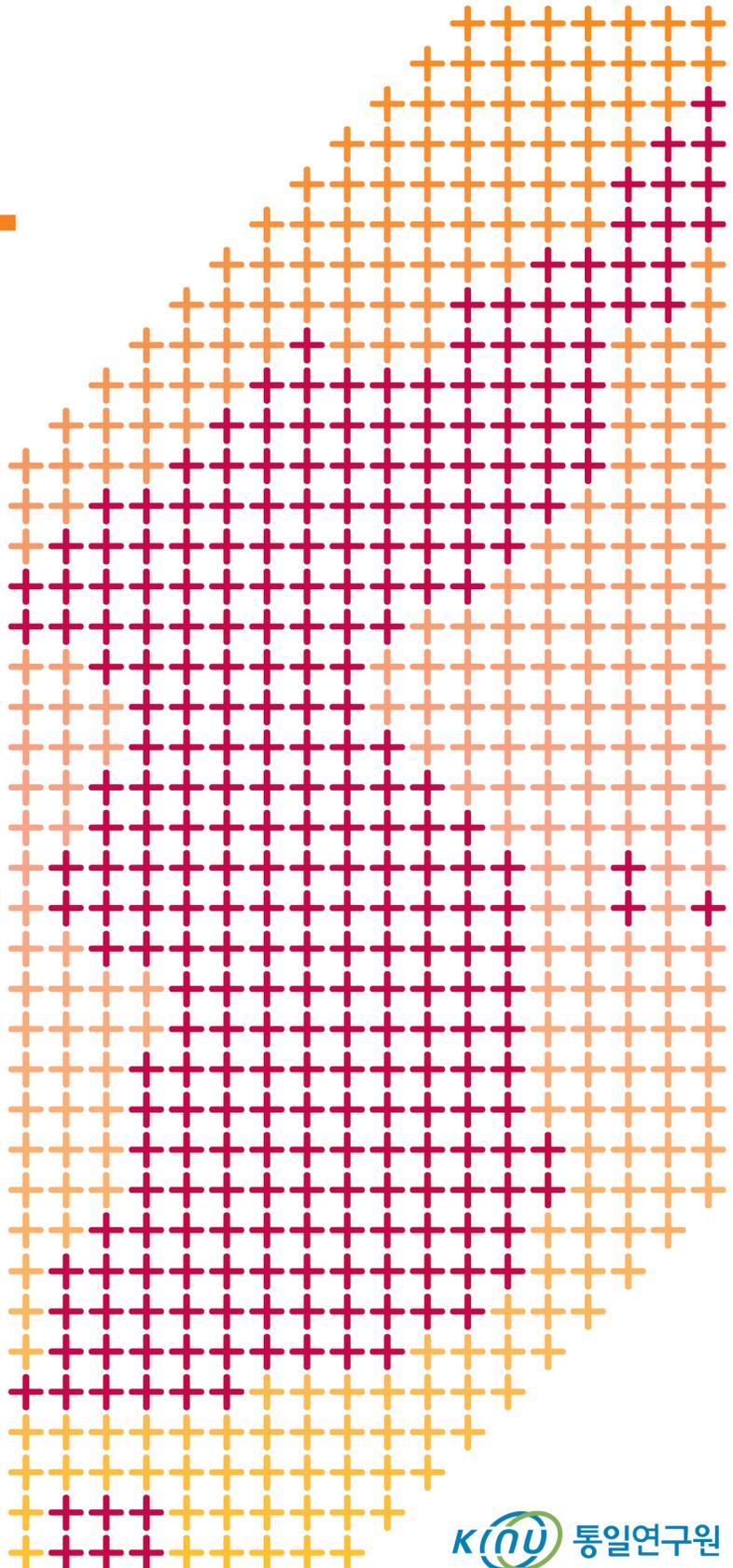


# KINU 통일+



## + 정세와 쟁점 분석

한반도 통일과 동북아 지역 안보에 대한 담화  
에반스 리비어(Evans Revere) | 브루킹스 선임연구위원

평화적 통일과 발상의 전환  
김석우 | 전 통일부 차관

한반도 통일과 강대국 외교  
문정인 | 연세대학교 정치외교학과 교수

## + 연구 동향과 서평

일극체제와 상호의존을 통해 본 21세기 국제정치  
*Theory of Unipolar Politics* /  
*Economic Interdependence and War* 서평  
정성철 | 명지대학교 정치외교학과 교수

동아시아의 미래 시나리오와 미국의 대응전략  
*China's Military and The U.S.-Japan Alliance in 2030* /  
*Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific  
Region* 서평  
정성윤 | 통일연구원 연구위원

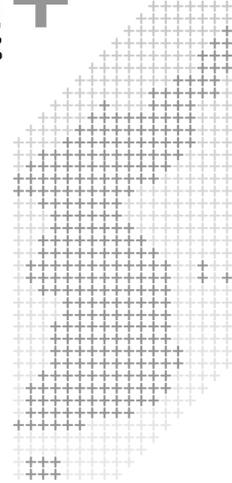
끝나지 않은 전쟁: 두 개의 한국  
*The Two Koreas*, revised edition 서평  
이근영 | 서울대학교 치의학대학원 선임연구위원

독재자들의 전쟁과 평화  
*Dictators at War and Peace* 서평  
홍석훈 | 통일연구원 연구위원

북한에서의 '이중의 변화'  
*North Korea: Markets and Military Rule* /  
*North Korea Confidential: Private Markets, Fashion Trends,  
Prison Camps, Dissenters and Defectors* /  
*Thieves of State: Why Corruption Threatens  
Global Security* 서평  
김태환 | 국립외교원 교수



# KINU 통일+



---

『KINU 통일 플러스(+)]는 북한·통일 관련 정책적·학술적 쟁점을 발굴하여 입체적으로 분석하고 국내외 최신 연구동향을 소개하고 비평하는 것을 통해 북한 이해도를 높이고 통일 논의를 활성화하기 위해 발간하고 있습니다.

**KINU 통일 플러스(+)**  
2015년 가을호 Vol.1 No.3

---

발 행 처: 통일연구원

발 행 인: 최진욱

편 집 인: 박형중

등 록: 제2-02361호 (97.4.23.)

발 행 일: 2015년 9월 7일

주 소: (137-756) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화: 02-2023-8000

홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

©통일연구원 2015

본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

# 목 차

# Contents

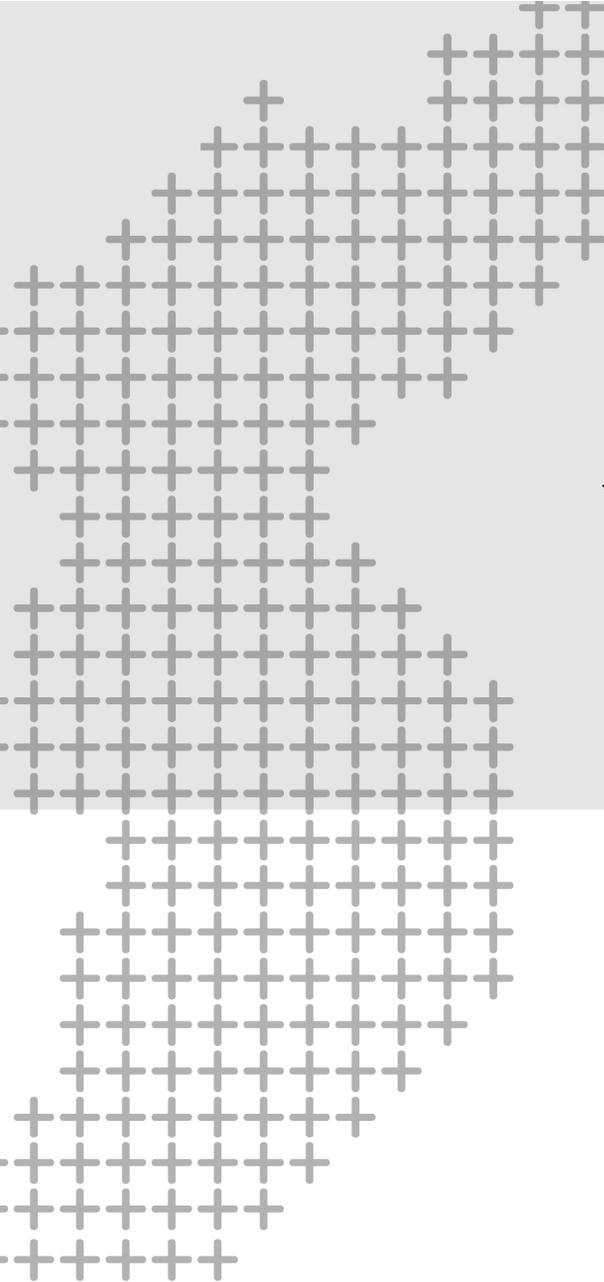
## + 정세와 쟁점 분석

- 1 한반도 통일과 동북아 지역 안보에 대한 담화 \_03  
에반스 리비어(Evans Revere) | 브루킹스 선임연구위원
- 2 평화적 통일과 발상의 전환 \_13  
김석우 | 전 통일부 차관
- 3 한반도 통일과 강대국 외교 \_29  
문정인 | 연세대학교 정치외교학과 교수

## + 연구 동향과 서평

- 1 일극체제와 상호의존을 통해 본 21세기 국제정치 \_45  
*Theory of Unipolar Politics / Economic Interdependence and War* 서평  
장성철 | 명지대학교 정치외교학과 교수
- 2 동아시아의 미래 시나리오와 미국의 대응전략 \_57  
*China's Military and The U.S.-Japan Alliance in 2030 / Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region* 서평  
정성윤 | 통일연구원 연구위원
- 3 끝나지 않은 전쟁: 두 개의 한국 \_75  
*The Two Koreas, revised edition* 서평  
이근영 | 서울대학교 치의학대학원 선임연구원
- 4 독재자들의 전쟁과 평화 \_89  
*Dictators at War and Peace* 서평  
홍석훈 | 통일연구원 연구위원
- 5 북한에서의 '이중의 변화' \_99  
*North Korea: Markets and Military Rule / North Korea Confidential: Private Markets, Fashion Trends, Prison Camps, Dissenters and Defectors / Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security* 서평  
김태환 | 국립외교원 교수





# 정세와 쟁점 분석

- 1 한반도 통일과 동북아 지역 안보에 대한 담화**  
에반스 리비어(Evans Revere) | 브루킹스 선임연구위원
- 2 평화적 통일과 발상의 전환**  
김석우 | 전 통일부 차관
- 3 한반도 통일과 강대국 외교**  
문정인 | 연세대학교 정치외교학과 교수



# 한반도 통일과 동북아 지역 안보에 대한 담화\*

“Dialogue on Korean Unification and Regional Security”

에반스 리비어(Evans Revere)\*\*

브루킹스 선임연구위원

오늘 이렇게 여러 주요 인사들 앞에서 연설하게 되어 영광입니다.

저는 이 자리에서 한반도 통일의 주요 장애물과 도전이 무엇인지에 대한 의견을 나누고자 합니다. 더불어, 이 회의의 주제에 맞춰 한반도 통일의 가능성을 높이고, 증가하는 북한의 위협 증대에 대처하는 아홉 가지 방안을 제안하고자 합니다.

## 통일의 장애물

통일의 가장 큰 장애물은 아마도 북한 그 자체일 것입니다. 북한과 한국이 근본적으로 다른 통일방안을 가지고 있다는 것은 모두 아는 사실입니다. 북한의 통일방식은 그들 주도로 기존의 한국 정치, 사회, 경제 시스템을 폐지하고 그들의 정치와

\* 본 글은 통일연구원과 미국 아시아정책연구소가 2015년 6월 16일 미국 워싱턴 D.C.에서 개최한 KINU-NBR 한미전략대화의 특별연설을 번역한 것임. (번역: 방문성 연구원, 연구원관리본부).

\*\* 에반스 리비어(Evans Revere)는 미국 국무부 동아시아태평양 담당 수석 부차관을 역임하였으며, 현재는 브루킹스 선임연구위원이자 올브라이트 스톤브릿지 그룹의 수석국장임.

사회 시스템을 도입하는 것입니다.

북한의 통일방안은 철저한 이데올로기와 악랄한 독재체제를 근간으로 합니다. 북한의 대규모 군사력은 북한 체제의 의도를 뒷받침하고, 북한 정권이 남한을 위협 하는데 빈번하게 사용하는 도구입니다. 오늘날의 북한은 한국이 이뤄낸 모든 것과 대조됩니다. 따라서 서로 다른 두 체제가 어떻게 조화를 이룰 수 있을지 가늠하기 어렵습니다. 즉, 북한의 끊임없는 대남 적대감에서 드러나는 메시지는 북한은 남한에 의해서 변화되거나 흡수될 생각이 전혀 없다는 것입니다. 위험하게도 우리는 이 부분을 간과하고 있습니다.

특히 중요한 점은, 지난 한국 정권들은 다음을 기저에 두고 대북 정책을 펼쳐 왔다는 사실입니다. ① 북한은 변할 수 있다. ② 화해는 남북 관계에 근본적으로 변화를 줄 것이다. ③ 남북 간 협력 범위가 차츰 넓어질 수 있다. ④ 진정한 남북 신뢰가 형성될 수 있다. ⑤ 이러한 관계 발전으로 형성된 환경은 통일의 기반이 될 것이다.

저에 대해 오해는 마시기 바랍니다. 제가 존경하는 박근혜 대통령이 남북 관계를 개선하고 재정립하려는 올바른 행보를 보이고 있다고 알고 있습니다. 또한 ‘신뢰 정책(trustpolitik)’이라는 실용적 접근으로 북한의 개선된 행동에 대해서 남북 협력으로 대응하려고 노력하고 있습니다.

허나 북한은 이러한 박근혜 대통령의 남북 관계 개선을 희망하는 제스처에 대해 화답할 생각이 없어 보입니다. 대신 북한은 박 대통령에 대한 직접적이고 노골적인 비난, 대남 협박, 일방적 개성공단 폐쇄, 남북 이산가족 상봉 계획의 전면 백지화라는 대응을 보였습니다.

북한의 점진적 변화를 통한 통일은 단기적으로는 가능성이 없어 보이지만, 달리 적당한 대안도 없습니다.

북한에게 통일을 강요하는 것은 매우 위험한 선택입니다. 공세적인 방법으로 북한 정권의 붕괴를 유도한다면 한국인들이 원치 않는 혼란과 분쟁을 수반할 확률이 높습니다. 물론 북한 내부의 요인으로 붕괴되기 시작하는 것은 예외입니다. 이

---

경우, 통일을 위한 조치를 취하는 것은 타당한 선택이고, 한국과 미국을 비롯한 국제사회가 마땅히 추진해야 할 방향입니다.

경제 악화나 사회적인 혼란, 북한 내부의 정치적 동향의 변화가 정권의 안정성을 위협할 수 있다는 가능성을 열어두어야 합니다. 그러한 사건 전개는 북한 정권을 소멸시킬 수 있는 계기를 마련할 수도 있습니다. 그러나 다양한 요소가 정권의 체제 유지를 위해 존재하기 때문에 위험이 내재되어있고, 북한 내부 위기가 발생하더라도 우리는 개입을 신중하게 고려해야 합니다.

## 북한 정권의 강점과 약점

통일을 방해하는 또 다른 장애물은 북한 정권의 뛰어난 생존능력입니다.

많은 전문가들이 수십 년 동안 북한 정권의 붕괴를 예상해왔습니다. 하지만 북한은 한국 전쟁, 소련 붕괴 및 소련으로부터의 원조 단절, 자연재해, 기근, 국제사회의 제재와 고립 가운데서도 살아남았습니다. 생존력은 북한 정권의 가장 큰 강점입니다.

중국과의 관계는 북한 정권 생존에 필수적이며, 이는 통일의 또 다른 장애물이 될 수 있습니다. 중국은 북한의 최대 교역국이자, 합법적이든 불법적이든 물류가 북한으로 유입되는 1차 관문의 역할을 하고 있습니다. 중국이 유엔 제재에 대한 이행을 강화했음에도 여전히 식량, 원유, 투자 등 북한의 생존 기제에 중요한 부분을 공급하는 것이 사실입니다. 북한에게 중국은 생존에 필수적인 자산입니다.

하지만 중국의 대북관이 변화하고 있습니다. 양국 간 공식방문의 빈도뿐 아니라 인적교류도 줄고 있으며, 최근 중국의 대북 정책은 '보통의 국가관계'로 나아가는데 초점이 맞춰져 있습니다. 이는 지난 과거 수십 년간의 순망치한 관계와는 전혀 다릅니다.

우리는 중국 학자들과 지식인들의 대북 인식 변화와 북한에 대한 회의론이 증가하고 있음을 확인할 수 있습니다. 하지만 이러한 변화가 북한과의 단절을 위한



중국 지도층의 준비로는 이어지지 않고 있음을 유념해야 합니다.

북한은 중국의 대북관이 변화하고 있으며, 자신들의 위험하고 도발적인 행동에도 중국이 계속 지지하는 이유를 인식하고 있습니다. 이 때문에 북한은 최소한 그들이 중국을 필요로 하는 만큼 중국도 북한을 필요로 한다는 인식을 가지고 중국의 관용을 활용하고 있습니다.

다음으로 북한의 도전에 대응할 수 있는 몇 가지 수단과 통일에 대한 가능성을 재고시킬 수 있는 방안을 제시하고자 합니다.

## 제안: 대북 정책에 대한 한국과 미국의 과제

앞서 언급한 것처럼 북한 행동을 억제 할 수 있는 방안에 대한 전망은 밝지 않습니다. 북한이 남북한의 진정한 화해를 위한 방식으로 정치, 사회, 경제제도를 개선하는 정책을 추진할 것 같지 않기 때문입니다.

북한의 체제적 개혁은 유일영도체제와 정권이 향유하고 있는 권력을 상실할 수 있는 위험성을 내포하고 있습니다. 때문에 우리는 북한 스스로 붕괴를 초래 할 가능성이 있는 어떠한 노력도 하지 않을 것이라 생각해야 합니다. 또한 북한 정권이 그들의 방식대로 한반도를 통일하고자 하는 희망을 버릴 것이라 기대하지 말아야 합니다.

이러한 모든 시사점들은 당분간 남북 간의 화해와 궁극적인 통일을 위한 여건 조성이 매우 어려울 것이라 암시합니다. 현 상황에서 한국은 사소하더라도 북한의 행동에 영향을 미칠 수 있는 기회를 모색하면서 도발에 대해 준비하고, 민주주의 원칙을 견지하며 역량을 강화하고 인내해야 합니다. 한미는 협력을 통해 북한의 힘을 약화시키고, 내포하고 있는 약점을 활용하며, 선택지를 좁혀 북한을 협력의 장으로 끌어들이 수 있는 방안을 모색해야 합니다. 이러한 접근을 통해 북한 정권 변화의 가능성을 극대화 하는 방식으로 전략적 환경과 선택을 형성해야 합니다. 또한 북한 정권의 가장 중요한 목표인 체제 생존에 위협을 줄 수 있는 방안을 모색

---

해야 합니다.

이러한 접근법과 관련하여 저는 다음 아홉 가지 방안을 제시하고자 합니다.

## 1. 대량살상무기 위협에 대한 대응과 정권 압박

지속적인 대량살상무기 개발에 따른 북한의 비용 부담을 증가시키고 군사부문 재정 투입을 억제하는 것이 우리가 공유해야 할 접근의 핵심입니다. 특히 북한의 은행 제도와 재정 흐름을 겨냥한 제재 강화가 주된 초점이 되어야 합니다. 외국 은행의 북한과의 거래 기피는 정권의 재정기반 약화 뿐 아니라 정권의 우선순위에 있는 집권 엘리트층의 사기증진을 위한 기금조성을 어렵게 할 수 있으며, 결국 북한 정권의 안정성에도 충격을 줄 수도 있습니다. 또한 이는 북한에게 경제발전 추구나 핵·미사일 프로그램 확장 중 하나를 선택하도록 강요할 수 있습니다.

또한 한미 간 미사일 방어협력을 강화하고 군사훈련을 지속적으로 실시하며 강도를 높여야 합니다. 군사적 억제와 도발 대비를 위한 한미 공조는 북측의 무기 배치와 훈련이라는 대응을 야기 할 것이며, 제재로 인해 재정환경이 제약적인 상황에서 북한의 재정을 더욱 어렵게 할 것입니다. 이는 결국 자원 활용에 큰 부담을 줄 수 있습니다.

대북 제재에 반하는 무기 수출이나 민감한 물질의 거래와 같은 시도를 더욱 강력하게 감시하고 금지하도록 노력해야 합니다. 북한 정권의 사고방식을 형성하는 것이 목적이라면 이러한 접근은 잠재적으로 가치가 있습니다.

## 2. 인권 문제에 대한 집중

미국과 한국은 북한 주민의 인권을 극심하게 유린하는 자를 재판하고 처벌하는 조치를 지지해야 합니다. 여기에는 제재와 더불어 국제사회의 주목을 끌 수 있을 만한 조치가 포함될 수 있습니다. 추가 제재를 가할 가능성, 국제사회의 맹비난과 고립의 심화, 북한 고위급 관료의 국제적 사법처리 대상화 등의 노력은 북한 정권에게 경각심을 줄 수 있습니다.



### 3. 중국에 대한 설득

한국과 미국은 한반도의 미래에 대해 중국과 조용하고 공식적 대화를 추진해야 합니다. 북한의 급변사태 발생 시 한·미·중 3자(혹은 주요 이해관계국인 일본을 포함한 4자)의 협력가능성을 포함할 필요가 있습니다.

최근 몇 년 동안 중국의 학자, 전직 외교관, 예비군 장성이 참여한 트랙 2 대화에서 북한의 붕괴 시나리오와 미래의 대안에 대해 매우 생산적인 논의가 진행되었습니다. 중국이 이러한 대화를 공식적인 차원에서 할 의지가 있는지 시험해 볼 때입니다.

우리가 대화를 위해 노력하는 동안에도 중국은 통일한국의 군사적 능력이나 미국과의 동맹관계 본질에 대해 우려하고 있음을 명심해야 합니다. 다시 말해 중국과 대화하기 전에 한미 양국이 근본적인 이슈, 즉 통일 이후 한미 동맹이나 한반도 내 미군 주둔 여부 등에 대해 논의해야 함을 의미합니다.

한미 양국은 통일한국 이후의 동맹관계가 결국 한국의 안보적 요구를 만족시키면서도 중국의 이익을 저해하지 않을 것에 대해 설득(describe)할 준비를 해야 합니다. 양국이 이런 방식으로 노력하지 않는 한, 중국은 통일한국에 대해 관심을 갖지 않을 것입니다.

### 4. 통일에 대한 국제지지의 확보

한국은 다른 국가들과 외교적 차원에서 통일한국이 어떠한 비전을 가질지에 대해 논의해야 합니다. 이는 인권, 본질적 자유(fundamental freedoms), 법치, 핵 비확산, 비핵보유국의 위치에 대해 통일한국이 어떠한 노력을 할지에 대한 논의입니다.

통일이 되면 한국은 북한 사람이 남한에 원만하게 정착하는 데 있어 두 가지 측면에서 주변국과 국제사회를 안심시켜야 합니다. 하나는 그들에게 안전, 복지, 인권, 시민권을 보장하는 것이며, 다른 하나는 이 과정에서 국제사회와 협력할

---

준비가 되어있음을 확실히 하는 것입니다.

주변국들, 나아가 국제사회를 안심시키고 열린 마음으로 협력할 수 있음을 보여 주어야 합니다. 한반도 통일이라는 궁극적인 목표를 위해 국제사회가 지금부터 준비를 시작하는 것은 결코 이르지 않습니다.

## 5. 북한의 의도 분석

기대한 만큼은 아니더라도 북한이 선한 의지를 보여주고 한국의 긴장완화 열망에 화답할 것이라는 희망을 가지고 북한의 관계 개선에 대한 진정성을 지속적으로 확인해야 합니다. 그러나 북한이 기꺼이(forthcoming) 태도를 변화할 것이라 크게 바라지 않도록 해야 합니다.

## 6. 북한 주민에게 더 나은 삶 제시

한국은 소셜미디어나 정보를 담은 USB의 배포 등의 방법을 모색하여 엘리트 뿐 아니라 북한 주민들에게도 통일한국이 더 나은 삶을 제공할 것을 알려야 합니다.

중요한 방안 중 하나는 이미 남한에 있는 북한 사람들에 대한 지원의 강화입니다. 한국이 북한 주민들에게 미래 통일국회의 시민으로서의 모습(삶)이 어떠할지 보여주는 가장 좋은 방법은 북한이탈주민에게 현재 한국 사회에서 가능한 모든 지원과 기회를 제공하는 것입니다.

## 7. 갑작스러운 변화에 대한 대비

북한 고위층의 예상치 못한 숙청과 처형은 한미 양국에게 급변사태에 대한 대비의 필요성을 상기시켰습니다. 한국과 미국은 민중 봉기, 경제 위기나 붕괴와 같이 다양한 시나리오에 대한 계획을 보강해야 합니다. 저는 붕괴가 임박했다거나 이에 대한 개연성이 있다고 예측하지는 않지만, 만약 한미 양국이 준비가 되어 있지 않을 때 중대한 사건이 발생한다면 극심한 혼란이 예상됩니다.



북한의 붕괴나 통일 이후에 대한 양국의 공동 계획(bilateral planning)은 한국과 미국은 서로의 우선순위, 필요, 금기선(red-line)을 확인하는 부분에 중점을 두어야 합니다.

한미 동맹은 안정화, 난민 통제, 대량살상무기 제거, 북한군의 무장해제, 북한 주민들의 보호 등에 필요한 국제적 자원에 대해 함께 기준을 마련해야 합니다. 이 과제들을 해결하기 위해서는 대규모의 국제사회 지원이 필요하며, 이제는 이러한 지원이 어디에 가장 유용하게 사용될 수 있을지에 대해 확실히 할 때입니다.

## 8. 북한과의 대화

한국과 미국은 북한과 생산적 대화를 할 수 있는 창구를 열어두어야 합니다. 북한이 핵확산, 핵·미사일 프로그램에 대한 한국과 미국의 우려에 대해 긍정적인 방향으로의 대응할 준비를 하고, 대남 군사도발 자제에 대해 의지를 가져야만 진지하고 건설적인 대화의 기반이 조성됩니다. 이것이 한미가 공유하는 북한 정권의 본성에 대한 부정적 입장이나 정권변화에 대한 의지를 바꾸지는 못할지라도 긴장 감소나 비핵화의 진전, 북한 내부의 변화를 이끌어낼 수 있습니다.

## 9. 예상치 못한 결과에 대한 대비

북한 인권 실태, 핵 확산, 대량살상무기, 국제사회의 제재 위반 등에 대해 보다 단호하게 북한의 행동을 억제하고 한국을 포함한 국제사회와의 관계에 보다 적극적으로 참여하도록 촉진해야 합니다.

하지만 유례없는 대북 압박은 정권의 안정성을 해칠 수도 있습니다. 원래의 목적이 정권의 안정성 침해가 아니었더라도 그러합니다. 한미 정책결정자들은 이러한 가능성에 대해 주의해야 합니다.

부실한 경제(dysfunctional economy), 시대에 뒤쳐진 정치사회체제, 엘리트층의 기대 증가라는 부담이 있기 때문에 북한은 정권 붕괴 축진을 피하기 위한 중요한 개혁을 불가피 실행하게 될 가능성도 있습니다. 이와 같은 중대한 개혁은

---

우리가 환영할 만한 일이며, 앞으로의 남북화해에도 긍정적 영향을 줄 것입니다.

북한 체제는 경직성, 유일체제, 독재 통치를 예술의 경지로까지 발전시켰습니다. 하지만 이것이 북한 스스로에게 족쇄가 되어 체제 유지를 위한 어떠한 조치도 취할 수 없는 상황이 올 수도 있다는 것을 우리는 배제해서는 안 됩니다.

어떤 형태든 북한에게 변화는 불가피합니다. 또한 이는 한국이 오랫동안 숙원 해온 통일의 그날을 앞당기게 될 것입니다.

결론적으로 ‘한반도 통일은 오직 한 가지 방법으로만 가능하다’는 것이 제 요지입니다. 북한 정권이 종식되어 자유롭고 민주적이며 비핵국가인 한국으로 흡수된다면, 통일한국은 한미 동맹을 유지하면서도 동북아 지역의 좋은 협력국이 되어 어떤 위협도 가하지 않을 것입니다.





# 평화적 통일과 발상의 전환

김석우 전 통일부 차관



## 1. 들어가기:

### ‘지금 북한에서 어떤 일이 일어나도 이상할 것 없다’

2013년 12월 12일 북한 정권의 제2인자 장성택과 그 측근에 대한 전격적 숙청이 일어났다. 2015년 4월 30일에는 인민무력부장 현영철을 숙청하였다. 김정은의 집권 이후 3년 동안 70여 명의 고위간부들을 무자비하게 처형하였다. 그리고 북한 주민들에게 신속히 홍보하고 있다. 탄 맘 먹고 삼대 세습의 절대 권력에 저항할 생각은 꿈도 꾸지 말라는 경고다.

과거에도 북한에서는 1952년 6·25 전쟁 실패의 책임을 물어 박헌영 세력을 숙청하였고, 그 후 갑산파, 소련파, 연안파를 숙청하고, 1970년대에는 김정일 세습 비판파에 대한 숙청을 하였다. 이들 숙청이 상당 기간에 걸쳐 이루어진 데 비하면, 김정은 정권의 숙청 작업은 매우 급하다는 점에서 다르다. 김정은이 절대 권력을 장악한 근거라고 볼 수도 있다. 그러나 실제로는 정권이 불안하기 때문에 상상 이상의 과잉폭력을 행사하는 것이다. 사태의 핵심은 북한 정권이 매우 취약하다는 점이다.

이런 북한에서 무슨 일이 터진다 해도 전혀 이상하지 않다. 이미 2011년 7월 영국의 국제전략문제연구소(IISS)는 북한의 안보도전 보고서에서 “북한 붕괴가능성이 높아지고 있는데, 남한 사회의 이념갈등으로 급변사태 대비가 늦어지고 있다”고 지적하였고(IISS 2011), 시사주간지 이코노미스트 2012년 1월 1일자 사설도 “지상 최악 국가의 정권교체를 바라기만 해서는 안 되고 계획적으로 대비해야 한다”고 권고하였다.

## 2. 북한의 첫 번째 위기와 생존전략

본래 북한 정권에게 절체절명의 위기는 1989년 동유럽 공산권의 몰락과 함께 닦쳤다. 1985년 고르바초프의 개혁·개방정책으로 시작된 변화의 물결이 1989년 6월 폴란드 선거에서 솔리대리티 자유노조의 승리와 공산정권의 몰락을 가져왔다. 그 후 반년 사이에 유럽 공산정권들이 줄줄이 무너졌다. 1989년 11월 9일에는 베를린 장벽이 무너졌고, 12월 25일에는 김일성 독재를 가장 열심히 모방했던 루마니아의 차우셰스쿠 대통령 부부가 도주하던 중 성난 군중에 의해 처형되었다.

종주국인 소비에트 연방도 결국 1991년 12월 말 해체되고 옐친의 러시아 공화국으로 재탄생하였다. 1917년 볼셰비키 혁명으로 정권을 장악한 소련 공산당의 70년 역사가 실패로 막을 내린 것이다. 전략무기 생산에서 미국을 능가하였지만, 소련은 경제력이 소진되어 더 이상 버틸 수 없게 되었다. ‘능력껏 일하고, 필요한 만큼 소비하자’는 공산주의 이상은 평등 이념을 인류사회에 확산시키기는 하였으나, 인간의 이기적 본능을 극복할 수는 없었다. 시장의 보이지 않는 손이 만들어내는 균형은 인간의 두뇌로는 불가능하였다. 공산당 조직은 인민의 이익을 대변하는 것이 아니라 탄압하는 착취기구가 되었다. 인민들은 일을 잘해서 보상받으려 하기 보다는, 책임 추궁을 면하기 위해 필사적 노력을 했다. 이러한 사회에서 경제가 살아나는 것은 기적을 바라는 것과 다르지 않았다.

바로 그 위기상황에서 북한 정권이 취해야 할 대응방안은 중국식 개혁·개방이

---

어야 했으나 정반대의 길을 택했다. 정권의 안전이 최우선 목표였다. 동유럽 공산 국가들이 도미노처럼 무너지는 것을 면밀히 분석한 결과, 외부정보의 유입 때문이라고 진단하였다. 외부정보가 유입되면 장맛비에 흙담이 무너지듯 북한의 체제가 무너질 것이라고 보고, 철저하게 외부정보를 차단시켰다.

동시에 폭압통치를 한층 강화하였다. 1974년 김정일의 권력승계 공식화에 맞추어 채택한 ‘당의 유일사상체계 10대 원칙’에 따라 백두혈통 김일성 일가의 절대적 지위를 훼손하는 어떠한 행위도 용납하지 않았다. 북한 사회에서는 헌법 위에 노동당 강령이 있고, 그 위에 10대 원칙이 있다. 모든 주민은 10대 원칙을 암송해야 하고, 김일성 일가를 비판한다거나 불경스럽게 보이면 가차 없이 처단된다. 심지어 김일성 부자의 사진이 실린 신문을 깔고 앉아도 불경죄로 처벌된다. 그러한 폭압통치를 유지하는 핵심장치가 강제수용소이고 이에 20만 명에 가까운 주민을 구금하고 있다. 영장 없이도 주민들을 체포·구금하여 강제노역을 시키고, 고문과 처형을 마구 집행한다.

그러한 비상대책으로 북한 정권은 수명을 연장할 수 있었다. 반면에 국력은 피폐해져 1990년 이후 20년 이상 마이너스 성장을 면할 수 없었다. 1999년 이후 7년간 3퍼센트 전후의 성장을 이뤘으나, 1998년부터 시작된 햇볕정책 기간 동안 연간 10억 달러 상당의 대북지원 효과에 지나지 않는다. 북한 GDP의 4퍼센트에 상당하는 액수였다. 2014년을 기준으로 남북한의 경제력은 44대 1로 벌어졌다.

### 3. 한국 정부 대응의 문제점

북한이 첫 번째 위기에 처했을 때, 한국 정부의 대응은 성공적이었나? 실패라고 보는 편이 옳다.

노태우 정부는 경제발전과 정치민주화를 기반으로 북방정책을 적극 추진하였다. 고르바초프의 개혁·개방의 물결을 제대로 포착하고 88 올림픽을 계기로 동유럽 국가들과의 관계를 확대하였다. 1989년 1월 29일 맨 처음 헝가리와 수교를 하고,



이어서 폴란드, 유고슬라비아, 체코슬로바키아, 불가리아, 루마니아 등과 수교하였다. 중주국 소련과도 1990년 9월 30일 수교하고, 중국과도 1992년 8월 24일 국교를 정상화하였다.

1983년 5월 5일 중국 민항기 불시착 사건을 원만하게 해결한 후, 6월 29일 당시 이범석 외무부장관이 천명한 북방정책을 1988년 2월 25일 노태우 대통령이 취임 연설에서 다시 확인하였다. 북방정책이 결실을 본 것이다.

한국 정부의 북방외교의 성공에 비하면 같은 시기 북한이 당면했던 위기의 심각성에 대한 분석이나 대응을 잘했다고 볼 수는 없다. 북한 당국은 내부로의 정보차단 뿐만 아니라 외부로의 정보유출도 철저히 차단했기 때문에 한국이 파악한 북한 정보는 미흡할 수밖에 없었다. 그러한 제약을 감안한다 하더라도 한국의 북한정보 수집·분석과 정책 능력은 부족했다. 정보기관이 정책결정과정에 과도하게 관여하는 속성상 통치권자가 원하는 정보에 경도되었을 것이다. 이미 상당기간 김정일이 김일성과 공동정권을 유지하고 있었음에도 불구하고, 이를 파악하지 못했던 것으로 보인다. 결국 김일성 부자의 첫 번째 위기의 본질을 정확하게 분석하진 못했다.

김일성은 그 위기에서 벗어나기 위해 남한에 대해 유화정책을 펼쳤다. 1991년 5월 중국의 리펑(李鵬) 총리가 평양을 방문하여 북한이 남북한 유엔 동시 가입을 끝까지 반대한다면 한국만이라도 가입시킬 수밖에 없다고 하자 북한도 결국 정책을 바꾸어 9월 18일 남한과 함께 유엔에 가입하였다.

1991년 12월 13일 남북 기본합의서 최종 교섭에서 북한 측 연형묵은 김일성의 훈령에 따라 대폭 양보를 하여 합의문을 타결시켰다. 고(故) 황장엽 선생의 증언에 의하면 김일성은 서울에서 서명을 마친 북한 측 대표단을 열차 대신에 헬리콥터로 평양으로 즉각 귀환토록 하여 목란관에서 대대적인 환영만찬을 베풀었다. 그 자리에서 김일성은 북측 교섭대표들이 조국을 구해냈다고 치하하였다. 김일성은 남북 기본합의서와 비핵화선언 서명으로 한국의 공세를 일단 묶어놓은 셈이었다. 그러나 남북 간 합의를 지킬 생각은 추호도 없었고, 곧바로 정권의 생존을 위해 핵개발을 비롯한 비상수단을 추구해나갔다.

---

결과적으로 1991년 남북 간 교섭의 과정이나 결과를 평가하자면 절체절명의 위기를 모면하려는 김일성의 대전략에 말려들어 한국 측은 서명한 합의문서가 지켜질 것으로 오만한 셈이다. 북한의 위기상황을 정확하게 분석하고, 북한 측이 개혁·개방의 길을 취하지 않을 수 없도록 더 강하게 압박했어야 한다. 그러한 대북 정책의 실패 원인은 북한 정보의 수집과 분석 능력이 부족한 데 있었다.

#### 4. 한국 사회 대북 인식의 문제점

정부의 미흡한 대북 정책과 아울러 한국 사회 전반의 대북 인식에도 문제점이 많았다. 가끔 한국 사회는 방향감각 상실 현상이 일어났고, 이것이 북한 정권의 수명연장을 도왔다. 전형적인 예가 일부 정치 세력의 역할이다. 그들은 북한이 주장하는 ‘우리민족끼리’라는 구호에 따라 반미운동을 벌이는 핵심세력들이다. 밖으로 표방하는 진보주의와는 실체가 다르다. 진보주의자가 국수적 민족주의에 매달리는 것은 시대착오다. 한국 사회의 민주주의와 인권을 외치면서 북한 사회의 인권이나 민주화에 대해서는 침묵한다. 그들은 북한 정권을 돕기 위한 선전·선동을 지속적으로 전개하였다. 대표적인 예는 크게 세 가지였다.

첫째, 한반도 통일비용이 엄청나서 남한 경제마저 함께 망할 것이라는 주장이다. 특히 북한이 망하면 가난한 동포들이 남쪽으로 내려와서 남한 청소년들이 누릴 것을 빼앗기게 된다고 공포심을 조장하였다. 햇볕정책 전과 후의 청소년들의 통일의 필요성에 대한 인식이 18퍼센트 포인트 하락한 통계(이미경 2010)<sup>1</sup>는 그 영향이다. 1990년에 통일한 독일은 초기 혼란을 극복하고 15년 후에는 경제를 정상화시켰다. 그 후 통일이 재앙이라는 선동은 한국 사회 안에서 힘을 잃었다. 전문가들은 한반도 통일의 경우 초기 혼란을 극복하고 경제를 정상화시키는데 7~8년이 걸릴 것으로 보고 있다. 그래서 세계의 유수한 투자자들이 통일한국에 적극 투자하겠다고 밝히는

---

1\_ 저자는 주요원인이 청소년들의 입시 부담과 관심사항 다양화에 있다고 분석했으나, 이는 지역적인 사유에 불과하다.

것이다.

둘째 선동논리는 북한 정권이 붕괴하면 중국이 북한 땅을 차지해 버린다는 소위 ‘동북 제4성론’이다. 북한 정권이 붕괴하면 중국만 좋은 일 시키게 되므로 북한 정권이 아무리 사악하더라도 망하지 않게 남한이 도와주어야 한다는 주장이다. 그 명분 하에서 대북 인도적 지원이 북한 주민에게 전달되지 않고, 군인이나 당 간부들의 배를 불러도 괜찮다고 한 것이다.

북한 정권이 망할 경우 중국이 영토적 야심을 부릴 것이라는 주장은 너무 과장된 선동이다. 왜냐하면 중국은 55개 소수민족, 14개의 이웃 국가와의 관계에 혼란이 일어날 것이기 때문이다. 가령 중국이 북한 영토를 흡수한다 할 경우, 전혀 상관 없는 서북쪽의 티베트, 신장, 내몽골 등에서 소수민족들의 분리·독립운동이 동시다발적으로 일어날 가능성이 크다. 그리되면 중국 전체가 불안정에 휩쓸리게 된다. 중국은 북한 영토를 점거할 능력이 없어서가 아니라 소수민족이나 변경지역 관리 정책 차원에서 매우 신중한 입장을 취할 수밖에 없다.

셋째 선전선동은 ‘통미봉남(通美封南)’론이다. 2008년 11월 미국 민주당의 오바마 후보가 대통령에 당선되자, 한국 내 일부 학자들은 진보적인 오바마 정부가 북한과 바로 관계를 정상화하면, 한국만 외톨이가 될 것이므로, 대북 원칙론을 포기하고 유화정책으로 돌아가야 한다고 주장하였다. 그러한 선동과는 정반대로 오바마 정부는 북한이 핵포기 의지가 없는 한 한번 지불한 대가를 다시 지불하지 않겠다는 원칙을 유지했다.

이러한 프로파간다들은 정확한 사태파악이나 분석에 근거하기 보다는 북한 정권의 편을 들기 위한 의도가 작용한 것으로 보인다. 그들의 시야에 북한 주민들의 안위는 별 의미가 없다. 탈북자에 대해서는 배신자라는 딱지를 붙이기도 한다. 북한인권 법안의 제정을 10년 이상 방해해오고 있다.

과거 그들은 우리의 통일이 소원이라고 크게 소리쳤으나, 북한 체제가 쇠퇴국면에 접어든 이후에는 남북 통일을 거론하기를 피한다. 그 대신에 한반도의 평화를 애써 강조하려 한다.

---

## 5. 김정은 정권이 맞이한 제2의 위기

김정은 정권은 미사일 발사실험을 강행하고 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 강행하였다. 헌법상에 핵·경제 병진정책을 선언하고 강경노선을 펴고 있다. 때로는 스키장이나 유원지시설 건설로 주민들의 환심을 사려는 튀는 행동을 보인다.

그러나 객관적 현실을 종합해보면 두 번째 엄중한 위기를 맞이하고 있다.

첫 번째 위기 시에는 정권유지를 위해 대내적으로 정보 차단과 폭압 정치를 강화하는 한편, 대외 협상을 위해 핵·미사일과 같은 대량살상무기 개발을 추진하였다. 1993년 NPT(Nuclear Non-Proliferation Treaty, 핵확산금지조약) 탈퇴 선언 이후 핵무기 개발을 추진하면서 미국과의 협상에서 소위 벼랑 끝 외교를 끈질기게 구사하였다. 1994년 7월 8일 김일성 사망 이후에도 핵 협상을 지속하여 1994년 10월 21일 갈루치-강석주 간에 핵합의를 타결하였다. 김영삼 정부가 북한의 과거 핵을 철저히 규명하고 미래 핵을 포기시켜야 한다는 입장인데 비하여, 중간 선거를 의식하는 클린턴 정부는 북한의 과거 핵은 적당히 덮어두고 미래 핵 포기 약속만을 받아내려 했다. 그 대가로 200만Kw의 경수로 건설과 50만 톤의 중유 등을 공급하기로 하였다. 결국 그 합의도 북한이 농축우라늄 개발을 시인함으로써 깨져 버렸다. 이렇게 북한은 한미 양국 간의 틈새를 이용하여 핵개발을 무기로 대량원조를 얻어내었다.

1998년 김대중 대통령은 햇볕정책을 추진하여 대량 식량지원을 하였다. 이 식량은 군인과 당 간부가 1차적으로 소비하여 정권의 힘을 복원하는데 도움을 주었다. 정부차원의 10년간 총 70억 달러 지원과 함께, 민간차원의 교류를 통해서도 지원이 이루어졌다. 국민세금으로 조성한 남북협력기금이 대량 사용되었다.

한편 중국은 1950년 10월 백 만 명의 의용군을 한반도에 참전시킨 이후 북한은 중국의 안전보장을 위한 완충지대이기 때문에 보호해야 할 자산이라는 입장을 취해왔다. 아직도 북한 정권이 붕괴하는 것은 막아야 한다는 생각에서 매년 50만 톤의 석유와 30~40만 톤의 식량을 지원해오고 있다.

결과적으로 북한이 동유럽 공산권의 몰락 이후에도 중국식 개혁·개방을 거부한 채로 20년 이상 정권을 유지한 것은 대단한 일이다. 3백만 명의 주민이 아사했는데도 불구하고 정권을 유지한다는 것은 더욱 그러하다. 북한의 벼랑 끝 전술에 한·미·중 3국 간의 공동보조가 깨졌고, 그 틈을 이용하여 북한은 정권 연명을 위한 대량원조를 얻어낸 것이다.

그렇다면, 왜 지금이 북한 정권 차원에서 두 번째 위기인가? 북한의 핵개발의 위험성에 대해 주요국 간 공감대가 이루어지기 때문이다. 과거 햇볕정책 당시의 한국 정치인이나, 중국의 지도자들이 북한은 핵개발 능력이 없다고 대변했던 때와는 대조적이다.

북한이 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 단행하자 당시 후진타오 주석이 특별 작업반을 구성하여 한반도 정책을 검토하게 한 결과, 부전(不戰), 불란(不亂), 무핵(無核)의 3대 원칙을 확인하였다. 그러나 북한이 2010년 3월 26일 천안함을 폭침하고 그해 11월 23일 연평도 포격을 감행하자, 국제사회 특히 유엔 안보리의 대북 제재 논의 과정에서 중국은 북한을 비호하는 입장을 취하였다. 결국 무핵보다는 부전이나 불란을 우선시한 것이다.

박근혜 대통령 취임식 2주 전인 2013년 2월 12일 북한이 제3차 핵실험을 강행하자 상황은 변했다. 27일 캘리포니아 서니 랜즈에서 열린 오바마-시진핑 간 역사적 대화에서 양 정상은 신형대국관계를 논의하고, 온실가스 감축과 함께 북핵 불용에 합의하였다. 그 후 중국과 북한 간의 관계는 냉각상태가 오랫동안 지속되고 있다.

시진핑 주석은 북한 정권보다 앞서 한국 대통령과의 정상회담을 가졌다. 2013년 6월 27일 박근혜 대통령의 중국 공식방문을 통해 양국 정상은 총 7시간 반에 걸쳐 대화하였다. 박 대통령은 시진핑 주석과 하고 싶은 모든 이야기를 마음 편하게 나누었다고 평하였다. 과거에 중국의 고위인사에게 한반도 문제, 특히 통일문제를 거론하면 매우 불편해했던 것과 비교하면 큰 변화다. 아직은 중국이 한국의 입장을 지지한다고 할 수는 없지만, 한반도 통일과 관련된 문제를 허심탄회하게 논의하게

---

되었다는 점이 중요하다. 한중 양국 간 학자나 전문가들의 만남에서도 같은 분위기로 변하고 있다. 박 대통령은 9월 3일 중국의 전송 70주년 행사 참석을 통해 세 번째 중국 방문, 여섯 번째 한중 정상회담을 실현했다. 당연히 북한 핵문제나 한반도의 평화적 통일문제, 한중간 경제협력문제가 깊게 논의된다. 이러한 한중 관계의 발전이 오히려 박 대통령의 10월 방미 시 한반도 통일과 지역 평화를 위한 한미 동맹을 재확인하는 기반을 강화할 것이다.

이와 같은 상황은 김정은 정권의 핵무기 개발을 억제하지는는데 한·미·중 3국 간 공동보조가 이루어지는 것을 의미한다. 과거 북한이 3국 간의 틈새를 이용하여 대량 원조를 얻어내던 때와는 다르다. 북한 정권도 압박을 받지 않을 수 없다.

또한 북한의 첫 번째 위기 당시의 대응책도 점차 흔들리고 있다. 과학·기술·통신의 발달로 외부정보 차단벽이 풀리기 시작하고, 유엔 차원의 북한인권결의안을 채택하여 북한 정권책임자의 인도에 관한 범죄(crimes against humanity)를 추궁하고 있다.

북한 정권은 주민들의 생활필수품을 제공할 능력이 없기 때문에 약 400개의 장마당을 목인할 수밖에 없게 되었다. 주민들의 9할 가량이 이 장마당에서 식량을 구한다. 또한 5만 명 이상의 근로자를 해외 송출하여 연간 12억 달러 이상의 외화를 벌어들이고 있다. 그러한 결과가 2011년 이후 4년간 1퍼센트 경제성장으로 나타난 것이다. 이러한 변화를 북한 정권의 개혁·개방정책 추진으로 판단하는 것은 아직 시기상조다. 유일영도체계 10대 원칙에 의한 김정은 일가의 절대적 지위 유지와 충돌하기 때문이다.

## 6. 평화통일을 위한 한국 정부의 발상전환

공산주의가 실패로 끝난 이후에도 한국 사회는 통일이 마지 먼 나라 이야기인 것처럼 생각하였다. 오랜 동안 한국 정부도 북한정보 분석에 미흡하였고, 따라서 1989년 시작된 북한의 제1차 위기 시에 적극 대응하지 못했다. 또한 한국 사회에는



이념갈등이 심화되면서 많은 좌파 인사들은 알게 모르게 북한 주민보다는 북한 정권의 입장에 서서 프로파간다 활동을 하였다.

정부든 국민이든 간에 전반적으로 통일에 대한 현실 감각이 부족하였다. 추상적으로 생각하는 통일은 지나치게 단순화되었다. 때로는 북한이 붕괴하면 쉽게 남북 통일이 이뤄질 것이라고 예상하기도 하고, 아니면 아예 통일은 불가능하다고 포기하기도 하였다. 한반도의 통일을 우리의 일, 나의 일이라고 생각하기 보다는 남의 일, 특히 미국이나 중국, 일본, 러시아가 결정할 일이라고까지 생각하는 매우 소극적 자세였다. 통일에 관한 논의에서는 통일의 주체여야 할 나의 생각은 뒤로 한 채, 주변 강국의 입장에 대해 먼저 눈치 보는 데서부터 시작하였다.

특히 햇볕정책 기간 동안 통일에 대한 적극 의지는 찾기 힘들었다. 심지어 낮은 수준의 연방제를 수용할 것 같은 입장을 취하여 실질적 분단을 영구화하려는 것으로 보이기도 하였다. 북한 급변사태에 대한 실질적 대비 인력과 예산을 감축하였다. 북한을 자극하면 남북 관계가 악화된다는 이유에서다. 2003년부터 수년간 유엔 인권이사회에서의 북한인권결의안 표결에 불참하거나 기권하여 국제사회의 웃음거리가 되었다. 재중 탈북자 모두를 받아들일 용의가 있느냐는 중국 측의 질문에 한국 정부는 제대로 대응하지 못하였다. 노무현 대통령은 북한 급변사태 시 한미 연합군의 대응에 관한 추상적 개념계획 5029를 구체화하는 작전계획 5029 작성을 거부하였다.<sup>2</sup> 결국 한국 정부의 통일의지가 없다는 것으로 비칠 수밖에 없었다(조선일보 2015/07/22).

2007년경부터 수년간 중국의 한반도 전문가들은 통일의 과업은 한국 중심으로 이를 수밖에 없는데, 막상 한국 정부는 통일할 생각이 없는 것 같다고 불만을 표시하였다. 그리되면 중국의 부담이 너무 커진다는 의미였다. 그것이 전파되어 미국에서조차도 한국은 통일의지가 없는 것으로 비쳤다(박세일 2013). 이는 한반도 통일에 관한 우리 자신의 입장이 명확하지 않았기 때문에 나타난 결과였다.

<sup>2</sup>- 2009년 이명박 대통령 정부에 들어와서야 작전계획 5029가 작성되었다.

---

통일에 대해 한국 사회가 수동적일 경우 통일은 절대 이룰 수 없다. 한반도는 전략적 요충에 위치하여 주변 강국의 이해관계가 크게 작용하는 것이 틀림없다. 그러나 주변국들도 한반도 분단 상태라는 현상이 타파되는 통일을 지원하는 데 주저할 수밖에 없다. 한반도 통일에 가장 호의적이라고 할 수 있는 미국마저도 막대한 재정적자를 안고 있기 때문에 지상병력을 증강시키는 것은 어렵다. 세계 에너지의 생산 거점인 중동지역에 위기상황이 벌어지면 그 지역에 미군의 증강이 불가피하기 때문이다. 따라서 미국마저도 한반도 유사시, 예컨대 북한의 공권력이 무너지는 긴급 상황에서 북한의 핵, 미사일과 같은 대량살상무기를 신속히 제거하는 임무는 즉각 이행하겠지만, 그 이상 한반도 통일을 위한 대규모 지상군 파견과 같은 일은 하기 어렵다. 따라서 한국이 적극적 의지를 가지고 평화적 통일을 이루기 위한 노력을 하는 것이 가장 우선해야 한다.

한국 정부의 수동적 자세가 바뀐 것은 2010년 8월 15일 이명박 대통령의 광복절 기념사였다. 이 대통령은 통일세 등 현실적인 방안도 준비할 때가 되었다고 조심스럽게 밝혔다. 통일에 대한 능동적 입장으로서의 모드 전환이다. 중국의 한반도 전문가들도 이러한 변화를 확인하고 한국 정부가 통일을 적극 추구한다는 입장을 전하기 시작했다.

박근혜 대통령은 보다 더 적극적인 통일정책을 추진하였다. 2013년 6월 시진핑 주석과의 정상회담을 가진 그 다음해 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 ‘통일은 대박’이라는 발언을 하였다. 2월 25일 취임 1주년 기념 담화에서 통일준비위원회 설치구상을 발표하였다. 3월 28일 드레스덴 연설에서 인도적 지원, 민생 인프라 구축, 동질성 회복의 3개 구상을 제안하였다. 7월 15일에는 각계 전문가로 구성된 통일준비위원회를 발족시켜, 분기별 회의를 직접 주재하고 있다. 이러한 과정을 통해 한국 정부의 평화적 통일을 추구하는 적극의지는 대내외적으로 확실하게 밝혀졌다. 이제는 북한이 아니라 한국이 통일담론을 주도하게 되었다. 2013년 개성공단 폐쇄와 재가동 과정, 그리고 북한 목침지뢰 사건 해결을 위한 이번 8월 25일 합의에서 보듯이, 남북 관계에서 과거처럼 북한에 질질 끌려 다니지 않고 원칙에 충실하면서 주도해가는 변동이 일어나고 있다. 결과적으로 그러한 정부

정책과 자세의 전환은 국민들 특히 젊은 층의 통일에 대한 긍정적 인식을 크게 높이는 결과를 가져왔다(조선일보 2015/01/07).<sup>3</sup> 통일문제에서 정부의 의지가 얼마나 중요한지를 입증해준 것이다.

## 7. 중국의 벽을 넘을 수 있을까?

평화통일을 추구하는 데 핵심적 원동력이라고 할 수 있는 한국 정부의 의지는 확실하게 되었다. 정부의 방향제시에 따라서 한국 사회도 통일을 지향하는 적극적 분위기로 변모해가고 있다.

그러한 기초에서 출발해야, 주변 강국들의 협력을 얻어내고 반대로 극복할 수 있다. 앞으로 상당기간 국제질서는 미국이 주도해나갈 것이다. 적어도 한반도의 통일이 실현되기까지는 그러하다. 중국의 경제력이 급성장한다 하더라도, 미국이 스마트 파워에서 한참 앞서가기 때문이다. 미국은 셰일가스 혁명으로 2018년부터 에너지 수입국에서 수출국으로 전환된다. 이미 석유화학 등 제조업이 부활하고 있다. 1989년 베를린 장벽붕괴 이후 독일의 재통일에 부정적이던 영국, 프랑스 등 주변국을 설득하는데 미국이 주도적 역할을 하였다. 한반도의 통일과정에서도 국제질서 주도국으로서의 미국의 역할은 절대적이다. 빈틈없는 한미동맹의 유지가 필요하다.

문제는 중국이 과연 한국 주도의 통일을 반대하지 않을 것인가이다. 독일 통일의 경우에는 소련의 힘이 쇠퇴하는 과정에서 동의를 얻어내었다. 중국은 지금 경제적으로 G2로 격상되어 미국과 대등한 정치적 지위를 추구하고 있다. 그러한 중국이 한반도의 통일에 어떠한 입장을 취할 것인가?

아직도 중국의 공식입장은 북한을 중국 안보를 위한 자산으로 보호하려 하는

3\_ 아산정책연구원은 2015년 1월 6일 발표한 “한국인의 대북·통일인식변화 보고서”에서 ‘통일에 관심이 있다’는 응답이 82.6%로 5년 전에 비해 30%포인트 증가했다고 밝혔다.

---

것이다. 그러나 북한의 지속적인 파괴·도발 행위를 비호하느라 중국의 국제적 위신이 크게 손상되었다. 중국의 탈북자 강제송환도 중국의 평판을 깎아내리고 있다. 또한 더 이상 북한의 핵·미사일과 같은 대량살상무기 개발은 중국에 이익이 되지 않는다. 이제는 북한이 중국의 안보를 위한 자산이라기보다는 성가신 부담이라는 인식이 형성되고 있다. 특히 6·25 참전 원로세대가 거의 세상을 떠남에 따라 혈맹 관계라는 의식이 퇴색하고 있다. 6·25 휴전 60주년이던 2013년에는 ‘항미원조(抗美援朝) 전쟁’이라는 전통적 호칭을 단순하게 ‘조선전쟁’으로 바꿔 소위 전승 기념일을 공동으로 축하하는 행사는 피하고 있다.

또한 경제적 관점에서 북한에게는 중국과의 교역액 65억 달러(2013년 기준)가 전체 대외교역의 95퍼센트에 해당하지만, 중국의 입장에서는 전체무역액 4조 1,500억 달러의 0.16퍼센트에 지나지 않는다. 남한의 대 중국 교역액 2,289억 달러와 비교해도 1/35에 지나지 않는다(통계청 2015).

북한은 외국 투자를 유치하려 하지만 웬만한 기업들이 직접 투자에 나서려 하지 않는다. 북한 당국이 약속을 지킬 것이라는 믿음이 없기 때문이다. 2012년 압록강 하구의 황금평에 투자 유치를 시작하였지만 실제 투자는 전혀 일어나지 않고 있다. 지리적으로는 중국과 북한이 연결되어 있지만 중국의 동북3성의 대외진출을 북한 영토가 가로막는 모양새다.

만약 한국의 주도로 평화적 통일이 이루어진다면, 중국의 동북3성과 한반도는 즉각 경제적으로 연결된다. 지리적으로 떨어진 한국과 중국이 1992년 8월 국교를 정상화한 후 22년 만에 양국 교역은 연간 64억 달러에서 2,300억 달러대로 급상승하여 중국이 한국의 제1 교역 상대국이 되었고, 반면 중국은 개혁·개방 이후 절실하게 필요로 했던 노동집약적 산업의 기술과 자본협력을 얻어내었다. 연간 10퍼센트 상당의 고도성장에는 한국과의 협력이 크게 기여하였다.

2016년부터는 한국과 마찬가지로 중국도 산업생산인구(15~64세)가 감소하기 시작한다. 한 부부 한 자녀 정책의 여파로 급속한 고령화사회가 진행되어 성장의 발목을 잡게 된다. 금년부터 연 7퍼센트 성장이 어려울 것으로 우려되고, 중국의



관제 주식시장이 불안정해지고 있다. 시진핑 주석은 부정부패 척결을 최우선 국정 과제로 삼고 있지만, 중국 내 부의 배분은 한국, 일본이나 미국보다도 편차가 극심하다. 이러한 중국 사회의 경제성장이 둔화되면 공산당 일당체제도 위협할 수 있다. 이를 타개하기 위한 방안 중의 하나가 한반도의 평화적 통일을 지원하여 중국 동북3성과 경제적으로 연결시켜 제2의 고도성장의 계기를 만드는 것이다.

이러한 발상은 중국 정책결정자들이 한반도 평화통일에 공감할 수 있는 근거다. 그러한 시나리오를 실현시키기 위해서는 우리의 적극적인 설득노력이 필요하다. 미중 간 전략 경제대화의 주요의제로 논의하고, 한중 간에도 트랙 2 논의를 심화시켜야 한다. 군사적 측면에서 통일 후 미군의 배치가 중국의 안보에 위해가 되지 않도록 조정하는 작업도 필요하다.

국제정치적 관점에서 중국은 이제 자신감을 회복했다. 따라서 중국 자신도 능동 외교를 전개하고 있다. 미국과 중국이 만들어가는 국제사회는 과거 냉전시대 미소 두 초대 강국 간에 ‘네가 죽지 않으면 내가 죽는다’는 식으로 극한적 대립·투쟁을 하던 시기와는 성격이 다르다. 미중 양국이 한편에서는 경쟁을 하면서, 다른 한편에서는 협력을 하는 새로운 질서라고 할 수 있다. 중국은 자신의 국력을 더욱 키우기 위해서도 새로운 동력을 만들어야 할 시기다. 통일한국은 중국의 지속적 발전에 도움이 될 것이다.

미중 양국이 한반도 통일을 지지하면, 일본과 러시아의 협력은 상대적으로 쉽다. 모든 주변국이 한반도 통일로 인해 지역의 평화와 안정을 유지하고 공동번영을 이룰 것이라는 희망을 가지게 된다. 이제 동아시아판 냉전체제를 완전히 해소할 시기가 가까워졌다.

## 8. 평화적 통일은 한민족의 블루오션

공산주의 실패역사에서 북한 정권만 예외일 수 없다. 시간의 문제일 뿐이다. 북한이 개혁·개방을 단행하지 않으면 회생하기 어렵고, 개혁·개방을 하게 되면

---

북한 주민들이 정권을 용서하기 어렵다. 휴전선 남쪽에 중국보다 발전한 대한민국이 있기 때문이다. 김정은 정권의 무자비한 처형소식을 듣고서도 한국이 평화적 통일을 위한 준비에 소홀하다면 역사가 용서하지 않을 것이다.<sup>4</sup> 한반도의 장래는 성공한 한국이 주도할 수밖에 없다.

그 출발점은 어떤 경우라도 한국 정부와 국민이 1차적 책임을 지겠다는 적극적 통일의지에 있다. 통일을 남의 일처럼 생각하여 남의 눈치만 본다면 통일은 절대 이룰 수 없다. 통일은 하늘에서 떨어지는 것이 아니다. 우리 스스로 주인의식을 가지고 노력할 때, 주변국도 통일을 지원하게 된다.

한반도의 분단관리 상태가 오래 지속된 데는 한국 정부의 북한에 대한 정보분석 미흡과 적극적 통일전략의 부재에 원인이 있다고 할 수 있다. 합리적 이성보다는 감성에 치우치는 한국 사회의 이념갈등도 작용하였다. 지금이야말로 통일에 대한 발상의 전환이 필요하다. 박근혜 대통령의 통일대박 발언이 발상 전환의 기치를 올린 것이다.

한반도 통일은 한반도 주민들에게 대박일 뿐만 아니라 지역전체의 평화와 번영을 위해 대박이다. 평화적 통일을 위해서는 세계질서 주도국인 미국과의 동맹관계를 더욱 강화해야 한다. 당연히 북한의 협박공세에 휘둘리지 않기 위한 안보태세 확립도 필요하다. 한반도의 평화적 통일이 중국에게도 제2의 경제 도약의 전기가 될 것임을 설득해야 한다.

한국의 정부와 국민이 자신감과 정확한 전략을 가지고 노력하면 통일의 꿈은 이루어진다. 2천4백만 북한동포의 자유와 인권, 생존의 보장은 평화적인 통일에 달려 있다. 통일은 한민족에게 축복이고 블루오션이 될 것이다.

---

4\_ 1989년 서독정부는 예상치 않은 통일의 기회가 갑자기 찾아왔을 때, 이를 놓치지 않았다. 동유럽의 공산국가가 몰락한 지금 북한의 실패로 인한 통일기회에 대비하지 않는다면 큰 잘못이다.

## 참고문헌

김석우·홍성국. 『통일은 빠를수록 좋다』. 서울: 기파랑, 2010.

박세일. 『선진통일전략』. 3판. 서울: 21세기북스, 2013.

이미경. 『미래지향적 학교통일교육의 구현』. 서울: 통일교육원, 2010.

Bennett, Bruce W. *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*. Santa Monica: RAND Institute(RR-331), 2013.

French, Paul. *North Korea—State of Paranoia*. London: Zed Books, 2014.

IISS. *North Korean Security Challenges*. London: IISS, 2011.

Tudor, Daniel, James Pearson. *North Korea Confidential*. North Clarendon: Tuttle Publishing, 2015.

『조선일보』.

통계청. <[www.kostat.go.kr](http://www.kostat.go.kr)> (검색일: 2015.8.3.).

## 한반도 통일과 강대국 외교

문정인 연세대학교 정치외교학과 교수

### 들어가는 말

얼마 전 독일 통일과 한반도 통일을 비교하는 한 국제회의에 참석 할 기회를 가졌다. 이 회의에서 가장 주목을 끈 것은 “독일 통일을 가능케 했던 것은 서독 정부의 준비가 아니라 소련의 붕괴라는 외부적 요인” 때문이라며 “미국과 중국의 합의 하에 북한 체제가 무너지면 통일은 저절로 찾아 올 수 있기 때문에 한반도 통일을 굳이 준비할 필요가 없다”는 요지의 발언이었다. 한국 측 보수 성향 인사의 발언이지만 참으로 놀라움을 금치 못할 일이었다. 한반도의 운명은 우리가 결정하는 것이 아니라 미국과 중국이 결정하는 것이니 이들을 잘 설득해 나가는 것이 더 바람직하다는 이야기다.

무엇보다 이 발언은 사실관계가 틀리다. 당시만 해도 독일의 일부가 미국, 소련, 영국, 프랑스라는 승전국들에 의해 점령당하고 있었기 때문에 이들과의 사전 합의 없이 독일 통일은 불가능했다. 그러나 소련의 붕괴와 이들 강대국과의 합의가 동독의 붕괴와 통일을 자동적으로 가져온 것은 아니다. 빌리 브란트의 동방정책 이후 서독이 동독과 꾸준히 교류, 협력을 확대해 나가고 동독 내 통일선호세력과의

광범한 연계망을 구축했기 때문에 가능한 일이었다. 동방정책을 통한 통일준비가 필요조건이었다면 소련 붕괴와 강대국과의 합의는 충분조건이었던 셈이다.

물론 한반도의 분단은 강대국 분할통치의 결과다. 패전국 일본은 미국의 지시 하에 북위 38도 이북을 소련 극동사령부에 넘겼고, 38도 이남은 미군에게 넘겼다. 이는 소련군의 일본 북방 진출과 그에 따른 일본 열도 분할을 차단하기 위한 전략적 포석이었다. 미국이 일본 방위를 위해 한반도 분단이라는 악수를 두었던 것이다. 70년이 지난 오늘에도 한반도 분단이 그러했듯이 통일도 강대국에 의해 좌우된다는 시각이 한국 학계에서는 지배적인 것 같다. 7·4 공동성명에서 민족과 자주라는 표현이 사용되었다는 이유로 그 정통성을 인정하지 않는 보수 일각이 아직까지도 견재하다는 점이 이를 웅변적으로 보여주는 것이다. 그러나 주변 4강의 중요성은 보수 진영만 강조한 게 아니다. 김대중 대통령도 70년대 초에는 4대국 보장론을 주장했고, 집권 후에는 냉전구조 해체 없이 한반도에 진정한 평화와 통일은 오기 어렵다는 입장을 취한 바 있다.

여기에는 현실주의 국제정치이론가 한스 모겐소(Hans J. Morgenthau)의 영향이 크다 하겠다. 모겐소는 그의 역저 *Politics Among Nations*에서 한반도를 둘러싼 지역정치를 세력균형의 대표적 사례로 들고 있다. 지난 이천년 동안 반도라는 지정학적 위치 때문에 한반도의 운명은 강대국 간의 세력균형 정치에 의해 좌우되어 왔다는 것이다. 세력균형 결정론과 동맹에 익숙해진 많은 이들은 아직도 그렇게 믿고 있다. 그러나 지난 70년 분단체제에서 배워야 할 교훈은 비록 한반도의 분단이 강대국의 분할통치 획책에 의한 것이었지만 통일은 우리가 자주적으로 실현해야 한다는 점이다. 이제 강대국 정치가 한반도 통일을 좌우한다는 자학적 결정론에서 벗어날 때가 됐다.

## 통일 개념의 재조명

한반도 통일과정에 있어서 강대국의 개입 여부와 강도는 통일 개념과 방식에

---

따라 크게 달라진다. 때문에 통일 개념과 방식을 면밀히 검토 할 필요가 있다. 통일 개념은 그 형태에 따라 크게 다섯 가지로 나눌 수 있다.

첫 번째는 단일민족국가(a single unified nation-state)로의 통일이다. 이는 오늘날 일본과 같은 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 하나의 주권’을 가진 통일국가를 이루는 것을 지칭하는 것인 바, 우리가 당위론적으로 강조해 오던 통일은 이것을 말한다. 남북한 중 어느 일방이 타방을 흡수하거나 또는 점진적 과정을 통해 하나의 주권국가 구축에 합의 할 때 이러한 형태의 통일은 가능해 진다.

두 번째로 연방제(federation) 통일이다. 연방제는 하나의 주권을 전제로 통일 하되 그 권한을 남과 북 사이에 분산 시키자는 방안이다. 일반적으로 외교, 국방은 중앙정부가 전담하고 그 밖의 국정운영은 지방정부에 일임하는 형식으로 오늘날 미국, 독일, 호주 등 여러 선진국들이 이러한 연방제를 채택하고 있다. 남북한과 같이 장기 분단에 따르는 이질성과 지역적 특수성을 적절하게 다루기 위해서는 연방제가 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

세 번째는 낮은 단계의 연방제(confederation) 통일을 고려 할 수도 있다. 이 제도는 연방제와 유사하나 지역별 권력 분산의 정도가 더 크다. 지방자치의 강화 라는 연방제의 기본적 특징들을 보유하는 동시에 국가수반직까지도 지역별로 순환 보직화 한다는 점에서 차이점이 있다 하겠다. 북한이 주장해 오던 ‘1 민족, 1 국가, 2 체제, 2 지방정부’라는 연방제 제안도 최고 행정수반의 순환 보직화에 대해서는 언급이 없지만 지역에 따른 지방 분권을 강조했다라는 점에서 이와 유사하다 할 것이다. 현재 스위스가 이 제도를 채택하고 있고 과거 체코슬로바키아도 이 제도를 채택했다가 분리 후 파기한 바 있다. 연방제나 낮은 단계의 연방제 모두 남북한 중 어느 하나 또는 모두 주권을 포기할 때 가능해 진다.

네 번째로 남북이 각기 주권을 유지하는 가운데 하나의 국가연합(union of states)에 기초한 통일을 모색할 수도 있다. 이 방안은 과거 김대중 정부와 노무현 정부가 일관되게 주장해 온 것으로 남북 화해협력과 평화 공존을 증진하고 통합 과정을 통해 남과 북이 유럽연합과 같은 국가연합을 만들어 내는 것이다. 남북



연합은 기본적으로 상호 주권을 인정하고 주권을 가진 국가끼리 정상회담을 정례화하고 각료회담과 국회회담을 제도화하는 동시에 사람과 물자가 자유로이 왕래할 수 있는 ‘사실상의 통일(de facto unification)’상황을 조성하는 것을 말한다. 이렇게 중간 단계로서의 남북연합을 구축한 다음, 남과 북의 주민들이 주민투표를 통해 하나의 통일된 주권국가를 선택할 수 있다는 것이다.

마지막으로는 노태우 정부가 1989년 9월 11일 제시한 바 있는 ‘한민족공동체 통일방안’을 들 수 있다. 이 방안에서 핵심을 이루는 것은 통일국가 실현의 중간 과정으로서 낮은 단계의 남북연합(The Korean Commonwealth)이다. 낮은 단계의 남북연합은 남북한이 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성하려는 과도적 통일체제로 규정되어 있다. 낮은 단계의 연방(confederation)이나 연방국가(federation)와는 구별되는 개념이며, 통일을 지향한 잠정적이고 과도적인 특수한 결합 형태로 이해할 수 있다. 남북연합을 ‘commonwealth’로 표기하고 있어 영연방(British Commonwealth of Nations) 모델과 유사하다고 해석할 수도 있으나, 영연방은 과거 영국의 식민지, 보호령, 신탁통치령으로 있던 국가들로 구성된 국제적 연합체로 헌장이나 조약에 의거하지 않은 회원국들의 자발적인 친목기구로서 2년마다 회원국 정상회담을 개최하는 특성을 지니고 있다. 반면에 낮은 단계의 남북연합은 남북 정상회담에서 ‘민족공동체 헌장’을 채택함으로써 비로소 출범하게 된다. 이 헌장이 남북 간을 ‘민족내부의 특수관계’로 설정하고 있어 엄밀한 의미에서 국가연합과 구별된다고 볼 수 있다. 그러나 김대중, 노무현 정부의 국가연합 모델은 여기에 기초하고 있다.

이렇게 볼 때 남북 통일의 개념은 고정된 것이 아니라 시대와 정부에 따라 각기 다른 방식으로 정의되어 왔다. 그러나 여기서 한 가지 지적해야 할 것은 남과 북 사이에 통합이나 통일 개념에 대한 구체적 합의 없이 통일의 과정과 미래를 논의하기 어렵다는 점이다. 그런 점에서 통일 개념에 대한 합의 구축이 가장 시급한 선결조건이라 할 수 있다. 남이 제안한 남북연합 방안과 북이 제안한 낮은 단계의 연방제 간에 공통점이 있고 이를 연구, 협의해나가기로 한 6·15 공동선언 제 2항은

---

이런 점에서 커다란 의미가 있다 하겠다.

## 통일로 가는 네 가지 경로: 합의, 흡수, 무력, 신탁

통일 개념 못지않게 강대국 개입을 결정짓는 주요 변수는 통일방식 또는 경로다. 이미 많은 논의가 이루어지고 있지만 통일로 가는 경로는 크게 합의형, 흡수형, 무력형, 그리고 신탁형으로 나누어 볼 수 있다.

우리 헌법은 남과 북의 합의에 의한 평화통일을 가장 이상적인 통일방안으로 규정하고 있다. 이 방식에 의한 통일은 북한 당국을 타도의 대상이 아니라 협상의 대상으로 간주하고 상호 신뢰 구축을 통해 평화공존체제를 만들어 나갈 때 가능해진다. 또한 외세 개입 없이 남과 북이 주도적으로 통일을 만들어 나가는 것을 의미한다. 이 경우, 남과 북이 서로 주권을 유지하고 있기 때문에 국가연합에 의한 '사실상의 통일' 가능성이 높다고 하겠다. 이러한 과정을 통해 남북한이 상당 부분의 이질성을 극복하고 동질화의 경로를 밟게 되면 단일민족국가에로의 문도 열릴 수 있을 것이다. 합의형 경로로 통일을 이루기 위해서는 남북이 각자 분단 현실과 체제 이질성을 인정하고 교류와 협력을 통해 신뢰를 구축하는 것이 무엇보다 시급한 과제라 하겠다.

흡수형 통일은 한 지역의 정권·체제·국가 자체가 동시에 소멸해 자생적인 존속 능력이 없을 경우 다른 측이 이를 흡수함으로써 달성되는 통일 경로를 의미한다. 이 통일방식은 북한의 정부, 사회주의체제, 수령제가 내부적으로 완전히 와해되고 심지어 주권국가로서의 북한이 해체되는 것을 전제로 한다. 북한의 경제난과 식량난, 지배 엘리트 집단의 균열, 사회적 이탈 현상 확산 등에 의한 북한 체제의 대내적인 위기와 주변 4강과 한국의 대북 강경정책이라는 대외적인 압박이 동시에 발생할 때 가능해 질 수 있다. 이명박 정부가 한 때 은밀하게 추진했던 북한 급변 사태와 붕괴, 한미 연합전력에 의한 안정화 작전, 그리고 북한 접수로 이어지는 시나리오는 이러한 사태 전개를 전제로 하고 있었다. 그러나 현실적으로 북한



체제의 붕괴 가능성이 그리 크지 않을 뿐 아니라 동독과 같이 북한 지배 엘리트와 주민들로부터 자발적 '투항'을 기대하기는 어렵다는 점에서 흡수형 통일방식에 한계가 있는 것이다. 게다가 남측 주민들도 과도한 통일비용과 그에 따른 조세 부담 때문에 반대 할 가능성이 매우 크다. 따라서 이념과 가치의 측면에서는 흡수 통일이 바람직 할지 모르나 현실적으로 보아 가능한 대안이 되기는 어려워 보인다.

최악의 시나리오지만 무력형 통일 가능성도 배제 할 수 없다. 여기서 무력형 통일이란 베트남과 같이 무력을 사용해 일방이 타방을 점령, 병합하는 것을 의미한다. 북한이 대내외적인 위기상황에 직면하여 체제생존의 최후 수단으로 대남 무력도발을 감행, 한반도에서 전면전 혹은 국지전이 감행될 때 무력형 통일이 가능해 질수도 있다. 무력형 통일은 두 가지 경로로 전개 될 수 있다. 하나는 북한이 한국에 대하여 전면적 또는 제한적 선제공격을 감행하고, 이에 대해 한국 및 그 우방국들이 반격, 북한을 무력으로 점령하는 시나리오다. 다른 하나는 북한이 대량살상무기 등을 빌미로 벼랑 끝 외교전략을 추구하는 한편, 미국과 그 우방국들이 북한에 대한 선제적 정밀타격을 가할 때 파국적 확전의 결과로 나타나는 통일 시나리오다. 이 경우, 궁극적으로는 미국과 우방국들이 승리하고 북한 점령이 가능해지는 것을 상정한다. 이러한 두 가지 시나리오 모두 한국과 그 우방국들에 의한 북한 점령으로 귀결됨으로써 흡수형 통일과 같은 결과를 가져 올 수 있다.

마지막으로 신탁형 통일 가능성도 고려 할 수 있다. 이 모델에도 두 가지 시나리오가 가능하다. 하나는 북한 체제가 내부적 혼란을 겪으면서 권력 공백이 생기고 인도주의적 위기가 발생할 시 유엔이나 주변 강대국들이 개입, 북한을 신탁 통치 하에 두고 있다가 일정 시간이 지난 후 자율권을 주면서 남북 통일이 이루어지는 시나리오다. 이 경로는 부분적으로 독일식 모형과 유사할 수 있다. 이러한 파국적 시나리오가 아니더라도 지금과 같이 북한의 대중 경제의존도가 심화되면 북한이 동북 3성 경제에 통합되면서 중국의 경제적 신탁 통치 하에 장시간 놓일 수 있고 통일은 그 과정을 거친 후 가능해 질수도 있다는 것이다.

---

## 한반도 통일과 강대국 개입

이렇게 볼 때 한반도 통일은 주변 강대국들에 의해 일방적으로 결정될 수 있는 사안이 아니다. 통일의 형태나 방식에 따라 그들의 개입 정도와 영향력은 크게 달라 질 수 있다.

예를 들어 남이나 북이 베트남과 같이 전쟁을 통해 무력 통일을 이루겠다고 한다면 주변 강대국들과의 군사적 제휴는 필수적이다. 남과 북이 독자적으로 개전하고 승리하기는 어렵기 때문이다. 한국은 미국과의 동맹을 강화하고 일본의 지원을 확보하는 동시에 중국과 러시아의 대북 지원을 저지하기 위한 노력이 있어야 전쟁에서의 승리와 한국이 원하는 통일을 거머쥌 수 있는 것이다. 반면에 북한은 미국과 일본의 대 한국 지원을 최소화하면서 중국과 러시아의 군사적 지원을 확보하는 외교를 성공적으로 전개해야 그들이 원하는 적화통일을 이룰 수 있을 것이다. 병참, 군수 부분의 한계가 분명한 북한에게는 중국과 러시아의 지원이 절대적이다. 게다가 지금처럼 남과 북에서의 '통일혁명 역량'이 현저히 약화된 상황 하에서는 더욱 그렇다. 남이나 북이 무력을 통해 하나의 주권을 가진 통일국가를 이루고자 할 때에는 미·중·일·러라는 주변 4대강국과의 군사 외교적 협력은 필수적이고 그만큼 통일과정이나 통일 후 이들의 영향력은 커질 수밖에 없다.

독일식 흡수통일도 주변 강대국의 개입을 회피하기 어렵다. 미국 지원 하에 한국 주도로 이루어지는 흡수통일 사례를 살펴보자. 이미 지적한바 있지만 이명박 정부 시절, 한국과 미국은 북한 정권의 급변사태와 붕괴를 전제로 한 안정화 개입에 대한 논의를 심도 있게 해왔다. 일본 역시 이에 대한 지지를 표명 한 바 있다. 당시 한국 정부는 중국의 반발을 최소화하기 위해 중국이 참여하는 한·미·중 3자 공식·비공식 전략대화 가능성을 지속적으로 타진해 온 바 있다. 그러나 중국 정부는 북한 급변사태와 붕괴 가능성을 낮게 보았을 뿐 아니라, 중국 정부가 지속적으로 취해 온 '한반도 평화와 안정, 한반도의 비핵화, 그리고 모든 현안 문제에 대한 대화와 협상을 통한 타결'이라는 3대 원칙에 반하는 것이기 때문에 참여 거부 의사를 표해 왔다. 사실 북한과 긴 국경을 두고 있는 중국으로서는 한국 주도의 통일에



의해 한반도 전체가 미국의 영향력 하에 들어가는 것을 탐탁하게 생각할리 만무하다. 따라서 중국은 한국이 주도하는 흡수형 통일에 반대 입장이다. 앞으로도 동의할 가능성은 적어 보인다. 오히려 북한의 붕괴를 방지하기 위한 노력을 전개할 것이다. 러시아 역시 중국과 다를 바 없다. 무력통일과 마찬가지로 흡수형 통일 또한 한반도를 강대국 정치의 각축장으로 변모시킬 공산이 크다.

신탁형 통일 역시 강대국 개입을 전제로 한다. 북한이 실패국가로 전락하여 무정부 상태가 발생하고 북한 주민들의 인간안보가 심각히 위협받게 될 때 유엔 안보리 결의에 따른 평화유지군 파견이 상식적인 대안이 될 수밖에 없다. 그러나 미국과 중국, 그리고 러시아의 상충하는 이해관계 때문에 그럴 가능성이 어려워 질 수도 있다. 미국은 한미 연합전력에 의한 북한 점수를 희망 할 것이고, 반면 중국과 러시아는 이를 적극적으로 저지할 것으로 보인다. 그런 교착 상태가 지속되면 북한 내에서 중국의 비호를 받는 세력의 집권 가능성이 높아지고 중국에 의한 간접적 신탁통치 가능성도 있다. 북한이 이렇게 파국으로 치닫지 않아도 지금처럼 대중 경제의존도가 심화되어 중국의 동북 3성 경제에 통합될 경우, 북한에 대한 중국의 경제적 신탁통치 시나리오가 가능해진다. 북한이 전통적으로 견지해 온 주체적 입장에도 불구하고 지금처럼 과도한 대중 경제의존이 지속되면 그런 개연성이 현실로 나타날 수도 있다. 사실 한국 정부가 적극적으로 나서서 교류·협력을 활성화하고 남북 경제공동체를 만들어 나가지 않는 한 이런 현상을 저지하기는 쉽지 않을 것이다. 그럴수록 북한뿐만 아니라 한반도 전체에 대한 중국의 입김은 거세질 것이다.

이와 같이 무력형, 흡수형, 그리고 신탁형 통일 모두 강대국 개입과 불가분의 고리로 연결되어 있다. 그러나 점진적 합의통일의 경우는 사정이 다르다. 1988년 이후 한민족공동체 통일방안은 우리 정부의 공식 입장으로 자리 잡아 왔다. 이 방안의 1단계는 남북 간에 교류협력의 활성화를 통해 신뢰를 구축하고 평화공존을 모색하는 단계이다. 남북 쌍방이 정치적 의지만 있다면 이 과정에서 강대국의 개입 공간은 존재하지 않는다. 2단계는 중간 단계로서의 남북연합이다. 사실상의 통일로 규정 할 수 있는 남북연합 단계에 있어서도 강대국이 들어설 자리는 없다. 남과

---

북이 각자의 주권을 유지하면서도 유럽 연합과 같이 협력과 통합의 질서를 만들어 가는 것이 바로 연합방식에 의한 중간단계이기 때문이다. 유럽 국가들이 미국과 러시아라는 강대국의 사전동의 없이 국가연합을 구축했듯이 우리도 남북 간 합의에 의해 사실상의 통일을 자주적으로 마련 할 수 있는 것이다.

물론 이 단계에서 해소해야 할 과제가 있다. 그 것은 다름 아니라 종전선언을 통해 휴전협정체제를 평화체제로 전환하는 일이다. 현재 북한, 미국, 중국은 휴전협정의 법적 당사국들이며 한국은 실질적 당사국이다. 따라서 남북한, 미국, 중국 간에 휴전협정체제 종식을 위한 논의가 있어야 할 것이다. 그러나 이 역시 의무적인 것은 아니다. 국가연합을 통한 사실상의 통일이 이루어지면 남과 북 사이에 적대관계는 종식되고 사람과 물자가 자유로이 오갈 수 있게 된다. 미국과 북한 사이의 적대관계 역시 남북 간 군사적 대치 때문에 야기된 것이기 때문에 남북 관계가 정상화 되면 이 역시 자연스럽게 해결될 수 있는 일이다. 이와 더불어 핵무기를 가진 북한과 신뢰를 구축하고 평화 공존을 모색한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 6자회담 재개와 한반도 평화체제 구축을 통해 북한의 비핵화 노력에 새로운 돌파구를 마련해야 할 것이다. 이 단계에서 강대국들과의 조율은 필수적이다.

마지막 단계는 우리의 염원인 주권이 하나인 통일국가를 만드는 일이다. 앞서 지적했지만 남과 북의 합의 하에 양쪽에서 동시에 주민투표를 실시해 스위스와 같은 낮은 단계의 연방국가, 미국이나 독일과 같은 연방국가, 그리고 일본과 같은 민족국가 이 세 가지 중 하나를 선택할 수 있다. 그러기 위해서는 남과 북에 공히 민주주의가 공고해져야 할 것이다. 이 마지막 단계에서도 외세의 개입 명분은 존재하지 않는다. 남과 북 주민들의 자유의지에 의해 통일의 형태가 결정되기 때문이다.

이렇게 볼 때 대한민국 헌법이 규정하는 대로 점진적으로 합의에 의해 평화통일을 실현하고자 할 경우, 강대국의 의도와 정책은 크게 문제가 되지 않는다. 물론 그들과 긴밀하게 협의할 필요는 있지만 그들의 구속을 받을 이유는 없다. 특히 우리가 자주적으로 남북 합의에 의한 평화통일을 이루고 통일 후 한반도가 편 가름



외교에 동참하지 않는다면 강대국 정치에 휘말릴 리도 없다. 반대로 남과 북이 어느 특정 강대국과 제휴 하에 흡수통일이나 무력통일을 획책한다면 다른 강대국들의 견제를 받으며 통일 한반도의 지정학적 위상을 위태롭게 할 수 있다. 그러면 박근혜 정부는 어떤가?

## 박근혜 정부의 통일준비와 강대국 외교

지난 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 박근혜 대통령은 통일대박론을 거론하며 그동안 사그라져 가던 통일담론에 불을 지폈다. 과거 비용중심의 통일논의를 편익중심의 통일논의로 전환시키면서 통일에 대한 새로운 기회와 희망의 담론을 제시했기 때문이다. 기본적으로 '통일대박론'의 기저에는 한반도의 평화통일이 남과 북 뿐만 아니라 동북아, 그리고 더 나아가서는 전 세계의 평화와 번영의 선순환을 가져 올 수 있다는 전제가 깔려 있는 것이다. 여야, 보수·진보 할 것 없이 박 대통령의 이러한 구상에 대해 환영의 뜻을 내비쳤다. 오랜만에 보는 국민적 합의였다.

박 대통령의 통일 드라이브는 계속됐다. 같은 해 1월 22일에는 스위스 다보스 포럼 개막식 연설을 통해 박 대통령은 전 세계를 대상으로 “통일은 한국에만 대박이 아니라 동북아 주변국 모두에게도 대박이 될 수 있다”고 천명했다. 박 대통령은 또한 3월 28일 독일 드레스덴에서 “북한은 핵무기 개발과 경제발전을 동시에 추진한다는 병진노선을 포기 할 것”을 요구하며 인도적 지원, 민생 인프라 구축, 그리고 남북한 이질성 회복이라는 3대 대북 제안을 제시한 바 있다. 이 드레스덴 구상은 박 대통령이 그 동안 국정기조의 하나로 제시해 온 한반도 신뢰 프로세스의 구체화 작업이라 할 수 있을 것이다.

특히 주목할만한 것은 통일준비위원회(이하 통준위)의 출범이다. 박근혜 대통령은 2014년 2월 25일 통준위 발족을 선언하고 이어 7월 15일에는 이 위원회를 대통령 직속으로 출범시켰다. 대통령을 위원장으로 정부 및 민간 부위원장을 두고 있는

---

통준위는 통일에 대한 국민적 공감대를 확산하고 통일추진의 구체적 방향을 제시하는 동시에 민관 협력을 통해 통일을 체계적으로 준비하는데 그 설립 목적이 있다. 2015년에 들어와 그동안 다소 모호했던 통일준비 개념을 보다 구체화하기도 했다. 통일준비란 “통일을 앞당기고, 더 나은 통일을 이루기 위한 노력”이라며 미리 통일을 준비함으로써 통일과정에서 통일편익을 극대화하고 통일 후유증을 최소화할 수 있다는 것이다. 그 뿐 아니라 통일준비를 ‘대한민국의 재도약을 가져올 미래 비전이자 국가 발전전략’으로 규정하며 ‘국민적 합의를 바탕으로 북한과 함께하는 그리고 국제사회의 지지와 축복’ 속에서 평화통일의 기초를 다져 나가는 것이 요체라는 것이다.

박근혜 정부는 이러한 큰 틀 속에서 통일외교에 역점을 두어 왔다. 2014년 대통령 업무보고에서 외교부는 통일외교 3대 과제로 신뢰 네트워크 확산을 위한 평화 만들기 외교, 국제사회와 함께하는 북한변화 유도 외교, 그리고 국제사회가 축복하는 통일준비 외교를 제시한 바 있다. 2015년 대통령 통일준비 업무보고에서도 외교부는 신뢰외교를 통해 국제적 통일기반을 다져나가는 동시에 통일에 유리한 국제환경 조성을 전략적 목표로 설정하고 있다. 양자 및 다자외교를 통해 한반도 및 주변 정세의 변화를 주도하고 인도주의 및 경제외교를 통해 평화통일 신뢰 인프라를 구축하겠다고 발표했다. 여기에 글로벌 통일 네트워크 강화를 통한 통일 외교 역량을 확충하겠다는 뜻도 밝힌바 있다.

박근혜 정부의 통일준비와 통일외교의 성격을 검토해 보면 몇 가지 흥미로운 점들을 관찰할 수 있다. 무엇보다 통일은 평화적, 점진적으로 이루지만 그 지향점은 민주주의, 시장경제, 비핵 평화에 두고 있다는 점이다. 따라서 박근혜 정부의 통일외교는 다분히 북한에 대한 변화유도에 초점을 맞추고 있다. 북한이 핵을 포기하고 개혁개방을 통해 경제 발전을 모색하는 동시에 국제사회의 건전한 일원으로 나올 수 있도록 하는 데 외교 노력을 주력하겠다는 것이다. 사실 핵을 가진 북한과의 신뢰 구축과 평화통일은 현실적으로 어려우므로 국제공조를 통해 북핵 문제를 해결하겠다는 것은 지극히 당연해 보인다. 또한 북한 인권 문제도 아주 시급하기 때문에 동시에 풀어나가겠다는 것이다. 전방위적인 설득과 압박, 그리고 국제공조를



통해 북한의 변화를 유도하는 것이 통일준비 외교의 핵심 기둥이라 할 수 있다.

통일외교의 또 다른 축은 우회외교다. 우회외교란 북한과의 직접적 대화와 신뢰 구축이 어려운 만큼 다자협력에 북한을 끌어 들여 교류협력의 모멘텀을 만들어 보겠다는 것이다. 박근혜 정부가 동북아평화협력 구상과 신유라시아 구상을 통일준비와 연계시키고 있는 이유도 여기에 있다. 아직 가시적 결과가 나타나지 않고 있지만 남북 문제를 다자외교의 틀에서 풀어나간다는 점에서 창의적인 발상이라 할 수 있을 것이다.

이와 더불어 박근혜 정부는 통일편익에 대한 국제 홍보에 주력하고 있다. 한반도의 평화적 통일은 평화와 번영의 선순환을 가져오면서 동북아와 전 세계에 ‘윈-윈(win-win)’의 호혜적 결과를 가져올 수 있다는 메시지를 국제사회에 전달하려는 통일공공외교가 바로 그 것이다. 이 통일공공외교는 정부는 물론 비정부 행위자를 대상으로도 광범위하게 전개되고 있다.

마지막으로 박근혜 정부는 미국과 중국을 중심으로 하는 강대국 외교에 역점을 두고 있다. 이를 위해 미국과 중국 간에 균형외교를 전개하고 이 두 강대국들을 북한의 변화와 통일준비를 앞당기는데 슬기롭게 활용하겠다는 의지가 강해 보인다. 사실 북한을 비핵화하고 개혁·개방으로 유도하는 동시에 인권을 개선하기 위해서는 이들 강대국들의 도움이 필수적이라 하겠다. 특히 북한과의 대화의 문은 항상 열어 놓지만 북한이 이에 응하지 않을 시, 미국·중국과 공조해서 북한에 대한 ‘압박과 제재’를 가하겠다는 것이 통일외교의 또 다른 기조라 할 수 있을 것이다.

## 맺는 말

지금까지의 논의를 기초로 할 때 박근혜 정부는 ‘외세배격의 자주 통일’이나 ‘강대국 통일 결정론’을 공히 배제한다. 한반도 평화통일을 만들어 가는 과정에 있어서 우리가 주체가 되어야 하고 오히려 외세를 활용하여 통일을 앞당기겠다는 지도자의 정치적 의지가 분명히 들어난다.

---

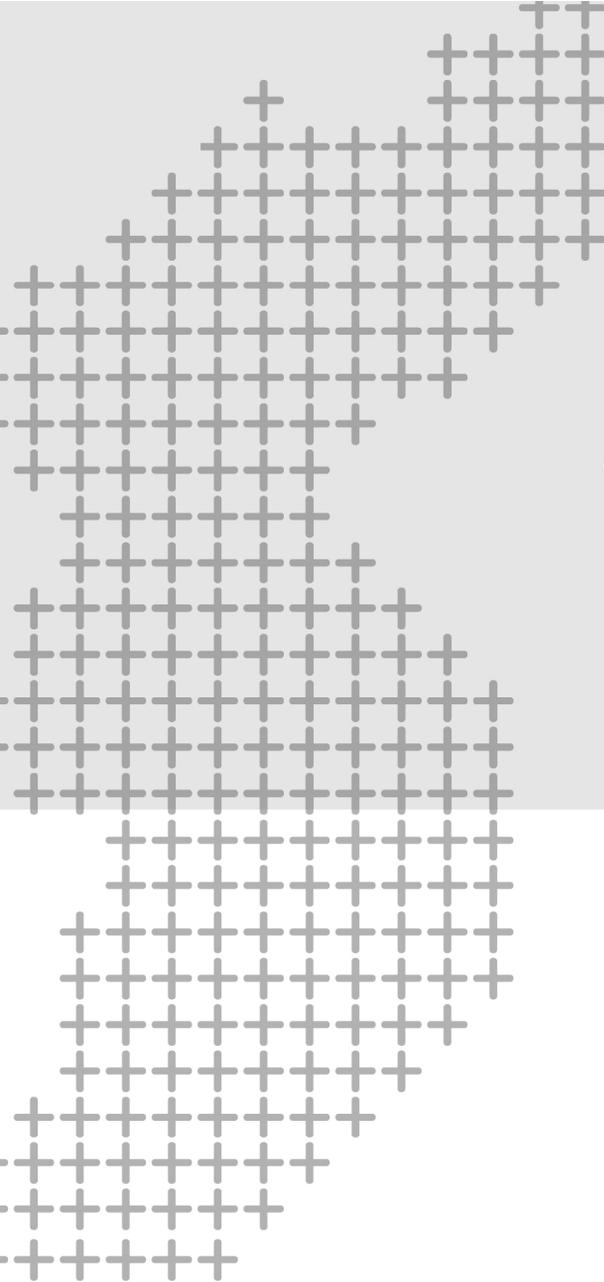
실제 행보에는 몇 가지 우려되는 대목이 있다. 우선 어떤 통일인가가 분명하지 않다. 박근혜 정부의 통일 개념은 겉으로는 평화적 합의통일을 표방하고 있으나 정책 운용방향은 내심 흡수통일을 모색하고 있는 것 아닌가 하는 인상을 준다. 통일준비 외교의 방침이 북한 변화유도에 주어지고 있기 때문이다. 북한이 박근혜 정부가 ‘제도, 체제, 흡수통일’을 획책하고 있다고 비난하고 나선 것도 그런 이중성 때문이 아닌가 한다. 평화통일에는 북한이라는 상대가 있고 그 상대를 존중하고 교류협력과 신뢰 구축을 신중하게 추진해 나갈 때 그러한 통일이 가능해 진다는 사실에 주목할 필요가 있다.

또한 박근혜 정부가 북한 변화유도 외교와 우회외교에 역점을 두는 한 남북 관계 보다는 미국, 중국 등 강대국 외교가 중요해 질 수밖에 없다. 그럴수록 우리 정부는 강대국 눈치를 보아야하고 외세 활용이 아니라 외세 개입의 통로를 열어주게 된다. 그래서 우리가 평화통일의 주역 역할을 하기 어렵다.

이제 발상의 전환을 해야 한다. 강대국 외교라는 큰 그림에서 남북한 관계를 도출해 내기 보다는 역으로 남북 관계 개선이라는 한반도 시각에서 강대국 관계를 재조정해 나가야 할 것이다. 그런 점에서 외교부보다 통일부에 더 큰 정책운용의 비중이 주어져야 한다. 이제라도 늦지 않으니 ‘선 남북 관계, 후 강대국 외교’라는 순리로 돌아와 통일준비의 새로운 길을 열어 나가야 할 것이다. 남북 관계가 풀리면 강대국 관계는 자연히 풀리게 마련이다.







# 연구 동향과 서평

## 1 일극체제와 상호의존을 통해 본 21세기 국제정치

*Theory of Unipolar Politics /  
Economic Interdependence and War* 서평  
정성철 | 명지대학교 정치외교학과 교수

## 2 동아시아의 미래 시나리오와 미국의 대응전략

*China's Military and The U.S.-Japan Alliance in 2030 /  
Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific  
Region* 서평  
정성윤 | 통일연구원 연구위원

## 3 끝나지 않은 전쟁: 두 개의 한국

*The Two Koreas, revised edition* 서평  
이근영 | 서울대학교 치의학대학원 선임연구원

## 4 독재자들의 전쟁과 평화

*Dictators at War and Peace* 서평  
홍석훈 | 통일연구원 연구위원

## 5 북한에서의 '이중의 변화'

*North Korea: Markets and Military Rule /  
North Korea Confidential: Private Markets, Fashion Trends,  
Prison Camps, Dissenters and Defectors /  
Thieves of State: Why Corruption Threatens  
Global Security* 서평  
김태환 | 국립외교원 교수



## 일극체제와 상호의존을 통해 본 21세기 국제정치

- Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics.*
- Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War.*

정성철 명지대학교 정치외교학과 교수

### 국제정치와 21세기 한반도

21세기 국제정치는 어떠한 모습일까? 한반도를 둘러싼 강대국 정치는 어떻게 전개될 것인가? 냉전의 해체 이후 미국 주도의 세계질서 속에서 중국의 급속한 부상은 미중 충돌과 국제질서 재편에 대한 논쟁을 가열시키고 있다. 특히 미국의 군사력과 중국의 경제력에 대한 의존이 높은 아시아 국가에게 미중 관계는 생존과 번영의 핵심변수이다. 한반도의 두 나라 역시 예외는 아니다. 한국은 한미 동맹과 한중 협력을 동시에 추구하는 가운데 한반도 통일이라는 현상변경을 미중의 지지와 후원 속에서 이루고자 하며, 북한은 핵개발로 인한 미국을 비롯한 주변국과의 충돌에도 불구하고 경제와 외교 고립 타파의 필요성을 절감하고 있다.

최근 출판된 몬테이로(Nuno P. Monteiro)의 *Theory of Unipolar Politics*와 코퍼랜드(Dale C. Copeland)의 *Economic Interdependence and War*는 각각 세력분배(power distribution)와 상호의존(interdependence)을 통하여 국제정치에 대한 이해와 설명을 시도한다. 양차 대전 이후 일국(一國)정치를 뛰어넘는 국제(國際)정치에 대한 관심은 국가 간 전쟁과 평화, 협력과 갈등을 이해하기 위한

국제 수준(system level)과 양국 수준(dyad level)에 대한 연구로 발전되었다. 세력분배는 흔히 강대국의 수에 따라 다극(multipolarity), 양극(bipolarity), 단극(unipolarity)을 지칭하고, 상호의존은 양국 간 경제적 의존의 정도와 유형을 의미한다. 21세기 국제정치, 특히 미중 관계를 분석하고 전망하는 작업에 있어서 두 변수에 대한 이해는 자연스러우며 필수적이라고 할 수 있다.

사실 몬테이로와 코퍼랜드의 두 학술서는 상이한 주제를 다루지만 몇 가지 유사성을 지닌다. 우선 국제정치이론을 통하여 국제정세에 대한 전망과 미국 외교정책에 대한 제언을 내놓는다. 단순한 ‘가설 검증(hypothesis testing)’을 넘어서 ‘이론 발전(theory creating)’을 통하여 상아탑과 현실세계의 간극을 좁히고자 한다(Mearsheimer & Walt 2013). 또한 두 연구자는 기존 논쟁의 양측 입장을 정리하고 자신의 고유한 이론을 통하여 제3의 입장을 제시하는 접근을 취한다. 몬테이로는 냉전의 해체와 더불어 지속된 일극체제의 안정성에 대한 찬반 논쟁을 시작점으로 삼고 있으며, 코퍼랜드는 냉전기 현실주의자와 자유주의자 사이에 경제 협력과 안보갈등, 절대적 이익과 상대적 이익을 둘러싼 오랜 논쟁을 소개하고 있다. 끝으로 두 저자는 국가를 합리적 행위자이며 외교정책을 국익을 극대화하는 행위로 가정하면서 체제/양국 수준 이론연구를 진행하고 있다.

## 일극체제: 지속과 분쟁

오바마 대통령은 올해 국정연설(State of Union Address)에서 미국경제의 회복을 선언하였다. 2008년 미국발 금융위기가 발생하고 중국의 ‘공세적(assertive)’ 외교가 등장하자 주변국을 비롯한 국제사회는 미국의 쇠락과 중국의 부상에 가속도가 붙었다는 평가를 내리기도 하였다. 하지만 얼마 전 출간된 나이(Joseph Nye)의 책 제목, 『미국의 세기는 끝났는가?(Is the American Century Over?)』가 암시하듯 미국인은 자국이 당분간 세계질서를 주도할 것이라는 자신감을 되찾았다. 오바마 대통령은 수차례 “미국이 세계를 리드할지의 여부”가 아니라 “미국이 세계를 어떻게 리드할지”가 문제라고 말한 바 있다. 사실 중국의 빠른 경제성장과 미중

---

사이의 경제규모의 역전 가능성에도 불구하고 군사력과 외교력, 문화력과 기술력, 인구분포 등 다양한 지표는 미중 사이의 전반적인 세력전이가 조만간 일어나지 않을 것이라는 전망에 힘을 실어준다(Beckley 2011/12; Shambaugh 2013).

과연 미국이 주도하는 일극체제는 지속될 것인가? 소련의 붕괴는 곧 양극체제에서 일극체제로의 이행을 의미했고 일극체제의 지속 여부를 둘러싼 논쟁을 낳았다(Brown *et al.* 2005; Brown *et al.* 2009). 전통적인 세력균형이론에 따르면 글로벌 패권국의 등장은 반패권연합의 등장으로 귀결될 수밖에 없다. 이른바 “쇠퇴론자(declinist)”는 미국의 우월한 힘은 강대국에게 위협이 될 것이며 각국의 자강이나 동맹을 통하여 세력균형이 회복될 것이라고 주장하였다. 반면 “우월론자(primacist)”는 글로벌 차원의 일극체제는 역사상 유례가 없는 유일한 상황이며 미국이 보유한 힘의 압도적 총량과 우호적 성격은 반패권연합의 등장을 가로막거나 불필요하게 한다고 주장한다. 냉전이 끝난 지 20여 년이 지난 지금 노골적인 반미연합전선을 찾을 수는 없지만, 중국과 일부 국가(러시아, 파키스탄 등)의 군사적·외교적 관계는 긴밀해지고 있다.

한편, 몬테이로는 강대국(major power)이 패권국(great power)에 대하여 자강과 동맹과 같은 균형(balancing)을 시도하는 이유는 세력균형 자체가 아니라 생존과 번영임을 강조한다. 따라서 미국 주도의 세계질서 속에서 강대국은 생존위협 없이 경제성장을 이루면 반미전선을 형성하지 않게 되어 일극체제의 내구성(durability)을 증진시킨다. 하지만 몬테이로는 일극체제의 지속을 결정된 미래로 보는 것은 아니다. 미국이 일극체제를 유지하면서 지불해야 하는 국제분쟁 비용(conflict cost)과 강대국과의 경쟁에서 발생하는 비용(competition cost)이 반복되는 분쟁과 수평적 핵확산 등으로 증가할 경우 일극체제의 견고함은 허물어지게 된다.

만약 일극체제가 지속된다면 세계는 평화로울 것인가? 몬테이로는 ‘우월론자’와 달리 다소 부정적인 답을 내놓는다. 미국과 강대국(great vs. major) 간 전쟁은 없겠지만 미국과 비강대국(great vs. minor) 간 전쟁과 미국을 제외한 국가들 사이의 전쟁 가능성은 열려있기 때문이다. 비록 미국이 현상유지를 선호한다고 주장하더라도 핵이 없는 비강대국의 경우 생존의 위협을 느낄 수 있기 때문에 종종



미국에 대한 적극적 균형정책을 취한다. 이라크 전쟁 이후 북한과 이란이 핵개발 등으로 미국과 갈등을 일으킨 이유인 것이다. 만약 미국이 이러한 ‘분쟁비용’을 원치 않는다면 군사적 “우위(dominance)” 대신 군사적 “이탈(disengagement)”을 선택해야 하지만 이럴 경우 상대적 우위를 약화시켜 강대국과의 ‘경쟁비용’이 증가하게 된다. 몬테이로는 미국의 이상적 대전략으로 “방어적 우위(군사)”와 “수용(경제)”을 결합한 “방어적 수용(defensive accommodation)”을 제시하고 있으나, 분쟁비용을 감당하기 힘들 경우 “이탈적 수용(disengaged accommodation)”을 채택할 수 있을 것으로 본다([표1] 참조).

[표1] 미국의 대전략 옵션 (Monteiro 2014, 70)

군사전략 경제전략	공격적 우위 (Offensive Dominance)	방어적 우위 (Defensive Dominance)	이탈 (Disengagement)
수용 (Accommodation)	공격적 수용	방어적 수용	이탈적 수용
봉쇄 (Containment)	공격적 봉쇄	방어적 봉쇄	이탈적 봉쇄

### 상호의존: 심화와 불안

최근 “신(新)냉전의 도래”와 “지정학의 귀환”에 대한 우려 속에서 상호의존은 미중 관계를 포함한 국제관계의 안정성 논리를 뒷받침하는 주요 논거이다. 즉 국가는 과거에 비해 서로를 더 필요로 하고 있기에 협력의 유인이 크다는 주장이다. 과거 미소는 국경을 닫고 봉쇄를 시도했지만, 미중은 상대의 자본과 시장, 노동력을 통하여 경제성장을 이어가고 있다. 이러한 상호의존은 시간이 지남에 따라 유·무형의 제도를 통해 상호 신뢰와 이해를 증폭시키기 때문에 상대의 이익은 자신의 손해로 규정하는 ‘상대적 이익론’을 뛰어넘는 국가협력을 추동할 수 있다(Keohane 2005[1984]). 특히 중국을 비롯한 강대국의 “영토 국가(territorial state)”에서 “무역 국가(trading state)”로의 변환은 지도자로 하여금 전쟁을 통한 정복이 아닌 협력을 통한 무역으로 국내 청중의 이해와 요구를 충족시켜주는 정책을 추구하게

---

만든다(Rosencrance 1986).

하지만 현실주의자는 상호의존이 국제평화의 충분조건이 될 수 없음을 강조한다 (Grieco 1988; Barbieri 2002). 시진핑의 집권 이후 중국은 상호신뢰와 협력을 통한 신형대국관계를 이야기하지만 동시에 아시아의 안보는 아시아가 담당하는 신안보관을 천명하고 남중국해와 동중국해에서 주변국과 영토분쟁을 빚고 있다. 이러한 상황 속에서 경제적 이익이 안보적 이익을 앞설 수 없으며 국력의 증가는 국익의 정의를 새롭게 한다는 현실주의적 입장을 강화한다. 전통적으로 현실주의자는 1차 대전 이전 유럽 열강의 상호의존이 증가했음을 강조하면서 국가 간 교류의 증가는 협력의 이유뿐 아니라 분쟁의 이유를 증가시킨다고 보았다. 중국이라는 거대 시장의 등장은 주변국에게 새로운 기회와 이익을 제공하였지만 동시에 중국이 상대적 약소국에 대한 영향력을 증가시켰다.

과연 상호의존은 국제관계에 어떠한 영향을 미친다고 볼 수 있는가? 코퍼랜드는 위의 현실주의와 자유주의의 오랜 논쟁을 소개하는 가운데 무역기대이론(theory of trade expectation)을 소개한다. 결국 현재의 경제협력 자체가 아니라 미래의 경제협력에 대한 전망이 외교정책에 영향을 미친다는 주장이다. 일본은 20세기 초 미국이 경제제재를 개시하자 향후 양국 경제관계를 비관적으로 바라보고 진주만 공습을 실시하였다. 결국 미래에 대한 비관적 전망 속에서 자국의 손실을 최소화하기 위한 예방조치로 무력행위를 선택할 수 있다는 것이다. 반대로, 미래에 대한 긍정적 전망은 현재 상호의존의 수준과 상관없이 협력행위를 이끌어 낼 수 있다고 본다. 냉전 후반기 미국과 소련은 경제적 교류가 없는 상황이었지만 상호 협력과 이해에 대한 긍정적 기대가 데탕트를 이끄는 원동력이 되었다. 따라서 코퍼랜드에 따르면 경제적 상호의존은 단순히 협력을 일으키는 평화요인도 갈등을 일으키는 분쟁요인도 아니다.

이러한 의미에서 미중 관계에서 상호의존의 영향은 긴 호흡에서 이해해야 한다. 중국의 개혁개방 이후 형성된 미중의 현재 경제관계가 양국의 미래를 어떠한 식으로든 보장하지 않는다. 문제는 현재의 협력을 미래에도 지속할 수 있는지에 대한 믿음과 전망을 양국이 공유하는지이다. 만약 양국이 미래 경제협력에 대한 이해와



의지를 지니고 있다 하더라도 오해와 오인이 발생할 경우 불필요하고 소모적인 분쟁과 갈등으로 접어들 수 있다. 반대로 양국이 이견이 존재하더라도 미래 비전을 공유하고 신뢰할 경우 현재의 협력을 이어갈 수 있을 것이다. 현실적인 문제는 각국의 인식과 신뢰에 영향을 미치는 요인들이 다양하다는 것이다. 양국의 민족주의와 국내 여론, 지도자의 개별 성향이 외교정책에 일정한 영향을 미친다고 볼 때, ‘과연 어떠한 상황에서 향후 경제관계에 대한 긍정적 기대를 낳는가?’라는 난해한 질문이 남겨진다.

## 미국의 ‘수용’과 중국의 ‘성장’

그렇다면 몬테이로의 일극체제이론과 코퍼랜드의 무역기대이론을 결합하여 전망하는 21세기 국제정치, 특히 미중 관계는 어떠한가? 먼저 몬테이로가 주장하듯 ‘미국의 수용’과 ‘중국의 성장’이 동시에 존재할 때 미중 관계는 갈등보다는 협력의 모습을 보일 것이다. 미국이 중국을 봉쇄하지 않고 수용하는 가운데 중국이 지속적인 경제성장을 이루어간다면 양국은 협력의 경험을 넘어 협력의 문화를 배양해 나갈 것이다. 미국은 ‘아시아 회귀’를 선언하였지만 중국을 배제한 동아시아 신(新)질서를 꿈꾸고 있지 않다. 2차 대전 종전 이후 자국이 구축한 자유시장 질서를 중국이 부정하지 않는 한 “전략적 자제(strategic restraint)”를 발휘하면서 동아시아의 현상유지를 추구할 것이다(Ikenberry 2001). 중국은 역내 영향력 확대를 원하겠지만 국가생존을 위협하지 않는 미국과 충돌하지 않고 협력하면서 경제성장을 지속할 길을 모색할 것이다. 따라서 미국은 핵을 보유한 신흥 강대국의 등장을 억제하면서 기존 강대국을 수용하는 일극으로 존재할 것이고, 중국은 안정속 번영을 통하여 동아시아 강대국으로 지위를 굳건히 할 것이다.

하지만 다음 두 가지 이유로 미국이 중국에 대한 수용정책을 펼치더라도 미중 관계는 악화될 수 있다. 첫째, 미국의 수용에도 불구하고 중국의 성장이 멈출 수 있다. 중국의 경제성장을 비판적으로 바라보는 이들은 중국의 관료부패와 사회불안, 후진적 시스템을 지속적으로 지적하고 있다. 비록 미국의 대중 우호정책이

---

지속되더라도 중국경제가 침체로 접어들 경우 중국 내 대미 정책에 대한 재고와 변화의 목소리가 커질 수 있다. 특히 중국내 배타적 민족주의가 강화되고 민주주의 요구가 거세지며 일당체제가 지속되는 상황에서 합리적 정책결정에 어려움이 발생할 수 있다. 만약 경제둔화와 사회불안이 급증할 경우 반미 정서에 편승한 중국의 외교정책이 추진될 가능성을 배제할 수 없다. 외교정책과 국내 여론이 일정한 관계를 맺고 있다는 사실은 중국의 경우도 예외는 아니다(Weiss 2014).

둘째, 미국의 동맹과 중국 사이에 분쟁이 발발할 수 있다. 비록 미국과 중국이 상호 대립을 피하고자 할지라도 동맹과 이웃과의 관계 속에서 원치 않는 분쟁을 겪을 수 있다. 비록 미국과 소련은 냉전기간 직접적 충돌을 피할 수 있었지만, 중국이 남중국해와 대만 문제 등을 둘러싸고 주변국과 분쟁을 벌일 경우 미국은 동맹의 분쟁에 연루될 가능성이 높다. 아시아 뿐 아니라 전 세계적 동맹 네트워크를 구축하고 유지하는 미국 입장에서 동맹에 대한 신의를 지키는 행위가 무엇보다 중요하기 때문이다. 중국 역시 미국과의 갈등을 피하고자 하겠지만 하나의 중국과 영토 분쟁은 주권과 직접적 관련이 있는 문제, 즉 핵심이익에 관련된 이슈이기에 주변국과 원만한 타협의 대상이 될 수 없다.

## 미중(美中) 협상과 남북(南北) 대치

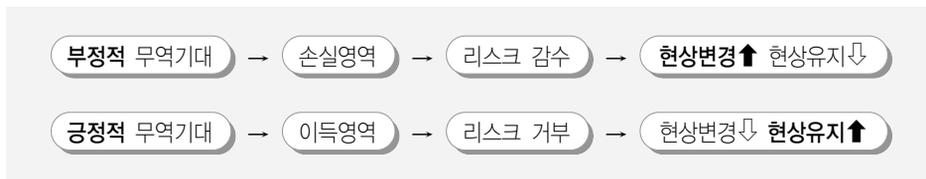
끝으로, 일극체제와 상호의존이 한반도의 미래에 미칠 영향은 어떠한가? 먼저 몬테이로의 연구에 따르면 패권국은 기존 강대국을 수용하고 경쟁을 줄이면서 핵을 보유한 새로운 강대국의 출현을 억제할 가능성은 높다. 그렇다면 미국은 중국을 수용하고 비강대국 북한을 압박하는 전략을 취하고, 중국은 북한문제로 인하여 미국의 리더십에 도전하기보다 북한을 관리할 유인이 크다. 앞으로 북한의 핵능력이 고도화될수록 사드(THADD) 배치를 둘러싼 불협화음과 같은 미중 갈등이 심화될 수도 있지만, 동시에 북한문제를 둘러싼 미중 협상 유인도 커질 것이다. 최근 미국 내에서는 대만에 대한 공약을 철회하는 대신 중국으로부터 남중국해·동중국해 영토분쟁 해결과 미군의 동아시아 주둔 인정을 받는 “대협상(grand bargain)”의



필요성이 제기되었다(Glaser 2015a; 2015b). 이와 유사한 방식으로 북한문제와 관련하여 미국은 핵위협을 제거하고, 중국은 경제성장의 불확실성을 낮추기 위한 미중 거래에 대한 논의가 보다 활발해 질 것이다.

한편 코퍼랜드의 이론을 북중 관계와 남북 관계에 적용하면, 북중과 남북은 각각 경제협력의 긍정적 전망을 공유할 경우 협력과 대화로 선회할 가능성이 존재한다. 하지만 현재 북중 경협과 남북 경협의 이면에는 비대칭적 의존이 존재하기 때문에 북한 입장에서 끊임없이 중국과 한국의 개입과 배신을 우려하고 경계하는 상황이 발생할 수밖에 없다. 더구나 높은 상호의존이 존재할 경우 미래에 대한 부정적 전망이 손실을 줄이기 위한 높은 리스크의 정책을 낳을 수 있다([표2] 참조). 즉, 북한 지도부가 북중 경제관계가 악화될 것으로 예상할 경우 자국의 손실을 최소화하기 위하여 모험적 정책을 취할 가능성이 높다는 것이다. 비록 코퍼랜드는 긍정적 전망과 부정적 전망이 몰고 올 협력과 갈등의 절대적 효과를 동일하게 보지만, 전망이론(prospect theory)에 따르면 개인과 집단의 ‘손실’에 대한 기대는 고(高) 리스크 옵션을, ‘이득’에 대한 기대는 저(低)리스크 옵션을 선호하도록 한다(Levy 2000; 황지환 2006). 따라서 현재의 상호의존 수준을 통한 북중 관계와 남북 관계 전망은 제한적이며 상호의존 관련 인식과 기대에 대한 관심과 연구가 더욱 필요하다.

[표2] 무역기대와 현상변경



앞으로 한국의 통일·외교정책은 일극체제의 지속과 상호의존의 심화라는 구조적 환경을 피해갈 수 없다. 미국은 중국을 포함한 강대국을 포용하면서 핵억제를 통한 비강대국 관리를 추구할 것이고, 중국은 미국의 리더십을 인정하고 미중 의존을 활용한 경제발전과 사회 안정에 매진할 것이다. 이는 21세기 한반도는 미국이 중국

---

과 더불어 합의하고 협상하는 질서의 영향권에 높일 가능성이 높다는 것을 의미한다. 현재 미중은 북한이 비대칭적 상호의존을 불만스러워하며 핵개발을 통해 강대국화를 추구한다는데 합의하고 공동해결을 시도할 개연성이 증가하고 있다. 따라서 한국은 미중 사이에서 북한문제 해결을 위한 대화의 ‘장(場)’을 마련하고 협상의 ‘안(案)’을 제시하는 역할을 적극적으로 수행해야 할 것이다. 강대국 정치에서 비강대국의 자리는 주어지지 않는다. 한국이 ‘구성적 권력(constitutive power)’을 끊임없이 고민해야 하는 이유이다.



## 참고문헌

- 황지환. “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화.” 『국제정치논총』. 제46권 1호, 2006.
- Barbieri, Katherine. *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- Beckley, Michael. “China’s Century? Why America’s Edge Will Endure.” *International Security* vol. 36, no. 3, 2011/12.
- Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones and Miller E. Steven, eds. *Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Cambridge: MIT Press, 1995.
- Brown, Michael E., Owen R. Cote Jr., Sean M. Lynn-Jones and Miller E. Steven, eds. *Primacy and Its Discontents: American Power and International Stability*. Cambridge: MIT Press, 2009.
- Copeland, Dale C. *Economic Interdependence and War*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- Glaser, Charles L. “Time for a U.S.–China Grand Bargain.” Policy Brief, *Belfer Center for Science and International Affairs*, Harvard Kennedy School (July), 2015a.
- \_\_\_\_\_. “A U.S.–China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation.” *International Security*, vol. 39, no. 4, 2015b.
- Grieco, Joseph M. “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism.” *International Organization*, vol. 42, no. 3, 1988.
- Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2005[1984].

- 
- Levy, Jack S. "Loss Aversion, Framing Effects, and International Conflict: Perspectives from Prospect Theory." In *Handbook of War Studies II*, edited by Manus I. Midlarsky. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.
- Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt. "Leaving Theory Behind: Why Simplistic Hypothesis Testing Is Bad for International Relations." *European Journal of International Relations*, vol. 19, no. 3, 2013.
- Monteiro, Nuno P. *Theory of Unipolar Politics*. New York: Cambridge University Press, 2014.
- Rosecrance, Richard N. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.
- Shambaugh, David. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013.
- Weiss, Jessica Chen. *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China's Foreign Relations*. New York: Oxford University Press, 2014.





## 동아시아의 미래 시나리오와 미국의 대응전략

- Michael D. Swaine (eds.), *China's Military and The U.S.-Japan Alliance in 2030.*
- Michael D. Swaine (eds.), *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region.*

정성윤 통일연구원 연구위원

### 1. 들어가며

미래를 정확히 예측하는 것은 불가능에 가깝다. 아무리 많은 정보와 정교한 논리를 활용하더라도 미래는 우리에게 선뜻 본 모습을 드러내지 않는다. 하지만 우리가 미래에 대한 조망을 포기할 수 없는 이유는, 바로 미래에 대한 기대가 현재를 포섭하기 때문이다. 비단 이러한 공리는 개인에게만 국한되지 않는다. 국가 또한 생존과 번영을 위해, 미래의 국가 관계와 전략 환경에 큰 관심을 가지지 않을 수 없다. 역사상 이러한 고민은 주로 제국이나 강대국들의 몫이었다. 그들만이 미래를 좌우 할 수 있다는 자신감의 발로였겠지만, 사실 그들만이 미래 창조의 현실적 자원을 가지고 있었기 때문이기도 했다. 강대국들의 이러한 노력은 현재도 계속되고 있고 앞으로도 지속될 것이다.

냉전이 종결되면서 세계가 당면한 첫 번째 문제는 바로 '패권질서의 형성'에 관한 논쟁이었다. 그 핵심은 국제체계의 극성(polarity)의 변화 여부와 이에 따른 국제질서의 안정성 문제며, 이에 수많은 분석과 전망이 있었다. 하지만 공통된 주장은 미국이 탈냉전 국제질서의 설계자이자 가장 중요한 행위자라는 점과 부상하는

중국이 이에 도전할 것이라는 예상이었다. 현재까지 상황으로 보면 이러한 예측은 정확했다. 중국의 국력신장과 이를 바탕으로 한 자신감 있는 대외행보는, 전세계적 차원에서 지도력을 유지하려는 미국의 대전략(Grand Strategy)을 위협하고 있다. 현재 추진 중인 미국의 아시아 중시 전략(pivot to Asia)과 재균형(rebalancing) 정책은 이러한 현실을 반영한 것이며, 미국의 전략가들은 향후 전개될 미중 관계가 미국의 미래를 결정할 수 있는 핵심 요소라고 판단하고 있다.

최근에 이러한 미국의 전략적 고민에 대한 주목할 만한 연구들이 공개되었다. 그 대표적인 연구가 바로 미국의 카네기재단(Carnegie Endowment for International Peace)이 2013년 발표한 *China's Military and The U.S.-Japan Alliance in 2030*이다.<sup>1</sup> 이 보고서는 중국과 미일 동맹의 전략적 관계에 영향을 미칠 것으로 예상되는 정치·경제·사회·군사적 트렌드를 광범위하게 분석하였다. 그리고 다양한 영역에서 식별될 수 있는 주요 요인들의 조합을 통해, 2030년까지 동북아시아가 직면할 수 있는 다섯 가지 차원의 안보환경을 제시하였다. 특히 어떠한 조건 하에서 각각의 안보환경이 발현될 가능성이 높은지를 제시하고, 이에 대한 미일 동맹의 투사 가능한 실효적인 전략적 대응방안을 포함하였다.

카네기재단이 2013년 첫 번째 연구보고서를 발간한 후 국내외 파장은 기대 이상이었다. 미 국방부의 전략 다층 평가그룹(Strategic Multi-Layer Assessment Group, SMA)은 미 태평양 사령부(PACOM)의 후원 아래, 범위를 확장해 좀 더 심층적인 연구를 연구진들에게 요청하였다. 이러한 요청에 의해 후속연구가 진행되었고, 금년 봄 그 결과가 *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Cooperation*이라는 제목으로 발표되었다. 2015년 연구도 2013년의 전작처럼, 미래를 단순 예측하기보다는 도래 가능한 다양한 미래 안보환경과 이들 각각의 시나리오를 가능케 하는 주요한 변수들을 식별한 후, 이에 따른 미국의 정책적 고려사항을 제시했다. 하지만 2015년 연구는 그 전작과 달리 부상하는 중국에

<sup>1</sup> 이 연구는 당시 카네기재단 아시아 프로그램(Asia Program)의 주요 연구 프로젝트의 주요 사업으로 추진되었다. 마이클 스웨인(Michael D. Swaine)을 비롯한 총 9명의 전문가가 참여하였다.

---

대한 미일 동맹의 미래에만 관심을 국한하지 않는다. 즉 연구 범위를 한반도·대만 등을 포함한 아시아 주요국까지 확장하였고, 경제·외교안보뿐만 아니라 인구변동과 에너지 영역까지 분석 변수에 포함시켰다.<sup>2</sup>

본 서평은 다음과 같은 네 가지 틀로 전개된다. 먼저 2030년까지 전개될 수 있는 동북아의 미래에 대한 시나리오와 그 주요 내용을 소개한다. 이 시나리오는 기본적으로 중국과 미일 동맹 간의 역동적 관계를 중심으로 분류된다. 둘째, 첫 번째 시나리오의 주요 분석틀과 분석 방법론을 인용하여 최장 2040년까지의 아시아 태평양(주로 동아시아) 지역의 안보환경 시나리오와 그 주요 내용을 소개한다. 셋째, 두 보고서가 공통적으로 강조하는 주요한 연구결과들과 이와 연동한 미국의 전략적 고려사항을 소개한다. 마지막으로 본 연구를 통해 우리 한국이 차용할 수 있는 교훈들을 짧게나마 제시한다.

## II. 2030년 동북아 미래 전망

동북아 역내에서 중국의 군사적 부상은 미국과 일본, 특히 미일 동맹에 대한 현실적 위협 요인이다. 현재 미일 양국 안보전문가들의 가장 큰 관심은 중국의 소위 ‘반접근 지역거부(A2/AD: Anti-Access/Area-Denial)’ 능력과 미일 동맹의 전략적 대응 능력이다. 특히 중일 간 영토갈등은 다양한 영역에서 양국의 영합적(zero-sum) 갈등을 증폭시키고, 이는 결국 군사적 갈등을 포함한 양측의 전면적 대결을 유도할 가능성이 높다. 이러한 갈등을 미국이 잘못 관리한다면 미국의 안보

---

2\_ 이와 유사한 대표적인 최근 연구로는 미국 국가정보위원회(National Intelligence Council: NIC)가 2012년 발간한 *Global Trends 2030: Alternative Worlds*가 있다. 이 연구는 향후 20년의 세계 정치·경제·외교·안보·자원 등 거시적 동향과 전망을 담고 있다. 즉 전세계적인 미래 변화에 있어서 가장 중요한 네 가지 메가트렌드와 여섯 가지 게임 체인저(game changer), 이들의 상호작용이 만들어낼 4가지 차원의 시나리오를 제시하고 있다. 아울러 러시아의 국제경제 및 국제관계연구소(IMEMO)는 *Strategic Global Outlook 2030*을 2011년에 발간한 바 있다. 이 연구는 주로 국가 GDP, 노동 생산성, R&D투자 규모 등 경제적 지표를 활용하여 주요국 관계를 예측한 것이다. 반면 안보적 측면의 미래 전망 보고서는 영국의 국방부가 2010년에 발간한 *Global Strategic Trends-Out to 2040*이 있다. 이 연구는 2001년부터 진행된 the Global Strategic Trends Programme의 일환으로 진행되었다.

공약에 대한 일본의 신뢰는 급격히 저하될 수 있다. 아울러 일본 내에서 공격적인 재래식 군사 능력 강화와 핵 무장에 대한 요구를 증가시킬 가능성도 있다. 장기적으로는 일본이 미국이 아닌 중국의 이해에 적응하도록 유도할 수도 있다. 일본의 대응이 무엇이든 이는 미국의 미일 동맹 전략에 많은 영향을 미칠 것이며, 이는 구조적으로 동북아시아의 미래 행로에 큰 영향을 미칠 수 있다.

이러한 전략적 인식을 바탕으로 향후 경로를 예상하기 위해 미국과 일본의 능력과 의지를 감안하여 중국의 안보 도전의 다양한 측면들을 살펴보아야 한다는 것이 2013년 보고서의 문제의식이다. 먼저 이 보고서는 동북아 시나리오를 제시하기에 앞서, 미·중·일 3국의 예상되는 전략 투자를 다차원적으로 분석한다. 중국의 경우 극단적인 대외행보(협력과 갈등 측면에서)를 보이기보다, 다소 완만하게 부상하거나, 지금보다 다소 공격적인 대외정책을 전개할 가능성이 상대적으로 높다고 전망한다. 이 경우 일본과 미일 동맹에 대해서는 개입과 헤징(hedging)을 추구할 것으로 예상한다. 일본은 이러한 중국에 대해 전반적으로 협력적 개입(cooperative engagement)을 전개할 가능성이 높지만, 이 경우 일본의 군사력 상승이 자제되어야 하며, 중국과의 경제적 상호의존이 점차 증가해야 한다는 점을 강조한다(이는 협력적 개입의 전제가 되기도 하고 그 결과가 될 수도 있다). 따라서 미국의 역내 전략은 결국 미국의 군사력 및 경제력의 부침, 그리고 중국의 부상에 대한 위협 인식의 정도에 따라 결정될 것으로 예상한다. 이러한 3국의 전략 투자를 중심으로 2013년 보고서는 향후 예상되는 동북아 안보환경을 여섯 가지 시나리오로 제시했다.<sup>3</sup>

첫째, 현재의 역내 균형이 조금씩 붕괴되는 경우이다(Eroding Balance). 이는

3\_ 본 연구에서 제시하고 있는 각각의 시나리오는 2030년 까지 예상 가능한 중국의 전략 행위들과 이들 각각에 대한 미국과 일본의 대응 및 인식을 중심으로 작성된 것이다. 이 여섯 가지 시나리오의 소개 순서는 그 발생 가능성에 따라 정렬되어 있다. 또한 분석 방법론 차원에서 통상 군사적 변수들만을 활용하는 ‘표준총괄평가(standard net assessment)’와는 달리, 비군사적인 국내 혹은 대외 변수를 함께 고려하였다. 이러한 방법론을 동원했기에 부제에서 ‘전략적 총괄 평가(strategic net assessment)’라고 명명한 것으로 판단된다. 이러한 분석의 장점은 변수들의 점진적 혹은 축적된 결과들을 측정하여 장기 추세 전망이 용이하다는 점이다.

---

중장기적으로 각 국이 현재의 외교 군사적 전략인 협력적 관여에서 큰 변화를 보이지 않는 경우에 가능한 시나리오이다. 이 과정에서 중일 간 경제적 상호의존이 증가하고, 양국이 역내 공통의 문제에 대한 상호 이익의 획득 방식을 적극 고려할 경우에 양국 간 협력이 촉진될 가능성이 높다. 하지만 역내 위기관리 시스템과 안전 보장 메커니즘이 부재하는 구조적 한계로 인해 전반적으로는 긴장 국면이 지속될 수 있다. 물론 이 경우에도 중국은 안보 분야에 있어 절대적 이익(absolute gains)을 꾸준히 추구 및 확장해 나가겠지만, 상대적으로 미일 동맹의 군사적 우위가 지속될 수 있다. 따라서 심각한 위기 상황이나 각국의 군사력의 전진 배치 등과 같은 현상은 발생하지 않을 것이다. 결론적으로 역내 정세가 지금보다는 다소 불안정해질 수 있지만 미국과 미일 동맹이 충분히 관리 가능한 상황이다.

둘째, 제한적 수준의 안보갈등이 점차 고조되는 경우이다(Limited Conflict). 이는 일본 혹은 미일 동맹에 대한 중국의 상대적 군사 능력(특히 해공군력) 현저히 증가할 경우에 나타난다. 중국이 대만 문제, 특히 중일 간의 도서 영토 분쟁 등에서 상당한 군사적 역지력을 확보했다는 인식이 전반적으로 확산될 것이다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 미국과 미일 동맹의 역내 재래식 군사력과 해공군력의 우세는 지속되는 상황이다. 일본은 군비를 증액하고 보통국가화를 적극 고려하는 등 일종의 경성 헤징(hard hedging)을 선택할 가능성이 높아진다. 제한적인 갈등 사례뿐만 아니라 심각한 위기도 발생할 수 있기 때문에 역내 불안정성은 상당히 높아질 것이다.

셋째, 중일 혹은 중국과 미일 동맹 간 높은 수준의 협력적 개입이 지속 및 촉진되는 상황도 예상 가능하다(Mitigated Threat).<sup>4</sup> 중국의 군사적 능력은 지속적으로 증가하겠지만 양 세력 간 군사경쟁은 낮은 수준에서 관리되어 심각한 위기는 발생하지 않는 경우이다. 특히 중일 간 경제적 상호의존이 강화되고 공동이익에

---

4. 이 시나리오는 중국의 경제력과 군사력(특히 군사비 지출)이 악화되는 경우를 주로 상정한 분석이다. 아울러 중국이 대외 능력의 강화보다 국내정치에 더욱 자원 투입하는 경우에, 중국 지도자들이 대외 팽창에 지금보다 더 조심스러울 것이라고 전제한다. 이 경우 일본이 현상유지 정책으로 대응할 경우에 이러한 안보환경은 더욱 현실화될 것으로 예상된다.

대한 포지티브섬(positive sum)이 강조되는 상황이다. 이 경우 중국이 200해리 배타적 경제수역을 넘어서 A2/AD를 확장하는 것은 불확실하며 장기간 서태평양 지역의 불균형을 감내할 수 있을 것이다.<sup>5</sup> 그 결과 일본과 미국은 일본 열도를 중심으로 기존의 우세를 유지할 수 있게 된다. 이 시나리오에서는 심각히 약화된 중국, 혹은 더욱 온화해진 중국 리더십에 대한 일본과 미국의 대응 전략이 역내 안정성 확보에 결정적 요인으로 작동할 것이다.

넷째, 동북아에 새로운 냉전적 구도가 출현하는 시나리오이다(Asian Cold War). 즉 중국의 절대적 군사력의 급격한 상승과 부분적인 차원에서 상대적 능력(특히 해공군력과 C4ISR)이 향상되고 이를 저지하기 위한 일본의 독자적 군사력 및 미일 동맹이 강화되는 상황이다. 이 과정에서 중국을 필두로 세 국가 모두 국수주의가 강화되고 공세적인 국내정치 리더십이 출현할 수 있다. 그 결과 미중 간 제로섬적 외교안보정책 등으로 인해 오산의 가능성이 높아질 것이며, 역내 영토 분쟁 등에서 상호 간 억지는 전반적으로 약화될 것이다.

다섯째, 중국 중심의 역내질서가 구축되는 경우이다(Sino-Centric Asia). 이는 미국이 서태평양 지역에서 철수하거나 역내 안보전력을 크게 축소시키는 데서 촉발될 것으로 예상된다.<sup>6</sup> 미국 전력의 공백에 대응해 중국이 군사적 능력 증강을 조절하게 될 것이다. 즉 중국은 미국의 정책 전환(서태평양 복귀)을 다시 야기할 수 있는 대미 공세를 자제할 가능성이 높다. 또한 일본이 여러 이유로 정치·군사적으로 덜 위협적인 중국에게 경제적으로 상당히 의존할 경우에도 추동될 수 있는 안보 환경이다.<sup>7</sup> 주일 미군의 철수 가능성이 증가하는 등 미일 동맹의 균열이 예상될

5- 중국의 취약한 C4ISR(Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance), 5세대 전투기, 전략 수송전력, 반 잠수함 전력 때문에도 이러한 수세적 안보 전략은 전개될 수 있다.

6- 이는 미국의 심각하면서도 장기적인 경제하락을 전제로 하는 시나리오이다. 아울러 미국 내 해외 관여를 축소하라는 정치적 압력이 급격히 증대되는 경우 또한 가정한 것이다.

7- 중국의 국력이 상대적으로 강해지는 것이 아니라, 오히려 중국이 경제적으로 어려움을 겪을 경우에 지금보다 더 완화된 형태로 대일 군사능력 강화를 추구하는 경우의 시나리오이다. 대만과 한반도에서의 상황이 호전되는 경우가 이러한 전략변화를 추동할 수 있는 주요한 대외적 요인이 될 것으로 보인다.

---

수 있다. 하지만 일본이 미국의 확장적 억지력을 위해(아울러 북한의 미사일 위협에 대처하기 위해) 외견상 동맹의 틀은 유지할 것으로 예상된다. 중국은 전반적으로 미일에 대해 조심스럽고 점진적인 정책 기조를 유지하고자 할 것이다. 따라서 미국을 자극시키지 않을 것이고, 일본의 핵 무장에 대한 욕심을 감소시키기 위해서라도 지속적으로 일본과의 상호의존을 증가시키고자 할 수 있다.<sup>8</sup>

마지막 시나리오는 중국과 일본이 양극적 라이벌관계를 형성하는 경우이다 (Sino-Japanese Rivalry). 이는 미국의 철수나 서태평양 안보전력 공백의 또 다른 측면이다.<sup>9</sup> 즉 중국이 이러한 상황을 활용해 공격적 대일 관계를 구축하고 일본은 미국의 공백과 중국의 공세에 심각한 안보 불안감을 느껴 핵 무장을 포함한 적극적 군비 증강 노력을 하는 경우이다. 이러한 상황 전개에는 중국의 국내정치 요소도 중요하게 작용할 것이다. 즉 중국 내에서 극단적 민족주의가 출현하거나 공세적이면서도 위험감수 경향인 리더십의 등장도 영향을 미칠 수 있다. 물론 이러한 변화를 유인하는 중국 내정의 심각한 불안정 요인의 발발도 포함된다. 따라서 이러한 안보환경이 도래할 경우 전반적으로 양국 간 영토 갈등과 자원 경쟁 분야에서의 긴장 국면은 점차 고조될 수 있다. 하지만 군사력의 전진 배치와 같은 구조적으로 심각한 악화 요인은 발생하지 않을 가능성이 높다. 중국은 직접적 무력 사용 대신 일본을 군사적으로 강압하는데 치중할 것이며, 일본 또한 아주 짧은 기간 동안 중국에 대한 2차 핵 공격 능력을 보유해야 한다는 큰 부담이 생길 것이기 때문이다. 따라서 지금보다는 다소 불안정해질 수 있지만 전반적으로는 큰 위기상황 발생이 통제될 수 있을 것이다.

---

8. 즉 중국이 일본에 대해 좀 더 적극적으로 군사/정치/경제협력관계/상호안보협력/상호신뢰조치를 요구할 가능성도 높다. 구체적으로 동중국해 자원공동 개발, 센카쿠 영토 분쟁의 현상유지 등을 위한 공동 노력을 예상할 수 있다.

9. 이러한 상황은 아마 2008년 당시 보다 훨씬 심각한 경제위기가 갑자기 닥치는 등, 소위 블랙 스완(black swan)과 같은 외부 요인으로 인해 미국이 전략적 대비 없이 역내에서 급히 철수해서 빚어질 경우에 그 가능성이 높다.



### III. 2040년 아시아 태평양 미래 전망

2013년 보고서가 동북아의 미래 시나리오를 중국과 미일 동맹의 관계적 맥락에서 제시했다면, 2015년 보고서는 아시아 태평양 지역의 미래를 광범위한 요소와 변인관계를 활용하여 조망하고 있다. 2015년 연구 보고서는 아시아 안보환경에 대해 거의 40개에 달하는 현재 및 미래의 ‘경향과 특징’을 분석한다. 그 범위는 ‘역사적 기억, 리더십, 구조적인 경제 및 인구 요소들’을 포함해 상당히 광범위하다.<sup>10</sup> 본 연구는 이러한 광범위한 변수의 조합을 통해 미국이 직면할 다양한 전략적 위협과 기회의 유형들을 제시하고, 이를 바탕으로 다섯 가지의 미래 안보환경을 소개한다.<sup>11</sup> 그리고 안보환경이 어떻게 전개되더라도 결국 미국의 향후 25년 동안의 정책과 행동이 아시아 태평양 지역에 출현하는 안보환경에 결정적인 영향을 미칠 것이라는 점을 강조한다. 다섯 가지 미래 안보환경 시나리오의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 현재와 같은 모습이 장기간 지속되는 시나리오이다(Status Quo Redux). 역내 정치·경제적 갈등은 지속되지만 협력 관계 또한 증진되면서 큰 위기나 갈등이 발생하지 않는 환경이다. 즉 군사적 차원에서 미국과 중국이 현재의 군사독트린을 유지하면서 군비와 군사자본 축적을 지속적으로 증가시키며 외견상 양국 간 경쟁 구도가 강화되는 모습이 전개될 수 있다. 서로의 군사목적과 능력에 대한 의구심은 여전할 것이며 역균형화(counter-balancing) 군사능력은 지속적으로 강화될 것

10\_ 보고서에서는 향후 25년간 미래 안보환경에 영향을 미칠 수 있는 주요 요소로 다음과 같은 네 가지를 제시한다. ① 국내 정치/사회적 안정성, ② 군비 및 군사력, ③ 국내/대외적 목적, 군사 독트린, 군사력 사용 방법, ④ 양자/다자적 관계. 보고서는 다양한 국내외적 변인을 동원해 위 네 가지 요소 각각에서의 갈등과 협력을 분석한다.

11\_ 당연한 이야기이지만, 현재의 역동적인 아시아-태평양 안보환경을 규정짓는 다양한 변인들의 조합에 의해 미래의 안보환경 또한 큰 영향을 받을 것이다. 하지만 이러한 환경은 심각한 정치군사적 긴장과 위기가 중첩되어 극도로 악화될 방향으로 전개될 가능성도 있다. 물론 단·중·장기적으로 어떤 특정한 행동들이 취해진다면 미래 상황은 호전될 수도 있다. 즉 2013년 보고서에서 중점적으로 다루었던 것처럼, 미국과 중국의 국익의 설정과 우선순위, 그리고 미중 간 전략 대화의 진척여부, 양자/다자간 안전보장 노력의 결과를 미래 환경 예측에 중요한 요소가 될 것으로 여전히 판단하고 있다.

---

이다. 그럼에도 불구하고 미중을 비롯한 대부분의 역내 국가 간 협력관계 유지가 심각한 수준의 위기 상황을 억제할 수 있을 것으로도 예상할 수 있다. 즉 에너지, 환경, 기술이전 등의 초국경 이슈에서의 높은 수준의 상호 호혜적 관계가 유지·증진되고 강대국의 독단적 전략 투사를 제어할 수 있는 요인으로 작용할 것이다. 하지만 이러한 시나리오가 전개되기 위한 주요 변인에 주목해야 한다. 미중을 비롯한 주요국가의 국내정치 및 사회영역에서 엘리트 간 심각한 갈등, 극단적 민족주의의 압력과 같은 심각한 불안정 요인이 등장해서는 안 된다. 다만 국내 경제가 지속적으로 성장하면 이러한 불안정 요인은 상쇄될 수 있다.

둘째, 미국과 중국의 전략적·경제적 라이벌관계가 악화되어 지역의 양극화 및 군사화가 심화되는 시나리오이다(Asia-Pacific Cold War). 이 시나리오에서는 우선 외교적 차원에서의 몇 가지 촉발 요인에 주목해야 한다. 한반도에 대한 양국의 제로섬적 경쟁이 심화되는 경우와 미국과 그 동맹국들이 중국과 대만의 통합에 대한 반대 혹은 방해 역할을 전개하는 경우가 대표적이다. 또한 비동맹국들에 대한 정치적 충성을 둘러싸고 미중의 경쟁이 과열되는 경우도 해당된다. 이러한 환경에서 미국은 인도를 반중(反中) 전략 동맹으로 끌어들이고자 할 것이며, 중국 또한 역내 영토분쟁에 적극 개입하고 특히 대만에 대해 공세적 행위를 더욱 강화할 것으로 보인다. 아울러 중요한 다자 간 외교안보 포럼 등에서 상대적 영향력의 구축·강화를 위해 치열한 외교전을 펼칠 것으로 예상할 수 있다. 군사적 차원에서도 미중 간 높은 수준의 군비 및 군사적 자원의 축적이 진행될 것이며, 특히 제1, 2도련(the first and second island chain)을 통제하기 위한 양국 간 경쟁이 본격화될 것으로 예상할 수 있다. 결론적으로 이러한 안보환경은 미중이 서로 상대방의 능력과 영향력을 제어하지 않고는 핵심 목표인 국익의 보호를 달성하지 못할 것이라는 강한 믿음에 의해 정의될 수 있다. 이 시나리오는 긍정적인 경향과 특징들이(거의)배제되고 가장 갈등적이고 부정적인 경향과 특징들이 조합되어 출현되는 경우이다.<sup>12</sup>

---

12- 즉 자원 경쟁 심화, 상호 무역 및 투자의 감소, 폐쇄적 무역환경 등장, 중국의 영향력 증가, 미국의

셋째, 미중 관계와 지역협력이 모두 평화롭게 증진되는 시나리오이다(Pacific Asia-Pacific). 역내 불안정한 사건들이 현저히 줄어들고 대부분 국가들이 높은 수준의 협력을 유지하는 모습을 보인다. 특히 역내 공통의 초국경적 이슈에 대한 평화로운 갈등 해결에 관련 당사국들이 정치외교적 자원을 집중 투자하는 상황이다. 물론 중요한 분쟁 사안이 여전히 존재하나, 제로섬적인 해결 방안을 추구하지는 않다. 이러한 환경을 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 우선 매우 안정적이고 지속적인 세력균형이 유지되어야 한다. 아울러 미중 간 전반적으로 높은 수준의 신뢰구축이 반드시 요구되며, 한반도 긴장완화에 대한 장기적 해법과 같은 신뢰에 기초한 평화로운 해결방안들이 세력균형을 촉진해야만 가능하다. 특히 현재 역내에 만연하는 불안정 요소들이 안정화되어야 한다. 역내 문제에 대한 각국의 국내적 합의가 선행되는 경우가 빈번할 것이므로, 각각의 단계마다 해결에 대한 합의 과정이 필요할 것이다.

넷째, 외교안보 갈등 요인들이 촉발되어 역내 불안정성이 극도로 높아지는 시나리오이다(Asian Hot Wars). 즉 간헐적이지만 역내에 빈번하게 군사적 갈등이 발생하는 경우를 말한다. 특히 군사적으로 민감한 대만, 동·남중국해의 영토 갈등, 중국의 해양경계 인근에서의 항해의 자유와 관련한 분쟁, 그리고 한반도에서 예기치 않은 군사적 사건 등으로 위기가 촉발되고 상승될 가능성이 높다. 이러한 환경에서 미국과 중국은 공세적인 군사 독트린을 추구하고 역내 영향력 보호 및 확장을 위해 모든 수단을 동원해 경쟁할 수 있다. 미중을 제외한 역내 주요 국가들이 군비경쟁에 과잉 자원을 투자하게 되고, 위협에 대한 균형 차원에서 군사동맹을 추진 및 강화할 것이다. 그 결과 군사적 수단에 대한 의존성이 급격히 높아질 것이며 각국이 자국의 안보 취약성을 감소시키고 동시에 군사력의 신뢰성을 높이기 위한 전략적 노력을 병행하게 될 것이다.<sup>13</sup>

---

영향력 감소, 군비경쟁 심화, 안보경쟁 심화 등의 변수들이 조합되어 전체 상황이 악화되는 경우이다. 하지만 군비와 군사력의 변화는 리더십의 목적, 예기치 못한 상황에 대한 과잉 대응, 정치적 군사적 위기에 당면한 오인 등에 의해 영향을 받을 것이다.

<sup>13</sup> 이 환경은 앞서 두 번째 시나리오인 'Asia-Pacific Cold War'와 거의 유사하다. 하지만 위기관리와

---

마지막 다섯 번째 시나리오는 역내 안보환경에서 미중 경쟁구도가 차지하는 요인이 상대적으로 줄어드는 경우이다(Challenged Region). 즉 미중 경쟁관계에서 정치·경제·사회적 불안정성의 분리가 특징이다. 역내 국가들의 정치지도자들이 기후변화, 환경오염, 질병과 같은 초국경 의제들과 자국의 국내적 불안정 요인 관리에 치중하면서, 역사적 경쟁관계나 경성 안보, 그리고 정치 이슈에 대한 관심이 저조할 경우에 전개될 확률이 높다. 전반적으로는 앞서 세 번째로 언급한 ‘Pacific Asia-Pacific’ 시나리오와 유사하지만, 비전통적인 위협에 대한 도전 위협이 심각하면서도 몇 년에 걸쳐 지속되는 경우에 이러한 경향이 촉발된다.<sup>14</sup>

#### IV. 주요 평가와 미국의 전략적 대응 방향

2013년의 동북아 전망 보고서와 2015년 아시아 태평양 지역의 보고서에서 각각 제시된 미래 안보전망 시나리오는 상당 부분이 중첩된다. 2015년 보고서가 더 많은 변수관계와 지역 현안 그리고 국가 내부 요인을 살펴보았지만, 기본적으로 두 보고서 모두 향후 동아시아 안보환경을 좌우하는 가장 중요한 요소가 미중 관계일 것이라고 분석하기 때문이다. 따라서 두 보고서는 주로 미중 관계와 연동하여 두 국가의 외교안보전략, 미일 동맹전략, 동아시아 안보 방향성을 진단 및 평가 한다. 두 보고서에서 공통적으로 혹은 각각 주장하고 있는 전망의 요지는 다음과 같이 네 가지로 대별할 수 있다.

첫째, 동아시아에서 대규모 전쟁이 발발할 가능성은 지극히 낮다. 하지만 중국이 동중국해 등에서 절대적·상대적 군사능력의 증가를 바탕으로 일본을 직접 공격하기보다 우회적 군사강압을 전개할 수 있다고 예상한다. 아울러 주요 분쟁지역

---

안전보장 메커니즘이 제대로 확립 및 작동되지 않는 제도적 취약성의 부정적 효과가 폭발하여, 역내 ‘불확실성’과 ‘불안정성’이 상대적으로 높아진다는데 특징이 있다. 아울러 갈등의 양상이 동북아뿐만 아니라 동남아로 확산되거나, 동남아 지역에서 갈등이 촉발 및 증폭될 가능성이 높다는 것도 구별되는 특징이다.

<sup>14</sup> ‘Pacific Asia-Pacific’ 시나리오에서 ‘Pacific’이 악화된 환경이라고 볼 수 있다.

혹은 일본 근해에서 중국 해공군력의 증강으로 말미암아, 정치군사적 위기가 심각하게 고조될 수 있는 (특히 미일 동맹이 연루되는) 불안정한 사건의 발발 위험성 증가를 예측했다. 둘째, 일본의 영해 인근에서 상당한 정도의 절대적·상대적 군사 균형 변화에 대한 가능성이다. 즉 중국의 재래식 전력의 절대적 증강, 잠수함과 같은 해군력 증가, 차세대 전투기의 대량 증강이나 수송 능력과 같은 공군력의 향상 등으로 균형의 붕괴가 현실화될 수 있다. 이 경우 중국의 ‘싸우지 않고도 이길 수 있는’ 능력이 강화되어 일본 혹은 미일 동맹의 이익을 훼손할 가능성이 높다고 예상한다. 셋째, 아주 높지는 않지만, 중일 간 그리고 중국과 미일 동맹 간 비교적 높은 수준에서의 협력적 개입이 지속될 가능성이다. 이는 중단기적으로 중국 경제력의 심각한 악화나 중국 국내 정치 및 사회 불안정의 심화 가능성은 낮은 반면에 미국의 경제 발전이 중간(혹은 높은 수준)이상으로 지속될 가능성은 비교적 높기 때문이다. 넷째, 역내에서 새로운 냉전적 상황이나 중국 중심의 질서 형성, 그리고 중일 양극적 패권체제 수립 가능성은 현저히 낮을 것이라고 예상한다. 중국에 극단적 극우 성향의 리더십 출현, 미국 경제의 급격한 쇠퇴, 서태평양 지역의 미국의 군사적 능력과 정치적 공약의 후퇴라는 세 가지 변수 중 최소 한 가지 이상이 동시에 충족되어야만 하는데, 그럴 가능성이 지극히 낮은 것이 주된 이유이다.

이상과 같이 본 연구들은 미국이 미래 안보환경에서 다양한 전략적 위험들과 기회들에 직면할 것으로 전망한다.<sup>15</sup> 미국에게 중단기적으로 가장 중요한 위험은 바로 현재와 같은 안보환경에서 전개될 가능성이 높다고 본다. 위험을 최우선적 위험(the first primary risk)과 부차적인 위험(the secondary risk)으로 구분할 수 있으며 최우선적인 위험은 네 가지이다. 우선 군비경쟁의 가속화가 추동하는

15. 전략적 위험들을 완화하거나 제거하고, 전략적 기회들을 극대화하기 위한 미국의 능력은 다음과 같은 상호 연관된 영역에서의 발전에 달려 있다는 것이 두 보고서의 공통된 주장이다. ① 양자·다자·지역적 안전보장 메커니즘. ② 미중의 정치적 리더십 간에 상호이해의 증진. ③ 아주 분명한 의사 소통 채널의 구축 여부. ④ 세계 경제의 건강성, 해양 경계선 문제의 보호, 테러리즘과 WMD확산 등과 관련하여, 위기를 예방하거나 주요 공통 이익을 관리하려는 협력관계. ⑤ 민족주의 세력과 국가의 대외정책 및 행동에 대한 대중의 인식.

---

다양한 유형의 경쟁과 라이벌관계의 진척이다. 두 번째는 역내 주요국들이 중국의 해양세력권 인근의 영토 및 자원 분쟁에 뛰어들어 자신들의 이익을 고착화시키는 노력을(lock in advantage) 할 경우다. 세 번째는 두 가지 위협의 직접적인 결과로써, 지역 분쟁에서 미국이 직접적인 당사자가 되는 경우다.<sup>16</sup> 마지막은 중장기적으로 미국의 상대적 국력이 약화됨으로서 야기되는 상황이다. 이는 역내 안보동맹의 전반적인 균열 및 이완을 야기할 수 있다. 미국이 당면할 수 있는 부차적인 위협 들로는 역내 안보환경의 변화,<sup>17</sup> 주요 국가의 국내적 불안정성과 정치적 압력의 증가, 중국에서 극단적 민족주의 세력의 등장, 중국에 대한 미국의 전략적 오인이나 과잉 대응 등 네 가지이다.

하지만 본 연구는 곳곳에서 미국이 상기 위협들을 상쇄할 수 있는 전략적 기회 들에 주목할 것을 요구한다. 지속적인 경제성장을 위한 공동 노력의 가능성, 역내에 치유 불가능한 (특히 역사적으로 뿌리 깊은) 갈등의 부재, 미국이 역내에 당분간 영향력을 계속해서 강력히 투사할 가능성, 더 강력해지고 자신감 넘치는 중국이 미래에 특히 주변국에게 유연한 정책을 펼칠 가능성, 북한 문제를 다루는데 있어서 역내 협력의 가능성, 동아시아 국가들이 미래의 탈 국경적인 비전통 안보위협에 적극적으로 공동 대처할 가능성 등이 그러한 전략적 기회들이다.

이러한 위협과 기회에 직면하는 미국이 향후 어떠한 전략적 대응을 해야만 하는 지가 본 연구의 최종 목적이다. 연구자들이 제시하는 전략적 대응들은 크게 군사적 측면과 정치외교적 측면으로 구분할 수 있다. 군사적 대응 방향은 크게 미국의 군사력의 유지와 전략적 운용 그리고 미일 동맹의 강화에 초점이 맞추어져 있다. 정치외교적 측면에서는 미중 간 협력 구축과 역내 안전보장 제도 확립을 위한 공동의 노력 강화를 강조하고 있다.

군사적 대응방향은 크게 세 가지 차원이다. 첫째, 안보전략 독트린을 유지 혹은

---

16\_ 이는 미국이 역내 동맹국과 주요 파트너 국가들의 외교안보 현안에 연루(entrapment)되는 상황을 의미한다. 센카쿠 열도를 둘러싼 중일 간 분쟁과 한반도 문제 등이 대표적이다.

17\_ 이러한 변화는 특정 국가들에게 호의적인, 혹은 특정 국가를 배제하는 양자 및 다자적 정치·경제 질서가 형성되고 이에 대한 긴장이 고조되어 불안정성이 높아지는 경우를 말한다.



확장하여 동아시아에서 미국과 미일 동맹의 군사적 우세를 유지해야만 한다. 즉 공해전 전략(Air-Sea Battle)이나 역외전략(off-Shore Control)과<sup>18</sup> 같은 공세적인 전략을 통해, 동아시아에서의 군사적 능력과 동맹 강화 의지를 분명히 보여야 함을 강조한다. 이를 통해 일본의 방기(abandonment)에 대한 두려움을 줄이고 장기적으로 역내 안정성을 강화해야 한다.<sup>19</sup> 둘째, 미국은 역내 상황을 고려하여 탄력적인 공격·방어 전략을 투사해야 한다. 이는 억지와 재보장(reassurance) 모두를 강조하는 것으로서, 첫 번째에 비해 공격 지향이 약한 군사적 대응을 말한다. 연구자들은 이러한 전략이 실현가능하고 덜 자극적이며, 경제적 측면에서의 실행도 용이할 것으로 예상된다. 무엇보다 위기관리에 비교적 효과적이며 일본의 연루에 대한 두려움도 해소할 수 있을 것으로 기대한다.<sup>20</sup> 마지막 군사적 대응으로 방어 지향적인(defensive-oriented) 전략이다. 특히 제1도련(the first island chain) 내내 증가하는 중국의 반개입 능력(counter-intervention capabilities)에 대항하기 위해서는 상호 거부전략(mutual denial strategy)이 효과적일 것이라고 주장한다. 이는 근본적으로 현재 미국이 추진하고 있는 안보전략과<sup>21</sup> 군사력 배치의 중대한 변화를 의미한다.<sup>22</sup> 아울러 군사적 차원의 대응 방향뿐만 아니라, 정치외교적 차원의 권고사항도 다양하게 제시한다. 주요하게 제시하는 정책적 고려사항을 표로 정리하면 아래와 같다.

18\_ 위 현실주의자들이 주장하는 지역 내 반(反)패권전략인 역외균형전략(off-Shore balancing)과 같은 전략적 의미이다.

19\_ 물론 이러한 공세적 전략의 부정적인 측면도 예상 가능하다. 일본이 연루에 대한 부정적 효과에 민감할 것이며, 특히 미중 간 협력 지향적 관계 설정에 저해가 될 수도 있다. 아울러 미국이 이러한 전략 추진에 필요한 경제적·기술적·정치적 능력이 부족할 수도 있다. 물론 역내 위기 발생 시 불안정성을 더욱 부추길 수 있는 역효과도 있을 수 있다.

20\_ 하지만 이러한 대응의 과정에서 자칫 재보장에 경도된 전략이 추구될 경우, 미국의 동맹에 대한 신뢰성이 훼손될 여지는 있을 것이다.

21\_ 미국은 현재 공격 지향적인 전략을 통해 제1도련의 항해의 자유를 적극 확보하려는 노력을 하고 있다.

22\_ 이러한 군사적 대안은 향후 중국이 계속 고속 성장하지만 미국과 일본은 기껏해야 현 수준의 성장을 하는 경우에 채택 가능성이 높을 것이다. 이러한 방어 지향적인 군사전략은 미일의 군사적 옵션을 제약할 수 있고, 억지를 유지하는데 위험이 있을 수 있다. 일본의 방기 위험이 악화되고 미국의 다른 동맹국들의 안보 취약성이 높아질 수 있다는 것도 중장기적인 역효과들이다. 물론 현실적으로 미국의 국방 분야 관료들의 의식을 혁명적으로 전환해야만 하는 불확실적인 요소도 있다.

---

### [표] 미국의 정치외교적 대응 방안

1. 미국은 장기적 관점에서 전략적 이익들의 우선 순위를 식별하기 위해 관련 부처 간(interagency) 실질적인 논의를 시작해야 한다.
2. 미중 간 상호 전략적 안전보장에 관한 효율적 수단을 강구해야만 한다.
3. 미중 간 전략적 협의 과정에서 다양한 수준의 상호적인 공동 행동들을 이끌어 내야만 한다.
4. 남중국해 분쟁국들이 관련 도서에 대한 전략적 인식을 낮추도록 미국이 독려해야 한다.
5. 미국은 분쟁 해역에 대한 조정능력을 갖추어야만 한다. 중동과 아시아 간 해안 수송로를 보호 하려는 공동 노력은 역내 상호신뢰와 협력 메커니즘 증진에 소중한 기회가 될 것이다.
6. 미국은 다양한 위기관리(특히 해양 분쟁과 관련해) 메커니즘을 고안해야만 한다.
7. 에너지 문제와 관련해 역내 지역 포럼 등에서 구체적 협의를 시작하는 것이 아주 중요 하다. 특히 에너지 자원과 에너지 수송 루트와 관련하여 통제와 관련된 입장들을 조율해 야만 한다.
8. 미국은 아세안(ASEAN)과 FTA를 추진할 것을 적극 고려해야만 한다.

## V. 맺음말

아쉽게도 본 보고서들은 동아시아의 미래를 조망함에 있어서 한반도 문제를 중요 하게 다루지 않는다. 어찌 보면 이것이 냉엄하고도 객관적인 시각일지도 모른다. 하지만 본 연구의 곳곳에서 언급하고 있는 전문가들의 견해와 연구 자체가 시사 하는 바를 통해 우리가 차용할 수 있는 교훈이 몇 가지 있다. 우선 동아시아 미래 의 질서 구축과 관련한 한반도 변수는 향후 북한의 국내 정치적 변화와 한국의 전략적 선택이다. 보고서는 북한에 대해 암울하게 전망하고 있다. 김정은 체제가 지극히 불안정하며, 쉽사리 핵을 포기하지 않을 것으로 예상된다. 이러한 북한의 불확실 변수는 한국의 대북 정책 선택지를 장기간 제한할 것이라고도 전망한다. 이를 극복할 수 있는 한국의 전략적 해안에 대한 자세한 언급은 없으나, 대북 정책 을 둘러싼 당파성 극복 여부가 중요한 도전 중 하나라고 강조하고 있다.

두 번째 시사점은 한반도 통일에 대한 분석 및 평가이다. 본 연구는 우리의 희망 이나 예상과 달리 한반도 통일이 동아시아의 미래 행보 예측에 결정적인 변수라고 언급하지 않는다. 미중 관계의 진척 여부와 미일 동맹의 역할이 미래의 역내 중요



변수라는 입장을 일관되게 전개한다. 하지만 한반도 문제를 둘러싼 미중 간의 전략 변화가 통일 촉진 환경이 될 수 있다고 주장한다. 두 가지 경우에 중국이 한반도 문제에 좀 더 적극적인 관여를 할 것으로 예상하고 있다. 하나는 북한이 핵을 가진 채로 계속 분단 상황이 지속되는 것보다 어떤 방법이든 비핵화된 통일 한반도가 자국의 이익에 이롭다고 판단하는 경우다. 다른 하나는 북한의 소멸(demise of North Korea)에 대한 미중 간 실질적 협력이 한반도 비핵화, 주한미군 철수 그리고 한미동맹의 이완을 이끌 수 있다는 확신이 생기는 경우다. 우리는 이러한 중국의 한반도 전략 변화를 예측하는 부분에 주목해야 한다.

마지막으로 보고서 자체가 시사하는 교훈이다. 본 연구의 목적은 지역질서 미래 예측을 통해 국가의 미래 전략 구상에 혜안을 얻는 것이다. 서두의 언급처럼 이러한 노력은 주로 강대국의 필요에 의해 추진된다. 하지만 한국도 이제는 국가 대전략(Grand Strategy) 구상을 위한 면밀하고 체계화된 노력이 필요하다. 어찌 보면 강대국 지역질서에서 한국의 생존전략을 내밀히 다듬고 언젠가는 목도할 통일한국의 청사진을 구체화하기 위해서라도 이러한 연구가 시급하다. 미국은 1973년 닉슨 행정 시절부터 국방부 산하에 ‘전략총괄분석국(Office of Net Assessment)’을 설치해 20~30년 이후의 미래 조망을 위해 체계적이고 장기적인 분석을 진행하고 있다. 얼마 전 이곳의 책임자인 앤드류 마샬(Andrew Marshall)이 무려 40년 동안의 책임자 직을 수행한 후 은퇴하였다. 그는 정권의 부침과 시대의 변화에도 영향받지 않고, 미국의 미래를 위한 분석과 평가를 장기간 일관되게 담당하였다. 국익에 대한 소명의식으로 평생을 헌신한 전문가들의 노력과 긴 호흡으로 이러한 연구를 지원하고 있는 정부의 정책이, 본 보고서 탄생의 소중한 배경이 되었을 것이다.

---

## 참고문헌

Swaine, Michael D., Mike M. Mochizuki, Michael L. Brown, Paul S. Giarra, Douglas H. Paal, Rachel Esplin Odell, Raymond Lu, Oliver Palmer and Xu Ren, *China's Military and the U.S. -Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment*. Washington, DC: Carnegie Endowment, 2013.

Swaine, Michael D., Nicholas Eberstadt, M. Taylor Fravel, Mikkal Herberg, Albert Keidel, Evans J. R. Revere, Alan D. Romberg, Eleanor Freund, Rachel Esplin Odell and Audrye Wong. *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region: A Strategic Net Assessment*. Washington, DC: Carnegie Endowment, 2015.





## 끝나지 않은 전쟁: 두 개의 한국

- Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas*,  
revised and 3rd edition.

이근영 서울대학교 치의학대학원 선임연구원

### 서문

‘한국의 현대사’에서 ‘분단사’에 대한 논의는 가장 넓은 스펙트럼을 차지하고 있을 것이다. 한국학을 포함한 국제정치사에서 한국전쟁에 대한 시각의 차이는 70년이라는 시간에도 불구하고 아직도 주요한 논쟁주제 중 하나이다. 한국전쟁의 발발원인에 대한 시각, 탈냉전시대의 남북 관계, 북한 변화에 대한 주변 국가들의 다양한 해석과 대응, 그리고 달라진 상황들. 이에 대해 지난 40년 동안 돈 오버도퍼(Don Oberdorfer)가 기록한 것을 통해 한국의 성쇠와 역동적인 국제관계 등에 관해 풀리지 않았던 수수께끼의 답을 찾고자 한다. 1997년 돈 오버도퍼가 한국전쟁 이후의 한국 역사를 구성한 사건과 인물들에 대해 정리한 본 서가 3번 개정판을 하는 동안 18년이 흘렀고 한반도에서는 많은 일들이 일어났지만 아직도 많은 부분들이 냉랭한 상태로 남아있다. 이러한 갈등에 대해 25년간 워싱턴 포스트의 국제문제 전문기자로 활동한 돈 오버도퍼(Don Oberdorfer) 존스홉킨스대(Johns Hopkins University) 한미관계연구소 명예소장과 로버트 칼린(Robert Carlin) 스탠포드대학(Stanford University) 국제안보협력센터 객원연구원으로

부터 한국 현대사에 대한 비록을 몇 가지 주제-① 한국전쟁과 그 여파, ② 중국과 소련의 대(對)한반도 정책 선회 ③ 9·11 테러와 개혁에 대한 김정일의 열망 ④ 새 옷을 입고 등장한 후계자, ⑤ 양국의 새로운 지도자-로 구분하여 듣고자 한다.

## 1. 한국전쟁과 그 여파

뉴욕주와 펜실베이니아주를 합친 220,000km<sup>2</sup> 크기의 한반도는 지정학적 중요성으로 오래 전부터 고단한 숙명을 피할 수 없었다. 전략적 요충지 위에 세워진 한국은 호시탐탐 기회를 엿보는 중국·일본·러시아와 같은 열강의 틈바구니 속에서 2천 년 동안 900회에 달하는 크고 작은 외침을 견뎌왔을 뿐 아니라 중국·몽고·일본, 그리고 제2차 세계대전 이후에는 미국과 소련의 지배를 받아야 했다.

1950년 초 스탈린(Joseph Stalin)이 ‘국제정세의 변화’라는 이유로 김일성의 전쟁계획을 승인한 뒤, 북한은 6월 25일 소련과 중국의 후원을 등에 업고 남한을 침공했다. 미국, 한국, 그리고 유엔의 기치 하에 모인 15개 국가가 반격을 가해 북한군은 남한 땅에서 패퇴하였고 패전의 위기에 처한 북한에 중국은 막대한 병력을 투입했다. 3년간 지속된 참혹한 한국전쟁은 미국의 정책이 제2차 세계대전 직후의 군비 축소에서 소련의 팽창주의에 대항한 재무장으로 선회하는 결정적인 계기가 됐다. 한국전쟁은 소련과 중국의 끈끈한 동맹관계를 10년 가까이 유지시켰고 미국과 중국을 20년 이상 숙적으로 만들었다. 또한 냉전을 확고히 고착시켰으며 한반도를 전 세계적 관심의 중심으로 부각시켰다. 한국전쟁은 핵무기를 보유하고 있던 강대국들이 끝내 그것을 사용하지 않았다는 점과 미국이 소련이나 중국 영토에 대한 공격을 자제했다는 점에서 제한전(制限戰)의 전형으로 평가된다. 그러나 한반도가 겪어 내야 했던 전쟁의 파괴력과 피해는 가공할 만하다. 중국군 90만 명, 북한군 52만 명, 유엔군 40만 명(2/3이상이 남한 병사)이 전사한 것으로 추정되며 미군은 3만 6천 명이 숨졌다. 한국전쟁은 약40년에 이르는 일본의 식민통치에 이어 갑작스러운 분단의 충격에서 막 벗어나 재도약을 준비하려던 한민족의 전력을 초토화시켰다. 당시 남북한 총인구의 10분의 1에 해당하는 3백만 명이 죽거나 부상, 또는 실종

---

됐고 5백만 명의 난민이 발생했다. 남한의 물적 손실은 1949년 국민총생산에 맞먹는 20억 달러에 달했다. 북한이 감수해야 했던 손실도 이와 거의 비슷한 수준이었다.

한국전쟁의 여파 중 가장 중요한 것은 남북한 사이에 이념적·정치적 대립이 깊이 뿌리내렸다는 것이다. 적대적인 정권 사이에서 자라난 반감은 형이 아우에게, 아버지가 아들에게 총부리를 겨누었던 유혈 사태를 겪으며 대다수의 국민에게도 확산됐다. 1천 3백 년 동안 면면히 이어온 통일성이 일순간 와해된 것이다.

## 2. 소련과 중국의 대(對)한반도 정책 선회: 붉은 기는 얼마나 더 나부낄 것인가?

한소 관계의 급속한 진전은 북한의 대외관계에 결정적인 타격을 가져왔지만 이미 국제정치의 지각변동은 김일성 혼자의 힘으로는 막을 수 없는 대세였다. 헝가리와 수교 후 1년 남짓한 기간 동안 남한은 북한의 동맹국으로서 남한을 적대시했던 폴란드·유고슬라비아·체코슬로바키아·불가리아·루마니아 등의 공산권 국가와 공식적인 외교관계를 확립했고 경제협력체제를 구축했다. 김일성과 절친한 사이였던 니콜라에 차우세스쿠(Nicolae Ceaușescu, 1918.1.26.~1989.12.25.) 루마니아 대통령은 실권 뒤 처형되었다. 김일성의 또 다른 절친인 동독의 에리히 호네커(Erich Honecker, 1912.8.25.~1994.5.29.) 서기장도 권좌에서 쫓겨났으며 베를린 장벽은 붕괴되었다.

1991년을 기점으로 중국의 외교정책도 급변하기 시작했다. 그 해 5월 남한이 북한과 함께 유엔에 가입한 후인 11월 21일 제3차 아시아태평양경제협력체(APEC) 총회 참석차 서울을 방문한 첸지천(錢其琛)은 중국 관리로서는 처음으로 노태우 대통령을 예방하였다. 이 때 주최국인 남한의 세심한 배려에 깊은 인상을 받은 중국은 한중 회담과 한중 무역협정 체결을 거쳐 1992년 중요한 외교 목표 중 하나로 남한과의 관계정상화를 채택하게 된다. 한소 수교에 뒤이은 소비에트 연방의 붕괴,

그리고 1992년 8월 24일 중국과 남한의 정식 외교관계 수립 발표, 1992년 10월 노 대통령의 베이징 국빈 방문 등 연이은 사건들은 한반도를 둘러싼 지정학적 판세를 완전히 바꾸어 놓았다. 양국 관련 인사들에 따르면 중국 정부가 남한과의 수교를 서둘렀던 까닭은 국가 승인을 받기 위해 치열한 노력을 벌이던 대만을 의식했기 때문이라고 알려졌다. 따라서 중국 정부는 남한과 외교관계에 박차를 가함과 동시에 대만과의 관계를 단절하도록 압력을 가함으로써 대만이 아시아에서 유일하게 유지하고 있는 마지막 공식 외교 거점을 박탈하는 것이 그에 보복하는 길이라는 결론을 얻었던 것이다. 중국의 이러한 정책 변화는 북한에게 1992년 핵개발 가능성을 탐구할 계기를 주었고, 그 결정으로 다음 해에는 긴장이 고조되는 결과를 맞았다.

1989년부터 1992년까지 빠른 속도로 내달린 중국과 소련의 대(對)한반도 정책의 선회는 북한에게 새로운 생존법칙을 강구하게 하는 동시에 김일성은 북한이 필요한 것은 다만 원자력 에너지라는 것과 북한에 대해 핵공격을 하지 않겠다는 미국의 보장을 요구하게 했다.

지금까지도 김일성이 그의 말년에 남북 정상회담을 추진하기로 결정하게 된 경위와 이유는 많은 추측을 불러일으키고 있다. 그가 정상회담 개최 의지를 적극적으로 보인 것은 딱 한 차례, 1992년 그의 80회 생일 축하행사에 노태우 대통령을 초대했을 때였다. 그 이유는 후계자인 김정일에게 보다 순탄한 길을 마련해주고자 했을 것이며, 둘째, 북미 관계를 위해 남한과의 관계 개선이 선행되어야 한다는 것을 깨달았기 때문일 것이며, 셋째, 당시 방북한 카터의 제안에 대해 단순하고 즉흥적인 반응을 보인 것으로 정리할 수 있을 것이다.

분명한 것은 김일성이 남북 정상회담 준비에 열의를 보였다라는 것이다. 94년 봄 전쟁발발 위기라는 풍전등화의 상황에서 그는 남북 정상회담을 위해 단장 중이던 내빈용 별장을 일일이 둘러보고, 심지어 냉장고에 광천수를 충분히 넣어두었는가도 직접 확인한 후 저녁 식사를 마치고 새벽에 심장발작으로 사망하게 된다.

---

### 3. 9·11 테러와 개혁을 향한 김정일의 열망

2001년 9월 11일 이후, 미국은 자신들이 직면한 위협의 규모와 유형에 대한 계산법을 바꾸고, 선과 악으로 명확히 구분되어 있는 세계 속에서 스스로를 방어하기 위해 필수 행동강령들을 수정했다. 북한 정부는 9·11 테러를 통해 북미 두 정부가 테러 행위에 맞서는 공통분모를 가지고 있음을 미국에 확인시키는 기회로 삼으려 했지만 워싱턴은 전혀 그럴 생각이 없었다. 2002년 1월 부시 미 대통령의 ‘악의 축(Axis of Evil)’ 발언은 새삼스러울 것이 없었고 핵태세검토보고서 전반에 걸쳐 북한이 등장한 부분은 미미했다. 당시 언론에 노출된 핵태세검토보고서가 갖는 두 가지 문제점은 첫째, 언론 보도에 오랫동안 미국이 가해온 압력이 명확히 드러났다는 점이다. 1994년 제네바에서 한 북한 측 인사는 미 해군장성의 발언과 미 해군 작전에 직접 대응하는 자리에서 “우린 당신네 항공모함의 존재를 알고 있고 우리 해역에도 있다는 것도 알고 있소. 그런데 굳이 그걸 말하는 저의가 무엇 이요?”라고 말한 바 있다. 둘째, 의도와 관련이 있다. 미국이 클린턴 정부 시절 북한에 핵무기를 겨냥하지 않겠다고 한 것과는 반대로 당시 핵태세검토보고서는 북한에게 양국 간 우호적이지 않았던 시절로 돌아가겠다고는 신호탄으로 내비쳐졌다. 미 정부 관료들은 이전 정책과 상충되는 내용이 담긴 핵태세검토보고서에서 북한이 어떤 식으로 언급되고 있는지 잘 이해하고 있었던 것은 아닌 듯했다.

악의 축 발언 직후인 2002년 초반 남한을 방문했을 때, 부시 대통령은 한미 정상 간 관계가 회복되길 바랐다. 부시 대통령의 방한 기간 중 가장 중요한 일정은 장기간 끊겨있던 철도를 잇는 남북한 합의에 진전이 있길 바라며 비무장지대 부근의 최남단 기차역에 김대중 대통령과 함께 방문하는 것이었다. 그러나 미 국방부가 철도를 다시 이을 경우 비무장 지대에서 발생할 수 있는 위반사항을 들고 반대에 나섰다. 당시 미 대사관이 최선을 다해 한미 간 연결을 공고히 하려는 시점에서 주한 미군은 청와대의 정책을 동맹에 위협이 되는 것으로 묘사하였으며, 부시 대통령이 서울을 방문할 때쯤 상황은 더 나빠졌다.

김대중 정부는 햇볕정책을 표명하려는 미국 대통령의 연설문에 ‘악의 축’이란



표현을 넣으려는 부시 대통령의 계획에 분노하였고, 결국 합의하에 ‘악의 축’이란 표현을 삭제했다. 이 일을 기점으로 북한의 핵 위협에 대한 미 정부의 관심이 갑자기 심화되었다. 북한 우라늄 농축에 관한 브리핑을 받았던 잭 프리처드(Jack Pritchard) 대사는 7월 10일에 미 특사의 파견을 북에 제안했다. 7월 1일에 새로 발표하기로 한 경제 조치 계획에 도움이 될 수도 있기에 7월 10일은 북한에게도 적당한 날짜였다. 워싱턴의 결정이 잘못된 방향으로 흐른다는 증거는 많았지만, 북한은 여전히 미국과의 대화를 이어가길 원했다. 미국은 이런 김정일 위원장의 의도를 제대로 이해하지 못하고 있었을 뿐 아니라, 당시 김 위원장이 새로운 경제 조치의 성공을 위해 외교적 노력을 통해 평화로운 안보 환경을 만들고자 하는 계획의 최종 단계에 와 있었다는 사실도 모르고 있었다. 북한은 러시아와 중국 같은 열강과 단단한 연대를 맺고 유럽 연합과의 관계를 발전시키며 일본과의 정체된 분위기를 회복하고 미국과의 관계정상화를 꾀하려 했다. 김정일 위원장의 경제 계획으로 인해 미국의 외교 방향에 새로운 가능성이 생겼지만 워싱턴은 그 기회를 잡지 못했다.

2002년 6월 29일, 김정일 위원장의 경제 조치가 발표되고 48시간도 채 되지 전에 서해에서 남북 간 군사 충돌로 인한 제2연평해전이 발생했다. 북한 해군 선박 두 척이 북방 한계선을 넘어와 여러 척의 소규모 남한 경비정에 발포하여 남한 해군 일부가 사망하고 고속정이 침몰했다. 북한 정부는 이례적으로 즉각 직통 전화를 걸어 남한 정부에 사건에 대한 유감을 표하는 메시지를 전하며 “이 사건은 순전히 아랫사람들끼리 우발적으로 일어난 사고였음이 확인됐다”는 내용의 통지를 전해 왔다. 그러나 미국은 이 사건을 회담 연기의 명분으로 삼았다. 회담 연기의 실질적인 이유는 북한의 우라늄 농축 활동을 재해석해야 할 필요성을 제시한 국가안보부의 새로운 보고서 때문이었다. 북한의 핵물질 조달 노력을 분석한 보고서 작성자들은 우라늄 농축이 실험실 수준을 넘어서 실제 핵을 생산 가능한 수준으로 발전했다고 평가했으나 미 중앙정보국(CIA)은 실제 우라늄 농축의 진행 여부를 확실히 말하지 못했다.

미국은 제네바 합의를 어겼다는 사실보다 우라늄 농축 활동이 최고조에 이르

---

렸다는 가능성에 더 큰 무게를 실었다. 실제로 우리나라 농축을 했는지 아니면 그렇게 간주되었는지 간에 미국은 북한이 제네바 합의를 ‘몰래 어긴’ 대가를 치러야 한다고 생각했다.

한편, 김정일 위원장은 우리나라 농축을 둘러싼 워싱턴의 기류를 알지 못한 채, 새로운 경제정책 준비에 박차를 가하고 있었다. 그는 경제정책으로 한 번에 엄청난 변화 대신 단계적이고 지속적으로 적용 분야를 넓히고자 했다. 새로운 정책을 준비하는 정황은 김 위원장이 17년 만에 중국에 방문하기 얼마 전인 2000년대 초반에 포착되었다. 2001년 가을에는 운용·수익·결과 및 전문 지식 등 경제정책에 기본 토대가 될 만한 중요한 사항에 대한 지시를 내렸다. 또한 신의주에 특별행정구(Special Administrative Region: SAR) 건설도 허가했다. 북한이 특별행정구를 발표하자마자, 중국 정부의 반대 입장이 언론에 보도되었다. 신의주 특별행정구 추진사업을 서둘러 중단시킨 이유는 김 위원장이 초대 특별행정구 행정장관으로 임명하려 한 양빈(Yang Bin) 어우야(유라시아) 그룹 회장 때문이었다. 그는 중국에서 거약의 탈세와 자금 세탁으로 공분을 산 인물로 결국 체포되어 18년 형을 선고받았다. 중국의 개입이 나름 이유는 있어 보였지만 그토록 단호하게 김정일 위원장의 경제 발전 노력을 막아서는 모습은 설득력이 떨어졌다. 가장 큰 이유는 신의주 특별행정구 계획 추진 시 중국과 미리 의논하지 않은 데 있었을 것이다.

#### 4. 새 옷을 입고 등장한 후계자

2008년 8월 15일 기념 마지막 군부대를 방문한 직후 김정일은 심한 뇌졸중으로 쓰러지는데 우연히도 미국이 테러지원국 삭제불가를 밝힌 8월 14일과 맞닿아있다. 김정은은 아버지 김정일이 입원한 적십자 병원에 자주 들렀고 일급비밀이었던 김정일의 건강상태에 대해 미국과 남한 정보부는 곧 알게 되었다. 당시 주치의였던 프랑스 출신의 뇌신경 외과의사인 프랑수와 자비에 루 박사(Dr. Francois-Xavier Roux)에게 김정일이 당시 자신의 위중한 상태를 잘 알고 있음을 내비치는 질문을 한 것으로 보아 그는 자신의 운명과 더불어 후계자인 김정은의 북한 체제 운명도



함께 묻고 싶었을 것이다. 그의 상태는 창건 60주년 기념식에 자리를 채우지 못하면서 공개되었고, 2008년 10월 초에 대학 축구경기를 관람하는 모습으로 대신 하였다. 당시 김정일의 행보는 같은 질병을 앓고 있는 사람이 감당하기에는 벽찬 스케줄로 가득했으며, 여위고 허약한 그의 모습은 오래 지나지 않아 북한 주민들이 병환 정도를 인식하게 하였다. 이 즈음인 2008년 9월 북한은 불능화 조치를 뒤집는 영변 핵시설 ‘복구’를 선언한다. 당시 김계관은 크리스토퍼 힐에게 단호하게 “상호 협력이 무너졌다” 이전에 양국의 합의는 “끝났고 주사위는 던져졌다”고 덧붙였다. 북한은 미 행정부의 뒷걸음질 치는 모습을 보며 미 정부가 애초 진지하게 임한 것이 아니라는 것을 깨닫고, “억제력을 강화하는” 수밖에 없다고 판단했다.

2009년 2월 미 정보국에서 북한이 장거리 탄도 미사일 실험을 계획하고 있다는 믿기 힘든 정황을 발견할 즈음 오바마 행정부는 침착하게 대응하겠다는 ‘전략적 인내(Strategic Patience)’ 정책을 채택한다. 그러나 오바마 집권 첫 4년간 미 정부의 대북 정책은 ‘전략적 소극성(Strategic Passivity)’이라는 비판을 받을 만큼 선제적이기 보다는 소극적이었다. 당시 로버트 게이츠(Robert Gates) 국방 장관은 “같은 말을 두 번 사지(Buy the same horse twice) 않는다”라는 말로 시각의 변화를 예고하고 북한과 협상하기를 주저하지 않았다. 그러나 새로 취임한 오바마 정부가 부시보다 더 나은 조건을 제시했음에도 북한이 도발 행위를 계속한 이유는 지금도 자주 제기되고 있다. 북한이 원치 않던 6자회담은 계속 진행되었고, 북한 내 권력 승계의 분위기가 달구어지면서 북한 정부가 과거와는 다른 색깔의 외교를 펼칠 것이 확실해졌다. 유엔 안보리 결의안 1874호가 통과된 후, 북한은 강경에서 완화 기조로 돌아섰다. 이 기조의 변화는 북한의 정치적 승계를 뒷받침 하도록 내·외부 조건을 확립하기 위해 급히 이루어진 것이었다. 이러한 분위기를 바꾸기 위한 클린턴의 방북은 북한에는 해빙 무드를, 김정일에게는 오바마의 취임식 연설처럼 ‘적대감을 내려놓는’ 계기를 제공했을 수 있었지만 미국의 속을 꿰뚫어 볼 기회는 주지 않았다.

2009년 말, 미 행정부가 재정비될 때까지 북미 관계가 또다시 악화되어가고, 북한의 2차 핵실험 관련 보도가 한창이었던 5월 23일에 노무현 대통령이 자살

---

했다. 북한은 자발적인 애도의 메시지를 보냈고 8월에 김정일은 남한에 다시 연락할 기회를 잡았다. 이후, 클린턴 방북 몇 주 후 김대중 대통령의 사망(2009.8.18.)은 북한으로 하여금 이명박 대통령에게 중요한 메시지를 전달할 수 있는 기회를 주었다. 이전과는 다른 부담감을 가진 북측 조문단은 김정일의 대화하자는 메시지를 이명박 대통령에게 전달하기 위해 남한 정부의 부정적인 태도와 언사를 견뎌야 한다는 것을 잘 알고 있었다. 대화하자는 간단하고도 명확한 김정일의 메시지는 햇볕정책을 계승할 생각이 없는 이명박 정부와 남한 국민들에게 더 이상 신선함을 주지 못했다.

2008년에서 2009년 사이, 남북 관계는 악화되었고 북한의 위협은 더 거칠어졌다. 가장 우려되는 지역인 서해에서는 양국 간 작은 해상 충돌이 이미 여러 번 일어났다. 1년 안에 큰 충돌이 예상되었지만, 김정일은 우회로를 택했다. 2009년 10월 남북 대표는 싱가포르에서 회동을 가지고 3차 남북 정상회담 가능성에 대해 논의했다. 당시 남한 측 대표인 임태희 수석 보좌관과 김양건 부장의 비밀회담은 상반된 내용으로 전해지며 회담은 끝내 결렬되었다. 이명박 대통령은 당시로서는 노무현이나 김대중 대통령의 발자취를 그대로 따르는 인상을 주고 싶지 않았기에 남북 정상회담에 소극적이었다.

그 해 11월 개성에서 열린 회담에서 정상회담 이전에 해결해야 할 사항에 대한 남북한 의견차가 크고, 회담 장소 변경을 요청한 남한에 격노한 상황에서 며칠 뒤 남한의 해군 군함이 서해 북방한계선을 넘은 북한의 경비정을 공격하는 사고가 발생한다. 남한 군함은 북한 경비정에 포탄을 쏟아 부었고, 상당한 사상자가 발생한 경비정은 심각한 손상을 입고 후퇴했다. 서해에서의 해상 충돌과 회담 결렬 중 하나만으로는 북한 내 정세에 결정적인 영향을 주기에 부족한 면이 있었다. 하지만 두 사건이 합쳐지자 김정일은 청와대에 한 수 가르쳐 줄 때가 되었다고 생각했다. 이 ‘한 수’는 2010년 3월 26일 밤에 남한에 전해졌다. 남한의 콜베트함인 천안함이 정찰 임무 중 폭침되어 두 동강이 난 후 수 분 만에 바다 속에 가라앉아 해군 46명이 사망했다. 천안함은 선체 바로 아래에서 폭발한 북한 어뢰의 버블제트 충격파로 인해 침몰한 것으로 결론을 내려졌다. 그러나 결과보고에 사용한 북한 어뢰



사진이 잘못된 것으로 밝혀지면서 연구 결과 역시 신뢰받지 못했다. 이후 러시아 해군 대표단이 그 기록을 살펴보았으나 그들의 결론은 발표하지 않았다. 이러한 상황에서 천안함 폭침에 대한 의심을 받고 있는 조선인민군 정찰국을 김정일이 태평하게 시찰한 모습은 천안함을 폭침하지 않았다는 그들의 주장에 설득력을 잃게 했다. 이명박 정부 내내 남북 간 비밀 회담이 지속되었지만 양측은 관계를 개선하거나 포용하려는 노력과 비전을 보이지 않았다. 남한 정부는 김정일이 쇠약해져가고 북한의 현 시스템이 그에 따른 정치승계를 감당할 수준이 되지 못하기 때문에 북한에 대한 압박과 북한 내부의 변화를 기다린 것이었다. 그러나 다시 한 번 북한이 종말을 맞기를 기다리는 것은 효과적인 전략이 아님이 밝혀졌다.

원자바오(溫家寶)의 방북 한 달 후에 김정일은 재앙에 가까운 조치인 화폐개혁(2009.12.)을 지시한다. 북한 인구의 핵심층을 이루며 부상하고 있는 소비자 계층에서 특히 반발이 심하다는 것을 심각하게 받아들였을 것이다. 애초에 북한이 화폐개혁을 하려 했던 이유는 아직 알려지지 않았지만 김정일이 시장 붕괴를 원했고 개혁을 위해서는 돈이 필요했다는 것이 일반적이다. 당시 시장에서는 판매자와 신생 기업들이 돈을 물 쓰듯 하고 있었다. 화폐개혁은 돈을 재정부로 옮겨갈 수 있게 하면서도, 새 정책이 어떤 혜택을 발생시키더라도 결국에 힘을 가진 대상은 국가라는 사실을 중산층에게 알려줄 기회를 주었다.

당시 화폐개혁은 김정일의 승계를 촉진시키기 위한 거대 계획의 일환으로 볼 수 있다. 그러한 점에서 화폐개혁 반발은 단순한 실패가 아닌 승계 계획을 완전히 뒤엎을 수 있는 위험을 의미했으므로 희생양이 필요했다. 박남기는 화폐개혁 반발이 심했던 2010년 한 번 모습이 공개된 뒤 1월에 사라졌고 3월에 처형되었음이 공개되면서 마무리되었다.

천안함 침몰(2010.3.26.) 몇 달 후인 11월 23일 오후, 북한에서 날아온 포탄이 서해 5도 중 연평도 해안에 떨어졌다. 인명 피해와 정부의 발 빠른 대응 부족으로 남한 국민들은 당황하고 격노했으며, 정부는 12월에 또다시 인근에서 군사 훈련을 진행하겠다고 발표했다. 북한의 ‘두 번이고 세 번이고 예상치 못한 자위력’을 행사

---

하겠다고 경고하는 모습을 본 마이크 멀린(Mike Mullen) 미 합동참모본부 의장은 서울을 방문하여 상황을 설명하며 이명박 대통령보다 한발 앞서 상황을 통제하고자 했다.

연평도 포격은 보통 천안함 폭침과 함께 묶여 논의된다. 그러나 두 사건은 근본적으로 다르다. 천안함의 경우가 북한이 서해에서 패한 것에 앙심을 품은 보복적 조치였다면, 연평도는 북한 인민군 제403군 4대대에 의해 준비된 후 공개적으로 행해진 포격이었으며, 근 몇 십 년간 가장 대규모로 양국 간에 포격이 오고 간 사건이었다.

한편, 김정은의 등장과 더불어 다수의 인력 교체가 발표되면서, 김정은을 도울 인물들이 전면에 등장했다. 2011년 5월, 김정일이 탄 기차가 중국에서 돌아왔을 때 김정은은 환영인사를 위해 역으로 나가 있었으며, TV는 기차에서 내린 핵심 간부단이 이 젊은 후계자에게 고개 숙이는 모습을 공개했다.

## 5. 양국의 새로운 지도자들

돈 오버도퍼가 2001년 이 책의 첫 번째 개정을 마쳤을 때쯤에 한반도의 미래는 긍정적으로 바라볼 만했다. 당시 양국 간 그리고 양국과 강대국 간 외교 안보 분위기는 좋은 방향으로 흘러가는 듯 보였다. 그러나 본 서가 다시 개정되었어야 할 만큼 요즘의 분위기는 그렇지 않다. 두 번째 개정판의 집필이 마무리되었던 2013년 상반기부터 본서에 대한 서평을 쓰는 2015년 지금까지도, 한국 앞에 놓인 미래는 어둡고 힘든 장애물에 가로막힌 듯하다.

2012년 12월 12일, 북한은 서해안에 위치한 발사대에서 위성을 궤도에 쏘아 올렸다. 일주일 뒤 박정희 대통령의 딸이자 그해 예순 살을 맞이한 박근혜 대한민국의 대통령이 선출되었다. 표면상으로 관계가 없어 보이지만, 이 두 사건은 이미 우리나라의 미래를 형성할 정책과 행동에 초석이 되었다. 박근혜 대통령은 민주적으로 당선된 대통령 중 처음으로 과반 이상의 지지와 최다 득표수를 얻어 당선됐다.



그의 임기는 대한민국 헌법에 명시되어 있는 대로 5년 후인 2018년 초까지이다. 다시 말해 낮은 출산률, 전통적인 가족의 붕괴, 노년인구를 위한 사회안전망 구축, 빈부 격차 등의 상당히 장기간 영향을 미칠 시급한 문제들을 집권 60개월 안에 해결해내야 한다. 산재한 문제가 부족하다는 듯, 북한관련 이슈는 끊이지 않는다.

반면 김정은 국방위원회 제1위원장은 앞으로 30~40년간은 권좌에 올라있을 것이다. 그의 할아버지(82세 사망)가 아닌 아버지(69세 사망)와 비슷한 수명을 누리게 되더라도 2050년까지는 정책을 고안하고 영향력을 발휘할 것이다. 박근혜 대통령과 마찬가지로 김정은도 20년 전 김정일이 정권을 잡았을 때보다 강대해진 북한을 물려받았다. 북한 사회의 정치·경제적 변화에 대한 외부 전문가들의 예상에도 불구하고 북한은 계속해서 결집되고 제 기능을 발휘하는 국가로 살아남는 능력을 보여줄 것이다. 주민에 대한 대우나 정책은 통탄할 만하지만 북한은 ‘실패한 국가’가 아니다. 최첨단 기술의 북한 내 도입은 정권의 장악력을 갈아먹는 중대한 역할을 할 수 있겠지만, 북한은 지금까지 컴퓨터와 휴대전화, 디지털 카메라, 전자 도서관을 이용하는 인구의 빠른 확산을 잘 받아들이고 적응해왔다. 북한은 현대화 되고 미래지향적이며 다시금 발전하는 국가임을 보여주기 위해 기술적 역량이 뛰어난 국가 이미지를 이용하고 있다. 아직 심하게 제한되어있지만, 북한주민의 인터넷 사용이 바위를 뚫는 낙숫물이 될지는 더 지켜봐야 할 것이다.

## 발문: 통일이라는 신기루

2015년은 한반도를 비롯한 서구 열강국가들에게 의미 있는 해이다. 우리에게는 광복 70주년, 중국 항일전쟁 승리 및 세계 반파시즘 승리 70주년, 러시아 전승 70주년, 그리고 일본은 패전 70주년. 이들 국가의 시계는 제2차 세계대전에 맞춰져 있다. 상황을 바꾸는 것이 논쟁에 의한 비판이 아니라, 우연을 포함한 현실이듯이 지난 70년 동안 우리는 반복되는 도발과 협상으로 인해 서로에 대해 반응하지 않는 내성을 가지게 되었다. 이로 인해 남북한은 오랫동안 협정을 유지하게 되었고 북한에 대한 남한의 내성은 남한 정부가 앞에 나서서 그 상황이 간단히 생각하고 지나갈

---

문제가 아님을 설득해야 한다는 것을 의미한다.

지난 7월 14일 이란의 핵협상 이후 북한 핵에 대해 미국은 ‘이란과는 다른 문제’라고 선을 그었다. 그들이 이란 핵과 북한 핵을 다르게 여기는 이유는 바로 관련국들이 각자 갖는 북한에 대한 신기루 때문일 것이다. 우리는 통일의 대상, 러시아와 중국에게는 미국과의 거리를 유지하는 최후의 보루, 일본에게는 역사적 문제를 해결해야 할 상대국, 이러한 분위기는 6개의 각기 다른 입장으로 대변할 수 있다. 돈 오버도퍼는 6자 회담을 신기루와 같은 무의미한 것이라 평가했으며, 오늘의 남북 관계가 유지되어 온 이유는 북한을 제대로 알지 못하는 당사자국 관련자들의 정책적 실수와 시간으로 빚어진 무지라고 간접적으로 지목하고 있다.

남북한을 둘러싼 복잡한 국제관계는 진실에 대한 왜곡과 오해로 간극이 멀어져 오늘날 우리는 통일 대신에 광복 70주년에 이른 것은 아닌지 생각해본다.

서평 작업을 위해 본 도서에 한창 빠져있던 2015년 7월 23일에 돈 오버도퍼는 사망했다. 1968년부터 워싱턴 포스트의 국제문제 전문기자로 활동하며 육영수 여사의 사망 현장 브리핑을 하고, 김대중 전 대통령이 중앙정보부에서 납치됐다 풀려난 직후 가장 먼저 인터뷰한 돈 기자의 사망은 우리에게 단순히 북한 전문가의 세대교체를 넘어 통일이라는 신기루를 향해 남북 관계를 비롯한 국제관계의 새로운 도전에 직면하고 있다는 것을 말해주고 있는지도 모른다.



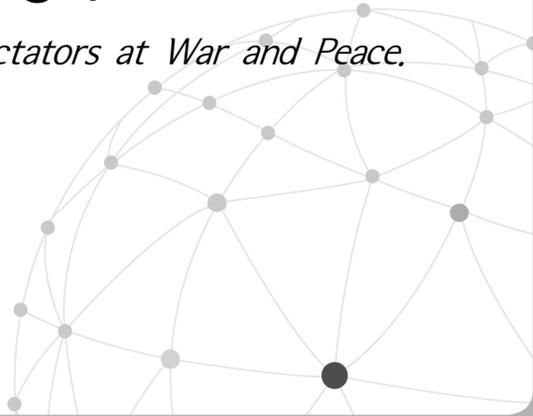
## 참고문헌

Oberdorfer, Don and Robert Carlin, *The Two Koreas*. revised and updated 3rd edition. New York: Basic Books, 2014.

## 독재자들의 전쟁과 평화

- Jessica L. P. Weeks, *Dictators at War and Peace.*

홍석훈 통일연구원 연구위원



### 서언

‘전쟁과 평화’에 대한 논의가 국제정치학의 핵심적 논의사항이라는 것은 그 누구도 부정할 수 없을 것이다. 독재체제 국가의 정치지도자들이 국제관계 있어 호전적 성향을 극명히 드러내고 급기야 전쟁을 감행하는 일들을 역사적으로 경험해 왔다.

국제관계를 바라볼 때 현실주의가 구조적 접근법을 중심으로 미소 양대 세력 균형(balance of power) 논리에 중심을 두었다면, 1990년대 이후 냉전구도의 해체로 인해 새로이 자유주의적 접근법이 대두되게 되었다. 대표적으로 후쿠야마(Francis Fukuyama)의 『역사의 종말(The End of History and Last Man)』은 서구 자유민주주의가(Liberal Democracy) 인류의 이념 진화의 마지막 형태라고 주장하면서 국내정치의 중요성을 재조명시켰다.

이와 함께 자유주의자들의 ‘민주평화론(Democratic Peace Theory)’은 “민주주의국가들은 서로 전쟁을 하지 않는다”는 명제로 출발하여 국내정치가 국제정치에 중요한 변수로 작용함을 지적하고 있다. 민주평화론은 칸트(Immanuel Kant)의 저서 『영구 평화론(Perpetual Peace)』의 ‘공화정 평화(Republican Peace)’를

필두로 독재국가체제와는 달리 민주주의체제 국가들은 국제관계에 있어 평화지향적 성향을 가진다는 일반적 논의를 발전시켰다. 1990년대 미국은 미국식 경제체제의 대외확산 전략인 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’를 채택하여 신자유주의식 무역체제와 민주주의제도 확산을 추진하게 된다. 1990년대 민주평화론은 ‘각 국가들이 민주주의제도를 갖고 있는가?’와 ‘적대적 관계에 있는가?’에 집중하면서 양적·질적 연구에 몰두하게 되었다. 그러나 미성숙한 민주주의체제는 호전성을 갖고 있다는 지적과 함께 전쟁의 발생에 대한 다양한 연구로부터 강하게 비판받아왔다. 이러한 민주평화론은 현실주의자(realists)와 자유주의자(liberalists) 간의 전쟁에 대한 원인과 해결방안에 대한 논의들의 핵심 쟁점이 되고 있다.

2000년대 미국의 9·11 테러와 중동의 불안정한 정치 상황으로 신자유주의적 논의에 의구심을 갖게 된 것은 당연한 일일지 모른다. 현실주의적 관점에서 정치 지도자들의 정책결정과정에서 국제적 무정부 상태의 전제와 상대적 파워게임이란 큰 명제가 결정적 역할을 담당한다는 것은 부정할 수 없다. 하지만 정치지도자들의 성향과 인식, 그리고 국내 내부정치의 변수들이 외교정책 과정과 결정에 중요한 요인으로 작용한다는 가설도 여전히 중요하다.

최근 다양한 정치체제의 발현과 한계 그리고 G2 시대의 새로운 국제질서 태동으로 다시금 국내정치적 요소들이 정책결정자들의 외교적 결정에 중요한 변수로 작용한다는 가설을 무시할 수 없게 되었다. 설사 독재정권이라 할지라도 국내적 비용과 이익에 의해 정책결정을 하게 되고, 특히나 대외적 중요사안에 있어서 국내적 요소(domestic politics)가 상대적으로 결정적인 요소로 작용한다는 가설을 상정할 수 있기 때문이다.

저자 워스(Jessica Weeks)는 ‘국가의 정책결정자 개인과 집단들이 국제정치에서 가장 중요한 행위자이면서 국가의 정책 선호도를 형성시킨다’는 자유주의적 관점에서(Moravcsik 1997) 이 책을 쓰고 있으며 국내정치의 변수가 독재체제 국가에게도 중요한 외교정책결정요인으로 작용한다는 가설에서 출발한다.

어떤 국가가 다른 국가와의 전쟁을 시작할 때 ‘국제관계의 구조주의적 분석’과

---

국가 내부의 ‘국내적 정치 요인’중에 무엇이 정책결정과정의 변수로 더 중요한 판단의 초석인지 지금까지 논쟁중이다. ‘과연 어떠한 관점에서 국제정치를 바라 봐야 하는가?’, ‘어떻게 전쟁을 회피하고 평화로운 국제질서를 조성할 수 있느냐?’는 인류의 오랜 숙제이며, 이 책은 이러한 고민과 질문에서 그 답을 찾으려 한다.

## 웁스의 독재체제 분석의 틀

웁스 교수는 국제관계에서 ‘전쟁과 평화’라는 큰 테제에 독재국가들의 외교 행태 들을 분석하여 우리가 어떻게 전쟁을 대비하고 평화로운 국제관계를 이룰 수 있는가 에 대한 고민에서 출발한다. 이 책은 외교정책결정과정에서의 국내정치 요인이 독재국가에서도 작용한다는 가설에서 시작된 것이다. 국제정치에서 현실주의자와 자유주의자 간의 근본적 시각 차이를 나타내는 것이기도 하다. 국내정치 요인인 지도자의 성향과 인식이 외교정책결정과정에서 반영되며, 국내정치의 책임성에 대한 차별 유무가 전쟁이라는 외교정책결정과정에서 영향을 미친다는 분석이다.

저자는 피어론(James Fearon)의 ‘청중비용(domestic audience cost)’ 이론을 (Fearon 1994) 채용하여 외교정책결정과정에서의 국내정치 변수를 집중적으로 분석하고 있다. 국가지도자가 대외적 경고에 성공하지 못했거나 전쟁에 패배했다면 국내정치 비용을 지불해야 하는데 민주주의체제 국가지도자들은 다음 선거를 위해서 라도 자신들의 결정에 책임을 져야한다는 논거이다. 일반적으로 청중비용이 민주 주의체제 국가지도자들에게는 적용되지만, 독재국가 지도자들에게는 중요하지 않다는 이론이다.

여기에 웁스의 고민이 담겨있는데, 독재정권의 지도자들도 민주주의체제와 유사 하게 청중비용이 적용되는지에 대한 질문이다. 이는 전쟁과 관련하여 국내정치 요인들이 독재체제에서도 외교정책결정과정에서 반영되는지에 대한 관한 질문 이기도 하다. 이 책은 어떤 국가들이 왜 전쟁(military conflict)을 감행하고 권위적 지도자들(autocratic leaders)은 전쟁 승패에 상관없이 정권의 유지 또는 실권



하느냐에 대한 분석을 통해 독재체제와 전쟁과 평화의 도식을 찾으려 한다. 또한 이 책은 국가지도자들과 국내 정치적 환경과의 상관관계에 대해 집중적으로 분석하고 있다. ‘국가지도자들의 정치적 선호도와 인식이 전쟁 발발에 어떠한 영향력을 가지는가?’를 분석하고 있다.

어떤 국가가 타국과 전쟁을 감행했을 경우, ① 감행한 정권에 대해 국내관객(domestic audience)의 영향력과 책임에 대해 처벌하고 추궁할 수 있는지 ② 국가지도자들이 전쟁 감행 시 강한 국내 관객의 반대에 부딪힐 경우, 이에 대한 전쟁의 비용과 이익이 어떻게 반영되는지를 풀어나간다.

## 독재체제의 유형분류

웁스는 민주평화론의 주장처럼 개인 평등의 선거와 법·제도에 의한 권력 분립 체도를 가진 민주주의 국가들 간의 전쟁은 회피된다는 명제에서 벗어나고자 한다. 때문에 독재정권을 분류하고 분석하여 민주평화론이 독재국가에게도 적용가능한지를 전쟁개시의 통계적 분석(the Militarized Interstate Disputes dataset)과 역사적 기술을 통하여 입증하고 있다.

웁스 교수는 독재정권 유형을 크게 세 가지인 개인, 일당, 군사로 분류하는 게디스(Barbara Geddes)의 방법론을 채용하면서 개인성(personalism)과 군사적 리더십(military leadership)의 두 가지 독립적 단위 차원에서 기제(machine), 군부(junta), 강인(strongman), 보스(boss)라는 지표변수를 가지고 독재체제를 유형별로 새롭게 분류하였다.

각각의 독재유형 레짐들이 다른 국가들과 전쟁을 개시하려는 정책적 결정에 영향력을 미치는 통제변인들을 제시하였는데, 각 레짐의 군사적 능력(capabilities), 동맹관계(alliances)와 지정학적 이익(geopolitical interests), 지리학적 접근성(geographic contiguity), 무역의존도(trade dependence) 등을 통제변인으로 제시하였다.

[표] 권위주의 레짐의 유형분류 (Weeks 2014, 17)

	Civilian audience or leader	Military audience or leader
비개인 (엘리트에 의한 견제)	기제(Machine)	군부(Junta)
개인 (견제 받지 않음)	보스(Boss)	강인(Strongman)

### 독재유형에 따른 청중비용 적용여부에 따른 전쟁 수행 분석

저자는 Peceny and Butler(2004) 와 Bueno de Mequita *et al.*(2003)의 논의들과 같은 선상에서, 개인독재정권(personalist regimes)이 국제분쟁 또는 전쟁을 일으킬 가능성이 집단정권(the group of regime; winning coalition)에 비해 훨씬 높다는 점을 주장한다. 왜냐하면 개인적 정권은 정권유지와 여론에 보다 자유롭기 때문이라는 설명이다. 개인적 독재체제 중에 강인(strongman)에 의한 독재정권은 가장 호전적이며 전쟁수행 가능성이 크고, 전쟁에 실패할 가능성도 크다는 분석이다. 그러나 군부(junta)에 의한 독재정권도 상대적으로 민주정권과 비개인적 민간기제(machine)에 비해 전쟁을 일으킬 가능성이 크다고 설명한다.

또한, 1920년부터 2007년까지의 중요 전쟁의 데이터를 가지고 각 정권들이 패전 이후 정권에 대한 처벌을 분석하였다. 개인적 보스(boss)나 강자 중심의 정치적 리더들은 패전 이후에도 상대적으로 높은 생존율을 보였으나, 군부 또는 민간기제의 경우 실각하는 경우가 많았다고 지적한다. 이러한 경험적 분석은 개인 중심의 독재정권은 전쟁을 수행함으로써 국가에게 큰 피해를 주었을 때도 국내적 처벌을 받지 않는다는 가설을 보여준다. 그러나 역사적으로 비록 독재정권이라 할지라도 군부나 민간기제체제의 경우 전쟁을 통해 국가에 막대한 피해가 가해진다면 국내적 책임을 모면할 수 없음을 보여준다.

실례로 개인적 보스 정권인 후세인(Saddam Hussein)과 스탈린(Joseph Stalin)의 역사적 경험을 진술하고 있다. 개인주의적 독재자들은 정치 엘리트들의 통제를

받지 않는 전제주의적 성향을 가진다. 후세인이나 스탈린 같은 개인주의적 독재자들은 본인의 폭력성이 외교적 행태에 연결되어 나타났으며, 외교정책결정에 개인적 성향들이 크게 반영되고 있음을 지적한다. 주변국들과의 전쟁의 승패에 상관없이 그들은 정치적 책임을 받지 않았는데, 이는 민주주의체제와 다르게 ‘청중비용’에 무관하기 때문이라 설명한다. 다시 말하자면 이들의 무소불위 권력 앞에 그 누구도 반발하지 못하기 때문이다. 이러한 개인주의적인 독재유형은 일반적으로 예상하는 전형적인 독재체제의 외교정책결정과정을 보여준다.

그러나, 비개인주의적인 군부독재 유형과 민간기제 독재유형은 외교정책결정 과정에서 다른 행태들이 나타난다고 주장한다. 비개인주의적인 군부독재 유형으로 두 개의 비개인적 군사정권인 포크랜드 전쟁의 아르헨티나와 제2차 세계대전을 수행한 일본을 예로 들고 있다. 아르헨티나가 전형적인 군사정권의 호전성을 잘 드러내고 있다고 저자는 설명하면서 군사정권이 중상 수준의 장교들로부터 전쟁의 책임성을 비난 받게 되어 결국 청중비용을 물게 되었다고 주장한다. 일본의 경우는 1930~40년대 군부가 정치적 권력을 잡게 되고 그들의 호전성이 강하게 정책결정에 반영되었으며 국민들의 의견과 감시(civilian audience)에서 벗어나 있었음을 설명하고 있다.

저자는 비개인주의적 민간기제에서 대외적으로 군사력을 사용할 경우 국내정치적 요소가 정책결정에 많은 영향력을 미친다고 설명한다. 민간주도의 독재기제는 중요 국내정치 행위자에게 권력이 집중되어 있는 유형으로 개인주의적 독재유형과 군부독재유형과 달리 외교관계에 있어 상대적으로 평화적 행태를 보이며, 상위 핵심 정치엘리트들의 성향이 외교정책결정과정에 잘 반영된다고 주장한다. 민간기제 유형의 지도자들은 민주주의체제 국가들의 전쟁 개입 의사결정과정과 유사하게 보다 신중하며 전쟁을 회피하려는 성향을 갖는다. 즉, 비개인주의적 민간기제 정권의 경우 개인적 독재정권보다 전쟁 시작 이전에 상대국과 합의를 보려하고 상대적으로 덜 공격적인 행태를 보인다는 것이다.

북베트남과 스탈린 사후 소련의 두 기제정권은 전쟁 수행을 감행했음을 제시

---

하였는데, 북베트남은 강한 공산당 정치국(politburo)과 정치국 위원들의 영향력이 있었고, 스탈린 사후 소련 역시 당의 핵심 관료들의 영향력이 흐루시초프(Nikita Khrushdhev) 시대와 브레즈네프(Leonid Brezhnev)에 강하게 반영되었다고 주장한다. 비록 민주주의체제에서 일반 시민들로부터 시작되는 ‘청중비용’은 아니더라도 기제 유형의 독재정권들은 그들의 ‘엘리트 비용(elite audience cost)’에 입각한 전쟁개입 의사결정 구도를 보여준다고 설명한다.

## 웁스의 이론적 발견과 함의

결론적으로 ‘전쟁과 평화’라는 외교정책과정에서 독재국가들은 다양한 결정과정을 보여준다는 것이다. 전쟁을 감행함으로써 발생하는 이익과 손실을 독재국가들도 고려하고 있으나, 지도자의 인식과 청중비용의 강도에 따라 외교적 행태가 달리 나타나도 있음을 설명하고 있다. 저자는 동시에 국제정치학에서 민주주의 평화론에 대한 재해석을 시도하고 있다. 민주주의체제 국가들뿐만 아니라 민간 기제 독재국가들도 국내정치 요인에 의한 의사결정과정과 전쟁에 대한 개입여부를 신중하게 결정한다는 이론적 발견이다.

저자는 외교정책에 있어 민주평화론에 대한 기존 논의를 반박한다. 정치체제와 외교정책 행태에 관한 연구에서, 민주주의체제만이 국제 분쟁에 대해 신중하게 대응한다는 논의에 수정을 가한다. 권위주의적 정권들도 여러 가지 체제유형으로 분류해야 하고, 그 유형에 따라 국내정치 요소가 반영되며, 전쟁에 대한 선별적 대응이 가능하다는 것을 지적한다. 권위주의적 정권과 대치하고 있는 민주주의 체제 국가들은 이러한 유형들을 이해하고 국제적 분쟁을 해결해야 한다고 주장하고 있다.

저자는 이러한 방식이 왈츠(Walz 1959)가 국제정치를 분석할 때 사용한 개인주의 행태 중심의 ‘first image’와 국내정치 제도를 중심의 ‘second image’를 통합적으로 사고하는 방식이라고 주장한다. 독재체제 유형 분류에 따라 개인적



성향과 국내적 제약요소들이 어떻게 상호작용하고 있는지를 설명하고 있기 때문이다.

그리고 다양한 독재국가들의 유형에 따라 외교정책의 의사결정구조가 다르기에 대한 외교적 대응도 달리해야 한다고 주장한다. 중국과 같은 민간기제 독재 국가는 비록 대중의 정치참여를 억압하고 있지만 엘리트 청중비용이 적용되기 때문에 승리할 가능성이 없는 전쟁에 개입하기란 쉽지 않다고 평가하고 있다. 이처럼 유형별 독재국가의 전쟁억지 방법에 있어 다른 대응을 보여야 한다는 주장이다. 북한과 같이 개인주의적 독재정권은 청중비용에 적용받지 않기 때문에 지도자의 개인적 정치선호도와 인식에 따라 외교정책결정과정과 전쟁 개시에 적용됨을 경고하고 있다. 리비아의 핵정책 변환도 가다피의 정치파워 축소 없이는 불가능했을 것이라 부연하고 있다.

민주정치에 있어서 시민들에 의해 선출된 정치지도자들은 전쟁의 패배를 피하면서 정치적 이득을 취하듯이, 엘리트에 제한된 절대체제인 독재기제는 민주주의 이행 정도와 상관없이 민주주의체제 지도자들처럼 전쟁을 피해서 정치적 이득을 챙긴다는 것이다. 독재기제는 외교정책결정과정에서 보다 신중한 결정을 내리고, 전쟁패배 시 이에 대한 책임추궁을 당하는 경우가 확률적으로 높다는 것을 지적한다.

## 결언

웁스의 독재체제 분석은 국제관계 분석에 새로운 화두를 던진다. 신자유주의의 ‘민주평화론’이 민주주의체제에 대한 분석이었다면 웁스는 독재체제의 세분화를 통해 전쟁에 대한 정책결정과정과 패탄에 대한 분석이다. 독재체제는 내부정치와 상관없이 정치지도자들이 공격적인 개인의 성향에 의해 전쟁을 수행하고 공격적 외교행태를 보인다는 것에 반박하고 있다. 최근 독재체제는 다양한 유형으로 발전하고 있어, 서구 사회의 민주주의 확산정책을 통한 평화증진이 여러 가지 한계를 보여주고 있기 때문이다.

---

웁스는 다양한 독재체제를 세분화하고 이에 대한 외교패턴을 분석하여 정책적 대안을 제시하고 있어 의미가 크다. 독재국가도 그 유형에 따라 제한적이지만 내부 정치의 영향력을 받고 청중비용도 적용받는다라는 지적은 우리에게 새로운 시사점을 준다. 최근 중국의 부상은 기존 신제도주의 또는 신자유주의자들이 예상치 못했던 새로운 양상의 정치제도의 모습일 수 있다는 가설을 가능하게 한다. 이 책에 의하면 중국은 비록 서구적 민주주의 제도를 가지고 있지는 않지만, 민간기제의 독재체제를 갖고 있기 때문에 정치엘리트들의 성향과 정치적 책임을 가진다고 볼 수 있다. 그러므로 중국은 전쟁개입이 쉽지 않고 전쟁패배에 대한 처벌도 받게 된다는 것이다.

북한은 개인주의적 보스 독재정권으로 국내정치의 영향을 받지 않으므로 외교 정책에 있어 호전적이고 전쟁을 촉발시킬 가능성이 크다고 말한다. 이러한 독재 유형을 이해한다면 북한과 외교협상을 진행하는 국가는 보다 직접적으로 의사표현을 해야만 하고 공격적인 외교 행동에 대해서는 단호한 대처를 해야 한다는 제언이다. 또한 북한이 전쟁을 수행하게 된다면 정권 변화가 이루어지며, 평화유지가 외부의 간섭을 줄일 수 있다는 것을 외부지도자들이 설득시키도록 제안하고 있다.

저자는 이 책을 통해 민주주의체제만이 전쟁을 회피한다는 기존 논의의 반박과 함께 ‘민주주의 확산’만이 평화의 길이라는 자유주의적 관점에 실용주의적 접근을 가하고 있다. 독재체제에서도 그 유형에 따라 전쟁을 회피하고 국내 정치적 책임을 질 수 있다는 것은 우리의 외교정책 방안에도 큰 도움이 될 것이다. 물론 웁스의 분석이 완벽한 대안이 될 수는 없다. 그러나 다양한 정치체제가 공존하는 동아시아에 있어 전쟁을 막고 평화를 증진하기 위해서는 세분화된 분석방법과 과학적 접근을 통해 국제관계를 이해하고 향후 외교정책의 대안을 마련하는 것이 보다 합리적인 것이다.

국제정치학적 관점에서든 현실주의자와 자유주의자 간의 논쟁은 지속되어야 하며, 전쟁과 평화라는 인류의 과제 앞에서 정치학자들이 다양한 접근방법과 이론들을 머리를 모아 대체 가설과 합리적 대안을 제시해야할 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- De Mesquita, Bruce Bueno, Alastair Smith, Randolph Siverson and James Morrow. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press, 2003.
- Fearon, James. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes." *The American Political Science Review*, vol. 80, no. 3, 1994.
- Moravcsik, Andrew. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization*, vol. 51, no.4, 1997.
- Peceny, Mark, Christopher K. Butler. "The Conflict Behavior of Authoritarian Regimes 1." *International Politics*, vol. 41, no. 4, 2004.
- Waltz, Kenneth Neal. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.
- Weeks, Jessica L. P. *Dictators at War and Peace*. Cornell University Press: Ithaca and London, 2014

## 북한에서의 ‘이중의 변화’

- Hazel Smith, *North Korea: Markets and Military Rule.*
- Daniel Tudor and James Pearson, *North Korea Confidential: Private Markets, Fashion Trends, Prison Camps, Dissenters and Defectors.*
- Sarah Chayes, *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security.*

김태환   국립외교원 교수



### 변화하는 북한

한국에서의 북한학은 ‘북한 예외주의’에 의해서 지배되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 이는 북한 체제의 특수성을 지나치게 강조한 나머지, 사회과학에서 일반화되어 있는 비교방법론을 도외시하고 있는 추세에 그대로 반영되어 있다. 북한 예외주의는 북한에 대한 정보의 결핍에 기인하는 바가 컸다. 그러나 1990년대 이래 진행되고 있는 북한의 사회경제적 변화는 이러한 예외주의가 더 이상 북한 연구에 도움이 되지 못할 뿐더러 오히려 장애가 될 수 있다는 점을 시사해준다.

고무적인 사실은 한국에 거주하는 탈북자의 수가 30,000여 명에 육박하고 중국 접경지대 및 해외에 북한인들의 수가 늘어나면서, 지난 20여 년간 북한의 변화를 간접적으로 가늠할 수 있는 정보의 근원이 늘어나고 있다는 점이다. 정보통신의 기술 발달 역시 여기에 힘을 보태고 있다. 최근 들어서 해외에서 북한에 대한 출판이 비록 소규모이기는 하지만, 활성화되고 있다는 점은 이를 뒷받침해준다. 북한에서의 직간접적인 경험을 토대로 한 저작(Kim 2014; Harden 2012, 2015; Fahy 2015)이나 탈북자들의 저작(Kim, Eunsun 2015; Lee 2015; Park 2015;

Jang 2014; Kim, Joseph 2015), 또한 탈북자들의 증언에 기반을 둔 보고서 (United Nations 2014)가 이어지고 있고 이에 따라 북한의 변화상이 서서히 드러나고 있다. 북한 연구의 패러다임 시프트가 요구되는 시점이다.

그렇다면 지난 20여 년간 진행되고 있는 북한의 변화 양상은 어떠한가? 북한의 변화를 추동하는 힘은 무엇이며, 그 변화의 본질을 어떻게 규정할 수 있을 것인가? 또한 앞으로 변화의 방향성은 무엇인가? 헤젤 스미스(Hazel Smith)와 다니엘 투더(Daniel Tudor) 및 제임스 피어슨(James Pearson)의 책들은 바로 이러한 질문을 공유하면서 1990년대 이래 북한의 변화를 두 가지 시각에서 보여주고 있다. 스미스의 저서는 25년간 북한 연구에 대한 결과물로서 북한의 변화를 선군정치와 시장화라는 두 가지 동학으로 규정하고 있으며, 투더와 피어슨은 전직 이코노미스트(*Economist*)와 로이터 통신(*Reuters*) 특파원으로서 저널리스트의 시각으로 북한의 변화를 추적하고 있다. 이들과 달리 사라 체이스(Sarah Chayes)의 저서는 부패한 정권과 글로벌 안보 간의 상관관계를 아프가니스탄을 비롯한 여러 사례를 통해서 적시함으로써, 변화하고 있는 북한 정권이 국제 안보에 투사하는 위협을 비교의 관점에서 가늠할 수 있게 해준다.

## 이중의 변화: 위로부터의 선군정치와 아래로부터의 시장화

“북한은 제 정신이 아니고, 나쁘고, 슬프다(North Korea is mad, bad and sad).” 헤젤 스미스는 이렇게 그녀의 책을 시작한다. 그러나 이 책을 관통하는 저자의 신념은 북한 정권이 사악하고 호전적인 것은 사실이지만, 북한이 이러한 점에서 유일하거나 설명하기 어려운 국가는 아니라는 점이다. 스미스가 바라보는 북한의 변화는 명쾌하다. 국가와 사회의 분리(dissociation)가 그것이다. 1990년대 기근과 경제위기를 거치면서 일어나고 있는 “김일성주의(Kim Il Sungism)”로부터의 변화를 스미스는 ‘위로부터의 선군정치’와 ‘아래로부터의 시장화’라는 두 가지 현상으로 설명하고 있다. 이 과정에서 인민들의 생활이 국가와 정치로부터 분리되는 현상이 일어나고 있다는 것이다. 투더와 피어슨 역시 1990년대의 기근이

---

국가와 인민들 간의 “사회계약(social contract)”을 파기시키고 양자의 결속을 결정적으로 약화시키는 계기가 되었다고 주장한다.

1990년대의 기근과 경제위기 하에서 식량 배분을 비롯한 국가의 기본적 기능이 사실상 정체되면서, 북한의 개인, 가족, 공동체, 그리고 심지어는 지방정부까지도 김일성 치하에서와는 달리 중앙정부에 의지할 수 없다는 사실을 자각하고 자신들 스스로 생존하는 경험을 축적해왔다. 이에 따라 2000년대 이후 시장은 대부분의 북한 인민들에게 식량을 비롯한 일용품의 주 공급원으로 생활의 핵심 터전으로 자리 잡게 되었다. 오늘날 북한의 시장은 소비재와 서비스뿐만 아니라, 사실상 부동산까지 거래되고 있는 장인 동시에 상품과 서비스의 가격을 결정하는 기제로 기능하고 있다. 서울대 통일평화연구원의 최근 조사에 따르면 북한의 시장화율은 83%를 넘는 것으로 평가되고 있다. 즉 16세 이상 인구 1,737만 명 중 1,448만 명이 시장을 통해 경제활동을 하고 있는 것으로 추정되고 있다(조선일보 2015/07/04). 이처럼 북한의 시장화는 1990년대 생존을 위한 일시적 시장화(marketization by default)로부터 시작하여, 2000년대 이후로는 생존과 더불어 상업과 이윤을 위한 시장화로 일상화되고 제도화되었다.

기근과 경제위기로 촉발된 북한의 아래로부터의 시장화는 단순히 북한 인민들의 경제생활에만 국한되는 현상이 아니며, 북한 사회의 전 영역으로 스며들고 있다. 투더와 피어슨은 자신들의 저서에서 시장화를 북한의 사회경제적 변화의 핵심 동인으로 지목하고, 그 파급 여파를 추적하고 있다. 그들에 의하면 시장화가 레저, 패션, 소통 등 북한 인민들 일상생활의 광범한 분야에서 새로운 자본주의 트렌드를 만들어 내고 있으며, 특히 20~30대의 ‘장마당 세대’들 중심으로 이러한 풍조가 확산되고 있다. 그들은 또한 시장화가 기존의 엄격한 ‘성분’체제로부터 돈에 근거한 새로운 사회적 계층 분화를 만들어내고 있다고 지적한다. 오늘날 북한에서 돈은 가장 중요한 동기 부여 요인이 되고 있다. 비록 좋은 성분 자체를 돈으로 살 수는 없지만, 대학 진학이나 좋은 직업, 의료 시술, 이동의 자유 및 처벌의 면제와 같이 좋은 성분이 제공해줄 수 있는 기회를 돈으로 구입할 수 있게 된 것이다. 금전과 더불어 지역과 인종 역시 사회적 계층 분화의 준거가 되고 있다. 예컨대 평양에서

지리적으로 떨어진 함경북도와 양강도 접경지역이 특히 시장화와 새로운 자본주의 트렌드의 선봉에 있고, 시장화 초기 북한 내 화교들이 중국과의 연계를 기반으로 무역을 통해서 부유층으로 등장하게 되었다는 것이다.

그러나 주목해야 할 점은 시장화의 파급효과가 북한 사회와 인민들에게만 국한되는 것이 아니라, 국가와 지배 엘리트들에게도 침투하고 있다는 사실이다. 스미스가 김정일 시대 위로부터의 변화의 동학으로 지목하고 있는 선군정치도 예외는 아닌 것이다. 그녀는 선군정치를 “김씨 가계의 이익 및 생존을 군부의 그것과 제도적으로 합치시키는 새로운 정치체제를 고안함으로써 북한 정권의 대내외적 안보를 유지하고자 하는 아이디어”(Smith 2015, 234~235)라고 규정한다. 김씨 가계와 군부 간의 전략적 동맹을 통해서 김정일 치하의 군부는 북한 역사상 처음으로 정치적 영역에 대해 “관리자적 권위(executive authority)”를 갖게 되었다. 그러나 이는 단순히 정치의 군사화나, 정치 엘리트들에 대한 군부의 우위를 의미하지는 않는다. 김정은, 김경희에게 대장 계급을 부여하고 최룡해와 황병서를 군 총정치국장 지위에 앉히는 것과 같이 김씨 가계의 핵심 멤버나 최측근들을 군부 요직에 편입시킴으로써 군부에 대한 정치적 통제를 유지하고 있다는 것이다. 스미스와 투더 및 피어슨은 공히 김씨 가계, 노동당 조직지도부, 그리고 군부의 최고위 엘리트들이 김정일 시대 이래로 북한 지배 엘리트의 핵심을 구성하고 있다는 데에 동의한다. 이는 김일성 체제에서와는 구분되는 명백한 새로운 지배연합의 등장을 의미한다.

북한과 같은 권위주의 정권 하에서는 경쟁적인 민주주의에서와는 달리 지배 정치 엘리트들이 토지, 노동 및 자본 등과 같은 자원과 무역이나 교육과 같은 기회에 대한 접근을 통제하기가 수월하다. 따라서 권위주의 정권의 지배 엘리트들은 정치적인 통제와 억압, 그리고 필요하다면 폭력까지 동원해서 일반 대중들의 자원과 기회에 대한 접근을 임의적으로 제한함으로써 경제 지대(economic rents)를 창출하고 이를 독점하고자 하는 인센티브를 갖는다(North *et al.* 2009). 이렇게 창출된 경제 지대는 지배연합을 구성하고 있는 구성원들 사이에서 배분되고 이는 곧 그 국가의 경제적 성과에 직접적인 부정적 파급효과를 갖는다(Olson 1982). 또한

---

권위주의 지배연합의 정치지도자는 자원과 기회에 대한 접근을 지배연합 내부에서도 자의적으로 배분함으로써 자신의 권력 기반을 공고히 하고자 하는 한편, 지배연합의 구성원들은 내부 경쟁을 통해서 지대의 근원이 되는 자원과 기회에 대한 접근을 확보하고 확대함으로써 자신들의 권력과 이익을 극대화하고자 한다. 즉 경제 지대는 권위주의 지배연합에게 권력의 근간이 되는 동시에 내부 경쟁과 갈등, 그리고 분열의 근원이 될 수도 있는 것이다.

북한의 선군정치의 이면에도 이와 같은 경제 지대를 둘러싼 동학이 존재한다. 스미스는 이러한 지배연합의 동학을 경제 지대의 논리로 풀어나가고 있지는 않지만, 아래로부터의 시장화와 더불어 노동당과 군을 비롯한 북한의 권력기관들이 앞다투어 돈을 벌어들이기 위한 사업체들을 설립함으로써 새로운 사적 또는 준 사적(semi-private) 생산 영역이 등장하고 있음을 지적한다. 더욱이 이익을 추구하는 당과 군, 그리고 북한 권력기관들의 기업가적 활동은 선군정치의 자급자족(self-reliance)의 원칙 하에 정당화되고 있다는 것이다. 예컨대 군부의 외화벌이 활동은 애초 군부의 경제적 자급자족을 위한 목적으로 시작되었으나, 권력과 경제적 이익을 목표로 본격적인 지대 창출 활동으로 제도화되고 있는 것이다. 이러한 과정을 거치면서 아래로부터의 시장화는 곧 “당의 시장화(marketization of the Party)”, “군의 시장화(marketization of armed forces)”, 궁극적으로는 “법과 질서의 시장화(marketization of law and order)”를 초래하였다는 것이다. 따라서 스미스는 선군정치는 사실상 아래로부터의 시장화에 대한 국가의 반응인 동시에 이에 의존하고 있는 것이라고 단언한다. 이는 곧 선군정치가 아래로부터의 시장화에 대한 지배연합의 방어적 기제로 출발하였으나, 국가의 상업적 이익 확대와 권력기관의 시장화를 통해서 “부패한 일상화(corrupt routinization)”(Jowitt 1992) 과정을 거치게 되었다는 것을 의미한다. 결국 스미스가 지목하고 있는 두 가지의 변화, 즉 위로부터의 선군정치와 아래로부터의 시장화는 국가와 사회의 분리 현상을 초래했지만, 두 가지 동학은 동시에 긴밀하게 연관되어 있는 것이다.

## 국가와 사회를 연결하는 두 가지 기제: 공포정치와 부패

지난 20여 년간 진행되어 온 국가와 사회의 분리 현상에 주목하여 북한을 ‘단절 정권(severed regime)’으로 규정할 수 있다. 이와 같은 단절 하에서 북한의 국가와 사회를 연결시켜주는 두 가지 고리는 공포정치(reign of terror)와 부패이다. 폭력과 억압이 사회의 과도한 일탈을 제어하기 위한 위로부터의 기제라면, 부패는 국가와 사회의 상호 유착(adhesion)을 도모하는 아래로부터의 기제라고 할 수 있다.

선군정치의 등장은 국가의 기본적 기능이 마비됨으로써 “정통성 있는 권위(legitimate authority)”(Weber 1978)가 약화된 상황에서, 궁극적으로 국가가 독점하고 있는 무력이 통치의 주 기제로서 등장하게 되었다는 것을 의미한다. 공포 정치는 이러한 권위의 약화 상황이 초래한 결과물이다. 김정일은 집권기 동안 숙청과 처형, 승진과 강등을 거듭하면서 지배 엘리트들 간의 견제와 경쟁, 충성을 유도하였고, 이러한 공포정치는 김정은 집권기에 들어서 더욱 가속화되고 있다. 2012년 김정은 집권 이래 장성택과 현영철을 비롯해서 70여 명의 고위직 간부들이 숙청되거나 처형되었고, 20~30%의 노동당 및 내각 간부, 그리고 40%의 군 간부들이 교체된 것으로 전해지고 있다(조선일보 2015/07/15). 이와 더불어 북한 인민들에 대한 억압과 통제 역시 지속되고 있다. 북한 정권의 인민에 대한 탄압은 최근 이어지고 있는 탈북자들의 증언과 저술을 통해서 보다 상세하게 드러나고 있으며, 투더와 피어슨 역시 그들의 저서에서 비정치 범죄와 정치적 범죄에 대한 북한 정권의 차별화된 대응을 묘사하고 있다.

북한에서 국가와 사회의 또 하나의 연결 고리는 부패의 심화 및 확산이다. 투더와 피어슨은 1990년대 기근 이래 북한의 사회 환경 하에서는 뇌물 수수가 일탈이 아닌 정상(norm)이 되었으며, 이에 따라 국가와 사회 전반에 “부패 문화(culture of bribery)”가 자리 잡았다고 주장한다. 공식 임금으로 정상적인 생활을 보전할 수 없는 정부 관리들이 뇌물을 조장하고 국가자산을 도용·전용하고 있고, 장마당에서 역시 더 좋은 자리를 확보하기 위해서 뇌물 수수가 성행하고 있다. 또한 뇌물은

---

억압적인 국가의 규제와 통제를 완화시키거나 모면하기 위한 수단으로 일상화되고 있다. 그러나 이와 같은 비교적 경미한 부패(petty corruption)보다도 국가 기관이나 고위 지배 엘리트들이 연루되고 있는 부패(grand corruption)는 보다 구조적이고 그 파급력이 크다(Rose-Ackerman 1999; Hellman et al. 2000).

투더와 피어슨은 특히 후자의 맥락에서 북한에서 만연하고 있는 이른바 “민관 유착(public-private partnership)”형 부패에 주목하고 있다. 이는 노동당이나 군, 정부기관 차원에서 이루어지고 있는 사업 외에도 국가 관리들이 신흥 자본가들과 결탁하여 설립하고 운영하는 준사적 사업들을 포함한다. 이러한 사업들은 통상 토지의 사용이나 무역권을 비롯한 각종 이권의 특혜적 공여에 기반하고 있으며, 이러한 유착을 통해서 북한에서 이른바 “권력형 자본가들(power capitalists)”이 등장하고 있는 것이다. 이들은 국가의 권력기관(노동당, 군부, 국가보위부, 인민보안성 등)과의 연계와 특권을 통해서 자본을 축적한 자들이며, 시장에서 정치적 연계 없이 자본을 축적한 “자생적 자본가들(spontaneous capitalist)”과는 구분된다. 북한의 신흥 자본가들 중에서도 권력형 자본가들은 국가의 사업 파트너로서 본질적으로 지배연합과 공생관계에 있으므로, 현 체제의 변화보다는 유지를 선호할 가능성이 높다. 신흥 자본가와 기업가들은 국가로부터 이권을 이끌어 내고 사업에 대한 정치적 보호를 필요로 하며, 정치 엘리트들은 이들과 후견관계(patronage)를 형성함으로써 경제적 이익과 동시에 정치적 충성을 이끌어 낼 수 있는 것이다. 즉 북한의 국가는 부패라는 기제를 통해서 신흥 자본가는 물론 시장에 대해서 “상주 강도(stationary bandit)”(Olson 2000)와 같은 역할을 하고 있는 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 북한의 시장과 신흥 자본가들은 결국 향후 북한의 변화 과정에서 ‘양날의 검’이 될 수 있다. 권력형 자본가들은 사실상 지배연합의 구성원으로 편입되고 있으며, 소자본가들 상당 수 역시 국가 기관과의 부패 고리를 통해서 부를 축적해왔다. 다른 한편 지배 엘리트들은 신흥 자본가들과 공생관계를 유지하면서 시장화를 인민들의 불만의 폭발을 막는 안전밸브이자 정제된 국가경제를 돌아가게 해주는 윤활유로 활용할 수 있다. 심지어 신흥 자본가들은 국가가 필요로 하는 자본의 근원이 될 수도 있다. 북한 정권은 광범위한 개혁 대신, 새롭게 대두

하고 있는 신흥 자본가들에게 제한된 접근을 공여하고 경제적 지대를 공유함으로써 이들을 지배연합으로 끌어들이 수 있다. 이 경우 북한의 향후 변화의 방향은 1990년대 러시아에서와 같은 “과두적 자본주의(oligarchic capitalism)”(Baumal *et al.* 2007)가 될 수 있는 것이다.

## 글로벌 안보 위협으로서의 부패

북한의 국가와 사회를 연결하고 있는 두 가지 기제인 공포정치와 부패는 북한 국내에만 국한된 현상이 아니며, 글로벌 안보에 심각한 위협이 될 수 있다. 사라 체이스의 책은 바로 이와 같은 부패와 글로벌 안보 간의 직접적인 상관관계를 밝히고 있다. 체이스는 미국 라디오 방송(National Public Radio) 기자로서 아프가니스탄에 발을 들였고, 이후 기자직을 떠나 아프가니스탄에 파견된 국제안보 지원군(International Security Assistance Force: ISAF)과 미국 합참(U.S. Joint Chiefs of Staff)의 자문관으로 활동해 온 본인의 경험을 이 책에 담고 있다. 그러나 이 책은 저자의 단순한 경험담이 아니다. 깊이 있는 역사적 연구와 사례 분석이 저자의 경험과 관찰에 예리한 통찰력을 실어주고 있다.

체이스의 핵심 논지는 부패한 정권이 국제 안보에 치명적 위협이 되고 있으며, 따라서 부패 문제를 인도주의적 원조 차원을 넘어서 외교정책과 국방정책의 한 가운데에 위치시켜야 한다는 것이다. 그녀의 주장이 전적으로 새로운 것은 아니다. 그러나 체이스는 자신의 주장을 아프가니스탄은 물론 오늘날의 여러 부패한 정권의 사례들과 더불어, 마키아벨리(Niccolò Machiavelli)를 비롯한 역사적 현자들 및 역사적 사례들을 통해서 전달하고 있다는 점에서 설득력을 갖는다. 체이스가 제시하는 사례와 역사적 비교의 관점은 오늘날의 북한에도 그대로 적용될 수 있다. 이러한 점에서 북한은 ‘예외’가 아니다.

체이스는 아프가니스탄이나 중동에서 탈레반이나 이슬람 국가와 같은 이슬람 극단주의가 발흥하는 것은 ‘부정축재 정치(kleptocracy)’로 대변되는 현지 정권

---

차원의 심각한 부패에 기인하는 바가 크다고 주장한다. 그녀는 아프가니스탄의 카르자이(Hamid Karzai) 정권을 “수직적으로 통합된 범죄 조직(vertically integrated criminal syndicate)”으로 규정하고, 그 특징으로서 국가조직의 아래로부터 위로 올라가는 상향식 경제 지대 배분 구조를 지적하고 있다. 또한 저자는 축재 정치와 폭력적인 종교적 극단주의 간의 직접적 인과관계를 여러 사례를 들어서 적시하고 있다. 2011년 튀니지에서 비롯된 ‘아랍의 봄’ 역시 부패로 야기된 심각한 부정과 빈곤에 대한 국민들의 불만의 표출로 해석한다. 체이스는 부패정권의 유형을 에집트의 “군부-부정 축재 수탈 정치(military-kleptocratic complex)”, 튀니지의 “관료적 부정 축재(bureaucratic kleptocracy)”, 우즈베키스탄의 “탈 소비에트 수탈 독재(post-Soviet kleptocratic autocracy)”, 나이지리아의 “자원 수탈 정치(resource kleptocracy)” 등으로 유형화하고, 이들 상이한 유형의 부패정치의 공통분모로서 부정에 대한 국민들의 분노와 그 분노의 집단적 분출을 제시하고 있다. 또한 저자는 16~18세기 이르는 네덜란드, 영국, 그리고 미국에서의 역사적 사례를 제시하면서 이러한 현상의 역사적 보편성을 설파하고 있다.

부패는 폭력적인 종교적 극단주의에 동력을 제공함으로써 국제안보를 위협할 뿐만 아니다. 아랍의 봄이나 2014년의 우크라이나에서 드러난 바와 같이, 혁명이나 정권의 전복으로 이어지는 대중적 불만의 분출은 또 다른 안보 위협을 야기할 수 있다. 특히 북한과 같은 부패정권의 경우, 핵무기를 포함한 대량살상무기의 위협과 더불어 그러한 무기 및 기술의 국제적 유통, 그리고 정권 지대 창출의 중요한 근원이 되고 있는 마약 유통, 불법 무기 밀매, 위조지폐의 유통과 같은 국제적 불법거래들이 글로벌 안보에 심각한 위해가 되는 것은 자명하다. 알바니아, 아르헨티나, 불가리아, 콜롬비아, 온두라스, 멕시코, 몬테네그로 등의 국가들에서 부패한 정부 관리들이 초국가적 마약 및 무기 밀매 범죄 집단과 연계되고 있는 것은 이미 알려진 사실이다. 정권 차원의 부패는 곧 국내적 거버넌스의 문제인 동시에 오늘날 국제사회를 위협하는 심각한 안보문제인 것이다.



## 북한은 어디로 향하고 있는가?

1990년대의 기근과 경제위기는 북한의 국가와 사회에 두 가지 큰 변화를 초래하였다. 선군정치와 시장화가 그것이다. 이는 다시 ‘단절정권’이라는 국가와 사회의 분리 현상을 야기하였지만, 이것이 곧 아랍의 봄에서와 같이 북한 정권에 대한 인민들의 집단적인 봉기의 가능성을 높이는 것은 아니다. 아래로부터의 시장화가 북한의 경제와 사회·문화는 물론 정치적 영역에까지 침투하고 있기는 하지만, 이는 점진적인 과정으로서 반드시 급진적이고 단절적인 변화(disruptive change)로 이어지는 것은 아니기 때문이다.

투더와 피어슨은 북한이 본질적으로 파산한 국가임에도 불구하고 북한 붕괴론에 대해서는 회의적인 결론을 내리고 있다. 북한 정권은 여전히 무력의 독점에 기반을 둔 통제력을 행사하고 있을 뿐만 아니라, 시장화가 또 다른 경제적 재난을 방지해 주고 있기 때문이다. 특히 신흥 자본가 계층이 현 체제의 약화나 붕괴보다는 현 지배 연합과의 연계를 유지하면서 현상 유지를 선호하고 있다는 것이다. 따라서 그들은 신흥 자본가 계층보다는 향후 중산층의 등장에 더 희망을 걸고 있고, 중단기적으로 북한은 현 정권의 지배 하에서 점진적인 개방의 노선을 걷게 될 것으로 예측한다.

스미스는 북한 인민들에서 변화의 동력을 발견한다. 북한의 변화는 북한의 정권이 아니라 인민들이 대내외의 위기 상황에 대해서 어떻게 스스로 행동을 취했는가를 이해함으로써 설명할 수 있다는 것이다. 그러나 핵을 포함한 북한 문제의 해결에 오바마 정부가 취해온 ‘전략적 인내(strategic patience)’는 도움이 되지 않는다고 주장한다. 지속적인 외교 이니셔티브의 부재는 결국 북한에게 핵 및 미사일 능력을 개선하는 시간만을 벌어주는 것이기 때문이다. 따라서 그녀는 대결적 입장을 취하기보다는 북한 정권의 안전보장을 비롯한 일련의 “불편한 타협(uncomfortable compromises)”을 포함하는 일관된 글로벌 전략을 고안하고 실행해야 할 필요성을 주장한다.

북한이 투사하고 있는 글로벌 안보 위협은 결국 북한 내부의 문제를 어떻게 해결 하느냐에 달려 있다. 베트남은 아래로부터의 자생적 시장화를 1980년대 중반 위로

---

부터의 ‘도이 모이(Doi Moi)’ 개혁을 통해서 받아들이고 제도화함으로써 성공적인 경제성장을 이룩해 왔다. 이 과정에서 과거 적국이었던 미국과도 관계를 정상화했다. 이는 베트남의 세계경제에의 편입을 촉진함으로써 경제성장에 지대한 기여를 하였음은 물론, 국제 안보에도 긍정적인 요인으로 작용하였다. 그러나 북한에서의 아래로부터의 시장화는 그 파급력과 침투력에도 불구하고 아직까지 위로부터의 개혁이라는 형태로 화답 받지 못하고 있다. 현 지배연합의 지대 창출 및 독점 구조가 지속되고 있기 때문이다. 북한의 아래로부터의 시장화가 현 정권의 유지에 순기능을 하는 측면이 있는 것이 사실이지만, 동시에 현 지배연합의 외연을 넓히고 자원과 기회에 대한 접근을 확산시킬 수 있는 중요한 기제가 될 수 있는 것도 사실이다. 한국이 당면하고 있는 과제는 이러한 측면에서 북한에서의 아래로부터의 시장화가 지니고 있는 긍정적 잠재성을 발현하는 데에 어떠한 촉진 역할을 할 수 있느냐 하는 것이다. 스미스가 지적하듯 국제사회의 ‘빅뱅’ 접근과 더불어 한국의 적극적인 대북 외교 이니셔티브가 요청되는 이유이다.

## 참고문헌

- Baumol, William J., Robert E. Litan and Carl J. Schramm. *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. New Haven: Yale University Press, 2007.
- Fahy, Sandra. *Marching Through Suffering: Loss and Survival in North Korea*. New York: Columbia University Press, 2015.
- Fforde, Adam and Stefan de Vylder. *From Plan to Market: The Economic Transition Vietnam*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Harden, Blaine. *Escape from Camp 14: One Man's Remarkable Odyssey from North Korea to Freedom in the West*. New York: Viking, 2012.
- \_\_\_\_\_. *The Great Leader and the Fighter Pilot: The True Story of the Tyrant Who Created North Korea and The Young Lieutenant Who Stole His Way to Freedom*. New York: Viking, 2015.
- Hellman, Joel, Geraint Jones and Daniel Kaufmann. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies," World Bank Policy Research Working Paper. No. 2444, 2000.
- Jang, Jin-Sung. *Dear Leader: My Escape from North Korea*. New York: Atria, 2014.
- Jowitt, Ken. *New World Disorder: The Leninist Extinction*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- Kim, Eunsun and Sébastien Falleti. *A Thousand Miles to Freedom: My Escape from North Korea*. New York: St. Martins, 2015.
- Kim, Joseph and Stephen Talty. *Under the Same Sky: From Starvation in North Korea to Salvation in America*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2015.
- Kim, Suki. *Without You, There Is No Us: My Time with the Sons of North Korea's Elite*. New York: Crown, 2014.

- 
- Lee, Hyeonseo. *The Girl with Seven Names: A North Korean Defector's Story*. London: William Collins, 2015.
- Masina, Pietro P. *Vietnam's Development Strategies*. London: Routledge, 2006.
- North, Douglas C., John Joseph Wallis and Barry R. Weingast. *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Olson, Mancur. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*. New York: Basic Books, 2000.
- Park, Yeonmi. *In Order to Live: A North Korean Girl's Journey to Freedom*. New York: Penguin Press, 2015.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- The United Nations. "Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea," UN Doc. A/HRC/25/63, 2014.2.7.
- \_\_\_\_\_. "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea," UN Doc. A/HRC/25/CRP.1, 2014.2.7.
- Weber, Max, edited by Guenther Roth and Claus Witlich. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Vol. I. Berkeley: University of California Press, 1978.





## 『KINU 통일 플러스(+)] 원고모집 안내

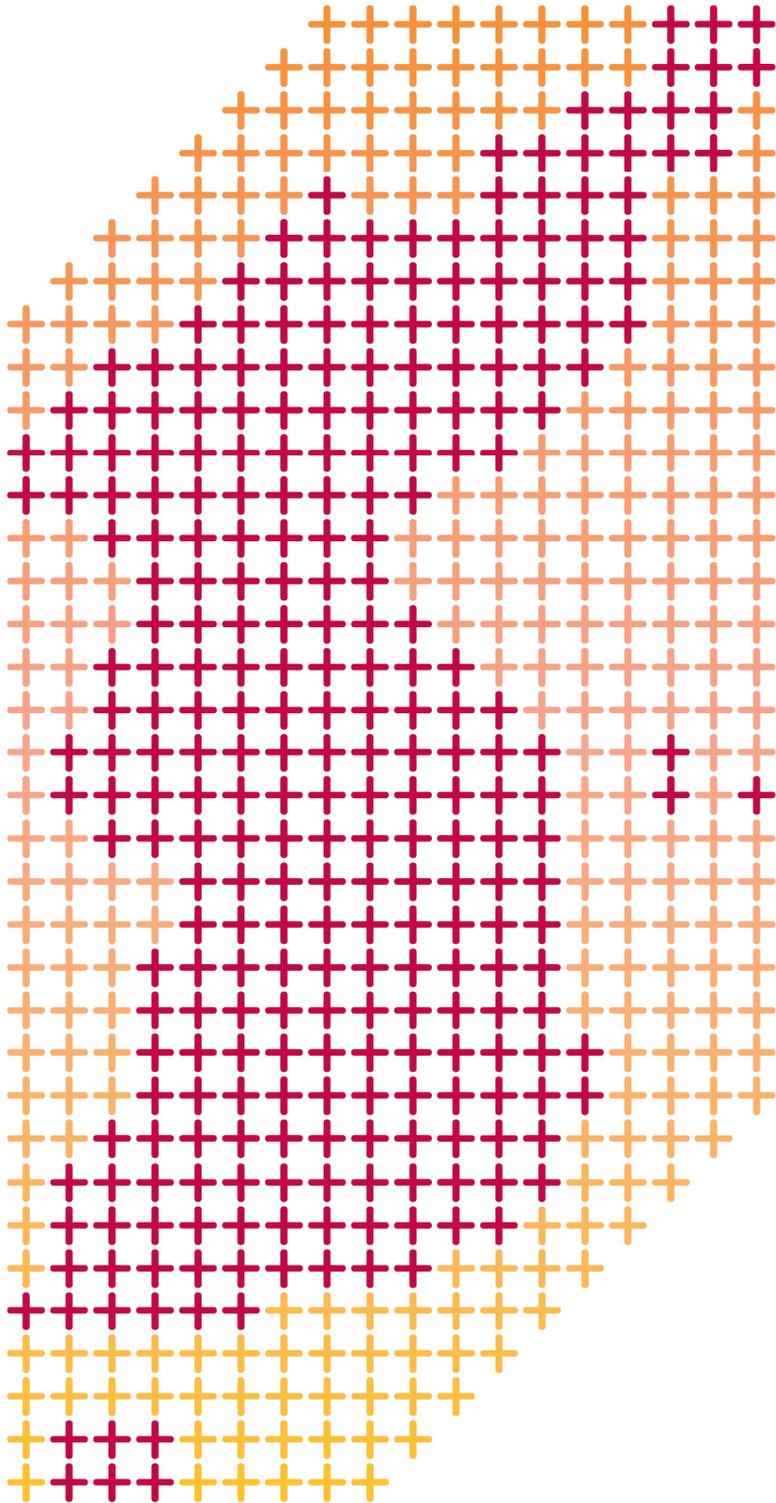
『KINU 통일 플러스(+)]는 년 4회 발행되며 북한·통일 관련 정책적·학술적 쟁점을 발굴하여 입체적으로 분석하고 국내외 최신 연구동향을 소개하고 비평하는 발간물입니다.

보내실 글은 순수한 창작물이어야 하며, 아닌 경우에는 그 출처를 밝혀야 합니다.

보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 반환하지 않습니다. 게재된 글의 저작권은 통일연구원에 있습니다.

※ 원고 보내실 곳: 통일연구원 『KINU 통일 플러스(+)] 담당

- 주 소: (137-756) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
- T E L: 02)2023-8000
- Email: kinuplus@kinu.or.kr



(137-756) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
TEL: 02)2023-8000 | Email: kinuplus@kinu.or.kr