

KINU 연구총서 12-11

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

배정호 · 김진하 · 우평균 · 이기현 · 최원기

KINU 연구총서 12-11

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

배정호 · 김진하 · 우평균 · 이기현 · 최원기



리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

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

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)

ISBN 978-89-8479-689-8 93340

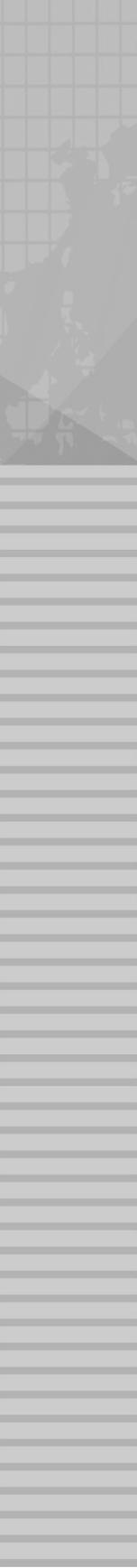
가 격 ₩11,500

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

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

목 차

요약	ix
I. 서론	1
II. 오바마 행정부의 재집권과 동아시아 및 한반도정책 전망	7
1. 대선정국의 미국 국내정치적 요인과 대외정책	9
2. 오바마 2기 행정부의 대아시아정책 전망	15
3. 오바마 2기 행정부의 대북정책 전망	24
4. 향후 오바마 정부의 대북정책 관련 정책적 시사점	32
III. 중국의 국내정치 및 대외정책 변화	35
1. 중국의 국내정치 환경: 외화내빈의 중국	37
2. 중국 국내정치 변화와 특징	48
3. 중국 5세대 지도부의 특징 분석	59
4. 중국 5세대 지도부의 대외정책 노선의 변화와 전망	67
IV. 일본의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	81
1. 간 나오토 총리의 퇴진과 노다 요시히코 총리의 등장	83
2. 노다 정권의 주요 정책 쟁점과 국내정치	93
3. 노다 정권의 대외전략 및 대북전략	104

목 차

KINU 연구총서 12-11

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

V. 러시아의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	123
1. 러시아의 지도부 교체와 국내정치적 의미	126
2. 푸틴 신정부의 대외전략과 동아시아정책: 특성과 전망	136
3. 푸틴 신정부의 대한반도정책 및 대북전략	145
VI. 김정은 정권의 등장과 북한 국내정치 및 대외·대남전략	171
1. 김정은 정권의 구성: 인적·제도적 특징	174
2. 대내전략: 세습안착전략	180
3. 대외 및 대남전략	192
VII. 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대북전략 및 통일외교전략 기초	205
1. 한국의 대북전략과 통일외교전략의 기초	207
2. 한국의 통일외교 세부전략	216
참고문헌	239
최근 발간자료 안내	255

표·그림 목차

<표 III-1> 5세대의 정치엘리트의 주요 특징	61
<표 III-2> 중국 5세대 정치엘리트의 정책 성향 비교	64
<표 IV-1> 민주당 내 ‘반오자와 세력’ 대 ‘친오자와 세력’ 상황 ..	86
<표 IV-2> 민주당 내 주요 그룹 및 지지 후보	87
<표 IV-3> 8·29 민주당 대표 경선 투표 결과	88
<표 IV-4> 노다 내각	93
<표 IV-5> 일본 중의원 의석 분포(2012.6.26 시점)	97
<표 IV-6> 일본 참의원 의석 분포(2012.8.8 시점)	99
<표 IV-7> 2012년 12·16 총선과 자민당 ‘정권 공약’의 주요 내용	103
<표 V-1> 2012년 러시아 대통령선거 결과	127
<표 V-2> 2011년 12월 총선 결과: 정당별 득표 현황	128
<표 V-3> 남·북·러 가스관 사업 경제효과 전망(2010년 기준) ..	150
<표 VI-1> 개정 규약상 세습정당화 내용	176
<표 VI-2> 중앙당 요직 진출인사	178
<표 VI-3> 국방위원회 구성	179
<표 VI-4> 친족지배연합의 보안 감시 기구 장악	182
<표 VI-5> 북·중 상품교역	200
<표 VI-6> 최근 북한의 대중국 무역	200
<표 VII-1> 한국의 대북전략과 국내외 전략환경	207
<표 VII-2> 「신뢰·개발·통일」의 대북정책	208

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

<그림 II-1> 미국의 아태지역 군사 배치 현황	22
<그림 III-1> 집단 소요 사태 증가추이	42
<그림 III-2> 중국의 부패지수(CPI)	43
<그림 V-1> 푸틴-메드베데프 팀의 비공식적 집단들	131
<그림 V-2> 러시아 천연가스관 및 건설 예정 파이프라인	148
<그림 V-3> 러시아 연구기관(IMEMO)이 예측하는 한반도의 통일 단계	166
<그림 VII-1> 『신뢰·개발·통일』의 선순환적 관계	209

요 약

리더십교체기 미·일·중·러의 국내정치, 북한 김정은 체제의 연착륙을 위한 국내정치와 대외정책 등은 동북아 및 한반도에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 본 보고서는 이와 같은 문제의식을 기반으로 리더십교체기의 미국, 중국, 일본, 러시아의 대외전략 및 대북전략, 북한 김정은 세습체제의 국내정치와 대외 및 대남전략에 관해 분석하고, 한국의 대북 및 통일외교전략에 대해 연구하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

1. 미국

대외정책의 중심축을 동아시아로 이동하는 정책(Pivot to Asia)을 추진해 온 오바마 대통령은 2기 행정부에서도 이러한 정책기조를 지속해나갈 것으로 전망된다.

대북정책에 있어서는, 출범초기에는 대화를 통한 북핵문제의 해결, 북한 핵에 대한 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(CVID)’를 지속적으로 강조하였던 오바마 행정부는 북한이 먼저 행동을 보이지 않으면 대화하지 않겠다는 기존 입장을 계속 유지할 것으로 보인다. 오바마 2기 행정부의 대북정책은 새로운 중요변수가 나타나지 않는 한, 한반도의 안정적 관리와 북한핵의 비확산이라는 관점에서 현상을 관리하는 “관리형” 정책기조의 모습에서 벗어나 북·미관계의 개선 등 새로운 적극적인 이니셔티브를 제시할 가능성은 낮다는 것이 대체적인 전망이다. 오바마 2기 행정부의 향후 대북정책은 큰 변화 없이 기존의 정책기조를 유지할 가능성이 높지만 중국의 협조, 북한의 태도변화, 차기 한국정부의 역할 등의 변수에 영향받을 가능성이 높은 것으로 보인다.

오바마 행정부 2기의 대북정책 방향은 한국이 어떠한 정책적 입장을

취하느냐에 상당히 영향받을 가능성이 매우 높다는 점에서 한·미 간 대북정책 공조에 있어 차기 한국의 주도적 역할이 무엇보다도 중요하다.

2. 중국

중국 5세대 지도부는 집단지도체제로 운영될 것이며, 중화민족주의를 기반으로 대국화 정책노선을 추구할 것이다. 중국 5세대 지도부의 대외정책은 다음과 같이 전망할 수 있다. 첫째, 국내의 복잡한 문제와 딜레마를 해결해야 하는 중국 지도부 입장에서는 중국의 지속적 경제 성장을 위한 안정적인 국제환경과 미국과 주변국들 간의 협력구도를 희망하는 기조를 유지하면서, 국내발전 및 사회 안정에 국가역량을 집중할 것으로 판단된다. 둘째, 중국 엘리트 집단의 분절화와 다원화로 인해 국내정치 문제에 대한 장악력이 공고하지 않다. 따라서, 제5세대 지도부의 대외정책은 일관성을 유지하기 어려울 가능성이 있다. 또, 국내문제에 대한 통제기제가 제대로 작동하지 않고, 파벌 간의 합의 도출이 안 되어 충돌이 잦을 경우, 제5세대 지도부의 대외정책은 국내문제의 심각성을 외부로 회피시키기 위해 중화민족주의를 통치 이데올로기로 대치하면서 공세적 외교를 전개할 수 있다. 셋째, 역할과 파워가 증대되는 군부에 대한 배려가 대외정책에 투영될 수 있다. 이 경우 중국의 군사력 현대화는 미국 및 주변국들의 우려와 견제를 야기하고, 동북아의 군비경쟁을 촉진시켜 역내 불안정을 초래할 수도 있다.

3. 일본

간 나오토 총리를 계승한 노다 총리와 정권도 국내적 정치 기반이 그다지 공고하지 못하였다. 노다 정권의 등장 이후, 주요 정책을 둘러싼 민주당의 분열은 오자와 그룹의 탈당사태를 초래하였고, 국민 지지

율은 10%대로 하락하였으며, 마침내 중의원 해산과 조기 총선을 단행하게 되었다. 노다 정권도 간 나오토 정권처럼 새로운 대외전략을 전개할 정치적 여유가 없었다. 따라서 노다 정권은 기존의 미·일동맹을 기축으로 대외전략을 전개하였다.

노다 정권의 대외전략은 미·일동맹의 강화 추구에는 다소 진전을 이루었으나, 영유권 및 과거사 문제 등으로 인해 한국 및 중국과 갈등이 증폭되면서 ‘동북아 외교’는 실패로 귀결되었다. 특히 2012년 8월의 한·일관계는 독도 영유권 및 위안부 문제로 인해 거의 최악의 수준으로 악화되었으며, 중·일관계도 센카쿠열도(중국명 댜오위다오) 영유권 문제 등으로 인해 긴장의 고조와 함께 심각한 외교 갈등을 겪게 되었다. 대북정책은 기존의 압박정책을 견지하였으나, 김정은의 등장 이후 북한이 전향적으로 접근해 오며 따라 북·일 정부 간 대화 및 교섭을 재개하였다.

4. 러시아

2012년 3월 러시아 대선에서 푸틴 전 총리는 63.60%의 지지 득표율을 획득하여 대통령으로 복귀하였다. 푸틴의 재집권에 따라 지도부도 푸틴 스타일의 ‘인맥정치’가 강화되고 있다. 반면, 63.60%의 지지 득표율은 러시아 국민의 푸틴에 대한 지지가 절대적이지 않음을 의미하며, 아울러 푸틴 대통령이 국민의 비판을 전적으로 무시하기 어려운 상황이 되었음을 시사한다. 즉, 국내정치적으로 푸틴 지도부의 정책적 부담이 높아지게 되었다. 제3기 푸틴 행정부의 대외정책에 대해서는 단기적으로는 그다지 큰 변화가 없을 것으로 전망되지만, 장기적으로는 불확실성이 적지 않다. 푸틴 행정부의 대북정책은 김정은 체제의 안정 지원, 경제협력의 강화 등을 추구하되, 북한의 핵보유에 대해서는 반대 입장을 취할 것이다.

5. 북한

김정은 세습정권의 등장 이후, 북한은 연착륙을 위해 권력 재편과 더불어 민생 중시의 정책을 전개하고 있으며, 체제생존 전략으로서 대외 및 대남정책을 전개하고 있다. 즉, 북한의 권력운동 및 국내 정책노선, 대남 및 대외정책 등은 체제 수호에 초점을 맞춰 전개되고 있다. 북한은 김정일의 유산인 선군정치와 핵무장추진 노선을 계속 견지할 것이며, 체제의 생존을 위해 줄타기 외교를 추진할 것으로 전망된다. 북한의 대외정책은 선택적 접근 및 도발로 미·중, 미·일, 한·미, 한·중 간 대북정책 공조를 방해하면서, 아울러 다양한 이해관계를 가진 주변국의 불화를 조성, 경쟁적 대북 유화 및 지원 정책을 유도하여 지원의 획득 기회를 노릴 것이다. 따라서 북한은 대외적 강공 드라이브에 결여 구결 및 유화 외교를 순환적으로 펼칠 수 있으며, 제도적 개혁 노력과는 무관하게 한반도 긴장 고조와 맞물린 국제적 렌트(지정학적 이익 극대화) 수취 작업에 열중할 수도 있다.

6. 한국의 대북전략 및 통일외교전략의 기초

한국의 대북전략의 목표는 분단의 평화적 관리, 개혁·개방과 통일을 지향한 북한변화, 자유통일의 기반 조성 등이다. 이와 같은 목표를 달성하기 위한 대북전략은 안보의 틀 내 유연한 접근, 대화와 압박의 병행, 신뢰·개발·통일의 지향, 북한 주민에 역점을 둔 휴머니즘 접근, 국민적 합의의 중시 등을 기초로 하여 대외, 대북, 국내 등 다차원의 전략 환경을 고려하면서 전개된다. 그리고 한국의 통일외교전략은 연미화중(聯美和中), ‘가치와 비전, 신뢰’ 등을 기초로 하며, 세부전략으로서 한국의 대미·중·일·러·북전략을 전개한다.

검색어: 리더십교체기, 동북아, 통일외교

Abstract

The Northeastern Asian Countries and their Changes in Domestic Politics and Foreign Policies in Leadership Transition: Implications of South Korea's Strategies for National Unification

Bae, Jungho et al.

Major countries in the Northeast Asia, including the U.S., China, Japan, Russia, and North Korea, are in the midst of leadership transition in 2012. It is likely that leadership changes in these countries will produce considerable influences on their domestic and foreign policy making. This study thus aims to analyze and predict the changes in their strategies toward foreign and North Korean policies, exploring the potential shifts in North Korea's domestic and foreign survival strategies as well as South Korean policies after the 3rd generation hereditary succession.

Such an analysis on the changes in domestic and diplomatic politics in major East Asian countries provides a sound starting point to formulate South Korea's strategies in dealing with the changes. For South Korea's North Korean policies, this study navigates actual and potential changes amid strategic environment in Northeast Asia and the transitory conditions in North Korea. It specifically endeavored to research the effects of the humanitarian and human-centered approach to North Korean policies. For South Korea's strategy for National unification, this study suggests the grand strategy of "Alliance with the U.S. and Cooperation with China", and proposes the principles of "Value, Vision and Trust".

Key Words: Northeast Asia, leadership transition, strategic environment, unification, South Korea

I. 서론

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

일국의 외교정책은 국내정치에 연장에서 전개되는 측면이 적지 않으며, 아울러 국내정치와 국제체제 요인들의 상호작용으로부터 영향을 받는다.

최근 중국의 부상과 동북아 전략환경의 변화 등을 볼 때, 2012년 리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 변화, 북한 김정은 체제의 등장 등은 동북아 전략환경과 한반도를 둘러싼 국제환경 등에 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

2012년에 한국과 주변 미·일·중·러 4국 모두 국내정치의 리더십교체기에 직면하였다.

미국은 2012년 11월에 대통령 선거가 있었다. 미국의 대선 정국은 민주당의 현 오바마 대통령과 공화당의 롬니 후보가 치열한 경쟁을 전개한 끝에 오바마가 당선되었다. 즉 오바마 제2기 행정부가 출범하게 되었다.

중국은 2012년 11월의 중국공산당 18차 당대회를 앞두고, 제5세대 지도부의 구성을 둘러싼 치열한 권력게임이 전개되었는데, 주석직은 예정대로 후진타오로부터 시진핑에게 승계되었다. 제5세대 지도부의 등장과 더불어 새로운 집단지도체제가 전개될 것인데, 중화민족주의의 강화와 강대국 성향의 대외전략이 전개될 것으로 전망된다.

일본도 2011년 9월 초에 새로운 노다 총리 및 연립정권이 등장하였지만, 노다 정권에 대한 지지율의 침하와 더불어 자민당으로 정권 교체가 전망된다. 일본 정국이 ‘포스트 노다 정권’을 향한 권력게임과 더불어 중의원 해산과 조기선거의 국면으로 진입하였는데, 2012년 12월 16일의 총선거에서 아베 자민당 정권이 등장할 가능성이 매우 높다. 정권 교체에 따른 대외정책의 변화가 어떻게 나타날지가 주목된다.

러시아는 2012년 3월의 대통령 선거를 통하여 푸틴이 재등장하였고,

I
II
III
IV
V
VI
VII

제3기 푸틴 정부의 국내정치 및 대외정책이 전개되고 있다.

한국 역시 2012년 12월에 대선이 치러지며, 북한은 김정은 체제의 연착륙을 위한 국내정치와 대외정책을 전개하고 있다.

이와 같은 리더십교체기 미·일·중·러의 국내정치, 북한 김정은 체제의 연착륙을 위한 북한의 국내정치와 대외정책 등은 동북아 및 한반도에 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

본 연구는 이와 같은 문제의식을 기반으로 리더십교체기의 미국, 중국, 일본, 러시아의 대외전략 및 대북전략, 북한 김정은 세습체제의 국내정치와 대외 및 대남전략에 관해 분석하고, 한국의 대응전략을 강구하는 것이다.

분석방법은 각 국가의 특성에 따라 다소 차이가 있겠지만, 국내정치에 대해서는 기본적으로 정치과정론적 분석을 하며, 대외 및 대북전략에 관해서는 국내정치, 자국의 현안 및 국익, 미·일·중·러의 역학관계 등을 고려하며 전략적 의미에 역점을 두고 분석한다. 분석 시기는 각 국가의 국내정치 상황에 따라 다소 차이가 있겠지만, 대체로 리더십 교체를 향한 정치변동의 시작으로부터 2012년 11월 하순경까지이다.

각 장별 주요 분석대상은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 대선정국의 미국 국내정치적 요인과 대외정책, 오바마 2기 행정부의 아시아정책 전망 등에 역점을 두고 분석하면서, 향후 오바마 정부의 대북정책과 관련된 시사점을 도출하였다.

제Ⅲ장에서는 중국의 제5세대 지도부의 등장을 앞둔 시점에서 중국의 국내정치 상황에 관해 분석한 뒤, 제5세대 지도부의 특성에 관해 중점적으로 분석한다. 즉, 제5세대 엘리트의 특징, 파벌구조, 정책성향 등에 관해 분석한다. 이어 제5세대 지도부의 등장에 따른 대외정책 및 대북정책에 관해 전망한다.

제IV장에서는 노다 총리의 등장과 그 이후 일본의 국내 정치변동에 대해 집중적으로 분석한다. 즉, 포스트 간 나오토를 둘러싼 권력게임, 노다 정권의 등장과 주요 정책을 둘러싼 민주당의 분열과 탈당, 노다 내각의 침몰과 자민당으로의 정권 교체의 가능성 등 국내정치를 분석한다. 아울러, 외교적 경험이 미숙한 노다 총리 및 겐바 외무상의 대외 정책에 대해 전반적으로 분석·평가하면서, 미·일동맹의 강화, 한·일관계의 신뢰구축과 한계, 일본의 대북전략과 북한의 대일 접근 그리고 북·일의 대화 재개 등에 관해 연구한다.

제V장에서는 푸틴의 재등장에 따른 러시아 지도부 교체에 대해 지베엘리트 측면과 제도적 측면에서 분석하며, 제3기 푸틴정부의 국내정치에 대해 연구한다. 나아가 제3기 푸틴정부의 대외전략과 동아시아 전략, 대북 개입전략 및 북·러관계 등에 대해 변화와 지속의 관점에서 분석한다.

제VI장에서는 북한 김정은 정권의 등장 이후, 북한의 국내정치와 대외 및 대남전략에 관해 분석한다. 즉, 김정은 세습정권의 권력 재편 및 구성 등에 관해 분석하고, 나아가 체제생존의 전략 차원에서 전개하고 있는 대외 및 대남전략에 관해 분석한다.

그리고 이와 같은 리더십교체가 미·일·중·러의 국내정치와 대외·대남정책, 김정은 체제의 연착륙을 위한 북한의 국내정치와 대외·대남정책 등에 관한 분석·연구를 기반으로 제VII장에서는 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대북전략 및 통일외교전략의 기초, 그에 따른 한국의 대미·중·일·러·북전략을 강구하고 연구한다. 즉, 제VII장에서는 한국의 대북전략 기초를 동북아 전략환경, 북한 상황, 한국 국내 상황 등을 고려하여 강구하며, ‘신뢰·개발·통일’ 지향의 대북정책 및 대북 휴먼정책을 중심으로 연구한다. 아울러 한국의 통일외교전략의 기초는 연미화중

I
II
III
IV
V
VI
VII

(聯美和中)의 통일외교전략, ‘가치와 비전, 신뢰’의 통일외교전략 등에
역점을 두고 연구하며, 이를 기반으로 세부전략으로서 한국의 대미·
중·일·러·북전략에 대해 연구한다.

II. 오바마 행정부의 재집권과 동아시아 및 한반도정책 전망

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

1. 대선정국의 미국 국내정치적 요인과 대외정책

가. 대선정국의 국내정치와 오바마 대통령의 재선

지난 4년간 미국 경제는 1930년대 대공황 이후 최악이라는 평가가 나올 정도로 경기침체가 지속되었다. 이에 따라 2012년 미국의 대통령 선거는 오바마 대통령과 롬니 후보 사이에 누가 경기회복 능력이 있는가에 대한 미국 유권자들의 표심이 당락을 좌우하는 “경제선거”의 성격을 띠 것으로 전망되었다. 경기회복, 실업문제, 세금 및 재정적자, 건강보험 개혁문제 등이 대통령 선거의 핵심쟁점으로 떠올라 이를 둘러싼 양당 후보 간 치열한 논쟁과 공격이 진행되었다.

2008년 금융위기 발생 이후 최근 3년 이상 8%를 웃돌고 있는 실업률이 지속되는 상황에서 공화당 롬니 후보는 2012년 8월 말 전당대회에서 외교와 안보 문제는 거의 언급하지 않고 오바마 대통령의 경제 실정을 집중 거론하면서 자신이 경제를 되살릴 책임자라고 강조하기도 하였다. 이는 미국 경제가 회복세를 보이지 않고 있는 상황에서 유권자들의 최대 관심사가 경제문제였기 때문이었다.¹ 2011년 회복세를 보이던 미국 경제는 유럽의 재정위기와 이에 따른 경기침체, 중국경제의 성장세 둔화 등에 따라 2012년 들어 경기회복세가 약화되는 추세를 보이고 있다.²

¹ 미국 실업률은 미국 노동부에 따르면 2012년 6월 8.2%를 기록했다. 6월의 경우 비농업 부문의 신규고용은 8만 명에 불과해, 시장의 예상 전망치인 9만 명을 밑돌면서 고용시장 개선에 대한 기대감은 여전히 그리 높지 않았다. 미국의 실업률은 2011년 8월 9.1%까지 오른 뒤 경기회복 기대감에 따른 기업의 고용 확대와 해고 축소 등으로 지난 4월 8.1%까지 떨어졌으나 5월 8.2%로 소폭 상승한 바 있는데, 미국의 고용 인구는 2008년과 2009년에 급격히 하락하였고, 이후 58%와 59%에서 머물고 있다. “미국 실업률 2개월째 8.2% 유지,” 『연합뉴스』, 2012년 7월 8일.

² “금융위기 이후의 미국경제: 장기 추세적 관점에서 진정한 경제회복이 아닐 수도,”

I
II
III
IV
V
VI
VII

전문경영인(CEO) 출신 경제전문가인 공화당의 롬니 후보는 지난 4년간 오바마 대통령의 경제실정을 공격하며 자신이 미국경제를 회복시킬 능력이 있음을 강조하였다. 이에 반해 오바마 대통령은 미국 경제의 침체는 자신의 실정이 아니라 전임 조지 부시 대통령의 경제정책에 기인한 것이라는 입장을 견지하였으나, 지난 4년간 국정을 이끌어 온 입장에서 경기침체와 실업문제를 해결하지 못한 책임에서 자유롭지 못했다. 하지만 투표일을 앞두고 실업률이 7.9%대로 하락하고, 허리케인 샌디로 인한 피해에 적절히 대응한 것이 오바마 대통령의 재선에 도움이 되었다는 평가다.

선거 전 진행된 각종 여론조사 결과들은 이번 미국 대통령 선거가 초박빙의 승부가 될 것이라는 전망을 제시하였다.³ 양 후보 중 누구도 현저한 우위를 점하지 못하는 초박빙의 판세를 이어나갔기 때문이다. 이번 미국 대선은 2000년 대선에 버금갈 만큼 초접전이 될 가능성이 높다는 것이 지배적인 전망이었다.⁴ 오바마와 롬니 후보에 대한 유권자들의 지지도는 거의 절반으로 나뉘져 있었고, 대선 최대 쟁점인 경제 문제를 다루는 두 후보의 정책에 대해서도 유권자들의 호불호가 양분된 것으로 분석되었다. 워싱턴 포스트(*Washington Post*)가 실시한

『주간 금융브리프』, 제21권 26호 (한국금융연구원, 2012), pp. 18~19.

³ Alexander Burns, "Public Notice Poll: Obama and Romney Tied, Debt Issues at Forefront," *Politico* (August 25, 2012); Dan Balz and Jon Cohen, "Poll: Obama, Romney neck-and-neck ahead of party conventions," *Washington Post* (August 16, 2012); ED Morrissey, "Romney up 1 in new WaPo/ABC poll, 47/46," *Hot Air* (August 27, 2012), <<http://hotair.com/archives/2012/08/27/romney-up-1-in-new-wapoabc-poll-4746/>>.

⁴ *Washington Post*는 지난해 4월부터 실시한 12차례의 여론조사 추이를 분석한 결과를 토대로 "조지 부시와 앨 고어의 대결처럼 놀랄만한 정도의 접전이 될 수 있다"고 이번 대선을 예상하였다. "美 대선, 2000년 부시·고어 초접전 재연 가능성," 『연합뉴스』, 2012년 5월 23일.

12차례 여론조사에서 오바마 후보의 평균 지지율은 47.6%, 롬니 후보의 지지율은 47%였고, 지난 5월에 실시된 여론조사에서는 두 후보의 경제정책에 대해 각각 47%의 유권자가 두 사람을 엇갈리게 지지하는 것으로 보도된 바 있다.⁵

미국 유권자들의 관심이 온통 국내 현안에 쏠려 있어 외교안보 이슈는 선거운동 과정에서 그리 중요한 변수로 작용하지 않은 것으로 평가된다. 투표 전 실시된 퓨리서치(Pew Research)의 여론조사 결과에 따르면 미국 유권자들의 최대 관심사는 일자리(33%), 건강보험(22%), 적자예산(19%), 사회안전망(11%) 등의 순이었으며 국방, 외교, 테러리즘은 리스트에 등장하지 않았다. 역대 미국 대통령 선거에서 외교안보 분야는 최우선 과제는 아니었지만 그래도 비중이 매우 큰 의제로 다뤄져 왔는데, 특히 ‘테러와의 전쟁’이 한창이던 지난 10년 동안 외교안보 문제는 대통령 후보자의 당락을 결정하는 중요한 요소였다. 오사마 빈 라덴을 사살한 오바마 대통령은 테러와의 전쟁에서 중요한 성과를 거두었으나, 대통령 선거국면에서는 이러한 성과가 전혀 유리한 이점으로 활용되지 못했다고 평가할 수 있다.

요컨대, 이번 미국 대통령 선거는 경기침체와 고실업, 세금, 재정적자, 건강보험 등 경제 문제를 비롯한 국내 현안이 압도한 선거라고 할 수 있으며, 선거전은 민주당의 오바마 대통령과 공화당의 롬니 후보 간 지지율의 격차가 거의 없는 치열한 박빙세의 양상을 보이며 전개되었다. 하지만 막상 선거결과는 오바마 대통령의 압승으로 나타났다. 오바마 대통령이 선거인단의 과반을 훨씬 넘는 332명을 확보하여 압도적인 승리를 거두었다.

⁵ 위의 글.

나. 미국 국내정치적 상황의 대외정책 영향

경기침체와 8%에 달하는 실업률의 장기지속 등 유례없이 경제위기가 장기화되고 있는 상황에서 치러진 미국 대통령 선거는 국내경제문제의 심각성을 새삼스럽게 부각시켰고, 따라서 향후 오바마 대통령의 정책적 우선순위는 대외정책보다는 국내문제, 특히 경기회복과 실업문제의 극복에 중점을 둘 것으로 전망된다.

이번 대선을 통해 드러난 미국 국내정치적 상황은 향후 미국의 대외정책에 다음과 같은 영향을 미칠 것이다.

첫째, 향후 오바마 대통령의 정책적 우선 순위는 대외정책보다는 국내문제, 특히 경기회복과 실업문제의 극복에 중점을 둘 것으로 전망된다. 경기회복, 실업문제, 세금 및 재정적자, 건강보험 개혁문제 등의 국내 경제적 문제가 이번 대통령 선거의 핵심쟁점이었다는 점은 이를 잘 보여주고 있다. ‘재정절벽’의 위기 상황에 직면해 있는 미국 국내상황에 의해, 이번 대선 과정에서 오바마 대통령과 공화당 롬니 후보는 국내 경제의 회복과 국내정치에 직접적인 영향을 미치지 않는 대외문제에는 거의 관심을 보이지 않았다. 대중관계, 이란 핵문제와 중동문제 정도가 대외정책에 관한 TV 토론에서 언급되었고, 한반도나 북한 핵 문제는 이번 선거에서 관심의 대상이 되지 못했다.

오바마 행정부가 국내적 차원의 경제위기 극복에 정책적 우선순위를 둘 수밖에 없다는 점은 대외정책에 대한 관심이 상대적으로 약해짐으로써 미국이 주도적으로 외교적 이니셔티브나 정책을 추진할 가능성이 낮다는 점을 의미한다. 대내정책에 몰두할 수밖에 없는 상황은 1기 행정부에서 주요 국제문제에 대한 다자주의적 접근을 강조해온 오바마 대통령의 대외정책 기조가 지속될 가능성이 크다는 점을 시사한다.

아울러, 오바마 행정부 2기는 대외적으로도 중국의 경제적 부상에 따른 국제적 지위의 상대적 약화에 직면하고 있다. 결국 오바마 2기 행정부의 대외정책은 기존의 다자주의적 협상과 국제 공조에 의한 문제 해결이라는 기초를 지속할 수밖에 없는 상황으로 평가된다. 오바마 2기의 미국은 대외정책적 목표를 달성하기 위해 동맹 및 주요국과의 파트너십을 지속적으로 확대하고, 기존 국제기구를 활용하는 다자주의적 접근을 유지할 것으로 전망된다.

둘째, 유례없이 확대되고 있는 재정적자 문제는 미국의 대외정책 추진에 중요한 제약요인으로 영향을 미칠 가능성이 높다. 지난 2011년 공화당이 장악하고 있는 의회는 오바마 행정부와 재정적자 문제의 해결을 놓고 심각한 갈등을 겪었다. 2011년 8월 공화당과 오바마 행정부가 합의한 예산통제법에 따르면, 향후 의회와 행정부가 재정적자 축소를 위한 구체적 방안에 합의하지 못하면, 2013년 1월부터 예산지출의 대폭 삭감과 세금부과 확대를 자동적으로 시행한다는 것이다. 이에 따라 미국의 국방예산과 사회복지예산은 대폭 축소될 것으로 전망된다.

오바마 행정부가 제출한 2013년 예산계획안에 따르면, 임기 말인 2017년까지 미 연방정부의 재정지출을 19%로 확대할 것으로 계획하고 있는데, 이는 연방정부의 재정적자 규모를 2012년 GDP의 8.5%에서 2017년 3%로 축소하고, 국방예산을 현재의 GDP의 4.6%에서 2017년까지 2.9%로 축소한다는 전제에 기초해 있다.⁶

국방예산의 삭감은 향후 미국의 대아시아정책, 특히 점증하는 중국의 해군력 증강에 대한 미국의 균형정책에 영향을 미칠 것으로 전망되며, 아울러 동맹국에 대한 미군의 주둔비용 증가 압력으로 이어질 가능

⁶-Bruce Stokes, *US Election Note: Economic Policy after 2012* (London: Chatham House, 2012), p. 4.

I
II
III
IV
V
VI
VII

성이 있다.

셋째, 오바마 대통령의 재선에도 불구하고, 이번 선거결과 공화당이 계속해서 하원에서의 우위를 유지하게 되어 오바마 행정부의 정책에 대한 강력한 견제와 브레이크를 걸 것으로 보인다. 의회를 공화당이 장악한 상황은 오바마 행정부의 국내정책뿐만 아니라 대외정책의 추진에도 매우 강력한 제도적 제약요인으로 작용할 가능성이 크다. 역대 미국 정치에서 행정부와 의회가 양당에 의해 각각 따로 통제되는 분점정부(divided government)의 상황은 행정부의 정책수행 능력을 심각하게 제약하는 결과를 가져왔다.

사실 역대 미국 대통령 중 재선에 성공한 대통령은 재선 후 이전 보다 적극적인 대외정책을 추진한 경우가 많다. 오바마 대통령도 1기에 비해 2기 행정부에서 보다 적극적인 대외정책 기조로 선화할 가능성도 있다. 하지만 공화당이 하원을 장악하고 있는 분점정부의 상황에서 적극적인 대외정책을 구사하기는 어려울 가능성이 높다. 분점정부의 상황에서 행정부가 추진하는 대외정책은 국내정치적 압력에 민감하게 영향을 받는 경향이 강하기 때문이다. 특히, 의회의 승인을 필요로 하는 대내적 경제정책과 FTA(Free Trade Agreement: 이하 FTA)와 같은 대외 통상정책은 심각한 제약을 겪을 가능성이 매우 높다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 국내 경제의 회복 및 실업문제의 극복과 같은 국내적 이슈에 2기 행정부의 역량이 집중될 가능성이 높기 때문에 외교정책의 중요도는 상대적으로 떨어질 가능성이 높다.

2. 오바마 2기 행정부의 대아시아정책 전망

오바마 대통령은 2기 행정부에서 아시아의 전략적 재균형 전략을 보다 본격적으로 추진하면서, 이 지역에서 자국의 정치경제 및 외교안보적 국가이익을 유지하기 위해 부상하는 중국에 대해 협력과 견제의 복합전략을 구사할 것으로 전망된다.

2011년 말 오바마 행정부는 아시아-태평양 지역에서의 미국의 역할을 강화하는 새로운 아시아 정책을 발표하였다. 오바마 행정부는 미국의 군사안보, 외교 및 대외경제 정책에서 아태지역에 대한 정책적 우선순위를 강화하겠다는 점을 강조했다. 9·11테러 이후 지난 10년 동안 대외정책의 중심을 테러와의 전쟁에 두었던 미국은 이라크에서 미군 철수 완료 및 아프가니스탄에서의 철군을 결정한 이후, 아태지역을 자국의 군사안보 및 정치경제적 이해관계에서 핵심적 중요성을 지니는 지역으로 규정하고, 아태지역, 특히 동아시아로 대외정책적 초점을 이동하는 전략적 “재균형(reblancing)”을 추진하기로 결정한 것이다. 클린턴 국무장관은 “미국의 태평양 시대(America’s Pacific Century)” 제하의 *Foreign Policy* 기고문(2011.11)에서 오바마 행정부는 아태지역을 21세기 세계정치의 핵심동력이자 태평양국가인 미국의 리더십 강화 기회를 제공하는 지역으로 규정하고, 미국의 외교자산을 아태지역 국가들에게 계속 투입하는 “전진배치 외교(forward-deployed diplomacy)”를 추진하겠다고 천명하였다.⁷

아태지역에 대한 새로운 전략적 이동(Pivot to Asia-Pacific)에 따라 미국은 다음과 같은 새로운 정책을 추진하고 있다. 첫째, 호주 다윈 기지에 해병대 주둔, 싱가포르 해군기지에 미 해군함정 파견 및 필리핀

⁷ Hilary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy* (November 2011).

과 군사협력을 강화하기로 하였다. 둘째, 미국의 전체적인 국방예산의 삭감에도 불구하고, 동아시아 지역에 대한 미군의 개입능력은 오히려 강화하기로 하였다. 이를 통해서 동아시아 지역에서 미국의 군사력 투자를 지리적으로 보다 확대하고, 군사작전의 신속적 운용능력을 제고함과 동시에 미군 재배치의 정치적 지속성을 강화하기로 하였다. 셋째, 중동 지역에 대한 기존의 관심을 유지하면서도 아시아 지역으로 군사적 재균형 전략을 추진한다는 국방부의 새로운 신전략 지침(new strategic guidance)을 발표하였다.⁸ 넷째, 동아시아 지역의 핵심 지역협력체의 하나인 동아시아 정상회의(East Asian Summit: 이하 EAS)에 가입하고, 동남아시아 국가연합(Association of Southeast Asian Nations: 이하 ASEAN), 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: 이하 ARF) 등 역내 다자협력체 및 소다자(minilateral)와 협력을 강화하기로 하였다.⁹ 다섯째, 아태지역 국가들과의 다자간 FTA인 환태평양 경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: 이하 TPP)를 추진함으로써 아태지역에 대한 경제적 연계를 강화하였다.¹⁰

사실 미국의 동아시아에 대한 적극적 개입전략은 1기 오바마 행정부 출범 이후 기존에 추진해 오고 있던 정책의 연장선상에 있다. 오바마

⁸- US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington: US Department of Defense, 2012), <http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>; Barack H. Obama, Leon E. Panetta, and Martin E. Dempsey, "Defense Strategic Guidance Briefing from the Pentagon," *US Department of Defense News Transcript* (January 5, 2012).

⁹- 미국의 EAS 가입 배경 및 전략적 의도에 대해서는 다음을 참조. 최원기, "미국과 동아시아 지역협력: 동아시아 정상회의(EAS)와 환태평양 파트너십(TPP)을 중심으로," 『2010년 정책연구과제 2』 (서울: 외교안보연구원, 2010).

¹⁰- Stephen Daggett et al. (eds.), "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia," *Congressional Research Service Reports*, R42448 (March 28, 2012).

대통령은 전임 부시 행정부의 테러와의 전쟁 중시에 따른 아시아에 대한 경시(benign neglect) 입장에서 탈피하여 아시아 역내 주요국과의 관계를 재정립하고 보다 적극적인 전방위적 개입정책(forward-deployed diplomacy)을 추진해 왔다. 미국은 최근 2~3년간 지역 다자기구에 대한 보다 적극적인 참여와 함께, 기존의 동맹국들뿐만 아니라 인도, 베트남, 인도네시아 등 전략적 파트너 국가들과의 안보협력을 강화하고 아시아-태평양 지역에서 미국의 군사력을 강화하는 조치를 취해 왔다. 즉, 한국, 일본, 호주, 태국, 필리핀 등 기존 동맹국들과의 협력수준을 한층 높이고, 인도, 인도네시아, 베트남, 싱가포르 등 여타 아태국가들과의 전략적 제휴를 강화하고자 노력해 왔다. 미국의 동아태지역에 대한 새로운 전략적 변화(Pivot to Asia-Pacific)는 경제위기로 인한 재정적 압박 속에서 중국의 경제적 부상 및 본격적인 “국방현대화”가 대테러전쟁보다 미국의 안보에 더욱 중요한 도전이라는 전략환경에 대한 새로운 평가를 바탕으로 아태지역에 대한 전략적 우선순위를 보다 분명히 한 결과라고 할 수 있다. 이러한 점에서 오바마 행정부의 아태지역에 대한 전략적 재균형정책은 기존 미국 대외전략의 정책목표의 변경이라기보다는 아태지역에 대한 외교자산 투입 강화라는 정책수단의 변화라는 성격이 강하다. 왜냐하면, 아태지역의 전략적 중요성에 대한 강조는 이미 기존의 미국 대외정책에서 중요한 기초를 이루어왔기 때문이다.¹¹

오바마 행정부의 대아시아 재균형 전략에서 특히 주목되는 것은 역대 미국 행정부가 상대적으로 중시하지 않았던 동아시아 지역협력 문제에 대해서도 적극적인 참여정책으로 전환하였다는 점이다. 오바마

¹¹- Evan A. Feigenbaum, “Strengthening the U.S. Role in Asia,” *Council on Foreign Relations* (November 16, 2011).

I
II
III
IV
V
VI
VII

행정부는 그동안 관망적 자세를 취해왔던 EAS에 본격적으로 참여하기로 결정하고, EAS를 역내 주요 정치안보 이슈를 다루는 핵심포럼으로 발전시키겠다는 입장을 보이고 있다. 아울러, 미국은 경제적 측면에서 중국 중심의 시장통합이 가속화되는 동아시아 경제통합 구도를 타개하기 위해 아태지역의 주요국과의 자유무역지대 형성을 목표로 한 TPP도 본격적으로 추진하고 있다. 이에 따라 ASEAN+3 중심으로 진행되어 오던 동아시아 시장통합도 새로운 국면으로 접어들고 있다.

오바마 행정부의 동아태지역에 대한 전략적 변화 배경에는 점증하는 중국의 역내 영향력에 어떻게 대응할 것인가 하는 고민이 놓여 있다. 중국은 1990년대 이후 대외전략의 핵심적인 목표인 지속적인 경제 성장과 개발을 위한 안정적인 대외환경의 유지를 위해 미국의 패권을 인정하고 협력하는 모습을 보여왔다. 중국은 미국의 안보정책에 도전하거나, 냉전기와 같이 미국의 동아시아 동맹체제를 와해하려는 노력은 하지 않지만, 그렇다고 해서 미국의 동맹에 기초한 안보질서를 있는 그대로 받아들일지라도 하지 않고 있다. 특히, 중국은 미·일동맹 강화, 미국과 대만 간 군사교류, 미국과 인도 간의 전략적 관계구축 등을 중국의 전략적 이익에 대한 잠재적인 위협요인으로 인식하고 아시아 지역 내 미국의 외교안보 정책에 대한 적절한 견제를 도모해 왔다.¹²

중국은 한·중·일 정상회의, ASEAN+3, EAS, 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization: 이하 SCO) 등과 같은 미국이 참여하지 않는 지역협력체를 통해 자국의 영향력 확대를 도모함으로써 미국의 역내국가와의 동맹관계 및 정치적 유대관계의 약화를 추진해왔다. 미국을 배제한 지역협력 정책을 통해 중국은 일본에 압박을 가하면서도

¹² 최원기, “미국과 동아시아 지역협력: 동아시아 정상회의(EAS)와 환태평양 파트너십(TPP)을 중심으로” 참조.

우호관계를 유지하고, 한국과 동남아를 참여시키는 지역체제 구축을 도모해 왔다.¹³

중국의 영향력 확대를 견제하기 위한 유용한 수단으로써 동아시아 지역협력에서 일종의 미국의 대리인(agent) 역할을 해온 일본과 호주 등은 중국을 견제하려는 외교적 노력을 다양하게 시도해 왔으나, 그 결과는 그리 효과적이지 못한 것으로 평가된다.¹⁴ 일본의 하토야마 전임 수상의 ‘동아시아공동체(East Asia community)’ 제안이나 호주의 전임 케빈러드 총리의 ‘아시아태평양공동체(Asia Pacific community)’ 구상은 그 제안 배경이나 제도적 구상이 상이하긴 하지만, 동아시아 지역협력과정에서 중국의 영향력을 희석시키려는 의도를 내포하고 있다는 점에서는 전략적 성격이 동일하다고 볼 수 있다.¹⁵

미국의 ‘Pivot to Asia’ 정책의 배경에는 기존의 대리인을 통한 간접 참여 전략이 더 이상 효과적이지 않다는 판단이 깔려 있다. EAS 가입과 관련하여 미국은 EAS 참여를 통해 중국을 견제하는 효과를 노릴 뿐만 아니라 지금까지 밖에서 관망만 하던 EAS를 동아시아 외교전략적 목표 추구를 위한 수단으로 보다 적극적으로 활용하겠다는 의지를 가지고 있는 것으로 보인다. 오바마 행정부가 EAS 가입을 통해 추구하는 전략적 목표는 역내 주요국과의 양자동맹관계 강화, 정치전략 이

¹³. Robert D. Blackwill, “The Geopolitical Consequences of the World Economic Recession: A Caution,” *RAND Corporation Occasional Paper*, OP-275-RC (July 2009).

¹⁴. Ellen L. Frost, ““China and Regional Organization”: Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on “China’s Activities in Southeast Asia and the Implications for U.S. Interests,” *US Department of Defense Report* (February 4, 2010), pp. 7~8.

¹⁵. 최원기, “미국과 동아시아 지역협력: 동아시아 정상회의(EAS)와 환태평양 파트너십(TPP)을 중심으로” 참조.

슈를 다루는 정상포럼으로 EAS의 기능 강화, 그리고 EAS와 여타 지역 협의체 간 보완적 역할 강조 등을 추구하고 있다.

오바마 행정부의 전략적 재균형정책이 기존의 정책과 차별화되는 가장 중요한 변화는 군사안보 분야에서 가장 선명하게 드러난다.¹⁶ 호주의 다윈기지에 미 해병 병력 주둔, 싱가포르 해군기지에 근해 전투함(littoral combat ships)의 배치 및 필리핀과의 군사협력 강화 등 미군의 아태지역에서의 군사작전 능력의 강화로 인해 군비를 강화하고 있는 중국에 대해 군사력의 우위를 유지하겠다는 안보전략이 그것이다. 이에 따라 오바마 행정부는 미국 국방예산의 전반적인 삭감에도 불구하고 아태지역에서 미군의 군사력 유지를 위한 예산은 삭감하지 않을 것이라는 점을 강조하고 있다.¹⁷ 미 국방부의 신전략지침도 국방예산 삭감에 따른 미군의 감축은 육군 및 해병 등 지상군 분야에서 이루어지고, 미군의 동아시아 군사작전의 핵심인 해군의 감축은 최소화될 것이라는 점을 강조하고 있다.¹⁸ 미군의 군사운용에서 지상군 위주인 한반도를 제외하고 대부분의 아시아 지역이 해군중심의 작전지역으로 인식되고 있다는 점을 고려하면, 미국이 동아시아 지역에서의 해군력 감축을 최소화하겠다는 계획은 미국의 군사전략의 새로운 변화로 평가된다.¹⁹ 또한 미국은 아태지역에서 중국의 핵심 안보전략인 지역접근

16. Stephen Daggett et al. (eds.), "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia"; Thomas Fargo, "The Military Side of Strategic Rebalancing," *Asia Policy*, No. 14 (July 2002).

17. Barack H. Obama, "Remarks by President Obama to the Australian Parliament," *The White House Speeches and Remarks* (November 17, 2011), <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>.

18. Catherine Dale and Pat Towell, "In Brief: Assessing DOD's New Strategic Guidance," *Congressional Research Service Reports*, R42146 (January 12, 2012).

저지(Area Denial/Anti-Access: AD/A2) 개념에 대응하기 위한 미군의 공해전(Air-Sea Battle) 능력 강화 및 미 항공모함의 지속적 운용을 강조하고 있다.

특히, 미 국방부가 공해전 개념의 지리적 범위로 중점을 두는 지역은 동남아시아와 남아시아 지역이다. 기존의 동아시아 군사전략이 한국과 일본에 대규모 병력주둔 및 군사기지 유지를 통해 동북아시아 지역에 초점이 맞추어졌다면, 새로운 군사전략은 동남아시아-남아시아 지역 국가들과 군사협력을 통해 현지 해군기지 사용 및 소규모 신속 기동병력의 순환배치 등을 통한 신속적 군사작전 능력의 강화 등을 강조하고 있다.

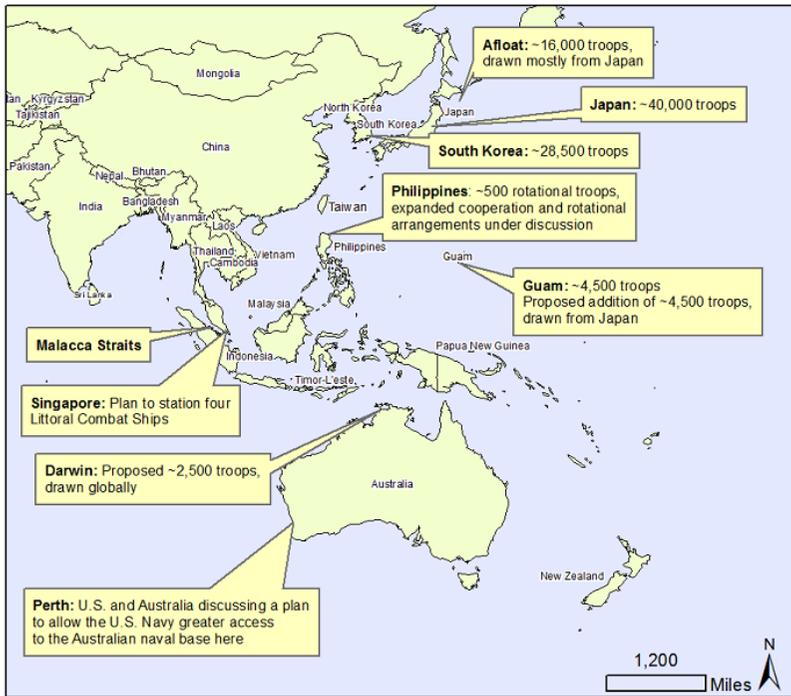
전략적 재균형전략의 두 번째 새로운 점은 미국의 대아시아 전략이 군사적 측면뿐만 아니라, 외교적 및 경제적 측면에서도 다양한 정책수단을 통합하여 하나의 단일한 정책패키지 형태로 추진되고 있다는 점이다. 즉, 군사적 측면에서는 미 해군력의 증강을 통해 아태지역에서의 군사적 우위 유지전략을 구사하고, 외교적으로는 EAS 등 주요 지역협력체에 직접 참여하여 역내 정치안보 질서 형성에 직접적으로 개입하고, 경제적으로는 한·미 FTA 및 TPP 추진을 통해 역내 핵심국가들과의 경제적 연계를 강화하고자 하는 것이다. 이를 통해서 미국은 점차 중요성이 증대되는 아태지역의 지역질서와 규범 형성과정에 직접 개입하여 자국의 이익에 부합하도록 만든다는 전략을 구사하고 있는 것으로 평가된다.

미국의 대아시아 전략의 세 번째 새로운 점은 미군의 지리적 작전반경의 확대인데, 미국이 그동안 상대적으로 관심을 두지 않았던 남아시

¹⁹ Stephen Daggett et al. (eds.), "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia."

I
II
III
IV
V
VI
VII

그림 II-1 미국의 아태지역 군사 배치 현황



출처: Stephen Daggett et al. (eds.), "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia," p. 3 Figure 1.

아 및 인도양 접경 지역도 이제 미 해군의 핵심작전 지역으로 편입되었다는 점이다. 즉, 미국의 아태축(Asia-Pacific Pivot)의 지정학적 범위에 남아시아 및 인도양 접경 연안 국가들이 새롭게 포함된다는 점이다. 남아시아 및 인도양 접경 지역은 중동으로부터의 에너지 자원 및 수출입 물자의 핵심 해상수송로(Sea Lanes of Communications: SLOCs)로서 중요성을 갖고 있다. 인도양 및 남중국해는 중국과 동남아 국가들 간 영토분쟁의 갈등이 격화될 가능성이 상존하고 있고, 중국

과 인도 간 인도양의 해양안보 이슈들을 둘러싼 잠재적 갈등요인들도 상존하고 있다. 이 지역에서 항행의 자유(freedom of navigation) 및 인도양 및 남중국해를 경유하는 주요 해상수송로의 안전보장에 핵심적 이익을 갖고 있는 미국은 이 지역에 대한 군사전략적 가치를 새롭게 평가하고, 미 해군의 핵심 작전지역으로 규정한 것이다.

재집권에 성공한 오바마 대통령은 2기 행정부에서 이러한 아시아 전략적 재균형전략을 보다 본격적으로 추진할 것으로 전망된다. 오바마 2기 행정부는 이 지역에서 자국의 정치경제 및 외교안보적 국가이익을 유지하기 위해 부상하는 중국에 대해 협력과 견제의 복합전략을 구사할 것으로 전망된다. 미국은 경제통상 및 적극적인 외교를 통해 중국을 국제규범을 준수하는 책임 있는 파트너로 삼는 동시에 급속하게 군사력을 증강하고 있는 중국에 대해 동아시아 재균형전략을 통해 군사적 우위를 유지하면서 압박을 가하는 전략을 구사할 것으로 전망된다. 즉, 중국의 협조 없이는 주요 국제이슈에 대해 효과적으로 대처하기 어렵다는 “G2 공동관리”의 현실인식 위에서 중국이 역내에서의 단기적 이익을 추구하고 팽창적 태도를 보이는 것에 대해서는 단호하게 견제하고, 책임 있는 행위자로서의 역할을 하도록 유도하려는 전략을 구사하려는 것으로 보인다.

오바마 2기 행정부는 그동안 2013년 말까지 협상을 완료한다는 목표를 가지고 전력투구하여 추진해온 TPP를 계속해서 적극적으로 밀어붙일 가능성이 높다. 일본의 참여를 적극 유도할 것으로 전망되며, 이를 통해서 미국이 전통적으로 추구해온, 높은 수준의 포괄적 FTA를 아태지역 통합의 중심축으로 삼겠다는 전략을 보다 구체화할 것으로 전망된다.²⁰ 또한 주목할 것은 통상분야에서 오바마 2기 행정부가 중국을 비롯한 무역적자 국가에 대해 보다 공세적인 무역정책을 추진

할 가능성이 높다는 점이다.

무역적자, 특히 중국의 대미 무역흑자 문제에 대해 강경한 입장을 견지해온 공화당의 압력이 보다 거세질 것으로 보인다. 이에 따라 오바마 행정부 2기의 대중 통상압력은 보다 강화될 전망이다. 특히, 중국을 비롯한 무역 상대국에 대한 반덤핑 규정이나 상계관세 및 세계무역기구(World Trade Organization: 이하 WTO) 분쟁해결절차의 적용을 통해 의회의 불공정 무역 시정에 대한 압력에 대응할 가능성이 높다. 통상분야에서의 대중국 압박수위가 보다 높아질 가능성이 높으며, 미·중 간 무역분쟁과 마찰 또한 격화될 가능성이 높다.

3. 오바마 2기 행정부의 대북정책 전망

오바마 대통령은 2008년 대통령 당선자 신분으로 대화를 통한 북핵 문제의 해결, 북한 핵에 대한 “완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: 이하 CVID)”를 지속적으로 강조하였고, 이에 대한 실천전략으로 “강인하고 직접적인 외교(tough and direct diplomacy)”를 제시한 바 있다. 2009년 아시아 소사이어티(Asia Society) 연설에서 클린턴 국무장관은 북한이 CVID에 부합하는 방법으로 핵문제를 해결할 자세변화를 전제하여 오바마 행정부는 양국 관계의 정상화, 정전협정의 평화협정으로의 대체 및 북한에 대한 에너지와 경제원조 제공 등 북·미 간 직접대화를 통한 북한문제의 해결의지를 피력한 바 있다.

하지만 이러한 미국의 대화중시 정책은 2009년 4월 5일 광명성 2호

²⁰ Joseph K. Hurd III, “US Election Note: International Trade Policy after 2012,” *Chatham House Programme Papers* (London: Chatham House, June 2012).

발사와 이후 북한의 6자회담 불참, 기존 대미 합의 파기, 영변 핵 발전소 불능화 취소 및 원상복구 방침 발표, 그리고 5월 25일 제2차 핵실험 단행 등 북한의 공세적 도발에 따라 실현되지 못했다. 이러한 상황에서 미국은 대화를 통한 북핵문제의 해결 가능성을 전제로 한 선의의 무시(benign neglect)입장으로 선화하였다.

이후 오바마 행정부의 ‘선의의 무시’ 정책은 북한의 입장변화가 보이지 않자 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책으로 보다 강화되게 되는데, 전략적 인내는 대북제재를 강화하는 동시에 대화의 문을 열어놓는 투트랙(two-track) 전략이라 할 수 있다. 전략적 인내는 북한이 장거리미사일 발사, 제2차 핵실험, 천안함 사건 등의 도발을 일으키는 상황에서 북한의 도발이 지속되는 한, 대화 대신 경제제재와 군사적 억지를 통해 북한의 행동을 변화시켜 나가겠다는 것이었다.²¹

천안함 사건 및 연평도 도발과 2010년 11월 북한의 우라늄 농축프로그램 공개 이후 미국 내부에서는 전략적 인내 정책의 지속 여부에 대한 논쟁이 대두되었으며, 이에 따라 미국의 대북정책은 전략적 인내의 큰 기초를 유지하면서도 동시에 북한 도발 방지를 위해 상황을 전략적으로 관리하기 위한 대화를 추진하는 방향으로 변화하였다. 2011년 들어 미국의 대북정책은 변하기 시작했는데, 2011년 1월 미·중 정상회담에서 미국은 한반도의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조하였으며, 이를 위해 남북한 간 관계 개선의 중요성을 강조하였다.

이후 미국은 북한문제 관리를 위한 회담 추진에 적극적인 입장으로 전환하여, 지난 2월 베이징 북·미 고위급 회담에서 대북 식량(영양)지원과 우라늄 농축프로그램(Uranium Enriched Program: 이하 UEP)

²¹ 김현욱, “오바마 정부의 대북정책과 6자회담 재개 가능성,” 『주요국제문제분석』, No. 2011-32 (국립외교원 외교안보연구소, 2011.11.15).

중단, 핵·미사일 시험 유예 등을 핵심으로 하는 2·29 합의를 도출하였으나, 북한이 광명성 3호 위성을 발사하자 미국은 식량지원을 중단하였고, 2·29 합의는 유명무실하게 되었다.

향후 오바마 2기 행정부의 대북정책을 전망하면, 기존의 대북정책 기조를 유지할 것이라는 관측이 우세하다. 오바마 행정부는 기존의 비확산(non-proliferation) 기본관점을 견지하면서 북한의 핵무기 포기 에 대한 압박을 지속할 것으로 전망된다. 북한의 핵개발 프로그램을 중국의 공조를 통해서 억지하고, 6자회담과 같은 대화와 협상을 통해 문제를 해결한다는 기본원칙은 계속 견지할 것으로 보이나, 북한이 장거리 미사일 발사 시도나 3차 핵실험과 같은 도발을 감행한다면 미 행정부 내에서 강경론이 보다 강화될 것으로 전망된다.

오바마 행정부 1기의 대북정책은 초기의 과감한 대화시도가 북한의 핵·미사일 시험 등 도발적 비협조로 인해 좌절된 이후 ‘전략적 인내’ 기조로 선회하였다. 미국이 그동안 견지해온 전략적 인내기조는 북한의 태도변화를 전제로 한 전략으로서 북핵문제를 해결의 대상이 아니라 관리의 대상으로 간주하는 결과를 낳았다. 오바마 행정부는 그동안 북한의 핵위협이 당장 미국의 안보를 위협하는 심각한 수준으로 발전하지 않는 한, 적극적인 해결책을 모색하기보다는 북핵에 직접적인 안보적 이해관계를 가지고 있는 동맹국인 한국의 대북정책을 존중·수용하고 추구하는 모습을 보여왔다.²² 북한의 비핵화가 전제되지 않는 한, 오바마 행정부가 북·미관계 개선을 위해 북한에 적용할 수 있는 현실적인 외교적 옵션은 많지 않았기 때문이다.

이번 대선과정에서 전혀 언급되지 않았다는 점에서 드러나듯이, 북

²² 송민순, “미중 새 지도부 등장에 부쳐,” 『한겨레』, 2011년 12월.

한 핵문제는 오바마 정부의 대외정책에서 핵심적 중요성을 가지는 사안은 아니었다. 이러한 점에 비추어 볼 때 오바마 2기 행정부의 대북정책은 새로운 중요변수가 나타나지 않는 한, 한반도의 안정적 관리와 북한핵의 비확산이라는 관점에서 현상을 관리하는 “관리형” 정책기조의 모습에서 벗어나 북·미관계의 개선 등 새로운 적극적인 이니셔티브를 제시할 가능성은 낮다는 것이 대체적인 전망이다.

하지만 오바마 행정부의 대북정책의 변화 가능성도 제기되고 있다. 오바마 행정부가 향후 보다 적극적으로 대북대화를 추진할 가능성이 있다. 오바마 대통령은 재선에 성공함으로써 다음 대선을 걱정하지 않게 되었고, 따라서 보다 과감한 접근을 통한 북·미관계의 개선을 시도할 가능성이 있다는 점이다. 성 김 주한미국대사가 11월 16일 “북한에 건설적으로 관여(engage)할 준비가 돼 있다”고 공개적으로 언급한 점도 이러한 관측을 뒷받침한다. 성 김 대사의 발언은 오바마 2기의 대북정책이 압박보다는 대화 쪽에 더 중점을 둘 것이라는 점을 시사하고 있다.²³ 이는 북한이 미사일 발사나 핵실험 등 한반도의 긴장을 야기하는 군사적 도발을 하지 않는다는 전제하에서 가능한 시나리오라고 할 수 있다. 오바마 대통령은 집권 초기 북한에 대해 대화와 협상을 위한 ‘과감한 접근’을 시도했지만 북한의 거듭된 도발 뒤 소위 ‘전략적 인내’로 표현되는 엄격한 기조로 대북정책을 전환했다는 점은 이를 잘 보여주고 있다.

물론 차기 한국정부와 오바마 2기 정부가 공통적으로 북한과의 대화 의지를 보이고, 동시에 북한이 도발하지 않고 한·미 등에 신뢰를 주는 태도를 보인다면 내년 초에는 북핵 문제에 대한 각국의 움직임이 현재

²³ “오바마 2기 적극적 대북정책 예고,” 『연합뉴스』, 2012년 11월 16일.

보다 활발해질 가능성이 높다. 또한, 오바마 2기 행정부가 글로벌 비핵화의 한 파트너로 북한을 동참시킬 의향이 있다는 점에서 북·미관계의 급진전 가능성을 점치는 전망도 제기된다.²⁴ 핵안보정상회의를 주도한 오바마 대통령은 “글로벌 제로”의 목표를 실현하는 하나의 업적으로서 북한을 비핵화의 파트너로 간주하여 과감한 접근을 할 수도 있다는 것이다. 하지만 지난해 초 이뤄진 2·29 합의를 북한이 2개월도 되지 않아 일방적으로 깨뜨리고 장거리 로켓을 발사함으로써 북·미합의를 무력화시킨 바 있다는 점에서 미국의 북한에 대한 신뢰는 매우 낮다.

이와 반대로 오바마 2기 정부의 대북정책이 보다 강경한 방향으로 선회할 가능성도 배제할 수 없다. 특히, 지난 9월 민주당 전당대회에서 발표된 오바마 대통령의 정강정책은 북핵문제에 대해 ‘외교적 노력을 통한 비핵화’를 강조하기보다는 ‘제재를 통한 대응’이라는 보다 강경한 입장을 천명하였다. 즉, 정강정책에 “비핵화를 입증할 조치를 취하지 않으면 국제사회와 미국으로부터 대가를 치를 것”이라는 보다 강력한 경고성 구절이 포함되었다.²⁵ 이는 선거과정에서 북핵문제 해결에 무능했다는 공화당의 비판에 대한 대응적 성격이 강하지만, 김정은이 정권을 승계한 후 헌법에 북한이 핵보유국이라는 구절을 삽입할 정도로 핵을 포기하지 않겠다는 의지를 표명한 점을 고려한 것이기도 하다. 하지만 미국의 대외정책에서 이란 핵문제와 아프가니스탄, 시리아 내전 등의 현안에 비해 북한문제의 우선순위가 높지 않다는 점을 미루어 볼 때, 미국이 대북 강경자세를 견지한다 하더라도 새로운 외교적·정

24. “오바마, 외교적 업적 위해 북과 획기적 핵타협 할수도,” 『한겨레』, 2012년 11월 11일.

25. “오바마, 룬니 누가 돼도 김정은 압박 더 세진다,” 『중앙일보』, 2012년 9월 6일, <http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=9248573&cloc=olink|article|default>.

치적 비용을 수반할 정도로 새로운 대북 행동을 취할 가능성은 높지 않은 것으로 판단된다.

오바마 2기 행정부의 향후 대북정책은 큰 변화 없이 기존의 정책기조를 유지할 가능성이 높지만 중국의 협조, 북한의 태도변화, 차기 한국정부의 역할 등의 변수에 영향받을 가능성이 높은 것으로 보인다.

첫째, 향후 북한문제에 대한 중국의 접근 및 미국과의 협조 여부는 2기 오바마 행정부의 대북정책의 전개에 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다. 특히 최근 18차 당대회에서 새롭게 출범한 중국의 신지도부의 북한에 대한 인식 및 정책방향이 어떻게 전개될지, 그리고 시진핑 체제의 중국이 향후 오바마 2기 행정부와 북핵 및 북한문제에 어떻게 대응할지가 미국의 대북정책 전개에 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다. 대체적으로 시진핑 체제의 중국 신지도부도 향후 대북정책에서 큰 변화 없이 기존 정책기조를 이어나갈 것이라는 전망이 우세하다.

오바마 행정부는 그동안 중국에 대해 북한이 남한과의 관계를 개선하고 핵과 미사일 개발 프로그램 등 한반도의 긴장을 야기할 수 있는 도발적 정책을 포기하도록 강력한 압력을 행사해 줄 것으로 요구해왔다. 아울러 미국은 북한에 대한 유엔 제재의 실효성을 높이기 위해 중국의 적극적 동참도 요구해왔다. 하지만 중국의 대북정책은 북·중관계의 특수성, 북한 정권의 유지와 한반도 정세의 현상유지 필요성 등의 요인에 의해 영향받아왔다. 그동안 중국은 북한 핵문제보다는 북한정권의 안정 및 한반도 정세의 현상유지를 더 우선시하는 경향을 보여왔다. 지속적 경제성장을 위한 안정적 국제환경 및 국제적 영향력 확대를 외교정책의 기조로 삼고 있는 중국은 한반도 정세의 안정적 관리를 최우선 과제로 삼아왔다.

중국은 북한 핵문제의 관리를 위해 6자회담을 개최해 왔고, 북한의

I
II
III
IV
V
VI
VII

제1차 핵실험에 대한 유엔 안보리 결의안 1718을 지지하고 이에 기초한 북한에 대한 제재에 동참한 바 있다. 아울러 북한의 2차 핵실험 후 나온 유엔 안보리 결의안 1874를 지지하고 북한에 대한 보다 강화된 제재에도 동참했다. 하지만 북한에 대한 유엔 제재안의 실제 집행에 있어서 중국의 참여는 매우 제한적(minimalist)이었다.²⁶ 오히려 중국은 1994년 이래로 북한에 대한 제1의 식량 및 에너지 공급원이며 가장 강력한 외교적 우방으로서의 역할을 해왔다. 중국은 연평도 공격 및 천안함 폭침 등 북한의 일련의 군사적 도발에 대해서도 북한을 옹호해왔다. 중국의 이러한 태도는 미국의 아시아 정책에 대항하는 완충지대로서 북한의 전략적 가치를 중시하고, 북한체제를 유지하면서 북한이라는 변수를 안정적으로 관리하고자 하는 전략에 기반하고 있다. 중국은 미국과 일본이 대중국 압박수위를 높이는 것을 경계하며, 북·중동맹을 강화하고 대북지원을 늘리는 ‘북한 카드’로 대응해왔다. 중국의 북한에 대한 기존의 전략기조는 시진핑 체제의 중국 신지도부에서도 유지될 것으로 보인다.

그러나 시진핑 체제의 중국은 기존 대북정책의 기본 기조는 유지하면서도 상황적 변화에 따라 대한반도정책 및 북한문제에 관해 정책적 “조정”을 할 가능성도 배제할 수 없다. 센카쿠 열도를 둘러싼 중·일 갈등이 지속되고 이 문제에 대한 미국의 일본에 대한 지원이 강화된다면 중국은 김정은의 방중 등 북·중관계를 강화함으로써 ‘북한 카드’로 대응할 가능성도 있다. 아울러 미국의 동아시아 재균형전략을 대중봉쇄 내지 압박정책으로 해석하는 중국은 한국과 일본이 이러한 미국의 전략에 편승한다고 판단할 경우, 대북 밀착을 보다 강화할 가능성도 있

²⁶ Mary Beth Nikitin et al. (eds.), “Implementation of UN Security Council Resolution 1874,” *Congressional Research Service Reports* (August 13, 2009)

다. 이와 반대로 북한이 미사일 발사 또는 제3차 핵실험 등을 강행함으로써 한반도의 안정적 관리라는 중국의 정책기조 유지에 어려움을 발생시키고 인내심을 시험할 경우, 중국은 미국의 대북압박 정책에 보다 전향적으로 대응할 가능성도 있다.

둘째, 2기 오바마 행정부의 대북정책은 향후 북한이 어떠한 태도를 보이는가에 따라 많은 영향을 받을 것으로 보인다. 앞서 지적한 바와 같이 오바마 대통령은 2009년과 2012년 초 두 차례에 걸쳐 북한과 관계개선을 위한 시도를 한 바 있다. 하지만 북한이 2009년에는 핵 실험, 2012년에는 미사일 발사로 대응함으로써 오바마 행정부의 북한에 대한 신뢰는 극히 낮다.

오바마 2기 행정부는 현재의 대북제재의 정책기조를 유지할 것으로 보이나, 북한이 3차 핵실험이나 미사일 발사 또는 다른 형태의 군사적 도발을 한다면 북·미 간 대화재개의 가능성은 멀어지고 보다 강화된 형태의 대북 추가제재를 취할 가능성이 높다. 최근 북한이 평안북도 동창리 발사장에서 장거리 미사일 발사 준비를 개시하는 움직임을 보이고 있어 향후 미국의 대북정책의 강경선회 가능성도 상존하고 있다.²⁷

셋째, 오바마 2기 행정부의 대북정책은 내년에 출범할 한국의 차기 정부가 어떠한 역할을 하느냐에 많은 영향을 받을 것으로 전망된다. 오바마 행정부의 대북정책은 북한이 핵폐기에 대한 진정성을 보이지 않는 이상 대화보다는 제재와 압박을 가함으로써 북한핵의 폐기를 유도한다는 원칙에 기초하고 있으나, 현실적으로 북한 핵문제에 대한 구체적 해법을 가지고 있지는 않은 것으로 판단된다. 아울러 앞서 지적한 바와 같이 국내경제 문제의 해결에 몰두해야 하는 상황에 놓인 오

27. “정부, 북 미사일 발사 준비에 촉각,” 『연합뉴스』, 2012년 11월 23일.

바마 행정부는 북한문제의 적극적인 해법을 모색할 가능성이 높지 않다. 따라서 차기 한국정부의 주도적 역할과 대북정책 조율 능력은 2기 오바마 행정부의 대북정책에서 중요한 변수로 작용할 가능성이 매우 높다. 오바마 1기 행정부는 대북정책에 있어 한국정부와 매우 긴밀한 공조체제를 유지해왔으며, 이러한 노력은 오바마 2기에서도 유지될 전망이다.

4. 향후 오바마 정부의 대북정책 관련 정책적 시사점

오바마 대통령은 동맹국과의 공조뿐만 아니라 다양한 형태의 다자주의적 국제협력을 통한 국제문제의 포괄적 해결을 강조해왔고, 이 과정에서 미국의 군사적 우위에 기반한 일방주의보다는 북한, 이란, 중국, 러시아 등과의 대화와 협상을 통한 문제해결을 추구하는 경향을 보여 왔다. 오바마 대통령이 재선에 성공함으로써 이러한 “오바마 독트린”은 지속적으로 추진될 것으로 보이며, 미국 대외정책의 급격한 변화 가능성은 낮다고 볼 수 있다.

오바마 대통령은 기존의 대동아시아 전략 및 대북정책 기초를 계속해서 이어나갈 것으로 전망된다. 즉, 아시아에 대해 정치경제 및 외교 안보 측면에서 보다 적극적인 개입과 관여(Pivot to East Asia)정책을 유지할 것으로 보이며, 중국과는 전략적 협력과 견제의 복합전략을 구사할 것으로 전망된다. 또한, 대북정책에 있어서는 한·미동맹을 기초로 한 대화와 제재의 혼합전략을 구사할 것으로 보인다.

앞서 지적한 바와 같이 오바마 행정부의 향후 대북정책은 중국의 협조, 북한의 태도변화, 차기 한국정부의 역할 등에 많은 영향을 받을 것으로 보인다. 상기 논의를 바탕으로 미국 오바마 2기 행정부의 향후 대

북정책과 관련하여 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 오바마 행정부 2기의 대북정책 방향은 한국이 어떠한 정책적 입장을 취하느냐에 상당히 영향받을 가능성이 매우 높다는 점에서 한·미 간 대북정책 공조에 있어서 한국의 주도적 역할이 무엇보다도 중요하다. 오바마 2기 행정부는 향후의 대북정책에 대한 확고한 입장이 있거나, 특정한 해법을 마련하지는 않고 한반도의 안정적 관리에 초점을 둘 것으로 전망된다.²⁸ 오바마 행정부는 대북정책에 있어 한국정부의 입장을 존중하여 한국정부와의 조율과 협력을 중시하는 입장을 보여왔다. 현 정부에서 강화된 한·미동맹관계가 북한에 대한 긴밀한 정책 조율을 가능하게 했기 때문이다. 이러한 오바마 행정부의 정책기조가 계속 유지된다면 미국의 대북정책에 차기 한국정부의 의견이 반영될 여지가 그만큼 커질 가능성이 있다. 따라서 차기 한국정부가 대북정책을 어떠한 내용과 방향성을 가지고 설정하느냐가 대북정책에 대한 미국의 입장형성에 매우 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다. 차기 한국정부는 보다 실효성 있는 대북정책을 수립하고, 견고한 한·미공조를 통해 북핵문제에 대한 일관되고 단호한 입장을 견지할 필요가 있다.

둘째, 한·미 전략동맹의 효율적 관리가 매우 중요하다. 특히 차기 한국정부가 대북정책을 둘러싼 한·미 간 긴밀한 정책조율 및 정책수위 조절을 얼마나 효과적으로 하느냐가 매우 중요하다. 현재 여야 대통령 후보 모두 현 이명박 정부의 대북정책을 강경한 것으로 평가하고, 보다 유연한 대북정책을 추진할 것임을 표명하고 있다.²⁹ 향후 오바마 행정

28. 김현욱, “오바마 2기 행정부의 대외정책 전망,” 『주요국제문제분석』, No. 2012-36 (국립외교원 외교안보연구소, 2012.11.19).

29. “Presidential Hopefuls in Seoul Talk of Improved Ties with North,” *Wall Street Journal* (September 28, 2012).

I
II
III
IV
V
VI
VII

부가 복핵 프로그램 폐기의 원칙에 방점을 찍고 보다 원칙적이고 강경한 대북정책을 구사하는 상황에서 대북 포용정책을 중시하는 차기 한국정부가 등장한다면 한·미 간 대북정책을 둘러싼 정책적 충돌 가능성도 배제할 수 없다.³⁰ 한·미 간 대북정책을 둘러싼 갈등이나 충돌을 미연에 방지하기 위해서는 면밀한 외교적 노력을 통한 한·미 간 긴밀한 정책조율이 무엇보다도 중요하다.

셋째, 향후 북한문제를 둘러싼 미·중 간 갈등의 소지를 최소화할 수 있도록 대미 및 대중외교의 전략적 관리가 매우 중요하다. 특히, 연평도 도발 및 천안함 폭침으로 인해 미·중관계가 악화된 사례와 같이 북한이 한반도에서 군사적 도발을 통한 미·중 갈등을 야기하여 전략적 이익을 챙기는 상황이 발생하지 않도록 노력하는 것이 필요하다.

³⁰ 목용재, “오바마 재선, 남 보수정권 재창출되면 대북정책은?” 『데일리 NK』, 2012년 8월 21일, <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00900&num=96650>>.

Ⅲ. 중국의 국내정치 및 대외정책 변화

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

1. 중국의 국내정치 환경: 외화내빈의 중국

가. 비대해진 국력: 중국의 G2 부상

중국은 개혁·개방이래 지속된 고속성장에 힘입어 국가위상과 역량이 점차 강화되고 있다. 혹자들은 멀지 않은 장래에 미국의 경제력을 추월할 수 있다는 전망을 제시하기도 할 정도로, 중국의 표면적 국력이 나날이 증가하고 있는 것이다. 학계와 언론에서는 중국의 부상에 따라 G2(미국과 중국), 혹은 차이메리카(Chimerica)라는 조어를 유행시키면서, 기존 선진국 중심의 국제질서에서 중국이 중심축을 형성하는 국제질서로 변화하고 있음을 시사하고 있다. 중국의 급속한 부상은 미국의 상대적 쇠퇴와도 연관이 깊다. 미국은 21세기 이라크와 아프가니스탄과의 대립이라는 2개의 전쟁과 2007년 미국발 금융위기를 겪으면서 글로벌 리더로서의 지위와 영향력이 약화되었다. 물론 미국의 쇠퇴가 다소 과장된 측면이 있으며, 중국이 미국을 따라잡을 정도의 실질적인 군사력과 경제력 그리고 세계의 리더 지위로 부상하기까지는 시간이 더 필요하다는 주장도 동시에 제기되고 있다.³¹ 세력전이론이 시기상조라는 주장들에 비추어 보면, 현재의 미국 중심의 질서와 국제체제는 상당 기간 유지될 것으로 전망된다. 중국 역시도 자국의 국력 수준이 국제사회에서 미국과 같은 막중한 역할을 맡기에는 그 역량이 턱없이 부족하다고 인식하고, G2 논의에 대한 부담을 느끼고 있음을 피력해왔다.³² 중국은 13억 인구의 삶의 질을 개선하기 위한 국내 경제발전 문제를 최우선해야 하는 상황이고, 경제력 역시 개발도상국 수준에 불과

31. 조셉 나이 저, 홍수원 역, 『소프트파워』 (서울: 세종연구원, 2004).

32. 중국은 책임의 가중에 대한 부담을 느끼고 G2 논의에 부정적 반응을 보였다. “G2 概念是在捧殺中國,” 『新華網』, 2009년 6월 11일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

하다는 주장이다.

그럼에도 불구하고 중국이 이미 확보한 경제력, 군사력의 증강 속도를 감안하면 중국의 국력이 점차 미국을 위협하는 수준까지 도달할 것이라는 사실 역시도 무시할 수 없는 현실이다. 국제정치 영역에서의 영향력 수준 역시 당장은 미국 중심의 세계 질서에 도전할 정도는 아니지만, 동아시아 지역 질서에서는 이미 상당 수준 미국과 버금가는 영향력을 행사한다고 판단된다. 예를 들어 중국의 경제규모는 이미 2010년 미국 다음의 세계 2위 수준에 도달했으며, 1985년 이후 현재까지 이어져 온 연평균 10%의 고속성장이 지속됨을 감안했을 때, 경제 1위 대국의 자리를 탈환하는 것도 시간문제이다. 또한 중국의 외환보유액은 2011년 3조 달러를 넘어 세계 1위의 자리를 굳건히 지키고 있으며, 막대한 달러 보유를 통해 전 세계 경제에 상당한 영향력을 행사하고 있다.³³

중국의 군사력은 세계 2위의 수준으로 평가된다. 중국이 공식 발표한 2012년도 국방예산 규모는 1,060억 달러였고, 21세기 들어 매년 연평균 12% 이상을 증가시켜왔다. 그러나 중국의 실제 국방비는 공식 발표액의 최소 2~3배는 많을 것으로 추정되고 있다.³⁴ 이러한 추정이 맞다면 미국 국방비(6,460억 달러)의 1/4 혹은 최대 1/3에 육박할 수 있으며, 더욱 주목할 사항은 최근 항공모함 바랴크호 진수, 각종 첨단 전투기 구비 등 중국의 군사력 확대가 매우 위협적인 속도로 증가하고 있다는 점이다. 일부 군사전문기관들은 중국의 국방력 증강 추세가 지속된다면, 2015년에는 최소 2,300억 달러의 규모가 될 것이고, 중국의 국방비가 아시아 제2의 군사대국인 일본 국방비의 4배, 아시아 지역

33. “중, 외환보유고 3조달러 돌파,” 『연합뉴스』, 2011년 4월 14일.

34. “중국 국방비 1000억 달러 돌파, 미국우려 높아져,” 『아시아경제』, 2012년 5월 21일.

차하위 12개국 국방비 총 규모보다 많아질 것으로 예상했다.³⁵

중국의 소프트 파워 역시 중국이 보유한 문화자산, 정치력, 외교력 등을 종합적으로 감안했을 때 그 평가가 매우 논란의 여지가 있지만,³⁶ 중국의 강대국화에 따른 전파력을 감안한다면 그 영향력은 빠른 시간 내 증강될 것이 확실시된다. 특히 중국 경제에 대한 세계 경제의 의존도가 높아지는 상황에서 중국에 관심을 표현하는 “중국열”이 확산되고 있으며, 국제사회에서의 중국의 책임과 역할에 대한 요구가 계속적으로 증가함으로써 중국의 외교력은 이미 상당한 영향력을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 중국의 종합국력에 대한 실질적 수준에 대한 많은 논란이 있음에도 불구하고, 중국은 이미 경제력, 군사력, 소프트 파워 모든 측면에서 이미 국제사회에 상당한 영향력을 행사할 수 있는 강대국으로 성장한 것이다.

나. 통치의 위기: 중국의 국내정치 불안 요소들

외연적으로는 이미 중국은 G2 지위를 확보하고 있다. 그러나 중국 정부가 주장하듯 중국은 아직 개발도상국이며, 국제문제에 대한 역할 보다는 국내문제의 해결이 더 시급한 또 다른 얼굴을 가지고 있다. 중국은 개발독재를 통한 초고속 성장을 해 온 국가들에서 나타나는 발전의 역설 때문에 불안정하며, 거대한 국토, 인구를 가진 다민족 국가에서 중국 특색의 사회주의 체제를 유지하면서 나타나는 중국 특유의 모순과 위기들에 봉착해있다.

³⁵ IHS web-site, <<http://www.ihs.com/news-analysis/index.aspx>>.

³⁶ 중국의 소프트 파워 평가 및 논란에 대해서는 황병덕 외, 『중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 1부』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 146~206 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

첫째, 분배의 불균형이다. 중국은 해안지역을 중심으로 선부론과 불균형발전 전략을 시행했다. 상대적으로 내륙지역은 그 투자기반이 약해 경제발전 속도가 더딜 수밖에 없었으며, 도시 위주의 발전은 농촌의 희생을 강요했기 때문에 도농 간 빈부격차가 심화되었다. 결국 세계에서 가장 평등했던 사회는 가장 불평등한 사회로 전환되었다.³⁷ 시장화, 산업화, 도시화, 세계화의 과정 속에서 경제발전을 견인하는 선도계층-사영기업가, 전문기술자, 도시인들에게는 기회와 혜택이 집중되었으나, 중국혁명의 주체였던 노동자, 농민에게는 경제구조 조정의 부담이 가중되어 사회 하층계급으로 전락하였다. 현재 중국의 빈부격차는 매우 심각한 수준이다. 중국정부는 지난 2000년 소득분배 불균형을 나타내는 지니계수가 0.412라고 발표한 이후, 최근까지 12년째 수치를 공식적으로 밝히지 않고 있다. 2011년 중국 사회과학원의 연구 발표 결과에 따르면, 중국의 지니계수는 0.5로 추정되고 있으나 이미 미국의 0.408, 한국의 0.341에 비해 매우 높은 수치를 나타내고 있으며, 계층 간 격차도 상위 1% 가구가 전 국민 자산의 41.4%를 차지하고 있는 등 부의 불균형이 매우 심각한 수준이다. 소득 격차 역시 지난 2004년 32배였던 상·하위 10% 간 소득 차이도 최근에는 거의 40배까지 늘어나 그 격차가 점차 확대되는 추세이다.³⁸ 도시와 농촌 간의 격차 역시

37. 중국 측 자료에 따르면 중국의 도시 주민의 수입을 기준으로 계산한 지니계수는 1978년에는 0.16이었지만, 그것이 점차로 확대되어 1990년에 0.23, 1995년에는 0.286으로 증가되고 있다고 한다. 중국의 도시와 농촌 주민 모두를 대상으로 한 세계은행 자료에 따르면 중국의 지니계수는 1998년에 일종의 불평등의 위험성을 경고하는 0.4의 경계선을 넘어 0.403을 기록했다. 이후에도 지니계수는 악화되어 2000년에 0.408, 2004년에 0.465, 2005년에는 0.47을 기록했다. 1978년 마오쩌둥 시대의 ‘빈곤 속의 평등’을 반영한 낮은 소득불평등지수인 0.16에서 시작해 개혁·개방 26년 만에 지니계수 0.47을 기록해 세계에서 가장 불평등한 사회 중의 하나가 되고 있다는 것이다.

38. “자본주의 미국 능가하는 사회주의 중국의 빈부격차,” 『아시아경제』, 2011년 6월 5일.

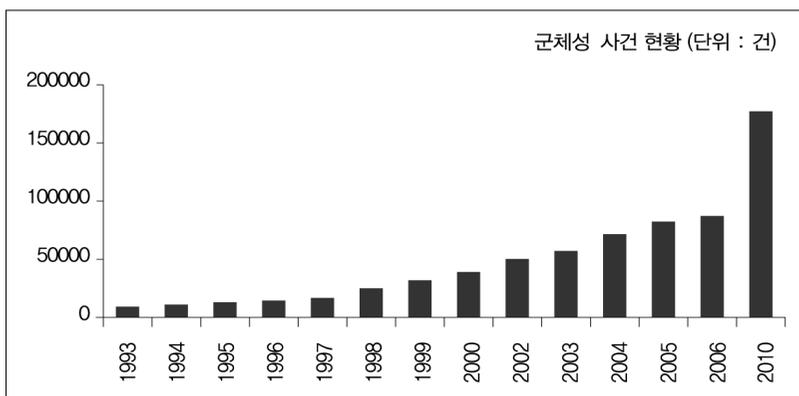
도시화, 공업화 중심의 경제발전 및 인위적인 도농 이동을 제한한 호구 제도 등으로 인해 그 격차가 쉽게 개선되지 않고 있다. 1978년 2.56배였던 도농 간 소득격차는 농촌개혁이 먼저 이뤄진 덕택에 1983년 1.82배로 줄었으나, 1990년대 다시 벌어지기 시작해서 2010년에는 3.23배로 확대되었다.³⁹ 또한 후진타오 정부가 들어선 이후 균형발전론을 제시했음에도 불구하고 지역 간 불평등 역시 개선되지 못하고 있다. 중국의 지역 불평등을 잘 반영하는 표현은 ‘중국은 하나이나 4개의 세계’라는 말이다. 제1세계는 상하이, 베이징, 선전 지역으로 총인구의 2.2%, 중국 내 가장 높은 GDP를, 제2세계는 톈진, 광둥, 저장, 장쑤 푸젠, 랴오닝 등 연해지역으로 총인구의 21.8%, 중등 수입국가와 비슷한 수준의 GDP를 생산한다. 제3세계는 허베이, 둥베이, 화베이 등 중부지방으로 총인구의 26%, 중등 이하 GDP를 생산하며, 마지막으로 제4세계는 나머지 지역으로 전국 인구 50%를 차지하며 저소득국가 경제수준에 불과하다.

둘째, 밑으로부터의 저항의 증가이다. 2000년대 들어 중국의 집단행동 및 시위 건수가 지속적으로 증가하고 있다.⁴⁰ 중국의 통제된 사회 체계 속에서 집단 소요의 정확한 발생 빈도와 규모를 측정하기는 매우 힘들다. 사건의 정확한 통계 수치가 정기적으로 공개되는 것도 아니고, 설령 공개된 자료라 하더라도 신뢰성의 문제가 있기 때문이다. 이러한 한계에도 불구하고 분명한 사실은 중국전역에서 집단 소요 사건의 수와 규모가 급증하고 있으며, 심각한 사회문제로 대두되고 있다는 것

39. “社科院報告稱我國城鄉收入差距已達結構失衡程度,” 『法制晚報』, 2011년 12월 8일.
40. 중국에서는 대중들의 불만표출 혹은 시위 등을 포함하는 집단적 대중저항을 군체성 사건(群體性事件)이라는 개념을 통해 정리하고 있다. 于建嶸, “當前我國群體性事件的主要類型及其基本特征,” 『中國政法大學學報』, 第6期 (中國政法大學學, 2009), pp. 114~115.

이다. 연구된 통계 자료에 의하면, 1993년 중국 전역의 군체성 사건은 8,700건 수준이었지만, 2005년에 이르면 8만 7천 건으로 10배 이상 증가했으며, 10만 명 이상이 참여하는 사건까지 발생했다. 2006년에도 9만 건 이상의 군체성 사건이 발생했다는 중국 관방의 공식보고가 있었다. 최근에는 공식적으로 통계가 공개되지 않고 있지만, 매년 10만 건 이상의 사건이 발생하고 있는 것으로 분석되고 있으며, 특히 중국 언론들이 군체성 사건의 폭발년(爆發年)이라는 문구들을 사용하고 있고, 일부 언론들은 2010년 한해 18만 건으로 공식화시키고 있어 중국 내 집단 소요 사태의 규모와 빈도는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 추론해 볼 수 있다.⁴¹

●그림 Ⅲ-1 집단 소요 사태 증가추이

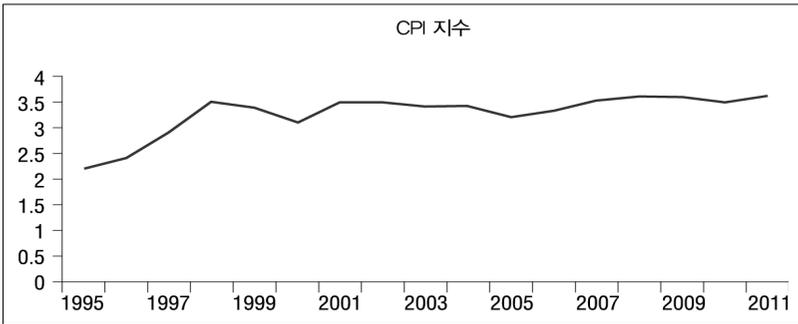


출처: 중국 사회치안보고(全國社會治安情勢報告) 및 《瞭望東方周刊》 등 중국 언론에서의 전문가 인터뷰 종합.

⁴¹ 이에 대한 자세한 설명은 이기현, “중국의 농민저항과 당국가의 대응 그리고 민주화,” 이정남 외, 『민주주의와 중국』 (서울: 아연출판부, 2011) 참조; 가장 최근 기사 역시 작년(2011)에 발생한 시위 건수를 약 18만 건으로 추정하고 있다. “中 지난해 시위 18만 건…5년 만에 배로 늘어,” 『연합뉴스』, 2012년 9월 24일.

셋째, 부패의 만연이다. 중국의 부패는 매우 심각한 수준으로 알려져 있다.⁴² 국제투명성기구(Transparency International: TI)의 부패지수(Corruption Perception Index: CPI)에 따르면, 중국은 1995년 2.2로 당시 조사대상 41개국 중 40위로 최하위권이었다. 그러나 중국 공산당의 반부패 운동 노력 등으로 2010년에는 그 수치가 3.5로, 조사대상 178개국 중 78위를 차지하는 등 부패 상황이 점차 개선되었다. 그럼에도 불구하고, 아직까지 중국의 부패수준은 세계평균 4.02(2008년 기준)에도 미치지 못하는 심각한 상황이라고 볼 수 있다. 특히 지난 16년간 평균이 3.21라는 점은 고질적인 부패가 만연하고 있음을 알 수 있게 한다.⁴³

그림 III-2 중국의 부패지수(CPI)



출처: 국제투명성기구, <<http://www.transparency.org> 1995-2011>.

42. 중국의 부패에 대한 연구는 주로 내부정보에 의존하여 왔기 때문에 그 정확성에서 한계가 있었지만, 1990년대 중반 이후 세계기준과의 비교를 통해 중국의 부패수준을 좀 더 정확히 측정할 수 있게 되었다. 이 절의 중국 부패에 관한 내용은 박형중, 이기현 외, 『부패의 개념과 실태 및 반부패개혁』(경인사 협동연구총서(11-15-02), 2011)에서 필자가 집필한 부분을 발췌.

43. 최근 중국 부패지수의 변화가 완만하기는 하나 점차 상승곡선을 보여주는 경향을 보여 미래에는 개선될 가능성이 있다고 해석할 수도 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

중국에서는 특히 관료부패가 만연하여 정부 불신의 주요한 원인이 되기도 한다. 이는 급속한 시장경제 전환과 불균형 발전과정 속에서 신흥 자본가 및 전문가 계급이 공산당 권력과 결탁하면서 나타났는데, 중국 경제학자들의 계산 결과에 따르면, 중국의 부패 규모는 전체 GDP 중 14~17%에 다다른다고 한다.⁴⁴ 중국의 관료부패는 공공건설 과정에서의 정부구매, 조직인사, 금융, 국유기업 개혁과정에서의 직권 남용, 공금횡령 등의 형태로 일어나고 있으며, 최근 집단시위의 주요 원인이 되고 있는 토지징용과 철거부문에서의 재산권 관련 부패가 다수 발생하고 있다. 중국 정부의 반부패 노력에도 불구하고, 부패현상은 쉽게 억제되지 않고 있으며, 과거에 비해 참여자 수가 증가하는 집단화, 부패의 규모가 큰 거액·대형화, 고위직 관료들이 가담하는 고관화(高官化), 해외와 연결된 국제화, 그리고 사회분야의 다양화에 따른 각종 신행 부패의 등장이라는 특징이 나타나고 있다. 부패는 중국정부에게 합법성의 위기를 초래할 수 있기 때문에 중국 국내정치의 주요 불안 요소 중의 하나인데, 최근 한 기관의 조사에 따르면, 중국정부의 공신력 점수는 100점 만점에 60점에 불과했다. 중국대중들이 정부를 불신하는 가장 주요한 이유로 여전히 권력자들의 사익추구와 부패를 꼽고 있었다.⁴⁵

넷째, 소수민족 문제이다. 중국은 56개의 민족이 공존하는 다민족 국가이다. 물론 90% 이상이 한족으로 다수를 차지하고 있지만, 위구르, 티베트 지역과 같이 소수민족의 집단 거주지가 차지하는 국토의 면

44. 매년 차이가 있지만 1999~2001년간 부패로 인한 경제손실은 GDP의 14.5~14.9% 규모로 추정되었다. 胡鞍鋼, 『中國：挑戰腐敗』(杭州：浙江人民出版社, 2001), p. 61.

45. 劉俊俊, “反腐敗：困局，難點與路徑選擇,” 『法治論壇』, 第19輯(2010.3), p. 187.

적이 매우 넓다. 특히 소수민족지역은 중국 경제발전에 필수적인 지하 자원이 대량으로 매장되어 있다. 예를 들어 신장 위구르 자치구의 경우 중국 전체 석유의 30%, 천연가스의 34%, 석탄의 40%가 매장되어 있어 중국의 지속적 경제발전에 매우 중요하다. 그러나 티베트와 신장 위구르 지역을 중심으로 분리 독립운동이 지속적으로 전개되어 왔으며, 21세기 들어서는 중국에 이미 유화적으로 통합된 것으로 평가되던 회족과 내몽고 자치주에서도 소수민족 분규 사건이 발생하는 등 중국 사회 통합의 위기가 증가하고 있는 상황이다. 이미 2008년 베이징 올림픽을 전후로하여 티베트 및 위구르 사태로 큰 흥역을 치룬 바 있는 중국은 삼엄한 경계를 강화하고 있기는 하지만 올해까지도 여전히 중국 중앙정부의 탄압에 항의하는 티베트 승려 및 지역민들의 분신 시위가 지속되고 있다. 또한 신장 위구르 자치구에서도 위구르인들과 공안 간의 무력 충돌이 끊임없이 발생하고 있으며, 올 초에도 이러한 충돌로 12명의 사망사건이 발생한 것으로 알려졌다.⁴⁶ 소수민족 분규의 주요 원인 역시 오래전부터 내재화된 민족갈등과 차별의 폭발로 인식할 수 있으나, 최근에는 불균형 발전에 의한 소수민족의 사회경제적 불평등 심화가 가장 큰 요인이 되고 있어, 이 또한 중국 국내정치에 커다란 고민거리 중 하나가 되었다.

다섯째, 사상의 혼돈이다. 중국은 사회주의 국가이다. 그러나 개혁·개방 과정 속에서 발생하는 각종 성장의 역설들은 중국 대중들에게 이미 사회주의 중국이 자본주의 국가와 무엇이 다른가라는 의구심을 들게 했다. 다수의 중국 대중들이 국가 정체성의 혼란을 겪고 있는 것이다. 이는 달리하면 중국이 과거와 달리 사회주의를 통치 이데올로기로

⁴⁶ “중 공안-위구르인 충돌,” 『연합뉴스』, 2012년 3월 1일.

사용하는 데 한계에 봉착했다는 것을 의미한다. 물론 중국 특색이라는 수식어를 앞에 붙여 국가 정체성에 대한 논란을 잠재우고 있지만, 일치된 통치이념의 부재로 인해 중국공산당 정권의 통치 기반이 점차 잠식되고 있는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 더구나 통치이념의 부재라는 과도기 속에서 다양한 사상계파들이 중국의 통치이념을 두고 갈등을 버리고 있는 상황이라 중국의 통치사상의 혼돈은 당분간 지속될 것으로 전망된다. 현재 3개의 사상 계파가 중국의 통치이념을 두고 설전을 벌이고 있는데, 하나는 마오쩌둥(毛澤東)의 중국식 사회주의 전통을 중시해야 한다는 신좌파, 다른 하나는, 시장과 자유를 강조하는 신우파, 그리고 중국 전통사상 즉 유교의 이념 등을 강조하는 전통파가 혼재되어 자신들의 주장을 내세우고 있다. 그러나 이러한 사상 갈등이 공산당 내부에서조차 아직까지 정리가 안 된 듯하다. 근래에 이러한 가치 논란에 대한 2개의 상징적 사건이 있었다. 2011년 초 천안문광장 인근에 설치된 거대한 공자상이 3개월 만에 철거되었고, 국경절(10.1)에는 천안문광장에서 신해혁명의 대부 쑨원(孫文)의 초상화가 걸린 반면, 일부 관료들이 쑨원의 정신이 자유주의 사조의 만연을 야기한다는 이유로 각종 기념행사를 취소시키는 해프닝이 벌어지기도 했다. 중국 공산당이 통치이념을 둘러싸고 좌충우돌하고 있는 상황을 잘 대변한 사례라 할 수 있다.⁴⁷

마지막으로 성장과 균형의 갈등이다. 후진타오를 중심으로 한 중국의 4세대 지도부는 10년 전 집권하면서부터 기존의 성장 위주의 발전 전략에 제동을 걸고 균형을 강조하기 시작했다. 이 시기부터 농민과

47. 이기현, “중국 공산당 17기 6중 전회에 관한 소고: 뜬금없는 문화개혁, 신(新)통치전략으로 유용할 것인가?,” 『통일연구원 온라인시리즈』, CO 11-27 (통일연구원, 2011).

농촌을 중시하겠다는 삼농(三農)정책이 제시되었고, 조화사회(和諧社會)라는 새로운 경제사회발전의 목표를 세우기도 했다. 2007년 후진타오 2기 정부부터는 전면적인 소강사회의 건설과 조화사회를 모두 포괄하는 새로운 국가지도이념으로 과학적 발전관(科學發展觀)을 내세우면서 인간중심, 협조, 지속가능한 발전을 강조했다. 이러한 후진타오 정책의 흐름은 과거의 발전 방식이 불균형적이고 불평등한 방식이었기 때문에 새 지도부는 성장과 함께 균형을 중시하면서 발전을 이어가겠다는 의지를 표명한 것이었다. 그러나 4세대 지도부의 발전 목표는 과연 달성되었는가? 아이러니하게도 성장보다 균형을 강조했던 후진타오 정부 시기 중국은 과거 어느 정부 때보다 빠른 경제성장을 달성했고, 2011년에는 중국의 일인당 국민소득이 5,000달러를 넘어섰다. 그럼에도 불구하고 균형적이고 조화로운 성장은 여전히 달성되지 않았고, 도농지역 간 격차 역시 쉽게 줄어들지 않았다. 계층 간의 격차도 마찬가지로여서 중국 대중들의 정부에 대한 불만이 증가했고, 위에서 언급한 것처럼 밑으로부터의 저항도 만만치 않게 발생하고 있다. 문제는 중국의 발전전략에 대한 합의가 잘 이루어지지 않고 있다는 데 있다. 대표적인 예로 2006년 상하이 당서기 천량위(陳良宇)의 실각을 들 수 있다. 천량위는 표면적으로는 부패 혐의로 실각했으나 그 내면을 들여다보면 중국 엘리트 그룹 간의 균형발전론과 성장우선론 간 갈등의 희생양이었다.⁴⁸ 당시 베이징은 전반적 균형발전 전략을 추구하는 과정에서 경제 체질 개선을 위해 투자 및 재정 긴축을 통해 경기 과열을 방지하는 입장을 취했었다. 그러나 천량위는 상하이 등 이미 발전한

⁴⁸ Cheng Li, "Reclaiming the 'Head of the Dragon': Shanghai as China's Center for International Finance and Shipping," *China Leadership Monitor*, No. 28 (May 8, 2009), pp. 1~15.

I
II
III
IV
V
VI
VII

지역의 이해를 대변하면서 지속적인 투자확대 정책을 주장하여 양 노선 간의 대립이 불거졌던 것이다. 물론 천량위 1인의 실각으로 사태는 마무리되었지만, 후진타오 집권 기간 내내 국내발전 전략에 대한 대립이 계속적으로 상존해왔다. 특히 경제와 사회영역의 다원화·다양화 흐름 속에서 과거의 중앙 집권적 통치 시스템이 분절화되면서, 각 지역 엘리트들이 더욱 더 지역의 이해를 대변하기 시작하면서 발전전략에 대한 노선이 복잡해지기 시작했다. 즉 내륙지역의 엘리트들의 경우 균형발전, 내수 중심 경제를 주장하고, 연해지역의 엘리트들은 불균형발전, 수출중심 경제 유지 및 성장을 강조하는 경향이 두드러지게 나타나게 되었다. 이러한 과정 속에서 중국 내 경제발전 모델을 제시하는 다양한 모델들 예를 들면, 균형을 중시하는 충칭 모델, 성장을 우선시하는 광둥 모델 등이 중국 전역에 유행하기 시작했으며, 이러한 모델을 둘러싸고 중국 엘리트 및 파벌 간의 대립과 갈등 형국이 현재 진행 중이다.⁴⁹ 균형이냐, 성장이냐의 갈등은 중국의 미래 발전 방향에 대한 확실한 대안을 제시하지 못하고 중국 공산당의 결속력에 상당한 균열을 야기하고 있다.

2. 중국 국내정치 변화와 특징

가. 국가-사회관계의 조정: 당근과 채찍의 공존

중국 정부는 급속히 확대되는 사회 불안정성을 억제하기 위해 다양한 사회통제기제(공권력 강화, 언론·인터넷 통제)를 활용하고, 때로는

⁴⁹ 충칭모델은 최근 실각한 보시라이가 충칭 당서기를 역임하면서 중국 전역에 이슈화되었다. 이에 대한 자세한 논의는 이홍규, “보시라이 해임과 충칭모델의 미래,” 『코리아연구원 현안진단』, 212호 (코리아연구원, 2012).

포섭전략(일벌백계, 묵인 또는 일부 수용)을 구사하고 있으나, 밑으로부터의 다원화된 불만을 다 수용하기에는 역부족인 상태이다. 따라서 다수 영역에서 권위주의 통제 시스템에 균열이 발생했고 사회 영향력의 침투가 상당 부분 진행되고 있다. 예를 들면 2012년 발생한 중국 우칸촌의 민주주의 실험이 있다. 우칸촌 농민 시위는 전형적인 불법 토지 개발과 연관되어 발생한 시위였으나 공안과 지방정부의 탄압에도 불구하고, 조직적인 시위로 결국 정부의 양보를 이끌어 내고 주민자치의 성과를 달성한 사례이다.⁵⁰ 유수 언론들이 중국 민주주의 실험의 시초로 이 사건을 보도하였다. 그러나 비록 중국의 시민사회의 영향력이 확대되고 있는 것으로 보이나, 여전히 당국가의 제도적 틀 내에서 그 투쟁의 결과들이 산출되고 있다는 점을 간과하였다. 다시 말하면 중국의 사회역량이 점차 확대되어도 당분간 사회의 불만이 체제 외적인 저항으로 확대되기는 힘들다는 것을 의미한다. 우칸촌의 사례는 정부의 양보로 모범사례가 될 수 있을지 모르겠지만 대다수의 농민 시위는 여전히 경찰의 폭력과 진압에 대부분 빚을 못 보고 있으며 언론의 주목도 받지 못하는 것이 현실이기 때문이다. 이는 중국 공산당이 밑으로부터의 저항에 통제와 포섭을 병행하는 균형전략(balancing strategy)을 사용하기 때문이다.

중국 공산당이 밑으로부터의 변화에 대해 제도적으로 유연성을 발휘한 것은 이미 장쩌민 시대부터 시작되었다. 가장 대표적으로 장쩌민의 3개 대표론 사상을 들 수 있는데, 이 사상의 핵심은 중국 공산당 통치의 합법성을 유지하기 위해 신흥 자본가 계층을 포섭한다는 데 있다. 즉 중국 공산당이 단순히 노동자, 농민계급을 대표하는 것이 아니

⁵⁰ “중국 농촌의 작은 혁명, 중국 우칸촌을 가다,” 『한겨레』, 2012년 2월 26일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

라 과거에는 철저하게 타도해야 할 자본가들이지만, 중국의 경제성장에 공헌했기 때문에 이제는 같은 식구로 인정할 수 있다는 유연성을 보여준 것이다. 이러한 유연성은 후진타오 시대에도 다양한 사회영역에서 나타났다. 공산당 통치에 비판적이지만 앓고, 제도적 틀 내에서 저항이 이루어진다면 사회의 불만이나 시위에 대해 폭력적 수단만을 강구하지 않았고, 시민사회나 언론매체의 일정 정도의 자율성도 인정해 그 불만의 창구로 활용토록 했다. 또한 관료들의 부패문제에 대해서도 정부의 반부패 노력이 점차 제도화·법제화되고 있으며,⁵¹ 중국의 절차적 민주제도 건설에 대해서도 다양한 논의가 진행되고 있어서 사회의 불만에 대한 여러 목소리를 담아내려는 노력이 나타나고 있다.

그러나 국가-사회관계의 조정이 당분간은 공산당 통치의 지속에 유리하게 작용할 수 있을지 모르나, 여전히 임시방편적 현상일 뿐 문제의 근본적 해결은 아니다. 문제는 공산당의 불만 해결 방식이 주로 위로부터의 개혁에 의존하고 있다는 점이다. 예를 들어 관료들의 부패 척결 운동만 보더라도 대중의 민주감독 역할은 제약을 두고 있고, 공산당의 핵심 간부들에 대한 문제는 여전히 성역으로 두고 있다는 것이다. 오히려 중국 공산당은 공산당원의 확대를 통해 경제엘리트, 학자, 변호사 등의 상위 계층을 지속적으로 포섭하고 최근에는 시민사회 영역의 핵심지도층까지 유인하는 등 일종의 엘리트와 비엘리트의 참여공간을 철저히 분리하려는 시도를 하고 있다. 이는 밑으로부터의 저항이 확대

⁵¹ 후진타오 정부는 2003년 ‘사회주의 시장경제체제에 부합하는 부패예방과 감독기제를 건립 하겠다고 천명하면서, 각종 부패 감독 법률을 반포했다. 또한 이미 설립되었던 당기율검사위의 권한을 강화하고, 각종 관료 감독제도, 매관매직 및 월권 방지부서를 신설하고, 검찰기관 및 국유자산 관리 감독부서의 독립성을 강화시켰다. 李榮梅, “中國共產黨執政以來反腐敗方式選擇的歷史經驗與啓示,” 『理論研究』, 5期 (2004), p. 18.

되는 것은 어쩔 수 없는 일이라 하더라도, 이들의 불만이 엘리트들과의 연대로 이어져 반체제 저항으로 확산되는 것을 철저히 막겠다는 의도이다.⁵² 이러한 현상들은 밑으로부터의 저항에 대한 국가의 양보가 일부 발생하더라도, 여전히 이슈가 되지 않은 다수의 지역에서는 다양한 억압과 통제의 기제가 유지되고 있다는 데서 잘 알 수 있다.

중국의 통제 방식을 잘 나타내는 영역은 인터넷이다. 중국은 인터넷의 정치화는 최소화하면서 인터넷의 상업화를 극대화하는 방식을 선택하고 있다. 즉 인터넷의 발전은 허용하되, 인터넷 발전이 반체제의 방향으로 진화하는 것을 억제하기 위해 고도화된 통제 전략을 구사하고 있다. 중국은 강력한 인터넷 검열 특별법을 제정하여 국가 보안관리 부분에서 전국 모든 네트워크 연결 컴퓨터의 인터넷 접속에 관련된 보안 관리 업무를 주관하도록 규정하고, 불법적인 인터넷 콘텐츠의 유통과 이용을 통제하는 기제를 구축하는데 오랜 노하우를 가지고 있다. 최근에는 만리방화벽(Great Firewall)이라는 검열 시스템을 가동해왔고 인터넷 실명제 도입 등 보다 적극적이고 공개적 방식으로 통제를 확대하고 있다.⁵³ 또한 중국의 모든 지방과 도시에는 자체적으로 고용한 사이버 경찰 제도를 신설해서 정부의 기준에 일탈적인 사이버 반체제 인사들의 검열을 진행하고 있다. 또한 네티즌들에게 언제 어디서나 감시를 당하고 있다는 인식을 심어줌으로 일탈적 온라인 활동을 통제하려 하고 있다. 전 세계에 유행하는 트위터, 구글 등이 중국에서 사용에 제한을 받고, 오히려 중국이 자체 개발한 소셜 네트워크 서비스(SNS)나 검색엔진이 주로 활용되는 것도 중국정부의 통제 범위를 제

I
II
III
IV
V
VI
VII

52. 백우열, “중국 리더십 교체 이후 중국 국내정치 평가 및 전망,” 통일연구원 자문회의 (2011.10.14).

53. “인민일보 칼럼 누리꾼 비판, 비이성적이다,” 『연합뉴스』, 2012년 6월 13일.

한하기 위한 것이다. 또한 중동지역에서 민주화 시위가 확산되자, 후진 타오를 비롯한 중국 지도부들이 앞장서서 인터넷 관리 강화를 주문한 것,⁵⁴ 2011년 공산당 중앙위원회에서 문화개혁 및 사회주의 사상을 강조한 것 등은 중국이 언론 및 인터넷 등 대중여론에 대한 감독관리를 더욱 강화하겠다는 것을 의미했다.

나. 새로운 통치 이데올로기: 중화민족주의의 확산

계층·지역 간 격차, 소수민족 문제, 부패와 실업 등으로 사회의 균열과 체제 위기가 증가하자, 중국은 공산당 통치에 대한 합법성 위기를 극복해야만 했다. 더구나 모호한 중국 특색의 사회주의를 대체할 사상의 선택에서 각각의 주장들이 혼재하고 있는 상황에서 중국 공산당은 민족주의 고양을 통한 사회통합을 강화시키는 전략을 택했다. 과거 중국 관변 민족주의가 서방의 침략에 대한 방어적이고 수세적인 경향이 강했다면, 2000년대 이래 중국의 민족주의는 중화민족의 새로운 부흥과 강한 중국을 강조하는 쪽으로 변화했다. 이는 중국의 객관적 국력의 증대와 함께 중국 부상에 대한 중국인들의 열망과 기대가 높은 상황에서 민족주의가 국가발전과 통합의 동력으로 활용되기에 충분한 환경이 조성되었기 때문이다. 결국 중국의 중화민족주의의 강조는 중국의 부상을 실현할 수 있는 내부통합과 발전을 극대화하는 통치 이데올로기로 활용되었다.⁵⁵ 중국이 중화민족을 강조하는 것은 한족과 55개의 소수민족을 포괄하는 개념이 필요했고, 이는 소수민족 분리 독립

54. “胡錦濤重視“虛擬社會”要求進一步加強網絡管理,” 『中國網』, 2011년 2월 23일, <http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-02/23/content_21986473.htm>.

55. 이동률, “중국 민족주의 고조의 대외관계 및 한중관계 영향,” 『중소연구』, 제35권 4호, 2011/2012 겨울호 (한양대학교 아태지역연구센터, 2012), p. 45.

운동 등이 중국의 통합을 해치고 있다는 것을 강조하기 위함이었다. 또한 위대한 중화민족이 부흥하면, 중국이 향후 강대국의 길을 걸을 것이고, 개발과정에서의 경제적 고통은 조금만 시간이 지나면 해소될 수 있을 것이라는 환상을 대중들에게 심어주었다. 2008년 베이징 올림픽의 성공, 2009년 건국 60주년 대규모 군사퍼레이드, 2010년 상하이 엑스포 개최, G2로서의 국제적 지위 상승, 항공모함 진수 및 유인우주선 발사 등, 이 모두가 위대한 중화민족이라는 이데올로기의 상징적 발현으로 활용되었다.

그러나 중화민족주의의 과도한 남발은 소수민족에 대한 탄압, 공세적인 대외외교의 양태로 변질되었다. 이는 중국정부가 중화민족주의를 의도적으로 양산한 배경에 기인하는데, 중국정부는 사회적 담론의 형성과 불만의 광장인 인터넷 공간과 언론매체들의 민족주의화를 묵인했다. 이는 중국정부가 반체제적 여론에 대해서는 단호하고 일사 분란한 대응을 함에도 불구하고, 체제에 직접적인 위협이 되지 않는 경우, 즉 중국 공산당의 틀 안에서 이루어지는 비판이나 불만에 대해서는 오히려 묵인 혹은 유연성을 통해 활용했기 때문이다. 티베트나 신장 위구르 지역에서 중국정부의 강력한 탄압에 대한 비판을 무마하기 위해 소수민족들의 분리 독립 시도가 폭력적이고 국가의 통합을 위해한다고 여론을 몰아갔다. 또한 각종 인권운동가들의 탄압에 대한 서방사회의 지적에 대해서도 중국을 붕괴시키려는 화평연변(和平演變)의 시각으로 유도하는 등 내부의 개혁과 노력으로 개선되어야 할 문제들을 외부의 음모로 몰아가 사건의 본질을 희석시키곤 했다.⁵⁶ 민족주의의 확

⁵⁶ 화평연변이란 동국 사회주의권 붕괴가 가속화되면서 중국의 정치적 위기가 닥치자, 서방사회가 무력수단을 사용하는 대신 타국의 국내적 불안과 소요를 조장 평화적으로 붕괴를 모색한다고 비판하면서 나온 개념이다. 당시 중국의 정치지도자였던 덩샤오핑이 반화평연변전략을 구사하면서 이 개념이 더욱 유명해졌다. 이에 대해서는

I
II
III
IV
V
VI
VII

대는 대외관계에 있어서도 공세적 행태로 표출되었다. 베이징 올림픽 성화 봉송과정에서 마찰이 있었던 프랑스에 대해서는 불매 운동 등으로 압박했고, 정부 역시 강경한 입장을 견지하여 결국 프랑스의 양보를 강압했다. 천안함 사건과 서해에서의 미·중 간 군사훈련을 둘러싼 갈등, 일본과 조어도 분쟁, 최근까지 지속되는 남중국해 분쟁 등에서 나타난 중국의 공세적이고 강경한 외교 입장도 이러한 민족주의 세력의 호응과 지지를 바탕으로 두고 있으며, 대중 여론을 의식한 결과라는 분석도 가능하다. 물론 이러한 민족주의적 감정을 이용해서 국가이익과 연계시키는 작업이 대중들의 불만을 외부의 적으로 돌리는 데 효과적으로 이용될 수 있으나, 언론과 인터넷을 등에 업은 극단적 민족주의 세력의 영향력은 오히려 공산당의 조정노력과 행동을 제약했고, 일부 관료집단들이 자신의 이해를 위해 이들 세력을 이용하기도 하는 부작용을 낳기도 했다.

다. 정책결정의 분절화와 다원화

중국의 권위주의 통치체제는 일반적으로 공산당에 집중된 정책결정을 할 것으로 인식되어 왔다. 그러나 중국 정치체제 역시도 분절화되어 있고, 다원화된 정치이익집단으로 구성되어 있으며, 이러한 다원성과 분절성이 시간이 지나면서 더욱 확대되고 심화되는 추세라는 사실을 주목할 필요가 있다. 이는 정책 결정을 하는데 있어서도, 과거와 같이 공산당의 주요 지도자들의 말 한마디에 그 정책과 전략이 결정되는 것이 아니라 다양한 행위자들의 이익과 의견들이 절충되는 과정을 거

최관장, “소련 사회주의 해체이후 중국의 반화평연변정책과(反和平演變政策) 한반도,” 『슬라브 연구』, 제8권 1호 (한국외국어대학교 러시아연구소, 1992), pp. 35~57 참조.

친다는 것을 의미한다.

첫째, 중국 엘리트 정치는 집단지도체제를 기본으로 하고 있다. 마오쩌둥과 덩샤오핑 시대에는 주로 강력한 카리스마와 정통성을 지닌 개인에 의해 체제가 유지되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이러한 지도자들이 정계에서 사라지면서 이후 세대들은 집단적 지도체제를 구축했다. 즉 1인의 지배에서 다극 혹은 복수의 집단에 의한 지배체제로 전환한 것이다. 집단지도체제의 작동원리는 기본적으로 각각의 이익집단 혹은 파벌들 간의 경쟁에 기초하며, 자신들의 이익을 확보하기 위한 합의의 과정이라고 볼 수 있다.⁵⁷ 덩샤오핑 시대 이후 중국 집단지도체제의 운영과정에서 합의의 정치가 결과적으로는 잘 이루어져 온 것 같기는 하나, 개혁·개방이 심화되면서 다양한 이익에 대한 요구가 증가함에 따라 각 이익집단 혹은 파벌 간의 경쟁이 점차 치열해지고 있으며, 과거에 비해 집단지도체제의 결집력 혹은 합의의 도출 과정에서 균열의 가능성이 점차 높아지고 있다.

둘째, 파벌의 다양성에 따른 정책결정과정에서의 경쟁 외에도 사회의 다원화와 전문화 추세에 따라 정책결정과정에 참여하는 조직과 행위자가 다양화되고 있다.⁵⁸ 이는 과거의 정치 지도자 일부가 폐쇄적이고 중앙집권적으로 정책결정을 하던 것과는 달리, 정책결정과정에 영향을 미치는 다양한 행위자가 등장할 수 있다는 여지를 제공해 준다. 외교정책결정과정을 보더라도 공산당이 주도하던 것에서 외교부를 비

⁵⁷ 집단지도체제가 점차 기능화·제도화되어 간다는 견해로는 Alice L. Miller, "Institutionalism and Changing Dynamics of Chinese Leadership Politics," Cheng Li (eds.), *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2008), pp. 76~77.

⁵⁸ 중국 외교정책 결정에 다원화된 사회 요소가 영향을 주고 있다는 데에서는 郝雨凡·林甦, 『中國外交決策－開放与多元的社會因素分析』(社會科學文獻出版社, 2007).

롯한 각 부서들, 성 지방정부, 정부 및 대학연구기관, 기업 등 다양한 행위자들이 정책결정에 영향을 미치고 있다. 외교정책 결정에 새로운 행위자들이 등장하게 된 것은 중국이 국제사회에 접촉하는 면이 넓어지면서 매우 다양한 영역에서 외교관계가 형성되었고, 세계화·산업화의 영향으로 각 영역의 외교에도 전문성이 요구되었기 때문이다. 이러한 과정 속에서 전문성을 갖춘 정부 관료, 전문가, 싱크탱크들이 직간접적인 영향을 미치게 되었다.⁵⁹ 또한 다양한 행위자의 등장으로 각 집단의 이해관계와 견해를 절충해야 하는 과정이 복잡해졌고, 매번 정책 결정을 합의할 수 없기 때문에 정책결정의 산출이 집중적 혹은 일원화되지 않고, 산발적이고 다원화되는 경향을 나타나게 되었다.

셋째, 대중정치의 등장이다. 이미 중국 국내정책 결정과정에서 대중들의 영향력이 상당히 작용하고 있다고 볼 수 있다. 민생관련 정책이 제1의 화두가 되는 것도 대중들의 영향력이 상당히 높아졌다는 것을 반영한다. 또한 중국 정치엘리트 다수가 승진과정에서 지역(지방)의 행정경험을 바탕으로 중앙에 진출한다. 그 과정에서 지역의 경제성장 및 지역 사회 안정이 매우 중요한 승진 지표로 활용되기 때문에, 이미 중국 정치엘리트 집단에서는 친대중 정책들을 선호하며, 대중의 인기에 신경 쓰는 경향이 강해지고 있다. 이런 상황 속에서 최고지도자 그룹으로의 진입 역시 대중의 인기도와 연관성이 깊어졌다. 대표적인 인물이 최근 부정부패 문제로 실각한 보시라이(薄熙來)다. 그의 무리한 행보들이 정치적 숙청이라는 결과를 낳았지만, 그가 지역 지도자로서 벌였던 대중운동과 발전모델들은 대중의 인기를 획득하는데 충분했고,

⁵⁹ 중국의 싱크탱크의 역할에 대해서는 孫哲, “中國外交思想庫：參與決策的角色分析,” 『夏旦學報』, 第4期 (2004) pp. 98~104; Xufeng Zhu, “The Influence of Think Tanks in the Chinese Policy Process: Different Ways and Mechanisms,” *Asian Survey*, Vol. 49, No. 2 (March/April 2009), pp. 333~357.

부정부패 혹은 살인교사라는 불명예로 체포되었음에도 불구하고, 아직도 다수 대중들이 그의 업적을 칭송한다는 점에서 중국 정치엘리트에게 대중의 영향력이 상당히 작용한다는 것을 알 수 있다. 따라서 중국의 정치 그룹이 단순히 정치 파벌에 의한 분절화가 아니라, 지역적 배경에 따른 이해관계에 따라 다양한 합종연횡이 가능할 수 있다는 의견도 제시되고 있다.

대외정책 결정에서도 가장ダイ나믹한 행위자는 대중 특히 네티즌이다. 민족주의 경향이 강한 네티즌 그룹은 국제적 요구에 다소 굴복적이거나 수용적인 태도를 가진 정치지도그룹에 대한 강력한 비판을 제기하고 여론을 형성한다. 특히 이러한 민족주의 네티즌의 의견이 직접적으로 대외정책 결정과정에 반영된다고 볼 수는 없지만, 그래도 중국 정치엘리트들은 이러한 불만들이 중국 공산당의 통치능력에 대한 의심으로 확대될 수 있다는 것을 우려하지 않을 수 없기 때문에 전혀 영향력이 없다고 보기도 힘들다.⁶⁰ 특히 최근 주목을 받고 있는 타이완 무기 판매, 티베트 인권, 해양영토 분쟁 등 미국, 일본 등과 연관된 국제 이슈의 처리에 있어 중국 외교의 공세성에도 상당 부분 이들의 영향력이 작용했다고 볼 수 있다.

마지막으로 군의 영향력 증가이다. 중국 인민해방군의 영향력은 민간인 지도부의 등장으로 정책결정과정에서 그 영향력이 약화되었다. 1997년 공산당 중앙정치국 상임위원회 멤버였던 리우화칭(劉華淸) 장성이 퇴역한 이후, 인민해방군 출신이 공산당의 핵심 지도층에 더 이상 진입하지 못했고, 군사위원회 주석직을 차지한 장쩌민, 후진타오, 차기 지도자의 물망에 오르는 인사들 역시 군 경험이 없는 민간인 출신들이

⁶⁰-Linda Jakobson and Dean Knox, "New Foreign Policy Actors in China," *SIPRI Policy Paper* 26 (September, 2010), pp. 41~46.

었다. 군부의 핵심 지도층 역시도 공산당의 인사권 통제하에 있었기 때문에 군부가 독립적이고 자율적인 발언권을 행사한다기보다는 공산당의 이익과 결정을 따르는 위치에 있다고 볼 수 있다.⁶¹ 그러나 중국의 군부 역시 외부세계와 접촉이 빈번해지고 상호협력의 기회가 다양하게 제공되면서, 외교정책 결정과정에서 자신들의 목소리를 낼 기회가 많아지기 시작했다. 더구나 군의 현대화 계획이 점차 확대되고, 중국의 해양 군사력 강화 과정에서 미국 및 주변국들과의 갈등이 증가하면서 군의 내부 이익을 확대하고 정책결정에 군의 의견을 반영하려는 행동이 강화되고 있는 추세이다.⁶² 예를 들어 중국이 북한을 전략적 부담보다는 가치로서 중시하는 정책으로 선회한 데 있어, 국제관계를 중시하는 외교부보다 전통적인 군사가치를 중시하는 군부의 영향력이 강하게 작용했다는 분석이나, 중국 핵심 지도부의 재가 없이 군부 단독으로 동중국해 혹은 남중국해의 작전을 수행해, 미·중 혹은 중·일관계에 직접적 영향을 행사했다는 분석 등이 이러한 추세를 반영하고 있다.⁶³ 또한 18차 당 대회에 참석하는 군부 엘리트 역시 전체 당 대표 중 2,270명 중 300명(13.2%)으로 각 부문 대표들과 비교할 때 수적 우위에 있다.⁶⁴

⁶¹- *Ibid*, p. 15.

⁶²- 김기정·정진문, “다오위다오/셴카쿠 제도 분쟁에 대한 중국의 정책결정구조 분석: 군부의 영향력을 중심으로,” 『중소연구』, 제34권 2호 여름호 (한양대학교 아태지역 연구센터, 2010), p. 81.

⁶³- 중국 군부의 영향력 강화에 대해서는 이상국 외, 『후진타오시기 중국의 안보·국방정책 결정 메커니즘 분석』 (서울: 한국국방연구원, 2011) 참조; Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior Part Four: The Role of the Military in Foreign Crises,” *China Leadership Monitor*, No. 37 (April 4, 2012).

⁶⁴- 공산당 핵심 의결기구인 당 중앙위원회(17대 기준)에도 중앙위원 204명 중 41명(20.1%), 후보위원 167명 중 23명(13.8%) 차지하고 있으며, 당 정치국 24명 중 2명(8.3%)이 군부인사이다.

3. 중국 5세대 지도부의 특징 분석

가. 중국 5세대 엘리트의 특징

첫째, 5세대 정치엘리트는 청년기에 문화대혁명이라는 대혼란을 거치면서 정상적인 교육의 기회를 받지 못하고, 산간오지로 하방(下放)된 경험을 공유하는 세대이다. 그러나 동시에 문혁이후 대학입시제도가 부활한 77~78년 이후 대학에 입학해 정규 고등교육을 받은 첫 세대이기도 하며, 대학 졸업 이후, 이른바 노동자, 농민, 해방군 등의 출신성분을 따지지 않고 채용된 첫 세대이기도 하다.⁶⁵ 청년기 문혁에 대한 경험 때문에 급진적인 민주화에 따른 혼란보다는 안정적이고 보수적인 국가상을 선호할 가능성이 높으며, 출신성분을 따지지 않고 사회에 진출했기 때문에 좀 더 다원화된 이익을 대변할 수 있을 것으로 평가된다.

둘째, 인구통계학적 특성으로, 과거세대에 비해 여성과 소수민족의 비율이 높게 나타나고 있다.⁶⁶ 물론 여전히 남성과 한족이 절대적 다수 비중을 차지하고 있지만, 과거세대에 비해 정치권에서 여성과 소수민족에 대한 배려 및 이권 신장이 높아질 것이라고 예상해 볼 수 있다.

셋째, 학력 수준은 석·박사학위자들이 눈에 띄게 급증하고 있으며, 전공 역시 3~4세대의 이공계 테크노크라트에 비해 법과 경제 등 인문

65. “중국 5세대 정치인 떠오른다,” 『한겨레』, 2011년 11월 1일.

66. 중국 정치엘리트를 세대별로 구분하는 방식은 연구자별로 다양하나, 중국의 엘리트 순환에 연령 제한이 크게 좌우하기 때문에, 주요 세대별 구분을 연령대별로 나눌 수 있으며, 이 보고서에는 공산당 및 중국정부의 주요 직위에 있는 1949~1959년 사이 출생한 정치엘리트들을 분석한 논문을 참고했다. 구체적 수치는 주장환, “중국 제5세대 정치엘리트-행위자와 구조적 특성에 대한 분석,” 『국가전략』, 제17권 3호 (세종연구소, 2011) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

사회계통 출신들이 증가했다. 5세대 정치엘리트의 대표주자인 시진핑(習近平)과 리커창(李克強) 역시도 인문계 출신으로 석사 이상의 학위를 받았다. 이는 3~4세대가 경제발전을 위한 전문성을 위해 기술관료 위주의 엘리트 충원을 했다면 5세대는 경제발전이 확대되는 과정에서 좀 더 복잡하고 다양한 사회문제를 통합하는 인문사회과학적 소양이 필요했기 때문에 기술관료보다는 전통적인 인문관료 위주의 충원을 했다고 볼 수 있다. 그 과정에서 고학력자 및 유학파들이 상당수 포함되었고, 과거에 비해 국제적인 소양을 갖춘 인물들이 5세대 정치엘리트에 대거 포진할 것으로 판단된다.

마지막으로 과거세대에 주를 이루었던 엔지니어, 군중조직, 군대 출신 경험의 엘리트들이 점차 쇠퇴하고 5세대 엘리트의 주요 유형으로 당정 관료 경험을 쌓은 엘리트들이 증가했다.⁶⁷ 이들은 주로 개혁·개방의 과정을 거치면서 경험을 쌓았기 때문에 이전세대보다 체계적이고 전략적인 사고가 가능할 것으로 판단된다. 특히 국유기업을 경영했던 경험이 있는 CEO 출신의 경제인들도 부상했다.⁶⁸ 이처럼 다원화된 각 분야의 전문 관료 출신 엘리트들이 두각을 나타냈다는 것은 엘리트 집단 내의 다양성과 전문성이 중시될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 그러나 역설적으로 과거에 비해 엘리트 집단 간의 전문성에 따른 정책 갈등이나 정치적 충돌이 일어날 가능성이 높으며, 전문집단의 이해를 종합적으로 고려·반영해야 하는 지도부의 역할이 제고될 것

67. 주장환, “제17기 중국 공산당 중앙위원회: 기술관료의 쇠퇴와 일반관료의 부상,” 『중소연구』, 제33권 2호 (한양대학교 아태지역연구센터, 2009).

68. 5세대 정치엘리트 중 주연펑(竺延風) 당 중앙위원은 제일자동차그룹(一汽) 회장을 역임했고, 왕샤오추(王曉初) 당중앙 후보위원 역시 차이나텔레콤 회장 출신이다. Cheng Li, “China’s Midterm Jockeying Gearing up for 2012,” *China Leadership Monitor*, No. 34 (2011).

으로 판단된다.

표 III-1 5세대의 정치엘리트의 주요 특징

주요특징	파급효과
문화대혁명의 경험	혼란에 대한 두려움
여성과 소수민족 비중 증가	소수자에 대한 배려
고학력 및 인문계 출신 증가	다원화 사회의 적응
유학경험자 증가	국제적 소양 및 타국에 대한 이해
전문관료 경험자 증가	정책집단의 전문성 증가 및 이해 충돌의 가능성

출처: 필자 정리.

나. 중국 5세대 엘리트의 파벌구조와 정책정향

2장에서 언급한 것처럼, 중국 국내정치 변화의 주요 특징 중 하나는 정책결정과정에서 다양한 행위자들이 증가한다는 것이다. 중국의 차기 핵심 지도부 내에서도 정책그룹의 파편적 현상은 증가하면 증가했지 줄어들지는 않을 전망이다. 주요한 이유는 과거 마오쩌둥이나 덩샤오핑 같이 1인의 카리스마와 중앙집권적 체제가 쇠퇴하고, 상당기간을 거쳐 집단지도체제와 지방분권화가 이루어졌기 때문에, 최고 핵심 지도부에서부터 지방 각 지역까지 상당한 권력 분산의 가능성이 높을 수 밖에 없기 때문이다. 물론 과거에도 정책 지향에 따른 정치엘리트 내 파벌충돌과 투쟁이 없었던 것은 아니나, 1인의 절대적 카리스마에 의해 상당부분 일정방향으로 정치적 해결이 가능했다. 그러나 1인 파위가 확고하지 않은 상황에서는 표면적으로 충돌과 투쟁이 드러나지 않는다 하더라도, 일관되고 지속적인 정책의 방향성을 상실할 수 있는 위험성은 언제든지 있다고 할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

중국의 5세대 지도부 역시 다양한 정치배경과 사회적 경험에 따라 집단적으로 경쟁하고 주요 정책을 결정할 것으로 예상된다. 현재 중국 엘리트층을 구분하는 주요 접근법으로는 정치엘리트의 출신배경과 정치 경험을 바탕으로 한 파벌 분류법이 있다. 중국의 현재 주요 파벌은 다음 3가지이다. 하나는 공청단파(투안파이, 團派)로 공산당 청년조직인 중국 공산주의 청년단의 중앙위원회에 재직할 경험 있는 엘리트들의 집단이다. 이들은 이 조직의 최고 지도자를 경험했던 후진타오 국가주석의 정치적 성장과 함께 발전된 파벌이다. 따라서 후진타오 정부의 정책에 우호적이고, 국내적으로는 균형발전과 내륙 중심의 경제 운용을 중시하는 것으로 알려져 있다. 주요 인물로는 리커창(李克強), 왕양(汪洋), 리위안차오(李源潮) 등이 있다. 이에 반해 상하이방은 장쩌민 전 국가 주석과 개인적 인연을 맺은 엘리트 그룹으로 장쩌민 시기의 정책 즉, 성장우선과 연해 지역 중심의 발전 지속에 우호적인 파벌이다. 상하이방은 후진타오 집권 1기인 16기 최고 지도부에 정치국 상무위원 9인 중 5인이 권력을 차지했으며, 집권 2기인 17기에도 3인-우방귀(吳邦國), 자칭린(賈慶林), 리창춘(李長春)이 남아 전 권력의 영향력을 여전히 행사하면서 후진타오 세력을 견제했다. 차기 상하이방으로 분류되는 주요 인사로는 시진핑 외에도 위정성(俞正聲), 장더장(張德江), 왕후닝(王滬寧) 등이 있다.

그리고 새롭게 부각되는 파벌은 태자당이다. 태자당은 중국 공산당 고위 정치 지도자들의 자녀들로 주로 부모의 후광으로 현재 공산당 내 고위 관료로 진입하고, 집안 간의 유대관계로 그 관계가 끈끈한 것으로 알려져 있다. 시진핑이 태자당의 대표적 인물이다. 물론 태자당을 하나의 정치 파벌을 보아야 하느냐 마느냐의 논쟁이 있을 수 있지만, 대체적으로 이들의 성장배경을 볼 때 대중주의적 성향보다는 엘리트 그룹의

이익을 대변할 가능성이 높고, 상하이방의 주요 인사들이 태자당 출신들이 많기 때문에 일반적으로 태자당과 상하이방의 같은 그룹으로 분류해서 분석을 한다.

정치엘리트 파벌에 따른 분류는 사실 많은 비판에 직면해 있다. 우선 각 엘리트의 파벌 성향을 구분하기가 애매모호한 측면이 많기 때문이다. 예를 들어 대표적인 태자당인 왕치산(王岐山)과 류옌둥(劉延東)은 후진타오 정책에 근접한 행보를 해왔고, 리위안차오, 왕양 역시도 대표적인 후진타오 측근들이다. 또한 각 엘리트들이 다양한 전문성과 지방 경험을 가지고 있기 때문에, 자신의 개인 이해에 따라 이합집산 혹은 합종연횡할 가능성이 더욱 높아졌다. 예를 들어 지방 당서기의 경우 지방여론의 인기를 획득하고, 자신의 통치 지역의 경제성장 지표를 올리는 것이 바로 중앙으로 진출할 수 있는 바로미터가 되는 상황에서 파벌의 대의에 희생하기보다는 개별적 정치이익을 택하는 엘리트들이 등장할 수 있기 때문이다.

이러한 어려움에도 불구하고, 중국 정치엘리트의 정책 성향을 파악하는데 여전히 파벌 분류만큼 유용한 잣대가 없으며, 각 엘리트들의 순환과정에서 각 파벌 간의 연대 및 상호 끌어주기 행태가 중국 사회에 뿌리 깊게 박혀 있기 때문에 파벌을 통한 분석은 여전히 유용하다고 볼 수 있다. 그러나 여기서는 파벌 분류의 한계를 극복하기 위해 보다 더 큰 틀인 대중주의 그룹과 엘리트 그룹으로 나누어서 각 그룹의 정책 정향을 살펴보기로 하겠다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

표 III-2 중국 5세대 정치엘리트의 정책 성향 비교⁶⁹

	대중주의 그룹	엘리트 그룹
정치배경	공청단	태자당, 상하이방
지지그룹	<ul style="list-style-type: none"> • 농민 및 사회소외층 • 내륙 및 낙후지역 근무 경험 엘리트 • 개혁·개방 피해계층 및 대변 그룹 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 연해지역 • 연해지역 근무 경험 엘리트 • 개혁·개방 수혜계층 및 대변 그룹
정책 성향	<ul style="list-style-type: none"> • 분배와 사회정의 중시 • 균형성장, 조화사회 • 농민, 농민공 중시 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제효율 중시 • 성장우주, 연해 중심 • 중산층, 기업가 중시
대외정책 중점	주변국 외교 > 강대국 외교	강대국 외교 > 주변국 외교

중국의 파벌 간 정책 성향 대립은 중화인민공화국의 역사에 상존해 왔다. 가장 중요한 정책 대립은 홍(弘)과 전(專)의 대립으로 사회주의 이데올로기와 자력갱생을 강조한 마오쩌둥을 위시한 그룹과 그보다는 좀 더 실용주의적인 접근을 주장해 온 덩샤오핑 그룹 간 대립과 같듯이 있었다.⁷⁰ 이와 마찬가지로 덩샤오핑 이후 세대에서는 주로 덩샤오핑의 개혁·개방 정책과 선부론에 입각한 발전전략을 추구하는 엘리트 그룹과 개혁·개방의 폐해를 목도해서 이에 대한 보완을 중시하는 대중주의 그룹 간 대립이 진행되고 있다고 할 수 있다. 장쩌민 시기가 덩샤오핑의 경제발전 전략을 계승했다고 본다면, 후진타오 시기는 개혁·개방의 모순에 대한 대책 마련 과정에서 장쩌민 그룹과 대립, 갈등이 진

69. 위의 표는 다음 연구들의 내용을 종합정리를 한 것임. 주장환, “제 17기 중국 공산당 중앙위원회: 기술관료의 쇠퇴와 일반관료의 부상,” pp. 166~167; 김홍규, “중국 제5세대 지도자군 형성 전망,” 『주요국제문제분석』 (국립외교원 외교안보연구소, 2007. 7.5); 김애경, “중국 새로운 지도부 대외정책 전망,” 『2012년 동아시아국가들의 권력 교체와 한반도』 (한신대 유라시아연구소 창립기념 학술대회 발표집, 2012.2.7)

70. 서진영, 『현대중국정치론-변화와 개혁의 중국정치』 (서울: 나남, 1997), pp. 152~164.

행되었다.⁷¹ 5세대 지도부에서도 국내발전에 대한 방향성과 국정 운영의 우선순위에 따른 갈등은 계속 진행될 것으로 예상된다. 우선 대중주의 그룹은 후진타오 시기의 정책을 지지하는 엘리트들로 주로 공청단파로 분류되며, 후진타오가 대표직을 역임한 공산주의 청년단 출신의 엘리트들이 대거 포진해 있다. 이들은 공청단 활동과정에서 내륙 및 낙후지역에 근무한 경험을 공유하고 있기 때문에 개혁·개방의 폐해에 대한 고민을 깊게 하고 있다. 이러한 배경 때문에 이들은 분배와 사회정의를 중시하고, 균형성장과 조화사회, 농민과 농민공 문제를 보다 중시하는 후진타오 시기의 정책들을 선호할 가능성이 높다. 이에 반해 엘리트 그룹은 태자당과 상하이방을 중심으로 형성되어 있다. 태자당은 공산당 고위관료들의 자제들로서 개혁·개방의 실질적 혜택을 받은 인물들이 많으며, 상하이방 역시 연해지역 발전과 파벌의 존재가치가 연동되어 있다고 볼 수 있다. 이들은 도시 연해지역에 근무 경험이 있는 엘리트들의 지지를 받을 것이고, 개혁·개방 정책의 우수성을 강조하기 때문에 개혁·개방의 수혜계층을 대변할 것이다. 또한 국내의 각종 정책이 효율성을 중시해야 하며, 아직까지 중국의 발전 방식이 분배보다는 성장에 주력해야 한다고 인식하기 때문에, 이미 발전한 연해 중심으로 더욱 경제성장에 박차를 가해 중국 경제의 파이 즉, 규모를 키워야 한다고 보고 있다. 이 때문에 이들은 중산층과 기업가들에게 우호적이라고 할 수 있다.

다음은 두 그룹 간 대외정책의 차이를 예측해 볼 수 있다. 중국이 다른 국가들처럼 정당제를 시행하는 것도 아니고, 공산당 내의 그룹별

⁷¹ 후진타오 시기 대중주의 그룹과 엘리트 그룹의 대표적 충돌은 천량위 해임 사건이며, 이는 정책노선에 대한 대립이며, 성격을 달리하지만 인물 구성상에서는 보시라이 사건 역시 엘리트 그룹의 패배로 분류할 수 있다(저자 주).

I
II
III
IV
V
VI
VII

로 뚜렷하게 대외정책 정향이 차이가 난다고 보기도 힘들다. 그럼에도 불구하고 각 그룹별로 대외정책에 대한 미세한 정향의 차이가 있을 수 있다. 대중주의 그룹은 엘리트 그룹에 비해 국내의 분배 문제에 더욱 중점을 두기 때문이다. 대중주의 그룹은 국내문제에 더욱 중점을 두기 위해 국제사회에서의 극단적 대립은 최대한 회피하고, 협력을 통한 실리 확보를 추구할 것이다. 이 때문에 후진타오 정부의 대외정책을 지속하는 차원에서 조화세계 및 국제사회의 다극화를 위한 정책을 선호하고, 강대국보다는 주변국 외교를 강조할 개연성이 크다. 반대로 엘리트 그룹은 보다 강대국 위상을 강조하고, 그에 걸맞은 국제적 역할을 주장할 가능성이 높다.

11월 15일 등장한 시진핑 지도부의 면면을 살펴보면 엘리트 그룹의 승리로 보여진다. 공청단 계열 인사의 정치국 상무위원 진입 실패, 군사위주석직의 완전한 이양 등의 인사 결과만 본다면, 중국 차기 지도부에서는 후진타오의 색깔이 상당히 빠질 것으로 예상해 볼 수 있다. 그러나 차상위 핵심엘리트 그룹에 상대적으로 젊은 공청단 계열이 대거 진출했고, 중국의 주요 정책결정은 파벌과 집단 간 상호 견제와 균형의 시스템이 작용하기 때문에 한 그룹의 대내외정책 정향으로 치우칠 가능성은 낮다. 또한 차기 지도부 특히 시진핑 1기 정부는 과거 지도부에 비해 1인 카리스마의 영향력이 더욱 낮아질 것이기 때문에, 시진핑이 대변하는 엘리트 그룹의 정책 정향이 갑자기 두드러지기는 힘들 것이고, 오히려 각 파벌과 이해집단의 목소리들을 조정하는 역할을 할 것이다.

4. 중국 5세대 지도부의 대외정책 노선의 변화와 전망

가. 국내정치적 환경변수의 대외정책에 대한 영향

중국 5세대 지도부의 대외정책 노선의 변화를 전망하기 위해서는 다양한 변수들이 고려되어야 한다. 지금까지 살펴본 변수들은 크게 국내적 환경변수와 엘리트 변수들이다. 물론 대외정책을 결정하는데 있어 가장 큰 영향력을 행사하는 것은 국제적 환경변수이다. 변수들을 하나씩 종합·정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 엘리트 변수는 중국 5세대 엘리트의 주요 특징으로 강력한 1인 카리스마의 상실과 분절화된 정책결정 체계를 들 수 있다. 파벌 간 정책방향의 차이, 관료 집단 내 다양한 이해, 여론의 영향력 향상 등의 특징은 중국의 엘리트 체계의 분절화와 다원화로 정리될 수 있다. 이는 외교정책 결정과정에서 다양한 이해와 목소리들을 종합 고려해야 하는 상황임을 알게 해준다.

둘째, 국내적 환경변수이다. 이 변수는 사회분열, 경제성장 지속의 문제와 연관이 깊다. 경제위기를 해결하기 위해서는 지속적인 경제성장이 중요하며, 국가와 사회 간의 갈등과 대립이 증가하는 상황에서 어떻게 국가의 통치 합법성을 유지할 것인가가 가장 중요한 화두로 자리 잡고 있다. 즉, 중국의 엘리트들은 대규모 국내정치 불안을 최대한 회피하면서 경제성장을 지속시키고, 세계의 강국으로 발전시켜야 하는 임무를 가지고 있기 때문에 이러한 임무에 유리하게 작용하는 대외정책을 발전시키려 노력할 개연성이 높다.⁷²

⁷²-Kenneth Lieberthal, "How Domestic Forces Shape the PRC's Grand Strategy and International Impact," *Strategic Asia 2007-08: Domestic Political Change and Grand Strategy* (Seattle and Wahington, D.C: NBR, 2007), p. 37.

I
II
III
IV
V
VI
VII

셋째, 국제적 환경변수이다. 이 보고서의 주요 분석은 중국의 국내정치적 변수들이 대외정책에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 초점을 맞추고 있기 때문에 국제적 환경변수는 일종의 상수로 취급했다. 국제적 환경은 당분간 중국의 부상에 따른 미국과 주변국의 경계가 강화되는 추세가 지속될 것으로 보인다. 중국의 위상은 이미 G2의 대열에 진입했으며, 중국이 원하건 원치 않건 간에 부상에 대한 위협을 주변국들이 경계하고 있다. 더구나 중국의 급부상은 주변국들의 대중국 견제 라인 구축 외에도 미국 주도의 바퀴살 동맹 체제를 강화시키는 경향을 보여주고 있으며, 미국과의 직간접적인 갈등과 충돌을 경험하고 있는 중이다. 이러한 대외환경 변수의 추세는 당분간 지속될 것이고, 중국의 대외전략 설계에 있어 상수로 작용할 것이다.

그렇다면 이 변수들이 중국 5세대 지도부의 대외정책에 어떠한 영향력을 행사할 것인가?

우선 국내의 복잡한 문제와 딜레마를 해결해야 하는 중국 지도부 입장에서서는 중국의 지속적 경제성장을 위한 안정적인 국제환경과 미국과 주변국들 간의 협력구도를 희망하는 기초를 유지할 것이다. 중국 엘리트 내부의 대중주의 그룹과 엘리트 그룹인 태자당과 상하이방 간에 대외정책에 대한 정책정향의 차이가 있기는 하지만, 두 그룹 다 중국의 정치적 안정과 경제성장에 있어 방법론과 우선순위의 차이가 있을 뿐, 국제문제 해결을 위한 국제환경의 안정에는 그 입장이 일치하기 때문이다. 또한 시진핑 개인적 수준에서 강대국 중심의 정책을 선호한다 하더라도 내부조건은 1인의 정책지향으로 외교정책이 결정되지 않을 상황이다. 5세대 지도부 역시 이미 전 지도부의 하부 단위 각 분야에서 대외정책 수립과 집행과정에 참여해 온 바, 4세대 지도부와 본질적인 차이를 보이기는 쉽지 않을 것이다. 특히 신지도부 1기의 경우

상당기간 후진타오의 색깔이 쉽게 빠지지 않을 것이기 때문에 대외적으로 후진타오의 대외전략인 평화발전론과 조화세계를 유지하면서, 국내발전 및 사회 안정에 국가역량을 집중할 것으로 판단된다. 게다가 4세대 지도부의 마지막 전당대회에서 문화강국의 길을 선포했고, 중국 위협론이 대두되는 작금의 현실에서 대외외교도 공세적이고 강성적 외교 수단은 최대한 회피하면서도 소프트한 방향을 지향하고, 실용주의적 접근을 선호할 것으로 보인다.

그러나 문제는 중국 엘리트 집단의 분절화와 다원화의 특징이 대외정책 방향의 일관성을 흔들 수 있는 가능성이다. 5세대 지도부가 국내적 상황 변화와 국내정치 문제에 대한 장악력이 공고하지 않기 때문에, 지도부가 다양한 목소리와 이해의 분출을 통제하지 못할 경우를 상정해 볼 수 있다. 우선, 지금까지는 그럭저럭 중국 공산당의 균형전략으로 국가-사회관계의 갈등이 조정되고 있으나, 밑으로부터의 저항이 거세지는 등 국내문제에 대한 통제기제가 제대로 작동하지 않고, 파벌 간의 합의 도출이 안 되어 충돌이 잦을 경우, 국내문제의 심각성을 외부로 회피시킬 가능성이 있다. 이는 중국이 중화민족주의를 통치 이데올로기로 대치하면서 공세적 외교를 통한 민심 달래기 카드의 유혹이 5세대 지도부에게는 더욱 강하게 다가올 수 있기 때문이다.

둘째, 군부의 역할이 증대되는 상황에서 군부의 입장에 대한 고려가 더욱 필요할 수밖에 없다. 더구나 혁명의 경험이 없는 민간 지도부가 군부의 충성을 얻기 위해서는 정책결정에 군부의 입장을 더욱 반영시켜야 할 것이다. 문제는 군부의 입장을 반영하는 과정에서 군사비 지출은 증가할 것이고, 이러한 중국의 군사 대국화는 미국 및 주변국들의 우려와 견제를 야기, 동북아의 군비경쟁을 촉진시킬 것이기 때문에 동북아의 불안정이 가중될 수 있다. 여기에 민족주의적 여론 세력의 성

I
II
III
IV
V
VI
VII

장이 더해지면 중국 지도부의 대외정책 일관성에 대한 통제력은 상당히 불안할 수밖에 없다.

셋째, 당장은 아닐지 몰라도 5세대 지도부의 권력이 공고화되는 집권 2기에 들어선다면 분명, 후진타오와는 차별되는 대외정책을 제시할 가능성이 크며, 만일 이 시기까지 중국이 지속적 경제성장과 그러저럭 정치적 안정을 유지하고 있다면, 본격적인 강대국 외교를 할 가능성도 배제할 수 없다. 이 시기에는 국가안보, 주권 및 영토보전, 국가통일 등 비타협적 핵심이익의 확고한 유지를 천명할 것이고, 국제질서를 주도하려는 공세적 외교행태가 증가할 가능성이 높다.⁷³

마지막으로 대중 여론의 영향력이다. 5세대 엘리트들이 자신의 정치적 영향력을 확산시키기 위해 대중의 인기와 영합할 가능성은 더욱 커졌다. 비록 정치적 승리를 획득하는 데는 실패했지만 보시라이가 왕리쥘 사건으로 추락하기 전까지 승승가도를 달리던 것 역시 중국식 대중 정치의 확산으로 해석할 수 있다. 또한 엘리트 파벌 간에도 지지그룹이 확연히 분리되는 것을 볼 때 중국 정치엘리트들 역시 대중의 인기 획득을 위한 정책을 구사할 가능성이 높다. 이러한 분위기 속에서 현재 중국 내 팽배한 민족주의 정서가 지속되고, 중국의 강대국 지향 논리가 대중의 인기를 얻게 된다면 중국 대외정책은 더욱 공세적으로 변할 수 있다. 특히 다수의 중국인들이 제국주의에 대한 역사적 피해인식이 크고, 현재의 중국을 둘러싼 갈등을 미국의 음모로 인식하거나,

73. 중국은 핵심이익과 관련하여 2009년 미·중전략경제대화에서 외교담당 국무위원 다 이빙궈에 의해 처음으로 제기된 이후, 최근 2011년 9월에 발표한 『중국의 평화발전』 백서에서 중국의 핵심이익의 범위를 최종적으로 확정했다. 핵심이익의 범위에는 국가주권, 국가안보, 영토보전, 국가통일, 국가정치제도와 사회안정, 경제사회의 지속 가능한 발전 보장이 포함되었다. 中國國務院新聞辦公室, 『中國的和平發展』白皮書 (2011.9.6); 원동욱, “중국 리더십 교체 이후 대외정책 및 대북정책 전망,” 통일연구원 자문회의 (2011.10.20)에서 재인용.

필리핀과의 영유권 문제에서 외교관이 자국은 대국(大國), 필리핀은 소국(小國)이라고 칭하는 등⁷⁴ 여전히 강대국 정서가 강한 상황에서는 중국 대외정책이 이성적인 판단을 하지 못할 수 있기 때문이다.

나. 5세대 지도부의 동아시아정책

중국의 동아시아정책은 주로 대미정책에 의해 좌우되기 때문에 아래서는 주로 중국의 대미정책을 중심으로 분석할 것이다. 중국의 동아시아정책은 기존의 미국과의 협력구도를 희망하는 도광양회(韜光養晦)의 큰 틀에서는 지속성을, 자국의 국제적 위상이 확대되고 이에 따른 미국과 주변국들의 견제가 증가하는 상황에 대해서는 전술적으로 유소작위(有所作爲)를 강화할 것으로 판단된다. 미국은 자국의 패권적 힘이 쇠퇴하는 상황에서 중국의 영향력 확대를 결코 달갑지 않게 인식하고 있다. 그러나 국제 금융위기로 인한 중국의 상대적 힘, 미국 외 나머지 국가들의 부상 등 국제질서의 전환 속에서 중국에 대한 세력균형 정책을 취하기에는 많은 부담과 리스크를 감수해야 하기 때문에 미국의 선택은 향후 제한적일 수밖에 없다.⁷⁵ 향후 미국의 대중 전략 역시 균형과 관여를 동시에 수행하는 헤징(Hedging)을 통해 중국이 현존하는 미국 주도의 국제질서에 적극적으로 통합되도록 유도하고, 중국의 건설적이고 평화적인 역할을 고무시키는 동시에, 미국의 기존 지도력과 영향력을 아태지역의 미국의 군사적 자유를 포함한 -유

74. “戴秉國：不能容忍小國欺負大國,” 『中國日報』, 2012년 5월 16일.

75. Abraham M. Denmark, “China’s Arrival : A Framework For A Global Relationship,” in Abraham M. Denmark and Nirav Patel (eds.), *China’s Arrival: A Strategic Framework For A Global Relationship* (Washington D.C.: Center for a New American Security, 2009), p. 162.

I
II
III
IV
V
VI
VII

지할 수 있도록 할 것이다. 현재 미·중 간에는 2009년 이래 전략경제대화를 통한 정기적인 전방위적 협력 대화 채널이 가동되고 있으며⁷⁶ 이를 통해 양국은 양자관계 문제뿐 아니라, 기후변화, 북핵문제, 무역 및 환율 등 전 세계 의제를 협의하고 있다. 또한 미국의 오바마 대통령이 직접적으로 미국의 경제위기 극복을 위해서는 중국과의 실용적인 협력관계가 중요하다고 언급할 정도로⁷⁷ 미국에게 중국의 협력은 필수불가결하며, 중국에게도 안정적인 경제성장을 지속하기 위해서는 미국과의 불필요한 갈등은 득이 될 것이 없는 상황이다. 더구나 대중국 공세 및 봉쇄적 외교 측면에서 강경한 입장을 취했던 미국 공화당의 롬니 후보를 제치고 오바마 대통령이 재선에 성공했기 때문에, 중국으로서는 이미 학습경험이 있는 오바마 정부와의 외교 조율을 하는데 있어 더욱 호감을 보일 수 있다고 할 수 있다.

그러나 양국 간 협력구도가 큰 틀에서는 공동의 이익이라는 공식이 성립이 될지 모르지만, 협조라는 것이 자국의 이익을 양보해야 하는 게임이며, 미국 입장에서는 중국에 대한 포용기조에도 불구하고, 중국의 협조가 기대에 미치지 못하는 상황이 연출된다고 인식하고 있다는 것이 문제이다. 예를 들어 2009년 12월 덴마크 기후변화정상회의에서 미국 주도의 합의안 도출이 중국의 반대로 실패하게 되었고, 2010년 1월 미국이 주도한 대이란 제재안 역시 중국에 의해 거부되었다. 또한 미

76. 미·중 간의 협력구도를 대표하는 것은 미·중전략경제대화이다. 미·중 양국은 이 대화를 통해 쌍무적, 지역적, 글로벌 차원의 정치·경제·전략·안보 등 광범위한 문제를 협의하고 있으며, 2009년 1월 런던 G20 정상회의 당시 버락 오바마 대통령과 후진타오 주석 간에 합의했다. 물론 아직까지 중요한 글로벌 이슈에 대한 합의를 이끌어내지 못하고 있어 이 대화에 대한 회의적인 반응도 있지만, 중요한 사실은 양국이 정치·경제 분야뿐 아니라, 군사, 인권, 교육 분야까지 전방위적으로 정기적인 대화채널을 열어두고 있다는 점은 주목해야 한다.

77. 오바마 대통령, 일본 도쿄 산토리홀 연설 (2009.11.14).

국 달러 기축 통화의 위상 하락에 대한 중국의 위안화 확대 전략이나, 지속적인 군사 현대화 전략 및 남중국해 등에서의 중국의 공세적 외교 행위는 미국으로 하여금 중국의 영향력 확대에 대한 우려를 제기시켰다. 이미 2010년 미·중 갈등을 겪었고, 천안함 사건에 따른 한반도 갈등, 일본과의 조어도 분쟁, 남중국해에서의 영토분쟁까지 미·중관계의 영향을 받은 주변부 갈등으로까지 확대되었다. 이 과정에서 미국은 헤징의 또 다른 축인 균형의 수단을 강조하고 있으며, 이 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다. 동아시아에서 미국 주도의 동맹체제는 더욱 확대될 것이고, 한국, 일본, 필리핀 등 기존 동맹국 외에도 인도 및 인도네시아, 베트남, 동남아시아 국가들과의 전략적 협력이 보다 군사적으로 확대될 것이다. 또한 미국은 TPP 등을 통해 적극적으로 아시아 국가들과의 자유무역 협정을 추구하고, EAS와 같은 동아시아 다자기구에 참여함으로써 중국에 대한 균형전략을 강화할 것이다.⁷⁸

중국 역시 미국의 헤징에 대한 맞대응으로 기존의 대미 헤징전략을 구사할 것으로 판단된다. 5세대 지도부 역시 당분간 중국의 국력이 경제적이거나 군사적으로 미국과 패권 경쟁을 할 정도로 성장하기 힘들다는 것을 인식하고 있으며, 주변부 국가들에서 중국 위협론이 확산되는 것 역시 경계하고 있다. 중국은 여전히 국내 모순을 해결하고 지속적인 경제성장을 통해 종합국력을 증강시켜야 하는 상황이기 때문에, 미국의 견제 강화 및 불필요한 오해와 충돌은 부담이 될 수밖에 없다. 중국은 우선 미국을 지역 내 관리자로서 인정하고, 미국 주도의 질서를 존중하고 주변부 국가들에게는 선린우호 정책을 통해 중국의 부상에 대한 견제를 최소화하려는 정책을 추구할 것이다. 이는 큰 틀에서 중

⁷⁸ 최우선, “중국의 부상과 미국의 대응,” 『주요국제문제분석』, No. 2010-44 (국립외교원 외교안보연구소, 2011.1.18), p. 18.

I
II
III
IV
V
VI
VII

국이 미국과의 협력구도를 희망하고 미국에 협조하겠다는 도광양회의 전략이다. 그러나 미국의 견제 강화에 대한 균형의 차원에서 좀 더 적극적인 유소작위의 행태를 보여줄 가능성도 배제할 수 없다. 과거 세대에 비해 5세대 지도부는 중국의 국력과 대외적 위상에 대해 보다 큰 자신감을 가지고 있으며, 미국의 견제 강화에 대해 무력한 외교를 했을 경우 국내정치적으로 통치력이 약화될 수 있는 취약성을 동시에 가지고 있기 때문이다.⁷⁹

물론 국내정치적 요인 외에도 국제적, 특히 동아시아 지역에서 이익 중첩 영역이 확대되는 과정에서 자국의 영향력을 점진적으로 확대시키고 싶은 야욕도 클 것이다. 중국은 미국의 견제 강화에 대한 균형 전략으로 미국 외에 강대국 러시아, 프랑스 등 개별국가뿐 아니라 EU와의 관계강화에도 노력을 기울여왔다. 또한 주변부 국가들과의 관계 강화를 위해 ASEAN 및 아시아-태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: 이하 APEC)에서의 역할 확대, SCO 등을 발전시켜왔다. 중국의 전략적 이해의 시각에서 볼 때, 중국의 다자 및 주변부 외교 강화는 한편으로는 아시아와 국제사회에 대한 재확신을 통해 중국 부상에 대한 불확실성을 감소시키고, 다른 한편으로는 미국의 대중국 견제·균형전략을 약화시키려는 의도가 있다고 할 수 있다. 특히 중국은 아시아에서 미국 주도의 동맹 강화에 맞대응하고, 해양이익 수호를 위한 군사혁신과 해공군력 강화 등 종합국력 증강 목표를 통해 역내 이익 강화를 도모해왔기 때문에 향후 군사전략 영역은 점차 확대될 것이고 군사 현대화 역시 급속도로 추진될 가능성이 높다.⁸⁰ 이 과정은 현

79. 약한 통치력이라는 국내정치적 환경은 지도그룹으로 하여금 통치의 합법성 강화를 위해 공세적 외교 혹은 무력수단 카드 사용을 유혹할 수도 있다.

80. 중국은 아직 미국과의 본격적인 군비경쟁을 피하고 있지만 최근 군의 현대화에 박차

재진행형이고, 미·중 간의 전면 갈등을 최대한 피하려는 노력을 하겠지만 중국의 부상에 대해 주변국들이 미국의 아시아 회귀에 대한 편승 전략을 확대시키고, 중국 국내의 민족주의적 정서와 군부의 영향력이 증가하는 추세까지 겹쳐진다면 소소한 충돌과 갈등을 피하기는 힘들 것이다. 이렇게 된다면 중국은 대미 전략 및 동아시아 전략에 있어 전술적으로 유소작위의 행태들이 특히 핵심이익과 관련한 갈등사안에서 더욱 강화될 것으로 예상된다.

다. 5세대 지도부의 한반도정책

중국의 한반도 전략은 국내정치 변수보다는 국제정치 환경변수에 더욱 영향을 받을 가능성이 높다. 전통적으로 중국의 한반도 전략은 동북아 전략의 하위 단위 차원에서 고려되었기 때문에 미·중관계 및 동북아 질서의 변화에 따른 연동성이 컸다. 5세대 지도부가 등장하더라도 한반도 전략의 기초가 급진적으로 변화하기는 힘들 것이기 때문에, 당분간 전략 기초는 지속시키면서 외부환경 변수에 따라 점진적 변화를 시도할 것으로 예상된다.

우선, 중국의 신지도부가 도광양희의 기초를 유지하면서, 중국과 연관된 마찰과 갈등의 고조에도 불구하고 동북아 지역에서 미국과의 협력구도를 지향하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 이 경우 중국의 대한반도 전략은 기존의 한반도 평화와 안정유지, 한반도에 대한 영향력 강화 및 비핵화의 평화적 실현을 지속시킬 것이며, 한국과 북한 양국에 대한

를 가하면서 특히 비대칭적 군사력 증가에 집중하고 있다. 중국의 군사력 증가에 대한 우려는 “중국의 군사 안보 발전 평가 연례보고서”에 반영되어 있다. US Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” *Annual Report to Congress* (2010/11).

I
II
III
IV
V
VI
VII

등거리외교를 유지하면서 자국의 이해를 확대시키는 선택을 할 것이다.

한국과의 관계에 있어서는 되도록 마찰을 줄이면서, 전략적 동반자 관계를 위한 협력의 공간을 확대시킬 수 있다. 중국의 입장에서도 자국의 주요 경제 파트너인 한국과의 마찰 및 갈등 확대는 전략적으로 이득이 될 것이 없기 때문이다. 신지도부에게 특히 한·중관계에 대한 전략적 고민이 가중될 수 있다. 한·미동맹 강화 및 북한문제로 인해 이 명박 정부 기간 동안 한·중관계는 천안함 사건에서부터 김영환씨 인권 침해까지 의견의 불일치와 마찰을 겪어왔다. 민간차원에서도 한국인들의 대중 감정은 과거에 비해 매우 악화되었다. 중국의 신지도부는 주변부 국가들에서의 중국 위협론 확대를 억제하면서 동시에 미국의 동맹체제 강화에 대한 대응을 해야 하므로 중국에 가장 근접한 한국 내 중국 위협론에 대한 견제 가능성을 약화시켜야 한다. 특히 한·미, 미·일동맹이 강화되는 추세에서 한·일 간 군사 협력 확대에 대한 상당한 부담과 우려를 가지고 있다.⁸¹ 동북아 영토 갈등으로 인해 한·일 갈등의 고조현상을 중국이 내심 반기는 것도, 한·중 간 수많은 갈등 요인이 증가했음에도 불구하고 한·중 국방전략대화 등을 통한 국방 분야의 교류 협력이 확대된 것⁸² 역시 중국에게 있어서 한국은 장기적으로 동북아에서 미국 주도 동맹구조의 대중국 봉쇄에 편승하지 않도록 설득해야 하는 대상이고, 일본의 위협을 완화시키고 북한문제를 논의할 수 있는 유용한 파트너이기 때문이다. 따라서 한·중관계에 있어 다양한 협력의 공간이 열릴 수 있는 기회가 많아질 수 있다. 중국의 신지도부는

81. 중국 홍레이 대변인은 관련국들은 신중한 행동으로 지역의 평화와 안정에 유리한 일을 하기 바란다고 밝히면서 한·일 정보 보호협정 추진에 대한 부정적 반응을 보였다. “外交部發言人洪磊舉行例行記者會,” 『中華人民共和國外交部』, 2012년 6월 29일, <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t946403.htm>>.

82. “한중 국방전략 대화 개최, 군수지원 MOU 논의,” 『연합뉴스』, 2012년 7월 30일.

향후 한국과의 경제협력을 기반으로 정치·군사 부문에서의 협력을 확대하면서 미국의 영향력 줄이기 전략을 구사할 것으로 예상된다.

북한에 대해서는 현재의 후진타오 노선을 지속하면서 지경학적 접근을 통한 보다 적극적인 관여 정책이 구사될 것으로 예상된다. 즉, 한반도의 평화와 북한 김정은 체제의 안정을 최상위에 두고, 북핵문제는 평화적으로 혹은 다소 장기적으로 해결하고, 북한에 대한 포용기조를 유지하면서 경제협력을 통한 대북 영향력 확대 전략을 강화시킬 가능성이 높다. 이러한 대북정책 기조는 중국의 강경한 반대와 제재에도 불구하고, 북한이 2차례에 걸친 핵실험을 성공한 이후 지속되었는데, 중국은 북핵문제와 북한문제를 분리하고, 북한문제에 우선적으로 집중한다는 전략을 유지해 온 것이다. 이는 중국이 북핵보다 북한안정을 정책 우선순위로 두고, 북핵문제는 장기적인 관점에서 처리하면서, 중단기적으로는 북한체제의 안정을 도모하고 영향력을 확대하면서, 변화를 견인하려는 것이다. 중국의 이러한 선택은 북한에 대한 압박이 오히려 북한의 돌출행동을 야기하고, 이에 따른 동북아 정세의 불안정이 중국의 핵심이익에 영향을 주기 때문이라는 학습의 결과이다.⁸³ 더구나 김정은 정권의 불확실성이 높은 상황에서 북한이 국내정치적 수단으로 군사적 모험 노선 카드들을 남발할 경우, 북한 변수로 인한 중국의 대외환경 특히 미·중관계가 악화되는 것은 중국의 신지도부에게 상당한 부담으로 다가올 수 있을 것이다. 이 때문에 중국은 한반도의 평화와 현상유지라는 정책에 균열이 발생하는 것을 방지하기 위해 북한과의 관계 강화를 지속시키면서, 대북 영향력 확대 및 점진적 개혁·개방을 유도하는 전략을 구사할 가능성이 높다.

⁸³ 중국의 한 학자는 북한은 중국의 핵심이익은 아니지만, 간접적인 핵심이익이 될 수 있다는 의견을 피력했다. (2012.8, 상하이 인터뷰).

I
II
III
IV
V
VI
VII

중국이 미국과의 협력구도를 유지한다면, 북한문제 해결에 있어 미·중 간 전략적 협조 공간의 폭이 확대될 수 있다. 미국 오바마 정부의 핵 비확산 정책이 가시적인 성과가 없었기 때문에 향후 북핵문제에 있어서 중국과 전략적 협조는 필수적이다. 또한 미국 내 경제회생을 위해서도 중국의 양보를 견인해야 하는 상황은 크게 변하지 않을 것이기 때문에 양국 간 갈등요소가 많음에도 불구하고 전략적 공조는 지속될 수밖에 없다. 중국 역시 미국과의 대립구도 지속에 대한 부담이 가중되고 있는 상황이다. 중국 위협론 확산과 동북아 지역에서 한·미·일 전략적 협력이 강화되는 추세는 중국의 안보에 상당한 위협이 되었고, 지속적인 경제성장을 위한 안정적인 대외환경 조성에도 득이 될 것이 없다.⁸⁴ 미·중 양국의 협력구도에 대한 기대는 2011년 미·중 정상회담에서 양국이 대원칙으로 한반도의 평화와 안정유지를 내세우고, 9·19 공동성명 및 유엔 안보리 결의안을 구체적 준거의 틀로 마련하면서, 6자회담 재개 추진에 의견을 같이 한 데서 찾을 수 있다. 이 흐름의 연속선상에서 중국은 북한의 6자회담 복귀를 위한 설득 노력을 지속하고 있으며, 북한의 3차 핵실험 저지를 위해 직간접적으로 강한 압박을 행사하고 있는 중이다. 신지도부 역시 북핵문제에 있어서는 미국과의 공조를 확대하면서, 6자회담의 이니셔티브를 지속하려 할 것이다.

북한과의 경제협력 역시 신지도부의 대북 영향력 확대 차원과 동북 3성 개발계획의 연장선상에서 진전될 수 있을 것이다. 그러나 중국의 대북 경제협력 방식은 북·중 우호관계의 틀보다는 철저한 자국의 이해 타산의 틀에서 움직여 왔기 때문에 정치논리보다는 시장논리가 강한 편이다. 2012년 8월 장성택의 방중결과에서 보여주듯이, 중국정부는

⁸⁴ “미중정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항,” 『통일정세분석』 (서울: 통일연구원, 2011-02), pp. 4~7.

양국 간 협력원칙을 정부 간 협력보다는 기업위주와 시장원리를 지속적으로 강조해왔다. 즉, 북·중 간에 성공적인 경험모델이 탄생하기 위해서는 북한이 개혁·개방을 위한 적극적인 의지와 실천이 전제되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 향후 김정은 정권의 개혁·개방에 대한 실질적인 변화가 없는 한 중국 일방의 퍼주기식 대북 경제 투자 및 지원은 자국 경제 이익에 국한되거나 북한체제 생존을 유지하는 수준에서 유지될 수밖에 없다.

지금까지는 중국 신지도부가 미국과의 협력구도를 유지한다는 전제하의 한반도정책이었다. 불행하게도 중국의 국내불안 변수가 중국의 공세적 대외행위를 촉진할 때는 상황이 달라질 수 있다. 미·중 간 갈등이 특히 동북아 지역에서 확대되고, 중국 내 민족주의 세력 및 군부에 대한 신지도부의 통제력이 상실되고, 통치 합법성 약화에 대한 공세적 대외카드의 유혹이 증가한다면, 한반도에 대한 정책 역시 현재의 균형을 잃을 수 있다. 신지도부에 상당한 영향력을 행사할 것으로 알려진 중국 학자군은 중국이 비동맹정책을 버리고 북한 등 국가들과 군사동맹의 그물망을 구축해야 한다고 주장한다.⁸⁵ 이러한 주장들은 중국이 강대국으로 부상하는데 미국의 방해를 두려워하지 말고 극복해야 한다는 내용으로 중국 강대국론자들의 입장을 반영하고 있다. 이들은 중국의 부상을 미국의 군사동맹 라인이 저지하고 있으며, 이 저지선을 뚫기 위해서는 SCO, 미얀마, 캄보디아, 파키스탄 등과의 군사적 연대가 필요하다고 인식한다. 이는 중국 군부 및 민족주의 세력의 이해와도 어느 정도 일치하기 때문에, 만일 중국의 신지도부가 성급한 강대국 카드의 유혹에 휩싸인다면, 북한의 전략적 가치는 더욱 상승하면서 북·

I
II
III
IV
V
VI
VII

⁸⁵. "Beijing Considers Stronger Foreign Ties," *Financial Times* (August 15, 2012).

중동맹은 강화되고, 반대로 한·미동맹에 대한 강한 압박이 가해질 수 있다. 가능성이 낮기는 하지만 우리에게 가장 위협적인 시나리오이다. 중국이 현 기존 질서를 존중하는 현상유지 국가(Status quo state)에서 본격적으로 미국과 주변국이 우려하는 수정주의 국가(Revisionist state)의 궤도를 타는 것이기 때문이다.

IV. 일본의 국내정치와 대외전략 및 대북전략

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

1. 간 나오토 총리의 퇴진과 노다 요시히코 총리의 등장

가. 간 나오토 총리의 퇴진

2009년 8월 30일 실시된 제45회 일본 중의원 선거 결과 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 대표가 이끄는 민주당이 총 480개 의석 중 308석을 획득하는 전후 일본 선거사상 최대의 압승을 거두면서 정권교체에 성공했다. 즉, 자민당에서 민주당으로 정권이 교체되었다.

그리고 민주당은 참의원에서의 과반수 확보를 위해 사민당, 국민신당의 연립정권 구성을 추구하였고, 그 결과 2009년 9월 9일 민주당, 사민당, 국민신당의 3당 연립정권 수립이 합의되었다.

마침내 2009년 9월 16일에 소집된 특별국회에서 하토야마 대표가 제93대 총리대신에 선출되고 동일 하토야마 연립내각이 정식 출범했다.

그러나 집권 초기부터 불거진 하토야마 총리와 오자와 이치로 간사장의 정치자금문제, 오키나와의 후텐마 비행장(普天間飛行場, Marine Corps Air Station Futenma) 이전문제를 둘러싼 미국과의 갈등 등 계속된 악재로 인해 내각지지율과 민주당의 지지율이 동반 급락했다.

이처럼 하토야마 내각의 국민지지율이 계속해서 하락함에 따라 민주당 내에서는 2010년 7월 참의원 선거를 우려하여 하토야마 총리의 퇴진론이 강하게 제기되었다.⁸⁶

퇴임을 결심한 하토야마 총리는 사회민주당의 연립정권 이탈⁸⁷이라

^{86.} 7월로 예정된 참의원 선거에서 정원의 반에 해당되는 121인의 의원을 선출하게 되는데 하토야마 총리가 권좌에 있는 한 민주당의 참패는 피할 수 없고, 결국 하토야마 내각과 함께 민주당 또한 종말을 맞이할 수밖에 없다는 시각이 지배적이었기 때문이었다.

^{87.} 사회민주당은 기존 마·일 합의안 복귀에 반발하여 2010년 5월 30일 연립정권으로부터 이탈할 것을 결정하였다. 『日本經濟新聞』, 2010년 5월 31일; 『朝日新聞』, 2010년 5월 31일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 정치적 갈등을 겪게 되지만, 천안함 폭침 사건과 한반도 정세의 불안정, 중국의 ‘북한 후견인’ 및 일방적 ‘북한 편들기’에 대한 일본 국내의 ‘중국 경계론’ 증대, 미·일동맹의 갈등에 대한 국민의 비판 고조 등을 고려하여 미·일동맹 강화로의 정책 선회를 강행하였다.

즉, 하토야마 총리는 연립정권의 기반 약화에도 불구하고,⁸⁸ 2010년 7월 참의원 선거 대비의 전략적 일환으로 동년 5월 28일 기존의 미·일 합의 사항으로 복귀하는 조치를 취한 뒤⁸⁹ 6월 2일 사임을 표명하였다.

하토야마 총리가 퇴진함에 따라 간 나오토(菅 直人) 부총리 겸 재무장관이 2010년 6월 4일 민주당 대표로 선출되었고 동년 6월 8일 간 내각이 출범하였다.

간 나오토 총리와 내각은 2010년 7월의 참의원 선거의 승리가 최우선 정치적 과제였기 때문에 국민지지도를 제고시키는 것이 급선무였다.

하지만 2010년 7월 11일, 간 나오토 총리는 취임 약 1개월 후에 실시된 제22회 참의원 선거에서 민주당이 패배하여 과반수의 확보에 실패하였다. 2010년 7월 11일 실시된 제22회 참의원 선거 결과 총 민주당은 개선 54석 중 44석을 획득, 10석이 감소하였고, 자민당은 개선 38석에서 51석을 획득, 13석이 증가하였다. 그 결과, 참의원에서는 여당(민주당 106석, 국민신당 3석)으로 총 109석(45%), 야당은 133석(55%)로 참의원에서 여소야대의 정치 지형이 이루어졌다.

참의원 선거의 패배에 대한 오자와 그룹의 정치적 비판이 제기되었지만, 간 나오토 총리는 2010년 9월 14일 당 대표 경선에서 당내 실세

⁸⁸. 민주당, 국민신당, 사회민주당으로 연립정권은 사회민주당의 이탈로 인해 정치적 기반이 약화되었다. 즉, 참의원에서 사회민주당 5명의 이탈이 초래되었다.

⁸⁹. 하토야마 총리는 2010년 5월 28일에 ‘오키나와 후텐마 기지’의 이전지를 ‘오키나와현(縣) 나고(名護)시 헤노코(辺野古)의 주변’으로 명기한 미·일공동성명을 발표하였다. 『日本經濟新聞』, 2010년 5월 28일(夕刊).

오자와 이치로 전 간사장을 누르고 재차 당선되었다.

간 나오토 총리는 국민지지도의 제고에 노력을 기울여 지지율을 70%대까지 끌어올렸으나, 2011년 3월 사상 초유의 대지진과 후쿠시마 원전사고를 겪으면서 정치적 위기를 맞이하게 되었다.

7·11 패배에 따른 참의원 내 여소야대의 정치지형, 민주당 내 오자와 그룹의 집요한 공세 등으로 어려움을 겪던 간 나오토 총리는 퇴진의 전제조건으로 특별공채법안과 재생에너지특별조치법의 성립을 제시·확보한 뒤, 2011년 8월 26일 사임을 공식적으로 발표하고, 1년 3개월 만에 퇴진하였다.⁹⁰

나. 민주당 대표 선출의 권력게임과 노다 요시히코의 선출

(1) 2010년 9·14 민주당 대표 경선

간 나오토 총리는 2010년 6월 취임 이후 ‘탈오자와’와 ‘세대교체’를 표방했는데, 동년 9·14 당 대표의 선출은 간 나오토 총리와 오자와 이치로 전 간사장의 대결로 이루어졌다.

민주당 내 세력분포는 <표 IV-1>과 같은데, 당 대표의 선출을 둘러싼 권력게임은 ‘반오자와 세력’ 대 ‘친오자와 세력’의 대결로 전개되었다.

민주당 국회의원의 세력분포를 보면, <표 IV-1>과 같이 오자와 이치로 전 간사장이 우위에 있었지만, 민주당 내의 일반 당원들의 분위기는 반(反)오자와 정서가 강하였다.

권력게임의 결과는 간 나오토 총리의 재선이었다. 즉, 간 나오토 총리가 반(反)오자와 정서를 배경으로 721 포인트를 획득한 데 비해, 오

⁹⁰ 『朝日新聞』, 2011년 8월 27일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

자와 이치로 전 간사장은 491 포인트밖에 획득하지 못했다.⁹¹

표 IV-1 민주당 내 ‘반오자와 세력’ 대 ‘친오자와 세력’ 상황
(2010년 9월 당시)

반오자와 그룹	친오자와 그룹	중간 그룹
<ul style="list-style-type: none"> • 간 그룹(40명) • 마에하라 그룹(40명) • 노다 그룹(30명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 오자와 그룹(150명) • 하토야마 그룹(50명) 	<ul style="list-style-type: none"> • 구(舊) 사회당 계열 (약30명) • 구(舊) 민사당 계열 (약30명)

(2) 2011년 당 대표 선출과 권력게임

간 나오토 총리가 2011년 8월 26일 사임을 공식적으로 발표함에 따라, 동년 8월 29일 당 대표를 선출하게 되었다. 8·29 민주당 대표 경선에는 정치자금 문제로 당원 자격이 정지된 오자와 전 간사장 등 9명의 의원이 제외되었기 때문에 민주당 407명 의원 가운데 398명이 참여할 수 있었다.

8·29 민주당 대표 경선의 룰(rule)은 과반수 즉, 200표 이상 득표자가 당 대표로 선출되는 것이었다. 8·29 민주당 대표 경선은 ‘권력 일선의 복귀’를 꾀하는 오자와 이치로 전 간사장과 이를 저지하려는 반오자와 세력 즉, 주류세력 간의 치열한 대결로 전개되었다.

<표 IV-2>에 나타난 바 같이, 가이에다 반리 경제산업상, 마에하라 세이지 외무상, 노다 요시히코 재무상, 가노 미치히코 농림수산상, 마부치 스미오 전 국토교통상 등 5명의 후보가 치열한 경합을 벌이며 득표전을 전개하였다.

91. 『朝日新聞』, 2011년 9월 15일.

표 IV-2 민주당 내 주요 그룹 및 지지 후보

주류파		반주류파		중간파	
후보	◆ 마에하라 세이지 ◆ 노다 요시히코	후보	◆ 가이에다 반리	후보	◆ 가노 미치히코 ◆ 마부치 스미오
<ul style="list-style-type: none"> • 간 나오토 그룹(37명) <ul style="list-style-type: none"> - 구 사회당, 구 민주개혁연합, 시민운동가 출신이 중심 • 마에하라 그룹(25명) <ul style="list-style-type: none"> - 구 사키가케 및 일본 신당의 중견 및 신진의원 중심 • 노다 그룹(약 20명) <ul style="list-style-type: none"> - 마쓰시타 정경숙 출신 중심 		<ul style="list-style-type: none"> • 오자와 그룹(130명) <ul style="list-style-type: none"> - 구 자유당, 호쿠신카이, 오자와 이치로 정경숙 출신 의원 • 하토야마 그룹(46명) <ul style="list-style-type: none"> - 구 신진당, 민사협회, 사키가케 우파가 중심 		<ul style="list-style-type: none"> • 요코미치 그룹(약 24명) <ul style="list-style-type: none"> - 구 사회당계 중심 • 가와바타 그룹(38명) <ul style="list-style-type: none"> - 구 민사당계 중심 • 다루토코 그룹(30명) <ul style="list-style-type: none"> - 오자와 지지의 중간파 의원이 다수 • 하타 전 총리 그룹(23명) <ul style="list-style-type: none"> - 구 민정당계 중심 - 신진당 우파 의원 다수 • 겐바 그룹(35명) <ul style="list-style-type: none"> - 겐바 측근의 중간파 의원이 다수 	

요미우리신문, NHK 등이 2011년 8월 28일에 민주당 의원들을 대상으로 판세 조사를 한 결과를 보면,⁹² ▲가이에다 반리 경제산업상 1위, ▲마에하라 세이지 외무상 2위, ▲노다 요시히코 재무상 3위, ▲가노 미치히코 농림수산상 4위, ▲마부치 스미오 전 국토교통상 5위 등이다.

반면, 국민여론조사에서는 마에하라 세이지 외무상이 1위로 나타났다. 따라서 일본 언론들은 ‘가이에다 반리 대 마에하라 세이지’의 2파전으로 전망하였다.

그러나 여론조사와 무관하게, 여론조사에서 국민지지율 4%에 불과하였던 노다 요시히코 재무상이 대표 경선 1차 투표에서 102표를 획득하여 2위를 한 뒤, 결선투표에서 215표를 획득하여 당 대표로 선출되었다.⁹³

⁹². 100여 명은 아직 지지후보를 정하지 못했다고 답변하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

예컨대 반주류파의 가이에다 반리 농림수산상이 대표 경선 1차 투표에서 1위를 하였으나, 과반수 획득에 실패하였기 때문에, 노다 요시히코 재무상이 결선투표에서 마에하라 세이지 외무상, 가노 미치히코 농림수산상, 부치 스미오 전 국토교통상 등의 지지를 기반으로 215표를 획득하여 177표를 획득한 가이에다 반리 농림수산상을 누르고 당 대표로 선출되었다(<표 IV-3>참조).

표 IV-3 8·29 민주당 대표 경선 투표 결과

제1차 투표	가이에다 반리 경제산업상	143표
	노다 요시히코 재무상	102표
	마에하라 세이지 외무상	74표
	가노 미치히코 농림수산상	52표
	마부치 스미오 전 국토교통상	24표
결선 투표	노다 요시히코 재무상	215표
	가이에다 반리 경제산업상	177표

(3) 노다 요시히코의 당 대표 선출과 정치적 의미

□ 간 내각의 정책 대부분 계승

국민지지율 4%에 불과하였던 노다 요시히코가 국민여론조사에서 약 40%대의 지지율로 1위를 하였던 마에하라 세이지 외무상을 누르며 제1차 대표 경선에서의 예상을 뒤엎고 2위로 부상하였다.

그 이유는 간 나오토 총리가 자파 의원들에게 자율투표를 지시했지만, 5명의 후보 가운데 노다 요시히코가 유일하게 간 내각의 정책을 대부분 계승했기 때문에 간 나오토 총리 및 간 그룹의 상당수 의원들이

93. 『朝日新聞』, 2011년 8월 29일.

노다 요시히코를 지지했다고 지적할 수 있다.

□ 마에하라 세이지 외무상에 대한 견제심리

민주당 의원들은 마에하라가 총리가 될 경우, 자민당 등 야권이 정치자금 문제를 물고 늘어져 조기 중의원 해산과 총선에 몰릴 것을 우려하였다. 아울러 민주당 의원들은 당내 구조가 ‘오자와 그룹 대 반오자와 그룹’으로 첨예하게 분열된 상황에서 높은 국민지지율을 기반으로 한 마에하라 세이지가 국정운영을 독주하며, 정계 개편의 주도과 더불어 국회해산과 총선거의 강행을 우려하였다.

즉, 민주당 의원들은 마에하라 세이지의 명확한 정책노선, 강력한 리더십의 발휘 등으로 당내 구조가 분열되고 당내 갈등이 증폭되는 것을 우려하여 비(非)대중적인 노다 요시히코를 선택한 것이다.

□ 오자와 전 간사장에 대한 견제 및 반오자와 정서

2차 결선투표에서 노다 요시히코가 제1차 경선투표에서 1위를 한 가이에다 반리 경제산업상을 누르고 역전할 수 있었던 것은 민주당 의원들의 오자와 전 간사장에 대한 견제 및 반오자와 정서 때문이라고 지적할 수 있다.

민주당 의원들은 독자적 지지그룹을 갖지 못한 가이에다 반리경제 산업상이 오자와 전 간사장과 하토야마 전 총리의 지원에 힘입어 총리가 될 경우, 오자와 전 간사장의 수렴청정을 받을 것을 우려하였다. 이는 오자와 이치로의 킹 메이커 한계와 쇠퇴를 시사하는 것이기도 하다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

□ 국민들의 총리 선출에 대한 무관심

민주당 의원들이 국민지지율, 여론 등을 무시하고 정파적 계산에 의해 국민적 인기 및 당내 지지도가 낮은 노다 요시히코를 당 대표 및 총리로 선출할 수 있는 것은 국민이 총리 선출에 무관심하기 때문이다.

최근 5년간 총리가 6번이나 교체되었다. 자민당 정권에서나, 민주당 정권에서나 총리가 빈번하게 교체되었기 때문에 국민도 총리 교체 자체에 별다른 관심을 보이지 않게 되었다.

따라서 민주당 의원들은 국민지지율, 여론 등을 무시하고 정파적 계산에 의해 국민적 인기 및 당내 지지도가 낮은 노다 요시히코를 당 대표 및 총리로 선출할 수 있었던 것이다.

다. 노다 정권의 특징

2011년 8월 30일 일본 국회는 민주당 노다 요시히코(野田佳彦) 대표를 제95대 총리로 선출했다. 즉, 노다 요시히코는 2009년 9월 정권교체에 의해 민주당 정권이 출범한 이후에 세 번째의 총리로 등장하였다.

노다 요시히코 총리는 2011년 9월 2일에 <표 IV-4>와 같은 새로운 내각을 발족시켰다. 즉, 민주당과 국민신당의 연립에 의한 노다 내각이 출범하였다.

(1) 파벌 안배의 ‘탕평인사’와 오자와 그룹의 전략적 배려

2009년 9월 민주당의 정권 출범 이후, 당 내부는 반(反)오자와 그룹과 친(親)오자와 그룹 간의 권력 갈등을 겪어야 했다.

노다 요시히코는 민주당 대표로서 또 총리로서 당의 분란을 종식시키기 위해 당 화합과 탕평인사를 명분으로 당 요직과 각료직을 각 계

파에 배분하는 인사를 하였다.

2011년 8월 30일 민주당 대표로서 노다 요시히코는 당 간사장에 오자와 이치로의 측근인 고시이시 아즈마 참의원 의원회장을 기용하였다. 당 간사장은 당의 자금과 인사를 총괄하고 공천에 영향력을 행사하는 정권의 2인자 역할을 하는 막강한 핵심 보직이다. 이는 당 대표, 간사장, 정조회장 등을 전혀 경험하지 못한 노다 요시히코가 현실적으로 당을 장악하고 이끌고 가기에는 한계가 있기 때문에 정치력이 있는 최대 파벌 세력에게 당을 맡겼다고 할 수 있다. 즉, 일종의 ‘2중 권력’의 ‘투 톱체제’이다.

또 민주당 대표로서 노다 요시히코는 당 요직 중 하나인 국회대책위원장에 하토야마 유키오 전 총리의 측근인 히라노 히로후미 전 관방장관을 기용하였다.

그리고 노다 요시히코는 총리로서 각료인사에서 오자와 그룹의 핵심인사인 야마오카 겐지 전 민주당 국회대책위원장을 공안위원장에 발탁하였고, 이치가와 야무오 전 민주당 부간사장을 방위상에 등용하였다.

반면 노다 요시히코 총리는 오자와 그룹의 반발을 의식하여 노다 정권 탄생의 1등 공신인 오카다 가쓰야 전 간사장을 당·정의 요직에 기용하지 않았다. 오카다 가쓰야 전 간사장은 오자와 이치로 전 간사장의 당원자격 박탈을 주도하면서 오자와 그룹의 ‘정치적 공적’으로 몰려 있기 때문이었다.

그러나 노다 요시히코는 민주당 대표로서 국민적 인기가 높은 마에하라 세이지 전 외무상을 정책조사회장에 등용하였다. 마에하라 세이지는 노다 요시히코의 마쓰시다 정경숙 후배(8기)이며, 반오자와 그룹의 대표적 인물이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(2) 내각 친정 강화

노다 요시히코 총리는 파벌 안배의 '탕평인사'를 통하여 오자와 그룹을 전략적으로 배려하면서도, 다른 한편에서는 국정 운영의 리더십 발휘를 위해 내각의 친정 강화를 추구하였다.

노다 요시히코 총리는 내각의 2인자인 관방장관에 최측근 노다 그룹의 회장인 후지무라 오사무를 발탁하였고, 마쓰시다 정경숙의 후배인 겐바 고이치로(8기)를 외무상에, 대표 경선에서 자신을 지지한 아즈미 준을 재무상에 각각 기용하였다. 즉, 노다 요시히코 총리는 정책조율, 외교정책, 경제정책 등에서 리더십의 발휘를 위해 내각의 3대 요직인 관방장관, 외무상, 재무상에 자기 사람을 기용한 것이다.

(3) 10명의 각료 첫 입각

총리를 제외한 17명의 각료 가운데 10명이 처음으로 각료로 등용되었다. 즉, 후지무라 오사무 관방장관을 비롯하여 후루카와 모토히사 국가전략 담당상, 아즈미 준 재무상, 히라오카 히데오 법무상, 나카가와 마사히루 문부과학상, 하치로 요시오 경제산업상, 이치카와 야무오 방위상, 고미야마 요코 후생노동상, 야마오카 겐지 공안위원장 등 주요 각료들이 처음으로 내각에 입각하였다.

그리고 내각의 주요 요직에 40대가 발탁된 것도 주목된다. 겐바 고이치로 외무상(47), 아즈미 준 재무상(49), 후루카와 모토히사 국가전략 담당상(45), 호소노 고시 환경·원전사고 담당상(40), 렌호 행정쇄신·공무원제도개혁 담당상(43) 등이 40대이다.

표 IV-4 노다 내각

부처	이름	나이	주요경력
총무	가와바타 다쓰오	66	문부과학상
법무	히라오카 히데오	57	총무부대신
외무	겐바 고이치로	47	민주당 정조회장
재무	아즈미 준	49	민주당 국회 대책위원장
문부과학	나카가와 마사하루	61	문부과학부대신
후생노동	고미야마 요코	62	후생부대신
농림수산	가노 미치히코	69	유임
경제산업	하치로 요시오	63	민주당 국회 대책위원장
국토교통	마에다 다케시	73	참의원 예산위원장
원전사고	호소노 고시	40	유임
방위	이치카와 야무오	69	민주당 부 간사장
관방	후지무라 오사무	61	민주당 간사장 대리
국가공안	야마오카 겐지	68	민주당 국회 대책위원장
우정개혁	지미 쇼자부로	65	유임
국가전략	후루카와 모토히사	45	관방부장관
부흥방재	히라노 다쓰오	57	유임
행정쇄신	렌호	43	총리보좌관, 행정쇄신

2. 노다 정권의 주요 정책 쟁점과 국내정치

가. 노다 정권의 국내 정치적 과제 및 정책 과제

(1) 지지율 상승 및 유지

노다 정권의 시급한 정치적 과제는 10%대로 하락한 민주당 정권에 대한 국민지지율을 상승시키는 것이다. 국민지지율이 낮을 경우, 노다 총리의 리더십 발휘는 물론, 정책의 추동력도 약화되기 때문이다.

일단, 일본 국민은 새로이 등장한 노다 정권에 대해 기대에 찬 지지

I
II
III
IV
V
VI
VII

와 성원을 보냈다. 즉, 일본 국민은 여론조사에서 서민 출신으로 성실하고 겸손한 노다 총리에 기대에 찬 지지를 표명한 것이다.

노다 정권의 발족 직후, 일본의 주요 언론사들은 2011년 9월 3~4일에 여론조사를 실시하였는데, 60~70%대의 국민지지율이 나타났다.

노다 총리 및 내각에 대한 국민지지율은 니혼게이아이신문의 조사에서 67%, 교토통신의 조사에서 62.8%, 요미우리신문의 조사에서 65%, 마이니치신문의 조사에서 56%, 후지TV의 조사에서 70.8% 등으로 나타났다. 동년 7월 말 간 나오토 총리 및 내각에 대한 지지율이 19%에 불과하였는데, 불과 1개월여 만에 약 40~50% 이상 상승한 것이다. 노다 정권으로서는 이처럼 높은 지지율을 어떻게 유지하는가가 주요 정치적 과제였다.

자민당에서 민주당으로 정권이 교체되면서 등장한 하토야마 총리 및 내각도 초기에는 70%대의 높은 지지율을 받았으나 불과 8개월 만에 20%대로 하락하면서 퇴진하였다. 간 나오토 총리 및 내각도 초기 60%대 이상의 지지율을 기록하였지만, 대지진과 원전 사고 및 후유증 등을 겪으면서 사임 직전에는 지지율이 15~19%대까지 하락하였다.

요컨대, 노다 정권으로서는 정권 유지 및 재창출을 위해 50% 이상의 국민지지율을 계속해서 확보하는 것이 중요하고도 기본적인 정치적 과제인데, 2011년 11월에 접어들면서 50% 이하로 하락하기 시작하였다.

(2) 동일본 대지진에 의한 피해 복구 및 원전 사고 수습

노다 정권에게는 2011년 3월의 대지진·쓰나미, 최악의 원전 사고 및 후유증을 수습하고 피해를 복구하는 것이 무엇보다도 중요한 정책적 과제였다. 이 정책 과제는 노다 정권의 사명이기도 했다.

따라서 노다 정권의 핵심 정책 과제는 동일본 대지진에 의한 피해 복구를 위한 재원을 확보하는 것이고, 아울러 원자력 발전소의 사고에 대응하면서 원자력 발전소의 재가동을 위해 안전을 확보하는 것이었다.

이에 따라 재원 확보 및 건전재정을 지향한 소비세율의 인상 문제, 원자력 발전소의 재가동 문제 등은 뒤에서 언급되는 바와 같이 노다 정권의 정치적 생명과 연계될 정도로 핵심 정책과제로 추진되었다.

나. 노다 정권의 국내정치와 민주당의 분열

노다 정권은 정권의 유지 및 재창출을 위해 총리 및 내각에 대한 지지율의 증가에 대해 전략적 노력을 기울이면서, 소비세 인상, 원자력 발전소의 재가동, TPP 가입 등을 주요 정책으로 전략적으로 제시하고 추진하였다.

그러나 이와 같은 정책들은 민주당 내부의 반발에 강하게 부딪히게 되면서 당내 정치적 균열을 초래하게 되는데, 이는 민주당의 분열과 오자와 그룹의 탈당 사태로 이어졌다.

요컨대, 노다 정권의 주요 정책들이 정치적 쟁점화가 되면서 여당 내부 및 여야 간에 정책적 쟁점을 매개로 하는 권력게임이 전개된다.

(1) 민주당의 분열과 오자와 그룹의 탈당

여야 정당들의 선거를 의식한 포퓰리즘 정책, 급속한 고령화 사회의 도래 등으로 일본정부의 재정적자 상태는 계속 악화되어 왔다. 즉, 일본정부가 재정적자를 세수의 확대가 아닌 매년 국채 발행을 통한 해결을 추구하면서 재정적자는 계속 누적되어 오고 있다. 일본의 재정적자 상황은 G7 국가 가운데 최하위 수준이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이와 같은 상황에서 건전재정을 지향하면서 동일본 대지진에 의한 피해 복구를 위한 재원 확보는 노다 정권에게 매우 중요한 정책과제였다. 따라서 노다 정권은 경기 부양을 위한 감세 및 양적 완화의 정책보다 건전재정과 동일본 대지진의 복구를 위한 재원 확보를 지향하여 소비세율 인상을 추구하게 되었다.

또 노다 정권은 ‘탈원전’보다 에너지 위기의 극복을 위해 2011년 3·11 동일본 대지진에 의한 후쿠시마 원자력 발전소 사고 이후, 2012년 5월에 전면 중단되었던 원자력 발전소를 재가동시키는 정책을 선택하게 되었다. 후쿠시마 원자력 발전소의 사고 이후, 일본 국내에서는 원자력 발전소에 대한 불안감으로 ‘탈원전’을 지향하는 여론이 비등하고 도쿄에서 10만여 명이 참여하는 대규모 ‘원자력 발전소 재가동 반대 집회’가 개최되기도 하였지만, 노다 정권은 산업 에너지의 위기 등을 고려하여 원자력 발전소의 재가동 정책을 취하게 되었다. 노다 정권의 원자력 발전소의 재가동 정책에 따라 후쿠이현 오이 마을의 원전 3·4호기가 2012년 7월 5일부터 재가동되기 시작하였다. 일본 전력의 약 30%가 원자력 발전소에 의존하는 상황을 고려할 때, 현실적으로 전면적 ‘탈원전’은 거의 불가능하다고 볼 수 있다.

그러나 노다 정권의 소비세율 인상, 원자력 발전소의 재가동 등의 전략적 정책은 오자와 그룹을 비롯한 여당 내 비주류 세력의 강한 반발에 부딪히게 되었다. 특히, 소비세율 인상을 둘러싼 민주당 내 주류와 비주류의 갈등과 반발은 오자와 그룹의 탈당과 민주당의 분열로 전개되었다.

오자와 그룹의 탈당과 민주당의 분열에 관해 구체적으로 살펴보면, 노다 총리는 현행 5% 소비세율을 향후 2014년 4월에 8%, 2015년 10월에 10%로 인상하는 내용을 골자로 하는 소비세율 인상 법안을 마련한

뒤, 야당 자민당 및 공명당과의 합의를 기반으로 2012년 6월 26일 중 의원에서 여당 비주류와의 ‘표 대결’을 감행하였다.

‘여야 주류 연대’ 대 ‘여당 비주류’의 ‘표 대결’이 이루어졌는데, 오자와 이치로 전 민주당 대표를 주축으로 하는 비주류에 의해 소비세율 인상 법안에 반대하는 ‘57표’라는 대규모의 반란표가 나타났다.⁹⁴ 즉, 여당 민주당 내 반대표 57표가 나타났다. 이는 중의원 의석의 과반수 (239석)를 상회하는 292석을 점하는 민주당이 그 자체만으로는 과반수의 찬성표를 확보하지 못한 것을 의미한다(<표 IV-5> 참조).

● 표 IV-5 일본 중의원 의석 분포(2012.6.26 시점)

여권 292		야권 186		
민주당 289	국민신당 3	자민당 120	공명당 21	기타 45

* 정원 480석(의장1, 결원1 제외) 가운데 478석

중의원에서 소비세율 인상 법안이 야당의 협조를 받아 통과되기는 하였지만, 민주당은 대규모 반란표의 발생으로 갈등, 분열과 탈당 등의 내홍 상태에 빠지게 되었다.

마침내 민주당의 ‘비주류’인 오자와 그룹의 중의원 37명, 참의원 12명 등 현역의원 49명은 민주당을 탈당한 뒤, 2012년 7월 11일 ‘국민생활이 제일당’을 설립하였다.⁹⁵

‘국민생활이 제일당’은 오자와 이치로 전 민주당 대표를 초대 당 대표로, 아즈마 쇼조 의원을 간사장으로 선출하였고, 소비세 인상 반대와

94. 2012년 6월 26일 중의원 표결에서 민주당 내 반대표가 57, 기권·불참이 16표로 나타났다. 『NHK』, 2012년 6월 26일.

95. 『朝日新聞』, 2012년 7월 12일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

‘탈원전’을 핵심 정책으로 제시하였다.

오자와 이치로의 ‘국민생활이 제일당’이 출범하면서, 일본 정국은 중의원 해산과 총선거를 앞두고 여야 간, 야당 간 등의 이합집산과 합종연횡의 정치가 한층 복잡하게 전개되었다.

민주당은 오자와 그룹의 탈당에도 불구하고 중의원에서 과반수를 유지하게 되었지만,⁹⁶ 당 내에는 여전히 하토야마 유키오 전 총리를 비롯한 비주류 세력이 잔존하고 있다. 즉, 갈등과 대립에 따른 이합집산과 추가 탈당의 개연성이 있다.

(2) 야당의 내각불신임안 및 문책결의안 제출

앞에서 언급한 바 같이, 노다 정권은 자민당 등 야당의 협조를 받아 중의원에서 6월에 소비세율 인상 법안을 통과시켰다. 그런데 이와 같은 자민당의 협조는 ‘중의원 해산과 조기 총선’을 조건부로 하는 것이었다.

8월 소비세율 인상 법안의 참의원 표결을 앞두고, 자민당은 민주당이 참의원에서 과반수 의석을 확보하지 못한 약점을 활용하여 조건부 협조를 한층 전략적으로 활용하기 시작하였다(<표 IV-6> 참조). 즉, 자민당은 정책적 차원에서 소비세 인상 법안의 통과를 조건부로 지원 하는 대신, ‘중의원 해산과 조기 총선’을 위한 압박으로서 ‘내각불신임안(중의원)’과 ‘총리문책표결의안(참의원)’의 전략적 카드를 활용하기 시작하였다.

⁹⁶ 중의원에서 54명 이상이 탈당할 경우, 민주당은 과반수 의석을 상실하게 된다. 37명이 탈당했기 때문에 과반수 의석을 유지할 수 있는 것이다. 또, 참의원의 경우에도 19명 이상이 탈당할 경우, 제1당의 자리를 자민당에게 넘겨 주게 되는데, 12명이 탈당하였기 때문에 제1당의 자리를 여전히 유지하게 되었다.

표 IV-6 일본 참의원 의석 분포(2012.8.8 시점)

여권		야권			
민주당 88	국민신당 3	자민당 87	공명당 19	국민생활이 제일당 12	기타 야당 33

* 정원 242석

이와 같은 자민당의 ‘협조와 압박’의 정치적 행보와는 별도로, 오자와 이치로의 ‘국민생활이 제일당’은 다함께당, 공산당, 사민당 등 군소 6개 야당과 함께 2012년 8월 8일에 ‘내각불신임안(중의원)’과 ‘총리문 책표결의안(참의원)’을 제출하였다.

군소 6개 야당의 내각불신임안은 2012년 8월 10일에 중의원에서 표결이 이루어졌는데, 자민당과 공명당의 기권으로 인해 찬성 86표, 반대 246표로 부결되었다.⁹⁷ 중의원 과반수 이상의 지지를 받기 위해서는 야당 전원과 민주당의 반란표 14표 이상을 확보하여야 하는데, 오자와 이치로 ‘국민생활이 제일당’ 대표에게 아직은 역부족이었다.

반면, 소비세율 인상 법안은 2012년 8월 10일 참의원 표결에서 민주당, 자민당, 공명당의 주도아래 188명 찬성, 49명 반대로 가결되었다.⁹⁸ 이로써 소비세 인상은 최종적으로 성립되게 되었다.

그러나 노다 총리가 소비세 인상 법안의 참의원 통과를 위해 2012년 8월 8일에 소비세 인상 법안이 성립될 경우, ‘가까운 시일 내’에 중의원을 해산하고 국민의 재신임을 묻겠다는 입장을 명백하게 표명하였기 때문에 일본 정국은 중의원 해산과 조기 총선을 둘러싼 정치적 게임이 전개되게 되었다.

97. 『日本經濟新聞』, 2012년 8월 10일(夕刊).

98. 『朝日新聞』, 2012년 8월 10일(夕刊); 『朝日新聞』, 2012년 8월 11일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

노다 총리는 소비세 인상 법안의 성립을 위해 ‘가까운 시일 내 총선’을 약속하였지만, 참패가 예상되는 조기 총선에 대해 민주당 내 반발이 강하게 제기되면서 ‘중의원 해산’의 지연을 시도하였다. 이에 자민당은 노다 총리의 약속 불이행을 비판하며, ‘문책결의안’ 카드를 통해 노다 총리를 재차 강하게 압박하기 시작하였다.

예컨대, 자민당은 언론 등을 통하여 2012년 8월 29일 참의원에 노다 총리 문책결의안을 제출하겠다고 밝히면서⁹⁹ 노다 총리와 민주당에 대한 압박을 전개하였다. 이는 2012년 9월 8일이 폐막 예정인 정기국회의 회기 내에 중의원 해산을 이끌어 내기 위한 압박으로 볼 수 있다.

자민당은 군소 7개 정당과 연합하여 ‘10월 중의원 해산’과 ‘11월 조기 총선’을 보다 확실하게 전개시키기 위해 2012년 8월 28일에 노다 총리에 대한 문책결의안을 참의원에 제출하였다.¹⁰⁰ 현재 참의원은 <표 IV-6>에 나타난바 같이, 여소야대의 구도이기 때문에 자민당 주도의 문책결의안은 가결될 가능성이 매우 높았다.

(3) 조기 총선 정국과 여야의 대표 선출

참의원에 제출된 자민당의 노다 총리 문책결의안은 2012년 8월 29일 참의원의 표 대결에서 예상대로 가결되었다. 즉, 노다 총리에 대한 문책결의안은 참의원에서 정원 242석 가운데 220명이 투표하고, 찬성 129표, 반대 91표로 가결되었다.¹⁰¹

일본에서 노다 총리 문책결의안의 가결은 2008년 6월의 후쿠다 야스오 총리, 2009년 7월의 아소 다로 총리에 이어 세 번째이다. 후쿠다

99. 『産經新聞』, 2012년 8월 21일.

100. 『朝日新聞』, 2012년 8월 28일(夕刊); 『朝日新聞』, 2012년 8월 29일.

101. 『朝日新聞』, 2012년 8월 29일(夕刊); 『朝日新聞』, 2012년 8월 30일.

총리와 아소 총리는 참의원에서 문책결의안의 가결 이후 3개월 내에 내각 총사퇴와 중의원 해산을 했는데, 노다 총리도 중의원 해산과 조기 총선의 어려운 상황에 직면하게 되었다.

문책결의안은 법적 구속력은 없지만, 야당이 여소야대의 참의원에서의 법안 심의를 거부하게 되면 의회정치가 마비될 수 있고, 따라서 노다 총리의 국정운영이 어려워질 수 있다. 게다가 참패가 예상되는 조기 총선에 대한 민주당 내의 반대 여론으로 인해 노다 총리는 당 내외의 어려운 상황에 처하게 되었다.

딜레마(dilemma)에 처한 노다 총리가 중의원 해산을 거부하고 있지만, 일본 정국은 중의원 해산과 총선거를 향해 여당 내 및 여야의 정치적 갈등 속에 정치적 게임이 전개되게 되었다. 그리고 이와 같은 상황에서 민주당 및 자민당의 당 대표 및 총재 선출을 위한 경선이 실시되었다. 민주당은 2012년 9월 21일에 당 대표 선출을 위한 경선을 치루었고, 자민당은 9월 26일에 당 총재를 위한 경선을 실시하였다.

민주당의 대표 경선에서는 노다 총리가 당 내외의 정치적 어려움에도 불구하고 적절한 대안 부재 상태에서 재선에 성공하였다. 노다 총리는 하라구치 가즈히로 전 총무상, 아카마쓰 히로타카 전 농림상 등과의 경쟁에서 약 70%에 가까운 지지로 재선되었다.¹⁰²

그리고 자민당의 총재 선거에서는 온건 보수 성향의 다니카키 사다키즈 총재가 국내외 정치적 상황의 영향으로 경선에 불참한 가운데 강경 보수 성향의 아베 신조 전 총리가 이시바 시게루 방위상과의 접전 끝에 제2차 결선투표에서 역전승¹⁰³하여 신임총재로 선출되었다.¹⁰⁴

¹⁰² 『朝日新聞』, 2012년 9월 21일(夕刊); 『朝日新聞』, 2012년 9월 22일.

¹⁰³ 제1차 투표는 당원 및 서포터에 의한 지방표(300표), 국회의원표(197표)의 합계에 의해 순위가 결정되는데 이시바 시게루 전 방위상이 199표(지방표 165표, 국회의원

I
II
III
IV
V
VI
VII

자민당 국회의원들의 지지에 힘입어 아베 신조 전 총리가 신임총재로 재선출되었다.

이와 같은 민주당 및 자민당의 당 대표 및 총재 선출 직후에 실시된 일본 언론의 정당지지율 조사(2012.9.26~27)는 자민당 37%, 민주당 19%, 일본유신회 4% 등으로 나타났다.¹⁰⁵ 자민당의 지지율이 3년 내 최고치로 높아졌다.

노다 총리의 민주당 대표 재선, 아베 전 총리의 자민당 총재 선출에 대해 다음과 같이 정치적 의미를 지적할 수 있다.

첫째, 노다 총리의 재선은 차기 총선에서 민주당의 참패 예상, 그에 따른 당원들의 당 대표 경선에 대한 낮은 관심도, 대안 부재 등에 따른 결과라고 볼 수 있다. 차기 총선에서 민주당이 재집권할 가능성은 거의 없으며, 각종 여론조사에서 민주당의 지지율은 자민당보다 낮다. 따라서 열기가 거의 없는 대표 경선에서 노다 총리가 자신의 계파(약 30명), 마에하라 세이지 정무조사회장 그룹(약 40명), 간 나오토 전 총리 그룹(약 30명), 구(舊) 사민당계 의원(약 25명) 등의 소극적 지지를 받아 당선되었다. 국민지지율이 빈약한 노다 총리가 차기 총선 시에도 ‘민주당의 정치적 간판’이 될 수 있을지는 미지수이다.

둘째, 아베 전 총리의 결선 투표에서의 역전 승리는 동아시아 국제 정세와 일본 국내정치의 우경화의 영향이 크다고 볼 수 있다. 예컨대, 노다 총리의 중의원 해산의 약속 불이행과 그에 대한 자민당의 강한

표 34표), 아베 신조 전 총리가 141표(지방표 87표, 국회의원표 54표)를 획득하는데, 이시바 방위상의 지지표가 과반수에 미달됨에 따라 제2차 투표가 실시되었다. 국회의원 표결에만 의해 치러진 제2차 결선투표에서는 아베 전 총리가 108표를 획득하여 89표를 얻은 이시바 방위상에 역전승을 하였다.

104. 『朝日新聞』, 2012년 9월 27일.

105. 『日本經濟新聞』, 2012년 9월 28일.

반발, 독도·센카쿠(중국명 댜오위다오) 영유권 갈등에 따른 동아시아 국제환경의 긴장과 갈등, 그에 따른 일본 국내정치의 우경화 등의 상황은 강력한 보수성향의 리더를 선호하도록 하였고, 그 결과 역사 및 영토 문제에 강경론자인 아베 신조 전 총리가 결선 투표의 역전승을 통하여 신임총재로 선출되었다.

셋째, 차기 총선에서 자민당이 제1당이 될 가능성은 매우 높다. 2012년 11월 21일에 발표된 <표 IV-7>과 같은 자민당의 총선 공약을 볼 때, 아베 신조의 자민당이 제1당으로 등장할 경우에 일본의 정치권은 한층 우경화될 것이다.

● 표 IV-7 2012년 12·16 총선과 자민당 ‘정권 공약’의 주요 내용

<p>□ 외교안보</p> <ul style="list-style-type: none"> • 집단적 자위권 행사 인정 • 국가안전보장회의(NSC) 신설 • 영토문제 조사·연구기관 신설 • 위안부 문제에 적합한 반론·반증 실시 • 시마네현 차원의 ‘다케시마의 날(2월 22일)’을 정부주최 행사로 격상 	I
<p>□ 헌법개정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국방군 보유 명기 • 개헌 발의 요건 의원 과반수로 완화(현행 2/3) 	II
<p>□ 교육</p> <ul style="list-style-type: none"> • 교과서 검정 기준을 바꿔 ‘주변국 배려’의 근린제국 조항 수정 • 자학사관 편향 교육 금지 	III
<p>□ 경제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 명목 성장률 3% 이상 달성 • 일본은행법 개정 등을 통한 정부·일본은행 연대강화 	IV

출처: 『朝日新聞』, 2012년 11월 21일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

3. 노다 정권의 대외전략 및 대북전략

가. 노다 정권의 대외전략

(1) 대외전략의 개관

2010년 3월의 천안함 사건 이후, 중국의 강력한 ‘북한 편들기’, 미국의 대아시아 공세적 외교 전개 등으로 한·미·일의 재결속 및 공조 강화 등이 추구하고, 2010년 9월 7일 중국 저인망 어선과 일본 해안보안청 소속 순시선 충돌사건에 따른 중·일의 외교적 갈등이 증폭되면서 일본은 미·일동맹의 강화 전략을 한층 강하게 추구하고 있다.

노다 정권에서도 미·일동맹의 강화 노선은 계승되었다. 왜냐하면 노다 정권도 간 나오토 정권처럼 새로운 대외전략을 전개할 정치적 여유가 그다지 많지 않고 게다가 노다 총리나 겐바 고이치로 외무상은 외교 분야에 거의 경험이 없기 때문이다.

노다 정권은 중국의 국방비 증대와 군사력 증가, 남동지나해에서 중국의 영향력 증대 등에 주목하여 일본 주변의 안전보장 환경에 중국을 가장 큰 위협으로 상정하였고, 나아가 중국에 대한 전략적 견제와 더불어 미·일동맹을 강화하는 전략을 추구하고 있다.

요컨대, 노다 정권의 대외전략은 ▲후텐마 기지 이전의 실행을 통한 미·일동맹의 강화 ▲중국의 군사력 증강에 대한 대응과 중·일 신뢰관계의 구축 ▲독도 영유권 문제로 갈등이 초래된 한·일관계의 신뢰구축 ▲환태평양경제동반자협정(TPP)의 참가 등을 주요 정책과제로 삼고 전개되었다.

노다 정권의 대외전략은 미·일동맹의 강화 추구는 다소 진전을 이루었으나, 영유권 및 과거사 문제 등으로 인해 한국 및 중국과 갈등이 증

폭되면서 ‘동북아 외교’는 실패로 귀결되었다. 특히 2012년 8월의 한·일관계는 독도 영유권 및 위안부 문제로 인해 거의 최악의 수준으로 악화되었으며, 중·일관계도 센카쿠열도(중국명 댜오위다오) 영유권 문제 등으로 인해 긴장의 고조와 함께 심각한 외교 갈등을 겪게 되었다.

이와 같은 노다 정권의 대외정책 미숙과 관련하여 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 노다 요시히코 총리 및 겐바 고이치로 외무상은 외교 분야에서 뚜렷한 경험이 없다. 따라서 노다 내각의 대외정책은 관료들에 의해 주도되는 측면이 있고, 전략 부재를 노정하는 측면도 있다.

둘째, 2012년 7·8월에 접어들어 일본 정국은 노다 내각의 지지율이 하락하는 가운데 중의원 해산과 조기 총선을 향하였다. 총선 등을 의식한 여야의 강경 보수 정치인들은 역사 문제 및 영유권 문제에 대해 강경한 정치적 발언과 태도를 표명하였고, 이러한 정치적 분위기는 노다 정권의 대외정책에 투영되었다.

셋째, 전후 세대인 40·50대 정치인들은 그 이전 세대의 정치인들에 비해 과거사에 대한 이해와 의식이 취약하다. 오히려, 40·50대의 정치인들은 그 이전 세대 정치인들의 과거사 콤플렉스에 대해 저항의식을 가지고 있다. 이와 같은 40·50대 정치인들의 역사 인식은 일본 정치공간의 보수·우경화를 가속화하고 있으며, 노다 정권의 대외정책에도 투영되어 나타나고 있다.

또한 노다 정권은 중장기 차원의 국가발전전략을 구상하는 작업에 착수하였는데, 국가전략회의 ‘프런티어분과회’는 2012년 7월 『평화의 프런티어부회 보고서』(2012.7.6)를 통하여 ‘능동적 평화주의’를 주창하는 중장기 안보전략구상을 제시하였다.

오바마 대통령의 재선으로 미국의 아시아 중시 전략과 미·일동맹의

I
II
III
IV
V
VI
VII

강화전략은 지속될 것으로 전망되는데, 일본 역시 포스트 노다 정권에서도 대미 중시 전략과 미·일동맹 강화전략이 전개될 것이다.

(2) 미·일동맹의 강화

일본은 G2로까지 성장한 중국의 일방적 ‘북한 편들기’ 등 때문에 동북아시아의 전략환경을 재인식하게 되고, 미·일동맹의 강화정책으로 선회하였다. 하토야마 총리는 2010년 5월 4일 오키나와현을 방문하여 천안함 사건과 한반도 정세의 불안정, 중국의 ‘북한 후견인’ 및 일방적 ‘북한 편들기’에 대한 일본 국내의 ‘중국 경계론’ 증대 등을 명분으로 ‘오키나와 후텐마 기지’의 현외(縣外)로의 이전을 전면 단념할 것을 표명하였고, 나아가 미·일이 합의한 기존의 오키나와현(縣) 나고(名護)시 헤노코(辺野古)에 있는 슈워브 기지로 이전할 것임을 시사한 뒤,¹⁰⁶ 동년 5월 28일에 ‘오키나와 후텐마 기지’의 이전지를 ‘오키나와현(縣) 나고(名護)시 헤노코(辺野古)의 주변’으로 명기한 미·일공동성명을 발표하였다.¹⁰⁷ 사회민주당이 이에 반발하여 2010년 5월 30일 연립정권으로부터 이탈할 것을 결정하는 등¹⁰⁸ 연립정권의 기반이 약화되는 정치적 갈등을 겪게 되지만,¹⁰⁹ 하토야마 총리는 미·일동맹 강화로의 정책 선회를 강행하였다.

이와 같은 미·일동맹 강화전략은 2010년 9월 7일 중국 저인망 어선이 일본 해안보안청 소속 순시선 요나쿠니오와 미즈키호의 충돌사

106- 『日本經濟新聞』, 2010년 5월 5일.

107- 위의 신문, 2010년 5월 28일(夕刊).

108- 위의 신문, 2010년 5월 31일; 『朝日新聞』, 2010년 5월 31일.

109- 민주당, 국민신당, 사회민주당으로 연립정권은 사회민주당의 이탈로 인해 정치적 기반이 약화되었다. 즉, 참의원에서 사회민주당 5명의 이탈이 초래되었다.

건¹¹⁰을 계기로 한층 강화되었다. 미·일 양국은 2010년 12월 3~10일에 오키나와 주변에서 역대 최대 규모의 미·일 합동훈련¹¹¹을 실시하기도 하였다.

그러나 오키나와 후텐마 기지 이전 문제의 장기화로 인해 미·일 간의 신뢰도는 적지 않게 저하되었다. 게다가 2009년 1월 오바마 대통령이 취임한 뒤, 일본의 잦은 정권교체로 인해 미·일 정상 간의 대화 채널 운영 및 유지도 어려움을 겪게 되었다. 예컨대, 자민당 아소 총리에서 민주당 하토야마 유키오 총리로 교체된 후, 1년을 채 못 넘기고 간나오토 총리로 바뀌었고, 또 다시 노다 요시히코 총리가 등장함에 따라 미·일 정상 간의 대화 채널 운영 및 유지에 어려움을 겪었고, 이는 미·일관계의 약화로 귀결되었다.

따라서 노다 요시히코 총리로서는 오키나와 주민의 반대에 의해 지연되고 있는 후텐마 기지 이전의 실행 등을 통해 미·일동맹의 강화와 미·일관계의 진전을 추구하는 것이 무엇보다도 중요한 핵심적 외교과제였다.

앞서 언급하였듯이, 후텐마 기지는 미국 본토 병력을 포함한 동아시아 주둔 미군의 전체적인 재편과 연결되어 있기 때문에 미국에게는 전략적으로 매우 중요하다.

그러므로 노다 총리는 2011년 9월 21일(현지시간) 뉴욕에서 개최된

¹¹⁰ 중국 저인망 어선의 일본 해안보안청 소속 순시선 충돌과 관련, 일본이 처음으로 국내법을 적용하여 중국어선 잔치승 선장을 구속하고 선원 14명을 조사하자, 중국이 외교관례를 무시하고 새벽에 주중 일본대사를 불러서 항의하는 등 매우 거칠고도 오만한 대응을 하게 되면서 중·일 양국의 대립은 격화되었다. 특히, 중국이 ▲대일 수출입 제품의 통관 지연 ▲희토류의 대일 금수 조치 ▲일본인 체포 등 국익을 위해 원칙을 깨는 문제 해결방식을 취하자, 일본 국내는 중국 위협론의 급속히 확산되었다.

¹¹¹ 서해 한·미 합동훈련의 6배에 달하는 대규모 합동훈련인데, 한국은 최초로 읍서버 자격으로 참가하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

첫 미·일 정상회담에서 미·일동맹이 ‘일본 외교정책의 핵심축’임을 강조하면서 주일 미군의 후텐마 기지 이전과 관련된 기존 합의를 착실히 추진하겠다는 입장을 재확인하였다.¹¹²

이어 일본을 방문한 미국 리언 패네타 국방장관은 2011년 10월 25일에 이치가와 야스오 방위상과 회담을 갖고 ‘후텐마 기지의 조속한 이전 실행’의 합의를 도출하였다.¹¹³ 이치가와 야스오 방위상은 회담 직후의 공동기자회견에서, 후텐마 기지 이전에 필요한 ‘환경 영향 평가 보고서’를 2011년 12월 말까지 오키나와 정부에 제출하겠다고 밝혔다.

‘환경 영향 평가 보고서’ 제출은 노다 정권이 후텐마 기지 이전 계획을 본격적으로 추진하려는 것을 시사하는데, 2011년 12월 26일 우편으로 오키나와현청에 제출되었으며, ‘주변 주민들이 받게 될 소음 피해가 크지 않다’는 내용을 담고 있다.

일본정부가 오키나와현을 설득하지 못해 교착상태에 빠졌던 후텐마 기지의 이전문제는 기지 이전에 긍정적인 ‘환경 영향 평가 보고서’가 제출됨에 따라 본격적인 추진 국면으로 전환되었다. 노다 총리는 취임 이래 처음으로 2012년 2월 26~27일 오키나와를 방문하고 후텐마 기지의 헤노코 이전에 대한 이해와 설득을 추구하였다.

후텐마 기지의 헤노코 이전 문제가 오키나와현 지방자치체의 부정적 입장으로 인해 뚜렷한 가시적 성과를 나타내지 못하고 있지만, 노다 정권은 미·일동맹을 중시하고 강화하는 전략을 지속시키고 있다.

미국과 일본의 동맹강화 전략은 2012년 4월의 2+2회담 및 정상회담, 8월의 국방장관회담 등을 통하여 확인되었으며, 동적 방위협력을 추구하는 방향으로 나아가고 있다.

112. 『연합뉴스』, 2011년 9월 22일.

113. 『朝日新聞』, 2011년 10월 26일.

일본의 미·일동맹 중시 전략은 2012년 9월 센카쿠열도(중국명 댜오 위다오) 영유권 문제로 인해 중·일 간에 긴장이 고조되고 갈등이 심화되면서 한층 강화되고 있다. 2012년 11월 5~11일에 미·일 양국은 오키나와 근해에서 도서지역의 방위력 강화를 위한 대규모 합동훈련을 실시하기도 하였다.¹¹⁴ 이 합동훈련에서 중·일 간의 긴장 고조를 우려하여 섬 상륙 훈련은 하지 않았지만, 미군 1만 명을 포함하여 총 4만 7천여 명이 참가하였고, 오키나와의 미군기지에는 구축함과 이지스함이 파견되었으며, 미국 항공모함 1척도 참가하였다.

또 오바마 대통령의 재선으로 미국의 아시아 중시 전략이 전개되는 것에 응하여, 일본은 미·일동맹 강화 전략을 추구할 것이다. 일본은 전략적 존재감의 제고를 기대하면서 대중국 전략 차원에서 ‘미·일방위협력 지침’의 개정을 위한 협의를 2012년 12월부터 착수할 것이며, 오키나와 기지 문제의 해결에 한층 적극적으로 임할 것이다.¹¹⁵

요컨대, 노다 정권은 중국의 부상, 군사력 증강 등에 따른 동북아 안보전략환경의 변화 등에 대응하기 위해 미·일동맹의 강화를 한층 적극적으로 추구하였는데, 포스트 노다 정권에서도 대미 중시 전략과 미·일동맹 강화전략이 전개될 것이다. 조기 총선 정국에서 자민당의 아베 총재는 2012년 11월 21일 발표한 ‘정권 공약’에서 ‘집단적 자위권 행사 인정’을 제시하였다. 집단적 자위권이 인정될 경우, 자위대는 미국 등 동맹국이 공격받을 시에 타국을 공격할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

¹¹⁴- 『YTN』, 2012년 11월 5일; 『조선일보』, 2012년 11월 7일.

¹¹⁵- 『朝日新聞』, 2012년 11월 8일; 『讀賣新聞』, 2012년 11월 8일.

(3) 한·일 신뢰관계의 구축과 한계

자민당에서 민주당으로 정권 교체와 더불어 등장한 하토야마 내각은 ‘신(新)동아시아 시대’의 기틀 마련과 ‘동아시아 공동체’의 구상을 지향한 동아시아 외교를 전개하면서 한·일관계를 전략적으로 중시하는 정책을 추진하였다.

하토야마 내각에서는 2010년 4월의 야스쿠니 신사 참배를 자제하여 민주당 간부들이 불참하였고, 동년 5월에는 ‘한·일 강제병합 100년’과 관련하여 한·일 지식인 공동성명이 발표되어 일본의 강제적 식민지 지배의 정당성을 부정하기도 하였다. 아울러 하토야마 총리와 내각은 천안함 폭침 사건과 관련, 한국을 지지하며 한·일의 전략적이고도 긴밀한 공조를 전향적으로 전개하였다.

하토야마 내각의 한·일관계 중시 전략은 간 내각에서도 이어졌다. 간 나오토 총리는 8월 “한·일 강제병합 100년 담화”(2010.8.10)를 통하여 한국인의 뜻을 “거스른 식민지 지배가 가져온 큰 손해와 고통에 대해 다시 한 번 통절한 반성과 마음으로부터의 사죄”를 표명하였고, 아울러 ‘조선왕실 의궤’ 등 한반도에서 유래한 귀중한 도서를 가까운 시일 내에 인도하겠다고 밝혔다.¹¹⁶

간 나오토 총리의 한국 문화재 반환 표명에 따라, 2010년 11월 14일의 요코하마 한·일 정상회담장에서 문화재 인도를 위한 서명식이 개최되기도 하였다.

한·일관계는 역사 문화재의 반환, 한류의 영향으로 과거사 문제에서 그다지 갈등을 겪지 않고 우호적으로 전개되었다. 간 내각에서도 2010년 8월 및 10월의 야스쿠니 신사 참배를 자제하여 민주당 간부들이 불참

¹¹⁶ 『朝日新聞』, 2012년 8월 11일.

하였다.

그러나 독도 영유권 문제와 관련, 자민당 소속 극우 국회의원 3명이 2011년 8월 한국을 방문하는 파동을 일으키면서 한·일 간의 신뢰에 상처를 생기게 하였다. 자민당 소속 극우 국회의원들의 파동이지만, 간나오토 내각의 한·일관계는 신뢰의 한계를 노정하였다.

따라서 노다 정권의 한·일관계에서 주요 외교적 과제는 독도 영유권 문제로 갈등이 초래된 한·일관계의 신뢰구축이었다.

노다 총리는 2011년 10월 18일 서울을 방문하여 19일 이명박 대통령과 정상회담을 가졌다. 이는 노다 총리가 취임 이후에 첫 번째로 갖는 정상회담이었다.

2011년의 10·19 한·일 정상회담에서 노다 총리는 중층적인 한·일관계의 구축을 위해 북한문제, 동아시아 정세, 경제 협력 및 공조 등 폭넓은 의제에 관해 의견을 나누었다. 한·일 양국 정상은 세계경제의 불확실성이 심화되는 상황에서 금융시장을 선제적으로 안정시키기 위해 금융 통화 협력의 강화가 중요하다는 인식 아래 700억 달러 규모의 한·일 통화스와프 실시에 합의하였다. 아울러 한·일 양국 정상은 연간 500만이 넘는 양국 국민 간의 활발한 교류가 한·일 양국관계의 든든한 기반이 된다고 평가하면서 문화 교류, 청소년 교류를 포함한 인적 교류를 확대해 나가기로 하였고, 한·일 FTA 교섭을 가능한 한 조기에 재개하기 위해 실무협력을 강화하기로 하였다. 또, 한·일 양국 정상은 북한의 핵폐기가 한반도와 동북아의 평화와 안전에 긴요하다는 데 인식을 같이하면서 북한의 비핵화를 위해 양국의 긴밀한 공조를 계속해 나가기로 하였다.

그러나 한·일관계는 2011년 8월 자민당 소속 극우 국회의원들의 파동을 극복하지 못하고 오히려 12월로 접어들면서 위안부 문제로 대립

I
II
III
IV
V
VI
VII

하며 점차 냉각되기 시작하였다.

한국의 시민단체는 2011년 12월 14일 위안부 문제를 호소하기 위해 1,000회 수요시위를 하면서 ‘위안부 평화비의 소녀상’을 건립하였고, 이 소녀상에 대해 일본정부와 우익은 부정적인 반응을 나타내었다.

따라서 2011년 12월 18일 교토에서 개최된 한·일 정상회담은 매우 냉랭한 분위기에서 전개되었다. 한·일 정상은 한·일경제연대협정(EPA), 북한문제 등을 논의하였지만, 위안부 문제로 대립하였다. 이명박 대통령이 위안부 문제를 ‘큰 차원의 정치적 해결’을 강조한 것에 대해, 노다 총리는 1965년 한·일청구·경제협력협정에서 이미 법적으로 해결되었다는 기존의 입장을 되풀이하면서 서울의 일본대사관 앞에 건립된 ‘위안부 평화비의 소녀상’의 철거를 요구하였다.¹¹⁷

이후 한·일관계는 일본 우익들의 ‘위안부 평화비의 소녀상’에 대한 저급한 행위로 인해 불편을 종종 겪게 되는데, 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문과 8·15 경축사에서의 ‘일왕 사죄’ 발언과 그에 대한 일본 정치인들의 거친 반발로 인해 일시에 급랭하며 악화되기 시작했다.¹¹⁸

나아가 노다 내각이 침몰하고 ‘조기 총선’의 권력게임이 전개되는 상황에서 독도 영유권 문제와 위안부 문제가 국내정치에 이용되면서 한·일관계는 최악의 상황으로 악화되기 시작했다.

2012년 8월 15일 일본 민주당은 2009년 정권의 출범 이후 처음으로 일부 각료들이 야스쿠니 신사를 참배하였고, 노다 총리는 동년 8월 17

117. 『日本經濟新聞』, 2011년 12월 19일.

118. 일본 외무성은 2012년 8월 9일, 한국의 외교백서에 독도 영토가 한국 영토로 표기된 것에 항의했는데, 이는 일본 외무성이 처음으로 한 항의이다. 『경향신문』, 2012년 8월 20일.

일 이명박 대통령의 독도 방문 등에 유감을 표하는 서한을 주일 한국 대사관에 전달하였으며, 나아가 외무성은 8월 21일 한·일 국교정상화 이후 처음으로 한국정부에 독도 문제의 국제사법재판소(ICJ) 제소를 제안하는 내용의 구술서(외교서한)를 공식 전달하였다.¹¹⁹

한편, 노다 총리는 동년 8월 23일 이명박 대통령의 ‘일왕 사과’ 관련 발언에 비판적인 발언을 하였고, 8월 24일의 특별기자회견에서는 독도가 ‘역사적·국제법적으로 일본의 영토’라고 주장하였다.

그리고 일본 의회 차원에서도 한국을 비판하는 결의문이 채택되었다. 일본 중의원 본회의에서 8월 24일 이명박 대통령의 독도 방문과 일왕 사과 요구 발언에 항의하는 결의문이 채택되었고, 이어 참의원에서도 8월 29일 결의문이 채택되었다. 게다가 노다 총리, 아베 신조 전 총리, 마쓰바라 진 국가공안위원장 등 일부 보수 정치인들은 ‘위안부 동원의 강제성’을 인정하고 사죄한 ‘고노 담화’(1993.8)¹²⁰를 부정하는 발언을 경쟁적으로 하였다.¹²¹

이에 대해 한국정부는 8월 23일 노다 총리의 서한을 반송하였고,¹²² 24일에는 노다 총리의 특별기자회견 내용을 즉각 반박하였다. 나아가 겐바 외무성의 독도 관련 발언¹²³에 항의하는 외교문서를 발송하였다.

119- 『중앙일보』, 2012년 8월 22일.

120- 1993년 8월 고노 요헤이 관방장관(당시)이 발표한 고노담화는 다양한 자료와 증언을 토대로, 위안소 설치와 위안부 관리 등에 일본군이 폭넓게 관여하였음을 인정하고, 일본정부의 사과와 반성을 표명했다.

121- 『時事通信』, 2012년 8월 27일; 『産経新聞』, 2012년 8월 28일 등 참조.

122- 일본 외무성이 서한 반송을 위해 방문한 주일대사관 참사관의 면담을 거부함에 따라 주일대사관은 등기우편으로 서한을 반송하였다.

123- 겐바 고이치로 외무상은 2012년 8월 22일 독도문제를 언급하며 “한국이 불법점거하고 있으며, 이명박 대통령의 방문은 불법 상륙”이라고 발언하였다.

이처럼 한·일관계가 전후 최악의 수준으로 악화됨에 따라, 이에 대해 우려하는 여론이 한·일 양국에서 나타나기 시작했다. 아사히신문은 2012년 8월 31일의 사설을 통하여 고노 담화를 부정하는 일본 정치인들의 대응에 문제가 있다고 지적하며, 일본 정치권과 정치인들에게 고노 담화를 수용하고 계승할 것을 촉구하였다. 나아가 아사히신문은 일본의 일부 정치인들이 고노 담화를 부정하는 발언을 반복해 왔기 때문에 ‘총리가 아무리 사죄해도 진정성을 의심받을 수밖에 없다’는 주장을 펼쳤다.¹²⁴ 마침내 한·일 양국도 외교채널을 통해 악화일로에 있는 한·일관계를 진정시키는 노력을 기울이기 시작했다.

일본측의 요청에 의해 주일대사와 일본 외무성 차관, 주한대사와 한국 외교통상부 차관이 2012년 8월 31일에 만나 현안을 협의하였고, 동년 9월 7일에 한·일 양국의 외교장관이 러시아의 블라디보스토크에서 개최된 APEC 공식 만찬장에서 회동하여 ‘조기 진정’을 위해 상호 냉정히 대응해 나갈 것을 합의하였으며,¹²⁵ 동년 9월 9일에는 APEC 정상회의 직후, 한·일 정상회담이 만나 “한·일관계를 미래지향적으로 발전시켜나가는데 양국이 협력할 것”에 의견을 같이하기도 하였다.¹²⁶ 이에 따라 악화일로에 있던 한·일관계는 블라디보스토크의 APEC 정상회의를 계기로 갈등의 봉합이 이루어지게 되었다.

그리고 일본 국내에서는 한국에 대한 강경 여론을 조성하는 우익 세력의 시위, 일본의 반성과 자성을 촉구하는 지식인들의 호소문 등이 혼재되어 나타났다.

예컨대, 일본 극우 네티즌 200여 명이 2012년 9월 23일 도쿄, 오사카

124. 『朝日新聞』, 2012년 8월 31일.

125. 『연합뉴스』, 2012년 9월 7일.

126. 『연합뉴스』, 2012년 9월 9일.

등에서 극단적인 험한시위를 벌인데 반해,¹²⁷ 오에 겐자부로(1994년 노벨문학상 수상) 등 일본 지식인과 시민단체는 2012년 9월 29일 도쿄의 참의원 회관에서 영유권을 둘러싼 갈등이 ‘일본의 탐욕’에서 비롯됐다고 하며 일본의 자성을 요구하는 호소문을 발표하였다.

일본 지식인 1,300명이 서명한 호소문은 독도문제와 관련, “일본의 다케시마(독도의 일본명) 편입은 러·일전쟁 중인 1905년 2월 한국이 이미 (일본에 의해) 외교권을 빼앗겨가는 과정에서 이루어진 것”이라며, “한국 국민에게 (독도는) 단순한 섬이 아니라 침략과 식민지 지배의 기점이며 상징이라는 사실을 일본인은 이해해야 한다”고 주장했다. 나아가 호소문은 “권력자들이 국내문제를 회피하기 위해 영토문제를 이용한다”고 지적하면서 “두 가지(독도와 센카쿠열도) 문제는 영토를 둘러싼 갈등처럼 보이지만, 모두 일본의 아시아 침략이라는 역사를 배경으로 하고 있음을 잊어서는 안된다”며 “일본은 스스로 역사를 인식하고 반성, 그것을 성실하게 대내외에 표명해야 한다”고 강조했다.¹²⁸ 그러나 일본 지식인들의 양심의 자성 촉구가 일본 정치권에 영향을 미치기에는 한계가 있다.

조기 총선 정국에서 아베 신조의 자민당은 ‘정권공약’을 통하여 ‘위안부 문제’에 대한 ‘적확한 반론과 반증’, 현행 시마네현 차원의 ‘다케시마(독도의 일본명)의 날’ 행사의 ‘정부 행사’ 승격, 영토문제 조사연구기관의 신설, 자학사관의 편향 교육 시정과 그에 따른 교과서 검정 기준의 변화 및 주변국 배려의 ‘근린제국 조항’ 수정 등을 제시하였다.¹²⁹ 이와 같은 아베 신조의 자민당 우경화 성향을 볼 때, 실로 한·일 양국

127. 『연합뉴스』, 2012년 9월 23일.

128. 『중앙일보』, 2012년 9월 29일.

129. 『朝日新聞』, 2012년 11월 21일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 지식인과 시민사회의 연대와 협력이 필요한 시기에 있다.

나. 노다 정권의 대북전략

간 나오토 총리는 개인적으로 김정일 국방위원장 및 북한 정권에 대해 예전부터 비판적이고 부정적으로 인식하고 있었다. 따라서 북한의 노동신문 등 언론 매체는 간 나오토 총리에 매우 비판적 태도를 표명하였다. 북한은 노동신문을 통하여 하토야마 내각의 출범 전후 일본에 유화적으로 접근했던 것과 달리, 간 나오토 총리와 내각에 대해서는 매우 비판적인 태도를 취하였다.

이와 같은 상황에서 간 나오토 내각은 하토야마 내각의 대북제재 노선을 계승하면서, 한·미·일 공조를 기반으로 대북정책을 추진하였고, 따라서 북·일관계에는 별다른 진전이 나타나지 않았다.¹³⁰ 즉, 북·일관계는 냉각상태를 벗어나지 못했다.

그러나 북한의 6자회담 복귀를 위한 환경 조성과 관련국의 외교전이 전개되면서, 마에하라 세이지 외무상은 납치문제의 진전을 위해 ‘북한과의 대화 채널’의 구축을 지향한 북·일 접촉을 시도하였고, 게다가 2011년 7월에 접어들면서 북·일 양자 간에도 접촉이 이루어졌다.

일본은 납치문제가 최우선 현안인데 비해, 북한은 조총련 중앙본부의 압류문제 해결이 가장 시급한 현안이었으며, 나아가 국교정상화를 통한 식민지·전쟁 배상·보상금을 확보하는 것이었다.

2011년 7월 21~22일 창춘에서 나카이 전 납치문제담당상과 송일호 북·일 국교정상화 담당 대사가 만나 납치문제, 조총련 중앙본부의 압

¹³⁰ 간 나오토 정부 출범 직후, 일본 경찰은 2010년 6월 22일 중국을 경유하여 북한에 중기계를 수출한 일본인 2명을 외환거래법 위반혐의로 체포하였다.

류문제에 관해 협의하였는데, 별다른 성과 없이 막을 내렸다.

이처럼 간 나오토 내각에서 납치문제, 조총련 중앙본부의 압류문제에 관한 협의 등을 하기 위해 북·일 양자 간 접촉을 하였지만, 북·일관계에 진전은 거의 나타나지 않았다.

일본의 대북정책과 북·일관계는 간 나오토 내각을 계승하여 요시히코 총리와 신임 내각이 출범하였지만, 그다지 주목할 만한 변화를 나타내지 않았다.

노다 정권의 출범 직후의 60~70%대의 국민지지율이 2011년 11월에 접어들면서 50% 이하로 하락하였기 때문에 노다 정권으로서는 50%대 이상의 국민지지율을 어떻게 확보·유지하는가가 가장 중요한 정치적 과제였고, 따라서 노다 정권도 간 나오토 정권처럼 새로운 대북 전략을 전개할 여유가 없었다. 게다가 외교분야의 경험이 취약한 노다 총리와 겐바 고이치로 외무상이 북·일관계에 업적을 남길만한 대북 전략을 추진하기에는 한계가 있었다. 노다 정권의 대북정책은 관료에 의해 주도되며, 미·일동맹의 강화와 한·미·일 공조를 기반으로 전개되었다.

노다 총리는 2011년의 9·21 뉴욕 미·일 정상회담에서 북한 핵문제에 대해 미국과 긴밀하고도 적극적으로 협력하기로 하였고, 동년 10·19 서울 한·일 정상회담에서는 북한의 핵 폐기가 한반도와 동북아의 평화와 안전에 긴요하다는 인식 아래 북한의 비핵화를 위해 한국과의 긴밀한 공조를 계속해 나가기로 하였다.

따라서 노다 총리는 2011년 11월 15일 월드컵 예선전 북·일 축구시합을 앞두고, 에토 세이시로 중의원 부의장 등 초당파 의원모임인 ‘일·북 국교정상화 추진의원 연맹’ 소속 의원들이 동년 11월 8~12일에 평양을 방문하는 것에 대해 신중한 입장을 표명하였다. 북한의 일본의 대북제재의 완화 또는 해제 요구가 예상되었기 때문이다. 즉, ‘일·북 국

I
II
III
IV
V
VI
VII

교정상화 추진의원 연맹' 소속 의원들의 방북은 불발로 끝났다.

이처럼 노다 정권의 등장 직후, 북한이 일본에게 제재의 완화 또는 해제를 요구하며 북·일 접촉을 시도하였지만, 북·일관계는 별다른 변화를 보이지 않았다.

2012년에 접어들면서 김정은의 친모 고영희가 재일교포이기 때문에 순수 '백두혈통'이 흐려질 수 있다는 우려와 더불어 이를 감추기 위해 북한의 대북 강경정책이 전개될 것이라는 전망이 제시되기도 하였지만,¹³¹ 북·일 대화의 재개 조짐이 나타나기 시작했다.

예컨대, 일본정부는 2012년 1월 9일에 목선을 타고 표류하던 북한어민 3명을 신속하게 돌려보냈고, 동년 1월 10일에는 나카이 히로시 전 납치문제담당장관이 2008년 8월 이후 중단된 북·일 교섭과 일본인 피랍자 문제의 재조사를 요구하기 위해 중국 베이징에서 송일호 북·일국 교정상화 교섭담당 대사와 비밀접촉을 가지기도 했다.¹³²

이후 북한의 송일호 대사는 김정은 체제에서 외교적 업적을 인정받으려는 의도에서 교착상태의 북·일관계를 개선하기 위한 대일 접근을 꾸준히 시도하였다.

송일호 대사의 대일 접근과 관련, 나카이 히로시 전 납치문제담당장관도 외무성 관료들의 다소 비판적인 시각이 있었지만, 차기 총선 등 개인적인 정치적 이해관계를 고려하여 적극적으로 응하였다. 즉, 나카

¹³¹ 일본 간사이대학의 이영화 교수는 2012년 1월 4일 데일리NK와의 전화통화에서 북한은 고영희가 재일교포라는 사실을 숨기기 위해 오히려 일본에 대한 강경한 입장을 내세울 수 있다고 언급했다. 또, 데일리NK는 북한에서 고영희가 재일교포라는 사실은 최고 기밀로 지정되어 있어서, 발설할 경우 정치범 수용소에 수감된다고 전했다. 북한에서 재일교포 출신이나 남한 출신, 중국에 친인척이 있는 경우는 당이나 군 간부 같은 요직에 임용되기 어려워 김정은의 출신 성분이 문제가 되기 때문이다. 『데일리NK』, 2012년 1월 4일; 『매일경제』, 2012년 1월 4일.

¹³² 『연합뉴스』, 2012년 1월 11일.

이 히로시 전 납치문제담당장관과 송일호 북·일국교정상화 교섭담당 대사는 ‘북송 일본인 처’의 일시 귀국, 요도호 납치범의 송환, 제2차 세계대전 이후의 혼란기에 북한에 잔존해 있다가 사망한 일본인의 유골 반환 등에 관해 논의하였다.

2012년 3월 17일, 몽골의 울란바토르에서 송일호 대사는 다쿠쇼쿠 대학의 마나베 사다키 교수 등 일본측 관계자¹³³와 접촉한 뒤 기자회견을 통하여 해결하기 어려운 일본인 피랍자 문제는 유보하고, ‘북송 일본인 처’ 문제를 우선적으로 협의하자고 제안하기도 하였다.¹³⁴

‘북송 일본인 처’는 1959년부터 1984년까지 만경봉호 등을 타고 북한에 건너간 9만 3천여 명의 재일조선인의 일본인 아내 약 1,800여 명을 일컫는데, 1997년, 1998년, 2000년 3차례에 걸쳐 북·일 적십자사를 통해 일본의 고향을 방문한 바 있다. ‘북송 일본인 처’의 고향 방문은 2002년부터 일본인 납치문제가 최대 쟁점으로 부각되면서 중단되었다.

요컨대, 2012년에 접어들어 북·일 간의 빈번한 접촉의 결과, 김정일의 전속 요리사 후지모토 겐지의 평양 초청(7.21~8.4), 북·일 적십자회담(8.9~10), 북·일 정부 간 회담(8.29~30), 북·일 국장급회담(11.15~16) 등이 이루어졌다. 김정일의 전속 요리사로 1989~2001년에 북한에 체류하였던 후지모토 겐지는 김정일의 초청에 의해 탈북¹³⁵ 후 11년 만에 평양을 방문하였다. 탈북 후 일본에 돌아온 후지모토 겐지는 김정일을 김정일의 후계자로 예측하기도 했는데, 이번 방문에서 김정

¹³³ 나카이 히로시 전 납치문제담당장관이 몽골의 울란바토르에서 송일호 대사를 접촉할 계획이었으나, 사전에 언론에 보도되면서 마나베 사다키 교수가 대리인으로 참석하게 되었다.

¹³⁴ 『共同通信』, 2012년 3월 18일.

¹³⁵ 후지모토 겐지는 2001년에 ‘일본 간첩 혐의’를 받은 뒤, 북한에서 만나 결혼한 민요 가수 출신의 부인과 1남 1녀 자식들을 남긴 채 혼자 탈북했다.

은과 이설주, 김여정, 장성택 등을 만나 환대를 받은 것으로 알려지고 있다. 북한의 후지모토 겐지의 초청 의도와 관련, 김정은의 개방적 리더십 홍보, 북·일 평양선언 10주년을 앞두고 북·일 대화를 위한 분위기 조성 등이 지적된다.¹³⁶

나아가 일본의 겐바 외무상이 북한과의 대화 재개에 전향적 입장¹³⁷을 밝힌 가운데 베이징에서 북·일 적십자회담이 10년 만에 개최되었다.¹³⁸ 2012년 8월 9~10일의 북·일 베이징 적십자회담에서는 ▲전후 북한에서 사망한 일본인 유골이 매장된 묘지 참배 ▲일본인 유골의 반환 문제 등이 논의되었고, 이를 위한 북·일 정부 간 협의의 개최가 합의되었다.

이에 따라 2008년에 중단된 북·일 정부 간 협의가 4년 만에 2012년 8월 29~31일 베이징에서 개최되었다. 북·일 베이징 적십자회담에서는 외무성 국장급회담으로 합의되었지만, 북한의 요청에 의해 과장급 회담으로 개최되었다. 북·일 과장급 회담에서 ▲북한에서 사망한 일본인 유골이 매장된 묘지 참배 ▲일본인 유골의 반환 문제 ▲‘북송 일본인 처’의 귀국 문제 ▲일본 항공기 요도호 납치범 송환 문제 등을 국장급회담의 의제로 상정하는 것은 별다른 이견 없이 합의되었으나, ‘일본인 납치 재조사 문제’는 북·일이 서로 상충되는 의견을 노정하는 가운데 국장급회담의 의제로 상정되었다.¹³⁹

그리고 동년 8월의 북·일 베이징 적십자회담에서의 일본인 성묘 합

¹³⁶- TBS 2012년 8월 23일의 분석 보도를 『조선일보』, 2012년 8월 24일에서 재인용.

¹³⁷- 겐바 외무상은 2012년 8월 8일 기자회견에서 일본인 유골 반환 및 묘지 참배에 관해 ‘인도적으로 중요한 문제’라고 언급하면서 북한과의 대화에 대해서도 전향적 입장을 표명하였다. 『연합뉴스』, 2012년 8월 8일.

¹³⁸- 북·일 적십자회담은 2002년 8월 18~19일 평양에서 개최된 이후에 중단되었다가 2012년 8월 9일에 개최되었다.

¹³⁹- 『朝日新聞』, 2012년 9월 1일.

의에 따라 북한은 2012년 8월 말부터 일본인 성묘객의 방북을 허용하기 시작하였다. 즉, 북한은 2012년 8월 말 일본 민간단체 ‘전국청진회(全國淸津會)’ 회원들의 방북을 허용하였고, 이어 9월 말에는 일본인 성묘객 16명¹⁴⁰의 평양근교의 ‘용산 묘지’ 참배를 위한 방북도 허용하였다.¹⁴¹

이와 같은 북·일의 접촉은 2012년 11월, 몽골 울란바토르의 북·일 국장급회담으로 진전되었다. 애초 북·일 국장급회담은 북한의 느긋한 태도로 인해 11월 개최가 불투명하게 되었는데, 일본 총리실의 강력한 드라이브에 의해 성사된 것으로 알려지고 있다.¹⁴² 동년 11월 15~16일의 북·일 국장급회담에서는 ▲북한의 핵미사일 등 안전보장과 일본인 납치문제에 대한 논의 심화 ▲북·일평양선언의 관계개선 이정표 ▲후속회담 조기 개최 등이 합의되었다.¹⁴³

북·일 국장급회담 직후, 북한의 송일호 국교정상화 대사는 ‘진지한 분위기’ 속에서 이전에 비해 ‘많은 문제’를 다루었으며, ‘진전이 있었다’고 평가했다.¹⁴⁴ 일본정부도 북·일 국장급회담의 결과에 대해 긍정적 평가를 하였다.¹⁴⁵

일본과 북한의 접근은 양측의 전략적 이해에 의한 것인데, 북한의 김정은 지도부는 ‘체제 및 리더십의 개방성’ 등의 변화를 보이면서 일

140- 일본인 성묘객 16명은 2012년 9월 29일~10월 4일 방북하여 평양의 ‘용산묘지’를 참배한다.

141- 『연합뉴스』, 2012년 9월 18일.

142- 『共同通信』, 2012년 11월 17일.

143- 『조선신보』, 2012년 11월 17일.

144- 『연합뉴스』, 2012년 11월 17일; 『연합뉴스』, 2012년 11월 18일; 『연합뉴스』, 2012년 11월 19일.

145- 『共同通信』, 2012년 11월 16일; 『讀賣新聞』, 2012년 11월 16일; 『讀賣新聞』, 2012년 11월 17일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

본으로부터의 지원을 받기 위한 대북제재의 완화 및 해제, 정부 간 채널 확보 등을 시도하고, 다른 한편에서는 미국의 오바마 2기 행정부를 향해 ‘대화의 시그널’을 간접적으로 보내기 위한 것이라고 지적할 수 있다.

아울러 노다 내각의 총리실이 북·일 국장급회담의 성사를 위해 강력한 드라이브를 건 것을 미루어 추론할 때, 노다 총리는 동북아 외교 실패에 대해 북·일관계 개선을 통한 상쇄 및 외교적 성과 확보, 조기 총선정국에서의 전략적 활용 등을 위해 적극적인 대북 접근을 시도한 것이라고 지적할 수 있다.

향후 북·일관계는 포스트 노다 정권의 대북 인식 및 대북정책, 미국 오바마 2기 행정부의 대북정책, 북한의 핵·미사일 문제, ‘북송 일본인 처’의 귀국문제 및 일본인 납치 재조사 문제의 진전 등에 따라 영향을 받으며 전개될 것이다.

V. 러시아의 국내정치와 대외전략 및 대북전략

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

2012년 3월 러시아의 대선 결과는 당초 전문가들과 세인들의 일반적인 예상에서 크게 벗어나지 않았다. 2012년 러시아 대선은 러시아의 전반적인 정치과정이 안정된 정치체계(political system) 속에서 예측 가능한 정치적 행태가 주를 이루는 속성을 갖고 있지는 않지만, 러시아의 현 정치체제적인 속성에서 드러나는 특징으로부터 어느 정도 예측 가능한 측면들이 존재한다는 사실을 시사해 주었다. 국내적으로 러시아는 전임 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령이 주창했던 ‘현대화(Modernization)’ 구호가 상징하는 국가 발전의 동력을 유지하는 상태에서, 기존 정치질서에 반대하면서 새로운 가치를 옹호하는 집단 및 세대의 반발을 경험하는 초유의 국면이 형성되었다. 이와 같은 점을 감안한다면 러시아에서의 ‘변화’는 2012년의 대통령선거보다 훨씬 앞선 2011년 12월 총선거를 기점으로 표면화되었기 때문에 러시아 정치의 면모를 2011년의 시점에서 고찰하는 것은 나름대로 의미를 지니고 있다고 할 수 있다.

러시아의 경우, 2012년을 기점으로 푸틴(Vladimir Putin) 대통령이 4년 만에 다시 최고지도자로 복귀했다는 상징적 의미를 제외하고는 실질적인 지도부 교체의 의미가 무엇인지 의심하게 만드는 상황이 분명히 전개되었다. 하지만 표면에서의 양상은 과거와 유사할지라도 배면에서의 변화의 움직임은 명확하게 감지할 수 있다. 따라서 러시아에서 향후 시행될 정부의 정책은 과거와 맞닿아 있으면서도, 새로운 현실 변화의 측면들에 대응해 나가야 하는 과제를 안고 있다. 러시아의 신지도부가 문제에 직면해서 해결해야 할 내용들은 국내정치를 비롯해서 대외관계의 현안까지 다양한 문제들을 포함하고 있다.

본 장에서는 상기한 몇 가지 주요 사항들을 - 2011년 말과 2012년 초의 러시아 총선 및 대선 결과와 그것이 남긴 의미, 푸틴 재집권 이후

I
II
III
IV
V
VI
VII

러시아 국내정치와 주요 정향, 푸틴 신지도부의 외교 정책 노선, 푸틴 정부의 동아시아 및 한반도정책과 대북정책 등 - 중심으로 서술할 것이다. 이를 통해 2012년부터 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 태평양 연안과 동북아 주요 국가들에서 정권이 교체되거나 지도부가 새로 들어서는 ‘대변동’의 시기에 러시아와 한국을 중심으로 한반도에서 일어날 수 있는 상황에 대한 정책과 대응에 관심을 두고자 한다. 이를 위해 제1절에서는 러시아의 지도부 교체와 국내정치적 의미에 대해 서술할 것이다. 제2절에서는 푸틴 신정부의 대외전략의 특성과 동아시아정책을 살펴보고, 이에 입각하여 간략한 전망을 할 것이다. 제3절에서는 푸틴 신정부의 대한반도정책 및 대북전략의 주요 내용들을 제시할 것이다. 푸틴 신정부가 과거 2번의 푸틴 집권기와 한 차례의 메드베데프 대통령 집권기간 동안 설정했던 대북정책의 기초를 어떻게 유지할 지에 대해 언급하면서, 러시아의 장·단기적인 대북정책에 대한 관점을 서술할 것이다. 이와 더불어 러시아의 한반도 및 대북정책에 입각하여 제시할 수 있는 한국의 대러정책의 방향성에 대해서도 밝힐 것이다.

1. 러시아의 지도부 교체와 국내정치적 의미

2012년에 예정된 동북아 주요 국가들에서의 일련의 정치 지도부 교체 일정 중에서 러시아가 제일 먼저 대통령을 새로 선출함으로써 예측 가능한 정책의 방향성 혹은 진로를 모색할 수 있게 되었다. 러시아는 무엇보다도 푸틴이라는 정치인을 다시금 대통령으로 선출하였기에 러시아 정치의 진로에 있어 예측 가능한 요소들이 다수 존재한다고 볼 수 있다. 그 이유는 푸틴이 이미 대통령으로서 8년 간이나 재임한 적이 있으며, 연이어 총리로서도 4년 동안 국정을 수행했었기 때문에 그의

가치관 및 정책적 입장, 정치적 스타일 등을 이미 파악할 수 있는 기회가 있었으며, 이에 더해 푸틴은 자신의 정치적인 스타일을 바꾸거나 변신을 시도한 적이 없었다는 사실로 미루어 볼 때, 푸틴 재집권 이후의 러시아 대내외정책 전개에 큰 이변이 개입되기가 어렵다.

표 V-1 2012년 러시아 대통령선거 결과

구분	후보	득표수	득표율(%)
1	푸틴	45,602,075	63.60
2	주가노프	12,313,353	17.18
3	프로호로프	5,722,508	7.98
4	지리노프스키	4,458,103	6.22
5	미로노프	2,763,935	3.85
투표율 71,104,543/109,860,331			64.71

출처: 러시아연방중앙선거관리위원회, <<http://www.cikrf.ru>>.

푸틴 3기의 출발을 가능하게 한 2012년 3월 대선에서 푸틴이 63.60%라는 비교적 안정적인 득표율을 기록한 의미는 다음과 같다. 첫째, 향후 6년 동안 푸틴 대통령이 집권하면서 차기 6년의 임기에 재차 도전하는데 있어 무엇이 유리할 것인가에 대한 판단에서 국정에 임할 수밖에 없게 되었다. 다시 말해 2011년 12월 총선 전까지만 해도 푸틴이 2012년에 당선되는 것은 물론이고, 2018년에 중임에 나서도 쉽게 당선될 수 있다는 가정이 팽배했지만, 2012년 선거 결과는 2018년의 미래 선택에 대해서는 낙관할 수 없게 만들었다. 둘째, 푸틴 대통령이 2018년 대선에서 승리하기 위해서는 필수적으로 수행해야 하는 국정과제들이 있는데, 여기에는 과거와 다르게 어려운 과제들이 많이 포함되어 있다. 외부적으로는 경쟁이 증대하고 있는 세계 시장의 러시아에 대한 요구

I
II
III
IV
V
VI
VII

에 직면해야 하며, 대내적으로는 과거보다 목소리가 커지고 공격적으로 변한 주요도시에 포진하고 있는 시민사회의 요구를 만족시켜주어야 하는 과제를 떠안았다.¹⁴⁶ 이는 푸틴 자신이 만들어 놓은 체제의 성격을 바꾸어야 하는지에 대한 심각한 문제제기를 포함하고 있다. 시민사회 내에서 특히 언론 같은 주요 기관에 대해서 푸틴 대통령이 어떤 태도를 취할 지가 관건이 될 수 있다. 셋째, 에너지가 주도하는 허약한 체질의 러시아 경제의 기초를 개선하여 발전 방향으로 이끌고 갈 수 있는지에 관심이 쏠리고 있다.

표 V-2 2011년 12월 총선 결과: 정당별 득표 현황

정당	2011			2007		
	득표수	득표율	의석수	득표수	득표율	의석수
통합러시아	32,379,135	49.32%	238	44,714,241	64.30%	315
러시아공산당	12,599,507	19.19%	92	8,046,886	11.57%	57
정의러시아	8,695,522	13.24%	64	5,383,639	7.74%	38
자유민주당	7,664,570	11.67%	56	5,660,823	8.14%	40
야블로코	2,252,403	3.43%	-	1,108,985	1.59%	-
러시아 애국자	639,119	0.97%	-	615,417	0.89%	-
프라보예 델로	392,806	0.60%	-	-	-	-
무효표	1,033,464	1.57%				
총	65,656,526	100%	450			

출처: 러시아연방중앙선거관리위원회, <<http://www.cikrf.ru>>.

¹⁴⁶- Robert W. Ortung, "Can Putinism Evolve?" *Russian Analytical Digest*, No. 110 (March 16, 2012), <<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/RAD-110.pdf>> (검색일: 2012.9.15), p. 4.

2011년 12월 국가두마 선거 결과 여당인 통합러시아당의 지지 하락이 제일 눈에 띄는 요소였다. 이미 여당은 2011년 3월 지방선거 때부터 지지율 하락세를 보이기 시작했는데, 결국 총선에서 이를 극복하지 못했다. 특히 여당이 상징적 의미를 지니는 50% 지지도 획득하지 못함으로써 큰 충격을 주었다. 반면에 선거 결과 야당의 약진이 두드러졌다. 이 같은 총선 결과는 러시아 국민 내에서 증가하는 정권에 대한 불만인 것으로 해석된다. 이를 의식한 푸틴은 총선 후 의도적으로 여당과 거리를 두면서 독자적인 개혁안을 발표하는 등, 총선 민의를 반영하는 정치적 행보를 통해 집권 여당이 얻은 득표율보다 대통령 선거에서 15%를 더 얻는 저력을 발휘했다. 그러나 총선과 대선 모두 전반적으로 여당과 푸틴에 대한 지지도 하락을 표출했으며, 결과적으로 푸틴을 위시한 집권세력에 대한 국민의 불만을 수용해야 하는 과제를 떠안게 되었다.

이 같은 관점에 입각해서 2012년 5월 러시아에서 이루어진 지도부 교체가 갖는 의미를 국내정치적 측면과 제도적 측면에서 제시하면 다음과 같다.

가. 지도부 교체의 의미: 지배엘리트 구조 측면

첫째, 러시아 정치문화의 특성에 비추어 국내정치적 측면에서 가장 주목되는 측면은 푸틴 집권 이후 지배엘리트 집단 내에서의 변화가 수반될지에 관한 것이라고 할 수 있다. 과거 푸틴 대통령 재임기 8년 및 총리 집권기 4년 동안 권부 내의 대표적인 엘리트 집단으로 이른바 ‘빠프트치키(poputchiki)’ 혹은 ‘페테르츠키(Petertzki)’로 불리는 상트 페테르부르크 출신 인사들과 주로 과거 정보기관과 군·경찰 출신 인사

들로 구성된 ‘실로비키(siloviki)’라는 최정예 엘리트 인사들을 구성원으로 삼아 지배구조를 형성했었다.¹⁴⁷ 다만 푸틴이 총리로 물러나고 메드베데프가 대통령으로 재직했던 2008~2012년 시기에 메드베데프 대통령의 정책과 비전을 제작하여 공급했던 두뇌집단이 등장하였는데, 유르겐스(Igor Jurgens)가 주도하는 현대발전연구소, 게르만 그레프(German Greg), 메젠철프(Dmitri Mehzenchev), 코작(Dmitri Kozak) 등이 소속된 전략문제연구소로 대표되는 이 집단은 소위 ‘시빌리키(civiliki)’로 지칭되곤 했다.¹⁴⁸

푸틴 대통령이 재집권함에 따라 러시아에서 최고 지도자의 리더십 변화가 수반되고, 이와 함께 지배엘리트의 구성도 이를 반영하는 방식으로 변화될 가능성이 높을 수밖에 없다. 또한 과거에 그랬듯이, 푸틴 스타일의 ‘인맥정치’의 요소들이 강화될 것으로 예측 가능하다.

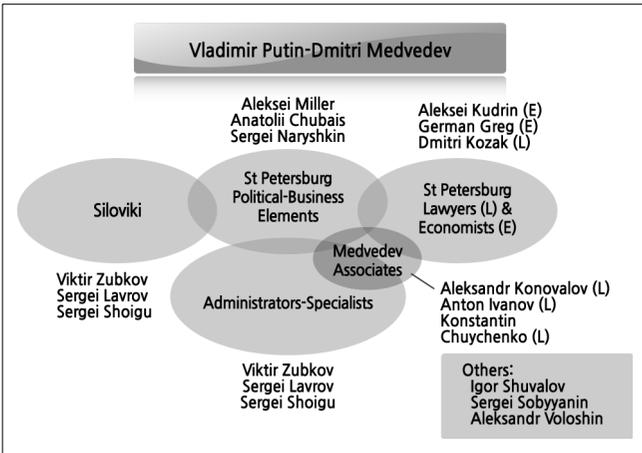
푸틴이 과거에 집권할 당시에는 대체로 실로비키와 삐제르스키 혹은 전문가 그룹을 두 축으로 삼아 인물을 등용하는 패턴을 보여주었는데, 2012년 5월 세 번째 집권 이후에 과거와 비교할 때 조금 두드러지는 사항은 새로운 지배엘리트 집단으로 2011년 5월 6일 창설된 ‘전러시아국민전선’ 세력이 부각되고 있다는 점이다. 전러시아국민전선은 러시아 각계를 대표하는 직능대표적인 성격을 갖고 있는데, 이 조직은 전국적 청년 조직 ‘나쉬(Hashi)’와 더불어 푸틴을 지원하는 외곽단체의 모습을 띠고 있다. 전러시아국민전선에서 2011년 12월 치러진 총선을 통해 하원인 ‘국가두마’에 ‘통합러시아’ 소속으로 80명이 진출함으

147- 우평균, 『푸틴시대 러시아정치외교와 극동개발』 (파주: 한국학술정보, 2008), pp. 25~30.

148- John P. Willerton, “Semi-presidentialism and the Evolving Executive,” Stephen White, Richard Sakwa and Henry E. Hale (eds.), *Developments in Russian Politics 7* (Durham: Duke University Press, 2010), pp. 35~42.

로써 통합러시아당의 운영 및 전반적인 정치구도상의 변화에 변수로 작용할 수 있게 되었다.¹⁴⁹ 푸틴은 자신의 리더십하에서 구축된 실로 비키와 전문가 그룹, 국민전선 출신 등 몇 개의 지배엘리트 집단을 통괄·조정함으로써 자신의 카리스마화된 통제권을 유지할 공산이 높다.

그림 V-1 푸틴-메드베데프 팀의 비공식적 집단들



출처: John P. Willerton, “Semi-presidentialism and the Evolving Executive,” Stephen White, Richard Sakwa and Henry E. Hale, *Developments in Russian Politics 7* (Durham: Duke University Press, 2010), p. 36.

둘째로, 푸틴 3기 집권 시기의 정치 세력 분포에 있어 또 한 가지 중요한 특성은 푸틴을 반대하거나 푸틴에 대해 비판적 입장을 갖고 있는 정치 집단 및 제도권 밖의 세력이, 특히 모스크바와 삐체르부르크 같은 대도시를 중심으로 과거보다 현저하게 증가했으며, 이들이 인터

¹⁴⁹- Игорь Самокиш, Лилия Шевцова, “Исторически новая ситуация для России,” *Московский центр Карнеги* (August 22, 2012), <<http://www.carnegie.ru/publications/?fa=49177>> (검색일: 2012.8.25).

I
II
III
IV
V
VI
VII

넷과 SNS를 수단으로 자신들의 주장을 확산하고 영향력을 확대하려는 추세가 계속 이어질 것이라는 점이다. 향후 좌파 정치집단과 시민사회 내의 자유주의적인 입장을 갖고 있는 지식인들 및 정치인들은 부단히 푸틴정부에 대해 비판적인 입장을 견지할 것이며, 푸틴 대통령은 이들을 정치적으로 탄압하거나 자신에 대한 비판을 전적으로 무시하기가 어려운 상황이 되었다. 특히 의회구성에 있어서도 29개 상임위원회중 14개 의장직을 야당이 차지함으로써 과거에 비해 야당 세력의 정치적 요구가 증대되었고, 행정부와 의회 관계가 일방통행식으로 진행되기가 어려워졌다. 그럼에도 불구하고, 과거에 그랬듯이 푸틴 대통령은 의회를 자신의 영향력 범위 내에 두려는 노력을 계속 할 것이며, 전반적인 틀에서는 푸틴의 의증대로 의회와의 관계가 유지될 가능성이 높다. 즉, 제도정치권 내에서는 푸틴의 야당 세력의 증대로 인해 과거보다 푸틴의 영향력이 제한되는 측면이 다소 있겠지만, 전반적인 푸틴의 장악능력과 영향력 범위는 유지될 것이다.

셋째로, 시민사회와 제도 정치권 외곽의 정치적 환경 속에서는 푸틴에 비판적인 분위기가 지속되거나 확대될 가능성이 높아짐에 따라 푸틴의 영향력은 제한될 수밖에 없으며, 이로 인해 정치체제(political system)에 대한 시민사회 내에서의 요구에 대해 푸틴체제가 즉각적인 반응을 해야 하는 구조에 놓이게 되었다. 특히 러시아 시민사회에서 꾸준히 영향력을 유지해 온 시민단체들과 더불어 SNS 수단과 스마트폰 등의 첨단 기기를 활용하는 시민들이 영향력 있는 활동가를 중심으로 푸틴 반대 여론을 모으고 확산시키는 작용을 계속할 것으로 보인다. 시민단체 문제는 단순히 국내정치 영역에 국한된 문제가 아니라, 미국 등 서구 국가들 내의 재단 등 민간단체에서 러시아 시민단체에 재정지원을 하는 사례가 많기 때문에 서구국가들과 푸틴정부 간의 마찰요인

으로 상존하고 있다.¹⁵⁰ 이와 같은 상황은 체제 내에서 질서를 구축해야 하는 푸틴 신지도부의 부담 수준을 상당히 높였고, 푸틴 자신은 기존의 푸틴주의가 해결하기 어려운 새로운 과제를 안고 통치력을 발휘하도록 강요당하고 있다.

나. 제도적 측면의 의미

2012년 5월 진행된 러시아에서의 지도부 교체가 제도적 측면에서 갖는 의미는 다음과 같다.

첫째, 2011년 총선과 2012년의 대선 과정에서 정치개혁의 요구가 제기되었으며, 푸틴 대통령은 이를 수용하여 제도개혁을 단행하는 조치를 취했다. 향후에도 대통령 통치권의 범위를 심각하게 손상하지 않는 수준에서 점진적인 개혁을 단행할 것으로 예측된다. 특히 정치적 경쟁의 자유를 확대하여 정당 등록 요건을 완화하고, 다양한 정치세력들이 경쟁할 수 있는 체제를 지향하면서 과거와 달리 ‘관리 민주주의(managed democracy)’의 폭을 축소할 것이다.¹⁵¹ 정당 및 정당 시스템 발전을

¹⁵⁰- 푸틴 재집권 이후 러시아는 2012년 9월 자국 내에서 20년간 활동해온 미국 대외원조기관인 국제개발처(USAID)를 갑자기 철수시키기로 했다. 블라디미르 푸틴 정권에 반대해 민주화 운동을 펼치는 러시아 시민단체들을 USAID가 재정적으로 후원하고 있다는 이유다. 미국 정부는 푸틴의 대선 재출마가 가시화되던 지난해 10월부터 러시아 내 USAID를 통해 각종 시민단체 후원을 명목으로 5,000만 달러(560억원) 규모의 기금을 마련해 총 57개 단체에 자금을 제공해왔다. 기금의 약 60%는 민주주의와 인권·반(反)부패 관련 단체에 집중되었다. 『조선일보』, 2012년 9월 20일.

¹⁵¹- 2012년 8월 현재 개정된 정당법에 의해 총 31개의 정당이 등록되어 있으며, 그 중에서 24개의 정당은 2011년 11월 총선 이후 개정된 정당법이 발효한 후에 정당 설립을 신고했다. 신생정당들을 포함한 러시아의 정당들에 보내는 러시아 국민의 지지는 아직 미약한 상태이다. “Граждане не верят в новые партии и стали терпимее к “Единой России,” <<http://www.kommersant.ru/doc/1998729>> (검색일: 2012.8.17).

I
II
III
IV
V
VI
VII

위해서는 정당 등록제도를 간소화하고, 국가두마 및 지방의회 선거 참여를 위한 추천서명 폐지, 대선 후보 등록에 필요한 유권자 서명 수 감축 등의 조치가 뒤따를 것이고, 새로운 참여 메커니즘 도입을 위해서는 자율규제기구(self-regulatory organization)들의 발전을 도모하는데 목적을 둘 것이라고 푸틴 스스로 천명한 바 있다.¹⁵² 즉, 인터넷에 게시된 법안들에 관한 제안 또는 수정에서 더 나아가 ‘적극적 권리’로서 자신의 법안들, 프로젝트들, 우선 과제들을 제출할 수 있는 권리 보장 검토, 인터넷에서 10만 명 이상의 서명을 받은 사회적 발의를 의회에서 의무적으로 검토하는 규칙의 도입과 이를 위한 참여자의 공식 등록제도 개발, 요직에 있는 공무원들에 대한 주민 평가, 민감한 문제들에 대한 주민투표 또는 인터넷 여론조사 실시, ‘전자정부’ 프로젝트의 발전을 구체적으로 제시하고 있다.¹⁵³

연방체제 분권화를 위해서는 2004년 푸틴 재임 시 폐지했던 지방 행정수장(주지사) 선거를 재도입하고, 국가두마 선거에서 225개 ‘영토단위’ 비례대표 선거구를 도입하는 등 지방정치를 활성화시키려는 시도도 추진되고 있다.

이 밖에도 국가경쟁력을 제고하고, 부패를 추방하고, 사법시스템을 발전시키기 위한 방안들을 푸틴이 제시한 바 있다. 그렇지만 푸틴이 의도하는 정치개혁 과제들은 점진적인 방식으로 이루어질 것이며, 러시아에서 단시간 내에 개혁의 시스템이 정착될 것이라고 믿기도 어렵다. 제도가 개혁의 주 대상이라 할지라도 이를 운영하고 실행하는 행

¹⁵²- Игорь Силецкий, “Выборы-2012: карт-бланш на реформы,” <http://rus.ru vr.ru/2012_03_07/67772167/> (검색일: 2012.3.25).

¹⁵³- Владимир Путин, “Демократия и качество государства,” *Коммерсантъ* (February 6, 2012).

위자가 변화하지 않는다면, 제도 개혁은 큰 의미가 없기 때문에 러시아에서는 권력자의 ‘의지’가 더 주요한 변수로 작용할 수밖에 없다.

둘째, 이른바 ‘푸틴주의(Putinism)’의 변형이 불가피하며, 이 경우 어떤 방식으로 푸틴주의를 추구할 지가 관심의 대상이 되고 있다. 기존의 푸틴주의에 대해서 레프 구드코프(Lev Gudkov)는 ‘관료적 파벌(clan)’이나 ‘이익그룹들(corporations)’의 사적 이익을 위해 정치 경찰이 보호하는 ‘포스트-전체주의적 권위주의(post-totalitarian authoritarianism)’의 특별한 유형이라고 정의한 바 있다.¹⁵⁴ 푸틴 3기의 푸틴주의가 ‘푸틴 3.0’으로 명명되면서, 러시아 시민사회의 변화를 인식하고, 국민에게 보다 가까이 다가가는 자세를 취하는 형식과 내용으로 이루어질 것으로 인식되고 있다. 이것은 구체적으로 푸틴식 조합주의형 관리민주주의와 관리다원주의의 혼합형, 연성권위주의의 자유화 방향으로의 변형 등 다양한 모형으로 진화되는 예상을 가능하게 해준다.¹⁵⁵

결국 향후 러시아가 제도 개혁을 통해 푸틴에 반대하는 국민의 요구를 수용할 가능성은 높아졌지만, 그 과정이 순탄하게만 진행될 것이라고 볼 수 없는 요소들도 동시에 존재하고 있다. 이와 같은 개혁의 필요성과 한계를 함께 갖고 있는 푸틴 3기 체제가 직면할 대외정책의 특성은 다음과 같다.

¹⁵⁴ 푸틴주의는 전체주의가 아니며, 또한 일반화된 권위주의 개념으로 설명할 수 있는 유형도 아니다. Лев Гудков, “Природа Путинизма,” *Вестник общественного мнения*, No. 3 (2009), pp. 6~21.

¹⁵⁵ 서동주, “2012년 러시아 대선 의의 및 정치구도 전망,” 한국외국어대학교 러시아연구소, 『2012년 러시아 대선 리포트: 푸틴의 복귀와 러시아의 미래』 (한국외국어대학교 러시아연구소, 2012), p. 60.

I
II
III
IV
V
VI
VII

2. 푸틴 신정부의 대외전략과 동아시아정책: 특성과 전망

2012년 5월 블라디미르 푸틴 전 총리가 러시아 대통령으로 4년 만에 복귀했다. 지난 4년 동안 푸틴은 자신이 가장 신임하는 드미트리 메드베데프 총리에게 대통령직을 물려주고 스스로는 총리로 재임했다. 이 기간 동안 나타났던 러시아의 외교정책은 일관된 패턴을 대체로 유지하면서도, 특정한 사안에서 가끔 서로 다른 접근이 나타나기도 했다. 이는 푸틴과 메드베데프가 이끄는 쌍두체제의 속성상 불가피하게 나타나는 모순이었다고 할 수 있다. 그 대표적인 예가 2011년 리비아 사태 당시 메드베데프와 푸틴이 모두 리비아에서 사태가 어떻게 전개되더라도 공통적으로 러시아의 이익에 손상을 미치는 범위를 줄이는데 목적을 두었지만, 이를 실현하는 방법에 있어 다른 방식을 취했던 데서 찾을 수 있다. 메드베데프는 벤가지(Benghazi)에 구성된 임시정부에 대표를 파견한 것에 반해, 푸틴의 밀사는 트리폴리에 있는 가다피(Gaddafi)와의 면담을 추진했었다. 리비아 사태 같은 경우는 메드베데프와 푸틴, 양자가 권력을 공유하는 한 벌어질 수 있는 미세한 노선 차이를 노출한 사례이다.

결국 푸틴이 크렘린에 복귀했고, 러시아에서 공식·비공식 권력의 원천은 푸틴 한 사람에게로 집중되었다. 이를 반영하듯, 모스크바의 외교정책에서의 주요한 변화가 없을 것이라는 것이 일반적인 견해이다. 그렇지만 성급하게 결론으로 비약하는 것은 아직 불확실하다. 푸틴이 현재까지 외교문제에 강경한 입장을 고수하면서 서구에 대응하고 있지만, 과거 그의 (대통령과 총리) 집권 시기를 살펴보면 서구에 대해서는 시기별로 다른 정책을 유지했던 특징이 나타난다. 2012년부터 시작되는 푸틴의 6년 재임 기간 역시 그와 같은 패턴을 따를 가

능성이 높다.¹⁵⁶

푸틴의 최고 권력 복귀 후 러시아의 외교 정책에서 주요한 변화가 없을 것이라고 일반적으로 예측되고 있다. 이같은 전망은 단기적으로 맞을 가능성이 높지만, 장기적으로 적용하기에는 불확실한 점이 많다. 왜냐하면 과거에 푸틴이 집권했던 8년과 총리 재임 기간까지 해서 12년 동안의 경험에 비추보면, 러시아의 외교정책이 일관된 흐름으로 진행되었다고 보기 어렵기 때문이다. 대미관계를 예를 들면, 대체로 볼 때, 2001년 9·11 테러 이후 러시아는 미국과 협조적으로 관계를 유지하다가 틈이 점차 벌어지기 시작했고, 러시아의 독자적 행보는 2008년 러시아와 조지아(Georgia)와의 전쟁에서 절정에 달했다. 이후 메드베데프 집권 시기에는 ‘조정’ 국면으로 들어가 특히 미국과의 관계를 ‘재설정(reset)’하는데 주력했었다. 이러한 진행에 비추어보건대, 러시아의 외교정책을 하나의 노선 및 흐름을 통해 장기적으로 전망하는 것은 타당성이 적다고 할 수 있다.

푸틴은 2012년 대선 직전에 기고한 논설을 통해 러시아가 직면한 대외정책의 우선적 과제들을 제시한 바 있다.¹⁵⁷ 러시아는 무엇보다 미국 및 EU와 공조하는데 힘을 기울일 것이다. 푸틴은 미국과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: 이하 NATO)가 주도하는 유럽 미사일방어체제(Missile Defense: 이하 MD) 구축 시도를 비난해왔다. 그렇지만 러시아 내 일각에서 지적하듯이, 푸틴이 미국과 갈등할 필요가 없다는 논리도 꾸준히 개선되어 왔으며, 이 점은 러시아의

¹⁵⁶- Dmitri Trenin, "What Will Putin Do in Foreign Policy?," <<http://carnegie.ru/publications/?fa=48275>> (검색일: 2012.6.21).

¹⁵⁷- Владимир Путин, "Россия и меняющийся мир," *Московские новости* (February 27, 2012).

I
II
III
IV
V
VI
VII

외교정책에서 미국이 러시아에게 힘든 도전이라는 점을 반영하고 있다.¹⁵⁸

대미관계 개선은 메드베데프 정부 당시부터 러시아 대외정책의 핵심과제 중 하나로 설정되어 왔다. 특히 2008년 8월 러시아-조지아(Georgia) 전쟁 이후 개선되기 시작한 양국관계는 2011년 초 New START와 핵에너지의 평화적 이용 부문에서 협력에 관한 미·러 정부 간 협정이 발효되면서 지속적인 발전을 예고하는 듯했다. 하지만 양국은 유럽 MD 공동시스템 구축에 대한 합의를 아직 도출해내지 못하고 있다. 푸틴은 미국의 지구적 MD와 유럽 MD에 대한 러시아의 군사-기술적 대응이 효과적·비대칭적으로 이루어질 것임을 선언한 바 있다.¹⁵⁹ 푸틴 취임 직후에 일어난 가장 주목할 만한 사건인 캠프 데이비드(Camp David)에서 열린 정상회담에 푸틴이 참가하지 않은 것 역시 이러한 대미관계의 영향으로 인한 것이다. 향후 러시아는 인권이나 민주주의 같은 개념을 놓고 서방과 계속 신경전을 벌일 듯하다.

2012년 11월 미국 오바마(Obama) 대통령의 재당선은 공화당이 집권할 경우보다 쉽게 러시아와 미사일 등에 관한 협상 진행이 가능하리라는 기대를 낳고 있다. 물론 러시아와 미국 간의 이해관계는 여러 가지 사안들과 현안을 놓고 충돌하는 양상을 빚고 있다. 미·러관계는 이란, 시리아, 중동 등 지역별 현안에 있어 대립하면서도, 핵 비확산 체제의 유지, 테러 척결과 같은 글로벌 안보 의제에 있어서는 거의 한 목소리로 일치하는 동반자와 같은 관계를 유지하고 있는데, 푸틴과 오바마가 집권하는 향후 수년 동안에도 이와 같은 경향을 유지할 것이다.

¹⁵⁸- Дмитрий Тренин, “В ожидании Ромни: перспективы российско-американских отношений,” *Московский центр Карнеги* (August 31, 2012), <<http://www.carnegie.ru/publications/?fa=49251>> (검색일: 2012.9.1).

¹⁵⁹- Владимир Путин, “Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России,” *Российская газета* (February 20, 2012).

미국과 러시아가 관계를 ‘재설정(reset)’하고 한 단계 향상(upgrade)시키기 위해서는 미국이 러시아와의 관계를 현재의 전술적 차원에서 보다 전략적으로 전환해야 한다는 지적이 나오고 있다.¹⁶⁰ 이를 위해서는 러시아를 영구적인 정상 교역국가로 인정한다든지, 러시아가 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: 이하 OECD)에 가입하는 길을 열어주는 조치 같은 것이 고려될 수 있다.

미·러관계의 아젠다에 있어 가장 중요한 전략적 목표는 미국이 러시아와 MD 구상에 대한 합의에 도달하는 것으로서, 예를 들면 미·러 공동 작전을 위한 틀을 발전시키는 것이 해당되는데, 이를 통해 양국관계의 적대적 성격을 동반자로 전환하는데 기여할 수 있다. 또한 중국의 지정학적 및 에너지 전략 차원에서 러시아에 대한 관계가 심화됨에 따라 -역으로 보면 러시아의 에너지를 중국이 너무 많이 갖고 가는 상황이 되면서 러시아의 에너지 안보가 위협받는- 아시아·태평양 지역에서 미국이 러시아의 비중과 역할을 인정하는 방향으로 나갈 수도 있다.

러시아의 서쪽에서 가장 중요한 외교적 대상이 유럽연합(EU)이라면, EU의 동쪽 지역에서 푸틴의 큰 프로젝트는 ‘유라시아연합(Eurasian Union: 이하 EAU)’을 들 수 있는데, 그는 2011년 가을에 이 아이디어를 제시한 바 있다. EAU는 소련의 복귀라기보다는 벨라루스(Belarus), 카자흐스탄(Kazakhstan)과 러시아 3국의 실용적인 경제적 연합체로서, 6천 5백만 명의 소비자 규모에 러시아의 1억 4천만 명을 더해 형성 가능한 중간 규모의 공동시장 창출로 볼 수 있다. 푸틴은

¹⁶⁰-Dmitry Trenin, “Obama’s Chance to Earn His Nobel Prize,” *The Moscow Times* (November 8, 2012), <<http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/obamas-chance-to-earn-his-nobel-prize/471199.html>> (검색일: 2012.11.16).

I
II
III
IV
V
VI
VII

자신의 구상대로 이 시장을 형성·유지시키려고 노력하겠지만, 그것을 정치적 연합으로 전환하기는 어려울 듯하다. 동등한 권리를 갖고 참여하는 동맹구조에 대해 모스크바가 찬동하지 않을 것이다.¹⁶¹

향후 6년의 집권기간 동안 푸틴이 구사할 외교정책 노선 중에서 동아시아 및 한반도와 관련된 내용을 중심으로 제시하면 다음과 같다.

한반도가 포함된 동북아와 관련하여 푸틴은 무엇보다도 중국과 우호관계를 유지하면서 다른 아태지역 국가들과의 관계도 계속 강화할 것이다. 중국과는 글로벌 차원에서 유엔 안보리와 BRICs 같은 영역에서 공적 관계를 유지하며, 지역 차원에서 SCO를 통해 중앙아시아에서의 공동협약체를 이끌어 나갈 것이다.¹⁶² 동시에 푸틴은 중국의 성장으로 인해 야기되는 러시아에 대한 도전에 대처하기 위해 러시아 극동과 시베리아에서의 개발 프로젝트들을 수행하고 중앙아시아 국가들을 통합하고 인도 같은 중국의 이웃 혹은 경쟁 국가와의 관계 증진을 통해 중국과의 관계에 균형을 추구하려 할 것이다.¹⁶³ 2012년 9월 블라디보스토크에서 개최되는 APEC의 의장국을 맡음으로써 푸틴은 러시아를 태평양 국가로 부상시키려는 의지를 표명한 바 있으며, 향후에도 이 같은 노력을 지속할 것이다. 푸틴 대통령은 집권 후 극동개발부를 신설

¹⁶¹- Andrew C. Kuchins, "Russia Dreifts Eastward?," *Global Forecast 2012*, Center for Strategic and International Studies (April 16, 2012), <http://csis.org/files/publication/120416_gf_kuchins.pdf> (검색일: 2012.7.30).

¹⁶²- Maria Lipman, Alexey Malashenko, Nikolay Petrov, and Dmitri Trenin, "Russia on the Move," Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Outlook* (June 2012), pp. 7~8.

¹⁶³- Lora Saalman, Jonathan Ray, Kevin Ching, Timothy Sussman, Tina Xuejiao Hu, Wesmond Andrews, Lovely Umayam, Navindra Gunawardena, Catherine Dill, "China and Russia: Strategic Relations and Arms Control," Carnegie Moscow Center (March 23, 2012), <<http://carnegie.ru/events/?fa=3674>> (검색일: 2012.9.30).

함으로써 이미 이러한 의지를 표명한 바 있다.

러시아의 동아시아정책에서 핵심은 대중국 정책이다. 러시아는 중국의 지속적인 성장에 대해서 공식적으로 우려를 표명한 적이 없었다.¹⁶⁴ 러시아인들은 대체로 중국의 지도부가 국제문제보다 중국의 국내문제에 압도적으로 관심을 갖고 있다고 보는 경향이 있다. 국제사회에서 우려를 야기하면서 중국이 최근 들어 공세적인 정책을 구사하고 있는 지역도 러시아와 직접적으로 상관이 없는, 중국의 동쪽 및 남쪽 방향을 지향하고 있다고 보고 있다. 실제로 러시아와 중국 간에 이익을 놓고 경쟁하는 지역은 중앙아시아 정도인데, 러시아는 벨라루스와 카자흐스탄과의 관세동맹이나 집단안보조약기구처럼 다양한 형태의 포스트 소비에트 통합을 확대하려는 노력을 통해 자신의 지위를 강화하려고 노력해왔다. 러시아는 자신의 이익이라는 관점에서 러시아에게 기회가 보장되는 곳에서 중국과 경쟁하는 것에 대해 개의치 않는다. 그렇지만 중국이 러시아에 대해 상호 호혜적인 태도를 관대하게 표명하는 데 대해서는 러시아도 어떤 문제도 야기하지 않으려는 태도를 갖고 있다. 중국 입장에서 푸틴의 대통령직 복귀는 러시아의 외교정책이 더욱 예측 가능하고, 미국과 유럽과의 관계를 과거(메드베데프 집권기)보다 덜 중시하는 쪽으로 균형을 추구할 것이라고 예측 가능하게 해준다.¹⁶⁵

¹⁶⁴ 이것은 푸틴 자신의 견해이기도 하다. 푸틴은 최근에도 중국의 경제성장은 ‘위협’이 아니라 거대한 경제협력의 잠재력을 갖고 있는 ‘도전’으로 인식하고 있다는 견해를 표명한 바 있다. 러시아 경제는 시베리아와 극동의 경제성장이라는 목표를 위해 더 적극적으로 중국과 협력관계를 만들어나가야 한다는 것이 푸틴의 지론이다. Владимир Путин, “Россия и меняющийся мир”(2012); Михаил Титаренко, “Россия, Китай и идея транстихоокеанского партнерства,” *Tasks of the New Governments of Russia and Korea for further Development of their Partnership* (The 24th Korea-Russia International Conference, September 20-21, 2012), pp. 101~110.

I
II
III
IV
V
VI
VII

푸틴은 오래 전부터 중국과의 관계에 역점을 두면서 관리해왔는데, 이 점은 메드베데프 집권기간에도 동일하게 유지되었다. 이를 염두에 둔다면, 향후 전개될 중국 공산당 내에서의 지도부 교체는 물론 양국 관계에는 별다른 영향을 미치지 못할 것이다. 과거에 그랬던 것처럼, 푸틴은 중국과의 우호관계를 될 수 있는 대로 유지하려 할 것이다. 즉, 대폭 증가하고 있는 양국 간 국경무역과 투자를 확대하고, 글로벌 차원에서 양국이 유엔 안보리에서 공조하거나 BRICs 같은 협력구조를 통해 공적 관계에서 공조를 지속할 것이다. 지역 수준에서는 SCO 같은 국제기구를 통해 양국 간 이해관계를 조정할 것이다.

중국은 러시아에게 협력 대상이지만, 한편으로는 중국이 성장하면서 러시아에게 제기하는 도전 요소도 함께 갖고 있다. 푸틴은 이에 대해서도 나름대로 대처할 것이다. 푸틴은 중국의 성장으로 인해 야기되는 러시아에 대한 도전에 대처하기 위해 러시아 극동과 시베리아에서의 대규모 개발 프로젝트들을 수행하고, 중앙아시아 국가들을 러시아 세력권으로 통합하려는 노력을 계속하고, 인도와 베트남 같은 중국의 이웃 혹은 경쟁 국가와의 관계 증진을 통해 중국과의 관계에 균형을 추구하려 할 것이다.¹⁶⁵ 러시아가 2000년대 들어와서 동남아와 -특히, ASEAN과의- 관계를 부쩍 강조하면서, 이를 강화하려고 노력해왔다는 것은 잘 알려져 있다.¹⁶⁷ 러시아는 특히 동남아의 거점으로 베트남

¹⁶⁵-Bobo Lo & Lilia Shevtsova, *A 21st Myth - Authoritarian Modernization in Russia and China* (Moscow: Carnegie Moscow Center, 2012), pp. 46~49.

¹⁶⁶-Dmitri Trenin, "The Role of China-Russia Relations in Global Governance," China Radio International's Teahouse (June 1, 2012) <<http://carnegie.ru/publications/?fa=48450>> (검색일: 2012.5.20.); Василий Михеев, "Россия-Китай: дозагрузка отношения," *Мировая экономика и международные отношения*, No. 6 (2010), pp. 10~19.

¹⁶⁷-Vladimir Pertovsky, "Russia and ASEAN: 15 years as dialogue partners,"

을 중요시하고 있는데, 베트남은 동남아 진출에 있어 지정학적으로 중요할 뿐 아니라, 러시아제 무기구매에 있어서도 구입 확대 가능성이 높은 나라로 꼽고 있다.

러시아는 또한 2012년 9월 블라디보스토크에서 개최되는 APEC의 의장국을 맡았고, 그 여세를 몰아 러시아를 태평양 국가로 부상시키려는 시도를 계속할 것이다. 러시아는 푸틴 집권 2기부터 글로벌 경제중심으로 부상하고 있는 아태지역 국가들과의 협력을 강화해 극동과 시베리아 지역의 개발 촉진과 아태 경제권으로의 편입을 위한 ‘동방정책’을 적극적으로 추진해왔다. 푸틴 대통령은 3기 집권 직후 극동개발부를 신설하고, 러시아 극동 지역 개발의 단초를 APEC 개최와 연관된 시설 및 구조를 기반으로 극동개발의 거점으로 삼으려는 의도를 표명해왔다.

러시아는 2010~2011년 EAS, 아시아유럽정상회의(Asia Europe Meeting: 이하 ASEM)에 가입했고, 2009년에는 BRICs를 정상회의 체화 하는데 주도적인 역할을 했다. 또 2011년 말에는 WTO 가입을 완결하였고, 이를 바탕으로 APEC 가입국들과 FTA 체결에 관한 교섭을 추진한다는 입장을 천명한 바 있다. FTA는 관세동맹 회원국인 카자흐스탄과 벨라루스와 함께 추진하여 유라시아 대륙 전체에 APEC 시장이 확대되는 효과를 가져 올 것이라고 러시아 측은 기대하고 있다.

러시아의 동아시아정책 중에서 중국과 인도, ASEAN 등과 더불어 중요한 축으로 일본을 들 수 있다. 북방 4개 섬 문제로 일본과 외교적으로 현안이 해결되지 못한 상태이지만,¹⁶⁸ 경제 협력과 관련하여 일

Valdai (July 20, 2011), <<http://valdaiclub.com/asia/28620.html>> (검색일: 2012.7.15).

¹⁶⁸. 러시아는 일본의 영토문제 제기에는 단호한 입장을 유지하면서, 남쿠릴열도

I
II
III
IV
V
VI
VII

본은 러시아 측이 중요한 파트너가 되기를 기대하는 국가이다. 러시아는 일본과 가스, 석유 등의 전통적인 에너지 협력은 물론 원자력, 환경 기술 등 미래 기술 분야에서도 협력을 강화하는 추세이다. 특히 2011년 8월 러시아의 메드베데프 대통령이 북한의 김정일과의 회담을 통해 북한 지역을 경유하는 가스관 건설 가능성을 언급하고 나서 한반도 가스관 부설 문제가 관심 대상이 되었음에도 불구하고, 사후 진척 면에서 성과를 내지 못하는 사이에 러시아와 일본이 가스관 설치를 함께 구상하는 양상이 나타나고 있다.¹⁶⁹ 러시아는 해저를 통한 가스관 설치 문제를 협의하자고 일본에 제안했으며, 일본도 이에 긍정적으로 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 일본은 액화천연가스 대신 가스관을 설치하려는 의향을 갖고 있었고, 기술적으로도 문제되는 것은 없다고 했다. 다만 가스관을 어디에 설치할 것인가에 대해서는 구체적인 논의가 없는 상태이며, 일본의 투자액 수준도 결정된 바 없는 상태이다. 일본은 후쿠시마 원자력 발전소의 사고 이후 원자력 발전에 대해 재고하면서, 러시아와의 가스협력을 중시하는 정책을 적극적으로 모색하고 있는 듯하다.

실효지배를 강화하고 있으며, 이 같은 입장은 향후에도 지속될 듯 하다. 러시아는 이를 입증하기 위해 극동의 군사력을 강화하고 있으며, 쿠릴열도에 핵잠수함 기지와 미사일 시스템 구축 등 최신무기를 배치하고 있다. 푸틴은 북극과 극동에서 대양 해군의 완전한 부활을 강조하면서, 이를 향후 10년 과제 중 하나로 규정했다. Владимир Путин, “Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России,” (2012).

¹⁶⁹- Кирилл Безверхий , “Япония рассматривает возможность строительства газопровода из России,” *Голос России*, <http://rus.ruvr.ru/2012_05_03/73680157/> (검색일: 2012.5.4).

3. 푸틴 신정부의 대한반도정책 및 대북전략

한반도 문제에 있어서 러시아의 기존 입장은 큰 변화가 없으리라고 예상된다. 즉, ① 남북한 등거리 외교: 한국과 북한을 균등하게 포용함으로써 얻을 수 있는 러시아의 정치, 경제적 실익 추구, ② 한반도 핵, 통일, 평화체제 등의 문제에 있어 미국, 중국과의 대등한 참여 보장을 앞세울 것이다.¹⁷⁰ 이와 관련해서 푸틴 대통령 자신이 2012년 3월의 대선을 앞두고 언론을 통해 발표한 외교 관련 논문을 통해서 입장을 밝힌 바 있다. 푸틴은 한반도 문제의 현안인 북핵문제에 대해 비확산이라는 큰 틀에서 이를 다루면서, 북한의 핵보유에 대해서는 반대 입장을 분명히 하고 있다. 푸틴은 6자회담의 조기 재개를 주장하면서, 동시에 새로운 북한 지도자의 힘을 시험하려 하는 것은 현명하지 못한 행위라고 지적하고 있다. 이 같은 시도는 북한 측의 무분별한 대항을 불러일으킬 것이라고 보고 있다. 푸틴은 북한 신지도부와 대화를 지속하면서 관계 발전을 추구할 것이라고 언급하면서, 북한 지도부를 자극할 경우 위험한 대응조치를 초래할 가능성이 있기 때문에 각별히 신중한 대북정책이 필요하다고 강조했다.¹⁷¹

상기한 기고문을 통해 유추할 수 있는 푸틴의 북한체제에 대한 시각은 첫째, 김정은 체제의 영속성을 시험하려는 시도는 허용될 수 없다. 둘째, 북한 지도부와 적극적인 대화를 계속하고, 선린관계를 발전시킬 것이다. 셋째, 북한 핵문제를 해결하기 위해 한반도에서 상호신뢰 분위기가 강화되고 남북대화가 재개되기를 희망한다는 점으로 요

¹⁷⁰- 정은숙, “푸틴 3기 러시아의 대외정책과 한·러관계,” 『정세와 정책』, 2012년 6월호 (세종연구소, 2012), p. 13.

¹⁷¹- Владимир Путин, “Россия и меняющийся мир” (2012).

I
II
III
IV
V
VI
VII

약 가능하다.¹⁷²

이와 같은 입장은 과거 1차 북핵 위기 발발 당시부터 러시아가 견지해 온 공식적인 시각을 대변하고 있다. 즉 러시아는 한반도에서 재난적인 결과를 촉발하는 어떠한 위기 상황의 조성에도 반대하며, 한반도 상황을 현상유지 차원에서 안정적으로 관리한다는 정책을 유지하고 있다. 북핵 개발은 세계적인 핵 비확산레짐 유지에 정면으로 역행하는 문제로 봐야 하지만, 북한을 자극하는 방향에서 북핵 해결책이 추구되어서는 안 된다는 입장을 유지해왔다. 그럼에도 불구하고 메드베데프 대통령 집권 시기인 2010년에 천안함 격침과 연평도 포격을 통해 북한이 연이어 대남 도발을 자행하자 러시아가 북한에 대해 강경 입장을 고수했던 전력이 있다. 이 같은 러시아의 한반도에 대한 대응으로 살펴볼 때, 푸틴 제3기 체제가 진행되면서 러시아가 변함없이 북한에 우호적인 태도를 계속 유지할지 그 여부가 관심의 대상이 될 것이다. 또 고농축 우라늄(HEU)을 통한 북한의 핵개발에 대해서도 러시아가 유엔 안보리를 중심으로 북한에 대해 원칙적인 강경한 입장을 고수할 것인지와 북한이 이를 어길 경우의 제재 방침을 여전히 고수할지도 관심사로 남아 있다. 다만, 북한이 러시아의 반대를 무릅쓰고 3차 핵실험을 강행하거나 대남 도발을 자행할 경우에 러시아가 북한을 비난하고 양국관계가 악화될 수 있는 가능성도 존재한다. 이와 같은 시각을 전제로 하면서 한·러관계의 현안과 향후 고려해야 할 정책적 검토 사항을 중심으로 러시아의 한반도정책을 서술하면 다음과 같다.

¹⁷² 제성훈, “3기 푸틴 정부의 대내외정책 전망,” 『2012년 러시아 대선 리포트: 푸틴의 복귀와 러시아의 미래』 (한국외국어대학교 러시아연구소, 2012), p. 76.

가. 남·북·러 가스관 프로젝트의 진행 문제

(1) 개요

러시아는 향후 한반도에 대해 안보문제에 있어 북핵에 대한 원칙적인 입장을 고수하면서, 경제적 실리를 취하는데 전력을 기울일 것으로 예상된다. 러시아의 한반도에 있어서의 경제 우선적 관점은 러시아가 남·북·러 가스관 부설사업에 대해 관련국가들 중에서 제일 애착을 갖고 있으며, 향후 있을지도 모르는 북한 개발에 적극적으로 참여하려 한다는 사실에서 나타나고 있다.

한국에서 러시아의 천연가스를 도입하려는 구상이 시작된 것은 1990년대 초반이다. 1992년 7월 김달현 북한 부총리의 서울 방문 시 남·북·러 3국 모두 남·북·러 가스관 연결 사업에 대한 기대감이 나타났으나 현실화되지는 못했다.¹⁷³ 1994년 러시아 사하공화국의 차안다 가스전과 2001년 이르쿠츠크 지역의 코빅타 가스전에 대한 타당성 조사가 이루어졌으나 경제성 부족, 가즈프롬(Gazprom)의 UGSS(Unified Gas Supply System, 러시아 내 여러 가스전들을 하나의 파이프라인 수송망으로 연결하고, 이를 통해 전체 가스를 국내 및 해외로 공급하는 시스템) 수출전략 도입 등의 이유로 사업추진이 중단되었다. 2000년대 초반부터 러시아 정부가 동시베리아 및 극동 지역의 발전계획을 본격화하면서 2007년 동 지역의 가스 자원에 대한 통합개발계획을 확정함에 따라 한·러 간 가스사업과 한국의 러시아 가스도입 사업에 탄력이 붙게 되었다. 특히 이명박 정부 출범 이후인 2008년 3월 한·러 국영 가스회사 간 양해각서(MOU) 체결과 동년 9월 29일 이명박 대통령과

173- 김연철, “3차 남북정상회담의 필요성과 가능성,” 『통일전략포럼-남북정상회담 가능한가』, No. 49 (경남대학교 극동문제연구소, 2011.11), p. 14.

메드베데프 러시아 대통령 사이에 북한 경유 PNG 사업 추진 양해각서가 체결됨에 따라 남·북·러 3국 간 가스관 연결사업의 실체가 공개되었다.

한·러 간에 가스관 사업은 이명박 대통령과 메드베데프 러시아 대통령이 2008년 9월 러시아산 천연가스의 대한 수출에 합의한 뒤 거론되기 시작했다. 2008년 9월 당시에 한국가스공사와 러시아 가즈프롬이 가스공급 양해각서(MOU)를 교환하고, 2009년 6월에 공동연구협약(JSA)을 체결했지만 사업과 관련하여 구체적인 진전은 없는 상태였다.

●그림 V-2 러시아 천연가스관 및 건설 예정 파이프라인



출처: 『조선일보』, 2011년 8월 25일.

이와 같은 상황에서 2011년 러시아·북한 정상회담 직후에 가스 협력 분야에 성과가 나타났는데 메드베데프 대통령은 특히 북한을 거쳐 남

한으로 가스를 공급하기 위한 특별위원회를 발족하기로 합의했다고 밝혔다. 결국 2011년 8월 24일 개최된 북한과 러시아 간 정상회담은 동 사업의 불씨를 되살리는 계기가 되었다. 메드베데프 대통령은 북한이 이 프로젝트에 관심을 갖고 있고, 이를 위해 약 1천 100km의 가스관을 건설할 계획이라고 설명했다. 이 회담에서 김정일 위원장이 적극적인 참여의사를 표명하였고, 러시아는 곧바로 정부 산하 특별위원회를 설치했다. 2011년 9월 한국가스공사와 가스프롬 간 “러시아 PNG 로드맵”에 대한 합의가 이루어졌고, 10월에는 한·러 양국 간 “제1차 경제과학기술공동위원회”가 개최되었다. 11월 2일에는 이명박 대통령과 메드베데프 대통령 간 로드맵에 대한 재확인이 이루어지면서 동 사업에 대한 기대감이 증대되었다.

한·러 간의 로드맵 내용은 2011년 10월부터 2012년 1월까지 남·북·러 가스관 연결사업의 협상을 마무리하고 2012년 1월부터 4월까지 가스공급협정을 체결하는 것으로 되어있다. 2013년 9월에는 러시아의 사할린-하바롭스크-블라디보스토크를 통해 북한을 경유하여 한국으로 연결되는 가스관 공사에 착수, 2016년 12월까지 건설을 완료하고, 2017년 1월부터 가스를 공급하기 시작한다는 것이 주요 내용이다. 이와 별도로 가스프롬은 북한 원유공업성과도 가스관 건설사업 검토를 위한 실무그룹 구성 등의 합의를 포함한 양해각서를 체결했다.

이상의 경과를 살펴 볼 때, 2011년 하반기부터 한국이 러시아로부터 천연가스를 도입하는 문제에 있어 북한 지역을 통과하는 송유관 부설이 쟁점으로 제기되었고, 그 실현여부에 대해 관심이 확산되어 왔다고 할 수 있다. 가스관 프로젝트의 단초는 2011년 8월 24일 김정일 북한 국방위원장과 드미트리 메드베데프 러시아 대통령 간의 정상회담에서 러시아와 남북한을 잇는 3국 간 가스관 연결 사업에 대한 논의가 이뤄진

I
II
III
IV
V
VI
VII

것이 계기라고 할 수 있지만, 이미 블라디미르 푸틴 대통령 집권 2기 시절인 2004년 노무현 대통령과의 정상회담을 앞두고 조지 W. 부시 미국 대통령에게 편지를 보내 3국 연결 가스관 사업에 대한 협력을 당부하기도 했던 전력이 있다.

이처럼 가스관 연결 구상이 분명하게 드러나면서 한국에도 큰 반향을 일으켜, 남·북·러 사이에 재론될 가능성이 커졌지만, 2011년 12월 북한의 김정일 사망과 남북관계의 경색 등으로 인해 실질적인 논의가 중단된 상태이다. 하지만 2012년 3월 러시아의 푸틴 대통령 당선을 계기로 다시금 가스관 부설 프로젝트가 진척될 것으로 낙관하는 견해가 제기되기 시작했는데, 그 근거는 푸틴이 이 사업의 제기자로서 강력한 지지자라는데 근거를 두고 있다.

● 표 V-3 남·북·러 가스관 사업 경제효과 전망(2010년 기준)

항목	수치	단위
우리나라 전체 천연가스 수입량	32.6	백만 톤
수입단가	521.5	달러/톤
	392.1	달러/천 m ³
수입금액	17,001	백만 달러
	18,701	십억 원
전체 에너지 수입액	133,800	십억 원
수입액 중 천연가스 비중	13.98	%
북한 경우 PNG 예상 수입량	7.5	백만 톤/년
	10.0	십억 m ³ /년
천연가스 수입에 대한 비중	0.23	%
LNG 수입 시 예상 수입액	3,911	백만 달러
	4,302	십억 원

항목	수치	단위
시나리오 I		
예상 도입 단가	266.0	달러/톤
	200.0	달러/천 m ³
예상 수입액(輸入額)	1,995	백만 달러
예상 통과세	2.26	달러/톤(100km당)
총 길이	1,000	km
러시아 측 수입	1995.0	백만 달러
북한 측 수입	169.6	백만 달러
합계	2,164.6	백만 달러
한국 측 비용 절감액	1,916.3	백만 달러
	2,108	십억 원
천연가스 수입액에 대한 비중	11.3	%
시나리오 II		
예상 도입 단가	399.0	달러/톤
	300.0	달러/천 m ³
예상 수입액(輸入額)	2,993	백만 달러
예상 통과세	2,261	달러/톤(100km당)
총 길이	1,000	km
러시아 측 수입	2,992.5	백만 달러
북한 측 수입	169,575	백만 달러
합계	3,162.1	백만 달러
한국 측 비용 절감액	918.8	백만 달러
	1,011	십억 원
비중	5.4	%

출처: 백훈, “남·북·러 가스관 사업의 정책적 접근,” 『동북아경제연구』, 제23권 제4호 (한국동북아경제학회, 2011), p. 107.

2011년 러·북 정상회담 이후 남·북·러 가스관 사업에 대한 언급이 러시아 측에서 이어지고 있다. 2011년 10월 세르게이 슈마트코(Sergei

I
II
III
IV
V
VI
VII

Shmatko) 러시아 에너지부 장관이 취임 인사차 에너지부를 방문한 러시아 주재 위성락 한국대사와의 면담에서 “북한 새 지도부가 이 프로젝트를 계속 추진하겠다는 의사를 밝혔다”며 “현재 가장 핵심적 과제는 가스 가격 문제와 관련한 협상을 활성화하는 것”이라고 밝힌 바 있다.¹⁷⁴ 또한 평양주재 러시아 대사도 김정은을 중심으로 한 북한의 새 지도부가 북한을 경유해 한국으로 가스관을 연결하는 프로젝트를 여전히 지지하고 있다고 언급했다.

러시아 측에서는 2012년에 들어와서도 기존과 동일한 맥락에서 언급을 해왔다. 일례로 2012년 6월에는 콘스탄틴 브누코프(Canstantin Vnukov) 주한 러시아 대사가 러시아산 천연가스를 북한을 거쳐 한국으로 공급하기 위한 남·북·러 3각 가스관 건설 사업이 2017년까지 실현될 가능성이 있다고 했다. 그는 모든 당사자들과 합의하고 필요한 모든 계약을 체결한다면, 2017년까지 사업을 완료하기 위한 조건 검토와 현지 실사 작업 등에 착수할 수 있을 것이라고 밝히면서, 다만 남북한 긴장상태가 사업의 성공적 진행을 방해하고 있다며 남북 간에 해빙 분위기가 조성되지 않는 한 사업 성공을 기대하기 어렵다고 지적했다.¹⁷⁵

남·북·러 3국을 잇는 가스관 연결 사업이 북한과 러시아 간에 합의 구조를 형성하게 되었다는 소식을 접하면서 국내에서 많은 논의가 뒤따랐다. 논의의 핵심은 긍정론과 부정적인 시각으로 요약 가능하다. 긍정론은 무엇보다도 남·북·러 3국이 모두 이익을 창출하는 윈윈 구조가 될 것이라는 데 강조점을 둔다. 즉, 러시아는 블라디보스토크까지 연결

174- “北 새 지도부, 남·북·러 가스관 계속 추진 의사,” 『데일리NK』, 2012년 1월 26일, <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=93948>> (검색일: 2012.7.19).

175- “남북러 가스관 사업 2017년까지 실현 가능,” 『YTN』, 2012년 6월 20일, <<http://news.kbs.co.kr/world/2012/06/20/2490724.html>> (검색일: 2012.7.19).

되는 파이프라인을 완공한 데 이어 한반도를 중단해서 가스를 수송하겠다는 계획을 실현할 수 있게 되었고, 북한은 이 계획을 승인만 해주면 매년 1억 달러 이상의 통과료 수입을 올릴 수 있고, 한국은 이 가스를 한반도로 직접 송유관을 통해 들여오면 에너지 수입원 다변화에 기여하고, 무엇보다도 운송비를 획기적으로 줄일 수 있기 때문에 3국 모두 이익이 된다는 논리이다. 반면에 비판론은 육로를 통해 파이프를 매설해야 할 지역이 북한이라는 사실 때문에 문제가 생긴다고 본다. 기존 경험을 통해 본다면 북한을 믿을 수 없기 때문에 북한이 자국을 지나는 파이프라인의 가스를 도용하거나 가스 수송을 방해하는 사태를 책임질 수 없다는 견해가 주종을 이루고 있다. 이같은 관점에는 오래전에 김정일이 제안한 3국 철도연결 사업이 아직 시작도 못한 상태에서 3국 가스관 연결 사업이 현실성을 담보하기 어렵다는 견해를 반영하고 있다.

(2) 러시아의 태도와 3국 혹은 러·북 간 정상회담 가능성

러시아는 남·북·러 3자 협력 프로젝트를 성사시키기 위해서 3국 정상회담 혹은 남북 정상회담도 주선할 의사를 갖고 있으며, 시기와 조건이 부합하는 경우에 푸틴 임기 내에 정상회담을 추진할 가능성이 높다. 앞서 언급한 러·일 가스관 부설 문제 논의도 진척이 부진한 남·북·러 3각 협력에 자극을 가하면서, 독자적인 협력 루트를 찾아 나서려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 러시아는 한국과 북한이 참여의지나 실행력을 표명하지 않는 상황에서 자발적으로 나서서 한국과 북한을 설득하여 거대 프로젝트를 추진하려고 노력을 다해왔다. 그 일환으로 러시아는 2011년에 대북한 식량지원과 더불어 처음으로 현금지원까지 했고 2012년에도 지원을 계속했다. 또한 북한과의 협상에서 늘 걸림돌이

I
II
III
IV
V
VI
VII

있던 소련 시대의 채무를 변제하거나 탕감하는데 있어 러시아가 앞장서서 획기적인 조치를 취한 바 있다.

러시아의 지금까지의 태도를 보아서는 남·북·러 3자 협력 프로젝트를 성사시키기 위해서 3국 정상회담 혹은 남북 정상회담도 주선할 의사를 갖고 있으며, 시기와 조건이 부합하는 경우에 푸틴 임기 내에 정상회담을 추진할 가능성이 높다. 다만 러시아가 적극적인 의사를 갖고 있다고 하더라도 북한의 김정은 체제가 안착 중이고, 북한의 신지도자가 국제사회에서 자신의 위상을 아직 확립하지 못한데다가, 푸틴과 김정은 지도부와의 면식이 없는 상태에서는 러·북 양자 회담을 선행한 연후에 이를 실행할 가능성이 높다. 일본의 언론에서는 이미 푸틴 대통령이 김정은 북한 노동당 제1비서에게 북·러 정상회담을 제의했다고 보도한 바 있다.¹⁷⁶ 현 드미트리 메드베데프 총리도 대통령 재직 중이던 2011년 8월 시베리아에서 김정일 위원장과 정상회담을 했다. 북한이 중국을 의식해 만일 러시아의 북한에 대한 정상회담 제의를 받아들이지 않는다면, 러시아가 간접적으로 가스관 관련 남북(정상)회담을 주선할 수도 있다.

러시아의 적극적인 대북 접촉 양상은 푸틴 대통령이 다시 집권한 2012년 5월 이후에도 지속되어 왔다. 그 대표적인 예로 들 수 있는 것이 북한의 대러 채무액 탕감 노력이다. 북한은 1950년대부터 1970년대까지 전후 복구와 경제건설을 위해 옛 소련으로부터 많은 차관을 도입했지만 지금까지 빚을 갚지 못해 원금과 이자가 크게 늘어났다. 그동안 이 문제를 해결하지 못하고 양국이 이전을 계속 노정시켜왔지만, 결국 북한과 러시아는 2012년 9월 17일 모스크바에서 옛 소련 시절 북한

176. 『日本經濟新聞』, 2012년 8월 14일; 『조선일보』, 2012년 8월 15일.

의 채무 110억 달러 가운데 90%를 탕감하는 내용의 정부 간 협정에 서명했다고, 세르게이 스토르차크 러시아 재무차관이 밝혔다. 스토르차크 차관은 소련시대의 환율인 1달러 당 60코페이카(러시아 화폐 단위, 100분의 1 루블)로 환산해 북한의 채무액 110억 달러가 산정됐으며 “남은 채무 10억 달러는 북한의 에너지와 보건, 교육 사업 등 ‘채무 원조(debt for aid) 프로그램’에 사용될 것”이라고 말했다.¹⁷⁷ 북한과 러시아 간의 채무에 관한 합의는 일단 러시아 측에서 북한의 경제상황을 고려한 조치로 보이나, 차관 잠금 지불 방식을 고려하면 ‘TSR-TKR’ 철도 연결과 남·북·러 가스관의 북한통과를 연계하였을 가능성도 있지만, 북·러 경협을 추진하는데 있어 우선적인 걸림돌을 제거했다는 상징적인 의미가 있다.¹⁷⁸

한국은 메드베데프 대통령 집권기에 한·러관계를 안정적인 협력 관계로 끌어올렸으며, 양국 간 협력의 분위기를 지속시키려는 노력을 다해 왔다. 푸틴 대통령이 러시아에서 재집권하고, 한국에서 2012년 12월 대통령 선거를 통해 신지도부가 출범하더라도 우호적인 양국 간 관계의 기초는 변화가 없을 듯하다. 경우에 따라서는 한국의 새 지도자가 남·북·러 3각 협력에 관심을 가지고 더욱 역동적으로 추진할 가능성도 있다. 2013년부터 전개될 수 있는 이 같은 상황 전개는 한반도와 러시아 극동 지역에서 협력과 개발이 활성화되는 계기를 만들어 나갈 수 있을 것이다. 만약 향후에 남·북·러 가스관 사업에 진척이 이루어져 사

177. 『중앙일보』, 2012년 9월 19일.

178. 러시아가 러·북 간의 오랜 현안이었던 북한의 대러 채무를 전격적으로 90% 탕감하는 조치를 취한 것은 대북 경협을 원하는 러시아 기업들의 은행 대출을 용이하게 하려는 의도에서 비롯되었으며, 북한에 대한 채무 탕감을 통해 남·북·러 가스관 연결사업 추진을 북한에 압박하려는 의도는 없다고 서울에서 열린 한·러 국제학술회의(2012.9.21)에 참가한 러시아 측 발표자가 밝혔다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

업이 성공적으로 추진될 경우, 여타 협력 사업에 대한 관심을 촉발하여 철도나 송전망 건설 같은 다른 남·북·러 3각 협력 사업이 연쇄적으로 활성화되는 전기를 마련할 수 있을 것이다.

나. 기타 한·러 간 현안

(1) 고위급 정치·외교·안보 대화 지속

한국과 러시아는 2008년 9월 정상회담 후 모스크바 공동선언을 통해 외교·안보 분야에서 제1차관급 전략대화를 개최하기로 합의했으며, 군 인사교류, 군사기술 등 국방 분야에서의 교류·협력을 지속적으로 발전시켜 나가기로 합의한 바 있다. 양국 차관 간의 전략대화는 2008년 12월 18일 서울에서, 2010년 3월에는 모스크바에서 제2차 전략대화가 개최되는 등 정례적으로 이어지고 있다. 양국 대통령 간 합의 사항들이 차질없이 추진되도록 협력하는 기구로서 중요하기 때문에 차관대화의 운영은 한·러 간 합의를 실질적으로 이행하는 데 긴요한 외교적 절차가 될 수 있다.

이명박 대통령 취임 후 5년간 총 5회 정상 간 상호방문, 총 7회의 정상회담을 가짐으로써 정상 외교를 정례화하는 등 양국 간 협력의 토대가 공고해졌다는 점을 지적할 수 있다. 또한 정상외교와 앞서 언급한 차관대화 외에도 정책협의회(차관보급 및 국장급), 경제·과학기술 공동위원회, 영사국장회의, 어업위원회 등 각급 고위 협의체를 포함한 다양한 정부 간 협의채널 운영이 활발히 이루어지며 양국의 실질 협력 증진 방안이 지속적으로 논의되었다.¹⁷⁹

179- 외교통상부, 『2012 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2012), p. 55.

한국의 통일부는 2012년 5월 23일부터 통일안보 분야 주재관을 증설하여 독일과 러시아에도 파견했다.¹⁸⁰ 이는 한반도 주변 4강의 하나로써 한반도 문제에 영향력을 행사할 수 있고, 통일 이후 국경을 접하게 될 중요 국가로서 러시아의 위상을 인정하면서 정부 차원의 통일외교를 본격적으로 준비하려는 시도라고 할 수 있다. 지금까지 러시아 정부 차원에서 한반도 통일에 대해 구체적이고 명시적으로 밝힌 적은 드물지만, 한국이 통일의 대원칙과 더불어 주변 국가들의 협조를 지속적으로 요청하고 협의를 할 때 러시아의 지원도 기대할 수 있을 것이다.

양국 정부 차원의 대화 채널 이외에도 반관반민의 1.5 레벨 혹은 민간 차원에서의 상설적인 협의체 구성과 지속은 한·러관계 강화에 큰 역할을 할 수 있다. 소련 붕괴 이후 신러시아 국가에서 성장한 젊은 세대에서 한반도 및 국제관계 전문가들이 배출되는 시기가 도래하는 만큼, 장차 러시아에서 한반도 문제를 다룰 역량 있는 인재들과의 교류·협력을 강화하려는 노력이 한국에게 절실히 요구된다. 뿐만 아니라, 양국 간에는 연방정부 차원에서의 협력뿐 아니라, 지방정부 간의 협력을 통해 교역확대와 투자진출을 촉진할 수 있는 방안도 모색 가능하다. 다만 한국의 지방정부 차원에서 이루어진 자매결연이 일회성 행사나 형식적 교류를 넘어 실질적인 협력의 장으로 발전시키려는 노력이 필요하다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

¹⁸⁰- “통일부 연혁,” 통일부 홈페이지, <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idix=PG0000000260>> (검색일: 2012.09.30).

(2) 북핵문제 등 지역안보문제에서의 공조 강화

북핵문제가 장기화되고 6자회담 구조를 통해서 근본적인 해결책을 도출하지 못하고 있는 사이에 북핵문제의 단기적 해결 전망이 더욱 불투명해졌다. 러시아는 일단 북한을 6자회담 테이블에 복귀시키려는 입장을 갖고 있는 것으로 알려졌으며, 이는 우리 정부와도 일치하는 방안이기도 하다.

러시아는 2010년 3월 천안함 폭침 이후 대외적으로 공개하지는 않았지만, 우리 정부의 요청을 받아들여 천안함 폭침 조사단을 파견하여 독자적인 조사를 진행한 적이 있었다. 또한 러시아는 동년 11월에 발생한 북한의 연평도 포격을 강력하게 비난하면서 유엔 안보리 소집을 제안한 바 있으며, 중국과 달리 북한의 연평도 포격행위를 규탄하는 문구 삽입에 찬성했었다. 러시아가 북핵 해결책으로 ‘비확산(non-proliferation)’이라는 원칙을 분명히 따르고 있지만, 미국 등 다른 주변 국가들과는 다른 방식을 고수하고 있는 것도 사실이다.¹⁸¹

러시아는 고농축 우라늄(UEP) 문제에 있어 북한을 압박하는 태도를 분명히 표명해왔다. 또한 러시아는 6자회담 내 동북아 평화안보체제 실무그룹 의장국의 지위를 활용하여 한국 등 6자회담 참가국들과 동북아 다자 평화안보협력을 강화시키기 위한 노력을 기울여왔다. 러시아가 2009년 제2차 북핵실험 직후에 북한에 대해 단호하게 반대했던 태도에서 드러나듯이, 농축 우라늄을 이용한 핵개발이나 핵실험 같은 북한의 극단조치에 대해서는 북한을 강력하게 규탄할 것이지만, 그 이외의 사안에 대해서는 북한을 대화로 유도하여 타협점을 찾으려는

¹⁸¹- Yongchool Ha, Beom-Shik Shin, *Russian nonproliferation policy and the Korean peninsula* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, December 2006), pp. 1~36.

노력을 계속할 것으로 예측된다.

(3) FTA 체결 등 경제협력 활성화

러시아 정부가 중점과제로 추진 중인 ‘경제현대화’ 정책과 관련하여 한국은 아시아 국가로는 최초로 러시아와 ‘경제현대화 파트너십’을 체결, 에너지·원자력·우주·의료·정보통신 등 러시아 경제현대화 핵심사업에 대한 참여 기반을 마련하였다. 현재 러시아가 경제현대화 핵심사업 육성을 위해 추진 중인 스킨코보(Skolkovo) 혁신단지에 한국 연구기관 및 기업 진출이 추진 중에 있으며, 러시아 에너지 효율화, 의료기술 현대화 분야 세미나 개최 등을 통한 관련 기술교류 및 우리 기업 진출 지원이 지속되고 있다.¹⁸²

이명박 정부가 새로운 3개의 실크로드(에너지, 철, 녹색)를 대러시아 국정과제로 채택한 것처럼 향후에도 한국과 러시아 간에 가장 중요한 사업으로 자원, 물류, 농림수산업협력이라는 큰 틀을 설정할 수 있다. 이를 위해서는 한-러 경협에서 지속가능한 발전을 위해 3개 부문(에너지, 철, 녹색)에 러시아의 현대화 전략 5개 영역(에너지 효율, 원자력 기술, 생물과학기술, 우주항공기술, 나노기술을 포함한 IT)과의 연계 작업이 필요하다.¹⁸³ 또한 러시아가 대대적으로 추진할 계획이 있는 민영화 정책은 한국 투자자들에게 새로운 투자처를 의미하므로 한국에서도 현재까지 발표된 에너지, 항공, 금융, 나노기술 관련 기업들의 민영화 상황을 예의 주시하고 지분 인수에 적극 참여할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.¹⁸⁴

¹⁸² 외교통상부, 『2012 외교백서』, p. 58.

¹⁸³ 한중만, “한-러수교 20주년 회고와 전망: 경제 분야,” 『슬라브학보』, 제25권 제4호 (한국슬라브학회, 2010), pp. 463~464.

단기적으로 러시아는 2012년 블라디보스토크 아태경제협력체 정상 회담에 이어 2014년 소치 올림픽, 2018년 월드컵 등과 같은 대규모 국제행사를 유치함으로써 관련 인프라 개발 수요가 급증할 것이기에 이를 최대한 활용할 수 있다.

한국과 러시아는 G20 국가로서 교역 규모와 확대 잠재력은 물론 서비스 무역의 잠재력이 크지만 아직까지 본격적으로 확대되지 않고 있다. 한국과 러시아 간 FTA 혹은 인도와 같은 포괄적 경제동반자협정(CEPA)이 체결될 경우 무역과 투자교류 가능성이 확대될 것으로 예상되는데, 2011년 말 러시아의 숙원이었던 WTO 가입은 그 타결 가능성을 높여 주고 있다. 한국과 러시아는 2007년 6월 FTA 체결 원칙에 합의한 후 같은 해 9월부터 FTA 연구 그룹 회의를 개최하기로 합의하였으나 러시아의 WTO 가입 지연으로 인해 FTA 협상이 본격화되지 못했다.¹⁸⁵ 러시아의 WTO 가입이 결정된 상황에서 한·러 FTA 체결이 완료되면 한국의 대러 직접투자 진출에 우호적인 환경이 조성되어 양국 간 교역 확대의 촉매제로 작용할 것이다.

다. 러시아의 대북전략: 기조와 방향성

2000년대에 들어와서 러시아는 동북아 지역에서 현상유지를 지향하면서, 이를 위해 양자 또는 다자협력을 바탕으로 역내 문제에 적극적인 개입정책을 추구해 왔다. 러시아는 과거 소련이 누렸던 영향력을 회복하고자 하는 열망을 숨기지 않으면서, 동북아와 한반도에서의 자신의

¹⁸⁴ 이재영, “푸틴3기, 한-러 경제협력 방향 모색,” 『서울신문』, 2012년 3월 10일.

¹⁸⁵ KOTRA, 『한국-러시아 앞으로 20년을 대비하라』, Global Issue Report 10-007 (서울: 코트라, 2010), p. 41.

외교정책 목표를 달성하려는 노력을 다해왔다. 이와 같은 견지에서 러시아의 동북아 지역에서의 외교정책의 목적은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 동북아 지역에서 미국, 중국 등 어느 한 국가가 주도적인 영향력을 확보하는 것을 견제한다.

둘째, 중국과 일본의 역내 패권경쟁을 저지시킨다.

셋째, 한반도 평화정착 과정에서 러시아의 참여를 확보한다.

넷째, 역내 국가들과 긴밀한 경제협력을 바탕으로 극동·시베리아 지역개발은 물론 러시아의 경제를 아태지역 경제권으로 편입시킨다.

다섯째, 극동·시베리아 지역의 안정과 평화에 기여하는 동북아 다자안보협력체를 구축한다.¹⁸⁶

이와 같은 동북아 정책의 구도 속에서, 한반도에 있어서 러시아는 한반도 안정과 기득권 유지라는 외교정책의 우선 목표를 설정하고, 이를 바탕으로 남북한에 대한 등거리 정책 추구 및 미·일·중 등 주변 3국과 세력균형을 유지하면서 러시아의 이익을 최대화하기 위한 정책을 추구해 왔다. 한반도에 대한 러시아 외교정책의 목표는 다음과 같다.

첫째, 한반도 비핵지대화 추구

둘째, 정치·군사적 대결해소를 통한 평화와 안정유지

¹⁸⁶ 고재남, “한·러 정치·외교 관계 20년: 평가 및 향후 과제,” 『슬라브학보』, 제25권 제4호 (한국슬라브학회, 2010), p. 422.

I
II
III
IV
V
VI
VII

셋째, 평화적인 한반도 통일기반 조성을 위한 남북한 간 건설적인 대화지지

넷째, 한·러 및 남·북·러 차원의 호혜적인 경제협력 관계의 발전

다섯째, 한반도 주변 3국과의 세력균형 유지

여섯째, 한반도 문제 해결을 위한 국제공조에의 적극 참여 등¹⁸⁷

러시아의 대북한정책의 기초는 무엇보다도 연착륙과 개입정책(engagement policy)을 통해 북한이 점진적이고 평화적으로 변화하도록 하는데 러시아의 대북정책의 궁극적인 목적이 있다. 그렇지만 북핵문제가 동북아 지역의 안정을 위협하며 러시아의 동북아정책 목표와 상치하는 상태로 진행되어 왔다. 따라서 러시아는 북핵문제를 장기적인 해결 과정을 요하는 사안으로 인식하고 있다. 러시아 입장에서 북한을 비공격적이고 협력적인 국가로 만드는 것이 한반도 문제를 해결하는데 최상의 외교적 선택으로 여기고 있다. 이를 위해서는 북한 정권 혹은 체제의 붕괴를 유도하기보다는 북한이 스스로 주도하는 정책 변화가 가능하도록 국제사회가 지원해야 한다는 입장을 러시아는 일관되게 고수하고 있다.¹⁸⁸

러시아의 대한반도정책이 명시적인 원칙에 따라 일관되게 진행되어 왔다고 단언하기는 힘들지만, 대체로 분명한 이익 개념에 따라 설정되어 추진되어 왔다고 할 수 있다. 이와 같은 러시아의 한반도정책을 파

¹⁸⁷- 고재남, “한·러 정치·외교 관계 20년: 평가 및 향후 과제”, p. 422.

¹⁸⁸- Alexander V. Vorontsov, “North Korea during the Process of Change,” *New Paradigms for Transpacific Collaboration* (Korea Economic Institute Joint U.S.-Korea Academic Studies U.S.-Korea Academic Symposium, 2006), <<http://www.keia.org/sites/default/files/publications/09Vorontsov.pdf>> (검색일: 2010.6.20).

악하는데 있어, 남북한 균형정책을 명시적으로 추진하고 있다고 선언해 온 러시아가 실제로 남과 북 중에서 어느 쪽을 더 중시하고 있는가 하는 문제는 논쟁적인 주제임에 틀림없다. 이 때 분명한 것은 러시아가 선언적으로는 남과 북을 하나의 동일한 척도로 보고 있다고 하지만, 현실적으로 전개가능한 상황으로 볼 때, 남쪽 즉, 한국의 북한에 대한 중국적인 체제 우월성과 안정성을 인정하고, 이를 토대로 한 미래 상황 전개를 설정하고 있다는 점이다. 특히 한반도 통일을 고려할 때, 러시아 경제가 혜택을 볼 수 있는 상황 설정이 가능한데, 그것은 북한에 경제 인프라를 구축하면서 러시아 극동에 한국의 투자가 단기적으로 감소할 수도 있지만, 장기적으로 철도 연결이나 에너지 체계 구축 등 대형 프로젝트를 추구할 수 있는 가능성도 커진다고 보고 있다.¹⁸⁹

북한에서의 급변 사태 발생 시 러시아의 개입 여부, 혹은 현재 러시아가 북한의 급변 사태에 대해 대비하고 있는지에 대해서는 러시아 내 전문가들의 견해가 상반되고 있다. 일부는 러시아가 북한 급변사태 시 대처할만한 어떤 계획도 수립한 적이 없다고 말하고 있고,¹⁹⁰ 또 다른 일각에서는 러시아가 북한 위기 시 주변 국가들이 취하는 어떤 종류의 군사적 개입도 반대할 것이라는 점을 강조하기도 한다. 이 때 제시하는 군사적 개입 반대의 근거로 러시아 극동 안보가 위태로워지기 때문이라는 점을 들고 있다. 또한 군사력 배치와 대결은 미국과 북한이 모두 핵을 가지고 있기 때문에 핵전쟁의 가능성을 배제할 수 없으며, 북한으로부터의 난민 유입과 환경적 재앙이 유발되어 러시아 극동 지역

¹⁸⁹- Vasily Mikheev, "The Korean Unification: Russia's Position and Strategy Recommendations" (International Seminar on Korean Unification and International Politics in East Asia, Seoul, November 30, 2009).

¹⁹⁰- *Ibid.*

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 취약한 인구 상황을 악화시킬 우려가 있기 때문이라는 점도 지적되고 있다.¹⁹¹

북한 급변사태 시 러시아의 개입 여부와 관련하여 상반되는 주장이 나오고 있고, 나름대로 각각의 논리가 있음에도 불구하고 분명한 것은 러시아 개입설의 주장과 근거에서 볼 수 있듯이, 러시아가 북한의 급변 사태에 대해 상당한 관심을 갖고 있다는 사실이다. 러시아는 자신의 이익이 손상될 것을 우려하면서 군사적 개입을 초래할 만한 상황이 되지 않도록 최선의 노력을 다해 왔으며, 향후에도 동일한 행동을 할 것이다. 러시아는 한반도에서 자신의 역할을 보장하고 국익을 지키기 위해서라면 어떤 행동도 불사할 수 있다는 자세를 견지하고 있다.¹⁹²

러시아가 남북한 통일 과정에서 한국 주도로 통일을 이루고 발전을 계속해 나갈 수 있는 잠재력을 인정하고 있다는 사실이 2011년 11월, 러시아 과학아카데미 산하 ‘세계경제와 국제관계연구소(IMEMO)’가 발표한 문건을 통해 확인된 바 있다. 동 문건에서는 북한의 붕괴를 기정사실화하면서, 한국 주도의 한반도 통일이 러시아의 국익에 부합한다는 결론을 내리고 있다. 동 보고서가 전망하고 있는 시기(2011~2030년)의 후반에 이르면 한반도가 통일에 이르지 못해도 통일 과정의 실질적 단계에 돌입할 것으로 보고 있다. 그 때가 되면 북한은 현재와 같은 형태로 존재하지 않게 될 것이며, 2020년대에 사실상의 통일이 가능하다는 점을 시사하고 있다. 2030년 한반도 인구는 약 7천 6백만 명~7천 7백만 명이 될 것으로 추정되는데 그 중 한국이 5,000만 명, 북

¹⁹¹- Alexander V. Vorontsov, “Current Russia-North Korea Relations and Achievements” (Brookings Institution, Feb. 2007), <<http://www.brookings.edu>> (검색일: 2010.5.15).

¹⁹²- 배정호·이춘근·김흥규·우평균, 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 177~189.

한은 2,500만 명을 차지할 것이라고 보고 있다.

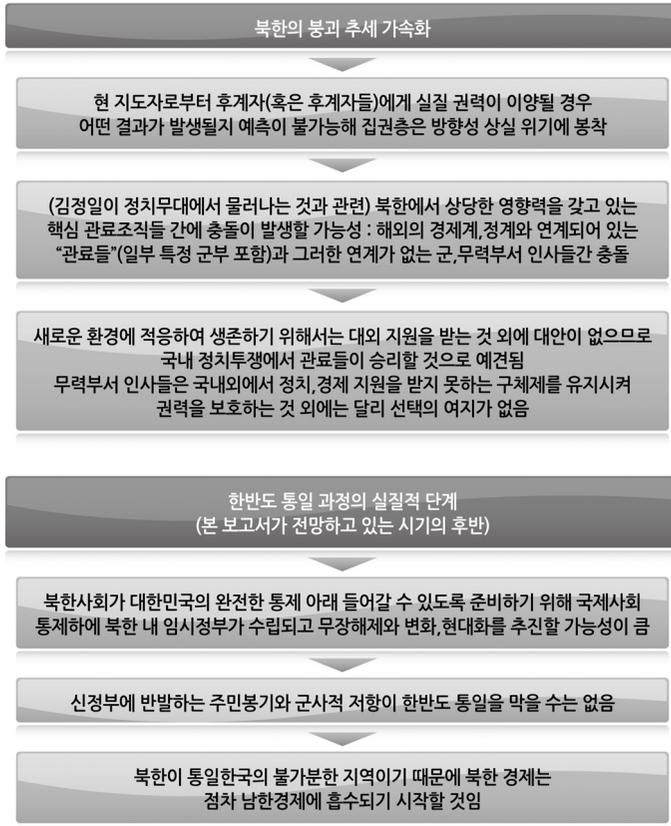
이 같은 상황 전개에는 2012~2020년에 일어날 김정일의 권력 이양이 북한의 붕괴를 촉진할 것으로 보는 시각이 깃들여 있다. 김정일 퇴진 이후 방향성 상실 위기에 처한 권력 엘리트들이 해외에 정치·경제적 연줄이 있는 ‘관료집단’과 그렇지 못한 ‘군·보안부서 인사들’로 분열되어 주도권 다툼을 벌이게 될 것으로 전망했다. 북한 내에서 혼란이 가중되는 가운데 2020년대가 되면 북한이 한국의 통제에 들어갈 수 있도록 국제사회의 감시 하에 북한 임시정부가 세워지고, 북한군의 무장해제와 경제 현대화 작업이 본격화될 수 있을 것으로 보고 있다. IMEMO는 이 과정에서 북한 경제가 점차 한국 경제에 흡수될 것이며, 북한 내 구체제 지지자 100만 명이 주로 중국으로 이동하고 일부는 러시아로 넘어갈 가능성이 있다고 예상했다.

동 보고서는 통일한국의 출현에 대해 “아태지역에서 러시아의 입지에 긍정적인 영향을 미치게 될 것”으로 보고 있다. 즉, 한반도 상황이 안정됨에 따라 러시아가 극동에서 외교력을 높이고 지역협력을 확대하는 데 도움이 될 확고한 협력 파트너가 생긴다는 점을 역설적으로 제시하고 있다.¹⁹³ 통일한국의 경제발전은 아시아-태평양 지역통합과정을 포함한 역내 협력, 특히 중국, 일본과의 3각 체제 구축과 크게 관련되어 있다. 러시아도 기업과 정부가 한반도의 대규모 교통운송, 에너지, 산업 프로젝트 실현에 참여할 수 있는 유리한 여건이 마련될 것이라고 지적하고 있다.

¹⁹³- A. A. Дынкина, Под ред. ак. *Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант* (Москва: Магистр, 2011); 알렉산드르 단킨, 김현택·이상준 번역, 『글로벌 전망 2030 러시아의 전략적 시각』 (서울: 한국외국어대학교 출판부, 2012), pp. 394~398.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그림 V-3 러시아 연구기관(IMEMO)이 예측하는 한반도의 통일 단계



출처: A. A. Дынкина, Под ред. ак. Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант (Москва: Магистр, 2011); 알렉산드르 단킨, 김현택·이상준 번역, 『글로벌 전망 2030 러시아의 전략적 시각』, p. 395.

이 보고서는 한반도에서 통일의 완성이 러시아에게 우호적인 환경을 조성할 것이며, 통일한국 역시 러시아와 협력적인 지역 파트너가 될 것임을 가정하고 있다. 그러나 이와 같은 견해가 러시아에서 일반화된 의견이라고 보기는 어려운 것이 쉬빈(A. Zhevin)이나 톨로라야(G.

Toloraya) 같은 한반도 전문가들은 북한체제의 내구성이 높고 견고하기 때문에 북한 내의 상황변화 가능성을 낮게 보고 있기 때문이다.¹⁹⁴ 반면에 보고서를 작성한 IMEMO 내의 미헤예프(V. Mikheev) 같은 일부 학자들은 북한 해체 과정이 이미 시작되었으며, 이 과정이 확대되어 북한의 지도부가 통제 불가능한 상황으로 갈 수 있다고 보고 있다.

IMEMO 보고서는 이 중에서 후자의 견해를 대변하고 있는데, 동 보고서가 사회경제적 지표를 활용하여 미래를 예측하는데 목적을 두고 있는 국책연구소의 견해라는 점을 감안할 때, 러시아 당국의 ‘희망적인 사고(wishful thinking)’에 바탕을 둔 시나리오에 기초하고 있다는 점은 부인하기 어렵다.

장기적으로 북한과 한반도 상황에 대해 한국의 주도적 역할을 인정하는 가운데, 러시아는 한반도 상황에 대해 단기적으로는 대체로 중국과 유사한 태도를 취할 것으로 예측된다. 즉, 북한의 권력이 김정은으로의 3대 세습체제로 안착되고, 북한의 신지도부가 통제력을 발휘하면서 북한체제를 안정화시키는데 협조하면서 러시아와 북한 간의 관계 개선을 추구할 것이라고 관측할 수 있다.

김정일 사후 대북한 관계에서 러시아의 외교적 목표는 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 김정은 체제가 어떤 식으로든 안정되는 것을 원한다. 둘째, 양국 간의 우호협력관계가 유지되어야 한다. 셋째, 현재 가동 중이거나 준비 중인 경제협력 프로젝트를 중단 없이 추진해야 한다.

¹⁹⁴ 러시아 내 한반도 및 동북아 전문가들 중에 다수가 이 보고서의 견해에 찬동하지 않는 것으로 알려지고 있다. Alexander Z. Zhevin, Ivan S. Zakharchenko, Grigory S. Logvinov, V. E. Novikov, Alexander A. Pikaev, and I. I. Sagitov, G. D. Toloraya (eds.), *The Korean peninsula: Challenges and Opportunities for Russia* (Moscow: Special Report of Russia National Committee, October 7, 2010).

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 목표들을 실현하는데 있어 북한 내부의 권력 투쟁이나 엘리트들의 세력관계 변화가 세 가지 목표의 실현에 영향을 미칠 수 있기 때문에 러시아로서는 북한 상황을 예의주시할 수밖에 없다. 푸틴 3기 정부는 과거와 마찬가지로 김정은 체제의 안정을 지원하고 경제협력을 강화 하면서, 동시에 6자회담 재개에 호의적인 환경, 즉 북한을 자극하지 않는 환경을 조성하기 위해 노력할 것이다.¹⁹⁵ 다만, 러시아도 한반도 주변 국가의 하나로서 북한에서의 급변사태 가능성을 염두에 두면서 이에 대비하는 태세도 갖출 것으로 보인다.

라. 한국의 대응전략

2012년 한 해 동안, 3월에 러시아에서 대선을 시작하여 푸틴 대통령이 집권하고, 중국 공산당 지도부 교체, 한국에서 12월에 대선을 통한 지도자 교체, 여기에다가 11월에 미국 대통령 선거까지 포함하여 동북아시아·태평양 연안의 주요 국가들에서 정치 지도자들의 일련의 교체가 진행되고 있다. 이 중에서 제일 먼저 지도자를 교체한 러시아에 대해 주요 정책, 특히 대외정책의 정향을 파악하고 예측하는 작업은 상대적으로 용이한 편에 속한다. 오바마 대통령이 재선에 성공한 미국 대선의 결과, 미·러관계의 변화보다는 푸틴의 실용주의적인 대외정책 노선에 비추어볼 때, 큰 틀에서의 변화는 오히려 없을 것이라는 전망이 가능하다. 다만 지역 현안에 대한 미·러 간 인식 차와 MD 문제에 대한 양국 간의 입장 차이는 당분간 좁히기 어려울 듯하다.

한국의 경우, 2012년 12월 대선을 통해 만일 여야정권 교체가 된다고 해도 한·러관계에는 큰 변동을 초래하기 힘들다. 한반도 상황은 러

¹⁹⁵- 제성훈, “3기 푸틴 정부의 대내외정책 전망,” p. 77.

시아나 한국에서의 정권교체 여부보다 북한 내부에서의 개혁·개방 등 큰 틀에서의 변화가 더 중요하다고 볼 수 있다. 즉, 북한에서의 체제적 수준의 변화나 북한 내부의 전환 움직임으로부터 변화의 움직임이 나타나기 시작한다면, 한반도 수준의 변동을 불러일으키고, 나아가 한반도를 둘러싸고 미국, 중국, 러시아 및 일본의 한반도정책이 각축하는 계기가 본격화될 것으로 보인다. 이 과정에서 한국과 러시아 관계가 돈독할 경우 북한에서의 변화를 바람직한 방향으로 유도하게끔 하는데 기여할 것으로 보인다. 러시아는 중국과 별도로 한반도 상황을 안정화시키고, 궁극적으로 북한 지역 개발을 통해 동북아 지역 협력 체제를 구축하는데 역할을 할 것으로 기대할 수 있다. 한국이 수립하는 한반도 미래 전략에는 이와 같은 러시아의 향후 역할을 바탕으로 두고 구상할 필요가 있다.

러시아의 대한반도정책 기조와 방향성은 비교적 뚜렷한 시각을 유지하고 있음이 드러난다. 러시아는 장기적으로 한국이 주도하는 통일 과정과 안정된 자유시장 경제체제 확립을 선호하지만, 단기적으로 북한을 자극해서 북한 내부 정세가 예측 불가능한 방향으로 전개되는 것을 원치 않는다. 북한 정권 혹은 체제의 붕괴를 유도하기보다는 북한의 지도부가 스스로 변화를 선택하여 개혁·개방을 주도하도록 국제사회가 지원하는데 역점을 두어야 한다고 러시아는 인식하고 있다.

북핵문제도 이와 같은 인식 체계 내에서 사고하고 있음이 드러나고 있다. 즉 북핵은 장기적으로 비확산 원칙하에서 다뤄져야 하기에 북핵 제거에 궁극적인 목적을 두고 있지만, 북한이 오랫동안 핵문제로 동북아의 안정을 깨뜨리고 이익 추구에 몰두하고 있으므로 단기간에 핵을 제거하려는 목적으로 북한에 접근해서는 안 되며, 핵 제거를 위한 수단과 방법들을 통해 북한에 접근하는 편이 더 효과적이라는 관점을 갖고

I
II
III
IV
V
VI
VII

있다.

러시아는 북한의 급변사태에 대해서도 사실상 지대한 관심을 갖고 있음이 여러 사실로 미루어 볼 때, 명백히 드러나고 있으며, 이에 근거해 나름대로의 대비책도 수립할 수 있는 상황이 조성되고 있음을 판단할 수 있다. 한국의 입장에서 북한에 대해 러시아와 정보를 공유할 수 있는 계기를 확대하고, 경협과 외교적 유대를 통해 러시아와 실질적인 전략적동반자 관계를 확립하려는 노력이 절실히 요청된다. 한국은 현재까지 다져온 한·러 양국 간 협력의 제도와 기능들을 다차원적으로 관리하면서 대리 협력외교의 기초를 유지해야 한다. 또한 한국은 정부 차원 뿐 아니라, 비정부 차원의 분야별·이슈별 대화체의 확립 시도를 통해 민간 차원의 교류·협력이 활성화될 수 있도록 정책적 노력을 기울여야 한다.

VI. 김정은 정권의 등장과 북한 국내정치 및 대외·대남전략

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

이 글은 (1) 김정은 세습정권의 구성과 대내정책 변화를 분석하여, (2) 세습안착 및 체제생존 전략으로서 북한의 대외 및 대남정책을 조망해 보고, (3) 이에 대한 한국의 대응 전략을 고려해 보는 것을 목적으로 한다.

북한체제의 특징을 진단하고 향후 김정은 정권의 행보를 예상해 보기 위해서는 다음과 같은 접근법이 필요하다. 첫째, 북한체제는 구조적·제도적 특징을 중심으로 살펴보기보다는 행위자중심(Actor-Oriented)으로 접근할 때 보다 적실성 있는 분석이 가능하다. 이는 북한이 인치(人治)형 지배체제를 가지기 때문이다. 지도자 교체로 야기된 제도 및 정책기조 변화를 법제적·제도적 차원에서 보기보다는 엘리트들의 재배치상황 및 상호 협력과 견제를 중심으로 고찰해 보아야 한다. 또한 김정은 체제는 리더십 세습 후 초기 정착 단계에 있으며, 기존 김정일 체제가 지도자 교체에 따른 과도기적 변화를 겪고 있다고 간주해야 한다. 이행기 권위주의체제에서는 구조나 제도의 제약보다는 행위자의 생존 및 권력 획득 또는 유지를 위한 ‘전략적 결정’의 중요성이 증대하는 경향이 있으므로 더더욱 행위자 중심 접근법이 필요하다.¹⁹⁶ 따라서 제도적 변경은 인적변화 양상의 토대 위에서 해석되어야 한다.

둘째, 북한체제의 성격상 대외정책결정에 있어서 국제체제 또는 국가 간 관계상(inter-state)의 요인들보다는 국내정치적 요인, 특히 체제 및 최고지도부의 생존이라는 목적이 우선시된다는 점을 고려하여야 한다. 북한은 ‘국가와 레짐’, 그리고 ‘레짐과 인적(人的)지도부’가 구분되지 않는 인치형 권위주의 독재체제로 국가 생존이 곧 레짐의 생존

¹⁹⁶- G. O'Donnell and P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986); Richard Snyder, "Paths out of Sultanistic Regimes," In: Chehabi and Linz (eds.), *Sultanistic Regimes* (Johns Hopkins University Press, 1998) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이며, 레짐의 생존은 독재자(그룹의) 생존으로 인식된다. 돌발적이고 의외성이 강한 북한의 대외·대남행보는 바로 이러한 체제적 특성을 고려할 때 이해될 수 있다. 따라서 향후 북한의 대내외 정책결정에 있어서 김정은 정권 안착이라는 목표가 최우선시 될 것임을 염두에 두어야 한다. 북한의 대내외정책 변화를 지도부의 구성 변화 및 대내 안정성 증감에 초점을 맞춰 유기적으로 이해해야 한다. 위에서 논의된 사안들을 감안할 때, 김정은 정권의 대외·대남전략 및 행보를 예측하기 위해서는 무엇보다도 먼저 김정은 세습정권의 인적 구성을 분석해 볼 필요가 있음을 알 수 있다.

1. 김정은 정권의 구성: 인적·제도적 특징

김정일의 3남 김정은으로의 권력 세습은 이미 2010년 당대표자대회를 통해 김정은을 중앙군사위원회 부위원장으로 지명하면서부터 구체화되기 시작했다. 공식적으로 김정은 시대는 2011년 김정일 사망 후 2012년 4월 다시 열린 당대표자회를 통해 시작되었다.

김정은으로의 세습을 통해 혈연적 귀속관계에 의거한 권력승계구조가 또다시 시도되면서 국가의 가족사유화 현상이 공고화되었다. 김정일 세습정권과의 차이는 연소한 김정은의 미약한 정치력으로 김경희, 장성택 등 친족 후견세력이 권력 전반에 등장, 김정은과 권력을 공유하게 되면서 유일독재를 대체하는 집단적 가족 과두정(Family Oligarchy) 지배 방식이 자리 잡게 되었다는 점 정도를 지적할 수 있겠다. 2012년 현재 북한은 유일독재체제 및 가족분점형 집단지배체제가 혼재하는 과도기적 모습을 보이고 있다.

북한체제 내에서 당 또는 국가기관에 의한 제도화된 후계자 선출 구

도의 미비는 가족 승계에의 의존을 높이게 된 주원인이다. 부자권력세습은 ① 기득권 지배엘리트들 간의 균열을 최소화하고, ② 그들의 지배적 특권을 고수하며, ③ 권력 이양으로 발생할 수 있는 정치적·사회적 충격과 불안정성을 감소시킬 수 있는 대안으로 선택된 북한식 체제 생존 전략이자 권력 이양 방식이라 할 수 있다.¹⁹⁷

기득 특권층이 지배구조 영속화의 물리적 토대로 파리를 틀고 있는 불균형하게 비대해진 군산 복합 경제, 선군 및 공안정치체제, 핵보유 도박 및 협박 게임을 근간으로 하는 구체제의 절대 사수를 일반 대중과 국제사회에 선포하는 행위이다.¹⁹⁸ 세습은 기득권 수호의 방책으로 기능하고 있는 것이다.

앞서 지적했듯, 김정은으로의 부자세습을 제도적으로 벌충, 정당화하기 위해 김정일 말기 정권은 2009년 이후 제도적 준비에 심혈을 기울여 왔다. 2009년 4월 헌법 개정, 2010년 9월 당대표자회를 통한 당규 개정, 2012년 4월 당규 및 헌법 개정으로 세습을 위한 제도적 정비에 노력하면서 김정은의 미약한 장악력을 조직적으로 보완해 왔다. 김일성 가계의 신성화를 완성하고 국가의 왕조화 의지를 법제화하여 세습 정당화에 만전을 기해 온 것이다. 아래의 표는 개정 규약상의 세습 정당화 내용이다. 또한 뒤에서 자세히 논의되겠지만, 말기 김정일 정권은 김정은에 도전할 수 있는 단체와 세력의 조직화를 차단하기 위하여 각 권력기관, 즉, 당·내각·군 및 김씨 신성가족 그룹 간 견제 장치 마련을 위해 노력을 기울였다.

¹⁹⁷- 세습독재체제의 개념에 대해서는 다음을 참조. Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” *World Politics*, Vol. 59, Issue 4 (July 2007), p. 599.

¹⁹⁸- Jin-Ha Kim, “North Korea’s Succession Plan: Stability and Future Outlook,” *Ilmin Working Paper*, No. 8 (December 2010).

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 VI-1 개정 규약상 세습정당화 내용

세습 정당화 예문	“조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지의 당” (서문) “김일성조선의 부강 발전” (서문) “위대한 령도자 김정일동지는 위대한 수령 김일성동지의 당건설사상과 업적을 옹호고수하고 빛나게 계승발전” (서문) “당건설에서 계승성을 보장” (서문) “조선로동당은 … 김일성동지께서 개척하시고 … 김정일동지께서 이끄시는 … 혁명가의 당” (1조) “백두의 전통을 순결하게” (60조)
--------------	--

먼저 김정은의 수령화 작업에 대해 살펴보자. 김정은은 ‘조선로동당 제1비서’, ‘당중앙군사위원장’, 국방위원회 ‘제1위원장(국가 영도자)’, 및 ‘인민군최고사령관’을 독점적으로 겸직하면서 명목상으로는 강력한 전제적 독재자로 등극하였다.¹⁹⁹ 단지 제도상의 권력 집중만을 살펴본다면, 김정은 정권하 권력집중도가 김정일 시대를 능가한다. 김일성-김정일 시대의 인적 카리스마에 의존하는 체제를 소위 관직 카리스마 (Office Charisma)로 전환하려는 의도가 엿보인다. 그러나 사실 이는 김정은의 미약한 지도력을 반증하는 것이다. 김정일의 절대적 권위를 인적 매개물로서 김정은에게 직접 투사하기보다는 ‘최고지도자’ 또는 ‘수령’의 직위가 가지는 관직 서열상의 권위에 이전함으로써 통치 및 세습 정당성을 유지하고자 하는 포석에서 기획된 것으로 보인다.

당규 및 헌법 개정을 통해서 김정은의 권능을 강화했다. 김정일에 비해 인적강약력이 약한 김정은의 위상을 보호하기 위해 총비서직의 권력을 강화했다. “당의수반”으로 “당을 대표하며 전당을 령도”하는 조선로동당 총비서는 “당중앙군사위원회위원장”을 자동겸직(22조)하게 하였다. 금번 4월 당규 개정으로 김정일이 ‘조선로동당의 영원한 총

¹⁹⁹- 2011년 12월 30일 정치국회의에서 김정은은 최고사령관으로 추대됨.

비서 조선로동당과 조선인민의 영원한 수령'으로 추존됨에 따라 김정은은 '조선로동당 제1비서'로서 당중앙군사위원장에 취임하였다. 총비서는 당대회에서 직접 "추대"(21조)되므로 당대회 "선거"를 통해 구성되는 당중앙위와 당중앙검사위원회, 그리고 중앙위 전원회의 "선거"를 통해 선출되는 정치국, 중앙위 비서, 정치국상무회의, 중앙위검열위원회의 권위를 초월하는 최상위 기관으로 격상하게 되었다.

총비서의 중앙군사위원장 겸직 규정으로 중앙군사위는 수령의 친위 조직으로서 실질적으로 중앙위원회 및 국방위원회(이하 국방위)와 대등 또는 우월한 권력기구로 격상되어 수령에 의한 군부 및 당 통제를 제도적으로 보장하고자 하였다. 총비서 및 제1비서의 위상을 수령 독재의 당적 구현으로 격상하고 군사위원장을 겸하게 함으로써, 당의 권위를 강화(군부전제)하는 한편, 중앙군사위의 위상을 강화하여 당을 중심으로 하는 "제2선군정치"(군부포용)를 예정하고 있기도 하다.

그러나 앞서 지적했듯 김정은 권력의 법제적 강화는 명목상의 보완 또는 상징적 위상격상 장치이며, 실제에 있어서는 친족 후견세력의 중심인 김경희-장성택 파워 커플의 권력 강화를 통해 김정은 보위에 나서게 된다. 가족지배분점구조가 정착되는 계기가 마련된 것이다. 이들 권력 부부는 3대 공안기구를 장악하는 한편, 친위 측근세력을 권력기관에 대거 입성시켜 김정은 정권 호위는 물론 스스로의 권력을 더욱 공고히 하였다. 구세력이라 할 수 있는 류경 보위부 부부장을 총살하였으며, 제1부부장 우동측을 국방위에서 배제시켜 무력화하였다. 김원홍(김정은 직계로도 알려짐) 전 인민군 보위사령관을 국가보위부장으로 취임시켜 국가안전보위부를 장악하였다. 또한 주상성을 해임, 측근인 리명수를 인민보안부장에 임명하였다. 인민보안부는 당 행정부장인 장성택 관할로 김정일 옹립시기에도 심화조 사건 등 김일성 구세력 속

I
II
III
IV
V
VI
VII

창작업을 주도한 바 있다. 장성택의 친위기관으로 이후 숙청작업 등을 지휘할 실질적 전위로 기능할 것으로 예상된다. 과거에 장성택과 더불어 청년 조직 및 동원 활동에 몸담았던 김평해, 문경덕 등도 중앙당 요직을 차지하며 실세로 부상하였다.

● 표 VI-2 중앙당 요직 진출인사

정치국	상무위원: 김정은, 김영남, 최영립, 리영호, 최룡해 보선된 정치국 위원: 김정각, 장성택, 박도춘, 현철해, 김원홍, 리명수 보선된 정치국 후보위원: 곽범기, 오극렬, 로두철, 리병삼, 조연준
비서국	김경희, 최룡해, 박도춘, 문경덕, 김평해, 태종수, 김양건, 김기남, 최태복, 곽범기
중앙군사위원	부위원장 선거: 최룡해, 리영호 보선된 위원: 현철해, 리명수, 김락겸

김경희는 막후 실세로 친족 호위세력의 실력자이자 김정일 유훈 해석자로 배후 권력을 쥐게 된다. 조직비서 겸임설도 있는 김경희는 김정은의 최측근 조언자이자 친족 어른으로서 김정은을 통하여 인사 및 경제 정책 면에서 실권을 행사하고 있는 것으로 보인다. 곽범기 정치국 후보위원 및 당중앙위 비서, 로두철 내각 부총리 겸 국가계획위원장, 박봉주 당 중앙위 비서 등 경제관료들의 중용은 김경희의 배려에 의한 것으로 사료된다.

장성택의 의형제나 다름없는 최현의 아들 최룡해의 약진도 예상롭지 않다. 민간 정치인이면서도 총정치국장에 취임하며 군부견제의 최선봉에 서게 되었다. 후에 다시 언급되겠지만, 최룡해는 신군부의 핵심이라 할 수 있는 리영호의 거세에도 관여하게 된다. <표 VI-2>와 <표 VI-3>은 김정은 시대 중앙당 및 국방위의 구성을 보여준다. 신진 국방위원들의 면면에서 보이듯 오극렬, 김영춘으로 대표되는 구군부의 퇴

조가 두드러지는 가운데, 신군부의 핵심인 리영호 총참모장의 해임 및 김정각의 (실권보다 명예직 성격이 강한) 인민무력부장취임 등에서 나타났듯, 김정일의 이전 구상에서는 김정은 호위의 한 축을 담당하기로 예정되었던 신군부도 이들 친족 세력에 의해 강하게 견제받는 상황이 현재 전개되고 있다.

● 표 VI-3 국방위원회 구성

<p>제1위원장 김정은 부위원장 김영춘, 리용무, 장성택, 오극렬 위원 박도춘, 김정각, 주규창, 백세봉, 최룡해, 김원홍, 리명수</p>

※ 볼드는 신입인사

군부에 대한 견제 의도는 당기구, 특히 당중앙군사위원회의 위상 강화를 통해서도 확인된다. 김정일 치하에서 유명무실해진 당중앙위원회와 정치국을 대신하여 중앙군사위원회가 전면으로 등장하게 된다. 국방위는 “국가의 전반적 무력과 국방건설사업을 지도”하는 역할(헌법 109조)을 부여받은 반면, 중앙군사위는 “국방사업 전반을 당적으로 지도”(규약 27조)하는 임무를 맡게 되었다. 규정상으로는 중앙군사위를 중심으로 군부를 규율, 당적 지도의 원칙을 보다 강조한 것으로 여겨진다.

중앙에서의 엘리트 교체에 따른 지방당 인사 물갈이도 진행되었다. 2010년 당중앙위원(현 총정치국장)이 된 최룡해를 대신해 박태덕이 황해북도당 책임비서로 임명되었고, 홍석형을 대신해 함북도당 책임비서로 오수용, 태종수를 대신하여 함남도당 책임비서에 곽범기, 김경희의 측근으로 알려진 김히택도 양강도당 책임비서 등에 임명되면서 중앙의 가족지배연합과 선이 닿는 세력들이 대거 지방 정치에서도 주도권을 쥐게 된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

요컨대, 김정은 정권의 인적 구성은 가족지배연합을 중심으로 측근 세력과 관료 테크노크라트 및 직업군인이 대거 기용되는 모습을 보이고 있다. 김정은은 법제적인 수령화에도 불구하고 유일독재체제를 계승하지는 못한 것으로 보이며, 현재까지는 친족지배연합의 명목적 수장으로 자리매김하고 있는 것으로 여겨진다. 향후 그의 실권력 강화는 친족분점구도를 깨뜨리는 요소로 작용할 수도 있을 것이다. 반면, 후견 세력의 한 축을 장악했던 신군부는 친족 후견세력의 견제 속에 위축된 상황이다. 정치군인을 대신하여 순 직업군인들이 요직에 중용되는 경우가 늘어가고 있으며, 이들 군부세력에 의한 불만 누적도 체제 위협 요인으로 기능할 것으로 보인다.

2. 대내전략: 세습안착전략

김정은 정권의 대내외 정책결정상의 핵심 안건은 체제안보의 확보라 할 수 있다. 먼저 대내적 체제안정전략 및 정책기조를 전망해 본다. 북한과 같은 폐쇄-중앙집권형 권위주의 체제의 최대 약점은 내부 권력 엘리트의 분열(위로부터의 붕괴 또는 체제 변동)과 민중봉기 등 밑으로부터의 반란 및 혁명적 봉기라 할 수 있다. 즉, 권력투쟁 격화를 경유한 엘리트 분열 및 경제난 악화 등으로 인한 주민저항이 양대 위기 요인으로, 이들 불안요소들의 사전차단에 전략적 초점을 맞출 것으로 예상된다.²⁰⁰

먼저 내부 엘리트 분열 억제전략들을 살펴보자. 첫째, 체제 수호 엘

²⁰⁰- 다음을 참조. Jin Ha Kim, "On the Threshold of Power 2011/2012: Pyongyang's Politics of Transition," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 20, No. 2 (December 2011).

리트의 구조적 정비 및 안정화 작업을 들 수 있다. 먼저, 김정은 우상화 작업을 가속화시키는 데 주력하였다. 산업과학화(CNC 도입 등) 및 군사천재(연평도 포격 및 핵무장국가 천명)를 표방하며 전통적 우상화에 열을 올리는 한편, 신세대적 파격 행보를 선보이며 주민의 마음잡기에 나서고 있다. 부자승계의 정당성을 확보하기 위해 노동당의 사당화, 전군의 사병화, 국가의 가계화에도 심혈을 기울이고 있다.

또한 가족지배형 과두제 시스템을 정비하였다. 장성택-김경희 부부가 친위세력을 요직에 앉히며 실권을 장악하는 한편, 김여정 등 김정은의 여동생들도 권력무대의 배후에서 영향력을 행사하고 있는 것으로 보인다. 이들 친위 후견세력들로는 김경희(대장, 조직비서, 정치국위원, 경공업부장, 백두산 혈통의 원로로서 떠오르는 실세인 남편 장성택 견제 및 감독); 장성택(중앙군사위원회 위원, 국방위 부위원장); 최룡해(총정치국장, 비서국 비서, 중앙군사위원회 위원); 김평해(평북도당 책임비서, 정치국 후보위원, 비서국 비서); 문경덕(평양시당 책임비서); 김경옥(당조직지도부 위원, 대장); 강석주(부총리, 정치국 위원, 북핵 외교성과 인정 및 대미 접근 루트 유지) 등을 들 수 있는데 당 및 정부의 요직에서 가족지배시스템의 정비 및 강화를 위해 진력 중이다. 최현의 아들 최룡해의 부상이 예시하는 바와 같이 지도자 가계의 권력계승에 조용하여 혁명유가족 출신의 차세대 귀족 집단과 김정은을 연결하려는 시도도 진행되었다. 이는 친구 세력 간 이해관계 분리의 폭을 감소시켜보려는 시도로 볼 수도 있다.

단계적 숙청과정을 통해 신진 엘리트들을 등용, 세대교체를 단행하면서 김정은 정권의 직속 통치세력을 양성하고 있다. 특히 김정은 치하에서 조직지도부 및 보위부에 밀려 좌천되었던 전(前)심화조 요원들이 장성택 주도하에 대거 일선에 복귀하면서 엘리트 숙정(肅整) 활동

I
II
III
IV
V
VI
VII

을 강화하고 있다. 김정일 정권 초기 장성택 지휘하에 인민보안부를 중심으로 김정일 정권의 안정화와 숙청작업을 감행했던 심화조 활동이 다시 부활할 가능성도 있어, 제2심화조 동란도 가능할 것이다. 최소한 의견상 친위 후견세력에 의한 보안 및 공안기구, 그리고 중앙군사위 및 국방위원회의 장악으로 가족지배구도가 공고해졌다(<표 VI-4> 참조).

● 표 VI-4 친족지배연합의 보안 감시 기구 장악

<p>국가안전보위부 김원홍(김정은 직계로도 알려짐) 전 인민군보위사령관의 국가보위부장 취임 ☞ 류경 보위부 부부장 총살 및 제1부부장 우등측의 국방위 배제</p>
<p>총정치국 민간인 최룡해 인민군 총정치국장 취임 ☞ 군부견제</p>
<p>인민보안부 주상성 해임, 리명수 인민보안부장 취임 ☞ 인민보안부는 당 행정부장인 장성택 관할로 심화조 사건 당시에도 장성택의 친위기관으로 숙청작업 단행(前 심화조요원들의 대거 현직 복귀)</p>

어떠한 독재체제에서도 군부는 체제 보위의 마지막 보루이자, 다른 한편 체제 전복의 주력이 될 수 있는 국가강제 수단이다. 김정일 정권이 수많은 국제정치적 난관(예컨대, 소비에트권 붕괴)과 경제 몰락에 직면해서도 선군정치를 통해 군부의 체제 결집력을 보존하려고 했던 점도 그러한 이유에서이다. 그러나 신생 김정은 정권에 있어서 선군정치하에 비대해진 군부와 정치화된 고위 장교단의 존재는 잠재적 위협요인이 아닐 수 없다. 가산제형으로 재편된 수령의 군대가 한편에선 왕조적 독재체제의 최후 보루가 될 수 있지만, 과도하게 정치화된 군부

의 존재는 역효과를 발생시킬 수 있는 것이다.²⁰¹ 이에 따라 김정은 가족지배연합은 한편에서는 순수직업 군인들을 등용하면서 선별적 등용(Co-optation)을 통해 군부 내 친위 세력 양산, 최소한 중립화에 주력하는 한편, 정치화된 군부 및 군부 내 구권력집단을 숙청하는 이중적 전략을 구사하고 있다. 즉, 통제 강화와 동시에 제2선군정치라는 미명하에 군부 아우르기에 나서고 있는 것이다.

장성택 그룹 등 민간 후견호위세력에 의한 반쿠데타(Coup-Proof) 대책을 강화하면서 점진적 숙청과 통제 강화를 추구하고 있다. 김정일은 후계세력 구축과정에서 신군부 세력을 약진시키는 한편, 구군부에 대한 점진적 숙청작업을 진행하였다. 김정은도 이를 답습하면서도 신군부의 정치 개입을 견제하는 이중전략을 구사 중이다. 김정은 지배연합은 국방위를 장악하면서 중앙군사위원회회를 통한 2중의 관리 체제를 구축하였다. 국방위의 인사단행에 더하여, 신군부 주력세력을 포함시킨 의도에 비춰보아 중앙군사위를 제2선군 중추 권력기관으로 상정한 듯하다. 또한 “일심단결은 우리 혁명의 천하지대본이며 수령결사옹위는 우리군대와 인민의 생명이다”라는 슬로건이 상징하듯 수령(즉, 김정은)결사옹위에 초점을 둔 선군2기 노선을 추동해 나아가고 있다.

이와 관련하여 최근(7월 15일) 해임된 신군부의 핵심 리영호 총참모장 건은 시사하는 바가 크다. 리영호 해임은 군부의 불만표출 및 조직적 반발에 대한 사전예방조치로 볼 수 있다. 군경제 재편을 위한 내사가 진행되는 와중에 군부 압박의 전위 역할을 맡은 최룡해 및 총정치국이 이를 주도했을 개연성이 농후하기 때문이다. 김정은 정권 옹립에

²⁰¹ 가산제 군대에 대해선 다음 참조. Eva Bellin, “Coercive Institutions and Coercive Leaders,” in Marsha Pripstein Posusney and Michele Penner Angrist (eds.), *Authoritarianism in the Middle East: Regimes and Resistance* (Boulder: Lynne Rienner, 2005), pp. 21~41.

I
II
III
IV
V
VI
VII

공이 있는 신군부의 대표로서 리영호 총참모장을 통해 경제관련 군경제 활동에 대한 감찰 및 통제에 대한 군부의 불만이 표출되었을 가능성 역시 높다. 장성택의 비호를 받는 최룡해와 신군부의 선두인 리영호가 격돌했을 것으로 보이며, 해임이라는 결론은 김정은 가족권력 연합의 의지와 힘을 과시한 것이다. 선군정치하에서 비대해진 군부의 정치적 권한을 삭감한다는 차원에서도 군경제 및 군부 정화 노력이 지속될 가능성이 있다. 리영호 해임에 이어진 김정은의 원수 취임 역시 군부에 대한 경고이기도 하다. 개별 장성에 대한 충성도 시험도 계속될 가능성이 크다. 내각경제 복원 및 국가주도 민생경제 부활을 위한 종자돈 마련을 위해서 군경제 개혁이 지속될 가능성도 있다.

기득권을 김-장 커플이 주도하는 당 및 정부에 빼앗길 위기에 처한 군부, 특히 정치군부의 불만이 누적될 것으로 예상된다. 리영호 해임 등의 조치가 불러올 후폭풍에 대한 김정은 정권의 안정성은 ① 장성택, 최룡해 등 주도 세력의 전략적 유연성, ② 군부의 조직적 결집 가능성, ③ 중국 등 외부세계의 영향력 등에 의해 결정될 수 있을 것으로 3절에서 논의될 대외·대남정책상의 변화에도 일정 영향을 미칠 것으로 예상된다.

내각중심 경제운영 방침은 선군정치하에서 비대해진 군경제부문과 군부의 외화벌이 활동을 통제 감독하면서 국가의 경제주도권을 재확립하는 한편, 그간 통제가 불가능할 정도로 분할 증식한 평행경제(parallel economies) 체제의 난맥상을 정리하여 국가의 배급 통제력을 회복, 주민에 대한 국가 및 당의 통제력을 회복하려는 이중 목표를 가지고 있는 것으로 보인다.²⁰² 북한은 김정은의 <4·6 담화>로부터

²⁰²- 소련의 몰락 후 북한에서 전개된 이중경제(Parallel Economy) 구조와 이를 유지하기 위해서는 국제원조의 필수성에 관해 논한 다음의 저작 참조. Benjamin Habib,

일련의 경제재편 구상을 발표한 바 있는데, 국가주도 관리경제의 일정 복원을 목표로 하고 있는 것으로 여겨진다. 이는 전면적 개혁·개방 시도라기보다는 국가주도형 관리 및 배분경제의 복구를 의도하고 있으며, 이 점에서 2009년 화폐개혁 조치(시장세력 억압)와 동일한 맥락에서 이해해야 할 필요가 있다. 그러나 최근 중국의 북한에 대한 시장 메카니즘 확대 용인 압력 및 밑으로부터의 변화 추세는 일단 부분적 개혁으로 시작된 경제조정 움직임이 국가부문의 통제를 벗어나면서 거시적 변동요인으로 기능할 가능성도 내재하고 있다.

이러한 움직임은 가족 지배연합, 특히 김정희가 내각중심으로 경제 권력 복원을 목표로한데서 기인한 것으로 보인다. 김정은 정권의 안정을 위해선 민생경제의 안정이 필요하다. 인민경제의 복원을 위해서는 내각중심 제1경제의 부활이 긴요하며, 이는 선군정치하에서 비대해진 군 경제 및 군부에 의한 약탈경제적 요소의 청산을 요구하는 것이다. 리영호 해임은 경제재편 개시의 신호탄으로 해석될 수 있다. 군부대 또는 군부 인사에 의해 운영되던 무역회사, 광산 등 수익을 낼 가능성이 있는 사업에 대한 내사 및 국가 환수, 그리고 이에 대한 군부의 불만 누적 소식이 흘러나오는 시점에서 리영호의 전격해임 사태가 발생한 점은 대단히 시사적이다.

군부 통제의 또 다른 전략은 당의 위상 및 통제권 강화를 들 수 있다.²⁰³

“North Korea’s Parallel Economies: Systemic Disaggregation Following the Soviet Collapse,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, Issue 2 (June 2011), pp. 149~159.

²⁰³ 권위주의체제 지배정당의 엘리트 통합 기능에 관해서는 다음을 참조. Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 35~43; Barbara Geddes, “What Do We Know about Democratization after Twenty Years?” *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (June 1999), pp. 115~144.

당 기구를 통한 3대 세습 구조의 정당화(“노동당은 김일성당”)를 노리는 동시에 비대해진 군과 원로들에 대한 견제 의도가 감지된다. 제도적 방식으로 권력 분배에 대한 컨센서스를 형성하고, 새로운 엘리트층을 충원하며, 잠재적 반대가능세력 일부를 선별귀화(Co-optation)하는 등 파워 엘리트 분열을 방지하는 당의 엘리트 통합기능을 부분적으로 복원하여 포스트 김정일 과도기 상황에서의 안정화 도구로 사용할 수 있다는 포석으로 보인다.

또한 인적 가산제적 통치구조의 정당성 부족을 당 중심의 탈인격화(脫人格化)된 법적·제도적 지배로의 부분적·외양적 회귀 제스처로 벌충해 보려는 의도도 엿보인다. 그러나 최고 권력의 세습 및 가산제적 인적 통치의 근본 틀을 유지하려 할 것이기 때문에, 어떠한 정치적 개혁도 결정적 한계를 지닐 수밖에 없으므로, 당-국가 체제로의 완전 복원 또는 사회주의 정상국가로 복귀할 것이라 확신할 수 없다. 결론적으로, 당의 위상 강화는 당-국가 체제의 복원이라기보다는 인적통치체제의 한계를 보완하여 후계구도 안착을 지원하기 위한 임시변통적 한계를 지닐 것으로 여겨진다. 김정은이 김정일과 동일한 위상과 장악력을 발휘한다는 것은 무리이다. 당 조직의 한시적 활성화를 통해 김정은의 부담을 덜어주면서 역할을 분담하려는 전술적 움직임으로 볼 수 있는데, 이는 장성택, 리영호, 김경희 등 핵심 후견세력이 당 조직에 포진하는 진용을 짠 것으로 짐작해 볼 수 있다.

김정일 수령체제의 전개는 당의 공식적 조직과 기능을 약화시켰다.²⁰⁴ 독재자 개인중심 독재체제는 당 중심의 제도적 통치와 양립할

²⁰⁴ 김정일 통치기간 중 전개된 개인중심 독재정치, 측근통치 및 가산제, 그리고 이에 따른 당의 위상과 조직력의 와해 현상에 관해서는 다음을 참조. Ken E. Gause, “North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point,” *Strategic A Studies Institute (SSI) Report* (Carlisle, PA: U.S. Army War

수 없었던 것이다. 개인독재체제가 재정파탄으로 정상적 운영이 난망했던 당 중심 통치체제를 기능적으로 대체하면서 위기극복과 정권생존에 부분적으로 기여한 바도 있다. 그러나 수령체제는 독재자 개인의 장악력에 따라 정권의 안정성이 변동될 수 있다는 점에 착목한다면, 어린 후계자 김정은이 수령 역할을 수행하면서 느끼게 될 부담을 감지할 수 있을 것이다. 정치적 연륜, 충성심 있는 친위세력의 확보, 카리스마적 장악력 등 유일체제하의 수령이 반드시 구비해야 할 통치능력의 모든 면에서 김정일을 단시간에 따라가기는 불가능할 것으로 예상되는 김정은이 수령독재체제를 강건히 유지한다는 것은 매우 어려운 일이다. 이를 제도적으로 보완하기 위해서 2010년 당규 개정 등을 통해 당 기능 부활을 시도했던 것이다.

그러나 이미 가산제 및 인적통치에 익숙해져 있는 엘리트들을 통솔하여 당 재건에 나선다는 것 자체가 김정은으로서는 여간 어려운 일이 아닐 수 없다. 더구나 선군통치 기간 체제유지의 중핵으로 물질적 특혜와 특권을 향유하면서 ‘충분히 정치화된’ 군 조직과 군부 엘리트들이²⁰⁵ 손안에 들어온 권력을 순순히 당에 이양한다는 것은 상상하기 힘들다.²⁰⁶

이제 막 정권을 출범시킨 김정은과 후견세력들이 무리하게 당 복원에 나서는 것도 기대하기 힘들다. 정권의 생명연장을 위한 임시방편적 봉합만이 난무하게 될 것이고, 정치적 불확실성의 증대로 이어질 것이다. 당-국가의 체제 복원 시도가 지속적으로 추진될 경우, 대대적 숙청

College, September 2006).

²⁰⁵ 선군정치 하 북한의 민군관계에 대해서는 다음을 참조. 능성과 가능 시나리오를 논한 다음의 저작 참조. 고재홍, 『김정일 체제의 북한군 연구』 (서울: 국가안보전략연구소, 2011), pp. 119~145.

²⁰⁶ 군부쿠데타 가능성과 가능 시나리오를 논한 다음의 저작 참조. 고재홍, 『김정일 체제의 북한군 연구』, pp. 119~145.

I
II
III
IV
V
VI
VII

과 더불어 제한된 자원의 재분배를 추진해야 하는데, 이는 당군 분열로 이어질 위험성이 크다. 선군정치하에서 비대해진 군부를 당이나 정부가 제도적·이념적 방식으로 통제하는 것은 한계를 보일 것이다. 따라서 세대 간, 위계질서상의 상하 간의 간극과 대립은 이권의 분할과 맞물려 잠재적 불안 요인으로 작동할 것으로 보인다. 선군정치의 부메랑 효과가 나타날 수 있는 것이다.

체제 안정성은 단지 내부 엘리트 통제와 응집력 유지만으로는 충분히 보장될 수 없다. 전술한 경제구조 재편을 통한 국가 배급력 회복도 밑으로부터의 압박을 완화하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 더불어 김정은체제는 전통적인 주민통제 및 감시 체제를 동원, 사회부문 장악에도 노력할 것으로 보인다. 현재 북한은 사회일탈 현상(마약 유포 등)이 만연하고, 반체제 행위도 증가하는 추세이다. 북한체제는 화폐개혁 실패와 식량사정 악화로 민심이반이 심화되고, 천안함·연평도 도발로 국제적 고립이 강화되고 있는 와중에 중동 재스민 혁명이 발생하자 내부단속과 체제 결속 강화를 최우선시 하고 있다.

김정은 세습의 정통성을 주민에게 선전하기 위해서 당분간 유훈통치적 요소를 가미하는 한편, 김일성 향수를 자극, 주민의 불만을 무마하는데 노력할 것이다. 유훈통치 선전은 김정은체제의 정통성 만회 의도에서 비롯된 것이다. 김정은의 김일성 흉내 내기도 북한 주민의 상대적으로 좋았던 시절에 대한 향수를 자극하기 위해 기획된 것이다.

주민의 동요 가중은 준계엄상태(제2선군정치) 유지 및 이념(김일성-김정일주의 또는 신주체주의) 재무장 등을 근간으로 하는 통치엘리트의 위기 돌파책을 불러왔다. 주민등록사업 등을 통해 주민통제를 강화하는 한편, 인민보안부 내 준계엄군으로서 내무군의 위상을 높임으로써 주민통제를 강화하고 있다.

세습이 공식화된 2010년 이후 군중 및 청년동원 사업도 활발히 전개되고 있다. 반미-반한 선동 군중대회를 상시 개최하여 북한의 경제난 등 체제적 문제를 외부 탓으로 돌리고 적개심을 고취해 위기를 극복하려 하고 있다.²⁰⁷ 장성택, 최룡해, 문경덕 등의 핵심 권력층은 청년조직 운영 경험이 풍부하다. 김정일 집권을 위한 삼대혁명소조운동의 기획을 담당했던 장성택과 그의 측근들은 군중 및 청년동원투쟁으로 위기 극복 및 내부 단합을 추구할 가능성이 크다. 시장 및 문화 통제도 강화하고 있다. 시장통제로 주민의 체제 의존도를 높이는 한편, 비사투쟁으로 외부 정보 유입을 차단하여 주민의 불만 고조를 막으려는 의지도 드러난다.²⁰⁸

김정은 정권이 마주하게 될 또 다른 난관은 이념의 약화이다. 물질적 결핍을 극복하며 조직의 결속력을 유지해 나아가는데 있어, 이념에 기초한 조직적 신념체계의 공유는 앞서 지적한 연대의식만큼이나 중요한 자산이다. 김정일 정권은 사회주의 실험의 실패로 인한 정신적 공황을 수령에 대한 절대적 믿음과 충성심을 근간으로 하는 유일주체 사상으로 별충할 수 있었다. 그러나 가산제 체제하에서 불가피하게 만연할 수밖에 없는 구조적 부패와 물질주의는 유일사상의 유사종교적 신념체계를 뿌리에서부터 흔들어 놓았다. 이념의 종언은 단지 엘리트 간 결속력을 저해시키는데 그치지 않았다. 경제 실패의 만성화와 장마당경제의 확산으로 야기된 세속주의 경향이 비록 시민들의 조직적 저

²⁰⁷ 다음을 참조. Manuel Oechslin, “Targeting Autocrats: Economic Sanctions and Regime Change” (Paper Presented at Tiburg University and the NEUDC Conference, Boston, 2011).

²⁰⁸ 정보 확산효과를 국제적 민주화 물결의 원인으로 지목한 논의는 다음을 참조. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

I
II
III
IV
V
VI
VII

향으로 직접 연결되지는 않겠지만, 국가와 정권의 권위주의적 이념 통제에 의한 통치를 사실상 불가능하게 만들었다.²⁰⁹ 따라서 주민의 사상적 단결을 노리는 조치를 취할 가능성이 높다. 이념교양 및 선동을 강화하여 김일성-김정일주의로 사상적 일색화를 이루는데 노력하고 있다. 긴급 위기 발생 시 최고 통치엘리트들이 문화혁명 방식에 준하는 주체근본주의 대중투쟁운동을 전개하여 주도권 회복을 노릴 수도 있을 것이다.²¹⁰

선별적 숙군 및 숙청으로 주민의 지지 획득에 열을 올릴 수도 있다. 가산제 통치 양식의 전반적 확산은 부패의 구조화를 초래함으로써 엘리트층의 봉건화 및 공적 기구의 사유화 현상이 가속화되는 경향이 있다.²¹¹ 가산제 군대가 독재자의 지시에 보다 순응적인 것은 결국 특권의 향유 때문이다. 실패경제가 영구화된 북한의 사정상, 이러한 가산제 군대의 욕구를 충족시켜줄 만한 자원의 확보가 항상적으로 부족해짐에 따라 군대 내부로부터 착취 및 부패현상이 만연하게 되었다. 이는 규율 문란과 조직 와해로 연결될 공산이 크며, 굶주린 가산제 군대는 위기 발생 시 이를 진압하기보다는 오히려 악화시키는 촉매제 역할을

209- 북한의 밑으로부터의 세속화 추세에 관해서는 다음을 참조. Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011).

210- 빅터 차는 김일성 사후 진행된 국수주의·쇄국주의 정책의 후파로 북한 차세대 엘리트 그룹의 국제화 수준이 저하되었다는 점에 착목하여, 근본주의 경향의 '신(新)주체 북고주의(Neo-Juche Revivalism)'의 광풍이 도래할 수 있음을 경고한다. 다음 참조. Victor D. Cha, "The End of History: 'Neojuche Revivalism' and Korean Unification," *Orbis*, Vol. 55, No. 2 (Spring 2011), pp. 290~297.

211- 가산제 통치체제의 자기파괴 메커니즘에 관해서는 다음을 참조. Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

할 수도 있다. 주민의 원성을 사는 부패 관료 및 군부에 대한 주기적 숙청으로 우호적인 주민 여론을 조성하는 것도 주민의 불만 폭발을 차단하는 효과를 불러올 수 있을 것이다.

반세기가 넘는 전체주의적 주민통제의 효과로 대항동원의 중심으로 기능할 수도 있는 자생적 시민사회단체, 학생 자치단체 및 노동조합, 종교단체 등이 사실상 소멸함으로써 대중적 저항이 자발적이면서도 동시에 조직적으로 전개될 가능성은 미약하다.²¹² 즉, 밑으로부터의 봉기가 조직적으로 진행될 가능성은 낮다. 따라서 현재의 상황에서 피지배 주민의 적극적 세력화나 정치적 동원은 요원한 일로 보일 수 있으나, 여기에 엘리트층의 분열 효과가 가세된다면, 잠재적 폭발력이 현실화될 수 있다. 김정일 통치기 선군정치하에서 자원의 선택적 강제 배분으로 생존의 위기에 몰린 대중의 입장에서 북한은 약탈경제에 근거한 도둑정치체제를 가진 것으로 인식될 수밖에 없으므로 시민의 잠재적 반발심은 높은 상태이다. 실패국가의 전형적 약점을 보이고 있는 것이다.²¹³ 위기 구조가 심화되어 권력 장악력이 약화되고 있으므로, 비조직적이지만 광범위하게 대중적 저항이 연이어 발생할 수도 있을 것이다. 엘리트 내부 분열 시 주민저항이 조직화로 연결될 소지도 클 수밖에 없는 것이다. 김정은 체제가 내부 권력층의 정비에 보다 집중하고 있는 것도 그러한 이유이다.

²¹²- 다음을 참조. Marcus Noland, “North Korea: The Tyranny of Deprivation,” Robert I. Rotberg (eds.), *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rouge Nations* (World Peace Foundation/Brookings Institution, 2007).

²¹³- 실패국가의 개념 및 특징에 관해서는 다음을 참조. Robert I. Rotberg, “The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair,” Robert I. Rotberg (eds.), *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2004), pp. 1~45.

3. 대외 및 대남전략

북한의 대남·대외정책 역시 대내 생존전략과 동일하게 체제 수호에 초점을 맞춰나갈 것이다. 첫째, 북한은 헌법 개정 시 명기한 핵보유국 선언에서 드러낸 것처럼, 핵무장계획을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 이러한 북한의 핵무장 추진 전략은 국제사회의 비확산 노력에 협로를 예고하는 것으로 일본의 군비 증강과 중국의 반발 등을 초래해 역내 안정을 지속적으로 위협하는 요인이 될 것이다.

실패로 끝난 광명성 3호 미사일 실험에서도 보이듯, 북한 정권은 재정적 출혈과 국제적 고립을 자초하면서도 핵무장국가 건설에 총력을 기울이고 있다. 핵무장을 통해 군부 및 군산복합체 핵심 귀족층의 기득권 수호 차원에서 핵무기정책을 고수하면서 비핵화를 위한 6자회담 등 국제사회의 노력에 지속적으로 불응하며 질서 파괴자로서의 존재감을 과시할 수 있게 된다. 또한 이를 통해 김정은 정권은 선군정치 세력 및 군부 포섭에 임할 수 있다. 선군정치의 핵심 근간인 군부 및 군수기관 종사자들의 단합을 유지하며, 엘리트 계층의 자원 독식 및 권력 집중을 정당화하는 구실이 될 수 있기 때문이다. 그리고 숙정 및 통제 대상이 된 군부 등의 불만을 무마하면서, 반발세력 형성의 사전 차단(반란의 빌미 제공 사전 차단)에도 노력을 경주하여 김정일 유훈 계승 및 김정은 업적 쌓기에도 도움을 줄 수 있기 때문이다.

핵무장국가 추진은 이념적으로 신(新)주체-강성대국 건설 목표에도 부합된다. 군사적 강성국가 건설을 주장하면서 주민의 단합을 유지하고 동시에 주민통제 및 억압의 정당성을 유지하는데도 일조할 수 있다. 유일주체사상 및 배타적 민족주의의 물현(物現)으로서 핵무기 및 미사일 개발의 상징성은 김정은 정권으로서는 체제 정당성을 제고하는 거의 유일한 현실성 있는 대안이며, 체제유지 능력을 대내외에 과시하는

부수적인 효과도 거둘 수 있게 된다.

또한 핵 및 미사일 실험은 개혁 없이 국제지원을 수취할 수 있는 중요한 수단이기도 하다. 비핵화 협상 등을 통해 국제원조를 취득하는 한편, 실질적이며 광범위한 개혁노력 없이 맹방인 중국으로부터 지원을 획득하는 이중의 노림수를 구사할 수 있다. 물론 이는 중국 측과의 보이지 않는 갈등을 유발할 수도 있을 것이나, 동북아 긴장 관계 유지로 미국 등의 피로감을 유발하는 한편, 중국의 동북아 정책을 하이제킹하여 북한의 체제 생존에 유익한 방향으로 이용할 수 있는 환경을 마련해 줄 수 있기도 하다.

내부 불만이나 엘리트 균열 조짐이 있을 때에는 필요에 따라 대남강경노선 및 긴장 고조 전술을 구사하여 군부의 불만을 무마하려 할 수 있다. 또한 비방 선전전의 지속으로 내부 단합 및 체제 결속을 다지려 할 수도 있을 것이다. 반개혁 및 경제 실패의 책임을 외부로 전가하며, 주민의 불만을 무마하면서 숙청 및 세대교체 작업의 정당화 구실(친미, 친한 세력 일소)을 마련하려 할 수도 있다.

세습체제에 대한 엘리트층 특히 군부의 지지가 약하여 보다 강한 내부단속과 결집이 필요하다고 느낄 경우에는 위기조성 정책을 채택할 가능성이 보다 높아진다. 천안함 폭침(2010년 3월)과 연평도 포격(2010년 11월)을 기획·감행하여 남·북, 미·북 간 군사적 긴장을 조성하였던 것도 세습준비과정에서 군과 당의 파워엘리트 단결을 목표로 했던 것으로 여겨진다.

현재까지 북한은 한국 국가원수나 특정 인사 및 언론단체 등을 대상으로 비방 선전전을 지속하고 있는데 역시 내부 단합 유지 목적에서 기획된 것으로 보인다. 한국 국가원수 등에 대한 비방 선전활동과 비합리적인 도발적 비난 세례는 북한의 세습 및 정권 교체 의 과도기적

I
II
III
IV
V
VI
VII

상황이 그 배경에 있다. 즉, 북한의 대남 비방 공세는 내부지향적 정치 행위로서 북한정치 각 행위자들에 있어 경쟁적 비방 공세는 다음 목표들을 지니고 있는 것으로 보인다. 첫째, 충성경쟁이다. 각 행위자 및 기관은 정권교체 후 권력 및 자원 재분배 과정에서 유리한 고지를 선점하기 위해 북한정권의 신지도부에 충성을 증명해 보여야 할 필요가 있으며, ‘한국 때리기’야말로 훌륭한 소재거리라 할 수 있다. 내부적으로 줄 잇고 있는 김정연에 대한 충성명세와 유사한 맥락에서 북한의 대남 비난공세를 이해할 필요가 있다. 더욱이 행위자 간 충성의 줄다리기의 악영향으로 대남비난전의 강도도 악화일로로 치닫게 되었는데, 경쟁상대보다 더 강한 비난을 양산해야 할 필요성이 증가되기 때문이다. 둘째, 북한 최고지도부 역시 정권교체기 내부분열을 최소화하기 위해서는 공동의 적을 제시할 필요가 있으므로, 추종자들의 대남비방의 충성경쟁이 부담스럽지만은 않은 것이다. 연평도 도발 이후 한국 및 미국의 억지 및 방어 태세 강화로 군사도발이 불러올 수 있는 북한체제에 대한 위협이 증대함에 따라 직접적·물리적 도발에 갈음하여 선전전, 비방전에 몰두하고 있는 형국이라고 할 수 있다.

또한 한반도 군사긴장 고조 전술은 동북아 역내 지대-수취자(Rent-Seeker) 및 질서 교란자로서의 잠재력을 각인시킬 필요성에서도 기인한다. 동북아 질서 교란자로서의 잠재력을 발휘하여 중국 등 우호 국가들로부터 지원을 얻어내는 것을 목표로 할 수 있다. 무력시위를 통한 한국 및 일본의 협박으로 중국의 이익을 대변하면서, 그 대가로 중국의 지원을 강제하여 후계체제 지원 및 고립 탈피를 위한 외교적 협조를 기대할 수 있는 것이다.²¹⁴

²¹⁴ 국제사회의 경제원조와 북한의 위기 극복 및 체제 유지에 대해서는 다음을 참조. Nicholas Eberstadt, “Why Hasn’t North Korea Collapsed? Understanding the

긴장고조 전술을 통해 한국 선거 국면 등에 개입하여 유리한 결과를 도출하기 위해 모험적 행동을 취할 수도 있겠다. 한국 내 남남 갈등 유발로 정치 불안정성을 증대시켜, 이를 통해 한국 내 친북 또는 중립화 정권 수립을 기도하는 한편, 한국정부의 피로감을 증대시켜 손쉬운 회피 방안으로 매수 및 유화를 통해 평화를 희구하는 여론을 조성함으로써 한국정부를 무력화시키기 위해 노력할 수 있다.

북한의 핵무장 추진이나 군사적 긴장고조 정책이 적절한 시점에 효과적으로 전개된다면 동북아에서 진행 중인 미·중 갈등 및 경쟁 구조를 격화시켜 역내에 신냉전 구조를 부분적·간헐적으로 재현시켜 북한의 생존을 추구해 나갈 수 있을 것이다. 미·중 및 중·일 간 갈등을 유발시켜 북한의 전략적·외교적 몸값을 올리는 한편, 역내 냉전적 블록이 결성될 경우, 북방동맹의 최전선 국가로서 북한은 대륙 국가들로부터 체제 생존에 필요한 충분한 지원을 얻을 수도 있을 것이다. 최소한 대립 구도 속에서 중국의 외교군사 및 경제적 지지를 획득하는 것이 보다 용이해질 것이다.

줄타기 외교를 통해 체제의 생존을 모색할 수 있다. 선택적 접근 및 도발로 미·중, 미·일, 한·미, 한·중 간 대북정책 공조를 방해하면서 다양한 이해관계를 가진 주변국의 불화를 조성하여 경쟁적 대북 유화 및 지원 정책을 유도하면서 지원 획득 기회를 엿볼 수도 있다. 한반도 현상유지 및 미국의 영향력 중립화를 목표로 하는 중국의 계속적 지원을 획득하면서, 한·중, 한·미, 미·중 간 긴장 및 갈등 유발로 외교적 몸값 부풀리기에 나설 수도 있다. 한반도의 전략적 위치는 효과적인 대북국

I
II
III
IV
V
VI
VII

Recent Past, Thinking About the Future,” Young Whan Kihl and Hong Nack Kim (eds.), *North Korea: The Politics of Regime Survival* (Armonk: M.E.Sharpe, 2007).

제공조체제 확립에 근본적인 제약을 가한다. 상반된 국익 추구는 심지어 동맹국 간 정책 조율조차 어렵게 만들 수 있다. 예컨대, 북한제재의 시기와 방법에 있어서 한·미 간에서조차 간헐적으로 균열이 있어왔고, 향후에도 재연될 가능성이 상존한다. 외부 원조조달에 있어 북한의 대중의존은 더욱 심화될 것이다

북한의 줄타기 외교 전략은 역사적으로 이미 그 효과를 입증한 바 있다. 북한은 냉전기 중소대립구도를 활용하여 등거리 외교를 통해 양국의 경쟁적 지원을 유도하면서 체제 안정을 피해 온 경험이 있다. 북한은 6자회담체제의 구도 내에서도 이를 재현하려 했다. 북한은 미·중 및 한·중 간 경쟁과 갈등을 유발시켜, 정책선택의 자율성(즉, 반개혁 및 선군경제의 고수)을 유지하면서도, 체제유지에 필요한 자원을 양자로부터 수취해 왔다. “수입원(sources of income)의 다변화(diversify)”를 통해 의존도를 상쇄시켜 중국의 영향력 행사를 최소화했다.²¹⁵ 국 제공조체제의 와해를 유도하면서 반개혁 체제의 유지 및 독립성 확보에 매진해 왔다. 북한의 전략은 부분적으로 성공을 거둬 미국, 중국, 한국 모두 북한에 상당한 자원을 제공하면서도 이에 합당한 영향력을 행사하는 데는 실패해 왔다.²¹⁶ 이들 국가들 모두 북한 비핵화 및 개혁 유도라는 공동의 목표를 추구하면서도, 국가 간 경쟁과 개별적 국익 추구의 함정에 빠져 북한에 압박이 아니라 도리어 자율권을 부과하는 역설적 모습을 보여 왔다.

줄타기 전략과 한국에 대한 군사적 압박을 적절히 구사하면서 김정

²¹⁵- Robert Kaplan, “Attack That May Signal a Pyongyang Implosion,” *Financial Times* (November 23, 2010), <<http://www.ft.com/cms/s/0/6fcf5c14-0d3e-11e0-82ff-00144feabdc0.html#axzz18xGbjgry>>.

²¹⁶- 한국이 지난 정부 시절 폭 넓은 지원과 원조를 제공하면서도 주도권을 상실하고, 북한에 끌려 다녔던 경험을 상기해 보자.

은 정권의 존재감을 국제사회에 과시하여 국제적 인정을 강제할 수도 있을 것이다. 김정은은 6자회담, 남북정상회담 등을 통한 국제정치 무대 등장으로 실질적으로 지도자 역할을 수행하는 지도자로서 국제적 공인을 얻어내고자 시도할 수도 있다.

북한의 갈등 유발 및 줄타기 전략이 성공할 경우 국제사회의 대북 공조 노력이 차질을 빚을 수 있다. 북한을 공조체제하에 압박하여 비핵화 및 개혁·개방의 길로 견게 하기는커녕, 미·중, 미·일, 한·미, 한·중 간 반목과 갈등이 유발되고, 최악의 경우 이들 국가 간에 북한의 마음을 얻기 위한 출혈적 과다 경쟁이 초래될 수도 있는 것이다. 후자의 경우 북한은 비핵화 책무나 개혁·개방 등의 부담이 없는 “정치적 원조”의 경쟁적 제공을 추동하여 체제 생존에 유리한 환경을 조성하고 이를 향유할 수 있게 될 것이다.²¹⁷

북한 주민의 불만을 무마하는 한편, 김정은 체제 지배층 내부의 가산제적 후원관계를 형성, 공고하게 만들기 위해서는 외부로부터의 경제적 지원을 얻는 것이 필수불가결하다. 내부개혁을 통해 지속가능한 경제구조를 재건해 내기보다는 기존 질서의 고수에 매달리고 있는 기득권층의 입장에서 내부 질서의 큰 변화 없이 외부로부터 경제적 지원을 받아내는 것은 생존의 문제이기도 하다.²¹⁸ 이미 자체 재생산 동력을 상실한 내부 경제구조를 부분적으로 개편할 비용을 조달하는데 있어서도 외부지원은 절실하다.²¹⁹ 따라서 대외적 강공 드라이브에 결들

²¹⁷ 정치원조 제공의 논리에 대해서는 다음을 참조. Alberto Alesina and David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?,” *NBER Working Paper 6612* (National Bureau of Economic Research, 1998).

²¹⁸ 북한의 체제유지의 버티기 전략에 대해서는 Marcus Noland, “Why North Korea Will Muddle Through,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (July/August 1997) 참조.

²¹⁹ Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books,

여 구걸 및 유화 외교를 순환적으로 펼칠 수 있다.²²⁰

첫째, 경제난 악화를 방지할 필요가 있다. 내부 엘리트의 분열보다는 경제적 궁핍의 지속으로 주민 불안이 증대될 경우, 이의 무마를 위한 지원 획득을 위해 유화정책 쪽으로 기울어질 가능성도 있는 것이다. 원조로 수취된 자산 중 현금 자산은 통치자금으로, 원조물자는 주민 무마용으로 활용하여 엘리트 계층의 자원 독식 및 권력집중을 정당화하는 용도로 사용할 수 있을 것이다. 또한 세습 안착용 행사 개최 및 핵 개발 지속을 위한 물적 자원을 마련할 수 있을 것이다. 제도적 개혁 노력과는 무관하게 한반도 긴장 고조와 맞물린 지정학적 이익 극대화를 통한 국제적 렌트 수취 작업에 열중할 수도 있다.²²¹

엘리트 생존 경쟁도 구걸외교를 추진하게 될 동기로 작용할 수 있다. 현재 국제관계 및 외화 벌이에 종사하는 당 및 내각의 일꾼들이 물 밑에서 일본, 미국 및 국제사회에 원조 및 투자 유치에 노력 중인 것으로 보인다. 숙청 및 물갈이 작업이 진행 중인 북한 내 정세 속에서 김정운의 환심(즉, 외부 지원 유입 성공)을 사기 위한 개별 엘리트들의 업적 쌓기를 통한 생존 전략의 일환으로 이해할 수도 있을 것이다. 장성택을 중심으로 하는 당과 정부는 외부(중국)와의 경험과 한국 대선

2001, Revised and Updated), p. 414.

²²⁰ 김정일 북한은 국제사회와의 비핵화 협상과정에서 “협상타결-국제사회의 원조 획득-합의파기”로 이어지는 정책 사이클을 반복적으로 구사한 바 있다. 이러한 순환적 태도 변화에도 불구하고 핵 및 미사일 개발프로그램은 “일관되게” 추진해 왔다. Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, “North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis,” *CRS Report for Congress R32493* (Update: January 22, 2010).

²²¹ 주체체제는 본질적 의미에서 자신을 부정하는 결과를 초래할 수밖에 없는 개혁이 나설 수 없음을 보여준 다음의 논문 참조. Samuel S. Kim, “The Future of the Post-Kim Il Sung System in North Korea,” Wonmo Dong (eds.), *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Society, and Economic Cooperation* (Armonk: East Gate, 2000).

이후 남북대화를 통한 지원 확보에 관심을 갖고 있는 것으로 보인다. 지난 8월 장성택은 대규모 방문단을 이끌고 중국을 국빈 방문하여 경제지원 획득을 위해 진력한 바 있다. 대중관계 강화 및 경제원조성 지원과 경험을 ‘개혁·개방’으로 위장하여 한국의 과민 반응을 유도하고 남남 갈등을 증폭시키려 할 수도 있다. 한국 정권교체 후 지원 획득을 위한 유화 공세도 가능하다. 유화분위기 조성으로 일본으로부터 과거 청산 배상금을 획득하고자 노력할 수도 있다.

중국은 비핵화 등을 위한 국제사회의 대북 압박이 북한의 체제 붕괴로는 이어지지 않도록 노력할 것이며, 김정은 정권도 유사 담보효과(Collateral Effects)를 지닌 북한의 지정학적 위치를 십분 이용하여 중국의 이러한 의도를 활용하려 할 것이다. <표 VI-5>와 <표 VI-6>을 통해 확인할 수 있는 것처럼, 북·중교역의 증가세는 김정은 정권 이후 근래에 더욱 가속화되고 있는 형국이다. 단순 무역에 그치지 않고 중국은 나선 및 황금평 개발, 북한 내 지하자원 장기채굴권 확보 및 개발 인프라 구축 등 직접투자에도 적극 뛰어들면서 북한의 대중의존도를 더욱 심화시키고 있다. 역사적 유대관계를 기초로 양국의 연계는 경제 부문을 넘어서 군사·정치·문화·인적교류 면에서도 깊이를 더하고 있다. 이러한 배경하에, 중국은 김정일 사후 김정은 승계를 즉각적으로 지지하는 등 후견국가로서 북한 신정권의 조기 안착에 지대한 영향력을 행사하고 있다. 즉, 두터운 연계성을 바탕으로 중국의 대북 레버리지는 더 강해지는 모습이다.²²²

²²² 중국의 동북아 역내에서의 전략적 목표의 우선순위에 관해서는 다음을 참조. 이지용, “미중 정상회담 이후 한반도 안보정세,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2011년 3월).

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 VI-5 북·중 상품교역

(단위: 백만 US 달러)

년도	중국수입	중국수출	총무역량
1995	63.609	486.037	549.646
1996	68.638	497.014	565.652
1997	121.610	534.411	656.021
1998	51.089	356.661	407.750
1999	41.722	328.634	370.356
2000	37.214	450.839	488.053
2001	166.797	570.660	737.457
2002	270.863	467.309	738.172
2003	395.546	627.995	1,023.541
2004	582.193	794.525	1,376.718
2005	496.511	1,084.723	1,581.234
2006	467.718	1,231.886	1,699.604
2007	581.521	1,392.453	1,973.974
2008	754.045	2,033.233	2,787.278
2009	793.026	1,887.741	2,680.767

출처: Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, "China-North Korea Relations," *CRS Report for Congress R41043* (Last Update: December 28, 2010), p. 15.

표 VI-6 최근 북한의 대중국 무역

(단위: 백만 US 달러)

년도	수출	수입	총액
2010	1,187.9	2,277.8	3,465.7
2011	2,464.2	3,165.0	5,629.2

출처: 정형곤·김지영, "2011년도 북한의 대외경제 실적분석과 2012년도 전망," 『KIEP 지역경제 Focus』, Vol. 6, No. 5 (March, 2012), p. 1.

그렇다면 중국의 영향력 확대가 김정은 정권 유지에 유리하게만 작용할 것인가? 이는 경우에 따라 몇가지 다른 전개로 나타날 수 있다.

첫째, 중국은 한반도 현상유지를 바라며, 김정은 정권이 이와 배치되는 방향으로 나아갈 때 적극적으로 개입에 나설 수 있다. 중국의 입장에서 북한에 친중정권이 안착되어 한반도 현상유지에 도움이 된다면 지원을 멈추지 않을 것이다. 특히, 혁명적 급변 사태를 거쳐 한국주도로 통일이 이뤄진다는가, 또는 북한에 민주체제가 도입된다는가 하는 유리하지 않은 상황이 전개될 때, 이를 수수방관하지만은 않을 것으로 예상된다. 그러나 다른 한편, 신정권이 극도의 모험주의적 정책을 추구하며 동북아 국제질서의 안정을 저해한다면 이에 대해서도 방관만 하지는 않을 것이다.

둘째, 김정은 정권의 유지 및 보수비용이 이를 통한 국익획득보다 지나치게 크다고 중국 신지도부가 인식하게 된다면, 북한 내 정권 교체 또는 교정을 위해 중대된 영향력을 행사할 수도 있다. ‘김정은’에 의한 ‘유일수령제’에만 집착하지 않을 수 있는 것이다. 셋째, 중국은 전면적 개혁을 통해 민주제 사회로 전환된 것은 아닐지라도, 당과 국가를 중심으로 위로부터의 경제개혁을 통해 이행에 성공한 개발형 권위체제를 유지하고 있다. 북한에도 이러한 중국의 체제에 보다 친연(親然)성 있는 체제가 수립되기를 은연중 바랄 것이다. 이는 앞서 지적한 북한체제 유지비용 절감 차원에서도 중요한 사안이다. 김정은 정권의 진화 또는 최악의 경우 체제개조를 위해 영향력을 행사하려 할 수 있다.

요약하자면, 중국은 자국의 전략적 이익에 부합되는 방향으로 김정은 정권을 유인하기 위해 영향력을 행사할 것이다.²²³ 김정일 정권 수립기에 비하여 상대적으로 낮아진 북한의 대중국 내구력을 고려할 때,

²²³ 동북아 지역에서의 중국의 이익의 우선순위(Hierarchy of Interests)에 대해서는 다음을 참조. David Shambaugh, “China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term,” *Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003).

김정은의 입장에서 중국도 잠재적 위협요인의 하나로 간주될 수 있을 것이다.²²⁴ 김정일의 중국에 대한 경계 및 거부감은 널리 알려진 사실이다. 그는 중국에 대한 의존도 심화가 불러올 수 있는 위험성을 인지하고 있었을 것이다. 김정일이 핵무기 개발 이슈를 통해 미국과 한국을 한반도상의 게임 판에 끊임없이 끌어들이려 했던 것도 대중국 의존도 심화의 위험성을 상쇄시키려는 김정일의 의도가 배경에서 작용하고 있었을 것이다. 아마도 별다른 대안이 없는 김정은은 정권도 이를 답습할 것이다. 핵 게임에 대한 의존은 오히려 심화될 수 있다.

“중장기적으로 북한의 중국에 대한 편향적 의존 심화는 오히려 북한에 자율권 제약을 가져올 것이고, 중국이 우월한 지위를 활용, 북한에 대해 강력한 비핵화 및 개혁 압박을 구사할 수 있게 해 줄 것이다. 북한의 비핵화 및 개혁·개방은 중국의 국익에도 부합한다. 북한체제 유지 및 동북아 현상유지에 드는 비용을 상당 부분 절감해 주는 효과를 가져 올 것이기 때문이다. 북한의 한국에 대한 불신은 중국에 대한 그것을 초월한다. 오히려 한국은 중국의 북한 진출을 활용하여 우회적이지만 보다 안전하게 북한 진출을 노려볼 수 있을 것이다. 모기장 바깥 지역에도 중국 정부 또는 투자자들과의 공동투자 및 합작을 통해 진입을 노려볼 수 있다. 북한의 중국의존도 심화가 반드시 한국의 목표들 즉, 북한 비핵화-개혁-개방-통일을 추구하는데 부정적인 영향을 주는 것만은 아니다. 오히려, 대중국 통일외교를 적극적으로 추진하여 주어진 기회를 최대한 활용하려는 실용적 정신이 요구된다 할 것이다.”²²⁵

²²⁴. 개인독재국가의 극단 형태인 술탄체제에 미칠 수 있는 후견국가의 절대적 영향력에 대해서는 다음을 참조. Richard Snyder, “Paths out of Sultanistic Regimes: Combining and Voluntarist Perspectives,” H.E. Chehabi and Juan J. Linz (eds.), *Sultanistic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998).

결론적으로 말하자면, 김정은 정권은 한편에서 핵무기 개발정책 및 군사적 긴장정책을 구사하며, 다른 한편 유화정책을 혼합적으로 구사하여 경제적 지원을 얻어내려 할 것이다. 유화 및 갈등 국면의 반복 사이클을 조장하여 체제 연명에 유익한 환경을 조성하기 위해 노력할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

²²⁵ 다음에서 인용. Jin Ha Kim, "In Search of Balance between Inducements and Sanctions: Evaluating the Lee Myung-bak Administration's North Korea Policy," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 21, No. 1 (June 2012), p. 152.

VII. 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대북전략 및 통일외교전략 기초

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및
대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

1. 한국의 대북전략과 통일외교전략의 기초

가. 한국의 대북정책의 목표와 방향

한국의 대북전략의 목표는 정부의 보수·진보의 이념적 성향에 관계 없이 기본적으로 분단의 평화적 관리를 꾀하면서, 개혁·개방을 지향한 북한의 변화를 추구하는 것이어야 하고, 나아가 한국 주도의 통일을 추구하는 것이어야 한다. 즉, 한국의 대북전략의 목표는 분단의 평화적 관리, 개혁·개방과 통일을 지향한 북한변화, 자유통일의 기반 조성 등이다.

이와 같은 목표의 달성을 위해 대북전략은 <표 VII-1>과 같은 동북아 전략환경, 북한 상황, 국내 상황 등을 고려하면서 전개될 것이다.

즉, 한국의 대북정책은 ① 동북아 지역적 차원에서는 중국의 부상에 따른 미·중관계와 그에 따른 동북아 전략환경의 변화, 중국의 제5세대 지도부의 등장과 대외정책 및 대북정책 등을 고려하여야 하고, ② 한반도 차원에서는 김정은의 등장에 따른 북한의 국내 상황을 고려하여야 하며, 한국 국내의 대북정책에 대한 국민여론 등도 고려하여야 한다.

● 표 VII-1 한국의 대북전략과 국내외 전략환경

동북아 국제환경	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 전략구도 - 중국의 부상과 미·중관계 - 중·일의 갈등과 대립 • 중국 제5세대 지도부의 등장과 대외전략 - 중화민족주의의 확산과 대외전략 - 대북정책과 북·중관계
북한 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 김정은 등장과 권력 동향 - 선군정치와 핵 • 북한인권과 정치사회적 상황 • 경제사회 상황과 주민생활 • 북한 주민의 대남의식

국내 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙 있는 대북정책에 대한 국민의 당위론적 지지 • 정치권의 남북관계의 개선을 위한 대북 유연한 접근 • 대화, 포용, 압박 • 통일공감대 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 통일비전과 편익에 대한 인식 확산 • 남남갈등
-------	---

요컨대 한국의 대북전략은 안보의 틀 속에서 유연한 접근, 대화와 압박의 병행, 북한 주민에 역점을 둔 휴머니즘 접근, 국민적 합의의 중시 등을 기조로 하면서 대외·대북·국내 등 다차원의 전략환경을 고려하면서 전개되어야 한다.

(1) 「신뢰·개발·통일」의 대북정책 지향

북한 핵프로그램 등으로 인해 남북관계의 신뢰도가 저점에 있으므로, 신뢰의 조성부터 시작해야 한다. 즉, 「신뢰·개발·통일」의 대북정책을 추구하여야 할 것인데(<표 VII-2> 참조), 신뢰·개발·통일기반조성의 관계는 <그림 VII-1>에서 보는 바와 같이, 선순환적 관계이다.

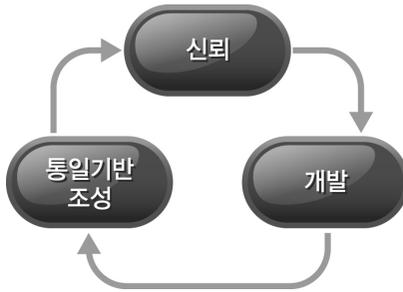
「신뢰·개발·통일」 대북정책의 전개를 위해서는 대화와 압박을 전략적으로 병행하여야 할 것이다.

● 표 VII-2 「신뢰·개발·통일」의 대북정책

신뢰 (Trust)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 간의 신뢰 구축, 국제사회로부터 북한의 신뢰 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 남북관계의 개선 및 교류 협력, 북한 핵문제의 해결, 북한의 개혁·개방 등을 추구하는데 가장 기본적 토대 • 평화통일을 위한 가장 중요한 기본적 토대
개발 (Development)	<ul style="list-style-type: none"> • 경제 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 경제특구 등 개발 • 사회·문화·교육 등 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 교육환경, 북한인권 등 개선

	<ul style="list-style-type: none"> • 한민족의 가치 개발 - 남북한 주민, 해외 교민의 공통의 가치관 확립
통일 (Unification)	<ul style="list-style-type: none"> • 자유통일의 기반 조성

●그림 Ⅶ-1 「신뢰·개발·통일」의 선순환적 관계



(가) 신뢰

햇볕정책의 시행 이후 2012년까지 즉 약 15년간의 남북관계를 살펴 보면, 10년간의 대북 포용정책이 남북 간의 경제교류, 사회문화교류 등 상당한 성과를 거두었지만, 남북 간의 정치-군사차원의 신뢰구축과 더불어 진정성 있는 교류협력을 실현하는 데에는 한계를 나타내었다.

오히려 북한의 핵·미사일 문제로 인해 남북 간의 갈등은 심화되는 가운데 이명박 정부에서는 천안함 폭침 사건, 연평도 포격사건 등이 발발하였다. 즉, 남북 간에는 상호불신이 존재하고, 대화 및 교류에는 ‘진정성과 신뢰’가 취약하다.

남북한의 진정한 교류 및 협력이 전개되기 위해서는 남북한이 상호 불신을 극복하고 신뢰를 구축하는 것이 매우 시급하다.

이를 위해 북한은 선군정치외형적 틀은 유지하되, 내용의 질적 변화를 가시적으로 추구하여야 하고, 핵 프로그램과 관련 국제사회가

I
II
III
IV
V
VI
VII

신뢰할 만한 진정성 있는 조치를 취하여야 한다.

남북한 간의 신뢰 구축과 국제사회로부터 북한에 대한 신뢰를 확보하는 것 등은 남북관계의 개선 및 교류 협력, 북한 핵문제의 해결, 북한의 개혁·개방과 생존 확보 등을 추구하는데 가장 기본적인 토대를 마련하는 것이며, 아울러 평화통일의 달성에도 가장 중요한 기본적인 토대가 될 것이다.

요컨대, 신뢰는 분단의 평화적 관리, 개혁·개방과 통일을 지향한 북한변화, 자유통일의 기반 조성 등을 추구하는데 가장 기본적인 토대이다.

(나) 개발

북한의 경제난 때문에 북한의 개발 문제는 주로 경제적 관점에서 접근해 왔다.

신의주, 남포, 청진 등 경제특구 중심의 개발은 물론, 사회·문화·교육 분야 등의 개발도 중요하다. 예컨대, 숙련된 전문 인력의 양성, ‘장마당’의 시장경제로의 발전, 장마당 세대의 시민교육 등을 위해 교육환경의 개선, 북한 주민의 경제사회 문화 개발, 북한 인권 개선 등을 위한 사회·문화·교육 제분야의 개발은 매우 중요하다. 남북사회문화공동체, 남북경제공동체의 건설을 지향한 사회·문화·교육 제분야의 개발은 매우 중요하다.

아울러 한민족의 가치 개발을 추구해야 한다. 보수·진보를 넘어 통일로 가는 과정에서의 남남갈등 극복, 국내외 한민족들의 통일에 대한 의지와 열정 등 역량 강화, 북한 주민의 대남 친화도 강화 및 통일 의지 강화 등을 위해서는 한민족의 가치관 정립이 필요하다.

이를 위해 21세기 한민족의 공통의 가치를 개발하여야 할 것이다. 그리고 21세기 한민족의 공통의 가치는 한민족 중심의 이기적인 가치

가 아니라, 인류보편적 가치에 부합하는 것이어야 하고, 열린 가치여야 한다.

(다) 통일의 기반 조성

한국의 대북전략은 개혁·개방을 지향한 북한변화와 분단의 평화적 관리 차원에서만 머물러서는 안 되며, 자유통일의 기반 조성을 추구하여야 한다. 즉, 신뢰와 개발을 통하여 21세기 한민족의 가치관을 기반으로 자유통일의 기반을 조성하여야 한다.

(2) 휴먼정책의 지향

김정은의 등장에 따라 북한이 전환기적 상황을 맞이하고 있으므로, 한국의 대북정책은 기본적으로 개혁·개방을 지향한 북한의 변화를 유도하고, 자유통일의 기반 조성에 한층 전략적 노력을 기울여야 한다.

따라서 한국의 대북정책은 북한 주민의 생활과 인권 개선에 도움을 줄 수 있는 정책을 추구해야 할 것이다. 북한 주민의 생활과 인권 개선은 북한의 안정적 변화에도 기여할 뿐만 아니라, 북한 주민의 대남 친화도도 증대시켜 자유통일의 기반 조성에도 유효하다.

현재 북한 주민의 경제생활이 화교자본에 의한 중국산 물자와 장마당에 의해 가까스로 영위되고 있고, 따라서 북한 주민의 상당수가 북한 붕괴 시에 ‘중국에 의존’²²⁶하려는 점을 간과해서는 안 된다.

요컨대, 한국의 대북정책은 북한 정권의 안정적 유지에만 기여하는 정책보다 북한의 시장경제와 개혁을 촉진시키고 북한 주민의 생활과 인권 개선에 도움을 주고 희망을 줄 수 있는 ‘대북 휴먼정책’을 추구해

²²⁶ 『중앙일보』, 2012년 9월 29일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

야 할 것이다. 한국의 '대북 휴먼정책'은 북한 주민의 대남 친화도 증대로 귀결될 수 있다.

(3) 북한의 변화 추구

2011년 12월 17일 김정일의 사망 후 등장한 김정은의 북한은 김일성 스타일의 대중정치를 모방하면서, 대중연설, 북한판 걸 그룹의 TV 공연, TV의 미키마우스 등장, 서구식 패션의 아내 이설주의 동반, 개인 농업화를 인정하는 6·28 방침 등 시장경제와 개혁을 향한 일정 부분 변화의 모습을 보여주고 있다.

그러나 북한은 김정일의 유산인 '선군정치와 핵'에 관한 변화는 전혀 보여 주지 못하고 있으며, 북한 주민에 대한 통제 예컨대, 사상교양, 외부정보 유입에 대한 검열 등은 오히려 강화되고 있다.

한국의 대북전략은 개혁·개방을 지향한 북한의 변화를 유도하여야 한다. 김정은이 '선군정치와 핵'을 포기하면서 개혁·개방으로 과감하게 나아가기는 어려울 것이다.

따라서, 한국의 대북전략은 북한이 선군정치의 외형적 틀은 유지하지만, 내용의 질적 변화가 나타나도록 유도하여야 하고, 아울러 핵포기와 관련된 신뢰할 만한 진정성 있는 조치가 취해지도록 노력하여야 할 것이다.

(4) 6자회담의 전략적 활용

6자회담은 북한의 비핵화를 위한 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의 등 다양한 합의문을 생산해 내었으나, 2008년 12월의 수석대표회의 이후 재개되지 않고 있다.

적지 않은 전문가들이 북한 핵문제의 해결과 관련하여 6자회담의 한계론, 무용론 등을 제기하고 있다. 이는 6자회담이 북한의 비핵화를 전제로 하므로, 북한이 핵포기에 대한 진정성 있는 의지를 가지고 임하지 않는다면 북한 핵의 협상은 다시 난관에 빠질 수 있는 가능성이 높기 때문이다.

하지만 6자회담의 한계에도 불구하고, 6자회담의 재개는 북한을 관리하고 협상할 수 있는 공간으로 끌어온다는 점에서 상당한 의미가 있다. 김정일의 사망과 김정은의 등장에 따른 생존전략 모색, 중국의 G2 부상과 동북아 전략환경의 변화, 중국 제5세대 지도부의 등장과 국제사회에서 영향력의 증대 추구 등을 고려해 볼 때, 북한의 핵문제뿐 아니라 북한변화를 위한 다자대화 및 협상의 장으로서 6자회담의 재개는 전략적 의미가 있다.

현실적으로 중국이 6자회담의 재개를 강하게 희망하고 있고, 김정은의 등장 이후에 북한도 미국, 일본 등과 대화와 협상을 모색하고 있기 때문에 남북관계의 변화에 따라 6자회담이 재개될 가능성은 적지 않다.

그러나 6자회담의 유효성과 지속성을 확보하기 위해서는 북한 핵문제에만 국한하지 말고, 북한변화를 유도하고 북한리스크를 관리한다는 차원에서 6자회담의 전략을 재구성하여야 할 것이다. 즉 6자회담의 전략적 재구성을 위한 한·중의 전략적 타협과 협력, 한·미의 전략적 협력 등이 중요하다.

나. 동북아 전략환경과 연미화중(聯美和中)의 통일외교전략

글로벌 파워의 변혁기에 중국이 G2로 부상함에 따라 동북아 전략환경에도 변화가 초래되고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

미국은 ‘아시아 회귀(Return to Asia)’ 전략을 추구하며 대중국 전략을 전개하고 있고, 이에 대해 중국은 중화민족주의의 강화와 더불어 아시아 지역에서 미국의 영향력을 감소시키려는 전략을 추구하고 있다. 즉, 미·중 양국은 경제적 상호의존에 의한 협력관계를 외형상으로 나타내면서, 정치·군사적 차원에서는 상호 견제전략을 추구하고 있다.

이와 같은 미·중관계에 의해 동북아 지역의 전략환경에는 변화의 조짐이 나타나고 있고, 그와 같은 조짐은 한반도에도 투영되고 있다.

그러므로 한국의 통일외교는 전환기 동북아 전략환경의 변화에 대응하면서 한국 주도의 한반도 통일에 대한 주요 국가들의 이해와 지지를 확보하여야 하며, 특히 중국 변수에 대한 대응에 전략적 노력을 기울여야 한다. 중국의 제5세대 지도부는 중국의 G2 부상에 따라 미국의 대중 견제가 강해진다고 판단하고 있고, 따라서 미국의 대중 견제전략 차원에서 한·미동맹을 인식하며, 그와 같은 전략적 맥락에서 한반도 문제를 접근하려 할 것이기 때문이다.

따라서 한국은 중국의 한반도에 대한 영향력의 확대를 억제하면서, 다른 한편에서는 북한변화 및 한반도 통일을 위해 중국과의 전략적 협력을 추구해야 하며, 이를 위해 한반도의 지정학적 가치를 높이는 전략적 사고를 기반으로 소위 ‘연미화중(聯美和中)’의 전략적 외교를 추구하여야 할 것이다. 즉, 한국의 통일외교의 전략적 기초는 굳건한 한·미동맹을 기반으로 중국과의 전략적 우호협력의 관계를 추구하여야 할 것이다.

또 중국의 부상에 따른 글로벌 파워의 변혁기에 한국의 지정학적 조건이 매우 악화된다는 견해가 있지만, 오히려 한국은 한국의 국력 성장과 한반도의 지정학적 가치가 증대한다는 점에 주목하면서, 한반도의 지정학적 가치를 높이는 전략적 사고를 기반으로 대미·일·중·러 통일

외교를 전개하여야 할 것이다.

다. 가치와 비전, 신뢰의 통일외교전략

한국이 한국 주도의 통일을 이룩하기 위해서는 미·일·중·러 등 주변국과 국제사회의 이해와 지지가 매우 중요하다.

따라서 한국은 한반도 통일과 관련, 주변국들이 가질 수 있는 우려를 해소할 수 있는 통일외교를 전개하여야 하고, 나아가 한반도 통일을 통하여 동북아 지역의 안정 및 번영, 주변국의 국익에 긍정적으로 기여한다는 통일외교를 적극적으로 전개하여야 한다.

예컨대, 미국과 일본은 통일한국의 핵무장화를 우려하고, 중국은 통일한국과 미국의 동맹강화에 의해 발생할 수 있는 정치·군사적 차원의 부담감을 우려한다.

그러므로 한국은 주변국의 우려를 해소시키고 나아가 동북아 지역의 평화, 안정, 번영에 적극적으로 기여하는 ‘한반도 통일의 비전’을 제시하고, 나아가 주변국을 설득하는 통일외교전략을 전향적으로 전개하여야 한다.

한국은 한국 주도의 통일을 통하여 ▲북한 핵문제의 근본적 해결과 그에 따른 한반도 비핵화, 이를 계기로 한 동북아평화공동체의 건설 ▲북한지역의 자유민주주의·시장경제화와 그에 따른 통일한국의 경제 규모 확대와 중국 동북 3성지역의 개발 촉진, 시베리아 개발 촉진, 이를 계기로 동북아경제공동체의 건설 등을 추구하는 ‘가치와 비전’의 통일외교전략을 추구하여야 하고, 통일한국의 가치와 비전에 대한 주변국들의 진정성 있는 신뢰를 확보할 수 있는 ‘신뢰’의 통일외교전략을 추구하여야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이와 같은 가치와 비전, 신뢰의 통일외교의 확산을 위해서 한국은 정부 간 차원뿐 아니라 NGO 차원에서도 외교적 노력을 전개하여야 한다. 즉, 한국정부 및 국책기관은 물론 한국의 NGO들도 통일외교에 참여하여야 하고, 아울러 대상도 상대국의 정부 및 주요 국책기관뿐 아니라 시민사회 등을 포함하여야 할 것이다.

한국은 다양한 채널을 통해 통일외교를 펼쳐야 할 것이며, 특히 주변국의 시민사회에서 한국 및 한반도 통일에 대한 우호적 정서가 조성 되도록 공공외교를 적극적으로 전개하여야 할 것이다.

2. 한국의 통일외교 세부전략

가. 대미전략

(1) 한·미 전략동맹의 공고화

한·미동맹은 냉전기뿐만 아니라 탈냉전 이후에도 동아시아 안보질서의 안정화 및 한반도의 평화와 안정을 위한 가장 중요한 안보자산으로서의 역할을 해왔다. 그동안 북한의 핵무기 및 미사일 개발 등 군사적 도발과 위협은 공고한 한·미동맹을 바탕으로 한 중국, 일본 등 주변 핵심국과의 긴밀한 공조를 통해서 억지되어 왔다는 점에서 한·미동맹은 북핵문제의 단기적 관리와 장기적 해결에 있어서 필수적인 요소라고 할 수 있다.

한국은 2008년 이후 그간 약화되었던 한·미동맹의 복원을 위해 한·미 간 신뢰회복을 위한 노력을 하였고, 한·미 양국은 양자 간 군사안보를 넘어서, 한·미 FTA 체결, G20, 녹색성장, 핵안보 등 양자에서 지역 및 다자 차원의 의제로 협력의 범위를 확대해왔다. 그 결과 2011년 10월

정상회담에서 양정상은 한·미동맹을 포괄적 전략동맹(comprehensive strategic alliance)으로 격상하는데 합의하였다.

하지만 향후 한·미전략 동맹의 도전요인이 전혀 없는 것은 아니다. 오히려 차기 정부에서 한·미 간 갈등요인으로 작용할 수 있는 현안들이 다수 존재한다. 한·미원자력협정 개정, MD 참여여부, 주한미군기지 재배치, 방위비 분담 재조정 문제 등 한·미 양국 간 어려운 현안들은 여전히 산재해 있다. 이들 문제는 차기 정부가 들어섰을 때 첨예한 갈등 현안으로 등장할 가능성이 있으며, 잘 관리하지 못할 경우 상당한 국내외적 논란을 야기할 수 있다.

향후 한·미 전략동맹의 공고화를 위해서는 우선은 차기 정부에서 한·미 간 현안들에 대한 정밀한 조율을 통한 관리 및 해결이 필요하며, 이를 위한 다각적 노력이 필요할 것이다.

(2) 한·미 간 대북 공조유지 및 정책수위 조율

2장에서 논의한 바와 같이 내년엔 등장하는 오바마 2기 행정부와 한국의 차기 정부 간 대북정책에 대한 공조유지 및 정책 수위 조율이 매우 중요하다. 오바마 2기 행정부는 북한이 먼저 행동을 보이지 않으면 대화하지 않겠다는 기존 입장을 계속 유지할 것으로 보인다. 오바마 2기 행정부의 대북정책은 새로운 중요변수가 나타나지 않는 한, 한반도의 안정적 관리와 북한핵의 비확산이라는 관점에서 현상을 관리하는 “관리형” 정책기조의 모습에서 벗어나 북·미관계의 개선 등 새로운 적극적인 이니셔티브를 제시할 가능성은 낮다.

오바마 2기 행정부의 대북정책 방향은 한국이 어떠한 정책적 입장을 취하느냐에 상당한 영향을 받을 가능성이 매우 높다는 점에서 한·미 간 대북정책 공조에 있어서 차기 한국의 주도적 역할이 무엇보다도 중

I
II
III
IV
V
VI
VII

요하다. 또한, 차기 한국정부의 한·미 전략동맹의 효율적 관리가 매우 중요하다. 특히 차기 한국정부가 대북정책을 둘러싼 한·미 간 긴밀한 정책조율 및 정책수위 조절을 얼마나 효과적으로 하느냐가 매우 중요하다. 아울러, 향후 북한문제를 둘러싼 미·중 간 갈등의 소지를 최소화할 수 있도록 차기 한국정부의 대미 및 대중 외교의 전략적 관리가 매우 중요하다.

지난 4년간 이명박 정부가 취해 온 대북정책은, 북한의 3차 핵실험이나 미사일 발사 등 새로운 변수가 발생하지 않는다면, 차기 정부에서 계속 유지될 가능성은 낮다. 2장에서 전술한 바와 같이 여야 대선후보 모두 이명박 정부의 대북정책을 강경책으로 평가하고, 보다 유연한 포용적 접근이 필요하다는 입장을 보이고 있기 때문에 차기 정부에서 한·미 간 대북정책을 둘러싼 접근방법의 차이가 발생할 가능성이 있다. 이러한 차이가 대북정책을 둘러싸고 정책적 충돌이나 불협화음으로 표출되지 않도록 사전에 긴밀한 정책공조가 무엇보다도 중요하다.

(3) 동아시아 역내 다자협의체에서의 협력 강화

오바마 2기 행정부는 동아시아 재균형 정책(pivot to Asia)을 보다 적극적으로 추진할 것으로 전망되며, EAS, ARF, APEC 등 동아시아 역내 다자협의체에서의 활동을 보다 강화할 것으로 보인다. 이는 동아시아 지역의 경제적 발전, 특히 중국의 경제적·군사적 부상에 따른 미국의 동아시아 지역에서의 전략적 관심이 아태지역으로 집중되고 있기 때문이다.

동아시아 역내에 존재하는 다양한 다자협의체와 한·미동맹 간의 교집합을 확대하는 방향으로 한·미협력을 강화해야 한다. 또한 지역 안보 질서, 특히 동북아 및 동아시아 지역의 안보공공재를 제공하고 있는

미국의 동맹체제와 상호 보완적인 교집합을 확대하는 방향으로 역내 다자협체의 발전할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

동아시아 역내 다자 협력이 미국의 지지를 받거나, 최소한 미국이 폐쇄적 지역주의가 되지 않을 것이라는 인식을 확보하도록 노력하는 것이 중요하다. 특히, 2010년을 기점으로 미국이 EAS 가입을 계기로 본격적으로 동아시아 지역협력에 참여하게 되었다는 점은 향후 동아시아 지역협력의 주도권을 놓고 미·중 간 전략적 경쟁이 강화될 가능성을 시사하고 있다. 이러한 점에서 한·중·일 협력 등 동아시아 역내협력이 중국의 일방주의적 전략을 완화하면서 지역협력의 개방성을 유지하고 미국의 협력을 이끌어내는 중심축으로서의 역할을 수행하도록 노력할 필요가 있다.

나. 한국의 대중전략

대중 통일외교의 전략 기조는 연미협중(聯美協中)과 한반도 통일에 대한 중국지지 유도라고 정리할 수 있다. 이 전략은 한·중 전략적 동반자관계의 확대 발전과 동시에 한반도 통일에 중국을 지지 세력으로 유인하며, 최소한 반대나 훼방을 놓지 못하게 하는 것을 목표로 한다. 주지하다시피, 북핵 및 북한문제 해결에 있어 중국의 역할이 증가했기 때문에 중국과의 협력과 공조는 매우 중요하다. 중국 역시 북한의 비핵화 및 한반도 평화와 안정에 있어 어느 정도 공감대를 형성할 개연성이 있기 때문에 영민한 대중 전략의 수립은 우리의 통일에 매우 중요하다고 볼 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

(1) 연미협중

중국과의 협력에 있어 주요 난관 중 하나는 한·미동맹이다. 중국은 한·미동맹이 북한이 아닌 자국에 대한 경계 더 나아가 미국 주도의 대 중 봉쇄라인의 확대로 이어질 것을 우려한다. 그렇다고 중국과의 협력 강화를 위해 미국과의 기존 동맹을 약화시키는 전략적 우를 범할 수는 없다. 따라서 미국, 중국과 모두 우호적 관계를 유지하고, 둘 사이에서 우리의 이익을 극대화하는 전략을 지향해야 한다. 최소한 미·중 갈등 상황에서 한국이 편승하거나 연루되지 않는 적절한 균형점을 찾는 노력이 연미협중 전략의 기본이 되어야 할 것이다. 우선, 한·미동맹이 미국의 대중국 견제 전략의 일환으로 인식되는 것을 최소화시켜야 한다. 이를 위해서는 미·중 갈등에 최대한 연루되지 않도록 전략적 모호성과 유연성을 발휘해야 한다. 예를 들면 한·미·일 안보협력을 강화해서 중국을 자극하기보다는 한·미·일 안보협력과 더불어 한·중 안보협력을 병행하는 실리적 균형외교 방식 등이 있을 수 있다.

다음으로 한·미관계와 한·중관계가 상호배타적인 관계가 아니라 상호보완적인 관계로 작동할 수 있도록 최소한 한반도와 북한문제에 관한 한·미·중 3자 전략 대화를 구성토록 해야 한다. 6자회담 무용론 제기 등이 세부 전술로 활용될 수 있다. 6자회담 무용론 제기는 의장국 역할에 욕심이 있는 중국을 압박하고, 동시에 미국에게 보다 성의 있는 자세를 촉구할 수 있다. 3자 전략 대화 구상이 실패하더라도 최소한 지지부진한 6자회담의 질적 변화를 유도하는 효과를 볼 수 있을 것이다.

동시에 미·중 간 협력 구도 형성에 대한 경계가 필요하다. 중국의 대북정책은 미·중관계의 하위수준에서 결정되기 때문에, 미·중 간에 북한문제 해결을 위한 이해가 일치된다면, 한반도 문제에 있어 한국의 주도권이 상실될 상황이 올 수도 있다. 중국은 북핵문제에 있어 이미 여

러 차례 미국의 요구를 수용한 바 있고, 올 6월 유엔 안보리 대북제재 보고서에서 중국이 불법화물 거래에 관여되어 있는 사항을 합의해 주는 등, 미국의 압박에 대한 전략적 후퇴의 모습들을 연출했다.²²⁷ 이는 중국이 신생 김정은 정권에 대한 관여전략을 확대하고 미국의 북한 압박이 지속되는 상황에서 나타난 교집합의 결과일 수 있다. 특히 미·중 간 갈등에도 불구하고 상호필요성 때문에 부분적 협력 구도가 형성될 가능성이 높고, 이 부분 속에 북한문제가 포함된다면, 미·중 간 전략적 합의의 가능성도 배제할 수 없다. 전략적 공간을 확대하기 위해서는 이에 대한 지속적이고 신중한 관찰과 경계가 필요할 것이다.

(2) 중국과의 협조전략

중국과의 협조전략은 다음 3가지를 중시해야 한다.

첫째, 중국에 대한 희망적 사고나 기대치를 낮추어야 한다. 중국의 대북 영향력 논란에도 불구하고, 중국이 북한 생존에 핵심 키를 쥐고 있는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 중국의 북한을 둘러싼 전략적 이해구도에 큰 변화가 없기 때문에, 중국의 대북정책이 큰 틀에서 변할 가능성은 매우 낮다. 각론 수준에서 중국의 변화와 대응에 일희일비하거나 희망적 사고를 가질 필요는 없다.

둘째, 중국과의 협조 전략은 티포탯(Tit-for-Tat)의 원칙에 따라야 한다. 어려움에도 불구하고, 중국과는 한반도 안정에 대한 공감대가 있기 때문에 협조 공간이 확대될 수 있다. 현재 한·중 간 상호 신뢰가 부족한 상황에서 급속한 협력은 현실적으로 어려운 측면이 있고, 북한문

²²⁷- “北 불법화물, 中 다렌에서 최초 환적 경우,” 『연합뉴스』, 2012년 6월 30일; 보고서 원문은 “Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874(2009)” (UN Security Council S/2012/422, 2012.06.14)을 참조.

제를 두고는 전략적 의구심이 높은 상태이다. 신중한 관계를 유지하면서 점진적 협조를 이끌어 내는 방식이 최적의 전략이다.

셋째, 갈등이 있더라도 지속적인 대화의 장은 유지 확대시켜야 한다. 미·중 간 갈등이 증대되고 있지만, 전략경제대화 등 대화의 틀을 통해 양국의 이해가 조정되고, 평화와 안정을 유지시켜왔다. 한·중 간에도 양국의 전략적 의도와 정책에 대해 상호 이해할 수 있는 지속적 대화의 장이 필요하다. 시급하게는 현재의 외교전략 대화와 국방전략 대화를 활성화시켜, 2+2 전략대화도 조기 정착을 시도할 수 있으며, 대화의 지속적 업그레이드를 통해 북한 위기관리를 위한 비공개 대화까지도 신중하게 모색할 수 있다.

(3) 경제적 상호의존성 확대

군사안보영역에서 동북아 갈등은 고조되고 있지만, 파국에 이르지 않은 이유는 상호경제협력의 필요성이 증대되었기 때문이다. 한·중 경제협력이 확대되면 확대될수록 상호경제의존성이 높아지기 때문에 정치 갈등에 대한 억제 효과가 발휘될 것이다. 한·중 FTA뿐 아니라, 한·일 FTA, 중·일 FTA 등의 적극적 추진을 통해 동북아 경제 공동체 추진, 중국에는 동북아의 평화공동체를 달성·지향해야 한다. 동북아 경제 공동체가 가능하면, 공동체 내부의 폭력 주체인 북한문제에 있어 공집합 영역이 확대, 한반도 통일에 있어 중국의 적극적 협력을 전인하기 용이하다. 단, 중국의 경제 패권주의에 대한 중장기적 대비 차원에서 한국의 대중 경제의존도를 줄이고, 수출 선을 다변화하는 것은 기본 중의 기본이다. 동시에 북한에 대한 인도주의적 지원의 점진적 확대가 필요하다. 북한의 대중 경제의존도가 심화되는 상황에서 북한 주민의 대중국 사회, 심리적 의존도까지 확대되는 것을 경계해야 하기 때문이다.

(4) 국제 협력을 통한 중국 위협론 견제

중국은 미국 주도의 동북아 안보질서 강화 현상에 대한 우려가 있다. 미국의 중립적인 중재 역할에 대한 기대만이 정답은 아니기 때문에, 중국의 안보 우려를 감소시키기 위해서는 단계적으로 동아시아 다자 안보체제 구상을 실현에 옮기는 노력이 필요하다. 그러나 동시에 중국 주변부 국가들과의 연대를 통해 중국이 평화를 지향하고 패권을 추구하지 않도록 압박과 견제를 해야 할 것이다. 이를 위해서는 강대국 중시 외교도 중요하지만, 동남아시아 국가들 즉 ASEAN, 중앙아시아 등 중국 주변국들과 전략적 이해를 공유해야 하며, EU, 호주 등 동북아 안보와 직접적인 이해가 적은 국가들과의 지속적인 연대도 도모해야 할 것이다.

(5) 통일 편익론 확산

통일 한반도에 대한 우려를 불식시키고, 한반도 통일이 중국의 국익에도 부합됨을 설득시켜야 한다. 사실 중국은 통일 한반도의 이익을 정확히 감지하지 못하고 있다. 이 때문에 통일 한반도가 실질적으로 중국에게 어떠한 이익이 되고, 또 어떠한 손해를 야기할지 보다 구체적인 판단을 할 수 있게 해주어야 한다. 이 때문에 우리의 통일정책, 시나리오, 비전과 편익에 대한 연구 성과들이 보다 적극적으로 홍보 확산될 수 있도록 해야 할 것이다.²²⁸ 동시에 한반도 통일은 동아시아의 평화와 공동체 실현을 앞당길 수 있으며, 중국의 양안 통일과도 연계 효과를 낼 수 있다는 점을 강조해야 한다.

²²⁸ 박영호, 『평화통일을 위한 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 249.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다. 한국의 대일전략

(1) 21세기 동아시아 비전의 공유

한·일 양국은 미국을 동맹으로 하면서, 자유민주주의, 시장경제, 법의 지배 등 다양한 가치를 공유하고 있다. 따라서 이와 같은 한·일 양국이 갈등을 극소화하고 협력을 극대화하기 위해서는 21세기 글로벌 파워의 변혁기 및 동아시아 전략환경의 변화에 대한 인식의 공유 부분이 확대되어야 하고, 이를 기반으로 하는 21세기 동아시아 비전에 대한 공유 부분도 확대되어야 한다. 미래 지향적 한·일관계의 발전, 한반도 통일에 대한 일본의 전향적 지지 등도 한·일 양국이 21세기 글로벌 파워 변혁기의 동아시아 전략환경의 변화에 대해 인식을 상당 부분 공유하고 나아가 동아시아 비전에 대해 공유 부분을 확대시킬 때 가능하다.

그러므로 한·일 양국은 21세기 동아시아 전략환경의 변화에 대응과 비전, 양국의 국익 공유 확대 등에 관해 공동으로 연구할 필요가 있다. 특히 한·일 양국은 한국 주도의 한반도 통일을 통하여 확보되는 편익에 대해 공동으로 개발·연구할 필요가 있다.

(2) 일본의 극우세력의 대한 대응과 한·일 시민사회의 연대 및 교류 강화

최근 일본 정치공간의 보수·우경화가 가속화되고 있으며, 극우세력의 정치적 입지가 높아지고 있다. 이와 같은 상황에서 독도·과거사 등을 둘러싼 한·일 간의 갈등은 한층 양국관계의 균열을 심화시키고 있다.

한·일관계의 갈등과 균열의 심화는 한·일 양국의 국익에 결코 도움이 되지 않는다. 특히 과거사를 부정하는 일본 극우세력의 증강은 한·

일관계와 중·일관계, 나아가 동북아의 평화·번영을 위해서는 물론이고 일본의 장래를 위해서도 바람직하지 않다.

일부 극우 정치세력의 선동에 의한 한·일관계의 훼손, 악화 등을 막기 위해서는 무엇보다도 한·일 시민사회의 성숙과 한·일관계의 신뢰도 강화가 중요하다.

2012년 9월, 일본의 극우 네티즌들이 한국을 폄하하는 저급한 행위를 자행할 때, 일본의 지식인 및 시민단체의 1,300명은 독도 영유권 문제 등이 ‘일본의 식민지 침략’, ‘일본의 탐욕’ 등에서 비롯된 점을 지적하며 일본의 자성을 호소하였다.

이러한 일본 지식인 및 시민단체의 양심적인 행동은 한·일관계, 중·일관계, 나아가 동북아는 물론 일본 스스로를 위해서도 매우 바람직하다.

그러나 일본 지식인 및 시민단체의 양심적인 행동이 일본의 정치권에 영향을 미치기에는 아직 상당한 한계가 있다. 즉 그들의 주장이 일본 시민사회와 여론을 움직여 일본 정치권을 자극하기 위해서는 한·일 시민사회의 활발한 교류 및 연대가 필요하다.

한·일 시민사회의 활발한 교류 및 연대를 통하여 양국의 신뢰도가 성숙되면, 일본의 극우 정치인들의 선동에 일본 시민이 쉽게 현혹되지 않을 것이다.

이를 위해서는 한·일 시민단체가 상호 역사문화 탐방, 세미나 및 포럼 개최 등을 보다 활발하고 규모있게 공동으로 전개할 필요가 있다.

한·일 시민사회의 21세기 동아시아를 위한 공동의 역사의식, 비전 공유 등이 이루어질 때, 극우 정치인에 의한 선동은 매우 약화될 것이다. 아울러, 일본사회의 한국 주도의 한반도 통일, 그에 따른 21세기 동북아의 안정과 번영에 대한 이해와 지지도 높아질 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(3) 한국에 대한 일본 시민사회의 우호적 정서의 확산과 대일 공공외교의 강화

독도 영유권 문제, 위안부 등 과거사 문제 등을 둘러싼 한·일 갈등의 후유증으로 인해 일본에서 K-Pop 공연 등 한류 행사가 연달아 취소되고, 극우 세력들이 한류를 비방하며 혐한시위가 벌어졌지만, 일본 시민사회의 한류에 대한 정서적 호감은 그다지 영향을 받지 않았다.

2012년 9월 29~30일 도쿄에서 개최된 ‘한·일 축제한마당’에 20,000여 명의 일본 시민이 참가했다.²²⁹ ‘한·일 축제한마당’에 참가한 일본 시민은 한류 스타의 공연, K-Pop 부르기 대회, 한국 농수산식품전, 한복 체험 등을 즐겼다.

이와 같은 일본 시민사회의 한류 사랑은 한국에 대한 일본 시민사회의 우호적 정서의 확산으로 귀결될 수 있다. 한·일 양국은 문화교류와 축적을 통하여 상호이해가 높아지고, 우호적인 정서가 확산되도록 노력해야 하고, 이를 위한 한·일 시민단체들의 활동을 지원하여야 할 것이다.

그리고 한국의 입장에서는 일본 시민의 한국에 대한 이해와 우호적 정서를 확산시키는 공공외교를 보다 활성화시켜야 할 것이다. 한국의 대일 공공외교는 정부보다 시민단체를 중심으로 전개되어야 할 것이다.

(4) 한·일 전문가 네트워크 강화

한·일 시민사회의 신뢰도 성숙과 더불어 전문가 네트워크도 강화하여야 할 것이다.

²²⁹ 『중앙일보』, 2012년 10월 3일.

21세기 한·일 양국의 비전 개발과 공동의 이익 확대 등을 위해서는 한·일 전문가 네트워크의 강화가 중요하다. 한·일 전문가 네트워크의 강화는 한·일 시민사회의 연대 강화를 위해서도 중요하다. 즉 한·일 전문가 네트워크와 한·일 시민사회의 연대는 상호보완적이며 시너지 효과를 극대화시킬 수 있다.

북한변화 및 한반도 통일을 위한 한·일 전략적 협력과 관련해서도 한·일 전문가 네트워크의 강화가 중요하다.

북한의 핵·미사일, 북한인권, 북한의 개혁·개방과 김정은 체제의 미래 등 북한에 대한 인식의 공유, 한반도 통일에 대한 비전과 인식의 공유, 한반도 통일과 일본 및 동북아의 편익에 대한 공유 등은 한·일 전문가 포럼, 세미나, 워크숍 등을 통하여 이루어질 수 있고, 확산될 수 있다.

그리고 이를 기반으로 북한변화 및 한반도 통일을 위한 한·일 전략적 협력이 강화될 수 있다. 한·일 전문가 네트워크 강화는 Track 1.5, Track 2 등의 형태로 전개될 수 있으며, 전략적 운용이 필요하다.

라. 한국의 대러전략

(1) 신정부 구성과 남북정상회담 가능성

2012년 12월 한국에서의 대선 결과 새로운 대통령이 당선되어 2013년 2월 25일부터 한국의 새 지도부가 출범하더라도 한국과 러시아 간의 관계에는 큰 변동이 초래되지 않을 것으로 예상된다. 러시아에서는 이미 2012년 5월에 푸틴 대통령이 취임하여 대한반도정책의 윤곽이 드러나 있는데다가 한국에서도 대러시아 정책과 관련하여 큰 변화의 움직임이 없었기 때문이다. 양국관계의 큰 변동이 없는 가운데 새정부

I

II

III

IV

V

VI

VII

구성 후 나타날 수 있는 동향은 다음과 같다.

2013년 초가 되면 한·러 양국 모두 신지도부가 들어섰기 때문에 그동안 미루어졌었거나 지체되어왔던 현안들을 새롭게 적극적으로 해결하려는 자세로 나올 공산이 크다. 특히 한·러 양국은 ‘남·북·러 가스관 연결사업’과 러시아 극동 개발 같은 대규모 프로젝트를 추진하는데 적극적으로 나서는 분위기가 형성될 수 있다. 한국에서 특히 통합민주당을 포함한 (2012년 현재의) 야당이 정권교체를 이루어 집권을 한다면 상대적으로 남·북·러 가스관 연결 사업에 중점을 두고 이를 적극적으로 추진할 가능성이 크다. 극동 개발 프로젝트 참여는 상대적으로 이명박 대통령 개인이 관심을 가지고 추진 의사를 밝혀왔지만 대북 협력 사업과의 직접적인 연계성이 가스관 사업보다 떨어지는 효과가 있는 만큼 민주통합당 등 야당 및 야당 출신 신임 대통령은 남북관계 진전에 우선적인 가치를 부여하면서 이를 실현하는 강력한 수단으로 남·북·러 가스관 연결 사업에 대한 통치권 차원의 단안을 내리고 강력한 추진을 지시할 개연성이 높다. 동 사업의 추진 자체에 대해서는 원칙적으로 관련국들이 합의가 되었고, 이미 통과국인 북한에 대한 통과료 문제를 협의하는 초기 단계 상황이라는 사실이 밝혀진 만큼²³⁰ 신정부 출범의 모멘텀과 더불어 협상에 의욕적으로 임하려는 태도를 신정부가 보여줄 수 있다. 이 과정에서 러시아 측은 이미 밝혔듯이, 필요하다면 한국과 북한과의 정상회담을 주선할 용의도 갖고 있기 때문에 한국 대통령이 남·북·러 가스관 연결사업 추진에 대한 통치권 차원의 단안을 내린 연후에 러시아의 중재를 통해 남·북·러 가스관 연결 사업을 주 의제로 하는 남북정상회담을 개최하거나 혹은 남·북·러 3자 정상회

²³⁰- 『조선일보』, 2012년 9월 29일.

담 형식을 갖추어 정상회담을 추진할 수도 있다. 이와 관련해 러시아 측은 남북정상회담에 앞서 북·러 정상회담을 개최하여 푸틴과 김정은 지도부와의 첫 대면을 한 연후에 남북회담을 개최할 가능성이 있다.

(2) 북핵문제에 대한 일관된 러시아의 입장과 한국의 대응

향후 북핵문제와 관련하여 가능한 대러 전략의 측면은 다음과 같다. 푸틴 대통령이 주도하는 신러시아 지도체제는 북핵문제 등 안보현안 해결에는 시간이 걸리므로 점진적으로 접근해야 하는 반면 경제협력 같은 실리적인 문제에 대해서는 전향적으로 접근하는 태도를 갖고 있으므로, 러시아와 북핵문제 공조에는 제한된 틀 내에서 동의구조를 형성하여 점차 공감대를 확대해 가는 방향으로 대러 전략을 구축할 필요성이 있다.

러시아는 북핵문제가 해결되는 방향으로 진행되더라도 당장에 핵문제 해결을 한번에 진행할 수 없으므로, 단계별로 이행을 추진하며, 그 과정에서 북한에 합당한 보상을 해주어야 한다는 입장을 갖고 있다. 따라서 러시아가 원하는 단계별 진행과 보상 및 북한에 대한 통제 수준에 대해 양국이 어느 정도 합의할 수 있는 구조를 갖춘다면, 이를 바탕으로 북한의 UEP(고농축 우라늄 프로그램) 핵개발에 대한 유엔 안보리 등에서 러시아가 북한에 대해 원칙적이면서도 단호한 입장을 고수하도록 요구할 수 있다. 러시아도 UEP 만큼은 UN에서의 문제 해결에 적극적인 입장을 줄곧 보여 왔기에 한국과 공조할 수 있는 여지가 커질 수 있다.

러시아의 북핵문제 해법은 원론적인 측면에서의 강조와 더불어 6자 회담 재개와 단기적으로 북한을 유인하는 대책에 초점을 맞추고 있는 만큼 북한이 3차 핵실험을 하는 등 극단적인 공세적 자극을 취하지 않

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 한, 러시아의 입장은 나름대로 일관되게 유지할 것으로 예측된다. 따라서 한국은 러시아의 입장을 가변적으로 놓고 북핵문제에 임하기 보다 지금까지 북핵문제에 대해 러시아가 일관해 온 인식과 태도를 토대로 북핵문제에 대처하고 대러 전략을 구상하는 것이 온당하다고 할 수 있다.

(3) 한·러경협 확대와 한·러 FTA 추진

러시아가 한반도에 갖고 있는 국가이익의 가장 큰 영역은 경제적 이익의 추구이기 때문에 한국은 북핵문제를 위시한 안보·군사적 측면의 대러 협조관계 구축보다는 경제협력에 보다 초점을 맞추는 전략이 요청된다. 즉, 러시아가 군사적·안보적으로 북한에 영향을 미칠 수 있는 영역은 제한되어 있으며, 한국이 원하는 수준에서 대북 영향력을 행사하기 힘든 구조라는 점에서 대러 전략의 구상이 시작되어야 한다. 경제문제에 초점을 맞추는수록 한국과 러시아 양국이 눈높이를 맞출 수 있는 여지가 많이 생겨난다고 할 수 있다.

특히, 러시아와 한국 간에는 향후에 큰 경협사업을 추진할 수 있는 기회들이 있으므로 이를 적극 추진해 나갈 필요가 있다. 무엇보다도 2011년 말을 기점으로 러시아의 WTO 가입이 완료된 만큼 ‘한·러 FTA’ 타결협상에 가속도를 내서 될 수 있으면 2013년 연내에 마무리 짓도록 해야 한다. 러시아도 극동개발을 통한 경제발전을 추구하고 동북아 국가들과의 경협을 확대하여 명실상부하게 동북아 국가로 진입하려는 의지가 충분한 만큼 러시아와 경협의 제도적 수준을 확실하게 격상시키는 조치가 필요한 상태이다. 한국과 러시아 간의 FTA 타결 노력을 통해 한국 기업의 러시아 진출 확대는 물론 러시아에서 한국으로의 투자도 증대되는 방안을 모색하여, 이를 활성화시키는 노력이 수

반되어야 한다.

또한 이명박 대통령 집권 당시에 러시아와의 정상회담에서 언급된 러시아 극동개발에 한국이 참여하는 문제에 있어 극동지역을 친환경적으로 개발하는데 한국이 적극 협력하는 자세를 일관되게 유지함으로써 양국이 환경기술과 개발을 접목하는 발전모형을 발전시킬 수 있다면, 21세기에 한국이 선진국으로 확고한 정체성을 가질 수 있는 신성장 동력으로 삼을 수 있다.

(4) 통일외교와 미래 한반도 전문가에 대한 관심 제고

북핵문제 및 경제협력과 더불어 한국의 대러 전략에 있어 중요한 요소로 포함되어야 할 분야가 ‘통일외교’이다. 한국은 기존에 미국, 일본 등 몇몇 제한된 국가에 통일주재관을 파견하다가 2012년 5월부터 독일과 더불어 러시아에도 통일주재관을 파견하기 시작했다. 러시아가 향후 한반도 통일과정 및 통일 이후에 동북아에서의 안정적인 국제질서를 구축하는데 건설적 역할을 할 수 있을 것이라는 대전제에 대한 한국과 러시아 측의 합의와 더불어 통일과정에 나타날 수 있는 세분화된 문제들에 대해서도 러시아와 한국의 시민사회에서의 논의가 활성화되어야 한다. 특히 러시아의 젊은 전문가들과 연구자들 중에서 향후 중추적인 역할을 할 수 있는 차세대 인재들과의 교류·협력을 적극적으로 강화하고 정부가 이를 지원하는 체계를 추진해야 한다. 2011년 말에 IMEMO(세계경제와 국제경제연구소)에서 펴낸 『2030 전망 보고서』에서는 2030년 경의 한반도 상황과 대한민국의 미래 진로에 대해서 상당히 우호적으로 좋게 평가하고 있지만, 러시아의 한반도 및 동북아 전문가들 중에서 상당수가 이에 동의하고 있지 않다는 점에 유념하여, 러시아의 차세대 한반도 전문가들과의 교분을 강화하고 이들이 한

I

II

III

IV

V

VI

VII

국에 우호적이면서 한국의 가치를 인정하는 전문가로 성장할 수 있도록 조력할 필요가 있다.

전반적으로 러시아도 중국과 마찬가지로 북한에 대해 개방의 필요성을 인식시키려고 노력하는 나라이기 때문에 북한에 개방의 방향과 조치들에 대해 조언할 수 있도록 한국이 꾸준히 러시아에 대해 협조를 요청하는 조치가 필요하다. 러시아는 북한이 점진적인 시장개혁과 개방을 추진하여 경제를 발전시키고, 궁극적으로 동북아 경제권에 통합하는 방향으로 나가는 것을 바람직하게 여기고 있기 때문에 러시아가 원하는 점진적인 개혁의 내용과 방법에 대해 한국이 관심을 갖고 이를 대북정책에 반영하려는 태도를 표명한다면 러시아도 한국에 보다 우호적인 자세를 견지할 것으로 예측된다.

마. 한국의 대북전략

제6장에서 살펴보았듯, 김정은 정권은 한편에서 핵무기 개발 및 군사적 긴장 정책이라는 강경 노선을, 다른 한편에서는 경제적 지원 획득 및 외교적 고립 타파를 목적으로 하는 유화정책을 국면에 따라 구사하며 체제 존속에 총력을 기울일 것으로 예상된다. 북한의 대외·대남전략에 우리는 어떻게 대처해야 할까?

(1) 대북 국제공조체제 강화

먼저 대북 국제공조체제의 구축 및 유지에 매진해야 한다는 점을 지적하고 싶다. 북한을 제외한 6자회담 당사국과 전략적, 정책적 공조를 강화해야 한다. 북한 비핵화를 위한 다자 간 메카니즘으로서 6자회담은 매우 취약한 국제레짐이라 할 수 있다.²³¹ 참가국들의 동북아 국제

정치 상의 국익 추구가 상이하므로 효과적 대북공조체제를 유지하는 데 어려움을 겪어 온 것이 사실이다. 그 간 북한은 이러한 균열을 비집고 들어와 비핵화 없이 경제적 이익만을 편취해 왔다. 김정은 정권도 유사한 줄타기 외교를 추구할 것으로 보인다. 따라서 한국은 6자회담을 둘러싼 외교전에 적극적으로 관여, 회담 당사국 간의 이해 충돌을 조정하는 데 노력을 기울여야 할 것이다. 당사국들 간 6자회담 관련 대북공조 이슈에 최소한의 컨센서스와 행동 가이드라인을 정립하는데 진력해야 한다. 6자회담 등을 통해 김정은 정권을 국제 질서에 편입시켜, 북한의 도발적 모험적 행태에 제동을 걸 수도 있을 것이다.

북한 비핵화에 회의적인 국내외 행위자들에 대해 비핵화의 당위성을 설득하면서, 북한 비핵화 등 북한 문제의 결정적 해결은 통일이라는 여론을 확산시키는 통일외교를 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다. 특히 대중국외교에 전념, 현 북한체제의 유지가 중국적으로 동북아 현상유지에 부담이 될 수 있으며, 한국 주도의 평화적 통일, 또는 그 전단계로서 북한체제의 비핵화, 비군사화를 추진하는 것이 중국의 장기적 국익 신장에 도움이 될 것임을 인식시키는데 노력을 아끼지 않아야 할 것이다. 국내적으로도 통일의 당위성과 편익을, 동시에 북한의 비핵화 및 개혁·개방 유도의 필요성을 국민들에게 설득해 나가야 할 것이다.

(2) 대북정책의 유연성 강화 및 돌발사태 대책 수립

대북정책상의 유연성 확보에 노력해야 한다. 한편에선 북한 내 돌발사태 발생 가능성에 대비해야 한다. 숙청 및 엘리트 물갈이를 둘러싼 친(親)장성택 대 반(反)장성택 그룹 간, 또는 김정은 친위세력 대 장성

²³¹ 다음 참조. 김진하, “6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석: 미중 정상회담 이후 정세 변화를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2011년 5월호, pp. 47~74.

I
II
III
IV
V
VI
VII

택 그룹 간 권력투쟁 상황을 면밀히 주시할 필요가 있다. 특히 후자는 김씨 가문과 장성택 그룹을 연결하며 결정적 중재 또는 조정 기능을 수행하던 중요 행위자(유훈 해석 및 이행자)로서 김경희가 퇴장할 경우 현실화 될 수 있는 시나리오이다. 정치적 혼란 사태가 발생할 경우, 북한 내 파벌 간 및 국가 간 세력 균형이 향후 북한의 정치형태를 좌우할 결정적 요소로 작용할 수 있으므로, 한·미 간 공조를 강화하는 한편, 중국과의 대타협도 고려해야 할 것이다. 북한에 정치적 변화 상태가 발생할 시, 친(親)서방, 개혁, 비핵화 타협가능 세력에 의한 정치질서 재확립을 재정적·외교적으로 지원하기 위한 계획도 사전에 준비해 놓을 필요가 있다.

북한은 여전히 급격한 체제 붕괴의 위험성을 갖고 있다. 김정은 정권의 세습 안정화 정책이 실패로 끝날 경우, 이러한 위험성은 더욱 커진다. 인간안보가 총체적으로 붕괴하여 대량난민 사태 등이 발생할 수도 있다. 무정부 상태의 극단적 혼란, 국경통제 해체, 민중봉기 발생 및 폭력탄압 등으로 북·중 국경, 그리고 심지어는 휴전선 근방에서 대량의 난민 또는 탈영병 사태가 발생할 수도 있는 것이다. 거대 규모 자연재해(화산 폭발, 대규모 기아, 전염병 창궐, 관리 소홀로 인한 핵 방사능 유출 또는 폭발 등)와 이로 인한 통제불능상태의 발발도 가능하다. 이러한 유사시를 대비하여 미국 측의 경제 및 외교적 지원을 획득, 공동으로 내몽골 또는 몽고, 러시아 원동지역에 UN 관할하 난민촌 운영하는 한편, 중국 측을 공동으로 압박, 피란민 또는 난민구제사업을 추진해 나가야할 필요성이 발생할 수도 있다. 또한 자연재해 극복을 위한 긴급구호 프로그램을 실시하고, 난민보호 및 재난구제를 위한 전문가 및 인력을 지원해야 할 순간이 도래할 수도 있을 것이다. 민중봉기에 대한 폭력 탄압 및 대량학살 사태 발생 시, 국제제재의 공동 추진과

함께, 보호책임(Responsibility to Protect: R2P) 원칙을 적용한 국제 사회와 평화재건을 위한 개입 가능성도 염두에 두고 비상계획을 수립해 두어야 할 것이다.

북한의 군사적 도발 등에 대응하는 비상계획도 수립, 이에 근거하여 즉각적 대응이 가능하도록 매뉴얼화를 추진할 필요도 있다. 미국 등 우방과의 대북 군사공조 체제를 강화하는 한편, 억지 및 방위태세 확립에도 만전을 기울여 나아가야 한다. 김정은 정권 핵심부의 권력 장악력이 현저히 떨어질 경우, 강경 군부 등에 의해 북한 중앙정부의 의지와 관계없는 국지적 도발 가능성도 상존하므로, 북한 정부와의 핫라인 개설 등 최소한의 의사 확인 통로를 열어둘 필요도 있다.

다른 한편 선택적 관여정책도 진지하게 고려해 보아야 할 때이다. 군경제 개혁 및 민생회복을 위한 실질적 조치 이행 여부 및 추이를 객관적으로 관찰, 판단하며 대북정책을 조율할 필요가 있다. 김정은 정권에 의한 군부 숙정 및 군경제 정리 작업 등이 한반도 긴장완화 및 남북관계 개선에 유익할 정도로 진행된다면 북한에 보다 유연한 조치를 검토할 필요도 있다. 북한 내 권력 및 경제구조 재편과정에 간접적 영향을 행사할 수 있는 수단으로써 이슈별, 국면별로 특화된 선택적 재관여 정책을 입안 및 집행할 수도 있다. 북한이 부분적이거나 개혁 및 개방에 임할 경우 이를 선택적으로 지원할 필요도 있다. 중국의 북한 진출을 단지 민족주의관점에서 방어적으로만 대처할 필요는 없다. 오히려 중국이 북한의 개방에 선도적 역할을 수행한다면, 이를 잘 활용하여 보다 안전하게 북한에 투자할 수 있는 기회도 주어질 수 있다. 중국과의 경제공조도 필요하다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

(3) 스마트(Smart) 제재 및 구조화된 개발지원의 전략적 운영

과거 대북정책의 경험을 교훈 삼아 똑똑한(Smart) 제재 및 경제지원책을 강구할 필요가 있다. 대상국(즉, 북한) 일반 주민의 고통을 최소화하면서도 동시에 대상국의 독재체제에 대해서는 불복(Noncompliance)의 대가를 최대화하는 보다 ‘똑똑한 제재(Smart Sanctions)’ 조치를 강구해야 할 필요성이 있다.²³² 이미 북한정권은 핵무장 추진으로 초래된 경제제재와 그 고통을 일반 주민에 적극 전가하면서, 그 책임을 미국 및 한국 측에 떠넘기는 대주민 선전활동에 전념하고 있다. 똑똑한 제재정책을 강구하여 북한 정권의 핵무장 추진 및 독재체제 강화 노력에는 고통을 배가시키면서도 북한 주민의 고통은 덜어줄 필요가 있다. 경화는 물론 현금화가 가능한 지원을 최대한 억제하면서도, 국내 민간 NGO, 그리고 및 국제 구호 및 인권단체 등을 경유한 주민 지원은 인도적 차원에서 활성화할 필요가 있다. 이를 통해, 북한 주민의 고통을 덜어주며 친한적 분위기를 전략적으로 조성해 나아가야 할 것이다. 북한 주민을 대상으로 하는 공공 및 민간외교에 보다 성의를 기울여나가야 한다.

도발 억제 및 개혁 촉진을 위해 구조화된 지원 프로그램을 강구할 필요도 있다. 향후의 경제 유인책은 점진적 개발 및 단계적 이행방안에 중점을 둔 ‘장기적’ 프로그램 형식을 취할 것이 요구된다 하겠다. 이를 통해 김정은 정권으로 하여금, 군사적 도발 등 평화 훼손 행위가 발생할 경우, 장기적으로 고통이 수반될 수밖에 없음을 체계적으로 이해

²³² Jin-Ha Kim, “In Search of Balance between Inducements and Sanctions: Evaluating the Lee Myong-bak Administration’s North Korea Policy,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 21, No. 1 (June 2012); Daniel W. Drezner, “How Smart Are Smart Sanctions?” *International Studies Review*, Vol. 5, No. 1 (March 2003), p. 107.

시킬 수 있을 것이다. 일회성, 선심성, 정치성 짙은 경제지원을 최소화 하면서, 점진적 경제교류 및 투자 계획을 수립하여 북한의 학습 효과를 극대화하는 노력이 병행되어야 할 것이다. 투자 및 개발원조 등도 한국 단독으로 추진하기보다는 국제적 다자 간 협력체를 구성하여 접근할 필요가 있다. 북한의 계약 번복이나 반시장적 억지 행태를 예방하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 북한의 책임성도 강화될 수밖에 없을 것이며, 도발 등 북한 측 이상 행태로 인한 비상사태 발생 시, 국제사회의 공동 협력으로 이를 극복해 나갈 수 있을 것이다. 즉, 경제지원 이슈에서도 국제공조체제 확립은 매우 중요하다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

참고문헌

1. 단행본

- 고재홍. 『김정일 체제의 북한군 연구』. 서울: 국가안보전략연구소, 2011.
- 박영호. 『평화통일을 위한 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박형중·이기현 외. 『부패의 개념과 실태 및 반부패개혁』. 경제인문사회협동연구총서, 2011.
- 배정호·이춘근 외. 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 서진영. 『현대중국정치론-변화와 개혁의 중국정치』. 서울: 나남, 1997.
- 외교통상부. 『2012 외교백서』. 서울: 외교통상부, 2012.
- 우평균. 『푸틴시대 러시아정치외교와 극동개발』. 파주: 한국학술정보, 2008.
- 이상국 외. 『후진타오시기 중국의 안보·국방정책 결정 메커니즘 분석』. 서울: 한국 국방연구원, 2011.
- 이정남 외. 『민주주의와 중국』. 서울: 아연출판부, 2012.
- 조셉 나이 저. 홍수진 역. 『소프트파워』. 서울: 세종연구원, 2004.
- 코트라. 『한국-러시아 앞으로 20년을 대비하라』. 서울: 코트라, 2010.
- 통일연구원. 『평화통일을 위한 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 한국외국어대학교. 『글로벌 전망 2030 러시아의 전략적 시각』. 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2012.
- 황병덕 외. 『중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 1부』. 서울: 통일연구원, 2011.

Bratton, Michael & Nicolas van de Walle. *Democratic Experiments*

- in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Brownlee, Jason. *Authoritarianism in an Age of Democratization.* Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Ha, Yong chool & Shin Beom Shik. *Russian nonproliferation policy and the Korean peninsula.* Carlisle, PA: U.S. Army War College, December 2006.
- Haggard, Stephan & Marcus Noland. *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea.* Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Lo, Bobo & Lilia Shevtsova. *A 21st Myth – Authoritarian Modernization in Russia and China.* Moscow: Carnegie Moscow Center, 2012.
- Miller, Alice L. *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy.* Institutionalism and Changing Dynamics of Chinese Leadership Politics in Li Cheng (eds.). Washington D.C.: Brookings Institution, 2008.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History.* New York: Basic Books, 2001.
- O'Donnell, G. and P. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- US Department of Defense. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China.* Washington: US

Department of Defense, 2010.

US Department of Defense. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington: US Department of Defense, 2012.

Zhevin, Alexander Z., Ivan S. Zakhrchenko, Grigory S. Logvinov, V. E. Novikov, Alexander A. Pikaev, and I. I. Sagitov, G. D. Toloraya (eds.). *The Korean peninsular: Challenges and Opprotunities for Russia*. Moscow: Special Report of Russia Natioanl Committee, 2010.

Дынкина, А .А. Под ред. ак. *Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант*. Москва: Магистр, 2011.

中國國務院新聞辦公室. 『中國的和平發展』 白皮書, 2011.

郝雨凡 林甦. 『中國外交決策－開放与多元的社會因素分析』. 社會科學文獻出版社, 2007.

胡鞍鋼. 『中國：挑戰腐敗』. 杭州：浙江人民出版社, 2001.

2. 논문

고재남. “한-러 정치·외교 관계 20년: 평가 및 향후 과제.” 『슬라브학보』. 제25권 4호, 2010.

김기정·정진문. “다오위다오/셴카쿠 제도 분쟁에 대한 중국의 정책결정 구조 분석: 군부의 영향력을 중심으로.” 『중소연구』. 제34권 2호, 2010.

- 김성한. “신보수주의 미국외교의 현황과 전망.” 『주요국제문제분석 보고서』. 외교안보연구원, 2007.
- 김애경. “중국 새로운 지도부 대외정책 전망.” 『2012년 동아시아국가들의 권력교체와 한반도』. 한신대 유라시아연구소 창립기념 학술대회 발표집, 2012.
- 김연철. “3차 남북정상회담의 필요성과 가능성.” 『통일전략포럼-남북정상회담 가능한가』. No. 49. 경남대학교 극동문제연구소, 2011.
- 김진하. “6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석: 미중 정상회담 이후 정세 변화를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2011.
- 김현욱. “오바마 정부의 대북정책과 6자회담 재개 가능성.” 『주요국제문제분석』. No. 2011-32. 국립외교원 외교안보연구소, 2011.
- 김홍규. “중국 제5세대 지도자군 형성 전망.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2007.
- 배정호 외. “미중정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항.” 『통일정세분석』. 통일연구원, 2011.
- 서동주. “2012년 러시아 대선의 의의 및 정치구도 전망.” 『2012년 러시아 대선 리포트: 푸틴의 복귀와 러시아의 미래』. 한국외국어대학교 러시아연구소, 2012.
- 이기현. “중국 공산당 17기 6중 전회에 관한 소고: 뜬금없는 문화개혁, 신(新)통치전략으로 유용할 것인가?.” 『통일연구원 온라인시리즈』, 2011.
- _____. “중국의 농민저항과 당국가의 대응 그리고 민주화.” 이정남 엮음. 『민주주의와 중국』. 서울: 아연출판부, 2012.
- 이동률. “중국 민족주의의 고조의 대외관계 및 한중관계 영향.” 『중소연구』. 제34권 4호. 한양대 아태지역연구센터, 2011/2012.
- 이지용. “미중 정상회담 이후 한반도 안보정세.” 『주요국제문제분석』.

외교안보연구원, 2011.

이홍규. “보시라이 해임과 충청모델의 미래.” 『코리아연구원 현안진단』. 제212호, 2012. 3. 28.

정은숙. “푸틴 3기 러시아의 대외정책과 한·러관계.” 『정세와 정책』. 2012년 6월호. 세종연구소, 2012.

정형근·김지영. “2011년도 북한의 대외경제 실적분석과 2012년도 전망.” 『KIEP 지역경제 Focus』. 제6권 5호, 2012.

제성훈. “3기 푸틴 정부의 대내외정책 전망.” 『2012년 러시아 대선 리포트: 푸틴의 복귀와 러시아의 미래』. 한국외국어대학교 러시아연구소, 2012.

주장환. “제 17기 중국 공산당 중앙위원회: 기술관료의 쇠퇴와 일반관료의 부상.” 『중소연구』. 제33권 2호, 2009.

_____. “중국 제5세대 정치엘리트-행위자와 구조적 특성에 대한 분석.” 『국가전략』. 제17권 3호, 2011.

최관장. “소련 사회주의 해체이후 중국의 반화평연변정책과(反和平演變政策) 한반도.” 『슬라브 연구』. 제8권, 1992.

최우선. “중국의 부상과 미국의 대응.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2011.

최원기. “미국과 동아시아 지역협력: 동아시아 정상회의(EAS)와 환태평양 파트너십(TPP)을 중심으로.” 『2010년 정책연구과제 2』. 서울: 외교안보연구원, 2010.

한종만. “한·러수교 20주년 회고와 전망: 경제 분야.” 『슬라브학보』. 제25권 4호, 2010.

Alesina, Alberto & David Dollar. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?.” *NBER Working Paper* 6612. National Bureau

of Economic Research, 1998.

- Bellin, Eva. "Coercive Institutions and Coercive Leaders." Marsha Pripstein Posusney & Michele Penner Angrist (eds.). *Authoritarianism in the Middle East: Regimes and Resistance*. Boulder: Lynne Rienner, 2005.
- Blackwill, Robert D. "The Geopolitical Consequences of the World Economic Recession: A Caution." *Occasional Paper*. RAND Corporation, July 2009.
- Brownlee, Jason. "Hereditary Succession in Modern Autocracies." *World Politics*. Vol. 59, Issue 4, July 2007.
- Burns, Alexander. "Public Notice Poll: Obama and Romney Tied, Debt Issues at Forefront." *Politico*. August 25, 2012.
- Cha, Victor D. "The End of History: 'Neojuche Revivalism' and Korean Unification." *Orbis*. Vol. 55, No. 2, Spring 2011.
- Clinton, Hilary. "America's Pacific Century." *Foreign Policy Magazine*. November 11, 2011.
- Daggett, Stephen et al. (eds.). "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' Toward Asia." *Congressional Research Service Reports R42448*. March 28, 2012.
- Dale, Catherine & Pat Towell. "In Brief: Assessing DOD's New Strategic Guidance." *Congressional Research Service Reports R42146*. January 12, 2012.
- Denmark, Abraham M. "China's Arrival: A Framework For A Global Relationship." Abraham M, Denmark and Nirav Patel (eds.). *China's Arrival: A Strategic Framework For A Global Relationship*. Washington D.C.: Center for a New American Security, 2009.

- Drezner, Daniel W. "How Smart Are Smart Sanctions?" *International Studies Review*. Vol. 5, No. 1, March 2003.
- Eberstadt, Nicholas. "Why Hasn't North Korea Collapsed? Understanding the Recent Past, Thinking About the Future." Young Whan Kihl and Hong Nack Kim (eds.). *North Korea: The Politics of Regime Survival*. Armonk: M.E. Sharpe, 2007.
- Fargo, Thomas. "The Military Side of Strategic Rebalancing." *Asia Policy*. No. 14, July 2002.
- Feigenbaum, Evan A. "Strengthening the U.S. Role in Asia." *Council on Foreign Relations*. November 16, 2011.
- Frost, Ellen L. "China and Regional Organization." *Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on "China's Activities in Southeast Asia and the Implications for U.S. Interests."* February 4, 2010.
- Gause, Ken E. "North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point." *Strategic A Studies Institute (SSI) Report*. Carlisle, PA: U.S. Army War College, September 2006.
- Geddes, Barbara. "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?." *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, June 1999.
- Habib, Benjamin. "North Korea's Parallel Economies: Systemic Disaggregation Following the Soviet Collapse." *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 44, Issue 2, June 2011.
- Hurd, Joseph K III. "US Election Note: International Trade Policy

- after 2012.” Chatham House Programme Papers. London; Chatham House, June 2012.
- Jakobson, Linda & Dean Knox. “New Foreign Policy Actors in China.” *SIPRI Policy Paper* 26. September 2010.
- Kim, Jin-Ha. “North Korea’s Succession Plan: Stability and Future Outlook.” *Ilmin Working Paper*. No. 8, December 2010.
- _____. “In Search of Balance between Inducements and Sanctions: Evaluating the Lee Myung-bak Administration’s North Korea Policy.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 21, No. 1, June 2012.
- _____. “On the Threshold of Power 2011/2012: Pyongyang’s Politics of Transition.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 20, No. 2, December 2011.
- Kim, Samuel S. “The Future of the Post-Kim Il Sung System in North Korea.” Wonmo Dong (eds.). *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Society, and Economic Cooperation*. Armonk: East Gate, 2000.
- KINU. “In Search of Balance between Inducements and Sanctions: Evaluating the Lee Myung-bak Administration’s North Korea Policy.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 21, No. 1, June 2012.
- _____. “On the Threshold of Power 2011/2012: Pyongyang’s Politics of Transition.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 20, No. 2, December 2011.
- Kuchins, Andrew C. “Russia Drifts Eastward?.” *Global Forecast 2012*. Center for Strategic and International Studies. April 16, 2012.

- Li, Cheng. "China's Midterm Jockeying Gearing up for 2012." *China Leadership Monitor*. No. 34, 2011.
- _____. "Reclaiming the Head of the Dragon." Shanghai as China's Center for International Finance and Shipping. *China Leadership Monitor*. No. 28, 2009.
- Lieberthal, Kenneth. "How Domestic Forces Shape the PRC's Grand Strategy and International Impact." Ashley J. Tellis & Michael Wills (eds.). *Domestic Political Change and Grand Strategy*. Seattle and Washington D.C.: NBR, 2007.
- Lipman, Maria, Alexey Malashenko, Nikolay Petrov, and Dmitri Trenin. "Russia on the Move." Carnegie Endowment for International Peace. *Policy Outlook*. June 2012.
- Mikheev, Vasily. "The Korean Unification: Russia's Position and Strategy Recommendations." International Seminar on Korean Unification and International Politics in East Asia. Seoul. November 30, 2009.
- Nanto, Dick K. & Emma Chanlett-Avery. "North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis." *CRS Report for Congress R32493*. January 22, 2010.
- Nikitin, Mary Beth et al. (eds.). "Implementation of UN Security Council Resolution 1874." *Congressional Research Service Reports*. August 13, 2009.
- Noland, Marcus. "North Korea: The Tyranny of Deprivation." Robert I. Rotberg (eds.). *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rouge Nations*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2007.
- _____. "Why North Korea Will Muddle Through."

Foreign Affairs. Vol. 76, No. 4, July/August 1997.

Oechslin, Manuel. "Targeting Autocrats: Economic Sanctions and Regime Change." Paper Presented at Tiburg University and the NEUDC Conference. Boston, 2011.

Orttung, Robert W. "Can Putinism Evolve?." *Russian Analytical Digest*. No. 110, March 16, 2012.

Pertovsky, Vladimir. "Russia and ASEAN: 15 years as dialogue partners." *Valdai*. July 20, 2011.

Rotberg, Robert I. "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair." Robert I. Rotberg (eds.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Saalman, Lora., Jonathan Ray, Kevin Ching, Timothy Sussman, Tina Xuejiao Hu, Wesmond Andrews, Lovely Umayam, Navindra Gunawardena and Catherine Dill. "China and Russia: Strategic Relations and Arms Control." Carnegie Moscow Center. March 23, 2012.

Shambaugh, David. "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term." *Washington Quarterly*. Vol. 26, No. 2, Spring 2003.

Snyder, Richard. "Paths out of Sultanistic Regimes: Combining and Voluntarist Perspectives." H.E. Chehabi & Juan J. Linz (eds.). *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

_____. "Paths out of Sultanistic Regimes: Combining and Voluntarist Perspectives." H.E. Chehabi & Juan J. Linz (eds.). *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins

- University Press, 1998.
- Stokes, Bruce. "US Election Note: Economic Policy after 2012." *Chatham House Programme Papers*. London: Chatham House, 2012.
- Swaine, Michael D. "China's Assertive Behavior Part Four: The Role of the Military in Foreign Crises." *China Leadership Monitor*. No. 37, 2012.
- Trenin, Dmitri. "Obama's Chance to Earn His Nobel Prize." *The Moscow Times*. November 8, 2012.
- _____. "What Will Putin Do in Foreign Policy?" *Diplomaatia*. May 2012.
- _____. "The Role of China-Russia Relations in Global Governance." *China Radio International's Teahouse*. June 1, 2012.
- Vorontsov, Alexander V. "North Korea during the Process of Change." *New Paradigms for Transpacific Collaboration*. Korea Economic Institute Joint U.S-Korea Academic Studies U.S.-Korea Academic Symposium, 2006.
- _____. "Current Russia-North Korea Relations and Achievements." *Asia Briefing*. No. 71, Brookings Institution, February 2007.
- Willerton, John P. "Semi-presidentialism and the Evolving Executive." Stephen White, Richard Sakwa and Henry E. Hale (eds.). *Developments in Russian Politics 7*. Durham: Duke University Press, 2010.
- Zhu, Xufeng. "The Influence of Think Tanks in the Chinese Policy Process: Different Ways and Mechanisms." *Asian Survey*.

Михеев, Василий . “Россия–Китай : дозагрузка отношения.”
Мировая экономика и международные отношения.
No. 6, 2010.

Путин, Владимир. “Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России.” *Российская газета*
February 20, 2012.

_____. “Демократия и качество государства.” *Коммерсантъ* February 6, 2012

_____. “Россия и меняющийся мир.” *Московский е новости.* February 27, 2012.

Гудкоф, Лев. “Природа Путинизма.” *Вестник общественного мнения.* No. 3, 2009.

Силецкий , Игорь. “Выборы–2012: карт-бланш на реформы.”

Титаренко, Михаил. “Россия, Китай и идея транстихоокеанского партнерства.” *Tasks of the New Governments of Russia and Korea for further Development of their Partnership.* The 24th Korea–Russia International Conference. September 20–21, 2012.

Безверхий , Кирилл. “Япония рассматривает возможность строительства газопровода из России.” *Голос России*

Самокищ, Игорь & Лилия Шевцова. “Исторически новая ситуация для России.” *Московский центр Карнеги* August 22, 2012.

Тренин, Дмитрий . “В ожидании Ромни: перспективы росси

й ско-американски х отношений.” *Московский центр Карнеги*. August 31, 2012,

李榮梅.“中國共產黨執政以來反腐敗方式選擇的歷史經驗與啓示.”『理論研究』. 第5期, 2009.

劉俊俊.“反腐敗：困局，難點與路徑選擇.”『法治論壇』. 第19輯, 2010.

孫哲.“中國外交思想庫：參與決策的角色分析.”『夏旦學報』. 第4期, 2004.

于建嶸.“當前我國群體性事件的主要類型及其基本特征.”『中國政法大學學報』. 第6期, 2009.

3. 기타자료

백우열.“중국 리더십 교체 이후 중국 국내정치 평가 및 전망.” 통일연구원 자문회의. 2011.10.14.

원동욱.“중국 리더십 교체 이후 대외정책 및 대북정책 전망.” 통일연구원 자문회의. 2011.10.20.

『경향신문』.

『데일리 NK』.

『매일경제』.

『머니투데이』.

『서울신문』.

『아시아경제』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한겨레』.

『한국일보』.

Financial Times.

NHK.

Telegram.

The Guardian.

USA Today.

Wall Street Journal.

Washington Post.

YTN.

『朝日新聞』.

『共同通信』.

『日本經濟新聞』.

『新華网』.

『中國网』.

『中國日報』.

『中華人民共和國外交部』.

『法制晚報』.

『産經新聞』.

『讀賣新聞』.

『時事通信』.

Граждане не верят в новые партии и стали терпимее к “Единой России.” <<http://www.kommersant.ru/doc/1998729>>.

<<http://hotair.com>>.

<<http://www.css.ethz.ch>>.

<<http://www.fmprc.gov.cn>>.

<<http://www.kommersant.ru>>.

<<http://www.mittromney.com>>.

<<http://www.mittromney.com>>.

<<http://csis.org>>.

<<http://rus.ruvr.ru>>.

<<http://www.ihs.com>>.

<<http://valdaiclub.com>>.

<<http://www.carnegie.ru/publications>>.

<<http://www.chathamhouse.org>>.

<<http://www.china.com.cn>>.

<<http://www.ft.com>>.

<<http://www.keia.org>>.

<<http://www.defense.gov>>.

<<http://www.whitehouse.gov>>.

<<http://www.transparency.org>>.

<<http://www.cirkf.ru>>.

<<http://www.unikorea.go.kr>>.

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, 양감용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
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		19,000원

협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(상)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(하)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 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
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략() - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논 총

<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
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2012	손기웅 외	23,500원

기 타

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 통일예측시계구축	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 (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원

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 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU정책연구시리즈

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 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 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) 선도구와 북한나선특별시, 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
2012-04	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-04(E)	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-05	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외

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
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

Study 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.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.

기 타

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.

