

KINU 연구총서 13-05

오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략

배정호 · 박영호 · 김진하 · 백우열 · 유영철

KINU 연구총서 13-05

오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략

배정호 · 박영호 · 김진하 · 백우열 · 유명철

오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략

인 쇄 2013년 12월

발 행 2013년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 국제관계연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 예원기획

ISBN 978-89-8479-730-7 93340

가 격 ₩11,000

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략

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

목 차

요약	ix
I. 서론	1
1. 동북아 전략환경의 개관	3
2. 연구의 목적 및 주요내용	5
II. 미국의 국내정치와 대북전략	9
1. 국내정치와 외교정책	11
2. 대외전략과 대북전략	22
III. 중국의 국내정치와 대북전략	51
1. 국내정치	53
2. 대외전략과 대북전략	75
IV. 일본의 국내정치와 대북전략	83
1. 국내정치	85
2. 대외전략과 대북전략	106
V. 러시아의 국내정치와 대북전략	121
1. 국내정치	123
2. 대외전략과 대북전략	135

오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의
국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략

VI. 김정은 정권의 핵무장 드라이브와 한국의 대북 핵정책	145
1. 북핵(北核)위기 심화와 한국의 대응방안	147
2. 김정은 정권의 북핵 위기 심화 메커니즘	151
3. 과소견제에 대한 이론적 조망 및 시사점	159
4. 기존 대북 핵전략의 실패요인 진단 및 향후 대응방안	180
VII. 한국의 대북 및 통일외교 전략	197
1. 한국의 대북전략과 통일외교전략의 기초	199
2. 한국의 대북 및 통일외교 세부전략	207
참고문헌	233
최근 발간자료 안내	247

표 목 차

<표 IV-1> 2012년 12.16 총선과 자민당 ‘정권 공약’의 주요 내용	86
<표 IV-2> 중의원 총선(2012.12.16)과 주요 정당의 획득 의석수	87
<표 IV-3> 숫자로 보는 일본 중의원 의석수의 의미	88
<표 IV-4> 아베 내각의 각료 명단	90
<표 IV-5> 무라야마 담화와 일본 침략에 관한 규정	92
<표 IV-6> 아베 내각의 각료들의 각종 우익단체 가입 인원과 비율	96
<표 IV-7> 참의원 총선(2013.7.21)과 주요 정당의 획득 의석수	99
<표 IV-8> ‘자유와 번영의 호(弧)’의 전략적 특징	107
<표 IV-9> 일본의 ‘對아세안(ASEAN)외교 5원칙’	110
<표 IV-10> 기존의 일본 대북제재 조치	116
<표 V-1> 러시아 정부 직급체계 및 각료현황	127
<표 V-2> 극동지역 자원 보유 현황	130
<표 V-3> 러시아 성장률(2008~2013년 상반기)	131
<표 V-4> 실질 GDP 성장률 추이 및 전망	132
<표 V-5> 러시아 경상수지(2010~2013년 상반기)	133
<표 V-6> 2013년 예산법률안 및 2014~2015년 계획안	134

오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의
국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략

<표 VII-1> 한반도 신뢰프로세스키워드(Key Word)의 개념	201
<표 VII-2> 한반도 신뢰프로세스의 목표, 추진원칙과 추진기조	203

그림 목 차

<그림 II-1> 중국을 군사적으로 포위하는 미국	35
<그림 IV-1> 자유와 번영의 호(弧)	107
<그림 VI-1> 동맹패턴과 균형정책	168
<그림 VI-2> 국가 결집도와 Balancing Pattern	174
<그림 VI-3> 북핵 대응정책 스펙트럼	187
<그림 VII-1> 한반도 신뢰프로세스의 전략적 개념도	200

요 약

본 연구서는 1) 오바마-시진핑 시대의 동북아 전략환경의 변화, 2) 미국·중국·일본·러시아 등의 리더십 교체에 따른 국내정치와 대외전략 및 대북전략에 대해 분석하였고, 3) 최근 한층 더 심각해진 북한의 핵무장 드라이브에 대해 심층적으로 분석하였다. 그리고 이와 같은 분석을 기반으로 한국의 통일외교전략의 기초 및 대미·대중·대일·대러·대북에 대한 전략을 강구하였다. 본 연구서의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 미국

오바마 정부가 당면한 핵심과제는 미국의 경제회복과 재정적자 완화, 의료보험 개혁 등의 국내문제다. 특히, 의료보험 개혁은 참여한 국내 갈등요인이 되었고, 국내외에 걸친 비밀정보수집에 대한 폭로는 오바마 대통령의 리더십에 상당한 부담이 되고 있다. 이러한 상황은 오바마 대통령의 아시아 중시의 재균형정책에 영향을 미치고 있다. 아시아 재균형정책은 중국의 팽창과 도전, 아·태지역의 위상 증대, 미국의 국제위상의 상대적 약화 등에 대처하면서 세계질서의 주도력을 회복하고 자국의 이익을 보호하기 위한 전략인데, 전통적인 양자동맹의 강화, 안보·경제적 차원에서 다자외교 및 다자협력 등의 다양한 수단이 동원되고 있다. 오바마 정부의 대북정책은 북한의 약속 위반에 대한 단호한 입장 견지, 대화와 압력 병행, 외교·경제적 수단과 함께 군사적 압박 수단 활용 등을 통해 추진되었다. 그러나 ‘전략적 인내’로 불린 오바마 정부의 대북정책은 북핵문제의 악화를 방지하지 못함으로써 새로운 접근이 필요하다는 비판도 대두되었다. 향후 오바마 정부의 대북정책은 핵무기와 장거리미사일 개발을 억지하고 차단하는 데 계속 역점이 두어질 것이다.

2. 중국

2012년 10월, 중국공산당 제18차 당대회에서 제5세대 신정부가 출범하였다. 제5세대 지도부의 국내정치 부문에서의 도전과 과제는 성장과 분배의 균형이다. 제5세대 지도부는 정권의 공고화를 위해 성장과 분배의 균형을 통한 개인·지역·정부와 사회 간의 빈부격차의 해소를 추구하고, 정치개혁·통제를 통한 사회안정의 강제적 유지를 중시할 것이다. 이러한 국내정치적 상황은 중국공산당 지도부에게 ‘중화민족의 부흥’이라는 민족주의적인 이데올로기의 활용을 통해 정치적 정당성을 강화하는 명분이 되고 있다. 그리고 제5세대 지도부는 대외적으로 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 외교정책을 천명하면서 중국의 새로운 ‘유소작위(有所作爲)’ 대외정책의 전개를 명백히 하고 있다. 이러한 중국의 외교정책은 대미 관계를 중심으로 새로운 국제관계의 틀을 형성하는 상황을 만들고 있으며 그 중심에 동북아시아 안보레짐과 한반도 통일 이슈가 자리하고 있다. 따라서 북한의 핵무장을 둘러싼 한반도의 안보 위기는 미국과 중국, 그리고 동북아 4국에 가장 시급한 당면 과제로서, 중국의 새로운 대외정책에 대한 전략적 대응이 한국외교의 최우선 과제임을 시사한다.

3. 일본

2012년 12월, 민주당에서 자민당으로 정권이 교체되면서 등장한 아베 총리는 소위 ‘정상국가’를 지향한 ‘민족주의적 국가관’의 확립을 추구하고 우경화된 국가관의 확립, ‘자학(自虐)사관’의 극복 등을 지향하여 과거사에 대한 퇴행적 언행을 하기 시작했다. 일본 정국의 우경화는 한층 심화되기 시작하였고, 대외전략에도 투영되었다. 아베정권의 대외 전략은 미국의 아시아 회귀(Pivot to Asia)와 재균형(Rebalancing) 정

책에 응하면서, 중국의 G2 부상에 따른 아시아에서의 힘의 균형 변화에 대응하기 위해 미·일동맹의 강화와 일본의 전략적 역할 증대, 동남아시아 중시 외교 등을 추구하고 있다. 대북전략은 기존의 ‘대화와 압박’ 전략기조를 유지하면서 한편으로는 미·일공조를 기반으로 북한의 제3차 핵실험에 대해 제재를 가하고 있고, 다른 한편으로는 납치문제의 해결을 위한 ‘대화와 교섭’을 전개하고 있다.

4. 러시아

푸틴 3기 정권은 국내정치 부문에서 반푸틴 정서를 극복하기 위해 보수층 결집과 보수 우경화를 통한 권력강화에 매진하고 있으며, 대외정책 부문에서도 과거 정권보다는 서방에 더욱 강경한 자세를 취하고 있다. 러시아는 국제 안보구도의 변화에 대해 대비하고 있으며, 미국의 영향력이 점차 감소하는 가운데 지역 및 이해관계를 중심으로 한 국가들의 연합이 미국을 대체할 것이라고 예상하여 CIS 국가들을 중심으로 친러시아 블록의 형성을 도모하고 있다. 그리고 대북정책 부문에서는 북한의 연평도 포격, 북한의 제3차 핵실험 등을 계기로 변화의 조짐을 나타내고 있다.

5. 북한

김정일이 김정은 체제의 생존을 확보하기 위해 기획한 엘리트 간 세력균형체제는 권력 승계 초반에 김정은에 도전하는 세력을 억제하는데에는 일정 부분 성공을 거두었다. 그러나 김정은 노동당 제1비서의 미약한 권위와 기회주의적 행보는 체제 모순의 구조적 해결이 아닌 갈등의 임시적 봉합을 초래하고 있다. 이러한 갈등의 봉합과 경쟁적인 구조는 김정일 시대부터 지속되어온 강온 양면책의 진폭을 확대하면

서 한반도 불안정성을 증폭시키고 있다. 제도화된 엘리트 간 갈등 조정 및 통합 기제가 부재한 가운데, 엘리트 간 통나무 굴리기와 견제 및 균형의 구조는 소위 핵 강성대국 건설이라는 김정일의 정책기조를 유지하게 하는 동력이 되고 있다. 즉, 북한의 핵개발은 체제적 위기에 봉착한 김정일 시대 이후 본격화되었고, 김정은 승계 이후 오히려 더욱 가속화되는 경향을 보이고 있다.

6. 한국의 대북전략 및 통일외교전략

박근혜정부는 대북정책으로서 한반도 신뢰프로세스를 주창하고, 동북아 평화협력 구상을 제시하였다. 한반도 문제와 동북아 지역의 지속 가능한 평화발전은 상호 불가분의 관계에 있으므로, 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상은 상호 긍정적 영향을 줄 수 있는 선순환적 관계이며, 긴밀한 조율을 통하여 상호보완적으로 추진될 수 있다. 한반도 신뢰프로세스의 실행과 관련하여 통일외교전략은 한반도 신뢰프로세스의 국내외 홍보, 주요 국가들과의 신뢰 조성 및 구축, 남북 관계의 발전적 정상화 및 북한 핵문제의 해결 등과 관련된 연성 의제의 개발, 한반도 통일과 국내외 편익에 대한 국내외 홍보 등을 추구하여야 하며, 한국 주도의 통일과 동북아, 유라시아 연계발전의 비전을 제시하여야 할 것이다.

주제어: 오바마, 시진핑, 통일외교

Abstract

Domestic Politics and Foreign Policies of the Northeast Asian Countries in the Era of Obama-Xi Jinping Leadership and the North Korea and Unification Diplomacy Strategy of South Korea

Bae, Jung-Ho et al.

Entering the Era of Obama-Xi Jinping leadership, the strategic climate in Northeast Asia is dramatically changing with the Chinese pursuit of the “New Pattern of Relationship between the Great Powers” and the U.S. strategic turn of “Pivot to Asia.” The rise of China also strengthens the US-Japan alliance, reinforcing the role of Japan in the region.

Such a change in the Northeast Asian strategic environment exerts a great influence on the foreign and security strategies of two Koreas, Japan, and Russia with the changes in their strategic postures toward North Korea. In addition, leadership changes in the U.S., Japan, China, and Russia in 2012 seem to allow their domestic political dynamics to be strongly reflected into their processes of strategic formulation and policy implementation.

Key Words: Obama, Xi Jinping, Unification Diplomacy

I

서론

1. 동북아 전략환경의 개관

최근 동북아 지역은 중국의 부상과 미·중관계의 변화, 미·일·중·러의 리더십 교체 등에 의한 전략환경의 변화가 나타나고 있다.

특히 오바마-시진핑 시대의 동북아 지역은 중국의 신형대국관계 추구, 미국의 아시아 재균형정책 등에 의해 전략적 변화가 나타나고 있다.

중국의 시진핑 주석은 2013년 6월에 개최된 미·중정상회담에서 향후의 미·중관계에 대해 ‘신형대국관계(A New Model of Major Country Relation)’를 제안하였다. 이는 중국이 미국에게 협력적인 현상유지 국가로서의 의도를 각인시키는 한편¹, 경제력의 증강을 기반으로 국제적 위상을 높이기 위해 G2체제를 확립하는 전략적 의도를 나타낸 것이라고 볼 수 있다. 중국은 아시아태평양 지역에서 기존의 국제질서 및 구도에 편입되기 보다는, 중국의 비전과 구상이 투영된 새로운 국제질서 및 구도를 형성해 가려고 할 것이다. 현재 중국은 국방력의 현대화, 미사일·잠수함·사이버 등 공격능력의 증강을 통한 지역접근저지 능력의 강화 등을 추구하면서 아시아에 정치적 영향력의 확대를 추구하고 있다.

이에 대해 미국의 제2기 오바마 정부는 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 전략과 더불어 ‘아시아 재균형(Asia Rebalancing)’ 정책으로 대응하고 있다. 미국은 미·일동맹, 한·미동맹, 미·호동맹 등 전통적 동맹체제의 강화, 인도와의 전략적 파트너십 강화, 아세안(ASEAN)과의 군사적 네트워크 강화 등을 추구하고 있다. 즉, 미국은 중국과의 파트

¹ 최우선, “중국의 부상과 미중관계에 따른 동북아전략환경의 변화와 한반도,” 『동북아 전략환경의 변화와 한일 전략적 협력』 (GK 전략연구원 한·일 국제세미나, 2013.9.25) 발췌.

I
II
III
IV
V
VI
VII

너십을 강화하면서 다른 한편으로는 대중국 헤징전략(Hedging Strategy)을 추구하고 있는 것이다.

중국의 부상에 따른 미·중관계의 변화는 동북아 지역에서 미·일동맹의 강화와 일본의 역할 증대로 연계되고 있다. ‘미·일 안전보장협의회(2+2)’는 미·일동맹의 강화를 위하여 2014년까지 ‘미·일 방위협력지침’의 개정하고 일본의 ‘집단적 자위권’의 행사 및 방위예산의 증액 등을 환영하는 ‘공동성명(2013.10.3)’을 발표하였다. 즉 중국의 부상에 의해 아시아 내 힘의 균형에 변화가 나타나고 있는 상황에서 미국은 미·일동맹의 강화를 추구하고 있고, 일본은 미·일동맹의 강화를 기반으로 군사력의 질적 증강 및 역할 강화를 추구하고 있는 것이다.

미·일동맹의 강화와 일본의 군사적 역할의 증대는 중·일관계의 갈등을 한층 더 심화시키고 있다. 중·일관계는 중국의 복상에 대한 일본의 경계, 미국의 대중국 헤징전략에 대한 일본의 전략적 협력, 센카쿠 열도(중국어명: 닌오위다오)에 대한 중·일 영유권 분쟁, 일본의 동지나해·남지나해에서의 해양활동으로 인한 중국과 필리핀 등과의 갈등 등으로 냉각되어 있었는데, ‘미·일 방위협력지침’의 개정과 일본의 ‘집단적 자위권’의 행사로 한층 더 부정적인 영향을 받게 된 것이다.

이상과 같이 동북아 및 동아시아 지역은 교역량의 증대로 인해 경제적 상호의존이 높아지고 있지만, 정치·안보분야에서는 갈등과 대립이 심화하고 있다. 즉 동북아 및 동아시아 지역에는 패러독스(Paradox)가 내재하고 있는 것이다.

2. 연구의 목적 및 주요내용

위에서 살펴 본 바 같이, 오바마-시진핑 시대의 동북아 지역은 중국의 신형대국관계 추구, 미국의 아시아 재균형정책 등에 의해 전략적 변화가 나타나고 있다. 중국의 부상에 따른 미·중관계의 변화는 동북아 지역에서 미·일동맹의 강화와 일본의 역할 증대로 연계되고 있다.

이와 같은 오바마-시진핑 시대, 동북아 전략환경의 변화는 남북한뿐 아니라, 일본, 러시아의 대외전략 및 동북아전략, 대북전략에도 상당한 영향을 미치고 있다. 게다가 2012년에 리더십이 교체된 미국·일본·중국·러시아의 경우, 국내정치 변화에 따른 영향이 대외전략 및 동북아전략, 대북전략에 투영되어 나타나고 있다.

따라서 본 연구는 1) 오바마-시진핑 시대의 동북아 전략환경의 변화, 2) 미국·중국·일본·러시아 등의 리더십 교체에 따른 국내정치와 대외전략 및 대북전략에 대해 분석하고, 3) 최근 한층 더 심해진 북한의 핵무장 드라이브에 대해 심층적으로 분석한다. 아울러 이 같은 분석을 기반으로 한국의 통일외교전략의 기초 및 대미·대중·대일·대러·대북 전략을 강구한다.

본 연구의 분석방법은 각 국가별 특성에 따라 다소 차이가 있지만, 국내정치에 관해서는 주로 정치과정론적 접근을 하고, 대외전략과 대북전략에 대해서는 리더십 교체에 따른 국내정치 변화의 투영, 국익과 정권의 주요 현안, 중국의 부상에 따른 미·일·중·러의 역학관계와 동북아 전략환경의 변화 등을 고려하며 전략적 의미에 역점을 두고 분석한다.

각 장별 주요 분석대상은 다음과 같다. 제II장에서는 제2기 오바마 정부의 국내정치와 핵심 정책과제에 대해 살펴보면서 국내적 갈등 요

I
II
III
IV
V
VI
VII

인과 외교정책의 결정 및 집행과정에 대해 분석한다. 특히, 미국 국내 정치의 갈등요소가 오바마 대통령의 리더십과 대외전략에 미치는 영향에 대해 살펴보면, 미국의 대외전략 및 대북전략에 대해 분석한다. 미국의 아시아 중시와 재균형정책, 중국의 부상과 미·중관계 등에 역점을 두고 대외전략을 분석하고, 대북전략에 대해서는 북핵에 대한 미국의 대응을 중심으로 분석한다.

제III장에서는 2012년 10월에 개최된 중국 공산당 제18차 당대회를 통하여 등장한 제5세대 지도부의 리더십과 중국 국내정치를 중점적으로 분석한다. 즉, 시진핑 국가 주석을 중심으로 한 제5세대 지도부 구성과 특징, 제5세대 지도부의 국내정치에 대한 인식 현황, 제5세대 지도부의 정치개혁과 주요정책 등에 관해 분석한다. 제5세대 지도부의 대외전략에 관해서는 ‘신형대국화’ 외교정책을 중심으로 분석하고, 한반도 및 대북전략에 대해서는 ‘현상유지’ 전략의 변화 여부에 초점을 두고 분석한다.

제IV장에서는 2012년 12월, 민주당에서 자민당으로 정권이 교체되면서 등장한 아베정권의 국내정치와 우경화에 대해 집중적으로 분석한다. 즉, 아베정권의 ‘정상국가’와 우경화 정국, 7.21 참의원 선거를 향한 정국의 우경화 심화, 자민당의 7.21 참의원 선거 압승과 우경화 행보의 지속 등을 중심으로 국내정치를 분석한다. 아베정권의 대외전략에 관해서는 미국의 아시아 회귀(Pivot to Asia)와 재균형(Rebalancing) 정책, 중국의 G2 부상과 아시아 내 힘의 균형 변화, 국내정치의 우경화 성향 등의 관점에서 분석한다. 그리고 아베정권의 대북전략과 관련해서는 북한의 제3차 핵실험에 대한 강경 대응, 이치마 아사오 내각관방 참여의 방북과 북·일 접촉, ‘일본-몽골-북한’의 3각 커넥션 등에 중점을 두고 분석한다.

제V장에서는 러시아 제3기 푸틴 정권의 국내정치와 주요 정책 기조에 대해 분석한다. 즉, 제3기 푸틴 정권의 국내정치에 대해 정권의 정통성 확보를 위한 보수세력의 우경화 강화, 메드베데프 정권의 정책 기조 계승, 경제침체의 가능성 등에 역점을 두고 분석한다. 푸틴 정권의 대외전략은 러시아의 국제체제의 변화에 대한 인식과 대응, 안보위협에 대한 러시아의 공세적 접근 등에 초점을 두고 분석한다. 아울러 북한의 연평도 포격, 북한의 제3차 핵실험 등을 계기로 변화의 조짐을 나타내고 있는 러시아의 대북전략에 대해 분석한다.

제VI장에서는 김정은 정권의 북핵 위기 심화 메커니즘에 대해 심층적으로 분석한다. 즉 김정은 정권의 등장이후, 한층 더 심각해진 핵무장 드라이브에 대해 구조적 원인에 역점을 두고 분석한다. 그리고 북핵에 대한 한국 대응의 전략적 문제점을 분석하고, 한·미동맹의 강화를 기반으로 한 북핵 억제능력의 증강 방안을 강구한다.

제VII장에서는 오바마-시진핑 시대의 동북아 전략환경의 변화, 미·중·일·러의 국내정치 변화와 대외전략 및 대북전략, 북한의 핵무장 드라이브 등에 관한 분석을 기반으로 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스의 실행을 위한 통일외교 전략을 강구하고, 세부전략으로서 한국의 대미·대중·대일·대러·대북 전략에 대해 연구한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

II

미국의 국내정치와 대북전략



1. 국내정치와 외교정책

국내정치는 자유민주주의체제 아래에서 외교정책을 결정하고 집행하는 과정의 중요한 요인이다. 미국의 외교정책에 영향을 미치는 국내 정치적 요인은 크게 헌법 및 제도적 기반, 미국의 외교정책 스타일 그리고 민주주의 정책결정과정 등 세 가지로 분류할 수 있다.²

첫째, 헌법 및 제도적 기반으로 미국 헌법은 외교정책에서 대통령과 의회의 역할을 나누고 또 공유하도록 규정하였다.³ 사법부는 정책결정 과정에 직접 참여하지는 않으나 쟁점이 발생할 때 헌법 해석을 통해 영향력을 발휘한다. 헌법이 의회의 권한으로 규정하지 않은 것은 대통령의 권한으로 해석되며, 외교정책 관례와 전통도 주요한 준거이다. 특히 제2차 세계대전을 계기로 미국의 국제적 역할이 증대하고 냉전체제와 핵무기의 복잡성에 직면하면서 외교정책에서 헌법에 기반한 대통령의 특권(Prerogative Power)이 확립되었다.⁴

그러나 외교정책 결정과정에서 권력이 대통령과 의회에 나누어져 있기 때문에 양자 간 역학관계가 정책의 결정에 영향을 미치며, 대체적으로 대통령의 집행권에 대한 의회의 견제 또는 도전의 양상을 나타내고 있다.⁵ 외교정책에서 의회의 역할이 중요하기 때문에 국내외의 로비단체는 대통령 및 행정부 이상으로 의회에 대해 영향을 투입하려 한다.⁶ 대통령의 소속 정당과 의회의 지배정당이 동일하지 않을 경우 의

2. 박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 5~27.

3. 위의 책, pp. 5~10.

4. Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 65.

5. *Ibid.*, pp. 123~168.

I
II
III
IV
V
VI
VII

교정책 결정에 있어서 갈등 상황이 종종 나타난다. 따라서 대통령은 초당파적 정책 공조가 필요할 때, 반대당의 인물을 외교정책 관련 주요 직위에 임명하기도 한다. 예를 들어 클린턴 대통령 2기 정부에서 공화당이 의회를 장악하자 클린턴 대통령은 공화당 의원들과도 친밀한 페리(William J. Perry) 전 국방장관에게 북핵문제를 해결하기 위한 ‘페리 프로세스’를 만들도록 하였다. 또 민주당의 오바마 대통령(Barack Obama)은 1기 정부에서 공화당 부시 정부의 국방장관이었던 게이츠(Robert M. Gates)를 계속 유임시킴으로써 이라크 전쟁과 아프가니스탄 전쟁의 원활한 출구전략을 수행하도록 했다.

둘째, 미국적 외교정책 스타일이 중요하게 작용한다.⁷ 미국 외교정책의 특성은 일방주의 성향을 가진다는 점이다. 미국은 세계의 강대국으로서 자국 중심의 관점에서 접근하는 경향이 강하며, 이는 미국이 개인의 자유에 기초한 진정한 자유와 민주주의 제도에 입각한 국가라는 ‘미국 예외주의’를 반영하는 것이다.⁸ 또 미국은 자국의 도덕성이 외교정책의 행위를 판단하는 보편적 기준이라는 도덕적 실용주의의 특성이 있다. 자유민주주의의 확산과 국제사회의 인권 신장은 전통적인 미국의 외교정책 목표이며, 이를 위한 미국의 해외 군사개입 행동은 도덕적 정당성을 갖는다는 것이다. 그러나 외교적 이상과 실제적 현실 사이에는 공산주의 팽창 억제를 명분으로 한 권위주의 정권 지원과 같은 괴리가 발생하였다. 미국의 도덕적 실용주의는 주요 외교사안의 해결 과정에서 기술적 접근의 형태로 나타난다.

⁶- John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007), pp. 151~167.

⁷- 박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』, pp. 11~15.

⁸- Michael Lind, *American Way of Strategy: U.S. Foreign Policy and the American Way of Life* (New York: Oxford University Press, 2006), pp. 7~9.

그리고 법치주의의 특성으로서 국가 간 분쟁의 해결은 전쟁방식에 의해서가 아니라 국제적 차원의 제도와 규율 체제를 통하는 것이 바람직하다는 것이다. 또 외교정책의 수단으로써 서약체제(Pledge System)를 선호한다. 제1, 2차 세계대전 이후 각각 등장한 국제연맹과 국제연합이 세계적 차원의 제도 또는 규율체제라면, 북핵문제 해결을 위한 제네바합의(Agreed Framework)는 서약체제의 한 사례이다.

셋째, 다원주의적 민주주의 정책결정 과정이다.⁹ 풀뿌리 민주주의 사회의 전형으로서 미국은 외교정책 결정과정에서 대통령과 행정부, 의회 이외에 언론, 학계 및 싱크탱크, 군산복합체 등 기업집단, 로비단체, 이익집단 등이 다양한 방식으로 정책적 선호를 투입하며, 일반 국민여론의 역할 또한 매우 중요하다. 정부의 정책결정은 제 집단의 이해관계와 국민 여론의 투입 과정을 거쳐 이루어지고, 이를 통해 대통령과 장관, 상·하원 의원 등 정치엘리트들은 사회 제 영역의 이해와 일반 국민의 요구에 더 잘 반응할 수 있다. 특히 군사·안보문제가 통상·무역·금융 등 비안보적 영역으로 간주되었던 문제와 연계됨에 따라 외교정책에서 국내적 요인들이 더 중요해졌다. 그러나 국내요인들의 영향력 증대가 때로는 대통령이 일관되고 지속성 있는 정책을 추진하는 것을 더 어렵게 만들기도 한다.¹⁰

국가안보회의(National Security Council)는 국가안보 및 외교정책의 총괄적 조정기구로서 행정부 각 부처 간 이해관계를 협의·조정한다. 의회는 청문회, 결의안, 법안 등을 통해 외교정책 결정과정에 영향력을

⁹ 박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』, pp. 15~27.

¹⁰ Alexander L. George, "Domestic Constraints on Regime Change in U.S. Foreign Policy: The Need for Policy Legitimacy," G. John Ikenberry (ed.), *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (Glenview: Scott, Foresman and Company, 1989), p. 583.

행사하며, 특히 상·하원의 외교안보관련 위원회 및 소위원회의 위원장, 시니어 멤버들은 외교정책 결정과정에 큰 힘을 발휘한다. 미국 외교정책 결정과정에서 싱크탱크는 다른 어떤 나라들보다 큰 역할을 수행하고 있다.¹¹ 싱크탱크는 정부부처·관련기관 및 전문가 네트워크를 형성하여 수시로 소통하고 있으며, 특히 싱크탱크의 연구원들은 행정부와 의회의 고위참모로 충원되는 인력 풀(Pool)이다. 싱크탱크는 대안제시, 각종 세미나 및 토론회 개최, 청문회 참여, 정부 자문 등의 방식을 통해 정책결정과정에 참여한다. 또 특정 외교문제에 대한 여론형성, 새로운 의제 제시 등으로 정책 논의를 선제적으로 창출하기도 한다.

이와 같은 외교정책에 영향을 미치는 국내정치적 요인의 관점에서 오바마 행정부의 외교정책을 살펴보면, 전반적인 차원에서 21세기의 첫 10년 동안 미국의 외교정책을 압도했던 테러와의 전쟁으로부터 원만한 출구를 모색하고 그 기간 동안 쇠퇴한 미국의 국제질서 주도력을 회복하는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

부시(George W. Bush) 대통령 임기 중 미국은 힘을 토대로 한 외교정책 노선을 내세웠으며, 이 노선은 9.11 테러사태로 더욱 강화되었다. 9.11 테러 직후 미국의 외교정책 수행은 대통령 중심으로 움직였다. 국민 여론의 90% 내외는 부시 대통령에 대한 강력한 지지로 결집하였으며¹² 의회도 초당적으로 부시 대통령을 지원하였다. 부시 대통령은 2002년 신년 연두교서에서 이라크, 이란, 북한을 악의 축이라고

¹¹ 미국 외교정책에서의 싱크탱크의 역할과 한반도문제와 관련한 활동 및 영향에 대해서는 박영호, 『미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도문제』 (서울: 통일연구원, 2005) 참조.

¹² 부시 대통령의 업무 수행에 대한 지지율은 여론조사기관과 언론사에 따라서 차이가 났으나 최대 93% 정도에서 대체적으로 85~90% 사이로 나타났다. "Historical Bush Approval Ratings," *University of Minnesota*, <www.hist.umn.edu/~ruggles/Approval.htm> (검색일: 2013.9.12).

규정하였으며, 2003년 3월 테러와의 전쟁을 명분으로 이라크를 침공하였다. 이로 인해 부시 대통령에 대한 지지율은 하락하였으나 이라크 전쟁 개시 직후, 일반 여론은 여전히 75% 내외의 지지를 보였다.¹³ 이라크 전쟁을 개시하면서 그가 내세운 명분은 미국 안보에 대한 대량살상무기의 위협 및 평화과외 방지와 함께 이라크 국민이 자유(Human Liberty)를 향유하고 ‘활력있고 평화로운 자치 국가(A Vital and Peaceful and Self-governing Nation)’를 세울 수 있도록 해준다는 것이었다.¹⁴

부시 대통령은 2004년 11월 대통령 선거에서 민주당의 케리(John Kerry) 후보를 누르고 재선에 성공하였으며 공화당은 상·하원 선거에서 다수당 위치를 유지하였다. 그러나 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁 등 테러와의 전쟁이 장기화되고 무역적자 및 재정적자의 심화, 그리고 2008년의 금융위기 등 경제적 요인으로 인해¹⁵ 임기 종료 직전 부시 대통령의 업무 수행에 대한 미국 국민의 지지율은 제2차 세계대전 이후의 역대 미국 대통령 중 닉슨 대통령에 이어 가장 부정적인 평가를 받았다.¹⁶

이에 따라 2008년 11월 대통령 선거와 상·하원 선거에서 공화당은 민주당에 대패하였다. 미국 역사상 첫 흑인 대통령인 민주당의 오바마

¹³- *Ibid.*

¹⁴- “Full text: Bush’s speech,” *The guardian*, March 18, 2003, <<http://www.theguardian.com/world/2003/mar/18/usa.iraq>> (검색일: 2013.9.12).

¹⁵- 그 결과 미국은 2009년에 1950년 이후 처음으로 마이너스 경제성장률(-2.2%)을 기록하였다. “Gross Domestic Product,” *Bureau of Economic Analysis*, <<http://www.bea.gov>> (검색일: 2013.5.24).

¹⁶- Gallop Poll에 따르면 임기 종료 전 조사에서 대통령 업무수행이 가장 나쁜 순서(긍정, 부정 평가비율에서 부정 평가비율이 높은 순서)로 닉슨(24%, 66%), 부시(34%, 61%), 트루먼(32%, 56%), 카터(34%, 55%) 대통령의 순이었다. 나머지 대통령들은 긍정 평가비율이 부정 평가비율보다 높았다. Lydia Saad, “Bush Presidency Closes With 34% Approval, 61% Disapproval,” *Gallup*, January 14, 2009, <<http://www.gallup.com/poll/113770/Bush-Presidency-Closes-34-Approval-61-Disapproval.aspx>> (검색일: 2013.5.24).

대통령은 외교정책에서 ‘핵 없는 세계’를 비전으로 내세웠으며, 그의 앞에는 테러와의 전쟁을 원만하게 종료하는 과제가 놓여 있었다. 그는 이라크 전쟁의 조기 종료를 공약하였다. 그러나 오바마 대통령에게 무엇보다 더 중요했던 것은 2008년 미국에서부터 시작된 금융위기와 경제 불황에 따른 대규모 실업문제의 해결 등의 경제문제였다. 테러와의 전쟁을 수행하는 것 또한 미국의 막대한 재정적자를 더욱 악화시키는 요인이었다. 따라서 오바마 대통령은 일자리 창출을 통한 실업률 축소, 미국 제조업의 회복, 재정적자의 해소, 중산층의 복구 등 경제회복과 의료보험 개혁 등의 국내경제 및 정치사회적 문제의 해결에 정책의 역점을 두었다.

오바마 대통령 취임 직후 상·하 양원에서는 일자리 창출과 긴급구호, 사회기반시설, 교육, 건강, 재생산에너지에 대한 투자 등 경제회복 촉진을 위해 총규모 7,870억 달러의 경제패키지를 담은 ‘2009 미국 회복 및 재투자법(The American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA)’이 통과되고, 2월 17일 발효되었다.¹⁷ 경제회복과 함께 오바마 대통령이 역점을 기울인 것은 의료보험제도의 개혁이었다. 선거 공약에서부터 미국의 의료보험제도 개혁을 공약한 오바마 대통령은 비보험자에 대한 보험확대, 보험수가 인상에 대한 상한 설정, 일자리를 떠나거나 직업 전환을 하는 사람들의 의료보험 유지 등을 포함하는 개혁안을 제안하였다. 이 개혁안은 의회, 관련 의료단체, 보험회사, 시민단체, 언론 등의 격렬한 논의 끝에 2010년 3월 21일, 그 이전 상원에서 통과된 ‘환자보호 및 적정 진료법(the Patient Protection and Affordable Care Act)’이 하원에서 통과되고¹⁸ 이를 후 오바마 대통령이 서명함으로써

¹⁷- “American Recovery and Reinvestment Act of 2009,” *Wikipedia*, <http://en.wikipedia.org/wiki/American_Recovery_and_Reinvestment_Act_of_2009> (검색일: 2013.5.30).

발효되었다. 동 법안은 미국의 의료보험 역사상 혁명적인 법안으로 평가되나, 이로 인해 미국의 여론은 더욱 분열되었다. 오바마 대통령의 건강보험개혁안에 반대하는 공화당과의 대립은 결국 2013년 10월 16일에 연방정부 폐쇄(Shut Down)와 재정절벽의 위기에 직면하는 극단적인 갈등을 초래하였다.

오바마 대통령의 민주당은 2010년 11월 중간 선거에서 상원의 다수당 지위는 유지하였으나 하원에서 공화당에게 63석을 빼앗김으로써 다수당의 지위를 상실하였다. 이에 따라 오바마 대통령의 대의회 설득 및 협상이 더욱 중요한 안건으로 부상되었다. 오바마 대통령은 자신의 2기 정부에서 1기 정부에서 추진해왔던 양적완화 정책, 도시부흥 정책 등을 통해 경제회복에 역점을 두면서 자신의 또 다른 핵심 국내정책 공약인 이민법의 개혁에 역점을 기울이고 있다. 현재 추진되고 있는 포괄적 이민개혁법안은 미국 사회를 이념적으로 분열시키는 쟁점이 되고 있다.¹⁹

오바마 2기 정부의 외교정책에서도 경제 부문이 가장 중요한 요소이다. 오바마 대통령은 2013년 2월 13일 연두교서에서 “환태평양경제동반자협정(TPP)을 조만간 마무리”하고 “환태평양자유무역협정(TAFTA) 협상도 곧 시작할 것”이라면서 환태평양(TA)과 환태평양(TP) FTA를 적극 추진하겠다는 입장을 밝혔다.²⁰ TPP는 환태평양자유무역협정(TPFFTA)의 다른 이름으로 미국과 캐나다·호주·브루나이·멕시코·

18. 상원에서는 찬성 60대 반대 39로 비교적 여유 있게 통과된 데 반하여 하원에서는 찬성 219 대 반대 212로 과반수를 간신히 넘어 통과되었다.

19. 미국의 보수층을 대변하는 헤리티지재단은 포괄적 이민개혁법안이 통과될 경우, 미국민의 세금부담은 6조 3,000억 달러(약 6,900조원)가 될 것이라면서 반대 캠페인을 전개하고 있다. “Study sets off immigration bill squabble,” *Wall Street Journal*, May 6, 2013, <<http://online.wsj.com/article/AP2dd18697bd0a40509fa3f38cc1db564e.html>> (검색일: 2013.5.26).

20. Barack Obama, “State of the Union Address,” The White House, (February 13, 2013).

I
II
III
IV
V
VI
VII

칠레·말레이시아 등 10개국이 참여한다. 일본은 아베신조(安倍晋三) 정권 출범 후 미국과 TPP 참여를 협의하기 시작했다. 한국은 이미 미국과 체결한 FTA를 발효·시행하고 있는 상태에서, 박근혜정부에 들어와 TPP의 참여를 적극적으로 고려하고 있다.²¹ TAFTA는 미국과 유럽연합(EU) 27개국을 포괄하는 자유무역협정으로서, 미국과 EU가 TAFTA를 2014년 말까지 마무리하기로 합의했다.²² 미국이 환태평양과 환태평양을 아우르는 FTA를 적극적으로 추진하는 이유는 경제 문제 이외에 G2로 떠오른 중국에 대한 전략적 견제 의도가 담겨있다.

오바마 대통령은 2013년 연두교서에서 경제문제와 에너지문제, 기후변화 문제, 그리고 이민법 개정문제 등을 언급한 후 외교정책 사안에 대해서는 아프가니스탄 주둔 미군의 철수문제, 이스라엘에 대한 미국의 지지, 사이버안보 문제 등과 함께 북한·이란·시리아문제를 언급하였다. 자국민에 대한 대량살상이 자행되고 있는 시리아문제가 중동지역의 당면 현안이고 이란의 핵문제도 주요 현안이다. 북한의 핵문제와 장거리미사일 문제도 대량살상무기 확산 방지 차원의 현안이다. 특히 북한에 대해서 국제의무를 지켜야 안보와 번영을 달성할 수 있다는 것을 알아야 하며, (3차 핵실험과 같은) 도발은²³ 국제적 고립을 더욱 심화시킬 것이며, 미국은 굳건한 동맹 위에서 미사일 방어체제를 강화하고 북한의 위협에 대응한 강력한 국제적 대응을 이끌어갈 것이라고 강조했다.

21. 윤병세 외교장관은 2013. 10. 14 국회 외교통상위원회 국정감사 시 한국의 TPP 가입 관련 김성곤 의원의 질문에 대하여 “우리 국익에 도움이 되는 측면이 있다”며 “정부 안팎에서 상당한 공감대가 있다”고 답했다. 『중앙일보』, 2013년 10월 15일.

22. 『중앙일보』, 2013년 2월 15일.

23. 북한은 미국 시간으로 오바마 대통령의 연두교서가 있기 전날인 2013년 2월 12일 밤 3차 핵실험을 단행했다.

오바마 대통령의 외교안보정책의 핵심 의제인 핵비확산 문제에서 이란과 북한이 핵심 대상이다. 북핵 문제는 오바마 2기 행정부에서도 주요 외교적 사안이다. 2013년 6월 7~8일 미국 캘리포니아 란초미라지에서 열린 오바마 대통령과 시진핑(習近平) 중국 국가주석 간의 첫 정상회담에서도 북핵문제는 사이버안보 문제와 함께 중요한 현안의 하나로 다루어졌다. 오바마 정부의 안보전략에서 아시아의 중요성은 더욱 커졌다. 제2의 경제대국 중국의 부상과 민주주의 체제 중 가장 인구가 많은 인도 등 두 나라는 향후 국제체제를 재편성할 것으로 평가하고 있다.²⁴ 오바마 정부의 아시아 재균형(Asia Rebalancing, Pivot to Asia) 정책은 이를 반영한다. 미국의 국민 여론도 미국에게 가장 중요한 지역은 더 이상 유럽이 아니라 아시아라고 보고 있다. 유럽과 아시아지역의 중요성에 대한 비교에서 2011년을 전후로 아시아가 더 중요하다고 평가되고 있다.²⁵

그러나 오바마 정부의 아시아 재균형 정책은 예산문제에 따른 공화당과의 심각한 갈등 때문에 어려운 상황에 빠져있다. 오바마 정부는 아시아 재균형 정책에 변화가 없을 것이라고 강조하고 있으나 국내정치적 갈등에 따른 국방비의 제약은 실질적 정책의 추진에 커다란 장애 요소로 작용하고 있다. 이에 따라 미국은 헌법 재해석을 통해 집단적 자위권 행사 추진 등 안보 강화방안을 추진하는 일본의 입장에 적

24. U.S. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report," (February 2010), p. 7.

25. 시카고지구문제협회가 1994년부터 매년 실시한 미국 국민여론조사에 따르면 2012년 '미국에게 어느 대륙이 더 중요한가'라는 질문에서 미국 국민의 52%가 아시아를 선택한 반면 47%가 유럽을 선택하였다. 이 조사가 처음 실시된 1994년에는 아시아 21%, 유럽 49%였으며, 아시아를 선택한 비율이 꾸준히 증가했음에도 2010년 조사에서는 아시아 42%, 유럽 51%로서 여전히 유럽이 높았다. The Chicago Council on Global Affairs, "Americans Shifting Focus to Asia," *Chicago Council Survey*, September 10, 2012, p. 1.

극적인 동조 입장을 나타내고 있다. 2013년 10월 3일 도쿄에서 미·일 양국의 외교 및 국방장관이 참가한 미·일 안전보장협의위원회(2+2)에서 일본이 아·태지역의 평화·안정 및 번영의 초석(Cornerstone)이며 미·일동맹이 그 요체(Lynchpin)임을 재확인하고 미·일 방위협력 지침을 16년 만에 양국의 정책적 수요를 반영하여 개정하기로 합의하였다.²⁶

오바마 대통령은 2013년에 들어서 2012년 선거 당시 반대진영에 대한 국세청(IRS) 세무사찰 지시 의혹 제기, 국가안보국(NSA)의 비밀 개인정보수집 및 해외감청 의혹 폭로,²⁷ 유혈 충돌이 지속되는 시리아 사태에 대한 대처 등에 대한 미 국민들의 실망으로 인해 지지율이 크게 하락하였다.²⁸ 오바마 대통령에 대한 지지율은 10월에 들어 2014년 예산과 관련한 공화당 의회와의 갈등으로 더욱 낮아졌다.²⁹ 국내 여론의 악화는 국내문제에 대한 대처에 힘을 기울이게 만들으로써 외교정책에 쏟을 역량을 제약한다.³⁰

26. John Kerry, "Remarks With Secretary of Defense Chuck Hagel, Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and Japanese Defense Minister Itsunori Onodera," U.S. Department of State, (October 3, 2013).
<<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/10/215073.htm>> (검색일: 2013.10.5).

27. 전 CIA 고용원으로 Booz Allen Hamilton을 위해 일했던 에드워드 스노든(Edward Joseph Snowden)의 폭로(2013. 6)로 드러난 미국 국가안보국의 비밀 정보 수집은 개인정보뿐만 아니라 중국 등에 대한 정보 수집 행위도 한 것으로 드러나고 있다.
<http://en.wikipedia.org/wiki/Edward_Snowden> (검색일: 2013.6.24).

28. 2013년 6월 17일 발표된 CNN 여론조사에서 오바마 대통령에 대한 지지율이 한 달 전 53%에서 45%로 급락하였다. 『조선일보』, 2013년 6월 19일.

29. 2013년 10월의 조사에서 오바마 대통령의 지지율은 37%(AP통신 조사, 10.3~7)에서 43%(갤럽 조사, 10.13~15) 수준으로 2011년 이후 최저 수준인 것으로 평가되었다. 『연합뉴스』, 2013년 10월 17일.

30. 갤럽 조사에 따르면 유럽인들의 오바마 대통령에 대한 지지도는 취임 초보다 11% 하락, 36%로 나타났다. 그 중요 원인은 국내정치에 발목이 잡혀 유럽경제 문제를 외면하고 무인폭격기(드론)의 사용을 확대한 것에 따른 실망 때문이라는 것이다. 『조선일보』, 2013년 6월 19일.

오바마 대통령은 자신의 아프가니스탄 전쟁의 원활한 종료를 위하여 공화당이 선호한 퍼트레이어스(David Howell Petraeus) 국제안보 지원군 겸 아프리카 주둔 미군사령관을 중앙정보국(CIA) 국장에 임명했다. 또 민주·공화당 간 외교안보정책에서 갈등을 완화하고 초당적 협력을 얻는 방식의 일환으로 자신의 2기 정부 첫 국방장관에 공화당원인 척 헤이글(Chuck Hagel) 전 상원의원을 발탁했다.³¹ 오바마 대통령은 2013년 6월 연방수사국(FBI) 국장에³² 공화당원이자 부시정부에서 법무부 부장관을 역임한 제임스 코미(James Comey)를 공식 지명하였다. 이처럼 오바마 대통령이 외교안보와 관련된 주요 부처의 수장에 공화당원이나 공화당에 친화적인 인물들을 충원하는 이유는 그들의 능력 이외에도 국내정치적 난관에 직면하여 외교안보정책의 입안과 집행이 장애를 받지 않도록 초당적 협력을 유인하기 위한 목적도 가지고 있다.

³¹ 헤이글 전 상원의원의 국방장관 지명에는 그가 2002년 10월 이라크전쟁 법안에 찬성했으나 2007년 7월 민주당의 조기 철군결의안에 찬성한 3명의 공화당 상원의원 중 한 명이었으며, 아프가니스탄 전쟁의 출구전략에서 오바마 대통령과 유사한 입장에 있었던 것도 영향을 미친 것으로 평가된다.

³² 연방수사국은 폭력, 조직범죄, 인권 보호 등 국내 범죄뿐 아니라 국제 테러, 마약, 국제 인신매매, 사이버범죄 등 국제 안보 관련 범죄 등도 다룬다.

2. 대외전략과 대북전략

가. G2 시대의 동아시아

2013년 6월 7~8일 미국 캘리포니아 란초미라지에서 오바마 미국 대통령과 시진핑 중국 국가주석 간 정상회담이 열렸다. 핵심주제는 북핵문제를 포함한 글로벌 안보·경제·환경문제 등이었다. 그러나 동 회담의 국제정치적 의미는 중국이 명실상부한 G2로서 미국과 ‘신대국관계(New Power Partnership)/신형대국관계(新型大國關係)’를 형성하는 것이었다. 시진핑은 2012년 가을 중국공산당 제18차 전국대표대회에서 총서기가 되고 2013년 3월 국가주석과 당중앙군사위 주석에 취임함으로써 자신의 시대를 출범시켰다. 그는 2012년 2월 14~17일에 부주석으로서 워싱턴을 방문하여 대통령, 부통령, 상·하원의장, 국무장관, 국방장관 등 미국의 정치지도자들을 만나 차기 지도자로서의 품모와 위상을 보여주면서 미·중관계의 미래와 다양한 현안에 대해 논의했다. 그 당시 이미 시진핑은 양국이 21세기의 신형대국관계를 형성해야 한다고 주장했다.³³

시진핑의 미국 방문이 중국의 상징정치를 의미한다면, 그는 10년 전 후진타오의 방미 때보다 더 큰 대접을 받았다. 10년 전 중국의 명목 GDP는 세계 6~7위로서 미국에 크게 뒤졌으며 미국으로부터 G2로 대접받지도 못했다. 10년이 지난 지금의 중국은 미국과 전략경제대화(Strategic and Economic Dialogue)를 하는 미국의 ‘핵심적인 협력대상자’이다. 미국의 입장에서 중국은 ‘전략적 보장(Strategic Reassurance)’ 또는 ‘전략적 신뢰(Strategic Trust)를 쌓아야 하는 대상이 되었다.

33. “신형대국외교핵심내용 원문,” 『성균차이나포커스』, 제6호 (2013), p. 23.

물론 한·미 FTA 비준, 일본의 TPP 협상 참여, 미군의 호주 주둔, 미국의 남중국해문제 개입 등 미국의 ‘아시아 회귀전략’(Pivot to Asia 또는 Rebalancing)이 ‘중국 포위전략’이므로 미·중 간 경쟁과 갈등이 심화될 것이라는 분석도 있다. 특히 중국은 2011년이 미국의 아시아 회귀전략이 실질적인 단계로 들어선 해라고 평가하면서 이를 미국이 “이 지역의 경제성장을 공유하고 중국의 굴기에 대응하려는 것이지만 일부 아시아 국가들이 중국의 급부상을 우려한 나머지 ‘헤징’의 필요성을 느끼는 상황에 호응한 측면이 있다”고 진단하고, 중국 주변의 “작은 나라들이 아시아 밖의 큰 나라(미국)를 끌어들여 중국과 균형을 맞추게 함으로써 위협을 막고 그들의 이익을 극대화하려고 한다”고 평가했다. 그리고 중국 주변 지역이 “세계 주요 국가들의 각축장이 되고 있다”고 평가했다.³⁴ 중국 정부의 입장을 대변하는 중국 언론의 논평에서는 노골적으로 미국의 아시아 회귀전략을 중국 포위전략으로 간주하고 신랄하게 비판한다.³⁵ 중국의 위상이 미국의 도전에 응전해야 하는 수준으로 커졌다는 자신감을 반영하고 있다.

사실 2011년 1월 19일 워싱턴에서 열린 오바마-후진타오 정상회담은 G2로서 중국의 위상을 국제적으로 공인받는 자리였다. 중국은 스스로를 G2로 부르는데 유보적이지만, 중국이 미국의 힘에 도전하는 강대국으로

34. “미국의 아시아 회귀전략” 중국엔 새로운 도전… “주변국은 中美 경쟁 이용 이익 챙긴다.” 『국민일보』, 2012년 1월 5일자 재인용.

35. 인민일보의 2012년 7월 11일 기명 논평은 미국의 아시아회귀전략을 제로섬 게임에 입각한 것으로 보고 이 전략이 제거되어야 하며, 미국이 아시아지역의 평화·안정과 번영을 위한 건설적인 역할을 수행하는 방향으로 방향을 조정할 때 존중받고 환영 받을 것이라고 주장하였다. Zhong Sheng, “Negative influence of US’ Asia strategy must be eliminated,” *People’s Daily*, July 10, 2012. 이에 더 나아가 2013년 10월 13일 신화통신은 “한 위선적인 국가에 의해 세계가 좌지우지되는 시대는 끝나야 한다”는 논평을 게재하였다. 여기에서 ‘한 위선적인 국가’란 미국을 의미한다. 『중앙일보』, 2013년 10월 15일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

서 미·일 양국이 21세기의 국제질서 변화에 주도적 영향력을 미치는 국가라는 데에는 이의를 제기하기 어렵다. 중국이 ‘명실상부한’ G2 국가로서 영향을 미칠 수 있는 곳은 한반도를 둘러싼 동북아시아 지역이다.

미국은 전통적인 지역질서 주도국으로서, 중국은 새로운 지역질서의 도전자로서 등장했다. 미·중은 경제적 상호의존관계를 넘어서 지역 및 세계적 차원의 문제를 논의하는 전략대화의 파트너가 되었다. 그러나 동시에 미국과 중국의 상대방에 대한 견제도 이루어지고 있다. 미·중의 협력과 갈등, 중국의 주변국과의 마찰과 협력 등이 이 지역의 전략적 환경을 결정하는 핵심적 요소가 되었다.

미국은 전통적 동맹국 관계의 강화 등 아시아 중시전략을 취하는 한편 중국을 G2로 ‘대접’하면서 인도와의 전략적 협력을 강화하고 있다. 일본의 민주당 정부 등장 이후 갈등을 보였던 미·일관계는 3.11 동일본 대지진 이후 새로이 협력관계를 강화하고 있다. 특히 오바마 정부는 민주당으로부터 정권을 되찾은 자민당의 아베 정부와 안보 협력을 강화하고 있다. 2013년 10월 3일 양국의 외교 및 국방 장관이 참여한 미·일 안전보장협의위원회(2+2)에서 미국은 아베 정권의 방위력(군사력) 강화 구상을 적극적으로 지지하는 입장을 표명했다.³⁶ 센카쿠(尖閣) 열도(중국명: 다오위다오)를 둘러싼 중·일 간 영토갈등에서도 미국은 일본을 옹호하는 입장이다. 미국은 러시아와도 ‘전략무기제한협정’의 갱신 등 협력강화 정책을 추진하고 있다.

반면, 중국은 막강해진 경제력을 배경으로 안보 투사능력을 강화하면서 동아시아 지역을 자신의 안정적인 ‘영향권’으로 만들려고 한다. 또

³⁶ John Kerry, “Remarks With Secretary of Defense Chuck Hagel, Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and Japanese Defense Minister Itsunori Onodera.”

러시아와 전략적 협력을 강화하면서 인도와의 관계도 개선하였다. 중국의 힘의 부상 및 군사력 강화와 일본 아베정권의 군사력 증강은 이 지역의 잠재적 갈등 요인이며, 양국은 센카쿠 열도 문제로 대립적 입장을 보이고 있다. 러시아는 중국과의 협력 강화를 통해 미국을 견제하려는 의도를 숨기지 않고 있으며 중국도 러시아와의 협력을 강화해 미국을 견제하려 한다.³⁷ 중국과 러시아의 협력은 2011년 10월 4일에 이어 2012년 2월 4일 유엔안보장이사회에서 시리아의 알아사드(Bashar al-Assad) 독재정권에 대한 결의안에 거부권을 행사하고, 이란에 대한 추가제재에 반대한 것에서 잘 나타난다.

이러한 한반도 주변 4국 간에 미·중을 중심으로 전개되고 있는 협력과 견제의 양상은 한반도 문제에 대해서도 그대로 투영되고 있다. 중국의 행태는 6자회담 재개 관련 역할, 천안함 사건 이후 한·미의 군사협력 강화에 대한 불만, 연평도 사건 사후 처리과정에서 북한에 대한 ‘옹호’, 그리고 김정일 사망 직후의 외교적 행동 등에서 잘 나타나고 있다. 결국 단·중기적 차원에서 북핵문제를 포함한 대북정책에서나 장기적 차원에서의 한반도 통일문제에서 미·중의 영향력은 우리의 정책과 전략에서 필수적으로 고려해야 할 결정적인 외적 요인이다. 일본과 러시아의 영향력도 결코 등한시 할 수 없다. 한반도 분단구조의 변화는 이들 주변 국가들의 국가이익과 전략 환경에도 중대한 영향을 미치는 문제이기 때문이다.

³⁷ 블라디미르 푸틴은 총리 시절 러시아 대선(2012. 3) 후보로 확정된 후 2011년 10월 11일 중국을 방문, 중·러 정상회담을 가졌다. 또 그는 2012년 5월, 3번째 대통령으로 취임한 후 미국의 G8 정상회담 참여 요청을 거부하고 중국을 방문, 2012년 6월 5일 후진타오(胡錦濤) 국가주석과 첫 정상회담을 가졌다. 푸틴은 2010년 러시아를 방문한 시진핑(習近平) 당시 국가부주석에게 “러시아는 모든 국제적 현안에서 중국의 입장을 지지할 것”이라고 말했다. 『조선일보』, 2011년 10월 12일.

한반도의 현상변경은 동북아시아의 새로운 질서를 형성하는 매우 중대한 요소이다. 미국의 전략가 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)는 미국이 다양한 문제에서 중국과 상호 적응하며 중·일 간 진정한 화해를 고무하고 중·인도 간 경쟁을 완화시키면 동아시아의 안정이 크게 증대될 것이라고 예측했다.³⁸ 브레진스키의 예측 겸 처방은 최근 과거사와 영토문제(센카쿠 열도/다오위다오)로 불거진 중·일 간의 갈등의 증폭이 증명해주고 있다. 그러나 미어샤이머(John J. Mearsheimer)는 중국의 부상은 패권국 미국에 대한 도전으로서 양자 간 갈등이 불가피하다고 본다.³⁹ 즉 중국의 막강한 경제력은 군사력의 증강으로 이어져 중국의 전략적 의도와는 무관하게 중국이 기존 국제질서를 수정하는 세력이 되며, 패권국 미국은 기존의 질서를 유지하기 위해 중국을 봉쇄하는 정책을 펼친다는 것이다. 국가의 힘이 강해지면 강해질수록 힘과 영향력에 대한 욕구는 더 커지며, 힘과 영향력은 희토류·석유·가스 같은 천연자원과 지배적 시장의 확보와 같은 물리적 희소가치는 물론 국가 위신·국제 위상·영향력·지구적 리더십 등의 사회적 희소가치를 얻는데 사용한다는 것이다.⁴⁰ 반면에 국가들이 힘 또는 영향력이 아니라 자국 안보의 극대화를 추구한다고 가정하며 국제체제의 구조 문제를 중시하는 신현실주의의 입장에 따르면, 동북아질서의 구조적

38. Zbigniew Brzezinski, "Balancing the East, Upgrading the West: U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No 1 (January/February 2012) 참조.

39. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001), pp. 396~402.

40. Randall L Schweller, "Realism and the Present Great Power System: Growth and Political Conflict Over Scarce Resources." Ethan B. Kapstein and Michael Mastanduno (eds.), *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1999), p. 56.

변화가 자국의 영향력 증대의 기회이지만 동시에 안보 불안의 가능성을 증대시키는 상황을 초래할 수도 있다.

2013년 6월 7~8일 간의 오바마-시진핑 정상회담은 새로운 강대국의 등장이 기존 국제질서에 도전하여 갈등과 전쟁을 일으킬 수 있다는 우려를 불식시키고 강대국 간 관계의 새로운 모델을 창출할 필요성과 기회가 된다는 것을 이해한 회담이었다.⁴¹ 미·중 간의 관계를 어떻게 보든, 향후 미국이 쇠퇴할 경우 한국은 안보를 위해 지정학적으로 중국의 지역적 패권을 수용하거나 일본과의 관계를 더욱 강화하는 ‘고통스러운 선택’에 직면할 것이라고 진단한 브레진스키의 경고는⁴² 귀담아 들어야 한다.

한국의 입장에서 전통적인 한·미동맹의 유지·강화와 중국의 역할의 증대에 따른 중국과의 협력 강화·발전은 북핵문제 등 안보 현안의 해결뿐 아니라 중장기적인 차원의 통일정책 추진에서 그 어느 때보다 중요한 요소가 되고 있다. 한·미동맹을 전략동맹으로 발전시키고 나아가 글로벌 동맹으로 발전시키겠다는 구상이나,⁴³ 한·중 전략적 협력동반자관계를 실질화하겠다는 외교구상은⁴⁴ 이러한 국제상황을 반영한다.

나. 미국의 동북아 전략

오바마 정부의 미국 국가안보전략 우선순위는 핵비확산과 핵안전, 테러와의 전쟁, 경제재건 등이다. 냉전 시대 이후, 미국의 세계안보전

41. Richard C. Bush III, “Obama and Xi at Sunnylands: A Good Start,” *Brookings Institution*, June 10, 2013.

42. 『연합뉴스』, 2012년 2월 4일.

43. The White House, “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States,” (May 7, 2013), <[http:// whitehouse.gov](http://whitehouse.gov)>.

44. “中韓面向未來聯合聲明,” 『新華網』, 2013년 6월 27일.

략에서 핵비확산은 정권의 교체와 무관하게 지속적인 안보 우선사안이며, 핵심 대상은 이란과 북한이다.⁴⁵ 특히 국가안보전략을 구상하기 위한 전략 환경 평가의 주요 전제는 중국의 부상(The rise of China)이다.⁴⁶ 미국 정부의 정책에 영향을 주는 주요 연구기관의 보고서에서는 중국은 지난 35년에 걸쳐 경제적으로 ‘부상’함에 따라 가차 없는 군사현대화계획을 추진하고 있으며, 투명성의 결여와 증대된 공세는 아태지역의 불안을 조성하고 있다고 평가한다.⁴⁷

오바마 대통령은 1기 정부에서 미국의 지도력 회복을 기치로 반테러, 반핵확산, 자유의 확대를 제시하였으며, 이러한 정책은 2기 정부에서도 이어질 것으로 예상된다. 오바마 대통령은 반테러 정책의 경우, 지난 10년 동안 이라크, 아프가니스탄 전쟁 수행으로 어느 정도 해결되고 있다는 인식이다. 미국은 지역분쟁, 테러, WMD 확산 방지를 위한 군사적 수단 이외에 개발지원, 공공외교 등 비군사적 수단을 강조하고 있으며, 이밖에 기후변화, 에너지, 식량, 마약 등이 국제안보 현안으로 부상하였다.

오바마 대통령은 처음부터 아시아의 전략적 가치를 중시하였다. 그런데 중국의 부상과 공세적 외교정책의 강화, 북한의 핵능력 증대 등 한반도의 불안 요인 지속, 남한·북한·중국·일본 등에서의 지도자 교체 등의 요인은 동아시아의 경제적 위상의 증대와 함께 미국의 세계전략에서 아시아의 중요성을 다시 각성시켰으며 아시아 회귀정책으로 나타나고 있

⁴⁵-The White House, “National Security Strategy,” (May 2010), pp. 4~5.

⁴⁶-Department of Defense, “Quadrennial Defense Review Report,” (February 2010), p. 7.

⁴⁷-Patrick M. Cronin, *et al.*, *The Emerging Asian Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, June 2013), p. 7.

다. 특히 미국 경제에서 아시아가 차지하는 비중은 세계경제의 지구화가 증대하면서 더욱 더 커지고 있다. 아시아는 미국 상품과 서비스의 제1수출지역이다. 미국 내 120만 개의 일자리가 아시아로의 수출에 의존하고 있으며, 제품의 28%와 서비스 수출의 27%, 그리고 미국의 39개 주에서 최소 1/4 이상의 수출이 아시아 지역으로 가는 것이다.⁴⁸

막강한 경제력을 배경으로 미국의 힘에 대한 도전으로 부상하는 중국, 아시아에서의 미국의 핵심 동맹국 일본, 그리고 북핵문제 등 지역 안보 및 경제협력의 동반자인 동맹국 한국이 있는 동북아시아는 미국의 전략에서 유럽, 중동과 함께 3대 핵심 축을 구성한다. 이미 미국은 테러와의 전쟁 10년을 겪으면서 중동 지역에 대한 전략적 투자로부터 아시아-태평양지역에 대한 투자로 축의 무게를 이동하고 있다. 동아시아의 미래를 지배하는 핵심 동력은 중국의 급속한 힘의 증대와 중국이 그 힘을 어떻게 행사하는가, 그리고 다른 국가들 특히, 미국이 그에 대해 어떻게 대응하는가에 달려 있다.⁴⁹

이러한 가운데 미국은 막강한 경제력을 토대로 군사력을 증강하고 국제질서에서의 영향력을 확대하는 중국을 견제하고, 미국이 구상하는 새로운 질서의 ‘동반자’로 중국에 대한 관여정책을 추진하기 위해서도 한국과 일본의 역할을 중시하지 않을 수 없다. 따라서 오바마 대통령은 한국, 일본 등 전통적 동맹국의 역할 강화와 동맹관계에 대한 공약을 재확인하면서, 다자적 접근도 동시에 추진하고 있다. 한·미동맹은 이명박-오바마 체제에서 ‘전략동맹’으로 강화되었고 가장 좋은 관계를

⁴⁸-East-West Center, “Asia Matters for America/America Matters for Asia,” (April 2013), p. 6; Patrick M. Cronin, *et al.*, *The Emerging Asia Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties*, p. 7 재인용.

⁴⁹-Richard C. Bush III, “United States Policy towards Northeast Asia,” *SERI Quarterly*, Vol. 6, No. 2 (April 2013), p. 39.

유지해온 것으로 평가되었다. 미·일동맹은 일본의 민주당 정권에서 갈등이 노출되었으나, 양국 간 동맹의 중요성 및 유지에는 공통의 인식을 갖고 있었다. 특히 중·일 간 영토 갈등이 부상한 이후 일본에서는 미·일동맹을 강화할 필요성이 대두되었다. 센카쿠(다오위다오)를 놓고 중·일 간 마찰 시 오바마 1기 정부의 동아태 담당 국무차관보 캠벨은 영토분쟁에는 ‘중립’을 표방하면서도 센카쿠는 ‘미·일안보조약상의 방위대상’이라고 언급하였다.⁵⁰

오바마 정부는 중국을 ‘책임 있는 이해당사자(Responsible Stakeholder)’로 간주하면서 중국이 부상한 국력에 부응하는 책임을 부담해야 할 것임을 강조하고 있다. 오바마 정부의 중국에 대한 인식은 ‘협력이 가능한 경쟁국(Competitor but Possible Cooperative Partner)’이라는 것이다. 중국의 국력 신장을 인정하고 중국이 국제 사회에서 책임 있는 역할을 하도록 고무하면서 미·중 협력을 확대하려 한다. 중국에 대한 적극적인 관여전략으로 볼 수 있다. 그렇다고 하여 중국에 대한 경계심과 견제의 정책을 버리고 있는 것은 아니다. 미국은 중국의 자유무역에 위반하는 통상·무역·외환·노동 등에서의 불공정 행위와 국제법 및 관행의 위반 등에 대해서 지속적으로 문제를 제기하고 있다.

중국은 투사능력(Power Projection), 국제정치경제 질서의 중요 결정에 미치는 영향력, 책임을 맡을 의지와 능력이 아직 미국에 미치지 못하지만 미국에 도전할 수 있는 강대국으로 부상하였다. 따라서 미국은 중국을 G2로 부각시키면서 전략·경제대화(2+2)를 진행하고 있다. 양자 간 의제는 기후변화, 이란 및 아프가니스탄, 관세 등 광범위하다. 오바마 1기 정부에서 미·중관계 심화를 제안하고, ‘전략적 재보장

⁵⁰ “U.S. Says Disputed Islands Covered by Japan Defense Treaty,” *Bloomberg News*, September 21, 2012.

(Strategic Reassurance)’ 수준의 전략적 신뢰 구축을 강조하였다. 특히 미국은 중국을 지금보다 더 국제적 책임과 의무의 네트워크로 끌어들이려는 노력을 진행 중이며, 이러한 중국에 대한 관여는 2기 정부에서 더욱 강화되고 있다. 동시에 미국은 중국과 인도 간 관계를 양국 견제에 활용하고 있다.

미국은 동아시아 지역에서 새로운 국제질서의 구축을 추진하고 있는 상황으로 2010년 이후 동맹국, 파트너십, 지역다자제도 등 3종의 수단을 동원하고 있으며, 이는 중국의 부상을 인정하면서도 미국 주도의 신질서 속에 선제적으로 수용함으로써 중국을 견제하려는 의도를 담고 있다. 2010년 10월 28일 하와이에서의 클린턴 국무장관 연설은⁵¹ 미국의 아시아 회귀(Pivot to Asia) 전략(아시아 중시정책)의 신호탄이었다. 동 연설에서 클린턴 장관은 ▲일본·한국·호주·태국·필리핀 등 전통적 동맹국과의 관계 강화, ▲파트너십 차원에서 인도네시아 등 아세안 국가들과 인도와의 관계 강화, ▲지역제도 차원에서 경제부문에서는 APEC을, 비경제부문(핵비확산·군축·환경·가치 등)에서는 EAS를 주 무대로 활동할 것임을 천명하여 중국이 사실상 주도권을 행사하고 있는 ‘아세안+3’을 견제하려는 의지를 밝혔다. 클린턴 장관은 또 동아시아 외교와 관련 경제, 안보, 민주주의 가치 등 세 측면에서 모든 외교 자원을 총동원하여 ‘전진배치외교(Forward-Deployed Diplomacy)’를 추진할 것이라 강조했다. 요컨대 미국은 다양한 층위, 다양한 이슈 영역에서 복합네트워크를 형성하여 중국의 팽창·확장 전략을 제어하려는 전략을 추진하고 있는 것이다.

⁵¹-Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” U.S. Department of State, (October 28, 2010), <<http://seoul.usembassy.gov/p-rok-102810cnk.html>>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

클린턴 장관은 이어 2011년 11월, ‘미국의 태평양시대’ 기고문을 통해 아시아 회귀정책을 공식화하면서⁵² 동 정책을 지난 10년 간 미국의 자원을 이라크 및 아프가니스탄에 대폭 투자한 데 이어, 다음 10년 간 미국의 리더십과 이익, 가치를 신장시키는 국가경영의 전략적 투자처가 아시아 태평양이라고 강조하였다. 중국은 이러한 미국의 정책에 민감하게 반응하면서 미국의 지역질서 건축이 중국을 포위, 봉쇄하는 냉전적 구상이라 비판하기 시작했다. 중국의 대응은 후진타오의 ‘신형대국관계(新 型大國關係)’ 요구(2012.5.3)로 나타났으며, 시진핑도 2012년 7월 7일 세계평화포럼(베이징) 개막식 연설에서 이를 반복, 강조하였다.

미국이 중국을 G2로 간주한 애초 의도는 중국에게 ‘책임있는 역할자’ 지위를 부여해 미국의 리더십을 회복하는 것이었으나, 중국의 힘의 부상으로 사실상 국제문제를 협의하는 상대국으로 인정하는 상황이 되었다. 2011년 1월 19일, 오바마-후진타오 정상회담 코뮈니케는 미국이 중국을 세계문제를 협의하는 G2로 공식 인정하고 중국이 아시아에서의 미국의 전통적 이익을 인정하는 자리였다. 미국으로서는 경제회복을 위해서도 중국과의 협력이 중요하며,⁵³ 중국의 리더십과 책임을 강조하면서 국제문제에 대한 부담을 나누는 역할을 하도록 독려하고 있다. 미국의 이러한 전략은 중국에 대한 일종의 ‘Out-sourcing’ 전략이다. 중국은 지속적 발전을 위해 미국과의 협력을 필요로 하지만, 최근에는 막강해진 경제력을 배경으로 화평굴기(和平崛起)와 유소작위(有所作為)를 넘어 대국굴기(大國崛起)의 전략을 구사하기 시작했다.

⁵². Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011.

⁵³. 중국은 Chiamerica가 표현하듯 미국에 대한 제1의 신용공여자이다. 중국은 미 국채의 최대보유국으로서 2013년 7월을 기준으로 1조 2,773억 달러 어치의 국채를 보유하고 있다. 『중앙일보』, 2013년 10월 15일.

오바마 2기 행정부는 다자간 자유무역협정인 TPP를 더욱 구체화할 것으로 전망된다. 중국이 포함된 자유무역지대 구상인 ‘아세안+3’ 내지는 ‘아세안+6(한국·중국·일본·인도·호주·뉴질랜드)’를 견제하려는 것이다.⁵⁴

오바마 대통령은 재선 이후 첫 해외순방지로 2012년 11월 17~20일, 아시아 3개국(미얀마, 태국, 캄보디아)을 선택함으로써 아시아 중시정책(Pivot to Asia)의 강화 기초를 상징적으로 과시하였다. 클린턴 국무장관은 11월 11~20일, 호주, 싱가포르 등 아시아 5개국을 순방(미얀마, 태국, 캄보디아는 오바마 대통령 동반 순방)하였다.

척 헤이글 국방장관은 의회청문회 서면답변에서 “북한의 대량살상무기와 탄도미사일 프로그램은 동맹국들에 직접적 위협이고, 미국에도 점증하는 위협으로 우려한다”고 강조하였다. 2013년 1월 31일, 상원 청문회에서는 북한의 도발이 미국의 아·태지역 재균형(Rebalancing) 전략⁵⁵의 핵심 타깃으로 “북한은 실질적인 핵능력을 갖추었으며 예측이 불가능하다”며 “위협수준을 넘어선 상태(Beyond a threat)”라고 강조하였다. 아·태지역 재균형 전략은 “북한 등의 도발을 저지하고 방어하기 위한 것”이며 동시에 “테러 대응, 핵확산 방지, 재해 구호, 해적 퇴치, 해상안보 확립 등을 위한 네트워크를 확대하기 위한 조치”라고 설명하였다. 헤이글 장관의 이러한 입장은 향후 미국의 대북정책에 투영될 것이다.

미국의 아·태지역 재균형전략은, 중국의 부상 및 팽창과 도전, 세계 경제에서 아·태지역의 위상 증대, 테러와의 전쟁 10년의 결과에 따른 미국의 국력 및 국제적 위상 약화 등에 대처하고 미국의 세계질서 주도력 회복 및 안보적·경제적 이익을 보호하기 위한 전략이다. 따라서 미국은 한국·일본·호주 등과의 전통적인 양자동맹을 중시하면서 EAS, 아

54. 미국은 TPP 참여 기준(환경, 노동, 인권)을 엄격하게 설정하여 중국을 배제하려고 한다.

55. 미국은 Pivot to Asia를 Rebalancing으로 바꾸어 사용한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

세안지역포럼, ADMM-Plus(EAS 차원의 국방장관회의), TPP 등 다자 외교 및 다자경제협력을 적극적으로 추진하고 있다. 북한의 핵무기 및 탄도미사일 개발은 그 자체가 한반도 및 동북아지역에서 미국의 전략적 이익에 직접적 위협이 될 뿐 아니라, 미국의 아·태지역 재균형 전략의 중요한 명분이다.

미 국방부는 아시아 중시전략(Pivot to Asia)에 따라서 2020년까지 미 해군력의 주력을 태평양으로 이동할 계획이다. 이미 전투함, 항공기 및 보급함 등 해군전력의 상당부분을 태평양지역에 배치한 미국은 태평양과 대서양의 해군전력 비중을 6:4로 조정할 예정으로 알려져 있다. 호주·싱가포르·필리핀·대만·오키나와·일본·그리고 한국으로 이어지는 활모양의 동맹국 및 미군 기지의 연결망 구축은 중국의 팽창하는 해군전력을 봉쇄하려는 의도를 숨길 수 없는 것이다. 미국은 인도에 대해 강력한 해군전력의 구축을 권유하고 있으며, 이는 중국의 중동 석유 수송로를 견제하고 인도양에서 중국 해군력의 배제를 의도하는 것이다.

○ 그림 11-1 중국을 군사적으로 포위하는 미국



출처: 『한국경제』, 2012년 11월 9일.

다. 대북전략

미국의 대한반도 전략적 이익은 미국의 안보이익과 직접적으로 연관된다. 냉전시기 한국은 공산주의 팽창을 억제하는 전초기지로서 특히 북한의 군사적 위협 억제가 핵심이었다. 냉전시대 이후 역대 미국

I
II
III
IV
V
VI
VII

정부는 대북정책을 수정해왔지만 변하지 않고 유지되고 있는 것은 북한의 비핵화이며 북한으로부터 비롯될 수 있는 한반도의 안정과 평화에 대한 위협을 막는 것이다.

냉전 시대 이후 미국의 대한반도정책은 한국에 대해서는 북한의 위협을 억제하는 안보 공약을 유지하면서 미국의 탈냉전시대의 안보전략 변화와 함께 동맹관계에서도 조정을 모색하는 것이었다. 한·미관계에서 새로운 것은 북핵문제의 등장에 따른 대북정책에서의 정책공조였다. 한·미 안보동맹은 한국 방위의 한국화, 주한미군의 지역안정 및 균형자 역할 강화, 지역 및 국제평화활동에 대한 한·미 공동참여의 기회 증대 등의 방향으로 발전되어 왔다. 특히 미국은 9.11 테러사태 이후에는 한국에 대한 안보공약을 지속적으로 재확인하면서도 자국의 안보전략 변화에 따라 한국의 역할확대를 요구하였으며, 한국은 ‘자주 국방’의 강화를 위한 발전을 추진하였다. 양국의 동맹조정에 대한 상호 필요는 ‘평시 작전통제권’의 한국군으로의 이양에 이어 2015년 12월 ‘전시작전통제권’을 한국군으로 이양하기로 합의하였다.⁵⁶ 또 양국은 동맹관계를 ‘21세기 전략동맹’으로 발전시키기로 하였다. 한국이 한반도에서뿐만 아니라 국제안보에서 미국의 주요 협력파트너가 된 것을 의미하며, 한·미동맹이 안보동맹을 넘어 포괄적 동맹관계로 발전하는 것을 지향한다. 한국의 입장에서 통일 이전에는 물론 통일 이후까지를 내다보는 동맹관계의 포석일 수 있으며, 미국의 입장에서 동아시아지역의 미래 질서를 대비하여 자국의 이익을 유지·확보하기 위한 포석이다.

⁵⁶ 그러나 박근혜정부에 들어서 북한이 3차 핵실험을 하고 헌법에 ‘핵보유국’임을 명시하는 등 핵능력 증대전략의 노골화에 따라 안보위협이 개선되지 않았다는 등의 입장에서 전시작전통제권 전환 재연기 주장이 제기되었고, 2013년 10월 서울에서 열린 양국 국방장관이 참여하는 제45차 한미연례안보협의회의에서 한국 측이 재연기 가능성이 대한 입장을 개진한 것으로 알려졌다.

냉전체제 종식 이후 등장한 민주당의 클린턴(William J. Clinton) 정부는 자유시장과 민주주의 ‘확대(Enlargement)’와 ‘관여(Engagement)’ 전략을 추진하였다. 동시에 대량살상무기(WMD)의 확산 방지가 전략적 우선순위가 되었다. 특히 미국은 탈냉전 상황에서 북한의 대량살상무기 및 미사일 프로그램 등이 한반도의 평화와 안정을 위협하고 세계적 차원의 비확산(Non-proliferation) 체제 유지에 위협이 되고 있다고 보았다. 미국의 대북정책은 이러한 전략적 판단에 기초하였다. 이후 미국의 대북정책은 북핵문제의 해결에 초점을 맞췄으며, 미국은 ▲제네바합의 이행, ▲남북대화를 통한 긴장완화 유도, ▲북·미 접촉을 통한 한반도 안보 및 안정 증진이라는 세 차원에서 대북정책을 추진하였다. 미국의 대북접근은 2000년 10월의 북·미 공동코뮤니케로 정점에 올랐으나 북한의 우라늄농축프로그램(UEP) 의혹에 따른 제2차 핵위기 발생 이후 더 이상 진전되지 못했다.

‘힘에 기반한 외교’를 정책기조로 내세워 출범한 부시 정부 아래서 9.11 테러 발생은 미국의 국가안보전략에 패러다임 변화를 가져왔으며, 테러 지원 및 WMD 개발을 추진하는 ‘불량국가(Rogue State)’ 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처가 더욱 중요하게 부각되었다. WMD 및 미사일의 확산 방지가 더욱 확고한 정책우선순위가 되었으며, 북한을 ‘악의 축’ 국가에 포함시킨 것은 이러한 정책을 반영한 것이었다. 따라서 북한의 전면적인 핵 폐기와 WMD 확산 방지가 대북정책의 핵심 사안이었으며 이 문제들이 해결되지 않는 한, 북·미관계는 개선될 수 없었다. 제네바 합의는 파기되었고, 북핵문제 해결을 위해 9.19 공동성명을 산출했으나 북한은 두 차례의 핵실험을 하는 등 핵문제는 더 악화되었다.

오바마 정부는 출범 후 미국의 지도력 회복과 반테러, 비/반확산 및 민주주의·자유의 확산을 외교안보정책의 기조로 내세우고, 다자주의

I
II
III
IV
V
VI
VII

및 국제협력에 의한 국제안보 현안 해결을 강조하였다. 오바마 대통령은 2009년 4월, 체코 프라하 연설에서 ‘핵 없는 세계의 평화와 안보 추구’를 그의 비전으로 내세웠다. 오바마 정부 출범 초기에 나온 미국의 ‘핵태세검토보고서’(2009.4)는 NPT를 준수하는 비핵국가에 대해 핵공격 또는 핵공격위협 불사용을 공약하면서 북한과 이란을 안보보장의 대상이 아닌 국가(Outlier)로 규정하였다. 또, 이 두 국가에 의한 핵확산 및 핵테러리즘의 위협은 미국의 동맹국과 파트너국에 대한 안보공약의 재보장을 요구하며, 만약 재보장이 실패하면 한 두 비핵국가에서는 자체적인 핵억제력을 추구할 수도 있다고 보았다.⁵⁷ 이는 미국이 우려하는 NPT체제의 해체를 가져올 수도 있는 것이다.

따라서 오바마 대통령은 ‘적대국과도 대화’할 수 있다는 입장을 보이고 있으나, 이러한 정책기조 아래 북한에 대해 매우 원칙적이고 단호한 정책적 입장을 보여주고 있다. 구체적으로 대화와 압력의 병행전략을 구사하는 ‘공세적 관여(Aggressive Engagement)’ 정책을 추진해오고 있다. ‘비핵화 없는 북·미관계 정상화 불가능’ 입장을 강조하면서 북한을 압박하고 동시에 대화도 모색하는 정책을 추진하고 있는 것이다. 오바마 정부의 대북정책은 ‘전략적 인내(Strategic Patience)’로 설명된다.

그러나 북한은 오바마 1기 정부 출범 직후, 장거리미사일 발사(2009.4)와 2차 핵실험(2009.5)으로 미국의 정책 추진을 제약하였다. 또 오바마 1기 정부기간 동안 북한의 핵능력이 실질적으로 감소되지도 않았으며, 북한과의 의미 있는 협상이 이루어지지도 않았다. 2012년 2월 23~24일, 베이징에서 열린 북·미 6자회담 수석대표 간 양자회담에서 협의되

⁵⁷-U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review Report,” (April 2010), p. 4.

어 2월 29일 발표된 2.29 합의는 ▲장거리미사일 발사 유예와 핵실험 중단, ▲우라늄 농축시설 포함 영변에서의 핵활동 중단, ▲IAEA 사찰 수용, ▲미국의 북한에 대한 24만 톤의 영양공급 등이 합의되었으나, 북한의 장거리미사일 발사로 동 합의는 시행도 되지 못한 채 사문화되고 말았다.

오바마 정부에서 북핵문제와 관련한 실질적인 진전이 전혀 이루어지지 않은 채 북한의 핵능력이 오히려 증대됨에 따라서 ‘전략적 인내’ 정책은 북한 문제를 등한시하는 무(無)정책이라는 비판을 받게 되었다. 한·미 정책공조의 차원에서는 오바마 정부 1기에 걸쳐 한반도문제에서 ‘한국 주도, 미국 지원’ 입장이라는 한국의 대북정책 주도 역할이 존중되었다. 이러한 한국의 역할 증대는 오바마 정부가 금융위기 이후 경제문제 난국에 빠진 상황에서 외교정책과 관련하여 충분한 관심을 기울이기 어려웠던 요인도 작용했다.

오바마 정부는 미국의 입장에서 한반도 안보관련 최대현안인 북한 핵과 미사일 문제를 중심으로 정책을 전개하였으며, 북한 비핵화 추진의 원칙적 입장을 단호하게 견지하였다. 미국은 북핵문제를 대량살상 무기 확산방지 차원에서 인식하고 검증 가능하고 되돌릴 수 없는 북핵 폐기를 목표로 하여, 합의된 약속의 철저한 이행을 반복적으로 강조하였다. 특히 북한의 농축우라늄 핵프로그램 등장 이후에는 이를 차단하려는 정책을 추진하였으나 실효적인 성과를 거두지는 못했다.

오바마 정부가 취한 정책의 특징은 ▲약속 위반에 대해서는 원칙적이고 단호한 입장 견지, ▲대화와 압력의 병행 전략(유엔 안보리 제재 결의 이행, 양자 차원 제재), ▲외교적·경제적 수단을 중시하나 군사적 압박 수단 활용 등으로 요약할 수 있다. 오바마 1기 정부는 포괄적 패키지를 구상한 것으로 알려졌으나 남북관계 악화, 북한의 군사적 공세

I
II
III
IV
V
VI
VII

때문에 협상의 의제로 만들지는 못했다. 포괄적 패키지는 ‘주고받기 식 상호주의’ 방식으로, 북한의 검증 가능한 핵무기 프로그램 폐기 준비, 미사일 문제 해결 등에 상응하여 ▲양국관계 정상화, ▲평화협정 체결, ▲에너지 및 경제지원 등을 협의·합의·이행하는 방식으로서, 북한의 ‘살라미 전술(Salami Tactics)’을 차단하려는 협상 방식이다.

이러한 미국의 핵문제 해결 우선 정책은 미국의 실용주의 외교를 반영하는 것으로 평가된다. 미국은 문제해결 중심의 단계적 접근법을 대북정책에 적용하였다. 클린턴 정부 페리보고서의 ‘대북 포괄적 접근’이나 오바마 정부의 ‘패키지 딜(또는 포괄적 접근)’은 바로 단계적 접근의 실용적 입장을 반영하는 것이다. 즉 북핵문제와 같이 미국의 국가안보 전략에서 당면한 핵심 문제를 미국의 목표에 맞도록 바로잡기 위한 정책을 말한다.⁵⁸ 이러한 미국의 대북정책은 현안문제의 해결을 위해 역량을 집중한다는 점에서 유효할지는 모르지만 장기적인 목표와 전략을 결여하고 있다. 결국 북한의 전략·전술적 대응에 효과를 발휘하지 못하면 실효성에 문제가 발생한다. 탈냉전 시대의 국가안보전략인 핵비확산 차원에서 지난 20년 이상을 대한반도정책의 북핵문제 해결에 집중하였지만 결국 북한은 세 차례의 핵실험을 하였으며 2013년 4월 김정은 시대를 공식 출범하면서 ‘핵보유국’을 헌법에 규정하는 수준에까지 이르렀다.⁵⁹

이러한 미국의 대북정책은 크게 보면 한반도 통일에 대한 기본 입장을 틀 속에서 전개되고 있다. 부시(George W. H. Bush) 대통령은 “냉전 투쟁의 마지막 상처가 치유될 날이 올 것이며, 코리아는 하나가 될 것이

58. 박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』, p. 95.

59. 북한은 2012년 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 헌법 수정·보충을 통해 전문에 ‘핵보유국’임을 규정하였다.

다. 미국 국민은 한국 국민이 수용할 수 있는 방식(Terms Acceptable to the Korean People)의 평화통일 달성 목표를 한국 국민과 공유한다. 이것이 미국의 정책이다”고 말했다.⁶⁰ 클린턴 대통령 또한 “한국 국민이 수용할 수 있는 방식”의 통일을 지지한다면서 “통일이 올 때, 미국은 한국이 밑그림을 그린 방식으로 통일과정을 추진하는 것을 지지할 것이다”고 말했다.⁶¹ 그러나 북한의 군사적 위협으로부터 한국의 방위를 지키는 것이 더 중요했다. 또 북핵문제의 등장에 따라 북핵 문제를 해결하는 데 역점을 두었다.

아들 부시 대통령은 북한을 ‘악의 축’으로 부르는 등 북한에 대해 매우 비판적이었다. 그는 북한의 대량살상무기 문제에 대한 적절한 조치가 먼저 취해져야 함을 강조했다.⁶² 또 남북한 주민들이 화해와 번영 속에 공존하면 궁극적인 통일의 길을 열 것이라는 입장에 지지를 표명했다.⁶³

오바마 대통령은 특히 한·미 동맹관계를 중시하면서 한국에 대해 매우 우호적인 입장을 표명해오고 있다. 한·미 양국은 동맹관계를 전략동맹으로 발전시키기로 했으며, 동맹 비전에는 민주주의와 자유시장경제 원칙에 의한 평화적 통일의 내용을 담았다.⁶⁴ 이러한 오바마 대통령의 입장은 2013년 5월 7일, 박근혜-오바마 정상회담에서 발표된 ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언’에 다시 반영되었다.⁶⁵ 미국의 한반도 통일에

⁶⁰-George. W. H. Bush, “Korea Will Be United, Bush Addresses Lawmakers,” National Assembly of South Korea, (January 6, 1992).
⁶¹-William J. Clinton, “Remarks by the President in Address to the National Assembly of the Republic of Korea,” The White House, (July 10, 1993).
⁶²“U.S. President supports South Korea’s ‘sunshine policy’ towards North,” *Yonhap News Agency*, February 16, 2002.
⁶³-Cheong Wa Dae, “Statement of the ROK-US Summit, President Bush Meets with President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea,” (August 6, 2008).
⁶⁴-The White House, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” (June 16, 2009).

I
II
III
IV
V
VI
VII

대한 공식 입장은 한마디로 민주주의와 자유, 민주주의 및 시장경제라는 한국과 미국이 공유하는 가치에 기반한 통일을 지지한다는 것이다. 그러나 국제 비확산레짐에 도전하는 북한의 핵무기 개발 문제의 해결은 당면한 가장 중요 현안으로서 북한 비핵화가 한반도 통일의 필요조건이 된다. 또 한반도 통일이 당장에 실현 가능한 것으로는 보지 않으며 북한의 군사적 위협이 상존하는 현실에서 긴장완화와 남북대화, 평화정착 등 평화통일을 향한 제반 요소들의 중요성을 강조하고 있다.

이러한 맥락에서 보면, 미국의 한반도정책에서 가장 중요한 현안은 북한의 핵과 미사일 문제다. 미국은 이 문제를 동맹국 한국에는 물론 자국의 안보에 대한 직접적 위협으로 간주하여 북한 비핵화를 우선 중시하고 있다.⁶⁶ 또 한반도에 북한의 군사적 위협이 상존하는 한, 주한 미군의 주둔을 유지할 가능성이 높으며 이러한 입장은 2013년 5월 워싱턴에서 열린 한·미 정상회담과 10월 서울에서 열린 제45차 한·미 연례안보협의회의에서 다시 확인되었다. 미국은 기본적으로 한국의 민주주의, 자유시장경제 가치가 한반도 전체에 확산되는 방식의 통일을 지지하는 입장으로, 단기적으로 통일이 실현되는 경우에 이에 반대하지는 않을 것이지만 급속한 통일의 전개에 따른 혼란을 우려하고 있다. 미국의 한반도정책에 영향을 미치는 싱크탱크와 전문가들 사이에서는 북한체제의 급격한 변화 가능성에 대해 대비할 필요성을 강조하는 연구가 꾸준히 이어지고 있다.⁶⁷ 특히 핵무기 등 대량살상무기의 한반도

65. The White House, “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America,” (May 7, 2013).

66. The White House, “Press Conference with President Obama and President Hu of the People’s Republic of China,” (January 19, 2011).

67. Paul B. Stares and Joel S. Wit, “Preparing for Sudden Change in North Korea,” *Council Special Report*, No. 42 (January 2009); Ferial Ara Saeed and James

이외 지역 및 테러 집단으로의 확산을 방지하는 것을 최우선 과제로 간주하고 있으며, 이에 대한 한·미 협력을 중시하고 있다. 미국의 국익은 “무엇보다도 위협, 특히 안보(군사)위협에 맞춰져 있다. 이와 관련 북한은 이라크, 아프가니스탄에 이어 두 번째를 차지할 것이다”라고 언급했고 이러한 위협이 해결된다면 미국은 “통일한국이 또 다른 일본이 되기를 원한다”⁶⁸라는 입장을 내세울 것이다. 이러한 입장의 저변에는 동아시아 지역에서 중국의 힘에 대한 견제 역할의 기대가 있는 것으로 보인다. 북한이 변화되고 남북관계가 개선이 되어 통일이 진행되는 경우에도 미국의 우선적인 관심사는 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기의 통제와 관리이다.

미국의 한반도정책의 요체는 핵무기 등 대량살상무기와 북한으로부터 비롯되는 안보 불안요소를 해결하는 것이 우선이다. 장기적으로 한국 주도에 의한 통일을 지지하지만 통일한국이 한·미동맹을 계속 유지함으로써 자국의 동아시아 지역에서의 영향력이 유지되기를 원한다. 대한반도정책은 이러한 전략기조의 틀 속에서 이루어지는 것이다.

오바마 정부는 북핵문제를 비확산 차원에서 관리하고 단·중기적으로 김정은 체제의 안정성 여부를 주시하면서 북한체제의 급격한 변화 가능성에 대하여도 대비하고 있는 것으로 평가된다. 북핵문제 해결을 위한 협상 틀로는 6자회담을 계속 활용한다는 입장을 유지하고 있다.

J. Przystup, “Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse,” *Institute for National Strategic Studies*, No. 7 (September 2011); Bruce W. Bennett and Jennifer Lind, “The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements,” *International Security*, Vol. 2, No. 36 (Fall 2011); Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse* (Santa Monica: RAND, 2013) 등을 참조.

⁶⁸Ralph Hassig and Kongdan Oh, “한국 통일과 미국,” 통일연구원 편, 『한반도 통일과 동북아 4국의 입장 및 역할』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 52, p. 54.

I
II
III
IV
V
VI
VII

북·미 대화는 6자회담 재개 유인의 수단이며, 핵포기를 유인하기 위해 북한이 원하는 관계정상화, 정전협정의 평화협정 대체 등 현안 논의의 가능성도 제시하고 있다. 케리 국무장관이 2013년 10월 3일 일본에서 미·일 안전보장협의위원회(2+2 회의) 종료 이후, 기자회견에서 북한의 비핵화를 전제로 북·미 불가침협정을 체결할 준비가 되어 있다고 언급한 것은 이러한 입장의 반영으로 해석할 수 있다.⁶⁹ 오바마 대통령은 재선 후 첫 아시아 순방 시 방문한 미얀마에서 북한이 “핵개발을 포기하고 평화와 전진의 길을 선택하면 미국으로부터 도움의 손을 얻을 것”이라고 강조하여 ‘미얀마 방식’을 제안하였다.⁷⁰ 오바마 대통령이 첫 임기를 시작하면서 내세운 “적과도 대화하겠다”는 적극적 관여정책을 재천명한 것이다.

오바마 1기 정부는 적대 정부에 대하여 “국제규범을 준수하면 국제사회와 더 큰 관계를 맺는 정치·경제적 이익을 얻을 것이고, 그렇지 않으면 고립 심화 등 그러한 결정의 결과에 대한 책임을 져야 한다”는 선택지를 제시하였다.⁷¹ 이러한 입장은 2기 정부에도 그대로 이어지고 있다. 오바마 대통령은 2013년 2월, 연두교서에서 “핵실험 같은 도발행위는 고립을 더 심화시킬 것이고, 국제사회의 의무 이행 시 안보와 번영을 가져올 것”이라고 재천명하였다.⁷² 오바마 2기 정부의 외교안보 전략의 핵심 참모들의 입장도 크게 다르지 않다. 기본적으로 관여

⁶⁹ John Kerry, “Remarks With Secretary of Defense Chuck Hagel, Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and Japanese Defense Minister Itsunori Onodera.”

⁷⁰ The White House, “National Security Strategy,” (May 2010), p. 11.

⁷¹ The White House, “Remarks by President Obama at the University of Yangon,” (November 19, 2012).

⁷² The White House, “President Obama’s 2013 State of the Union Address,” (February 12, 2013).

정책 지지자인 케리 국무장관은 대화를 중시하지만 북한의 공세적 도발행위에 대해서 단호한 대응 및 압박을 추진할 것임을 강조해오고 있다. 척 헤이글(Chuck Hagel) 국방장관, 톰 도닐런(Tom Donilon) 1기 국가안보보좌관, 존 브레넌(John Brennan) CIA국장 등 대북정책 관련 최고위급 정책결정자들은 북한의 핵무기 및 장거리미사일 개발과 관련 단호한 대응을 하겠다는 공통의 입장을 반복적으로 보여주고 있다. 헤이글 국방장관은 장관 인준을 위한 상원 군사위원회 청문회에서 “북한은 위협 이상이며 실질적인 핵 국가로서 매우 예측하기 어려운 국가”라면서 북한의 도발을 억지하기 위해 동맹을 강화할 것임을 강조하였다.⁷³

도닐런 전 국가안보보좌관은 오바마 대통령의 대북정책을 재확인하면서 보다 구체적인 원칙을 밝히고 오바마 대통령의 미안마 방식을 반복하였다. 그는 미국의 대북정책이 첫째, 한·미·일의 긴밀하고 확장된 협력, 둘째, 북한의 나쁜 행동에 대한 보상 거부, 셋째, 미국 본토와 동맹국 방어에 대한 공약 재확인, 넷째, 미국은 북한이 더 좋은 길을 선택하도록 지속적으로 독려 등 4원칙에 토대하고 있음을 강조하였다.⁷⁴ 글린 데이비스(Glyn Davies) 북한정책특별대표도 북한의 도발 행위에 대한 제재 강화를 강조하면서, “대화를 위한 대화를 하지 않을 것이며, 북한의 핵 프로그램을 해결하기 위한 진정한 협상을 원한다”고 강조하였다. 그가 언급한 구체적인 대북정책 관련 미국의 기본 입장은 다음과 같다.⁷⁵ 첫째, 북한은 비핵화 달성을 위한 약속과 의무를 준수

⁷³-Philip Weiss, “Full Transcript of Chuck Hagel hearing before Senate Armed Services Committee,” *Mondoweiss*, February 2, 2013, <<http://mondoweiss.net/2013/02/transcript-services-committee.html>> (검색일: 2013.9.16).

⁷⁴-Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” The White House, (March 11, 2013).

I
II
III
IV
V
VI
VII

할 준비가 되어있는가 보여 주어야 한다. 둘째, 북한을 핵보유국으로 받아들이지 않을 것이다. 셋째, 북한이 나쁜 행동을 하지 않는 것에 대해 보상하지 않을 것이다. 넷째, 북한의 단순 대화 복귀에 보상하지 않을 것이다. 다섯째, 남북관계와 인권의 지속적인 개선 없이 북·미 관계는 근본적으로 개선되지 않을 것이다. 여섯째, 북한의 이웃국가들에 대한 도발을 관용하지 않을 것이다.

오바마 2기 정부의 대북정책은 국제적 합의를 반복적으로 위반해 온 북한에 대한 불신을 토대로 하고 있으며, 단호하고도 원칙적인 입장을 유지해오고 있다. 북한의 핵프로그램에 대한 입장의 변화가 있지 않는 한, 이러한 정책기조가 기본적으로 유지될 것으로 예상된다. 오바마 대통령의 ‘공세적 관여’ 입장과 반복적으로 제시된 ‘미안마 방식’에 대한 북한 측의 호응을 외교적으로 압박하면서 상황의 전환을 기다리는 것이다. 이러한 전략은 무엇보다도 오바마 정부가 국내경제 회복, 재정적자 해소, 건강보험 개혁 등 경제문제의 해결을 우선해야 하기 때문이다. 또한 이란 문제 등 중동지역문제와 국가안보국, 중앙정보국 등 정보기관에 의한 국내외에 걸친 광범위한 비밀정보 수집의 노출 등 외교적으로 어려운 상황에 봉착해 있는 것과 무관하지 않다.

2013년 상반기에 미국은 북한의 군사위협 공세가 지속되는 상황에서 군사 시위와 국제 대북제재 연대의 강화 등을 통한 압박정책을 추진하였다. 미국은 북한의 장거리미사일 발사 및 3차 핵실험 이후 전개된 북한의 군사적 위협공세에 대하여 B-52, B-2, F-22 같은 전략폭격기 및 전투기와 핵 잠수함 등 첨단 무기의 한반도 전개를 공개하고 미사일방어체제 강화 등 증대된 억제력으로 북한을 압박하였다. 미국의

⁷⁵Glyn Davies, “U.S. Policy Toward North Korea,” U.S. Department of State, (March 7, 2013).

이러한 정책은 북한의 3차 핵실험 이후 대두된 ‘독자적 핵개발론’, ‘전술핵 재도입/재배치론’, ‘전시작전통제권 전환 재연기론’ 등 한국 사회에서 제기된 독자적 행동 요구 증대를⁷⁶ 자제시키면서 한국에 대한 확장억제력의 신뢰도(Credibility) 제고를 동시에 겨냥하는 것이었다.

북한은 헌법에 ‘핵보유국’으로 명시, 장거리미사일 발사(2012.12.12), 3차 핵실험(2013.2.12), ‘핵무력건설+경제건설 병진’ 정책 채택(2013.3.31), 영변핵시설 재가동 선언(2013.4.2) 등 핵보유국으로서의 정책을 본격 추진하고 있으며, 이에 따라 미국의 대응도 억제 우선으로 전개되고 있는 상황이다. 2013년 중반 이후 중국의 중재 역할에 따라서 북한이 조건 없는 6자회담 재개를 주장하고 중국 역시 적극적으로 6자회담 재개를 추진하고 있으나, 미국은 한국과 함께 북한에 대하여 비핵화를 향한 진정성을 구체적으로 보여주기를 원하고 있으며, ‘대화를 위한 대화’는 하지 않겠다는 입장을 강하게 견지해오고 있다. 오바마 정부는 비핵화가 미국의 목표임을 재차 확인하고 있으며, 단기적으로는 단호한 대북 입장을 유지하면서 위기의 악순환으로 군사적 충돌이 발생하는 것을 방지하는 사태 관리를 중시할 것으로 전망된다. 그 과정에서 미국은 북한의 ‘핵보유국 지위’ 주장을 결코 수용하지 않을 것이다. 전반적인 미국의 대북정책은 북한의 핵전략 등 군사적 공세에 대한 평가, 김정은 체제의 안정성 등 정세 판단 필요성과 국내경제회복 우선정책 등에 따라서 상황을 관리하면서 대안을 모색하는 ‘전략적 인내’ 정책이 당분간 지속될 것으로 예상된다. 이와 관련, 헤이글 국방장관은 “북한이 핵능력과 미사일 운반 능력을 보유”하고 “최근 북한의 일련의 행동은 한국과 일본 등 동맹국의 이익에 실질적이고 분명한 위협”임을 강조하였으

⁷⁶ 이러한 주장들에 대해서는 박영호, “한국의 북한 핵개발에 대한 인식과 대응 - 3차 핵실험 이후” 『통일과 평화』, 5집 1호 (서울대학교 통일평화연구원, 2013)을 참조.

며,⁷⁷ 케리 국무장관은 ‘약간의 양보-약간의 합의-그 약속의 파기-북한의 핵프로그램 계속 진전’과 같은 과거의 협상 양태를 되풀이하지 않을 것임을 재차 강조하였다.⁷⁸ 그러나 이와 같은 기본 입장 이외에 북핵 문제를 포함한 북한 문제를 어떻게 풀어나갈 것인가에 대한 장기 전략과 현안에 대한 구체적인 전략전술은 결여되어 있는 것으로 보인다. 오바마 2기 정부의 외교안보전략의 고위급 및 중견급 정책결정자들 중에 북한문제에 대한 이해가 깊은 인사를 찾기 어렵다는 지적이 있다.⁷⁹

북한이 9.19 공동선언, 2.13 합의 등을 파기하고 비핵화로부터 핵군축으로 전략을 전환한 상황에서 북핵문제 해결 논의를 위한 6자회담들에 근본적인 문제가 발생하였으며, 이에 대한 정책 재검토가 필요한 상황이기도 하다. 북한이 핵능력 증대·강화 전략을 명백히 선언한 상황에서 ‘비핵화’ 차원의 6자회담은 현실적으로 동력이 매우 낮아진 상태이며, 대북 압박에서 중국의 적극적 협력을 유인하지 못하는 한 미국의 ‘국제규범 준수 또는 고립 심화’라는 양자 선택지를 기반으로 한 정책 추진은 어려움에 봉착할 가능성이 있다. 미국 조야에서는 북한에 대한 강압의 목소리가 높으나, 위기 상황이 지나고 대화 국면이 전개되면 ‘先 비확산, 後 비핵화’ 논리가 정책 선택지로 제시될 가능성이 증대할 것이다. 즉 일부 싱크탱크 및 정책전문가 서클에서 북핵문제의 ‘전

77-Chuck Hagel “CSIS Global Secretary Forum-Speech,” U.S. Department of Defense (April 3, 2013), <<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1764>> (검색일: 2013.4.24).

78-John Kerry, “Remarks With Secretary of Defense Chuck Hagel, Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and Japanese Defense Minister Itsunori Onodera.”

79. 필자의 워싱턴 연구출장 기간 중(2013.10.7~11) 면담한 미국의 한반도문제 전문가 증언.

략적 관리(Strategic Management)’가 제안되고 있으며,⁸⁰ 최선의 정책은 아니지만 북한 핵능력의 진전을 차단하기 위해서 대화가 필요하다는 제안을 하고 있다.⁸¹ 이러한 정책 제안은 단·중기적 차원에서 북핵 상황이 더 악화되지 않도록 북한을 ‘관리’ 하면서, 비핵화를 장기적 목표로 접근하자는 전략 구도로 평가된다. 따라서 북한의 핵무기와 장거리미사일 능력이 미국의 본토안보에 심각한 도전으로 등장할 가능성이 증대하면, 미국은 북한의 핵능력 증대를 우선 억제하면서 세계적 차원의 비확산 정책에 대한 도전을 방지하고 북한을 협상의 틀로 유인하기 위해 비핵화, 관계 정상화, 정전협정의 평화협정 전환문제, 에너지·경제 지원문제 등을 포괄적인 협상의제로 하는 다자 틀 속의 양자 대화를 추진할 가능성이 증대할 것이다.

⁸⁰-Abraham Denmark, *et al.*, *No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, June 2009), pp. 16~24.

⁸¹-“Reasons to Talk to North Korea,” *New York Times*, October 27, 2013.

I
II
III
IV
V
VI
VII

III

중국의 국내정치와 대북전략



1. 국내정치

가. 중국 신정부 출범의 현황: 제5세대 지도부의 등장과 국내정치

2012년 10월 중국공산당 제18차 당대회에서 제4세대 지도부의 뒤를 이어서 공식적으로 제5세대 신정부가 출범하였다. 후진타오(胡錦濤)와 원자바오(溫家寶)를 중심으로 한 4세대 지도부(중앙당 정치국 상무위원회) 9명의 상무위원 중 시진핑(習近平)과 리커창(李克強)을 제외한 7명이 전원 강제은퇴 나이제한(68세)에 해당되었고 이 규정은 지켜졌다. 상무위원회에 새로 진입한 5명의 인선은 형식적으로 위의 제18차 당대회의 중앙위원회에서 200여 명의 중앙위원들에 의해 선출되었지만 계파 간 협상과 조정에 의해 사전 결정된 것이다. 중국공산당 정권의 위기라고 평가될 만큼의 극심한 권력투쟁에도 불구하고 그 협상과 조정은 성공적인 것으로 판명되었다.⁸² 중국 신정부를 이끌어가는 제5세대 국가주석인 시진핑과 국무원총리인 리커창, 그리고 장더장(張德江), 위정성(俞正聲), 류윈산(劉雲山), 왕치산(王岐山), 장가오리(張高麗), 총 7인의 지도자는 향후 10년(2012~2021년)간 중화인민공화국을 이끌게 되었다.

⁸² 2개의 큰 파벌로 나뉘는 중국공산당 집권부는 제4세대 지도부인 후진타오와 원자바오의 공청단 계열, 제3세대 지도부의 장쩌민을 위시하여 제4세대 지도부의 다른 한 축을 맡았던 저우용강 등의 상하이방-태자당 연합 파벌이었다. 이들의 한치의 양보 없는 경쟁과 충돌은 결국 2012년 7월의 보시라이 스캔들과 숙청으로 그 절정에 달하게 되었다. 상하이방-태자당 연합의 제5세대 지도자의 핵심이었던 보시라이는 혁명 원로인 보이보의 아들로서 각종 스캔들과 추문들에도 불구하고 충칭의 별로 불리며 각종 좌파적 홍색 혁명과 분배 정책을 추구하며 좌파의 상징적 정치인으로 부상한 인사였으나 광둥성 서기인 왕양과의 공개적 충돌과 제4세대 공청단 파벌과의 끊임없는 대결 구도로 인해서 부인의 살인 사건과 그에 따른 부정축재 등을 빌미로 원자바오의 주도 하에 전격 숙청되었다. 이에 따른 상하이방-태자당 연합의 반발은 공청단 계열과의 권력 투쟁으로 비화하며 공산당 정권 내 좌파 대 우파의 근본적 파벌 대결 로까지 비화하기도 했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이러한 중국 신정부의 핵심인 제5세대 지도부 구성의 특징은 다음과 같다. 중국 엘리트정치의 권위자인 브루킹스 연구소의 청 리(Cheng Li)에 따르면 대중연합(Populist Coalition)과 엘리트연합(Elite Coalition)의 이론적 틀로 분석된다.⁸³ 대중연합은 공산주의청년단(공청단) 출신으로 구성되어 있으며⁸⁴ 엘리트연합은 태자당(공산혁명원로 자제그룹)과 상하이방(상하이지역을 중심으로 구성된 시장중심 성장주도 경제정책 옹호파)이다.⁸⁵ 이 두 지배층 연합은 각각 제3세대 지도자인 장쩌민(江澤民)과 제4세대 지도자인 후진타오에 의해서 대표되며 제5세대 지도부를 구성하는 데 가장 중요한 역할을 하는 파벌이다. 이 두 파벌에 동시에 속하는 지도급 인사들도 존재하며 출신학교(칭화대의 테크노크라트와 베이징대의 인문사회중심인사)에 따라서 겹치는 경우가 있어 매우 복잡적이고 중층적인 정치 엘리트 계층으로 진화하고 있다.

제5세대 지도부 중 시진핑과 리커창은 신정부를 이끄는 최고 지도자들이며 이들의 개인적 경력과 특성은 중국 국내정치의 변화를 분석하는데 상당히 중요하다. 국가주석인 시진핑은 제5세대 지도부의 최고지도자이며 엘리트연합에 속한 인물로서 그 자신이 혁명원로 시중선(翦

⁸³ Cheng Li, "The Battle for China's Top Nine Leadership Posts," *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 1 (Winter 2012), pp. 131~145.

⁸⁴ 공산주의청년단은 공산당의 청소년 조직으로 1920년 8월 상하이에서 발족되었으며 단원은 현재 약 7,600만 명이며 가입대상은 14~28세이다. 현재 중국권력의 핵심으로 최장인 후진타오 국가주석이 공청단 출신을 제4세대 지도부의 당정 요직에 대거 발탁함으로써 현재의 중국정치의 양대 파벌 중 하나로 발전시켰으며 현재 리커창, 리위엔차오 등이 속한다.

⁸⁵ 태자당은 중국공산당 혁명원로들의 자제 그룹으로써 약 4,000명 정도로 추산된다. 예를 들어 덩샤오핑의 아들 덩푸팡, 쟡산의 아들 쟡징홍, 시중선의 아들 시진핑, 보이보의 아들 보시라이 등이 있다. 상하이방은 상하이 지역을 중심으로 구성된 시장중심 성장주도 경제 정책의 옹호파로서 제3세대 최고지도자인 장쩌민을 중심으로 상하이시 출신 또는 시 당정의 주요 직위를 거친 인물들로 구성됨. 전 국무원 총리 주룽지, 현 전국인대위원장 우방궈, 현 국가부주석 쟡징홍이 대표적인 인물이다.

仲勳)의 아들로 태자당의 대표격이며 상하이시 서기를 비롯하여 푸젠 성장과 저장성 서기를 거친 경력으로 상하이방에도 속한 것으로 분류된다. 단, 공청단에서의 경험은 없으며 간부 초기에 군대에서 일한 경력이 있고 푸젠성에서 근무 당시와 그 이후에도 끊임없이 군부의 이익을 배려함으로써 군부의 상당한 지지를 받고 있다. 또한 제4세대 집권기 동안 후진타오를 중심으로 한 공산당 중앙의 지침·지시를 가장 중요하게 여기고 충실히 이행함으로써 현 지도부와의 관계도 좋았다. 이를 통하여 2007년 제17기 1중 전회에서 권력서열 6위로 중앙당위원회 상무위원회에 진입하며, 중화인민공화국 부주석, 제17기 중국공산당 중앙정치국 상무위원, 중국공산당 중앙서기처 제1서기, 중국공산당 중앙 군사위원회 부주석, 중국공산당 중앙당 학교 교장으로 활동하기도 했다. 이후 차기 최고지도자의 세 가지 필수 요건인 국가부주석, 중앙정치국 상무위원, 중앙군사위원회 부주석을 차지한 후, 차례로 당 총서기, 국가주석, 당 중앙군사위 주석직을 계승하면서 2012년 10월 후진타오의 뒤를 이어 최고지도자의 자리에 올랐다.⁸⁶

국무원 총리인 리커창은 제5세대 지도부의 2인자이며 대중연합에 속한 인물로서 현금 간부의 아들로 태자당과 상하이방에 속하지 않으며 베이징대학교 법학과 출신으로 공청단에서 급속하게 성장한 인물이다. 후진타오의 직계로서 그가 공청단 제1서기로 재직할 때 그의 비서 역할을 담당했다. 경제학 박사로서 허난성 서기와 랴오닝성 서기를 거쳐서 2007년 제17기 1중 전회에서 권력서열 7위로 중앙당위원회 상무위원회에 진입하여 국무원 부총리로 활동하였다. 원래 후진타오와 대중연합의 강력한 지지로 제5세대 최고지도자 후보로 꼽혔으나 대중

⁸⁶ 우밍·송삼현 역, 『시진핑평전』 (서울: 넥서스, 2009).

I
II
III
IV
V
VI
VII

연합과 엘리트연합의 절충과정에서 급부상한 엘리트연합의 시진핑에게 밀리면서 2인자인 국무원 총리가 되었다.

이들 7인과 더불어 중앙정치국을 이끌어가는 17명의 지도자는 최고 지도자 1인 중심의 권위주의 체제(제1세대 마오쩌둥(毛澤東), 제2세대 덩샤오핑(鄧小平))에서 소수 핵심 지도자들의 합의 위주 집단지도체제(제3세대 장쩌민, 제4세대 후진타오-원자바오)로의 변화가 강화되는 흐름을 가속화하는 상황이다. 이에 제5세대의 최고지도자인 시진핑에 권력이 집중되는 정도가 현저히 약화될 것으로 보인다. 이러한 집단지도체제의 특성으로 중앙정치국 상무위원회는 중국 집단지도체제의 핵심 기구로서 각 구성원의 직책이 다르고 서열도 분명하지만 중요한 안건의 표결에서는 동등하게 1표씩 행사하는 구조를 지녔다.⁸⁷

다시 말해 제5세대 지도부는 제4세대 지도부에 비해 정치권력이 약화되었다는 분석이 많다. 제1세대, 제2세대, 제3세대 지도부의 권력에 비해 많이 약화되었으며 위에서 언급하였듯이 1인에 집중되는 권위주의 시스템이 사라지고 2명의 핵심 지도자와 5명의 동급 지도자들이 타협 또는 절충하는 집단지도체제 권위주의 시스템이 확고해졌다. 따라서 당분간 최고지도자인 시진핑은 자신의 권력을 확고히 하는 데 상당한 어려움을 겪을 것으로 예상되며, 양대 파벌의 이해관계를 조정하고 합의안을 도출하는 조정자의 역할을 할 것이다. 하지만 ‘마르크스레닌주의,’ ‘마오쩌둥사상,’ ‘덩샤오핑이론’과 같이 장쩌민의 ‘삼개대표론’과

⁸⁷ 제3세대 장쩌민과 제4세대 후진타오를 최고지도자로 정할 정도의 정치권력을 장악했던 덩샤오핑 이후에는 단독으로 후계자를 정할 수 있는 사람이 아무도 없게 되었다. 다음 세대의 후계자 선출은 최고위층의 게임 결과이고 타협의 산물이다. 즉, 국내외 전문가들의 중론을 따르면 제5세대의 집권1기, 즉 2012년~2016년의 지도부 인선은 제5세대 최고지도자 시진핑이 제4세대 최고지도자 후진타오 등과 상의하여 지도부 진영을 구성하고 제3세대 최고지도자인 장쩌민과 그의 원로그룹의 자문 또는 동의를 구하여 이루어지고 있다.

후진타오의 ‘과학적발전관과 조화사회’ 등의 대표적인 사상-이론적 개념을 주창하려 할 것으로 예상되며 이미 ‘위대한 중화민족의 부흥’이라는 개념을 제시하기도 하였다. 제5세대 지도부는 제4세대 지도부와 달리 엔지니어 출신의 테크노크라트가 적으며 오히려 덩샤오핑 시대에 정치에서 배제되어 경제비즈니스 쪽으로 진출했던 고위관료의 자제들인 태자당 계열 지도자들이 상당수를 점하고 있다. 따라서 태자당 계열을 비롯한 엘리트연합은 태생적으로 기업의 이익 추구하고 경제 성장에 초점을 맞출 수밖에 없으며 이것은 공청단과 테크노크라트 중심의 대중연합의 공정·분배·평등의 가치 추구하고 충돌할 수밖에 없다.⁸⁸

이러한 중국의 제5세대 지도자들의 특성은 새로 출범한 중국 정부의 현 국내정치에 대한 인식과 이에 대응하는 정책적인 접근을 분석할 수 있는 중요한 출발점이라고 할 수 있다. 이들은 자신들이 공식적으로 정권을 인수하는 행사였던 2012년 10월의 제18차 당대회의 공식 보고에서 이러한 인식과 정책적 방향을 제시하였다.

⁸⁸ 제5세대 지도부에서는 제3세대 지도부의 핵심이자 제4세대 태자당을 전면 지원 또는 지도했던 상하이방의 주요 인물들, 특히 장쩌민의 노화로 인해서 영향력은 상당히 퇴조될 것으로 예상되며 태자당을 중심으로 재편될 것으로 예상된다. 제5세대 제1기(2012~2016) 지도부는 위에서 언급하였듯이 엘리트연합이 우위를 점하였지만 제2기(2017~2022)에서는 대중연합이 우위를 점할 수 있는 정치적인 거래가 이루어졌다는 관측도 있다. 리틀 후진타오로 불리며 리커창의 후계로 거론되는 광둥성 서기 후춘화와 후난성 서기 저우창 등의 중앙정치국 상무위원회 진출이 예상된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 중국 신정부의 현실인식을 통해서 본 중국의 국내정치

(1) 중국 신정부의 국내정치 인식과 현황

제18차 당대회에서 드러난 제5세대 지도부의 국내정치 부문에서의 도전과 과제는 성장과 분배의 균형과 이를 기반으로 한 중국공산당 권위주의 정권의 유지와 융성으로 요약된다. 아래에서 제시되는 국내 정치와 사회의 제 문제들은 지난 10년 간 급속도로 증가하여 중국공산당의 최우선 과제인 정권유지와 공고화의 필수요소인 사회안정을 상당히 위협하는 수준에까지 이르렀다. 이에 제18차 중국공산당 당대회에서 중국공산당은 성장과 균형의 조화라는 목표 아래 여러 국내 정치 및 사회 부문들의 정책을 재확인 또는 보완하였다. 성장과 분배의 균형을 통한 개인·지역 간, 정부·사회 간 빈부격차의 해소는 지난 10년 간 제4세대 정권에서 이미 사회 정책의 핵심으로 자리잡았으며 향후 10년 간 제5세대 시진핑-리커창 정권에서 더욱 중시된다고 천명하였다. 이는 아래의 제18차 당대회 보고의 전반적인 내용에서도 명확히 나타난다.⁸⁹

이번 당대회 보고의 주요 내용은 성장과 분배의 균형을 위한 우선 정책 과제들로 다음의 구체적인 분야 즉, 부동산·노동자·도농격차·환경, 그리고 부패 문제에 집중되어 있다. 무엇보다도 부동산 부문에서의 불공정과 불균형이 위에서 제시한 빈부격차 문제의 주요한 원인이다. 1949년에서 개혁개방 초기까지 유지되던 복리방(공공주택) 제도가 1990년대 말 폐지되면서 사유 주택, 특히 상업 주택의 도입과 이에 따른 부동산 투기 및 버블 문제는 중국 전역, 특히 도시 지역에서의 빈부격차 문제

⁸⁹ 자세한 분석으로는 이기현 외, 『중국 18차 당대회 분석과 대외외정책 전망』 (서울: 통일연구원, 2013) 참조.

를 급속도로 악화시켰다. 불공정한 부동산 개발 및 경영 문제는 일반 시민들이 가장 주목하는 문제가 되었으며 수많은 시위와 폭동의 원인으로 사회안정을 위협하게 되었다.⁹⁰

이와 더불어 노동자 권익보호 문제가 부각되었는데, 개혁개방 이후 고도 경제 성장 과정에서 자본주의의 급속한 도입과 함께 발전주의적 국가의 강제성과 편중성에 의존하여 급속하게 등장한 신흥자본가들의 일반 노동자와 이주노동자들에 대한 노동착취 문제가 극심하다. 이는 세계의 공장으로 불릴만큼 폭발적인 제조업 성장의 근간인 수많은 공장 노동자들이 중국공산당 체제가 하는 경제 정책의 공정성에 의문을 제기하게 만든 중요한 원인이다.⁹¹ 이와 더불어 고질적으로 상존해 온 농업·농촌·농민의 ‘삼농’ 문제는 해결책이 뚜렷하게 나오지 않고 있다. 중국 공산당은 도시와 농촌의 균형 잡힌 발전을 도모하며 그 발전 수준의 지속적 확대에 대한 우려를 표명하면서 농업·농촌·농민 문제의 해결을 지속적인 정책과제로 제시했다. 개혁개방 이후 산업화를 위한 제조업 중심, 도시 중심의 경제발전에서 소외되어 온 중국 농촌 사회의 문제점은 이 ‘삼농’ 문제로 요약된다.

새롭게 제시된 환경보호 이슈는 가장 새로운 정책분야로서 생태문명의 건설이라는 주제로 환경오염과 보전 문제를 정확하게 지적하고 있다. 중국공산당은 고도성장의 부작용 중 하나로 그 피해가 기하급수적으로 늘어나고 있는 환경 문제의 해결을 우선적인 정책 과제로 격상

⁹⁰. 이기현, “중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석-개혁기 중앙정부의 이익과 토지제도설계,” 『국제정치논총』, 제49권 4호 (한국국제정치학회, 2009), pp. 213~234; Xiaolin Guo, “Land Expropriation and Rural Conflicts in China,” *The China Quarterly*, No. 166 (2001), pp. 422~439.

⁹¹. Pun Ngai and Jenny Chan, “Global Capital, the State, and Chinese Workers: The Foxconn Experience,” *Modern China*, Vol. 38, No. 4 (2012), pp. 383~410.

I
II
III
IV
V
VI
VII

시켰다. 2000년대 이후 전 세계적으로 알려진 대형 환경오염 사건들이 급증하였고 보고되지 않은 사건들은 그 수를 헤아릴 수가 없다. 중국에게는 환경오염 문제를 경제발전의 부수적인 피해가 아닌 경제와 사회 발전 유지의 주요 정책 의제로 받아들인 것이다.

위에서 제시된 문제들과 대부분 연관되어 있는 것이 심각한 부정부패 문제이다. 이는 국가급, 성·시·현급, 그리고 향·촌급까지 당정간부, 국영 및 사영 기업, 인민군과 공안(경찰)까지 연루되어 있으며 시진핑과 리커창 지도부가 가장 시급하게 해결하려고 하는 문제이다.⁹² 하지만 현재까지 시행된 대책으로는 8,200만 명을 넘어선 당원들을 통제하는 것이 불가능하다.⁹³ 18차 당대회에서도 뚜렷한 대책이 제시되었다고는 보기 힘들다. 페이민신(裴敏欣)과 왕샤오광(王小廣) 같은 중국 국내외 다수의 중국 국내정치 전문가들에 의하면 지방정부(당정군 간부)와 자본가계급의 결탁과 연결된 부패로 인한 손실이 중국 연간 GDP의 약 14~16%에 이른다.⁹⁴

연안지역 발전 및 경제특구의 한계 또한 성장과 분배의 균형문제와 직결되어 있다. 연안지역과 내륙지역의 경제발전 격차와 이에 따른 지역 간 불균형 및 불평등문제가 심각한 가운데 연안지역은 기존의 노동집약적 경제 모델의 전환이 필요한 시점이고, 이미 중국 중앙정부와 연

92. 李記, “反腐敗做好籠子是關鍵” 『中國青年報』, 2013년 1월 24일. <http://zqb.cyol.com/html/2013-01/24/nw.D110000zgqnb_20130124_5-02.htm>.

93. Kilkon Ko and Cuifeng Weng, “Structural Changes in Chinese Corruption,” *The China Quarterly*, Vol. 211 (2012), pp. 718~740; Dali Yang, “Has corruption peaked in China?,” *EAI Background Brief*, No. 214 (2004); Andrew Wedeman, “Anticorruption campaigns and the intensification of corruption in China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 14, No. 42 (2005), pp. 93~116.

94. Minxin Pei, “Corruption Threatens China’s Future,” *Carnegie Endowment for International Peace*, October 2007.

안지역 지방정부는 고기술, 고자본, 저환경오염 등 환경산업 위주의 산업구조 개편을 시작하고 있다. 이의 성공여부는 노동집약적 산업의 내륙 이전을 어느 정도로 성공하는가와도 직결되어 있다.

마지막으로 악화되어 가는 소수민족 문제로서 중국에서 가장 큰 자치구인 신장위구르자치구와 시짱(티벳)자치구의 분리 및 고도 자치운동이 갈수록 격화되고 있다. 불교와 연결된 티벳보다는 이슬람교 근본주의 세력과도 연결된 신장의 상황이 악화될 가능성이 크며, 강력한 물리적 탄압과 약간의 경제적 보상 외에는 특별한 대책을 찾지 못하고 있다. 하지만 이러한 소수민족 문제가 정권 자체를 위협할 정도로 발전하기는 어려우며 간헐적인 테러와 때로는 폭력을 동원한 분리 또는 독립시위 정도에 그칠 것으로 예상된다. 왜냐하면 중앙아시아와 중동의 급진 이슬람세력과 연결되는 것이 어렵기 때문이다. 또한 주지하다시피 기타 주요 소수민족인 회족, 몽고족, 조선족 등은 문제가 될 가능성이 미미하다. 그럼에도 불구하고 55개 소수민족과 한족으로 구성된 중국의 특성상 이들은 지속적인 사회불안 요소로서 존재할 것이다.⁹⁵

이러한 중국 국내 정치사회의 핵심문제들에 대응하는 정책들의 입안과 실행은 중국공산당 정권의 유지라는 기본 전제를 위배하지 않아야 한다. 중국은 자본주의 시장경제체제와 ‘중국 특색의 사회주의’로 합리화하는 일당권위주의 정치체제의 공존 방법을 궁구해야하는 과제를 가지고 있다. 물론 이러한 정합성의 문제가 서구식 자유민주주의로의 전환과 같은 정치개혁으로 상당히 해결되리라는 기대를 해보지만 그 효과에 대한 확실한 보장은 없으며 더구나 향후 중단기적으로 그러한 정치개혁은 중국공산당에게 기대하기 어렵다. 그러므로 정권의 공

⁹⁵ 이동률, “중국 정부의 티베트에 대한 ‘중국화’ 전략: 현황과 함의,” 『동북아역사논총』, 제13호 (동북아역사재단, 2006), pp. 139~183.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고화를 위한 사회안정의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다.

이러한 맥락에서 중국 국내정치의 관건은 ‘중국의 정치사회는 불안정해지고 있는가’라는 질문에 축약되어 있다.⁹⁶ 무엇보다도 우리가 궁금한 것은 바로 중국의 정치사회는 정말 불안정해지고 있는가, 또는 안정되었는가라고 할 수 있다. 물론 이를 과학적, 객관적으로 정확히 측정할 수 있는 방법은 실제로 존재하지 않는다. 하지만 사회과학 연구자들의 방법론을 취하여 여러 종류의 정치적 저항 행위들의 수와 정도를 통해서 정치사회적 안정/불안정을 어느 정도 측정할 수 있다. 중국의 경우 전국적인 수준에서 가장 대표적인 바로미터로 사용되는 것이 공안부(경찰청)에서 발표하는 ‘군체성 사건(群體性事件)’의 발생 건수라고 할 수 있다. 이 군체성 사건에 대한 정확한 정의는 공식적으로 제시되지 않았으나 이 이슈의 전문가인 테너(Murray Scot Tarnor)는 자신의 정보에 근거하여 평화로운 소규모의 탄원행위와 연좌농성부터 시위행진, 파업, 학생시위, 민족분쟁, 유혈충돌과 폭동의 수를 매년 집계한 것이라고 분석한다.⁹⁷

많은 중국정치학자와 정책분석가들은 이러한 ‘군체성 사건’의 집계를 정확한 통계로 수용하지는 않지만 현대 중국의 전체적인 정치사회 불안정성의 추세를 가늠하는 측정치로 받아들이고 있다. 1994년부터 2000년까지 공안부에 의해서 공식적으로 발표되고 2001년부터는 각종 언론을 통해서 발표되어 온 군체성 사건 발생 건수는 상상 이상이라고 할 수 있다. 1994년 8,000건에 불과하던 군체성 사건 수는 2010년에

⁹⁶. 이 부분은 백우열, “중국의 정치사회는 다시 불안해지고 있는가?,” 『동아시아브리프』, 제7권 2호 (성균관대학교 동아시아지역연구소, 2012), pp. 108~115를 요약, 보완한 것이다.

⁹⁷. Murray Scot Tanner, “China Rethinks Unrest,” *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 3 (Summer 2004), p. 138.

180,000건으로 지난 15년 사이에 무려 20배 이상 증가하며 기하급수적인 상승 추세를 보이고 있다.⁹⁸ 또한 이 수치는 각급 지방정부들의 공식적인 보고를 수합해서 작성된 것으로 추정되는 만큼 그 수를 축소 보고했을 가능성이 의심되며 그 실제 수치는 위의 수치보다 상당히 높을 것이다.

위와 같은 정치사회적 불안정성은 ‘신방(信訪)’이라고 불리는 탄원 제도를 통하여 불만을 드러낸 탄원인 수에서도 확인할 수 있다. 위에서 설명한 군체성 사건에도 부분적으로 포함되는 탄원 행위는 당과 정부기관, 인민대표대회, 인민정치협상회의, 대중단체, 언론사 등에 개인 또는 집단이 편지와 방문을 통해 자신들의 불만, 애로, 항의 등의 건의 사항들을 전달하고 해결해 줄 것을 요구하는 것이다.⁹⁹ 이러한 탄원제는 고대로부터 중국의 각 왕조에 채택되어 간접적인 정치적 의견수렴 및 참여제도로서 존재했고, 1950년대에 본격적으로 중국공산당정권에 의해 부활되어 1978년 개혁개방 이후 대중 정치참여제도와 거버넌스 기구로서 강화되었다. 이러한 탄원인의 증가세는 폭발적이며 당정기관과 다른 기관에 대한 탄원인은 2004년에 3,000만 명에 이르는 것으로 추정되며 지속적으로 증가하는 상황이다. 이러한 집단소요와 탄원행위의 급격한 증가세와 더불어 수많은 시위 및 폭동을 통해 발전하고 있는 폭력성·전략성·규모의 확대와 같은 질적·양적인 변화는 권위주의 정권과 쟁의정치 연구자에게 중국정치가 상당히 불안해지고 있음을

⁹⁸ 가장 최근 2010년의 수치는 이 분야의 권위자인 孫立平, “社會失序是當下的嚴峻挑戰,” 『經濟觀察報』 (2010) 참조, 2011년 2월 25일의 정보에 따른 것이다.

⁹⁹ Wooyeal Paik, “Economic Development and Mass Political Participation in Contemporary China: Determinants of Provincial Petition (Xinfang) Activism 1994~2002,” *International Political Science Review*, Vol. 33, No. 1 (2011), pp. 99~120.

I
II
III
IV
V
VI
VII

의미한다. 하지만 이것이 중국공산당 정권의 중단기적 붕괴를 유도할 정도라고 보기는 어렵다.

(2) 중국 신정부의 국내정치 정책

(가) 경제정책: 분배와 성장

제5세대 제1기 지도부는 제4세대 제2기 지도부의 핵심 경제 정책인 ‘분배’와 ‘평등’의 기초를 이어받지 않을 수 없다. 하지만 현재 실시되고 앞으로 실행될 ‘분배’와 ‘평등’ 정책들은 노동자의 수입 상승, 사회보장 강화, 서민주택 공급, 부유층 증세 등의 실질적인 면을 많이 보여주고 있으나 그 기저에는 ‘경제성장률 7~8% 사수’라는 대전제가 깔려 있다는 점을 놓쳐서는 안 된다. 이는 기본적으로 성장정책이 재분배정책에 우선함을 알려주는 것이며 제5세대 지도부의 구성을 살펴볼 때 기존의 기업가-자본가의 이익을 보호하는 움직임이 공식적, 비공식적으로 진행될 것으로 예상된다.

제5세대 지도부에게 향후 5년 간 경제성장의 급격한 문제는 없을 것으로 예상하지만 가장 큰 뇌관인 부동산 거품폭탄 문제와 세계경제침체 문제에 따라서 성장률이 7%를 밑돌 경우를 상정하지 않을 수 없다. 이럴 경우를 대비하여 극단적인 내수진작 정책을 계획하고 있지만, 현재 대외수출에 극단적으로 의존하고 있는 중국경제 구조상 단기간 안에 내수가 수출의 상당부분을 대체하리라고 보는 것은 무리이다. 이러한 딜레마가 제5세대 제1기(2012~2016년) 지도부의 핵심 이슈이다. 제5세대 제2기(2017~2021년) 지도부는 경제성장률 저하라는 문제에 당면하게 될 것으로 예상된다. 많은 경제학자들은 경제성장률 8%선을 향후 10년까지 유지하는 것은 매우 어려우며 약 5~6% 정도의 성장률을 예상하고 있고 이것은 근본적으로 중국공산당 정권을 떠받쳐온 ‘급

속한 경제발전에 따른 삶의 질 향상'의 정치정당성을 훼손할 것이다. 또한 이미 폭발적으로 증가하고 있는 빈부격차와 사회불평등, 고학력 청년실업 등의 문제를 급속도로 악화시킬 수도 있다.

이러한 경제상황의 가장 큰 문제는 부의 불평등 문제의 해소이다. 이는 정치불안의 가장 큰 요소로서 부의 집중화와 불평등 문제는 이제 성장제일주의로 극복될 수 없는 문제가 되었다. 이에 대한 대책은 제4세대 지도부의 지속적인 노력 즉, 신노동계약법과 더불어 최저임금제 사회보장법, 연금제도 등의 적극적 도입과 비교적 건실한 실행으로 이미 시작되었다.¹⁰⁰ 제5세대 지도부는 이 연장선상에서 복지의 전면적 확대를 추진할 것으로 예상되지만 부의 재분배와 복지의 확대는 지속적 고성장과는 여러 면에서 상충되는 것으로서 어느 정도까지 경제적 불평등의 해소를 추구할지는 예측하기 어렵다.

이러한 배경에서 중국 국내외의 여러 전문가들은 중국의 경제현상 변화를 '중진국 함정(Middle Income Trap)' 이론을 활용하여 분석하고 있다.¹⁰¹ 중진국 함정은 2007년 세계은행 보고서에서 처음 사용된 용어로서 여러 이유로 인하여 개발도상국들의 경제성장 정체를 우려하면서 향후 장기간 고소득국으로 발전하지 못할 수 있음을 경고하는 개념이다. 다시 말해 중진국 함정은 저개발국이 농촌의 풍부한 저임금 잉여노동력을 도시 제조업으로 이동시켜 노동집약적 상품을 생산하여 경제발전을 추구하며 중진국에 진입한 후 노동집약산업의 경쟁력을

¹⁰⁰-Yu-Fu Chen and Michael Funke, "China's new Labour Contract Law: No harm to employment?," *China Economic Review*, Vol. 20, No. 31 (2009), pp. 558~572.

¹⁰¹-蔡敏 外, "中等收入陷阱"研究文獻述評, 『政治經濟學評論』 3期, (2012); 李剛, "中等收入陷阱"與中國現實, 『中國經濟問題』 5期, (2012); 성균중국연구소, "중국은 중진국 함정을 넘어설 수 있을 것인가?," 『성균차이나포커스』, 제5호 (2013); Fang Cai, "Is There a 'Middle-income Trap?'" Theories, Experiences and Relevance to China," *China & World Economy*, Vol. 29, No. 1 (2012) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

상실했지만 기술 및 자본집약적인 산업의 경쟁력은 갖추지 못했을 때 빠지는 함정이다. 중급 수준의 소득을 창출한 중진국이 선진국으로 도약하기 위해서는 저개발국의 발전모델을 탈피하고 새로운 모델이 필요하다는 것이다. 이는 중남미 국가들의 경제적 정체와 문제들, 그리고 이와 수반된 정치사회적 문제들을 극복하지 못한 동남아시아 등에 확대 적용한 것으로 이와 비슷하게 중국에도 적용 가능하다는 의견이 설득력을 얻고 있다. 중국의 권위있는 여론매체인 인민논단에서 실시한 여론조사에서도 중국은 경제적인 측면뿐만 아니라 정치사회적인 측면에서도 중진국 함정에 진입하고 있다는 평가가 많았다.¹⁰² 또한 이는 아래의 정치정책의 문제로 직결된다.

(나) 정치정책: 정치개혁과 정치통제

정치정책은 정치개혁과 정치통제로 요약될 수 있는데, 일단 제5세대 제1기 지도부에서는 추진하지 않을 것으로 예상된다. 지도부 핵심인물들 중 제2세대 지도부의 후야오방(胡耀邦), 자오쯔양(趙紫陽)과 같은 정치개혁, 즉 정치자유화 및 부분적 민주화에 대한 명시적 잠재적 지도자를 발견할 수 없으며 오히려 천안문 민주화운동 후에도 제3세대 정치적 보수파들의 영향력이 여전히 건재하고 제4세대 지도자들 또한 정치적으로 보수, 강경 성향을 가지고 정치개혁을 미뤘은 연장선상으로 봐야 한다. 단, 제4세대 지도자 중 원자바오는 천안문사건 이후 숙청당한 개혁파 자오쯔양의 비서로서 상당 기간 동안 ‘자유화’ 성향을 지니고 있었고 2009년과 2010년에 지속적으로 ‘정치개혁’의 필요성을 제기했다는 점과 더불어, 리커창 역시 대학시절에 자유주의를 지지하는 입

¹⁰² “중국이 중진국 함정에 빠질 것인가? (中國可能掉入中等收入陷阱?)”에 관한 인민논단 조사 <출처: <http://money.hexun.com/2011-12-18/136423367.html>>를 참조.

장이었다는 것 정도를 특기할 만한 사항이라고 할 수 있다. 하지만 제5세대 제2기 지도부의 경우에는 위에서 제시한 정치·경제·사회 문제들로 인하여 위기를 맞을 가능성이 있으므로 정치개혁을 부분적으로나마 추진해야 하는 임계치에 다다랐다는 판단도 추후 가능하다. 단 정치개혁 즉, 민주화에 대한 국제적인 압력이 실질적으로 부재한 상황에서 위에서 제기한 내부의 경제 불평등과 경제성장 저하의 문제만이 그 도화선이 될 수 있을 것이다. 또한 제5세대 지도부 개개인의 성향에 대한 본격적인 파악은 제3세대와 제4세대의 영향력이 약화될 것으로 예상되는 제2기에 이르러서야 파악이 가능할 것이다.

많은 분석가들이 전망하듯이 제5세대 지도자의 집권 기간 중 정치개혁의 정도를 결정하는 것이 현실적인 문제로 다가올 것이다.¹⁰³ 대내외에서 인정하듯이 기존의 닫힌 권위주의 정치체제의 약점과 부작용이 차츰 드러나고 있으며 이로 인한 정치·경제·사회 엘리트들의 담합, 부패, 착취의 문제는 그대로 둘 수 없는 문제로 부각되었다. 이의 근본적인 해결은 권위주의의 속성상 불가능하지만 여러 정치개혁을 통하여 정부·경제·사회 내의 투명성과 반응성을 향상시킬 수는 있을 것이다.¹⁰⁴ 관건은 경쟁선거의 도입, 언론에 대한 자유, 그리고 사법 제도의 공정성 정도가 될 것이다. 지난 10년 간 원자바오가 끊임없이 주장했듯이 당내 경쟁허용, 후보자 차액선거, 비당원의 입후보 등의 부분적 당내외 민주화가 그 선택지가 될 것이다. 언론 자유도 시범적으로 정부 정책에 대한 직접적 비판들이 점진적으로 허용될 수 있다. 공정성

¹⁰³ 이희욱·장윤미 편, 『중국의 민주주의는 어떻게 가능한가: 중국의 논의』 (서울: 성균관대학교출판부, 2013); 전성홍 편, 『체제전환의 중국정치: 중국식 정치발전모델에 대한 이론적 연구』 (서울: 에버리치 홀딩스, 2010) 참조.

¹⁰⁴ Susan Shirk, *China: Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (New York: Oxford University Press, 2007) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

을 극도로 의심받고 있는 사법 제도의 경우 공산당과의 분리 및 사법 독립성 확보를 추진하는 것도 필요하다. 하지만 이 모든 정치개혁은 대부분 이루어지지 않을 것으로 예상된다. 왜냐하면 이러한 정치개혁의 역효과인 시민사회의 성장과 반정부 대안세력의 등장을 공산당 정권에서 매우 경계하고 있기 때문이다.

또 하나의 정치정책인 정치통제 방면에서는 제5세대 제1기와 제2기 지도부가 근본적인 정치개혁 대신 정치통제를 강화할 것으로 예상할 수 있다. 인민해방군과 다양한 형태의 경찰들, 검찰, 법원, 탄원 등의 기존 제도들을 강화하면서 사회 불만세력들에 대한 통제를 다각도로 강화할 것으로 예상된다. 하지만 이러한 통제의 강화가 효율적으로 작용할지는 의문이다. 특히 통제의 정도가 강해질수록 억제된 저항의 폭발력은 증가한다는 점을 고려할 때 어떠한 계기를 통하여(예를 들어 급속한 경제악화, 정치와 경제 엘리트층의 부패 증가 및 빈부격차의 심화, 소수민족지역의 불안 등) 도화선에 불이 붙는다면 견잡을 수 없는 지역적, 전국적 ‘민란’ 수준의 운동으로 발전할 가능성도 있다. 이러한 사태에 대응하는 방법은 1989년 천안문 시위 때처럼 군대를 동원한 폭력진압 또는 ‘공산당정권 포기’를 전제로 한 ‘정치개혁, 자유화, 민주화’ 정도로서 이 정권이 후자를 선택할 가능성은 현재까지 낮아 보인다.

이러한 정치통제와 연관되어 인민해방군에 대한 통제력 강화도 큰 과제이다. 중국공산당 정권의 정당성 확보는 경제성장과 중화민족주의 등이라고 할 수 있으나 존립 기반은 두말할 것도 없이 폭력적 물리력의 근원인 인민해방군이다. 하지만 중국공산당 지도부의 인민해방군 통제력은 상당 정도 의심받고 있으며 인민해방군 자체의 이익 추구하고 국정전반 참여에 대한 우려가 높아지는 상황에서 군대에 대한 통제 강화는 현 지도부의 또 하나의 중요한 과제이다.

(다) 중국 신정부 출범과 미래에 대한 두 견해: 낙관론과 비관론

위와 같은 중국 신정부의 국내정치 인식과 정책 방향은 중국 내외의 전문가들의 상반된 전망을 보면 그 불확실성을 잘 알 수 있다. 이들은 크게 중국 제5세대 지도부의 집권기간, 즉 2012년~2021년의 10년 간 중국의 미래를 낙관론(지속적 고도경제성장과 권위주의 정치체제의 유지)과 비관론(중단기 경제성장둔화와 권위주의 체제의 붕괴 가능성)으로 크게 둘로 나누어 보고 있다.

낙관론의 근거는 지속적인 경제성장과 건강한 산업구조 개편이다. 거시경제정책의 변화에 따른 산업구조 개편 과정, 즉 중국의 지난 30년 간의 경제발전의 원동력이었던 노동집약적 산업의 생산성 증대가 한계에 다다름에 따라 자본-기술집약적 산업 중심으로의 산업구조 개편 과정에 있는 관계로 지난 수 년간 단기적 경제성장률의 조정이 이루어지고 있는 것이라고 본다. 경제 발전에서 뒤쳐졌던 내륙지역으로 노동집약적 산업을 이전하고 인프라 확보를 위한 재정적인 지원을 대폭 확대함으로써 균형개발을 추구하고 경제발전의 견인차 역할을 한 해안지역을 하이테크 산업의 중심지로 육성함으로써 중장기적 성장 동력을 확보하는 효과적인 정책을 입안·수행하고 있다. 경제발전 속도에 비해 상대적으로 낮으나 일자리 창출 효과가 1, 2차 산업보다 큰 서비스업의 비중을 지속적으로 확대하는 정책도 이미 수행 중이다.

또한 냉철한 현실 인식 하에 적극적인 무역을 통한 수출주도형-의 존형 경제를 당분간 지속할 수 밖에 없는 중국의 경제구조 때문에, 미국과 유럽시장에 대한 의존을 줄이고 아시아·남미·동유럽·러시아·아프리카 등의 신흥개발도상국 시장을 적극 공략하여 상당부분 성공을 거두고 있는 상황이다. 중장기적으로 수출주도에서 내수시장 중심의 경제구조로 재편하려는 중국정부의 정책이 단계적으로 진행되고 있으며

I
II
III
IV
V
VI
VII

로 지나친 위기론은 무의미한 것이라는 주장도 많다. 이 주장의 근거는 3조 달러에 이르는 막대한 외환보유고와 세계의 대부분의 국가들과 깊숙이 얽혀있는 상호 경제의존성이며 이는 지속적인 중국고도성장의 당위적 이유로 받아들여지고 있다.

이러한 산업구조 개편은 선진국에 비해 현저히 낮은 중국의 도시화 비율(선진국: 70%, 중국: 51%)을 감안할 때 현재 7억 명의 농촌인구가 도시의 2, 3차 산업으로 꾸준히 이동하게 될 것이며 그 중 2억 명이상이 2030년까지 도시로 유입되어 성장동력을 유지하게 될 것이라는 점에서 그 실현가능성에 대해 밝게 전망하고 있다. 이 낮은 도시화는 수출주도형 경제에서 내수중심 경제로 전환하는 데 결정적인 역할을 할 것이라고 평가받고 있다. 특히 국무원 총리 리커창과 그의 경제팀의 야심찬 ‘신형도시화정책’은 제5세대 정부의 핵심적인 경제발전 정책으로서 강력하게 추진되고 있다.¹⁰⁵

위와 같은 낙관론의 대표적 전문가인 중국국제경제교류센터 부이사장 정신리(鄭新立)에 따르면 현재 중국의 공식 GDP 5,400달러에서 한국이나 일본과 같이 17,000달러에 다다를 향후 20년 간은 현재의 중국 성장모델로 지속적인 고도성장이 가능할 것이라고 전망한다. 결국 2020년대에는 미국을 GDP 총량으로, 2016년에는 GDP PPP(Purchasing Power Parity) 총량으로 앞서나갈 것으로 예측된다. 위와 같은 중국의 경제개편과 성장모델은 상당히 모호하지만 조슈아 라모(Joshua Ramo)가 주장하고 캠브리지대학의 스테판 할퍼(Stefan Halper) 등이 옹호한 베이징 컨센서스(Beijing Consensus) 모델을 지칭한다.¹⁰⁶ 즉,

¹⁰⁵ 성균중국연구소, “중국의 ‘신형도시화’ 전략: ‘개발’에서 ‘거주’로,” 『성균차이나포커스』, 제7호 (2013) 참조.

¹⁰⁶ Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books, 2010).

중국공산당 일당통치체제를 통한 국가 주도형 시장경제체제를 기반으로 발전국가적 경제발전의 성공을 이끌어 낸 것으로 볼 수 있는 것이다. 즉, 국내 정치는 중국공산당 1당통치의 권위주의체제를 유지하며 경제는 혼합경제체제로 국유기업과 사영기업, 계획경제와 시장경제를 조합하여 국가 주도로 운영하는 것이다. 특히 이러한 경제성장모델은 이안 브레머(Ian Bremer)가 주장한 보이지 않는 손(Invisible Hand)과 보이는 손(Visible Hand)이 공존하는 국가자본주의(State Capitalism) 모델과도 유사하며 그는 이러한 모델의 궁극적 적실성과 유효성은 향후 중국경제성장의 성패에 달려 있다고 주장하고 있다.¹⁰⁷ 이러한 예측이 맞다면 중국모델이 중국을 넘어 개발도상국가들의 새로운 대안적 경제발전 모델이 될 수 있을 것이다.¹⁰⁸

그러나 비관론자들의 주장도 상당히 설득력이 있다. 일련의 중국 국

¹⁰⁷-Ian Bremer, *The End of the Free Market* (NewYork: Penguin Books, 2010).

¹⁰⁸-이러한 낙관론자들은 Joshua Ramo(저널리스트), Stefan Halper(캠브리지대 교수), 정신리(중국국제경제교류센터 부이사장), 판웨이(베이징대 교수), 순리핑(칭화대 교수), 장원링(중국사회과학원 국제연구학부 주임), 조영남(서울대)이다. 이러한 지속적인 경제성장 낙관론은 중국공산당의 권위주의 정치체제의 유지와 생존, 나아가 발전의 요소들을 중국 특색의 여러가지 특징들에서 찾아내고 그의 개선 방안을 모색하는 일련의 연구들과 상보적 관계에 있다. 중국시민들이 어떻게 중국 개혁기의 권위주의 체제 하 심각한 갈등 속에서도 국가사회관계를 받아들였는가를 보여주는 저작: Teresa Wright, *Accepting Authoritarianism: State-Society Relations in China's Reform Era* (Stanford: Stanford University Press, 2010)을 참고할 만하며, 서구의 자유경쟁선거를 기반으로 한 민주주의 없이도 상당부분의 정부 반응성(Responsiveness)과 책임성(Accountability)을 ‘affective network’와 ‘contentious politics’를 통하여 달성하고 있음을 보여주는 저작: Lily L. Tsai, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Xi Chen, *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012)를 참고하라. 또한 권위주의체제 유지의 근간이자 최후의 보루인 사회통제체제의 강고함을 실증적으로 보여주는 저작: James Tong, *Revenge of the Forbidden City: The Suppression of the Falungong in China, 1999-2005* (New York: Oxford University Press, 2009)를 참고할 만하다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

내외 전문가들은 중단기 경제성장둔화와 권위주의체제의 붕괴 가능성을 제기하고 있다. 비관론자들은 지난 33년 간의 중국의 고도경제성장은 더 이상 지속될 수 없으며 중단기적으로(빠르면 5년 내에) 심각한 경제 위기를 맞을 것으로 전망한다. 저명한 경제학자인 천즈우(陳志武) 예일대 교수에 따르면 전인대에서 2012년 경제성장률을 8%에서 7.5%로 낮춘 것은 중국 당국조차 중국식 경제성장모델이 지속 가능하지 않다는 것을 인정한 것이며 향후 5년 내에 경착륙(연간 5% 수준 성장) 50%, 연착륙(연간 7%대) 35%, 고도성장(9% 이상) 15%의 확률을 예측했다. 이는 중국 정부가 공식적(8% 또는 7.5%), 비공식적(7%)으로 잡고 있는 GDP 성장률 달성이 어렵다는 것이다. 자본주의화가 본격화된 이래 서양의 기술이전과 수입시장이 중국 성장의 두 축이었으며 지난 10여 년간은 WTO가입에 따른 이득을 봤으나 정부 주도의 발전국가모델을 통한 고도경제성장 후의 동아시아의 다른 나라가 1997년 아시아 금융위기 또는 버블붕괴, 장기침체를 겪은 것과 같이 중국의 경제성장 또한 결국 경제학 법칙을 비켜갈 수 없을 것이라고 전망한다. 다시 말해서 중국의 베이징 컨센서스 모델의 경우, 정부가 민간을 대신하여 효율적 자원분배를 통한 성장 모델 추구는 초기에는 막대한 효과를 보이거나 어느 정도의 경제 수준에 도달한 후에는 역설적인 비효율로서 역효과를 나타나게 된다는 주장이다.

비슷한 맥락에서 근본적인 문제는 위에서 설명한 중진국 함정이라고 할 수 있다. 값싼 노동력을 동원해서 일정 수준까지 경제성장을 가속화할 수 있으나 경제규모가 커지고 사회 구성원의 눈높이가 높아짐에 따라 점점 저임금에 의존할 수 없게 되면, 기술발달이나 제품의 품질향상보다 임금상승 속도가 더 빠른 상황이 나타난다. 중국은 인구증가 억제제를 위한 한 자녀 운동의 실시로 급격한 노령화가 진행되었으며, 이

로 인해 더 이상 끊임없는 저렴한 노동력이 2차 제조업으로 유입되지 못하고 있다. 이에 더하여 중앙과 지방정부, 그리고 국영 및 민영기업들의 과다투자는 해결이 난망한 문제로 등장하였고 이는 ‘생산능력 과잉→대출자금 회수난 가중→금융 부실 초래’의 도미노 현상을 초래하고 있다. 하지만 2012~2013년 제4세대에서 제5세대로의 지도부 이양기에 경제악화로 인한 사회불안정의 방지를 위하여 원자바오는 ‘최우선 과제는 투자를 늘리는 것’이라고 천명하는 등 연달아 대규모 공사 승인, 금리인하, 지급준비율 하강, 가전제품과 자동차에 보조금 지급 등의 경기부양책을 내놓았으며 그의 후임자인 리커창도 그 기초를 이어가고 있다. 물론 이러한 거시정책의 효과에 대한 결과 예측은 아래의 원인들로 인해 어렵다.

주요 수출시장인 미국과 유럽의 금융위기와 경기침체가 지속되고 있으며 당분간 호전의 징후가 보이지 않는 관계로 중단기적으로 중국이 고도성장을 이루는 데 필수적인 수출시장의 지속적 확대가 어렵다는 점이 중국경제에 악영향을 미치고 있다. 또한 미국을 비롯한 서구 선진국들과의 통상마찰은 위안화 절상 요구와 WTO 제소 증가 등을 통해서 확대되고 있으며 이는 중국의 수출이 지속적으로 감소하게 되는 결과를 야기하고 있다. 또한 개혁개방 초기인 1980~90년대와는 달리 2000년대 들어 국영기업 중심의 경제구조로 재편되어 중소민영기업들에 대한 여러 재정·금융·시장적 지원 자체가 줄어들어 왔고, 이와 더불어 정부 조직의 방만화로 인한 경제적 효율성의 문제가 대두되었다.

계다가 지나친 부동산 개발에 내수성장을 의존한 결과 심각한 버블이 형성되었다. 2011년을 기점으로 1선, 2선 도시들의 주택과 상업건물 등의 부동산 가격이 급락함으로써 성장동력이 약화되어 고정자산투자 감소, 토목건설 산업 불황, 관련산업의 실업 증가, 이에 따른 부동산 소

I
II
III
IV
V
VI
VII

유자들의 소비감소와 같은 악순환을 야기시켰다. 지방정부의 주요 세수원이자 투자처인 국유토지 판매 및 임대사업이 토지개발의 포화상태로 인하여 급격히 사업성, 수익성이 떨어지면서 지방정부의 재정적자 또는 빚이 기하급수적으로 증가하고 있다. 지방정부 부채문제는 매우 심각하며 정부가 공식적으로 인정한 액수는 10조 위안이지만 천즈우의 리서치 결과에 따른 추산치는 대도시 한 곳이 5,000억 위안, 성 하나가 1억 위안의 평균 부채 보유로 전체적으로 30조 위안에 다다른다. 지방정부의 이러한 막대한 빚에 대한 투자금의 회수는 토지-부동산 시장의 급격한 냉각으로 거의 불가능해지고 있다. 이는 결국 중앙정부의 재정 지원에 의해 해결되어야 하며 이는 중앙정부의 재정적자를 대폭적으로 증가하여 재정건전성을 저해시킬 것으로 예상된다.¹⁰⁹

¹⁰⁹ 이러한 비판론자들은 중국 정부의 시장간섭과 국유기업 개혁 등으로 중국식 경제발전 모델 수정을 요구한 World Bank (Report, China 2030)를 비롯하여, Nouriel Roubini (New York University), Paul Krugman (Princeton University), Jeffrey A. Frankel (Harvard University), Francis Fukuyama (Stanford University), 천즈우(Yale University), 우징렌 (국무원 발전연구센터 고급연구원) 등이 있다. 이러한 고도경제성장의 불가능성을 설파하는 비판론은 중국공산당의 권위주의 정치체제의 유지와 생존 자체가 중장기적으로 불가능하다고 여러 가지 측면에서 주장하는 일련의 연구들과 상보적 관계에 있다. 구체적으로 중국공산당 권위주의체제의 발전국가적, 정치안정성적 한계와 그 핵심 징후인 부패에 따른 붕괴위험성에 대한 저작: Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 2006); YanSun, *Corruption and Market in Contemporary China* (Ithaca: Cornell University Press, 2004); Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower* (New York: Oxford University Press, 2007), 중국의 부상을 예측했으나 2010년대에 들어 지속적 경제고도성장의 확실성에 대한 의문을 체계적으로 제기하고 이에 따른 정치적인 불안성을 논증적으로 제시한 저작: William H. Overholt, "Reassessing China: Awaiting Xi Jinping," *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (2012) pp. 121~137, 중국의 경제성장 둔화와 정치불안 심화를 단정적으로 진단하고 있는 저작: Michael Auslin, "China's Party is about to End," *The Wall Street Journal*, June 18, 2012.을 참고하라.

2. 대외전략과 대북전략

가. 중국 신정부의 대외전략

위에서 살펴본 바와 같이 중국의 제5세대 신정부 출범의 국내정치적 상황은 상당히 복잡하다. 하지만 전반적인 경제발전 기초가 견고하고 중국공산당의 권위주의 정권에 대한 국내적 도전이 정권의 생존을 위협할 정도는 아닌 것으로 판단된다. 이러한 국내정치적 상황은 중국공산당 지도부에게 국제 정치적으로도 충분히 위상을 강화할 수 있는 능력을 부여하고 있으며 또한 당면한 국내 문제들의 해결을 위해서 자국의 경제 발전에 필요한 국제적 이익추구와 보호를 위해, 그리고 ‘중화민족의 부흥’이라는 민족주의적인 이데올로기의 활용을 통해 정치적 정당성을 강화하는 정책 필요성을 부여하고 있다. 현재의 정치경제적 구조 아래 성장과 분배의 균형은 어려운 국내 정치경제 여건상 고도경제성장의 중단기적 유지가 반드시 필요하다. 또한 각종 사회불안 요소를 통제할 수 있는 가장 현실적인 방법 중 하나가 국제정치 무대에서의 강한 중국과 중화민족의 민족적 자부심을 고양시키는 것이다.

이러한 배경과 더불어 중국의 신정부 출범은 미국의 오바마의 재선으로 인한 신정부 출범과 더불어 한반도의 정세에 지대한 영향을 미치는 일대 변화라고 할 수 있다. G2로 상징되는 중국의 부상은 2000년대 중반 이후 현실로 다가왔으며 특히 2008년 세계 금융위기 이후 상대적 인 쇄퇴 경로를 밟고 있는 미국의 약화에 따라 세계정치의 핵심의제로 떠올랐다.¹¹⁰ 이는 중국이 도광양회(韜光養晦)의 소극적 반응적 대외

¹¹⁰ 배정호 편, 『중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2011) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

정책에서 벗어나 유소작위(有所作爲)의 적극적 주도적 대외정책으로 상당부분 선회한 것에서도 잘 드러난다.¹¹¹ 이러한 중국의 초강대국화는 2010년의 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 사건에 대한 대응, 그리고 남중국해의 남사군도와 동중국해의 дя오위다오/센카쿠 열도 등의 영토분쟁에 대한 대응에서도 적나라하게 나타났다. 2013년 현재 이러한 중국의 부상에 따른 갈등상황은 동북아시아의 안보레짐의 격변을 예고하고 있다.

이러한 분석은 2013년 들어 시진핑 중심의 제5세대 지도부가 본격적으로 추진하고 있는 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 외교정책을 2012년에 중국공산당 제18차 전국대표대회의 정치보고에 “중국은 선진국과의 관계를 개선하고 발전시킨다. 협력을 확대하고, 차이점을 적절히 처리하여 장기적으로 안정적으로 발전하는 ‘신형대국관계’를 추진한다”고 공식 수록하면서 더욱 설득력을 얻고 있다. 이 ‘신형대국관계’는 2010년 제2차 미중전략경제대화에서 다이빙궈(戴秉國) 외교담당 국무위원이 처음으로 사용한 이후 지속적인 주목을 받고 있는 중국의 새로운 ‘유소작위’ 대외정책이라고 할 수 있다. 대미 외교에서 시진핑과 중국 외교 수뇌부가 이 새로운 개념을 지속적으로 사용하고 있음에도 불구하고 아직 정확한 정의는 제시되지 않았다고 할 수 있다. 하지만 핵심적인 개념은 강대국 관계, 특히 미·중 관계에 있어서 미국이 중국의 대국(Super Power)적 지위를 인정한다는 전제하에 대결적 양상이 짙은 국제정치, 특히 안보 부문에서 협력적인 방향으로 발전시키는 것에 초점이 맞춰진 것은 분명하다. 탈냉전 시대에 들어서 미국은 세계 유일의 초강대국으로 군림했으며 그에 따른 세계 질서의 틀 내에서 중국

¹¹¹ 김태호 외, 『중국외교연구의 새로운 영역』 (파주: 나남, 2008).

이 적응하고 대응하는 형태의 관계가 성립되었으나 2010년대 이후 G2의 위치에 오른(또는 중단기간 내에 오를) 중국의 위상은 더 이상 미국 주도 질서의 종속변수로서가 아닌 새로운 세계 체제를 형성하는 독립 변수로서의 위치를 요구할만하다는 중국공산당 지도부의 의식이 ‘신형 대국관계’에 깔려있다.¹¹²

미국은 2012년 10월, 대통령 선거에서 오바마가 재선에 성공하면서 2010년 이후 꾸준히 추진해 왔으며 최근 명확히 천명한 아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 정책을 지속적으로 미·중관계의 핵심으로 삼을 것으로 예상된다. 이는 중국이 아시아, 특히 동아시아의 역내에서 미국 주도의 국제질서를 받아들이는 현상유지가 아닌 도전자로 꾸준히 부상하고 있는 상황을 통제하기 위한 것으로 분석된다. 물론 오바마와 시진핑 시대의 미·중관계가 전면적인 대결로 발전될 가능성은 거의 없다. 냉전시대의 미·소관계처럼 경제적으로 완전히 분리된 양 진영으로 세계가 재편되지도 않을 것이고 정치적으로도 상호협력을 해야 할 분야가 상당히 많다. 주지하다시피 미국과 중국의 경제적 상호의존도는 이젠 더 이상 분리할 수 없을 정도로 깊어졌으며 이러한 균형이 깨졌을 때에 양국과 그 주변국들이 입을 피해는 상상조차 할 수 없는 상황이기도 하다.¹¹³

그럼에도 불구하고 이러한 상호의존과 협력의 큰 틀 안에서 미국과 중국, 양국의 정치적 군사적 경쟁은 격화될 것으로 예상된다. 국제정치

¹¹² 성균중국연구소, “중국의 ‘신형대국외교론’: 부상한 중국의 새로운 외교구상,” 『성균 차이나포커스』, 제6호 (2013).

¹¹³-Zheng and Jianzhong Jiang, “Korean Peninsula Division/Unification and China: From the Economic Perspective of China,” Kyuryoon Kim and Jae-Jeok Park (eds.), *Korean Peninsula Division / Unification: From the International Perspective* (Seoul: KINU, 2012), pp. 83~118.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이론, 특히 현실주의의 맥락에서 부상하는 초강대국인 중국이 자신의 역량을 발휘하여 기존의 헤게모니를 잡고 있는 미국에 정치 군사적으로 도전하는 것은 매우 자연스런 현상이라고 할 수 있다. 이에 대응하여 미국은 아시아로의 회귀와 더불어 중국봉쇄정책(China Containment Policy)을 공식적으로는 부인하면서도 단계별로 상당히 견고하게 구축해가고 있다. 중국은 이에 대응하여 최초의 항모선단 구성 등을 통한 해공군력 강화와 기존 우방 국가들과의 관계강화 등으로 봉쇄의 그물을 제거하려 하고 있다. 물론 미국의 대중국 정책이 봉쇄, 즉 공격적 현실주의의 방향만으로 흘러가고 있지는 않다. 위에서 언급하였듯이 미국과 중국의 관계는 경제적으로 극도의 상호의존 상태에 있고 정치 군사적으로도 대립과 견제만을 추구할 수는 없다. 그러한 의미에서 미국은 ‘균형잡힌’ 대중국 외교로 접근하려고 노력하고 있다. 이는 중국의 ‘신형대국관계’에도 장기적으로는 부합하는 것이라고 할 수 있지만 협력과 동시에 대립도 피할 수 없는 국제정치의 구도라는 점은 부인하기 어렵다.

다시 말해 중국은 미국에게 여전히 협력적인 현상유지 국가임을 주시시키는 동시에 세계 제2위의 경제력을 기반으로 국제정치적 위상을 높이며 G2 체제를 확립하는 전략적 기초를 확립한 것이다. 중국은 아시아태평양 지역에서 기존의 미국 중심의 국제질서 및 구도에 편입되기 보다는, ‘신형대국관계’와 ‘중국의 꿈(中國夢)’으로 명명한 중국의 비전에 의거한 새로운 국제질서를 형성해 가려는 의도를 숨기지 않고 있다. 현재 중국은 급속한 국방력증강 정책을 통하여 미사일·잠수함·사이버공격 능력의 강화로 자국의 주변부에 대한 지역접근저지 능력의 강화와 상당한 공격적 군사행위를 실현하면서 아시아 전역에서의 국제정치적 영향력을 확대하려 한다.

이러한 새로운 질서구축을 요구하는 중국과 기존의 질서를 최대한 유지하려는 미국의 충돌, 상당한 정도의 견제와 투쟁이 벌어지고 있는 곳이 바로 한반도가 위치한 동북아시아와 동남아시아라고 할 수 있다. 특히 미국과 중국, 그리고 동북아 4개국에게 가장 시급한 당면 과제인 북한의 핵무장을 둘러싼 한반도의 안보 위기는 중국의 ‘신형대국관계’가 어떻게 구체화되는지와 이에 대해 미국이 어떻게 대응하는지를 판단할 수 있는 좋은 기회라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 북핵문제의 당사자이자 상대적 중소국이라고 할 수 있는 한국은 미국과 중국을 상대하는 외교 정책수립과 추진에 있어서 일대의 전환기이자 위기를 맞고 있는 상황이라고 할 수 있다.¹¹⁴

나. 중국의 한반도 전략

이러한 중국의 대외 정책의 방향에 따라 제5세대 지도부의 대한반도 즉, 대북한 및 대한민국 정책의 변화에 대한 기초적인 변화가 있는지에 대한 분석은 아직 시기상조라고 할 수 있다. 하지만 가장 기본적인 중국의 대한반도 정책인 ‘현상유지(Status Quo)’는 지속될 것으로 보인다. 위에서 언급한 북핵을 둘러싼 안보레짐 자체의 불안정성이 심화되면서 중장기적으로 북한의 안정화라는 정책 목표의 중요성이 더 강해지고 있다. 일부 학자들과 정책분석가들이 예상하듯이 중국의 시진핑 지도부가 G2의 지위에 맞는 ‘책임대국(Responsible Stakeholder)’으

¹¹⁴ 배정호·구재희 편, 『중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략』 (서울: 통일연구원, 2012); Ming Liu, “Korean Peninsula Division/Unification and China: From the Security Perspective of China,” Kyuryoon Kim and Jae-Jeok Park (eds.), *Korean Peninsula Division / Unification: From the International Perspective* (Seoul: KINU, 2012) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

로서 북한의 김정은 정권을 교체하거나 더 나아가 북한 자체를 포기할 가능성이 커진다는 것은 그 근거가 매우 부족하다. 오히려 미국의 오바마 정부가 타협과 협력이라는 기조에도 불구하고 정치·군사적으로 실질적인 ‘중국봉쇄정책(China Containment Policy)’을 추진하고 있으며 일본의 아베 정권이 중국을 겨냥한 재무장정책을 본격화하여 동아시아의 군비경쟁이 가속화되고 있는 상황에서 중국이 판단하는 북한의 지정학적 가치는 오히려 더 상승하고 있다.

하지만 이것으로 중국의 대외정책이 북한에 더욱 치우칠 것이라고 보는 것도 무리가 있다. 가장 근본적인 동아시아에서의 중국의 국가이익 극대화는 북한과 한국을 모두 친중국화하여 미국의 영향력을 약화시키는 것에 있다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 중국의 대한국 정책은 북한정권의 유지라는 큰 목표가 위배되지 않는 범위 내에서 유화적인 방향으로 설정되어 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 한국이 미·일동맹의 최전선 전략이라 할 수 있는 미사일방어(Missile Defense: MD) 체제에 참여하지 않도록 한국에 대한 다각도의 정치적 압력과 동시에 북한의 군사적 도발에 대한 방지방안을 한국에 제시할 가능성도 있다. 이러한 군사적인 균형전략을 실현시키면서 한국의 대중국 경제의존도를 더욱 심화시키는 정책으로 나아가는 것이 중국 신지도부의 중장기적 대한반도 정책의 근간이 될 수 있을 것이다. 물론 시진핑 지도부의 대외정책이 본격화되는 향후 몇 년간 위와 같은 대한반도 정책이 실현되는지는 면밀하게 지켜봐야 할 것이다.

이러한 중국의 국제정치적 입장과 위에서 살펴본 제5세대 지도부 영도 하의 중국 국내정치적 점진적 또는 급격한 변동의 결합은 한반도의 한국과 북한에 막대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 중국 국내정치적 급격한 변동은 북한의 김정일 일가 중심 권위주의체제 유지의 가장 큰

변수 중 하나이다. 북한의 유일한 후견국(Patron)인 중국이 위에서 제기한 정치적 필요성에 의하여 또는 정치적 압력에 의하여 권위주의체제에서 정치개혁을 통한 정치적 자유화를 추구하는 경우, 또는 사회안정성의 급격한 악화로 국내정치에 대혼란이 일어날 경우 북한의 권위주의정권도 급변을 맞을 가능성이 많다. 이것은 중국과 북한의 결정적인 차이로, 북한의 권위주의 체제는 내부와 외부의 요인들이 각기 중요하게 작용하는 것이다.

이것은 한국정부의 통일정책에도 시사하는 바가 크다. 통일을 중장기적인 가능성으로 간주하고 대비할 경우, 중국 국내정치의 변동은 결정적인 변수가 될 수 있음에도 현재 한국의 통일정책수립에서 고려되고 있는가는 의문이다. 단순히 북한핵무장-핵확산과 이를 중심으로 형성되는 동북아시아 안보레짐 문제에서의 중국만을 중요시할 것이 아니라 중국 국내정치의 단기, 중장기 변동 가능성에 대한 세밀한 분석과 대비가 있어야 할 것이다. 이 문제는 대중국 무역과 중국내수시장 개발에 절대적으로 의존하며 사활을 걸고 있는 한국의 상황과도 밀접한 관계가 있다. 현 제5세대 지도부의 향후 10년간 뿐만 아니라 그 이후에 중국 국내정치의 변동이 온다면 군사안보와 통일의 문제뿐만 아니라 대중국 경제정책과 중국진출 한국기업과 교민관련 정책에도 여러 가능성을 상정하지 않을 수 없다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

IV

일본의 국내정치와 대북전략



1. 국내정치

가. 중의원 총선과 자민당 아베 정권의 등장

2012년의 일본 정국은 차기 총선에서 민주당의 참패가 예상되는 가운데 노다 총리의 중의원 해산 약속 불이행, 그에 대한 자민당의 강한 반발, 독도·센카쿠(중국어명: 다오위다오) 영유권 갈등에 따른 동아시아 국제환경의 긴장과 갈등, 일본 국내정치의 우경화 등으로 압축될 수 있다.¹¹⁵

이와 같은 정치적 특징이 나타나는 상황에서 2009년 8월 이후 3년 4개월 만에 중의원 선거가 치러졌다. 2012년 12.16 중의원 총선은 ▲원자력발전소 존속 여부, ▲헌법 개정 문제, ▲경기대책, ▲환태평양경제동반자협정(TPPA) 참여, ▲소비세 인상 문제 등을 쟁점으로 전개되었다. 민주당을 탈당한 정치세력의 신생정당 결성 등으로 인해 12개 정당의 1,504명의 후보가 경합을 벌였는데, 이는 정당 및 입후보자의 수가 소선거구·비례대표의 병립제가 도입된 1996년 이후에 최대 다수이기도 하다. 즉 군소정당이 난립하며 경합을 벌이는 선거인 것이다. 자민당은 아베 신조(安倍晋三)를 당 총재로 내세우고, <표IV-1>과 같은 총선 공약을 제시하며 과반수를 상회하는 승리를 추구하였다.

¹¹⁵ 배정호 외, 『리더십 교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 102~103.

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 IV-1 2012년 12.16 총선과 자민당 '정권 공약'의 주요 내용

분야	정권공약의 주요내용
외교안보	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 집단적 자위권 행사 인정 ◦ 국가안전보장회의(NSC) 신설 ◦ 영토문제 조사 연구기관 신설 ◦ 위안부 문제에 정확한 반론·반증 실시 ◦ 시마네현 차원의 '다케시마의 날'(2월 22일)을 정부 주최 행사로 격상
헌법개정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국방군 보유 명기 ◦ 개헌발의 요건 의원 과반수로 완화(현행 2/3)
교육	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교과서 검정기준을 바꿔 '주변국 배려'의 근린제국 조항 수정 ◦ 자학사관 편향교육 금지
경제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 명목 성장률 3% 이상 달성 ◦ 일본은행법 개정 등을 통한 정부·일본은행 연대강화

출처: 『朝日新聞』, 2012년 11월 21일.

일본 중의원의 선거제도는 소선거구·비례대표의 양립제이고, 유권자는 2표를 행사할 수 있는데 2012년 '12.16 중의원 선거'의 결과는 자민당의 압승, 민주당의 대참패로 나타났다. 구체적인 선거결과는 <표 IV-2>과 같이, 총의석수 480석 가운데 자민당 294석, 민주당 57석, 일본유신회 54석, 공명당 31석, 모두당 18석, 미래당 9석, 공산당 8석, 사민당 2석, 국민신당 1석 등이다.

이와 같은 중의원 선거의 결과에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 자민당의 압승은 중의원 선거 직전까지 지지정당 없는 부동층의 지지를 확보하였기 때문에 가능하였다고 지적할 수 있다. 각종 여론조사에서 자민당의 지지율이 1위로 나타났지만 부동층의 비율은 예전보다 훨씬 높았으며¹¹⁶ 상당수의 유권자가 지지정당을 결정하지

¹¹⁶-아사히신문이 2012년 12월 1~2일에 실시한 여론조사에서 부동층은 약 41%였고, 요미우리신문이 3동년 12월 11월 30일에서 12월 2일에 실시한 여론조사에서 부동층은 49%였다. 2009년에 아사히신문의 조사에서 나타난 27%대보다 훨씬 높다. 『朝日新聞』, 2012년 12월 3일 및 『讀賣新聞』, 2012년 12월 3일.

못한 선거에서 자민당은 기존 의석(118석)의 2배가 넘는 압승을 한 것이다. 민주당은 기존 의석(230석)의 25%도 획득하지 못하는 대참패를 하였는데, 특히 수도권에서의 획득 의석수는 자민당의 20%에도 미치지 못했다.¹¹⁷

표 IV-2 중의원 총선(2012.12.16)과 주요 정당의 획득 의석수

정당명	획득 의석수	소선거구 (300석)	비례구 (180석)	선거전 의석수
자민당	294	237	57	118
민주당	57	27	30	230
일본유신회	54	14	40	11
공명당	31	9	22	21
모두당	18	4	14	8
미래당	9	2	7	61
공산당	8	0	8	9
사민당	2	1	1	5
국민신당	1	1	0	2

출처: 『朝日新聞』, 2012년 12월 18일, 참조·작성.

둘째, 일본정국의 우경화 속에서 극우정당의 대약진에 대해 지적할 수 있다. 선거전에서 돌풍을 일으키며 부상하였던 우익성향의 신당 일본유신회는 기존 의석(11석)의 약 5배가 되는 54석을 획득하였는데, 이는 민주당에 거의 필적하는 의석수이다.

셋째, 기존 의석(61석)의 15%도 확보하지 못한 미래당의 패배가 주

¹¹⁷ 민주당은 2009년 8월 총선에서 어린이 수당, 고속도로 통행료 무료화, 고교 무상교육 등 퍼주기의 포퓰리즘 공약으로 대승을 거두었는데, 집권 기간 동안에 재원 부족으로 이를 제대로 실행하지 못했다. 이와 같은 공약의 불이행은 쓰나미 및 후쿠시마 원전 사고의 대응 등에서 드러난 무능과 함께 주요한 패배의 요인으로 작용했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

목되는데, 이는 일본 정계의 실력자인 오자와 이치로(小澤一郎) 전 민주당 대표의 쇠락을 시사하는 것이기도 하다.

넷째, 총선 결과를 의석수로 보면 <표Ⅳ-3>에 나타난 바와 같이 자민당은 단독으로 중의원에서 법안 통과가 가능하고, 나아가 상임위원장을 독식할 수 있는 절대안정의석을 확보하였다.

다섯째, 자민·공명당의 연대는 325의석, 자민·일본유신의 연대는 348석, 자민·공명·일본유신의 연대는 379석이다. 어느 경우든 헌법 개정안의 발의가 가능하다.

표 Ⅳ-3 숫자로 보는 일본 중의원 의석수의 의미

의석수	320석	269석	241석	51석	21석	10석
의미	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 2/3의석 ◦ 헌법개정안 발의 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 절대안정의석 ◦ 상임위원장 독식 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 과반수의석 ◦ 법안통과 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 내각불신임안 ◦ 예산 수반 법안 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 예산 비수반 법안 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중의원 당수 토론 참가

출처: 『日本經濟新聞』, 2012년 12월 17일.

이상과 같은 ‘12.16 중의원 선거’에 의해 정권은 민주당에서 자민당으로 교체되고, 아베 신조 자민당 총재가 2012년 12월 26일, 중의원 본회의에서 제 96대 총리로 선출되었다. 총리의 선출 과정을 살펴보면 중의원 본회의의 1차 투표에서 아베 총재가 328표, 민주당의 가이에다 반리(海江田万里) 대표가 57표, 일본유신회의 이시하라 신타로(石原慎太郎) 대표가 54표가 획득하였지만, 참의원에서 과반수를 획득한 후보가 없어 결선투표에 의해 아베 총재가 최다 득표로 총리로 지명되었다.

아베 신조 총리는 2006년 9월 26일~2007년 9월 12일의 총리 재임에 이어 5년 3개월 만에 재차 총리직에 지명되었다. 한번 퇴진한 총리가 재집권하여 다시 총리에 지명된 것은 요시다 시게루(吉田茂) 전 총

리 이후 64년 만이다. 아베 총리는 총리 지명의 직후에 새 내각을 ‘위기 돌파 내각’으로 명명하며 발족시켰다.¹¹⁸ 2012년 12월 26일에 출범한 제2기 아베 내각은 발족 직후의 여론조사에서 62%의 지지율¹¹⁹을 나타냈는데, 내각의 구성은 <표Ⅳ-4>과 같다.

제2기 아베 내각의 특징에 대해서는 다음과 같이 살펴 볼 수 있다. 첫째, 강경 보수 성향의 정치인 입각이다. 2011년 8월의 독도 영유권 문제와 관련된 ‘김포 공항 파문’을 일으켰던 신도 요시타카(新藤義孝)의 총무대신 입각, 영토 문제의 강경론자인 오노데라 이쓰노리(小野寺五田)의 방위대신 입각 등이 주요 사례이다. 또 아소 다로(麻生太郎) 전 총리가 부총리 겸 재무·금융대신으로 입각하였는데, 과거사와 관련하여 주목되는 인사이다. 둘째, 아베 총리 측근 2명의 기용이다. 교육 개혁을 주도할 문부과학대신에 시모무라 하쿠분(下村博文)을 기용하였고 경제재·사회보장세금 일체개혁담당 대신에 아마리 아키라(甘利明)를 기용하였다. 셋째, 자민·공명의 연립정권을 위한 공명당계 중의원의 입각이다. 국토금융대신에 오오타 아키히로(太田昭宏) 전 공명당 대표가 기용되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

¹¹⁸ 『朝日新聞』, 2012년 12월 27일.

¹¹⁹ 교도통신(共同通信)은 2012년 12월 26~27일 여론조사를 실시했는데, 아베 내각의 지지율은 62%였고, ‘지지하지 않는다’는 응답은 21.8%였다. 『共同通信』, 2012년 12월 28일.

표 IV-4 아베 내각의 각료 명단

부처명	성명	연령	주요 경력
총리	아베 신조	58	중의원 7선, 자민당 총재, 전 총리
부총리	아소 다로	72	중의원 11선, 전 총리, 전 외무대신
총무	신도 요시타카	54	중의원 5선, 전 경제부대신
법무	타니카키 사다카즈	67	중의원 11선, 전 자민당 대표
외무	기시다 후미오	55	중의원 7선, 전 오키나와 및 북방담당 대신
문부과학	시모무라 하쿠분	58	중의원 6선, 전 관방 부장관
후생노동	다무라 노리히사	48	중의원 6선, 전 총무 부대신
농림수산	하야시 요시마사	51	참의원 3선, 전 방위대신
경제산업	모테기 토시미츠	57	중의원 7선, 전 금융대신
국토금융	오오타 아키히로	67	중의원 6선, 전 공명당 대표
환경 원자력 방재	이시하라 노부테루	55	중의원 8선, 전 국토교통 대신
방위	오노데라 이쓰노리	52	중의원 5선, 전 외무 부대신
관방	스가 요시히데	64	중의원 6선, 전 총무대신
부흥 후쿠시마 원전재생	네모토 타쿠마	61	중의원 6선, 전 총리 보좌관
국가공안 납치	후루야 게이치	60	중의원 8선, 전 경제산업 부대신
오키나와 북방 해양 영토	야마모토 이치타	54	참의원 3선, 전 외무 부대신
저출산 소비자	모리 마사코	48	참의원 1선, 변호사
경제재생 사회보장세금 일체개혁	아마리 아키라	63	중의원 10선, 전 행정개혁 대신
행정개혁	이나다 도모미	53	중의원 3선, 전 자민당 법무부 회장

출처: 『朝日新聞』, 2012년 12월 27일.

나. 7.21 참의원 선거와 일본의 우경화 정국

(1) 7.21 참의원 선거를 향한 일본의 우경화 정국

‘위기 돌파 내각’의 아베 총리는 침체된 일본 경제의 부흥을 위해 ‘아베노믹스’ 즉 ▲과감한 금융완화, ▲재정의 기동성 강화, ▲성장전략을 3축으로 경제정책을 추진하면서, 소위 ‘정상국가’를 지향한 ‘민족주의적 국가관’의 확립을 추구하였다.

따라서 아베 총리는 우경화된 국가관 확립, ‘자학(自虐)사관’의 극복 등을 지향하여 과거사에 대한 퇴행적 언행을 하기 시작하였다.

아베 총리는 일본군 위안부 문제와 관련하여 강제성을 인정하지 않는 견해를 피력한 데 이어 ‘무라야마 담화’에서 언급한 일본의 제국주의 침략을 부정하는 발언(2013.4.23)을 하였고, 나아가 ‘731’숫자가 편명으로 적힌 훈련용 전투기에 탑승(2013.5.12)하기도 하였으며, 야스쿠니신사를 미국의 알링턴 국립묘지에 비유하는 역시 발언(2013.5.19)을 하기도 하였다.

아베 총리는 2013년 4월 23일 국회에서 일본의 식민지 지배와 침략을 사죄한 무라야마 담화와 관련된 질문에 대해 “침략의 정의는 학회에서나 국제적으로도 정해져 있지 않다”며 “그건 국가와 국가의 관계에 있어서 어느 쪽에서 보는가에 따라 다르다”고 대답했고,¹²⁰ 이어 4월 26일에 국회에서는 “카이로·포츠담 선언이 일본의 침략을 적시했고, 일본이 이를 수락했는데 이 같은 역사적 사실을 부정하느냐”는 질문에 대해 “역사라는 것은 장기간에 걸쳐 전문가에 의해 새로운 사실이 발견된다”면서 “정치가이기 때문에 (침략 여부 등의) 역사적 사실에 대해 신(神)처럼 판단할 수 없다”고 답변했다.¹²¹ 아베 총리는 ‘침략 부

¹²⁰ 『조선일보』, 2013년 4월 24일, 및 『중앙일보』 2013년 4월 24일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

인'의 발언에 이어 UN결의와 카이로·포즈담 선언마저 부정하는 발언을 한 것이다(<표Ⅳ-5> 참조).

나아가 아베 총리는 2013년 5월 12일, 미야기(宮城)현의 항공자위대 기지를 방문해 일본 군국주의의 주요 상징 가운데 하나인 '731'¹²²이라는 숫자가 편명으로 명기된 훈련기 조종석에 앉아, 엄지손가락을 치켜세우는 포즈를 취하며 사진을 찍었고, 이 사진은 언론을 통해 국내 외에 보도되었다.¹²³ 중국 하얼빈 소재의 731부대의 만행을 고려할 때, 아베 총리의 행위는 과거 일본제국주의의 잘못과 희생자들의 아픔에 대해 배려와 반성이 전혀 없는 일종의 도발적이고 몰역사적인 행위이다.

● 표 Ⅳ-5 무라야마 담화와 일본 침략에 관한 규정

구 분	일본 침략에 관한 규정
무라야마 담화 (1995.7.26)	“우리나라(일본)는 멀지 않은 과거의 한때, 국가의 정책을 잘못해 전쟁의 길을 걸으며 국민의 존망을 위기에 빠뜨렸고, 식민지 지배와 ‘침략’에 의해 많은 나라, 특히 아시아 여러 나라의 사람들에게 대해 매우 큰 손해와 고통을 주었다.”
UN총회 결의안 3314호 (1974.12.14)	“침략은 어떤 나라가 다른 나라의 주권, 영토보전이나 정치적 독립성에 반해 무력을 행사하는 것 또는 유엔헌장과 상충되는 어떤 다른 방법으로든 무력을 사용하는 것이다.”
카이로 선언 (1943.12.1)	“세 동맹국(미·중·영)은 일본의 ‘침략’을 저지하고 처벌하기 위해 이 전쟁에서 싸운다. …(중략) 일본은 폭력과 탐욕으로 차지한 모든 영토에서 축출될 것이다.”
포츠담 선언 (1945.7.26)	“카이로 선언의 조항들은 이행되어야 한다.”

출처: 『조선일보』, 2013년 4월 25일 및 2013년 4월 27일 참조.

¹²¹ 『조선일보』, 2013년 4월 27일.

¹²² 중국 하얼빈 소재 731부대는 일본제국 육군 관동군 소속 비밀 생물학전 연구·개발부대로 한국인·중국인·몽골인 등을 대상으로 온갖 생체실험을 실시해 10,000여 명을 희생시켰다. 『조선일보』, 2013년 5월 16일.

¹²³ 『중앙일보』, 2013년 5월15일, 『조선일보』, 2013년 5월 15일, 『TV조선』, 2013년 5월 15일, 『JTBC』, 2015년 5월 15일 등.

또 아베 총리가 퇴행적 역사관과 더불어 ‘침략’ 부정의 발언을 하는 날, 즉 2013년 4월 23일에 일본 정치인들은 한국과 중국의 비판여론에도 불구하고, 대규모로 야스쿠니 신사를 참배하였다. 아베 내각의 아소 다로 부총리 등 각료들은 2013년 4월 20~21일에 야스쿠니 신사를 참배한 뒤, 한국과 중국의 비판 여론에 정면으로 반발하였고, 이어 초당파 의원연맹 ‘다 함께 야스쿠니 신사에 참배하는 국회의원 모임’ 소속의 국회의원 168명은 ‘야스쿠니신사 춘계 예대제(例大祭)’에 맞춰 동년 4월 23일에 야스쿠니 신사를 참배했다.¹²⁴ 예년(例年)의 참배 국회의원 수가 30~80여 명이었던 것을 고려해 보았을 때, 이는 매우 많은 숫자임을 알 수 있다.¹²⁵ 아사히신문(朝日新聞)에 따르면, 참배 국회의원 수를 계산하기 시작한 1987년 이후 가장 많은 숫자였고,¹²⁶ 이는 일본 정국의 우경화가 투영된 현상이라고 볼 수 있다. 야스쿠니 신사의 참배와 관련, 아베 총리는 참배를 옹호하고 정당성을 확보하기 위해 야스쿠니 신사를 미국의 알링턴 국립묘지에 비유하는 논리를 펴기도 하였다. 아베 총리는 2013년 5월 21일, 미국의 외교전문지 ‘Foreign Affairs’와의 인터뷰에서 제2차 대전의 A급 전범 14명이 합사되어 있는 야스쿠니 신사를 미국의 알링턴 국립묘지에 비유하는 발언을 하였다.¹²⁷ 한국과 중국 등 일본제국주의에 피해를 입은 국가들이 일본 정치인들의 야스쿠니 신사참배에 대해 비판하는 것에 대하여, 아베 총리는 신사참배의 정당성을 확보하기 위해 알링턴 국립묘지의 참배에 비유하는 비약의 논리를 전개한 것이다.

124. 『중앙일보』, 2013년 4월 24일.

125. 2012년에는 81명이다. 2013년에는 자민당 132명, 민주당 5명, 일본유신회 25명, 모두당 3명, 생활당 1명, 무소속 2명 등 168명이다. 『讀賣新聞』, 2013년 4월 25일.

126. 『朝日新聞』, 2013년 4월 23일(夕刊).

127. 『중앙일보』, 2013년 5월 21일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그러나 이와 같은 아베 총리의 논리에 대해 일본 국내의 전문가들도 ‘격’과 ‘법적 지위’가 다른 것을 무리하게 비유한 것이라고 비판하였다.¹²⁸ 알링턴이 미국 육군이 직접 관할하는 국립묘지이고 정교분리인데 비해, 야스쿠니는 일개 종교 법인이 관장하며 타종교를 배제한 신도 양식이며, 제2차 대전의 주동자격인 A급 전범 14명이 합사되어 있기 때문이다. 일본유신회의 공동대표인 하시모토 도루(橋下徹) 오사카 시장도 아베 총리의 ‘침략 정의’를 두둔하며, 퇴행적 역사관의 우경화 발언을 하였다. 하시모토 도루 오사카 시장은 2013년 5월 13일, “패전의 결과로서 침략을 받아들인다”고 발언하면서, “위안부가 당시에는 필요했다”는 주장도 펼쳤다.¹²⁹

이처럼 일본의 정국은 2012년 12월의 중의원 총선을 계기로 자민당, 일본 유신회 등 보수·우익정당들이 대약진을 한 후에 우경화 성향이 두드러지게 나타났는데, 7월의 참의원 선거를 앞두고 보수·우익 정치인들의 퇴행적 역사관에 의한 우경화 성향이 한층 더 높아졌다.

일본 정국의 우경화 성향은 ‘7.21 참의원 선거’의 승리를 위한 정치적 의도 이외에도 다음과 같은 전략적 의도가 내재되어 있다고 지적할 수 있다. 첫째, 21세기에 접어들면서 일본의 보수 우익성향의 정치세력들은 전쟁 책임과 죄의식, 패배주의적 역사의식 등에 의한 콤플렉스, 자학적 성향을 타파해야 함을 역설하면서 전후체제¹³⁰의 탈피를 주창해 왔다.¹³¹ 전후체제의 탈피는 현행 평화헌법의 굴레를 벗어나 정상적으로 군대 및 교전권 등을 보유하는 소위 ‘보통국가’ 또는 ‘정상국가’로

128. 『중앙일보』, 2013년 5월 21일.

129. 『毎日新聞』, 2013년 5월 15일.

130. 전후체제라는 것은 연합군 총사령부(GHQ)의 점령통치 아래 마련된 평화헌법을 바탕으로 구축된 체제를 의미한다.

131. 배정호, 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 57.

전환하는 것을 의미하는데, 일본 정국의 우경화는 이를 위한 정치적 환경의 조성이라고 지적할 수 있다.

둘째, ‘7.21 참의원 선거’의 승리 추구도 ‘정상국가’를 지향한 헌법개정을 추구할 수 있는 정치적 세력의 확충을 위한 것이며, 아울러 헌법 개정 발의의 요건 완화를 위한 헌법 96조의 개정을 지향한 정치적 환경의 조성 및 기반 구축을 위한 것이라고 지적할 수 있다.

셋째, 2006~2007년에 ‘교육기본법 개정’과 ‘방위청의 성(省) 승격’ 등 전후체제의 탈피를 추진하다가 1년 만에 총리직을 퇴임한 아베 신조 총리는 개인적으로 ‘전후체제의 탈피를 위한 개혁정치’의 추진을 ‘정치적 사명’으로 인식하고 있다고 지적할 수 있다. 이는 2012년의 ‘12.16 총선’을 앞두고 아베 신조가 당초 예상과 달리, 자민당의 총재로 복귀할 수 있었던 것과 무관하지 않다. 즉 일본의 보수·극우세력들이 아베 신조를 ‘전후체제의 탈피를 위한 개혁정치’에 적합한 ‘정치인’으로 판단하여 지지했고, 아베 총리는 이들의 정치적 대변인 역할을 하면서 ‘전후체제의 탈피를 위한 개혁정치’를 추진하고 있는 것이다.

넷째, 일본정국의 우경화 등 일본정치의 흐름을 표면상의 현상만 보지 말고, 거시적(Macro) 시각에서 볼 필요가 있다. 즉 일본 정국의 우경화를 일시적 정치현상이 아니라, ‘정상국가’를 지향한 정치적 흐름 속에서 보아야 하며, 이를 추진하는 저변의 보수·극우 정치세력에도 주목하여야 한다. 중앙일보(2013.5.16)의 보도에 따르면, 아베 총리·아소 부총리 등의 배후에는 800만 명을 산하 조직원으로 거느리고 있는 보수결사체 ‘일본회의(日本會議)’가 있다. 2013년 2월 27일, 일본 국회 중의원회관의 대회의실에서 개최된 ‘일본회의’를 응원하는 행사에 여야 국회의원 180명이 참가했다고 한다. ‘일본회의’의 주요 목표는 ▲헌법 9조를 포함한 현행 평화헌법의 전면 개정, ▲총리의 야스쿠니 신사

I
II
III
IV
V
VI
VII

참배 관철, ▲교과서의 자학적 기술, 반국가적 기술 등의 전면 시정 등이다.¹³²

이와 관련, 아베 내각 각료들의 우익성향 단체의 활동 실태를 살펴보면 <표Ⅳ-6>과 같다. 즉 아베 내각의 각료 19명 전원이 우익 성향의 단체에서 활동하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 단체별로는 ‘신도(神道) 의원연맹’ 16명, ‘야스쿠니 의원연맹’ 15명, ‘일본회의 의원연맹(일본회의 국회의원 간담회)’ 3명, ‘개헌 의원연맹’ 12명, ‘교과서 의원연맹’ 9명 등의 각료가 가입하고 있다. 각료의 84.2%가 ‘신도 의원연맹’에, 78.9%가 ‘야스쿠니 의원연맹’에, 68.4%가 ‘일본회의 의원연맹’ 등에 가입하고 있는 것이다. 이는 개인별로 다수의 단체에 가입하여 활동하고 있음을 의미한다. 아베 총리는 ‘신도 의원연맹’의 회장을 비롯해 모두 11개의 단체에 가입해 활동하고 있고, 아소 다로 부총리는 8개의 단체에 가입하여 활동하고 있다.¹³³

○ 표 Ⅳ-6 아베 내각의 각료들의 각종 우익단체 가입 인원과 비율

우익단체명	가입 인원	비율
신도(神道) 의원 연맹	16명	84.2%
야스쿠니 의원연맹	15명	78.9%
일본회의 의원연맹	13명	68.4%
개헌 의원연맹	12명	63.2%
교과서 의원연맹	9명	47.4%
개헌 동맹	8명	42.1%

*각료는 모두 19명, 2013년 5월 기준.

출처: 다와라 요시부미 제공, 『동아일보』 2013년 8월 9일에서 재인용.

132. 『중앙일보』, 2013년 5월 1일.

133. 『동아일보』, 2013년 8월 9일.

그리고 일본의 우경화 정국을 주도하는 유력 정치인들의 언행들은 전후 세대의 역사교육 부재와 그에 따른 역사적 무지, 19세기 말의 ‘탈아입구론(脫亞入口論)’과 아시아에 대한 우월의식, ‘국제적 인권의식 결여’,¹³⁴ ‘자정 기능의 정지’ 등의 복합적 작용에 의한 것이라고 볼 수 있다.¹³⁵ 이는 2013년 5월 22일 도쿄신문의 특집기사에 제시된 분석내용인데, ‘자정기능의 정지’는 일본 언론의 책임도 적지 않은 것으로 지적되고 있다. 즉, 대다수의 언론이 일본 유력 정치인들의 퇴행적 과거사 발언에 대해 문제를 삼지 않고, 오히려 소위 정치인들의 ‘망언’에 대한 국제적 비판을 ‘외압(外壓)’으로 간주한다는 것이다. ‘망언의 정치인’이 ‘외압에 굴하지 않은 정치인’이 되는 것이다.¹³⁶

(2) 7.21 참의원 선거의 결과

일본 정국의 우경화 성향이 높아가는 상황에서, 집권여당 자민당은 참의원에서 야당의 입장을 극복하기 위해 2013년 6월 20일에 총무회의를 개최하고, 7.21 참의원 선거의 승리를 지향한 정책 공약집 ‘J파일’의 내용을 결정했다. 자민당의 정책 공약집 ‘J파일’은 전반적으로 ‘아베노믹스’의 성공에 역점을 두고 있고, 외교·국방 부문에서는 미·일동맹을 강화하면서 중국, 한국과의 관계 발전에 노력한다는 내용을 담고 있다.¹³⁷ 즉 강한 일본경제를 위한 ‘아베노믹스’에 초점을 맞추면서 외교·국방 부문에는 그다지 새로운 정책을 제시하지 않았다.

¹³⁴- 도쿄대학의 다카하시 데쓰야 교수는 “정치인들이 국제적으로 통용되는 역사관과 인권의식을 갖고 있지 않다”고 지적하였다. 『東京新聞』, 2013년 5월 22일.

¹³⁵- 『東京新聞』, 2013년 5월 22일.

¹³⁶- 『東京新聞』, 2013년 5월 22일.

¹³⁷- 『共同通信』, 2013년 6월 21일, 『서울신문』, 2013년 6월 21일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그러나 정책 공약집 ‘J파일’에 2012년 ‘12.16 중의원 총선’의 공약에서 주장되었던 ‘근린 제국(諸國) 조항의 수정’이 재차 제시되었고, 아울러 각종 전후 보상재판 및 일본군 위안부 문제 등에 관한 연구기관의 신설 방안이 담겨져 있는 것은 매우 주목되는 부분이다.¹³⁸ 앞에서 언급한 바와 같이, 이는 퇴행적 역사관을 보였던 아베 총리와 자민당 정권이 일본제국주의의 침략전쟁과 식민지 지배의 책임을 경감시키려는 방향으로 교과서 내용을 수정하려는 의도를 시사하는 것이라고 지적할 수 있다.

자민당은 이와 같은 정책 공약집을 내걸고, ‘7.21 참의원 선거전’에 임하였다. 2013년 7월 21일, 총 242석 가운데 1/2 즉, 121석을 선출하는 참의원 선거가 치러졌다. 비록 투표율은 52.61%로 저조하였지만, 결과는 <표IV-7>과 같이 자민당의 압승으로 나타났다.

‘7.21 참의원 선거’ 결과와 관련, 다음과 같은 정치적 특징을 볼 수 있다. 첫째, 자민당의 승리와 ‘1강 체제’의 등장이다. 자민당은 ‘7.21 참의원선거’에서 의석수를 34석에서 65석으로 증가시켰는데, 종전의석을 포함하면 모두 115석이다. 자민당은 참의원에서 제1당으로 복귀함과 더불어 중의원에 이어 참의원까지 장악하게 되었다. 자민당의 장기정권이 붕괴된 이후, 집권당이 중의원과 참의원을 동시에 장악한 것은 2001~2006년에 집권하였던 고이즈미(小泉純一郎) 정권이후 처음이다. 일본 언론들이 언급하듯이, ‘자민당 1강 체제’¹³⁹가 나타난 것이다.

둘째, 연립여당의 과반수(122석) 이상 의석수 확보이다. 공명당이 지역구 4곳에서 승리하며 11석을 확보함에 따라 총 20석을 접하게 되

138. 『연합뉴스』, 2013년 7월 3일.

139. 『朝日新聞』, 2013년 7월 23일.

었다. 이로써 연립여당의 총 의석수는 135석, 즉 과반수를 상회하게 된 것이다. 연립여당은 참의원 상임위원장을 독점할 수 있게 되었고, 아베 연립정권은 국정운영의 주도권을 장악하게 되었다.

셋째, 중도보수 및 중도진보 정당의 패배이다. 민주당은 저조하게도 17석 확보로 대참패를 하였고, 1998년 창당 이후 가장 적은 의석수를 점하게 되었다. 민주당의 탈당파로 결성된 생활당은 기존 8석→2석, 사회민주당은 기존 4석→3석으로 감소하였다. 반면, 공산당은 6석→11석으로 약진하였다.

넷째, 제1야당 민주당의 대참패로 인해 일본 정당정치 of 구도는 ‘자민당 1강 체제’, ‘1강 다약(多弱)’ 등으로 특징지어진다. 이는 중도 및 진보정당 세력의 패배에 따른 자민당 견제의 약화를 의미하며, 일본 정국의 우경화 성향이 점증하는 상황에서 우려되는 부분이기도 하다.

● 표 IV-7 참의원 총선(2013.7.21)과 주요 정당의 획득 의석수

(2013.9시점, 총 237석(5석 결원))

정당명	획득 의석수	선거구	비례구	선거 후 의석수	선거 전 의석수
자민당	65	47	18	115	84
민주당	17	10	7	59	86
일본 유신회	8	2	6	9	3
공명당	11	4	7	20	19
모두당	8	4	4	18	13
생활당	0	0	0	2	8
공산당	8	3	5	11	6
사회당	1	0	1	3	4
녹색당	0	0	0	0	4

출처: 『朝日新聞』, 2013년 7월 22일, 『讀賣新聞』, 2013년 7월 22일 등을 참조하여 작성.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다. 자민당 1강 체제와 일본 국내정치

앞에서 언급한 바와 같이 중의원과 참의원 양원에서 자민당이 제1당으로 등장하면서, 일본의 정당정치는 ‘자민당 1강 체제’ 또는 ‘1강 다약(多弱)체제’로 재편되었고, 견제세력인 야당은 정치적 영향력이 매우 취약한 존재로 전락하게 되었다. 아베 총리는 ‘단명 총리의 시대’를 벗어날 수 있는 정치적 기반을 구축하게 되었고, 정국의 주도권을 장악하게 되었다. 즉 아베 총리는 ‘아베노믹스’의 전향적 추진과 더불어 ‘보통국가’ 또는 ‘정상국가’를 지향한 정책들을 적극적으로 주도할 수 있게 되었다.

(1) 헌법개정과 집단적 자위권

아베 총리는 2013년 8월 13일, 자신의 출신지인 아마구치현의 나가토(長門)시에서 ‘헌법 개정은 나의 역사적 사명’이라고 천명하며 헌법 개정에 대한 강한 의지를 표명하였다. 그러나 평화헌법의 요체인 제9조의 개정에는 국민들의 정서적 반대는 물론, 연정의 파트너 공명당을 비롯하여 민주당 등의 반대가 거세다. 또한 개헌의 발의 요건을 ‘중의원·참의원 2/3’에서 ‘과반수’로 완화하고자 하는 제96조에 대한 개정찬성파도 참의원의 경우에 약 56% 수준이다.¹⁴⁰ 아직 참의원의 2/3에는 미치지 못하고 있는 것이다.

따라서 아베 총리는 헌법해석의 변경을 통해 집단자위권의 도입을 시도하게 되었다.¹⁴¹ 아베 총리는 헌법해석의 변경을 통한 집단자위권

¹⁴⁰ 참의원 선거 직후, 여론조사에서 제9조 개헌 찬성파는 48%이고, 제96조 개정의 찬성파는 52%이다. 『朝日新聞』, 2013년 7월 23일.

¹⁴¹ 아베 총리는 2006~2007년의 총리 재임 시 집단적 자위권의 행사를 위한 헌법의 해석 변경을 시도하였지만 당시 법제국 장관을 포함한 간부들이 ‘집단 사표를 내겠다’며 저항함에 따라 좌절되었다.

의 도입에 부정적인 아마모토 쓰네유키(山本庸幸) 법제국 장관을 경질하고, 집단자위권의 도입에 지지하는 고마쓰 이치로(小松一郎) 주프랑스 대사를 법제국 장관에 임명하였다.

고마쓰 이치로 신임 법제국 장관은 아베 총리의 기대에 응하여 “집단적 자위권의 행사는 정당방위 행위와 같다”는 견해를 밝히면서, 헌법 해석의 변경은 “최종적으로 내각이 결정한다. 법제국이 결정권을 갖고 있다는 것은 오해다”라고 강조했다.¹⁴²

즉 역대 법제국 장관들이 국회답변을 통해 헌법상 집단적 자위권을 보유하고 있지만, 전쟁포기와 교전권을 포기한 헌법 9조 때문에 이를 행사할 수 없다는 입장을 천명해 왔던 것과는 달리, 고마쓰 이치로 신임 법제국 장관은 헌법 해석의 변경을 통한 집단적 자위권 행사의 가능성을 시사하였고, 나아가 전후 법제국이 맡아온 헌법 해석의 권한을 사실상 아베 총리와 내각에게 넘기겠다는 뜻을 표명한 것이다. 따라서 헌법 해석의 변경을 통한 집단적 자위권의 행사 문제는 가속도를 내며 추진될 것으로 전망된다.

그러나 일본 국민들의 집단적 자위권의 행사에 대한 입장은 부정적이다. 교도통신이 2013년 8월 24~25일에 시행한 여론조사에서 반대응답이 47.4%인데 비해, 찬성응답은 20%에 불과했다.¹⁴³ 동년 8월 24~25일에 실시한 아사히신문의 조사에서도 반대 59%, 찬성 27%이고,¹⁴⁴ 니혼게이자이신문의 조사에서도 반대 54%, 찬성 32%로 나타났으며,¹⁴⁵ 마이니치신문의 조사도 비슷한 결과가 나타났다.¹⁴⁶ 연립정권의 파트너

142. 『朝日新聞』, 2013년 8월 27일.

143. 『共同通信』, 2013년 8월 25일.

144. 『朝日新聞』, 2013년 8월 26일.

145. 『日本經濟新聞』, 2013년 8월 26일.

146. 『조선일보』, 2013년 8월 23일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

인 공명당도 집단적 자위권의 논의에서 주변국을 고려해야 한다는 점을 강조하며 신중한 입장을 나타내었다.¹⁴⁷

이는 아베 총리가 무리하게 강행할 경우, 국내적으로 정치적 저항에 부딪힐 수도 있다는 것을 보여준다. 즉 자민당 1강 체제 시대에 헌법 해석의 변경을 통한 집단적 자위권 행사 문제, 제96조 개정 문제 등이 주요한 정치적 쟁점이 될 수 있는 것이다. 따라서 아베 총리는 국내 정치의 갈등을 피하기 위해 ‘중국 위협론’ 등을 거론하며 안보논리로서 집단적 자위권의 행사 가능성을 추구하고 있으며, 나아가 집단적 자위권의 행사 범위를 ‘국가존립 위협 때로 국한’하는 ‘제한적 집단적 자위권의 행사’로 추진하고 있다.¹⁴⁸

아베 총리는 중국의 부상에 따른 동아시아 지역의 안보환경 변화, 그에 따른 일본의 안보환경 변화와 대응, 미국의 아시아 회귀 전략과 미·일동맹의 강화, 일본의 군사·외교적 역할 증대 추구 등을 명분으로 삼아 헌법 해석의 변경을 통한 집단적 자위권의 도입을 추구할 것이다.

(2) 우경화 행보의 지속

아베 총리 등 유력 정치인들의 우경화 행보에 대해 참의원 선거의 승리를 위한 일시적 전략적 행보로 보는 시각이 적지 않았다. 즉, 적지 않은 전문가들이 참의원 선거가 끝나면, 유력 정치인들의 우경화 행보가 중단하거나 약화될 것으로 전망하였다.

그러나 아베 총리, 아소 다로 부총리 등 유력 정치인들의 퇴행적 역사관에 따른 언행은 지속되었다.

¹⁴⁷ 『SBS뉴스』, 2013년 8월 30일.

¹⁴⁸ 『毎日新聞』, 2013년 10월 28일.

아소 다로 부총리는 2013년 7월 29일, 아베 내각의 중요 과제인 헌법개정과 관련, 독일의 바이마르 헌법을 무력화시킨 ‘나치식 비밀 개혁’의 수법을 배우자는 퇴행적 발언을 하였다.¹⁴⁹ 아소 부총리의 ‘나치식 개혁 망언’은 동년 8월 1일에 철회되었지만, 국제사회에서는 물론 일본 국내에서도 강력한 정치적 비판에 직면하여야 했다. 국제적으로는 미국 유대인 단체들의 비판을 받아야 했고, 국내적으로는 일본 야권의 민주당·모두당·공산당·생활당·사민당 등 5개 정당은 동년 7월, 아소 부총리의 ‘자진 사임’ 또는 파면을 요구하는 공동성명에 직면하여야 하였다.¹⁵⁰

아베 총리는 2013년 8월 15일, ‘전국 전몰자 추도식’에서 ‘일본인의 희생’만을 강조하였고, 아시아인들의 고통과 희생에 대해서는 일체 언급하지 않았다. 아울러 아베 총리는 아시아 국가에 대한 가해 책임 및 부전(不戰) 결의도 언급하지 않았다.¹⁵¹ 일본 총리가 제2차 세계대전의 패전일인 8월 15일에 희생과 반성, 사죄 등을 언급하지 않은 것은 20년 만에 처음이다. 그리고 2013년 8월 15일, 야스쿠니신사에는 아베 내각의 각료 3명과 국회의원 100여 명이 참배하였다. 아베 총리는 야스쿠니신사에 직접 참배는 하지 않았지만, 대리인을 통해 제물 비용을 보냈다.¹⁵² 일본 정치인들의 대규모 야스쿠니신사 참배는 추계 예대제에도 이어졌다. 2013년 10월 18일, 신도 요시타카 총무상 등이 야스쿠니신사 추계 예대제를 맞아 신사를 참배했고, 여야 국회의원 159명도 야스쿠니신사에 집단참배를 했다.¹⁵³ 국회의원 159명의 집단 참배는 ‘추계대제

149. 『연합뉴스』, 2013년 7월 30일, 『중앙일보』, 2013년 7월 31일.

150. 『연합뉴스』, 2013년 8월 7일.

151. 『조선일보』, 2013년 8월 16일, 『동아일보』, 2013년 8월 16일.

152. 『조선일보』, 2013년 8월 16일.

153. 『朝日新聞(夕刊)』, 2013년 10월 18일, 『産経新聞(夕刊)』, 2013년 10월 18일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 국회의원 집단참배'로는 1989년 이래, 24년 만의 최다수 참배이다.

이와 같은 일본 정국의 우경화에는 일부 지자체들도 편승하였다. 일부 지방 교육위원회는 학생들에게 원폭·일본군 만행을 담은 반전(反戰) 만화인 '맨발의 겐' 열람을 제한시키는 결정을 내렸고,¹⁵⁴ 나아가 일선 고교가 선정한 '국가주의 교육'의 강제성을 기술했던 역사교과서의 사용을 금지시키는 조치를 취하였다.¹⁵⁵ 일본 정국의 우경화 영향으로 일본 사회의 우경화도 전개되고 있는 것이다.

(3) 아베 내각에 대한 높은 지지율의 지속

동일본 지진에 의한 피해복구 및 원전사고의 수습 등과 관련하여 민주당 정부에 대한 실망, 불만 등은 민주당 정권의 붕괴로 연계되었는데, 아베 내각의 등장 이후에도 원전사고의 수습은 원만하게 진행되고 있지 않다. 즉, '후쿠시마 제1원전의 방사능 오염수 문제'는 그다지 개선되지 않고, 일본 국민들의 불안은 높아져 가고 있다. 그럼에도 불구하고, 아베 내각에 대한 국민들의 지지율은 그다지 하락되지 않고, 50~60%대의 높은 지지율을 기록하고 있다. 정리하면, 일본 국민의 대다수가 '후쿠시마 제1원전의 방사능 오염수 문제'에 대해 심각하게 생각하고 있고 정부의 대책에 대해 비판적 인식을 가지고 있지만, 아베 내각에 대한 지지율은 50%대를 상회하고 있는 것이다.

아사히신문이 2013년 9월 7~8일에 실시한 여론조사에 따르면, 응답자의 95%가 '방사능 오염수의 문제가 심각하다'고 답하였고, 응답자의 72%가 일본정부의 '대책이 느렸다'는 비판적 견해를 나타내었지만,

¹⁵⁴ 『조선일보』, 2013년 8월 19일.

¹⁵⁵ 『조선일보』, 2013년 8월 22일.

아베 내각에 대해서는 57%가 ‘지지한다’고 응답하였다.¹⁵⁶ 또 교도통신이 동년 10월 26~27일 실시한 여론조사에서도 응답자의 83.8%가 아베총리의 ‘방사능 오염수 통제’ 발언에 대해 불신의 반응을 보였고, ‘신뢰할 수 있다’는 응답은 불과 11.7%에 불과했다. 하지만 동 조사에서 아베 내각에 대한 지지율은 60.7%로 나타났다.¹⁵⁷

왜 아베 내각의 높은 지지율이 지속되는 것일까? 일본 국민들의 아베 내각에 대한 지지의 요체는 ‘아베노믹스’의 기대에 따른 것이지만, 일본정국의 우경화 영향, ‘2020 도쿄올림픽’ 유치 등이 복합적으로 작용하였다고 볼 수 있다. 일본 정국의 우경화 성향이 국민들의 지지율 상승으로 직접 연계되지는 않지만, 견제세력인 야당을 한층 더 무력화 하면서 아베 내각에 대한 비판적 여론의 조성을 약화시킬 수 있는 것이다. 아베노믹스로 인해 일본경제가 심각하게 악화되지 않는다면 아베 내각은 일본정국의 우경화, ‘2020 도쿄올림픽’의 개최 등의 영향을 적절히 활용하며 안정적 지지율의 확보를 추구해 갈 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

156. 『朝日新聞』, 2013년 9월 9일.

157. 『共同通信』, 2013년 10월 27일.

2. 대외전략과 대북전략

가. 대외전략

(1) 대외전략의 기초

아베 총리는 총리취임 직후인 2013년 1월 28일, 일본국회에서 행한 ‘소신 표명 연설’에서 대외전략과 관련, 근본적 개혁을 강조하며 ▲미일동맹의 강화, ▲가치외교의 전략적 전개, ▲아세안(ASEAN) 국가들과의 관계 강화 등을 제시하였다.¹⁵⁸ 이는 제1기 아베 정권에서 제시 하였던 대외전략의 구상과 유사하다. 예컨대, 제1기 아베 정권에서는 2006년 11월, <그림IV-1>과 같은 ‘자유와 번영의 호(弧)’ 형성을 일본 외교의 기축으로 제시하며, 자유·민주주의·시장경제·인권·법의 지배 등 ‘보편적 가치’를 중시하는 ‘가치외교’를 주창하였는데,¹⁵⁹ <표IV-8>에 제시된 ‘자유와 번영의 호(弧)’의 전략적 특징을 볼 때, 제2기 아베 정권의 대외전략 기초와 상당히 유사하다. 게다가 외교라인의 지미파가 제2기 아베 정권에서도 대외전략에 주요하게 관계하고 있다.

제2기 아베 정권의 대외전략의 기초는 ‘자유와 번영의 호(弧)’라는 전략적 구상을 기반으로 하면서 ▲미국의 아시아 회귀와 재균형 정책, ▲중국의 G2 부상과 국제 전략환경의 변화, ▲우경화라는 국내정치 성향 등이 투영되어 수립된 것이다.

¹⁵⁸ 『日本国首相官邸』, 2013년 1월 28일.

¹⁵⁹ 배정호, 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2007) pp. 85~88.

○ 그림 IV-1 자유와 번영의 호(弧)



출처: 배정호, 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 86 인용.

○ 표 IV-8 ‘자유와 번영의 호(弧)’의 전략적 특징

구 분	특 징
지미파 주도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 일본 외교부 내 ‘아메리카 스쿨’의 핵심인물에 의해 주도 ◦ 글로벌 차원으로 확대되어 가는 미·일동맹을 보완하려는 전략적 의도가 투영
NATO와의 파트너십 강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 미·일동맹의 보완과 더불어 미·일·유럽 삼각협력 관계의 구축을 추구 ◦ NATO와의 협력 파트너십 강화
가치외교 중시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자유·민주주의·시장경제·인권·법외지배 등 보편적 가치 중시 ◦ 호주, 인도의 전략적 중시 ◦ 중국에 대한 전략적 견제 내포
그레이트 게임 참가	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 유라시아 대륙의 주변지역에서 성장하고 있는 ‘신해 민주주의 발전국가’들을 지원하며, 이들 국가에 일본·미국·유럽 등과 공유하는 가치관 침투 ◦ 에너지 확보를 지향한 그레이트 게임(great game) 참가

출처: 배정호, 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 86~88. 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

아베정권의 대외정책 전개를 ▲미국의 아시아 회귀(Pivot to Asia)와 재균형(Rebalancing) 정책, ▲중국의 G2 부상과 아시아 힘의 균형 변화, ▲우경화라는 국내정치 성향의 관점에서 살펴보면, 구체적으로 미·일동맹의 강화와 일본의 전략적 역할 증대, 동남아시아 중시 외교 등으로 나타나고 있다

아베 총리는 2013년 1월 28일 ‘국회 소신 표명 연설’에서 일본 외교 안보정책의 기축이 되는 미·일동맹을 한층 긴밀하게 강화할 것을 표명하였다. 따라서 아베 총리는 미국의 대중국 해징전략에 협력하면서 미·일동맹의 강화를 추구하였고, 이는 2013년 10월 3일 ‘미·일 안전보장협의회(2+2)’의 공동성명을 통하여 구체적으로 나타났다. 일본은 ‘미·일 공동성명’에서 미·일동맹의 질적 강화를 위해 2014년까지 ‘미·일 방위협력지침’의 개정, ‘집단적 자위권’의 행사 및 방위예산의 증액 등을 가시화하였다.¹⁶⁰ 이와 같은 일본의 미·일동맹 강화 조치는 중국의 G2 부상과 동아시아 전략 환경의 변화, 미국의 재균형정책과 일본의 전략적 역할 증대, 남지나해 및 동지나해에서의 중국의 해상활동과 이에 대한 미·일의 경계, 일본 국내의 우경화 성향 등이 투영된 것이라고 지적할 수 있다.

일본의 동남아 중시외교는 아베 총리의 베트남, 타이, 인도네시아 순방외교로 시작되었다. 아베 총리는 취임 직후인 2013년 1월 16일부터 첫 해외 순방지로 베트남, 타이, 인도네시아 등을 방문하였는데, 동년 1월 18일에는 인도네시아에서 ▲자유·민주주의·시장경제·인권·법의 지배 등 ‘보편적 가치의 정착과 확산’을 위한 공동 노력, ▲해양 수호와 미국의 아시아 중시 환영 등을 주요 내용으로 하는 ‘대아세안(ASEAN)의

¹⁶⁰ 『朝日新聞』, 2013년 10월 4일, 『讀賣新聞』, 2013년 10월 4일.

교 5월칙’을 발표하였다.¹⁶¹ ‘대아세안(ASEAN)외교 5월칙’에서 가치외교, 법의 지배에 의한 해양수호, 미국의 아시아 중시 환영 등을 강조한 것은 동지나해, 남지나해 등에서 도발적 해양활동을 전개하고 있는 중국에 대한 견제¹⁶²와 이를 위한 일본·아세안의 전략적 협력 등을 위한 것이라고 지적할 수 있다.

따라서 아베 총리는 7.12 참의원 선거 직후, 동년 7월 25~26일에 필리핀, 말레이시아, 싱가포르 등 동남아 3개국을 방문하고 정상회담을 가졌다. 아베 총리는 동남아 3국과의 정상회담에서 경제외교뿐 아니라 중국을 염두에 둔 국제법에 의한 남지나해의 수호 등 대중국 견제외교도 전개하였다. 특히 아베 총리는 중국과 영유권 분쟁을 겪고 있는 필리핀에 대해 정부개발원조(ODA)를 활용한 10척의 순시함 제공을 표명하였고, 아울러 정기적인 외교·국방 당국 간 협의, 해양안전 보장을 위한 연대 등을 합의하였다.¹⁶³

아베 총리는 중국 견제차원에서 중국과 대립관계에 있는 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 등과 전략적 이익을 공유하는 ‘전략적 파트너 관계’를 중시하고 있다. 이는 미국의 아시아 전략, 미국의 대중국 헤징전략 등도 연계되어 있다.

161. 『東京新聞』, 2013년 1월 19일, 『朝日新聞』, 2013년 1월 19일, 『讀賣新聞』, 2013년 1월 19일.

162. 『讀賣新聞』, 2013년 1월 19일.

163. 『日本經濟新聞(夕刊)』, 2013년 7월 27일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 IV-9 일본의 ‘對아세안(ASEAN)외교 5원칙’

- 자유·민주주의·시장경제·인권·법의 지배 등 ‘보편적 가치의 정착과 확산을 위해 공동 노력을 한다.
- 힘이 아닌 법이 지배하는 자유로운 해양은 공공재이고, 아세안의 각국과 함께 전력을 다하여 수호한다. 미국의 아시아 중시를 환영한다.
- 경제연대를 통해 일본경제의 재생을 도모하고, 아세안 각국과 함께 번영을 추구한다.
- 아시아의 다양한 문화, 전통의 교류, 육성을 함께 추구한다.
- 젊은 세대의 교류 활성화를 추구하고, 이를 통하여 상호이해를 촉진한다.

출처: 『東京新聞』 2013년 1월 19일, 『朝日新聞』 2013년 1월 19일, 『讀賣新聞』 2013년 1월 19일 등 참조.

그리고 아베 총리는 중동 순방을 통하여 안보외교를 전개하였다. 일본이 원유 수입의 70%를 아라비아반도 6개국으로 구성된 걸프협력이사회(GCC)에 의존하고 있기 때문에, 아베 총리는 2013년 8월 24일 중동 및 아프리카 4개국의 순방에 나섰고, 동일 GCC와 각료급 전략대화를 개최하기로 합의하였으며, ‘자원안보를 위한 해상로 확보의 중요성’을 강조하면서, 이를 통하여 일본 국내에 대해 ‘집단적 자위권’ 행사의 전략적 중요성을 역설하였다.¹⁶⁴

한편 아베 정권의 대외관계는 국내정치의 우경화 성향 등으로 인해 한국, 중국 등 주변국과 갈등을 초래하고 있다. 앞에서 일본의 국내정치를 분석할 때 언급했듯이, 아베 총리는 일본군 위안부 문제와 관련하여 ‘강제성’을 인정하지 않고, 일본의 ‘제국주의 침략’을 사죄한 무라야마 담화를 부정하였으며, 야스쿠니신사를 미국의 알링턴 국립묘지에 비유하는 억지 발언(2013.5.19)을 하였다. 이와 같은 퇴행적 역사관에 입각한 언행은 아소 부총리, 하시모토 일본 유신회 공동대표 등 강성

¹⁶⁴ 『産経新聞』, 2013년 8월 26일, 『동아일보』, 2013년 8월 27일.

보수 성향의 유력 정치인들에 의해서도 이어져 갔다. 그리고 한국과 중국 등을 자극하는 일본 정치인들의 야스쿠니신사 참배 문제도 금년에 가장 많은 인원의 참배가 이루어졌다. 국내정치 분석에서 언급한 바 있듯이, 금년 4월의 야스쿠니신사 춘계 예대제에는 1987년 이후 가장 많은 168명의 국회의원들이 참배하였고, 제2차 세계대전의 패전일인 8월 15일에는 아베 내각의 각료 3명과 여야 국회의원 100여명이 참배하였으며, 10월 18일의 추계 예대제에는 아베 내각의 각료, 여야 국회의원 159명이 참배하였다.

이와 같은 우경화 성향 일본 정치인들의 언행과 대규모 야스쿠니신사 참배는 한국, 중국 등을 자극하면서 반발을 초래하였다. 즉 한·일관계, 중·일관계는 냉각되고 악화되었다. 구체적으로 살펴보면 한·일관계의 경우는 아베 정권의 등장에 따른 우경화 성향의 심화, 일부 극우단체들의 험한 시위 증가, 극우 정치인들의 퇴행적 역사관에 의한 언행 등에 영향을 받아 냉각상태가 심화되었다. 따라서 한국 정부는 2013년 4월 26일, 주한 일본대사를 외교부로 불러 무라야마 담화를 부정한 아베 총리의 역시 인식과 시대착오적 언행에 대해 강력하게 유감의 뜻을 표했고,¹⁶⁵ 국회는 동년 4월 29일에 본회의를 개최하여 아베 내각의 과거사 부정 언행에 대해 ‘일본 각료 등의 야스쿠니 신사 참배 및 침략전쟁 부인 망언 규탄 결의안’을 채택했으며,¹⁶⁶ 박근혜 대통령은 ‘8.15 광복절 경축사’에서 일본에게 ‘과거를 직시하려는 용기와 상대방의 아픔을 배려하는 자세’를 가질 것을 촉구하였다.¹⁶⁷ 일본 국내에서도 한·일관계의 악화에 대한 후쿠다 야스오 전 총리의 우려, 일본 시민단체 및

165. 『연합뉴스』, 2013년 4월 25일.

166. 『조선일보』, 2013년 4월 30일.

167. 『중앙일보』, 2013년 8월 16일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

지식인들의 우경화에 대한 비판 등이 제시되었다. 아베 총리의 부인 아키에 여사는 한류 뮤지컬 관람(5월) 및 ‘한·일 축제 한마당’ 행사(9월) 참석 등을 통하여 한·일관계 개선을 위한 노력을 가시적으로 보이기도 하였다.

그러나 ‘양국 정상 대화’가 어려운 상황으로 냉각된 한·일관계는 좀처럼 개선되지 않고 있다. 일본의 혐한(嫌恨) 시위는 2009년의 30건에서 2012년의 301건으로 3년 사이에 10배 이상으로 증가하였으며, 2013년에는 9월 말까지 243건의 혐한시위가 발생하였다.¹⁶⁸ 게다가 가해자로서 진정한 반성이 없는 일본 지도자들의 언행으로 인해, 한·일 양국의 신정부가 출발한 지 10개월 이상이 지난 시점에서조차 정상회담이 개최되지 못하고 있다.

중·일관계 역시 냉각상태를 벗어나지 못하고 악화되고 있다. 영유권 갈등을 빚어온 중·일관계는 2013년 9월 5일, 러시아 상트페테르부르크에서 개최된 G20 회의의 직전에 양국 정상이 4~5분 조우할 때까지, 전화 통화를 한 번도 하지 않을 정도로 소원한 관계였다. 짧은 만남에서도 시진핑 국가주석은 아베 총리에게 “역사를 똑바로 보라”고 강조했다.¹⁶⁹ 또 ‘미·일 안전보장협의회’(2+2)의 개최 직후, 중국은 일본의 집단적 자위권 행사 행사를 통한 미·일동맹의 질적 강화에 대해 미·일에 강력한 경고 메시지를 보냈다.¹⁷⁰ 이처럼 중·일관계는 영유권 갈등에 이어 일본 정국의 우경화로 인한 역사 갈등이 겹쳐지고, 중국의 부상에 대한 일본의 견제, 미·일동맹의 강화 및 일본의 전략적 역할의 확대에 대한 중국의 경계 등이 표출되면서 한층 더 냉각되고 악화되고 있는 것이다.

168. 『중앙일보』, 2013년 10월 31일.

169. 『조선일보』, 2013년 9월 6일, 『중앙일보』, 2013년 9월 6일.

170. 『중앙일보』, 2013년 10월 4일.

일본 정국의 우경화와 지도자들의 퇴행적 역사관과 언행에 의해 촉발된 한·일관계, 중·일관계의 갈등으로 인해 한·일·중 3국 정상회담의 개최가 무산되고, 동북아 지역에서의 한·일·중 3국 협력은 어려워지고 있다.

나. 대북전략

아베정권의 대북정책 주요 현안은 일본인 납치문제, 북한의 핵·미사일 문제 등인데, 북한에 대해서는 특히 강경한 입장이다.

2002년 고이즈미-김정일 정상회담 시, 자민당 간사장으로 수행했던 아베 총리는 일본인 납치문제와 관련하여 초강경 입장을 나타내었는데, 총리 취임 직후, ‘납치피해자 가족회’와의 면담(2012.12.28)에서 납치문제의 해결을 위한 강한 의지를 표명하였고,¹⁷¹ 첫 ‘국회 소신 표명 연설(2013.1.28)’에서도 최대의 현안인 ‘일본인 납치문제’의 해결을 역설하였다. 즉 아베 총리는 ▲납치 피해자 전원의 안전 확보 및 즉시 귀국, ▲납치에 관한 진상 규명, ▲납치실행범의 인도 등을 위해 전력을 기울일 것을 표명하였다.¹⁷² 납치피해자 ‘전원이 생존’해 있다는 전제 아래 즉시 귀국을 요구했던 제1차 아베 정권(2006~2007)의 경우와 비교해 볼 때, 상대적으로 현실적 조건을 제시했다고 평가할 수 있다.

아베 총리는 ‘국회 소신 표명 연설(2013.1.28)’의 전날(2013.1.27)에 ‘중의원 예산위원회’에서 “김정은이 일본인 납치 작전에 직접 관계가 없음”을 언급하고, 나아가 동년 5월 29일 민영방송인 TBS 프로그램에 출연해서 “일본인 납치는 김정일 국방위원장이 한 일”로 “김정은 국방

171. 『서울신문』, 2013년 12월 30일.

172. 『日本首国相官邸』, 2013년 1월 28일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

위원회 제1위원장은 기본적으로 납치 행위와 관계가 없음”을 강조하기도 하였다.¹⁷³ 이는 매우 주목되는 부분이다. 아베 총리가 납치문제의 해결을 위해 향후 김정은 정권과 교섭할 수 있고, 북·일정상회담도 개최할 수 있음을 시사하기 때문이다.

정리하자면 아베 정권의 대북정책은 기존의 ‘대화와 압박’ 전략기조를 유지하면서, 한편에서는 미·일공조를 기반으로 북한의 제3차 핵실험에 대해 제재를 가하고, 다른 한편에서는 납치문제의 해결을 위해 ‘대화과 교섭’을 전개하고 있다고 볼 수 있다.

(1) 북한의 제3차 핵실험에 대한 강경 대응

아베 총리는 북한의 제3차 핵실험에 대해 강경한 ‘대북압박과 제재’를 표명하였다. 아베 총리는 취임 직후 2013년 2월 12일, 북한의 핵·미사일 실험과 관련하여 중의원 예산위원회에서 ‘적기지 선제공격용 장비의 보유 검토’의 필요성에 관해 언급하였고,¹⁷⁴ 2013년 2월 14일에는 미국 오바마 대통령과의 전화통화에서 북한의 제3차 핵실험과 관련하여 유엔 안보리 이사회 차원의 제재와는 별개로 미국과 일본 차원의 독자적인 대북 금융제재를 추진하자고 제안하였다.¹⁷⁵ 즉 ‘BDA식 대북 금융제재’를 제안하였다.

이어 아베 총리는 2013년 2월 23일, 워싱턴에서 개최된 미·일정상회담에서 ▲북한의 3차 핵실험과 장거리로켓 발사에 대한 강경 대응, ▲유엔 대북제재안 마련에 협력 등에 관해 합의하였고, ▲추가 제재 방안에 대해서도 논의하였다.¹⁷⁶ 그리고 2013년 3월 7일, UN안전보장이

173. 『연합뉴스』, 2013년 5월 29일.

174. 『연합뉴스』, 2013년 2월 12일.

175. 『연합뉴스』, 2013년 2월 15일.

사회에서 북한의 제3차 핵실험에 대해 북한의 금융·무역 등 경제활동에 심각한 타격을 줄 수 있는 ‘결의안 2094호’를 만장일치로 채택하자, 아베 정권은 ‘유엔 안보리 결의 2094’에 적극적으로 동참하면서, ‘유엔 안보리 결의 2094’의 점진적 이행 과정에서 미국의 대북 금융제재에 협력할 것을 표명하였다.¹⁷⁷ 즉 아베 정권은 북한 무역결제은행인 조선 무역은행의 거래 금지 등을 취한 미국의 대북 금융 제재에 일본이 적극적으로 협력할 것에 합의하였다.

나아가 아베 정권은 2013년 4월 5일 각의에서 독자적 대북제재의 조치로서 2013년 4월 13일에 만료되는 제1차, 제2차 핵실험 이후 취해진 일본의 대북제재 조치를 2년 연장할 것을 결정하였다.¹⁷⁸ 일본의 대북 제재 조치는 북한의 제1차 핵실험 이후에 6개월마다 대북 제재의 연장 여부를 결정했는데, 2009년 5월 제2차 핵실험 이후에 1년으로 조정되었고, 제3차 핵실험을 계기로 2년으로 연장되었다. 이는 제재의 강화이다. 일본의 대북제재 조치의 주요 내용은 <표IV-10>과 같다.

176. 『연합뉴스』, 2013년 2월 24일.

177. 『연합뉴스』, 2013년 3월 8일.

178. 『연합뉴스』, 2013년 4월 5일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 IV-10 기존의 일본 대북제재 조치

제재 일시	유엔안보리를 통한 제재	독자적 제재
제1차 핵실험 (2006.10.9)	◦ '유엔 안보리 결의 1718'에 적극 동참	◦ 모든 북한 선박의 일본 내 입항 금지 ◦ 북한으로부터의 모든 수입 상품 금지 ◦ 북한 국적을 가진 자의 원칙적인 입국 금지
제2차 핵실험 (2009.5.25)	◦ '유엔 안보리 결의 1874'에 적극 동참	◦ 대북 수출 전면금지 *2009년 6월부터 북·일교역 전면 중단
천안함 폭침사건 (2010.3.36)		◦ 북한 화물검사특별조치법 (2010.5.28) ◦ 대북 송금 및 현금 지참액 제한 (2010.5.28) - 송금액: '1천만엔 이상'에서 '300만엔 이상'으로 하향 조정 - 지참현금: '30만엔 이상'에서 '10만엔 이상'으로 하향 조정

(2) 이지마 이사오 내각관방 참여의 방북과 북·일 접촉

아베 정권은 북한의 장거리 미사일 발사, 제3차 핵실험 등으로 인해 '압박과 제재'의 전략을 추구하면서도, 북한과의 대화채널은 유지하려는 전략을 추구하였다. 즉 아베 정권은 김정은이 일본인 납치 작전에 직접 관계가 없음을 언급하면서 극단적 대북 압박은 배제하였고, 북한과 접촉하며 교섭을 시도하였다. 따라서 이지마 이사오 내각관방 참여(총리 자문역)가 2013년 5월 14~17일에 방북하여 김영일 노동당 국제비서와 회담(2013.5.15), 김영남 최고인민회의 상임위원장 등과 회담(2013.5.17)을 하였다. 이지마 이사오 내각관방 참여의 방북은 총리 관저에 의해 주도되었는데, 김영남 최고인민회의 상임위원장과 회담도 사전 협의된 사항이었다.

북한은 이시마 이사오 내각관방 참여를 총리 특사로서 예우하였고,¹⁷⁹ 김영남 최고인민회의 상임위원장은 이시마 이사오 내각관방 참여와 일본인 납치문제, 북·일교섭 회담의 재개, 식민지 배상 등 국교정상화에 관련된 핵심 현안에 대해 의견을 교환하였다.¹⁸⁰ 이시마 이사오 내각관방 참여는 방북 목적인 일본인 납치문제의 해결을 위해 ‘조총련 중앙본부 건물의 경매 문제’를 전략적 카드로서 활용하기도 하였다.¹⁸¹ 예컨대 이시마 이사오 내각관방 참여가 북한과의 납치자 문제 등에 대한 교섭 조건으로 조총련이 도쿄본부 건물을 앞으로 사용할 수 있도록 배려한다는 취지를 전달하였고, 북한도 이시마 이사오 내각관방 참여와의 회담에서 도쿄본부 건물의 계속 사용을 요청하면서 일본의 독자적 대북 경제제재를 해제할 것을 요구하였다.

이시마 이사오 내각관방 참여의 방북과 북한·일본의 접촉은 국내외에서 상당한 주목을 받았다. 이후 이시마 이사오 내각관방 참여는 베이징에서 북한 측과 접촉 및 교섭을 한 것으로 알려졌는데, 뚜렷한 성과는 나타나지 않았다.

(3) ‘일본-몽골-북한’의 3각 커넥션

이시마 이사오 내각관방 참여의 방북 이후, 북·일관계는 개선을 향한 구체적인 조짐을 보이지 않고 있다. 게다가 6자회담의 재개와 관련, 북한과 중국의 ‘선(先) 조건없는 대화, 후(後) 조치’ 요구에 대해 일본이 한·미·일 공조체제에 따라 ‘선(先) 진정성있는 조치, 후(後) 대화’로 대응하면서, 북·일관계는 소강상태를 벗어나지 못하고 있다.

179. 북한은 골초인 이시마를 배려, 테이블 위에 재떨이를 두었다.

180. 『연합뉴스』, 2013년 5월 17일.

181. 『共同通信』, 2013년 5월 26일.

따라서 아베 정권은 북·일관계의 소강상태를 돌파하기 위한 단초를 만들기 위해 몽골을 매개로 ‘조총련 중앙본부 건물의 경매 문제’를 전략적으로 활용하려 하고 있다. 조총련 중앙본부 건물은 2013년 3월, 1차 경매에서 친북인사로 알려진 사찰 사이후쿠사(最福寺)의 이케구치 에칸 대승정이 45억 1,900만 엔에 낙찰을 받았지만, 여론의 비판과 잔금의 은행 대출 문제로 포기했다. 따라서 2차 입찰이 동년 10월 17일, 도쿄지방법원에서 이루어졌는데, 몽골 법인 ‘아바르 리미티드 라이어빌리티 컴퍼니(Avar Limited Liability Company: 이하 아바르)’가 50억 1,000만 엔에 낙찰을 받았다.¹⁸² 비록 경매 주관기관인 도쿄지방법원의 낙찰 승인이 남아있지만, ‘페이퍼컴퍼니(Paper Company)’인 몽골법인 아바르가 낙찰을 받으면서, ‘일본-몽골-북한’의 3각 커넥션의 작용이 추측되고 있다. ‘일본-몽골-북한’의 3각 커넥션의 시각에서 조총련 중앙본부 건물의 경매에 대해 다음과 같이 추론하여 지적할 수 있다.

첫째, 산케이 신문(2013.11.4)에서는 조총련 간부들이 몽골의 페이퍼컴퍼니 ‘아바르’의 존재를 사전에 알았고, 북한최고인민회의 김영남 상임위원장이 막후 역할을 했다고 보도하였는데,¹⁸³ 이는 조총련 중앙본부 건물이 제3자의 소유가 되는 것을 막기 위해, 북한이 몽골의 페이퍼컴퍼니를 통해 낙찰을 받았다는 것을 시사한다. 즉 북한의 핵·미사일 실험 이후, 북한은 일본의 대북 제재에 의해 직접 자금을 일본으로 보낼 수 없고, 경매에 직접적 개입을 할 수 없기 때문에 몽골을 통한 간접적 개입을 꾀한 것이라고 추론할 수 있는 것이다.¹⁸⁴

182. 『연합뉴스』, 2013년 10월 22일.

183. 『産經新聞』, 2013년 11월 4일.

184. 『중앙일보』, 2013년 10월 22일.

둘째, 아베 정권은 이치마 이사오 내각관방 참여의 방북 시, ‘조총련 중앙본부 건물의 경매 문제’를 ‘전략적 카드’로서 제시했기 때문에 몽골의 페이퍼컴퍼니를 통한 낙찰을 사전에 묵인했을 것이다. 즉 몽골의 노로빈 알탄호약(Noroviin Altankhuyag) 총리의 방일과 아베 총리와의 면담(2013.9.13), 몽골의 차히아긴 엘베그도르지(Tsakhiaigin Elbegdorj) 대통령의 방일과 아베 총리와의 면담(2013.9.29) 등에서 ‘조총련 중앙본부 건물의 경매 문제’가 논의되었을 것이다.

셋째, 일본과 몽골 간에 ‘몽골의 북·일 중재자 역할’이 합의되었고, 몽골법인의 조총련 중앙본부 건물의 확보는 몽골이 중재자로서 ‘전략적 카드’를 확보한 것이다. 몽골의 울란바트르에서 이미 여러 차례 ‘북·일 국교정상화 회담’이 개최된 바 있듯이, 몽골은 북한의 우호국이다. 따라서 2013년 10월 28~31일의 몽골 엘베그도르지 대통령의 방북이 주목되었는데, 엘베그도르지 대통령은 북한의 김영남 최고인민회의 상임위원장, 박봉주 총리, 최태복 최고인민회의 의장 등과 면담하였고, 몽골과 북한은 ‘공업·농업, 문화·체육·관광 분야 협조에 관한 협정’, ‘2013~2015년 정보기술분야 교류 계획서’ 등에 조인한 것으로 알려졌다.¹⁸⁵

그러므로 향후 일본의 대북전략 및 북·일관계와 관련, ‘일본-몽골-북한’의 3각 커넥션은 주목되는 전략적 네트워크이다. ‘일본-몽골-북한’의 전략적 비중과 역할은 50억 엔대의 거래 능력이 의심되는 ‘페이퍼컴퍼니(Paper Company)’인 몽골법인 아바르가 경매 주관기관인 도쿄지방법원으로부터 낙찰 승인을 받을지 여부에 따라 결정될 것이다.

¹⁸⁵ 『연합뉴스』, 2013년 10월 31일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

V

러시아의 국내정치와 대북전략



1. 국내정치

2012년 5월 7일, 푸틴(Vladimir Vladimirovich Putin) 3기 정권이 출범하였으나, 현실적 관점에서 본다면 푸틴의 4기 정권이라 평가할 수 있다. 4년 간 메드베데프(Dmitry Anatolyevich Medvedev)가 공식적인 러시아연방 대통령직을 수행하였으나, 실은 푸틴의 2인자였다는 건 공공연한 사실이었다.¹⁸⁶ 단 학자 출신인 메드베데프가 KGB 출신인 푸틴보다 서방에 좀 더 유화적인 입장을 고수하였다는 것은 사실이다. 따라서 푸틴 3기 정권은 국내 정치에서는 반푸틴 정서를 극복하기 위해 보수층 결집과 보수 우경화를 통한 권력 강화에 매진하고 있으며, 대외정책에서도 과거 정권보다는 서방에 더욱 강경한 자세를 취하고 있는 것으로 평가된다.

가. 정권 정통성 확보를 위한 보수 우경화 강화

푸틴 3기 정권은 대통령 선거기간 발생하였던 반푸틴 운동에도 불구하고 상당히 안정적으로 국정을 운용하고 있다고 판단된다. 선거기간 발생한 반푸틴 시위에 대해 외신들은 많은 지면을 할애하며 사태의 심각성을 보도하였으나, 현지 분위기는 그리 나쁘지는 않았다는 것이 러시아 현지 전문가들의 의견이다. 현재 언론에서도 러시아 국민들이 푸틴을 제외하고는 뚜렷한 지도자가 생각나지 않는다는 기사를 쓰고 있다.¹⁸⁷

그러나 푸틴은 집권 3기 첫 해를 보내면서 대선에서 획득한 63%의 득표율보다 낮은 50%대를 기록하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 이

¹⁸⁶-모스크바 언론에서도 메드베데프의 대표성이 약하다고 표현할 때 종종 이런 표현을 쓰곤 했다.

¹⁸⁷-*Rossiskaya Gazeta*, 2013년 8월 9일.

같은 사실은 러시아 국민들 사이에서 현재 집권 세력에 대한 불만이 점차 기증되고 있는 하나의 반증이라 풀이된다. 러시아의 새로운 환경은 푸틴으로 하여금 정권 강화를 위한 지지계층의 결집과 반대세력 및 중도세력에 대한 새로운 정책을 실시할 동기를 부여하고 있다고 판단된다. 전술하였듯이 푸틴 집권 3기의 위기의식은 대선 당시 반푸틴 운동이 전국적으로 확산되어 발생하였다는 것이며, 모스크바에서는 푸틴의 지지율이 49%로 전국 최하위였다는 점이다. 또한 모스크바에 있는 러시아 정교 성당인 ‘구세주 성당’에서 푸틴 퇴진을 요구하는 아주 강한 성향의 노래를 공개적으로 부른 여성 펑크 그룹 ‘푸시 라이엇(Pussy Riot)’의 형량이 너무 과하다는 국내외의 비판이 일기도 했다. 이같은 현상이 더욱 두드러지게 나타난 것은 2013년 9월 러시아 전역에서 실시된 지방선거라고 할 수 있다. 이번 러시아 지방선거는 직접선거로 9년 만에 러시아 국민들이 주지사, 시장 등 지방수장 등을 자신들의 대표로 선택하는 중요한 선거였다.¹⁸⁸ 선거 결과 푸틴 정권이 압승을 거두었다고 평가되고 있으나, 대체적으로 푸틴 정권에 대한 러시아 국민들의 정서가 과거와는 다르다는 것이 주목할 만한 점이라 할 수 있다. 9월 러시아 지방 선거에서 집권 여당은 거의 모든 지역에서 승리하였지만, 모스크바와 예카테린부르크에서는 예상을 뒤엎는 결과가 나와 푸틴진영을 충분히 긴장시키는 역할을 하였다고 분석된다. 즉 푸틴 퇴진을 요구하는 가장 강력한 인물로 평가받고 있는 알렉세이 나발니(Alexei Anatolievich Navalny)는 현 집권세력인 통합러시아당의 세르게이 소바닌(Sergey Semyonovich Sobyenin)과의 대결에서 27.7%

¹⁸⁸ 2004년 푸틴 자신이 지방정부의 부패 척결과 중앙정부 통제력 강화를 명분으로 지방선거를 전면 폐지하였다가, 2012년 3월 법을 개정해 지방선거를 부활시켰다. 이는 중산층과 지식인계층이 2011년과 2012년 거리시위를 벌이자 지방선거의 부활이라는 유화정책을 실시하였다.

를 득표하면서 기세를 올렸고, 예카테린부르크 시장 선거에서는 야권 후보인 예브게니 로이즈만(Yevgeny Vadimovich Roizman)이 30.11%를 득표하면서 26.48%를 득표한 여당후보를 누르고 당선됐다.¹⁸⁹ 집권 여당 측은 선거 결과에 대해 ‘찾잔 속의 태풍’ 정도로 평가하며, 여전히 국민들의 신망이 자신들에게 있다고 주장하고 있다. 그러나 러시아 지방 선거에 결과에 대한 외신들의 보도는 그리 호의적이지는 않다. 외신들은 지방선거에서 러시아 정부의 조직적인 개입이 있었다는 야당의 발언을 전하는 가운데 “정부 차원의 압도적인 지원을 입은 여당 후보들이 야권 후보들에 고전한 것은 러시아 국민들의 집권세력에 대한 불만이 표출된 것”이라고 평가했다.¹⁹⁰

또한 푸틴 정권은 국민들의 정부에 대한 불신을 해소하기 위해 공직자 재산등록을 시행하고 있다. 2012년 12월, 푸틴은 ‘공직자와 그 가족 구성원의 지출 신고’ 법안에 서명하였다. 적용 대상은 직책상 러시아의 주권과 국가안보 등의 문제와 연관되는 결정을 내려야 하는 인사들 즉, 정부 고위공직자, 상하원 의원, 중앙은행 이사급 인사, 지방정부 고위 인사, 국영기업 간부 등과 그들의 배우자 및 미성년자 자녀들이다. 푸틴 대통령은 상기 법률안 제출 배경과 관련하여 국가안보를 지키고, 로비활동의 질서를 구축하며, 국내경제로의 투자를 확대하고, 부패척결 정책의 효율성을 높이기 위해 법률안을 제출하였다고 설명하고 있다.

189. 키로프 주법원이 나발니의 항소심에서 ‘키로블레스’ 자산황령사건에 대해 실형을 취소하고 집행유예를 선고했다. 이로써 나발니는 정치활동을 계속할 수 있게 되었다. <<http://russiafocus.co.kr/politics/2013/10/18/43109.html>>.

190. 사실 이번 러시아 지방선거에서 집권여당의 부진은 이미 2011년 12월 치러진 러시아 총선(두마)선거에서 이미 예고된 바와 진배없다. 일명 푸틴당이라 불리는 통합러시아당은 총선에서 겨우 50%를 넘는 부진한 득표를 올렸기 때문이다. 이보다 앞선 2007년 총선에서 러시아 집권당이 무려 65% 가까운 득표를 올렸다는 것을 상기한다면 실로 놀랄 만한 사건이라 할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이에 따라 러시아연방 고위 공직자들은 2013년 7월 1일까지 외국은행 계좌를 말소해야 하며 해외 부동산 소유는 한시적으로 허용된다. 이와 같은 푸틴의 과감한 부패청산계획은 국민들의 불만을 해소하고, 안정적인 국정을 운영하기 위한 기반을 구축하고자 하는 의도로 풀이된다.¹⁹¹ 그러나 푸틴 정권의 부패해소 노력에도 불구하고 일반 시민들은 크게 고무되지 않는 현상도 표출되고 있다. 러시아 시민단체들은 집권 세력의 혁신운동이 단지 국민들을 호도하기 위한 하나의 술수적 정책에 불과하다고 평가하고, 아직도 집권세력의 대규모 부정·부패는 여전히 자행되고 있다고 주장하고 있다.¹⁹²

집권 1, 2기에서는 좀처럼 보기 힘들었던 상황이 발생하자 푸틴정부는 입지강화를 위해 보수층의 집결을 시도하고 있다. 푸틴정부는 자신들의 확고한 지지세력을 공고히 하기 위해 보수세력들의 결집을 강화하는 정책을 수행하고 있다.¹⁹³ 따라서 푸틴 3기 정권은 향후 정권연장과 안정적 집권을 위해서 러시아 국민들의 정서적 기저에 있는 ‘러시아 대국주의’에 대한 향수를 더욱 자극하는 정책을 수행할 것으로 예상된다. 즉 국내적으로는 보수층의 결집과 아울러 반푸틴세력들에 대한 유화책을 마련하고, 서방에 대해서는 더욱 강경한 정책을 수행하는 것이다. 이는 대외정책이 바로 국내정치로 순환하는 효과로 나타나길 바라는 러시아 집권세력의 바람으로 평가된다.

¹⁹¹ 2012년 공직자 부정부패 스캔들로 인하여 푸틴의 신임을 크게 받고 있었던 아나톨리 세르듀코프 국방장관이 해임되었다.

¹⁹² <<http://article.joins.com/news/article.asp?total-id110505&38cloc=oliklarticledefault>>.

¹⁹³ <<http://article.hankyung.com/news/article.asp?25689id110505&38cloc=hjyarticledefault>>.

나. 정권교체에도 불구하고 정책 기조 유지

메드베데프 정권에서 푸틴 정권으로 정권교체가 일어났음에도 불구하고, 러시아연방의 국정기조는 거의 변하지 않은 것으로 분석된다. 이 같은 결과는 푸틴 3기 정권에서 메드베데프가 또다시 총리로 기용되면서, 대통령과 총리가 자리만 바뀌는 현상이 일어난 것이다. 이같은 현상은 결국 푸틴의 정치적 위세와 권력이 메드베데프 정권에서도 여전히 대통령보다 우위에 있었으며, 행정절차상의 권력만 전 정권이 행사할 수 있었던 것으로 분석된다.¹⁹⁴

표 V-1 러시아 정부 직급체계 및 각료현황

직 급	이 름	비 고
총리	드미트리 메드베데프	신임, 前 대통령
부총리 (8명에서 7명으로 감축)	이고리 슈발로프	유임, 제1부총리
	블라디슬라프 수르코프	유임
	드미트리 코작	
	알렉산드르 홀로포닌	
	드미트리 로고진	
	아르카디 드보르코비치	신임, 前 경제담당 보좌관
	올가 골로테츠	신임, 前 모스크바 사회개발문제 담당 부시장
외무부 장관	세르게이 라브로프	유임
국방부 장관	아나톨리 세르듀코프	
재무부 장관	안톤 실루아노프	
법무부 장관	알렉산드르 코노발로프	
체육관광청소년부 장관	비탈리 무트코	

¹⁹⁴ <<http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=643537>>에서 인용 발췌.

직 급	이 름	비 고
내무장관	블라디미르 콜로콜체프	신임
비상사태부 장관	블라디미르 푸치코프	
경제개발부 장관	안드레이 벨로우소프	
산업통상부 장관	데니스 만투로프	
에너지부 장관	알렉산드르 노박	
농업부 장관	니콜라이 표도로프	
자연환경부 장관	세르게이 돈스코이	
문화부 장관	블라디미르 메딘스키	
정보통신부 장관	니콜라이 니키포로프	
교육과학부 장관	드미트리 리바노프	
지역개발부 장관	올렉 고보룬	
교통부 장관	막심 소콜로프	
보건부 장관	베로니카 스크보르초바	신임, 기존 보건사회개발부가 2개 부서로 분리됨
노동·사회복지부 장관	막심 토피린	
극동 개발부 장관(신설)	빅토르 이사예프	신임, 現 극동연방관구 대통령 전권대표 겸임
열린 정부 관계 장관(신설)	미하일 아비조프	신임, 現 기업인 및 前 대통령 고문

그러나 러시아 현지언론과 정치평론가들은 결국 모든 각료들이 푸틴에 의해서 임명되었으며, 이는 현 정권과 전 정권의 차이가 없는 것이라 주장하고 있다. 결국 러시아연방의 정책기조는 전혀 달라질 것이 없으며, 향후에도 이 같은 현상은 지속 유지될 것이라고 주장하고 있다.

이번 내각구성의 특징 중의 하나는 극동개발부가 신설되었다는 것이다. 푸틴 대통령은 아시아·태평양지역의 중요성을 인식하고, 러시아가 아시아·태평양 지역으로 진출하기 위해서는 극동지역의 개발이 우선시되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이 같은 푸틴 대통령의

의지의 발로로 인해 극동개발부가 설립되었다. 러시아 극동지역은 풍부한 천연자원 및 에너지자원을 보유하고 있으나, 넓은 면적에 비해 낮은 인구수, 지속적인 인구 유출, 열악한 인프라로 사회, 경제발전이 가장 더딘 지역이기도 하다. 러시아 중앙정부는 러시아 극동지역이 당면한 사회, 경제적 문제가 국가안보에 직접적인 위협이 될 수 있다고 판단하고, 연방정부 주도의 극동·시베리아 개발전략을 수립하고 있다.¹⁹⁵

또한 러시아 극동지역은 한반도의 대륙진출 관문으로 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 현재 진행 중인 TSR-TKR 연결사업이 순조롭게 진행될 경우 러시아 극동은 우리의 대륙진출 관문으로서 그 중요성이 더 강조될 전망이다. 러시아뿐만 아니라 박근혜 대통령 역시 러시아 극동과 한반도를 연결하는 사업에 지대한 관심을 보이고 있다. 박근혜 대통령은 2013년 10월, 서울에서 개최된 ‘유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스’에서 유라시아 동부를 철도와 도로로 연결하는 복합 물류 네트워크를 구축하고, 이를 유럽까지 연결하자는 제안을 하는 것으로 러시아 극동지역과의 협력을 강조하였다. 박 대통령은 또한 역내 전력망과 가스관, 송유관을 비롯한 에너지 인프라를 강조하였다.¹⁹⁶ 박 대통령은 이 같은 의견을 2013년 11월에 방한하는 푸틴 대통령에게 제안하여 협력을 구한 것으로 알려져 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

¹⁹⁵ 러시아 중앙정부는 러시아 극동개발을 위해 2011년 11월 극동·바이칼 개발 기금조성법을 의결하였다.

¹⁹⁶ 『연합뉴스』, 2013년 10월 18일.

표 V-2 극동지역 자원 보유 현황

분류		매장량/보유량	지역분포	참고사항
산림자원		산림지: 2억7천 5백만 ha 총목재 보유량: 2백 8억m ³ -2백 20억m ³ 로 추산	아무르주, 하바롭스크변강, 사할린주, 연해변강, 극동 북부지방은 미개발	목재 외에도 모피, 버섯, 약초 등 풍부 산림지는 구소련의 28%로 추정
수산자원		생물자원: 2,600만톤으로 추정 (200해리 이내)-대구류, 청어류, 넙치류, 정어리, 연어, 꽁치, 오징어, 게 등 풍부	서베링해역: 11%, 동캄차트카 7%, 북쿠릴 18%, 오토츠크 46%, 동해 12%	담수자원: 레나강, 아무르강, 한카湖(4,190km ²)외 다수의 호수
에너지 자원	석탄	석탄(매장): 2백 40억톤	석탄: 南사하, 칸갈라스(사하공), 아무르주, 연해변강, 사할린주, 마가단주, 하바롭스크변강	고품질의 석탄 사하공화국에 대량 매장
	석유가스	석유(매장): 3억 3천만톤, 가스: 1조 8천억m ³	사할린주, 사하공화국	대륙붕에 상당량의 석유/가스 매장 추정
광물 자원	귀금속	다이아몬드: 사하공 남부지역 (세계 2위 채굴)	금: 사하공, 마가단주, 아무르주, 캄차트카주, 하바롭스크변강	하바롭스크 변강, 백금 매장
	철/비철금속	철광석: 44억톤 매장	사하공, 하바롭스크변강, 아무르주	비철금속: 주석, 텅스텐, 안티몬, 납, 아연 등

다. 경제 침체 가능성

메드베데프 총리는 러시아 정부가 2013년 국내총생산(GDP)에서 5%이상의 경제성장률 목표를 가지고 있다고 발표했다. 그러나 러시아 경제전문가들은 러시아 경제가 가지고 있는 근본적인 문제로 인하여 향후 러시아 경제발전에 대해서는 상당히 회의적인 시각을 가지고 있다. 즉 에너지산업 분야에 편중된 러시아 경제구조의 문제점과 함께 현재 새로운 성장동력이 없다는 점을 전문가들은 주장하고 있다. 따라서 러시아가 현재 가지고 있는 경제구조를 다각적으로 변화시키지 않으면 경제 위기가 예상보다 훨씬 빨리 도래할 수 있다고 경고하고 있다.

(1) 경제 성장

러시아 경제부와 통계청에 의하면 러시아의 1/4분기 GDP 실질 성장률은 전년 동기 대비 1.6% 증가에 그쳤으며, 전기 대비로는 16.4% 감소한 것으로 집계되었다. 이러한 추세는 2013년 5월에도 이어져 5월 러시아 경제는 전년 동월 대비 1.0%, 5월까지 누적으로는 1.8% 증가에 그쳐 전년 동기 대비 큰 폭으로 하락한 것으로 나타나고 있다.

2013년 전반기 저성장의 요인으로 첫째, 수요 측면에서는 투자가 증가하지 않고 소매거래 증가율이 3년 내 최저수준을 보인 점과 둘째, 생산 측면에서는 산업생산이 금융위기 이후 2번째로 낮은 수준을 기록한 데 기인한 것이며, 셋째, 기술적으로는 전년 대비 3일이 적은 근로일수에 영향을 받은 것으로 분석되고 있다.¹⁹⁷

표 V-3 러시아 성장률(2008~2013년 상반기)

(전년 동기 대비, %)

구 분	08년	09년	10년	11년	2012년						2013년			
					연간	1/4	2/4	3/4	4/4	5월	1~5월	1/4	5월	1~5월
실질 GDP 성장률	5.6	▲7.8	4.3	4.3	3.4	4.9	4.0	2.9	2.1	4.8	-	1.6	1.0	1.8
산업생산 성장률	2.1	▲9.3	8.2	4.7	2.6	4.0	2.3	2.5	1.7	3.7	3.4	0.0	▲1.4	0.2
고정자본투자 증가율	9.8	▲16.2	6.0	8.3	6.7	16.5	10.2	7.3	1.3	13.7	14.0	0.1	0.4	▲0.4
소매거래량 증가율	13.0	▲4.9	6.3	7.0	5.9	7.9	7.0	4.8	4.5	7.6	7.6	4.0	2.9	3.8

출처: 러시아연방 경제개발부, 통계청.

¹⁹⁷ <<http://russiafocus.co.kr/business/2013/05/058/35698.html>>.

2013년 러시아 경제는 유럽의 경기 침체 등으로 인한 대외수요 감소와 자동차판매 급감, 내수감소로 인한 영향 등으로 낮은 성장을 기록하고 있으며, 연간으로는 2% 증반에 그칠 것으로 러시아 정부는 예측하고 있다. IMF 역시 2013년 6월 19일에 발표한 연례 정책협약에서 금년도 러시아의 경제 성장률을 연초 3.4~3.7%에서 2.5%로 하향조정하였다고 발표하였다.

● 표 V-4 실질 GDP 성장률 추이 및 전망

(%)

연도	'07 년	'08 년	'09 년	'10 년	'11 년	'12 년	'13년				
							러정부 (13.4월)	VTB (13.6월)	EIU (13.6월)	IMF (6.19)	OECD (5.29)
성장률	8.5	5.2	-7.8	4.3	4.3	3.4	2.4	2.4~2.6	2.8	2.5	2.3

출처: Economist Intelligence Unit(英).

(2) 대외 교역

러시아 중앙은행에 따르면 2013년 러시아 1/4분기 경상수지는 279억 달러로 흑자를 기록한 것으로 나타났으나, 2012년의 전년 동기 대비 무려 28.8% 감소한 것으로 집계되고 있다. 무역수지 흑자도 501억 달러로 2012년의 전년도 동기 대비 86억 달러 감소한 것으로 나타나고 있어 경기침체 현상이 두드러지고 있다. 이 같은 현상은 2012년 8월 이후 최저수준으로 수출증가율이 둔화된 상황에도 수입 측면에서 비행기, 의약품 등의 수입이 급증한 것에 기인한다고 해석된다.¹⁹⁸ 향후에도 원자재가격의 약세와 수출물량 정체 등으로 인해 무역수지는 악화될 것으로 보이며, 이는 곧 루블화 가치하락의 요인이 될 수도 있을

¹⁹⁸ <<http://russiafocus.co.kr/business/2013/05/18/25698.html>>.

것으로 전망되어 러시아 경제에 좋지 않은 영향을 미칠 것으로 판단된다. 러시아의 외환 보유고는 2013년 5월 기준 5,184억 달러로 2012년 12월말 기준으로 192억 달러가 감소한 것으로 나타나고 있다.

표 V-5 러시아 경상수지(2010~2013년 상반기)

(억 달러)

연도 경상 수지	2010년	2011년	2012년							2013년		
			연간	1/4	2/4	3/4	4/4	4월	1~4월	1/4	4월	1~4월
○무역수지	1,520	1,982	1,933	587	494	385	466	181	768	501	142	640
- 수출	4,006	5,220	5,291	1,317	1,316	1,256	1,403	451	1,767	1,257	440	1,692
- 수입	2,486	3,238	3,358	730	822	870	937	270	999	757	298	1,052

출처: 러시아 연방 관세청, 경제개발부.

러시아의 경제 침체에 대하여 푸틴 대통령은 예산 지출 증가율이 2000~2008년과 같이 높게 유지될 수 없다는 전제하에서 2012년 5월, 대통령 취임과 동시에 발표한 정책목표를 달성하기 위하여 정부재정 지출의 효과적인 지출과 경제성장을 뒷받침하는 분야에 대한 재원 배분을 강조하고 있다. 또한 예산체계의 장기균형성과 안정성 보장을 위해 2030년까지의 예산전략을 향후 2013년 내 수립할 것이며, 프로그램 중심 예산운용과 연방예산지출의 최적화를 통해 예산지출의 효율성 확보와 국가 우선순위 과제 수행을 위한 재원마련에 노력할 것이라고 밝히고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 V-6 2013년 예산법률안 및 2014~2015년 계획안

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
세입(조 루블) (GDP대비 비율, %)	12.7 (20.9%)	12.9 (19.3%)	14.1 (19.0%)	15.7 (18.9%)
세출(조 루블) (GDP대비 비율, %)	12.7 (21.0%)	13.4 (20.1%)	14.2 (19.2%)	15.7 (18.9%)
재정수지(10억 루블) (GDP대비 %)	-68 (-0.1%)	-521 (-0.8%)	-144 (-0.2%)	11 (0.0)
GDP(10억 루블)	60,590	66,516	73,993	82,937

출처 : VTB Capital.

또한 푸틴 대통령은 연금 보험료율에 대해 현 수준을 유지하되, 연금 산정 방식 등 연금제도 발전과 관련된 문제에 대한 결정이 2013년 중에 이루어지도록 정부에 요구하는 한편, 보험료 납부를 연방 국세청으로 이관하는 문제에 대한 결정도 2013년에 실행할 것으로 보인다. 또한 푸틴 대통령은 지방재정의 효율성 제고를 위하여 주요 지표에 대한 지속적인 모니터링과 함께 지방정부도 3년 단위로 예산계획을 세우도록 할 것이라고 강조하고, 예산 및 예산과정의 투명성 제고를 모든 수준의 정부(연방, 지방, 도시)에서 시민예산서(Budgets for Citizens)를 발간할 계획임을 강조하고 있다.

러시아 정부 및 푸틴 대통령의 경제에 대한 이 같은 관심은 러시아 경제가 향후 상당한 어려움을 겪을 수 있다는 인식이 저변에 있다고 평가된다.

2. 대외전략과 대북전략

가. 대외전략

(1) 다극화 체제에 대한 러시아의 대응

러시아의 국가 공식문건에서 명시하지는 않았지만 러시아의 안보전문가들은 대부분 향후 국제안보구도가 현재 미국의 일극체제에서 벗어나 다극화 체제로 변화할 것으로 전망하고 있다. 러시아는 미국의 영향력이 점차 감소할 것이며, 이런 안보공백을 지역 및 이해관계를 중심으로 한 국가들의 연합이 대체할 것이라고 예상하고 있다. 즉 유럽 연합은 독자적인 세력을 구축할 것이며, 브라질을 필두로 한 남미연합은 점차 미국의 영향력에서 벗어나 국제 정치 무대에서 중요한 그룹으로 성장한다는 것이다. 중국은 경제발전을 토대로 주변국에 대한 영향력을 구축할 것이며, 한국과 일본은 어느 그룹에 속할 것인지 예측하기 어렵다고 판단한다. 이같은 상황이 도래할 경우 러시아는 어떤 선택을 해야 할 것인지 하는 문제에 대해 러시아 지도부가 고민하고 있으며, 다극화 체제의 한 축을 형성하기를 원하고 있다. 따라서 러시아는 자국의 선택을 현실화하기 위해 경제발전을 가속화하는 동시에 군사력 강화에 전력을 다할 것으로 예상된다. 러시아가 자국의 최고 강점인 군사력을 결코 포기하지 않을 것이며, 군사력 세계 2위의 자리를 고수하기 위하여 첨단 무기 및 핵개발에 치중하고 있는 것도 하나의 방증이라 할 수 있다. 러시아는 군사력을 단순히 국토방위에 그치는 것이 아니라 국제정치무대에서 외교적 카드로 활용하고자 하는 구소련의 정책을 답습하고 있는 것이다.

러시아는 다극화 및 지역 블록 시대를 맞이하여 CIS 국가들을 중심

I
II
III
IV
V
VI
VII

으로 친러시아 블록 형성을 도모할 것으로 보인다. 러시아는 중앙아시아 및 카스피해 지역의 과거 구소련 공화국들의 영향력 확보에 주력하면서, 러시아를 중심으로 하는 안보 및 경제지역권 형성에 주력하고 있다. 그러나 러시아의 이같은 노력에도 불구하고 우크라이나, 아제르바이잔, 그루지야, 몰도바 등은 반러 감정이 심화되고 있어 친러시아 블록에 참여하는 것이 불투명하다고 평가된다.

또한 러시아는 구소련의 집단안보전략을 계승하여 훨씬 축소된 형태이기는 하나 SCO(상하이 협력기구)와 CSTO(집단안보조약기구)를 적극 활용함으로써 자국의 안보환경 강화에 노력을 하면서 중국 및 서방과의 협력과 견제를 조화롭게 수행할 것으로 보인다. 러시아는 중국과 미국을 동시에 협력·견제해야 하는 입장으로 중국과의 협력을 통한 서방견제라는 입장에서는 SCO를 활용할 수 있으며, CSTO의 강화는 중앙아시아에서의 미국과 서방의 영향력 확대를 저지하기 위한 것으로 분석되고 있다.

(2) 안보위협에 대한 공세적 전략

러시아가 2009년 5월에 발표한 ‘국가안보전략 2020’ 및 2010년에 발표한 ‘신군사독트린’은 더욱 공세적인 대외전략을 표명하고 있는 것으로 평가된다. 이는 러시아의 보수 우경화 현상이 대외전략에서도 상당한 영향력을 미치고 있는 것이다. 위 보고서에 나타난 러시아의 대외전략을 살펴보면, 국가의 방위 및 전투 등 국가 경제의 발전과정에서 발생할 수 있는 안보문제를 해결하도록 할 것이라고 밝히고 있으며, 특히 경제발전이 최우선 안보과제임을 명시하고 있다. 이는 러시아의 미래를 위해 경제발전이 우선되어야 한다고 판단하고, 이에 맞서는 안보위협 및 도전에 대해 적절한 대응책을 마련하고자 하는 러시아 정부의 의

지가 표출되어 있다. 또한 에너지 자원의 확보를 둘러싸고 세계수준의 무력충돌 가능성에 대해 러시아가 언급한 것은 자국의 에너지 및 천연 자원의 보호를 염두에 둔 것으로, 외세에 의한 자국의 천연자원 침탈에 대한 보호를 적극적으로 대처해 나간다는 현 러시아 정부의 입장이 반영된 것으로 풀이된다.

안보 위협에 대해 러시아는, 군사분야에서 압도적 우위를 점하고자 하는 특정 국가들의 주요 정책들이 러시아의 안보위협에 새로운 요소로 등장하고 있으며, 미국의 MD계획도 이에 포함된다고 지적하고 있다. 나토의 위협에 대해서도 러시아는 나토의 동진과 관련된 안보 위협을 더욱 구체화하면서 러시아 국경으로의 나토 군사기지 접근을 배제한다는 방침을 분명히 하고 있다. 유럽과 대서양 연안지역을 비롯하여 현존하는 대내외 불안요소가 급증하고 있으며, 장기적인 측면에서 에너지 자원의 확보를 두고 국제적 마찰이 발생할 가능성에 대해서도 무게를 두고 있다.

대미관계에 있어서도 미국의 일부 정책이 분명 러시아의 안보 위협에서 상존하고 있다고 평가하고 있으나, 미국과는 ‘전략적인 동반자 관계’에서 평등하고 상호 유익한 협력관계 수립을 지향할 것이라고 판단하고 있다. 부시-푸틴정권 하에서 미·러관계는 신 냉전으로까지 회자되면서 악화일로로 치닫는 현상을 표출하였다. 부시정권의 대테러전쟁, 나토의 동진정책, 동구권 MD기지건설 등은 미·러관계를 악화시키는 촉매제로 작용하였으며, 미국의 의도와는 상관없이 러시아는 미국의 대외정책에 대해 위협을 느끼면서 민감한 반응을 보였다. 즉 푸틴 초기 ‘실용주의’ 정책으로 미국과 협력과 견제를 타진하던 푸틴은 미국의 일극주의 확장으로 인해 안보 위협을 느끼고 대응 방안을 모색한 것이다. 그러나 러시아는 대외정책에서 미국과의 관계를 최우선적으로 고려할 수밖에 없는 상황에 처해 있으며, 미국과 민감한 군사·안보 현안에 대해서 선별적으

I
II
III
IV
V
VI
VII

로 협력과 견제를 병행하고 있다. 러시아에서 그 성격상 가장 보수적인 집단이라 할 수 있는 군부는 군사전략 면에서 NATO 확대가 러시아에 심각한 안보위협을 가져다줄 것이라고 강력히 주장하며, 이를 극복하기 위한 수단을 강구하여야 한다고 거듭 역설하고 있다.

이에 대해 러시아 정부는 공식국가문서에서 연방의 존속, 새로운 안보위협 및 초국가적 위협에 대응하기 위하여 국가안보의 목표를 첫째, 국제사회의 평화 및 안정유지, 둘째, 러시아와 동맹국에 대한 전쟁 및 기타 무력분쟁 억지 및 방지, 셋째, 러시아와 동맹국에 대한 피침 시격퇴를 명시하고 있다. 또한 러시아는 안보목표를 달성하기 위한 국가안보정책을 다음과 같이 수립하였다. 1) 국가의 방위 및 전투 동원 준비를 위한 필요 충분한 수준 유지, 2) 국지전과 무력충돌, 평화유지활동 등을 위한 정치적 조정역할의 공동참여, 3) 미국, 서방과의 우호협력관계 발전, 4) 지역 및 세계시장에서 러시아의 동등하고 자유로운 참여권리 보장, 5) 환경문제 등 국제적인 문제해결을 위한 국제기구활동에 적극 참여 등이다.

러시아는 연방 출범 이후 1997년에 국가안보전략을 채택하고 2000년에 수정된 문건을 공식 발표하였다. 이후 10년 간 지속되어 온 국가안보전략은 그간 안보환경의 변화, 러시아의 국제적 지위 향상 등의 요인으로 인해 새로운 안보전략으로 변화시키는 것이 불가피하였다고 분석된다. 러시아의 이 같은 입장은 결국 ‘강대국 러시아’를 지향하는 푸틴 정권의 정책이 고스란히 반영되었다고 평가된다.

나. 대북전략

연평도 포격 직후 러시아 외교부는 공식적으로 북한의 침략행위에 대해 비난하였고, 특히 민간인 피해자가 발생한 점에 대해 푸틴 총리는

이례적으로 북한의 도발에 엄중히 비난하였다. 또 포격사태 직후 러시아는 중국에 앞서 6자회담의 재개를 주장하며, 6자회담에서 이번 사태를 해결하자는 방안을 제시하였다. 또한 유엔안보리 회의 소집을 주도하면서 한반도에 대한 자국의 입장을 확실히 투영하였다. 러시아의 이 같은 행동은 러시아가 한반도에서 긴장이 고조되는 상황을 결코 원하지 않으며, 긴장 상황이 무력 충돌로 비화할 경우 자국의 안보 위협이 되는 동시에 극동지역을 중심으로 한 국가발전전략에 커다란 차질을 빚을 수 있다고 평가하고 있다. 따라서 러시아의 북한에 대한 위와 같은 비난을 감안하면, 향후 러시아가 중국과 같이 결코 맹목적으로 북한을 두둔하지 않을 것이라는 해석이 가능하다고 분석된다.¹⁹⁹

(1) 대북전략의 변화 조짐

천안함 사태와 연평도 포격사건에 대한 러시아의 입장에 대하여 한국 언론이나 전문가들은 러시아의 한반도 정책이 갈피를 잡지 못하고 있다고 평가하고 있으나, 이는 명백한 오류라고 판단된다. 천안함 사태 및 연평도 포격 사태에 대한 러시아의 입장 및 정책을 보면 천안함 사태에 대하여서는 자체 조사단을 파견하여 조사를 실시하였으며 명백한 북한의 소행이라고 단정할 수 있는 증거 및 정황이 없다는 판단 아래, 한반도에서 긴장을 고조시킬 수 있는 한국 및 미국의 과도한 대처 자제를 요청하였다. 그러나 연평도 포격 사태에 대해서는 북한의 명백한 도발에 대해 정부 차원의 강력한 비난을 하였으며, 이후 6자회담을 통한 문제해결 방안을 제시하였다. 러시아는 연평도 포격 사태 직후 유엔 안보리를

¹⁹⁹ 러시아 일부 보수 언론들은 러시아 정부의 공식성명에도 불구하고 한국의 NLL 부근에서의 군사훈련이 북한이 포격을 할 수 밖에 없는 단초를 제공하였다고 보도했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

소집하는 가운데 한반도 긴장상황 해소를 위한 유엔차원의 해법을 제시 하였으며, 한국의 군사훈련 재개에 대해서는 한국 측에 한반도 상황이 악화될 수 있다는 사실을 상기시키고, 군사훈련 재개 자체를 요구하기도 했다. 2013년 2월 12일, 북한의 제3차 핵실험에 대해 러시아는 1, 2차 핵실험 시보다 좀 더 강경한 수준으로 입장을 밝혔다. 즉 러시아는 북한의 핵실험이 국제법과 유엔 안보리 결의를 무시한 행동이라고 비난하면서 북한이 유엔 안보리의 결의를 준수하고, 미사일, 핵프로그램의 중단, NPT 및 IAEA 체제로의 복귀를 촉구하였다. 러시아 정부의 공식적인 입장은 아니지만 러시아의 한반도 및 안보 전문가들은 북한의 핵이 어떤 경우에도 국제적인 인정을 받지 못할 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 블라디미르 페트로프스키(Vladimir Petrovsky) 러시아 연방 군사과학원 교수는 ‘러시스카야 가제타’의 기고문에서 ‘북한은 결코 인도나 파키스탄의 예와 같이 핵을 인정받지 못 할 것’이라고 전제하며, 북한은 NPT 체제 하에서 핵문제를 해결해야 한다고 주장하고 있다.²⁰⁰ 이 같은 러시아 학자의 주장은 북한 핵문제에 대체로 관대했다고 평가되었던 그간의 인식을 다소 비켜나가는 것이라고 분석된다.

2013년 초, 북한의 3차 핵실험 및 한반도 위기상황에 대해서는 러시아의 입장도 변화되고 있는 조짐이 표출되고 있었다. 당시 러시아는 한반도 상의 위기를 단순히 한반도 상의 위협이 아니라 상당한 위기 상황으로 인식하고 있었다고 판단된다. 러시아연방 공식 기관지인 ‘러시스카야 가제타’는 당시 한반도 분위기가 실제 상황으로 진전될 수도 있었음을 보도하고 있다. 즉 푸틴 대통령은 “한반도에서 분쟁이 발생하고 상황이 격화된다면 체르노빌 원전사고는 ‘아이들 장난’처럼 느껴

²⁰⁰-<<http://russiafocus.co.kr/opinion/2013/10/03/42985.html>>.

질 것”이라고 전하고 있다. 푸틴 대통령은 이 같은 상황에서 미국이 취한 일련의 조치 등에 대해서도 매우 긍정적으로 평가하였다. 사실 러시아가 그동안 북한과 관련된 사항에서 미국이 취한 조치들에 대해 그리 긍정적인 평가를 하지 않았다는 점을 상기한다면, 이는 상당히 예외적인 사안이라 평가된다. 푸틴 대통령은 “이번 한반도 위기 상황에서 미국이 북한을 자극하지 않기 위해 노력한 것은 매우 중요하며 올바른 결정이었다. 우리 모두는 미국 정부가 이런 결정을 내린 것에 대해서 감사해야 할 것이다. 우리는 북한 지도부 또한 이러한 결정의 의미를 이해하고 상응하는 결정을 내리기를 희망한다”고 지적하였다. 이는 위기 초기 러시아 군부가 보인 반응과는 달리 한반도 사태에 대한 러시아 지도부의 시각이 변화하고 있음을 보여준다. 현재 한반도에서 발생하고 있는 위기 상황이 러시아연방에 위협이 되지 않는다는 시각은 이제 서서히 변화하고 있는 것으로 분석된다. 러시아 안보 전문가들은 “현 한반도 상황은 우리에게 직접적인 위협이 되고 있다”고 하는 인식 공유가 학자 및 전문가들 사이도 서서히 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 이와 관련하여 군사문제 전문가 알렉산드르 골츠(Alexander Goltz)는 “북한 미사일이 자기들이 원하는 방향으로 날아가 준다면 러시아연방으로 북한 미사일이 날아올 걱정은 안 해도 될 것”이라고 말하면서도 지난 2006년 북한이 북태평양을 향해 발사한 대포동 2호가 러시아 나홋카 경제수역 200마일 해역 안으로 떨어졌던 점을 상기시켰다.²⁰¹ 러시아 전문가들의 이러한 견해들은 러시아 지도부의 인식을 서서히 변화시키는 가장 중요한 동인으로 작용하고 있다고 판단된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

²⁰¹<<http://russiafocus.co.kr/news/2013/04/09/41709.html>>.

(2) 6자회담에 대한 러시아의 정책

6자회담에 대한 러시아의 입장은 항상 한결같았다고 평가된다. 6자회담 출범 초기 러시아가 소극적인 행보를 보일 것이라는 안보문제 전문가들의 예상을 깨고 6자회담에서 자신의 목소리를 내기 위해 예상보다 훨씬 적극적인 자세를 견지하였다고 평가된다. 2.13 합의 때도 러시아는 그간의 관례를 깨고 다른 회원국들과 마찬가지로 북한에 대한 경제적 지원을 약속하였으며, 이후 6자회담이 휴면상태에 있을 때도 역시 지속적으로 6자회담을 통한 해결방안을 주장하여 왔다. 러시아의 6자회담에 대한 관심은 주변국들뿐만 아니라 북한에 대해서도 적극적인 참여를 권유하고 있다.

러시아의 이 같은 노력은 2013년 7월, 모스크바에서 열린 북·러 외교부 차관회담에서도 나타났다. 루카셰비치(Alexander Lukashevich) 러시아 외교부대변인은 모르굴로프(Igor Vladimirovich Morgulov) 러시아 외교부차관과 김계관 북한 외교부차관과의 회담결과에 대해 보고하면서 “러시아는 한반도 상황과 관련하여 조속한 6자회담 재개를 희망하고 있으며, 북한의 적극적인 자세를 요구하였다”고 밝혔다. 또한 러시아 외무부 대변인은 성명을 통해 6자회담 재개가 빠르면 빠를수록 한반도 지역안정에 기여할 수 있다고 북·러뿐만 아니라 주변국들의 주위도 환기시켰다. 루카셰비치 대변인은 조속한 시일내 6자회담 재개의 구체적 기간에 대해 논의할 수 있을 것이라 전망하며, 이같은 분위기가 적극적으로 논의되기 위해서는 평양 측 입장과 유엔 안보리 결의안에 준한 국제사회의 입장에 달려 있다고 언급하였다. 또한 러시아의 안보전문가들은 한반도 정세가 완화되면 북·러 간 협력이 실질적인 부분에서 실행될 수 있으며, 대규모 다자 경제 프로젝트들도 착수할 수 있을 것이라고 지적하였다. 아울러 북한 외교부 차관과의 모스크바

회담은 향후에도 계속될 예정임을 밝혔다.²⁰²

그러나 이번 북·러 외교부 차관회담에서 우리가 주목할 만한 점은 북·러 외교부 차관회담에서 한반도 사태의 평화적 해결을 위한 문제에 대해 러시아와 북한 간의 입장이 상이한 것이 사실이라고 모르굴로프 러시아 차관이 언급한 것이다. 모르굴로프 외교부 차관은 이와 관련해 “러시아와 북한 양국 간에 아직 상이한 입장을 보이는 이견들이 존재하는 것이 사실이며, 우리는 6자회담 회원국들과 서로 수용 가능한 해결책을 모색하기 위해 적극적으로 노력할 것”이라고 밝힌 것이다.²⁰³ 러시아의 이 같은 태도변화는 북한에 대한 무조건적인 옹호가 결코 자국의 이익에 도움이 되지 않는다는 최근의 러시아의 분위기를 대변하는 것이라고 분석된다. 이와 같은 상황이 지속될 경우 6자회담에서의 러시아의 입장 변화도 조심스럽게 전망할 수 있을 것이다. 그러나 빠른 시일 내 러시아의 북한에 대한 입장변화가 일어날 수 있다는 낙관적인 전망은 아직은 이르다고 평가된다. 러시아는 아직까지 정부의 공식적인 입장은 북한에 대한 제재는 유엔 차원의 제재에만 동참하고 역내 긴장 조성에는 반대한다는 기존 입장을 고수하고 있다. 또한 북한의 도발에 대한 한국의 군사적 대응은 추가적인 긴장이 발생할 수 있으며, 동북아의 이해 당사국 모두가 지나친 대응은 자제하여야 한다는 자세를 견지하고 있다. 이러한 점을 고찰하여 러시아의 대한반도 정책을 분석하여 보면 러시아는 한반도 긴장상황을 원하지 않는다는 뚜렷한 정책적 입장을 표출한 것이라고 분석된다. 러시아는 향후 일방적으로 북한을 옹호하는 정책은 수행하지 않을 것으로 판단되나, 당분간 북한 정권에 위협이 될 수 있는 국제적 조치에는 찬성하지 않는 기존 입장을 지속할 것으로 분석된다.

²⁰²-<http://korean.ruvr.ru/2013_07_05/117278199/>.

²⁰³-<http://korean.ruvr.ru/2013_07_05/117278199/>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그러나 북·러 간 경제협력은 조금씩 활기를 찾고 있는 것으로 분석된다. 2013년 5월 28일, 러시아는 북한의 나진과 러시아의 핫산을 연결하는 철도 개보수 공사를 완료하고 나진항개발에 심혈을 기울이고 있다.²⁰⁴ 러시아는 2000년대 초반부터 나진항 임차를 위해 노력하여 2008년 나진항의 가장 큰 부두인 3호 부두의 사용권을 중국에 앞서 획득하였으나, 세계 금융 위기로 인해 투자 역량이 제한되어 사업이 더디게 진행되어 왔다. 이번 공사는 러시아 철도공사가 5년 간 자체 투자로 이루어졌으며, 철로 전기 공급 및 차단 장치를 설치하고 3개의 대형터널을 대대적으로 수리하였다. 러시아의 나진항 진출은 기본적으로 국내의 극동·시베리아 지역 개발 프로젝트의 일환으로 시작되었으며, 경제적 측면에서는 러시아가 자국의 극동항구에 결빙현상이 발생되고 극동지역 자원개발로 인해 포화상태가 되었기 때문에, 이를 대체할 항구 개발의 필요성을 인지하였기 때문이다. 또 동북아 지역의 유럽행 수출 화물을 나진항으로 유인하여 TSR(시베리아 횡단 철도)을 통해 수송함으로써 TSR의 활성화도 도모할 수 있다. 정치적 측면으로는 러시아의 대북 영향력 확대 및 남·북·러 3각 협력의 추진을 위한 포석이라고 판단된다. 또한 러시아의 북극항로 개발은 동해가 전략적으로 중요해짐에 따라, 동해에서 점차 확대되고 있는 중국의 영향력 확대를 견제하기 위한 목적이 있다고 분석된다. 러시아는 극동·시베리아 지역 개발 프로젝트를 성공시키고, 극동지역을 유럽-동북아를 연결하는 전진기지로 성장시키고자 하는 계획을 갖고 있어 나진항 개발 및 TSR-TKR(한반도 종단철도) 연결을 위한 대북협력을 지속할 것으로 보인다.

²⁰⁴ 나진항은 1979년 구소련의 군사기지가 건설되기도 하였다.

VI

김정은 정권의 핵무장 드라이브와 한국의 대북 핵정책



1. 북핵(北核)위기 심화와 한국의 대응방안

2013년 2월 12일, 북한은 한국과 국제사회의 강력한 반대를 무릅쓰고 함북 길주군 풍계리 지하 실험장에서 제3차 핵실험을 실시하였다. 제3차 핵실험은 2006년에 제1차 핵실험 시 약 1kt 미만, 2009년에 2차 핵실험 시 2~6kt 정도로 추정되었던 것에 비해, 이번에는 약 5~15kt으로 제2차 세계대전 당시 히로시마에 투하되었던 핵탄두의 위력에 버금가는 파괴력을 보였다. 북한이 2012년 4월, ‘핵보유국’을 명시하는 헌법 개정을 단행한 후, 이를 입증해 보이는 무력시위를 감행한 것이다. 북핵문제가 더 이상 잠재적이 위협이 아닌 매우 현실적이고 실제적인 생존위협요인으로 구체화되는 순간이었다.

북한은 핵실험 이후 개성공단 폐쇄조치에 이르기까지 파상적으로 도발적 공세를 전개시켰고, 이는 한·미동맹의 흔들림 없는 상황통제와 중국 측의 대북압박으로 진정국면에 접어드는 모양새가 연출되었다. 특히 북한이 개성공단 재개협상에서 보여준 ‘지나친’ 저자세와 예의 유희공세로, 한국사회는 마치 위기상황이 해소된 듯한 ‘착시’현상과 안이한 대응자세가 확산되기 시작했다. 그러나 도발강공책과 유희공세를 번갈아 구사하며 국제사회 및 한국의 압박을 회피해 나가는 북한의 전술은 김정일 시대부터 계승되어온 북한의 전통적 기만책에 불과하다. ‘3차 핵실험-전시상황 연출-개성공단 폐쇄-유희공세’로 이어진 이번 사이클로 핵무장의 기정사실화라는 북한의 의도는 실제화되고 있는 형국이다.

이 상황에 대해서 북한 측의 전술상 회피기동이 유도하는 착각과 표피적인 국면전환이라는 안개를 걷어내고, 관념상으로 위협을 회피하고자 하는 한국사회에 만연한 타성적, 수동적 상황인식의 관성을 벗어나

I
II
III
IV
V
VI
VII

살펴본다면, 한국이 처한 엄연한 위기구조를 직시할 수 있게 한다. 실제로 한국은 6.25 동란 이래 최대의 안보상 위기에 처하게 되었다. 첫째, 북한은 사실상의 핵보유로 남북 간 군사균형을 일거에 무너뜨렸다. 둘째, 동북아 국제질서상의 현상을 근본적으로 변화시키고 있다. 북한의 핵보유는 비단 한국뿐만 아니라 미국 및 중국의 동아시아 정책기조의 획기적 전환을 요구한다. 새로운 게임의 규칙과 질서가 제자리를 잡기까지 동북아는 불확실성과 기회주의가 지배하는 과도기에 접어들게 되었다. 셋째, 체제위기에 봉착한 병영국가로서 북한은 핵보유로 향상된 소위 ‘대미(對美)억제력’을 배경으로 핵공갈(核恐囑)과 도발을 통해 한반도 전쟁상태의 항시화(恒時化)를 기도할 수 있게 되었다.

북한의 벼랑끝전술(Brinksmanship)의 강도와 빈도는 더욱 심해질 것이다. 2013년 3월 5일, ‘정전협정 무효화 선언’이 시사하듯, 북한은 이를 통해 한미동맹이 제공했던 억제체제의 신뢰성을 끊임없이 시험하려 시도할 것이다. 북한의 군사주의 호전성과 내부불안요소들은 위기관리(Crisis Management)를 더욱 어렵게 할 것이며,²⁰⁵ 오계산(誤計算)된 위기의 상승(Miscalculated Escalation)²⁰⁶으로 의도되지 않은 불의의 전쟁(Inadvertant War)이 발발할 수 있는 위험성도 증가하게 되었다.²⁰⁷

205. 권위주의 독재국가에서 제도화된 통제력의 부족과 분쟁유발정책 채택 간의 상관관계에 관해서는 다음을 참조. Brian Lai and Dan Slater, “Institutions of the Offensive: Domestic Sources of Dispute Initiation in Authoritarian Regimes, 1950–1992,” *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1 (January 2006), pp. 113–126.

206. 군부에 민간통제가 불안정하고, 군사적 이해가 정치적 목표를 압도할 가능성이 있는 개발도상 독재국가로의 핵확산(核擴散)은 억제체제의 실효성을 크게 저하할 것이라는 예상은 다음을 참조. Scott D. Sagan, “The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons,” *International Security*, Vol. 18, No. 4 (Spring 1994), pp. 66–107.

북한의 실질적 핵무기 보유로 발생하게 된 군사적 불균등은 전시상황 발생 시 한국에 결정적으로 불리하게 작용할 것이다. 더욱이 미국과 중국 등 외세가 개입하지 않을 경우, 북한은 평시에도 전쟁공포를 조성하면서 한국의 일방적 양보와 굴종을 강제하는 ‘강압외교(Coercive Diplomacy)’와 ‘공갈(恐嚇)전술(Blackmail)’을 구사할 수 있게 되었다.²⁰⁸ 북한은 한국국민의 생존을 인질로 체제생존을 도모해 나갈 것이다. ‘핵인질(人質)’(Hostage to North Korea’s Nuclear Arsenal) 상태라는 불편한 현실을 마주하게 된 것이다.²⁰⁹ 즉 한국은 실존적 위기상황에 봉착하였으며 국가 생존전략의 재수립이 불가피해졌다.

이 글은 다음을 목표로 한다. 첫째, 김정은 등장 이후 더욱 심각해진 북한의 핵개발 드라이브의 구조적 원인을 규명해 본다. 북한의 핵개발은 거슬러 올라가 보면 1950년대 말부터 시작하였다. 그러나 체제적 위기에 봉착한 김정일 시대 이후 본격화되더니, 김정은이 권력을 승계한 이후 오히려 더욱 가속화되는 경향을 보이고 있다. 김정은 등장 이후로는 2012년에 체결한 2.19 합의의 일방적 파기로부터 매우 불안정하고 일방주의적인 모습을 보이기 시작했다. 특히 김정일 시대와는 다르게 강안양면책의 진폭(전쟁위험-유화공세의 순환적 사이클)이 극도로 커지면서 한반도 정세의 불안정성을 증폭시키고 있다. 둘째, 기존

207. 통제 및 조율이 가능한 중간 수준의(Moderate) 위기발생도 전쟁을 방지, 억제하고자 취해진 정치-군사적 단계적 조치(예: 경고, 경고, 협박)들이 오계산되면서 위기를 악화시켜 오히려 전쟁발발로 이어질 위험성에 대해서는 다음을 참조. Richard Ned Lebow, *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 104~153.

208. 강압외교에 관해서는 다음을 참조. Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991).

209. John J. Mearsheimer교수의 최근 인터뷰 기사 참조. “Seoul Has to Adjust to a North with Nuclear Arms,” *Joongang Daily*, February 23, 2013.

I
II
III
IV
V
VI
VII

북핵대책의 실패원인을 규명하고, 심화된 북핵위기에 대한 향후 대응책을 검토해 본다. ‘국제주의’ 및 ‘대북유화론(포용론)’ 등에 바탕한 기존의 미온적 대응은 과소견제와 균형(Underbalancing) 상태를 초래하고 북한의 사실상 핵보유를 방기하는 결과를 이끌었다. 중국의 발흥으로 야기된 동북아 국제질서상의 변화양상과 북한의 의지와 능력에 대한 오인에서 기인하는 불충분한 대응정책들이었다. 한국 내부의 정치적인 분열도 이러한 오판에 기여하였다. 현재까지 제기된 대안들의 전략적 장단점을 비교 분석해 본 후, 실현가능하면서도 적절한 위기대응방안을 강구한다.

이 글은 다음과 같이 구성되었다. 이어지는 2절에서는 북핵 위기를 심화시키고 있는 김정은 정권의 구조적 특징을 조망해 본다. 3절에서는 위기상황에 대한 과도 또는 과소대응을 초래하기 쉬운 동맹의 패턴과 국내정치적 동인에 주목하는 신고전주의적 현실주의 이론들과 역사적 사례들을 소개하면서 현재 북핵 위기상황에 던지는 시사점을 점검해 본다.²¹⁰ 4절에서는 기존 대응정책상의 문제점을 진단해본 후 향후대책을 논의한다. 자체핵무장론, 전술핵재배치론 및 기존확장억제정책의 개보수론(改補修論) 등의 대안들을 검토해 본 후, 동맹국 간 균열을 최소화하면서도 내부정치상의 컨센서스 형성에도 기여할 수 있는, 한국의 총체적 안보역량 결집에 최적의 방안을 찾아본다. 북핵 문제를 포괄하여 북한의 대남정책 상의 전술적 변화에 대응하는 정책에 대한 전반적 제안은 별도의 장(제Ⅶ장: 한국의 대북 및 통일외교전략)에서 다룬다.

²¹⁰ 신고전주의에 대한 전반적 소개는 다음을 참조. Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (October 1998), pp. 144~172.

결론적으로 한·미는 추후 확장억제공약의 신뢰도를 제고하는, 미국 측의 강화된 한국방위 및 북한 비핵화 공약을 명시한 ‘한반도 핵안보 및 비확산독트린’을 한·미 간 합의를 통해 발의하고, 이를 근간으로 현재 한·미 간 논의되고 있는 확장억제 장치들을 제도화하는 ‘핵억제 동맹강화(同盟強化)’ 정책을 중단기적 위기대응 및 관리정책으로 권고한다. 장기적으로는 미국의 잠재적 퇴조 및 이로 인한 동북아 정세급변이라는 비상상황의 발생에 대비하기 위하여, 우선 핵연료 생산공정 사이클의 완결이라는 목표를 한·미 간 긴밀한 협조체제구축을 통해 신중하면서도 조용히 추진하는 점진적 준비론을 제안한다. 이는 미래에 동북아 위기구조 발생시, 한·미동맹국 간 신뢰를 바탕으로 공동관리 및 운영 등을 요체로 하는 ‘합의되고 조율된 방식’의 ‘억제용 제한적 핵무장’을 예비할 수 있는 장점이 있다.

2. 김정은 정권의 북핵 위기 심화 메커니즘

김정일과 달리 김정은의 권력 이양기간은 매우 짧았다. 죽음을 맞이한 김정일은 서둘러 그의 친족가신들과 선군정치를 통해 성장한 신흥 군부세력을 중심으로 차기 통치연합을 구성하였다. 김정은은 스스로 이들 세력을 규합, 자신만의 공고한 권력 기반을 다지지 못한 상태에서 권력을 승계하게 되었다. 북한 경제의 장기간 파탄과 북핵개발의 고수로 심화된 군부로의 자원 집중은 통치연합 내 양대 세력인 민간 후견 세력과 군부 간 잠재적 갈등요인으로 작용하고 있다. 외부 유입자원의 감소와 북핵 위기고조로 인한 외교적 고립과 대결양상이 심화될수록, 통치연합 내 자원 및 특권배분을 둘러싼 갈등과 경쟁도 심화될 수밖에

I
II
III
IV
V
VI
VII

없는 상황이다. 엘리트 간 경쟁 및 갈등조정을 책임질 수 있는 제도적 기반이 약한 상태에서 이들 세력 간 경쟁과 절대권력자로서는 미약한 김정은의 통치능력은 북핵 위기구조를 심화시키며 한반도 불안정성을 증대시키고 있다.

권력세습은 제도화된 권력계승 장치는 부재하나, 후계자를 선정할 수 있는 절대 권력자가 존재하는 독재자 중심 인적(人的)독재체제에서 주로 발생한다. 기존 통치엘리트들이 가족승계를 수용하는 이유는 독재자 사후 불확실성 감소 및 기득권력 유지를 위해서이다. 북한은 권력세습을 통해 인적독재체제 유지에 성공한 소수 사례 중 하나이다.²¹¹

비록 세습으로 지도자 승계문제를 해소하더라도 개인독재는 다음의 취약점에 여전히 노출된다. 첫째, 승계자의 정치적 능력문제이다. 통치자와 추종자 간 인적인 충성-후원의 연결고리를 매개로 운영되는 독재자중심 독재체제의 특성상 독재자의 통치능력 구비는 절대적 요구사항이다. 정치적으로 미성숙한 후계자는 정치적 혼란과 불확실성 증대를 가져온다. 둘째, 장기간 지속되는 경제난과 외교적 고립에 취약해진다. 세습 통치자의 카리스마나 통치 능력이 미흡한 경우, 대신 추종세력에 특권 및 이권제공을 통해 충성심을 확보하여야 한다. 경제위기의 장기간 지속은 엘리트에게 배분할 자원의 축소를 동반하게 되며, 결국 엘리트 간 경쟁과 투쟁이 전개될 가능성이 증대하게 된다. 김정은 정권은 이 모든 약점에 노출되어 있다. 김정일은 김일성의 권위와 후광하에 김일성 생전에 강력한 리더십과 친위세력을 구축(1970년대 중반 이후 실질적 권력 행사)할 수 있었던 반면, 김정은은 단기간 후계수업 후 권력을 계승하여 연령적·경험적 미숙성을 노정할 수밖에 없는 것이

²¹¹ 가족 승계가 반드시 부자세습을 의미하는 것은 아니다. 쿠바의 Fidel Castro는 2006년 동생 Raul Castro에게 권력을 이양한 바 있다.

다. 또한 김정은은 김정일 치하에서 취약해진 경제력과 국가통제력을 물려받았다.²¹² 김정은의 정치적 미성숙과 갑자기 다가온 죽음의 그림자는 김정일로 하여금 후계자로 낙점하였으나 앞서 지적한 가족세습의 취약점에 노출된 김정은의 생존을 보호하기 위한 구조적 장치를 마련하는데 초점을 맞추게 했다.

김정은이 자체권력을 강화하여 김정일의 통치방식인 개인독재체제를 재건할 수 있는 시간을 벌어주고, 그 시점까지 김정은의 정치적 생존을 보장하는 장치의 마련이 시급해진 것이다. 김정일의 후계 구상의 핵심은 통치엘리트 간 균등한 권력배분을 통한 세력균형체제의 수립이다. 즉, 장성택-김경희를 중심으로 한 친족 후견세력, 신군부, 보안기구 및 당 엘리트 등의 각 세력은 상호견제와 균형 속에 독자세력의 결집만으로는 권력 및 정책결정권을 행사하기 힘든 힘의 평형상태(Equilibrium)을 형성한 것이다. 친족 가신세력이나 군부 모두 상대를 압도하지 못하도록 균형체제를 구조화하여, 양측 세력 모두 김정은의 지원을 얻기 위해 경쟁하도록 유도하는 목적을 지닌 것이다.

또한 엘리트 간 균형체제는 김정일의 유혼, 즉 핵개발과 반개혁을 근간으로 하는 생전 정책의 사후적 연장을 보증하는 기능을 수행한다. 김정은, 친족 및 민간당료 그리고 군부 모두가 세력 간 견제와 균형 속에 개혁-개방의 추진 등 정책 방향 설정에 있어서 이니셔티브를 구사할 수 없기 때문이다. 팽팽한 긴장 가운데 있는 균형체제에서 선부른 정책

²¹² 국가가 통제하는 광산자원 생산부분이 전체 수출세입의 50%가 넘거나 중앙통제경제가 대규모 사유화과정 없이 유지되는 경우, 취약해진 체제의 주민통제력 및 강제력을 벌충할 수 있다. Steven Levitsky Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 66~67. 북한정권이 이미 실패한 실험으로 판명이 난 사회주의 통제경제를 부활시키고자 진력을 다하는 배경에는 바로 국가통제력의 회복의지가 내포되어 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제안은 곧 바로 파멸을 맞게 될 공산이 크다. 정치적 생존을 최고의 덕목으로 여기는 권위주의 체제 정치인으로서 위협스런 모험을 택하기는 힘들 것이다. 즉 김정일 기획의 김정은 후계체제는 김정은의 정치적 생존과 구체제의 보존을 목적으로 의도된 엘리트 균형체제이다. 이미 관찰되고 있다시피 외형상 김정일의 김정은 살리기용 후계구도는 의도대로 실천에 옮겨졌다. 또한 현재 북한은 위기의 순간이라 할 수 있는 승계 초반기를 급변상태 없이 무사히 넘어가고 있는 것처럼 보인다.

그러나 엘리트 세력균형체제의 효과로 정책 이니셔티브(Initiative)의 부재와 타성화된 현상유지 현상이 나타나고 있다. 김정은 통치연합 내 엘리트 집단 간 세력균형으로 특정세력에 의한 정책적 이니셔티브 구사가 원천적으로 봉쇄된 탓이다. 반개혁적 성향이 영속화되는 효과가 나타나고 있다. 이로써 김정은 집권 초반에 소위 유훈통치의 지속이라는 상황이 전개되었다. 상호견제로 인한 주도권 공백 속에 김씨 왕조의 영속화, 반개혁 및 핵무기 개발을 근간으로 하는 김정일 유지(遺志)가 최고정책결정을 대체하는 기현상이 벌어졌다. 즉 유훈의 실천은 가능해도 중지는 불가능한 상황이 지속되면서 핵보유국 지위획득이 강박관념화되는 모습이 나타나고 있다. 김정일의 유훈이 유지되고 김정은에 대한 위협세력이 전면에 등장하지 않는 등, 현재까지 김정일의 구상대로 북한체제가 가동되고 있는 것처럼 보인다.

북한식 수령체제에서 통치엘리트 세력 간 이해충돌과 최종정책결정(선택)권한은 최고지도자에 집중될 수밖에 없다. 현재의 북한지도부는 김정은의 권위 및 통치력의 한계로 조정기능을 수행할 인적 절대권력과 그 대용물로서 제도적 장치의 모두가 부재한 상황으로, 엘리트 간 갈등과 대립이 정상적인 조정절차없이 노정될 수밖에 없는 상황에 처해 있다.

친족 민간정치세력과 군부의 갈등은 2012년~2013년을 관통하며 부분적 경제개혁실험을 단행한 소위 ‘6.28 대책’의 시행 외중에, 한때 신군부의 실세로 일컬어지던 리영호의 전격 해임과 3차 핵실험을 전후한 군부의 정책결정과정의 공중납치(High-Jacking)를 통해 양 세력사이의 갈등이 일부 표면에 드러나기 시작했다. 즉 군 경제개혁 개시의 신호탄이 발사된 것이다. 그리고 이에 대한 군부의 불만이 누적되었다는 소식이 흘러나오는 시점에서 리영호의 전격 해임사태가 발생하였다. 군경제 재편을 위한 내사 및 군부 압박의 전위역할을 최룡해 및 총정찰국이 주도했을 가능성이 농후하며, 김정은 정권 옹립에 공이 있는 신군부의 대표인 리영호 총참모장을 통해 이에 대한 군부의 불만이 표출되었을 가능성이 크다. 2012년, 김경희 등에 의해 주도된 내각경제 산하 경공업부문 재활성화 정책 추진은 주로 군·경제 부문에서 추수되는 외화를 내각 경제로의 부분적 이전을 전제하는 것으로 신군부세력의 반발을 초래하였을 것이다. 정치적으로 살펴볼 때, 이는 선군정치 하에서 비대해진 군부의 정치적 권한을 삭감한다는 차원에서 단행된 조치로 보인다.

김정은 후계세력 균형체제에서 특정세력(이 상황에서는 친족세력)의 부상은 여타 집단의 견제와 균형을 작용을 유발할 수 있다. 결국 기득권을 김경희-장성택이 주도하는 당 및 정부에 빼앗길 위기에 처한 군부, 특히 정치군부의 불만이 누적된 것으로 추정되며, 김정일의 유훈 사업인 핵개발 사업의 추진을 빌미로 반격의 기회를 노렸을 것으로 여겨진다. 특히 3차 핵실험 이후 국제사회와의 대결국면을 조성하는 군부는 세력만회를 위한 반격에 나섰던 것으로 보인다. 즉 김정일 유훈 유지와 기존에 정해진 시간표에 따른 핵개발 및 대외적 공세 단계가 ‘일단’ 개시되면, 핵문제에 관한 한 선군정치 하에서 김정일로부터 수여된 독점적 권리를 바탕으로 군부세력이 정책결정과정을 주도할 수

I
II
III
IV
V
VI
VII

있는 기회가 주어지게 된다. 3차 핵실험 이후 준전시상황을 유지하며, 대외적 긴장조성과 대결국면을 유도하며 정책 이니셔티브를 장악한 군부는 군부경제개혁을 목표로 했던 민간정치세력의 약진을 저지할 수 있었던 것으로 보인다. 이 시기 한시적으로 장성택 등 친족 및 관료 세력이 북한정치무대의 전면에서 사라지는 기현상이 노출되기도 하였다. 이 상황에서 김정은은 군부 경제개혁시기에는 장성택 등 친족세력과, 핵실험 이후 경색국면에선 군부와 궤적을 같이하며 전술적으로 말을 갈아타는 모습을 보였다. 다시 말해 상황을 주도적으로 해결하며 경쟁세력 간 갈등과 대립을 해소하는 수령으로서의 모습이 아니라, 주어지는 전략적 환경에 발빠르게 적응하며 자신의 생존 및 권력확대를 추구하는 기회주의적 행태를 보여 주는 편승전략을 구사하고 있는 것이다. 결국 핵개발 및 경제부흥의 병진노선으로 양진영의 갈등을 형식적으로 봉합하는 마무리 수순을 밟게 된다.

김정은은 군부의 개입을 장성택 등 친족 후견정치세력과 보안기구를 통해 견제하는 한편, 군복 입은 민간인으로 군 통수권자로서 군부를 대표하는 역을 수행(Act-Out)하는 구조적 모순상황에 직면해 있다. 민간 정치세력과 전면적으로 결탁하여 전면적 군부통제작업에 들어가는 것은 위험천만하다. 군부반발의 도화선을 지피는 것이다. 설혹 군부통제 및 숙군에 성공하여 당우위 체제를 확립할 수 있다 하더라도, 이것이 자신의 권력확대를 의미하는 것은 아니다. 장성택 등의 권력확장이 반드시 자신의 생존에 유리하게 작용하지만은 않을 것이기 때문이다. 핵위기 국면에서 김정은은 다시 군부와 결탁하며 군부의 재기에 힘을 보탤다.²¹³

²¹³ 북한은 핵 및 미사일 개발 등으로 비대칭전력의 양산으로 얻어진 군사적 자신감을 바탕으로 천안함 폭침 및 연평도 포격 사태 등 군사적 도발을 자행해 왔다. 2013년 3월 5일 정찰총국장 김영철은 정전협정 백지화, 한국 및 미 본토에 대한 핵 선제공격 가능성 등을 공개적으로 협박하며 한반도 군사적 긴장 상태를 극단적으로 고조시켰다.

대외위기 발생 시 스스로의 권위가 약한 김정은은 국내정치청중(Domestic Audience)의 시선에 큰 부담을 가지게 될 수밖에 없으며, 지도자로서의 권위확립을 위해 대외적 위기상황에 강경대응을 택할 수밖에 없다.²¹⁴ 즉 군부는 대외적 위기상황을 도발함으로써 김정은을 인질화할 수 있는 것이다. 이는 위기상황 발생시, 체제 내 장성택 등 민간정치세력의 위상을 약화시켜 군부의 권력 고수에 기여할 수 있다. 물론 이 과정에서 통제받지 않은 위기의 상승(Escalation)을 통해 실제로 전쟁상황이 발생할 수도 있다.

이번 3차 핵실험 이후 진행된 위기상황에서는 한국정부의 의연한 대처, 압도적인 군사력을 지닌 미국의 억제력 과시, 그리고 동북아 정세 악화를 염려한 중국의 강력한 대북압박을 통해 상승(Escalation)효과를 차단할 수 있었다.²¹⁵ 그러나 유사한 위기상황이 미·중 간 대결구도가 격화된 국제적 상황에서 발생할 때, 이번처럼 진정될 수 있을지는 미지수이다. 김정은 정권의 내부적 모순은 북한체제의 붕괴뿐만이 아니라 한국의 안보를 위협하는 중요변수로 작용하고 있는 것이다.

김정일이 예상을 했는지는 알 수 없지만 새로운 수령 김정은의 통제력 약화가 통치연합 내 엘리트 집단 간 조정 및 정책결정기능 약화로

²¹⁴ 민주체제 및 통치연합으로 지탱하는 독재체제에서의 국내청중비용 문제와 위기관리에 대한 논의는 다음 참조. Jessica L. Weeks, "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve," *International Organization*, Vol. 62, No. 1 (Winter 2008), pp. 35~64; James D. Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes," *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3 (1994), pp. 577~592; Michael Tomz, "Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach," *International Organization*, Vol. 61, No. 4 (Fall 2007), pp. 821~840.

²¹⁵ 3차 핵실험 이후 진행된 북한의 핵위협 강공드라이브의 원인과 전개과정에 대해서는 다음을 참조. 김진하, "김정은 정권의 구성과 북한 핵위기," 『제6회 와세다 한일 정책포럼』 (제6회 와세다 한일 정책포럼 발표논문집, 2013.3.14).

이어지고, 이는 정상적 갈등조정 및 정책결정이 아닌 엘리트 간 상충하는 이해관계의 야합 및 갈등융합(엘리트 집단 간 통나무 굴리기, Elite Log-Rolling)의 형식으로 표출되기 시작했다. 상충하는 이해관계의 조정 및 정책선택결정을 위한 인적·제도적 장치가 결여된 상황에서, 통치연합 내 세 세력은 통나무 굴리기로 상호 정면충돌을 회피하면서 야합하는 형식으로 국가의 주요정책을 결정하는 상황을 연출하고 있다. 병진정책이라는 미봉책은 국제사회와의 갈등을 야기하는 행정책과 국제사회의 지원을 절실하게 필요로 하는 경제개발 정책이 원칙없이 얼버무려진 모순적 조치로 갈등관계에 있는 친족민간세력과 군부, 양진영 간 세력균형을 복원하는 차원에서 단행된 것이다.

잭 스나이더(Jack Snyder)의 지적처럼²¹⁶ 국내정치적 갈등상황과 이해대립을 임시방편적 엘리트 간 통나무 굴리기로 모면해 나갈 경우, 체제적 모순의 구조적 해결이 불가능해진다. 대외정책상의 모험주의와 강경대결정책으로 체제적 모순과 엘리트 분열을 덮어가는 위기탈출 목적의 군사주의체제가 초래되곤 한다. 결국 국제분쟁과 비합리적인 전쟁추구로 귀결되기 십상이다. 대표적인 역사적 사례는 빌헬름 황제 치하 독일 제2제국으로 제1차 세계대전 발발의 도화선 역할이 된 바가 있다. 스나이더의 논리대로라면 현재의 김정은 체제는 김정일 체제보다도 내적으로 더 위험한 상황에 노정되어 있으며, 체제붕괴를 가져올 엘리트 분열과 급변이라는 내폭과정을 겪거나, 아니면 체제 내적모순의 외부적 폭발로 이어질 가능성이 높다. 근본적 해결 없는 모순의 봉합은 모순의 확대재생산과 엘리트 간 경쟁과 갈등의 가속화를 가져올 가능성이 높기 때문이다.

²¹⁶-Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca: Cornell University Press, 1993) 참조.

김정일에 의해 김정은의 생존을 확보하고자 기획된 엘리트 간 세력 균형체제는 권력 승계 과도기 초반 김정은에 도전하는 세력의 억제에는 일정 부분 성공을 거두었다. 그러나 김정은의 미약한 권위와 기회주의적 행보는 체제 모순의 구조적 해결이 아닌 갈등의 임시적 봉합을 초래하고 있다. 이러한 갈등 봉합과 경쟁의 구조는 위에서 살펴본 바와 같이 김정일 시대부터 지속되어온 강온 양면책의 진폭을 확대하면서 한반도 불안정성을 증폭시키고 있다. 제도화된 엘리트 간 갈등조정 및 통합기제가 부재한 가운데 진행되는 엘리트 간 통나무 굴리기와 견제 및 균형의 구조는 소위 핵 강성대국 건설이라는 김정일의 유지를 고집하게 하는 동력이 되고 있다. 죽은 김정일이 산 김정은을 추동하는 모습이다.

3. 과소균제에 대한 이론적 조망 및 시사점

북핵문제가 표면화되기 시작한 지 20여 년이 흘렀지만 위기는 계속 심화되어 왔다. 위기대응상의 허점이 국내외로 노정되었다. 대외적으로는 동북아 세력균형체제가 뿌리째 흔들렸고, 내부적으로는 대북정책을 둘러싼 대립이 격화된 내우외환 상태가 지속되었다. 현재까지 한국의 대응책을 단적으로 표현하자면 북한의 핵무장을 통한 현상변경 도전에 대한 ‘과소균형(Underbalancing)’책이라 할 수 있다. 이 절에서는 실패의 원인규명 및 향후 대안 마련에 동원될 수 있는 분석틀과 개념들을 크리스텐슨(Christensen)과 스나이더(Snyder),²¹⁷ 그리고 스

²¹⁷-다음을 참조. Thomas J. Christensen and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (Spring 1990), pp. 137~168; Thomas J. Christensen,

I
II
III
IV
V
VI
VII

웰러(Schweller)²¹⁸ 등의 신고전적 현실주의 이론들에 대한 논의를 통해 도입하고, 사례 연구를 통해 북핵 위기 및 한국의 대응전략 수립에 대한 시사점들을 도출해 본다.

가. 견제와 균형정책의 실패 요인: 외생적 원인

(1) 동맹과 무장

집단안보체제의 제도화 추세와 상호의존적 국제경제질서의 발전에도 불구하고 국가안보에 관한 한 국제무정부상태(International Anarchy)는 불변적 요인으로 남아있다. 현실주의자들의 처방에 따르면,²¹⁹ 국제무정부상태에서 개별국가가 생존을 유지하기 위해서는 위협세력에 적절히 대응하는 ‘견제와 균형(Balancing)’ 전략을 추구하여야 한다. 위협세력을 견제하기 위해서는 상응하는 힘의 증강이 필요하다. 이를 위한 주요 양대 수단은 ‘동맹과 무장(Allies and Arms)’이다. 동맹은 ‘위협인식(威脅認識)’과 국익을 공유하는 국외 타(他)행위자와의 힘의 결집으로 견제 및 억제력을 향상시키는 외부지향 기제이다.²²⁰ 물론, 자국 내 자원을 동원하여 군비 등을 확장, 대내적으로 견제력을 강화할 수도 있다. 무장은 국가안보를 타국에 의존하지 않으면서 외부 위협에 대처할 수

Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958 (Princeton: Princeton University Press, 1996).

²¹⁸-Randall L. Schweller, “Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing,” *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Autumn 2004), pp. 159~201.

²¹⁹-본문의 구조주의 현실주의(Structural Realism)에 대한 설명은 고전으로서 다음 저서에서 원용. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), pp. 167~170.

²²⁰-Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987) 참조.

있는 자구적(Self-Help) 방법이긴 하나, 초강대국 등 일부를 제외하고, 내부자원의 동원만으로 안보를 확보할 수 있는 국가는 사실상 없다.

동맹은 균형유지에 소요되는 비용을 동맹국들이 분담함으로써 개별 동맹 가담국가들의 경제적 부담을 감소시키는 효과를 보이지만, 참여국은 동맹결성으로 주권행사를 부분적으로 제약받게 된다. 또한 동맹국들 간 상충되는 이해를 양보 또는 조정을 통해 해소해야 하는 ‘정치적 비용(Political Costs)’을 지불해야 하는 부담을 떠맡게 된다.²²¹ 더욱이 실제 위기상황 발생시 동맹국이 공약을 지켜줄지에 대한 신뢰도(Credibility)의 문제도 발생한다. 반면 군비확충 등 내부동원 방식은 견제 및 균형능력 증강에 한계가 따르며,²²² 동맹 없는 무장은 지나친 ‘경제적 비용부담’을 수반할 수밖에 없다.²²³ 예컨대 북한의 국가규모에 걸맞지 않는 지나친 국비확충은 대외적으로 한·미동맹의 성립과 결속, 국제사회로부터의 격리, 그리고 대내적으로는 ‘회복불능의 경제파탄’을 야기했고, 한반도 안보딜레마와 위기구조를 심화시키는 악순환을 초래해 왔다. 균형정책의 실효성을 증대시키기 위해서는 직면한 위기상황의 구조와 성격에 따라 외부동맹 및 내부동원 방식을 적정히 배합하여야 한다.²²⁴

²²¹-James D. Morrow, “Arms Versus Allies: Trade-Offs in the Search for Security,” *International Organization*, Vol. 47, No. 2 (Spring 1993), pp. 207~233.

²²²-동등한 국력을 가진 A, B, C, D 4국 관계를 가정해 보자. A와 B국의 동맹을 견제하기 위하여 C국과 D국이 상호동맹 없이 각자 내부동원을 최대화한다고 해도 한계에 부딪힐 수밖에 없다. C, D 양국은 지나치게 많은 비용을 지불하면서도 결과적으로는 견제와 균형에 실패할 수 있다.

²²³-한·미동맹은 전후 한국의 국방부담을 감소시켜 한국 경제발전에 기여해 왔다.

²²⁴-James D. Morrow, “Arms Versus Allies: Trade-Offs in the Search for Security,” pp. 207~223.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(2) 국가 간 행위준칙으로서 견제와 균형(Balancing)

생존을 위협하는 현상변경 세력에 적절히 대응하지 못하는 행위자는 권력투쟁의 선별(Selection)과정을 통해 도태되는 한편, 여타 행위자들은 국가 간 경쟁과 모방의 상호관계를 통한 사회화(Socialization)과정을 거쳐 생존 전략으로서 균형잡기 정책(Balancing)을 채택하게 된다. 생존의 행위준칙으로서 견제와 균형에 충실한 국가는 생존의 유지 및 발전이라는 보상(Rewards)을 받게 되고, 정치적 신중성(Prudence)에 상충되는 편향된 판단에 기초한 무모한 정책으로 값비싸고 위협스런 군비경쟁을 촉발, 결과적으로 안보딜레마(Security Dilemma)를 악화시키는 과도(Overbalancing)정책이나²²⁵ 책임회피적인 과소균형(Underbalancing)정책들을 선택한 국가는 징벌(Punishments)을 감수하게 된다. 따라서 구조적 현실주의자들이 상정하는 국제무대에서의 지배적 국가행위는 견제와 균형(Balancing)일 수밖에 없다. 그런데 국가행위자들이 견제와 균형전략을 적절히 구사하지 못하여 결국 현상유지체제가 깨지고 전쟁상태가 발생하는 균형실패의 무수한 역사적, 경험적 사례가 존재한다. 구조적 현실주의자들은 이러한 괴리를 어떻게 설명할까?

국제적 무정부 상태는 불변적이나 중심축(軸) 국가(강대국)의 수는 가변요인(可變要因)이다. 구조적 현실주의자들에게 따르면 극체제의 구조에 따라 국제질서의 안정성과 예측가능성이 달라지며, 상대적으로 체제안정성이 높은 단극 및 양극체제와는 달리, 다수의 강대국들이 주

²²⁵-Robert Jervice, "Cooperation Under Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (January 1978), pp. 167~214; Robert Jervice, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University, 1976); Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), pp. 117~192.

요 행위자로 등장하는 다극구조하에서는 체제불안정성이 증대하고 안보딜레마 상황이 가중된다고 한다. 이러한 다극체제의 구조적 특징은 각국의 균형정책 실패로 귀결될 수 있는 환경적 요인으로 작용한다. 특히, 동맹결성 및 유지에 가변성이 증가하면서 견제 및 균형정책이 오작동할 개연성도 상승한다.²²⁶

(3) 극(Polarity)구조와 체제안정성

단극(Unipolar)체제에서 유일 패권국(Hegemon)은 내부동원으로도 자국안보를 확보할 수 있으므로 동맹에 대한 의존도가 낮다. 여타 국가들과의 현격한 국력차이로 인해 국제질서상의 불확실성도 현저히 저하된다. 반패권(反霸權)동맹의 형성도 어렵거니와, 설혹 결성된다고 해도 패권국에 대한 견제 및 균형자로서 기능하기는 쉽지 않다. 내부몰락으로 패권국이 쇠퇴하기 전에는 패권적 국제질서에 대한 편승(Bandwagon)이 주류적 국가행태가 된다.

그러나 근대국가체제가 형성된 이후 과도기적 상황을 제외하고 ‘안보’체제 상의 단극구조가 오랜 기간 유지된 경우는 사실상 없다. 냉전체제의 양극구조가 해소된 후 미국이 향유하게 된 유사(類似)패권국 지위는 소련의 급작스런 붕괴로 야기된 수동적, 잠정적 성격을 지니고 있다.²²⁷ ‘단극의 순간(Unipolar Moment)’은 존재했지만 구조화되지는 못했다.²²⁸ 중국의 등장, 러시아의 부활, 이란 및 북한 등 ‘핵무장’

²²⁶ 다극체제 하 동맹패턴에 대한 본문의 논의는 Thomas J. Christensen and Jack Snyder의 다음 논문에서 주로 원용. Christensen and Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks,” pp. 137~168.

²²⁷ 중국적으로는, 다극체제로 전이될 것으로 예상된다. 다음 참조. John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), pp. 5~56.

I
II
III
IV
V
VI
VII

열외국가들(Outliers)의 섞임은 도전은 현 국제정세의 유동성을 배가시키고 있다.²²⁹ 다극체제의 도래가 예정되어 있는 것이다.

양극체제에서는 양대 초강대국을 중심축으로 나뉜 두 동맹진영이 상호견제와 경쟁을 통해 균형체제를 이룬다. 중심축으로 기능하는 초강대국들은 내부자원의 동원으로 외부 위협요인의 발생과 위협스런 힘의 변화에 대응할 수 있는 충분한 국력을 보유하고 있으므로 지나치게 동맹에 의지할 필요는 없다. 중소동맹국의 추가와 이탈도 양극체제 유지에 근본적인 위협요인으로 작용하지는 못한다. 덕분에 국제체제의 안정성과 예측가능성도 다극체제에 비해 상대적으로 높은 편이다. 이상의 구조적 환경 내에서 미·소 간 치열한 경쟁은 양극체제의 평형성(Equilibrium)을 무너뜨리기보다는 오히려 재생산, 강화하였다.²³⁰ 더욱이 핵무장은 양극체제의 안정성을 고양시키는 결과를 불러왔다.²³¹

냉전시기 치열한 동서대결구도에서도 두 초강대국들은 2차 타격능력(Second Strike Capabilities)에 기초한 상호확증파괴(相好確證破壞, Mutually Assured Destruction)의 ‘공포의 균형’체제를 유지, 상대적으로 ‘긴 평화(Long Peace)’를 지탱할 수 있었다.²³² 단극 또는 양극체

²²⁸-Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905* (Princeton: Princeton University Press, 2010 New Edition), pp. 309~318.

²²⁹-미국이 국제경제 및 금융제도들과 집단안보체제로 대변되는 다양한 국제레짐(Regime)들의 뒷받침으로 국제자유주의 질서 담지자로서의 지위를 상당기간 유지할 수 있을 것이라는 제도적 신자유주의(制度的 新自由主義) 견해에 대해서는 다음을 참조. G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2012).

²³⁰-William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 303~307.

²³¹-John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” pp. 5~56.

제 하에서 중소국가들이 위협적이거나 적대적인 초강대국을 대상으로 군비확장 등 내부자원 동원수단으로 균형을 맞추는 일은 무리다. 따라서 전략적 이해를 공유하는 다른 초강대국과의 강고한 동맹확보는 이들에게 사활이 걸린 문제라 하겠다. 반면 단극 및 양극체제에서 초강대국들의 동맹의존도는 상대적으로 낮아진다.

이것이 의미하는 바는 비록 초강대국의 중소동맹국에 대한 공약 불이행, 동맹철회 및 훼손 등의 동맹이탈 현상이 나타날 가능성은 상존하지만,²³³ 참가국의 동맹충성도와 동맹구조의 안정성은 다극구조에 비해 높다는 점이다. 중소동맹국들의 과소균형전략(Underbalancing), 즉 ‘무임승차(Free-Riding)’나 ‘초강대국에 대한 지나친 안보의존’ 등이 문제가 될 수 있으나, 추가적 내부자원 동원으로 초과비용을 감당할 수 있는 초강대국의 우월한 국력은 이러한 문제의 발생을 충분히 상쇄할 수 있다.²³⁴ 단극 및 양극체제에서의 동맹패턴은 상대적으로 안정적이며 균형유지전략도 비교적 효과적으로 견지될 확률이 높아진다.

다극체제는 다수 강대국에 힘이 배분된 구조를 띠고 있다. 다음의 특징을 보인다. 첫째, 강대국 간 동맹관계의 변동에 따라 힘의 배분관계가 변화된다. 다극체제에서는 전략적 유동성과 불확실성이 증대한다. 체제 유동성은 현상변경을 원하는 수정주의국가(Revisionist States,

I

II

III

IV

V

VI

VII

²³²-John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries Into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1989) 참조.

²³³-그러나 초강대국 역시 미래자산인 명성(Reputation)과 위신(Prestige)에 손상을 받을 수 있으므로, 심각한 전략적 이해가 위협 받지 않는 한, 동맹 유기(Abandonment) 행위를 저지르지는 않는다. 이념적, 가치적 대결과 진영대립 논리가 집목된 냉전체제 하에서는 더더욱 그러하였다. Abandonment 개념에 관해서는 다음 참조. Glenn Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (July 1984), pp. 461~495.

²³⁴-냉전기간 중 양 진영 내에서 미국과 소련의 주도적 역할과 영향력을 상기해 보자.

예: 북한)들의 기회주의적, 이익추구형 상호 편승전략(Bandwagoning for Profit)을²³⁵ 부추긴다.²³⁶ 전략적 ‘기회주의’가 팽배해짐에 따라 견제와 균형을 목적으로 결성된 동맹은 유지가 매우 힘들어진다. 둘째, 전략수립에 반드시 고려해야 할 국가 수가 증대함에 따라, 적대적 상대국 또는 진영의 의도와 전력에 대한 객관적 인식 및 평가도 어려워진다. 즉 오인(Misperception)의 가능성이 증대한다. 셋째, 이러한 환경 요인에 따라 안보딜레마가 악화되는 경향이 나타난다. 나선형(Spiral) 대립구도 강화 및 위기의 상승효과(Escalation) 등 위험한 현상이 빈번히 발생하게 된다. 그만큼 의도되지 않은 위기관리 실패에 따른 전쟁도발 가능성도 증대한다. 다극구조하에서 국제체제 안정도와 개별국가의 안전도는 동시에 낮아진다.

(4) 비용전가와 사슬결박

다극구조에서는 체제안정성과 동맹국 및 적성국의 의도와 행태에 대한 예측가능성이 저하된다. 견제 및 균형(Balancing)정책도 실패로 귀결될 개연성이 높아진다. 다극체제 하, 특히 강대국 간 세력 전이가 이뤄지는 시점에서는 비용전가(Buck-Passing)나 사슬결박(Chain-Ganging) 같은 이상 동맹패턴이 나타나곤 하는데, 결과적으로 동맹을 통한 견제와 균형 메커니즘의 오작동 가능성을 높인다.²³⁷ 양극체제에서는 동맹

²³⁵-Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit,” *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 72~107.

²³⁶-이 때문에 소위 구조적 현실주의자들의 생존을 위한 국가행위 준칙으로서 Balancing 명제의 개선 필요성이 제기되기도 한다. Randall L. Schweller, “New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz’s Balancing Proposition,” *American Political Science Review Security*, Vol. 91, No. 4 (December 1997), pp. 927~930.

²³⁷-Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 167~170.

양상을 결정하는 데 있어 영향력이 상대적으로 적었던 ‘안보딜레마 효과’가 다극체제에서는 극구조 못지않은 중대요인으로 작용하기 때문이다. 그러나 체계(System)수준 불안정성에 대한 일반이론으로서 구조적 현실주의 분석 틀은 동일한 다극체제에서 극단적으로 대조적인 두 결과 즉 사슬결박과 과잉대응 그리고 비용전가와 과소균형이 어떻게 나타나게 되는지 설명하는 데는 한계를 보인다. 신고전적 현실주의 이론들은 이러한 괴리를 해소하기 위해 국제체계수준 및 국가수준 변인들의 상호작용에 주목한다.

<그림VI-1>에서 예시된 바와 같이, 크리스텐슨과 스나이더는 체계수준 변수인 극구조와 함께 국가수준 변수로서 안보딜레마 상황에 처한 국가 지도자들의 방어와 공격에 대한 전략적 선호도(또는 인식)라는 요소들을 결합하여 동맹패턴의 분기 및 균형정책의 실효성을 설명한다.²³⁸

사슬결박형 동맹패턴은 다극구조 국제체제에서 주요 강대국가 지도부가 “정보 전쟁은 용이하고(Easy) 비용이 적게 든다(Costless)”²³⁹라는 것, 즉 공격이 유리(Offensive-Advantage)하다는 전략인식을 공유하게 될 때 발현된다. 동맹국 위기 시 뒤늦은 동원(Mobilization)이나 반응은 동맹국의 패배 또는 이탈을 불러올 수 있고, 결국 자국의 몰락으로 직결될 수 있다는 강박적 안보과민반응으로 야기된다. 이는 안보딜레마 상황을 악화시켜, 한 동맹국의 일방적이고 무모한 행위에 다른 동맹국도 명운을 거는 양태로 귀결된다. 다른 한편, 상대적으로 취약한 동맹국은 이러한 상황을 악용, 다른 동맹국의 국력을 볼모로 모험주의적이며 팽창적인 대외정책을 구사할 수도 있다. 과도견제(Hyper-Balancing) 상황은 결국 전쟁으로 비화되기도 한다.

²³⁸-Christensen and Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks,” pp. 137~168.

²³⁹-Stephen Van Evera, *Causes of War*, p. 117.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그림 VI-1 동맹패턴과 균형정책

		안보딜레마 (Security Dilemma)	
극구조 (Polarity)	다극체제 (Multipolarity)	방어유리 인식 Perceived Defensive-Advantage	공격유리 인식 Perceived Offensive-Advantage
		비용전가형 Underbalancing (Buck-Passing) Alliance Pattern before W.W.I(제1차세계대전)	사슬결박형 Hyper-Balancing (Chain-Ganging) Alliance Pattern before W.W.II(제2차세계대전)
	양극체제 (Bipolarity)	Allied Balancing Cold-War(냉전)	

출처: 다음에서 수정 및 원용. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks," p. 147.

대표적 사례가 제1차 세계대전 직전의 유럽상황이다. 다극체제 하 독·오(獨·奧)동맹과 협상진영(協商國陣營, Entente Powers)간 대결과 사슬결박 동맹패턴은 위기관리 실패와 통제되지 못한 위기상승(Escalation)을 초래, 패권전쟁으로 귀착되었다. 한국동란 발발과 중국의 참전도 유사한 메커니즘 하에서 이뤄졌다. 아직 양극체제의 냉전구조가 굳어지기 전 유동적 대결상황에서 무력통일은 쉽고 가능하다는 북한의 오판은 무모한 전쟁도발을 야기했다. 또한 이웃 우방(북한)의 침몰이 불러올 수 있는 여파를 두려워한 중국의 참전으로 이어졌다. 양 사례에서 전쟁도발국이 공유했던 공격이 유리하다는 계산은 실제로는 오판(Misperception)이었다. 객관적 판단과 분석이 아닌 이념화된 공격 숭배(Cult of Offensive)는 동맹패턴의 이탈과 전쟁으로 연결되었다.²⁴⁰ 이러한 논의들을 현재 한반

²⁴⁰-Stephen Van Evera, "The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War," *International Security*, Vol. 9, No. 1 (Summer 1984), pp. 58~

도를 둘러싸고 벌어지고 있는 강대국 정치에 가상적으로(Counterfactually) 대입해 보자. 미·중대립과 경쟁이 극단으로 치닫고, 미국은 한국을 그리고 중국은 북한을 동북아 역내 패권 확보에 필수불가결한 파트너로 여기게 되었다고 가상해 보자.²⁴¹ 이러한 가정적 상황에서 핵무장으로 자신감을 얻게 된 북한의 무모한 도발이 가져올 수 있는 재앙의 규모는 가공할 것이다. 오판을 사전에 차단하는 한·미동맹의 강력하고 신뢰도 높은 억제력 확보와 중국 측의 신중하고 현실적인 대응이 요구되는 이유다.

비용전가형 동맹패턴에서는 다극구조 아래에서 동맹국들이 공동위협세력에 대한 견제 및 균형정책비용을 상호전가하려 시도한다. 즉, 비용을 자체부담할 수밖에 없는 내부동원과 군비확충보다는 타 동맹국의 견제노력에 무임승차하려는 행동양상이 나타난다. 이러한 패턴은 동맹국 지도부들이 정복은 어렵고 공격은 큰 비용이 소모되므로 공격보다는 방어가 유리하다는 인식(Perceived Defensive Advantage)에 기초하여 동맹 및 안보정책을 결정할 때 나타난다.²⁴² 위기 상황에서도 동맹국으로서의 신속한 공약이행을 위한 자력동원보다는 동맹국의 방위 노력에 의존하고자 한다. 방어가 전략적으로 유리하므로, 적대국이 선불리 선제공격을 감행하지 못할 것으로 예상되는데다, 공격이 시도

107; Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914* (Ithaca: Cornell University Press, 1989).

²⁴¹-현재 중국은 “북핵문제를 북한의 체제 안정 및 동북아에서의 미국과의 안보 경쟁의 틀에서 접근하고 있으며, 북한 붕괴로 초래될 수 있는 혼란(Chaos) 상태에 깊은 우려를 가진 듯 보인다.” 김진하, “6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석: 미중 정상회담 이후 정세변화를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호 (한국개발연구원, 2011), p. 59. 다음을 참조 Jennifer Lind, “The Once and Future Kim: Succession and Stasis in North Korea,” *Foreign Affairs*, October 25, 2010.

²⁴²-Christensen and Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks,” pp. 137~168.

I
II
III
IV
V
VI
VII

되더라도 다른 동맹국의 방어를 군사력 동원에 필요한 충분한 시간과 비용을 벌충해 줄 것으로 기대되기 때문이다. 최악의 경우, 동맹국이 패퇴하더라도 선제공격을 감행한 적대국의 국력은 심각히 감소될 수밖에 없을 것이므로, 자체 노력만으로도 충분히 자국방어가 가능하리라 믿기 때문에 동맹국 보호에 적극적으로 나서지 않게 된다.²⁴³

대표적 사례는 제2차 세계대전 발발 전 제3국의 흥기와 나치독재의 공세적인 대외정책 및 군비확장이라는 명백한 위협발생에도 불구하고 영·불 동맹국이 취한 유화(有和)정책(Appeasement)에서 찾아 볼 수 있다. 양국은 비용부담이 큰 억제보다는 양보를 통한 평화매입 전략을 취했다. 또한 동맹상대방의 노력에 편승하고자 하는 비용전가의 행적을 보였다.²⁴⁴ 점점 커져만 가는 독일의 현상변경 야망과 노골적 침략의지의 표출에도 불구하고 영국지도부는 ‘독일과의 전쟁 불가피성’을 인정하는데 주저하였고, 군 수뇌부조차 유화정책을 어렵게 만들 수 있는 군사 조치를 취하는데 난색을 표하였다. 또한 대륙파견군(Expeditionary Force in Europe)의 역할과 임무를 명확히 설정하는데 실패함으로써 독일에 분명한 억제 시그널(Signal)을 건네지 못하는 우를 범하고 말았다.²⁴⁵ 또한 강력한 해군력으로 본토의 핵심 산업시설과 식민지와의 해상통로(Sea Line)를 지켜낼 수 있다는 방어우위의 전략적 신념은²⁴⁶

²⁴³-Ibid.

²⁴⁴-Randall L. Sweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton: Princeton University Press, 2006), p. 193; Christensen and Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks,” pp. 137~168.

²⁴⁵-Brian Bond, “The Continental Commitment in British Strategy in the 1930s,” Wolfgang J. Mommsen and Lothar Kettenacker (eds.), *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement* (London: Allen & Unwin, 1983), p. 205.

²⁴⁶-Mearsheimer에 따르면 다극체제 하에서 잠재적 침략국과 지정학적으로 격리된 강대국은 비용전가(Buck-Passing) 전략을 구사할 경향이 높다고 한다. 이런 점에서 Buck-Passing은 미·영 등 해상균형자국가들(海上均衡者國家, Off-Shore Balancers)이

동맹국들에 대한 공약부담을 줄이는 한편, 견제비용을 대륙에 위치한 동맹국들에 돌리는 소극적 행보로 연결되었다.²⁴⁷ 마지노(Maginot) 선으로 구체화된 프랑스의 방어우위 독트린(Doctrine)은 사실상 벨기에, 폴란드 등 중소동맹국들에 대한 방위공약의 신뢰도를 떨어뜨렸을 뿐 아니라,²⁴⁸ 영국의 적극적 행동을 견인해 내는데도 악영향을 주었다. 또 다른 강대국들인 미국 및 소련도 독일의 계속되는 팽창과 침략에 무(無)대응(No Reaction)으로 침묵하였다. 미국은 동맹참가 및 개입을 꺼리는 방관적 자세로 일관하였고, 소련은 오히려 독일의 침략에 편승하는 이율배반적 행태를 보였다. 결국, 나치독일의 각개격파 및 시간차 정복전략이 효과를 거둘 수 있는 환경이 조성되어 반패권 현상유지세력이 충분한 국력을 보유하고 있었음에도 불구하고, 위협세력(즉 독일)에 대한 견제와 균형에 실패한 전형적인 과소견제(Underbalancing)의 사례를 남기게 되었다. 뒤에서 다시 살펴보겠지만, 그동안 북한의 핵무장 야심에 대한 한·미동맹의 대응도 방어우리의 고정관념 하에 효과가 빈약한 경제주의 유화정책, 비용 떠넘기기형 다자국제주의(Multilateral) 접근법에 천착하는 과소견제의 경향을 보인 바 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

취할 수 있는 비용절감을 목표로 한 맞춤형 균형정책의 산물이라 하겠다. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001), pp. 271~273.

²⁴⁷-Barry R. Rosen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), pp. 141~178.

²⁴⁸-*Ibid.*, pp. 105~140.

나. 견제와 균형정책 실패의 대내적 요인

(1) 국가결집도와 정책실효성

신고전주의자들은 과소 또는 과잉 대응정책을 야기하는 국가수준 및 국내정치적 변인들을 강조한다. 특히, 스웰러는 국내정치경제상의 이유로 충분한 견제와 균형정책의 수립과 집행에 필요한 비용을 동맹국에 전가하는 현상에 주목하여, 이를 체계적으로 설명하기 위한 분석틀(<그림 VI-2> 참조)을 제시한다.²⁴⁹ 그에 따르면 군비확장과 동원 또는 징집 등에 소모되는 견제 및 균형 정책 추진비용을 내부적으로 조달하는 데 필수적인 국가응집력을 감소시키면서 자국 내 자원동원 기제의 정상적 작동을 어렵게 만드는 국내정치적 요인들은 비용전가(Buck-Passing) 현상을 초래한다. 국내정치 분열로 일관되고 효과적인 견제 및 억제정책을 입안, 추진하는 데 정치적 부담을 느끼는 엘리트 통치그룹은 외부위협세력의 요구에 부응, 적대세력을 포용하는 것을 목표로 하는 정치적 또는 경제적 유화정책²⁵⁰ 등의 미온적 적응정책에 만족하는 경향을 보인다고 한다.

응집력이 약한 국가에서는, 1) 내부분열로 견제 및 균형정책에 대한 정치적, 사회적 컨센서스 확립에 필요한 정치적 비용(Political Costs)이 과중해지기 때문에 이를 적대세력에 대한 경제적 보상으로 대체하려는 경제유인책²⁵¹이나 유화정책을 선호하는 한편, 2) 견제균형 비용

²⁴⁹-본문의 주요내용은 다음에서 원용. Randall L. Sweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* 참조.

²⁵⁰-제재나 봉쇄 대신 무역장벽해소 및 자유화, 그리고 차관(Credits)에 대한 접근 허용을 골자로 한 제2차 세계대전 전 영국의 대독 유화정책 구상에 대해서는 다음을 참조. Bernd-Jürgen Wendt, "Economic Appeasement'-A Crisis Strategy," Wolfgang Justn Mommsen, Lothar Kethenacker (eds.), *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement* (London: George Allen & Unwin, 1983), pp. 157~172.

을 타 동맹국에 이전하는 비용전가 및 무임승차의 동맹행태를 보이기도 한다. 결국 대외적 위협에 대한 과소견제 상태가 초래된다.

응집도(Cohesion)가 높은 국가의 경우, <그림 VI-2>의 Model- I에서 예시되었듯, 1) 사회부분의 계급 간, 집단 간, 지역 간 분열이 적고 응집력이 높으며, 2) 정치체제가 제도적으로 잘 정비되어 있을 뿐만 아니라 시민들의 폭넓은 지지를 획득, 경제하락이나 집단적 반발 등 일시적 위기 상황에 대한 체제취약성이 적고, 3) 정치엘리트 간 이념적, 정파적 간극이 적고 응집력이 높아서, 4) 외부 위협요인 발생 시 위기의 성격, 견제 및 동맹 대상, 그리고 정책수단 선정에 있어 엘리트 컨센서스를 확립하는 데 용이하다.²⁵²

이 경우 균형정책 수립 및 집행에 소요되는 불필요한 정치적 비용을 최소화 시킬 수 있기 때문에 보다 효과적이고 일관된 균형정책을 수립, 집행하는 것이 더욱 유리하다. 또한 국민의 지지와 정비된 제도적 장치를 기반으로 내부자원 동원에도 강점을 보일 수 있으므로 동맹국에 대한 지나친 의존과 책임전가를 피할 수 있다. 체제취약성이 낮으므로 특정정책 추진을 위한 대중 선동 및 현실 호도 등 정책 투명성과 합리성을 저하시키는 방식으로 내부단합을 꾀할 필요성도 적다. 정치적·사회적·계급적 분열과 대립이 적으므로 정책결정 과정상의 가치중립성과 합리성이 강화되고, 비판적 정책검증 및 심의 제도가 효율적으로

251. '경제유인책은 적대국에 상징적, 경제적 양여(Concessions) 또는 정책적 호의(Favors)를 제공함으로써 적대국의 정책변화를 유도하는 것에 목표를 둔 일종의 경제적 포용 또는 매수전략을 말한다.' 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. 129. 경제유인책(經濟誘引策)의 정책수단과 집행방향에 대한 논의는 다음을 참조. Miroslav Nincic, "Getting What You Want: Positive Inducements in International Relations," *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010), pp. 138~183.

252. 다음을 참조. Schweller, "Unanswered Threats," p. 193.

I
II
III
IV
V
VI
VII

● 그림 VI-2 국가 결집도와 Balancing Pattern

Model I

응집력이 높은 국가(Coherent State)

[외부위협 발생] →
 [사회부문 응집력 고(高) + 체제 취약성 저(低) + 엘리트 응집력 高] →
 [엘리트의 Balancing에 대한 Consensus 확립] →
 [Cost-Effective Balancing Behaviors]

Model II

양극화된 민주국가(Polarized Democratic State)

[외부 위협 발생 + 위기 전 사회 및 정부 불안] →
 [외부환경이 위험하다는 점과 균형정책이 필요하다는 점에 관한 엘리트 간
 부분적 Consensus] →
 [동맹 및 견제 대상국가 선별, 정책수단 선정 시 엘리트 집단 및 사회부문의
 분열(Fragmentation)] →
 [정부 분열 가속화] →
 [Underbalancing, Nonbalancing, Half-Measures]
 ▲현재 한국 상황 설명에 적용가능

Model III

극단적 분열국가(Incoherent State)

[외부 위협 발생] →
 [사회분열 + 체제 취약성 증가 + 엘리트 집단 분열] →
 [위협 대응 방안에 대한 엘리트 의견 충돌(Disagreement) 또는 Balancing
 반대로의 의견 취합] →
 [Underbalancing + 국가분열(내전상황 등) 가능성 증대]
 ▲북한의 잠정적 대남전략 목표

출처: 다음의 논의를 그림으로 한국 상황을 고려하여 수정 후 정리

Randall L. Sweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, pp. 62~68.

가동되기 때문에 외부환경 및 위협요인에 대한 보다 객관적 분석이 이뤄질 가능성이 높아 정세오판 및 도그마(Dogma)화된 신념으로 빚어질 수 있는 정책실패 확률을 줄일 수 있다.²⁵³

<그림 VI-2>의 Model-II는 외부위기 발생 이전에 이미 정부 및 사회불안과 양극화로 내부분열(Fragmentation)에 직면한 민주국가를 상징하고 있다. 대표적인 사례는 전전(戰前) 영국 상황이다. 1930년대의 영국사회는 대공황과 뒤를 이은 인플레이션의 후유증으로 사회적 양극화 현상이 심화되면서 계급적 및 이념적 대립과 반목도 격화되었다. 점차 분명해지는 소위 ‘독일 재앙(German Peril)’은²⁵⁴ 위협의 근원(대륙에서의 독일의 군사적 팽창주의)이 무엇인가에 대한 엘리트 컨센서스(Consensus)를 만들어내는 효과를 가져왔지만, 대응정책 수립에 있어서는 분열을 노정하였다. 사회적·정치적 대립은 위기에 대응한 국가전략 수립에도 투영되었다. 광범위한 재무장, 독일포위를 위한 러시아 및 프랑스와의 대동맹(Grand Alliance), 침략국 억제와 독일 비무장화를 강제하기 위한 국제연맹의 무장기구화, 남부 및 동유럽 방위 공약 등을 요체로 하는 처칠(Churchill)의 ‘억제정책론’과 적극적(Active) 대독유화정책, 본토방위에 주력하는 제한적 재무장, 대륙에 대한 제한적 공약을 중심으로 하는 챔벌린(Chamberlain)의 유화정책 주장이 대립하는 정부분열 양상이 나타났다.²⁵⁵

위협에 실효적으로 대처하기 위해서는 재무장 및 동맹강화를 추진해야 하는데, 이는 사회적 소요사태와 노동계급 주도의 혁명적 체제 재편

²⁵³ 따라서 2차대전 전 보였던 방어숭배(Cult of the Defensive)와 같은 잘못된 인식(후일 독일군의 개전 초기 전격전의 성공적 수행이 증명한 바와 같이 실제 현실은 공격 전술에 유리한 전략적, 기술적 진전이 이뤄지고 있었다)에서 기인한 동맹 및 억제 정책실패 가능성이 감소하게 된다. 방어숭배의 인식상의 오류와 자기검증 실패에 대해서는 다음을 참조. John J. Mearsheimer, *Liddell Hart and the Weight of History* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp. 107~128.

²⁵⁴ Gustav Schmidt, “The Domestic Background to British Appeasement Policy,” Wolfgang Justin Mommsen, Lothar Kattenacker (eds.), *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement* (London: George Allen & Unwin, 1983), p. 109.

²⁵⁵ Schweller, “Unanswered Threats,” p. 193.

시도로 연결될 수 있는 즉, 이미 악화된 체제 취약성을 더욱 가중시킬 수 있는 위험성을 내포한 정책 옵션이었다. 노동당과 노조지도부는 전쟁준비에 대한 전폭적 지지를 얻기 위해서는 ‘부의 징집(Conscription of Wealth)’과 주요산업 국유화 공약이 필요할 것이라고 엄포를 놓고 있었다.²⁵⁶ 영국좌파는 재무장에 반대함으로써 사실상 유화론에 힘을 보태 독일의 팽창을 방관하는 결과를 초래하였다.²⁵⁷

또한 재무장은 과도한 재정지출과 대출, 숙련 노동자의 징집과 희소 자원의 차출 등으로 악성 인플레이션을 유발시켜 국내정치적 위기상황이 재현될 수 있다는 두려움이 보수당과 자유주의 진영 지도부에 만연되고 있었다.²⁵⁸ 결국 다수의 보수주의자, 노동 및 자유주의진영 내 평화주의자(Pacifists), 나치 동조자들의 지지를 업은 챔벌린식 유화정책론이 득세하게 된 배경으로 작용하였다. 내부적 위협과 외부적 위협에 대한 동시적 고려가 어중간한 대응조치들(Half-Measures)과 적대 세력의 요구에 순응하는 적극적 유화정책으로서 타협과 협상을 통한 분쟁해결(Negotiated Settlement),²⁵⁹ 그리고 비용전가와 과소견제로 연결되어 결국 전쟁 발발을 불러왔다. 소위 방어우리의 전략적 오판도 이러한 내부 정치적 분열의 토대 위에서 일종의 희망적 사고(Wishful Thinking)가 신념화된 것이라 볼 수 있다. 동맹국인 프랑스 역시 내부 분열에 직면, 영국과 유사한 비용 최소화 및 전가에 방점이 찍힌 정책

²⁵⁶- *Ibid.*, p. 194.

²⁵⁷-Sabine Wichert, “The British Left and Appeasement: Political Tactics or Alternative Policies?,” Wolfgang Justin Mommsen, Lothar Kattenacker (eds.), *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement* (London: George Allen & Unwin, 1983), pp. 125~141.

²⁵⁸-Gustav Schmidt, “The Domestic Background to British Appeasement Policy,” p. 109.

²⁵⁹-Schweller, “Unanswered Threats,” p. 193.

결정들을 내리게 되면서 침략정책에 대한 국제적 대독억제와 대형가리동맹은 실패로 끝나게 된다. 이어지는 3장에서 살펴보겠지만, <그림 VI-2>의 Model-II는 현재까지 한국의 대북 핵무장 억제 및 비핵화 정책의 한계를 설명하는 데 매우 유용한 분석틀을 제공해준다.

<그림 VI-2>의 Model-III에서 적시된 바와 같이, 극단적으로 분열된 국가에서는 어떤 방향으로든 엘리트 및 사회적 컨센서스를 이루는 것이 지난한 과제가 된다. 일관된 정책을 수립하는 데 실패하여 무대응 또는 과소(경우에 따라서는 과도)대응으로 귀결되기 쉬우며 외부위기는 오히려 심화된다. 잠재적으로 보다 큰 재앙은 국가 및 체제 자체가 극심한 대립과 갈등으로 내파될 가능성이 있다는 점이다. 외부의 적과 위협이 내부단합을 불러오는 것이 아니라, 정책 및 정치대립을 격화시키고 체제 취약성을 증가시켜 내전 및 혁명적 상황이 도래하게 된다. 제1차 세계대전 참전 중 혁명으로 도산한 제정러시아 사례가 이에 근접한다. 북한은 한국사회에 민족공조론을 유포시키는 한편, 주기적으로 극단적 핵위협과 군사적 긴장고조 행위를 감행하여 전쟁공포 분위기를 확산시키고자 해왔다.²⁶⁰ 한국사회에 분열과 대립을 증폭시키고자 하는 의도도 있는 것으로 보인다. 그러나 3차 핵위기 이후 현재까지 관찰되는 한국사회의 분위기를 고려해 볼 때, 북한이 실제로 한국의 내부분열 의도를 가지고 위기고조에 나섰다면 이는 오판에 근거한 것이라 볼 수 있을 것이다.

²⁶⁰ 북한은 핵 및 미사일 개발 등으로 비대칭전력의 양산으로 얻어진 군사적 자신감을 바탕으로 천안함 폭침 및 연평도 포격 사태 등 군사적 도발을 자행해 왔다. 2013년 3월 5일 정찰총국장 김영철은 정전협정 백지화, 한국 및 미 본토에 대한 핵 선제공격 가능성 등을 공개적으로 협박하며 한반도 군사적 긴장 상태를 극단적으로 고조시켰다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(2) 시사점

이상의 이론 조망과 사례검토를 통해 얻어진 시사점을 정리해보자. 첫째, 다극구조 하에서는 견제와 균형의 대내외 수단인 동맹과 동원을 적정히 배합하여야 한다는 점이다. 다극체제에서는 동맹행태상의 이상성이 나타날 개연성이 높으므로 내적동원을 통한 자위력 강화에도 노력을 기울여야 한다. 그러나 자위적 무장에 대한 지나친 강조는 동맹국의 비용전가(費用轉嫁)나 국가전략상의 상충, 그리고 이탈을 불러올 수 있으므로 양수단의 균형을 맞추는 데 주의를 기울여야 한다. 다극체제에서 동맹국의 이탈이나 공약 포기는 강대국조차도 내부동원만으로는 만회하기 어렵다.

둘째, 분명하고 믿을만한 공약(公約), 그리고 이행비용 부담조건과 방법에 관한 명확한 확정을 동맹국간 긴밀한 합의구축(Consensus-Building)과정을 거쳐 마련하여야 한다. 미국과 같은 해양 균형자(Off-Shore Balancer)는 특히 힘의 감소를 겪게될 때, 일종의 적응방책으로서 공약감축과 비용부담회피의 경향을 보이므로, 공약과 의무이행 약속을 독트린의 형태로 명문화, 공식화할 필요가 있다. 동맹 내 타방도 공동목표추진과 비용분담에 대한 확고한 의지를 천명하는 것이 요구된다. 일방의존이나 무임승차는 결국 견제동맹의 실효성을 저하시킨다. 상호비용전가라는 위협을 예방하는 한편, 위협국가(현 한국 상황에서는 사실상 핵보유국으로서 북한)의 동맹균열정책을 선제적으로 차단하는 효과를 거둘 수 있다.

셋째, 위협대응정책의 국내정치비용과 대외적 동맹유지비용 간 균형에 노력을 기울여, 비용합리성이 높은(Cost-Efficient) 대응전략을 수립하는데 총력을 기울여야 한다. 외부 위협에 대해서 아무리 견제 및 억제 효과가 큰 정책일지라도 비용지불이 불가능하게 되면 결국 파산한다. 특히, 국가응집력이 높지 않은 국가일수록 이 점에 주목해야 한다.

내부정치비용 지분을 회피하기 위해 동맹국에 비용을 떠넘기는 행태 못지않게 사회 및 정치통합을 근본적으로 파괴할 수 있는 무리한 무장정책의 추구도 효과적 수단이 될 수는 없다. 가장 큰 걸림돌은 외부위협을 내부정치로 끌어들이어 파당적 이익을 추구하거나 인기영합적(Populist) 행보로 현실위협요인을 호도하며 권력유지에 천착하는 정치행태이다. 위기를 관리하는 것이 아니라 증폭시키는 역효과를 초래한다. 내부분열이 지대한 국가일수록 공정하고 신중한 최고 리더십의 존재가 위기극복 여부를 좌우할 결정적 변인으로 작용할 수 있다.²⁶¹ 큰 리더십을 대체할 수 있는 유일한 길은 내부정치의 제도화 및 법치의 수준을 높여 나가야하고, 정치과정에 대한 투명성과 정치행위에 대한 귀책성(歸責性, Accountability)을 제도적으로 보장해야할 것이다.

이상의 시사점들은 다음 4절에서 과거정책의 실패원인을 규명하고, 현재 논의되고 있는 다양한 핵무장 북한 대응정책 대안들의 실효성을 검토하는 데 응용된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

²⁶¹ 성공적 경력(즉, 권력 지위의 획득 및 유지)과 정치적 생존을 추구하는 자기이익추구자(Self-Interested Actor)로서 직업정치인의 가정은 본문의 요구 사항과 배치된다. 위기에 처한 내파(內破)국가의 지도자는 자기초월적(Self-Distance) 헌신과 공공선 추구의 정열을 겸비할 것을 요구 받는다. Schumpeter식 직업정치인 가정과 제도화 필요성에 대해서 다음을 참조. Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1994), pp. 7~14.

4. 기존 대북 핵전략의 실패요인 진단 및 향후 대응방안

현재까지 한국의 북한 핵무장에 대응한 비핵화(非核化)정책은 6자 회담(SPT)체제를 대변되는 다자주의(Multilateralism) 및 국제주의(International Cooperation), 경제지원 및 부분적 경제제재, 햇볕정책 등 대북화해 및 관여(Engagement)정책, 한미동맹의 확장억제에 대한 의존 등 비용전가형 동맹정책 및 대화와 타협에 과도한 비중을 두는 유화정책이 주류를 이뤄왔다. 외부위협에 대한 과소견제 및 균형(Underbalancing)이 야기되었고, 핵위기를 방관 또는 악화시켜왔다. 북한은 지속적으로 핵무장 프로그램을 가동시켜 기술적 진전을 이루어 온 것으로 보이며, 최근의 3차 핵실험은 이를 입증하는 사태였다.²⁶² 핵무장 억제실패 원인과 과정을 살펴본 후, 현재 우리 사회에서 대안으로 검토되는 방안들을 비교, 검토한다.

가. 대북 핵정책의 실패원인

(1) 대내적 요인

현재까지 과소견제 및 균형을 배태하게 만든 대내적 요인들을 살펴 보자. 첫째, 북한의 핵무장 위기가 본격화된 1989년²⁶³ 직전 10년간 진

²⁶² 현재까지 북한의 핵무기 프로그램의 추진 과정과 기술적 진전에 대해서는 다음을 참조. Mary Beth Nikitin, "North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues," *Congressional Research Service*, April 3, 2013.

²⁶³ 북한의 핵무장 욕구의 기원은 공식적으로 1956년 조소(朝蘇)원자력협정 체결 당시 까지 거슬러 올라갈 수 있을 것이다. 그러나 현재의 위기로 연결된 핵문제는 1989년 프랑스의 한 상업위성에 의해 촬영된 영변 핵시설물 위성사진이 공개되면서부터 시작되었다. 소위 1987년 6월 항쟁이 한국 민주화를 거스를 수 없는 대세로 만든 지 2년도 채 지나지 않은 시점이었다.

행된 급격한 민주화과정의 후유증과 과도기적 체제이행이 불러온 정 부취약성의 증대를 들 수 있다. 민주체제의 이행은 장기적으로 체제안 정에 도움을 줄 수 있으나, 중단기 이행과도기 중에는 정부의 동원력 및 응집력의 저하를 초래하곤 한다.²⁶⁴ 민주화를 견인한 국민의 힘을 바탕으로 집권에 성공한 후속 문민정부들이 저하된 체제응집력에도 불구하고 시민들의 부담을 줄 수 있는 내부자원동원에 초점을 맞추는 자체 국방력 및 억지력 강화와 이를 기반으로 한 대북견제 및 억제정 책을 추진한다는 것은 지지세력과 선거구민(Constituencies)의 이탈 이나 저항을 불러올 수 있는 정치적으로 큰 부담을 주는 과제였다. 특 히 과도기적 혼란수습에 매진한 노태우 정부나 강력한 ‘문민화 숙청작 업’을 진행한 김영삼 정부하에서, 군부의 정치영향력 복귀를 불러올 수 도 있는 국방안보정책이 추진된다는 것은 난망한 일이었다. 군부통치 기 간 중에는 북한의 군사력과 침략의도에 대해 과대평가하는 양상이 보 였다면, 이후 문민통치기에는 오히려 북한을 과소평가하거나 한·미동맹의 억제력에 대한 낙관적 견해가 대세를 이루면서 방어우선주의 관념이 유포되었다. 급격한 민군관계 변화의 다른 표현이라 할 수 있다. 군의 영향력 및 자율성 약화는 자구적 ‘무장’ 방식을 통한 견제와 균형정책 수립 및 추진을 더욱 어렵게 만들었다.

둘째, 사회적 분열과 갈등은 과도기 민주국가로서 한국이 일관되고 강력한 대북 핵압박정책을 구사하기 어렵게 만드는 중요요인이 되었다.

²⁶⁴ 제도와 수준이 빈약한 초창기 민주국가는 응집력이 현저히 저하된 불안정한 체제의 모습을 띌 수 있다. 체제내적 불안정성을 모면하기 위해 통치계층은 초민족주의적(Hyper-Nationalism) 군중동원과 호전적 대외정책을 경쟁적으로 추진하면서 전쟁 위험성을 고조시키기도 한다고 한다. Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratization and the Danger of War,” *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp. 5~38.

권위주의 통치기 중 수면 하에 침잠해 있던 갈등요인들이 분출되면서 사회응집력이 저하되었다. 시민권 및 사회적 기본권의 확대와 참정권의 실질적 확대로 본격적인 대중정치 시대가 개막되었다. 정당, 노조, 학생 운동단체, 진보시민단체 및 이념집단의 사회참여와 정치활동이 활성화 되면서 계급·이념·지역 간 반목이 확대되었다. 민주정치가 제도적으로 정착되지 않은 상황에서 대중정치적 유동성은 급속히 증대되었고, 사회적 응집력은 급격히 약화되었다. 1997년 외환위기와 급격한 경제자유화 및 시장개방은 한국사회의 양극화 현상(Social Polarization)을 증폭시켰고, 이를 바탕으로 소위 진보이념집단은 근로자 및 지식인 계층으로부터의 지지를 넓혀 가면서 대안적 정치, 사회세력으로 자리매김하게 되었다. 이들의 이념적, 민족주의적 성향은 전통적, 현실주의적 안보규범과는 배치되는 것이었다. 정부 주요정책에 대한 사회적 거부권 행사집단(Veto Players)으로서 진보그룹의 세가 확장되면서 이들 세력과 직접적 마찰을 기피하게 된 직업정치인 등 정치엘리트 집단으로서는 내부동원을 통한 외부위협 견제정책을 터부시하게 되었다. 노골적인 북한동조 세력까지 수면 위로 부상하면서, 군비확충을 통한 견제 및 균형정책을 대북 대결정책 또는 냉전의 유산, 기피대상으로 여기게 만들었다. 군사적으로는 한미동맹의 억제력에 의존하며, 북핵대응으로는 미·북협상이나 6자회담 등 국제주의적 접근법에 기대며 국내정치적 부담 회피를 의도로 하는 대응정책이 탄생한 사회적 배경이다.

셋째, 대북문제에 관한 사회분열과 진영 간 대립은 고스란히 엘리트 그룹의 분열로 이어졌다. 소위 햇볕정책의 정책적 가정과 가설들을 검증 없이 신념화한 협상타협파 및 유화론자들과 한·미동맹 및 확장억제 체제 복원, 그리고 상호성에 기초한 상호호혜적 남북관계 재건축을 주장하는 대북원칙론자들 간의 대립은 그 백미였다. 양 진영은 한국정치

상의 거대 거부권 집단(Veto Player)들로서 여타 주요 국내정치 현안에 관한 대립 및 갈등과 맞물려 상호발목잡기로 대북억제정책의 효용성을 저하시켜왔다. 이러한 엘리트 분열은 누가 외부 위협세력인지, 누구와 동맹을 맺어야 하는지, 어떤 수단을 동원해야 하는지 등 가장 기초적인 인식론적 문제에 관한 엘리트 컨센서스 형성마저 불가능하게 하였다. 소위 북한 주적 논쟁, 동북아균형자 논쟁, NLL 재설정 논쟁, 소위 낮은 단계 연방제의 이적성 및 위험논쟁 등이 그것이다. 어느 진영의 주장이 더 타당한지에 관한 찬반대립은 다시 한국사회에 투사되어, 사회 분열을 더욱 가중시켰다. 엘리트집단 간 정책의견 조율, 일관된 정책의 수립, 그리고 효과적 정책집행이 사실상 불가능해지면서 북핵억제 및 한반도비핵화 문제를 국제사회에 전가하는 주인의식 부재 현상이 나타났다. 내부분열양상이 전형적인 비용전가 행태로 국제사회에 표출된 것이다.

이상의 내부정치상의 분열 사유로 재무장과 동맹강화를 통해 외부 위협에 대처하는 적정한 균형정책을 수립, 효과적으로 이행하는 데 실패해 왔다. 6자회담(Six Party Talks: SPT)으로 대변되는 국제사회의 노력도 근본적 한계점을 노정하며 북한의 핵무장을 억제하는 데 성공하지 못하였다.

(2) 국제주의와 6자회담(SPT)체제의 한계

현재 중국정부가 희망하듯이 6자회담이 향후 비핵화 추진기제로 재등장할 수 있을지 판단하기 위해 6자회담의 구조적 제약성에 관해 논해본다. 6자회담이 그간 북한 비핵화 목표 달성에 실효적 도구로서 제대로 기능하여 왔는지는 매우 의문스럽다. 북한의 플루토늄 핵무기 개발을 억제하지도 못했을 뿐만 아니라 약속을 이행하지 않는 북한과 같

I

II

III

IV

V

VI

VII

은 일탈행위자를 효과적으로 제재할 수도 없었으며 우라늄농축프로그램 추진을 사전에 차단하지도 못했다.

오히려 북한이 비핵화 대가로 주어진 경제지원을 향유하면서 핵무기 및 운반매체개발에 필요한 시간을 버는 것을 방조한 측면마저 있다. 결국, 북한의 3차 핵실험으로 6자회담은 파탄상황에 직면하게 되었다. 보다 심각한 문제는 이러한 낮은 실효성이 단지 전술상의 실책이나 방법론상의 문제가 아닌 근본적이며 구조적인 한계에서 연유된 것으로 보인다는 점이다. 6자회담의 한계는 회담참가국들 간의 이해관계 상충과 하나의 국제레짐(International Regime)²⁶⁵으로서 6자회담체제가 가지는 취약성에서 찾아볼 수 있다.

6자회담의 실효성을 제약하는 요인으로 무엇보다도 회담참여자들의 평화적(즉 협상과 보상을 통한) 북한 비핵화 달성이라는 공동의 목표에 대한 동기의 강약과 공약정도가 상이하다는 점을 들 수 있다.²⁶⁶ 6자회담이 참가자들의 행위를 규범적·절차적으로 수렴하여, 비핵화라는 공공선을 조직적으로 생산해내는 다자적(Multilateral) 국제체제로 순기능하기보다는 각 행위자들이 개별국가이익을 도모하는 이전투구의 지리멸렬한 게임의 장으로 둔갑할 개연성이 근본적으로 높을 수밖에 없었다.

6자회담의 주참가국인 미국과 중국이나 그 대상인 북한의 이해관계 득실이 상이하므로 최선의 경우라 할지라도 6자회담체제는 한반도의

²⁶⁵ 국제레짐은 국제관계상의 주어진 일정영역에 참여하는 행위자(예, 개별주권국가)들의 (행위방식이나 정책결정의 결과에 대한) 기대치가 수렴될 수 있는 암묵적 또는 명시적 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차를 의미한다. Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

²⁶⁶ John Park, "Inside Multilateralism: The Six-Party Talks," *Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 4 (Autumn 2005), pp. 75~91.

현상유지 및 관리, 그리고 보상을 통한 북핵개발 속도의 상대적 지연 이상의 결과를 얻어내기는 힘든 구조적 한계를 가지고 있다. 향후 북한이 전술적 변용으로 비핵화 원칙에 재차 동의할지라도 이전에 그랬던 것처럼 협상 이행과정을 지루하게 끌고나갈 것임은 자명하다.²⁶⁷

국제레짐으로서 6자회담 체제는 특히 합의사항의 ‘이행’ 및 불이행시의 ‘제재’ 양면에서 취약점을 드러내어 왔다. 일탈행위자의 감시·검증(Verification) 및 제재장치가 미약하며 IAEA, UN 등 또 다른 국제기구에 이러한 책무를 이관해 왔는데, 그동안 이러한 이원화된 작동방식이 북한의 의무 준수를 강제하거나 여타 참가국의 의무 및 공약 이행을 구속하는 효과를 거두어 왔다고 말할 수는 없다.²⁶⁸ 중국이나 북한에 6자회담 합의사항 이행의무나 국제사회의 제재 요구수행을 강제할 어떠한 수단도 6자회담 체제는 가지고 있지 못하다.

북한은 6자회담의 형식을 빌려 핵무기 개발을 위한 시간과 자원을 벌었고 핵보유가 기정사실화되면 6자회담 재참가를 통해 정상적 핵보유국으로 인정받거나 또는 북한-미국 간 평화협정체제를 유인하는 도구로 사용하고자 할 것이다. 물론 그것도 값비싼 초대비를 수령한 연후에 일이다. ‘같은 말을 두 번 사지 않기 위한’ 미국의 전략적 인내(Patience)나 의도된 방관(Negligence) 정책이 효험을 거두지 못하고 있는 반면, 북한은 핵무기 및 탄도미사일 개발과 우라늄 농축 프로그램 개발을 줄기차게 진행해 왔다. 중국은 북한체제의 지속과 한반도 분단

²⁶⁷-Siegfried S. Hecker, “Lessons Learned from the North Korean Nuclear Crises,” *Daedalus*, Issue 44 (Winter 2010), p. 54.

²⁶⁸-9.19 공동 선언 자체가 북한의 NPT 및 IAEA 복귀를 근본 원칙의 하나로 적시하고 있는 형편이다. 양대 핵확산방지 레짐에서 이미 무단이탈한 북한과 북한의 핵무기 개발 프로그램에 관련된 문제를 다시 이들 기관에 맡겨야 하는 모순적 상황이 발생한 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

3의 ‘평화적’ 고착 및 동북아 세력 균형상태의 항구적 보존을 지역 내 주요 행위자가 참가하는 6자회담이라는 다자간협의체를 통하여 인정 받으면서도, 그 비용을 타국에 전가하고자 하는 역설적 목표를 추구하고 있는 듯하다. 이러한 점은 비록 방향성은 다르더라도 미국의 북핵 문제를 취급하는 태도에서도 유사하게 드러나는데, 미·중 양국의 북핵 문제접근법은 비용전가라는 키워드로 요약될 수 있다. 상대의 비용부담으로 자신의 전략적 목표를 달성할 수 있다면 금상첨화일 것이다.

정리하면, 6자회담 체제는 합의사항의 이행의무 실현 및 불성실 이행에 대한 감시와 제재의 측면에서 구조적으로 취약했던 반면, 개별 참여자들이 자국이익실현을 위한 정치게임의 장으로서 활발히 활용되어 온 측면이 강하다. 북한의 핵무장 문제가 국가의 생존과 안보상황 변화에 직결되는 한국은 약점이 많은 6자회담 체계에 북핵문제해결을 의지하게 되면서 자국의 안전을 타인들의 선의에 맡기는 상황에 처하게 했다. 한국이 자신의 문제를 국제사회에 전가하였듯이 6자회담 참가국들도 서로에게 비용부담을 전가해 왔다. 다극체제 방어우위 안보 환경²⁶⁹ 하에서 흔히 나타나는 국가행태들이 북핵문제 처리과정에서도 재연되고 있는 것이다. 한국과 국제사회의 표류 속에 오늘날 우리가 목도하게 된 것이 바로 핵무장 북한과 그들의 핵공갈이다.

²⁶⁹-MAD(상호확증파괴 전략)체제 하 핵강대국들이 방어와 억제 위주의 전략적 인식을 공유하게 되는 것은 어찌 보면 합리적이다.

나. 대안과 제안: 대북핵억제 동북아 안보체제의 구축과 전략적 점진주의

북한의 3차 핵실험으로 국가생존위기가 전면 대두됨에 따라 우리 사회에서는 사실상의 실패로 끝난 그간의 미온적 대응책에 대한 비판과 다양한 대응조치 대안들이 논의되기 시작했다. 이 장에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 북한의 사실상 핵보유 효과를 최소화 또는 상쇄하면서, 그리고 핵억제 및 한국의 역량강화라는 목표를 가장 효율적인 투자비용으로 얻어낼 수 있는 정책대안을 강구해 본다.

● 그림 VI-3 북핵 대응정책 스펙트럼

Bandwagon	Underbalancing		Balancing	Hyper-Balancing	
북한동조	Appeasement Re-Engagement	Half-Measures	동맹강화	핵무장	극단적 자위론
평화체제론 민족통일선선론 친중-반미론 연방제통일론	햇볕정책 2.0 6자회담 재개론 국제기구의 존론 [실패정책의 반복위험]	기존핵억제 체제의 강화 New 6자회담 경제제재 강화론	미전술핵무기 재배치론 동북핵안보 Doctrine Nuclear Sharing	점진적 준비론	즉식 착수론 선제 예방 폭격

이 글에서는 중단기적 대응으로 한·미 간 긴밀한 공조로 ‘동북아 핵안보 및 비확산독트린’(이하 북핵억제 독트린으로 줄임)의 천명과 이에 기초한 한·미·일 삼각동맹의 확장억제력 강화(단기목표)와 동북아 핵억제 안보레짐(Security Regime)의 구축(중기목표)을, 장기적으로는 동북아정세의 구조적 변경가능성과 한·미동맹관계의 재조정에 대비하여 점진적 준비론을 제안한다.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

(1) 대안들의 비교

<그림 VI-3>은 우리 사회에서 논의되고 있는 주요 대안들을 북한 핵보유 및 핵공갈이라는 외부위협에 대한 견제와 균형의 강도에 따라 재배열하였다. 이 글에서 주장되는 ‘북핵 억제 독트린 및 동북아 비확산레짐 건설’과 장기적인 핵능력향상준비론은 동맹강화와 재무장정책 간 균형을 맞추는 것을 목표로 한다.

현재의 한반도 상황과 국제질서 상의 한국의 위치, 그리고 한·미동맹의 필수불가결성 등을 고려할 때, 비용 대 효과(費用 對 效果)면에서 그리고 실현가능성 면에서, 가장 적절한 수준의 견제 및 균형 잠재력을 발휘할 수 있을 것으로 기대된다. 북핵억제 및 견제에 역효과를 초래할 수 있는 북한 동조론자들의 이념적·편승론적 대안들을 제외한 여타 대안들은 상호배타적으로만 볼 수는 없으며 상호수용으로 정책 유연성을 높이는데 기여할 수도 있다.

북한 동조론자들은 북한의 불법적 핵보유와 반인륜적 핵공갈을 반미·반한·반제의 폐쇄적, 인종적 민족주의에 기초한 민족공조론과 통일전선론으로 정당화한다. 북한의 현상변경, 평화파괴 공세에 편승(Bandwagon)하는 주장으로 외부위기를 국내정치로 끌어들이 분열과 대립을 조장하는 역효과를 내고 있다. 반면 이들의 주장을 통해 북한 핵무장의 의도를 읽어낼 수 있다. 즉 북한은 핵무장을 통해 세습독재체제를 대내외 위협요소들로부터 결사옹위하는 한편, 적극적으로는 핵공갈로 한·미동맹의 균열을 가속화시키고 정전협정을 평화체제 등으로 전환, 미국의 개입가능성을 최소화하면서 고립되고 분열된 한국사회에 무기력증과 연방제통일론 등의 유사평화론을 확산시키려는 의도를 지닌 것으로 추측된다. 이들 편승론자들은 타협 및 기회주의적 협상과 및 햇볕정책 재도입론자 등 온건 유회파들과의 유대를 통해 일종의 거부권 행사 집

단으로서 영향력 확대를 기하고 있는 것으로 보인다.

북한동조론의 대책에는 자위적 핵무장 즉각 착수론과 북한 핵시설에 대한 선제예방공격론 등의 강경대응책이 존재한다. 즉각착수론은 동맹국인 미국이 ‘핵없는 세상’을 모토로 추진하고 있는 비확산정책과 NPT 및 IAEA로 대변되는 국제 비확산 레짐의 목표와 사실상 정면배치되는 대안이다. 자력갱생의 고립주의로 국제사회와 분리된 채 기형적으로 생존을 유지하고 있는 북한과 달리 한국은 국제시장에 명운을 건 자원수입과 수출로 유지되는 개방경제 구조를 가지고 있어 대외적 의존도가 매우 높은 편이다. 약간의 경제제재만으로도 치명적 타격을 입을 수 있다.

그러나 보다 심각한 문제는 단기적으로 파생될 수 있는 미국과의 동맹균열이다. 북한의 핵위협을 목전에 두고 최후의 역제지렛대로 기능하고 있는 한·미동맹의 균열을 초래한다는 것은 바람직하지 못하다. 한국이 “NPT체제에서 이탈한다면, 북한 핵공격에 대한 취약성은 오히려 증대될 수 있으며, 중국, 일본 및 러시아와의 관계도 얼어붙을 수 있다.”²⁷⁰ 또한 핵무장 즉각착수론이 초래할 수 있는 내부정치적 대립과 갈등은, 현재의 한국사회가 보이고 있는 낮은 응집력과 체제안정성을 고려할 때 치명적일 수 있다. 내부분쟁으로 온전히 정책으로 추진되지도 못한 채 한·미동맹만 분열시키는 위태한 상황이 연출될 수 있다. 실제 정책대안으로 추진되기보다는 이에 대한 사회적 요구를 대미협상의 지렛대로 삼아 미국 측의 공약과 양해를 얻어내는 이차원 게임의 기제로 활용될 수 있다.

²⁷⁰-Mark Hibbs, “Will South Korea Go Nuclear? What the North’s Provocation Mean for Washington’s Relations with Seoul,” *Foreign Policy*, March 15, 2013, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/15/will_south_korea_go_nuclear>.

I
II
III
IV
V
VI
VII

정책실효성을 논할 때 고려해야 될 사항들로 이행시점(Timing)과 실현가능성 등을 들 수 있다. 북핵시설 및 무기고에 대한 예방폭격론은 소련의 급작스런 붕괴로 고립, 무력화된 1차 핵위기 당시의 북한을 대상으로 한 정책이라면 실효성과 실현성 높은 대안으로 고려될 수 있었을 것이다. 그러나 이미 사실상 핵무기를 보유한 현재의 북한을 대상으로는 실효성이 떨어진다. 도발징후에 대한 선제타격을 강조하는 적극적 억제(Proactive Deterrence) 개념을 도입하더라도 선제예방공격은 전면적 징후포착을 전제로 해야 보다 높은 억제력을 발휘할 수 있을 것이고, 위기관리의 한 수단 또는 대북압박용으로 사용할 수는 있을 것이다.

무엇보다도 대북억제력을 제고하여 언고자하는 바로 그 목적, 즉 한국의 안전과 생존을 스스로 위태롭게 만들 수 있는 모순적 대안이다. 이 글에서는 두 대안들을 위기관리(Crisis Management) 상의 억제제도구나 대미협상 카드로서는 유용할 수 있으나, 근본적 북핵 억제정책으로서는 과도견제(Hyper-Balancing)를 유발할 수 있는 대응으로 간주한다. 미국 핵우산의 신뢰도가 결정적으로 손상되는 사태가 발생되기 까지 한국정부는 신중하고 조심스런 접근법을 구사할 필요가 있다.²⁷¹

반면 햇볕정책 재도입론, 협상과 타협을 통한 위기수습 또는 봉합론, 6자회담의 단순재개론, 국제사회의존론 등은 이미 실패한 기존의 정책을 답습하는 실효성 없는 유희책이자 미봉책으로 여겨진다. 비록 평화를 희구하는 균중적 심리와 한국사회에 잠재된 혈연적 민족주의정서 등을 자극하며, 내부정치상의 진영논리로서는 유용하게 차용될 수 있을지는 모르겠지만 북핵억제 목적용으로는 적합하지 않은 유희정책으

²⁷¹-Mearsheimer는 최근 인터뷰에서 미국의 핵우산에 대한 신뢰도가 급감하게 될 경우, 한국정부도 자위적 핵무장에 나설 수밖에 없을 것이라 예상한다. *Joongang Daily*, February 23, 2013.

로 볼 수 있다. 대북 관여정책과 화해정책은 대북 억제체제가 확립된 이후, 긴장완화나 북한정상국가화 및 통일전략의 일환으로써 추진되어야 할 것이다. 이미 살펴본 바 있듯이 위기대처 정책으로서 유화책은 억제 및 견제의 내부적 비용을 동맹국에 떠넘기는 행태로 연결되며, 결국 과소견제(Underbalancing)상태로 귀결되어 위기구조를 심화시킬 수 있다.

(2) 핵안보 및 비확산독트린과 전략적 점진주의

기존의 한·미동맹의 억제력을 제고하는 한편, 한국군의 재래식(Conventional) 고도 정밀타격능력을 강화하는 방안이 현재 한·미 양국에서 논의되고 있다. 또한 미국의 방위공약을 기존의 한미연례안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM) 등을 통해 강화하여 명문화하는 한편, 신설되는 확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee)를 정례화하여 미국이 제공하는 핵우산의 신뢰도를 높이려는 시도도 진행되고 있다.

3차 핵실험으로 야기된 위기상황에서 미국은 핵항모 및 핵미사일(SLBM) 탑재 원자력잠수함의 한국 근해 순항, 핵무기 발사가 가능한 전략 폭격기 파견 등으로 억지능력 과시를 위한 다양한 방안들을 선보인 바 있다. 그러나 이러한 구체적이지만 분산적 장치들과 의지의 표현은 이 글에서 제안된 ‘북핵억제 독트린’ 천명으로 강력한 확장억제 의지와 방위공약이 국제사회에 분명히 천명된 이후, 그 구체적 실천방안 패키지(Package)로서 체계화될 때 보다 더 큰 효과를 거둘 수 있을 것이다. 양국정상에 의해 공동으로 발의된 북핵억제 독트린이 공표될 때, 유령과 같이 둘러보는 신뢰성 문제도 희석될 수 있을 것이다. 이는 한국국민에 대한 재보장 선언이자 북한 핵무장의 무용성을 북한 수뇌

I
II
III
IV
V
VI
VII

부 및 중국 등 잠재적 북한 후원국에 강력히 고시하는 계고장으로도 기능할 수 있을 것이다.

북핵억제 및 비핵화를 명료한 원칙으로 가다듬은 ‘동북아 핵안보 및 비확산독트린’의 공식적 천명 없이 단순한 억제장치들의 열거는 문제의 복잡성을 증가시킬 소지가 있을 뿐만이 아니라, 불확실성과 오판의 빌미를 북한에 제공하는 어설픈 방안(Half-Measures)으로 그칠 수 있다. 북한에 대한 검증 가능한 비핵화(Verifiable De-Nuclearization)의 강제 설득 및 불응 시의 제재 기구로서 재구성된 새로운 SPT체제(SPT-2)도²⁷² 이러한 독트린의 기초 하에 다자적 핵확산방지 기제의 하나로 채용되어야, 소기의 성과를 낼 수 있을 것이다.

북한 비핵화 후 재철수를 조건으로 하는 전술핵무기 한반도 재배치론이 실현된다면 미국의 한국 방위 및 확장억제 의지를 구체화하는 강력한 견제 및 억제 기제로 작동할 수 있을 것이다.²⁷³ 한반도 비핵화선언에 따른 전술핵 철수는 사실상 북한의 전략에 말려든 오판의 산물이기도 하지만²⁷⁴ 다른 한편, 냉전구조 해체 후 국제질서 재편 과정상의 파생물이기도 하다. 따라서 전술핵 재배치 문제는 남북한은 물론 중국, 러시아 등 주변 강대국과의 불협화음을 야기할 수 있는 방안이기도 하다. 특히 미·중관계의 급랭과 대결심화를 가져올 수도 있는 휘발성을

²⁷² SPT 참가국들의 동태와 STP-2에 관한 논의는 다음을 참조. Chung Eun-sook, "Long-Stalled Six-Party Talks on North Korea's Nuclear Program: Positions of Countries Involved," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 25, No. 1 (March 2013), pp. 1~15.

²⁷³ 재배치론의 주요 논거는 다음을 참조. 전성훈, 『미국의 대한(對韓) 핵우산정책에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 218~241.

²⁷⁴ 전(前)통일연구원장 김태우 박사는 북핵위기에 대응한 핵무장론의 초기 주창자들 중 한 명이다. 최근 저서에서 1991년 노태우 정부가 ‘농축과 재처리의 포기’ 선언을 한 것은 우리의 우매한 행정책 역사의 시발이었다고 일갈한다. 김태우, 『북핵을 넘어 통일로』 (서울: 명인문화사, 2012) 참조.

지니고 있기 때문에, 현재 중국을 경유한 북한 압박에 노력을 경주하고 있는 미국의 입장에서 선뜻 내키는 대안으로 여겨지는 않을 것이다.

또한 북한의 핵무장을 영구화시키고, 한반도 냉전구조의 재립을 불러올 잠재적 위험성도 내포하고 있다. 북핵억제 독트린의 명확한 표명 후에도 북한의 도전과 시험으로 위기구조가 심화될 때 재배치 문제가 보다 구체적으로 거론될 수 있을 것이다. 북핵억제 독트린을 통한 억제외의 선행적 재공약은 전술핵 재배치 문제에 대한 미국 측의 협조를 이끌어내는 데도 유리한 환경적 요소로 작용할 것이다. 또한 재배치의 정당성을 주변국과 국제사회에 보다 설득력 있게 주장할 수도 있을 것이다.

북핵억제 독트린에는 북한 핵위협에 노출된 미국의 동맹국들인 한국과 일본을 대상으로 하는 미국의 억제외지 재천명을 담고 있어야 할 것이며, 현 미국 정부가 추진하고 있는 비확산 노력에 대한 한국 측의 지지와 공동보조 의지도 투영되어야 할 것이다. 또한 동북아 핵안전 및 비확산 추진비용에 대한 분담의지를 분명히 밝혀야 할 것이다. 북핵억제 독트린 발표의 후속조치 일환으로 한·미·일 삼국은 중국, 러시아 등 대륙의 중대한 청중들에게 북핵문제 해결 및 동북아 비확산 체제 구축을 위한 협의체를 제안하며 그들의 지위에 대한 재보장을 간접적으로 약속하는 한편, 북한문제 해결을 위한 동북아 공조체제 구축을 시도해 볼 수 있을 것이다.

점진적 준비론은 동맹국인 미국과 사전협의된 조율된 방식으로 핵능력의 향상을 기하면서 유사시를 대비하는 전략이다. 한국이 동맹국과의 조정된 합의를 거쳐 무리 없이 점진적으로 핵연료 생산 및 재처리공정 사이클을 완성해 놓는다면 향후 유연하고 다양한 핵억제 전략을 구사할 토대를 구축하게 되는 셈이다. 이를 통해 향후 전개될 수 있는 미국의 군사력 감축과 공약 축소를 공백없이 채워 나갈 수도 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

예컨대, 미래에 한·미 양국의 전략적 목표에 반하는 위협세력이 동북아에 등장했을 때, 한국의 핵무장은 미국과의 공동관리 및 통제를 전제로 안정되게 추진될 수도 있을 것이며, 국제사회의 용인도 자연스럽게 얻어 낼 수 있을 것이다. 이런 과정을 거쳐 배치된 핵전력에 대한 한미 역핵공유(逆核共有, Reversed Nuclear Sharing)도 고려될 수 있다.²⁷⁵ 전략적 점진주의와 단계적 준비론은 북한 핵문제가 해소된 이후에도 미래에 파생될 수 있는 다양한 안보 위해요인들에 적절히 대처해 나갈 수 있는 생존능력을 한국에 제공해줄 것이다.

(3) 소결론

결론에 같음하여 이 글에서 제안된 중단기적인 해법으로서 핵안보 및 비확산 독트린 체제의 구축과 장기적 목표를 지닌 점진적 준비론의 유용성에 관해 살펴본다. 다음과 같은 점에서 비용대비 효과가 높은 대북 핵억제 및 견제정책으로 기능할 수 있을 것으로 기대된다.

첫째, 견제와 균형의 양대 수단으로서 동맹과 무장의 적정균형을 이끌어 낼 수 있다는 점을 들 수 있다. 북핵억제 독트린은 동맹에 보다 치중한 전략이지만, 3차 핵위기로 고조된 한반도 위기상황을 통제하는데 시의적절하게 기여할 수 있다. 준비론은 동맹의존도를 줄이면서 내부동원력을 증진시킬 수 있는 방안으로 제안되었다. 특히 평화적 핵이용 능력이 강화되면서 동시에 경제적 수익 창출도 기대될 수 있으므로,

²⁷⁵ 탈냉전 후 양극구조를 대신한 다극체제가 성립될 것이라 예상하며, 미국은 쇠퇴하는 국력에 걸맞게 대외방위공약과 개입을 점진적으로 축소해 나아가는 적응정책을 고려할 필요가 있다고 주장한다. 안보공약 축소에 같음하여 독일 및 일본 등 준비된, 신중한 대외정책을 추진할 수 있는 믿음만한 우방들에 대해 공동 통제된, 조율된 방식의 핵무장을 원조하는 대안적 전략도 고려해 볼 것을 제안한다. John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," pp. 5~56.

비록 내부동원을 통한 견제책이기는 하지만 비용부담을 최소화할 수 있는 방안이다.

둘째, 동맹의 균열방지와 책임분담에 기여할 수 있다. 북핵억제 독트린은 다극구조에서 흔히 나타나기 쉬운 비용전가 현상을 억제하는 조치로 기능할 수 있을 것이다. 동맹국인 미국의 공약과 확장억제 의지를 확인하는 한편, 한국의 분담을 명기함으로써 동맹을 공고히 할 수 있을 것이다. 북핵억제 독트린은 미국 측의 부담증가도 일정수준에서 그치게 할 수 있는 방안이자 동시에 한국은 물론 일본의 안보에도 기여할 수 있기 때문에 미국이 구축해 놓은 기존의 동북아 안보시스템을 보완하는 기제로 운영될 수 있다. 북핵억제 독트린과 준비책의 동시추진은 지금까지 한국이 추구해왔던 국제협력의 원칙과 배치되지 않으면서도 대북 억제 및 견제효과를 얻는데 도움을 줄 것이다. 장기적으로는 한국이 미국의 신뢰와 지지하에 주요한 동북아 질서 담당자이자 전략적 파트너로 격상된 지위를 얻는데 도움을 줄 수 있다.

셋째, 북핵억제 독트린과 준비책의 상호보완적 추진은 내부정치 및 정책결정과정상의 분열을 최소화하면서도 광범위한 사회적, 국민적 합의를 도출해 낼 수 있는 방안으로 역할을 할 수 있을 것이다. 북핵억제 독트린은 북한 동조론자들을 제외한 국내 어떤 정파도 반대하기 어려운 평화유지방안으로, 내부적 지지세 결집이 쉽지 않더라도 폭넓은 외교활동의 전개로 성취할 수 있는 대안이다. 즉 내부정치부담을 줄일 수 있는 대안이다. 준비론 역시 추진속도의 신중성과 경제성을 바탕으로 국민적 합의를 도출하는 데 보다 효과적일 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VII

한국의 대북 및 통일외교 전략



1. 한국의 대북전략과 통일외교전략의 기초

가. 박근혜정부의 대북전략과 한반도 신뢰프로세스

(1) 한반도 신뢰프로세스의 배경과 전략적 개념도

햇볕정책의 시행 이후 2012년까지, 약 15년 간의 남북관계를 살펴보면 10년간의 대북 포용정책이 남북 간의 경제교류, 사회문화교류 등 상당한 성과를 거두었지만 신뢰구축과 더불어 진정성 있는 교류협력을 실현하는 데에는 한계를 나타내었다.²⁷⁶ 오히려 북한의 핵·미사일 문제로 인해 남북 간의 갈등이 심화되는 가운데 이명박 정부 때는 천안함 폭침사건, 연평도 포격사건 등이 발발하였으며 남북관계는 냉각되고 경색되었다. 이처럼 신뢰가 취약한 남북관계는 ‘북한의 도발→위기→타협→보상→도발’의 악순환이 반복되면서, 대립과 대결구도가 지속되어 왔다. 게다가 남북 간, 북한과 국제사회 간 신뢰가 부재한 상황에서 북한 핵문제는 매우 해결하기 어려운 난제가 되고 있고, 남북관계의 근본적 장애요소가 되고 있다. 따라서 남북한의 불신과 대결의 악순환을 끊고, 진정한 교류 및 협력을 전개하며 북한 핵문제의 해결을 추구하기 위해서는 남북한의 상호불신을 극복하고 신뢰를 구축하는 것이 매우 시급하게 되었다.

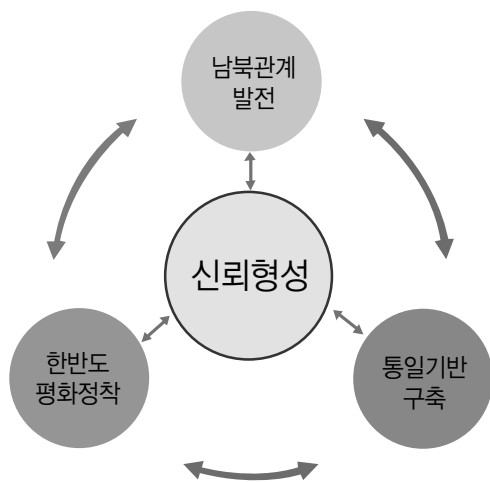
이와 같은 상황에서 신뢰 형성을 토대로 남북관계의 정상화를 추구하고 북한 핵문제의 해결을 위해 ▲남북 간의 신뢰, ▲국민과의 신뢰, ▲국제사회와의 신뢰를 모두 포괄하는 한반도 신뢰프로세스가 구상되어 제시된 것이다. 한반도 신뢰프로세스에는 남북한 신뢰의 위기상황

²⁷⁶ 배정호 외, 『리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2012) p. 209.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 한국 주도로 신뢰에 입각한 새로운 질서를 형성해 나갈 수 있는 기회가 된다²⁷⁷는 문제의식이 내재되어 있다. 한반도 신뢰프로세스는 신뢰, 튼튼한 안보, 균형 등을 키워드(Key Word)로 하며 전략적 개념도는 <그림Ⅶ-1>과 같다. 즉, 남북 간의 신뢰 형성을 최우선적으로 추진하면서, ▲신뢰형성과 남북관계 발전, ▲신뢰형성과 한반도의 평화정착, ▲신뢰형성과 통일기반 구축이 선순환되도록 추구하는 것이다.²⁷⁸ 요컨대, 한반도 신뢰프로세스는 ▲남북 간의 신뢰 형성에 가장 역점을 두고 ▲국민과의 신뢰, ▲국제사회와의 신뢰 형성을 추진하면서, 정책목표로 ▲남북관계 발전, ▲한반도의 평화정착, ▲통일기반의 구축을 추구하는 정책구상이다.

● 그림 Ⅶ-1 한반도 신뢰프로세스의 전략적 개념도



출처: 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, p. 6.

277- 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, p. 7.

278- 위의 책, p. 6.

표 VII-1 한반도 신뢰프로세스 키워드(Key Word)의 개념

키워드	주요 내용
신뢰	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북 간 신뢰는 서로 대화하며, 약속을 지키며, 호혜적으로 교류·협력을 전개하는 과정에서 점진적으로 축적됨. - 남북관계의 발전의 동력 ◦ 남북 간의 신뢰 형성에 최역점을 두고 국민과의 신뢰, 국제사회와의 신뢰 형성을 추진
튼튼한 안보	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 한반도에는 북한의 도발과 위협이 존재하고 있기 때문에 튼튼한 안보를 기반으로 『한반도 신뢰프로세스』를 추구함. - 『한반도 신뢰프로세스』의 출발점은 안보 * 『한반도 신뢰프로세스』는 기본적으로 강력한 억지에 기초한 대북정책 (2013년 2월 13일 박근혜 대통령 당선자 강조) ◦ 북한 핵의 불응 - 강력한 억지력과 다양한 방법으로 북한의 핵문제 대응 - 한미동맹의 강화, 한·중 전략적 협력의 강화, 한·미·중 전략적 협력의 강화
균형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 균형은 강경과 유화의 중간을 의미하는 것이 아니라, 단호할 때는 단호하고 유연할 때는 유연 - 정책의 중요 요소들을 긴밀히 조율·추진 ◦ 강경과 유화, 압박과 협상, 안보와 교류·협력, 남북대화와 국제공조 등을 긴밀히 조율하여 정책을 추진

출처: 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 등 참조·작성.

(2) 한반도 신뢰프로세스의 목표, 추진원칙과 추진기조

한반도 신뢰프로세스는 ‘대화와 압박’의 전략적 접근을 통하여 북한의 올바른 선택을 유도해 가는 정책인데, 핵심 정책과제는 ▲신뢰형성을 통한 남북관계의 정상화, ▲한반도의 지속가능한 평화 추구, ▲통일 인프라 강화, ▲한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색 등이다.²⁷⁹

이와 같은 한반도 신뢰프로세스의 목표, 추진원칙과 추진기조 등 구

²⁷⁹- 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, pp. 16~23.

I
II
III
IV
V
VI
VII

체적인 주요내용은 <표 VII-2>와 같은데, 전략적 특징에 대해서 다음과 같이 지적할 수 있다.²⁸⁰

첫째, 남북관계의 근본적 문제는 신뢰의 부족으로 파행과 불신을 되풀이해 왔다는 인식 아래 신뢰의 조성에 가장 역점을 두고 있다. 따라서 한반도 신뢰프로세스는 신뢰를 남북관계의 동력으로 삼고 남북관계의 발전적 정상화를 추구하며 아울러 남북 간의 신뢰형성, 국민과의 신뢰형성, 국제사회와의 신뢰형성을 선순환적으로 추구하는 전략이다.

둘째, 일반 상식과 국제규범이 통하는 남북관계의 정상적 관계를 추구하려 하는데 이는 남북관계의 정상화를 특수 관계의 수준이 아닌, 국제기준에 부합하는 수준에서 추구하는 것을 의미한다. 이명박 정부의 대북정책과 전략적으로 유사한 부분이다.

셋째, 진화하는 대북정책은 전개되는 상황에 맞추어 대북정책을 변화시킴으로써 한반도 상황을 능동적으로 관리해 나간다는 의미가 내포되어 있는데 이는 ‘북한의 올바른 선택’을 유도하기 위한 추진 전략의 유연성, 능동적 성향을 시사한다.

넷째, 한반도 신뢰프로세스는 북한의 비핵화 이전에도 낮은 수준에서 교류·협력·인도적 지원을 통해 남북 간의 신뢰를 차근차근 쌓아가며, 남북관계의 모든 사안들을 핵문제와 연계시켜서 접근하지 않는다. 이는 남북관계의 경색 등 어떠한 남북관계의 상황에서도 한반도 신뢰프로세스가 작동될 수 있음을 시사한다. 이는 이명박 정부의 대북정책과 전략적으로 다른 부분이다.

²⁸⁰- 위의 책, pp. 5~13 참조.

표 VII-2 한반도 신뢰프로세스의 목표, 추진원칙과 추진기조

구 분	주요 내용	세부 내용
목표	남북관계 발전	<ul style="list-style-type: none"> ◦상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계의 정립 ◦호혜적인 교류·협력과 남북간 공동이익의 확대 → 경제 및 사회문화 공동체의 건설을 추구
	한반도 평화정착	<ul style="list-style-type: none"> ◦남북협력과 국제협력의 균형을 통하여 북한의 비핵화를 달성 ◦남북간 정치·군사적 신뢰를 증진시켜 지속가능한 평화를 정착시켜 나감.
	통일기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> ◦내부적으로 한국사회의 통일역량 확충 ◦대외적으로 한반도 통일과정에서 국제사회의 협력 확보 - 한반도 통일과 국제사회의 윈-윈(Win-Win)
추진원칙	균형있는 접근	<ul style="list-style-type: none"> ◦안보와 교류·협력 간에 균형감을 갖고 추진 ◦남북협력과 국제공조 간에 균형감을 갖고 추진
	진화하는 대북정책	<ul style="list-style-type: none"> ◦북한의 올바른 선택을 유도하고 남북 간 공동발전을 구현하는 방향에서, 대북정책을 보완·발전시켜 나감 ◦전개되는 상황에 맞추어 대북정책을 변화시킴으로써, 한반도 상황을 능동적으로 관리해 나감.
	국제사회와의 협력	<ul style="list-style-type: none"> ◦국제사회와의 긴밀한 협의와 협력을 통해 한반도 안보위기를 해결 ◦한반도 문제의 해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구
추진기조	튼튼한 안보에 기초한 정책 추진	<ul style="list-style-type: none"> ◦강력한 억지력을 토대로 북한의 도발을 막고, 만약 도발을 감행할 경우에는 응분의 대가를 치르도록 단호하게 대응함. ◦다른 한편으로는, 대화와 교류·협력의 창을 열어두고 남북관계의 발전을 위한 노력을 지속해감.
	합의 이행을 통한 신뢰 조성 및 구축	<ul style="list-style-type: none"> ◦남북 간의 합의는 물론, 국제사회와의 합의를 존중하고 이행하는 것으로부터 신뢰를 축적해감. ◦실천할 수 있는 내용에 합의하고, 합의된 내용은 반드시 이행함으로써 신뢰를 다져 나감.
	북한의 올바른 선택을 위한 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> ◦북한이 핵을 포기하고 국제규범과 의무를 준수하도록 견인함. ◦남북 간 신뢰에 기반한 대화와 협력을 통하여 북한이 변화할 수 있는 여건을 지속적으로 조성함.
	국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반	<ul style="list-style-type: none"> ◦시민사회의 의견 수렴, 투명한 정보공개와 정책 추진 등을 통해 국민적 공감대를 강화함. ◦국제사회와의 긴밀한 협력을 통해 정책의 실효성과 북한의 수용성을 높여 나감.

출처: 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, pp. 9~13.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다섯째, 한반도 신뢰프로세스는 국제사회와의 공조, 협력을 전략적으로 중시한다. 즉, 한반도 신뢰프로세스는 ‘남북 간의 신뢰-국민과의 신뢰-국제사회와의 신뢰’ 등의 선순환을 추구하고, 남북협력과 국제협력의 균형을 통하여 북한의 비핵화를 달성하며, 국제사회와의 긴밀한 협력을 통해 정책의 실효성과 북한의 수용성을 높여 나가는 정책구상이다. 남북협력과 국제공조의 조화는 이명박 정부의 전략적 사고와 유사한 부분이다.

나. 한반도 신뢰프로세스와 통일외교전략의 기초

중국의 부상과 더불어 동북아 지역의 국제환경에는 변화가 나타나고 있다. 즉, 오바마-시진핑 시대에 동북아 지역은 중국의 새로운 대국관계 추구, 미국의 아시아 재균형정책 등에 의해 전략적 변화가 나타나고 있다. 미·중의 전략적 협력과 경쟁, 미·일동맹의 강화와 중·일의 갈등 등 국제적 상황에서 동북아 지역은 역내 국가들 간 신뢰부족으로 불안정성, 불확실성이 한층 높아지고 있다. 즉 동북아 지역은 역내 국가들 간의 경제적 상호의존은 증가하지만, 정치·안보분야에서는 갈등과 대립이 지속되고 있는 것이다.

이와 같은 동북아 지역의 패러독스(Paradox)는 한반도 문제의 해결을 위한 국제공조를 한층 어렵게 하고 있다. 따라서 2013년 2월 박근혜정부의 출범과 더불어 대북정책으로서 한반도 신뢰프로세스를 주창하고, 나아가 동북아 평화협력 구상을 제시하였다. 한반도 문제와 동북아 지역의 지속가능한 평화발전이 상호불가분의 관계에 있으므로, 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상은 상호긍정적 영향을 줄 수 있는 선순환적 관계이며, 긴밀한 상호조율을 통하여 상호보완적으로 추진될 수 있다. 따라서 한반도 신뢰프로세스의 실행과 관련, 통일

외교전략의 기초는 다음과 같이 사항을 지향하여야 할 것이다.

첫째, 2013년 2월 박근혜정부의 출범과 더불어 한반도 신뢰프로세스에 관한 내용이 제시된 것은 동년 8월이다. 즉 아직 국내에서도 이해가 부족한 상태이다. 따라서 한반도 신뢰프로세스의 정확한 이해를 위한 포럼이나 세미나 등이 국내는 물론, 해외에서도 개최되어야 한다. 남북 협력과 국제공조를 위해서는 무엇보다도 국내외의 전문가는 물론, 북한의 전문가들도 한반도 신뢰프로세스에 대해 정확하게 이해하여야 한다. 즉 통일외교전략의 차원에서 한반도 신뢰프로세스의 홍보를 전개하여야 한다.

둘째, 국제사회와의 긴밀한 협력을 통해 정책의 실효성을 높이기 위해서는 국제사회의 한반도 신뢰프로세스에 대한 이해와 지지가 필요하며, 아울러 한국과 국제사회의 신뢰조성 및 구축이 매우 중요하다. 따라서 한국은 미·일·중·러 등 주요국가들이 한반도 신뢰프로세스에 대해 정확히 이해하는 것은 물론, 지지를 할 수 있도록 미·일·중·러 등 주요국가들과의 신뢰 조성 및 구축에 역점을 둔 통일외교를 추구하여야 할 것이다.

셋째, 한반도 신뢰프로세스에 대한 북한의 수용성을 높여 나가기 위한 일환으로 한반도를 둘러싼 통일환경을 조성하는 것도 전략적으로 중요하다. 한국은 북한의 수용성 제고를 유도하는 데 기여할 수 있는 통일환경의 조성을 통일외교차원에서 전략적으로 추구하여야 할 것이다.

넷째, 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상이 상호긍정적인 영향을 줄 수 있는 선순환적 관계로 전개되기 위해서는 동북아 역내 국가들이 지역의 평화와 번영을 위한 가치와 비전을 공유하여야 하고, 한반도 문제의 개선 및 북한 변화의 필요성, 중요성을 인식하여야 한다. 한국은 이를 통일외교의 중요한 전략적 과제로 삼고, 추진하여야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다섯째, 동북아 평화협력 구상이 한반도 신뢰프로세스를 견인하면서 직접적으로 추동하는 역할을 하려면, 동북아 평화협력 구상의 주요의 제에 남북관계의 발전 정상화, 북한 핵문제의 해결 등과 관련된 연성의 제가 포함되어야 한다. 즉 동북아 역내 국가들의 참여를 유도할 수 있는 연성의제의 개발은 한국 통일외교의 중요한 과제이다.

여섯째, 한반도 통일과정에서 국제사회의 협력을 확보하는 것은 매우 중요하다. 이를 위해서는 한국은 통일외교차원에서 한반도 통일이 동북아 지역의 평화와 번영을 위해 안보적 차원, 경제적 차원, 문화적 차원 등에서 기여하고 전개되는 점을 강조하여야 하며, 아울러 한국 주도의 한반도의 통일을 통해 미·일·중·러 등 주요국들이 획득하게 되는 편익을 정확하고 설득력있게 홍보하여야 할 것이다.

따라서 한국은 동북아의 평화와 번영에 관한 가치와 비전을 제시하면서 한국과 동북아, 유라시아 연계발전의 비전을 제시하며 통일외교를 전개하여야 할 것이다.

2. 한국의 대북 및 통일외교 세부전략

가. 대미전략

한국과 미국이 동맹을 맺은 지 60년이 지났다. 한·미 동맹은 포괄적 전략동맹으로 진화해 왔으며, 양국의 동맹은 향후 “아시아·태평양 지역의 평화와 안정의 핵심 축으로 기능하고, 21세기의 안보도전에 대응하기 위하여 계속 강화·조정되어 나갈 것”이다.²⁸¹ 미국은 한반도 주변 4국 중 공식적으로 한국 주도의 통일을 지지하는 나라다. 이와 같은 강건한 동맹의 유지·발전과 한국 주도의 통일에 대한 지지에도 불구하고 미국의 한국에 대한 안보 공약과 북핵문제 등 당면 현안문제의 해결을 위한 정책 공조, 그리고 평화통일을 향한 강력한 지지와 협력을 위해서는 서로에게 이익이 되면서 전략적 신뢰(Strategic Trust)를 쌓을 수 있도록 정책이 추진되어야 한다.

지난 60년 동안의 한·미동맹 유지 과정에서 동맹관계가 늘 원만했던 것은 아니며, 동맹 관계에서 한국에 대한 미국의 공약이 일방적인 것은 아니다. 한국은 오랜 기간 약소국으로 가졌던 동맹의 포기과 연루 간의 교환(Trade-off)에 대한 고려를 넘어 이제는 국제사회의 당당한 중견국가로서 동맹전략과 대북 및 대외전략을 추진해야 한다. 더욱이 한국의 국력성장에 따른 책임과 부담 증대 요구, 중국의 부상에 따른 동북아 지역질서의 구조적 변화, 미·중 간 상호의존과 병행하는 갈등과 견제의 지속, 과거사와 영토문제 등에 따른 중·일 갈등 및 한·일 갈등과 같은 동북아 3국 간 갈등, 떠오른 중국과 쇠퇴하는 일본 간의 지

²⁸¹The White House, “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America,” (May 7, 2013).

I
II
III
IV
V
VI
VII

역 패권경쟁과 미국의 입장 등 새롭게 떠오른 복합적인 요인들이 우리의 앞에 놓여 있다. 또한 미국의 국내정치요인이 외교정책에 미치는 영향을 고려할 때, 오바마 정부의 외교정책은 특히 국내정치적 요인이 매우 크게 작용하는 것을 알 수 있다. 경제회복 정책과 의료보험 등 오바마 대통령이 강력하게 추진하는 정책들이 미국 국내정치의 갈등에 발목이 잡혀 있으며, 대외정책에도 상당한 영향을 미치고 있다. 따라서 이러한 복합적 요인들과 함께, 수시로 변화하는 국내외의 정세 및 상황에 대한 냉철한 분석·평가를 바탕으로 대북정책과 통일전략이 입안·추진되어야 한다. 단·중기적 차원에서 대미전략을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 확고한 한·미 정책공조가 유지되어야 한다. 한·미 정상회담에서 공유된 대북정책 관련 정책공조의 확고한 유지를 통해 한·미의 일관된 대북정책을 견지하는 것이다. 2013년 5월, 북한군 총정치국장 최룡해의 방중 이후 북한은 조건 없는 6자회담의 재개를 요구하고 있다. 그러면서 북한은 미국의 적대정책이 철폐되지 않는 한 핵억제력의 증강은 지속될 것이며, 북한이 먼저 핵을 포기하는 일은 없을 것이라는 입장을 반복적으로 강조하고 있다.

지금까지 한·미는 긴밀한 정책협력을 유지하면서 북한에 대해 비핵화를 향한 진정성 있는 조치를 보여줄 것을 요구하고 있다. 또 북한이 한국과 미국에 대해 이간전술을 사용하려는 것에 대하여 ‘남북관계 개선 없는 북·미관계 진전 불가능’이라는 메시지를 분명히 전달하고 있다. 앞으로도 북한이 한·미를 이간시키는 전술은 철저히 차단되어야 할 것이며, 남북관계의 개선과 북·미관계의 진전이 상호 조화를 이루어 북한의 변화를 추동하는 동력이 될 수 있도록 협력을 유지해 나가야 할 것이다. 한·미 간 확고한 정책공조는 한·미·일 3자간의 협력에서 핵심요소로서 일본의 독자적인 대북행동을 방지하는데도 중요하다.

또 북한의 도발에 대한 대응에서 우리 정부와 미국은 정책적으로 일치된 접근을 보여주고 있다. 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스는 북한의 도발에는 강력하게, 북한의 선한 행동에 대해서는 상응하게 대응한다는 기본입장이다. 이는 2013년 4월, 케리 국무장관 방한 시 발표된 한·미 외교장관 회담 공동성명(4.12)에서도 확인되었다. 공동성명의 내용은 ▲미국의 대한 방위공약 재확인, ▲북한 비핵화 중요성 재확인, ▲박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스에 대한 미국의 환영, ▲북한이 국제의무와 약속을 준수함으로써 6자회담과 9.19 성명의 이행을 촉구함 등이다. 한·미는 이와 같은 일치된 입장을 토대로, 북한을 대화로 유도하기 위한 노력을 지속해야 할 것이다.

둘째, 미국의 비핵화와 비확산의 분리·추진 가능성을 차단해야 한다. 강건한 한·미 정책공조는 북한의 ‘핵보유국’ 기정사실화 정책을 차단하면서 동시에 미국의 ‘비핵화와 비확산 분리·추진’의 가능성을 견제할 수 있다. 북핵문제가 장기화되고 북한의 핵능력이 계속 증대된다면 미국으로서는 북핵문제를 다루는 데 에서 일종의 피로현상을 보일 수 있으며, 이를 피하기 위한 대안으로써 비확산 차원에서 북한의 핵을 관리하려는 정책을 선택할 수도 있다. 한국은 북한 비핵화 원칙을 철저히 견지함으로써 비확산과 비핵화를 분리·추진하는 접근을 방지해야 할 것이다. 북한 비핵화의 달성은 비확산의 유지를 통한 결과이지만 전술적으로 분리하여 추진하는 것은 북한에게 협상 지연 및 한·미 이간 전술의 가능성을 부여하므로 이에 대해 각별하게 유의해야 한다.

셋째, 국제적 대북제재 연대를 유지하는 것이다. 2013년 5월의 한·미 정상회담에서 재확인된 ‘잘못된 행동에 대한 보상 불가’, ‘비핵화를 향한 행동 변화 없는 북·미 대화불가’라는 대북 메시지가 강력하게 이행되도록 국제적 대북제재 연대를 유지한다. 이를 위해서는 중국이 대

I
II
III
IV
V
VI
VII

북제재 연대에 지속적이며 실질적으로 참여하도록 외교적 협력 또는 압력을 구사하는 미국의 역할이 중요하다. 또한 강력한 국제적 대북제재 연대의 유지는 중국이 대북 외교적 설득·압력을 수행하는 데 중요한 명분을 제공한다.

넷째, 한반도 신뢰프로세스 추진 로드맵(Roadmap)을 작성, 한·미 협의를 통해 조율된 공동의 대북정책을 추진한다. 한반도 신뢰프로세스의 추진 로드맵을 작성하여 한·미 간 정책협의를 통해 북한 비핵화 목표를 달성하기 위한 남북관계와 북·미관계의 균형있는 발전을 추진한다. 한반도 신뢰프로세스 추진 로드맵은 북핵문제, 북·미관계 및 북·일 관계, 한반도 평화체제, 동북아 다자안보협력 등 ‘9.19 공동선언’ 핵심 내용들의 균형적 이행체제로 구성된다.

다섯째, 한·미 공조를 바탕으로 한·미·중 전략적 협력체제를 형성, 북한의 행동변화를 유인한다. 한·중 정상회담에서 중국은 한국의 한반도 신뢰프로세스에 대한 지지를 표명하였다. 이에 따라 한·미 정상회담과 한·중 정상회담을 통해 공유된 한반도 신뢰프로세스에 대한 이해와 지지를 바탕으로, 한·미·중 3자 전략적 협력체제가 형성되도록 추진한다. 한·미·중 3자 전략적 협력체제의 형성은 정부 간 차원이 최선이지만, 상황에 따라서는 1.5트랙(Track)부터 추진하도록 한다. 한·미·중 3자 전략적 협력과 일본, 러시아와의 정책 협력을 통해 6자회담 체제를 복원하여 ‘9.19 공동선언’ 이행체제를 재가동한다.

여섯째, 한·미·일 3자 공조체제를 부활·가동하여 한·미·중 3자 전략적 협력 및 한·러협력과의 중층적 연계를 통하여 한·미·중·일·러 5자의 정책적 연대를 형성한다. 최근 한·일관계가 악화되었는 바, ‘9.19 공동선언’ 체제의 복원 및 재가동을 위해서는 북한 비핵화 목표를 향한 한·미·일 3자 간 강건한 정책공조가 필요하다. 한국과 미국과의 협의를 통

해 한·미·일 3자 정책공조 체제의 제도화를 추진해야 한다. 한·미·일 공조체제의 제도화는 한·미·중 3자 전략적 정책협력체의 형성을 추동하는 역할을 수행할 것이다.

일곱째, 한·미 협력을 바탕으로 선제적 대북 고위급 대화를 제의하여 남북관계를 진전시킴으로써 북·미 양자 간 대화 진전의 여건을 조성하고 남북관계와 북·미관계의 균형적인 진전을 추동한다. 북한의 행동변화를 유인하기 위한 국제제재 연대를 유지하면서, 한반도 신뢰프로세스의 가동을 위한 선제적 고위급 대화 제의를 상황에 맞도록 추진하는 것이다. 남북 고위급 대화의 의제는 7.4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6.15 공동선언, 10.4 선언 등 기존 남북 간 합의정신의 재확인 문제를 고려할 수 있다. 또한 북핵문제, 5.24 조치, 금강산 관광재개문제, 이산가족문제 등 남북 간 현안문제도 고위급 대화의 포괄적 의제로 설정할 수 있을 것이다.

여덟째, 미국의 국내정치 흐름에 대한 정확한 분석과 판단을 토대로 미국의 대외정책, 특히 대북정책 입안 및 집행과정에서 영향력 투입 행위자들에게 대한 접근, 정보교류와 정책네트워크를 튼튼하게 만들어야 할 것이다. 미국의 정책결정과정 특성상 의회 보좌관, 워싱턴의 싱크탱크 전문가, 전직 정부관료, 대북정책 입안 및 집행 경험자, 정책우호(Advocacy)집단 등에 대한 통일 공공외교를 체계적으로 정비 추진해야 할 필요가 있다.²⁸²

마지막으로 미국으로부터 한국 주도의 통일 추진에 대한 변치 않는 강건한 지지와 협력을 획득하기 위해서 한·미관계를 미·영간의 ‘전략

²⁸² 이에 대해서는 Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise* (New York: Cambridge University Press, 2004); 박영호, 『미국 외교 정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제』(서울: 통일연구원, 2005); 박영호 외, 『미국의 對한국 통일 공공외교 실태』(서울: 통일연구원, 2012) 등을 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

적 신뢰'의 수준으로 발전시키는 노력을 지속적으로 전개해야 한다. 이는 한·미동맹을 안보동맹 차원을 넘어 정치·경제·문화·인적 교류 등 모든 양자 영역과 국제협력의 영역에서 뿌리깊은 신뢰에 토대를 둔 관계로 발전시키는 것이다. 이를 위해서는 정부·기업·민간 등 모든 수준에서 양자관계가 양자 간 공동의 가치, 국제적으로 보편적인 가치와 규범, 국제사회의 평화와 공동번영에 대한 공유 등을 통해 호혜적으로 발전되어야 한다.

나. 대중전략

(1) 한반도 신뢰프로세스와 대중전략기조

박근혜정부의 한국의 통일외교전략의 기초인 한반도 신뢰프로세스에 부합하는 대중전략의 핵심은 다음과 같다.

첫째, 중국 제5세대 지도부의 '신형대국관계'와 이에 대응한 미국의 대중국 정책의 상호 작용에 대한 분석작업을 통하여 동북아의 안보레짐에 미치는 영향을 파악하고 나아가 이에 대한 한반도 신뢰프로세스정책의 유연한 대응 방향을 구축해야 한다. 이는 한국의 한·중 간 전략적 협력동반자 관계와 한·미동맹의 화학적 결합, 즉 '연미화중(聯美和中)'이라는 매우 어려운 과제를 해결해야 함을 의미한다. 연미화중은 경제적인 정책보다는 정치군사적인 정책에 치우쳐 있으며 이는 지속적으로 발생하고 있는 북한의 군사적 도발의 변수에 기인한다고 하겠다. 당연히 이에 대응하는 한국정부의 정책방향 설정은 극도로 어려운 작업이다. 이러한 맥락에서 국가의 존립기반인 안보문제를 최우선적으로 고려할 때 중장기적인 대중 통일외교가 대미외교에 우선순위에서 밀리는 상황을 방지하는 장치도 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 이러한 연미화중의 정책 아래 중국과의 경제관계 심화 및 대중 경제의존도의 심화방지라는 모순적인 대중 경제관계를 구축해야 한다. 현재까지 중국과 미국의 군사력을 고려할 때 동북아시아에서 직접적인 미·중충돌이 일어날 가능성은 희박하다. 하지만 한국은 미·중간 지역안보의 균형점을 유지하기 위해서, 지속적인 경제성장을 기반으로 중국과의 상호의존을 유지하되 유럽·남미·동남아·오세아니아·아프리카 등으로 경제 교역의 다각화를 추진해야 한다. 한국경제의 중국 의존도가 지나치게 높아지는 경우 한국의 정치군사적 자율성 또한 상당한 제약을 받게 될 것이 자명하다. 한반도 통일 달성의 기초 중 하나는 한국의 경제적 독립성을 전제로 한 정치군사적 자율성이며 이것이 한반도 신뢰프로세스를 통한 연미화중을 가능하게 하는 기제라고 할 수 있다.

셋째, 한반도 신뢰프로세스를 통한 한반도 통일여건 형성을 위하여 중국과 한국이 공동으로 참여하는 북한 내 특구 개발을 본격적으로 추진해야 한다. 본격적인 경제개방을 두려워하는 북한을 설득할 수 있는 거의 유일한 대안은 중국과 한국을 중심으로 하고 유럽 등의 선진국들이 투자하며 국제연합(United Nations: UN) 등의 국제기구들이 복합적으로 참여하는 일련의 경제특구 건설이라고 하겠다. 이는 현재 가속화되고 있는 것으로 분석되는 북한 경제의 중국 예속화에 대한 우려를 해소하는 동시에 북한의 정치적 변화를 유도할 수 있는 경제개방, 나아가 개혁의 시초가 될 수 있는 단초가 된다. 최근 한국 정부가 발표한 북한과 휴전선 비무장지대(DMZ) 내의 여러 경제개방 및 협력방안과도 연계할 수 있다. 이의 가장 큰 전제는 북한정권의 전향적 태도이며, 모든 참여 국가들이 경제적으로 윈-윈(Win-win)할 수 있는 여건 조성을 위해 신형대국인 중국이 적극적으로 참여해야한다. 물론 이 또한

I
II
III
IV
V
VI
VII

중국에 대한 지나친 경제적 의존을 야기할 수 있으므로 타 국가들과 국제기구들의 공동 참여를 반드시 포함시켜 지속가능한 경제특구의 건설과 확대를 중단기적 목표로 삼아야 하겠다.

넷째, 대중외교에서 공공외교의 대폭적인 강화가 요망된다. 중국의 국내정치적 변동은 중국공산당 지도부와 정책결정자들이 일반 여론에 상당한 영향을 받을 수밖에 없는 구조를 형성해 가고 있다. 물론 언론과 집회의 자유 등이 확실히 보장되는 자유민주주의 국가의 정부만큼 국민들의 의견에 민감한 반응성(Responsiveness)을 보인다고는 할 수 없다. 하지만 대중들의 정치적인 인식이 제고되어 국제정치적인 변화에 대한 반응성이 증가하고, 국제정치적인 측면에서 민족주의의 부흥을 통해 정치적 정당성을 확보하려는 중국 제5세대 지도부는 갈수록 국민들의 대북한, 대한반도 통일에 대한 견해를 정책결정에 고려하지 않을 수 없을 것이다. 이러한 측면에서 중국의 일반 국민들과 여론주도계층에 대한 공공외교를 강화하는 것은 필수적이라고 하겠다. 통일된 한반도가 미국의 전진기지로서 중국의 정치군사적 이익을 해칠 것이라는 우려를 불식시키는 것이 먼저 필요하다. 냉정하고 합리적인 통일 편익론의 제시를 통해서 통일이한국이 중국의 지속적 경제성장을 위한 국제정치적 안정과 중국의 '신형대국관계' 정책의 궁극적 실현에 도움이 될 수 있음을 지도부뿐만 아니라 중국 국민들에게도 설득시키는 것이 필요하다.

다섯째, 통일시대를 대비하는 한국정부, 정책분석가, 학자들은 중국의 한반도 전문가 그룹에 대한 철저한 파악과 그들의 성향, 네트워크, 정책자문 및 영향력 등을 파악하는데 힘을 쏟아야 한다. 이 한반도 전문가들은 국제정치와 중국의 국내정치·경제·사회의 핵심특징과 정책결정메커니즘을 동시에 연구하고 여러 정책적인 제안을 양산하고 있

다. 이들과 한국 및 북한 내의 네트워크를 세세히 파악하고 이와 더불어 이들이 중국 내 대동북아, 대한반도 정책 및 대외정책에서 어떠한 비중을 차지하는가를 확인하며, 정책결정에 깊숙하게 참여하는 핵심 전문가들을 선별하는 것이 필요하다. 또한 중국 내 한반도 전문가들이 대부분 국제정치 전공자들로써 한국의 국내정치에 대한 이해가 매우 부족한 것이 현실임을 직시하고, 이에 대응하여 한국의 국내정치적 갈등과 협조, 그리고 이에 따른 대북정책의 변화와 통일정책의 수립의 변화에 대한 이해를 심화하게끔 도와야 한다.

(2) 연미화중 전략

시진핑-오바마 시대, 미국과 중국의 협력과 충돌이 공존하는 국제관계의 시대를 맞는 한국의 외교 전략은 대략적으로 연미화중, 즉 미국과 연대(동맹)하고 중국과 화친(동반)한다는 말로 정리할 수가 있다. 물론 이러한 연미와 화중은 기존의 한국 보수정부와 진보정부 모두 공히 추진해온 것이었으나 어느 쪽에 치중하는가는 상당히 달랐던 것이 사실이다. 김대중과 노무현의 진보정부의 집권기에는 화중이 연미를 압도했다고 할 수 있으며 이명박의 보수정부 집권기에는 연미가 화중을 압도했다. 이러한 균형을 잃은 외교정책에 대한 비판은 꾸준히 제기되었으며 양 극단을 경험한 한국정부는 이제 진정한 연미화중 정책을 수립하고 그 구체적인 실행전략들을 수립해야 할 시기라고 할 수 있다.

하지만 이를 실행에 옮기는 것은 극도로 어려운 것이다. 국가안보의 절대적인 위협이자 같은 민족국가인 북한의 존재가 이 연미화중의 구체적인 실행전략들을 수립하는 데 결정적인 영향을 미치며, 실제로 연미화중은 경제적인 정책고려보다 정치군사적인 정책고려에 치우쳐 있다. 이에 따라 북한의 군사적 도발이 계속되는 상황에서 방향성을

I
II
III
IV
V
VI
VII

잡기가 매우 힘든 것이 사실이다. 물론 국가의 존립기반인 안보문제를 최우선적으로 고려한다는 전제 하에서 미국과 중국의 대한반도 정책에 반응하는 수동적이고 종속적인 외교정책 수립이 불가피한 것도 일면 사실이다. 이러한 중견국의 국제정치에서의 위상을 인정하고 현실적인 외교정책 수립을 해야 한다.

연미화중의 가장 근본적인 전제는 연미와 화중을 하면서 한국의 국익을 최대화할 수 있어야 한다는 점이다. 이에 따라 중단기적 그리고 장기적인 마스터플랜 하에서 정책수립이 이루어져야 한다. 이는 또한 단순히 북한의 도발을 억제하는 수준이 아니라 북한의 권위주의 정권의 유지와 붕괴에 대한 냉정한 판단과 이에 따른 중장기적 통일 과업의 달성이라는 목표 하에서 실행되는 것이 타당하다. 가장 현실적인 문제는 연미보다 화중인 것은 분명해 보인다. 한국은 그동안 미국의 중국봉쇄정책에 상당히 적극적으로 참여해왔다. 중국은 이를 명확히 인식하고 있으며 이러한 상황에서는 화중이라는 것이 근본적으로 어렵다. 여기서 한국의 박근혜 대통령의 신정부는 기존의 헤게모니인 미국에 편승하여 중국을 지속적으로 압박하여 북한의 안보 딜레마를 해결해야 하는가, 아니면 중국과의 관계를 개선하고 한국의 편으로 끌어 들여야 하는가를 판단해야 한다. 냉정하게 판단하건대 이 둘을 동시에 추진하는 것은 중단기적으로 불가능한 과제이다.

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력정책은 이러한 중국의 대한반도 정책과 중국 국내정치의 중장기적인 변동 가능성이라는 복합적인 맥락에 대처하는 방향으로 나아가야 한다. 중국의 신형대국관계 정책의 추진과 그에 대한 미국의 대응, 또 중국의 맞대응은 중국의 국내정치변동 가능성과 결합하여 향후 중국의 대한반도 정책, 나아가 한반도 통일정책에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 하지만

이러한 국제정치적 변수와 국내정치적 변수의 상호관계에 대한 연구는 매우 미흡한 것이 현실이다.

(3) 중국의 국내정치와 대외전략에 대한 전략적 연구과제

통일시대를 대비하는 한국의 정책집단과 학자그룹이 추진해야 할 중국에 대한 전략적 연구과제는 다음과 같다. 기존의 헤게모니 국가인 미국과 부상하는 도전자인 중국이 형성하는 국제관계의 근본적인 메커니즘에 대한 연구의 일환으로, 국제정치의 다양한 이론적 맥락에서뿐만 아니라 정치·군사·사회·경제·문화의 전방위적인 종합적 입체적 연구가 필요하다. 이러한 국제정치 수준에서의 연구는 중국의 국내정치·경제·사회의 핵심특징과 정책결정 메커니즘, 그리고 각각의 장단점, 특히 위협위기 요소들에 대한 적확하고 세밀한 이해가 선행되지 않는다면 사상누각이 된다. 이는 중국의 국제정치 접근이 주로 국내정치, 즉 중국공산당정권의 유지와 강화라는 맥락에서 주로 이루어지기 때문이다.

중국의 대동북아, 대한반도 정책의 기본적인 기초는 불변할 것이라는 것이 대부분의 인식이다. 최근 김정일 사후 김정은과 그의 후견인 그룹으로의 후계절차를 마무리한 북한의 독재정권이 권위주의 체제를 유지하는 것은 북한의 핵개발과 미사일개발 억제보다 더 우선순위에 있으며 이는 타협 자체가 불가능한 것으로 보인다. 미국이 급속도로 강화하고 있는 정치적, 군사적 중국봉쇄정책으로 인하여 중국은 북한의 지정학적 이익을 재평가하게 되었으며 북한 집권층의 붕괴로 불확실한 상황을 만드는 것을 결코 원하지 않는다.²⁸³ 그렇다면 이러한 조

²⁸³ 한국전쟁 이후 기존의 중국-북한 관계 연구로는 최명해, 『중국-북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』 (서울: 오름, 2009) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

건 하에서 한국이 택할 수 있는 대중국 정책은 매우 제한적이며 기존과는 다른 시각에서 중국에 대한 전략적 연구과제를 수립하는 것이 요구된다.

이와 관련하여 통일시대 대비라고 하여 막연하게 연구 주제를 다룰 수는 없다. 그러나 가능한 통일의 다양한 시나리오에 따른 중국의 행동패턴에 대한 예측연구와 한국주도의 통일에 중국이 동의 또는 사후에 추인할 수 있는 여러 정치·군사·경제적인 조건들을 만들어 나가는 것에 대한 연구는 필수적이다. 한국 내 정부 및 정부 산하 정책연구소(통일연구원 등), 그리고 중국을 연구하는 학자들의 ‘국제외교안보’ 중심의 정세분석, 정책입안, 실행, 평가의 지속적인 강화와 ‘중국 국내정치의 유지와 변동’, 그리고 ‘엘리트정치’와 더불어 기본적인 정치제도와 기층-중간층의 정치상황에 대한 국가적 규모의 연구가 절실히 필요하다.

또한 통일시대를 대비하는 한국의 정책집단과 학자그룹이 추진해야 할 중국에 대한 전략적 연구과제 수행을 위하여 중국의 한반도 전문가 그룹에 대한 철저한 파악과 그들의 성향, 네트워크, 정책자문 및 영향력 등을 파악해야 할 필요도 있다. 한반도 전문가들은 국제정치와 중국의 국내정치·경제·사회의 핵심 특징과 정책결정 메커니즘을 동시에 연구하고 반영하고 있으며, 따라서 이들에 대한 정확하고 세밀한 이해가 선행되어야 한다. 또한 이들과 한국 및 북한 내의 네트워크를 세세히 파악해야 한다.²⁸⁴ 이와 더불어서 중국 내의 대동북아, 대한반도 정책이 중국의 대외정책에서 차지하는 실질적인 비중을 확인하고, 한국에 와서 듣고 싶은 이야기만 하는 중국학자들 중심이 아닌 정책결정에

²⁸⁴ 박건일·마군위, 『중국에서의 한반도 연구』 (북경: 민중출판사, 2007).

깊숙하게 참여하거나 비판적이고 냉정하게 바라보는 중국학자들과 정책연구기관, 그리고 여론에 대한 연구가 이루어져야 한다. 막연한 낙관론과 아전인수적인 해석이 기존의 통일시대를 대비한 대중국 전략의 가장 위험한 요소였다는 것은 누구도 부인할 수 없는 상황이다.

또한 이러한 중국학자들과 정책분석가들은 대부분 국제정치 전공자들로서 한국의 국내정치에 대한 이해가 매우 부족한 것이 현실이며 이에 대응하여 한국의 국내정치적 갈등과 협조, 그리고 이에 따른 대북정책의 변화와 통일정책수립의 변화에 대한 이해를 도모할 수 있도록 도와야 할 것이다. 기존의 원로, 중진급 한반도 전문가들과 더불어서 이미 활발한 활동을 하고 있는 30~40대 신진 한반도 전문가들에 대해서도 주목을 해야 한다. 기존의 한국정부 산하 연구기관들과 외교부에서 이미 이 작업을 진행한 것으로 알고 있으나 현재까지는 매우 미흡한 것이 사실이다. 나아가 통일정책수립이라는 맥락에서 정보수집과 분석은 절실히 필요하다.

다. 대일전략

(1) 남북관계의 정상화와 한·일협력

과거 북한은 미국과의 대화와 협력을 중시하는 전략을 추구하면서, 때때로 한국을 배제하는 소위 ‘통미봉남(通美封南)’ 전략을 전개하였고, 나아가 한국과 미국 사이를 이간시키는 전략을 추진하기도 하였다.

그리고 북한은 북·중관계, 북·미관계가 우호적일 때는 한국에 대해 고(高)자세를 취하며 남북관계를 경직시켰고, 반면 북한의 핵·미사일 실험으로 인해 미국, 중국 등의 압박이 전개되어 관계가 소원해지면, 한국에 전술적 변화를 보이며 접근하고는 하였다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

따라서 남북관계를 상식과 국제규범이 통하는 정상적 관계로 정립하기 위해서는 북한의 '전술적 외교'의 변화에 대한 대응이 중요하며, 이를 위해서는 한·미·일 공조, 한·미·중 공조가 전략적으로 중요한 것이다.

특히 북한에 대한 '대화과 압박' 전략의 전개와 관련하여 한·미·일·중 4국, 한·미·일 3국 등의 전략적 공조가 중요한데, 이와 같은 전략적 공조체제가 북한의 이간전략에 약화되지 않도록 한·일 간의 협력도 중요하다.

(2) 북한 핵·미사일 문제의 근본적 해결과 한·일 전략적 협력

북한의 핵문제는 동북아 지역의 군사적 안보에 부정적 영향을 미칠 뿐 아니라, 핵시설의 안전문제 차원에서도 우려할 만한 영향을 미칠 수 있다. 북한의 핵사고 시 일본의 서북부 지역, 중국의 동북 3성 지역에도 심대한 영향을 미칠 수 있다. 게다가 일본은 지정학적으로 북한의 핵·미사일 공격에 노출되어 있고, 북한의 핵무기 소형화·경량화 및 미사일 탑재는 한국과 마찬가지로 일본에게 최악의 상황을 가져다 줄 수 있다.

따라서 안보적 차원에서 북한의 핵·미사일 문제에 대한 한·일의 입장과 인식은 유사하다. 그러므로 한·일 양국은 북한의 핵·미사일에 대해 '공유하는 안보 인식'을 확대·강화하면서, 미국도 북한의 핵역지력 강화를 위해 한·일 양국과 전략적 협력을 강화해야 할 것이다.²⁸⁵ 특히, 북한의 핵무기 포기 등 근본적 해결을 위해서는 한·미·일·중·러의 공조, 한·미·일의 전략적 협력이 매우 중요한데, 한국은 이를 위해 한·일 양자 간 협력도 추진하여야 할 것이다.

²⁸⁵ 배정호, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 204~205.

(3) 북한인권의 개선과 한·일협력

한국은 2005년 북한인권법을 김문수 국회의원 등이 발의하였으나, 아직까지 북한인권법을 마련하지 못하고 있는 반면, 미국은 2004년에 북한인권법을 제정하였고, 일본은 2006년에 북한인권법을 제정하였다.

따라서 한국은 일본인 납치문제에 관해 협의하면서 북한인권의 개선을 위해 한·미공조를 기반으로 한·일협력도 추구하여야 할 것이다.

특히, 중국이 자국 내 2~3만으로 추정되는 탈북자에 대해 인도적으로 접근하며 강제송환을 못하도록 한·일 양국이 전략적 협력을 할 필요가 있다.

(4) 한·일 간의 신뢰 조성과 시민사회의 교류 및 연대 강화

한·일 양국의 정책과제가 추동력을 확보하기 위해서는 양국 간의 신뢰조성이 중요하다. 제Ⅳ장에서 언급하였듯이 일본정치의 우경화와 더불어 혐한시위도 증가하고 있고, 이에 따라 한·일관계도 냉각되어 가고 있다. 과거사 문제로 인한 한·일관계의 갈등은 한·일 양국의 장래는 물론, 동북아 지역의 평화와 번영을 위해서도 바람직하지 않다. 일본 국내의 지식인들이나 시민단체도 이를 우려하고 있다.

2012년 9월에 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 호소하였고,²⁸⁶ 2013년 9월에는 일부 극우단체의 인종차별적 혐한시위에 반대하는 시민단체 ‘헤이트 스피치’와 ‘민족차별주의를 극복하는 국제네트워크’가 결성되기도 하였다.

²⁸⁶-배정호 외, 『리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 225.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이러한 일본 지식인 및 시민단체의 양심적인 행동은 한·일관계 및 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.²⁸⁷ 이와 관련하여 한국은 공공외교의 강화와 더불어 한·일 시민사회의 활발한 교류 및 연대를 통하여 양국의 신뢰가 쌓이도록 전략적 노력을 기울여야 할 것이다.

라. 대러전략

박근혜정부가 출범하면서 제시한 국정과제 중 ‘동북아 평화협력과 유라시아 협력확대’는 대러시아 정책 및 전략의 중요한 요소로 분석된다. 박근혜정부의 이러한 국정과제는 현재 긴장과 양자 간 경쟁상황에 있는 구조를 다자간 상호협력의 구조로 완화하며, 유라시아 협력과 연동시켜 동북아에서 신뢰구축 및 경쟁협력을 병행 추진한다는 목표를 가지고 있다. 러시아와 관련된 주요 추진계획은 남·북·러 3각 협력추진을 통한 동북아 평화협력과 유라시아 외교, 경제 진출의 추동력 확보 및 북한의 변화를 추진한다는 것이다. 또 ‘실�크로드 익스프레스’의 건설 및 남북을 잇는 가스관 건설에도 박근혜정부는 러시아와 협력할 것으로 보인다.

²⁸⁷- 위의 책, p. 225.

(1) 단기 추진방향

전략적 목적을 달성하기 위한 단기방안으로서 첫째, 대러시아 정책 수행에 필요한 네트워크가 필수적이라 할 수 있다. 이는 러시아와의 협력을 위해 가장 기본적인 요소임에도 불구하고, 현재까지 한·러 협력을 위한 우리 측의 제도적 장치는 마련되어 있지 않다. 이와 같은 제도적 장치의 미비로 인해 청와대, 정부 및 실무 부처에서 수행하는 대러 회의 및 고위급 인사교류에 있어서 유사한 의제가 반복되는 현상 및 교류·협력시기가 겹치는 등의 비효율적인 상황이 되풀이되고 있다고 판단된다. 따라서 효율적으로 한·러협력을 발전시키기 위한 토대를 구축하기 위해서 대러시아 정책 수행에 필요한 정부부처 간 네트워크가 반드시 구축되어야 한다고 분석된다.

둘째, 경험차관을 이용한 상환의 기회를 양국 간 방산·군수협력의 발전을 위한 전기로 삼아야 한다는 것이다. 즉 한국 측은 차관상환을 단순한 방산물자도입이라는 관점에서 벗어나 한·러 간 실질적 협력을 위한 연결수단으로 활용할 필요가 있다. 현재 러시아는 한국 측이 원하는 기술이전에 과거보다 더욱 강화된 절차를 준용하고 있다. 따라서 우리는 러시아와 정부차원의 협력을 위해서는 차관상환문제를 현재보다 더 넓은 시각으로 접근할 필요가 있다. 현재 러시아제 무기도입과 관련하여 가장 심각한 문제로 식별되고 있는 ‘후속 군수지원’ 및 수리문제에 대해서 러시아 측과 협의를 통해 블라디보스톡에 유지보수센터(Maintenance Center)건설을 제의하여 보는 것도 가능할 것으로 보인다. 이는 논란이 되고 있는 ‘후속 군수지원’ 문제를 해결하기 위한 가장 효율적인 방안이 될 수 있다고 판단되며, 아울러 러시아도 한국에 대한 신뢰를 높일 수 있는 유용한 방안이 될 수 있을 것이라고 분석된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(2) 중장기 추진방향

중장기적인 러시아의 전략적 활용방안으로 첫째, 남·북·러 3각 경제 협력을 추진할 필요가 있다. 러시아는 남·북·러 3각 경제협력이 자국의 경제적 이익을 확대할 수 있으며, 러시아가 추진하는 아시아 태평양 지역 진출에도 상당한 도움이 될 것이라고 판단하고 있다. 따라서 러시아는 남북한 정상회담 등을 통해 3각 경제협력의 실질적 실현을 위해 적극적인 입장을 고수하고 있다. 우리 정부도 러시아의 적극적인 남·북·러 3각 경제협력 정책에 대해 동의를 하는 한편 북한에 대해서도 진정성을 가지고 남·북·러 경제협력에 대한 인식의 전환을 위해 노력하여 왔다. 그러나 북한은 3각 경제협력이 낙후된 경제를 활성화할 수 있는 좋은 소재로는 판단하고 있으나, 안정적인 체제를 유지하기에는 아직도 부담이 된다고 인식하며 미온적인 태도를 지속하고 있다. 남·북·러 3각 경제협력은 북한 핵문제가 평화적으로 해결되고 북한에 대한 국제사회의 지원이 있을 경우 상당히 구체적으로 진행될 가능성이 있다. 즉 러시아는 북한에 대한 전력망 구축 및 가스관 건설에 대해 상당히 구체적인 계획을 수립하고 있어 우리 정부의 적극적인 정책의 지가 반영될 경우 그 효율성은 더욱 증대될 것으로 분석된다.

둘째, 원유 및 가스 공동개발 사업을 추진하는 것이다. 러시아는 국가안보전략 및 군사독트린에서 자국의 에너지 자원에 대해 단순한 경제문제가 아니라 안보문제로 인식하고 있으며, 21세기를 ‘천연자원 고갈의 시대’로 규정하고 전 지구적 차원의 자원부족사태가 발생할 경우 타국이 부족한 자원을 러시아로부터 획득하려는 점에 대해 상당히 우려하고 있다. 또한 러시아는 대동북아정책을 수행함에 있어 가스 및 석유를 무기로 자국의 영향력 확대를 도모할 것으로 평가된다. 러시아에서는 자원개발에 대한 두 가지 견해가 상충하고 있으며, 첫째는 개발

우선주의로서 해외자본을 유입해서라도 경제발전을 위해 자원을 빨리 개발해야 한다는 입장이다. 둘째는 자원민족주의로서 자원에 대한 러시아인의 배타적 이익을 강조하고 있으며, 현재 러시아 경제가 호전됨에 따라 자원민족주의가 더욱 힘을 얻고 있는 추세라고 할 수 있으나 러시아 단독으로 극동·시베리아 개발을 완성할 수 없다는 사실을 러시아 정부는 잘 인식하고 있다. 이같은 러시아연방의 에너지정책에 대해 늦은 감은 있지만 한국은 사할린 유전개발 사업, 동시베리아 가스개발 사업에 적극적으로 참여할 필요성이 있다.

러시아와의 협력을 위한 한국의 전략적 정책 및 대안의 제시는 항상 한국의 이익을 극대화하는 선에서 계획되고 진행되었던 것으로 평가된다. 이 같은 한국의 정책은 러시아에게 오히려 한국을 불신하는 인식을 가지게 만든 측면이 다분히 있다고 분석된다. 따라서 향후 중장기적으로 러시아연방과의 협력을 유도해 내기 위해서는 상호 공동의 이익을 발굴하고 이를 추진하는 전략을 구사할 필요가 있다. 즉 러시아가 현재 가장 필요로 하는 것이 무엇인지를 파악하고 우리가 수행가능한 전략을 구사함으로써 이를 극복해야 한다고 판단된다.

(가) 3각 경제협력의 적극 추진

푸틴 대통령은 취임 후 남·북·러 3각 경제협력이 러시아의 경제적 이익의 확보는 물론 아시아·태평양 지역으로 진출하고자 하는 러시아의 정책에 활력을 가져다 줄 수 있다고 믿고 있다. 따라서 푸틴 대통령은 남북한 정상과의 회담에서 남·북·러 3각 경제협력의 추진을 강력히 주장하였다. 러시아의 3각 경제협력에 대한 적극적인 입장에 대해 우리 정부도 호의적인 태도를 보이며 러시아와의 협력을 추진하였다. 그러나 북한의 입장은 한국 및 러시아와는 사뭇 다르게 표출되고 있다.

북한은 남·북·러 3각 경제협력이 침체되어 있는 북한의 경제활성화에는 분명 도움이 될 수 있다고 인식하고 있으나, 체제를 유지하기에는 어려움이 있을 것이라고 판단하고 있었다. 그러나 러시아는 네 차례에 걸친 북·러 정상회담과 수많은 실무회담을 북한과 진행하면서 북한을 설득하는 가운데 2011년 8월 북·러 정상회담에서 한반도 종단 가스 파이프라인 건설에 합의하였다. 향후 경제적 실리를 위한 푸틴 정부의 삼각 경제협력을 현실화시키기 위한 노력은 계속될 것으로 전망되며, 우리 정부의 적극적인 정책수행이 요구된다고 하겠다.

(나) 남북철도와 시베리아 횡단철도 연결사업

남북철도 연결과 시베리아 횡단철도 연결사업은 한국과 러시아 간의 가장 대표적인 사업이라 할 수 있다. 이는 한·러 양국의 경제적 이익뿐만 아니라 북한의 개방에도 영향을 줄 수 있는 사업이라 할 수 있어 양국의 관심은 상당히 높다고 평가된다. 특히 러시아 측은 TSR(시베리아 횡단철도)-TKR(한국종단철도)연결 사업이 낙후된 시베리아 및 극동지역의 경제에 활성화를 가져다 줄 수 있는 가장 좋은 기재라고 판단하고 있다. 이에 따라 러시아 철도부는 구체적인 계획을 가지고 남북한 철도의 TSR연결 사업을 추진하고 있다. 러시아 철도부는 정치적인 문제로 인하여 철도연결 사업이 당장 실현될 수는 없다고 판단하고, 먼저 핫산과 나진항을 잇는 철도개보수 작업을 2013년 5월 완료하였다. 이번 사업의 완료는 경제적인 문제뿐만 아니라 정치적인 면에서도 상당한 진전을 보였다고 평가되고 있으며, 철도연결 사업에 대한 러시아의 의지를 다시 한 번 확인한 것으로 분석된다. 러시아 측은 이번 사업을 통해 TSR과 경원선을 기반으로 하여 러시아 극동 및 시베리아 지역을 개발하고, 유라시아 대륙 물류운송의 핵심이 되기를 기

대하고 있다. 특히 러시아 극동지역 지방정부들은 철도연결 사업이 낙후된 지역경제를 활성화하는 단초가 될 것이라 판단하고, 중앙정부에 예산을 요청하고 있다.

우리 정부 역시 철도연결 사업이 한·러 간 경제협력의 차원을 넘어서 양국 관계의 중요한 이정표가 될 수 있다고 판단하고 있으며, 이에 따른 다양한 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있다고 인식하고 있다. 또한 한국은 유라시아 지역의 수출에 있어 철도라는 효과적인 운송수단을 보유하는 가운데 운송시간과 물류비용을 절감하는 효과²⁸⁸를 가져올 수 있다. 안보적 측면에서도 철도연결 사업은 남·북 간 협력이 확대됨으로써 정치·군사적 긴장완화에 도움이 될 것이라고 한국정부는 판단하고 있다.

그러나 북한은 아직도 철도연결 사업에 대해 미온적인 태도를 보이고 있다. 북한 측은 철도연결 사업으로 인해 경제적으로는 이익을 취할 수 있으나 체제유지에는 어려움을 겪을 수 있다는 분명한 인식이 있는 것으로 분석된다. 비록 북한이 러시아와의 정상회담 등을 통해 철도연결 사업에 합의하였다고 하나 이는 선언에 그치고 있으며 실질적인 협력은 기피하고 있다. 즉 북한은 철도통과 수수료 등 경제적 이익²⁸⁹을 기대할 수 있으나, 철도연결로 외부사조가 급격하게 유입되는 것 등은 북한정권에 커다란 부담으로 작용하고 있다.

러시아는 국경지대를 통한 북한과의 교역을 구소련 시절부터 지속하여 왔으며, 특히 TSR은 인접 국가들과의 교역을 통해 국제화물의 운송에 대한 경험이 풍부하다는 이점을 주장하고 있다. 그간 러시아 정부는 TSR노선의 개보수 작업을 꾸준히 진행하여 왔으며, 특히 아무

²⁸⁸- 연 4,200만에서 5,200만 달러로 추정.

²⁸⁹- 연 1억에서 2억 달러로 추정.

I
II
III
IV
V
VI
VII

르 강에 위치한 노후화된 교량들에 대해 보수작업을 했으며, 아울러 필 요시에는 교량을 새로이 건설하기도 하였다. 또한 러시아는 2009년 채택한 ‘2015년 시베리아 횡단철도 컨테이너화물 수송개발 프로그램’을 채택하고 2015년까지 동 프로젝트를 위한 총 예산으로 약 110억 루블 (약 3억 788만 달러)의 총 예산을 책정하고 있다. 동 프로그램의 일환 으로 ‘시베리아 횡단철도 7일’을 선정하고 2015년까지 극동의 항만에서 유럽, 러시아 간을 1,500km/day 속도로 화물열차를 운행하는 계획을 갖고 있다.

이와 관련한 한국측의 입장은 러시아-한반도 철도연결 사업은 먼저 박근혜 대통령의 국정사업이기도 하며, 이는 철도연결 사업이 가지는 긍정적 효과와 더불어 지역 및 역내 안보에도 중요한 역할을 할 수 있다는 인식에서 비롯되었다고 판단된다. 철도연결 사업으로 인해 북한을 개방하고 개혁의 길로 나설 수 있게 한다면 동북아 역내 안정과 발전에 커다란 기여를 할 수 있기 때문이다. 또한 러시아는 핫산-나진 간 철도연결 사업을 전액 러시아 예산으로 충당하였다. 이는 실질적으로 북한의 경제력이 너무 낮아 공동협력이 사실상 불가능하다는 것을 러시아가 인지하고 있기 때문이다. 따라서 러시아는 한국과의 공동사업을 통해 TSR-TKR 연결사업을 추진하고자 한다. 한국중단철도와 시베리아 횡단철도연결 사업은 남·북·러 3자 모두에게 이익이 되는 사업이다. 철도연결 사업은 우리에게 유라시아 대륙을 잇는 내륙수송망을 갖추게 되어 동북아의 해상·항공·육상교통의 물류 허브로 등장할 수 있는 가장 중요한 요인을 제공할 것이다. 북한은 나진-핫산 프로젝트를 통해 노후화된 북한철도 일부를 복원하여 나진지역 경제를 활성화하고, 북·러협력 강화를 기대할 수 있을 것이다. 또한 유럽-아시아-태평양을 잇는 유라시아 연결고리를 통해 해당지역의 경제·사회·문화

공동체를 촉진하는 미래의 신성장 동력이 될 것으로 기대된다. 이밖에 남북관계가 개선된다면 러시아는 동평양발전소의 현대화 등과 같은 북한의 산업시설 현대화와 관련한 많은 제안을 한·러 간의 경제협력 범위에 포함시키려 하고 있다.

마. 대북전략

(1) 대북 국제공조체제의 강화

제 VI장에서 대북 핵억제를 위해 한·미동맹을 축으로 하는 동북아 핵안보레짐을 구축하고 지구적 노력으로서 점진적 준비를 하자고 제안한 바 있다. 이를 중핵으로 하여 동북아 4국 및 국제사회와의 연계공조를 강화하여 북한의 핵개발 시도와 대남도발을 억제하는 노력을 지속적으로 수행하여야 할 것이다. 이는 북한의 대남정책이 대외 및 핵무장정책과 연동하는 특징을 고려할 때 그 중요성이 더해진다.

북핵문제가 대두된 1990년대 이후 북한 대남정책은 대외(대중, 대미) 정책상의 변화와 전술적으로 연동하는 모습이 증대하고 있다. 3차 핵실험 이후 대남정책의 변동(강공-유화-정체)은 북한의 대외정책의 행보를 그대로 반영하고 있다. 제1국면으로서 3차 핵실험 이후 개성공단 폐쇄에 이르기까지 북한의 대남강공책은 핵보유 기정사실화 및 대미·대중 압박책의 전술적 수단으로 사용하였다. 제2국면으로서 개성공단 재기동 협상과정에서 보여준 대남 유화책은 핵실험 이후 조성된 국제공조 대북 포위망 탈피전략의 일환으로 파악된다. 사실 2011년 미·중 정상회담에서 확인된 ‘북핵불용원칙’ 및 6자회담 등 비핵화 협상재개 선결과제로서 북한의 ‘한반도 평화진전 노력’은 북한의 대북 포위망 탈출경로를 예정하는 것이었다. 제3국면으로서 이산가족상봉 무산 및

I
II
III
IV
V
VI
VII

대남비난 증가 등 북한의 숨고르기 작업은 미국과의 6자회담 재개 사전협상 중 담보 및 대치상태를 반영하고 있는 듯하다.

즉 대남정책의 전술적 도구화 현상이 가속화되고 있다. 한국의 핵인질화 현상이 심화될수록, 북한은 대남도발 또는 전술적 유화국면을 조성하여 대외정책의 주 대상인 미국 및 중국을 압박하며, 한국을 경유하는 우회적 대외정책을 현실감 있게 전개할 수 있을 것이다. 대남 강공책은 한반도 평화 및 현상유지를 원하는 미·중에 대한 압박수단이 될 것이다. 북핵 기정사실화 및 6자회담 등 협상국면에서의 입지강화를 목표로 한국의 핵인질로서의 취약성을 활용하려 할 것이다. 반면 대남 유화책은 대외협상국면 돌입을 위한 예비단계로 활용하려 들 것이다.

북한이 그리고 있는 전략상의 큰 그림을 간과하고 북한의 대남정책상의 전술적, 행태적 변동에 매몰된다면 북핵문제해결 및 통일목표달성이라는 한국의 전략적 목표를 추구하는 데 손실을 감수하게 될 것이다. 북한의 태도변화에 일희일비하지 않는 신중한 자세가 필요하다. 또한 북한 전략상의 주(대외 및 핵무장 정책)-종(대남정책) 관계가 분명하므로, 대남도발을 사전에 억제하기 위해서는 관련 당사국들과의 긴밀한 정보 교환 및 대북공동노선을 구축하려는 노력이 필요하다. 북한의 의도를 사전에 감지하고, 또한 한국의 입장을 당사국들에 긴밀히 전달하여 한국의 안보를 인질화, 수단화하려는 북한의 기도를 사전에 봉쇄할 수 있어야 한다.

(2) 대북교류의 전략적 합리성 제고

대북전략 수립 및 추진에 있어 남북교류의 확대를 남북관계의 진전 자체와 동일시하는 오류를 답습하지 말아야 한다. 5.24 조치의 해제 등 남북교류 확대조치로 경색국면을 성급히 탈출하고자 하는 조급증을

탈피하여야 한다. 남북교류 확대와 경제적 지원의 증대는 대북정책목표 달성을 위한 전략적 수단으로 활용되어야 하며, 그 자체가 목표가 될 수는 없다.

교류승배론 또는 남북관계상의 경제주의는 일종의 물신숭배론적 오류이다. 남북교류의 확대를 자동적으로 남북관계의 정상화 및 통일진전으로 등치하는 것은 물신론적 착시인 것이다. 금번 이산가족상봉 무산의 예에서 볼 수 있다시피 북한은 남북 간 교류를 정치적 목표 추구 및 대남전략의 수단으로 활용하고 있는데, 한국만이 교류확대 또는 경제지원 자체를 일종의 목표로 여긴다면, 전략적 손실이 초래될 가능성이 농후하게 된다.

경제재제조치는 경제지원 또는 교류확대 조치들만큼이나 중요한 대북정책수단이다. 유엔 안보리 제재결의안이나 한국의 5.24 조치와 같은 제재 레짐(Sanction Regime)의 효과적 활용은 매우 유효한 대북레버리지로 활용할 수 있다. 일각에서 성급하게 제기되고 있는 5.24 조치 조기해제론 등은 예의 유화정책의 하나로서 전략적 타당성을 결여하고 있다. 5.24 조치 조기해제론은 교류승배론의 한 부분이라 할 수 있다. 5.24 조치로 남북간 갈등 및 경색국면이 초래된 것이 아니라, 갈등국면의 결과물로서 파생된 한국의 대북억제 및 대응수단이다.

5.24 조치는 유엔 등 국제사회 대북제재와 독립된 한국주도 제재기제로서 전략적 활용성이 높다. 금강산 관광사업 및 5.24 조치는 한국이 독자적 국익 판단 하에 운영할 수 있는 전략적 자산으로 유연한 정책수단을 제공하고 있다. 인도적 원조 등의 이슈를 제외한 남북 간 경제교류의 유연한 전략적 조정은 한국의 주요한 대북 압박 및 협상수단이다.

특히 5.24 조치는 1) 정책고수 및 강화, 2) 전면해제 또는 3) 부분적·단계적 완화 등 다양한 선택권을 한국측에 제공하고 있다. 5.24 조치의

I
II
III
IV
V
VI
VII

부분·점진적 해제는 6자회담 등 비핵화 국제공조체제 ‘정상가동’ 시 대북 당근정책수단으로 활용될 수 있다. 5.24 조치의 조건부 완화 또는 북한의 협조 수준 및 지속성에 따른 단계별 완화책으로 북한의 협상이 행도를 높이는 방안이 강구(한국형 살라미 전술수단으로 사용가능)될 수 있을 것이다.

금강산 관광 엠바고는 제재로 인한 일반주민의 고통을 최소화시키면서 북한체제에는 압박을 가할 수 있는 영리한 제재(Smart Sanction) 수단이다. 금강산 관광은 남북 당국자 및 시민들 간 접촉면이 최소화된, 즉 남북한 교류의 확산효과가 최대한 억제된 형식의 모기장 내 교류의 전형이다. 반면 북한당국(체제 내 조직 및 엘리트집단)에 경화가 ‘정규적, 지속적’으로 유입되는 현금창구로 기능할 수 있다. 이러한 특성상 개성공단 등과 달리 금강산 관광은 북한의 개방유인효과가 거의 없는 전시성 민족감정에 기초한 정서상품이라는 한계를 지니고 있다.

5.24 조치나 금강산 관광 엠바고는 일단 해제 시 다시 재가동하기는 어려운 정책자원인 만큼 북한의 전략적 수준의 양보확보 등을 전제로 한 해제 등 신중한 접근이 요망된다. 전략적으로 상응하는 북한의 양보가 없는 이상 선부른 재개는 회피되어야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 김태우. 『북해를 넘어 통일로』. 서울: 명인문화사, 2012.
- 김태호 외. 『중국의외교연구의 새로운 영역』. 파주: 나남, 2008.
- 박건일·박광해 역. 『중국에서의 한반도 연구』. 북경: 민족출판사, 2007.
- 박영호. 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. 『미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박영호 외. 『미국의 對한국 통일 공공외교 실태』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 배정호. 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 배정호 편. 『중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 배정호 외. 『리더십 교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 배정호·구재희 편. 『중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 우밍·송삼현 역. 『시진핑평전』. 서울: 넥서스, 2009.
- 이기현 외. 『중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이희옥·장윤미 편. 『중국의 민주주의는 어떻게 가능한가: 중국의 논의』. 서울: 성균관대학교출판부, 2013.

전성훈. 『미국의 대한 핵우산정책에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2012.
전성홍 편. 『체제전환의 중국정치: 중국식 정치발전모델에 대한 시론적 연구』. 서울: 에버리치 홀딩스, 2010.
최명해. 『중국-북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』. 서울: 오름, 2009.

Bennett, Bruce W. *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*. Santa Monica: RAND, 2013.

Bremer, Ian. *The End of the Free Market*. New York: Penguin Books, 2010.

Chen, Xi. *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Christensen, Thomas J. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

Cronin, Patrick M. et al. *The Emerging Asian Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties*. Washington, D.C.: Center for a New American Security, June 2013.

Denmark, Abraham. et al. *No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea*. Washington, D.C.: Center for a New American Security, June 2009.

Evera, Stephen Van. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press, 1999.

Friedberg, Aaron L. *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

Gaddis, John Lewis. *The Long Peace: Inquiries Into the History*

- of the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1989.
- Geddes, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- George, Alexander L. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.
- Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*. New York: Oxford University Press, 1991.
- Halper, Stefan. *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books, 2010.
- Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- Jervice, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University, 1976.
- Lebow, Richard Ned. *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Lind, Michael. *American Way of Strategy: U.S. Foreign Policy and the American Way of Life*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Mearsheimer, John J. *Liddell Hart and the Weight of History*. Ithaca: Cornell University Press, 1988.
- _____. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.

- Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.
- Pei, Minxin. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- Rich, Andrew. *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Rosen, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*, Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- Shirk, Susan. *China: Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Snyder, Jack. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- _____. *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- Stephen, Van Evera. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- Steven Levitsky and Lucan A, way, *Competitive Authoritarianism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Sun, Yan. *Corruption and Market in Contemporary China*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Sweller, Randall L. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

- Tong, James. *Revenge of the Forbidden City: The Suppression of the Falungong in China, 1999-2005*. New York: Oxford University Press, 2009.
- Tsai, Lily L. *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.
- Wohlforth, William C. *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Wright, Teresa. *Accepting Authoritarianism: State-Society Relations in China's Reform Era*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

2. 논문

- 김진하. “6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석: 미중 정상회담 이후 정세변화를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호 (한국개발연구원), 2011.
- 박영호. “한국의 북한 핵개발에 대한 인식과 대응 - 3차 핵실험 이후.” 『통일과 평화』, 5집 1호 (서울대학교 통일평화연구원), 2013.
- 백우열. “중국의 정치사회는 다시 불안해지고 있는가?” 『동아시아브리프』, 제7권 2호 (성균관대학교 동아시아지역연구소), 2012.
- 성균중국연구소. “중국은 중진국 함정을 넘어설 수 있을 것인가?” 『성균 차이나포커스』, 제5호, 2013.

- _____. “중국의 ‘신형대국외교론’: 부상한 중국의 새로운 외교구상.” 『성균차이나포커스』. 제6호, 2013.
- _____. “중국의 ‘신형도시화’ 전략: ‘개발’에서 ‘거주’로.” 『성균차이나포커스』. 제7호, 2013.
- _____. “신형대국외교핵심내용 원문.” 『성균차이나포커스』. 제6호, 2013.
- 이기현. “중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석-개혁기 중앙 정부의 이익과 토지제도설계.” 『국제정치논총』. 제49권 4호 (한국 국제 정치학회), 2009.
- 이동률. “중국 정부의 티베트에 대한 ‘중국화’ 전략: 현황과 함의.” 『동북 아역사논총』. 제13호 (동북아 역사재단), 2006.
- Hassig, Ralph and Kongdan Oh. “한국 통일과 미국.” 『한반도 통일과 동북아 4국의 입장 및 역할』. 서울: 통일연구원, 2011.
- Bennett, Bruce W. and Jennifer Lind, “The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements.” *International Security*. Vol. 2, No. 36, Fall 2011.
- Bond, Brian. “The Continental Commitment in British Strategy in the 1930s.” Wolfgang J. Mommsen and Lothar Kettenacker (eds.). *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement*. London: Allen & Unwin, 1983.
- Brzezinski, Zbigniew. “Balancing the East, Upgrading the West: U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval.” *Foreign Affairs*. Vol. 91, No. 1, January/February 2012.
- Bush III, Richard C. “United States Policy towards Northeast Asia.” *SERI Quarterly*. Vol. 6, No. 2, April 2013.
- Cai, Fang. “Is There a “Middle-income Trap?” Theories, Experiences

- and Relevance to China.” *China & World Economy*. Vol. 20, No. 1, 2012.
- Chen, Yu-Fu and Michael Funke. “China’s new Labour Contract Law: No harm to employment?” *China Economic Review*. Vol. 20, No. 31, 2009.
- Christensen, Thomas J and Jack Snyder. “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity.” *International Organization*. Vol. 44, No. 2, Spring 1990.
- Chung, Eun-sook. “Long-Stalled Six-Party Talks on North Korea’s Nuclear Program: Positions of Countries Involved.” *Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 25, No. 1, March 2013.
- Clinton, Hillary Rodham. “America’s Pacific Century.” *Foreign Policy*. November 2011.
- Evera, Stephen Van. “The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War.” *International Security*. Vol. 9, No. 1, Summer 1984.
- Fearon, James D. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *American Political Science Review*. Vol. 88, No. 3, 1994.
- George, Alexander L. “Domestic Constraints on Regime Change in U.S. Foreign Policy: The Need for Policy Legitimacy.” G. John Ikenberry (ed.). *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1989.
- Guo, Xiaolin. “Land Expropriation and Rural Conflicts in China.” *The China Quarterly*. No. 166, 2001.
- Hecker, Siegfried S. “Lessons Learned from the North Korean

- Nuclear Crises.” *Daedalus*. Issue 44, Winter 2010.
- Jervice, Robert. “Cooperation Under Security Dilemma.” *World Politics*, Vol. 30, Vol. 2, January 1978.
- Kim, Jin-Ha. “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.
- Ko, Killkon and Cuifeng Weng. “Structural Changes in Chinese Corruption.” *The China Quarterly*. Vol. 211, 2012.
- Krasner, Stephen D. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” Stephen D. Krasner (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1982.
- Lai, Brian and Dan Slater. “Institutions of the Offensive: Domestic Sources of Dispute Initiation in Authoritarian Regimes, 1950-1992.” *American Journal of Political Science*. Vol. 50, No. 1, January 2006.
- Li, Cheng. “The Battle for China’s Top Nine Leadership Posts.” *The Washington Quarterly*. Vol. 35, No. 1, Winter 2012.
- Liu, Ming. “Korean Peninsula Division/Unification and China: From the Security Perspective of China.” Kyuryoon Kim and Jae-Jeok Park (eds.). *Korean Peninsula Division / Unification: From the International Perspective*. Seoul: KINU, 2012.
- Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. “Democratization and the Danger of War.” *International Security*. Vol. 20, No. 1, Summer 1995.

- Mearsheimer, John J. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security*. Vol. 15, No. 1, Summer 1990.
- Morrow, James D. "Arms Versus Allies: Trade-Offs in the Search for Security." *International Organization*. Vol. 47, No. 2, Spring 1993.
- Ngai, Pun and Jenny Chan. "Global Capital, the State, and Chinese Workers: The Foxconn Experience." *Modern China*. Vol. 38, No. 4, 2012.
- Nincic, Miroslav. "Getting What You Want: Positive Inducements in International Relations." *International Security*. Vol. 35, No. 1, Summer 2010.
- Overholt, William H. "Reassessing China: Awaiting Xi Jinping." *The Washington Quarterly*. Vol. 35, No. 2, 2012.
- Paik, Wooyeal. "Economic Development and Mass Political Participation in Contemporary China: Determinants of Provincial Petition (Xinfang) Activism 1994~2002." *International Political Science Review*. Vol. 33, No. 1, 2011.
- Park, John. "Inside Multilateralism: The Six-Party Talks." *Washington Quarterly*. Vol. 28, No. 4, Autumn 2005.
- Rose, Gideon. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*. Vol. 51, No. 1, October 1998.
- Saeed, Ferial Ara and James J. Przystup. "Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse." *Institute for National Strategic Studies*. No. 7, September 2011.

- Sagan, Scott D. "The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons." *International Security*. Vol. 18, No. 4, Spring 1994.
- Schmidt, Gustav. "The Domestic Background to British Appeasement Policy." Wolfgang Justin Mommsen, Lothar Kettenacker (eds.). *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement*. London: George Allen & Unwin, 1983.
- Schweller, Randall L. "Bandwagoning for Profit." *International Security*. Vol. 19, No. 1, Summer 1994.
- _____. "New Realist Research on Alliances: Refining, Waltz's Balancing Proposition," *American Political Science Review Security*, Vol. 91, No. 4, December 1997.
- _____. "Realism and the Present Great Power System: Growth and Political Conflict Over Scarce Resources." Ethan B. Kapstein and Michael Mastanduno (eds.). *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1999.
- _____. "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing." *International Security*. Vol. 29, No. 2, Autumn 2004.
- Snyder, Glenn. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*. Vol. 36, No. 4, July 1984.
- Stares, Paul B. and Joel S. Wit. "Preparing for Sudden Change in North Korea, Council on Foreign Relations." *Council Special Report*. No. 42, January 2009.
- Tanner, Murray Scot. "China Rethinks Unrest." *The Washington Quarterly*. Vol. 27, No. 3, Summer 2004.

- Tomz, Michael. "Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach." *International Organization*. Vol. 61, No. 4, Fall 2007.
- Wedeman, Andrew. "Anticorruption campaigns and the intensification of corruption in China." *Journal of Contemporary China*, Vol. 14, No. 42, 2005.
- Weeks, Jessica L. "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve." *International Organization*, Vol. 62, No. 1, Winter 2008.
- Wendt, Bernd-Jürgen. "Economic Appeasement'-A Crisis Strategy." Wolfgang Justin Mommsen, Lothar Kettenacker (eds.). *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement*. London: George Allen & Unwin, 1983.
- Wichert, Sabine. "The British Left and Appeasement: Political Tactics or Alternative Policies?." Wolfgang Justin Mommsen, Lothar Kettenacker (eds.). *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement*. London: George Allen & Unwin, 1983.
- Yang, Dali. "Has corruption peaked in China?." *EAI Background Brief*. No. 214, 2004.
- Zheng and Jianzhong Jiang. "Korean Peninsula Division/ Unification and China: From the Economic Perspective of China." Kyuryoon Kim and Jae-Jeok Park (eds.). *Korean Peninsula Division / Unification: From the International Perspective*. Seoul: KINU, 2012.

李剛. “中等收入陷阱”与中國現實.” 『中國經濟問題』, 5期, 2012.

蔡敏 外. “中等收入陷阱”研究文獻述評.” 『政治經濟學評論』, 3期, 2012.

3. 기타자료

『JTBC』.

『TV조선』.

『국민일보』.

『동아일보』.

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

Bloomberg News.

New York Times.

Bureau of Economic Analysis.

Foreign Policy.

People's Daily.

Wall Street Journal.

Rossiskaya Gazeta.

Wikipedia.

The World Wars.

Russia focus.

『經濟觀察報』.
『共同通信』.
『讀賣新聞』.
『東京新聞』.
『每日新聞』.
『産經新聞』.
『日本經濟新聞』.
『日本國首相官邸』.
『朝日新聞』.
『中國青年報』.
『中韓面向未來聯合聲明』.

김진하. “김정은 정권의 구성과 북한 핵위기.” 『제6회 와세다 한일 정책포럼』
(제6회 와세다 한일 정책포럼 발표논문집, 2013.3.14).

최우선. “중국의 부상과 미중관계에 따른 동북아전략환경의 변화와 한반도”
『동북아 전략환경의 변화와 한일 전략적 협력』 (GK 전략연구원
한·일 국제세미나, 2013.9.25).

Auslin, Michael. “China’s Party is about to End.” *The Wall Street Journal*. June 18, 2012.

Bush III, Richard C. “Obama and Xi at Sunnylands: A Good Start.”
Brookings Institution. June 10, 2013.

Bush, George W. H. “Korea Will Be United, Bush Addresses
Lawmakers.” National Assembly of South Korea. January 6, 1992.

Clinton, Hillary Rodham. “America’s Engagement in the Asia-Pacific.”
U.S. Department of State. October 28, 2010.

Clinton, William J. "Remarks by the President in Address to the National Assembly of the Republic of Korea." The White House. July 10, 1993.

Davies, Glyn. "U.S. Policy Toward North Korea." U.S. Department of State. March 7, 2013.

Donilon, Tom. "The United States and the Asia-Pacific in 2013." The White House. March 11, 2013.

Hibbs, Mark. "Will South Korea Go Nuclear? What the North's Provocation Mean for Washington's Relations with Seoul." *Foreign Policy*. March 15, 2013.

Nikitin, Marry Beth. "North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues." *Congressional Research Service*. April 3, 2013.

Obama, Barack. "State of the Union Address." The White House. February 13, 2013.

Pei, Minxin. "Corruption Threatens China's Future." *Carnegie Endowment for International Peace*. October, 2007.

The Chicago Council on Global Affairs. "Americans Shifting Focus to Asia." *Chicago Council Survey*. September 10, 2012.

미국 국무부. <<http://www.state.gov>>.

미국 국방성. <<http://www.defense.gov>>.

미국 미네소타대학교. <<http://www.hist.umn.edu>>.

미국 백악관. <<http://www.whitehouse.gov>>.

East-West Center. <<http://www.eastwestcenter.org>>.

Gallup. <<http://www.gallup.com>>.

The Guardian. <<http://www.theguardian.com>>.

WSJ. <<http://online.wsj.com>>.

연구총서

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 위협감축(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	북한삼각관계 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, 양갑용	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

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	12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원

협동연구총서

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(I) - 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

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)		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
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2013	조정현 외	23,000원

기타

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, 구재회 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 분석도형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외 11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외 9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편 18,000원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원

통일정세분석

비매품

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
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자

KINU 정책연구시리즈

비매출

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	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

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
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외

- 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.
- 2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim
Lee Kyo Duk et al.
- 2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea
Kim Soo Am et al.
- 2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional
Benefits of Korean Unification
Park Jong Chul et al.
- 2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy
Son Gi Woong et al.

■■ 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 4·19로 123(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.

회원가입신청서

성명		입금자 (입금일자)		
근무처				
	직위			
간행물 받을 주소	(우편번호 :)			
연락처	전화		내선 전화	
	핸드폰		FAX	
	전자메일			
전공 및 관심분야				
회원구분	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()			
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다. 20 년 월 일 신청인 (인)				

※ 본 신청서를 보내주십시오.

(142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터

전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547 E-Mail: pcm@kinu.or.kr

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



www.kinu.or.kr



93340

9 788984 797307

ISBN 978-89-8479-730-7