

통일 후 동북아 외교안보 환경과 한국외교의 과제*

김성한**

- | |
|--|
| I. 통일한국의 비전
II. 한반도 통일로 인한 주변 4국의 득실
III. 통일 이후 동북아 외교안보 환경 변화
IV. 한국외교의 과제 |
| 주제어: 통일한국, 동북아, 전략적 원충국, 세력전이,
다자안보협력 |

| 국문초록 |

한반도 통일은 현재의 대한민국의 가치 체계인 자유민주주의와 시장경제를 한반도 전체로 확대시키는 역사적 계기가 될 것이고, 통일 과정에서 직·간접적으로 역할을 한 주변국(미·일·중·러)과 협력을 유지·확대해 새로운 '유라시아 시대'를 열게 될 것이다. 그러나 미국이 통일한국과 동맹을 계속 유지하고 아·태 지역에 대해 지속적인 리더십을 행사하려고 할 경우, '한·미·일 대 중·러' 경쟁구도가 등장할 가능성이 있다. 만일 통일한국 등장 이후 미국이 신고립주의 정책을 펼 경우, 중·일 간의 지역 패권경쟁이 나타날 수 있다. 미국이 어떤 이유에서건 통일한국과의 동맹을 폐기하고 미·일동맹에만 의존하게 될 경우, 미·일 대 중·러 경쟁구도가 첨예화할 가능성이 크다. 이러한 점들을 염두에 두면서 한국은 중국과 경제적 협력관계를 주로 하면서 정치·안보적 협력 단계로 발전시키는 것은 적절히 '속도 조절'을 하고, 영국처럼 안보에 관한 한 한·미동맹이 확고한 중심축이라는 신뢰를 미국으로부터 확보하며, 베트남처럼 지나치게 중국을 두려워하지 않는 자신감을 가질 수 있어야 하고, 인도처럼 미국과 과학기술 연대를 구축하여 한국의 브레인 파워를 키워야 한다.

† 『국제관계연구』 제22권 제1호 (2017년 여름호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2017.06.22.1.5>

* 본 논문은 2016년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2016S1A3A2924968)과 고려대 교내 연구비 지원(K1613621)을 받아 수행된 연구임.

** 고려대학교 국제대학원 교수(원장).

I. 통일한국의 비전

대한민국이 국제사회에 제시할 수 있는 통일한국의 비전은 (1) 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로, (2) 비핵(非核) 국가로서 주변국과 긴밀한 협력관계를 유지하며, (3) 국제사회의 평화와 번영에 기여하는 나라가 되는 것이다. 한반도를 벗어나 동아시아와 저 멀리 유럽이나 중남미에 이르기까지 한반도 통일이 북한에 의한 공산화 통일이 될 거라고 믿는 나라는 거의 없다. 자유민주주의 국가인 대한민국에 의해 통일될 가능성이 높은 만큼 현재 대한민국이 추구하고 있는 정치·경제적 가치와 국가목표가 통일한국의 비전에 포함되는 것이 자연스럽다.

시대착오적인 3대 세습체제가 이루어지고 핵무기 개발로 인해 국제적으로 고립화의 길을 걷고 있는 현재의 북한이 한반도 통일의 주역이 될 수는 없다. 북한의 ‘김씨 왕조’는 핵무기를 가지고 있으면 자신들의 정권안보(regime security)가 확고해질 것이라고 믿고 있지만 오판으로 판명될 것이다. 구소련이 해체의 길을 걷게 된 것은 미국을 비롯한 서방 세계의 ‘적대시 정책’ 때문이 아니라 소련 내부의 체제모순 때문이었다. 군비확장에 몰두하면서 경제적 모순 구조를 해결하지 못한 결과 소련의 국가 시스템이 붕괴한 것이다. 소련의 적은 외부에 있던 것이 아니라 바로 자신의 내부에 있었다. 따라서 북한은 스스로 ‘변화’의 길을 택해 평화공존 또는 평화통일의 길로 나아가든지, 변화를 거부한 결과 체제 붕괴의 길을 걷게 되어 대한민국에게 흡수통일의 길을 내어주는 것 외에 다른 대안은 없다.

따라서 한반도 통일은 현재의 대한민국의 가치 체계인 자유민주주의와 시장경제를 한반도 전체로 확대시키는 역사적 계기가 될 것이고, 통일 과정에서 직·간접적으로 역할을 한 주변국(미·일·중·러)과 협력을 유지·확대해 새로운 ‘유라시아 시대’를 열게 될 것이다. 대한민국은 그동안 한반도 분단과 고립된 북한으로 인해 유라시아 대륙과 유리(遊離)되어 외로운 섬나라와 같은 운명을 감내해 왔다. 한반도가 통일될 경우 대한민국이 유라시아 대륙과 연결되고, 그동안 대한민국이 긴밀한 관계를 유지해 왔던 미국, 일본 등과 같은 해양세력과의 협력이 더해질 경우 동북아는 지금보다 훨씬 활기차고 협력지향적인 모습을 띠게 될 것이다.

그러나 통일 직후 상당 기간 동안 한반도 북쪽 지역에 대한 경제적 재건작업으로 인해 통일한국이 국제협력에 참여하고 국제사회에 기여할 수 있는 여지가 제한될 것이다. 그러나 남북한 통합과 재건을 통해 통일한국이 완성 단계에 접어들면, 국제사회의 평화와 번영에 기여하는 통일한국으로 거듭날 수 있을 것이다. 분단 상태가 지속되는 상황에서도 대한민국은 자신의 시야를 한반도와 동북아에 한정시키지 않고, 지역 및 범세계적 문제에 대해 많은 관심을 기울여왔다. 국제사회는 현재 대한민국의 행동을 통해 미래 통일 한국의 모습을 상상한다. 기후변화, 환경과괴, 테러리즘, 난민, 빈곤, 전염병 등 이른바 인간안보(human security) 문제 해결을 위해 G20 회의나 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit), 아시아·태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 등 범세계 및 지역 협의체에서 대한민국이 중견국으로서 보여주는 입장이나 정책이 중요한 이유가 바로 여기에 있다.¹⁾ 국제문제 해결에 적극적으로 임해야 한반도 통일 후 국제사회의 지지와 성원을 받을 수 있다.

통일 한국의 비전을 제시하고, 이를 실현할 수 있기 위해서는 한반도 통일이 주변국에게 미치는 득실을 객관적으로 잘 파악해야 한다. 통일 후 동북아 외교안보 환경이 어떠한 모습을 띠게 될 지에 관해서 냉철한 분석을 필요로 한다. 그래야 주변국에게 실보다 득이 많은 방향으로 통일외교를 전개할 수 있고, 보다 바람직한 주변 환경을 만들기 위한 전략적 노력을 효과적으로 투사(投射)할 수 있다.

1) 한국의 중견국 외교의 개념과 전략에 관해서는 김우상, 『중견국 책략: 미중 사이 한국의 스마트 외교』 (서울: 세창출판사, 2016); 손열·김상배·이승주, 『한국의 중견국 외교: 역사, 이론, 실제』 (서울: 명인문화사, 2016) 참조.

II. 한반도 통일로 인한 주변 4국의 득실

1. 미국

주변국들은 통일한국의 비전에 신경을 쓰겠지만, 현실적으로 통일한국의 출현으로 인해 발생할 수 있는 득실 비교에 민감할 것이다. 미국의 입장에서 기대할 수 있는 첫 번째 이득은 한반도 전역으로 자유민주주의 가치가 확대되는 것이다. 북한의 존재로 인해 대한민국의 자유민주주의 가치가 위협 받고, 그로 인해 한국과 가치를 공유하는 미국이 북한 핵 문제는 물론 인권상황 개선에도 많은 신경을 써왔으나 통일이 되면 한반도 전역에 자유민주주의 가치가 확산되어 미국의 한반도 정책의 ‘승리’로 평가될 가능성이 높다. 그동안 대한민국은 경제발전과 민주주의를 가장 짧은 시간에 이뤄냈다는 점에서 전후 미국 동맹정책의 ‘성공 스토리(success story)’로 평가되어 왔다.²⁾ 이렇게 볼 때 통일한국은 미국 동맹정책의 성공 스토리가 한반도 전역으로 확대되는 것을 의미하게 될 것이다.

두 번째 이득은 북한 핵개발이라는 국제 비확산 체제(NPT)에 대한 중요한 도전이 제거된다는 점이다. 기실 북한 핵 문제는 탈냉전기 미국 안보전략의 한 축이라고 할 수 있는 NPT 체제에 대한 심각한 위협이었다. 미국이 주도하는 NPT 체제에 북한이 정면으로 도전함으로써 NPT 체제의 ‘허점’을 노출시켰고, 이란을 필두로 NPT 체제를 떠나려는 잠재적 핵보유국들이 늘어났다.³⁾ 따라서 미국의 입장에서 볼 때 북한이 사라지게 되면 한반도에서의 핵위협이 사라지고 NPT 체제에 대한 중대한 위협 중 하나가 사라지게 된다.

세 번째 이득은 그간 북한 문제로 인해 꼬였던 미·중관계를 미국의 입장에서 새롭게 모색할 수 있다. 그동안 북한 문제가 사실 동중국해 문제나 남중국해 문제 등과 직·간접적으로 연결됨으로써 중국이 북한 문제를 ‘인질’ 삼아 동중

2) *The Wall Street Journal*, “The Irreplaceable ROK-U.S. Alliance” (February 28, 2017) (검색일: 2017년 3월 9일).

3) George Bunn, “The Nuclear Nonproliferation Treaty: History and Current Problems,” *Arms Control Today* (December 1, 2003).

국해나 남중국해 등에서 전략적 입지를 강화하려고 했던 측면이 있었다. 북한 문제가 사라지게 되면 미국은 더 이상 북한-동중국해-남중국해 문제의 연계(linkage) 가능성을 우려하지 않을 수 있게 되어 미·중관계를 보다 새로운 차원에서 재정 의하고 건설적 협력 방안을 모색할 수 있다.

반면 통일한국의 등장으로 인해 미국에 발생하는 손실이 있을 수 있다. 첫 번째 손실은 미국의 한반도 군사주둔 명분이 약해지는 것이다. 북한의 위협으로 인해 한·미 양국이 군사동맹을 맺었고, 이를 통해 미군이 한반도에 군사기지를 유지하고 동아시아에서의 전진배치(forward deployment) 전략을 펴왔다. 한반도 통일로 인해 북한의 위협이 사라지게 되면 통일한국에 새로운 안보도전이 발생하지 않는 한 주둔 명분이 약화될 수밖에 없다. 특히 중국은 한·미동맹이 통일 이후에도 지속될 경우, 중국을 겨냥하는 동맹으로 ‘변질’될 것을 우려해 한·미동맹의 폐기를 강력히 요구할 가능성이 크다. 미국으로서는 한·미동맹의 지속이 자신의 국익에 보탬이 된다고 판단할 경우 무엇보다 중국을 ‘설득’해야 하는 부담이 생기는 셈이다.

두 번째 손실은 한·중 간 문화적 친화성으로 인해 한·미동맹에 대한 통일한국 국민들의 지지가 약해질 가능성 있다는 점이다.⁴⁾ 한국은 역사적으로 중국의 침략을 많이 받았지만 문화적으로 유사성이 매우 높기 때문에 미국의 입장에서 통일한국이 중국과 매우 가까워질 것으로 볼 수 있다. 중국과 통일한국이 문화적 공감대를 바탕으로 경제협력을 대폭 확대해 나갈 경우, 굳이 한·미동맹을 유지할 필요가 있느냐는 목소리가 통일한국에서 점증할 가능성을 배제할 수 없다.

세 번째 손실은 통일한국의 등장으로 인해 동북아 다자안보협력의 제도화가 이루어질 경우, 미국이 상대적으로 소외될 가능성이 있다. 한반도 통일이 바로 동북아의 안정과 평화로 이어진다는 보장은 없지만, 탈냉전 후 유럽의 사례에서

4) 새뮤얼 헌팅턴도 한국은 중국 문명권으로 포함시킨 반면, 일본은 별도의 문명권으로 분리해서 세계의 문명을 분류한 바 있다. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996). 그러나 사회·문화적 교류의 활성화로 인해 새로운 정체성, 이미지, 생각, 언술체계 등을 만들어내 갈등이 고조될 가능성이 크다는 견해로는 Jong-Ho Jeong, "Ethnoscapes, Mediascapes, and Ideoscapes: Socio-Cultural Relations between South Korea and China," *Journal of International and Area Studies*, Vol. 19, No. 2 (2012), pp. 77-95 참조.

보는 것처럼 다자안보협력의 필요성에 대한 공감대가 조성될 가능성이 크다. 그럴 경우 지리적으로 동북아에서 멀리 떨어져 있는 미국은 통일한국과 동맹을 지속하지 않을 경우 상대적으로 소외될 가능성이 있다. 하지만 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)와 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)가 공존하는 유럽처럼 동북아에도 한·미동맹과 미·일동맹이 계속 남아 있는 가운데 동북아 다자안보협력체가 등장한다면 미국의 소외 가능성은 예상보다 낮을 수 있다.

2. 중국

한반도 통일이 중국에게 가져다 줄 첫 번째 이득은 북한에 대한 경제적 지원 부담이 소멸된다는 점이다. 그간 중국은 북한이 경제를 희생하고 핵무기와 탄도 미사일 개발에 매달리는 가운데 북한의 붕괴를 우려하여 직·간접적으로 경제적 지원을 지속해 왔다. 사실상 북한의 핵개발을 돕는 것이 아니냐는 비판을 중국이 들어야 했지만, 한반도가 통일되면 그럴 필요가 없어져 단순한 경제적 비용을 넘어 정치적 부담까지도 사라지게 된다.

두 번째 이득은 한반도에서의 무력충돌 가능성에 대한 우려가 소멸된다는 것이다. 흔히 중국의 한반도 정책은 ‘불통불란(不統不亂),’ 즉 통일도 전쟁도 없어야 한다는 정책이었다. 남북한이 충돌할 경우 주한미군이 개입할 수밖에 없고, 그럴 경우 한국전쟁처럼 중국의 개입을 불러와 국제전으로 비화할 수 있으므로 중국으로서는 큰 부담이 된다. 그러나 한반도가 통일이 되면 그러한 우려를 덜 수 있게 된다.

세 번째 이득은 통일한국의 등장으로 인해 동북아 안보정세가 개선되면 동북아 경제통합 과정이 본격화할 가능성이 크고, 그럴 경우 중국이 주도권을 확보할 수 있다.⁵⁾ 북한이 한반도의 북쪽을 차지하고 핵무기 개발에만 몰두하여 한반도와 중국이 지리적으로 제대로 연결되지 못하였으나, 통일이 되면 한반도가

5) Shannon Tiezzi, “How China Could Benefit From a United Korea,” *The Diplomat* (January 14, 2014).

유라시아 대륙에서 떨어진 ‘외로운 섬’의 운명을 벗어날 수 있게 된다. 그러면 자연스럽게 한·중 경제협력이 활성화하고, 러시아와 일본이 북한은 물론 중국 동북부를 중심으로 투자를 늘리게 되어 동북아 경제통합이 가속화하게 된다. 물론 중국이 우려하는 손실도 있다. 무엇보다 첫 번째 손실은 북한이라는 ‘완충국가(buffer state)’가 소멸하는 것이다. 중국은 오랫동안 북한이라는 존재를 미국의 영향력이 중국 국경에까지 미치는 것을 막아주는 완충국가로 여겨왔다. 그러기에 북한이 여러 가지 도발을 감행하는 것을 용인하고 사실상 방기하는 자세를 취해온 측면이 없지 않다. 이러한 측면에서 보면 한반도 통일은 중국이 미국을 한반도 남쪽만이 아닌 전체에서 직접 상대해야 하는 부담으로 다가올 수 있다.

두 번째 손실은 통일에도 불구하고 통일한국에 미군 주둔 지속 가능성이 상존한다는 점이다.⁶⁾ 대한민국의 보수진영은 한반도 통일 이후에도 한·미동맹이 지속될 것이라고 얘기해 왔다. 미국이 통일 과정에서 한국을 크게 실망시키는 행동을 하지 않는 한 중국은 통일 이후 한·미동맹이 일부 병력 감축은 있겠지만, 지속될 가능성이 크다고 본다. 그렇게 되면 중국 입장에서는 한·미동맹이 미·일동맹과 함께 중국을 겨냥할 가능성이 높다고 볼 가능성이 있다.

세 번째 손실은 통일한국의 자유주의 가치가 ‘한류’ 형태로 중국 동북부 지방에 유입될 경우 정치적 부담이 될 수 있다. 중국 동북부 지방은 많은 소수민족이 거주하는 지역으로 정치적 자치(自治)가 허용되고는 있으나 정치적 자유가 허용된 것은 아니다. 따라서 통일한국의 문화적 ‘침투’가 한류 형태로 본격화하고 인적 왕래가 현재보다 더욱 활발해질 경우, 주민들의 기대수준이 높아지고 정치적 자유화에 대한 열망이 커질 수 있다.

3. 일본

한반도 통일에 따른 일본의 가장 큰 이득은 바로 일본과 가치를 공유하는

6) David F. Helvey, “Korean Unification and the Future of the U.S.-ROK Alliance,” *INSS Strategic Forum*, No. 291 (February 2016).

통일한국의 등장이다. 북한은 일본과 가치를 달리하는 것은 물론이고 핵과 중거리 미사일로 일본과 주일미군을 위협해 왔다. 그렇기 때문에 일본은 자유민주주의 가치가 한반도 전체로 퍼지는 것을 의미하는 통일한국의 등장을 반길 수밖에 없다.

게다가 한반도 통일을 통해 동북아 경제통합이 가속화될 경우 일본 역시 수혜자가 될 수 있다. 특히 일본은 통일한국과의 유대를 통해 중국 동북부 및 대륙 내부로의 진출을 확대할 수 있다. 1930년대에는 일본이 제국주의적 목적을 가지고 중국에 진출했기에 군사적 충돌을 야기했다. 당시 일본의 식민통치 아래 있던 한국은 중국과 일본의 충돌을 막는 데 아무런 역할을 할 수 없었다. 그러나 상당한 국제적 위상을 가진 통일한국이 등장할 경우 일본은 중국의 불필요한 의구심을 자극하지 않고서 중국 대륙에 투자를 늘려나갈 수 있다.

반면 일본은 통일한국에 민족주의가 비등하여 반일(反日)화할 가능성을 우려할 수 있다. 그리고 동북아 경제통합이 이루어지는 것은 환영할만한 일이나, 그것이 중국 주도로 전개된다면 일본으로서 크게 반길 수만은 없다. 경제적 이득을 넘어 전략적 관점에서 본다면 일본이 중국을 견제해야 한다. 일본은 한반도 통일 전까지는 북한의 위협을 억제하기 위해 작동하는 한·미·일 안보협력이 어느 정도 중국을 견제하는 역할을 할 수 있다고 생각할 것이다. 그러나 한반도 통일 이후에는 중국을 견제하기 위한 한·미·일 안보협력에 대해 통일한국이 반대할 가능성이 크다는 점에서 일본의 새로운 고민이 나타날 수 있다.⁷⁾

4. 러시아

한반도 통일이 러시아에 가져다 줄 수 있는 이득은 한·러 경제 및 문화협력의 확대 가능성이다. 가스 파이프라인 사업, 시베리아횡단철도(TSR)-한반도횡단철도(TKR) 연결, 러시아 극동 및 시베리아 개발의 기회가 획기적으로 늘어날 수 있다. 게다가 통일한국의 등장을 계기로 유라시아 국가인 러시아의 아시아

7) Hideki Yamaji, "Policy Recommendations for Japan: Unification of the Korean Peninsula," The Brookings Institution (July 2004).

진출 기회가 증가할 가능성이 크다. 그리고 북핵 문제 해결을 위한 6자회담 출범시부터 나타났듯이, 러시아는 동북아 다자안보협력의 제도화를 적극적으로 찬성하는 입장이므로, 한반도 통일이 동북아 다자안보협력의 제도화로 이어질 가능성이 크다는 점도 잠재적 이득으로 볼 수 있다.

반면 한반도가 통일될 경우, 남북한을 상대로 러시아가 일종의 ‘등거리 외교’를 하면서 자신의 존재감과 정치적 영향력을 발휘할 수 없게 되는 점은 러시아의 손실로 간주될 수 있다. 그 결과 동북아 4국의 역학관계도 러시아에게 유리하게 변화한다고 하긴 힘들다. 게다가 통일 직후 중국으로 가지 못한 난민의 유입을 막기 위한 국경통제 비용이 증가하는 것도 러시아에게는 부담으로 작용할 수 있다.

III. 통일 이후 동북아 외교안보 환경 변화

1. 통일한국 등장이 역내 국제관계에 미치는 영향

1) 비확산 체제에 대한 기여

한반도 통일의 가장 직접적인 효과는 북한 핵 문제의 소멸로 인해 핵 비확산 체제에 대한 중대한 위협이 사라진다는 것이다. 통일의 기회가 왔을 때 대한민국 정부는 주변국으로부터의 지지를 확보하기 위해 “북한의 핵시설을 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)의 통제하에 둘 것이며, 통일한국은 핵무기를 보유하지 않을 것”이라고 천명할 가능성이 높다. 한국은 이미 생물무기금지협약(BWC: Biological Weapons Convention)과 화학무기금지협약(CWC: Chemical Weapons Convention)에 가입했으므로, 회원국으로서 북한 지역에 존재하는 생화학무기를⁸⁾ 폐기하는 수순을 밟게 될 것이다.

8) Harry J. Kazianis, “Why the World Should Fear North Korea’s Biological Weapons,” *The National Interest* (January 18, 2016).

통일한국이 비핵국가로 등장함으로써 일본이나 대만이 핵을 보유할 가능성도 현격히 낮아지게 된다. 그리고 통일한국은 비핵국가로서 NPT 체제를 유지해 나가는 데 중요한 일익을 담당할 수 있을 것이다. 특히 NPT 체제를 실질적으로 주도하는 미국의 입장에서는 동맹국인 한국이 통일된 후에도 비핵화 원칙을 견지한다는 사실을 NPT 체제의 정통성을 강화하는 계기로 활용할 것이다.

2) 동북아 다자안보협력 분위기 조성

지금까지 동북아 다자안보협력을 제도화하는 데 있어서 북한이 가장 큰 걸림돌이었으나, 통일 한국의 등장으로 역내 다자안보협력 분위기를 조성할 수 있을 것으로 기대된다. 김영삼 정부 시기부터 한국 정부는 동북아 다자안보대화를 제안해 왔으나, 1990년대에 중국은 북한을 제외한 5개국이 북한을 에워싸는 것으로 받아들일 수 있다는 이유를 들어 반대했었다. 북한의 위협이 사라지게 되면 이러한 논리는 더 이상 불필요해질 것이므로, 동북아 다자안보대화 출범을 위한 긍정적 환경이 조성될 것이다.

북핵 문제 해결을 위해 만들어진 6자회담이 동북아 다자안보대화체로 발전할 수도 있을 것이고, 박근혜 정부가 제안해 가동되었던 동북아평화협력구상(NAPCI: Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative)과 유사한 형태의 다자대화가 출현할 가능성이 있다. 통일 후에도 미국 주도의 동맹체제(한·미동맹, 미·일동맹)가 지속된다면 (동맹체제 유지라는 기득권을 보장받은) 미국이 동북아 다자안보협력체 등장에 '반대'하지 않을 것이다. 유럽에서 북대서양조약기구(NATO)와 유럽안보협력기구(OSCE)가 공존하게 된 것은 유럽 국가들이 냉전 종식에도 불구하고 NATO를 해체하지 않음으로써 미국이 유럽 안보에 주도권을 행사할 수 있는 길을 열어주었고, 그 결과 OSCE 출범에 미국이 반대하지 않고 협조적인 모습을 보였다.⁹⁾ 동북아에서도, 한반도 통일에도 불구하고 기존의 동맹 체제를 한국이나 일본이 지속해 나간다면 미국이 동북아 다자안보대화의 제도화에 반대하지 않을 것이다. 유럽과 같은 상황이 동북아에 재현될 수 있는 것이다.

9) Bruce George, "NATO, OSCE, and Regional Security Issues in Central Asia and the Caucasus," *Journal of International Affairs*, Vol. 2, No. 4 (February 1998).

3) 주변국가의 민주화 가능성

통일한국이라는 자유민주주의 국가의 등장은 미국과 일본의 입장에서는 중국과 러시아에 대한 민주화로 이어져 동북아에 ‘민주적 평화(democratic peace)’ 실현에 대한 기대로 나타날 것이다. 대체로 미국과 일본은 “민주주의 국가들끼리는 싸우지 않는다”는 민주평화론을 신뢰하는 경향이 있으므로 자유민주주의를 기반으로 하는 통일한국의 등장이 중국과 러시아에도 영향을 미칠 수 있기를 기대할 수 있다.¹⁰⁾

그러나 중국의 입장에서는 민주적 체제를 가진 역동적인 통일한국이 중국의 동북부 지방에 자유주의적 사고를 전파시키고, 이것이 내륙으로 침투해 소수민족의 독립 욕구에 영향을 미칠 가능성을 우려할 수 있다. 러시아는 중국보다는 우려가 훨씬 덜할 것이나, 중국 내 소수민족이 동요할 경우 러시아 연방에 미칠 영향에 대해 민감하게 생각할 것이다.

4) 동북아 경제통합의 역내 파급 가능성

통일한국의 등장으로 인해 동북아 경제협력 및 한·중·일 자유무역협정(FTA) 가능성이 높아질 것이다. 그리고 동북아에 경제통합 움직임이 탄력을 받게 되면 동남아 및 아·태 지역 전체로 파급될 가능성 또한 높아질 것이다. 다만 동북아 경제통합을 중국이 주도할 경우, 미국은 동아시아 전체에 미치게 될 ‘전략적’ 파급효과에 관해 민감하게 반응할 가능성이 있다. 한·중·일 3국을 포함한 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)이 더욱 탄력을 받을 것이므로, 미국은 (트럼프 행정부 이후 다시 TPP에 가입하더라도) 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)의 출범 여부와 관계없이 동북아 경제통합 움직임을 예의주시할 것으로 전망된다.

10) 민주평화론을 일본의 외교정책에 실질적으로 반영하는 데 한계가 있다는 주장으로는 Maiko Ichihara, “Japan’s Strategic Approach to Democracy Support,” Carnegie Endowment for International Peace (March 7, 2014), <http://carnegieendowment.org/2014/03/07/japan-s-strategic-approach-to-democracy-support-pub-54816> 참조 (검색일: 2017년 4월 7일).

5) 전략적 완충국 등장으로 인한 역내 정세의 유동성 증가

주변국들이 통일한국을 인구 8천만 명을 가진 잠재적 경제 및 군사대국으로 인식할 경우, 통일한국은 어느 특정 국가에 강하게 밀착되지 않으면서 주변국 간의 입장 차이를 좁히거나 완화하는 ‘전략적 완충국(strategic buffer state)’ 역할을 할 수 있을 것이다. 물론 통일한국이 이러한 역할을 하기 위해서는 통일 한국의 경제재건과 통합이 완성되어야 하므로 통일 후 약 20년 동안은 제대로 된 역할을 수행하기 힘들 것이다. 그러나 이러한 통일한국을 상대로 주변국들, 특히 미국과 중국 간에 예상보다 빨리 전략적 포섭 경쟁이 일어날 경우, 역내 정세의 유동성이 증가할 수 있다. 미국은 한국과의 동맹을 지속하기 위해 통일 한국을 설득하고, 중국은 북한 지역 재건을 위한 투자 및 재정적 지원 등의 카드를 내세워 중국 쪽으로 한국을 끌어당기려 적지 않은 공을 들일 것이다.

2. 미·중관계

1) 전략적 불신 상존

동아시아의 미래는 다섯 가지 시나리오가 가능하다. ① 미국 중심적 동아시아(U.S.-centric East Asia), ② 중국 중심적 동아시아(China-centric East Asia), ③ 미·중 대결구도(U.S.-China rivalry), ④ 미·중 쌍두마차 체제(U.S.-China condominium), ⑤ 강대국(미·중·일) 협조체제(concert of power) 등이다. 이 시나리오 중 단기간 내 어느 하나로 확실히 귀결되기 어려운 상황이다. 중동 문제에 ‘올인’하던 미국이 2011년을 기점으로 다시금 아시아에 대한 관심을 늘려가고 있다. 그러나 반테러 및 반확산 전략의 중심 무대가 중동인 관계로 미국으로선 이쪽 지역에 상당 부분의 전략적 자원을 배분해야 하기 때문에 미국 중심적 동아시아 질서는 도전에 직면할 가능성이 큰 상태이다. 중국 중심적인 동아시아 질서 역시 아직은 시기상조이며, 서태평양 지역에서 미국이 반세기 이상 행사해 온 ‘패권 질서’를 중국이 대체하기에는 해·공군력이 미국에 많이 뒤지는 상황이다.¹¹⁾ 미·중 대결구도만을 추구하기에는 미국과 중국 모두 상호

11) ValueWalk, “China vs. United States: Military Power Comparison <Infographic>,” <http://www.valuewalk.com/2014/05/20/china-vs-us-military-power-comparison/>

경제적 의존도가 매우 높다. 미국과 중국 간에 ‘가치의 공감대’가 부족한 상태에서 양국이 전략적 경쟁을 배제하고 협력의 공간을 안정적으로 창출할 가능성 또한 낮기 때문에 미·중 쌍두마차 체제의 동아시아도 현실적으로 가능성이 높지 않다. 강대국 협조체제가 작동하기에는 미·중·일 삼국 간에 축적된 협력의 전통이 미미할뿐더러 중국이 미·일동맹을 대 중국 봉쇄 기제로 인식하는 한 실현가능성이 높지 않다.

이러한 상황에서 중국의 대외전략은 미국 중심적인 동아시아 국제질서에 당장 도전하는 모습은 가급적 삼가면서 안정적 대미관계를 유지하되 경제발전을 통해 축적한 힘을 정치 및 군사적 영향력 확대로 연결시키는 작업을 용의주도하게 전개하는 것이다. 그러나 중국은 영토·주권 등 소위 ‘핵심이익(core interest)’ 관련해서는 미국과 이해상충 시 강경한 입장을 견지해 나갈 것이다. 중국과 아시아 강대국들 간의 갈등이 무력충돌로 비화할 수 있으나, 미국의 패권쇠퇴가 가시화하기 전에는 중국이 미국이나 일본 등과 큰 무력충돌을 일으킨 않을 것이다. 과거 미국이 패권국으로 부상할 때와 비교해 볼 때 중국은 산업근대화를 상당히 늦게 시작했기 때문에 상대해야 할 산업화된 강대국들이 많이 있고, 20세기 초 서반구에서의 미국의 절대적 위상과 비교해 볼 때 아시아에서의 중국의 존재감이 전후 반세기 이상 축적된 미국의 영향력으로 인해 그리 강하지 않다.

또한 미국의 경우 1, 2차 세계대전을 통해 미국의 경쟁국들이 자연스럽게 약화되었으나 중국의 경우 그렇지 못하기 때문에 미국과 패권경쟁을 치르기가 여의치 않다. 중국은 동맹국이 없는 반면, 미국은 여전히 아시아와 유럽에 견고한 동맹체제를 유지하고 있어 (동맹국들이 패권 도전국 쪽으로 서서히 이동하는) 이른바 ‘동맹전이(alliance transition)’가 발생하지 않고 있다.¹²⁾ 중국은 현재 세계 강국(global power)의 위치를 차지할 수 있는 단계는 아니지만, 최소한 중국이 위치하고 있는 아시아에서는 이른바 G2 개념에 근접한 단계에 와 있으므로 미국과 경쟁과 협력을 병행하면서 지역 강국(regional power)으로서의 위상과 내실을 다져나갈 것이다.

valuewalk.com/2015/07/china-vs-us-military-power-comparison (검색일: 2017년 2월 11일).

12) 동맹전이에 관해서는 Woosang Kim, “Alliance Transition and Great Power War,” *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (November 1991), pp. 833-650 참조.

들어켜볼 때 미국은 2000년대 중반 들어 중국의 부상이 뚜렷해지고 피할 수 없는 현실로 다가오자 대 중국 ‘위험관리(hedging) 정책’을 수립하였다. 미국도 자국의 경제 발전을 위해 중국과의 협력이 필요하지만, 힘의 우위를 통한 국제 사회에서의 패권적 리더십 유지와 미·중 간 이해관계의 차이와 경쟁을 관리하려 했다. 미국의 대 중국 헤징전략은 협력 부분과 함께 중국을 견제하기 위해 미국의 아·태 지역 동맹국과 안보 파트너들과의 군사·안보 네트워크 강화로 나타났다. 미국이 중국에 헤징 전략을 추구하는 데 있어서 크게 다섯 가지의 전략적 목표를 가지고 있다. ① 국제체제 속으로 중국의 정치·경제적 통합을 지속·심화시키고, ② 지역과 세계적 차원에서 중국이 건설적이고 평화적인 역할을 할 수 있도록 고무시키고, ③ 중국의 민주주의와 법치, 그리고 개인의 인권을 개선시키고, ④ 아·태 지역에서 미국의 정치적·경제적 리더십을 유지하고, ⑤ 아·태 지역에서의 미군의 활동에 대한 자유를 유지하는 것이다.¹³⁾ 이외에도 미국은 오바마 행정부 시절 환태평양경제동반자협정(TPP)을 통한 새로운 무역 규범과 기준 제시, 남중국해 분쟁을 통한 해양안보와 질서의 확립 등으로 중국을 압박하며 중국이 역내와 국제사회에서 수정주의 국가가 되는 것을 견제하려고 했다.

이러한 가운데 미·중 간 서로에 대한 ‘전략적 불신’이 해소되지 않은 상태에서 양국 간의 전략적 경쟁이 높아지고 견제가 심해지는 추세이다.¹⁴⁾ 이러한 추세는 한반도 통일 이후에도 계속될 것으로 전망된다. 미·중관계를 어렵게 만드는 요인 중 하나였던 북한이 사라지고 통일한국이 등장함으로써 미·중관계가 새로운 관계를 모색하는 전기를 맞게 될 것이나, 북한 문제 외에도 미·중이 갈등하는 요인들(예: 동중국해, 남중국해, 대만 등)이 많으므로 전략적 불신은 여전히 지속될 것이다.

미·중 간 불신은 정치전통, 가치체계 및 문화의 차이에 일차적으로 기인한다

13) Abraham M. Denmark, “China’s Arrival: A Framework for A Global Relationship,” in Abraham Denmark and Nirav Patel (eds.), *China’s Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship* (Washington D.C.: The Center for a New American Security, September 2009), pp. 165-169.

14) Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, “Addressing U.S.-China Strategic Distrust,” Brookings Institution John L. Thornton China Center Monograph Series, No. 4 (March 2012).

고 할 수 있으며, 여기에 상대방의 정책결정과정 및 내부 역학구도에 대한 이해 부족이 일조를 하고 있고, 보다 구조적인 측면에서는 미·중 간 국력 격차가 점차 축소되고 있는 추세가 양국 간 전략적 불신을 가중시키고 있다. 시간이 흐를수록 정책결정과정이나 내부 역학구도에 대한 이해도는 높아지겠지만, 국력의 격차가 점차 좁혀질 경우 (통일한국의 등장 여부에 관계없이) 불신의 폭과 깊이는 오히려 늘어날 가능성이 크다.

2) 제해권 경쟁 심화

미국이 반세기 이상 유지해 온 서태평양 지역의 제해권(制海權)에 대해 중국이 도전하고 있다고 보는 미국은 해·공군력에 초점을 두어 태평양과 대서양 간의 5:5 비율이었던 군사배치를 조정하여 2020년까지 해군 함정의 60%를 태평양상에 배치하고 여기에 첨단 전력을 갖춘 함정들을 포함시킬 계획이다. 미국은 반세기 이상 지배권을 행사해 온 서태평양 지역에 압도적 힘을 투사하지 못하게 중국이 ‘비대칭 능력(asymmetric capability)’을 키우는 데 투자를 집중하고 있는 점을 우려하며, 특히 1,500km 떨어져 있는 해상에 위치한 항공모함 갑판 위에 가공할 위력의 탄두를 떨어뜨릴 수 있는 탄도미사일에 대한 대응책 마련에 골몰하고 있다.¹⁵⁾ 남중국해 문제에 관해서도 동남아 국가들을 미국편으로 끌어들이는 노력을 강화해 중국의 패권적 지위가 확립되지 않도록 노력하고 있다.¹⁶⁾

중국으로서는 아시아 지역에서 영향력을 확대하려면 대륙국가의 틀에서 벗어나 바다에 대한 통제력을 확대·강화해야 한다. 중국 매체들은 2014년 1월 14일 중국이 동풍(東風)-21D로 추정되는 극초음속 미사일 시험 발사를 했다고 보도했다. ‘항공모함 킬러’란 별명의 이 미사일의 사거리는 3,100km로 알려졌다.¹⁷⁾ 따라서 한반도 통일 이후에도 미·중 간의 제해권 경쟁은 심화될 가능성이 크며, 미국은 북한 핵 문제로부터 벗어난 통일한국이 미국의 편에서 남중국해를 중심

15) Eric Heginbotham, *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996-2017* (Santa Monica: Rand Corporation, 2015).

16) Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific* (New York: Random House, 2015).

17) 이재형, 『중국과 미국의 해양경쟁』(서울: 황금알, 2014), p. 169.

으로 전개되는 중국의 ‘수정주의적 행태(revisionist behavior)’에 대해 결연히 반대해 주길 기대할 것이다.

오바마 행정부의 이른바 ‘아시아 재균형’ 정책 표방 이후 아·태 지역에서 전개된 양상을 볼 때 미국은 향후에도 통일한국, 일본, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 호주, 뉴질랜드를 중심으로 ‘동맹 네트워크’를 구축해 중국의 제해권(制海權) 확대 시도에 대응할 가능성이 높다. 미·중의 제해권 경쟁은 중국이 해군력을 강화하며 해양세력으로서의 입지를 강화할수록 더욱 치열해질 것으로 전망된다. 현재 미·중의 제해권 경쟁의 중심지는 남중국해이며, 미·중 모두 전략적으로 물러설 수 없는 상황이다.

이러한 상황에서 헤이그 상설중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration)가 2016년 7월 12일 발표한 판결은 그간 국제사회 ‘책임대국’으로서의 위상 추구에 일정 부분 손상을 감수하며 자국의 주권과 영토/영해를 지키려는 모습을 보여 온 중국에게 외교적 상처를 남겼다.¹⁸⁾ 중국은 민족주의 성향이 강하고, 강한 중국의 모습을 요구하는 국내정치적 상황에 의해 쉽게 남중국해 문제에서 물러서기 힘들며, 무엇보다도 이미 영토와 영해의 분쟁으로 중국 사회에 인식된 남중국해의 문제에서 만약 약한 모습을 보인다면 공산당 지도부의 리더십과 정통성에 커다란 손상을 입게 될 것임을 잘 알고 있다.

남중국해의 내해화(內海化) 작업은 중국에게 지역 강대국, 나아가 미국과 대등한 글로벌 차원의 강대국이 되기 위한 과정에서 필수적인 단계이다. 중국은 미국과 대등한 또는 패권국가로 나아가기 위해 미국이 걸어온 모델을 추구하고 있다. 존 미어샤이머(John J. Mearsheimer)에 의하면 미국은 경제 발전을 통해 ① 지역 패권국, ② 카리브 해의 내해화, ③ 해군력을 통한 투사력 강화의 과정을 거쳐 패권국가로 올라섰다. 하지만 중국은 미국의 과정을 모방하기 어렵다.¹⁹⁾ 중국은 아직 미국의 경제력을 따라 잡지 못했으며, 핵무기로 무장한 역내 강대국들이 존재해 지역 패권국으로 올라서기 어렵다.

18) PCA는 중국이 남중국해 영유권 주장의 근거로 삼는 ‘남해구단선’이 법적으로 근거가 없다고 판결했다. 중국이 선포한 남해구단선 안에는 남중국해 전체 해역의 90%가 포함돼 있어 그동안 필리핀, 베트남의 EEZ 200해리와 겹쳐 영유권 분쟁을 초래했다.

19) John J. Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” *Current History*, Vol. 105, No. 690 (April 2006).

남중국해의 내해화를 위한 해군력이 아직 갖추어지지 못한 상황에서 2016년 7월 12일 발표된 헤이그 상설중재재판소(PCA)의 결정은 중국의 구단선에 대한 국제법적 근거를 인정하지 않았다. 현재 중국은 상설중재재판소의 판결을 인정하지 않고 있는 반면, 미국을 중심으로 일본, 호주 등은 이번 판결이 국제법적 권위와 구속력을 갖고 있다고 주장하는 상황이므로 미·중 사이의 제해권 경쟁은 더욱 심화될 것으로 전망된다. 이러한 미·중의 제해권 경쟁은 21세기 글로벌 리더십을 놓고 경쟁하는 중국의 해양 진출과 미국의 견제구도가 충돌하는 최전선이므로, 한반도 통일 후에도 계속해서 이어지리라 전망된다.

3) 역내 지역협력 주도권 경쟁 고조

중국이 통일한국의 등장을 계기로 동북아 경제통합을 주도할 경우 미국과 중국 간의 역내 지역협력 주도권 경쟁이 가열될 것이다. 특히 아세안 10개 회원국들에 대한 지지를 확보하기 위한 경쟁이 고조될 것이다. 중국이 주도하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)은 아세안(ASEAN)이 중심이 되어 호주, 중국, 일본, 한국, 인도, 뉴질랜드 등을 비롯한 FTA 파트너들과 상품 관세를 95% 철폐한 자유무역지대 창출을 목표로 하고 있는 반면에, 미국이 주도했다가 도널드 트럼프 행정부 출범 후 탈퇴한 환태평양경제동반자협정(TPP)은 아세안 10개 회원국 모두를 포괄하고 있지 않다. TPP는 아세안 중심성(ASEAN centrality)을 주요 원칙으로 담아내지 못하고 있는 반면, RCEP의 경우 아세안 10개 회원국 모두를 포괄하는 것은 물론, 회원국 간의 경제 수준의 격차를 고려한 탄력적 운영체계를 담고 있다는 점에서 현재로서는 아세안에게 더 설득력 있는 틀로서 받아들여지고 있다.

통일한국의 등장이 동북아 경제통합의 길로 나아갈 경우 RCEP과 TPP는 향후 점차 통합되는 방향으로 나갈 수도 있고, 각자의 길을 가는 분열의 방향으로 나갈 수 있는 중요한 변수로 작용할 것이다. 아·태 지역 각국은 통합이익과 분열비용을 비교하면서 민감 분야 개방과 관련한 국내정치적 부담과 주요 강대국 관계 등을 고려해 둘 중 하나를 택하든지 양자 모두를 택하게 될 것이다. 현재 RCEP과 TPP 모두에 참여하고 있는 국가는 일본, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 말레이시아, 베트남, 브루나이 등 7개국이며, 아세안 10개국 모두 RCEP에 참여하고 있는 반면, 그중 4개국(브루나이, 싱가포르, 베트남, 말레이시아)만이

TPP에 참여하고 있다. 이러한 구도만 놓고 보면 중국이 미국에 비해 유리한 구도를 점하고 있다고 할 수 있으나, 아세안으로서는 아세안 중심성과 통합을 유지하기 위해서 미·중 경쟁구도 속으로 들어가는 것을 피해야 할 입장이다.

4) 통일한국에 대한 영향력 제고 경쟁

미·중 양국은 통일 한국의 전략적 가치를 최대한 활용하려고 할 가능성이 농후하다. 중국의 입장에서는 북한을 완충국가(buffer state)로 활용해 미국의 영향력이 중국 국경선에까지 미치는 것을 막을 수 있었으나, 북한의 소멸을 동반한 통일 한국의 등장은 중국에게 적지 않은 고민을 안겨줄 것이다. 중국은 한반도 통일 과정에서 (애매한 상황이 전개되지 않는 한) 결정적인 반대를 하지 않음으로써 통일 한국 전체를 미·중 사이의 완충국가화하려는 노력을 기울 것이다. 미국은 한반도 통일의 기회가 왔을 때 ‘결정적인 기여’를 함으로써 통일 한국 국민들의 마음을 얻어 통일 후에도 한·미동맹을 유지하고, 이를 통해 영향력을 지속하길 원할 것이다.

이렇게 되면 동북아에서 통일 한국에 대한 영향력 제고 경쟁이 미·중을 중심으로 활발히 전개될 가능성이 높다. 미·중 양국은 동북아 지역에서 통일 한국이 등장할 경우 지정학적 의미는 물론 중국과 미·일동맹의 균형추 역할의 가능성이 있다는 점을 잘 인식하고 있다. 따라서 통일 한국에 대한 미·중의 영향력 제고 경쟁 가능성은 매우 높다. 따라서 한반도 통일이 북한의 쇠퇴와 한국을 중심으로 그 추세가 확연히 잡혀간다면 미국은 기존의 한·미동맹을 중심으로, 중국은 통일 과정에서 나타나는 북한 내 여러 가지 문제들에 대한 제어와 협력 유도를 레버리지로, 미·중 모두 통일 과정에서 핵심적인 역할과 긍정적인 기여를 하려고 할 것이다. 단, 미·중 모두 북한 핵무기의 안전하고 완전한 폐기와 한반도의 비핵화 문제에서는 이해를 공유하며 협력할 것이다.

3. 동아시아 안보지형 변화 가능성

1) 한·미·일 대 중·러 경쟁구도 등장 가능성

미국이 통일 한국과 동맹을 계속 유지하고 아·태 지역에 대해 지속적인 리더

십을 행사하려고 할 경우, ‘한·미·일 대 중·러’ 경쟁구도가 등장할 가능성이 있다. 미국은 미·일동맹과 한·미동맹을 한·미·일 삼각동맹으로 통합하려고 할 것이고, (한국이 이에 대해 비교적 호의적인 모습을 보일 경우) 중국은 이에 대항하여 러시아와의 관계를 ‘준동맹(quasi-alliance)’ 단계로 끌어올려 본격적인 견제에 나서게 될 것이다. 사실 중국의 입장에서는 한·미·일이 단순한 안보 협력체제를 넘어 민주적 가치를 공유하는 가치동맹(value alliance)으로 다가올 것이다. 이들 세 나라가 민주주의 확산을 얘기하고 역내 인권 문제의 개선을 거론하기 시작할 경우 중국은 상당한 정치적 부담을 느낄 수밖에 없다.

2) (미국의 신고립주의 정책으로 인한) 중·일 간 패권경쟁 가능성

만일 통일한국 등장 이후 미국이 신고립주의 정책을 펼 경우, 이는 사실상 아시아 지역에서의 미국의 퇴각과 중국의 지역 강대국 부상에 디딤돌이 될 것이다. 중국은 주변국가들을 중심으로 정치·경제적 영향력을 강화하고, 남중국해의 내해화(內海化) 과정에 박차를 가할 것이다.²⁰⁾ 일본은 중국으로의 편승 또는 중·일 간의 지역 패권경쟁이라는 매우 어려운 선택의 기로에 서게 된다. 만약 일본이 중국과 지역 패권경쟁을 시작한다면 기존의 핵보유 잠재력을 끌어올려 핵개발을 통한 중·일 간의 전략적 균형을 추구할 가능성이 있다. 이러한 구도가 나타난다면 통일한국은 중국과 일본 모두로부터 ‘리브콜’을 받게 될 가능성이 높으며 힘이 어느 한쪽으로 기울지 않도록 하기 위해 동북아에서 ‘전략적 균형 추’의 역할을 담당할 수 있을 것이다.²¹⁾

미국이 통일한국과의 동맹을 상당히 약화시키고(지상군 철수 및 해·공군 위주로 재편 또는 지상군 일부 및 해·공군 주둔) 미·일동맹도 축소하는 등 전반적으로 아·태 지역에 대한 개입 수준을 현격히 줄일 경우, 그 공백을 일본이 채우게 되어 중·일 간 패권 경쟁이 전개될 가능성이 있다. 이 경우 통일한국의 입장이 상당히 어려워질 수 있으나, 미국이 한국과의 동맹을 완전히 폐기하지 않은 이상, 통일한국은 중·일 간 경쟁구도 속에서 미국과의 느슨한 연대를 바탕

20) *The Huffington Post*, “Only China Can Contain China” (March 11, 2015) (검색일: 2017년 4월 21일).

21) 중국과 일본 사이 한국의 전략적 도전에 관해서는 Victor Teo and Lee Guen, eds., *The Koreans Between China and Japan* (Newcastle, UK: Cambridge Scholars Publishing, 2014) 참조.

으로 ‘중립적’인 자세를 취하려고 할 것이다.

3) (한·미동맹 폐기로 인한) 미·일 대 중·러 경쟁구도 가능성

한국은 한반도 통일에 있어 중국의 협력이 필수적임을 인정하고, 민족의 영원인 통일을 위해 중국의 협력을 담보받는 대신, 통일한국이 미·중 사이에서 중립을 지킬 것이라는 증거로 통일 과정 중 일정한 단계에서 한·미동맹을 폐기할 가능성도 존재한다. 이러한 경우 동북아 지역은 통일한국의 중립적인 위치를 점하면서 미·일 대(對) 중·러의 경쟁구도가 나타날 수 있다. 그렇게 될 경우, 통일한국은 국가 안보 차원에서 불확실성과 불안정성을 감내하지 않을 수 없게 된다.

미국이 어떤 이유에서건 (예: 통일 과정에서 머뭇거리다 한국 국민들로부터 통일에 기여하지 못했다는 평가를 받게 되는 경우) 통일한국과의 동맹을 폐기하고 미·일동맹에만 의존하게 될 경우, 미·일 대 중·러 경쟁구도가 첨예화할 가능성이 크다. 이 경우 통일한국은 상당히 행동에 제약을 받게 될 것이나, 동맹을 폐기한 미국 쪽보다는 중국에 가까이 갈 가능성이 크다.

IV. 한국외교의 과제

1. 미·중 세력전이 딜레마 대처

아직까진 범세계적 차원에서 미국의 리더십에 도전할 수 있는 국가는 없으나, 아·태 지역에서는 중국의 부상으로 인해 미국의 힘이 상대적으로 약해지면서 패권국 미국과 잠재적 패권국 중국 간의 세력전이(power transition) 가능성에 대처해야 하는 한국외교의 딜레마가 나타난다. 중국과 미국 사이의 ‘세력전 딜레마’라고 할 수 있다.²²⁾ 대처 방안을 모색하기 위해 한국은 영국, 베트남,

22) 이에 관해서는 정재호 외 편저, 『미·중 사이 한국의 딜레마 사례와 평가』(서울대 아시아연구소

인도 등 세 가지 해외 사례를 참조할 수 있다.

1) 세 가지 모델

(1) 영국 모델

2015년 중국 시진핑 주석의 영국 국민 방문에서 상징적으로 나타났듯이, 미국의 맹방인 영국은 중국과의 관계를 급속도로 강화해 왔다. 물론 테레사 메이(Theresa May) 총리 등장 이후 다소의 속도조절이 있으나 영국에게 중국은 시간이 흐를수록 그 중요성이 높아지고 있다. 중국이 주도하는 아시아인프라투자은행(AIIB) 가입 여부를 놓고 미국의 동맹국들이 미국의 눈치를 보며 주저하고 있을 때 영국이 2015년 초 가입을 전격 선언함으로써 한국을 비롯한 여타 동맹국들이 비교적 손쉽게 AIIB 가입을 결정할 수 있었다.

영국이 이렇게 ‘과감한’ 외교를 할 수 있는 것은 유럽의 여타 동맹국들과는 달리 미국과 여러 전쟁에서 함께 싸운 혈맹으로서 깊은 ‘상호 신뢰’가 존재하고 있기 때문이다. 미국은 중국이 중동이나 중앙아시아, 코카서스 등 유라시아 핵심부에서 세력을 넓혀가는 것을 영국이 적절히 견제해 줄 수 있을 것으로 보기 때문이다.

(2) 베트남 모델

베트남은 미국과 오랜 기간 전쟁을 한 적국이었지만 1995년 수교한 이래 미국의 사실상의 동맹국(virtual ally)으로 대우받고 있다. 그러나 여전히 베트남 제1위 교역국은 중국으로서 중국에 대한 경제적 의존도가 높으며, 미국과 일본이 그 다음 순위다. 베트남은 남중국해 영유권 문제를 둘러싸고 중국과 갈등 관계에 있기 때문에 정치적으로는 미국과 연대하고 중국과는 경제협력을 발전시켜 나가는 전형적인 ‘안미경중(安美經中)’ 정책을 견지하고 있으며, 그 기저에는 프랑스, 미국, 중국 등 강대국과의 전쟁에서 패배하지 않았다는 ‘역사적 자신감’과 국익을 위해 과거의 적국과도 연대한다는 ‘현실주의 정신’이 깔려 있다.

(3) 인도 모델

인도는 현재 세계 주요 강대국 거의 모두로부터 ‘러브콜’을 받는 유일한 나라이다. 중국과는 접경국으로서 경제적으로 밀접히 연결되어 있으나 정치·군사적으로는 중국의 ‘야심’을 견제하기 위해 미국과 긴밀히 협력하고 있다(예: 2005년 미국의 대 인도 핵기술 이전 금지 해제). 인도가 중국과의 관계에서 경제적 실리를 챙기면서도 미국의 전폭적 지원을 이끌어낼 수 있는 것은 인도가 가진 지리적 위치, 경제적 잠재력, 그리고 (미국의 실리콘 밸리와 NASA 등 첨단 산업과 긴밀히 연결되어 있는) 브레인 파워(brain power)이다.

2) 한국의 대처방향

이렇게 볼 때 한반도 통일을 도모하는 한국이 미국과 중국 사이에서 국익을 극대화하기 위해서는 상기 세 가지 사례 모두에서 나타나듯 ① 중국과의 관계는 경제적 협력관계를 주로 하면서 정치·안보적 협력 단계로 발전시키는 것은 적절히 ‘속도 조절’을 하고, ② 영국의 사례처럼 안보에 관한 한 한·미동맹이 확고한 중심축이라는 신뢰를 미국으로부터 확보하며, ③ 베트남의 경우처럼 지나치게 중국을 두려워하지 않는 자신감을 가질 수 있어야 하고, ④ 인도의 사례처럼 미국과 과학기술 연대를 구축하여 한국의 브레인 파워를 키워야 한다.

2. 한·미 글로벌 동맹 딜레마 대처

한·미동맹이 시대적 상황의 변화에 따라 진화해 나가야 한다는 데 한·미 양국 모두 공감하고 있으나, 지역 및 글로벌 차원으로 군사동맹의 범위를 확대하고자 하는 미국과, 군사동맹은 한반도에 한정하고 지역 및 범세계적 차원에서는 비군사적 협력을 증진하지는 한국 사이에 미묘한 시각 차이가 존재한다. 한·미 글로벌 동맹 딜레마라고 할 수 있다.

1) 글로벌 동맹 딜레마

2013년 한·미 정상회담을 통해 합의한 ‘글로벌 파트너십’은 한·미 글로벌 동맹을 상징한다. 한국은 한·미동맹이 글로벌 동맹을 지향해 나가는 것은 좋으

나 최우선 중심축은 북한에 대한 군사동맹이라고 생각하는 반면, 미국은 점차 한반도 방어를 한국이 책임지고 미국은 이를 지원하는 체제로 가고, 지역 및 범세계적 차원에서 미국의 전략을 한국이 적극적으로 지원해 주길 기대한다. 미국의 화이트하우스나 펜타곤에서 지역 및 세계 전략을 다루는 책임자들은 “미국이 한·미동맹을 중시하지만 한국 방어에 ‘올인’할 수는 없으며 주한미군도 ‘불박이 군대’가 아니라 여타 유사시에 탄력적으로 대응할 수 있는 ‘기동군’으로 탈바꿈해야 한다”고 인식하는 경향이 강하다. 이들은 특히 한국의 요청으로 전시작전통제권 이전을 2015년에서 재차 연기했으나 조속히 한국 측으로 이전이 되어야 한다고 생각하며, 한국군이 자체 역량을 강화하여 미국의 지역전략과 글로벌 전략을 함께 펼 수 있어야 진정한 글로벌 동맹이라고 생각한다.

2) 대처방향

이러한 상황에서 우리는 전시작전통제권 전환을 무기한 연기하기보다 조속한 시일 내에 이전받을 수 있는 준비를 해 나가야 하며, 그러한 준비에 박차를 가하는 동안 기후변화, 핵확산, 개발협력, 인권 등 범세계적 이슈에 관해 미국과 긴밀히 협의하는 모습을 구체화해야 한다. 특히 원조를 받던 나라에서 원조를 주는 나라가 된 한국의 경험은 개발협력(development cooperation)분야에서 진가를 발휘할 수 있으므로, 중동이나 아프리카에 대한 개발원조에 있어서 전략적 협의를 강화하는 등 글로벌 파트너십을 우리가 적극적으로 구체화하는 모습을 보여주어야 한다. 중국 변수로 인해 2009년 「한·미동맹 공동비전」 발표 시에도 동맹의 ‘지역적’ 역할을 의도적으로 생략했으나, (북한 문제를 넘어) 남중국해 문제를 비롯한 역내 다양한 사안에 관해 한국의 입장을 정립하고 한·미동맹이 기여할 수 있는 부분을 확대해 가는 노력이 필요하다.

3. 한·중관계

1) 대중국 정책의 비전

우리의 대중국 정책의 비전은 한·중 양자 관계의 발전이 한반도 통일에 순기능으로 작용하고, 한·중관계가 경제 및 안보 부분 간 균형을 이루고, 여타 양자

및 다자관계(한·미, 한·일, 한·러 및 한국의 지역협력전략)와 더불어 시너지 효과를 내는 것이다. 과거 20년여 전 독일 통일이 이뤄질 때는 소련이 붕괴하고 미국이 유일 초강대국으로 남은 상황이었기에 ‘미국 변수’가 절대적으로 중요했으나, 향후 한반도 통일 과정에서는 중국의 급속한 부상을 감안해 ‘중국 변수’를 미국 변수 못지않게 중시해야 할 상황이다.

중국이 한반도 통일에 대해 거부감을 갖지 않게 되었다는 얘기는 통일한국이 중국의 국가이익에 보탬이 될 수 있다는 믿음을 중국의 지도부가 갖게 되었음을 의미한다. 중국이 우리의 제1 교역국이지만 정치·안보적으로는 상당한 거리가 있는 관계이므로, 한·미동맹에 부담을 주지 않는 수준에서 한·중관계의 경제적 측면과 안보적 측면이 균형을 이룰 필요가 있다. 중국이 한반도 통일에 대해 순기능적인 역할을 하고 한국과의 경제협력을 넘어 안보협력을 하는 단계로 진입하기 위해서는 한·중관계가 한·미, 한·일, 한·러관계 등과 충돌을 일으키지 말아야 한다. 이는 결국 중국과 여타 강대국과의 관계, 즉 미·중, 중·일, 중·러관계가 안정성과 균형성을 가져야 한다는 점을 의미한다.

2) 대중국 정책의 문제

현재 우리의 대중국 정책의 문제점은 중국이 한반도 통일에 대해 거부감을 갖지 않도록 하는 대중국 설득 작업이 제대로 이루어지고 있지 않다는 것이다. 한·중관계도 여전히 안보 면에서의 진전이 두드러지지 않아 경제 쪽으로 심하게 기울어 있는 불균형 관계라고 할 수 있다. 한·중관계와 여타 양자 관계 간의 관계도 안정적으로 관리되고 있지 않아, 여전히 중국은 한·중관계와 한·미관계 간의 관계를 제로섬(zero-sum)관계로 인식하고 있다. 박근혜 정부 출범 후 약 3년 동안 미국조차도 한국의 대중국관계 진전을 ‘오해’하여 한국이 미국과 대중국 정책의 전략적 인식을 공유하지 못하고 있는 것이 아니냐는 비판이 나왔던 실정이다. 게다가 한·일관계 냉각으로 인해 한·중관계와 한·일관계가 대척점에 있는 듯한 모습을 연출하였다.

한·중관계와 한·러관계 역시 한국이 러시아를 중시하지 않는다는 러시아의 인식으로 인해 두 양자관계 간의 관계도 그리 원만하지 않다. 한국의 아시아 지역협력전략도 중국 변수와 미국 변수 사이에서 ‘방황’하는 듯한 모습을 보여 주고 있어 전략적 재정립이 필요한 상황이다.

3) 구체적 정책 방안

(1) 한·중 전략경제대화 운용

우선 우리 자신이 통일한국의 비전을 정립하고 대중국 설득 작업에 나서야 하는 바, 이를 위해서는 한·중 전략대화의 체계적 운영이 급선무이다. 문제는 중국 정부가 한반도의 미래에 대해 ‘공개적’인 토의를 기피한다는 점이므로 (정부와 충분히 교감하는) 관련 전문가들을 활용해 1.5 트랙(정부 관계자는 초기에 참여하지 않고 점진적으로 참여) 한·중 전략대화를 운영해 나가는 것이 현실적이다. 우리 국가안보실장과 중국 외교담당 국무위원 간 대화에서 한·중 전략대화의 체계화 방안에 관해 협의할 수 있다.

중국의 대한반도 정책은 조정 중에 있으며, 중국 역시 분명한 전략을 지니고 있지 못한 상황이다. 중국의 정책결정과정에 우리의 생각을 반영할 수 있도록 노력하면서, 우리 스스로의 협상 및 대응 역량을 키워 나가야 한다. 그리고 한·중 전략대화가 정무적 이슈에 집중한다는 인상을 완화하기 위해 미·중관계처럼 한·중 전략경제대화(S&ED: Strategic and Economic Dialogue)로 확대해 포괄적 논의를 해나갈 수 있다.

(2) 한·미·중 전략대화 활성화

2013년 6월에 시작한 한·미·중 1.5 트랙 전략대화가 미·중관계와 북핵 문제 등으로 인해 제대로 진척되지 못하고 있다. 한·미·중 전략대화 재개 시 궁극적으로 다뤄야 할 주제 중의 하나는 한반도 평화체제 구축 문제이다. 평화체제에 대한 중국의 기존 입장이 변화하지 않았다면 평화체제 구축의 장애 요인으로 주한미군 문제, 북·미 양국의 상호불신 문제, 남북한과 주변국의 평화체제 구축 방향의 상이성 등을 지적할 것이다. 과거 중국은 미국에 대해 북한의 ‘합리적인 안보 우려’를 해소해야 북핵 문제가 풀릴 것이라는 의견을 제시한 바 있다. 중국의 입장이 과거와 같은 것으로 나타날 경우 평화체제에 관한 미·중 간 인식 차이로 인해 우리의 입장이 매우 어려워질 것이고, 한·미·중 협력체제가 시험대에 오르게 될 것이므로 이 문제에 대한 해법을 강구해야 한다.

(3) 북한 위기관리협의체 가동

북한 내 ‘공포정치’가 지속되는 가운데 엘리트 구조의 균열이 발생해 ‘정권 위기(regime crisis)’ 또는 ‘정권 붕괴(regime collapse)’로까지 비화할 가능성을 배제할 수 없다. 이에 한·미·일이 논의하는 것과 별도로 한·중 또는 한·미·중 정부 간에 북한 위기관리협의체를 가동할 필요가 있다. 중국은 한국 측과 논의를 거부할 것이라고 전제할 필요는 없으며, 오히려 북한의 급변사태와 관련해 중국 측이 가장 대화를 나누고 싶어 하는 당사자 중 하나는 반드시 한국일 것이다. 특히 중국 군부는 더더욱 그러한 이해를 가질 것이다.

(4) 중국 내 여론에 대한 관심 제고

북한 3차 핵실험 이후 5차에 이르기까지 중국 내 여론이 중국의 정책에 미치는 영향은 생각보다 크다는 것을 보여주고 있다. 향후 이러한 추세는 더욱 강화될 것이므로, 중국 여론을 움직일 수 있는 방안을 강구해야 한다. 지속적으로 중국 내 한국에 대한 우호적인 분위기를 조성을 위한 여론 모니터링 및 형성 노력을 강화해야 한다. 대 중국 공공외교가 체계적으로 전개되어야 한다.

(5) 중국 주변국 네트워크 형성 주도

중국은 미국 오바마 행정부의 아시아 회귀 전략 및 일본 아베 정부의 중국 에워싸기 전략 등에 대응하기 위해 중국의 주변국 관계를 재설정하고 이들에 대한 양자외교를 강화해 나갔다. 우리는 이에 대해 주변국과의 다자 네트워크를 형성해 나갈 필요가 있다. 심지어 중국 관변학자 중의 일부는 “과거의 조공체계가 꼭 나쁜 측면만 있는 것은 아니었다”고 발언함으로써 중국이 자신을 중심으로 (한국을 포함한) 주변국과의 관계를 보다 적극적으로 관리해 나갈 태세이다. 이를 견제하기 위해서라도 유라시아 국가들과의 양자 및 소다자(minilateral) 네트워크를 강화해 나가야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김우상. 『중견국 책략: 미중 사이 한국의 스마트 외교』 (서울: 세창출판사, 2016).
- 손열·김상배·이승주. 『한국의 중견국 외교: 역사, 이론, 실제』 (서울: 명인문화사, 2016).
- 이재형. 『중국과 미국의 해양경쟁』 (서울: 황금알, 2014).
- 정재호 외 편저. 『미·중 사이 한국의 딜레마 사례와 평가』 (서울대 아시아연구소 미중관계연구센터, 2017).
- Bunn, George. “The Nuclear Nonproliferation Treaty: History and Current Problems.” *Arms Control Today* (2003).
- Denmark, Abraham M. “China’s Arrival: A Framework for A Global Relationship.” In Abraham Denmark and Nirav Patel (eds.). *China’s Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship* (Washington D.C.: The Center for a New American Security, September 2009).
- George, Bruce. “NATO, OSCE, and Regional Security Issues in Central Asia and the Caucasus.” *Journal of International Affairs*, Vol. 2, No. 4 (February 1998).
- Heginbotham, Eric. *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996-2017* (Santa Monica: Rand Corporation, 2015).
- Helvey, David F. “Korean Unification and the Future of the U.S.-ROK Alliance.” *INSS Strategic Forum*, No. 291 (February 2016).
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996).
- Ichihara, Maiko. “Japan’s Strategic Approach to Democracy Support.” Carnegie Endowment for International Peace (March 7, 2014).
- Jeong, Jong-Ho. “Ethnoscapes, Mediascapes, and Ideoscapes: Socio-Cultural Relations between South Korea and China.” *Journal of International and Area Studies*, Vol. 19, No. 2 (2012).
- Kaplan, Robert D. *Asia’s Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific* (New York: Random House, 2015).
- Kazianis, Harry J. “Why the World Should Fear North Korea’s Biological Weapons.” *The National Interest* (January 18, 2016).
- Kim, Woosang. “Alliance Transition and Great Power War.” *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (November 1991).
- Lieberthal, Kenneth, and Wang Jisi. “Addressing U.S.-China Strategic Distrust.” Brookings Institution John L. Thornton China Center Monograph Series, No. 4

(March 2012).

Mearsheimer, John J. "China's Unpeaceful Rise." *Current History*, Vol. 105, No. 690 (April 2006).

Teo, Victor, and Lee Guen, eds. *The Koreas Between China and Japan* (Newcastle, UK: Cambridge Scholars Publishing, 2014).

Tiezzi, Shannon. "How China Could Benefit From a United Korea." *The Diplomat* (January 14, 2014).

Yamaji, Hideki. "Policy Recommendations for Japan: Unification of the Korean Peninsula." The Brookings Institution (July 2004).

〈신문 자료〉

The Huffington Post.

The Wall Street Journal.

〈인터넷 자료〉

ValueWalk. <http://www.valuewalk.com/2015/07/china-vs-us-military-power-comparison> (검색일: 2017년 2월 11일).

[ABSTRACT]

Strategic Environment After Korean Unification and Korea's Diplomatic Tasks

Sung-han Kim | Korea University

Korean reunification will be a historic event that catalyzes the spread of liberal democracy and market economy—the twin principles upon which today's ROK is founded—across the entire Korean peninsula. It will further lay the groundwork for the birth of a new “Eurasian era,” driven by the continued expansion of cooperation between the states that play various direct or indirect roles during the unification process. If the United States tries to play the leadership role in the Asia Pacific region, a rather competitive relationship may emerge between Korea-U.S.-Japan and China-Russia. When the United States shows a neo-isolationist tendency after the Korean reunification, Korea is likely to face the Sino-Japanese strategic rivalry and regional hegemonic competition. If the United States solely relies on Japan by downgrading its alliance with Korea, we will come across a strategic polarization between U.S.-Japan and China-Russia. In order for Korea bent on unification to maximize the pursuit of its national interests under this situation, it must adjust the “speed” of cooperation with China by focusing on economic collaboration while taking gradual steps to strengthen cooperation in the political and security arenas; assure the United States that the ROK-U.S. alliance remains the cornerstone of Korean security, just as it is for the U.S.-U.K. relationship; build enough confidence to avoid excessive fear of China, as currently seen

in Vietnam; and pursue ROK-U.S. technological collaboration in order to enhance our “brain power,” as seen in the case of U.S.-India relations.

Keyword: Unified Korea, Northeast Asia, strategic buffer state, Power Transition, Multilateral Security Cooperation

투고일: 2017년 4월 13일, 심사일: 2017년 5월 4일, 게재확정일: 2017년 5월 30일