

신동북아질서 시대의 중장기 통일전략

성기영 · 김지영 · 엄상윤 · 은용수

◆ KINU 연구총서 14-04

신동북아질서 시대의 중장기 통일전략

성기영 · 김지영 · 엄상윤 · 은용수

신동북아질서 시대의 중장기 통일전략

인 쇄 2014년 12월

발 행 2014년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

인 쇄 처 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)

ISBN 978-89-8479-774-1 93340

가 격 ₩ 7,000

© 통일연구원, 2014

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

신동북아질서 시대의 중장기 통일전략

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

목 차

서문	ix
요약	xi
I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 주요 내용	7
II. 신동북아질서에 관한 전망: 개념·이론적 검토	9
1. 신동북아질서의 복잡성	11
2. 시나리오 기법의 적용	13
3. 신동북아질서 시나리오 분석의 핵심개념: 힘, 이익과 제도, 정체성	14
4. 신동북아질서 전망을 위한 시나리오	23
III. 신동북아질서와 한반도 통일환경	35
1. 분석틀과 평가기준	37
2. 대결적 세력전이 질서와 통일환경의 악화	50
3. 협력적 세력균형 질서와 통일환경의 호전	62
4. 세력분산의 무질서와 통일환경의 유동화	72
5. 신동북아질서 유형과 통일환경 종합 평가	84

IV. 한반도 통일추진의 기본 원칙	87
1. 통일비전의 모색	89
2. 통일전략과 정책	91
3. 한반도 통일의 기본 비전과 지속전략	96
V. 한반도 통일환경 변화에 대비한 시나리오별 통일전략	101
1. 대결적 세력전이 시나리오: 대결구조의 완화	105
2. 협력적 세력균형 시나리오: 협력구조의 공고화	116
3. 세력분산의 무질서 시나리오: 협력구조의 형성	121
VI. 박근혜정부의 대북통일정책에 주는 시사점	129
VII. 결론	141
참고문헌	149
최근 발간자료 안내	157

표·그림 목차

<표 II-1> 시나리오 작성을 위한 변수의 구분	18
<표 II-2> 힘, 상호의존·제도, 규범·정체성의 상호작용	21
<표 III-1> ‘안보·통일의 딜레마’에 따른 대외정책노선의 유형별 특징	58
<표 V-1> 신동북아질서 시나리오별 통일환경, 통일전략 및 정책	127
<그림 II-1> 신동북아질서 전망을 위한 주요 변수의 상호작용	17
<그림 II-2> 미·중 등 주요국 GDP와 군사비 지출	19
<그림 II-3> 대결적 세력전이 질서 시나리오	25
<그림 II-4> 대결적 세력전이 질서의 주요 변수 간 상호작용 ...	26
<그림 II-5> 협력적 세력균형 질서 시나리오	28
<그림 II-6> 협력적 세력균형 질서의 주요 변수 간 상호작용 ..	30
<그림 II-7> 세력분산의 무질서 시나리오	32
<그림 II-8> 세력분산의 무질서 주요 변수 간 상호작용	33
<그림 III-1> 동북아질서와 한반도 통일환경의 영향관계	40
<그림 IV-1> 통일전략을 위한 설계	93
<그림 V-1> 신동북아질서의 시나리오에 따른 단계별 비전 및 통일전략	105

약어정리

KINU 연구총서 14-04

AIB	Asian Infrastructure Investment Bank / 아시아 인프라 투자은행
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation / 아시아 태평양 경제 협력
ARF	ASEAN Regional Forum / 아세안 지역안보 포럼
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations / 동남아시아국가연합
ASEM	Asia-Europe Meeting / 아시아유럽 정상회의
CSCAP	Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific / 아시아태평양안보협력회의
DMZ	Demilitarized Zone / 비무장지대
EU	European Union / 유럽연합
FDI	Foreign Direct Investment / 외국인직접투자
FTA	Free Trade Agreement / 자유무역협정
GDP	Gross Domestic Product / 국내 총생산
IS	Islamic State / 이슬람국가
KAMD	Korea Air and Missile Defense / 한국형 미사일 방어
MD	Missile Defense / 미사일 방어
UN	United Nations / 국제연합
UNICEF	United Nations Children's Fund / 유엔아동기금
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs / 유엔인도주의업무조정국
WFP	World Food Program / 세계식량계획
WHO	World Health Organization / 세계보건기구

서 문

2014년은 청일전쟁이 일어난 지 꼭 120년이 되는 해였다. 일본의 대륙 침략으로 동북아시아의 평화가 깨지면서 한반도가 열강전쟁의 싸움터가 된 굴욕의 역사를 성찰하지 않을 수 없었던 한 해였다. 청일전쟁 발발로부터 꼭 120년이 지난 오늘, 우리는 한반도 주변 열강의 자리에 중국과 일본이라는 지역 맹주를 대신해 자리를 차지하고 나선 미국과 중국이 벌이는 경쟁과 각축, 협력과 갈등을 목도하고 있다.

동시에 2014년은 한반도의 통일문제를 당위나 이념의 문제가 아닌 현실과 정책의 문제로 수용하면서 통일논의의 업그레이드를 위해 정부와 민간이 머리를 맞대고 통일의 장기 청사진 설계에 나선 한 해였다. 신년 벽두 박근혜 대통령이 ‘통일대박론’이라는 화두를 던지고 잇달아 통일준비위원회가 출범했다. 이를 통해 평화통일 기반 구축을 위한 대내외적 노력은 박근혜정부 하에서 지속적이고 일관된 형태로 진행될 것이다.

본 연구는 이러한 두 가지 지점 즉, 한반도 통일논의를 질적으로 제고하는 데에 필수적 요소인 동북아시아의 국제정치질서 변화와 한국 정부 통일전략의 실질적 구상이라는 필요성에 부응하기 위한 노력의 결과이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 향후 15년, 즉 2030년경의 동북아 국제정치질서를 ‘신동북아질서’로 규정하고 이러한 상황에 부합하는 한국 정부의 통일전략과 정책을 제시하고자 했다.

본 연구는 통일연구원 소속 연구진과 3명의 외부 연구자가 참여하는 공동작업의 형태로 진행되었다. 성기영 통일연구원 부연구위원은 연구책임자로서 과제 수행을 총괄하고 I장 서론과 VI장 박근혜정부의 대북통일정책에 주는 시사점을 집필하였다. 인천대 은용수 교수는 II장 ‘신동북아질서에 관한 전망: 개념·이론적 검토’ 집필을 책임지고 신동

북아질서를 전망하기 위한 분석틀과 시나리오들을 제시하였다. 세종연구소 엄상윤 연구위원은 Ⅲ장 ‘신동북아질서와 한반도 통일환경’ 집필을 맡아 Ⅱ장에서 제시한 각각의 시나리오에 따른 한반도의 통일환경을 평가하였다. 한양대 김지영 교수는 Ⅱ장과 Ⅲ장의 분석결과를 바탕으로 Ⅳ장과 Ⅴ장에서 한국 정부의 통일전략과 정책을 제안하였다.

한편, 공동연구진은 본 연구의 집필 과정에서 수차례의 자문회의와 정책토론회를 통해 건설적 조언을 제공해 준 전문가들에게 감사의 뜻을 표하는 바이다. 마지막으로 본 연구가 온전한 형태로 발간되는 데에 노력을 아끼지 않은 통일연구원 통일정책연구센터 소속 연구지원 인력들의 노고에도 감사를 표하고자 한다. 이다빈 객원연구원은 각종 회의를 개최하고 보고서를 정리하는 데 핵심적 역할을 수행하였으며 최형만, 이선경 인턴 역시 주어진 역할을 충실히 수행하여 연구과제 및 보고서의 완성도를 높이는 데 기여하였다.

2014년 12월
공동연구진 일동

요 약

본 연구는 향후 15년 정도를 내다보면서 2030년 전후의 동북아시아의 정치질서를 미·중관계를 중심으로 전망하고 이에 따른 한국의 통일 전략을 구상하는 것을 목적으로 한다. 동북아시아 정치질서를 전망하는 대부분의 연구들은 특정한 이론적 사조나 개념에 기반을 두고 진행되어 왔다. 그러나 이와 달리 본 연구는 국제정치학의 주류이론이라 불리는 현실주의, 자유주의, 구성주의 이론의 핵심 개념(힘의 균형, 상호의존·제도, 규범·정체성)들을 절충하여 하나의 분석틀과 세 가지의 시나리오를 도출하는 것으로부터 출발하였다.

첫 번째 시나리오에 해당하는 ‘대결적 세력전이 질서’는 중국의 물적 역량(경제력·국방력)이 미국을 능가하게 되고 지역에서의 패권을 추구하지만, 미국을 압도하는 수준까지는 도달하지 못하는 상황을 설정한다. 따라서 세력이 불균형적이며, 미·중 간의 경제적 상호의존성이 정체되거나 혹은 작은 폭으로 확대되는 데 그친다. 또한 미·중 상호 간 적대적 이미지에서 벗어나지 못한 채 보편적 규범이 존재하지 않는 상태라고 할 수 있다.

두 번째 시나리오인 ‘협력적 세력균형 질서’는 지속되던 중국의 성장세가 멈추면서 중국은 미국과의 갈등을 최소화하기를 원하고, 미국 또한 경제적 정체로 인해 중국과의 상호협력을 원하는 구조라고 할 수 있다. 이에 따라 미·중 간의 경제적 상호의존도가 증가되고 지역기구와 제도를 기반으로 한 협력이 강화된다. 정체성의 관점에서는 상호 간의 적대적 이미지가 약해지고 정치사회적 규범을 어느 정도 공유하면서 상대방의 정치사회적 가치를 존중하는 상태라고 할 수 있다.

세 번째 ‘세력분산의 무질서’ 시나리오는 중국의 경제성장이 내부문제에 의하여 정체되고 미국도 국내외적 상황으로 인해 국력이 약해져

리더십을 행사하기 어려운 상황을 가정한다. 미국과 중국의 세력약화로 인해 경제적 상호의존성도 약화되고 지역제도의 통제력이 약화되거나 유지되더라도 혼란한 질서를 해소하지 못한다. 두 강대국의 세력약화를 틈타 일본은 재무장을 강화하고 러시아 역시 독자노선을 걷게 된다. 지역의 핵심규범과 기존의 동맹정체성이 동시에 약화되고 자국의 세력확대만을 추구하게 되어 상호 간 적대적인 이미지가 지배할 가능성이 높다.

이렇게 시나리오별로 구체화된 신동북아질서는 국제질서의 속성에 내재된 구조적 영향력 행사를 통해 한반도 통일환경에 영향을 미치는 구조적 변수로 작용한다. 즉, 동북아질서는 이런 구조적 영향력을 발휘하여 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수라는 매개변수들의 작용을 통제·추동하는 방식으로 한반도 통일환경에 영향을 미치게 된다.

대결적 세력전이 질서의 구조적 영향력은 양 진영 간의 대결을 심화시키고 한반도의 분단을 강화시키는 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동한다. 매개변수들 간의 상호작용도 이런 방향으로 전개된다. 따라서 대결적 세력전이 질서 하에서는 남북한관계가 크게 악화될 가능성이 농후하다. 특히, 자유민주주의와 시장경제가 구현되는 한국 주도의 통일은 북한 및 중국진영의 강력한 반대에 직면하여 실현될 가능성이 매우 희박하다. 따라서 대결적 세력전이 지역질서는 한반도 통일환경을 크게 악화시킬 것이다.

협력적 세력균형 질서의 구조적 영향력은 기본적으로 남북한관계 개선과 한반도 통일을 촉진하는 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동하게 된다. 매개변수들 간의 상호작용도 이런 방향으로 전개된다. 무엇보다 북한의 핵포기와 개혁·개방 추진 가능성도 높아진다. 따라서 한국이 남북한관계와 한반도 통일문제를 주도할 여지도 커지고 남북한관계가 개선될 여지도 커진다. 이러한 과

정을 통해 협력적 세력균형의 지역질서는 한반도 통일환경을 상당히 호전시킬 것이다.

세력분산의 무질서가 야기하는 구조적 영향력은 한반도 통일환경의 유동성을 증대시킬 것이다. 또한 이러한 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 추동하게 된다. 다시 말해, 남북한의 핵무장 여하에 따라 한반도 통일환경이 극단적으로 달라질 수도 있다. 물론 이러한 경우에도 북한이 결탁국으로 한국을 선택하느냐, 아니면 제3국을 선택하느냐에 따라 통일환경에 미치는 영향은 달라질 수 있다. 그러나 이러한 시나리오에서도 한반도 통일환경은 전반적으로 악화될 가능성이 크다. 따라서 한반도 통일환경은 협력적 세력균형 질서 하에서 '상대적으로' 호전될 것으로 분석된다.

세 가지 시나리오에 따르는 한국 정부의 통일전략은 다음과 같다. 첫째, 대결적 세력전의 지역질서에서는 양극화된 지역질서가 남북관계로 전이되는 것을 방지하는 것이 최우선적 비전으로 상정된다. 비전의 실현을 위해 미·중 갈등 구조의 영향력에서 벗어날 수 있는 동아시아의 협력체제를 촉진하고, 정부에 비해 국제질서로부터 상대적으로 자유로운 비정부 행위지를 지원한다. 동시에 주변국에게 한반도의 통일을 설득할 수 있는 국제적인 통일담론을 개발하고 이를 확산시킨다. 마지막으로 지역대결구도에서 탈피하기 위해 한·미 군사동맹을 재조정하고 한·중 군사교류를 강화할 필요가 있다.

둘째, 동북아시아 지역질서가 협력적 세력균형을 이루고, 남북관계 및 남북한 국내환경도 유리하게 되었을 경우 제도적 남북통일에 역량을 집중해야 한다. 강대국 간에 이미 형성된 협력적 지역질서와 그로 인한 유리한 통일환경을 최대한 활용하여 북한의 개혁·개방을 유도하고, 남북관계 발전의 걸림돌이 되는 국제제도를 제거하거나 최소화시킨다. 또한 국제기구를 이용한 북한의 개혁·개방을 유도하고, 남북통

일에 대비하여 남북관계의 제도화와 조직화를 동시에 추진한다. ‘남북 연합 공동기구’를 시범적으로 운영해보고, 공동기구의 정당화와 합법화를 추진하기 위해 남북정부 간 협의를 거쳐 ‘남북연합헌장’을 만들어 비준을 추진한다. 협력구조를 공고화하기 위한 군사전략으로서는 한·미 동맹을 다자안보협력체 수준으로 격상시키고, 중국과의 군사협력관계 또한 격상시키는 방안을 제안할 수 있다.

셋째, 세력분산의 무질서 환경에서는 단계별 비전실현을 위한 선별 전략으로 세 가지를 제시한다. 세 가지 전략을 각각 △ 이슈별 3자 협력체 구성을 통한 협력적 지역구조 강화와 남북관계 강화, △ 북한 관료들의 교육과 연수를 통한 남북교류의 발전, △ 연성위협요소를 해결하기 위한 양자·다자협력체의 조직화로 요약할 수 있다.

신동북아질서가 야기할 시나리오별 통일환경과 전략을 감안해볼 때 2014년 현재의 동북아질서는 협력적 세력균형에서 대결적 세력전이로 이행되는 과정에서 미·중 양국의 국내문제와 IS테러 등 공통의 위협으로 인해 속도가 지체되고 있는 것으로 평가해볼 수 있다. 이행 속도의 지체는 상대적으로 한국 정부로 하여금 남북관계 개선에 주도적 노력을 기울일 수 있는 정책적 공간을 제공하기도 한다.

박근혜정부는 이러한 공간을 활용하여 통일대박이라는 담론의 확산, 통일준비위원회 활동을 통한 제도화, 그리고 남북 간 대화채널 복원을 통한 조직화를 유기적으로 연계하여 동시병행적으로 추진함으로써 남북관계와 통일정책의 조화로운 결합을 꾀할 수 있을 것이다.

주제어: 신동북아질서, 대결적 세력전이 시나리오, 협력적 세력균형 시나리오, 세력분산의 무질서 시나리오, 남북관계의 담론화, 조직화, 제도화

Abstract

Medium-and Long-term Unification Strategy for New Order in Northeast Asia

Sung, Kiyoungh et al.

On the prospect of U.S. and China relations around 2030 with respect to Northeast Asia's regional political order, the goal of this study is to formulate unification strategy for the ROK. To achieve this end, an analytical framework and three different scenarios are proposed by reflecting upon main concepts(balance of power, institutions · interdependence, idea) of realism, liberalism and constructivism - three major theories of international relations.

The first scenario, 'confrontational power transition order', is set on the premise that China will eventually exceed in terms of economic and defence capability over U.S. by taking its quantitative advantage in the realm of confrontational political power structure, thereby pursuing hegemony within the region. But, China is not yet at a level to take dominant position over U.S.

The second scenario, 'cooperative power balance order', assumes the stage where China's growth slows down while seeking to reduce the level of conflict with U.S. This scenario presumes cooperative relations between China and U.S. because of stagnant growth of both economies.

The third scenario, 'disorder of disperse power', assumes that China's economic growth is stagnant because of internal problems whereas U.S. also loses its power from domestic and international arena. This scenario is based on the assumption that such countries will not be able to exercise leadership in the region.

The unification strategy based on the three scenarios is as follows. First, preventing bipolarization of regional order affecting the relationship between South Korea and North Korea should be set as the primary vision. To realize this vision, countries in East Asia need to promote cooperative infrastructure that is not susceptible to conflicting relations between China and U.S. while assisting non-governmental entities that have relatively greater discretion from international political order.

Second, cooperative power balance should be established among East Asian nations while more focus is given to institutional unification of the two Koreas after domestic environment and relationship begin to yield benefits from it. By taking advantage of existing regional order between dominant countries to persuade North Korea's reformation and open-door policy, institutionalization of South and North Korea's system should be given priority.

Third, the ROK's vision of unification in response to disorder of disperse power should be more complicated depending on whether the South and the North are equipped with nuclear arsenals and on which player the North chose as a coalition power. However, excluding the nuclear armament, the Korean government should focus on strengthening inter-Korean relations by building cooperative local structure through three-party talks for relevant issues. Also, the groundwork for opening interaction between South-North Korea by providing education and training for North Korean officials is needed.

Keywords: New Order in Northeast Asia, Scenario for Confrontational Power Transition, Scenario for Cooperative Power Balance, Scenario for Disorder of Disperse Power, Discourse Policy, Organizing Policy, Institutionalizing Policy



I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

2012년 11월 선거에서 승리한 버락 오바마(Barrack Obama) 대통령이 2기 행정부를 출범하고 나서 4개월 후 중국 시진핑(習近平) 총서기는 12기 전국인민대표대회를 통해 국가주석에 취임하여 당·정·군(黨政軍) 권력을 장악했다. 이른바 ‘신형대국관계’로 대표되는 미·중관계의 새로운 서막이 열리는 순간이었다.

전지구적 차원에서 ‘G2’시대의 개막은 동북아시아를 둘러싼 국제질서에도 의미심장한 변화를 불러왔다. 오바마 2기 행정부 출범 직전부터 미국은 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’를 선언하고 미·일동맹의 공고화와 함께 동남아시아 외교를 강화함으로써 대중국 포위망의 강화라는 지적을 받고 있다. 중국은 동북아시아 영토문제의 최대 불안정 요인이었던 다오위다오(센카쿠열도) 분쟁에서 과거에 비해 공격적 태도를 노골적으로 드러내며 역내 주도권을 강화하고 있다.

‘신형대국관계’라는 수사(rhetoric, 레토릭)의 이면에서 동북아시아의 헤게모니 경쟁과 갈등을 지속하고 있는 미·중관계의 부침은 필연적으로 한반도의 통일환경과 이에 따른 통일전략 수립에도 상당한 변화를 예고하고 있다. 그러나 동북아시아를 무대로 하는 미·중 간 갈등과 협력 구도에 대한 학술적, 정책적 분석이 넘쳐나고 있음에도 불구하고 이를 통일환경 및 통일전략이라는 관점에서 관찰해 보면 몇 가지 문제점을 노정하고 있다.

첫째, 국제정치 분야의 연구는 대부분 특정한 이론적 계보를 추종하는 경향을 보이면서 정책 수립의 바탕을 이뤄야 할 복합적 현실의 냉철한 분석에는 한계를 보여왔다. 다시 말해 현실주의적 이론가들은 양자간 군사적 경쟁구도에, 자유주의적 이론가들은 역내 경제적 상호의

I
II
III
IV
V
VI
VII

존에 상대적 비중의 초점을 두어온 것이 현실이다. 이러한 분석틀로 미·중관계의 동북아시아적 맥락을 분석함으로써 향후 10~15년 사이에 도래할 신동북아질서를 입체적으로 예측하는 데 실패하고 있다.

둘째, 미·중관계의 동학을 바탕으로 한국의 통일전략을 모색한 연구들의 경우 대부분 대미외교, 대중외교, 그리고 대북정책 등 외교정책의 개별적 대상을 분석단위로 설정함으로써 포괄적인 통일전략을 위한 청사진을 제시하지 못하고 있다. 이러한 통일지향적 연구 결과물의 부재는 한국 정부의 주변국 외교가 분단 상황의 평화적 관리에서 통일국가의 건설과 이에 대한 주변국 보장 확보라는 궁극적 목표로 나아가지 못하는 현실과도 관련이 없지 않다.

셋째, 통일전략 수립을 목표로 하는 연구들의 경우 연구자들의 의욕에도 불구하고 결과적으로는 중장기적 차원의 ‘전략’보다는 단기적, 정권적 차원의 대북정책 제언에 그치고 마는 경우도 비일비재한 것이 현실이다. 다시 말해 동북아질서의 미래상에 대한 입체적 분석을 기반으로 우리가 활용 가능한 총 자원을 활용해 통일이라는 목표를 향해 조직화해나가는 로드맵적인 접근은 찾아보기 어렵다는 것이다.

게다가 한국 정부의 통일전략 수립을 둘러싼 주변 여건들은 미·중 양자관계에 국한되는 것이 아니다. 중국-러시아간 ‘신밀월’구도의 탄생, 남치자 재조사 합의를 기반으로 하는 북·일관계의 회복, 한·일관계의 갈등 지속 등 역내에서 벌어지는 다양한 양자관계 역시 한국의 통일전략 수립에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 주요 변수들이라고 할 수 있다. 따라서 한반도 통일환경과 전략에 영향을 미치는 동북아질서의 전모를 포착하기 위해서는 미·중 양자관계의 동학을 뛰어넘어 이러한 주변 여건을 포괄하는 상위 수준의 분석이 필요할 것이다.

그러나 한정된 연구 기간과 인력을 감안할 때 이처럼 모든 행위자와

변수, 그리고 분석 수준을 망라하는 방식으로 신동북아질서를 예측하는 데에는 현실적 제약이 따를 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 미국과 중국을 동북아질서의 ‘핵심’ 행위자로, 한국, 북한, 일본, 러시아 등을 ‘주요’ 행위자로 설정하는 방식으로 미·중관계에 분석의 초점을 맞추어 신동북아질서를 전망하고 이에 기반한 통일전략을 모색하고자 한다.

미·중관계에 분석의 초점을 두어야 하는 이유는 무엇보다도 이들 두 나라가 한반도 통일환경 및 전략과 관련하여 핵심적 외부변수를 구성하기 때문이다. 동북아시아 국제질서의 맥락에서 볼 때 한국의 통일전략은 통일 이후 한·미동맹이 유지되는 상황에서 안보적 자율성을 가지면서도 통일한국이 중국에 적대적일 이유가 없다는 사실을 설득하는 것으로부터 출발해야 한다.¹

미·중관계가 주도하는 동북아질서하의 통일전략 차원에서 한국 정부의 외교정책은 전통적 ‘헤징(hedging)’ 전략일 수도 있고² 한반도 주변의 네트워크를 중층화·복합화하는 전략일 수도 있다.³ 그러나 어떠한 전략을 취하건 간에 한국의 통일전략 수립과 이행 과정에서 고려해야 할 핵심 행위자가 미국과 중국이라는 데에 이론의 여지는 없다.

또한 박근혜정부가 추진하는 한반도 통일시대 기반 구축과 평화통

1. 최우선, “오바마 시진핑 정부하 미·중관계와 한국의 전략,” 『주요국제문제분석』, No. 2012-47 (국립외교원 외교안보연구소, 2013) 참조.

2. 외교전략으로서의 ‘헤징(hedging)’은 개입(engagement)과 위험회피(risk aversion)의 요소를 동시에 갖는다. 주로 미·중관계와 같은 강대국 관계에서 상호전략을 지칭할 때 사용되나 본 연구의 경우처럼 강대국 영향력 아래 놓인 국가들이 양국에 대해 취하는 개별적 태도의 조합을 의미하기도 한다. 후자와 관련해서는 Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia,” *International Security*, Vol. 32, No. 3 (August 2007), pp. 113~157.

3. 이상현, “중국의 부상과 미국의 대응: 한국에 대한 안보적 함의,” 『국가전략』, 제17권 제1호 (세종연구소, 2011) 참조.

일 신뢰외교와 같은 국정과제의 이행에 있어서도 미·중관계를 중심으로 하는 동북아질서 재편 구도를 전망하는 작업은 필수적 선행조건이라고 할 수 있다.

특히 통일부가 2014년 업무보고를 통해 표방한 ‘한반도 통일시대 기반 구축’ 과제와 외교부가 보고한 ‘평화통일 신뢰외교’ 과제는 따로 떼어서 생각할 수 없을 정도로 깊은 상호연관성을 갖고 있다. 외교부와 통일부는 모두 한반도에서 지속가능한 평화정착을 핵심과제로 설정하고 있다. 이를 위해 외교부는 국제협력을 통한 북한의 변화유도와 국제적 통일기반 확충을, 통일부는 한반도 신뢰프로세스와 통일 공감대 확산을 위한 국제협력 강화 등을 내세우고 있다. 요약하면 한반도 통일에 전략적 이해관계를 가진 주변 국가와의 긴밀한 협력은 이제 어느 한 부처 차원이 아닌 범정부적으로 추진해야 할 통일준비의 과제가 되었다는 말이다.

이러한 국정과제의 효율적 이행을 위해서도 신동북아질서에 대한 전망을 기초로 미·중 양국과의 통일외교 전략을 면밀하게 구상해야 하는 필요성이 제기된다. 신동북아질서 내 주요국의 공감대를 확보하기 위한 외교적 전략 속에서만 한반도의 통일전략도 실현 가능성을 보장 받을 수 있기 때문이다. 이를 통해 미·중 양국을 포함한 역내 이해관계 국으로부터 한반도 통일에 대한 정치적 지지와 경제적 지원을 이끌어 내는 것이 통일전략의 목표이자 과정이 되어야 한다.

이러한 작업은 박근혜정부 후반기의 외교안보 정책과 통일정책을 선순환적으로 접목하여 구성하는 토대가 될 것이다. 나아가 이는 지속성과 일관성의 바탕 위에서 향후 우리 정부의 외교 및 통일정책의 중장기적 기반을 형성할 수 있는 논리적, 정책적 기반을 마련하는 작업이 될 것이다.

본 연구가 갖는 이러한 중요성에도 불구하고 미·중 양국을 핵심 행위자로 설정하는 연구의 속성에 비추어 몇 가지 한계도 지적하지 않을 수 없다. 특히 신동북아질서에 영향을 미치는 다양한 요인들 중, 북·일 관계, 북·중관계, 북·러관계, 중·러관계 등 개별적 양자관계를 상세히 관찰하지 못하는 한계가 지적되어야 할 것이다. 또한 북한 대외정책의 변화 가능성이나 남북관계의 변화 전망도 부분적으로만 다루지게 될 것이다. 신동북아질서 전망에 기초한 한국 정부의 통일전략은 이러한 개별적, 양자적 요소에 대한 심층적 연구와 함께 보완적으로 검토될 경우 더욱 큰 현실성을 확보하게 될 것이다.

2. 주요 내용

본 연구의 II장에서는 신동북아질서를 전망하기 위한 이론적 수단을 모색하고 이를 바탕으로 미·중관계를 중심으로 하는 몇 가지 시나리오를 제시한다. 불확실한 미래에 대한 전망의 합리성과 객관성을 확보하고 정책개발의 방향에 대한 취사선택의 기준을 제시하기 위해서 이론의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

국제관계이론에서 거시적 차원의 국제질서와 미시적 차원의 외교정책에 동시에 영향을 미치는 중요한 변수들은 크게 세 가지로 나뉘볼 수 있다. 현실주의자들이 강조하는 힘(power)과, 자유주의자들이 강조해온 이익과 제도(interests and institutions), 그리고 구성주의자들이 강조하고 있는 정체성 또는 상호인식(idea)이 그것이다.

이론에 기반한 연구들이 각각의 변수들을 개별적이고 배타적인 형태로 강조하는 경향을 보여온 데 비해 본 연구는 이 세 가지 변수들이 복합적으로 상호작용하면서 작동하는 구조를 포착하고자 한다. 다시 말

I
II
III
IV
V
VI
VII

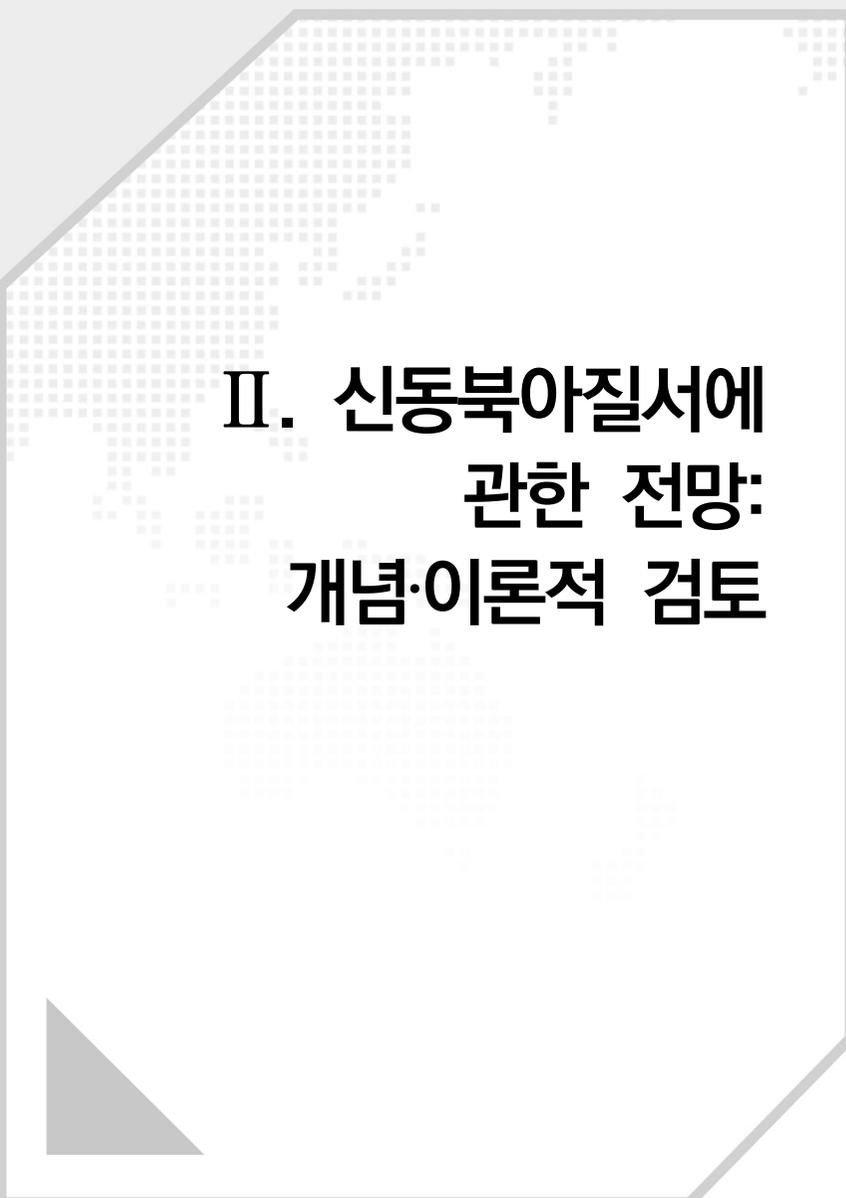
해 힘의 배분상태와 경제적 상호의존 및 제도화의 정도, 그리고 상호 정체성의 공유 정도 등을 동태적으로 파악하여 각 변수가 위치하는 상대적 변이를 파악한 후 이를 교차·결합하여 시나리오를 만드는 방식이다. 이러한 방식에 따라 작성된 시나리오들 중, 현재의 동북아시아 국제정세의 조건 속에서 향후 10~15년 사이에 실현 가능한 3개의 시나리오를 도출할 것이다. II장에서는 이를 각각 ‘대결적 세력전이 질서’ 시나리오, ‘협력적 세력균형 질서’ 시나리오, ‘세력분산의 무질서’ 시나리오로 명명하고 각각의 시나리오별 전개양상을 규명하고자 한다.

III장에서는 II장에서 제시된 세 가지 시나리오를 바탕으로 각각의 시나리오에 따른 한반도의 통일환경을 분석한다. 이 장에서는 평화통일, 합의통일, 자유민주주의와 시장경제가 구현되는 통일이라는 원칙을 바탕으로 하여 신동북아질서의 구조적 영향력이 각각 한반도 주변국 변수와 남북한 변수, 그리고 남북한관계 변수 등을 통해 한반도 통일환경에 어떠한 영향을 미치는지를 관찰하게 될 것이다.

IV장에서는 한국 정부가 취해야 할 한반도 통일의 기본원칙을 논의한다. 이러한 기본원칙은 향후 신동북아질서를 전망하면서 도출되는 시나리오와 무관하게 일관되고 지속적으로 추진해야 할 원칙들을 의미한다.

V장에서는 신동북아질서의 세 가지 시나리오에 따른 통일환경의 변화에 따라 한국 정부가 독자적으로 수립하고 추진해나가야 할 통일전략, 그리고 이러한 전략을 이행하기 위한 구체적인 정책들을 제안하게 될 것이다.

VI장에서는 앞서 논의한 중장기 통일전략에 비춰볼 때 박근혜정부의 임기 내 추진할 수 있는 대북통일정책의 방향을 제안한다. 마지막으로 본 연구의 결론에 해당하는 VII장에서는 I ~ VI장의 논의들을 요약하여 정리한다.



Ⅱ. 신동북아질서에 관한 전망: 개념·이론적 검토

1. 신동북아질서의 복잡성

동북아시아 지역질서의 역사적 변환과정을 이해하고 나아가 향후 진화의 양상을 전망하기 위해 다양한 이론과 개념들이 동원되어 왔다. 예를 들어 (신)현실주의자들은 미국과 중국의 힘의 균형 변화와 현실적 국가 안보를 중심으로 동북아질서 변화에 주목하는 반면 (신)자유주의자들은 동북아시아 지역 내 경제적 상호의존과 국제제도의 역할을 강조한다. 한편 구성주의자들은 행위자 간의 공유된 인식, 정체성, 주관적 이해 및 규범이 어떻게 동북아시아 지역질서 변화에 영향을 미치는지에 주목한다.

그러나 정치, 경제, 문화, 제도 및 이념적 차원에서 점증하는 역내 복잡성으로 인해 향후 국제정치질서의 변화, 이른바 ‘신동북아질서’를 하나의 이론만으로 설명하고 예측하는 것은 사실상 불가능한 작업이 되어가고 있다. 미·중관계만 보더라도 그러하다. 중국은 매년 두 자리 수 이상씩의 군비를 증대시키고, 자원 확보를 위해 일본이나 베트남 등의 아시아 국가들과도 해양 영토분쟁을 일으키고 있다. 미·중 두 나라의 전략적 이해관계가 맞부딪치는 대만문제나 북한문제에 대해서는 여전히 대립적 견해가 충돌하고 있다. 게다가 보편적 인권과 삼권분립형 민주주의를 주장하는 미국, 그리고 내정불간섭과 중국식 민주주의를 앞세우는 중국 사이에서 공유할 수 있는 정치적 가치나 규범을 만들어내는 작업은 단기간에 이뤄지기 어려울 것으로 예상된다.

이러한 현실적, 규범적 갈등에도 불구하고 두 나라는 경제적 차원에서는 서로에게 없어서 안 될 존재로 인식되고 있다. 탈냉전 이후 미국과 중국 두 나라 사이의 경제적 상호의존도는 꾸준히 증가해왔다. 중국은 미국의 국채를 가장 많이 보유한 국가이며, 미국은 매년 7% 이상의 경제성장을 유지해야 하는 중국에게 최대의 시장을 제공하는 국가인

I

II

III

IV

V

VI

VII

동시에 중국에 가장 많은 외국인직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)를 제공하고 있기도 하다.

이처럼 동북아시아 지역은 미국과 중국에게 포기할 수 없는 전략적 요충지이자 미래 자원 확보를 위한 경쟁지역이지만, 두 나라는 이러한 경쟁을 위해 양자간 경제적 상호의존 관계를 희생시킬 수 없다는 딜레마를 안고 있기도 하다. 나아가 정치안보적 갈등과 경제적 상호의존이 각국의 상이한 국가정체성과 특수한 규범 동화와 결합되면서 동북아시아의 지역질서는 더욱 복잡해지고 있다. 즉, 주류 국제정치이론의 몇몇 개념만으로는 위와 같은 동북아시아의 현실을 설명하는데 큰 한계가 있을 수밖에 없는 것이다.

이러한 점을 고려하여 II장에서는 향후 예상되는 동북아질서의 변화를 합리적으로 예측하고, 이에 따른 한국의 중장기적 통일전략을 개발하기 위한 다층적 분석틀을 만들고자 한다. 따라서 하나의 이론만을 적용하기보다 각 이론의 핵심 개념들을 복합적으로 사용하여 새로운 동북아시아 지역질서 변화를 예측하는 방식을 택할 것이다.

새로운 지역질서에 대비한 전략을 수립하는데 가장 중요한 것은 정세변화의 복잡성과 변화 속도를 앞서는 전략을 개발하는 것이다. 탈냉전 이후 동북아시아 지역질서는 더욱 복잡해졌다. 21세기 글로벌 경제체제의 확장과 20세기의 유산인 양극화된 안보체제의 유지라는 불일치적 상황은 지역질서를 더욱 복잡하게 만들고 있다. 게다가 정보통신과 교통기술 발전으로 인해 국제질서의 변화 속도는 더욱 빨라졌다. 이러한 복잡성과 변화의 속도에 대응하기 위해서는 신동북아질서의 새로운 동인(driving forces)을 파악하고, 그 동인 내에서의 불확실성 요소에 대해 분석해야 한다.

2. 시나리오 기법의 적용

복잡성을 더해가는 질서의 변화에 적기를 놓치지 않고 대응할 수 있는 전략을 수립하기 위한 방법으로 시나리오 기법이 제시되고 있다.⁴ 시나리오 기법이란 주어진 조건이나 변화하는 환경에 대해 다양한 대안적 예측을 해보고 이러한 현실을 미리 구상해보는 방법을 말한다. 다른 예측 기법들이 하나의 가정에 근거해 단 한 가지 미래상만 예측한다면, 시나리오 기법은 복합적인 동인이나 환경을 고려하여 몇 가지 대안적 예측을 제시한다는 차별성을 가진다.

일반적으로 대안적 예측을 할 때 보통 세 가지 정도의 예상 시나리오를 쓴다. 이 때 현재 경향의 가장 중요한 요인들을 개념화하고 그 경향의 변화가 지속되는가에 따라서 시나리오 모델을 상정한다. 일반적으로 전략적 예측을 하기 위한 시나리오는 두 가지 특징을 가진다. 첫째, 동인들의 변화에 대한 분석을 기초로 다양한 미래의 모습을 묘사하는 스토리를 제공한다. 둘째, 단순예측(prediction forecasts)이 아니라 세상의 복잡한 모습을 단순화시켜 결정권자가 미래를 상상하고 대비하도록 도와준다.

한편, 시나리오 기법은 다음과 같은 장점을 가진다. 첫째, 복잡한 요소들이 서로 어떻게 영향을 미치는지를 쉽게 이해하도록 도와준다. 변화의 추세를 만들어가는 핵심요인에 집중해서 다른 조건들을 단순화하고, 스토리를 통하여 보여주기 때문에 좀 더 쉽게 이해할 수 있다. 둘째, 복잡하고 급변하는 불확실한 환경과 불연속 변화에 대해 다양하고

⁴ 시나리오 기법은 제2차 세계대전 때 미 공군에서 예상 가능한 적군의 행동 패턴을 예측하고 이에 대처할 수 있는 다양한 전략을 세우기 위해 마련한 군사계획으로 처음 사용되었다. 시나리오의 적용범위가 미국의 대중정책, 국제개발, 비즈니스 전략수립 등 군사전략 분야 이외의 다른 분야로 확장되었다. 윤성수, “장기미래예측과 시나리오 방법론,” 『한국관개배수회지』, 제45호 (한국관개배수위원회, 2010) 참조.

창의적인 발상을 유도함으로써, 발생 가능한 다수의 대안적 미래 (alternative futures)에 대한 선택의 폭을 확장하고 선택지의 방향성을 다각화한다.⁵

3. 신동북아질서 시나리오 분석의 핵심개념:

힘, 이익과 제도, 정체성

II장에서는 국제정치경제의 거시적인 질서와 외교정책의 미시적인 행위에 영향을 끼치는 주요 요인과 변수들을 크게 3개의 범주(three sets of variables)로 분류한다. 첫 번째 변수는 현실주의 이론에서 강조하는 힘(power)이다. 현실주의 이론에서 말하는 것처럼 국제정치는 무정부적 상태라는 현실을 고려했을 때 자국의 안보에 있어 물질적 힘(material power), 특히 군사력은 결정적 영향력을 행사하는 요소이다.

현실주의 이론은 무정부적 현실에서 국가 간 분쟁과 전쟁의 가능성이 상존한다고 가정한다. 따라서 군사력이나 경제력 같은 물질적 힘과 그것의 투사력이 국가의 생존과 국익에 중요한 역할을 한다고 주장한다. 이런 차원에서 힘의 배분 상태는 국제정치체제 및 질서의 안정과 불안정에 핵심적 영향을 끼치는 변수가 되기도 하고, 동시에 개별국가의 외교정책을 결정하는 데도 중요한 요인으로 작용한다.⁶

두 번째 범주의 변수는 자유주의 이론에서 강조하는 이익과 제도(interests and institutions)이다. 자유주의 이론은 비록 국제정치 현실이 무정부적이라고 해서 군사력이 국익을 달성하는 유일한 수단은

5. 정재호, “미래예측 방법론: 이론과 실제,” 『나라경제』, 제17권 제10호 (한국개발연구원, 2006) 참조.

6. 예를 들어 세력균형론, 세력전이론, 패권안정론 등은 모두 힘의 배분 상태에 대한 분석을 기반으로 한다.

아니며, 나아가 분쟁이나 전쟁의 가능성이 상존한다고 하여 국가 간 협력이 불가능한 것도 아니라고 가정한다. 특히 냉전 종식 이후 지역적, 국제적 수준에서의 국가 간 무역이나 투자와 같은 상업적 요인들에 의해 발생하는 경제적 상호의존의 중요성을 강조한다.

더불어 경제력은, 군사력과 함께 힘의 배분 상태를 규정하는 요인으로 여겨진다. 상업적 자유주의(혹은 경제적 상호의존) 이론은 국가들이 상업적 교류를 통해 공통의 이익을 얻으면 그것을 계속 유지·확대하려는 것은 매우 이성적인 행동이라고 가정한다. 더불어 국가 간의 상호의존적 관계와 이를 통한 이익의 창출을 고려할 때, 상대방에 대한 공격적 행위를 취할 가능성은 낮아져 국가 간의 갈등을 약화시킨다. 신자유주의적 제도주의는 국제기구 및 제도가 무정부 상태의 국제정치가 갖는 불확실성을 낮추고 협력에 수반될 수 있는 비용을 절감한다고 주장한다. 하지만 자국의 영향력 확대의 수단으로서 제도와 기구가 이용되는 측면도 있다는 점을 고려하기도 한다.

세 번째 범주의 변수는 구성주의 이론에서 강조하는 규범과 정체성(idea)이다. 구성주의는 현실주의나 자유주의와 달리 국제정치의 무정부성이나 국가행위자의 합리성이 고정되어 있지 않다고 주장한다. 예컨대, 구성주의 이론에 따르면, 국제정치체제는 현실주의에서 말하는 것과 달리 반드시 투쟁, 경쟁, 분쟁적인 것으로 간주되는 것이 아니라, 시대와 맥락에 따라서(관념적으로 구성되어) 분쟁적일 수도, 경쟁적일 수도, 평화적일 수도 있다.

구성주의 이론은 국가의 이익(national interests) 또한 미리 주어진 것 혹은 고정된 것으로 전제하지 않는다. 구성주의자들은 국가의 이익이든 국제정치현실이든 관념적 요인들의 상호작용이 역사적 과정을 통해 ‘구성’된 것으로 파악한다. 예를 들면, 같은 핵무기라도 누가 보유

I
II
III
IV
V
VI
VII

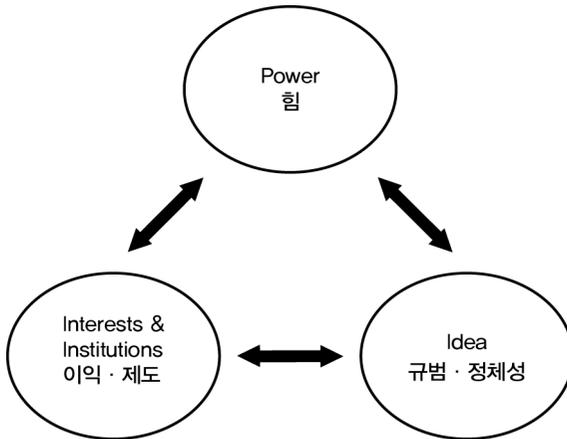
하고 있느냐에 따라서 그것을 위협으로 느껴서 적대적 행동을 할 수도 있고, 반대로 안보에 도움이 되는 수단으로 간주하여 우호적인 행동을 할 수도 있다. 따라서 구성주의는 국제정치에서 행위자 간의 공유된 인식, 정체성, 상호주관적 이해, 규범, 국가 이미지 등과 같은 관념적 요인들을 중요한 독립변수로 여긴다.

이론적 차원에서는 현실주의, 자유주의, 그리고 구성주의에서 중요시하는 이러한 요인들을 개별적 혹은 배타적으로 취급하지만 현실에서는 이들이 복합적으로 상호작용하면서 작동한다. 그러한 의미에서 중장기적 통일전략을 구상한다는 본 연구의 정책적 목표를 고려할 때, 앞서 제시한 세 변수들의 변이를 종합적으로 파악하여 시나리오를 만들어 볼 필요가 있다. 물론 다양한 해석들이 존재하는 각 이론의 독립 변수들을 하나의 틀에 모두 포함시키는 과정에서 이론적·인식론적 충돌이 나타날 수도 있다. 그러나 II장에서 개발하여 활용하고자 하는 시나리오적 접근법은 ‘분석적’ 차원에서의 절충주의라고 할 수 있다. 즉 복잡한 현실의 문제를 해결하기 위해 분석적 차원에서의 다양한 개념과 논리적 고리를 절충 혹은 결합하는 것이다. 이러한 ‘분석적 절충주의’는 국제정치학(international relations)에서 중요한 연구방법으로 이미 활용되고 있으며 하나의 사례를 다각도로 연구하는데 장점도 가지고 있다.⁷ 또한 이러한 방식으로 동북아시아 지역질서를 세 가지

7. 분석적 절충주의를 사용한 가장 대표적인 학자는 피터 카젠스타인(Peter J. Katzenstein)과 루드라 실(Rudra Sil)이다. 두 학자는 동아시아에서 정체성이 다른 요소(군사·경제적 요소)들을 적용하여 새로운 동아시아 안보 상황의 변화를 연구하였다. Peter J. Katzenstein and Rudra Sil, "Rethinking Asian Security: A Case for Analytical Eclecticism," J. J. Suh, Peter J. Katzenstein and Allen Calson (eds.), *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power and Efficiency* (Stanford: Stanford University Press, 2004) 참조. 손기영은 김대중 정부의 대북정책을 정체성 변화(idea shifts), 힘의 현상유지(the status quo), 경제적 상호교류(interaction)의 이론적 개념을 적용하여 분석했다. 정체성은 국내차원, 힘은 지역차원, 경제적 상호교류는

요소로 해체하여 분석함으로써 향후 한국 정부의 통일전략을 수립하는 과정에서 다양한 전략방향을 고려할 수 있는 기반을 제공할 수도 있다.

● 그림 II-1 신동북아질서 전망을 위한 주요 변수의 상호작용



그렇다면 어떠한 방식으로 변수의 상태와 상호작용을 ‘체계적으로(분석틀을 통해)’ 파악할 수 있을까? <표 II-1>의 방식을 고려해 볼 수 있을

남북차원에서 작동하는 이론 틀을 사용하여 김대중 정부의 대북정책을 설명하고 있다. Key Young Son, *South Korean Engagement Policies and North Korea: Identities, Norms and the Sunshine Policy* (New York: Routledge, 2006), pp. 45~77. 좀 더 다양한 분석적 절충주의를 채택한 선행연구는 다음을 참조. Alagappa Muthiah, “Introduction: Predictability and Stability Despite Challenges,” Alagappa Muthiah (ed.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford: Stanford University Press, 2003); David Shambaugh, “Introduction: The Rise of China and Asia’s New Dynamics,” David Shambaugh (ed.), *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics* (Berkeley: Stanford University Press, 2006); Rudra Sil and Peter J. Katzenstein, “Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions,” *Perspectives on Politics*, Vol. 8, Issue. 2 (2010), pp. 411~431.

I
II
III
IV
V
VI
VII

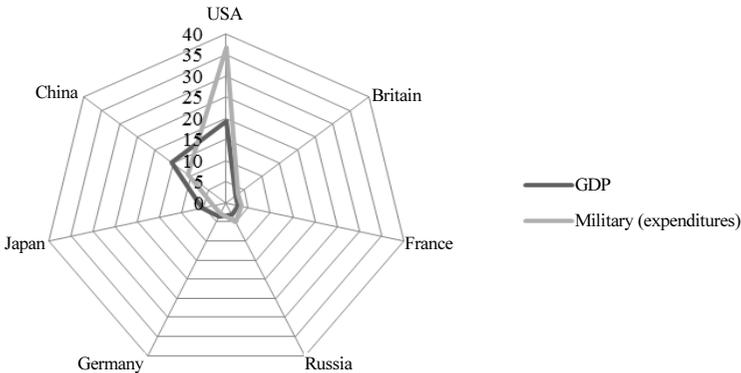
것이다. 첫째, 힘의 배분 상태는 상대적 힘의 차이를 고려한다. 동북아시아 지역의 강대국인 미국과 중국의 상대적 힘의 차이가 균형적이면 (+1)로, 두 나라 사이의 힘의 차이가 불균형적이면 (-1)로 상정한다. 둘째, 이익과 제도는 상호의존성과 제도의 확산 정도를 고려한다. 미국과 중국 간의 경제적 상호의존과 동북아시아 지역의 국제제도, 특히 국제기구가 얼마나 큰 영향을 미치는지 등이 검토대상이다. 미·중을 중심으로 동북아시아 지역 내 국제관계에서 경제적 상호의존성과 국제기구의 영향력이 클 경우 (+1)로, 두 요소의 영향력이 작을 경우 (-1)로 상정한다. 셋째, 정체성 공유와 국가 간 상호 이미지가 갖는 긍정성의 정도를 고려한다. 미·중을 중심으로 동북아시아 지역 내 정체성의 공유 정도와 국가 간 상호 이미지의 긍정성이 높은 경우 (+1)로, 낮은 경우 (-1)로 상정한다. 힘의 배분, 상호의존성과 국제제도, 규범·정체성 요소들의 측정 범주를 (+1)과 (-1)로 나눈 이유는 지나치게 복잡한 범주를 상정하게 될 경우, 통일전략을 구상하는데 있어 분석적 명료성이 떨어질 가능성이 있기 때문이다.

● 표 II-1 시나리오 작성을 위한 변수의 구분

주요 변수의 상태·정도	
Power: 힘의 배분 상태	균형적 배분 (+1)
	불균형적 배분 (-1)
Interests and Institutions: 상호의존성과 국제제도의 확산 정도	높음 (+1)
	낮음 (-1)
Idea: 규범·정체성의 공유 정도와 상호 이미지의 긍정성	높음 (+1)
	낮음 (-1)

한편, 현실성 있는 시나리오와 그에 따른 통일전략이 도출될 수 있도록 분석의 전제조건으로 다음의 세 가지 조건을 상정할 필요가 있다. 첫째, 2014년 현재의 동북아시아 지역질서를 분석의 출발점으로 한다. <그림 II-2>를 보면 미국이 중국을 포함하여 세계에게 가장 강력한 경제력과 군사력을 가지고 있는 것을 알 수 있다. 경제력 수치는 국내 총생산(Gross Domestic Product: GDP)에서 미국과 중국이 2배 이하의 차이를 보이고 있는데 비해 국방력에서 미국은 중국 국방비의 5배를 능가하는 수준인 것을 알 수 있다. 이렇듯 현재까지는 미국 중심의 지역 질서이지만, 미국의 상대적인 힘 감소와 중국의 급성장(도전)으로 지역질서는 얼마든지 변화될 수 있다.⁸

●그림 II-2 미·중 등 주요국 GDP와 군사비 지출



출처: IMF, <<http://www.imf.org>>; SIPRI, <<http://www.sipri.org>> (검색일: 2014.6.3)
참조

⁸ 물론 경제력이나 군사력을 GDP나 국방비만을 갖고 평가하는 것에는 한계가 있을 수 있으나 미래예측 시나리오 작성을 위한 본 연구의 목표를 고려한다면 일정 정도의 일반화와 변수에 대한 취사선택은 불가피하다고 하겠다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

둘째, 지역질서 형성의 ‘핵심’행위자는 미국과 중국으로 상정하고, ‘주요’행위자는 한국, 북한, 일본, 러시아 및 지역 국제기구로 가정한다. 동북아시아라는 지역에 위치하고 있으나, 한반도 통일에 영향력이 미미한 국가행위자는 제외한다. 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 회원국들이나 몽골 같은 국가는 동북아질서에 간접적 영향을 미칠 수 있으나 이들 국가가 가진 상대적 영향력이 다른 국가들에 비해 작기 때문에 분석 대상에서는 제외하였다.

셋째, 분석 시기는 향후 10~15년 뒤의 동북아시아 지역질서로 한정한다. 시간적 조건이 주어지지 않을 경우, 모든 가능성을 다 고려해야 한다. 예컨대 향후 15년까지는 동북아시아에서 어느 한 국가나 절대적 패권국이 될 가능성이 매우 적음에도 시간적 조건이 없다면 이 부분도 다 고려해야 한다. 한반도 통일에 대한 전망과 전략을 도출하고자 기존 연구들도 15년이라는 시간을 명시하지는 않았으나, 대부분 미국과 중국의 세력이 전환되는 과정에 초점을 맞추고 있다.

다시 정리하면, 본 연구는 제한된 국가행위자의 범위와 한정된 시간의 조건하에, 앞서 언급한 세 묶음의 변수들(힘, 상호의존·제도, 규범·정체성)의 ‘상호작용’을 종합하여 분석하는 것으로부터 출발한다. 이러한 분석과정에서 본 연구는 향후 동북아시아 지역질서에 관한 3개의 서로 다른 시나리오를 도출할 것이다.

3개의 시나리오는 다음과 같은 과정을 통해 선택되었다. <표 II-1>에서 제시한 개별적 변수가 나타내는 변이(variation)와 상호작용을 기계적으로 고려하면 <표 II-2>에서와 같이 모두 8개의 조합이 도출된다. 8개의 조합 중에서 2번과 3번 유형은 군사력과 경제력 면에서 균형을 유지하고 있는 상태로, 상호의존에 따른 제도화 또는 정체성 인식만 유독 낮게 나타날 가능성은 희박하다고 볼 수 있으므로 시나리오 선택과정에서는 배제했다.

표 II-2 힘, 상호의존·제도, 규범·정체성의 상호작용

	힘의 배분 상태	상호의존·제도	규범·정체성	시나리오 모델
1	균형적 배분	높음	높음	협력적 세력균형 질서
2	균형적 배분	높음	낮음	
3	균형적 배분	낮음	높음	
4	균형적 배분	낮음	낮음	
5	불균형적 배분	높음	낮음	대결적 세력전이 질서
6	불균형적 배분	높음	높음	
7	불균형적 배분	낮음	높음	
8	불균형적 배분	낮음	낮음	세력분산의 무질서

또한 4번과 같은 유형은 과거 미소 냉전의 모델에 가까울 수 있다. 냉전은 미국과 소련이 힘의 세력균형을 이루었으나, 공통된 제도나 규범이 존재하지 않고 적대적인 정체성이 형성되어 있는 구조였다. 하지만 10~15년 내 세력균형 상태에서 탈냉전 이후 형성된 세계화된 경제체제의 경제적 상호의존이나 확대되고 있는 기존의 제도들이 붕괴되기는 어렵다고 보아야 할 것이다.

6번의 경우는 힘의 불균형적 배분 상태에서 기존 제도와 경제적 상호의존이 안정적으로 유지되고 긍정적 정체성과 보편적 규범이 증가한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 배제되었다. 힘의 불균형이 극대화되는 세력전이의 과정에서 지배국가와 도전국가 사이의 예방전쟁이나 도발전쟁이 발발했던 사례들을 보더라도 힘의 불균형과 공유 규범이 공존한다는 것은 현실적으로 입증되기 어려운 측면이 있다.

그러나 8번의 경우는 불확실성의 확산으로 인해 야기되는 혼란과 무질서의 경우를 대비하기 위해 시나리오에 포함했다. 이러한 무질서 가운데서 일본이 재무장에 나서고 러시아가 독자노선을 강화하게 된다

I
II
III
IV
V
VI
VII

면 중·일 갈등과 중·러 갈등이 지역 내 리더십 붕괴와 맞물려 혼란스런 상황이 전개될 수도 있기 때문이다.

7번의 경우 지역 내 힘의 불균형 상태에서 제도화나 상호의존의 수준마저 낮음에도 불구하고 유독 상호 간 긍정적 정체성이 확산되거나 공유할 수 있는 규범이 창출되는 경우는 향후 10~15년 내에 상상하기 어렵다고 볼 수 있다. 예를 들면 힘의 불균형이 상호의존의 제도화에 의해 견제되지 못하는 상황은 군사적 충돌의 가능성까지 내포할 수 있다. 또한 힘의 불균형 상태에서 전염병이나 환경 이슈 등 지역 내 문제 해결 능력을 둘러싼 제도적 장치마저 결여되어 있다면 기존의 제도를 완전히 재구축해야 하는 상황에 직면할 수도 있다. 그러나 이러한 극단적인 상황까지 가정하면 현재 수립하는 전략이 무의미해질 수도 있다는 딜레마에 빠지게 된다.

5번의 경우 세력균형이 약화되는 불안정한 상황이 지속 또는 강화되더라도 기존의 제도와 경제적 상호의존은 결정적 영향에 노출되지 않고 존재할 가능성이 있다. 세력전이 과정에서 한편으로는 미국과 경쟁구도를 형성하고 있는 중국은 인권과 소수민족 문제 등 일부 민감한 영역을 제외하면 반테러, 무역, 환경 등 대부분의 국제제도에 대한 적응력을 지속적으로 강화해나가는 모습을 보이고 있다. 그리고 10~15년 내에 중국이 경제력이나 군사력 측면에서 미국을 능가한다고 하더라도 기존의 제도와 상호의존 상태를 부정할 가능성은 희박하다. 그러나 여전히 힘의 불균형이 초래하는 갈등 구도가 지속된다면 상호 간 정체성이나 규범 측면에서는 부정적 영향을 받지 않을 수 없을 것이다.

본 연구에서는 이러한 근거와 예측에 기반하여 선택된 세 가지의 시나리오를 각각 ‘대결적 세력전이 질서’, ‘협력적 세력균형 질서’, 그리고 ‘세력분산의 무질서’ 체제로 지칭한다. 다음 절에서는 이러한 세 가지

신동북아질서 유형에 대해 좀 더 구체적인 설명을 시도한다. 먼저 예상되는 개별 시나리오의 스토리를 제시한 후, 세 가지 요소(힘, 상호의존·제도, 규범·정체성)의 상호관계에 대해 설명하고자 한다.

4. 신동북아질서 전망을 위한 시나리오

가. 대결적 세력전이 질서

힘의 균형이라는 관점에서 이 모델은 미국의 '상대적' 세력약화와 중국의 급성장으로 세력전이 발생하기 시작하면서 세력의 불균형 상태가 초래되는 상황을 상정한다. 하지만 어느 한 국가에 의해 세력의 독점이 이뤄지지 못하는 상태이며 <표 II-1>의 분석틀에서 보자면, -0.5정도에 해당한다고 볼 수 있다. 2001년 9·11테러 이후 계속되는 반테러전쟁과 2008년 경제위기를 겪으면서 미국의 패권적 기초는 심각하게 약화된 것이 사실이다. 미국은 2011년 이후 10년 간 국방비만 4,870억 달러를 감축하기로 결정했고 이에 따라 국방전략 또한 재조정되고 있다.⁹

이와 반대로 중국은 지속적인 경제성장을 바탕으로 국방력을 강화하고 있다. 이코노미스트 인텔리전스 유닛(The Economist Intelligence Unit)의 2006년 보고서는 2020년 시장환율로 계산한 중국의 GDP가 미국의 절반에 미치지 못하지만, 구매력 평가지수에 따른 수치로는 미국을 앞지를 것이라고 예상하고 있다. 중국이 이러한 경제성장에 기반을 두고 향후 10년 간 지속적으로 군사비를 증가할 경우 앞으로 10년 후 양국의 군사비 격차는 크게 줄어들게 될 것이다.¹⁰

⁹ 전재성 외, 『미·중 관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제』 (서울: 동아시아연구원, 2012), p. 1.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그러나 군사력과 경제력의 절대적인 수치의 변화만으로 미·중 간의 세력전이를 예상하기는 어렵다. 미국의 상대적 세력약화는 현재와 같이 지속되지만, 향후 15년 이내에 중국이 동북아시아 안보 및 경제에서 압도적인 리더십을 행사하지는 못할 것이다.

이런 경우, 미국과 중국이라는 ‘핵심’행위자를 중심으로 역내 주요 행위자들과 공동전선이나 과거 냉전시대의 ‘블록’과 같은 대결구도를 형성해서 세력경쟁이 더욱 가속화되고 대결적 구도가 고착화될 가능성도 있다. 실제로 중국은 경제적으로 아시아지역 내의 주변국들에 대한 영향력을 확대해가고 있다. 지난 10년 간 중국은 일본, 한국, 대만, 호주 등 아시아 주요국의 제1 무역상대국으로 부상했고, 필리핀과 말레이시아를 제외한 대부분의 아시아 국가들과의 무역액에서 미국을 추월하였다.¹¹

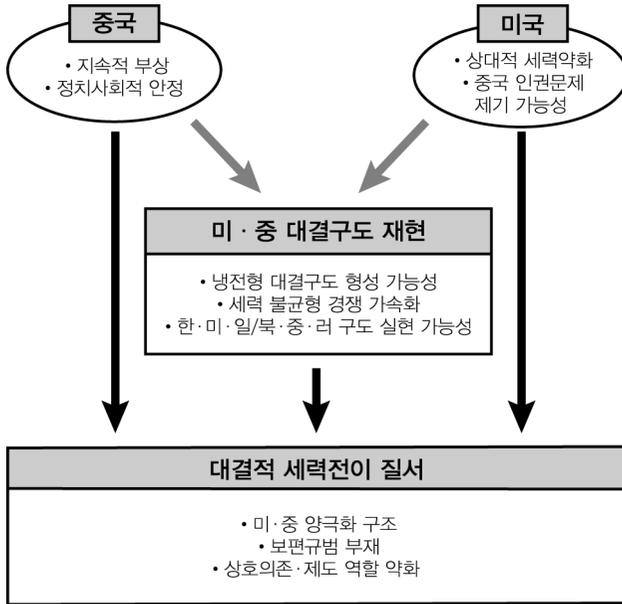
한국의 경우, 2009년 대중 무역액이 대일 및 대미 무역액 총액을 넘어설 정도로 중국에 대한 무역의존도가 심화되었다.¹² 미국은 공격적인 동아시아 정책과 함께 경제적 상호의존을 높이기 위해 아시아 국가들과 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 추진하고 있다. 향후 미국은 경제뿐만 아니라 안보동맹의 관점에서도 한·미·일 동맹을 강화하려 할 것이며, 한·미·일 동맹 강화는 중국이 북한이나 러시아와의 관계를 더욱 강화하는 계기를 제공함으로써 과거 냉전의 축이 살아날 수 있다. 동시에 중국은 북한에 대한 지원을 더욱 강화하여 중국에 대한 의존성을 높이려고 할 것이다(<그림 II-3> 참조).

10. 이재봉, “중국의 급성장과 미국의 견제,” 『정치정보연구』, 제10권 제2호 (한국정치정보학회, 2007) 참조.

11. 전재성 외, 『미·중 관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제』, p. 3.

12. 위의 책, p. 8.

●그림 II-3 대결적 세력전이 질서 시나리오



한편 대결적 세력전이 질서에서는 제도와 이익의 관점에서 향후 미·중 간 경제적 상호의존이 정체되거나 혹은 확대되더라도 그 폭이 크지 않을 것으로 전망된다. 오히려 유럽연합(European Union: EU)이나 아프리카 대륙의 다른 국가나 지역과의 무역관계가 확대될 것이다.

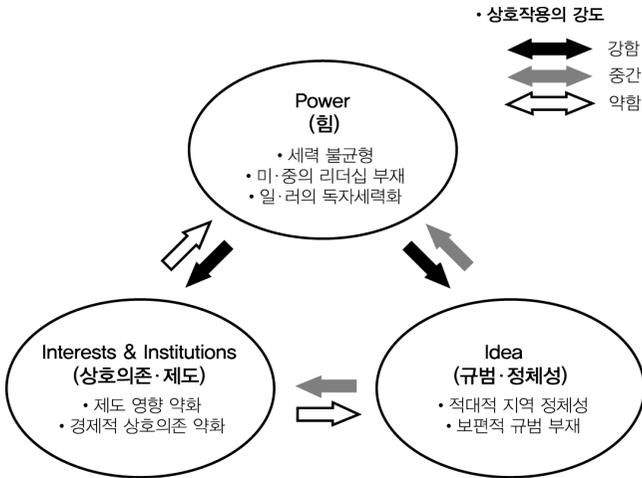
동북아시아 여타 주요 행위자들 사이에서도 역내 상호의존만큼이나 역외 의존도가 높아져서 수출입과 무역거래(투자) 등의 대상이 역외로 확대된다. 예를 들어 동북아시아 지역의 아시아 태평양 경제 협력(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)이나 ASEAN+3(한·미·일)와 같은 제도가 미·중·일 간의 상호견제로 인해 의제의 방향이나 정체성이 불확실해질 수 있다. 더불어 안보협력 및 위기관리를 위한 지역기구나 제도가 존재하지만 형식적 존재 이상의 역할을 하지 못하고,

I
II
III
IV
V
VI
VII

오히려 그러한 제도나 기구마저도 세력 확장의 도구로 활용될 가능성도 있다.

정체성의 관점에서, 미·중 상호 간 적대적 이미지를 갖게 되고, 상대방을 ‘위협’으로 간주하게 된다. 나아가 이 시나리오는 양국이 인권이나 민주주의와 같은 정치사회적 가치 등에 대한 인식의 공유가 없거나 매우 약한 경우에 해당한다. 지난 10여년 이상 미국이 국제연합(United Nations: UN)에 지속적으로 중국의 인권문제를 제기함으로써 중국 정부의 인권개선 노력을 촉구하고 있는 것이 하나의 사례가 될 수 있다. 동북아시아의 지역공동체 의식이나 공통의 정체성은 형성되어 있지 않고 협력적 규범 역시 매우 낮은 상태에 머무르게 된다. 유교적 전통가치와 서구의 민주주의가 혼재되어 있는 동북아시아에서 중국과 미국은 자국이 추구하는 규범을 확산하기 위해 경쟁을 벌일 수도 있다.

● 그림 11-4 대결적 세력전이 질서의 주요 변수 간 상호작용



대결적 세력전이 시나리오 하에서 힘, 상호의존·제도, 그리고 규범·정체성의 요소는 <그림 II-4>와 같은 관계를 형성한다. 세력 불균형으로 인해 지역 내 물리적 힘의 영향력이 제도와 정체성의 요소를 압도하며, 강대국들은 제도를 자국이익을 확장하기 위해 사용하게 된다. 세력불균형과 제도의 도구화로 인해 지역 내 공동체적 정체성은 약화되고, 보편적 규범을 공유하는 것은 점점 더 어려워진다.

나. 협력적 세력균형 질서

힘의 균형이라는 관점에서 이 모델은 앞에 설명한 대결적 세력전이 질서와 달리, 미·중 간 힘이 ‘비교적’ 균형적으로 나뉘어져 있는 상태이다. 분석틀에서 보자면, 평균 +1에 가까운 정도이다.

이 시나리오에서 미국은 자국의 재정여건 악화에도 불구하고 유럽과 같은 타 지역과 달리 동북아시아에서만큼은 물질적 힘을 지속적으로 유지할 것이다. 동시에 중국의 경제 및 국방력이 지속적으로 성장하여 미국과 유사한 정도의 물질적 힘을 보유하게 되지만, 국내 정치사회적 문제로 인하여 성장의 속도는 늦어지게 된다.

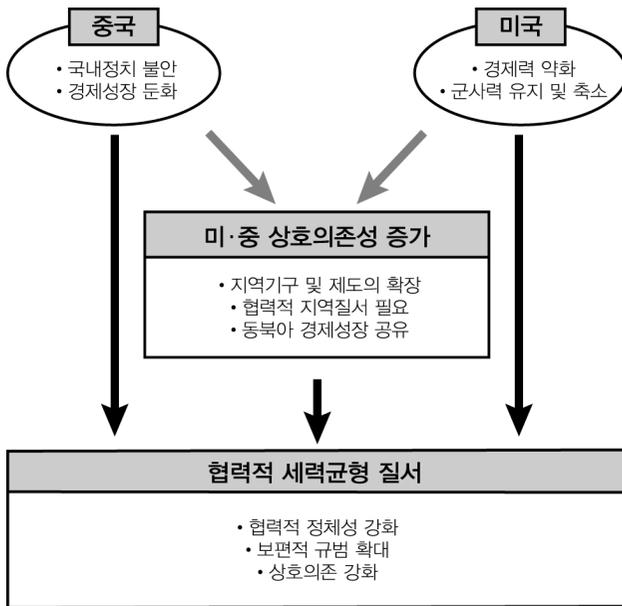
예를 들어 중국이 최근에 당면하고 있는 홍콩의 민주화 시위를 비롯한 소수민족 문제, 사회경제적 불평등(도농격차, 빈부격차, 민족 간 격차) 문제 등으로 인한 국내갈등이 언제든지 폭발할 가능성이 있다. 경우에 따라서는 1989년의 천안문 사태와 같은 민주화 시위가 재현될 수도 있다. 이러한 국내문제의 해결을 위해 천안문 사태 당시처럼 폭력을 행사할 경우 국제사회로부터 고립되어 경제성장의 발목을 잡히는 경우가 올 수도 있다.

동시에 미국은 현재 직면하고 있는 이슬람 급진과 무장세력인 이슬람국가(Islamic State: IS)와의 대테러 작전을 성공적으로 마무리 짓

I
II
III
IV
V
VI
VII

고, 산업혁신을 통해 침체해 있는 경제를 다시 회복국면에 올려놓을 수 있다. 다시 정리하면, 이 시나리오는 중국이 미국 이상의 힘을 갖지 못하게 되고 미국은 자신에게 위협적이지 않은 중국과의 협력적 관계를 유지하려 하는 상태이다.

●그림 II-5 협력적 세력균형 질서 시나리오



이 시나리오에서는 제도와 이익의 관점에서 미·중 간의 경제적 상호 의존성이 크게 확대되고 지역기구를 통한 협력이 강화된다. 중국은 미국의 세 번째 수출 상대국이자, 최대 수입 상대국이다. 2010년 중국은 미국 수출의 약 7%를 차지하고 수입의 약 19%를 차지하고 있다.¹³

¹³ 위의 책.

중국은 미국에게 일본, 독일, 프랑스보다 중요한 수출시장일 뿐만 아니라 수입측면에서 멕시코와 캐나다보다 더 큰 비중을 차지하고 있다.¹⁴ 동시에 지난 10년 동안 중국의 미국 재무성 채권 보유액은 4배에 달하는 증가세를 보이고 있다. 2013년 11월말 현재 중국이 보유한 미국의 국채 보유액은 1조 3,000억 달러에 이르렀다. 따라서 미·중 양국 모두 이렇게 확대된 경제적 상호의존 상태를 파괴하거나 약화시키는 데 대한 부담을 지지 않으려고 할 것이다.

중국은 경제성장의 지속성을 유지하는 데에 필요한 국내외적 환경의 안정을 위해 미국과의 불필요한 갈등을 최소화해야 하는 유인을 갖고 있다. 미국 역시 경제력의 약화로 인해 군사력의 공세적 확장보다는 중국과의 협력적 지역경제 질서를 유지하여 동북아시아 지역의 경제성장을 공유하고자 한다.

따라서 동북아시아 역내 상호의존성이 지금보다 크게 확대되고, 경제적 지역기구나 제도가 새롭게 출현할 뿐만 아니라 안보협력 관련 지역기구도 확대된다. 이러한 노력의 결과 지역협력체들이 배타적인 성격을 벗어나 더욱 포괄적 형태로 진화할 수도 있다.

정체성의 관점에서 보면 힘의 균형과 상호의존의 증가로 인해 미·중 상호 간 적대적 이미지에서 벗어나 서로를 동반자로 여기거나 혹은 최소한 위협으로 간주하지 않게 된다. 국제무대에서 서로가 필요한 존재 또는 책임 있는 이해관계자(stakeholder)라는 인식을 갖게 되어 양국은 상대방이 갖고 있는 정치사회적 가치에 대한 인식을 공유하거나 최소한 이러한 가치를 존중하는 태도를 갖게 된다.

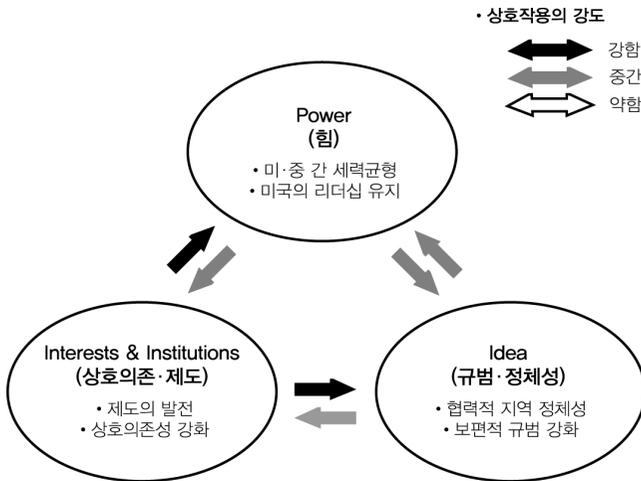
중국이 보편적 인권개념을 좀 더 발전시키고, 미국은 동북아시아의

¹⁴ 경제·인문사회연구회, 『(2015년)한·중·일 역학관계 변화와 우리의 대응전략』 (서울: 경제·인문사회연구회, 2012), p. 102.

전통적 가치에 대한 다양성을 존중하는 태도를 가진다. 미·중의 협력적 정체성을 중심으로 동북아시아 지역공동체 의식이 확산되고 협력적 규범이 자리를 잡게 된다. 이러한 협력적 세력균형 질서에서 한국은 최상의 안보이익을 얻을 수 있으며, 동북아시아 국가들이 안보문제를 공동 협의하는 다자안보공동체를 형성하여 공동체의 지역정체성이 강화되고 보편적 규범이 확대될 가능성이 크다.

협력적 세력균형 질서에서 세 요소간의 상호작용은 대결적 세력전 이보다 균형적이다. <그림 II-6>에서 보는 것처럼 상호의존·제도의 요소와 규범·정체성의 요소가 힘의 질서와 상호작용한다. 또 지역 내 다자안보공동체와 협력체가 들어서게 되면, 미·중 간의 갈등구도를 약화시키고 협력적 지역정체성을 강화시킬 것이다. EU의 경우처럼 경제적 협력관계가 상호신뢰를 키우고, 상대국가에 대한 긍정적 인식을 강화시켜줄 것이다.

●그림 II-6 협력적 세력균형 질서의 주요 변수 간 상호작용



하지만 미·중 간의 협력적 질서는 한국의 통일전략을 수립하고 이를 정책 수준에서 이행하는데 긍정적 결과만을 가져오는 것은 아닐 수도 있다. 이러한 시나리오가 한반도 통일에 긍정적 작용을 하기 위해서는 미국과 중국이, 통일된 한반도가 지역의 균형적 질서를 깨뜨리지 않으리라는 인식을 갖고 통일과정에 적극 협조한다는 전제가 필요하다.

다. 세력분산의 무질서

세 번째 시나리오는 미국의 정치경제적 세력약화가 지속되어 동북아시아에서의 패권을 상실하고, 동시에 중국의 성장이 멈추거나 속도가 매우 늦어져서 세력의 균형이나 전이가 발생하지 않는 상황을 설정한다.

이에 따라 동북아시아 어느 한 국가도 지역 내에서 독보적인 리더십을 갖지 못하면서 특정한 구도조차 형성되지 못하는 세력분산의 무질서 상태이다. 분석틀에서 보자면, -1에 가까운 상태이다. 동북아시아 리더십의 붕괴로 일본과 러시아는 독자적인 세력 확장을 추구하게 된다.

지구적 차원에서 미국의 영향력이 약해질 경우 미국과의 조율 아래 이뤄지고 있던 일본의 재무장화는 독자성을 갖추게 될 것이다. 일본의 독자적 군사대국화 시도는 필연적으로 중국과의 갈등을 초래하게 된다.

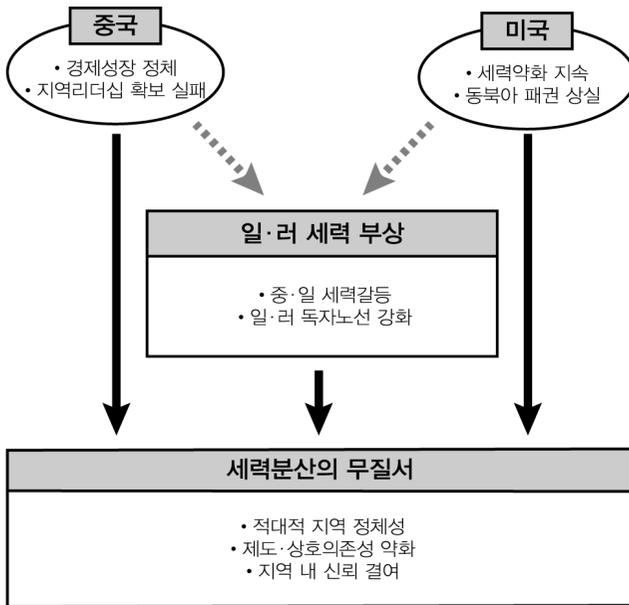
극동개발에 국가적 에너지를 쏟아 붓고 있는 러시아는 최근 부채 탕감 등으로 북한에 대한 지원을 강화하고 있다. 이러한 움직임은 과거 냉전시기 소련이 북한을 지렛대로 활용하여 자국의 이익을 챙겼던 질서와 유사한 양상을 띠고 있다. 러시아의 동진정책은 중국과의 주도권

I
II
III
IV
V
VI
VII

양상을 빚으며 중·러 간 갈등관계로 발전할 수도 있다.

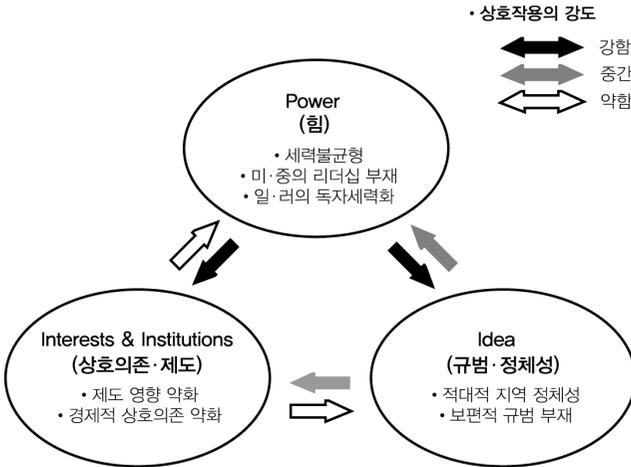
이러한 갈등관계는 러시아와 지역 내 다른 국가들과의 양자관계 강화를 통한 독자세력화를 촉진시킬 수도 있다. 결과적으로 미국과 중국이 통제할 수 있는 부분은 줄어들고 이로 인한 역내 불확실성은 증가한다. 이럴 경우 미국의 통제를 벗어난 일본은 현재 추진하고 있는 재무장화의 연장선상에서 핵보유를 시도할 수 있고, 이러한 변화는 한국이나 중국과의 민족주의적 갈등양상으로 표출될 수 있다. 나아가 한국에서도 자위권 확보 차원에서 핵보유를 주장하는 여론이 고조될 것이다. 이러한 시나리오 하에서는 불확실성과 혼돈을 동반한 지역질서가 태동할 가능성이 있다.

●그림 11-7 세력분산의 무질서 시나리오



상호의존과 제도의 관점에서 미·중 양국의 세력약화로 인해 아시아 역내 경제 상호의존성과 지역제도의 역할이 약화되거나, 유지되더라도 역내 리더십 부재로 인한 무질서 양상을 극복할 수 있는 수준에는 이르지 못한다. 또한 불확실성의 증가로 인해 자국의 독자적 생존을 최우선의 목표로 삼게 될 경우, 지역통합이나 협력을 위한 기구나 제도가 실질적 역할을 하지 못하고 개별 국가의 세력확장을 위한 도구로 활용되는 상황이 전개될 수도 있다.

●그림 11-8 세력분산의 무질서 주요 변수 간 상호작용



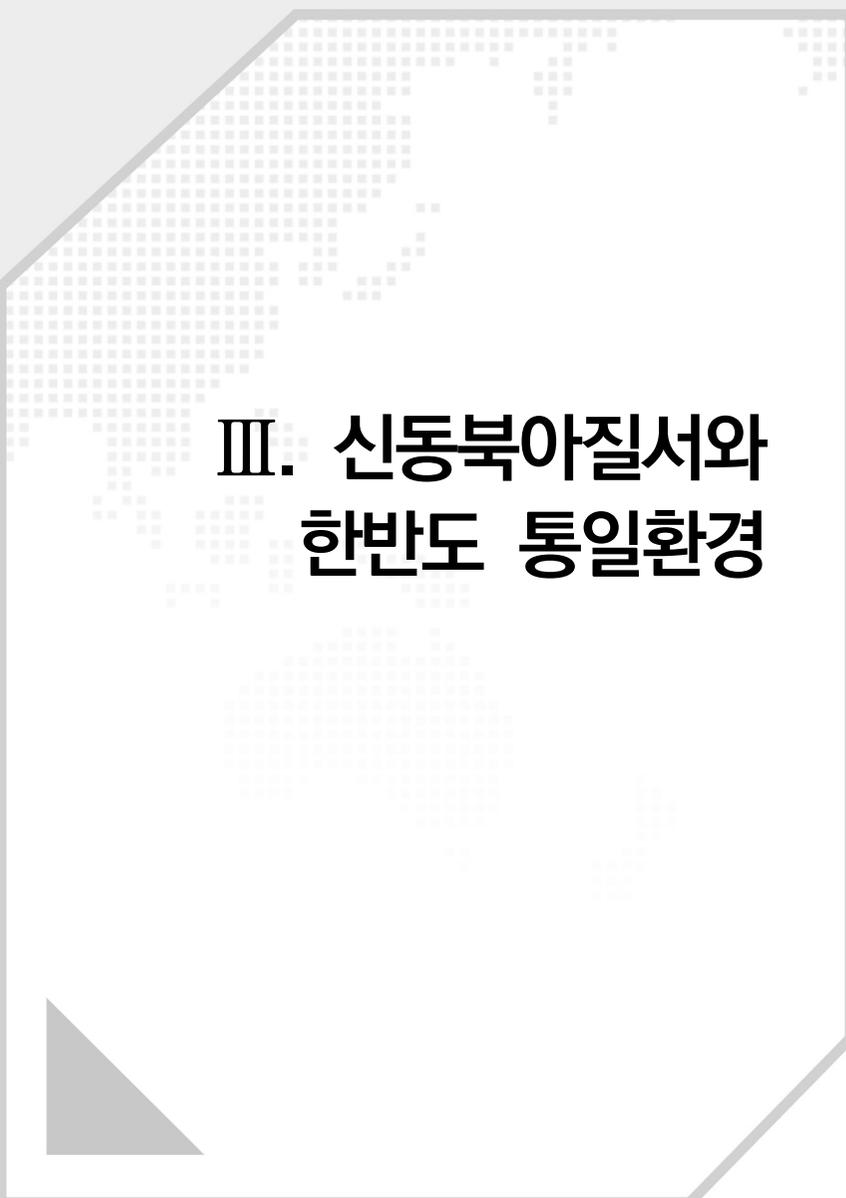
정체성의 관점에서는 지역의 핵심규범과 기존의 동맹정체성이 동시에 약화되고, 자국의 세력확대만을 추구하게 될 경우 서로에 대한 이미지는 적대적으로 변할 가능성이 높다. 이러한 모델은 오히려 강화된 민족주의가 동북아질서를 과거로 회귀시키는 양상으로 나타날 수도 있다. 역내 국가들 모두 서로에 대한 신뢰가 결여되거나 매우 낮

I
II
III
IV
V
VI
VII

은 수준에 머물러 있을 수밖에 없다. 동북아시아에서 지역공동체 의식의 형성 역시 기대하기 어렵거나 매우 낮은 수준에 머무르게 될 것이다.

지금까지 ‘대결적 세력전이 질서’, ‘협력적 세력균형 질서’, 그리고 ‘세력분산의 무질서’ 등 세 가지 시나리오별 모델을 통해 신동북아질서를 전망해 보았다. 세 가지 시나리오 중, 어떠한 시나리오가 현실화할지 예측하는 것은 쉽지 않다. 또한 세 가지 시나리오의 중간적 형태로 신동북아질서가 전개될 가능성도 없지는 않다. 그러나 미·중 간 경제적 상호의존 수준의 증가, 경제적 제도를 둘러싼 이해관계의 상충과 해결 노력, 군사적 대결에 따르는 위험 및 비용의 증대, 지역 내 분쟁요인의 다각화와 다양화 등 몇 가지 요소를 감안할 때 향후 동북아시아 지역에서 갈등의 증폭보다는 협력을 위한 모색이 출현할 가능성에 상대적인 무게감이 실리고 있다고 할 수 있다.

이에 비춰볼 때 세 가지 유형으로 분류된 신동북아질서 중에서 ‘협력적 세력균형 질서’가 상대적으로 유력한 시나리오로 제기된다고 볼 수 있다. 따라서 한반도 통일환경과 통일전략에 대한 논의 역시 세 가지 시나리오를 기반으로 하되 ‘협력적 세력균형 질서’의 상대적 중요성에 대비하는 전략적 태도 또한 요구된다고 할 것이다. 이를 위해 먼저 Ⅲ장에서는 각각의 시나리오에 따른 한반도 통일환경을 검토할 것이다.



Ⅲ. 신동북아질서와 한반도 통일환경

1. 분석틀과 평가기준

가. 분석틀: 동북아질서와 한반도 통일환경의 영향관계

한반도 통일환경에 영향을 미치는 변수는 다양하게 규정될 수 있다.¹⁵ 그 중 동북아질서는 국제적 차원에서 작동하는 구조적 변수의 하나이다. 동북아질서는 그 자체가 생각하고 행동하는 행위적 변수가 아니다. 동북아질서는 국제질서의 속성에 내재된 구조적 영향력 행사를 통해¹⁶ 한반도 통일환경에 영향을 미친다. 더욱이 동북아시아에는 세계적 강대국들이 포진해 있다. 특히, 미·중은 동북아질서는 물론 세계 질서까지 주도하는 초강대국들이다. 동북아질서의 구조적 영향력은 이런 강대국들에 의해 주도된다. 따라서 동북아질서가 한반도 통일환경에 미치는 영향도 매우 크다고 할 수 있다.

동북아질서의 구조적 영향력은 지역패권국(들) 설정, 동북아시아 제국들 간의 권력투쟁 양상 규정, 구성국들의 인식·행동 통제, 하위질서 통제 등으로 규정될 수 있다. 동북아질서는 이런 구조적 영향력을 발휘하여 다양한 매개변수들의 작동을 통제·추동함으로써 한반도 통일환경에 영향을 미치게 된다. 동북아질서가 매개변수들의 작동을 통제·추동하는 핵심 경로는 다음과 같은 세 가지 측면에서 설명될 수 있다.

¹⁵ 남북한 통일에 영향을 미치는 요인에는 크게 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 네 가지가 있다. 박종철 외, 『통일환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합 평가』(서울: 늘봄플러스, 2011), p. 15.

¹⁶ 국제질서 혹은 국제체계의 구조적 영향력은 현실주의 패러다임, 특히 신현실주의에서 강조된다. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1973); Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959); Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (California: Addison-Wesley Publishing Company, 1979) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

첫째, 주변국 변수의 통제·추동이다. 동북아질서는 한반도 주변국들의 인식과 행동을 통제·추동하는 구조적 영향력을 행사함으로써 한반도 통일환경에 영향을 미친다. 지정학·지경학적 측면에서 한반도 통일은 주변국들의 지대한 관심사가 아닐 수 없다. 더욱이 한반도 통일은 주변국들 간의 패권경쟁 및 세력권 경쟁과도 밀접한 연관성을 가진다. 한반도의 분단 자체가 미·소의 패권경쟁과 세력권 경쟁에 기인하는 바가 매우 컸다는 점을 감안하면 더욱 더 그러하다.¹⁷ 한반도 통일이 동북아질서 변화에 상당한 영향을 미칠 가능성도 배제할 수 없다.¹⁸ 구체적으로 동북아질서는 한반도에 대한 주변국들, 특히 지역 패권국(들)의 이해와 한반도 정책, 주변국들의 한반도문제 개입, 한반도문제를 둘러싼 주변국들, 특히 지역패권국들 간의 갈등과 협력 등의 세부항목 통제·추동을 통해 한반도 통일환경에 영향을 미친다고 할 수 있다.

둘째, 남북한 변수의 통제·추동이다. 한반도 통일의 핵심 당사자들인 남북한도 동북아질서의 구성국들이다. 따라서 동북아질서는 남북한의 인식과 행동을 통제·추동하는 구조적 영향력을 행사함으로써 한반도 통일환경에 영향을 미친다. 더욱이 남북한은 주변국들에 비해 상대적 약소국들인 바 동북아질서가 남북한의 인식과 행동에 미치는 구조

17. 한반도의 분단은 내세와 외세 모두에 책임이 있지만, 외세인 미·소의 책임이 훨씬 더 크다고 할 수 있다. 이에 대한 심층 분석은 이호재 외, 『한국적 국제정치이론의 모색: 해방기 정치지도자들의 대외인식과 외교논쟁 사례를 중심으로(1945~1948)』 (서울: 화평사, 2005) 참조.

18. 예컨대, 통일한국의 등장으로 ‘동북아시아 5개국체제’가 형성되는 경우를 생각해 볼 수 있다. 이호재, “21세기 동북아 국제질서와 새로운 세력균형체제 모색: 동북아 5개국체제,” 『국제정치논총』, 제39집 3호 (한국국제정치학회, 1999), pp. 3~17; 이호재, 『한국외교정책의 이상과 현실: 이승만외교와 미국정책의 반성』 (서울: 법문사, 2000, 제6판), pp. 64~76; 엄상윤, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』 (성남: 세종연구소, 2013), pp. 10~12.

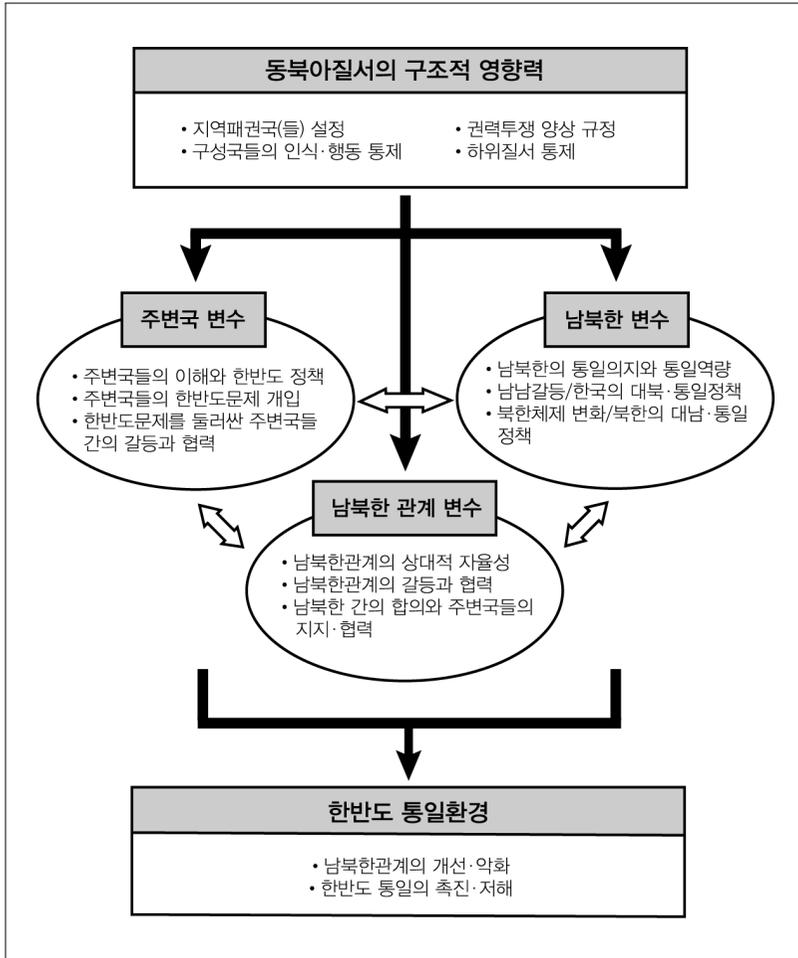
적 영향력도 상대적으로 크다고 할 수 있다. 구체적으로 동북아질서는 남북한의 통일의지와 통일역량, 남남갈등과 한국의 대북·통일정책, 북한체제 변화와 북한의 대남·통일정책 등의 세부항목 통제·추동을 통해 한반도 통일환경에 영향을 미친다고 할 수 있다.

셋째, 남북한관계 변수의 통제·추동이다. 일반적으로 상위질서는 하위질서를 제어하는 구조적 역력을 행사하게 마련이다. 한반도질서 및 남북한관계는 동북아질서의 다양한 하위질서들 중의 하나로 작동한다. 따라서 동북아질서는 남북한관계를 통제·추동하는 구조적 영향력을 행사함으로써 한반도 통일환경에 영향을 미친다. 구체적으로 동북아질서는 남북한관계의 상대적 자율성, 남북한관계의 갈등과 협력, 남북한관계 개선 및 한반도 통일문제에 대한 남북한 간의 합의와 이에 대한 주변국들의 지지·협력 등의 세부항목 통제·추동을 통해 한반도 통일환경에 영향을 미친다고 할 수 있다.

이처럼 동북아질서는 그 자체에 내재된 구조적 영향력을 발휘하여 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수라는 매개변수들의 작동을 통제·추동하는 방식으로 한반도 통일환경에 영향을 미치게 된다. 또한 상기한 세 가지 경로의 매개변수들은 각각 독립적으로 작동하거나 서로 맞물려 상호작용을 하면서 남북한관계의 개선·악화, 한반도 통일의 촉진·저해 등을 통제·추동함으로써 한반도 통일환경에 영향을 미치게 된다. 이상의 논의를 종합하여 동북아질서가 한반도 통일환경에 미치는 영향관계를 단순화하면 <그림 III-1>에서 보는 바와 같다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

● 그림 III-1 동북아질서와 한반도 통일환경의 영향관계



본장에서는 <그림 III-1>을 분석틀로 설정하여 II장에서 규정한 신 동북아질서의 세 가지 유형이 한반도 통일환경에 미치는 영향을 분석한다. 먼저, 각 유형에 내재된 신동북아질서의 구조적 영향력을 규명한

다. 각 유형별 구조적 영향력은 모턴 캐플란(Morton A. Kaplan)이 분류·규정한 국제체계(international system)의 유형별 속성을 인용하여 설명한다.¹⁹ 다음으로, 그런 구조적 영향력이 세 가지 경로를 통해 매개변수들의 작동을 통제·추동하는 양상을 분석한다. 남북한 변수는 한국 변수와 북한 변수로 나누어 분석한다. 세 가지 경로에서 언급한 세부항목들을 매개변수들의 통제·추동 양상을 설명하는 구체적 분석 기준으로 사용한다. 세부항목들의 존재 여부 및 범위와 정도의 차이도 분석한다. 마지막으로, 매개변수들의 개별적 작동 및 상호작용을 종합하여 신동북아질서의 구조적 영향력이 한반도 통일환경에 미치는 영향을 평가한다.

나. 통일환경 평가방식과 평가기준

동북아질서 변화에 따른 통일환경 평가와 관련하여 다음과 같은 두 가지 접근방식이 고려될 수 있다. 그 하나는 신동북아질서의 유형별 통일환경의 특성을 먼저 제시하고 그런 특성 하에서 각종 통일모델들이 가질 수 있는 유용성과 한계를 분석하고 각 통일모델이 특정 유형의 통일환경과 부합되는 정도를 규명·평가하면서 각 유형별 통일환경에서 유용성이 가장 큰 통일모델을 추출해내는 방식이다. 이 경우 통일환경의 유형에 따라 유용성이 가장 큰 통일모델이 달라질 수도 있다. 또한 통일모델들의 유용성과 한계를 분석하는 지표가 곧 각 통일모델의 가치를 가늠하는 평가기준이 된다.²⁰ 다른 하나는 우리의 통일방향을 먼저

I
II
III
IV
V
VI
VII

¹⁹ Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1957) 참조.

²⁰ 이와 유사한 방식으로 접근한 대표적 사례로는 김태현, “동북아질서의 변동과 한반도,” 『국제·지역연구』, 제11권 1호 (서울대학교 국제학연구소, 2002), pp. 1~17;

제시하고 그런 통일방향에 의거하여 신동북아질서의 각 유형별 통일환경의 유용성과 한계를 분석하고 각 유형의 통일환경이 우리의 통일방향과 부합되는 정도를 규명·평가하면서 우리의 통일방향과 가장 부합되는 통일환경의 유형을 추출해내는 방식이다. 이 경우 우리의 통일방향 여하에 따라 유용성이 가장 큰 통일환경의 유형이 달라질 수도 있다. 또한 우리의 통일방향이 곧 각 유형별 통일환경의 가치를 가늠하는 평가기준이 된다.²¹

이런 두 가지 접근방식은 나름대로 장점이 있다. 전자는 특정 통일환경 하에서 다양한 통일모델들 중 어떤 통일모델이 가장 유용한지에 대한 평가를 가능하게 한다. 따라서 통일환경의 변화와 부합되는 방향에서 기존 통일모델 혹은 통일방향의 지속·수정을 모색하는 데 유용하다. 후자는 여러 통일환경들 중 어떤 통일환경이 우리의 통일방향과 가장 크게 부합되는지에 대한 평가를 가능하게 한다. 따라서 통일환경의 변화에 따른 기존 통일전략의 지속·수정을 모색하거나 우리의 통일방향과 부합되는 방향에서 통일환경의 변화를 유도할 수 있는 전략을 모색하는 데 유용하다. 본 연구는 통일환경 변화에 적합한 통일모델이 아니라 통일전략을 모색하는 데 초점을 두고 있는 바 후자의 접근방식을 채택한다. 신동북아질서의 세 가지 유형과 각종 통일모델들을 조합하여 각 통일모델의 유용성과 한계를 분석·평가할 경우 작업과정이 매우 복잡해지기 때문에 전자를 채택하기 어려운 기술적·시간적 한계도 있다.

후자의 접근방식을 채택할 경우 우리의 통일방향이 각 유형별 통일

정천구, “동북아 국제질서와 통일의 전망,” 『국제정치연구』, 제5집 2호 (동아시아국제정치학회, 2002), pp. 227~246.

21. 이와 유사한 방식으로 접근한 대표적 사례로는 박종철 외, 『통일환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합 평가』 참조.

환경의 가치를 가늠하는 평가기준이 된다. 따라서 우리의 통일방향에 대한 논의가 필요하다. 우리의 통일방향에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 그러나 우리는 최소한 다음과 같은 세 가지 방향에서 통일을 추진할 필요가 있다.

첫째, 평화통일이다. 한반도는 1970년대 후반 이래 남북한이 보유한 군사력만으로도 한민족의 공멸(共滅)이 초래될 수 있는 ‘군사력의 포화상태’, ‘공포의 균형상태’가 조성되어 있다.²² 한국은 북한에 비해 월등한 세계 8위 수준의 막강한 재래식 군사력을 보유하고 있다.²³ 한국은 각종 미사일, 2,400여 대의 전차, 2,700여 대의 장갑차, 5,500여 문의 야포·다련장포·방사포, 680여 대의 헬기 등을 보유하고 있고 북한이 보유하지 못한 최첨단 이지스함도 3척이나 보유하고 있다. 한국은 북한의 핵시설·군사시설·지휘부를 정밀타격할 수 있는 킬체인(kill chain)과 북한의 미사일 공격을 저지할 수 있는 한국형 미사일 방어(Korea Air and Missile Defense: KAMD)체계 구축에도 적극 나서고 있다.²⁴ 북한의 군사력도 막강하다. 북한은 800여 기의 각종 미사일, 수도권 기습 대량집중사격이 가능한 8,600여 문의 야포와 4,800여 문의 방사포, 20만여 명의 특수전 병력, 770만여 명의 예비 병력 등을 보유하고 있다. 북한은 한국이 보유하지 못한 대량살상무기 능력까지 보유하고 있다. 북한은 다량의 화학무기와 생물무기 생산능력도 보유하고 있고 무엇보다

22. 이호재, 『21세기를 향한 한국외교』 (서울: 화평사, 1990), pp. 42~44; 이호재, 『통일 한국과 동북아 5개국체제』 (서울: 화평사, 1997), pp. 91~94.

23. 미국의 군사전문사이트 ‘글로벌 파이어파워(GFP)’가 매년 무기체계와 경제력, 인구 등을 종합 평가해 선정하는 세계 군사력 순위에서 2013년도의 경우 한국은 8위, 북한은 28위를 차지했다. 단, 이 순위는 북한의 핵과 미사일 등 평가하기 힘든 비대칭전력은 제외되고 주관적 기준이 적용된 것이다. 『헤럴드경제』, 2013년 11월 1일.

24. 엄상윤, 『북한의 핵무장과 한국의 안보·정치·경제적 위협』 (성남: 세종연구소, 2014), p. 13.

다 10~20기의 소규모 핵무장이 가능한 핵능력까지 보유한 것으로 추정된다.²⁵ 따라서 한반도에서 전면전이 재발될 경우 남북한 자체의 군사력만으로도 한반도는 초토화되고 한민족은 재기 불능의 파멸을 맞을 가능성이 농후하다.²⁶ 주한미군의 군사력과 미국의 핵우산, 유사시 미군의 증원과 중국의 군사적 개입 가능성까지 포함시키면 더욱 더 그러하다.

이런 상황에서 전면전을 상정한 무력통일은 현실적 의미를 상실한다. 통일 이후 우리의 삶이 분단상태보다 악화된다면 우리가 굳이 통일을 추진해야 할 이유가 없기 때문이다.²⁷ 더욱이 한반도는 전략적 요충지인 바 주변 외세들이 한반도 전쟁에 개입할 가능성도 농후하다. 6·25 전쟁이 말해주듯이 주변 외세들이 적극 개입하게 되면 무력통일 시도가 성공할 가능성도 희박하다.²⁸ 이런 점들을 고려할 때 한국이 주도하든, 북한이 주도하든, 전면전을 상정한 무력통일은 바람직하지도 않고 실현될 가능성도 희박하다.

일반적으로 무력통일은 전면전을 상정하고 전면전을 통해 통일이 실현되는 경우를 의미한다. 그러나 ‘국지적·제한적 무력사용’이 동원된 통일은 상황에 따라 그 가치가 달라질 수 있다. 어느 일방이 국지적·제한적 무력사용이 동원된 통일을 시도할 경우, 예컨대 김정은의 유교·반체제세력의 도전·대량난민의 발생 등으로 북한의 급변사태 발생 시 한·미가 평양 지도부와 북한의 주요 군사시설에 대한 국지적·제한적 무력개입을 시도할 경우, 북한 측의 대응 여하에 따라 두 가지 상황이

25. 남북한의 군사력 현황에 대해서는 대한민국 국방부, 『2012 국방백서』 (서울: 대한민국 국방부, 2012), pp. 25~31, 44~48, 289~292; 엄상윤, 『북한 핵무장의 전략적 유용성과 한계』 (성남: 세종연구소, 2011), pp. 9~15; 엄상윤, 『북한의 핵무장과 한국의 안보·정치·경제적 위협』, pp. 9~14 참조.

26. 엄상윤, 『북한의 핵무장과 한국의 안보·정치·경제적 위협』, p. 14.

27. 엄상윤, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』, p. 8.

28. 위의 책, pp. 14~15.

전개될 수 있다. 그 하나는 북한이 무력대응을 아예 포기하거나, 전면전으로 비화될 정도의 무력대응을 포기하고 북한의 후견적 외세(들)도 무력개입을 자제함으로써 전면전 없이 통일이 실현되는 경우이다. 다른 하나는 북한이 전면적 무력대응을 시도하거나 북한의 후견적 외세(들)가 무력개입을 시도함으로써 쌍방 간의 국지적·제한적 무력충돌이 전면전으로 비화되는 경우이다.

전자의 경우는 추구해 볼 만한 가치가 있지만, 후자의 경우는 적극 지양될 필요가 있다. 요컨대, 국지적·제한적 무력사용이 동원된 통일은 북한의 전면적 무력대응 포기와 북한의 후견적 외세(들)의 무력개입 자제가 확고히 담보될 경우에만 추구해 볼 만한 가치를 가진다. 그러나 이런 조건이 확고히 담보될 가능성이 얼마나 될지는 크게 의문시된다. 오히려 후자의 가능성, 특히 중국의 무력개입 가능성이 훨씬 더 높다는 평가가 지배적이다.²⁹ 이런 위험성 때문에 국지적·제한적 무력사용이 동원된 통일도 적극 추구하기 어렵다.

이런 점들을 고려할 때 우리는 전면전이든, 국지적·제한적 무력사용이든, 무력에 의존하는 통일은 적극 지양해야 한다. 따라서 ‘전면전을 상정하거나 전면전으로 비화될 수 있는 무력사용을 배제하는 통일’, 즉 평화통일은 우리가 지향해야 할 절대적 가치를 가진다. 평화통일은 7·4 공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 공동선언 등을

²⁹ 북한의 급변사태 발생 시 중국의 무력개입 가능성에 대해서는 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보 방안,” 『신아세아』, 제13권 4호 (신아시아연구소, 2006), pp. 79~80; 박창희, “북한 급변사태와 중국의 군사개입 전망,” 『국가전략』, 제16권 1호 (세종연구소, 2010), pp. 33~56; 박휘락, “북한 급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제,” 『국가전략』, 제16권 4호 (세종연구소, 2010), pp. 75~76; Paul B. Stares and Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea* (New York: Council on Foreign Relations, 2009), p. 7; 정철호, 『북한 유사시 중국 군사개입 대응 한국의 안보전략』 (성남: 세종연구소, 2014), pp. 12~41 등 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

통해 남북한이 합의한 통일원칙이기도 하다.

둘째, 합의통일이다. 평화통일은 합의통일을 의미하고 합의통일은 남북한 당국의 합의와 국민적 동의를 수반한다. 통일과정에서 남북한 당국이 합의 하에 통일방식, 통일절차, 통일국가의 형태 등을 결정할 것이고, 이런 결정은 남북한 각각의 국내적 절차에 따른 국민적 동의와 승인을 얻어야 할 것이다. 독일통일도 동서독 당국의 합의 하에 이루어졌다는 사실에 유의할 필요가 있다. 즉, 동독 정부의 재정부탄, 국민적 지지 상실 등으로 인해 동독 공산정권의 교체가 있었고 서독 정부와 선거에 의해 새로 구성된 동독 정부 간의 협의와 합의를 거쳐 독일통일이 이루어진 것이다.³⁰

한반도 통일을 한국이 주도해야 한다는 것은 기정사실이 되고 있다. 따라서 북한 당국과 주민들의 동의 여부가 합의통일의 관건이 된다. 특히, 북한 당국 혹은 북한의 정치세력들이 한국 주도의 통일에 동의할 수 있는 전제조건들 중 가장 중요한 것은 ‘정치적 생명’의 보장이다. 즉, 통일 이후에도 북한의 정치세력들이 의미 있는 정치세력으로 존속할 수 있을 것이라는 확신을 가질 때 한국 주도의 통일에 동의할 수 있다는 것이다.³¹ 사실 흡수통일문제에서 가장 핵심적인 사안은 정치세력의 흡수문제이다. 이것이 통일문제의 핵심이기도 하다. 이런 관점에서 볼 때 합의통일은 북한체제의 변화를 전제한다. ‘제한적’ 남북관계 개선 정도는 북한체제의 변화 없이도 가능할 수 있다.³² 김정일체제 하에

30. 박종철 외, 『통일환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합 평가』, p. 14.

31. 엄상윤, “<한반도 신뢰프로세스>와 한국의 통일·대북전략 추진방향,” 『동북아 국제 정세와 한국의 통일전략』 (세종연구소 주최 제28차 세종국가전략포럼 발표문, 2014.4.17), p. 111.

32. 위의 글, p. 112.

서의 남북관계 개선은 이런 점을 여실히 입증한다. 만약 김정은체제가 핵포기와 개혁·개방을 본격화하거나 북한의 급변사태 발생으로 새로운 지도부가 등장하여 북한체제가 개발독재 정도로 진화한다면 남북한관계는 크게 개선될 수 있을 것이다.³³ 그러나 북한체제의 변화가 민주화로까지 진전되지 않는다면 합의통일의 가능성을 기대하기 어렵다. 북한의 민주화가 곧 합의통일을 의미하는 것도 아니다. 북한의 정치세력들이 통일한국에서 정치적 생명을 상실하는 것 보다는 분단된 북한에서 정치적 지배력을 행사하는 것이 절대적 이익이 되기 때문이다.³⁴ 그러나 북한의 민주화는 남북한의 이념·체제가 거의 동일해지는 것을 의미하고, 이런 상태에서는 통일 이후 북한 정치세력들의 정치적 생존도 크게 보장될 수 있다.³⁵ 이런 면에서 북한체제의 변화는 평화통일·합의통일의 절대적 선결조건이 된다는 것이다.³⁶ 따라서 우리가 지향하는 합의통일은 현재의 북한체제가 아니라 변화된 북한체제 하의 북한 당국과 주민들을 상대로 설정되는 것이다.

평화통일을 위해서는 주변국들의 동의도 전제되어야 한다. 이와 관련 필자는 다음과 같이 피력한 바 있다.

19세기 말 이래 한반도는 경쟁적 강대국들에 의해 둘러싸인 ‘외로운 섬’ 혹은 대륙세력과 해양세력의 이해가 교차되는 전략적 요충지에 위치해 있다. 중견국의 지위로 부상한 오늘날의 한국도 세계적 강대국들이 포진해 있는 동북아 지역에서는 여전히 ‘상대적 약소국’일 수밖에 없다. 이런 한반도의 지정학적 위치는 한민족 및 남북한의 정치외교적 자율성을 크게 제약하는 구조적

33. 위의 글.

34. 위의 글, p. 111.

35. 위의 글.

36. 위의 글, pp. 111~112.

요인으로 작용한다. 따라서 한반도의 정치질서는 내세적 정치력과 외세적 정치력의 상관관계에 의해 결정되는 경향성도 강하게 나타난다. 한반도 통일은 한반도 정치질서의 근본적 변화를 의미하는 만큼 이런 경향성에서 결코 예외가 될 수 없다.

이런 점을 고려하면 주변국들, 특히 미·중의 적극적 지지와 지원 없이는 한반도 통일도 사실상 기대하기 어렵다. 한반도 통일이 한반도상에서 발생하는 현상이기 때문에 ‘우리 민족끼리’ 혹은 ‘남북한의 합의’만으로 달성될 수 있다는 생각은 비현실적이다. 한반도 통일문제를 남북한 간의 문제 혹은 한민족의 문제로 한정시키고 외세의 역할을 배제하는 ‘한반도문제의 한국화’ 혹은 ‘한반도문제의 자주화’ 담론도 민족주의적 감정에는 호소할 수 있겠지만 현실성을 가지기는 어렵다. 따라서 한반도 통일을 위해서는 국내 및 남북한 차원의 역량 강화 못지않게 국제적 차원의 역량 강화도 대단히 필요하다. 독일통일의 과정에서 서독이 외교적 역량을 발휘하여 주변국들의 우려를 불식시키고 적극적인 협력을 확보함으로써 통일을 달성할 수 있었다는 사실은 우리에게도 시사하는 바가 크다.³⁷

주변국들의 동의는 적극적 지지와 협력의 형태로 나타날 수도 있고 무관심 혹은 묵인의 형태로 나타날 수도 있다. 어떤 형태로든, 평화통일을 위해서는 주변국들의 동의가 필수적이다. 한반도 통일에 지대한 영향을 미치는 지역패권국(들)의 동의가 특히 중요하다.

이처럼 합의통일은 평화통일과 불가분의 관계에 놓여 있는 바 우리는 합의통일을 적극 지향해야 한다. 합의통일을 위해서는 남북한 간의 합의와 주변국들, 특히 지역패권국들의 지지·협력 혹은 무관심·묵인을 유도하기 위한 노력도 적극 경주해야 한다. 이를 위해서는 북한의 핵 포기과 북한체제의 변화 유도가 시급한 해결과제가 된다. 특히, 북한의 핵개발은 통일 이후 북한 정치세력들의 ‘정치적 생명’을 보장해줄 수

37. 엄상운, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』, pp. 5~6.

있는 북한체제의 변화를 가로막고 주변국들의 한반도 개입을 강화시킴으로써 합의통일을 저해하는 최대의 걸림돌로 작용하고 있다.

셋째, 자유민주주의와 시장경제의 구현이다. 자유, 평등, 복지, 인권 등 국민의 기본권과 생존권 보장은 인류사회의 보편적 가치이다.³⁸ 이런 가치 실현을 위해서는 자유민주주의와 시장경제의 기본골격이 구현되어야 한다. 탈냉전과 더불어 남북한 간의 이념·체제 경쟁은 이미 한국의 승리로 판명되었다.³⁹ 자유민주주의와 시장경제의 확산은 거스를 수 없는 역사적 대세가 되고 있다. 실패한 북한의 이념·체제가 대안이 될 수는 없다.⁴⁰ 세계화의 무한경쟁에 직면하여 유럽의 사회민주주의와 복지국가 모델도 퇴조하고 있는 바, 남북한의 이념·체제를 절충한 사회민주주의도 역사적 적실성이 약화되고 있다.⁴¹ 이처럼 이념·체제 면에서는 한국 주도의 흡수통일이 기정사실이 되고 있을 뿐만 아니라 역사적 적실성도 크게 가진다. 물론 통일한국의 실정에 맞게 자유민주주의와 시장경제를 보완할 필요는 있다. 그러나 자유민주주의와 시장경제의 기본골격이 전제되지 않는다면 우리가 통일을 적극 추진해야 할 이유도 없어진다.⁴²

자유민주주의와 시장경제의 기본골격이 구현되는 통일 실현을 위해서도 북한체제의 변화가 선행되어야 한다. 물론 북한의 민주화와 시장경제화가 곧 통일을 의미하는 것은 아니다. 전술한 바와 같이 북한의 민주화와 시장경제화로 남북한의 이념·체제가 동일해지면 통일 이후 북한 정치세력들의 정치적 생명도 크게 보장될 수 있는 바 평화통일·

38. 위의 책, pp. 8~9.

39. 위의 책, p. 9.

40. 위의 책.

41. 위의 책.

42. 위의 책; 엄상윤, “<한반도 신뢰프로세스>와 한국의 통일·대북전략 추진방향,” p. 111.

합의통일의 가능성도 높아진다. 자유민주주의와 시장경제 구현을 남북한의 이념·체제가 상이한 시점에서 보면 한국 주도의 이념·체제적 흡수통일이 된다. 그러나 북한의 민주화와 시장경제가 구현된 이후의 시점에서 보면 이념·체제적 흡수통일이 아니다. 따라서 북한의 민주화와 시장경제화는 이념·체제적 흡수통일문제를 둘러싼 갈등과 논란도 종식시키게 된다. 따라서 우리는 자유민주주의와 시장경제의 기본골격이 구현되는 통일을 지향해야 하고 이를 위해 북한체제의 변화도 적극 유도해야 한다.

이런 세 가지 통일방향은 1970년대 이래 보수·진보의 정권교체에도 불구하고 우리 정부들이 일관되게 견지해온 공식적 통일원칙일 뿐만 아니라 이에 대한 국민적 합의도 상당히 조성되어 있다. 본 장은 이런 평가기준에 의거하여 각 유형별 통일환경의 가치를 평가한다. 다시 말해, 평화통일, 합의통일, 통일한국의 자유민주주의와 시장경제 구현이라는 관점에서 신동북아질서의 각 유형이 남북한관계의 개선·악화, 한반도 통일의 촉진·저해에 미치는 영향을 평가한다.

2. 대결적 세력전이 질서와 통일환경의 악화

가. 지역질서의 구조적 영향력

II장에서 설명된 바와 같이 대결적 세력전이 질서는 중국의 급성장과 미국의 세력약화가 맞물린 상태에서 전개된다. 이런 상태에서 미·중은 지역패권을 둘러싸고 치열한 대결을 펼치게 된다. 미·중 중심의 양자주의적 경제교류가 활성화되고 이를 위한 제도나 기구는 미·중의 세력 확장 도구로 활용된다. 미·중 간에는 적대 이미지가 팽배하고 미·중은 자국의 가치와 규범 확장을 적극 추구한다.

이런 지역질서 하에서는 미·중 어느 쪽도 단일패권을 장악하지 못한 채 치열한 패권경쟁과 세력권 경쟁을 펼치게 된다. 따라서 캐플란이 규정한 ‘경화된 양극체제(tight bipolar system)’와 유사한 특성이 나타난다.⁴³ 미·중 양국은 지역질서를 양분하여 지배하는 패권국들의 위상과 역할을 가진다. 미·중 간에는 공세적 현실주의에 입각한 권력투쟁의 양상도 극명하게 나타난다.⁴⁴ 역내에는 미·중이 주도하는 두 개의 대립적 진영이 형성·강화되고 역내 국가들을 미국진영이나 중국진영에 끌어들이는 유인력도 강해진다. 양 진영이 서로 상대 진영을 적대 대상으로 인식하는 경향성도 강화된다. 각 진영 내에서는 엄격한 위계질서가 작동하게 되고 동맹의 이합집산(shifting alliances)도 크게 제한된다. 미·중 이외의 국가가 제3의 행위자로서 독립적 영향력을 행사할 여지도 크게 제약된다. 하위질서에 대한 상위질서의 통제력 및 하위 동맹국들에 대한 각 진영의 패권국들, 즉 미·중의 통제력도 강화된다. 따라서 양 진영 간의 권력투쟁도 집단적 대결, 즉 패싸움의 양상을 띠게 되고 적대적 대결이 지배하는 양상을 보이게 된다.

세력전이의 상황인 만큼 양 진영 간에는 군사적 대결과 무력충돌의 가능성도 높아진다.⁴⁵ 그러나 미·중 간에는 상호상멸이 충분히 가능한 수준의 군사력, 특히 핵역지력으로 인해 ‘공포의 균형’ 상태가 조성되어 있다. 따라서 미·중 간의 전면전 및 국지적 무력충돌의 전면전 비화는 자제될 가능성이 높다. 미·중은 자기들 간의 전면전으로 비화될 수

43. ‘경화된 양극체제’의 일반적 특성에 관해서는 Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, pp. 43~45 참조.

44. 공세적 현실주의에 입각한 강대국들 간의 권력투쟁에 관해서는 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001) 참조.

45. A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

있는 하위 동맹국들 간의 전쟁도 자제시킬 가능성이 높다. 양 진영 간의 경제적 갈등과 충돌 가능성도 높아진다. 그러나 미·중 간의 경제적 상호 의존이 심화된 상태인 바 미·중 간의 경제교류협력이 완전히 단절될 가능성은 높지 않다. 상대 진영에 속하는 국가들 상호 간의 경제교류협력도 위축될 가능성은 있지만 완전히 단절될 가능성은 높지 않다.

힘, 제도와 이익, 규범과 정체성 등이 양분된 미국진영과 중국진영 사이에서 역내 국가들에게 양자택일적 선택을 강제하는 힘도 강해진다. 특히, 대중 경제의존이 높은 미국의 동맹국들에게는 ‘안보와 경제의 딜레마’를 심화시키는 힘도 강해진다. 이런 상황에서 세력전이의 불확실성은 이들 국가들에게 전략적 선택의 고민을 심화시키게 된다.

대결적 세력전이 질서는 이런 구조적 영향력을 내재하게 되고 이런 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동하면서 한반도 통일환경에 영향을 미치게 된다.

나. 주변국 변수 통제추동

미국은 단일패권을 상실하지 않으려는 입장에서, 중국은 단일패권을 획득하려는 입장에서 각종 정책을 수립·추진하게 된다. 따라서 미·중은 각각 자기 세력권과 동맹을 확대·강화하는 한편 상대 진영의 세력권과 동맹을 와해·약화시키려는 정책을 적극 구사하게 된다. 이런 방향에서 미국은 중국경계론을 한층 강화하고 이에 입각한 대중 봉쇄정책과 동맹 확대·강화, 중국 순화정책과 민주화, 동맹국들과의 역할·비용 분담 정책 등을 강화할 것이다.⁴⁶ 중국은 군사력 강화, 세력권 확장과 동맹

⁴⁶ 엄상윤, “동아시아의 패권경쟁·안보질서와 미국의 전략,” 이태환 편, 『동아시아 경제와 안보: 미·중의 패권경쟁과 대응전략』 (성남: 세종연구소, 2012), pp. 85~112.

강화, 미국 동맹들의 약화, 독자적 제도와 규범 창설 등을 적극 추진할 것이다.

미·중은 이런 정책과 부합되는 방향에서 한반도 정책을 구사할 것이다. 한반도는 전략적 요충지인 바 미·중의 세력전이적 패권경쟁과도 밀접한 연관성을 가진다. 따라서 한반도를 둘러싼 미·중의 세력권 경쟁도 심화되고 한반도문제에 대한 미·중의 개입도 강화될 것이다.

미국의 입장에서 이상적인 시나리오는 친미·반중노선이 구현되는 방향으로 한반도를 통일시켜 한반도 전체를 미국의 세력권에 두는 것이다.⁴⁷ 북한의 중국진영 가담을 원천적으로 차단하고 통일한국의 역량을 미국의 대중 경계와 대결에 활용할 수 있기 때문이다. 그러나 대결적 세력전이 질서가 작동되는 만큼 이런 시나리오가 현실화되기는 어렵다. 따라서 미국은 한반도의 현상유지를 전제한 상태에서 한·미동맹을 한층 강화하고 한국을 미국진영에 깊숙이 편입시켜 한국을 미국의 대중 경계와 대결에 활용하는 정책을 적극 구사할 것이다. 미국은 한·미·일 미사일 방어(Missile Defense: MD)체제 협력을 비롯한 삼각군사동맹체제 구축도 적극 추진하고 한국의 참여도 강력히 요구할 것이다.⁴⁸ 미국은 한국의 대중 접근을 통해 한·미동맹이 약화되거나 한·중협력이 강화되는 것을 적극 저지할 것이다. 미국은 한국이 미·중 사이에서 균형정책 혹은 중립정책을 추구하는 것도 허용하지 않을 것이다. 미국의 국력이 상대적으로 쇠퇴되는 바 미국은 대중·대북 대결에 있어서 한국의 역할과 비용 분담 확대도 강력히 요구할 것이다. 북한이 중국진영에 깊숙이 편입될 가능성이 농후한 바 미국의 대북 적대정책도 강

47. 한반도 통일에 대한 미국의 기본입장에 대해서는 엄상윤, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』, pp. 18~20.

48. 엄상윤, “한·미·일 MD협력의 양상과 전망,” 『국가전략』, 제20권 2호 (세종연구소, 2014), pp. 41~66.

I
II
III
IV
V
VI
VII

화될 것이다.

중국은 미국과 대비되는 한반도 정책을 추진할 것이다. 중국의 입장에서 이상적인 시나리오는 친중·반미노선이 구현되는 방향으로 한반도를 통일시켜 한반도 전체를 중국의 세력권에 두는 것이다.⁴⁹ 한국의 미국진영 가담을 원천적으로 차단하고 통일한국의 역량을 중국의 대미 경계와 대결에 활용할 수 있기 때문이다. 그러나 대결적 세력전이 질서가 작동되는 만큼 이런 시나리오도 현실화되기 어렵다. 따라서 중국도 한반도의 현상유지를 전제한 상태에서 북·중동맹을 강화하고 북한을 중국진영에 깊숙이 편입시켜 북한을 중국의 대미 경계와 대결에 활용하는 정책을 적극 구사할 것이다. 중국은 북한의 대미 접근을 통해 북·중동맹이 약화되거나 북·미협력이 강화되는 것을 적극 저지할 것이다. 중국은 북한이 미·중 사이에서 균형정책 혹은 중립정책을 추구하는 것도 허용하지 않을 것이다. 이를 위해 중국은 대북 군사·경제 지원도 강화할 것이다. 중국은 한국이 친미·반중노선으로 선회하여 미국진영에 깊이 가담하는 것을 저지하고 미·중 사이에서 한국의 균형정책 혹은 중립정책을 유도하는 정책을 적극 구사할 것이다. 특히, 중국은 한국의 대중 경제의존 심화를 지렛대로 활용하고 경제적 유인책을 강화할 가능성이 높다. 그러나 한국이 친미·반중노선으로 선회하여 미국진영에 깊숙이 가담할 경우 중국은 한국에 대한 직접적 안보위협도 불사할 것이다.⁵⁰

49. 한반도 통일에 대한 중국의 기본입장에 대해서는 엄상윤, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』, pp. 20~22.

50. 주펑(朱鋒) 베이징대 교수는 “만약 한국이 미·일 주도의 MD에 가입하면 중국 인민해방군을 완전히 벼랑 끝으로 몰고 갈 것이므로, 중국은 분명히 한국에 대한 전략을 바꿀 것이다. MD는 한·중 우호의 마지노선이다”라고 경고한 바 있다. 문정인, 『중국의 내일을 묻다』 (서울: 삼성경제연구소, 2010), p. 252.

대결적 세력전이 질서의 구조적 영향력은 일본의 미·일동맹과 친미·반중노선 강화를 추동한다. 일본 국내정치에서는 친미 보수세력이 정권 경쟁에서 유리한 고지를 차지하도록 유도한다. 따라서 일본은 중국진영에 적대하고 미국진영에 깊이 가담하는 정책을 강화할 것이다. 이런 일본의 정책 구사는 센카쿠열도(다오위다오) 영유권문제, 역사문제, 군사안보문제 등을 둘러싼 중·일 간의 갈등을 심화시킬 것이다. 이런 갈등 심화는 일본의 미국진영 가담을 더욱 심화시키는 요인으로 작용할 것이다. 일본은 중국진영의 안보위협 심화에 따른 자위권 확보라는 명분을 부각시키면서 보통국가화, 군사대국화 등의 우경화정책도 적극 추진할 것이다. 미국은 중국진영과의 대결에 있어서 일본의 적극적 가담과 역할 확대가 필요하다. 따라서 미국이 이런 일본의 우경화정책을 적극 지지하거나 요구할 가능성도 높아진다. 일본이 독자적 핵무장까지 시도할 가능성도 있고 중국의 급성장과 미국의 세력약화가 맞물린 상태인 만큼 미국이 이를 수용할 가능성도 높아진다.

일본의 한반도 정책은 이런 기조와 부합되는 방향에서 추진될 것이다. 일본은 미국의 한반도 정책을 추종하여 한반도의 현상유지에 입각한 한반도 정책을 구사할 것이다. 일본은 미국의 주선과 압력을 매개로 한·일 군사·경제협력을 강화하는 정책도 적극 추진할 것이다. 중국의 안보위협 저지 및 중국진영과의 대결이 우선인 바 역사문제, 독도 영유권문제를 둘러싼 일본의 한국 자극은 약화될 것이다. 그러나 일본의 군사대국화와 핵무장 시도는 한·일 간의 갈등을 증폭시킬 수 있다. 일본은 대북정책에서도 미국을 적극 추종하여 대북 적대정책을 강화할 것이다.

대결적 세력전이 질서의 구조적 영향력은 러시아의 중국진영 편입을 촉진시키는 방향으로 작용한다. 러시아는 핵무장을 통해 독자적 자

I
II
III
IV
V
VI
VII

위권을 확보하고 있고 세력전이의 불확실성도 존재하는 바 미·중 사이에서 중립적 입장을 견지할 가능성도 있다. 만약 러시아가 이런 입장을 견지한다면 비미·비중의 중립적 외교노선이 구현되는 한반도 통일을 촉구·주선할 가능성도 배제할 수 없다.⁵¹ 그러나 한반도의 양극적 대결이 심화되는 만큼 이런 통일이 실현될 가능성은 희박하다. 또한 러시아의 전통적 우방인 중국이 급성장하는 만큼 러시아가 중국에 편승할 가능성이 훨씬 더 높다. 따라서 러시아는 중국과 유사한 방향에서 한반도 정책을 구사할 것이다. 한·러협력을 약화시키고 북·러협력을 강화시키는 정책도 적극 구사할 것이다. 다만, 러시아의 경제상황이 좋지 않기 때문에 러시아가 한·러 협력관계를 단절시킬 가능성은 낮다.

요컨대, 대결적 세력전이 질서의 구조적 영향력은 미국진영과 중국진영이 상극적 한반도 통일을 추구하도록 유도한다. 한반도를 둘러싼 주변국들의 이해와 한반도 정책도 미·일과 중·러의 양극적 대립과 갈등을 심화시키는 방향으로 작용할 것이다. 양 진영의 패권국들인 미·중은 이런 양극적 한반도 정책과 한반도 개입을 주도할 것이다. 이런 주변국들의 양극적 대립과 한반도 개입은 남북한관계를 악화시키고 한반도 통일을 저해하는 방향으로 작용할 것이다.

다. 남북한 변수 통제·추동

대결적 세력전이 질서는 주변국들의 양극적 한반도문제 개입 및 한반도의 현상유지를 심화시킨다. 한국의 미국진영 가담 및 북한의 중국진영 가담도 심화시킨다. 남북한의 외교적 자율성 제약도 심화된다. 따

⁵¹ 러시아가 중립적 한반도 통일을 지지할 가능성에 대해서는 엄상윤, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』, p. 23.

라서 남북한의 통일의지와 통일역량도 크게 약화될 수밖에 없다. 이런 지역질서는 한반도 통일, 즉 한반도의 현상타파를 추구하는 한국에는 악재로 작용할 것이고, 한반도의 현상유지를 추구하는 북한에는 호재로 작용할 것이다.

대결적 세력전이 질서는 한반도 분단체제를 강화시키고 북한 및 중국진영으로부터 가해지는 한국의 안보위협을 심화시킨다. 따라서 한국은 안보위협 저지를 최우선적 국가전략으로 삼게 된다. 이런 상황에서는 남남갈등의 근원으로 작용하는 ‘안보·통일의 딜레마’가 발생할 여지도 거의 사라지게 된다.⁵² 따라서 <표 III-1>에 규정된 통일우선론과 안보·통일병행론의 입지는 크게 약화되고 안보우선론의 입지는 크게 강화된다. 다시 말해, 남남갈등이 거의 부재한 상태에서 안보우선론이 국민적 지지를 얻고 한국 정치사회를 지배할 가능성이 크게 높아진다는 것이다.

52. ‘안보·통일의 딜레마’는 분단개선 및 통일의 가능성이 존재하고 안보위협과 흡수통일 위협이 교차하는 경우, 즉 상대방으로부터의 안보위협은 높고 흡수통일 위협은 낮은 경우에 발생하게 된다. ‘안보·통일의 딜레마’에 관한 자세한 논의는 엄상운, “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화,” 『세종정책연구』, 제6권 제2호 (세종연구소, 2010), pp. 241~272; 엄상운, 『한국의 ‘안보/통일 딜레마’와 파생효과 감소방안』 (성남: 세종연구소, 2012) 참조.

표 III-1 '안보·통일의 딜레마'에 따른 대외정책노선의 유형별 특징

	통일우선론	안보·통일 병행론	안보우선론
우선 순위	통일(평화)	안보·통일	안보
기본 방향	탈미(반미)·친북	친미·친북	친미·반북
	자주 민족주의 (민족공조 우선)	열린 민족주의 (민족·국제공조 병행)	국제주의 (국제공조 우선)
통일·대북 정책	북한을 '친구'로 규정	북한을 '적과 친구의 양면적 존재'로 규정	북한을 '적'으로 규정
	북한정권 적극 인정 (협력 대상)	북한정권 현실 인정 (타도·협력 양면적 대상)	북한정권 적극 부인 (타도 대상)
	6·15 공동선언과 10·4 공동선언의 정신만 인정	모두 인정	7·4 공동성명과 남북기본 합의서의 정신만 인정
	합의통일 (북한체제 변화와 무관) (외세 배격)	합의통일 (북한체제 변화 전제) (외세 협력)	일방적 흡수통일 (북한체제 붕괴 전제) (외세 협력)
	북한급변사태 조장 반대	북한급변사태 조장에는 소극적, 대비는 필요	북한급변사태 적극 조장
	화해협력 최우선	북핵해결·화해협력 병행	북핵해결 최우선
	일방적 대북지원 (온건책 선호)	선택적 상호주의 (강경·온건책 병행)	엄격한 상호주의 (강경책 선호)
	남북교류협력 대폭 확대	남북교류협력 선택적 확대	남북교류협력 제한(반대)
	북한인권 개선 목인	북한인권 개선 촉구	북한인권 개선 촉구
	통일교육 치중	안보·통일교육 균형·조화	안보교육 치중
대미·대중 정책	중국 편향	미·중 등거리	미국 편향
	한·미동맹 약화(해체) 한·중협력 강화	한·미동맹 유지 한·미/한·중협력 동반강화	한·미동맹 강화 한·중협력 약화
국제 역할	소극	적극	적극

출처: 엄상윤, “<한반도 신뢰프로세스>와 한국의 통일·대북정책 추진방향,” p. 106.

I
II
III
IV
V
VI
VII

양 진영 간의 대결이 심화되는 바 한국의 국내정치에 대한 미국의 개입과 통제도 한층 강화된다. 그 만큼 한국 정치외교의 상대적 자율성 제약도 심화된다. 이런 역학구조 하에서는 미국의 입장을 적극 추종하고 미국의 지원을 크게 얻는 정치세력들이 정권투쟁에서 유리한 고지를 차지하게 된다.⁵³ 따라서 친미·반중노선과 남북대결노선을 추구하는 정치세력들의 입지가 강화되고 이들이 집권할 가능성도 크게 높아진다. 이들의 집권은 안보우선론의 정국 지배를 의미하는 것에 다름 아니다. 따라서 한국의 대북·통일정책도 한반도의 현상유지에 입각한 적대적 대결과 강경책이 선호될 가능성이 매우 높다. 대결적 세력전이 질서는 양 진영 간의 대결을 심화시키고 북한의 중국진영 편입을 한층 심화시킨다. 이런 상황에서 북한이 중국진영 편입을 거부하고 독자노선을 걷는다면 국제적 고립과 경제파탄이 심화될 것이다. 이는 북한체제의 붕괴와 대남 흡수통일 위기의 심화를 의미한다. 따라서 북한이 중국진영에 깊숙이 편입하는 정책을 적극 추구할 가능성이 농후하다. 이런 상황에서는 북한의 국내정치에 대한 중국의 개입과 통제도 크게 강화되기 마련이다. 그 만큼 북한 정치외교의 상대적 자율성 제약도 심화될 것이다. 따라서 북한 내에서는 친중·반미노선이 정국을 지배하고 중국의 입장을 적극 추종하는 친중파가 득세하게 될 것이다.

북한의 대중 의존 심화와 친중파 득세는 북한체제의 변화를 유도할 수 있는 중국의 영향력도 확대시킨다. 이런 중국의 대북 영향력은 상반된 방향으로 전개될 수 있다. 우선 중국이 북한에 ‘중국식 개혁·개방’을 촉구하는 압력의 수위를 높일 가능성이 있다. 패권국은 자기 세력

⁵³ 이에 관한 논리적 설명은 엄상운, “한반도 통일의 이론적 모색: 지역적 양극체제와 약소국의 분단/통일,” 『국제관계연구』, 제10권 제2호 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2005), p. 23.

권 내의 국가들이 가급적 패권국과 동일한 정치·경제체제를 가지길 원하기 때문이다.⁵⁴ 그러나 중국이 북한의 반발과 중국진영 이탈을 우려하여 북한의 개혁·개방을 적극 촉구하지 않을 가능성도 있다. 어느 방향이든, 중국은 북한을 중국의 세력권에 묶어두고 경제파탄으로 인한 북한의 급변사태 발생을 막을 필요성에서 대북 경제지원과 북·중 경제협력을 강화할 것이다. 북한도 체제유지를 위해 중국의 대규모 경제지원을 획득할 필요가 있다. 양 진영 간의 대결이 심화되어 북한이 한·미·일의 경제지원을 기대할 수 없는 상황에서는 더욱 더 그러하다. 물론 북한이 중국식 개혁·개방을 수용하더라도 북한의 정치체제가 변하는 것은 아니다. 오히려 중국식 개혁·개방은 북한의 급변사태 방지와 북한 정권 유지에 크게 도움이 될 것이다. 중국이 북한의 핵포기를 종용할 가능성도 낮아진다. 중국이 북한의 핵포기를 요구하는 가장 중요한 이유는 북한의 핵개발이 중국과 한·미·일 간의 갈등을 야기하여 중국의 국익 손실을 초래하기 때문이다. 그런데 대결적 세력전이 질서 하에서는 중국이 이런 이유를 고려할 필요가 없어진다. 오히려 북한의 중국진영 가담이 적극화되고 양 진영 간에 총력적 대결이 전개되는 상황에서 북한의 핵·미사일 개발은 중국진영의 대응력 강화에 도움이 된다. 이처럼 대결적 세력전이 질서는 북·중관계 강화를 유도함으로써 경제건설과 핵무력건설을 병행하는 북한의 ‘병진노선’ 추진에 매우 유리하게 작용하게 된다. 따라서 북한체제의 변화도 정체되거나 중국식 개혁·개방에 그칠 가능성이 높다. 양 진영 간의 적대적 대결 심화, 북한의 중국진영 편입 심화, 북한의 ‘병진노선’ 강화 등은 북한의 친중·반미노선과 남북대결노선을 강화시킬 것이다. 따라서 북한의 대남·통일정책

⁵⁴ 엄상운, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』, pp. 35~36.

도 무력통일이나 한반도의 현상유지에 입각한 적대적 대결과 강경책이 선호될 가능성이 매우 높다.

라. 남북한관계 변수 통제·추동

대결적 세력전이 질서는 하위질서에 대한 상위질서의 통제력을 강화시킨다. 미·중의 한반도문제 개입, 미국의 한국 통제력, 중국의 북한 통제력도 강화시키고 한국의 미국진영 편입과 북한의 중국진영 편입도 심화시킨다. 따라서 양 진영 간의 양극적 대결구도가 한반도질서 및 남북한관계에도 그대로 투영된다. 동북아질서에 대한 한반도질서의 종속도 심화되고 남북한관계의 상대적 자율성도 크게 제약된다. 이런 상황에서는 미·중이 남북한관계의 실질적 주도권을 행사하게 되는바 남북한이 남북한관계의 주도권을 행사할 여지가 크게 제약된다.

대결적 세력전이 질서는 양극적 대결구도에서 벗어난 남북한의 독자적 행동도 크게 제약한다. 한국은 미국진영의 일원으로서, 북한은 중국진영의 일원으로서 양 진영 간의 집단적 대결에 적극 가담하도록 유도한다. 남북한도 서로 적대적 대결과 강경책을 선호하게 된다. 따라서 남북한관계도 협력의 여지가 거의 사라지고 적대적 대결과 갈등이 지배하게 된다. 이런 상황에서는 남북한관계 개선 및 한반도 통일문제에 대한 남북한 간의 합의도 기대하기 어렵다. 주변국들, 특히 미·중이 남북한관계 개선 및 한반도 통일문제에 대해 합의할 가능성도 희박하다. 설령 남북한이 남북한관계 개선 및 한반도 통일을 시도하더라도 미·중이 적극 개입하여 저지할 가능성이 높다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

마. 통일환경 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 대결적 세력전이 질서의 구조적 영향력은 양 진영 간의 대결을 심화시키고 한반도의 분단을 강화시키는 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동한다. 매개변수들 간의 상호작용도 이런 방향으로 전개된다. 따라서 대결적 세력전이 질서 하에서는 남북한관계가 악화될 가능성이 농후하다. 남북한관계가 악화되고 적대적 대결이 심화되는 만큼 평화통일·합의통일도 기대하기 어렵다. 특히, 자유민주주의와 시장경제가 구현되는 한국 주도의 통일은 북한 및 중국진영의 강력한 반대에 직면하여 실현될 가능성이 희박하다. 따라서 대결적 세력전이 질서는 한반도 통일환경을 악화시킬 것이다.

3. 협력적 세력균형 질서와 통일환경의 호전

가. 지역질서의 구조적 영향력

II장에서 설명된 바와 같이 협력적 세력균형 질서는 미·중 간의 힘이 비교적 균형적으로 배분된 상태, 즉 중국이 미국 이상의 힘을 갖지 못하는 상태에서 전개된다. 미국진영과 중국진영 간에는 협력무드가 지배하게 되고, 경제적 상호의존성도 크게 확대되고 지역기구를 통한 협력도 강화된다. 양 진영, 특히 미·중은 적대 이미지에서 벗어나 서로를 동반자로 여기게 되고 상대방의 정체성을 서로 존중하는 협력적 규범도 자리잡게 된다.

이런 지역질서 하에서는 미·중 어느 쪽도 단일패권을 장악하지 못한 상태에서 미·중이 협력적 리더십을 발휘하게 된다. 따라서 캐플란이

규정한 ‘이완된 양극체제(loose bipolar system)’와 유사한 특성이 나타난다.⁵⁵ 미·중 양국은 지역질서를 좌우하는 패권국들의 위상과 역할을 가진다. 미·중은 경쟁을 하면서도 갈등 보다는 협력을 선호하게 된다. 역내에는 미·중이 주도하는 두 개의 진영이 형성된다. 그러나 미·중이 여타의 역내 국가들을 자기 진영에 끌어들이는 유인력은 약화된다. 양 진영이 서로 상대 진영을 적대 대상으로 인식하는 경향성도 약화된다. 양 진영은 핵심이익(vital interests)이 침해되지 않는 이상 협력을 선호하고 서로 상대방의 핵심이익을 침해하지 않으려고 노력한다. 각 진영 내에서도 느슨한 위계질서가 작동되고 미·중 이외의 국가가 제3의 행위자로서 독립적 영향력을 행사할 여지도 커진다. 동맹의 이합집산이 자유롭지는 않지만, 상대 진영 국가들 간의 전략적 협력관계도 상당히 허용된다. 하위질서에 대한 상위질서의 통제력 및 하위 동맹국들에 대한 각 진영의 패권국들, 즉 미·중의 통제력도 약화된다. 따라서 양 진영 간의 권력투쟁도 집단적 대결, 즉 패싸움의 양상이 약화되고 대결 보다는 협력을 선호하는 양상이 지배하게 된다.

협력무드가 지배적인 만큼 미·중 혹은 양 진영 간의 군사적 대결과 무력충돌 가능성도 낮아진다. 핵심이익이 침해될 경우 군사력이 동원될 가능성이 있지만 이 경우에도 군사적 해결 보다는 외교적 해결이 선호된다. 역내의 하위국가들이 미·중의 공동이익을 침해하거나 협력적 분위기를 크게 저해하는 행동을 할 경우 미·중의 협력적 개입과 공동 대응도 강화된다.

제도와 이익, 규범과 정체성 등의 면에서도 미·중을 비롯한 양 진영 간의 협력이 강화된다. 따라서 미·중 및 양 진영 간의 경제교류협력도

⁵⁵ ‘이완된 양극체제’의 일반적 특성에 관해서는 Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, pp. 36~43 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

활성화된다. 역내 국가들에게 미국진영과 중국진영 사이에서 양자택일적 선택을 강제하는 힘도 약화된다. 대중 경제의존이 높은 미국의 동맹국들에 부과되는 ‘안보와 경제의 딜레마’도 약화된다.

협력적 세력균형 질서는 이런 구조적 영향력을 내재하게 되고 이런 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동하면서 한반도 통일환경에 영향을 미치게 된다.

나. 주변국 변수 통제·추동

협력적 세력균형 질서는 미·중의 패권경쟁과 세력권 경쟁을 약화시킨다. 따라서 미·중은 상대방의 세력권을 상호 존중하고 무리하게 세력권 확장을 시도하지는 않는다. 그러나 미·중의 패권경쟁과 세력권 경쟁이 완전히 종식되는 것은 아니다. 미국의 중국경제론 및 중국의 미국경제론이 완전히 사라지는 것도 아니다. 세력균형의 불확실한 미래, 즉 미·중 간의 세력균형이 무너져 상대방에게 단일패권을 내줄 가능성에 대한 우려도 존재한다. 따라서 미·중은 세력권 확장을 선호하고 최소한 자기 세력권이 상대방에게 넘어가는 것은 바라지 않는다. 그러나 미·중 간에 협력무드가 지배하는 만큼 한반도에서도 협력무드가 조성되는 것이 미·중에도 이익이 된다. 미·중은 이런 이해를 기반으로 한반도 정책을 설정하고 한반도문제에 대한 개입을 시도할 것이다.

협력적 세력균형 질서 하에서도 미국은 친미노선이 담보되는 한반도 통일을 선호하고 친중·반미노선이 구현되는 한반도 통일은 적극 거부할 것이다. 따라서 미국은 한국 주도의 한반도 통일을 선호할 것이지만, 중국의 동의 없는 한반도 통일은 강행하지 않을 것이다. 미·중의 패권경쟁과 세력권 경쟁이 약화되는 바 미국이 중국 경계를 목적으로

한·미동맹 강화 혹은 한·미·일 군사협력체제 구축을 강행하지도 않을 것이다. 미국은 한국이 한·중협력을 강화하는 것에도 반대하지 않을 것이다. 그러나 미국은 한·미동맹의 지속을 원하는 바 한국이 한·미동맹을 이탈·약화시키는 것은 허용하지 않을 것이다. 미국은 한반도의 협력무드 조성을 위해 남북한관계 개선을 촉구·지지하는 기본입장을 취할 것이다. 미국의 대북적대정책도 약화될 여지가 있다. 그러나 북한이 핵포기와 개혁·개방에 적극 나서지 않는 이상 미국은 대북제재와 적대정책을 강화할 것이다. 미국은 보편적 규범과 공동이익을 명분으로 내세우면서 국제사회, 특히 한·중과의 긴밀한 협력 하에 북한의 핵포기와 개혁·개방을 유도하는 정책을 적극 구사할 것이다. 이처럼 북한의 핵개발은 협력적 세력균형 질서 하에서도 미국의 한반도 개입을 심화시키는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 미국의 한반도 개입 양상은 북한의 태도 여하에 따라 크게 달라질 것이다.

협력적 세력균형 질서 하에서도 중국은 친중노선이 담보되는 한반도 통일을 선호하고 친미·반중노선이 구현되는 한반도 통일은 적극 거부할 것이다. 중국은 한국이 친미·친중노선을 표방하면서 통일을 시도하더라도 장차 통일한국이 친미·반중노선으로 선회할 가능성을 우려할 수 있다. 따라서 중국은 한국 주도의 한반도 통일에는 미온적 태도를 보일 가능성이 높다.⁵⁶ 그러나 중국도 한반도의 협력무드 조성을 위해 남북한관계 개선은 적극 촉구·지지하는 기본입장을 취할 것이다. 중국은 한·중협력의 문호도 크게 개방하여 한·중 경제협력을 강화하고 정치·안보 분야에서의 한·중협력도 강화하는 정책을 구사할 것이다. 중국이 북한의 급변사태 발생이나 북한체제의 붕괴를 방

I
II
III
IV
V
VI
VII

⁵⁶ 중국이 국내정치 변동으로 민주화된다면 한국 주도의 흡수통일도 반대하지 않을 것이다. 엄상운, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』, p. 18.

치하지는 않겠지만, 중국의 대북 후견적 역할은 약화될 것이다. 중국은 북한의 핵포기와 중국식 개혁·개방을 유도하는 정책을 강화할 것이다. 이를 위해 한·미·중 협력을 위시한 국제적 협력도 강화할 것이고 북한이 전향적 태도 변화를 보이지 않을 경우 대북제재도 강화할 것이다. 이처럼 중국의 한반도 개입 양상도 북한의 태도 여하에 따라 상당히 달라질 것이다.

협력적 세력균형 질서는 일본의 친한·친미·친중노선 강화를 추동한다. 일본의 중국경계론이 약화되는 만큼 일본이 우경화를 적극 추진해야 할 명분도 약해진다. 일본의 우경화, 특히 핵무장 추진은 미·중을 비롯한 주변국들의 강력한 반발과 협공에도 직면할 것이다. 따라서 일본 내에서도 온건세력이 정권경쟁에서 유리한 고지를 차지하게 되고 일본의 대외정책도 온건한 방향으로 유도될 가능성이 높다. 지역적 양극체제가 이완됨에 따라 일본도 독자적 영향력 확대를 적극 모색할 것이지만, 국제적 협력무드를 저해하는 행위는 자제할 가능성이 높다. 일본의 한반도 정책도 이런 기조와 부합되는 방향에서 추진될 것이다.

일본도 한반도의 협력무드 조성을 위해 남북한관계 개선을 적극 촉구·지지하는 기본입장을 취할 것이다. 일본은 한반도에서 영향력 확대도 적극 모색할 것이다. 일본은 한·일관계를 강화하면서 한국시장의 확대도 적극 추진할 것이다. 일본의 우경화가 자제되는 바 한·일협력이 강화될 여지도 커진다. 북한이 핵포기와 개혁·개방을 적극 추진할 경우 일본도 북·일관계 개선과 대북 경제지원을 적극 시도할 것이다. 그러나 반대의 경우 일본도 대북 적대정책과 대북제재를 한층 강화할 것이다. 이처럼 일본의 한반도 개입 양상도 북한의 태도 여하에 따라 크게 달라질 것이다.

협력적 세력균형 질서는 러시아의 친한·친미·친중노선 강화도 추동

한다. 이런 상황에서 러시아도 한반도에서 영향력 확대를 적극 모색할 것이다. 러시아는 한·러관계를 강화하면서 한국자본 유치와 한국시장 확대도 적극 추진할 것이다. 특히, 남·북·러 가스관 및 철도 연결사업을 적극 추진할 것이다. 이런 면에서 주변국들 중 러시아가 남북한관계 개선을 가장 적극적으로 촉구·지지하고 나설 가능성도 있다. 러시아는 북·러 경제협력도 강화할 것이다. 그러나 북한이 핵포기와 개혁·개방에 적극 나서지 않을 경우 북·러 경제협력도 커다란 한계에 봉착할 것이고 남·북·러 경제협력도 실현되기 어렵다. 따라서 러시아도 국제사회의 대북제재에 적극 동참할 것이다. 이처럼 러시아의 한반도 개입 양상도 북한의 태도 여하에 따라 크게 달라질 것이다.

요컨대, 협력적 세력균형 질서의 구조적 영향력은 한반도문제를 둘러싼 주변국들, 특히 미·중 간의 양극적 대립과 갈등을 약화시킨다. 한반도문제의 평화적 해결을 위한 국제협력도 촉진시킨다. 따라서 주변국들의 이해와 한반도 정책도 기본적으로 남북한관계 개선을 촉구·지지하는 방향으로 추동된다. 그러나 주변국들, 특히 미·중의 한반도 개입 양상과 남북한관계 개선 허용범위는 북한의 태도 여하에 따라 크게 달라질 수 있다. 또한 미·중이 여전히 상반된 한반도 통일을 선호하는 바 한반도 통일이 실현될 여지는 크게 제약된다. 주변국들, 특히 미·중은 최소한 통일한국이 자국을 적대하지 않는다는 확고한 보장이 있어야만 한반도 통일에 동의할 수 있을 것이다.

다. 남북한 변수 통제·추동

협력적 세력균형 질서는 남북한 변수의 상대적 자율성을 제고시킨다. 남북한의 국력 격차를 감안할 때, 이런 지역질서는 한반도의 현

I
II
III
IV
V
VI
VII

상타파를 추구하는 한국에는 호재로, 한반도의 현상유지를 추구하는 북한에는 악재로 작용할 것이다. 따라서 한국의 통일 의지와 통일역량은 강화될 수 있지만, 북한의 통일 의지와 통일역량은 크게 약화될 수 있다.

협력적 세력균형 질서는 남북한관계 개선을 촉진시키고 극히 제한적이지만 한반도 통일의 기회도 부여한다. 이런 상황에서 남남갈등의 양상은 북한의 안보위협 여하에 따라 달라진다. 북한이 대남 무력도발을 자제하고 핵포기에 적극 나설 경우에는 한국의 ‘안보·통일의 딜레마’가 거의 발생하지 않는다. 이런 상황에서는 <표 III-1>에 규정된 안보 우선론과 안보·통일병행론의 입지는 약화되고 통일우선론의 입지는 강화된다. 따라서 남남갈등이 거의 부재한 상태에서 통일우선론이 국민적 지지를 얻고 한국 정치사회를 지배할 가능성이 높아진다. 그러나 북한이 대남 무력도발과 핵개발을 강행할 경우에는 한국의 ‘안보·통일의 딜레마’가 크게 발생하게 된다. 따라서 국민여론 수준에서는 안보·통일병행론이 우세하지만, 정치사회 수준에서는 안보우선론과 통일우선론이 극단적으로 대립될 가능성이 높다. 이런 상황에서 한국 정부가 안보·통일병행론에 입각한 대북·통일정책을 추진하면 남남갈등이 미미한 수준에 그칠 것이고, 안보우선론 혹은 통일우선론에 입각한 대북·통일정책을 추진하면 남남갈등이 크게 증폭될 것이다. 이처럼 남남갈등의 양상은 북한의 안보위협 여하와 한국 정부의 대북·통일정책 여하에 따라 크게 달라질 수 있다.⁵⁷

57. 이에 대한 논리적·실제적 근거에 대해서는 엄상윤, “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화,” pp. 241~272; 엄상윤, 『한국의 ‘안보/통일 딜레마’와 파생효과 감소방안』 참조; 엄상윤, “남남갈등 극복과 통일기반의 구축,” 『국민통합의 형성과 국민통합의 모색』 (국민대통합위원회·한국동북아학회·대구가톨릭대학교 사회과학연구소 공동주최 학술회의 발표문, 2014.4.29), pp. 91~106.

미·중 및 양 진영 간에 협력무드가 조성되는 바 한국의 국내정치에 대한 미국의 개입과 통제도 약화된다. 따라서 한국 정치외교의 상대적 자율성도 신장된다. 이런 역학구도 하에서는 친미·친중의 외교노선에 입각하여 한·미협력과 한·중협력의 동시 강화를 추구하는 정치세력들의 입지가 강화될 수 있다. 그러나 한국 정치세력들의 권력투쟁 양상은 북한의 안보위협 여하에 따라 크게 달라질 수 있다. 북한의 안보위협이 부재하면 대북 온건책에 치중하는 통일우선론, 북한의 안보위협이 상당히 존재하면 대북 강경책과 온건책을 병행하는 안보·통일병행론, 북한의 안보위협이 심각하면 안보우선론을 추종하는 정치세력들이 권력투쟁과 집권경쟁에서 유리한 고지를 차지하게 된다. 어떤 정치세력들이 집권하느냐에 따라 한국의 대북·통일정책의 방향도 달라질 것이다. 이처럼 한국의 대북·통일정책 양상도 북한의 태도 여하에 따라 크게 달라질 것이다. 여하튼, 북한체제의 변화, 즉 핵포기와 개혁·개방을 유도하기 위한 한국의 독자적 노력과 국제적 협력은 한층 강화될 것이다.

협력적 세력균형 질서는 북한의 대중 의존을 약화시키고 북한 정치외교의 상대적 자율성을 제고시킨다. 그러나 한·미·중·일·러 간의 국제협력 강화, 경제적 상호의존 심화, 지역공동체 인식 확대, 국제규범 공유 등은 북한의 핵포기와 개혁·개방을 추동하는 강력한 압력으로 작용하게 된다. 특히, 전술한 중국의 대북정책 변화 가능성은 북한의 태도 변화를 강력히 추동할 것이다.

이런 상황에서 북한은 체제유지를 위한 전략적 선택에 있어서 심각한 딜레마에 직면할 것이다. 자력갱생이 불가능한 북한의 전략적 선택은 두 가지로 압축될 수 있다. 첫째, ‘병진노선’을 고수하면서 국제적 고립 탈피와 경제적 이익 획득을 위해 친중노선을 약화시키고 다변화

I
II
III
IV
V
VI
VII

노선을 강화시키는 것이다. 그러나 국제사회의 협력적 대북제재도 강화될 것인 바 이런 다변화노선이 성공할 가능성은 희박하다. 따라서 북한의 국제적 고립과 경제파탄은 더욱 심화될 것이고 그에 따라 북한의 급변사태 발생 가능성도 크게 높아질 것이다. 둘째, ‘병진노선’의 수정, 즉 핵포기와 개혁·개방을 적극 추진하는 것이다. 이 경우에는 북한 체제의 변화도 불가피해진다. 북한의 입장에서 볼 때, 어떤 선택도 달갑지 않을 것이다. 이런 상황에서 북한이 어떤 전략적 선택을 할지는 미지수이다. 그러나 북한은 핵포기와 개혁·개방에 대한 국제사회의 협공을 피할 수단이 거의 없다. 전자 보다는 후자가 김정은정권의 존속을 연장시키는 데 유리하다. 더욱이 북한체제의 변화가 중국식 개혁·개방에 그친다면 북한 정치체제의 변화에는 심각한 영향을 주지 않는다. 핵포기를 전제한 핵협상은 한반도 평화체제 구축, 북·미 및 북·일 관계 개선, 대규모의 대북 경제지원 등 북한의 생존에 필요한 핵심 수단을 제공해줄 수도 있다. 이런 면에서 북한이 후자를 선택할 여지가 더 커진다고 할 수 있다. 따라서 협력적 세력균형 질서는 북한체제의 변화를 크게 촉진하는 방향으로 작용할 것이다.

북한의 핵포기와 개혁·개방 추진은 북한 내부에서 온건파의 입지가 강화되는 것을 의미한다. 따라서 북한의 대남·통일정책도 남북한관계 개선을 적극 도모하는 방향으로 추진될 것이다. 그러나 북한체제의 변화가 민주화로까지 진척되지 않는다면 북한이 한국 주도의 한반도 통일에 합의할 가능성은 낮다. 민주화에 대한 북한 지도부의 두려움과 중국의 대북 후견적 역할 지속을 고려할 때, 북한체제의 변화가 중국식 개혁·개방에 그칠 가능성이 높다. 이런 상황에서는 한국 주도의 한반도 통일 이후 북한 정치세력들의 정치적 생명도 보장되기 어렵다. 따라서 북한은 여전히 한반도의 현상유지를 고수하는 입장을 선호할 것이다.

라. 남북한관계 변수 통제추동

협력적 세력균형 질서는 양 진영의 적대적 대결, 미국의 한국 통제력, 중국의 북한 통제력도 약화시키고 한국의 미국진영 편입과 북한의 중국진영 편입도 약화시킨다. 이런 상황에서는 동북아질서에 대한 한반도질서의 종속도 약화되고 남북한관계의 상대적 자율성도 신장된다. 무엇보다 북한이 핵포기와 개혁·개방을 추진할 가능성이 높아진다. 따라서 남북한, 특히 한국이 남북한관계의 주도권을 행사할 수 있는 여지도 커질 것이다. 남북한 간의 협력이 증대될 여지도 커질 것이다.

남북한관계 개선에 대한 남북한 간의 합의 가능성 및 남북한 간의 합의에 대한 주변국들의 지지·협력 가능성도 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 한반도 통일에 대한 남북한 간의 합의와 주변국들의 지지·협력은 쉽지 않을 것이다. 북한이 한반도의 현상유지를 고수할 가능성이 높은 바 한반도 통일에 대한 남북한 간의 합의도 기대하기 어려울 것이다. 양극체제가 이완되어 미·중의 영향력이 약화되기는 하지만, 한반도 통일에 대한 미·중의 영향력이 여전히 작용한다는 점에도 유의할 필요가 있다. 즉, 미·중은 한반도 통일을 거부할 수 있는 ‘비토권’을 여전히 보유하게 된다. 따라서 미·중은 최소한 통일한국이 자신을 적대하지 않는 범위 내에서만 한반도 통일을 허용할 것이다. 그 가능성은 높지 않지만, 만약 북한이 핵포기와 개혁·개방을 거부할 경우 미·중은 한국의 독자적 남북한관계 개선 추진에도 상당한 제동을 걸 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

마. 통일환경 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 협력적 세력균형 질서의 구조적 영향력은 기본적으로 남북한관계 개선을 촉진하는 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동하게 된다. 매개변수들 간의 상호 작용도 이런 방향으로 전개된다. 북한의 핵포기와 개혁·개방을 추동하는 국제적 압력도 한층 강화된다. 따라서 남북한, 특히 한국이 남북한관계를 주도할 여지도 커지고 남북한관계가 개선될 여지도 커진다. 그러나 북한이 민주화될 가능성이 높지 않고 중국이 한국 주도의 한반도 통일에 반대할 가능성이 높기 때문에 협력적 세력균형 질서 하에서도 한반도 통일을 기대하기는 어려울 것이다. 다만, 북한체제의 변화가 민주화로까지 이행되고 통일한국의 친미·친중노선이 확고히 담보될 수 있다면 한반도 통일이 실현될 ‘일말의 가능성’은 존재한다. 이런 점들을 종합하면 협력적 세력균형 질서는 한반도 통일환경을 호전시키는 방향으로 유도한다고 할 수 있다.

4. 세력분산의 무질서와 통일환경의 유동화

가. 지역질서의 구조적 영향력

II장에서 설명된 바와 같이 세력분산의 무질서는 미·중의 세력이 약화되고 일·러가 독자적 세력확장을 추구하는 양상으로 전개된다. 따라서 지역질서가 매우 불안정한 혼돈 상태에 놓이게 된다. 경제적 상호의존과 제도의 역할이 약화되고 제도·기구도 각국의 세력확장 도구로 활용된다. 지역공동체의 핵심 규범과 동맹 정체성도 약화되고 각국 간에는 적대적 이미지가 팽배하여 상호 불신이 지배하게 된다. 이처럼

세력분산의 무질서는 미·중의 지역질서 주도를 전제하는 대결적 세력 전이 질서나 협력적 세력균형 질서와는 기본성격이 판이하게 다르다는 점에 각별히 유의해야 한다.

이런 지역질서 하에서는 어느 국가도 패권을 장악하지 못한 상태에서 리더십 부재 현상이 나타난다. 따라서 캐플란이 규정한 ‘단위 거부권적 국제체제(unit veto international system)’와 유사한 특성이 나타난다.⁵⁸ 패권국이 부재한 상태에서 미·중·일·러는 각각 독립적 행위자로서 독자적 영향력을 행사하게 된다. 각국이 독자적 세력확장을 추구하는 바 협력의 여지는 거의 실종되고 다각적 대결과 갈등이 압도하게 된다. 각국은 상대국의 핵심이익 침해도 서슴지 않는다. 동맹 이합집산에 대한 제약은 없지만, 상호 불신이 강한 만큼 동맹의 안정적 형성과 지속이 어렵게 된다. 이런 상태에서는 모든 구성국들이 상대방의 위협과 공격을 저지할 수 있는 ‘거부권적 능력’을 보유할 경우에만 지역질서의 안정을 기대할 수 있다.⁵⁹ 상위질서 자체가 불안정하고 유동적인 바 하위질서에 대한 상위질서의 통제력도 거의 상실된다. 따라서 기본적으로 하위질서의 상대적 자율성은 매우 커진다. 그러나 하위질서의 상대적 자율성은 강대국들의 개입 여하에 따라 크게 달라질 수 있다. 권력투쟁의 양상도 집단적 대결 보다는 개별국가 중심의 양자적 대결이 지배하게 된다. 세력권 쟁탈전도 치열해지고 각국의 안보는 자국이 책임져야 한다. 따라서 역내 군비경쟁이 치열해지고 핵심이익 침해 시 무력시위와 군사력 사용도 불사된다.

힘, 제도와 이익, 규범과 정체성 등이 분산되고 혼란스러운 상태가 전

⁵⁸ ‘단위 거부권적 국제체제’의 일반적 특성에 관해서는 Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, pp. 50~51.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 51.

I
II
III
IV
V
VI
VII

개된다. 역내 국가들 간의 경제적 갈등과 대결도 치열해지고 경제교류 협력도 거의 단절된다. 지역공동체의 유지나 창설을 위한 국제적 협력도 거의 기대할 수 없다. 따라서 역내 국가들이 경제협력 및 지역공동체를 통한 안전보장이나 경제이익 추구를 기대하기도 어렵게 된다.

세력분산의 무질서는 이런 구조적 영향력을 내재하게 되고 이런 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동하면서 한반도 통일환경에 영향을 미치게 된다.

나. 주변국 변수 통제·추동

세력분산의 무질서 하에서는 미·중·일·러 간의 권력투쟁과 세력권 쟁탈전이 매우 치열해진다. 따라서 주변국들은 군사력을 크게 확충하고 거부권적 능력을 확보·강화하기 위해 최선의 노력을 경주할 것이다. 거부권적 능력은 사실상 2차 공격력을 구비한 핵무장을 의미한다.⁶⁰ 미·중·러는 이미 어떤 국가의 안보위협도 충분히 억제할 수 있는 핵무장 상태인 바 거부권적 능력을 확보하고 있다. 이런 상황에서 일본도 거부권적 능력 확보를 위해 즉각 군사대국화와 핵무장을 시도할 가능성이 농후하다. 국제사회의 제재와 압력이 해제되고 핵무장 잠재력도 충분한 만큼⁶¹ 일본의 핵무장 및 핵대국화는 단시일 내에 어렵지 않게 달

60. 상호상멸과 '공포의 균형'에 입각한 핵억제력이 발휘되기 위해서는 상대방의 1차공격을 받은 이후 2차공격을 감행하여 상대방에게 치명적 손실을 입힐 능력이 구비되어야 한다. Pierre M. Gallois, "Nuclear Aggression and National Suicide," *The Reporter*, Vol. 19, No. 4 (September 1958), pp. 23~26; Pierre M. Gallois, Richard Howard (trans.), *The Balance of Terror: Strategy for the Nuclear Age* (Boston: Houghton Mifflin, 1961) 참조.

61. 일본의 핵무장 잠재력에 관해서는 신성택, "핵무장 넘보는 일본의 핵능력," (통일연구원 Online Series CO 12-25, 2012.6.29) 참조.

성될 수 있을 것이다. 그렇게 되면 주변국들이 모두 핵무장을 한 상태에서 ‘상호 공멸’과 ‘공포의 균형’ 상태가 조성되는 바 주변국들 간에 전면전이 발생할 가능성은 낮아진다. 그러나 각국의 배타적 민족주의가 발흥하고 영향력 확대와 세력권 쟁탈전이 치열하게 전개되는 만큼 무인도 영유권, 약소국 쟁탈 등을 둘러싼 국지적 무력충돌이 발생할 가능성은 높아진다.

여타 지역에서 주변국들 간의 무력충돌과 국지전이 야기되어 주변국들이 한반도에 관심을 가질 여력이 없는 상황이 조성될 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 그러나 한반도는 전략적 요충지일 뿐만 아니라 한반도를 자신의 세력권에 넣을 경우 주변국들 간의 권력투쟁에서도 유리한 고지를 차지하게 된다. 따라서 한반도를 둘러싼 주변국들 간의 영향력 확대와 세력권 쟁탈전이 치열하게 전개될 가능성이 높다. 미·중은 한반도에서 기존의 영향력을 유지·확장하려고 할 것이다. 미·중의 세력이 상대적으로 약화되는 만큼 일·러는 한반도에서 독자적 영향력 확대를 적극 시도할 것이다. 특히, 일본은 한반도 개입을 적극화하고 한반도에 대한 독점적 지배에 눈독을 들일 가능성이 높다. 일본의 입장에서 볼 때, 한반도는 일본과 인접해 있을 뿐만 아니라 일본의 대륙진출 교두보와 일본방위의 전초기지가 될 수 있기 때문이다. 일본이 한반도를 식민지로 지배한 역사적 경험도 상기할 필요가 있다. 여하튼, 주변국들 중 어느 1개국이 한반도에 개입하여 영향력 확대를 시도할 경우 여타 주변국들도 한반도에 적극 개입할 가능성이 높다.

주변국들의 한반도 정책과 한반도 개입 양상은 남북한의 군사적 역량, 특히 핵무장 여하에 따라 크게 달라질 수 있다. 남북한이 핵무장을 하지 않을 경우 청·일·러가 한반도에 적극 개입하여 각축전을 벌인 구한말과⁶² 유사한 상황이 재연될 수도 있다. 주변국들이 세력확장을 적

I
II
III
IV
V
VI
VII

극 추구하고 상호 간에 적대적 이미지도 팽배한 바 한반도문제를 둘러싼 주변국들 간의 협력 가능성은 크게 낮아진다. 오히려 주변국들이 한반도의 독점적 지배를 궁극적 목표로 삼고 군사력까지 동원하여 한반도에 적극 개입할 가능성이 높아진다. 구한말처럼 한반도가 주변국들 간의 전쟁터가 될 가능성도 배제할 수 없다.

남북한이 핵무장을 하는 경우 거부권적 능력을 구비하는 만큼 유사시 주변국들도 엄청난 손실을 감수해야 하는 바 한반도 및 남북한에 대한 주변국들의 군사적 개입은 자제될 것이다. 그러나 경제적 개입을 통한 주변국들의 영향력 확대 경쟁은 지속·강화될 것이다. 이 경우에도 주변국들은 한반도에 대한 독점적 세력권 확보를 선호할 것이다. 그러나 주변국들의 국력이 엇비슷하고 경제적 개입의 한계도 존재하는 바 어느 일개국이 한반도에 대한 영향력을 독점할 가능성은 낮아진다. 주변국들이 한반도가 특정국의 독점적 세력권에 편입되는 것을 크게 우려할 수도 있다. 따라서 주변국들이 한반도의 자율성을 묵인·수용하거나 한반도를 완충지대화하는 정책을 추구할 가능성도 있다. 이런 방향의 한반도문제 해결은 주변국들 간의 협력 가능성을 높여준다.

이처럼 세력분산의 무질서가 갖는 구조적 영향력은 기본적으로 세력확장을 위한 미·중·일·러의 한반도 개입을 강력히 추동한다. 그러나 주변국들의 한반도 정책, 한반도 개입, 한반도문제를 둘러싼 주변국들 간의 갈등과 협력은 남북한의 핵무장 여하에 따라 크게 달라질 수 있다.

다. 남북한 변수 통제추동

세력분산의 무질서는 후견국 부재의 상태에서 남북한의 지구적·독

62. 이호재, 『한국의외교정책의 이상과 현실: 이승만외교와 미국정책의 반성』, pp. 43~46.

자적 생존책 모색을 강력히 추동한다. 따라서 세력분산의 무질서는 남북한으로 하여금 주변국들이나 남북한 상호 간의 안보위협 저지를 위해 군사력 강화와 거부권적 능력 구비, 즉 핵무장을 최우선적 과제로 설정하도록 추동한다. 세력분산의 무질서가 작동되면 국제적 비확산 규범도 무력화되고 국제적 합의에 입각한 제재도 해제되는 바 남북한의 핵무장을 가로막는 국제사회의 제약도 사실상 제거된다. 이처럼 세력분산의 무질서는 남북한 모두의 핵개발과 핵무장을 강력히 추동하게 된다. 그러나 세력분산의 무질서가 남북한 변수를 추동하는 양상은 남북한의 핵무장 여하에 따라 크게 달라진다.

먼저, 남북한이 핵무장을 하지 않을 경우이다. 미·중·일·러가 모두 세력확장을 위해 한반도 개입을 강화함으로써 남북한 변수의 상대적 자율성은 대결적 세력전이 질서 하에서 보다 훨씬 더 크게 제약된다. 이런 상황에서는 주변국들이 남북한관계 및 한반도 통일을 좌우하는 절대적 영향력을 행사하게 된다. 따라서 남북한의 통일 의지와 통일역량의 커다란 위축도 불가피해진다. 주변국들로부터의 안보위협이 심각해지고 한국의 대북·통일정책의 의지 자체가 약화되는 만큼 대북·통일정책을 둘러싼 남남갈등도 크게 약화될 것이다. 대북·통일정책을 둘러싼 갈등 보다는 외교노선을 둘러싼 갈등이 한국 정치사회의 갈등 구조를 지배할 가능성도 농후해진다. 외세의 영향력이 압도적인 상황에서는 외세와 결탁하여 국내정치를 지배해 보려는 경향성도 강해진다. 한국의 대북·통일정책도 이런 권력투쟁의 양상과 맞물려 전개될 것이고 권력투쟁의 결과에 따라 대북·통일정책의 향방도 달라질 것이다.

북한 정치세력들의 권력투쟁 양상과 북한의 대남·통일정책도 이와 유사한 방향으로 전개될 것이다. 외세의 영향력이 압도하고 북한의 상대적 자율성이 거의 실종되는 바 북한체제의 변화도 주변국들 간의 권력

I
II
III
IV
V
VI
VII

투쟁과 세력권 쟁탈전의 결과에 의해 좌우될 것이다. 즉, 북한체제가 북한지역의 세력권을 장악하는 주변국의 이념·체제와 흡사한 방향으로 변화될 가능성이 농후하다는 것이다.

다음으로, 남북한이 핵무장을 할 경우이다. 주변국들의 군사적 한반도 개입이 자제되고 주변국들의 영향력이 중화(中和)되는 바 남북한의 상대적 자율성이 크게 신장된다. 그러나 이런 가능성이 곧 한반도 통일 환경의 획기적 개선을 말해주는 것은 아니다. 한반도 통일환경은 남북한의 협력 여하에 따라 크게 달라지고, 남북한의 협력은 결국 북한의 선택 여하에 따라 크게 달라진다. 다시 말해, 북한이 한국과 결탁하느냐 아니면 주변국과 결탁하느냐가 관건이라는 것이다.

우선, 북한이 한국을 결탁국으로 선택할 경우이다. 한반도에 대한 주변국들의 경쟁적 세력확장에 직면하여 남북한이 공동대응의 필요성에서 상호 결탁을 모색할 가능성을 생각해 볼 수 있다. 이런 가능성은 북한이 주변국이 아니라 한국을 결탁 대상으로 선택해야 가능해진다. 세력분산의 무질서는 ‘북한체제의 지속을 담보하는’ 주변국의 대북 후견국 역할을 상실시키거나 크게 약화시킬 수 있다. 즉, 주변국들의 대북 접근이 북한체제의 생존지원이 아니라 자국의 세력확장과 경제이익 확보 차원에서 추진된다는 것이다. 따라서 자력갱생이 불가능한 북한의 경제파탄은 더욱 심각한 상태에 직면할 수 있고 이런 경제파탄은 북한체제의 생존을 심각하게 위협할 것이다. 북한의 핵무장은 외부의 군사 위협에서 파생되는 북한체제의 생존위협을 저지하는 데는 효과가 있지만, 내부의 경제파탄에서 파생되는 북한체제의 생존위협을 저지하는 데는 무용하다.⁶³ 이런 상황에서 북한이 외부의 경제지원을 제공받기

63. 이에 대한 심층 분석은 엄상윤, 『북한 핵무장의 전략적 유용성과 한계』 참조.

위해 한국과의 결탁을 선택할 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 이런 경우에는 한국이 ‘사실상’ 북한의 후견국 역할을 하게 된다.

이런 상황에서는 남북한관계 개선이 급진전·심화될 가능성이 높다. 한국의 통일 의지와 통일역량이 강화될 여지도 커지게 된다. 또한 한국의 핵무장과 남북한관계 개선의 급진전·심화는 북한의 대남 안보위협과 흡수통일 위협 모두가 부재하거나 크게 낮아지는 것을 의미한다. 따라서 한국의 ‘안보·통일 딜레마’도 거의 발생되지 않는다.⁶⁴ 한국이 사실상 북한의 후견국 역할을 하게 되는 상황인 바 한국이 남북한관계의 주도권도 크게 행사하게 된다. 따라서 대북·통일정책을 둘러싼 남남갈등도 크게 약화될 것이다.

한국이 사실상 북한의 후견국 역할을 하게 되는 바 북한체제의 변화도 한국이 원하는 방향으로 가속화될 가능성이 높다. 즉, 한국은 대북 경제지원을 제공하는 대가로 북한체제의 변화를 절대적 요구조건으로 제시하고 이를 관철시키기 위한 각종 정책을 적극 구사할 것이다. 북한은 한국으로부터의 경제지원 획득을 포기하지 않는 이상 이런 한국의 요구를 거부하기 어렵게 될 것이다. 한국도 핵무장을 한 상태이기 때문에 북한이 대남 안보위협 및 핵위협을 가하면서 한국의 대북 저자세를 유도하기도 어렵게 된다. 따라서 북한의 한국 결탁국 선택은 북한체제의 변화를 강력히 추동하게 될 것이다.

북한이 한국을 결탁국으로 선택할 경우 북한의 대남·통일정책에도 커다란 변화가 야기될 수 있다. 전술한 바와 같이 북한이 생존에 필요한 한국의 경제지원을 제공받기 위해서는 남북한관계 개선과 북한체제의 변화에 적극 나서지 않을 수 없게 된다. 이런 점은 북한의 대남·통일정

64. 엄상윤, “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화,” pp. 248~249.

I
II
III
IV
V
VI
VII

책이 유화적인 방향으로 변화될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 그러나 북한체제의 변화가 민주화로까지 이행되지 않는다면 여전히 북한이 한국 주도의 한반도 통일에 동의할 가능성을 기대하기는 어렵다.⁶⁵

다음으로, 북한이 주변국을 결탁국으로 선택할 경우이다. 북한이 대남 종속 및 한국 주도의 흡수통일을 크게 우려하여 한국과의 결탁을 거부하고 주변국과의 결탁을 선택할 가능성이 있다. 이 경우에는 북한과 결탁되는 주변국이 ‘사실상’ 북한의 후견국 역할을 하게 된다. 그러나 세력분산의 무질서 상태인 만큼 북한-후견국관계가 현재의 북·중관계와는 사뭇 다른 양상으로 전개될 것이다. 즉, 사실상 북한의 후견국 역할을 하는 주변국이 북한체제의 자율성과 북한의 생존권을 침해하는 정도가 훨씬 더 심각해질 수 있고 주중관계도 훨씬 더 심화될 수 있다는 것이다.

이런 상황에서는 북한이 남북한관계 개선에 호응할 가능성이 매우 낮아진다. 한국은 사실상 북한이 아니라 북한과 결탁된 주변국을 상대해야 할 것이다. 따라서 남북한관계 개선의 의미도 크게 상실되고 한국의 통일 의지와 통일역량도 크게 위축될 수 있다. 또한 북한 및 북한과 결탁된 주변국이 합세하여 안보위협을 가하기 때문에 한국의 안보위협도 크게 높아지게 된다. 이런 상황에서는 한국의 ‘안보·통일 딜레마’도 거의 발생되지 않는다.⁶⁶ 따라서 대북·통일정책을 둘러싼 남남갈등은 크

⁶⁵ 다만, 남북한이 모두 핵무장한 상태에서 북한이 민주화된다면 북한의 핵무장이 한반도 통일을 저해하는 걸림돌로 작용할 여지는 낮아진다. 평가기준에서도 언급한 바와 같이 한반도 통일문제의 본질과 핵심은 남북한의 이념·체제적 동질화와 남북한 정치세력들의 공존과 ‘정치적 생명’ 보장의 여부이다. 현재 북한의 핵개발이 문제시되는 이유도 이런 본질적·핵심적 조건의 형성을 가로막고 있기 때문이다. 따라서 북한체제의 민주화로 이런 조건이 형성되면 남북한의 핵무장이 한반도 통일을 저해하는 걸림돌로 작용할 가능성도 낮아진다는 것이다. 남북한이 모두 핵무장을 한 상태에서는 핵억제력의 중화 효과가 발휘되어 핵무기의 정치적·군사적 활용 가치도 상대적으로 낮아지게 된다.

게 약화될 것이다.

북한체제의 변화는 북한과 결탁된 주변국이 좌우할 가능성이 높아진다. 이 경우에도 북한체제의 변화가 가속화될 수는 있다. 그러나 북한체제가 북한과 결탁되는 주변국의 이념·체제와 흡사한 방향으로 변화될 가능성이 농후하다. 따라서 북한체제가 한국이 원하는 방향으로 변화될 가능성도 기대하기 어렵게 된다. 북한의 대남·통일정책도 북한과 결탁된 주변국에 의해 좌우될 가능성이 높다. 따라서 북한이 한국 주도의 한반도 통일에 동의할 가능성도 희박해지게 된다.

이처럼 세력분산의 무질서의 구조적 영향력이 남북한 변수를 추동하는 양상은 대단히 복잡하고 유동적이다. 남북한의 통일외지와 통일역량, 남남갈등과 한국의 대북·통일정책, 북한체제 변화와 북한의 대남·통일정책은 남북한의 핵무장 및 북한의 결탁국 선택 여하에 따라 크게 달라질 수 있다.

라. 남북한관계 변수 통제·추동

세력분산의 무질서는 동북아질서가 한반도질서를 통제·추동하는 구조적 영향력을 거의 상실시킨다. 그러나 세력권 쟁탈전에서 야기되는 미·중·일·러의 개별적 한반도 개입은 크게 촉진시킨다. 이런 상황에서 남북한관계 변수의 통제·추동 양상도 남북한의 핵무장 및 북한의 결탁국 선택 여하에 따라 크게 달라진다.

먼저, 남북한이 핵무장을 하지 않을 경우 한반도의 운명은 주변국들에 의해 좌우될 것이다. 따라서 남북한관계의 상대적 자율성도 거의

66. 엄상윤, “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화,” pp. 248~249.

I
II
III
IV
V
VI
VII

상실될 것이다. 이런 상황에서는 남북한 간의 갈등과 협력 양상도 주변국들의 한반도 개입 양상 및 주변국들 간의 세력권 쟁탈전의 결과에 따라 달라질 것이다. 남북한관계 개선과 한반도 통일에 대한 남북한 간의 합의 및 이에 대한 주변국(들)의 지지·협력 양상도 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 여하튼, 남북한의 입장에서 볼 때, 이런 식의 남북한 간의 갈등과 협력, 남북한관계 개선, 한반도 통일은 그 의미를 상실하게 된다. 다만, 한반도에서 발생된 주변국들 간의 무력충돌이 전면전으로 비화될 가능성이 우려될 경우에는 주변국들이 상호 합의 하에 한반도의 분단 지속 혹은 4개국 분할지배를 추구할 가능성도 배제할 수 없다.

다음으로, 남북한이 핵무장을 할 경우 주변국들의 영향력이 배제되거나 중화됨으로써 남북한관계의 상대적 자율성은 매우 커질 것이다. 그러나 이런 자율성 신장이 남북한관계 변수를 추동하는 양상은 북한의 결탁국 선택 여하에 따라 크게 달라진다.

북한이 한국을 결탁국으로 선택할 경우 남북한, 특히 한국이 남북한 관계를 주도할 가능성이 높아진다. 따라서 남북한이 남북한관계 개선에 합의할 가능성도 매우 높아진다. 전술한 바와 같이 북한체제의 변화도 강력히 추동되는 바 한반도 통일환경도 상대적으로 크게 호전될 수 있다. 그러나 이 경우에도 한국 주도의 한반도 통일 가능성은 북한체제의 변화 정도에 따라 달라진다. 여하튼, 남북한이 남북한관계의 주도권을 거의 전적으로 행사하는 만큼 남북한의 합의에 대한 주변국들의 지지·협력이 가지는 의미는 크게 상실된다.

북한이 주변국을 결탁국으로 선택할 경우 남북한이 남북한관계를 주도할 가능성은 크게 낮아진다. 북한이 한국과의 협력을 배제할 가능성이 높고 남북한관계를 사실상 한국과 북한의 결탁 주변국이 주도할 가능성이 높아진다. 그러나 북한과 결탁된 주변국은 한국 주도의 남북한

관계 개선과 한반도 통일에 반대할 가능성이 농후하고 자국이 원하는 방향으로 남북한관계 개선과 한반도 통일을 추진하려고 할 것이다. 따라서 우리가 원하는 방향의 남북한관계 개선 및 한반도 통일환경의 호전도 기대하기 어렵게 된다.

마. 통일환경 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 세력분산의 무질서가 갖는 구조적 영향력은 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 매우 복잡하고 유동적인 방향으로 추동하게 된다. 세력분산의 무질서 하에서는 남북한의 핵무장 및 북한의 결탁국 선택 여하에 따라 한반도 통일환경이 크게 달라질 수 있다. 매개변수들의 작동 및 이들 간의 상호작용도 남북한의 핵무장 및 북한의 결탁국 선택 여하에 따라 크게 상이한 방향으로 전개된다. 남북한이 핵무장을 하지 않을 경우 한반도 통일환경은 매우 악화될 것이다. 남북한관계 개선과 한반도 통일의 의미도 거의 상실된다. 한편, 남북한이 핵무장을 하고 북한이 한국을 결탁국으로 선택할 경우에는 한반도 통일환경이 상대적으로 크게 호전될 수 있다. 그러나 남북한이 핵무장을 하고 북한이 주변국을 결탁국으로 선택할 경우에는 남북한관계 개선 및 한국 주도의 한반도 통일이 실현될 가능성이 크게 낮아진다.

북한체제의 속성과 행태로 미루어 볼 때, 북한이 한국 보다는 주변국을 결탁국으로 선택할 가능성이 훨씬 더 높을 것 같다. 이런 점들을 종합하면 세력분산의 무질서는 한반도 통일환경을 크게 악화시키는 방향으로 유도한다고 할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

5. 신동북아질서 유형과 통일환경 종합 평가

본 장에서 개발·설정된 분석들에 따라 신동북아질서의 세 가지 유형이 한반도 통일환경에 미칠 영향을 예상 분석한 결과를 종합적으로 평가하면 다음과 같은 소결을 내릴 수 있을 것 같다.

대결적 세력전이 질서는 남북한관계 개선과 한반도 통일 모두를 저해함으로써 한반도 통일환경을 악화시키는 방향으로 추동할 것 같다. 협력적 세력균형 질서는 남북한관계 개선을 크게 촉진시키고 한반도 통일이 실현될 수 있는 ‘일말의 기회’도 제공함으로써 한반도 통일환경을 호전시키는 방향으로 추동할 것 같다. 세력분산의 무질서는 한반도 통일환경을 대단히 복잡하고 유동적인 방향으로 추동하지만, 여러 가지 가능성을 종합해 볼 때 한반도 통일환경을 크게 악화시키는 방향으로 추동할 것 같다.

요컨대, 평화통일·합의통일·자유민주주의와 시장경제의 기본골격이 구현되는 한국 주도의 한반도 통일을 전제할 때, 신동북아질서의 세 가지 유형들 중 어느 유형도 만족스러운 통일환경을 제공해주지는 못할 것으로 평가된다. 다만, ‘상대적 호전도’ 면에서 볼 때 ‘협력적 세력균형 질서’가 ‘상대적으로’ 유리한 통일환경을 조성해줄 수 있을 것 같다. 사실, 통일환경의 측면에서 보자면, ‘중국의 민주화’에 입각한 ‘협력적 세력분산 질서’, 즉 ‘이완된 다극체제’ 혹은 ‘협력적 다극체제’가 형성되는 것이 우리에게 가장 유리하다고 할 수 있다.⁶⁷ 그러나 아직까지 이런 지역질서가 형성될 가능성을 기대하기는 어려운 것 같다. 그래서 본

67. 엄상윤, 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』, pp. 17~18; 엄상윤, “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화,” 이상현 편, 『새로 그리는 동아시아 안보 지도』 (성남: 세종연구소, 2011), pp. 33~43.

장에서는 이런 지역질서가 추동하는 한반도 통일환경에 대한 구체적 분석을 시도하지 않았다.

여하튼, II장에서 강조된 바와 같이 2030년 무렵에는 ‘협력적 세력균형 질서’가 형성될 가능성이 상대적으로 높다고 볼 수 있다. 또한 본장의 분석결과를 토대로 할 때 신동북아질서의 세 가지 유형들 중에서는 ‘협력적 세력균형 질서’가 우리에게는 상대적으로 유리한 통일환경을 조성해줄 수 있다. 따라서 각 시나리오별 통일환경에 부합하는 중장기 통일전략을 수립하되 ‘협력적 세력균형 질서’에 따른 전략에 상대적 비중을 두어야 할 필요성도 제기된다. 동북아질서 변화를 유도하는 측면에서는 한국이 남북한관계와 한반도 통일문제를 주도할 수 있는 여지가 커질 수 있도록 북한의 핵포기와 개혁·개방 유도를 통해 북한 체제의 변화를 적극 견인하고 주변국들의 영향력을 상대적으로 약화·중화시키는 데 역점을 둘 필요가 있다.

I

II

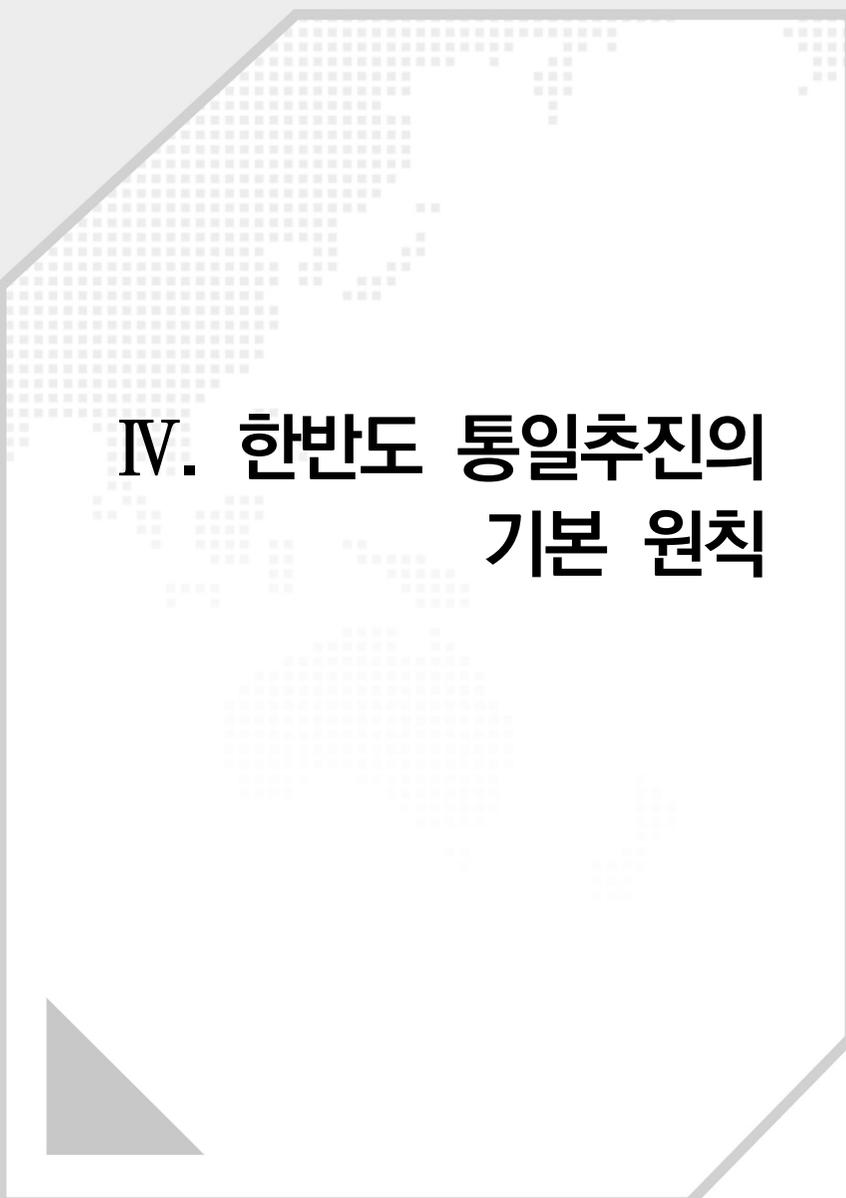
III

IV

V

VI

VII



IV. 한반도 통일추진의 기본 원칙

1. 통일비전의 모색

동북아질서 변화에 따른 통일환경의 변화, 그리고 이에 따른 한국 정부의 통일전략에 관해서는 다양한 선행연구들이 진행되어왔다. 이러한 선행연구들이 다루어온 핵심적 주제는 동북아시아 지역에서 미·중 간의 세력변화 추이에 따른 통일전략 수립이다.⁶⁸ 이들 중 대부분의 연구가 중국의 부상으로 인한 동북아시아의 새로운 지역질서를 예측하고 이에 따른 한국의 통일전략, 나아가 대외전략을 제시하고 있다.

이들 선행연구들은 통일을 위한 대북정책의 단계별 목표와 전략을 체계적으로 제시하거나⁶⁹ 통일전략을 달성하기 위한 다양하고 구체적인 정책을 제시하기도 하며,⁷⁰ 통일전략이나 정책에 직접적 영향을 미치는 환경적 요인을 관찰하기 위해 개별적 주변 국가들의 변화에 분석의 초점을 맞추기도 한다.⁷¹

통일전략과 이를 수행하기 위한 정책들을 다른 선행연구들과 비교해 볼 때 본 연구에서 제시하는 신동북아질서에 따른 중장기 통일전략은 다음과 같은 차별성을 갖는다. 첫째, 기존의 연구들이 주로 미·중 간의 권력정치(power politics) 모델에 기초한 갈등과 협력의 가능성

⁶⁸ 박종철 외, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 신순환 모델의 원칙과 과제』 (서울: 통일연구원, 2012); 신중호, “국제전략환경의 변화와 중미관계,” 『중소연구』, 통권106호 (한양대학교 아태지역연구센터, 2005); 이수훈, 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 (서울: 통일연구원, 2006); 전재성 외, 『미·중 관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제』; 황병덕, 『미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략』 (서울: 통일연구원, 2005); 황병덕 외, 『중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부, 제2부, 제3부』 (서울: 통일연구원, 2011) 참조.

⁶⁹ 박종철 외, 위의 책 참조.

⁷⁰ 김규륜 편저, 『동북아 지역협력의 새로운 연계』 (서울: 통일연구원, 2007); 이수훈, 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 참조.

⁷¹ 전재성 외, 『미·중 관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제』; 황병덕 외, 『중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부, 제2부, 제3부』 참조.

을 전제로 했다면 본 연구는 국가 간 관계를 구성하는 다차원적(multi-dimensional), 다면적(multi-faceted) 요소에 관심을 기울인다. 이를 위해 국제관계이론을 구성하는 주요 변수인 힘, 상호의존 및 제도, 규범과 정체성을 적절히 활용하는 방식으로 신동북아질서 변화에 따른 통일전략을 모색한다. 동시에 이러한 통일전략을 구체적인 정책으로 실현하는 과정에서 동북아시아 지역질서라는 구조변화의 영향력과 한국 정부의 정책역량을 함께 고려하는 방식을 채택한다.

둘째, 중장기적 차원에서 한반도 통일전략의 수립을 위해 통일의 기본 비전(포괄적 비전)과 단계별 비전 및 이를 구현하기 위한 전략, 그리고 세부 정책을 제안하는 방식을 채택했다. 이를 위해 본 연구는 기본 비전으로 한반도의 ‘궁극적이고 완전한 통일’을 설정하고 동북아시아 지역질서 변화에 부응하는 단계별 비전으로는 남북 간 전쟁방지, 사실상 통일, 제도적 통일의 3단계를 설정하였다. 기본 비전과 단계별 비전을 설정한 이후에는 구체적 통일전략을 모색하게 되는데 이 또한 동북아시아 지역질서의 변동 시나리오에 관계없이 일관되고 지속적으로 추진해야 하는 통일전략(지속전략)과 힘, 상호의존 및 제도, 정체성 변화 등에 따라 다양하게 전개되는 시나리오에 맞는 개별적 전략으로 나누어 제시하게 될 것이다. IV장에서는 이 중에서도 지속전략에 해당하는 한반도 통일추진의 기본 원칙을 밝히게 될 것이다.

IV장에서 제시하게 될 지속전략이 남북관계의 안정적 관리와 통일정책의 일관성 유지를 위해 대내외적으로 견지해야 할 입장에 기반한다면 V장에서 다루게 될 시나리오별 전략은 지역질서 변화에 따라 한국 정부가 선택과 집중의 원리에 따라 우선순위를 두고 추진해야 할 정책의 방향을 의미한다.

2. 통일전략과 정책

한국의 통일전략⁷²에 대한 선행연구들은 전략과 정책의 개념을 혼재해서 사용하는 경향을 보여왔다. 통일전략을 제시한다고 하면서 하위 수준의 통일정책 나열에 그치는 경우도 있었고, 통일정책 연구를 표방하면서 실제로는 통일전략을 언급하는 데 머무르는 경우도 적지 않았다. 이러한 면에서 무엇보다도 전략과 정책을 개념적으로 명확하게 구분하는 작업이 필요하다.

‘전략(strategy)’이란 목적을 달성하기 위해 가용한 수단을 사용하는 행위, 즉 확보된 자원을 배분하는 방식을 계획하고 집행하는 행위로 규정할 수 있다. 전략 개념은 세 가지 요소를 포함한다. 첫째, 단기적이기 보다는 장기적 전망을 바탕으로 한다. 전략은 현재 당면한 문제들에 대해 단기간의 즉흥적 해법을 추구하는 것이 아니라 앞으로 다가올 문제에 대한 중장기적 해결책을 모색한다. 본 연구는 시나리오 기법을 적용하여 15~20년 이후 신동북아시아 질서의 변화를 예상하고 중장기적 통일전략을 마련하고자 하는 시도이다. 둘째, 해결을 시도해야 할 문제의 복합성을 기반으로 한다. 전략을 필요로 하는 문제들은 대부분 다차원적이고 다면적인 복합성을 내재하고 있기 마련이다. 당연히 문제를 해결해야 하는 행위자는 단면적 판단만으로 전략 수립에 성공할 수 없다. 셋째, 전략 수립을 위한 행위자의 다양성에 주목해야 한다. 탈냉전의 지정학적 질서는 정치·군사·경제·문화 등 다양한 영역의 행위자들이 참여해서 형성되고 진화되어 나간다. 탈냉전과 미·중관계를 기

72. ‘통일전략의 개념’ 단락은 기본적으로 박형중의 2013년 연구 중 ‘국가전략’에 대한 개념을 부분적으로 발전시켰다. 박형중 외, 『박근혜정부의 국가안보전략-이론과 실제 탐색 연구』 (서울: 통일연구원, 2013) 참조.

반으로 하는 ‘신형대국관계’하의 신동북아질서를 구성하는 동력 역시 정치·군사·경제·문화 등 다양한 행위자들로부터 나온다. 행위자의 수준도 정부기구와 비정부기구, 그리고 정부 간 기구를 망라한다. 요컨대 장기적 관점에서 다양한 행위자가 결합된 복합적인 문제를 풀기 위해 전략 수립이 필요한 것이다.

‘정책(policy)’이란 전략의 하위개념이자 전략을 이행하는 수단의 하나로 이해할 수 있다. 물론 과거 사례와 외국의 사례를 보면 정책이라는 개념을 전략이행 수단보다는 상위의 개념으로 사용해 온 경우도 볼 수 있다.⁷³ 이러한 경우는 정치행위자가 비전과 전략을 토대로 주조한(shaped) ‘상위의 정책 (higher policy)’으로 표현할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서 사용하는 정책은 상위의 정책을 이행하기 위해 동원되는 기능적 수준의 ‘하위의 정책(lower policy)’에 해당하는 것으로 과거 정부가 내세웠던 전략 수준의 정책과는 구별된다.

IV장과 V장에서는 지금까지 밝힌 통일비전과 전략, 그리고 정책 개념에 기반하여 <그림 IV-1>과 같은 기본 설계를 바탕으로 한반도 통일추진의 기본 원칙과 신동북아질서 유형에 따른 개별적 통일전략을 제시한다. 상위로부터 하위의 개념으로 ‘비전→ 전략→ 정책’의 순서에 따라 신동북아질서 유형에 따른 한반도 통일전략과 전략 이행을 위한 정책수단을 제시하는 방식이다.

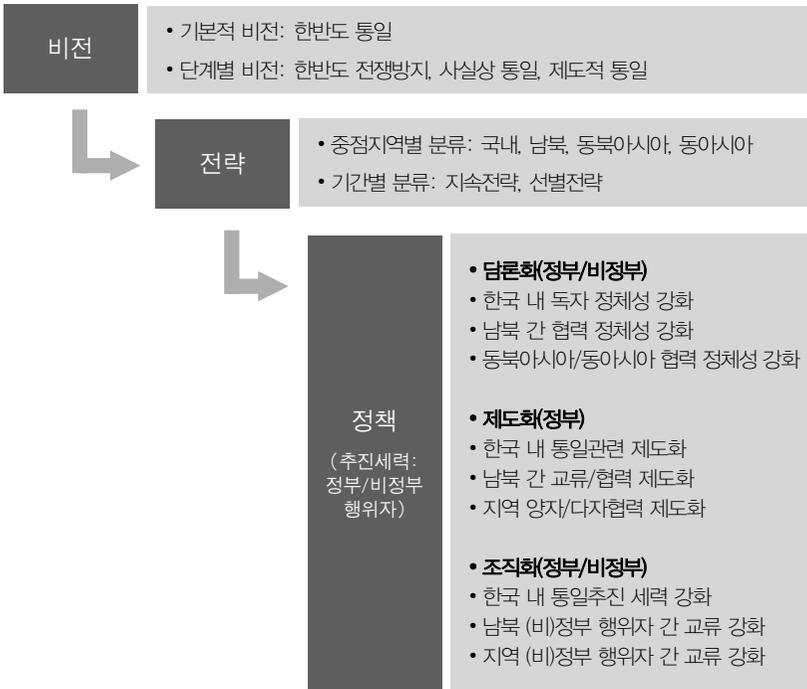
먼저 1절에서 밝힌 대로 비전을 기본 비전과 단계별 비전으로 나누었다. 기본 비전은 지역질서의 변동이나 이에 따른 통일환경의 변화와 관계없이 ‘궁극적이고 완전한 한반도 통일’이며, 단계별 비전은 3개의

⁷³ 예컨대 서독의 빌리 브란트(Willy Brandt) 총리가 표방했던 동방정책(Ostpolitik), 노태우 정부의 북방정책(Nordpolitik), 김대중 정부의 햇볕정책(Sunshine policy) 등이 여기에 해당할 수 있다.

지역질서 시나리오에 따라 ‘한반도 전쟁방지’, ‘사실상 통일’, ‘제도적 통일’로 구분하여 제시했다. 전략의 관점에선, 1절에서 언급한대로 통일환경 변화에 관계없이 추진해야할 지속전략, 즉 한반도 통일추진의 기본 원칙과 시나리오별 상황에 맞춰 추진해야 할 개별전략을 나눠 각각 IV장과 V장에서 살펴볼 것이다. 구체적 정책 제안의 단계에서는 정부 행위자와 비정부 행위자를 나눠 살펴보고 정책 유형 역시 담론화, 제도화, 조직화라는 세 가지 유형으로 나누어 제시하게 될 것이다.

특히 <그림 IV-1>에서 제시된 담론화, 제도화, 조직화의 세 가지 정책방향은 별도의 설명을 필요로 한다.

그림 IV-1 통일전략을 위한 설계



I
II
III
IV
V
VI
VII

담론화 정책(discourse policy)⁷⁴은 통일 관련 담론의 재구성과 보완, 발전을 통한 간접 통일전략을 강조한다. 통일전략의 수립과 이행을 위해서는 ‘무엇을 해야 하는가’와 ‘무엇을 할 수 있는가’의 균형점을 찾는 것이 중요하다. 따라서 한국의 정책적 영향력과 자율성의 한계를 정하고 이에 부합하는 통일전략을 수립하는 것이 필요하다. 한국이 직접적인 제도화나 조직화를 통해 남북 간에 해결할 수 있는 문제가 있고, 강대국을 설득하여 북한의 행동을 통제하는 간접적 해결방안이 있다.⁷⁵ 예를 들어 이미 개발한 북한의 핵과 미사일은 한국이 직접적으로 통제할 수 있는 문제가 아니다.⁷⁶ 북한은 핵 시설의 동결이나 포기의 조건으로 미국의 북한에 대한 안전보장을 요구하고 있다. 따라서 실질적인 협상주체인 미국과의 협상을 통해서만이 근본적인 해결책을 모

74. ‘discourse’는 사전적 의미로 ‘담론 또는 언술’을 뜻하지만, 한국 사회과학에서 ‘담론화’로도 통용되고 있으며, 이 연구에서도 discourse policy는 ‘담론화 정책’을 의미한다. 통일정책에서 ‘담론화’가 중요한 이유는 첫째, 자국의 독자적 정체성을 강화하고, 둘째, 정부 통일 정책에 대한 여론 형성에 순기능을 하며, 셋째, 북한을 포함한 한국의 대외관계를 국익에 맞게 재구성하는데 유용한 기능을 담당하고, 넷째, 지역협력체나 공동체 창설을 위한 이니셔티브 역할을 하기 때문이다. 담론화 정책의 기능을 다룬 자료는 다음과 같다. 손기영은 한국의 대북포용정책을 절충주의적으로 접근하여 한국 정부의 담론화 정책을 잘 설명하고 있다. Key Young Son, *South Korean Engagement Policies and North Korea: Identities, Norms and the Sunshine Policy*; Christopher S. Browning, “Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, Issue. 4 (2006), pp. 669~684. 비비안 슈미트(Vivien A. Schmidt)는 서유럽 국가들이 복지정책을 입안하는 과정에서 정부의 각기 다른 담론화 역할이 어떤 결과를 가져오는지를 보여주고 있다. Vivien A. Schmidt, “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?,” *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 2 (March 2002), pp. 168~193.

75. 빌 클린턴(Bill Clinton) 정부 시기 긴밀했던 한·미관계가 조지 부시(George W. Bush) 행정부가 들어서면서부터 긴장관계로 이어지고 김대중 정부의 햇볕정책이 어려움을 겪기 시작했던 일화는 이러한 강대국 설득의 어려움을 말해준다. 박종철 외, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』, p. 136.

76. 예를 들어 박형중은 “경제·핵 병진전략은 북한 국가전략의 위계 속에서 가장 상위의 전략”이라는 점에 주목하고 있다. 박형중 외, 『박근혜정부의 국가안보전략 이론과 실제탐색연구』, p. 94.

색할 수 있다. 한국의 경제력과 군사력으로 미·중관계나 대북정책을 통제하는 데에는 한계가 있겠지만 담론화를 통해 미국과 중국 정부를 설득하거나 두 나라의 대북인식에 영향을 미칠 수는 있다. 북한과의 실질적인 양자교류나 미국과 중국의 통제에서 벗어난 국가와의 3자 교류를 통해서 남북통일의 담론화를 촉진하고 남북통일을 지지하는 새로운 국제네트워크를 구축할 수도 있다.

제도화 정책(*institutionalizing policy*)은 담론화에 의해서 제기된 자국의 정체성이나 대외정체성을 법안이나 협약의 형태로 구체화함으로써 국가의 행위를 규제할 수 있는 중요한 수단이 된다. 알렉산더 웬트(Alexander Wendt)는 집단적 행동의 제도화는 정부나 국제기구와 같은 규범적 행위자의 통합과 상시성을 제공한다고 설명한다.⁷⁷ 국내에선 남북경협 관련법과 국가보안법의 재구성을 통해 한국의 대북정책에 변화를 야기할 수 있다. 남북한 간에는 상호경제협력조약이나 군사안보조약을 통해 상호신뢰를 높일 수 있다. 한편 동북아시아 차원에서는 양자나 다자협력의 제도화를 통해 상호신뢰나 상호의존도를 높일 수도 있다.

조직화 정책(*organizing policy*)은 개별 행위자 또는 집단 간의 상시적 또는 불규칙적인 교류를 통해 제도화 이전의 단계에서 국가 간 상호신뢰를 높이고, 일회성 문제들을 해결하는 기능을 한다. 국내 차원에서는 통일정책을 추동할 수 있는 행위자들을 조직하고, 남북차원에서는 상시적인 고위급 회담이나 비정부 행위자(시민단체, 지방정부) 간의 만남을 조직해 상호신뢰를 높일 수 있다. 더불어 동북아시아 지역차원에서는, 주변국가와 양자·다자간 채널을 구축하여 한국의 통일에 협력적인 구조를 형성하는 기능을 할 수 있다.

⁷⁷- Alexander Wendt, *A Social Theory of International Politics* (United Kingdom: Cambridge University Press, 1999), p. 220.

I
II
III
IV
V
VI
VII

3. 한반도 통일의 기본 비전과 지속전략

본 연구의 기본 비전은 앞에서 밝혔듯이 ‘궁극적이고 완전한 한반도 통일’이다. 이 기본 비전을 실현하기 위해 동북아시아 질서 변화나 한반도 통일환경의 변화와 관계없이 추진해야 하는 ‘지속전략’을 다음의 세 가지로 제시한다.

가. 통일전략의 독립성 강화

통일전략의 비전과 정책을 일관되게 유지하기 위해서는 한국 정부 내에서 통일비전과 전략, 그리고 정책을 통합적으로 관리할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 정부 내 부처별 이해관계의 상충이 외부 행위자의 영향력과 맞물려 통일비전과 전략, 정책 수립과 이행에 부정적 영향을 미치는 경향을 통제해야 한다.

예컨대 노태우 정부 임기 말 대북정책의 혼선과 김영삼 정부 대북정책의 일관성 부재는 한국의 통일비전과 전략 및 정책을 종합적으로 관리하는 시스템의 결여와 무관하지 않다.⁷⁸ 외교부는 북한문제를 외교적인 사안으로 접근하는 성향을 갖고 있기 때문에 북한문제의 특수성을 충분히 고려하지 않는 경향도 보여준다. 이명박정부 시절 국가안전보장회의(National Security Council) 사무처를 폐지한 후 신설한 외교안보정책조정회의는 관련 부처의 장관급 협의체로서 각 부처의 이해관계를 뛰어넘기 어려웠던 문제를 드러냈다.⁷⁹

⁷⁸ 당시 통일원 차관이었던 임동원 전 장관은 당시 안기부의 통제되지 않은 관료 이기주의를 지적한 바 있다. 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 256~260.

⁷⁹ 박종철 외, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』, pp. 122~123.

김대중 정부 임기 말 새로 들어선 미국 공화당 행정부의 대북 압박 정책에 보조를 맞추려는 외교부의 입장으로 인해 통일정책 추진에 어려움을 겪었다는 증언도 있다.⁸⁰ 김대중 정부 시기 통일부 주도로 대북사업을 진행하였지만 임기 말 정부의 부처 장악력이 약화되면서 부시 행정부 대북정책의 상대적 영향력이 증대되기도 했다. 따라서 중앙 정부 내에서 통일정책을 추진하는 컨트롤 타워를 마련하는 것은 내부의 관료적 이해관계 상충과 외부의 간접적 영향으로부터 통일전략과 정책의 독립성을 유지하는 중요한 요소로 작용할 수 있다.⁸¹

나. 남북한 간 상호의존 강화

두 번째 지속전략은 동북아시아 지역질서의 변동에 관계없이 남북한 간 상호의존을 강화하는 것이다. 남북한 상호의존 강화는 다음의 세 가지 측면에서 중요하다. 첫째, 남북 간 상호의존 강화를 통해 북한과 중국 사이에 비대칭적 차원의 경제적 상호의존이 진행되는 것을 막고⁸² 동북아시아 지역질서의 불안정이 남북관계로 전이되는 것을 방지할 수 있다. 둘째, 한국 정부의 대북정책, 나아가 통일정책의 지지 세력을 확보하여 정치적 환경 변화에도 불구하고 남북경협의 지속성을

⁸⁰ 정세현 전 통일부 장관은 인터뷰에서 당시 외교부가 미국의 입장을 고려하여 개성공단 추진을 위해 필요한 외교부의 지원을 지연시켜 어려움이 컸었다고 밝히고 있다. Ji Young Kim, “The Transformation of Norm, Policies and State Identity: The Kim Dae-jung Government and the Republic of Korea,” (Ph. D dissertation, University of Warwick, 2013) 참조.

⁸¹ 박종철의 2012년 연구는 컨트롤 타워를 강화하기 위한 정책적 대안을 제시한다. 박종철 외, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』 참조.

⁸² 비대칭적 상호의존 관계에서 ‘덜’ 의존적인 국가(중국)는 ‘더’ 의존적인 국가(북한)에 대해 정치적 영향력을 행사할 수 있다. Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Scott Foresman and Company, 1989), p. 9.

I
II
III
IV
V
VI
VII

확보할 수 있다. 셋째, 남북한 간의 경제적 상호의존을 통해 북한경제의 정상화를 유도할 수 있고 이는 통일 이후 부담해야 할 비용의 절감으로 이어진다.

이러한 점을 기반으로 구체적인 실천담론을 제시할 수 있다. 예를 들어 남북교류의 확산이 궁극적으로 북한의 체제변화에 기여한다거나 남북경협이 성장의 한계에 봉착한 한국경제에 활로를 모색한다는 등의 인과구조는 대북정책을 놓고 보수와 진보로 나뉘어진 국내여건을 감안할 때 통일전략과 정책에 강력한 영향력을 행사할 수 있는 담론에 해당한다.

남북한 상호의존성 강화는 동시에 한국이 다른 나라와 맺은 FTA를 근거로 하여 북한을 포함하는 3자간 경협을 유도할 수도 있다. 북한과 전략적 이해관계를 공유하는 중국이나 러시아를 포함하는 3자간 경협 활성화도 가능하다. 이른바 남북경협의 다자적 접근 전략이다.⁸³

다자적 접근을 통한 남북경협의 업그레이드는 통일 이후 한국과 동북아시아 주변국의 상호의존성을 높일 수 있는 기대감을 불러일으켜 통일전략 수립과 통일정책 이행과정에서 주변국들의 협력을 유도할 수 있는 요인으로 작용할 수도 있다. 그러나 이러한 구상 역시 남북관계의 회복을 통한 남북 간 상호의존성 강화를 전제로 한다는 사실에 유념할 필요가 있다.

⁸³ 최진욱 외, 『통일외교 과제와 전략』 (서울: 통일연구원, 2011) 참조; 전재성과 주진우는 제2의 개성공단의 한·중 공동참여를 통해 한반도 통일에 중국의 협력을 유도할 수 있다고 주장한다. 전재성 외, 『미·중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제』 참조.

다. 지역 내 양자다자간 관계 강화

세 번째 지속전략은 동북아시아 내 주요 국가들과 양자 및 다자관계를 강화하는 것이다. 이는 통일전략 추진에 세 가지 의미를 갖는다. 첫째, 남북한의 제도적 통일에 유리한 협력적 지역질서를 촉진하거나 주도하기 위해서는 지역 내 국가들과의 신뢰 및 유대 관계의 강화가 필수적 선행조건이다. 둘째, 동북아시아의 질서가 갈등국면에 접어들어 다자주의적 접근이 한계를 보일 경우에도, 한국은 남북관계 발전을 위해 역시 지역 내 국가들과의 개별적 신뢰 및 유대 관계가 필요하다. 셋째, 중국의 세력강화와 미국의 세력약화 추세에 맞게 양자간 군사협력관계를 재조정할 필요가 있다. 특히 한국 정부는 미·중 간 갈등이나 협력의 정도와 관계없이, 한·미 안보동맹을 안정적으로 유지하고 한·중 안보협력을 순차적으로 강화해야 한다. 한반도 통일을 위해서는 한국의 안정적인 안보환경이 필요하며, 두 강대국과의 안보동맹과 협력관계는 이러한 안보환경을 위한 필수요건이다. 아직 한반도는 냉전시대의 분단 상황 하에 남북 간 대립을 지속하고 있고, 한·미동맹과 북·중 우호협력 관계의 영향권 하에 놓여 있다. 따라서 한·중 군사교류를 활성화시키는 것이 현실적으로 쉽지 않아 보인다. 한국과 중국이 아무리 군사적 관계를 증진시킨다 하더라도 냉전시대에 형성된 강고한 지역질서의 영향력을 배제할 수 없다. 따라서 실질적인 협력관계의 궤도에 오르지 못한 채 교류수준에 머무르고 있는 한·중 군사관계를 세력변화에 따라 재조정할 필요가 있다.

I

II

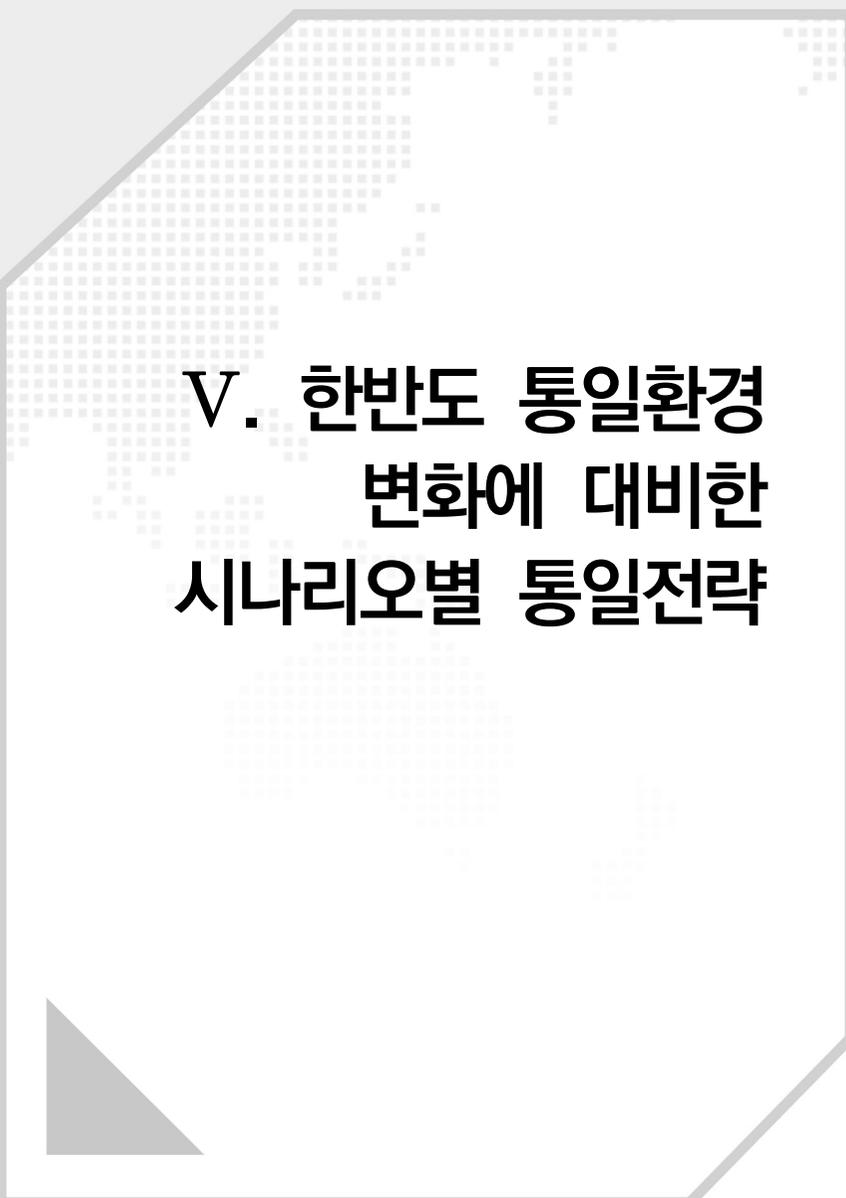
III

IV

V

VI

VII



**V. 한반도 통일환경
변화에 대비한
시나리오별 통일전략**

IV장에서 제시한 한반도 통일의 추진원칙과 기본 비전, 그리고 지속 전략들은 신동북아시아 정치질서의 변화에 조응하는 통일환경의 변화와 관계없이 중장기적 관점에서 통일기반 조성을 위해 중단 없이 추진해야 하는 기본 과제들이라고 할 수 있다.

이와는 달리 V장에서는 통일의 단계별 비전과 이를 구현하기 위한 시나리오별 전략, 그리고 이러한 전략을 이행하는 데 기여할 구체적 정책방향들을 제시하게 될 것이다. 기본 비전이나 지속전략과 달리 단계별 비전, 시나리오별 전략, 정책 제안 등은 신동북아질서 전망을 위한 각각의 시나리오를 기반으로 하되 한국 정부의 정책적 자율성과 한계 그리고 영향력⁸⁴을 함께 고려하여 제시될 것이다.

II장과 III장에서 제시된 신동북아질서의 시나리오와 이에 따른 통일환경 변화를 기반으로 한국 정부의 통일전략, 그 중에서도 시나리오별 전략을 개괄적으로 요약하면 아래 <그림 V-1>과 같다.

첫째, 대결적 세력전이의 동북아질서 하에서는 역내 대결구조 완화와 방지를 최우선으로 하는 통일전략이 요구된다. 이러한 전략의 구현을 위해 미·중 간 세력전이 과정에서 형성되는 대결구도가 남북관계로 직접 전이되지 않도록 관리하는 작업에 우선순위를 두고 제도적 통일보다는 사실상의 통일을 추구하는 것이 합리적이다. 차후 궁극적이고 완전한 한반도의 통일이라는 기본비전을 실현하기 위해서라도 대결적 세력전이 국면에서 외부적 조건에 따라 남북 간 충돌이 야기되는 상황이 조성되지 않도록 관리하는 데에 주안점을 두는 한편, 양극화 질서를 주도하는 강대국의 직접적 영향력으로부터 상대적으로 자유로운 이슈 영역과 행위자와의 협력을 공고히 하는 것도 필요하다.

⁸⁴ 한국 정부의 정책적 자율성이란 정부가 가진 정책적 비전 실현을 위한 행위에 관여하고자 하는 외부 행위자의 영향력을 통제할 수 있는 능력을 뜻하며, 한국 정부의 정책적 영향력이란 한국 정부가 통일전략과 관련하여 외부 행위자의 인식과 행동에 영향을 미칠 수 있는 능력을 뜻한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

둘째, 협력적 세력균형을 특징으로 하는 신동북아질서가 형성되어갈 경우 지역 내의 협력적 분위기와 이에 기반한 북한의 개혁·개방 추진 시도를 적극적으로 활용하여 남북한의 제도적 통합을 단계별 비전으로 삼는 것이 가능하다. 지역 내 제도적 협력 차원에서는 동북아지역 협력체 논의에 적극 참가하여 한반도 통일을 위한 의제화(agenda setting) 작업을 전개할 필요가 있다. 국제기구의 영향력을 적극적으로 활용하여 북한의 변화를 유도하는 전략을 채택할 필요가 있으며 군사 분야에서는 한·미동맹을 유지하되 중국과의 군사협력 관계를 격상시키는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 세력분산의 무질서로 특징지워지는 신동북아질서 하에서는 지역 리더십이 부재하기 때문에 남북관계를 우선적으로 안정화시킨 후 협력적인 지역구조를 추동하는 전략을 단계별 비전으로 삼는다. 동북아시아에서 북한문제에 대한 미·중의 관심이 줄어들 것이므로 역내 제3국 또는 역외 국가들을 포함시킨 ‘남북한+1’ 형식의 다자협력 구도를 창출하는 방식을 제안해볼 수 있다. 아울러 남북교류 강화를 위한 조직화 전략을 실시하고 인간안보 분야를 포함한 협력의 다면화를 지향한다.

그림 V-1 신동북아질서의 시나리오에 따른 단계별 비전 및 통일전략

<p>대결적 세력전이 질서</p>	<p>대결구조 완화 통일전략 (방어적)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 단계별 비전: 지역 내 전쟁방지→ 사실상 통일추구 • 전략방향: 지역 대결구조 전이 방지와 남북관계 안정화 우선 • 선별전략: 마중 영역 밖 동아시아 중견국 협력체 추동 - 담론화, 제도화 비정부 행위자 지원 - 동북아시아 지역과 남북한 협력 - 담론화
<p>협력적 세력균형 질서</p>	<p>협력구조 공고화 통일전략 (공세적)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 단계별 비전: 사실상 통일완성→ 제도적 통일완성 • 전략방향: 지역의 협력구조 공고화와 남북관계 제도화 우선 • 선별전략: 동북아시아 지역공동체 추동 및 의제선점 - 담론화, 조직화 남북 분야별 통합 추진 - 담론화, 법제화, 조직화
<p>세력분산의 무질서</p>	<p>협력구조 형성 통일전략 (구성적)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 단계별 비전: 사실상 통일구조→ 제도적 통일추진 • 전략방향: 지역의 협력구조 구성과 남북관계 발전 우선 • 선별전략: 동북아시아 지역협력체 추동 - 담론화 남북+역내 국가 3자/4자 협력체 강화 - 법제화, 조직화

1. 대결적 세력전이 시나리오: 대결구조의 완화

가. 대결적 세력전이 질서와 통일환경

대결적 세력전이 시나리오 하에서는 중국의 물질적 역량(경제 및 국방력)이 미국을 능가하게 되고 지역에서의 패권을 추구하지만, 미국을 압도하는 수준까지는 도달하지 못한다. 따라서 세력 간 질서는 불균형적이며, 미·중 간의 경제적 상호의존 역시 소폭 확대되거나 정체 상태에 머물게 될 것이다. 따라서 양자간, 다자간 제도와 규범은 협력을 공고화하는 매개체가 되기보다는 세력전이 과정에서 정치적 도구로 전

I
II
III
IV
V
VI
VII

락될 가능성도 있다. 미·중 상호간에는 적대적 이미지가 지배하게 되고 지역을 포괄하는 보편적 규범은 형성되지 못한 상태라고 할 수 있다.

이에 따른 통일환경은 심화된 대결구조가 한반도의 분단을 강화시키는 방향으로 세 가지 변수(주변국, 남북한, 남북한관계)를 통제하거나 추동한다. 따라서 남북한관계가 크게 악화될 가능성이 농후하며 평화통일이나 합의통일을 기대하기 어려운 환경이 도래할 수 있다. 왜냐하면 한국 주도의 자유민주주의와 시장경제를 채택한 통일국가는 북한 및 중국의 강력한 반대에 직면할 수 있기 때문이다. 중국은 북한의 급변사태 발생을 막고 진영 내 영향력을 지속적으로 행사하기 위해 북·중 경제협력은 물론 대북 경제지원도 크게 강화할 것이다. 따라서 대결적 세력전이의 모델은 한반도 통일환경을 크게 악화시킬 가능성이 있다.

나. 대결구조 완화 전략

대결적 세력전이의 동북아질서가 지배하는 통일환경 하에서는 우선 통일의 단계별 비전으로 한반도의 무력충돌 방지를 상정하고 남북관계 변수와 국내변수의 관리에 한국 정부의 역량을 집중해야 한다. 이를 위해 IV장 3절에서 제시한 기본 전략 중 국내차원인 통일전략의 독립성을 강화하고 남북한의 상호의존성을 강화하는 데 초점을 맞추어야 한다. 특히 대결적 지역구조의 압력으로 인한 미국의 요구를 일방적으로 수용하는 조치들, 예를 들어 미국 무기체계의 대규모 도입이나 일본과의 군사동맹 강화와 같은 정책들은 중국과 북한을 자극할 수 있다. 대결적 지역질서라는 구조적 한계를 고려하여 한반도 통일을 장기적 목표로 설정하고, 비현실적 통일정책을 추구하기보다는 대북정책의 선택과 집중을 통해 북한을 관리해나가는 것이 필요하다.

대결적 지역질서로 인해 불거질 수 있는 남북 간의 갈등상황을 미리 조율할 수 있도록 남북 간 비정치적 교류를 확대 발전시키고, 제도적 통일의 완성보다는 사실상의 통일을 추구하기 위해 강대국의 영향권 밖에서 할 수 있는 남북 간 경제와 사회문화 교류를 최대한 확대한다. 전쟁을 경험했던 서유럽 국가들이 기능적 교류의 확산을 통해 평화를 유지하고 지역통합의 기반을 마련했던 1950~70년대 유럽의 상황에서 교훈을 얻을 수도 있다.

국내차원에서는 북한 내 투자에 경제적 이해관계를 가진 민간기업을 주요 행위자로 하여 대북경협을 강화하고 이를 제도화하는 데 초점을 맞춰야 한다. 국제적 차원에서는 국제기구를 통하여 북한과의 교류를 확장해야 한다. 다음에서는 대결적 세력전이 질서에서 한국 정부의 정책방향을 좀 더 구체적으로 설명한다.

다. 시나리오별 통일정책 제안

(1) 비정부 행위자 중심의 남북교류협력 촉진전략

통일전략의 수립과 이행에서 비정부 행위자는 한국의 지방자치단체, 시민단체, 해외동포를 포함한다. 특히 지방자치단체는 중앙정부와 비교해 국제질서의 유동성으로부터 상대적 자율성을 가지는 한편, 동원 가능한 자원이나 인력, 예산 등의 측면에서만 보면 시민단체보다는 우월한 위치에 있다. 1990년대 중반 이후 경제행위의 주체로서 지역주의의 확산에 대한 논의가 활발해진 이후 지방자치단체 등 하위지역(sub-region) 단위에서 벌어지는 경제협력의 배경과 추이에 대해서도 커다란 관심이 집중되고 있다.⁸⁵

국내에서도 대부분의 지방자치단체들이 국제화 전략을 추진하면서

I
II
III
IV
V
VI
VII

주변국과의 경제협력에 앞다퉈나서는 현상이 나타나고 있다. 특히 부산이나 인천처럼 해양세력과 대륙세력으로 향하는 관문의 역할을 하는 지방자치단체에서는 일본, 러시아, 중국 등 주변국과 연계하여 활발한 경제협력을 추진하고 있다.

남북경협에 대한 지방자치단체의 관심은 국제협력 강화라는 기본 발전전략과 남북경협이라는 특수한 형태의 사업이 결합되어 나타나고 있다. 지방자치단체들은 현재 16개 광역 시도 중심으로 남북경협에 비교적 커다란 관심을 나타내고 있다. 특히 강원도, 경기도, 인천 등 접경지역에 위치한 지방자치단체들은 남북경협 추진에 더욱 적극적인 태도를 보여주고 있다.⁸⁵

하지만 제도적 한계로 인해 실제 자치단체가 추진할 수 있는 남북교류의 범위는 여전히 제한적이다. 중앙정부와의 협조와 역할분담 체제도 명확하게 설정되어 있지 않다. 특히 정부의 대북정책 기조가 지방자치단체의 남북경협 추진에 가이드라인 역할을 하고 있는 현실은 지방자치단체 차원의 지속적인 교류를 보장하는 데 한계로 작용하고 있다.

따라서 대결적 세력전이의 질서 하에서 동북아시아 국제정치질서의 영향력으로부터 상대적으로 자유로운 남북교류를 활성화하기 위해서는 남북경협 수요를 가진 지방자치단체들을 주요 행위자로 활용할 수 있도록 남북경협 관련 법률 개정 등 제도적 보완책을 마련할 필요가 있다.

⁸⁵ Glenn D. Hook and Ian Kearns (eds.), *Subregionalism and World Order* (London: Macmillan, 1999) 참조.

⁸⁶ 김동성 외, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축방안』 (수원: 경기개발연구원, 2012) 참조.

(2) 국제적 통일담론의 개발 및 확산

대결적 세력전이 질서 하에서 남북한의 통일 필요성과 통일이 가져오는 국제적 편익을 주변국들에게 효율적으로 설득하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 동북아시아 지역에서 자국의 지정학적 이해가 침해하게 엇갈리는 미국과 중국의 경우에는 더더욱 그러하다.

그럼에도 불구하고 남북한이 사실상의 통일로 나아가기 위해서는 무엇보다 한국 정부가 나서 두 강대국의 지도자와 국민이 한반도 통일에 대해 긍정적 인식을 갖출 수 있도록 공공외교적 노력을 강화해야만 한다. 특히 이러한 인식의 전환은 철저하게 상대 국가 이익의 관점에서 설계되고 추진되어야 한다.

과거 한국의 통일담론 형성과 확산 과정에서 드러났던 문제점들은 다음과 같다. 첫째, 통일담론의 논리구조가 한국 중심으로 짜여 있다. 통일담론의 국제화를 위해서는 단순히 한국의 국가이익만 반영해서는 안 되며, 북한문제에 관련된 핵심국가들을 설득할 수 있는 논리구조가 이들 국가들의 이해관계에 맞게 반영되어 있어야 한다. 과거 우리 정부의 핵심 외교정책 중에서 통일담론과 관련이 있는 몇 가지 사례를 들어보면 반면교사의 교훈을 얻을 수 있다.

예를 들어, 서독의 동방정책을 모델로 하여 만들어진 노태우 정부의 북방정책은 러시아, 중국 등 사회주의 국가들과의 교류를 추진하겠다는 선언을 담고 있었지만 북방정책을 추진하는 데 중요한 외부행위자인 미국이나 중국을 어떻게 설득하겠다는 논리구조가 빠져있었다. 노무현 정부의 동북아시아 균형자론 역시 한국의 위상 변화를 동북아질서 재편에 반영하려고 시도하였으나 주변국들을 이러한 담론 구조에 편입시킬 수 있도록 설득하기 보다는 충돌을 야기하는 결과만을 낳고 말았다. 이명박정부의 ‘비핵·개방·3000’ 정책은 북한의 행동 변화에만

I
II
III
IV
V
VI
VII

초점을 맞추는 바람에 북한만 바뀌면 한반도의 통일문제가 해결될 것이라는 단편적인 이해를 반영한 담론에 그치고 말았다.

정책의 실효성에 따른 성과 창출 여부를 떠나 담론의 국제화라는 관점에서 본다면 햇볕정책은 현재까지 한국 정부가 생산한 통일담론 중 가장 성공적이라고 평가해볼 수 있다. 김대중 대통령은 통일 및 대북 정책 담론의 확산을 위한 도구로 미국인과 서방국가들에게 널리 알려진 이습우화를 선택했다. 여기에 과거 미국 정부가 추진했던 성공적인 관여정책(engagement policy)의 역사를 접목했다. 통일정책의 담론화 과정에서 선택한 이러한 두 가지 선택은 햇볕정책을 미국의 조야에 확산시키는 촉매제 역할을 했다.

실제로 김대중 대통령의 햇볕정책 담론은 1999년 페리보고서를 통해 미국의 대북정책 기조에 그대로 반영되었다. 특히 북한이 느끼는 미국에 대한 위협이 처음으로 미국의 대북정책에 반영되었다. 이는 김대중식 포용정책이 추진될 수 있는 구조적 요인을 형성했다.⁸⁷

과거 통일담론이 보여준 두 번째 문제점은 국제사회에 우리의 통일담론을 반복적이고 지속적으로 노출시키는 데에 실패했다는 것이다. 노태우, 노무현, 이명박정부는 자신들이 만들어 놓은 통일담론과 정책을 국내에 활용하는 데에 집중했지만 상대적으로 이를 국제사회에 알리는 노력은 등한시했다. 이와 달리 김대중 정부는 해외 미디어에 햇볕정책의 배경과 효과를 지속적으로 홍보했고 대통령 스스로도 해외 강연이나 정상회담에서 햇볕정책을 반복 강조했다.

셋째, 담론과 실제정책의 투트랙(two-track) 접근이 필요했음에도 불구하고 이를 혼재해서 인식하는 오류를 범했다. 예를 들어 미국은

⁸⁷. Ji Young Kim, "The Transformation of Norm, Policies and State Identity: the Kim Dae-jung Government and the Republic of Korea," 참조.

북한의 비핵화 조치 이전에는 북한과의 외교관계를 정상화하지 않을 것이지만 북한은 정상적 외교관계 수립을 통해 자국안보를 보장받았다고 인정하기 전까지는 핵개발을 중단하거나 핵무기 개발을 포기하지 않을 것이다. 이러한 상황에서 한국은 통일전략 및 통일정책의 수립과 이행을 위해 양자간의 딜레마를 인식하는 데에서부터 출발해야 한다. 즉, 한·미 간의 긴밀한 공조가 필요한 6자회담 등 다자무대에서는 비핵화를 명시적으로 요구해야 하지만 비핵화 이전 단계에서도 남북한의 상호의존을 강화하기 위한 경제교류는 지속되어야 한다는 점에서 통일담론에서 비핵화를 직접 언급하는 것은 재고의 여지가 있다.

동시에 미·중 내에도 통일담론의 확산을 위해 활용 가능한 접촉 채널을 최대한 다변화할 필요가 있다. 한·미, 한·중 간 외교라인에만 의존하는 것이 아니라 문화예술, 학술, 스포츠 등 교류 채널을 최대한 다변화하여 공공외교의 관점에서 남북한의 분단상황이 초래하는 지역질서의 불안정과 통일의 편익을 지속적으로 강조할 필요가 있다.

지금까지 제시한 과거 통일담론의 몇 가지 문제점을 고려해볼 때 대결적 세력전이의 동북아질서 하에서는 이러한 문제점을 극복할 수 있는 통일담론 구조를 생산해내는 작업이 급선무로 제기된다. 또한 동북아시아의 대결구조가 한반도로 직접 전이되지 않도록 통일담론을 통해 남북관계를 안정적으로 관리해 나가면서 이러한 담론구조를 주변국 및 국제사회에 꾸준히 확산해나가는 것이 필요하다.

(3) 동아시아 협력체 추진: 중견국 조직화

대결적 세력전이 과정에서 미·중 간 적대적 갈등이 심화될 경우, 한국 정부는 미국과 중국을 제외한 중견국 협조체제를 구축하는 전략에도 관심을 기울일 필요가 있다.⁸⁸ 구체적으로는 미국과 중국의 직접적

I
II
III
IV
V
VI
VII

영향권 바깥에 있는 동아시아 국가들과 호주, 뉴질랜드 등 태평양 국가들을 함께 조직화하는 데 힘을 보탤 수도 있다. 앞서 강조했던 통일담론의 구성을 기반으로 이들 국가들이 동북아시아 지역에서 평화적 협력체를 구성할 수 있도록 외부 촉매제 역할을 할 수도 있다.

이러한 전략은 군사력과 경제력의 한계를 가지는 한국이 제도와 담론의 측면에서 국제사회와의 접촉면을 넓히고 외교적 역량을 강화할 수 있는 방안이다. 예를 들어 1980년대 호주와 캐나다가 우루과이라운드에서 자국의 이익을 위한 경제적 아젠다를 선점함으로써 자국과 같은 이해관계를 가진 다른 나라의 연합체를 구축하여 경제적 강대국들과의 협상을 주도하였다. 리차드 히고트와 앤드류 쿠퍼(Richard A. Higgott and Andrew F. Cooper)는 이 사례를 정리하여 중견국가론을 체계화하기도 했다.⁸⁹ 중견국가론의 핵심인 제도와 담론의 발전은 한국이 가진 물리적 역량의 한계를 넘어설 수 있는 조건이다.

이러한 측면에서 한국은 태평양 국가들뿐만 아니라 동아시아의 다른 국가들, 특히 ASEAN 회원국, 몽골, 인도 등과의 외교관계를 기반으로 동아시아 평화공동체의 담론을 확산하고 동아시아 평화를 위한 남북관계 안정의 필요성을 전파하는 역할을 할 수도 있다.

한국이 중견국의 위상을 갖고 의제를 주도해 미·중의 영향 밖에서 북한문제를 논의할 수 있는 지역기구 중에는 아세안 지역안보 포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)도 유용성을 가진다.⁹⁰ ARF의 목

⁸⁸ 전재성 외, 『미·중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제』 참조.

⁸⁹ R. A. Higgott and A. F. Cooper, "Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of Trade Negotiations," *International Organization*, Vol. 44, Issue. 4 (1990), pp. 589~632.

⁹⁰ ARF는 ASEAN 회원국들과 중국, 일본, 미국, 러시아, 인도, 캐나다, EU, 북한, 몽골을 포함한 26개국의 회원국을 두고 있다.

표는 신뢰구축, 예방외교, 분쟁해결이다. 포럼의 대화 주제는 남중국해 분쟁, 비핵화, 해상 안보와 군사훈련, 역내 해상 및 대공감시체제 (marine and air surveillance regime) 그리고 방위정책 백서 교환을 통지하는 것과 같은 신뢰구축 조치들을 포함한다. ARF는 복잡한 공식적 및 비공식적(Track 1과 Track 2) 과정을 포함하며 강대국이 아닌 ASEAN 회원국이 의장직을 수행한다. ARF의 실무그룹인 아세안 국제전략연구소(ASEAN Institute of Strategic and International Studies) 네트워크와 안보연구기구연합체인 아시아태평양안보협력회의 (Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific: CSCAP)는 비공식적 과정의 중요 부분을 담당하고 있다.

6자회담 이전에 이미 ARF는 북한의 핵 프로그램을 논의대상에 올린 바 있다. 하지만 9·11 테러 이후, ARF는 반테러 협력, 불법이민, 해상안보, 마약밀수 등 초국가적 위협으로 논의의 초점을 옮겼다. 또한 비공식적 과정을 넘어서지 못해서 ARF는 북한의 핵문제 해결에는 별로 기여하지 못했다. 따라서 북한 핵문제 해결의 이니셔티브는 중국, 미국이 주도하며 남북한 양국과 일본, 러시아가 참여하는 다자간 대화인 6자회담에 넘어갔다.⁹¹

ARF는 한국이 남북한문제를 미·중의 영향력 밖에서 논의할 수 있는 기구로서 두 가지 장점을 가지고 있다. 첫째, ARF는 ASEAN 국가들을 중심으로 운영된다. 의장도 ASEAN 국가들만이 맡게 되고, 이들 ASEAN 국가들이 의제 선정 과정도 주도한다. 따라서 미·중 간의 대결적 세력전으로 인하여 북한문제가 외교적 어젠다에서 배제될 경우 북한과 외교적 협력 채널을 갖고 있는 ASEAN 국가들의 협력을 끌어

⁹¹ 마가렛 P. 칸스·카렌 A. 밉스트 지음, 김계동 외 옮김, 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』 (서울: 명인문화사, 2012), p. 234.

I
II
III
IV
V
VI
VII

내어 북한을 국제무대로 유도하는 전략을 고려해볼 수 있다. 이들 국가들의 정상급 지도자들이 북한을 방문할 수 있도록 협조를 요청할 수도 있고 ARF와 같은 외교무대를 통해 남북한의 고위급 정책결정권자들이 회담을 가질 수도 있다. 실제로 인도네시아의 메가와티 수카르노푸트리(Megawati Sukarnoputri) 전 대통령은 북한을 방문해 남북한 문제를 중재할 의지를 표명하기도 했다.

둘째, ARF는 북핵문제를 다루어 본 경험이 있는 조직이다. 동북아시아 지역 내의 대결적 세력전이 과정에서 6자회담과 같은 다자간 협의체가 전혀 작동하지 않을 경우 ARF와 같은 안보대화 기구에서도 이 문제를 다루볼 수 있다. 실제로 이명박정부 시기 ARF를 통해 남북한 6자회담 수석대표가 비핵화회담을 가진 전례도 있다.

요컨대 동북아시아에서 미·중 간 대결적 세력전이 체제가 지속될 경우 강고한 대결구조 바깥에서 제3의 협력체가 활동할 수 있는 상황을 조성하는 데 기여함으로써 동북아시아의 대결적 구조를 중립화할 수 있는 근거지를 확보할 필요가 있다. 이러한 외교적 작업을 수행하는 것은 이후 대결적 세력전이 체제가 협력적 세력균형 체제로 변화하게 될 경우 통일환경을 호전시킬 수 있는 토대가 될 것이다.

(4) 한·미동맹 유지와 한·중 군사협력 강화

미국과 중국의 대결적 지역질서가 지속되는 구조 하에서는 무엇보다도 이러한 글로벌 또는 지역 차원의 대결적 구조가 남북관계로 전이되는 것을 막는 것이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 한·미 군사동맹을 유지하면서 동맹을 재조정하는 것이 필요하다. 특히 전시작전통제권 전환 문제를 ‘조건이 갖추어졌을 때’라고 언급하는 데서 벗어나 시기적으로 확정하는 것이 필요하다. 전환 시기와 관련해서는 차차기

정부가 출범하는 시점이 검토대상에 오를 수 있다. 이를 통해 주변국들에게 한국이 통일과정을 주도한다는 인식을 확고히 심어줄 수 있다.⁹² 특히 한·미·일 간의 군사동맹이 강화되면서, 중·일 간의 분쟁에 한·미·일 동맹체제가 가세하게 될 경우 한국이 전시작전권을 확보하지 않고서는 한반도에 전쟁이 전면적으로 확산되는 것을 막을 수 없다. 그러나 조기에 중국 편향적인 안전보장전략으로 전환하는 것은 위험하며, 중국의 세력이 세계적, 지역적으로 미국을 대체하는 시점이 되었을 때까지 한·미동맹 중심체제는 확고하게 유지되어야 한다.

중국과의 안보협력과 관련해서는 정부기구 차원에서 상시적으로 군사협력 및 교류협의체를 운영하고, 재난 방지 등 비전통적 위협에 대비한 합동훈련을 실시할 수 있다. 이런 과정을 통해 일차적으로 중국 군사력의 강점과 약점을 파악하고, 중국군과 한국군 사이의 개방성을 증가시켜 군사적 상호신뢰를 축적할 수 있다. 더불어 합동군사교육과 상호 군사훈련을 정례적으로 참관할 수 있는 시스템을 구축할 수 있다. 양국의 합동군사교육을 통해 군사적 신뢰 구축 및 인적 네트워크를 구성하고, 군사훈련의 참관을 통해 상호 군사위협을 완화시켜 진정한 신뢰 구축 및 협력을 증진시키는 효과를 낼 수 있다.⁹³ 정부 간의 공식적인 협의 및 조정이 민감한 군사분야는 비정부 간 기구를 통해서 해결할 수 있다. 예컨대 민간단체 주도의 한·중 군사협력 공동연구 프로젝트를 추진해서 양국의 민간단체가 인식공동체를 형성하면서 권위와 영향력을 갖게 유도할 수도 있다.⁹⁴

⁹² 전경만, “신동북아질서 시나리오별 국제차원 통일전략,” (통일연구원 자문회의, 2014.9.30).

⁹³ 임인창, “한중 군사교류의 발전방향-민간협력기구 필요성을 중심으로,” 『코나스넷』, 2010년 2월 13일, <<http://www.konas.net/article/article.asp?idx=20544>> (검색일: 2014.10.25).

I
II
III
IV
V
VI
VII

2. 협력적 세력균형 시나리오: 협력구조의 공고화

가. 협력적 세력균형 질서와 통일환경

협력적 세력균형의 동북아질서 하에서는 지속적 성장세의 중단 또는 둔화라는 현실에 직면한 중국이 국내외 환경의 안정화를 통해 미국과의 불필요한 갈등을 최소화하기를 원하고 미국 또한 경제적 문제의 해결을 위해 중국과의 상호협력을 원하게 될 것이다. 따라서 미·중 간의 경제적 상호의존도가 증가되고 지역기구와 제도를 기반으로 한 협력이 강조된다. 정체성의 관점에서는 상호 간 적대적 이미지에 구애받지 않고 양국이 서로의 정치사회적 규범에 대한 부정적 인식을 확산하기 보다는 중립적 차원에서 상대국의 규범적 가치를 존중하는 상황을 상정한다. 협력 분위기가 지배적인 만큼 미·중 혹은 양 진영 간의 군사적 대결과 무력충돌 가능성도 크게 낮아진다. 자국의 핵심이익이 침해될 경우 군사력이 동원될 가능성이 있지만 이 경우에도 군사적 해결보다는 외교적 해결이 선호된다. 역내의 다른 국가들이 미·중의 공동이익을 침해하거나 협력적 분위기를 크게 저해하는 행동을 할 경우 미·중의 공동개입과 공동대응도 강화된다. 한반도 통일환경은 먼저 북한의 핵포기와 개혁·개방 추진 가능성이 높아진다. 따라서 협력적 세력균형의 지역질서는 한반도 통일문제에 관한 한국의 정책적 자율성이 신장되고 남북관계가 개선될 가능성도 높아져 한반도 통일환경을 상당히 호전시킬 것이라고 예상할 수 있다.

⁹⁴ 예를 들어 한국의 안보분야 전문가인 예비역 장성들로 구성된 성우회와 중국 국제전략학회 간의 협력을 생각해볼 수 있다. 임인창, 위의 글.

나. 협력구조 강화 전략

협력적 세력균형의 질서 하에서는 이러한 지역질서를 최대한 활용하여 제도적 통일추진이라는 적극적 비전을 설정하고, 지역의 협력구조를 공고화하여 남북관계의 제도화에 초점을 맞추는 전략을 추진한다. 이러한 적극적 비전을 실현하기 위해서 동북아시아 지역공동체 내에서 한반도문제 논의를 선도하고 남북한 교류 증대를 통해 비정치적 분야에서 남북한의 분야별 통합 노력을 경주한다.

하지만 미·중관계의 협력적 분위기만으로 한반도 평화통일은 이루어지지 않는다. 주변 강대국관계가 우호적일 때 우리에게 유리한 외교안보환경이 조성되었다는 경험에서 미·중관계가 협력적일 때 한반도 평화통일 가능성이 높아진다는 원칙적 명제를 도출할 수는 있다. 하지만 미국의 대북봉쇄정책과 한국의 대북봉쇄정책이 관여 및 포용정책으로 바뀌지 않는 한, 미·중관계가 협력적으로 변할지라도 한반도 평화통일 가능성은 높아지지 않는다.

따라서 제도로서의 한반도 평화통일 정책을 가속화할 수 있는 여건이 만들어지기 위해서는 4개의 조건이 동시에 충족되어야 한다. 즉 미·중관계의 협력적 분위기, 미국의 대북관여정책, 한국의 대북포용정책, 북한의 대외개방정책이 동시에 추진될 수 있을 때 한반도의 제도적 통일을 위한 여건이 갖춰진다.

이러한 네 가지 조건이 동시에 충족된 시기는 1998~2000년 클린턴 행정부 시기와 9·11이전 부시 행정부 시기, 그리고 김대중 정부 시기이다. 미·중관계의 협력적 분위기와 미국의 대북포용정책이 동시에 진행된 클린턴 행정부와 김영삼 정부 시기에는 남북 간 갈등양상과 북한 내부의 문제로 인해 한반도의 평화통일 여건은 조성되지 않았다. 반면

I
II
III
IV
V
VI
VII

부시 행정부 시절에는 중국과 대테러전쟁 공조에 나서는 한편 높은 수준의 경제적 상호의존도를 유지했으나 강력한 대북봉쇄정책으로 인해 한반도 문제를 해결하기 위한 외교적 노력은 별다른 진전을 보지 못했다.

요컨대, 협력적 세력균형이라는 동북아질서 하에서는 한반도의 제도적 통일로 나아가기 위한 상대적 여건에서 우호적인 환경이 조성되겠지만 미국의 대북관여정책과 한국의 대북포용정책, 그리고 러시아, 일본 등 주요 주변국들과 경제적, 안보적 협력구도를 통해 북한의 개방을 유도하는 것에 통일전략의 초점을 두어야 할 것이다.

다. 시나리오별 통일정책 제안

(1) 남북관계의 제도화: 남북공동위원회 구성⁹⁵

협력적 세력균형의 동북아질서 하에서는 남북관계의 제도화 수준을 높이고 이를 통해 한반도 통일에 한 걸음 더 접근하기 위한 적극적 노력이 경주되어야 한다. 대결적 세력전이 구도 하에서는 비정부 행위자를 앞세운 비정치적 교류에 주안점을 두었다면 협력적 세력균형 질서 하에서는 이를 뛰어넘는 안보대화과 평화체제 논의도 모색해볼 수 있다. 경제 교류가 안보에 기여한다는 일방통행적, 기능주의적 접근을 뛰어넘어 남북관계에서 경제교류와 안보 불안정 해소 노력을 동시병행적으로 제도화할 수 있는 기회를 적극 모색해야 할 것이다.

경제분야에서 보자면 북한이 필요로 하는 산업분야에서 민간기업의 대북진출을 보장할 수 있는 내부적 제도를 완비하는 것이 필요하다. 동시에 남북한 당국 간 직접 협상을 통해 경협이 안정화 및 제도화를

⁹⁵ 통일연구원 편, 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 129.

위한 법적 기반을 확보해야 한다. 예를 들어 중국과 대만이 정부에서 전적으로 지원하는 민간기구 성격의 해협교류기금회(海基會)와 해협양안관계협회(海峽會)라는 단체를 내세워 양안 경제교류 채널을 제도화한 사례를 참고할 수도 있다. 또한 1970년대 동서독 경제교류를 위해 만들어진 서독 내 상공회의소 산하 ‘동서독 교역을 위한 신탁관리사무소’를 벤치마킹하는 방법도 있다.

정치와 안보 차원에서 본다면 ‘남북 공동위원회’와 같은 초보적 남북연합기구를 시범운영할 것을 제안해 볼 수 있다. 남북한은 개성공단에서 이미 남북경협협회사무소를 운영한 바 있고 박근혜정부 역시 이미 서울과 평양에 남북경협사무소를 설치할 것을 제안했던 만큼 남북한은 경제분야에서 이미 협력의 제도화라는 성과를 냈던 경험을 갖고 있다.

따라서 동북아질서가 협력적 세력균형의 환경을 조성하게 될 경우 이를 정치, 군사, 외교, 사회문화 분야로 확대해 남북한 공동위원회 형식으로 발전시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 공동위원회를 통해 남북한이 합의할 수 있는 공동의 현안 해결을 모색하고 공동의 정책 집행 여부도 점검해 볼 수 있다. 이러한 과정은 추후 통일과정에서 실질적인 국가연합을 달성하는 데에도 좋은 실험의 장을 제공할 것이다.

(2) 국제기구를 활용한 북한의 변화 유도

미·중관계가 협력적 세력균형 구도를 형성하는 만큼 이러한 동북아 질서 하에서는 북한문제 처리에 대한 공감대의 폭도 확대될 것이 예상된다. 따라서 북한 지도부가 미국과 중국의 핵포기 요구에 응하도록 설득과 압박을 병행하고 국제사회와의 교류를 통해 경제 활성화 및 주민 생활 향상을 꾀할 수 있도록 지원한다. 나아가 북한이 비핵화에 나선 경우 한반도 평화체제 구축을 위한 본격적인 작업에 착수한다. 동

I
II
III
IV
V
VI
VII

시에 UN기구의 각종 대북지원 프로그램을 확대할 수 있는 국제환경을 조성하는 데 적극적으로 동참하고 북한이 중국 모델의 경제 개혁·개방에 착수할 수 있도록 측면 지원의 노력을 아끼지 않는다.

국제기구를 활용한 한국 정부의 대북정책은 김대중, 노무현 정부의 경험을 참고할 수도 있다. 김대중 정부는 2002년 7월, 북한이 ARF에 정식 가입하도록 유도하여 북한문제를 국제기구에서 공론화하는 데 기여했다. 뿐만 아니라 김대중 정부는 아시아·유럽 정상회의(Asia-Europe Meeting: ASEM), APEC, CSCAP, ASEAN+3 등을 통해 대북포용정책에 대한 국제적 지지를 얻기 위한 노력을 지속하였다. 인도주의적인 측면에서도 세계식량계획(World Food Program: WFP)이 북한에 식량지원을 지속하도록 노력하였으며, 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF), 유엔인도주의업무조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA), 세계보건기구(World Health Organization: WHO) 등과의 협력을 통해 햇볕정책에 대한 국제적 협력을 증진시키기 위해 노력했다.

노무현 정부는 특히 2005년 11월 부산에서 개최된 APEC 정상회담을 통해 9·19 공동성명 합의내용을 적극 설명하는 등 6자회담의 성과를 국제기구를 통해 알리는 데 주력했다. 노무현 정부는 또 2007년 초 WFP에 미화 2,000만 달러를 지원하여 약 3만 2,000톤의 곡물을 북한에 지원하도록 하였다.⁹⁶

⁹⁶ 박종철 외, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』 참조.

(3) 중국과의 군사협력 관계 격상

미국과의 양자동맹을 다자안보협력방식으로 격상시키고 한·중 간 전면적·전략적 협력동반자관계의 운용을 점진적으로 다변화하여 군사 교류와 협력을 증대시킨다. 미·중 협력체제 하에서 통일이 되는 경우 미군 주둔의 필요성은 해소될 수 있지만, 장기적 관점에서는 통일 여부와 상관없이 한·미동맹을 지속한다는 입장을 견지한다. 대신 한·미동맹을 동북아시아안보협력체로 격상하는 방향으로 협의를 진행해 나갈 수 있다. 군사동맹의 정치적 영역이 군사적 영역을 통제할 수 있도록 관리해 나간다.

동시에 중국과의 군사협력관계를 격상시킨다. 고위급 군인사 교류의 정례화와 전통안보 위협⁹⁷을 감소시키기 위해 군사훈련과 교육을 공동으로 추진한다. 이러한 과정은 중국 군고위층의 한반도 및 한국에 대한 인식을 긍정적으로 개선하는데 기여할 것이다. 나아가 이는 중국 군부 지도그룹 내에 한국 주도의 한반도 통일에 대한 긍정적 시각을 불러넣는 데에도 도움이 될 것이다.⁹⁸

3. 세력분산의 무질서 시나리오: 협력구조의 형성

가. 세력분산의 무질서와 통일환경

중국의 경제성장이 국내 정치문제 등으로 인하여 정체되고 미국도 국내외의 상황으로 인해 국력이 약해져 동북아시아에서 양국 모두 두

⁹⁷ 대결적 세력전이에서는 비전통안보위협 감소에 중점을 둔다면, 협력적 세력균형의 질서에는 전통안보위협요소까지도 감소할 수 있는 정책을 추진한다.

⁹⁸ 전경만, “신동북아질서 시나리오별 국제차원 통일전략,” 참조.

릿한 리더십을 행사하기 어려운 경우가 세력분산의 무질서 체제로 이어질 수 있다. 미국과 중국의 세력약화로 인해 경제적 상호의존이 약화되고 지역 내 제도의 통제력이 약화되거나, 유지되더라도 전체적으로는 혼란스런 질서를 해소하지 못한다. 한편, 두 강대국의 세력약화를 틈타 일본은 재무장을 강화하고 러시아는 독자노선을 강화하게 될 것이다.

지역의 핵심규범과 기존의 동맹 정체성이 동시에 약화되고 자국의 세력확대만을 추구하게 되어 관련국들 간에 적대적인 이미지가 형성될 가능성이 높다. 이러한 질서하의 구조적 영향력은 한반도 통일환경을 대단히 유동적이고 복잡한 방향으로 추동하게 된다. 다시 말해, 남북한의 핵무장 여부, 그리고 이러한 상황에서 북한이 결탁국으로 한국을 택하느냐, 제3의 후견국을 택하느냐에 따라 한반도 통일환경은 크게 달라질 수 있다. 이러한 유동성은 통일전략과 정책을 수립하는 데에도 심각한 제약요소로 작용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북한 및 지역 협력구조의 형성을 위해 아래와 같은 전략을 제안해 볼 수 있다.

나. 협력구조 형성 통일전략

이러한 시나리오 아래에서는 남북관계의 안정적 발전을 우선전략으로 삼고, 이후 남북의 협력체를 중심으로 지역의 협력구조를 주도해 나가는 전략방향을 잡는다. 동북아시아 지역협력체를 추동할 수 있는 담론화와 남북한과 지역 내 국가를 포함한 다자협력체 형성 전략을 강화한다. 지역 내 폐쇄적인 경제블록화로 인해 상호의존성 및 상호신뢰도가 감소하고, 이것이 영토분쟁으로 이어질 경우, 한국은 어떻게 북한과의 갈등을 최소화시키고, 남북 간의 경제협력을 강화하며, 협력적 지역

질서를 창출할 것인지에 통일전략의 초점을 두어야 한다.

다. 시나리오별 통일정책 제안

(1) 남북교류 강화를 위한 조직화 정책

협력적 세력균형 국면에서 남북관계의 제도화에 주력한다면 세력분산의 무질서 체제에서는 제도화 이전 단계에서 국가 간 상호신뢰를 높이고 중장기적 프로젝트의 설계에 앞서 당면한 문제들을 해결할 수 있는 조직화 정책(organizing policy)을 채택해야 한다.

과거 남북한 정책결정자들의 접촉 의제가 거시적 차원에 집중되었다면, 조직화 정책의 실행을 위해서는 남북경협을 위한 구체적인 사업 발굴에 주력해야 한다.

예를 들어 북한 관료들을 대상으로 시장주의 및 기술 교육을 강화하는 작업을 생각해 볼 수 있다. 이를 위해 북한 엘리트의 남한 경제시찰이나 제3국 경제 공동시찰을 정례화할 필요가 있다. 현재 국제 금융기구 및 일부 유럽국가들의 주선으로 중국, 독일, 호주 등에서 북한의 경제관료, 기술관료 등에 대한 시장경제 연수가 실시되고 있다. 이러한 작업을 적극적으로 지원하고 동참하는 방식으로 남북 간에 조직화 정책을 실시할 수 있다.⁹⁹

북한의 정치·경제 엘리트들에 대해 해외연수의 기회를 확대하는 것은 두 가지 의미를 가진다. 첫째, 북한 경제 및 기술관료들을 정기적으로 한국에 초청함으로써 남북한 공무원들 사이의 협력과 의사소통 수준을 제고할 수 있다. 둘째, 외부 연수의 기회를 갖게 된 북한 기술관료들의 인식 변화를 유도함으로써 정치군사 분야의 엘리트가 주도권을

⁹⁹ 이수훈, 『동북아구상과 남북관계 발전전략』, p. 126.

장악하고 있는 북한의 권력구조에 직간접적인 변화를 촉진하는 계기를 만들 수 있다.

(2) 이슈별 3자협력: 남북한+1 조직화

세력분산의 무질서가 야기할 지역 내 리더십 공백 상황에서는 미국과 중국이 갖고 있던 기존의 관심 밖의 영역에서 제3의 이슈를 놓고 남북한을 포함한 다자회담을 조직하는 전략을 생각해 볼 수 있다.

동북아시아에서 북한문제를 다루기 위한 기존의 다자회담은 중국과 미국을 포함한 3자 또는 4자회담이나 러시아와 일본까지를 포함한 6자회담의 형식으로 진행되어왔다. 이들 다자회담은 한국의 정책적 독자성이 강화되는 시기에 북한과 관련한 주요 현안을 다루는 데 적절하게 활용될 수 있다.

하지만 한국의 정책적 독자성이 약화되고, 북한문제에 대한 미·중 양국의 무관심 상태가 지속될 경우 미국의 영향력밖에 있는 나라 중심으로 이슈별 3자 경제협력을 추진할 수 있다. 남·북·중 3자 경제협력, 남·북·러 3자 경제협력, 남북한 및 베트남 3자 경제협력 등이 이러한 사례에 해당할 수 있다. 동아시아 내에서 진행되는 이러한 3자협력은 이후 북·미 간 대화에 대한 공감대가 확보되어 다자회담이 재개될 경우에 대비한 유용한 사전작업이 될 수도 있다. 특히 이러한 3자회담은 남북 간의 교류를 증진하는 동시에 남북교류에 제3의 행위자를 참여시킴으로써 사업의 지속가능성을 보완하는 효과도 기대할 수 있다. 무엇보다도 한반도 평화통일 담론의 확산과 이를 위한 국제적 네트워크를 축적하는데 도움이 된다.

동아시아 지역 밖에서도 이슈에 따라 ‘남북한+1’ 형태의 개별적 3자 회담을 진행할 수 있다. 예를 들어 각각의 이슈 영역에서 선진적인 유

럽 국가들을 설득하여 3국 간 포럼 등을 열 수도 있다. 스웨덴과는 녹색환경과 통일의 이슈, 핀란드와는 교육과 통일, 덴마크나 호주와는 농업과 통일, 스위스와는 관광과 통일 등의 이슈로 북한을 끌어들여 3자 간 협의를 조직하는 방식이다. 이를 통해 한국은 국제사회에 통일담론을 확산하고 통일을 지지하는 국제네트워크를 확산하며 통일준비 과정에서 필요한 각 분야별 남북통합의 청사진을 그려볼 수도 있다.

동시에 앞서 언급했던 북한 엘리트들에 대한 해외연수 교육을 이러한 이슈별 3자협력과 연계하여 시행함으로써 북한의 정책결정자들이 국제사회의 변화에 대한 이해를 바탕으로 개방정책의 필요성을 인식하는데 도움을 줄 수 있다.

(3) 양자다자관계의 다면화

동북아시아에서 세력분산의 무질서 체제가 자리 잡는다고 하더라도 러시아와 일본과의 관계 강화는 물론 대미동맹과 대중 안보협력을 유지해야 안보정책의 자율성과 영향력을 유지할 수 있다. 한국 정부는 이미 한·미동맹은 물론 일본, 중국, 러시아 등 주변 4강 모두와 군사적 교류와 협력을 추진해오고 있다. 2008년 이래 한국은 미국과 ‘21세기 전략동맹’ 관계를 맺었고, 일본과는 ‘성숙한 동반자 관계’를 유지하고 있으며, 중국 및 러시아와는 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 맺고 있다. 거시적인 국가 간 의제뿐 아니라 구체적인 분야별 의제에 있어서도 다양한 교류가 이루어지고 있다. 예를 들면 방위산업 협력, 군사 정보교류 및 실무회의, 부대 및 인사교류 등이 진행되고 있다. 향후 북한 내부의 우발적 사태 발생 가능성에 대비해서라도 이들 주변국들과의 군사 외교는 매우 중요한 일이다. 따라서 앞으로도 이러한 교류를 강화하고 지속적인 유대관계를 쌓아 내실 있는 양자 및 다자관계를 형성해야

I
II
III
IV
V
VI
VII

한다.¹⁰⁰

동시에 보건·의료, 환경, 에너지, 교통 등 연성협력 의제로부터 출발하여 지역 내 양자·다자간 협력구조를 다면화(multifaceted)하는 방안도 적극 모색해야 한다. 탈냉전 이후 본격적으로 논의되기 시작한 인간안보(human security)는 개인의 안전과 직접적 연관을 맺고 있는 인권, 마약, 테러, 해적, 빈곤, 인신매매, 보건, 환경 등과 같은 문제들을 포함하고 있다. 인간안보의 문제는 지역의 협력적 문화를 형성하는데 매우 유용한 의제들이다. 왜냐하면 인간안보는 다른 국가로부터의 위협적 요소가 약한 대신 국가 간 협력을 통해서만 해결책을 모색할 수 있는 문제들을 다루고 있기 때문이다. 따라서 보건이나 환경 분야를 중심으로 지역 협력체를 구성한다면 이를 기반으로 다른 분야의 연성 의제들까지도 논의할 수 있는 협력적 공간을 설계할 수도 있다. 동시에 핵폐기물의 무단 해양투기, 수질오염 문제 등도 협력의 대상이 될 수 있다.¹⁰¹ 교통 분야의 협력 또한 동북아시아 지역협력의 기반을 구축한다는 측면에서 매우 중요하다. 현재 남·북·러 삼각협력의 틀 내에서 추진되고 있는 철도연결 사업도 북한의 개혁·개방을 유도하여 국제 사회의 일원으로 참여시킬 수 있다는 점에서 커다란 의미를 갖는다.

지금까지 V장에서는 II장의 시나리오별 신동북아질서 전망과 III장의 한반도 통일환경 예측을 바탕으로 신동북아질서의 개별적 시나리오와 통일환경에 부합하는 한국 정부의 통일전략과 통일정책을 제시하였다. 동북아질서와 한반도 통일환경의 복잡성과 다양한 행위자를

¹⁰⁰ 박형중 외, 『박근혜정부의 국가안보전략-이론과 실제탐색연구』, p. 48.

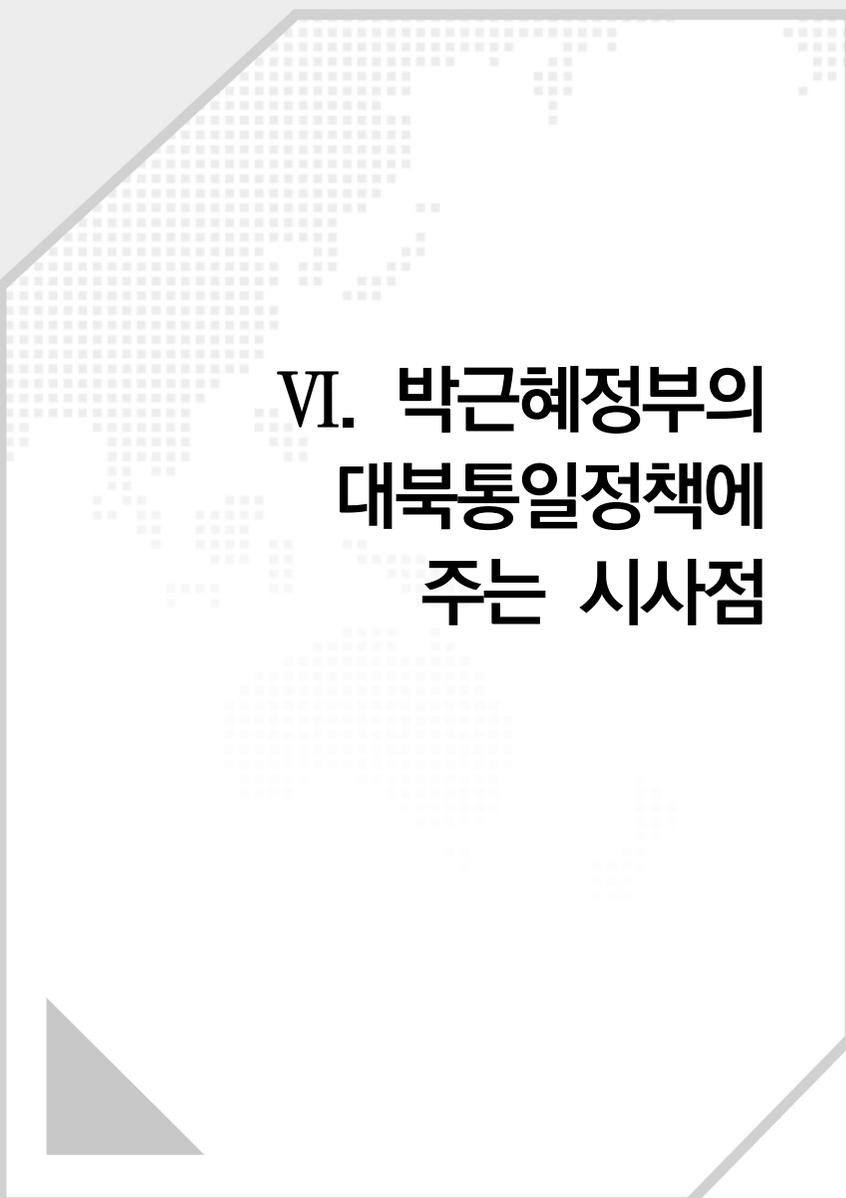
¹⁰¹ 예를 들어 러시아가 핵폐기물을 동해안에 무단 투기한 사건이나, 2006년 흑룡강의 수질오염으로 인해 중국과 러시아 간의 마찰이 있었던 사례는 동북아시아 지역에서 환경문제가 중요한 협력 이슈임을 말해 준다. 이에 대해서는 김규륜 편저, 『동북아 지역협력의 새로운 연계』, pp. 15~17.

고려한 장기적 전략을 제시하기 위해 분석의 차원을 통일비전, 전략, 정책으로 나누어 세 가지 시나리오에 따른 단계별 비전, 이에 따른 통일전략과 이러한 전략의 이행을 위한 정책들을 제안하였다. 이를 요약하면 <표 V-1>과 같다.

표 V-1 신동북아질서 시나리오별 통일환경, 통일전략 및 정책

미·중 관계	한반도 통일환경	통일 전략	시나리오별 통일정책 제안
대결적 세력전이 질서	세력불균형 양극 동맹구조 강화 북·중 의존 강화	대결구조 완화	지방자치단체 등 비정부 행위자 활용 국제적 통일담론의 개발 및 확산 동아시아 중견국 조직화
협력적 세력균형 질서	세력균형 제도·상호의존 강화 북한 개혁·개방 유리	협력구조 강화	남북관계의 제도화 추진 국제기구를 이용한 북한의 변화 유도 중국과의 군사협력 관계 격상
세력분산의 무질서	세력불균형 지역리더십 부재	협력구조 형성	남북교류 강화를 위한 조직화 정책 이슈별 3자 협력: 남북한+1 양자·다자관계의 다면화

I
II
III
IV
V
VI
VII



VI. 박근혜정부의 대북통일정책에 주는 시사점

집권 2년이 지난 박근혜정부의 잔여 임기 3년 내에 동북아질서가 현재의 구조에서 본질적 변화를 보이기에는 쉽지 않을 것이다. 무엇보다도 동북아질서를 구축하는 양대축이자 핵심 행위자인 미국과 중국이 현상의 급격한 변경보다는 현상 유지를 원하고 있다.

2017년 임기가 종료되는 오바마 행정부는 이슬람 수니파 극렬 무장단체인 IS와의 대테러전쟁에 돌입했고 에볼라 바이러스와 같은 인간안보 위협에 대처하기 위해 국제공조를 주도해야 하는 상황이다.

중국 시진핑 지도부는 미국과의 신형대국관계 형성을 목표로 경쟁과 협력을 동시에 모색하고 있다. 그러나 무엇보다도 2020년을 목표로 추진되고 있는 소강(小康)사회 건설을 위해서는 동북아시아의 평화와 안정이 중요하다는 판단 아래 현상의 급격한 변경을 시도할 가능성은 낮다. IS테러 세력이 중국 국내의 반체제 세력과 연계되는 것을 우려하여 미국과 반테러 공조에 나설 가능성도 있다. 이렇게 될 경우 2001년 9·11테러 이후 그랬던 것처럼 미국과 중국 사이에는 일시적이거나 긴밀한 글로벌 안보협력 기류가 조성될 수도 있다.

그러나 이처럼 반테러 기류에 편승해 안보분야에서 일시적 협력 분위기가 형성된다고 하더라도 제도와 경제적 상호의존이라는 측면에서 보면 미·중 양국 사이에는 중국의 경제력 증가에 따라 새로운 갈등 요인이 생겨나고 있다. 대표적 사례가 아시아 인프라 투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 창설을 둘러싼 미·중 간의 갈등 양상이다. 중국은 동남아시아와 중앙아시아 국가들을 위주로 21개국이 참가하는 AIIB 결성을 주도하며 미국이 주도하는 국제금융체제에 도전하고 있다. 그러나 미국은 중국 주도의 AIIB 결성 움직임에 제동을 걸기 위해 호주, 인도네시아 등 주요국들을 대상으로 막후 로비

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 벌여 이들의 동참을 저지시킨 바 있다.¹⁰²

경제적 상호의존과 이의 제도화라는 관점에서 보면 미·중 간 교역의 증대가 지역 내 안보에 긍정적 효과를 가져오는 ‘경제평화론(trade promotes peace)’의 가정은 무너지고 있다. 오히려 안보와 교역을 연계하여 교역이 정치화(politicize)하는 현상이 동북아시아 지역에서 나타날 가능성이 점점 커지고 있는 것이다.¹⁰³

규범과 정체성의 측면에서도 미·중 양국은 친선관계의 강화라는 표면적인 표현만으로는 설명할 수 없는 인식상의 갈등을 겪고 있다. 중국 공공외교의 침범 역할을 해오고 있는 공자학원이 미국 내에서 철수 압력을 받고 있는 것이 대표적 사례라고 할 수 있다. 1915년 학문의 자유 신장을 목표로 설립되어 현재 47,000여 명의 회원을 두고 있는 미국 대학교수협회(American Association of University Professors)는 미국 내 각 대학들을 향해 공자학원이 학문의 자유를 위축시키고 있다는 이유를 들어 이들과의 관계 단절을 요구했다.¹⁰⁴

공자학원은 중국 소프트파워 외교의 상징으로 인식되면서 서방세계를 중심으로 중국 문화를 알리는 산실의 역할을 해왔다. 따라서 공자학원이 미국 내에서 이러한 반발에 부딪히고 있는 사실만으로도 국제 질서에서 중국의 영향력이 증대될수록 미·중 간 상호인식은 긍정적 진화보다는 부정적 퇴보를 경험할 가능성도 없지 않다.

이러한 가운데 북한문제는 미·중의 동북아시아 외교 우선순위에서 밀려나는 모습조차 보이고 있다. 미국과 중국은 오바마-시진핑 정상회

¹⁰²- *Financial Times*, October 22, 2014.

¹⁰³- 안보와 교역 연계의 구체적 사례에 대해서는 Vinod K. Aggarwal and Kristi Govella, *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the United States* (New York: Springer, 2013) 참조.

¹⁰⁴- *The Telegraph*, June 14, 2014.

담 등 기회 있을 때마다 ‘북한의 핵보유를 인정하지 않는다’는 원칙을 천명해오고 있다. 그러나 이러한 ‘선언적 불인정’을 넘어 실질적으로 북한의 비핵화 작업을 재개하기 위한 양자적, 다자적 노력은 2008년 6자회담 중단과 2012년 2·29 합의 결렬 이후 종적을 감춘 상태이다.

한편, 러시아, 일본 등 주요 행위자들이 동북아시아에서 정치적 위상을 높이기 위해 양자외교를 강화하고 있지만 이들의 영향력은 미·중관계가 주도하는 동북아질서 변동의 구조적 외연을 뛰어넘기는 어려울 것으로 보인다.

이렇듯 본 연구가 예측의 대상으로 삼았던 신동북아질서라는 관점에서 보면 2014년 현재의 동북아질서는 힘의 질서를 바탕으로 하는 미·중간 안보갈등은 표면화하고 있지 않지만 제도와 정체성·상호인식이라는 면에서는 새로운 갈등요인들이 생겨나고 있는 과정으로 이해할 수 있다. 한편, II장에서 제시된 세 가지 시나리오에 비추어 현재의 동북아질서를 진단해 보자면 협력적 세력균형에서 대결적 세력전이의 방향으로 이행해가는 과정의 초기 단계에서 반테러 문제, 미국과 중국내의 산적한 국내문제 등으로 인해 이행의 속도가 지체되고 있는 단계 정도로 이해할 수도 있다.

2014년 현재 동북아질서가 보여주는 이러한 동학(dynamics)은 박근혜정부가 임기 동안 추진해야 할 통일정책에 어떤 시사점을 주는 것일까. 박근혜정부의 통일정책은 한반도 신뢰프로세스를 기반으로 하고 있다. 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일기반을 구축한다는 구상에 바탕을 두고 있다.

그러나 박근혜정부 출범 후 3년이 되어가는 시점에서 현재 한반도 신뢰프로세스는 본격적인 가동의 기회를 찾지 못하고 있으며 남북관

I
II
III
IV
V
VI
VII

계에서 신뢰의 수준은 여전히 낮은 수준에 머물고 있다. 남북 간 고위 채널을 통한 협상일정에 합의하고도 대화 상대방의 지위나 격(格)을 둘러싼 갈등, 보수단체들의 대북전단 살포를 둘러싼 비난전 등으로 본격적으로 대화 테이블에 앉지도 못하는 상황이 이러한 신뢰의 부재를 증명하고 있다.

박근혜 대통령이 ‘드레스덴 구상’을 통해서 민생 인프라 구축, 동질성 회복, 인도적 문제 해결 등의 대북지원 3원칙을 밝혔지만 엄밀히 따지자면 이러한 사업들이 시행되기 위해서도 이를 받아들이고자 하는 북한의 의지가 뒷받침되어야 한다. 8·15 경축사를 통해 제시된 대로 환경, 민생, 문화 교류를 통한 ‘작은 통로론’이 제대로 작동하기 위해서는 막혀있는 통로의 한쪽 끝을 뚫는 작업이 선행되어야 한다. 또한 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 세계생태평화공원 구상이나 나진-하산 철도를 이용한 남·북·러 삼각경협 구상 등도 ‘끊어진 고리(missing link)’에 해당하는 북한을 설득해 사업에 동참시키지 않고서는 본격적으로 추진되기 어려운 형편이다.

그러나 박근혜정부가 꾸준히 제시해 온 남북관계 개선을 위한 구상이 당장 북한의 호응을 얻지 못했다고 해서 무의미한 것은 결코 아니다. 무엇보다도 6자회담 당사국 등 동북아시아 주변국들 사이에서 북한문제가 핵심 이슈로 다뤄지지 않고 다소 소외되는 듯한 현실에서도 우리 정부가 주도적으로 나서 북한을 대화의 장으로 끌어내고자 하는 의지를 분명히 했다는 점은 높게 평가받아야 할 것이다.

또 과거 김대중, 노무현 정부 시절 처럼 남북교류가 활성화되지는 못했지만 적어도 북한의 핵실험과 미사일 발사에도 불구하고 비정치적 교류나 인도적 지원은 중단하지 않겠다는 의지를 포기하지 않음으로써 남북관계의 진전을 ‘불가역적인(irreversible)’ 것으로 만들어야

한다는 공감대를 형성했다.

동북아시아 차원에서 협력적 세력균형 질서에서 대결적 세력전이 질서로 이행해가는 속도가 빠를수록 한국 주도의 남북관계가 자리 잡을 수 있는 공간은 줄어들고 속도가 완만할수록 남북관계의 공간은 늘어날 수 있다. 따라서 지금처럼 이행의 속도가 정체되어 있는 시기일수록 남북관계의 회복을 통한 전략적, 정책적 노력을 집중적으로 기울일 필요가 있다.

아울러 남북관계 개선에 대한 정부 차원의 의지를 확고히 하고 이에 대한 국민적 지지를 확보한 것은 향후 동북아질서가 현재보다 대결적 구조로 변화하더라도 국제사회 차원의 대결구도가 남북관계로 직접 전이되지 않도록 방지하는 효과를 가져오게 될 것이다.

무엇보다도 최근 통일에 대한 비용 위주의 접근으로 인해 젊은 층을 중심으로 ‘통일회의론’이나 ‘통일부담론’, ‘통일회피론’, ‘통일무용론’과 같은 담론 구조들이 확산되어온 가운데 ‘통일대박론’이라는 새로운 담론을 내놓음으로써 통일논의와 관련한 담론구조를 뒤바꾸어 놓은 것은 향후 통일정책 수립에 있어 하나의 이정표를 세운 작업이라고 할 수 있다.

V장에서 이미 살펴보았던 것처럼 통일환경이 호전되지 않는 상황에서 통일에 대한 담론화 정책은 더욱 크게 요구된다. 그러나 통일대박이라는 담론이 그동안 한국의 통일담론이 노정해 왔던 대로 ‘한국중심’의 담론화에 그치지 않으려면 국제사회를 설득할 수 있는 추가적 논리구조의 보완이 필요하다. 한반도 통일에 이해관계를 가질 수 있는 주변국의 득실에 대한 면밀한 분석 없이 남북한이 통일을 하면 주변국 모두에게 이롭다는 포괄적·선언적 설명만으로는 통일대박 담론의 국제화는 쉽게 달성하기 어렵다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

국내적 차원에서 보더라도 통일대박 담론화와 관련하여 보완해야 할 부분이 없는 것은 아니다. 무엇보다 통일대박이라는 강력한 레토릭이 구체적 현실에서 어떻게 구현될 것이고 이를 위해 어떠한 전략과 정책들을 고안하고 집행해 나갈 것인지에 대한 구체적 청사진이 필요하다. 또 통일대박 이외에도 대북정책, 통일정책, 통일준비 등 유사성과 중복성을 포함한 여러 개념들을 국민들의 눈높이에 맞게 재구성하여 대내외적으로 설득함으로써 담론화 작업의 내실을 기해야 할 것이다.¹⁰⁵

다행스러운 점은 박근혜정부의 통일대박론은 담론을 위한 담론에 머물지 않고 통일준비위원회라는 기구의 구성을 통해 제도화 정책(institutionalizing policy)과 결합되어 이행됨으로써 실천전략으로서 자리 잡을 가능성을 일단 확보했다는 것이다. 통일준비위원회가 출범한 지 6개월에도 미치지 못하는 상황에서 활동내용을 놓고 분석적 평가를 내리기에는 이른 것이 사실이다.

그러나 한 가지 지적해둘 것은 향후 3년 간 통일준비 작업이 국민들의 생활 속으로 스며들지 못한 채 통계와 수치만으로 통일의 청사진을 제시하는 식이 되어서는 곤란할 것이라는 점이다. 거시적 비전만으로 국민들은 ‘행복한 통일’을 실감할 수 없다. 통일준비위원회 활동을 통해 박근혜정부가 내세운 ‘행복한 통일’을 국민들이 체감하도록 하기 위해서는 국민들에게 ‘통일이 나의 삶을 어떻게 바꿀 것인가’에 대한 확신을 주는 것이 중요하다. 도상훈련식 통일준비는 정부의 정책결정자들에게 매우 중요한 의미를 갖지만 일반 국민들에게 더욱 중요한 것은 통일이 삶의 형편, 또는 삶의 질을 어떻게 개선시킬 것인가이기 때문이다.

¹⁰⁵ 통일연구원, 『제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 11.

통일준비는 통일의 편익과 통일로 인한 대한민국의 업그레이드를 재확인시키는 작업이라는 측면을 갖고 있지만 동시에 급격한 통일에 따르는 위험요인을 미리 파악하고 이를 제거하는 작업도 포함한다. 준비되지 않은 통일, 급작스런 통일은 정부 차원에서 항상 대비해야 하는 시나리오임에도 불구하고 통일 이후의 미래상에 초점을 맞춰보자면 위험한 통일이다. 그러나 준비된 통일은 안전한 통일이다. 통일준비위원회는 안전한 통일의 설계사무소가 되어야 한다. 또한 이처럼 ‘준비된 통일’, ‘안전한 통일’, 궁극적으로 ‘행복한 통일’이라는 담론에 국민들이 동의하게 될 때 정부의 대북정책에 대한 여론의 지지 역시 확고해질 것이다.

통일준비위원회 활동 이외에도 박근혜정부 통일정책의 제도화를 위해 중점을 두고 추진해야 할 과제들 중에는 남·북·중, 남·북·러 삼각 협력 사업 추진, 비정치적 분야에서 남북교류의 확대, 그리고 고위급회담의 정례화 같은 것들이 있다. 이들 과제 역시 북한의 호응을 필요로 하는 일이지는 하지만 꾸준한 설득을 통해 반드시 임기 내에 달성해야 할 과제들이라고 할 수 있다.

이러한 과정을 통해 ‘작은 통로론’에 입각하여 ‘작지만 지속적으로’ 추진할 수 있는 과제를 발굴하는 것이 무엇보다 중요하다. ‘경평(京平) 축구대항전’처럼 지속가능한 스포츠 교류를 발굴하는 것도 남북관계의 제도화를 위해서는 바람직한 일이다. 특히 인천 아시안게임 남녀축구에서 남북한이 나란히 우승하여 황병서 일행의 방남으로까지 이어지는 계기를 마련했다는 점에서 축구를 통한 남북교류 시도는 충분히 시도해볼 만한 가치가 있다.

마지막으로 통일준비는 남북관계의 조직화 정책(organizing policy)과 함께 추진되는 것이 이상적이라는 사실을 유념할 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

V장에서 밝혔듯이 조직화 정책은 상대방과의 교류 및 접촉을 대전제로 한다. 이를 위해서는 정부뿐만 아니라 남북한 사회단체나 비정부기구 간 대화 또한 촉진할 필요가 있다. 특히 16개 광역 시도 등 지방자치단체는 대부분 남북교류와 관련하여 자체적 필요성을 갖고 있어 남북 간 중요한 접촉 창구가 될 수 있다.

남북경협 관련 기업이나 북·중, 북·러 접경지역에 투자하려는 기업들도 북한과 지속적인 접촉 창구를 구축해나가는 것이 필요하다. 남·북·러, 남·북·중 등 삼각협력 방식의 대북경협에 북한이 적극 호응한다고 하더라도 가장 중요한 요소는 역시 남북관계가 될 수밖에 없기 때문이다. 그렇지 않고 남북경협이 진전되지 않으니 남·북·러, 남·북·중 등 삼각협력을 통해 러시아나 중국의 힘을 빌어보자는 발상으로는 남북경협의 지속성을 확보할 수 없다. 남북경협이 활성화되었을 때 썰물처럼 빠져나갈지도 모를 투자자들을 러시아나 중국이 환영할 리 없기 때문이다.

지금까지 살펴보았듯이 변화하는 동북아질서 하에서 박근혜정부의 통일정책이 자율성과 영향력을 가지면서 입안되고 이행되기 위해서는 담론화-제도화-조직화라는 세 가지 차원의 정책이 동시병행적으로 추진될 필요가 있다. 다시 말해 통일대박이라는 담론은 통일준비위원회를 통해 국내적으로 제도화되고 남북한의 조직화 과정을 통해 남북관계 차원에서도 또 한 번 제도화의 과정을 거치게 된다.

통일전략을 설계하는 데 있어 대북전략과의 연계성 또는 정합성 확보 노력이 요구된다는 점을 감안할 때¹⁰⁶ 현 단계 동북아질서 내에서 확장된 공간을 최대한 활용하여 남북관계를 진전시키고 이를 통일준

¹⁰⁶ 전재성, “통일전략과 대북전략의 조화 필요성,” 『JPI 정책포럼』, No. 2014-05 (제주평화연구원, 2014), pp. 2~11.

비와 연계하는 작업이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 다시 말해 남북관계의 개선이 동반되지 않는 통일준비는 공허하고 통일이라는 목표를 분명히 하지 못하는 남북관계 개선은 무력하다는 사실을 깨달을 필요가 있다는 말이다.

I

II

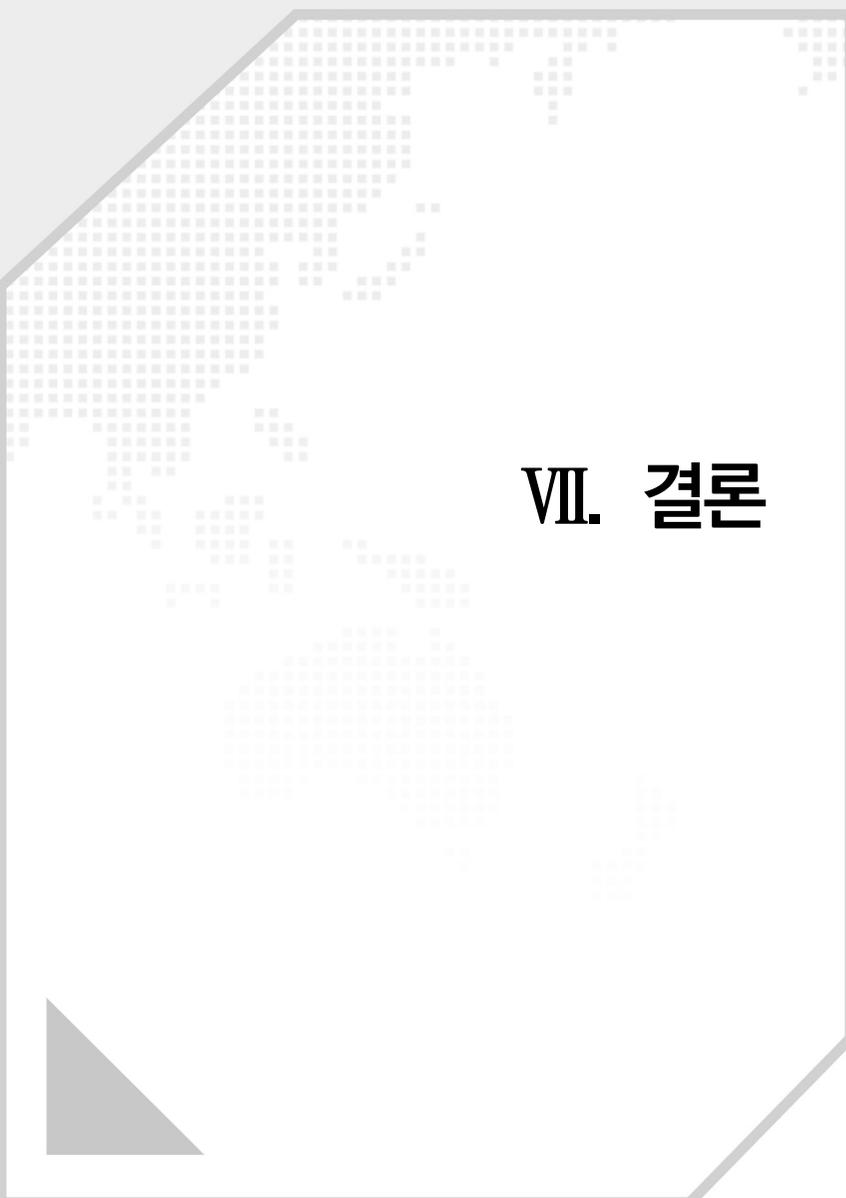
III

IV

V

VI

VII



Ⅵ. 결론

본 연구의 목적은 향후 동북아시아 지역의 새로운 질서변화를 좀 더 정확하게 예측하고, 한국의 대응전략을 개발하기 위해 시나리오와 이론틀을 제공하여 이를 바탕으로 바람직한 통일전략을 제시하는 것이다.

본 연구는 이를 위해 특정한 이론 틀이나 개념만을 적용하지 않고, 국제정치학의 주류이론이라 불리는 현실주의, 자유주의, 구성주의 이론의 핵심 개념(힘의 균형, 상호의존·제도, 규범·정체성)들을 절충하여 하나의 분석틀과 세 가지의 시나리오를 개발하였다.

첫 번째 대결적 세력전이의 시나리오는 중국의 물질 역량(경제력·국방력)이 미국을 능가하게 되고 지역에서의 패권을 추구하지만, 미국을 압도하는 수준까지는 도달하지 못하는 상황이다. 따라서 세력이 불균형적이며, 미·중 간의 경제적 상호 의존성이 정체되거나 혹은 적은 폭으로 확대된다. 그리고 제도나 규범은 도구화되며, 미·중 상호 간 적대적 이미지를 갖게 되고 보편적 규범이 부재한 상태가 된다.

두 번째 협력적 세력균형의 시나리오는 지속됐던 중국의 성장세가 둔화되고 미국이 가진 글로벌 파워의 약화에도 불구하고 동북아시아 내 영향력이 유지되면서 힘의 균형적 배분상태가 나타나는 상황이다. 따라서 중국은 미국과의 불필요한 갈등을 최소화하기를 원하고, 미국 또한 경제적 정체로 인해 중국과의 상호협력을 원하는 구조이다. 미·중 간의 경제적 상호의존도가 증가되고 지역기구와 제도를 기반으로 한 협력이 강화된다. 정체성의 관점에서는 상호 간의 적대적 이미지가 약해지고 정치사회적 규범에 대한 공유와 상대방의 정치사회적 가치를 존중하는 구조이다.

세 번째 세력분산의 무질서 시나리오는 중국의 경제성장이 내부분제로 인하여 정체되고 미국도 국내외의 상황으로 인해 국력이 약해져 두 국가 모두 지역적 리더십을 행사하기 어려운 상황이다. 미국과 중

I
II
III
IV
V
VI
VII

국의 세력약화로 인해 경제적 상호의존성이 약화되고 지역제도의 통제력이 약화되거나, 유지되더라도 혼란스런 질서를 해소하지 못한다. 두 강대국의 세력약화를 틈타 일본은 재무장을 강화하고 러시아는 독자노선을 걷게 된다. 지역의 핵심규범과 기존의 동맹정체성이 동시에 약화되고 자국의 세력확대만을 추구하게 되어 미·중 양국 간에는 적대적인 이미지가 형성될 가능성이 높다.

이렇게 시나리오별로 구체화된 신동북아질서는 국제질서의 속성에 내재된 구조적 영향력 행사를 통해 한반도 통일환경에 영향을 미치는 구조적 변수로 작용한다. 동북아질서는 이런 구조적 영향력을 발휘하여 주변국 변수(한반도에 대한 주변국들, 특히 지역패권국(들)의 이해와 한반도 정책, 주변국들의 한반도문제 개입, 한반도문제를 둘러싼 주변국들, 특히 지역패권국들 간의 갈등과 협력 등), 남북한 변수(남북한의 통일의지와 통일역량, 남남갈등과 한국의 대북·통일정책, 북한체제 변화와 북한의 대남·통일정책 등), 남북한관계 변수(남북한관계의 상대적 자율성, 남북한관계의 갈등과 협력, 남북한관계 개선 및 한반도 통일 문제에 대한 남북한 간의 합의와 이에 대한 주변국들의 지지·협력 등)라는 매개변수들의 작용을 통제·추동하는 방식으로 한반도 통일환경에 영향을 미치게 된다.

대결적 세력전이 질서의 구조적 영향력은 양 진영 간의 대결을 심화시키고 한반도의 분단을 강화시키는 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동한다. 매개변수들 간의 상호작용도 이런 방향으로 전개된다. 따라서 세력전이의 대결적 지역질서 하에서는 남북한관계가 크게 악화될 가능성이 농후하다. 남북한관계가 악화되고 적대적 대결이 심화되는 만큼 평화통일·합의통일도 기대하기 어렵다. 특히, 자유민주주의와 시장경제가 구현되는 한국 주도의 통일은 북

한 및 중국진영의 강력한 반대에 직면하여 실현될 가능성이 매우 희박하다. 따라서 세력전이의 대결적 지역질서는 한반도 통일환경을 크게 악화시킬 것이다.

협력적 세력균형 질서의 구조적 영향력은 기본적으로 남북한관계 개선과 한반도 통일을 촉진하는 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 통제·추동하게 된다. 매개변수들 간의 상호작용도 이런 방향으로 전개된다. 무엇보다 북한의 핵포기와 개혁·개방 추진 가능성도 높아진다. 따라서 한국이 남북한관계와 한반도 통일문제를 주도할 여지도 커지고 남북한관계가 개선될 여지도 커진다. 북한의 민주화 가능성은 높지 않지만, 만약 북한이 민주화되고 통일한국의 친미·친중노선이 확고히 담보될 수 있다면 한반도 통일이 실현될 일말의 가능성도 존재한다. 따라서 세력균형의 협력적 지역질서는 한반도 통일환경을 상당히 호전시킬 것이다.

세력분산의 무질서가 야기하는 구조적 영향력은 한반도 통일환경의 유동성을 증대시킬 것이다. 또한 이러한 방향으로 주변국 변수, 남북한 변수, 남북한관계 변수를 추동하게 된다. 다시 말해, 남북한의 핵무장 여하에 따라 한반도 통일환경이 극단적으로 달라질 수도 있다. 물론 이러한 경우에도 북한이 결탁국으로 한국을 선택하느냐, 아니면 제3국을 선택하느냐에 따라 통일환경에 미치는 영향은 달라질 수 있다. 그러나 이러한 시나리오에서도 한반도 통일환경은 전반적으로 악화될 가능성이 크다. 따라서 한반도 통일환경은 협력적 세력균형 질서 하에서 ‘상대적으로’ 호전될 것으로 분석된다.

세 가지 시나리오에 따르는 한국 정부의 통일전략은 다음과 같다. 첫째, 대결적 세력전이의 지역질서에서는 양극화된 지역질서가 남북관계로 전이되지 않도록 방지하는 것을 최우선적 비전으로 상정한다. 비

I
II
III
IV
V
VI
VII

전의 실현을 위해 미·중 갈등 구조의 영향력에서 벗어날 수 있는 동아시아의 협력체제를 촉진하고, 정부 행위자에 비해 국제질서로부터 상대적으로 자유로운 비정부 행위자를 지원한다. 동시에 주변국에게 한반도의 통일을 설득할 수 있는 국제적인 통일담론을 개발 및 확산시킨다. 마지막으로 지역 대결구도에서 탈피하기 위해 한·미 군사동맹을 재조정하고 한·중 군사교류를 강화할 필요가 있다.

둘째, 동북아시아 지역질서가 협력적인 세력균형을 이루고, 남북관계 및 남북한 국내환경도 유리하게 되었을 경우 제도적 남북통일에 역량을 집중해야 한다. 선별전략은 강대국 간에 이미 형성된 협력적 지역질서와 그로 인한 유리한 통일환경을 최대한 활용하여 북한의 개혁·개방을 유도하고, 남북관계 발전의 걸림돌이 되는 국제제도를 제거하거나 그 영향력을 최소화시킨다. 구체적인 정책으로는 국제기구를 이용한 북한의 개혁·개방을 유도하고, 남북통일에 대비한 남북 간의 조직화와 제도화를 발전시키는 것이 필요하다. ‘남북연합 공동기구’를 시범적으로 운영해보고, 공동기구의 정당화와 합법화를 추진하기 위해 남북정부 간 협의하여 ‘남북연합헌장’을 만들고 비준까지 추진한다. 협력구조를 공고화하기 위한 군사전략으로서는 한·미동맹을 다자안보협력체 수준으로 격상시키고, 중국과의 군사협력관계 또한 격상시키는 것을 생각해볼 수 있다.

셋째, 세력분산의 무질서에 대응하는 한국의 통일비전은 한반도 통일환경 중 남과 북의 물리적 억제력(핵보유)에 따라 다르게 제시될 수 있다. 지역적 리더십이 부재한 상황에서 지역 내 각 국가 간의 갈등이 첨예화될 때, 한국 정부는 대결적 지역구도로부터 야기될 수 있는 분쟁을 방지하는 단계별 비전을 수립해야 한다. 단계별 비전 실현을 위한 선별전략으로는 이슈별 3자 협력체(남북한+1) 구성을 통한 남북관계

의 조직화, 북한관료들의 교육과 연수를 통한 남북교류의 발전, 연성위협 요소를 해결하기 위한 양자·다자협력체의 조직화 등을 제안할 수 있다.

신동북아질서가 야기할 시나리오별 통일환경과 전략을 감안해볼 때 2014년 현재의 동북아질서는 협력적 세력균형에서 대결적 세력전으로 이행되는 과정에서 미·중 양국의 국내문제와 IS테러 등 공통의 위협으로 인해 속도가 지체되고 있는 것으로 평가해볼 수 있다. 또한 이러한 속도의 지체는 상대적으로 한국 정부로 하여금 남북관계 개선에 주도적 노력을 기울일 수 있는 정책적 공간을 제공하기도 한다.

박근혜정부는 이러한 공간을 활용하여 통일대박이라는 담론의 확산, 통일준비위원회 활동을 통한 제도화, 그리고 남북 간 대화채널 복원을 통한 조직화를 유기적으로 연계하여 동시병행적으로 추진함으로써 남북관계와 통일정책의 조화로운 결합을 꾀할 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

참고문헌

1. 단행본

- 경제·인문사회연구회. 『(2015년)한·중·일 역학관계 변화와 우리의 대응 전략』. 서울: 경제·인문사회연구회, 2012.
- 국방부. 『2012 국방백서』. 서울: 대한민국 국방부, 2012.
- 김규륜 편저. 『동북아 지역협력의 새로운 연계』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 마가렛 P. 칸스, 카렌 A. 밉스트 지음, 김계동 외 옮김. 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정』. 서울: 명인문화사, 2012.
- 문정인. 『중국의 내일을 묻다』. 서울: 삼성경제연구소, 2010.
- 박영호 외. 『한반도 통일 외교 인프라 구축 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박종철 외. 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대공동체 통일구상 중심』. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『통일환경 평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합 평가』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 박형중 외. 『박근혜정부의 국가안보전략 이론과 실제 탐색 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- _____. 『핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 배정호. 『21세기 한국의 발전구상과 대북전략: 한반도 경영시대의 개막과 동북아 중추국가로서의 발전을 지향하여』. 서울: 통일연구원, 2002.

- 배정호 외. 『리더십 교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. 『전환기 중국의 정치경제』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 엄상윤. 『북한 핵무장의 전략적 유용성과 한계』. 성남: 세종연구소, 2011.
- _____. 『북한의 핵무장과 한국의 안보·정치·경제적 위협』. 성남: 세종연구소, 2014.
- _____. 『한국의 ‘안보/통일 딜레마’와 파생효과 감소방안』. 성남: 세종연구소, 2012.
- _____. 『한반도 통일의 국제적 여건과 국제협력 추진방향』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 여인곤 외. 『국제적 통일역량 실태분석』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이수훈. 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 이호재 외. 『한국적 국제정치이론의 모색: 해방기 정치지도자들의 대외인식과 외교논쟁 사례를 중심으로(1945~1948)』. 서울: 화평사, 2005.
- _____. 『21세기를 향한 한국외교』. 서울: 화평사, 1990.
- _____. 『통일한국과 동북아 5개국체제』. 서울: 화평사, 1997.
- _____. 『한국외교정책의 이상과 현실: 이승만외교와 미국정책의 반성』. 서울: 법문사, 2000.
- 임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 장형수 외. 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 전재성 외. 『미·중 관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제』. 서울: 동아시아연구원, 2012.
- 정철호. 『북한 유사시 중국 군사개입 대응 한국의 안보전략』. 성남: 세종

- 연구소, 2014.
- 최진욱 외. 『통일외교 과제와 전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 통일부. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부, 2013.
- 통일연구원. 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 황병덕. 『미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 황병덕 외. 『중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부, 제2부, 제3부』. 서울: 통일연구원, 2011.
- Gallois, Pierre M. Richard Howard (trans.). *The Balance of Terror: Strategy for the Nuclear Age*. Boston: Houghton Mifflin, 1961.
- Hay, Colin. *Political Analysis: A Critical Introduction*. London: Palgrave, 2002.
- Kaplan, Morton A. *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley & Sons. Inc., 1957.
- Keohane, Robert. O. *After Hegemony*. New York: Princeton University Press, 1984.
- Keohane, Robert and Joseph Nye. *Power and Interdependence*. Boston: Scott Foresman and Company, 1989.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company, 2001.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1973.
- Organski, A.F.K. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf, 1958.
- Powell, Walter. W. and Paul. J. Dimaggio. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. London: Chicago University

- Press, 1991.
- Schmidt, Vivien. A. *The futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Son, Key Young. *South Korean Engagement Policies and North Korea: Identities, Norms and the Sunshine Policy*. New York: Routledge, 2006.
- Stares, Paul B. and Joel S. Wit. *Preparing for Sudden Change in North Korea*. New York: Council on Foreign Relations, 2009.
- Waltz, Kenneth N. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.
- _____. *Theory of International Politics*. California: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- Wendt, Alexander. *A Social Theory of International Politics*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1999.

2. 논문

- 김연수. “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보 방안.” 『신아시아』. 제13권 4호 (신아시아연구소), 2006.
- 김태현. “동북아질서의 변동과 한반도.” 『국제·지역연구』. 제11권 1호 (서울대학교 국제학연구소), 2002.
- 박창희. “북한 급변사태와 중국의 군사개입 전망.” 『국가전략』. 제16권 1호 (세종연구소), 2010.
- 박휘락. “북한 급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제.” 『국가전략』. 제16권 4호 (세종연구소), 2010.

- 신중호. “국제전략환경의 변화와 중미관계.” 『중소연구』. 통권106호 (한양대학교 아태지역연구센터), 2005.
- 엄상윤. “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화.” 『세종정책연구』. 제6권 제2호 (세종연구소), 2010.
- _____. “동아시아의 패권경쟁·안보질서와 미국의 전략.” 이태환 편. 『동아시아 경제와 안보: 미·중의 패권경쟁과 대응전략』. 성남: 세종연구소, 2012.
- _____. “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화.” 이상현 편. 『새로 그리는 동아시아 안보지도』. 성남: 세종연구소, 2011.
- _____. “한·미·일 MD협력의 양상과 전망.” 『국가전략』. 제20권 2호 (세종연구소), 2014.
- _____. “한반도 통일의 이론적 모색: 지역적 양극체제와 약소국의 분단/통일.” 『국제관계연구』. 제10권 제2호 (고려대학교 일민국제관계연구원), 2005.
- 윤성수. “장기미래예측과 시나리오 방법론.” 『한국관개배수회지』. 제45호 (한국관개배수위원회), 2010.
- 이상현. “중국의 부상과 미국의 대응: 한국에 대한 안보적 함의.” 『국가전략』. 제17권 제1호 (세종연구소), 2011.
- 이재봉. “중국의 급성장과 미국의 견제.” 『정치정보연구』. 제10권 제2호 (한국정치정보학회), 2007.
- 이호재. “21세기 동북아 국제질서와 새로운 세력균형체제 모색: 동북아 5개국체제.” 『국제정치논총』. 제39집 3호 (한국국제정치학회), 1999.
- 전재성. “통일전략과 대북전략의 조화 필요성.” 『JPI 정책포럼』. No. 2014-05 (제주평화연구원), 2014.

정재호. “미래예측 방법론: 이론과 실제.” 『나라경제』. 제17권 제10호 (한국개발연구원), 2006.

정천구. “동북아 국제질서와 통일의 전망.” 『국제정치연구』. 제5집 2호 (동아시아국제정치학회), 2002.

최우선. “오바마 시진핑 정부하 미·중관계와 한국의 전략.” 『주요국제 문제분석』. No. 2012-47 (국립외교원 외교안보연구소), 2013.

Browning, Christopher S. “Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature.” *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 19, Issue. 4, 2006.

Gallois, Pierre M. “Nuclear Aggression and National Suicide.” *The Reporter*. Vol. 19, No. 4, September 1958.

Goh, Evelyn. “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia.” *International Security*. Vol. 32, No. 3, August 2007.

Higgott, Richard. A. and Andrew. F. Cooper. “Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of Trade Negotiations.” *International Organization*. Vol. 44, Issue. 4, 1990.

Katzenstein, Peter J. and Rudra Sil. “Rethinking Asian Security: A Case for Analytical Eclecticism.” Suh, J. J., Peter J. Katzenstein and Allen Calson (eds.). *Rethinking Security in East Asia: Identity. Power and Efficiency*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

Muthiah, Alagappa. “Introduction: Predictability and Stability Despite Challenges.” Alagappa Muthiah (ed.). *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

Shambaugh, David. "Introduction: The Rise of China and Asia's New Dynamics." David Shambaugh (ed.). *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: Stanford University Press, 2006.

Sil, Rudra and Peter J. Katzenstein. "Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions." *Perspectives on Politics*. Vol. 8, Issue. 2, 2010.

Schmidt, Vivien A. "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?." *Comparative Political Studies*. Vol. 35, No. 2, March 2002.

_____. "Introduction: Institutionalism and the State." Hay Colin, David Marsh and Michael Lister. *The State: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Kim, Ji Young. "The Transformation of Norm, Policies and State Identity: the Kim Dae-jung Government and the Republic of Korea." Ph. D dissertation. University of Warwick, 2013.

3. 기타자료

『헤럴드경제』.

Financial Times.

The Telegraph.

신성택. "핵무장 넘보는 일본의 핵능력." 통일연구원 Online Series CO

12-25, 2012.6.29.

엄상윤. “<한반도 신뢰프로세스>와 한국의 통일·대북전략 추진방향.”
『동북아 국제정세와 한국의 통일 전략』. 세종연구소 주최 제28차
세종국가전략포럼 발표문, 2014.4.17.

_____. “남남갈등 극복과 통일기반의 구축.” 『국민합의 형성과 국민
통합의 모색』. 국민대통합위원회·한국동북아학회·대구가톨릭
대학교 사회과학연구소 공동주최 학술회의 발표문, 2014.4.29.

전경만. “신동북아질서 시나리오별 국제차원 통일전략.” 통일연구원
자문회의, 2014.9.30.

코나스넷. <www.konas.net>.

IMF. <www.imf.org>.

SIPRI. <www.sipri.org>.

연구총서

2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방심각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병근, 양감용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11	북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 등장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05	'행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책:		

	EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

학술회의총서

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석들	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병근 외	7,500원

2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)		10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

기타

2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원

2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안2014)	전병곤, 홍우택, 신종호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성(『북한인권정책연구』2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원

2014	2014 통일예측시계	박영호, 김형기 편	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과(통일 비용-편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	14,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사 박중철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈		12,000원

연례정보보고서

2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

KINU 정책연구시리즈

비매품

2012-01	통일재원 마련 및 통일지 지 결정 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외
2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

Study Series

비매품

2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.	
2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula Kim, Kyuroon et al.	
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification Bae, Jung-Ho et al.	
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans Cho, Jeong-ah et al.	
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia Lee, Kihyun et al.	
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea Park Hyeong Jung, Choi Sahyun	

기 타

비매품

2014	북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
------	----------------	---------

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구 종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터
출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

신동북아질서 시대의 중장기 통일전략



www.kinu.or.kr

