

동북아질서의 변동과 한반도¹⁾

김태현

중앙대학교 국제대학원 부교수

이 글은 크게는 세계질서, 좁게는 동북아질서의 변동이 한반도 정세, 특히 통일의 개연성과 과정에 미칠 영향에 대한 체계적인 분석을 제시한다. 이와 같은 분석은 통일 환경 분석이라는 이름으로 한국 국제정치학의 주요 연구 과제의 하나였으나, 이 글은 국제정세를 국제체계의 틀로 정리하고, 통일의 가능성뿐만 아니라 통일의 과정도 분석의 대상으로 삼았다는 점에서 기왕의 연구와 차이가 있다. 특히 이 글은 (1) 국제정치학의 이론적 문헌을 검토하여 향후 세계/동북아질서의 몇 가지 가상적 모델과 그 행태적 특징을 제시하고, (2) 한반도 정세, 특히 통일시나리오 및 모델을 기왕의 문헌을 중심으로 분석하고, 각 모델의 특징을 (가) 그 가능성, (나) 그 과정의 폭력성과 비용, (다) 통일의 시기를 중심으로 기술한 다음 (3) 동북아질서의 각 모델이 통일의 각 모델에 미칠 영향을 따져보았다.

첫째, 현실주의 국제정치학자들이 주장하는 바와 같은 국제질서, 즉 강대국정치 중심으로의 지역질서의 변동이 일어날 경우 그것이 통일에 미치는 영향은 대개 부정적이다. 즉, 통일의 개연성을 낮추고, 폭력성과 경제적 비용을 증가시키는 방향으로 영향을 미칠 것이다. 다만 지역의 국제질서가 「다자주의적 협력안보 체제」로 정착될 때 한반도 통일에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

둘째, 지역질서의 개편보다 한반도의 변동이 먼저 일어날 경우 그것은 대체로 북한의 붕괴나 도발과 같은 급격한 변화일 가능성이 높고, 이는 강대국들간의 이익의 충돌을 가져와 지역질서는 냉전적 대결구도로 귀결될 가능성이 높다. 다만 강대국들이 그와 같은 가능성을 사전에 인지하고 그러한 인식이 공유될 때 한반도의 변화는 지역질서의 안정화에 하나의 순(順)요인으로 작용할 수도 있을 것이다. 따라서 한국정부의 통일외교는 (1) 통일에 유리한 환경을 형성하기 위한 「통일유도적」이 되, (2) 우발성에 대비한 「통일대비적」이어야 하며, (3) 질서의 다수적/복합적 형성을 염두에 둔 탄력적일 필요가 있다.

◆ 주제어: 세계질서, 동북아질서, 국제체계, 한반도 통일, 통일시나리오

I. 들어가기

이 글의 초점은 한반도 통일의 국제정치적 성격을 강조함에 있다. 즉 한반도의 통일은 그 원인에서, 과정에서, 그리고 결과에서 국제정치성을 결코 떨칠 수가 없고, 따라서 그 국제정치성에 대한 깊은 이해가 오늘날 통일논의가 그 현실성을 유지하고, 나아가 통일을 조기에, 평화적이고, 효율적으로 달성하기 위한 정책의 수립에 필수적이라는 것이다.

* 이 논문은 1999학년도 중앙대학교 학술연구비에 의하여 지원되었음.

오늘날 한국사회에서 이처럼 통일의 국제정치성을 강조하는 것은 일종의 ‘이단’으로 간주될 지 모른다. “자주적 통일”이란 용어가 통일에 관한 남북한의 합의에서 빠지지 않고 등장하는데서 보듯이 통일문제는 기본적으로 민족주의적 정서에 호소하는 것이기 때문이다. 또 특히 한국의 국력이 괄목할 성장을 기록함으로써 “우리 문제를 우리 손으로 해결할 수 있다”는 자신감이 고양되었기 때문이다. 그리고 무엇보다 분단을 지속시키는 큰 요인으로 작용하던 냉전이 종식되었기 때문이다.

그러나 냉철히 분석할 때 이상의 세 가지 이유는 통일의 국제정치적 성격을 오히려 강화시켰다고 할 수 있다. 첫째, 역설적이지만 “자주통일”의 원칙에 대해 합의하고 강조하는 것은 곧 통일문제의 국제정치적 성격을 반영하는 것이다. 둘째, 우리 국력이 성장한 만큼 통일의 국제정치적 과장이 커졌고, 따라서 그 국제정치적 성격이 강화되었다. 셋째, 냉전종식이후 동아시아 국제질서는 여전히 유동적이고, 이에 따라 통일환경이 유동적이며, 특히 통일이 지역질서에 미칠 영향은 그 유동성에 비례하여 커졌다.

이 글의 논지는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 한반도의 통일은 그 민족적 성격 못지 않게 국제정치적 성격을 강하게 띤다. 우선 제2차 세계대전 전승국간의 전후처리라는 국제정치적 사건이 분단의 단초를 제공하였다. 그리고 세계적 냉전구조가 남북한의 정치경제적 구조를 결정하고 남북한 관계를 규정하였다. 세계적 차원의 냉전종식에도 불구하고 남북한간의 분단과 대립이 지속되고 있다는 점에서 작금의 남북관계가 구조적 차원의 변수보다는 행위자 차원의 변수가 압도하고 있다는 주장도 일리가 있다. 그러나 단순히 남북한 관계가 아닌 통일이라는 ‘사건’은 여전히 국제정치적 성격을 강하게 띤다는 것이 필자의 주장이다.

둘째, 통일의 국제정치적 성격은 한반도 정세의 불확실성과 동북아 지역질서의 유동성간의 상호작용으로 인해 특히 고조된다고 본다. 실로 세기전환의 현 시점에서 통일의 개연성은 과거 어느 때에 비해 높아 보인다. 동시에 그 과정과 결과의 불확실성 또한 매우 높다. 특히 북한정세의 불확실성과 북한정책의 불가예측성으로 인해 통일이 어떠한 형태로 다가올 지는 매우 불확실하다. 그리고 통일의 주요 변수의 하나인 지역 국제질서가 매우 유동적이다. 유동적인 국제질서는 통일의 불확실성을 높여주고, 통일의 불확실성은 지역질서의 유동성을 더욱 높여준다. 통일과정과 지역질서의 이와 같은 상호관계로 인해 통일에 대한 주변 강대국들의 이해와 관심도 높아져 결국 통일의 국제정치적 성격은 더욱 강화된다.

셋째, 이와 같은 전제에서 볼 때, 통일을 위한 한국의 외교적 노력은 「통일유도적」인 동시에 「통일대비적」이어야 하며, 특히 통일에 우호적인 지역질서의 구축이 그 큰 부분을 차지한다. 즉, 통일의 개연성을 높여주고, 통일에 수반될 지 모르는 우발적 사태를 안정적으로 관리할 수 있는 지역질서의 구축에 통일을 위한 외교적 노력의 상당 부분이 경주되어야 한다는 것이다. 한국이 미국과 같은 초강대국이 아닌 한, 그리고 설사 초강대국이라고 하더라도 지역질서란 어느 한 나라의 외교적 노력만으로 구축되는 것이 아니다. 다수 행위자들의 의도적 행위의(때로는 의도하지 않은) 결과가 서로 맞물려서 점

진적으로 구축되어 나가는 것이다.

이와 같은 논지를 뒷받침하기 위해 이 논문은 다음과 같은 분석을 한다. 첫째, 동아시아 국제정치질서의 유동성과 미래 모습을 역사적 사례와 국제정치이론에 기반하여 분석하고 예측한다. 둘째, 기왕의 연구에 기초하여 다양한 통일유형과 그 전개과정을 시나리오를 중심으로 분석한다. 셋째, 다양한 통일 시나리오와 역시 다양한 지역질서 유형 간의 인과관계를 가설적으로 분석하여 통일에 우호적인 지역질서의 형태를 탐색하며 그를 위한 외교적 노력의 방향을 밝힌다.

II. 동북아 국제정치질서의 변동

1. 세계질서의 변동과 동북아 국제질서의 유동성

현재 동북아 국제질서는 고도로 유동적이다. 첫째, 세계질서 자체가 유동적이다. 오늘날 세계 정치군사질서의 가장 두드러진 특징이 미국을 유일한 극(極)으로 하는 단극질서라는 데는 큰 논란이 없다(Krautmauer, 1990; Wohlworth, 1999; Waltz, 2000).¹⁾ 그러나 이러한 질서의 지속성 여부에 대해서는 많은 논란이 있으며, 특히 실현실주의자를 중심으로 미국의 패권적 단극질서가 오래 존속하지 않는다는 주장이 강력히 제기되고 있다.²⁾ 그 근거로는 두 가지가 제시된다. 첫째, 국제정치이론에서 일종의 법칙적 지위를 인정받아 온 세력균형이론에 따르면(Waltz, 1979) 무정부적 국제체계에서 견제되지 않는 힘의 존재는 그 의도와는 상관없이 다른 국가들에 위협을 제기하고 따라서 집단적인 대항동맹의 결성, 혹은 독자적인 군비증강의 형태로 균형화 노력을 불러일으킨다. 둘째, 균형화 노력은 반드시 힘을 상대로 한 것이 아니라 현저한 위협을 상대로 하는 것이라는 ‘위협균형이론’의 수정을 받아들여야 하더라도(Walt, 1985; 1988), 견제세력이 없는 패권국의 정책은 위협적이 된다는 것 또한 일종의 법칙적 패턴이다. 월츠는 냉전기 동안 미국의 정책이 일관성을 유지했던 이유는 소련의 견제 때문이었고, 소련의 견제가 사라진 이상 미국의 정책은 좋게 말해 일관성을 결여하고, 급기야는 타국에 위협적으로 된다고 주장한다(Waltz, 2000).³⁾

1) 단 헌팅턴(Huntington, 1999)은 단극은 탈냉전 직후 1990년대 초의 걸프전 당시에 한정되고 그 이후는 차라리 단-다극(uni-multipolar)라고 불러야 한다고 주장한다.

2) 대표적으로 Waltz(1993; 2000); Layne(1993). 반면 국력요소에서의 미국의 압도적 위치를 고려할 때 또 역사적으로 압도적인 힘에도 불구하고 상당한 자중을 보여온 미국외교전통과 그와 같은 질서를 유지하고자 하는 미국의 전략을 고려할 때 미국중심의 단극질서는 안정적이고 지속적이라는 주장도 있다. 예로 Mastanduno (1997); Wohlworth (1999) 참조.

3) 2001년 1월에 출범한 미국 부시(George W. Bush) 행정부의 외교행태는 현실주의자들의 예측을 마치 입증이라도 하듯이 오만과 독단을 보여주고 있고 이에 대해서 심지어 동맹국들마저 못마땅해하고 있다("Europe Doesn't Like Bush's Attitude," *The New York Times*, July 30, 2001). 그리고 그와 같은 미국의 태도는 부시대통령 개인이나 공화당 행정부의 성향이 아니라

둘째, 미국의 패권적 지위를 견제하려는 독자적, 집단적 노력은 지역적으로 동아시아에서 촉발될 가능성이 높다. 월츠는 소련의 견제가 사라진 이후 오만해진 미국외교의 한 예로 북대서양조약기구, 즉 NATO의 확장을 들고 있다. 즉 NATO의 확장은 러시아를 유럽으로 끌어들이는 대신 중국으로 밀어붙이는 결과를 가져올 것이고, 이는 중국외교가 보다 적극적, 공세적으로 될 빌미를 제공한다는 것이다. 같은 맥락에서 1996년의 「미·일 신안보 선언」과 1997년의 「방위협력지침」의 개정도 중국으로 하여금 러시아의 접근에 화답하게 하는 빌미를 제공할 수 있다. 그러나 월츠는 미국의 견제세력으로 중·러의 연합보다는 일본의 재무장을 들고 있다(Waltz, 2000). 즉 중국의 성장, 중·러의 접근, 그리고 중국의 공세적 정책이 미치는 직접적 위협은 일본에 크고 따라서 일본의 재무장은 필연적인 장기적 과정이며, 세계 제2의 경제대국인 일본의 재무장은 그 자체로 미국 패권의 약화를 가져온다는 것이다. 물론 막대한 인구와 자원에 고도성장을 구가하고 있는 중국의 등장도 일본의 재무장 가능성에 못지 않은 변동요인이다.

셋째, 실로 일부 학자들은 실사 세계질서는 단극일지 몰라도 동아시아 지역질서는 양극 내지 다극체제로 봐야 한다는 의견들이 있다. 즉 동아시아에는 중국, 일본, 러시아 등 미국에 필적할 세력이 집중되어 있고 지리적 거리로 인해 미국의 국력투사가 현저히 약화되기 때문에 다극체제의 자연적 조건을 이루고 있다는 것이다(Friedberg, 1993/4; Brown, et al., 1996). 혹은 대륙세력인 중국과 해양세력인 미국의 양극체제로 봐야 한다는 의견도 있다(Ross, 1999).

넷째, 나아가 동아시아 지역은 다양한 차원에서 고유의 갈등요인이 있는 반면 그러한 갈등요인을 논의하고 관리할 제도적 장치가 결여되어 있다. 첫째, 한반도의 분단, 양안관계 등과 같은 냉전적 갈등요인이 상존하고, 둘째, 다양한 영토분쟁과 같은 비냉전적 요인들이 냉전종식과 더불어 두드러지게 나타나고 있으며, 셋째, 무역분쟁과 같은 탈냉전적 요인들이 새로이 등장하고 있다. 반면, 지역내 안보기구는 여전히 다양한 쌍무적 동맹을 기축으로 하고 있으며, 다자적 차원의 제도를 모색하려는 노력도 현재로서는 나토, 유럽안보협력기구 등을 갖추고 있는 유럽에 비하면 아직 미미하다.⁴⁾

결국 본질적으로 불안정성을 안고 있는 단극적 세계질서의 변동은 강대국들이 집중되어 있고, 지역적 갈등의 소지가 높은 동북아에서 비롯될 수 있다. 또, 적어도 동북아의 지역질서는 단극적 질서보다 다극적 질서의 패턴을 노정할 가능성이 높다.⁵⁾ 다극적 지

여러 차원의 복합적 요인이 동시에 작용하는 체계적인 현상이기 때문에 앞으로 지속, 강화될 가능성이 높다(Snyder, 1991; Kim, 1999; 김태현, 2001 참조). 실로 2001년 9월의 대형테러 사태 이후 한동안 국제주의적 성향을 보였던 미국의 외교는 다시 공세적 일방주의로 복귀하고 있다(Miller, 2001).

4) 동아시아 지역에서의 다자간 안보기구로 가장 앞선 형태를 보이고 있는 아세안 지역포럼, 즉 ARF의 결속정도와 기능은 아직 초기단계에 머무르고 있다.

5) 물론 미국의 국력이 장기간 압도적 지위를 유지하고 그와 같은 지위를 유지하고자 하는 미국의 외교적 노력이 성공한다면 미국중심의 준(準)위계적인, 어떤 의미에선 탈(脫)웨스트팔리아적인 국제질서가 도래할 지도 모른다. 그러나 그러한 시대가 온다면 기왕의 국제정치이론으로는 분

역질서의 국제정치는 어떠한 양상을 띠게 될 것이며, 그것이 강대국들의 한 가운데에 위치하면서 폭발적인 변화의 가능성을 안고있는 한반도 정세에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

2. 미래의 동북아질서

오늘날의 국제정치이론은 17세기 이래 지금까지 주로 유럽을 중심으로 한 강대국 정치경험에 기반하여 발전된 것이다. 동북아 지역의 4대 강대국이 전통적인 강대국 정치를 펼친다면 역사적으로 나타났던 3가지 유형중의 하나의 형태를 띠는 가능성이 높다. 즉, (1) 신냉전적 양극체계(Neo-Cold War Bipolar System), (2) 고전적 세력균형체계(classical balance of power system), 그리고 (3) 강대국 협조체계(Concert of Great Powers)로 나누어 분석하기로 한다. 여기서 양극체계는 두 초강대국을 상정하는 대신 동맹관계의 양극화를 의미하며 동맹내부의 결속 정도에 따라 유연(loose)할 수도 있고 경직(tight)될 수도 있다(Kaplan, 1957).⁶⁾ 만일 동맹의 결속정도가 매우 유연하고 강대국들간의 상대적 국력이 보다 균등해지면 이들간의 관계는 전통적 세력균형 체계의 모습을 띠는 수도 있다. 또 강대국들이 현상의 유지에 보다 초점을 두면 나폴레옹 전쟁 직후 유럽에 나타났던 「유럽협조체계(Concert of Europe)」와 유사한 「강대국 협조체계」의 모습으로 나타날 수도 있다.

「신냉전적 양극체계」는 현재 미·일 안보동맹과 중·러 전략적 제휴관계가 보다 고착/경직화되고 양 진영간의 관계가 갈등적일 때 나타날 수 있다. 예를 들면 미국이 본격적으로 미사일 방어방(Missile Defense; MD) 구축에 나서고 일본이 이에 협력하는 한편, 그로 인해 핵억지력을 상실할 지도 모를 러시아와 중국이 군사적 협력을 강화하여 본격적인 군비경쟁에 돌입하는 경우를 상정할 수 있다. 이 경우 양 진영간의 적대감이 고조되어 전반적인 외교관계가 악화되어 냉전시 미·소관계에 버금가는 갈등상황이 재연될 수도 있다. 또 동아시아 지역의 경제적 패권을 둘러싼 일본과 중국의 경쟁과 갈등이 체계차원의 갈등으로 비화할 수도 있다.

양극체계의 안정성을 주장한 월츠의 주장에 따르면 이치럼 구축된 동북아 질서는 매우 위험할 수 있다(Waltz, 1979). 동맹국간의 국력 차가 크지 않아 동맹국의 존재가 더욱 중요해지며, 동시에 주도적 국가가 가질 수 있는 정책적 자율성도 제한되어 제1차 세계대전 직전의 유럽질서와 흡사한 상황이 되기 때문이다. 양 진영간의 이해의 갈등이 커지고 적대감이 증폭됨에 따라 각 진영은 경쟁적으로 동맹의 확장에 주력하고 주변의 상대적 약소국들은 한 진영을 택하지 않을 수 없게 된다.

반면 미·일 신안보 선언과 중·러의 전략적 동반자 관계 모색이라는 새로운 질서의

석할 수 없기 때문에 이 연구에서는 그 가능성을 배제한다.

6) 따라서 이 글에서는 국제정치체계를 주로 강대국간의 상대적 힘의 분포 혹은 강대국의 수, 즉 극구조로 규정하는 월츠의 신현실주의보다는 극구조와 행위패턴을 동시에 따진 카플란의 정의를 따른다.

모색은 1970년대의 경험에 비추어 보면 달리 해석될 수도 있다. 1950~53년간 한국전쟁에서의 대립에도 불구하고 1970년대 초 미국은 중국을 유엔에 가입시키고 중국과의 관계를 정상화했다. 소련의 위협이 가신 지금 중국위협론이 등장하고(Bernstein and Munro, 1997), 소련의 위협에 대항해 결성되었던 미·일동맹을 강화시키는 것은 결국 장기적 세력균형(혹은 위협균형)의 한 방책으로 볼 수 있기 때문이다.

그러나 보다 단기적으로 볼 때 세력균형의 와중에서 강대국 상호간의 정치군사관계가 불안한 동시에 경제적 상호의존관계가 매우 밀접할 경우 강대국 협조체제의 행위패턴을 보일 수도 있다. 나폴레옹 전쟁직후 전전(戰前)의 원상회복과 강대국간의 새로운 전쟁의 방지에 공동의 이해관계를 가진 유럽의 강대국들이 현상의 유지를 위해 공동 노력하였던 유럽협조체제가 그 예이다. 유럽협조체제는 안보레짐의 한 드문 예로 인정되고 있으나(Jervis, 1983), 이는 압도적으로 강대국 중심체제로 주변 약소국들은 강대국들의 현상유지를 위해 희생되었었다.

분단된 한국의 입장에서 볼 때 이상의 어떠한 체제도 한반도의 안정과 통일에 유리하지 않다. 만일 미·중간의 관계가 악화되고, 미국에 대한 러시아의 두려움과 불만이 고조되는 동시에, 중국의 성장과 정책에 대한 일본의 위협감이 커진다면 냉전적 양극체제의 등장가능성이 없지 않다. 이 경우 주변의 상대적 약소국들, 특히 분단된 남북한은 한 진영을 택하도록 강요받거나 유혹 받을 것이다. 한국이 미·일과의 연계를 포기할 수 없는 이상, 북한은 중국·러시아 진영을 택하고 한반도 정세는 냉전당시의 모습으로 복귀할 것이다.

동북아 4강 관계가 고전적인 세력균형정치의 모습으로 나타날 경우는 어떠한가? 이 경우 국경을 맞댄 중국과 일본이 통일한국의 등장을 위협으로 간주, 통일을 원치 않을 수 있다. 다른 각도에서 보면 남북의 분단은 세력균형의 한 방법인 「분할지배(divide and rule)」의 자연스러운 조건을 제공한다(Morgentau, 1973). 또 다른 가능성은 일본이나 미국이 남북관계나 통일문제는 뒷전으로 미룬 채 경쟁적으로 북한에 영향력을 확대하기 위해 노력하는 경우이다. 북한을 자국의 영향권 안에 잡아두려는 중국, 러시아의 노력도 한층 가열될 것이다. 이러한 조건에서 남한의 대북 지원을 조건으로 하는 남북관계의 개선은 성과를 보기 어렵고 따라서 통일의 가능성도 낮아진다.

강대국협조체제의 경우는 어떠한가? 현상유지를 최우선으로 하는 이와 같은 체제에서 한반도 통일과 같은 현상변경이 수용되기는 어렵다. 오히려 불안요인의 하나인 북한을 관리하기 위한 강대국들의 공동 노력이 기대되는 체제이다. 이렇게 볼 때 한반도 통일에 가장 유리한 지역체제로 현실과는 거리가 있으나 「다자주의적 협력안보체제(Multilateral Cooperative Security System)」를 생각할 수 있다. 이 체제의 구성요소는 「다자주의(Multilateralism)」와 「협력안보(Cooperative Security)」의 두 가지로 통일에 유리한 환경을 제공하는 동시에 통일에 수반될 지 모를 우발적 사태에 탄력 있게 대처할 수 있는 체제이다. 이 체제는 국가들이 전쟁의 방지와 평화·안정의 유지에 공동의 이해가 있다는 점에서 강대국 협조체제와 같다. 그러나 「협력안보」는 단순히 현상을 관리함에 그치지 않고 잠재적 갈등요인을 보다 적극적으로 해소하려고 노력한다.⁷⁾ 한반

도의 통일은 지역차원의 가장 큰 갈등요인이 해결된다는 점에서 환영받고 지지 받을 수 있다.

III. 한반도 정세의 역동성

1. 한반도 정세의 불가예측성

이 글의 기본 전제의 하나는 고도로 불확실한 한반도 정세와 유동적인 동북아 정세가 맞물림으로써 한반도의 통일은 커다란 폭발적 잠재성을 지니고 있다는 점이다. 우선 한반도 정세의 불확실성은 세 가지 측면에서 분석할 수 있다. 첫째는 북한정세의 불확실성이다. 둘째는 북한 정책의 불가예측성이다. 셋째는 남한 정책의 불확실성이다.

첫째, 지난 10여 년 간 북한정세는 실로 혼미를 거듭해왔다. 경제는 계속 후퇴하여, 1996년 이래는 극도의 식량난으로 인해 급작스러운 붕괴 혹은 자포자기적 도발이 점쳐졌다. 한반도를 전쟁의 위기에 몰아넣은 핵위기의 와중에 김일성 주석이 사망하였다.

둘째, 경제적 낙후와 외교적 고립으로 절대절명의 위기에 빠진 북한의 대응책 또한 예측을 불허해왔다. 1990년대 초 북핵위기의 경우, 북한의 의도는 사후적으로(post hoc) 생존전략으로 설명되지만 그 발단과 전개과정은 대개 예측을 무색하게 만들었다. 동유럽의 국가들이 사회주의를 포기하고 중국과 베트남이 개혁과 개방을 택하였음에도 불구하고 이에 비견할 북한의 개혁·개방은 여전히 이루어지지 않고 있다. 북한체제가 생각이상으로 견고하고, 흡수통일에 대한 두려움이 개혁·개방을 통한 경제회생의 필요보다 절박한 때문이라는 사후적 설명은 가능할 지라도 북한의 변화방향 및 그 속도와 폭은 여전히 예측을 어렵게 하고 있다.

셋째, 예측하기 어렵기는 남한의 대북정책도 마찬가지이다. 특히 김영삼 정부 5년간의 대북정책은 강운을 오가며 일관성을 상실, 한·미간에 심각한 갈등을 초래하기도 하였다.⁸⁾ 1998년 3월이래 김대중 정부의 대북 포용정책은 일관성을 견지해왔으나, 소위 「남남갈등」이라는 용어에서 보듯이 남한내부에 심각한 분열을 초래하였다. 남한의 대북정책을 예측하기 어려운 보다 체계적인 이유가 몇 가지 있다. 첫째, 한편으로 ‘적’이고 다른 한편으로 ‘동포’라는 북한정체의 이중성, 그리고 그에 따른 국민 대북인식의 이중성으로 인해 대북정책에 대한 여론은 분열적인 동시에 쉽게 변하는 특성을 지니고 있다(김태현, 1998). 둘째, 남북관계가 지니는 정치적 현저성으로 인해 대북정책에 대한 초당적 지지를 기대하기 어렵고 나아가 분열된 여론을 정치권에서 수렴하기를 기대하기도 어렵다. 셋째, 무엇보다 남한국민들의 대북여론을 좌우하는 것은 북한의 정책인 바 앞에서 논의한 바와 같이 북한의 정세와 정책이 예측하기 어렵기 때문이다.

7) 다자주의에 대해서는 Ruggie의 *Multilateral Matters*(1993), 협력안보의 개념에 대해서는 Nolan의 *Global Engagement*(1994) 참조.

8) 한·미간의 정책갈등은 특히 1996년 10월 강릉잠수함 침투사건을 둘러싸고 두드러졌다. 예로 Kristof(1996); Spaeth(1996) 참조.

2. 한반도 통일의 유형과 과정

한반도 정세의 장기적 변동에 관한 연구는 물론 통일에 관한 연구를 중심으로 이루어졌다. 그리고 이상과 같은 국제정세와 한반도 정세의 불확실성으로 인해 통일에 관한 많은 연구는 불가피하게 조건적일 수밖에 없고 따라서 시나리오 중심으로 전개되어 왔다. 예를 들어 1991~92년간 한림대학교 한림과학원에서는 여러 전문가들의 워크숍의 결과로 네 가지 통일시나리오를 설정하였다(양호민 외, 1992). 이 네 가지는 (1) 한국주도하의 통일, (2) 북한주도하의 통일, (3) 합의에 의한 통일, (4) 남북한 장기공존 등이다. 그러나 (2)의 경우를 평화적 방법에 의한 통일과 무력에 의한 통일로 나누어 실제로는 다섯 가지의 통일시나리오를 제시한다. 1992년에 발표된 이 연구는 포괄성과 균형을 강조한 나머지 북한주도하의 통일을 포함시켰으나 북한의 결정적 약세가 확인해진 이후 발표된 후속 연구들은 이 가능성을 점차 부인하는 경향이 있다.

예를 들어 이상우 교수는 1994년의 연구에서 (1) 북한체제의 붕괴, (2) 북한주도에 의한 통일, (3) 남북협상에 의한 통일, (4) 점진적 통일 등 네 가지를 제시한다(이상우, 1994). 여기서 북한주도란 북한에 의한 무력남침으로 이 교수 스스로 이는 오히려 북한의 파멸을 불러일으킬 가능성이 높다고 본다. 또한 그는 남북한이 현 체제를 유지한 채 협상에 의한 통일은 불가능하다고 본다. 따라서 북한체제의 붕괴와 북한체제의 개혁·개방을 통한 점진적 통일의 개연성이 가장 높다고 본다.

북한의 정세가 극도의 혼미를 거듭한 1990년대 후반의 연구는 통일이 북한의 변화에 의해 촉발될 가능성이 높다고 보고, 그 체제의 변화가능성과 방향에 초점을 두어 통일시나리오를 분석한다. 예로 서진영 교수는 (1) 사회적 불만의 강도와 표출양상, (2) 권력엘리트 내부에서의 갈등양상과 정권의 안정도, (3) 외부환경적 요인 등 세 가지 변수에 따라 (1) 현상유지적 체제변화, (2) 개혁대체정권의 등장을 통한 체제변화, (3) 내부붕괴형 체제변화, (4) 폭발적 체제변화 등 네 가지 시나리오를 제시한다(서진영, 1996).⁹⁾

서 교수의 연구와 거의 같은 시점인 1996년 10월 삼성경제연구소에서는 전문가들간의 집중적인 워크숍을 거쳐 『남북한 통일시나리오』를 간행하였다(구종서 외, 1996). 통일에 영향을 줄 여러 변수를 포괄적으로 나열하고 그 중 핵심적인 변수를 추출한 다음, 그 변수 값의 조합에 의해 결과를 전망하는 일종의 귀납적 방법(SRI기법)을 쓴 이 연구에서 든 핵심변수는 한국과 미국의 대북정책과 북한리더십의 강·연성의 두 가지이다. 나아가 이 연구는 한·미의 대북정책을 지원과 봉쇄로, 북한리더십의 성격을 강성과 연성 두 가지로 나누어 이를 조합한 결과 <표 1>과 같이 (1) 합의형, (2) 유도형, (3) 자멸형, (4) 충돌형의 네 가지 통일유형을 추출하였다.

9) 이 연구는 북한체제의 변화가능성과 방향에 초점을 두고 있으나 결국은 통일로 귀결된다는 점에서 통일시나리오에 관한 연구의 하나로 보아도 무방할 것이다.

<표 1> 시나리오 축과 통일유형

북한 리더십 한·미 대북정책	연성	강성
지원	유도형 통일	합의형 통일
봉쇄	자멸형 통일	충돌형 통일

자료: 구종서 외 『남북한 통일시나리오』 (1996), <도표 7>.

「합의형 통일」은 한국과 미국이 대북 지원정책 혹은 포용정책을 택하고 북한의 리더십이 강력할 때 가능하고 개연성이 높은 통일유형이다. 즉 북한의 강력한 지도층이 한·미의 지원정책을 이용하여 개혁·개방에 성공하여 북한체제가 안정을 되찾은 다음, 기왕의 지원정책에 따른 남북한 화해협력과 북한체제의 변화가 통일 유인이 되어 남북한이 비교적 대등한 입장에서 통일의 조건을 논의하고 합의하여 일어나는 형태이다.

「유도형 통일」은 한국과 미국이 대북 지원정책을 택하여 북한체제의 변화를 유도하고 북한의 리더십이 연약하여 사회변화에 따른 체제에 대한 도전을 버티지 못하여 정변을 거듭하다가 결국 남한의 주도하에 독일식 통일로 이르는 경우이다.

「자멸형 통일」은 한국과 미국이 대북 봉쇄정책을 취하여 북한의 내부적 혼란을 방조 내지 유도하고, 연약한 북한의 리더십이 내부적 혼란을 수습하지 못함으로써 결국 대규모 난민의 발생, 체제의 붕괴로 인해 남한주도하의 통일로 이르는 경우이다.¹⁰⁾

「충돌형 통일」은 한·미 양국이 대북 봉쇄정책을 택하고, 북한의 리더십이 강성이어서 내부불만을 외부로 돌리기 위한 관심전환용 남침을 감행하거나, 대량살상무기 개발계획 등을 강행함으로써 미국의 선제공격을 유도함으로써 발생하는 전쟁의 결과이다. 외부의 개입이 없는 한 결국 북한의 패배로 귀결되어 남한주도의 통일로 연결된다.

나아가 이 연구는 (1) 평화통일의 원칙, (2) 한국주도의 원칙, (3) 조기통일의 원칙, (4) 경제논리의 원칙의 네 가지 기준에서 각 시나리오를 평가하여, 「유도형」 혹은 「자멸형」이 바람직하다고 본다(pp. 70-74). 결국 이 연구는 실현가능성과 바람직함을 종합하고 통일과정의 명분과 현실을 고려하여 (1) 합의형 통일은 「선언의 대상」, (2) 유도형 통일은 「정책의 대상」, (3) 자멸형 통일은 「준비의 대상」, (4) 충돌형 통일은 「저지의 대상」으로 규정하고 있다 (p. 74) (<표 2> 참조).

10) 이 경우는 대체로 한·미 양국의 대북 봉쇄정책의 결과로 볼 수 있기 때문에 「자멸형」 통일이란 명칭은 어폐가 없지 않다.

<표 2> 통일유형에 따른 소요기간 및 실현가능성

통일유형	소요기간	실현가능성에 대한 전문가 의견조사	
		일반전문가(55명)	통일전문가(20명)
합의형	20년이상	8 (14.5%)	1 (5.0%)
유도형	5~15년	23 (41.8%)	10 (50.0%)
자멸형	3~10년	21 (38.2%)	9 (45.0%)
충돌형	3~5년	3 (5.5%)	0 (0.0%)

자료: 구종서 외, 『남북한 통일시나리오』 (1996), <도표 10>, <도표 11>, <도표 12> 종합.

그러나 북한이 1996년 이래의 식량위기를 넘긴 이후의 연구는 북한의 생존가능성을 보다 높게 보는 경향이 있다. 즉, 북한의 빠른 붕괴에 의한 「자멸형 통일」과 늦은 붕괴에 의한 「유도형 통일」을 하나로 묶는 반면 북한이 외부 - 즉 국제사회 혹은 특정국가, 특히 중국 -의 도움으로 체제를 유지하는 경우의 가능성을 높게 평가한다(Pollack and Lee, 1999; Moon and Lee, 1999). 앞의 연구(구종서 외, 1996)에 의하면 북한의 리더십이 강성이고 한·미 양국이 대북지원정책을 택하는 경우 「합의형 통일」이 된다고 보고 있으나, 이 경우 다른, 아마 보다 개연성이 높은 시나리오로 「현상유지(muddling through)」를 생각할 수 있다.¹¹⁾ 즉, 북한은 한·미 양국의 포용정책에도 불구하고 대폭적인 개혁·개방을 거부한 채 제한된 규모의 원조로 체제를 꾸려나가는 것이다. 이 경우 장기적 결과는 「자멸형 통일」과 같을 수도 있고 다만 시간이 더 오래 걸린다는 점에 차이가 있다.

종합하여 이 글에서는 (1) 북한의 급속한 붕괴와 그에 따른 남한의 흡수통일과 (2) 한·미연합군과 북한사이의 무력충돌의 결과로서의 통일의 두 가지 시나리오를 전제로 하되, (1)의 아류로서 (3) 남북한이 상당한 정도의 현상유지적 공존과정을 거친 후 북한이 붕괴하는 경우와 (4) 북한이 제한된 혹은 포괄적인 개혁개방을 시도하다가 붕괴하는, 즉 「유도형」 네 가지를 분석의 대상으로 삼는다.

11) 학자들은 대체로 서로 다른 정치경제 체제를 유지하면서 지난 반세기간 대립과 갈등을 지속해 온 남북한이 정치적으로 통일에 합의하는 것은 단기적으로 불가능하다고 본다(이상우, 1992: 191-192). 또 설사 그러한 일이 일어나더라도 예멘의 경우처럼 불안정하여 결국 군사적 대립으로 귀결될 가능성이 높다고 본다. 다른 한편으로 장기적으로 보아 북한이 개혁·개방에 성공하여 경제를 회생시키고 남한에 비견할만한 조건을 갖추어 대등한 조건에서 통일에 합의하는 것은 상상하기 어렵다. 예를 들어 일인당 국민소득에서 남한의 1/10에 채 못 미치는 북한이 남한과 대등한 조건을 갖추려면 북한경제가 남한의 2배 속도로 성장하더라도 50년이 걸리며 그 절반수준이 되기 위해서도 30년이 넘게 걸린다. 이 기간 동안 북한이 통일로 유도될 가능성이 오히려 높고 통일로 유도되지 않으면, 그 시점에서 굳이 정치적 통일을 이를 유인이 달리 유지될 지도 의문이기 때문이다.

IV. 한반도 통일과 동북아 국제정치

삼성경제연구소의 연구는 그 폭과 깊이에서 뛰어난 연구이나 최소한 두 가지 점에서 약점이 있다. 첫째는 핵심변수의 하나의 북한리더십의 성격규정에서 드러나는 개념적 혼란이다. 즉 북한리더십의 강성도를 규정함에 있어 이 연구는 (1) 북한정권 자체의 강·연성과 (2) 북한정권의 정책성향의 강경·온건을 혼동하고 있다. 정권의 강·연성과 정책성향의 강경·온건은 별 개의 것으로, 강성 리더십이 온건정책을 택할 수 있으며, 연성 리더십도 강경정책을 취할 수 있는 것이다. 또 어쩌면 강한 리더십만이 기왕의 강경노선에서 온건노선으로 정책을 전환할 수 있을지도 모른다.

둘째는 통일의 국제정치적 맥락에 대한 주의 소홀이다. 예로 한·미양국의 대북정책을 핵심변수의 하나로 간주할 때, 묵시적인 가정은 한·미간의 정책공조가 완벽하다는 전제이다. 그러나 김영삼 정부의 경험을 미루어 볼 때, 또 2001년 부시행정부 출범이후 한·미 관계를 고려할 때 알 수 있듯이 한·미간의 정책공조는 단순히 가정할 수 있는 것이 아니다. 그리고, 1996년 강릉 잠수함 침투 사건의 전말에서 보았듯이 구체적 위기 상황에서 한·미 양국의 이해가 엇갈리고 이에 따라 정책적 갈등이 일어날 가능성은 상존한다. 둘째, 물론 이 연구는 구체적 시나리오 분석에서 국제적 변수에 대해 적지 않은 주목을 하고 있다. 그러나 필자의 견해로 이 연구의 국제정치 분석은 지나치게 정태적이고 한국의 정책적 자율성 내지 영향력을 과대 평가하는 경향이 있다. 특히 동북아 국제정치질서의 유동성을 감안하면 더욱 그렇다.

그러면 한반도 통일의 불확실성 및 우발성을 고려할 때 미래의 동북아 질서는 통일의 개연성과 과정에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 앞에서 검토한 네 가지 유형의 지역질서가 네 가지 통일 시나리오의 개연성과 과정에 미칠 영향을 검토한다.

1. 동북아 신냉전적 양극체계와 한반도 통일

동북아 4강이 양대 진영으로 갈리고 진영간의 갈등이 깊어지면, 남한과 북한은 서로 다른 진영에 소속되지 않을 수 없을 것이다. 예컨대 한국이 미·일의 축에 속하고 북한이 중·러의 축에 속하는 시나리오를 생각해보자. 이 경우 중국과 러시아의 정치, 군사, 경제적 지원을 받은 북한 리더십은 강성이 되고 한·미의 대북정책은 봉쇄정책을 띠게 된다. 이 경우 삼성경제연구소의 시나리오에 따르면 「충돌형 통일」의 개연성이 높아진다.¹²⁾ 그러나 이 경우 중국과 러시아의 외교적, 혹은 군사적 개입으로 인해 전쟁의 결과로서 통일이 성취될 가능성은 오히려 낮아진다. 그리고 설사 한·미 양국이 대북지원정책을 택하더라도 북한이 이에 응할 가능성이 낮기 때문에 「합의형」 혹은 「유도형 통일」

12) 이 경우 양대 진영간의 상호역지가 한반도에도 작용하여 한반도에서의 무력충돌 가능성이 낮아질 수도 있고, 역으로 중국과 러시아의 지원에 고무된 북한의 모험주의에 의해, 혹은 비무장지대나 서해에서의 우발적 충돌이 확산됨으로써 무력충돌의 가능성이 높아질 수도 있다.

을 기대하기는 매우 어렵다.

중국과 러시아가 북한을 지원하기 때문에 단시일 내 북한의 붕괴에 의한 「자멸형 통일」의 가능성도 낮아진다. 북한이 「현상유지」를 고집할 가능성이 매우 높으나, 중국과 러시아의 지원에 한계가 있기 때문에 궁극적으로는 「자멸형 통일」로 귀결될 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다. 그러나 북한의 붕괴가 시작되더라도 그 과정에서 중국과 러시아가 개입할 것이기 때문에 남한주도의 통일로 이어질 가능성도 낮다.

만일 북한의 붕괴가 내부의 무력충돌로 촉발된다면 이것이 대항하는 강대국들의 직·간접적인 개입을 불러일으킬 가능성도 높으며, 특히 대항동맹의 한 편에 선 한국의 주도적 역할을 반대편의 강대국들이 용인할 가능성도 낮다. 혹은 미국이 북한상황에 대해 국제적 개입을 주도한다면 이는 ‘국내문제’에 대한 개입이라는 이유로 중국의 심한 반발을 살 가능성이 매우 높아 양대 진영은 한반도를 둘러싼 첨예한 대립관계에 빠질 것이다.

2. 동북아 세력균형체제와 한반도 통일

만일 동북아 국제질서가 고전적 세력균형체제의 성격을 띠게 되면, 미국은 북한과의 관계개선을 서둘러 북한을 그 세력권 내 편입시키려고 혹은 북한이 다른 강대국의 세력권에 편입되는 것을 막으려고 노력할 것이다. 이 경우 일본도 북한과의 관계개선을 통해 미국의 세력권 확대를 견제하려 들 것이다. 이에 따라 한국과 미국-일본간에는 갈등관계가 조성되고, 중한관계가 밀접하게 전개될 가능성이 높다. 또한 중국과 러시아 또한 대북지원을 확대하여 북한이 미국이나 일본의 세력권에 들어가는 것을 막으려고 노력할 것이다.

이러한 상황에서 북한은 위험한 남한의 지원을 거부할 것이기 때문에 「유도형 통일」의 가능성은 낮아진다. 다만 동시에 개선된 상황에 따라 자포자기식 도발을 할 가능성도 낮다. 따라서 북한은 역시 「현상유지」를 고집할 것이며, 주변 4강의 경쟁적 지원을 받아 그 존속도 보다 오래 지속될 것이다. 다만 장기적으로는 역시 「자멸」의 길을 면하기 어려울 것으로 보인다. 북한 내부에 무력을 동반한 정변이 일어날 경우 강대국들은 아마 공동대응 방안을 논의할 것이나 이해의 차이로 합의에 실패하고 직·간접적으로 경쟁적으로 개입할 가능성이 오히려 높다. 따라서 북한 내부의 유혈사태는 보다 오래 지속되고, 강대국들은 그러한 사태의 지속의 책임을 서로에게 전가하며 설전을 벌인다. 곧 한반도의 사태가 지역질서에 직접적인 영향을 미치는 것이다.

3. 동북아 강대국 협조 체제와 한반도 통일

현상유지를 최우선으로 간주하는 강대국 협조 체제에서 한반도 통일과 같은 현상변경은 강대국들의 입장에서 달갑지 않다. 물론 남북한이 통일에 대해 정치적으로 합의한다면 강대국들이 굳이 이를 반대할 명분이나 실익이 없다. 그러나 북한의 급작스러운 붕괴나 남·북간의 무력충돌과 같은 급변사태 발생의 방지에는 공동의 이해관계가 있다.

그러한 사태가 강대국간의 대규모 갈등과 분쟁을 촉발시킬 수 있기 때문이다.

따라서 이러한 체계 하에서는 북한의 붕괴나 무력도발과 같은 급변사태의 가능성은 낮아진다. 만일 어느 강대국이 북한의 붕괴나 도발을 막기 위해 정책조치를 주도할 경우 다른 강대국들은 대개 이를 묵인하거나 방조한다. 때로 서로 부담을 떠넘기려고 할 수도 있고 따라서 중대한 시점에 행동을 취하지 못할 위험도 있기 때문에 급변사태의 조짐이 있으면 대개 서로간 행동을 조율하기 위해 다자간 회의를 소집한다. 대개의 경우 회의의 결과는 원상(status quo ante)을 회복하는데 그친다.

따라서 이와 같은 체계에서는 자멸형 혹은 충돌형과 같은 급변사태의 발생가능성은 매우 낮아진다. 북한의 사정이 절박해지면, 중국이 최소한의 식량원조로 북한의 붕괴를 막는 한편 일본이 국교정상화와 더불어 전쟁배상금을 지원할 수 있다. 북한의 군사적 공세도 마찬가지로 ‘매수’할 수 있다. 이 체계에서 북한의 붕괴나 도발은 결국 현상의 파괴라는 같은 의미를 띠기 때문이다. 결국 북한이 「현상유지」를 택할 가능성이 가장 높아진다.

이러한 사전예방적 노력에도 불구하고 급변사태는 여전히 가능하다. 이 경우 강대국들은 가장 적은 비용과 가장 조용한 방법으로 이를 해결하고자 한다. 한국의 주도적 참여가 필요하다면 굳이 이를 반대할 이유가 없고, 적어도 정치적·도덕적 지원도 아끼지 않는다. 이와 같은 여건에서는 한반도 사태 자체가 보다 협력적인 지역안보체제 모색을 촉발시킬 수도 있다.

4. 다자주의적 협력안보 체제와 한반도 통일

다자주의적 협력안보 체제는 하나의 이상형으로 동아시아의 현실과 아직 거리가 있다. 아세안 지역포럼(ARF)나 APEC정상회담, 그리고 여러 형태의 민관합동회의가 있으나 이것이 실효성 있는 다자안보체제로 구축되기에는 아직 많은 시간이 필요할 것으로 보이기 때문이다. 그러나 다자주의적 협력안보 체제는 이제 점차 그 현실성을 더해가고 있으며 그 장점에 대한 인식도 높아지고 있다. 앞에서 협력안보의 원칙을 간단히 논의하였거니와, 다자주의적 제도의 가장 큰 장점은 다양한 우발적 상황에 대처함에 있어 나타나는 유연성과 안정성이다. “일반화된 행위규칙에 따라 셋 혹은 그 이상의 국가간의 관계를 조정하는 제도”로 정의되는 다자주의 제도는 다른 제도에 비해 두 가지 점에서 두드러진 장점이 있다(Ruggie, 1993: 11).

첫째, 국가간의 협력이 용이해진다. 다자주의의 장에서는 쌍무적 관계에서는 불가능한 새로운 타협가능성을 열어주기 때문이며, 그것이 제도화됨에 따라 참여하는 국가들은 보다 장기적 시점을 가지게 되며, 따라서 시간과 행위자 차원의 포괄적 호혜성이 적용될 수 있기 때문이다.¹³⁾ 둘째, 일반화된 행위원칙에 기반한 다자주의적 제도는 “특정 시점

13) 코헤인(Keohane, 1985)이 말한 포괄적 호혜성(diffuse reciprocity)의 세 가지 유형에 대해서는 김태현(1994) 참고.

에 특정행위자들의 특정이익”에 기반한 제도에 비해 우발적 상황에 대해 탄력적으로 적응할 수 있기 때문에 그 안정성이 두드러진다.

이와 같은 체제가 통일의 개연성에 직접적이고 즉각적인 효과를 가져온다고 기대하기는 어렵다. 북한은 여전히 「붕괴」 혹은 「자멸」의 가능성을 안은 채 「현상유지」를 고집할 수 있다. 그러나 북한의 붕괴가 시작되면 주변국들의 대응을 조정할 수 있는 장이 되어 한반도의 우발성이 지역차원으로 확대되는 것을 막을 수 있다. 또한 남북간의 우발적인 무력충돌이 전면전으로 확대되는 경우를 막을 수 있기 때문에 「충돌형」 통일의 개연성은 낮출 수 있다. 장기적으로 군사력을 자산으로 한 북한의 「돌출행동」이 국제적으로 용인되기 어려운 상황을 가져와 북한의 개혁·개방을 유도하는 한 배경적 유인으로 작용할 수 있다(문수연 외, 1998).

<표 3>는 이상의 논의를 종합하여 각각의 가상적 질서 유형에서 각 통일유형의 (1) 실현가능성, (2) 소요기간, (3) 경제적 비용, 및 (4) 폭력성에 어떠한 변화가 초래될 수 있는가를 보여주고 있다.

<표 3> 미래 동아시아 질서가 통일과정에 미칠 영향

통일유형	통일유형의 평가	기본평가	신냉전적 양극체제	고전적 세력균형체제	강대국 협조체제	다자주의적 협력안보체제
무력통일	실현가능성	하	+	+	+	-
	소요기간	단	+	+	+	?
	경제적 비용	상	+	+	?	-
	폭력성	상	+	+	-	-
흡수통일	실현가능성	상	-	-	-	-
	소요기간	단	+	+	+	?
	경제적 비용	상	+	+	?	-
	폭력성	중상	+	+	-	-
개혁개방 후 흡수통일	실현가능성	중상	-	-	-	+
	소요기간	장	+	+	+	-
	경제적 비용	중	+	+	?	?
	폭력성	중	?	?	?	?
현상유지 후 흡수통일	실현가능성	상	+	+	+	-
	소요기간	장	+	+	+	-
	경제적 비용	상	+	+	?	?
	폭력성	중	?	?	?	?

* 주: (+)=증가; (-)=감소; (?)=불변 혹은 무관.

5. 한반도 통일과 동북아 신질서의 형성

물론 지역질서의 형성이 하루아침에 이루어지는 것이 아니고 각 질서의 유형이 분명하게 구분되는 것은 아니기 때문에 이상은 이상적 모델에 기반한 가상적 분석이다. 다른 한편으로 커다란 불안정성을 내포하고 있는 동북아 질서의 변동은 한반도에서의 변화, 특히 급변사태에 의해 촉발될 가능성도 높다.

예를 들어 무력충돌에 의한 통일의 경우를 상상해보자. 한반도의 무력충돌은 (1) 북한의 이관사판식의 도발, (2) 남북한간 고조된 긴장상태에서 우발사태의 확전, (3) 대량살상무기를 둘러싼 미·북간의 교섭과정에서 상호적 협박이 확산되다가 북한이 도발하거나 미국이 선제공격하는 경우 등이 있을 수 있다(cf., Pollack and Lee, 1999). 논란의 여지가 있으나 지금과 같은 미국이라면 휴전선 이북으로의 진격을 망설이지 않을 것으로 보인다. 중국이 무력개입을 할 개연성은 1950년의 경우보다 낮다고 하겠으나, 적어도 미·중 관계는 급격히 악화될 것이고, 통일한국의 위상을 둘러싼 첨예한 외교적 대립이 일어날 것은 명백하다. 그 결과 신냉전적 양극질서의 도래, 내지 본격적인 강대국 세력균형정치가 전개될 수 있다.

또 다른 급변사태인 북한의 조기붕괴의 경우를 살펴보자. 북한의 조기붕괴는 북한경제사정, 특히 식량사정의 급격한 악화와 정변으로 인한 리더십의 붕괴 내지 공백이 맞물려 진행될 수 있으며, 이 경우 북한 내부의 무력투쟁, 난민의 대량발생 등이 일어날 수 있다. 이상의 문제가 인도적인 문제 등 국제적인 관심사로 전개될 경우 미국주도의 개입과 첨예한 이해 당사자인 미국이 충돌할 수 있다. 또 1997년 미·일 방위협력지침의 개정으로 일본의 개입가능성을 열어 두었기 때문에 일본의 국제적 역할이 크게 강화될 수도 있어 지역차원의 세력개편이 이루어질 수도 있는 것이다.

나아가 한반도가 보다 점진적이고 평화적인 과정을 거쳐 통일된다고 하더라도 그와 같은 현상의 변화는 지역질서의 변동을 가져올 것이다. 특히 중요한 변수는 통일이후 주한미군의 위상이다. 통일한국의 민족주의와 반미정서로 인해 주한미군이 철수한다면, 그 자체로서 지역내 세력균형이 크게 바뀔 수 있다. 미국이 아시아대륙의 교두보를 상실함으로써 그 힘이 약화되거나 아시아지역에의 개입의사를 약화시킴으로써 중국과 일본의 상대적 위상을 강화시키고, 이들 사이의 갈등을 초래할 수 있다. 주한미군이 계속 주둔한다면 북한의 완충지대 없이 미국과 중국의 군사력은 직접적으로 대치할 수도 있고, 이로 인해 미·중 관계는 매우 첨예한 대립 혹은 조정과정을 거치면서 지역에서 체제차원의 변화를 가져올 수 있는 것이다.

V. 결론 및 정책적 함의

기왕의 통일외교 논의는 주로 국제적 변수를 통일의 환경요인으로 분석하고, 통일에 저해되는 요소를 제거하며 우리의 통일정책에 대한 국제적 지지를 얻는 방안을 중심으로 전개되어 왔다. 그러나 한반도 정세의 폭발적 잠재성과 유동적인 지역 국제질서를 감

안할 때 역으로 통일의 과정과 결과가 지역질서에 미칠 수 있는 영향에 대한 분석은 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. 그러나 그러한 영향에 대한 지역국가들의 인식이 결국 한반도 통일에 대한 그들의 정책을 결정할 것이기 때문에 이를 무시하고 넘어갈 수는 없다.

특히 통일과 관련하여 주변국의 역할은 다음과 같은 몇 가지 점에서 결정적인 역할을 할 수 있다. 첫째는 통일의 결과가 자국의 국가이익 및 지역의 세력균형에 미칠 영향을 우려한 일부 주변국의 의도적 방해이다. 둘째는 분단 혹은 통일과 관련 없이 주변국들이 자국의 이익에 따라 행하는 대한반도 정책이 통일의 개연성을 낮추거나 통일유형과 과정에서 우리에게 불리한 방향으로 작용하는 것이다. 셋째, 특히 우발적으로 일어날 수 있는 통일과정에서 주변 각국이 자국의 이익에 따라 행동한 결과 통일의 개연성, 그 과정의 폭력성과 경제적 비용 등에 불리한 결과를 초래할 수 있다. 나아가 것처럼 독자적 차원의 행동이 맞물려 지역차원의 갈등으로 비화될 가능성도 존재한다. 유동적인 동북아 질서에서 한반도의 전략적 중요성은 오히려 크기 때문이다.

이렇게 볼 때 한국 통일외교의 한 축은 한반도 정세에 대한 주변국들의 인식을 수렴시키는 데 있다. 물론 한반도에 대한 주변 각국의 본질적 이해관계가 다양한 동시에 상이하기 때문에 전적인 정책의 공조는 불가능할 것이다. 그리고 주변국들간의 역학 및 이해관계를 우리의 국가이익에 맞추어 조정하는 것도 능력 밖의 일이다. 그럼에도 불구하고 최소한 한반도의 상황인식과, 한반도와 관련하여 주변 각국의 이익의 공약수를 찾고 이에 맞추어 우리에게 바람직한 통일모델을 홍보하고, 우발성에 대한 공조를 추구하는 것은 불가능하지만은 않을 것이다.

그와 같은 가능성은 앞에서 분석한 다자주의적 협력안보체제의 경우에서 찾아볼 수 있다. 다자주의적 안보체제를 지향하는 지역내 외교적 노력은 아직도 큰 발전을 이루고 있지는 않다. 한편으로 아세안 지역포럼, 즉 ARF가 진전을 이루고 있으나 그 진척속도는 한반도 사태의 폭발적 잠재성에 비해 늦다. 또 동북아지역의 소지역포럼 - 예컨대 동북아 안보대화, 즉 NEASED - 은 수차례 걸친 제안에도 불구하고 발족하지 못하고 있다. 또 보다 구체적으로 한반도 문제를 다루기 위해 발족하였던 4자회담은 수년간 담보상태를 거듭하고 있다.

그럼에도 불구하고 그 가능성을 포기하기엔 이르다. 다자주의에 관한 문헌에 따르면 다자주의의 필요요건은 무엇보다 관련된 가치 - 이 경우는 안보와 평화 - 의 불가분성이다(Ruggie, 1993). 그리고 그와 같은 불가분성은 단지 이익의 문제만이 아니라 동시에 정체성의 문제이다(Ruggie, 1996). 유럽 등의 지역에 비하면 아직도 유치한 상태이기는 하나 이 지역에서 지역적 정체성의 구축을 위한 여러 조치가 이미 시행되고 있기 때문이다. 아시아-태평양 경제협력체(APEC)은 정상회담 수준의 제도화를 구축하였고, 동아시아 지역차원의 경제협력, 특히 자유무역지대 결성에 대한 논의도 정치적 차원에서 이루어지고 있다. 안보, 통상, 금융 등 다양한 분야에 걸친 지역내 협력은 곧 지역적 정체성, 나아가 지역안보의 불가분성에 대한 인식을 고양시킴으로써 지역내 다자주의의 가능성을 높여주고 있는 것이다.

국제질서도 하나의 인간세상이고 사회현상인 이상 특정한 행위자가 독자적으로, 홀로 주도하여 만들기는 어렵다. 사회질서는 여러 행위자들의 의도적인 행위가 서로 맞물리며 때로 의도하지 않은 결과를 가져오기도 하면서 형성되어 나가기 때문이다. 통일을 내다본 한국정부의 외교는 (1) 통일에 유리한 환경을 형성하기 위한 「통일유도적」이 되, (2) 우발성에 대비한 「통일대비적」이어야 하며, (3) 질서의 다수적/복합적 형성을 염두에 둔 탄력적일 필요가 있다.

《참고 문헌》

- 구중서 외. 1996. 『남북한 통일시나리오』 (10월). 서울: 삼성경제연구소. .
- 김태현. 1994. 「신태평양 공동체와 안보협력」. 『신태평양 공동체 구상과 한국』. 성남: 세종연구소.
- _____. 1998. 「한국인들의 대북인식과 대북정책 태도」. 『대외정책과 국민통합』. 성남: 세종연구소.
- _____. 2001. 「미국은 제국을 꿈꾸는가?」. 『월간 이머지새천년』 10월호.
- 문수연 외. 1998. 「한반도 통일의 국제정치와 동북아 다자안보협력」. 『국제정치논총』 제 37집 3호.
- 서진영. 1996. 「북한의 체제위기와 체제변화 과정에 대한 4가지 시나리오」. 『정책논단』 제3권 2호.
- 양호민 외. 1992. 『남과 북 어떻게 하나가 되나: 한반도 통일의 현실과 전망』 서울: 나남.
- 이상우. 1994. 『함께 사는 통일』. 서울: 나남.
- Berstein, Richard, and Ross H. Munro. 1997. *The Coming Conflict with China*. New York : A.A. Knopf.
- Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller. 1996. *East Asian Security*. Cambridge: The MIT Press.
- Friedberg, Aaron L. 1993/4. "Ripe for Rivalry: Prospect for Peace in a Multipolar Asia." *International Security* 18(3), Winter. pp.3-33.
- Huntington, Samuel S. 1999. "The Lonely Superpower." *Foreign Affairs* 78(2), March/April.
- Jervis, Robert. 1983. "Security Regimes." in Stephen D. Krasner , ed. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kaplan, Morton A. 1957. *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley.
- Keohane, Robert O. 1986. "Reciprocity in International Relations." *International Organization* 40(1), Winter. pp.1-27.

- Kim, Taehyun. 1999. "Power, Interdependence and Influence: Assessing U.S. Power in the Post-Cold War World." paper presented at the international conference on the Dynamics of Northeast Asia and the Korean Peninsula, organized by Kyungnam University. Seoul, May.
- Krautmamer, Charles. 1990/91. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs* 70(1), Winter. pp.23-33.
- Kristof, Nicholas D. 1996. "How a Stalled Submarine Sank North Korea's Hope." *New York Times*. Nov. 17.
- Kupchan, Charles A. 1998. "After Pax-Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of Stable Multipolarity." *International Security* 23(3), Fall. pp.40-79.
- Layne, Christopher. 1993. "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise." *International Security* 17(4), Spring. pp.5-51.
- Mastanduno, Michael. 1997. "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War." *International Security* 21(4), Spring. pp.49-88.
- Miller, Steven E. 2001. "The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?" *The Washington Quarterly* 25(1), Winter. pp.16-29.
- Moon, Chung-in, and Young-sun Lee. 1999. "Korean Unification: Contending Scenarios and Implications for Japan." in Young-sun Lee and Masao Okonogi, *Japan and Korean Unification*. Seoul: Yonsei University Press.
- Morgenthau, Hans J. 1973. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5. New York: Alfred A. Knopf.
- Nolan, Janne E., 1994. *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Pollack, Jonathan D., and Chung Min Lee. 1999. *Preparing for Korean Unification: Scenarios and Implications*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Ross, Robert S. 1999. "The Geography of Peace: East Asia in the Twenty-first Century." *International Security* 23(4), Spring. pp.81-118.
- Ruggie, John. 1993. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." in Ruggie, *Multilateralism Matters*. New York: Columbia University Press.
- _____. 1996. *Winning the Peace: American and World Order in the New Era*. New York: Columbus University Press.
- Snyder, Jack S. 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Spaeth, Anthony. 1996. "Amity Runs Aground." *Time*. Oct. 28.

- Walt, Stephen M. 1985. "Alliance Formation and the Balance of World Power." *International Security* 9(4), Spring, pp.3-43.
- _____. 1988. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- _____. 1993. "The Emerging Structure of International Politics." *International Security* 18(2), Fall, pp.44-79.
- _____. 2000. "Structural Realism after the Cold War." *International Security* 5(1), Summer. pp.5-41.
- Wohlworth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 24(1), Summer. pp.3-41.

How Future East Asian Order Will Shape and Be Shaped by Korean Reunification

Kim Tae-hyun

*Associate Professor, Graduate School of
International Studies, Chung-Ang University*

This article examines the inter-relationship between the future of Northeast Asian security order and the prospect of Korean reunification, both of which are at flux. First, while scholars have debated the future of international system in general and the one in Northeast Asia in particular, they have hardly arrived at any consensus or conclusion, leaving its future to wild guesses. Second, Korean peninsula has been and will remain one of the most dangerous flash points mainly due to uncertainty and/or unpredictability of North Korea's situation and policy. Based on the theoretical literature, this paper envisions four possible future orders in the region and examines their key characteristics: (a) a neo-Cold War bipolar system; (b) a classical balance of power system; (c) a system of concert of great powers; and (d) a multilateral system of cooperative security. Also based on the existing literature on the scenarios of the Korean Peninsula, this article identifies four possible scenarios: (a) abrupt collapse of North Korea and absorption by the South; (b) "muddling-through" and eventual collapse by North Korea, (c) limited reform and opening and eventual collapse by the North, and (d) armed conflict leading to North Korea's defeat. Then, each scenarios are evaluated in terms of four key features, namely, (a) their timing, (b) likelihood, (c) economic/material cost, and (d) the level of violence involved. Finally, four future systems and four scenarios are cross examined to see (1) how future system will affect unification processes, and (2) how reunification process will affect the future security order in the region. The analysis yields two general observations. First, if the region goes through a systemic change along the line many Realist scholars project, i.e., that of power politics, it will bear generally negative effects so as to decrease the likelihood and increase the cost. An exception is the multilateral system of cooperative security, whose effect on the prospect and process of reunification will be rather positive. Second, it is likely that a catastrophic change in the Peninsula may precede and precipitate the systemic change in the region in a direction to a more conflictual and confrontational one in the region. A shared recognition among major powers of such a possibility is needed to prevent such a development, and to manage dynamism in the Korean Peninsula in a peaceful way.

김태현. 중앙대학교 국제대학원 부교수. 서울시 동작구 흑석동 221.

Tel: (02) 820-5627 (O). E-mail: thkim@cau.ac.kr