

외교부 · 동아시아연구원 공동 컨퍼런스

한국 중장기 외교전략의 평가 및 발전방안

2015년 10월 21일 수요일

웨스틴조선호텔

외교부 · 동아시아연구원 공동

“한국 중장기 외교전략의 평가 및 발전방안” 컨퍼런스

2015년 10월 21일 수요일 9:30-16:00
서울 웨스틴조선호텔 2층 오키드룸

목차

프로그램 ■ 4

발표자 약력 ■ 5

발표자료

제 1 부 “동아시아의 외교환경 변화와 우리의 대응전략”

[한미관계] 이상현 세종연구소 수석연구위원 ■ 19

[한중관계] 이동률 동덕여자대학교 교수 ■ 37

[한일관계] 박영준 국방대학교 교수 ■ 53

[남북관계] 황지환 서울시립대학교 교수 ■ 68

제 2 부 “외교전략 기초 및 전략과제 발전방안”

[동북아평화협력구상] 이승주 중앙대학교 교수 ■ 79

[유라시아이니셔티브] 제성훈 한국외국어대학교 교수 ■ 93

[중견국외교] 김상배 서울대학교 교수 ■ 113

[공공외교] 한인택 제주평화연구원 연구실장 ■ 135

[한반도신뢰프로세스] 정성윤 통일연구원 연구위원 ■ 148

프로그램

2015년 10월 21일 수요일 9:30-16:00
 서울 웨스틴조선호텔 2층 오키드룸

09:30-10:00	등 록	
10:00-10:30	개회식 환영사 기조연설	하영선 EAI 이사장 윤병세 외교부장관
10:40-12:20	제1부 사 회 발 표 토 론	“동아시아의 외교환경 변화와 우리의 대응전략” 마상윤 가톨릭대 교수 [한미관계] 이상현 세종연구소 수석연구위원 [한중관계] 이동률 동덕여자대학교 교수 [한일관계] 박영준 국방대학교 교수 [남북관계] 황지환 서울시립대학교 교수 조구래 외교부 북미국 심의관 박인휘 이화여자대학교 교수 최 강 아산정책연구원 부원장
12:20-13:30	오 찬	
13:40-15:40	제2부 사 회 발 표 토 론	“외교전략 기초 및 전략과제 발전방안” 손 열 EAI 일본연구센터 소장 / 연세대학교 국제대학원장 [동북아평화협력구상] 이승주 중앙대학교 교수 [유라시아이니셔티브] 제성훈 한국외국어대학교 교수 [중견국외교] 김상배 서울대학교 교수 [공공외교] 한인택 제주평화연구원 연구실장 신범철 외교부 정책기획관 전재성 EAI 아시아안보연구센터 소장 / 서울대학교 교수
15:40-16:00	폐 회	

참석자 약력

개회식

윤병세 외교부 장관

하영선 EAI 이사장

(이하 가나다 순)

김상배 서울대학교 교수

마상윤 가톨릭대 교수

박영준 국방대학교 교수

박인휘 이화여자대학교 교수

손 열 EAI 일본연구센터 소장

/ 연세대학교 국제대학원장

신범철 외교부 정책기획관

이동률 동덕여자대학교 교수

이상현 세종연구소 수석연구위원

이승주 중앙대학교 교수

전재성 EAI 아시아안보연구센터 소장

/ 서울대학교 교수

정성윤 통일연구원 연구위원

제성훈 한국외국어대학교 교수

조구래 외교부 북미국 심의관

최 강 아산정책연구원 부원장

한인택 제주평화연구원 연구실장

황지환 서울시립대학교 교수



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



하영선 EAI 이사장, 서울대학교 명예교수. 미국 워싱턴대학교(University of Washington)에서 국제정치학 박사학위를 받았으며 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대학교 국제문제연구소장, 미국학연구소장, 한국평화학회 회장을 역임했다. 현재 대통령 국가안보자문단 자문위원, 통일준비위원회 민간위원이다. 저서 및 편저로는 《하영선 국제정치 칼럼 1991-2011》, 《북한세계정치론 : 전략과 원리 그리고 새로운 질서》, 《한일 신시대와 공생복합 네트워크》, 《변환의 세계정치》 등이 있다.



김상배 서울대학교 사회과학대학 정치외교학부 교수. 미국 인디애나 대학교(Indiana University)에서 정치학 박사를 취득하였다. 외교부 자문위원, 한국국제정치학회 연구이사로 활동하고 있으며, 정보통신정책연구원(KISDI) 책임연구원, 일본 Glocom(Center for Global Communications) 객원연구원, 미국 캘리포니아 대학(University of California at Davis) 방문교수 등을 역임하였다. 주 연구 분야는 정보혁명과 네트워크의 세계정치, 신형안보와 공공외교, 미·중 표준경쟁, 중견국 외교 등이며, 단독 저서로는 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』(한울, 2014), 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』(한울, 2010), 『정보화시대의 표준경쟁: 원텔리즘과 일본의 컴퓨터산업』(한울, 2007) 등이 있다.



마상윤 가톨릭대 국제학부 교수. 서울대 외교학과에서 학사 및 석사과정을 마친 후 영국 옥스포드대학(University of Oxford)에서 1960년대 한국의 민주주의 문제를 둘러싼 미국의 국내정치 개입에 대한 연구로 국제정치학 박사학위를 받았다. 가톨릭대 국제교류처장을 역임하였으며, 미국 부르킹스연구소 및 우드로윌슨 센터에서 방문학자로 선발되어 연구하였다. 주된 연구분야는 미국외교정책, 한미관계, 냉전외교사이다. 저서로는 “한국군 베트남 파병결정과 국회의 역할”, “1970년대 초 한국외교와 국가이익: 모겐소의 국익론을 통한 평가”, “‘특수관계’의 해부 : 영국 블레어 정부의 자유국제주의 대외정책과 영미관계”, “오바마 행정부의 안보전략과 한미동맹: 현실주의 역외균형론을 넘어서” 등이 있다.



박영준 국방대 안보대학원교수. 연세대 정치외교학과와 서울대 대학원 외교학과를 거쳐 일본 도쿄대학교에서 국제정치학 박사학위를 취득하였다. 국가안전보장회의 정책자문위원, 한국 국제정치학회 안보국방분과위원장, 한국정치학회 한일학술교류위원장 등으로 활동하였으며, 미국 하버드대학교 US-Japan Program 방문학자 등을 역임했다. 주요 연구분야는 일본외교안보, 동북아국제관계, 국제안보 등이며, 최근 저술로는 <해군의 탄생과 근대 일본>(2014), <동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화>(2014, 공저), <안전보장의 국제정치학>(2010, 공저), <21세기 국제안보의 도전과 과제>(2011, 공저), <제3의 일본>(2008) 등이 있다.



박인휘 이화여자대학교 국제학부 교수. 미국 노스웨스턴대학교(Northwestern University)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 대통령 직속 통일준비위원회 외교안보분과 전문위원 및 통일부, 외교부, 국방부 정책자문위원, 한국세계지역학회 부회장, 한국정치학회 이사, 한국국제정치학회 이사 등으로 활동하고 있으며 고려대 아세아문제연구소 연구교수, 한미교류협회 연구위원, 미국 워싱턴대(University of Washington) 잭슨국제관계대학원 방문교수 등을 역임하였다. 주 연구 분야는 국제안보, 미국 외교정책, 동북아 국제관계 등이며 주요 저술로는 <탈냉전사의 인식>(편저, 2012), <세계화시대 한국의 국가안보: 주요 내용과 특징>(편저, 2010), “한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 결합”(한국정치학회보, 2011) 등이 있다.



손 열 EAI 일본연구센터 소장, 연세대학교 국제대학원 원장. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 동북아역사재단 자문위원, 국립외교원 자문위원, 외교부 자문위원, 한국 국제정치학회 부회장으로 활동하고 있으며 도쿄대학교, 와세다대학교, 노스캐롤라이나대학교 채플힐(University of North Carolina at Chapel Hill) 방문교수 등을 역임하였다. 주 연구 분야는 일본 및 국제정치경제, 동아시아 지역주의, 공공외교 등이며 최근 저술로는 “미중데탕트와 일본: 1972년 중일 국교정상화 교섭의 국제정치”, *South Korea in 2013 Meeting New Challenges with the Old Guard* (공저), “아베정권과 미일관계의 향방, 한일협력” 등이 있다.



신범철 외교부 정책기획관. 미국 조지타운대(Georgetown University) 로스쿨에서 국제분쟁을 전공하여 국제법 박사학위를 받았다. 1995년부터 한국국방연구원(KIDA)에 근무해왔으며, 북한군사연구실장, 국방현안팀장, 국방정책연구실장 등을 맡아오면서 북한군 및 한반도 안보문제에 대한 폭넓은 경험을 쌓아왔다. 2009년부터 2010년까지는 국방부장관 정책보좌관을 역임하면서 북한군과 국방정책에 대한 실무를 경험했다. 현재 외교부에서 정책기획국장을 맡아 중장기 외교정책을 기획하고 있다. 또한 북한 정치체제, 북한군, 6자회담, 한반도 평화 체제, 남북관계, 한미동맹에 관한 다수의 저술이 있다.



이동률 동덕여자대학교 중국학과 교수. 중국 북경대학교 국제관계학원에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 한중전문가공동연구위원회 집행위원, 통일부 정책자문위원, 미국 컬럼비아 대학 방문교수를 역임하였다. 주요 연구 분야로는 중국의 대외관계, 중국 민족주의, 소수민족 문제 등이며 최근 연구로는 “중국의 해양영유권 분쟁에 대한 전략과 요인”(2015), “중국의 유엔 평화유지활동 참여 확대의 목적과 제약”(2014), “시진핑체제 외교정책의 변화와 지속성”(2012), “China’s Policy and Influence on the North Korea Nuclear Issue: Denuclearization and/or Stabilization of the Korean Peninsula?”(2010), 《중국의 영토분쟁》(편, 2008) 등이 있다.



이상현 세종연구소 수석연구위원. 연구기획본부장 및 동북아평화협력센터장을 맡고 있다. 서울대 외교학과를 졸업하고 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 정치학 박사학위를 받았다. 2011년 5월부터 2013년 4월까지 외교통상부 정책기획관으로 근무하였으며, 제17기 민주평통자문회의 기획조정위원회 간사, 한국행정학회 회장을 맡고 있다. 국제정치와 안보, 군사전략, 한미관계, 북한 문제를 주로 연구하며, 최근 논저로는 “미국의 아태 재균형 정책: 배경, 구조, 전망”(2014), “한반도 평화를 위한 한국의 외교전략”(2013), “한반도 위기상황에 대비한 미국의 외교·군사전략”(2013), “한국의 중장기 외교전략 구상을 위한 시론”(2013) 등이 있다.



이승주 중앙대 정치국제학과 교수. 미국 캘리포니아 버클리대학교(University of California at Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득했으며, 같은 대학의 Berkeley APEC Study Center에서 post-doctoral fellow를 역임했다. 이후 싱가포르국립대(National University of Singapore) 정치학과 교수와 연세대학교 국제관계학과 교수를 역임했다. 현재 한국국제정치학회 연구이사, 외교부 자체평가위원, 외교부 국제경제국 정책자문위원, 한국국제교류재단 심의위원으로 활동하고 있다. 최근 논문으로는 “아시아 패러독스를 넘어서: 경제적 상호의존과 제도화의 관계에 대한 비판적 검토”, “Multilayered World Order and South Korea’s Middle Power Diplomacy”, “미중일 삼각 구도와 한국의 전략적 대응: 환태평양경제동반자협정(TPP)과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 사례를 중심으로” 등이 있다.



전재성 EAI 아시아안보연구센터 소장, 서울대학교 정치외교학부 교수. 미국 노스웨스턴대학교(Northwestern University)에서 정치학 박사 학위를 취득하였으며 숙명여자대학교 정치외교학과 조교수 등을 역임하였다. 주 연구 분야는 국제정치이론, 국제관계사 등이며, 최근 저술로는 《정치는 도덕적인가》, 《동아시아 국제정치 : 역사에서 이론으로》, “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰”, “유럽의 국제정치적 근대 출현에 관한 이론적 연구”, “강대국의 부상과 대응 메커니즘 : 이론적 분석과 유럽의 사례” 등이 있다.



정성운 통일연구원 연구위원. 고려대학교 정치외교학과를 졸업하고 동 대학원에서 국제정치학 박사를 취득하였다. 현재 국무총리실 국정과제평가기획단 민간위원 및 사단법인 휴먼아시아 이사로 활동 중이며, 고려대학교 일민국제관계연구원 연구교수(2007~2014)와 미국 아메리칸대학교 동아시아연구소 방문연구원(2005~2006)을 역임하였다. 주 연구분야는 동북아안보, 북미관계, 강압전략 등이며, 최근 저술로는 “핵확산 논쟁과 북핵문제”(2015), “미국의 대북 군사 강압 성공에 대한 연구”(2014), “미국의 대북 무력강압 실패에 대한 연구”(2014), “Blame Game under Fire: Parsing South Korean Debate on North Korea”(2013) 등이 있다.



제성훈 한국외국어대학교 노어과 교수. 러시아 모스크바 국립대학교(Lomonosov Moscow State University)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 대외경제정책연구원 러시아-유라시아 팀장을 역임하였다. 주요 연구 분야는 러시아-유라시아 정치경제, 러시아 대외정책, 지정학 등이며, 최근 저술로는 *International Cooperation in the Development of Russia's Far East and Siberia*(공저), “러시아의 ‘동방정책’과 유라시아이니셔티브”, 『러시아의 북극 개발전략과 한·러협력의 새로운 가능성』(공저), 『남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학』(공저) 등이 있다.



조구래 외교부 북미국 심의관. 서울대 정치학과를 졸업하고, 1991년 외교부에 입부(외무고시 25회)하여 한미 양국간 외교 교섭과 국제협력 등에 대한 다양한 실무 경험을 쌓았으며, 2006년 북핵2과장, 2008년 북미2과장, 2009년 주미대사관 참사관, 2013년 장관보좌관 등 요직을 거치며 대미 외교 및 북한 핵문제 관련 업무를 수행해 왔다. 현재 외교부 북미국 심의관으로 대미 외교 관계 업무의 전반을 담당하고 있다.



최 강 아산정책연구원 부원장. 위스콘신 주립대(메디슨)에서 정치학 석사학위를 받고, 오하이오 주립대에서 정치학 박사학위를 받았다. 국가안보회의 사무처 정책기획부장을 거쳐 한국국방연구원 국방현안팀장, 외교안보연구원 교수 및 미주연구부장을 지냈으며 국립외교원 외교안보연구소장과 기획부장을 역임하였다. 주요 연구분야는 한미동맹, 북한군사, 남북관계, 군비통제, 위기관리 및 다자안보협력 등이다.



한인택 제주평화연구원 연구실장. 서울대학교에서 경제학을 전공하고, 미국 버클리대학 (University of California Berkeley) 에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 외교부 정책자문위원, 통일부 북한정세지수 자문위원을 역임하고, 『한국정치학회보』, 『국제정치논총』, 『국가전략』의 편집위원으로 활동하였다. 이화여자대학교, University of California Davis, University of Washington에서 강의하였고, 주요 연구분야는 국제정치경제, 안보전략, 공공외교 등이 있다. 최근 저술로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교”, “한국인의 대중인식과 한중동맹 수립가능성”, “동남아 민간전문가(Track 2) 외교의 경험과 동북아에의 함의” 등이 있다.



황지환 서울시립대학교 국제관계학과 부교수. 미국 콜로라도대학교 볼더(University of Colorado at Boulder)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 청와대 통일준비위원회 외교안보분과 전문위원, 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있으며 서울대학교 통일평화연구원 선임연구원, 명지대학교 북한학과 조교수 등을 역임하였다. 최근 저술로는 “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach”(2014), “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선’”(2014), “The Two Koreas after U.S. Unipolarity: In Search of a New North Korea Policy”(2013) 등이 있다.

발표자료

제1부 “동아시아의 외교환경 변화와 우리의 대응전략”

[한미관계] 이상현 세종연구소 수석연구위원

[한중관계] 이동률 동덕여자대학교 교수

[한일관계] 박영준 국방대학교 교수

[남북관계] 황지환 서울시립대학교 교수

한국의 중장기 외교전략 구상: 한미관계

이상현

세종연구소 수석연구위원

I. 서론

현재 한미관계는 최상의 관계이고 한미동맹도 안정적으로 유지되고 있다. 최근 한미는 주요 현안에 대한 이견이 거의 없고 양국 간에 시급하게 논의·결정해야 할 문제도 없는 상황이다. 한·미 양국 정부는 지금의 한·미 관계를 두고 ‘이보다 더 좋을 순 없는 최상의 상태(It couldn't be better than this)’라고 말한다. 하지만 이런 주장에 만족해 한미관계에 내재한 여러 이슈들을 가볍게 봐서는 안 되는 상황이다. 미국 의회 인사나 전문가들을 만나면 이런 주장에 의문을 갖게 된다. 겉으로 보면 한·미 양국 간에는 해결해야 할 시급한 현안이나 이견이 없는 것으로 보인다. 동북아 평화협력구상 같은 한국의 핵심 외교 이니셔티브에 대한 입장도 원칙적으로 지지하기는 하지만 이를 적극적인 지지로 보기는 어렵다. 결국 최상의 한미관계라는 수사의 이면을 들여다보면 한국에 대한 미국의 불만이 쌓여가고 있다는 느낌을 갖게 된다. 최근 논란이 됐던 사드(THAAD)의 한반도 배치 문제나 한국의 아시아인프라투자은행(AIIB) 가입, 그리고 박근혜 대통령의 중국 9.3 전승절 열병식

참가 등 미국 입장에서는 한국의 의도에 관한 의문을 가질 이유가 충분하다. 다만 한미관계에 문제가 있다고 할 경우 발생할 외교적 파장과 부담 때문에 실제로 문제나 불만이 있어도 솔직하게 내놓고 이야기할 수 없는 것으로 보인다. 그 이면에 있는 중국의 부상과 대중(對中) 정책 조율, 한국의 ‘중국 경사론’, 한·일 관계 및 한·미·일 안보 협력, 북핵과 대북 정책, 한국의 안보 무임승차론, 한·미 자유무역협정(KORUS FTA) 이행 등에 대해 불만 등 한·미 간 이견의 소지가 있는 문제들에 유념할 필요가 있다.

한미관계의 중요성에 주목해야 할 이유는 충분하다. 한국의 지정학적 위치는 물론, 점증하는 북한의 핵위협, 갈수록 불확실성이 커지는 동북아 정세의 유동적 전개 등, 우리를 둘러싼 안보환경 속에서 한미동맹은 여전히 우리의 중요한 안보자산이며 든든한 앵커 역할을 하고 있다. 하지만 동맹을 둘러싼 환경이 변하는 만큼 향후 우리의 중장기 외교전략 구상에서 미국의 위치와 역할, 의미를 확고히 자리매김하는 것은 매우 중요하다.

II. 미국의 대외전략과 대한반도정책

미국의 대외전략은 미국에 국한된 전략 이상의 의미를 갖는다. 미국이 차지하는 세계적 위상과 영향력에 비추어 볼 때, 미국이 취하는 대외전략의 방향성은 세계 거의 모든 국가들에게 영향을 미친다고 해도 과언이 아니다. 현재의 국제질서에서 미국이 지니는 압도적 위상에도 불구하고 미국은 다방면의 도전에 직면해 있다. 최근의 국제정세는 ‘지정학의 부활(return of geopolitics)’이라고 불릴 정도로 혼란스런 양상으로 전개되고 있다. 현재의 국제질서는 군사 차원에서 단극적 질서(military unipolar), 정치외교적으로는 다극질서(political multipolar), 경제적으로는 중상주의적 국익위주(economic supremacy) 시각이 혼합된 질서라 할 수 있다. 그런 가운데 향후 당분간 국제정세는 글로벌 차원과 지역차원 모두 주요국들이 자국의 이익 중심으로 움직이면서 혼란스런 양상이 지속될 전망이다. 특히 중국, 러시아, 이란 등 냉전 종식 이후 정립된 미국 중심의 단극적 국제질서를 변개하려는 현상파(revisionist) 국가군이 급격히 부상하면서 국제질서가 요동치고 있는 것이다.¹ 여기에는

1) Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics,” *Foreign Affairs*, May/June 2014.

갈수록 약해지는 미국의 글로벌 리더십, 중국/러시아 등의 공세적 부상, 중동정세 혼란, 글로벌 금융위기의 여파 지속 등이 오늘날의 국제질서를 매우 혼란스럽고 예측을 어렵게 만든다.

2015년 미국 국가안보전략 보고서는 국제사회에서 강력하고 지속 가능한 미국의 리더십을 확보하고, 미국의 리더십을 어디에 어떻게 행사할 것인가에 초점을 맞추었다. 특히 이번 안보전략보고서(NSS)에는 오바마 대통령 집권 이후 미국 경제가 완전히 회복 국면에 접어들었고, 이러한 성장이 지속될 것이라는 자신감이 표출되었다. 또한 이렇듯 증강되고 있는 경제력이 미국을 국제적 위기 대응에 있어 강력한 리더십을 행사할 수 있는 위치에 올려 놓았음을 강조하고 있다. 특히 2015년 NSS 보고서에는 강한 자신감을 반영하여 “강력하고 지속가능한 리더십(strong and sustainable leadership)”을 강조하는 한편, 목적이 분명한 리더십(“we will lead with purpose”)을 거론했다. 미국의 리더십 때문에 지난 70년간 국제질서가 유지됐음을 지적하는 한편 씨퀘스터 종식도 강력히 시사했다.² 하지만 미국의 쇠퇴, 혹은 부활을 둘러싼 논란 가운데 오바마 행정부의 경기회복에 따른 자신감이 실제 국제정치 질서에 반영되기에는 시간이 걸릴 듯하다. 더구나 오바마 정부는 임기말로 향해 가고 있다.

그러면서도 미국은 현재의 국제문제는 자국의 힘만으로는 해결할 수 없음을 강조하면서 책임과 비용분담을 통한 국제협력을 강화해 문제를 해결해야 한다고 주장한다. 이는 미국이 고립주의 전략을 선택한 것이 아니라 국제적 이슈에 대해 개입은 하되, 개입방법, 즉 리더십 행사방법이 바뀐 것으로 보아야 할 것이다. 즉, 미국이 과도한 개입 또는 일방주의적인 개입을 자제하겠다는 것이지 문제를 방치하겠다는 의미는 아니다. 다만 문제해결을 위해 관련국들이 더욱 적극적으로 나서야 한다는 것이다. 즉 문제해결을 위해 관련국들은 책임과 비용을 확실하게 분담해야 하고, 미국은 문제해결 과정을 주도적으로 관리함으로써 국력 유출을 최소화하고 영향력은 유지하겠다는 것이다.

아시아 쪽으로 눈을 돌려보면, 최근 아시아 정세를 규정짓는 두 개의 화두는 미국의 재균형 정책과 중국의 신형대국관계 요구라 할 수 있다. 이 두 개의 큰 흐름이 어떤 관계를 설정하는가에 따라 아태지역의 전반적인 정세는 갈등과 협력 사이에서 큰 영향을 받을

2) The White House, *National Security Strategy 2015*, February 2015.

것이다. 버락 오바마 행정부는 2011년 하반기부터 아태지역에서 미국의 역할을 강화한다는 일련의 중요한 선언들을 발표해왔다. 실상 미국은 이러한 선언들 이전에도 이미 아태지역에서 중요한 역할을 수행해왔다. 하지만 최근의 재균형 정책에서 미국은 아태지역이 미국에게 지정학적 우선순위를 지니는 지역이라고 공개적으로 선언하면서 다양한 이슈 영역에서 관심과 행보의 수준을 높이고 있다. 실상 미국의 재균형 정책은 미국이 아시아를 떠났다가 다시 관여하기 시작했다는 뜻이 아니라 상황과 이익의 변화에 따라 이 지역을 바라보는 미국의 중점과 우선순위를 재조정했다는 의미가 강하다.³⁾

미국은 대체로 2011년 하반기 이후 이른 바 ‘전략적 재균형’이라는 기치 하에 아태지역을 중시하는 정책을 펴오고 있다. 미국이 아태 재균형 정책을 채택하게 된 근본적 원인은 아시아에서 중국의 부상이라는 구조적 변화가 진행되고 있고, 그 이면에는 미중간 세력관계의 변화가 심화될 경우 미국의 아태지역에 대한 접근성이 제약될지도 모른다는 우려가 있다. 중국이 지금과 같은 추세로 계속 성장하는 반면, 미국은 점점 더 쇠퇴의 길을 걷는다면 결국은 중국이 미국의 패권을 대신하게 되리라는 결론에 도달하게 된다. 최근 미국의 움직임에는 이러한 전망이 가시화되기 전에 어떤 정책적 대응을 해야 한다는 절박감이 반영된 것처럼 보인다. 오바마 행정부는 중국의 부상이 향후 수년간 미국의 외교에 가장 중대한 도전요인이 될 것으로 보며, 미중관계가 미국의 가장 중요한 양자관계라고 인식하고 있다. 그러한 중국을 대하는 최선의 방법은 중국을 국제체제 속으로 더 깊이 끌어들여 정치, 경제, 환경, 안보 등 전분야에서 공동의 목표를 추구하는 것이다. 미국은 이미 부시 2기 행정부 때 로버트 질릭 국무부 부장관이 중국을 ‘책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)’로 규정한 바 있다.

미국은 아태 재균형 정책을 중국 봉쇄의 차원이 아닌 보다 포괄적인 아태지역 관여정책으로서 접근하며, 군사·외교·경제적 차원 등 다차원적(multifaceted) 접근을 시도하고 있다. 첫째, 아태 재균형 정책에서 가장 두드러진 변화는 군사배치 태세의 변화이다. 이 부분은 또한 미 당국자들이 재균형의 핵심이 군사적인 것으로 비치는 것으로 인해 곤혹스

3) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J.A. Adamson, “Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability,” Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p. 1.

런 부분이기도 하다. 군사적 차원에서 재균형 정책의 핵심은 해군력과 공군력의 아태 지역으로의 중점 이동이다. 그러면서도 아시아 지역에서 좀 더 분산된 군사배치 태세를 지향한다. 장기적으로 아태 지역(인도양 인접해역 포함)에는 미 해군력의 60%가 배치될 계획이다. 여기에는 항모전단 1개, 구축함 7척, 연안전투함 10척, 전략잠수함 2대의 증원이 포함된다.⁴ 둘째, 외교적 차원에서 아태 재균형 정책은 아시아 지역에 있어서 미국의 다자 및 양자외교 활동을 현격히 강화하는 한편, 미중관계의 안정적 관리에 중점을 둔다. 아시아에 대한 미국 외교의 기본 접근은 기존의 양자 동맹관계의 강화에 더하여 싱가포르, 인도네시아, 인도 등 역내 파트너 국가들과의 관계를 강화하는 것이다. 그와 함께 아세안지역포럼(ARF), 동아시아정상회의(EAS), APEC 등 역내 다자협력 제도에 대한 협력관계를 강화하고자 한다. 셋째, 경제적 차원에서 미국의 아태 재균형 정책은 여러 가지 경제적 이니셔티브도 포함하고 있다. 이는 아태 지역이 향후에도 미국에게 경제적으로 여전히 중요한 지역이 될 것이라는 인식에 근거한 것이다. 현재 경제와 관련해 미국이 강조하는 것은 환태평양동반자협정(TPP: Tran-Pacific Partnership) 체결이다. 미국이 재균형 정책에서 경제적 차원을 중시하는 이유는 아태 지역의 점증하는 경제적 중요성 때문이다. 최근 TPP 타결로 오바마 대통령은 또 하나의 외교적 승리를 기록하게 됐다.

하지만 전반적으로 이라크 전쟁과 글로벌 금융위기 이후 미국은 여러 각도에서 절대적, 상대적으로 약화의 길로 들어서고 있다고 판단된다. 최근 미국의 경기 회복은 이러한 절대적, 상대적 약화현상을 어느 정도 지연시킬 수 있을 것으로 전망된다. 그러나 경제적인 측면 이외에 미국의 정체성 문제를 둘러싼 갈등과 정당정치의 양극화 현상은 단기적으로 해결이 어려운 문제로서 대외적으로 ‘나머지 국가들의 부상 혹은 쇠퇴(rise or fall of the rest)’와 상관없이 미국의 ‘부진’에 중요한 변인으로 작용할 전망이다. 이러한 문제의 해결을 위해서 새로운 국내적 합의의 창출이 중요한데, 이를 위한 조건으로서 정당정치의 양극화 현상의 완화를 기대하기가 어려운 것이 현실이다.

따라서 당분간 아태 재균형 정책에 대한 미국의 의지와 공약에도 불구하고 역내 국가

4) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J.A. Adamson, “Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability,” Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p. 12.

들의 신뢰도 저하는 불가피하다. 비록 미국이 의지와 관심이 있다 할지라도 능력과 자산이 부족함에 따라 아시아 동맹국에 대한 책임과 역할 분담을 강조할 것으로 예상된다. 향후 미국은 부족한 부분을 동맹국들의 기여와 역할분담을 통해 보완하는 정책을 추진하고 동맹국들은 연계하는 정책을 추진할 것으로 판단된다. 미국을 비롯한 동맹, 우방국들이 국방과 안보에 투자하기 어려운 상황에서 안보협력의 필요성은 더욱 증대될 것이다. 특히 국방 예산 삭감이 가시화되면서 미국이 혼자 세계의 안보부담을 담당하기가 점점 더 어려워지면서 미국은 동맹과 우방의 역할분담을 희망하고 있다. 그런 이유로 미국 내 일각에서는 이제 미국과 우방국들이 힘을 합쳐 안보문제에 대응하는 이른바 ‘연합방위(federated defense)’ 필요성이 제기된다.⁵ 근간 한일관계의 악화는 미국의 입장에서 보면 한미일 모두에게 부정적 사태이다. 미국의 구상에서 가장 중요한 협력 파트너는 일차적으로 한국, 호주, 일본 등 미국의 동맹국들이며, 다음으로는 미국과 안보협력 관계에 있는 파트너 국가들이다. 문제는 가장 긴밀히 협력해야 할 한·일 두 나라가 최근 최악의 관계를 면치 못하고 있고, 이러한 상황은 조만간 개선될 기미가 보이지 않고, 장기적으로는 오히려 더 악화될 가능성마저 배제할 수 없다는 사실이다.

한국의 중장기 외교전략 구상을 위해서는 이러한 글로벌 및 지역 차원의 추세 변화를 정확히 진단하고 대처해야 한다. 한국의 중장기 외교전략 구상에서 미국이 차지하는 중요성은 구구한 설명을 요하지 않는다. 물론 현재의 한미관계는 동맹이 처음 체결되던 시절처럼 한국이 일방적으로 미국에 의존하는 시대도 아니고, 미국이 한미관계를 일방적으로 주도하는 시대도 아니다. 한미동맹을 한국안보의 핵심 자산으로 유지하기 위해서는 한미관계를 잘 관리할 필요가 있다.

III. 한미관계와 한국 중기외교전략의 현황과 과제

5) Michael J. Green, Kathleen H. Hicks, and Zack Cooper, “Federated Defense in Asia,” A Report of the Federated Defense Project, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, December 2014.

한미 간에 당장 갈등적 현안이나 큰 이견 발생의 가능성은 크지 않다. 동맹의 여러 이슈들도 이명박 정부 이래 안정적으로 관리되고 있다. 하지만 우리 주변에서 진행되고 있는 동북아 안보환경의 구조적 변화와 맞물려 특정 이슈들은 동맹의 근간에 부정적 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없다. 그것을 한마디로 말하자면 결국 동맹의 ‘근본적 가치와 원칙’에 대한 합의, 더 나아가 ‘가장 결정적인 순간에 한국이 미국과 함께 하리라는 확고한 신념이 있는가?’ 하는 동맹의 방향성에 대한 질문으로 귀착된다. 한미동맹이 신뢰에 입각한 전략 동맹이 되기 위해서는 핵심 사안들에 대한 공감대 형성과 더불어 가장 높은 차원에서의 전략적 소통이 필수적이다.

박근혜 대통령은 버락 오바마 미국 대통령의 초청으로 워싱턴 D.C를 방문해 지난 16일 한미 정상회담을 가졌다. 이번 회담은 9월 3일 중국의 전승절 행사를 계기로 열렸던 한중 정상회담, 9월 25일 미중 정상회담에 이은 것이자, 10월말~11월초 한중일 정상회의 및 한일 정상회담으로 이어지는 올해 한반도 및 동북아 외교의 최대 분수령이라 할 수 있다. 박 대통령의 펜타곤 방문이 상징하듯이 이번 정상회담은 미국 조야에서 제기된 한국의 중국 경사론을 불식시키는 한편, 한미동맹의 굳건함을 대내외에 알리는 좋은 기회였다. 이번 정상회담의 성과를 정리한 공동설명서(Joint Fact Sheet)는 동맹 강화, 글로벌 파트너십 확대, 뉴프런티어 분야에서의 협력 강화 등 세 부분에 걸쳐 매우 포괄적인 내용을 담고 있다. 이는 한미 양국이 기 합의한 ‘21세기 포괄적 전략동맹’의 방향성을 재확인하는 동시에 새로운 협력의 지평을 확대한 것으로 평가된다.⁶⁾

앞으로는 그러한 공감대를 바탕으로 동맹의 방향성을 더욱 확고히 하기 위한 이슈들을 관리함으로써 우리의 중장기 외교전략 속에서 한미관계가 최적의 자리를 잡을 수 있도록 해야 한다.

첫째, 한미간 국제질서의 근간을 이루는 원칙에 대한 인식과 공조가 새로운 문제로 대두되고 있다. 미국은 최근 들어 부쩍 ‘규칙기반 국제질서(rule-based international order)’의 중요성을 강조하며 한국이 이를 지지해 주기를 기대하고 있다. 미국은 21세기를 선도할 국제질서의 ‘규범과 원칙’을 같이 한미 양국이 함께 만들어간다는 개념에 입각하여 지지해

6) “Joint Fact Sheet: The United States-Republic of Korea Alliance: Shared Values, New Frontiers,” The White House, Office of the Press Secretary, October 16, 2015.

주기를 원하고 있다. 규칙기반 국제질서는 글로벌 및 지역 차원 분쟁의 평화적 해결, 항행의 자유 보장 등 각 차원에서 제도(institution)를 강화하는 데 중점이 있다. 그 연장선상에서 아태 재균형 정책도 역내 모든 국가들이 함께 부상할 수 있는 여건과 규범을 창출하는 것으로 개념화하는 한편, 아태 지역 및 대 아세안 협력을 강화하고 있다. 동·남중국해 문제, 러시아·우크라이나 사태, ISIS와의 투쟁도 결국은 미국 대 세계 간 ‘규칙기반 질서’를 누가 주도할 것인지에 대한 대결이라 할 수 있다. 한국은 이러한 규칙기반 세계질서를 자유민주주의 국가들과 함께 만들어나가는 것에 동참한다는 원칙을 확립해야 하며, 한미일 안보협력도 그 연장선상에서 정당화할 필요가 있다. 한미 FTA 이행문제에 관한 미국의 불만도 결국은 한국이 규정을 안 지키는 인식 때문이며, 이는 다시 규칙설정(rule-setting)의 문제로 귀결된다. 하지만 문제는 미국도 정작 룰을 지키지 않는다는 비판이 제기된다는 점이다. 미국은 CTBT 미비준, 해양법협약 미가입 등 일부 사안에서 스스로 국제적 규범의 기저를 약화시키는 이율배반적 행태를 보인다. 그렇기 때문에 규칙기반 국제질서에 대한 미국의 입장 지지 요구를 무조건 받아들여야 하는가 하는 근본적 딜레마가 우리에게 주어진다.

박근혜 대통령과 버락 오바마 대통령간 최근의 정상회담에서도 미국은 미중 간에 갈등이 고조되고 있는 남중국해 문제에 대해 한국이 목소리를 낼 것을 강조했다. 이와 관련해 한국은 미국이 주도하는 규칙기반 국제질서 확립을 환영한다는 입장을 천명하는 동시에, 그러한 질서가 무력이나 강압이 아니라 현행 국제법과 원칙을 준수하는 가운데 평화로운 방식으로 구축되어야 한다는 점을 강조해야 한다. 우리도 남중국해의 해로를 이용하는 한이 지역의 안전 문제에 더 이상 방관자가 돼서는 안 된다.

미국의 아태 재균형 정책에 대한 지지 및 협력 표명도 보편적이고 바람직한 지역질서를 확립한다는 차원에서 지지할 필요가 있다. 우선 2차대전 이후 지난 70년간 미국의 리더십이 개방적 국제질서 확립에 핵심적 역할을 했음을 평가하고 미국의 아태 재균형 정책이 바람직한 아태 지역질서 확립에 긍정적 기여를 하고 있음을 인정할 필요가 있다. 그 연장선상에서 미국의 아태 재균형 정책은 박근혜 정부가 역점을 두어 추진하고 있는 동북아 평화협력구상과 시너지 효과를 낼 수 있음을 강조해야 한다. 그리고 한미동맹이 동평구, 한신프, 유라시아 이니셔티브 등을 통해 동북아의 평화와 안정에 기여할 수 있다는 점을

강조해야 한다. 미국 애슈턴 카터 미 국방장관, 샹그릴라 안보대화 연설 중에 재균형 정책의 다음 단계는 안보공약을 재확인, 안보태세 다양화, 신무기 체계도 확충하는 것이라고 밝힌 바 있다. 그에 의하면 재균형의 다음 단계는 단순히 안보만이 아니고 외교, 경제(TPP) 네트워크 다양화로 지평을 확대하는 것이다. 한국은 이러한 미국의 입장을 판단해 동맹의 공감대를 확대하고 그 과정에서 드러날 현안을 관리하는 제 유의해야 한다.

둘째, 한미동맹의 지역전략 조율 문제이다. 한국과 미국은 한반도 안보와 글로벌 협력이라는 공동의 전략적 목적을 공유하고 있지만 지역 차원의 전략, 특히 동북아에서의 전략적 공감대는 불분명하다. 가장 큰 문제는 중국 문제와 관련하여 이견이 발생하고 있다는 점이다. 미국은 중국 문제에 관한 한국의 고민을 이해하면서도 주요 안보 현안과 관련하여 한국이 중국에 대해 할 말을 하지 못하고 있다는 것에 답답함을 가지고 있다. 이러한 답답함을 대변하듯 댄 러셀 미 국무부 동아태 차관보가 “남중국해 문제에 대해 한국도 입장을 천명해야 한다”고 언급한 것은 그냥 넘길 사안이 아니다. 한·미 동맹의 기초를 더욱 공고히 하고 전략동맹으로 발전하기 위해 지역 안보 구도에 가장 큰 영향을 미칠 중국 문제에 관한 솔직한 대화를 통해 공통분모를 찾고 상호 이해를 넓혀야 한다. 특히 한국이 중국에 대한 입장을 보다 명확하게 설명해야 한다는 지적이 많다. 한국에 대한 미국의 신뢰도는 높지만 박 대통령의 대중(對中) 접근법이 어리둥절하다는 목소리가 점점 더 커지고 있다는 것이다.⁷⁾ 미국은 동북아 정책에 한국이 적극 기여하기를 희망하지만 한국은 중국을 의식해 소극적인 태도를 취하고 있다. 한국 스스로 한반도를 넘어서는 지역차원의 전략이 있는지 모호하다. 한국의 중국 경사론, 워싱턴에서의 소위 ‘한국 피로증’ 등이 제기되는 이유도 근본적으로는 지역 전략에 대한 한미 청사진 공유가 미흡한 탓이라고 판단된다. 예를 들면 중국의 공세외교에 대한 대응, 한일관계 개선 및 한미일 안보협력에 대한 장기적 비전 공유 결여를 들 수 있다.

중국 문제 외에도 미국은 한·일 관계 개선과 한·미·일 안보 협력을 바라며, 이러한 차원에서 한국이 좀 더 전향적 입장을 가지길 원한다. 미국은 한국의 안보와 관련된 일본의 역할, 즉 한반도 유사시 후방 지원을 계속 강조한다. 한국은 한·일 관계 개선에 노력

7) 마이클 그린, “박근혜 대통령의 워싱턴 방문에 거는 기대”, 『중앙일보』, 2015.10.09.

하고 있고, 이에 대해 미국도 평가하고 있다. 그러나 한국은 중국의 반발을 우려하여 한·미·일 안보 협력에 대해선 유보적 입장을 가지고 있다. 양자는 어디선가 접점을 찾아야 한다. 비전통적 안보 문제를 중심으로 협력 내용을 설정한다면 중국의 반발도 어느 정도 극복할 수 있다. 또한 밖에서 비판하기보다는 안에서 견제하여 우리가 원치 않는 방향으로 미·일 동맹이 진행되는 것을 견제할 수 있다.

한미간 지역전략 속에는 한미일 안보협력 증진을 위한 협력 방안도 포함되어야 한다. 양국이 한미일 협력의 방식, 협력의 내용에 대한 논의가 필요하다. 한국에서는 일본의 우경화, 아베의 극우노선을 한일관계 악화의 근본 원인으로 지적하지만, 일본에서는 오히려 반대로 한국이 일본에 대해 강경하기 때문에, 그 반작용으로 일본인들이 한국을 싫어한다는 반응이 다수이다. 이러한 상호 인식이 갈수록 악화되는 ‘부정적 심화곡선(negative spiral)’을 타고 있어서 역사인식 문제의 개선이 어렵고 한일관계에도 부정적 영향을 미친다. 결국 이는 상호 커뮤니케이션의 문제에 더하여 정치 리더십이 이를 악화하는 양상의 반복으로 귀착된다. 따라서 한미일 협력의 필요성 대 역사회귀적 일본이 초래하는 현실적 제약 사이에서 전략적 판단이 필요한 것이다. 한국의 입장에서 고려할 점은 첫째, 한일관계 악화가 지연될수록 결국 한미관계에도 부담이 되므로 한일관계가 조속히 개선되는 것이 바람직하다. 둘째, 일본의 전략적 가치를 정확히 인식할 필요가 있다. 특히 한반도 유사시 미군중원군은 일본내 유엔후방사를 통해 전개된다는 점과, 서서히 살아나는 일본의 경제를 감안, 한일 경제관계의 장기전략도 고려할 필요가 있다. 셋째, 일본과 대화하지 않고서는 박근혜 정부 외교안보 정책의 핵심 축 중 하나인 동북아 평화협력구상이 공염불로 끝날 가능성도 직시할 필요가 있다.

한일관계의 악화가 지속되면 한국이 미·일의 지역안보 구상에서 배제될 가능성이 우려된다. 한·일 간의 정치적 긴장은 역사적으로 미국의 두 긴밀한 동맹국들 간 안보협력이 형성되는 것을 저해했고, 이는 곧 한·미·일 삼자 안보협력이 최적의 잠재력을 발휘하지 못하는 것을 의미한다. 이에 비해 일·호 안보관계는 냉전 종식 이후 지속적으로 강화되어 왔다. 1990년대부터 일·호 양국은 동티모르나 이라크 전후 재건을 포함해 UN 평화유지군 같은 글로벌 차원의 다자안보협력 분야에서 협력을 강화해왔다. 양국의 안보협력은 2007년 일호안보협력공동선언(Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation)을

계기로 급속히 강화되었다. 일·호 안보관계는 서로에게 미국을 제외한다면 가장 제도화된 양자관계로 꼽힌다. 양국은 상호군수지원(ACSA) 및 군사정보보호협정(GSOMIA)도 2010년과 2012년에 각각 체결했다. 한·미·일 안보협력이 압도적으로 북한의 위협에 초점을 맞춘 반면, 미·일·호 안보협력은 역내 국제질서를 유지하고 강화한다는 분명한 지향점을 지닌다. 이들 삼국은 현존 국제질서 속에서 민주주의 확산, 인권 존중, 자유무역, 평화적 갈등해결 등 근본적인 가치와 원칙의 확산에 중점을 두는 경향이 있다.⁸ 현행 국제질서 속에서 미국이 관련된 여러 어젠다들이 대부분 큰 틀에서 글로벌 질서의 확립과 거버넌스에 관련된 사안이라는 점을 감안한다면 미국으로서는 한·일 역사갈등에 발목이 사로잡힌 한·미·일 협력보다는 미·일·호 협력을 선호할 이유가 충분하다.

셋째, 한미간 전략적 목표 및 방향 공유에 대한 확고한 입장 표명이 필요하다. 기존 동맹 미래비전, 한미동맹 60주년 공동선언 등 계승 발전을 재확인해야 한다. 한미 양국이 가치와 제도(민주주의와 시장경제, 인권, 법치 등), 동맹의 목표(지역질서 창출과 유지에 건설적 기여, 갈등을 해소하고 협력의 기저를 확대)를 공유하고 있다는 점을 재확인해야 한다. 그리고 동맹의 지속이 양국 모두의 이익임을 강조하는 한편, 여러 현안을 둘러싼 전략적 소통(strategic communication) 메커니즘 구축 및 강화 방안을 논의해야 한다. 단기적으로는 한국의 합당한 방위역량 기여를 표명하여 ‘안보 무임승차론’에 대한 적절한 대응이 필요하다. 특히 한국이 ‘한반도 방위의 한국화’를 위해 적절한 투자와 노력을 진행할 의지 표명이 필요하다. 미 의회와 안보 전문가들은 한국이 자국의 안보를 위해 충분한 노력을 기울이지 않는다는 비판이 거세지고 있다. 한국의 국력과 위상을 지적하며 미국의 안보에 한국이 얼마나 기여하고 있는가를 따지기도 한다. 이와 비슷한 맥락에서 한·미 FTA 후속 조치가 이루어지지 않고 한국만 이익을 보고 있다는 비판도 거세지고 있다. 한·미 FTA가 양국에 이익이 될 거라며 지원하고 지지해 왔던 이들이 오히려 한국을 비판하고 있다. 환율 조작국이라는 지적도 나온다. 우리가 스스로의 방위 역량을 갖추기 위해 적극 노력하고, 미국의 안보에 대해서도 기여할 수 있는 것은 선제적으로 기여함으로써 한국의 전략적 가치를 높여 미국의 우려와 비판을 해소해야 한다.

8) Yuki Tatsumi (ed.), “US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges,” Washington, DC: Stimson Center, April 2015, pp. 17-18.

우선 전략권 전환 연기가 한국방위의 부담을 미국에게 미루는 것이 아님을 해명하고, 전략권 전환의 조건을 충족시키기 위한 투자를 확대하겠다는 의지도 천명해야 한다. 그와 함께 동맹의 전환과 관련된 여러 문제를 협의할 수 있는 메커니즘(DSC, EDPC, CMCC 등)도 재확인해야 한다. 거기에 더하여 한미 간 결정적 국면에서의 신뢰를 확고히 하기 위한 ‘전략적 소통’에 더욱 노력해야 한다. 워싱턴의 한국 전문가는 “역동적이면서도 꾸준하고 믿을 수 있는 한국… 바로 그것이 박 대통령이 다음주 워싱턴에서 조용히 투영할 수 있는 한국의 이미지”라고 했다.⁹

넷째, 대북정책 조율 문제가 있다. 특히 북핵문제 해결은 시급성이 절실한 문제이지만 주변국들의 관심과 열의는 고갈된 상태이다. 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 오래 공전되면서 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’ 접근은 이제 한계에 이른 것으로 평가된다. 전략적 인내의 대안은 무엇인가? 오바마 정부 임기 끝날 때까지 현행 ‘전략적 인내’ 정책을 유지할 것인가? 시간이 흐를수록 비핵화 협상은 더욱 어려워질 전망이다. 한국 주도의 남북관계 개선 이니셔티브는 어디까지인지, 미국이 용인할 수 있는 범위에 대한 협의도 필요하다. 현재 워싱턴의 분위기는 북한에 대해 관여(engagement)보다는 억지와 압박(deterrence and pressure)에 무게를 두는 분위기가 매우 강한 상태라 할 수 있다. “억지와 압박, 외교의 적절한 믹스(right mix of deterrence, pressure and diplomacy)”로 표현(댄 러셀)되지만, 사실상 미국의 대북정책은 여전히 ‘전략적 인내’가 주축이며, 북한 비핵화 외교는 사실상 개점휴업 상태로 해결보다는 관리 모드라 할 수 있다. 북한이 먼저 성의를 보이기를 기다리면서 오바마 행정부는 북핵문제에서 사실상 손을 놓은 것이라는 분위기가 팽배해 있다. 국무부에서 6자회담 특사로 북핵문제를 다뤘던 시드니 사일러도 최근 퇴임한 것으로 알려졌다. 성 김 국무부 대북정책 특별대표 밑에서 대북 관련 접촉이나 회담 등을 도맡아서 해오던 그는 국가정보국(DNI)으로 복귀할 예정으로 알려졌다. 특히 일부 관계자는 사일러 특사가 물러나면 후임을 임명하지 않을 가능성도 있다고 전망했다. 이는 가장 권위 있는 북한 전문가가 물러나면서 오바마 정부가 북한과의 관계 개선에 크게 비중을 두지 않는다는 점과 더불어 오바마 행정부가 임기 말기에 더 이상 북한과의 대화에 나서지 않을 것임을 시사

9) 마이클 그린, “박근혜 대통령의 워싱턴 방문에 거는 기대”.

하는 것으로 해석된다. 다행히 이번 정상회담에서 한미 양국이 북핵문제를 ‘최고의 시급성과 확고한 의지(utmost urgency and determination)’를 갖고 다루기로 합의한 것은 중요한 성과라 할 수 있다.¹⁰ 과거와 달리 북한에 관한 별도의 공동성명을 발표한 것 자체가 한미 양국이 북핵문제를 심각하게 보고 있다는 점을 잘 반영한다. 공동성명에서 한미 양국이 북핵문제에 대한 시급성을 공개적으로 언급한 것은 북핵문제를 방치하지 않겠다는 의지를 확인한 것이라 할 수 있다.

향후 한미 양국은 북핵문제, 북한 정세에 대한 공동대응 강화 방안 협의, 상황인식 공유를 위한 협의 메커니즘 점검을 추진해야 한다. 북한의 국지도발에 대응하기 위한 연합대응 방안 협의, 한미동맹이 주도적으로 6자회담 재개를 위한 여건조성에 노력할 필요가 있다. 한·미 양국은 북한 문제에 대해 긴밀히 공조하고 있다고 주장한다. 그런데 한국은 미국이 북한 문제에 대해 관심을 갖고 적극 나서기를 바라는 반면 미국은 북핵 문제에 진전이 없는 상황에서 한국이 남북관계 개선에 나서는 것을 경계한다. 이는 북핵 문제를 넘어선 북한 문제에 대한 중장기적인 청사진과 추진 전략이 한·미 양국 간에 없기 때문에 발생하는 문제다. 북핵 문제를 넘어 북한 문제를 다루는 장기적·포괄적·입체적 공동 전략을 강구해야 할 시점이다.

우리 정부는 이번 정상회담의 모멘텀을 살려 북핵문제 해결을 위한 국제적 동력을 결집하는 데 외교력을 집중해야 한다. 중국 전승절 계기의 한중 정상회담, 뒤이은 미중 정상회담, 이번의 한미 정상회담, 그리고 11월에 개최될 한중일 및 한일 정상회담까지 일관된 흐름으로 볼 필요가 있다. 이들 정상회담 모두에서 북핵문제는 공통의 의제로 거론될 것이 확실하다. 이번 정상회담에서 기존 6자회담 외에 한미중 3국간 공조를 강화해 나가기로 합의한 부분도 주목할 필요가 있다. 시진핑 주석의 미국 방문과 한중일 정상회담 등 동북아 주요국들 관계가 갈등에서 조정국면으로 가는 상황을 적극 활용해 북한 비핵화 외교를 소생시켜야 하는 것이다.

만일 북한이 4차 핵실험을 감행하고, 핵탄두 소형화 성공, 핵미사일 역량 완성 등의 진전을 이루면 이는 동북아 안보구도에 결정적 게임체인저가 될 것이다. 북한의 핵활동을

10) 2015 United States of America and Republic of Korea, “Joint Statement on North Korea,” The White House, Office of the Press Secretary, October 16, 2015.

방치할 경우 상황은 더욱 악화될 것이 자명하다. 북한 정권은 2012년 4월 핵보유를 헌법 전문에 명기했고, 2013년 정권의 국가정책 기조로 ‘핵 무력과 경제 건설 병진노선’을 채택하고 있어 핵 보유를 기정사실로 하는 한편, 향후에도 핵 개발을 계속 견지한다는 결의를 공개적으로 표명했다. 조엘 위트 존스 홉킨스대학교 초빙연구원은 북2015년 2월 24일 북한이 이미 10~16개의 핵무기를 보유하고 있다고 전제하고 최악의 경우(high-end로 추정할 경우, 즉 핵물질 축적과 운반수단 개발을 최대한으로 추진) 2020년까지 100개를 보유할 수도 있다고 전망했다.¹¹ 중국 핵전문가들도 북한이 2014년말 기준으로 이미 20개의 핵탄두를 보유하고 있다고 추정한 바 있다.¹² 그리고 북한의 핵전략이 현재는 모호한 핵역량을 바탕으로 미국이나 중국의 반응을 촉진하기 위한 위협 ‘촉매’로서의 의미가 크나, 점차 전략적 보복을 입증하는 수단으로, 장기적으로는 전쟁수행의 수단으로 진화하고 있다는 분석도 있음을 주목해야 한다.¹³ 이에 대비해 북한 핵미사일 위협 증대에 따른 한미 군사대응 태세 강화(사드 배치 등), 북한의 국지도발(서해5도 기습점령, 해상 도발, DMZ상 국지도발 등) 대비에도 유의해야 한다.

최근까지 북한의 정세는 권력세습 공고화, 정권의 정치적 안정성 및 단기적인 경제적 안정성 확보 등이 무리없이 진행되고 있는 것으로 보인다. 김정은의 경우 군부에 대한 장악력이 높아졌으며 잦은 군 지도부에 대한 인사 이동과 부대 시찰과 훈련을 통해 군 내부의 긴장도를 높여 군을 통제하고 있는 것으로 보인다. 당에 대한 통제, 당을 통한 통제도 장성택 숙청이후 비교적 안정화되고 있음으로 김정은은 유일한 지도자로서의 위상을 유지하는 것으로 보인다. 그러나 장성택 처형의 여파가 수면 하에서 잠복되어 있고, 상황에 따라 추가적인 숙청이 이루어질 수 있기 때문에 표면에 드러난 것과 달리 체제 탈출 러시 또는 복지부동의 만연 등 구조적 문제점들을 극복할 수 있을 지는 여전히 불분명하다. 더욱이 체제의 안정성은 장기적으로 미지수이다. 경제적 안정성은 공식부문보다는 비공식적

11) Joel S. Wit and Yun Young Ahn, “North Korea’s Nuclear Future: Technology and Strategy,” US-Korea Institute at SAIS (2015)

12) *Wall Street Journal*, April 22, 2015; 『연합뉴스』, 2015년 4월 23일.

13) Shane Smith, “North Korea’s Evolving Nuclear Strategy,” US-Korea Institute at SAIS (August 2015).

시장에서 비롯된다. 북한의 경제성장은 공식/계획부문의 성장에 따른 것이 아니라 비공식/시장부문의 확장에서 기인하며, 공식/계획부문조차 시장에 의존하고 있는 실정이어서, 역설적이지만 북한경제는 “성장하며 붕괴”하고 있는 상황인 것이다. 대내 경제개혁(“새로운 경제관리 조치”[6.28방침])과 대외경제개방(경제개발구, 경제특구)의 노력이 나뉠대로 성과를 맺기 시작하고 있는 것으로 보이나, “평화적 환경” 조성의 어려움과 투자 유치의 어려움, 평양/도시와 시골 간 경제 상황의 차이, ‘경제 양극화’ 현상이 심각한 사회경제적 현상으로 대두되고 있는 것으로 평가된다.

마지막으로, 북한의 ‘평화체제’ 공세에 한미 공조를 통한 대비가 필요하다. 북한은 노동당 창건 70주년을 맞아 외무성 담화에서 “우리(북)는 이미 공식 경로를 통해 미국에 평화협정 체결에 응할 것을 촉구하는 메시지를 보냈다”며, “미국이 우리의 제안을 심중히 연구하고 긍정적으로 응해 나오기를 기대한다”고 밝혔다. 이번 담화는 토니 블링컨 미 국무부 장관 방한에 맞춰 나왔다. 이는 블링컨 장관과 동행한 성 김 미국 대북정책특별대표 및 6자회담 수석대표에게 북미 대화에 응하라는 시그널을 보낸 것으로 해석된다.¹⁴

다섯째, 글로벌 이슈에 관한 구체적 협력과 기여 문제이다. 미국은 환경, 기후변화, 에너지, 보건, 원자력 안전 및 안보, 개발협력, 평화유지군, 사이버, 테러문제 등 초국가적 비전통 안보문제에 관한 한미간 협력 확대를 희망하고 있다. 이러한 문제들은 지난 2013년 동맹선언에 포함되어 있으나 구체적인 진전이 미흡한 것으로 평가된다. 추후 정상회담에서는 동 분야 협력을 구체화하기 위한 방안을 논의할 필요가 있다. 이러한 비전통안보 의제들은 이미 동북아평화협력구상(NAPCI) 틀 안에서 초보적인 논의가 이뤄지고 있으나 아직 본격적인 협력 단계는 아니다. 문제는 동평구에 대한 미국측 관심과 이해가 여전히 낮은 수준이라는 점이다. 그런 가운데 이번 한미 정상회담에서 동북아평화협력구상에 대한 지지를 공개적으로 이끌어낸 것도 중요한 성과이다. 양국이 뉴프런티어 협력 이슈로 언급한 보건, 기후변화, 사이버 협력은 동북아평화협력구상에서 연성안보 이슈로 이미 협력이 추진 중이다. 여기에 우주 협력과 과학기술 협력이 추가된 것은 양국의 협력범위를 새로운 지평으로 확대한 것이라 할 수 있다.

14) “평화체제 꺼낸 北, 美와 대화 탐색”, 『동아일보』, 2015.10.09.

향후 한국정부는 동평구를 좀 더 적극적으로 이행(implement)하겠다는 의지를 표명하는 것이 중요할 것으로 판단된다. 실제로 주변국들에서는 한국정부가 동평구를 이행하려는 본격적 액션이 아직 없다는 인식도 있는 것으로 판단된다. 미국이 특별한 관심을 가지고 있는 분야는 사이버, 질명 및 보건, 에너지 분야 등이다. 오바마 행정부 내부에서 몇 가지 사항을 지적하는 회의적인 반응이 있었음을 유념할 필요가 있다. 특히 한·일 관계의 개선 없이 NAPCI가 작동할 수 있을지에 대해 의문이 제기됐다. 또 NAPCI가 박 대통령의 임기를 넘어 지속될 수 있을 것인가 하는 질문이 나왔다. 따라서 동 문제에 대한 구체적 협력방안을 제안하거나 구체화하기 위한 협의체 구성 및 운영을 제안해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들면 정부 차원에서 동북아평화협력 대사직을 신설하는 것도 우리 정부의 의지를 나타내는 하나의 방안이 될 것으로 판단된다.

박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브 등 외교안보 분야의 핵심 어젠다를 추진하고 있다. 집권 중반기를 넘긴 현재 한반도 신뢰프로세스는 남북관관계의 경색으로 인해 사실상 출범도 하지 못한 상태이다. 유라시아 이니셔티브도 북한을 통과하지 않고서는 사실상 동북아와 유라시아 대륙을 연결한다는 구상이 실현되기 어렵다. 그나마 아직 시도해 볼 여지가 있는 것이 동북아 평화협력구상인데, 이는 한일관계의 경색으로 인해 그동안 추진이 어려웠고, 미국은 이에 대해 우려를 표명한 바 있다. 다행히 조만간 한중일 정상회담이 오랜만에 재개되고, 자연스럽게 한일정상회담으로 이어지면 한일관계 개선의 실마리가 마련될 수 있을 것으로 보인다.

IV. 맺는 말

한국의 외교안보 환경에서 미국 변수가 중요하다는 점은 새삼 강조할 필요가 없다. 하지만 한미동맹의 작동 환경은 다양한 변화에 직면해 있다. 변화하는 동맹의 환경 속에서 한국의 안보전략의 핵심은 일차적으로 견실하고 안정적인 동맹관리에 있다. 일각에서 부각되는 미국의 쇠퇴, 혹은 한국의 중국경사론 등에도 불구하고 한국 안보의 핵심인 한미동맹관계를 잘 관리해야 할 당위성은 여전하다. 한미동맹은 한국의 최대 전략 자산이다. 이를 최상의

상태로 유지하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 자아도취에 빠져 현실을 직시하지 못하는 것을 경계하고 지속적 유지와 발전을 위해 부단히 노력해야 한다.¹⁵⁾

한미관계에 관한 양측 전문가들의 긍정적 수사에도 불구하고 그 이면에 숨어 있는 미국측의 불만을 정확히 바라봐야 한다. 문제는 미국측의 불만을 거의 한국이 대응하지 못하고 있다는 점인데, 이는 한국이 너무 현 상황에 온존하는 것 때문 아닌가 하는 의문을 야기한다. 결정적 국면에서의 한국에 대한 미국의 신뢰 부족, 예를 들면 미중 대립의 순간이 왔을 때 한국이 중국 편으로 기울 것이라는 우려는 한미간 전략적 소통의 부족, 혹은 소통 방식의 문제에 기인하는 바가 크다고 판단된다. 이러한 문제를 해결하려면 최고위급 대화 채널도 중요하지만 그에 못지않게 트랙 1.5 차원의 전략대화를 가급적 많이 해야 한다. 또한 한국이 마땅히 해야 할 기여를 안 하고 한국이 저야 할 안보상의 부담을 미국에 미루고 있다는 인식을 시정하기 위해 전작권 전환 연기에 따른 후속조치를 충실히 이행하려는 의지를 보여줘야 한다. 그러한 기여를 다 할 때 우리가 요구할 것은 당연히 요구할 여건이 마련될 것이다. 예를 들면 현재 논란이 되고 있는 한국형 전투기(KF-X) 개발에 필요한 4개 핵심기술 이전 문제도 한국이 미국에게 진정으로 중요한 전략적 파트너가 된다면 해결의 가능성이 없지 않다고 판단된다. 이번 정상회담에서 애슈턴 카터 미국 국방부 장관은 한민구 국방부 장관에게 ‘조진부 KF-X 4개 기술이전은 어렵다’는 입장을 밝혔다. 카터 장관의 이런 발언은 미국 정부가 지난 4월 밝힌 입장을 재확인한 것으로 이미 충분히 예견됐던 상황이다. 따라서 한국형 전투기 핵심기술 이전 문제는 이번 정상회담에서 해결하지 못한 채 좀 더 장기적인 과제로 남게 됐다.

사드 배치 문제, 한일관계 악화 등 미국과의 정책 조율에서 한국이 엇박자를 내고 있다는 인식을 바로잡기 위해서는 정부 차원의 대화와 병행해 전문가 집단 간의 대화를 통해 상호 인식의 갭을 줄여나가는 노력이 필요하다. 미국과 일본 일각에서 거론되는 한국의 ‘중국경사론’ 우려를 불식시키고, 한미동맹관계의 견실한 관리에 집중해야 한다. 일본과는 미래지향적 차원에서 조속히 위안부 문제를 해결하고 협력의 공통분모를 확대해야 한다.

21세기의 복합적 안보환경에서 세계 대부분의 국가들은 나름대로 다양한 형태의 ‘해징

15) 최 강, “[글로벌 포커스] 정말 ‘最上의 한·미관계’ 를 원한다면”, 『조선일보』, 2015.08.10.

(hedging)' 전략을 구사하고 있다. 아시아 국가들이 대부분 미국에 안보를 의존하면서도 중국의 부상이 가져온 경제적 기회에 적극 편승하는 것이 좋은 예이다. 미국과 중국 사이에서 한국의 외교전략에 관해서는 비대칭 연미연중, 혹은 연미화중 등 다양한 전략이 제시되는데, 기본적인 발상은 우리 외교안보의 중점을 어느 한 곳에 '다걸기(all-in)' 하지 않겠다는 취지를 담고 있다. 한국의 대미·대중 정책이 양자택일이 아닌 '윈-윈'하는 관계로 만들기 위해서는 발상의 전환이 필요하다. 미국의 아태 재균형 정책과 중국의 '신형대국관계' 요구가 당분간은 아태 지역의 큰 흐름을 구성하는 가장 중요한 외생변수가 될 것은 분명하다. 한국은 이 두 흐름 사이에서 우리의 생존을 확보하고 평화와 번영을 제고하기 위한 현명한 전략을 수립해야 한다. 최악의 경우에는 한국이 미중 사이에서 선택을 강요당할 가능성도 배제할 수 없다. 결론적으로 말하자면, 한국의 입장에서는 한미동맹을 명실상부한 전략동맹으로 발전시키는 한편 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들과 협력동반자관계를 병행 추진하는 방안 외에는 대안이 없다. 문제는 갈수록 미중관계가 아시아에서 격돌할 가능성이 커지는 추세 속에서 그러한 목표를 어떻게 추진할 것인가 하는 점이다. 한국의 전략은 우리 주변의 네트워크를 다양하고 복합적으로 만드는 데 우선점을 뒤야 한다. 한미동맹을 중심으로 하되 중층적·복합적 네트워크 창출을 통해 한미동맹과 한중관계가 배타적이지 않다는 인식을 조성해 나가야 한다. 그와 동시에 이슈별로 정교하고 유연한 밸런싱을 시도해야 할 것이다. ■

한중관계의 현황, 과제, 정책방안

이동률

동덕여자대학교 교수

1. 시진핑 정부의 동아시아 및 한반도 정책

1) 중국 주변외교의 진화와 동아시아 정책

시진핑 정부의 외교안보 전략에서 최근 가장 주목되고 있는 것은 주변외교의 진화이다. 중국은 일차적으로 적극적인 주변외교 공세를 통해 아시아에서 미국 주도의 동맹체제가 중국의 부상을 견제하는 것을 약화시키는데 초점을 맞추고 있다. 그러면서 동시에 중국은 장기전략 차원에서는 기존과 달리 경제영역에서부터 점진적으로 구체화된 대안 의제와 규범을 제시하면서 기존의 국제경제 질서의 수용자(rule taker)에서 질서와 규칙의 제정자(rule maker)로 전환을 모색하고 있다.

중국은 미국이 아시아 재균형 전략을 통해 사실상 중국과 갈등 요인을 내재하고 있는 아시아 동맹 또는 준동맹국들을 전면에 내세워 중국의 부상을 ‘대리 견제’하려는 것으로 인식하고 있다. 중국은 이러한 미국의 재균형 전략에 대해 다양한 방식으로 대응을 모색하

고 있다.

중국은 자신의 강점인 경제력과 경제적 수단을 십분 활용하여 주변지역을 중심으로 경제 네트워크를 확장해가면서 국제사회의 위상과 영향력을 확대시켜가고 있다. 중국은 아태지역 내 미국의 5대 동맹국 가운데 필리핀을 제외한 4개국인 중국의 최대 무역 파트너라는 점을 강조하고 있다.¹⁶ 중국은 미국이 상대적으로 힘의 우위에 있는 군사, 안보 등 영역에서 미국과의 직접적인 경쟁이나 갈등을 우회하면서 경제 영역에서부터 점진적으로 부상을 실현하고자 하는 것이다. 예컨대 아시아태평양자유무역지대(FTAAP), 아시아 인프라 투자은행(AIIB), 일대일로(一帶一路) 구상 등 새롭게 제안하는 대안적 구상과 제도의 대부분이 경제네트워크 형성에 초점을 맞추고 있다. 요컨대 미국의 재균형전략에 대응하여 중국은 새로운 의제 제시와 경제 네트워크 조성을 통해 자신의 세력권을 확장해가는 방식으로 미국의 전통적인 세력권을 약화시키려는 시도를 하고 있다.

중국은 최대한 미국과의 직접적인 갈등과 충돌을 우회하는 것이 부상의 충분조건은 아닐지라도 필요조건이라는 인식을 갖고 있는 것이다. 중국은 미중은 아태지역에서 독특한 이원구조를 형성(중국-경제우위/ 미국- 군사안보우위)하고 있기 때문에 어느 일국의 절대적 힘의 우위를 확보하기는 어렵다고 보고 있다. 그러면서 미중 간에는 주권, 영토, 역사를 둘러싼 제로섬적 분쟁 요인이 존재하지 않으며, 현재 미중 간에는 90여 개의 정부간 대화채널이 가동되고 있음을 강조하고 있다. 특히 무엇보다 중요한 것은 양국 모두 선결해야 하는 국내 과제에 직면하고 있기 때문에 갈등과 대립을 최소화하는 것이 합리적이며 따라서 미중 양국이 아시아태평양에서 ‘신냉전’을 회피할 수 있다고 주장하고 있다.¹⁷ 그러면서 다른 한편 중국은 미국의 재균형전략에 편승한다고 판단하는 주변 국가들, 예컨대 일본, 필리핀에 대해서는 오히려 강경하고 단호한 입장을 견지하는 방식으로 미국의 재균형전략과 대리 대중 견제에 대응하고 있다.¹⁸

16) 袁鹏, “寻求中美亚太良性互动,” 『國際安全研究』 2013년 第1期, pp. 60-62.

17) 袁鹏, pp. 60-65.

18) 陈向阳, “习近平“开局外交”开创中国外交自信从容新气象,” 『中国网』 (2014-02-08).

2) 중국의 한반도 정책

중국의 주변외교 전략의 진화는 중국의 한반도 인식과 정책에도 영향을 주고 있다. 중국에게 북한을 포함한 한반도는 단순히 현상유지적 안보환경의 대상을 넘어서 영향력 확대의 대상으로 확장되고 있다. 특히 최근 미국의 재균형전략, 미일동맹의 강화, 일본과의 세력 경쟁 등 일련의 과정이 진행되면서 영향력 확대의 대상으로서의 한반도의 가치가 재인식되고 있으며 이러한 맥락에서 한반도에서 북한뿐 만 아니라 한국과의 전략적 관계 중요성도 새롭게 인식되고 있다.¹⁹⁾

그리고 이러한 추세는 중국의 부상 일정이 진행될수록 더 가속화될 개연성이 높다. 중국은 부상이 진행될수록 국제사회에서의 세력관계의 변화에 민감해 질 것이며, 그리고 미국과의 경쟁이 심화될수록 중국의 한반도 정책은 미중관계에 영향을 받게 될 것이며 중국은 한미동맹에 대해 갈수록 민감하게 인식할 개연성이 커지고 있다.

요컨대 시진핑 정부 등장 이후 중국의 한국에 대한 정책 비중이 증대하고 있지만 그 배경은 중국의 부상일정과 그에 따른 전략적 고려에 기반을 두고 있다는 특징이 있다. 즉 중국의 한국 정책은 향후 미중관계, 중일관계, 그리고 북한 문제 등 외부 요인에 의해 영향을 받게 될 가능성이 커지며 따라서 중국의 대한국 관계발전 의지에도 불구하고 한중관계는 자체 관계 내실화에는 여전히 한계가 있을 수 있으며, 따라서 그만큼 외부 요인에 취약하여 유동적일 가능성이 높다.

중국은 한국이 미중 사이에서 양자택일의 딜레마에서 벗어나 미중 모두와 협력적인 관계를 유지하기를 원하고 있다는 것을 인지하고 있다. 결국 중국의 한국에 대한 외교의 최대 목표는 한국이 중국의 부상에 편승하도록 만드는 것이지만 현실적으로는 미국 주도하에 중국 견제에 참여하지 않게 하는 것이다. 이러한 중국 주변외교의 진화는 미국의 동아시아 재균형전략, 일본의 보통국가화와 중첩되면서 한국에게 선택의 딜레마를 현실의 문제로 만들고 있다. 즉 미중 양국은 양자간 이슈를 둘러싸고 직접적으로 대립하는 것은 회피하는 반면에 상호 세력권 확장과 대리 견제에 몰두하는 양상이 전개되면서 한국 등 주변

19) 张文宗, “中美日博弈拉抬韩国战略地位,” 『中国国防报』(2014年2月11日).

국가들이 미중 사이의 선택의 딜레마에 직면하고 있다.

2. 한중관계 발전 현황과 특징

한중관계는 2008년 전략적 협력동반자관계로 ‘격상’된 이후 오히려 한미동맹, 북핵문제 등 중요한 전략적 이슈를 둘러싸고 갈등이 노정되는 역설적 상황이 전개되었다. 중국은 이명박 정부의 ‘비핵개방 3000’이 사실상 대북 압박 정책이라 인식하고 이러한 대북정책이 한반도를 포함한 중국 주변 정세의 긴장을 고조시켰으며, 아울러 한미동맹의 강화가 부상하는 중국을 견제하려는 의도가 있는 것으로 인식하고 강한 우려와 경계를 표시했다. 반면에 한국은 북핵 및 북한문제에 대한 중국의 이중적 정책에 대해 불만을 표출하였다.

이처럼 이명박 정부시기 긴장관계가 지속되었던 한중관계가 2012년 후반기에 들어서면서 점차 관계 개선의 움직임이 나타났고 마침내 한중 양국이 동시에 새로운 정부가 출범하면서 보다 적극적으로 관계개선의 의지들이 표출되었으며 2013년 6월 양국 정상회담을 통해 구체적으로 표현되었다. 한중정상회담은 개최 준비단계에서부터 이미 ‘한중관계 발전의 새로운 전기’가 될 것이라는 한중 양국의 평가 속에서 양국관계 발전에 대한 기대가 고조되었다.

2013년과 2014년 연이은 정상회담은 매우 성공적이었으며 특히 2015년 9월 박근혜 대통령이 미국의 동맹국으로는 유일하게 중국 전승절행사에 참석함으로써 한중관계는 ‘역사상 최상의 관계’라는 평가를 받게 되었다. 2013년 박대통령의 중국 방문을 ‘심신지려(心信之旅)’라 표방하고 양국관계의 발전 목표 또한 ‘전략적 협력동반자관계를 신뢰에 기반한 내실화’라고 설정하면서 양국간 신뢰 강화에 방점을 둔 것은 한중관계가 직면한 현실을 비교적 정확하게 읽어내고 이를 반영한 것이라 할 수 있다.

정상회담에서는 청와대, 정부, 정당, 전문가 등 다층적인 전략적 소통 채널 마련을 통해 전략적 관계의 ‘내실화’에 걸 맞는 다양한 소통 및 협력기제를 구축하였다. 예컨대 청와대 국가안보실장과 중국 외교담당 국무위원간의 전략대화를 비롯하여 외교장관간 상호 방문의 정례화, 그리고 기존의 차관급 전략대화의 연 2회로 증대, 정당간 정책대화, 국책

연구소간 합동 전략 대화 등 상당히 다양하고 촘촘한 소통채널을 구성하였으며 이런 합의 사항들이 거의 모두 합의한 연내에 이행되었다. 그리고 동아시아 질서가 빠르게 재편되는 시기에 한중관계의 새로운 미래를 위한 비전을 공유하려 한 시도 역시 시의 적절한 합의 내용이었다. 특히 5년 정권임기를 넘어선 장기적 비전을 구축하고 양국관계의 구조적 내실화를 지향했다는 측면도 긍정적으로 평가된다.

2014년 7월 시진핑 국가주석의 국민 방문을 통한 정상회담은 그 자체로 한중관계 발전을 상징하는 강력한 메시지를 담고 있었다. 시진핑 주석의 국민 방문은 중국 최고 지도자가 북한보다 한국을 먼저 방문한 첫 사례였을 뿐만 아니라 한국 단독방문이라는 특별한 상징성을 지니고 있었다. 중국은 이점을 부각시키며 한중관계 발전 의지를 과시하고자 했다. 왕이 부장이 시주석의 방한을 ‘친척집 방문’이라고 명명했듯이 시 주석은 방한기간 서울대 강연 등을 통해 한국과의 관계 발전 의지를 적극적으로 피력하였으며 그 결과 한국 내의 중국과 시주석의 이미지는 크게 호전되었으며 이는 다시 부메랑이 되어 중국내의 한국 인식도 개선케 만들었다.

2014년 정상회담에서는 청와대 국가안보실장과 중국 외교담당 국무위원간의 전략대화를 비롯하여 외교장관간 상호방문 등 기 합의한 다양한 대화채널의 정례화를 확인했으며 정부와 민간이 참여하는 1.5트랙 대화 체제와 한중 청년지도자 포럼을 추가했다. 아울러 2013년에는 상대적으로 취약했던 군사, 안보 분야의 협력 내용도 보완했다. 청년장교의 상호방문 교류를 실시하고 양국 국방부 간 직통전화 개통에 합의했다.

특히 2015년에 해양경계획정 협상을 진행하기로 한 것도 중요한 진전이라 할 수 있다. 한중 양국은 1996년 이후 16차례 해양 경계획정 협상을 진행해왔지만 합의에 난항을 겪다가 2011년 이후에는 그마저 사실상 지속되지 못했다. 따라서 이번 정상회담에서 교착상태에 빠진 협상을 재가동하기로 한 것은 그 자체로 중요한 의미를 갖는다.²⁰ 그런데 회담 재개의 배경에 중국 어선들의 불법조업 문제가 자리하고 있지만 해양경계획정이 불법조업 문제의 가장 타당한 해법인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 오히려 협상과정에서 양국 정부가 영유권 분쟁 대상이 아니라는데 합의한 이어도 문제가 불거져 양국간에 제로섬 계

20) 신정승, “한중 해양경계획정회담 재개에의 기대,” 『독도연구저널』 vol. 28 (2014 가을), pp.2-7.

임의 성격을 지닌 영유권 분쟁으로 비화될 가능성도 있는 만큼 신중한 접근이 요구된다.

그리고 2013년 정상회담은 상호신뢰, 발전, 우호, 평화가 키워드였다면 2014년에는 4개의 동반자관계, 즉 양자, 지역, 아시아, 세계의 동반자로 한중관계의 발전방향과 목표를 제시하고 있다. 중국은 한중관계를 양자차원을 넘어 중국의 주변국외교, 세계전략의 차원에서 접근하고 있음을 시사하고 있다. 아시아에서의 신안보체제의 구축, 글로벌 차원에서 신형국제관계 구축의 일환으로 한국과의 관계발전을 겨냥하고 있음을 시사해주고 있다. 중국의 이러한 적극적인 대한국 접근 외교에 대해 한국이 향후 어떻게 반응하고 응대할지가 숙제로 남겨져 있다.

현재 한중 양국이 새로운 발전의 전기를 맞고 있는 것은 분명하다. 특히 이명박정부 시기와 비교할 때 중국은 한국과의 관계 발전 의지도 뚜렷할 뿐만 아니라 양국관계에 대한 평가 또한 긍정적이다. 그럼에도 다른 한편 이명박 정부시기 갈등을 야기했던 주요한 전략적 이슈, 북한문제와 한미동맹 이슈가 양국 사이에 근본적으로 해결되었다고 보기는 어려우며 국제환경의 변화에 따라 재차 불거질 가능성을 내재하고 있다.

동시에 한중 양국은 관계발전의 이면에 여전히 일정 정도 상대에 대한 기대와 요구에서 동상이몽의 측면도 존재하고 있다. 예컨대 시진핑 주석은 정의화 국회의장과의 면담에서도 “한국이 중국 주변외교에서 중요한 위치”에 있음을 강조했다. 그러면서 시진핑 주석은 한국과의 협력에서 중국이 어디에 관심을 두고 중요하게 생각하는지를 엿보게 하는 세부 협력내용을 언급했다. 즉 시진핑 주석은 한중 FTA 체결에 따른 후속협상 진행, 재정금융협력, 그리고 인문교류를 강조하였다.²¹ 즉 중국은 주변국 외교에서 중점을 두고 있는 경제적 네트워크 강화와 인문교류, 그리고 운명공동체 형성에 한국이 적극적으로 참여하고 지지해주기를 기대하며 이를 통해 한국을 중국의 네트워크에 견인하여 미국의 재균형전략을 통한 대리견제에 적극 참여하지 않게 하려는 의도를 갖고 있다. 반면에 한국은 중국과의 경제협력, 그리고 북핵문제 해결과 한반도 통일 환경 조성에 있어 중국의 적극적인 역할을 기대하고 있다.

21) 习近平会见韩国国会议长(2014/12/18)

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1220635.shtml (검색일 2014년12월20일).

3. 한중관계 발전의 정책 과제

1) 중국에 대한 한국의 전략가치 재설계

전략적 협력동반자관계로 격상된 이후 오히려 전략적 문제를 둘러싸고 갈등이 노정되는 역설적 상황이 전개된 경험에 대한 성찰이 필요하다. 한중관계가 1992년 수교 이후 발전 과정은 중국의 신속하고 가파른 부상 일정과 궤를 함께 한다. 그 결과 한중관계는 중국의 가파른 부상으로 양자차원을 넘어선 구조적 환경과 변수의 영향에 민감한 관계로 빠르게 전환되고 있다. 특히 2008년 이후 단기간에 이루어진 다양한 구조적 변화들, 예컨대 중국의 가파른 부상, 미국의 아시아로의 재균형 전략, 북한체제의 위기와 도발, 역내 국가간 역사 및 해양 영유권 갈등(중일, 한일 갈등) 등이 동시다발적으로 전개되면서 지정학적 특수성을 지닌 한반도와 한중관계에 중첩적으로 영향을 미치게 되었다. 그런데 한중관계는 신뢰를 만들어 가는 관계의 축적 과정이 생략되어진 미성숙한 급속한 성장이 진행되었다.

즉 양국관계가 충분히 성숙되지 않은 외형적 급속한 성장이 진행되면서 양국관계에 대한 착시현상이 전반적으로 자리 잡고 있는 상황에서 한중관계는 중국의 가파른 부상으로 인해 양자차원을 넘어서 구조적 관계로 빠르게 전이되어 갔다. 특히 2008년 이후 세계적 경제위기와 예상치 못한 미국의 쇠퇴로 구조적 변화는 예상을 넘어서 빠르게 진행되었고 그 결과가 한중관계에 고스란히 전달되었다.

요컨대 연이은 정상회담을 통해 조성된 양국간의 우호적 분위기에도 불구하고 한중관계에 드리워져 있는 구조적 취약성은 오히려 더욱 강화될 수 있는 현실을 주목할 필요가 있다. 한중관계의 이러한 구조적 취약성은 향후 양자관계의 내실화를 통한 신뢰 강화 추진에 현실적 제약으로 작동할 가능성이 높다. 예컨대 2008년 이후 한중관계가 전략적 관계로 격상된 이후 오히려 전략적 긴장관계가 조성된 배경에는 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴에 따른 미중관계의 변환이라는 새로운 도전이 자리하고 있다.

향후 중국의 부상일정이 보다 적극적으로 전개될수록 이러한 취약성은 더욱 두드러질 가능성이 크다. 중국은 부상이 진행될수록 국제사회, 특히 동아시아에서의 세력관계 변화에 민감해지고 있다. 즉 중국의 부상을 견제하려는 역학구조의 변화가 일어나고 이것이 중

국의 부상에 장애가 될 수 있다는 우려를 하고 있다. 이러한 맥락에서 중국은 부상할수록 한국과의 관계에서는 북한체제의 변화, 한미동맹관계, 통일 등 한반도 정세변화에 예민하게 반응하게 될 것이다.

예컨대 2013년 중국의 대한국 관계 발전의 주요 동기중의 하나가 대일 공조에 있었다는 점을 감안할 때 최근 중일관계 개선 조짐은 일정 정도 중국의 한국정책에도 투영될 가능성이 있다. 실제로 2014년 하반기 들어와 중일관계의 변화와 함께 중국의 한국에 대한 ‘일본 때리기’ 공조에 대한 노골적인 요구가 이전보다 약화되는 경향을 보이고 있다. 반면에 한국의 미국과의 동맹 강화를 통한 한미일 동맹체제의 참여 여부에 대한 중국의 민감성이 더욱 고조되는 양상을 보이고 있다.

시진핑 정부 등장 이후 중국의 한국에 대한 정책 비중이 증대하고 있지만 그 배경은 기본적으로 중국의 부상일정과 그에 따른 전략적 고려에 기반을 두고 있다. 즉 중국의 한국 정책은 향후 미중관계, 중일관계, 그리고 북한 문제 등 외부 요인에 의해 영향을 받게 될 가능성이 커지며 따라서 중국의 대한국 관계발전 의지에도 불구하고 한중관계는 자체 관계 내실화에는 여전히 한계가 있을 수 있으며, 따라서 그만큼 외부 요인에 취약하여 유동적일 가능성이 높다.

따라서 향후 중국의 부상과 그에 따른 미중 간의 대결 또는 타협이 구조화 될 경우, 어느 경우든 한반도문제에 대한 한국의 역할과 발언권이 약화될 가능성이 높다. 한중관계 자체의 신뢰 강화 못지않게 국제환경과 구조의 영향을 최소화하기 위한 새로운 시도가 필요해지고 있다.

아울러 한중관계의 비약적 발전을 견인해왔던 조건들, 즉 경제협력의 상호보완성, 지리적 인접성, 역사경험의 공유와 문화적 유사성, 대북정책의 수렴, 미중관계의 제한적 경쟁 등이 양국관계 발전의 장애요인으로 변화해 가고 있다. 이러한 상황에서 한중 양국이 협력하고 공감대를 형성할 수 있는 새로운 이슈들의 발굴을 통해 양자차원에서 한국의 전략적 가치를 제고해야 하는 필요성이 증대하고 있다.

한국의 입장에서는 이를 위해 기존의 강대국 중심의 외교패턴을 넘어서 다양한 이슈와 영역에서 다양한 상대를 대상으로 하는 외교영역과 대상의 확장이 요구된다. 이와 관련 중국이 일대일로 구상을 통해 전략구상의 중심이 서진하는 동시에 지경학적 중심으로 이전

되는 것이 현실화된다면 여전히 지정학적 안보 부담을 안고 있는 한반도는 중국의 새로운 구상에 중요한 협력 대상이기 보다는 중국의 발전구상에 발목을 잡지 않도록 안정적으로 현상을 유지해야 하는 대상으로 인식될 가능성이 있다. 따라서 한국의 입장에서는 중국의 이러한 새로운 성장동력을 모색하는 구상에 중요한 협력 대상으로 전략적 가치를 확보할 수 있는 전향적이며 전략적인 외교 구상이 제시될 필요가 있다.

한국이 유라시아 이니셔티브와 일대일로 구상을 연계하려는 시도가 단지 외교적 수사에 머물지 않게 하기 위해서는 중국이 한국의 지정학적 중요성을 재인식할 수 있게 하는 환경과 조건을 조성하려는 새로운 돌파구 마련이 필요하다. 예컨대 상대적으로 중국내의 낙후지역이면서 자칫 일대일로 구상에서 소외될 가능성이 있는 중국 동북지역과 한반도 사이에 경제협력지대를 조성하기 위해서 우선 남북한간의 경제협력의 기반을 적극적으로 조성해갈 필요가 있다. 아울러 중국 일대일로 구상의 중요한 협력 파트너국가인 중앙아시아와 아세안 국가들과의 협력을 강화해 가는 외교 지형의 확장도 중요한 의미가 있다.

2) 한중관계의 ‘실질적’ 내실화

최근 한중 관계는 경제협력과 인문교류, 그리고 정상회담이 양국관계를 주도해오고 있으며 이러한 내용이 양국관계 발전을 상징하는 것으로 이해되고 있다. 한중양국은 11월 10일 제22차 APEC에서의 한중정상회담에서 한중 FTA 타결을 공식선언하여 2012년 5월 첫 협상을 개신한 이후 2년 6개월 만에 결실을 보게 되었다.

인문교류 분야에서의 교류와 협력도 다양하게 진행된 한해였다. 11월 시안(西安)에서 개최된 한중 인문교류협력회의에서는 올해 19개 인문유대 사업을 이행한데 이어서 내년에는 약 40여 개의 인문유대 세부 사업을 공동으로 추진하기로 합의 했다. 이러한 흐름에 한중간에는 다양한 형태의 공공외교 포럼과 인문교류 포럼, 컨퍼런스가 물밀 듯이 진행되면서 그야말로 한중교류의 르네상스를 맞은 듯 비쳐지고 있다. 그리고 사실 이 두 영역이 중국이 주변외교에서 그리고 한국과의 관계에서 역점을 두고 있는 실질적인 협력 내용이기도 하다. 인문교류가 한중 민간교류의 저변을 강화시켜주는 긍정적 측면이 분명히 있기

는 하지만 이로 인해 한중관계 전반에 대한 일종의 ‘착시현상’이 야기될 우려도 있다.

아울러 현재 한중관계가 ‘최상의 관계’로 이해되고 있는 데는 최근 전승철 참석을 포함한 연이은 ‘성공적인’ 정상회담, 그리고 이로 형성된 양국 지도자간의 긴밀한 관계가 양국관계를 주도하는 현상이 배경으로 작용하고 있다. 그런데 양국 정상 회담은 이미 상호방문을 포함하여 6 차례나 이루어진 반면에 전략적 문제를 논의하기 위한 중요한 소통 채널로 구축된 고위급 전략대화는 1회 개최에 머물고 있는 불균형의 문제가 있다. 이제 정상회담에서 합의한 양국관계 ‘내실화’을 위한 실질적이고 구체적인 전략적 협력과 소통의 내용적 측면을 강화하려는 노력이 필요하다.

기존에도 양국간 다양한 분야의 회담과 교류가 진행되어 왔지만 양국간에 갈등이 발생하면 이러한 대화가 지연되거나 취소되는 경우가 빈번했다. 즉 갈등이 발생했을 때 이를 해결하는 기제로 작동해야 하는 대화가 오히려 단절되는 기현상이 발생했던 것이다. 이는 결국 다양한 대화와 교류가 실질적인 의미를 담고 있지 못한 형식적인 성격이 강하다는 것을 의미하는 것이다.

2013년 6월 정상회담에서 합의한 중층적이고 다면적인 대화채널이 2013년 년 말에는 출범을 위한 상건례의 성격을 지니고 있었다면 2년 차인 2014년부터는 본격적으로 각 대화채널이 적합한 의제 설정과 역할분담을 통해 내실 있는 정례화된 대화체로서 정착시켜 가야 하는 과제를 안고 있다. 따라서 2014년 전략대화가 미진했던 이유와 배경에 대한 정부 차원의 냉정한 평가를 통해 대화 채널의 합리적 재설계를 포함한 종합적인 검토가 필요하다.

한중관계는 관계개선에도 불구하고 여전히 갈등을 초래할 수 있는 예기치 않은 사안들이 돌출할 가능성이 적지 않다. 예컨대 해상 불법 조업문제, 탈북자 문제, 양국의 불법체류자와 범법자 문제, 역사와 문화 소유권을 둘러싼 갈등 등이 민간 정서를 자극해 국가 간 갈등으로 비화될 수 있는 다양한 돌출적 분쟁요인이 잠복해 있다. 따라서 이들 예기치 못한 분쟁이 발생했을 때 관리, 협의할 수 있는 체계화된 대화 채널의 구축이 중요하다.

3) 북(핵)한문제에 대한 ‘중국역할론’의 재검토

한중 양자간 신뢰를 강화할 수 있는 가장 핵심적인 이슈는 양국간 2008년 이후 5년간 갈등의 배경이 된 북핵문제와 한미동맹이다. 지난 5년간의 경험을 고려할 때 양국간의 다양한 대화채널의 구축에도 불구하고 결국에는 북핵문제 해결을 위한 공조, 한미동맹에 대한 중국의 이해가 조성되지 않는다면 사실상 실질적인 신뢰강화는 힘든 것이 현실이다.

한반도 비핵화라는 원칙적 합의에도 불구하고 한중 양국 정부는 북핵 폐기를 위한 구체적인 방법론에서는 여전히 일정한 평행선을 유지하고 있다. 한국정부는 북핵 폐기를 위해 중국의 보다 강도 높은 대북 압박을 기대하고 있지만 중국은 여전히 압박보다는 6자회담 등 대화를 북핵 해법으로 제시하고 있다. 최근 북핵문제 해결의 가장 효과적인 방안에 대한 전문가 조사 내용을 살펴보면 미국 전문가 56%를 비롯하여 각국 전문가 36.3%가 ‘중국의 대북 압박’을 최선으로 선택이라고 꼽은 반면에 중국 전문가는 단 한명도 이를 선택하지 않고 있다.²²

중국 외교부와 언론에서 강조하고 있는 한중정상 간 6자회담에 대한 합의 내용은 사실상 한국 정부와 언론의 분위기와는 미묘한 차이를 보여주고 있다. 즉 중국은 이전보다 더 적극적으로 “조건없는 6자회담의 조속한 재개”에 방점을 두고 강조하고 있을 뿐만 아니라 한중정상회담에서 박근혜 대통령이 이에 화답한 것으로 이해한다는 논조이다. 반면에 한국은 여전히 “비핵화에 대한 북한의 구체적인 행동”이 6자회담 재개의 중요한 전제이라는 입장에 변화가 없다. 한국은 정상회담에서 오히려 “중국은 북핵 불용을 거듭 강조했고, 핵 포기라는 전략적 선택이 가능하도록 한국과 노력하기로 합의했다.”는 점을 강조하고 있다. 이러한 양국의 인식 차이는 결국 6자회담의 재개가 순조롭지 않은 현실이 반증해주고 있다.

중국의 리더십이 교체되었고 북한에 대한 인식에도 변화가 있지만 그럼에도 중국의 대북정책이 변화할 수 있는 구조적 조건, 중국의 부상 일정, 동아시아 정세, 미중관계, 북핵문제에는 변화가 없을 뿐만 아니라 향후 쉽게 변화하기 어려울 것으로 보인다. 북한의 연

22) 『북한의 미래 전문가 설문조사 보고서』 (일민국제관계연구원 2014.7), pp. 22-23.

이은 도발이 중국을 자극할 수 있고 도발의 강도에 비례하여 중국도 보다 강도 높게 대응할 수는 있겠지만 이 역시 기본적으로 정도의 차이이지 기존의 패턴에서 벗어나고 있지는 않다.

한중 수교 이후 줄곧 북한, 북핵문제는 양국의 정치외교 관계 전반을 압도하는 핵심 이슈였다. 그로 인해 한중 양국관계 자체의 내실화가 간과된 측면이 있었다. 그리고 그 과정에서 북핵 문제는 해결의 실마리를 찾지 못한 채 오히려 중국에 대한 기대와 의존이 만성화되어 왔다. 이제는 소위 ‘중국역할론’에 대해서 냉철하게 검토해 볼 필요가 있다. 2008년 이후 중국의 가파른 부상과 미국의 동아시아 회귀로 인해 국제환경과 구조가 급변하면서 한중 양국이 북핵 해법에 있어 합의점을 찾기 어려워지고 있는 것이 현실이다.

시진핑 정부 들어서 분명 북중관계가 이전과 달리 외견상 비교적 오랜 기간 경색국면이 지속되고 있다. 그럼에도 북중관계의 역사를 돌이켜 볼 때 북중 양국 모두 이러한 경색국면이 오래 지속되고 있는 것이 부자연스러우며 상호 부담을 느끼게 될 가능성이 높다. 특히 중국의 최근 주변외교와 한반도 정책을 감안할 때 중국의 입장에서는 북한과의 관계를 지금보다 더 악화시키기 보다는 회복의 돌파구를 마련하여 북한을 관리하는 것이 합리적인 선택이며 현재 관계 개선의 계기와 시간을 탐색하고 있다고 볼 수 있다.

실제로 이미 2014년 12월 류윈산(劉雲山) 중앙정치국 상무위원이 베이징 주재 북한 대사관을 방문해 김정일 북한 국방위원장의 3주기 추도식에 참석하여 북한과의 전통적인 우호협력관계 발전을 언급하는 등 북한과의 관계 개선 의도를 표출한바 있다.²³ 따라서 류윈산 상무위원이 중국 정치국 상무위원급으로는 4년 만에 북한을 방문하여 노동당 창건 70주년 열병식에 참석하고 김정은 위원장과 회담을 가진 것은 북중관계 회복의 신호탄이라고 해석된다.

북중관계가 회복될 경우 북한은 상대적으로 한국과의 대화와 협력의 동기가 약화될 가능성이 높으며, 한국은 다시 이전과 마찬가지로 북한문제 해결에 ‘중국역할’에 기대는 기존의 패턴에서 벗어나지 못하게 될 수 있다. 따라서 한국은 북중관계가 일시적으로 경색

23) 2014年12月17日外交部发言人秦刚主持例行记者会(2014/12/17)

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1220190.shtml (검색일 2014년12월28일).

국면에 있는 상황에서 오히려 한반도 문제의 이니셔티브를 확보할 수 있는 기회로 포착할 필요가 있다.

4) 미중 간 본격적인 규범 경쟁에 대한 한국의 대비

중국은 미국의 아시아 재균형전략이 사실상 중국의 부상을 견제하려는 것으로 인식하고 있다. 특히 중국은 한미동맹과 미일동맹과의 연계를 통해 한미일 동맹이 형성되어 중국 견제에 나설 가능성을 예민하게 경계하고 있다. 중국은 최근 미일동맹의 강화와 일본의 군사대국화가 명확하게 중국을 정조준하고 있다고 판단하고 있으며 결국은 한국이 이러한 미일동맹에 참여하는가에 관심이 집중되고 있다. 중국의 한국에 대한 적극외교의 배경 역시 한국이 미일동맹의 중국견제 연대에 참여하는 것을 저지하려는 시도의 일환이다. 중국은 주한미군의 사드 배치 문제를 한국의 미일 동맹체제 참여 의지를 가늠하는 신호탄이라고 정치적으로 해석하고 있는 것으로 보인다.

즉 사드 이슈를 비롯한 최근 일련의 미중 간 선택을 요구하는 문제의 근저에는 결국 미국은 한국 등 동아시아 국가를 동원해 중국을 견제하려는 시도를 하고 있는 반면에 중국은 한국 등 동아시아 국가들이 미국의 대중국 견제에 동참하는 것을 저지하는 한편 중국적 방식으로 자신의 세력권을 확장시켜가고자 하는 소위 ‘대리 견제’와 ‘대리 경합’의 동학이 자리하고 있다. 한국은 이러한 대리 경합을 촉발할 수 있는 사안들을 관리하고 변수들을 최소화하는 시도가 필요해지고 있다.

요컨대 2013년 이후 한중관계의 극적인 회복과 연이은 정상회담을 통한 관계발전 과시에도 불구하고 한중간에는 한미동맹 문제가 내재적으로 잠복되어 있으며 언제든 국제환경과 구조의 변화에 따라 수면 위로 부각될 소지를 안고 있는 것이다. 특히 최근 중국은 미국과의 국제규범과 제도를 둘러싼 논쟁과 경쟁은 회피하지 않겠다는 입장에 있어 한국이 미중 양국이 경쟁하는 규범 사이에서 선택의 기로에 서게 될 상황이 빈번해질 가능성이 커지고 있다. 즉 한국의 의지와는 무관하게 미중관계의 맥락에서 한중관계는 다시 긴장국면으로 전환될 가능성이 상존하고 있음을 시사해주고 있다.

한중간에 한미동맹문제는 매우 민감하고 복잡한 사안이라 쉽사리 드러내기 어려운 이슈임에는 분명하지만 역설적으로 한중간에 전략적 이해의 폭을 증진하고 나아가 신뢰관계를 확보하기 위해서는 그 어떤 사안 보다 긴밀한 소통과 이해가 필요하다 할 수 있다. 사실 궁극적으로 타협의 접점을 찾기가 쉽지 않은 이슈임에는 분명하지만 그럴수록 정상회담에서 합의한 중요한 대화 채널을 십분 활용하여 지속적인 전략적 논의와 협의를 통해 이해의 폭과 깊이를 확대시켜 가는 것이 한반도 통일을 포함하여 장기적인 미래를 겨냥할 때 바람직할 수 있다. 아울러 한국의 입장에서는 향후 미중 간의 규범 경쟁이 다양한 영역에서 전개될 가능성을 상정하고 규범과 제도 선택의 기준과 원칙을 수립하여 미중 양국에 한국 선택의 일관성과 예측가능성을 인지케 할 필요가 있다.

5) 한국의 대중 통일외교의 전략적 접근

한중 양국은 2013년 정상회담에서 합의한 공동성명에 이어서 2014년 정상회담에서도 한반도 통일에 대한 합의 내용을 포함하고 있다. 2013년에는 공동성명에서 “남북한 양측이 대화와 신뢰에 기반하여 관계를 개선하고 궁극적으로 한민족의 염원인 한반도의 평화통일 실현을 지지한다”고 표명하였다. 그리고 2014년 7월 정상회담에서는 “남북이 대화를 통해 관계를 개선하고 화해와 협력을 해 나가는 것을 지지하고, 한반도의 평화적 통일에 대한 한민족의 염원을 존중하며, 궁극적으로 한반도의 평화적 통일이 실현되기를 지지하였다.”고 하였다.

두 번의 정상회담에서의 통일관련 합의는 용어 사용과 표현에서 차이가 있을 뿐 내용에서는 주목할 만한 새로운 변화는 없다. 그리고 이러한 중국의 공식적인 입장 표명은 한마디로 ‘남북한의 대화와 협상을 통한 평화통일에 대한 원칙적 지지’라 요약되며 이는 수교 공동성명 이후 한중정상회담의 공식문서에서 사실상 일관되게 지속성을 유지해오고 있다.

한반도 통일에 대한 중국의 공식적 입장은 한국정부의 통일의지와 새로운 통일 정책의 발표, 그리고 남북관계와 한중관계의 변화 여부와는 무관하게 일관성을 견지해왔다. 따라

서 최근 한중관계가 발전하고 있다고 해서 특별히 중국의 한반도 통일에 대한 입장과 지지 정도가 새롭게 변화하고 있다고 해석하기는 어렵다.

2014년 7월 시진핑 주석이 이례적으로 북한에 앞서 한국을 방문하는 등 북한보다는 한국을 우선 고려한 상징적인 조치가 있었음에도 불구하고 실제로 한반도 통일을 포함한 한반도 관련 합의 내용은 기존의 대한반도 정책 기조에서 크게 변화된 것은 없다. 즉 중국은 여전히 한국이 북한과의 화해와 협력을 통해 관계 개선하여 한반도의 불안정을 완화하는 데는 동의하지만 그것이 북한에 대한 흡수통일로 확장되는 것에는 동의하지 않는다는 것을 시사하고 있다.

중국이 비록 공식적으로는 한반도의 통일을 지지한다고 천명하고 있지만 현실은 한반도 통일과 관련하여 가장 중요한 변수인 중국을 대상으로 직접적으로 통일외교를 전개할 수 있는 환경이 개선되었다고 보기는 어렵다. 중국이 한반도 통일과 관련하여 우려하는 것은 크게 두 가지이다. 즉 한국주도의 통일과정에서 북한체제의 붕괴가 진행되면서 중국의 국경지역의 불안정성이 고조될 수 있다는 것이다. 그리고 통일한국이 미국과의 동맹체제, 주한미군을 유지할 경우 중국은 사실상 미국과 국경을 접하는 상황이 발생할 수도 있다는 우려가 있다.

따라서 중국의 한반도 정책 목표를 고려할 때 중국이 한반도 통일에 적극적으로 협력하기를 기대하기는 현실적으로 어렵다. 이런 상황에서는 한국이 중국에 대해 적극적인 통일 외교를 전개하면 할수록 오히려 중국의 북한체제 유지를 위한 지지와 지원은 비례하여 강화될 가능성이 있다. 특히 중국의 부상 일정이 진행되는 동안에 중국은 가능한 한반도를 포함한 주변 정세의 현상유지를 추구하고 있어 한반도 통일과 같은 현상 변경에 대해서는 내부적으로 부정적인 입장을 취하게 될 것이다. 아울러 중국의 부상에 따라 미중 간의 경쟁은 갈수록 심화되고 한국은 한미동맹을 유지, 또는 강화하고 있는 상황에서는 중국의 한반도 통일에 대한 협력을 얻어 내기는 현실적으로 어려운 구조적 특징을 지니고 있다.

다른 한편 중국의 입장에서 한반도 통일을 지지하지는 않지만 그렇다고 자국의 이해관계만을 고려하여 공개적으로 반대 입장을 표명하기는 어려운 딜레마가 있다. 일단 중국 역시 분단국이기 때문에 타국의 통일 노력을 공개적으로 폄하하거나 반대하기는 어렵다. 그리고 한국입장에서는 한반도 통일 실현을 위해 중국의 적극적인 협력을 유도할 경우, 장기

적으로 중국의 한반도 문제에 영향력이 강화될 가능성에 대한 고려도 필요하다.

그런 맥락에서 결국은 한국은 한반도 통일을 추진하는 과정에서 중국의 협력 필요성을 강조하기 보다는 오히려 한반도 통일 과정에서 중국의 개입과 간섭을 최소화할 수 방안을 강구하는 것이 보다 현실적이다. 즉 한반도 통일을 위한 대중국 외교는 한반도 통일을 진행하는 과정에 중국의 협력을 모색하기 보다는 오히려 중국이 반대할 수 없도록, 또는 묵인할 수밖에 없도록 하는 상황을 조성해 가는데 초점을 맞출 필요가 있다. 중국 내에서도 한반도의 통일이 남한 주도로 진행될 가능성이 높다고 판단하고 있다. 결국 한국 주도의 한반도 통일의 실현 가능성을 높여서 중국이 통일 후 한국과의 관계설정과 한반도에 대한 영향력 확보를 고려하여 전략적 선택을 하게 하는 것이 필요하다.

이와 관련 중국에 대한 통일외교 전략은 ‘당위로서의 통일론’과 ‘전략으로서의 통일’을 구분하여 접근할 필요가 있다. 정상회담 등 공식 외교를 통해서 ‘당위로서의 통일론’을 강조할 필요가 있다. ‘당위로서의 통일론’은 중국의 한반도 통일에 대한 레토릭과의 일체성을 부각시키는 방향으로 전개한다. 무엇보다 한반도 통일은 남북한이 협상을 통해 평화적인 방식을 통해 이루어져야 한다는 공감대를 구체화시켜 가는 것이다.

반면에 ‘전략으로서의 통일’은 한반도 통일에 대한 중국의 개입과 영향력을 최소화할 수 있는 환경을 조성해가는 전략이 필요하다. 사실상 한국 주도의 통일이 불가피한 대세이며 현실임을 중국이 인지케 하는 전략을 전개할 필요가 있다. 한국이 중국보다 북한을 움직일 수 있는 강력한 수단과 채널을 우선 확보해 갈수 있는 전략을 통해 북한문제를 포함하여 한반도 통일이 결국은 한국을 통해 이루어질 수밖에 없다는 인식을 구조적으로 정착시키는 것이 중요하다. 한국이 북한 급변사태와 한반도 통일을 안정적으로 관리하고, 주도할 수 있는 충분한 능력과 의지를 지니고 있다는 인식을 중국과 중국국민들에게 각인시켜 가는 것이다. 아울러 한국 주도 통일에 대한 중국의 우려와 경계를 최소화하는 전략을 강구해야 한다. 이를 위해서 안정적이고 예측가능한 통일과정과 통일 이후 한반도에 대한 비전과 청사진을 제시하고 설득할 필요가 있다. ■

한반도 외교환경 분석과 외교전략 : 한일관계

박영준

국방대학교 교수

1. 일본의 주요 정치, 외교 전망

가. 일본 국내정치 주요 현안과 전망

: 2015.9.8, 자민당 총재 선거, 현 아베 수상 무투표 당선, 2018.9까지 자민당 총재 가능(총재 임기는 3년)

→ 2012.12 시작된 수상 임기는, 향후 중의원 해산 등의 정치적 변동이 없는 한 2016.12까지 가능

→ 2016. 7 전후 헌법 개정을 내걸고 의회 해산하고, 수상으로 재선출될 경우 아베 수상 임기는 2020.7까지 가능

: 2015.9.19, 국내 반발 확산에도 불구하고 10여개 안전보장 법제 참의원 강행 통과

→ 아베 지지율 하락, 단 아베 정부는 경제부흥 정책, TPP 가입 등으로 지지율 회복 시도

: 2015.9.24, 아베 총리 기자회견

GDP 600조엔 목표,

2017년 4월, 소비세율 10% 인상 추진

2016년 참원선거에서 헌법 부분 개정 공약 제시

: 15.10.7, 일본 아베 정부, 내각 및 자민당 주요 요직 인사

19명 각료 가운데 10명 교체

1억 총활약 담당상 신설, 가토 가쓰노부 관방 부장관 임명

외상 기시다 후미오, 방위상 나가타니 겐, 지방창생담당상 이시바 시게루 등 유임

자민당 다니가키 간사장 등 유임

→ 자민당내 잠재적 라이벌들을 내각과 당의 주요 요직에 포진시켜 정치적 안정 도모

: 2016. 참의원 선거 전후 헌법 개정안 제출 가능성, 헌법개정 추진 전망 (아베 수상, 15.2, 시정방침연설에서 개헌 필요성 강조)

→ 단 헌법 개정 이후에도 9조 1항은 유지, 2항을 국방군 규정으로 대체할 가능성

: 2017.4, 소비세율 10% 인상 추진 예정

→ 15.2, 아베 수상 시정방침 연설, 경제재생, 재정재건, 사회보장개혁 3가지를 동시에 달성할 것

→ 아베노믹스는 논란의 여지가 있긴 하지만, 청년층 신규 고용 창출, 경기 호전 기대감 조성 측면에서 성공을 거두고 있는 것으로 보임

나. 일본 외교 주요 현안과 전망

: 2013.12, 국가안보전략서에서 밝힌 ‘국제협조주의에 입각한 적극적 평화주의’ 이념 하에 미일동맹 강화하고, 아시아 지역에서는 중국과 북한의 군사적 위협을 견제하고, 글로벌 차원에서 역할 확대를 지속적으로 추진하고 있음

: 2014.4, 종전의 무기수출3원칙 폐지 이후 미국, 호주, 영국, 프랑스 등과의 방위산업분야 협력확대 및 대외 무기수출 추진

미국과 이지스함 미사일방어체제 관련 기술과 부품 협력 확대

호주가 추진하는 잠수함 개발 사업에 일본 참가 추진

인도에 대해서는 U-2 구난항공기 수출 협의중

그 외 영국, 프랑스와도 방위산업 분야 협력 추진

: 15.8.14, 아베 총리 담화 발표에 의해 국제사회 역사문제에 대한 우려 대응

→ 지난 대전에 대해 통절한 반성과 사죄 표명

국제사회의 관용과 화해에 대해 감사

적극적 평화주의로 세계 평화와 번영에 기여

: 미일 간 가이드라인 공표(2015.4)과 안전보장 관련 11개 법안 성립(2015.10)의 후속조치로 향후 미일간 연합작전계획 책정 추진 가능성

: 2015. 10. 유엔 안보리 비상임이사국 5개국 교체 선거, 일본 입후보 예정,

→ 비상임이사국 진출시 독일, 브라질 등과 연계하면서 안보리 상임이사국 증설 등을 포함한 유엔 개혁 주도할 전망

→ 안보리 상임이사국 진출 시도에 대해 미국 지지, 러시아와 중국은 유보

: 2015.10, 미국, 일본 등 12개국 참가하는 TPP(Trans Pacific Partnership) 체결²⁴

일본은 2013년 이후 협상 참가, 일본 최대 현안이었던 농산물 시장 개방 문제가 해결된 것으로 보임

: 아시아 및 글로벌 차원 주요 국제무대 적극 참가, 주요 어젠다 선제적 제기 가능성

-필리핀 개최 예정, APEC 포럼

-파리 개최 예정, 기후변화 세계정상회의(2015.10)

2. 일본의 양자 외교 관계 전망

가. 대미 관계

: 오바마 행정부 추진하는 아시아 중시정책(pivot to Asia)에 가장 충실히 부응

→ 안보 면에서 미일 가이드라인 개정, 경제면에서 TPP 추진

: 2015.4.27., 미일 신방위협력지침(가이드라인 2015) 공표²⁵

미일 안보협력 범위를 일본에 대한 위협과 무력공격 뿐 아니라 일본 이외의 국가에 대한 무력공격 대처, 지역 및 글로벌 평화와 안전에까지 확대

우주 및 사이버 공간 안보에 대한 상호 협력 명기

미일 양국간 동맹조정메카니즘 설치, 상호 작전계획 책정 강화 표명

: 2015.4.27., 미일 양국 2+2 공동성명²⁶

24) Jonathan Weisman, "Pacific trade accord expected this month" *International New York Times*, July 8, 2015.

25) *The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation* (April 27, 2015).

26) 岸田外務大臣。中谷防衛大臣。ケリー国務長官 カーター国防長官 「変化する安全保障環境のためのより力強い同盟」, Minister for Foreign Affairs Kishida, Minister of

센가쿠 제도가 일본 시정하에 있는 영역이고 미일동맹 적용범위 임을 재확인
일본의 집단적 자위권 용인, 무기수출금지 3원칙 폐지, 신우주기본법 등 평가
2015년 항모 로널드 레이건 교체 등 최신 전력 일본 배치 확인

- 미일 신가이드라인 및 2+2 성명 공표 이후 일본에 대한 미국 전략무기 지원 강화
- 무기수출금지 3원칙 폐지 이후 미일간 군사무기 연구 및 개발분야 협력 확대

: 2015년 하반기, 미일동맹 차원 연합 군사훈련에 일본 참가 보다 확대될 것 전망

2015.7., 호주 북부에서 실시된 미국+호주 biannual 군사훈련 다르시만 세이버 연합훈련
에 자위대 병력 40여명 최초 참가

2015.9.1., 미국이 캘리포니아에서 개최한 다국적 해병대 연합훈련 돈 브리지

자위대가 2013년 이어 두 번째로 참가, 육상자위대 서부방면대, 해상자위대 이 지스함

- 일본측 해병대 창설 가시화에 따라 미일간 해병대 차원 연합훈련 보다 확대 전망
- 다만 미일간 2005-06년간 합의된 오키나와 기지 재배치 계획(후텐마 비행장 조기 반환, 헤노코 이설 추진)은 오키나와 지방 정부 반발로 지연될 가능성 많음

: 2015.10, 미국, 일본 등 12개국 참가하는 TPP(Trans Pacific Partnership) 체결²⁷

2013년 이후 일본 협상 참가, 오바마 정부 추진 아태지역 재균형 정책에 적극 참가 의미

나. 대중 관계

: 2014.11. 중국 시진핑 주석과 일본 아베 수상 정상회담 이후 양국관계 급속히 회복 기조

: 2015.2.12., 아베 수상 의회 시정방침연설

일본과 중국은 지역 평화와 번영에 큰 책임을 가진, 끊을래야 끊을 수 없는 관계

Defense Nakatani, Secretary of State Kerry, Secretary of Defense Carter, Joint Statement of the Security Consultative Committee.

27) Jonathan Weisman, "Pacific trade accord expected this month" *International New York Times*, July 8, 2015.

작년 11월, 시진핑 국가주석과 전략적 호혜관계 원칙 확인, 향후 안정적 우호관계를 발전

: 2015.3.22., 시진핑 국가주석, 보아오 포럼 연설

-한중일 +아세안 경제공동체, 아시아 운명공동체 건설

: 2015.4.22, 아베 수상과 시진핑 국가주석, 반동회의 60주년 기념회의 정상회담

역사 및 영유권 문제, 동중국해 평화와 우호의 바다 문제, AIIB 가입 문제, 향후 양국 관계 등 폭넓게 논의

: 2015.7.27., 중일 경제파트너십 회의, 경제분야 국장급 회의 4년만에 재개

: 2015.9.3, 중국 항일전쟁 승전 기념 70주년 행사에 아베 수상 불참

다만 일본 야치 국가안보국장이 7.16-17 중국 방문하여 리커창 수상, 양제츠 국무위원, 常万全 국방부장관 각각 면담, 안보법제 등 현안 논의

: 15.10, 유네스코 자문위원회 세계기억유산에 중국이 신청한 남경대학살 기록과 위안부에 관한 자료 승인, 일본 반발

: 여전히 중국과 일본 간에는 역사문제, 동중국해 센카쿠(다오위다오) 영유권 및 동중국해 지하자원 개발 둘러싼 갈등 존재, 최근에는 남중국해에서 중국과 갈등 빚고 있는 베트남 및 필리핀에 대한 일본의 군사적 지원 문제도 대두

→ 필리핀과의 해군 연합훈련 실시, 베트남에 대한 순시선 공여 및 해상초계기 기착

: 다만 아베 수상과 시진핑 국가주석은 양국간 영유권 및 역사문제 갈등이 악화되지 않도록 주의하면서, 양국 관계를 ‘전략적 협력’ 관계에 준해 신중하게 관리할 것으로 전망됨

다. 대러관계

: 2014년 우크라이나 사태, 크림미아 합병 이래 일본은 미국 주도의 대러 제재에 참가, 그러나 러시아와의 대화와 협력의 창구 유지 희망

- 사할린 개발 사업, 시베리아 개발 사업 등 러시아와의 경제적 협력관계는 일본에게 중요

- 남쿠릴열도(북방 4개 도서) 반환 문제도 일본 외교에 있어 중요 목표

→ 유엔 안보리 상임이사국 진출시 러시아로부터의 지지 혹은 묵인이 필요

: 2015.2.12., 아베 수상 시정방침연설

러시아 푸틴 대통령 방일을 올해 중에 실현시키도록 할 것

라. 대북관계

: 2014년 5월26-28, 스톡홀름에서 일본 이하라 준이치(伊原純一) 외무성 아시아대양주 국장과 북한측 송일호 북일교섭담당대사 간 스톡홀름 합의

북한이 납치자 문제 등 특별조사위원회 설치

일본이 인적 왕래 및 북한 선박 일본 입항 금지 등 일부 제재조치 해제

북한이 조사 상황 일본측에 통보

: 2014.7.1.-10.29, 북일간 일련의 접촉에서 북한측은 특별조사위원회 구성에 대해 설명

납치 피해자, 행방불명자, 일본인 유골, 잔류 일본인 및 배우자 분과로 구성

각 분과 위원장에 국방위원회 및 국가안전보위부 간부 임명

: 2015.2.12., 아베 수상 시정방침연설

북한과는 대화와 압력, 행동 대 행동의 원칙으로 납치문제 해결에 전력을 다할 것

: 2015.7까지 북한은 조사 결과에 대한 정식 통보를 하지 않고, 조사 결과 통보의 연기를 일본측에 전해옴 (朝日新聞 7.3)

: 2014.7-2015.9, 북일 교섭 경과

일본 정부가 인정한 12인 납치 피해자에 대해

북한이 8인은 사망, 4인은 입국하지 않았다는 종래 입장을 계속 주장

일본인 유골 문제에 대해 북한은 8천주를 반환할 경우 1주당 약 120만엔, 총액 100억엔의 경비지불을 요구, 묘지조사와 발굴 비용 등의 명목

교섭은 계속 교착상태

: 향후에도 북한 측에서 일본이 기대하는 수준의 조사 결과를 통보할 가능성은 높지 않아 보임. 북한은 상황에 따라 일본인 유골이나 잔류 일본인 및 배우자 관련 조사결과 제공을 통해 나름 성의를 보일려고 할 가능성

이에 대해 아베 정부는 일본 국내 반응 고려하며, 북한측 조사결과에 대한 대응을 할 것으로 보임

마. 일본 외교 총평

: 지구의(地球儀)를 조감하는 외교라는 캐치 프레이즈처럼 아베 정부는 일본 외교의 범위를 글로벌하게, 이슈를 다각화하고 있음

→ 미국, 중국, 러시아 등 주요 국가 외에 아프리카, 남태평양, 중앙아시아 등의 각지에까지 외교 범위 확대

→ 해양안보, 기후변화, 유엔 개혁 등 글로벌 사회의 규범 형성에도 적극 관여

: 잠재적 대립국가들에 대해서 대결과 협력의 양면적 정책을 동시에 전개

- 대립관계를 보여온 중국에 대해 최근 대화와 협력 기조를 복원

- 북한에 대한 대화 카드도 유지하고 있음
- 러시아에 대해서도 서방측 제재에 동참하면서도, 협력과 대화의 채널을 열어두고 있음

3. 한국 외교의 목표와 전략

가. 한국 외교 목표

: 한국이 국가차원에서 추구해야 할 국가이익은 다음과 같이 규정

- 1) 자유민주주의, 시장경제 등 유지, 발전-국민의 자유와 복지 발전
- 2) 한반도 평화와 안정 유지-북한의 군사적 도발 억제, 평화적 통일 기반 조성
- 3) 동북아 지역 질서 차원의 안정과 번영-역내 국가간 협력과 안정 관계 유지,
- 4) 국제사회 안정과 발전에 기여-주요 국제기구, 국제규범의 준수와 발전

: 외교는 국방, 경제 등과 더불어 국가이익을 구현하려는 국가의 가장 중요한 정책 수단 가운데 하나

이상과 같은 국가이익 추구가 외교의 목표이기도 함

나. 외교수단과 전략

: 국가이익 추구를 위해 외교분야에서 동원할 수 있는 전략

- 1) 국력-세계 12-13위권의 경제력, 세계 10위권 이내의 군사력,
- 2) 한미동맹 관계
- 3) 일본, 중국, 러시아 등 주변 대국들과의 우호협력관계
- 4) 국제기구, 국제규범

: 외교전략

- 1) 지속적 국력 증진(경제력,군사력)을 위한 외교-시장 다변화
- 2) 북한의 평화적 변화를 위한 전략적 관여정책 추진
 - 군사적 도발에 대한 억제 태세 강화, 평화적 변화 유도를 위한 관여정책 병행
- 3) 한미동맹 미래지향적 발전- 한미관계의 대북 억제 기능과 국제적 역할 강화
- 4) 주변 열강들과의 우호협력관계 발전-대북 억제력 및 평화적 통일 여건 조성
- 5) 국제기구 및 국제규범의 발전 기여를 통한 국제사회 안정 기여

다. 대일 외교 기본 방향

: 일본은 우리의 국가이익 구현에 도움을 줄 수 있는 중요 우방 가운데 하나

- 1)지리적으로 인접
- 2)자유민주주의, 시장경제체제의 동질성, 미국과의 동맹 공유
- 3)북한 문제 등에 대한 우려, 정책 공유 가능성
- 4)지역질서 안정에 대한 공동의 관심 공유

: 다만 일본과의 역사문제, 영유권 문제, 그로 인한 국민간 불신의 문제 존재

: 대일 불신과 대립의 요소는 최소화, 다양한 협력을 통해 일본의 긍정적 측면을 우리 국가이익 구현에 활용하려는 자세가 대일 정책 방향

4. 한일관계 현안과 대응방향

가. 총론

: 양국 관계가 2012년 하반기 이후 2015년 상반기까지 최악의 관계 노정

2012.8, 이명박 대통령 독도 방문, 일본 국왕에 대한 발언

2012.12, 아베 수상 취임 이후 무라야마 및 고노 담화 수정 의향 시사

아베 수상, 침략의 정의는 학자, 국가마다 다를 수 있다 라고 한 국회발언

2013.2, 박근혜 대통령 취임 이후 종군위안부 문제에 대한 원칙론적 입장 견지

양국간 정상회담 불발, 관련 각료급 회담 및 양국 접촉도 감소 경향

: 양국간 역사문제, 영토 문제 악화가 연쇄적으로 외교안보, 경제, 안보 측면에까지 파급, 결과적으로 한국의 국가이익에도 부정적 영향 초래

- 한국과 일본 간 경제교류, 인적교류 저하, 한일간 통화 스와프 협정 자동 폐기

- 일본 내 혐한 감정 고조, 일본내 대한 호감도 저하→ 한국의 소프트 파워 저해

- 양국 상호 방문자수도 감소 추세, 2013, 14년간 한국 방문 일본인수 격 감, 370만→ 220만명

- 일본 내 대한 전략적 중요성에 대한 기존 표현 변화,

2013.12, 국가안보전략서에 표명된 한일안보협력 강화 방침 동요,

2015.2, 수상 연설이나 그 이후 외교백서에서 한국에 대한 표현 변화, 자유민 주주의 등 기본가치를 공유하는 관계의 표현이 삭제됨 외무성은 생략에 반대, 수상 관저의 주장으로 표현 변화됨

- 한일 관계 악화 속에 한중일 정상회담도 재개되지 못함, 동북아 평화협력 구상 추진도 차질 발생

: 최근 2015년 6월, 박근혜 대통령의 주한 일본대사관 리셉션 참가, 아베 수상의 주일 한국대사관 연회 참가 등으로 인해 한일관계 개선의 조짐이 보이고 있음

-우리 정부가 역사문제와 외교/안보/경제문제를 분리한다는 투트랙 방침 선회

: 수차례 외교장관 회담

: 2015.5월 말, 6월초 상그리라 안보대화, 한일 국방장관 회담

: 2015.8.6., 제21차 한일 국방정책 실무회의 개최

한국 국방부 국제정책국장, 일본 방위성 방위심의관 참가

→ 한국은 한일 정보보호협정이나 상호군수지원협정 논의에 대해 부정적

: 역사문제, 영유권 문제에 대한 일본과의 갈등 내재에도 불구하고, 일본은 지리적, 외교안보, 경제, 사회문화적 측면에서 가능한한 우호관계를 유지해야 할 국가

→ 역사문제, 영유권 문제 등을 둘러싼 갈등 표출은 다른 방식을 통해 해결

→ 외교안보, 경제, 사회문화 분야에서의 양자적 협력 기조를 유지할 필요

: 다만 향후에도 한일관계가 정상과도로 돌아오기까지 다음 현안들이 장애물이 될 것

- 아베 수상의 8.15 담화 대응, 역사교과서 문제,

- 일본의 안전보장 관련 법제 개정 및 보통군사국가화 경향

나. 아베 수상 8.15 담화 및 역사인식 대응 방향

: 아베 정부가 2018년 이후까지의 료런이 예상되는 상황에서 종군 위안부 등 역사문제에 관한 아베 정부의 기존 인식과 방침에 한국 측의 요구에 합치하는 변화가 나타나기는 힘들 전망.

- 아베 정부의 수정주의적 역사인식 하에서 중고교 역사교과서 문제, 영유권 관련 국제사회에 대한 전방위적 홍보 노력이 경주될 것으로 예상되고, 이 경우 한일 간에 종군위안

부 등 역사문제와 독도 영유권 둘러싼 갈등요인은 계속적으로 노정될 것으로 전망됨(방위백서 2015, 독도 영유권 주장).

: 다만 아베 정부는 미국 정부와 지식인 사회등 구미 각국의 압력 속에 야스쿠니 신사 참배나 제2차 세계대전의 성격규정, 종군위안부 등의 휘발성 이슈에 대해서는 향후에도 자제하는 표현을 사용할 것으로 전망됨.

- 2015년도 8월14일 담화에서도 한국과 중국의 기대와 달리 아베 정부가 전향적인 반성이나 사죄의 표현은 하지 않지만, 전쟁에 대한 사죄와 반성을 표명해 왔다고 밝혔고, 고노 담화나 무라야마 담화 등 종전 담화를 계승한다는 방침도 밝힘

: 이러한 전망 속에서 우리 정부는 역사인식과 영유권 문제를 둘러싸고 일본과 대립을 격화시키기 보다는, 역사이슈에 대한 문제제기는 비정부간 레벨, 트랙 2의 차원에서 구미 각국과의 연대 하에 진행하면서도, 외교안보와 경제 등의 분야에서는 정부간 차원에서 한일 협력의 기초를 회복하는 것이 필요

: 종군위안부 등 역사이슈에 관한 일본 정부의 명확한 입장 변화가 없는 한 우리는 시민사회, 학계, 등이 미국을 포함한 구미권의 학계 및 시민사회와 연대하여 일본 측의 수정주의적 역사인식의 잘못을 지속적으로 문제제기하는 것이 필요

: 정부 차원에서는 동북아 역사재단 중심으로 구미권 학자들도 참가하는 동아시아 전쟁과 인권 등에 관련된 국제 학술세미나 등의 개최를 측면 지원하는 방식에 집중하는 것이 바람직.

다. 일본 안보법제 개정 및 보통군사국가화 대응방향

: 2014.7, 집단적 자위권 용인 이후 일본 정부가 관련 법제 재,개정을 통해 집단적 자위권 용인 현실을 반영하려 추진

- 2015.9, 일본 참의원, 11개 안보법제 성립

- 안보법제들은 일본에 대한 무력사태, 중요영향사태(중전 주변사태)에 더해 집단 적 자위권 개념을 반영한 존립위기사태를 새롭게 상정

- 각 사태에 대해 자위대 및 일본 국가기구가 어떻게 대응해야 할 것인가를 규정

- 이에 의해 센카쿠 제도, 남중국해, 한반도, 중동 지역에서의 분쟁 사태 발생하여 일본의 국가이익이나 동맹국 미국의 이익이 위협받을 경우 일본이 미국 및 기타 우방국들과 군사적으로 협조하는 지리적 범위, 군사적 행동의 수준이 확대, 강화 됨

→ 단 자위대가 직접, 단독으로 상대에게 군사공격을 가하는 선까지 허용된 것은 아님

→ 전쟁을 국가정책으로 취하지 않는다는 헌법 상의 제9조 1항, 비핵 3원칙, 공격 용 무기 비보유 원칙, 군사대국이 되지 않는다는 원칙 등은 현재 유지

: 한국으로서는 이들 법안들이 한반도 유사시 한미동맹에 대한 지원 요소가 포함되어 있음에 유의할 필요, 자위대의 능력 및 활동 확대를 역이용하는 대응 필요

→ 일본의 안보관련 법제 변화, 그리고 미일간 안보협력 강화가 북한 핵 및 군사도발 억제, 지역질서 안정을 위해 공헌하는 방향으로 되어야 한다는 기본적인 입장 표명 필요

→ 이산가족 상봉 등 남북관계 개선이 한반도에 대한 일본의 관여 우려를 줄일 수 있는 방책이기도 함

: 현실적인 위협요소인 북한 핵 및 미사일 문제에 대해 한미일 정책공조의 틀이 지속적으로 유지될 필요가 있음

- 한미일간 국방+외교 분야 실무자 협의, 장관급 협의 채널 지속 발전

- 2014.12 이후 한미일 간 정보공유 약정에 따른 3국 간 정보 분야 실무자급 협의 채널 가동

- : 중일 간 안보대화 채널의 복구 추세에 부응하고 한중일 외교장관 회담에서 합의된 바의 모멘텀을 유지하기 위해 한중일 3국간 비전통적 안보분야에서의 협력도 확대할 필요
- 한중일 국방 교육 및 연구기관간 학생 및 교수 학술 교류 촉진, 국방대 및 사관 학교
- 동아시아 해상에서의 해상구난훈련(Search and Rescue:SAREX)을 3국 공동으로 주최하는 등의 안보협력 어젠다 발굴 및 제안
- ISIS 등 테러리즘, 소말리아 해상에서의 해적퇴치문제에 대한 한중일 간 공동협약과 대응 네트워크 확대

라. 정치 외교 분야 협력 기조 재개 방향

- : 10월 말 예정된 한중일 정상회담을 계기로 한일간 정상회담 개최 추진 바람직
- 한일 간 다양한 분야에서의 협력 기조 복원 필요
- : 외교안보 및 경제 측면에서 일본이 한국 국가이익에 중요한 우방국가라는 현실을 직시하면서, ARF, APEC, 한중일 정상회담 등 다자간 회의체에서 한일 양국 정상간 협의 재개를 신중하게 추진 필요
- : 한일관계를 양자 차원이 아니라, 동북아 지역질서, 한미동맹 운용 차원에서 대국적으로 파악하면서, 개별 이슈들에 대해 정부나 민간 차원에서 과도한 반응을 자제할 필요있음 ■

남북한 관계의 현황과 대북정책의 과제

황지환

서울시립대

I. 한반도 신뢰프로세스와 남북한 관계

- 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스를 “튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책”으로 설명하고 있다.
- 이처럼 ‘남북관계 발전’은 ‘한반도 평화정착’ 및 ‘통일기반 구축’과 함께 한반도 신뢰프로세스 개념의 3대 축을 형성하고 있다.
- 따라서 한반도 신뢰프로세스는 북한과의 신뢰형성(trust-building)을 최우선적으로 추진하면서 남북관계 발전과 한반도 평화정착 및 통일기반 구축을 선순환(virtuous cycle)적으로 모색하려는 정책적 노력이다.
- 다른 한편, 박근혜 정부는 ‘경제부흥’, ‘국민행복’, ‘문화융성’과 함께 ‘평화통일 기반구축’을 4대 국정기조의 하나로 정하고, 그 아래에 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’를 125번 국정과제로 제시하고 있다.
- 여기서 ‘남북관계 정상화’는 “남북간 신뢰형성을 통해 남북관계를 안정적으로 관리 및 발전”시키겠다는 의미를 담고 있는데, 이는 “남북관계의 악순환을 단절하고, 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 견인하여 한반도에서 불안정한 평화와 대결구조가 지속되는 남북관계를 타파하고자 하려는 노력”으로 해석된다.
- 이러한 관점에서 박근혜 정부 역시 장기적인 차원에서 남북관계의 근본적 변화를 꾀하

고 있는데, 한반도 신뢰프로세스를 통해 지향하는 남북관계는 남북한간의 신뢰구축을 통해 관계 안정을 꾀함으로써 기존의 악순환(vicious cycle) 구조를 탈피하고 선순환 구조로 만들어가려는 모습이다.

- 따라서 대북정책 역시 과거의 대화와 교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 모두 북한의 의미 있는 변화나 남북관계의 실질적 변화를 이끌어내는데 한계가 있었다며 단기적인 남북관계의 발전이 가진 문제점을 지적하며, 기존 대북정책의 한계를 극복하기 위해서는 과거 대북정책의 장점을 수용하면서 통합적인 접근을 모색하여 기존 대북정책의 한계를 극복할 필요성을 제기한다.

II. 남북한관계 정상화의 원칙과 한계

1. 3대 추진원칙

- 박근혜 정부는 대북정책으로서의 한반도 신뢰프로세스의 추진원칙으로 1) 균형있는 접근, 2) 진화하는 대북정책, 3) 국제사회와의 협력을 강조하고 있다.
- 남북관계 정상화의 과정에서도 ‘균형있는 접근’은 “안보와 교류·협력간, 남북협력과 국제공조간에 균형감을 갖고 추진해” 나가는 것이며, “이를 위해 유연할 때는 유연하고, 단호할 때는 더욱 단호하게 정책의 중요요소들을 긴밀히 조율하여 추진해” 나가는 것이라고 제시하고 있다.
- ‘진화하는 대북정책’은 “북한의 올바른 선택을 유도하고, 남북간 공동발전을 구현하는 방향에서 대북정책을 지속적으로 보완발전시켜”나가는 것이며, 또한 “전개되는 상황에 맞춰 대북정책을 변화시킴으로써 한반도 상황을 능동적으로 관리해 나가고자 하는” 원칙이라고 설명하고 있다.
- ‘국제사회와의 협력’은 “국제사회와의 긴밀한 협의와 협력을 통해 한반도 안보위기를 해결하고 한반도 문제 해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구해” 나가고자 하는 원칙이다.

2. 남북관계 정상화 원칙의 한계

- 하지만, 이러한 3대 추진원칙은 당위론적인 차원에서 상당히 선언적 의미를 가지고 있을 가능성이 크다.
- 우선 ‘균형있는 접근’은 과거 정부의 대화 및 교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 모두를 비판하는 과정에서 현실적인 모순을 노출시키며 불가피하게 산술적 균형을 보일 가능성이 있다.
- ‘진화하는 대북정책’은 북한체제의 속성상 변화를 꺼리는 북한의 대응으로 정체될 가능성이 크기 때문에 현실적으로 이행이 쉽지 않을 것으로 예상된다.
- ‘국제사회와의 협력’은 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변 국가들의 이해관계 및 인식의 차이로 인해 합일점을 찾는 데 커다란 어려움을 겪을 가능성이 크다.

III. 남북한관계와 대북정책의 세부과제 현황

- 남북관계 정상화를 위해 박근혜 정부는 여러 차례에 걸쳐 국정과제, 남북관계발전 기본계획, 드레스덴 구상 및 국가안보전략을 제시하였다.

1. 국정과제와 남북관계 정상화

- 박근혜 정부는 출범초기 제시한 국정과제 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’를 위해 총 5개의 구체적인 추진과제를 제시하고 있다.

<표 1> 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화의 과제

추진계획	세부과제
1. 인도적 문제의 지속적 해결 추구	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아·임산부 등 취약계층 대상 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진 - 이산가족 및 국군포로·납북자 문제 실질적 해결 노력 지속
2. 남북간 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 당국간 대화 재개 및 상시 대화채널 구축 - 국제기준에 기초한 대화 관행 정립 - ‘상호존중과 평화’의 합의정신을 존중하되, 구체적 이행은 국민합의 및 안보상황 등을 고려하여 검토
3. 남북간 호혜적 교류·협력 확대·심화	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단외의 발전적 정상화 및 국제화 추진 - 학술·종교 교류 등 다각적인 사회문화 교류 내실화 - 북한 지하자원 공동개발 등 남북이 상생할 수 있는 경협사업 추진 - 농업 및 환경협력 등 '그린 데탕트'를 통한 환경공동체 건설 - 확고한 신변안전 보장 등을 토대로, 금강산 관광을 발전적으로 재개
4. 정치군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전	<ul style="list-style-type: none"> - 무력도발 중단과 상호 체제 인정등 기본적인 조치부터 실천 - 교류협력의 활성화와 균형되게 정치, 군사분야에서의 추가적 신뢰 구축 조치
5. 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 자생력 제고 위한 전력·교통·통신 등 인프라 확충 - 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 경제특구 진출 모색 - 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 추진

<출처> 통일부 『한반도 신뢰프로세스』

2. ‘남북관계발전 기본계획’ 과 남북관계 정상화 추진과제

- 통일부의 제 2차 ‘남북관계 발전 기본계획’ 은 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전’ 및 ‘실질적 통일준비’ 라는 2개의 목표하에 10대 중점 추진과제를 제시하

고 있는데, 이 중 남북관계 발전을 위한 5개의 추진과제를 선별할 수 있다.

<표 2> 제 2차 ‘남북관계발전 기본계획’ 과 남북관계

목표	10대 중점 추진과제
한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전	① 당국 간 대화 추진 및 합의 이행 제도화 - 당국 간 대화를 통해 남북 간 현안 해결 및 신뢰 형성 - 상시적인 대화채널 마련 및 합의 이행을 통해 신뢰 축적
	② 인도적 문제의 실질적 해결 추구 - 이산가족 상봉 재개 우선 추진, 국군포로·납북자 관련 대북 협의 추진 - 북한 인권 개선 노력 및 북한 주민 대상 인도적 지원 지속 추진 등
	③ 호혜적 교류협력의 확대·심화 - 국제규범에 부합하는 교류협력 체계 구축 - 사회·문화 교류는 민족 동질성 회복 등에 역점을 두고 추진 - 여건 조성 시 남북 간 경제협력 재개 및 대북투자 허용 검토 등
	④ 개성공단의 발전적 정상화 - 남북 당국 간 상설 협의기구 구성 및 운영 - 3통 문제 해결, 출입·체류 및 투자보장 강화, 국제경쟁력 제고 등
	⑤ 북핵 문제 해결 등 한반도의 지속 가능한 평화 추구 - 북핵 문제 해결을 위해 남북 및 국제협력을 다각적으로 추진 - ‘DMZ 세계평화공원’ 조성 - 남북관계 진전에 따른 정치·군사적 신뢰 구축 추진
실질적 통일준비	⑥ 통일정책에 대한 국민적 합의 추진 - 국민통합을 최우선적으로 고려하여 통일·대북정책 추진 - ‘민족공동체 통일방안’ 계승·발전을 위한 사회적 공론화 추진 등
	⑦ 북한이탈주민 맞춤형 정착 지원 - 북한이탈주민의 자립자활 기반 확충 및 지역 적응을 위한 다각적 노력 전개 - 탈북 청소년 대상 맞춤형 교육 지원 등
	⑧ 국민통합에 기여하는 통일교육 - 청소년 대상 맞춤형 통일교육 및 사회통일교육 활성화 - 통일교육 인프라를 정비, 범국민적 통일교육 체계 구축 등
	⑨ 평화통일을 위한 역량 강화 - 통일을 실질적으로 대비할 수 있는 내부 역량 확충 및 통일 인프라 구축 - 세계 각지 재외동포들의 통일역량 결집 노력 등
⑩ 통일외교를 통한 국제적 통일 공감대 확산 - 한반도 통일 문제 관련 정부 차원의 협의 강화 - 통일정책에 대한 국제적 공감대 확산 등	

<출처> 대한민국 정부, “제2차 남북관계발전 기본계획(2013~2017)”, 2013년 10월.

3. 드레스덴 선언과 3대 추진방향

- 박근혜 대통령은 2014년 3월 독일 드레스덴에서 남북관계의 정상화를 위한 주요 추진 방향이라고 할 수 있는 세 가지 세부적인 대북제안을 하였다.

<표 3> 드레스덴 선언과 3대 추진방향

3대 추진방향	세부과제
1) 남북한 인도적 문제의 해결	<ul style="list-style-type: none"> - 이산가족 상호 방문 및 교류의 정례화 - 북한 주민들에 대한 인도적 차원의 지원: 유엔과 함께 임신부터 2세까지 북한의 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하는 ‘모자 패키지(1,000days) 사업’ 추진
2) 남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 북한에 ‘복합농촌단지’ 조성: 농업생산의 부진과 산림 황폐화 방지 노력, 농업, 축산, 산림을 함께 개발 - 남북간 신뢰형성에 따라 대규모 경제협력 추진 - 북한지역에 교통, 통신 등 부분에 인프라 건설 투자 - 북한의 지하자원 개발에 한국 참여 요청 - 한국의 자본 및 기술과 북한의 자원과 노동력의 결합하여 한반도 경제공동체 건설 - 나진, 하산 물류사업 등 남북러 협력사업 추진 - 신의주 등을 중심으로 남북중 협력사업 추진 - 대북 개발협력사업 추진: 독일 및 유럽의 NGO 동참, UN, World Bank 등 국제기구의 지원 요청
3) 남북 주민 간 동질성 회복	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 간 언어와 문화, 생활양식의 동질성 회복 - 남북한 간 가치관과 사고방식의 차이 극복 위해 남북 주민간 만남 추진 - 민간 접촉의 확대를 위한 역사연구와 보전, 문화예술, 스포츠 교류 등을 장려 - 경제운용과 경제특구 개발 관련 경험, 금융, 조세관리, 통계 등에 관한 교육과 훈련 지원 - 미래세대 교육 프로그램 공동개발

<출처> 청와대, “드레스덴 공대 명예박사 학위 수여식 대통령 연설,” 2014년 3월 28일.

4. 국가안보전략과 남북관계 발전

- 2014년 7월 청와대 국가안보실은 “희망의 새시대 국가안보전략” 를 발표했다.
- 국가안보전략서는 박근혜 정부의 국가안보전략을 총괄하고 있는데 특히 4장, “한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전” 에서 남북관계를 1) 북핵문제 해결과 남북관계 발전의 선순환, 2) 남북대화 추진과 합의이행 제도화, 3) 인도적 문제 해결과 호혜적 교류협력 추진, 4) 지속가능한 한반도 평화정착으로 분류하고 있다.

<표 4> 국가안보전략과 남북관계 발전

추진정책	세부과제
1. 북핵문제 해결과 남북관계 발전의 선순환	- ‘북핵 불용’ 원칙 견지 - 국제사회와 공조하에 ‘압박’ 과 ‘대화’ 병행 추진 - 남북관계 발전과 북한 비핵화 진전의 선순환 추구
2. 남북대화 추진과 합의 이행 제도화	- 원칙과 신뢰에 입각한 남북대화 추진 - 남북 간 합의이행 문화 정착
3. 인도적 문제 해결과 호혜적 교류협력 추진	- 이산가족 및 국군포로, 납북자 문제 해결 - 북한인권 개선 - 대북인도적 지원 지속 추진 - 호혜적인 남북협력 추진 - 개성공단의 발전적 정상화 - 민간 사회문화교류 활성화
4. 지속가능한 한반도 평화 정착	- 군사적 신뢰구축 추진 - ‘DMZ 세계평화공원’ 조성

<출처> 청와대 국가안보실, “희망의 새 시대 국가안보전략” 2014년 7월.

IV. 대북정책의 방향성: 단계적 접근법의 모색

- 박근혜 정부 대북정책의 가장 커다란 한계는 단기, 중기, 장기 과제가 모두 하나의 틀 속에 섞여 있어서 남북관계 정상화를 추진하는 전략적 관점에서 효율적인 추진체계라고 하기는 어렵다.
- 남북관계 정상화는 단기간 내에 이루어지지 않는다는 것을 인식해야 하며, 따라서 단기간 내에 남북정상회담이나 군축회담 등과 같은 목표를 제시하는 것은 바람직하지도 않고 실용적이지도 않다.
- 따라서 남북관계 정상화는 단기, 중기, 장기의 3단계로 제시되어야 한다.
- 남북관계 정상화의 1단계는 ‘신뢰구축’ 단계로서, 현재의 남북관계 하에서 인도적 지원 및 개성공단 운영과 같은 현행 어젠다들을 안정적으로 관리하면서 신뢰를 구축하는 단계로 제시될 수 있다.
- 2단계는 남북관계가 갈통(Johan Galtung)의 관점에서 ‘소극적 평화(negative peace)’ 혹은 볼딩(Kenneth Boulding)의 ‘불안정한 평화(unstable peace)’에 대비되는 ‘안정화’의 단계로 설정할 수 있는데, 이는 남북간의 무력충돌을 방지하고 갈등을 관리하면서 합의에 의한 규제를 통해 불안정 가능성을 예방하는 것으로 이해되며, 2단계에서는 5.24 조치의 해제와 개성공단의 확대, 새로운 남북경협의 모색, 군사회담의 시작 등의 조치를 취할 수 있을 것이다.
- 3단계는 갈통의 ‘적극적 평화(positive peace)’나 볼딩의 ‘안정된 평화(stable peace)’의 관점에서 ‘정상화’ 단계로 설정할 수 있으며, 이는 남북관계에서 구조적인 갈등의 요인의 제거되어 정상화된 단계를 의미하는 것으로 이 경우 민족공동체통일방안이 1단계에서 제시하는 ‘화해협력’ 단계로 이해할 수 있을 것이다.
- 남북관계의 속성상 박근혜 정부 임기 내에 이러한 3단계를 모두 이행할 수는 없겠지만, 신뢰정책의 구도는 이러한 방향성을 가지고 있기 때문에 단계적인 접근이 필요하다.
- 박근혜 정부 임기 내에는 대략 2단계의 ‘안정화’ 단계 초기까지 진입하기를 목표로 하는 것이 바람직한데, 단계적 접근은 북한의 행동이나 대응을 보고 다음 단계의 이행을 모색할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

- 신뢰정책의 추진전략은 한편으로는 현재의 수준에서 할 수 있는 것을 중심으로 좋은 어젠다를 설정할 수도 있지만, 정책의 지속성과 향후 남북관계를 정상적이며 제도적 차원에서 지속적으로 발전시키고 위해, 특히 통일기반 구축이라는 관점에서는 단계적 설정과 시간적 개념을 포함하는 것도 바람직할 것이다. ■

발표자료

제2부 “외교전략 기초 및 전략과제 발전방안”

[동북아평화협력구상] 이승주 중앙대학교 교수

[유라시아이니셔티브] 제성훈 한국외국어대학교 교수

[중견국외교] 김상배 서울대학교 교수

[공공외교] 한인택 제주평화연구원 연구실장

[한반도신뢰프로세스] 정성윤 통일연구원 연구위원

동북아평화협력구상

이승주

중앙대학교 교수

1. 동평구의 논리와 기존 평가

- 아시아 패러독스의 극복
 - 동북아 평화협력구상의 비전은 ‘아시아 패러독스’(Asia paradox)에 대한 문제의식에서 비롯된 것으로, 한반도의 평화와 지역 질서의 안정 사이에 선순환 구조를 만드는 것이다(동북아 평화협력구상팀 2014).
 - 박근혜 대통령은 미국 상하원 합동 연설에서 “미래 아시아에서의 새로운 질서는 역내 국가간 경제적 상호의존의 증대에도 불구하고, 정치·안보협력은 뒤쳐져 있는 소위 ‘아시아 패러독스’ 현상을 우리가 어떻게 관리하느냐에 따라 결정될 것”이라고 역설한 바 있다(박근혜 대통령 미국 상·하원 합동 연설, 2013/05/08).
 - 동평구는 경제 협력과 지역 평화 및 안정 사이의 괴리가 존재한다는 점과 이를 극복하기 위한 현실적 대응의 필요성을 지적하고 있다는 문제의식에 대해서는 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있다.

- 기능주의적 접근

- 동평구는 방법론 면에서 연성 이슈 분야에서의 평화 협력의 경험이 정치군사적인 신뢰로 이어질 수 있을 것으로 상정한다는 점에서 기능주의적 접근을 채택하고 있다는 평가를 받는다.
- 동북아는 역사적 유산, 정치 체제의 이질성, 경제력의 차이, 문화적 다양성, 지역 차원의 리더십 부재 등으로 인해 전통안보 분야에서 협력을 촉진하기 어려운 현실을 반영하고 동평구는 상대적으로 이익의 충돌 가능성이 낮으나 점차 중요성을 더해 가고 있는 연성 이슈 또는 비전통안보 분야의 협력을 기반으로 신뢰를 구축하여 점차 전통안보 분야로 협력의 정도와 범위를 심화, 확대하겠다는 접근책을 취하고 있다.
- 새로운 접근은 아니지만 동북아의 현실을 반영한 구상이라는 점을 긍정적으로 평가할 수 있다.

- 안보 개념의 확장

- 환경, 원자력안전, 에너지 안보, 사이버 안보, 인간안보, 재난 구호, 개발, 등이 동평구의 주요 추진 대상으로 꼽히고 있다.
- 이로 인해 동평구가 연성 이슈 중심의 접근이라는 평가를 받고 있기도 하나, 비전통안보 이슈에 초점을 맞춰 안보 개념을 확장함으로써 ‘포괄 안보’ 를 지향한다는 점에서 새로운 시도라고 할 수 있다.

- 과정 중심적 접근

- 동평구는 목표 달성의 시점을 사전에 명시적으로 밝히지 않는다는 점에서 과정 지향적이며, 이러한 접근은 ‘서울 프로세스’ 로 압축되어 있다.
- 서울 프로세스는 지나치게 야심적인 목표를 제시하기보다 단계적 접근을 통해 구상의 실현 가능성을 제고하려는 전략적 고민의 산물이라고 할 수 있다.
- 과정 중심적 접근의 성패는 각 단계들을 유기적으로 연계할 수 있는 역량에 달려 있다. 즉, 이전 단계의 성과가 다음 단계의 기초로 효과적으로 연결되는 과정이 구체화

되어야 한다는 의미이다.

- 보편적 가치에 기반한 새로운 규범 형성
 - 동평구는 협력의 경험에 기반한 신뢰의 구축을 통해 궁극적으로 지역의 평화와 안정을 달성하겠다는 목표를 추구하고 있다.
 - 역내 국가들이 보편적인 공통의 가치를 기반으로 협력을 추진하는 것이 신뢰 구축의 필수 요소이다.
 - 또한 비전통안보 분야는 아직 국제 규범이 명확히 형성되어 있지 않은 경우가 많기 때문에, 역내 국가들이 새로운 규범 형성에 선도적인 역할을 할 수 있을 것이라는 구상이다.

- 정부-비정부 행위자의 이원적(two-track) 접근
 - 동평구는 특히 비전통안보 분야에서 비정부 행위자의 역할과 영향력이 증대되고 있는 현실을 반영하여 정부 행위자와 비정부 행위자 사이의 유기적 협력을 병행 추진하는 이원적 접근을 시도하고 있다.
 - 이원적 접근은 과거의 정부 주도적 접근이 갖는 한계를 극복하기 하는 한편, 변화하는 세계정치의 복잡성을 반영하려는 시도의 일환이라고 이해할 수 있다.

2. 동평구 로드맵과 추진 현황

(1) 추진 현황(외교부 국정과제 추진 현황 참조)

- 동평구는 2013년 이후 지난 3년간 대체로 국제사회의 지지 확보를 위한 양자적 접근 → 범정부 협의체 구성을 통한 국내적 지원 체계 정비 → 협력 사업의 실행을 위한 협의체 구성 노력 → 의제별 사업 추진의 순으로 진행되어 왔다.
- 2013년 국제사회의 지지 확보를 통한 동북아 협력 사업에 유리한 환경을 조성하고, 국내적 차원에서 협력 사업의 효과적 추진을 위한 협의체를 구성했다.

- 2014년은 동북아평화협력포럼의 개최 사례에서 나타나듯이, 양자 차원의 국제적 지지를 다자화하는 기반을 마련한 것으로 보인다.
 - 2015년은 지난 2년 간의 실적을 내실화하는 한편, 협력 사업을 구체화하기 위해 의제별 협력사업을 추진하는 한편, 동북아 원자력 안전협의체를 구성하는 등 일정한 성과를 내기 시작했다.
- 동평구의 구체적인 추진 현황은 아래와 같다.

2013년

- 동북아 평화협력 구상에 대한 국제사회 지지 다수 확보
 - 정상급 외교를 통해 약 45개국의 지지 확보 등 가시적 성과 도출을 통해 동북아 평화협력 시범 협력사업 추진에 유리한 환경 조성
 - 한·미 동맹 60주년 기념 공동선언(5.7), 한·중 미래비전 공동성명(6.27), 한-EU 공동선언(11.8), 한·러 정상회담 공동성명(11.13) 등에 동북아평화협력구상 환영 표명
- 남북러 3각 협력 범정부협의체 설립(8.28)으로 사업 추진 동력 확보
 - 그간 남북러 3각협력 추진부처(외교부, 기재부, 통일부, 산업부, 국토부, 해수부,농림부)가 분산되어 체계적인 사업 계획 수립에 애로 다대
 - 범정부협의체 출범을 통해 남북러 가스관·전력·철도 연결 사업 및 농업협력 등에 관한 정부차원의 일원화된 사업 추진 동력 확보
- 2014년 「한-ASEAN 특별정상회의」 개최('09년 이후 두 번째) 합의를 통해 미래 성장 동력원인 ASEAN과의 협력관계 한 차원 격상
 - ASEAN과 특별정상회의 2회 개최 국가는 일본과 한국이 유일

2014년

- 동북아평화협력구상에 대한 안정적 지지 기반 및 구상 추진 추동력 확보
 - 제1차 동북아평화협력회의(트랙1) 및 2014 동북아평화협력포럼(트랙1.5) 개최(10월), NATO(7월), EU(9월)와 공동 세미나 개최
 - 대통령 광복절 경축사에서 제시된 ‘동북아원자력안전협의체’ 구축을 위한 TRM 2차 례 개최(9월, 11월) 등 연성안보 분야에서 구체적 협력사업 진행(원자력안전, 에너지 안보, 환경·기후변화, 재난구호, 마약 등)
- 남북러 3각 협력 범정부 협의회(총리실 주관) 및 남북러 3각 협력팀 신설(4월)로 체계적이고 효율적인 정부 지원 실시
- ‘한-ASEAN 대화관계수립 25주년 기념 특별정상회의’(12.11-12, 부산) 성공적 개최 및 「한-ASEAN 전략적 동반자 관계의 미래비전에 관한 공동성명」 채택
 - 북핵 문제 관련 ASEAN의 진전된 입장 도출, 정치·안보 협력 증진 통한 한반도, 동북아 신뢰구축의 조력 확보 등

2015년

- 동북아평화협력구상에 대한 안정적 지지 기반 및 구상 추진 추동력 확보
 - 제2차 한-NATO(아산-SIPRI) 동북아평화협력구상 회의 개최(3.19)
 - 제7차 한일중 외교장관회의 공동언론발표문 등 일본 및 중국측 명시적 지지 확보(3.21)
 - 동북아평화협력구상 관련국 대상 실무협의(몽골, 미국, 일본, 중국)
- 의제별 협력사업 본격추진
 - 동북아평화협력구상 국내 민관 네트워크 합동회의 개최(2.24)

- 제3차 세계재난위험경감총회 계기 동북아 국가간 재난관리 협력 조찬회의 개최(3.16)
 - 2015 헤이그 사이버스페이스 총회 계기 동북아 국가간 조찬협의 개최(4.17)
 - 제2차 동북아평화협력구상 국내 민관 네트워크 합동회의 개최(4.22)
 - ‘제10회 제주포럼’ 계기 동북아평화협력구상 세션 3개 개최(5.20-22)
 - IFANS 동북아평화협력구상 전문가 회의 개최(5.27)
- 동북아 원자력 안전협의체 구성
 - 동북아 원자력안전 협의체 관련 구체 수행방안 검토
 - 제7차 한일중 외교장관회의 계기 ‘동북아 원자력안전 협의체’ 구상 관련 설명(3.17)
 - 동북아원자력안전협의체 관련 관계부처 및 기관 회의(5.13)
 - 국제경제국장, 동북아원자력안전협의체 관련 외교안보수석 보고(5.22)
 - TRM CG(조정그룹)회의(6.24-26) 준비 계기 화상회의(5.27)

(2) 추진 현황에 대한 평가

- 지난 3년간 동평구의 추진 현황에 대한 연도별 평가는 각각 준비기, 시행기, 성과기의 의미를 갖는다고 할 수 있다.
 - 2013년은 동평구의 논리를 가다듬고 추진 전략을 설계하고, 이를 바탕으로 국제사회에 지역 협력의 비전과 로드맵을 주로 양자 차원에서 제시하는 준비기로서의 의미를 갖는다.
 - 2014년은 양자와 다자 차원의 논의를 통해 협력 구상을 더욱 확산하고, 구체적인 협력 의제에 대한 논의를 활성화하는 시행기의 성격을 갖는다.
 - 2015년은 구체적인 의제별 협력의 가시적 성과를 도출함으로써 동평구 구상이 지역 협력의 기본 구상으로서 안착되도록 하는 기간이라고 볼 수 있다.
- 향후 2년간 추진해야 할 과제는 기존 성과 가운데 일부를 제도화하는 한편, 정상회담 또

는 전략대화의 정례화를 양자, 소다자, 다자 차원에서 정례화함으로써 협력을 위한 상호 신뢰를 구축하는 것이다.

3. 동평구의 총체적 평가와 정책 제언

(1) 동평구 추진 논리의 검토

- 경제적 통합의 성격에 대한 면밀한 검토 필요
 - 동아시아 국가들은 역내 교역, 투자, 생산을 통한 경제적 상호의존을 지속적으로 증가시켜 온 것으로 평가된다.
 - 동평구가 전제로 하는 통합의 범위는 명확하지 않다(동북아 vs. 동아시아 vs. 아시아 태평양)는 점에서 향후 검토해야 할 주요 과제이다.
 - 동아시아 경제 통합의 지리적 범위는 주로 아세안 10개국과 한국, 중국, 일본을 포함하는 ASEAN+3으로 설정되는 경향이 있는데, 역내 경제 통합의 지리적 범위가 때로는 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함한 ASEAN+6로 확대되거나, 더 나아가 아시아태평양 지역으로 확대되기도 한다.
 - 역내 경제 통합의 지리적 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 경제 통합의 성격 역시 변화하기 때문에 이에 대한 체계적인 검토가 필요하다.
- 기능주의적 접근의 두 가지 경로의 차별성 부각
 - 경제적 상호의존의 증대가 평화의 증진으로 연결되는 것이 첫 번째 경로라면, 경제적 상호의존의 증대, 제도화의 진전, 평화의 증진이 기능주의적 접근의 두 번째 경로라고 할 수 있다.
 - 기존 동평구가 주로 첫 번째 경로가 원활하게 작동하지 않는 데 대한 문제의식을 제시하고 있는 반면, 두 번째 경로의 가능성에 대한 고민은 상대적으로 약한 편이다.

- 지역 차원과 지구적 차원의 협력의 조화
 - 동아시아 국가들의 중간재 생산과 무역이 증가하고 있지만, 최종 소비는 여전히 역외에서 이루어지는 경향이 있다는 점에서 동아시아의 역외 지향성은 근본적으로 유지되고 있다.
 - 즉, 동아시아 국가들 사이의 경제적 상호의존이 지속적으로 진전되어 다른 지역과의 경제적 연계가 감소하고 자기완결적인 경제 구조를 형성하리라는 이른바 ‘디커플링’(decoupling)이 실제로 발생하고 있지 않다.
 - 동아시아의 경제 통합의 범위와 성격은 지역적 차원과 지구적 차원에서 동시에 진행되고 있으며, 이를 동평구에 어떻게 담아 낼 것인지에 대한 치밀한 검토가 필요하다. 역내 국가 간 경제 통합에 대한 과도한 강조는 현실 인식에 문제를 초래할 수 있기 때문이다.

- 비대칭적 상호의존의 문제에 대한 고려
 - 동평구의 기본 문제의식인 아시아 패러독스를 극복하기 위해서 고민해야 사항 가운데 하나는 2000년대 이후 동아시아 국가들의 중국에 대한 비대칭적 상호의존이 증가하고 있다는 점이다.
 - 2000년대 이후 대 중국 의존도의 증가는 대다수 동아시아 국가들에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 중국과의 경제적 상호의존의 증가는 글로벌 금융위기의 파국적 영향에도 불구하고 동아시아 국가들이 비교적 신속하게 위기를 극복할 수 있게 한 요인 가운데 하나였다. 그러나 이로 인해 동아시아의 상당수 국가들은 중국과의 경제적 상호의존의 증대에 따른 경제적 이익을 극대화하는 동시에 비대칭적 상호의존이 초래할 수도 있는 잠재적 위험을 관리해야 하는 양면적 문제에 직면하게 되었다.
 - 동아시아 국가들은 중국의 경제적 부상을 자국의 경제를 활성화시킬 수 있는 기회 요인으로 활용해야 하지만, 관계가 명확하게 설정되지 않은 상태에서 중국에 대한 과도한 경제적 의존이 안보 불안을 초래할 수도 있음을 의식하지 않을 수 없다(Chen and Yang 2013). 아세안을 비롯한 동아시아 국가들은 이 때문에 중국과의 경제적 상호의존의 증가에도 불구하고 균형정책과 편승정책을 혼용하는 헤징전략을 구사하고 있는

것은 이 때문이다(Kuik 2008).

(2) 정책 제언

1) 단순을 넘어선 복합적 기능주의적 접근

- 동아시아 지역 협력은 이슈에 따라 참여하는 국가들이 상이하고, 지역 질서를 형성하는 다양한 층위가 존재한다는 점에서 동아시아 지역질서의 복합성을 반영한 기능주의적 접근이 필요하다.
- 예를 들어, 동아시아에서는 하나의 핵심적 제도를 기반으로 협력의 범위가 확대되는 과정이 진행된 것이 아니라 다수의 제도가 동시에 존재하는 제도의 중첩성이 발견되고 있다. 제도의 부재보다는 제도의 과잉이 문제인 현실을 감안할 필요가 있다.

2) 미중 경쟁의 격화와 정책적 선택의 폭 확대

- 동아시아 국가들은 미중 관계에서 경쟁의 측면이 강화됨에 따라, 양국 사이의 선택의 문제에 직면하게 되고 정책적 선택의 어려움에 처할 가능성이 있다.
 - 일본이 AIIB 창설 과정에서 효과적인 대응을 하지 못하고, 한국이 TPP 협상 참여의 적절한 시점을 포착하지 못한 것 등이 미중 경쟁이 격화되는 가운데 정책적 선택의 어려움을 보여주는 대표적 사례이다.
- 양자택일의 상황에 처하게 될 경우, 한국을 비롯한 동아시아 국가들 사이의 정책 부조화가 발생할 가능성이 높다.
 - 따라서 동평구에서 우선 추진해야 할 것은 한국 등 중견국들의 협력을 통해 미국과 중국의 경쟁이 본격화되지 않도록 구조적 환경을 조성하기 위해 공동의 노력을 기울

이는 것이다.

- 중견국 협력이 가시적 성과를 낼 경우, 상당 수준의 정책적 선택의 공간을 확보할 수 있을 것이기 때문에 미국과 중국이 경쟁보다는 협력의 관계를 형성하도록 유도할 수 있는 가능성이 제고될 것이다.
- 이는 동평구를 더욱 적극적으로 추진할 수 있는 구조적 환경이 만들어진다는 것을 의미한다.

3) 가교 쟁점(bridging issue)의 발굴

- 연성 이슈의 협력이 경성 이슈의 협력으로 순차적으로 발전하는 것은 동아시아 현실에서 그렇게 용이하지 않다. 다만, 경제적 상호의존 또는 지역 제도들이 다른 조건들과 유기적으로 결합되었을 때 아시아 패러독스의 극복 가능성이 제고될 수 있을 것으로 보인다.
- 기능적 접근이 성공하기 위해서는 연성과 경성 이슈의 협력을 유기적으로 연계할 수 있는 가교 쟁점(bridging issue)의 발굴이 필요하다. 따라서 전통적 시각에서 볼 때, 연성 이슈적 성격을 갖지만, 경성 이슈에 대한 영향이 큰 분야의 협력을 제고하는 방안을 고민할 필요가 있다.
- 2014년 이후 외교부는 에너지 분야를 동평구의 주요 의제로 추진하고 있는 것으로 보인다.
- 다음의 일련의 노력은 에너지 연계성 증대를 통해 지역 에너지 안보를 제고하는 방안을 모색하려는 시도라고 할 수 있다.
 - 2014년도 동평구 에너지안보 분야 국제회의 개최(외교부 국제경제국)
 - 동북아 가스트레이딩 허브 심포지엄(3.5)
 - 아시아 가스가격 저감을 위한 동북아 5개국 협의(3.23)

- 동북아 오일 허브 심포지엄(6.17)
 - 2014 아태에너지서밋(Pacific Energy Summit, 6.30-7.1)
 - 제2차 동북아에너지안보포럼(12.12)
- 에너지 안보는 가교 쟁점으로서의 가능성을 충분히 갖고 있으나, 추진 과정에서 예상되는 문제에 대한 면밀한 검토가 필요하다.
- 중러 에너지 협력이 빠르게 추진되고 있는 것은 에너지 분야에서 미국의 영향력이 증대되는 것을 반영한 측면이 있기 때문에, 단기적으로 이해관계가 상충되는 국가들 사이의 협력은 장기적 관점에서 접근할 필요가 있다.
 - 예를 들어, 중장기적으로는 중국과 러시아의 이해관계가 에너지 분야뿐 아니라 지역 전략 전반에 걸쳐서 상충될 소지가 있으므로, 중장기적으로 중러 양국을 다자 에너지 협력의 틀 속으로 끌어들이는 노력이 필요하다.

4) 다면적·다차원적 장의 전략적 활용

- 동북아의 협력을 촉진할 수 있는 새로운 쟁점의 발굴 못지않게 중요한 것은 이미 발굴된 쟁점을 통해 협력이 실질적으로 촉진될 수 있는 다양한 장을 전략적으로 활용하는 것이 필요하다.
- 역내 국가들이 하나의 쟁점에 대해 모두 공통의 이해를 가질 것이라고 기대하기는 어렵기 때문에 특정 쟁점에 대해 이해관계와 인식을 공유하는 국가들 사이의 양자, 삼자, 소다자 협력을 유연하게 추진하는 다면적 접근이 필요하다.
- 또한 역내 제도의 중첩성을 고려할 때, 특정 쟁점을 장을 달리 하면서 추진함으로써 협력의 범위를 수평적으로 넓혀 나가는 전략이 필요하다.
- 역내 제도의 다차원적 성격을 고려할 때, 하나의 쟁점을 다양한 층위의 제도에서 유기적으로 연계하는 다층 전략 역시 필요하다.

5) 멤버십의 신축적 적용

- 동평구에서 미국, 일본, 중국, 러시아, 몽골 등이 역내 국가로, 동남아와 유럽이 역외 국가로 상정되는 데, 이는 기존 동아시아 지역 협력의 틀과 상이하다.
 - 예를 들어, 동평구에서 추진하고 있는 에너지안보를 위한 지역 협력은 동북아 5개국 또는 6개국(한국, 중국, 일본, 몽골, 미국, 러시아)을 대상으로 하고 있다는 점에서 일정한 한계가 있을 수 있다.
 - 이러한 문제를 해소하기 위해 동평구는 열린 지역주의로 정리되고 있으나, 구상의 구체성을 위해서는 보다 명확한 정리가 필요하다.
- 이슈와 사안의 성격의 성격을 감안하여 멤버십의 유연성을 유지함으로써 협력의 실현 가능성을 제고할 필요가 있다.

6) 시간적 불일치의 해소

- 동평구에서 역내 국가 간 신뢰 구축을 강조하는 이유는 협력의 비가역성을 확보하고자 하기 때문이다.
- 그러나 신뢰 구축의 효과는 장기적으로 발생하는 데 비해, 그 추진 과정에서 투입되어야 할 노력과 자원은 지속적으로 발생하는 시간의 불일치 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.
 - 장기적 성과에 소요되는 노력과 자원의 투입을 위해서는 단계별 성과를 유기적으로 연계하는 로드맵을 구체화할 필요가 있다.

7) 한미동맹과의 조화

- 동평구가 목표한 성과를 달성할 수 있을 것인가는 한미동맹이라는 기존 정책과의 연계성을 확보하는 것과 밀접한 연관이 있다.
 - 미국이 동평구의 암묵적 지지자에 머물지 않고, 적극적 동조자 또는 지원자가 될 수 있도록 유도할 필요가 있다.
 - 이를 위해, 북한 및 글로벌 이슈의 해결을 위해 한미 양국이 적극적으로 협력함으로써 동맹을 강화하고, 이를 동평구의 효과적 추진을 위한 자산으로 활용할 필요가 있다.

8) 중국 대외정책의 중심 이동에 대한 대처

- 동평구는 미국의 재균형정책과 이에 대한 중국의 대응이 상호작용하면서 동북아의 전략적 가치, 특히 한국의 전략적 가치가 증대되는 시점에서 제시되었다는 점에서 상당한 의미를 갖고 있었다.
- 동북아의 전략적 가치가 단기간에 감소하는 것은 아니지만, 중국이 일대일로정책을 추진하고 중러 협력을 강화하는 데서 나타나듯이, 중국 대외정책의 중심이 중앙아시아 지역으로 점진적으로 이동하는 가능성을 배제할 수 없다.
- 이는 한국의 전략적 가치의 감소를 초래할 것이기 때문에 이에 대한 전략적 대응이 필요하다.

9) 한일 관계의 효과적 관리

- 한국과 일본 정부는 아시아 패러독스에 대해 현상로서는 공통의 인식을 갖고 있지만, 그 원인에 대해서는 상이한 인식을 갖고 있다.
 - 일본 정부는 아시아 패러독스는 중국의 부상, 특히 2010년대 이후 중국의 공세적 정책과 밀접한 관련이 있다는 시각을 갖고 있다. 즉, 구조적으로는 중국의 부상이 아시아 패러독스를 초래한 근본 원인이며, 현상적으로는 중국이 인접 국가들에 대한 ‘매력 공세’ (charm offensive)를 펼치던 2000년대 초반과 달리 공세적 정책으로 전환하면서 역내 질서의 불안정과 갈등이 고조되었다는 것이다. 동중국해와 남중국해의 영토 분쟁은 중국의 공세적 정책을 표면화한 대표적 사례라고 볼 수 있다.
- 동북아 평화협력구상의 효과적 실현을 위해서는 일본 정부의 우려를 불식하기 위한 노력을 일정한 수준에서 전개할 필요가 있다.
 - 한국이 동북아 지역의 다자협력체제를 구축하는 데 있어서 일본의 전략적 동반자라는 점에 대한 분명한 시그널을 일본에 보내는 한편, 한일 관계를 조기 정상화하는 것이 현실적으로 용이하지 않기 때문에 일본을 양자보다는 다자 협력의 틀 속에서 대화 채널을 유지하고 신뢰를 구축할 필요가 있다.
 - 일본 정부가 가장 우려하는 것이 일본이 배제된 지역 협력 체제가 형성되는 것이므로 다자협력을 위한 논의에 일본을 의식적으로 참여시키는 노력을 전개할 필요가 있다.

10) 초국적 네트워크의 형성

- 동아시아 지역 협력의 어려움을 가중시키는 요인 가운데 하나는 개별 국가 차원을 넘어서 초국적 협력에 대한 이해관계와 인식을 공유하는 초국적 엘리트가 부재하는 점이다.
- 따라서 장기적으로는 공통의 정체성을 기반으로 하는 초국적 엘리트들의 네트워크가 형성될 수 있도록 지원할 필요가 있다. ■

유라시아 이니셔티브(Eurasia Initiative)

제성훈

한국외국어대학교 교수

1. 들어가며

- 2013년 10월 18일 박근혜 대통령은 대외경제정책연구원이 주최한 ‘유라시아 시대의 국제협력’ 컨퍼런스 기조연설을 통해 유라시아를 ‘하나의 대륙’, ‘창조의 대륙’, ‘평화의 대륙’으로 만들기 위해 국제협력을 강화하자는 내용의 ‘유라시아 이니셔티브’를 제안했음.²⁸
 - ‘유라시아 이니셔티브’는 1) 교통·에너지·통상 네트워크 확대를 통한 ‘하나의 대륙’, 2) 국제적 차원의 창조경제 추진 및 문화·인적 교류 확대를 통한 ‘창조의 대륙’, 3) ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’에 대한 국제적 지지에 기초한 ‘평화의 대륙’ 비전을 실현하여 평화와 번영의 새로운 유라시아 시대를

28) ‘유라시아 이니셔티브’의 전문(全文)과 ‘유라시아 시대의 국제협력’ 컨퍼런스의 주요 내용은 대외경제정책연구원. (2013). 2013 Eurasia Initiative - Global Cooperation in the Era of Eurasia. 서울: 대외경제정책연구원 참조.

열어가자는 내용을 담고 있음.

- 이후 우리 정부는 2014년 12월 10일 ‘유라시아 이니셔티브’의 추진방향, 추진과제 등을 담은 ‘유라시아 이니셔티브 로드맵’을 확정하고, 이를 실행하기 위해 2015년 2월 제1차 유라시아 경협조정위원회를 개최하는 등 새로운 유라시아 협력전략을 본격적으로 추진하고 있음.
- 이 글의 목적은 ‘유라시아 이니셔티브’의 제기배경, 지리적 범위, 비전 및 논리구조 분석을 통해 정책기조를 재구성하고, 주요 과제 및 성과를 파악하여, 궁극적으로 ‘유라시아 이니셔티브’의 중장기 정책수행 방향을 제시하는 데 있음.

2. ‘유라시아 이니셔티브’의 기초: 제기배경, 지리적 범위, 비전 및 논리구조

가. 제기배경

- 첫째, 유라시아 국가들과의 협력 강화로 새로운 시장 및 성장 동력을 마련할 필요가 있었음.
 - 그동안 한국 경제의 지속적 성장에 필요한 시장과 노동력을 제공했던 중국이 글로벌 금융위기를 거치면서 미국과 함께 세계경제 주도국으로 부상했음.
 - 발트 3국을 제외한 탈소비에트 12개국과 몽골을 포함한 협의의 유라시아(이에 대해 아래에서 자세히 설명)는 인구 약 3억 명, GDP 약 3조 달러의 거대한 신흥시장이며, 여기에 중국, 터키 등 주변국을 포함할 경우 EU 28개국, BRICS와 비견되는 큰 경제규모를 가지고 있음.

2013년	GDP (10억 달러)	세계 전체에서 PPP 기준 GDP 차지 비중(%)	1인당 GDP (달러)	인구 (100만 명)
아르메니아	10.431	0.022	3,173	3.287
아제르바이잔	73.537	0.154	7,899	9.309
벨라루스	71.71	0.162	7,577	9.464
조지아	16.141	0.031	3,599	4.484
카자흐스탄	231.876	0.384	13,508	17.165
키르기스	7.333	0.018	1,299	5.644
몰도바	7.985	0.016	2,243	3.559
러시아	2,079.13	3.391	14,468	143.7
타지키스탄	8.506	0.02	1,046	8.132
투르크메니스탄	41.013	0.071	7,189	5.704
우크라이나	179.572	0.381	4,185	42.904
우즈베키스탄	57.17	0.152	1,890	30.241
몽골	12.545	0.031	4,352	2.882
A: 협의의 유라시아 (탈소비에트 12개국+몽골) 소계	2,796.95	4.833		286.48
중국	9,469.125	15.707	6,959	1,360.720
터키	821.918	1.403	10,807	76.055
B: 주변국 포함 (A+중국+터키) 소계	13,087.99	21.94		1,723.25
EU 28개국	17,954.69	17.492		504.948
G7	34,883.05	32.713		747.374
BRICS	16,180.68	29.47		3001.947

- 협의의 유라시아는 풍부한 에너지 자원을 보유하고 있으나 산업 기반 및 다각화가 미흡한 반면, 한국, 중국 등은 발전된 산업기반을 가지고 있으나 에너지 수요가 급증하고 있는 바, 상호보완적 협력의 잠재력이 큼.
- 역내 국가들의 WTO 가입, 러시아의 ‘동방정책’, ‘유라시아 경제연합’ 출범 등으로 역내외 경제협력 확대 및 통합이 가속화되고 있음.
 - 특히 러시아는 유라시아 대륙 횡단 교통·물류·통상 네트워크를 주도하고 있으며, ‘동방정책’ 차원에서 이를 지속적으로 확대하고 있음.
 - 중국도 2013년 9월 시진핑 주석의 ‘실크로드 경제벨트’ 건설 구상, 2014년 4월 리커창 총리의 ‘일대일로’ 건설 추진 발표를 통해 유라시아 국제협력 구상을 구체화하고 있음.

- 유라시아 국가들의 사업다각화, 교통·물류 인프라 확대, 플랜트 건설에 한국의 경제발전 경험과 산업·기술 강점이 활용될 경우, 새로운 시장 및 성장 동력이 확보될 수 있음.
- 둘째, 한반도 신뢰 프로세스의 추진을 위해서는 남북관계 안정과 북한의 개혁·개방을 촉진하는 새로운 틀이 필요했음.
 - 유라시아 교통·에너지 네트워크의 중심국이자, 남·북·러 3자 경제협력 주도국인 러시아와의 협력을 통해 북한을 유라시아 협력의 연계성 확대에 참여시킨다는 명분으로 남북관계 개선은 물론, 한반도 통일의 인프라 조성을 추진하고자 했음.
 - 실제로 한국기업의 라진-하산 프로젝트 참여는 ‘유라시아 이니셔티브’ 실현이라는 명분으로 5.24 조치를 우회하여 정당화될 수 있었음.
 - 박근혜 대통령은 대선 후보 시절 ‘월스트리트 저널’ 기고문을 통해 동북아 긴장 완화의 중요한 요소 중 하나로 남북 간 불신과 대립해결을 통한 한반도의 영속적 평화를 지적하면서, 특히 북한 지도부가 비핵화를 실현하고 북한 주민의 삶의 질을 개선하며 경제발전을 추진하는 전략적 선택을 하도록 설득해야 한다는 점을 강조한 바 있음.²⁹⁾
 - ‘한반도 신뢰 프로세스’의 추진과제 중 하나인 ‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’는 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진을 세부과제로 설정하고 있는데, 이러한

29) Park Geun-hye, “A Plan for Peace in North Asia: Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history,” *The Wall Street Journal* (2012.11.12), <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323894704578114310294100492.html> (검색일: 2013.10.01).

차원에서 남북 간 신뢰 형성과 북한 핵문제 해결의 진전에 따라 북한의 자생력 제고를 위한 인프라 확충이 추진될 계획임.³⁰

- 북한의 경제발전을 자극하면서 한반도 통일의 물적 토대가 되는 남·북·러 3자 경제협력 프로젝트는 ‘유라시아 이니셔티브’가 지향하는 연계성 확대의 일환이 될 수 있음.

- 철도 연결, 가스관 건설, 전력계통망 연계 프로젝트는 ‘비전 코리아 프로젝트’의 대표적인 사업이자, ‘한반도 신뢰 프로세스’ 실현의 경제적 수단이 될 수 있음.

- 유라시아 교통·에너지 네트워크와 연계된 남북 통합 인프라는 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 실현의 정치적 수단으로도 사용될 수 있음.

- 현재 동북아, 한반도 안보의 가장 큰 위협은 이른바 ‘북한 요인’인데, 더 큰 문제는 이를 관리할 수 있는 수단이 없다는 사실임.

- 미국의 군사적 압박, 중국의 영향력 행사, 한국의 대북 유화 또는 강경정책, 6자 회담, 유엔 안보리 제재 등 어느 하나도 효율적인 수단이 되지 못하고 있음.

- 현재는 이른바 ‘북한 리스크’로 인해 3자 경제협력 프로젝트가 정상적으로 수행되지 못하고 있지만, 역설적으로 막상 이것이 현실화되면 러시아가 주도하고 자신에게는 경제적 이익을 제공해주는 국제협력 사업들을 북한이 쉽게 위기에 빠뜨리지는 못할 것임.

- 남북 간의 사업이 아니라 유라시아 국제협력 차원에서 러시아 주도로 진행되는

30) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (2013.08).

사업이기 때문에, 이것을 위기에 빠뜨리는 것은 중국 다음으로 우호관계가 두터운 러시아의 경제적 손실을 의미함.

- 따라서 세간의 우려와 달리, 유라시아 교통·에너지 네트워크와 연계된 남북 통합 인프라는 ‘북한 요인’을 효율적으로 관리하는 하나의 정치적 수단이 될 수 있음.

□ 셋째, 4강 중 하나인 러시아와의 협력을 강화할 새로운 기회 조성을 위해서는 새로운 플랫폼이 필요했음.

- 2013년 가을, 이미 한·미, 한·중 정상회담으로 취임 후 ‘4강 외교’를 수행한 박근혜 정부에 있어 11월로 예정된 푸틴 대통령의 방한과 한·러 정상회담은 집권 초기 주요 강대국 외교의 완성이라는 중요한 의미를 가지고 있었음.

- 당시 한·일 정상회담이 양국 관계 냉각으로 성사가 불투명한 상황이었기 때문에 그 의미는 더더욱 클 수밖에 없었음.

- 그러나 이미 2008년 9월 29일 ‘전략적 동반자 관계’로 규정된 한·러 양국 관계를 더 이상 격상하는 것은 의미 없는 외교적 수사의 반복일 뿐이었으며, 과거 정부가 추진했으나 주·객관적인 상황의 미성숙으로 성공하지 못한 라진-하산 프로젝트 참여, 남·북·러 가스관 건설, 한·러 FTA 체결 등의 개별 과제를 다시 부각시키는 것도 국내외의 주목을 받을 수 없다는 점에서 만족스러운 방식이 아니었음.

- 또한, 러시아의 입장에서조차 극동 개발 외에 한국과의 관계를 특별히 발전시킬 계기가 없었음.

- 따라서 러시아와의 협력 강화를 위해 ‘유라시아 이니셔티브’와 같이 정치적 부담과 불필요한 오해를 방지(이에 대해 아래에서 자세히 설명)하면서도 새롭고 포괄적인

정책 플랫폼이 필요했으며, 결국 이를 통해 다양한 대러 협력 과제 추진이 가능해졌음.

나. 지리적 범위

- ‘유라시아 이니셔티브’ 발표 이후 가장 먼저 제기되었던 문제는 ‘유라시아’의 개념, 더 구체적으로는 지리적 범위의 모호성이었음.
 - ‘유라시아’ 개념은 여전히 논쟁적이지만, 크게 광의(廣義)와 협의(狹義)의 개념으로 구분할 수 있음.
 - 광의로는 1883년 오스트리아 지질학자 쥐스(Eduard Suess)가 최초로 사용한 개념³¹⁾으로서 아시아와 유럽 대륙을 포괄하는 대지역을 의미하며, 탈냉전기에 주로 사용되고 있는 협의로는 과거 소련의 영토, 이른바 ‘탈소비에트 공간’을 중심으로 주변 일부를 포함하는 지역(발트 3국 제외, 몽골 포함 등)을 의미함.
 - ‘유라시아 이니셔티브’에서는 이 두 가지 개념이 혼재되어있음.
 - “유라시아 대륙에는 세계인구의 약 71%가 살고 있고, 동쪽 끝에서 서쪽 끝까지 12개의 시간대에 걸쳐있는 세계 최대의 단일대륙입니다.”와 같이 광의의 개념이 사용되는 부분도 있음.
 - 하지만, “냉전 종식 이후 유라시아 대륙은 변화하고 있습니다. 러시아와 중앙아시아 국가들은 서유럽과의 장벽을 허물고 활발한 교류에 나서고 있습니다.”,

31) 권세은, “지역연구 단위로서의 유라시아에 대한 일고”, 「중소연구」 120호, p. 203.

“유라시아 지역은 서쪽으로는 EU, 남쪽으로는 ASEAN, 태평양 건너에는 NAFTA 등 단일시장을 위한 제도적 기반을 갖추고 있습니다.”와 같이 광의로도 협의로도 해석될 수 있는 부분도 있음.

○ 협의의 ‘유라시아’에 해당하는 ‘내륙 유라시아’ 개념도 제시되고 있음.

- “유라시아의 교통 및 에너지 인프라 구축은 그간 막혀있던 물꼬를 열어 내륙 유라시아와 한국, 그리고 중국과 일본까지 참여하는 유라시아 경제권 형성을 촉진하는 역할을 할 것입니다.”에서는 ‘내륙 유라시아’라는 개념이 사용되고 있음.

- 여기서 ‘내륙 유라시아’는 유라시아를 유럽, 중앙 유라시아, 동 유라시아(동북아, 동남아) 세 그룹으로 구분할 때³² 중앙 유라시아, 즉 협의의 ‘유라시아’에 해당하는 개념으로 볼 수 있음.

□ ‘유라시아’ 개념이 다소 모호하게 사용된 이유는 정치적 부담을 줄이고 불필요한 오해를 방지할 필요가 있었기 때문임.

○ ‘유라시아 이니셔티브’가 ‘내륙 유라시아’ 또는 ‘중앙 유라시아’와의 관계 강화, 특히 중심국인 러시아와의 관계 강화를 위한 한국 정부의 선언으로 해석될 경우, 정치적 부담이 커질 수 있음.

- 여전히 영향력을 가지고 있는 ‘냉전적 사고’에 입각했을 때, 한국의 대외전략적 옵션은 대륙세력 옵션과 해양세력 옵션으로 구분될 수 있는데, 유라시아 국제협력에 대한 강조가 한국의 대외전략 전환 또는 최소한 러시아 비중의 현저한 증가로 인식될 경우, 미국 등 여러 국가에게 잘못된 시그널을 줄 수 있음.

32) 2013년 10월 18일 ‘유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스’ 기조세션에서
대외경제정책연구원 이일형 원장의 발언내용.

- 실제로 이러한 우려를 반영하여, 지난 해 10월 18일 ‘유라시아 시대의 국제협력’ 컨퍼런스에는 러시아 또는 중앙아시아 인사들과 함께, 유럽 인사들은 물론, 지리적으로 유라시아 역외국가인 미국 인사들도 초청됐음.
- 미국은 한반도와 동북아 문제를 논의할 때는 자연스럽게 유관국이 되지만, 유라시아 협력을 논의할 때는 바다 건너 다른 대륙에 위치한 역외국가로 간주될 수밖에 없기 때문임.
- 따라서 ‘유라시아 이니셔티브’는 유라시아 내로 한정되는 ‘폐쇄적인’ 협력이 아닌 ‘개방적인’ 국제협력을 지향하고 있음.
 - ‘유라시아 이니셔티브’에는 NAFTA를 ‘(유라시아) 단일 시장을 위한 제도적 기반’ 중 하나로 언급하고 있으며, RCEP, TPP 등과 같이 ‘유라시아 역내외를 아우르는 무역협정’과의 연계도 강조되고 있음.
- 결국 다소 모호하게 보이는 ‘유라시아’의 개념과 개방적인 국제협력 지향이 러시아를 비롯한 ‘내륙 유라시아’ 국가들과의 관계 강화 시도가 야기할 수 있는 불필요한 오해를 방지하고 정치적 부담을 줄이고 있음.

다. 비전과 논리구조

□ 세 가지 비전

- 내용상 가장 큰 비중을 차지하고 있는 ‘하나의 대륙’ 비전은 교통·물류 네트워크, 에너지 네트워크, 통상 네트워크 구축을 골자로 함.

- 이와 관련한 과제로는 유라시아 동북부 복합 물류 네트워크 구축, 실크로드 익스프레스 실현 및 북극항로와의 연계, 에너지 공동개발과 에너지 인프라 연계, 한·중·일 FTA 등 무역자유화 논의 가속화, RCEP, TPP 등 무역협정과의 연계를 통한 단일시장 건설 등이 제시되었음.

- ‘창조의 대륙’ 비전은 개별국가 차원의 창조경제 추진 노력을 결집하여 유라시아 지역 차원에서 실현하기 위해, 첨단 정보통신과 접목한 에너지·물류 네트워크 구축, 문화와 인적 교류 확대 등을 과제로 제시하고 있음.
- ‘평화의 대륙’ 비전은 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’에 대한 국제적 지지 확보에서 시작하여 유라시아 경제통상과 문화교류를 가로막는 평화와 안보에 대한 위협이 제거될 때 실현될 수 있음.

□ 논리구조 재구성

- ‘하나의 대륙’ 비전의 핵심은 유라시아 전 지역에 걸친 ‘연계성(connectivity)’의 확대 및 강화이며, 여기서 한국의 역할은 유라시아 대륙과 아태지역을 연결하는 ‘관문’으로서 자신의 지정·지경학적 지위를 이용하여 두 광대한 지역의 ‘연계성’을 촉진하는 것임.
 - ‘하나의 대륙’ 비전은 교류의 장애를 해소하고 다차원적 네트워크를 구축하여 ‘창조의 대륙’ 비전 실현을 위한 기초를 제공함.
- ‘창조의 대륙’ 비전에서 첨단 정보통신과 에너지·물류 네트워크의 접목이 대표적인 과제로 언급된 것은 바로 그러한 이유에서임.

- 하지만 ‘하나의 대륙’ 비전의 실현을 위해서는 ‘평화의 대륙’ 비전의 실현, 즉 ‘남북관계의 안정과 북한의 개혁·개방’이 전제되어야 함.
 - 이는 한국의 입장에서 ‘북한 요인’이 유라시아 대륙과의 연계성 확대 및 강화를 가로막는 ‘물리적 장애물’이기 때문임.
 - 이러한 논리에 따르면, 한반도의 평화는 동북아, 더 나아가 유라시아가 ‘평화의 대륙’이 되는 필수조건이며, 이러한 기초 위에 ‘하나의 대륙’, ‘창조의 대륙’ 비전은 비로소 완성될 수 있음.
- 따라서 ‘유라시아 이니셔티브’는 한반도 문제에 대한 한·미 간 전통적인 협조관계의 대안³³이나, 한국 주도의 새로운 유라시아 협력에 관한 청사진이 아니라, 분단과 한국전쟁을 거치면서 ‘지정학적 섬’이 된 한국이 자신의 지정학적 한계를 극복하고 잠재력을 극대화하기 위한 시도임.
- 이러한 맥락에서 ‘유라시아 이니셔티브’에 입각한 한국의 새로운 유라시아 협력전략은 자신의 지정·지경학적 지위를 이용한 유라시아 역내 협력 촉진, 유라시아 역내 협력에 대한 적극적 참여, 그리고 유라시아 국가들과의 관계 강화를 지향해야 함.³⁴

33) Park's 'Eurasian Initiative' may reduce US role (2014, July 11). *Oxford Analytica Daily Brief*.

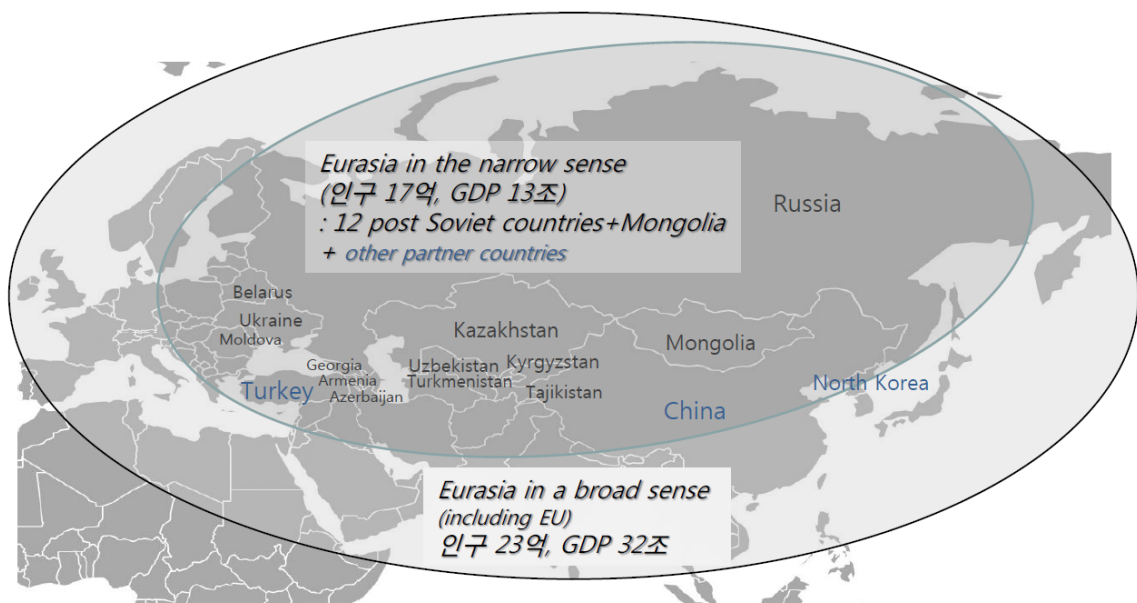
34) Sung Hoon Jeh. (2014). Implications of the Eurasia Initiative on the Security of the Korean Peninsula. *The 26th Korea-Russia International Conference in commemoration of the 130th Anniversary of the Friendship and Trade Treaty between Korea and Russia 'The Eurasia Initiative and A New Korea-Russia Relationship' proceeding* (June 13), 111.

3. ‘유라시아 이니셔티브’의 주요 과제 및 성과

□ 2014년 12월 제162차 대외경제장관회의에서 유라시아 이니셔티브 경제 로드맵’(부처 합동)이 의결됐음.

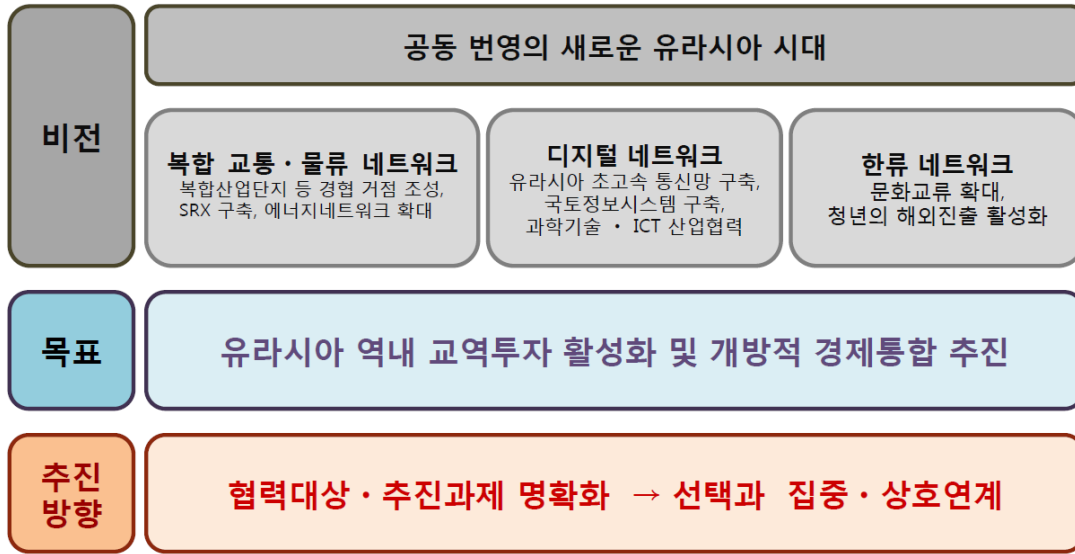
- 2015년 2월에는 유라시아 역내 경제협력 관련 정책·사업을 협의·조정하는 범정부 통합 위원회인 ‘유라시아 경협 조정위원회’(기획재정부 국제경제관리관 주재, 관계부처 국장급 등 참석)가 출범했음.

□ ‘유라시아 이니셔티브 경제 로드맵’의 지리적 범위와 중점 협력 대상국

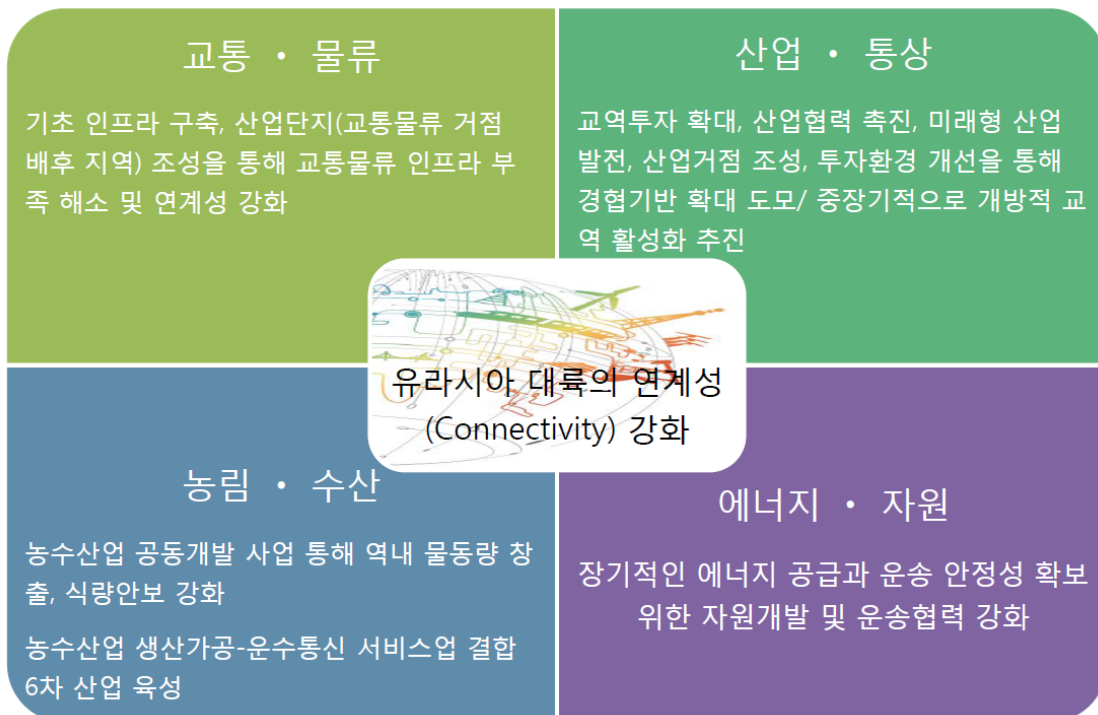


- 협의의 유라시아 개념을 토대로 중앙아, 러시아, 몽골 지역을 중점 협력 대상으로 설정하되, 유라시아 협력의 연계성, 확장성을 고려하여 중국, 터키도 협력국으로 고려
- 유라시아는 아시아와 유럽을 포괄하는 공간적 범위로서 유라시아 협력은 궁극적으로 유라시아 역내의 협력을 포함

□ ‘유라시아 이니셔티브 경제 로드맵’의 비전, 목표, 추진방향



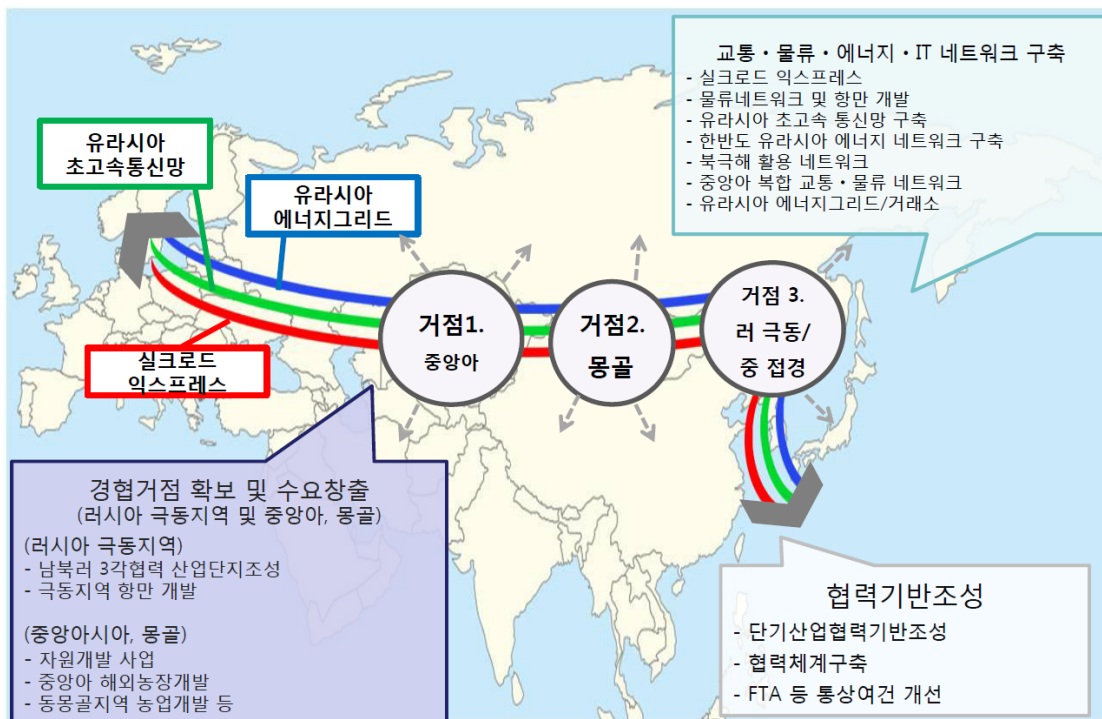
□ ‘유라시아 이니셔티브 경제 로드맵’의 분야별 추진전략



□ ‘유라시아 이니셔티브 경제 로드맵’의 3대 경제협력 추진 유형



□ ‘유라시아 이니셔티브 로드맵’의 중점 추진과제



□ ‘유라시아 이니셔티브’의 주요 성과

역내 교통·물류, ICT, 에너지 네트워크 구축	
복합 교통·물류 네트워크	<p>(실크로드 익스프레스) 나진-하산 프로젝트 2차 석탄운송 시범사업 실시('15.4~5) 및 3차 시범사업 검토 중, OSJD 가입 실패('15.6), 유라시아 친선특급('15.7), 유라시아 복합 교통·물류 네트워크 국제 심포지엄 개최('15.9)</p> <p>(중앙아 교통·물류) 한-카자흐 철도협력회의 및 한-중앙아 철도협력 세미나 개최 협의 중, 흑해·카스피 해(터키, 조지아, 아제르바이잔)과 해운협력 관련 협의 중</p> <p>(북극해 활용 네트워크) 극지운항 인력양성 위탁교육 추진계획 수립 및 북극항로 진출을 위한 관계부처 및 해운선사 간담회 개최('15.4)</p>
ICT 네트워크	<p>(유라시아 초고속 정보통신망) 초고속 정보통신망(TEIN) 대상국 중 몽골 가입 승인으로 신규 참여국 확대('15.3)</p> <p>(국토정보 인프라) 유라시아 통합 국토정보 인프라 구축계획 수립을 위해 카자흐 대상 KSP 사업 선정</p>
경협거점 구축 및 경협수요 창출	
해외 산업·물류단지 등 경협거점 구축	<p>(중앙아 농산업 가치사슬 구축) 우즈베키스탄 대상 비즈니스 모델(안) 도출</p> <p>(러 연해주 농산업 복합단지) 연해주 물류시설 건설을 포함한 ‘해외 곡물 유통망 구축사업’ 예비타당성조사 추진 중</p> <p>(물류거점 및 항만개발) 한-몽 해운합작회사 설립 등 해운협력 강화 협의('15.3~5), 극동 러시아 투자환경 소개 및 비즈니스 모델 기업설명회 개최('15.2)</p> <p>(동몽골지역 농업개발) ‘할흐골 농업자유지역 개발 프로젝트’ 협력 세부방안 협의 중</p>

<p>경협 수요창출</p>	<p>(ICT 협력) ODA를 통해 우즈벡 통관단일창구 시스템 구축 착수('14.12) (산업·에너지 협력) 우즈벡 나망간 태양광 실증단지 완공 및 시범운전 실시('14.12), 실증단지 준공식 개최('15.4), 카자흐스탄 '인프라 학교' (광해관리) 운영('14.4) (문화협력) 러시아 세계콘텐츠마켓 참가('15.5) (의료협력) '외국인 환자 미용·성형 유치시장 건전화 대책' 발표('15.2), 투르크멘 정상 방한 계기 보건의료 협력 MOU 체결('15.4)</p>
<p>협력기반 조성</p>	
	<p>(기업 진출정보·네트워크 지원) 유라시아 진출협의회 발족 및 통합 포털 운영 개시('15.3) (단기 산업 기반) 유라시아 6개국 대상 KSP 사업 선정('15.5) (협력체계 구축) 민관 중앙아 경제협력위 출범('14.9), 유라시아 경제연합에 ECA 공동연구 제안('15.1), 한-러 중장기 경제협력 로드맵 공동연구 수행 중</p>

4. '유라시아 이니셔티브'의 중장기 정책수행 방향

가. 중장기 정책기조

- '유라시아 이니셔티브'는 유라시아 국가들을 대상으로 하는 경제협력과 관련하여 설정할 수 있는 거의 모든 과제를 포괄하고 있기 때문에, 분명한 목표를 설정하고 그것을 실현하려는 정책보다는 하나의 정책적 지향으로 보아야 함.
- '유라시아 이니셔티브'는 사실상 과제의 범위가 불명확하기 때문에(끊임없이 늘어날

수 있음) 단기적으로 성공과 실패를 결코 평가할 수 없으며, 더욱이 대통령 임기 내에 모든 과제를 실현하는 것은 불가능함.

- 따라서 단기적으로는 ‘유라시아 이니셔티브 경제 로드맵’과 ‘유라시아 경협 조정위원회’ 차원에서 설정한 과제를 이행하면서 작은 성과부터 축적해나가야 하며, 중장기적으로는 아래와 같은 두 가지 지향을 따라 목표와 중점 추진과제를 지속적으로 재조정해야 함.

□ 첫째, 양자협력 중심에서 ‘네트워크-거점 협력’으로 유라시아 협력전략을 전환해야 함.

- ‘유라시아 이니셔티브’(또는 ‘유라시아 이니셔티브 경제 로드맵’)의 비전과 목표는 정당하지만, 그것을 실현하는 데 필요한 우리의 역량은 제한적임.

- 한국은 유라시아 전체에 걸친 국제협력을 ‘주도’할 수 있는 명분, 지위, 능력을 가지고 있지 않다는 점을 냉정하게 인식해야 함.

- 따라서 러시아와 중국이 구축 및 확대하고 있는 유라시아 국제협력 네트워크를 적극 활용하면서, 현지의 수요에 맞는 공동 사업 수행을 통해 러시아 극동, 몽골, 중앙아로 이어지는 핵심 거점을 구축하는데 집중해야 함.

□ 둘째, 남북관계 안정과 북한의 개혁·개방 유도를 위해 유라시아 국제협력과 연계된 다양한 남·북·러 3자 경제협력을 적극 활용해야 함.

- 현재 북한은 중국 등 일부 국가들과 제한적인 경제협력만을 추구하는 고립된 국가로 남아있는데, 유라시아 국제협력과 연계된 남·북·러 3자 경제협력은 궁극적으로 북한을 역내 경제협력의 장으로 끌어들이는 역할을 할 수 있음.

- 북한도 인프라 건설 및 운영에 참여하여 경제적 이익을 얻게 되면, 자신의 지정학적 위치를 이용한 역내 경제협력 참여, 즉 중국에 의존하는 기존 대외경제협력 패턴 변화의 필요성을 재인식하게 될 것임.

- 따라서 유라시아 교통·에너지 네트워크에 대한 한반도의 연계성 확대는 박근혜 대통령이 ‘월스트리트저널’ 기고문에서 강조한 바와 같이, ‘북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로 거듭날 수 있도록 유도하는 유용한 수단’이면서 동시에 북한과 다른 유라시아 국가들의 경제협력 가능성을 제공하는 사업이 될 수 있음.

- 또한, 북한의 남·북·러 3자 경제협력 참여는 ‘상시포위심리(Permanent Siege Mentality)’를 가지고 있는 북한에게 새로운 전략적 선택의 기회를 제공함.

- 북한이 미국과의 정치·군사적 대립과 중국에 대한 경제적 종속이라는 기존의 정책적 지향에서 벗어나 한국, 러시아와의 지정학적 협력을 시도하게 되면, 동북아의 지정학적 대립구도도 완화될 것임.

나. 장애요인과 해결방안

- 첫째, 남북관계 냉각 지속으로 한반도와 러시아 극동을 연결하는 교통·물류 네트워크 구축이 어려운 상황임.

- 사실 한국과 협의의 유라시아를 연결하는 가장 중요한 링크이자, 가장 우선적으로 복구해야 할 미싱 링크(missing link)인 북한과의 협력이 불투명해지면서 ‘유라시아 이니셔티브’의 추진과제 수행 가능성은 물론, 국제적 호소력도 약화됐음.

- 유라시아 국제협력 차원에서 남북관계 안정과 북한의 개혁·개방을 유도한다는 구상에는 1) 남북관계의 (일정정도) 개선, 2) 북한과 제3국(특히, 러시아)의 경제협력 활성화가 전제되어야 함.

- 최근 북한과 러시아의 경제협력 발전은 고무적이나, 남북관계는 여전히 냉각상태임.

- 이 때문에 중국은 ‘일대일로’ 차원에서 북한을 경유하지 않는 교통·물류 노선에 대한 한국의 참여를 설득하고 있는데, 이는 ‘유라시아 이니셔티브’의 취지를 퇴색시키는 것임.

- 이러한 상황을 극복하기 위해서는 한국기업의 라진-하산 프로젝트 참여(라손 콘트란스 지분 인수), 복합물류사업의 활성화가 조기에 이루어져야 하며, 남북 정책결정자들의 철저한 정경분리 선언과 이에 대한 정치권 내 컨센서스 형성이 시급함(특히, 제3국이 참여하는 국제협력 프로젝트의 경우, 남북은 물론 제3국 정상도 함께 남북관계의 변화와 관계없이 지속 추진한다는 원칙 선언 필요).

□ 둘째, 미·러 갈등은 ‘유라시아 이니셔티브’ 실현을 위한 가장 중요한 파트너인 러시아와의 경제협력을 제한하고 있음.

- 2014년 3월 19일 “크림 주민투표와 러시아의 크림 병합을 인정할 수 없다”는 외교부의 성명은 러시아의 국제법 위반 여부, 대러 제재조치 등이 언급되지 않은 최소한의 입장표명으로, 한국의 외교적 현실을 고려할 때 불가피한 측면이 큼.

- 하지만 러시아 입장에서는 당연히 이러한 성명이 달갑지 않으며, 한국도 미국이 주도하고 있는 대러 제재를 무시하고 러시아와 전면적으로 경제협력을 확대하는데 부담을 느낄 수밖에 없음(특히, 미국의 ‘우크라이나 자유지원법’ 시행 시 피해가 불가피).

- 더 나아가, 러·중·북 관계 강화와 미·일 동맹 강화로 동북아의 지정학적 대립구도가 심화되어 한국의 외교적 자율성이 저해되고 있음.
 - 따라서 러시아는 특히 극동 개발과 한반도를 관통하는 ‘중축’ 교통·물류 네트워크 구축을 위해 한국과의 협력을 원하고 있지만, ‘유라시아 이니셔티브’의 실현 가능성과 효과에 대해 회의적임.
 - 서방의 대러 경제제재 하에서 박근혜 대통령의 전승기념일 행사 참석은 러시아가 한국의 외교적 자율성을 가늠할 수 있는 시험대였음.
- 이러한 상황을 극복하기 위해서는 우선적으로 한국의 대러 협력 확대와 관련하여 미국을 설득할 수 있는 효과적인 정책논리 개발(한·러 협력 확대는 동북아에서 두 개의 트라이앵글 간 전략적 긴장 완화, 중국의 대 극동 및 동북아 경제적 영향력 확대 대응, 북한의 개혁·개방에 기여 등의 효과)이 필요함. ■

중견국 외교

김상배

서울대학교 교수

I. 중견국 외교의 목표

- o 최근 한국은 다양한 초국적 이슈 영역에서 글로벌 거버넌스를 모색하기 위해서 벌어진 외교의 장에서 중견국 외교(middle power diplomacy)의 가능성을 타진해 왔음
 - 2010년 서울 G20정상회의, 2011년 부산 개발원조총회, 2012년 서울 핵안보정상회의, 2013년 서울 사이버스페이스총회, 그리고 2014년 부산 ITU전권회의 등과 같은 국제 회의 등 개최
 - 2013-14년 유엔 안보리 비상임이사국으로 활동했을 뿐만 아니라 2014년 9월부터는 1년 동안 최근 출범한 정부협력체인 므타(MIKTA)의 간사국, 2015년 9월 보건안보를 위한 국제적 공조체계인 글로벌 보건안보 구상(GHSA, Global Health Security Agenda) 고위급회의(SOM) 개최
 - 이러한 중견국 외교의 추구는 현 정부가 내 걸고 있는 국정목표 중의 하나인 ‘세계 평화와 발전에 기여하는 책임있는 중견국 실현’과도 일맥상통함

- o 실제로 현 정부는 2013년 출범 이후 ‘국민과 함께 하는 신뢰외교’라는 기조 하에 ‘국민 행복’, ‘한반도 행복’, ‘지구촌 행복’ 구현이라는 비전을 추구하고 있으며,
 - 이러한 외교 기조와 비전하에 한반도와 동북아의 평화 정착과 통일기반 조성(Peace), 경제외교를 통한 경제부흥 선도(Prosperity), 인류공영에 기여하는 중견국 실현 (Prestige), 국민권의 증진과 문화융성 구현(People)이라는 4대 외교목표를 설정하였음
 - 이러한 전반적인 외교목표의 구도 속에서 ‘인류공영에 기여하는 중견국 실현 (Prestige)’이라는 중견국 외교의 목표를 추구하는 구체적인 노력들을 이해해야 함
 - 예를 들어, 외교부는 국제사회의 평화를 위해 활동, 특히 PKO, 비확산, 사이버 안보 등의 분야에 적극적으로 참여
 - 개발협력에의 참여도 확대·강화하여 인류 보편적 가치 및 규범 확산에 기여 목표
 - 포괄적, 다층적 지역외교를 전개하고 복합적인 글로벌 네트워크를 구축하여 신뢰 인프라 구축을 지향
 - 이러한 외교 목표의 설정과 이를 달성하기 위한 노력은 현재 추진되고 있고 앞으로도 추진해야 할 중견국 외교의 방향을 보여준다는 점에서 의미가 있음

II. 중견국 외교의 추진현황: 2013-15년

- o 현재 외교부를 중심으로 진행하고 있는 한국의 중견국 외교를 크게 구분해 보면 아래와 같은 두 가지 범주로 크게 나누어 볼 수 있음
 - 그 하나는 양자외교를 넘어서 국제기구나 다자협의체의 틀을 활용하는 외교의 시각에서 보는 중견국 외교
 - 다른 하나는 전통적인 군사안보의 이슈를 넘어서는 글로벌 거버넌스의 다양한 신흥이슈에 참여하는 외교라는 시각에 본 중견국 외교
 - 그리고 이러한 두 가지 외교의 범주가 만나는 지점에서 추진되고 있는 중견국 외교의 구체적인 사례로서 믹타(MIKTA) 외교의 추진에 주목할 필요가 있음

1. 국제기구와 정부간협의체 및 다자외교 활동

1) 유엔외교 활동

- 유엔 총회 및 안보리 비상임이사국 활동 등을 통해 세계평화 증진에 기여
 - 안보리 의장국 수임(2013년 2월) 및 안보리 산하 위원회 의장국으로서 국제 현안에 적극 대응하는 다자외교 수행
 - 의장국 자격으로 북한의 제3차 핵실험 관련 유엔 안보리 긴급회의를 주재(2013년 2월), WMD확산방지를 위한 1540 위원회 의장국 활동 수행 등
 - 대통령의 유엔총회 기조연설 및 역사상 첫 안보리 정상회의 참석(2014년 9월)을 통해 책임 있는 중견국으로서 위상 제고
 - 제69차 유엔 총회 북한인권 결의(2014년 12월 18일), ‘북한 상황’ 안보리 공식의제(2014년 12월 22일) 채택 주도 등 북한 인권 상황의 개선을 위한 국제사회와의 협력 강화
 - 2015년 10월에는 유엔 창설 70주년을 맞이하여 대통령이 유엔 총회에 참석하여 지구촌 행복에 기여하기 위한 외교·통일 정책 설명
 - 글로벌교육우선구상(GEFI) 고위급 회의, 새마을운동 고위급 특별행사, 유엔 개발정상회의 등 참석
- 유엔 주요 기구 이사국으로서 활동
 - 오준 주 유엔대사, 유엔의 경제·개발 분야를 총괄하는 경제사회이사회(ECOSOC) 의장 선출 (2015년 7월-2016년 7월)
 - ECOSOC 의장 진출 이전에도 6대 핵심기관 중 총회 의장 (제56차, 한승수 전 총리), 안보리 이사국(2회), ECOSOC 이사국(7회), 유엔 사무총장(제8대 반기문 사무총장)에 진출한 바 있음
 - 이외에도 유엔난민기구 집행이사회 의장, 국제상거래법위원회 의장, 세계무역기구 서비스무역이사회 의장, 인권이사회 특별보고관, 인권이사회 자문위원회 위원 등 진출

- 임기택 전 부산항만공사사장, 유엔의 해양 분야 전문기구인 국제해사기구(IMO) 사무총장 선출
 - 주요 국제기구 수장으로는 반기문 제8대 유엔 사무총장 이후 처음

2) G20, 정부간협의체 활동

- G20 정상회의에 참여하여 중견국으로서 외교적 역할을 발휘
 - G20 정상회의(2013년 9월)에서 선진국·신흥국간 가교 역할 수행
 - 고용세션 선도발언을 통해 일자리 창출과 포용적 성장을 위한 접근법으로 ‘창조경제’와 ‘원칙이 바로 선 시장경제’를 제안, 실업문제에 대한 새로운 접근 제시
 - G20 정상회의(2013년 11월)에서 ‘경제혁신 3개년 계획’ 및 창조경제 등을 통해 전세계적 경제성장 촉진을 위한 종합적 성장전략 마련에 기여
 - IMF·OECD는 한국의 성장 전략의 GDP 제고 효과(4.4%)를 1위로 평가
 - G20 개발의제 주도국으로서 녹색기후기금 조성 및 에볼라 대응 공동성명 채택 주도 등 글로벌 주요 현안 해결에 선도적 역할 수행
 - 2015년, 경제외교를 통해 글로벌 경제문제 해결에 기여
 - G20 제1차 반부패 실무그룹 회의 참여(3.4-6, 이스탄불), G20 제2차 세르파 회의 참여(3.26-27, 이즈미르), G20 제2차 개발 실무그룹 회의 참여(4.9-10, 앙카라)

3) 지역별 다자외교 활동

- APEC 정상회의 논의를 주도하여 선진국·개도국간 가교 역할 수행
 - (2013년) APEC 정상회의(10월) 논의 주도로 중견국 외교 실현
 - 경제성장의 핵심 기반인 무역자유화 촉진 논의를 주도, 역내 지역통합 논의방향 제시
 - 역내 진행 중인 무역자유화 협상들이 APEC의 장기 비전인 아태자유무역지대(FTAAP) 실현으로 조화롭게 수렴될 것을 강조

- (2014년) FTAAP 역량강화사업 지속 추진 등을 통해 아태지역 경제통합 실현에 기여
- (2015년) 제1차 APEC SOM 회의(2.6-7, 클락), 제2차 APEC SOM 회의(5.21-22, 보라카이)시 아태지역 경제통합 논의 주도

o ASEAN 등 동남아, 서남아 및 태평양 외교 추진

- ASEAN 관련 다자회의 적극 참여 (2015년): 제19차 한-ASEAN 대화(5월, 발리), 한-메콩 고위관리회의(7월, 하노이), 한-ASEAN/ASEAN+3/EAS/ARF/한-메콩 외교장관회의(8월, 쿠알라룸푸르), ASEAN+3/EAS/ARF 고위관리회의(6월 및 8월, 쿠칭 및 쿠알라룸푸르) 등 참석
- 동남아, 서남아, 태평양 지역 핵심국가와의 실질협력 내실화
 - 남아태지역 국가 정상과의 교류 확대 및 지속적인 고위급 인사 교류를 통해 방산, 원전, 인프라 등 주요 경협사안의 성공을 위한 기반 구축

o EU 및 유럽지역과의 다층적 협력

- 2014년 말 출범한 EU 신 지도부와 공고한 협력 관계 구축 및 활발한 고위급 협의 통해 유럽 국가들과의 협력 체제 공고화
- EU와의 전략적 동반자 관계를 양자, 지역, 글로벌 차원에서 더욱 심화
- ‘유라시아 이니셔티브’ 정책과 연계하여 ASEM 차원 사업 진행: ASEM 유라시아 복합물류네트워크 심포지엄(2015. 9.10-11, 서울) 개최, ASEM 노인인권 컨퍼런스(2015. 10.26-28, 서울) 개최 예정
- 유럽지역 소다자협의체와의 협력 채널 공고화
 - 노르딕 이사회 5개국 외교장관들과의 양자회담(2015. 8.30-31, 앵커리지)을 통해 북극 개발, 사이버 안보, 평화유지활동, 인권, 기후변화 등 글로벌 이슈 분야 협력체제 강화
 - 제2차 한-비셰그라드 그룹(V4) 정무차관보 회의(2015. 6.16, 브라티슬라바) 개최

- o 아프리카·중동 국가와의 포괄적 협력관계 구축
 - 2015년 대통령 중동 4개국(쿠웨이트·사우디·UAE·카타르) 순방 포함, 적극적 인사교류를 통한 협력 증진 기반 확대
 - 포스트 오일 시대를 대비하여 에너지, 건설·플랜트 등 전통적 협력분야에서 원전, 보건·의료, 문화, ICT 등 고부가가치·신성장동력 분야로 협력 다각화
 - 특히, 2017년까지 총 7,640억불에 달하는 대규모 프로젝트를 추진 예정인 걸프 6개국에서는 한국을 최적의 파트너로 적극적 협력 의지 표명 중
 - 사우디 중소형 원전 상용화 추진 등 원전 기술 및 인력 진출 기반 확보, GCC 국가와 MOU 체결을 통한 보건 의료협력 확대, 여타 ICT, 식품(할랄), 사이버안보 등 분야 협력 확대
 - 아중동국가, 지역기구, 주요국과의 활발한 정책협의를 통한 실질 협력 심화와 대 중동 외교정책 역량의 강화

- o 중남미 국가들과의 다층적 협력 심화
 - 2015.4월 대통령의 중남미 4개국(콜롬비아, 페루, 칠레, 브라질) 순방을 통해 중남미 핵심국가들과의 신뢰 및 협력 네트워크 강화
 - 대통령 순방행사 중 가장 많은 수의 협력 MOU 체결(78건)을 통해 방산, 치안, 보건·의료, 전자정부, 교육 등 고부가가치 분야로의 협력 다변화
 - 평화통일 외교정책 및 주요 외교사안(일본의 유네스코 세계유산 등재 시도대응, IMO 사무총장 임후보 등)에 대한 적극적인 지지 확보
 - 역대 최대 규모의 경제사절단 수행(126명) 및 1:1 비즈니스 상담을 통한 경제외교 강화
 - 미수교국과의 관계 개선 추진: 이념과 체제를 초월하여 모든 국가와 우호 협력을 증진해 나간다는 기본 방침 하에 쿠바와의 관계 개선 추진
 - 한-중미(6개국) FTA 협상 개시 선언(2015년 6월) 및 한-에콰도르 무역협정 협상 개시 선언(2015년 8월) 등 중남미 태평양경제권 국가들과의 FTA 네트워크 구축 강화 추진
 - 동아시아-라틴아메리카 협력포럼(FEALAC)에서의 주도적 역할 수행 및 중남미 지역 주요기구들과의 협력 확대

2. 글로벌 거버넌스의 신흥이슈에 참여

1) 핵안보 · 반테러, 사이버 안보

o 핵안보 · 비확산, 테러 등 국제평화 · 안보 증진 노력에 기여 (2015년)

- 2015년 핵비확산조약(NPT) 평가회의(4.27-5.22)에 참여하여 국제 핵군축 · 비확산 노력에 기여
- 분단 70주년 및 한국전쟁 65주년을 기념, 제3차 포괄적핵실험금지조약(CTBT) 현인 그룹(GEM) 회의(2015년 6.25-26, 서울) 아시아 최초 개최
 - CTBT 발효 촉진을 위한 노력 및 북한의 핵실험 금지 및 CTBT 서명 · 비준을 촉구하는 ‘서울선언’ 채택
- 2016년 제2차 IAEA 핵안보 국제회의(장관급, 2016.12월 비엔나) 의장국 수임 내정
- 2016-17년 원자력공급국그룹(NSG: Nuclear Suppliers Group) 의장국 수임 및 2016 NSG 총회 개최 결정
- 2012년 핵안보정상회의 개최국으로서 제4차 정상회의(2016.3월 워싱턴) 준비에 참여
- 폭력적 극단주의 대응(CVE) 고위급 회의 참석(2015년 2.18-20, 워싱턴) 및 국내 후속 조치

o 사이버 안보 역량강화를 위한 다자 · 양자 협력 강화

- 사이버공간총회(2013년 10.17-18)의 성공적 개최를 통해 국가 위상 제고
 - 장관급 이상 고위인사 43명이 참석, 1차 런던총회(20명)와 2차 부다페스트총회(7명) 참석수준을 크게 상회
 - 사이버 이슈 관련 국가 간 입장대립이 첨예한 상황에서 사이버 이슈에 대한 포괄적 결과물을 최초로 도출 → “개방되고 안전한 사이버공간을 위한 서울 프레임워크 및 공약” 국제사회의 논의사항을 정리하고, 향후 논의방향을 제시
- 2015 헤이그 사이버공간총회 기조연설을 통해 사이버공간에 관한 국제적 논의에 기여
- 미국, 중국, 일본, EU 등 7개국 양자 및 한중일 3자와의 사이버정책협의회를 통해 주

요국과 사이버 협력 강화

- UN GGE(정부전문가그룹, 20개국)에 참여, 사이버공간 규범 형성 노력에 기여

2) 기후변화, 물안보

o 녹색성장과 수자원 관리 분야의 글로벌 의제 주도

- (2013년) 한국 주도로 설립한 국제기구인 글로벌녹색성장연구소(GGGI)의 OECD ODA 적격기구 심사 통과(6.13) 및 유엔총회 옵서버 지위 획득(12.16)
 - 개도국 녹색성장정책 수립 및 이행을 지원하고 국제사회의 지속가능발전 달성이라는 OECD와 유엔의 목표에 부합하는 경쟁력 있는 국제기구로 인정
 - GGGI의 회원국 확대(공여국 포함) 및 중기 전략 계획 수립 지원으로 개도국 녹색 성장에 기여 (2015년)
- (2014년) G20, APEC, OECD 등 다자협의체에 적극 참여·기여하고, 개발·녹색성장 등 한국 주도 의제 관련 중견국 간 협력 선도
 - ‘부산 파트너십 이행 이니셔티브’ 발표, GGGI 협력 선도 등 국제사회의 지속가능 발전에 기여
- (2015년) 제7차 세계물포럼(4.12.-17, 대구 경북) 개최
 - 장관급 과정 2차 준비회의(2.22-27, 파리), 장관급 과정 3차 준비회의(3.22-26, 파리)
 - 수자원관리 공동 행동강화 ASEM 세미나 참석(6.4-5, 베트남) (2015년)

3) 개발협력, 인도주의적 지원, 인권

o 글로벌 개발의제 관련 논의에 주도적으로 참여함으로써 국제사회 지속가능 발전에 기여

- (2013년) Post-2015 UN 고위급 패널위원으로 활동, 부산 글로벌파트너십 집행위원 활동 및 관련 국제회의 개최, G20 개발 의제 핵심그룹 활동 및 신규 행동계획 작성 기여

- UN DCF 고위급 심포지움(2015.4. 송도)의 성공적 개최를 통해 Post-2015 개발목표에 관한 국제적 논의에 기여
- 국제기구와의 협력을 통해 새마을 운동을 글로벌 농촌개발 패러다임으로 확산
 - 유엔 개발정상회의 계기 UNDP, OECD와 함께 새마을운동 특별행사를 개최하여 새마을운동에 기초한 신농촌개발 패러다임 제시
- 글로벌 개발효과성 제고를 위한 국제 논의 주도
 - 부산세계개발원조총회(2011) 공약 점검을 위한 연례 국제회의 개최 합의 주도 및 제1차 회의 성공적 개최(2014.11.6.-7, 서울)
 - 부산 글로벌 파트너십이 추구하는 개발효과성이 새로운 국제개발체제의 주요 규범으로 확립될 수 있도록 주도

○ 글로벌 인도주의 이슈에 대한 적극적 참여

- 보건관련 국제공조체제 강화에 기여: 제2차 글로벌보건안보구상(GHSA) 고위급회의 (2015.9월) 서울 개최
- 식량안보, 재난관리 분야 (2015년)
 - 2015년 제1차 WFP 정기집행이사회 참석(2.9-10, 로마) 계기 한-WFP 기본협력협정 체결 및 한-WFP 식량안보사업 (쿠바 사업 포함) MOU 체결
 - 세계재난위험경감총회 계기 동북아시아 재난관리 협력 회의 개최(3.16, 센다이)
- (2014년) 시리아 · 이라크 · 아프가니스탄 등 인도적 위기 및 자연재난에 대한 인도지원 확대(3,594만 불 규모); 에볼라 대응 해외긴급구호대(KDRT) 파견(총 30명), 네팔 지진피해 대응(2015년 4월) 긴급구호대 파견
- (2015년) 말라위, 바누아트, 마다가스카르 등 자연재난에 대한 인도적 지원 실시(85만 불)

○ 인권 증진 노력에 적극 기여 (2015년)

- 제28차 인권이사회 참석(3.2-27, 제네바), 제16차 민주주의 공동체(CD) 운영이사회 참석(3.6, 제네바), 제58차 마약위원회(CND) 참석(3.9-17, 비엔나), 제59차 여성지위위원회(CSW) 참석(3.9-20, 뉴욕), 제13차 유엔 범죄 예방 형사사법 총회 참석(4.12-19)

- 북한인권사무소의 서울 설치(2015년 6월) 등을 통해 북한 인권 개선을 위한 국제사회 노력에 기여

3. 므타(MIKTA) 외교의 추진

- o 므타(MIKTA)는 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주 등 5개 핵심 중견국 정부간협의체로 2013년 9월 제68차 유엔총회 계기 발족
 - 므타 5개국은 민주주의와 자유시장경제 등 핵심가치를 공유하며, G20 회원국 가운데 G7 또는 BRICS 어느 쪽에도 속하지 않고, GDP 기준 세계 11-17위(2014년 기준, IMF)에 해당하는 각각의 지역에서 상당한 영향력을 가지는 국가들로 구성
 - 한국은 국력에 부합하는 글로벌 현안 참여 및 인류 공영에 기여하는 중견국 실현 노력의 일환으로서 므타의 출범에 주도적으로 참여함
 - 므타 출범 및 협력 과정에서의 주도적 기여를 인정받아 컨센서스로 므타 제2대 의장국을 수입하고 성공적으로 역할을 수행 (2014. 9. - 2015. 8.)
- o 므타 2대 간사국으로서 므타 발전 기반 공고화와 협력 메커니즘 체계화를 위해 노력
 - a. 협의채널 다양화
 - 기존의 외교장관 및 주요 다자공관에서의 협의채널에 더하여 국회의장·정부 고위급 관료·G20세르파·학계 네트워크 등 다차원의 협의채널을 신설, 므타 협력의 질적 심화 주도
 - 2015년 중 적절한 시점에 므타 정상간 회동을 추진기로 합의
 - 제5차 외교장관회의시 합의사항을 바탕으로 터키 G20 정상회의(11월, 안탈리아) 계기 므타 정상간 비공식 회동을 적극 추진 예정

b. 가시성 제고

- 제5차 외교장관회의 계기 비전문서(Vision Statement) 채택을 통해 므타의 미래 발전 방향을 제시
 - 므타 웹사이트(www.mikta.org) 개설 및 로고 채택을 통해 므타 관련 정보 제공 및 므타의 브랜드 가치 제고
- 기존 글로벌 거버넌스 개혁을 위한 의제 설정자 역할, 선진국과 개도국간 이견 조율을 위한 교량 역할, 정보 공유 및 분야별 교류 촉진을 위한 지역간 협의체 기능

c. 국제사회에서의 유용성 심화

- 에볼라, 개발재원 프로세스, 양성평등 등 주요 글로벌 현안에 대한 공동성명 발표 및 공동발언 시행
 - 중견국 협의체로서 존재감 발휘, 선진국과 개도국 간 이견 조율 및 협상 타결을 위한 리더십 발휘
- 한반도 정세, 중남미 정세, 시리아 분쟁, 안다만해 로힝자족 문제 등 지역 현안과 에볼라 등 보건안보, 테러리즘 대응, 개발협력, 기후변화, 사이버안보 등 글로벌 현안에 대한 자유로운 의견 교환 및 므타 차원의 기여방안 모색

d. 회원국 간 연계성 강화

- 미디어, 학생, 주니어외교관, 문화, 비즈니스 등 분야별 인적교류 확대를 통해 므타 회원국 간 상호이해 제고, 유대감 강화 및 미래세대 협력기반 구축

Ⅲ. 중견국 외교의 평가와 향후 추진방향: 2015-17년

1. 지난 2-3년 중견국 외교의 평가

- 지난 2-3년 동안 중견국 외교의 목표를 추구하는 다양한 외교적 노력을 펼쳐 온 것은 높게 평가할만함
 - 그러한 전제 위에서 향후 발전적 방향 모색을 위한 평가의 제언을 제시
- 무엇보다도 먼저 중기 5년 전략을 넘어서 장기 50년 전략을 고민하는 차원에서 중견국 외교를 대하는 안목이 필요함을 지적
 - 한국의 중견국 외교에 대한 평가는 지난 2-3년 동안 추진된 현 정부의 중견국 외교에 대한 평가나 향후 2-3년 동안의 현 정부 잔여 임기에 추진할 중견국 외교에 대한 제안의 차원을 넘어서 좀 더 장기적인 차원에서 본 한국의 미래 국가전략이라는 차원에서 이해할 필요가 있음
 - 중견국 외교는 현 정부만의 브랜드가 아니라 해방 이후 경제성장을 통해서 개도국의 처지로부터 중견국으로 도약한 지난 50년 간의 역사적 궤적을 바탕으로 향후 50년의 미래 국가전략을 고민하는 차원에서 접근해야 하는 사안이라고 할 수 있음
- 이러한 맥락에서 고려해야 할 중요한 점은 21세기에 접어들어 중견국 규모의 국력을 갖 추게 된 한국의 외교를 모두 ‘중견국 외교’로 이해할 것인가의 문제
 - 다시 말해, 중견국인 한국이 추구하는 외교는 모두 중견국 외교인가, 아니면 ‘중견국 외교’라고 하는 독자적인 개념적 범주가 따로 있는가의 문제
 - 넓은 의미에서 보면 중견국인 한국이 추진하는 외교는 모두 중견국 외교인 것이 사실, 그러나 동시에 좀 더 구체적인 의미에서 ‘개도국 외교’나 또는 ‘강대국 외교’와 구별되는 ‘중견국 외교’라고 하는 고유한 외교의 개념적 범주가 있을 수 있다는 인식을 바탕으로 향후 중견국 외교를 추진해야 하는 것도 필요함
 - 즉 현재 추진하는 한국의 중견국 외교는 단순히 중견국으로서 펼치는 외교라는 의미

- 를 넘어서 중견국 외교라는 독자적인 개념적 범주의 내용을 채우는 작업을 수반해야
- 이러한 점에서 중견국 외교는 21세기 한국이 추구할 외교의 목표이자 과제
- o 지난 2-3년 동안 외교부가 중견국 외교를 추진했다고 내세우고 있는 아이тем들은 중견국으로서 한국이 추진한 외교를 모두 망라하는 경향이 있음
- 고유한 개념적 범주로서의 ‘중견국 외교’라는 인식을 바탕으로 추진된 외교는 안보리 비상임이사국 활동이나 므타 외교의 추진 정도
 - 이러한 점에서 향후 중견국 외교는 ‘망라형’에서 ‘입체형’으로의 전환 필요성이 제기됨
 - 다시 말해 현재 추진하고 있는 중견국 외교를 아우르는 메타외교의 개념으로서 중견국 외교에 대한 좀 더 깊은 이해를 바탕으로 외교 전반의 구도를 점검할 필요가 있음
 - 다시 말해 협의의 므타 외교와 광의의 외교전략 일반 사이에서 한국이 중견국으로서 글로벌 외교의 장에서 추구할 수 있는 외교의 내용이 무엇인지에 대한 고민을 펼칠 필요
 - 또한 이러한 인식을 바탕으로 하면 단순히 글로벌 외교의 장에 참여했다는 사실 자체만을 강조하기보다는 참여를 통해서 어떠한 내용적 기여를 했는지가 중요할 수밖에 없음
 - 물론 한국이 추진해 온 중견국 외교의 ‘포럼외교’로서의 성과는 크게 인정해야 할 것임 → 앞서 서두에 소개한 지난 5년여 동안의 정상회의 유치 등
 - 사실 중견국 외교의 목표는 ‘내용외교(실질목표)’ 이외에도 ‘메타외교(형식목표)’의 추구에도 있음을 명심할 필요
 - 그러나 이들 중견국 외교의 아이тем들을 엮어내는 프레임워크가 필요하다는 것이 현 단계에서 한국의 중견국 외교를 평가하는 데 있어서 필요한 고려사항임
- o 여태까지 추진해 온 중견국 외교의 연장선에서 보았을 때, 이상의 문제제기를 바탕으로 아래와 같은 세 가지 차원의 중견국 외교를 적극 추진하는 것이 의미 있는 향후 방향 설정이 될 것임
- 향후 중견국 외교의 추진방향은 동지국가들과의 연대외교 추구, 틈새를 메우는 중개 외교 모색, 글로벌 공익에 기여하는 규범외교 추구 등으로 요약됨

2. 동지국가들과의 연대외교 추구

- 중견국 외교에서 가장 중요한 부분은 생각을 공유하고 행동을 같이하는 동지국가(同志國家, like-minded country)를 가능한 한 많이 모으는 일
 - 여기서 한 가지 유의할 점은, 전통 국제정치의 경우에는 주로 군사력이나 경제력과 같은 하드 파워 자원에 의거해서 집합권력이 작동했다면, 최근에는 지식, 문화, 이념 등을 통해서 상대방을 끌어들이고 설득하는 소프트 파워의 게임이 중요한 집합권력의 메커니즘이 되었음
 - 이러한 연대외교는 지역 차원에서 제도화된 정부간 협의체의 모습을 띠기도 하지만, 많은 경우 글로벌 거버넌스의 장에서 동지국가들의 연대외교로 나타남
 - 정부간 양자외교나 개발협력 외교뿐만 아니라 국제기구를 활용한 다자외교가 활발하게 이루어지고 있음
 - 앞으로의 중견국 외교도 동지국가들과의 네트워크를 통해 세를 모아서 국제사회에서 더 큰 목소리를 내는 연대외교가 추진방향이 될 것임

- 이러한 중견국 연대외교의 관점에서 볼 때, 한국이 추진하고 있는 믹타(MIKTA) 외교는 의미있는 방향이며 앞으로도 중요
 - 특히 믹타 참여 국가들의 면면을 살펴보면 고유한 유사성이 있음 — 호주를 예외로 하지만, 나머지 나라들은 모두 세계질서에서 차지하는 위상이나 국제사회 발전에 기여할 의지와 역량이라는 점에서 최근 새롭게 부상한 중견국들 — G20 참여, 지역적 대표성, GDP 1조 달러 규모의 시장경제, 민주정치, 국제사회로부터의 기대 등
 - 특히 G20 참여국가들 중에서 G7(미국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 캐나다)이나 브릭스(브라질, 중국, 러시아, 남아공, 인도)에 속하지 않는 국가들의 연대라는 의미
 - G20 참여국가들 중에서 아르헨티나, 사우디, 유럽연합은 예외
 - 한국은 믹타 2대 간사국 수임기간 동안 앞서 언급한 성과들을 거두어 지역간 중견국 협의체로서의 믹타를 일정한 궤도에 오르게 하는 데 기여한 것으로 평가
 - 중견국 연대외교의 대표적 아이টে으로서 믹타외교를 추진하는 데 있어서 향후 고려해

야 할 점은, 믹타 공고화, 믹타 플러스, 포스트 믹타라는 세 가지로 요약할 수 있음

o 믹타 공고화(MIKTA consolidation)

- 2013년 출범 이후 2014년 한국이 간사국을 맡은 이후 정례화 및 제도화의 궤도에 오름
- 이러한 상황에서 출범 이후 믹타에 적극적 자세를 보여 온 호주가 회원국간 컨센서스에 따라 2015년 9월부터 차기 간사국으로 선정됨으로써, 비교적 초기단계에 있는 믹타의 지속적 발전을 기할 수 있을 것으로 기대
 - 2015년 6월 24일 호주 캔버라에서 개최된 ‘믹타 아웃리치 세미나’ 기조연설에서 비숍(Bishop) 호주 외교장관은 “금년도 한국의 기여를 바탕으로 내년 중에도 가시적인 성과를 올리기 위한 실질적인 방안을 모색할 것”이라고 언급
- 향후 운영방식 관련, 상대적으로 믹타에 덜 적극적인 회원국이 간사국을 수임해도 원만한 운영이 가능토록 제도적 장치 보완 필요
- 전년도-금년도-내년도 의장국이 공동의장으로 활동하는 G20 트로이카 체제 준용, MIKTA 트로이카 체제 도입방안 검토
- 믹타 정상회의 추진 등을 통해 정치적 모멘텀을 축적하고 믹타의 가시성을 제고, 제도적 도약을 추구하는 노력 필요

o 믹타 플러스(MIKTA Plus)

- 협력 네트워크 확장 차원에서 믹타뿐만 아니라 여타국과의 광범위한 중견국 네트워크 구축도 병행 추진 — 믹타가 배타적 블록이 되는 것은 경계하지 않을 수 없음 — 사안별로 이른바 아웃리치(outreach) 활동
- 다양한 지역적·문화적 배경과 믹타에 대한 이해의 차이로 인해 협력분야 확대 속도와 공동행동 추진 방식 등에 이견이 존재하는 바, 회원국 간 공감대를 바탕으로 믹타 아웃리치 가이드라인을 포함한 내부절차(Terms of References 혹은 Modalities)를 조속히 수립할 필요
- 이러한 시각에서 볼 때 주목할 필요가 있는 나라들은 G20 참여국가들 중에서 G7, 브릭스, 믹타의 어느 곳에도 속하지 않은 아르헨티나, 사우디

<표-1> 미래의 잠재적 부동국가 30개국³⁵

I. ITR개정 반대국	ITR개정 찬성국		
	II. OECD 회원국	III. FOC 회원국	IV. 잠재적 부동국가
알바니아 아르메니아 벨라루스* 콜롬비아 코스타리카 그루지야 인도 케냐 몰도바 몽골 페루 필리핀 세르비아	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 멕시코 한국 터키 </div>	가나 튀니지	아르헨티나 보츠와나 브라질 도미니카공화국 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 인도네시아 </div> 자메이카 말레이시아 나미비아 파나마 싱가포르 남아프리카공화국 우루과이

o 포스트 므타(Post MIKTA)

- 최근 이러한 므타의 내포와 외연을 확대하는 문제와 동시에 므타 이외의 협력 프레임워크를 개발하는 이른바 포스트 므타(Post-MIKTA)의 과제가 제기됨
- 므타의 틀을 넘어서 다양한 이슈 영역에서 나타나는 동지국가들을 찾는 문제 — 다층적으로 진행되는 정부간·지역 협의체를 활용하는 문제
- 므타 이외에도 전통적인 제1세대 중견국인 캐나다와 호주(이미 므타), 제1.5세대 중견국인 스웨덴이나 노르웨이, 그리고 동남아의 아세안(ASEAN) — 이들 국가들과 양자적, 소다자적, 다자적 연대를 추진 필요

35) Tim Maurer and Robert Morgus. 2014. “Tipping the Scale: An Analysis of Global Swing States in the Internet Governance Debate,” CIGI Internet Governance Papers No.7 Series: Internet Governance, <http://www.cigionline.org/sites/default/files/no7_2.pdf> p.10; 이영음. 2014. “글로벌 인터넷 거버넌스 논의에서의 멀티스테이크홀더 개념 정립 및 적용 방법.” 비전통 안보와 중견국 외교 집담회 발표문. (5월 8일)에서 재인용.

- 또한 글로벌 인터넷 거버넌스의 과정에서 선진국 그룹과 개도국 그룹 사이에서 부동 국가로 분류된 바 있는 <표-1>의 30개국에 좁은 의미의 믹타나 넓은 의미의 중견국 연대외교라는 차원에서 검토할 필요가 있음
 - 굵은 글씨로 네모 친 국가들이 믹타 참여국인데, 멕시코, 한국, 터키는 이미 한 그룹으로 분류되었음

3. 틈새를 메우는 중개외교 모색

o 글로벌 거버넌스의 과정에 기여하는 중견국 외교

- 특히 신홍안보(emerging security) 이슈영역에서 중견국 외교의 가능성을 엿볼 수 있게 하는 사례들이 최근 등장
 - 전통적인 군사안보뿐만 아니라 환경, 전염병, 사이버 안보, 인도적 문제와 같은 비 전통 안보 이슈들을 아우르는 포괄적인 안보의 개념으로서 신홍안보
- 확대된 안보의 이슈 속에서 군사력, 경제력 중심의 하드 파워뿐만 아니라 소프트 파워나 스마트 파워, 더 나아가 네트워크 파워가 작동할 가능성이 커짐
- 난제가 산적한 글로벌 거버넌스의 분야에서 선진국들에게 리더십 발휘를 자극하고, 선호하는 해결책에서 국가들의 간극(소위 구조적 공백)을 조정하는 역할 필요
 - 예를 들어, 한국을 포함하여 믹타 국가들은 글로벌 이슈를 온전히 짚어질 능력을 갖고 있지는 않지만, 일정 부분 해결책 제시와 국가 간 이견 조정에서 신뢰와 리더십 발휘가 가능
- 이러한 중개외교는 앞서 언급한 연대외교를 바탕으로 해야 — 한국이 단독으로 글로벌 거버넌스에 영향을 미치는 것은 쉬운 일이 아님
 - 믹타 같은 연대를 바탕으로 글로벌 거버넌스에 실제 참여하는 문제 - 믹타는 글로벌 거버넌스 분야에서 중견국들이 주도하는 협의의 장을 열어 선진국과 개도국 사이에서 중개자로서의 역할을 담당하겠다는 포부를 내걸고 있음
- 이러한 맥락에서 볼 때 새로운 어젠다의 제시할 수 있는 중견국의 상상력을 발휘하는

것이 관건일 수밖에 없음

- o 이러한 중개외교의 관점에서 본 중견국 외교에서 중개의 내용을 담은 새로운 어젠다를 개발하는 문제가 중요
 - 앞서 언급한 동지국가의 연대외교에서도 그 연대 효과를 가시화할 수 있는 공동의제의 발굴은 매우 중요한 관건 — 이를 바탕으로 중견국은 서로 이해관계를 달리하는 국가군들의 사이에서 집합적 중개외교를 펼칠 수 있음
 - 앞서 언급한 믹타 외교도 이러한 연대외교와 중개외교의 복합 마인드로 진행하고 있음
 - 실제로 여태까지 믹타는 협력 가능성이 높은 의제/분야/사업을 발굴 및 공유하려는 노력을 벌임 — 개발협력, 사이버 안보, 핵안보(안전) 등이 협력가능성이 높은 분야인 것으로 평가
 - 향후 보다 심화된 논의와 행동지향적인 결론을 도출하기 위해서는 상대적 우위에 있는 분야의 의제를 발굴·특화하는 방안도 검토할 필요
 - 사실 최근 글로벌 차원에서 공동의제로 제기되는 분야인 개발협력, 기후변화, 사이버 안보, 보건안보, 재난관리, 인도적 지원 등은 어느 한 국가 또는 소수 선진국들의 힘만으로는 풀 수 없는 초국가적 난제들
 - 그런데 이들 분야의 특징은 모두 중지(中智)를 모아 공부하지 않으면 제대로 풀 수 없는 어려운 숙제들이라는 점
 - 이러한 상황에서 새로이 의제를 발굴하는 것과 동시에 중개외교의 관점에서 중견국으로서 한국이 할 수 있는 역할을 찾는 것이 중요
 - 그러나 구체적인 이슈구조 하에서 중견국의 이익과 리더십을 반영한 ‘위치잡기’를 한다는 것은 쉬운 일이 아님
 - 중견국 외교가 다양한 국가 및 비국가 행위자들이 참여하여 모두의 중지(衆智)를 모으는 ‘지식외교’를 지향해야 하는 이유가 바로 여기에 있음
 - 이러한 관점에서 볼 때 어떤 활동에 참여한 것이 성과가 아니라 그 활동을 통해서 어떠한 내용적 기여를 했느냐가 중견국 외교의 중요한 잣대가 될 것임

- o 동아시아 및 글로벌 차원에서 경합을 벌이고 있는 두 강대국 미국과 중국 사이에서 교와 중개의 역할을 담당하는 것도 중견국 중개외교의 중요한 아이템이 아닐 수 없음
 - 이는 현 정부가 강조하는 ‘동북아평화구상’ 과도 맥이 맞는 부분임
 - 그러나 21세기 글로벌 패권을 놓고 경합을 벌이고 있는 미국과 중국 사이에 선불리 끼어들어 중개의 역할을 하겠다는 것은 매우 조심스러운 문제
 - 무엇보다도 미국과 중국 양국으로부터 의구심을 살 우려가 있음. 그러나 변화하는 정세 속에서 한반도가 미국과 중국 사이에 놓이게 되는 구도는 엄연한 현실임
 - 한국은 글로벌 패권국으로서의 미국과 지역 패권국으로 부상하는 중국의 사이에서, 이러한 지정학적 구조와 글로벌 이슈구조의 사이에서, 그리고 개도국의 이익구조와 선진국의 패권구조 사이에서, 그리고 더 나아가 동서양의 서로 다른 문명코드 사이에서 무언가 역할을 해야 하는 상황이 발생
 - 그렇다면 방법은 일종의 ‘양다리 작전’ 으로 비칠 수 있는 대칭적이고 거래적인 중개가 아니라 일종의 비대칭적이고 변환적인 중개의 역할을 하는 지혜를 발휘하는 것
 - 이러한 맥락에서 볼 때 미-중 사이에서 한국이 담당할 역할을 개념화하여 명명하는 것이 중요할 수 있음
 - 이와 관련하여 평행 중개(parallel brokerage), 층간 중개(inter-layer brokerage), 또는 플랫폼 위에서의 중개(on the platform brokerage) 등의 개념이 필요할 수도
 - 접맥외교 (호환되지 않는 기존의 복수의 표준들을 중개하고 복합하는 맥락에서 추진되는 외교), 메타외교 (‘내용’ 차원에서 새로운 것이 아니더라도 기존의 것들을 새로운 발상으로 융합하고 복합하였기 때문에 ‘형식’ 차원에서는 새로운 것) 등도 후보
 - 이러한 맥락에서 베이징 컨센서스와 워싱턴 컨센서스를 동시에 포괄하는 서울 컨센서스(Seoul Consensus)의 발상을 중견국 중개외교에 투영하는 것도 한 방안
 - 또한 ‘미국’(美)을 ‘글로벌 플랫폼’(臺)으로 하여 ‘중국’(中)의 지역적 역할에 ‘협조’(協)한다는 의미의 ‘대미협중(臺美協中)’의 개념도 고려할 필요
 - 결국 미국과 중국의 사이에서 한국이 담당할 중개 역할의 내용을 복합적으로 구성하는 것이 과제 → ‘중용(中庸)’을 지향하는 중견국 외교의 개념적 정교화 문제

4. 글로벌 공익에 기여하는 규범외교 추구

- o 글로벌 거버넌스의 과정에 비슷한 생각을 지닌 동지국가들과 중견국 외교를 펼치는 과정에서 중요한 것 중의 하나는 규범외교
 - 강대국들이 주도하는 기성 세계질서가 결여하고 있는 규범적 정당성에 문제를 제기하는 외교는 가능할 것인가의 문제 → 이러한 관점에서 보면 중견국 외교는, 또 하나의 강대국이 되기 위해서 힘의 논리를 따르는 ‘강대국 외교(great power diplomacy)’의 발상과 행태를 넘어서는 것
 - 사실 캐나다나 호주, 스웨덴이나 노르웨이 등과 같은 전통적 중견국들은 나름대로의 규범외교를 펼쳐옴
 - 예를 들어, 캐나다는 R2P규범이 국제규범으로 창출되고 확산되는 과정에 주도적 역할을 하였음. 스웨덴과 노르웨이도 난민 문제나 군사무기의 평화적 취급 문제에 관여함
 - 중견국의 시각에서 본 규범외교의 추진은 신뢰와 원칙을 지키는 현 정부의 국정기조를 외교 차원에서 투영하는 의미를 가짐
 - 국제사회의 신뢰받는 국가로서 복잡하고 다양한 글로벌 어젠다 해결에 대한 기여를 통해 지구촌 행복시대를 구현하는 창구로서 규범외교
 - 여태까지 한국을 포함한 동아시아 국가들은 규범외교에 적극적이지 않았으며 그렇기 때문에 오히려 역설적으로 현 시점에서 한국이 규범외교를 새로운 메뉴로 들고 나오는 것의 의미가 있음
 - 한국은 경제발전과 더불어 성공적인 민주화, 양성평등, 환경운동, 인권 증진 과정을 거친 국가 — 다층적 규범영역에서 소위 서울 컨센서스(Seoul Consensus)의 가능성
- o 최근 사이버 안보 분야의 국제규범 형성과정에서도 강대국들의 안보화와 군사화 담론을 지양하는 중견국의 규범외교가 들어 설 자리가 있음 → 냉전에 비유하거나 제로섬 게임적 군비경쟁에서 유추하는 강대국들의 안보담론을 비판하고 보완하는 규범외교를 펼치는 의미

- 최근 사이버 안보 분야 미중 또는 미러 간의 갈등을 보면 ‘사이버 공간의 군사화’라는 시각에서 사이버 공간에서의 안보 문제를 보려는 경향이 늘어나고 있음을 알 수 있음
 - 사이버 분쟁은 현대 전쟁의 첨단 양식 중의 하나로 묘사되며 사이버 무기는 대량 파괴 무기와 같은 맥락에서 파악됨 → 이에 입각하여 미국과 중국 두 강대국은 상호 간의 사이버 공격과 방어를 위한 역량을 강화하기 위해서 경주 → 사이버 군비 경쟁 전망 → 사이버 공간의 군사화와 사이버 위협의 안보화는 정당화되고 강화
 - 그런데 강대국들이 이렇게 제로섬 게임에 입각한 군비경쟁의 유추에 집착하는 한 사이버 안보 문제는 해결되기 어렵어 사이버 공간에서도 ‘안보 딜레마’가 발생할 수 있음 → 이러한 맥락에서 한국이 강대국들 사이에서 사이버 공간의 탈군사화된 평화담론을 제시하는 중견국 규범외교를 추구해 볼 수 있음
- o 규범외교의 추진을 위해서는 ‘국가이익’을 보는 기존 발상에 대한 자기성찰의 노력도 필요
- 중견국으로 한국은 강대국이 추구하는 것과 같이 확장된 국가이익의 개념을 바탕으로 행동할 수도 없지만, 그렇다고 개도국의 경우처럼 협소하게 규정된 국가이익의 개념에만 머물러 있을 수도 없는 처지에 놓여 있음
 - 적어도 한국의 중견국 외교는 ‘닫힌 국가이익론’이 아닌 ‘열린 국가이익론’을 바탕으로 모색되어야 할 것임 → 이러한 맥락에서 세 가지 방향이 고려될 필요
 - 중견국 외교는 매력외교가 되어야: 국가이익을 추구하는 방법이라는 점에서 볼 때, 한국의 중견국 외교는 종전보다 좀 더 ‘부드럽게’ 국가이익을 추구할 수밖에 없음
 - 국제정치의 역사를 보면, 중견국이라고 하는 나라들이 일정한 수준의 하드 파워를 갖추게 되면, 즉 속성론으로 본 국력이 중간 규모로 커지게 되면, 하드 파워 외교의 패턴을 넘어서 소프트 파워 외교에 관심을 갖게 되는 경향이 나타남
 - 중견국 외교는 개별 국가이익의 일방적 추구를 넘어서 인식의 공유와 연대의 형성을 바탕으로 한 상호이익을 추구하는 외교가 되어야
 - 1990년대 이후의 캐나다, 호주와 같은 국가들의 중견국 외교에 대한 논의도 바로

- 이러한 상호이익의 개념을 바탕으로 전개되었는데, 무역이나 금융, 신항안보 분야에서 출현한 동지국가들의 연대전략이 거론
- 중견국 외교는 이익을 기반으로 작동하는 실리외교를 넘어서 규범적이고 도덕적으로 타당한 국가이익을 추구하는 규범외교가 되어야
 - 이러한 중견국 외교의 규범적 성향은 ‘계몽된 자기이익’에 대한 관념을 바탕으로 이루어지는 ‘인도적 국제주의(humane internationalism)’로서 개념화 → 우리말로 표현하자면, 이는 ‘착한(善) 외교’, 또는 ‘어진(仁) 외교’라고 부를 수 있음
 - o 이러한 규범외교와 국가이익에 대한 자기성찰이 성공하기 위해서는 대내적으로 이러한 변화를 감내할 국내적 지지 기반을 필요로 함
 - 왜냐하면 중견국 외교의 추구는 많은 경우 글로벌 거버넌스의 참여에서 발생하는 의무를 부담하는 문제로 귀결되는데, 이를 감당하기 위해서는 그 비용을 지불할 국내적 합의와 지지가 있어야 하기 때문 — 특정 이슈 영역에서 중견국 규범외교의 실천이 국제적으로 기대됨에도, 국내 특정집단에 피해를 줄 가능성 때문에 반대에 봉착할 가능성
 - 제1세대(또는 제1.5세대) 중견국 외교의 출현에는 캐나다, 호주, 스웨덴, 노르웨이와 같은 국가들의 (사회)민주적 국내체제의 성격이 중요한 영향을 미쳤다고 볼 수 있음
 - 이러한 점에서 중견국 외교는 약소국 외교의 실리주의와 이에 익숙한 기존 여론의 극복을 과제로 안고 있음 → 중견국 외교는 국내적 차원의 홍보 또는 대민관계를 병행해서 진행되어야 → 결국 중견국의 국가이익이나 정체성에 대한 논의가 궁극적으로 중견국의 국가모델을 재조정하는 문제로 연결될 수밖에 없음 ■

공공외교

한인택

제주평화연구원 연구실장

양호한 출발

우리나라의 공공외교는 최근에 들어서야 본격적으로 시작되었지만 짧은 시간 내에 국가 이미지를 개선하고, 공공외교의 추진체계와 추진방식도 정립하는 등 긍정적 성과를 보였음.

늘어나는 중요성과 도전과제

우리 국민과 기업의 활동범위가 전세계로 확장되면서 국민과 국익의 보호를 위한 공공외교의 중요성이 증가하는 가운데, 공공외교 수행에 유용한 자원이었던 한류의 인기가 계속될지 장담할 수 없고, 일본 등 주요국에서 반한, 혐한 정서가 심화될 가능성이 늘어나고 있으며, 주변국 및 북한의 주민을 대상으로 하는 통일공공외교의 필요성도 증가하고 있고, 주한 외국인 및 우리 국민을 대상으로 하는 대내적 공공외교와 사이버 공간에서의 공공외교도 또한 강화되어야 하는 등 과제가 증가하고 있음.

본연의 기능을 강화할 차례

공공외교의 초창기에는 “매력” 등 국가 이미지 개선에 주력하였지만, 공공외교의 궁극적인 목적은 국가이익의 증진이지 국가이미지 개선 그 자체는 아님. 따라서 공공외교의 포커스를 상대적으로 단순한 이미지 개선에서 실질적인 이익 증진(ex. 자국민 보호)으로 재조정하고, 공공외교가 주요 정책(ex. 동북아평화협력구상)을 뒷받침할 수 있도록 공공외교와 정무외교나 공공외교와 경제외교 간 시너지를 증진하는 방안을 강구하는 것이 바람직.

1. 평가: 양호한 출발

o 문화외교는 예전부터 존재하였지만 공공외교는 최근 현상으로, 2010년이 ‘공공외교의 원년’으로 선포되었고, 2011년에 최초로 공공외교 대사가 임명되었으며, 2012년에는 공공외교정책과가 신설되고 공공외교 시범사업이 추진되었음.

- 2010년 이후 공공외교는 단순히 문화외교의 ‘재포장’이라고 볼 수 없을 정도로 위상이 제고되었고 가용자원도 증가 (2013년 공공외교 신규예산 60억원, 2014년 공공외교 예산 90억원).

* 공공외교의 준거 사례(reference case)로 자주 언급되는 미국의 경우도 냉전 종식을 이유로 1999년 U.S. Information Agency 를 폐지하였다가 9.11 테러를 계기로 공공외교를 본격화하였기 때문에 우리나라의 공공외교가 아주 늦다고는 볼 수는 없음.

o 동아시아연구원이 BBC 월드서비스, 글로브 스캔과 공동으로 실시한 조사에 따르면 한국에 대한 외국인들의 긍정적 평가는 공공외교의 원년인 2010년부터 지난 5년 사이에 33%에서 38%로 증가. 일반적으로 인식은 더디게 변화한다는 점을 고려하면 5년 사이에 한국에 대한 긍정적인 평가가 5% 포인트가 향상된 것은 매우 고무적 현상.

- 특히 북미와 아프리카에서 한국의 이미지 개선이 현저했고, 중남미에서만 유일하게 긍정적 평가가 41%에서 27%로 급락.

* 단, 이러한 인식변화에 있어서 공공외교의 역할과 기여에 대한 정확한 분석을 위해서는 추가적인 연구가 필요.

2. 현황 : “국민과 함께 하는 공공외교, 세계가 신뢰하는 매력한국 건설”

- 외교부는 현재 “국민과 함께 하는 공공외교, 세계가 신뢰하는 매력한국 건설”이라는 기치 아래, 우리의 공공외교 자산을 활용하여, 외국 대중에게 한국에 대한 좋은 이미지를 심어 그들의 신뢰와 호감을 얻고, 우리 외교정책에 대한 이해와 지지를 높여 국제사회에서 ‘선한’ 영향력을 확대하고자, 178개 재외공관을 공공외교의 전초기지로 삼아 현지의 관습·문화·외교관계 등을 고려하는 ‘맞춤형’ 공공외교와 우리 문화의 일방향적 전파가 아니라 문화의 상호 교류를 통한 ‘쌍방향’ 공공외교를 추진 중.

(1) 추진 방식과 사업

ㄱ. 추진방식

- 전통적 ‘정부 대 정부’ 외교와 달리 공공외교의 수행에 있어서는 중앙정부는 물론 지방정부, 각종 단체 및 개개인의 참여가 필요(ex. 한류 스타).
- 외교부에서 표방하는 “국민과 함께 하는 공공외교”는 이러한 광범위한 참여의 필요성을 인식하고, 국민들의 강화된 국제적 역량을 활용하는 동시에 공공외교에 대한 국내적 이해와 지지 기반도 강화하는 긍정적 선택

ㄴ. 추진사업

- ‘국민 참여형 공공외교’ 사업(출처: 외교부 홈페이지)
 - 국민이 공공외교 프로젝트의 직접 기획·시행자로 참여하는 “국민 모두가 공공외교관”
 - 국내외 청년의 자발적·창의적 아이디어를 활용한 “청년 공공외교단”

- 시니어의 풍부한 경험과 식견을 활용한 “시니어 공공외교단”
- 젊은 문화예술 인재를 문화적 불모지인 개도국에 문화봉사단으로 파견하여 현지의 문화꿈나무를 발굴하는 “개도국 문화꿈나무”
- 국내 대학생을 재외공관에 파견하여 각 공관이 시행하는 현지 공공외교 사업을 측면 지원토록 하는 함으로써 공공외교 참여기회 제공

o 재외 공관 사업(출처: 외교부 홈페이지)

- 세미나, 포럼, 전시, 공연 등 다양한 방법을 통해 현지 맞춤형으로 한국의 총체적인 매력을 소개하는 매력한국알리기 사업
- Quiz on Korea, K-food World Festival, K-pop World Festival, 동영상 콘테스트 등 외국인들의 한국에 대한 지식·기능 경연의 場인 코리아 콘테스트 사업
- 수도 이외 지방도시를 순회하며 한국을 알리는 지방순회카라반
- 현지 주요대학, 도서관, 문화센터 등에 한국의 선진 IT기술이 가미된 복합 한국홍보관 Korea Corner 개설사업
- 현지인으로 구성된 한국문화동호회, 태권도동호회, 한국유학/근무경험자들이 자발적으로 한국을 홍보토록 하는 K-Lover(친한외국인) 기반구축 사업
- 유명 외국인을 한국 홍보대사로 활동하게 하는 공공외교 친선대사 사업
- 외국의 초중고 교과서에 한국의 발전상 서술 확대 사업

o 이러한 각종 사업이 실제로 명실상부하게 수행되고 있는지는 검증이 필요하겠으나, 공공외교의 수행에서 국민의 참여를 높이고, 재외 공관에 예산과 권한을 맡겨서 공공외교가 현지 맞춤형으로 추진되는 것은 바람직한 현상임.

- 하지만 매력한국알리기 사업, 코리아 콘테스트 사업, 지방순회카라반, 복합 한국홍보관 Korea Corner 개설사업 등의 사업들은 사실상 전통적인 문화외교로도 볼 수 있는 사업임.

(2) 추진목표

o 공공외교(public diplomacy)란 ‘자국에 유리하도록 외국의 공중(public)의 인식을 변화시키는 정부 및 비정부 행위자의 의도적 노력’이라고 정의할 수 있음.

- ‘자국에 유리하게’, 즉 자국의 이익을 도모한다는 점에서 공공외교는 전통적인 외교와 다를 바 없음.

- 다만 그러한 노력의 대상이 외국의 ‘정부’가 아니라 외국의 ‘국민’이라는 점에서 정무 외교와 차별되며, 인식의 변화가 상징적 요소 — 문화, 지식, 규범 — 의 사용을 통해 많이 이루어진다는 점에서 공공외교를 소프트 파워 외교로 간주하기도 함.

* 하지만 우리나라에 대한 인식변화의 경우, 경제력이나 성공적인 기업이나 상품(ex. 삼성 스마트폰) 등 물질적 요소, 즉, 하드 파워가 중요한 역할을 하는 것이 현실.

o “세계가 신뢰하는 매력한국 건설”이라는 구호에서도 나타나듯이 우리는 ‘자국에 유리한 외국 국민의 인식’을 “신뢰”나 “매력”으로 동일시하고 있음.

o 하지만 반드시 신뢰나 매력이 — 또는 신뢰나 매력만이 — 우리에게 유리한 상대국 국민의 인식인지 분명하지 않음.

- 예컨대 반한 분위기가 증가하고 있는 일본에서 우리 국민의 안전을 보호하기 위해서는 한국의 ‘매력’을 강조하는 대일 공공외교를 펼치는 것보다는 일본인들의 마음 속에 ‘차별의 부당성’을 심어주는 공공외교가 더 유용할 것임.

o 참고로, 2차 대전을 일으키고 유태인을 학살한 독일이 전후 국제사회에서 인정받고 궁극적으로 독일 통일에 대한 국제사의 지지를 얻어내기 위해서 독일의 공공외교는 독일의 매력이나 문화를 내세우기보다는 ‘반성하고 성찰하는 독일’이라는 이미지를 심는데 주력.

- 독일의 사례를 볼 때 상대방 국가의 국민이 우리에게 갖고 있는 선입견, 우리가 추구하고자 하는 목적, 그리고 우리가 동원할 수 있는 자산 등을 고려하여서 우리가 상대국 국민에게 심어주고자 하는 인식이 결정되어야 함.
- 만약 공공외교가 국민의 보호나 통일준비와 무관하며, 국가 이미지 개선만이 공공외교의 목표라고 한다면, 공공외교의 수행은 외교부보다는 오히려 문화관광체육부에 비교우위와 정당성이 있을 수도.

3. 도전요인과 과제

- 우리 국민과 기업의 활동범위가 국제적으로 확대되고, 우리의 이해관계가 전세계적으로 확장되는 가운데 공공외교의 필요성도 같이 증가하고 있음.
- 공공외교가 중요해지는 이유는 전통적 방식, 즉, 각국 정부를 대상으로 하는 정부간 공식 외교나 우리의 국방력 강화 등으로는 가깝게는 일본, 멀리는 아프리카와 중동에서 활동하고 있는 우리 국민과 기업의 안전과 지위가 보호되고 존중되는 데에 한계가 있기 때문임.
- 결국 세계 각처에서 우리 국민이 안전하고 국익을 보호 받기 위해서는 한국과 한국인에 대한 현지인들의 인식을 우리에게 호의적으로 바꾸는 수밖에 없는데 바로 그런 역할을 수행하는 것이 바로 공공외교.

(1) 도전요인

- 국제적으로 확장되고 있는 우리의 이해관계를 보호하고 증진하기 위해 공공외교의 필요성은 증대되고 있으나 공공외교를 ‘공급’ 할 수 있는 우리의 제도와 자원은 그에 상응

하게 증가하고 있지 않음.

- 특히 외교부의 경우, 전체적인 인력이나 예산 규모가 거의 증가하지 못하였기 때문에 공공외교에 투입될 수 있는 인력이나 재원에 있어서 한계가 있고, 만약 공공외교로 투입되는 인력이나 재원이 증가하게 되면 다른 분야에서의 우리 외교가 약화될 개연성이 높음.

o 우리가 가진 ‘공공외교의 자산’은 고갈되고 있거나 식상해지는 등 점차 한계에 도달하고 있어서 기존의 공공외교 자산을 대신할 새로운 공공외교 자산의 개발이 필요.

- 공공외교의 자산으로 그간 한류나 IT 기술에 과다히 의존. 하지만 최근 한류에 대한 반발이 발생하는 경우가 있는데 다가 한류의 지속성이나 IT 기술의 우위도 점차 위협받고 있음.

o 새로운 공공외교 자산의 개발은 정부가 계획하거나 주도할 수 있는 것이 아니라 정부의 역할과 영역 밖. 궁극적으로 민간의 주도과 창의에 의존할 수밖에 없다는 것이 현실이자 고민.

※ 우리의 공공외교 자산(출처: 외교부 홈페이지)

- 경제성장과 민주화 동시 달성 → 개도국 성장 모델, 개발경험 전수, 선·후진국 간의 교량 역할
- 침략의 역사가 없는 평화애호국, 정, 근면한 이미지 → 국가브랜드
- 다양한 콘텐츠와 역동성, 독창성, 보편성, 현대와 전통의 선순환
- 한류에서 촉발하여 현대 및 전통문화를 거쳐 종합적인 한국알기로 진화

(2) 늘어나는 과제

ㄱ. 통일준비

- 통일에 대한 주변국 국민의 이해와 지지를 획득하고, 통일에 대비하여 북한 주민의 인식을 변화시키는 작업이 박근혜 정부 들어서 공공외교의 과제로 등장.
- 북한 주민은 물론 주변국 국민들도 통일로 인한 세력균형의 변화, 통일 후 발생할지 모르는 정치적 불안과 안보적 우려 때문에 통일을 반대할 수 있음. 따라서 북한 주민 및 각국의 국민 갖고 있는 통일에 따르는 우려를 파악하고 해소시키는 노력이 필요함.
 - 구체적으로, 중국에게는 통일이 한미동맹 확대를 통해 중국봉쇄를 의미하는 것이 아니라라는 점, 미국에게는 통일이 한국의 중국 경사를 결과하는 것이 아니라라는 점, 일본에게는 통일한국이 일본에게 위협이 되지 않을 것이라는 점 등을 설득할 필요가 있음.
- 지난 수 십년간 한반도의 분단이라는 현실에 익숙해진 중국, 미국, 일본의 국민들의 인식을 바꾸는 것은 어려운 작업이며, 특히 통일이 주는 함의나 영향에 대해서는 불가피하게 불확실성이 내재하고 있어서 주변국 국민을 설득하기는 쉽지 않을 것으로 보임.
- 아울러 북한 주민과 주변국 국민을 모두 대상으로 한다는 점에서 통일 공공외교에 있어서 외교부와 관련부처 간 역할의 분담과 협력방안에 관한 논의가 필요함. 역할분담과 협력방안 문제가 해결되지 않는 한 통일 공공외교는 그 중요성에도 불구하고 정책의 ‘사각지대’로 남을 가능성이 존재.
 - 방법론적으로도 북한주민에 대해 어떻게 접근을 하고 효과적으로 메시지를 전달하느냐 하는 문제가 존재.

ㄴ. 미중갈등

○ 미중간 세력전이 과정에서 발생하는 갈등의 심화로 인해서 한국에게 편을 가르라는 압력이 양측에서 증가하고 있음. 만약 어떤 이유에서건 어느 한쪽을 선택해야 할 경우에는 그에 따르는 후폭풍을 극복하기 위한 공공외교적 대응이 절실할 것이며, 어느 편도 선택하지 않는 경우에라도 양쪽으로부터의 불신과 실망에 대한 공공외교적 대응이 필요함. (전통적인 정부간 외교적 대응도 당연히 필요.)

- 중국 국민들에게는 ‘한국이 돈은 중국에서 벌지만 미국과 더 친하고 미국을 추종한다’는 인식이 증가하고 있는 한편, 미국 국민들에게는 ‘한국은 형식적으로 동맹국일 뿐 중국으로 이미 경사되었거나 중국과 미국 사이에서 저울질 하는 기회주의적 국가’라는 인식이 생겨나고 있음.

- 이러한 양자택일적 압력과 한국에 대한 불신의 증가 속에서는 한류나 IT 기술을 활용해 한국의 ‘매력’을 강조하는 공공외교는 역부족. ‘고래싸움에 등이 터지는 새우’의 상황을 초월할 수 있는 새로운 공공외교적 발상과 전략이 필요.

ㄷ. 한일갈등

○ 한일 간 과거사 문제, 영토 문제의 심화, 한중 유대의 강화 등으로 인해서 일본 내에서 반한, 혐한의 정서가 급증하고 있음. 반한, 혐한의 정서는 양국 간 정부공식관계의 회복뿐만 아니라 일본에 있는 우리 국민의 안전과 지위에 직접적인 위협이 되고 있음.

○ 일본 내 반한, 혐한 정서를 예로 들었을 뿐 우리에게 부정적인 인식이 출현할 수 있는 가능성은 우리나라와 이해관계가 있는 모든 국가에 잠재적으로 존재.

-따라서 이제는 단순히 국가 이미지를 제고하는 공공외교를 넘어서 문제를 예방하고 문제에 대처할 수 있도록 공공외교의 전략과 역량의 강화가 필요.

ㄷ. 대내적 공공외교와 사이버 공공외교

- 주한 외국인 및 우리 국민을 대상으로 하는 대내적 공공외교, 사이버 공간에서의 공공외교 강화 또한 공공외교의 과제로 등장하고 있음.

- 2014년 현재 국내체류 외국인이 180 만명에 육박하고 있고 (불법체류자를 포함하면 약 2백만명), 한국을 방문하는 외국인 관광객은 매해 1천 4백만명을 넘고 있음. 이들이 한국과 한국인에 대한 정보나 이미지를 외국으로 전달하는 데 매우 중요한 역할을 한다고 알려져 있기 때문에, 이들의 특성과 상황을 고려한 맞춤형 공공외교를 개발하는 것이 필요.
 - 국내에 거주하는 우리 국민이나 해외에 거주하거나 한국을 방문하는 우리 국민은 엄격히 말하면 공공외교의 대상이라고 할 수 없지만, 효과적인 공공외교를 위해서는 우리 국민의 참여와 협조가 필요하고, 한국과 한국인에 대한 인식이 해외체류 또는 외국 방문중인 우리 국민을 통해서 전파되기 때문에 우리 국민을 상대로 공공외교의 중요성에 대한 이해와 지지기반을 넓히는 노력도 필요.

- 국경을 초월하는 사이버 공간의 출현과 IT 기술의 발달은 은 공공외교에 있어서 새로운 기회이자 과제로 부상하고 있음.
 - 전세계적인 한류의 보급 (ex. 싸이의 강남 스타일)은 사이버공간과 IT 기술이 없었으면 불가능한 현상이지만, 사이버공간과 IT 기술을 통해서 반한정서나 혐한운동이 급속하게 확산될 수 있는 리스크도 동시에 발생.
 - 어떠한 조직과 전략으로 사이버공간과 IT기술이 주는 공공외교적인 기회는 최대한으로 살리고 공공외교적 리스크는 관리하여야 하는지는 향후 풀어나가야 할 숙제.

4. 제안사항

본연의 기능을 강화할 차례

- o 공공외교 초기 단계에서는 “매력” 등 국가 이미지 개선에 주력하였지만, 공공외교의 궁극적인 목적은 국가이익의 증진이지 국가이미지 개선 그 자체는 아님. 공공외교의 포커스를 상대적으로 단순한 이미지 개선에서 실질적인 이익 증진(ex. 자국민 보호)으로 재설정할 필요가 있음.
- o 그동안에는 ‘우리의 국익이 무엇이나’에 대한 충분한 논의와 분석을 바탕으로 공공외교 전략이 수립되기보다는 정권출범 시마다 신정부가 주창하는 국가상 (‘중추국가’, ‘가교국가’, ‘신뢰국가’ 등)으로부터 연역/역산하여 공공외교전략이 수립되는 경향이 존재.
 - 따라서 공공외교는 국가 이익(interest)의 추구보다는 정권출범 때마다 새로 제시되는 국가상(image)을 홍보하는 사업이 중심이 되고 5년 후에는 대개의 사업이 폐기되는 비생산 주기(cycle)를 반복.

적극적 정책조합(policy mix)를 통해 시너지를 살려야

- o 공공외교도 국익증진의 수단이라고 한다면, 공공외교는 정무외교나 경제외교 등 기존의 외교와 독립되어 수행되는 것이 아니라 기존의 외교와 최대한의 시너지를 살리면서 수행되어야 함.
 - 공공외교는 정무외교나 경제외교를 지원할 수도 있고, 거꾸로 정무외교와 경제외교가 공공외교를 지원할 수도 있음.
 - 특히 5년 단임 대통령제 아래서 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브, 한반도 신

뢰프로세스, 통일준비 등 여러 정책구상을 임기 내에 실현하는 것을 어렵기 때문에 공공외교를 적극적으로 정책조합에 넣어서 정책의 효율성과 효과를 제고할 필요가 있음.

장기지속성 공공외교와 단기현안 대처형 공공외교의 동시 필요성

o 우리의 전통과 문화 등 우리가 가진 가치나 속성을 전세계에 소개하고 인정을 받는 공공외교를 정권을 초월하여 장기지속성있게 수행하는 한편, 현안문제의 관리와 해결, 나아가 그 예방을 위한 문제해결형 공공외교도 적극적으로 실시할 필요가 있음.

-예컨대 ‘한국이 안보를 무임승차하고 중국에 경사되어 있다’는 인식이 최근 미국인들 사이에서 확산되기 시작하였는데 이러한 인식을 바로 잡고, 사전에 예방하는 공공외교 전략과 역량이 필요.

o 장기지속성 공공외교와 단기현안 대처형 공공외교는 각각 **time frame** 과 목적이 다른 만큼 동일한 주체가 수행하는 것보다는, 전자는 공공외교 전담부서가, 후자는 해당 현안과 관련된 부서에서 담당하는 것이 논리적이거나 양 부서간의 협력과 조정도 제도화되어야.

정책을 넘어 마음가짐으로

o 모든 정책이나 행위는 공공외교적 함의를 가지고 있음. 예컨대, 한일 간의 정상회담은 일본 내 반한 정서를 순화시킬 수 있으며, 박근혜 대통령의 중국의 건승기념행사 참석은 미국과 일본 내에서 한국에 대한 인식을 악화시킬 수 있음.

o 모든 외교관이 공공외교적 마인드셋을 갖는 것이 필요하며, 각 부서 내에 공공외교 담당자를 두는 방법도 고려해 볼 만함.

외교의 목표와 행동의 중요성

- o 공공외교가 외국 국민의 가슴과 마음을 얻는 것 (to win the hearts and minds)이라고 한다면 결국 가장 중요한 것은 공공외교가 아니라 궁극의 외교목표와 실제 행동.
 - 부시 대통령 집권기에 전세계에 걸쳐서 반미주의가 극에 달했던 이유는 미국의 공공외교가 실패했기 때문이 아니라 근본적으로 부시 행정부의 외교적 목표와 행동이 잘못 되었기 때문.
 - 외교적 목표는 궁극적으로 보편적 가치에 부합하고, 공공외교도 그러한 가치를 반영하는 것이 바람직함. ■

「한반도 신뢰프로세스」의 관점

정성운

통일연구원 연구위원

1. 한반도 신뢰프로세스 개관

○ 개념 및 추진배경

- 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는, 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축하려는 대북정책(혹은 기조)임.
- 신뢰는 이러한 정책을 추진하기 위한 일종의 ‘사회적 자본’이며, 남북 간 신뢰, 국민적 신뢰, 국제사회의 신뢰를 모두 포괄함.
- 남북 간 불신이 매우 높은 지금이 오히려 우리 주도로 ‘신뢰’에 입각한 새로운 질서를 형성해 나갈 수 있다는 전략적 인식이 배경이라고 볼 수 있음.

- 기능주의의 긍정적 효과 및 역내 강대국들의 협력 견인이라는 독일 통일의 전략적 교훈을 적극적으로 원용하고자 하는 의지가 반영됨.

○ 3대 목표 및 기본원칙

- 남북 간 신뢰형성을 최우선으로 추진하면서, 신뢰형성과 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축과의 선순환을 모색.
- 남북관계 발전은 상식과 국제규범의 준수 · 공동이익의 확대 · 경제 및 사회문화공동체 건설의 추구를 통해 달성하고자 함.
- 한반도 평화정착은 북핵 불용이 대원칙이나 북한의 핵 포기 이전이라도 비정치적 교류 및 인도주의적 대북지원을 적극 추진하여 달성하고자 함.
- 평화통일기반 구축은 남북 간 적대성을 완화하고 동질성을 회복하는 동시에 통일준비를 위한 법적·제도적 정비작업을 통해 달성하고자 함.

○ 추진방법과 기조

- 균형 있는 접근: 안보와 교류 · 남북협력과 국제공조의 균형 추구.
- 진화하는 대북정책: 북한의 올바른 선택을 유도하기 위해 한반도 상황에 맞춰 능동적으로 대북정책을 변화.
- 국제사회의 협력: 한반도 문제와 동북아 평화협력의 선순환 추구.
- 상기 3가지 방법에 입각해, 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진 · 합의 이행을 통한 신뢰

쌓기·북한의 ‘올바른’ 선택 여건 조성(북한의 수용성 제고)등의 기초를 견지하려 노력.

○ 추진과제는 4개 대(大)과제 · 14개 소(小)과제 · 40개 세부과제로 구성.

- 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화

- ① 인도적 문제의 지속적 추구
- ② 남북 간 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천
- ③ 남북 간 호혜적 교류 · 협력 확대 및 심화
- ④ 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진

- 한반도의 지속가능한 평화추구

- ① 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비
- ② 북핵 문제 해결을 위한 다각적 노력
- ③ DMZ 세계평화공원 조성
- ④ 정치 군사적 신뢰구축 추진

- 통일 인프라 강화

- ① ‘민족공동체통일방안’의 발전적 계승
- ② 국민과 함께 하는 통일 추진
- ③ 북한 주민들의 삶의 질 개선 추구

- 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색

- ① 통일에 대한 국제사회의 지지 확대
- ② 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한문제 해 결에 기여
- ③ 북방 3각 협력 추진

2. 한반도 신뢰프로세스의 평가 및 함의

- 정책 내용과 전략에 대한 효용성 분석과는 별도로, 정책의 내용과 목표에 대한 강대국들의 의구심 해소에 긍정적 효과가 있음.
 - 전임 정부들의 대북정책 및 이와 연계된 외교 전략들이, 주변 강대국들의 역내 이익 침해 가능성을 높이고 전략적 불신을 야기했다는 점과 비교할 때, ‘신뢰’라는 거부할 수 없는 명분과 가치를 제시.
 - 이로 인해 외교안보정책의 투사 과정에서 ‘전략적 여백’을 확장시키는 부수적 효과를 기대할 수 있음.
- 강대국과의 신뢰외교(trust-politik)정책의 일부 가시적 성과가 있음.
 - 한미 관계 유지 및 강화와 한중 관계 개선 및 강화가 positive-sum으로 관리된 측면이 있음. 이는 신뢰외교의 긍정적 효과로 간주할 수 있음. 그 사례로는 중국 방공식별구역 선포와 관련 역내 강대국들 간 전략적 이해 충돌 시 한국의 KADIZ확대 사례와 CICA 정상회의 결과문 교섭과정에서 한미동맹 훼손 가능성을 문안에서 제외시킨 점을 제시할 수 있음.
 - 한반도 위기관리 차원에서의 일부 긍정적 효과 있음. 북핵 문제와 관련해 국제사회의 연대 강화에 성과가 있는 것으로 판단함. 특히 2014년 상반기 북한의 추가 핵실험 위협 시 한국 주도로 국제공조가 작동한 점과 북한의 단거리 탄도 미사일 발사에 대한 국제기구를 통한 대응은(UN, ICAO, IMO) 주목할 만한 성과임.
 - 아울러 국제사회의 북핵 불용 공감대 및 한국의 입장에 대한 지지를 확산한 것도 성과임(2013년에 비해 2014년 이후 북한에 대한 강화된 메시지 도출). 특히 2014년의 동북

아협력대화(NEACD)를 기점으로 한미중 전략대화를 통한 협력이 가동되기 시작하였고, 현재 고위급 레벨로 격상을 추진적인 점도 긍정적임.

- 2015년 하반기 북한의 국지적 안보위협 및 장거리 미사일 발사와 핵 실험 조짐에 직면해, 한미·한중·한미중·한미일 등 역내 강대국과의 활발한 양자협력과 소다자주의 활성화를 한국이 주도하여, 북한의 도발에 대한 국제사회의 기민한 대응을 견인한 것도 긍정적임.

○ 정책 자체의 내재적 한계

- 목표는 좋지만 내용이나 과정이 생략된 채 의지가 앞선다는 세간의 평가가 적지 않음.
- ‘신뢰형성’이 대북정책의 목표인지 아니면 수단인지에 대한 불명료함이 있음. 현실적으로 양 측면이 공존함.
- 이해 당사국들 간 전략적 인식의 격차가 있음. 박근혜 정부는 신뢰프로세스를 남북관계 개선의 새로운 게임(혹은 방법론)으로 인식하고 있음. 하지만 북한은 이를 전임 남한 정부들의 연장에서 전략적 사고(일본도 마찬가지) 이에 따라 남북한 양측이 신뢰회복 조치의 선제적 행위자를 타방이라고 생각하는 경향이 노출됨. 이는 협력의 시작을 어렵게 함.
- 이 경우 한국이 북한을 협력으로 유인하기 위해 제시할 수 있는 실천적 조치들이 마땅치 않음. 아울러 한국이 이를 원칙의 훼손으로 인식하는 것 또한 방해 요인.
- 정책이 가장 중요한 원칙으로 내세우고 있는 ‘균형정책’의 구현 가능성이 쉽지 않음. 안보-교류, 남북협력-국제협력의 4가지 차원의 균형 요소가 다양한 조합을 통해 이룰 수 있는 균형이, 실상은 현실에서 어느 한 가지 입장을 선택하게 하는 경우가 많음. 이

는 박근혜 정부 내내 항시 발생하는 딜레마가 될 가능성이 높음.

○ 구조적 한계

- 신뢰관계는 상호적이고 제3자의 역할 또한 중요함. 한반도 주변 모든 국가들이 신뢰하는 국가가 있다면 그 국가의 신뢰 행위의 파급효과는 클 것임. 하지만 한반도 신뢰프로세스의 경우 역내 다수 국가의 신뢰를 받는 국가가 없다는 점이 현실의 한계임. 이 점에서 중국의 역할이 중요. 현실적으로 북미 관계의 개선이 중일관계·북중관계 개선 보다 훨씬 난망하기 때문에 중국의 건설적 역할이 필요함. 하지만 현재 중국이 이러한 노력에 소중한 자원을 투입하기를 기대하기가 쉽지 않음.
- 대북관계에 있어 한국 내부의 만성적인 당파성 또한 신뢰 프로세스의 효과를 제약하는 주요 요소임.

○ 대외 정책에서의 역효과

- 한반도 문제 해결에 있어 중국의 역할에 지나치게 의존함으로써 미국 조야에 소위 ‘중국 경사론’이 확산되는 부작용이 초래됨.
- 즉 한국이 영토 분쟁·고고도미사일방어체계(THAAD)등의 문제와 관련 미중 등거리 외교를 펼치는 것에 대한 불만이 제기 됨. 이는 중기적으로 동아시아에서 불안정 요인이 될 것이라는 미국 조야의 우려가 높아지고 있음. 또한 한반도 평화와 동북아 평화의 선순환을 목표로 하는 한국에게 전략적 부담이 되고 있음.
- 대일 관계에 있어 지난 2년 여 동안의 불신의 심화 또한 신뢰프로세스의 역효과를 야기함. 일본과의 관계 악화는 한미일 3국 대북 공조의 약화로 이어짐. 또한 미국의 대일 동맹에 대한 전략적 가치를 높이는 효과가 발생할 수 있음. 아울러 북한 급변사태 등의

한반도 유사 사태 시 일본의 후방지원에 차질을 초래.

- 한국의 적극적인 통일 이니셔티브에 대한 효과는 긍정적·부정적 측면이 공존함.
 - 통일담론에 대해 대북 주도권 확보와 통일에 대한 주요국의 명시적 지지 획득은 가시적 성과라 평가할 수도 있음(미·중을 비롯한 2014년 양자 정상회담 12건 중 11건에서 한반도 평화통일에 대한 분명한 지지 입장 포함)
 - 하지만 북한이 신뢰프로세스에 기반한 한국의 소위 ‘통일대박론’을 공세적 대북 전략으로 인식. 즉 북한의 흡수통일 우려감을 자극하는 부작용이 발생. 특히 북한은 한국의 통일담론과 관련해 이를 한국의 기대와는 달리 우리 정부의 선제적 ‘신뢰’ 회복 방안으로 인식하지 않음.
 - 통일준비는 의지의 표현이기는 하지만, 이에 대한 지나친 정치외교적 자원의 집중으로 인해, 통일정책은 대북정책이라는 함정에 빠짐. 특히 통일이라는 미래의 불확실한 의제에 지나치게 경도되어, 현실의 문제를 임기응변식으로 하는 경향이 노출됨.
 - 역내 강대국들의 통일지지 진정성을 확인하기 쉽지 않고, 한국의 희망적 사고가 만연하며, 통일 대박론이 야기할 수 있는 국제적 수준의 부정적 파급효과에 대해 우려가 제기되고 있음(중국의 대북 강압 수위 조절 등)

3. 신뢰프로세스의 외교안보적 도전 요인

- 남북한 관계의 경색 국면 장기화 및 고착화
 - 2009년 이후 북한의 비핵화 거부로 인하여 남북관계를 포함해 북한의 대외 관계가 타

협과 협력의 국면에서 대결과 갈등의 새로운 국면으로 바뀜. 특히 2012년 2·29합의 좌초 이후로 당분간 북미 관계의 개선 여지도 상당히 불투명함. 이후 중국이 북핵 문제 해결사 역할을 거부하면서 미국과 중국을 통한 북한의 변화 가능성은 당분간 기대하기가 난망함.

- 현재로서 남북한 관계가 개선될 수 있는 여지 또한 매우 적음. 비록 2015년 8·25합로의 남북관계 개선의 모멘텀이 생겼지만 이를 북한의 대남정책의 근본적 변화로 해석하기는 시기상조임. 즉 북한이 비핵화를 거부하며 핵전력 증강 조치를 지속하는 한, 불가피하게 남북 관계는 중기적으로 정체 및 악화되는 가운데 한반도는 구조적으로 불안정할 수밖에 없음.
- 특히 북한의 핵전력 증강에 대해 한국과 미국을 비롯한 국제사회가 제재와 압박을 가하면 북한은 맞대응할 수밖에 없는 구도임. 한국 또한 미국을 비롯한 국제사회와의 공조를 중시해 이에 맞대응할 수밖에 없음.
- 북한 김정은 정권이 전임 김정일 시대에 비교할 때, 대남 무력 강압의 빈도와 강도는 증가하는 반면에 유화적 국면 시도는 빈약하다는 점도 신뢰회복 조치의 효과가 창출되는데 방해 요인이 되고 있음.
- 과거 김정일은 도발 이후 바로 유화 국면을 전개한 바 있음. 하지만 김정은은 도발국면을 지속적으로 반복함. 즉 북한의 화전양면전략의 속성과 빈도에 변화 조짐이 있음. 많은 이유가 있겠지만 김정은 정권이 핵보유 국가를 선포했고, 이를 되돌리는데 발생하는 정치안보적 비용을 현실적으로 감당하기 힘들기 때문인 것도 주요한 이유 중 하나일 것으로 판단됨.

○ 북미 관계의 정체 및 악화 가능성 증대

- 한반도 신뢰프로세스의 주요 목표인 북핵 문제를 포함한 북한 문제의 ‘해결’ 과정에서, 미국과 북한은 가장 중요한 행위자임. 즉 북미관계는 남북관계 개선 혹은 악화의 가장 중요한 변인 중 하나임.
- 하지만 북미관계가 단기간 개선되기는 난망함. 미국의 ‘전략적 인내’ 기조 가 개입으로 선회할 가능성과 북한이 미국이 요구하는 선제적 비핵화 조치를 취할 가능성이 각각 현저히 낮으며, 양국 간 관계가 악화될 수 있는 현안들이 산적해 있는 것이 주요한 이유임.
- 양국 간 심각한 상호 불신은, 한국이 선제적인 대북 신뢰 조치를 취할 전략적 공간을 제약할 것으로 예상됨. 한국이 남북관계 · 한미동맹 · 북미관계의 선순환 원칙을 강력하게 견지하고 있기 때문.
- 하지만 중장기적으로 북미관계가 현상유지 · 악화 · 개선의 각각의 경우에도 한국이 직면할 수 있는 외교안보도전 요인들은 다양함.
- 우선 북한이 북미관계 개선의 과정에서 다양한 안보 이슈들을 신뢰적 조치라고 규정해 다음 단계로 나가기 위한 전제조건으로 내세울 가능성이 농후함. 대북 제재 해제 · 대북 인권 압박 중단 · 한미 군사훈련의 중단이 대표적인 사안임.
- 특히 관계 진전을 틈 타 대북 제재가 느슨해지는 경우, 전략 무기 체계가 북한으로 반입되어 한미연합전력에 대한 북한의 역지력이 강화될 가능성도 경계해야만 할 것임.
- 미국과 이란의 관계진전과 대(對)이란제재의 느슨함을 틈타, 2015년 4월 러시아가 이란에 2007년 좌절되었던 방공미사일 시스템 S-300PMU1 수출을 재개한 점을 반면교사해야 할 것임.

- 만에 하나 양국 관계가 급진전되어 평화협정 및 평화체계에 관한 논의가 전개될 경우, 북한이 주한미군철수 문제를 강력히 제기할 것으로 예상됨. 이 경우 한국은 논의에서 방기되는 소위 한국 소외(Korea Passing)와 한국의 대북억지력 약화를 경계해야만 하는 전략적 과제에 직면할 것임.

○ 통일 대박론에 대한 강대국의 전략적 경계

- 한국의 통일 이니셔티브 강화 과정에서 역내 강대국들의 우려와 경계가 증대될 수 있음.
- 한국은 통일과 관련해 ‘미국의 무조건적 동의와 협력’ · ‘중리의 조건부 협력 가능성’ · ‘일본의 대미전략 순응’을 예상 및 기대하고 있음. 하지만 이는 다분히 희망적 사고에서 연유된 것으로 보임.
- 특히 한국의 통일 대박론의 주요 논리 중 하나인 역내 강대국들의 편익 증가에 대해 주변국들의 불신이 야기 될 수 있음. 오히려 강대국들이 전략적으로 용인하기 힘든 구조적 도전에 민감할 것으로 예상할 수 있음.
- 즉 현재 강대국들로 인해 꼼꼼한 역내 균형이 유지되는 상황에서, 미국을 비롯한 그 어느 강대국들도 동북아에서 강력한 통일국가의 출현을 선뜻 환영하기는 쉽지 않음. 유럽의 역사를 볼 때 강대국들은 새로운 국가 출현으로 야기되는 역내 세력균형의 변화에 항상 민감했던 것이 사실.

4. 신뢰프로세스의 과제와 전략적 대응방향

- ‘통일기반조성’과 ‘남북관계 개선’ 사이의 선순환 구축에 노력해야 할 것임.
 - 박근혜 정부 출범이후 통일대박론과 통일준비 담론이 형성 및 확산되는 과정에서 통일 이후 청사진에 대한 논의는 급속히 확산되고 있는데 반해, 이를 실현하기 위한 통일 ‘이전’의 대북정책 차원의 노력은 상대적으로 등한시 되는 경향이 나타나고 있음.
 - 즉 통일이라는 실현되지 않은 이상이 남북 관계라는 현실을 압도하여, 양 측의 전략적 선호와 이에 대한 자원과 능력의 배분, 그리고 기대효과에 대한 혼선 및 과장이 일부 초래되고 있음. 즉 통일준비의 속도 및 방향이 남북관계 개선의 속도 및 방향과 비례관계에 놓이지 못하는 현상이 발생할 수 있음.
 - 아울러 신뢰프로세스의 주요 목표 추진 주체가 정부를 벗어나 민관협업기구인 통일준비위원회로 ‘사실상’ 이관됨으로써 혼선과 비효율이 초래된 측면도 간과할 수 없음. 따라서 대북 정책을 추진하는데 있어서 통일준비위원회의 역할과 관여의 정도를 재정립할 필요가 있음.
 - 남북관계 개선 과정에서 무리하게 통일 담론을 내세우거나 통일준비위원회를 주관 기구로 적극 활용하는 것이 ‘신뢰조성’에 전략적으로 도움이 되지 못할 가능성이 높음. 북한은 줄곧 박근혜 정부의 통일 드라이브에 심한 거부감을 표출해 왔으며, 현재 통일준비위원회의 구성 및 활동자체 또한 체제통일과 흡수통일 기도로 인식하고 있음.
- 8·25 남북합의 모멘텀을 신뢰조성에 적극 활용해야만 할 것임.
 - ‘After 8·25남북합의’가 향후 한반도 신뢰프로세스 성패의 관건이 될 것으로 예상됨.

- 현재 8·25합의 이후 후속 남북한 관계 진전이 미진한 상황임. 이산가족 상봉 합의 외에는 관계 개선을 위한 초보적 대화에도 착수하지 못하고 있는 실정.
- 북한이 8·25합의 과정에서 예상치 못했던 ‘이산가족 상봉’에 합의해 줌으로써, 이후 협상과정에서 북한이 ‘신뢰’조치에 대한 대가로 우리 정부에게 무리한 요구를 할 가능성이 높음. 5·24대북제재의 전면 해제와 금강산 관광 재개, 그리고 2016년 상반기 예정된 한미연합훈련 잠정 중단 등이 예상되는 북한의 요구사항임.
- 신뢰프로세스의 논리상, 현재 우리 정부는 북한의 (先)신뢰조치에 대한 적절한 ‘신뢰적’ 보상을 해야만 하는 딜레마에 봉착 했다고 볼 수 있음. 아울러 현실적으로 양측이 요구 조건을 대폭 낮추거나 상대방의 요구를 전격 수용하는 경우가 아니면, 관계 개선의 협상 게임이 반복 될 여지가 적은 것도 관계 개선에 불리한 점.
- 이러한 딜레마와 난관을 극복하기 위해서 다음과 같은 방안들을 전략적으로 고려할 수도 있을 것임.
- 우선 우리 정부가 내세울 수 있는 의제들의 우선순위를 재설정할 필요가 있음. 즉 이산가족 상봉 정례화· 영유아 및 임산부 등 취약계층 지원· DMZ 세계생태평화공원 조성· 복합농촌단지를 통한 농업협력 등을 통해 북한의 호혜적 반응을 견인하려는 기존 전략의 수정이 불가피함. 북한은 지금까지 그래왔던 것처럼 인도주의적 지원과 관련한 협상에는 소극적인 자세로 일관할 것으로 예상되기 때문.
- 따라서 북한이 적극적으로 요구하는 의제 중 우리 정부가 전향적으로 수용할 수 있는 의제를 선정해 이를 인도주의적 사안 및 남북 경협 사업들과 우선 연계하는 전략이 효과적일 것으로 사료됨. 대표적인 의제는 ‘금강산 관광 재개’ 일 것으로 판단 됨. 국민적 저항이 덜하고 북한의 만족도가 높기 때문임. 아울러 합의 후 사업 재개까지 최소 6개월~1년 정도의 시간이 요구되는 만큼 그 기간 동안 남북 대화의 불씨를 살릴 수 있음.

- 이에 대한 협상 진전 여부에 따라 원산 등 추가 관광 사업이나 경제 개발구 투자(제 2 개성공단 조성이나 개성공단 국제화 사업 포함)에 대한 협의를 연계하는 것도 고려해 볼 만함.
 - 단 5·24대북 제재 전면해제 및 한미연합훈련 중단 문제를 북한과 공식적으로 논의 하는 것은 신중해야 할 것으로 사료됨. 무엇보다 우리 정부의 의지에 대한 신뢰성이 저하 될 수 있음. 아울러 튼튼한 안보를 신뢰형성의 전제로 제시하고 있는 신뢰프로세스의 원칙이 훼손될 수 있음.
 - 무엇보다도 북한이 핵실험 및 장거리 로켓 발사를 감행할 경우 대북 경제 제재가 강화 될 것이 분명해 보이기 때문에, 북한의 요구에 선부르게 응하면 제재를 더욱 강화하려는 국제사회의 노력에 역행하게 됨. 아울러 국제사회가 한국의 비핵화 의지에 대한 진정성을 의심할 수 있으며, 북한의 비핵화에 대한 국제공조가 느슨해지는 부작용이 발생할 수 있음.
- 튼튼한 안보를 위한 스마트한 군사 강압 전략의 채택이 요구됨.
- 한반도 신뢰프로세스는 방법론적 차원에서 안보를 희생하면서까지 북한과의 신뢰형성을 지향하는 것은 아님. 즉 북한의 안보적 위협은 단호하게 대처한다는 것이 정부의 일관된 방침이며 이는 당연한 원칙이라 사료됨.
 - 단 안보적 위협을 대처하는 과정에서 발생하는 부작용으로 인해, 남북 관계가 구조적으로 파탄되는 것은 지양하고 있음. 나아가 군사적 긴장 관계 속에서도 관계 개선의 모멘텀은 가급적 유지한다는 것이 우리 정부의 기본 원칙임.
 - 2009년 이후 북한은 총 4차례의 유화국면을 제시한 반면 경색 국면은 9번을 유도. 유화국면의 평균 지속 기간은 4.3개월이며 경색국면은 7.6개월이었음. 즉 북한과의 관계

개선의 기회는 드물었으며 지속 기간은 비교적 짧았음. 따라서 8·25 남북합의 이후 양측의 관계 개선 국면이 장기간 지속될 것이라고 단언하기 힘들며, 북한은 언제든지 경색국면으로 전환 후 군사적 도발을 감행할 가능성이 있음.

- 북한이 한반도에서 국지적 군사 도발을 할 경우라도, 우리 정부는 가급적이면 비군사적 해결책을 우선 모색해야만 할 것임. 하지만 때로는 군사적 대응이 불가피할 경우가 있음. 이는 한반도 신뢰프로세스의 직접적 위협이 될 것임.
- 북한의 도발이 아주 엄중하지 않다면, 우리 정부는 선부르게 대북 참수전략이나 처벌 전략의 채택은 지양해야 할 것으로 사료됨. 대신 가급적 거부전략(denial strategy)을 채택하는 것이 효과적일 것임.
- 즉 우리의 목표를 북한의 굴복이 아닌 북한의 도발 능력과 목표를 거부하는 것에 초점을 맞추어야 함. 북한에 대한 지나친 보복은 자칫 확전의 위험을 높이고 북한의 저항의 지만 고취시킬 수 있음. 따라서 북한의 저항 능력을 거부하는 것이 현실적으로 수월할 뿐만 아니라 강압이 초래할 수 있는 부작용과 역효과를 비교적 용이하게 방지할 수 있음.
- 아울러 이러한 거부전략은 강압에 대한 국내적 혹은 국제적 명분 획득에도 상대적으로 유리함. 특히 한반도와 역내 안정을 최우선시하는 미국과 중국의 전략적 이해와도 합치함. 무엇보다도 북한이 저항을 포기하고 물러날 가능성이 '상대적으로' 높음.
- 구체적으로 다음과 같은 3가지 차원의 전술적 차원의 대응을 고려할 수 있음. 우선 초기 강압국면에서 소규모 국지도발에 관해 우리 정부가 한미동맹 차원에서 미리 경고했던 군사적 대응을 주저 없이 투사해야만 할 것임. 이를 통해 북한군이 한미연합전력의 군사 강압에 신뢰를 가질 수 있음.
- 아울러 도발의 초기 국면에서 북한에게 우리의 군사적 강압의 목표를 신속하게 전달하

는 것이 효과적임. 이 경우 통상 우리가 제시할 수 있는 목표는 소위 ‘세 가지 A’, 즉 책임 인정(Admit)·사과(Apology)·재발 방지 약속(Assurance)일 것임. ‘책임자 처벌’ 요구는 북한이 수용하지 않을 가능성이 상당히 높으므로 이를 제안은 할 수 있으나 지나친 기대는 하지 말아야 함.

- 마지막으로 강압의 투사 과정에서, 북한 측이 상황의 불리함을 인지하고 적절한 수준에서 퇴로를 선택할 수 있는 기회를 제공할 수 있어야 할 것임. 즉 북한의 지나친 체면손상은 강압의 목표 달성에 그리 도움이 되지 않을 수도 있음을 유념해야 할 것임.
- 물론 이 모든 과정에서 한미 간 면밀한 조율과 합의는 필수적이며, 아울러 강압 시행에 앞서 중국에게 미리 강압의 목표를 전달하는 것도 효과 제고에 도움이 될 것으로 사료됨. ■

MEMO

MEMO

03172 서울특별시 종로구 사직로8길 60
Tel. 02-2100-2114(주) 7000,7100(야)
Fax 02-2100-7999
www.mofa.go.kr



외교부
Ministry of Foreign Affairs

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호
(을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02-2277-1683 Fax 02-2277-1684
www.eai.or.kr eai@eai.or.kr



EAI
한국경제연구원