

한반도 평화통일 환경 조성전략을 위한 주요 전제조건 검토

이수형 (국가안보전략연구소 연구위원)

한반도의 평화적 통일은 통일 당사자인 남북한 관계 못지않게 한반도 주변 정세 및 한반도 통일에 대한 주변 국가들의 이해관계가 매우 중요하다. 한반도의 평화적 통일은 한반도 및 동북아 질서의 근원적 개편을 의미하는 것으로 주변국 모두가 이해상관자일 수밖에 없기 때문이다.

한반도의 평화적 통일을 위해서는 이에 부합하는 중장기적인 통일전략이 마련되어야 하고, 특히 한반도 통일을 적극적으로 추진하기 위해서는 평화통일 환경을 조성할 필요가 있다. 이런 측면에서 무엇보다도 한반도 평화통일을 위한 환경 조성전략을 구상하는 데 필요한 몇 가지 주요 전제조건을 검토하고자 한다.

21세기 국제정치 지형변화와 동북아 정세를 진단하고 이에 근거하여 평화통일 환경 조성전략을 구상하는 데 있어서 사전에 검토해야 할 전제조건으로 ① 분단국가이자 반도국가라는 한국의 객관적 현실에 대한 인식, ② 안보정책과 통일정책의 전략적 관리의 필요성, 그리고 ③ 동북아 공동안보(common security) 구축의 필요성을 제시하고자 한다.

* JPI정책포럼 세미나(2014.9.19.) 발표자료

목 차

1. 문제의식
2. 국제정치 지형변화와 동북아 정세 진단
 - 가. 21세기 국제정세의 변화 양상 진단 및 전망
 - 나. 아시아 시대의 도래와 중국 부상의 영향
 - 다. 샌프란시스코 체제의 변화 가능성 증대와 동북아 소용돌이 조짐
3. 통일 환경 조성을 위한 전략구도
 - 가. 통일 한국의 국가 정체성
 - 나. 분단·반도국가에 적합한 통일 환경 조성전략
4. 결어

1. 문제의식

- 한반도 평화통일을 위해서는 남북한 당사자와 외적 상황(환경과 행위자) 변수가 가장 중요하다고 판단됨
 - 한반도 평화통일은 기본적으로 냉전으로 분단된 남과 북을 하나의 정치공동체로 통합하는 문제일 뿐만 아니라 한반도를 정점으로 펼쳐지는 동북아 국제관계에서의 지정학적 지각변동이기도 함
 - 남북한의 평화적 통일은 통일 당사자인 남북한 관계 못지않게 한반도 주변 정세 및 한반도 통일에 대한 이들 국가의 이해관계가 매우 중요
 - 한반도 통일은 한반도 및 동북아 질서의 근원적 개편을 의미하는 것으로 주변국 모두가 이해상관자일 수밖에 없기 때문임
 - 한반도 통일에 있어서 가장 중요한 변수는 한반도 정치의 주축인 남북한 당사자 변수와 외적 상황(환경과 행위자) 변수이기 때문에 아무리 남북한 관계가 통일의 여정에 합의했다라도 외적 상황이 이를 뒷받침 해주지 않는다면 한반도 통일은 그만큼 힘든 여정을 맞이하고 또한 그에 따른 더 큰 비용을 부담할 수밖에 없을 것임
- 한반도 평화통일을 위한 환경 조성 전략에 필요한 주요 전제 조건에 대한 검토 필요성 제시
 - 한반도 통일을 위해서는 이에 부합하는 중장기적인 통일전략이 마련 되어 있어야 하며 특히, 평화통일 환경 조성전략을 구상하는 데 있어서 선행되어야 할 핵심적인 전제 조건들을 검토하는 작업이 필요함
 - 여기에서는 21세기 국제정치 지형변화와 동북아 정세를 진단하고, 통일 환경 조성을 위한 전략구도 차원에서 통일 한국의 국가 정체성을 제시하고, 평화통일 환경 조성전략의 전제조건으로 ① 한국의 객관적 현실에 대한 인식, ② 안보정책과 통일정책의 전략적 관리, ③ 동북아 공동안보(common security) 구축의 필요성을 제시하고자 함

2. 국제정치 지형변화와 동북아 정세 진단

가. 21세기 국제정세의 변화 양상 진단 및 전망

- 냉전체제 붕괴 이후 지난 20년간 국제체제는 커다란 변화를 보이고 있음
 - 지구화와 정보 혁명이라는 시대적 조류와 맞물려 진행된 권위와 권력의 분산 추세는 주요 국가 간의 힘의 재편을 추동하고, 비국가 행위자 및 네트워크 힘의 증가 등을 촉진

- 이러한 추세는 앞으로도 가속화될 것이며, 국제무대의 행위자들이 더욱 다양해짐과 더불어 이들 간의 협력 증대로 인해 국제체제가 강화될 수도 있고, 아니면 국제체제가 보다 이완되면서 주요 행위자들 간의 국제적 협력이 더욱 힘들게 될 여지도 있음
- 현재 진행되고 있는 주요 국가 간의 힘의 대전환이 지속된다는 전제하에서 향후 국제체제는 보다 이완되고 지역적으로 더욱 세분화될 가능성이 높다고 전망됨¹⁾

○ 탈구조적 안보체제가 부각될 가능성 다대

- 소위 나머지 국가들의 부상과 지정학의 중요성에 대한 재인식을 바탕으로 21세기 국제정치는 미국 중심의 단극 상황을 지나 다극으로 변화하는 과도기적 국면 전환기에 직면하였음
- 이러한 국면 전환기를 맞이하여 미국은 국력의 쇠퇴 및 축소에 따라 자신의 지구적 지도력 행사 능력을 축소하고자 하며, 이와 더불어 부상하는 비서구적 국가들이 지구적 책임 역할을 방기하거나 또는 회피하고자 하는 경향이 커질 것임
- 미 국력과 지구적 지도력 행사 능력의 쇠퇴,²⁾ 지구적 책임을 결한 중국의 상대적 권력 부상, 금융위기의 여파에서 헤어나지 못하고 있는 유럽 국가들의 내부지향적 안보 정향 확대, 지역적 행위자의 안보 자율성 증대 등으로 향후 국제체제는 기존의 자유주의적 규범에 기초한 국제제도의 효율적 작동 여부에 의문이 생기는 동시에 탈구조적 안보체제가 부각됨에 따라 국제질서의 불안정성이 더욱 증폭될 수 있음³⁾

○ 지구화로 인한 지정학적 안보 경쟁의 격화 가능성 증대

- 지구화는 역설적으로 부상하는 국가들의 지속적 경제성장을 지탱하는데 필요한 천연자원 경쟁을 위한 지정학적 안보 경쟁을 추동시킬 가능성을 증대시키고 있음
- 자원, 에너지 공급, 해양교통로, 식량 등을 둘러싼 부상하는 국가들의 지정학적 경쟁은 지정학에 대한 새로운 인식 전환을 강요하는 가운데 영토 및 영유권 분쟁 유발 및 초국가적 환경문제를 더욱 악화시킬 것임⁴⁾
- 지정학적 안보 경쟁의 가능성은 세계정치의 중심 무대로 등장한 아시아 지역을 기점으로 소위 해양, 항공, 우주, 그리고 사이버 공간이라는 지구적 공유지(Global Commons)에 대한 경쟁이 격화될 가능성이 그 어느 때보다도 높음⁵⁾

**21세기 국제정치는
탈구조적 안보체제가
부각되고 지정학적
안보경쟁이 격화될
가능성이 높아...**

○ 힘의 구조적 분산으로 지역적 국제질서의 독자성이 더욱 중요하게 됨

- 각 지역의 차별적 지정학이 내포하고 있는 전략적 의미가 그 어느 때보다도 국가의 외교안보정책에 있어서 중요한 결정인자로 작용할 가능성이

**아시아 패러독스가
심화되는 가운데
중국의 부상은 역내
국가에게 새로운
불안감을 안겨줘...**

높아지고 있음

- 과거와는 달리 체제가 행위자에게 미치는 구조적 제약이 상대적으로 떨어지고 국제질서를 유지·관리하고자 하는 확실한 지역적·국제적 패권국가가 존재하지 않는 상황의 도래로 인해 세계 각 지역 주요 국가들의 안보 자율성이 과거와는 비교할 수 없을 정도로 확대되면서 지역 국가들의 안보 자율성 경쟁이 지역의 안정을 위협할 수도 있음
- 이러한 상황은 특정 지역의 질서 재구축 움직임이 국제질서의 변화를 추동하는 양상으로까지 변화·발전할 수 있을 것임

나. 아시아 시대의 도래와 중국 부상의 영향

○ 아시아 시대의 도래와 아시아 패러독스의 심화

- 21세기는 이른바 아시아의 세기로 이 지역의 양대 산맥인 중국과 인도가 아시아 시대를 주도하고 있을 뿐만 아니라 동아시아와 동남아시아의 여러 작은 국가들 역시 부상하고 있으며, 이로 인해 아시아 국가들이 정치적 주도권과 지적인 영향력을 서구에서 넘겨받을 것이라는 의견이 지배적임⁶⁾
- 아시아 시대의 도래와 관련하여 마부바니(K. Mahbubani)는 오랜 기간 역사의 방관자였던 아시아인들이 이제 세계사의 주역으로 떠올랐으며, 아시아인들은 많은 영역(자유시장경제, 과학기술, 실적 중심 사회, 법의 지배 등)에서 서구의 최고 관행을 습득하였을 뿐만 아니라 자신만의 방식으로 혁신을 이뤄내고 서구에서는 보지 못한 방식으로 새로운 형태의 협력을 창출하고 있다고 주장⁷⁾
- 동아시아의 정치·안보적 현실은 협력보다는 갈등이 보다 고조되는 양상을 보이면서 과거로부터 누적되어 왔던 아시아 패러독스가 한층 심화되는 양상을 보임

○ 역설적으로 아시아 시대의 도래를 견인하고 있는 중국의 부상이 역내 국가에게 새로운 안보 불안감을 던져주고 있음

- 아시아의 많은 국가는 아시아의 시대를 반기면서도 한편으로는 중국의 부상에 대해 우려감을 갖고 있는 것도 사실
- 비록 인도와 일본 등 아시아의 크고 작은 많은 국가가 부상의 대열에 합류하고 있는 것은 사실이지만, 이들 국가 중 그 어느 나라도 지역적 차원을 뛰어넘어 지구적 차원에서의 부상에는 아직까지 한계를 보이고 있음
- 동아시아에 자리 잡은 중국의 부상으로 이 지역 주변 국가들은 그 어느 때보다도 중국의 강대국화에 민감해지고 있으며, 아시아의 핵심이라 할 수 있는 동북아는 상위정치와 하위정치 간의 패러독스 양상을

뛰어넘어 새로운 안보질서를 구축하고자 하는 거대한 소용돌이가 일어날 조짐마저 보이고 있음

다. 샌프란시스코 체제의 변화 가능성 증대와 동북아 소용돌이 조짐

- 동북아 안보질서의 근간으로서의 샌프란시스코 체제(The San Francisco System)
 - 냉전 초창기부터 오늘에 이르기까지 동북아 안보질서는 기본적으로 1951년 9월에 구축된 샌프란시스코 체제에 바탕을 두고 있음
 - 아시아 시대의 도래를 견인하고 있는 중국의 부상은 미국과 일본 관계를 기본 축으로 형성된 샌프란시스코 체제의 근본적 변화를 추동시키고자 하며, 나아가 그동안 대체적으로 휴화산 상태로 진행되어 왔던 샌프란시스코의 논쟁적 유산들(① 오키나와와 두 개의 일본, ② 미해결된 영토 쟁점, ③ 일본 내의 미 군사력 기지, ④ 일본의 재무장, ⑤ 역사 쟁점, ⑥ 핵우산, ⑦ 중국에 대한 봉쇄와 일본의 아시아로부터의 이탈, ⑧ 일본의 종속적 독립)⁹⁾을 활화산으로 부활시킬 강한 조짐을 보이고 있음
 - 이러한 상황변화에 직면하여 이 지역에서 샌프란시스코 체제를 구축·유지해 오고 있는 미국은 동아시아 지역이 국제정치의 중심 무대로 부각되고 있다는 사실을 달가워하지 않는 것 같음
 - 지역 차원을 넘어 세계적 강대국으로 부상하고 있는 중국으로 인해 이제 미국은 만에 하나 동아시아에서 중국판 면로주의에 직면할 수도 있을 뿐 아니라¹⁰⁾ 세계적 차원에서 다양한 쟁점에 걸쳐 중국과 적대·경쟁·협력 또는 공조체제를 구축하면서 국제질서의 안정과 자신의 영향력 확대를 도모해야 하는 상황에 직면할지도 모르기 때문
 - 미국은 이 지역에 대한 중국의 우위를 인정하고 전 세계에 걸친 미-중 공동 관리의 필요성을 표명하기보다는¹¹⁾ 아시아 중시정책을 통해 우방국 및 동맹국과의 안보협력 강화를 통해 샌프란시스코 체제를 유지하고자 하는 강한 입장을 견지하고 있음
 - 미국의 이러한 정책적 입장 견지와 신형대국관계에 따른 핵심 이익 사수에 대한 중국의 확고한 입장 표명의 상호작용은 1952년 4월에 발효되어 오늘날까지 지속되고 있는 샌프란시스코 체제의 논쟁적 유산 중에서 미해결된 영토 쟁점, 일본의 재무장, 그리고 역사 쟁점의 가시적 부활을 추동시키면서 이 지역을 거대한 변화의 소용돌이로 몰아가고 있음
- 미중 관계가 아닌, 중일 관계에서 파생되고 있는 동북아 소용돌이 조짐
 - 세계적 강대국으로 부상하고자 하는 중국은 적어도 동아시아 지역 차원

**동북아 안보질서의
근간이었던
샌프란시스코 체제도
변화의 가능성을
보이고 있어...**

아시아 역내에서는
당분간 미중관계보다
중일관계가 더 중요한
변수로 작용할 수
있어...

- 에서 자신의 확고한 입지를 구축하고자 하는 반면 전통적으로 이 지역에서 중국과 경쟁 관계를 벌여 왔던 일본은 미-중 관계와는 별도로 중국 부상에 대한 거시적이고 중장기적인 대비 차원에서 국가전략을 운영하고자 하는 경향을 강하게 보이고 있음
- 이러한 중국과 일본의 역내 경쟁적 양상은 미-중 관계 변화가 이 지역의 안보 정세를 좌우해 나갈 것이라는 일반적 예상과는 달리 적어도 단기적 차원에서는 중-일 양국의 경쟁적 관계가 역내 안보 정세를 주도해 나가는 가장 중요한 변수로 작용할 가능성이 그 어느 때보다도 높다고 볼 수 있음¹¹⁾
 - 2013년 후반기 중국의 방공식별지역(ADIZ: Air Defense Identification Zone) 선언을 계기로 통행권, 항해의 자유, 그리고 국제적 관습법에 대한 다양한 해석을 둘러싸고 역내 국가 간의 경쟁과 마찰이 보다 부각될 가능성이 높아지고 있음¹²⁾
 - 중국, 한국, 그리고 일본 등 동북아 주요 국가 간의 경제적 상호의존성이 증대된다 할지라도 이것이 동북아 국가들의 상위정치 영역에서 분출되는 갈등을 제어·관리할 수 있는 주요 기제로 작동하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없음
 - 지역 국가들의 안보 자율성이 상대적으로 높아짐에 따라 동북아 안보 질서는 상황 변화에 따라 파편화 현상을 보일 가능성이 그 어느 때보다도 높음
 - 전통적으로 동북아 안보질서는 소위 해양세력과 대륙세력 간의 대치와 동맹 대 동맹이라는 세력균형의 구조가 형성되어 왔으며, 이러한 구조적 양상은 현재에도 유효하다고 볼 수 있음
 - 샌프란시스코 체제에 대한 중국의 도전과 미국의 대응 양상, 그리고 중국의 부상에 대한 역내 국가들의 이해관계에 따라 과거와는 다른 양상의 안보적 대응차원이 점진적으로 증대되는 양상을 보일 것으로 전망됨

3. 통일 환경 조성을 위한 전략구도

가. 통일 한국의 국가 정체성

- 한반도 통일의 전략적 함의
 - 지난 독일 통일의 경험에서 확인할 수 있었던, 한반도 통일은 단순히 남북 분단국가가 하나의 정치적 독립체로 새롭게 탄생하는 것 이상의 전략적 함의를 가지고 있음
 - 한반도 통일은 독일 통일과 마찬가지로 오천년 한민족의 역사를 복원하여 역사적·민족적 정체성을 복원·확립하는 대업인 동시에 동북아

역학관계에서의 근본적 세력 재편을 의미하는 것으로 한반도 통일은 세계적 차원에서 이미 종식된 냉전의 완전한 청산이자 19세기 구한말의 동북아 국제정치로의 회귀라는 전략적 함의를 내포하고 있음

- 이런 맥락에서 한반도 통일은 통일의 당사국인 남북한뿐만 아니라 한반도 통일에 직간접적으로 이해관계를 갖고 있는 역내 및 주변 국가들 모두에게 전략적 측면에서 매우 중차대하고 민감한 문제가 아닐 수 없음
- 통일 한국의 입장에서는 한반도의 완전한 내적 통합을 완수해야 하는 통일 이후의 과제뿐만 아니라 통일된 한반도가 또다시 주변 강대국들의 지정학적 경쟁의 장이 되어 불행했던 역사의 기억이 재현되는 것을 막아야만 하는 역사적 책무가 놓여 있는 것임
- 통일 한국의 국가 정체성은 한반도의 평화적 통일을 촉진하고 통일 이후 동북아 역내에서의 강대국 정치의 악순환이 되풀이되는 것을 방지해야 하는 이중의 과제를 모두 충족시켜야 할 것임

○ 국가 정체성의 의미

- 일반적으로 국가 정체성은 어느 한 국가의 이익과 행동 기준에 대한 지표로 삼는 특성과 특질의 집합으로 국가가 처한 객관적 조건과 주관적 인식, 그리고 규범과 가치에 해당하는 자의식에 의해 역사적으로 자신을 타자와 차별화하는 준거
- 국제관계에서 국가 정체성이 중요한 이유는 그 나라의 국격(國格)과 관련된 것으로 특정 국가의 정체성을 인식하는 다른 국가들의 태도에 따라 그 국가의 대외적 이미지나 위상이 달라질 수 있기 때문임
- 이러한 국가 정체성의 하위 영역으로서 대외전략과 불가분의 관계에 있는 것이 바로 그 국가의 안보 정체성으로 이는 국제무대에서 안보 행위자로서 국가가 어떤 방식으로 자신을 조직하고 정의하며, 대외정책과 관련된 목표와 역할을 어떻게 설정할 것인가의 문제임
- 국가의 안보 정체성이 국제관계에서 그 국가의 존재 이유, 현재적 좌표와 위상, 그리고 국가의 대외적 방향과 불가분의 관계에 있으며, 그 국가의 지정학적 환경, 물리적 힘, 다른 국가와의 상대적 역량이라는 객관적 조건과 특정 시기 국제안보체제의 속성(성격과 특징)과 국가 지도자의 가치체계의 변화와 맞물리면서 지속적인 변화 과정을 겪는다고 볼 수 있음¹³⁾

**한반도 통일은
남북한뿐 아니라
주변 국가 모두에게
전략적으로 극히
민감한 문제**

○ 통일 한국의 국가 정체성으로서의 중추적 중건국가

- 통일 한국의 국가 정체성은 변화된 대외환경의 성격과 특징에 대한 정확한 인식과 판단, 통일 한국의 국제적 좌표와 위상 정립 및 그에 부합하는 역할 설정, 그리고 외교안보정책 추진의 우선순위 결정과 이들 간의 선순환 구조를 창출해 낼 수 있는 전략적 사고를 담보해 내야 할 것임

**통일 한국의
국가 정체성으로
가장 부합하는 것은
'중추적 중견국가
(pivotal middle
power)'**

- 이를 통해 통일 한국은 지난날 고통과 아픔의 지정학이었던 한반도를 평화와 번영의 지정학으로 전환시켜 나갈 수 있는 국가 정체성을 마련해야만 하며, 이런 점에서 통일 한국의 국가 정체성은 무엇보다도 역내 주변국 모두의 안보적 우려감을 말끔히 씻어낼 수 있으면서도 역내 평화와 안정을 촉진시킬 수 있는 비전을 담고 있어야 할 것임
- 바로 이런 점에서 통일 한국의 국가 정체성으로 가장 부합하는 것이 중추적 중견국가(pivotal middle power)의 모습이며, 중추적 중견국가란 기본적으로 중견국가의 속성을 갖고 있는 가운데 그 국가의 지정학적 맥락과 외교안보 영역에서의 기능적 역할을 고려한 것임
- 현재 및 통일 한국은 지정학적 측면에서 강대국이나 주변 국가들의 안보적 이해관계에 지대한 영향을 미칠 수 있는 반도국가임
- 현재 및 통일 한국의 외교안보는 대륙과 해양을 연결하는 가교자 역할 및 이를 통한 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 촉진시켜 나갈 수 있는 촉진자 역할을 담당해야 할 것이며, 이는 중추적 기능을 통해서만 가능하다고 판단됨
- 통일 한국은 해양과 대륙을 잇는 반도 국가의 지정학적 조건에 대한 올바른 인식을 바탕으로 통일 이후 한반도를 중심으로 펼쳐지는 역내 강대국 정치에서 파생될 수 있는 안보 딜레마를 최소화하는 가운데 한반도와 동북아를 평화와 번영의 지정학으로 전환시켜 나가는데 중추적 역할을 담당해야 함

나. 분단·반도국가에 적합한 통일 환경 조성전략

- 남북관계와 동북아 안보 정세를 동시에 고려한 통일 환경 조성전략의 필요성
 - 한반도의 평화적 통일은 무에서 유를 창조하는 것이 아니라 이미 주어진 현실에 바탕을 두고 시시각각으로 변화하는 대내외 환경에 적응하는 과정에 그 출발점을 두어야 함
 - 한반도의 평화적 통일 환경을 조성하기 위해서는 통일의 가장 중요한 양대 축인 남북관계와 한반도의 외적 환경을 통일에 유리한 방향으로 관리 혹은 조성해 나가야 하며, 그렇기 때문에 통일 환경 조성은 남북한의 한반도와 주변의 동북아라는 환경 모두를 고려해야하므로 무엇보다도 이를 위한 전략이 선행적으로 구축되어 있어야 함
 - 한반도와 동북아의 환경이 동일 방향으로 진행될 수도 있지만, 경우에 따라서는 한반도와 동북아의 환경이 역방향으로 진행될 수도 있기 때문이며, 우리는 통일 환경 조성전략을 통해 양자의 환경이 통일에 유리한 동일 방향으로 나아갈 수 있도록 조정 역할을 하거나 상황이 여의치 않을 경우 부정적 환경 도래를 최소화할 수 있는 정도의 매개 변수의

역할을 수행해 내야 함

1) 한국의 객관적 현실에 대한 검토

- 통일 환경 조성전략을 구상하는 데 있어서 가장 중요한 출발점은 한국이 처한 객관적인 현실에 바탕을 두어야 함
 - 한국이 처한 객관적 현실 중의 하나는 바로 분단국가라는 점이며, 또 다른 객관적 현실은 지정학적 측면에서 반도국가라는 점임
 - 한반도의 평화적 통일을 위한 통일 환경 조성전략을 구상하는 데 있어서 분단과 반도국가라는 두 가지 현실은 반드시 고려·반영되어야 하는 것으로 나중에 자세히 설명하겠지만 분단국가에게 있어서 가장 핵심적인 정책은 바로 안보정책이고, 이는 분단을 극복하고자 하는 통일 정책과 조화를 이루어내기가 쉽지 않기 때문임
 - 지정학적 측면에서 한국이 반도국가라는 현실은 우리가 통일한국을 건설하는 과정에 있어서 선택 가능한 대안 중의 하나인 중립화 통일방안에 회의적 입장을 갖게 만들며, 필자 역시 한국의 중립화 통일방안에 반대하는 입장임

- 필자가 한국의 중립화 통일방안에 반대하는 입장에 대한 논거
 - 한반도의 평화적 통일은 현실과 통일이라는 이상(목표)간의 균형과 조화를 통해 이루어지는 것이 가장 바람직한 것이기 때문에 한반도의 평화적 통일은 현실을 도외시한 채 ‘1민족 1국가’의 전통적 생존양식으로의 낭만적 회귀의식이나 민족주의적 통일정서에 호소하는 신화적 성격¹⁴⁾을 과도하게 강조해서는 안 될 것이며, 이런 점에서 필자로서는 한국의 중립화 통일방안이 현실보다는 이상에 치우친 측면이 강하다고 판단할 수밖에 없는 것임¹⁵⁾
 - 필자가 한국의 중립화 통일 방안에 반대하는 보다 직접적인 이유는 반도국가라는 한국의 객관적 현실에서 연유함
 - 일반적으로, 근대 국제체제의 출범 이래 특정 국가가 중립국의 지위를 획득하거나 분단국가가 중립화를 통해 통일을 달성한 경우는 있다 하더라도 극히 예외적인 경우임
 - 어느 한 (분단)국가가 국제정치에서 중립국의 지위를 얻기 위해서는 대체적으로 그 국가의 지정학적 위치가 기본적으로 이해관계가 얽혀 있는 강대국들의 전략적 이해관계에 큰 영향을 미치지 않아야 하기 때문이며, 바로 이 대목에서 반도국가로서 한국의 지전략적 가치가 통일 한국의 중립화에 제약요인으로 작용하고 있는 것임
 - 예나 지금이나 한반도는 주변 강대국의 국가이익이 교차하는 전략적 요충지로 한반도 통일은 세계적 차원에서 이미 종식된 냉전의 완전한 청산이자 19세기 구한말의 동북아 국제정치로의 회귀라는 전략적 함의를

**한국이 처한
객관적 현실은
한국이 분단국가이며
반도국가라는 점**

**통일환경 조성전략의
구상과 추진에서 가장
중요한 것은
안보정책과
통일정책의 전략적
관리와 조화의 문제**

내포하고 있음

- 설사 통일 한국이 주변 강대국으로부터 중립국의 위상을 확보한다 하더라도 중립국으로서의 통일 한국은 지정학적 가치로 인해 주변 강대국으로부터 끊임없는 관여와 개입의 상황에 직면할 수밖에 없을 것이며, 상황에 따라서는 중립국으로서 통일 한국은 강대국 정치의 또 다른 희생물이 될 개연성을 갖고 있는 것임
- 한국의 통일전략은 시시각각으로 변화하는 강대국의 이해관계의 부산물로 나타나는 중립국의 위상보다는¹⁶⁾ 우리의 역량과 국제적 위상을 적절하게 배합하고 한반도의 지정학적 가치를 최대한 활용하여 정상적 통일 국가를 구축해 내는 것이 통일 한국의 미래에 보다 더 부합할 것임
- 필자가 통일 한국의 국가 정체성으로 중추적 중견국가를 제시한 것도 바로 이런 의미에서 임

2) 안보정책과 통일정책의 전략적 관리

- 통일 환경 조성전략을 구상하고 이를 정책으로 추진하는 데 있어서 가장 중요한 것이 바로 안보정책과 통일정책을 어떻게 전략적으로 관리하고 가능하다면 이를 조화시켜 나갈 것인가의 문제임
 - 대한민국 정부 수립 이후 오늘에 이르기까지 한국의 외교안보정책에 있어서 안보정책과 통일정책은 구조적으로 반비례 관계를 형성하면서 주기적으로 정책 갈등을 야기해 왔으며, 분단국의 안보는 분단 현상의 안정화 요구에서 출발하는 데 반해서 통일정책은 본래적으로 분단 현상의 타파에서 기대할 수 있기 때문임¹⁷⁾
 - 한국의 안보정책은 기본적으로 국제정치이론의 현실주의에 지적 바탕을 두고 분단체제에서 국가의 생존을 담보하는 것이 일차적인 목적인 반면, 통일정책은 적어도 자유주의나 구성주의에 이론적 바탕을 두고 통일지향적인 민족주의 정서를 반영해 왔음
 - 한국의 통일정책에 있어서 명분과 실천 목표와 과정 간의 괴리는 바로 그러한 민족주의적 정서와 관련이 있으며, 통일의 실현으로 접근하는 하등의 실천이나 남북관계의 실질적 진전 없이 통일의 목표나 당위성만을 남북한이 되풀이하여 경쟁적으로 강조해 온 배경도 바로 통일의 민족주의적 정서와 불가분의 관계에 있는 것임. 남북한 간에서 통일논의가 곧 이념 논쟁의 성격을 띠게 된 이유도 그런데 있었음¹⁸⁾
- 안보정책과 통일정책의 갈등을 최소화하고 이들의 반비례적 정책 관계를 관리하거나 가능하다면 이를 조화시킬 수 있는 방안 강구의 필요성
 - 이를 위해서는 냉전적 현실주의에 바탕을 두고 있는 안보정책에 전략적 유연성을 강화해야 하며, 이와 더불어 민족주의적 정서에 호소하는 통일정책의 신화적 성격이 제거되어야 함

- 안보정책의 유연성 강화나 냉전적 현실주의 논리로부터의 탈피를 위해서는 무엇보다도 남북 상호 간에 현 분단 체제의 안정적 유지나 관리를 위한 공통의 인식과 실천적 노력, 그리고 상호 신뢰에 바탕을 둔 합의 준수가 선행되어야 함
- 남북 상호 간에 분단체제의 안정적 관리를 위한 많은 노력과 제도적 협의가 이루어진다 할지라도 어느 일방이 이를 준수하지 않고 주기적으로 분단체제의 불안정을 야기한다면 이는 상대방으로 하여금 부득이하게 안보적 대응논리를 강화시켜 냉전의 현실주의를 보다 강화시켜 줄 수 있는 토양만 제공할 뿐이기 때문에 남북 간의 안보정책은 소위 적대적 상호의존관계에서 협력적 상생관계로 나아갈 수 있는 최소한의 공통적 입장을 만들어 내야 함
- 통일정책은 ‘1민족 1국가,’ 오천년의 유구한 단일민족으로서의 한민족이라는 과도한 민족주의적 정서보다는 현실지향의 통일정책을 만들어 나가야 함
- 현실지향의 통일정책이란 변화하는 상황에 유연하고 탄력적으로 대응할 수 있도록 상황에 따른 안보정책과의 연계·분리 접근방법에 바탕을 두고 있는 것임
- 이러한 현실지향의 통일정책은 과거 역대 정부에서 보여준 통일정책과는 많은 차이를 갖고 있는 것이며 이를 통해서 안보와 통일을 종합적으로 사고할 수 있는 통일 환경 조성전략을 만들어내야 할 것임
- 이를 위해서는 무엇보다도 통일 전략과 대북 전략의 정합성 증진 노력이 이루어져야 하며, 점진적 통일을 전제로 한 통일과정을 우선으로 고려할 경우, 대북 전략과 통일 전략, 통일 방안을 일치시키고 이를 위한 외교적 노력을 기울일 필요가 있는 것임¹⁹⁾

3) 동북아 공동안보 구축 노력

- 통일 환경 조성전략을 구상하는 데 있어서 안보정책과 통일정책의 전략적 관리 내지 조화 추구가 무엇보다도 한반도 정치의 남북관계에 방점이 찍혔다면, 동북아 공동안보 구축의 필요성은 한반도 통일의 외적 환경에 무게중심을 두고 있음
- 앞에서 살펴보았듯이, 현재의 동북아 정세가 지속된다면, 이는 결코 한반도 통일에 유리한 국면이라 할 수 없을 것이기 때문에 우리는 동북아 안보환경이 적어도 한반도 통일에 최대의 장애 요인이 되는 것을 사전에 제어해 나갈 수 있는 국면 타개전략을 갖고 있어야 함
- 현재 및 향후의 동북아 안보질서는 미국과 중국, 그리고 지역 국가들의 이해관계의 복합적 상호작용에 따라 다양한 선택지를 가질 수 있기 때문임

안보정책과

통일정책의 갈등을

최소화하고

가능하다면 조화할 수

있는 방안을 강구할

필요가 있어...

**통일 환경을 조성하고
통일 후 강대국 정치의
영향을 최소화하기
위해서는 동북아
공동안보의 구축을
고려해 보아야...**

- 향후 동북아 안보질서는 지속적인 중국의 부상으로 인한 중국 중심의 아시아 지역질서의 재편, 성공적인 아시아 중시정책의 결과에 따른 미국 주도의 아시아 질서 구축, 미중 간의 적절한 이해관계의 조정에 따라 다양하게 나타날 수 있는 협조체제나 세력권 논리, 또는 미국에 의한 역외균형, 미국과 중국뿐만 아니라 동아시아의 주요 중견국가들 모두가 참여하는 새로운 형태의 지역적 세력균형, 미중 간의 긴장과 대립을 완화시키고 협력적 지역안보를 촉진시킬 수 있는 지역 안보 제도의 구축 및 강화 등이 존재할 수 있음²⁰⁾

- 다양한 동북아 안보질서의 선택지에서 한반도 통일 환경을 조성하고 통일 이후에도 강대국 정치의 영향을 최소화하기 위해서는 동북아 공동안보(common security)를 구축하기 위한 우리의 창의적이고 적극적인 역할이 요구됨
 - 공동안보는 냉전 시기 핵전쟁의 위협이라는 특별한 상황과 군비경쟁의 심화와 같은 상황, 그리고 국가 간의 상호의존성이 증대하면서 기아문제, 경제적 갈등, 환경오염 등에 대한 국가 간 협력의 필요성이 높아지는 상황에서 이전 시기와는 다른 새로운 시각으로 다양한 문제들에 대한 공동 해결을 추구하려는 목표로부터 출현한 안보개념임²¹⁾
 - 공동안보를 창안한 팔머 위원회(Palme Commission)가 제시한 공동안보의 6가지 원칙²²⁾은 오늘날의 동북아 소용돌이의 부정적 영향을 최소화할 수 있는 현실적 대안이라 볼 수 있음
 - 우리는 동북아 평화협력구상을 적극적으로 추진하여 동맹과 다자안보협력체를 조화시켜 나갈 수 있는 동북아 안보환경을 만들어 내는 데 유의미한 매개 변수의 역할을 수행해야 함. 이런 측면에서 동북아 평화협력구상의 최종 종착지의 하나로 동북아 공동안보 구축을 고려해 볼 수 있을 것임
 - 동북아 공동안보를 구축하기 위한 한반도 차원에서의 통일전략은 우선적으로 남북관계의 점진적·구조적 변화가 이루어져야 함
 - 현시점에서 남북관계는 구조적으로 미국과 중국이라는 동북아 강대국의 동맹정치에 편입되어 있어 남북한의 안보 자율성이 제한되어 있기 때문에 한반도 통일의 물꼬를 트기 위해서는 무엇보다도 강대국 동맹 정치의 영향을 최소화하면서 남북한이 한반도 정치의 자율성과 적극성을 가지적으로 점증시켜 나갈 수 있는 서로에 대한 정책 방향과 접근방법에 있어서의 최소한의 공통적 입장을 도출해 내야만 할 것임²³⁾
 - 이를 바탕으로 남북한은 동북아 정치의 핵심변수인 미중관계의 변화에 따른 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 영향을 극대화할 수 있는 한반도 정치판을 점진적으로 구축해 나가면서 통일의 발판을 구축해 나가야 함

4. 결어

- 한반도 통일 전략의 동북아 차원에서 가장 핵심적인 변수는 미중관계
 - 지역적 차원에서뿐만 아니라 지구적 차원에서도 국제정치적 핵심 변수로 부상한 미국과 중국은 남북한 한반도 정치의 상위의 결정적 행위자로서 우리의 통일전략 구상에서 가장 핵심적 이해당사국들임
 - 한국은 통일 과정의 진행과 통일에 유리한 환경 조성전략 차원에서도 미국과 중국과의 관계를 어떻게 설정할 것이며, 또한 미중관계의 변화에 따라 한국과 남북한이 어떠한 관계를 구축해 나갈지가 핵심적인 방향 설정이 될 것임

- 한반도와 동북아 차원에 걸친 한국의 통일전략의 상호 밀접한 연동성
 - 한반도 평화통일을 위한 통일전략 구상에 있어서 중요한 것은 남북한 변수와 동북아 상황변수에 따른 각각의 통일전략을 상호 밀접하게 연동시켜 나가는 동시에 하나의 통합체계로 만들어 나가는 것임
 - 한반도 통일과 관련하여 출발점이자 최종점은 남북관계의 한반도 차원이지만 동북아의 미중관계는 한반도 통일과정의 촉매 또는 저해 요인으로 작용할 수 있는 것이 현실의 상황이기 때문에 통일전략 상 미중관계의 동북아 차원이 중점이 되어야 할 것임

- 정상적 남북관계는 한반도 통일의 동력
 - 한국은 미중관계를 통일 협력을 위한 지역적·국제적 네트워크 구축의 중심축에 놓고 남북한의 한반도 관계를 주된 동력으로 통일 협력의 밑그림을 그려나가야 할 것임
 - 남북한 관계는 미중관계의 변수가 한반도 통일에 부정적으로 작용하는 상황이 도래했을 경우에도 이러한 상황을 타개해 나가면서 미중관계를 통일의 촉매 요소로 전환시킬 수 있는 통일의 동력이 되어야만 함

**남북한 관계는 한반도
통일에 가장
핵심변수인
미중관계가
부정적으로 작용하는
상황이 도래할
경우에도 타개할 수
있는 동력이 되어야...**

주석

- 1) National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, November 2008), 박 안토니오 역, 『변모된 세계 글로벌 트렌드 2025』(서울: 한울, 2009), p.23.
- 2) Christophe Layne, "The Waning of U.S. Hegemony-Myth or Reality?: A Review Essay," *International Security*, 34-1(Summer 2009), pp.147-72; Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, "Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment," *International Security*, 35-4(Spring 2011), pp.7-44.

- 3) Stephen F. Szabo, "Welcome to the Post-Western World," *Current History*, 110-732(January 2011), p.10.
- 4) Stephen F., Szabo(2011), p.9.
- 5) 아시아의 안보와 지구적 공유지 경쟁에 대해서는 다음을 참조. Abraham M. Denmark, "Asia's Security and the Contested Global Commons," in Ashley J. Tellis, Andrew Marble, Travis Tanner (eds.), *Asia's Rising Power and America's Continued Purpose* (Seattle and Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2010), pp.171-203.
- 6) Bill Emmott, 손민중 역, 『2020 세계경제의 라이벌: 글로벌 패권을 둘러싼 중국·인도·일본의 미래전략』(서울: 랜덤하우스코리아, 2010), p. 36.
- 7) Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to The East* (New York: Public Affairs, 2008), pp.51-99.
- 8) John W. Dower, "The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations," *The Asia-Pacific Journal*, 12-2(February 2014); Kent E. Calder, "Securing security through prosperity: the San Francisco System in comparative perspective," *The Pacific Review*, 17-1(March 2004), pp.135-57.
- 9) John J. Mearsheimer, "The Future of the American Pacifier," *Foreign Affairs*, 80-5(September/October 2001), pp.46-61.
- 10) "미, 세계 경찰 능력 상실... 아시아서 중 우위 인정해야," 브레진스키 전 백악관 국가안보보좌관의 포린 폴리시 인터뷰 내용, 『한겨레』 2014년 7월 24일.
- 11) 이러한 측면이 바로 Khanna가 주장한 소위 제2세계(중견국) 국가들의 외교안보 정책이 제1세계(강대국) 외교안보정책에 미치는 영향인 것이다. 이에 대해서는 다음을 참조. Parag Khanna, *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order* (New York: Random House, 2008).
- 12) Evan A. Feigenbaum, "Ten Trends That Will Shape Asia in 2014," 2013, p.2. <http://carnegieendowment.org/2013/12/30/ten-trends-that-will-shape-asia-in-2014/gxc6>
- 13) 이수형, "중추적 중견국가와 한국의 새로운 외교안보전략 모색: 가교전략과 헤징전략을 중심으로," 『외교안보연구』 제7권 제2호, 2011년, pp.239-40.
- 14) 김덕, 『분단한국의 통일모색』(서울: 동아일보사, 1997), pp.144-154.
- 15) 이와 유사한 맥락에서 한국전쟁 당시 미 국방부는 미국무성이 기획·제출한 '한국의 중립화 통일방안'을 반대했던 것이다. 미 국무성은 휴전성립후의 대한 반도정책으로 한국의 중립화 통일방안을 가장 바람직한 대안으로 선택, 이를 1953년 6월 15일 미 국가안전보장회의에 제출했으나 미 군부의 반발과 휴전의 전제조건으로 한미군사협정을 체결해야 한다는 한국정부의 주장으로 이를 정책화하지 못했다. 『동아일보』 1984년 6월 9일.
- 16) 한반도가 강대국 정치의 각축장이 되기 때문에 이에 대한 대안으로서 조선은 중립국이 되어야 한다는 주장이 바로 유길준의 '조선중립론'이다. 유길준의 조선중립론을 포함하여 한반도의 중립화 통일방안에 대한 논의는 다음을 참조. 강광식, 『중립화와 한반도 통일』(서울: 벽산서당, 2010); 강종일, 『한반도 중립화 통일의 길』(서울: 들녘, 2001); 유명철, 『한반도 중립화』(서울: 교육과학사, 2010).

- 17) 김덕(1998), p.160.
- 18) 김덕(1998), p.156.
- 19) 전재성, “통일 전략과 대북 전략의 조화 필요성,” 『JPI정책포럼』 No.2014-05, p.10.
- 20) C. Raja, Mohan, “China’s Rise, America’s Pivot, and India’s Asian Ambiguity,” India Seminar, January 31, 2013, pp.3-4. <http://carnegieendowment.org/2013/01/31/china-s-rise-america-spivot-and-india-sas>.
- 21) 신범식, “집단안보, 공동안보, 협력안보,” 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』(서울: 사회평론, 2010), p.270.
- 22) 팔머 위원회(Palme Commission)가 제시한 공동안보의 6가지 원칙은 다음과 같다. 첫째, 모든 국가들은 안보에 대한 정당한 권리를 가지고 있다. 둘째, 군사력은 국가들 사이의 분쟁을 해결하는 데 정당한 수단이 아니다. 셋째, 국가정책을 표현하는데 자제가 필요하다. 넷째, 안보는 군사적 우위를 통해서 획득될 수 없다. 다섯째, 공동안보를 위해서는 군비의 감축과 질적 제한이 필요하다. 여섯째, 군비협상과 정치적 사건들을 연계시키는 것을 피해야만 한다. Olaf Palme(et al), *Common Security: A Blueprint for Survival* (New York: Simon and Schuster, 1982), pp.7-11.
- 23) 이수형, “남북한 한반도 정치와 강대국 동맹정치 간의 연계성 분석,” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『남북한 관계와 국제정치이론』(서울: 논형, 2012), p.165.

❖ 저자 약력

■ 이수형

現 국가안보전략연구소 연구위원. 한국의국어대학교 정치외교학과 졸업 후 同 대학교 일반대학원에서 “미국-서유럽 국가들 간의 중거리핵무기(INF) 논쟁과 NATO의 이중결정: 포기-연루 모델을 중심으로,” 박사학위를 취득함. 국가안전보장회의(NSC) 및 대통령비서실/통일외교안보정책실 행정관 역임. 대표적인 연구 업적으로는 “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한미 갈등관계를 중심으로”(1999), 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』(2012) 등이 있음.

기획 및 감수: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760