다.⁶

한편 왈츠의 제자인 스테판 왈트(Stephen Walt)는 왈츠의 세력 균형론에 중대한 수정을 가한다. 바로 ‘위협균형(balance of threat)’ 이론이다. 국가들이 힘을 균형화하는 이유는 바로 힘으로부터 위협을 느끼기 때문이라는 것이다. 그래서 왈트는 그의 위협균형 이론이 세력균형 이론을 부정하는 것이 아니라 더욱 발전시킨 것이라고 주장한다. 왈트는 제2차 세계대전 이후 중동지역에서의 동맹 패턴을 연구했다. 연구 결과 그는 균형화가 편승보다 지배적 패턴이라는 것을 발견하고 세력균형 이론이 경험적 지지를 받고 있다고 주장했다. 그러나 여기서 그는 이론에 중대한 수정을 가한다. 즉 국가들이 편승이 아닌 균형화를 택하는 것은 맞지만, 균형화의 대상이 단순히 힘만이 아니라 보다 포괄적인 의미에서 위협이라고 주장한 것이다.⁷ 따라서 위협에 영향을 미치는 요인을 총체적 힘, 지리적 근접성, 공격적 군사 능력, 인지된 공격 의도 등으로 제시하

⁶ 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』 (서울: 오름, 2009), pp. 23~25.

⁷ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988), p. 5.

고, 총체적 힘은 나머지 요소와 더불어 위협의 여러 요소 가운데 하나일 뿐이라고 주장했다.⁸ 역사적 사례로는 유럽의 대부분의 국가들과 일본이 힘에서 미국보다 약한 소련을 보다 위협적으로 인식하고 미국과 동맹을 맺은 것을 역사적 사례로 제시했다. 이는 총체적 힘에서 소련은 미국보다 약했지만, 지리적·심리적으로 자신들에게 더 큰 위협으로 인식되었기 때문이다. 챔버스(Michael Chambers) 또한 동맹이 힘(power)에 대한 균형이라기보다 위협(threat)에 대한 균형 차원에서 형성되는 것이라는 위협균형 이론에 기초해서, 중국의 동맹형성이 주요 강대국의 위협뿐만 아니라 지역 국가의 위협에 의해서도 영향 받을 수 있음을 강조하고 있다.⁹ 예컨대 중국과 파키스탄 간의 동맹관계를 인도의 위협에 대한 공동 인식과 안보 협력에 의해 결정된 것으로 설명한다.

왈트는 균형이 보다 일반적 경향이지만, 약한 국가의 경우 균형보다 편승을 선호할 수 있다는 점도 지적하였다. 즉, 약한 국가는 방어적 연합에 가담하여도 도움이 되지 못하며, 오히려 그로 인해 위협적인 국가의 분노를 살 수 있기 때문에 편승을 선택한다는 것이다.¹⁰

나. 연성균형 이론

냉전종식 이후 미국의 패권이 상당 기간 지속되면서 기존의 세

⁸-Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol. 9, No. 4 (Spring, 1985); Walt, *The Origins of Alliances*, p. 25.

⁹-Michael R. Chambers, *Explaining China's alliances: balancing against regional and superpower threats* (N.Y.: Columbia University Press, 2000), pp. 15~18.

¹⁰-Walt, *The Origins of Alliances*, p. 32.

력균형 이론은 새로운 도전을 맞이하게 된다. 즉, 탈냉전 시기, 특히 9.11 테러 이후 대테러전 수행과정에서 중국과 러시아는 미국에 대해 군사적 균형을 취하지 않았다. 고전적 의미에서 미국과 세력균형을 유지한다는 것은 군사적 능력과 위협을 감수하려는 의지가 필요할 뿐만 아니라, 국내 자원의 소모에 뒤따르는 다양한 희생을 떠안아야 하기 때문이다.

따라서 일부 국제 정치학자들은 미국이라는 패권국가에 대한 균형화는 과거와는 다른 형태로 진행된 것에 주목하기 시작하였다. 이들은 탈냉전 이후 패권체제 하에서는 전통적인 형태와 다른 새로운 형태의 균형이 발생하고 있음을 본격적으로 제기하였다. 그렇지만 기존의 세력균형 이론을 전면적으로 부정하기 보다는 세력균형 개념의 확장을 통해 논의를 전개하였다. 그러한 과정에서 나타난 개념이 바로 연성균형이다.

연성균형이란 새로운 형태의 균형으로서, 군사적 수단을 통한 전통적 균형이라 할 수 있는 경성균형과 대조되는 비군사적인 수단을 통한 균형을 지칭한다. 연성균형에 대해 폴(Thazha V. Paul)은 자유주의, 현실주의 패러다임 모두 현대의 세계를 설명하기 어렵기 때문에 세력균형의 개념을 확장할 필요가 있다고 주장하면서 세력균형의 개념을 크게 경성균형, 연성균형으로 구분하였다.

경성균형은 군비증강, 동맹결성, 핵 능력증강을 주요 수단으로 하고, 연성균형은 제한된 군비경쟁, 경제 및 제 분야에서 협력증진, 공동 군사훈련, 국제제도의 활용, 비군사적 분야에서 정책 조율을 수단으로 패권국의 비용 증가를 목표로 한다. 경성균형은 격렬한 국가 간 경쟁과 관련된 국가들에 의해 나타나는 것으로 국가들은 주요한 적들의 능력에 대적하기 위하여 공식적인 동맹과 반동맹을

형성하거나 유지하는 것 뿐만 아니라 그들의 군사적 능력을 구축하고 현대화하는 전략을 채택한다. 반면에 연성균형은 공식적 동맹에는 못 미치는 묵시의 균형을 포함하는 것으로 제한된 범위의 군비증강, 특별한 목적을 위한 협력활동, 지역적 또는 국제적 제도의 협력에 바탕을 둔다. 이러한 정책들은 만약 안보경쟁이 치열해지고 강력한 국가가 위협적이 되었을 때 경성균형 전략으로 변환될 수도 있다고 설명한다.¹¹

페이프(Robert A. Pape)는 이러한 폴의 연성균형 개념을 이어받아 연성균형 이론을 발전시켰다. 그는 연성균형이 비군사적 수단에 의존하지만 강대국의 군사 능력에 실질적 영향을 미치는 것을 목표로 한다고 주장하였다. 페이프는 균형을 강대국과 약소국 사이의 경쟁에서의 차이를 동등하게 만드는 것으로 보고, 전통적 경성균형은 군사력 증강, 동맹의 군사적 개입, 적대국에 군사기술의 이전 등을 통한 약소국의 군사력 증진에 기여함으로써 군사적 균형을 추구하는 것으로 파악하였다. 한편 연성균형의 수단은 영토적 거부(territorial denial), 외교적 연계(entangling diplomacy), 경제적 강화(economic strengthening), 균형에 참여하기 위한 의지의 표출(signal of resolve to participate in a balancing coalition)을 포함하며, 이러한 비군사적 수단들은 강대국의 군사력 전개 능력의 약화를 목표로 한다.¹²

¹¹- Thazha V. Paul, "The Enduring Axioms of Balance of Power Theory," James J. Wirtz and Michel Fortmann (eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st century* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 3, 13; Thazha V. Paul, "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security*, Vol. 30, No. 1 (2005), pp. 53, 56~57.

¹²- Robert A. Pape, "Soft balancing against United States," *International Security*, Vol. 30, No. 1 (2005), pp. 36~37.

첫째, 영토적 거부란 강대국이 지상군의 부대 집합지로서, 또는 해·공군의 통과 지역으로서 제3국의 영토 접근을 통해 이익을 취하는 행위를 거부하는 것을 말한다. 이러한 영토 접근의 거부는 강대국의 전쟁 수행에 있어 혹은 외교적 전략 수행에 있어 강대국의 효과적인 전략 수행을 제한하는 것이다.

둘째, 외교적 연계란 강대국조차도 중요한 국제기구의 절차와 규칙을 무시할 수 있는 완전한 자유를 가지지 못하며, 그들의 목적 달성을 위해 다른 국가들의 지지를 받아야 하는 것을 말한다. 예를 들어, 국제기구를 통해 강대국이 제시한 이슈를 최대한 부적절한 (irrelevant)한 것으로 만들어 강대국에게 외교적 연계를 강화시키는 것이다.

셋째, 경제적 강화는 강대국의 강력한 군사력이 강력한 경제력의 보유에서 비롯되는 점을 강조한다. 따라서 장기적인 관점에서 효과적인 균형의 방법은 상대적 경제력을 강대국보다 높이는 것이다. 그리고 상대적 경제력을 높이는 방법은 인접한 국가와의 경제 협력을 위한 무역 블록을 형성하고 패권을 가진 국가의 경제협력 블록의 참여에 제한을 가하는 것이다. 만약 패권국이 이러한 경제 블록에 배제된다면, 패권국의 무역과 경제 성장은 시간이 지날수록 둔화될 것이다.

넷째, 균형에 참여하기 위한 의지의 표출과 관련하여, 초강대국에 대항하기 위해서 여러 국가 간의 집단적 행동을 찾는 도전국들은 집단적인 행위가 실현될 수 없을 것이라는 진지한 근심에 직면한다. 하지만 연성균형 전략은 이러한 문제에 대해서 신뢰의 분위기를 높여 집단적 행위의 조건을 마련한다. 그리고 이러한 집단적 행위를 통해 패권국에 대한 견제의 효율을 높일 수 있게 된다.

I
II
III
IV
V

위의 네 가지 내용을 볼 때 연성균형을 위한 성공의 척도는 강대국이 구체적인 정책을 단념시키도록 제한하는 것 뿐만 아니라 더 많은 국가들이 패권국에 대항하여 연성균형 연합에 참여하도록 하는 것이라고 볼 수 있다.

카이 허(Kai He)와 후이윤 핑(Huiyun Feng)은 국가들이 상대적 힘을 증가시키기 위한 방법으로 경성균형과 연성균형을 구분하는데, 경성균형이란 국내적 군사력 강화 또는 외부적 동맹 형성을 통해 힘을 강화하는 것이다. 이것은 균형의 전통적 의미이며, 경성균형 또는 군사적 균형이라고 보았다. 그러나 군사 문제는 세계 정치에서 한 번의 게임이 아니다. 따라서 국가들은 패권국에 대항하여 다른 국가들과 공유된 이익을 촉진하기 위해 비군사적 자산을 결합시킬 수 있다.

먼저 허와 핑은 경성균형을 군사적 경성균형과 비군사적 경성균형의 두 가지 타입으로 구분하여 설명하였다. 군사적 경성균형은 전통적으로 정의된 내적 군사적 균형(군비 경쟁, 군사 현대화)과 외적 군사적 균형(동맹의 형성)을 언급한다. 비군사적 경성균형은 위협하는 국가에 대항하여 국가 또는 국가의 집합들의 자산을 증가시키기 위한 비군사적 노력이다. 비군사적 경성균형은 동맹국에 대한 전략적인 경제적 도움과 기술 이전을 포함한다. 유럽에서의 ‘마샬플랜(Marshall plan)’과 미국 동맹국에 대한 군사 기술적 이전은 냉전 기간 동안 소련에 대항하기 위한 비군사적 경성균형으로 간주된다.¹³

¹³- Kai He and Huiyun Feng, “If not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and U.S. Policy Toward China,” *Security Studies*, Vol. 17, No. 2 (2008), p. 373.

연성균형은 양측의 압력과 다른 국가들과의 다자적 협조를 통하여 위협하는 국가의 상대적 힘을 줄이거나 침식하는 것에 목적을 둔다. 연성균형 또한 군사적 연성균형과 비군사적 연성균형으로 구분할 수 있다.

군사적 연성균형은 위협하는 국가의 상대적 힘을 침식하기 위한 군사와 관련한 노력을 의미한다. 한 국가는 어떠한 공식적 협정과 동맹 없이 위협하는 국가의 상대적 힘을 침식하기 위하여 위협하는 국가의 라이벌에게 무기를 팔거나, 또는 무기 통제 협상을 사용할 수 있다. 또 다른 연성균형 전략은 비군사적 연성균형이다. 즉, 경제적 수출 금지와 경제적 제재로 라이벌의 상대적 힘을 침식하기 위한 비군사적 노력을 의미한다. 결국 연성균형이란 직접적인 군사적 대립 없이 위협하는 국가의 힘을 침식하고 영향력을 제한하는 것이다.

● 표 1-1 주요학자들의 연성균형 개념

구분	정의	수단	
Paul	공식적 동맹에 못 미치는 목시의 균형, 국가들의 제휴	<ul style="list-style-type: none"> 제한된 군비증강 경제 및 제 분야에서 협력 증진 공동 군사훈련 국제제도의 활용 비군사적 분야에서 정책 조율 	
Pape	비군사적 수단을 통해 강대국의 군사력에 영향을 미치는 것	<ul style="list-style-type: none"> 영토적 거부 외교 연계 공동 군사훈련 경제적 강화 균형에 대한 의지 표출 	
He, Feng	군사적 대립 없이 위협하는 국가의 영향력을 제한	군사적	<ul style="list-style-type: none"> 위협국 라이벌에 무기 판매 무기 통제협상 사용
비군사적		<ul style="list-style-type: none"> 경제 제재 경제적 수출금지 	

I
II
III
IV
V

다. 분석틀: 동맹의 외적 기능과 내적 기능

북한의 균형화 전략과 북방삼각관계를 시기별로 특징화하기 위해 본 연구에서는 앞에서 논의된 개념들을 종합해서 분석개념을 다음과 같이 제시해 본다.

표 1-2 동맹의 외적 기능: 외적 위협에 대한 균형화

구분	경성균형		연성균형	
	군사	비군사	군사	비군사
내적균형	<ul style="list-style-type: none"> • 군비 경쟁 • 군사력 증강 • 핵능력 증강 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 군심단결 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 사상결속 강조
외적균형	<ul style="list-style-type: none"> • 동맹 형성 및 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 동맹국에 전략적인 경제적 도움과 기술이전 (예: 마샬플랜) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동군사훈련 • 위협국 라이벌에 무기 판매 • 무기통제 협상 사용 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제제도의 외교적 활용 • 경제적 수출 금지 • 경제제재 • 경제협력

먼저 왈츠의 개념을 원용하여 무정부적 국제체제에서 자국의 생존을 위한 개별 국가의 전략을 내적균형과 외적균형으로 규정한다. 내적균형은 경제발전, 군비증강, 전략개발 등 국내적으로 자국의 힘을 키우는 전략을 의미하고, 외적균형은 동맹국 개발과 동맹 강화 등 국제적으로 자국의 힘을 키우는 전략을 의미한다.

그리고 폴과 페이프의 개념을 차용하여 탈냉전기 세계 체제에서 새롭게 나타나는 국가생존 전략을 경성균형과 연성균형으로 구분

한다. 경성균형은 냉전시대에도 존재하고 있던 전략으로 군비증강, 동맹결성, 핵 능력 증강 등 자국의 능력을 키우는 방식을 지칭하고, 연성균형은 경제제재, 경제적 수출금지, 무기통제협상 사용, 위협 국 라이벌에 무기판매, 국제제도 활용과 다자적 협조 등 가상적국의 상대적 힘을 줄이거나 침식하는 방식을 뜻한다.

마지막으로 허와 평의 개념을 도입하여 경성균형과 연성균형 각각을 군사적 균형과 비군사적 균형으로 다시 구분한다.

위에서 살펴본 것처럼 전통적으로 한 국가의 동맹 행위는 공동 위협에 대한 안보 협력이라는 관점으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 전통적 관점은 동맹이 결성된 이후, 동맹국 간에 신뢰 부족과 적대적 행위가 나타나는지에 대한 이유를 설명하지 못했다. 따라서 동맹 행위에 대한 보다 포괄적 이해를 위해서는 동맹의 ‘외적 기능’뿐 아니라, ‘내적 기능’도 아울러 파악하는 작업이 필요하다. 동맹의 외적 기능은 동맹 외부의 제3자를 대상으로 하는 외적 위협에 대항하는 것이며, 동맹의 내적 기능은 동맹 내부의 파트너를 대상으로 하는 내적 위협에 대응하는 것이다. 슈레더(Paul Schroeder)는 동맹이 외적 위협에 대항할 목적으로 형성되기도 하지만, 동시에 내적 위협으로서 동맹국 간 상호 관리의 수단으로도 기능함을 강조한다.¹⁴ 이러한 동맹의 내적 기능은 북방삼각관계 내부 동맹 간의 상호 견제와 관리 차원에서도 진행될 수 있다.

로스타인(Robert Rothstein)의 경우에도 동맹의 효과 또는 기능을 두 가지로 제시한다. 하나는 ‘외적 기능’ 차원으로 적국을 억제

¹⁴ 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, pp. 27~47; Paul W. Schroeder, “Alliance, 1815~1945: Weapons of Power and Tools of Management,” Klaus Knorr (ed.), *Historical Dimensions of National Security Problems* (Lawrence: The University Press of Kansas, 1976), pp. 227~262.

I
II
III
IV
V

하는 전통적인 ‘능력결집’이고, 다른 하나는 ‘내적 기능’ 차원으로 ‘모험주의’적인 동맹국의 행위를 제한하거나 영향력을 미치는 것이다. 물론 양자 기능이 복합적으로 존재하지만, 분명히 목적의 우선 순위가 있다고 그는 주장한다.¹⁵ 이런 맥락에서 볼 때, 동맹 기능의 우선순위는 대내적 국가 목표와 전략 환경의 변화, 그리고 동맹 상대국의 위협 조장 능력에 따라 달라진다고 하겠다.¹⁶ 예컨대 가상 적국의 힘이 약화되는 상황에서, 오히려 동맹국 자체가 자국의 안보에 위협이 되거나 또는 동맹국으로 말미암아 불필요한 분쟁에 ‘연루’될 가능성이 있을 경우, 동맹국에 대한 안보 공약을 모호하게 유지하는 한편 조약 상에 나타나 있는 양자 협의의 의무를 강조하는 동맹의 ‘내적 기능’을 강화하게 된다. 최근 북한이 두 차례 핵실험과 화폐개혁을 일방적으로 강행함으로써 중국의 변경 지역을 불안정하게 하고, 중국 화교들의 경제력을 침해하는 상황을 발생시키자, 중국은 북한에게 ‘통보제’ 이행을 강하게 촉구하고 나섰는데, 바로 이 경우에 해당한다고 할 수 있겠다.

● 표 1-3 동맹의 내적 기능: 내부 위협에 대한 대응

구 분	정 의	비고
Schroeder	동맹국 상호 간 위협 요인에 대한 관리 수단으로 기능	동맹 내부의 파트너를 대상으로 하는 내적 위협에 대응 기능
Rothstein	위험한 동맹국 행위에 대한 제한 및 영향력 행사 기능	

¹⁵- Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (N.Y.: Columbia University Press, 1968), pp. 49~52.

¹⁶- 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, pp. 29~30.

II. 김일성시대 북방삼각관계: 形成(형성)과 瓦解(와해)

1. 북한의 내적균형 전략: ‘자주·자위·자립’

한국전쟁 이후 북한은 전후 복구 및 사회주의체제 건설에 주력했다. 당시 북한은 이 과정에서 겪게 되는 대내외적 ‘위기 상황’을 돌파해 나가면서 주체사상을 확립해 나갔고, 이를 김일성의 권력 강화 및 사회주의 혁명 및 건설 사업에 적극 활용하였다.

1955년 12월 28일 개최된 당 선전선동대회에서 김일성이 「사상에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여」라는 연설에서 ‘주체’라는 용어를 공식적으로 제기한 이후부터, 북한은 사상, 정치, 경제, 국방 등 모든 혁명과 건설 사업에서의 자주 및 주체의 확립을 강조해 나가기 시작했다. 1964년에 이르러서는 주체사상을 ‘자주, 자립 및 창조적 태도’가 그 주요 내용이라면서 주체의 확립은 “혁명에서 주인다운 태도를 튼튼히 가지는 것을 의미”¹⁷하는 것이라고 설명했다.

이어 1965년 4월에는 김일성에 의해 주체사상에 대한 최초의 정식화가 이루어진다. 당시 반동회의 10주년을 기념하여 인도네시아를 방문 중이던 김일성은 알리 아르함(Ali Arham) 사회과학원에서 한 연설에서 주체 확립과 관련하여 “사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위, 이것이 우리 당이 일

¹⁷ 조선로동당출판사, 『조선로동당 력사교재』 (평양: 조선로동당출판사, 1964), pp. 343~344. 이후 북한은 ‘자주 자립의 사상과 창조적 정신’이 주체사상의 ‘혁명적 진수’라고 규정하였다; 최성욱, 『우리당의 주체사상과 사회주의적 애국주의』 (평양: 조선로동당출판사, 1966), p. 3. 이 책은 자주 자립의 사상을 ‘혁명과 건설에서 제기되는 모든 문제를 자체의 사고와 판단에 의거하여 독자적으로 해결해 나가는 사상’으로 정의하고, 창조적 정신은 ‘마르크스-레닌주의의 일반적 원칙을 견지하면서 자주적으로 자기나라의 구체적 현실에 맞게 적용하고 그것을 부단히 심화·발전시켜나가며 다른 나라들이 경험을 항상 비판적으로 대하는 것’으로 정의하고 있다.

관하게 견지하고 있는 입장”이라고 설명하였다.¹⁸ 김일성의 혁명 사상(김일성주의)으로 확장되기 이전의 주체사상은 김일성을 중심으로 한 체제 내적 결속과 대외적 자주 확보를 위한 수단적인 측면에서 정립되고 있었다.

가. 정치·외교에서의 자주

당시 김일성이 당 사업에서 ‘주체’의 확립을 제기한 데에는 소련, 중국 등 외세의 내정 간섭 차단과 함께 외세의 영향력을 등에 업고 있는 당내 반대파들의 도전을 제거해야 할 필요 때문이었다.

한국전쟁과 전후 복구 과정에서 북한은 중소로부터 많은 정치·군사·경제적 원조를 받았다. 그런데 이 원조는 외세 개입의 공간을 크게 확장시켰다. 이 확장된 외세 개입의 공간을 활용해 과거 소련과 중국에서 들어온 당내 일부 인사들이 세력화를 도모하는 사태까지 발생하였다. 1956년 2월 소련공산당 제20차 대회 이후 흐루시초프(Nikita Khrushchyov) 주도로 개인 우상 비판 등 ‘탈스탈린화’ 작업이 본격화되었고 다른 사회주의 국가들에게도 강요되고 있었다.

북한에서도 소련파와 연안파가 중심이 되어 이를 준비했으나 사전에 발각되어 실패하고 말았다. 이것이 바로 1956년 8월에 있었던 ‘8월 종파사건’이다. 이 사건을 계기로 북한에서는 김일성을 중심으로 한 항일 빨치산파가 소련파 및 연안파를 제거하면서 소련이 강요했던 ‘탈스탈린화’ 작업을 거부하고 ‘탈소련화’ 정책을 추진해

¹⁸ 김일성, “조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여,” 『로동신문』, 1964년 4월 17일.

나갔다.¹⁹

표 II-1 초기 주체사상 체계의 형성 과정

내용	제기 시기	배경
사상에서의 주체	당 선전선동원대회(1955.12.28)	<ul style="list-style-type: none"> • 스탈린 사망 • 당내 국내파 숙청
경제에서의 자립	당 중앙위원회 12월 전원회의 (1956.12.11)	<ul style="list-style-type: none"> • 대외원조 감소(5개년계획 수립차질) • 당내 반김일성운동 고조
정치에서의 자주	당 중앙위원회 12월 전원회의 (1957.12.5)	<ul style="list-style-type: none"> • 공산권내 개인숭배 반대운동 • 당내 연안파·소련파 타도
국방에서의 자위	당 중앙위원회 4기 5차 전원회의 (1962.12.10)	<ul style="list-style-type: none"> • 중소분쟁의 심화 • 남한의 군사쿠데타
외교에서의 자주	제2차 당 대표자회의(1966.10.5)	<ul style="list-style-type: none"> • 중소분쟁의 확대 • 비동맹운동의 발전

이 과정에서 활용된 주체의 논리는 ‘사상에서의 주체(1955), 경제에서 자립(1956), 정치에서의 자주(1957), 국방에서 자위(1962)’ 등으로 정식화되었고, 김일성 중심의 권력 강화를 정당화하는데 활용되었다. 1960년대 들어서는 중소 이념 분쟁 등 국제 공산주의 운동에서 수정주의 논쟁이 일어나자 대외정치 명분으로 활용해 나갔다.

19. 박형중은 “스탈린 사후 흐루시초프에 의한 ‘탈스탈린화’ 정책이 모든 사회주의 권 국가들에게서 성공한 것은 아니었음”을 밝히고, 특히 “저발전 사회주의 국가들 예들 들어 중국, 루마니아, 북한, 알바니아 등의 국가들은 소련의 간섭에 저항하면서 독자적인 사회주의 길로 나아갔다”고 보았다. 이것 자체가 ‘주체’의 길이라 할 수 있다. 따라서 ‘주체의 길’은 북한만의 특수한 현상이 아니라 하겠다. 박형중, “탈스탈린화 문제와 사회주의권의 분화,” 조선대학교 통일문제연구소 편, 『통일문제연구』 (광주: 조선대, 1993), pp. 300~301 참조.



1966년 당 이론지인 『근로자』에 ‘자주성을 옹호하자’란 제하의 글이 발표되었는데, 이 글을 보면 그동안 북한이 얼마나 중국과 소련으로부터 압력을 받아 왔는지를 알 수 있게 한다.

공산당 및 로동당들 사이의 관계를 옹계 처리하려면 형제당들의 호상관계의 규범을 엄격히 지켜야 한다. 공산당 및 로동당들의 호상관계는 완전한 평등, 자주, 호상존중, 내정불간섭, 동지적 협조 등의 원칙에 기초하고 있다. 그러나 최근년간의 국제공산주의 운동은 자기의 그릇된 로선과 견해를 다른 형제당들에 강요하며 이것을 접수하지 않는다고 하여 압력을 가하고 내정에 간섭하는 등 참을 수 없는 현상들이 근절되지 않고 있다는 것을 보여주고 있다. 우리는 이러한 대국주의적 행동을 허용하지 말아야 한다. 대국주의는 형제당들 사이의 관계를 악화시키는 엄중한 후과를 가져오게 된다.²⁰

북한은 중소 이념 분쟁 상황에서 자주 외교를 내세움으로써 실리를 추구해 나갔다. 중소 분쟁과 이에 따른 중소 간 대북 견인경쟁의 확대는 북한의 상대적 자율성을 심화시켰고, 그 결과 북한은 중국과 소련의 대한반도 정책이 북한의 입장과 어긋날 경우 국가 목표와 정권의 이해 관계에 따라 적극적으로 대응해 나갔다.²¹

나. 국방에서의 자위

북한은 1960년대에 ‘경제·군사 병진 노선’과 ‘4대 군사노선’을 채

20. “자주성을 옹호하자,” 『근로자』 (평양: 조선로동당출판사, 1966), pp. 15~16.

21. 북한은 중국과 소련의 반미주의에 대한 강도와 김일성정권에 대한 지원 정도를 중심으로 시계주 외교를 전개하였다. 허문영, 『탈냉전기 북한의 대중국·러시아 관계』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 6~21.

택해 ‘국방에서의 자위’ 원칙에 입각한 군사력 강화를 추진하였다. 북한은 1962년 12월 제4기 5차 전원회의에서 자주적 군사력 증강을 위한 ‘경제·국방 병진 노선’을 결정했다. 당시 전후 복구 및 사회주의체제 건설에 매진하던 북한은 남북한의 군사적 대립 속에서 경제건설에만 집중할 수 없었다. 또한 1962년 쿠바미사일 위기 당시 소련이 보여준 모습에 북한은 실망감을 가질 수밖에 없었고, 1960년대 들어 본격화된 중소 분쟁으로 소련, 중국과의 관계도 평탄하게 진행하지 못했다.

1960년대 들어와 본격화된 중소 이념 분쟁에서 북한은 초기의 중립적 입장에서 벗어나 소련의 노선을 수정주의라고 비판하면서 친중 노선으로 선회하였다. 이에 대한 보복으로 소련은 1962년 대북 경제·군사원조를 중단하였다.²² 그런데 긴밀한 관계를 유지했던 중국이 1966년 ‘문화대혁명’의 격동기에 접어들자 북한과 중국 관계도 영향을 받기 시작했다. 더구나 1965년 미국의 베트남전쟁 확대와 한일 국교 정상화 및 남한의 경제성장 등은 북한에게 엄청난 안보위협으로 다가왔다. 북한에게는 사회주의 경제 건설도 중요했지만 ‘정치의 자주,’ ‘국방의 자위’ 확보가 매우 시급한 과제로 제기될 수밖에 없는 상황이었다. 이에 북한은 1962년 ‘경제·군사 병진 노선’ 채택에 이어 1966년 10월 당대표자회의를 열어 ‘전민 무장화,’ ‘전국 요새화,’ ‘전군 간부화,’ ‘전군 현대화’ 등 이른바 ‘4대 군사노선’을 확립하고 자주적 군사력 증강에 박차를 가했다.²³

22. 경남대학교 북한대학원 편, 『북한군사문제의 재조명』 (파주: 한울아카데미, 2006), p. 25. 북한에 대한 소련의 원조 감소는 소련의 제3세계 원조 정책의 변화와 맞물려 나타났다. 제22차 당대회를 기점으로 소련의 제3세계 원조는 대폭 감소했으며 1962년에는 전년 대비 58%나 감소했다.

23. 북한은 자신의 국방건설 정책을 인민군대와 전체 인민을 정치·사상적으로 무장

이에 따라 북한은 ‘국방에서의 자위’ 확립을 위해 막대한 자금을 투입했다. 북한의 군사비 지출 비율을 보면 1962년을 기준으로 1965년에는 3배, 1971년에는 4배로 증가하였다. 북한의 공식통계에 의하면 1967~1971년 사이 국방비는 5년 연속해서 예산의 30~32%(GNP의 20~25%에 해당)를 유지했다.²⁴

그러나 이러한 군사비 지출은 북한에게 심각한 부담이 되었다. 김일성은 1968년 「조선민주주의인민공화국 창건 스무 돌을 성대히 맞이하기 위하여」란 제하의 연설에서 “군사적 부담이 좀 있다”고 언급했으며, 1972년 5월 3일에는 「조국통일의 3대원칙에 대하여」라는 담화를 통해, “이러한 상태가 지속되는 한 우리나라에서 긴장상태가 완화될 수 없습니다……우리나라에는 군대가 많으며 인민들의 군사적 부담이 큼니다……남북의 군대를 각각 10만 명 정도로 줄여 인민들의 군사적 부담도 덜어 주어야 한다”²⁵라고 주장했다.²⁶

시킨 기초 위에서 ‘4대 군사노선’으로 집약된 ‘국방에서 자위’ 원칙을 집행함으로써 ‘전인민적 전국각적 방위 체계’를 수립하는 것으로 설명하고 있다. 그리고 ‘국방에서의 자위’는 ‘군사 분야에서 주체사상을 구현하여 자체의 힘으로 자기 나라를 보위하는 혁명적 원칙’으로 규정하고, 이를 위해 ‘인민을 정치·사상적으로 무장시킨 기초 위에서 전군 간부화, 전군 현대화, 전민무장화, 전국요새화 등 기본노선의 관철을 강조하고 있다. 사회과학출판사, 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973) 참조.

24. 북한의 공식 발표를 근거로 국가 예산 대비 국방비의 비중은 1961년 2.5%에서 1967년 30.4%, 1968년 32.4%, 1969년 31.0%, 1970년 29.4%, 1971년에는 31.1%로 최고조에 달했으나, 1972년부터 17.0%로 감소되어 1979년까지 대체로 15~17% 사이를 유지했다. 그러나 이는 어디까지나 북한의 주장일 뿐, 실질적으로는 국방비가 최소 30% 이상에 달할 것으로 추정되고 있다.

25. 김일성, “조국통일의 3대원칙에 대하여,” 『김일성 저작집 27권』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), pp. 189~190.

26. 김일성의 이러한 주장은 1975년 일본문화교류협회 이사장 일행과의 만남, 1976년 일본 소카대학 교수와의 대화, 1980년 페루 조선친선문화협회대표단의 담화, 1984년 덴마크사회민주당 위원장과의 대화에서도 동일하게 표현되고 있다. 이

다. 경제에서의 자립

북한은 소련을 비롯한 사회주의 국가들의 원조에 의존해 전후 복구 및 사회주의 경제 건설을 추진하였다. 1954~1956년 사이 북한 총수입량의 80% 이상은 소련을 비롯한 사회주의 국가들로부터 들여온 무상 및 차관에 의한 원조품이었다. 이 기간의 생산적 건설에 대한 투자의 67.8%는 원조를 이용하여 공업 건설에 돌려졌고, 공업 건설에 대한 투자의 82%는 중공업 부문에 집중되었다.²⁷

원조를 기반으로 전후 복구 3개년계획을 성공적으로 추진한 북한은 1956년 4월 개최한 제3차 당대회에서 ‘중공업 우선의 경공업·농업 동시 발전’ 노선을 채택하였다. 그러나 이 노선은 중공업 우선의 외연적 성장 방식과 다를 게 없었다. 북한은 이러한 중공업 우선의 고도성장 노선을 소련, 중국 등 사회주의 국가들의 원조를 기반으로 급속하게 추진해 나갔다.

그런데 당시 북한도 소련이 사회주의 국가들에게 강요했던 ‘탈스탈린화’ 요구에서 자유로울 수 없었다. 1956년 8월 종파사건의 기폭제가 된 것도 바로 소련의 ‘탈스탈린화’ 요구였다. 그렇지만 김일성을 중심으로 한 빨치산파는 ‘8월 종파사건’ 이후 반대파를 제거하면서 권력을 장악하고, 이를 바탕으로 소련의 ‘탈스탈린화’를 거부하고 대신 ‘탈소련화’ 정책을 더욱 강화해 나갔다.

들과의 대화에서 김일성은 “인구와 군사장비의 열세를 인정”하고 있으며, “미제 국주의자들과 직접 대치하고 있기 때문에 국방력을 강화하지 않을 수 없으며 따라서 군사적 부담을 많이 걸머지고 있다”고 고백하고, “만일 우리가 지금과 같은 큰 군사적 부담을 지지 않았더라면 나라의 경제를 더 빨리 발전시켰을 것”이라고 토로하고 있다. 권오국, “지정학적 관점에서 바라본 남북한의 생존전략 (1945-2000),” (성균관대학교대학원 박사학위논문, 2010), p. 134.

27. 안광준, “사회주의공업화를 위한 자금 원천,” 『근로자』, 9호 (1957), pp. 42~43.

그러나 북한은 ‘탈스탈린화’를 거부한 대가를 치러야 했다. 1956년 6~7월 제1차 5개년계획(1957~1961)의 재원 문제 해결을 위한 김일성의 외국 방문이 실패하고, 1956년 ‘8월 중파사건’을 계기로 북한 경제에서 차지하는 비중이 컸던 원조는 중단되거나 혹은 차관으로의 전환이 이루어졌다. 이것은 과거처럼 원조에 의존한 성장 방식이 가능하지 않다는 것을 의미했다. 이에 북한은 이를 극복하기 위해 ‘자력갱생’ 원칙에 입각한 ‘자립경제 건설’을 강조해 나가기 시작했다.²⁸

북한은 전쟁 이후 원조를 기반으로 한 전후 복구 건설을 통해 어느 정도 사회주의 산업화 발전의 토대를 마련할 수 있었다. 이에 북한은 자신들의 내부 성장 잠재력이 충분히 있다고 판단했다. 또 전쟁의 경험은 주민들이 소비 억제를 장기간 견딜 수 있도록 해주었다.

북한은 내부 자원 동원을 위해 정치사상 의식을 강조하면서 대중적 혁신운동(천리마운동)을 추진해 나갔고, 더 빠른 성장 속도를 강조하였다. 경제 발전의 높은 속도는 주로 ‘대중들의 혁명적 열의’에 호소하는 형태로 나타났다. 그 결과 당초 목표로 제시된 공업의 연평균 성장률 22%를 훨씬 능가하는 성장 속도를 기록하면서 당초 계획 기간을 2년 반 앞당긴 1959년 6월 계획의 완수가 선언되었다. 이와 같은 경제 성장 속도는 북한의 공업이 절대적으로 낮은 수준에 있었기 때문에 상대적으로 높은 증가율을 보였던 것이지만, 비

28. 이영훈은 원조의 단절은 북한 축적체제의 위기를 가져왔고, 이를 극복하기 위해 자력갱생의 축적체제를 형성하게 됐다고 설명한다. 그는 이를 1957년 북한의 가격 및 조세제도의 개정을 통해 설명하고 있다. 이영훈, “북한의 경제 성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~64년),” (고려대학교 경제학박사학위논문, 2000), pp. 62~76.

슷한 시기에 동유럽 상호원조회의(Council for Mutual Economic Assistance: CMIEA) 국가들의 연평균 성장률 9.5%(1951~1960)와 비교해 볼 때 괄목할 만한 성장이었다.

그러나 북한의 고도성장은 지속되지 못했다. 북한도 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 중공업 중심의 산업화 노선의 한계에 직면해 경제 성장이 둔화 내지 침체되기 시작했다. 소련을 비롯한 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 북한도 중공업 우선의 산업화를 통해 양적 성장을 이룩했으나, 산업간 불균형의 확대, 자원 배분의 왜곡, 계획의 무계획성이라는 사회주의 경제 모순의 심화에 직면하였다. 여기에 북한의 경우 1960년대 소련, 중국과의 갈등과 남북 대립으로 인한 군사비 부담의 증가라는 외부적 조건이 사회주의 경제의 모순을 더욱 심화시키는 촉진 변수로 작용하고 있었다.

수치상으로는 5개년계획을 2년 반 앞당긴 북한은 1960년까지 완충기를 갖고, 1961년부터 1967년까지의 7개년계획에 착수했다. 북한의 7개년계획은 ‘사회주의 공·농업국에서 사회주의 공업국으로의 이행’을 목표로 했다. 구체적으로는 중공업 위주의 발전을 기초로 하되, 경공업과 농업의 동시발전, 기술혁신과 문화혁명 및 국민생활수준 향상을 주요 과제로 제시했다.²⁹ 그러나 외연적 성장의 한계와 투자 자원의 제약은 이러한 목표를 무산시켰고, 계획을 3년간 연장하도록 만들었다. 결국 이러한 결과는 이미 한계를 드러내고 있던 중공업 우선의 산업화 노선과 정치사상 우선 방식이 가진 문제점들을 더욱 부각시킬 뿐이었다.

북한은 부존자원이 빈약하고 소규모 경제라는 점에서 자립경제

²⁹ 국토통일원 편, “조선민주주의인민공화국 인민경제 발전 7개년(1961-1967)계획 통제 수자,” 『조선노동당대회자료집Ⅱ』 (서울: 국토통일원, 1988), p. 127.

가 불가능함에도 불구하고 자립경제를 건설하지 못하면 정치적 자주성과 주체성을 확보하지 못한다는 논리 아래 매우 폐쇄적인 자립경제 건설을 추구해 나갔다.

2. 북한의 외적균형 전략: 진영·동맹·보조 외교³⁰

가. 정치적 자주를 위한 진영·자주·혁명·해방 외교

냉전 초기 북한은 미국 중심의 자본주의 국가들을 ‘제국주의 진영’으로, 소련 중심의 공산주의 국가들을 ‘민주 진영’으로 구분하고, 국제사회를 이들의 투쟁장으로 간주하였다.

북한은 1953년 스탈린 사망 이후 흐루시초프의 대미 평화공존 정책으로 중소 분쟁이 심화되고, 1966년 중국 문화대혁명과 홍위병들의 김일성 비난으로 북중 간 긴장국면이 조성되자, 소련의 수정주의와 중국의 대국주의로부터 자율성을 확보하려는 자주 외교를 내세움으로써 김일성정권의 공고화를 추구하였다. 그러나 북한은 40여 년 간 중국과 소련 사이에서 자주성에 근거한 등거리 외교를 전개해 온 것이 아니라, 사회주의 체제의 발전과 김일성정권의 유지를 위하여 시계추 외교를 전개한 것으로 평가된다.³¹

한편 북한은 ‘제국주의’를 반대하고, 사회주의 혁명을 국가적 차원에서 뿐만 아니라 세계적 차원에서 완수하기 위한 혁명 외교³²

30. 이 절은 다음을 참조함. 전현준·허문영 외, 『북한 이해의 길잡이』 (서울: 박영사, 2005), pp. 295~315.

31. 북한은 중국과 소련의 반미주의에 대한 강도와 김일성정권에 대한 지원 정도를 중심으로 시계추 외교를 전개하였다. 허문영, 『탈냉전기 북한의 대중국·러시아 관계』, pp. 6~21.

32. 사회과학출판사, 『주체사상에 기초한 세계혁명리론』 (평양: 사회과학출판사,

와 ‘하나의 조선정책’을 내세워 미국의 ‘식민지’인 남한을 해방시켜야 함을 주장³³하는 해방외교를 전개하였다.

나. 군사적 자위를 위한 동맹 외교

북한은 제국주의 반대 투쟁 과정에서 사회주의 국가들이 상호 연대하는 것은 국방에서 자위 원칙과 모순되지 않는다고 보고,³⁴ 체제 유지 및 발전을 위하여 ‘반혁명 세력’으로부터의 안전을 확보하려는 동맹 정책을 추구했다. 북한은 <한미 상호방위 조약>(1953.10.1), <미일 상호협력 및 안전보장 조약>(1960.1.19), <한일 기본 조약>(1965.6.22) 체결을 남한·미국·일본 사이에 남방삼각관계가 형성된 것으로 인식하였다. 이에 북한은 <중소 우호동맹 및 상호원조 조약>(1950.2.14)을 토대로 <조소 우호협조 및 호상원조 조약>(1961.7.6)과 <조중 우호협조 및 호상원조 조약>(1961.7.11)을 체결함으로써 북방삼각관계를 강화하였다. ‘미 제국주의와 일본 군국주의, 남한 파시스트’에 대한 ‘외적균형’ 차원에서 이뤄진 것으로 볼 수 있다.³⁵

반면에, 중국이 대북 동맹 정책에서 기대하는 효과는 동맹의 내적 기능, 즉 로스타인의 동맹 효과 중 후자인 모험주의적 동맹국에

1975), pp. 219~220.

33. 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사(2)』 (평양: 사회과학출판사, 1987), pp. 185~191.

34. 김일성, 『김일성 저작집 4권』 (평양: 조선로동당출판사, 1954), p. 539.

35. 김일성은 <조소 조약>(1961.7.6)과 <조중 조약>(1961.7.11)이 체결된 직후 열린 조선로동당 제4차대회 중앙위원회 사업총화보고를 통해 동 조약들이 방위적이며 억지적 성격을 띤 것으로 규정하였다. 외적 위협에 대하는 ‘균형 동맹’으로 정의하고 있다. 김일성, “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고(1961.9.11),” 조선중앙통신, 『조선중앙년감』 (평양: 조선로동당출판사, 1961).

대한 영향력 행사 쪽에 좀 더 무게 중심이 있던 것으로 보인다. 그 이유는 중국이 조약 상 ‘자동군사개입’ 조항으로 해석되는 제2조보다 상호협치 및 통보제를 규정한 제4조(‘체약 쌍방은 양국의 공동 이익과 관련되는 일체의 중요한 국제문제들에 대하여 계속 협의한다’)에 주안점을 두고 <조중 조약>을 해석해왔기 때문이다.³⁶

다. 자립적 민족경제 완성을 위한 보조 외교

북한은 국가 독점의 원칙, 자급자족 경제의 원칙, 호혜평등의 원칙에 입각하여 자립경제의 완성을 위한 자력갱생 정책을 강조하였으나, 자국에 있는 것은 해외에 주고, 없는 것은 받는 식으로 서로 이롭게 하는 ‘유무상통(有無相通)’의 원칙 하에 경제적 의존이 아닌 자발적인 국제 경제협력은 가능한 것으로 주장하였다.³⁷

이에 북한은 1970년 이후부터 선진 기술과 자본의 도입 등 부분적인 변화를 선택하였다. 북한은 1970년대 초반의 ‘대서방 차관 도입 정책,’ 1984년의 ‘합영사업 정책,’ 1991년의 ‘경제특구 정책,’ 1993년의 ‘무역제일주의 정책’ 등 4단계에 걸쳐 체제 유지와 경제 발전을 동시에 보장해 줄 수 있는 제한적 대외 개방 정책을 조심스럽게 추진해 왔다.

36. 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, pp. 20~21.

37. 김일성, 『김일성 저작집 4권』, p. 575; 김정일, “주체사상에 대하여(3.31),” 『친애하는지도자 김정일동지 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 50.

3. 북방삼각관계 성격: 외적 경성균형 구축

가. 중소 관계: 경성균형 형성과 와해

(1) 중국과 소련의 국가 목표와 전략

냉전시대 국가 전략 개념은 주로 군사적 안보를 의미했다. 그러나 탈냉전 이후에는 군사적 측면뿐만 아니라, 정치, 경제, 사회, 문화를 총망라하는 포괄적 안보(comprehensive security) 개념으로 변화되고 있다.³⁸ 일반적으로 정의되는 국가안보란 국가안전보장의 준말인데, 국가의 생존과 국가 이익의 안전 확보를 위한 정책과 전략을 의미한다. 국가안전보장에 대한 연구는 전통적으로 국제정치학자들의 주요 관심사였다. 미국의 국가안보전략은 세 차례의 대변화를 맞으면서 발전해 왔다. 그 하나는 일본의 진주만 공격에 의한 2차 세계대전 개입이었으며, 두 번째는 소련과 공산권 국가들의 갑작스런 몰락이고, 세 번째는 2001년 9월 11일 국제무역센터의 테러에 따른 영향이다.³⁹

38. 미 국방부가 2006년 2월 발표한 「4년 주기 국방태세검토(Quadrennial Defense Review: QDR)」에서는 21세기 안보위협에 대해 ‘전통적위협,’ ‘비정규적 위협,’ ‘재앙적 위협,’ ‘파괴적 위협’ 등으로 분류하고, 전통적 위협으로는 재래식 군사력으로 미국에 도전하는 행위, 비정규적 위협에는 비재래식 방법(테러, 폭동, 내전)으로 전통적 우위의 상대방을 위협하는 행위, 재앙적 위협에는 대량살상무기나 유사한 효과의 무기로 미국의 상징물에 기습공격하는 행위, 파괴적 위협으로는 생물화학무기, 사이버작전, 우주무기 등에 의한 치명적 위협 등을 규정했다.

39. 미국은 1947년 국가안전보장법이 제정되어 국가안보회의(National Security Council: NSC)와 중앙정보국(Central Intelligence Agency: CIA)이 창설되었다. 그후 1986년 골드워터-니콜스 법(Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act)을 제정하여 당시의 국방부를 재편성 강화함과 동시에 미국의 국가안보전략에 대해 연례적으로 대통령이 국회에 직접 보고하도록 법제화 되었다. 이외에도 국가안보회의록(NSC-68)과 트루먼의 대통령비방록(PRM-10)이 있고, 키신저 시절에는 국가안보전략 연구자서(NSSM-3), 대통령 결심서(PD-18) 등이 있다.

I
II
III
IV
V

중국과 소련의 국가 전략 또한 몇 차례 특징적인 변화를 겪으면서 발전해 왔다. 소련의 국가 전략은 1947년 미국이 ‘트루먼 독트린’을 발표하고 봉쇄 전략을 채택하자 대응차원에서 발전되었고, 중국은 소련의 국가 전략 틀 안에서 자신들의 국가 전략 목표를 가다듬었다. 이 당시 미국의 봉쇄 전략은 유럽에 집중되었고, 아시아의 중요성은 상대적으로 부각되지 않았다. 그러나 한국전쟁이 발발하면서 봉쇄 전략의 세계화가 추진되었다.

봉쇄 전략의 입안자였던 조지 케난(George Kennan)은 1947년 7월 *Foreign Affairs*지에 “소련은 팽창의 욕구와 대외적인 적개심을 가졌기 때문에 미국은 그것을 봉쇄하고 그 내부변화를 기다려야 한다”고 주장했다. 그러기 위해서는 “미국의 장기적이며 인내성 있는, 그러나 확고하고 조심스러운 억제 정책이 필요하다”⁴⁰고 밝혔다. 해양세력에 의한 대륙 세력의 봉쇄 정책이 본격적으로 추진된 것이다.⁴¹ 여기에는 1949년 국공 내전을 승리로 이끈 중국공산정권의 수립도 한 몫 하였다.

소련은 미국의 봉쇄 전략에 맞서 1950년 2월 <중소 우호동맹 및 상호원조 조약>을 체결하였다.⁴² 이 조약은 1945년 8월 4일 강제

40- George Kennan, “The sources of Soviet Conduct,” *Foreign Affairs*, Vol. 25, No. 4, pp. 566~582.

41- 대표적인 예로 트루만 독트린, 마샬플랜, NATO, CENTO, SEATO, 및 한미상호방위조약, 미일상호방위조약, 미·필리핀상호방위조약, ANZUS 등이 있다. 미국은 림랜드(rimland) 국가들과의 쌍무방위조약을 통해 소련과의 대결구도를 정립했으며, 이에 대해 소련은 소중상호동맹조약, 바르샤바조약기구, 브레즈네프 독트린 등을 통해 미국의 봉쇄 정책에 대응했다.

42- 이 조약은 전문(前文)과 6개조의 본 조약 및 두 개의 부속 협정·교환 각서로 이루어져 있는데 소련은 중국에서의 특권을 포기하는 데 동의하고 부속 협정에서 1952년 이전까지 창춘(長春) 철도의 일체 권리와 재산을 무상으로 중국에 넘겨 주기로 약속했다.

스의 국민당 정권과 체결한 <중소 우호동맹 조약>을 대체하는 조약이었다.⁴³ 본 조약은 유효기간을 30년으로 하되, 체결국 중 한 나라가 조약 만료 1년 전까지 폐지를 통고하지 않으면 기한을 5년간 자동 연장되도록 하였다. 1960년대 이후 중국의 문화대혁명 이래로 중국과 소련의 대립이 격화되면서 조약은 유명무실화되었다. 그리고 1979년 4월 중국이 본 조약을 연장하지 않을 것을 결정함으로써 1980년에 폐지되었다. 그러나 이는 형식상의 절차를 의미할 뿐, 사실상 중소 분쟁 당시 이미 형해화되었다고 보는 것이 타당하다.

중소 갈등은 1956년 흐루시초프의 스탈린 비판 연설에서부터 비롯되었다. 이 연설 내용이 알려지자 폴란드, 헝가리 등 동유럽 제국에서는 반소 폭동이 발생하였다. 중국은 스탈린은 옹호하며 중소 이념 분쟁으로 치달았다. 이외에도 1958년부터 시작되는 중국의 제2차 5개년계획에 대한 소련의 지원 미비, 대만해협 위기 시 소련의 애매한 태도, 인도와의 국경 분쟁 때 소련의 중립적 태도 등이 증첩되면서 갈등이 심화되었다. 이러한 갈등은 1960년 모스크바에서 열린 ‘바르샤바 조약기구 회의’에서 흐루시초프의 평화공존론이 재확인되자, 중국이 불만을 표시함으로써 노골화되었다.

미중 간의 대만해협을 둘러싼 1~2차 위기와 관련해 주목할 것

⁴³ 이 조약 외에 체결된 비밀 합의문을 통해 소련과 중국은 이념적 측면에서 군사적·경제적 협력 자세를 공고히 했다. 특히 만주 지역을 놓고 중공은 소련의 특권을 인정하는 동시에 소련은 만주 지역에 대한 중공의 지배권을 인정했다. 허만호는 “소련이 만주를 되돌려 준 것에 대해 비록 만주가 중공에 귀속되더라도 중공의 지원 하에 한반도에서 사회주의 혁명이 완수된다면, 이는 동북아에서 사회주의 진영을 안정시키고, 당시 동남아에서 무르익어 있었던 혁명을 고무할 수 있을 것이므로 손실보다도 이득이 더 큰 것”으로 간주하였다. 허만호, “6.25 전쟁의 유산 한반도에서의 평화의 제도화,” 한국전쟁학회 편, 『한국 현대사의 재조명』 (서울: 명인출판사, 2007), p. 225.

I
II
III
IV
V

은 소련의 반응이었다. 소련은 미국의 중국에 대한 핵 공격 위협과 이를 두려워하지 않는다는 마오쩌둥(毛澤東)의 무모해 보이는 입장에 긴장했다. 중국과 군사동맹을 맺은 상태에서 미중 전쟁이 발발하면 소련은 연루될 수밖에 없는 구조였기 때문이다. 1차 대만해협 위기 때 소련은 중국의 핵개발 계획을 적극 지원하였다. 그러나 2차 위기를 경험하면서, 소련은 1959년 6월 중국의 핵개발 지원을 중단하였다. 그러나 중국은 독자적으로 핵무기 개발 사업을 계속 추진하여 1964년 핵실험에 성공하였다. 핵실험의 성공에 이어 불과 32개월 만에 수소폭탄 개발에도 성공하였다.⁴⁴ 소련의 핵우산으로부터 독립의 길을 밟은 것이다.

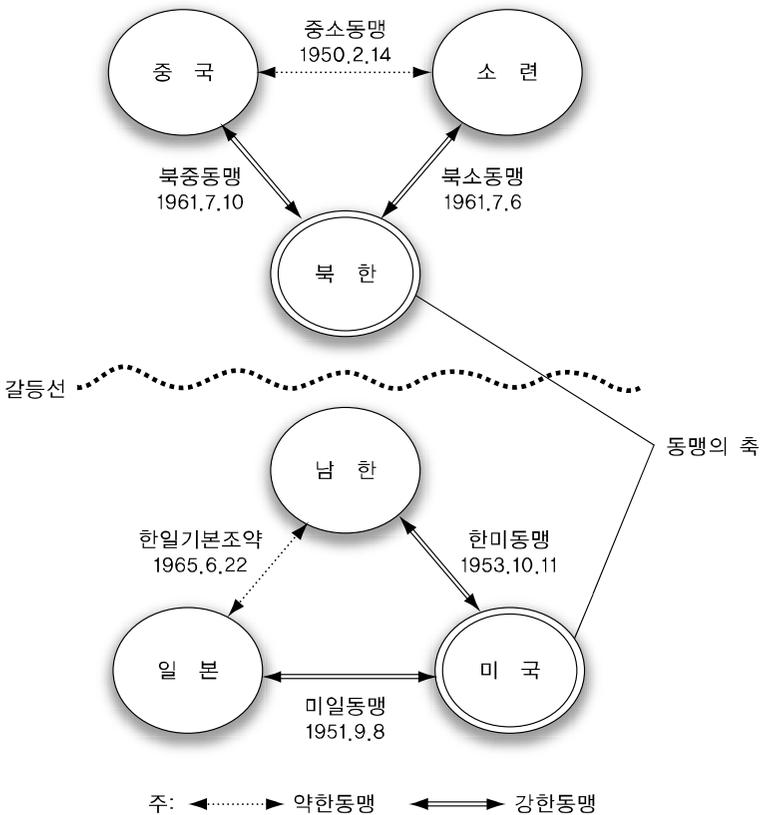
미국은 베트남 전쟁의 수렁에 빠져 있었고, 전쟁의 종결 및 소련을 견제하기 위해서는 중국이 필요했다. 때마침 중소 분쟁이 격화되면서 마오쩌둥도 대미 관계 필요성을 느꼈다. 특히 1969년 3월 우수리 강 부근에서 중소 간의 무력 충돌이 발생해 수백 명의 사상자가 나온 이후, 중국 정부 내에서는 소련이 전면적인 공격을 감행할 것이라는 우려가 커졌다. 소련의 위협이 가시화되자, 대소·대미 전략의 재검토가 요구되었다. 중국은 핑퐁외교(ping-pong diplomacy)를 기제로 1972년 미국과 정상회담을 갖고 서방 세계와 본격적인 관계 개선에 나섰다. 그후 4년 동안 무려 107개국과 국교를 수립하였다.

앞에서도 언급한 바와 같이 중소동맹은 1960년대 후반부터 사실

⁴⁴. 미국은 86개월이, 소련은 75개월이, 영국과 프랑스는 각각 66개월과 105개월이 걸렸다. 핵실험에 성공한 중국은 1966년 10월에 중거리 탄도 미사일인 ‘동평-2호’에 핵탄두를 장착한 상태에서 시험 발사에 성공해 핵미사일 보유 능력도 과시했다. 이로써 중국은 원자폭탄과 수소폭탄, 그리고 탄도미사일로 전용될 수 있는 위성 발사 능력을 확보함으로써, 유명한 ‘양탄일성(兩彈一星)’을 손에 쥐게 됐다.

상 형해화되었기 때문에 경성동맹으로 보기 어렵고, <북소 동맹 조약> 또한 1970년대 접어들어 북한에 연루될 것을 우려한 소련의 태도 등을 감안할 때 제대로 작동되었다고 볼 수 없다. 남방삼각동맹 또한 한미동맹은 경성동맹이나, 한일 간에는 미국을 매개로 한 유사동맹(quasi alliance)에 불과하여 완전한 삼각동맹체제를 형성하지는 못했다.

그림 II-1 남방삼각동맹 vs 북방삼각동맹 형성



출처: 권오국, “지정학적 관점에서 바라본 남북한의 생존전략(1945-2000),” p. 131.

I
II
III
IV
V

냉전기 한반도를 사이에 두고 해양 세력의 남방삼각동맹 관계와 대륙 세력의 북방삼각동맹 관계가 형성되었다. 남방삼각동맹 구도는 1951년에 체결된 <미일 단독강화 조약> 및 <안전보장 조약>, 그리고 1953년에 체결된 <한미 상호방위 조약>과 1965년에 조인된 <한일 기본 조약>을 핵심으로 한다. 반면 북방삼각동맹 구도는 1950년의 중소동맹과 1961년에 체결된 <조소 우호협력 및 호상원조에 관한 조약>과 <조중 우호협력 및 호상원조에 관한 조약>에 근거한다. 여기서 한 가지 특이점은 남방삼각동맹은 미국을 매개로 하여 이루어졌으나, 북방삼각동맹 관계는 양자동맹 관계를 직접 맺고 있다는 점이다.

(2) 정치·군사·경제·사회적 관계

소련은 <중소 우호동맹 및 상호원조 조약>을 체결할 당시 두 개의 부속 협정, 교환 각서를 체결하였는데, 그 내용인즉 일본(또는 그 동맹국) 제국주의의 침략을 공동으로 저지하고, 세계 평화를 보위하기 위한 정치·군사 연맹의 결성과 양국의 경제·사회·문화 관계의 발전을 위한 상호 지원 등에 관한 규정을 두었다. 이에 따라 소련은 3억 달러의 대중국 경제 원조를 실시하였다.

또한 소련은 제2차 국공 내전 당시 중국공산당이 승리할 수 있는 결정적 기반을 제공하였다. 그것은 다름 아닌 만주국, 이른바 자신들이 장악한 동북지역을 중국공산당에게 넘긴 것이다. 소련은 일제가 만주에 남긴 막대한 양의 무기를 여러 경로를 통해 중공군에게 넘겨주었다. 소련군이 참전 1개월 동안 만주에서 노획한 전리품은 비행기 925대, 전차 369대, 장갑차 35대, 야전포 1,226문, 박격포 1,340문, 기관총 4,836정, 소총 약 30만 정, 자동차 2,300대, 타약,

무기, 장비, 식량 창고 742개 등 막대한 양에 달했다.⁴⁵ 바로 이 전 리품의 대부분이 중공군의 손으로 넘겨졌다. 이것은 이후 국공내전에서 중요한 역할을 수행하게 된다.

또한 한국전쟁 당시 일본이 경제적 이득을 챙긴 것과 동일하게 중국공산당 역시 수많은 인적 손실에도 불구하고 막대한 이익을 소련으로부터 챙겼다. 상당량의 무기를 무상으로 지원받아 자국의 군비 확충에 사용하였고, 스탈린으로부터 여러 지원을 받을 수 있었다.

동북3성은 구소련과 인접하고 천연 자원이 풍부한 여건에 힘입어 중국 중화학 공업의 요충지로 발전, 초기 중국 경제 발전의 중추적 역할을 수행하였다. 1953년부터 1960년까지 구소련의 원조로 추진된 중화학 프로젝트 198건 중 88건이 동북3성에 투자되었다. 그러나 1960년대 초반 중소 분쟁이 시작되고, 1970년대 구소련이 점진적으로 몰락하기 시작하면서부터 중국의 성장축은 동북 지역에서 동부 연해 지역으로 이전하게 된다. 실제 동북3성 공업 총 생산액을 분석해 볼 경우, 전국에서 차지하는 비중은 1978년 16.5%에서 2005년 7.7%로 하락했다.⁴⁶

나. 북중 관계: 제한적 경성균형

(1) 북한과 중국의 국가 목표와 전략

냉전시기 중국의 외교정책 목표는 다음과 같이 다섯 가지로 정

45. 이종석, 『북한-중국관계: 1945-2000』 (서울: 중심, 2000), p. 83.

46. 신호윤, “동북3성 진흥전략과 한·동북경제협력 방안,” <http://rd.kdb.co.kr/jsp/re/content/RERep0101_3802.jsp> (검색일: 2012.7.8).

리 할 수 있다. 첫째, 생존을 위한 확고한 국가안보 유지와 주권을 수호, 둘째, 독립을 자주적으로 확보, 셋째, 대만과의 통일, 넷째, 강대국으로서 국력 성장을 위한 경제 발전 성취, 다섯째, 반패권주의와 평화공존 5원칙 견지, 특히 국가안보 유지는 중국의 최대 현안으로 중국이 한국전에 참전한 것도 이와 같은 맥락에서 볼 수 있다.⁴⁷ 이러한 외교정책 목표는 중국의 대북 정책에 그대로 반영되었다. 그 결과 한반도의 전쟁 방지와 안정화가 중국의 대북 정책 최대 목표가 되었다.

이를 구체적으로 살펴보면, 6.25 전쟁 이후 중국의 대북 정책 목표는 정전 체제의 공고화를 통해 전쟁 재발을 방지하고 북한의 전후 복구를 지원하는 것이다. 북한도 정전 협정체결은 조선 문제의 평화적 해결의 첫 걸음이며 긴장된 국제정세 하에 기여한 첫 모범이라고 평가하고, 전후 복구를 위한 원조 획득에 초점을 맞추었다.⁴⁸

그리고 1960년대 중소 갈등이 현실화되고 아시아 지역에서 냉전 구도가 구조화되기 시작하면서 중국은 안보적 측면에서 북한에 대해 전략적 관심을 더욱 갖게 되고, 이는 <북중 동맹 조약>으로 연결되었다. 이처럼 북중 관계가 동맹관계를 형성하게 된 데에는 중국의 북한에 대한 전략적 중요성이 반영된 것이라 할 수 있다. 한반도의 전략적 중요성은 역대 중국 지도부들의 공통 관심사였다. 예를 들면, 청일전쟁시기, 한국전쟁시기, 그리고 1993년 제1차 북핵 위기 시에 중국 지도부는 공통적으로 순망치한의 논리로 한반

47. 소치영, “북한·중국 정치관계,” 송영우 편, 『한중관계론』 (서울: 지영사, 1993), pp. 30~31.

48. 위의 글, p. 91.

도의 전략적 중요성을 강조하였다.⁴⁹ 마오쩌둥 역시 1950년대 후반 중국의 지정학적 중점 지역은 동쪽 지역이며, 중국의 주요 주력은 중국의 동방 지역에 집중시켜야 하며, 중국에 대한 주요 위협은 미국과 일본으로 규정하였다.⁵⁰

그러나 중국의 국가안보 이익에 북한의 전략적 가치가 양국의 동맹 형성이나 중국의 대북한 정책에 절대적 요인은 아니었다. 중국은 미국 혹은 소련 등 강대국과의 관계를 형성하는 데 있어 북한에 대한 지지가 필요할 때, 대북 관계를 우호적인 관계로 조성하려는 태도를 보여주었다. 이처럼 냉전기 북중 관계는 중국과 경쟁 관계에 있는 강대국들과 중국의 관계가 긴장 관계로 치닫고 북한이 중국의 경쟁국에 편승하고자 할 때, 중국이 북한을 자기편으로 끌어들이기 위하여 적극적으로 움직였으며, 그 결과 북중 관계가 우호적으로 형성되었다.

이에 따라 한 국가의 동맹 행위는 공동 위협에 대한 안보협력이 라는 관점으로 이해할 수 있는 측면과 아울러, 동맹 파트너 간 상호 이해갈등의 관리를 목적으로 한 수단으로도 이해할 수 있다. 이런 관점에서 1961년 북중동맹의 형성은 중국의 관점에서 보면 미국의 반공 봉쇄 정책에 대항하려는 목적과 더불어, 중국과 소련 사이에서 북한이 취할 행보를 조약이라는 형식을 통하여 예방적으로 관리하려는 의도에 기초하였던 것으로 볼 수 있다. 당시 중국은 구 소련과 갈등 관계에 있었을 뿐만 아니라 인도와도 국경 문제에 봉

49. 박홍서, “북핵위기시 중국의 대북 동맹안보딜레마 관리 연구,” 『국제정치논총』, 제46집 1호 (한국국제정치학회, 2006), pp. 103~122.

50. 中華人民共和國外交部·中共中央文獻研究室, 『毛澤東外交文選』 (中央文獻出版社, 1994), pp. 302~303.

I
II
III
IV
V

착했다. 이에 중국은 국경을 마주하고 있는 북한, 베트남, 몽고에 협력 조약 체결을 먼저 제의했다. 여기에는 협력관계 구축을 통해 국경 안정을 꾀하려는 목적이 있었다. 특히 국경 안보가 위협받는 상황에서 중국은 북한의 도발 행위를 억제하려고 노력하였다.⁵¹

북한의 경우 한미동맹의 외적 위협에 대항하기 위해 중국과 동맹 조약을 체결하였다. 북한은 냉전시기 미국과 일본에 대해 위협 인식을 가지고 있었으며, 한국의 5.16 쿠데타로 군사 정부가 등장하자 이를 외적 위협으로 간주하고 무력 충돌의 가능성을 예상하였다. 특히 1960년부터 본격화된 중소 분쟁은 중국과 구소련에 안보를 의존하고 있었던 북한에 안보 위협 인식을 가져왔다. 두 강대국이 충돌할 경우 북한은 어느 국가로부터도 안보 지원을 받을 수 없는 상황에 처한 것이다. 따라서 북한은 비슷한 시기에 중국과 구소련 모두와 동맹 조약을 체결함으로써 외부 위협에 대처하고자 하였다.⁵²

일반적으로 동맹 조약에서는 약소국의 보호를 위한 공식적인 군사적 지원이나 자동적인 군사 개입 조항을 가능한 한 모호하게 남기고자 한다. 그러나 북중 간 동맹 조약은 자동 군사개입조항으로 해석될 정도로 안보 공약이 명문화 되었고,⁵³ 이렇게 함으로써 대북 안보 공약의 강도는 높아졌다. 그러나 중소 조약(1950.2)과 달리 중국은 동 조약에서 특정 적대국을 명시하지 않아 자동군사개입의

51. 이상숙, “북중우호조약의 현대적 함의와 양국관계,” 『2011 가을 주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2011), pp. 2~4.

52. 위의 글, p. 5.

53. 북중 동맹조약 2조는 “체약 일방이…무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 되었을 경우, 체약 상대방은 모든 힘을 다하여 지체없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다”고 명기하고 있다.

의미를 축소하고자 하였다. 또한 북한과 중국은 동 조약에 내재된 외부 위협의 대상도 서로 다르게 인식하였다. 중국은 1960년대 소련과 노선 및 국경 분쟁 등을 거치면서 공동 위협의 대상으로 소련 수정주의를 상정했고, 이에 따라 미국과의 관계 개선을 모색하기 시작하였다. 1960년대 말부터 가시화되기 시작한 연미제소(聯美制蘇) 전략이 그것이다.⁵⁴ 반면 북한은 한미동맹을 외적 위협 대상으로 규정하면서, 구소련 및 중국과의 동맹 관계를 유지하는 가운데 중소분쟁의 틈새에서 경제적 실리를 적극 도모하였다.⁵⁵

외적 위협에 대한 평가의 차이는 조약 상대방의 의도와 행동에 대한 불확실성을 증가시켰고, 이로 인해 중국은 북한의 불확실한 미래 행보에 대한 관리가 필요하였다. 따라서 중국은 자동군사개입 조항으로 해석될 수 있는 조약 제2조와 상호협정의 및 통보를 규정한 제4조를 동시에 마련하였다. 따라서 북중 조약은 중국의 입장에서 볼 때, 외적 위협에 대한 대응 차원뿐만 아니라 북한의 행로 변화를 관리하기 위한 대응 조치라 할 수 있다. 즉, 중국 입장에서 볼 때, 동맹의 외적 기능과 내적 기능을 모두 고려한 조약이라 할 수 있다.

(2) 정치·군사·경제·사회적 관계

냉전 시기 북중동맹 관계는 항상 협력적인 관계로 존재해 온 것은 아니다. 시기별로 갈등과 우호적인 관계의 형태를 띠면서 변화해 왔다. 약소국이 국가안보를 확보하는 가장 좋은 방법은 자국이 군사적인 공격을 받을 때에 강대국으로 하여금 확실하고 명확한

54. 최명해, 『중국 북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, p. 276.

55. 이종석, 『북한-중국관계: 1945~2000』, pp. 237~245.

I
II
III
IV
V

지원을 약속하는 공식적인 동맹을 체결하는 것이다. 북중동맹도 예외는 아니다. 북한은 6.25 전쟁 이전부터 중국 및 소련과 군사동맹 조약의 체결을 강구하였다.⁵⁶

한편, 중국은 주변의 상대적 약소국들과 공식적 군사동맹 관계를 체결하는 데에는 소극적인 입장을 견지해 왔다. 중국은 강대국이었던 소련과 우호 동맹조약을 체결한 것을 제외하고, 공식적 동맹 조약을 체결한 사례는 북한이 유일하다. 그러나 냉전기 북중동맹 관계는 편차와 갈등을 지속해 왔으며, 우호적이고 협력적인 관계를 유지하였던 시기는 대략 1961년 북중동맹 형성기를 전후로 한 시기나 1970년 중미 관계정상화시기 뿐이다.

1949년 사회주의 혁명의 성공 이후, 북중 간에는 표면적으로는 우호적인 관계를 나타내었지만, 내부적으로 심각한 갈등이 표출되었다. 중국의 한국전 참전에도 불구하고 중국의 대북한 연결 통로인 연안파와 김일성과의 갈등이 심각하게 드러났기 때문이다. 1949년 10월 출범한 중국은 소련과 전략적 동맹관계를 맺고, 대소 일변도 정책을 통하여 경제 및 군사적 건설을 이룩하고 대만 문제를 해결하면서 미국의 중국에 대한 봉쇄를 견제하고자 하였다. 그리고 1961년 북중 조약이 체결되기 전까지 중국은 북한 정권에 그다지 큰 영향력을 행사하지 못하였다. 당시 중국의 북한에 대한 주요한 연결고리인 북한 내의 연안파는 김일성과 상당한 갈등관계를 나타내었기 때문이다. 특히, 1956년 ‘8월 종파사건’은 북중 관계를 악화시키는 결정적인 계기로 작용하였다.

그러나 1950년대 중반부터 시작된 중소 분쟁이 심화되자, 북중

⁵⁶ 최명해, 『중국 북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, p. 14.

관계는 다시 점차 강화되었다. 1956년 2월에 개최된 소련 제20차 당대회에서 소련이 제국주의와 평화 공존을 주장하기 시작하면서, 중국과 소련의 갈등이 시작되었다. 그 후 1960년 7월 16일 소련 정부는 중국으로부터 모든 소비에트 전문가 철수를 통보하였다.

이런 상황에서 중국에게 북한의 전략적인 가치가 새롭게 부각되면서, 1961년 7월 북한과 동맹 조약을 통하여 관계개선을 추진하였다. 북한이 관계 개선을 추진한 이유는 한미동맹의 외적 위협에 대항하기 위함이었다. 즉 1960년 1월 미국과 일본은 1953년 9월 체결된 <미일 안전보장 조약(구조약)>을 개정한 <미일 상호협력 및 안전보장 조약(신조약)>에 가조인하고, 이 조약은 동년 6월에 성립하게 되었다. 이로써 미국은 1953년 8월에 체결한 <한미 상호방위 조약>, 1954년 12월에 조인한 <미국·대만 상호방위 조약>과 1960년 6월 개정된 <미일 신조약>으로 외부의 가상 적국(북중소)의 침략에 대처하기 위한 동맹의 법적 틀을 더욱 구체적으로 마련하게 되었다.⁵⁷

더욱이 예정되어 있던 흐루시초프의 방북이 취소되고, 1961년 4월 출범한 케네디(John F. Kennedy) 정부의 남베트남에 대한 군사 지원이 강화되고 한국의 5.16 군사쿠데타로 군사정부가 등장하자, 김일성은 이에 대한 외적 위협을 인식하고 무력 충돌의 가능성을 예상하였다. 그리고 1960년부터 본격화된 중소 분쟁은 중국과 구소련에 안보를 의존하고 있었던 북한에 안보 위협 인식을 가져왔으며, 두 강대국이 충돌할 경우 북한은 어느 국가로부터도 안보 지원을 받을 수 없는 상황에 처해 있었다.

⁵⁷ 위의 책, pp. 158~159.

북한은 이 시기에 중국과 구소련 모두와 동맹 조약을 체결함으로써 외부 위협에 대처하고자 하였다. 따라서 김일성이 직접 모스크바를 방문하여 1961년 7월 6일 <조소 우호협조 및 호상원조 조약> 체결을 공표하였고, 닷새 후인 11일 베이징에서 <조중 우호동맹 및 호상원조 조약>을 각각 체결하였다. 여기에는 중국과 구소련 양국 모두로부터 안보 지원을 받으려는 목적, 즉 양국의 북한에 대한 ‘방기(abandonment)’를 예방하기 위한 목적이 있었다.

그러나 이러한 긴밀한 관계는 1960년대 중반 급속하게 악화되기 시작하였다. 중국 내부적으로 1966년부터 문화대혁명이 10년간 지속되었고, 내부적 혼란은 홍위병의 호전적 감정 표현으로 드러났는데 북한 김일성을 ‘살찐 부르조아’ 혹은 ‘흐루시초프의 제자’ 등으로 표현하였다. 이에 북한은 홍위병의 난동적 행동이 북한에 파급될 것을 경계하면서 문화혁명을 ‘트로츠키주의’라고 비난하였다.⁵⁸

중국이 문화혁명에 몰두하고 있을 당시 북한은 한반도 통일을 위해 소련으로부터 군사 원조를 획득할 수 있는 기회를 포착하게 되었다. 즉 미국의 북베트남 폭격과 한일 국교정상화를 위한 기본 조약이 체결(1965.6.22)됨으로써 북한의 우려가 고조되었고 그에 따라 소련으로 경도가 불가피해졌다. 미국의 베트남전 개입과 한일 관계의 정상화는 북한으로 하여금 한반도에서 미국과 다시 충돌할 경우 소련의 핵 보호를 포함한 군사적 지원만이 미국의 군사력에 대한 효과적인 억제 수단이 될 것이라는 확신을 갖게 하였다.⁵⁹

그리고 북한은 베트남전에서 미국의 폭격이 확대되자, 소련의

⁵⁸ 소치영, “북한·중국 정치관계,” p. 67.

⁵⁹ 정진위, “북한의 대중공관계,” 『북한의 대외정책』 (경남대극동문제연구소, 1986), p. 225.

즉각적인 북베트남 지지와 군비 제공에 비해 중국의 소극적 태도에 크게 실망하였다. 중국이 사회주의 진영의 단결이라는 대명제에 비타협적이고 경직된 자세를 보여줌으로써 북중 간에는 공개적인 비난이 전개되었고, 급기야 1967년 상호 현지 대사를 소환하기에 이르렀으며, 북한은 소련과의 관계를 개선해 갔다. 이 기간 동안 북한과 소련은 군사원조 협정을 비롯하여 장기 경제기술 협정과 경제 과학기술에 관한 정부 간 협상위원회 설치 협정 등을 조인하였으며, 특히 김일성과 브레즈네프(Leonid Brezhnev) 간에 비밀 협정(1966.5)도 체결되었다.⁶⁰

문화대혁명 시기 좌파의 조반외교(造反外交)는 중국의 국제적 고립을 좌초한 나머지 중국의 자주 독립을 오히려 위협하는 결과를 초래하였다. 이러한 조반외교에 대한 반성과 미중 관계의 개선으로 인해 중국은 대외관계를 조정하지 않을 수 없었다. 특히 1969년 3월 중소 국경지대에서 무력 충돌이 발생하자 중국은 소련을 최대의 적으로 간주하게 되었다. 또한 동년 7월 미국은 ‘닉슨독트린’을 발표하여 중국에 대한 봉쇄 정책의 수정을 예고하면서, 중국은 미국과의 관계 개선을 통해 소련을 견제하고자 하였다. 이에 따라 중국은 1970년대에 들어서면서 공산주의 이데올로기보다는 국가이익의 관점에서 대외관계를 유지하려는 모습을 보여주었다.

중국이 대외관계를 조정함에 있어 걸림돌은 북한의 존재였다. 따라서 중국은 북한과의 우호 관계 회복을 희망하였다. 특히 소련의 위협에 직면하게 되면서 중국은 북한을 포함한 주변 국가들의 지지가 필요하였다. 그리하여 북한이 소련으로 편승하는 것을 막

⁶⁰ 김덕, “중소분쟁과 북한외교,” 김창순 외, 『북한외교론』 (서울: 북한연구소, 1978), p. 114.

I
II
III
IV
V

기 위하여 중국은 북중동맹 제4조에 규정된 것처럼 ‘사전 통보 및 협의’를 통해 상대방의 불확실한 미래 행보를 선제적으로 관리함으로써 북한의 동맹 이탈을 방지하고자 하였다.⁶¹

중국은 1960년대 후반 단절되었던 대북 원조를 재개하여 1970년 북한에 무상 군사 원조를 제공하는 협정을, 동년 10월에는 경제 및 기술 원조를 제공하는 내용의 협정을 체결하였다.⁶² 1970년 2~3월 양국은 각자 다시 대사를 파견하고 상호 임명하였다. 이러한 양국 관계의 진전을 기초로, 1970년도에 중국은 북한에 무상 군사 원조를 제공하는 협정과 경제 및 기술 원조를 제공하는 협정을 체결하기에 이른 것이다.

긴밀한 북중 관계의 발전은 1972년 중국의 국제연합(United Nations: UN) 가입에 대한 북한의 지지에서도 나타난다. 그러나 1970년대 중반부터 중국과 북한 간에 서서히 갈등과 균열의 조짐이 나타나기 시작하였다. 그 이유는 대미 관계와 한반도 안정에 대한 중국과 북한의 시각차와 1970년대 후반부터 시작하여 1980년대 본격적으로 추진된 중국의 개혁개방 정책에 대한 양국의 시각차가 중요한 요인으로 작용하였다.

미국과의 화해와 함께 1972년 UN 가입을 통해 중국의 국제적인 지위가 제고되면서 중국은 1960년대의 호전적인 급진 노선을 버리고 공존, 안정, 평화, 발전을 지향하는 현상 유지적 관점에서 국제 문제를 파악하게 되었다. 이러한 태도는 자연히 북한과의 관계에도 영향을 미쳤다. 중국은 남북한이 1972년 합의한 <7.4 공동선언>에

61. 최명해, 『중국 북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, pp. 279~283.

62. 박규태, “중국의 대북관계: ‘전통적 우호관계’의 특성,” 『중국연구』, 제22집 (건국대학교 중국문제연구소, 2003), p. 57.

대해 지지를 표명하였다. 이러한 중국의 지지에는 자신의 실리가 반영되었다. 중국은 새롭게 미국 및 일본과 관계정상화를 추진하는 시점에서 남북 간의 현상 유지와 평화 공존을 희망하였다.⁶³

반면에 1975년 베트남 공산화 통일을 목도한 김일성은 중국을 방문하여 마오쩌둥과 회담을 가지면서, 경제 원조와 군사 원조를 요청하였고, 특히 한반도 무력 통일에 대한 마오쩌둥의 지지를 호소하였다. 이에 대해 중국은 순치관계라는 매우 의례적이고 수사적인 반응을 보였고, 이는 당시 중국의 현상 유지적 정세관이나 세력 균형에 관심을 대변해주는 것이었다. 이러한 시각차로 인해 북한은 중국에 대한 의구심을 보다 강하게 갖게 되었고, 중국과의 협력이 제한적임을 인식하게 되는 계기가 되었다. 동시에 중국과 미국의 협력은 북한의 중국에 대한 우려를 확대시켰다. 이러한 한반도 안정과 대미 관계를 둘러싼 북중 간의 갈등은 1980년대에도 그대로 지속된다.

1980년대에 들어서면서 북중 관계의 갈등을 부추기는 또 다른 요인은 중국이 개혁개방 정책을 실시하면서 나타난 북중 간 사회주의 이념을 둘러싼 갈등이다. 중국은 국내 경제발전을 추진하기 위하여 필요로 하는 자금, 기술, 선진적인 관리 경험 등을 받아들이기 위하여 서방 국가와의 관계 개선을 추진하고, 보다 현실적이고 실용적인 정책을 추진하였다. 그 결과 북한과 중국 사이에는 개혁개방 정책을 둘러싸고 미묘한 갈등 관계를 형성하게 된다. 특히 중국의 개혁개방과 시장화 개혁의 추진이 가속화되면서 종전에 북한에 대한 무상 원조 또한 경제적 혜택이 눈에 띄게 줄어들기 시작하

⁶³ 소치영, “북한·중국 정치관계,” pp. 71~72.

였다. 이렇게 되자 북한은 중국의 개혁개방 정책을 부정적인 시각으로 보고, 수정주의로 인식하고 비판하기 시작하였다.⁶⁴ 그러나 이러한 갈등은 1980년대까지만 하더라도 양국이 표면화되지 않도록 자제함에 따라 공개적인 갈등으로 부각되지 않았다. 그러나 1990년도에 들어서면서 어떻게 사회주의의 길을 갈 것인가를 둘러싸고 양국 사이에 일련의 갈등이 표면으로 부상하기 시작하였다.

또한 1980년대 중국이 본격적으로 개혁개방 정책을 실시하면서 중소 관계의 개선이 필요해짐에 따라 북한에 대한 관심은 오히려 낮아졌다. 중소 관계의 악화는 양측에 모두 피해를 가져왔고 특히 중국으로서는 현대화 계획을 추진하기 위해 소련보다는 더욱 절박한 상황에서 소련의 대화 재개 및 관계 개선 요구를 수용하지 않을 수 없었다. 그리고 중소가 화해함으로써 양국이 가졌던 경쟁적 적대 관계를 적절하게 이용하여 자신의 몫을 획득해왔던 북한의 입지가 상대적으로 좁아졌다. 다시 말해서, 중소 관계의 회복과 북한을 상대로 하는 경쟁적 원조의 마감은 중국의 처지에서 볼 때, 상당한 부담을 덜 수 있는 것이었다.⁶⁵

한편 군사 부문에 있어, 1970년대 중반 이후 시작된 북중 갈등으로 인해 북소 간의 협력은 보다 강화되었고, 이는 중국과 소련의 북한에 대한 군사 원조로 나타났다. 1980년대 초반, 소련은 북한에 AN-2, YAK-18, MIG-21 비행기 생산 설비를 제공하였으며, 1984년 이후부터는 MIG-23 이외 여러 종류의 미사일을 지원하였다. 이에 중국도 1980년대 중반부터 1988년까지 북한에 황봉급 해군

64. 이춘호, “중소 관계의 변화와 그 전망,” 『중소연구』, 통권 113호 (한양대학교 아태지역연구센터, 2007), pp. 19~20.

65. 소치영, “북한·중국 정치관계,” p. 75.

고속유도탄정을 비롯하여 여러 가지 미사일과 레이더, 그리고 전파방해장비 등을 제공하였다.⁶⁶ 중소 간 북한에 대한 경쟁적 무기 지원 속에서도 소련의 북한 지원은 보다 강화되었으며, 특히 1984년 김일성의 소련 방문 이후 북소 간의 군사 협력이 증대되었다.

다. 북소 관계: 제한적 경성균형

(1) 북한과 소련의 국가 목표와 전략

소련은 1948년 조선민주주의인민공화국 수립부터 1980년 말까지 대부분의 기간 동안 북한의 동맹국이자, 정치·외교·경제·군사 등 모든 면에서 북한의 가장 큰 지원국이었다. 1948년 UN 한국임시위원단이 북한에 접근하지 못하도록 막으면서 김일성 입장에서는 독자적인 국가 건설을 하는데 결정적 역할을 한 것으로 인식되었다. 구소련 입장에서도 북한은 소련의 안보를 지키는 완충국 역할을 했다. 때문에 전체적으로 이 시기에 소련은 북한의 군사 동맹국으로서 북한의 안보를 보장해주었으며, 김일성정권의 정통성을 지지하고 중국과 더불어 북한의 양대 교역 국가로서 북한의 경제 건설 및 발전에 지대한 공헌을 했다.

물론 북한과 소련의 관계는 크고 작은 갈등 속에서 부침을 겪었다. 1960년대 표면화되기 시작한 중소 분쟁을 계기로 북한은 중국 및 소련에 대해 중립적인 입장을 표방하는 자주외교노선 정책을 추진하였으며, 중국과 소련의 구체적인 정책 추진에 따라 북한은 대중 또는 대소 편향적인 시계추 외교를 구사해 왔다.

⁶⁶ 이채진, “중공의 대북한정책,” 이홍구·스칼라피노 편, 『북한과 오늘의 세계』 (파주: 법문사, 1986), p. 120.

I
II
III
IV
V

1984년 5월 김일성의 소련 방문 이후 양국의 정치 관계는 마지막 밀월 관계를 누렸다. 소련으로서는 세계 및 동북아 전략의 일환으로서 미국의 영향력을 잠식하고 미국과 일본뿐만 아니라 중국의 영향력과 북한의 중국식 개혁을 억제하는 동시에 북한과의 밀착을 통해 김일성을 견제하면서 한국과의 관계 개선을 도모하기 위함이었다. 한편, 북한으로서는 소련으로부터 정치적 지지 및 지원을 확보하고 소련으로부터 증대된 군사 및 경제원조의 확보로 남한과의 대결에서 우위를 차지하며 북한에 대한 미국이나 일본, 중국의 접근과 지원을 유도함으로써 군사·경제적 지원이나 다양한 협상에서 유리한 위치를 점하려는 의도였다.⁶⁷ 이 시기에 미국이 중국과 힘을 합쳐 소련을 봉쇄하는 정책을 취하자, 북한은 소련에게 나진항과 청진항을 균형으로 사용하는 권한과 더불어 북한 영공을 통한 항공 정찰을 허용해주는 대신 수십억 달러의 군수 지원을 얻어낸 적이 있다. 북한은 미국과 중국의 반소제후로 고립된 소련에게 한반도의 지정학적 가치를 활용하여 국익을 추구했던 것이다.

그러나 고르바초프의 페레스트로이카(Perestroika)와 글라스노스트(Glasnost)로 상징되는 개혁개방 및 화해 정책으로 소련의 대북한 외교 역시 큰 변화를 맞이하게 되었다. 1985년 3월 소련에서 고르바초프가 공산당 서기장으로 집권한 뒤, 핵실험과 유럽을 겨냥한 중거리 미사일 배치를 유예하고, 획기적인 핵 군축안을 발표하였다. 또한 사거리 500~5,500km에 달하는 중거리미사일 폐기 조약 협상을 미국에 양보적으로 계속 제안하는 등 적극적인 평화 공세와 함께 대서방 화해 정책을 구사하였다. 그는 레이건(Ronald

⁶⁷ 박영호, “북방정책과 북한의 대외관계: 대소련(對蘇聯) 중국 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제29권 2호 (한국국제정치학회, 1989), pp. 121~125.

Reagan) 대통령을 설득해 1987년 12월 워싱턴을 방문하여 <중거리핵전력(Intermediate Nuclear Forces: INF) 전폐 조약>에 서명하여 제2의 미소 화해 시대를 열었다.⁶⁸ INF 조약 합의 과정에서 고르바초프는 중국을 겨냥한 극동 지역 중거리미사일 철수도 발표하였고, 그동안 중국이 꾸준히 요구해 온 3대 조건을 하나씩 실천하였으며, 결국 1989년 6월 베이징을 방문하여 중소 화해를 성사시켰다. 그러나 이 과정에서 민족주의가 발흥하여 소연방 자체가 결국 해체되었다.

이처럼, 고르바초프는 군사비 부담을 줄이고 동서 간 긴장 완화를 통해 서방의 자본과 기술을 도입하여 침체된 소련 경제를 회복시키기 위하여 안보개념을 ‘국가안보’로부터 ‘공동안보’로 전환시키고, ‘합리적 충분성’의 군사 독트린을 정립하여 이를 실현하고자 하였던 것이다.⁶⁹

엘친(Boris Yeltsin) 대통령은 1991년 말, 소련이 붕괴하고 신생 러시아가 출범함에 따라서 약 1년간 친서방 외교를 적극 수행하였다. 국내 경제 회복과 발전이라는 동일한 목표를 달성해야 했던 엘친 역시 ‘군비 제한과 삭감’을 사활적으로 중요한 의의를 지닌 문제로 간주하고 전략핵, 전술핵의 일방적 삭감조치를 포함한 대폭적인 핵군축과 재래식 무기 감축, 구소련군 병력 축소, 국방 예산 삭감안을 발표하였다.

냉전 종식 직후 러시아는 미국이나 유럽을 더 이상 러시아나 ‘독

⁶⁸. 당시 반공 반소주의자로서 레이건 대통령은 소련을 ‘악의 제국’이라 비난하고 있었다.

⁶⁹. Mary C. Fitz Gerald, “Gorbachev’s Concept of Reasonable Sufficiency in National Defense,” George E. Hudson (ed.), *Soviet National Security Policy under Perestroika* (Boston: Unwin Hyman, 1990), pp. 175~195.

립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS)’의 위협 국가로 간주하지 않고, 미국과 유럽의 관계 개선을 통해 자국의 정치·경제·사회·발전을 추진할 수 있게 되었다. 그러나 핵무기에 대한 국제적 차원의 통제와 협력은 필요하다고 보았다. 이런 대외적 환경 인식 속에서 러시아 정부는 서방 및 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)와의 화해 노선을 추구하고 군비 통제, 전략 핵무기의 축소와 제거 등을 위해 노력하였다. NATO는 더 이상 러시아의 적으로 인식되지 않았다. 이런 관점에서 러시아의 정책 중심은 미국과 유럽이었으며 이들 나라로부터 경제 발전을 위한 지원과 교류를 확보코자 하였다. 이를 위한 대외적 환경 조성을 위해 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF), 국제부흥개발은행(International Bank for Restoration and Development: IBRD), 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)에 가입했다. 이처럼 1992년 말까지 러시아 대외관계의 중심은 유럽이었으며 주된 정책 기조는 친서방 실용주의 외교였다.⁷⁰

그러나 한편으로 러시아 정부는 역동적으로 발전하고 있는 아시아태평양 지역에서 경제협력을 모색했고, 그 중심을 과거 북한으로부터 한국으로 급격하게 전환시켰다. 특히 코지레프 외무장관은 ‘러시아가 구소련의 동맹국인 북한과 고도의 군사 협력을 유지하면서 한국과의 우호 관계를 고려하는 것은 순진한 것’이라는 입장을 취하였다. 이에 따라서 러시아 정부는 한국 중심의 한반도정책

⁷⁰ 고르바초프 이후 대북한 정책의 구체적인 변화에 대해서는 김성호, “한-소 국교 수립과 북한: 소련의 대한반도 정책,” 『평화연구』, 제11권 4호 (고려대학교 평화와민주주의연구소, 2003) 참조. 이러한 미국 및 서방 중심의 대외정책이 획기적으로 변화하게 된 계기는 푸틴의 집권이었다.

을 추진하게 되었다. 또한 일본과 평화 조약을 체결함으로써 정상 관계를 확립하여 중국과의 관계 개선에도 노력코자 하였다. 그러나 이 시기에도 중국이 지나치게 강해지지 않는 것이 러시아의 이익이라고 판단했다.⁷¹

이런 상황에서 북한의 핵무기 개발 계획은 러시아의 경제 목표 달성 및 서방 중심의 대외정책 추진에 방해 요인이 되었다. 북한이 추진한 핵무기 개발 계획은 1990년대 전반기에 국제 사회의 우려와 한반도 긴장을 야기하였다. 러시아는 북한의 핵무기 개발이 지역질서를 위태롭게 할 우려가 있다고 판단하여 이를 저지하기 위한 국제적 노력을 적극 지지하는 한편, 북한에 핵문제의 조기해결을 촉구하였다. 특히 옐친 대통령은 1992년에 6월 30일 이상옥 외무장관과 면담한 후에 8월 16일에 북한에 남북한 관계 개선과 핵무기 개발 중지를 촉구하는 친서를 보냈다. 또한 그는 서울을 방문하여 11월 20일 노태우 대통령과의 공동기자회견에서 북한의 핵개발 문제와 관련, 북한에 정치적 압력을 계속 가하겠다는 한러 공동 입장을 표명하기도 했다.⁷²

이처럼 냉전이 해체되어 가던 1980년대 말에서 1990년대 초반에 북한은 사실상 소련이라는 거대 동맹국을 상실하게 되었다. 북한의 국가 목표에서 남한과의 사회주의 통일 비중이 낮아지고, 체제 생존의 비중이 높아지며 이를 우선적인 과제로 설정하게 되었다. 그리고 체제 생존을 위한 선택지는 기존 적대 진영과의 관계를 개선하거나 혹은 핵개발로 상징되는 자체적인 군사력 증강이었다.

71. 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 4~6.

72. 위의 책, p. 65.

소련의 개방화와 남한과의 수교는 북한 체제에 대한 위협이었으며, 소련의 지원에 의존하던 무기 개발을 자체적으로 수행해야 한다는 과제를 안겨주었다. 소련과의 유대관계 해체는 북한이 홀로 한미일 삼각동맹에 맞서야 한다는 안보 불안을 초래했고 경제적으로 막대한 타격을 안겨 주었다. 외적 경성균형 전략이 와해되면서, 편승 전략을 수용하거나, 아니면 내적 경성균형 전략으로의 전환을 강제 당하는 환경에 놓여지게 된 것이다.

당시에 북한은 먼저 남한, 미국, 일본과 대화를 선택했다. 일련의 남북고위급회담의 결과 ‘한반도 비핵화공동선언’과 ‘남북 기본합의서’가 채택되었다. 미국과는 베이징 비공식 참사관급 접촉을 10여 차례 진행하였고, 그 사이 비공개리에 뉴욕에서 노동당 국제부장 김용순과 국무부 정부차관 아놀드 칸터(Arnold Kanter) 사이에 고위급회담이 있었다. 북한은 일본과는 보다 적극적으로 평양에서 북일 관계정상화 문제를 의제로 수차례 회담에 나섰다.⁷³ 당시에 북한은 ‘우리식 사회주의’ 고수 입장을 취하면서도, 대외적으로는 적대진영과의 대화를 통해 고립과 압박을 돌파해 나가고자 했다. 북한은 미국과의 화해를 도모하면서도 미국 중심의 세계 질서에 종속적으로 편입되는 것을 거부했다. 특히 국제 핵무기 통제 체제에 대한 순응은 체제 위협에 무방비 상태로 노출되는 것을 의미했기 때문에, 핵무기 개발 의혹을 무기로 미국과의 관계 개선을 시도하고 북미 수교 협상을 통하여 체제 안전을 확실하게 보장받으려 했다.

그러나 미국의 입장에서는 중국과 소련의 개방정책 및 완전한 탈냉전의 분위기 속에서 북한의 이런 전략은 미국의 패권에 대한

73. 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남출판, 2006)의 2부 2절 참조.

도전으로 인식하였으며, 핵무기 개발 의혹을 가진 북한과의 관계 정상화는 중요한 문제가 아니었다.⁷⁴ 결국 북한 정권은 1991년부터 개방과 선군을 병행하는 대응 전략을 설정했다. 미국의 강압에 의한 체제 붕괴 위협을 무력화시키기 위해 군대의 정치 사상적 각오와 물질 기술적 토대를 강화하려는 전략을 채택한 것이다. 특히 1990년 9월 북소 관계 단절은 독자적인 군사력 강화를 절감하게 만들었다.

이처럼, 북한이 중국, 러시아와의 동맹이 붕괴된 상황에서 1차 북핵 위기를 맞아 1993년 핵비확산조약(Non-Proliferation Treaty: NPT) 탈퇴 선언과 보류, 다시 1994년 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 대북 제재안 결의에 맞서 IAEA 탈퇴 단행, 전쟁 직전까지 몰린 상황에서 카터(James Carter)의 중재를 통한 10월 제네바 합의에 이르는 일련의 비대칭 위협 전략은 분명 외적 경성균형이 무너진 상황에서 북한의 벼랑 끝 전술 또는 내적균형 전략이었다. 그러나, 이런 일련의 사태가 결과적으로 북한에게 무조건 불리하게 작용하지는 않았다. 왜냐하면 북핵 위기를 계기로 중국과 러시아의 대미 견제 필요성을 각인시키면서 추후 미국에 대한 북중러 삼국의 부분적인 연성균형화 전략을 형성시켰기 때문이다.

이처럼 북핵 위기는 의도하지 않은 결과로서 향후 중러와의 군사적, 비군사적 연성균형을 촉발하는 사후적 영향을 불러일으켰다는 역설적인 평가도 가능하다. 북한 입장에서는 일련의 핵무기 개발 위기 사태와 관련하여 중국뿐만 아니라 러시아와의 관계 회복

⁷⁴ 박용수, “1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화,” 『국제정치논총』, 제47집 2호 (한국국제정치학회, 2007), pp. 60~62.

이 중요하다라는 실천적 교훈을 얻게 되었다. 중국 입장에서는 한반도 문제에 대한 비군사적인 적극적인 개입이 미국의 패권 약화를 부수적으로 가져오면서 한반도에 대한 자신의 발언권 강화를 도모할 수 있는 계기가 되었기 때문이다. 러시아 입장에서도 1차 북핵 위기 해결 과정에서 배제를 당하면서 북한에 대한 소외가 실리와 교저해 뿐만 아니라 아시아와 국제사회에서도 위상을 추락시킨다는 위기감을 불러일으켰고, 이후에 보다 적극적으로 북한과의 관계 강화를 추구하게 만드는 계기가 되었다고 평가할 수 있다.

(2) 정치·군사·경제·사회적 관계

1990년대 초반 북한의 경제 성장과 체제 안보를 뒷받침하던 경성균형의 틀이 붕괴되었다. 비록 북한의 자주노선이 소련·중국과 갈등과 마찰을 야기했지만, 미국을 중심으로 한 남한·일본의 남방삼각관계라는 외부의 적에 맞서 북한은 소련과의 관계가 단절되는 것을 원하지는 않았다. 소련에게도 북한은 사회주의 세계의 방어기지이자 안보의 완충국으로 인식되기 때문에 꾸준하게 북한에 경제적·군사적 도움을 제공했다.

이처럼 소련은 자국과 국경을 접하고 있는 한반도의 전략적 위치 때문에 대북 관계를 중요시하였고 1961년 7월에 체결한 <조소우호협조 및 호상원조 조약>으로 양국동맹 관계를 제도화하였다. 군사적·비군사적 영역에서 외적 경성균형이 형성되었던 것이다.

특히 1970년대 후반, 중국이 개방적인 대외정책과 미국과의 관계 개선으로 급선회하고 반소연대 구축을 전개하자, 소련은 북한을 자신들의 편으로 끌어들이기 위해 대북 유화책을 적극적으로 펼쳤으며 북한 입장에서도 소련의 군사적 지원이 필요했다. 중소

분쟁 시기에 중국의 영향력으로부터 북한을 차단하려는 소련 입장에서 대북한 유화 정책은 경제적인 영역에서도 적극적으로 표출되었다. 경제적으로 소련의 대북 원료, 연료 수출이 급증했으며, 북한의 대소 수입에서 연료, 원료가 차지하는 비중은 1965년의 28.2%에서 1975년의 22.5%로 꾸준히 떨어지다가 1980년 39.4%로 크게 늘어났다. 소련은 북한의 제2차 7개년계획을 지원했으며, 1985년에는 북한과 원자력 발전소 건설을 위한 경제기술협약을 체결하기도 했다. 당시 북중 관계가 균열되고 양국 관계가 소원해지면서 북한 입장에서도 소련의 이해를 활용해 경제적 지원을 얻어내었던 것이다.⁷⁵ 1984년 5월 김일성·체르넨토 회담 이후 소련은 북한의 공군력, 방공능력 현대화를 위해 20억 달러 이상의 군사원조를 차관 형식으로 제공했으며, 최신무기 수출도 허용했다.

그러나 고르바초프 정부 등장 이후 북한·소련 간의 전통적인 유대 관계는 악화일로를 걷게 된다. 소련, 중국의 연이은 남한과의 수교, 북한에 대한 소련과 중국의 국제시장 가격거래 및 경화 결제 요구는 이미 냉전기의 혈맹 관계는 해체되었다는 것을 의미했다. 1989년 5월 중국을 방문한 고르바초프에게 북한은 방북을 요청했다. 소련공산당 최고지도자로서 고르바초프가 중국 방문 후 귀로시에 북한을 방문한다면 사회주의 국가의 우호관계를 과시하면서 남한에 대한 견제 효과도 거둘 수 있을 것으로 기대되었기 때문이다. 상징적이거나 과거 동맹 세력으로서의 연대감을 과시할 수 있다고 기대했던 것이다. 그러나 소련 외무성 주도로 추진하던 고르바초프 방북은 당시 급부상하던 개방개혁파의 거센 반발로 거부당

⁷⁵ 김석진, “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망,” (서울대학교대학원 박사학위논문, 2002), pp. 105~106.

I
II
III
IV
V

했다. 이에 북한은 격렬하게 소련을 비난하였다.⁷⁶

이처럼 고르바초프의 탈냉전 정책 전환으로 중소 화해가 급진전 되고 소련 내부에서는 치열한 논쟁을 거쳐 대북 정책의 전면적 수정을 선택하게 되면서 북소 간 군사적 연대도 종결되었다. 동시에 소련의 대미·대중 화해 추진은 중국 견제를 위해 끌어들어야 했던 북한의 전략적 가치를 상당히 떨어뜨렸다.

이후 1990년 9월 한소 수교 및 북소 간 무역 결제 방식의 변화, 1991년 말 소련 붕괴 등의 과정 속에서 북소 관계는 급격히 냉각되기 시작했다. 1990년 9월 한소 간의 국교정상화가 이루어지자 “달러로 사회주의 연대를 팔아먹었다”⁷⁷며 북한은 소련을 맹비난하고, 1991년 8월 소련에서 쿠데타가 일어나자 북한이 보수 강경 세력을 지지함으로써 더욱 악화되었다. 1991년 12월 소련의 붕괴로 등장한 러시아의 옐친 대통령은 북한과의 군사동맹을 재검토하고 대북한 공격용 무기 공급이 중단됨을 선언했다. 양국 간 무역규모도 급감했고, 러시아의 대북 차관 공여도 사실상 중단되었다.⁷⁸ 그리고 1993년 북핵 문제에 대한 러시아의 국제 공조는 북소 관계 악화에 치명적인 영향을 미쳤다.

신생 러시아의 대북 안보·군사 관계는 북한의 핵무기 개발 의혹과 러시아의 남한 중심 한반도정책으로 구소련 시대와 비교할 때 현저히 축소되었다. 러시아 외무성은 구소련의 해체 직후, 북한은 ‘프롤레타리아 국제주의’와 같은 환상에서 깨어나야 하며, 소련의

76. 이에 대해서는 김남섭, “고르바초프의 ‘신사고’와 냉전 체제의 종식,” 『역사비평』, 통권 97호(역사비평사, 2001)를 참조.

77. 『로동신문』, 1990년 10월 5일.

78. 그리고 1961년 체결되었지만 사실상 사문화되었던 북러 군사동맹이 1996년 공식적으로 종결된다.

해제로 책임을 충실히 수행해야 하는 상황이 더 이상 존재하지 않기 때문에 1961년의 동맹조약인 <조소 우호협조 및 호상원조 조약>이 재검토되어야 한다는 의견을 최초로 밝혔다. 그리고 열린 대통령은 1992년 로가초프 외무차관을 평양에 보내어 이 조약의 제1조 규정을 수정하거나 폐기할 것을 제안하였다. 이는 자동군사개입 조항이 존속되는 경우 러시아가 한반도에서의 군사분쟁에 항상 휘말릴 소지가 있으며, 대미 및 대남 신뢰구축에 장애가 될 수 있고, 한국과 제반관계의 확대를 위한 <선린우호협력 조약>의 체결이 절박하다는 러시아 측의 인식 때문이었다.⁷⁹ 그러나 북한은 1996년까지 이 조약이 유효하다는 점을 들어 러시아 측의 제안을 거절하였다. 사실 1990년대 초반 신생 러시아가 친미·친서방 외교를 천명하면서 러시아에게 한반도 문제는 부수적 이슈였고 북한은 관심 밖에 있었다.⁸⁰

1992년 11월 한국을 방문한 열린 대통령은 한반도정책에 있어 북한과의 동맹 관계를 단절하며 북한에 대한 모든 군사원조를 중단한다고 선언하였다. 이후 북한과의 회담을 통해 북한의 선제공격이 아닌 경우에 한하여 피침 여부를 판단한 후에 러시아의 헌법 절차와 UN 헌장에 부합하는 경우에만 군사개입을 한다는 조건을 제시하였다. 이 시기에 러시아는 북한의 핵무기 및 생화학 무기를 거론하였지만, 북한은 이 문제가 양국 간 문제가 아니라는 이유로 논의를 거절하였다.⁸¹

79. 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』, p. 27.

80. 박정민, “푸틴 이후 러시아의 대외정책과 대북정책,” 『북한연구학회보』, 제14권 (북한연구학회, 2010), p. 203.

81. 김덕중, “북한-러시아 관계와 6자회담,” 『슬라브학보』, 제13권 2호 (한국슬라브학회, 1998), pp. 79~80.

그러나 한편으로 1994년부터 북러 관계의 복원 조짐이 나타나기 시작했다. 이 시기에 앞서 열친 대통령과 코지레프 외무장관의 친서방 노선에 대한 비판이 일기 시작하였고 한반도정책에 대한 반응이 강력하게 제기되기 시작한 것이다.⁸² 한국과의 관계 개선은 러시아의 국익에 충분하지 않으며 북한과의 군사동맹도 유지해야 한다는 주장이 제기되었다. 이는 친미·친서방 정책이 명백한 한계를 노정하던 시기와 궤를 같이한다. 즉, 1992~1995년에 보스니아 내전에서 미국을 비롯한 서방이 슬라브족인 세르비아계에 대한 적대정책을 강화하고 점증적으로 러시아를 차별하면서 ‘하급동반자(junior partner)’로서의 역할을 강요하는 등 지속적으로 러시아에 대한 무시와 배제 등의 현상을 경험하게 되면서 서방과의 화해의 한계가 드러나게 된 것이다. 이와 함께 러시아의 정치적·경제적 불안정과 외국투자 보장의 부재는 러시아로 하여금 아시아 지역으로 관심을 돌리게 만들면서 유라시아 정책의 필요성을 제기하였으며 북한과의 관계를 제고하게 만들었다.⁸³

이런 맥락에서 러시아는 CIS 국가들과 동구에 대한 안보를 강조하면서 서방국가뿐만 아니라 CIS와 중동 및 아시아 지역도 중시하는 유라시아 외교정책을 추진하게 되었다. 러시아 정부는 우선적으로 NATO의 확대를 방지하고 CIS 국가들 간의 정치·경제·군사적 통합을 위한 적극적인 행보를 하게 되었다.

한편, 북핵 문제와 관련하여 러시아는 다자회담 카드를 들고 나오면서 미국의 핵무기 통제권에 제동을 걸기 시작했다. 러시아는 1994년 3월 24일 외무부 대변인 성명을 통해 그동안의 북미 양자

⁸² 위의 글, pp. 81~83.

⁸³ 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』, pp. 29~30.

회담이 성공적이지 못했다며 8자회담(러시아, 중국, 미국, 일본, 남북한, UN 사무총장, IAEA 사무총장)을 공식 제안했다. 이는 UN 안보리에서 대북 결의안 채택을 추진하던 미국에게는 큰 장애물로 여겨졌다. 미국은 다자회담은 북한이 핵확산금지 의무사항을 회피하는 구실이 되거나 UN 안보리의 움직임을 방해할 소지가 있다며 거절했다. 이에 비해, 북한은 러시아의 제안을 긍정적으로 평가한다고 밝히면서 미국의 성실하고 공정한 이행을 촉구하라고 러시아에게 대미 압박을 주문했다.⁸⁴

이후에 러시아는 자신의 다자회담 카드를 부각시키고 북한과의 관계 개선에 주력했지만, 카터 방북을 통해 북미 양자회담이 급진전되면서 무위로 돌아갔다. 러시아가 과거 동북아 지역에서 누렸던 강대국으로서의 위상을 되찾는 것은 요원했던 것이다. 러시아와 북한이 강력하게 원했음에도 불구하고 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)에 러시아가 참가하지 못한 것이 대표적인 예이다. 러시아는 북한에서 20년 넘게 북한 기술자들과 함께 일한 경험을 내세우면서 북한에 러시아산 경수로 제공을 제안했지만 북러 관계 밀착을 우려한 미국과 남한의 강력한 반대로 좌절되었다.⁸⁵ KEDO 집행이사회에 참여하겠다는 의사를 밝혔지만, 재정적 기여를 할 수 없다는 이유로 한미일 공동입장에 의해 거부당했다. 무엇보다도 다자회담을 제안했음에도 불구하고 4자회담에서 배제당하는 수모를 당해야 했다.

⁸⁴ 『로동신문』, 1994년 4월 2일.

⁸⁵ 고재남, “러시아의 대북한 정책 변화와 남북 관계,” 『통일경제』, 제32호 (현대경제연구원, 1997), pp. 86~97.

그러나 이런 경험은 러시아로 하여금 이후 대북 접근의 필요성을 절감하게 만들어 주었으며, 북한 역시 외교적 고립 탈출을 위해 러시아의 접근에 적극 호응했다.⁸⁶ 러시아는 1994년 9월 파노프(Panov) 외무차관을 대통령 특사로 파견해 김정일정권 지지를 적극 표명함으로써 북러 관계 복원에 본격적으로 나섰다. 이후에 고위급 인사들의 방문외교와 경제협력 논의도 이어졌다. 1994년 9월 러시아 외무차관 파노프가 북한을 방문하여 양국 관계의 기본 원칙을 논의했으며 1996년 4월에는 부총리 이그나텐코(Ignatenko)를 단장으로 하는 러시아 정부의 경제 대표단이 평양을 방문하였고, 5월에는 하원 의장 셀레즈네프(Seleznev)를 단장으로 하는 의회 대표단이 북한을 방문하였다.

경제적인 측면에서도 북한과 소련(이후 러시아)과의 관계는 정치·군사적 관계와 유사한 흐름을 보여주고 있다. 친미·친서방 정책을 펼치기 시작하던 고르바초프 정부는 제3세계 사회주의 국가들과의 경제관계를 원조 및 지원 중심에서 경제적 효율성을 바탕으로 한 상업적 경제관계로 전환시켰으며, 이 원칙을 특히 북한에게 엄격하게 적용했다. 1985년 9,600만 달러였던 대북 경제원조는 1987년 6,200만 달러로 급감했다. 당시 화폐가치의 변화를 고려한다면 무려 75%나 감소한 것으로 평가된다.⁸⁷ 다른 제3세계 국가들과 비교할 때 대북 경제원조 급감은 더욱 심한 것이었다. 합영사업, 협동생산 등 새로운 방식의 경제협력은 물론, 북한의 산업경쟁력을 높여 만성적인 대소 채무불이행 문제를 해소하려는 의도였지만, 이는 경공업, 농림·어업 부문에서만 일정한 성과를 거두었을

⁸⁶ 김덕중, “북한-러시아 관계와 6자회담,” pp. 81~84.

⁸⁷ 위의 글, p. 106.

뿐 양국 경제에 실질적인 도움은 없었고 오히려 북한의 대소 무역 수지가 크게 악화되었다.⁸⁸ 그럼에도 불구하고 1990년까지만 해도 북한의 대소련 의존도는 높았다고 볼 수 있다. 1990년에 북한의 대소련 무역규모는 약 23억 달러로서 전체 무역의 51%를 차지하고 있다. 대소련 외채 또한 39억 달러로 전체의 57%를 차지하고 있다. 특히, 1989년까지 북한 경제의 중추기관이라 할 수 있는 발전시설의 60% 이상, 탄광 및 정유시설의 50% 이상, 그리고 철광석의 40% 이상이 소련의 지원으로 건설 및 운영되어 온 사실은 당시까지만 해도 북소 간 경제관계가 밀접했다는 것을 보여준다.

그러나 1991년 이후 북한의 대소련 무역은 급감하게 되었다. 1991년 구소련에 대한 북한의 무역총액은 3억 6,000만 달러의 규모로서 이는 전년 대비 88%가 감소한 양으로 중국, 일본에 이어 세 번째를 차지하였으며, 북한의 총 교역에서 차지하는 비중도 14.1%로 크게 감소하였다.⁸⁹

1990년대 중반까지, 러시아는 친서방 외교 노선 및 한국으로부터의 대규모 투자와 경제지원에 대한 기대 때문에 1990년 9월 한소 수교 이후 남한 중심의 한반도정책을 수행하였다. 그러나 유라시아 외교노선으로의 전환과 기대에 미치지 못한 한국의 투자, 약속된 30억 달러 중 14억 7,000만 달러만 집행된 상태에서 1993년 8월 한국의 경협차관 제공 중단, 북한 핵문제 해결과정에서의 소외 등으로 1994년 후반 이후 러시아의 한반도정책은 균형된 남북한

⁸⁸ 성원용, “북한과 소련의 경제협력,” 『한국과 러시아 관계 평가와 전망』, 통권 제 112호 (경남대학교 극동문제연구소, 2001), pp. 250~254.

⁸⁹ 1990년대 말까지 북한과 소련의 교역량을 비롯하여 경제교류 전개에 대해서는 위의 글, pp. 250~254 참조.

정책으로 변화되었다.⁹⁰

러시아의 대외정책 변화와 맞물려 1990년대 중반부터 북러 간 사회경제적·문화적 교류도 복원되기 시작했다. 1994년부터는 극동 지역을 중심으로 한 북러간 경제협력 논의도 본격화되기 시작했다. 1995년에는 북한 별목공의 인권보장 조항, 러시아 원목의 무관세 수입 등 새로운 임업협정도 조인되었다. 이후에도 양국 대표단의 상호 방문을 통해 무역 및 경제협력 강화와 과학기술 교류 활성화 등의 다양한 수준의 협력이 재개되기 시작했다.

라. 소결론: 공고한 경성균형 형성과 와해

냉전기 한반도를 사이에 두고 해양 세력의 남방삼각동맹 관계와 대륙 세력의 북방삼각동맹 관계가 형성되었다. 남방삼각동맹 구도는 1951년에 체결된 미일 간의 <샌프란시스코강화 조약> 및 <미합중국과 일본의 안전보장 조약>, 그리고 1953년에 체결된 <한미 상호방위 조약>과 1965년에 조인된 <한일 기본 조약>을 핵심으로 한다. 반면 북방삼각 동맹구도는 1950년의 중소동맹과 1961년에 체결된 <조소 우호협력 및 호상원조에 관한 조약>과 <조중 우호협력 및 호상원조에 관한 조약>에 근거한다. 여기서 한 가지 특이점은 남방삼각동맹 관계는 미국을 매개로 하여 이루어졌으나, 북방삼각동맹 관계는 양자동맹 관계를 직접 맺고 있다는 점이다.

동맹구도는 여러 형태로 변화되어 왔다. 냉전시절에는 이데올로기 대립에 따른 정치적 요인이 변화의 추동력을 담보했다. 북방삼

⁹⁰ 1999년 말까지 안보·군사면에서 러시아의 한반도정책의 주요 내용은 한반도 안정유지, 북한의 핵과 미사일 개발 저지였다고 할 수 있다. 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』, p. 56.

각동맹 관계는 중국과 소련이 영토분쟁과 이념논쟁을 전개함으로써 분열되고 말았다. 탈냉전기에는 경제·문화적 요소가 무엇보다 중요해졌다. 지정학에서 지경학, 그리고 지문화학의 형태로 공간구조를 변화시키는 동인이 바뀐 것이다. 북한의 전략적 가치는 소련과 중국의 갈등과 대립이 심각해질수록 높아졌다.

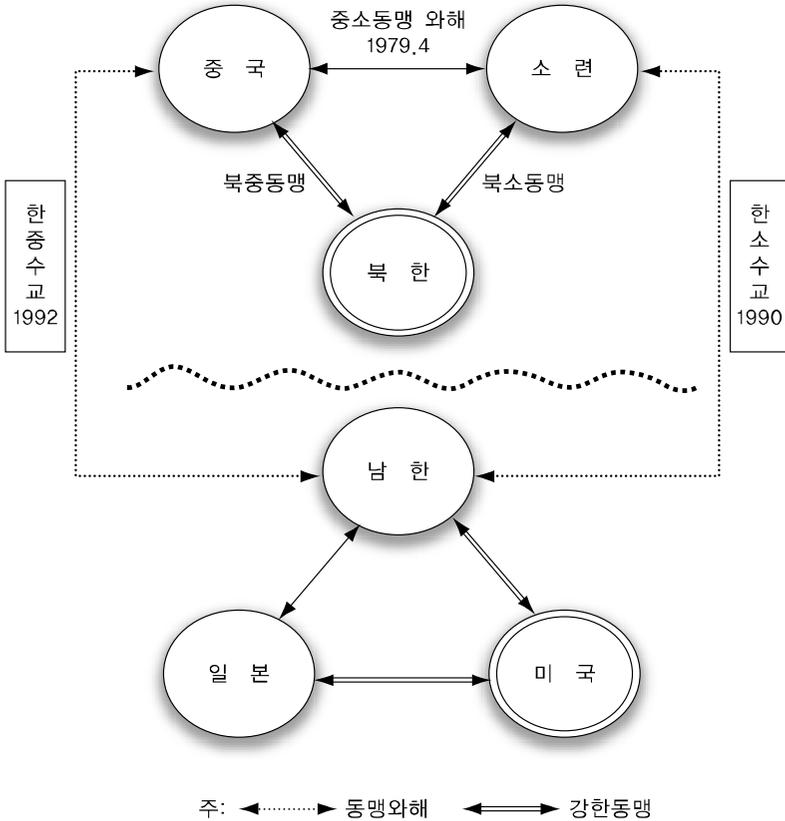
북한은 중소 분쟁 상황에서 지배주의 및 패권주의로부터 자율성을 확보하려는 자주 외교를 내세움으로써 김일성정권의 공고화를 추구하였다. 중소 분쟁과 이에 따라 전개된 북한에 대한 중소 간 대북 견인경쟁의 확대는 북한의 상대적 자율성을 심화시켰고, 그 결과 북한은 지난 40년간 국가 목표와 정권의 이해 관계에 따라 적극적으로 대응해 왔다. 또한 북한은 남한-미국-일본 사이에 남방삼각관계가 형성된 것으로 인식하고 1960년대 초반에 중국 및 소련과 안보 동맹을 체결, 북방삼각관계를 강화해서 대응하였다. 약소국이 국가 안보를 확보하는 가장 좋은 방법은 강대국으로 하여금 자국이 군사적인 공격을 받을 때에 확실하고 명확한 지원을 약속하는 공식적인 동맹을 체결하는 것이다. 북중동맹, 북소동맹이 그 실례이다. 이 시기의 동맹의 성격은 외적·내적 군사적 균형의 특징을 가지고 있었으며 동맹국에 전략적인 경제적 도움과 기술을 이전하는 비군사적 경성균형 전략도 나타나고 있다.

그러나 실질적인 내용을 볼 때, 중소동맹은 1960년대 후반부터 사실상 형해화되었기 때문에 경성동맹으로 보기 어렵다. <북소 동맹 조약> 또한 1970년대 접어들어 북한에 연루될 것을 우려한 소련의 태도 등을 감안할 때 제대로 작동되었다고 볼 수 없다. 남방삼각동맹 또한 한미동맹은 경성동맹이나, 한일 간에는 미국을 매개로 한 유사동맹에 불과하여 완전한 삼각동맹체제를 형성하지는

I
II
III
IV
V

못했다. 이런 상황에서 냉전기 북한의 대외정책은 국가발전 지향·이데올로기 중심의 진영 내 시계추 외교로 규정할 수 있다. 북한은 중국과 러시아 사이의 구조적 또는 전략적 이해관계의 충돌을 최대한 활용하는 시계추 외교를 통해 북한의 국익을 추구하고, 또한 협상에서의 우위적 지위를 점하기 위해 노력해 왔다. 이는 동맹의 외적 기능과 내적 기능을 동시에 추구하는 북한의 균형화 전략으로 평가할 수 있다.

●그림 11-2 남방삼각동맹 vs 북방삼각동맹의 형해화



특히, 이 시기 후반기에 중국과 소련의 화해, 미국과 중국 간의 전략적 제휴와 교류 확대, 그리고 미국과 소련의 경쟁 완화 등이 북한의 전략적 가치에 영향을 미쳤다. 중국의 대미 관계 진전 및 개혁개방 정책에 따라 동맹 내부의 갈등은 심화되었다. 이후 1985년을 기점으로 고르바초프의 탈냉전 정책 전환으로 중소 화해가 급진전되고, 소련 내부에서는 치열한 논쟁을 거쳐 대북 정책의 전면적 수정을 선택하게 되면서 북소 간 군사적 연대는 종결되었다. 소련의 대미·대중 화해 추진은 중국 견제를 위해 끌어들어야 했던 북한의 전략적 가치를 상당히 떨어뜨렸다.

이처럼 중국, 러시아와의 동맹(군사적·비군사적 외적 경성균형)이 붕괴된 상황에서 북한은 핵무기 개발과 같은 내적 경성균형 전략을 구사하여 미국으로부터의 체제 위협에 대응하려 했다. 북한의 입장에서는 중국과 러시아가 미국을 더 이상 체제 위협으로 간주하지 않는 상황 속에서 군사력 증강과 핵능력 증강을 통해 홀로 경성균형 전략을 구사할 수밖에 없었던 것이다. 전쟁 직전까지 치달았던 1차 북핵 위기 사태 같은 일련의 비대칭 위협 전략은 분명 외적 경성균형이 무너진 상황에서 구사된 북한의 벼랑 끝 전술이었다. 북중소 삼국의 제한적인 경성균형이 약화되고, 1990년대 중반 이후에 중국과 러시아가 미국을 상대로 연성균형 전략으로 돌아서게 되면서 북한으로서는 체제 위협에 대한 정면 돌파를 선택한 것이다. 그러나 북핵 위기를 계기로 중국과 러시아가 북핵 문제 및 한반도 문제에서 미국의 패권을 견제할 필요성을 절감하면서 추후 미국에 대한 북중러 삼국의 부분적인 (연성)균형화의 계기를 형성시켰다. 사실상 붕괴되었던 북중러 관계가 북핵 위기를 계기로 한미일 동맹에 대한 공조 체제의 필요성을, 즉 외적 연성균형의

I
II
III
IV
V

필요성을 느끼게 만들었던 것이다.

북한 입장에서는 일련의 핵무기 개발 위기 사태와 관련하여 중국뿐만 아니라 러시아의 관계 회복이 중요하다라는 실천적 교훈을 얻게 되었다. 중국 입장에서는 한반도 문제에 대한 비군사적인 적극적인 개입이 미국의 패권 약화를 부수적으로 가져오면서 한반도에 대한 자신의 발언권 강화를 도모할 수 있는 계기가 되었다. 러시아 입장에서도 1차 북핵 위기 해결 과정에서 배제 당하면서 북한에 대한 소외가 실리외교를 저해할 뿐만 아니라 아시아와 국제사회에서도 위상을 추락시킨다는 위기감을 불러일으켰고, 이후에 보다 적극적으로 북한과의 관계 강화를 추구하게 만드는 계기가 되었다. 특히 북한과의 관계 강화로 동아시아에 강대국의 지위를 복원하려는 러시아 푸틴의 등장은 이후 북중러 연성균형을 더욱 역동적으로 만든 요인이 되었다.

한편, 이 시기 북한과 중국, 북한과 소련의 동맹조약이나 후반기의 균형 전략의 차이는 중국이나 소련의 입장에서 볼 때, 외적 위협에 대한 대응 차원뿐만 아니라 북한의 행로 변화를 관리하기 위한 대응조치, 즉 동맹의 내적 기능이라고 할 수 있다. 즉, 중국이나 소련 모두에게 북한과의 동맹 행위는 공동 위협에 대한 안보 협력이라는 관점으로 이해할 수 있는 측면과 더불어 동맹 파트너 간 상호 이해갈등의 관리를 목적으로 한 관리 수단으로도 이해될 수 있다는 것이다. 이는 동맹의 내부 파트너를 대상으로 하는 내적 위협에 대응하는 것이며 중국과 러시아 입장에서는 자국의 국익을 훼손하는 북한의 모험주의적 선택을 통제하는 것을 의미한다. 이러한 동맹의 내적 기능은 연성균형 전략 속에서도 반복적으로 나타났다.

Ⅲ. 김정일시대 북방삼각관계: 復元(복원)

1. 북한의 내적균형 전략: 강성대국 건설

가. 국방위원장 1기(1998.9~2001.1): 체제 도약 모색

1998년 9월 북한은 ‘강성대국’⁹¹ 기치 하에 김정일시대를 출범시켰다. 북한은 강성대국의 특징으로 사상강국·정치대국·군사강국·경제강국을 내세우고, 강성대국 건설방식으로 ‘사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제 건설의 눈부신 비약을 일으키는 것’으로 제시하였다. 이미 ‘사상강국·정치대국·군사강국’은 이미 달성하였기 때문에 ‘경제강국’만 달성하면 명실상부한 ‘강성대국’이 될 수 있다고 북한은 주장했다.

사상 및 정치강국 건설과 관련, 북한은 각종 상징 조작과 사상사업을 전개했다. 북한은 장거리미사일 발사를 강성대국의 ‘신호탄’으로 강조하는 등 주민들에게 새로운 비전을 제시코자 했다. 김일성을 ‘영원한 주석,’ ‘사회주의조선의 시조,’ ‘세계혁명의 원로수령’으로 칭송하고, 김정일을 국방위원장을 재추대(1998.9.5), ‘혁명의 계승자’로 부각시키는 등 우상화작업을 지속하였다. 북한은 ‘선군정치(先軍政治) 사상’을 내세워 군부중시 체제를 지속하는 한편, 제10기 최고인민회의 개최와 중앙 조직 개편, 그리고 지방 인민회의 대의원 선거(1999.3.7)와 지방 조직 정비를 이룩하였다. 이는 김일성 사망과 경제 파탄 상황에 따른 리더십 부재와 혼란 방지 및 체제관리를 위해 군이 국방뿐만 아니라 국가의 모든 업무를 선도적으로 수행케 하려는 의도였다.

⁹¹ “정론,” 『로동신문』, 1998년 8월 22일; 『조선중앙방송』, 1998년 8월 23일.

군사강국 건설과 관련, 북한은 내부체제 공고화 및 적화통일 수단강화, 그리고 대미협상 수단확보 차원에서 군사력 증대정책과 군부 우대정책을 강조했다. 특히 다단계 로켓 발사(1998.8.31)를 통해 중·장거리 유도미사일 개발능력을 내외에 과시함으로써 군사력 증강에 박차를 가하는 한편, 대미 협상력을 강화하였다. 김정일의 총비서 추대 시 당 중앙군사위원회의 당 중앙위원회와 공동명의로 발표하고 제8차 헌법 개정 시 국가주석을 폐지하고 김정일을 국방위원장에 재추대한 사실은 북한이 군사력 증대 및 군부 우대정책을 지속할 것임을 시사하였다.

그러나 경제강국 건설에 있어, 북한은 정치우선주의와 사회주의 방식 고수를 주장함으로써 그 한계도 노정하였다.⁹² 김일성 사망 이후 북한은 자력갱생과 함께 외부자원 도입 정책을 전개하였으나, 1997년 -6.8%, 1998년 -4% 내외 등 9년째 마이너스 성장을 지속하였다.

나. 부시 행정부 출범이후~오바마 행정부까지(2001.1~2011): 체제수호를 위한 노력

2000년 6월 남북정상회담 이후 가속화되던 북미 관계 개선은 부시(George Bush) 후보의 대통령 당선 확정 이후 클린턴(Bill Clinton) 미 대통령의 방북계획 취소로 인해 주춤거리게 되었다. 2001년 1월 20일 출범한 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북 정책을 유화적

⁹² 북한은 전민에 ‘경제 정상화 총력’을 촉구하면서도, 우리식 사회주의에서는 ‘사상이 먹는 문제에 우선’한다는 사상교양 강화를 강조하였다. 『로동신문』, 1999년 4월 15일; 『평양방송』, 1999년 4월 13일.

인 것으로 평가하고, 북한에 대한 회의적 시각을 표출하였다. 이후 부시 행정부는 3월 9일 대북 정책 전면 재검토 등 대북 정책 6원칙을 발표하고, 6월 6일 제네바 합의 이행 개선 등 강경한 대북 정책을 발표하였다. 그리고 2002년 1월 29일 부시 대통령은 연두교서를 통해 북한을 이란·이라크와 함께 악의 축(axis of evil)으로 규정하고, 깊은 불신을 드러냈다. 이같이 미국은 북한을 불량국가(rogue state)로 규정하고 미사일방어체제(Missile Defence: MD) 구축과 대북 강경 정책을 일방적으로 진행시켜 나갔다.

이에 대해 북한은 체제 수호적 자세를 취하였다. 2001년 6월 18일 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 대미 대화 재개 입장을 공식 표명하였고, 김정일은 러시아 방문을 앞두고 7월 24일 이타르타스 통신과의 서면 인터뷰를 통해 미국의 ‘대조선고립압살정책’에 따라 대미 관계개선이 저지되고 정세가 악화되고 있다고 주장하면서, “선의에는 선의로 대하고, 강경에는 초강경으로 대응”할 것임을 천명하였다.⁹³ 그리고 2002년 1월 31일 북한은 외무성 대변인 성명을 통해 “타격의 선택권은 미국에게만 있는 것이 아니다”라고 강력 반발하였다.

다. 핵무기 개발: 개발과 협상 병행

북한은 김정일정권의 장기 유지를 위해서는 경제난과 안보난을 반드시 해결하여 유효성을 제고하고, 연대성을 강화해야 하는 바, 이를 위해 미국과의 관계개선이 ‘중심고리’임을 확신하는 모습이었

93. 『로동신문』, 2001년 7월 28일.

I
II
III
IV
V

다.⁹⁴ 이에 북한은 부시 행정부로부터 체제보장을 받아내기 위해 2002년 9월 농축우라늄 핵개발 계획을 의도적으로 노출시키고, 2003년 경수로발전소 완공지연과 미사일 모라토리엄 해제 문제를 중심으로 큰 담판을 준비하였다. 우라늄 농축 계획은 바로 미국의 관심을 이끌어 내어 협상을 통해 대북 경제제재 해제와 체제 보장을 받아내려는 카드로 준비된 것으로 평가된다. 따라서 북한이 핵개발 계획을 시인한 것은 단순히 미국의 확실한 증거에 의한 압박에 밀려 어쩔 수 없이 시인한 것이라기보다는 의도적이었던 것으로 평가된다. 미국과의 관계정상화 없이는 김정일 체제가 장기 지속되기 어렵다는 사실을 절감한 상황에서 농축우라늄 핵개발 계획의 포기를 전제로 그 효과를 극대화하여 최대한의 이익을 확보하려는 목적이었다. 그리고 미국이 이 제안을 수용하지 않을 경우에는 핵무기 개발에 박차를 가하겠다는 의지를 보여주었다. 이런 맥락에서, 2003년 상반기 북한은 공세적 위기관리 전략(offensive crisis management strategy) 차원에서 대미 압박을 가하고 있는 모습을 보여주었다. 북한은 핵동결 해제선언을 통해 플루토늄 생산 가능성을, 전투기의 북방한계선 침범(2003.2.17) 등으로 정전협정 무효화 가능성을, 지대함 미사일 실험발사(2003.2.24, 2003.3.10) 등으로 미사일 모라토리엄 폐기 가능성을 각각 시위함으로써 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)개발과 더불어 미국을 양자 협상테이블로 끌어들이기 위해 노력하였다. 또한 북한은 북경 3자회담에서 핵무기 보유를 비공식적으로 미국에게 통보

⁹⁴ 김정일은 1997년에 이미 ‘미국을 100년 숙적으로 보려하지 않는다’고 언급하고, 대미 관계정상화를 모색한 바 있다. 김정일, “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자,” 『로동신문』, 1997년 8월 4일.

하였고, 백남순 외상 또한 평양방문 미 의원단에게 재처리 완료를 언급함으로써 북미 협상이 균형협상과 중요협상임을 주시시키려 했던 것으로 보인다.

또한 북한은 농축우라늄 핵개발 계획과 플루토늄 핵무기 보유 의혹을 대미 관계 개선을 위한 협상용으로 일단 활용하되, 정권유지 차원에서 실제적으로 개발하였다. 특히 북한은 미국 부시행정부의 대북 정책이 한반도 및 동북아에서 패권을 유지하려는 목적이 아니라 김정일정권 붕괴에 있는 것으로 판단하고, 정권 유지를 위한 최후 보루 확보 차원에서 핵무기 개발을 실제적으로 추진하였다.⁹⁵

2. 북한의 외적균형 전략: 전방위 외교 좌절과 북방 외교 강화

가. 1기 전략: 편승·균형 이중 전략

1998년 김정일정권 재출범 이후, 북한은 3대 혁명역량의 전반적 약화 상황이 지속되자, 체제 유지를 위해 실리 중심의 대외관계를 재정립하는 모습을 보여주었다. 예컨대 북한은 대미 관계정상화와 대중 동맹지속을 통해 체제를 보장받는 한편, 대러 경제협력 회복과 대일 수교 및 배상금 확보를 통해 경제난의 해결을 모색하였다.

⁹⁵ 한호석은 북한이 핵무기개발활동을 5단계로 진행할 것이며, 8월 현재 3단계까지 도달한 것으로 평가했다. ① 5MW급 실험용 흑연감속로 재가동 ② 50MW 및 200MW 원자력발전소 건설공사 재개 ③ 폐연료봉 8000여개 재처리작업 완료 ④ 추가 핵탄두 제조 ⑤ 기보유 핵탄두 지하핵실험 실시 및 핵무장 선언. 한호석, 『자주적 민주정부와 자주적 통일정부를 향하여: 통일학연구소 설립 10주년 기념 한호석 소장 논문집』 (서울: 코리아미디어, 2005), pp. 10~13.

북한은 중국과의 관계 강화 및 러시아와의 관계 복원을 통해 냉전 시대의 균형 전략을 병행하여 안전판을 확보하는 한편, 편승 전략을 지속하여 미국으로부터 실리를 확보하려는 이중적인 모습을 보여주었다.

이 시기 북한은 전방위 외교를 구사했다. 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제를 재출범시킨 이후 강성대국 건설 기치 하에 대외관계 개선에도 적극 나섰다. 이 과정에서 대미·대일 관계개선, 대중·대러 관계의 복원, 대EU 관계정상화를 적극 추진하는 전방위 외교를 전개하였다. 대미 관계 개선을 위해, 북한은 2000년 10월 조명록 국방위원회 제1부위원장을 김정일 국방위원장의 특사로 미국에 파견하여 북미 공동성명을 이끌어 내고, 울브라이트(Madelein Albright) 미 국무장관의 평양 답방을 통해 클린턴 대통령의 방북까지 논의하였다. 그러나 2001년 부시 행정부 출범 이후 미국이 북한을 ‘불량국가’로 규정하고 MD 구축을 일방적으로 진행시키면서, 북한의 중·장거리 미사일 및 2002년 10월 농축우라늄 핵무기 개발 계획 의혹이 불거지면서 한반도에는 위기 국면이 조성되었고, 북미 관계는 다시 냉각되었다. 대일 관계 개선을 위해서도 북한은 2002년 9월 17일 고이즈미(Koizumi) 일본 총리를 평양에 초청하여 ‘북일 평양선언’을 발표하였다. 그동안 양국 간에 걸림돌이 되었던 일본인 납치문제에 대하여 ‘시인 외교’를 구사하였고, 과거사 문제와 미사일 수출 문제에 대해서도 전향적인 논의를 통해 실마리를 모색하였다. 그러나 일본인 납치 문제와 북한 핵문제에 대한 일본의 대북 여론이 악화되자, 북일 관계는 다시 교착상태에 빠지게 되었다.

북한은 대중국 관계에서는 정상외교를 통해 전통적인 우호관계

를 계속 유지하면서 미국의 대북 압박정책을 견제하는 한편, 중국으로부터 다방면적 지원을 확보하기 위해 노력하였다. 또한 대러시아 관계에서도 정상 간 상호방문을 통해 친선적 동맹관계를 회복하였고, 특히 극동지역에서의 경제협력 등 실질적 협력방안을 적극 모색하였다. 나아가 북한은 2000년 1월 이탈리아와의 수교를 시작으로 호주, 필리핀, 영국, 독일 등 18개 국가들과 새롭게 수교하였으며, 이 과정에서 EU와 동남아 국가들과의 관계를 적극 개선해 나가고자 하였다. 이와 같이 김정일정권은 과거 김일성정권이 사회주의 진영외교와 대중소 견인경쟁 유발외교를 전개한 것과 달리, 전 세계를 상대로 한 전방위 외교를 추진하였다. 이 시기 북한의 대외정책은 체제생존을 위한 전방위 외교를 적극 추진하는 방향으로 변화하는 모습을 보여주었다.

군사 부문에서는 선군외교를 구사했다. 북한은 김정일정권의 외교 전략을 ‘선군외교 전법,’ ‘선군외교 전략’으로 규정한다.⁹⁶ 북한은 1997년 『로동신문』 사설을 통해 인민군의 중요성을 강조하기 시작하였고, 10월 7일 『조선중앙방송』 정론을 통해 ‘선군후로(先軍後勞)’ 용어를 제시하였다. 그리고 1998년 4월 25일 『로동신문』 사설을 통해 ‘선군혁명령도’라는 용어를 제시하고, 10월 10일 사설을 통해서 ‘군사중시 사상’이 김정일 정치방식임을 강조하였으며, 10월 20일 『조선중앙방송』 논설을 통해 ‘선군정치’라는 용어로 최종 정리하였다. 이후 1999년 6월 16일, 『로동신문』과 『근로자』 공동논설 “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”를 통해 선군정치가 김정일정권의 대내외 정책의 기본 전략으로 작동하고 있음을 강조

⁹⁶ 박영규, 『김정일정권의 외교전략』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 58~61.

I
II
III
IV
V

하였다.⁹⁷

경제부문에서는 실리외교를 전개했다. 북한은 정치·사상적 변화 없이 경제·사회적 변화를 통해 ‘강성대국’을 건설하려는 의도를 보여주었다. 북한은 ‘선군혁명·강성대국 건설전략이 김정일의 21세기 전략임’을 공언하면서, 실용주의적 사고와 행동을 전 주민들에게 확산시키려 했다. 예컨대 “혁신적 안목, 진취적 기상,”⁹⁸ “새로운 관념에 의한 문제 해결과 시대 요구에 따른 경제발전 방침,”⁹⁹ “21세기에 맞게 사고방식, 일하는 자세, 생활기풍 등을 새롭게”¹⁰⁰ 등을 강조하였고, 보수적 인물로 알려진 군 총정치국장 조명록조차 간부들에게 “새 세기에 맞게 사상관점과 사상방식에서 근본적인 전환을 일으킬 것”을 강조하고, 또한 “올해를 21세기 경제강국 건설의 새로운 진격의 해, 전면적 부흥의 해,” “21세기를 영광스러운 김정일 세기”로 빛내어 갈 것을 주장했다.¹⁰¹

나. 2기 전략: 돌파 전략과 체제수호를 위한 전갈외교와 독사 외교

북한은 김정일 위원장의 전방위 정상회담을 통해 대외관계를 넓혀 나갔다. 2002년 김정일 위원장은 러시아 극동지역을 ‘비공식 방문(2002.8.20~24)하여,’ 푸틴 대통령과 정상회담을 개최하고, 양국

97. 허문영, “김정일 정권 하 북한외교,” 『김정일 정권 10년: 변화와 전망』 (통일연구원 국내학술회의 발표논문집, 2004.4.7), pp. 75~76 재인용.

98. 『당·군·청년보』 공동사설, 2001년 1월 1일.

99. “정론,” 『로동신문』, 2001년 1월 9일.

100. 위의 글.

101. 김정일 생일 중앙보고대회, 2001년 2월 15일.

간 경험 확대 및 한반도·국제정세 등을 포괄적으로 논의하였다.¹⁰² 일본과도 정상회담을 개최하였다. 김정일 위원장은 고이즈미 총리와의 두 차례 정상회담(9.17, 평양)을 통해 4개 항의 ‘평양선언’¹⁰³을 발표하였다. 북한은 미국과도 관계를 개선하기 원했다. 북한은 2002년 9월 미국 대표단을 자극하지 않기 위하여 평양 대동강변에 나포되어 있었던 푸에블로호를 남포항으로 이동시켰다. 그리고 변화된 북한의 개혁개방화 모습을 보여주기 위해 서둘러 각종 남북 대화를 재개하고, 완전한 준비가 안 된 상태에서 경제개선조치와 신의주특구지정을 발표했다.

2001년 부시 행정부 출범 이후, 북한은 선군정치를 대외적 측면에서 “제국주의와의 대결에서 련전련승하는 불패의 정치”¹⁰⁴로 거듭 강조했다. 1994년 전쟁의 일촉즉발 위기에서 북미 기본합의문이 채택된 것이나, 2000년 남북정상회담과 공동선언이 채택된 것도 김정일의 선군정치 산물이라고 북한은 주장하였다.¹⁰⁵ 또한 외교전의 배경에는 정치·군사적 힘이 있음을 강조하고, 북한 외교는 “남들이 뭐라고 하든 흔들리지 않는 자주적인 외교이며 배짱과 담력으로 맞받아 나가는 강경한 외교이다”¹⁰⁶라고 주장하였다. 그리고 김정일정권 출범 이후 확대된 수교국가 수 등 외교정책 성과와

¹⁰²- 1차회담(2000.7.17 평양), 2차회담(2001.8.4 모스크바).

¹⁰³- ① 2002년 10월 국교정상화회담 재개, ② 일본의 역사적 사죄와 경협(무상자금 협력, 저이자 장기차관 제공)협약, ③ 일본 국민 생명 및 안전관련 현안 적절한 조치(김정일 위원장 일인 납치 구두사과), ④ 한반도 핵문제 관련 합의 준수(미사일 시험발사 보류 연장 의향 표명).

¹⁰⁴- 김재호, 『김정일강성대국 건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 80~88.

¹⁰⁵- “위대한 령도자를 모시고 선군의 기치높이 나아가는 조선로동당은 필승불패이다,” 『로동신문』, 2001년 10월 9일.

¹⁰⁶- “선군정치는 우리시대 반제투쟁의 위력한 무기이다,” 『로동신문』, 2001년 10월 9일.

I
II
III
IV
V

“적들을 초강경으로 제압”한 것 또한 김정일의 ‘선군외교전법’에 기인하는 것으로 강조하였다.¹⁰⁷

2005년 1월 2기 부시 행정부 출범 이후 북한의 대내외 정책은 더욱 보수적으로 바뀌기 시작했다.¹⁰⁸ 2002년 10월 제2차 북핵위기가 발생한 이후, 북미 관계가 다시 악화되면서 북한의 대일 관계 개선의 노력도 좌절되었다. 게다가 북핵 문제로 남북 경제관계도 제약을 받게 되는 가운데 북한의 7.1 경제관리개선조치도 미흡하게 되었다. 반면에 북한에 장마당 경제가 확산되기 시작하였고, 한국의 대북 영향력이 증대되면서 북한은 국가통제력 약화에 대해 우려하기 시작했다. 이런 맥락에서 북한의 보수파의 본격적 저항과 반격이 시작되었다. 그 시작의 해가 2005년이다. 이때부터 북한의 대내 정책과 대외정책이 동시에 강경 보수로 치닫기 시작했다. 2월 10일 북한 외무성은 핵보유 선언을 발표했다. 북한으로서는 부시 대통령이 재선되면서 2002년 제네바합의 파기와 포용정책 거부에 대한 책임, 그리고 미 상·하원이 2004년 9월과 10월 각각 북한인권법을 통과시킨 것에 대한 반발도 중요한 요인이 되었다. 2006년 10월 북한은 미국의 압박과 중국의 자제요청을 비롯한 국제사회의 우려에도 불구하고 제1차 핵실험을 단행함으로써 강경하게 대응했다. 이른바 전갈외교를 구사한 것이다.¹⁰⁹ 그리고 이를 통해 2006년 말

107. “위대한 령장을 모시여 우리 혁명은 필승불패이다,” 『로동신문』, 2002년 4월 22일.

108. 박형중, “북한의 대외·대남정책,” 『나라경제』, 제12권 3호 (한국개발연구원, 2010), pp. 22~34.

109. 체제강화적 전갈외교(Scorpion Diplomacy)는 북한이 핵무기 1~2개 정도를 보유함을 상정한다. 김정일정권은 아직 공산화통일과 대량살상무기 개발을 완전히 포기한 것이 아니다. 따라서 한반도 평화체제 형성과 남북연합이 이뤄지기 전까지는 북한의 대외정책이 언제든 전갈외교로 전략할 수 있음을 상정했다. 허문영, “김정일 정권하 북한외교,” p. 61.

2007년 초, 북한은 6자회담이 아닌 미국과의 양자회담을 끌어냈고, 10월에는 2차 남북정상회담을 통해 북한에게 유리한 협상 국면을 만들어냈다.

그러나 2008년 북한은 다시 전략적 위기 상황에 봉착하게 됐다. 2월 남한에 이명박 보수정권이 10년 만에 재등장했고, 8월 9.19 공동성명의 2단계 이행조치(불능화와 신고문제)가 불가능하게 됐으며, 13일에는 김정일이 뇌경색으로 쓰러졌기 때문이다. 이에 2009년 북한은 김정은 후계체제를 구축하면서 4월 최고인민회의를 통해 국방위원회를 당군 강경파로 보강하고, 5월 25일 제2차 핵실험을 단행했다. 이제 북한은 독사외교로 나선 것이라 하겠다.¹¹⁰

2010년 들어와 북한은 대미 관계 개선과 대남 관계 회복을 위한 노력을 완전히 포기하는 모습을 보여주었다. 3월 천안함 폭침과 10월 연평도 포격을 통해 남북관계 개선에 대한 의지가 더 이상 없음을 분명하게 보여주었다. 대신 김정일은 2011년 12월 사망하기 직 전까지 중국을 2010년 2회, 2011년 1회 방문하였고, 러시아를 2011년 1회 방문하여 정상회담을 진행함으로써 북방삼각관계를 복원하여 후계체제에 넘겨주려는 의도를 분명하게 보여주었다.

¹¹⁰- 체제공포(또는 파괴)적 독사외교(Snake Diplomacy)는 북한이 핵무기를 6~7개 이상 보유함을 뜻한다. 김정일정권은 유효성과 연대성 문제를 해결하지 못함으로써 체제도약을 이루지 못하고, 오히려 정권안보에 위협을 느끼게 될 경우 핵무기 생산계획에 박차를 가할 것이다. 북한은 이 같은 핵무기 개발을 적어도 미국 본토에 타격을 줄 수 있는 최소한의 전략적 의미(minimal strategic meaning)를 갖는 핵무장화 수준까지 지속함을 의미한다. 위의 글, p. 61.

3. 북방삼각관계성격: 외적 연성균형과 내적 경성균형 병행

가. 중러 관계: 느슨한 경성균형의 복원

(1) 중국과 러시아의 국가 목표와 전략

냉전시기 중국과 소련의 관계는 사회주의 이념을 공유했음에도 불구하고 협력보다는 경계와 대립으로 점철되었다. 1950년대 후반부터 중국은 소련을 수정주의, 패권주의라고 공격하고 소련은 중국을 개인숭배 국가라고 공격하는 등 치열한 상호비방전이 전개되었으며, 1969년에는 동북지역에서 국경문제로 무력충돌이 일어나면서 전세계 사회주의 진영에 커다란 충격을 준 바 있다. 이러한 중소 관계는 소련 해체 이후 새롭게 재편되기 시작했다.

중러 양국은 1980년에 실효된 군사동맹 성격의 <중소 우호동맹 및 상호원조 조약>을 대체하는 새로운 성격의 <중러 선린우호협력 조약>을 2001년 7월 16일 모스크바에서 체결했다. 지난 1989년 중소 화해가 실현되었으나, 소련 붕괴 이후 중러 간에는 새로운 기본조약이 존재하지 않은 상태에서 21년 만에 체결된 것이다.

중러는 전략적 동반자관계로의 복원을 선언하고, 양국 간 국경 획정의 확인, 상호 영토존중, 국경지역 주둔 병력의 감축 등 신뢰증진 조치를 취하기로 합의하였다. 장쩌민 국가주석과 푸틴 대통령은 공동성명을 통해 미국의 '1극 지배'에 대항하는 다극화 세계의 창설을 지지하고, 양국 간 경제무역, 과학기술면에서 협력을 촉진할 것을 합의하였다. 또한 이 조약을 통해 양국은 부시 행정부의 MD 구상에 대해 공동으로 견제할 것을 천명하였다.

본 조약은 “유효기간을 20년으로 하되, 러시아는 ‘하나의 중국’을 지지하고, 어떠한 방식의 대만 독립에도 반대하며, 중국은 러시아 연방의 국가통일과 영토보전에 관한 정책을 지지한다. 아울러, 어느 일방이 (제3국에게서) 공격받는 위협이 발생할 경우 양국은 신속히 연락을 취해 위협을 배제하기 위한 협의를 가진다”고 규정하였다. 냉전 종식 후 세계 유일의 초강대국으로 부상한 미국의 존재가 결국 중국과 러시아를 접근하게 만든 것이다. 양국은 전략적 소통 강화를 위해 정상과 고위급을 비롯한 다양한 레벨에서 정기 대화채널을 확보·발전시킨다는 내용도 명문화하였다. 따라서 이 조약은 군사동맹 조약은 아니나, 유사시 군사동맹으로 전환될 가능성을 가진 준동맹적인 색채를 지닌 조약으로 볼 수 있다.

중러 관계의 복원은 북중 관계에도 영향을 미쳤다. 2000년 2월 9일 양국은 <조러 친선선린 및 협조에 관한 조약>을 채택함으로써 관계정상화에 심혈을 기울였다. 양국은 유일패권 국가인 미국에 맞서 세계적 차원에서는 다극체제를 유도하고, 동아시아에서는 남방삼각동맹 구도에 대응하여 북방삼각관계를 느슨한 형태의 경성균형으로 복원하였던 것이다. 러시아가 중국과 급속하게 친밀해진 이유는 1999년에 발생한 체첸 분리독립운동에 대한 외부세력의 개입차단과 국내의 정치적 안정을 모색하기 위함이었다. 또한 양국은 2001년 6월 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)를 창설하여 회원국 상호간의 신뢰와 우호증진, 정치·경제·무역·과학기술·문화·교육·에너지 등 각 분야의 협력관계를 구축, 역내 평화와 안보 및 안정을 위한 새로운 국제정치, 경제질서를 구축하려고 시도하였다. 회원국 상호간에는 내정불간섭과 무력사용 및 위협을 배제함으로써 미국 주도의 세계 전략에 공동으로 대응하려

I
II
III
IV
V

는 목적 때문이었다.

전 세계적 차원에서 미국이라는 외부위협에 대처하기 위해 동맹 내부에서는 군사교류 및 경제협력을 통한 내적균형을 도모하는 동시에 중러 간 준군사동맹을 체결함으로써 외적균형도 함께 강화시켜 균형화를 달성하고자 하였다. 동아시아 차원에서는 남방삼각동맹 체제에 맞서 북한과의 관계를 복원함으로써 동아시아 질서의 균형을 모색하였다.

러시아는 1992년 1월 북소동맹 제1조에 대한 재검토 필요성을 북한에 제기하였고, 1995년 9월 7일 동 조약을 연장하지 않는다는 입장을 북한 측에 통보함으로써 동 조약의 효력은 1996년 9월 10일 이후 상실했다. 그 후 북한과 러시아는 1999년 3월 17일 군사개입조항을 삭제하는 대신 ‘안보위협 발생시 지체없이 상호 접촉할 것’을 내용으로 하는 신조약을 가서명하고, 2000년 2월 9일 평양에서 <조러 친선선린 및 협조에 관한 조약>에 정식 서명하였다.

북한의 전략적 가치는 중국과 러시아 간의 긴장관계가 높아질 때 극대화 된다. 따라서 중러가 갈등관계가 아닌 협력관계로 진입할 경우, 과거처럼 시계추 외교를 전개할 여지가 사라진다. 중러는 세계·지역 전략 속에 북한의 필요성을 절감하나, 반대로 북한의 입장에서서는 체제생존이 우선함으로 세계·지역 전략이 고려의 대상이 되지 못한다. 따라서 북방삼각관계의 복원은 과거처럼 이데올로기적 차원의 동질성에 기초한 것이 아니라, 철저한 국가이익의 논리에 따라 이뤄진 것으로 볼 수 있다.

(2) 정치·군사·경제·사회적 관계

중러는 1994년 정상회담을 통하여 “21세기를 향한 건설적 동반

자관계”를 선언한 이후, 선제 핵 공격금지, 국경지역의 병력감축, 국경에 대한 공동조사 등 다양한 군사적 신뢰회복 조치가 단행되었다. 1996년 4월 양국은 “21세기를 향한 전략적 협력동반자 관계”¹¹¹를 선언하고, 과거사를 정리하는 한편, 전면적인 협력을 위한 기초를 정립하였다.

1999년 NATO의 코소보 공습을 전후하여, 양국 관계는 더욱 밀접한 관계로 진입하였다. 체첸과 대만문제를 안고 있는 중국과 러시아는 미국과 NATO의 인권이 주권보다 우선한다는 논리를 자신의 안보에 대한 직접적인 위협으로 간주했다. 1999년 4월 양국 외교부는 협상을 통하여 미국의 방공망협정(대탄도미사일, Anti Ballistic Missile: ABM) 수정 시도에 반대하는 공동입장을 표명하였다. 8월 러시아는 중국에 수호이-30 MKK 전투기 등 약 20억 달러 규모의 최신무기공급을 체결하고, 항공모함공격에도 사용할 수 있는 대함정 미사일 판매도 단행하였다. 이들 무기는 중국의 공군 및 해군능력을 강화시킴으로써 대만해협에서의 작전능력을 향상시키려는 목적 때문이었다. 반면 러시아에게는 군수산업의 활력을 불어 넣은 경제적 이점이 있었다.

중국과 러시아는 정상 간의 접촉을 통해 2005년 6월 3일 중국 헤이룽장(黑龍江)성 우수리강의 헤이샤쯔섬과 내몽골자치구 만저우리 부근의 아바카이투저우 등 넓이 375km²의 지역을 절반씩 나누어

¹¹¹ 전략적동반자관계는 ‘전략’이라는 용어를 기초로 하여 상황에 대한 장기적 예측, 향후취할 행동에 대한 모델을 제공한다. 따라서 전략적동반자관계는 “장기적 관점에서 국가들이 취하는 공동노력의 제도적 형태”이며, “서로의 이익, 동등한 권리, 혜택, 책임 등을 인식하고 존중, 조정하게 하여 공동의 전략적 목표를 달성하게 하는 협정에 기초”를 둔다. Anatoly Klimenko, “Russia and China as Strategic Partners in Central Asia: a way to improve regional security,” *Far Eastern Affairs*, No. 1 (2005), pp. 1~2.

I
II
III
IV
V

가짐으로써, 양국 간 현안으로 남았던 국경분쟁을 최종 마무리 지었다. 이로써 지난 1964년 2월에 시작된 총연장 4,300km의 국경획정 교섭을 40년 만에 종결하였다.

러시아는 국경선을 따른 중국 위협에 대처하기 위하여 20년 동안 약 1,000억 달러를 썼던 것으로 추정되고 있다. 또한 북경은 소련의 도전에 대처하기 위하여 막대한 자원을 소모하였다. 국경분쟁의 해결과 중앙아시아 지역의 안정으로 인해 양국은 다른 분야에 보다 큰 관심을 기울일 수 있었다. 예를 들면 중국 국경의 안정은 러시아가 그곳에서의 군대를 철수하여 막대한 에너지를 보유하고 있는 카스피해 지역에서 영향력 확보에 집중할 수 있도록 하였다. 또한 중국은 국경지역에서의 러시아 군대의 철수로 보다 적극적인 해양 전략을 실행함과 동시에 동부지역에 군병력을 집중할 수 있었다.¹¹²

중국과 러시아는 모두 경제발전에 국가정책의 우선순위를 두고 있으며, 양국 간의 관계 개선을 통해 상당한 경제적 실리도 획득할 수 있을 것이라고 기대하고 있다. 그렇지만 양국 경제관계가 상당한 발전 잠재력과 상호 보완성에도 불구하고, 양국관계에서 정치와 군사부분의 교류에 비해 경제관계의 발전이 가장 낙후되어 있다. 1990년대 중후반까지 양국 무역은 100억 달러를 넘어서지 못하였다. 2001년에 처음으로 100억 달러를 돌파하였고, 이후 연 20~30%의 성장률을 기록하여 2004년에도 212억 달러, 2005년에는 291억 달러에 이르렀다. 이처럼 단기간에 걸쳐 양국 무역이 급속도로

¹¹² Yuri Tsyganov, "The General Framework of the Sino-Russian Relations," *Russian and Euro-Asian Bulletin* (The Contemporary Europe Research Centre, June 1988); Bruce Elleman, June Dreyer and Robyn Lim, "Time to Solidify U.S.-Japan Alliance," *International Herald Tribune*, December 5, 2000.

증대하게 된 데에는 양국 정부의 적극적 의지가 작용하고 있다.

교역 문제 이외에도 양국 경제협력에서 가장 뜨거운 쟁점으로 부각되고 있는 것이 에너지 분야에서의 협력이다. 이는 중국이 강력히 요구하고 있는 사항이기도 하다. 중국은 지속적인 경제 성장에 필요한 에너지 확보를 위해 극동시베리아 지역의 석유와 천연가스를 적극적으로 활용하려고 하였다. 특히 중국은 에너지 문제에서의 협력이 중러 관계를 실질적으로 검증할 수 있는 계기가 되는 것으로 이해한다. 현재까지 진행되고 있는 중국과 러시아의 에너지 협력 논의과정을 살펴보면, 러시아는 기본적으로 에너지 문제에 대해 경제적 관점에서 접근을 하고 있으며, 중국은 전략적인 틀에서 접근하려고 시도 중이다.¹¹³ 그러나 중러 경제교류와 이로부터 파생된 부작용도 발견되고 있다. 우선, 무역 불균형이 심화되고 있으며, 동시베리아 지역 상권이 점차 중국인들로 채워지고 있다는 점이다. 연해주는 경제적으로 낙후된 지역이고, 러시아의 입장에서 볼 때는 인구유출이 심한 곳이다. 반면, 중국인들이 러시아인들이 빠진 자리를 채우고 있다. 과거 이 지역은 중국 영역에 속한 지역이므로, 러시아로서는 증가하는 중국인 인구유입을 그리 호의적으로 바라보고 있지는 않다. 추후 갈등을 불러일으킬 소지를 안고 있는 셈이다.

중러 관계는 내적균형 차원에서 양국 모두 경제발전에 집중하고 있다. 또한 외적균형을 유지하기 위해 교류협력의 제도화를 증진시키고 있으며, 과학기술 이전에도 노력을 경주하고 있다. 다만, 러시아 무기의 중국화는 향후 국제시장의 판매를 두고 갈등요소로 비화될 수 있다.

¹¹³ 유동원, “중러 전략동반자 관계와 경제협력,” 『영남국제정치학회보』, 제9집 2호 (동아시아국제정치학회, 2006), p. 267.

I
II
III
IV
V

나. 북중 관계: 경성균형과 연성균형 결합

(1) 북한과 중국의 국가 목표와 전략

냉전기 북한과 중국의 관계는 정치적 측면에서 ‘순망치한(唇亡齒寒)’ 또는 ‘혈맹’관계로, 경제적 측면에서는 ‘사회주의 우호가격에 기초한 구상무역’의 협력관계로, 군사적 측면에서는 1961년 7월에 체결된 <조중 우호동맹 및 호상원조 조약>에 따른 ‘군사동맹’관계로 특징화할 수 있다. 총체적으로 볼 때 국력차이에도 불구하고 양국 간에는 횡적 의존 형태가 유지되었는데, 기본적으로 사회주의적 경제교류 및 협력을 토대로 한 혈맹적·협력적 동맹관계(partnership alliance)로 규정할 수 있다.

그러나 1990년대 들어와 북중 관계는 중국의 대북 구상무역 포기 및 경화결제 요구(1991), 한중 수교(1992.8.24), 김일성 주석 사망(1994.7.8)에 따른 양국지도자 친분관계 단절 등으로 인해 표면상 동맹관계를 유지하면서도 내면적으로는 소원한 관계가 계속되었다. 1991년 10월 김일성 주석의 방중과 1992년 4월 양상쿤(楊尙昆) 중국 국가주석의 방북 이후 2000년 5월 김정일 국방위원장의 비공식 방중이 있기까지 8년여 동안 최고위 수뇌 교환방문이 이뤄지지 않았던 사례는 이 기간 양국 관계를 잘 보여주었다.

한편 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제 공식출범 후, 강성대국 건설을 위해 대중 관계 개선에 적극 나섰다. 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중에 이어 2000년 5월 김정일 국방위원장이 남북정상회담 직전 중국을 방문, 장쩌민 주석 등 중국 지도부와 회담을 통해 양국관계와 개혁개방문제, 남북정상회담 등에 대한 상호입장을 조율하는 등 우호협력관계를 복원하였

다. 그리고 2001년 1월, 7개월 반 만에 중국을 다시 방문하여 ‘상해는 천지개벽되었다’고 격찬하고, ‘중국의 당 정책이 옳았다’고 긍정 평가 하였다.

이에 중국은 2001년 3월 당 조직부장 쩡칭홍(曾慶紅)을 파견하여 ‘장쩌민 주석의 2001년 공식 친선방북’에 합의하고, 북한의 붐파종을 위해 경유 15,000톤 무상 지원을 통보하였다. 그리고 동년 9월 장쩌민 주석이 방북하여 정상회담을 개최하고 정치·경제적 지원을 약속함으로써 지난 1992년 8월 한중 수교 이후 다소 소원하게 되었던 관계를 상당 부분 회복하였다.

김정일 체제 하 북중 관계의 현황과 전망을 요인별로 살펴보면 다음과 같다.

정치적 측면에서 볼 때, 중국은 혁명 1세대의 퇴진을 통해 인물 교체를 이뤄가고, 한반도정책과 관련해서는 핵심적 국가 전략인 지속적 경제발전과 대북 영향력 확보를 위해 대북한 ‘변방외교’와 대남한 ‘실리외교’의 이중정책을 구사하고 있다. 반면 북한은 김정일 국방위원장 체제 출범 이후 점진적으로 세대교체를 이루고 있으나 중국에 비해서는 그 속도가 더딘 편이다. 대중 관계에서 ‘전통적 친선관계’의 지속을 강조하고 있음에도 불구하고 양국은 과거와 같은 수준의 동맹관계를 회복하기가 힘든 실정이다.

경제적 측면에서 북한은 대외개방의 필요성을 인식하고 있으면서도, 중국의 경제개혁 및 지방정부의 권한 강화와 유사한 조치들은 거의 수용하지 않고 있다. 북한이 개혁개방 쪽으로 나가지 않는 한 양국 간 경제부문에서의 협력이 활성화되기는 힘들 것이다. 다시 말해 양국 경제 관계는 이데올로기 위주의 ‘시혜적’ 협력관계에서 실리위주의 ‘호혜적’ 협력관계로 점차 전환되고 있다.

I
II
III
IV
V

군사적 측면에서 중국은 북한의 핵무기 개발 의혹에 대해 ‘협상과 대화를 통한 해결’을 강조하고 있으며, 동시에 한반도 비핵화를 지지하고 있다. 중국이 사회주의 체제를 유지하는 한 <북중 동맹 조약>의 개정 및 폐기는 쉽지 않을 것이다. 양국 간 군 인사교류도 지속되고 있으며, 중국은 <조중 우호협조 및 호상원조 조약> 체결 35주년(1996.7.11)을 맞아 역사상 최초로 중국 군함을 남포항에 파견하는 등 동맹관계를 과시하기도 하였다.

요컨대, 중국은 한반도 안정과 평화유지 기조 하에 북한에 대한 정치·경제·군사적 지원정책을 계속하여 한반도에 대한 영향력을 유지하면서 ‘실리외교’ 차원에서 남한과의 경제협력을 강화하고자 하고 있다. 이에 대해 북한은 한편으로는 중국의 지원 속에 대내외 체제위기를 극복하는 동시에 대미 협상기반을 강화하고, 다른 한편으로는 중국을 비롯한 주변국 간의 대북 견인경쟁을 유발시켜 실리를 추구하는 양상이다. 따라서 북중 관계는 ‘혈맹관계’ 또는 ‘순치관계’에서 상징적 동맹관계로 변화할 것이며, 사안에 따라 전략적 지원·협력관계를 유지해 나갈 것으로 전망된다.

지정학적 측면에서 한반도는 4강이 교차하는 지점으로 중국의 안보환경에 중요한 지역이며, 동시에 남북한 군사대치 상황이 지속, 아시아에서 대만해협과 함께 무력충돌 가능성이 가장 높은 지역 중 하나이다. 중국과 한반도와의 관계는 상당한 변화를 겪었으며, 이는 주로 중국 외교전략의 조정에 따른 결과이다. 중국의 한반도정책은 상위의 외교정책 목표(평화적 국제환경 조성)에 의해 결정되며, 따라서 중국의 대한반도 정책 목표는 한반도의 안정과 평화 유지, 한반도의 비핵화, 중국의 대한반도 영향력 유지 및 제고 등을 들 수 있다.

그리고 이러한 한반도정책은 시기에 따라 그 우선 순위를 달리 하였고, 북핵 위기가 발생하면서 한반도의 안정을 비롯한 평화유지와 비핵화라는 목표 사이에 갈등이 생겨났다. 특히 2002년 발생한 제2차 북한 핵위기 발생 이후, 북한 핵문제는 대한반도 외교의 핵심적인 사안이 되었다. 2002년 핵위기가 발생했을 때 중국은 핵문제의 심각성이나 북한의 행동이 중국의 국익을 해친다는 사실을 인식하지 못하였다. 그러나 2003년 미국의 독자적 군사행동이 예상되면서 중국은 이를 자국의 안보에 심각한 영향을 미치는 것으로 판단, 적극적으로 해결에 나섰다. 중국은 북핵 문제 해결을 위해 노력하는 과정에서 북한체제를 유지하려는 의도를 노정하였고, 동시에 북한 핵문제를 미국과의 관계 강화에 활용할 카드로 간주하였다. 한편 중국이 북한 핵문제의 심각성을 인식하기 시작한 2003년 초 북한에 대한 정책을 둘러싸고 논쟁이 표면화되었다. 북한의 위상은 전략적 요충의 가치와 미국과의 관계를 악화시키는 문제아로서의 이중적 성격이 동시에 표출되었고, 이에 따라 북한이 중국에 전략적 자산이나, 전략적 부담이나에 대한 논쟁이 유발되었다.¹¹⁴

중국의 강력한 경고와 반대에도 불구하고 2006년 10월 9일 북한이 제1차 핵실험을 단행하자, 중국은 핵실험 및 보유에 대한 반대 의사를 단호하게 표명하였다. 또한 UN 안보리의 ‘대북제재결의안 1718호’에 찬성하는 등 강력한 대북 제재조치를 취하였다. 그러나 중국의 이러한 강경조치는 역설적으로 중국의 북핵협상에서 외교적 역할이 소진되는 결과를 초래하였다. 즉, 사실상 6자회담을 주

¹¹⁴- You Ji, “Understanding China’s North Korea Policy,” *China Brief*, Vol. 4, Issue 5 (March 4, 2004).

I
II
III
IV
V

도했던 중국이 북미협상의 뒷자리로 밀려나게 되었다.

결국 중국 정부는 토론과정을 거쳐 ‘한반도의 안정과 평화유지’를 최우선 목표로 설정하고 ‘북한정권의 생존,’ ‘한반도 비핵화’를 추진하는 순서로 정책우선순위를 정립하였다. 비핵화보다 북한체제의 안정이 중요한 것은 이 문제가 중국의 경제문제뿐만 아니라 궁극적으로 중국의 사회적 안정과 공산당 통치의 정당성까지 위협받는 상황으로 전이될 수 있기 때문이다. 동시에 비핵화 달성을 위해 중국이 가용할 수 있는 자원을 활용하였을 때, 동북아 안보환경은 오히려 더욱 불안정해지고 중국에 불리하게 작용할 것이라는 우려가 강하게 작용하였기 때문이다.

2009년 5월 25일 북한이 제2차 핵실험을 단행하자 중국은 UN ‘대북제재결의안 1874호’ 채택에 주도적 역할을 수행하여 북한의 핵무장에 반대하는 정책을 국제사회에 분명히 전달하고자 하였다. 그리고 중국내부에서는 다시 한 번 대규모의 북한 문제에 대한 ‘전략파’와 ‘전통파’ 간의 논쟁 발생이 발생하였다.¹¹⁵

먼저 ‘전략파’는 미중 관계가 북중 관계보다 중요하고, 핵실험은 중국 안보를 위협하며, 자신의 영향력을 통해 북한에 압박을 가해야 한다는 입장을 취하고 있다. 주로 외교부와 자유주의 학자들이 이 입장을 지지한다. 한편 ‘전통파’는 서방에 대한 불신이 강한 집단으로서, 한반도 이익은 제로섬게임에 가까우며, 미국은 중국 국익에 잠재적 위협으로 파악한다. 또한 한반도 문제의 상당 부분은 미국 책임에 있다는 입장이다. 군부와 공산당 대외연락부가 최대 지지 세력인 이들은 ‘북중 관계를 정상국가 관계로 규정’하는데 불

¹¹⁵-International Crisis Group, “Shades of Red: China’s Debate over North Korea,” *Asia Report*, No. 179 (November 2, 2009), pp. 5~7.

만을 표시하였다.¹¹⁶

이 논쟁에 대해 미국 등 서방국가와 중국 전문가들은 대북 정책의 변화를 예상했으며, 또한 북한의 제2차 핵실험 이후 중국의 대북 인식에 상당 정도 변화가 감지되었다. 중국의 『환구시보』가 실시한 설문조사에서 ‘북한의 핵실험이 어느 나라에 위협될 것인가’라는 질문에 중국 국민은 한국(42%), 일본(25.5%), 중국(25.2%) 순으로 답변하였다. 이는 중국인들이 북한의 핵보유를 중국안보에 상당한 위협으로 인식하고 있다는 점을 반영하고 있다.

그럼에도 불구하고 중국 정부는 전통과를 지지하였고, 평화와 안정을 비핵화보다 우선하였다. 이에 따라 외교부장 양제츠(楊潔篪)는 2009년 6월 5일 스타인버그(James Steinberg) 미 국무성 차관을 접견하면서 중국은 대북 정책을 조정하지 않을 것이라고 밝혔다.¹¹⁷ 즉 중국 정책 결정자들은 새로운 정책의 시도를 두려워하여 현행 정책의 틀에서 벗어나려 하지 않는다. 통상적으로 기다리고 관망하는 자세를 유지, 정부정책의 변화로 인해 혹시 발생할지도 모르는 위기의 심화에 대해서는 특정 개인이나 부처도 책임을 지지 않으려 한다. 비록 그들은 중국의 점증하는 국제 영향력에 대해 자랑스럽게 생각하지만, 동시에 외부로부터 과도한 기대에 따른 책임에 대해서 걱정한다.

그들은 북한에 대한 압박은 오히려 북한의 반발을 불러일으켜 지역안정을 해치는 결과를 초래한다고 생각하였다. 중국의 현재

¹¹⁶- 예를 들면, 2009년 6월 2일 중외교부 대변인은 “북중 관계는 정상국가관계”로 규정하였고, 2009년 6월 4일, 한중국방장관 회담 시에, 중국 국방장관 량광레는 “중북관계는 특수관계가 아닌 정상관계”로 지칭하였다.

¹¹⁷- “楊潔篪稱中國對朝政策不會作出重大調整,” 『解放軍日報』, 2009.6.6.

주류는 북핵 문제를 북한문제와 분리하여 북한문제에 우선적으로 집중한다는 전략을 채택하고 있다. 그 원인은 2006년의 교훈, 즉 양자 모두를 추구했을 때 오히려 북중 관계만 악화되는 결과를 초래했기 때문이다. 현재 중국 정부의 인식은 핵문제 해결은 장기적 노력이 필요하며, 미국이 상당부분 책임을 져야하는 것으로 생각한다. 따라서 핵문제 해결을 위한 북미 간 대화를 권장하지만, 한편으로는 중국을 배제하고 북미 간 직접적 접촉하는 것은 경계한다.¹¹⁸

중국이 북한문제(정권유지)를 중시하는 이유는 북한의 전략적 효용성이 여전히 존재한다고 파악하기 때문이다. 북한문제는 중국에 전략적 부담일 수밖에 없지만, 동시에 북한과의 ‘긴밀한 관계’ 유지가 중국의 동북아 전략 차원에서 유리한 것으로 파악하기 때문이다. 또한 미중 양국의 협력관계가 강화되고 있지만 여전히 불신이 존재하며 궁극적으로 대만 문제가 존재하는 한 대만 관련 카드로 쓸 수 있는 북한을 포기하는 데는 어려움이 있다.

따라서 2009년 10월 원자바오(溫家寶) 총리의 방북을 전후하여 중국은 대한반도 ‘전략적 관리(strategic management)’ 기조를 정착시키고자 한 것으로 보인다. 따라서 중국은 ‘북핵 이슈’와 ‘북한 문제’를 분리하여 동시 병행적으로 관여하고자 하며, 즉 상황 전개에 ‘주도권’을 유지하는 가운데, 관련 당사국들을 일단 6자회담이라는 대화의 트랙으로 불러내어 상황을 안정화시키는 한편, 각종 경제교류 사업의 확대를 통해 북한의 점진적·내적 변화를 유도하겠다는 보다 장기적인 전략적 이해를 염두에 둔 것으로 보

¹¹⁸-International Crisis Group, “Shades of Red: China’s Debate over North Korea,” pp. 7~8.

인다.

요컨대 중국은 기본적으로 북한의 핵보유에 대해 부정적이며 따라서 한반도의 비핵화를 지지한다. 그러나 중국은 북핵 문제 해결을 위해 압력과 무력수단을 사용하는 것은 바람직하지 않으며, 북한의 안보 우려를 해소해 주어야만 한다는 입장을 견지한다. 이것은 북한에 강력한 압박을 취할 경우 북한의 체제 혼란을 야기함으로써 중국에게 부정적 영향을 미칠 가능성에 대한 우려 때문이다. 따라서 중국은 6자회담을 통한 북핵 문제의 평화적 해결에 가장 적극적인 관심을 기울이고 있다. 무엇보다도 북핵 문제로 인해 미국의 선제공격으로 무력 충돌이 일어날 경우 원치 않는 전쟁에 휩쓸릴 수 있다는 점을 가장 우려하며, 이러한 결과를 막기 위해 중국은 6자회담에서 북핵에 대해 비판적인 입장을 취하는 동시에 미국의 군사적 행동을 차단하는데 주력하고 있다.

(2) 정치·군사·경제·사회적 관계

냉전시기 북중 관계는 특별한 동맹관계, 즉 소위 ‘혈맹관계’로 회자되었다. 특히 이러한 혈맹관계는 양국 정상 간 정기적인 상호방문과 구상무역 및 우호가격제로 대표되는 북한에 대한 경제 및 군사협력으로 드러났다. 이러한 특수 관계는 양국 정상 간 상호방문을 통해 표출되었으며, 양국 정상 간 상호방문 외교는 1958년 2월 ‘중조 간 수뇌방문에 관한 협정’(1958.2)을 통해 명문화 되었다. 그런데 이 협정은 역설적으로 양국 간 상호 불신의 역사적 경험으로 인해 최고지도자 간 직접 의사소통의 기제를 만들었다. 즉 중국이 1956년 종파사태 이후 북한 내 연안계의 숙청으로 중국의 대북 인적 자원은 소멸되고 인민지원군 철수로 북중 연합군 체제가 종결

됨에 따라 이 협정을 체결하게 되었다.¹¹⁹ 이러한 불신의 역사적 경험으로 양국은 정부 간 공식적 외교채널이 아니라 최고지도자 간 상호 방문을 통해 의사소통이 진행된 경향을 보여왔다.

‘정상외교’ 중심의 의사소통은 무엇보다도 최고지도자 간 정치적 신뢰문제가 가장 중요한 바, 최고지도자 간 신뢰하락과 그에 따른 정상외교가 진행되지 못하면 양국 간 긴밀한 의사소통은 불가능하게 되었다. 탈냉전기에 접어들어 양국 간 정치적 불신은 지속되면서 북중 관계는 갈등과 회복을 반복하였다. 우선 근본적으로 중국의 경제우선 발전 전략에 따라 북중 관계는 혈맹에서 점차 국가이익에 근거한 정상국가관계로 변화하는 모습을 보이고 있다. 김정일도 2000년 올브라이트 미국무장관을 면담하면서 “소련이 무너지고 중국이 개방하면서 두 나라와 북조선(북한)의 군사동맹이 소멸된 지 10년이 지났다”고 언급하였다.¹²⁰ 현재 중국의 외교유형에 있어 북중 관계는 공식적으로는 ‘전통적 우호협력관계’에 속한다.

김정일시기 북한과 중국이 혈맹에서 탈피하여 정상국가관계로 전환되는 가장 핵심적 요인은 양국의 포괄적 안보위협 평가가 상이하다는 점이다.¹²¹ 탈냉전기에 들어 중국의 급속한 경제 성장과 국제적 위상 강화에 따라 중국과 미국은 전략적 공존의 틀 안에서 갈등하면서도 협력 체제를 발전시켜 나가고 있다. 반면 북한은 미국과의 대결관계를 청산하지 못하였고 세계적으로 냉전이 종식된 1990년대 이후에도 이러한 상황은 달라지지 않고 있다. 북한과 중

119. 최명해, 『중국 북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, pp. 105~108.

120. 매들린 올브라이트, 백영미 외 역, 『마담 세크리터리(Madam Secretary)』 (서울: 황금가지, 2003), p. 367.

121. 김동성, 『한반도 동맹구조와 한국의 신대외전략』 (파주: 한울아카데미, 2011), pp. 124~125.

국은 또한 남한에 대한 평가에서 결정적인 차이를 보인다. 중국은 1992년 남한과의 관계정상화 이후 양국관계를 ‘전략적’ 협력 동반자관계로까지 발전시켰다. 반면 북한은 여전히 남한과의 군사적 대치에서 벗어나지 못하면서 남한에 의한 북한 체제붕괴 유도과 흡수통일 가능성마저 우려하는 상황에 처하고 있다. 특히 한중 관계정상화는 <북중 우호 조약>의 의미가 퇴색되었고 실효성이 약화되었음을 의미한다.

따라서 탈냉전 초기 북중 간 동맹의 성격이 점차 약해지면서, 북중 관계도 1992년 한중 수교에서 1998년까지 냉각기를 맞이하였다. 이 시기에는 북중 간 인적 교류 및 경제지원이 저조하였다. 냉전해체와 한중 수교로 북한은 스스로의 역지력에 의한 안보문제의 해결 경향이 강화하면서, 한중 수교가 성립한 후 북한은 중국을 배신자로 지칭하였다. 특히 한중 수교 및 김일성 사후부터 2000년 5월 김정일의 방중 시기까지 양국은 의례적 수준의 교류를 제외하고는 실질적 협력을 위한 의사소통은 거의 없었던 수준이었다. 따라서 한국과 중국이 공식 외교관계를 수립하자 이에 대해 북한은 심각한 우려를 표시하였고, 한중 수교 이후 1992년 12월 북한은 중국에 대해 관광, 문화, 스포츠 교환을 중단하겠다고 항의하고 대외부채 약 250억 위안(약 30억 달러)도 면제해주기를 요구하면서 중국 측에 ‘항의비망록’을 전달하였다. 중국이 김정일의 중국방문 및 덩샤오핑(鄧小平)과의 회담을 요구하자, 북한은 이를 거절하고 김일성 생일 행사에 참석하기 위한 중국 고위급 인사의 평양 방문도 취소하였다.¹²²

한편 1993년 2월 초 리펑(李鵬) 총리가 외교부 회의에서 대한반

¹²² 이상숙, “북중우호조약의 현대적 함의와 양국관계,” p. 8.

I
II
III
IV
V

도 정책의 기본입장에 대해 북한과의 정치·군사관계를 확대하지 않기로 하고, 남북대화 및 한반도 평화통일을 위한 협상을 지지하기로 내부 입장을 정리하였다. 당시 ‘8개 원칙’ 중 주요 내용을 보면, 중국은 북한과 정치적 군사적 회담을 갖지 않으며, 이러한 폐쇄된 접촉과 관련된 실무는 인정하지 않았다. 또한 중국은 북한에게 현대 무기기술의 공급을 거절하고 북중 간의 관계에 손해를 초래할 어떤 행동도 자제하기로 하였다.

1999년 이후 현재까지는 회복기로서 김영남 방중 이후 정부 간 교류 및 경제 교류가 증대하였지만, 미사일발사와 핵문제 등 핵심적 안보에 대해서는 중국과 의견이 불일치하였다. 북중 관계 회복은 한중 수교 이후 감정적 충돌상태에서 벗어나 상대방의 전략적 가치를 냉정히 평가하였기 때문이다. 1999년 6월 3일 북한 김영남을 비롯한 북한 고위대표단이 한중 수교 이후 중국을 공식 방문하여 북중 관계는 회복되기 시작하여, 2000년 5월에는 김정일 위원장이 중국정부의 초청으로 중국을 방문하였다. 이는 김정일 체제가 출범한 지 17년 만에 이루어진 첫 해외방문이었고, 2001년 9월에는 장쩌민 주석이 한중 수교 이후 중국지도자로서는 처음으로 북한을 방문, ‘전통을 계승하고 미래를 지향하며 선린우호 속에서 협력을 강화한다(繼承傳統, 面向未來, 睦隣友好, 加強合作)’는 중국의 대북 관계 준칙인 이른바 ‘16자 방침’을 제시하였다.

양국 정상의 빈번한 상호 방문으로 인적 유대관계가 나름대로 강화되었지만 이것으로 북중 관계가 완전히 회복되었다는 것을 의미하는 것은 아니었다. 실제로 2002년 북한 신의주 특별행정구 초대장관에 임명된 중국 출신 기업이 양변을 중국정부가 탈세혐의로 체포하였고, 2003년에는 중국이 북핵 문제를 UN 안보리에 회부하는 안건에 찬성

하였으며, 북한인 6명을 산업스파이로 체포하고 50명의 북한인을 추방하였다. 그럼에도 불구하고 북중 간 고위급 교류는 지속되었고 이러한 협력을 통해 북한은 6자회담에 복귀하였으며, 2004년 4월에는 김정일 위원장이 3년 만에 다시 중국을 방문, 양국의 우호관계를 확인하고 핵문제의 평화적 해결을 위한 공동인식을 재확인하였다. 2005년 후진타오(胡錦濤) 방북 시, ‘북중 우호관계의 발전이 전략적 방침’을 합의, 고위층의 상호방문을 통한 협상채널 구축, 교류 영역 및 협력 확대, 적극적 협조를 통한 공동이익 추구 등을 주요 내용으로 하였다.

이후 2006년 1월에 김정일이 중국을 비공식적으로 방문하여 정상회담 정례화의 기반을 조성하였다. 그러나 동년 10월 제1차 북핵 실험을 감행하여 중국을 당황하게 만들었다. 2006년 북핵실험을 통해 악화된 북중 관계는 일정한 냉각기를 거친 후, 2008년 6월 시진핑(習進平) 중국 국가부주석이 방북하여 50만 톤 대북 식량 지원과 ‘농업, 경공업, 정보산업, 과학기술, 물류’ 분야에서 경협강화를 합의함으로써 회복되었다.

2009년에는 중국의 반대에도 불구하고 4월과 5월 연이어 미사일 발사와 제2차 북핵실험을 강행하였다. 북한이 핵개발을 추진하게 된 가장 큰 이유는 냉전시기 북중·북소 동맹체제와 같은 최소한의 심리적 안전판이 사라졌기 때문이다. 따라서 북한에게 핵보유 자체는 목표가 되었다. 이에 북한은 핵보유 과정에서 가장 큰 걸림돌이 되는 미국과 ‘전략적 관계’를 설정하고자 노력하였고, 이를 통해 미국으로부터 동북아에 제한된 핵 억지력을 인정받고 미국의 우려 사항(장거리 미사일, 핵 이전)을 최대한 해소하고자 하였다.¹²³

¹²³ 최명해, “북한의 2차 핵실험과 북중 관계,” 『국방정책연구』, 제25권 3호 가을호 (한국국방연구원, 2009), pp. 122~123.

I
II
III
IV
V

이 점이 북한이 6자회담을 거부하고 북미 양자 구도를 선호하는 근본적 이유로 보인다. 이러한 북한의 전략적 의도로부터 북중 관계의 딜레마가 출현하게 되며, 북한은 ‘다자회담의 공고화’는 ‘대북 관리체제’의 등장을 의미하는 것으로 파악하였고, ‘핵문제는 미국,’ ‘경제협력은 한국과 중국’이라는 ‘이중성’을 유지하였다. 따라서 북한은 모험주의적 돌출행동 같은 자구책으로 중국에 대한 군사적 의존을 낮추거나 미중에 의해 추진되는 다자대화를 통해 대북한 관리체제의 등장에 반대해왔다.

이러한 상황에서 2009년 10월 4일 원자바오 총리는 대규모 방문단과 함께 수교 60주년을 기념하여 북한을 우호 방문하여 김정일을 접견하였다. 원총리의 방문은 한반도 안정을 고려한 것으로 중국은 6자회담의 복귀를 기대하였으나, 김정일은 모호하게 6자회담 참가에 대해 언급하였다. 양측은 자자손손 상호지지를 표명하면서, 2억 달러 상당의 경제협력계획, 기술교육 원조, 압록강 다리 건설 등을 포함한 <경제협력합의서>에 서명하였다. 이러한 중국의 대북 경협 강화는 장기발전 전략의 일부분으로, 목적은 중국의 경제 이익 확대와 북한진출의 통로 확대, 그리고 중국기업의 북한 지하자원의 적극적 활용에 있다.

그리고 2010년 5월과 8월, 그리고 2011년 5월 연이어 김정일이 중국을 방문하여 후진타오 중국주석과 세 차례의 정상회담을 가졌다. 세 차례의 연속방문으로 북한은 중국과 주로 경제 지원과 협력, 후계계승, 그리고 6자회담 재개를 논의하였다. 특히 북한은 2009년 하반기부터 중국의 대북 정책이 적극적인 관리정책으로 변화된 점을 최대한 활용하여 중국과의 전략적 소통 강화와 협력관계를 심화시키고 있다. 2009년 10월 원자바오 총리의 북한 방문, 2010년 5월

과 8월, 2011년 5월 등 1년 사이에 세 차례에 걸친 김정일 위원장의 중국 방문과 그를 통한 양국 지도부 간 대화, 군사나 공안 부문의 협력 강화, 중앙 관료뿐 아니라 지방의 당·정 간부들과 청소년에 이르기까지 광범위하게 진행되는 교류 등은 이러한 협력관계를 보여주는 단적인 사례들이다. 특히 김정일 위원장이 2010년 5월 중국을 방문하였을 때 양국은 내정에 대한 문제까지 포함하여 전략적 소통을 강화하기로 합의하였다. 회담에서 후주석은 양국 협력의 강화는 각자 사회주의 건설, 양국의 공동 이익 및 지역 평화와 안정의 추진에 도움이 된다는 점을 강조하면서, 이를 위해 5개 항의 건의사항을 제기하였다. 즉, 첫째, 고위급 왕래를 지속한다. 양국 지도자는 상호방문, 특사파견, 구두서신 교환 등의 다양한 형식을 통해 긴밀한 관계를 유지한다. 둘째, 전략적 소통을 강화한다. 양국은 수시로 혹은 정기적으로 양국의 내정, 외교의 중대 문제, 국제 및 지역정세, 당과 국가의 통치(治黨治國) 경험 등 공동 관심사에 대해 심도 있는 소통을 강화한다. 셋째, 경제무역 협력을 심화한다. 양국정부의 유관부서는 경제무역 협력을 심화하기 위한 진지한 토의를 진행한다. 넷째, 인문교류를 확대한다. 양국은 문화, 교육, 체육 등 각 영역의 교류, 특히 청소년 간의 교류를 확대한다. 그리고 이를 위해 중조 간 전통적 우호를 세대를 이어 계승한다. 다섯째, 국제 및 지역문제에 대한 협의를 강화한다. 그리고 이를 통해 지역의 평화와 안정을 유지한다.¹²⁴

이에 대해 김정일은 상기의 5개 항의 건의에 대해 전적으로 찬성하고, 양국 간의 전통우호는 세대를 이어 지속되며, 북한의 당과

¹²⁴ “胡錦濤同金正日舉行會談,” 『人民日報』, 2010년 5월 8일.

정부는 전략적이고 장기적 관점에서 양국 관계를 발전시켜나갈 것을 강조하였다. 그러나 북한이 중국과 내정까지 포함한 전략적 소통을 강화하기로 합의한 것은 안정적인 권력승계 등 당면한 현안 해결을 위해 중국의 도움이 절실하다는 현실적인 이해관계에서 비롯된 것으로 북한의 대중국 인식으로 일반화하기는 어렵다. 실제 위에서도 언급하였듯이 북한은 정상회담 결과를 발표하면서 이를 언급하지는 않았다.

이에 따라 2011년 6월 리원차오(李源潮) 공산당 조직부장과 왕자루이(王家瑞) 대외연락부장이 북한을 방문하여 북한의 노동당과 중국의 공산당간 제1차 전략대화를 개최하였다.¹²⁵ 당시 양당 간의 전략대화에는 지방당 관계자들도 참석하였는데, 북한 측에서 평양시 당부장이 참석하였고 중국 측에서는 상해시와 강소성의 당조직 부장이 참석하였다. 이는 북중 간 당 차원의 협력이 중앙뿐 아니라 지방 차원으로도 확대될 수 있음을 시사하였다. 북한이 다른 나라와 전략대화라는 명칭으로 회담을 개최한 것은 처음 있는 일이었다.¹²⁶

이처럼 북중 관계는 갈등과 변화의 와중에서도 일정한 이익균형을 지속적으로 추구하는 양상을 보이고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 먼저 북중 양국이 여전히 한미일 삼국에 대한 불신과 공동의 안보이익을 공유하고 있으며, 둘째, 북한이 식량, 원유 등 전략물자를 중국에 절대적으로 의존하고 있고, 셋째, 북한이 중국에 대한 불신을 보이면서도 국제무대에서 유일하게 외교적 지지와 지원을 받을 수 있는 국가이기 때문이다.

¹²⁵- “조선로동당대표단과 중국공산당대표단 전략대화,” 『로동신문』, 2011년 6월 11일.

¹²⁶- “朝中社: 中朝在平壤進行戰略對話,” 『中評社』, 2011년 6월 10일, 한편 북한은 이를 양당 간의 전략대화를 호칭하지만, 중국은 전략소통기제 제1차 회의라 칭한다.

표 III-1 2000~2011년 북중 정상 상호방문 일정

일자	방문자	방문지역	북한의 후속조치
2000.5.29~31	김정일	베이징 중관춘 IT단지	개성공단개발 사업 본격화
2001.1.15~20	김정일	상하이 푸둥지역	7.1 경제관리 개선조치
2001.9. 3~5	장쩌민	평양	북중 관계 16자방침
2004.4.19~21	김정일	베이징 등 공업도시	민족경제협력위 신설
2005.10.28~30	후진타오	평양	6자회담협력과 4개 발전방향
2006.1.13~19	김정일	베이징, 광둥성, 우한, 상하이	북중 경제협력 강화
2009.10.4	원자바오	평양	조건부 6자회담 복귀의사 표명
2010.5.7~9	김정일	베이징	전략적 소통 강화
2010.8.29~31	김정일	창춘	경제협력과 6자회담 재개 희망
2011.5.20~23	김정일	베이징	북중 친선과 우의 강조

탈냉전시기 이후 중국의 대북 경제협력은 이전과 같은 일방적 지원이 아니라, 경제적 관점에서, 특히 북한의 지하자원에 대한 시장수요를 고려하고 있다. 이에 따라 2003년을 기점으로 동북진흥계획과 함께 중국의 자원외교 강화는 북중 경제협력의 또 다른 동력이 되었다. 중국 정부는 2003년 10월 ‘동북지역 등 구공업기지 진흥전략 실시에 대한 몇 가지 의견(關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見)’을 하달하고, 공식적으로 동북진흥계획 전략을 추진하였다. 동북진흥계획의 주요 내용은 주변국 내에 대외산업기지와 경제무역협력지구를 설립하고, 동북아 국가와의 경제무역관계를 공고히하는 것이다. 이를 위해 변경무역을 발전시키고,

I
II
III
IV
V

주요 변경 하구에 변경경제협력구, 무역구, 가공수출구, 초국경공업구를 건설하여, 주변국과 에너지·원자재 및 지하자원 등 영역의 개발협력을 추동하며, 투먼강(圖們江) 지역 합작개발을 지속적으로 추진하기로 하였다. 대외개방의 기본방향과 목표와 관련하여 동북진흥은 북중 경제협력을 촉진하기 위한 기회와 우호적 조건을 제공한다고 설명하고 있다. 이러한 북중 경제협력은 중국 동북지역의 경제발전에 유익할 뿐 아니라, 북한에게는 중국 동북지역 경제발전의 성과를 공동으로 향유하게 할 것으로 보고 있다.¹²⁷

2005년 1월부터 원자바오 총리는 김정일 위원장과의 면담을 통해 ‘정부지도, 기업참여, 시장작동(政府引導, 企業參, 市場運作)’의 원칙을 제시했다. 이것은 북중 경협을 양국 정부수준에서 협의하여 결정하고, 사업운영은 시장경제의 논리에 따르며, 실행단계는 민간기업이 북중 양국의 합작형태로 진행하는 것이다.¹²⁸

2009년에는 제2차 핵실험 감행에도 불구하고 오히려 대북지원을 강화하고 있다. 중국은 2009년 10월 원자바오 총리가 북한을 방문하여, 북한에 대한 경제지원을 약속하고 북한과의 경제협력 방안을 제시하였다. 이것은 북한 김정일 위원장의 건강이 악화되고 남북관계가 악화된 상황에서 북한의 불안정성을 최소화하기 위한 것으로 파악된다.

한편 2009년 11월 중국 국무원은 ‘중국 투먼강지역 협력개발규획요강-창지투(長吉圖) 개발개방선도구’를 공포하고, 투먼강지역 국제협력을 본격화하였다. 중국은 ‘동북진흥’이라는 과제를 추진하기

¹²⁷- 張慧智, “東北振興過程中的對外開放: 中朝合作,” 『圖們江區域合作開發研究』(長春: 吉林人民出版社, 2010), pp. 251~252.

¹²⁸- 위의 책, p. 251.

위하여, 중국의 창춘(長春), 지린(吉林), 투먼(圖們)을 연결하는 ‘창지투 개발개방선도구계획’을 중심으로 동변도 철도, 압록강 대교의 삼각구도 하에서 지역 경제발전을 구상하였다. 이 계획의 범위는 창지투, 즉 지린성 내 중점지역인 창춘시, 지린시의 일부분 및 연변 주지역, 투먼강지역의 핵심지구와 그리고 동북지역을 포함한다.¹²⁹

중국의 동북지방 경제개발계획정책과 연계하여, 중국은 대북 투자를 활발히 진행하고 있다. 그 결과 양국은 경원, 온성, 헤산 등 북한 지하자원의 공동개발, 중국의 나선지역 1호 부두의 사용, 신 압록강대교 건설, 압록강-황금평 공동개발, 훈춘-나선간 도로포장 착공, 나선시와 청진항을 통한 중국의 동해 진출권 획득 등에 합의하거나 착수에 나선 것으로 알려졌다.

또한 북중 간 무역 규모와 북한의 대중 무역의존도가 동시에 증가하는 현상을 보이고 있다(<표 III-2> 참조). 2010년 북한의 대외 무역(남북교역은 제외) 규모는 전년대비 22.2% 증가한 41.7억 달러, 북중 무역은 32% 증가한 34.6억 달러(교역비중 83%)를 기록하였다. 그리고 2011년 북한의 대외교역 규모는 전년대비 59.8% 증가한 66.7억 달러, 북중 무역은 62% 증가한 56억 달러(교역비중 84.4%)를 기록하였다. 한편 2011년 남북교역 규모는 전년대비 10.4% 감소한 17.14억 달러를 기록하였고, 이러한 교역규모의 축소는 지난 2010년 천안함 사태에 의한 ‘5.24 조치’로 인해 2010년 하반기부터 남북교역이 급속히 감소한데 기인한다. 북한의 대중국 의존도 심화는 2007년 이후 담보상태에 있는 남북교역을 대체한

¹²⁹- 朱顯平, “圖門江區域合作開發長吉圖開發開放先導區,” 『吉林大學-北京大學東北亞論壇(2010)-東北亞區域合作長吉圖開發開放國際學術研論會論文集』(長春: 吉林大學, 2010.7.20), p. 8.

I
II
III
IV
V

것으로 보인다.

표 III-2 최근 5년간 북한의 대중국 교역추이 (단위: 백만 달러)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	
대외 교역총액	2,941	3,816	3,414	4,174	6,670	
대 중 국 교 역	총액	1,974	2,787	2,625	3,466	5,629
	수출	582	754	2,625	1,188	2,464
	수입	1,392	2,033	809	2,278	3,165
	수지	-811	-1,279	1,007	-1,090	-701
	비중	67.1	73	76.9	83	84.4

출처: 한국무역협회, 중국무역통계연감. 대외교역에서 남북교역액은 제외

다. 북러 관계: 연성균형 복원

(1) 북한과 러시아의 국가 목표와 전략

냉전기 북한과 소련의 관계는 정치적 측면에서 ‘사회주의 형제국’ 또는 ‘친선협조’ 관계로, 경제적 측면에서는 ‘사회주의 우호가격에 의한 구상무역’의 협력관계로, 군사적 측면에서는 1961년 7월에 체결된 <조소 우호협조 및 호상원조 조약>에 기초한 ‘군사동맹’ 관계로 규정될 수 있다.

앞 장에서 논의했지만, 한소 수교(1990.9) 직후 북한이 ‘달러로 사회주의 연대를 팔아먹었다’고 비난하면서 북소 관계는 긴장관계로 접어들고 러시아의 출범(1991.12)과 한러 수교는 정치·경제·군사 등 전반적인 측면에서 북러 양국 관계를 더욱 악화시켰다. 특히 러시아의 <조소 우호협조 및 호상원조 조약> 폐기 의사 통보

(1995.9)와 연장 요청 거부(1996.9.10) 등은 소원해진 양국 관계를 단적으로 드러내었다.

그러나 1990년대 중반에 들어서면서 양국 관계는 조금씩 회복되기 시작하였다. 러시아에서는 1995년 12월 총선을 기점으로 여론이 보수화되면서 그동안의 외교정책에 대한 반성과 비판이 일어나기 시작했다. 특히, 친서방 일변도의 정책으로부터 강대국 지위회복을 위한 방향으로 선회하고 국의 차원에서 한반도정책을 재조정해야 한다는 주장이 강력하게 제기되었다.

이런 가운데 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제의 공식 출범 이후 강성대국 건설을 위한 전방위 외교를 추진하고, 러시아에서도 열린 대통령의 조기 사임 후 푸틴 총리가 대통령 직무대행을 수행하면서 북러 관계가 호전되기 시작하였다. 2000년 2월 9일 평양에서 백남순 외무상과 이바노프(Ivanov) 외무장관이 <조러 친선·선린 및 협조에 관한 조약>을 조인하고 2000년 7월 푸틴 대통령이 북한을 방문하여 ‘조러 공동선언’을 채택함으로써 10년 만에 관계를 재정립하였다. 이러한 북러 관계의 재정립은 한반도 및 동아시아 세력 관계에 있어 전략적 이해관계가 일치했기 때문으로 분석할 수 있다.

부시의 집권 이후 북한은 미국의 대북 강경정책으로 인해 국제적 고립과 체제 불안정 위기가 높아지는 상황이었다. 이런 상황에 대한 대응으로 북한은 핵무기 개발이라는 벼랑 끝 외교 전술을 구사했다. 그러나 이런 내적균형 전략만으로는 북한의 체제 생존 및 경제발전을 확보하기는 힘들었다. 그러므로 북한 입장에서는 중국뿐만 아니라 러시아의 지지와 협력을 통해 국제사회에서의 고립을 피하고 압력을 약화시키면서 미국과의 대화 재개와 대미·대남 협

I
II
III
IV
V

상력을 강화하려는 전략을 추진했다.¹³⁰ 특히 9.11 테러 이후에 미국의 반테러 전쟁이 북한을 겨냥하는 것을 피하기 위해 러시아와의 관계 강화가 절실했다. 또한 북한은 한미일 삼국의 공조체제에 대한 견제카드이자 남북대화 등 한반도 문제에 대한 지지자로서, 중국뿐만 아니라 러시아 카드를 적극 활용하려 했다.

경제적 측면에서 대러 정책의 목표는 무엇보다도 당면한 식량난과 전력난 등 경제침체 현상을 극복하는 데 있었다. 미국과 일본 등 국제사회의 대북한 압박과 홍수와 가뭄 등 자연 재해 속에서 북한의 경제는 최악의 위기에 몰려 있었다. 북한은 러시아로부터 식량 및 에너지 관련 지원을 받고, 노후하여 중단된 생산설비에 대한 개보수 및 현대화와 부품, 기초원료, 핵심기술 등을 도입하여 경제 재건을 도모하고자 했다.¹³¹ 이 외에도 러시아 극동지역에서 임업과 어업협력 등을 통한 노동력 송출 및 외화벌이 사업도 시급한 경제문제 해결을 위해 긴요했다.

군사적 측면에서도 북한은 러시아의 지원을 절실하게 필요로 했다. 러시아와 비슷한 무기 체계를 가지고 있던 북한은 대부분의 군사장비와 시설을 교체해야 했으며 군사력의 현대화도 절실했다. 때문에 과거 구소련 시대에 들여온 군사장비 및 무기에 대한 각종 부품의 공급과 교체, 첨단 무기 체계와 연료 지원 확보를 추구했다.

이상의 논의를 정리한다면, 북러 정상회담을 기점으로 2000년대까지 북한이 러시아와 기존 관계 회복에 관심을 가지는 이유는 첫째, 무기체계, 자원, 기술 등 여러 면에서 러시아에 대한 북한의 의

¹³⁰- 이동형, “북·러 관계발전의 성격 고찰,” 『통일정책연구』, 제11권 2호 (통일연구원, 2002), pp. 150~151.

¹³¹- 위의 글, p. 151.

존도가 여전히 높은 점, 둘째, 중국에 대한 절대적인 의존도의 약화 및 탈피, 셋째, 증대되고 있는 한러 간의 관계 발전 저지, 넷째, 미국, 일본, 중국 등에 대한 대외정책에서 러시아 카드의 이용 및 러시아의 한반도 정책 이용 등을 들 수 있다.¹³² 즉, 북한의 대러 정책의 목표는 대미 협상력 강화와 한반도 문제에 대한 러시아 지지의 유도, 당면한 경제난 극복, 군사력 재건이라고 볼 수 있다.

한편, 동아시아 지역에서 러시아의 대외정책의 변화는 북한 및 한반도의 전략적 가치를 제고하게 만들었다. 아시아태평양 지역은 러시아 전체 국토의 2/3가 이 지역에 속함에 따라 러시아 대외정책의 동서 균형 상 매우 중요한 전략적 지역이라고 볼 수 있다. 2001년 한국을 방문한 푸틴 대통령은 국회 연설에서 3천만 명의 러시아인들이 살고 있는 아시아 지역의 전반적인 역내 정세가 안정되고 예측 가능한 지역으로 만들기 위해, 러시아가 아시아태평양 지역의 역내 통합 구조에 동참하고 역내의 문제 해결을 위해 다각적인 협력을 지속할 것임을 강력하게 천명했다. 여기에는 낙후된 극동시베리아 개발을 통해 러시아의 경제력을 발전시키기 위한 목표를 위해 주변 국가와의 공조를 강조한 것으로 해석할 수 있다.¹³³

푸틴의 대외정책은 미국에 대한 견제 입장을 분명히 했다. ‘강한 러시아’의 건설을 대선 구호로 내걸고 대통령에 당선된 푸틴은 미국의 경제적·정치적·군사적 패권이 지배하는 단극체제가 세계질서

¹³²- 김창희, “북한의 대외정책과 주변 4개국과의 관계,” 『통일전략』, 창간호 (한국통일전략학회, 2001), pp. 190~191.

¹³³- 2000년 푸틴 행정부는 ‘국가안보 개념’을 설명하면서 러시아의 향후 국익이 시베리아 지역 및 개발에 있음을 반복해서 강조하고 있다. Anatoly Boliatko, “Threat and Challenges to Russia in the Asia-Pacific Region,” *Far Eastern Affairs*, No. 3 (2000), p. 3.

와 러시아의 국익에 도전이 되고 있으며, 때문에 국제안보에 대한 다자주의적 해결책을 지향한다고 밝히고 있다. 또한, UN 안보리의 역할을 강화해야 하며 국제법을 침해하는 힘의 논리를 배격하고, 미국이 주도하는 세계화의 논리에 러시아가 지나치게 종속되는 것을 경계해야 한다고 강조했다.¹³⁴

이런 대외환경 인식 속에서 아시아태평양 전략, 특히 대한반도 전략을 본격적으로 추진하게 된 것은 동아시아 지역에서 러시아의 노골적인 소외와 배제가 중요한 계기가 되었다. 1994년 김일성 주석의 사망과 북핵 문제에서 러시아의 소외 등으로 인해 러시아 내부에서는 한국을 포함한 대서방 편향 외교에 대한 자체 반성 분위기가 일어났고, 이후 러시아는 김정일 체제를 지지한다고 밝히면서 관계 복원에 나서게 되었다. 특히, 4차회담에서 한미 양국의 주도로 러시아가 배제된 것은 러시아에게는 큰 충격이었다. 결국 북러 관계의 악화는 러시아의 국제적 영향력을 추락시키는 계기로 작용하였고, 이는 동북아 지역, 더 좁게는 한반도에 대한 영향력 상실을 의미하게 되었다. 따라서 러시아는 푸틴 시대에 들어 북한과의 관계 복원을 통한 영향력 회복에 보다 적극성을 보이기 시작했다.

이런 전략적 위치에서 러시아는 미국 패권의 영향력이 강한 이 지역에서 아시아태평양 국가들과 정치, 경제, 안보 등 다양한 분야에서 협력을 통해 미국 견제를 위한 연성균형을 형성하고 있다고 평가할 수 있다. 미국의 영향력이 일찍부터 작용하고 있는 이 지역에서 개별 국가들과의 제휴와 연계는 미국을 견제할 수 있는 좋은 기제가 될 수 있다고 판단한 것이다. 아시아태평양 지역은 러

¹³⁴ 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』, pp. 63~64.

시아, 중국, 일본의 불안정한 관계 속에서 미국의 패권주의가 가장 첨예하게 표출되는 지역으로 볼 수 있다. 유럽의 경우에는 미국의 배타적 독점이 매우 강력하게 때문에 현상 타파가 쉽지 않지만 아시아태평양 지역의 전략 환경은 유럽에 비해 훨씬 유동적이고 가능성의 지역인 것이다.¹³⁵

아시아태평양 지역에서 러시아가 주로 중국을 비롯하여 남한과 북한, 일본과 양자 관계에 박차를 가하는 것도 연성균형의 맥락에서 이해할 수 있다. 사실, 러시아와 중국이 공조체제를 갖춘 것도 9.11 테러 이후 미국의 중앙아시아 침투가 가속화되고 북핵에 대한 미국의 군사적 조치 가능성이 높아짐에 따라, 미국에 대한 균형화 전략이 필요하게 된 때문이었다. 큰 목적이었다. 사실상 미국의 초강대국화가 이미 사회주의 국가 시대부터 소원했던 러시아와 중국에게 협력관계를 강제하는 조건을 창출한 것이다.¹³⁶ 러시아는 각각의 개별 국가와 군사동맹을 맺고 있지는 않지만 최근 부각되고 있는 에너지를 이용한 경제협력을 통해 중국과 북한을 포함하여 지역 국가들과의 공조를 더욱 강화시키고 있다. 이처럼 러시아는 유라시아주의에 입각한 안보의 확보와 전방위 실리외교를 펴나가고 있으며 이를 위해 이 지역에서 중장기적으로 세력관계 재편을 통해 전략적 우위를 확보하려 하고 있다. 결과적으로 이는 초강대국 미국의 패권 추구에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 물론 러시아의 경제적·군사적 대국화를 통해 동아시아에서 위상 강화 전략도

¹³⁵- 박정민, “푸틴 이후 러시아의 대외정책과 대북정책,” pp. 197~198.

¹³⁶- 고르바초프 시대부터 푸틴이 집권까지 러시아와 중국과의 관계 강화에 대해서는 Aleksander Lukin, “The Russian Approach to China under Gorbachev, Yeltsin, and Putin,” G. Rozman, K. Togo and J. P. Ferguson (eds.), *Russia Strategic Thought toward Asia* (N.Y.: Palgrave, 2006), pp. 139~165.

I
II
III
IV
V

추진하고 있다.

이를 반영하듯, 푸틴 대통령은 2003년 5월 19일 발표된 연두교서에서 국정 목표를 “빠른 시일 안에 강력하고, 경제적으로 발전되고, 국제적으로 영향력있는 국가를 건설하는 것”¹³⁷이라고 천명한다. 물론 푸틴은 군사적 전략보다는 경제적 이익을 우선시하는 실용주의적·지경학적 판단을 중심에 놓았다. 때문에 푸틴 집권기 러시아 외교는 세계경제에의 통합과 러시아 기업들의 구체적 이익 문제를 보다 강조하였다. 무엇보다도 러시아는 원유, 가스, 전기 등 에너지 자원을 실리추구의 원천이자 대외정책의 가장 중요한 수단으로 적극 활용하기 시작했다.¹³⁸ 러시아의 경제 개발은 당연히 국가 번영을 위한 것이지만 미국을 중심으로 한 동아시아 지역의 복잡한 권력 관계를 고려할 때, 러시아가 개입하는 무역 블록의 형성을 통해 경제력을 강화하는 동시에 이 경제적 협력에서 미국을 배제하여 역내에서 미국의 영향력을 약화시키고자 하는 의도도 가지고 있다.

이런 전략 속에서 푸틴은 집권 2기 대외정책으로서 경제 성장에 기반한 새로운 자신감과 다극화 체제에서 강대국으로 부상할 수 있다는 국가 전략을 공개적으로 천명했다. 푸틴은 결코 미국과 대등한 힘을 갖지는 못하지만, 미국이 무시하지 못하는 강국으로 존중받기를 원하며 향후 미국 패권의 약화가 야기하는 다극화 체제에서 러시아가 강대국으로 도약할 수 있다는 믿음을 가지고 있다.¹³⁹

137- 푸틴 대통령 연두교서, <<http://www.kremlin.ru/>>.

138- 러시아의 에너지 전략에 대해서는 강봉구, “편승과 균형: 21세기 세계 정치와 러-미 관계,” 홍완석 편, 『현대 러시아 국가체제와 세계전략』 (파주: 한울출판사, 2005) 참조.

139- Ivan Krastev, “What Russia Wants,” *Foreign Policy*, No. 166 (May/June

집권 2기에 들어 푸틴의 대외정책은 미국 및 서방에 대한 실용주의적 협력 또는 순응으로부터 선택적 협력 및 적극적 경합으로 보다 공세적인 입장을 취했으며, 옛 소연방 국가들에 대한 미국의 전략을 강도 높게 비판하면서 이들 국가 및 주변 지역에 대한 강력한 영향력을 행사하기 시작했다. 친미적인 우크라이나에 대한 가스공급 제한 등, 에너지 자원을 기반으로 한 강압적 공세와 더불어, 코카서스 지역 등에서는 군사적 수단을 사용하기도 했다. 특히 부시 정부와 푸틴의 강한 대립각은 탈공산주의적 러시아 건설 이후 최악의 관계라는 평가를 받기도 했다.¹⁴⁰

물론 2001년 9.11 테러 이후에 러시아는 중국보다 더 친미적인 입장을 천명하면서 미러 관계를 중시했다. 예컨대, 러시아의 영공을 개방하거나 아프가니스탄 전쟁에 대한 무기지원 등과 함께, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 옛 소련 연방 국가들의 영토에서 미군 기지의 설치를 묵인하는 등 핵 비확산·대테러전·마약거래 등의 문제에 있어서는 미국과 긴밀한 공조를 취했다. 그러나 이는 미국과 힘의 균형을 추구할 수 없는 상황에서 나온 제한적인 협력관계로서, 현실주의적 안보 전략이라고 볼 수 있다.¹⁴¹

그러나 이런 미국과의 협력관계 속에서도 푸틴 정부는 부시 대통령이 ‘악의 축’ 국가라고 규정한 이라크, 이란, 북한과도 협력해왔다. 특히, 이란 핵문제에 대한 러시아의 관여와 북한 핵문제의

2008), p. 50.

¹⁴⁰ 임경훈, “러시아 대외정책의 변화: 집권2기 푸틴 정부의 대이란 및 대북한 외교 정책 비교,” 『슬라브학보』, 제24권 3호 (한국슬라브학회, 2009), pp. 183~184.

¹⁴¹ Dmitri Trenin, “Russia’s Asia Policy under Vladimir Putin, 2000–5,” G. Rozman, K. Togo and J. P. Ferguson (eds.), *Russia Strategic Thought toward Asia* (N.Y.: Palgrave, 2006), p. 117.

I
II
III
IV
V

미국 개입을 강력한 반대해왔다. 이처럼 러시아의 대외정책은 실용적 목적 속에서 서구와 미국의 협력관계를 유지하고 친미·반미, 친서방·반서방이라는 이분법적 규정을 회피하면서도 대미·대서방 견제와 러시아의 위상 강화를 목표로 했다.

그의 계승자인 메드베데프 대통령 역시 푸틴의 정책을 거의 그대로 계승하고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 그는 취임 직후인 2008년 7월에 ‘러시아연방 대외정책 신(新)개념’을 승인했다.¹⁴² 신개념은 2000년 6월 이후 추진되어온 푸틴 정책의 연속선상으로 이해되며 국제관계에 있어서 UN의 조정력을 유지하고 강화하는데 우선순위를 두었다. 특히, 국제관계 발전의 과도기에서 발생하는 국제테러리즘, 마약밀수, 조직범죄 등 새로운 도전과 위협에 있어 어느 한 강대국의 일방주의적 전략은 국제정세의 불안정을 초래할 것이며, 따라서 러시아는 국제문제에 다자주의의 원칙을 강화하는데 주력할 것이라고 천명했다.¹⁴³ 여기서 일방주의란 미국의 패권주의를 지칭하는 것으로서 신개념은 서방이 러시아에 대한 ‘억지’ 정책을 유지하고 있다고 주장하고 세계화에 대한 서방의 독점적 지위가 흔들리고 있다고 주장했다.¹⁴⁴

물론 메드베데프 역시 푸틴과 마찬가지로 현실주의적 안보 전략

142- Д.МЕДВЕДЕВ, Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 5 ноября 2008 года, Москва, Большой Кремлёвский дворец(대통령 연례교서, 2008.11.5); 박종수, “한반도 통일문제와 주변4국의 이해관계,” (통일연구원 주최 제3차 통일교육 포럼 발표논문, 2012.6.9), p. 14.

143- 박정민, “푸틴 이후 러시아의 대외정책과 대북관계,” p. 122.

144- Dmitrii Medvedev, Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii (연방의회에서 행한 대통령 연차교서 연설, 2008.11.5); 정한구, “푸틴-메드베데프 체제의 출범과 러시아 정치의 장래,” 『세종정책연구』, 제5권 1호 (세종연구소, 2009) 재인용.

을 유지했다. EU 및 NATO의 역할에 대해 현실적 평가를 하고 러시아·NATO 이사회의 틀 안에서 전향적인 발전을 도모하는 것이 중요하다는 입장을 밝히기도 했다. 그러나 동시에 NATO의 확대에 대해서도 경계 입장을 분명히 했다. 특히 우크라이나와 그루지야의 NATO 가입에 반대하고 NATO 군사 시설이 러시아 국경으로 접근하는 것에 대한 반대 입장을 분명히 하고 있다. 또한 푸틴 역시 2008년 11월 연례교서에서 러시아가 지향하는 대외정책의 주요 원칙으로 국제법 우위에 기초한 국제관계 발전, 다극화 세계질서 추구 및 러시아 영향권 수호 등을 제시했다. 또한 2009년 말 완성된 신군사독트린은 과거의 방어개념과는 달리 핵의 선제공격과 함께 국경선 밖에서도 군사력을 운영할 수 있도록 규정했다.¹⁴⁵

이처럼, 푸틴과 메드베데프 정부의 대외정책 기본 방향은 특히 강대국 지위 확보를 위한 실용주의 외교를 강화하며 다극주의·다자주의 외교를 지속하고, 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization: CSTO), SCO, 브릭스(Brazil Russia India China: BRICs) 정상회의 등 다자회의에 심혈을 기울인다는 것이다.¹⁴⁶ 러시아는 다년간에 걸쳐 미국의 일방주의 견제, 자국의 군사·경제적 취약성 보완, UN 안보리 상임이사국의 지위활용 등 목적을 위해 다자주의를 적극 옹호해 왔다. 실제로 동아시아 지역뿐만 아니라 아시아태평양 지역 내 안보협력력을 강화시키기 위해 다자대화 또는 다자협력체에 참여해오고 있다. 이는 넓은 의미에서 패권국의 비용을 증가시키는 연성균형의 전략으로 이해할 수 있다.

¹⁴⁵ 이러한 공세적 입장에 대해서는 박정민, “러시아의 동아시아 전략과 6자회담,” 『중소연구』, 제35권 1호(한양대학교 아태지역연구센터, 2011)를 참조.

¹⁴⁶ 박종수, “한반도 통일문제와 주변4국의 이해관계,” p. 5.

I
II
III
IV
V

한편으로는, 군사적·비군사적 내적균형의 전략도 발견된다. 특히, 중국의 군사력, 경제력 상승 못지않게 향후 러시아의 군사력·경제력 향상도 중요한 변수이다. 최근, 국제적인 에너지 가격 상승에 기반하여 막대한 원유와 천연 가스 등의 보유량이 세계 최대 수준인 러시아의 경제력 상승 가능성이 중요한 변수가 될 수 있다는 것이다. 더구나 최근 러시아의 군사비 지출이 급증하고 있는 것도 중요한 고려 사항이다. 푸틴 대통령은 취임 후 극동 지역과 북극 지역에서의 해군력 강화를 강조했다. 또한 그는 2020년까지 군부대의 최신 무기 시스템 보급률을 70% 수준으로 격상시키고 직업군인 수를 매년 50,000명 정도 늘릴 계획임을 밝혔다. 군수품 조달의 조정과 이행 등을 전담할 연방집행기관 창설도 제안했다.¹⁴⁷ 향후 미국 및 세계 질서에 있어 러시아의 보다 적극적이고 공세적인 자세가 예상된다.

내적균형은 경제 성장 또는 군사력의 증대로 인해 국력이 성장할 때 발생하는 것으로 비록 러시아가 미국과의 내적균형을 달성할 수는 없지만 경제력 상승이 군사력의 전환으로 이어져, 국방의 대폭적인 강화 현상은 얼마든지 나타날 수 있다. 물론 현재로서는 미국 패권에 대한 러시아의 내부 균형 성공 가능성은 희박하다고 볼 수 있다.¹⁴⁸

이런 맥락에서 러시아의 대북 정책의 목표는 북한과의 관계 발

¹⁴⁷- *RIA Novosti*, May 7, 2012 <http://rianovosti.com/military_news/20120507/173296597.html>, 박종수, “한반도 통일문제와 주변4국의 이해관계,” p. 7에서 재인용.

¹⁴⁸- Keir A. Lieber and Gerard Alexander, “Waiting for Balancing: Why the World is Not Pushing Back,” *International Security*, Vol. 30, No. 1 (2005), p. 121.

전을 통해 한반도, 나아가 동북아 지역에서 조정자의 역할을 담당함으로써, 지역강국으로서 영향력을 확보하려는 것이다. 한반도 문제가 동북아 지역 문제와 연관이 된다면, 러시아는 다자간 대화를 통해 미국의 패권화를 방지하고 중국과 일본의 세력 확장을 조정하는 역할을 통해 영향력 확대를 모색하고 있는 것이다. 경제적으로도 자국의 극동시베리아 지역 개발을 통한 경제발전이 최우선의 정책목표인 이상, 북한에 대한 지원 및 협력을 도모하는 동시에 한국과의 경제협력을 통해 경제적 실익과 아시아태평양 지역의 강국으로서 입지 강화도 동시에 노리고 있다.¹⁴⁹

결국, 강대국 지위 확보를 위한 현실주의적 실용주의 외교정책을 추진하는 러시아의 입장에서는 북한 및 북핵 문제와 6자회담 역시 미국의 일방주의 외교를 견제하기 위한 맥락 속에서 이해할 수 있다. 즉, 다른 나라들과 양자적·다자적 협력을 통해 국제질서의 다극화를 전방위적으로 지향하는 것이다. 이런 관점에서, 러시아가 동아시아에서 얻고자 하는 바는 세계 전략의 일환으로서 미국의 영향력을 견제하고, 독자적인 세력 균형자 또는 조정자로서의 역할을 제고하는 것과, 경제 발전을 위한 시베리아 및 극동 지역 개발, 나아가 아시아의 안전보장공동체 구축 등이라고 볼 수 있다.¹⁵⁰

(2) 정치·군사·경제·사회적 관계

한소 수교 이후 지난 10년간 북러 관계는 악화기(1990년 후반기~1994년 전반기), 관계 재정립 모색기(1994년 후반기~1996년

149- 이동형, “북·러 관계발전의 성격 고찰,” pp. 152~154.

150- 박정민, “러시아의 동아시아 전략과 6자회담,” pp. 128~129.

후반기), 관계 재정립기(1997년~1999년 하반기), 그리고 2000년 푸틴의 방북 이후부터는 호전기로 평가할 수 있다.¹⁵¹ 전체적으로 러시아와 북한의 관계는 1990년대 중반 이후 국내 정치에서 실용 외교 노선이 지지를 받고, 한편으로는 반미 의식이 높아지면서 적극적 경향을 띠게 되었고, 2000년에 들어와 본격화되었다.

러시아 입장에서는 한국과의 경제협력에 대한 기대의 좌절과 한중 수교 이후 중국 편향 정책에서 오는 상대적 박탈감이 북러 관계를 증진시키게 만드는 직접적인 계기가 되었다. 이후 북러 양국은 군사·경제 분야를 통해 협력을 모색해나갔으며 농업, 어업, 과학기술 등의 경제 분야에서 각종 협정을 맺고 1999년에는 모스크바에서 양국 간 <북러 선린우호협력협정>을 가조인하게 된다. 그러나 이런 복원 징후에도 불구하고 전체적으로 1990년대 말까지 북러 관계가 획기적으로 개선되지는 못하였다. 그 이유로는 여전한 한러 관계의 발전, NATO의 동진, 북미 대화 진전과 같은 요인들이 작용하였다.¹⁵²

그러나 1999년 12월 31일 엘친 대통령이 사임하고 푸틴 정부가 들어서면서 러시아와 북한 관계는 급진전되기 시작했으며 거의 정상 관계로 복원되었다. 특히, 푸틴 이후 러시아의 한반도정책도 남한 편향정책에서 남북한 균형정책으로 바뀌었고 이에 실질적 경제 협력과 관계증진을 통한 국익 추구하고 한반도 문제 논의 과정에 적극적으로 참여하기 시작하였다. 즉, 푸틴은 극동시베리아 지역의

¹⁵¹ 물론 푸틴 집권 이후에도 한시적으로는 갈등과 마찰이 존재했으며 관계가 정체 되던 시기도 존재했다.

¹⁵² 서보형, “북중러 3국의 협력 실태에 관한 세 가지 질문,” 『통일과 평화』, 제3권 2호 (서울대학교 통일평화연구원, 2011), pp. 41~42.

안정적인 경제발전과 남한을 비롯한 지역 국가들과의 경제협력 확대, 그리고 한반도의 안정화 및 영향력 회복을 위해서는 북한과의 관계 발전이 긴요함을 인식하고 남북한 균형 외교정책 속에서 적극적인 대북 정책을 추진한 것이다.¹⁵³ 가장 상징적인 조치는 2000년 2월 9일에 이바노프 외무상이 평양을 방문하여 <북러 신우호선린협력 조약>을 체결한 것이다.

한편, 신조약에는 과거의 이념적 연대성 조항과 자동군사 개입 조항이 삭제됨으로써 양국은 군사동맹 관계를 청산하고 향후 정상적인 국가 간 선린우호 관계로 새롭게 관계를 설정했다는 의미를 가진다. 그러나 북러 양국은 ‘안보위협 발생 시 즉각 접촉’ 조항을 삽입함으로써 제한적 군사협력의 길을 열어 놓았다. 이는 <한러 기본관계 조약> 제2조 규정보다 북한과 러시아가 더욱 긴밀한 군사협력을 약속한 것이다.¹⁵⁴ 조약 체결 이후 북러 양국은 조약의 체결이 ‘두 국가 사이의 관계발전에서 새로운 단계의 시작으로 된다’는 공동성명을 발표하였고, 이바노프는 출국 직전 기자회견에서 “1990년대 러북 간에 직면했던 냉각기가 극복되었다”고 밝혔다. 김정일의 생일을 기념하기 위해 2000년 2월 16일 대탄두 미사일을 발사할 계획이었지만 이바노프의 방북을 계기로 이 계획은 무산된 것으로 알려지고 있다.¹⁵⁵

153- 박정민, “러시아의 동아시아 전략과 6자회담,” p. 200.

154- 그러나 북한이 그 동안 주장해 온 고려연방제 지지 조항은 포함되지 않았다. 또한 북한 측이 러시아의 신군사독트린에 입각하여 북한을 러시아의 핵우산에 포함시켜 줄 것을 강력히 요청했으나 받아들여지지 않았으며 대신 미사일 및 미사일기술 비확산 국제협상에서 북한을 러시아의 완전한 파트너로 인정하는 선에서 합의가 이루어졌다.

155- “Putin Views Supplying Booster Rockets For Space Research,” (FBIS-SOV-2000-0719), p. 1; 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반

이를 통해 러시아는 남한과 북한에 대해 실용주의적 등거리 외교를 추진할 수 있게 되었다. 러시아는 신조약에서 과거 공산주의 이념에 기초한 혈맹관계를 대신하여 북한을 정치안보 중심의 우방으로 규정했다. 이는 북한을 지렛대로 삼아 미국을 압박하면서 한국과도 등거리 외교를 통해 경제적인 실익을 얻겠다는 의미이다.¹⁵⁶ 북한과의 우호 관계 및 한국과의 관계 유지는 극동시베리아 개발의 필수 조건이었다.

러시아 정부는 북한 핵문제에 한반도 긴장이 고조되었을 때, 북한의 핵개발 중지, IAEA의 사찰 및 남북한 상호핵사찰을 주장하면서 평양에 압력을 가하는 한편, 미국 등 서방과 공조체제를 유지했다. 그러나 그 과정에서 미국의 대북 압박에 대해서는 강한 제약을 가하기도 했다. 1998년, 북한의 금창리 지하 핵시설 개발 의혹에 대해 러시아는 미국의 의혹이 근거 없다고 지적하면서 북한 핵개발 의혹을 강하게 부정했다. 러시아는 미국의 강경과와 의회가 자국의 재정적 이익을 위해 제네바 합의를 동결시키려 한다고 비난하면서 생존 문제에 사활을 걸고 있는 북한이 핵개발 여력이 없음을 부각시켰다. 금창리 지하 핵의혹 시설로 인해 북한과 미국의 일촉즉발의 위기 상황이 전개되었을 때에도 러시아는 이라크 사태와 같은 미국의 군사개입과 압박적인 수단에 의한 북한 핵 강제사찰에 반대하고 있음을 분명히 하였다.¹⁵⁷

이런 상황에서 2000년 6월 13~15일까지 개최된 남북정상회담 직전 김정일의 방중, 남북정상회담 직후 푸틴 러시아 대통령의 방

도정책』, p. 103에서 재인용.

¹⁵⁶ 김창희, “북한의 대외정책과 주변 4개국과의 관계,” p. 191.

¹⁵⁷ 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』, pp. 60~61.

중과 방북 등은 북중러 삼각 안보협력을 상징하는 사건이었다. 당시 푸틴 대통령은 일본 오키나와에서 개최되는 G8에 참석하러 가는 도중이었으며, 그의 방문은 러시아 최고지도자로서는 최초의 방북이었다. 이는 공식적인 동맹에는 못미치지만 정상회담을 통한 묵시적 균형이자 제휴의 과시라고 볼 수 있다. 푸틴은 2000년 6월 오키나와 G8 정상회담에 참여하여 김정일의 미사일 개발 중단 약속을 전달하면서 한반도 문제 해결에 있어 러시아의 역할을 대외적으로 과시하기도 했다. 당시에 러시아는 북한이 예측가능하고 협상 가능한 존재라는 점을 강조하고 북한에 대한 인식의 변화를 촉구하기도 했다. 또한 러시아가 남북정상회담이나 고이즈미 일본 총리의 방북에 큰 역할을 했다는 측면을 부각시킴으로써 그동안 한반도 및 동아시아 평화질서에서 과소평가되었던 러시아의 특별한 역할을 상기시키려 노력했다.¹⁵⁸

2000년 7월 19일에서 20일까지 러시아의 제안으로 이뤄진 푸틴의 평양 방문을 통해 양국은 미일동맹 견제와 한반도에서 러시아 영향력의 확대 등에 대해 합의를 보게 되었다. 회담 결과 양국 정상은 <조러 공동선언>을 발표하였다. 김정일과 두 차례 정상회담을 가졌던 푸틴은 미일의 전역미사일방위(Theater Missile Defence: TMD) 계획과 남북문제와 관련하여 한미일 공조체제를 견제하기 위한 협조체제, 북러 간 군사협력 문제를 협의했으며 북한은 러시아의 대미 견제 및 다극체제를 지지한다고 밝혔다.¹⁵⁹ 중러 간 전

¹⁵⁸ 임경훈, “러시아 대외정책의 변화: 집권 2기 푸틴 정부의 대이란 및 대북한 외교 정책 비교,” p. 187.

¹⁵⁹ 이동형, “북·러 관계발전의 성격 고찰,” pp. 158~159; 정상회담에 대한 북한의 평가는 “조로친선관계의 새로운 발전,” 『로동신문』, 2000년 7월 19일에 발표되었다.

I
II
III
IV
V

략적 동반자관계와 북중 간 군사동맹 관계가 유지되고 있는 상황에서 <조러 공동선언>이 채택됨으로써 북중러 간에 긴밀한 삼각 협력관계가 형성되었다고 평가할 수 있다.

2001년부터 러시아는 북한과 2000년 체결된 신조약과 푸틴 대통령의 방북 시 채택된 <조러 공동선언>을 기초로 제반 분야에서의 협력을 확대하였다. 양국은 ABM 협정 유지를 한 목소리로 주장하였으며, 미국의 MD 체제 구축 움직임을 강력하게 비난했다.¹⁶⁰ 당시에 미국은 강경하게 ABM 협정의 개정을 주장하면서 국가미사일방위체제(National Missile Defense: NMD)를 구축하기 위하고자 했다. 러시아는 미국의 ABM 개정이 사실상 ABM 탈퇴로 간주해 결사반대했다. 러시아는 미국이 ABM 협정을 개정할 경우 핵균형이 무너지는 것은 물론 새로운 군비경쟁이 촉발될 것이라고 주장했다. 이 시기에 러시아를 방문한 김정일 위원장은 러시아 입장을 지지했고 양국 관계는 더욱 강화되었다. 양국은 2001년 2월 9일 <북러 신조약> 체결 1주년을 기념해 양국은 기념행사를 열었으며 노동신문은 역시 기념논설을 통해 미국에 대한 견제로써 북한과 러시아의 협력이 한층 강화되고 있다고 선언했다.

2001년 4월, 양국은 <방위산업 및 군사장비분야 협력협정>과 <2001년 군사협력협정>을 체결하였는데, 북한의 러시아 군사무기 구매 문제가 합의된 것으로 보인다. 북한은 7월 19일 <조러 공동선언> 채택 1주년을 맞아 『로동신문』과 『민주조선』, 『조선중앙방송』 등에 일제히 기념논설을 게재하였다. 여기에서 러시아의 ABM 조약 유지와 MD 체제 구축 반대 입장은 “새로운 군비경쟁과 우주의

¹⁶⁰- 이동형, “북-러 관계의 성격 고찰,” pp. 160~163. 결국 2002년 6월 미국은 협정에서 공식 탈퇴하여 ABM 협정은 영구 폐기되었다.

군사화를 막고 세계의 평화와 안전을 수호하는 데 이바지하는 것으로 된다”고 평가했다.¹⁶¹

2001년에 이어 2002년에 김정일은 러시아를 방문했고 양국 정상들은 부시 미 대통령의 대북 강경 정책에 대한 공동 대응방안 모색, 대남 정책에 대한 속도와 폭의 조율 문제를 협의했다. 또한 러시아 군사무기 구매와 부품의 장기적 확보, 교역 확대, 구소련 시대 건설된 공장들의 재가동, 철도의 현대화, 원유의 장기적 확보 등의 경협 문제도 논의했다.¹⁶²

푸틴 대통령이 북러 관계 강화에 나선 것은 부시 미 행정부에 대응하기 위한 북중러 삼각연합전선의 형성, 북한 카드를 동북아에 대한 영향력 유지의 지렛대로 사용, 중단된 남북대화의 중개자로서 한반도에 대한 영향력 증대, 시베리아횡단철도-한반도중단철도(Trans-Siberian Railway-Trans-Korean Railway: TSR-TKR) 연결 등 남북한·러시아 삼각경협을 통한 경제실익 확보, 대북 군사무기 판매를 통한 경제 이익 증대 및 한국에 대한 북한 카드의 활용 등에 정상회담의 목적을 두었다. 이 때의 정상회담을 통해 북러 양국 관계가 정치, 안보·군사, 경제 등 제분야에서 한 단계 더 격상하는 계기가 된 것으로 평가할 수 있다. 그동안 러시아는 북한에 군사무기 부품만을 공급하였으나 군사장비를 직접 제공함으로써 북한에 대한 외교적 지렛대를 확보하게 되었다. 2001년 8월 14일 모스크바 정상회담에서 채택된 <모스크바 공동선언>에는 북한의 “미사일 계획이 평화적 성격을 띠고 있기 때문에 북한의 자주권을 존중하는 타국에 위협이 되지 않는다”면서 “러시아는 북한의 이러

161. 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』, pp. 105~106.

162. 이동형, “북·러 관계의 성격 고찰,” pp. 166~169.

I
II
III
IV
V

한 입장을 환영한다”고 명시하고 있다.¹⁶³ 이후 이 공동선언에 명시된 군사 분야의 쌍무협조를 발전시키기 위한 조치로 김정일 국방위원장의 방러 이후 처음으로 러시아 군사 대표단이 2002년 12월 1~4일 북한을 방문하였다.¹⁶⁴

이런 북러 관계는 위협적인 국가의 상대적 힘을 침식하기 위해 군사와 관련된 노력을 포함하는 군사적 연성균형으로 분석할 수 있다. 한 국가는 어떠한 공식적인 협정이나 동맹 없이도 위협하는 국가의 상대적 힘을 침식하기 위해 위협국 라이벌에 무기를 판매하거나 무기통제 협상을 사용할 수도 있다. 공식적인 동맹에 못미치는 묵시적인 균형으로서 공동군사훈련도 강력한 균형의 수단이 될 수 있다.

이처럼 일련의 정상회담 및 북러 관계 진전 노력 속에서 푸틴 대통령은 미국 및 외신 기자들과의 회견에서 북한 미사일의 기술 수준을 거론하면서 북한의 미사일 위협이 과장되어 있고 미국의 안보에 위협이 되지 않으며, 따라서 미국의 대북 압박 정책이 잘못되었다고 주장하기도 했다. 이런 러시아의 입장은 북한 등 소위 ‘불량 국가’들의 미사일 개발을 구실로 MD 체제를 구축하려는 부시 미 행정부의 정책에 반대하고 ABM 조약을 유지·보존하기 위한 것이었다. 이는 균형에 대한 의지의 표출이자 외교 연계를 통해 강대국의 행동에 부담을 지우는 것이고 결과적으로 국제적인 여론전을 통해 강대국의 군사력에 영향을 미치는 연성균형 전략이라고 볼 수 있다.

2003년 북중미 3자회담이 무위로 돌아가고, 러시아가 제안한 6자

¹⁶³- 위의 글, pp. 166~167.

¹⁶⁴- 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』, pp. 107~108.

회담의 틀이 성사될 수 있었던 이유는 북한이 러시아 카드를 적극 활용했기 때문이라고 볼 수 있다.¹⁶⁵ 북한은 자신이 미국과 중국을 함께 상대하게 될 경우, 중국으로부터의 압력을 감당하기 어렵다고 판단했던 것으로 보인다. 이에 따라 북한은 미국과 함께 압력을 가할 수도 있는 중국에 대한 일종의 균형추로서 러시아의 참여를 원했다는 것이다. 나중에 다시 살펴보겠지만, 북러 관계의 복원과 심화는 군사안보적·경제적으로 중국의 지원에 불만족스러운 북한이 대중 의존도를 축소하고 대중국 편향이 초래할 수 있는 위험을 최소화하려는 북한의 전략적 산물이라는 분석이 설득력을 얻고 있다.

실례로 2002년 말부터 러시아는 핵문제 해결을 위한 중재 움직임을 시작했고, 2003년 1월 20일 알렉산드르 로슈코프 러시아 외무차관은 북핵 문제의 일괄타결을 위한 세 가지 제안을 갖고 북한을 방문해 김정일을 만났다. 그리고 ‘2.13 합의’ 사항의 이행 진전을 가로막았던 마카오 은행 방코델타아시아(Banco Delta Asia: BDA)에 동결됐다가 해제된 북한 자금 2,500만 달러의 이체 문제를 자처해서 해결하였다. 당시 부시 미 대통령도 푸틴 러시아 대통령과 7월 3일 미국 메인주 케네벡크포트(Kennebunkport)의 별장에서 가진 회견에서 러시아가 BDA 문제 해결에 앞장선 것에 대해 감사를 표명하였다. 러시아는 북한이 핵개발을 포기하고 관련국들은 북한에 안전 보장과 경제 지원을 제공하는 포괄적 해결안을 주장하여 왔다. 따라서 ‘2.13 합의’가 채택되자 러시아 정부는 이를 환영하면서 자신의 역할을 부각시켰다. 실제로 러시아는 경색국면에 빠진 6자

¹⁶⁵ 임경훈, “러시아 대외정책의 변화: 집권2기 푸틴 정부의 대이란 및 대북한 외교 정책 비교,” pp. 188~189; 북핵 문제와 러시아의 위상에 관한 집중적인 분석으로는 Gilbert Rozman (ed.), *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis* (N.Y.: Palgrave, 2007), pp. 215~236.

I
II
III
IV
V

회담의 돌파구를 마련하는데 결정적 역할을 함과 동시에 대북 영향력과 신뢰도를 강화시킨 것으로 평가받았다.¹⁶⁶

이러한 북러 공조의 호전은 향후 동북아시아의 정세에 중요한 변수가 될 것임을 예고했으며 양국 공조의 큰 틀은 지금까지 이어지고 있다. 이때 이후로 러시아는 북핵 문제에도 불구하고 북한과의 우호관계를 심화·발전시키려 하고 있으며 2007년 1월 부임한 수히닌(Valeri Sukhnin) 주북한 러시아 대사는 북핵 문제에도 불구하고 북러의 전통적인 우호 관계는 발전, 심화될 것이라고 예고했고, 남북한과 러시아 삼국간의 긴밀한 협력을 강조하면서 삼국 장관급위원회들의 설치를 제안하기도 했다.¹⁶⁷

북러 관계의 심화는 북중러 삼각관계를 내의 복잡하고 역동적인 이해관계도 작용하고 있다. 대표적인 예로 중국의 부상과 따른 러시아의 견제와 중국에 대한 심각한 의존을 축소시키려는 북한 노력의 일치를 들 수 있다. 탈공산화된 시대를 맞이하여 러시아의 가장 탁월한 대외정책은 중국과의 전략적 동반자관계라는 지적도 존재하지만,¹⁶⁸ 표면적으로 양국이 우호관계를 과시하고 있을 지라도 ‘편의의 축(axis of convenience)’이라는 근본적인 지정학적 갈등이 내재되어 있으며 중국과 러시아의 관계 강화는 양날의 칼이라는 평가가 일반적이라고 볼 수 있다.¹⁶⁹ 그리고 의도적이든 아니든 북한은 이러한 양날의 칼을 적절하게 활용하고 있다.

166- 여인곤·김국신 외, 『주변 4국의 대북정책 동향과 전망: ‘2.13 합의’ 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로』, (서울: 통일연구원, 2007), pp. 25~26.

167- 위의 책, pp. 54~55.

168- Stephen Kotkin, “The Unbalanced Triangle,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5 (2009), p. 130.

169- Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics* (London: Chatham House, 2008)을 참조.

2차 북핵 위기는 9.11 테러 이후 미국이 예방적 선제공격 전략을 채택하면서 군사적 패권의 성격을 강화하던 상황에서 발생했다. 즉, 미국의 경제적·군사적 헤게모니가 가장 강력한 시점에서 진행되었던 것이며, 아프가니스탄과 이라크에 이어 북한이 다음의 공격 대상이 될 수 있다는 예측과 우려가 제기되던 시점이었다. 그러나 부시 정부의 이라크 공격과 미군의 이라크 주둔은 미국 내 반발과 주요 강대국들의 비협조를 초래했으며, 동북아에서도 중국, 러시아, 남한이 미국의 대북공격이나 제재 조치 시도에 대해 비협조 경향을 나타냈다. 이는 미국의 아시아 전략에 대한 연성균형의 배경이 될 수 있었다.¹⁷⁰

비록 북핵 문제와 관련하여 여전히 중국이 미국에 대한 연성균형의 중심이었지만, 러시아 역시 철저히 소외되었던 1차 북핵 위기와 달리 2차 북핵 위기를 맞이해서는 매우 적극적으로 북핵 문제 해결을 위한 중재 역할에 나설 수 있었다. 2007년 2월에는 북핵 6자 회담 틀 내 ‘동북아 평화안보 체제 실무그룹’의 의장국이 됨으로써 1990년대 상실했던 한반도에서의 존재감을 드러냈다.¹⁷¹ 교착과 재개를 반복한 북핵 6자 회담에서 러시아는 북미 간 대화의 파행을 막고 이견을 조율하는 ‘조정자’ 내지는 회담의 생산적 진행에 기여하는 ‘촉진자’로서의 역할을 수행하고 있는 것이다.

물론, 푸틴의 새로운 동아시아 정책 및 한반도 평화과정에서 중요한 역할 의지, 그리고 남북한 균형외교 추진 등은 김정일의 기대감을 일정 정도 충족시켰기 때문으로도 해석할 수 있다. 전반적으

170- 박용수, “1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화,” pp. 63~67.

171- 정은숙, “김정일 사후 북한: 러시아의 시각,” 『정세와 정책』, 통권 190호 2월호 (세종연구소, 2012), pp. 1~4.

I
II
III
IV
V

로 볼 때 러시아는 동시행동원칙, 기존 축적된 경험과 사례 적용, 평화체제 구축, 다자주의적 해법, 국제법과 국제 레짐의 준수, 동북아 다자안보체제 지향 등의 입장을 견지하고 있다.¹⁷² 이런 러시아의 원칙은 전반적으로 연성균형의 주체적·제도적 맥락과 친화력이 높다고 평가할 수 있다.

당시에 6자회담 개최 과정에서 러시아의 주장은 대미 연성균형 전략의 전형적인 사례라고 볼 수 있다. 러시아는 2차 북핵 위기가 초래된 근본 이유도 클린턴 행정부의 유연한 외교정책과 북한에 대한 약속을 뒤집은 부시 행정부의 일방주의적 대외정책에 있다고 본다.¹⁷³ 푸틴 대통령은 공식적으로 북한의 잘못과 미국의 잘못을 동시에 지적하는 양비론을 펼치면서, 심지어 부시 행정부의 북한 압박은 정권 교체를 목표로 삼은 것이며 북한에 대한 선제적 조치를 취하기 위함이라는 비판까지 제기했다.¹⁷⁴ 북한에 대한 미국 압박의 부적절성에 대한 강도 높은 비판과 논리는 김정일을 비롯하여 북한 지도부의 신뢰를 확고히 하는 계기가 되었다. 연성균형에 있어 신뢰의 분위기는 집단적 행위의 조건을 마련하는 것으로 패권국에 대한 견제의 효율성을 높일 수 있다.¹⁷⁵

물론 여기에는 러시아의 국익 관철이 작용하고 있다. 즉, 러시아

172- 박종철·손기웅 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 136~137.

173- 임경훈, “러시아 대외정책의 변화: 집권 2기 푸틴 정부의 대이란 및 대북한 외교 정책 비교,” pp. 184~185.

174- 유명철, “러시아의 입장과 정책 전망,” 『정세와 정책』, 통권 122호 8월호 (세종연구소, 2006), p. 24.

175- 잠재적인 안보 위협에 대한 대응의 논리로서 여러 국가들은 집단적 행동을 모색하지만 신뢰의 문제로 인해 그 실현 가능성에 대해서는 회의적일 가능성이 높다.

는 북핵 문제의 평화적이고 외교적인 해결이 러시아에게 전적으로 이익이라고 판단했다.¹⁷⁶ 특히, 러시아의 입장에서 북한 문제의 군사적 해결은 2003년 이라크와 같은 미국의 점령이나 중국의 절대적 영향력 강화와 같은 용납할 수 없는 사태로 이어질 가능성이 높기 때문이다. 극단적으로 북한 체제가 붕괴한다는 것은 사실상 한반도 및 동북아 지역에서 러시아가 영향력을 전적으로 상실한다는 것을 의미한다는 것이다.¹⁷⁷

이러한 태도는 북한의 미사일 시험발사(2005.7.5)에 뒤이은 핵실험에 대한 러시아의 공식 입장에서도 그대로 나타나고 있다. 러시아는 북한의 미사일 프로그램 중지를 요구한 UN 안보리의 대북 결의안(2005.7.16) 및 핵실험과 관련한 대북 제재 결의안(2005.10.15)에 안보리 상임이사국으로서 동참은 했으나, 북한에 대한 무력 제재에는 반대하는 등 사실상 결의안의 효과를 반감시키는 데 주력해왔다.¹⁷⁸

러시아의 이러한 현실주의적 실용주의 외교는 북핵 문제와 관련해 미국의 일방주의 외교를 견제하기 위해 중국과 공동보조를 취하는 것과 함께 WMD의 비확산을 위해 미국과 제한적으로 협력하는 방식으로 진행되고 있다.¹⁷⁹ 더구나 러시아는 북핵 문제로 미국과

176- Vladimir V. Evseev, "Strategic Implications of a "Strong Russia" for Korean Peninsular Security," 『전략연구』, 제14권 2호 통권 40호 (한국전략문제연구소, 2007), p. 113.

177- 이러한 러시아의 논리에 대해서는 다음을 참조. Yeoungcheol Yoo, "Russia's Stance over Nuclear-armed North Korea: From a South Korean Perspective," *ROK Angle Korea's Defense Policy*, Vol. 14 (KIDA, 2009).

178- 김강녕, "북한의 핵실험과 러시아의 한반도정책," 『통일전략』, 제6권 2호 (한국통일전략학회, 2006), p. 76.

179- 박중철·허문영 외, 『6자회담과 남북관계: 전망과 대책』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 51~55. 러시아가 미국 주도의 PSI에 적극적으로 참여하는 것도 유라

I
II
III
IV
V

의 대립이 첨예화되는 것을 피하면서 역내 미국의 영향력 강화를 견제하는 양면적 목표를 추구하는 것으로 파악해야 한다. 러시아는 6자회담의 틀 내에서 미국과 중국을 중재하고 견제하는 역할을 맡음으로써 강대국으로서 자국의 위상을 확립하고, 북한에 영향력을 행사하며, 동북아에서 자국의 이해에 부합하는 정치적·경제적 질서를 만들려는 입장을 지니고 있다. 러시아는 미국의 일방주의 외교를 견제하기 위해 6자회담이라는 다자적 방법을 선호하고 있으며, 6자회담에 참여하여 북한과의 관계를 안정적으로 형성함으로써 시베리아 및 극동 지역 개발을 추진하려 한다. 실제로 러시아는 북핵 문제가 불거질 때마다 북한의 입장에 가까운 태도를 표명하는 한편, 북한을 설득하여 6자회담으로 복귀시키려고 노력하여 왔다.¹⁸⁰

이렇듯, 패권국이 여타 강대국들의 자율성과 주권을 침해할 의사가 적고 다른 한편으로 여타의 강대국들이 패권국을 상대로 경성균형을 추구할 능력과 의사가 약한 상황에서 다양한 방식과 내용으로 연성균형이 나타날 수 있다. 미국은 패권국이지만 여타 강대국들의 주권 침해를 구하지 않고 국제제도와 국내 요인에 의해

시아 대륙에 존재하는 다양한 반(反)러시아 단체에 핵기술이 전파될 것을 우려하는 것과 관련이 깊다.

¹⁸⁰ 한편, 푸틴은 2012년 2월 ‘러시아와 변화하는 세계’ 제하의 대외정책 관련 기고문에서 북핵문제와 북러 관계에 대한 입장을 이례적으로 비중있게 다뤘다. 북한의 ‘군사적 핵’ 보유 불용, 한반도 비핵화, 정치외교적 방법으로서의 해결 및 6자회담의 신속한 재개 등으로 요약된다. 또한, 북한체제에 대해서는 우호적 입장을 견지하고 있다. 즉, ‘북한 새지도자(김정은 지칭)의 내구성을 실험하려는 시도를 용납해서는 안되며, 국경에 인접한 이웃으로서 북한 지도부와 의 적극적인 대화를 지속하고, 북핵 문제 해결을 위해 선린관계를 발전시킨다. 만약 한반도내 상호신뢰 분위기가 조성되고 남북대화가 재개된다면 이러한 문제들은 쉽게 풀릴 것으로 확신하고 있다.’ 이에 대해서는 푸틴의 대선후피 <<http://putin2012.ru/>>; 박중수, “한반도 평화와 주변4국의 이해관계,” p. 8을 참조.

제약을 받는다. 다른 강대국들 역시 패권국에 대해 군사적 수단이나 동맹보다는 외교, 국제제도, 국제법 등을 통해 균형을 추구하려 한다. 또한 연성균형을 형성하는 세력 역시 미국의 패권을 위협하는 것을 목적으로 하지 않는다.

이러한 분석들은 북러 간 사회경제적 관계에도 적용될 수 있다. 1980년대 말부터 시작된 러시아의 친남한 편향 정책이 기대했던 효과를 거두지 못하고 4자회담에서도 배제되자, 러시아는 대한반도 정책의 변화를 모색하였다. 이 시점에서 소련의 와해 이후 한반도 개최되지 않았던 양국 간에 제1차 ‘조러 무역경제 및 경제과학기술 협력 위원회’를 재개하여 대규모의 대북 경제협력에 대한 합의를 했다.

푸틴 이후 러시아의 한반도정책도 남한 편향 정책에서 남북한 균형 정책으로 바뀌었고, 이에 실질적 경제협력과 관계증진을 통한 국익 추구하고 한반도 문제 논의과정에 적극적으로 참여하기 시작하였다. 즉, 푸틴은 극동시베리아 지역의 안정적인 경제발전과 남한을 비롯한 지역 국가들과의 경제협력 확대, 그리고 한반도의 안정화 및 영향력 회복을 위해서는 북한과의 관계 발전이 긴요함을 인식하고 남북한 균형 외교정책 속에서 적극적인 대북 정책을 추진한 것이다.¹⁸¹

특히, TSR-TKR 연결로 태평양에서 유럽을 잇는 철로의 대동맥 건설 프로젝트를 의미하는 ‘철의 실크로드’는 러시아와 북한 양국 모두에게 각별한 관심을 갖는 사업이다.¹⁸² 2008년 4월 24일 러시아 야쿠닌(Vladimir Yakunin) 철도회사 회장과 북한 김용삼 철

¹⁸¹ 박정민, “러시아의 동아시아 전략과 6자회담,” pp. 130~131.

¹⁸² 박중수, “한반도 통일문제와 주변4국의 이해관계,” p. 13.

I
II
III
IV
V

도상은 핫산과 나진항을 연결하는 철도 54km의 현대화 프로젝트에 공식 서명했다. 야쿠닌 회장은 “우리는 이 순간을 위해 7년을 달려왔다”는 한마디를 통해 기념비적인 의미를 부여했다. 합영기업은 한국 등으로부터 외자를 유치해서 핫산-나진간 철도를 개보수하고 나진항 제3부두를 건설하여 시베리아횡단열차의 국제화물수송을 담당하게 된다. 이 합영기업은 49년간 운영되며 러시아 지분이 70%로 자본유치와 공사를 담당하게 된다. 나진-핫산 현대화 비용은 17억5천만 루블(약 5천8백만 달러)로 추산하고 있다. 러시아의 입장에서는 푸틴의 ‘강한 러시아 건설’ 전략과 맞물리면서 동진 정책의 생명선이요, 시베리아 천연자원 개발의 동맥인 TSR에 대한 각별한 관심을 가지고 있는 것이다. TSR-TKR 연결이 완성된 이후 러시아는 연간 5억 달러, 북한은 1억 달러 이상의 수익을 기대하고 있다. 러시아는 TKR-TSR의 연계 운영을 포함한 철도 현대화를 위해 2030년까지 총 13조 루블(약 5,200억 달러)을 투입하는 장기 투자 계획을 2007년 9월 4일 확정하였다.¹⁸³ 북한의 대러시아 경제협력 역시 TKR-TSR 연결 및 가스관 설치를 통한 양국 간 공동이익 창출 구상으로 확대되고 있다.¹⁸⁴

푸틴 8년의 통치 기간 동안 러시아 실질 총경제성장률(실질 GDP 증가율)도 72%로 증가했다. 이는 연평균 7.2%에 해당하는 고도성장이다. 연방정부의 재정도 흑자로 전환되었으며 재정의 안정성과 건전성도 강화되었다. 세계경제교역에서 차지하는 비중도

¹⁸³ 여인곤·김국신 외, 『주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2.13 합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로』, pp. 74~75.

¹⁸⁴ 푸틴의 3기 정부는 지난 5월 취임과 동시에 극동부 장관직을 신설했으며, 이는 러시아가 극동지역 개발을 본격화하겠다는 의지의 표현임이 분명해 보인다.

급증했다. 타이완, 한국 등을 제치고 중국, 일본에 이어 세계에서 세 번째로 많은 외환을 보유한 국가로 급부상하였다. 이를 기반으로 러시아는 세계 상품 교역시장에서 스페인에 이어 세계 14위 교역대국으로 부상하였다.¹⁸⁵ 이러한 경제적 대국으로 부상하면서 러시아의 외교 역시 과거 순응적이고 양보적이었던 것과 달리 독자적·공세적 정책 경향으로 바뀌어가고 있으며 이 경향은 향후 더 강하게 나타날 가능성이 높다.¹⁸⁶

이런 사업의 추진 배경으로 러시아는 동북아 및 러시아 극동지역의 안정을 저해하는 것이 한반도 안보불안이며 그 중심에는 북한이 있고, 이로 인해 남한과의 경협도 진척을 보지 못하고 있다고 판단한다. 더구나 남북러 간의 긴밀한 경제협력을 통해 향후 전략적으로 통일한국이 동북아에서 러시아의 파트너가 되어 호혜적인 협력을 할 수 있을 뿐만 아니라 중국·일본에 대한 러시아의 협상력을 증진시킬 수 있다는 계산도 가능하다.¹⁸⁷

북한 역시 러시아 중앙정부와 우호관계를 발전시켜 나가면서도 경제이익을 추구함에 있어서는 러시아 극동지방과의 관계에도 깊은 관심을 두었다.¹⁸⁸ 북한의 실질적인 대러시아 경제외교는 사할린을 포함한 극동 지역에 집중되어 있다. 2005년 10월 초 북한 무역성 대표단(단장: 김영재 무역성부상)이 사할린을 방문해 <경제·

¹⁸⁵ 박정민, “러시아의 동아시아 전략과 6자회담,” p. 123.

¹⁸⁶ Dmitri Tremin, “Russia’s Strategic Choices,” *Policy Brief 50* (May 2007), p. 3. 물론 이런 경향이 과장되어서는 안 된다. 특히, 미국과의 협력은 러시아의 국익 추구에 여전히 중요한 전제조건이기 때문이다.

¹⁸⁷ Oleg Bagdamyan, “Russia’s Viewpoint toward Peace Forum on the Korean Peninsula,” 『한반도 평화포럼: 구상과 이행』 (통일연구원 포럼, 2006.6.9), pp. 166~167.

¹⁸⁸ 서보혁, “북중러 3국의 협력 실태에 관한 세 가지 질문,” pp. 50~51.

무역협력 공동실무단 결성합의서>를 체결하였다. 또 북한과 러시아 아무르주 사이에는 ‘임업공동위원회’ 개최, 연해주 정부와는 <경제협력의정서>를 체결하였다. 그러나 회복된 북러 관계는 과거와 다른 양상이었다. 정치적 관계를 회복하였지만 과거와 같은 이념적 동질성을 바탕으로 군사동맹과 함께하는 관계정상화가 아니었다. 2000년대 북러 관계는 경제 분야를 중심으로 한 실리적 성격이 높았다. 또 북한은 2006년부터 사할린주와 ‘무역경제협조에 관한 공동실무그룹’ 회의를 매년 번갈아 열면서 상호 경제협력을 추구하고 있다.

이처럼 2000년대에 냉전기의 경성균형이 형성될 수 없고, 또 관련국들이 형성되기를 원하지 않는 상황에서 북한과 러시아(중국과 심지어 한국을 포함시켜)는 비군사적 연성균형을 통해 미국의 한반도 패권이나 무력 사용을 차단하는 전략을 추구하는 것으로 해석할 수 있다. 물론 이런 전략은 러시아의 한반도 및 세계전략과 맞물려 파악되어야 하며 냉전기의 미국에 대한 북한과의 극단적인 대응 전략의 변화와도 맞물려 파악되어야 한다.

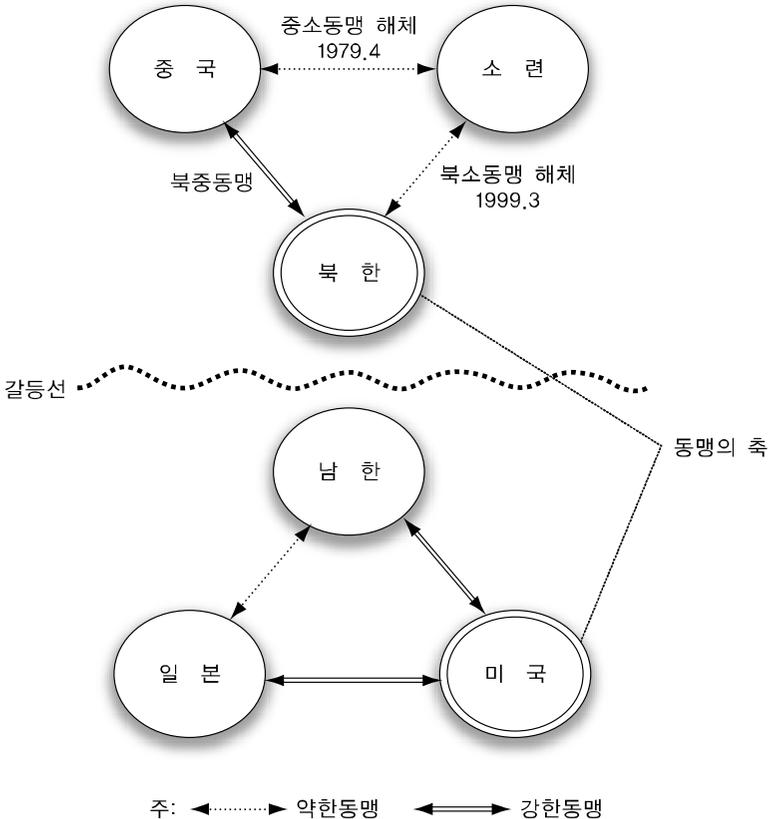
라. 소결론: 외적 연성균형과 내적 경성균형 병행

북한은 ‘강성대국(強盛大國)’기치 하에 1998년 9월 김정일 국방위원장 시대를 출범시켰다. 그러나 북한은 개혁개방에로의 적극적 정책전환보다 북한식 사회주의의 고수와 주변 4국의 대북한 영향력 확대경쟁을 유발시키는 기존의 ‘개혁 없는 개방정책’을 강화시킨 ‘주체형 대외개방’ 또는 ‘소극적 개혁·적극적 개방정책’을 선택했다. 이러한 북한의 강성대국 건설은 외부 위협에 대한 내적 경성

균형 전략으로 평가할 수 있다. 내적 경성균형은 군사적 균형 전략으로서 군사력 증강·핵능력 증강 군비경쟁 등과 비군사적 균형 전략으로서 경제발전을 포함한다.

김정일 국방위원장의 1기(1998.9~2001.1)의 체제 도약 모색기를 거쳐 부시행정부 출범 이후 오바마 행정부까지(2001.1~2011) 체제 수호를 위한 노력의 일환 속에서 내적 경성균형 전략의 특징이 드러나고 있다. 이 시기에 북한은 외교 전략에 있어서 미국의 강압

● 그림 III-1 남방삼각동맹 vs 북방삼각동맹의 와해



I
II
III
IV
V

정책에 대항하여 국면을 타개하고 협상을 유도하기 위해 돌파 전략을 선택했다. 동시에 핵무기 개발을 통한 군사력 증강은 가장 전형적인 내적균형화 수단이다. 2003년 2월에 미국에 핵무기 보유를 비공식적으로 통보한 것도 균형화 전략의 일환으로 해석할 수 있다. 또한 북한은 1998년 강성대국 출범 이후 추진해 온 대중러 관계 강화를 통해 외적균형 전략도 추진하였다. 물론 정세에 따라, 대미 관계개선을 시도하는 편승 전략도 구사해 왔지만 이 시기에 북한의 대미 외교정책의 중심은 전체적으로 균형 전략의 강화라고 분석할 수 있다. 특히 1기의 편승·균형의 이중 전략에서 점차로 균형 전략을 주된 수단으로 채택해 왔다. 2000년대 후반으로 갈수록 반복적으로 개최된 북중·북러 정상회담 및 관계강화 노력이 전형적인 사례이다.

물론 이 시기에 북한은 2000년 1월 이탈리아와의 수교를 시작으로 호주, 필리핀, 영국, 독일 등 18개 국가들과 새롭게 수교하였으며, 이 과정에서 EU와 동남아 국가들과의 관계를 적극 개선해 나갔다. 이와 같이 김정일정권은 과거 김일성정권이 사회주의 진영 외교와 대중소 견인쟁쟁 유발외교를 전개한 것과 달리, 전 세계를 상대로 한 전방위 외교를 추진했던 것이다.

그러나 이런 전방위 외교정책을 추진함에 있어서도 언제나 중심은 한반도에서 미국이라는 외부 위협을 제어하고 적극적으로 대응하기 위해 핵과 미사일 같은 WMD 개발을 통한 내적 경성균형과 중러 관계의 복원 및 협력 강화를 통한 외적 연성균형을 추구하였다. 김정일이 사망 직전에 중국과 러시아를 방문하여 정상회담을 개최하고 삼국의 협력관계를 강조한 것은 이런 균형 전략을 상징하는 것으로 볼 수 있다.

중국과 러시아 역시 긴밀한 협조체제를 유지하고 있다. 양국 모두 1994년 10월 21일 북미 간 제네바합의를 기본적으로 환영하였으나 북한에 대한 미국의 영향력 확대 가능성을 견제하려 하였다. 1996년 4월 17일 미국이 일본과 신안보체제를 확립함에 따라서 러시아와 중국은 동년 4월 25일에 전략적 동반자관계를 맺어 이에 대응하였다. 이에 따라서 동북아 안보질서는 미일 대 중러 간 대립 구도를 형성하게 되었다. 그런 점에서 중국과 러시아 양국에게 SCO의 강화와 확대는 미국을 대상으로 중요한 연성균형의 전략이라고 볼 수 있다.

중국의 한반도정책은 상위의 외교정책 목표(평화적 국제환경 조성)에 의해 결정되며, 따라서 중국의 대한반도 정책 목표는 한반도의 안정과 평화 유지, 한반도의 비핵화, 중국의 대한반도 영향력 유지 및 제고 등을 들 수 있다.

때문에 중국은 북핵 문제의 발생과 해결 과정에서 미국의 지나친 개입이나 독자적 군사 행동을 제어하기 위해 노력해 왔다. 군사적 측면에서 중국은 북한의 핵무기 개발 의혹에 대해 ‘협상과 대화를 통한 해결’을 강조하고 있으며, 동시에 한반도 비핵화를 지지하였다. 중국은 핵무기 해결 과정에서 북한 체제의 유지를 분명히 했다. 북한의 위상은 여전히 전략적 요충의 가치를 가지고 있기 때문이다. 결국, 중국은 한반도 안정과 평화유지 기조 하에 북한에 대한 정치·경제·군사적 지원정책을 계속하여 한반도에 대한 영향력을 유지하면서 ‘실리외교’ 차원에서 남한과의 경제협력을 강화하고자 하였다. 이에 대해 북한은 한편으로는 중국의 지원 속에 대내외 체제위기를 극복하는 동시에 대미 협상기반을 강화하고, 다른 한편으로는 중국을 비롯한 주변국 간의 대북 견인경쟁을 유발시켜

I
II
III
IV
V

실리를 추구하는 양상이다. 따라서 북중 관계는 ‘혈맹관계’ 또는 ‘순치관계’에서 상징적 동맹관계로 변화할 것이며, 사안에 따라 전략적 지원·협력관계를 유지하고 있다.

1990년대 후반 이후 러시아는 강대국 지위 확보를 위한 현실주의적 실용주의 외교정책을 추진해 왔다. 러시아가 동아시아에서 얻고자하는 바는 세계 전략의 일환으로서 미국의 영향력을 견제하고, 독자적인 세력 균형자 또는 조정자로서의 역할을 제고하는 것과 경제발전을 위한 시베리아 및 극동 지역 개발, 나아가 아시아의 안전보장공동체 구축 등이라고 볼 수 있다.

물론 러시아 역시 미국과의 관계에서 얻을 수 있는 정치적·경제적 이익을 충분히 확보하고 남한 관계의 협력 강화를 통해 한반도에서 정치적·경제적 발언권을 증가시키고 있다. 그러나 미국과의 마찰이 증가하고 강한 러시아의 재건을 목표로 하는 푸틴 정부 하에서 러시아에게 북한은 정치적·경제적으로 보다 높은 전략적 가치를 가지고 있기 때문에, 북한과의 공동 전선 강화를 통해 미국의 군사적 영향력 확장을 억제하고 정치적·군사적 주도권을 복원하는 노력을 본격적으로 전개하였다. 남북한과의 긴밀한 경제적 협력을 통한 시베리아 개발은 러시아의 정치적·경제적 국력 자체의 증강(내적균형)을 위한 사업이기도 하지만, 한반도에서 발언권 향상을 위한 대외정책(외적균형)의 일환으로 볼 수 있다. 나아가 북한 및 북핵 문제와 6자회담 역시 미국의 일방주의 외교를 견제하기 위해 다른 나라들과 양자적·다자적 협력을 통해 국제질서의 다극화를 전방위적으로 지향하고 있는 것이다.

이상의 논의를 정리하면, 2000년대 들어와 대외관계의 호전으로 외적 제약이 해소되기 시작하면서 북한은 중국 및 러시아와의 관

계 강화에 주력하면서 군사적·비군사적 연성균형 전략을 추구할 수 있는 조건에 놓여지게 되었다. 무엇보다도 냉전 이후 미국의 패권적 지배력을 용인하던 러시아와 중국이 미국의 힘의 우위를 인정하면서도 동아시아에서 미국의 패권을 견제하거나 약화시키는 연대를 구축하기 시작했기 때문이다. 북한 역시 중국 및 러시아와의 관계 개선을 적극 추구하면서 외교적 고립에서 벗어나기 시작했다. 북한 입장에서는 특히 미국의 힘에 직접적으로 대항하기 보다는 중국, 러시아와의 관계 복원 및 강화를 통해 미국의 패권이라는 포괄적 위협을 억제하기 시작했다는 것이다. 중국과 러시아 역시 미국과의 정치적·경제적 협력관계 속에서도 아시아에서 미국의 패권을 견제하고 약화시키려는 의도에서 북중러 삼각관계를 형성하고자 한 것으로 평가할 수 있다.

무엇보다도 북중러 삼국은 경제적 협력을 강화하고 무역 블록을 형성하면서 이 지역에서 미국의 경제적 영향력을 최소화하고자 했다. 또한 정치적·군사적 관계를 강화해서 삼국 간 신뢰의 분위기를 높이고 집단적 행위의 조건을 마련하는데 공동의 이해관계를 가지고 있었다. 물론 동맹의 내적 기능을 활용해서, 중국이나 러시아 모두 미국과의 관계 및 한반도 평화를 유지하기 위해 ‘모험주의적’ 북한의 행위를 제어하려는 모습도 보여주었다. 미국에 대해 경성 균형 전략을 포기하지 않는 북한으로 말미암아 불필요한 분쟁에 연루되는 것은 중국이나 러시아에게 결코 이익이 되지 않는 상황이기 때문이다.

동시에 북중러 삼국은 삼각관계 내에서 내적 위협에 대한 독자적 혹은 공동의 대응을 전개하고 있기 때문에, 삼국의 연성균형 전략은 상당히 역동적으로 전개될 것으로 보인다. 예컨대, 삼각관계

I
II
III
IV
V

내에서 중국을 견제하거나 중국에 대한 의존을 축소시키기 위해 북러의 공동 대응이 가능하다. 결국 미국의 동북아 정책에 대한 대응이라는 차원에서 삼국은 갈등과 협력을 반복하면서 큰 틀에서 연성균형 전략을 형성할 것으로 보인다. 그리고 이런 관점에서 러시아 및 중국의 외교정책 및 한반도정책과 북한과의 관계를 군사적·비군사적 연성균형의 관점에서 파악할 수 있을 것이다.

IV. 김정은시대 신북방삼각관계 전망: 強化(강화) 또는 形骸化(형해화)

1. 북한의 내적균형 전략 전망: 강성국가 건설

가. 최근 북한 정세

정치·사상강국 건설과 관련해서, 북한은 2006년부터 후계체제 사전 정지작업을 준비해왔으나, 아직 완전히 공고화된 것으로 평가하기는 어려운 것으로 보인다. 2006년 신년공동사설을 통해 북한은 ‘혁명 3세, 4세들을 정치·사상적으로 준비시켜야 한다’고 강조한 이후, 김정은 승계의 이데올로기적 정당화 작업을 지속해왔다. 2008년 8월, 뇌졸중으로 김정일이 쓰러진 후, 후계체제 구축에 박차를 가해 2009년 2월, 김정은의 군사선생인 리영호 평양방어사령관을 총참모장에 기용했고, 2010년 6월 7일, 할아버지 김일성 비서실장 출신인 최영림을 총리에 임명하면서 자력갱생의 계획경제 노선을 복원하려는 의도를 보여주었다. 그리고 2010년 9월 28일, 30년 만에 열린 제3차 당대표자회를 통해 김정은은 당중앙군사위원회 부위원장으로 임명되었다. 김정일의 급사(2011.12.17) 이후 12월 31일, 김정은은 최고사령관으로 추대되었다. 북한은 김정은 후계체제를 이데올로기적 정당화 이후, 군-내각-당 순으로 인사 조치를 취함으로써 조직적으로 준비해온 것으로 볼 수 있다. 김정은 후계체제에 대해 북한주민들은 다음과 같은 태도를 취하고 있다.

“김정은 대장에 대해서 그저 잘 모셔야 한다는 생각밖에 없다…… 김정은이 배짱이 세다고 하는 데 이제 무슨 배짱으로 나갈지 생각을 하는 사람도 있다. 기대를 한다.”

(방중 북한인 A)

“대부분 간부들은 특혜를 받고 있기 때문에 김정은 대장에

I

II

III

IV

V

충성을 다할 것으로 판단된다…… 지금은 애도기간으로 김정은 대장이 지도자가 됐다는 분위기다. 찬성하고 인민들도 환영한다.” (방중 북한인 B)

“김정일 서거에 다 슬퍼했다. 하지만 수령님 때보단 덜 했다. 정은에 대해 젊은 사람이 이끌고 나가겠는가 의구심이 있다. 수령님 할아버지때와 같이만 해주면 좋겠다…… 조직학습이나 생화총화 때 김정은 대장을 받들어야 한다고 교육받았다.” (방중 북한인 C)

“일반사람들은 새 지도자에 대해 찬성하고 결사옹위를 생각한다. 정은 동지가 끌고 나간다. 새 지도자, 어린 지도자 백성들은 뒷받침해서 일심단결해야 한다…… 인민들은 수궁하고 산다. 정일 동지가 아들을 간부들이 인정하도록 만들어 놨다.” (방중 북한인 D)

이것이 북한 사람들의 모습이다. 변화를 기대하면서도 체제 순응적 태도를 벗어나지 못하고 있다. 남쪽 대한민국 사람들같이 정치의 주체인 ‘국민’적 의식을 갖고 있지 못하다. 오직 통치의 대상인 ‘백성’적 의식만 갖고 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고, 김정일이 후계체제 프로젝트를 완성하지 못하고 발병 이후 3년 만에 사망한 점을 고려할 때, 김정은 후계체제가 아직 완전히 공고화된 것으로 평가하기는 어렵다. 경제난이 너무 심해지게 될 경우 백성 민란이 일어날 수 있고, 외부사조 유입으로 정치적으로 북한 주민이 각성하게 될 경우, 국민 혁명이 일어날 가능성도 있기 때문이다.

경제강국 건설과 관련, 북한은 화폐개혁과 보수적 계획경제 회귀로 이뤄내려고 노력했으나, 실패상황에 처해있다. 북한의 식량난은 구조적인 것이다. 연평균 식량수요량은 530만 톤 인데, 생산량은 430만 톤 정도에 불과하기 때문이다. 그동안 북한은 부족분을

중국, 미국과 한국 등으로부터의 원조와 동남아로부터의 수입으로 보완해 왔다. 그런데 지난 5년 동안 식량난은 악화되어 왔고, 앞으로도 쉽게 해결될 기미는 현재 보이지 않는다. 하루에 한 끼도 제대로 먹기 힘든 빈곤층이 전반적으로 증가하는 추세이다.

생필품난 또한 여전히 어려운 상황이다. 2008년 이후 중국과의 경제관계 확대에 따른 교역 증대와 중국 자본의 대북 투자 증가로 인해 다소 개선되고 있으나, 중국 경제로의 종속화 가능성이 또 다른 문제로 대두되고 있다. 에너지난 또한 6자회담이 장기간 중단되고, 발전에 필요한 무연탄을 외화벌이 차원에서 대중국 수출품으로 사용하면서 발전량이 전체적으로 정체 상태에 있다. 희천발전소 건설이 완성되면 나아질 것으로 예측되었으나, 공장가동률은 여전히 정체 상태에 있는 것으로 평가된다.

이런 상황에서 북한 주민들은 시장을 통해 스스로 생활을 근근이 꾸려가고 있었다. 그런데 2005년 이후 북한은 반개혁정책(시장억제, 각종 경제주체 자율성장화 억제 등)을 추진해 왔고, 2009년 11월 일방적으로 화폐개혁을 단행했으나, 결국 실패로 끝났다. 이에 모든 책임을 박남기 당 계획재정부장이 “현실을 제대로 파악하지 않고 무리한 화폐개혁을 단행해 당과 국가, 인민경제에 막대한 피해를 주었으며, 이는 ‘민족반역죄’에 해당한다”고 발표하고, 뒤집어 씌워 총살시키는 것으로 마무리했다. 북한 경제상황과 관련해 방증 북한인들은 다음과 같이 얘기한다.

“배급이 전혀 나오지 않기 때문에 여성들이 장마당서 장사해 먹고 산다. 닥치는 대로 한다. 공업품, 잡화 등을 화교에서 물품을 사서 장사를 한다. 조금 싸게 사서 파는 것이다…… 하루 벌어 하루 먹고 사는데, 그날 장사가 안되면 국수도 못한

I
II
III
IV
V

다…… 수령님 100돌 강성대국 한다고 하는데 많은 기대를 했다. 이제는 기대 안한다. 장군님 서거했으니 강성대국이 되겠냐라는 이야기를 한다.” (방중 북한인 A)

“집사람이 장사를 해 국수나 쌀을 사와서 먹고 산다…… 지방은 거의 안준다고 하는데 평양은 그래도 조금 나은 편이다…… 평양에도 먹고 살기 힘들어 자살하는 사람도 있다…… 강성대국 건설은 힘들다고 생각한다. 경제가 어렵기 때문이다. 공장에서 일감이 없어서 노동자들이 논다.” (방중 북한인 B)

“강성대국 건설을 믿는 사람은 없다…… 김정일 자식도 현지 지도 나서는 이유는 인상 좋게만 하고 수령처럼 보이기 위해서도 한다. 개똥이라고 이야기 한다.” (방중 북한인 C)

“지도자 바뀌었지만 기대가 없다. 주민들은 전쟁이 일어나야 한다. 개혁개방을 해야 한다…… 전쟁이라도 해서 통일이 되었으면 하는 것이다.” (방중 북한인 E)

대외관계 개선과 관련, 북한은 중국과의 관계를 강화하면서도 대중 편향을 극복하기 위해 대미·대러 관계를 진작시키는 모습이다. 북한은 2006년 1월 김정일의 방중과 북중 정상회담에도 불구하고, 미국의 BDA 금융 제재에 대해 중국이 미온적으로 대응하자, 7월 장거리 미사일 발사와 10월 핵실험의 강경수를 뚝으로써 미국과 중국에 대한 불만을 강하게 표출했다. 이후 북중 고위인사 교류 빈도는 불안정한 양국 관계를 반영하여 저조한 모습을 보였다. 그러나 2008년 미국발 세계금융위기를 목도한 북한은 더 이상 대미 관계 개선에 주력하기보다 G2로 부상하고 있는 중국과의 관계 강화를 통한 체제 안정을 도모하려는 전략으로 전환하고, 2009년 북

한의 제2차 핵실험 이후 중국에 밀착하는 모습을 보여주기 시작했다. 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 도발을 통해 한국에 대한 힘의 과시와 더불어 두 차례 방중을 통해 김정은 후계체제 구축을 모색하는 모습을 보여주었다.

그러나 북한의 대중국 무역의존도가 2005년 52.6%에서 2010년 83%까지 급속히 증가하자, 북한은 대러 경제협력과 더불어 대미 관계개선에 나서기 시작했다. 2012년 2월 23~24일 개최된 북미 3차 고위급회담에서 북미 관계개선과 북핵 시험, 장거리 미사일발사, 영변 우라늄농축활동 임시 중지, 국제원자력기구 감시 허용에 합의했다는 것은 이런 맥락에서 볼 수 있다.

반면에 북한이 이명박 정부 출범 직후(2008.3)부터 남북 대화를 일방적으로 중단하고 대남 비난의 강도와 강경한 태도가 강화되는 모습도 보여주었다. 당국 간 대화 거부(2008.3) → 대통령 지명 비방 중상(2008.4) → 금강산 관광객 피격사망(2008.7) → 판문점 직통전화 단절(2008.11) → 육로통행 제한(2008.12) → 천안함 피격(2010.3) → 연평도 포격(2010.11) 등 지속적으로 악화시켰다. 이러한 북한의 대남 비난과 도발은 체제 안정을 위한 위기 조성 전략일 수도 있으나 남한과의 관계개선으로부터 느끼는 체제 불안정 인식의 반영이 될 수도 있다.

나. 김정은 체제의 미래: 단기 안정화, 중장기 불안정 가능

주지하듯이, 김정은시대의 초기를 규정하는 유혼정치적 틀은 선군정치와 경제발전을 통한 강성대국 건설이다. 그러나 2010년 이후 김정일 위원장의 행보와 발언을 고려하다면 경제난 극복과 인민의

I
II
III
IV
V

생활 향상에 절대적인 비중이 놓여져 있다고 볼 수 있다. 2011년 김정일 위원장의 공개 활동은 총 143회로 경제 59회(41.3%), 군사 39회(27.3%), 대외 16회(11.2%), 기타 29회(20.3%)로 경제 부문에 치중했던 것에서도 알 수 있다. 김정일의 신년공동사설에서 “지난 날 수령님께서는 늘 우리 인민들이 흰쌀밥에 고기국을 먹으며 비단옷을 입고 기와집에서 살게 하여야 한다고 하시었는데 우리는 아직 이 유훈을 관철하지 못하고 있다. 나는 최단기간에 인민생활 문제를 풀어 우리 인민들을 남부럽지 않게 잘 살도록 할 것에 대한 수령님의 유훈을 반드시 관철하고자 한다”는 말은 김정일이 경제난과 인민불안을 자인하는 것이자 경제위기 극복 및 인민생활 향상의 절대적 중요성을 강조하는 맥락으로 해석할 수 있다.¹⁸⁹ 강성국가 진입을 위해서라도 체제 유지와 인민들의 영도를 위해선 근본적인 경제난 해결과 중장기 비전 제시가 절대적으로 요청된다는 문제의식인 것이다.¹⁹⁰

김정은 후계체제는 일단 안착할 것으로 보인다. 김정일 생존 당시 후계체제 구축과정이 나름 치밀하게 진행되어 온 것으로 평가되며, 현 북한지도부가 김정은과 생존적 이해관계를 공유하고 있는 것으로 분석되기 때문이다. 2008년에 뇌졸중으로 쓰러졌다 회복한 김정일은 후계체제 구축에 심혈을 기울여, 2010년부터 2011년까지 세 번 중국을 방문하면서 북핵 문제와 북한의 개혁개방 정책을 전향적으로 수용하는 조건 위에 김정은 후계체제를 중국 지

¹⁸⁹- 정영태 외, 『북한의 포스트 김정일체제 전망』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 14~148.

¹⁹⁰- 박형중·조한범·장용석, 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 180~181; 이교덕, “김정은 체제와 2012년,” 『KDI북한경제리뷰』, 1월호 (한국개발연구원, 2012), p. 34.

도부로부터 승인받은 것으로 보인다. 그리고 2010년 9월 제3차 당 대표자회의에서 김정은을 북한의 당과 군을 동시에 장악할 수 있는 당 중앙군사위원회 부위원장으로 임명하고, 대장 계급을 부여하는 등 김정은 후계체제를 구축했다. 북한은 2011년 12월 28일 김정일 장례식 다음날 예상보다 빠르게 김정은에게 조선인민군 최고 사령관 호칭을 부여하여 김정은의 군부 장악과 더불어 그에 대한 충성심을 유도했다.

향후에도 북한은 김정은에게 각 부문의 최고 책임자 자리를 부여해 나갈 것이다. 2012년 4월 또는 9월에 최고인민회의 개회 시, 권력 구조(국방위원장 체제) 개편을 위한 헌법 개정이 있을 수도 있고, 헌법 개정이 없다면 김정은을 국방위원회 위원장에 추대하여 국가 부문을 장악케 할 것이다. 또한, 공식인 당 총비서직은 4월 당대표자회 또는 10월 제7차 당대회를 통해 김정은에게 넘겨줌으로써 북한의 모든 부문 최고책임자로서의 김정은의 자리매김을 완료할 것으로 전망된다.

그러나 현재 북한 경제 상황에서는 김정은 체제의 안정화가 쉽지 않아 보인다. 단기적으로 극심한 식량난, ‘고난의 행군’과 같은 곤란의 재발, 혹은 북한 정권과 김정은이 중장기적으로 업적을 남지 못하거나, 현실적 전망을 제시하지 못한다면 통치의 정통성은 위협에 빠질 수 있다. 달리 말해, 김정은 제1위원장이 북한 주민들로부터 절대적 지지를 받는 확고한 지도자가 되기 위해서는 경제 문제 해결이 가장 시급한 과제이다. 북한의 김정은 제1위원장이 최근 해외공판과 내각 등에 “경제적 성과 없는 정치외교는 의미가 없다”는 지침을 내려 보냈다는 이야기도 흘러나오고 있다.¹⁹¹

물론 김정은 체제는 권력기반의 공고화를 위해 김정일 사후에도

I
II
III
IV
V

일정기간은 선군의 계승을 내세우는 것이 불가피해 보인다. 그러나 북한이 처한 국내외적 여건을 고려할 때 김정은 체제가 언제까지나 기존의 핵선군 노선을 고집하기는 어려울 것이다. 김정은 지도부가 기존 정권과 같이 선군경제 운영을 고집하는 경우 민생난을 해소하기 어렵기 때문이다. 물론, 북한의 경제 전략이 하루아침에 선군 계획경제에서 선경제 시장경제로 바뀔 가능성은 높지 않다.

그러나 중장기적으로 볼 때, 김정은 체제가 점차 불안정해질 가능성이 크다. 물려받은 과제들이 단기간에 해결하기 어려운 문제들이기 때문이다. 예컨대 북한 체제 안정성 변수(정통성, 유효성, 통제성, 연대성) 가운데 특히 경제난은 북한식 사회주의 체제의 구조적 모순에 기인한다. 북한이 경제난을 해결하기 위해 개혁개방을 선택하게 되면, 개방에 따른 외부 정보의 유입으로 인해 통제성이 약화될 수 있다. 그러나 개방을 안 할 경우에는 경제난 심화와 회복 기대감 상실에 따른 좌절로 민중 폭동이 발생할 수도 있다. 북한은 이런 진퇴양난의 상황에 처해 있다. 게다가 북핵 문제와 남북관계 개선 등 연대성 요인도 쉽게 풀기 어려우며, 이런 요인들을 제대로 풀어내지 못할 경우, 3대 세습의 정통성도 생각보다 빠르게 와해될 수 있다.

다양한 변수에도 불구하고, 내외적인 조건상 개혁개방은 불가피해 보인다. 북한은 2010년, 2011년, 그리고 김정일 사망 이후인 2012년에도 연이어 경공업과 인민생활 향상을 강조하는 신년공동사설을 게재하는 등 국방공업에 우선순위를 두었던 기존의 선군경

¹⁹¹ 통일부 통일교육원, 『2012 북한이해』 (서울: 통일교육원), p. 175; 김병욱, “김정은 권력승계 이후 선군경제운영과 국제사회 변화 동향,” 『KDI북한경제리뷰』, 2월호 (한국개발연구원, 2012), pp. 84~85.

제 전략에서 다소 변화하는 듯한 모습을 보여주고 있다.¹⁹² 북한 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 『AP통신』과의 인터뷰에서 북한의 새 리더가 된 김정은 제1위원장이 지식기반경제에 집중하고 있으며,¹⁹³ 중국 등 다른 나라들이 단행한 경제개혁 사례들을 검토하고 있다고 말했다고 한다. 북한이 새로운 경제구호를 내세우고 있는 것처럼 김정은 체제는 경제 분야 강성대국의 문을 열기 위해서 다양한 경제 정책을 모색할 것으로 보인다.¹⁹⁴

2. 북한의 외적균형 전략 전망: 전방위 외교 모색

김정은 제1비서의 정책방향은 이미 후계체제 구축과정과 맞물려 준비되었으며 김정은시대 북한의 대외 노선 역시 이미 2010년 당대표자회를 통해 기본방향이 정해져 있었다는 것이 일반적인 분석이다.

2012년 신년공동사설에서 중국 및 러시아와의 관계 강화방침을 언급하고, “앞으로도 우리나라의 자주권을 존중하는 세계 모든 나라들과의 선린우호 관계를 확대발전시켜 나갈 것”이라며 외교관계 확대의지를 지속적으로 강조했다. 아울러 2012년 4월 13일 제12기 5차 최고인민회의 보고에서 최영림 내각총리는 대외정책과 관련하여 “다른 나라들과 경제, 기술협력을 더 강화하겠다”고 발언한 바 있다.¹⁹⁵ 그러므로 경제특구를 비롯한 거점개방을 통해 더 적극

¹⁹² 김성배, “김정은시대의 북한과 대북정책 아키텍처(Architecture),” 『국제문제연구』, 제12권 2호(국가안보전략연구소, 2012), p. 218.

¹⁹³ 『연합뉴스』, 2012년 1월 18일.

¹⁹⁴ 이하 내용의 중심 흐름은 다음 글을 참조. 조봉현, “김정은 체제의 경제 분야 과제와 전망,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (통일연구원, 2012), pp. 25~58.

¹⁹⁵ 윤병수, “최근 북·중 경제협력 동향과 전망,” 『하나금융경영연구소 연구보고서』 (하나금융경영연구소, 2012.6.15), p. 32.

I
II
III
IV
V

적으로 시장경제 요소를 도입하는 실험을 추진할 가능성이 높고, 성공적 추진을 위해 중국 및 러시아 등과의 북방외교 강화, 주변국과의 협력관계 구축에 주력할 것으로 예상된다.

북한이 이와 같이 전통적 자력갱생 경제원칙을 강조하면서도 중국과 러시아 등 북방외교 성과를 지적하면서 이들 국가들과의 경제협력관계를 더욱 공고히 해 나가야 함을 강조하고 있어서, 경제특구 등 제한적 범위에서 협력을 추진할 방침으로 분석된다.

물론 전체적인 맥락은 북한의 김정은 체제는 김정일의 정책을 일단 계승하면서 경제개혁을 모색하겠다는 것이다. 김정은의 대외 협력 전략은 현실적으로 중국과의 우호관계 유지를 통한 경제협력을 강화하면서도 우선 가능한 국가와의 외교관계 개선을 통한 투자유치의 다변화를 추구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 대략적으로 외자 유치와 인민생활 향상을 내세운 제한적인 개혁개방 확대 추진이 예상된다.¹⁹⁶ 예를 들어, 2010년 나선시의 특별시 격상과 조선대풍국제투자그룹 설치, 2011년 5월 북중 정상회담을 계기로 본격화되고 있는 황금평과 나선특구 개발, 그리고 지난 8월 김정일의 방러 과정에서 부각된 남북러 가스관 연결사업 등은 외부로부터의 자본을 유치하려는 북한의 의도를 반영하는 것이다. 한편, 외자유치 다변화는 북한의 ‘국가경제개발 10개년계획’에 나타난 나진, 청진, 김책, 원산, 평양, 남포, 신의주 등을 중심으로 한 제한적 범위에서 투자유치가 이루어질 것이나, 북한영토에서 ‘U자형’으로 분포되어 궁극적으로는 전국에 영향을 미칠 가능성이 높으며, 나진·황금평 경제특구는 출발점이자 실험대의 성격을 가질 것이다.¹⁹⁷ 이

¹⁹⁶ 홍순직, “포스트 김정일시대 개막: 2012년 유호통치 전망,” 『현안과 과제』, 제11권 37호 (현대경제연구원, 2011), p. 3.

를 좀더 세분화시켜 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 북한은 대미 관계에서 균형에 기초한 협상과 개선을 이뤄가기 위해서 중국 및 러시아와 관계를 강화하되, 양국 사이의 구조적·전략적 이해관계 틈새를 최대한 활용하여 자주성과 국익을 확보하기 위해서도 노력할 것이다.¹⁹⁸ 2010년대 들어와 북방외교를 적극적으로 추진하는 모습을 보여주었다. 김정일 국방위원장은 세 차례의 방중(2010.5; 2010.8; 2011.5)을 통해 후진타오 주석을 비롯한 중국 최고위 지도부와 회담을 갖고, 경제적 지원과 더불어 김정은 후계체제에 대한 지지를 이끌어 내기 위해 북중 관계 강화·구축에 적극 노력했다. 또한 사망하기 4개월 전인 2011년 8월에는 9년 만에 러시아를 방문하여 메드베데프 대통령과 정상회담을 가진 후 대러시아 부채상환 문제 해결과 더불어 후계체제 구축에 대한 지지를 요청한 것으로 보인다.

사실 북한은 중국 및 러시아와의 관계 강화를 통해 정권안정 및 후계체제 구축을 위해 노력하고 있지만, 다른 한편으로는 중국과 러시아 사이의 구조적 또는 전략적 이해관계의 충돌을 최대한 활용하는 시계추 외교를 통해 북한의 국익을 추구하고, 또한 협상에서의 우위적 지위를 점하기 위해 노력해 왔다. 예컨대 냉전시대인 1984년경에는 미국이 중국과 힘을 합쳐 소련을 봉쇄하는 정책을 취하자, 북한은 소련에게 나진항과 청진항을 군항으로 사용하는 권한과 더불어 북한 영공을 통한 항공 정찰을 허용해주는 대신 수십억 달러의 군수지원을 얻어낸 적이 있다. 북한은 미국과 중국의

¹⁹⁷- 윤병수, “최근 북·중 경제협력 동향과 전망,” p. 39.

¹⁹⁸- 임수호, “김정은시대 북한의 대외정책 기조,” 『코리아연구원 특별기획』, 제40호 (코리아연구원, 2012), pp. 9~15.



반소제후로 고립된 소련에게 한반도의 지정학적 가치를 활용하여 국익을 추구했던 것이다.

마찬가지로 2000년대 중반 이후 중국과 러시아의 동진정책을 최대한 활용하여 북한은 국익을 추구하는 모습을 보여주고 있다. 중국은 동북3성 개발을 위해 창지투(장길도) 개발계획을 추진하고 있고, 이를 위해 2009년부터 지방정부 프로젝트에서 중앙정부 프로젝트로 승격시키고 인프라 건설에 막대한 자본을 투자하고 있다. 그리고 북한, 러시아 등 주변 인접국들을 자국의 정치·경제적 영향권 내로 끌어들이려고 하고 있다. 이에 러시아는 극동 지역에서 러시아 인구가 줄어드는 가운데 중국 이주민들이 유입하게 되자 매우 민감하게 의식하지 않을 수 없게 되었다. 게다가 동시베리아 자원 개발과 새로운 에너지자원 수출시장 개척과 관련하여 대중국 가스 가격 협상에 우위적 지위를 확보하기 위해서라도 남북러 가스관 프로젝트를 추진할 필요성이 높아지게 되었다. 이 같은 지정학적·지경학적 이해관계 충돌지점을 활용해서 정권안보와 후계체제 구축에 주력해야 하는 북한으로서는 대중 무역 의존도가 점점 높아지면서 경제적 종속도도 높아지는 상황을 억제하기 위해서라도 대러 관계 개선에 적극 나서야 했다.

둘째, 북한은 대미 관계 개선은 물론이거니와 대일 관계 및 대남 관계 개선을 위해서도 서방외교에 적극적으로 나설 것이다.

셋째, 북한은 북방외교 및 서방외교를 주체적으로 진행하기 위해 남방외교도 적극 추진할 것이다. 이를 통해 균형력을 형성할 뿐만 아니라, 경제적 자원과 정치적 후원세력을 확보하고자 노력할 것이다.

3. 신북방삼각관계 전망: 총체적 균형화 모색

가. 중러 관계: 연성균형과 느슨한 경성균형의 병행

(1) 중국과 러시아의 국가 목표와 전략

러시아에게 동아시아·태평양 정책의 목표는 첫째, 역내에서 미국이 주도적인 영향력을 확보하는 것을 견제하면서 주요 행위자 간 세력균형을 유지한다. 둘째, 접경국들과 동반자 및 선린우호 협력관계의 구축을 통한 국경 지역의 안정 유지 및 포괄적인 양자협력의 강화를 추구한다. 셋째, 역내 다자 정치·경제·안보 기구에서의 적극적인 참여를 모색한다. 넷째, 극동시베리아 지역의 발전을 위한 역내 국가들과의 협력 추진 및 이 지역 경제를 아시아태평양 지역 경제권으로 편입하도록 노력한다. 다섯째, 반테러와 WMD 비확산을 위한 양자 및 다자협력 강화 등과 같은 정책 목표를 추구한다.¹⁹⁹

푸틴과 메드베데프 집권 이후 러시아는 약화된 국력을 최대한도로 만회하기 위하여 전방위 실용외교를 취하고 있다. 유럽에서는 OSCE에 적극적으로 참여하고 NATO에 대해서는 동진을 저지하는 동시에 협력을 유지하면서 이를 보완하는 새로운 유럽-대서양 안보 조약기구(Euro-Atlantic Treaty Organization: EATO) 창설을 제창하는 한편, EU와는 ‘러시아-EU 정치·안보위원회’ 구성을 제안하면서 유럽공동안보체제를 형성하자고 주장하고 있다. 아시아에서는 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation:

¹⁹⁹ 배정호·이춘근 외, 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력 전략』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 166~167.

APEC)에 가입하였고 2010년 10월 미국과 함께 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS) 회원국으로 가입하였으며 아시아-유럽 정상회의(Asia Europe Meeting: ASEM)에도 회원국 참여를 모색하고 있다. 그리고 러시아는 18년의 노력 끝에 2011년 12월 16일 마침내 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입했다.

특히, 푸틴 집권 이후 러시아는 강대국 지위 회복을 위하여 국방력을 빠른 속도로 강화할 것으로 보인다. 미국과 어깨를 겨루는 핵 강대국으로서 핵무기 전력을 강화하여 핵 억지력을 확고히 유지하는 한편, 군수산업을 발전시켜 무기 수출을 증진하는 동시에 첨단 무기를 개발하고 군사력을 증강할 것이다. 이미 러시아는 2010년부터 10년간 6,000억 달러 이상을 투입하여 군 장비 현대화를 추진하고 있는데, 이에 더욱 박차를 가할 것이다. 2011~2014년 러시아 연방 재정 계획에 따르면 전면적인 군사력 현대화를 위하여 2011년부터 2014년까지 국방비를 80% 가까이 증액할 계획이다.²⁰⁰ 미국을 겨냥한 본격적인 군사적 균형 전략의 추진이라고 볼 수 있다. 이런 맥락에서, 북핵 문제 해결의 원칙과 방향에 있어서도 러시아는 핵의 평화적 이용권과 안보 보장을 주장하면서 중국과 함께 미국과 대립각을 세울 가능성이 높다.

푸틴은 이미 2000년 이후 21세기 러시아 국가발전의 새로운 원동력이 아시아태평양 지역에 있다고 반복해서 강조해 왔다. 더구나 동아시아의 주요국인 중국이나 일본, 한국 역시 러시아의 경제적 참여를 지지하고 있다는 점에서 향후 동아시아에 대한 러시아의 관심과 역할은 더욱 증대될 것이다. 동아시아는 세계 전략의 큰

²⁰⁰- 김영진, “푸틴의 복귀를 앞둔 러시아 경제: 전망과 과제,” 『e-Eurasia』, Vol. 37 (한양대학교 아태지역연구센터, 2011.12), p. 3.

들의 연장선 속에서 사고되며 전략적 요충지로서 미래에는 강대국 진입의 추동력으로 작용할 수 있다는 판단인 것이다.²⁰¹

이런 상황에서 미국의 MD 구축도 양국의 대립 관계를 예상하게 만들고 있다. 미국은 유럽 MD 체제 구축이 이란이나 북한의 미사일 공격에 대한 대비라고 주장하지만, 러시아 입장에서는 안보 위협으로 간주될 수 있다. 러시아가 미국과 MD의 공동 개발을 제안했지만 미국은 수용하지 않았다. 이 문제 역시 양국 간 관계를 긴장 관계로 만드는 원인이다. 러시아가 해군 기지를 두고 있고 무기를 수출하고 있는 시리아의 내전에 대한 미국의 개입도 양국 간 관계를 악화시킬 가능성이 높다. 폭정 타도와 인권 보장을 내세우는 미국과 내정 불간섭과 불개입 원칙을 내걸고 있는 러시아의 대립 관계는 향후 더욱 심해질 것이다. 이는 역시 인권 문제에 관해 약한 고리를 가진 중국과의 공조 가능성이 높아질 수 있다는 것을 의미하기도 한다.

또한 러시아는 강대국의 위상을 회복하기 위해 구소련공화국들과의 경제 통합을 추진하고 있다. 이미 벨라루스 및 카자흐스탄과의 관세동맹(2011.7.1), 공동경제영역(Common Economic Space: CES, 2012.1.1)을 형성하였고, 이제 다른 구소련공화국들도 이에 가입시켜 2015년 유럽연합과 비슷한 ‘유라시아 경제연합’을 창설하여 EU와 공동경제권 창설을 위해 교섭하고 유럽과 중국이라는 양대 문명의 가교역할을 하는 유라시아 중심국가가 되고자 하고 있다.²⁰²

한편, 북한과의 경제협력을 통해 경제발전을 추구하는 러시아 입

201- 서동주, “러시아의 동아시아 전략과 미래의 역할,” 고재남·엄구호 편, 『러시아의 미래와 한반도』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 351~370.

202- 김영진, “푸틴의 복귀를 앞둔 러시아 경제: 전망과 과제,” pp. 3~4.

장에서는 미국에 대한 균형 전략뿐만 아니라 중국의 헤게모니 견제를 통한 대국 건설을 위해서 6자회담에 보다 적극적으로 개입할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 즉, 지금까지의 지원자 내지 조연에서 주역을 담당하겠다는 의지를 표출할 가능성을 배제하지 못한다는 것이다. 또한 소련 붕괴 이후에 사실상 북한에 대한 주도권을 중국에 그대로 내준 상태에서 푸틴 총리는 북한 관계 개선에 더욱 주력할 가능성이 높다.²⁰³ 러시아 역시 북한 및 한반도에서 더 이상의 중국 영향력 확장을 방치할 수 없다고 판단한다. 김정은 체제의 조기 안정을 명분으로 중국에 대한 북한의 경제적인 종속화가 심화되고 북중 양국이 더욱 밀착되는 것을 러시아는 우려하고 있다. 대중국 연대를 통해 미국의 일방주의 견제에 열중해오던 러시아에서는 오늘날 G2 시대의 도래로 중국의 급부상이 반드시 러시아의 국익과 일치하는 것은 아니라는 인식이 팽배해져가고 있는 실정이다.

(2) 정치·군사·경제·사회적 관계

특히 중국과 러시아 양국은 4,354km 국경선을 따라 배치된 병력 감축에 합의하였고, 2011년 835억 달러 규모인 양국 간 무역 규모를 2015년 1,000억 달러, 2020년 2,000억 달러로 늘리는 목표를 재확인 하는 등 경제협력을 더욱 강화하기로 했다. 중국과 러시아가 결속을 강화하여 아시아 중시 기조를 천명한 미국 오바마 행정부의 대외정책을 견제하는 동시에 중러 양국 공동의 이익을 지키고 영향력도 강화하겠다는 의지를 과시한 것이다.

G2로 급부상한 중국과 시베리아 개발을 통한 경제력의 도약을

²⁰³ 홍현익, “2012 러시아 정세 분석과 정책 전망,” 『2012 동아시아 정세 분석 및 전망』, 특별기획 37호 정책보고서 (코리아연구원, 2012), pp. 39~40.

노리면서 공동군사훈련을 정기적으로 실시하고 있는 중러의 전략적 동반자관계는 전형적인 연성균형 전략이며, 이는 쉽게 붕괴되지 않을 것으로 보인다.

내적균형은 경제 성장 또는 군사력의 증대로 인해 국력이 성장할 때 발생하는 것으로, 비록 중국과 러시아가 미국과 내적균형을 달성할 수는 없지만, 경제력 상승이 군사력의 전환으로 이어져 국방의 대폭적인 강화 현상은 얼마든지 나타날 수 있다. 물론 현재로서는 미국 패권에 대한 양국의 내부 균형 성공 가능성은 크지 않다고 볼 수 있다. 더구나 중국과 러시아가 미국의 힘에 균형을 맞추겠다는 의도를 가졌다고 단언하기도 힘들다. 단지 세계질서를 주도하는 미국의 대외정책에 대하여 양국이 입장을 공유하는 부분에 대해서는 공동으로 대처하여 중국과 러시아의 국익을 수호하고 증진하겠다는 의미로 해석할 수 있다.

이런 맥락에서, 중국과 러시아는 WMD 확산, 테러, 마약, 자연재앙 등 초국가적 안보 위협 요인들을 방지하기 위해 미국과 협조하고 있으나, 미국에 의해 주도되는 단극의 국제질서에 반대하면서 UN 중심의 다극체제를 지향하고 있다. 또한 중러는 이미 오랫동안 1996년 구축된 전략적 동반자관계를 확대하면서 미일동맹 강화를 견제하고 있다. 이에 2000년대 초반 동북아 지역에서의 안보질서는 ‘미일 대 중러’의 느슨한 대립구도라고 할 수 있다.²⁰⁴

²⁰⁴ 여인곤·김국신 외, 『주변 4국의 대북정책 동향과 전망: ‘2.13 합의’ 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로』, p. 3. 그러나 러시아와 중국의 ‘전략적 동반자’나 SCO 회원국으로서의 지위는 동맹으로 간주되기는 어렵다. 양국은 모두 미국과의 양자 관계를 중요시 여기며 단극 질서에 정면으로 도전하려는 것도 아니다. 이것이 연성균형의 형성 조건 중 하나이다. Peter Ferdinand, “Sunset, Sunrise: China and Russia construct a new Relationship,” *International Affair*, Vol. 83, No. 5 (2007), p. 866.

한편, 중국 및 러시아와 북한의 군사안보 밀착 현상도 예상된다. 중국과 러시아는 경제사회 분야에서는 한국의 입장을 이해하는 방향으로 정책들을 결정하지만, 군사안보 분야에서는 이중적 태도를 가질 수 있다. 동북아에서 미국 견제를 위해 중국과 러시아는 전략적으로 협조해야 할 요인들이 많다. 미국이 일본과 동맹관계 강화를 통해 일본의 동북아에서의 정치군사적 역할을 확장하고 MD 체제를 적극적으로 구축하려 한다면, 중국과 러시아는 미국에 대한 대항 성격의 안보체제를 구축할 수 있다.²⁰⁵ 이 와중에서 북한이 중국과 러시아의 안보 체제에 편입되고, 미국의 대북 압박을 더욱 반대하며 적극적인 대응 조치를 취할 경우에도 전형적인 연성균형이 형성된다.

북한에 대한 미국 압박의 부적절성에 대한 강도 높은 비판과 논리는 김정일을 비롯하여 북한 지도부의 신뢰를 확고히 하는 계기로 작용한다. 북핵 문제 및 미국의 대응에 대한 북중러의 협력적 대응은 일종의 연성균형 전략으로서, 신뢰의 분위기를 높여 집단적 행위의 조건을 마련했다고 평가할 수 있다. 그리고 이러한 집단적 행위를 통해 패권국에 대한 견제의 효율을 높일 수 있게 된다.²⁰⁶

2011년 베이징에서 열린 SCO 정상회담에 참가한 푸틴은 후진타오와 정상회담을 갖고 양국 관계를 더욱 격상시키는 공동성명을 발표하였다. 베이징 정상회담에는 미국과 대립하고 있는 이란의 아마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 대통령이 옵서버(observer)로

205- 신상진, 『중러 전략적 협력강화와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 32~33.

206- 잠재적인 안보 위협에 대한 대응의 논리로서 여러 국가들은 집단적 행동을 모색하지만 그 실현 가능성에 대해서는 회의적일 가능성이 높다.

참석하여 중러 정상과 양자회담을 하였고, 미국이 아프가니스탄에서 철수를 준비하고 있는 가운데 아프가니스탄 카르자이(Hamid Karzai) 대통령도 참석하여 양국과 정상회담을 가짐으로써 미국을 곤혹스럽게 했다. 러시아는 현실적으로 미국의 주도력을 인정하고 협력관계를 유지하면서도, 중국 등 주변 국가들과의 연합을 통해 공동입장을 표명하면서 미국에 대한 견제 노선을 더욱 추구할 것이다. 이처럼, 2000년대 후반부터 다양한 영역에서 중국과 러시아를 중심으로 한 협력 체제는 군사적·비군사적 연성균형 전략으로 이해할 수 있다.

분석틀에서도 살펴보았듯이, 연성균형의 방법은 패권국의 군사적 우월성에 직접적으로 대항하는 것이 아니라, 패권국의 월등한 권력 사용을 지연·약화시키거나 비용을 증가시키는 방법이라고 볼 수 있다. 국제제도, 경제정책, 엄격한 중립 등 비군사적 도구는 단일 패권의 군사 전망에 실질적인 영향력을 행사할 수 있다.²⁰⁷

연성균형이 미국의 직접적인 군사적 행동을 막을 수 있는 것은 아니지만, 미국이 힘을 사용하는데 많은 비용을 쏟게 하거나 미국에 동조하는 국가의 수를 줄이는 것, 그리고 미국과의 경제력 균형의 이동 등의 효과를 가져올 수는 있다.

한편, SCO를 비롯하여 다양한 정치적·경제적 영역에서 러시아와 중국이 공조를 취하면서 미국에 대한 연성균형 전략을 추구하고 있지만 중국의 대국화에 대한 견제는 어렵지 않게 발견할 수 있다. 중국이 청진항과 나진항 부두를 임차하고 2011년 초 중국 군함이 나진항을 방문하자, 러시아는 중국이 동해와 한반도를 자국의

I
II
III
IV
V

²⁰⁷- 이에 대해서는 본 논문의 분석틀을 참조.

작전책임 지역으로 만들려는 것이 아니냐는 심각한 우려를 공식적으로 표명했다.²⁰⁸

러시아와 중국은 한반도 및 동북아 질서에서 이해관계가 일치하지 않을 경우에 서로 경쟁국이 될 잠재성이 크다. 특히, 중국이 중장기적으로 미국을 추월하는 대국으로 부상할 경우에 중국에 대한 견제를 위해 미국과의 협력관계가 강화될 수 있다. 최근 러시아의 무기 수출에서 중국의 비중이 크게 낮아지고 있고(2005년 64.3%에서 2008년 18%로), 러시아의 첨단장비 판매에서 인도를 중국보다 우대하는 모습이 관찰되며, 중국의 무기산업 육성으로 국제시장에서 양국이 경쟁을 벌이는 상황까지 발생함에 따라 러시아가 첨단 무기나 라이선스 생산 판매를 주저하는 것 등을 예로 들 수 있다.²⁰⁹ 특히 2010년부터 최근까지 극동 지역에서의 군사력 강화 및 활발한 군사훈련은 미국뿐만 아니라 중국 모두에 대한 러시아의 자기 위상 과시와 동북아 지역에 대한 러시아의 영향력 강화가 주목적이라고 볼 수 있다. 이러한 적극적인 극동 및 동북아정책은 푸틴이 집권하면서 더욱 강화될 전망이다.²¹⁰ 김정은 후계체제가 정

208- 심경욱, “김정일 이후 북한과 러시아,” 『동북아안보정세분석』 (한국국방연구원, 2011.12.20), p. 3.

209- 최태강, “러시아: 러-중 군사협력 관계,” 『주변국 통합 정세세미나』 (국방정보본부 해외정보부 세미나, 2010.12.2), pp. 9~14; 홍현익, “2012 러시아 정세 분석과 정책 전망,” p. 41, 재인용. 더구나 사안에 따라 러시아는 중국과의 관계보다는 미국과의 이해관계를 더욱 중시할 수 있다. 그러므로 러시아가 현재 맺고 있는 중국과의 전략적 동반자관계는 전통적인 동맹으로 격상되기는 매우 어려울 것으로 보인다. 무엇보다 양국관계가 신뢰와 선의로 유지되어온 것이 아니라 계산된 이익이나 미국에 대한 견제 필요성에 기반하기 때문에 상황과 여건이 변하면 양국관계도 변할 수 있기 때문이다. 문수연, “러시아와 미국의 핵전략 관계와 핵확산방지체제에서의 합의,” 『중소연구』, 제33권 4호 (한양대학교 아태지역연구센터, 2010), pp. 167~168; 홍현익, “미·중·러 삼각관계의 변화와 한국의 대응,” (세종연구소 동향 연구보고서, 2011), pp. 36~37.

210- 홍현익, “2012 러시아 정세 분석과 정책 전망,” pp. 34~35.

착되는 과정에서 혼란이 발생한다면, 러시아는 중국이나 미국 못지않게 적극적인 군사적 개입을 시도할 것이다.

이처럼, 북한은 중국에 대한 전략적인 협력과 현안별 지지의 이면에서 연성균형 정책을 추진하고 있다. 이는 탈냉전기에 북한이 서방과의 관계 개선 노력과 함께 중국과의 관계 개선이나 러시아와의 협력관계 발전을 활용하여 미국을 견제하려는 움직임으로 나타나고 있다. 넓은 의미에서, 연성균형 정책은 제3자에 대항한 군사적인 동맹 대신 정치적·외교적 관계를 발전시킴으로써 균형을 도모하는 것이다. 약소국들은 강대국 간의 경쟁관계들을 자국에 유리하게 활용하기 위해 연성균형 정책을 채택한다.²¹¹

나. 북중 관계: 제한적 경성균형과 동맹 내적 기능 총돌

(1) 북한과 중국의 국가 목표와 전략

2011년 12월 17일 북한의 최고통치자로 17년간 군림했던 김정일 국방위원장이 갑작스럽게 사망하였다. 지난 2~3년간 김정일은 29살인 김정은을 북한의 최고 정책결정기구인 국방위원회 부위원장에 선임하여 유례없는 3대 세습의 계기를 마련하였다. 김정일의 사망으로 등장한 김정은 체제의 안정화를 위해서는 향후 북중 관계, 특히 중국의 대북한 정책이 무엇보다 중요하다.

중국의 대북한 정책은 중단기적으로 이전과 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 여전히 한반도의 평화와 안정의 유지를 위해 북한

²¹¹Lam Peng Er, Narayanan Ganesan and Colin Dürkop (eds.), *East Asia's Relations with a Rising China* (Konrad Adenauer Stiftung, 2010), p. 16; 장용석, “중국에 대한 북한의 해징 전략,” 『통일문제연구』, 통권 제57호 (평화문제연구원, 2012), p. 59.

체제의 유지를 최우선순위로 간주하고, 한반도 비핵화와 북한의 개방유도는 시간을 두고 해결되어야 하는 것으로 생각한다. 이러한 중국의 전략적 이해관계에서 볼 때, 중국에게 북한 핵은 당장 해결되어야 할 문제라기보다는 세련된 관리를 요하는 문제이다. 중국의 최대 딜레마는, 북한 정권의 핵보유와 군사적 도발은 중국의 이해에 상반되지만 그러한 김정은정권을 유지시켜야만 하는 불가피성(불확실성과 대안부재)에 있다. 북한은 이러한 중국의 딜레마를 경제협력과 지지획득에 활용하고 있다.

또한 김정은시대 북중 조약은 외적 위협에 대한 공동대응 차원에서만이 아니라, 내적 위협에 대한 대응으로 조약 상대방의 미래 행보에 대한 불확실성을 최소화시킬 수 있는 ‘관리 규범’ 마련 차원에서 유지되고 있다.

중국과 북한은 동맹조약 체결 이후에도 외적 위협 평가를 달리 했다. 이러한 추세는 이후 계속될 것으로 예상된다. 북한이 기대하는 북중동맹이란, 한미동맹에 대항하는 북한에 인적·물적·정치외교적 지원을 조건 없이 제공하는 것이었다. 그러나 중국은 개혁개방 이후 북한의 ‘혁명 전략’에 대한 약속을 철회했으며, 한반도 정전체제의 ‘안정화’와 현상유지를 선호했고, 이를 위해 미국과도 부단히 전략대화를 진행시켰다.

따라서 김정은시대 북중 관계는 대내외적 환경의 변화에 따라 상호 간 관리 차원의 동맹 내적 기능이 강화될 수도 있고, 외부의 위협에 공동 대응하는 동맹의 외적 기능이 강화될 수도 있다.

먼저 김정은 체제 출범 초기 중국은 동맹의 내적 기능을 우선적으로 강화하면서, 한미일 삼각동맹의 강화 여부에 따라 동맹의 외적 기능을 가동하려 한다.

이에 따라 중국은 김정은 체제 출범 초기 북한에 대한 적극적 지지 표명을 통해 북한체제의 안정화에 주력하고 있다. 이는 먼저 김정일 사망 직후 중국의 조문외교에서 나타났다. 중국은 조문외교를 통해 그야말로 신속하게, 집단적으로 그리고 다각적으로 김정은 체제 지지를 표명하였다. 먼저 12월 19일 외교부 대변인 기자회견을 통해 김정일 사망에 애도 표시 및 조선 인민들에게 위문을 전달하였고, 같은 날 공산당 중앙위, 전인대, 국무원, 당 중앙군사위 명의로 조전을 보냈었다. 다음 날인 12월 20일, 후진타오 국가주석이 베이징 주재 북한대사관을 방문하여 조의를 표시하였다. 이날 류웨이민(劉爲民) 외교부 대변인은 성명을 통해 ‘조선의 영도자’가 편리한 시기에 중국을 방문하는 것을 환영한다고 밝혔다.²¹²

현 단계 중국은 북한에 대해서 가장 영향력을 갖고 있던 중국은 북한체제의 붕괴를 막고 한반도의 안정을 유지하는 것에 가장 큰 관심을 갖고 있다. 따라서 중국은 김정은 후계체제에 침묵을 지켜 오다가 김일성 사망 발표 직후 가장 큰 관심을 표명하였다. 장쩌민 주석, 이봉 총리, 교석 전인대 상무위원장이 연서로 보낸 조전에서 김정일정권의 안정 및 지지를 표명하였다. 이러한 중국의 신속한 반응은 김정은 체제를 조기에 승인함으로써 혹시 있을지도 모르는 북한 내부의 동요를 차단하기 위함이다.

결국 중국의 대북 정책은 단기적으로 김정은 체제의 안착이 최우선 과제로 등장하였다. 따라서 중국은 김정은 사후 북한에 가장 먼저 조문을 발송하여, ‘김정은 영도하 북한이 사회주의 강성국가 건설과 한반도의 장기적 평화 건설에 매진하고 양국간 전통적 우

I
II
III
IV
V

²¹² 『人民日報』, 2011年 12月 20日.

호관계 유지'를 천명하였다.

중국은 2009년 북핵 실험 이후, 비핵화보다 북한 정권유지를 대북 정책의 최고 목표로 설정하였다. 중국은 김정은의 후계체제가 2008년부터 시작하여 비교적 안정적으로 작동되고 있다고 판단하고, 북한에 대한 경제 및 외교적 지원과 협력을 통해 북한체제의 안정화를 추구하고 있으며, 이러한 정책은 김정은 시기에든 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 따라서 중국은 김정일 사후 주변 강대국 중 가장 먼저 김정은 체제를 조기 승인함으로써 북중 관계의 안정화를 시도하였다.

중국은 중장기적으로 북한 경제가 중국의 지역개발계획에 편입되도록 유도하여, 북한 내 중국의 영향력 확대를 시도할 것이다. 북한과의 경제협력 확대는 중국의 동북지방 개발과 동북아 경제 일체화를 연계하여 추진하며, 경제협력 확대를 통해 북한의 개혁 개방을 유도하려 한다. 또한 북한 불안정사태 발생에 대한 대비를 강화하고, 이를 위해 국경지역에 병력을 배치하여 만일의 사태에 대비하면서 북한 문제에 대한 과도한 정치적·경제적 부담을 지는 상황을 회피하려 한다. 그리고 지도부 간 '전략적 소통기제' 강화를 통해 북한의 불안정 사태를 관리하고 향후 상황이 한미동맹에 의해 주도되는 것을 선제적으로 예방할 것이다.

(2) 정치군사·경제·사회적 관계

김정은시대 북중 관계는 외적 위협 평가와 상호 전략적 이해관계 등에서 차이를 보이고 있다. 따라서 이 시기 북한과 중국의 관계는 탈냉전시기와 마찬가지로 갈등, 냉각, 회복 등 다양한 형태를 나타낼 것으로 예상할 수 있다.

먼저 김정일 사망 직후인 2011년 12월 20일 후진타오 중국 국가주석 등 중국의 주요 지도부는 가장 먼저 조문외교를 통해 북중 관계의 안정화를 적극 추진하였다. 이어서 중국은 2011년 12월 26일 후진타오·노다 요시히코(野田佳彦) 중일정상회담과 2012년 1월 한중정상회담에서, 후진타오 주석은 북한의 안정이 곧 한반도 안정과 직결된다는 자신의 입장을 강조하였다. 그리고 동년 4월 11일 북한 제4차 당대표자회의에서 김정은이 제1비서로 추대되자, 후진타오 국가주석이 가장 먼저 축전을 표명하였다. 또한 북한의 위성발사 실패 이후 2012년 4월 21일 북한 노동당 국제비서인 김영일과 왕자루이(王家瑞) 중국공산당 대외연락부장이 참석, 조선로동당과 중국공산당 간의 ‘전략대화’를 개최하여 상호교류 증진과 협력, 지역관심사에 대해 의견을 교환하였다.²¹³

그러나 북한과 중국은 여전히 핵과 미사일 등 군사안보문제에 대해서는 서로 다른 이해관계를 가지고 있다. 북한은 김정은 체제가 확실하게 정착되기도 전에 광명성 3호 위성 발사 계획을 예고하였고, 이에 중국은 강력 반대하였다. 즉, 3월 16일 중국외교부 장즈쥘(張志軍) 부부장이 지재룡(池在龍) 주중 북한 대사를 만나 북한의 미사일 발사계획에 대해 깊은 우려를 전달하였다. 그럼에도 북한은 예고한대로 4월 13일 광명성 3호 위성을 발사하였고, 결과는 실패로 끝이 났다. 그러나 이에 대해 중국은 북한의 미사일 발사 직후 소집된 UN 안보리에서 북한의 미사일 발사를 강하게 규탄하는 의장성명에 동의했다. 이는 천안함·연평도 사건 당시 UN 안보리에서 북한을 두둔했던 것과는 다른 모습이다. 중국이 미사일 발

I
II
III
IV
V

213. “中朝兩黨舉行戰略溝通機制第二次會議,” 『人民日報』, 2012年 4月 23日.

사를 둘러싼 대북 정책에서 이전과 다른 모습을 보이는 이유는 북한 지도부에 대한 경고로 분석된다. 중국 후진타오 주석은 서울 핵안보정상회의 기간 이명박 대통령과의 양자회담에서도 “북한의 위성발사 계획은 옳지 않으며 포기해야 한다. 북한의 로켓 발사를 포기시키기 위해 노력하고 있다”는 공식적인 반대 입장을 표명했다.

그럼에도 북한이 계획대로 미사일 발사를 강행하자 북한 지도부를 향한 강한 경고를 보내기 위해 UN 안보리 의장성명에 동의했다. UN 안보리는 추가 대북 제재는 별다른 의미가 없다고 보고, 강제성은 없지만 안보리 이사국 5개국이 서로 합의할 수 있는 의장성명으로 방향을 선회했다. 하지만 의장성명은 미국이 예상하지 못했을 정도로 강경한 내용을 담았다. 강력한 대북 규탄 내용이 담긴 것은 바로 중국이 적극적으로 나섰다.

4월 17일자 중국공산당 기관지 『인민일보(人民日報)』가 펴내는 일간지 『환구시보(環球時報)』 사설에서 중국의 속내를 잘 보여주고 있다. 신문은 “평양이 더는 경솔한 행동을 하지 않았으면 한다”는 제목의 사설에서 북한의 김정은정권은 중국의 대북 인식을 오해하지 말라고 촉구했다. 중국이 한반도와 북한의 안정을 지지하지만 중국의 대외전략에는 북한만 들어 있지 않다며 북한이 북중 관계를 소중히 여긴다면 서로 불협화음이 없어야 한다고 지적했다. 이 신문은 중국도 김정은정권의 환심을 사려고 해서는 안되며 평양이 하는 행동에 대해 좋으면 좋다, 싫으면 싫다고 태도를 분명히 밝혀야 한다고 강조했다. 또한 더 이상 북한이 중국을 볼모로 삼아 국제사회를 상대로 몽니를 부려서는 안된다는 점을 분명히 했다.²¹⁴

²¹⁴ “社評：希望平壤不搞新的奔撞之舉，” 『環球時報』，2012年 4月 17日.

또한 중국은 북한의 미사일 발사 강행 이후 한국 정부 요구를 받아들여 탈북자들의 북한 강제 송환을 중단하였다. 이를 반영한 듯 중국은 4월 들어 3년 가까이 한국 공관에 체류했던 국군 포로 고(故) 백종규 씨의 둘째 딸 백영옥 씨를 비롯해 외손자 이강민 군, 외손녀 이일심 양과 신원이 밝혀지지 않은 1명 등 총 4명을 국외추방 형식으로 출국을 허용했다.²¹⁵

중국은 경제발전을 위한 평화로운 국제환경의 조성을 위해 동북아 및 한반도 지역의 안정을 최우선으로 삼아왔다. 천안함·연평도 도발에도 중국이 북한을 두둔했던 이유는 강력한 후속조치가 동북아의 위기로 이어질 수 있다는 우려 때문이었다. 그러나 김정은 후계체제 이후 예전과 다름없이 미사일 발사를 통해 자신의 지도력을 과시하려는 모습을 보이자 중국은 반대의사를 명확히 표시하였다.

그러나 북중 관계는 이전처럼 상호 간 전략적 필요에 의해 조정을 거치고 있다. 무엇보다도 북한은 중국과 전략대화를 통해 상호 관계를 회복하고자 한다. 김영일 북한 노동당 국제담당 비서는 4월 21일 베이징에서 왕자루이(王家瑞) 중국공산당 대외연락부장과 만나 양국 현안을 논의했다. 미사일 발사 이후 양국 간 첫 고위 접촉이다. 후진타오 중국 국가 주석은 4월 23일 김영일 북한 노동당 국제비서와의 만남에서 “양국은 한반도의 평화와 안정 유지를 위해 노력하고 국제적·지역적 이슈에 대한 전략적인 관계와 조직을 강화할 것”을 강조했다.²¹⁶

중국은 일단 미사일 발사의 파장이 확산되지 않도록 노력하면서 북한과의 관계회복에 부심하고 있다. 북한을 과도하게 밀어부치면

215- 『정경NEWS』, 146호, 2012년 5월 7일.

216- “中朝兩黨舉行戰略溝通機制第二次會議,” 『人民日報』, 2012年 4月 23日.



한반도 평화와 안정이라는 중국 국익에 오히려 악영향을 미친다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 따라서 현시점에서 북한의 추가 핵실험을 저지하면서 북한과의 경제협력을 통해 북한을 장기적으로 관리할 필요성을 느끼고 있다. 북한도 장거리미사일 발사 등의 강경 자세를 보이지만 다른 한편으로 국내 경제 개선을 위해 중국과의 협력 강화가 절실한 실정이다. 따라서 양국은 정상 간의 전략적 소통과 교류를 통해 양국 관계를 강화하고자 하였다. 이에 따라 지난 4월 김영일 조선노동당 국제비서가 후진타오 국가주석과의 회담에서 김정은 제1비서의 방중 의향을 전달했고, 후 주석도 김 제1비서의 중국 방문을 환영한다는 뜻을 보였다.²¹⁷ 북중정상회담은 지난 4월 권력승계 절차를 마친 김정은에게 최고지도자로서 거쳐야 할 필수사항으로, 이를 통해 김정은은 내정과 외교에서 정통성을 가지게 된다. 중국 입장에서도 김정은의 방중은 향후 북중 관계를 안정적으로 이끌어가기 위해서 반드시 필요한 일이다.

또한 2012년 7월 11일 북중 양국 외교장관이 캄보디아 프놈펜에서 북중 외교장관회담을 가졌다. 이 회담에서 박의춘 북한 외무상은 “중국과 여전히 우호적인 관계를 유지하고 있으며, 북한은 중국이 최근 수년 간 경제·사회 분야에서 보내준 가치 있는 지원과 원조에 고마워한다”는 점을 밝혔다. 또한 박 외무상은 “북중 관계는 깨지지 않을 것”이라며 “북한은 지역 및 국제문제에서 중국과 소통·조화를 강화해갈 것”이라고 강조했다. 이에 양 부장은 “북중 관계가 양호하며 여러 분야에서 협력이 차질없이 진행되고 있다”고

²¹⁷ 북한이 김정은의 방중과 북중 정상회담을 추진하는 과정에서 북한이 핵실험에 대한 중국의 반대여론이 전달되었을 것으로 여겨진다. 북한 역시도 북중정상회담과 경제협력을 추진하기 위해서는 핵실험 강행이 어려울 것이다.

평가하면서 “중국 역시 북한과의 전통 우호 관계를 증시한다”고 화답했다. 양 부장은 이어 “새로운 시대와 환경에서도 전통을 잇고 미래로 나아가면서 선린우호와 협력을 증진한다는 원칙을 바탕으로 양자관계를 지속 발전시키자”고 강조했다.²¹⁸

이러한 양국 간 관계회복의 노력 속에서 2012년 8월 13일 5박 6일의 일정으로 장성택 국방위원회 부위원장 등 북한 대표단이 중국을 방문하게 되었다. 장 부위원장의 방중은 제3차 황금평·나선시 공동 개발을 위한 회의에 참석하는 게 공식적인 목적이다. 황금평·위화도 경제지대, 나선 경제무역지대 공동개발을 위한 제3차 ‘조중 공동지도위원회’ 회의에서는 그동안 진행된 나선과 황금평·위화도 개발 사업이 빨리 본 궤도에 오를 수 있도록 양측이 적극 협력하며, 황금평·위화도 관리위원회, 나선지구 관리위원회 설치, 경제기술·농업분야 포괄적 협력, 중국의 나선지구 전기 공급, 통신시설 확충 및 통관 편의 등을 위한 법률·규정 마련 등에 합의했다고 중국 상무부는 밝혔다.²¹⁹ 하지만 새로운 협력을 도출했다고 보기는 어려우며 투자 계약 등을 북한이 기대한 실질적 결실은 별로 보이지 않는다는 것이 전문가들 평가다. 즉, 중국 측은 황금평 개발에는 소극적인 반면 동북3성의 물류 해결 차원에서 나선·청진항 등을 확보할 수 있는 나선 지구 개발에는 적극적인 태도를 취해 왔다. 그러나 북한은 두 곳 모두 함께 개발돼야 한다는 입장이어서 접점을 찾기가 쉽지는 않아 보인다. 또한 중국 측은 특히 황금평·나선 지구 개발에서도 기업 투자는 기업에 맡겨야 한다는 논리를 펴고 있으나 북한은 중앙정부가 상당한 역할을 해줄 것을 기대하

218. 『신화망』, 2012년 7월 12일.

219. 『문화일보』, 2012년 8월 14일.

고 있다. 이 대목에 크게 서운해 하고 있다는 점에서 마찰이 불가피할 것이라는 전망도 있다.

이 외에도 장성택의 방중은 중국 차세대 지도부가 출범하는 제 18차 공산당 전국대표대회를 앞두고 북중 관계의 재정립과 경제협력 강화, 김정은 방중 시기 조율 등을 논의하기 위함이다. 중국의 후진타오 국가주석이 8월 17일 중국을 방문한 장성택과의 면담에서 양국이 각자 우위를 이용한 “새 협력방식을 적극적으로 찾자”고 제안했으며, 또 “양국이 황금평·위화도, 나진 경제특구 개발을 견고하게 추진하자”고 말한 것으로 전해졌다. 그리고 원자바오 총리는 같은 날 베이징 중난하이에서 장 부위원장을 면담하면서 “(중국)기업에 대북 투자를 격려해야 하지만 그들이 겪는 실질적인 문제와 어려움을 해결해야 한다”며 “북한이 시장 시스템 역할을 작동시켜 토지·세제 등 각종 지원 제도 측면에서 양호한 조건을 제시해야 한다”고 지적하였다.²²⁰ 이는 북중 경협 확대가 이뤄지려면 예측 가능하고 호혜적인 시장경제 질서가 북한에 어느 정도 정착되어야 한다는 점을 북한 측에 전달한 것으로 보인다.

장 부위원장이 북한의 정치적 실세란 점에서 김 제1위원장의 방중과 관련된 협의도 이뤄진 것으로 보고 있다. 중국은 김정일 국방위원장 생전에 김정은이 차기 최고지도자로 유력시되자, 여러 차례 방중 초청을 한 바 있고, 김정일 조문 기간 외교부의 성명을 통해 김정은의 중국 방문을 요청한 바 있다. 북중 양국은 최고위층 교차 방문 외교를 중시한다는 점에서 중국 수뇌부가 장성택과 회동하게 되면 김정은의 방중을 재차 요청할 것이라는 관측이 나온다.

²²⁰- 『연합뉴스』, 2012년 8월 18일.

다. 북러 관계: 연성균형

(1) 북한과 러시아 국가 목표와 전략

북한은 2012년 신년공동사설에서 특별히 중국 및 러시아와의 관계 강화방침을 언급하면서 외교 관계의 확대 의지를 지속적으로 강조했다. 전통적 자력갱생 경제원칙을 강조하면서도 중국과 러시아 등 북방외교 성과를 지적하면서 이들 국가들과의 경제 협력관계를 더욱 공고히 해나가야 한다고 강조하고 있는 것이다. 그러므로 향후 경제특구를 중심으로 북한과 중러의 경제협력은 더욱 강화될 것으로 보인다.

한편, 김정은시대의 경제발전 목표 달성을 위해서는 한반도 정세 안정과 평화 체제는 근본적인 전제 조건이다. 이는 중국과 러시아의 경제발전 전략과도 부합한다. 김정은 제1비서도 4월 15일 연설에서 강성국가 건설과 인민생활 향상을 위해서는 평화가 귀중하다는 점을 특별히 강조했다, 물밑에서 미국과의 관계 개선에 주력하는 것으로 알려져 있다. 특히, 2012년 3월에 미국을 방문한 이용호 외무성 부상은 미국과의 화해를 적극적으로 요청한 것으로 알려져 있다. 김정은이 미국과의 다툼을 원하지 않으며 북한과 동맹을 맺고 적절한 핵우산을 제공한다면 핵무기를 완전히 포기할 수 있다고 말했다는 것이다. 이처럼 경제 회복에 사활을 걸고 있는 김정은으로서는 중국과 러시아의 경제협력을 중심 기조로 미국 및 남한과의 관계 개선을 동시에 추구할 것으로 보인다.²²¹

²²¹ 이러한 대내외 노선은 김정일 위원장 시절부터 준비된 것으로 보아야 한다. 2009년부터 부쩍 늘어난 김정일 국방위원장의 현지지도, 연이은 북중·북러 정상회담 개최, 미국을 향한 평화협정 체결 제안, 남쪽을 향한 남북정상회담 제안 등은 이를 위한 적극적 행보로 평가된다. 김정일 위원장 역시 사망하기 전 2년



그러므로 북한은 대중 협력과 마찬가지로 대러 협력관계 강화를 통해 다양한 경제적 과제를 해결하고 미국의 위협을 약화시키면서 동북아 질서에 대한 미국의 주도권 관철에도 영향을 미치려 할 것이다. 러시아와의 관계 강화는 중국에게도 북한의 가치와 전략적 위상을 재평가하게 만들 수 있다.

북한 김정은정권의 운명에 직접적인 영향을 미치는 것은 6자회담의 향배이다. 6자회담의 평화협정 진전 수준 및 중러와 한국 등 주변국들과의 경제협력의 수준은 김정은시대에 큰 영향을 미칠 것이다. 특히, 비가역적인 북핵 폐기와 비가역적인 북미 관계정상화 프로세스가 행동 대 행동 원칙에 따라 이행되고 보장된다면 6자회담이 다시 개최돼 순항할 것이다. 이 과정에서 러시아의 역할이 중요하게 작용할 수 있으며 이는 북방삼각관계 내에서의 역할 구도가 대단히 복잡하게 전개될 것을 노정하는 것이다. 물론 북한에 대한 중국의 배타적 영향력이 쉽게 약화되지는 않을 것이다. 어쨌든, 넓은 의미에서 북핵 문제나 북미 관계정상화가 단기간에 해결될 문제가 아니기 때문에 그 과정까지 지난한 노력이 필요할 것이다.²²²

북한 입장에서는 한미일 공조에 대응할 수 있는 중러 관계 강화를 통해 6자회담을 자신들에게 유리한 구도로 만들어 갈 것이다. 비록 냉전시기의 동맹과는 다른 차원이라고는 해도 여전히 현재 동북아의 정세는 한국·미국·일본을 한 축으로 하고, 북한·중국·러시아를 또 다른 한 축으로 대립하는 지형이 형성되어 있는 것이 사실이다.

동안 경제 재건과 국제화를 강조했으며 이는 김정은에게 유혼으로 작용하고 있을 것이다.

²²² 남북 관계의 진전 역시 중요한 역할을 수행할 것이며 새로운 대통령의 대북관과 대북정책이 6자회담 해결에 더욱 중요한 역할을 수행할 것이다.

심지어 신냉전의 분위기가 조성될 것이라는 우려도 있다.²²³

러시아의 대북 전략 기조는 동아시아·태평양 전략의 하위 범주로서 한반도정책과 불가분의 관계로서 추진되고 있다. 푸틴은 아시아 태평양 지역발전에 대한 높은 우선순위를 부여하고, 극동시베리아 지역을 대표적인 대상으로 꼽고 있다. 극동시베리아 개발이 러시아 지역의 균형적 발전을 위해서뿐만 아니라, 중국의 부상, 세력균형의 공백, 한반도 군사적 긴장 심화 등 동북아 지역의 안보질서 재편에 조용하는 측면에서도 중요하게 부각되고 있는 것이다. 이러한 인식의 토대 하에 극동개발부를 신설하고 초대 장관에 빅토르 이샤예프(Victor Ishaev) 극동관구 대통령전권대표를 임명한 바 있다.

푸틴 집권 이후에도 여전히 일관성을 가지고 있는 러시아의 대 한반도정책의 기본 목표는 다음과 같다.²²⁴ 첫째로, 이 지역으로부터 러시아의 국익, 특히 러시아의 안보위협요소를 차단한다. 한반도의 비핵화 보장, WMD 및 미사일 비확산 레짐이 이러한 목적을 달성하는 핵심요소 중 하나이다. 둘째로, 한반도 내 존재하는 제반 문제를 평화적 및 외교적 방법으로 해결한다. 러시아에 우호적인 통일한국 건설을 전제로 외부 간섭 없이 독자적으로 남북 간 화해 및 정상화를 도모한다. 셋째로, 동북아와 한반도에서 남북한, 러시아가 참여하는 다양한 경제프로젝트를 실현하는 방법으로 동 지역

223. 정창현, “김정은시대 북한의 정책 전망과 남북관계,” 『역사와 현실』, 제84호 (한국역사연구회, 2012), pp. 9~17.

224. Титаренко М.Л., Россия и ее азиатские партнеры в глобализирующемся мире, М. ФОРУМ, 2012, р. 472; Денисов В.И., Россия-Корея на пути к добрососедству и взаимовыгодному сотрудничеству необходимы искренность и доверие(선린·상호협력의 도정에서의 러시아와 한반도, 진실 및 신뢰 불가피), Позиции России в АТР, Москва, 2008г. р. 223; 박종수, “한반도 통일문제와 주변4국의 이해관계,” pp. 6~7.

의 평화와 안정의 경제적 토대를 구축한다.

러시아 입장에서는 아시아 지역이 각 국가와의 양자적 관계와 함께 다자적 관계를 통해 군사적 동맹 형성이 아닌 경제적 동맹 형태를 통해 미국 세력의 견제를 시도하기에 적절한 지역이라는 판단이 가능하다. 앞에서 언급한 SCO를 미국에 대한 연성균형의 수단 혹은 반서방 기구로서 활용하는 것이나, 러중 군사합동 훈련, 일본과의 경제 및 안보 교류 강화, 북핵 문제와 관련하여 한국과의 관계 강화, 남북한과 TSR-TKR 철도 연결 사업 역시 이런 측면에서 분석될 수 있다.

이처럼, 아시아태평양 지역국가와 러시아의 비군사적 부문에서의 협력은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 아시아태평양 지역 내 국가들과 양자적 관계와 다자적 관계를 병행 추진하면서 러시아는 새로운 연성균형을 시도할 것이다. 물론 이런 전략은 아시아태평양 지역에서도 경제력 등에서 뒤처지는 자국의 힘만으로는 미국에 대항하는 내적균형이나 경성균형이 힘들다는 판단이 깔려있다고 볼 수 있다. 동아시아 지역은 냉전 시기부터 미국의 독주가 이어져 온 지역으로 러시아의 영향력이 혁신적으로 증대되기에는 무리이다.

동아시아 및 한반도의 전략적 중요성을 특별히 강조해 온 푸틴 대통령의 대북 정책은 미러 관계의 변화와 밀접한 관계를 맺고 있다. 2010년 6월 24일 백악관에서 미국과 러시아는 정상회담을 통해 대테러전 및 군축 등 안보부문 협력을 넘어 경제·무역 협력 확대를 모색하였다. 그러나 미러 관계 개선을 강조해온 메드베데프 대통령과 달리 푸틴이 2012년 러시아 대선에서 당선된 이상, 미러 관계는 협력보다 경쟁 방향으로 재전환될 가능성도 점쳐진다.

푸틴이 대통령으로 당선되면서 서방과의 관계는 현재와 비교할

때 협력보다는 갈등과 대립 국면이 더 커질 가능성이 있다. 메드베데프 대통령은 IT 산업 발전 등 러시아의 경제 현대화에 정책의 중점을 두고 미국 등 서방의 협력을 얻기 위해 대립과 갈등을 일정 수준에서 자제하여왔다. 그러나 푸틴은 권력 기반 자체가 군사·공안 기구인데다, 미국 등 서방의 정책이 NATO를 동진시키는 등 러시아에게 압박을 가하고 내정간섭을 일삼는다고 주장하는 등 반서방 정서를 갖고 있으므로, 그가 재집권할 경우 러시아의 국익을 보다 노골적으로 주장할 가능성이 크다. 국내정치 계산 상으로도 푸틴은 국민의 지지가 종전보다 떨어진 것을 감안하여 서방과 대립과 긴장을 조성함으로써 대내 결속 제고 효과를 노릴 수도 있다.²²⁵

더구나 푸틴은 지난 총선에서의 부정에 대한 러시아 시민들의 저항이 미국 등 서방이 이들을 지원하여 더욱 거세졌다고 생각한다. 따라서 푸틴 집권 시 러시아가 서방과 맞서는 기존의 대외정책을 추진할 개연성은 더 커졌다고 볼 수 있다. 푸틴 재선 확정과 동시에 ‘미래 협조시대의 마감’이나 ‘세계 신 냉전국면 가능성’ 등의 표현들이 언론에 등장하는 것도 같은 맥락이라 할 수 있다.²²⁶ 실제로 푸틴 총리는 대통령으로의 복귀 후 중국과의 협력을 강조하면서 미국에 대한 견제와 대립을 회피하지 않고 있다.²²⁷ 이를 상징하듯, 2011년 5월 초 대통령에 취임한 푸틴은 내각 임명에 바쁘

225. 홍익표, “2012 러시아 정세 분석과 정책 전망,” 홍현익 외 편, 『2012 동아시아 정세 분석 및 전망』, 특별기획 37호 정책보고서 (코리아연구원, 2012), pp. 31~32.

226. 조한범, “푸틴체제의 한반도정책 전망과 한국의 대응 방향,” (Online Series CO 12-10, 2012.3.8), p. 2. 한편, 중국과 러시아의 대미 균형 전략이 한미동맹에 기반한 북핵 문제 해결에는 우호적으로 작용하지 않을 것으로 보인다.

227. 물론 미국 역시 유럽 미사일방어(MD), 시리아, 이란 문제 등을 두고 중러와 갈등을 벌이면서 한·미·일과 미·일·호주 두 삼각 안보협력과 베트남, 필리핀, 태국, 싱가포르 등과의 군사 협력을 증진하면서 양국을 압박하고 있는 상황이다.

다는 이유로 오바마 대통령의 워싱턴 G8 정상회담 초청을 거부했다. 오바마 대통령 역시 9월 초 블라디보스토크 APEC 정상회담에 클린턴 국무장관을 대신 보내는 것으로 대응했다. 단기적으로는 2012년 미국의 대통령 선거 결과에 따라 미국 러시아의 관계의 향방이 어느 정도 결정될 것으로 보인다. 대러 강경노선을 주장하는 공화당 후보가 당선될 경우 양국의 갈등과 마찰 가능성이 높아질 것이다.

북핵 문제와 관련해서도 러시아의 미국 비판적인 입장은 강화될 것으로 보인다. 푸틴 집권 이후 러시아는 북핵 문제가 미국의 압박에 대한 북한의 대응으로 해석하는 방향으로 전개되어 왔다. 즉, 미국의 안보 위협에 대한 자구책으로 해석하는 경향이 강하다는 것이다. 따라서 미국의 핵우산과 한미 군사합동훈련과 같은 군사안보적 위협 하에서 북한은 핵개발 같은 극한적인 선택을 할 가능성이 높다고 판단하고 있다.²²⁸ 물론 러시아는 국익과 밀접하게 연관된 미러 협력관계를 유지하겠지만, 동북아의 안보 불안은 한미일 동맹 강화 및 중국의 영향력을 강화시키고 러시아의 영향력 약화를 의미하기 때문에 북핵 문제와 관련하여 상당 수준으로 미국의 압박을 비판할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

(2) 정치·군사·경제·사회적 관계

김정일이 사망한 후에 러시아 정부는 12월 19일 조전(弔電)을 보내 김정일 북한 국방위원장의 사망에 조의를 표했다. 사실상 김정일의 그의 권력 승계를 승인한 것이다. 세르게이 라브로프(Sergei

²²⁸- Vladimir V. Evseev, "Strategic Implications of a 'Strong Russia' for Korean Peninsular Security," p. 102.

Lavrov) 외무장관도 “김 위원장의 사망이 러북 우호관계에 어떤 영향도 미치지않기를 바란다”는 메시지를 전했다. 김정일 사망을 톱 기사로 장식한 러시아 언론들도 “김정일은 죽고 문제들만 남아있다”(Izvestiya), “(김정일의 죽음)이 양국 관계를 해치지 않는 것”(The Moscow Times), “북한은 어떻게 변화할 것인가”(Vostok-Media) 등 제하의 기사들을 쏟아내었다.²²⁹

북한과 특수관계를 가진 접경국으로서 러시아는 미국, 중국 등 주변국과 함께 북한의 핵개발을 저지하려는 공동의 이해를 가지고 있다. 그러나 북한의 핵 포기 결단을 얻어내기 위해 제재와 압박을 강하게 가할 경우 북한체제가 붕괴하거나 다양한 시나리오의 급변 사태가 발생하는 것은 러시아로서는 결코 원하지 않는다. 그러므로 러시아는 김정은 체제의 생존과 안정을 지원하는데 주력할 것이며 미국 및 한국, 일본의 압박과 제재 일변도의 대북 정책에도 제동을 걸면서 반대 입장을 분명히 할 것이다. 나아가 북한과 러시아의 이해관계가 일치한다면 보다 긴밀한 군사적 협력도 가능할 것이다. 군사외교 차원에서는 인적 교류, 상호 방문 등과, 무기획득 차원에서는 전자전, 사이버전을 위한 첨단기술 및 무기, 그리고 재래식 병기의 노후화를 대체할 수 있는 무기의 구입 등이 이루어질 가능성이 있다. 그러나 러시아가 북한에 대한 전폭적인 지원은 하지 않을 것이다. 중국과 마찬가지로 북한의 모험국가적 가능성을 어느 정도 인식하고 있는 러시아로서는 신형무기로 무장할 경우 한반도 긴장상태가 고조될 것을 우려하기 때문이다. 북한 역시 한반도에서 영향력을 확대하려는 러시아와의 군사협력을 강화할 것

I
II
III
IV
V

²²⁹- 심경욱, “김정일 이후 북한과 러시아,” p. 2.

을 추구하겠지만 합동군사훈련 같은 실질적인 군사적 지원을 얻기는 힘들 것이다.²³⁰ 그러나 경제적 성장이 절실한 러시아로서는 미국과의 관계 악화를 감수하면서까지 북한을 지원하려 하지는 않을 것이다. 그러나 북한 핵문제, 미사일 시험 발사 등 한반도 문제에 러시아가 그 어느 때보다 적극적인 개입과 발언권을 행사하려는 가능성은 높다고 볼 수 있다. 푸틴은 북핵 문제를 지구적 핵확산 금지 차원의 이란 핵문제와 같은 맥락의 연장선에서 인식하고 있으며, 러시아의 역할을 중요하게 생각하고 있다.²³¹

푸틴은 2012년 2월 ‘러시아와 변화하는 세계’ 제하의 대외정책 관련 기고문에서 북핵 문제와 북러 관계에 대한 입장을 이례적으로 비중있게 다뤘다. 기고문을 통해 다음과 같은 대북 정책적 입장을 밝히고 있다.²³² 첫째, 북한의 핵보유를 받아들일 수 없다. 둘째, 한반도 비핵화를 지지한다. 셋째, 정치적, 외교적 해법을 통해야 하며, 6자회담의 즉각적 재개가 요구된다. 넷째, 한반도 현안 당사자들 간 접근에 차이가 있어 명확히 할 필요가 있는 바, 거친 대응 조치를 불러일으킬 수 있는 북한 신지도부에 대해 체제 견고성을 시험하려고 해서는 안 된다. 다섯째, 북러는 국경을 접하고 있는 이웃인 바, 북한을 관리하기 위해 대화를 활발히 해 나갈 것이다.

²³⁰- 조호길, “북한의 제3차 당대표자회 및 대내외 정책 방향,” (통일연구원 주최 한-중국제학술회의, 2010.12.20), pp. 10~13; 정영태, “김정은 세습후계체제의 특성과 대내외 정책 전망,” 『전략연구』, 통권 제52호 (한국전략문제연구소, 2011), pp. 43~44.

²³¹- 서동주, “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응전략,” 『국제문제연구』, 제12권 2호 (국가안보전략연구소, 2012), p. 192.

²³²- “Россия и меняющийся мир,” (러시아와 변화하는 세계) Московские Новости (2012.2.27); 서동주, “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응관계,” p. 192에서 재인용; 한편 이런 내용은 푸틴의 대선 홈페이지 <<http://putin2012.ru/>>에도 실려있다.

여섯째, 북한과 선린우호 관계 발전을 도모하고, 평양이 핵 포기를 결정하도록 할 것이다. 일곱째, 한반도에서 상호신뢰가 강화되면, 남북한 간 대화도 다시 새로워질 것이 자명하다 등으로 집약된다.

이 기고문에서 두드러지는 특징은 ‘북한 새지도자(김정은)의 내구성을 실험하려는 시도를 용납하지 않을 것이며 국경에 인접한 이웃으로서 북한 지도부와의 적극적인 대화를 지속하고, 북핵 문제 해결을 위해 선린관계를 발전시키겠다’는 점이다.

이는 푸틴의 3기에서도 러시아 정부가 그간 견지해 왔던 북핵 문제에 대한 기본원칙 및 김정일 사망 이후 김정은 체제에 대한 기존 입장을 지속시키는 것을 의미한다. 그렇다고 푸틴 정부가 북한과의 관계 발전을 위해 남한과의 관계를 희생시킬 것으로 예상되는 않는다. 그것은 첫째, 북한과 추진하고 있는 대규모 경제 프로젝트들이 대부분 한국과의 경제협력을 전제하고 있고, 둘째, 장기적으로 극동지방에서 중국의 경제적 영향력 증대를 견제하는데 한국이 여전히 중요한 파트너가 될 수 있으며, 셋째, 2000년 1기 푸틴 정부에 의해 시작된 남북한 등거리 정책은 러시아의 국익이 남북한 중 어느 한 쪽과의 관계발전에서만 실현될 수 없다는 결론에 기초하고 있기 때문이다.

이상의 논의를 정리한다면, 러시아와 대북 정책은 다음의 틀에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상된다.²³³

첫째, 러시아는 핵확산을 저지하고 핵의 평화적 이용을 허용하는

²³³ 다음의 내용은 한반도 전문가 만수로프 박사(하와이대)의 주장이다. Alexander Y. Mansourov, “‘Strong Russia’ Policy of the Putin II Government and Prospects for Security on the Korean Peninsula,” 『전략연구』, 제12권 2호 (한국전략문제연구소, 2005), pp. 108~124; 박종수, “한반도 통일문제와 주변4국의 이해관계,” p. 5.

I
II
III
IV
V

선에서 한반도 비핵화를 바라고 있다. 둘째, 북한의 미사일에 대해서는 자위 차원에서는 인정하지만 해외 판매에는 부정적인 입장이다. 셋째, 북한의 재래식 무기에 대해서는 ‘방어를 위한 충분성’의 차원에서는 인정하되 ‘공세적 방어’는 허용하지 않는다. 넷째, 주한 미군에 대해서는 북한에 대한 위협이라는 북한의 입장을 이해하되 적극적인 철수 주장은 자제한다. 주한 미군의 철수가 한반도에서 중국의 영향력 확장으로 나아갈 가능성이 높기 때문이다. 다섯째, 북한의 항공 사용권이나 영공 통과권 획득을 희망한다. 여섯째, 경제적 이익 증대를 위해 철도연결, 가스관 건설, 북한의 공장재건 사업 지원을 남북러 합작으로 추진할 수 있다. 일곱째, 80억 달러 상당의 북한의 대러 채무 해결방식을 러시아의 대한(對韓) 채무와 연계하여 고려할 수 있다. 여덟째, 북한의 경제 개혁을 지지한다. 아홉째, 러시아 극동지방에서 북한인들의 불법행위를 방지하는 데 노력한다.

연성균형의 맥락에서 중요한 것은 중국의 대국화를 우려하고 있는 러시아의 입장에서는 남북한 관계강화와 통일한국의 흐름이 중국의 영향력을 제어하는 데 유리하다는 판단이 가능하다. 아울러 러시아 내부에서도 동북아에서 러시아의 상대적 열세를 만회하기 위해서는 오로지 한국과의 전략적인 협력이 시급하다는 주장이 나오고 있다. 러시아의 전략적 이해와 남북한의 전략적 이해가 합치될 경우에 소위 강소국으로서 대한민국의 역할과 영향력 역시 증가할 수 있다는 예측이 가능하다.²³⁴

²³⁴ 한미동맹에 기초해 러시아와의 협력 강화가 통일한국 성취에 유리하다는 주장으로는 박병환, “코리아 선언에 담긴 러시아의 고민과 우리의 대응상세,” 『법학논고』, 제33집 (경북대학교법학연구원, 2010) 참조.

한편, 북한과 러시아의 군사안보적 이해관계가 일치하는 선에서 북한 역시 안보적으로도 러시아에 의존할 수 있으며, 러시아 역시 북한과의 유대관계 강화를 통해 미국뿐만 아니라 중국의 패권까지 견제하려 할 것이다. 군사전략적인 요인도金正은이 러시아와의 관계 강화에 더욱 적극적으로 나서게 만들 것으로 보인다. 북한이 미국을 중심으로 한미일 동맹의 안보 위협을 해소하기 위해 중요한 보호막으로서 북중 관계 강화를 추진할 것이라는 점은 분명해 보인다. 그러나 중국이 미국과의 협력 역시 중요시 하고 있기 때문에 중국을 전적으로 신뢰하지는 못하고 있다. 그러므로 북한 입장에서는 미중 간 경쟁 및 갈등 관계를 적절히 활용하면서 러시아와의 협력관계를 강화함으로써 북한의 지정학적 가치를 중국에 각인시키는 동시에 김정일 이후의 중심적인 대외정책 기조였던 시계추 외교를 부분적으로 실현할 수 있을 것이다.

이는 과거 중소 사이에서 시계추 외교를 통해 실리를 극대화했던 양태의 연장선에서 북한 외교의 일반적 특징으로 이해될 수 있었지만, 중국에 대한 의존도가 심화되는 과정에서 더욱 주목되는 부분이다. 김정일 위원장은 2010년부터 1년 사이에 중국을 세 차례나 방문한 뒤, 2011년 8월 극동시베리아 지역을 방문하여 남북러 가스관연결 사업 등 러시아와의 경제협력문제를 협의하였고, 특히 메드베데프 러시아 대통령과의 정상회담에서 핵물질 생산과 핵실험 중단 가능성을 언급함으로써 동북아의 핵심적인 안보현안에 대한 러시아의 중재자적 입지를 제고시켜주었다. 이는 러시아를 적절히 활용하여 중국이나 미국을 견제하려는 전략으로 ‘중국의 동진정책을 러시아의 남진 정책으로 견제’하는 효과가 있는 것이다. 즉, 특정국가에 대한 의존도를 분산시킴으로써 과도한 영향력 확

I
II
III
IV
V

대를 차단하려는 균형 정책의 일환으로 해석될 수 있다.²³⁵

한편, 북한 인민의 생존권을 안정적으로 보장하지 않는다면 김정은정권의 정당성이 위태로워질 뿐만 아니라 주민의 불만이 집단 저항으로 돌변할 수 있기 때문에, 북한은 대외경제협력에 더욱 박차를 가할 것으로 예상된다. 성공적인 경제 개혁을 위해서는 경제를 국방보다 우선시 하고 대외관계 개선을 적극적으로 추진하여 안정적인 정치군사적 환경을 조성하는 것이 우선적인 과제가 된다. 경제 부분은 경제특구 건설을 통한 외자유치로 상징되는 개혁 개방 노선을 추진할 것으로 보인다. 물론 체제의 안정과 지배 집단의 통치 정당성 확보가 최우선의 과제이기 때문에 대체로 수동적이고 점진적인 방식으로 추진될 가능성이 크다. 즉, 북한 특권층과 군부의 기득권을 침해하지 않는 선에서 개혁개방 정책의 제도화를 추진하리라는 것이다.²³⁶

다시 말해, 향후 김정은시대의 가장 주된 대외정책 기조는 인민생활 문제 해결에 집중하면서 대외경제협력 및 외자유치에 적극 나설 것으로 예상된다.

대외경제사업을 확대발전시키는 것은 경제강국 건설을 다그치기 위하여 나서는 중요한 과업이다. 수출품생산기지들을

235- 홍현익, “김정일의 러시아 방문과 북·러의 전략,” 『세종논평』, 제222호 (세종문제연구소, 2011.8.22), p. 1; 장용석, “중국에 대한 북한의 해징 전략,” p. 70; 유철중, “러·북 정상, 울란우데서 어떤 합의했나,” 『연합뉴스』, 2011년 8월 24일.

236- 대표적인 파행 요인으로 국가가격제가 있다. 국가가격제가 분배왜곡, 부패, 생산 부진 등을 초래한 주요한 원인으로 볼 수 있다. 이에 대해서는 이영훈, “김정일시대의 북한경제 종합 평가 및 김정은시대의 개혁, 개방 가능성 전망,” 『북한연구학회 춘계학술발표논문집』 (북한연구학회, 2012.10.19) 참조. 다양한 국내 외적 변수로 인해 북한의 개혁개방은 장기적인 부분 개혁이겠지만 상황에 따라 전면 개혁으로 확대할 가능성도 부정할 수 없다. 물론 전면 개방을 통해 경제구조의 파행성을 해결할 수 있다는 판단이 전제되어야 한다.

전망성 있게 꾸리고 경제무역지대개발과 합영·합작을 활발히 전개하며 다른 나라들과의 경제기술협조사업을 더욱 강화해나갈 것이다.²³⁷

결국, 지난 2011년 초에 발표한 10개년 경제개발계획을 기본으로 특별히 경제발전을 위해 해외 선진기술 도입(Advanced Technology), 과학적인 경영관리 기법(Scientific Management), 해외투자자본(Capital Investment)을 바탕으로 경쟁력을 갖춘 세계적인 생산기지를 구축하여 국가경제의 활성화를 도모하는 것이다. 경제개발의 방향은 자원개발 및 산업단지 조성 등 산업측면, 철도·도로·항만 등 사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC)개발측면, 금융 및 외자유치 등 3대 분야로 설정하고 있다.²³⁸ 특히, 경제개발을 위한 물질적 토대로서 석유에너지 및 지하자원 개발, 산업단지, 도로 및 철도망 건설 등은 중국과 러시아 뿐만 아니라 한국을 포함한 주변국들과의 경제협력이 필수적이다.

이러한 김정은의 목표와 이해관계는 러시아의 이해관계와 일치하는 측면이 크다. 러시아 역시 경제발전 및 대국화의 절대적인 기반으로서 극동시베리아 지역의 풍부한 에너지 자원을 개발하고 극동 지역의 군사력을 정비해 나가면서 이들을 외교정책의 유효한 수단으로 활용하여 외화 획득 및 지역경제 발전, 그리고 동북아 지역에 대한 영향력 강화에 주력한다. 러시아의 동북아 정책은 2012

²³⁷ 김정은, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올 데 대하여,” (당, 국가경제기관, 근로단체 책임일군들과 한 담화, 4.27), 『로동신문』, 2012년 5월 9일; “조선민주주의인민공화국 내각의 주체 100(2011)년 사업정형과 주체101(2012)년 과업에 대하여,” 『로동신문』, 2012년 4월 14일.

²³⁸ 임강택·조봉현 외, 『북한 경제개발 계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 189~193.

I
II
III
IV
V

년 9월 개최되는 블라디보스톡 APEC 정상회의를 계기로 적극화 될 것이다. APEC 회의 개최는 러시아 인민들의 자부심을 고무시키는 동시에 아시아태평양 지역국가로서의 러시아의 국제적 위상을 제고시킬 것으로 예상된다.²³⁹

푸틴의 집권 이후 러시아는 남북러 경제협력에 더욱 박차를 가할 것이다. 러시아로서는 그 누구보다도 안정적인 한반도가 필요하다. 2011년 12월 16일 20여 년간 노력해온 WTO에의 가입을 실현한 러시아는 극동시베리아지역을 교두보로 삼아 아시아태평양 경제권에 조기 진입하는 일이 절실하다. APEC 개최를 전후하여 러시아는 본격적인 남북한 경제협력에 나설 가능성도 높다. 푸틴은 2000년 7월 G8 정상회담을 앞두고 북한을 방문한 전력이 있다. 그만큼 2012년 9월 APEC 정상회담을 계기로 한반도 및 아시아 지역에서 러시아의 영향력 제고 및 국제 이슈 주도권을 더욱 강하게 추구할 것으로 보인다. 이를 위해 남북한을 순차 방문할 가능성도 배제할 수 없다고 본다.²⁴⁰ 만약 APEC 회의 이후에 ‘푸틴-김정은’ 정상회담이 개최되고 한러 정상회담까지 개최된다면, 북러, 한러 간 전략적 관계는 더욱 심화 발전될 가능성이 높아지고, 한반도에서 러시아의 역할 역시 더욱 중요해질 것이다. 특히, 만약 김정은과의 정상회담을 통해 전향적인 조치를 이끌어 낼 수 있다면, 한반도 뿐만 아니라 아시아태평양 지역에서 러시아의 위상은 비약적으로 높아질 것이다.

²³⁹- Vasily V. Mikheev, “New Russian Policy towards East Asia Under Medvedev’s Presidency,” 『전략연구』, 제15권 2호 (한국전략문제연구소, 2008), p. 89; 박종수, “한반도 통일문제와 주변4국의 이해관계,” p. 5.

²⁴⁰- 서동주, “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응전략,” p. 113.

2011년 8월 김정일 위원장의 러시아 방문 당시 메드베데프는 조건없는 6자회담 재개라는 북한의 입장에 지지를 보냈고 김정일은 6자 회담이 재개되면 북한은 핵물질 생산과 핵실험을 잠정중단(모라토리움)할 수 있다는 입장을 표명했다.²⁴¹ 당시, 김정일 위원장은 사망 4개월 전이었고, 러시아를 철도로 방문하여 시베리아 동부에 위치한 동부 시베리아 부랴티야 자치공화국 수도 울란우데시 외곽에서 개최한 것도 유의미하다고 볼 수 있다. 양 정상은 6자회담의 무조건 재개와 경제협력 확대 등에 합의했으며, 이어 가스를 비롯한 에너지와 철도를 연결하는 문제 등 경제협조 및 관계를 강화하는 것에도 합의했다.²⁴² 더구나 김정일 위원장이 메드베데프 대통령을 만나 양국 협력을 논하고 귀국 길에 중국을 경유하여 돌아온 것은 강성대국 원년의 시작을 알리면서 북방삼각 협력관계의 강화를 의도한 것으로 볼 수 있다.

TSR과 TKR 연결사업, 그리고 에너지 개발 및 수출 사업의 조속한 시행은 러시아와 북한 모두에게 전략적으로 상당한 이점을 제공할 것으로 보인다. 러시아 입장에서 시베리아 개발 사업은 중국과의 우호관계를 유지하는 한편 중국의 한반도에 대한 진출을 사실상 견제하면서 극동지역을 개발하고 경제적 수익을 올릴 수 있는 기회이다. 이러한 국제 경제협력사업은 기본적으로 호혜적이므로 중국이 반발할 명분이 없는 효과적인 남진정책이다.²⁴³

푸틴의 추진력을 고려한다면 가스관 건설, 전력 수출, 철도연결

241- 홍현익, “김정일의 러시아 방문과 북·러 정상회담,” 『정세와 정책』, 통권 185호 (세종연구소, 2011), pp. 1~4.

242- 박종철·허문영 외, 『6자회담과 남북관계: 전망과 대책』, pp. 11~12.

243- 홍익표, “2012 러시아 정세 분석과 정책 전망,” p. 33.

I
II
III
IV
V

등을 신속하게 추진하면서 이와 연계하여 북한의 장거리미사일이나 핵문제 해결에 대한 돌파구를 마련할 수 있다. 이는 러시아의 경제적 국익을 증진하고 APEC 정상회의 개최의 효과를 극대화하는 동시에 한반도에 대한 영향력도 제고하는 외교적 주도권을 행사할 가능성으로 이어질 수 있다.²⁴⁴ 당연히 총체적인 경제 위기에 놓인 북한에게도 시베리아 가스관 사업은 안정적인 수입원이 될 수 있다.

시베리아 개발은 북한 통과 가스관 연결사업을 비롯해, 사할린 가스전 개발, 광물자원 개발, TSR-TKR 연결사업, 한러 간 전력교류, 연해주 농업개발, 인프라 사업 등은 한국과 북한, 러시아의 공동참여 가능성이 높다. 즉, 북러 간 경제협력은 북한과 남한과의 관계 개선까지 가능하게 만들어 러시아의 위상 강화도 수반될 수 있다. 이 사업과 관련하여 남북러 3자정상회담과 경제협력을 위해 전향적인 안전보장장치도 모색될 수 있다.²⁴⁵

한편, 북한 입장에서 러시아와의 긴밀한 경제협력은 기형적인 대중 의존도를 극복할 수 있는 효과적인 방식이다. 중국에 대한 북한의 경제적 의존도는 심각하다는 것이 일반적인 분석이다. 분야마다 다르지만 유류는 100%, 생필품은 약 90%에 이를 정도로 중국에 의존하고 있는 실정이다. 북한의 체제 생존은 중국에 달려 있다는 평가까지 나올 정도이다. 김정일이 2000년 남북 정상회담 때, 그리고 2009년 현정은 현대아산 회장과의 면담 때 “중국을 믿지 못한다”라고 말한 이유도 중국이 언제 돌변하여 경제적 카드를 활용하여 북한을 옥죄일지 모른다는 배경이라고 볼 수 있다.²⁴⁶ 북한은

244- 위의 글, p. 35.

245- 조한범, “푸틴체제의 한반도정책 전망과 한국의 대응 방향,” pp. 3~4.

246- 전현준, “경제적 자주노선과 김정일의 외교 다변화 정책,” (Online Series CO

2006년 미국의 BDA 금융제재와 관련하여 중국이 미온적 태도를 보이자 강도 높게 비판하기도 했다.

김정일의 이런 발언은 김일성시대부터 내려온 ‘중소 균형외교’라는 대외정책 기조의 약화라는 현실적인 우려를 표명한 것으로 보인다. 또한 이런 현실의 해소를 위해 러시아를 적극 활용했을 가능성도 크다. 김정일은 2007년에 이미 러시아 지도부의 극동 및 동북아에 대한 관심이 급증하고 이와 연관된 한반도 전략을 간파하고 북러 관계를 정상화하고 협력을 도모하면서 북한의 여러 전략에 활용하려 했다는 것이다.²⁴⁷ 김정일은 또한 2011년 8월의 북러 정상회담에서는 ‘남북러 가스관 연결’이라는 에너지협력 의제가 향후 남북러 삼각관계에 중요한 영향을 미칠 것임을 인식했을 것이다. 남북한과 러시아의 삼각의 극동 지역 개발을 통해 한반도에 대한 영향력을 확장하려는 러시아의 지지를 끌어내어 미국의 압박에 대한 대응의 의도가 클 것으로 분석된다.

아울러 김정은 역시 김정일의 이런 문제의식을 충분히 전달받고 공감했을 것이라는 추측이 가능하다. 그러므로 러시아와의 경제협력을 통해 중국에 대한 의존도를 경감하려는 노력을 전개할 것이다.

그러므로 시베리아 개발 프로젝트는 북러 양국의 입장에서 강력한 연성균형의 수단으로 이해할 수 있다. 미국의 체제 위협이 여전히 존재하는 것으로 파악하는 북한 입장에서는 비군사적 내적균형으로서 경제발전을 도모함과 동시에 이를 기반으로 군심단결과 사

11-22, 2011.9.5), p. 2.

²⁴⁷ 홍완석, “북핵문제에 대한 러시아의 접근: 인식, 해법, 전략,” 기연수 편, 『러시아, 위대한 강대국 재현을 향한 여정』 (서울: 한국외국어대 출판부, 2009), p. 111.

상 결속을 강조하는 연성균형 전략으로 활용할 수 있다. 러시아 입장에서라도 경제적 대국화를 기반으로 경제협력, 공동 군사훈련이나 국제제도의 외교적 활용 같은 연성균형 전략을 효과적으로 구사할 수 있기 때문이다. 북러 TSR 및 가스관 사업에 대한 한국의 자본 투자와 일본의 참여 자극은 결과적으로 미국의 개입 배제, 영향력 약화를 야기할 수 있을 것이다.

라. 소결론: 총체적 균형화 모색

김정일 생존 당시부터 후계체제 구축과정을 치밀하게 준비했을 것으로 평가한다면, 김정은 후계체제는 일단은 안착할 것으로 보인다. 현재의 북한지도부 역시 김정은과 특별히 대립적인 이해관계를 가진 것으로 보기도 힘들다. 그러나 김정일의 갑작스러운 죽음은 김정은 후계체제를 충분히 공고하게 준비하지 못했을 것이라는 추측도 가능하다. 김정은 후계체제의 안정성과 지속은 북한 인민의 지지와 경제난 극복에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 김정은정권의 정당성에 대한 북한 인민들의 인정과 지지는 결국 북한의 경제 위기 극복에 달려있으며, 때문에 그 어느 때보다 대외경제협력에 더욱 박차를 가할 것으로 예상된다. 성공적인 경제 개혁을 위해서는 경제를 국방보다 우선시하고 대외관계 개선을 적극적으로 추진하여 안정적인 정치·군사적 환경을 조성하는 것이 우선적인 과제가 된다. 이런 맥락에서 북한은 과거와 같은 군사적 경성균형 전략보다는 비군사적 연성균형 전략을 추구할 가능성이 크다. 특히, 경제적으로 경제특구 건설을 통한 외자유치로 상징되는 북한식 개혁개방 노선을 추진할 것으로 보인다. 물론 체제의 안

정과 지배 집단의 통치 정당성 확보가 최우선의 과제이기 때문에 대체로 수동적이고 점진적인 방식으로 추진될 것이다. 즉, 북한 특권층과 군부의 기득권을 침해하지 않는 선에서 개혁개방 정책의 제도화를 추진하리라는 것이다.

한편, 대외관계와 관련하여 북한은 중러와의 연대성 제고에 주력할 것으로 보인다. 북한은 2010년대 들어와 북방외교를 적극적으로 추진하는 모습을 보여주었다. 김정일 국방위원장은 세 차례 방중 및 사망 4개월 전에는 중국과 러시아를 순차적으로 방문하여 경제적 지원 및 협력과 더불어 김정은 후계체제의 지지를 위한 북중 및 북러 관계 강화구축에 적극 노력했다.

북한은 대미 관계에서 균형에 기초한 협상과 개선을 이뤄가기 위해서 중국 및 러시아와 관계를 강화하되, 양국 사이의 구조적·전략적 이해관계 틈새를 최대한 활용하여 자주성과 국익을 확보하기 위해서도 노력할 것이다. 이미 오래전부터 북한은 중국과 러시아 사이의 구조적 또는 전략적 이해관계의 충돌을 최대한 활용하는 시계추 외교를 통해 북한의 국익을 추구하고 또한 협상에서의 우위적 지위를 점하기 위해 노력해 왔다. 이의 연장선에서 북한은 2000년대 중반 이후 동북3성 개발로 상징되는 중국의 동진정책과 시베리아 개발로 상징되는 러시아의 남진 정책을 최대한 활용하여 국익을 극대화하려 할 것이다.

특히, 김정은시대의 대외정책은 김정일의 후반기 정책기조를 계승하여 중국과의 관계를 강화하면서도 대중 편향을 극복하기 위해 대미·대러 관계를 진작시킬 것이다. 물론 2008년 미국발 세계금융 위기를 계기로 G2로 급부상하고 있는 중국과의 관계 강화를 통한 체제안정을 도모하려는 전략이 대외정책의 중심적인 기조이다.



그러나 한편으로는 북한의 2010년 83%에 이르는 대중국 무역의 존도 및 정치적 의존의 심화라는 문제의식에 직면하여 향후 북한은 대러 경제협력 강화에도 더욱 박차를 가할 것으로 보인다. 아울러 북한은 대미 관계 개선을 물론이거니와 대일 관계 및 대남 관계 개선을 위해서도 서방외교에 적극적으로 나설 것이다. 북한은 북방외교 및 서방외교를 주체적으로 진행하기 위해서 남방외교도 적극 추진할 것이다. 이를 통해 균형력을 형성할 뿐만 아니라, 경제적 자원과 정치적 후원세력을 확보하고자 노력할 것이다. 결국, 김정은 체제 하에서도 북한은 여전히 체제 불안정성의 극복, 체제생존의 확보가 최우선적인 과제이며 이를 위해 김정은시대에는 어느 때보다도 대외 경제협력 정책이 전방위적으로 모색할 가능성이 높다.

중국의 대북한 정책은 중·단기적으로 이전과 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 여전히 한반도의 평화와 안정의 유지를 위해 북한 체제의 유지를 최우선순위로 간주하고, 한반도 비핵화와 북한의 개방유도는 시간을 두고 해결되어야 하는 것으로 생각한다. 이런 관점에서 북한 핵문제에도 대처할 것이다.

한편, 북중 관계는 ‘외적 위협’에 대한 공동대응 차원에서만이 아니라, ‘내적 위협’에 대한 대응으로 조약 상대방의 미래 행보에 대한 불확실성을 최소화시킬 수 있는 ‘관리규범’ 마련 차원에서 성립된 것이다.

중국과 북한은 동맹 조약 체결 이후에도 ‘외적 위협 평가’를 달리 했다. 이러한 추세는 이후 계속될 것으로 예상된다. 북한이 ‘기대’하는 북중동맹이란, ‘한미동맹’에 대항하는 북한에 인적, 물적, 정치외교적 지원을 조건 없이 제공하는 것이었다. 그러나 중국은 개혁개방 이후 북한의 ‘혁명 전략’에 대한 약속을 철회했으며, 한반도

정전체제의 ‘안정화’와 현상유지를 선호했고, 이를 위해 미국과도 부단히 전략대화를 진행시켰다.

김정은시대 북중 관계는 대내외적 환경의 변화에 따라 상호간 관리의 차원의 동맹 ‘내적 기능’이 강화될 수도 있고, 외부의 위협에 공동 대응하는 동맹의 ‘외적 기능,’ 즉, 군사적·비군사적 외적 연성균형 전략이 강화될 수 있다.

한편, 중국에 대한 북한의 심각한 의존도의 탈피와 삼각관계 내에서 중국의 패권적 경향을 제어하고 북러 경제협력의 국가적 이익을 추구하기 위해서 북러 관계는 지금까지의 경향과 마찬가지로 향후 더욱 경제협력을 중심으로 전개될 것이다. 그러므로 북러 관계뿐만 아니라 남북러 관계에 있어서도 남북러 가스관 사업의 추진이 탄력을 받게 될 가능성이 있다. 러시아의 국가적인 사업으로서 가스관 사업은 러시아의 경제발전을 위한 에너지 수출 창구로서 숙원사업인 시베리아·연해주 개발 사업과도 밀접한 관계를 맺고 있다. 일본까지 연결될 경우 러시아 경제발전의 핵심 기반이 될 수 있다.

그러므로 북한 입장에서는 북한의 경제개혁을 지지하는 러시아의 경제협력 추진계획, 즉, 북한의 항구 사용권이나 영공 통과권 획득, 경제적 이익 증대를 위해 철도연결, 가스관 건설, 북한의 공장 재건 사업 지원 등의 남북러 합작 추진 등의 이해관계가 일치하기 때문에 러시아와 긴밀한 경제협력을 추진할 것으로 예상된다. 이런 일련의 사업 추진은 북한의 대외협력 다변화와 자립경제 기반 구축 전략과도 부합할 것이다. 러시아와의 긴밀한 경제협력은 기형적인 대중 의존도를 극복할 수 있는 효과적인 방식이다.

그리고 이는 북중러 삼각 협력을 확대하는 추동력으로 작용할

I
II
III
IV
V

것으로 예상된다. 북러 협력을 통해 러시아로부터 실질적인 지원 확보를 통한 경제적 궁핍을 해소함과 동시에 미국의 경제적 압박으로부터 벗어나고, 나아가 러시아와의 관계 밀착을 통해 북한에 대한 중국의 지원을 압박할 수 있다는 것이다. 또한 러시아뿐만 아니라 남한과의 밀착은 미국으로 하여금 북한에 대한 전향적인 자세를 압박할 수도 있다. 러시아 입장에서든 자국의 경제적 목표를 위해 북한을 유인하는 정책을 추진하면서 남북 관계의 밀착을 통해 한반도, 나아가 동북아에서 발언권 강화를 도모할 것으로 보인다. 이러한 남북러 경제협력 체제는 분명히 미국의 영향력을 제한하면서 외교적 선택에도 제약을 가하게 될 것이다. 북한과 러시아 양국의 전략적인 협력과 현안별 지지는 연성균형 전략으로서 미국뿐만 아니라 중국의 영향력까지 견제할 수 있다.

큰 틀에서 보자면, 북중러 삼국의 경제적·정치적 협력은 최소한 동아시아 및 한반도에서 강력한 연성균형의 수단으로 이해할 수 있다. 연성균형 이론에서 경제적 강화는 강대국의 강력한 군사력은 강력한 경제력의 보유에서 비롯되는 점을 강조한다. 따라서 장기적인 관점에서 효과적인 균형의 방법은 상대적 경제력을 강대국보다 높이는 것이다. 그리고 상대적 경제력을 높이는 방법은 인접한 국가와의 경제협력을 위한 무역 블록을 형성하고 패권을 가진 국가의 경제협력 블록의 참여에 제한을 가하는 것이다. 만약 패권국이 이러한 경제 블록에 배제된다면, 패권국의 무역과 경제 성장은 시간이 지날수록 둔화될 것이다. 이런 맥락에서 중국과 러시아의 SCO 등의 공조체제, 북한과 중국의 상호의존 관계 강화, 북한과 러시아의 정치적·경제적 협력 강화는 미국의 개입을 배제하고 영향력을 약화시키는 연성균형의 함의를 분명하게 가진다고 볼 수 있다.

V. 결론

북방삼각관계 변화와 지수: 북한의 근대화 전략을 중심으로

냉전기 한반도를 사이에 두고 해양세력의 남방삼각동맹 관계와 대륙세력의 북방삼각동맹 관계가 형성되었다. 남방삼각동맹 구도는 1951년에 체결된 미일 간의 <샌프란시스코강화 조약> 및 <미합중국과 일본의 안전보장 조약>, 그리고 1953년에 체결된 <한미 상호방위 조약>과 1965년에 조인된 <한일 기본 조약>을 핵심으로 한다. 북한은 남한-미국-일본 사이에 체결된 남방삼각관계에 대응하여, 1960년대 초반에 중국 및 소련과 안보동맹을 체결, 북방삼각관계를 강화하였다. 여기서 한 가지 특이점은 남방삼각동맹은 미국을 매개로 하여 이루어졌으나, 북방삼각동맹 관계는 양자동맹 관계를 직접 맺고 있다는 점이다. 약소국이 국가안보를 확보하는 가장 좋은 방법은 강대국으로 하여금 자국이 군사적인 공격을 받을 때에 확실하고 명확한 지원을 약속하는 공식적인 동맹을 체결하는 것이며, 군사적·경제적 영역에서 북중동맹, 북소동맹도 예외는 아니다.

이 시기의 동맹의 성격은 외적·내적 군사적 균형의 특징을 가지고 있었으며, 동맹국에 전략적인 경제적 도움과 기술을 이전하는 비군사적 균형 전략도 나타나고 있다.

그러나 중소동맹은 1960년대 후반부터 사실상 형해화되었기 때문에 경성동맹으로 보기 어렵고 <북소 동맹 조약> 또한 1970년대 접어들어 북한에 연루될 것을 우려한 소련의 태도 등을 감안할 때 제대로 작동되었다고 볼 수 없다. 남방삼각동맹 또한 한미동맹은 경성동맹이나 한일 간에는 미국을 매개로 한 유사동맹에 불과하여 완전한 삼각동맹 체제를 형성하지는 못했다. 이런 상황에서 냉전기 북한의 대외정책은 국가발전 지향·이데올로기 중심의 시계추 외교로 규정할 수 있다.

I

II

III

IV

V

특히, 중국의 개혁개방과 소련의 해체 및 친미·친서방 정책 추진으로 인해 중국, 러시아와의 동맹(군사적·비군사적 외적 경성균형)이 붕괴된 상황에서 북한은 외교 전략에 있어서 미국의 강압정책에 대항하여 국면을 타개하고 협상을 유도하기 위해 돌파 전략을 선택했다. 동시에 핵무기 개발을 통한 군사력 증강은 가장 전형적인 내적균형화 수단이다. 또한 북한은 1998년 강성대국 출범 이후 추진해 온 대중러 관계강화를 통해 외적균형 전략도 추진해오고 있다. 물론 정세에 따라, 대미 관계개선을 시도하는 편승 전략도 구사해 왔지만 이 시기에 북한의 대미 외교정책의 중심은 전체적으로 균형 전략의 강화라고 분석할 수 있다. 특히 1기의 편승·균형의 이중 전략에서 점차로 균형 전략을 주된 수단으로 채택해 왔다.

한편, 북핵 사태에서 미국의 강력한 개입주의는 중국과 러시아로 하여금 미국의 패권을 견제하기 위해 북중러 연성균형을 형성하게 만들었다. 북한 입장에서도 중국뿐만 아니라 러시아의 관계 회복을 통한 대미 견제 및 균형화 전략의 중요성을 깨닫게 만들었다. 2000년대 후반으로 갈수록 반복적으로 개최된 북중·북러 정상 회담 및 관계강화 노력이 전형적인 사례이다. 중국과 러시아 역시 긴밀한 협조체제를 유지하고 있다. 냉전 이후 미국의 패권적 지배력을 용인하던 러시아, 중국은 미국의 힘의 우위를 인정하면서도 동아시아에서 미국의 패권을 견제하거나 약화시키는 연대를 구축하기 시작했다. 1996년 미일동맹 강화에 대한 견제로서 러시아와 중국은 전략적 동반자관계를 맺었으며 중국과 러시아가 주도하는 SCO의 강화와 확대는 미국을 대상으로 중요한 연성균형의 전략이라고 볼 수 있다. 특히 북한과의 관계 강화로 동아시아에 강대국의 지위를 복원하려는 러시아 푸틴의 등장은 이후 북중러 연성균형을

더욱 역동적으로 만든 요인이었다.

결국 북중러 삼국은 2000년대 들어와 보다 적극적인 군사적·비 군사적인 연성균형 전략에 대해 공조체제를 구축하게 되었다. 무엇보다도 북중러 삼국은 경제적 협력을 강화하고 무역 블록을 형성하면서 이 지역에서 미국의 경제적 영향력을 최소화하려 하고 있다. 또한 정치적·군사적 관계를 심화시켜 삼국 간 신뢰의 분위기를 높이고 집단적 행위의 조건을 마련하는데 공동의 이해관계를 가지고 있었다.

그러나 여전히 미국을 체제 위협 세력으로 간주하는 북한의 경성균형 중심의 전략과 달리 중국과 러시아의 연성균형 전략은 북한의 전략과 갈등과 마찰을 야기하게 되었다. 때문에, 이 시기에 삼국의 연성균형은 중국이나 러시아의 입장에서 볼 때, 외적 위협에 대한 대응차원뿐만 아니라 북한의 행로 변화를 관리하기 위한 대응조치라고 할 수 있다. 이는 동맹의 내부 파트너를 대상으로 하는 내적 위협에 대응하는 것이며, 중국과 러시아 입장에서는 자국의 국익을 침해하는 북한의 모험주의적 선택을 통제하는 것을 의미한다. 이러한 동맹의 내적 기능은 연성균형 전략 속에서도 반복적으로 나타나고 있다.

동시에 북중러 삼국은 삼각관계 내에서 내적 위협에 대한 독자적 혹은 공동의 대응을 전개하고 있기 때문에 삼국의 연성균형 전략은 상당히 역동적으로 전개될 것으로 보인다. 예컨대, 삼각관계 내에서 중국을 견제하거나 중국에 대한 의존을 축소시키기 위해 북러의 공동 대응이 가능하다. 결국 미국의 동북아 정책에 대한 대응이라는 차원에서 삼국은 갈등과 협력을 반복하면서 큰 틀에서 연성균형 전략을 형성할 것으로 보인다. 그리고 이런 관점에서 러

I
II
III
IV
V

시아 및 중국의 외교정책 및 한반도정책과 북한과의 관계를 군사적·비군사적 연성균형의 관점에서 파악할 수 있을 것이다.

김정은시대의 대외정책은 김정일의 후반기 정책기조를 계승하여 중국과의 관계를 강화하면서도 대중편향을 극복하기 위해 대미·대러 관계를 진작시킬 것이다. 물론 2008년 미국발 세계금융위기를 계기로 G2로 급부상하고 있는 중국과의 관계 강화를 통한 체제안정을 도모하려는 전략이 대외정책의 중심적인 기조이다. 그러나 대중국 무역의존도 및 정치적 의존의 심화라는 문제의식에 직면하여 향후 북한은 대러 경제협력 강화에도 더욱 박차를 가할 것으로 보인다. 아울러 북한은 대미 관계 개선을 물론이거니와 대일 관계 및 대남 관계 개선을 위해서도 서방외교에 적극적으로 나설 것이다. 북한은 북방외교 및 서방외교를 주체적으로 진행하기 위해서 남방외교도 적극 추진할 것이다. 이를 통해 균형력을 형성할 뿐만 아니라, 경제적 자원과 정치적 후원세력을 확보하고자 노력할 것이다. 결국, 김정은 체제 하에서도 북한은 여전히 체제 불안정성의 극복, 체제생존의 확보가 최우선적인 과제이며 이를 위해 김정은시대에는 어느 때보다도 대외 경제협력 정책이 전방위적으로 추진될 가능성이 높다.

그러나 중장기적으로 볼 때, 김정은 체제가 점차 불안정해질 가능성이 크다. 물려받은 과제들이 단기간에 해결하기 어려운 문제들이기 때문이다. 예컨대 북한 체제 안정성 변수(정통성, 유효성, 통제성, 연대성) 가운데 특히 경제난은 북한식 사회주의 체제의 구조적 모순에 기인하고 있다. 북한이 경제난을 해결하기 위해 개혁 개방을 선택하게 되면, 개방에 따른 외부 정보의 유입으로 인해 통제성이 약화될 수 있다. 그러나 개방을 안 할 경우에는 경제난 심

화와 회복 기대감 상실에 따른 좌절로 민중 폭동이 발생할 수도 있다. 다양한 변수에도 불구하고, 대내외적인 조건 상 개혁개방은 불가피해 보인다.

그렇다면 이러한 역동적이고 불확실한 한반도 및 동아시아 정세 속에서 북한은 어떤 선택을 할 것인가? 북한의 절대절명의 과제는 경제난 극복과 인민의 생활의 향상이다. 그러나 북한 지도부에게 체제안정이 확보되지 않는 개혁개방은 자칫 체제 붕괴를 의미하는 위험한 모험으로 인식될 것이다. 그렇다고 북한이 과거처럼 벼랑 끝 외교 전술을 통해 미국을 압박하는 것은 체제의 안전 보장이나 민생난 극복 모두 달성할 수 없게 만들 것이다. 심지어 북중러 삼각 협력관계를 약화시켜 오히려 체제 위협을 심화시킬 수도 있다. 더구나 연성균형의 내적 기능은 중국이나 러시아 모두 미국과의 관계 유지 및 한반도 안보불안을 차단하기 위해 ‘모험주의적’ 북한의 행위를 제어하는 역할을 할 수 있다는 것이다.

그러므로 북한으로서는 대미 협상력을 강화하고 경제난 극복을 위해서 중국 및 러시아와 관계를 강화하면서 양국 사이의 구조적·전략적 이해관계 틈새를 최대한 활용하여 자주성과 국익을 확보하기 위해서도 노력하는 것이 현명할 것이다. 이미 오래전부터 북한은 중국과 러시아 사이의 구조적 또는 전략적 이해관계의 충돌을 최대한 활용하는 시계추 외교를 통해 북한의 국익을 추구하고 또한 협상에서의 우위적 지위를 점하기 위해 노력해 왔다. 이의 연장선에서 북한은 2000년대 중반 이후 동북3성 개발로 상징되는 중국의 동진정책과 시베리아 개발로 상징되는 러시아의 남진정책을 최대한 활용하여 국익을 극대화하려 할 것이다. 아울러 다양한 나라들과 외교관계 진전을 통해 경제적 협력관계를 확대하면서 투자유

I
II
III
IV
V

치를 다변화해야 할 것이다. 물론 북한 입장에서는 이런 전방위 외교의 중심은 중러 간 관계 및 협력 강화에 놓여져 있을 것이며 이는 북한으로서는 불가피한 선택으로서 연성균형의 수단이 된다.

그렇다면 한국의 선택은 어떠해야 하는가? 무엇보다도 한국은 한반도 평화와 안정을 위해 북중러의 연성균형이 신냉전 체제로 전환되지 않도록 평화적인 정세를 조성해 나가야 한다. 북중러의 연성균형이 비군사적 영역에서 전개되고 한반도 평화 정착 및 6자 회담의 진전으로 이어져 북핵 문제가 평화적으로 해결될 수 있도록 주변 정세를 조성해 나가고 북중러 연성균형 전략을 활용해야 한다. 한미동맹을 유지하면서도 시베리아 개발로 상징되는 북러 경제협력에 적극적으로 동참해, 이를 통해 북한의 경제난이 해결될 수 있도록 적극 노력해야 할 것이다. 이를 통해 중국에 대한 북한의 의존도를 약화시키고 남북 경제협력을 강화해야 한다. 또한 중국의 대국화나 러시아의 군사적 대국화(大國化) 움직임을 견제하고, 중국이나 러시아가 위상 강화 속에서 북한의 모험주의적 선택을 차단하도록 역할 수행을 하도록 유인해야 한다. 결국, 비가역적인 북핵 폐기와 북미 관계정상화 프로세스가 이해되고 보장될 수 있도록 한반도 평화 및 남북한에 유리한 정세를 조성해 나가야 한다는 것이다. 이를 위해서는 북중러 연성균형 및 삼각관계 내부에서 중러 간 상호 견제로 인해 발생하는 역동성을 남북한 관계 개선 및 남북통일에 유리한 조건으로 만들려는 전략적이고 효과적인 대응을 전개해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 경남대학교 북한대학원 편. 『북한군사문제의 재조명』. 파주: 한올아카데미, 2006.
- 국토통일원 편. 『조선노동당대회자료집Ⅱ』. 서울: 국토통일원, 1988.
- 기연수 편. 『러시아, 위대한 강대국 재현을 향한 여정』. 서울: 한국의국어대 출판부, 2009.
- 김동성. 『한반도 동맹구조와 한국의 신대외전략』. 파주: 한올아카데미, 2011.
- 김일성. 『김일성 저작집 27권』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- _____. 『김일성 저작집 4권』. 평양: 조선로동당출판사, 1954.
- 김재호. 『김정일강성대국 건설전략』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 김정일. 『친애하는 지도자 김정일동지 문헌집』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 매들린 올브라이트, 백영미 외 역. 『마담 셰크리터리(Madam Secretary)』. 서울: 황금가지, 2003.
- 박영규. 『김정일정권의 외교전략』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박재규. 『북한의 신외교와 생존전략』. 서울: 나남출판, 2006.
- 박종철·손기웅 외. 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박종철·허문영 외. 『6자회담과 남북관계: 전망과 대책』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박태호. 『조선민주주의인민공화국 대외관계사(2)』. 평양: 사회과학출판사, 1987.

- 박형중·조한범·장용석. 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 배정호·이춘근 외. 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력 전략』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 사회과학출판사. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- _____. 『주체사상에 기초한 세계혁명리론』. 평양: 사회과학출판사, 1975.
- 신상진. 『중러 전략적 협력강화와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 여인곤·김국신 외. 『주변 4국의 대북정책 동향과 전망: ‘2.13 합의’ 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 여인곤. 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이종석. 『북한-중국관계: 1945-2000』. 서울: 중심, 2000.
- 임강택·조봉현 외. 『북한 경제개발 계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 전현준·허문영 외. 『북한 이해의 길잡이』. 서울: 박영사, 2005.
- 정영태 외. 『북한의 포스트 김정일체제 전망』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 조선로동당출판사. 『조선로동당 력사교재』. 평양: 조선로동당출판사, 1964.
- 조선중앙통신. 『조선중앙년감』. 평양: 조선로동당출판사, 1961.
- 최명해. 『중국 북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』. 서울: 오름, 2009.
- 최성욱. 『우리당의 주체사상과 사회주의적 애국주의』. 평양: 조선로동당출판사, 1966.

- 통일부 통일교육원. 『2012 북한이해』. 서울: 통일교육원, 2012.
- 한호석. 『자주적 민주정부와 자주적 통일정부를 향하여: 통일학연구소 설립 10주년 기념 한호석 소장 논문집』. 서울: 코리아미디어, 2005.
- 허만호. 『북한의 개혁개방과 인권』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 허문영. 『탈냉전기 북한의 대중국·러시아 관계』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 허문영·마민호. 『중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 홍완석 편. 『현대 러시아 국가체제와 세계전략』. 파주: 한울출판사, 2005.
- 張慧智. 『圖門江區域合作開發研究』. 長春: 吉林人民出版社, 2010.
- 中華人民共和國外交部·中共中央文獻研究室. 『毛澤東外交文選』. 中央文獻出版社, 1994.
- Chambers, Michael R. *Explaining China's Alliances: Balancing against Regional and Superpower Threats*. N.Y.: Columbia University Press, 2000.
- Er, Lam Peng, Narayanan Ganesan, and Colin Dürkop (eds.). *East Asia's Relations with a Rising China*. Konrad Adenauer Stiftung, 2010.
- Lo, Bobo. *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. London: Chatham House, 2008.
- Posen, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany Between The World Wars*. Ithaca: Cornell

- University Press, 1984.
- Rothstein, Robert L. *Alliances and Small Powers*. N.Y.: Columbia University Press, 1968.
- Rozman, Gilbert (ed.). *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis*. N.Y.: Palgrave, 2007.
- Togo, K. and J. P. Ferguson (eds.). *Russia Strategic Thought toward Asia*. N.Y.: Palgrave, 2006.
- Valkenier, Elizabeth. *The Soviet Union and the Third World: An Economic Bind*. Praeger Publishers, 1983.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. N.Y.: Random House, 1979.

2. 논문

- 고재남. “러시아의 대북한 정책 변화와 남북 관계.” 『통일경제』. 제32호 (현대경제연구원), 1997.
- 권오국. “지정학적 관점에서 바라본 남북한의 생존전략(1945-2000).” 성균관대학교대학원 박사학위논문, 2010.
- 김강녕. “북한의 핵실험과 러시아의 한반도 정책.” 『통일전략』. 제6권 2호 (한국통일전략학회), 2006.
- 김남섭. “고르바초프의 ‘신사고’와 냉전 체제의 종식.” 『역사비평』. 통권 97호 (역사비평사), 2001.
- 김덕. “중소분쟁과 북한외교.” 김창순 외. 『북한외교론』. 서울: 북한연

구소, 1978.

- 김덕중. “북한-러시아 관계와 6자회담.” 『슬라브학보』. 제13권 2호 (한국슬라브학회), 1998.
- 김병욱. “김정은 권력승계 이후 선군경제운영과 국제사회 변화 동향.” 『KDI북한경제리뷰』. 2월호 (한국개발연구원), 2012.
- 김석진. “북한경제의 성장과 위기: 실적과 전망.” 서울대학교대학원 박사학위논문, 2002.
- 김성배. “김정은시대의 북한과 대북정책 아키텍처(Architecture).” 『국제문제연구』. 제12권 2호 (국가안보전략연구소), 2012.
- 김성호. “한-소 국교수립과 북한: 소련의 대 한반도 정책.” 『평화연구』. 제11권 4호 (고려대학교 평화와민주주의연구소), 2003.
- 김영진. “푸틴의 복귀를 앞둔 러시아 경제: 전망과 과제.” 『e-Eurasia』. Vol. 37 (한양대학교 아태지역연구센터), 2011.
- 김창희. “북한의 대외정책과 주변 4개국과의 관계.” 『통일전략』. 창간호 (한국통일전략학회), 2001.
- 문수언. “러시아와 미국의 핵전략 관계와 핵확산방지체제에서의 함의.” 『중소연구』. 제33권 4호 (한양대학교 아태지역연구센터), 2010.
- 박규태. “중국의 대북관계: ‘전통적 우호관계’의 특성.” 『중국연구』. 제22집 (건국대학교 중국문제연구소), 2003.
- 박병환. “코리아 선언에 담긴 러시아의 고민과 우리의 대응상세.” 『법학논고』. 제33집 (경북대학교법학연구소), 2010.
- 박영호. “북방정책과 북한의 대외관계: 대소련(對蘇聯) 중국관계를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제29권 2호 (한국국제정치학회), 1989.
- 박용수. “1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화.” 『국제정치논총』.

- 제47집 2호 (한국국제정치학회), 2007.
- 박정민. “러시아의 동아시아 전략과 6자회담.” 『중소연구』. 제35권 1호 (한양대학교 아태지역연구센터), 2011.
- _____. “푸틴 이후 러시아의 대외정책과 대북정책.” 『북한연구학회보』. 제14권 (북한연구학회), 2010.
- 박중수. “한반도 통일문제와 주변4국의 이해관계.” 통일연구원 주최 제3차 통일교육 포럼 발표논문, 2012.6.9.
- 박형중. “탈스탈린화 문제와 사회주의권의 분화.” 조선대학교 통일문제연구소 편. 『통일문제연구』 (조선대), 1993.
- _____. “북한의 대외·대남정책.” 『나라경제』. 제12권 3호 (한국개발연구원), 2010.
- 박홍서. “북핵위기 시 중국의 대북 동맹안보딜레마 관리 연구.” 『국제정치논총』. 제46집 1호 (한국국제정치학회), 2006.
- 소치영. “북한·중국 정치관계.” 송영우 편. 『한중관계론』. 서울: 지영사, 1993.
- 서동주. “러시아의 동아시아 전략과 미래의 역할.” 고재남·엄구호 편. 『러시아의 미래와 한반도』. 파주: 한국학술정보, 2009.
- _____. “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응전략.” 『국제문제연구』. 제12권 2호 (국가안보전략연구소), 2012.
- 서보혁. “북중러 3국의 협력 실태에 관한 세 가지 질문.” 『통일과 평화』. 제3권 2호 (서울대학교 통일평화연구원), 2011.
- 성원용. “북한과 소련의 경제협력.” 『한국과 러시아 관계 평가와 전망』. 통권 제112호 (경남대학교 극동문제연구소), 2001.
- 여인곤·정민. “러시아의 동아시아 전략과 6자회담.” 『중소연구』. 제35권 1호 (한양대학교 아태지역연구센터), 2011.
- 유동원. “중러 전략동반자 관계와 경제협력.” 『영남국제정치학회보』.

- 제9집 2호 (동아시아국제정치학회), 2006.
- 유영철. “러시아의 입장과 정책 전망.” 『정세와 정책』. 통권 122호 8월호 (세종연구소), 2006.
- 윤병수. “최근 북·중 경제협력 동향과 전망.” 『하나금융경영연구소 연구보고서』. 하나금융경영연구소, 2012.6.15.
- 이교덕. “김정은 체제와 2012년.” 『KDI북한경제리뷰』. 1월호 (한국개발연구원), 2012.
- 이동형. “북·러 관계발전의 성격 고찰.” 『통일정책연구』. 제11권 2호 (통일연구원), 2002.
- 이상숙. “북중우호조약의 현대적 함의와 양국관계.” 『주요국제문제 분석』. (외교안보연구원), 2011.
- 이영훈. “김정일시대의 북한경제 종합 평가 및 김정은시대의 개혁, 개방 가능성 전망.” 북한연구학회 춘계학술발표논문집, 2012. 10.19.
- . “북한의 경제 성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~64년).” 고려대학교 경제학박사학위논문, 2000.
- 이채진. “중공의 대북한정책.” 이홍구·스칼라피노 편. 『북한과 오늘 의 세계』. 파주: 법문사, 1986.
- 이춘호. “중소 관계의 변화와 그 전망.” 『중소연구』. 통권 113호 (한양 대학교 아태지역연구센터), 2007.
- 임경훈. “러시아 대외정책의 변화: 집권 2기 푸틴 정부의 대 이란 및 대 북한 외교정책 비교.” 『슬라브학보』. 제24권 3호 (한국 슬라브학회), 2009.
- 임수호. “김정은시대 북한의 대외정책 기조.” 『코리아연구원 특별기획』. 제40호 (코리아연구원), 2012.
- 장노순. “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책.”

- 『한국정치학회보』. 제33집 1호 (한국정치학회), 1999.
- 장용석. “중국에 대한 북한의 헤징 전략.” 『통일문제연구』. 통권 제57호 (평화문제연구소), 2012.
- 정영태. “김정은 세습후계체제의 특성과 대내외 정책 전망.” 『전략연구』. 통권 52호 (한국전략문제연구소), 2011.
- 정은숙. “김정일 사후 북한: 러시아의 시각.” 『정세와 정책』. 통권 190호 2월호 (세종연구소), 2012.
- 정진위. “북한의 대중공관계.” 『북한의 대외정책』. 경남대학교극동문제연구소, 1986.
- 정창현. “김정은시대 북한의 정책 전망과 남북관계.” 『역사와 현실』. 84호 (한국역사연구회), 2012.
- 정한구. “푸틴-메드베데프 체제의 출범과 러시아 정치의 장래.” 『세종정책연구』. 제5권 1호 (세종연구소), 2009.
- 조봉현. “김정은 체제의 경제 분야 과제와 전망.” 『통일정책연구』. 제21권 1호 (통일연구원), 2012.
- 조호길. “북한의 제 3차 당대표자회 및 대내외 정책 방향.” 통일연구원 주최 한·중국제학술회의, 2010.12.20.
- 최명해. “북한의 2차 핵실험과 북중 관계.” 『국방정책연구』. 제25권 3호 가을호 (한국국방연구원), 2009.
- 최태강. “러시아: 러-중 군사협력 관계.” 『주변국 통합 정세세미나』. 국방정보본부 해외정보부 세미나, 2010.12.2.
- 허만호. “6.25 전쟁의 유산 한반도에서의 평화의 제도화.” 한국전쟁학회 편. 『한국 현대사의 재조명』. 서울: 명인출판사, 2007.
- 허문영. “김정일 정권하 북한외교.” 『김정일 정권 10년: 변화와 전망』. 통일연구원 국내학술회의, 2004.4.7.
- 홍순직. “포스트 김정일시대 개막: 2012년 유훈통치 전망.” 『현안과

- 과제』. 제11권 37호 (현대경제연구원), 2011.
- 홍익표. “2012 러시아 정세 분석과 정책 전망.” 홍현익 외 편. 『2012 동아시아 정세 분석 및 전망』. 특별기획 37호 정책보고서 (코리아연구원), 2012.
- 홍현익. “2012 러시아 정세 분석과 정책 전망.” 『2012 동아시아, 정세 분석 및 전망』. 특별기획 37호 정책보고서 (코리아연구원), 2012.
- _____. “김정일의 러시아 방문과 북·러의 전략.” 『세종논평』. 222호 (세종연구소), 2011.
- _____. “김정일의 러시아 방문과 북·러의 정상회담.” 『정세와정책』. 통권 185권 (세종연구소), 2011.
- _____. “미·중·러 삼각관계의 변화와 한국의 대응.” (세종연구소 동향연구보고서), 2011.
- 朱顯平. “圖門江區域合作開發長吉圖開發開放先導區.” 『吉林大學—北京大學東北亞論壇』. 吉林大學主催東北亞區域合作長吉圖開發開放國際學術研論會論文集, 2010.7.20.
- Bagdamyan, Oleg. “Russia’s Viewpoint toward Peace Forum on the Korean Peninsula.” 『한반도 평화포럼: 구상과 이행』. 통일연구원 포럼, 2006.7.
- Boliatko, Anatoly. “Threat and Challenges to Russia in the Asia-Pacific Region.” *Far Eastern Affairs*. No. 3, 2000.
- Evseev, Vladimir V. “Strategic Implications of a “Strong Russia” for Korean Peninsular Security.” 『전략연구』. 제14권 제2호 통권 40호 (한국전략문제연구소), 2007.

- Ferdinand, Peter. "Sunset, Sunrize: China and Russia construct a new Relationship." *International Affair*. Vol. 83, No. 5, 2007.
- Gerald, Mary C. Fitz. "Gorbachev's Concept of Reasonable Sufficiency in National Defense," George E. Hudson (ed.). *Soviet National Security Policy under Perestroika*. Boston: Unwin Hyman, 1990.
- He, Kai and Huiyun Feng. "If not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and U. S. Policy Toward China." *Security Studies*. Vol. 17, No. 2, 2008.
- International Crisis Group. "Shades of Red: China's Debate over North Korea." *Asia Report*. No. 179, November 2009.
- Ji, You. "Understanding China's North Korea Policy." *China Brief*. Vol. 4, Issue 5, March 4, 2004.
- Kennan, George. "The Sources of Soviet Union." *Foreign Affairs*. Vol. 25, No. 4, 1947.
- Klimenko, Anatoly. "Russia and China as strategic partners in central Asia: a way to improve regional security." *Far Eastern Affairs*. No. 1, 2005.
- Kotkin, Stephen. "The Unbalanced Triangle." *Foreign Affairs*. Vol. 88, No. 5, 2009.
- Krastev, Ivan. "What Russia Wants." *Foreign Policy*. No. 166, May/June 2008.
- Lieber, Keir A. and Gerard Alexander. "Waiting for Balancing: Why the World is not pushing back." *International Security*. Vol. 30, No. 1, 2005.

- Mansourov, Alexander Y. “Strong Russia’ Policy of the Putin II Government and Prospects for Security on the Korean Peninsula.” 『전략연구』. 제12권 2호 (한국전략문제연구소), 2005.
- Mikheev, Vasily V. “New Russian Policy towards East Asia Under Medvedev’s Presidency.” 『전략연구』. 제15권 2호 (한국전략문제연구소), 2008.
- Monaghan, Andrew. “An Enemy at the Gates’or ‘from Victory to Victory’? Russian Foreign Policy.” *International Affairs*. Vol. 84, No. 4, July 2008.
- Pape, Robert A. “Soft Balancing Against the United States.” *International Security*. Vol. 30, No. 1, 2005.
- Paul, Thazha V. “The Enduring Axioms of Balance of Power Theory,” James J. Wirtz Paul and Michel Fortmann (eds.). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Schroeder, Paul W. “Alliance, 1815~1945: Weapons of Power and Tools of Management.” Klaus Knorr (ed.). *Historical Dimensions of National Security Problems*. Lawrence: The University Press of Kansas, 1976.
- _____. “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy.” *International Security*. Vol. 30, No. 1, 2005.
- Trenin, Dmitri. “Russia’s Asia Policy under Vladimir Putin, 2000-5.” G. Rozman, K. Togo and J. P. Ferguson (eds.). *Russia Strategic Thought toward Asia*. N.Y.: Palgrave, 2006.
- Tsyganov, Yuri. “The General Framework of the Sino-Russian

Relations.” *Russian and Euro-Asian Bulletin* (The Contemporary Europe Research Centre), June 1988.

_____. “Russia’s Strategic Choices.” *Policy Brief 50*, May 2007.

Walt, Stephen M. “Alliance Formation and the Balance of World Power.” *International Security*. Vol. 9, No. 4, 1985.

_____. “Alliance: Balancing and Bandwagoning.” Robert C. Art and Robert Jervis (eds.). *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. N.Y.: Harper Collins College Publishers, 1996.

Yoo, Yeoungcheol. “Russia’s Stance over Nuclear-armed North Korea: From a South Korean Perspective.” *ROK Angle Korea’s Defense Policy*. Vol. 14 (KIDA). September 30, 2009.

3. 기타자료

『근로자』.

『당·군·청년보』.

『러시아의 소리방송』.

『로동신문』.

『문화일보』.

『신화망』.

『연합뉴스』.

『정경NEWS』.

『정치사전』.

『조선신보』.

『조선일보』.

『조선중앙방송』.

『조선중앙통신』.

『평양방송』.

『中評社』.

『環球時報』.

『朝日新聞』.

『解放軍日報』.

『人民日報』.

『AP통신』.

Foreign Policy.

International Herald Tribun.

New York Times.

Project Syndicate.

South China Morning Post.

Time.

김정일 생일 중앙보고대회, 2001.2.15.

김정일. “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여.” (책임일꾼 담화), 2001.10.3.

바우처(Richard Boucher) 국무부대변인 일일브리핑. 2002.9.27.

미 국방부. 『4년 주기 국방태세검토(Quadrennial defense Review:

QDR)』, 2006.2.

신호윤. “동북3성 진흥전략과 한·동북경제협력 방안.” <http://rd.kdb.co.kr/jsp/re/content/RERep0101_3802.jsp> (검색일: 2012. 7.8).

심경옥. “김정일 이후 북한과 러시아.” 동북아안보정세분석, 2011. 12.20. <http://www.kida.re.kr/nasa/report/upload_report/R111222.pdf>.

전현준. “경제적 자주노선과 김정일의 외교 다변화 정책.” Online Series CO 11-22, 2011.9.5.

조한범. “푸틴체제의 한반도 정책 전망과 한국의 대응 방향.” Online Series CO 12-10, 2012.3.8.

RIA Novosti. May 7, 2012. <http://rianovosti.com/mlilitary_news/20120507/173_296597.html>.

“The Foreign of policy Concept of the Russian Federation.” <[www/mid/eng/econcept.htm](http://www.mid/eng/econcept.htm)>.

“Putin Views Supplying Booster Rockets For Space Research.” FBIS-SOV-2000-0719.

“Yeltsin Delivers State of Republic Address.” FBIS-SOV-91-250.

“Россия и меняющийся мир(러시아와 변화하는 세계).” Московские Новости, 2012.2.27.

Medvedev, Dmitrii. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii (연방의회에서 행한 대통령 연차교서 연설), 2008. 11.5.

Д.МЕДВЕДЕВ, Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 5 ноября 2008 года, Москва, Большой Кремлёвский дворец (대통령 연례교서), 2008.11.5.

Титаренко М.Л. Россия и ее азиатские партнеры в глобализирующемся мире, М. ФОРУМ, 2012. Денисов В.И., Россия-Корея на пути к добрососедству и взаимовыгодному сотрудничеству необходимы искренность и доверие (선린·상호협력의 도정에서의 러시아와 한반도, 진실 및 신뢰 불가피, Позиции России в АТР, Москва), 2008.

한국무역협회 <www.kotra.or.kr>.

푸틴 대선 홈페이지 <<http://putin2012.ru/>>.

연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위험감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원

2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤	
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박중철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		13,000원

협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원

2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

기타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009	15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계	10,500원

2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한 중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order	최진욱 편저	6,000원

연례정세보고서

2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석**비매품**

2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회의와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU 정책연구시리즈**비매품**

2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도와 북한-선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙

2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외

Studies Series

비매품

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok	
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo-Am et al.	

기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 연구총서 12-07

www.kinu.or.kr

북방삼각관계 변화와 지속:

북한의 균형화 전략을 중심으로

허문영 · 유동원 · 심승우

Korea
Institute
for
National
Unification

 통일연구원

