

EAI 국가안보패널

2020 한국외교 10대 과제 컨퍼런스

2012. 12. 3. 16:00-18:30

국도호텔 3층 튜울립홀

2020 한국외교 10대 과제

구민교, 서울대학교
김성배, 국가안보전략연구소
김연규, 한양대학교
김치욱, 울산대학교
서봉교, 동덕여자대학교
손 열, 연세대학교
신범식, 서울대학교
이동률, 동덕여자대학교
이동선, 고려대학교
이승주, 중앙대학교
이용욱, 고려대학교
전재성, 서울대학교
조동호, 이화여자대학교
주재우, 경희대학교
하영선, 서울대학교

2012년 12월



Executive Summary

2020 한국외교 전략 목표와 10대 강령

3대 전략 목표

1. 동아시아신질서를 위해 “공생 복합네트워크”를 건축한다.
2. 북한문제를 “공진전략”으로 해결하고 새로운 남북관계를 마련한다.
3. “중견국 외교”로 지구·지역 거버넌스 설계에 적극 참여한다.

10대 강령

1. 동아시아 세력균형 변화를 평화적으로 관리하는 ‘체제적 유연성’을 확보한다. 우선, 한미동맹을 21세기 세계질서 변화에 맞게 전략적 복합동맹으로 변환하여 활용도를 극대화하고 한반도, 지역, 지구 차원에서 한국의 위상을 확보한다.
2. 동시에, 중국과 다양한 영역의 협력망을 확대한다. 미중 “신형대국관계”의 형성 과정에서 한미 복합동맹 심화와 한중 전략적 협력 동반자관계의 내실화를 동시에 추구한다.
3. 일본과 근본 갈등을 해소할 수 있는 3단계 접근법을 시도한다. 단기적으로 현안의 비정치화, 중기적으로 복합력에 기반한 양자관계 주도, 장기적으로 협력제도화와 정체성 공유를 추진한다. 러시아의 동아시아 지역 내 역할 및 한반도 평화변영체제구축 과정상 역할에 주목하여 한러전략협력관계를 심화한다.
4. 지역 중견국들과 네트워크를 구축하여 한국의 영향력을 제고한다. 아세안국가, 호주 및 인도 등과 협력네트워크를 강화하는 대안적 건축을 제시한다.
5. 지역 해양분쟁 해결을 위해 노력한다. 영유권 문제에 대한 동결 선언을 기초로, 자원공동개발·해양환경 보호·항행안전 등 비전통안보 영역의 다자협력을 증진하여 해양문제 전반에 관한 다자 컨센서스를 도출한다.
6. 대북정책의 새로운 패러다임으로 “공진전략”을 추진한다. 1단계로 북한 스스로 핵선군 대신 비핵안보체제로 진화하도록 돕는다. 북한의 비핵 선경제 모델로의 전환에 남북, 미중, 유엔을 엮는 한반도 복합평화체제 구축을 동조화한다.
7. 공진전략 2단계로 인도적 지원 및 체제전환 지원을 포괄하는 체계적 대북지원을 추진한다. 북한의 정상국가화 및 새로운 남북관계를 도모한다.



8. 한국 및 세계경제의 안정적이고 균형적인 성장을 위해 무역, 금융, 개발협력 부문을 중심으로 지식기반 네트워크 외교를 적극적으로 수행한다.
9. 환경/에너지/인구, 문화, 정보/지식 등 신흥 이슈영역에서 지구촌 공생을 위한 거버넌스 설계에 적극 참여하여 한국의 세계적 위상을 높인다.
10. 외교의 주체가 국내외적으로 복합화되므로, 다양한 행위자들과 쌍방향 소통을 구축하는 맞춤형 공공외교를 지향한다. 대외적으로는 지식, 경제발전 경험, 한류 등 소프트파워 자산을 활용하여 보편적 이익과 한국의 영향력을 확대한다. 대내적으로는 중견국 외교에 걸맞은 외교문화를 정립하고, 남남갈등을 넘어 국내 통합을 이룩한다.

향후 한국은 한반도 차원은 물론, 지역 및 지구 차원에서 한국 스스로의 장기적이고 포괄적인 외교전략을 정립해야 한다. 동아시아에서 한국의 전략적 비전은 동아시아 공생복합네트워크 건설을 위해 미중 간 전략적 불신을 낮추고, 향후 10년 간 동아시아 세력전이를 평화적으로 흡수 발전시킬 수 있는 체제적 유연성을 확보하며, 새로운 지역제도 기반으로 평화적 세력전이 과정을 확보하는 것이다. 이 과정에서 한미동맹을 전략적 복합동맹으로 변환시켜 활용도를 극대화하고 한반도, 지역, 지구 차원에서 한국의 위상을 확보해야 한다. 동시에 중국과의 전략적 협력동반자 관계에서 구체적 이슈에서 협력을 내실화하고 정부 간 관계를 넘어 다차원의 연결망을 확대해야 한다. 이를 통해 미중이 “핵심이익” 등의 갈등으로 상호 간 전략적 불신이 증폭되고 안보딜레마에 빠지지 않도록 관리할 필요가 있다.

한일관계는 동북아 세력균형의 구조적 변화, 북한 위협의 상존, 미국과의 동맹을 축으로 한 한일 간접협력관계, 그리고 지역 및 지구 차원의 인간안보 부문 협력 등을 고려할 때 중요한 사안이다. 단기적으로 과거사, 영토 문제 등이 정치화되어 양국 간 협력을 저해하는 상황을 방지하는 한편, 중기적으로 군사, 경제 등의 하드 파워, 지식, 문화, 제도 등의 소프트 파워, 그리고 네트워크 파워 등을 강화하여 주도적으로 한일 협력 관계 설정을 위해 노력한다. 장기적으로는 동아시아 지역의 협력 제도화와 지역 정체성을 형성하고 공유하도록 노력하여 단한 민족주의적 갈등을 근본적으로 해결한다.

러시아는 동아시아 협력네트워크 형성에 협력축진자 또는 안정자 역할을 할 수 있으며 자원, 북러 관계 등 정책수단을 기초로 한반도 문제에 영향력을 행사할 수 있다. 호주, 인도, 아세안 국가들 역시 지역과 한반도에 중요한 협력 대상이며 중견국들과의 협력 강화를 위해 중요한 파트너이다. 미중 간 전략 경쟁에서 중견국들이 원하는 지역 전체의 이익을 위해 협력구도를 강화하는데 한국이 주도적 역할을 해나가는 한편, 지역 다자주의를 발전시킬 필요가 있다. 현재까지 동아시아 다자주의 협력은 자국의 이익을 극대화하기 위한 제도적 균형의 모습을 띠어왔는데 이를 극복하고 공동의 목적을 위한 제도들 간의 네트워크를 구축할 필요가 있다.

동아시아의 해양 문제는 경계획정, 자원, 영유권, 해로 문제 등이 복잡하게 얽혀있기 때문에 어느 한 국가의 일방적 또는 양자적 노력만으로 해결하기 어렵다. 따라서, 당장 해결하기 어려운 영유권 문제에 대한 동결 선언에 기초하여 자원의 공동개발, 역내 해양환경 보호, 항행의 안전 도모 등 비전통적 안보의 확보를 위한 역내 다자협력 증진을 위해 노력해야 한다. 이 때, 영토 문제, 어업 문제, 해저자원 개발 문제, 그리고 환경문제를 가능한 한 분리하여 접근하되, 이러한 각론에서의 협력을 바탕으로 궁극적으로는 해양문제 전반에 관한 상생의 다자간 컨센서스를 이끌어 내는 것이 필요하다.

북한의 김정은 체제가 기존의 핵선군 노선대신 새로운 비핵선경제 모델을 추진하도록 하기 위해서는 대북정책의 새로운 패러다임이 필요하다. 북한 스스로 핵이 북한체제의 생존과 번영을 보



장해 줄 수 없다는 판단을 내려야만 북핵문제는 해결될 수 있다. 북한이 핵을 포기할 수 있는 정치적 환경을 조성하기 위해 한국, 중국, 미국 등 핵심 유관국들은 핵 대신 북한의 안전을 보장해 줄 수 있는 남북, 미중, 유엔을 엮는 북합평화체제를 조성하고 핵을 보유할 때 부딪히게 될 장애를 명확히 제시하는 것이 필요하다.

북한이 핵을 포기하면서도 자신의 체제와 정권을 상당 기간 동안 유지하면서 점진적으로 개혁·개방, 나아가 국제사회의 발전방향에 맞는 현대화와 선진화의 길을 걷도록 하기 위해서는 유관국과 국제사회의 병렬적 노력, 즉, 북한과 유관국 및 국제기구들의 공진화가 필요하다. 북핵 폐기의 전략적 결단이 표명되고 이를 실현하는 정책들이 실시되는 동시에 유관국들은 북핵 위기를 마무리하기 위한 외교적 노력을 기울이는 한편 경제지원을 확대하고 한반도 평화체제를 체결하며 외교 관계를 개선해야 한다. 핵을 포기하는 대신 국제사회의 대규모 지원을 통해 김정일체제가 못 이룬 “경제강국”의 꿈을 실현할 수 있도록 지원한다.

한국은 중국과 미국을 중심으로 한 아시아 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 경쟁의 틈바구니에 놓여 있다. 2010년대 한국의 통상외교는 양자 FTA를 형식상 또는 사실상의 다자레짐으로 전환하는데 중점을 두어야 한다. 양자주의와 다자주의 간의 관계가 대체재보다는 보완재로서 중층적으로 병존하는 시스템을 구축하되, 궁극적으로 다자 레짐을 지향하는 전략을 구사해야 한다.

국제 금융·통화 질서의 대변환기에 한국은 환율 안정, 금융안전망 확충, 경제 발전을 위한 원활한 자본 공급과 관리를 추구하면서, 동시에 최대한의 정책 자율성을 확보하여 한국의 선호도를 지구 및 동아시아지역 금융·통화 질서에 반영할 수 있어야 한다.

개발 협력분야에서 한국은 개발협력 거버넌스를 두고 경쟁하는 강대국들 사이에서 중개자 역할 담당하며 동아시아 역내 다자협력을 강화하고, 공여국과 수원국 사이에서 가교 역할을 수행하며, 선택과 집중 전략 및 개발협력 외교의 효과적 실행을 위한 국내제도 정비를 추진해야 한다.

한국은 지구적 차원의 새로운 에너지 문제들을 해결하기 위한 글로벌 에너지 거버넌스 체제 건설에 기여해야 하며, 이는 생산국들과 소비국 협력체제 사이의 대화 메커니즘을 구축해야 한다. 글로벌 에너지 거버넌스의 건설이 생산국 내부 거버넌스 강화를 기반으로 할 때 성과를 거둘 수 있다는 점을 염두에 두고, 국내정치경제발전, 금융, 군사 등 총체적인 힘과 밀접히 연관시킨 에너지 체제를 구축해야 한다.

국가의 환경역량을 대폭 강화해야 한다. “환경주류화”와 “전략적 환경평가” 개념을 창의적으로 결합한 환경국가로서의 이념, 제도, 조직, 정책을 재구성하여야 한다. 중장기적으로 기후변화의 국제정치적 쟁점과 영향을 심층적으로 검토해서 적극적 및 방어적 대책을 마련해야 한다. 동시에 기후변화가 경제 분야, 특히 무역과 에너지 그리고 식량과 연계되어 위기를 초래하는 문제에 주목해야 한다.

한국이 중견국외교를 수행하는 과정에서 중장기적 이익을 도모하기 위해서는 외교대상을 다변화하여 타국의 정책결정자 및 정부뿐 아니라 쌍방향 소통을 통해 동아시아 더 나아가 지구 시민사회와 인식공동체를 주도해 가야한다. 대외적으로는 지식, 경제발전 경험, 한류 등 소프트파워 자산을 활용하여 보편적 이익과 한국의 영향력을 확대해 나가야 하며 이를 위해 콘텐츠 다양화, 공공외교 콘텐츠 생산체계 기반 강화에 주력한다.

대내적으로는 중견국 외교에 걸맞은 외교문화를 정립하고, 남남갈등을 넘어 국내 통합을 이룩한다. 한국이 약소국 외교에서 중견국외교로 이행함에 따라 한국의 국익을 새롭게 정의하고 그 추구방법을 개선해야 할 필요가 있다. 단기적인 국가이익을 추구하기보다는 지역, 지구 거버넌스 설계에 적극 참여하여 중장기적 이익을 도모하는 노력을 기울여야 한다. 이 과정에서 외교정책결정자들의 인식 발전 및 중견국에 걸맞는 국민들의 외교문화 정립이 필요하다. 또한 이를 뒷받침할 수 있는 외교정책결정체계



의 마련, 외교인프라 개선 등의 과제를 해결해야 한다. 아울러, 한반도 공진전략의 다른 한 축으로 한국 국내 여론의 통합을 추구한다. 과거 햇볕정책과 원칙적 관여 정책의 장단점을 취사선택하는 동시에 변화하는 국제상황과 남북관계에 맞추어 미래지향적 패러다임을 함께 만들어가는 것이 필요하다. 이를 위해서는 대북 정책이 국내정치화되는 것을 막고, 중장기적인 미래 한반도 공동구상을 위한 국론 통합 기제를 마련해야 한다.



세계, 지역, 한반도 차원의 외교환경 변화

네트워크 거버넌스 등장

21세기의 첫 10년 동안 세계는 격변의 역사를 겪었다. 9·11 테러, 미국발 세계금융위기, 유로존 재정위기를 맞이했고, 전통적 선진국의 상대적 쇠퇴와 신흥국의 빠른 부상을 체험하였으며, 지구 거버넌스의 위기를 경험하였다. 이러한 변화는 세계화, 정보화, 민주화로 대표되는 거대한 흐름에 따라 나타났으며, 향후 10년도 이러한 조류가 세력배분구조, 세계정치 이슈, 행위자, 권력자원의 차원에서 복합적인 변화를 일으킬 것으로 예상된다.

첫째, 변화하는 시대적 조류를 능동적으로 활용하는 국가와 그렇지 못한 국가의 격차가 커지면서 지구 및 지역차원에서 세력배분구조가 변화하고 있다. 특히 2008년 세계금융위기 이후 미국, 일본, 유럽은 상대적 정체에 걸려 있는 반면, 중국을 선두로 한 신흥 국가들은 견고한 성장세를 기록하면서 국제사회에서 위상을 높이고 있다. 이에 따라 미국중심의 단극체제를 대체하는 새로운 세계질서의 모색이 이루어지고 있다.

둘째, 세계화, 정보화, 민주화의 흐름 속에서 테러집단, 기업, 비정부기구, 개인과 같은 비국가 행위자의 숫자와 영향력이 급격히 증대되면서 국가 대 국가의 관계를 넘어 다양한 행위자들과의 복합 네트워크 구축이 중요한 외교과제로 떠오르고 있다.

셋째, 세계화, 정보화 그리고 인구변화는 환경파괴, 대량살상무기와 테러의 확산, 자원고갈, 불균형 등 지구촌에 새로운 문제군들을 던져주고 있으며 이들은 전통적 문제군들과 연계되어 위협의 연쇄반응을 일으키면서 위기 국면을 초래하고 있다. 이슈영역간 연계의 양상을 면밀히 파악하고 복합적으로 대응하는 능력이 요청되고 있다.

넷째, 새로운 행위자, 이슈영역의 등장과 관련된 도전에 대응해 나가기 위해 국가중심의 행위자를 네트워크 파워로 강화하고 군사력과 경제력의 전통적 하드파워 권력자원을 문화력, 환경력, 지식력, 통치력 등과 같은 새로운 소프트 권력자원과 현명하게 복합화하여 투사하는 능력이 요구된다.

2010년대 세계는 급변하는 현실 속에서 새로운 거버넌스를 건축하여 당면한 과제들을 해결해야 한다. 한국의 경우, 2008년 금융위기 이후 유로존 재정위기로 이어지면서 장기침체의 길로 접어드는 세계경제의 재생을 위해 금융, 무역, 에너지·자원, 개발, 환경 등 이슈영역에서 지구 거버넌스의 재건축, 지정학적 경쟁과 경제적 상호의존의 갈등을 극복하면서 동시에 2010년대에 걸맞은 동아시아와 한반도 신질서의 건축이라는 사활적 과제를 풀어나가야 한다.

미중시대 동아시아 신질서

2010년대 한국 외교는 세가지 당면과제를 우선적으로 풀어야 한다. 현재 세계질서에서 가장 주목할 만한 변화는 중국의 빠른 국력증강이다. 경제력 측면에서 2020년대 중국의 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)은 미국을 능가할 것으로 전망된다. 급속한 경제성장에 따라 지난 10년간 중국은 일본, 한국, 대만, 호주 등 아시아 주요국들의 제1 무역상대국으로 부상했고, 필리핀과 말레이시아를 제외한 대부분의 아시아 국가들과의 무역액에서 미국을 추월하였다. 특히 2008년 세계금융위기 이후에는 동아시아 지역의 생산네트워크 중심기지 역할을 넘어 서서 막대한 외환보유고와 금융력을 바탕으로 역내 경제적 주도권을 보다 확대하고 있다.

군사력의 측면에서 중국은 연 15퍼센트 이상 국방비를 늘려 왔으며, 2011년 중국(1,200억 달러)



은 미국(6,980억 달러)의 1/6 수준의 국방비를 지출하며 세계 2위를 기록하고 있다. 중국은 향후 10년간 국방비 4,780억불을 감축해야 하는 미국과 군사비 격차를 더욱 줄여 나갈 것이다. 아울러 중국은 우주선 개발, 위성 요격, 미사일 및 핵무기 등 전략무기 증강, 최신예 전투기 실전배치, 핵 잠수함 및 항공모함 건조 등 군사 현대화도 적극적으로 추진하고 있다.

중국 국력의 증강은 두드러지지만 미국 국력과의 상대적 평가는 보다 신중할 필요가 있다. 첫째, 강대국간 단순 경쟁과 패권 경쟁은 근본적으로 다른 문제다. 단순 강대국과 달리 패권국이 되기 위해서는 다른 국가들에 비해 압도적인 힘을 보유하는 한편 국제질서를 생산하고 이에 대한 다른 국가들의 동의를 얻을 수 있는 힘까지 포함해야 하기 때문에 패권 경쟁은 세계질서의 주도권 경쟁을 포함한다. 현재의 미중경쟁이 강대국간 단순 경쟁에 머물게 될지 본격적인 패권 경쟁으로 치닫게 될지는 아직 불확실하다. 중국이 경제력, 군사력의 측면에서 빠르게 부상해도 미국을 대체할 패권국으로 성장할 역량을 갖출 수 있을지는 미지수이다. 더욱이 중국 스스로 패권을 지향하지 않음을 강조하고 있는 현실에서 미중경쟁의 패권경쟁화는 조심스러운 검토가 필요하다. 2012년 미국과 중국은 “신형대국관계” 정립을 위해 노력한다고 합의하고 상호간 협력적 발전을 약속하고 있는 현실에서 한국은 양국 간의 협력을 강화하는데 도움이 되도록 외교정책의 방향을 설정할 필요가 있다.

둘째, 국력측정 방법도 경제적, 군사적 수치의 단순 비교 이외에 21세기 국력을 크게 좌우할 과학기술·정보·지식 수준 등을 함께 고려하면 미중 간의 국력 격차 축소는 보다 장기적으로 진행될 것이다. 예를 들어, 세계화가 미국의 패권유지를 위한 부담을 무겁게 하여 미국의 상대적 쇠퇴를 빠르게 할 수도 있지만 반대로 미국에게 유리한 구조적 이익을 가져옴으로써 오히려 미국의 패권이 장기적으로 유지되는 효과를 가져올 수도 있다. 군사력의 경우도 단순 군사비 비교를 넘어 자원배분 측면에서 보면 지정학적인 이유로 강한 육군력을 유지해야 하는 중국은 해공군력 양성에 주력할 수 없는 반면, 강대국과 접경하고 있지 않은 미국은 국방비를 해공군력 육성에 집중 투자할 수 있다. 따라서 해공군력 면에서 우세한 미국은 해양지역에서, 우월한 육군력을 갖춘 중국은 인접 대륙지역에서 리더십을 발휘할 것이라는 전망도 가능하다.

한편 미국은 국력의 상대적 쇠퇴 속에서 세계 리더십 유지를 위해 고투하고 있다. 미국은 부시 행정부 8년의 우세(primacy)전략 혹은 패권전략을 마감하고 오바마 행정부 들어 다자주의에 기반한 선택적 개입전략을 선택하는 모습을 보여왔다. 9·11 테러 이후 안보위기와 정당성 위기를 겪고 2008년 경제위기까지 겪으면서 기존의 패권전략을 추진하기 어렵게 된 것이다. 특히 미국은 “아시아 회귀” 선언 이후 동아시아 지역 내 위상과 지위 회복을 위해 적극적인 행보를 보여주고 있다. 6대 행동 원칙으로서 동맹관계의 강화, 중국을 포함한 신흥대국 관계의 심화, 지역다자기구의 적극참여, 무역과 투자의 확대, 광역의 군사 배치, 민주주의와 인권의 진전을 들고 있다.

미국은 기성대국으로서 신흥대국인 중국과는 견제와 협력의 이중 구도를 추구하면서 새로운 대국관계를 모색하고 있다. 그러나 장기적으로는 중국의 패권도전 가능성에 대비하기 위해 한편으로는 중국을 미국주도의 제도와 규칙에 따르도록 하면서 다른 한편으로는 중국을 견제하는 장치들을 마련하기 위해 노력하고 있다.

중국은 탄력적 권위주의체제를 견지하면서 ‘취약한 안정’(fragile stability)이라는 독특한 상황을 상당기간 유지해갈 가능성이 높다. 한편으로 경제성장과 사회복지, 행정적 효율성, 대외정책상의 성과, 그리고 중화민족주의 고양을 통해서 정당성을 확보하고, 다른 한편으로 내부적으로 엄격한 통제를 통해 체제를 유지해 갈 것이다. 그러나 아직까지 노동자, 농민 등 소외계층의 불만을 해소할 수 있는 방안이 명료하지 않기 때문에 사회적 소요와 불안정은 갈수록 심각해질 가능성이 크다. 정치 민주화 문제 역시 공산당의 단합과 경제성장이 지속되는 한 당분간 지연시킬 수는 있지만 경



제성장이 되면 될수록 언젠가는 풀어야 할 과제다.

중국 경제 역시 단기간에 급격한 성장 둔화의 위기에 직면할 가능성은 크지 않지만, 성장 방식에서 민간소비를 확대하고 빈부격차를 줄이고 인플레이션을 적정 수준에서 통제해야 하는 과제를 안고 있다. 대외변수의 불안정성도 커다란 위협요인이다.

중국 당과 정부는 정치, 경제적 위기 요인들이 체제의 근본적 위협이 되지 않도록 이러한 위기를 중국의 부상 실현을 통해 극복하고자 하는 의지와 기대를 갖고 있다. 향후 10년 중국은 전면적 소강사회(全面小康社会) 건설을 목표로 안정된 경제발전과 내수진작, 국내경제불평등 해결 등을 위해 집중할 것이며, 이를 추진하기 위해서는 미국과 조기의 과도한 패권경쟁을 추구하는 것을 회피하는 것이 현명하다고 판단하고 있다. 따라서 중국은 단기적 차원에서 미국에 대한 균형전략을 본격적으로 사용할 의도가 없다. 경제위기로 미국의 지도력이 약화된 것은 사실이지만 국가전략 차원에서 위기해결을 위한 공동노력은 중국의 대전략과도 일치하기 때문이다. 중국은 단기적으로는 강대국 간 협력을 추구하면서 평화 발전 정책을 지속적으로 추진할 것이다.

그러나 지역적 차원에서 중국의 입장은 보다 적극적이다. 중국은 3대 “핵심이익” 담론을 통해 첫째, 국가 기본제도 유지와 안전보호(维护基本制度和国家安全), 둘째, 국가 주권과 영토 수호(国家主权和领土完整), 셋째, 경제사회의 지속적 안전 발전(经济社会的持续稳定发展)과 같이 국가전략 차원에서 절대 양보할 수 없는 이익을 지킬 것임을 천명하고 있다. 대만무기판매, 달라이라마의 미국 방문, 천안함 사건 이후 한미 공동해상군사훈련, 남중국해 분쟁 및 센카쿠 분쟁 등에서 보듯이, 핵심이익의 문제와 결부된 현안들에 대해서 신흥대국 중국은 대국으로서 적극적으로 대응하고 있다.

따라서 미중관계는 현재 협력과 갈등의 양면성을 보여주고 있다. 어떤 측면에 주목하는가에 따라 세력전이론, 공세적 현실주의, 자유주의, 구성주의와 같은 기존 국제정치이론들은 미중관계의 미래에 대해 낙관론과 비관론을 제시하고 있다. 단기적으로 미중관계는 전반적 협력국면을 지속할 것이다. 그러나 양국이 구조적 협력을 추구할 수밖에 없는 이유가 상당기간 존재함에도 불구하고 중국이 규정한 핵심이익의 문제와 결부된 다양한 현안들에서 전략적 불신과 경쟁이 쉽사리 고조되고 이것이 관련 국가들로 확산될 수 있다. 아울러, 이러한 전략적 경쟁과 불신의 기억이 축적될 경우 세력전이론이나 공세적 현실주의가 지적하듯 장기적으로 미중간 패권경쟁이 촉발될 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

기성대국미국과 신흥대국 중국이 동아시아에서 치열한 패권 경쟁으로 치닫지 않고 양국이 모두 공식적으로 발언하는대로 생산적인 신형 대국관계를 건설하려면 쌍방의 동아시아 정책의 복잡성을 제대로 이해해서 갈등적 측면을 최소화하고 협력적 측면을 최대화하는 노력이 필요하다. 이러한 과정 속에서 한국은 미중의 협력무대에서는 보다 적극적으로 미국과 중국을 동시에 품어내는 노력이 필요하고 미중의 갈등무대에서는 최대한 신중하게 미중갈등을 완화시키기 위해 힘써야 할 것이다.

북한 김정은 체제와 한반도의 미래

김정은은 2009년 1월 김정일에 의해 후계자로 지명되었고, 전후하여 이미 집중적으로 후계자 수업을 받았다. 2010년 9월 28일 44년 만에 개최된 제3차 노동당 당대표자회에서 당중앙군사위원회 부위원장 직위를 차지함으로써 2인자의 자리에 올랐다. 그리고 김정일 위원장이 사망한지 불과 며칠 지나지 않은 2011년 12월 30일 김정일이 남겼다는 <10.8 유훈>에 따라 조선인민군 최고사령관직



에 추대되었다. 이어서 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회에서 당 제1비서로, 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의를 통해 국방위원회 제1위원장으로 추대되어 당·군·정 최고정책결정권자로 등극하였다. 김정은의 리더십은 아직 충분히 검증되지 않았지만 수령제·후계제라는 북한의 독특한 정치제도와 대안적 정치세력이 형성되기 어려운 북한의 정치구조를 고려할 때 김정은 체제는 단기적 안정성을 유지할 것으로 보인다.

그러나, 중장기적으로 보면 김정은 체제에 대한 도전이 곳곳에 도사리고 있다. 북한의 고질적 경제난과 국제사회의 비핵화 압력 등에 대응하여 김정은이 효과적인 정치적 리더십을 보여주지 못한다면 구조적으로 불안정할 가능성도 배제할 수 없다. 선군의 ‘계승’을 내세울 수밖에 없는 3대 세습의 태생적 한계와 북한의 장기 생존을 위한 ‘변화’의 필요성이라는 구조적 압력이 공존하는 모순적 딜레마 속에서 김정은 체제가 선택할 수 있는 길은 많지 않다. 선군의 계승과 정책전환 사이에서 이러지도 저러지도 못하는 입장에 놓일 가능성이 높고 이는 체제 불안정성만 가중시킬 것이다. 북한이 선택할 수 있는 길은 두 가지이다. 하나는 변화의 압력을 무시하고 제2의 유혼 통치를 통해 선군에 얽매어 제2의 고난의 행군을 감수하는 길이다. 김정은은 앞으로도 선군 정치를 내세워 국내적 경제개혁의 필요성과 국제사회 비핵화 압력을 무시하고 공포정치를 통한 권력의 공고화에 치중할 가능성이 있다. 이러한 선택은 단기간의 권력유지에는 도움이 될지 모르나 중장기적으로는 북한 사회의 구조적 모순을 더욱 심화시켜 정치적 불안정을 증대시키게 될 것이다. 또 다른 하나는 자주적 변환을 통해 선경제와 비핵화의 길로 나아가는 것이다.

김정은 체제는 대내적으로 인민생활 향상과 경공업 발전 등 경제를 강조하면서도 선군의 계승을 내걸고 있으며 대외적으로도 북미 <2·29 합의>를 채택하면서도 장거리 로켓발사를 강행하는 이중적 신호를 보여주고 있다. 이는 김정은 체제의 대내외 정책이 아직은 유동적이라는 것을 보여준다. 김정은 체제도 나름대로 변화가 필요하다는 것을 인식하고는 있지만 과감한 정책전환을 추진하기 위해서는 좀 더 시간이 필요한 것으로 해석된다. 중장기적으로 김정은 체제는 중국에 편승하면서도 미중간, 중러간, 나아가 한중간 균형적인 외교를 모색할 가능성이 있다. 이 과정에서 많은 도전요인이 등장할 것이다. 여기에는 첫째, “화평발전”과 “조화세계”로 표현되는 중국의 선경제주의와 북한의 선군노선 사이의 부정합성, 둘째, 시장 요소의 확대, 계획경제의 정상화를 위한 외자 유치 필요성 등 북한 내 사회경제적 상황, 셋째, 김일성의 “자주” 김정은의 “핵선군”과 차별화 되는 김정은의 업적 발굴이 필요한 정치적 상황, 넷째, 대남 정책에서 주도권을 잡고 실리를 취하기 위해 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 이슈 등을 선제적으로 활용할 경우 남북관계 경색 가능성 등이 있다.



핵심 전략 : 동아시아 복합네트워크 전략, 한반도 공진전략, 중견국 외교

지역질서변환 전략 : 동아시아 복합네트워크 구축

미중 간 협력과 경쟁이 공존하게 될 향후 10년 한국이 동맹국 미국과 제1의 무역파트너 중국 사이에서 취할 수 있는 입장과 관련해서 다음 다섯 가지의 선택지를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 미국과의 양자동맹, 중국과의 전략협력 중 하나에 치중하는 불균등 외교이다. 미국의 공화당 계열, 중국의 보수 세력이 원하는 바로서 한국이 장기적으로 미중 경쟁 및 충돌을 예상하여 승자의 편에 서는 편승전략 또는 치중외교를 펴는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 헤징(hedging)전략으로 중국과의 관계를 우호적으로 유지하여 실익을 얻고, 다른 한편으로는 현존 구조 및 질서를 유지하기 위해 미국의 대중국 견제노선에 암묵적으로 동참하는 병행전략이다. 균형, 편승, 중립과 같은 뚜렷한 전략을 취하기 어려운 상황에서 명확한 선택을 유보함으로써 위험분산과 다양한 시나리오에 동시대비하는 전략이라 할 수 있다. 그러나 문제는 이러한 대안이 미중관계의 변화 속에서 얼마나 지속 가능한가 하는 점이다.

셋째, 미중 이 제시하는 지역질서와 차별되는 대안으로서 한국이 “공생을 위한 복합 네트워크”의 건축을 제안하는 방법이다. 여전히 근대적 세력균형의 논리가 지배적인 동아시아에 21세기 탈근대이행의 논리인 네트워크 거버넌스가 자리잡을 수 있도록 지역변환 전략을 추구하는 것으로, 각 차원 별로 다각도의 협력망이 형성된 가운데 미중이 상호 공유하는 규범에 기반하여 협력과 경쟁을 하는 질서를 형성한다. 미중과의 협력은 물론, 러시아, 일본과의 협력도 중요하다. 이 경우 문제는 이를 어떠한 수단으로 추진할 것인가, 국내정치적 지지 추진 세력을 어떻게 형성할 것인가, 국제적 지지를 획득할 방법은 무엇인가 하는 점 등이다.

넷째, 미중을 제외한 중견국들 간의 외교적 협력, 중견국 협조체제, 중견국 이니셔티브 등을 추진하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이 전략은 셋째 선택지와 병행 가능하며, 아세안, 호주, 인도, 대만 등과의 전략적 대화를 보다 강화하는 방법을 생각할 수 있다. 이 경우 미국과 중국 모두로부터 소위 “균형자” 외교라는 오해를 불러올 수 있다.

다섯째, 지구적 차원의 전략을 통해 높아진 한국의 위상을 가지고 동아시아로 오는 전략이다. 가능한 한 지구전략 중심으로 동아시아 문제에 접근하는 방법으로 셋째, 넷째 방법과 병행 가능하다.

미중관계가 향후 10년 전반적인 협력국면을 유지할 것으로 예상되는 상황에서 미중 양국의 패권 경쟁을 상정하여 전략적으로 서둘러 어느 한쪽으로 기우는 외교를 펼칠 필요는 없다. 더구나 미국에 안보를, 중국에 경제를 기대고 있는 한국 입장에서 일방으로 치우치는 접근은 상당히 많은 비용의 지불을 요구한다. 단순논리에 근거한 제로섬의 선택을 피하고 지구 차원에서 진행되는 거버넌스 변화의 흐름을 활용하여 동아시아 국제정치 질서를 선제적으로 변환시키는 노력이 필요하다.

따라서 한국이 지향해야 할 전략은 동아시아 지역질서 변환을 선도하여 복합네트워크를 구축해 나가는 것이라 할 수 있다. 복합네트워크란 전통적인 국가간 권력정치체제를 넘어서 비국가행위자 등을 포함한 다양한 행위자 들이 다양한 영역에서 상대적으로 지속적이고 수평적인 관계를 형성하여 다면적 목표를 추구하는 국제정치의 새로운 양태를 지칭한다. 국가 행위자의 입장에서 복합네트워크 전략이란 국가가 영토적 경계 내에 보유하고 있는 자원과 그 속성을 활용하는 전통적 외교를 넘어서 국가를 포함한 다양한 비국가행위자들, 즉 노드(node) 간의 관계 또는 이러한 관계를 형성하는 네트워크의 구조적 속성을 활용하는 외교전략이라 할 수 있다. 또한 이는 기존의 안보와 경제 영역뿐만 아니라 문화, 생태환경 그리고 이 네 영역의 기반이 되는 지식과 이들을 횡적으로 엮는



거버넌스라는 복수의 영역에서 전개된다. 따라서 과거 외교의 주체, 대상, 영역, 활동 양상을 근본적으로 변화시키는 전략개념이라 할 수 있다.

한국은 향후 10년의 동아시아가 미중간 힘의 각축과 세력균형이 지배하는 근대 권력정치적 공간이 아니라 보다 다양한 행위자들이 네트워크적으로 연계하여 자율적이고 수평적으로 문제를 조정, 관리해 나가는 양식과 복합되는 지역질서로 변환해 나가도록 외교적 역량을 집중해야 한다. 이는 복수의 이슈영역에서 다양한 협력망을 구축하고 이 속에 미중 양자를 엮어서 이들이 공유하는 규범에 기반하여 경쟁과 협력을 하도록 유도하는 질서를 만드는 일이다. 여기서 한국은 역내 중견국들과 연대하여 중견국 이니셔티브를 추구할 수도 있다.

동시에 지구적 차원에서도 미중간의 경쟁과 갈등이 양자간 패권경쟁으로 전화되는 것을 견제하고, 대안적 담론과 논리구조를 만드는 노력이 필요하다. 한국은 중견국으로서 다양한 이슈영역에서 다양한 행위자들을 엮는 복합네트워크 전략을 통해서 지구적 차원의 국제제도 및 지구적 규범 체계의 설계에 적극 참여하면서, 나아가 이를 동아시아 지역 내에 수입, 변형, 정착시키는 노력도 구체화할 필요가 있다.

한반도 공진전략

북한 내 20년만의 정권교체를 정책전환의 기회로 포착하여 김정은 체제가 핵선군 노선에서 비핵선 경제 모델로 전환하도록 하기 위해서는 대북정책의 새로운 패러다임이 필요하다. 남북간 교류협력이 자동적으로 북한을 변화시킬 것으로 보는 방어적 자유주의의 한계는 분명히 직시해야 한다. 남북관계의 발전에도 불구하고 북핵문제가 지속적으로 악화되고 선군체제가 강화되었던 사실이 이를 반증한다. 또한 대북 제재와 압박을 통해 북한체제의 변화를 추구했던 공격적 자유주의의 한계 역시 분명하다.

북한 스스로 핵선군 노선에서 비핵선경제 모델로의 전환을 선택하고 한국과 주변국들이 이를 도와주는 “공진전략”(coevolution)이 필요하다. 북한은 계획경제를 완전 복원할 능력이 없는 상태이며 시장적 요소의 확대에 따라 인민들의 기대수준이 높아지고 있다. 이런 상황에서 북한이 실제로 경공업 발전과 인민생활의 향상을 꾀하기 위해서는 안보과잉의 핵선군 노선의 조정이 불가피하다. 그러나 북한의 정책전환은 북한 혼자만의 힘으로는 성공하기 어려우며 한국과 주변국들의 적극적 지원과 북한 문제에 대처하는 정책 패러다임의 진화도 동시에 필요하다. 김정은 체제가 국내 정치적 지지를 확보하여 정책전환을 성공적으로 이행하기 위해서는 북한 지배층의 트라우마인 안보불안을 해소함과 동시에 외부로부터의 충분한 물자 공급과 투자가 이루어져야 하기 때문이다.

복합관계정책, 한반도 평화체제의 구축, 북한에 대한 포괄적·체계적 경제지원이 공진전략의 핵심적 요소이다. 북한 스스로 정책전환을 선택하도록 하기 위해서는 일방적 대북지원이나 대북제재가 아니라 현안별 시기별로 양자를 스마트하게 구사하는 복합관계 정책이 필요하다. 한국의 새로운 정부는 북한체제의 붕괴를 추구하지 않되 북한의 선택에 따라 지원과 제재를 추진할 것이라는 분명한 신호를 보낼 필요가 있다. 북한의 안보불안 해소와 비핵화 진전을 위한 한반도 평화체제의 구축이 또 다른 핵심적 요소이다. 주변 4국의 리더십 교체가 마무리되고 2013년부터 본격화될 것으로 예상되는 북핵문제 협상이 실질적 진전을 이루려면 평화체제 협상이 동시에 진행되는 것이 바람직하다. 대북지원은 일차적으로 인도주의적 견지에서 추진되어야 하겠지만 이제 이를 넘어서 북한의 경제체제 전환을 위한 포괄적이고 체계적인 지원이 필요하다.

북한 공진전략은 단지 북한체제의 변화와 남북관계의 발전을 위해서뿐만 아니라 미중 중심의



동아시아 건축에 대응하기 위한 한국의 거시전략적 차원에서도 필요하다. 공진전략의 핵심적 요소인 한반도 평화체제 구축은 미중 중심으로 설계되고 있는 동아시아 건축에 대응하여 우리가 직접 설계자로 나서는 길이기도 하다. 미중 중심의 동심원적 네트워크 사이 한반도 중심의 동심원적 네트워크를 겹치게 설계하여 우리의 선택지와 외교적 입지를 넓힐 수 있기 때문이다.

중견국 외교 : 지구 거버넌스 설계 공동참여

한국에게 지구 거버넌스는 단지 국력의 신장에 걸맞는 외교를 추구해야 한다는 면을 뛰어 넘어 한국의 삶을 크게 제약하는 동시에 도약의 기회를 제공하는 영역이다. 경제의 대외의존도가 대단히 높아 대외환경변화에 지극히 민감하게 반응하는 한국에게는 지구 거버넌스의 적극적 참여는 사활적 과제일 수밖에 없다. 그동안 한반도 문제풀기에 집중해 온 한국외교에게는 커다란 도전이다.

21세기 국제정치에서는 국가행위자가 좌우할 수 없는 초국가 이슈가 급증하고 있다. 국가 이외의 다양한 차원의 행위자들, 즉, 국제기구 및 국제제도, 지역기구, 시민사회, 기업, 언론, 개인들의 역할이 빠른 속도로 강화되었다. 그러한 가운데 각 이슈영역 별로 기존과는 다른 거버넌스 혹은 복합네트워크가 자리잡게 되었다. 각 국가들은 자국의 이익과 영향력에 영향을 미칠 수밖에 없는 거버넌스의 형성 및 유지과정에 최대한 개입하기 위해 노력하고 있으며 그 방법도 다양화되고 있다.

지구질서의 형성과정에 뚜렷한 변화를 가져오는 복합 네트워크는 경제 영역에서 가장 뚜렷하게 나타나고 있다. 특히 2008년 세계금융위기 이후 G20와 같은 새로운 체제가 등장하여 많은 국가들의 목소리가 반영되었을 뿐 아니라 국가 이외의 다양한 행위자들이 세계 경제질서의 형성과정에 영향력을 제고하고 있다. 무역, 금융, 투자, 개발 등 구체적인 사안들에 대한 지식과 향후 질서에 대한 비전, 다른 국가들과의 협력을 모색하는 노력 등이 부족하면 세계경제질서의 형성과정에 영향을 미치지 못하고 도태되는 결과를 가져오게 된다. 모든 국가들은 자유무역네트워크 형성 과정에서 자신에게 유리한 무역아키텍처를 형성하기 위해 노력하고 있고 이러한 현상은 지구적 차원과 지역적 차원에서 함께 나타나고 있다. 금융, 통화질서 역시 대변환기에 접어들었으며, 한국은 환율 안정, 금융안전망 확충, 경제 발전을 위한 원활한 자본 공급과 관리 등 주요 이슈에서 한국의 선호도를 반영시켜야 하는 새로운 과제를 안게 되었다.

개발협력, 에너지, 환경 등도 향후 국가들 간 세력균형의 변화에 큰 영향을 미칠 새롭고 중요한 이슈들이다. 경제위기에도 불구하고 주요 공여국들은 공적개발원조의 규모를 증가시키고 있으며, 이는 지구화된 세계에서 다양한 차원의 상호의존을 어떻게 관리할 것인가의 큰 문제와 연관되어 있다. 개발협력은 주요 국가들이 21세기 새로운 세계질서를 형성하기 위한 수단으로 활용하려는 전략수단인 것이다. 2010년대 들어 국제자원개발 정세와 국제자원협력을 놓고 벌어지는 국가간 경쟁 역시 사활적 문제영역이다. 이제 에너지 문제는 단순히 ‘에너지 안보’ 시각에서 벗어나 ‘에너지 거버넌스’의 문제로 변모되었고, 이에 대한 대응은 국가의 운명을 좌우하게 될 것이다. 자원민족주의 심화, 거시경제의 구조적 왜곡에 따른 자원부존국의 저성장 문제, 신흥개도국과 국영석유기업의 부상, 국제에너지기구의 부재에 따른 거버넌스의 위기 등이 모두 연관되어 있다. 기후변화의 국제정치 역시 환경 영역의 문제에 국한되기 보다는 무역과 경제의 문제, 에너지와 식량 문제, 그리고 안보의 문제로 확산되면서 비선형적 위기를 촉발시킬 가능성이 높다. 이런 맥락에서 환경이슈 또한 안보나 경제 영역이 가지는 중요성에 필적하는 수준에까지 도달하게 될 것이어서 보다 근본적인 기후변화 대응책의 마련이 요청된다.



사안별 과제

제1과제 [한미동맹]

정책제언 : 1) 변화하는 환경에 맞추어 한국이 선제적으로 동맹의 목적과 기능을 정의

- 2) 한미동맹을 전략적·다차원적·복합동맹으로 변환하여 활용도를 극대화하면서 동시에 한중 전략협력동반자 관계의 구체적 내용을 확보
- 3) 북한 공격 억지뿐 아니라 북한의 정상국가화를 위한 조건을 마련하는데 기여하도록 한미동맹 역할 확대

- 한미동맹은 동아시아 지역질서 변환을 위한 강력한 정책자원이자 중국의 비판을 받는 근거이기도 하다. 미국과 동맹을 맺고 있는 한국으로서는 한반도 차원은 물론, 지역과 지구 차원에서 한국 스스로의 전략을 우선 정립하고 동맹의 발전에 임하는 노력이 필요하다. 미국의 전략에 단순 대응하여 독자성을 상실하는 것을 경계하고, 탈냉전기 변화하는 환경에 맞추어 한국이 선제적으로 동맹의 목적과 기능을 정의할 필요가 있다. 중견국 한국의 이익이 지구적, 지역적으로 확산되는 부분에 맞추어 동맹의 기능을 확대하고, 지나친 연루를 방지하는 담론을 개발할 필요도 있다. 한국이 추진하는 전략적 목적이 단순히 미중 관계에서 무조건적 미국 치중이 아니라는 사실을 중국이 인식할 때 중국과의 전략적 협력과 한미동맹이 공존을 유지할 수 있다.
- 한국은 21세기 미국의 동맹 전략을 정확히 파악할 필요가 있다. 21세기 초 지구적 차원에서 미국은 유일의 패권으로서 자국의 이익에 맞는 탈근대이행의 복합군사전략과 외교를 추구했다. 탈국가화, 탈영토화하는 폭력사용에 대처하기 위해 제국적 군사공간을 추구하기도 했고, 동맹의 연결망을 지역을 넘어 지구적으로 연결하려는 시도도 하였다. 대테러전쟁을 수행하는 과정에서 네트워크 기반 군사력, 복합전(hybride war) 전략 등을 추구하기도 하였다. 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)를 확대하고 유럽과 동아시아의 동맹을 연결하고자 노력했다. 각 지역에 묶여있는 해외주둔미군의 전략적 유연성을 확보하는 노력도 기울였다. 동아시아 차원에서 미국은 중국의 반접근전략에 대응하기 위해 동아시아 국가들과의 안보협력에 보다 적극적인 정책을 펴고 있다.
- 한국의 동아시아 전략 비전은 세력전이에서 지역질서 변환으로 가는 전기를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 미중 간의 전략적 불신을 낮추고, 향후 10년간 동아시아 세력전이를 평화적으로 흡수 발전시킬 수 있는 체제적 유연성을 확보하며 새로운 지역제도적 기반으로 평화적인 세력전이 과정을 확보하는 것이 중요한 목표이다. 이러한 과정에서 한미동맹을 전략적·다차원적·복합동맹으로 변환하여 활용도를 극대화하고 한반도, 지역, 지구 차원에서 한국의 위상을 확보해야 한다. 이러한 노력은 중국과의 다차원적 전략 네트워크를 발전시키기 위해 전략 협력동반자 관계의 구체적 내용을 확보하는 것과 병행되어야 할 것이다.
- 한국의 대북 전략에서 한미동맹은 여전히 중요한 정책자원이다. 한미동맹에서 생산되는 대북 억지력은 매우 중요하다. 천안함과 연평도 사태에서 보듯이 한국의 안보는 북한 내 불안정과 도발에 취약하며 이를 원천봉쇄하기 위해서는 강고한 군사력과 외교력이 필요하다. 그러나 한미동맹은 비단 북한의 도발을 막는 중요한 수단으로서뿐만 아니라, 북한이 우리가 원하는 정상국가로 이행하는데 필요한 조건을 마련하는 역할을 동시에 해야 할 것이다. 그러기 위해서는 한미동맹의 목적을 명확히 하고, 대북 공진전략과의 긴밀한 상호관계를 설정해야 할 것이다.



제2과제 [한중관계]

정책제언 : 1) 중국이 한중 관계를 지역 전체 이익의 차원에서 조망하도록 장려

- 2) 한중 전략적 협력 동반자 관계가 정부 간 관계를 넘어 중국의 시민사회와 다각도의 연결망을 맺어가도록 노력
- 3) 중국이 국내 정치경제 문제 해결에 집중할 때 다각적 외교로 한중 신뢰 구축 및 강화
- 4) 한국의 국제적 위상을 강화하여 미중 사이에서 한국의 전략적 가치 제고

- 한중관계에서 한국의 대중 무역량은 대미, 대일 무역량의 합을 능가할 정도로 증가하였다. 중국의 시장과 경제정책에 대한 한국의 민감성과 취약성이 따라서 증가하였다. 이로 인해 한국이 대중 정치, 외교, 군사전략을 추구함에 있어 중국이 대한 경제정책을 수단화할 것이라는 고려가 대중정책의 중요한 요인으로 작동하게 되었다. 북한 문제에서 중국의 영향력은 말할 나위도 없다.
- 이러한 상황에서 중국이 한중 관계를 지역 전체 이익의 차원에서 조망하도록 하는 점이 필요하다. 미중 간 전략적 불신 감소, 동아시아 다자협력 증진을 위해 한국이 중국에 제공할 수 있는 중견국 외교의 이점을 공유해야 한다. 더불어 지구적, 보편적 규범에 대한 한국의 공약을 강조하여 중국 역시 지구적 규범에 맞는 강대국으로 성장할 수 있도록 협력해야 할 것이다. 이는 한중관계의 발전, 한국의 이익뿐 아니라 지역 강대국으로서 중국이 반드시 이루어야 할 지역전략이다.
- 중국과의 전략적 협력동반자 관계도 중국의 다원화 현상을 정확히 파악하여 한중 관계의 다층적 협력망을 구축하는 노력을 기울여야 한다.
- 중국이 향후 10년 동안 부상 실현을 통한 국내 정치·경제 문제 해결에 집중할 때 다각적 외교로 한중 신뢰를 구축하고 강화해야 한다. 동시에 한국의 국제적 위상 및 전략 가치 제고를 위해 노력하여 미중간 세력경쟁 구도에서 한국의 생존공간을 확보해 나가야 한다.
- 중국이 민족주의와 애국주의를 동원하여 권력의 정당성을 확보하고 있는 만큼 양국 국민들 간 민족주의 정서의 충돌을 예방할 필요가 있다.

제3과제 [대북정책]

정책제언 : 1) 통일정책, 외교정책, 국방정책이 균형을 이루는 복합적 관여정책 추진

- 2) 남북, 미중, 유엔을 엮는 복합평화체제 구축으로 북한 비핵화 결단을 촉구하되 평화체제 구축 속도는 비핵화 진전 속도에 동조화
- 3) 인도적 대북지원과 북한의 체제전환 지원을 포괄하는 체계적인 대북지원 추진

1) 복합적 관여정책 추진

- 북한의 군사적 위협에 대해서는 국방·안보 정책 차원에서 단호하게 대응하되 남북관계는 통일을 염두에 두고 관리해 나가는 것이 한반도의 전략적 현실에 부합한다. 따라서 통일정책, 외교정책, 그리고 국방정책을 복합적으로 추진하면서 이들이 서로를 희생시키지 않도록 적절한 균형을 유지해야 한다. 이를 위해서는 복합적 대북정책을 추진할 수 있는 새로운 국가안전보장회의 시스템 등이 형성되어 효율적으로 작동해야 할 것이다.
- 22세기를 내다보는 한반도의 통일은 탈근대 복합네트워크 국가를 지향하는 통일이 되어야 할



것이다. 남북관계 차원에서는 정부간 연합기구, 정부 네트워크, 초정부 네트워크, 초국가 네트워크가 망라되는 복합 네트워크망을 형성하고 동아시아 차원에서도 미중과의 인접네트워크와 연결네트워크를 망라하는 복합 네트워크망을 구축하여 그 과정에서 남북한이 복합네트워크국가로 진화해야 한다.

- 향후 우리의 대북정책은 대미정책이나 대중정책과 유리될 수 없다. 공진의 한반도 평화체제 구축을 위해서는 북한만 설득해서는 안 되고 미중을 공동설계자로 끌어들이지 않으면 안 된다. 공진의 한반도 평화체제 구축 과정에서 한미동맹은 대북역지 동맹에서 지구적 차원의 21세기 복합동맹으로 거듭나야 할 것이다. 한미동맹을 희생할 수는 없다고 할 때 한중관계를 획기적으로 발전시키는 것이 한국의 외교적 딜레마를 해소하는 방안이 될 것이다.
- 국방분야에서도 복합적 안보정책이 추진되어야 한다. 현실주의에 입각한 군사적 억지, 협력안보 개념에 입각한 남북 군비통제, 북한의 탈군사화를 통한 체제전환 지원 등을 동시에 추진해야 한다.

2) 공진의 한반도 평화체제 구축

- 북핵 폐기의 전략적 결단이 표명되고 이를 실현하는 정책들이 실시되는 동시에 주변국들은 북핵 위기를 마무리하기 위한 제반 외교적 노력을 기울이는 한편 외부경제지원을 확대하고 한반도 평화체제를 체결하며 북한과 주변국과의 관계개선에 박차를 가해야 할 것이다. 현재까지 6자회담은 북핵 문제만을 해결하기 위해 만들어진 제도적 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 북미양자회담 및 남북회담을 축으로 다양한 형태의 다자회담을 복수적으로 추진하는 북핵 위기 해결, 더 나아가 북한 문제 해결의 대화 네트워크를 건설하는데 북한이 적극적으로 참여해야 할 것이다.
- 김정은 체제의 비핵선경제 정책전환을 도와주기 위해 한국, 중국, 미국 등 주변국들은 핵대신 북한의 안전을 보장해 줄 수 있는 남북, 미중, 유엔을 엮는 복합평화체제를 제공할 수 있을 것이며 이와 동시에 북한의 체제전환에 필요한 대규모 지원과 자본 투자를 제안할 수 있을 것이다. 북한체제의 안전을 확실하게 보장해 주는 것은 핵이 아니라 북한이 남북한과 미중, 일러, 나아가 유엔까지 겹겹이 엮는 복합 안전 그물망을 치는 것이고, 핵을 포기하는 대가로 국제사회의 대규모 지원을 통해 김정일이 못다 이룬 ‘경제강국’의 꿈을 실현해야 한다고 설득해야 한다.
- 향후 북핵협상의 속도와 폭은 비핵화 협상과 병행하여 진행될 것으로 예상되는 평화체제 논의의 속도에 의해 좌우될 것이다. 북한이 새로 구축될 한반도 평화체제가 자신의 안전을 확실히 보장하고 북한경제의 번영을 가져올 수 있다는 확신이 들 때 비핵화의 결단을 내릴 것이기 때문이다. 향후 평화체제 구축 협상은 남북한이 주도하는 것이 바람직하다. <9.19 공동성명>과 <2.13 합의>는 한반도 평화체제 포럼에 관한 조항을 포함하고 있으나 한반도 평화체제 포럼은 발족조차 하지 못했다. 따라서 평화체제 구축을 북한의 비핵화를 위한 촉진제로 활용하기 위해서는 6자회담 틀에 머무르지 말고 남북한이 중심이 되어 직접 당사국인 미중을 끌어들이는 방식으로 추진되어야 한다.
- 평화체제 구축의 속도에 있어서는 비핵화 협상과의 동시성을 견지하는 것이 바람직하다. 그동안 미국은 ‘선(先) 비핵화, 후(後) 평화체제’, 북한은 ‘선(先) 평화체제, 후(後) 비핵화’ 입장을 견지해 왔다. 이제 이러한 비생산적인 논란에서 벗어나 6자회담 재개와 동시에 평화체제 구축 협상에 착수하되 평화체제 구축의 속도는 비핵화 진전 속도에 동조화하면 될 것이다.



3) 포괄적·체계적 대북 경제지원

- 기존의 대북지원은 쌀과 비료를 중심으로 하는 인도주의적 지원에 초점이 두어지는 경우가 많았다. 반대로 ‘비핵개방3000’ 구상처럼 북한이 비핵화 공약을 실현한 이후에나 대규모 대북 지원을 하겠다는 조건적 방안이 제시되기도 했다. 이제 이러한 발상에서 탈피하여 인도적 대북지원과 북한의 체제전환 지원을 포괄하는 체계적인 대북지원이 추진될 필요가 있다.
- 북한에 대한 복합관여 메시지를 분명히 하는 차원에서 한반도의 안보상황과는 별개로 인도적 대북지원을 재개하는 것이 바람직하다. <5.24 조치> 등 남북경협에서의 조치와는 별도로 식량 등 인도적 대북지원을 추진하는 것이 남북 당국간 신뢰 형성과 북한의 사회경제적 인권개선에 도움이 될 것이다.
- 향후 김정은 체제가 정책전환을 추진한다면 초기에 많은 부작용과 혼란이 발생하고 그 과정에서 생필품 수급 문제가 발생할 가능성이 크다. 따라서 식량, 의복, 의약품 등을 중심으로 북한의 경제 안정을 위한 대규모의 경제 지원을 실시하고 북한의 주요 공장 및 기업 등에 대한 투자와 지원을 실시해야 할 것이다. 이 과정에서 한국은 북한의 최대 수출시장이자 투자국의 역할을 담당하는 것이 바람직하다.
- 북한이 추진하는 각종 개혁 과제들이 성공할 수 있도록 물질·인적 지원도 실시되어야 한다. 북한이 수용한다면 한국 및 국제기구들이 북한 현지에 지원 사무소를 설치하거나 교육훈련기관을 설립하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

제4과제 [해양정책]

정책제언 : 1) 영유권 문제에 대한 동결 선언

2) 자원의 공동개발, 역내 해양환경 보호, 항행의 안전 도모 등 역내 다자협력 증진

3) 각론에서의 협력을 토대로 해양문제 전반에 관한 상생의 다자 컨센서스 도출

- 해양은 전통적 안보와 비전통적 안보가 만나는 복합적이고 다층적인 공간이다. 해양은 복합을 지향하는 2010년대 한국 외교정책의 당면 과제를 점검하고 미래의 전망을 도출할 수 있는 중요한 정책 영역이기도 하다.
- 현재 동아시아 해양질서는 역내 유동적인 지정학 및 지리경제학적 요인들로 인해 더욱 불안정해지고 있는데, 그 중심에는 부상하는, 그리고 더욱 독단적인 중국과, 다시 관여하고는 있지만 애매모호한 태도를 취하고 있는 미국이 있다. 중국은 실지회복주의적 야망과 에너지 및 원자재 수송을 위한 해로 확보의 차원에서 ‘공세적인’ 해양정책을 추진하고 있고, 이로 인한 일본, 베트남 등 주변국들과의 관계 악화는 미국이 동아시아 지역에 재등장하는 기회를 제공하고 있다.
- 지금까지 전개된 해양 관련 국제규범의 집대성한 <유엔해양법협약>은 규범적 중재자로서의 의의를 가진다. 그러나 일련의 공식화된 제도들의 존재는 관련 국가들 간 이익의 균형을 달성하기 위한 필요조건이긴 하지만 충분조건이 될 수는 없다. 비협조적 상황에서 모든 행위자들에게 이득이 되는 균형상황을 만들기 위해서는 추가적인 조건들이 필요하다.
- 동아시아의 해양 문제는 경계획정, 자원, 영유권, 해로 문제 등이 복잡하게 얽혀있기 때문에 어느 한 국가의 일방적 또는 양자적 노력만으로 해결하기 어렵다. 아울러, 역내 여러 해양분쟁의 공통분모인 중국의 협조와 양보가 없다면 해법을 찾기 어려운 형편이다.



- 따라서, 당장 해결하기 어려운 영유권 문제에 대한 동결 선언에 기초하여 자원의 공동개발, 역내 해양환경 보호, 항행의 안전 도모 등 비전통적 안보의 확보를 위한 역내 다자협력 증진을 위해 노력해야 한다. 이 때, 영토 문제, 어업 문제, 해저자원 개발 문제, 그리고 환경문제를 가능한 한 분리하여 접근하되, 이러한 각론에서의 협력을 바탕으로 궁극적으로는 해양문제 전반에 관한 상생의 다자간 컨센서스를 이끌어 내는 것이 필요하다.
- 한국이 중국의 급속한 세력 팽창에 맞서 미국에게 지나치게 의존함으로써 중국과 세력균형을 유지하려는 것은 좋은 정책 대안이 아니다. 한국은 미국, 중국, 그리고 일본 사이에서 충돌을 막는 안정장치로서의 역할을 적극적으로 수행해야 한다.

제5과제 [FTA정책]

정책제언 : 1) 대외적- 양자 FTA를 다자주의 레짐으로 발전시키는 네트워크적 접근법 추진

2) 대내적- 자유무역의 이익이 국민 대다수에 의해서 공유되도록 국내 경제 거버넌스 개선

- 2008년 세계금융위기를 계기로 또 다시 동아시아의 세기가 열리고 있다. 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴라는 미중간 경제적 능력의 재편은 향후 동아시아 질서 건축을 놓고 경쟁하는 구도를 만들어 내고 있다.
- 아시아 국가들은 전후 다자주의 무역질서 하에서 글로벌 공장으로 발돋움했지만, 유럽이나 북미와는 달리 역내 다자 무역협정을 수립하지 못한 대신 중첩적인 양자 FTA를 맺어 왔다. 이 가운데 중국은 아세안(Association of South East Asian Nations: ASEAN)을 중심으로 하는 공세적인 FTA 전략을 바탕으로 지역적인 영향권을 구축하는데 어느 정도 성공한 반면, 미국은 그동안 동아시아 FTA 정치에서 방관자적인 입장을 취했으나 오바마 행정부 들어 환태평양파트너십(Trans-Pacific Partnership: TPP)을 매개로 적극적인 대 아시아 재개입 정책으로 선회하고 있다. 동아시아 FTA 네트워크는 전반적으로 네트워크 밀도가 증가하는 가운데 중국 중심의 네트워크를 향해 미국의 네트워크가 진입해오는 구도다.
- 한국은 중국과 미국을 중심으로 한 아시아 FTA 경쟁의 틈바구니에 놓여 있으며, 양자주의에 기반한 아시아 FTA 네트워크의 양극화는 한국에게 기회보다는 도전 요인이 될 가능성이 높다.
- 향후 한국의 통상외교는 양자 FTA들을 다자네트워크로 변환하는데 중점을 둬야 한다. 양자주의와 다자주의 간의 관계가 대체재보다는 보완재로서 중층적으로 병존하는 시스템을 구축하되, 궁극적으로 다자 레짐을 지향하는 전략을 구사해야 한다.
- 동아시아에서 양자 FTA들은 경제적 이익보다는 전략적 이익에 따라 추진해 온 측면이 강하다. 한국은 FTA가 전략적 경쟁이 아닌 공생과 공영의 동아시아를 만들기 위한 복합네트워크의 한 축으로 기능할 수 있도록 지역 FTA 질서의 성격을 변환시킬 수 있는 촉진자가 되어야 한다.
- 아울러, 국내정치 차원에서 FTA에 대한 만능론이나 망국론을 지양하고 FTA 활용론에 논의의 초점을 맞춰야 한다. 대외의존형 경제구조에서 벗어나기 힘든 한국에게 자유무역은 선택이 아니라 필수다. 문제는 누구의 이익을 위한 자유무역이냐 하는 것이다. 이런 맥락에서 FTA를 통한 무역자유화의 이익이 사회 전반에 파급될 수 있도록 경제 거버넌스의 개선이 동반되어야 한다.



제6과제 [금융·통화정책]

정책제언 : 1) 중·일-아세안 사이 중개자 역할 수행, 동아시아 금융·통화 협력의 제도화를 위해 노력
2) 동아시아 지역의 협력을 토대로 지구 차원의 금융·통화 질서 규칙제정에 참여

- 2008년 미국발 금융위기를 계기로 지구, 지역적 차원에서 기존 미국 주도적인 신자유주의 국제 금융·통화 질서가 변화하고 있다. 한국이 속한 동아시아도 아세안+3를 중심으로 1997년 동아시아 금융위기 후 형성된 제도적 협력 장치의 발전을 통해 지역 금융화에 박차를 가하고 있다.
- 이러한 국제 금융·통화 질서의 대변환기에 한국은 환율 안정, 금융안전망 확충, 경제 발전을 위한 원활한 자본 공급과 관리를 추구하면서, 동시에 최대한의 정책 자율성을 확보하여 한국의 선호도를 지구 및 동아시아 지역 금융·통화 질서에 반영할 수 있어야 한다.
- 이를 위해 한국은 다자주의를 통한 지역과 지구의 연계 전략을 추구해야 한다. 다시 말해, 한국은 ‘정직한 중개자’(honest broker) 역할 수행을 통해 이미 진행중인 동아시아 금융·통화 협력의 제도화에 총력을 기울여야 하며, 이러한 동아시아 지역을 기반으로 삼고 G20 등의 지구 차원의 금융·통화 질서 규칙제정에 참여하여야 한다.
- 다자주의를 통한 지역무대와 지구무대의 연계 전략은 세계경제질서 재확립의 시기 한국의 정책 선호도가 새로운 질서에 가장 많이 반영될 수 있는 가능성을 열어준다. 지역 다자주의의 공고화를 통해 중국 및 일본과의 신뢰 관계를 형성하고, 정책 공조의 경험을 쌓아나가 공동 정책을 개발할 때 글로벌 무대에서 한국의 정책 선호도를 구현할 수 있는 것이다. 물론, 비강대국이 특정 이슈에 관해 다자주의를 출범시키고 제도적 틀을 짜는 것에는 한계가 있을 수 있으나 이미 작동 중인 다자주의 틀은 효과적으로 활용할 수 있을 것이다.

제7과제 [개발협력정책]

정책제언 : 1) 개발협력 거버넌스를 두고 경쟁하는 강대국들 사이에서 중개자 역할 담당

- 2) 개발협력을 둘러싼 동아시아 역내 협력 강화
- 3) 보편적 규범과 국가이익 조화
- 4) 공여국과 수원국의 가교 역할 담당
- 5) 장단기 정책 목표의 구분과 조화
- 6) 제한된 재원을 효율적으로 사용하기 위한 선택과 집중
- 7) 개발협력 외교의 효과적 실행을 위한 국내제도 정비

- 2008년 글로벌 금융위기에도 불구하고 주요 공여국들은 일제히 공적개발원조의 규모를 증가시키고 있으며, 이는 행위자, 쟁점, 관리 차원에서 진행되는 21세기 개발협력의 복합 현상에서 기인한다.
- 21세기 개발협력은 지구화된 세계에서 다양한 차원의 상호의존을 어떻게 관리할 것인가의 문제와 불가분의 관계에 있다. 구체적으로 행위자의 증가에 따른 집합행동을 어떻게 관리할 것이며, 다양한 개발협력 모델을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 초래되고 있는 것이다.
- 개발협력에는 주요 국가들이 21세기 새로운 세계질서를 형성하기 위한 수단으로 활용하려는 전략적 성격이 내포되어 있다. 주요 국가들은 21세기 세계질서의 변화와 맞물려 일어나고 있는 개발협력 아키텍처의 재구성에 일정한 영향력을 행사하기 위해 노력하고, 이를 통해 향후 세계질서의 재구성에 대한 발언권을 높이기 위해 노력하고 있다.



- 개발협력 아키텍처의 변화는 수원국에서 공여국으로 성공적으로 탈바꿈한 한국 외교에 새로운 기회가 될 수 있다. 실제로 한국은 2010년 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development Development Assistance Committee: OECD DAC) 가입을 계기로 OECD DAC을 중심으로 수립된 개발협력 규범과 질서를 빠르게 수용하며 개발협력 외교를 강화하기 위해 노력하고 있다.
- 개발협력이 한국 외교에서 갖는 중요성은 동아시아에서 더욱 부각된다. 전통적 공여국이지만 과거의 정책 실패로 인해 새로운 개발협력 정책을 추구하기 시작한 일본, OECD DAC 체제 밖에서 독자적 개발협력 패러다임을 제시하고 이를 통해 세계적 영향력을 확대하고자 하는 중국, 아직 수원국의 위치에 머물러 있는 동남아시아 국가와 같이 다양한 수준, 규모, 성격의 국가들이 혼재되어 있다는 점에서 한국의 역할공간이 열리고 있다.
- 한국은 1) 개발협력 거버넌스를 두고 경쟁하는 강대국들 사이에서 중개자 역할 담당, 2) 개발 협력을 둘러싼 동아시아 역내 다자협력 강화, 3) 보편적 규범과 국가이익 조화, 4) 공여국과 수원국 사이에서 가교 역할 수행, 5) 장기와 단기 정책 목표의 구분 및 조화, 6) 제한된 재원을 효율적으로 사용하기 위한 선택과 집중, 7) 개발협력 외교의 효과적 실행을 위한 국내제도의 정비를 추진해야 한다.

제8과제 [에너지·자원정책]

정책제언 : 1) 에너지 생산국과 소비국을 연결하는 글로벌 거버넌스 체제 구축을 위해 노력

2) 에너지 생산국의 국내 거버넌스 강화를 지원하는 포괄적인 협력 추구

3) 청정에너지로의 전환이란 시대적 추세 속에서 기존의 러시아 에너지 개발을 중심으로 한 지역에너지 협력구도를 넘는 새로운 질서 형성의 가능성에 철저히 대비

- 2010년대 들어 국제자원개발 정세와 국제자원협력을 놓고 국가간 경쟁에 초점을 둔 ‘에너지 안보’ 시각에서 벗어나 ‘에너지 거버넌스’에 대한 관심이 높아지고 있다.
- 현재 글로벌 에너지 체제는 국제자유주의 기반의 붕괴에 따른 자원민족주의 심화, 거시경제의 구조적 왜곡에 따른 자원부존국의 저성장 문제, 신흥개도국과 국영석유기업의 부상, 국제에너지기구의 부재에 따른 거버넌스의 위기를 경험하고 있으며, 특히 신흥개도국으로의 경제중심 이동 속도를 에너지체제의 변화가 전혀 따라가지 못하는 한계를 보이고 있다.
- 한국의 에너지·자원협력 외교는 에너지의 안정적 공급에 초점을 둔 에너지위기 대응전략에서 한걸음 더 나아가 지구적 차원의 에너지 문제들을 해결하기 위한 다자적 거버넌스 협력체 구축에 있어서 주요한 역할을 도모하는 방향으로 나아가야 한다.
- 이는 생산국들과 소비국 협력체제 사이의 대화 메커니즘을 구축하는 것에서부터 시작해야 하며, 글로벌 에너지 거버넌스의 구축이 생산국 내부 거버넌스 강화를 기반으로 할 때 성과를 거둘 수 있다는 점을 염두에 두고, 국내정치경제발전, 금융, 군사 등 총체적인 힘과 밀접히 연관시킨 에너지 체제를 구축해야 한다.
- 청정에너지 시대로의 가교 에너지로서 액화천연가스(Liquefied Natural Gas: LNG)와 액화셰일가스(Liquid Shale Gas: LSG)를 중심으로 한 천연가스의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 특히 미국발 셰일가스 열풍에 따른 미국의 LNG 수출국으로의 부상과 미중간 중국의 대규모 셰일가스 개발 가능성으로 동북아에너지 협력의 틀은 과거의 러시아 에너지개발을 상정한 모델과는 상당히 다르게 진행될 가능성이 높으므로 이에 대한 면밀한 분석을 통해 새로운 지역 에너지 거버넌스를 모색하는데 한발 앞서가야 한다.



제9과제 [환경·기후변화 관련 정책]

정책제언 : 1) 환경국가로 거듭나기 위한 국가 체질개선에 신속히 착수

- 2) 환경·기후변화 국제정치의 주요 이슈들이 경제, 에너지, 식량, 군사, 안보 이슈와 연계되는 과정을 예의 주시
- 3) 동아시아 지역 환경 및 기후변화 협력을 적극적으로 추진하되 구체적인 프로젝트의 성공사례를 축적하여 지역협력을 활성화하기 위한 포괄적 기반 강화
- 4) 복합외교력 및 네트워크력 강화를 토대로 환경·기후변화 국제정치에서의 내실 있는 중견국 외교 추구
- 5) 온실가스 감축을 위한 일련의 정책들을 선도적으로 실천

- 코펜하겐 당사국총회 이후 난관에 봉착했던 기후변화 국제정치는 더반 당사국총회 이후 새로운 방향으로 윤곽을 잡아가고 있다. 향후 기후변화 대응체제는 교토체제와 같은 강제적 규제 레짐으로 가기는 어려울 것이고, 각국이 자발적으로 자국의 감축 목표를 설정하여 보고하고 국제적으로 이를 검증, 인증받는 기제에 대한 논의가 진전될 가능성이 높다. 따라서 국제적 협상과정으로부터 오는 압박은 상당히 완화될 것으로 보인다.
- 하지만 기후변화 관련 미래 시나리오를 제시하고 있는 다수의 전망 보고서들에 근거해 볼 때 기후변화가 환경 영역의 문제에 국한되기 보다는 당장 무역과 경제의 문제로, 점차 에너지와 식량 문제로 그리고 안보의 문제로 확산되면서 비선형적 위기를 촉발시킬 가능성이 높다. 따라서 환경 영역의 중요성은 갈수록 높아져 결국 국민국가의 의제들 중 가장 중요한 안보나 경제 영역이 가지는 중요성에 필적하는 수준에까지 도달하게 될 것이어서 보다 근본적인 기후변화 대응책의 마련이 요청된다.
- 환경국가로 거듭나기 위한 국가의 정치, 경제, 사회의 체질개선과 환경역량 강화를 위한 노력이 내부로부터 시작되어야 한다. 이와 관련하여 “환경주류화”(Environmental Mainstreaming)와 “전략적 환경평가”(Strategic Environmental Assessment) 개념을 창의적으로 결합한 환경국가로서의 이념, 제도, 조직, 정책 과제를 총체적으로 재구성하여야 하며, 이는 대내정책 수준에서뿐만 아니라 한국의 원조, 개발, 경제협력 등과 같은 전반적인 대외정책에도 적용되는 것이어야 한다.
- 특히 중장기적으로 기후변화의 국제정치과정에서 쟁점 영역들이 상호 연계되고 복합화 되는 과정과 그 효과에 대한 연구를 진행하고 대책을 마련하는 일이 시급하다. 관련하여 동북아의 휘발성 높은 긴장이 기후변화로 인한 비선형적 위기발생에 노출되지 않도록 지역협력 및 조정 기제를 마련하기 위한 노력을 시급히 서두를 필요가 있다. 따라서 동북아시아 수준에서 환경협력, 에너지협력, 식량협력을 위한 다양한 기제를 개발 및 제도화하고 실천해 나가는 것이 시급하다.
- 한국이 환경국가로서의 체질 개선과 환경 역량을 강화하고 기후변화의 포괄적 도전에 대해 창의적으로 대비하는 노력은 자연스럽게 환경 및 기후변화 국제정치의 지구적 및 지역적 수준에서 한국의 소프트 파워와 하드 파워 그리고 리더십을 자연스럽게 강화시킬 것이다. 단순히 한국 환경·기후변화 외교의 가시성을 높이기 위한 내실 없는 노력은 지양되어야 하며, 특히 그 과정에서 강대국들 간 확장된 의도의 경쟁과 분쟁에 휩싸이지 않도록 해야 한다.



제10과제 [신공공외교]

정책제언 : 1) 동아시아지역 주요 문제해결에 앞장섬으로써 한국의 실정에 맞는 소프트 파워 확보

2) 외교대상을 다변화하여 타국 정부뿐 아니라 지역 및 지구 시민사회지식집단 및 인식공동체를 주도해 가는 노력 필요

3) 문화·규범·지식을 생산·배분하는 다양한 시민사회 부문들, 학계, 관계의 발전 및 이들 간 네트워크를 극대화하는 국내역량결집 도모

- 21세기 국제정치의 기반이 동아시아로 집중되는 상황에서 동아시아 지역정치의 주요 문제들을 한국이 선구적으로 해결함으로써 여타 지역의 국제정치 발전에 모범이 될 수 있는 소프트 파워를 확보해 가야 한다. 단순히 선진국의 모델을 따라가는 차원을 넘어서 중견국으로서 한국의 실정에 맞는 소프트 파워, 공공외교, 또는 매력의 전략을 추구하는 인식이 필요하다. 현재 한국은 공공외교 체계 개혁, 이에 따른 정부 내 변화, 정부-민간 네트워크 개선 등 많은 과제에 직면해 있다.
- 한국이 중견국 공공외교를 수행하는 과정에서 보다 구조적인 차원의 중장기적 이익을 도모하기 위해서는 외교대상을 다변화하여 타국의 정책결정자 및 정부뿐 아니라 동아시아 더 나아가 지구 시민사회의 지식집단, 인식공동체를 주도해 가는 노력이 필요하다. 단기적인 가시적 효과는 적더라도 한국에 대한 이해, 동의, 정책 옹호 등으로 이어지는 공공외교의 기반을 다져나갈 필요가 있다.
- 공공외교는 여러 외교 어젠다 중 하나로 존재하는 것이 아니라 모든 외교, 문화 업무의 바탕에 깔려 있는 일종의 메타 어젠다라고 할 수 있다. 따라서 다른 외교, 문화 업무 추진과 동시에 항상 유념해야 할 총론적 과제로서 업무 체계를 개선할 필요가 있다. 단기 과제로 공공외교 추진 거버넌스 확립을 위한 부처 간 조정이 필요하다. 외교부, 문화체육관광부, 교육과학기술부, 국가브랜드위원회 등 다양하고 중첩된 업무 체계를 개선할 필요가 있다.
- 중장기적으로 공공외교의 핵심은 콘텐츠 다양화이며 이를 생산하는 한국 사회 전반의 생산네트워크가 중요하다. 따라서 현재 보여지고 있는 한류에 대한 과도한 의존을 탈피할 필요가 있다. 또한 한류를 한국의 국가이익과 성급하게 연결시키려는 노력 등은 자제하고 중장기적 국가 브랜드 증진에 힘을 쏟을 필요가 있다. 뿐만 아니라 공공외교 기반의 지식 강화도 필요하다. 외국이 한국의 문화상품 및 브랜드를 존중하는 것은 이를 만들어 낸 제도적·지식적 기반을 높이 평가하기 때문이다. 최종상품으로서의 공공외교 콘텐츠가 아닌 생산체계 기반을 강화하는 것이 중요하다. 이를 위해 공공외교 콘텐츠 생산 체계의 활성화가 필요하며, 문화·규범·지식을 생산·배분하는 다양한 시민사회 부문들, 학계, 관계의 발전 및 이들 간 네트워크를 극대화하는 국내역량결집을 도모하기 위해 정부가 필요한 노력을 기울여야 한다.
- 공공외교의 매체와 추진을 위한 구체적인 방법으로서 인터넷이나 최근 주목을 받고 있는 소셜네트워크서비스(Social Network Service: SNS) 등과 같은 커뮤니케이션 매체를 좀 더 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 현재 외교통상부의 웹사이트에는 페이스북, 트위터, 유튜브 등과 같은 SNS가 제공되고 있지만, 일방적 홍보의 차원을 넘어서 쌍방향 미디어라는 SNS의 취지를 좀 더 살리는 방향으로 진화될 필요가 있다. ■



저자 약력

구민교

서울대학교 행정대학원 교수. 서울대학교 외교학과 및 동 대학 행정대학원 졸업 후 미국 존스홉킨스대학교(Johns Hopkins University) 국제관계대학원(SAIS)에서 국제정치경제 석사학위를 받고 미국 캘리포니아주립대학교 버클리캠퍼스(University of California at Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 미국 남캘리포니아대학(University of Southern California) 국제문제연구소(CIS), 한국학연구소(KSI) 및 국제관계학과(SIR)에서 2년간 포닥 연구원 및 전임강사로 근무하였으며 연세대학교 행정학과 조교수(2007년-2010년)를 역임하였다. 주요 연구 분야는 동아시아 정치경제, 국제통상정책, 동아시아 영토분쟁 등이다. 주요 저서로는 *Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place* 가 있다. 그 밖에 *Pacific Review*, *Pacific Affairs*, *International Relations of the Asia-Pacific*, *Asian Perspective*, *European Journal of East Asia Studies*, *Global Asia*, *Journal of East Asian Studies* 등 우수 국제학술지에도 여러 논문을 게재해 왔다.

김성배

국가안보전략연구소 책임연구위원. 북한과 한반도 관련 정책 개발에 대한 자문을 맡고 있다. 통일부 정책보좌관(2006), 국가안전보장회의(NSC) 행정관(2003-2006년)을 역임하였으며, 서울대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였다.

김연규

한양대학교 국제학부 교수. 서울대학교 노어노문학과를 졸업하고 미국 퍼듀대학교(Purdue University)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 미국 허드슨연구소(Hudson Institute) 초빙연구원, 미국 드포대학교(DePauw University) 초빙조교수를 역임하였다. 주요 연구분야는 에너지안보, 국제석유정치, 자원생산국의 정치경제 문제 등이다. 주요 논저로는 “Rethinking Security in Central Asia: Contending Paradigms and Current Perspectives,” “Rethinking China’s Approach to Border Disputes: China’s Border Policy towards Central Asia, 1991-2011,” “The Peaceful Rise of China Sino-Russian Rivalry in Central Asia,” “The Emerging US-China-Russia Strategic Triangle in Central Asia: Still Defying Great Power Expectations?” “Why is Russian Energy Policy Failing in East Asia?,” “The Arctic: A New Issue on Asia’s Security Agenda,” “Russia and the Six-Party Process in Korea” 등이 있다.

김치욱

울산대학교 국제관계학과 교수. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 텍사스대학교(University of Texas at Austin)에서 정치학 석·박사 학위를 취득하였다. 세종연구소 연구위원을 역임하였다. 주요 연구 분야는 글로벌 경제 거버넌스, 네트워크 세계정치, 중견국가론이며, 최근의 주요 논저로는 “케인스주의의 부활? 금융위기 이후 미국 정치엘리트의 경제담론 분석,” “네트워크 이론으로 본 미-중 자유무역협정(FTA) 경쟁,” “글로벌 금융위기와 세계경제 거버넌스 변화,” “Toward a Multistakeholder Model of Foreign Policy Making in Korea? Big Business and Korea-US Relations” 등이 있다.



서봉교

동덕여자대학교 중어중국학과 교수. 서울대학교에서 경제학 박사학위를 취득하였으며 삼성금융연구소 해외사업연구팀 수석연구원(중국금융 담당), LG 경제연구원 선임연구원(중국 경제 담당)을 역임하였다. 주요 연구 주제는 중국경제와 중국금융이다.

손열

연세대학교 국제학대학원 교수. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사학위를 받고, 중앙대학교 교수, 일본 동경대학교 외국인연구원, 일본 와세다대학교 객원교수를 역임한 바 있다. 주요 연구 주제로는 일본 정치경제, 국제정치경제, 동아시아 지역주의 등이 있다. 최근 저술로는 “동아시아 경합하는 국제사회 구상,” “소프트파워의 정치 : 일본의 서로 다른 정체성,” “Japan Between Alliance and Community,” “Japan’s New Regionalism: China Shock, Universal Values and East Asian Community” 등이 있다.

신범식

서울대학교 정치외교학부 교수. 서울대학교 외교학과 및 대학원을 졸업하고 러시아 국립모스크바 국제관계대학교(MGIMO)에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국슬라브학회 총무이사를 역임하였다. 주요 연구분야는 러시아 외교정책, 유라시아 국제관계, 그리고 환경에너지 국제정치이다. 주요 논저로는 《21세기 유라시아도전과 국제관계》(편저), 《러시아의 선택 : 탈소비에트 체제전환과 국가·시장·사회의 변화》(공저), “기후변화의 국제정치와 미중관계,” *Russian Nonproliferation Policy and the Korean Peninsula*(공저), “Russia’s Perspectives on International Politics” 등이 있다.

이동률

동덕여자대학교 중어중국학과 교수. 1996년 중국 북경대학교 국제관계학원에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 현대중국학회 편집위원장을 역임하였으며 동아시아연구원 중국연구패널위원장을 맡고 있다. 주요 연구 분야는 중국 대외관계, 중국 소수민족, 중국의 민족주의 등이다. 최근 연구로는 “China’s policy and influence on the North Korea nuclear issue: denuclearization and/or stabilization of the Korean peninsula?” 《중국 미래를 말하다》(편저), 《중국외교연구의 새로운 영역》(공저), 《중국의 영토분쟁》(공저), “중국 정부의 티베트에 대한 중국화 전략: 현황과 함의” 등이 있다.

이동선

고려대학교 정치외교학과 교수. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 박사학위를 취득하고 미국 소재 동서연구소(East-West Center)에서 연구원으로 재직하였다. 주요 연구 분야는 국제안보와 국제관계 이론이다. 저서로는 *Power Shifts, Strategy, and War*가 있으며, 주요 학술 논문으로는 “Causes of North Korean Belligerence,” “Ties That Bind? Assessing the Impact of Economic Interdependence on East Asian Alliances,” “A Nuclear North Korea and the Stability of East Asia” 등이 있다.



이승주

중앙대학교 정치국제학과 교수. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고 미국 캘리포니아주립대학교 버클리(University of California at Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 통일연구원 연구원, 미국 버클리대학교 APEC 연구소 박사 후 연구원, 싱가포르 국립대학교 정치학과 조교수, 연세대학교 국제관계학과 조교수를 역임하였다. 최근 저작으로는 *Northeast Asia: Ripe for Integration?* (공편), *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions* (공편) 등이 있다. 그 외 〈한국정치학회보〉, *Comparative Political Studies*, *The Pacific Review*, *Asian Survey* 등의 저널에 다수의 논문을 발표하였으며, 주된 연구 분야는 동아시아 지역주의, 글로벌 FTA 네트워크, 동아시아 국가들의 제도적 균형 전략이다.

이용욱

고려대학교 정치외교학과 교수. 미국 캔사스대학교(University of Kansas)에서 동아시아학 학사, 미국 남가주대학교(University of Southern California)에서 국제정치학 박사 학위를 취득하였다. 일본 동경대학교 사회과학연구원 방문 연구원, 미국 남가주대학교 국제관계학부 강사, 미국 브라운대학교 왓슨 국제연구소(Watson Institute for International Studies, Brown University) 및 동아시아학과 프리먼 펠로우, 미국 오클라호마대학교(University Oklahoma) 중미연구소 연구위원, 동 대학 정치학과 및 국제지역학부 조교수로 활동하였다. 저서로는 *The Japanese Challenge to the American Neoliberal World Order: Identity, Meaning, and Foreign Policy* 가 있고 편서로는 《동아시아 금융지역주의의 정치경제 : 제도적 발전과 쟁점들》이 있다.

전재성

서울대학교 정치외교학부 교수. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 노스웨스턴대학교(Northwestern University)에서 정치학 박사 학위를 받은 후, 숙명여자대학교 정치외교학과 조교수를 역임하였다. 현재 동아시아연구원 아시아안보연구소 소장 맡고 있다. 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.

조동호

이화여자대학교 사회과학대학 북한학과 교수. 미국 펜실베이니아대학교(University of Pennsylvania)에서 경제학 박사학위를 취득하였고, 한국개발연구원(KDI)에서 선임연구위원, 북한경제연구팀장, 기회조정실장을 역임하였다. 현재 민주평화통일자문회의 경제과학환경위원회 상임위원, 대통령자문 한중전문가공동연구위원회 위원, 대통령실 외교안보수석실 정책자문위원, 통일부 정책자문위원, 국회예산정책처 예산분석실 자문위원 등을 맡고 있으며, 동아시아연구원 북한연구센터 소장, 조선일보 〈아침논단〉 고정 칼럼니스트, SBS 외교통일안보 자문위원 등으로도 활동하고 있다. 주요 연구분야는 북한경제와 남북경협이며, 최근 연구로는 “An Evaluation of the Situation Facing the North Korean Economy Today and Prospects,” “북중관계의 변화와 남북경협,” “계획경제의 한계,” 《북한 2032: 선진화로 가는 공진전략》(공편) 등이 있다.



주재우

경희대학교 중국어학부 중국정치외교담당 교수. 미국 웨슬리언대학교(Wesleyan University)에서 정치학 학사학위를 받았고 중국 북경대학교에서 국제관계학으로 석·박사학위를 취득하였다. 대외경제정책연구원, 연세대학교 동서문제연구원, 국가안보정책연구소, 국립싱가포르대학교, 대만국립정치대학교, 미국 조지워싱턴대학교 개스톤 시거 동양학 연구소 등 국내외 많은 연구소의 방문학자와 연구원을 역임하였다. 2002년부터 2005년까지 Asia Times Online (www.atimes.com) 한반도문제 평론가로 활동하기도 하였다. 최근 저서로는 《중국의 대북미 외교안보정책과 통상전략》과 논문 “China’s Relations with Latin America: Issues, Policy, Strategies, and Implications,” “Ideas Matter: China’s Peaceful Rise,” “Mirroring North Korea’s Growing Economic Community Building,” “북한붕괴에 대한 중국의 전략적 옵션,” “중·러 에너지 안보협력과 한국: 수송문제를 중심으로” 등이 있다.

하영선

동아시아연구원 이사장. 북핵 문제를 비롯하여 전쟁과 평화를 연구해 온 한국의 대표적인 국제정치학자이다. 서울대학교 외교학과를 졸업하고, 동 대학원에서 정치학 석사학위를, 미국 워싱턴대학교(University of Washington)에서 한국 핵 문제로 국제정치학 박사학위를 받았다. 미국 프린스턴대학(Princeton University) 국제문제연구소 초청연구원, 스웨덴 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute) 초청연구원, 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대학교 국제문제연구소장, 미국학연구소장, 한국평화학회 회장을 역임했다. <조선일보>와 <중앙일보>에 “하영선 칼럼”을 7년 동안 연재하였으며, 연행 연구 모임, 전파 연구 모임, 정보세계정치 연구회, 동아시아연구원 모임 등을 이끌며 한국 국제정치학의 길을 개척해 왔다. 저서 및 편저로는 《근대한국의 사회과학 개념 형성사 2》, 《북한세계정치론 : 전략과 원리 그리고 새로운 질서》, 《하영선 국제정치 칼럼 1991-2011》, 《역사 속의 젊은 그들》, 《위기와 복합 : 경제위기 이후 세계질서》, 《12시간의 통일 이야기》, 《네트워크 세계정치》, 《북한 2032 : 선진화로 가는 공진전략》, 《21세기 신동맹 : 냉전에서 복합으로》, 《근대 한국의 사회과학 개념 형성사》, 《동아시아공동체 : 신화와 현실》, 《변환의 세계정치》, 《네트워크 지식국가》, 《21세기 한국외교 대전략 : 그물망국가 건설》, 《21세기 평화학》, 《국제화와 세계화》, 《한반도의 핵무기와 세계질서》, 《한반도의 전쟁과 평화》 등이 있다.

