

KINU 정책제안서 12-01

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

정책제안서(12-01)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 통일정책연구센터 기획·디자인 인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2523(직통) 팩시밀리 901-2543 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

정책제안서

리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략

연구책임자: 배정호(통일연구원 통일정책연구센터 소장)

공동연구자: 김진하(통일연구원 연구위원)

이기현(통일연구원 연구위원)

최원기(국립외교원 교수)

우평균(한양대 아태지역연구센터 HK연구교수)

...

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

목 차

| | |
|------------------------------------|----|
| 1. 문제제기 및 연구배경 | 1 |
| 2. 주요 연구결과 | 2 |
| 가. 미국 | 2 |
| 나. 중국 | 2 |
| 다. 일본 | 3 |
| 라. 러시아 | 3 |
| 마. 북한 | 4 |
| 3. 정책제언 | 4 |
| 가. 한국의 대북전략과 통일외교전략 상의 기초 확립 | 4 |
| 나. 한국의 통일외교 세부전략 | 8 |
| 4. 기대효과 | 19 |
| 가. 한반도 정세 안정적 관리 및 통일교두보 확보 | 19 |
| 나. 통일-우호적 동북아 정세 조성 | 19 |
| 참고자료 | 21 |

1. 문제제기 및 연구배경

일국의 외교정책은 국내정치의 연장에서 전개되는 측면이 적지 않으며, 아울러 국내정치와 국제체제 요인들의 상호작용으로부터 영향을 받는다. 최근 중국의 부상과 동북아 전략환경의 변화 등을 볼 때, 2012년 리더십 교체기의 동북아 4국의 국내정치 변화, 북한 김정은 체제의 등장 등은 동북아 전략환경과 한반도를 둘러싼 국제정세 등에 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

2012년에 한국과 주변 미·일·중·러 4국 모두 국내정치의 리더십 교체기에 직면한다. 미국은 2012년 11월에 대통령 선거가 있다. 미국의 대선 정국은 민주당의 현 오바마 대통령과 공화당의 롬니 후보가 치열하게 경쟁하고 있는데, 누가 대통령으로 선출될 것인가에 대해서는 물론, 대선 정국에서 미국의 대외정책 및 한반도 문제가 어떻게 다루어질 것인가에 대해 국내외 전문가들 및 주요 언론들의 관심이 높아지고 있다. 중국은 2012년 10월 중국공산당 18차 당대회에서 시진핑이 후진타오로부터 주석직을 승계할 전망이다, 제5세대 지도부의 구성을 둘러싼 치열한 권력게임이 전개되고 있다. 제5세대 지도부의 등장과 더불어 새로운 집단지도체제가 전개될 전망이다, 중화민족주의의 강화와 강대국 성향의 대외전략이 전개될 것으로 전망된다. 일본도 2011년 9월 초에 새로운 노다 총리 및 연립정권이 등장하였지만, 노다 정권에 대한 지지율의 침하와 더불어 자민당으로 정권 교체가 전망된다. 2012년 9월 이후, 일본 정국은 2012년에는 ‘포스트 노다 정권’을 향한 권력게임과 더불어 중의원 해산과 조기선거의 국면으로 진입하고 있다. 러시아는 2012년 3월의 대통령 선거를 통하여 푸틴이 재등장하였고, 제3기 푸틴 정부의 국내정치 및 대외정책이 전개되고 있다. 한국 역시 2012년 12월에 대선이 치러지며, 북한은 김정은 체제의 연착륙을 위한 국내정치와 대외정책을 전개하고 있다.

본 보고서는 이와 같은 문제의식을 기반으로 리더십 교체기의 미국, 중국, 일본, 러시아의 대외전략 및 대북전략, 북한 김정은 세습체제의 국내정치와 대외 및 대남 전략에 관해 분석하고, 한국의 대북 및 통일외교전략에 대해 연구하였다. 분석방법은 각 국가의 특성에 따라 다소 차이가 있겠지만, 국내정치에 대해서는 기본적으로 정치과정론적 분석을 하며, 대외 및 대북전략에 관해서는 국내정치, 자국의 현안 및 국익, 미·일·중·러의 역학관계 등을 고려하며 전략적 의미에 역점을 두고 분석한다. 분석 시기는 각 국가의 국내정치 상황에 따라 다소 차이가 있겠지만, 대체로 리더십 교체를 향한 정치변동의 시작으로부터 2012년 9월 하순경까지이다.

본 보고서에서는 북한 및 동북아 4개국의 변화사항에 대한 연구 결과를 간략히 소개한 후, 이에 대한 한국의 정책적 대응방향을 진단한다.

2. 주요 연구결과

대통령 선거 및 권력 세습 등으로 인한 리더십 교체로 예상되는 각국의 대내외 정책변화 전망 등 주요 연구결과를 요약한다.

가. 미국

미국은 2012년 11월에 대통령 선거가 있다. 미국의 대선 정국은 민주당의 현 오바마 대통령과 공화당의 롬니 후보가 치열하게 경쟁하고 있는데, 2012년 9월 시점, 민주당 오바마 대통령의 당선 가능성이 공화당의 롬니에 비해 상대적으로 높다(2012년 11월 현재 오바마 대통령 당선). 따라서 오바마 행정부 2기의 대아시아 정책 및 대북정책에 관해 전망한다. 오바마 행정부 2기가 출범한다면 국내정치 변수 중 2가지의 구조적 요인이 오바마 행정부의 대외정책에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다.

첫째는 재정적자로 인해 국방예산이 대폭 삭감될 것으로 보이며 이는 동맹국에 대한 미군의 주둔비용 증가 압력으로 이어질 가능성이 있다. 둘째, 의회를 계속 공화당이 장악하는 상황에서 오바마 2기 행정부의 출범은 분점정부(divided government)를 낳을 가능성이 높다. 분점정부의 상황에서 의회의 승인을 필요로 하는 대내적 경제정책은 심각한 제약을 받을 가능성이 매우 높다. 오바마 2기 행정부의 대북정책은 기존의 비확산(non-proliferation)의 기본관점을 견지하면서 북한의 핵무기 포기에 대한 압박을 지속할 것으로 전망된다. 즉, 오바마 2기 행정부가 보다 강경한 대북정책을 추진할 가능성이 높다.

나. 중국

중국 5세대 지도부는 집단지도체제로 운영될 것이며, 중화민족주의를 기반으로 대국화 정책노선을 추구할 것이다. 중국 5세대 지도부의 대외정책은 다음과 같이 전망될 수 있다. 첫째, 국내의 복잡한 문제와 딜레마를 해결해야 하는 중국 지도부 입장에서는 중국의 지속적 경제성장을 위한 안정적인 국제환경과 미국과 주변국

들 간의 협력구도를 희망하는 기초를 유지하면서, 국내발전 및 사회 안정에 국가 역량을 집중할 것으로 판단된다.

둘째, 중국 엘리트 집단의 분절화와 다원화로 인해 국내정치 문제에 대한 장악력이 공고하지 않다. 따라서, 제5세대 지도부의 대외정책은 일관성을 유지하기 어려울 가능성이 있다. 또, 국내문제에 대한 통제기제가 제대로 작동하지 않고, 파벌 간의 합의 도출이 안 되어 충돌이 잦을 경우, 제5세대 지도부의 대외정책은 국내 문제의 심각성을 외부로 회피시키기 위해 중화민족주의를 통치 이데올로기로 대치하면서 공세적 외교를 전개할 수 있다. 셋째, 역할과 파워가 증대되는 군부에 대한 배려가 대외정책에 투영될 수 있다. 이 경우 중국의 군사력 현대화는 미국 및 주변국들의 우려와 견제를 야기하고, 동북아의 군비경쟁을 촉진시켜 역내 불안정을 초래할 수도 있다.

다. 일본

간 나오토 총리를 계승한 노다 총리와 정권도 국내적 정치 기반이 그다지 공고하지 못하였다. 노다 정권의 등장 이후, 주요 정책을 둘러싼 민주당의 분열은 오자와 그룹의 탈당사태를 초래하였고, 국민 지지율은 10%대로 하락하였다. 따라서, 노다 정권도 간 나오토 정권처럼 새로운 대외전략을 전개할 정치적 여유가 그다지 없었다. 즉 노다 정권은 기존의 미·일동맹을 기축으로 대외전략을 전개하였다.

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

라. 러시아

2012년 3월 러시아 대선에서 푸틴 전 총리는 63.60%의 지지 득표율을 획득하여 대통령으로 복귀하였다. 푸틴의 재집권에 따라 지도부도 푸틴 스타일의 ‘인맥 정치’가 강화되고 있다. 반면, 63.60%의 지지 득표율은 러시아 국민들의 푸틴에

대한 지지가 절대적이지 않음을 의미하며, 아울러 푸틴 대통령이 국민들의 비판을 전적으로 무시하기 어려운 상황이 되었음을 시사한다. 즉, 국내정치적으로 푸틴 지도부의 정책적 부담이 높아지게 되었다.

제3기 푸틴 행정부의 대외정책에 대해서는 단기적으로는 그다지 큰 변화가 없을 것으로 전망되지만, 장기적으로는 불확실성이 적지 않다. 푸틴 행정부의 대북 정책은 김정은 체제의 안정 지원, 경제협력의 강화 등을 추구하되, 북한의 핵보유에 대해서는 반대 입장을 취할 것이다.

마. 북한

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

3. 정책제언

가. 한국의 대북전략과 통일외교전략 상의 기초 확립

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

제안 1) 안보의 틀 내 유연한 접근

교착상태의 남북관계를 개선하기 위해 한국은 전략적 차원에서 북한에 유연한 접근을 시도할 수 있다. 그런데, 한국의 유연한 접근도 안보의 틀 내에서 시도한다는 기본적인 원칙을 존중하여야 할 것이다.

햇볕정책의 시행 이후 2012년까지 즉, 약 15년간의 남북관계를 살펴보면, 10년간의 대북 포용정책은 남북간의 경제교류, 사회문화교류 등 상당한 성과를 거두었지만, 남북간의 정치-군사차원의 신뢰구축과 더불어 진정성 있는 교류협력을 실현하는데 한계를 나타내었다. 오히려 북한의 핵·미사일 문제로 인해 남북 간의 갈등은 심화되는 가운데 이명박 정부에서는 천안함 폭침사건, 연평도 포격사건 등이 발발하였다. 즉, 남북 간에는 상호불신이 존재하고, 대화 및 교류에는 ‘진정성과 신뢰’가 취약하다. 따라서 남북 간에 정치-군사차원의 신뢰가 구축되기까지 대북 접근은 안보의 틀 내에서 유연하게 시도되어야 할 것이다. 한국은 북한변화의 유도, 북한 리스크의 극소화 및 관리, 남북 간의 진정성 있는 교류와 신뢰 구축 등을 위해 ‘대화과 압박’을 병행하는 유연한 전략적 접근을 시도하여야 할 것이다.

제안 2) 대북 ‘휴먼정책’

김정은의 등장에 따라 북한이 전환기적 상황을 맞이하고 있으므로, 한국의 대북 정책은 기본적으로 개혁·개방을 지향한 북한의 변화를 유도하고, 자유통일의 기반 조성에 한층 전략적 노력을 기울여야 한다. 따라서 한국의 대북정책은 북한 주민들의 생활과 인권 개선에 도움을 줄 수 있는 정책을 추구해야 할 것이다. 북한 주민들의 생활과 인권 개선은 북한의 안정적 변화에도 기여할 뿐만 아니라, 북한 주민들의 대남 친화도를 증대시켜 자유통일의 기반 조성에도 유효하다. 현재 북한 주민들의 경제생활이 화교자본에 의한 중국산 물자와 장마당에 의해 가까스로 영위되고 있고, 따라서 북한 주민들의 상당수가 북한 붕괴시에 ‘중국에 의존’하려는 점을 간과해서는 안 된다.

요컨대, 한국의 대북정책은 북한 정권의 안정적 유지에만 기여하는 정책보다, 북한의 시장경제와 개혁을 촉진시키고 북한 주민들의 생활과 인권 개선에 도움을 주고 희망을 줄 수 있는 ‘대북 휴먼정책’을 추구해야 할 것이다. 한국의 ‘대북 휴먼정책’은 북한 주민들의 대남 친화도 증대로 귀결될 수 있다.

제안 3) 북한변화 유인

2011년 12월 17일 김정일의 사망 후, 등장한 김정은의 북한은 김일성 스타일의 대중정치를 모방하면서, 대중연설, 북한판 걸 그룹의 TV 공연, TV의 미키마우스 등장, 서구식 패션의 아내 이설주의 동반, 개인 농업화를 인정하는 6.28 방침 등 시장경제와 개혁을 향한 일정 부분 변화의 모습을 보여주고 있다. 그러나 북한은 김정일의 유산인 ‘선군정치와 핵’에 관한 변화는 전혀 보여주지 못하고 있다. 북한 주민들에 대한 통제 예컨대, 사상교양, 외부정보 유입에 대한 검열 등은 오히려 강화되고 있다. 한국의 대북전략은 개혁·개방을 지향한 북한의 변화를 유도하여야 한다. 김정은이 ‘선군정치와 핵’을 포기하면서 개혁·개방으로 과감하게 나아가기는 어려울 것이다. 한국의 대북전략은 북한이 선군정치의 외형적 틀은 유지하지만, 내용의 질적 변화가 나타나도록 유도하여야 하고, 아울러 핵포기와 관련된 신뢰할 만한 진정성 있는 조치가 취해지도록 노력하여야 할 것이다.

제안 4) 6자회담의 전략적 활용

6자회담은 북한의 비핵화를 위한 9.19 공동성명, 2.13 합의, 10.3 합의 등 다양한 합의문을 생산해 내었으나, 2008년 12월의 수석대표회의 이후 재개되지 않고 있다. 적지 않은 전문가들이 북한 핵문제의 해결과 관련하여 6자회담의 한계론, 무용론 등을 제기하고 있다. 이는 6자회담이 북한의 비핵화를 전제로 하므로, 북한이 핵포기에 대한 진정성 있는 의지를 가지고 임하지 않는다면 북한 핵의 협상은 다시 난관에 빠질 수 있는 가능성이 높기 때문이다.

6자회담의 한계에도 불구하고, 6자회담의 재개는 북한을 관리하고 협상할 수 있는 공간으로 끌어 온다는 점에서 상당한 의미가 있다. 김정일의 사망과 김정은의 등장에 따른 생존전략 모색, 중국의 G2 부상과 동북아 전략환경의 변화, 중국 제5대 지도부의 등장과 국제사회에서의 영향력 증대 추구 등을 고려해 볼 때, 북한의 핵문제 뿐 아니라 북한변화를 위한 다자대화 및 협상의 장으로서 6자회담의 재개는 전략적 의미가 있다. 현실적으로 중국이 6자회담의 재개를 강하게 희망하고 있고, 김정은의 등장 이후에 북한도 미국, 일본 등과 대화와 협상을 모색하고 있기 때문에 남북관계의 변화에 따라 6자회담이 재개될 가능성은 적지 않다.

그러나 6자회담의 유효성과 지속성을 확보하기 위해서는 북한 핵문제에만 국한하지 말고, 북한변화를 유도하고 북한리스크를 관리한다는 차원에서 6자회담의

전략을 재구성하여야 할 것이다. 즉 6자회담의 전략적 재구성을 위한 한·중의 전략적 타협과 협력, 한·미의 전략적 협력 등이 중요하다.

제안 5) 연미화중(聯美和中)의 통일외교전략

글로벌 파워의 변혁기에 중국이 G2로 부상함에 따라 동북아 전략환경에도 변화가 초래되고 있다. 미국은 ‘아시아 회귀(Return to Asia)’ 전략을 추구하며 대중국 전략을 전개하고 있고, 이에 대해 중국은 중화민족주의의 강화와 더불어 아시아 지역에서 미국의 영향력을 감소시키려는 전략을 추구하고 있다. 즉, 미·중 양국은 경제적 상호의존에 의한 협력관계를 외형상으로 나타내면서, 정치·군사적 차원에서는 상호 견제전략을 추구하고 있다.

이와 같은 미·중관계에 의해 동북아시아의 전략환경에는 변화의 조짐이 나타나고 있고, 그와 같은 조짐은 한반도에도 투영되고 있다. 한국의 통일외교는 전환기 동북아 전략환경의 변화에 대응하면서 한국 주도의 한반도 통일에 대한 주요 국가들의 이해와 지지를 확보하여야 하며, 특히 중국 변수에 대한 대응에 전략적 노력을 기울여야 한다. 중국의 제5세대 지도부는 중국의 G2 부상에 따라 미국의 대중 견제가 강해진다고 판단하고 있고, 따라서 중국의 대미 견제전략 차원에서 한·미동맹을 인식하며, 그와 같은 전략적 맥락에서 한반도 문제를 접근하려 할 것이기 때문이다.

따라서 한국은 중국의 한반도에 대한 영향력의 확대를 억제하면서, 다른 한편에서는 북한변화 및 한반도 통일을 위해 중국과의 전략적 협력을 추구해야 하며, 이를 위해 한반도의 지정학적 가치를 높이는 전략적 사고를 기반으로 소위 ‘연미화중(聯美和中)’의 전략적 외교를 추구하여야 할 것이다. 즉, 한국의 통일외교의 전략적 기조는 굳건한 한·미동맹을 기반으로 중국과의 전략적 우호협력의 관계를 추구하여야 할 것이다. 또, 중국의 부상에 따른 글로벌 파워의 변혁기에 한국의 지정학적 조건이 매우 악화된다는 견해가 있지만, 오히려 한국은 한국의 국력 성장과 한반도의 지정학적 가치가 증대한다는 점에 주목하면서, 한반도의 지정학적 가치를 높이는 전략적 사고를 기반으로 대미·일·중·러 통일외교를 전개하여야 할 것이다.

나. 한국의 통일외교 세부전략

(1) 한국의 대미전략

제안 1) 한·미 전략동맹의 공고화

한·미동맹은 냉전기뿐만 아니라 탈냉전 이후에도 동아시아 안보질서의 안정화 및 한반도의 평화와 안정을 위한 가장 중요한 안보자산으로서의 역할을 해왔다. 그동안 북한의 핵무기 및 미사일 개발 등 군사적 도발과 위협이 공고한 한·미동맹을 바탕으로 한 중국, 일본 등 주변 핵심국과의 긴밀한 공조를 통해서 억지되어 왔다는 점에서 한·미동맹은 북핵문제의 단기적 관리와 장기적 해결에 있어서 필수적인 요소라고 할 수 있다.

한국은 2008년 이후 그간 약화되었던 한·미동맹의 복원을 위해 한·미 간 신뢰 회복을 위한 노력을 하였고, 한·미 양국은 양자 간 군사안보를 넘어서, 한·미 FTA 체결, G20, 녹색성장, 핵안보 등 양자, 지역 및 다자 차원의 의제로 협력의 범위를 확대해왔다. 그 결과 2011년 10월 정상회담에서 양 정상은 한·미동맹을 포괄적 전략동맹(comprehensive strategic alliance)으로 격상하는데 합의하였다. 하지만, 향후 한·미 전략동맹의 도전요인이 전혀 없는 것은 아니다. 오히려 차기 정부에서 한·미 간 갈등요인으로 작용할 수 있는 현안들이 다수 존재한다. 한·미 원자력협정 개정, 미사일 사거리 연장, 미사일방어체계(MD) 참여여부, 주한미군 기지 재배치, 방위비 분담 재조정 문제 등 한·미 양국 간에 어려운 현안들은 여전히 산재해 있다. 이들 문제는 차기 정부가 들어섰을 때 첨예한 갈등 현안으로 등장할 가능성이 있으며, 잘 관리하지 못할 경우 상당한 국내외적 논란을 야기할 수 있다.

향후 한·미 전략동맹의 공고화를 위해서 차기 정부에서는 한·미 간 현안들에 대하여 정밀한 조율을 통한 관리 및 해결이 필요하며, 이를 위한 다각적 노력이 필요할 것이다.

제안 2) 한·미 간 대북 공조유지 및 정책수위 조율

2장에서 논의한 바와 같이 내년에 등장하는 오바마 2기 행정부와 한국의 차기 정부 간 대북정책에 대한 공조유지 및 정책 수위 조율이 매우 중요하다. 오바마 2기 행정부는 외교적 협상을 통한 북한의 비핵화라는 초기의 입장에서 벗어나 보다

강경한 원칙적 입장을 견지할 것으로 전망된다.

이는 북한의 핵실험, 미사일 발사, 천안함, 연평도 공격 등 최근 몇 년간 북한의 호전적 도발로 인한 학습효과에 기인한 바가 크다. 북한의 근본적인 태도 변화가 전제되지 않는 한 오바마 2기 행정부는 대화를 통한 새로운 대북합의 도출을 시도할 가능성이 매우 낮다.

지난 4년간 이명박 정부가 취해 온 대북정책은, 북한의 3차 핵실험이나 미사일 발사 등 새로운 변수가 발생하지 않는다면, 차기 정부에서 계속 유지될 가능성이 낮다. 2장에서 전술한 바와 같이 현재 유력한 대선후보 3인 모두 MB 정부의 대북정책을 강경책으로 평가하고, 보다 유연한 포용적 접근이 필요하다는 입장을 보이고 있기 때문이다. 이러한 점에서 차기 정부에서는 한·미 간 대북정책을 둘러싼 접근방법의 차이가 발생할 가능성이 있다고 할 수 있으며, 이러한 차이가 대북정책을 둘러싸고 정책적 충돌이나 불협화음으로 표출되지 않도록 사전에 긴밀한 정책공조가 무엇보다도 중요하다.

제안 3) 동아시아 역내 다자 협의체에서의 협력 강화

오바마 2기 행정부는 동아시아 재균형 정책(pivot to Asia)을 보다 적극적으로 추진할 것으로 전망되며, 동아시아 정상회의(EAS), 아세안지역포럼(ARF), 아시아태평양 경제협력체(APEC) 등 동아시아 역내 다자협의체에서의 활동을 보다 강화할 것으로 보이는 바, 이는 동아시아 지역의 경제적 발전, 특히 중국의 경제적, 군사적 부상에 따른 미국의 동아시아 지역에서의 전략적 관심이 아태지역으로 집중되고 있기 때문이다.

동아시아 역내에 존재하는 다양한 다자협의체와 한·미동맹 간의 교집합을 확대하는 방향으로 한·미협력을 강화해야 한다. 또한 지역 안보 질서, 특히 동북아 및 동아시아 지역의 안보공공재를 제공하고 있는 미국의 동맹체제와 상호 보완적인 교집합을 확대하는 방향으로 역내 다자협의체가 발전할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 이러한 관점에서 동아시아 역내 다자 협력이 미국의 지지를 받거나, 최소한 미국이 폐쇄적 지역주의가 되지 않을 것이라는 인식을 확보하도록 노력하는 것이 중요하다. 특히, 2010년을 기점으로 미국이 EAS 가입을 계기로 본격적으로 동아시아 지역협력에 참여하게 되었다는 점은 향후 동아시아 지역협력의 주도권을 놓고 미·중간 전략적 경쟁이 강화될 가능성을 시사하고 있다. 이러한 점에서 한·중·

일 협력 등 동아시아 역내협력이 중국의 일방주의적 전략을 완화하면서 지역협력의 개방성을 유지하고 미국의 협력을 이끌어내는 중심축으로서의 역할을 수행하도록 노력할 필요가 있다.

(2) 한국의 대중전략

제안 1) 연미협중(聯美協中)

중국과의 협력에 있어 주요 난관 중 하나는 한·미동맹이다. 중국은 한·미동맹이 북한이 아닌 자국에 대한 경계 더 나아가 미국 주도의 대중 봉쇄라인의 확대로 이어질 것을 우려한다. 그렇다고 중국과의 협력 강화를 위해 미국과의 기존 동맹을 약화시키는 전략적 우를 범할 수는 없다. 미국, 중국과 모두 우호적 관계를 유지하고, 둘 사이에서 우리의 이익을 극대화하는 전략을 지향해야 한다. 최소한 미·중갈등 상황에서 한국이 편승하거나 연루되지 않는 적절한 균형점을 찾는 노력이 연미협중 전략의 기본이 되어야 할 것이다. 우선, 한·미동맹이 미국의 대중국 견제 전략의 일환으로 인식되는 것을 최소화시켜야 한다. 이를 위해서는 미·중갈등에 최대한 연루되지 않도록 전략적 모호성과 유연성을 발휘해야 한다. 예를 들면 한·미·일 안보협력을 강화해서 중국을 자극하기 보다는 한·미·일 안보협력과 더불어 한·중 안보 협력을 병행하는 실리적 균형외교 방식 등이 있을 수 있다.

다음으로, 한·미관계와 한·중관계가 상호배타적인 관계가 아니라 상호보완적인 관계로 작동할 수 있도록 최소한 한반도와 북한문제에 관한 한·미·중 3자 전략 대화를 구성토록 해야 한다. 6자회담 무용론 제기 등이 세부 전술로 활용될 수 있다. 3자 전략 대화 구상이 실패하더라도 최소한 지지부진한 6자회담의 질적 변화를 유도하는 효과를 볼 수 있을 것이다. 동시에, 미·중 간 협력 구도 형성에 대한 경계가 필요하다. 중국의 대북정책은 미·중관계의 하위수준에서 결정되기 때문에, 미·중 간에 북한문제 해결을 위한 이해가 일치된다면, 한반도 문제에 있어 한국의 주도권이 상실될 상황이 올 수도 있다. 중국은 북핵문제에 있어 이미 여러 차례 미국의 요구를 수용한 바 있고, 올 6월 유엔안보리 대북제재 보고서에서 중국이 불법화물 거래에 관여되어 있는 사항을 합의해 주는 등, 미국의 압박에 대한 전략적 후퇴의 모습들을 연출했다. 이는 중국이 신생 김정은 정권에 대한 관여전략을 확대하고 미국의 북한 압박이 지속되는 상황에서 나타난 교집합의 결과일 수 있다. 특히 미·중 간 갈등에도 불구하고 상호필요성 때문에 부분적 협력 구도가 형

성될 가능성이 높고, 이 부분 속에 북한문제가 포함된다면, 미·중 간 전략적 합의의 가능성도 배제할 수 없다. 전략적 공간을 확대하기 위해서는 이에 대한 지속적인 이고 신중한 관찰과 경계가 필요할 것이다.

제안 2) 경제적 상호의존성 확대

군사안보영역에서 동북아 갈등이 고조되고 있지만, 파국에 이르지 않은 이유는 상호간 경제협력의 필요성 때문이다. 한중 경제협력이 확대되면 확대될수록 상호 경제의존성이 높아지기 때문에 정치 갈등에 대한 억제 효과가 발휘될 것이다. 한·중 FTA 뿐 아니라, 한·일 FTA, 중·일 FTA 등의 적극적 추진을 통해 동북아 경제공동체 추진, 중국에는 동북아의 평화공동체를 달성·지향해야 한다. 동북아 경제공동체가 가능하면, 공동체 내부의 폭력 주체인 북한문제에 있어 공집합 영역이 확대, 한반도 통일에 있어 중국의 적극적 협력을 견인하기 용이하다. 단, 중국의 경제 패권주의에 대한 중장기적 대비 차원에서 한국의 대중 경제의존도를 줄이고, 수출 선의 다변화는 기본 중의 기본이다. 동시에, 북한에 대한 인도주의적 지원의 점진적 확대가 필요하다. 북한의 대중 경제의존도가 심화되는 상황에서 북한 주민들의 대중국 사회·심리적 의존도까지 확대되는 것을 경계해야 하기 때문이다.

제안 3) 통일 편익론 확산

통일 한반도에 대한 우려를 불식시키고, 한반도 통일이 중국의 국익에도 부합됨을 설득시켜야 한다. 사실 중국은 통일 한반도의 이익을 정확히 감지하지 못하고 있다. 이 때문에 통일 한반도가 실질적으로 중국에게 어떠한 이익이 되고, 또 어떠한 손해를 야기할지 보다 구체적인 판단을 할 수 있게 해주어야 한다. 이 때문에 우리의 통일정책, 시나리오, 비전과 편익에 대한 연구 성과들이 보다 적극적으로 홍보 확산될 수 있도록 해야 할 것이다.¹⁾ 동시에 한반도 통일은 동아시아의 평화와 공동체 실현을 앞당길 수 있으며, 중국의 양안 통일과도 연계 효과를 낼 수 있다는 점을 강조해야 한다.

1) 박영호 외, 『평화통일을 위한 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 249.

(3) 한국의 대일전략

제안 1) 21세기 동아시아 비전의 공유

한·일 양국은 미국을 동맹으로 하면서, 자유민주주의, 시장경제, 법의 지배 등 다양한 가치를 공유하고 있다. 따라서 이와 같은 한·일 양국이 갈등을 극소화하고 협력을 극대화하기 위해서는 21세기 글로벌 파워의 변혁기 및 동아시아 전략환경의 변화에 대한 인식의 공유 부분이 확대되어야 하고, 이를 기반으로 하는 21세기 동아시아 비전에 대한 공유 부분도 확대되어야 한다.

미래 지향적 한·일관계의 발전, 한반도 통일에 대한 일본의 전향적 지지 등도 한·일 양국이 21세기 글로벌 파워 변혁기의 동아시아 전략환경의 변화에 대해 인식을 상당부분 공유하고 나아가 동아시아 비전에 대해 공유 부분을 확대시킬 때 가능하다. 그러므로 한·일 양국은 21세기 동아시아 전략환경의 변화에 대응과 비전, 양국의 국익 공유 확대 등에 관해 공동으로 연구할 필요가 있다. 특히 한·일 양국은 한국 주도의 한반도 통일을 통하여 확보되는 편익에 대해 공동으로 개발·연구할 필요가 있다.

제안 2) 일본 극우세력의 대한 대응과 한·일 시민사회의 연대 및 교류 강화

최근 일본 정치공간의 보수·우경화가 가속화되고 있으며, 극우세력의 정치적 입지가 높아지고 있다. 이와 같은 상황에서 독도·과거사 등을 둘러싼 한·일간의 갈등은 한층 양국관계의 균열을 심화시키고 있다. 한·일관계의 갈등과 균열의 심화는 한·일 양국의 국익에 결코 도움이 되지 않는다. 특히 과거사를 부정하는 일본 극우세력의 증강은 한·일관계, 중·일관계, 동북아의 평화·번영을 위해서는 물론 일본의 장래를 위해서도 바람직하지 않다.

일부 극우 정치세력의 선동에 의한 한·일관계의 훼손, 악화 등을 막기 위해서는 무엇보다도 한·일 시민사회의 성숙과 한·일관계의 신뢰도 강화가 중요하다. 2012년 9월, 일본의 극우 네티즌들이 한국을 폄하하는 저급한 행위를 자행할 때, 일본의 지식인 및 시민단체 1,300명은 독도 영유권 문제 등이 ‘일본의 식민지 침략’, ‘일본의 탐욕’ 등에서 비롯된 점을 지적하며 일본의 자성을 호소하였다.

이러한 일본 지식인 및 시민단체의 양심적인 행동은 한·일관계, 중·일관계, 동북아는 물론 일본 스스로를 위해서도 매우 바람직하다. 그러나 일본 지식인 및 시민단체의 양심적인 행동이 일본의 정치권에 영향을 미치기에는 아직 상당한 한계

가 있다. 즉 그들의 주장이 일본 시민사회와 여론을 움직여 일본 정치권을 자극하기 위해서는 한·일 시민사회의 활발한 교류 및 연대가 필요하다.

한·일 시민사회의 활발한 교류 및 연대를 통하여 양국의 신뢰도가 성숙되면, 일본의 극우 정치인들의 선동에 일본 시민들이 쉽게 현혹되지 않을 것이다. 이를 위해서는 한·일 시민단체가 상호 역사문화 탐방, 세미나 및 포럼 개최 등을 보다 활발하고 규모 있게 공동으로 전개할 필요가 있다. 한·일 시민사회의 21세기 동아시아를 위한 공동의 역사의식, 비전 공유 등이 이루어질 때, 극우 정치인에 의한 선동은 매우 약화될 것이다. 아울러, 일본사회의 한국 주도의 한반도 통일, 그에 따른 21세기 동북아의 안정과 번영에 대한 이해와 지지도 높아질 것이다.

제안 3) 일본 시민사회의 대한 우호적 정서의 확산과 대일 공공외교의 강화

독도 영유권 문제, 위안부 등 과거사 문제 등을 둘러싼 한·일 갈등의 후유증으로 인해 일본에서 K-Pop 공연 등 한류 행사가 연달아 취소되고, 극우 세력들이 한류를 비방하며 위협하는 시위를 벌였지만, 일본 시민사회의 한류에 대한 정서적 호감은 그다지 영향을 받지 않았다. 2012년 9월 29~30일 도쿄에서 개최된 ‘한·일 축제한마당’에 20,000여 명의 일본 시민들이 참가했다.²⁾ ‘한·일 축제한마당’에 참가한 일본 시민들은 한류 스타의 공연, K-Pop 부르기 대회, 한국 농수산식품전, 한복 체험 등을 즐겼다.

이와 같은 일본 시민사회의 한류 사랑은 한국에 대한 일본 시민사회의 우호적 정서의 확산으로 귀결될 수 있다. 한·일 양국은 문화교류와 축적을 통하여 상호 이해가 높아지고, 우호적 정서가 확산되도록 노력해야 하고, 이를 위한 한·일 시민단체들의 활동을 지원하여야 할 것이다. 그리고 한국의 입장에서는 일본 시민들의 한국에 대한 이해와 우호적 정서를 확산시키는 공공외교를 보다 활성화시켜야 할 것이다. 한국의 대일 공공외교는 정부보다 시민단체를 중심으로 전개되어야 할 것이다.

2) 『중앙일보』, 2012년 10월 3일.

제안 4) 한·일 전문가 네트워크 강화

21세기 한·일 양국의 비전 개발과 공동의 이익 확대 등을 위해서는 한·일 전문가 네트워크의 강화가 중요하다. 한·일 전문가 네트워크의 강화는 한·일 시민사회의 연대 강화를 위해서도 중요하다. 즉 한·일 전문가 네트워크와 한·일 시민사회의 연대는 상호 보완적이며 시너지 효과를 극대화시킬 수 있다.

북한변화 및 한반도 통일을 위한 한·일 전략적 협력과 관련해서도 한·일 전문가 네트워크의 강화가 중요하다. 북한의 핵·미사일, 북한인권, 북한의 개혁·개방과 김정은 체제의 미래 등 북한에 대한 인식의 공유, 한반도 통일에 대한 비전과 인식의 공유, 한반도 통일과 일본 및 동북아의 편익에 대한 공유 등은 한·일 전문가 포럼, 세미나, 워크숍 등을 통하여 이루어질 수 있고, 확산될 수 있다. 그리고 이를 기반으로 북한변화 및 한반도 통일을 위한 한·일 전략적 협력이 강화될 수 있다. 한·일 전문가 네트워크 강화는 Track 1.5, Track 2 등의 형태로 전개될 수 있으며, 전략적 운용이 필요하다.

(4) 한국의 대러전략

제안 1) 북핵문제에 대한 공조

향후 북핵문제와 관련하여 가능한 대러전략의 측면은 다음과 같다. 푸틴 대통령이 주도하는 신러시아 지도체제는 북핵문제 등 안보현안 해결에는 시간이 걸리므로 점진적으로 접근해야 하는 반면 경제협력 같은 실리적인 문제에 대해서는 전향적으로 접근하는 태도를 가지고 있으므로, 러시아와 북핵문제 공조에는 제한된 틀 내에서 동의구조를 형성하여 점차 공감대를 확대해 가는 방향으로 대러전략을 구축할 필요성이 있다.

러시아는 북핵문제가 해결되는 방향으로 동조하더라도 핵문제 해결을 한 번에 진행할 수 없으므로, 단계별로 이행을 추진하며, 그 과정에서 북한에 합당한 보상을 해주어야 한다는 입장을 갖고 있다. 따라서 러시아가 원하는 단계별 진행과 보상 및 북한에 대한 통제 수준에 대해 양국이 어느 정도 합의할 수 있는 구조를 갖춘다면, 이를 바탕으로 북한의 UEP(고농축 우라늄 프로그램) 핵개발에 대한 유엔 안보리 등에서 러시아가 북한에 대해 원칙적이면서도 단호한 입장을 고수하도록 요구할 수 있다. 러시아도 UEP 만큼은 유엔에서의 문제해결에 적극적인 입장을 줄곧 보여 왔기에 한국과 공조할 수 있는 여지가 커질 수 있다.

제안 2) 한·러경협 확대와 한·러 FTA 추진

러시아가 한반도에 갖고 있는 국가이익의 가장 큰 영역은 경제적 이익의 추구가기 때문에 한국은 북핵문제를 위시한 안보·군사적 측면의 대러 협조관계 구축보다는 경제협력에 보다 초점을 맞추는 전략이 요청된다. 즉 러시아가 군사적·안보적으로 북한에 영향을 미칠 수 있는 영역은 제한되어 있으며, 한국이 원하는 수준에서 북한에 영향력을 행사하기 힘든 구조라는 점에서 대러전략의 구상이 시작되어야 한다. 경제문제에 초점을 맞추수록 한국과 러시아 양국이 눈높이를 맞출 수 있는 여지가 많이 생겨난다고 할 수 있다.

특히, 러시아와 한국 간에는 향후에 큰 경협사업을 추진할 수 있는 기회들이 있으므로 이를 적극 추진해 나갈 필요가 있다. 무엇보다도 2011년 말에 기점으로 러시아의 WTO 가입이 완료된 만큼 ‘한·러 FTA’ 타결협상에 가속도를 내서 될 수 있으면 2013년 연내에 마무리 짓도록 해야 한다. 러시아도 극동개발을 통한 경제발전을 추구하고 동북아 국가들과의 경협을 확대하여 명실상부하게 동북아 국가로 진입하려는 의지가 충분한 만큼 러시아와 경협의 제도적 수준을 확실하게 격상시키는 조치가 필요한 상태이다. 한국과 러시아 간의 FTA 타결 노력을 통해 한국 기업의 러시아 진출 확대는 물론 러시아에서 한국으로의 투자도 증대되는 방안을 모색하여, 이를 활성화시키는 노력이 수반되어야 한다.

제안 3) 통일외교와 미래 한반도 전문가에 대한 관심 제고

북핵문제 및 경제협력과 더불어 한국의 대러 전략에 있어 중요한 요소로 포함되어야 할 분야가 ‘통일외교’이다. 러시아가 향후 한반도 통일과정 및 통일 이후에 동북아에서의 안정적인 국제질서를 구축하는데 건설적 역할을 할 수 있을 것이라는 대전제에 대한 한국과 러시아 측의 합의와 더불어 통일과정에서 나타날 수 있는 세분화된 문제들에 대해서도 러시아와 한국의 시민사회에서의 논의가 활성화되어야 한다. 특히 러시아의 젊은 전문가들과 연구자들 중에서 향후 중추적인 역할을 할 수 있는 차세대 인재들과의 교류·협력을 적극적으로 강화하고 정부가 이를 지원하는 체계를 추진해야 한다. 2011년 말에 IMEMO(세계경제와 국제경제연구소)에서 펴낸 『2030 전망 보고서』에서는 2030년경의 한반도 상황과 대한민국의 미래 진로에 대해서 상당히 우호적으로 평가하고 있지만, 러시아의 한반도 및 동북아 전문가들 중에서 상당수가 이에 동의하고 있지 않다는 점에 유념하여,

러시아의 차세대 한반도 전문가들과의 교분을 강화하고 이들이 한국에 우호적이면서 한국의 가치를 인정하는 전문가로 성장할 수 있도록 조력할 필요가 있다.

전반적으로 러시아도 중국과 마찬가지로 북한에 대해 개방의 필요성을 인식시키려고 노력하는 나라이기 때문에 북한에 개방의 방향과 조치들에 대해 조언할 수 있도록 한국이 꾸준히 러시아에 대해 협조를 요청하는 조치가 필요하다. 러시아는 북한이 점진적인 시장개혁과 개방을 추진하여 경제를 발전시키고, 궁극적으로 동북아 경제권에 통합하는 방향으로 나가는 것을 바람직하게 여기고 있기 때문에 러시아가 원하는 점진적인 개혁의 내용과 방법에 대해 한국이 관심을 갖고 이를 대북정책에 반영하려는 태도를 표명한다면 러시아도 한국에 보다 우호적인 자세를 견지할 것으로 예측된다.

(5) 한국의 대북전략

제안 1) 대북 국제공조체제 강화

먼저 대북 국제공조체제의 구축 및 유지에 매진해야 한다는 점을 지적하고 싶다. 북한을 제외한 6자회담 당사국과 전략적, 정책적 공조를 강화해야 한다. 북한 비핵화를 위한 다자간 메카니즘으로서 6자회담은 매우 취약한 국제레짐이라 할 수 있다. 참가국들의 동북아 국제정치 상의 국익 추구가 상이하므로 효과적 대북공조체제를 유지하는데 어려움을 겪어 온 것이 사실이다. 그간 북한은 이러한 균열을 비집고 들어와 비핵화 없이 경제적 이익만을 편취해 왔다. 김정은 정권도 유사한 줄타기 외교를 추구할 것으로 보인다. 따라서 한국은 6자회담을 둘러싼 외교전에 적극적으로 관여, 회담 당사국 간의 이해 충돌을 조정하는 데 노력을 기울여야 할 것이다. 당사국들 간 6자회담 관련 대북공조 이슈에 최소한의 컨센서스와 행동 가이드라인을 정립하는데 진력해야 한다. 6자회담 등을 통해 김정은 정권을 국제 질서에 편입시켜, 북한의 도발적 모험적 행태에 제동을 걸 수도 있을 것이다.

북한 비핵화에 회의적인 국내외 행위자들에 대해 비핵화의 당위성을 설득하면서, 북한 비핵화 등 북한문제의 결정적 해결은 통일이라는 여론을 확산시키는 통일외교를 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다. 특히 대중국외교에 전념, 현 북한체제의 유지가 중국적으로 동북아 현상유지에 부담이 될 수 있으며, 한국 주도의 평화적 통일, 또는 그 전단계로서 북한 체제의 비핵화, 비군사화를 추진하는 것이 중국의 장기적 국익 신장에 도움이 될 것임을 인식시키는데 노력을 아끼지 않아

야 할 것이다. 국내적으로도 통일의 당위성과 편익을, 동시에 북한의 비핵화 및 개혁·개방 유도의 필요성을 국민들에게 설득해 나가야 할 것이다.

제안 2) 대북정책의 유연성 강화 및 돌발사태 대책 수립

대북정책 상의 유연성 확보에 노력해야 한다. 한편에선 북한 내 돌발사태 발생 가능성에 대비해야 한다. 숙청 및 엘리트 물갈이를 둘러싼 친(親)장성택 대 반(反)장성택 그룹 간, 또는 김정은 친위세력 대 장성택 그룹 간 권력투쟁 상황을 면밀히 주시할 필요가 있다. 특히 후자는 김씨 가문과 장성택 그룹을 연결하며 결정적 중재 또는 조정 기능을 수행하던 중요 행위자(유훈 해석 및 이행자)로서 김경희가 퇴장할 경우 현실화 될 수 있는 시나리오이다. 정치적 혼란 사태가 발생할 경우, 북한 내 파벌 간 및 국가 간 세력 균형이 향후 북한의 정치형태를 좌우할 결정적 요소로 작용할 수 있으므로, 한·미 간 공조를 강화하는 한편, 중국과의 대타협도 고려해야 할 것이다. 북한에 정치적 변화 상태가 발생할 시, 친(親)서방, 개혁, 비핵화 타협가능 세력에 의한 정치질서 재확립을 재정적·외교적으로 지원하기 위한 계획도 사전에 준비해 놓을 필요가 있다.

북한은 여전히 급격한 체제 붕괴의 위험성을 갖고 있다. 김정은 정권의 세습 안정화 정책이 실패로 끝날 경우, 이러한 위험성은 더욱 커진다. 인간안보가 총체적으로 붕괴하여 대량난민 사태 등이 발생할 수도 있다. 무정부 상태의 극단적 혼란, 국정통제 해체, 민중봉기 발생 및 폭력탄압 등으로 북·중 국경, 그리고 심지어는 휴전선 근방에서 대량의 난민 또는 탈영병 사태가 발생할 수도 있는 것이다. 거대 규모의 자연재해(화산 폭발, 대규모 기아, 전염병 창궐, 관리 소홀로 인한 핵 방사능 유출 또는 폭발 등)와 이로 인한 통제 불능 상태의 발발도 가능하다. 이러한 유사시를 대비하여 미국 측의 경제 및 외교적 지원을 획득, 공동으로 내몽골 또는 몽고, 러시아 원동지역에 UN 관할 하 난민촌을 운영하는 한편, 중국 측을 공동으로 압박, 피란민 또는 난민구제 사업을 추진해 나가야할 필요성이 발생할 수도 있다. 또한 자연재해 극복을 위한 긴급구호 프로그램을 실시하고, 난민보호 및 재난구제를 위한 전문가 및 인력을 지원해야 할 순간이 도래할 수도 있을 것이다. 민중봉기에 대한 폭력 탄압 및 대량학살 사태 발생 시, 국제제재의 공동 추진과 함께, R2P 원칙을 적용한 국제사회와 평화재건을 위한 개입 가능성도 염두에 두고 비상계획을 수립해 두어야 할 것이다.

북한의 군사적 도발 등에 대응하는 비상계획도 수립, 이에 근거하여 즉각적 대응이 가능하도록 매뉴얼화를 추진할 필요도 있다. 미국 등 우방과의 대북 군사공조 체제를 강화하는 한편, 억지 및 방위태세 확립에도 만전을 기울여 나아가야 한다. 김정은 정권 핵심부의 권력 장악력이 현저히 떨어질 경우, 강경 군부 등에 의해 북한 중앙정부의 의지와 관계없는 국지적 도발 가능성도 상존하므로, 북한 정부와의 핫라인 개설 등 최소한의 의사 확인 통로를 열어둘 필요도 있다.

다른 한편 선택적 관여정책도 진지하게 고려해 보아야 할 때이다. 군경제 개혁 및 민생회복을 위한 실질적 조치 이행 여부 및 추이를 객관적으로 관찰, 판단하며 대북정책을 조율할 필요가 있다. 김정은 정권에 의한 군부 숙정 및 군경제 정리 작업 등이 한반도 긴장완화 및 남북관계 개선에 유의할 정도로 진행된다면 북한에 대한 보다 유연한 조치를 검토할 필요도 있다. 북한 내 권력 및 경제구조재편 과정에 간접적 영향을 행사할 수 있는 수단으로서 이슈별, 국면별로 특화된 선택적 재관여 정책을 입안 및 집행할 수도 있다. 북한이 부분적이거나 개혁 및 개방에 임할 경우 이를 선택적으로 지원할 필요도 있다. 중국의 북한 진출을 단지 민족주의관점에서 방어적으로만 대처할 필요는 없다. 오히려 중국이 북한의 개방에 선도적 역할을 수행한다면, 이를 잘 활용하여 보다 안전하게 북한에 투자할 수 있는 기회도 주어질 수 있다. 중국과의 경제공조도 필요하다.

제안 3) 스마트(Smart) 제재 및 구조화된 개발지원의 전략적 운영

과거 대북정책의 경험을 교훈 삼아 똑똑한(Smart) 제재 및 경제지원책을 강구할 필요가 있다. 대상국(즉, 북한) 일반주민의 고통을 최소화하면서도 동시에 대상국의 독재체제에 대해서는 불복(Noncompliance)의 대가를 최대화하는 보다 ‘똑똑한 제재(Smart Sanctions)’ 조치를 강구해야 할 필요성이 있다. 이미 북한정권은 핵무장 추진으로 초래된 경제제재와 그 고통을 일반주민에 적극 전가하면서, 그 책임을 미국 및 한국 측에 떠넘기는 대주민 선전활동에 전념하고 있다. 똑똑한 제재정책을 강구하여 북한 정권의 핵무장 추진 및 독재체제 강화 노력에는 고통을 배가시키면서도 북한 주민의 고통은 덜어줄 필요가 있다. 경화는 물론 현금화가 가능한 지원을 최대한 억제하면서도 국내 민간 NGO, 국제 구호 및 인권단체 등을 경유한 주민지원은 인도적 차원에서 활성화할 필요가 있다. 이를 통해, 북한 주민의 고통을 덜어주며 친한적 분위기를 전략적으로 조성해 나아가야 할 것이다.

북한 주민을 대상으로 하는 공공 및 민간외교에 보다 성의를 기울여 나가야 한다. 도발 억제 및 개혁 촉진을 위해 구조화된 지원 프로그램을 강구할 필요도 있다. 향후의 경제 유인책은 점진적 개발 및 단계적 이행방안에 중점을 둔 ‘장기적’ 프로그램 형식을 취할 것이 요구된다 하겠다. 이를 통해 김정은 정권으로 하여금, 군사적 도발 등 평화 훼손 행위가 발생할 경우, 장기적으로 고통이 수반될 수밖에 없음을 체계적으로 이해시킬 수 있을 것이다.

4. 기대효과

가. 한반도 정세 안정적 관리 및 통일교두보 확보

북한의 권력 세습 및 리더십 교체로 한반도 안보 및 정세 상의 불투명성이 커지고 있는 실정이다. 먼저 본 이슈페이퍼에서 제안한 바와 같이 대북안보태세를 강화하는 한편, 국제사회 및 주변 4강과의 공조체제를 강화해 나간다면 한반도 국제정치 상의 안정성을 높일 수 있을 것으로 예상된다. 더욱이 대북정책 상의 유연성을 확보하는 한편, 전략적인 대북경협 및 경제교류 등을 통해 향후 통일교두보를 확보하는 데도 기여할 수 있을 것이다. 일회성, 선심성, 정치성 짙은 경제지원을 최소화하고 전략적이며 선택적인 재관여정책을 추진함으로써, 점진적 경제교류 및 투자 계획을 수립하여 북한 정권에 우호적이며 호혜적 남북관계가 주는 편익에 대한 학습 효과를 극대화할 수 있다. 이 역시 군사도발 및 핵개발 지속추진 등 북한의 모험적 행위양상을 감소시키는데 기여함으로써 한반도 평화의 안정적 관리에 도움을 줄 수 있다. 한국 디스카운트(Korean Discount)를 감소시켜, 북한의 존재로 인한 한국경제 및 국제관계 상의 난점을 해소시켜 나갈 수 있을 것이다. 궁극적으로 북한 내에 개혁친화적 정부 구성 또는 정책 전환을 유도하여 남북공영 및 평화통일의 길을 열어 나가는데 기여할 수 있다.

나. 통일-우호적 동북아 정세 조성

한국이 한국 주도의 통일을 이룩하기 위해서는 미·일·중·러 등 주변국과 국제사회의 이해와 지지가 매우 중요하다. 따라서 한국은 한반도 통일과 관련, 주변국들이 가질 수 있는 우려를 해소할 수 있는 통일외교를 전개하여야 하고, 나아가 한반도 통일을 통하여 동북아 지역의 안정 및 번영, 주변국의 국익에 긍정적으로 기

여한다는 통일외교를 적극적으로 전개하여야 한다. 예컨대, 미국과 일본은 통일한국의 핵무장화를 우려하고, 중국은 통일한국과 미국의 동맹강화에 의해 발생할 수 있는 정치-군사적 차원의 부담감을 우려한다.

본 연구에서 제시된 바 있듯이, 연미협종의 전력과 국제사회와의 신뢰에 기초한 다자적 협력 정책을 추진해 나아간다면, 한국은 주변국의 우려를 해소시키고 나아가 동북아지역의 평화, 안정, 번영에 적극적으로 기여하는 ‘한반도 통일의 비전’을 구체적으로 제시하고, 나아가 주변국을 설득하는 통일외교전략을 전향적으로 전개해 나갈 수 있는 발판을 마련할 수 있게 될 것으로 기대된다. 그 과정에서 한국은 한국 주도의 통일을 통하여 ▲북한 핵문제의 근본적 해결과 그에 따른 한반도 비핵화, 이를 계기로 한 동북아평화공동체의 건설 ▲북한지역의 자유민주주의·시장경제화와 그에 따른 통일한국의 경제 규모 확대와 중국 동북 3성지역의 개발 촉진, 시베리아 개발 촉진, 이를 계기로 동북아 경제공동체의 건설 등을 추구하는 ‘가치와 비전’의 통일외교전략을 실효적으로 추진할 수 있게 될 것이고, 통일한국의 가치와 비전에 대한 주변국들의 진정성 있는 신뢰를 확보할 수 있는 ‘신뢰’의 통일외교전략을 추구할 수 있게 될 것이다. 궁극적으로 한국주도 평화통일에 대한 국제적 지원을 견인하여 숙원인 통일을 앞당기는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

참고자료

1. 단행본

- 박영호 외. 『평화통일을 위한 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박형중·이기현 외. 『부패의 개념과 실태 및 반부패개혁』. 경제인문사회 협동연구총서. 서울: 통일연구원, 2011.
- 배정호·이춘근 외. 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 외교통상부. 『2012 외교백서』. 서울: 외교통상부, 2012.
- 우평근. 『푸틴시대 러시아정치외교와 극동개발』. 파주: 한국학술정보, 2008.
- 이상국 외. 『후진타오시기 중국의 안보·국방정책 결정 메커니즘 분석』. 서울: 한국 국방연구원, 2011.
- 이정남 외. 『민주주의와 중국』. 서울: 아연출판부, 2012
- 한국외국어대학교. 『글로벌 전망 2030 러시아의 전략적 시각』. 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2012.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2011.
- Li, Cheng. "China's Midterm Jockeying Gearing up for 2012." *China Leadership Monitor*. No. 34, 2011.
- Lo, Bobo & Lilia Shevtsova. *A 21st Myth - Authoritarian Modernization in Russia and China*. Moscow: Carnegie Moscow Center, 2012.
- Miller, Alice L., Institutionalism and Changing Dynamics of Chinese Leadership Politics in Cheng Li, eds. *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Washington D.C.: Brookings Institution, 2008.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. Basic Books, 2001.
- Office of the Secretary of Defense. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. 2010.
- Zhevin, Alexander Z., Ivan S. Zakharchenko, Grigory S. Logvinov, V. E. Novikov, Alexander A. Pikaev, and I. I. Sagitov, G. D. Toloraya, eds. *The Korean peninsula: Challenges and Opportunities for Russia*. Moscow, Special Report of Russia National Committee, October 7, 2010.

Дынкина, А. А. Под ред. ак. Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант. Москва: Магистр, 2011.

郝雨凡·林甦. 『中国外交决策—开放与多元的社会因素分析』. 社会科学文献出版社, 2007.
胡鞍钢. 『中国：挑战腐败』. 杭州：浙江人民出版社, 2001.

2. 논문

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

김기정·정진문. “다오위다오/셴카쿠 제도 분쟁에 대한 중국의 정책결정구조 분석: 군부의 영향력을 중심으로.” 『중소연구』. 제34권 제2호. 서울: 한양대 아태지역연구센터, 2010.

김성한. “신보수주의 미국외교의 현황과 전망.” 외교안보연구원 주요국제문제분석 보고서, 2007.

김애경. “중국 새로운 지도부 대외정책 전망.” 『2012년 동아시아국가들의 권력교체와 한반도』. 한신대 유라시아연구소 창립기념 학술대회 발표집, 2012.

김연철. “3차 남북정상회담의 필요성과 가능성.” 『통일전략포럼-남북정상회담 가능한가』. No. 49. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2011.

김진하. “6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석: 미중 정상회담 이후 정세 변화를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2011.

김홍규. “중국 제5세대 지도자군 형성 전망.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2007.

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

이동률. “중국 민족주의 고조의 대외관계 및 한중관계 영향.” 『중소연구』. 제34권 제4호. 서울: 한양대 아태지역연구센터, 2011/2012.

이재영. “푸틴3기, 한·러 경제협력 방향 모색.” 『서울신문』. 2012. 3. 10.

이홍규. “보시라이 해임과 충칭모델의 미래.” 『코리아연구원 현안진단』. 212호, 2012.3.28.

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

주장환. “제 17기 중국 공산당 중앙위원회: 기술관료의 쇠퇴와 일반관료의 부상.” 『중소연구』. 제33권 2호, 2009.

_____. “중국 제5세대 정치 엘리트-행위자와 구조적 특성에 대한 분석.” 『국가전략』. 제17권 3호, 2011.

- 최관장. “소련 사회주의 해체이후 중국의 반화평연변정책과(反和平演變政策) 한반도.” 『슬라브 연구』. 8권, 1992.
- 최우선. “중국의 부상과 미국의 대응.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2011.
- 한종만. “한-러수교 20주년 회고와 전망: 경제 분야.” 『슬라브학보』. 제25권 제4호, 2010.
- Blackwill, Robert D. “The Geopolitical Consequences of the World Economic Recession: A Caution.” Occasional Paper. RAND Corporation, July 2009.
- Cha, Victor D. “The End of History: ‘Neojuche Revivalism’ and Korean Unification.” *Orbis*. Vol. 55, No. 2, Spring 2011.
- Denmark, Abraham M. “China’s Arrival: A Framework For A Global Relationship.” in Abraham M, Denmark and Nirav Patel (eds). *China’s Arrival: A Strategic Framework For A Global Relationship*. Washington D.C; Center for a New American Security, 2009.
- Eberstadt, Nicholas. “Why Hasn’t North Korea Collapsed? Understanding the Recent Past, Thinking About the Future.” in Young Whan Kihl and Hong Nack Kim, eds. *North Korea: The Politics of Regime Survival*. Armonk: M.E.Sharpe, 2007.
- Gause, Ken E. “North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point.” *Strategic A Studies Institute (SSI) Report*. Carlisle, PA: U.S. Army War College, September 2006.
- Habib, Benjamin. “North Korea’s Parallel Economies: Systemic Disaggregation Following the Soviet Collapse.” *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 44, Issue 2, June 2011.
- Jakobson, Linda and Dean Knox. “New Foreign Policy Actors in China.” *SIPRI Policy Paper* 26, Sep. 2010.
- KINU. “On the Threshold of Power 2011/2012: Pyongyang’s Politics of Transition.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 20, No. 2, December 2011.
- Li, Cheng. “Reclaiming the Head of the Dragon.” Shanghai as China’s Center for International Finance and Shipping. *China Leadership Monitor*. No. 28, 2009.
- Lieberthal, Kenneth. “How Domestic Forces Shape the PRC’s Grand Strategy and International Impact.” Ashley J. Tellis and Michael Wills. *Domestic Political Change and Grand Strategy*. Seattle and Wahington, D.C: NBR, 2007.

- Lipman, Maria, Alexey Malashenko, Nikolay Petrov, and Dmitri Trenin. "Russia on the Move." Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook. June 2012.
- Mikheev, Vasily. "The Korean Unification: Russia's Position and Strategy Recommendations." *International Seminar on Korean Unification and International Politics in East Asia*. Seoul, November 30, 2009.
- Nanto, Dick K. and Emma Chanlett-Avery. "North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis." CRS Report for Congress R32493. Update: January 22, 2010.
- Noland, Marcus. "North Korea: The Tyranny of Deprivation." in Robert I. Rotberg ed. *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rouge Nations*. World Peace Foundation/Brookings Institution, 2007.
- _____. "Why North Korea Will Muddle Through." *Foreign Affairs*. Vol. 76, No. 4, July/August 1997.
- Oechslin, Manuel. "Targeting Autocrats: Economic Sanctions and Regime Change." Paper Presented at Tiburg University and the NEUDC Conference. Boston, 2011.
- Orttung, Robert W. "Can Putinism Evolve?" *Russian Analytical Digest*. No. 110, 16. March 2012.
- Rotberg, Robert I. "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair." in Robert I. Rotberg, ed. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Shambaugh, David. "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term." *Washington Quarterly*. Vol. 26, No. 2, Spring 2003.
- Snyder, Richard. "Paths out of Sultanistic Regimes." In: Chehabi and Linz, eds. *Sultanistic Regimes*. Johns Hopkins University Press, 1998.
- Swaine, Michael D. "China's Assertive Behavior Part Four: The Role of the Military in Foreign Crises." *China Leadership Monitor*. No. 37, 2012.
- Vorontsov, Alexander V. "Current Russia-North Korea Relations and Achievements." Brookings Institution. Feb, 2007.
- Willerton, John P. "Semi-presidentialism and the Evolving Executive." Stephen White, Richard Sakwa and Henry E. Hale. *Developments in Russian Politics 7*. Durham: Duke University Press, 2010.
- Xufeng, Zhu. "The Influence of Think Tanks in the Chinese Policy Process: Different Ways and Mechanisms." *Asian Survey*. Vol. 49, No. 2, March/April 2009.

- Михеев, Василий . “Россия-Китай : дозагрузка отношения.” *Мировая экономика и международные отношения*. No. 6, 2010.
- Путин, Владимир. “Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России.” *Российская газета*. February 20, 2012.
- Путин, Владимир. “Демократия и качество государства.” *Коммерсантъ*. February 6, 2012.
- Путин, Владимир. “Россия и меняющийся мир,.” *Московские новости*. February 27, 2012.
- Гудкоф, Лев. “Природа Путинизма.” *Вестник общественного мнения*. No. 3, 2009.
- Титаренко, Михаил. “Россия, Китай и идея транстихоокеанского партнерства.” *Tasks of the New Governments of Russia and Korea for further Development of their Partnership*. The 24th Korea-Russia International Conference. September 20-21, 2012. Seoul, Hanyang University.
- 李荣梅. “中国共产党执政以来反腐败方式选择的历史经验与启示.” 『理论研究』. 2009年 5期.
- 刘俊俊. “反腐败：困局，难点与路径选择.” 『法治论坛』. 第19辑, 2010.
- 孙哲. “中国外交思想库：参与决策的角色分析.” 『复旦学报』. 2004年 第4期.
- 于建嵘. “当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征.” 『中国政法大学学报』. 第6期, 2009.

