

EAI 워킹페이퍼

## 2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈 1 신정부의 공생 외교 재건축

하영선(동아시아연구원/서울대학교)

## 신정부의 공생 외교 재건축

하영선

동아시아연구원 이사장, 서울대학교 명예교수



2022년 출범하는 신정부의 5년은 과거 어느 때보다 지구, 아시아 태평양 지역, 한반도에서 격변의 어려움을 맞이하게 될 것이다. 지구 차원에서는 코로나 이후 질서 개편이 새롭게 진행될 것이며, 아시아 태평양 지역에서는 미국과 중국의 치열한 전략 경쟁이 전개될 것이다. 한일 관계는 쉽사리 돌파구를 찾지 못하고 어려움을 계속 겪을 것이며, 남북한은 북한의 완전 비핵화와 완전 생존변영권 보장을 동시에 풀어야 하는 난제의 해답을 찾아 방향할 것이다.

차기 정부는 과거 보수와 진보 정부들의 구 외교를 넘어서신 신 외교로서 '공생(共生) 외교'를 신축에 가깝게 재건축하지 않고서는 향후 5년의 대외적 난관을 뚫고 도약의 전기를 맞이하기는 불가능하다. 공생 외교는 대(對)미중 외교의 복합화, 북한 비핵화와 북한 문제의 21세기적 해결, 한일 외교의 신구상, 코로나 이후 질서의 새로운 문명 표준으로서 강조될 공생의 과제를 이끌어 갈 선도 외교라는 4대 숙제를 동시에 풀어야 한다.

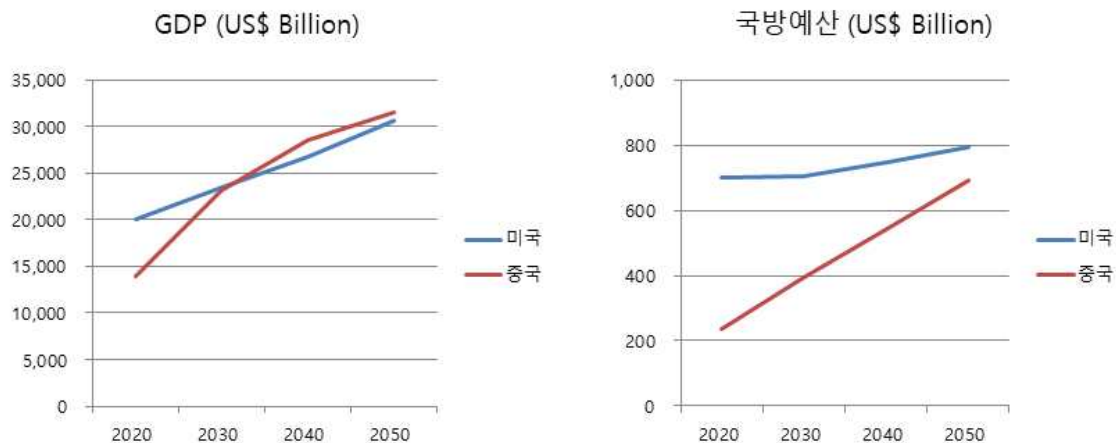
### 1. 대미중 외교

대미중 외교는 신정부 신외교 재건축의 최대과제다. 미중의 전략 경쟁은 21세기 한반도의 미래를 좌우할 최대 변수다. 그런데도 현재 국내 논의와 정책은 19세기 수준의 균형 외교를 크게 벗어나지 못하며 '전략적 모호성' 수사에 머무르고 있다. 21세기 한반도의 국가이익을 효율적으로 달성할 수 있는 대미중 외교를 구상하고 실천에 옮기려면 특별히 신경을 써야 할 것들이 있다.

첫째, 향후 5년의 정책체계는 적어도 2050년의 아태 질서를 내다보는 장기적 안목에서 재건축돼야 한다. 제2차 세계대전 이후 세계질서를 주도해 온 미국은 지구적 리더십 주기의 상대적 쇠퇴기를 맞아, 신흥대국으로 빠르게 부상한 중국과 2030년대에 들어서면 국민총생산(GDP) 규모가 24조 달러 전후에서 비슷해지고, 2050년대에는 군사비의 균형을 이루게 될 것이다. (표 1) 그러나 미국은 21세기 복합적 신문명 표준을 제시하고 적극적으로 추진하면서 21세기 중반에도 여전히 세계질서 재건축의 중심적 역할을 담당할 것으로 전망된다. 반면, 중국도 21세기 중반에 미국을 뛰어넘는 사회주의 강대국 건설의 꿈을 밝히고 있지만, 미국 대신 세계질서를 주도하기는 물리력과 매력 양면에서 역부족이다. 따라서 신정부는 미국 바이든 정부의 인도 태평양 신질서 건축

에 먼저 공동 참여해야 한다. 그러면서도 한미일 네트워크 심화와 한중 협력의 확대를 최대한 연계하는 노력을 기울여야 한다.

[표 1] 미중 GDP 및 군사비 장기 추이 비교



출처: 동아시아연구원 '미중경쟁 2050' (2021) & Japan Center for Economic Research 'Long-term Forecast' 2019

둘째, 21세기 미중 관계의 복잡성에 대응하는 복합전략을 짜야 한다. 미국과 중국은 향후 30년 동안 군사, 경제, 기술, 규범, 생태 외교 무대에서 경쟁, 협력, 갈등을 치열하게 벌일 것이다. 군사 무대에서 미국과 중국은 21세기 중반까지 정면 대결할 가능성은 작다. 미국의 중국에 대한 군사적 우위가 유지될 것이기 때문이다. 그러나, 아시아 태평양 지역의 분쟁지점에서 미중의 핵심 국가이익이 충돌할 때 제한적 군사 갈등의 가능성은 존재하므로 한국은 조심스러운 접근을 펼쳐야 한다. 미국은 인도 태평양 지역에서 중국을 견제하는 미국 주도 안보 네트워크를 추진하고 있다. 이러한 네트워크 속에서 한국은 동북아의 핵심 분쟁지역인 한반도의 평화를 위해 한미동맹에 전력을 집중하고 있으므로, 다른 인태 지역에서는 적절한 수준의 참여를 하되 미중의 군사적 대결을 완화하려는 노력도 기울일 필요가 있다.

경제 무대에서는 미국과 중국이 양자 차원에서 무역 갈등을 지속하는 가운데 세계무역 질서 및 아태지역 무역질서 재건축을 놓고 경쟁의 수위를 높여가고 있다. 양국은 관세 전쟁을 넘어 경제와 안보의 연계 수준을 높여 핵심 기술과 산업 분야에서 공급사슬 재편 등을 둘러싸고 국제적 연대 경쟁을 전개하고 있어 개방적 세계 경제질서 재건축에 대한 불확실성이 커지고 있다. 그러나 미중 경제의 상호의존성이 높기 때문에 현실적으로 이러한 경쟁은 전면적 갈등으로 치닫기보다는 한계 내에서 협력을 모색하는 방향으로 전개될 것이다. 따라서, 한국은 바이든 행정부의 공급사슬 재편을 위한 국제협력 강화 노력을 활용하여 한국의 전략적 가치를 높이고, 중견국으로서 21세기 무역 규칙·규범을 수립하는 데 중심적 역할을 해야 한다. 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)과 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP)이 자유롭고 개방된 지역 경제 질서를 형성하는 데 상호 이바지하도록 린치핀의 역할을 확보하는 것이 중요하다는 점에서 CPTPP 가입을 적극적으로 추진해야 한다. 이

러한 노력은 한미일 협력의 틀 속에서 접근하는 편이 유용하며, 한중 FTA 업그레이드 등 한중 경제협력의 확대도 필수적이다.

신정부의 대미중 정책이 특별히 주목해야 할 점은 새롭게 부상하는 기술, 규범, 생태 무대의 중요성이다. 첫째, 미국과 중국은 21세기 미·중 관계를 좌우하는 핵심을 첨단 기술 무대로 보고 있다. 미국은 4차 산업혁명을 대표하는 AI, 5G, 빅데이터, 로봇, 항공우주, 양자 컴퓨터 등에서 빠른 속도로 추적해 오는 중국을 견제하기 위한 국제적 연대 노력을 진행하고 있으며, 중국은 다양한 장기적 대응책을 모색하고 있다. 한국은 ‘기술-생산’의 유기적 협력체제를 구축하는 위에서 바이든 행정부가 ‘기술-생산-소비’의 완결성이 높은 생태계를 지향하는 국제협력을 추진하도록 공동 노력할 필요가 있다. 동시에, 세계 기술 무대는 치열한 경쟁 속에서도 불가피하게 상호의존성을 보여주고 있으므로 한중 첨단 기술협력과 미국 중심의 기술협력을 접목하는 방안을 모색해야 한다.

미국 바이든 정부가 강조하는 민주주의와 중국 시진핑 정부의 신시대 중국 특색 사회주의 사상은 규범 무대에서 격렬하게 부딪치고 있다. 한국의 규범 외교는 21세기 한국의 국내 가치와 규범에 기반하여 외교의 보편적 가치의 원칙을 일관되게 추구해서 미국과 중국 같은 대국 규범 경쟁의 한계를 보완하고, 무대의 다른 주인공들을 대변할 기회를 마련해야 한다. 이런 점에서 신정부는 미국의 바이든 정부가 적극적으로 추진하는 민주주의 정상회의의 혹은 민주주의 10개국(D10)에 적극적으로 참여하여 21세기 한국의 미래지향적 가치를 반영시키는 노력을 기울여야 한다. 대중국 및 대북한 규범 외교에 관해서는 일관성이 있게 최대한 다자적 활동을 모색하여 현실적 어려움을 완화할 필요가 있다.

생태 무대의 중심에 있는 코로나 팬데믹과 연관된 보건 문제와 기후변화 문제는 치열한 전략적 경쟁을 벌이고 있는 미국과 중국조차도 원칙적으로 협력을 약속하고 있으므로, 한국은 중견 선진국으로서 적극적으로 공생의 선도 외교를 추진해야 한다. 이를 위해서는 보건과 기후, 식량 개발 등 다양한 이슈 영역을 거시적 틀 안에서 연계하고 통합적으로 대응하는 제도적 조건을 갖추어야 하며, 주요국과의 양자, 지역 및 지구 협력 등 다층 수준의 상호 작용을 복합화하는 신외교 체제를 정비하여 ‘공생 복합 네트워크’를 확산, 강화해 가야 한다.

## 2. 대북 외교

신정부는 북한의 비핵화와 남북관계 개선이라는 미해결의 숙제를 21세기적 시각에서 새롭게 풀기 위해서 ‘북한 비핵화 친구상’과 ‘비핵 북한의 생존번영 친구상’을 추진해야 한다. 북한의 핵무력 강화와 경제발전이라는 병진적 노력은 국제적 제재와 억지 때문에 향후 5년 동안에 점점 난관에 봉착하게 될 것이다. 북한은 현재 신뢰 구축, 부분 비핵화를 단계별로 동시적 조치로 진행하되 완전 비핵화에 대한 전략적 결단을 내리지 않고 있다. 대신 완전한 생존권과 발전권을 보장하기 위한 미국의 대북 적대시 정책 포기의 구체적 표현으로 주한미군의 철수, 핵 군축 회의, 국제 경제제재 폐기 등을 주장하고 있다.

북한 비핵화 문제를 21세기적 시각에서 풀기 위해서는, 첫째 북한 핵무력 강화의 비용을 극대화하기 위해서 효율적인 제재와 억지를 계속해야 한다. 둘째, 중간징검다리로서 부분 비핵화 단계인 핵 동결 협상을 진행하되, 완전 비핵화의 진정성을 확보할 수 있는 신고와 검증이 필요하다. 셋째, 비핵화 북한의 생존권과 발전권을 관련 당사국과 국제기구들의 협력으로 보장한다. 특히 특히 기술, 고급 인력 양성, 국제 금융기구 가입을 지원하고, 유무형 인프라 제공으로 북한 경제의 도약에 이바지하며, 4차 산업을 포함한 남북 경제의 분업과 통합을 염두에 둔 미래지향적 대북 정책을 추진한다. 넷째, 북한 비핵화를 위해서 최종적으로 가장 중요한 것은 북한의 자생적 결정이다. 이를 위해서는, 북한의 핵화 또는 비핵화가 21세기 북한의 핵심 국가이익에 미칠 손익을 북한이 정확하게 계산하도록 할 수 있는 정보화가 필수적이다. 따라서 한국과 관련 당사국들은 이러한 북한의 정보화를 위한 지구적 노력을 함께 해야 한다.

### 3. 대일 외교

신정부의 대일 외교를 위해서는 한일 관계의 신구상이 필요하다. 한일간에 위안부나 강제 동원과 같은 역사 현안은 백년대계의 장기적인 안목에서 지속적 국력 증진과 21세기 신문명 표준의 적극적 활용 속에서 풀어나가야 하는 것이 바람직하다. 따라서 구 정부의 전철을 반복하지 말고 차기 정부는 초기에 위안부 문제에 대해서는 과거 합의를 존중하고 후속 조치를 이루어 가고, 강제 동원 문제의 경우 일본에 더는 금전적 요구를 하지 않는다는 대통령의 결단과 선언하에 양대 현안을 일단락해야 한다.

한일간의 현안은 단순히 양국 간의 협력과 갈등의 문제가 아니라 재건축되고 있는 아태 질서의 중심 초석이 될 한미일 네트워크 짜기에 커다란 영향을 미치게 될 것이다. 따라서, 차기 정부는 일본과 아시아 태평양 지역에서 경쟁, 협력, 갈등의 무대에서 최대한 공동 건축을 하기 위한 노력을 해야 한다. CPTPP, 쿼드 플러스, 인도 태평양 구상 등을 활용하여 일본과 무역, 첨단 기술, 기후변화, 보건, 사이버 안보 등에서 공동 대응함으로써 상호 신뢰를 회복하고 상호 이익을 증진해야 할 것이다. 안보 면에서는 한미일 삼각 협력을 복원, 강화하되 대중 군사 견제로 전화되지 않고 한중 협력 네트워크와 양립할 수 있도록 일본과 조심스러운 조율을 해나가야 한다.

한일 관계는 현재와 같이 한국과 일본이 배타적 근대 민족주의 시각에서 해결책을 찾으려고 하는 한 실마리를 찾기 어렵다. 따라서 더 장기적 안목이 필요하다. 한국은 21세기 문명 선진화를 위한 노력으로 한일간의 힘의 비대칭성을 빠르게 개선하여 한일의 근대적 경쟁과 갈등을 구조적으로 넘어서려는 장기적 노력을 해야 한다. 동시에 한국과 일본은 자국 중심주의의 배타적 정체성을 넘어서서 개별적, 지역적, 그리고 지구적 복합 정체성을 형성하기 위한 노력을 해야 한다. 이를 위해서는 한일 양국은 상호 국내적 노력과 함께, 미국과 중국의 지역 경쟁을 갈등이 아니라 공생으로 가도록 선도하고, 동시에 아태 질서의 중견국으로 다른 주인공들을 함께 품고 나가려는 공동 노력이 필요하다.

#### 4. 코로나 이후 선도 외교

코로나 19대란 이후 빠른 속도로 본격화될 21세기 신문명 재건축에서 신정부가 공동 주역의 반열에 오르려면 새로운 복합화 시대에 걸맞은 공생 외교를 선도적으로 구상하고 실천에 옮겨야 한다. 이를 위해서 3대 복합화 과제를 수행해야 한다. 첫째, 주인공(actor)의 복합화를 적극적으로 추구해야 한다. 코로나의 세계적 확산과 백신 공급 문제는 신자유주의적 세계화의 모순과 결함을 확인해 주는 동시에 반세계화의 위험성을 잘 보여주고 있다. 따라서 한국은 코로나 이후 재세계화(reglobalization)의 필요성이 강조되는 속에서 주인공으로 활약해야 하며, 또한 정보기술 대국으로서 사이버 공간의 주인공으로도 거듭나야 한다. 다른 한편으로, 코로나는 인류가 지구 생태계에 크게 영향을 미치고 있는 인류세(anthropocene)의 지나친 인간 중심성에 대한 자성적 논의를 활발하게 하고 있다. 한국도 이러한 논의의 중요성을 주목하고, 21세기 신문명에서 등장하는 복합 주인공들의 공생을 선도적으로 배려하는 노력을 해야 한다.

둘째, 무대의 복합화를 위한 재건축에 공동 참여하는 일이다. 근대 국제질서의 자국 중심적 부국강병 무대는 결과적으로 세계적 규모의 전쟁과 경제 위기를 불러일으켰으며, 동시에 생태 파괴, 문화적 갈등이라는 자기 부정 상황을 겪고 있다. 따라서 21세기 신문명은 우선, 안보와 번영 무대와 함께 생태와 문화 무대를 동시에 포함하는 4대 중심 무대의 재건축으로 등장할 것이다. 정보통신기술 혁명은 4대 중심 무대를 새롭게 재단장시키는 기층 무대로서 본격적으로 자리를 잡고 있다. 마지막으로, 무대의 주인공 모두가 참여해서 4대 중심 무대와 기층 무대를 복합적으로 연출할 수 있는 공치(共治)의 상층 무대의 필요성이 빠르게 증가하고 있다. 동서양의 중심에 있는 선진 중견국 한국은 이러한 21세기 신문명 무대의 재건축 과정에서 설계부터 완공에 이르기까지 공동 참여해야 한다.

셋째, 연기의 복합화를 추진해야 한다. 근대 국제질서의 주인공들은 부국강병의 무대에서 기본적으로 경쟁의 원칙에 따르면서, 전쟁과 빈곤 같은 갈등의 극대화를 막기 위한 최소한의 협력을 연기해 왔다. 그러나 21세기 신문명 무대의 주인공들은 경쟁, 갈등, 협력이라는 근대적 단순 연기를 넘는 복합 연기를 동시에 해야 한다. 21세기 신문명 재건축을 위해서는 주인공들이 개별적으로 생존 번영하기 위해서 끊임없는 자기 재조직화라는 자생적 노력을 하며, 동시에 무대의 다른 주인공들과 함께 공동 진화를 하는 공생의 연기를 펼칠 수 있어야 한다. 전통, 근대, 탈근대 무대를 동시에 겪어 온 한국은 신문명의 복합 연기를 선도적으로 시도해야 한다.

결론적으로, 차기 정부의 새로운 공생 외교는 대미중 외교의 복합화, 한일 외교의 신구상, 북한 비핵화와 북한 문제의 21세기적 해결, 코로나 이후 질서의 새로운 문명 표준을 이끌어 갈 선도 외교의 4대 숙제를 성공적으로 풀어야 한다. 그러면 마치 BTS가 21세기 신문명의 첨병으로서 전 세계를 매료시키고 있는 것처럼, 한국은 21세기 신문명의 새로운 매력 국가로서 등장할 수 있을 것이다. ■

■ **저자: 하영선**\_EAI 이사장, 서울대학교 명예교수. 미국 워싱턴 대학교(University of Washington)에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 서울대학교 외교학과 교수, 미국 프린스턴 대학국제문제연구소 초청연구원, 스웨덴 스톡홀름 국제평화연구소 초청연구원, 서울대학교 국제문제연구소장, 미국학연구소장, 한국평화학회 회장, 한일신시대 공동연구 한국 측 공동위원장, 대통령 국가안보자문단, 남북정상회담 준비위원회 원로자문회의위원 등을 역임하였다. 현재는 EAI 이사장과 서울대학교 명예교수로 활동하고 있다. 최근 저서 및 편저에는 〈사랑의 세계정치: 전쟁과 평화〉, 〈한국외교사 바로 보기: 전통과 근대〉, 〈미중의 아태질서 건축경쟁〉, 〈사행의 국제정치: 16-19세기 조천·연행록 분석〉 등이 있으며, 〈조선일보〉와 〈중앙일보〉에 “하영선 칼럼”을 7년동안 연재했다.

■ **담당 및 편집: 백진경**\_EAI 연구실장

문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 9월 6일

“[2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈] 1 신정부의 공생 외교 재건축” 979-11-6617-211-3 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩 )

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr