

21세기 미국, 동북아, 그리고 한반도: 북한 핵문제를 중심으로*

김태현**

1. 들어가기: 변형하는 국제정치질서와 동북아
2. 세계화, 정보화, 네트워크
3. 21세기 미국의 국가전략의 변형
4. 동북아 국제정치질서의 변형
5. 북핵문제
6. 북핵문제의 전개와 동북아 국제정치질서
7. 결론: 북핵문제와 동북아 국제정치의 장래

북핵문제는 동북아 국제정치질서 변형의 한 요인이자 결과이다. 즉 북핵문제는 그 추동요인에서 내부적 요소와 외부적 요소가 뒤엉키고, 인과의 흐름에서 원인과 결과가 동태적으로 뒤바뀌는 매우 복합적 사건이다. 이 글은 기술의 진보와 정치적 환경변화에 적응하려는 미국의 변형적 국가전략, 동북아 각국에 다양하게 작동하는 자체적 변형 요인 속에서 북핵실험이후 북핵문제의 전개와 그것이 지역안보질서에 미칠 영향을 시나리오의 형태로 분석한다. 북한의 핵프로그램은 국제적 고립과 정치경제적 낙후라는 자체적 변형요인에 대한 반응이지만 세계적, 지역적 차원의 변형추세에 역행함으로써 지탱하기 어렵다. 이 글은 북핵문제가 북한정권 자체 혹은 그 성격의 변형을 초래할 개연성과 그것이 유동적 동북아질서의 변형을 추동할 가능성이 높다고 분석한다. 그 속에서 한국정부의 외교적 과제를 논의한다.

* 이 연구는 2005학년도 중앙대학교 학술연구비의 지원을 받았음.

** 중앙대학교 국제대학원 교수

주제어: 미국, 동북아, 군사적 변형, 변형외교, 북핵, 국제안보질서

1. 들어가기: 변형하는 국제정치질서와 동북아

동북아 국제정치질서가 변형(變形; transformation)의 와중에 있다.¹⁾ 세 가지 동력이 작동하여 그 변형을 추동하고 있다. 첫째는 지구적 차원의 동력이다. 그 중 특히 주목할 것이 기술의 진보라는 외생적 변수이다. 기술진보의 방향은 항상 단선적이었지만 그 속도만큼은 기하급수적이어서 역사의 전개를 추동해왔다. 특히 지난 10여 년 간의 정보통신기술의 진보는 네트워크의 형태를 뚫으로써 인간의 사회생활에 이미 커다란 변화를 주었고 앞으로 더욱 큰 변화를 예고하고 있다 (Nye 2007; 하영선·김상배 역음 2006). 냉전의 종식이후 미국경제의 화려한 부활도 이와 무관하지 않다.

둘째는 세계질서를 변화시킬 수 있는 힘을 가진 유일한 나라 미국의 변형노력이다. 냉전종식의 의미를 탐색하던 미국은 21세기를 맞으면서 새로운 국가전략(grand strategy)을 추구하고 있다. 미국의 국가전략은 곧 세계전략이고, 2001년 9월의 테러는 그 전략을 추구하기 위해 필요한 정치적 추진력을 부여했다. 그에 따라 나타난 것이 부시 행정부 제1기 이래 추진해온 군사적 변형(military

1) 변형(變形)이란 영어의 transformation의 번역어다. Transformation이란 모습(shape)이 변화하는 것이 아니라 기본 형(形; form)의 변화를 의미한다. 정삼각형이 이등변 삼각형이 되거나 원이 타원이 되면 모습의 변화다. 삼각형이 사각형 또는 원이 되면 형의 변화다. 하영선·김상배(2006)는 transformation을 변환(變換)이라고 쓴다. 영어의 번역에 충실하려면 변형이 맞겠으나 transformation이라는 영어 단어도 오늘날의 변화를 담기에는 모자람이 있다고 믿는 듯하다. 여기서 필자는 번역어에 충실하여 변형이라는 용어를 쓰기로 한다.

transformation)과 2006년 초부터 콘돌리사 라이스 국무장관이 추진하고 있는 변형외교(transformational diplomacy)다.

셋째는 동북아 지역내부에 잠재하는 변형의 동력이다. 필자가 달리 밝힌 바와 같이 (김태현 2006), 동북아지역에는 ‘정상회복’에 대한 여망을 동력으로 하는 ‘원형복원’의 정치가 펼쳐지고 있다. 여망(輿望)은 정체성에 대한 본연의 심리적 요구의 집단적 발현이다. 정상(正常)과 원형(原形)은 정체성에 비추어 정의되는 만큼 주관적이고 심리적이며 또 상대적이다. 거기에 중국의 급속한 성장이라는 별도의 변수가 덧붙여졌다.

이상 세 가지 변형의 동력이 구체적으로 어떻게 지역질서를 바꿀지는 확실하지 않다. 로버트 길핀은 현재의 무정부적 국제정치구조 자체가 바뀌면 ‘체계의 변화’(system change), 그 기본구조가 유지된 채 권력구조가 바뀌면 ‘체계차원의 변화’(systemic change)라고 구분한 바 있다(Gilpin, 1981). 현재 이루어지고 있는 변형의 끝이 체계의 변화에까지 이를지 판단하기는 아직 이르다. 그러나 현재의 변형은 체계의 변화를 가져올 잠재성을 안은 채 강대국 간의 세력균형의 변화와 그에 따른 국제정치 행위패턴의 변화를 가져올 것이라는 것은 거의 확실하다.

이하에서는 이상 세 가지 변형 동력이 어떻게 전개되고 있는지를 일별한 이후 그것이 한반도 국제정치, 특히 북한 핵을 둘러싼 국제정치에 어떠한 영향을 미치고 받는지를 검토한다. 우선 제2절에서는 세계적 차원의 변형동력을 세계화/정보화/네트워크화를 중심으로 짚어본다. 그리고 제3절에서는 미국의 변형전략을, 제4절에서는 동북아의 원형복원의 동학을 논의함으로써 한반도 안보환경의 그림을 그린다. 제5절에서는 그와 같은 환경 속에서 북핵위기가 지니는 의미를 따지고 그 전개방향을 점친다.

2. 세계화, 정보화, 네트워크

오늘날의 현상을 논의함에 있어 가장 중요하면서도 너무나 많이 거론되어 이제는 식상할 지경에 이른 것이 세계화 또는 지구화(globalization) 현상이다. 20세기 후반 세계적 차원의 경제적 통합과 상호의존을 지칭하던 이 용어는 이제 무역, 금융, 시장 등 경제적 영역을 넘어 사회, 문화, 기술, 환경, 정치에 이르는 전 영역을 포괄하여 그야말로 주권국가로 나뉘어져 있던 “세계의 하나 됨”을 지칭하는 용어로 쓰이기에 손색이 없게 되었다.

무역장벽이 세계적 차원에서, 지역적 차원에서, 또 양자적 차원에서 낮아짐으로써 세계상품시장이 통합되어왔고 그 정도와 속도는 더욱 커질 것으로 전망된다. 투자 장벽이 낮아져서 생산네트워크가 세계화되고 있으며, 금융시장의 통합 속도는 거의 추적이 불가능할 지경이다. 노동의 국제이동은 그 속도에서는 이상의 것들보다 느릴지 몰라도 그것이 지닌 사회적 충격은 결코 그에 못하지 않다.

세계화가 오늘날의 현상만은 아니라고 하지만 오늘날의 세계화는 과거 어느 때의 그것에 비해 “굵추하고 빠르며(thicker and quicker)”(Nye 2007: 207) 그 결과 러기가 말한 동태적 밀도(dynamic density)가 매우 높다 (Ruggie 1983). 그리고 그럴수록 코헤인과 나이가 지적인 상호의존의 양대 효과, 즉 민감성과 취약성이 증대하여 국가 간의 정치적 관계에도 심대한 영향을 미치고 있다 (Keohane and Nye 1977).

세계화는 항상 기술, 특히 교통통신기술 발달의 함수였다. 오늘날의 세계화가 특히 괄목할만한 것도 특정 종류의 기술, 특히 정보통신(IT)기술의 발달 때문이다. 광케이블이라는 하드웨어의 개발에 World Wide Web을 시발점으로 한 20세기 말 이래의 IT기술의 발전수준과 속도, 그리고 그것이 주는 충격은 가히 혁명이라는 이름에

부끄럽지 않다. 거기에 더해 무선통신기술의 개발로 촉진된 정보화 혁명은 19세기에 일어난 두 차례의 산업혁명에 비견될 수 있다.

정보화혁명의 사회적 — 정치적, 경제적, 군사적 등 — 효과는 여기서 쉽사리 다룰 수 있는 것이 아니다. 그러나 특히 주목할 것이 네트워크 효과이다. 거미줄과 같은 네트워크는 공간을 효율적으로 점거, 조직하고, 그 사이를 빠르게 이동할 수 있도록 하는 장치이다. 물리적 공간뿐만 아니라 사회적 공간도 마찬가지다. 사회구성원들 사이의 인적 네트워크야말로 사회를 조직하고 동원할 수 있는 가장 효율적인 장치인 것이다.

정보통신기술은 네트워크와 별도로 생각할 수 없다. 아무리 좋은 휴대전화라도 그 소유자가 한 사람이면 의미가 없다. 둘, 혹은 그 이상의 사용자가 있을 때, 그리고 사용자가 많을수록 효용과 효과가 커지는 것이 정보통신기술이다.

세계화의 경쟁은 정보화혁명을 촉진하고 정보화혁명은 (부분적으로는 네트워크화를 통해) 세계화를 더욱 촉진한다. 세계화는 인류활동의 영역에 양적, 질적인 변화를 가져올 뿐만 아니라, 인류를 조직하는 기본 단위, 즉 국가의 속성과 권능과, 그들 사이의 관계에도 커다란 변화를 예고하고 있다. 이 글은 그와 같은 변화를 기술하거나 분석하는 것이 목적이 아니다. 다만 그것들을 하나의 중대한 환경적 변수로 염두에 둔 채 동북아와 한반도의 국제정치를 분석하고 전망한다.

3. 21세기 미국의 국가전략의 변형

하나의 독자적 활동으로서 이상과 같은 환경적 변화를 이끌어

온 것은 가장 강대하고 가장 효율적으로 조직된 미국이라는 나라였다. 그리고 그것에 적응하고, 그것을 이용하는 일을 선도하는 것도 미국이다. 미국의 새로운 국가전략이 그것이다.

냉전의 급작스러운 종식은 미국의 지도자들에게도 일종의 기습이었다. 그 의미를 모색하고 그에 따라 (적어도 개념적 차원에서) 새로운 국가전략을 모색했지만 적어도 10여년은 일종의 과도기였고 그 과정에서 적지 않은 시행착오를 겪었다. 2001년 부시행정부의 출범과 더불어 미국의 새로운 국가전략은 보다 구체성을 띠기 시작했다. 그해 9월 테러사태는 그를 추진하기 위해 필요한 정치적 동력을 부여했고 그에 따라 미국의 국가전략은 이제 본격적으로 전개되고 있다. 군사적 변형과 변형외교가 그것이다.

1) 군사적 변형

군사적 변형의 내용에 대해서는 국내에 비교적 자세히 소개되어 있기 때문에 굳이 자세히 기술할 필요 없이 요체만 소개하면 족하다. 그러나 그 배경에 대한 소개는 잘 되어 있지 않기 때문에 보다 상술할 필요가 있다.

잘 알려진 바와 같이 미국의 군사력 변형은 신속화(faster), 경량화(lighter), 첨단화(better) 및 네트워크화를 통한 유동군(遊動軍)의 지향으로 요약된다. 현재와 미래의 위협은 그 규모와 내용, 지리적 위치 등에서 예측을 불허하기 때문에 이에 신속히 대처할 필요가 있다. 그러기 위해서는 부대의 편제와 무기체계가 보다 가벼워질 필요가 있고, 그에 따라 있을지 모를 화력의 손실을 보전하기 위해서는 첨단무기가 필요해진다. 그리고 군대가 효율적으로 이동하기 위해서는 네트워크를 적극적으로 활용할 필요가 생긴다.

그러나 그와 같은 변형은 대규모의 자원을 투여해야 하고 조직적 관성을 이겨내야 하기 때문에 커다란 정치적 동력을 필요로 한다. 군사적 변형의 정치과정을 이해하기 위해서 부잔과 헤링이 소개한 ‘세계군비동학’(world arms dynamic)이라는 개념이 유용하다 (Buzan and Herring, 1998).

그들에 따르면 군비의 동학은 추진력과 저항력 사이의 균형에 따라 진행의 속도가 결정된다. 추진력의 맨 앞에는 과학기술의 단선적이나 기하급수적인 진보가 있다. 그것을 군사분야에 적용하는 공학자들과 그에 따라 무기를 생산하는 군수업체도 추진력을 구성한다. 전쟁을 업으로 하는 군인들은 ‘적’보다 좋은 무기를 가지면 생존과 승리의 확률이 높아진다고 믿기 때문에 당연히 최신예, 최첨단, 최고의 무기를 선호한다. 따라서 이들도 추진력의 일부이다.

반면 희소한 예산자원을 둘러싼 다툼 때문에 그와 같은 추진력에 대항하는 사회적, 정치적 저항력이 있기 마련이다. 앨리슨과 젤리코(Allison and Zelikow, 1998)에 따르면 이 경우 정책기획가(policy entrepreneur)의 역할이 중요하다. 선거와 같은 정치적 충격도 중요하다. 부시행정부의 경우 2001년의 테러가 모든 사회적, 정치적 저항력을 초월할 수 있는 막강한 정치적 추진력을 부여했다.

1991년 걸프전쟁에서 최초로 확인된 바와 같이 정보화시대의 군사혁신은 가히 혁명이라고 부를만하다 (Revolution in Military Affairs; RMA). 닉슨대통령이래 국방부의 ONA(Office of Net Assessment) 수장을 맡아 온 마샬(Andrew Marshall)이 기획하여 2001년 부시행정부에 제출한 소위 ‘마샬플랜’의 집행은 체니 부통령, 럼스펠드 장관, 울포위츠 부장관이 맡았다. 이 친구상은 무기체계 뿐만 아니라 군대편제와 전략개념까지 바꾸는 것이었기 때문에 첨단무기는 선호하지만 편제와 전략의 변경에는 보수적인 군부의 저항까지 받았지만, 911테러의 충격은 이 모든 것을 뛰어 넘을 수

있는 힘을 부여한 것이다.

그러나 9·11테러의 영향을 지나치게 과장해서는 문제의 본질을 읽는데 도움이 되지 않는다. 무기체계 뿐만 아니라 군대편제와 전략개념까지 바꾸는 변형을 추진하고 그것이 (9·11테러 이전에도) 어느 정도의 정치적 추진력을 갖추게 된 것은 탈냉전시대의 시행착오와 그에 대한 반성 때문이다.

냉전시대의 미국 군사력은 주로 유럽전장에서 소련진영과의 전면전쟁을 염두에 둔 것이었다. 핵무기는 물론 사용하지 않기 위한 것, 곧 억제를 위한 것이다. 그러나 억제전략이 성공하려면 핵전쟁으로의 확전될 경우에도 이길 수 있다는 능력과, 따라서 필요시 확전을 감수하겠다는 의지를 적에게 심어줄 필요가 있었다. 바로 냉전시대의 미국 군사력은 바로 그 필요에 따라 개발되고 배치되고 비축되었다. 냉전이 핵교착상태에 빠진 이후 군사력의 효용은 때로 군사적 필요 이상으로 정치적 필요를 위해 쓰였다. 1962년의 쿠바 미사일 위기와 같은 강압외교(coercive diplomacy)가 그것이다 (George et al. 1994).

냉전이 끝나면서 냉전시대 구축된 군사력의 정치적 효용이 의심받게 되었다. 냉전이 열전으로 전개되는 것을 억제한다는 정치적 목적을 위해 구축된 군사력은 그보다 작은 정치적 목적에는 맞지 않게 되었다. 비유적으로 말하자면 냉전시의 군사력은 소를 잡기 위해 준비한 칼이었다. 탈냉전시대는 소를 잡을 일이 없어졌고 닭을 잡을 일만 생겼다. 닭 잡는데 소 잡는 칼을 사용하는 꼴이니 우습게 됐다. 추구하는 목표와 그 수단 사이에 균형이 맞지 않기 때문이다.

문제는 상대조차 우습게 여긴다는데 있다. 국제정치학은 무력사용을 협박하여 정치적 목적을 달성하는 두 가지 상황을 주목해왔다. 억제(deterrence)와 강압외교가 그것인데, 무력을 사용하지

않고 협박만으로 그 목적을 달성하려면 무력사용의 협박이 신빙성(credibility)이 있어야 한다. 목표에 상응하지 않는, 즉 목표에 못 미치거나 넘치는 정도의 무력사용의 협박은 신빙성이 떨어진다. 비례성의 원칙(principle of proportionality)에 맞지 않기 때문이다.²⁾

1990년대 초 미국이 소말리아, 보스니아 등지에서 곤경을 겪은 것은 그와 같은 무력과 그것이 추구하는 정치적 목적 사이의 불균형에 기인한 바도 작지 않다. 요컨대, 흔히 논의되고 있지는 않지만, 미국 군사력 변형의 이면에는 무력의 정치적 목적의 효용성을 보다 높인다는 국제정치의 논리도 깔려있다.

2) 변형외교

변형외교란 라이스 국무장관이 2006년 1월 18일 조지타운대학교에서 한 연설에서 처음 사용한 용어이다. 이 경우도 전재성(2006)교수가 그 배경과 내용을 잘 소개하고 있기 때문에 굳이 길게 논의할 필요가 없다. 라이스 장관이 밝히고 있는 것은 국방부의 변형에 비견할만한 조직적, 인력적, 운용적 개혁을 국무부에 단행하겠다는 것이고 무엇보다 공공외교(public diplomacy)에 초점을 두겠다는 것이다. 전교수가 지적하듯이 군사력 위주의 공세적 일방주의에 대한 국제적 비난에 대한 반성이고, 그것을 만회하는 동시에 보다 적극적인 외교적 공세를 취하겠다는 뜻으로 받아들일 수 있다.

보다 주목할 점은 라이스 장관이 언급한 배경이다. 그녀는 “지구상에 독재를 종식시킨다는 궁극적인 목표에 따라 모든 나라와

2) 억제와 강압외교에 관한 최근의 논의는 Jentleson and Whytock (2005/06) 및 Trager and Zagorcheva (2005/06) 참조.

문화에 민주주의 운동과 제도의 성장을 추구하고 지원하는 것이 미국정책의 목표”라는 부시 대통령이 2006년 국정연설의 문구를 인용한다. 그리고 그것을 받아 “그 임무를 수행하기 위해 과감한 외교, 있는 그대로의 세계를 상대로 하는 외교가 아니라 세계 그 자체의 변화를 추구하는 외교”가 필요하다고 역설한다. 그것이 바로 “변형외교”라고 한다.

그 목표에 대해 구체적으로 “세계 전역의 많은 동반자들과 함께 일하는 것; 그 나라 국민들의 필요에 부응하고 국제사회에서 책임 있게 행동하는 민주적이고 잘 통치되는 국가를 건설하고 유지하는 것”이라고 한다. “변형외교는 동반자관계(partnership)에 기초하지 온정적 간섭주의(paternalism)에 기초하지 않는다”고 한다. 사람들을 위해서가 아니라 그들과 함께 일하면서 “미국의 외교력을 이용하여 다른 나라의 국민들이 보다 나은 삶을 영위하고 그들 자신의 나라를 건설하며 그들 자신의 미래를 변형하는 것을 돕고자 한다”고 한다 (Rice, 2006).

주목할 만한 것은 군인과 외교관의 “합동”을 강조하고 있는 점이다. 군부대에 정치외교자문관을 파견하겠다는 것은 국무부/국방부 조직사이의 관료정치적 측면이 없지 않다고 볼 수도 있지만 요체는 군사력의 사용과 그 위협은 미국외교, 따라서 국제정치의 핵심부분이었고 앞으로도 그럴 것이라는 점이다.

4. 동북아 국제정치질서의 변형

1) ‘원형복원의 동학’ 과 동북아 국제정치

미국의 군사력 변형, 변형외교와는 별도로 필자는 동북아 국제 정치, 국제안보질서가 변형의 과정을 겪고 있다고 보아왔다 (김태현 2006). 다음과 같은 논지에서다.

첫째, 부잔의 개념을 빌어 동북아 지역도 반(半) 독자적인 안보동학이 작동하는 지역안보복합체(regional security complex)를 구성한다고 본다 (Buzan, 1991; Buzan and Waever, 2003). 안보의 지구화는 지역 사이의 경계를 모호하게 만들고 있지만, 한 나라에 대한 안보위협은 여전히 지리적으로 가까운 나라로 오기 때문이다. 그리고 무엇보다 안보를 둘러싼 국내정치적 논의는 과거의 기억위에서 전개되기 때문이다.

둘째, 그러나 냉전시기에는 세계적 차원의 안보동학이 지역차원의 안보동학을 압도하였다. 즉 미국과 소련이 전 세계적 차원에서 펼친 하나의 패권전쟁이었던 냉전이 각 정치단위의 정치경제적 체제의 선택에서부터 동맹의 선택에 이르기까지 압도적인 영향을 미쳐 지역고유의 안보동학은 작동하지 않거나 미미한 정도에 그쳤다. 그와 같은 외부의 압도는 지역질서의 작동을 지체시키는 한편 외부의 요소를 투입함으로써 고유의 질서를 왜곡한다.

셋째, 냉전의 종식으로 외부의 압도가 풀린 이후 지역고유의 안보동학은 새로이 작동한다. 그리고 그 작동의 동력은 ‘원형’ 혹은 ‘정상’을 회복하고자 하는 지역사람들의 여망(興望)이다. 그와 같은 여망은 정치지도자들에 이끌리거나 그들을 압박하여 국가들의 선택과 행동으로 표출된다. 그와 같은 국가들의 선택과 행동이 독자적으로 혹은 다른 국가들의 선택과 행동과 맞물려 지역차원의 안보동학으로 전개된다.

넷째, ‘원형’의 모습은 다분히 추상적이고 가변적이다. 여기서 원형이란 단지 외부의 압도가 아예 없었더라면 지역질서가 갖추었을 모습을 의미하지는 않는다. 그와 같은 모습은 하나의 가상사실

(counter-factual)일뿐더러 압도기간 동안의 역사적 전개자체가 하나의 환경적 제약을 이루기 때문이다. 따라서 ‘원형’이란 외부의 압도로 인해 지체되거나 왜곡된 모습을 바로 잡되 그 바로 잡은 모습이 압도이전의 형태가 아니라 그 동안의 역사전개를 반영하는 모습이다.

다섯째, ‘원형복원’의 여망이 하나의 에너지원으로 작동하더라도 그 결과가 어떠한 모습이 될지는 확실치 않다. 사회현상에서 흔히 있기 마련인 ‘의도된 행동의 의도하지 않은 결과’(unintended consequences of intended action) 때문이다. 그와 같은 결과가 초래되는 이유는 두 가지 차원에서 찾을 수 있다. 첫째는 한 국가행위자의 내부적 정치동학과 과정이다. 한 나라 국민들의 여망이 국가의 선택과 행동으로 나타나려면 정치적 과정을 거쳐야 한다. 그 과정의 동학과 리더십의 질과 성격에 따라 그 여망이 정책행동으로 전이되는 과정은 굴곡을 겪을 수 있다. 둘째는 복수 행위자들의 행동 간의 상호작용이다. 한 나라의 선택과 행동은 불가피하게 외부효과를 초래하기 마련이고 그에 대한 다른 나라의 대응행동을 야기한다. 이 행동과 대응행동이 맞물리면서 최초의 행위자 혹은 어느 행위자도 원하거나 예기하지 않았던 결과가 초래될 수 있다.

이와 같은 원형복원의 동학은 ‘정상회복’의 동학이라고 달리 표현할 수 있다. 동북아 지역은 냉전의 압도와 내부적 동학이 작동하면서 세계적, 역사적 기준에 비추어볼 때 비정상적인 모습을 갖추게 되었다고 말할 수 있기 때문이다.

21세기 초 지금 시점에서 세계적, 역사적 기준에 있어 ‘정상적’인 모습은 무엇인가? 필자는 다음의 세 가지를 꼽는다. 첫째는 주권국가로 구성된 국제체계에 있어서 하나의 온전한 (법)인격체의 자격을 주는 국민국가(nation-state)의 완성이다. 국민국가의 완성을 향한 국민들의 여망이 곧 민족주의다. 특히 서양에 기원을 둔 국민

국가체제에 뒤늦게 동참하였고 그 과정에서 많은 질곡을 겪은 동아시아 국가들에 있어서 국민국가의 완성에 대한 열망은 특히 강하다.

둘째는 정치적으로 국민에 주권이 있는 민주주의이며, 셋째는 경제적으로 사유재산권을 인정하는 자본주의 시장경제이다. 냉전의 종식이 자유민주주의와 자본주의 시장경제의 완전한 승리이며, 그로 인해 역사의 진화가 끝났다고 한 후쿠야마(Fukuyama 1992)의 주장은 과장이거나 단견(短見)일지도 모른다. 그러나 민주주의 정치체제와 자본주의 시장경제는 적어도 하나의 시대정신을 이루어 이 시대 사람들의 여망을 구성한다는 것은 상당한 정도의 타당성을 지닌 경험적 명제다. 그리고 그 역사적 발전과정에서 국민국가의 완성은 곧 정치적 민주주의와 경제적 시장경제와 일체를 이루어 전개됐다.

이렇게 볼 때 남북한, 또 중국-대만과 같은 분단국가의 존재, 국호, 국기, 국가를 제대로 쓰지 못하는 타이완, 무장과 교전권이 부인된 일본, 다민족 국가인 중국, 정치적 발전이 경제적 발전을 따르지 못하고 있는 중국 등은 모두 ‘비정상적’이다.

정상회복에 대한 국민들의 여망은 한편으로는 외교의 추동력을 부여하고 다른 한편으로는 외교에 제약요인이 되어 각국의 대외정책에 영향을 미칠 것이다.³⁾ 따지고 보면 북핵문제도 그와 같은 시각에서 볼 수 있다. 국민국가의 시대에 분단국가요, 민주주의와 시장경제라는 시대정신과 정면으로 부닥치는 정치경제체제를 유지하고 있는 북한이다. 그런 북한이 민족주의의 흡수압력과 시대착오적 체제에 대한 외부의 의도적/구조적 압력에 대한 대응으로서 택한 방법이 핵무장이라고 볼 수도 있기 때문이다.

3) 김태현(2004)은 2002년 한국의 반미를 정체성에의 욕구로 분석한 바 있다.

2) 동북아 국제정치질서 전망

동북아 지역을 하나의 준체계 혹은 별도의 안보복합체로 개념할 때 그 정치군사적 질서의 안정성은 각 국가의 상대적 힘과 그 힘을 행사할 의지, 나아가 국가 간 정치적 제휴에 의해 결정될 것이다. 오늘날 세계적 차원에서 국제정치 구조는 미국이라는 하나의 초강대국, 그리고 유럽, 러시아, 중국, 일본 등 네 개의 강대국으로 이루어져있다 (Buzan and Waever 2003). 그 중 하나의 초강대국과 셋의 강대국이 지리적 또는 정치지리적으로 동북아시아에 위치하고 있다.

동북아 지역의 국제정치구조는 무엇보다 세계 생산량의 1/4, 세계 군사비의 1/3을 차지하고 있는 미국의 정책적 의지와 방향에 의해 좌우될 것이다. 미국이 동북아 지역에 전적으로 개입한다면 지역구조는 일초삼강(一招三强)의 구도의 단극적 구조를 갖추게 될 것이다. 그러나 미국의 정책방향이 일방주의적이고 고압적이면 한편으로는 미국을 전적으로 의지할 수 없게 된 일본이, 다른 한편으로는 미국의 고압적 태도에 위협을 느낀 중국이 자위를 위한 암중모색에, 그리하여 균형잡기에 들어갈 것이고 이에 따라 중장기적으로 지역내부의, 나아가 세계적 차원에서 힘의 구조가 변화를 겪게 될 것이다.

반면 미국이 제2차 세계대전 이후와 같이 그 힘을 절제하고 협력적으로 행동한다면 그와 같은 균형잡기는 정책적 의지보다는 불균등 성장의 과정에 의해 이루어 질 것이다. 현실주의 국제정치이론의 입장에서 이를 하자면 전자의 경우는 악의적 단극질서, 후자의 경우는 호의적 단극질서라고 할만하다. 이와 같은 질서의 행태적 특징은 미국의 압도적인 영향력이다. 미국은 지역의 현안에 대해 주도적인 역할을 행사하고 다른 나라들은 대개 미국의 입장을

추종한다.

만일 미국이 모종의 이유로 — 예컨대 다른 지역에 지나친 개입으로 인한 역량의 제약이나 동북아 지역에 대한 이익 내지 관심의 부족에 따른 국내정치적 이유로 — 동북아 지역에 개입을 줄인다면 지역 내 미국의 존재는 초강대국이라기보다 강대국의 하나일 뿐일 수도 있다. 이 경우 지역 내 강대국 정치는 보다 다양한 형태로 전개될 수 있다. 첫째는 미국을 하나의 축으로 중국을 다른 하나의 축으로 한 양극적 대결의 심화이다. 중국이 현재의 정치경제 체제를 유지한 채 성장을 계속하여 미국의 위치에 적어도 양적인 측면에서 도전을 가할 경우 미국이 중국에 정치적 압력을 가하고 중국은 그에 굴복하는 대신 러시아와 협력하여 그에 대항하는 경우이다. 일본이 미국에 계속적으로 편승하여 정상국가로의 행보를 가속화하면 그 개연성이 더욱 높아진다.

이와 같은 미국과 중국을 축으로 한 대결구도는 특히 중국의 경제성장이 초래하는 외부효과에 의해 초래되거나 악화될 수 있다. 즉 중국의 성장은 곧 자원과 시장을 위한 국제적 팽창으로 전개되고 그것이 미국의 기득권을 잠식함으로써 양국 간에 경쟁관계가 초래될 수 있는 것이다. 곧 ‘팽창압력이론’(lateral pressure theory) 이론에 따른 것으로 이 이론은 경제적 성장에 따른 팽창과 그에 따른 강대국 간의 이해영역의 중첩, 나아가 지역의 정치적 동학에 따른 촉발에 따른 강대국 간의 전쟁이나 경쟁을 점친다 (Choucri and North, 1973; Ashley 1980).

이와 같은 체제의 행태적 특징은 주요 지역 현안에 대한 미국과 중국의 대립구도이다. 미국은 중국의 이해사안에 개입을 주저하지 않고 이는 중국의 강력한 반발을 초래한다. 나아가 이와 같은 구도는 세계적 차원의 현안에도 비화되어 유엔 안전보장이사회와 같은 장에서 미국과 중국/러시아는 서로 거부권의 행사를 망설이지

않고 행사할 수도 있다.

세 번째 가능성은 지역 내 강대국 사이에 일종의 세력균형정치가 펼쳐지는 경우이다. 이는 19세기 혹은 그 이전의 유럽처럼 단계적 공수동맹을 맺는 형태로 전개되기 보다는 정책현안에 대한 (일시적인) 정책제휴로 펼쳐진다. 즉 지역현안에 대한 강대국들의 입장이 다양한 가운데 사안별로 일시적인 경쟁/협력의 관계가 전개되는 경우다. 주로 현안에 대해 상대적으로 이해관계가 크고 대립하는 강대국들을 중심으로 여타 강대국들이 현재 내지 미래의 보상을 염두에 두고 이합집산적인 정책제휴를 하는 경우다.

네 번째 가능성은 강대국들 사이에 19세기 전반 유럽에서 있었던 유럽협조체제에 비견할만한 강대국 협조체제가 형성되는 경우이다. 유럽협조체제는 나폴레옹 전쟁이후 비엔나회의에서 전전의 현상회복에 이해의 일치를 본 강대국들이 유럽내부의 현상변경, 특히 자유주의 운동에 대항하기 위해 유지했던 일종의 협의체였다. 그 작동은 철저히 강대국 중심적이었고 당시 주권국가(power)로서 인정받지 못했던 지역/민족/나라는 강대국 정치의 객체였을 뿐이었다. 일초사강 중 일초삼강이 정치지리적으로 위치한 동북아 지역에 변동의 요인이 많다는 것은 앞에서 지적한 바와 같다. 그러나 21세기의 세력균형정치는 핵무장이라는 초유의 맥락에서 전개되고 있고 (Waltz 2000), 강대국들 사이의 경제가 크게 통합된 한편 국내 정치적으로는 민주주의가 정착/성장하고 있기 때문에 강대국들이 본격적인 세력균형정치와 패권경쟁을 펼치기보다 현상을 유지하고 관리함에 (적어도 일시적인) 이해의 일치를 볼 수 있다. 이 경우 나타날 수 있는 것이 강대국 협조체제다.

다섯 번째 가능성은 오늘날 유럽에 형성된 안보공동체(security community) 만큼은 아니더라도 그를 향한 초기형태, 곧 다자주의적 협력안보체제다. 안보공동체란 내부적으로 전실한 일군의 국가

들 사이의 정치/경제/문화적 통합이 매우 진척되어 이해의 갈등을 폭력의 사용을 통해 해결한다는 것은 상상조차 하지 못하고 그에 따라 아예 정치적 어젠다에서 배제되는 그런 상태를 말한다 (Deutsch et al. 1957; Adler and Barnett 1998).

협력안보란 잠재적으로 안보갈등의 소지가 있는 국가들이 그와 같은 잠재성을 인정하여 그 잠재성을 관리하기 위한 예방적 외교를 펼치는 것을 말한다 (Nolan 1994; Perry and Carter 1999). 미국이 난-루가 법안에 따라 구소련권 국가들의 핵무기를 관리하기 위해 추진한 협력적 위협의 축소(cooperative threat reduction), 냉전당시 냉전의 양당사자들이 후일 유럽안보협력기구(OSCE)의 전신인 유럽안보협력회의(CSCE)를 발족시킨 것, 그리고 중국, 러시아, 기타 중앙아시아 국가들이 인접지역의 군사적 신뢰구축을 위해 발족한 상하이협력기구(SCO) 등이 좋은 예다. 아직 그 기능적 통합의 정도가 높진 않지만 동남아국가연합(ASEAN) 국가들이 주도하고 있는 동아시아 지역의 아세안 지역포럼(ARF)도 한 예다.

다자주의란 “일반화된 행위원칙에 따라 셋 또는 그 이상의 국가들 사이의 관계를 조정하는 하나의 제도적 형태”다. 일군의 국가 사이에 다자주의가 지배적인 행위원칙이 지배적이 되면 이들 사이에 불가분적, 즉 일체성을 가진 가치가 존재하고 포괄적 상호주의에 대한 기대가 통용될 정도의 사회성이 나타난다 (Ruggie 1992). 달리 말하면 그 국제체계의 제도화의 수준이 높아지고 그에 따라 국제정치의 권력정치적 속성이 완화된다 (Keohane 1994).

동북아 지역 국제정치질서가 어떠한 모습을 띠게 될 것인지는 지역내부의 정치동학에 따라 발생하는 우발사태와 그에 대한 강대국의 대응에 의해 좌우될 것으로 전망된다. 북핵문제가 그와 같은 우발사태 중 하나이다.

5. 북핵문제

1) 북핵문제의 전망

2002년 10월 재발한 이후 4년간 지지부진하던 북핵문제가 새로운 국면을 맞고 있다. 우선 2006년 7월 북한은 주변국의 경고에도 불구하고 미사일 시험발사를 단행한 다음 10월 9일 핵실험을 실행하고 공표했다. 이에 따라 동월 13일 유엔안전보장이사회가 결의 제1718호를 통해 북한에 대한 포괄적 경제제재를 결정했다. 이후 10월 31일 미-중-북 북경회담에서 합의된 6자회담의 재개가 12월 중순에 시작되었고 2007년 1월 베이징에서 미국의 수석대표 크리스토퍼 힐 국무부 동아태담당차관보와 북한 외무성의 김계관 부상의 회담을 거쳐 2007년 2월 13일 북경에서 포괄적인 합의가 이루어졌다.

2/13합의의 이행은 마카오의 은행(Banco Delta Asia; BDA)에 동결된 북한자금의 이체문제로 난항을 겪다가 6월 자금의 이체가 완료되고 북한이 국제원자력기구(IAEA) 사찰관들을 초청하여 영변핵시설의 동결의지를 밝힘으로써 새로운 추진력을 얻고 있다(2007년 6월말 현재). 그러나 이 과정이 순조롭게 진행될 것이라고 낙관하기에는 아직 이르다. 북한의 행보는 주어진 상황 속에서 단기적 최선을 추구하는 전술적 고려의 소산이지, 장기적으로 국제사회에의 편입과 핵 프로그램의 완전한 포기에 대한 전략적 결단의 소산으로 보기 어렵기 때문이다. 따라서 6자회담 당사국들의 외교적 과제는 북한이 처한 전술적 환경을 세밀히 관리하여 전술적 선택의 폭을 좁히고 그 전술적 선택이 모여 장기적으로 핵포기/개혁 개방의 전략적 선택이 되도록 유도하는 일이다.

지금과 같은 순조로운 전개에도 불구하고 왜 북핵문제를 전망함에 있어 낙관적이지 못한가?

1990년대 초 북한의 핵문제가 불거진 이후 국제사회는 북한 핵 개발의 의도를 놓고 공방을 벌여왔다. 대체로 두 가지로 요약된다. 첫째는 핵무장설이다. 즉 북한의 의도는 핵무기를 개발, 보유함으로써 그에 따르는 정치-군사적 실익을 얻고자 한다는 것이다. 따라서 협상을 통해 그것을 중단시키는 것은 거의 불가능에 가까운 정도로 어렵다는 주장이다. 둘째는 협상용설이다. 즉 최초 핵 프로그램을 시작한 것은 핵무장을 위한 것일지 몰라도 상황의 전개에 따라 “값만 맞으면” 얼마든지 “팔 의향이 있다”는 주장이다.

그러나 것처럼 양분법적 해석은 옳지 않다. 북한의 핵 프로그램은 시간 속에서 전개되는 것(time-dependent program)으로 동태적(動態的)으로 분석할 필요가 있다. 첫째, 북한은 아마 핵무장을 위해 핵 프로그램을 시작했을 것이다. 그러나 상황이 여의치 않으면 팔 용의도 없지 않았다. 이는 “협상용설”과 다르지 않다. 둘째, 그러나 핵무장에의 유혹이 강했던 만큼 그것을 팔려고 부르는 “값”은 협상용설에서 생각하는 것보다 높았을 것이다. 셋째, “값”이 맞지 않아 협상이 지지부진한 동안 핵 프로그램은 계속 진행되고 있었고 이에 따라 북한이 기대하는 혹은 “부르는” 값도 더욱 높아졌다. 반면 사려고 하는 사람은 값을 더 줄 의향이 전혀 없다. 오히려 북한의 행태로 말미암아 값을 치르기 위해 국내적 자원을 동원할 여건이 더욱 나빠졌기 때문에 팔고자 하는 사람과 사고자 하는 사람의 거리는 더욱 멀어졌다.

넷째, 20년 가까이 핵 프로그램을 지속하는 동안 핵 프로그램은 조직적, 정치적, 기술적 모멘텀을 타게 됐다. 핵 프로그램에 목을 매는 엘리트 그룹과 그들의 조직이 기득권을 이루었다. 이것이 조직적 모멘텀이다. 북한 경제가 어려운 가운데 핵 프로그램에 희소

한 자원을 투여하려면 정치적 명분이 필요하다. 북은 핵무기의 필요성을 대대적으로 홍보하고 핵실험의 성공을 대대적으로 자랑했다. 따라서 그것을 포기하려면 그에 버금가는 혹은 그 이상 가는 정치적 명분이 필요하다. 이것이 정치적 모멘텀이다. 핵을 개발하는 과학자/기술자들에게 핵 프로그램은 “콰이강의 다리”와 같은 자존심의 상징이다. 10월 9일의 핵실험에 따른 지진파가 통상치에 미치지 못한 것은 부분적 실패 때문이라는 것이 정설로 굳어지는 듯하다. 그들은 “고지가 바로 저기”라고 생각할 것이다. 이것이 기술적 모멘텀이다. 6자회담의 전개속도와 수위에 따라 이 세 가지 모멘텀이 제2차 핵실험으로 연결될 가능성도 배제할 수 없다.

이렇게 볼 때 앞으로 이 문제는 어떻게 전개될 것인가? 네 가지 시나리오를 상정할 수 있다.

2) 네 가지 시나리오

첫째, 다양한 저술과 토론을 통해 볼 때 하영선 교수는 “핵무장설”에 가깝다 (하영선 편, 2006). 김일성 생전이면 몰라도 김정일 체제 출범이후, 특히 선군주의를 표방한 이후 핵 프로그램은 김정일 체제의 핵(核)이기 때문에 버릴 수 없다고 본다. 따라서 그가 보는 미래는 첫째, 그렇지 않아도 막강한 미국이 유엔안보리 결의의 형식으로 국제적 명분까지 동원하여 북한을 목조이고 둘째, 미국의 뜻을 거스를 수 없는 중국이 사실상 제재에 동참하여 김정일 정권이 붕괴할 것이라고 전망한다. 그러면서 아마도 미-중의 후원 하에 등장할 새로운 정권은 핵을 포기함으로써 미-중의 환심을 사고, 북한은 개혁-개방으로 나간다. 그 정권의 안정성은 내부적 상황은 미지수지만 외부적으로는 미-중과의 협력정도에 달려있다고 본다. 이

시나리오를 제1의 시나리오라고 부른다.

둘째, 하영선 교수의 전망에는 사실상 숨은 시나리오가 하나 있다. 김정일이 외부적 상황의 압력에 못 이겨서, 혹은 외부에서 제공 하는 당근에 이끌려서, 아마 이 두 가지가 복합적으로 작용하여 자 발적으로 핵을 포기하려고 한다고 치자. 핵 프로그램이 김정일 선 군체제의 핵(核)이라는 뜻은, 이 경우 그는 내부적 반발에 의해 실 각할 것이라는 것이다. 아마 군부에 의한 김정일의 암살 혹은 쿠데 타가 일어날 것이다. 그러나 현재로서 북한의 군부에서 김정일을 대신할 정도의 카리스마를 지닌 인물은 없다. 즉 김정일을 몰아내 고도 여전히 군부를 장악할 정도의 인물은 없다. 따라서 북한 군부 는 서로를 물어뜯는 대혼란에 빠지고 핵에 대한 통제는 거의 불가능해지는 한편 북한사회는 대혼란에 빠진다. 이것을 제2의 시나리 오라고 하자.

셋째, 하 교수는 높게 보고 있지 않지만 또 다른 큰 가능성이 있다. 김정일이 핵을 포기하든 않든 좌우간 살아남는 가능성이다. 그가 핵을 포기하는 것과 포기하지 않을 가능성을 따지면 사실상 두 가지 가능성이다. 우선 그가 핵을 포기하고 살아남는 시나리오 로 바로 2005년 9월 19일/2007년 2월 13일의 합의가 전면이행될 경우 현실화된다. 한반도 평화체제와 북미관계 정상화를 통해 북한 의 안보상황이 개선되고, 경제 및 에너지 지원과 북일관계 개선에 따라 북한의 경제는 숨통이 트인다. 이에 따라 북한은 체제의 개혁 과 개방으로 장기적 생존을 도모한다. 그 이후 북한체제의 생존과 발전가능성은 별도의 문제다. 이것을 제3의 시나리오라고 하자.

넷째, 김정일이 핵을 포기하지 않고도 생존할 가능성이다. 6자 회담은 도처에서 암초에 부딪치지만, 그를 통해 예봉을 피한 국제 제재는 흐지부지되고 북한은 또 다른 고난의 행군을 통해 체제를 유지하면서 파키스탄과 같이 사실상의 핵보유국이 된다. 그에 따른

국제정치적 파장은 여기서 논의할 성질이 못된다. 아마 일본은 자체 핵무장을 둘러싼 논란에 빠질 것이고, 일본의 논란에 따라 한국에서도 큰 논란이 일 것이다. 북한은 소규모 군사적 충돌을 빈발시켜 (핵보복의 두려움에 확장[擴戰]을 하지 못하는) 남한을 협박하고 경협이라는 명목으로 돈을 뜯어 연명할 수도 있다. 이것을 제4의 시나리오라고 하자.

이상 네 가지 시나리오를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 북핵문제의 향후 시나리오

		핵 포기 여부	
		불포기	포기
김정일의 생사	사(死)	제1 시나리오: 미중연합에 의해 대체정권 출범, 궁극적 핵 포기	제2 시나리오: 군부반발에 의해 김정일 실각, 군부 내 대혼란
	생(生)	제4 시나리오: 사실상 핵보유국, 대남 핵공갈, 일본 내 핵무장논의가열	제3 시나리오: 9/19, 2/13합의에 따라 핵 포기, 북 개혁개방 가속화

3) 각 시나리오의 선호도

무엇이 바람직한가? 필자의 개인적인 선호는 #3>#1>#2>#4의 순이다. 김정일은 도저히 용납할 수 없다는, 보다 보수적인 한국 사람은 #1을 #3보다 선호할 것이다. 필자는 다만 김정일 실각이후 올지 모르는 불확실성과 불안정을 우려해서 #3을 더 선호한다. 한국 정부의 입장도 아마 필자와 같을 것이다. 일부 급진적 민족주의자는 #4를 선호할 지도 모르겠다. 급진적이지 않더라도 #4를 #2보다 선호하는 사람들이 있을지 모르겠다. 북한체제의 동요에 따른 불안

을 우려해서다. 중국의 입장이 여기에 가깝다고 주장하는 사람들이 있다. 혹시 일본내부에서 북한 핵무장을 빌미로 일본도 핵무장을 할 수 있다는 이유에서 #4를 선호하는 극소수가 있을지 모르겠다.

미국은 어떠한가? 미국은 말로는 #3을 언급하고 있고 최근의 정책행보도 그렇지만, 내심으로는 #1을 선호하는 것 같다. 미국은 김정일 정권을 극도로 혐오하고 못 미더워 한다. 부시 대통령은 인민들이 굶고 있는데 핵개발에 몰두하는 독재자를 혐오(loathe)한다. 국제적 합의를 하고도 도대체 지킨 것이 없는 김정일 정권은 믿을 수 없다는 것이 워싱턴의 전반적인 분위기다. 2/13 프로세스가 좌초할 경우 차라리 북한의 정권교체를 통해 미국이 통제할 수 있는 새로운 정권을 세우는 것이 낫다는 입장이 지배적이 될 가능성은 매우 높다. 따라서 미국의 선호는 #1>#3>#2>#4로 판단된다. 앞에서 논의한 미국의 국가전략과도 부합한다.

중국은 #3>#1까지는 필자나 한국정부와 같겠지만 이후는 달라지지 않을까 싶다. 즉 #3>#1>#4>#2로 북한내부에 극도의 혼란이 일어나는 것보다 차라리 북의 핵을 용인하는 쪽으로 가지 않을까?

〈표 2〉는 필자가 생각하는 각국의 선호도이다. (김정일이 권력을 잡고 있는 한) 북한의 입장을 예상하는 것은 매우 쉽다.

〈표 2〉 각 시나리오에 대한 개인적 및 각국의 선호도

	선호도					
	필자(筆者) 한국정부?	미국	중국	일본	러시아	북한
제1 시나리오	2	1	2	2	2	論外
제2 시나리오	3	3	4	3	3	論外
제3 시나리오	1	2	1	1	1	2
제4 시나리오	4	4	3	4	4	1

6. 북핵문제의 전개와 동북아 국제정치질서

이 글의 서두에서 동북아 국제정치질서가 변형기를 맞고 있다고 주장하며 세 가지 변형의 동력을 언급했다. 첫째는 세계적 차원의 변화, 둘째는 미국의 변형전략, 셋째는 동북아 지역의 변형동력으로 제2, 3, 4절에서 차례로 분석했다. 나아가 제5절에서 변형동력의 한 발현인 동시에 지역차원의 변형동력을 촉발할 수 있는 한 우발사태로서 북한의 핵문제를 분석했다. 복합적으로 뒤엉켜 돌아가는 사회체계로서 국제체계 속에서 이들은 결코 고립된 사건들이 아니라 서로 맞물려 전개된다. 지역질서의 전개에 따라 북핵문제의 전개가 영향을 받고 북핵문제의 전개에 따라 지역질서가 영향을 받는다. 이하에서는 앞에서 분석한 네 가지 시나리오의 개연성이 지역질서의 전개에 따라 어떻게 달라질 것이며, 동시에 시나리오의 전개에 따라 지역질서의 모습이 어떻게 영향을 받을 수 있는지에 대한 대략적인 분석을 제시한다.

1) 동북아 지역질서와 북핵 시나리오의 개연성

지금의 상황에서 볼 때 앞에서 따진 네 가지 북핵 시나리오 중 어느 것이 현실화될 확률이 가장 높은가? 매우 짐작하기 어렵지만 한 가지 확실한 것이 있다. 만일 북한이 조직적, 정치적, 기술적 모멘텀에 이끌려 제2차 핵실험을 강행한다면 그것의 성공여부와 무관하게 유엔안보리는 전면적인 제재를 결의할 것이다. 그렇다면 개연성의 판단은 비교적 쉬워진다.

추가제재가 가동한 이상 북이 핵을 포기하지 않고도 살아날 가능성은 거의 없다. 따라서 핵을 포기하지 않아서 김정일 체제가 붕

괴하는 제1의 시나리오와 핵을 포기하고 살아남는 제3의 시나리오가 그중 개연성이 높다. 남은 제2, 제4의 시나리오 중 핵을 포기하려다 김정일이 실각하는 제2 시나리오의 개연성이 보다 높다. 김정일의 위상에 따라 제2, 제3 시나리오의 개연성 순서에 차이가 있을 수 있다.

하영선 교수는 확실히 제1의 시나리오가 가장 개연성이 높다고 본다. 필자는 제3 시나리오의 가능성을 배제하지 않고 있다. 단, (북한을 제외한) 6자회담의 5자가 안보리제재이후에 버금가는 정도의 압력을 지속적으로 가한다는 전제 조건이 있다. 즉 동북아 국제정치질서를 구성하는 국가들 사이의 정치적 관계가 관건이고, 그 정치적 관계란 곧 지역질서의 함수인 것이다.

제2절에서 다섯 내지 여섯 가지의 지역질서 유형을 언급했다. (1) 미국 중심의 (악의적 또는 호의적) 단극 질서, (2) 미중간의 양극적 대결체제, (3) 강대국간 세력균형체제, (4) 강대국 협조체제, (5) 다자주의적 협력안보체제가 그것이다. 이것들이 북핵문제의 전개에 어떠한 영향을 미치는가?

첫째, 미국 중심체제가 북핵문제 지속기간 중 지배적 형태가 될 경우 제1 시나리오의 가능성이 높다. 북한이 그것을 이해한다면 제3 시나리오로 전개될 가능성도 있다. 단 북한의 최고지도부가 그 ‘이해’를 함께 하고 그에 따라 전략적으로 움직인다는 전제 하에서의 일이다.

둘째, 북핵문제가 지지부진하여 시간을 끄는 가운데 기타 다양한 이유로 미국과 중국 간의 관계가 악화되어 양극적 대결로 전개될 경우 북한의 비핵화는 어려워지고 북한이 사실상의 핵보유국이 되는 제4 시나리오의 개연성이 매우 높아질 것이다.

셋째, 일본과 러시아가 보다 적극적으로 지역현안에 독자적인 목소리를 낼 경우, 그리하여 일종의 지역적 세력균형체제가 구축될

경우 외교적 과제는 매우 어려워질 것이다. 미국의 힘이 압도적인 한, 어려운 외교적 조정과정을 거치겠지만 여전히 제1, 혹은 제3의 시나리오가 실현될 것이다. (이라크 전 기타 세계적 현안으로) 미국의 개입이 제한될 경우 지역국가들 사이의 정책조정은 어려워지고 북한은 그 틈바구니를 이용하여 제4 시나리오로 나아갈 가능성을 배제할 수 없다. 한국정부의 외교적 능력이 요구되는 경우다.

넷째, 지역차원의 세력균형체제와 강대국 협조체제 사이의 차이는 전자가 지역차원에 큰 이익을 가지고 전략적으로 행보하는 반면, 후자에서는 지역 내 이익이 상대적으로 주변적이어서 보다 큰 그림을 위해 작은 그림에서 이익을 양보할 수 있는 여지가 있다는 점이다. 동북아 지역의 전략적 중요성을 감안할 때 그 개연성이 떨어지지만, 만일 실현된다면 미국과 러시아가 유럽/중동지역에 치중하면서 동북아 현안을 중국과 일본에 (사실상) 위임하는 형태가 될 것이다. 이 경우 중국과 일본이 합의할 수 있는 최대한의 여지는 한반도 현상유지 정도가 될 것이고, 북핵문제 해결의 전망은 낮아질 것이다.

다섯째, 다자주의적 협력안보체제는, 특히 동북아 지역의 경우, 아직 가설적 존재에 불과하다. 현상의 유지가 지역질서의 안정성에 핵심이라는 압도적인 합의가 있는 유럽, 그리고 유럽안보협력회의/기구(CSCE/OSCE)가 모종의 역할을 한 유럽과 달리 동북아 지역에서 다자주의적 협력안보체제는 하나의 비전에 불과하고 따라서 그것이 북핵문제와 같은 외교현안에 직접적인 영향을 미친다고 볼 수 없다. 그러나 바로 이점에서 현안과 지역질서 사이의 제2의 인과관계, 즉 현안이 질서형성에 미치는 영향을 논할 여지가 생기는 것이다.

2) 북핵 문제의 전개와 지역질서

현재 동북아 지역에서 최대의 현안은 북핵문제이다. 예측을 불허하는 타이완의 국내정치, 대선을 앞둔 한국의 국내정치, 심지어 일본의 국내정치도 변수지만 가장 두드러진 것은 역시 북핵문제이다. 이 문제를 강대국들이 해결할 수 있는지의 여부, 그리고 그 방식이 향후 지역질서에 매우 큰 영향을 미칠 것이다.

이 문제를 본격적으로 분석하려면 별도의 논문이 필요할 것이기 때문에 몇 가지 가능성만 제시하기로 한다. 첫째, 북핵문제의 해결에 실패하여 북한이 파키스탄과 같은 사실상의 핵보유국이 된다면 (제4 시나리오) 우선적으로 두 가지 가능성을 생각할 수 있다. 첫째는, 미국으로서 핵보유국으로서 북한을 용인할 수 없고, 중국은 핵보유 북한을 어찌할 수 없기 때문에 북-중 연대가 강화되고 그에 따라 미중관계가 그만큼 악화되는 경우이다. 미중간의 양극적 대립의 가능성이 그만큼 높아진다. 둘째는, 만일 미중간의 대결이 현실적이라면 미국이 순수 전략적 견지에서 북한을 포용할 필요가 생긴다. 핵무장한 북한을 포용하려는 미국과 중국 사이의 경쟁 속에서 한국은 주변화될 가능성이 있다.

둘째, 북핵문제로 인해 북한 내부에 대격변이 생긴 경우에도 (제2 시나리오) 강대국 사이에 정치적 대결이 생길 수 있고 그에 따라 지역질서의 향배가 바뀔 수 있다. 북한 내부에 자국에 우호적인 정권을 수립하려는 각국의 개입노력이 중장기적으로 지역에서 각국의 관계 그 자체에 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

셋째, 설사 미국과 중국의 공조 하에 김정일 정권이 무너지더라도 (제1 시나리오) 그 이후 양 강대국 간의 협력을 낙관할 수만은 없다. 것처럼 가변적인 상황에서 자국의 영향력을 극대화하려는 것은 국제정치의 기본이기 때문이다.

마지막 가능성이 이론적으로, 또 현실적으로 가장 큰 관심을 끈다. 9/19, 2/13 합의는 대량살상무기의 확산문제로서 북핵문제 그 이상을 다루고 있다. 북핵문제는 곧 (시대착오적 존재로서) 북한의 문제이며, 북한의 문제는 곧 한반도의 문제, 한반도의 문제는 곧 동북아의 문제라는 새로운 인식이 반영된 때문이다 (김태현 2007). 이들 합의에서 그린 대로 한반도가 비핵화되고, 한반도 평화체제가 수립되고, 미북, 미일의 관계가 개선되고, 동북아 지역안보를 논의하기 위한 포럼이 형성된다면 동북아 지역 질서는 획기적인 변화의 계기를 맞이하게 될 것이다. 그 점진적 전개에 결과로서 다자주의적 협력안보체제의 형성을 배제할 수 없는 상황이 될 것이기 때문이다.

7. 결론: 북핵문제와 동북아 국제정치의 장래

지금까지 이 글은 동북아 국제정치질서 변형의 한 요인으로서 그리고 한 결과로서 북핵문제를 논의했다. 즉 북핵문제는 그 추동요인에서 내부적 요소와 외부적 요소가 뒤엉키고, 인과의 흐름에서 원인과 결과가 동태적으로 뒤바뀌는 매우 복합적 사건이다. 따라서 그 결과를 단정적으로 예측하는 것은 여전히 시기상조이다. 단 조건부 전망은 가능하다.

정보통신기술의 급격한 진보에 따른 세계질서의 지리적, 기능적 통합 추세와 그것들을 활용하려는 각국, 특히 미국의 정책적 노력을 감안할 때 북한의 핵 프로그램은 시대착오적이고 따라서 지탱하기 어려운 것이다. 특히 미국의 정책을 감안할 때 더욱 그렇다.

1993~4년간 제1차 북핵위기의 경우 북핵문제는 미국에게 있어

대체로 두 가지 의미를 지니고 있었다. 첫째는 세계비확산체제에 대한 도전이고 둘째는 지역안보문제였다 (Wit, et al., 2004). 부시 행정부 출범과 911테러사건이후 미국의 새로운 국가전략/세계전략에 비추어 볼 때 그 위에 두 가지가 추가됐다. 테러리즘의 위협과 세계질서의 변형이 그것이다. 북한의 체제 및/혹은 정책은 변형의 대상이다.

본문에서 논의한 바와 같이 미국의 군사적 변형과 변형외교의 요체는 정치적/외교적 수단으로서 군사력의 성격이 보다 강화된다는 점이다. 즉 군사력 사용 혹은 그 위협이 외교적 수단으로서 보다 빈번히 사용될 가능성이 높다. 따라서 북한이 벼랑끝 외교식의 핵협상 행태를 답습할 경우 이라크 전에서의 어려움과 현재의 6자 회담과정에서의 포용기조에도 불구하고 북핵문제를 둘러싼 국제적 위기는 재연될 수 있다. 그렇다면 필자의 바람과 한국 정부의 노력에도 불구하고 사태는 제1 또는 제2 시나리오로 전개될 가능성이 다른 가능성에 비해 높다. 즉 북한체제의 변형이라는 급변사태가 발생하는 것이다.

제1시나리오가 현실화되면 즉 북핵문제의 결과 김정일 정권이 붕괴하고 미국과 중국의 영향을 받는 새로운 정권이 출범하면 중국으로서는 커다란 외교적 승리다. 동북아 안보질서에서 미국과의 공동지배(condominium)가 실현되기 때문이다. 제2 시나리오가 현실화되면 즉 김정일 정권이 붕괴하고 대체정권 등장 없이 내부적 혼란이 지속되고 가속화되면 두 가지 가능성이 있다. 첫째는 각국이 각자의 국가이익에 따라 별도로 행동하고 그에 따른 세력균형 정치가 펼쳐지는 것이다. 둘째는 유엔을 통한 국제관리로 가는 경우이다. 이 경우 동북아 안보질서는 강대국간의 협조체제(concert of great powers)로 전개될 수 있다.

제3의 시나리오가 현실화되면, 즉 현재의 6자회담 과정이 성공

적으로 진전될 경우 한국과 일본의 입장이, 그리고 어느 정도는 러시아의 입장도 보다 강화되어 일종의 다자주의적 협력안보체제가 전개될 수 있다. 필자가 이 시나리오를 선호하는 이유의 하나다. 한국정부는 이 가능성을 최대한 높이려고 노력하되 제1, 2의 가능성을 염두에 두고 한국의 외교적 입지를 확보할 수 있는 방법을 찾아야 할 것이다.

참고문헌

- 김태현. 2004. “2002년형 반미: 그 정치심리적 근원과 정치외교적 의의.” 『한국과 국제정치』 20:1.
- . 2006. “동아시아 안보질서와 한반도: 국가전략의 모색에 붙여.” 경기개발연구원.
- . 2007. “美 대북정책 변화의 숨은 디자이너, 필립 젤리코 전 국무부 자문관.” 『신동아』 4월호.
- 이상현. 2006. “정보화시대의 군사변환.” 하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가』.
- 전재성. 2006. “21세기 미국의 변환외교.” 하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가』.
- 하영선·김상배 역음. 2006. 『네트워크지식국가: 21세기 세계정치의 변환』 서울: 을유문화사.
- 하영선 편. 2006. 『북핵위기와 한반도 평화』 서울: 동아시아연구원.
- Adler, Emanuel. and Michael Barnett, eds. 1998, *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, and Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Eric Herring. 1998. *The Arms Dynamic in World Politics*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Deutsch, Karl W. et al. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukuyama, Francis. 1992 *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- George, Alexander L., and William E. Simons, eds. 1994. *The Limits of Coercive Diplomacy*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Jentleson, Bruce W., and Christopher A. Whytock. 2005/06. Who "Won" Libya? The Force-Diplomacy Debate and Its Implications for Theory and Policy. *International Security*. 30:3 (Winter): 47-86.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. New York: Basic Books.
- Nye, Joseph S., Jr. 2007. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, 6th ed. New York: Longman.
- Rice, Condoleezza. 2006. "Transformational Diplomacy." Address delivered at Georgetown University, Washington, DC. January 18. www.state.gov/secretary/rm/2006_59306.htm (검색일: 2006. 12.3)
- Ruggie, John G. 1992. "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization* 46:3.
- Ruggie, John G. 1983. Continuity and Transformation in World Politics: Toward a Neorealist Synthesis. *World Politics*. 35:2.
- Trager, Robert F., and Dessislava P. Zagorcheva. 2005/06. Deterring Terrorism: It Can Be Done. *International Security*. 30:3 (Winter): 87-123.
- Waltz, Kenneth N. 2000. "Structural Realism after the Cold War." *International Security*. 25: 1 (Summer).
- Wit, Joel S., Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. 2004. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington, DC: The Brookings Institute.

ABSTRACT

International Politics of Transformation in Northeast Asia and North Korean Nuclear Issue

Kim Taehyun

professor,

Graduate School of International Studies, Chung-Ang University

The World is in transformation and so is Northeast Asian security order. Technological progress is an exogenous but most portent driving force. The U.S. grand strategy in terms of military transformation and transformational diplomacy is also shaping the regional order, together with many endogenous factors of transformation within regional countries and their relations. North Korean nuclear issue is one of such transformation factors and at the same time affects the transformational process itself. A scenario-based analysis of the current events on and around North Korean nuclear program shows a possibility that North Korean regime may collapse to trigger region-wide transformation. Mutiplateral diplomatic prudence to manage current stream of events is called for.

Key Words: international security, Northeast Asia, United States, North Korea, proliferation, military transformation, transformational diplomacy