

# 21세기 전략적 사고와 신정부 외교비전

21세기 전략적 사고와 신정부 외교비전

## New Strategic Thinking Planning for Korean Foreign Policy

2013년 4월 29일 월요일 오전 10시 - 오후 6시  
롯데호텔 2층 에메랄드룸



외교부  
Ministry of Foreign Affairs



EAI  
동아시아연구원

**외교부 · 동아시아연구원 공동 주최 국제회의**

**21세기 전략적 사고와 신정부 외교비전**  
**New Strategic Thinking: Planning for Korean Foreign Policy**

2013년 4월 29일 월요일 오전 10시 - 오후 6시  
롯데호텔 2층 에메랄드룸

# 목차\_Contents

초대의 글	1
Welcoming Messages	3
회의 일정	5
Program of the Conference	7
참석자 약력	9
Biographies of Participants	13
발표자료_Presentation Materials	18
제1부. 21세기 국가전략 수립과 외교정책 기획 Session 1. National Strategic Policy Planning in the Twenty-First Century	20
제2부. 신정부 외교정책의 비전 및 전략 모색 Session 2. Envisioning Strategies for the New Administration	32
제3부. 한반도 신뢰프로세스의 기회 및 위협요인 Session 3. <i>Trustpolitik</i> and the Korean Peninsula	46

## 초대의 글

창의적이고 전략적인 사고가 긴요한 시기입니다. 박근혜 정부 출범에 즈음하여, “국민행복, 희망의 새 시대”라는 국정비전 하에 외교부는 우리 국민의 행복을 넘어, 행복한 한반도, 행복한 지구촌을 만드는 외교를 추진하고자 합니다. 특히, 아시아 지역에서는 경제적 상호 의존이 정치안보 질서와 조화를 이루지 못하는 아시아 패러독스 현상이 나타나고 있으며, 한반도와 동북아 지역에서는 북한의 핵 위협과 도발, 역내 국가 간 갈등이 지역 평화와 안정의 불안 요인으로 작용하고 있습니다. 이럴 때일수록 우리에게 위기 속에서 기회를 찾는 지혜로운 외교가 필요합니다.

국가의 미래를 형성해 나가는데 있어서 기존 통념의 틀을 벗어나 전략적으로 사고하는 외교가 어느 때보다 중요해지고 있습니다. 이에 따라 외교부는 “21세기 전략적 사고와 신정부 외교비전” 국제회의를 개최하게 되었습니다. 이번 회의에서는 외교분야에서 탁월한 식견과 경륜을 지닌 미국과 중국의 학자들, 영국, 터키 그리고 일본의 외교전략 및 정책기획 전문가와 함께, 박근혜 정부의 신뢰외교 정책의 이행전략을 모색하고, 한반도 신뢰프로세스가 제공하는 기회에 대해서도 논의합니다. 또한 21세기 창의적 전략기획(strategic policy planning)의 모범적 사례도 공유할 예정입니다.

신뢰가 자리 잡는 한반도를 이루고 세계평화와 발전에 기여하는, 책임 있는 중진국의 모습을 지향하는 우리정부의 외교비전을 공유하는 뜻 깊은 자리에 함께해 주시기 바랍니다.

외교부 장관  
윤병세

21세기 외교환경은 세계화·정보화·민주화의 흐름 속에서 새로운 과제들을 제시하고 있습니다. 초국가적 생산, 무역, 투자의 시장통합으로 추동된 세계화는 경제문제만이 아니라 지구환경, 인류의 안녕과 복지, 인권 등의 물리적 사회적 영역으로 확대되고 있습니다. 빈곤퇴치와 개발, 기후변화 대응 및 자원 보존, 대량살상무기 및 테러의 확산 방지, 대규모 질병 확산 억지, 재난과 내전에서 인간안보 등의 문제들은 여러나라들이 책임을 공유하고 다자간 협력을 통해 대응하도록 촉구하고 있습니다. 한국도 중견국 외교를 기치로 이러한 과제를 다루는 국제사회에 적극적으로 참여하기 시작하였습니다. 다자무대에서의 외교역량 강화를 위해 외교부의 전략적 기획 능력의 신장이 필요한 시점입니다.

한편, 한반도를 둘러싼 안보환경은 최근 급박하게 전개되고 있습니다. 북한은 장거리 로켓 발사와 3차 핵실험에 이어 남북 불가침 합의 폐기를 선언하는 등 한반도 군사 긴장 수준을 고조시키고 있습니다. 박근혜 정부는 새롭게 등장한 주요국가의 지도자들과 협력하여 한반도 평화번영의 토대를 굳건히 하는 어려운 과제를 안고 있습니다. 주요 국가들과의 양자외교의 경우, 미국의 재정삭감 가운데 한미동맹을 유지시켜야 하며, 향후 십 년 중국을 이끌 새로운 지도자들과 정치적 협력을 심화해야 하고, 우경화하는 일본 정치권이 다시 한일관계를 중시하도록 신뢰를 회복해야 합니다.

이러한 중장기적 외교과제들의 엄중성을 생각하면서 동아시아연구원은 외교부와 함께 “21세기 전략적 사고와 신정부 외교비전” 국제회의를 개최합니다. 이번 국제회의가 미래 한국 외교의 비전과 방향을 제시하는 뜻 깊은 자리가 되기를 기대하며 여러분들의 많은 성원을 부탁드립니다.

동아시아연구원 원장  
이숙중

## Welcoming Messages

We live in an age that calls for greater creative strategic thinking than ever before. With the vision of President Park Geun-hye's new administration, "A New Era of Hope," the Ministry of Foreign Affairs strives to pursue a diplomacy that seeks to provide happiness to individuals, to the Korean peninsula, and to the international community as a whole. However, the 'Asian paradox' phenomenon remains prevalent in the region, whereby strong economic interdependence among countries has not been translated into order in regional security and politics. Furthermore, North Korea's nuclear threat and provocation, along with tensions among regional actors, function as important factors that threaten to destabilize regional peace and security. As a result, we particularly need to adopt a wise diplomacy that will identify opportunities among crises.

Diplomacy based on strategic "thinking outside the box" has thus become ever more important in shaping the future of a nation and has prompted the Ministry to host an international conference on "New Strategic Thinking: Planning for Korean Foreign Policy." Along with the world's leading scholars with great expertise from the United States and China, and with expert practitioners of strategic planning in foreign policy from the United Kingdom, Turkey and Japan, the Ministry aims to seek implementation strategies for the new administration's Trustpolitik doctrine, and discuss the opportunities offered by the 'trust-building process on the Korean peninsula'. We will also share advanced practices of creative strategic policy planning of the twenty-first century at the conference.

Our new government, pursuing to become a responsible middle power, envisions to establish trust in the Korean Peninsula and to contribute to world peace and prosperity. In this regard, I would like to extend my humble invitation to you to this meaningful conference where we will share this vision.

Byung-se Yun  
Minister of Foreign Affairs

The diplomatic environment of the 21st century has introduced new problems in the midst of globalization, digitalization, and democratization. Globalization, first led by market integration in the areas of international production, trade, and investment, is expanding to the physical and social aspects of the environment and human welfare. Sharing responsibilities and implementing appropriate measures through multilateral cooperation are ever more necessary for countries to respond effectively to common problems of poverty, climate change, exhaustion of natural resources, proliferation of mass destruction weapons and terrorism, pandemics, natural disasters, and internal warfare. As a rising middle power, South Korea has begun to participate in the venues dealing with these issues. As such, the expansion of strategic planning capability as a means to strengthen South Korea's multilateral diplomacy has become a necessity.

On the other hand, security environment surrounding the Korean Peninsula today is undergoing dynamic changes. Security tension in the Korean Peninsula has escalated by North Korea's proclamation that it would abolish Non-Aggression Pact with South Korea after it has launched long-ranged rockets and conducted its third nuclear test. The Park Geun-Hye administration is now facing a tough task of cooperating with new leaders of countries sharing the similar challenges in East Asian region to solidify the foundation for peace and prosperity in the Korean Peninsula. In the case of major bilateral relations, South Korea should maintain vigorous alliance relationship with the United States facing the budget cut problems; develop stronger political cooperation with new Chinese leaders who will lead the country for next ten years; and work to restore good relations with the Japanese government and politicians leaning to rightist agenda.

Reflecting on these mid-to-long term diplomatic tasks and challenges, the Ministry of Foreign Affairs and the East Asia Institute are holding an international conference on "New Strategic Thinking: Planning for Korean Foreign Policy." I hope that this conference helps for Korea's foreign policy to better respond to the increasingly complex diplomatic environment.

Sook-Jong Lee  
President of East Asia Institute

## 회의 일정

09:30-10:00	등 록	
10:00-10:20	개회사 환영사	윤병세 외교부 장관 하영선 동아시아연구원 이사장
10:30-12:30	제 1 부 사회자 발표자  토론자	<b>21 세기 국가전략 수립과 외교정책 기획</b> 이상현 외교부 정책기획관 “전략기획과 외교정책 : 미국의 경험” 대니얼 드레즈너 터프츠대학교 교수 “전략기획과 외교정책 : 영국의 경험” 피터 힐 영국 외무성 전략국장 “전략기획과 외교정책 : 터키의 경험” 샤파크 괴크튀르크 터키 외교부 정책기획국장 가나스기 겐지 일본 외무성 아시아대양주국 부국장 자칭귀 베이징대학교 국제관계학원 부원장 최 강 국립외교원 기획부장
12:30-13:40	오 찬	
13:40-15:40	제 2 부 사회자 발표자  토론자	<b>신정부 외교정책의 비전 및 전략 모색</b> 이숙종 동아시아연구원 원장 “새로운 전략의 모색 : 한국의 중견국외교” 손 열 연세대학교 국제학대학원 원장 “박근혜 정부의 외교정책” 전재성 서울대학교 교수 샤파크 괴크튀르크 터키 외교부 정책기획국장 빅터 차 조지타운대학교 교수 최 강 국립외교원 기획부장 피터 힐 영국 외무성 전략국장
15:40-16:00	휴식	

16:00-18:00	제 3 부	한반도 신뢰프로세스의 기회 및 위협요인
	사회자	장달중 서울대학교 교수
	발표자	“북한과의 신뢰구축 방안 : 미국의 관점” 빅터 차 조지타운대학교 교수
		“북한과의 신뢰구축 방안 : 중국의 관점” 자칭궈 베이징대학교 국제관계학원 부원장
		“북한과의 신뢰구축 방안 : 일본의 관점” 가나스기 겐지 일본 외무성 아시아대양주국 부국장
	토론자	대니엘 드레즈너 터프츠대학교 교수 박인휘 이화여자대학교 교수 홍용표 청와대 외교안보수석실 통일비서관

- \* 오찬 참석은 사전에 초청된 분에 한합니다.
- \* 일반 청중께서는 1세션 종료 후 식권을 배포해드립니다.
- \* 영-한 동시통역이 제공됩니다.

## Program of the Conference

09:30-10:00	<b>Registration</b>	
10:00-10:20	<b>Opening Remarks</b>	Byung-se Yun, Ministry of Foreign Affairs, Korea
	<b>Welcoming Speech</b>	Young-Sun Ha, East Asia Institute
10:30-12:30	<b>Session 1</b>	<b>National Strategic Policy Planning in the Twenty-First Century</b>
	Moderator	Sang Hyun Lee, Ministry of Foreign Affairs, Korea
	Presenters	“Strategic Policy Planning: American Experience” Daniel Drezner, Tufts University “Strategic Policy Planning: British Experience” Peter Hill, Foreign and Commonwealth Office, United Kingdom “Strategic Policy Planning: Turkish Experience” Esat Şafak Gökçürk, Ministry of Foreign Affairs, Turkey
	Discussants	Kang Choi, Korea National Diplomatic Academy Qingguo Jia, Peking University Kenji Kanasugi, Ministry of Foreign Affairs, Japan
12:30-13:40	<b>Luncheon</b>	
13:40-15:40	<b>Session 2</b>	<b>Envisioning Strategies for the New Administration</b>
	Moderator	Sook-Jong Lee, East Asia Institute
	Presenters	“In Search of a New Strategy: South Korea’s Middle Power Diplomacy” Yul Sohn, Yonsei University “South Korean Foreign Policy of Park Geun-hye Government” Chaesung Chun, Seoul National University
	Discussants	Victor Cha, Georgetown University Kang Choi, Korea National Diplomatic Academy Esat Şafak Gökçürk, Ministry of Foreign Affairs, Turkey Peter Hill, Foreign and Commonwealth Office, United Kingdom
15:40-16:00	<b>Coffee Break</b>	

16:00-18:00	<b>Session 3</b>	<b><i>Trustpolitik and the Korean Peninsula</i></b>
	Moderator	Dal-Joong Chang, Seoul National University
	Presenters	“Building Trust with North Korea: American Perspective” Victor Cha, Georgetown University “Building Trust with North Korea: Chinese Perspective” Qingguo Jia, Peking University “Building Trust with North Korea: Japanese Perspective” Kenji Kanasugi, Ministry of Foreign Affairs, Japan
	Discussants	Daniel Drezner, Tufts University Yong-Pyo Hong, Office of the President, Korea Ihn-Hwi Park, Ewha Womans University

**\*Simultaneous interpretation is provided for all sessions.**

## 참석자 약력

### 가나스기 겐지

가나스기 겐지 아시아대양주국 참사관은 1983년 일본 외무성에 입성한 이래 다양한 외교 업무를 담당해왔다. 종합외교정책국 총무과 기획관, 북미2과장 등을 거쳐 2005년 주미일본 대사관에서 경제참사관으로 일하였으며, 이후 대신관방 총무과장과 인사과장으로 근무하였다. 2011년에는 노다 요시히코 총리의 비서관으로도 일한 바 있다.

### 샤파크 괴르튀르크

샤파크 괴르튀르크 터키 외교부 정책기획국장은 터키 외교관으로서 길고도 눈부신 경력을 쌓아왔다. 그는 과거에 주이집트대사(2005-2009), 주싱가포르대사(2009-2011)로서 활약하였으며 중동국 부국장으로도 재직한 바 있다. 해외 경력으로는 UN 차석대사, 프랑크푸르트 총영사를 포함하여 이란, 그리스, 나이지리아 등지에서 다양한 외교업무를 수행하였다.

### 대니얼 드레즈너

다니엘 W. 드레즈너 교수는 터프츠 플레처 스쿨 국제정치학 교수로 재직하고 있으며 브루킹스 연구소의 선임연구원 및 포린 폴리시 매거진의 편집원을 겸임하고 있다. 플레처 스쿨 교수직을 맡기에 앞서, 드레즈너 교수는 시카고대학교와 콜로라도 볼더 대학교에서 가르쳤다. 드레즈너 교수는 미국의 저먼 마셜펀드, 미국외교협회, 그리고 하버드대학교 등에서 펠로우십을 수여받았다. 그는 시민교육프로젝트, 랜드연구소, 미 재무부 등에서 근무한 바 있다.

### 박인휘

박인휘 교수는 이화여자대학교 국제학부 부교수로 재직하고 있다. 전문분야는 국제안보, 미 외교정책, 그리고 동북아시아 지역주의이다. 박 교수는 2001~2002년 고려대학교 아세아문제연구소 연구교수로 재직하였으며, 한미교류위원회 연구원으로 근무하였다. 또한, 2006년부터 외교통상부 정부업무평가위원회 위원, 2009년부터 통일부 자문위원을 맡았다. 박 교수는 *Korea Journal of Defense Analysis*, *Korea Political Science Review*, *Korean Journal of International Relations*, *National Strategy*, *Strategic Studies*, *Korea and World Politics*, 등 다양한 영문 학술지에 논문을 기고하였다. 박인휘 교수는 1999년 노스웨스턴 대학교에서 박사 학위를 취득하였다.

### 손 열

손열 원장은 현재 연세대학교 국제학대학원 교수 겸 원장으로 재직하고 있다. 중앙대학교 교수, 도쿄대학, 와세다대학, 노스캐롤라이나대학교 방문교수를 지냈다. 전공분야는 국제정치경제, 일본정치경제, 동아시아지역주의, 글로벌거버넌스이다. 현대일본학회장과 한일신시대 공동연구 위원을 지내고, 현재 외교부 정책자문위원, 국립외교원 자문위원, 동북아역사재단 자문위원으로 활동중이다. 최근 연구업적으로는 “Attracting the Neighbors: Soft Power Competition in East Asia,” “Securitizing Trade: The Case of US-Korea FTA,” and “Japan’s New Regionalism: China threat, Universal Values, and the East Asian Community” 등이 있다. 손

열 원장은 시카고대학교에서 정치학 박사를 받았다.

### 윤병세

윤병세 외교부 장관은 서울대 법학과를 졸업하고 1977년 외무부에 입부하였다. 노무현 정부 시절 국가안전보장회의(NSC) 사무처 정책조정실장 및 외교부 차관보, 대통령 통일외교안보 정책수석 등을 거쳤으며, 현 정부 출범 당시, 외교·국방·통일분과 인수위원으로서 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 등 박근혜 정부 외교전략 수립의 핵심적 역할을 수행하였다. 윤 장관은 30여년간 외교부에 재직하면서 아시아태평양국 심의관, 북미국 심의관, 제네바공사, 주미공사 등을 역임하는 등 다양한 실무 경험을 바탕으로 현재 우리나라 외교를 이끌고 있다.

### 이상현

이상현 정책기획관은 한미관계와 국가안보전략 분야에서 매우 활발한 연구활동을 펼쳐온 전문가다. 서울대 외교학과를 졸업하여 미국 일리노이대 정치학과 대학원에서 박사학위를 받았으며, 한국국제관계연구소(KIIS)와 한국국방연구원(KIDA) 등을 거쳤다. 세종연구소 수석연구위원 및 안보연구실장으로도 활동한 이상현 정책기획관은 2011년 5월 부임하였으며, 다양한 사안에 대한 분석과 대안을 해당국과 별도로 외교부 장관에게 제시함으로써 균형 잡힌 외교전략 수립에 기여하고 있다.

### 이숙중

이숙중 원장은 현재 성균관대 행정학과 및 국정관리대학원 교수 겸 동아시아연구원 원장으로 재직하고 있다. 이숙중 원장은 미국 하버드대학에서 사회학 박사학위를 받고, 세종연구소 연구위원, 미국 부르킹스연구소 동북아연구소 객원연구원, 존스 홉킨스대학 국제대학원 교수강사를 역임한 바 있다. 한일포럼과 미국 대학 및 연구소에서 활발히 발표하고 있으며, 연구관심은 한국과 일본의 시민사회와 민주주의, 이들 국가의 정치경제 및 정책여론 등이다. 수많은 논문과 편저를 출판했으며, 최근 논문으로는 “The Demise of ‘Korea Inc.’: Paradigm Shift in Korea's Developmental State,” “The Assertive Nationalism of South Korean Youth: Cultural Dynamism and Political Activism,” and “Japan's Changing Security norms and Perceptions Since the 1990s” 등이 있다.

### 자칭귀

자칭귀 교수는 북경대학교 국제관계학원 교수 및 부원장으로 재직하고 있다. 자 교수는 1988년 코넬대학교에서 박사학위를 취득하였으며, 버몬트대학교, 코넬대학교, 캘리포니아 산디에고 대학교, 시드니대학교, 북경대학교 등에서 가르쳤다. 자 교수는 1985~1986년 브루킹스 연구소 연구원이었으며, 1997년 비엔나대학교 방문교수, 그리고 2001~2002년 브루킹스 연구소 CNAPS 연구원으로 재직한 바 있다. 자 교수는 중국인민정치협상회의 전국위원회 상무위원회·외사위원회 위원이며, 중국민주동맹 중앙위원회 상무위원회 위원을 맡고 있다. 또한 그는 전미중국연구협회 부회장이며 전대만중국연구협회 이사를 담당하고 있다. 자 교수는 유수의 국내 및 국외 학술지의 편집위원을 맡고 있으며, 중미관계, 중국-대만 관계, 중국외교정책 및 중국정치를 중심으로 광범위한 연구논문을 발표하였다.

### 장달중

장달중 교수는 현재 서울대학교 정치외교학부 교수로 재직하고 있으며, 정치외교학부 학부장을 겸임하고 있다. 전문분야는 동북아시아 정치, 남북관계, 그리고 비교한국정치이다. 장달중 교수는 통일, 안보, 외교 관련 자문위원으로 활동하고 있으며, 중앙일보 정치 칼럼 기고를 맡고 있다. 장 교수는 풀브라이트 장학생이었으며 2회 연속으로 일본재단 펠로우로 선정된 바 있다. 장 교수는 서울대학교로 부임하기 이전 한국육군사관학교와 서강대학교에서 가르쳤다. 장 교수는 서울대학교에서 학·석사를 취득한 후, 버클리대학교에서 정치학 박사를 취득하였다.

### 전재성

전재성 교수는 서울대학교 외교학과 교수로 재직 중이며 일본 게이오 대학교 방문교수를 지낸 바 있다. 전공분야는 국제정치이론, 국제관계사, 동아시아 안보론, 한국외교정책 등이다. 서울대학교 외교학과 학사, 석사를 거쳐, 미국 노스웨스턴 대학교에서 국제정치이론으로 국제정치학 박사를 받았다. 주요 저서로는 《동아시아 국제정치》, 《정치는 도덕적인가? 라인홀드 니버의 초월적 현실주의》, 주요 논문로는 “유럽의 국제정치적 근대 출현에 관한 이론적 연구”(〈국제정치논총〉, 2009) “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰”(〈국제정치논총〉, 2010), “강대국의 부상과 대응국의 전략 연구”(〈안보문제연구〉, 2009) 등이 있다.

### 빅터 차

빅터 차 교수는 조지타운대학교 외교정책학원 원장이며, 아시아학과 학과장을 겸임하고 있다. 2009년, 차 교수는 워싱턴 D.C.에 소재한 국제전략문제연구소의 선임자문위원이자 첫 한국실장으로 부임하였다. 그의 최신 저서인 《불가능한 국가 : 북한, 과거와 미래》(“The Impossible State: North Korea, Past and Future”)는 2012년 미국 외교잡지 ‘포린 어페어스’(Foreign Affairs)에 의해 아시아-태평양 관련 최우수 도서로 선정되었으며, 프린스턴에서 출판 예정인 다음 저서는 아시아에서 미국 동맹체계의 근원을 분석하고 있다. 차 교수는 2004년부터 2007년까지 미 백악관 국가안보위원회 아시아담당 보좌관으로 근무하였다.

### 최 강

최강 국립외교원 기획부장은 한국의 많은 저명한 외교안보 분야 전문가 가운데 한명으로 인정받고 있다. 최강 부장은 미국 위스콘신-매디슨대에서 정치학 석사, 오하이오 주립대에서 정치학 박사학위를 받은 후, 한국국방연구원(KIDA)과 국립외교원의 전신인 외교안보연구원에서 한국의 대외정책과 관련된 왕성한 연구 활동을 수행하였다. 이러한 학술적 배경에 기초하여 현재 그는 국립외교원의 기획부장으로서는 한국의 국가전략 수립에 참여하며 한국 외교의 지평을 넓히는 데 기여하고 있다.

### 하영선

동아시아연구원 이사장. 서울대학교 명예교수. 북핵 문제를 비롯하여 전쟁과 평화를 연구해 온 한국의 대표적인 국제정치학자이다. 서울대학교 외교학과를 졸업하고, 동 대학원에서 정치학 석사학위를, 미국 워싱턴대학교(University of Washington)에서 한국 핵 문제로

국제정치학 박사학위를 받았다. 미국 프린스턴대학(Princeton University) 국제문제연구소 초청연구원, 스웨덴 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute) 초청연구원, 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대학교 국제문제연구소장, 미국학연구소장, 한국평화학회 회장을 역임했다. <조선일보>와 <중앙일보>에 “하영선 칼럼”을 7년 동안 연재하였으며, 연행 연구 모임, 전파 연구 모임, 정보세계정치 연구회, 동아시아 연구원 모임 등을 이끌며 한국 국제정치학의 길을 개척해 왔다. 최근 저서 및 편저로는 《하영선 국제정치 칼럼 1991-2011》, 《역사 속의 젊은 그들》, 《근대한국의 사회과학 개념 형성사 2》, 《복합세계정치론 : 전략과 원리 그리고 새로운 질서》, 《한일 신시대와 경제협력》, 《한일 신시대와 동아시아 국제정치》, 《한일 신시대와 공생복합 네트워크》, 《변환의 세계정치》 등 다수가 있다.

### 홍용표

연세대학교에서 정치외교학을 전공한 홍용표 통일비서관은 영국 옥스퍼드대학교에서 국제관계학 박사학위를 받았다. 청와대 외교안보수석실 통일비서관으로 발탁되기 전까지, 홍용표 비서관은 한양대학교에서 정치외교학을 가르쳐왔고, 민주평화통일자문위원회 상임위원, 통일연구원 연구위원, 한국정치학회 및 한국국제정치학회 연구이사 등 안보·통일분야 등에서 적극적으로 활동해왔다. 새누리당 국민행복추진위원회 외교·통일 추진단 위원을 거쳐 제18대 대통령직 인수위원회 실무위원으로 활동하며 신정부 외교비전과 전략 수립에 기여하였다.

### 피터 힐

피터 힐 전략국장은 옥스포드 대학교 소속 교원으로 활동 중 1998년 FCO에 전근하였다. 그는 영국 내무부 테러대응실, 이라크 분쟁 독립조사단, 그리고 유럽연합 무역위원장 피터 만델슨과 버로네스 애슈턴의 내각 하의 유럽위원회 등에서 근무하였다. 피터 힐 국장은 영국 외무성과 해외 등지에서 안보와 다자관련 이슈를 주로 다루었다.

\* 참석자 약력은 가나다 순으로 소개되어 있습니다.

## Biographies of Participants

### Victor Cha

Victor Cha holds the D.S. Song-KF Professorship in Government and International Affairs and is director of Asian Studies at Georgetown University. Since 2009, he is also Senior Adviser and Korea Chair at the Center for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington, D.C. He is an award-winning author, and his latest book, *Impossible State: North Korea, Past and Future* was selected by *Foreign Affairs* as one of 2012's best books on Asia and the Pacific. His next book looks at the origins of the U.S. alliance system in Asia (Princeton). He previously served on the National Security Council for President George W. Bush.

### Dal-Joong Chang

Dal-joong Chang is a Professor of Political Science at Seoul National University. He is currently Chairman of the Department of Political Science and International Relations. His major areas of interest are Northeast Asian Politics, Inter-Korean Relations, and Contemporary Korean Politics. Throughout his career, Professor Chang has been engaged in various advisory activities for national unification, security, and foreign policy. He is now writing political columns for the *JoongAng Daily*. He was a Fulbright scholar and a two-time Japan Foundation Fellow. Before joining Seoul National University, he taught at Korea Military Academy and Sogang Jesuit University. He earned his Ph.D in Political Science at the University of California at Berkeley after having completed his B.A. and M.A. degrees at Seoul National University.

### Kang Choi

Choi Kang, Dean of Planning and Assessment in Korea National Diplomatic Academy(KNDA), is recognized as one of the top experts in the field of foreign affairs and national security in Korea. After having received his Master's degree in Political Science at the University of Wisconsin-Madison and a Ph.D. in Political Science at Ohio State University in the U.S., he worked as a researcher and a specialist on Korean foreign policy at Korea Institute of Defense Analysis(KIDA) as well as at the Institute of Foreign Affairs and National Security. With his academic background, he is currently contributing hugely to strategic planning for the Korean government, broadening the horizons of Korean foreign policy.

### Chaesung Chun

Chaesung Chun is a Professor at the Department of International Relations in Seoul National University, majoring in international relations theory and security relations in East Asia. He is also a director of Asian Security Initiative of East Asian Institute. He is a member of Advisory Committee for the Ministry of Foreign Affairs and Trade, and the Ministry of Reunification. He was a visiting professor at Keio University in Tokyo from 2010-2011. He received his MA degree from the Seoul National University, and Ph.D degree from Northwestern University in

the field of International Relations Theory. Major books and articles include *East Asian International Relations*, *Is Politics Moral: Reinhold Niebuhr's Transcendental Realism*, "A Study on the Formation of European Modern States System," "Critique of constructivism from the perspective of postmodernism and realism," "The Rise of New Powers and the Responding Strategies of Other Countries,"

### **Daniel Drezner**

Daniel W. Drezner is professor of international politics at the Fletcher School of Law and Diplomacy at Tufts University, a nonresident senior fellow at the Brookings Institution, and a contributing editor at *Foreign Policy*. Prior to Fletcher, he taught at the University of Chicago and the University of Colorado at Boulder. Drezner has received fellowships from the German Marshall Fund of the United States, the Council on Foreign Relations, and Harvard University. He has previously held positions with Civic Education Project, the RAND Corporation, and the Treasury Department.

### **Esat Şafak Göktürk**

His Excellency Ambassador Şafak Göktürk, Director General for Policy Planning in the Turkish Ministry of Foreign Affairs, has had a long and illustrious career in the Turkish Foreign Service. He formerly worked as Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Turkey to the Republic of Singapore (2009-2011) and to the Arab Republic of Egypt (2005-2009). He also served as Deputy Director General for the Middle East. His previous appointments abroad also include Deputy Permanent Representative in the Permanent Mission of Turkey to the United Nations, Consul General of Turkey in Frankfurt and various diplomatic assignments in Iran, Greece and Nigeria.

### **Young-Sun Ha**

Young-Sun Ha is Chairman of Board of Trustees, East Asia Institute. Chairman Ha is also Emeritus Professor of Department of Political Science and International Relations at Seoul National University; co-chairman of Korea-Japan Joint Research Project for New Era; and member of foreign affairs and security advisory group to the President of Korea. He served as Director of Center for International Studies, Seoul National University, Director of American Studies Institute, Seoul National University, President of Korea Peace Studies Association, and research fellow at Center for International Studies in Princeton University and Center for International Peace in Stockholm. Ha received both his B.A. and M.A. from Seoul National University, and received his Ph.D. in international politics from University of Washington. He recently published new books entitled *Editorials by Ha Young-Sun* (2012) and *Young Pioneers in Korean History* (2011). He also edited many books including *Toward 2020: Ten Agendas for South Korea's Foreign Policy* (2013), *The History of Social Science Concepts in Modern Korea II* (2012), *Complex World Politics: Strategies, Principles, and a New Order* (2012), *A New Era of Korea-Japan Relations and International Politics of East Asia* (2012), *A New Era of Korea-Japan*

*Relations and Economic Cooperation* (2012), *A New Era of Korea-Japan Relations and Complex Network for Symbiosis* (2012), *Transformation of World Politics* (2012).

### **Peter Hill**

Peter Hill joined the FCO in 1998 after a brief period working as an academic at Oxford University. Before taking on his current role he worked in the Home Office on counter-terrorism; at the independent Inquiry into the Iraq conflict; and in the European Commission, where he worked in the cabinet of two European Trade Commissioners, Peter Mandelson and Baroness Ashton. He has also worked on a range of security and multilateral issues in the Foreign Office and overseas.

### **Yong-Pyo Hong**

Yong-Pyo Hong, Secretary to the President for Unification, studied political science and international studies at Yonsei University, and received a Ph.D. on international relations from Oxford University. Before having been appointed as Secretary for Unification at the Office of the Senior Secretary to the President for Foreign Affairs and National Security, Secretary Hong taught political science and international relations at Hanyang University. He was also actively involved in academia on areas of security and unification, and served various positions in the National Unification Advisory Council, Korea Institute for National Unification, the Korean Political Science Association, and the Korean Association of International Studies. After working as member of the foreign affairs and unification subcommittee of Saenuri Party, Secretary Hong was appointed as working member at the 18th Presidential Transition Committee, where he contributed to shaping the new administration's diplomatic vision and strategies.

### **Qingguo Jia**

Qingguo Jia is Professor and Associate Dean of the School of International Studies of Peking University. He received his Ph.D. from Cornell University in 1988. He has taught in University of Vermont, Cornell University, University of California at San Diego, University of Sydney in Australia as well as Peking University. He was a research fellow at the Brookings Institution between 1985 and 1986, a visiting professor at the University of Vienna in 1997 and a CNAPS fellow at the Brookings Institution between 2001 and 2002. He is a member of Standing Committee and the Foreign Affairs Committee of the National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference and a member of the Standing Committee of the Central Committee of the China Democratic League. He is also the Vice President of the Chinese American Studies Association and board member of the China National Taiwan Studies Association. He is serving on the editorial board of several established domestic and international academic journals. He has published extensively on U.S.-China relations, relations between the Chinese mainland and Taiwan, Chinese foreign policy and Chinese politics.

### **Kenji Kanasugi**

Kenji Kanasugi is currently serving as Deputy Director-General for Asian and Oceanian Affairs Bureau in the Japanese Ministry of Foreign Affairs. Having entered the Ministry in 1983, Mr. Kanasugi previously served as executive assistant to Prime Minister Yoshihiko Noda in 2011. He also served as Senior Assistant for Policy Coordination, Director for Management and Coordination Division and Personnel Division. Prior to this, he worked at the Embassy of Japan in the U.S. as Counselor for Economic Affairs in 2005.

### **Sang Hyun Lee**

Director-General for Policy Planning Sang Hyun Lee of the Ministry of Foreign Affairs is an academic and an expert in the fields of Korea-US relations and national security strategy. A graduate of Seoul National University (International Relations) and University of Illinois at Urbana-Champaign (Political Science, Ph.D.), Director-General Lee worked as a researcher at Korean Institute for International Studies(KISS) and Korea Institute for Defense Analyses(KIDA). He also served as a research fellow and director of security studies program at Sejong Institute. In May 2011 he began serving as Director-General for Policy Planning, and has since contributed to planning a balanced foreign policy strategy by providing independent analyses and alternatives on various issues directly to the Minister of Foreign Affairs.

### **Sook-Jong Lee**

Sook-Jong Lee is a professor of public administration at Sungkyunkwan University, Seoul, Korea. Professor Lee is currently the President of East Asia Institute, an independent, non-profit think-tank based in Seoul. Her research interests are the civil society and democracy of Korea and Japan, and the two countries' political economy and policy opinions. Her previous positions include Research Fellow at the Sejong Institute, Visiting Fellow at the Brookings Institution, and Professorial Lecturer at the SAIS of Johns Hopkins University. She has been participating in the Korea-Japan Forum, speaking at various American universities as well as think-tanks. She also published numerous articles, and edited several books. Her recent publications include "The Demise of 'Korea Inc.': Paradigm Shift in Korea 's Developmental State ," "The Assertive Nationalism of South Korean Youth: Cultural Dynamism and Political Activism," and "Japan's Changing Security norms and Perceptions Since the 1990s." Professor Lee received her Ph.D. in Sociology from Harvard University.

### **Ihn-Hwi Park**

Ihn-hwi Park is an Associate Professor of the Division of International Studies at Ewha Womans University. Prof. Park's area of expertise lies in international security, U.S. foreign policy and Northeast Asian regionalism. He was a Research Professor of Asiatic Research Center at Korea University (2001-02), and has been a Non-resident Research Fellow for Korea-US Exchange Council (2001-04). He has also being served as a member of the Internal Performance Evaluation Committee of the Ministry of Foreign Affairs and Trade since 2006

and a member of the Advisory Committee of Ministry of Unification since 2009. Dr. Park has written articles on international relations and East Asia in journals including Korea Journal of Defense Analysis, Korea Political Science Review, the Korean Journal of International Relations, National Strategy, Strategic Studies, Korea and World Politics, and etc. Prof. Park receives his Ph. D. from Northwestern University in 1999.

### **Yul Sohn**

Yul Sohn is Dean and Professor of the Graduate School of International Studies at Yonsei University, Seoul, Korea. Before joining the faculty at Yonsei, Sohn taught at Chung-Ang University, Seoul, Korea, and was a visiting scholar at institutions in the University of Tokyo, Waseda University and the University of North Carolina at Chapel Hill. Currently, Sohn serves a number of government advisory committees including the Ministry of Foreign Affairs and Trade, Korea National Diplomatic Academy, and Northeast Asian History Foundation. He also has served President of the Korean Studies of Contemporary Japan. Sohn has written extensively on Japanese and East Asian political economy, East Asian regionalism, and global governance. His most recent publications include “Attracting the Neighbors: Soft Power Competition in East Asia,” “Securitizing Trade: The Case of US-Korea FTA,” and “Japan’s New Regionalism: China threat, Universal Values, and the East Asian Community.” Sohn received his Ph. D. in Political Science from the University of Chicago, Illinois, USA.

### **Byung-se Yun**

Minister of Foreign Affairs Yun Byung-se, who studied law at Seoul National University, entered the Ministry of Foreign Affairs of Korea in 1977. Under President Roh Moo-hyun, he served as Senior Coordinator at the National Security Council, Deputy Minister for Foreign Affairs, and Senior Presidential Secretary for Foreign, Security and Unification Policy. Recently, just before the inauguration of President Park Geun-hye, Minister Yun worked as a member of the Subcommittee on Foreign Affairs, National Defense and Unification in the 18th Presidential Transition Committee, playing a crucial role in constructing the new administration's foreign policy strategy such as the 'trust-building process on the Korean Peninsula.' As head of Korean foreign policy, Minister Yun endeavors to best serve Korea's diplomatic interests, based on his diverse experience of having worked in Asian and Pacific Affairs Bureau, serving in Geneva, and in the United States.

\* The list is in alphabetical order.

## **발표자료\_Presentational Materials**



## **제1부**

### **21세기 국가전략 수립과 외교정책 기획**

#### **Session 1**

### **National Strategic Policy Planning in the Twenty-First Century**



## “전략기획과 외교정책 : 미국의 경험”

대니얼 드레즈너, 터프츠대학교

### I. 서론

#### 1. 발표 배경

- *Avoiding Trivia* 단행본 집필
- 오바마 정부 외교정책에 대한 연구
- 전현직 정책입안자들과의 논의

#### 2. 세가지 요점

- 미국의 정책기획에 관한 논의는 과거에 대한 향수(노스텔지아, nostalgia)로 인해 대부분 왜곡되어 있음
- 국가전략 구축 과정에서 정책기획이 중요한 역할을 담당하기 위한 몇 가지 규칙들
- 정책기획, 운영, 예산의 불가분성

### II. 노스텔지아의 오류

#### 1. 냉전기 “봉쇄” 전략에 대한 향수와 탈냉전기 미 외교정책에 대한 비판

- 케넌에 대한 숭배 : 매우 결정적인 역사적 순간에 적절하고 영향력 있는 계획을 제시
- 케넌의 계획과 2003년 이라크침공 계획 사이에는 극명한 대조가 있는 것처럼 보임

#### 2. 케넌 스스로 자신의 업적에 대해 의구심을 가졌다는 사실을 기억할 필요가 있음

- 1949년 11월 일기장에 이와 같이 기록 : “특별한 제도적 장치를 통해 질서를 부여하거나 대외정책 구상에 통찰력을 부여하려 했던 이전의 모든 시도들이 실패했던 것과 같이, 나와 우리 정책기획실이 약 3년 동안 기울여온 노력들이 모두 실패했다는 사실을 인정할 때가 되었다.”

#### 3. 케넌은 냉전기 세계를 구상함에 있어 매우 중요한 몇가지 요소들에 관해 오류를 범함

- 북대서양 조약 기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)
- 한국전쟁
- 국내정치 및 사회에 대한 미흡한 이해

#### 4. 케넌의 오류를 지적하려는 것이 아님 → 시간의 흐름이 역사적인 비교에 있어 왜곡을 가져올 수 있음을 지적하고자 함

### III. 좋은 정책 기획을 위한 몇 가지 법칙

외교정책 기획에 관한 다양한 흐름들이 미국 내 존재해 왔고 몇 가지 예는 아래와 같음

1. 외교에 대한 대통령의 관심
  - 트루먼, 아이젠하워, 조지 H.W. 부시 전 대통령들은 모두 개인적으로 외교문제에 많은 관심을 가졌음
  - 존슨과 클린턴 대통령은 그렇지 않았음
2. 정책기획관과 정책결정권자 사이의 밀접한 관계
  - 1940년대 말 케넌, 마셜과 트루먼
  - 1980년대 말 로스, 베이커와 부시
  - 9.11테러 이후가 최악 → 하스, 파웰은 조지 W. 부시와 소원(疏遠)
3. 대통령의 신뢰
  - 앤 마리 슬로터, 테니스 맥도너와 오바마
4. 운 혹은 환경
  - 운이 좋은 장군들에 대한 나폴레옹의 격언
  - 지미 카터는 매우 좋지 않은 환경을 물려받음
  - 조지 H.W. 부시는 좋은 환경을 물려받음
  - 오바마는 호기와 위기가 혼재된 환경을 물려받음

### IV. 기획을 왜곡시키는 예산과 운영

1. 미 국방부가 외교정책 예산, 채용, 그리고 위신의 가장 중요한 부분을 조정함
  - 예산은 명백
  - 군약대 소속 장병의 수 > 미 국방부 소속 외교직 공무원 수
  - 정부신뢰에 대한 여론 조사 결과 → 군에 대한 신뢰가 다른 어떤 조직보다 높음
2. 더 큰 규모의 스태프, 자원, 위신을 움직이는 조직이 정책집행에 더 많은 영향력을 미치게 됨
  - 이론적으로는 반드시 이렇게 될 필요는 없으며, 이 때문에 정책기획이 필요함
  - 실질적으로는 기획은 초기 단계에서 이뤄짐 → 실제 운영권이 있는 사람이 기획 내용을 뒤바꿀 수 있음
  - 이것이 악순환의 피드백 고리를 형성
    - ✓ 능숙한 부처가 더 많은 운영권을 부여받음
    - ✓ 이러한 부처 출신의 관료들이 다른 부처의 장이 됨(국무부, 국가안전보장회의, 중앙정보부, 국가정보국)

3. 이에 대한 관료사회 내부의 부정적 반응

- “페이스 타임”(Face time)은 그 자체의 문제들을 가짐
- 모든 것의 “안보화”(securitization) → 국립과학재단 내 정치학 기금 조차도!!!

## V. 결론

1. 과거에 대한 향수를 조심해야 함 → 당시 정책기획이 지금의 정책기획보다 더 뛰어났다고 볼 수 없으며, 다만 새로운 정보를 처리하는 데 보다 많은 시간이 주어졌을 뿐임
2. 좋은 정책기획을 하는데 몇 가지 법칙들이 존재
3. 외교정책 기획과 부처간 자원 배분의 문제가 서로 무관한 것으로 생각하는 것은 잘못된 것

## “Strategic Policy Planning: American Experience”

Daniel Drezner, Tufts University

### I. Introduction

1. The following is based on:

- What I learned writing and editing *Avoiding Trivia*
- Some follow-on research on the Obama administration’s foreign policy
- Consultation with current and former policymakers

2. Three basic points:

- The overall narrative about U.S. policy planning is badly skewed by nostalgia
- There are a few simple rules for when policy planning plays an important role in devising strategy
- It is impossible to separate planning from operations, budgets

### II. The Errors of Nostalgia

1. General tendency to bemoan post-Cold War U.S. foreign policy compared with the “containment” strategy of the Cold War era.

- The cult of Kennan in particular → he came up with a very big idea at a crucial moment in history that was both influential and correct
- The contrast between Kennan and the thinking behind the 2003 invasion of Iraq seems quite stark.

2. It’s worth remembering that Kennan himself was rather dubious about what he achieved

- In his diary in November 1949, he wrote: “it is time I recognized that my Policy Planning Staff, started nearly three years ago, has simply been a failure, like all previous attempts to bring order and foresight into the designing of foreign policy by special institutional arrangements.”

3. Kennan was also wrong about some very big elements of the Cold War world

- NATO
- Korean War
- Little understanding of domestic politics and society

4. My point isn’t to disparage Kennan → merely to point out that the passage of time can skew historical comparisons

### III. Rules of Thumb for Good Policy Planning:

In the United States, there has been wide variation in the influence of foreign policy planners. A few trends emerge:

1. A president invested in foreign affairs
  - Truman, Eisenhower, George H.W. Bush all cared deeply about foreign affairs, were personally invested
  - LBJ and Clinton, not so much.
2. Close working relationship between policy planners and policy principals
  - In late 1940s, Kennan, Marshall and Truman
  - In late 1980s, Ross, Baker and Bush
  - Post-9/11 was the low point → Haass and Powell estranged from George W. Bush
3. Trust of the president
  - Obama, Anne-Marie Slaughter, and Denis McDonough
4. Luck → or, rather, circumstances
  - Napoleon's adage about lucky generals
  - Jimmy Carter inherited a horrible hand
  - George H.W. Bush inherited a winning hand
  - Barack Obama inherited a decidedly mixed hand

### IV. How Budgets and Operations Skew Planning

1. DoD commands the lion's share of the foreign policy budget, staffing, and prestige
  - The budget numbers are obvious
  - Number of soldiers in military marching bands > Foreign Service Officers
  - Gallup polling on trust in government → the military towers above all else
2. The thing is, organizations that command greater staff, resources and prestige are more likely to get their way in policy implementation
  - In theory, this doesn't have to happen. That's why there's policy planning.
  - In practice, planning as an emergent process → those with operational control reverse-engineer the planning
  - This creates a vicious feedback loop
    - ✓ Competent agencies given more operational control
    - ✓ Officials from these agencies take policy principal positions at other agencies (State, NSC, CIA, DNI)

3. The bureaucratic responses to this are not good
  - “Face time” has its own problems
  - The “securitization” of everything → even political science funding at NSF!!

## V. Conclusion

1. Beware the nostalgia of the past → planning wasn't any better in those days, it was just that they had more time to process new information
2. There are some rules of thumb for ensuring good policy planning
3. It is incorrect to think that foreign policy planning can be divorced from the organizational distribution of resources.

## “전략기획과 외교정책 : 영국의 경험”

피터 힐, 영국 외무성

- 영향력 있는 지역적, 세계적 차원의 행위자의 수가 증가하는 추세에 따라 경제적, 그리고 일정한 정도의 정치적 축이 ‘동’쪽과 ‘남’쪽으로 이동하고 있음. 정부에 대한 대중의 기대도 변하고 있음. 그 결과 영국 및 다른 여러 유럽 국가들은 국제적 사안의 우선순위와 외교정책 방향을 재조정하고 있음. 영국은 정치경제적으로 새롭게 부상하고 있는 아시아의 주요 신흥국가들의 시장에 접근하고 그것을 개방하는 것에 외교적 역량을 집중하고 있음. 선진국의 성장세가 둔화됨에 따라, 영국은 신흥 시장과 전통적인 시장에 대한 무역 및 투자의 비중을 재조정(rebalancing)하고 있음. 이에 따라 영국은 성장하는 지역 강대국, 특히 아시아의 신흥국가들과의 관계에 더 많은 투자를 하고 있음.
- 변화하는 국제 환경으로 인해 영국과 다른 유럽 국가들은 ‘앞으로 어떻게 자유주의적 규칙 기반 국제질서를 유지해나갈 것인가?’라고 하는 도전에 직면하고 있음. 이와 같은 기존의 질서는 서구 국가들뿐 아니라 국제사회 내 다른 국가들의 이익에도 기여하였음. 소련의 붕괴 이후, 유럽국가들이 여러 세대에 걸쳐 발전시켜온 아이디어와 가치들이 전세계적으로 확산되어 왔음. 그러나 ‘국가와 개인 간의 관계’나 ‘국가와 시장의 관계’와 같이 현존 국제질서에 관한 여러 사안들에 있어 부상하는 주요 신흥 세력들이 유럽적인 시각을 전적으로 수용하고 있는 것은 아님. 주요 국제기구들이 현재의 효과성(effectiveness)을 유지하면서 변화하는 국제환경을 반영할 수 있도록 조정하는 것은 기성장대국과 신흥강대국 모두에게 커다란 도전임.
- 유럽 국가들은 기존 동맹국들에 대한 투자를 지속할 것임. 유럽, 미국 그리고 호주를 포함한 기존 파트너 국가들과의 관계는 영국 외교정책의 우선순위에 그대로 남아 있을 것임. 유럽 개별 국가들의 관심사와 정책의 우선순위는 세부적으로 다를 수 있으나, 이러한 기존 파트너십 관계들이 각 국가의 이익과 가치를 증진함에 있어 핵심적인 요소라는 인식은 앞으로도 계속 유지될 것으로 보임.
- 국제질서의 변화, 정부에 대한 기대의 변화, 그리고 정보기술의 혁신은 각국 정부들이 대외적으로 그들의 가치와 이익을 증진하는 방법 또한 변화시키고 있음. 현지 문화와 언어에 대한 깊은 이해와, 주요 정치·경제 인사들과 좋은 관계를 유지하는 것은 항상 중요할 것임. 그러나 오늘날의 외교는 전통적인 엘리트층을 넘어선 광범위한 행위자들과의 연계를 요구하고 있어 소셜 미디어나 문화외교, 소프트 파워 등이 더욱 중요해지고 있음. 또한 외교정책 결정과정은 점진적으로 개방되고 투명해져야 함.
- 영국의 전략 기획은 이와 같은 변화에 대한 조응의 결과로 진화하고 있음. 영국 외교정책의 방향과 지향점을 형성하고, 정책에 대한 도전 과제를 제시하는 것은 여전히 정책기획의 핵심요소로 남을 것임. 그러나 외교부 전 영역에서의 정책역량 확립, 이를테면 좋은 정책을 수립하는 일과, 여타 기업이나 기관들의 이슈를 외교부 정책과 연계하는 일은 전략적 기획에 있어 중요성을 더해가고 있음.

## “Strategic Policy Planning: British Experience”

Peter Hill, Foreign and Commonwealth Office, United Kingdom

- Economic – and to some extent political – power is shifting east and south with a growing number of influential regional and global actors. Public expectations of Government are also changing. As a result, the UK – and many other Europeans - are reassessing our international priorities and how we do foreign policy. The UK is shifting diplomatic resource towards the major new markets and political actors, particularly in Asia, including by opening new missions in major growing economies. Given sluggish growth in our traditional markets, we are working hard to re-balance our trade and investment towards new markets where we have not done well enough in the past. Alongside this, we are investing more in our relationships with growing regional powers, particularly in Asia.
- This changing international context presents challenges for the UK and other Europeans, including in how we seek to maintain a liberal, rules-based international order – which we believe serves not only our interests, but the interests of others. The ideas and values which Europeans have promoted for generations have spread around the world following the demise of the Soviet Union, but many of the major growing powers do not necessarily share our views on aspects of the international order including the relationship between the state and the individual and the role of the state in the economy. Adapting the major global institutions to these changes while maintaining their effectiveness present challenges to established and new powers.
- As Europeans build new relations so they will continue to invest in existing alliances. Europe and the United States and other enduring partnerships eg with Australia, will remain central to British foreign policy. While the interests and priorities of individual European nations will differ in some details, they will continue to see these relationships as critical to promoting their interests and values.
- Changes in the international order, changing expectations of Government and information technology are also changing how Governments promote their values and interests overseas. A deep understanding of local culture and language and good relations with the key political and economic figures will always be important. But modern diplomacy increasingly requires engagement with a broader range of opinion beyond traditional elites, whether through social media or cultural diplomacy/soft power. It also requires policy-making at home to be increasingly open to external input and transparent to public opinion.
- Strategic policy planning in the UK is evolving as a result of these changes. Shaping the direction and orientation of British foreign policy; and providing challenge to policy remain core business for policy planning. But building policy capability – ie the ability to make good policy – across the Foreign Ministry and joining up policy and corporate/organisational issues is an area of growing importance for UK strategic policy planning.

## “전략기획과 외교정책 : 터키의 경험”

샤파크 괴크튀르크, 터키 외교부

- 지난 사반세기 동안 국가 차원의 전략 기획이 수립되는 환경은 급격한 변화를 겪고 있음. 국가 차원의 의미 있는 이벤트를 예측하기는 더 힘들어졌고, 이를 평가하기는 더 복잡해졌음. 현 시대를 규정하는 주요 특성을 꼽으라면, 전지구적 차원의 권력 분산과 수많은 권력 중심들이 그물망처럼 얽여 상호작용하는 현상을 들 수 있음.
- 유럽과 아시아 지역 사이에서 중심적인 역할을 맡아 온 터키는 이러한 변화에 대응하여 현재 지역 내 영향력을 확대함과 동시에 전지구적 교류와 협력에 깊은 관심을 가지고 있음.
- 전략 기획 과정에서 활용해야 할 방법론과 수단 또한 실제적인 변화를 겪고 있고, 이러한 변화는 정책기획 단위의 인지 활동과 행위에도 직접적인 영향을 미치고 있음.
- 우선 부처와 기관 간의 사업이 조율과 연속성 측면에서 개선되고 있음. 비정부 단체 및 학계와의 공동 연구 혹은 공동 사업도 보편화되고 있음. 정부 외부의 파트너가 다 변화하고, 협력 형태도 다양해졌다는 점에서 큰 의미가 있는 변화라고 할 수 있음.
- 전략 분석 및 기획 담당자들이 국가 차원 혹은 더 광범위한 차원의 정책결정에서 중심적인 역할을 맡게 됨에 따라, 위에서 언급한 변화와 함께 전략 분석 및 기획 담당자들의 국가간 협력은 더욱 긴밀해질 것임.

## “Strategic Policy Planning: Turkish Experience”

Esat Şafak Gökürk, Ministry of Foreign Affairs, Turkey

- The context in which national strategic policy planning is made has changed radically over the past quarter of a century. Over this period, events have become less predictable and gauging them more complicated. The dispersal of global power in all its sorts and the intensifying web of interaction among myriad power centres is now a defining characteristic of our times.
- Turkey, as an emerging power which has reinforced its interregional centrality during this process, is currently expanding its regional footprint and taking a growing interest in global interaction and collaboration.
- Thinking, methodology and tools that one needs to employ under the current circumstances have also changed substantially, and this transformation impacts directly on the cognitive work and practice of the policy planning units.
- To start with, coordination of ministerial and inter-agency activities has become more intense and continuous. Joint studies and initiatives with non-governmental bodies and the academia are becoming commonplace. External partners have diversified, and variable platforms of cooperation are acquiring greater significance.
- All these trends draw strategic analysts and planners from around the world closer, as their mission becomes a more central ingredient of national and broader decision making.

## 제2부

### 신정부 외교정책의 비전 및 전략 모색

#### Session 2

### Envisioning Strategies for the New Administration



## “새로운 전략의 모색 : 한국의 중견국외교”

손 열, 연세대학교

### I. 왜 중견국외교인가?

1. 한국의 전통적인 외교정책은 한미동맹에 과하게 의존적이고 한반도 문제에 지나치게 몰입했던 경향이 있음. 기존 정책과 거리를 두고 엄밀한 재평가를 수행할 때 중견국외교가 적실성을 가질 수 있음.
  - 중견국외교의 접근법은 다자간 국제정치 영역에서 리더십을 발휘하고 주요 행위자로 활동했던 국가들의 외교정책적 전통에 바탕을 두고 있음.
  - 중견국의 정의 : ① 상대적 권력 크기에 기반한 현실주의적 접근법 — 강대국보다는 약하지만 약소국보다는 강한, “상당한(considerable)” 수준의 권력, ② “선량한 국제시민의식” 등을 강조하는 규범적/정체성 중심의 접근법, ③ 약소국이나 강대국의 외교와 구별되는 행태적 속성 중심의 행태주의적 접근법
  
2. 한국 외교정책이 직면한 도전과제들을 균형 있게 재정립하는 과정에서 중견국외교에 대한 고민이 촉발되었고, 그 바탕에는 아래와 같은 세 가지 원인이 있음.
  - 1) “권력”(power)과 “품격”(prestige)
    - 한국의 경제력 성장에 비례하여 국제사회에서 요구되는 역할도 늘어남 (이른바 “기여 외교”).
  - 2) 지역적 전략환경의 변화
    - 미국 패권의 하락, 중국의 부상, 일본의 퇴조 등과 같은 권력이동으로 인해 국제정치는 매우 유동적인 상황으로 변화중임. 기존보다 더 많은 수의 국가가 세계적 혹은 지역적 수준에서 주요한 행위자로 등장할 가능성이 생김.
      - ✓ 한국과 같은 중간 규모의 국가들이 의미 있는 역할을 수행할 “틈새 외교”의 공간이 확보됨.
    - 권력이동은 동아시아 지역에 경쟁과 긴장상태를 야기함. 중국의 목소리는 높아지고 미국은 포용(engagement)과 견제(balancing)의 복합전략으로 이에 대응하고 있음..
      - ✓ 지역의 새로운 질서 형성 과정에서 주도권을 둘러싼 미중 간의 경쟁
      - ✓ 클린턴 대 양제츠/후진타오/시진핑
      - ✓ 지정학적 위치로 인해 한반도는 다시 한 번 강대국 간의 세력다툼에 연루될 가능성이 있음. 한국은 양자택일이라는 곤경에 빠질 수도 있는 상황임. 두 강대국 간의 경쟁과 긴장상태를 완화시키고, 공격적인 현실주의로 흐를 수 있는 이른바 “강대국 정치”를 변화시키는 것이 한국 외교의 과제임.
  - 3) 변화하는 국제 질서 : 글로벌 거버넌스의 실패
    - 대외 개방도가 높은 무역국가로서 한국의 운명은 글로벌 거버넌스 메커니즘의 효율성에 좌우됨. 2008년 글로벌 금융 거버넌스의 실패는 한국경제를 위협한 상황으로 몰고 갔음.
      - ✓ 글로벌 이슈들과 비정부 행위자들에 대한 대처가 개선되어야 함.
      - ✓ 글로벌 거버넌스의 재수립 과정에 적극적인 참여가 필요함.

## II. 중견국 리더십 발휘의 새로운 장

- 국제체계의 성격 변화 : 행위자들의 상호의존성 심화 및 네트워크 강화
  - ✓ 미국과 중국 간에 상호의존성이 심화되면서 양국은 상호 민감성과 취약성이 증가할 수밖에 없음. 따라서 새로운 형태의 강대국 관계가 등장함.
  - ✓ 상호의존적인 관계로 형성된 네트워크 구조는 행위자들을 제약하기도 하고 활성화시키기도 함.
  - ✓ 이제 국력은 경제적 혹은 군사적 수치와 같은 단일 요소보다는 국가간 네트워크 상의 위치에 의해 결정될 가능성이 큼. 이 점에서 중견국들은 물질적 제약을 넘어 다양한 영역에서 영향력을 발휘할 수 있는 기회를 갖게 됨.
- 네트워크 권력은 중견국들에게 영향력 확대의 가능성을 열어주지만, 네트워크는 단일한 방식으로만 구성되어 있지 않음. 특정 이슈 영역은 다른 이슈 영역과 매우 다른 방식으로 연계되어 있을 수도 있음.
- 중견국으로서 한국의 역할은 가교 혹은 중개자 역할임. “뜻을 같이 하는”(like-minded) 그룹을 모아 양성해야 하고, 지역적 혹은 세계적 아키텍처 구상에 협조해야 함.

## III. 중견국 외교의 접근법

### 1. “Alliance Plus”

- 미국과의 복합동맹관계를 증진시키는 동시에 중국과의 전략적 협력관계를 확대 심화해야 함.

### 2. 새로운 권력 게임 : 네트워크 지향적 접근

- 동아시아에서 한국의 새로운 전략적 비전은 “공생 복합 네트워크” 구축임. 이 네트워크는 강대국들의 영향력을 완충할 수 있는 “체제 유연성”을 유지해야 하고, 향후 10년 동안 미국과 중국 간의 전략적 불신을 최소화 할 수 있어야 함.
  - ✓ 다양한 이슈 영역에서 다양한 행위자들과 네트워크를 형성할 것.
  - ✓ 세력균형 중심의 국제정치를 극복하기 위해 네트워크 거버넌스를 활용할 것.
  - ✓ 중개자 역할을 위해 연성권력(soft power)과 지식권력(knowledge power)을 발휘할 것.

### 3. 지역적 차원의 무역 아키텍처 구축

- 한국은 거의 모든 FTA 논의에 관련되어 있음: 한-중 FTA, 한-중-일 FTA, 역내 포괄적 경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP), 환태평양 경제동반자 협정 (Trans-Pacific Partnership: TPP). 양자택일 상황에서 어떤 한 편을 들어야 할 가능성은 낮음.

- 중견국으로서 한국의 전략은 다음 네 가지임.
  - ✓ 첫째, 한-중 FTA를 체결 함으로써 한국은 미중 초강대국들과 관계를 유지할 수 있으며, 양국간 핵심이익의 균형을 유지할 수 있음.
  - ✓ 둘째, 한국은 한-중-일 FTA 협상에서 중개자 역할을 맡을 수 있음..
  - ✓ 셋째, FTA 경쟁의 틈바구니에 놓여있는 한국은, 미국이 주도하는 TPP와 중국이 주도하는 RCEP의 호환성을 늘리고 조화를 이루는데 큰 역할을 할 수 있음.
  - ✓ 넷째, 한국은 일본, 호주, 인도네시아 등의 국가들과 중견국 협력네트워크 구축에 주도권을 확보하여, 다자간 협력을 통해 초강대국들을 압박 및 견제할 수 있음.
  
- 4. 글로벌 거버넌스에 적극적으로 참여
  - 한국은 지역내 다자주의와 전지구적 다자주의를 연계함으로써 금융 안전망 확충에 일조하고 “정직한 중개자” 역할을 자임할 수 있어야 함.
  - 개발협력과 관련하여 한국은 강대국들 사이에서 중개자 역할을 담당 해야 함. “선택과 집중” 전략에 기반한 공적개발원조 외교를 성공적으로 수행하기 위해 동아시아 지역에서 다자간 협력을 증진해야 하고, 공여국과 수원국(donor and recipient states) 간에 가교 역할을 담당하며, 개발협력과 관련된 국내 제도를 개혁해야 함.
  
- 5. 공공외교의 효율적 활용
  - 복합적 상호의존의 시대에 외교적 영향력을 증진시키기 위해, 공공외교는 중견국에게 매우 유용한 수단임. 한국은 다양한 행위자들과 쌍방향 소통을 구축하여 목표 대상에 적절하게 접근하는 맞춤형 공공외교를 지향해야 함. 동시에 한국이 보유하고 있는 경제발전의 경험, 한류, 그리고 세계 차원의 공공재 및 한국 외교의 지렛대가 될 수 있는 지식 기반 등의 연성권력을 적극 활용해야 함.

## “In Search of a New Strategy: South Korea’s Middle Power Diplomacy”

Yul Sohn, Yonsei University

### I. Why Middle Power Diplomacy?

1. Middle power approach requires reevaluation of, and departure from, South Korea’s traditional foreign policy that relies heavily on the ROK-US alliance and indulges in the peninsula question.
  - Middle power approach is grounded in the foreign policy traditions of states that play an activist and leadership role on the international and multilateral stage.
  - Definitions: (a) realist “considerable” powers; (b) normative/identity-driven approaches (i.e., good international citizenship); (c) behavioral approaches (i.e., role characteristics, mode of behavior)
2. Grappling with this idea has been provoked by the rebalancing challenges South Korea’s foreign policy was facing. Three sources include:
  - 1) “Power” and “prestige”
    - There is an increasing demand that South Korea should play an active international role commensurate with its increased material capability (i.e., the so-called “contribution diplomacy”)
  - 2) Changes in the regional strategic environment
    - Power shift (decline of American hegemony, rise of China, retreat of Japan) creates a fluid international space in which more than a few states become dominant players as global or regional actors.
      - ✓ Mid-sized powers like Korea may find a room (or niche) to play a meaningful role.
    - The very shift creates rivalry and tensions in East Asia: China is increasingly assertive while the United States is responding by complex strategies of engagement and balancing.
      - ✓ Sino-American contest for leadership in designing a regional architecture.
      - ✓ Clinton vs. Yang/Hu/Xi
      - ✓ The fate of the Korean peninsula, located in the fault line, is steadily falling again into the realm of great power politics. South Korea might be mired into an “either-or” situation. This presses Korea to an imperative that it should work to assuage rivalry between great powers and transform great power politics (or politics driven by offensive realism).
  - 3) Changes in global environment: global governance failure
    - The fate of South Korea as a trading state is increasingly determined by the effectiveness of global governance mechanisms. In 2008, the failure of global financial governance directly pushed the Korean economy to the verge of bankruptcy.
      - ✓ Need to better cope with new global issues and non-state actors.
      - ✓ Need to actively participate in reconstructing global governance.

## II. New Space for Middle Power Leadership

- Changes in the nature of the international system – actors are increasingly interdependent and networked.
  - ✓ Given a deepened interdependence that would cause greater sensitivity and vulnerability to US and China, “a new type of great power relationship” emerged.
  - ✓ Network structures created by interdependent relationships constrain or enable actors.
  - ✓ State power is no longer derived solely from individual attributes (i.e., material capabilities) but from its position in the network. This gives middle power states a wide range of opportunity to exercise its power more than given material constraints.
- While network power may grant middle powers possibilities of increasing influence more than distributed national capabilities, the world is not uniformly networked. Units in some issue areas are more networked than those in others.
- Korea’s middle power role is to play a bridge or brokerage; to convene and foster like-minded group; and help to design regional and global architectures.

## III. Middle Power Approaches

### 1. “Alliance Plus”

- Advance complex alliance relationship with the United States and simultaneously, expand and deepen a strategic cooperative partnership framework with China.

### 2. New power game: network-oriented approach:

- As Korea’s new strategic vision in East Asia, establish “symbiotic complex networks” that maintain “systemic flexibility” to buffer the impact of great power politics and minimize strategic distrust between Washington and Beijing in the coming decade.
  - ✓ Establish networks with diverse actors in various issue areas.
  - ✓ Use networked governance to overcome BOP politics.
  - ✓ Exercise soft power, knowledge power to bridge.

### 3. Designing a regional trade architecture

- South Korea is connected with virtually all FTA talks: CK FTA, CJK FTA, RCEP and very likely the TPP; far from encountering an “either-or” situation to take side.
- A South Korean strategy as a middle power can be fourfold.
  - ✓ First, by concluding CK FTA, South Korea will be able to stay connected with the two superpowers and thereby balance Chinese and American interests.
  - ✓ Second, Seoul can play a broker role in CJK FTA negotiations.
  - ✓ Third, situated between US and China, South Korea can bridge communications in

improving the compatibility and harmonization between the US-led TPP network and the China-led RCEP network.

- ✓ Fourth, South Korea can take the initiative to forging a like-minded group or a middle-power network that includes Japan, Australia, Indonesia and the like in order to create pressures for multilateral cooperation from superpowers.

4. Actively participating in global governance

- South Korea needs to help expand the financial safety net and assume the role of an “honest broker” by linking regional multilateralism with global multilateralism.
- With respect to development cooperation, South Korea should assume the role as a bridge among great powers. Enhancing multilateral cooperation in East Asia, bridging donor and recipient states and reforming domestic institutions can help South Korea successfully implement Official Development Assistance (ODA) diplomacy based on the “selection and concentration” strategy.

5. Better use of public diplomacy

- In order to enhance diplomatic leverage in the age of complex interdependence, public diplomacy is an essential tool for a middle power. South Korea needs to exercise a public diplomacy that tailors to the target audience by developing a two-way communication channel with diversified actors. Use Korea’s soft power resources including economic development experience, the Korean wave and knowledge base to serve global public goods and Korea’s diplomatic leverage.

## “박근혜 정부의 외교정책”

전재성, 서울대학교

### I. 장기적이고 일관된 전략 개념 모색

북방정책(노태우 정부) → 세계화(김영삼 정부) → 햇볕정책/아시아 태평양의 중심국가(김대중 정부) → 평화변영정책/중일 사이의 전략적 균형자(노무현 정부) → 글로벌 코리아(이명박 정부) → 신뢰프로세스와 신뢰외교(박근혜 정부)

	한반도	동아시아	세계	우선순위
노태우 정부	적극적 관여 우선	소련 및 중국과의 관계 정상화	약함	한반도
김영삼 정부	북한과의 대립	동맹관계 우선	세계화 신장	세계
김대중 정부	햇볕정책	동맹보다는 균형 잡힌 대외관계	약함	한반도
노무현 정부	햇볕정책 지속	전략적 균형자	동북아시아 중심	한반도
이명박 정부	북한과 관계악화	동맹강화	글로벌 코리아	세계
박근혜 정부	신뢰프로세스	동북아평화프로세스	책임 있는 중견국	

### II. 전략개념 설계의 어려움

- 한반도-동북아-동아시아-세계정치의 각기 다른 전략수준의 조화; 각 정부는 각기 다른 우선순위
- 정부마다 각기 다른 전략레벨에 대한 일관된 아이디어의 부재
- 지속되고 더욱 심화되는 북한문제가 엄청난 국가자원을 소비
- 변화하는 동아시아 세력균형과 지역질서 형성 과정에서의 국가간 경쟁
- 새로운 권력자원의 부상 : 연성권력(soft power), 네트워크 권력(network power), 제도적 권력(institutional power)
- 동아시아 내 “중견국 외교”의 새로운 방식에 대한 답론 부상
- 국내정치의 이데올로기 분열

### III. 현재 박근혜 정부 외교정책의 핵심

- “신뢰프로세스”와 신뢰외교
- 국가에서 개인으로 정책 중점이 이동하고, 인간안보의 중요성이 증대되는 국제사회 내 변화가 진행되는 시점에 제시되고 있음
- 목표 :
  - ✓ 지속가능한 한반도 평화와 안정 추구(한반도 신뢰구축 프로세스의 필요성)
  - ✓ 동북아평화협력 구축
  - ✓ 지구촌 공동번영 및 행복에 공헌<sup>1</sup>

### IV. 향후 과제

#### 1. 북한

- 신뢰기반이 부재한 북한과의 신뢰 구축
- 북한의 “병진전략”을 “공진전략”으로 변화 유도
- 각국의 출구전략을 반영하게 될 향후 협상단계 주도

#### 2. 한미동맹

- 동맹관계와 “중견국 외교”의 양립가능성
- 동맹 파트너로서 한국의 증대된 역할 수행 (“원자력 협정”과 비핵화, 방위비 분담, 동맹의 세계적 역할, 중국에 대한 관여 등)

#### 3. 지역전략

- 동북아평화구축 프로세스가 지역 내에서 발생하는 “제도적 균형”(institutional balancing) 흐름 속에서 성과를 거둘 수 있을지 여부
- “아시아의 패러독스”(Asian paradox) 극복
- “중견국 외교”를 수행하는 가운데 미중 사이에서 지역질서 차원의 영향력 발휘 가능성
- “공생복합네트워크” 발전을 위한 보다 구체적이고 실현 가능한 어젠다 개발
- 지역 내 “체제적 유연성”을 증대시켜 세력균형 변화의 충격을 완화하고 안정적인 전환을 유도

#### 4. 세계전략

- 바람직한 형태의 국제규범 및 정책자원에 대한 현실적 고려를 바탕으로 둔 국제사회 내 한국의 역할에 대한 정의
- 세계전략의 지속적 수행을 위한 인프라 및 토대 구축
- 각기 다른 수준의 정책목표들을 조화

<sup>1</sup> 윤병세 외교부장관. 2013. “Trustpolitik and Expanding the Horizon of Korea’s Foreign Policy.” 2013 세계기자대회, 서울. 4월 15.

## “South Korean Foreign Policy of Park Geun-hye Government”

Chaesung Chun, Seoul National University

### I. Searching for More Integrated and Long-Term Strategic Concepts

*Nordpolitik* (Roh Tae Woo gov't) → Globalization (Kim Young Sam gov't) → Sunshine policy/Asia-Pacific core state (Kim Dae Jung gov't) → policy of peace and prosperity/strategic balancer between China and Japan (Roh Moo Hyun gov't) → Global Korea (Lee Myung Bak gov't) → *Trustpolitik* and trust diplomacy (Park Geun-hye gov't)

	Korean Peninsula	East Asia	Global	priority
Roh Tae Woo	Priority with active engagement	Searching for normal relations with the USSR, China	Not yet	Peninsula focused
Kim Young Sam	confrontation	Alliance first	Boosting globalization	Global focused
Kim Dae Jung	Sunshine policy	Weakening alliance, toward balance	weak	Peninsula focused
Roh Moo Hyun	Continuation of sunshine policy	Strategic balancer	Focus on Northeast Asia; weak	Peninsula focused
Lee Myung Bak	confrontation	Strong alliance	Global Korea	Global focused
Park Geun-hye	<i>Trustpolitik</i>	Northeast Asia peace process	Responsible middle power	

### II. Sources of Difficulties in Designing Strategic Concepts

- The task to harmonize different levels of strategy; Korean Peninsula-Northeast Asia-East Asia-Global politics; different emphasis of each administration
- Lack of coherent ideas for different levels and across administrations
- Continuing and aggravating North Korean problem which absorbs tremendous national resources

- Changes in East Asian balance of power and competition for regional architecture
- Rise of new power elements; soft power, network power, and institutional power
- Rising discourses of new type of “middle power diplomacy” in East Asia
- Ideological division in domestic politics

### III. Pillars of Park Geun-hye Government’s Foreign Policy So Far

- *trustpolitik*, which coincides with the transformation taking place in international community as policy focus shifts from states to individuals, with emphasis on human security.
- Aims:
  - ✓ to pursue a sustainable peace and stability on the Korean Peninsula, The Need for Trust-Building Process on the Korean Peninsula
  - ✓ to build peace and cooperation in Northeast Asia
  - ✓ to contribute to common prosperity and happiness of the global village<sup>2</sup>

### IV. Tasks Ahead

#### 1. North Korea

- how to build trust with untrustworthy North,
- how to induce the North from “two-track simultaneous strategy” (*Byungjin*) to coexistence (*Gongjin*),
- whether South Korea take the lead for the next stage of negotiation reflecting each country’s exit strategies

#### 2. ROK-US alliance

- the compatibility between alliance partnership and “middle power” diplomacy,
- South Korea’s more enhanced role as an alliance partner (123 agreement and nonproliferation, burden sharing, alliance going global, engaging with China, etc.)

#### 3. Regional strategy

- whether Northeast Asian peace building process can survive in the market of institutional balancing,
- whether South Korea can survive “Asian paradox,”
- the possibility of performing “middle power diplomacy” with architectural impacts between the United States and China,

---

<sup>2</sup> Yun Byung-se, Minister of Foreign Affairs. 2013. “*Trustpolitik* and Expanding the Horizon of Korea’s Foreign Policy.” 2013 World Journalists Conference, Seoul. April 15.

- how to develop more concrete and feasible agendas for “symbiotic complex network”,
  - how to increase regional “systematic flexibility” to absorb the impact of power shift and to make the transition smooth
4. Global strategy
- how to define South Korea’s global roles with appropriate types of norms and realistic levels of policy resources
  - how to find sustainable grounds and infrastructure for global strategy,
  - how to harmonize policy purposes of different levels



## 제3부

### 한반도 신뢰프로세스의 기회 및 위협요인

#### Session 3

#### *Trustpolitik* and the Korean Peninsula



## “북한과의 신뢰구축 방안 : 미국의 관점”

빅터 차, 조지타운대학교

북미 관계는 오늘날 국제 체제에 있어 전형적인 적대관계에 있기 때문에, 어떤 신뢰구축 모델도 테스트해 볼 수 있는 매우 중요한 사례임. 이보다 중요한 사례는 찾아보기 어려움.

- 전형적인 적대관계 : 북미 관계
  - ✓ 전쟁
  - ✓ 국내정치적 레토릭과 국가정체성
  - ✓ 군사력의 근접 배치
  - ✓ 매우 제한적인 커뮤니케이션
  - ✓ 불인정
  
- 과거의 외교 및 협상 노력
  - ✓ 25년 간의 노력 : 레이건, 부시(41대), 클린턴, 부시(43대), 오바마 행정부
  - ✓ 두 개의 주요 합의 : 1994년 북미 제네바 기본합의, 2005년 9.19 공동성명
  - ✓ 안전보장 조치(33)
  - ✓ 경제적 · 인도주의적 지원
  - ✓ 에너지 원조
  - ✓ 모두 다 실패....
  
- 신뢰구축을 저해하는 요인들
  - ✓ 인지적 차원의 편견 : 완고하고 잘 변하지 않음
  - ✓ 만연되어 있는 의도적인 편견 : 적대적 결정을 뒷받침할 증거를 찾기 위한 적대적 결정
  - ✓ 자기반성(mirror-imaging)의 부재
  - ✓ 증폭되는 안보불안의 나선효과(Insecurity spirals)
  - ✓ 서로를 약탈국가(predator state)로 인식
  - ✓ 일방이 안보와 생존에 있어 핵심적인 것으로 인식하는 것을 상대방은 협상용 카드 로 인식
  
- 어려운 여건 속에서 신뢰구축을 이뤄내기 위한 방법
  - ✓ 맞대응(Tit for tat) 전략
    - 리온 시갈(Lionel Sigal)이 효과적인 전략이라고 주장
    - 1994년 북미 제네바 기본합의
  - ✓ 점진적 긴장완화 전략(Graduated Reduction in Tension: GRIT)
    - 문정인이 효과적인 전략이라고 주장
    - 김대중 행정부의 “햇볕정책”
    - 노무현 행정부의 “평화번영정책”

- ✓ 신호 보내기(Signaling)
  - 신뢰할만한 신호를 보내는 것이 매우 중요해 짐
  - 불신의 정도가 아주 높을 경우 어려움
  - 신호 보내기는 비용지불을 필요로 하며, 이중적이지 않고 진실되어야 함
  - 가장 큰 문제는 기본적 귀인오류(fundamental attribution error)
    - 진실한 신호를 상황논리에 따른 것으로 간주하고, 본질적 변화를 나타내는 신호로 인식하지 않음
- ✓ 찰스 쿵찬 (2010년 3/4월)
  - 경제적인 상호의존은 보조적인 것에 불과
  - 전략적 협상과 외교가 핵심
  - 기타 요인들...
- 미얀마 사례 연구
  - ✓ 북한의 사례에 정확히 부합하는 것은 아니나, 눈 여겨 볼 부분이 있음
  - ✓ 군사정부는 반정부 정치인사들에 대한 처우개선을 통해 변화된 신호를 보낼 수 있는 분명한 능력 보유
  - ✓ 북한 사례에 이 같은 신호가 존재?
    - 비핵화 합의로 돌아갈 수는 없을 것
    - 북한에는 아웅산 수치 같은 존재 부재
    - 그러나 강제노동수용소에 대한 북한의 정책은 신호를 보낼 수 있는 중요한 기제가 될 수 있을 것
  - ✓ 결국 문제는 신호를 보내는 방식이 아니라 정권 그 자체의 본질에 있는 것
- 북한의 관점에서 신뢰가 한미 양국이 북한이 원하는 것을 제공할 때에만 구축되는 것이라면, 그들이 원하는 것은?
  - ✓ 비핵화가 아닌 핵합의
  - ✓ 체제안보가 아닌 체제보장
- 딜레마 : 미국 정부가 북한에게 줄 수 있는 것이 아무 것도 없음
- 외교와 대화의 목적
  - ✓ 신뢰구축 對 위기 관리?

## “Building Trust with North Korea: American Perspective”

Victor Cha, Georgetown University

US-DPRK relations are a critical case test of any model for trust-building because it is the quintessential distrustful relationship in the international system. There are few that rival it.

- The quintessential adversarial relationship: the United States and DPRK
  - ✓ War
  - ✓ Domestic rhetoric and national identity (to an extent)
  - ✓ Positioning of military forces in close proximity
  - ✓ Very little communication
  - ✓ Non-recognition
  
- Past efforts at diplomacy and negotiation
  - ✓ 25 years: Reagan Bush 41, Clinton, Bush 43 and Obama
  - ✓ Two major agreements: 1994 and 2005
  - ✓ Security assurances given (33)
  - ✓ Economic and humanitarian assistance
  - ✓ Energy assistance
  - ✓ All have failed.....
  
- What are the obstacles to building trust?
  - ✓ Cognitive biases are rigid and difficult to change
  - ✓ Motivated biases are also prevalent – decisions that create the search for confirming evidence of the decision
  - ✓ No mirror-imaging taking place
  - ✓ Insecurity spirals are rampant
  - ✓ Each sees the other as a predator state
  - ✓ What one views as critical to security and survival, the other sees as the key quid pro quo
  
- How does one build trust in such a difficult environment?
  - ✓ Strategies: Tit for tat
    - Leon Sigal believes this is an effective strategy
    - 1994 Agreed Framework
  - ✓ Strategies: GRIT – graduated reduction in tension
    - Chung-in Moon believes this is effective
    - Kim Dae-jung’s Sunshine policy
    - Roh Moo-hyun’s Peace and Prosperity policy

- ✓ Signaling
  - Credible signaling becomes very important
  - Very difficult when levels of distrust are so high
  - Signals must be costly and genuine, not duplicitous
  - Big problem is the fundamental attribution error
    - Seeing genuine signaling as situational and not a sign of dispositional change
- ✓ Charles Kupchan (Mar/Apr 2010)
  - Not commercial interdependence....this is only ancillary
  - Strategic accommodation and diplomacy are key
  - Other factors.....
- Burma case study
  - ✓ Though not comparable to the North Korean case, it is an interesting one to follow
  - ✓ Clear capacity for the military junta to signal change through the treatment of opposition politician
  - ✓ Does such a signal exist in the North Korean case?
    - Is it a return to denuclearization agreements? I don't think so.
    - There is no equivalent to ASSK in North Korea
    - However, gulags might be an important signal metric
  - ✓ In the end, the problem is not just signaling but the nature of the regime
- From a DPRK perspective, trust can only be built if the US/ROK help North Korea achieve what they want? So, what do they want?
  - ✓ Nuclear deal as opposed to denuclearization
  - ✓ Regime assurances as opposed to regime security
- The Dilemma: there are not things that any U.S. government could give to North Korea
- The purpose of diplomacy and dialogue:
  - ✓ Trust-building versus crisis management?

## “북한과의 신뢰구축 방안 : 중국의 관점”

자칭귀, 베이징대학교

- 북한이 보여온 변덕스러운 태도를 감안할 때, 북한과 신뢰를 구축한다는 것이 생소하게 느껴질 수 있음. 하지만 바람직한 대북한 정책 개발을 시도한다면 그 자체로서 유용한 방법일 수도 있음.
- 북한과 신뢰 구축을 논하기 전에 우선 신뢰의 정확한 의미를 파악해야 함. 일반적으로 신뢰는 다른 사람 혹은 다른 존재에 의존하는 것을 의미함. 즉 누군가와 신뢰를 쌓아가는 것은 그 사람과 상호 의존이 확대된다는 것을 의미함.
- 분석의 편의를 위해 신뢰의 종류를 ① 긍정적 신뢰, ② 부정적 신뢰, ③ 최대 신뢰 그리고 ④ 최소 신뢰 등 네 가지로 분류할 수 있음. ① 상대방으로부터 협조 및 지원 등과 같은 긍정적인 태도를 기대할 수 있을 때 긍정적 신뢰는 형성됨. ② 상대방으로부터 보복 등의 부정적인 태도를 기대할 때는 부정적 신뢰가 형성됨. ③ 최대 신뢰는 국가들이 국제 관계에서 얻을 수 있는 최대량의 신뢰를 의미함. ④ 반면에 최소 신뢰는 국제 관계 속에서 얻을 수 있는 최소량의 신뢰를 의미함.
- 위의 논의를 바탕으로 신뢰구축 가능성의 네 가지 시나리오를 다음 표로 정리할 수 있음.

	긍정	부정
최대		
최소		

- 첫 번째 분류는 최대-긍정적 신뢰로서 상대방의 긍정적 태도에 대한 기대로부터 형성되는 최대량의 신뢰임. 사례로는 한-미 관계가 있음. 두 번째 분류는 최소-긍정적 신뢰로서 상대방의 긍정적 태도에 대한 기대로부터 형성되는 최소량의 신뢰를 나타냄. 사례로는 한-일 관계가 있음. 세 번째 분류는 최대- 부정적 신뢰로서, 상대방의 부정적 태도에 대한 기대로부터 형성되는 최대량의 신뢰임. 사례로는 김일성 체제하의 남북관계가 있음. 네 번째 분류는 최소-부정적 신뢰로서, 상대방의 부정적 태도에 대한 기대로부터 형성되는 최소량의 신뢰임. 사례로는 김정일 체제하의 남북관계가 있음.

	긍정	부정
최대	한미	한국 對 북한 (김일성 시기)
최소	한일	한국-북한 (김일성 사후)?

- 네 가지 시나리오 중, 한국은 어떤 유형으로 북한과 신뢰를 구축할 수 있을지가 관심 사임. 일단 북한과 최소-부정적 신뢰를 쌓아가는 것으로 시작할 수 밖에 없음. 북한이 도발을 감행할 경우 한국은 북한에게 보복할 수 있도록 철저한 준비가 되어 있어야 하며, 한국의 결정과 의지를 효과적으로 전달해야 함. 이를 위해 한국은 ① 군사력을 확충하고 ② 전투 준비를 완비하며, ③ 북한이 도발할 경우 한국이 보복 조치를 취할 것임을 북한에게 명확히 전달하고, ④ 충돌이 일어날 경우 미국이나 중국 등 관련 국가들로부터 국제적 지원을 확보해야 하고, 지원이 어려울 경우 최소한 중립을 유지하도록 해야 함. 이 과정을 통해 한국은 다음 단계인 북한과 최대-부정적 신뢰로 이동할 수 있음.
- 한국은 북한과 부정적 신뢰를 구축하는 동시에, 최소-긍정적 신뢰 구축을 위한 절차를 밟아야 함. 부정적 신뢰의 경우, 아무리 최대량이라 하더라도 안보를 보장할 수 없으며, 특히 한국인들이 추구하는 남북 통일로까지 이어질 수 없음. 따라서 한국은 부정적 신뢰의 구축과 함께 긍정적 신뢰의 구축 작업도 동시에 진행해야 함. 이는 북한이 핵무장 프로그램을 포기하고 화해 정책을 수용할 경우, 한국이 북한을 도울 준비가 되어있어야 한다는 의미임. 이 점에서 다음 네 가지 조건이 요구됨. ① 북한이 핵무장 프로그램을 포기하고 화해 정책을 수용할 때, 한국은 북한과의 우호관계 증진을 위한 관련 법률이 제때에 그 효과를 발휘할 수 있도록 법률적 준비를 완비해야 하며, ② 상황에 따라 북한을 지원하기 위해 필요한 자원(친선기금?)을 충분히 비축해야 하며, ③ 한국의 지원 의사를 북한에게 명확히 전달해야 하며, ④ 상황에 따라 북한에 대한 국제적 안전보장 및 경제원조 등의 국제적 지원을 확보해야 함.
- 어떻게 보면, 이 접근은 “당근과 채찍”일 수 있음, 하지만 당근과 채찍을 보다 명확히 정의했고, 포상과 제재의 기준을 완화하여 달성가능성을 높였다는 점에서 일반적인 “당근과 채찍”과는 차원이 다르다고 할 수 있음.
- 가장 어려운 부분은 도발과 화해를 어떻게 정의하느냐 하는 문제임. 이 문제를 잘 해결할 수 있다면, 도발이든 화해든 이에 대응하는 문제는 상대적으로 용이해짐. 이 점이 바로 한국 정부가 고민하고 있는 문제임.

## “Building Trust with North Korea: Chinese Perspective”

Qingguo Jia, Peking University

- Given North Korea’s capricious behavior, one feels odd to talk about building trust with North Korea. On second thought, however, it may be a useful exercise if one attempts to develop an appropriate policy toward North Korea.
- Before one talks about building trust with North Korea, one needs to clarify what trust means. According to common understanding, trust means reliance on another person or entity. Building trust with someone therefore means develop mutual reliance with that person.
- Since reliance suggests some kinds of dependable expectation, further analysis leads one to identify four broad categories of trust: positive trust, negative trust, maximum trust and minimum trust. Positive trust means trust built on expectation of positive behavior of the other side such as support. Negative trust means trust built upon expectation of negative behavior of the other side such as retaliation. Maximum trust means the maximum amount of trust states can obtain in international relations. Minimum trust means the minimum amount of trust states can obtain in international relations.
- On this basis, one can develop four types of scenarios of trust building possibilities according to the following table:

	Positive	Negative
Maximum		
Minimum		

- The first type is maximum positive trust. In this case, one finds ROK-US relations. It represents maximum amount of trust built on expectation of positive behavior of the other side. The second type is minimum positive trust. It represents minimum amount of trust built on expectation of positive behavior of the other side. In this case, one finds ROK-Japan relations. The third type is maximum negative trust. It is built upon maximum amount of trust built upon negative behavior of the other side. In this case, one finds ROK-DPRK relations during Kim Il Sung period. The fourth type is minimum negative trust. It is built upon the minimum amount of trust built upon expectation of negative behavior. In this case, one finds, ROK-DPRK relations during the Kim Jong Il period.

	Positive	Negative
Maximum	US-ROK	ROK vs. DPRK (during Kim Il Sung)
Minimum	Japan-ROK	ROK-DPRK (since Kim Il Sung died)?

- Given these possibilities, what kind of trust can South Korea build with North Korea? It appears it can only start with building minimum negative trust with North Korea. That means that it needs to be able and ready to retaliate when if the North Korea undertakes provocation and effectively communicate its determination and will to North Korea. This requires South Korea to (1) build up its arms; (2) be prepared to fight; (3) make it clear to North Korea that it will take retaliatory measures in response to its provocations; and (4) secure international support or at least neutrality in case of conflict from all the concerned powers, especially the United States and China. Over time, it is hoped that South Korea will be able to obtain maximum negative trust with North Korea.
- While building up negative trust with North Korea, South Korea should also take necessary steps to build up minimum positive trust with North Korea. Negative trust, even maximum, does not assure security, especially unification, as Koreans aspire. Therefore, while it tries to build negative trust, it should also engage in efforts to build positive trust. That means that it should be ready to help North Korea if the latter agrees to abandon its nuclear weapons program and adopt a policy of conciliation. This requires (1) passing legislations to promote relations with North Korea to be effective when the latter decides to give up its nuclear program and adopts a conciliatory policy; (2) setting aside sufficient resources to be used to help North Korea (setting up a goodwill fund?) under the circumstances; (3) effectively communicating its determination to do so to the other side; and (4) secure international endorsement and help such as international security guarantee for and economic assistance to North Korea under the circumstances.
- In a way, it is a carrot and stick approach. However, it is more than a normal carrot and stick approach in that it defines the carrots and sticks with greater clarity, lowers the bar for rewards and punishments, and is more attainable.
- The most difficult parts are how to define provocation and conciliation and their levels. Once this problem is appropriately addressed, it is relatively easy to execute the reactions. That is what the South Korean Government has dwell upon.



**외교부**  
Ministry of Foreign Affairs



**EAI**  
동아시아연구원

---

**주관**  
외교부 · 동아시아연구원

**외교부**  
110-787 서울특별시 중로구 사직로 8길 60  
전화 02-2100-2114 팩스 02-2100-7999  
[www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)

**동아시아연구원**  
100-786 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가, 삼풍빌딩)  
전화 02-2277-1683 팩스 02-2277-1697  
[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)