

시나리오 기법에 기초한 북한의 변화와 한국의 전략*

김갑식(국회입법조사처)

본 연구는 북한변화와 관련하여 향후 10년 동안 직면할 수 있는 다양한 상황과 그에 기초한 시나리오를 작성하고, 이에 대비할 수 있는 한국의 전략을 제시하는 것을 목적으로 한다. 먼저, 동북아 변수와 북한 내부 변수 가운데 하나씩 선택하여 이를 조합하여 네 가지 시나리오를 작성해 보았다. 그리고 이 네 가지 시나리오에 대처하기 위한 적합한 대안으로 ‘동맹강화 속 다자주의 모색, 그리고 민족공조’를 제시했다. 마지막으로 이를 추진하기 위한 정책과제로 한·미동맹의 기축 위에서 협상전략 모색, 호혜적인 한·미 전략동맹 발전, 한·중 전략적 협력동반자 관계의 실질화, 한반도의 평화관리와 통일외교 추진, 다자적 지역협력체제 구축 등 다섯 가지를 제안했다.

주제어: 시나리오 기법, 북한변화, 체제 전환, 미·중관계

*우리는 불확실성이라는 별들로 가득한 우주에 살고 있다
내일을 미리 볼 기회는 누구에게도 허용되지 않는다
미래는 무차별적으로 누군가에게 희망과 기회라는 선물을*

* 이 논문은 2008년 정부재원(교육과학기술부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2008-005-J01501).

또 다른 누군가에게 절망과 위협이라는 형벌을 내린다
 음침한 길모퉁이를 돌자마자 어깨를 움켜쥐는 것이
 구원의 손길인지 악의에 찬 저주의 손길인지 우리는 알 방법이 없다
 미래는 언제나 호기심과 두려움이라는 야누스의 얼굴로
 인간의 삶과 동행한다. 우리는 좀 더 지혜로워질 필요가 있다.
 미래를 예측할 수 있다는 헛된 꿈을 꾸기보다는
 미래에 대비하겠다는 자세를 가져야 한다.
 ‘미래를 예측한다’는 말을 접을 치듯 어떤 일이 일어날 거라 단정하는
 것을 의미한다. 반면 ‘대비하라’는 것은
 (앞으로 어떤 일이 일어날) 가능성이 있으니 발생하지 않도록 누구나
 사전에 조치하고, 만일 (그러한 일이) 일어나면
 어떻게 대처할지 포괄적으로 논의하라는 말과 같다.
 시나리오가 그것을 가능하게 한다.¹⁾

1. 서론

매년 실시되는 『포린 폴리시(Foreign Policy)』와 ‘펀드 포 피스(Fund For Peace)’의 ‘실패국가지수(failed states index)’에 따르면, 북한은 실패 국가에 해당한다. 2011년에 177개국 중 60개국이 실패국가로 선정되었는데, 최악의 실패국가는 소말리아, 차드, 수단, 콩고 순이고 북한은 22위[12개 항목별 10점(총 120점) 만점에 총 95.6점]를 차지하였다.²⁾ 근

1) 유정식, 『시나리오 플래닝』(서울: 지형, 2009), 5~7쪽.

2) http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings(검색일: 2011.6.21).

20년 동안 지속된 경제적 침체에 따른 통제력 약화의 당연한 귀결이라 하겠다. 북한은 2002년 7·1조치를 단행하기도 하였으나 2005년 이후 보수적 경제정책으로 회귀하였고 더욱이 북한을 30년 이상 통치해온 김정일의 사망으로 정치사회적 도전에 직면해 있다. 연소한 김정은으로의 권력세습은 지배엘리트들에게 강제된 선택이기는 하나, 북한체제의 전망을 더 오리무중에 빠지게 하고 있다.

앞으로 10년 후 2020년경 북한체제는 어떠한 모습일까? 물론 북한 내구력의 심각한 훼손과 남북격차의 심화, 중국의 부상과 미국의 상대적 약화, 남한사회 변동 등 여러 변수의 조합에 의해 다양한 상황이 전개될 수 있다. 이에 북한은 자신의 선택에 의해 특정한 상황으로 나아갈 수도 있고 아니면 주변환경 변화에 대응하고 적응해야 하는 처지에 몰릴 수도 있다. 하지만 북한 역사에서 향후 10년은 과거 그 어느 때보다도 그 전망이 불확실한 것만은 확실하다.

이러한 북한변화의 불확실성에 대비하는 한 방법이 시나리오 기법이다. 시나리오는 로드맵처럼 원하는 방향으로 나아가기 위한 계획이 아니라 불확실한 미래에 일어날 수 있는 일들을 ‘공동’으로 그려보고 이해하는 작업에서 출발한다. 미래의 다양한 변화를 일으키는 추동력이 무엇인지를 함께 논의하고 이러한 변화의 동인이 어떠한 미래를 구성해낼 것인가에 대하여 ‘공동’으로 구상해보는 작업이다.³⁾ 그리고 시나리오 작성은 미래에 관한 예측에 내용을 제공해 준다. 시나리오는 정책결정자들에게 예측된 미래의 출현에 대한 원인론적 상관관계와 의사결정의 요점을 제공해 주기 때문에, 앞으로 발생할 수도 있는 여러 가지 사태들의 미래상태에 관한 ‘잘 구상된 이야기’(a well thought-

3) 이기호, “시나리오 워크숍,” 경남대학교 극동문제연구소 세미나 발표문 (2011.3.7).

out story)’ 이상의 가치를 갖고 있다.⁴⁾

“정확히 미래를 예측하려 하는 것은 어리석은 일이다. 원칙적으로 미래를 정확히 예측하는 게 가능하지도 않을뿐더러 예측이 빗나갔을 때 더 큰 위험이 따르게 된다. 미국이 이라크전에서 실패하게 된 것은 결국 시나리오 하나만 들고 갔기 때문이다.”⁵⁾ 즉, 시나리오 기법의 큰 장점은 ‘복수의 미래’에 대비하게 함으로써 미래의 위험을 줄이는데 기여할 수 있다는 것이다. 다양한 가능성을 정책결정자에게 제시하고 선택을 그에게 맡김으로써 그의 선택의 폭을 넓혀주는 기능을 하는 것이 시나리오 기법이다. 또한 미래에 갑작스러운 상황이 발생하였을 때 그 상황과 가장 유사한 시나리오를 채택하게 함으로써 이에 대응하는 전략을 바로 마련할 수 있도록 한다.⁶⁾ 그러나 발생가능성과 중요성에 따른 시나리오 선정으로 임의성이 개입할 여지가 있고 따라서 미래에 중요할 수도 있는 시나리오를 배제할 우려가 있는 것은 약점이라 할 수 있다.⁷⁾

북한을 비롯한 한반도 상황과 관련해 시나리오 기법을 활용한 연구는 그리 많지 않다. 국내에서는 시나리오 기법으로 선별된 한반도의 통일모형을 기초로 한반도의 통일에 따른 접경지역의 개발구상을 제시했던 황지욱의 연구와 이명박 정부의 출범에 맞춰 향후 5년간 대북 정책의 장단점과 정책적 보완점을 찾아내고자 했던 박형중 등의 연구가 있다. 국외에서는 한반도 통일의 문제점, 김정일 정권과 후계정권

4) 하인호, “미래문제 연구방법론(I): 시나리오 기법을 중심으로,” 『연수논총』, 4권 1호(1986), 6, 13쪽.

5) <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kih881&logNo=41709626&redirect=Dlog&widgetTypeCall=true>(검색일: 2011.5.26).

6) 최항섭 외, 『미래예측방법론』(과천: 정보통신정책연구원, 2007), 48~49쪽.

7) 김현곤 외, 『국가 미래예측 메타 분석』(서울: 한국정보사회진흥원, 2008), 56쪽.

의 미래 등에 시나리오 기법을 사용한 연구들이 몇 개 있다.⁸⁾ 다만, 북한을 다루지는 않지만 체제 전환국들의 정치·경제·국제관계를 시나리오 기법으로 분석한 연구들이 다수 제출되었다.⁹⁾

이러한 맥락에서 이 논문은 북한변화와 관련하여 향후 10년 동안 직면할 수 있는 다양한 상황과 그에 기초한 시나리오를 작성하고 이에 대비할 수 있는 한국의 전략적 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히, 이 논문이 ‘북한문제’를 비롯한 동북아 지역현안을 둘러싼 행위자들의 상호작용을 통해 ‘새로운’ 동북아 질서가 구조화되는 과정과 북한변화와의 연관성을 규명하는 것을 목표로 하고 있다는 점은 기존 연구와 차별적이라 할 수 있다.

이러한 연구목적에서 활용된 연구방법이 시나리오 기법이다.¹⁰⁾ 시

8) 황지옥, “시나리오 기법에 기초한 한반도통일의 예측과 남북한 접경지대의 균형적 및 환경친화적 개발구상,” 『국토계획』, 111호(2000.12), 35~47쪽; 박형중 외, 『향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오』(서울: 통일연구원, 2008); 박형중 외, 『통일대비를 위한 북한변화 전략』(서울: 통일연구원, 2011)의 5장; Scott Snyder, “Kim Jong-il’s Successor Dilemmas,” *The Washington Quarterly*(Jan. 2010); Dong-ho Han, “The Problem of Korean Reunification: A Scenario Analysis,” *Political Science Dissertation*(Graduate College at the University of Nebraska: 2010); Andrew Scobell, “Projecting Pyongyang: the Future of North Korea’s Kim Jong Il Regime(March 2008) <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub844.pdf>(검색일: 2011.6.10).

9) Murray Weidenbaum, “Three Scenarios on the Future of China,” *Society*, Vol. 34, Issue 4(1997); Richard Weits, “Meeting the China Challenge: Some Insights from Scenario-Based Planning,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, No. 3(September 2001); Andrei Melville and Ivan Timofeev, “Russia 2020: Alternative Scenarios and Public Preferences,” *Russian Social Science Review*, Vol. 51, No. 2(March/April 2010); Antonio E. Morales-Pita, “Possible Scenarios in the Cuban Transition to a Market Economy,” <http://lanic.utexas.edu/project/asce/publications/proceedings/volume17/pdf/s/moralespita.pdf>(검색일: 2011.6.10).

10) 시나리오 작성 방법과 단계에 대해서는 유정식, 『시나리오 플래닝』; 최항섭 외, 『미래예측방법론』; Diana Scarce and Katherine Fulton, *What If? The Art*

<그림 1> 시나리오 및 대응전략 수립 단계



나리오 작성의 첫째 단계는 핵심 이슈(core issue)를 선정하는 것이다. ‘향후 10년 북한의 변화’가 여기에 해당된다. 둘째 단계는 추동 요소(driving force)를 찾아내는 것이다. 그런데 북한변화에 영향을 미치는 요소는 수없이 많다. 따라서 고정 요소와 불확실 요소를 구분해야 한다. 변화의 동인으로 받아들여지는 것은 불확실 요소이다. 그렇지만 불확실 요소에도 중요도에 있어 차이가 있다. 시나리오 작성에서 필요로 하는 것은 ‘핵심적 불확실 요소’이다. 여기서는 두 가지를 선택했다. 셋째 단계는 시나리오를 작성하는 것이다. 핵심적 불확실 요소가 두 개이기 때문에 2 × 2의 네 가지 시나리오가 가능하다. 각각 헤드라

of Scenario Thinking for Nonprofits(Global Business Network, 2004); Peter Schwartz, *The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight for Yourself and Your Company*(New York: Currency Doubleday, 1996) 등 참조.

인과 이야기를 만든다. 넷째 단계는 대응전략을 수립하는 것이다. 그런데 네 개의 시나리오의 발생확률이 동일하므로 현실적으로는 네 개의 시나리오 모두에 공통적으로 적합한 전략이 무엇인지를 찾아내야 한다. 여기서 중요한 것은 한국이 통제하고 계획 가능한 것, 즉 전략대안의 범위를 설정하여 각각의 적합도를 평가하는 것이다. 마지막 단계는 모니터링이다. 시나리오별 발생가능성을 주시하기 위해 사인포스트(signpost)를 추출하는 것이다. 사인포스트에 의해 특정 시나리오 발생가능성이 높아지면 정책비용을 회피하고 적합한 대응책을 마련할 수 있다. 이 논문의 연구범위는 대응전략 수립 단계인 4단계까지로 한다.

2. 향후 10년 북한변화의 주요 변수

시나리오 기법에 따라 핵심 이슈¹¹⁾가 설정되었다면 그다음 단계는 추동 요소를 찾아내야 한다. 그런데 향후 10년 동안 북한의 변화에 영향을 주는 환경은 다양하다. 이러한 환경들에서 고정 요소와 불확실 요소를 구분해야 한다. 우선 다양한 환경들을 크게 구분해 보면 동북아, 북한내부, 남북관계, 한국내부 등으로 분류할 수 있다. 그런데 남

11) 본 연구의 핵심 이슈인 ‘북한변화’의 최종지점은 ‘민주주의’와 ‘시장경제’이다. 그러나 현실적으로는 북한의 체제 전환이 이루어지지 않는 한 이 과정은 불가능하다. 따라서 민주주의와 관련해서는 수령제의 이완과 집단지도체제의 출현, 이 과정에서의 북한주민의 자유와 인권의 확대를, 그리고 시장경제와 관련해서는 시장적 공간의 확대와 시장적 조정기제의 강화 등을 의미한다. ‘비정상국가’의 ‘정상국가’로의 전환도 북한변화의 핵심적 내용이다. 민병원 외, 『탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화』(서울: 통일연구원, 2009) 참조.

<표 1> 향후 10년 북한변화의 주요 환경

	동북아 정세	남북관계 정세	북한내부 정세	남한내부 정세
주요 방향	<ul style="list-style-type: none"> · 중국의 부상과 미국의 상대적 약화 · 동북아 다자안보 및 지역경제통합에 대한 논의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 발전과 경색 사이에서 남북관계 진폭 약화 · 남북연계성 심화 	<ul style="list-style-type: none"> · 김정은 정권 안정화를 둘러싸고 대내 긴장 상존 · 국가정권 을 위한 다양한 정책 구사 	<ul style="list-style-type: none"> · 극단적 강경과 유화를 제외한 중도적 입장의 대북·통일정책 추진 · 대북·통일정책 거버넌스 강화
불변요인	<ul style="list-style-type: none"> · 세계경제 침체, 자원경쟁 본격화, 자연재해 심각 · 동북아에서 미국 리더십 유지, 중국의 맹렬한 추격 · 중국 내 민족주의·민주주의 요구 강화, 중국 위안화 위력 증대 · 일본의 역대 영향력 상대적 약화, 민족주의·보수주의 강화 · 러시아 유라시아주의 강화 · 안보 중심의 역할관계에서 안보-경제 관계로 전환 · 역내 영토분쟁 지속 	<ul style="list-style-type: none"> · 남북관계 진전에 대한 남북한 필요성 증가 · 북한의 정치군사 이슈 상위 하 경제이슈 결합 · 통일가능성에 대한 현실적 대응 필요성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 2012년 강성대국 진입 선포 후 대내외 문제점 노출 · 경제침체 지속, 주민동요 심화, 시장 확산, 국가통제력 약화 	<ul style="list-style-type: none"> · 대북정책에서의 정당·시민사회·지자체(접경지대) 역할 계고 · 탈북자의 증가와 정치세력화
변동요인	<ul style="list-style-type: none"> · 중국 5세대 지도부의 대외 정책 · 미국의 정권 교체 · 6자회담 및 역내 FTA 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국정부의 대북 정책 · 북한 당국의 대남 정책 · 북한의 중국 의존 · 대북정책에서 한 국과 중국의 협력 	<ul style="list-style-type: none"> · 세력교체의 후유증 · 지배엘리트연합의 변경 	<ul style="list-style-type: none"> · 정권 교체 및 여소야대 · 한국경제 성장 · 남남갈등 심화 및 세력전이

북관계 및 한국내부 차원의 다양한 요소들 가운데 고정 요소 및 불확실 요소들이 존재하고 매우 중요한 변수임에는 틀림없지만 추동 요소를 선별하는 작업에서는 일단 논외로 한다. 이는 동북아 차원의 변수와 북한 내부 변수 가운데 두 개의 핵심적 불확실 요소를 선별하여 4개의 시나리오를 작성하여 검토한 이후에, 한국의 전략이 어떠한 방

식으로 설정되는 것이 한국의 이익과 활동의 공간을 극대화할 수 있는가를 검토하는 데 더 합리적이라는 판단에 의해서다.¹²⁾

1) 동북아에서의 미·중협력 여부

향후 10년 동북아 정세의 기본방향은 현재 진행되고 있는 ‘동아시아 시대의 도래’의 경향성이 강화될 것이다. 여기서 동아시아 시대의 도래란, 2차 세계대전 이후 냉전시대의 도래나, 탈냉전 이후 미국 일극시대의 도래에 버금가는 국제정치적 변화가 동아시아에서 일어나고 있는 것을 말한다. 그것은 세계사의 중심이 서에서 동으로 대이동하면서 동아시아가 200~300년 전의 위상을 되찾는 대순환(great circle)의 진행이다.¹³⁾ 이러한 현상의 핵심에는 중국의 부상과 미국의 상대적 약화가 있다. 지금까지 세계질서를 이끌어 왔던 서구 선진 민주주의 국가들의 경제가 정체현상을 보이는 반면, 중국을 중심으로 한 BRICs 국가들의 성장이 지속되면서 국제질서는 미국 중심의 일극체제에서 다극체제로 서서히 움직여 가고 있는 것이다. 당분간 미국이 여전히 초강대국이지만 혼자 힘으로 국제문제를 리드하거나 문제를 해결할 수 없고, GDP 총량으로 보면 2030년경이면 중국의 경제규모가 미국을 초월해 세계1위로 등극할 것으로 전망된다.¹⁴⁾ 또한 이러한

12) 핵심적 추동요인 선정은 전문가 10인의 수차례에 걸친 브레인스토밍을 통해 이루어졌다. 그런데 이들은 핵심 이슈(북한변화)와 주요 변수와의 일정한 중복, 주요 변수 간 상호 연관성 등이 본 연구 접근방법의 한계라 진단하였으나, 최적의 정책 선택을 위해서는 불가피하다고 판단하였다.

13) 클라이드 프레스토위츠, 『부와 권력의 대이동』, 이문희 옮김(서울: 지식의 숲, 2006); 앨빈 토플러, 『부의 미래』, 김중웅 옮김(서울: 청림출판, 2006).

14) Goldman Sachs Paper, No. 170(2007.7).

현상과 맞물려 동북아 다자안보 및 지역경제통합에 대한 논의가 확대 될 것이다. 현재 동북아 역내 국가들은 다자안보 및 경제통합에 대체로 긍정적이다. 중국, 일본, 러시아가 가장 적극적이고 미국은 오바마 행정부 출범 이후 소극적 태도에서 벗어나고 있으며 한국도 이에 적극 의사를 밝혀왔다. 다만 북한만이 이에 경계하는 태도를 취하고 있다.

이러한 동북아 정세의 기본 흐름 속에서 향후 10년 동안 큰 변화 없이 지속될 추세는 다음과 같다. 우선 미국은 아시아 세력으로서의 지위를 고수하는 전략을 지속하고, 기존 미·일동맹과 한·미동맹 강화를 통해 역내 리더십을 유지하며, 미·중 협력을 통해 한반도 및 북핵 문제 관리정책을 지속할 것이다. 중국은 ‘책임 있는 당사자 역할’을 증대하고 동북아에서의 세력을 강화하려 할 것이나, 이로 인해 일본·한국 등 역내 국가들과의 마찰 가능성이 높아질 수 있다. 일본은 중국의 역할 부상에 따른 자국의 역내 영향력의 상대적 약화에 직면하고, 이를 만회하고자 미·일동맹의 유지 속에서 인도·호주 등과의 관계강화에 노력할 것이나, 영토문제로 인해 주변국과의 갈등에 휩싸일 가능성이 높다. 푸틴 3기를 출범한 러시아는 자원·에너지 협력을 지렛대로 극동지역에서의 역할을 확대하면서 미국의 일방주의 외교에 대한 견제를 위해 중국·인도 등과의 협력 관계를 강화할 것이다.

한편, 북한은 경제난에서 좀처럼 벗어나지 못한 가운데 내부적으로 안정과 불안정 간의 긴장에 처할 것이며, 국제사회와의 관계 속에서 북핵·미사일 문제를 운용할 것이고 그럼에도 불구하고 대외관계의 다원화에 주력할 것이다. 이에 한국은 한·미동맹을 기반으로 중국과의 정치적·경제적 관계를 강화시키는 노력을 지속하고 북한의 다양한 상황에 대비하기 위한 국제협력방안을 강구할 것이다. 전반적으로 한·

미·일 유대 강화에 맞선 중국·러시아의 견제, 그리고 북·중관계의 심화 등이 예상된다. 물론 역내 국가 간의 영토·역사 문제로 갈등이 사라지는 않겠지만, 한·중·일 3국 정상회의가 발전되고 한·중·일·러의 경제협력이 진전되며 사회문화적 유대가 강화될 것으로 전망된다.

이러한 정세 속에서 미·중 간의 경쟁과 타협을 토대로 동북아 질서가 유지 혹은 변화되어 나갈 것이다. 일단 향후 10년 동안 동북아 지역은 많은 요인들에 의해 영향을 받으면서 매우 역동적인 모습을 보일 것으로 예상되나, 기본 흐름은 ‘미국과 중국의 협력 속의 경쟁’의 모습일 것이다. 즉, 역내에서 양국은 갈등이 확산되는 것을 원하지 않기 때문에 대화와 협력을 통한 관리정책을 유지하고 사회경제적 교류 협력을 강화하겠지만, 양국의 군사안보적 이익과 지역패권을 둘러싼 상이한 이해관계로 잠재적 갈등 양상이 점차 표면화될 것으로 보인다.

그런데 앞으로 10년 동안 동북아 정세에 영향을 주는 다양한 요인들 중에서 몇 가지 중요한 불확실한 요인이 존재하며, 그 요인의 방향에 따라 동북아 정세가 크게 바뀔 수 있을 것이다. 첫째, 미국을 비롯한 동북아 역내 국가들의 권력재편 방향과 이로 인한 미·중관계의 변화 여부다. 미국의 경우, 향후 10년 동안 두 번의 대선이 예정되어 있다. 먼저 2012년 대선과 2016년 대선의 결과는 향후 미국의 동북아 전략에 많은 영향을 줄 것이다. 큰 틀에서는 미·중관계의 기본 흐름이 변하지 않겠지만, 민주당 혹은 공화당 집권 여부에 따라 세계전략·동북아전략이 일정한 차이를 보일 수 있기 때문이다. 또한 중국에서는 2012년에 제5세대 지도부가 등장하는데, 이들의 정책 선택이 큰 주목을 받을 수밖에 없을 것이다. 만약 5세대 지도부가 기존 ‘발전도상국론자’ 대신 ‘신흥강대국론자’들의 목소리를 대변하게 될 경우에는, ‘기본적으로 갈등을 안고 협력을 이끌어나가는 형태’의 현재 미·중관

<표 2> 중국 내 전략사고의 분화와 정책정향

구분	전통주의	발전도상국론	신흥강대국론
국제적 지위인식	(전통) 강대국	발전도상국	신흥강국
미국과 관계	경쟁	협력	견제적 관여(헤징)
중국의 동북아 위상	전통 강국	지역 강국	세계적 강국
일본과 관계	적대적	협력 → 견제 및 대립	포용 대상
한반도 정책	영향력 회복	현상유지	변화합의 내포한 현상유지
대 한국 정책정향	비우호적	외교적 견인의 대상	적극 포용 및 배제
북한에 대한 인식	전통 우방	문제아	부분적·전략적 유용성/문제아
대북 정책수단	정치적 지원과 경제원조	경제적 지원과 외교적 설득	압력을 포함한 복합적 수단
북한 급변사태 정책	적극 개입 고려	신중함 속 한·미와 양자적 해결 모색	다자주의 선호 기회주의적
대표 개념	순망치한(唇亡齒寒) 돌돌꿩인(咄咄逼人)	도광양희(韜光養晦)	유소작위(有所作爲)

자료: 김홍규, “중국의 대외정책과 한국의 대응방향,” 『한반도정세: 거대한 변화의 시작인가?』, (사)한강서사이어터 심포지엄자료집(2010.11.23), 31쪽.

계에 큰 변화가 있을 수밖에 없다. 러시아에서 출범한 ‘푸틴 제3기 정권’의 대외정책 향방도 동북아 정세에 지대한 영향을 줄 것이다. 극동지역에 좀 더 많은 관심을 갖고 있고 중·러의 협력으로 미국을 압박하려 할 경우 불가피하게 이익의 충돌이 벌어질 수밖에 없기 때문이다. 그리고 일본에서 향후 민주당 정권이 지속될 것인가도 주목할 필요가 있다. 한편, 북한도 김정은 체제의 정착이라는 사활적 과제에 직면해 있고, 한국에서도 2012년, 2017년 대선이 예정되어 있다. 이처럼 역내 국가들의 권력구조 변화는 미·중관계에 영향을 줄 것이며, 미·중관계의 역학 구도는 동북아 정세를 좌우하게 될 것이다.

둘째, 동북아 정세의 방향에 큰 과장을 줄 변동 요인으로 북핵문제

해결 여부를 들 수 있다. 북핵문제가 성공적으로 해결될 경우 동북아 정세는 크게 바뀔 것이다. 북·미관계와 북·일관계의 개선, 북한경제의 회생, 한반도 평화체제 수립, 역내 다자주의 진전 등이 예상된다. 그렇지만 실패할 경우에는 북한은 여전히 동북아 불안요인으로 상존하면서 현상타과의 빌미를 제공할 것으로 보인다. 셋째, 민족주의, 민주화, 인권 문제 등에 직면해 있는 중국사회의 변화 여부이다. 현재까지 이러한 문제점들은 지속적인 고속성장으로 은폐 또는 잠복될 수 있었지만, 점차 그 갈등이 수면 위로 떠오르고 있다. 이에 대한 중국정부의 관리·통제 및 개선의 성공 여부는 미·중관계를 비롯한 동북아 정세에 지대한 영향을 미칠 것이다.

한편, 북한은 2012년까지 ‘강성대국의 대문’을 활짝 열겠다는 목표를 세우고 있다. 그렇지만 북한의 대내 정세는 현재의 상황에서 뚜렷한 개선은 없을 가능성이 높다. 즉, 지금까지 북한의 대내 상황을 영항을 주는 요인들은 과거와 크게 다르지 않거나 또는 변동이 있더라도 현상유지를 크게 저해하지 않을 것이다. 그렇지만 연소한 김정은 리더십, 권력엘리트들의 지대추구와 갈등, 국가와 사회의 긴장관계 등은 시간이 지남에 따라 단순한 정치적·물리적 통제로는 다루기 어려운 측면들이라는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 이러한 점들은 동북아 정세 그리고 미·중관계에 큰 영향을 미칠 것이다.

2) 북한의 선군지배연합 고수 여부

북한에서 민중봉기나 쿠데타와 같은 급변상황이 발생하지 않는 한, 현재의 ‘수령제’를 유지하는 가운데 지배엘리트연합의 변동에 따라 북한변화 여부가 좌우될 것으로 보인다. 현재 북한의 지배 권력은 ‘수

령+지배엘리트 연합'으로 구성되어 있다. 북한은 지금까지 '수령'을 포기하지 않을 것이다. '수령'이 북한체제에 이미 익숙해져 있고, 국가통합의 상징으로 존재하기 때문이다. 따라서 '수령'의 존재(그에 따른 수령제는 실질적으로든 명목적으로든 최후까지 존재할 가능성이 높다고 할 수 있다. 그런데 (형식적이든 실질적이든) 수령제를 떠받치고 있는 것은 지배엘리트연합이다. 수령과 지배엘리트연합은 공동의 목표를 추구한다고 볼 수 있다. 다만 이해관계 충돌 시 최종결정권은 수령에 있다. 따라서 수령제와 지배엘리트연합은 대비되는 개념이 아니다.

지금까지의 지배엘리트연합은 '주체지배연합'에서 '선군지배연합'으로 변화해왔다. 지배엘리트연합은 당·정·군의 특정 조직이 단일적으로 지배하는 연합이 아니다. 당·정·군의 지배엘리트들이 '최소주의적 합의'에 의해 형성된 것이다. 가령, '주체지배연합'이라 하여 당만이 지배엘리트연합을 구성하는 것은 아니다. 이 합의에 동의하는 정·군의 지배엘리트들도 합의의 구성원이다. 선군지배연합도 마찬가지이다. '선군'에 동의하고 합의한 지배엘리트들의 연합이다. 물론 주체엘리트연합인 경우 당이, 선군엘리트연합인 경우 군이 주도적인 역할을 할 수밖에 없을 것이다. 이 과정에서 사람의 교체도 불가피할 것이다. 그런데 여기서 중요한 것은 최소주의적 합의에 따른 지배엘리트들의 연합이라는 것이고 따라서 주체든, 선군이든 이에 동의하는 모든 핵심엘리트들은 연합에 참여할 수 있다고 할 수 있다. 그렇다면 현재의 선군지배연합의 '선경지배연합'으로의 전환 여부는 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 지배엘리트연합의 전환은 북한의 권력구조와 정책 방향에 커다란 변화를 동반할 수밖에 없기 때문이다. 만약 선군지배연합이 선경지배연합으로 바뀐다면, 공고했던 수령제는 이완될 수밖에

<표 3> 북한 지배엘리트연합의 정책정향

구분	주체(主體)연합	선군(先軍)연합	선경(先經)연합
시기	1970년대~1990년대	2000년대 이후	?
주도세력/ 협력세력	당 / 군·정	군 / 당·정	당·정 / 군
수령제	형성·발전	공고화	이완
대내노선	주체 사회주의	방어적 군사국가화	개방적 사회주의
경제정책	중공업 우선	국방공업 우선	민생경제 우선
대남관계	공세적 대립	이데올로기적 민족공조	실용적 민족공조
대미관계	대립과 갈등	갈등 속 개선 희망	제한적 협력
대중관계	혈맹, 순망치한	동맹, 전략적 자산	전략적 협력 동반자

없고, 대내노선도 방어적 군사국가화에서 개방적 사회주의로 전환될 것이다. 또한 경제정책은 국방공업에서 민생경제에 우선권을 부여할 것이고 이데올로기적 민족공조를 내세운 대남정책도 실용적 민족공조로 탈바꿈할 것이다. 그리고 갈등 속 개선을 희망하는 대미관계는 제한적 협력으로 개선될 것이고 대중관계도 동맹 또는 전략적 자산으로 바라보던 관점에서 전략적 협력 동반자 관계로 느슨해질 것이다.

이러한 지배엘리트연합의 전환은 경제난이 지속되는 가운데 시장의 확산, 이로 인한 국가-사회 간의 긴장관계가 확대되고 이 과정에서 시민사회의 초보적 형태의 모습이 갖추어져 나갈 가능성 등에 의해 촉진될 수 있다. 즉, 아래로부터의 변화 압박과 이에 대응하는 위로부터의 반강제적 수용의 결과로 지배엘리트연합의 전환은 이루어질 수 있고, 이로 인해 북한변화는 현실화될 수 있는 것이다.

현재 북한사회는 체제안정화 요인과 체제불안정화 요인이 공존하고 있지만, 아직까지는 사회체제를 유지하려는 요인의 힘이 더 강하다.¹⁵⁾ 반세기 이상 유지되어온 강력한 유일지배체제와 기득권 세력의

결속력, 물리적 통제기구의 작동, 한반도 현상유지를 바라는 주변국의 희망, 시민사회의 미성숙, 고도의 이념적 추상성과 나름의 실용적 정책대응력, 내적 통합을 유지시킬 수 있는 대외적 긴장 등은 북한변화를 억제하는 요인으로 작용하고 있으나, 시장화의 진척과 배급체제의 붕괴로 인한 사회통제력 저하, 외부문화의 유입으로 인한 이념적·사상적 통일성의 균열, 사회계층의 재구조화 진행, 국가능력의 전반적 하락에 따른 물리적 통제의 약화, 탈이념적 새로운 세대의 등장 등은 북한변화를 이끄는 동인으로 작용할 수 있다. 특히, 현재 북한사회가 화폐개혁에 따른 ‘기대감의 좌절’을 겪고 있고, ‘방임적 시장화’와 ‘집중과 선택’에 의한 투자방식으로 인해 사회적 양극화가 심화되고 있으며, 장마당을 통한 시민사회 맹아가 형성되고 있고, 휴대전화의 증가로 북한 내 정보유통이 활성화되고 있는 점은 지배엘리트연합의 전환과 북한변화 가능성을 기대해보게끔 한다.¹⁶⁾

이처럼 본 연구에서는 동북아 및 북한 내부 차원의 다양한 불확실 요소들 가운데 두 가지, 즉 동북아 차원의 변수는 미국과 중국의 권력 재편 방향에 따른 미·중관계, 북한내부 차원의 변수는 선군지배엘리트연합의 지속 여부를 선택했다. 앞서 살펴본 대로 동북아에서의 미·

15) 이우영, “김정일 사망과 북한사회의 변화,” 제3회 한반도포럼 학술회의 (2012.2.2), 47~49쪽.

16) 조한범, “2012년 북한 위기 가능성,” *Online Series*(2012.1.9). 2012년 2월 8일 자유아시아방송은 칼 거쉬만 NED 회장이 “(장마당에서는) 상품뿐 아니라 정보가 교환되고 소통이 이뤄진다”며 “장마당을 북한판 시민사회의 시작으로 볼 수도 있다”고 전한 바 있다. 한편, 북한 내 휴대전화 사업자인 이집트 통신회사 오라스콤 텔레콤은 2012년 2월 2일 공시를 통해 북한의 휴대전화 이용자가 100만 명을 돌파했다고 발표했다. 이동통신사인 ‘고려링크’의 453개 기지국을 통해 평양과 14개 주요도시, 86개 소도시, 22개 주요도로 등에서 휴대전화 사용이 가능하고, 북한 주민의 94%가 휴대전화망을 이용할 수 있는 지역에 거주하는 것으로 알려졌다.

중관계는 협력 속의 경쟁이라는 특성을 안고 있다. 과연 향후 10년 동안 미·중관계는 협력이 지배적일 것인가 아니면 경쟁과 갈등이 본격화 될 것인가에 따라 동북아 질서 및 북한의 변화가 좌우될 것으로 판단했다. 그리고 북한 변수 가운데 지배엘리트연합의 변화는 매우 중요한 요인 가운데 하나라 할 수 있다.

3. 향후 10년 북한변화 시나리오¹⁷⁾

본 연구에서 선택한 두 가지 핵심적 불확실 요소는 ‘동북아 미·중관계’와 ‘지배 엘리트연합’이다. 첫 번째는 미·중관계의 협력 또는 갈등, 두 번째는 선군지배연합의 고수 또는 선경지배연합으로의 전환 등으로 나눌 수 있어, 네 가지 시나리오가 가능하다. 여기서는 I형 ‘미·중 동북아 협력+선경지배연합으로 전환’의 경우를 ‘세상으로의 산책’으로, II형 ‘미·중 동북아 갈등+선경지배연합으로 전환’의 경우를 ‘착한 김정운’으로, III형 ‘미·중 동북아 갈등+선군지배연합 고수’의 경우를 ‘고난의 행군’으로, IV형 ‘미·중 동북아 협력+선군지배연합 고수’의 경우를 ‘하로동선’으로 각각 명명하고 시나리오를 제시한다.

1) I형(세상으로의 산책): 미·중 동북아 협력+선경지배연합으로 전환

시진핑 중심의 중국 5세대 지도부는 G-2를 본격적으로 내세우자는

17) 시나리오를 제대로 작성하려면 학술논문의 분량으로는 절대적으로 부족하고 최소한 소책자 분량이어야 할 것이다. 여기서는 시나리오의 대략적인 흐름만을 제시한다.

‘신흥강대국론자들’의 반발을 무마하고 ‘발전도상국 외교론’을 지속시켰다. 국내의 민족분규, 민주요구에 적절히 대응하면서 미·중 인권 대화에도 성실히 임했고, 동북아 지역에서 미·중협력관계를 유지하며 역내 다자주의를 발전시키는 데 커다란 공을 들였다. 북한에 대해서는 경제적 지원과 외교적 설득을 병행하면서 체제안정·비핵화 등 ‘북한 문제’ 해결에 적극 나섰다.

미국의 민주당 정부는 2016년에도 연속집권에 성공하고 대외정책 기조도 일방주의보다는 다자주의에 귀를 기울였다. 중동 민주화의 후견역할을 하면서도 이란 핵문제를 타결하고 이란과의 관계개선에 일정한 성과를 거두었다. 동북아에서 힘의 우위를 유지하면서도 역내 문제에 대해 중국의 협조와 역할을 강조했다. 6자회담과 북·미협상을 통해 북핵문제의 상당한 진전이 이루어졌다. 다시 말하면, 역내 다자 안보협의체 구성 논의가 구체화되었고 미국이 조건부 경제적 관여를 추진하고 북한이 역내 분업체계에 참가하였다.

남북관계가 경제문제 중심에서 이와 병행하여 정치·군사문제를 좀 더 진척시키는 방향으로 발전되었다. 이산가족의 상봉뿐만 아니라 가정방문이 이루어지고 남북경협이 활성화되었다. 미·중의 보증하에 남과 북은 한반도평화협정을 체결했고 군축도 단계적으로 추진하였다. 실용적 포용정책을 추구하는 한국정부는 전향적인 대북·통일정책을 추진하며 남북연합 진입을 목전에 두었다. 통일문제에 대한 시민사회의 요구가 강화되고 남북 간 민간분야의 교류협력의 활성화되면서 통일거버넌스가 정착되고, 한국사회 전반이 대북개입에 호의적으로 변화했다.

장성택·리영호의 적극적인 후견하에 권력이양을 순조롭게 끝낸 김정은 정권은 대내외적 환경변화에 대응하기 위해 민생경제 우선의 선

경엘리트를 중용했다. 이들의 대미 유화정책 추진으로 핵문제 해결의 북·미합의가 이루어졌고 북·미 국교관계가 수립되었다. 2020년경 북한에서 수령제는 형해화되나 상징적 차원에서는 유지되고 초보적 수준의 자유와 인권이 보장되고 있다. 중국 초기수준의 경제개혁, 북중·남북 경제협력 확대로 사회주의시장경제를 지향하고 있다.

2) II형(착한 김정은): 미·중 동북아 갈등 + 선경지배연합으로 전환

중국 정부는 증폭되는 민족분규와 민주요구라는 대내문제를 회피하고자 ‘신홍강대국 외교론’에 입각한 대외정책을 채택하면서 미국과의 긴장관계를 감수했다. 경제이슈 중심의 한반도정책을 강화하고 북한의 개혁개방에 대해서는 경제적 지원으로 부응하되, 북한의 과도한 친남화·친미화를 경계했다. 러시아의 푸틴 대통령과 협력해 상하이협력기구(SCO) 등 반미연대의 다지주의 강화에 매진했다.

세계경제의 전반적 침체와 미국경제의 하강에 의해 2016년 정권 교체에 성공한 미국 공화당 정부는 ‘중국위협론’을 다시 강조하며 중국의 과도한 군사적·경제적 부상을 차단하고자 했다. 중동의 민주화 바람은 계속되었지만 이곳에서의 리더십 회복에는 성공하지 못했다. 미·중갈등으로 6자회담은 결렬되었지만 북·미 양자협상으로 북핵문제의 파국은 차단되었다.

미·중의 동북아에서의 갈등에도 불구하고 한국정부의 개입정책과 남북협력의 진전으로 남북관계는 호전되었다. 그러나 남북정상회담에서 한반도평화협정을 위한 남북합의에도 불구하고 중국의 반발로 체결에는 실패했다. 그렇지만 ‘한반도문제의 한반도화’는 진전되었다. 한국정부는 북한의 개혁개방을 지원하기 위해 제2의 개성공단 건설

등 다방면의 남북합작을 추진했다. 대북정책거버넌스가 강화되는 가운데 한·미동맹의 유지에 대한 남남갈등은 지속되었다. 한·미 정치군사동맹과 한·중 경제협력 간의 충돌로 인한 한국사회의 고민이 깊어지고 이로 인한 남남갈등도 수그러지지 않았다.

경제적 침체와 대외정보 유입으로 인해 ‘제2사회(second society)’가 강화되면서 북한 당국은 불가피하게 선군지배엘리트연합에서 선경지배엘리트연합으로 전환한다. 북핵폐기의 대가로 북·미 국교수립에 합의하나 대외정세로 인해 그 협상이 지지부진했다. 다만 북한의 극단적 협박과 미국의 제재는 더 이상 실행되지 않았다. 2020년경 상징적 차원의 수령제는 유지되나 초보적 수준의 자유와 인권은 보장되고 있다. 그러나 미진한 외부지원으로 사회주의시장경제로의 전환은 지체된 상황이다.

3) III형(고난의 행군): 미·중 동북아 갈등 + 선군지배연합 고수

중국 정부는 민족분규와 민주요구를 무마하기 위해 ‘신홍강대국 외교론’에 기반한 대외정책을 구사하면서 미국 대외정책의 일방성에 대해 견제적 관여(hedging)를 했다. 중국은 한반도정책에 대해 융통성을 갖고 있지만, 북한의 도발적 행태에 대해서는 경제적 지원과 외교적 설득에 더해 이를 활용한 압박정책까지 고려했다. 중국의 역대 경제통합정책은 미국과 일본에 의해 진전되지 못했다. 한중·중일 등 역내 영토문제가 증폭되고 이에 대해 강력한 목소리와 행동을 취했다.

2016년 미국 공화당 정부는 이전 오바마 정부의 유화적 대외정책을 비판하면서 ‘팍스 아메리카’의 복원에 나섰다. 힘에 의한 중동정책을 추진하지만 이슬람권 단결에 적절히 대응하지 못했다. 북핵문제에 대

해서는 압박 위주의 정책을 채택하지만 중국의 강한 반발을 불러와 실패했다. 북·중·러 북방삼각관계와 한·미·일 남방삼각관계의 대결이 지속되고 6자회담은 폐기되었다.

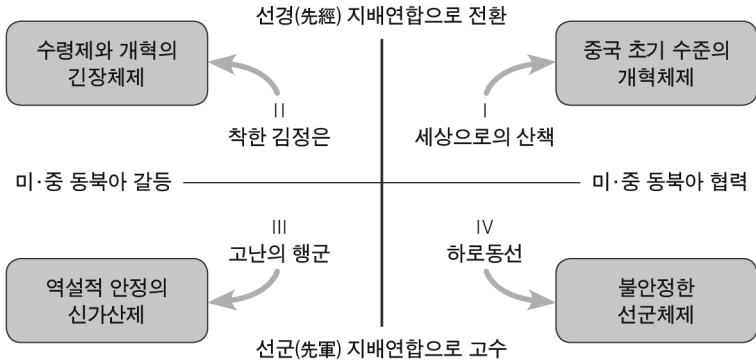
남북관계의 경색국면이 일상화되어 개성공단사업만 그 명맥을 유지할 뿐 남북 교류협력이 거의 차단되었다. 신냉전체제의 도래에 따라 북한의 큰 대남도발은 오히려 억제되었다(냉전의 역설). 한국정부는 한·미동맹을 강화하며 북한의 대남강경책에 강력히 대응했다. 대북정책을 둘러싼 한국의 시민사회는 보수성이 강화되고 이러한 가운데 남남갈등은 증폭되었다. 또한 정치는 미국, 경제는 중국이라는 흐름 속에서 대중정책에 대한 남남갈등도 확대되었다.

신냉전에 편승한 북한의 선군지배엘리트연합은 폐쇄적 계획경제체제를 유지하고 국방공업에 우선적 관심을 유지하였다. 주민들의 민주요구와 민생요구에 대해서는 반미주의와 강력한 통제기구를 통해 강박하고 WMD개발을 통한 정권지지를 확보하고자 했다. 그 결과 경제침체는 지속되고 이를 만회하기 위해 북한의 정치적·외교적·군사적·경제적 대중의존은 심화되었다. 2020년경 김정은의 신가산제적(neo-patrimonial) 체제는 신냉전의 ‘확실성’에 기반하여 상대적으로 정권을 안정적으로 유지하고 있다.

4) IV형(하로동선): 미·중 동북아 협력 + 선군지배연합 고수

중국의 5세대 지도부는 민족분규, 민주요구에 적절히 부응하면서 국내적 안정에 성공하고 동북아 역내에서의 미·중협력과 다자협력 발전에 적극적으로 대처했다. 경제지원과 외교적 설득으로 북한에 접근했지만 북한의 선군노선을 억지하지는 못했다. 이에 중국 내에서 ‘북

<그림 2> 시나리오 기법에 따른 분석 내용



한 다루기'에 대한 논란이 증폭되었다.

2016년 미국 민주당 정부는 다자주의를 강조하지만 중동문제의 미 해결로 북한문제 해결에 적극적으로 나서지 못했다. 대신 북한문제에 대해서는 중국과 한국에 의존했지만 큰 성과는 나타나지 않았다. 그 과정에서 6자회담은 유지되나 별다른 합의는 이끌어내지 못하고 국제적 대북제재는 간헐적으로 진행되었다.

남북관계는 진전과 퇴보를 반복한 채 큰 성과를 내지 못했다. 3차 남북정상회담에서 합의한 내용들이 잘 이행되지 않았지만, 개성공단 사업과 대북 인도적 지원은 유지되었다. 남한의 보수정권은 흡수통일에 대비한 다양한 정책을 구사했다. 보수적 시민단체가 통일문제를 주도하고 남남갈등은 해소되지 않았다.

김정은 정권은 좀처럼 안착하지 못하고 이에 선군지배엘리트연합은 통제기구를 강화했다. 또한 핵개발과 미사일개발에 일정한 진전을 이루었는데, 미국 중심의 국제적 압박에 대해 북·중협력으로 대응하고자 했으나, 중국의 대북한 정치적·경제적 지원은 점차 감소하였다.

이 과정에서 ‘제2사회’의 맹아가 점점 싹을 키워나갔다. 2020년경 수렁에는 군부에 포박되고 인민의 자유와 인권 탄압은 여전이 지속되고 있다. 국방위주의 경제정책으로 인해 경제회생은 점점 멀어지고 민중 봉기의 불씨는 안고 있지만 북한은 그럭저럭 버티고 있다.

4. 한국정부의 전략 대안

1) 한국정부의 전략 선택

시나리오 플래닝 프로젝트의 취지는 불확실성이 큰 핵심 변화동인을 중심으로 미래가 어떠한 가능성을 가지는지 규명하기 위한 것이지, 어느 하나를 꼭 집어내기 위한 것이 아니다. 다시 말하면, 시나리오로 수립되었다면 어느 것 하나 그냥 무시해버릴 수 없으며 그것들은 어떻게든 모두 대응해야 할 미래다. 북한변화 시나리오도 마찬가지다. 네 가지 시나리오의 발생확률은 동일하다. 따라서 전략대안을 도출하고 이에 대한 적합성 판단기준을 설정하여 이를 평가하고 최적의 전략대안을 선택해야 한다.¹⁸⁾

본 연구에서는 북한변화 시나리오에 대처하기 위한 대안으로 G-2 시대의 동북아 환경, 남북관계 등을 고려하여 동맹·다자주의·민족공조 등을 조합하여 ‘동맹강화+대북강압’, ‘동맹강화+민족공조’, ‘다자주의+민족공조’, ‘동맹하 다자주의+민족공조’ 등 네 가지를 제시했

18) 유정식, 『시나리오 플래닝』, 248~281쪽 참조. 평가지표 제시, 대안 마련, 적합도 평가 등도 필자를 포함한 관련 전문가 10인의 수차례에 걸친 브레인스토밍을 통해 결정되었다.

<표 4> 한국정부의 전략 대안별 비교

구분	대안 1	대안 2	대안 3	대안 4
	동맹강화 +대북강압	동맹강화 +민족공조	다자주의 +민족공조	동맹下 다자주의 +민족공조
	평화:통일:비용	평화:통일:비용	평화:통일:비용	평화:통일:비용
I: 미·중협력+ 先經	2 : 2 : 3	3 : 2 : 3	2 : 2 : 2	3 : 3 : 3
II: 미·중갈등+ 先經	2 : 2 : 2	2 : 2 : 2	1 : 2 : 2	2 : 2 : 3
III: 미·중갈등+ 先軍	2 : 1 : 2	2 : 2 : 1	1 : 2 : 1	2 : 2 : 2
IV: 미·중협력+ 先軍	2 : 1 : 1	2 : 2 : 1	2 : 1 : 1	2 : 2 : 2

다. 그리고 이 대안들의 적합성 판단기준은 핵심 이슈인 ‘북한변화는 왜 필요한가?’에서 찾았는데, 그것은 한반도 평화 증진과 통일 추진이고 그리고 이 과정에서 발생하는 비용인 국민적 동의로 설정했다. 적합도 평가는 가장 적합하면 3, 보통이면 2, 적합하지 않으면 1로 하였는데, 그 결과 모든 시나리오에 적합한 최적의 대안은 ‘동맹강화 속 다자주의 모색, 그리고 민족공조’로 결정되었다(<표 4> 참조).

2) 한국정부의 전략 과제¹⁹⁾

우리 정부가 한·미동맹의 유지하에서 다자협력 흐름에 부응하고 남북관계를 발전시키기 위한 전략 과제는 역내 여러 행위자들의 이익의 충돌을 피하는 점진적이고 현실적인 것이어야 한다. 여기서는 한·미동맹의 기축 위에서 협상전략 모색, 호혜적인 한·미 전략동맹 발전, 한·중 전략적 협력동반자 관계의 실질화, 한반도의 평화관리와 통일

19) 이히는 장달중·김갑식, “21세기 동아시아 질서와 국가이익의 재구성,” 『구영록 선생의 정치학』(서울: 인간사랑, 2011)을 토대로 재구성했다.

외교 추진, 다자적 지역협력체제 구축 등 다섯 가지 과제를 제시한다.

첫째, 다극화 양상을 보이는 동아시아 질서에 대비하기 위해 동맹 전략에 의존해왔던 국가전략에 더해 ‘가교외교론’ 등과 같은 협상(entente)전략을 모색해야 한다. 특히 안보 면에서는 한·미관계가 중요하지만 경제 면에서는 한·중관계가 중요해지고 있는 우리로서는 동맹에 과도한 의존을 하지 않으면서 중국과 앙탕트 관계를 유지할 수 있는 전략을 고민해야 한다. 향후 우리에게 요구되는 것은 해양전략이나 대륙전략이나 하는 양자택일의 문제가 아니라, 어떻게 이러한 이분법적 대립을 극복하는 전략을 마련할 것이냐의 문제이다.

여기서 동맹과 균형의 미래는 미·중관계에 의해 그 선택지가 결정될 가능성이 높지만, 우리에게 최적의 선택은 동맹이, 북한은 물론 중국까지 적과 위협으로 설정하는 방향이 아닌 새로운 차원으로 재편되는 것이다. 우선 우리가 주도하는 한반도 평화체제는 동북아에서 미·중의 협력을 지속할 수 있는 하나의 공공재일 수 있다. 또한 경제적 차원에서 기술격차를 벌여 중국으로 하여금 한국과의 경제적 파트너십이 상생의 길임을 인지하도록 하는 극중(克中)전략도 동맹의 새로운 재편의 움직임을 가속화시킬 수 있다. 그리고 한반도 방위는 한국이 담당하고 지역적 문제에 대해서는 동맹의 역할을 강화하는 이른바 복합동맹으로의 방향전환도, 세력균형 정책으로부터 앙탕트적인 다자주의로의 이행을 촉발할 수 있다.

둘째, 한·미동맹을 호혜적으로 발전시켜야 한다. ‘한반도 리스크’가 상존하는 상황에서 한반도의 안보와 평화, 지속적인 경제성장을 위해서는 한·미동맹이 필수 불가결하다. 특히 북핵문제와 역내 힘의 이동이라는 불안정한 정세에 대처하기 위해서는 한·미동맹이 우리 외교안보에 필수적인 요소이다. 그러나 미국의 세계전략과 우리의 생존전략

간의 차이에 대한 올바른 상호 인식이 전제되지 않은 한·미관계는 결코 바람직하지 않다. 중국의 부상에 따른 미묘하고 복잡한 동아시아 질서와 한·미동맹 일변도 전략은 충돌할 수 있기 때문이다. 우리가 양당트적 전략을 실현하기 위해서는 한·미동맹에 대한 새로운 상상력이 요구된다는 것이다.

동아시아의 안전과 평화와 번영, 그리고 민주주의적 가치가 지켜지는 질서에 부합하는 성숙한 동맹은 미국에 추종하는 형태가 아니라 서로 간에 영향을 줄 수 있는 그러한 협력관계에 토대를 둔 동맹을 의미할 것이다. 이렇게 될 경우 방위비 분담 등 우리의 부담이 늘어날 수 있다. 그러나 이러한 것에 인색할 경우 미국의 전략에서 우리의 비중은 줄어들 수밖에 없다. 따라서 우리가 주도하고 미국이 따라오는 형태의 파트너십을 구축하여 여러 면에서 우리의 역할을 강화할 필요가 있다. 우리는 단기적으로 전작권 환수에 따른 한국군의 방위능력을 제고해야 하지만, 장기적으로 한반도에서 평화와 안전을 담보하는 역지력으로서 효과를 발휘할 수 있도록 동맹에 대한 신뢰관계를 심화시켜야 할 것이다.

셋째, 한·중 간 공통이익에 착목한 양국관계를 확대·발전시켜야 한다. 현재 한·중관계는 정랭경열(政冷經熱)이라는 역설적인 상황에 처해 있다. 우리의 기술과 중국의 제조업이 분업형태의 보완관계를 이루면서 중국과의 교류가 우리 무역에서 차지하는 비중이 30%를 넘어서고 있다. 그러나 북한문제, 영토문제 등에서 볼 수 있듯이, 아직 해결해야 할 정치군사적 난제들을 안고 있다. 따라서 우리의 대중 전략은 경제적 상호의존은 높아지고 있으나 정치군사적 긴장상태가 발생하고 있는 역설적인 현실의 극복이 최우선 과제이다. 기술격차를 넓혀 각 분야에서 중국을 계속 리드하는 전략이 필요하고, 이를 통해 상호의존을

군사·안보면까지 확산시키는 전략을 모색해야 한다.

특히, 한·중관계의 발전을 위해서는 양국 간 신뢰를 쌓는 작업을 서둘러야 한다. 우리 사회에는 반중감정의 목소리와 한·중협력의 목소리가 갈등·경쟁하고 있다. 우리의 대중 정책은 이런 흐름들을 고려하면서 합리적인 국익추구와 감정적인 여론 사이의 간극을 메울 수 있는 방향으로 전개되지 않으면 안 된다. 즉, 중국 열기(china fever)와 중국 때리기(china bashing) 사이를 넘나드는 감정적 여론을 초월하는 중국정책이 필요하다는 것이다.

넷째, 한반도의 평화관리와 통일외교 추진에 매진해야 한다. 지난 4년 비개입정책은 북한의 변화를 강제할 수 없을 뿐만 아니라 한반도 정세가 남북의 차원을 넘어 국제화되어 버리는 결과를 초래했다. 따라서 대북 개입정책을 통한 한반도 문제의 한반도화 전략이 절실하다. 그러나 과거 개입정책이 북한의 변화를 도모하는 데 일정한 효과를 거두었지만 의미 있는 변화를 이끌어내지 못했다는 반성하에서 좀 더 효율적인 개입방식을 모색해야 한다. 즉, 남북관계의 특수성을 국제적 현실과 조화시키는 동시에 남남관계와 남북관계의 갈등을 극복할 수 있는 국민적 합의의 바탕에서 대북정책을 추진해야 할 것이다.

그런데 대북정책을 추진함에 있어 유의할 점은 한반도 문제가 국제적 성격도 가지고 있기 때문에 남북관계와 북·미관계가 선순환구조를 이루도록 하는 것이다. 이를 위해서는 한·미동맹이 동북아 위협 요소가 아닌 안정을 담보하는 공공재로서 기능하도록 하는 외교마인드가 필요하다. 특히, 한·미동맹의 재조정이 북·중동맹을 강화시키는 방향으로 나아가지 않도록 해야 한다.

다섯째, 역내 다자적 지역협력체제의 구축에 적극적으로 나서야 한다. 동아시아 시대의 도래에 따른 한국이 직면한 최대의 전략과제는

중국이다. 한반도 문제에 대한 중국의 건설적인 역할의 담보는 중층적인 다자협력체제의 구축에 의해 가능할 것이다. 현재 동아시아에서 다자적 지역협력체제를 구축하기에는 그 여건이 부족하기 그지없다. 경제규모나 발전단계의 차이, 이데올로기나 정치체제의 차이, 그리고 역사·영토 분쟁 등으로 인해 다자주의를 추진하기가 쉽지 않다. 하지만 바로 이러한 차이와 갈등 때문에 다자적 지역협력체제가 더 요구되고 있다.

그런데 동아시아에서 지역협력의 공통 기반이 될 수 있는 경제적 상호의존 관계가 확대되고 있다는 사실은 희망적이다. 역내 무역이 50%대로 EU의 60%대에는 못 미치지만 NAFTA의 40%대 중반보다는 높은 수준이다. 여기서 중요한 것은 어떻게 이런 지역협력 기반을 확대·발전시킬 것인가 하는 것이다. 아마도 그것은 EU와 같은 단일 지역공동체의 전 단계에 해당하는 기능별·지역적 다자협력체일 것이다. 경제적 기능과 정치안보 기능을 한데 묶기보다는 별개로 하는 기능적인 ‘다자협력의 틀’을 중층적으로 만드는 것이다.

5. 결론

본 연구는 시나리오 기법을 북한변화에 적용한 실험적 작업으로서, 동북아 변수와 북한 내부 변수 가운데 하나씩 선택하고 이를 조합하여 네 가지 시나리오를 작성해 보았다. 물론 이 밖에 다양한 요인들의 조합을 통한 불확실한 여러 시나리오들이 가능하다. 서두에서 밝혔듯이, 누군가에게는 미래가 희망과 기회일 수도 있고, 또 다른 누군가에게는 절망과 위협일 수도 있다. 우리의 선택에 따라 우리의 미래가

결정될 것이다. 이러한 맥락에서 미래를 예측하기 위한 것이 아닌 다양한 미래에 대비하기 위한 시나리오 기법은 그 나름의 유용성을 가지고 있다. 다양한 미래의 가능성을 점검해 보고, 최선의 시나리오와 최악의 시나리오를 가려보면서, 모든 가능성에 대처할 수 있는 포괄적 대안의 마련이 요구되기 때문이다.

향후 10년 동북아 및 한반도 질서가 형성되어 나가는 과정에서 우리의 기본적인 자세는 한반도의 안보와 평화, 경제적 번영, 그리고 국가적 위상을 제고하기 위해 한·미동맹을 바탕으로 한 현실주의 관점에서 국제적인 협조외교를 펼쳐나가는 것이다. 즉, 우리의 국가전략은 한·미동맹, 한·중접근, 미·중 간 세력균형, 혹은 협력적 다자주의 중에서 어느 하나를 선택하는 것이 될 수 없다. 주변 4국이 다 같이 한반도에서 제로섬적인 모순 관계에 빠지지 않고 공통의 이익을 찾아 협조의 복합적인 그물망(네트워크)을 형성할 수 있도록 우리가 주도적인 역할을 추진해야 한다. 여기서 무엇보다도 시급한 것은 아마도 한·미 관계를 한·중관계와 대립적인 것으로 보는 중국의 부정적인 인식을 하루빨리 완화시킬 수 있는 정책지혜일 것이다. 또한 새삼 강조되는 대목은 분단체제하 북한변화에 있어서 남북관계가 매우 중요하다는 점이다. 세계사적 대변동에 적극 부응하면서도 남북관계 발전을 통해 북한에 대한 개입의 수준과 범위를 지속적으로 넓혀 나가야 하기 때문이다. 이를 위해 과거 대북정책에 대한 새로운 성찰을 바탕으로 국민적 합의를 모아 일관된 대북정책을 수립하고 추진해야 할 것이다.

■ 접수: 2월 25일 / 수정: 3월 18일 / 채택: 3월 30일

참고문헌

1. 국내자료

1) 단행본

- 김현곤 외, 『국가 미래예측 메타 분석』(서울: 한국정보사회진흥원, 2008).
- 민병원 외, 『탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화』(서울: 통일연구원, 2009).
- 박형중 외, 『통일대비를 위한 북한변화 전략』(서울: 통일연구원, 2011).
- _____, 『향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오』(서울: 통일연구원, 2008).
- 엘빈 토플러, 『부의 미래』, 김중웅 옮김(서울: 청림출판, 2006).
- 유정식, 『시나리오 플래닝』(서울: 지형, 2009).
- 최항섭 외, 『미래예측방법론』(과천: 정보통신정책연구원, 2007).
- 클라이드 프레스트위츠, 『부와 권력의 대이동』, 이문희 옮김(서울: 지식의 숲, 2006).

2) 논문

- 김홍규, “중국의 대외정책과 한국의 대응방향,” 『한반도정세: 거대한 변화의 시작인가?』(사)한강서사이어티 심포지엄자료집, 2010.11.23].
- 이기호, “시나리오 워크숍”(경남대학교 극동문제연구소 세미나 발표문, 2011.3.7).
- 이우영, “김정일 사망과 북한사회의 변화”(제3회 한반도포럼 학술회의, 2012. 2.2).
- 장달중·김갑식, “21세기 동아시아 질서와 국가이익의 재구성,” 『구영록 선생의 정치학』(서울: 인간사랑, 2011).
- 조한범, “2012년 북한 위기 가능성”(Online Series, 2012.1.9).
- 하인호, “미래문제 연구방법론(I): 시나리오 기법을 중심으로,” 『연수논총』, 4권 1호(1986).
- 황지욱, “시나리오 기법에 기초한 한반도통일의 예측과 남북한 접경지대의 균형적 및 환경친화적 개발구상,” 『국토계획』, 111호(2000.12).

3) 기타 자료

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kih881&logNo=41709626&redirect=Dlog&widgeTypeCall=true>(검색일: 2011.5.26).

http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings(검색일: 2011.6.21).

2. 국외자료

Goldman Sachs Paper, No. 170(2007.7).

Han, Dong-ho, "The Problem of Korean Reunification: A Scenario Analysis," *Political Science Dissertation*(Graduate College at the University of Nebraska: 2010).

Melville, Andrei and Ivan Timofeev, "Russia 2020: Alternative Scenarios and Public Preferences," *Russian Social Science Review*, Vol. 51, No. 2(March/April 2010).

Morales-Pita, Antonio E., "Possible Scenarios in the Cuban Transition to a Market Economy," <http://lanic.utexas.edu/project/asce/publications/proceedings/volume17/pdfs/moralespita.pdf>(검색일: 2011.6.10).

Scarce, Diana and Katherine Fulton, *What If? The Art of Scenario Thinking for Nonprofits*(Global Business Network, 2004).

Schwartz, Peter, *The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight for Yourself and Your Company*(New York: Currency Doubleday, 1996)

Scobell, Andrew, "Projecting Pyongyang: the Future of North Korea's Kim Jong Il Regime(March 2008) <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub844.pdf>(검색일: 2011.6.10).

Snyder, Scott, "Kim Jong-il's Successor Dilemmas," *The Washington Quarterly*(Jan. 2010).

Weidenbaum, Murray, "Three Scenarios on the Future of China," *Society*, Vol. 34, Issue 4(1997).

Weits, Richard, "Meeting the China Challenge: Some Insights from Scenario-Based Planning," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, No. 3(September 2001).

The Prospect of North Korea's Change Based on Scenario Planning and South Korea's Strategy for That

Kim, Kap Sik(NARS)

This study constructs scenarios of the next 10 years North Korea's change and suggests South Korea's strategies for this prospects. First of all, this article selects and combines each of them among North East Asia variables and North Korea variables, and outlines four scenarios. Second, this suggests the strategy of 'Seeking for multilateralism in reinforcing the alliance and South-North Korea's cooperation' as an appropriate alternative for dealing with those four scenarios. Finally, this proposes five policy measures for realizing this strategy. Finding out negotiation strategy on the basis of South Korea-U.S. alliance, developing reciprocal strategic alliance between South Korea and U.S., substantializing the mutual strategic cooperative relationship between South Korea and China, promoting peace management and reunification diplomacy in Korean Peninsula, and constructing multilateral regional

cooperation regime.

Keywords: scenario planning, transition, North Korea, North East Asia