

EAI 외교안보연구시리즈

# 신정부 외교를 위한 정책 제언

하영선 편

북핵 및 대북정책 ● 대미정책 ● 대중정책 ● 대일정책 ● 통상정책 ● 디지털 외교 ● 지구 거버넌스 외교



# 신정부 외교를 위한 정책 제언

하영선 편

## 신정부 외교를 위한 정책 제언

편 자 | 하영선  
발행자 | 하영선  
발행처 | (재)동아시아연구원  
발행일 | 2017년 6월 14일

편 집 | 신영환  
디자인 | 신영환

주 소 | 서울 중구 을지로 158, 909 호 (을지로 4 가, 삼풍빌딩)  
전 화 | 02-2277-1683 (代)  
팩 스 | 02-2277-1684  
홈페이지 | [www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)  
등 록 | 제 2-3612 호(2002.10.7)

ISBN 979-11-87558-78-1 95340

비매품

새 정부가 출범했다. 갈 길은 먼데 파도는 높다. 국제적으로. 아시아-태평양질서는 재건축기를 맞아 모두 새 삶의 터의 설계와 건축에 분주하다. 남북관계는 북한의 지속적인 핵실험 속에 좀처럼 관계개선의 기회를 마련하지 못하고 있다. 국내적으로는 개혁과 화합의 조화 속에 불안한 경제변영의 불씨를 되살려야 하는 어려운 숙제를 당장 풀어야 한다.

더 큰 숙제가 있다. 19세기 한국은 새로운 문명 표준으로 등장한 부국강병의 숙제를 제대로 풀지 못하고 치열한 힘의 각축 무대에서 내려와야 했다. 20세기 중반 기적같이 해방이 찾아왔고, 비록 분단국가로서 민족적 숙제를 온전히 풀어내지는 못했지만, 새롭게 부활의 무대에 올라 서서 지난 70여년의 세월 동안 한국은 성공적으로 민주화와 산업화를 이룩하였다.

그러나 한국은 다시 한 번 새롭게 태어나야 한다. 21세기 새로운 문명 표준의 등장을 당당히 직시해야 한다. 자주(自主)를 넘어서 공주(共主)를 목표로 하는 새로운 주인공들이 부국과 강병의 기성무대뿐만 아니라 문화, 환경, 그리고 첨단기술 지식의 신흥무대에서, 함께 경쟁하고 때로는 싸우고 때로는

도우면서도 궁극적으로 보다 나은 삶을 위해 공진(共進)하려는 새로운 공연(公演)이 시작됐다.

한국이 지난 역사의 비극을 타산지석으로 삼아 21세기의 신흥 모범국가로 미래사를 선도하려면 20세기 냉전사의 구태 의연한 보수와 진보의 이분법을 하루빨리 청산하고 21세기 개혁의 향해를 거침없이 시작해야 한다. 신정부의 성패는 짧은 5년이 아니라 긴 21세기의 한국 미래사를 좌우하게 될 것이다.

한반도 문제와 국제 문제를 풀기 위한 진보와 보수 정부의 지난 20년간 노력은 정답을 찾는 데 성공한 것이 아니라 오답을 현실로 보여줬다. 신정부가 같은 항로를 다시 택해서 암초에 부딪치지 않고 새로운 항로를 개척할 수 있도록 21세기 신한국외교를 위한 7대 정책 제안을 한다.

## 북핵 및 대북정책

신정부는 국제사회의 제재와 압박에 궤를 같이 해서 북한 핵 개발의 대가를 극대화하는 한편, 비핵화 된 북한의 생존 및 발전 가능성을 제시해서 남북한 간 신뢰를 구축하고, 최종적으로는 진정한 한반도 비핵화와 평화체제 수립에 합의할 수 있는 구상을 마련해야 한다. 이를 바탕으로 미중을 비롯한 관련 당사국들과 공동으로 실천하는 노력을 해야 한다. 북한의 진정성 있는 동결 및 비핵화의 진행과 함께 논의해야 할 한반도 평화체제는, 남북한 체제를 보장하는 평화협정과 더불어

협정의 실효성을 위해 미중 등의 관련 당사국과 국제기구들의 복합적 보장을 필요로 한다

## 대미정책

신정부는 북핵문제와 북한의 군사적 위협에 효율적으로 대응하기 위해 필수적인 한미동맹의 한반도적 역할을 제고하면서, 한미동맹의 지역적, 지구적 역할을 강조해야 한다. 한국은 중견국으로서 한미동맹이 아시아-태평양지역의 안정과 번영을 위해 기존의 한-미-일 네트워크를 심화 발전시켜 나가고, 신흥대국 중국을 아시아-태평양 질서에서 일익을 담당하도록 하며, 인도, 아세안 등을 동시에 품는 복합건축물을 공동 설계하고 건축해야 한다. 한미FTA를 한미동맹과 병행 발전시키면서 미국이 자국 우선의 양자주의를 넘어 아-태지역의 다자경제권에 재편입할 수 있도록 경제네트워크를 심화하는 설계도를 함께 마련해야 한다.

## 대중정책

한중관계는 양자 차원의 내실 있는 관계가 구조적으로 확립되지 못한 상황에서 중국의 부상으로 인한 국제구조와 환경의 변화에 취약한 모습으로 치닫고 있다. 특히 북핵문제에 대한 중국 의존이 커지면서 한국의 대 중국 전략 가치에 대한 왜곡과 착시가 발생했다. 따라서 한국과 중국은 양국관계 발

전을 위하여 실질적 내실화에 집중하는 한편, 한국의 역할과 독자적 전략 가치를 높이기 위한 다면적 외교 접근이 병행되어야 한다. 아울러 대중외교는 한미동맹, 한일관계, 남북한관계, 국내정치, 경제 등과 긴밀하게 연계해서 추진해야 한다. 사드 갈등이 이러한 복합적 전략사고를 바탕으로 신중하게 출구를 모색해야 하는 신정부의 첫 시험대다.

### 대일정책

신정부는 관계 개선의 입구에 놓여 있는 위안부 합의 계승을 둘러싼 논란을 합의안 보완이란 방식으로 신중하게 풀어가면서, 안보와 경제, 문화 면에서 협력을 적극 추진해야 한다. 북한 위협에 대해 일본 및 미국과 삼각안보협력을 심화하되 삼각협력이 대중국 지역동맹으로 발전하지 않도록 세심한 주의를 기울이고, 한일FTA 재추진과 함께 아-태지역의 자유주의 경제질서 건축 설계를 위한 공동노력을 경주해야 한다. 장기적으로 양국이 편협한 민족주의와 자국중심적 사고에서 벗어나 지역의 안정과 번영, 공생의 가치를 실현하는 공동 진화의 노력을 기울여야 한다.

### 통상정책

신정부는 통상 문제를 상품교역과 산업경쟁력 사안으로 다루는 20세기적 발상을 넘어서 국가의 안위에 직결되는 전략적



과제라는 인식 하에 대통령과 내각이 상시적 관심을 기울일 수 있도록 체제를 정비하여야 한다. 신정부 통상정책은 변화하는 21세기 통상교섭 환경, 즉 무역-투자-서비스 제도환경 정비를 위한 새로운 무역규범 제정 경쟁에 능동적으로 대응해야 한다. 또한 통상교섭이 환율, 공정거래, 군사안보, 환경 등 무역 이외 이슈와 연계되는 경향에 적극 대처하는 태세를 갖추어야 한다. 이를 바탕으로 한미FTA의 업그레이드 협상과 아-태지역의 자유주의 통상질서 구축을 위한 노력을 경주해야 한다.

## 디지털 외교

과학기술의 발전으로 사람들의 소통과 참여 방식이 디지털화 되면서 외교 방식도 근본적으로 바뀌어 가고 있다. ‘디지털초연결사회’에 걸맞게 외교도 시공을 초월해 언제 어디서나 존재하는 편재외교, 페이스북이나 트위터와 같은 사이버공간에 참여하는 플랫폼외교, 다양한 소통무대에서 연결망을 지속적으로 만들고 유지하는 네트워크외교로 진화해야 한다. 이러한 디지털외교의 구현을 위해서는 외교부를 필두로 한 외교 관련 공공기관의 인프라 구축과 업무방식의 혁신이 필요하다. 다양한 행위자들과 교류하면서 함께 정책 아이디어를 만들고 공유, 확산해야 외교의 힘이 커지는 시대다.

## 지구 거버넌스 외교

최근 지구 거버넌스 환경은 주요국들이 지구적 차원에서 공공재를 제공하기보다 자국의 이해관계를 적극적으로 투사하는 방향으로 변화하고 있다. 신정부는 불확실성이 증대되는 국제정치 환경을 한국외교의 기회로 재구성하는 전략적 접근을 모색해야 한다. 신정부는 이를 위해 기존 지구 거버넌스의 유지에 긴밀한 이해관계를 가지고 있는 중견국들과의 협력을 배가하는 중견국 외교전략을 구사해야 한다. 한편, 지구 거버넌스 외교는 한국외교를 다차원화하기 위해 4강 또는 양자외교 중심의 전통외교와 균형 또는 조화를 추구할 필요가 있다. 그리고 지구 거버넌스 외교 역량을 강화하기 위해서는 이슈간 연계를 통한 새로운 문제 해결 방식을 제시하고, 산업화와 민주화 등 한국의 경험과 성과에 기반한 어젠다를 적극 발굴하여야 한다.

2017년 6월 13일

만청 하영선 (晩靑 河英善)

## 목차

- 03 서문
- 11 1. 북핵 및 대북정책 ■ 하영선·전재성
- 23 2. 대미정책 ■ 하영선·전재성
- 35 3. 대중정책 ■ 이동률
- 47 4. 대일정책 ■ 손 열
- 59 5. 통상정책 ■ 손 열
- 69 6. 디지털 외교 ■ 이숙중
- 85 7. 지구 거버넌스 외교 ■ 이승주

## 집필진

가나다 순

- |     |                          |
|-----|--------------------------|
| 손 열 | EAI 일본연구센터 소장 / 연세대 교수   |
| 이동률 | EAI 중국연구센터 소장 / 동덕여대 교수  |
| 이숙종 | EAI 원장 / 성균관대 교수         |
| 이승주 | 중앙대 교수                   |
| 전재성 | EAI 국제관계연구센터 소장 / 서울대 교수 |
| 하영선 | EAI 이사장 / 서울대 명예교수       |

## 북핵 및 대북정책

하영선·전재성

### 변화된 북핵 정책 환경

대한민국의 새롭게 출범한 정부가 당면한 가장 어려운 문제의 하나는 새로운 북핵 및 대북 정책을 마련하는 일이다. 북핵문제는 24년의 역사를 거쳐서 새로운 국면에 들어섰다.

첫째, 북한의 핵능력이 계속해서 고도화되어 한국은 물론 주변국을 직접적으로 위협하게 되었다. 북한은 운반수단인 미사일 개발과 함께 잠수함탑재 핵탄도 미사일 개발과 핵미사일 양산, 더 나아가 한국형 미사일 방어체제를 무력화시킬 수 있는 지대공, 지대지, 지대함 요격체제까지 개발하고 있다. 신정부 등장 직후에도 이미 두 번의 미사일 발사 실험을 했고, 화성-12 미사일과 북극성 2형 미사일이 성공하여 미사일 대기권재진입기술과 효과적인 중장거리미사일 개발에 성공했다고 발표했다. 2020년대에 들어서면 북한의 핵탄두가 100개에

달할 것으로 전망되고 있고, 대륙간탄도미사일과 잠수함발사 탄도미사일 개발의 성공 확률이 높아지고 있다. 북한의 핵과 미사일 개발을 막고 궁극적으로 완전 폐기를 해야 하는 과제가 보다 시급해졌다.

둘째, 북한의 핵미사일 능력 발전은 한국의 생존을 좌우하는 문제였고 동아시아 국제정치의 핵심문제였다. 그러나 북한이 대륙간탄도미사일을 개발하여 미국 본토를 위협하게 되고, 중국 전역을 핵미사일로 위협할 수 있는 능력을 갖추게 됨에 따라 북핵은 미중은 물론 일본과 러시아 모두의 국제안보 문제로 부상했다. 이러한 변화는 신정부에게 기회인 동시에 위기의 가능성을 제공하고 있다. 북핵문제를 시급한 당면 과제로 풀어야 하는 미중을 비롯한 관련 당사국들은 본격적으로 외교 자원을 투입하여 문제 해결을 시도할 것이다. 그러나 트럼프와 시진핑 정부의 이러한 노력은 중국의 대북제재의 한계와 김정은 정권의 경직된 핵경제 병진노선 때문에 문제 해결의 실마리를 찾기는 어렵다. 이런 속에서 한국이 주도적으로 해답을 찾으려면 소박한 자주론이나 공조론을 넘어서서 현명한 공동진화론을 추진해야 한다.

셋째, 북한의 핵미사일 실험에 대한 국제제재가 강화되는 국면에서 한국이 독자적으로 협력의 대북정책을 추진하기는 어렵다. 동시에 북한의 김정은 정권은 이미 상당한 수준의 핵미사일 능력을 개발한 수준이어서 관련 당사국들이 제재를

강화했다고 해서 쉽사리 핵경제 병진노선을 포기하려 들지 않을 것이다. 따라서 신정부는 과거 정부들이 상대했던 김정일 정권과는 근본적으로 다른 대미정책과 남북관계 전략을 구사하는 현재의 북한을 상대해야 하는 큰 도전에 직면하고 있다.

넷째, 신정부는 북핵과 대북정책에 대한 진보와 보수의 합의 기반을 마련해야 하는 어려운 과제를 안고 있다. 진보정부의 대북 협력 정책이나 보수정부의 대북 제재 정책의 노력에도 불구하고 북한의 핵미사일 개발과 대남 군사도발을 막지 못했으므로 신정부는 대북 압박과 협력의 복합 공식을 새롭게 찾아야 한다. 그런데 김정은 정권의 일관된 핵 개발과 대남도발은 북한에 대한 보수와 진보의 인식 격차가 좁아지는 상황을 만들고 있다. 이에 신정부는 역사적 시행착오를 넘어 선 신대북정책을 새롭게 구상할 수 있는 기회를 맞이하게 되었다고도 볼 수 있다.

## 압박과 관여 병행의 난제 풀기

신정부의 최우선 과제는 관련 당사국들 모두가 합의할 수 있는 북핵문제 해결을 위한 ‘압박과 관여의 복합 원칙’을 마련하는 일이다. 북핵문제의 관련 당사국들은 북한 비핵화를 위해서 압박과 관여가 함께 필요하다는 것에 원칙적으로 동의하고 있다. 미국 트럼프 행정부는 최대의 압박과 관여를 새로

운 대북정책으로 제안하고 있고, 중국의 시진핑 정부도 핵미사일 중단 및 한미군사훈련의 쌍중단과 비핵화와 평화체제의 쌍궤병행추진을 강조하고 있다. 한편 북한은 선 평화체제 후 비핵화를 주장하고 있다. 문제는 비핵화를 선행, 병행 또는 후행으로 하느냐는 순서와 진정성 있는 비핵화와 평화체제의 내용에 관련 당사국들이 합의할 수 있느냐는 것이다.

신정부는 우선 국제사회의 압박 및 제재와 궤를 같이해서 핵개발의 대가를 극대화하고, 비핵화된 북한의 생존 및 발전 가능성을 제시해서 남북 간 신뢰를 쌓아가면서 최종적으로는 진정한 비핵화와 한반도 평화체제에 합의할 새로운 구상을 제시할 수 있어야 한다. 동시에 북한과 주변 당사국들이 이러한 구상을 공동 실천할 수 있도록 무대를 주도할 수 있어야 한다. 이러한 노력은 기존의 햇볕정책이나 압박정책과는 차별화되는 보다 복합적이고 공진적인 정책의 모습을 갖추어야 한다.

국제사회는 김정은의 핵무기 포기를 위해 다양한 제재를 가해왔다. 체제 붕괴를 위한 제재가 아니라 북한이 고비용의 핵노선 대신 저비용의 비핵노선을 걷도록 하기 위한 제재다. 그러나 이러한 압박만으로 벼랑끝전술을 택하고 있는 북한이 핵무기를 포기하도록 만들 가능성은 없다. 김정은 정권은 핵무기를 체제 생존의 보검으로 생각하고 있으므로 핵무기의 보유가 생존을 보장하는 것이 아니라 생존을 부정한다는 현실에 직면해야 핵무기를 포기할 것이다. 결국 김정은은 핵무



기의 지속적 개발과 체제의 사망이라는 선택의 기로에 서야 본격적으로 핵무기 포기의 선택을 고민하게 될 것이다. 그렇지 않다면 핵무기 국가로 인정받는 노력과 주변국에 대한 군사적 위협을 가하면서 경제발전을 추구하는 병진전략을 포기하지 않을 것이다.

그러나 북한이 그런 갈림길에 직면하도록 만들기는 쉽지 않다. 우선 북한에 가장 커다란 영향력을 행사할 수 있는 중국의 시진핑 정부는 북한 김정은 정권의 핵미사일실험이 불만스럽더라도 북한의 체제붕괴를 핵실험보다도 더 위협하게 보고 있으므로 미국이나 한국이 기대하는 만큼 대북 압박을 할 가능성은 없다. 그리고 미국의 트럼프 정부도 협상을 위해서 군사적 선택을 책상에 올려놓을 수는 있지만 실제 사용하기는 어렵다. 이러한 약점들을 잘 알고 있는 북한은 벼랑끝전술을 활용하여 좀처럼 갈림길의 위기에 서지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 핵노선 비용의 극대화와 비핵노선 비용의 극소화는 북한 비핵화를 위한 충분조건은 아니더라도 필요조건인 것만은 객관적으로 증명되고 있다. 따라서 신정부는 북한의 핵미사일 실험에 대해 유례없이 강력하게 조성된 국제 제재 국면을 맞이해서 향후의 제재전략을 어떻게 이끌어 갈 것인가를 신중하게 검토해야 한다.

## 남북한 신뢰구축과 대북 관여의 로드맵 마련

신정부는 북한의 핵화에 대한 제재와 압박을 가하면서도 북한의 비핵화를 위한 매우 세심하고 단계적인 관여의 로드맵을 제시해야 한다. 한국이 대북전략에서 원하는 바가 흡수통일이 아니라 비핵화노선을 걷는 북한의 정상화와 비핵의 안정된 남북관계라는 점을 다양한 통로로 김정은 정권과 북한 주민에게 알려야 한다. 북한의 흡수통일 우려를 불식시키기 위해 한국의 공식적인 통일방안인 점진적이고 평화적인 3단계 통일방안도 재천명하고, 필요에 따라서는 21세기형 통일방안도 제시할 필요가 있다. 더불어 중국과 미국의 북한비핵화 구상이 비현실적이라는 것을 명확히 해야 한다. 중국의 쌍중단과 쌍궤병행의 논의는 비핵화와 평화체제의 구체적 내용이 결여되어 있다. 동시에 트럼프 정부의 최대 압박과 관여 전략 역시 중국의 강력한 대북제재를 이끌어낼 것이라는 과대평가와 북한이 압박에 대화로 돌아설 것이라는 과소평가 때문에 성과를 거두기 어렵다.

한국 정부는 우선 원칙적 차원에서 대북관여전략과 남북 교류협력을 통한 한반도 정세의 안정에 대한 의지를 천명할 필요가 있다. 그 다음에는 군사적, 정치적으로 이용될 수 없는 인도적 지원 및 교류, 이산가족 상봉 및 사회문화교류를 시작할 수 있다. 이어서 낮은 단계의 경제교류, 본격적 단계

의 경제교류, 전면적 시장 통합에 이르는 경제협력에 시동을 걸 수 있다. 이러한 점증적 교류 확대와 심화는 물론 비핵화와 평화체제 협상과 병행하여 단계별로 진행되어야 한다. 현재 미중 양국과 국제사회가 막연히 생각하고 있는 관여의 로드맵을 한국 주도로 조율하고 국제적 협력 하의 대북 관여체제도 만들어 나가야 한다.

진정성 있는 비핵화 협상은 미래 비핵화를 전제로 한 동결 타결, 신고 및 사찰과 NPT 복귀, 현재 핵시설 불능화, 완전한 핵폐기 단계로 이어져야 한다. 불가역적인 핵폐기단계로 들어갈 때 남북한의 본격적 경제교류가 이루어질 수 있다. 따라서 신정부 초기에는 국제사회의 대북제재의 틀을 유지하면서 북한국과 교류할 수 있는 영역을 국제 공조 하에 명확히 규정해야 한다. 비핵화를 위한 진정성 있는 동결협상이 진전되면 한국과 주변국의 대북 경제지원의 논의가 함께 이루어지면서 남북교류협력은 정상궤도에 오를 수 있을 것이다.

## 중장기 한반도 복합 평화체제 마련

북한 비핵화를 위한 동결 협상이 시작되면 동시에 진정성 있는 한반도 평화체제를 구축하기 위한 논의를 시작해야 한다. 비핵화와 평화체제의 논의는 1990년대 제네바 기본합의 이래 관련 당사국들 간에 진행되었던 경험을 가지고 있다. 문제는

관련 당사국들 간의 정치적 의도가 근본적으로 차이가 있고, 신뢰가 전혀 구축되지 않은 상황에서 협상이 순조롭게 이루어지기 매우 어렵다는 현실이다. 두 궤도의 순서 설정과 각 궤도의 구체적 협상 단계를 둘러싸고 지속적 합의가 이루어지지 않으면 협상의 진전이 어렵고, 동시에 협상테이블 밖의 조건들이 공동진화해서 협상을 떠받쳐주어야 한다.

비핵화 협상의 당면 과제는 북한의 핵미사일 ‘개발’의 중단 조건이다. 단지 실험중단에 머무르면 북한은 실험 이외의 모든 핵무기 개발활동을 지속할 위험이 있다. 이러한 경우에 협상이 결렬되면 북한은 더욱 증강된 핵무기 능력으로 다음 국면에 대처할 것이다. 실험 중단이 개발 전면 중단의 진정성을 보여 주려면 현재 북한의 핵무기 개발에 대한 모든 신고와 검증, 그리고 전면 사찰이 이루어져 실질적 비핵화를 위한 첫걸음이 돼야 한다. 또한 핵무기 개발에 참여하고 있는 인력들의 탈군사화 작업도 동시에 이루어져야 한다. 이는 북한이 진정으로 비핵화를 이루고 평화체제를 통해 생존과 발전을 도모하려는 의지가 확고할 때 가능한 일이다. 한미 양국은 비핵화를 처음부터 명시하지 않더라도 비핵화의 진정성을 보여주는 확고한 동결과 중단을 명확하게 해야 한다. 결국 핵미사일 실험 중단과 동결 협상의 조건은 한미 군사훈련의 잠정적 중지에도 상응해야 하므로 북한의 생화학 무기 및 통상전력의 도발 중단 선언, 군사적 신뢰구축이 되어야 하고, 비핵화를

전제로 한 북한의 핵무기 개발 전면 중단 및 사찰이 되어야 한다. 이러한 제안은 중국을 비롯한 관련 당사국들과 긴밀히 협의해서 진행되어야 한다.

첫 단계 협상이 실패할 경우에 대비할 수 있는 중기 대응 방안을 동시에 마련해야 한다. 북한은 중단 대 중단 이후 다음 단계로 비핵화 이전에 미국의 대북 적대시 정책 철회의 물리적 담보를 요구할 것이다. 한미 양국은 북한의 핵동결에 이어 완전 폐기와 검증체제 완비, 사찰 및 핵비확산체제로의 복귀 등을 요구해야 한다. 문제는 북한이 완전 비핵화의 전제 조건으로 주한미군 철수와 한미 군사동맹 해체를 포함하는 조미 평화협정 체결을 요구하는 것이다. 그러나 북한이 과거와 마찬가지로 3대혁명역량을 기반으로 이러한 포괄적 평화체제를 요구할 경우 평화체제 협상은 난관에 부딪힐 것이다. 진정성 있는 평화체제 협상이 되려면 우선 남북한의 신뢰도가 대단히 낮으므로 통상전력 감축 이전에 정치적, 군사적 신뢰구축 단계를 우선적으로 필요로 한다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 핵무기 대신에 북한의 체제를 보장해 줄 수 있는 평화협정의 준수를 비핵노선의 북한이 신뢰할 수 있게 하는 방안을 어떻게 마련하느냐는 것이다.

이렇게 어려운 협상을 진행하는 속에 북한은 대륙간탄도 미사일 개발 이후에 협상을 진행하는 것이 체제 보장에 보다 유리하다고 생각할 수 있으므로 협상 결렬의 위험성은 항상

존재한다. 따라서 미중을 비롯한 관련 당사국들과 협의하여 협상 결렬 이후 북한이 핵미사일 개발로 되돌아가는 경우에 대비해야 한다. 이러한 결정은 국제규범에 어긋날 뿐 아니라 지역질서의 평화와 안정에도 대단히 부정적 영향을 미치므로 관련 당사국들은 협상을 결렬한 북한이 저야 할 책임을 구체적으로 합의해야 한다. 북한의 비핵화를 위한 협상은 포괄적 의제를 다단계로 진행할 수밖에 없으며, 중장기적으로 예상되는 실패에 철저히 대비하여 협상이 차질 없이 진행되도록 해야 한다.

비핵화 협상이 본격적으로 궤도에 오를 경우 중장기적으로 지속 가능한 한반도 평화공존을 위한 복합틀을 마련해야 한다. 이를 위해 주변 당사국과 국제사회의 지지를 얻을 수 있는 한국형 평화체제 내용을 완비하고, 보다 적극적 평화공존을 위한 계획을 짜야 한다.

21세기에 맞는 미래의 한반도 평화체제는 남북한, 한반도와 주변 당사국, 국제기구들의 복합 체제로 이루어져야 한다. 우선 한반도 비핵화에 근거한 남북한의 전면적 평화협정이 이루어져야 하고, 협정의 실효성을 위해 주변 당사국들이 복합적으로 보장해야 한다. 이 과정에서 북미 평화협정의 내용이 포함될 수 있다. 또한 북한의 안전을 위한 중국의 보장도 필요하다. 한반도 비핵화와 더불어 정치적, 법적 신뢰구축을 포함한 재래식 군비축소협정도 이뤄져야 한다. 결국 다양한

주인공들과 무대가 복잡하게 어우러지는 복합적 평화체제를 건축해야 한다. 현재 북한이 주장하는 북미 평화협정, 그리고 중국이 제안하는 북한에 대한 중국의 평화 보장, 한국이 주장하는 한국을 당사자로 포함한 평화협정을 모두 품는 한반도 평화체제에 관련 당사국들이 합의할 수 있으려면 무엇보다도 남북한과 주변 당사국들이 한반도와 아-태지역질서의 평화와 번영을 위해 공동진화하는 노력을 경주해야 한다. ■





## 대미정책

하영선·전재성

### 트럼프 정부의 신외교안보정책

미국의 외교안보정책은 한국의 국익에 핵심적 영향을 미치고 있다. 트럼프 신정부의 외교정책은 과거 정부와는 상당한 차이를 보여주고 있다. 정치적으로는 신인인 트럼프 대통령은 공화당 대통령임에도 불구하고 전통적인 공화당의 외교노선과 차이를 보여주고 있으며 주요 외교안보 라인의 인선에서도 새로운 시도를 하고 있다. 특히 이번 대통령 선거에서 강한 지지세력이었으며 경제적으로 어려움을 겪고 있는 중산층을 우선적으로 중시하고 있다. 따라서 중산층과 제조업의 부활을 위해 트럼프 정부는 신외교안보정책으로서 미국 우선주의와 힘을 통한 평화라는 2대 원칙을 강조하고 있다.

트럼프 정부의 미국 외교안보 2대 원칙이 아시아-태평양과 한반도에서 구체적으로 어떻게 현실화될 것인가를 제대로

전망하기 위해서는 몇 가지 사항을 조심스럽게 고려할 필요가 있다. 첫째, 트럼프 정부는 경제 부흥과 국내정치 쇄신을 우선적으로 고려하고 있기 때문에 미국 경제의 약화 원인으로 보는 불공정한 무역, 동맹국들의 부담 분담 회피, 미국의 과도한 책임을 개선하기 위한 외교정책을 우선적으로 추진하고 있다. 따라서 대중외교에서도 외교안보보다 경제적 고려를 우선적으로 하고 있다. 한국, 일본, 나토 등 미국의 동맹국들에 대해서도 동맹 분담금 상향 조정 같은 경제적 측면을 강조하고 있다.

둘째, 트럼프 정부의 외교안보정책을 뒷받침하는 철학적 기반이 취약하다. 트럼프 정부는 이슬람에 대한 반대, 멕시코 이민에 대한 강경한 대응, 백인 중산층에 대한 지지 호소 등이념적 성향이 강한 정책을 펴면서 과거 공화당 정부가 추진해온 정책과 일정한 거리를 두고 있다. 트럼프 대통령은 중요 보직에 이런 이념적 성향이 강한 인사들을 기용하는 동시에 외교안보 라인에 공화당 주류의 의견을 공유하는 군 출신 인사들을 등용하였다. 그 결과 트럼프 외교안보정책의 기저에는 갈등의 요인이 내재한다.

셋째, 트럼프 정부가 겪고 있는 국내 기반의 취약이 대외 정책의 중요한 제약 요인으로 계속 작동할 것이다. 트럼프 대통령은 취임부터 매우 낮은 지지율을 얻고 있는데다가, 러시아 대선 개입 스캔들로 국내정치적 위기에 직면해 있다. 최근

FBI의 코미 국장 해임으로 트럼프 대통령의 탄핵 가능성마저 논의되고 있는 실정이다. 이러한 속에서 트럼프의 외교안보정책이 일관되고 강력하게 추진되기는 매우 어렵다. 정책을 추진하는 예산과 인력에 대해 의회의 반대가 예상되고, 트럼프 정부의 정책 자원은 국내정치 문제를 해결하는 데 집중될 수밖에 없다.

넷째, 미국의 경제상황 및 국내정치를 넘어서 발생하는 외교안보 긴급 현안에 대해서 중장기적 구상 없이 단기적 대응정책을 마련하고 있다. 트럼프 정부는 화학무기를 사용한 시리아의 공군기지를 지난 4월초 공습했으나 대중동정책의 큰 틀에서 마련된 후속 조치가 취해지지 않고 있다. 심화되는 북핵 위기에 대해 트럼프 정부는 한국과 일본의 동맹국들과의 공조를 강화하고 중국의 제재 정책을 강하게 요구하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한의 핵미사일 개발은 계속될 것으로 예상되는 가운데 북핵 및 북한문제를 제대로 해결할 수 있는 대북 및 한반도 전략의 장기 구상은 불충분하다. 트럼프 대통령의 힘을 통한 평화정책은 장기 전략이 부재함에 따라 대응적이고 예측 불가능한 한계를 보여주고 있다.

### **북핵문제 해결을 위한 한미동맹 강화**

신정부 외교안보 정책의 첫 성패 여부는 미국과의 긴밀한 동

맹관계 속에서 북핵을 포함한 한반도 평화문제를 얼마나 성공적으로 풀어 나가느냐에 달려 있다. 미국의 외교안보 전문가들은 북한의 대륙간탄도미사일 개발이 생각보다 빠른 시간 내에 이루어질 수 있다고 경계하고 있기 때문에 북핵문제의 우선 순위는 미국 내에서 매우 높아졌다. 미국의 본토가 북한의 핵미사일 공격에 노출될 경우 미국 국내여론도 더욱 악화되고, 상호억제를 둘러싼 새로운 난제들이 등장할 것이다. 미국은 북핵문제를 더 이상 한반도와 동아시아 지역안보 문제로 고려할 수 없게 되었고 미국 본토 안보 문제로 인식하고 있다. 트럼프 대통령도 북핵문제의 긴박성을 인식하고 취임 이후 북핵문제 해결에 대한 새로운 해결책을 모색하고 있다. 그러나 북핵문제를 핵무기 비확산과 미 본토안보의 문제, 혹은 미중 협력 문제로만 인식하면 한국에게는 결코 바람직하지 않다. 왜냐하면 북핵문제의 핵심은 북한 정치체제의 문제이며 한반도 분단의 문제이기 때문이다. 현재까지 논의되고 있는 북핵문제 해결 방안에서 한국의 입지는 상대적으로 취약했으며 한국은 주도적 역할을 하지 못했다. 이는 한국의 국내정치 상황에 기인한 바도 있지만 북핵문제의 국제화가 급격히 진행되었기 때문이다. 따라서 북핵문제의 국제화나 한반도화를 넘어 선 공진화의 노력이 필요하다.

트럼프 정부가 새로 추진하려는 최대 압박과 관여의 정책은 중국 협력의 한계, 북한의 벼랑끝전술, 군사적 수단의

제약 때문에 기대하는 효과를 거두기 어렵다. 트럼프 정부는 중국이 북한 비핵화를 위해 보다 적극적으로 역할할 것을 기대하고 있으나 북한의 핵미사일 실험보다 북한체제의 붕괴가 더 부정적 영향을 미칠 것으로 예상하는 중국은 미국의 기대를 충족하기 어렵다. 다음으로 미국이 군사적인 수단으로 북한의 핵미사일 개발 및 저장기지, 정치지도부에 대한 선제공격을 단행할 가능성은 군사작전의 불확실성과 북한의 보복으로 인한 한국의 대량피해 위험성 때문에 비현실적이다. 특히 군사적 수단은 최후의 수단으로 고려하더라도 한미 간 사전 협의와 협력이 필수적이며 특히 한국이 최종 결정권을 행사해야 한다.

북핵문제 해결을 위한 광범위한 노력이 단기적인 해결책을 도출해내지 못할 경우 한미동맹의 강화 방향에 대한 긴 안목에서의 노력이 필요하다. 북한에 대한 지속적이고 효과적인 억제전략을 강화해 나가야 한다. 김정은은 2013년 3월 핵개발과 경제발전의 병진노선을 채택한 이후, 4년째를 맞이하는 현재 대륙간탄도미사일 개발에 총력을 집중하고 있다. 김정은에게 핵무기 고도화는 국내정치 정당성을 강화하고 경제적 대가를 요구하는 협상카드의 의미도 있지만 무엇보다 대미관계에서 생존을 보장받고 대남관계에서 군사적 우위를 점해 보다 공세적 대남전략을 추진하는 중요한 수단이다. 따라서 북한의 비핵화를 추진하려면 북핵무기의 군사적 무용성을

보증할 수 있는 억제력 개발은 필수적이다. 미국은 최근 북한의 대륙간탄도미사일 요격 실험 성공을 공표한 바 있다. 한국은 독자적으로 한국형 대량보복 및 킬체인과 한국형 미사일 방어체계를 계획하고 있다. 그러나 여전히 탐지자산이 부족하고 한국형 억제 및 방어체제의 완성까지 많은 시간이 걸리므로 과도기적 보완대책과 조기 목표 달성이 시급하다.

### 한미동맹과 한중협력의 조화

신정부는 북한의 비핵화를 위해서 한미동맹의 강화와 함께 한중의 전략적 협력을 병행해 나가야 한다. 북한의 비핵화를 위한 경제 및 정치적 압박과 제재 국면에서 중국의 적극적 참여는 절대적이다. 그러나 중국은 강력한 대북 압박이 북한 정권의 생존을 위협해서 급변사태를 맞이할 경우 중국의 지정학적 이익이 훼손될 것을 우려하고 있다. 중국은 북한이 붕괴하지 않는 한도 내에서 비핵화를 위한 대북 압박에 한정하고 있다. 따라서 대북 압박이 북한 비핵화의 평화적 해결을 위한 수단이며, 한미동맹 강화는 대북 억제와 방어에 국한되고 중국의 핵심이익에 피해를 주지 않을 것이며, 중국의 제재 참여가 불충분할 경우 한미동맹과 한미일 안보협력의 강화가 불가피하다는 것을 중국과 충분히 소통해야 한다. 결과적으로 한미동맹 강화가 대북 억제력 및 중국의 대북 압박 참여의

효과를 높이도록 해야 한다.

최근 논란이 되고 있는 사드문제도 이러한 복합적 시각에서 타개책을 모색해야 한다. 사드 도입문제는 한국의 대북 안보, 한미 군사동맹, 중국의 안보, 한국의 국내정치라는 4중적 측면을 가지고 있다. 최우선적으로 북한의 핵미사일 능력이 고도화될수록 한국의 억제력 강화는 불가피하며, 다음으로 한국의 자주적 억제능력이 갖춰질 때까지는 사드 도입과 같은 한미 군사협력을 최대한 활용해야 한다. 그리고 중국은 한반도의 군사 불균형보다 미중의 동북아 군사 균형에 더욱 민감하기 때문에 한국의 대북 억제력 강화 과정에서 중국의 핵심이익을 최대한 배려하며, 마지막으로 사드도입 과정에서 발생하는 국내정치적 갈등을 현명하게 풀어나가야 한다.

## 아-태지역질서 건축을 위한 한미협력 강화

신정부는 북핵문제와 북한의 군사적 위협에 효율적으로 대응하기 위해 필수적인 한미동맹의 한반도적 역할과 함께 한미동맹의 지역적, 지구적 역할에 주목할 필요가 있다. 트럼프 정부는 동맹의 공정한 부담 분담을 특별히 강조하고 있다. 나토 국가들에게 부담 분담의 압박을 하고 있고, 일본에게도 미일 정상회담 등을 통해 일본의 부담 노력을 요구하고 있다. 한국은 그 동안 미국과의 정례 협상을 통해 동맹 부담을 적

정 수준으로 분담하는 노력을 해왔다. 그러나 국민총생산의 1% 미만을 군사비에 쓰고 있는 나토의 대부분 국가들이나 일본과는 달리 한국은 미국이 기준으로 제시하는 2%를 넘고 있다. 더구나 한국이 담당하고 있는 한반도 평화는 단순히 한국의 개별 국가 안보뿐만 아니라 동시에 아-태와 지구질서의 안보에 기여하고 있다. 따라서 한국은 한반도 안보 지키기를 통해서 이미 동맹의 부담 분담을 초과 달성하고 있다.

그리고 동맹의 부담 분담은 좁은 시야의 경제적 손익을 넘어서 보다 넓은 시야의 총체적 손익에서 이루어져야 한다. 미국은 제2차 세계대전 이후 미국에 보다 바람직한 세계질서를 주도적으로 운영하기 위해서 지구 규모의 동맹질서를 구축했다. 따라서 이러한 동맹질서는 지구의 평화와 번영에 기여하는 공공재적 성격을 가지는 동시에 미국의 안보와 번영, 그리고 주도권에 기여하는 사유재적 성격도 가지고 있다.

2차 대전 이후 미국은 바퀴살 모양의 동맹관계를 유지해 오고 있고 한국 역시 한미동맹을 통해 강력한 안보를 바탕으로 경제성장을 이루어 오늘에 이르고 있다. 동맹의 경제적 이익 전체를 통찰하면 부담 분담의 문제는 일부분으로 다루어져야 한다. 따라서 트럼프 정부는 동맹 부담 분담의 문제를 좁은 의미의 경제적 손익에서 다룰 것이 아니라 동맹을 통한 상호이익을 정확히 파악하고 동맹국들과의 긴밀한 대화를 통한 전략적 공감대 속에서 다루어야 한다.



아시아-태평양은 미국의 안보와 경제이익을 위해 가장 중요한 지역으로 부상하고 있으며, 한국에게는 생존과 번영의 중심 삶터이다. 이러한 지역질서의 미래를 결정하는 가장 중요한 변수는 미중관계이다. 그러나 트럼프 정부는 좁은 의미의 경제전략을 넘어서서 중국을 포함한 아시아-태평양지역에 걸맞은 신복합전략을 제시하지 못하고 있다. 북핵문제에 대한 점검도 필요하지만 지역질서의 개축 문제가 대단히 시급하다. 미국은 대중 관계에서 경제적 국익을 확대하기 위해 다양한 노력을 기울여야 하지만 동시에 안보적 국익의 축소를 겪지 않도록 노력해야 한다. 한편 중국은 신형대국관계와 신형주변 국외교를 포함하는 신형국제관계의 원칙에 따라 미국과 군사적으로 직접 충돌하지 않고 상호 경제적 이익 확보에 협력하면서도 동아시아에서 중국의 영향력 확대에 총력을 기울일 것이다. 구체적으로 환태평양동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)의 와해 이후 중국 중심의 다자경제협력의 틀을 강화해나가고 있다. 그리고 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement: RCEP)을 비롯해서 일대일로 사업과 아시아인프라투자은행(AIIB) 확대, 아태자유무역지대(FTAAP) 창설에 힘을 기울이고 있다. 더 나아가 미국 없는 TPP에 대한 중국의 참여 등도 논의되고 있다. 따라서 미국 국익우선주의에 입각한 아시아-태평양지역 경제 전략은 결국 미국의 안보적 위상을 약화시켜 미국의 국익에

도 부정적 영향을 미칠 것이다.

한국은 중견국으로서 한미동맹이 아시아-태평양지역의 안정과 번영을 위해 기여하도록 미국과 긴밀하게 협력해야 한다. 이를 위해서는 기존의 한-미-일 네트워크를 심화 발전시켜 나가고, 신흥대국 중국을 새롭게 견축하는 아시아-태평양 질서에 일익을 담당하도록 하며, 인도, 아세안, 대양주 국가들을 동시에 품는 복합건축물을 공동으로 설계하고 건축해야 한다.

## 선제적 대미 경제정책

마지막으로 한국은 트럼프의 자국 우선주의에 선제적으로 대응해야 한다. 한국은 환율조작, 무역수지 불균형, 한미FTA 재협상 등 쟁점을 공정무역(fair trade) 관점에서 재정의하고 한미FTA 이행 과정에서 드러난 여러 문제들을 적극 시정하겠다는 선제적 노력으로 불공정무역 및 재협상 공세를 넘어야 한다. 한미FTA 재협상의 경우, 전반적 재협상이 아니라 부분협상을 통한 FTA 업그레이드 노력으로 규정하고 양자무역관계의 축소균형이 아닌 확대균형을 목표로 하는 전향적 태세를 갖추는 필요가 있다. TPP가 표류하고 있는 현재, 한국은 한미FTA가 미국이 경제적으로 아-태지역에 개입하는 유일한 제도적 통로이며 전략적 자산임을 환기하면서 한미동맹과 병행

발전을 꾀해야 한다. 지역 경제 아키텍처 설계의 경우도 한편으로 중국, 일본 등 역내 주요국과 ‘반(反)보호주의’와 ‘정경분리 원칙’ 수호를 위해 공조해 가는 한편, 이러한 자유주의 질서가 트럼프 정부가 주창하는 ‘자유, 공정, 상호적 무역’(free, fair, reciprocal)과 모순되지 않음을 설득하는 노력도 기울여야 한다. 이를 통해 미국이 자국 우선의 양자주의를 넘어 아-태지역의 다자경제권에 재편입할 수 있도록 경제 네트워크의 조직적 향상을 기하는 설계도를 함께 마련해야 한다. ■



## 대중정책

### 이동률

한중관계는 수교 이후 25년의 역사가 주는 교훈이 있고, 최근 4년 마치 롤러코스터를 탄 듯 이례적인 기복을 노출했던 시기가 시사하는 메시지도 있다. 신정부는 이러한 교훈과 메시지를 정면, 반면 교사로 삼아 장기적 시야를 갖고 한중관계를 재설계하려는 노력이 필요하다. 특히 사드(THAAD) 문제로 인해 노출된 한중관계가 직면하고 있는 구조적 내재적 취약성을 냉정하게 평가하고 그 바탕 위에서 원인 치유를 위한 종합적이고 근원적인 처방이 한중관계를 새롭게 설계하는 기본 전제이자 조건이 되어야 한다.

**복합적 전략 고려를 통한 신중한 사드 출구를 모색하라.**

사드 문제가 현재 양국관계의 경색을 초래한 직접적인 원인이다. 그런데 한중관계 25년의 외형적인 비약적 발전의 이면

에는 사드 문제를 초래한 보다 구조적이고 근원적인 누적된 문제들이 있다. 따라서 사드 문제로 야기된 갈등을 교훈으로 하여 한국의 대중국외교와 한중관계를 재설정하기 위해서는 사드 이면에 깊게 드리워진 구조적이고 근원적인 문제들에 대해 직시하고 이에 대한 치유에 초점을 맞추는 것이 중요하다. 당장 한중관계를 회복시키는 것도 필요하겠지만 기왕에 꼬인 실타래를 푸는 접근 방식은 한중 양자관계 차원을 넘어서 한국외교가 직면하고 있는 구조적 문제에 대한 종합적인 검토와 복합적 전략사고에 기반을 두고 진행되어야 한다.

원인 치료라는 고난도의 중장기적 해법을 모색하기 위해서는 일단 사드로 초래된 상흔이 더 악화되지 않도록 하는 상황관리가 필요하다. 사드 문제는 한중 양국 모두 초기에 상황관리에 실패하면서 본질에서 벗어나 확대 재생산되었다. 사드 문제가 한중관계 전반을 압도하는 작금의 상황은 비정상적이다. 양국 모두 사드로 인해 양국관계가 전면적으로 악화되는 것에 대해 우려하고 있다. 따라서 결국 양국은 사드 갈등의 출구를 찾아야 할 필요성에 대한 인식이 점점 커질 것이다. 그러기 위해서는 일단 현재의 사드발 갈등 국면이 더 악화되지 않도록 관리하여 출구로 갈수 있는 여지를 남겨둬야 한다. 그리고 그 바탕 위에 출구로 향할 수 있는 환경, 조건 등을 파악하려는 노력이 필요하다.

그리고 중요한 것은 출구 그 자체보다 어떤 출구를 모색

할 것인가 하는 것이다. 앞서 언급한 한국 신정부의 출범, 중국 국내정치 일정이 사드 출구의 계기로 작용할 수 있다. 그러나 오히려 ‘출구를 위한 출구’ 특히 양국의 국내정치일정에 시간표를 맞추는 성급한 출구는 바람직하지 않다. 중국의 보복조치 중단에 초점을 맞춘 출구는 ‘한시적 출구’에 불과할 가능성이 있다. 보복조치의 중단이 시급하다고 선부른 타협을 시도했다가 더 복잡하고 심각한 결과를 초래할 수 있다. 예컨대 MD 참여, 한미동맹의 성격, 북핵 대응 등 다른 행위자들과의 또 다른 갈등을 유발할 수 있는 협상 조건에 대한 면밀하고 전략적인 고려가 필요하다. 요컨대 사드 출구가 한중관계를 넘어 한국외교의 새로운 입구가 될 수 있도록 종합적인 전략적 고려 하에 신중하게 출구를 찾아야 한다.

사드 출구를 모색하는 데 있어 북핵문제와 미중 간의 역내 대리경쟁이라는 보다 근원적인 문제가 바로 사드 갈등의 배경이었음을 상기하는 것이 중요하다. 사드는 북핵의 부산물(副産物)이다. 그리고 북핵문제는 미국과 중국의 역할이 없이는 해결이 어려운 것이 현실이지만 동시에 자칫 미중 경쟁의 수단이 될 수 있다는 우려도 있다. 만일 북한이 6차 핵실험을 감행한다면 이로 인해 초래할 위기와 도전은 상상 이상으로 심각하게 전개될 가능성이 있다. 중국도 이점은 충분히 인지하고 있는 것으로 판단된다. 중국은 공식적으로는 아직 사드 배치와 대북제재를 연계시키지 않고 있다. 비핵화에 대한 중

국의 의지를 의심받지 않으려는 것으로 보인다.

그리고 미중 정상회담 이후 중국이 연일 북한에 대해 강한 경고를 발신하고 있는 배경은 결국 북한의 6차 핵실험으로 초래될 심각한 북한발 안보 불안을 방지하고자 하는 것이다. 어느 때보다도 한중 양국이 북핵문제라는 원점으로 다시 돌아가 협력의 모멘텀을 회복해야 할 필요성이 커지고 있다. 한중이 북핵 공조로 회귀할 수 있다면 사드 문제가 정국을 주도하는 비정상적인 상황도 완화될 수 있을 것이다. 즉 한중 양국은 북핵문제가 공동의 초미의 현실적 위협이자 도전임을 재각성하고 시진핑 주석이 언급한 최우선의 한중간 ‘구동(求同)’의 이슈임을 재확인할 필요가 있다.

동시에 북핵문제 해결을 위해 미국과 중국이라는 미묘한 경쟁관계에 있는 두 강대국의 역할에 과도하게 의존할 경우 북핵문제는 미중 간 흥정이나 관리의 대상으로 전락해버릴 우려도 없지 않다. 요컨대 사드 갈등의 배경에 자리 잡고 있는 북핵과 미중의 한반도에서의 경쟁이라는 문제를 종합적으로 고려하는 전략적 접근이 필요하며, 나아가 한중관계가 직면하고 있는 구조적 취약성에 대한 냉철한 현실 인식도 전제되어야 한다.



## 대미외교와의 치밀한 전략적 조화 기반 위에 대중외교전략을 구상하고 설계하라.

한중관계는 이미 양자 차원을 넘어서 국제구조와 환경에 취약한 관계로 변화한 만큼 한미동맹, 한일관계, 남북한관계, 북핵, 통일정책, 그리고 국내정치, 경제상황 등에 대한 유기적이고 종합적인 검토를 바탕으로 대중외교를 재설계하고 전개해야 한다. 즉 한국은 대중외교를 미국, 일본, 북한 등 다양한 행위자들 사이의 관계를 함께 고려하는 고차 방정식으로 인식하고 전략을 구상해야 하는 상황에 직면해 있다. 예컨대 작금의 사드 문제도 결국 미중의 세력경쟁, 한중관계의 구조적 취약성, 북핵문제 등이 복합적으로 얽혀 있는 중대한 전략적 이슈이다. 향후 한국외교는 제2, 제3의 사드 문제에 직면하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 한국외교가 그 어느 때보다도 복잡한 정세에 대한 정확한 인식과 전략적 고민이 필요한 시점에 직면해 있음을 직시할 필요가 있다.

특히 향후에도 미중 간의 대리경쟁의 여파로 한국은 미중 사이에서 선택의 압박을 요구 받는 사안이 증가할 가능성이 높은 만큼 대중외교전략 구상 시 대미외교와의 통합적 전략 구상은 필수적이다. 그렇지 않을 경우 한국은 미중 사이에서 계속 갈지자 외교를 펼치는 국가로 인식될 가능성이 높으며 양국으로부터 더욱 거센 압박에 직면하게 될 수 있다.

예컨대 한미동맹의 역할, 북한체제의 미래, 북미수교, 한반도 평화체제, 그리고 국제사회에서의 한국 위상 등 한반도 미래와 직결된 핵심 의제에 대한 ‘한국 방안’이 수립되어야 하고 이 방안과 연동되어 대중국외교의 방향도 새롭게 설정되어야 한다. 따라서 정부 내 외교안보, 통일, 통상 부처 등에서는 미국과 중국을 함께 유기적으로 고려하고 전략을 구상할 수 있는 전문 인력을 양성, 배치하고 시스템도 구축해야 한다.

### **북핵문제에서의 한국 역할 강화를 통한 ‘중국 역할’의 견인을 시도하라.**

미중 간 경쟁과 협력의 복합적 관계의 파고가 한반도에 부정적 영향을 미치는 것을 최소화하기 위해 한반도 문제에 대해서는 한국의 방안과 역할이 선제적으로 수립되어야 한다. 사드 문제는 북핵으로 촉발되었지만 그 기저에는 미중의 힘겨루기가 작용하고 있다. 즉 사드 갈등은 북핵문제가 미중의 지정학적 경쟁의 영향으로부터 자유롭지 않은 현실을 반증해주고 있다. 요컨대 북핵문제에 대한 한국의 역할을 충분히 확보하지 못한다면 한국은 미중 사이에서 선택을 해야 하는 딜레마로부터 벗어나기 어려워질 수밖에 없다.

따라서 북핵 등 한반도 문제에 대한 기존의 ‘중국 역할’에 대해서도 냉정한 평가가 필요하다. 북한에 대한 중국의 영

향력은 분명히 존재하고 북핵 해법을 모색하는 데 있어 중국의 역할 또한 부정하기 어려운 것이 현실이다. 특히 트럼프 정부는 외형적으로는 북한과 중국을 동시에 압박하고 있지만 사실상 북핵문제에 대한 중국의 실질적 역할을 강도 높게 요구하고 있다. 그렇지만 한국이 기대하는 ‘중국 역할’이 명확하지 않을 뿐만 아니라 유도할 수 있는 수단도 충분치 않다. 그 결과 북한이 도발하면 곧바로 중국역할론이 제기되고, 기대했던 역할이 견인되지 않으면 중국책임론을 통해 중국에 대한 압박을 시도하고, 그래도 효과 없으면 다시 한미일 안보협력이라는 전통적인 카드를 꺼내게 된다. 그리고 다시 ‘중국 뒷문’의 현실을 직시하게 되는 악순환이 이어졌다.

한국이 기대하는 중국 역할을 견인하기 위해서는 우선 한국의 역할이 확보되어 있어야 한다. 한국 역할이 취약한 상황에서 중국 역할에 대한 과도한 기대는 북핵 해결에도 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 한국의 대중외교가 북핵문제에 인질이 되는 결과를 초래한다. 한국의 방안과 역할이 없는 상황에서 북핵과 통일이라는 중장기 과제를 집권기간 내에 성과를 실현하려고 하는 과정에서는 ‘중국 역할’에 대한 의존만이 증대할 것이다. 그 결과 북핵문제는 미중 간 경쟁의 수단으로 변질될 수밖에 없다.

따라서 한국 정부가 보다 주도적 입장에서 북핵 해결 방법론을 제시하여 한국 역할을 확장하고, 이러한 한국의 시도

에 대해 중국이 지지하고 전향적으로 협조해주는 방식으로 ‘중국 역할’을 재설정할 필요가 있다. 이를 위해 단계적으로 구체적인 대비책을 마련해야 한다. 우선 ‘한반도 평화와 안정’에 대한 신정부의 의지를 명확히 해서 흡수통일에 대한 중국의 우려를 적극적으로 해소하고 이를 기반으로 중국과의 협력기반을 강화해 간다. 그리고 향후 진행될 한반도 평화체제 논의에 대비하여 모호한 중국의 ‘쌍궤병행론’의 대안으로 구체적이고 실천가능성이 높은 ‘한국 버전’의 평화체제안을 준비하여 중국을 설득해가야 한다. 이 과정에서 한반도의 평화적 비핵화 달성에 대한 한국의 확고한 의지와 역할의 중요성을 강조하고 이에 대한 중국의 지지를 적극 유도하는 데 집중한다.

한-미-중 협력을 지속적으로 강조하고 추진해가는 것이 한국 역할을 모색하는 점진적인 하나의 방법이 될 수 있다. 한-미-중 삼국이 북한에게 일관된 동일한 메시지를 지속적으로 전달하는 것이 북핵 해결의 최선의 방법인 만큼, 한-미-중 협력 구도를 견인하기 위한 한국의 보다 전향적이고 적극적인 노력이 필요하다. 한-미-중 대화에서 출발하여 한중리, 한중일, 그리고 미중, 남북한 등 다양한 소다자 대화로 확장해 간다면 동북아에 한미일 대 북-중-러 라는 ‘냉전의 귀환’을 방지하는 데도 기여하게 될 것이다. 따라서 진입단계에서 어려움이 있더라도 한-미-중 삼국이 북핵 해결의 모든 가능한 방

법을 열어 놓고 논의할 수 있는 다양한 소통의 장을 낮은 단계에서부터 점진적이고 지속적으로 만들려는 노력을 한국이 일관되게 경주해갈 필요가 있다.

### 한중관계의 ‘실질적 내실화’가 중요하다.

한중관계의 외형적 발전이 아닌 실질적 내실화에 집중해야 한다. 그 동안 정상외교와 정상 간 유대관계에 의존해왔던 양국관계를 보다 체계적이고 안정적인 국가 차원의 제도화 단계로 안착시킬 필요가 있다. 예컨대 고위급 전략대화 채널을 체계화, 정례화하여 지속적인 전략적 소통을 강화하여 장기적인 안목에서 양국간 내재된 간극을 좁히는 노력이 중요하다. 이를 통해 정권이 교체되어도 지속될 수 있는 갈등 관리를 위한 정례화된 대화채널이 구축되는 것이 중요하다.

한중관계는 민간교류와 접촉이 가장 활발하게 진행되고 있는 양자관계이다. 따라서 예기치 않은 갈등과 충돌이 해묵은 민족감정을 자극하여 양국관계 전반에 부정적 영향을 미칠 가능성이 매우 큰 특수한 양자관계이다. 일반적으로 국가간 이해관계의 충돌은 다반사이다. 이러한 이해 대립을 외교 경로를 통해 타협을 모색해 갈 수 있는냐 하는 것이 중요하다. 갈등 발생 초기단계에서 신속하게 갈등을 관리할 수 있는 양국 정부간 채널을 제도화 하는 것이 내실화의 실질적인 과

제이다. 갈등 발생시 봉합 또는 대중적 처방을 해왔던 기존의 패턴에서 탈피하여 근원적 치유와 관리의 새로운 패턴으로의 전환이 필요하다. 양국간 갈등의 치유와 관리 경험과 관행을 축적하고 이를 기반으로 갈등 및 위기 관리 시스템의 구축이 필요하다.

### 한국의 대 중국 전략가치의 재구성이 필요하다.

한국의 대중국 전략가치를 새롭게 구성할 필요가 있다. 사드 배치에 대한 중국의 보복조치는 한국이 중국에 맞대응할 수 있는 현실적 수단이 많지 않다는 교훈을 주었다. 중국의 보복 조치에 직면하여 한국은 결국 미국, 일본과의 동맹 강화 외에는 뚜렷한 대안이 없는 것이 현실이다. 그런데 한국의 이러한 선택은 결국 장기적으로 한국이 미중 경쟁의 소용돌이에 휩싸이게 되고, 향후 지속적으로 미중 사이에서 선택의 압박에 시달리는 원치 않는 시나리오로 발전될 가능성을 열어둘 우려가 있다.

실제로 한국은 북핵과 통일 문제 이외에 중국과 논의할 협력 의제가 많지 않다. 그런데 두 사안은 공히 중국에 대한 전략적 의존의 문제를 초래하고 미중의 경쟁을 한반도에 소환할 가능성이 높다. 중국이 한국과 협력의 동기를 갖게 하는 새로운 전략 의제들을 개발해야 한다. 그러기 위해서는 한국

의 독자적 전략 가치를 확장하기 위한 외교의 다변화가 필요하다. 미중 등 강대국에 집중된 한국의 외교지형에 근본적인 변화가 필요한 것이다. 한국과 마찬가지로 미중 사이에 선택의 압박을 받고 있는 지역 중견국들과의 협력 기반을 확장하는 것도 한국의 새로운 전략 가치를 제고하는 대안이 될 수 있다. 즉 한국이 중국의 주변외교에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 행위자로 인식되도록 해야 한다.

중국이 한국의 지정제적 가치를 재인식할 수 있게 하는 환경과 조건을 조성하는 것도 중요하다. 중국 일대일로(一帶一路) 구상의 중요한 협력 파트너인 연선국가들, 즉 중앙아시아와 아세안 국가들과의 협력을 강화해 가는 외교 지형의 확장도 의미가 있다. 그리하여 중국과의 협력에 대한 기대와 우려를 동시에 지니고 있는 연선국가들과의 긴밀한 연계를 통해 향후 중국과의 경쟁이나 협력에서 협상력을 확보할 필요가 있다.

당장은 한반도의 지정학적 리스크로 인해 일대일로를 통한 중국과의 협력 공간이 위축되어 있지만 일대일로는 결국 중국의 부상 실현을 위한 신성장동력 모색의 프로젝트라는 점을 감안하여 향후 다양한 방식으로 다양한 지역에서 추진될 가능성을 상정하고 장기적인 시각에서 점진적으로 협력의 공간을 재생산해내는 대응 방안을 구상할 필요가 있다. 즉 중국과 미래의 새로운 협력기회를 포착하는 데 집중해야 한다.

미래 중국 내수시장 개척과 신산업 분야에서의 파트너십을  
구축하는 것에 초점을 맞추는 것이 현재의 보복조치에 과잉  
반응하는 것보다 훨씬 더 중요하다. ■



## 대일정책 위안부 외교를 넘어서 투트랙 외교

손 열

### 새로운 국면에 접어든 아베 정부 다루기

신정부가 당면한 최대 외교 현안 중의 하나는 한일 국교정상화 이래 유례없이 4년 넘게 경색 상태인 한일관계를 복원하는 과제이다. 2012년 이명박 대통령의 독도 방문과 천황 사죄 발언 등으로 촉발된 관계 악화는 박근혜 정부에서 더욱 증폭되었으며, 2015년 12.28 위안부 합의로 전기를 마련하려는 노력에도 불구하고 반등에 실패하며 신정부로 넘어왔다.

신정부가 풀어야 할 과제는 두 가지로 요약된다. 첫째는 양국간 관계 개선의 입구에 놓여 있는 위안부 합의 계승을 둘러싼 논란을 넘어야 하고, 둘째는 위안부 빚장을 풀 이후 신시대를 열기 위한 정책 비전을 마련하는 과제이다. 두 이슈 모두 난제라 할 수 있다.

여기서 신정부가 유념해야 할 점은 2017년 현재 아베 정부의 성격에 대한 이해이다. 장기집권 체제에 들어간 아베 총리는 본격적으로 정체성의 정치, 역사수정주의에 의한 일본의 새로운 정체성 구성 작업에 나서고 있으며 역사문제에 대해 강경한 자세를 견지할 것이다. 예컨대, 12.28 합의 이후 아베 총리가 위안부 할머니에 대한 직접적인 사과 발언이나 서신 전달 요청을 정면으로 거부한 점, 독일에서 평화의 소녀상 건립 시도에 일본 정부가 압력을 가해 무산시키고, 미국 글렌데일 평화의 소녀상 철거 소송에도 일본 정부가 개입하였으며, 부산 소녀상 건립에 대한 항의로 나가미네 대사를 무려 85일간 소환 조치하고 한일 통화스와프 논의를 중단하는 초강수를 둔 점, 지속적으로 과도 및 차기 한국 정부가 위안부 합의를 준수해야 한다는 주장으로 압박해 온 점 등을 비추어 보면 알 수 있다. 아베 정부는 문재인 정부에 대해 일단 신중하고 유화적인 태도로 나오고 있으나 위안부 합의를 거부하는 사태가 발생하면 정면으로 맞설 가능성이 농후하다.

문제는 국내정치적으로 현재 아베 총리 외 대안이 보이지 않는 이른바 ‘일강다약’(一強多弱) 구도이어서 아베 총리의 우익적 행보에 제동을 걸 정치세력이 사실상 부재하다는 점이다. 또한 미국의 개입과 중재 가능성도 낮다. 트럼프 정부는 이념보다는 거래지향적 접근(transactional approach)을 우선시하며 나아가 일본의 전략적 역할을 상대적으로 높이 평

가하고 있기 때문이다.

현재 아태지역의 형세는 일본의 전략적 위상이 상승하는 국면이라 할 수 있다. 2012년 출범한 제2차 아베 내각은 국제 협조주의에 기반한 적극적 평화주의란 슬로건 하에 집단적 자위권을 용인하고 일련의 안보법제를 통해 군사적 역할 확대에 노력해 왔고, 미일동맹을 최상의 상태로 올려놓았다. 나아가 미국 트럼프 정부의 등장으로 여러 불확실성과 불안이 고조되는 가운데 발빠르게 양국관계를 안정화하여 아-태지역에서 미국의 핵심 파트너로서 위상을 공고히 하고 있다. 중국과 전략적 경쟁, 북핵 위기 속에서 동맹국에 보다 많은 유지 부담을 부과하고자 하는 미국의 전략에 발맞추어 아베 정부는 적극적으로 군사적 역할 확대와 그에 상응하는 군사력 증강으로 화답하고 있다.

이렇듯 아베 정부는 정체성의 정치를 강화하고 있으며 일본의 전략적 지위는 상승 국면이어서 한국 측이 빌미를 줄 경우 상당히 강경하게 나올 가능성이 높다. 신정부는 신중하고 유연하게 대처해야 한다.

### 위안부 합의, 제3의 길 찾기

신정부는 12.28 합의 처리를 놓고 기로에 서 있다. 선거 유세 기간 중 문재인 후보는 합의 재협상을 공언한 바 있으나 캠프

페인 공약과 집권 이후 정책 간의 괴리는 흔히 발생하는 일이다. 향후 5년을 내다보면서 대내외적 이해득실을 냉정히 따져본 후 방향을 잡아야 한다. 정부에게는 현상유지, 재협상 혹은 파기, '제3의 길'이란 세가지 선택지가 놓여 있다.

선택을 위한 고려의 출발점은 위안부 문제에 대한 한일 양국의 합의가 얼마나 지난한 과제인가를 명확히 인식, 인정하는 데서 시작되어야 한다. 본래 역사해석은 그 국가의 정체성 구축과 관련된 일로서, 한일 양국 간 역사갈등은 정체성 갈등이라 할 수 있다. 따라서 양국이 역사문제에 '합의'(合意)하는, 즉 양국민의 의(意)를 합(合)하는 일은, 양자 간 정체성의 일정한 수렴을 뜻하는 지난한 과제일 수밖에 없다.

12.28 합의의 근본적 한계는 여기에 있다. 박근혜 정부는 아베 정부의 이념적 성향으로 보아 합의가 불가능한 사안이 있음에도 불구하고 시한을 정하고 타결을 시도하였다. 정상회담의 전제조건으로 '국민의 눈높이에 맞는 일본측 조치'라는 높은 기준을 설정하는 바람에 외교적 경색을 감수해야 했고, 한일간 전략적 협력을 강하게 요구해 온 미국의 압력에 직면하여 일본과 (정치적) 타결을 시도할 수밖에 없었다. 국민적 동의를 구하기 어려웠기 때문에 밀실협상과 일방통행식 결정을 내려야 했다.

## 제1안. 현상유지

국민여론의 다수는 합의를 반대하며 소녀상 이전에 대해서는 압도적 다수가 반대하고 있다. “탄핵으로 물러난 대통령의 잘못된 결정을 존중해야 하나”라는 광장의 목소리 앞에서 문제인 대통령은 아베 총리와 전화통화에서 “우리 국민들 대다수가 정서적으로 그 합의를 수용하지 못하고 있는 것이 현실이고 민간의 영역에서 일어나는 문제에 정부가 나서서 해결하는 데는 한계가 있기 때문에 시간이 필요하다”고 명언하였다. 따라서 ‘굴욕외교’로 비판받을 제1안을 관철하기는 어려운 것이 현실이다.

## 제2안. 재협상 혹은 파기

제2안으로서 위안부 합의의 재협상을 추진하는 것은 의미가 없다. 앞서 언급하였듯이 애당초 합의가 안될 사안이었으므로 재협상해도 합의에 이르는 불가능하기 때문이다. 더욱이 아베 정부는 재협상을 거부하고 있다. 문대통령과의 전화통화와 특사 방문시 합의를 “책임지고 실시해 가는 것이 중요하다”, “[합의는] 양국 간에 약속한 것이다. 국제사회로부터 평가 받았고, 미래지향의 일한관계를 구축해 가기 위한 불가결한 기반이다”라고 언급하였고, 5월 27일 제3자인 구테흐스 유엔 사무총장에게 합의 준수를 강조하고 나섰다.

재협상 거부 이면에 자리하고 있는 일본 국민들의 대한

감정 악화에도 주목할 필요가 있다. “한국은 법의 지배가 아니라 감정에 지배되는 나라이다”, “한국의 되풀이하는 반성과 사회적 요구에 지쳤다”, “한국은 약속을 지키지 않는다”, “이번에 양보해도 제2, 제3의 양보를 요구할 것이다”, “한국이 중국 편에서 일본을 무시한다”라는 인식이 조성된 가운데, 요미우리신문 조사의 경우 61%의 국민이 재협상 반대를, 후지TV의 경우 81%가 일본 정부의 재협상 반대 입장을 지지하는 것으로 나타났다. 일본 국민들이 아베의 우익 행보를 지지하는 것은 아니나 한국 비판 분위기는 만연해 있다.

따라서 한국이 재협상을 요구할 경우 일본의 거부로 결국 파기의 수순이 될 터인데, 그 외교적 후폭풍은 상당할 것이다. 구체적으로 12.28 합의 파기를 선언하고, 10억엔을 반환, 화해·치유재단을 해산하고 나서 위안부문제와 관련해 더 이상 일본정부와 논의하지 않고 미해결 과제로 남겨 놓을 경우, 양국관계는 급 냉각될 것이며 신정부의 투트랙 외교는 뼈격 거릴 것이다. 아태지역의 형세가 일본에 유리한 속에서, 한일 안보협력의 경색에 따른 트럼프 정부의 압력이 가시화 될 경우 한국은 북핵 대처에 적지 않은 부담을 안게 될 것이다. 한미관계 강화 노력을 저해하는 요인으로도 작용할 수 있다. 끝으로 일본 국내에서 역사문제에 진보적 입장을 견지했던 지식인들의 입장은 현격히 위축될 것이다.

### 제3안. 장기적 시야에서 합의안의 보완

북핵, 사드, 한미관계 관리 등 산적한 중요 외교의제 해결에 주력해야 할 때 위안부 문제로 국력을 소모하는 것은 현명하지 못한 처사이다. 재협상이 기존 합의안의 수정이라면, 제3의 길은 합의안의 보완이다. 추가 조치를 취하는 방식으로서 이를 위해서는 일차적으로 양국간 신뢰회복을 위한 조치가 우선되어야 한다. 신정부 외교안보 진용이 갖추어지면 일본에게 우호협력 관계를 강화하겠다는 의지를 전달하고 서툰 외교 부활을 가시화함과 동시에 위안부 문제에 대한 양국 국내 여론을 상호 이해하고 간극을 줄여가는 대화를 다양한 수준에서 전개할 필요가 있다.

한편 위안부 외교에 대한 국내여론이 악화될 경우 위안부 합의에 대한 검증 과정을 거칠 필요가 있다. 검증위원회를 설치하여 합의의 경위, 내용을 평가하는 경우 관련자의 반발과 과격한 여론에 휩쓸릴 가능성이 있으므로 신중하게 접근해야 한다. 구체적으로, ‘검증’보다는 ‘정책 검토’(policy review)란 표현을 사용하여 위안부 외교 전반의 정책 검토 속에서 12.28 합의를 다루는 편이 유용할 것이다. 이를 통해서 한국 정부는 피해자, 관련단체, 전문가, 정당 등과 긴밀히 협의하여, 일본에 요구할 보완사항과 실행방법에 대한 인식을 공유하고 동의를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

정부는 보완사항에 대해 일본 정부와 신중하게 협의에

나서면서 궁극적으로 합의안의 보완은 2018년 10월 “김대중-오부치 파트너십 선언” 20주년을 맞이하여 “문재인-아베 신 파트너십 선언”을 겨냥하여 마련할 필요가 있다. 신 파트너십 선언을 통해 큰 틀에서 기존 합의/선언들을 존중하면서 위안부 관련 전향적 내용을 추가하여 역사화해를 추구하는 방안이다.

## 투트랙 외교와 안보협력 확대

신정부는 역사문제 트랙에서 다층적 수준에서의 논의를 지속 하되 안보 및 경제 영역에서 훼손된 양자관계를 복원하는 투트랙 외교 기조를 재확인한 바 있다. 문제는 위안부 합의 재협상을 들고 나올 경우, 북핵이나 경제협력에 대한 한국의 협력 요구 혹은 정상회담 요구 자체를 거절하지는 않을 것이나, 일본이 사실상의 원트랙 외교로 나올 가능성이 높다. 따라서 위안부 논의를 최대한 미루면서 안보, 경제협력 트랙을 본격 가동할 필요가 있다.

한일 안보협력은 한미동맹의 강화 및 대북 억제태세 강화에 기여하며, 동아시아 다자 안보협력 및 신뢰구축에도 기여할 것이다. 이런 차원에서 2016년 11월 한일 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA) 체결은 위안부 합의와 유사하게도 국민들에게 충분한 설명을 제공하지 않은 가운데 밀실협상과 일방통행적



결정으로 인해 국민적 반대에 직면하고 있다. 그럼에도 불구하고, 상대국이 요청하는 군사정보를 상호성의 원칙 하에 제공하는 협정으로서 양국 간 안보협력의 기본 토대를 이루는 성격을 갖고 있어 그 불가피성은 인정해야 한다.

신정부는 미일 양국과 함께 대북 군사정보 공유, 핵우산 및 확장억제 신뢰성 제고, 미사일 방어체제 공동 협력 등 삼각협력체제를 확대 발전시켜가야 한다. 동시에 한일 안보협력이 남북대화 및 협력 재개의 가능성을 저해하지 않도록 북한과의 평화공존 기반 구축, 평화통일을 위한 노력을 경주하는 방향과 합치되도록 추진해 나가야 할 것이다. 반면, 대중국 견제노선을 견지하고 있는 아베 일본의 지역내 역할 증대에 따라 동북아 형세는 “미일 vs. 중국” 구도가 형성됨에 따라 대중국 견제의 한미일 삼각협력이 전개되어 원치 않는 전략적 상황을 맞을 수 있다. 신정부는 한미일 삼각협력이 대중국 지역동맹으로 발전하지 않도록 세심한 주의를 기울이는 가운데, 삼각협력과 한중네트워크가 상호 공존하고 협력적으로 연계될 수 있도록 다각적인 노력을 경주해야 한다.

## 일자리 FTA로서 한일FTA 추진

한일 양국은 TPP 이후(Post-TPP) 통상질서 구축을 위해 지역 포괄경제동반자협정(RCEP), 한중일 FTA, “TPP 11” 등을 통한

지역아키텍처 건축에 공조할 수 있다. 현재 TPP의 대안으로 회자되고 있는 RCEP은 최근 아세안 및 중국의 적극적 행보로 활기를 얻고 있으나 자유화 최대 장애물인 인도 등의 정책 전환이 이루어지지 않는 한 타결이 어려운 현실이다. 한국은 지역 아키텍처 설계 차원에서 결국 TPP에 참여해야 하며 이런 점에서 중추적 위치에 있는 일본과 협력하여 가입의 기회를 만들어 가야 한다.

신정부는 한일FTA 교섭을 새로운 프레이밍(framing) 하에서 재가동할 준비에 나서야 한다. 기존의 한일FTA 전략은 산업정책의 연장선상에서 산업 중 제조업 진흥, 제조업 경쟁력 강화, 산업구조 고도화를 목표로 한 자유화 교섭이고, 또한 수출 제조업은 사실상 10대 재벌계 대기업에 의해 점유되어 있으므로 FTA가 이들 기업의 이익 확보를 위한 정책적 성격을 띠고 있다는 비판에서 자유로울 수 없었다. 이들 제조업과 기업이 수출을 주도하며 국가경제의 막중한 지위를 차지하고 있는 점은 사실이나, 서비스업의 비중이 증대하고 있고, 고용면에서 제조업의 위상은 급격히 하락하고 있다는 점에서 대안으로 일자리 중심 FTA란 프레임을 사용할 필요가 있다.

서비스업이 일자리의 주원천이므로 (제조업 부문 양허안 교섭과 함께) 서비스업 확대를 위한 무역협정을 추진할 필요가 있다. 서비스는 문화와 관련되므로, 문화교류 및 문화산업에서의 교류 촉진을 위한 조치, 고령화사회를 겨냥한 의료,

바이오 분야 협력, 디지털 무역(digital trade) 규칙 제정 등을 추진해야 한다.

이와 함께 한일FTA는 고숙련 인력 이동을 촉진하는 조치를 포함할 수 있다. 한일 양국은 저출산 고령화사회에 빠르게 진입하면서 노동인구 감소 사태를 맞고 있으며, 특히 일본은 단카이 세대의 은퇴로 노동력 부족이 심화되는 반면 한국은 청년실업이 심각한 상태이어서 상호보완 구조를 가지고 있다. 양국은 인력이동 자유화(서비스 모드 4의 개방)로 양국의 노동시장을 통합해 감으로써 노동시장의 수급 불균형을 해소하고 서비스 산업의 경쟁력을 제고하며 노동 생산성 향상을 기할 수 있다. 이 정책은 궁극적으로 노동력이 풍부한 동아시아 역내국과의 노동시장 통합을 시야에 넣고 추진될 필요가 있다.

### 한일의 공진(co-evolution)을 위하여

신정부가 맞이할 첫 번째 도전과제는 아베 정부가 위안부 합의 이후에도 역사수정주의에 입각한 반동적 정체성의 정치를 지속하고 있고, 향후 식민지 지배와 침략전쟁을 왜곡하는 행위를 반복할 가능성이 크다는 점이다. 한국 정부가 유연하고 실용적인 투트랙 외교를 운용하지 못하는 한 5년 내내 역사전쟁으로 출구를 찾기 어려울 수도 있다.

역사문제를 수습해가기 위해서는 최고지도자의 의지와 비전도 필요하지만 진정한 양국의 화해와 관계개선은 어느 한쪽의 노력이 아니라 양측의 공동 진화로 이루어진다는 점을 인식할 필요가 있다. 양국은 국내에서조차 역사전쟁을 겪고 있어서 자국내 역사를 국민 모두가 공유할 수 있는 수준으로 정리가 되어 있지 못한 것이 현실이다. 하물며 양국간 역사 화해는 현시점에서 과도한 기대일 수밖에 없다. 따라서 아베 정부와는 당장의 현안 관리를 위해 역사와 안보/경제 사안의 분리대응을 추진하는 것과 함께 보다 장기적 시야에서 양국이 편협한 민족주의와 자국중심적 사고에서 벗어나 동아시아의 안정과 번영, 공생이란 가치를 실현하여 정체성 공유의 길로 갈 수 있도록 서로 변화하며 진화해 가는 노력들을 모색해야 한다. ■

## 통상정책

손 열

### 박근혜 정부 통상정책의 한계

한국은 무역이 국내총생산(gross domestic product: GDP)의 90%를 상회하는 이른바 ‘통상국가’(trading state)로서 지난 십수년간 자유무역협정(free trade agreement: FTA) 체결 숫자를 비약적으로 늘리면서 자유무역지대(이른바 ‘경제영토’)를 확장하여 경제적 이득을 확보하고자 노력해 왔고 많은 성과를 거두었다. 그러나 2017년 대외 통상환경은 다방면에서 거대한 변화가 형성되면서 신 태세를 요청하고 있다. 한국은 미국 트럼프 정부의 요구로 한미FTA 재협상을 앞두고 있으며 공정무역(fair trade)을 명분으로 한 통상 압력과 중국의 무역보복 등에 상시적으로 노출되어 있다. 다른 한편으로는 포스트 TPP 시대 아-태지역 무역질서를 둘러싼 메가 FTA 경쟁에 능동적으로 참여해야 하고 브렉시트 이후 한EU FTA, 한영FTA, 그

리고 한일FTA 교섭도 추진해야 하는 과제를 가지고 있다. 이렇듯 공·수 양면에서 한국은 여러 도전요인과 마주하고 있는 가운데 기존의 통상정책으로 대응하다가 국가경제적 손실과 사회적 정치적 혼란을 초래할 가능성이 높다. 신정부는 통상문제를 국가의 안위가 걸린 사안으로 인식하면서, 급변하는 환경에 적합한 통상정책 패러다임의 정립, 그리고 이를 위한 정책수행 체계의 재설계를 단행해야 할 시점에 있다.

박근혜 정부는 과거의 통상정책이 FTA 체결 경쟁을 적극적으로 전개하는 과정에서 체결 실적에 경도되어 경제효과를 상대적으로 경시하였다고 평가하였으며, 이에 따라 통상교섭과 산업과의 연계에 중점을 두면서 신중하고 수비적인 교섭에 치중했다고 볼 수 있다. 그 결과 여러 성과에도 불구하고 TPP 교섭 참여에 실기(失機)하고 RCEP 등 메가(mega) FTA 교섭에서 한국의 존재감을 부각시키지 못했으며 한중 FTA도 그다지 실익이 크지 않은 중간 수준 자유화 협정에 머무르는 결과를 낳았다.

이러한 결과 이면에는 몇 가지 문제점에 자리하고 있다. 우선 21세기 통상환경이 전통적인 상품관세조치를 넘어서 새로운 통상규범의 등장과 이슈 연계에 따라 산업, 금융, 농업, 어업, 환경, 노동, 외교, 안보 등 다면적으로 확대되고 있다. 따라서 다양한 이해당사자의 이익과 의견을 총괄, 조정하는 컨트롤 타워의 역할이 대단히 중요해졌다. 그러나 박근혜 정

부의 경우 통상업무가 장관급에서 차관보급으로 강등되어서 부처간 정책 조정에는 있어서 역부족인 측면을 노정하였다. 그러다 보니 통상문제가 주요 국가정책과 깊이 연계되어 있음에도 불구하고 국가적 현안과의 연계 및 상호작용을 파악하고 대처하는 데 여러가지 부족한 점이 노출되었다. TPP나 RCEP, 한중일 FTA 등 거대 협상을 둘러싼 주요국 간 치열한 전략적 경쟁 양상을 면밀히 파악하고 기동적으로 대처하는데도 한계를 보였다.

### 신정부 통상정책 수립의 기본 목표

이제 신정부는 박근혜 정부 통상정책을 반면교사로 삼아 다음과 같은 정책 기본목표를 설정해야 한다.

**국가전략 과제로서 통상 개념의 확장, 재정립:** 강대국들은 통상정책을 국가전략의 핵심 사안 중 하나로 규정하고 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 트럼프 정부는 통상정책을 단순히 무역역조 시정이나 기업의 편익 확대를 위한 수단이 아니라 자국 노동자 보호, 일자리 창출을 통한 위대한 미국의 부활을 추구하는 국가전략의 일환으로 삼고 있고, 중국도 ‘일대일로’(一帶一路)에서 보듯이 통상외교와 경제외교를 국가전략의 한 축으로 삼아 자국의 번영과 지역적 영향력 확대를 꾀하고 있다.

일본 역시 TPP 참여 사례에서 보듯이 일본경제 회생을 위한 국가적 과제로 활용해 왔다. 이러한 추세에 발맞추어 한국도 통상 개념을 단순히 상품교역과 산업경쟁력 문제로 간주하는 것을 넘어서 국가의 안위에 직결되는 사안으로 확장하고, 전략적 과제라는 인식 하에 대통령과 내각이 상시적 관심을 기울일 수 있도록 해야 한다.

**새로운 통상환경과 통상이슈에 대응:** 21세기 새로운 글로벌 통상환경 하에서 통상정책의 방향은 관세조치와 같은 20세기 정책이 아니라 초국경적 무역-투자-서비스의 결합을 돕는 제도환경, 즉 재산권 보장, 원산지 규정, 자본이동, 인력이동, 경쟁정책, 인프라 서비스 등 다자적 무역규칙과 규범을 제정하는 방향으로 확대되고 있다. 따라서 경제영토를 확대한다는 전통적 정책 사고로부터 벗어나 다양하고도 전문적인 통상 현안에 능동적으로 대응할 수 있는 준비가 이루어져야 한다.

**통상협상의 대상 및 범위 확대에 적응:** 통상이슈는 여타 이슈 영역과 연계(issue linkage)됨에 따라 통상협정을 위한 교섭의 범위도 확대되고 있다. 가령 최근 상황을 살펴보면 환율이슈, 공정거래이슈, 금융위기문제 등의 영역이 무역과 연계되어 통상협정에 적용되고 있는 양상을 보이고 있으며, 미국은 보호주의 및 수입규제에 따른 무역마찰과 안보이슈와의 연계를



시도하고자 하는 의도를 표출하고 있다. 중국과의 사드(THAAD) 관련 갈등처럼 본래 경제문제가 아닌 사안이 통상 문제화되는 경우도 증가하고 있다. 따라서 통상교섭은 전통적 무역이익뿐만 아니라 금융, 통화, 노동, 환경, 외교, 안보 이익을 종합적으로 고려, 판단할 수 있어야 한다.

## 정책제언

“공정무역”(fair trade)에 초점을 두어 미국의 압력에 대응하라.

미국 통상정책의 초점은 미국 제조업의 부활, 양질의 일자리 생산, 실업 해소라는 서로 연계된 목표를 설정하고 실현하는 데 있다. 그런데 보호주의 수단으로 이 세 목표를 모두 실현할 수는 없으며 따라서 미국 신정부도 이념적으로 자유무역을 부정하지 않는다. 트럼프의 표현처럼 미국의 이익을 충분히 반영하지 않은 무역협정, 즉 이전 행정부의 잘못된 협상이 문제이며 (“It's not the trade that is a problem, it is the bad trade deal.”) 또한 자유무역을 저해하는 불공정 무역이 문제라는 것이다. 트럼프 정부는 무역수지 불균형을 기준으로 불공정 거래관행(unfair trade practices)에 주목하여 공정한 경쟁의 장을 조성하는 데 공세를 집중할 것이다. 트럼프 대통령은 불공정 무역행위 조사를 위한 행정명령을 내렸고, 이미 철강과 알루미늄에 대해 반덤핑 제소가 이어지고 있다. 문제는 공정무역

개념에 대한 비판에도 불구하고 불공정 무역관행의 존재 자체는 부인할 수 없으므로 이를 해소하기 위한 양자간, 다자간 합의 노력은 지속되어야 한다는 점이다. 이런 점에서 한국은 전략적으로 ‘공정무역’이란 언어에 대한 동조화, 즉 이 언어를 받아들이면서 미국의 파고를 슬기롭게 넘어야 한다. 미국의 공세를 두려워할 것이 아니라 한미FTA 이행 과정에서 드러난 불공정 행위를 적극 시정하겠다는 선제적 노력을 기울이면서 상호 공정한 물과 관행을 수립하기 위한 합의를 이루어가는 노력이 필요하다.

#### **한미FTA 업그레이드 협상을 준비하라.**

한미FTA 재협상에 대비하여 한국 정부는 미국이 최근 체결한 양자협정 가운데 가장 성공적인 무역협정임을 강조하며, 이를 위해 미국 측에 제시할 한미FTA의 포괄적인 대차대조표를 마련해야 한다. 한미FTA의 경제적 효과와 함께 그 전략적 가치를 미국 측에 재인식시킬 필요가 있다. 미국의 TPP 탈퇴 이후 한국 정부는 한미FTA가 미국이 동아시아 지역에 연계될 수 있는 유일한 제도적 통로라는 점을 부각할 수 있다. 협상 국면에서 한국은 첫째, 한미FTA의 재협상을 전반적 재협상(wholesale renegotiation)이 아니라 부분협상(side agreement)을 통한 업그레이드 협상으로 규정할 수 있어야 한다. 이럴 경우 미국의 과도한 요구를 억제하고 국내적 우려를 완화할

수 있다. 둘째, 한미FTA 재협상은 축소균형보다는 확대균형을 목표로 해야 한다. 양국이 무역수지 재균형을 위해 보호의 방향으로 이익의 균형을 이루는 것보다는 확대의 방향이 바람직하다. 이를 위해 한미FTA의 이행과 관련하여 보다 전향적인 자세를 취하여 공정무역 시비를 차단함으로써 미국 측 요구에 선제적으로 대응할 수 있어야 한다.

아-태지역의 자유주의 통상질서 건축을 위한 로드맵을 설계하라. 트럼프 행정부의 통상정책은 양자주의(bilateralism)에 기초하고 있다. 양자 협상 테이블에서 미국의 힘의 우위를 최대한 활용하여 미국 우선 무역협정을 실현하겠다는 의도로서, TPP 탈퇴 후 주요국과 양자협정으로 추진하고자 한다 우선적으로 일본을 선택하였으며, 한미FTA 재협상도 이런 맥락에서 제기되는 것이다. 그러나 이럴 경우, 아-태지역에 광범위하게 전개되고 있는 가치사슬(value chain) 혹은 생산네트워크의 원활한 작동을 돕기 위한 메가 FTA 혹은 다자 FTA 추세와 정면으로 배치되는 상황이 발생한다. 따라서 아-태지역에서 미국 우선주의에 대한 우려와 불만은 증가할 것이며 그 결과 중국에게 리더십 확보의 기회를 가져다 줄 수 있다. 중국은 지역포괄경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement: RCEP)과 한중일 FTA를 적극 추진하고 아시아-태평양FTA(FTAAP)를 띄우는 한편 일대일로 전략을 통해 무역

과 투자, 금융 수단을 결합하여 동남아를 겨냥하는 방향성을 보여주고 있다. 동남아 국가들을 중심으로 미국의 TPP탈퇴에 반응하여 RCEP에 적극성을 보이는 점도 중국에 유리한 국면이라 할 수 있다.

시진핑 주석이 세계화의 기수를 자임하고 있음에도 불구하고 중국이 서비스, 상품, 투자, 금융 등 여러 부문에서 개방 정도가 낮다는 사실은 중국이 전면적 개방/개혁으로 나가지 않는 한 역내 개방무역질서와 경제통합을 주도할 능력에 한계가 있음을 의미한다. 실제 중국은 국제다자규범의 준수보다는 사드보복의 경우에서 보듯이 정경분리 원칙을 어기는 사례가 적지 않다.

한국은 아-태지역의 포스트-TPP 통상질서 건축을 위해 적극적인 통상외교를 펼쳐야 한다. TPP 11(또는 TPP minus USA)과 미일 FTA의 동향, 중일관계 회복 추이를 면밀히 관찰하면서 TPP 참가, 한일 FTA 교섭 재개, 한중일 FTA와 RCEP 교섭에 적극적으로 임해야 하며 이를 위한 신정부 통상정책 로드맵이 마련되어야 할 것이다. 궁극적으로 로드맵은 미국의 회귀를 예상하고 유도할 수 있도록 설계되어야 한다. 미국이 추구하는 자국우선의 양자주의와 공격적 일방주의는 지속가능하지 않으므로 어느 시점에 가면 다자주의로 회귀할 것이어서 이를 염두에 둔 아키텍처와 로드맵이 설계되어야 할 것이다.

**전방위적 통상외교를 위한 발상의 전환이 필요하다.**

신정부는 수출시장 확보(경제영토 확대), 기업이윤 증대, 무역재균형, 자유 경쟁 보장 등을 실현하기 위해 외교력을 투사하는 전통적 통상외교를 넘어서, 전방위적 통상외교 전략, 즉 올라운드 플레이어를 추구해야 한다. 기왕의 한국 통상외교에서 정책의 핵심 동인은 수출시장을 확장하고 산업경쟁력을 확보하여 국부를 증진한다는 것이고, 이런 차원의 손익계산분석으로 통상협상이 진행되어 왔다. 현재 한국은 한편으로는 미국과 중국의 무역압력에 상시적으로 노출되고 한미FTA 재협상 등의 ‘수비’ 과제를 안고 있는 반면, 다른 한편으로 포스트-TPP 시대의 메가 FTA 경쟁에 적극적 참여와 주도력을 확보해야 할 ‘공격’ 과제도 안고 있다. 따라서 신 조직은 공격과 수비에 함께 가담하면서 공수를 조율하는 미드필더 역할도 아우르는 올라운드 플레이어가 되어야 한다.

**통상정책의 컨트롤 타워를 수립하라.**

능동적 통상외교를 수행하기 위해서는 통상업무 조직이 재정비되어야 한다. 현행 조직체계는 무역과 투자를 촉진하고 산업적 효과를 극대화한다는 좁은 의미의 통상외교 관념에 기반하고 있다. 따라서 급격히 변화하는 국제환경에 적극 대응하기는 역부족이다. 예컨대 향후 트럼프 정부가 무역, 통화, 금융, 국방(방위비 분담), 무기구입, 안보협력 등과 연계하여

나올 경우 한국은 보다 넓은 시야에서 복합적 대응책을 마련해야 하는 것이다. 이런 점에서 한국의 통상정책은 거시적 시야로 전략을 마련하고, 관계 부처간 긴밀한 협조 하에서 교섭에 임해야 한다. 통상이슈의 다기화와 연계·복합화, 그리고 국가안보이슈화 추세에 적절히 대처하기 위해서는 장관급 전담조직으로 격상이 필수적이다. 이 전담조직은 ① 컨트롤 타워로서 특정 부처와 시민사회의 이해관계를 넘는 중립적 이견조율과 융합이 가능하며, ② 각 부처에 분절화되어 있는 통상 관련 업무의 통합적 운영을 담당할 수 있고, ③ 최고 의사결정자와 연계를 강화하여 국익의 다면성을 고려한 전략적 접근이 가능하며, ④ 통상분쟁 등 새로운 통상환경에 신속한 대응이 가능하고, ⑤ 통상 전문 인력풀을 최대한 활용하고 양성하는 시스템을 갖출 수 있어야 한다. ■

## 디지털 외교

이숙종

### 과학기술의 혁명과 디지털초연결사회의 도래

지난 사반세기 인류는 유례 없는 과학기술의 발전을 경험하였다. 그 속에서 과거와는 전적으로 다른 새로운 세계에서 살게 되었으며, 변화는 점점 가속화되고 있다. 이러한 메가트렌드를 전망할 때 과학기술은 토대적 변화의 주요 축으로 간주되기 시작했다. 미국 전략문제연구소(CSIS)가 2035년 세계를 전망하면서 인구, 자원관리, 정보 및 지식, 경제, 안보, 거버넌스와 함께 기술을 7대 혁명의 하나로 본 것도 이런 추세이다.<sup>1</sup> 기술 분야에서 혁명을 주도하는 것으로는 컴퓨테이션, 로봇공학, 바이오기술, 나노기술 등을 꼽았다. 데이터의 생성과 유통이 가져오는 정보 및 지식 분야의 변화나 거버넌

---

<sup>1</sup> <https://www.csis.org/programs/seven-revolutions>

스의 변화도 기술혁명에 크게 영향을 받기 때문에 과학기술은 7대 혁명 가운데서도 그 기반적 중요성이 실로 크다고 말할 수 있겠다.

최근 기술혁명은 ‘4차 산업혁명’이란 옷을 입으면서 ‘혁명적’ 관심을 받고 있다. 국제적으로는 클라우스 슈밥(Klaus Schwab) 세계경제포럼 회장이 2016년도 포럼에서 4차 산업혁명의 전도사로 나선 이후 과학기술의 획기적 발전이 가져올 대변동에 대한 논의가 뜨겁다. 슈밥은 “오늘날 우리는 삶과 일, 인간관계의 방식을 근본적으로 변화시키는 혁명의 문 앞에서 있다.”라고 진단하면서(클라우스 슈밥 2016, 10) 이 혁명을 이끄는 기술을 물리학 기술(무인운송수단, 3D 프린팅, 첨단 로봇공학, 신소재), 디지털 기술(사물인터넷, 다양한 플랫폼), 생물학 기술(계놈과 유전공학, 합성생물학)로 분류한다. 증기기관, 전기, 컴퓨팅/인터넷에 이어 디지털이 물리학 및 생물학과 융합해 혁신의 속도가 엄청나게 빠른 시대로 접어든다는 것이다. 한 해 앞서 세계경제포럼은 2015년 9월 보고서에서 예상되는 미래 기술변화의 메가트렌드로, 입거나 삼입 가능한 칩으로 사람들의 ‘디지털 상시화’(digital presence), 편재하는(ubiquitous) 컴퓨팅/커뮤니케이션/정보저장, 사물인터넷, 인공지능과 빅데이터, 공유경제와 파급적 신뢰, 물질의 디지털 생산을 꼽고 있다. 보다 거시적이고 미래학적인 시각에서는 기술혁명으로 더 이상 인간이 기계를 통제하지 못하고 로봇, 사이보그, 인공지능과 공



생하는 세계가 도래한다며 시계는 ‘특이점’(singularity) 또는 전환점을 향해 빠르게 가고 있다고 말한다.

나라마다 4차 산업혁명을 담아내는 담론이 상이한데 독일이나 일본과 같은 제조업 강국은 제조업에 디지털이나 사이버기술을 융합하는 하드웨어를 강조한다면 미국은 인공지능, 빅데이터처럼 소프트웨어를 중시한다. 기술혁신과 자동화 증강에 따른 영향은 주로 경제와 생활환경 영역에 집중되어 논의되어 왔다. 그 예로 세계경제포럼이 2025년에 도래하는 디지털 초연결사회로 넘어가는 ‘21가지 티핑 포인트’에서 예시된 변화는 대부분 경제적 사회적 생활방식의 변화이다. 두 가지만이 정부 변화로 예시되어 있는데, 인구조사를 센서조사 아닌 빅데이터를 활용하거나 블록체인으로 세금을 징수하는 최초의 정부가 등장한다는 것이다(World Economic Forum 2015).

## 디지털초연결사회에서 외교안보

오늘날 과학기술의 혁명적 발전으로 출현하고 있는 사회는 종래의 ‘정보화사회’나 ‘지식기반사회’의 연장선에 있다기보다는 ‘디지털 초연결사회’라는 새로운 용어로 표현되고 있다. 디지털 초연결사회가 외교안보에 미치는 변화는 일상생활에서 잘 포착되고 있지 못하지만 규칙 및 규제 문제, 신무기체계

및 사이버안보, 그리고 새로운 소통과 참여 방식에 따른 외교 거버넌스 등 세 가지 측면에서 논의되고 있다.

첫째, 규칙과 규제 영역에서는 데이터 감시와 보호의 문제가 두드러진다. 빅데이터와 인공지능 기반 알고리즘의 발전으로 인해 다양하고 대규모의 데이터가 저장, 분석, 활용되고 있다. 상업적 목적에서 빅데이터를 수집 보유하고 있는 기업들은 일정한 범위 내에서 소속 국가에 데이터를 제공하는 데 협력한다. 국가에 의한 데이터 감시는 국가안보를 위한 것, 국내 치안을 위한 법집행을 목적으로 하는 것, 전염병, 교통 위반, 불법 금융거래, 부정 복지수급 등과 같은 국내정책적인 것이 있다. 9.11 테러 이후 미국은 나라 안팎에서 전방위적 데이터 감시를 하면서 우방국과 갈등을 빚은 바 있다. 또한 빅데이터 기업들이 수집하는 개인정보의 국적과 이를 수집하고 저장하는 기업의 국적이 달라 갈등이 발생할 수 있다.<sup>2</sup> 빅데이터 소지 자체가 신흥권력이 되는 상황에서 개별 국가들은 미국의 초국적 인터넷 기업들로부터 자국민들의 개인정보를 ‘정보주권’ 시각에서 보호해야 하겠지만 정보 흐름을 통제하기란 현실적으로 쉽지 않다.

---

<sup>2</sup> 예를 들어, 구글이나 페이스북에 한국인이 생성하는 개인정보가 국외의 서버로 넘어가면서 개인정보의 프라이버시 침해와 관할권의 문제를 야기한다. 구글이나 페이스북 서버에는 이들 업체와 미국 정부만이 접근할 수 있는데 도감청과 테러방지 명분으로 미국 정부는 타 정부의 접근을 차단한다.

빅데이터 관련 개인정보보호 레짐이 나라마다 달라 어떤 레짐에 속할지도 문제이다. 유럽연합 국가들은 1995년에 제정된 “EU개인정보보호지침”에 따라 공사 부문 모두에서 개별 국가의 규제당국이 초정부간 네트워크를 형성해 유럽의회와 함께 엄격한 포괄적 규제를 한다. 본 지침의 한계를 보완하는 “개인정보보호일반규정”(General Data Protection Regulation)은 올 해 시행을 앞두고 있는데 EU 시민들의 개인정보 자기 결정권을 보장하기 위해 회원국가들이 별도의 국내법으로 규정할 필요 없이 공통규범으로 개인정보를 보호한다. 개인정보의 국외 이전이나 유출 시 기업들은 벌금을 부과받는 강제조항이 있다. 한편, 유럽보다 정보규제를 최소화하는 미국은 자율규제와 정부규제를 혼합한 방식으로 2000년 체결한 “세이프하버협정”에 의해 대서양간 개인정보보호를 관리해왔다. 기업의 자율규제를 주장하는 미국 업체들의 의견을 반영해 사업자가 개인정보보호방침을 자발적으로 공표하고 미국 상무부에 이를 신고해 인증서를 받는 방식이다. 그러나 9.11테러 이후 미국의 데이터 감시가 본격화되면서 테러집단의 금융거래 정보를 추적하는 미 재무부의 트래킹 프로그램 시행을 둘러싸고 2006년 갈등이 표출되기 시작했다. 결국 유럽사법재판소는 2015년 10월 세이프하버 협정 무효화를 선언하였고, 미국 정부는 자국 기업들에 대한 감독 의무를 강화해 프라이버시실드(Privacy Shield) 협정을 체결하였다. 국내에서도 구글의

지도 반출 시도가 있었을 때 한국판 프라이버시실드를 도입 하자는 주장이 있었는데 정부는 어떤 레짐에 속할지 아직 확실한 결정을 내리고 있지 않다.

둘째로 안전과 안보에 위협을 주는 차원에서는 사이버안 보나 신무기체계 문제가 두드러진다. 컴퓨터 해킹 기술이 발전하면서 사이버 공격이 금융교란, 교통이나 통신체계 마비 등 큰 재난을 야기하게 되었다. 사이버안보는 국가안보를 관리하는 주요 영역이 된 것이다. 군사적으로는 군사목적의 드론 개발, 무인 전투기, 살상 및 정찰용 로봇 개발의 문제들이 있다. 전쟁 방식이 변화하면서 사이버전쟁은 물론 군사로봇과 인공지능 기반 자동화 무기를 포함하는 자율전쟁이 가능해질 것으로 예상된다. 인공지능이 탑재된 신무기체계의 개발로 미래의 전투를 로봇이 대신하는 날도 가능해졌다.

셋째, 디지털 기술로 인한 소통과 참여의 변화가 초래하게 된 신외교거버넌스이다. 신외교거버넌스의 핵심은 다음 세 가지이다. 첫째는 언제 어디서나 세계 도처의 행위자들과 연결되는 편재외교(ubiquitous diplomacy)이다. 이제 정부는 점차 초연결되고 복합적으로 변화하는 세계에서 내셔널과 글로벌 층위를 구분해 대응하는 것이 무의미한 상황에 직면하고 있다. 디지털 초연결사회에서는 사이버세계와 현실세계가 연결되면서 사이버 여론이 현실 외교에 큰 영향을 미친다. 사이버무대와 현실무대가 겹쳐지는 외교환경에 처한 것이다. 둘째

는 플랫폼외교이다. 페이스북이나 트위터와 같은 세계적으로 인기 있는 플랫폼은 소비생활에서 정보를 얻고 선호에 영향을 주는 것만이 아니라 외교적 사안에도 큰 영향을 미친다. 모두가 보고 참여하는 곳이기 때문에 개인의 발언 하나가 커다란 나비효과를 가지면서 국제적 여론을 형성하는 시대이다. 이처럼 스스로 조직화하는 플랫폼에 정부도 녹아 들어 참여하면서 개인, 소집단, 네트워크 등 비정부행위자와 의견과 지식을 나누어야 한다. 셋째는 네트워크외교이다. 가속화되는 변화, 초연결성, 반향성의 상황에서 관료제적 양식이 과거에 가졌던 효용성은 감소할 것이다. 따라서 앱이든 플랫폼이든 다양한 소통무대에서 네트워크를 만들고 이를 유지하는 전략을 취해야 한다. 소통과 협력을 통해 관점을 공유하고 합의적 현실을 구축해 나가는 신외교거버넌스에서는 네트워크 파워가 핵심이다.

## 디지털외교(digital diplomacy)

외교환경의 디지털화가 가장 큰 영향을 미치는 영역은 공공외교이다. 공공외교의 대상이 해외의 다양한 공중인 만큼 외국인이나 국제적 단체와 기관 등을 향한 아웃리치 공공외교가 실시되어 왔다. 이제 디지털 수단을 통해 소통방식이 보다 직접적으로 전환되면서 인터넷이나 페이스북, 트위터와 같은

소셜미디어 플랫폼을 활용해 외교적 목적을 달성하려는 ‘디지털외교’(digital diplomacy) 또는 ‘e외교’(e-diplomacy)가 발전하고 있다. 소셜미디어 플랫폼에서는 정부행위자가 수많은 개인 참여자들의 하나로 간주되면서 정부가 발신하는 정보에 대한 수용성이 높아져 훨씬 다수의 행위자들과 소통하기가 수월해진다. ‘정부간 외교’와 구분하기 위해 공공외교 개념이 정립되었지만 디지털 초연결사회에서 ‘정부간’(government to government)과 ‘정부-해외공중간’(government to foreign public)의 구별도 무의미해지고 있다. 초연결사회에서 사실 외교는 모두 공공외교적 요소가 있어 최근에는 ‘디지털 공공외교’보다는 ‘디지털외교’라는 용어를 주로 쓴다.

디지털외교는 보다 적극적으로 ‘정치과정을 매개하는 기술’로서 이해되고 있다. 즉 실질적 내용(substance)이 있고 이를 디지털이란 기술을 사용해 확산한다는 일차원적 사고가 아니라 기술 과정에서 내용 형성이 동시에 일어나는, 국가와 다양한 국제적 행위자들이 소통하고 관계를 맺는 새로운 환경으로 이해되고 있다. 디지털 플랫폼을 통해 정보를 모으고, 아이디어를 소통하고, 관계를 형성하며, 네트워크를 관리하고, 지식을 크라우드소싱하는 ‘외교의 회랑’(diplomatic corridor)으로 간주되는 것이다(Melissen and Keulenaar 2017). 이러한 회랑의 존재는 과거 엘리트가 주도하던 국제문제의 정책결정 과정을 민주화시킨다. 수많은 의견과 관심이 증폭적

으로 관여되어 국가의 통제를 감소시키며, 어느 이슈나 사건 이든 정보 확산을 가속화시켜 결과에 영향을 미치게 된다. 이 회랑의 존재로 전통적 외교서비스가 더욱 신속하고 비용을 줄여 전달될 수도 있고, 정부의 외교정책이 회랑 참여자들에 의해 비토되거나 틀어지기도 한다.

힐러리 클린턴은 정보대국인 미국의 국무부장관이었던 시절, 상호 연결된 네트워크 시대에 개인이나 조직이 정부 못 지않게 국제관계에서 중요한 역할을 하는 만큼 외교정책의 목적을 구현하기 위해 인터넷, 핸드폰, 소셜미디어 등을 적극 활용하는 이니셔티브를 “21세기 국정운영기술”(21st Century Statecraft)로 칭한 바 있다.<sup>3</sup> 이를 실천하던 젊은 두 국무부 직원들이 2010년 당시 미국 공무원 가운데 오바마 대통령, 존 매케인 상원의원 다음으로 많은 트위터 팔로어를 가지고 있다는 신문기사는 외교관의 업무가 얼마나 빨리 초연결사회에 적응해 나아가는지를 잘 보여준다.<sup>4</sup> 이제는 세계에서 유통되는 관련 정보들을 수집하고 분석해 외교지식이나 정책을 생산해내는 ‘버추얼 외교관’(virtual diplomat)이 등장하게 될 것이며, 이 외교관이 인간일 수도 있고 로봇이나 인공지능일 수도 있는 새로운 시대가 다가오고 있다.

---

<sup>3</sup> <http://foreignpolicy.com/2010/08/03/digital-diplomacy/>

<sup>4</sup> <http://www.nytimes.com/2010/07/18/magazine/18web2-0-t.html>

## 디지털외교를 위한 인프라 구축과 혁신적 업무방식

우리나라의 디지털 환경은 세계적으로 앞서 있어 디지털외교를 도입하기 좋은 상황이다. 그러나 물리적 인프라가 디지털외교에 필수적인 소프트웨어로 자동적으로 연결되지는 않는다. 따라서 디지털외교의 구현을 위해서는 최신 장비 및 인력을 갖춘 인프라 구축과 함께 외교정책 과정과 업무처리 과정에서 혁신이 함께 달성되어야 한다.

우선 정보화 지능화 외교를 위한 인프라 구축에 서둘러야 한다. 외교부에서는 인터넷개인정보 보호 관련하여 국제경제국 내의 경제협력규범과가 담당하고 있으나 전문인력이 한 두 명에 그친다. 사이버안보 문제를 다루기 위하여 국제사회에서 수많은 회의들이 열리고 있지만 우리는 국제안보대사가 특별한 지원 없이 홀로 맡고 있는 실정이다. 정부가 북한의 사이버 공격의 시급성을 인식하고 작년 12월 27일 국무회의를 열어 “국가 사이버안보 법안”을 심의·의결하면서 국가정보원을 중심으로 체제가 강화될 전망이다.<sup>5</sup> 또한 공공외교의 중요성이 부각되면서 공공외교지원법이 제정되었고 2016년 8

---

<sup>5</sup> 사이버 안보에 관한 국가 정책·전략 수립을 위해 대통령 소속으로 청와대의 국가안보실장이 위원장을 맡는 ‘국가 사이버 안보위원회’를 설치하기로 했다. 공공기관뿐 아니라 민간 영역까지 적용 대상으로 하고 있고, 국가정보원의 권한과 기능을 대폭 강화하는 내용이어서 국회 입법 과정에서 논란이 예상되지만 사이버안보에 인프라 조직을 만드는 것은 필수적이다.



월부터 시행에 들어갔다. 현재 공공외교는 외교부 정책기획관실의 정책공공외교담당관과 지역공공외교담당관, 그리고 문화외교국의 공공외교총괄과로 나뉘어져 있다. 공공외교의 중요성 인식이 확산되면서 정책공공외교, 지역공공외교, 문화공공외교로 구분해냈다. 하지만 수명의 외교부 직원만으로 또한마땅한 컨트롤타워 없이 외교부 내는 물론 정부 부처 사이에 흩어져있는 공공외교의 조정이 지난한 과제로 남는다. 이 조정 메커니즘을 부서를 만들어 할 것이 아니라 디지털로 연결하여 효율화하는 방안을 찾을 필요가 있다.

마침 공공외교법 제11조는 공공외교의 체계적 효율적 추진을 위해 공공외교종합정보시스템을 구축, 운영할 수 있다고 적시하고 있다. 그런데 이 시스템은 해외정보를 수집하기보다는 국내 관계기관들 사이에 정보수집과 공유라는 목적에 더 큰 비중을 두고 있다. 문제는 해외정보가 제대로 구축되어 있지 않으면 공유할 정보도 없다는 것이다. 이를 위해 직간접적으로 외교 업무에 종사하는 사람들에게 디지털 도구들과 운영방식을 보급하고 교육하는 일이 급선무이다. 또한 공공외교법 제12조는 외교부장관이 공공외교 사업을 효율적으로 수행하기 위해 공공외교 추진기관을 지정할 수 있게 되어 있다. 추진기관이 하는 사업은 종합시행계획 및 시행계획 수립 지원, 국내외 공공외교 추진 관련 기관 및 단체 등과 협력체계 구축, 종합정보시스템 구축 및 운영, 교육·상담·홍보 등 지

원사업 실시, 전문인력 양성, 통계 작성 등 다양하다. 공공외교법 추진기관으로 지정된 국제교류재단이 혼자 이 업무를 담당할 수는 없다. 관건은 민간기관과 다양한 개별 네트워크의 활용과 협력이다. 공적 추진기관이 아니더라도 인증과정을 거쳐 해외정보를 많이 가지고 있는 민간기관들과 파트너십을 구축해 외교정보 수집과 분석에 적극적으로 나서야 한다. 반크(Vountary Association Network Korea: VANK)처럼 ‘디지털 민간 대 민간 외교’(digital people-to-people diplomacy)를 수행하고 있는 NGO들을 대폭 지원해 육성해야 한다.

전담부서를 새로 만들거나 인력을 충원하거나 하는 일을 넘어서 외교업무 방식의 디지털화를 이루는 것이 디지털외교의 핵심이다. 미국은 2003년 국무부의 정보자원관리국(Bureau of Information Resource Management)은 산하에 전자외교사무실(Office of eDiplomacy)을 두고 80여 명의 직원이 근무한다. 이 사무실은 국무부 직원들이 혁신적으로 업무를 수행하고 이니셔티브를 장려하기 위해 기술적 솔루션을 제공해주는 다양한 플랫폼을 관리하는데, 국무부가 4년마다 내는 “4개년 외교개발검토보고서”(Quadrennial Diplomacy and Development Review: QDDR) 작업과 긴밀하게 연계되어 있다.<sup>6</sup> 영국 외교

---

<sup>6</sup> <https://www.state.gov/m/irm/ediplomacy/> 프로그램들 가운데는 시민 전문가가 재능기부 형태로 국무부의 미션이나 프로젝트에 가상공간에서 참여하는 ‘버추얼 펠로우 서비스’와 대학생들이 캠퍼스에서 새로운 디지털외교에 참여해보는 ‘버추얼 학생 외교서비스’ 등도 있다.

부도 소통수단에 불과했던 디지털을 효과적인 외교정책 결과 (outcome)로 확대하기 위해 디지털외교부(Office of Digital Diplomacy)를 두고 있다. 영국 외교부가 출간한 “디지털전략”(Digital Strategy)은 진행상황 예측, 정책 결정 및 집행, 영향을 미치려는 사람들을 규명해 영향을 미치는 일에 이르기 까지 모든 외교 업무에서 디지털을 사용해 보다 효과적이고 대응적인 서비스를 성취하겠다는 비전을 제시한다. 이를 위해서는 직원들에게 디지털 사용 능력을 확충시켜주고 모든 서비스를 디폴트로 디지털로 집행한다는 “임베딩디지털”(embedding digital) 전략을 세우고 있다(The Foreign and Commonwealth Office 2012).

우리 외교 당국의 디지털 외교전략은 아직 형식적 차원에 머물러 있다. 외교부는 @mofakr.kr, 국제교류재단은 @koreafoundation으로 페이스북과 트위터를 통해 정보이용자와 교류하고 있지만 해외문화홍보원의 공식 페이스북 페이지인 @KoreaClickers보다 이용률이 현저히 떨어진다. 이 해외문화홍보원과 일본국제교류재단(Japan Foundation)의 소셜미디어 플랫폼을 비교한 한 연구는 한국 사례가 텍스트 위주의 일본 사례보다 쌍방향적이고 리얼타임 대화를 많이 시도하고 내국인보다 아시아 해외인들을 더 끌어들이는 장점을 보이지만 기관 간 정보네트워킹이 소수로 집중되어 있어 분산화되어 있는 일본 사례보다 네트워크 공공외교 효과가 떨어진다

는 분석을 내놓고 있다(Park and Lim 2014, 79-98). 우리 정부가 소셜미디어를 적극 도입하기 시작했어도 정보의 대부분은 공지사항과 소식을 전하는 정도여서 다수의 다양한 개인들과 기관들의 참여를 끌어내는 데 한계를 보이고 있다. 결국 직접적인 소통을 위한 채널이 마련된다 하여도 고급 정보나 외교 콘텐츠가 빈약하면 활성화되지 못하는 것이다.

## 결론

디지털초연결사회의 도래에 한국외교는 적극 대응해야 한다. 정보화·지능화하는 과학기술혁명에 맞추어 사이버안보, 신무기체계, 국제적 규제 레짐 등 새로운 이슈에 대응함은 물론 디지털외교에 우선적으로 주력해야 한다. 디지털외교의 핵심요소인 편재외교, 플랫폼외교, 네트워크외교에 친화적인 신외교거버넌스를 구축해야 한다. 이를 위해서는 외교부를 비롯해 외교 업무를 담당하는 정부 및 공공기관들의 인프라와 업무과정 모두를 디지털화하고, 민간기관, NGO, 개인 네트워크 등 비정부행위자들과 다양한 플랫폼 상에서 상호작용해야 한다. 정보를 모으고 아이디어를 주고받아 정책컨텐츠의 창조성과 적합성을 꾀해야만 디지털외교 경쟁에서 한 자리라도 차지할 수 있다. ■

## 참고문헌

클라우드 슈밥 저, 송경진 역. 2016. 《제4차 산업혁명》. 서울: 새로운현재.

Foreign and Commonwealth Office. 2012. “Digital Strategy.”

Published by UK Government.

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/39629/AB\\_12-11-14\\_Digital\\_strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/39629/AB_12-11-14_Digital_strategy.pdf)

Melissen, Jan and Emillie Keulenaar. 2017. “Critical Digital Diplomacy as a Global Challenge: The South Korean Experience.” *Global Policy* 2017. doi: 10.1111/1758-5899.12425.

Park, Se Jung and Yon Soo Lim. 2014. “Information Networks and Use of Social Media in Public Diplomacy: A Comparison of South Korea and Japan.” *Asian Journal of Communication* 24, 1: 79-98.

Westcott, Nicholas. 2008. “Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations.” *Oxford Internet Institute, Research Report* 16. July.

World Economic Forum. 2015. “Deep Shift: Technology Tipping Points and Social Impact.”

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GAC15\\_Technological\\_Tipping\\_Points\\_report\\_2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf)



## 지구 거버넌스 외교

이승주

### 불확실성의 국제정치와 지구 거버넌스 외교: 위기와 기회

21세기 세계질서는 ‘초불확실성의 시대’로 진입하고 있다. 신 정부가 직면하게 될 국제정치는 영국의 하드 브렉시트(hard Brexit) 결정, 트럼프 행정부의 등장, 중국의 공세적 외교에 따른 영토 분쟁의 증가 등으로 인해 불확실성이 획기적으로 증대된 엄중한 현실이다. 국제정치의 불확실성이 증대된 데는 대체로 세 가지 요인이 작용한 때문이다. 첫째, 구조적 차원에서 권력이동(power shift)과 세력확산(power diffusion)이 동시에 진행되고 있다. 신정부는 한편으로는 중국의 부상에 따른 구조적 변동이 급격하게 진행되고, 다른 한편으로는 세계화와 정보화의 진전, NGO, 다국적기업, 미디어와 같은 비국가 행위자들의 영향력 증가 등으로 인해 발생하는 질적 변화에 대처해야 하는 과제에 직면하고 있다. 권력이동과 세력확산의

동시 진행은 패권 또는 강대국 중심의 기존 세계질서와 본질적으로 다르며, 그 자체로 세계정치의 불확실성을 증대시키는 구조적 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 불확실성의 직접적 영향은 지구 거버넌스 분야에서 특히 두드러진다. 지구 거버넌스를 실질적으로 주도해왔던 강대국들의 정책 지향이 내향적으로 변화하고 있기 때문이다. 21세기 자유주의적 국제질서를 주도하던 미국은 트럼프 행정부 등장 이후 지구적 문제의 해결을 위해 제한적 리더십을 행사하는 데 그칠 가능성이 점증하고 있다. 트럼프 행정부가 제조업의 부활과 일자리 보호를 주 내용으로 하는 신보호주의를 비롯하여 시장 개방과 환율 문제를 이유로 상대국 정부에 강한 압박을 가하는 공세적 일방주의 기조를 강화하는 데서 나타나듯이 자국 우선주의에 주력할 가능성이 현재화되고 있다. 기후변화와 개발협력 분야에서 선도적 역할을 해왔던 유럽은 지속되는 유로존 위기, 난민의 폭증으로 인한 국내 갈등, 테러 위협, 브렉시트(Brexit) 등 유럽 내의 문제를 해결하기에도 급급하여 지구적 문제의 해결을 위해 강력한 리더십을 행사하기에는 역량의 한계를 드러내고 있다. 미국을 포함한 선진국으로부터 자유주의 국제질서에 대한 변경 시도가 이루어지고 있다는 점에서 21세기 지구 거버넌스를 둘러싼 불확실성은 그 어느 때보다 높다.

셋째, 이슈 간 연계성과 복합성의 증가 역시 불확실성을



증대시킨 주 요인 가운데 하나이다. 지구 거버넌스를 통해 해결 방안이 모색되어 온 대다수 이슈들은 개별 쟁점으로서 독자적인 중요성을 갖기에 모자람이 없다. 그러나 신흥 이슈들(emerging issues)의 속성은 과거 별개로 간주되어 직접적인 관계가 없었던 이슈들이 서로 복잡하게 얽히는 현상이 발생하게 된다는 데 있다. 좁은 의미의 원조에 초점이 맞추어졌던 공적개발원조(official development assistance: ODA)가 민간 재원 조달의 중요성이 대두되면서 원조-투자 연계, 기후변화로 인해 발생하는 환경문제와의 연계, 지구적 차원의 지속가능한 발전을 위한 포괄적 접근의 필요성 등이 제기되면서 다양한 이슈들과 복합적으로 연계되는 현상이 대두되었다. 기후변화 역시 주로 환경에 미치는 영향을 중심으로 대응 방안이 논의되던 단계에서 벗어나 기후-에너지 연계라는 새로운 논의의 축이 더해지는 변화가 발생하였다. 이슈 연계에 따른 복합성의 증가는 문제 해결의 대안을 모색하고 이를 위한 지구 거버넌스의 효과적인 작동을 위한 집합행동을 조직하는 데 추가적인 노력과 시간을 필요로 한다.

## 리더십 공백과 중견국 외교

신정부의 지구 거버넌스 외교는 주요국들이 자국의 이해관계를 보다 적극적으로 투사하는 상황에 직면할 가능성이 현저

하다는 현실 인식에서 출발해야 할 것이다. 트럼프 대통령이 196개국에 서명한 유엔기후변화협약 파리협정에서 탈퇴하겠다는 선언을 한 이후 나타난 국제정치의 미묘한 변화는 지구 거버넌스의 리더십 공백을 상징적으로 보여주는 사건이다. 트럼프 대통령은 파리협정이 미국 기업과 노동자들에 대하여 불공정한 환경 기준을 부과하기 때문에 더 나은 협상을 위해 탈퇴한다고 선언하였고, 이에 기후변화에 대한 대응을 선도해 온 유럽 등 주요 국가들은 물론 심지어 미국 기업들과 주 정부들로부터도 강력한 비판이 제기되었다. 미국의 파리협정 탈퇴는 과학적으로 잘못된 분석에 기초한 것일 뿐 아니라, 전후 세계정치를 주도해 온 미국이 리더십의 약화를 가속화시킬 것이라는 지적이 제기되었다.

미국의 파리협정 탈퇴 직후 유럽과 중국이 미국의 무책임한 결정에 대한 비난의 수위를 높이며 보조를 맞추자, 양측이 파리협정을 준수함으로써 공동 리더십을 행사할 것이라는 관측이 제기되었다. 탄소 배출 1위와 3위인 중국과 EU의 협력은 비록 미국이 탈퇴하기는 하였지만 기후변화에 관한 기존 합의가 건재하다는 강력한 시그널을 세계 각국에 보내는 것이 될 수 있었다. 그러나 2017년 6월 2일 중국 리커창 총리와 EU 도널드 터스크 사이에 이루어진 정상회의에서 양측은 기후변화에 대처하기 위한 노력을 지속하겠다는 의지는 피력하였으나, 당초의 예상과 달리 기후변화 관련 공식 성명을 채택

하는 데 실패하였다. 이는 양측이 리더십 공백을 중국과 EU가 조속히 채우기보다는 미국의 탈퇴로 인해 발생한 손익의 새로운 균형에 대한 이기적 계산을 우선하고 있음을 시사한다.

미국과 유럽에서 정책의 내향성이 증가하는 현상은 국제 정치의 질적 변화를 수반할 수 있으므로 그 향방에 대해 예의주시할 필요가 있다. 이는 대외의존도가 높은 한국에게도 중대한 도전 요인이다. 그러나 기존 선진국들이 주도하였던 지구 거버넌스에서 리더십 공백이 발생할 수밖에 없는 상황의 전개는 지구 거버넌스의 위기를 초래하지만, 한국 외교에는 위기이자 기회이기도 하다. 한국의 관점에서 볼 때, 지구 거버넌스의 리더십 공백은 역설적으로 ‘중견국들의 순간’(middle powers’ moment)이 가능성에 머무는 것이 아니라 현실화될 수도 있음을 의미한다.

중견국으로서 리더십을 행사하기 위해서는 지구 거버넌스의 주요 축을 형성하고 있는 미국과 중국의 복합적 관계에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 2015년 12월 파리 협정의 타결은 미국과 중국의 이해관계의 조정이 이루어졌기 때문에 가능하였다. 그러나 트럼프 행정부 출범 이후 파리협정의 이행에 대한 미중 양국의 이해관계가 근본적으로 재조정될 것이라는 전제에서 출발할 필요가 있다. 신정부는 이러한 변화의 양상과 성격을 정확하게 포착하여 기존 지구 거버넌스의 유지에 긴밀한 이해관계를 가지고 있는 중견국들과의 협력을

통해 정치적 동력을 확보하는 한편, 창의적 아이디어를 제시함으로써 지구 거버넌스의 개혁 노력을 배가하여야 한다.

한국은 지구 거버넌스의 위기 가능성에 대해 중견국 외교 차원에서 접근할 필요가 있다. 지구 거버넌스 외교에서 다루어지고 있는 대다수의 쟁점들은 지구적 공공재에 관한 것이다. 지구적 공공재는 마치 공기와 같아서 평소에는 그 중요성을 자각하지 못하는 경향이 있다. 그러나 지구 거버넌스가 약화 또는 와해될 경우 재구축하는 데 커다란 비용과 노력이 소요되기 때문에, 지구 거버넌스를 유지·관리하는 노력이 그 어느 때보다 절실하다는 공감대를 다른 중견국들과 협력하여 확대해나가는 노력을 해야 한다. 신정부는 중견국 협력을 통해 강대국들이 행사해왔던 리더십의 공백을 적어도 잠정적으로 메우는 외교전략을 추구할 필요가 있다.

## 한국외교의 다차원화

물론 현 시점에서 한국외교는 이러한 기회를 활용하기에 유리한 여건은 아니라는 데 한국외교의 딜레마가 있다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 우선, 북한 문제의 해결이 한국외교의 블랙홀이 되어가는 양상이다. 북핵을 포함한 북한 문제가 한국외교의 최대 현안이라는 점을 부인할 사람은 없을 것이다. 북한 문제의 해결을 위한 외교적 노력이 신정부 외교 어

젠다에서 가장 높은 우선순위를 차지하는 것 역시 사안의 중요성과 시급성을 감안할 때 자연스러운 현상이다. 그러나 한국외교 전체가 북한 문제의 해결에 매몰되는 것이 바람직스러운 현상은 아니다. 신정부는 북한 문제의 해결을 위한 강대국 중심의 외교 또는 양자 외교에 더하여, 다양한 국가 및 비국가 행위자들과의 협력을 추구할 수 있는 장으로서 지구 거버넌스 외교를 활용할 필요가 있다. 또한 한국외교가 현안을 해결하는 데 초점을 맞춘 나머지 장기적 비전과 전략에 기반한 외교보다는 상황추수적 외교에서 탈피하지 못해서는 안 될 것이다.

지구 거버넌스 외교는 한국의 외교를 다차원화한다는 점에서 4강 또는 양자외교 중심의 전통외교와의 균형 또는 조화를 추구할 필요가 있다. 지구 거버넌스 외교는 전통적인 양자외교에서 벗어나 다른 국가들과의 연대를 기반으로 지구적 차원의 문제 해결을 위해 주도적 역할을 모색한다는 점에서 한국외교를 다차원화하는 의미를 갖는다. 세계정치의 갈등 구조가 과거와 같이 고정적이지 않고 유동적으로 변화하기 때문에, 신정부는 다른 국가들과의 연합을 통해 지구 거버넌스 외교의 가능성을 현실화할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 세계정치의 갈등 구조가 유동적으로 변화하는 가운데 강대국들을 포함한 주요 국가들이 사안별로 연합을 형성하는 경향을 보이고 있다. 이는 신정부가 유동적으로 변화하는 연합 사이에서 중재자로서의 역할을 수행

할 수 있음을 의미한다. 이러한 면에서 신정부는 지구 거버넌스의 개혁 과정에서 비공식 협의체의 형성과 유지를 추구할 필요가 있으며, 이를 위해 한국외교가 쌓은 기존 자산을 활용하여야 한다. 한국은 이미 므타(MIKTA)를 통해 비공식 협의체 외교의 실험을 비교적 성공적으로 수행한 경험이 있으므로, 신정부는 이를 활용해야 할 것이다.

## 이슈 연계와 새로운 의제의 발굴

지구 거버넌스 외교는 한국외교의 지평을 확대한다는 차원에서 적지 않은 의미가 있다. 이를 위해서는 두 가지 접근이 필요하다. 우선 지구 거버넌스의 성격을 감안할 때, 이슈에 대한 개별적 접근보다는 이슈 간 연계에 주목할 필요가 있다. 환경과 개발협력 이슈는 과거에는 경제성장의 하위 이슈로 인식되었으나 점차 주류화되어 가고 있다. 이러한 현실을 감안하여, 신정부는 이슈 연계성의 변화에 사전적인 대비를 확고히 해야 할 것이다. 최근 중요성을 더해가고 있는 4차 산업혁명이 개발협력, 환경, 경제성장 사이의 관계 또는 더 나아가 국내정책과 대외정책 사이의 연계에 근본적 변화를 초래할 가능성을 배제할 수 없기 때문에 이에 대한 선제적 준비가 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 시장의 움직임을 체계적으로 파악해야 할 것이다.

또한, 한국외교를 위한 새로운 의제의 발굴 차원에서 지구 거버넌스 외교를 시도할 필요가 있다. 한국은 신흥 공여국으로서 개발협력의 지구적 파트너십을 강화하고 기후변화에 대한 대응과 관련 새로운 패러다임을 제시하는 등 지구 거버넌스 외교와 관련 리더십을 실험한 바 있다. 신정부는 이러한 성과를 바탕으로 한국이 주도할 수 있는 새로운 의제를 적극 발굴할 필요가 있다. 한국은 개도국 가운데 산업화와 민주화를 함께 달성한 모범 국가로서 자신의 경험과 성과에 기반한 지구 거버넌스 외교를 적극 추진할 수 있는 충분한 자산을 가지고 있다. 민주주의와 인권은 한국이 모범적 리더십을 행사할 수 있는 새로운 의제로서 잠재력이 충분하다. 탄핵 정국과 촛불집회는 한편으로는 한국 민주주의의 취약성과 위기를 노출하기도 하였지만, 다른 한편으로는 한국 민주주의의 내구력을 보여준 계기가 되었다. 난민의 대량 발생과 종교 및 민족 분쟁의 증가는 신흥국 민주주의의 취약성을 상징적으로 보여준다. 더욱이 세계화와 경제통합의 진전에 따른 경제적 불평등의 확대로 인해 선진국에서도 민주주의에 대한 신뢰가 빠르게 저하되고 있는 현실은 민주주의에 대한 도전이 지구적 차원에서 전개되고 있음을 의미한다. 1987년 이후 우여곡절에도 불구하고 지속적으로 민주주의를 심화·발전시켜온 한국으로서는 민주주의를 한국외교의 새로운 브랜드로 설정하여 지구적 차원의 민주주의 발전을 위한 노력을 선도할 필요

가 있다. 특히 인권 변호사로 활동하였던 문재인 대통령의 인생 역정과 한국 민주주의의 발전은 인권 신장을 위한 유엔의 노력과 궤를 같이 할 수 있다는 점에서 한국외교의 새로운 의제로서 가능성이 충분하다.

## 국익과 보편적 가치의 조화

문재인 대통령의 다자외교 구상은 ‘국익우선 협력외교’로 집약된다. ‘국익우선 협력외교’의 내용은 국민의 역량을 결집한 국민외교, 주변 4국과의 협력외교, 보호무역주의에의 대응 및 통상외교 역량 대폭 강화 등으로 요약된다. 이러한 외교 기조의 성패는 국익 대(對) 보편적 가치의 양분법적 논의를 넘어 양자 사이의 동태적 균형을 유지할 수 있는 방안을 도출할 수 있는지 여부에 달려 있다. 국익 우선 추구하고 보편적 가치의 추구 사이 긴장 관계를 해소하고, 양자를 장기적이고 포괄적 관점에서 국익으로 재정의하는 전략이 필요하다. 이러한 작업을 위해서는 외국의 사례를 단편적으로 추종할 것이 아니라, 보편적 가치의 내재화를 통해 외교정책의 정당성을 국내적으로 획득하고 상위 외교정책 목표와 정합성을 높이기 위한 치열한 고민과 논쟁이 필요하다. 국익 대 보편적 가치의 양분법적 논의를 넘어 한국의 외교 현실에 맞게 유기적으로 진화할 수 있는 국내정치적 환경이 조성되어야 하는 것이다.



## 외교의 연속성과 국내정치

한국은 지구 거버넌스 외교와 국내정책 사이의 정합성을 제고하는 노력을 게을리 하지 않아야 한다. 양자 사이의 불일치는 한국외교가 연속성을 확보하지 못하고, 국내정치 리더십의 변화가 이루어질 때마다 외교정책을 원점에서 재검토하는 구조적 문제에 기인한다. 이는 외국으로부터는 한국외교에 대한 신뢰의 문제로 직결된다는 점을 인식하고, 적어도 국내정치적 문제 때문에 외교정책의 연속성을 훼손하는 현상을 최소화할 필요가 있다. 이를 위한 전제 조건은 외교정책과 관련한 국내 이해당사자들과의 긴밀한 협의이다. 과거 한국은 지구적 공공재를 제공하는 외교를 실행하는 데 있어서 국내정책과의 균형을 이끌어내는 데 어려움을 겪은 바 있다. 한국은 환경 분야에서 녹색성장 외교를 의욕적으로 추진하였으나 탄소 감축을 실질적으로 부담해야 할 국내 이해 당사자들과의 협력이 충분히 이루어지지 못하는 경우도 있었다. 이는 결국 한국이 지구적 차원에서 중요한 의제로 부상한 기후변화 관련 외교의 주도권을 행사할 수 있는 기회를 상실하는 결과로 이어졌다. 이를 반면교사 삼아 외교의 이면인 국내정책과의 정합성 또는 이해당사자들과의 긴밀한 협의를 효과적으로 진행할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 외교의 이면은 ‘내교’인 셈이다. ■





# 신정부 외교를 위한 정책 제언

비매품



9 791187 558781

ISBN 979-11-87558-78-1 95340