

2017 가을 | 제17권 3호(통권67호)

국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY AND STRATEGY



국가안보전략연구원

국가안보와 전략

2017년 가을 | 제17권 3호(통권67호)

편집위원: 송은희(위원장, 전략연), 채재병(전략연), 김숙현(전략연), 유현정(전략연),
전재성(서울대), 고경민(제주대), 장노순(한라대), 고상두(연세대),
이상호(대전대), 이현경(동아대), 박광득(대구대), 홍석훈(통일연)

발행처: 사단법인 국가안보전략연구원
발행인: 조동호
주 소: 서울특별시 강남구 언주로 120
인스토피아 B/D 13-18층
전 화: (02)572-7090, FAX:(02)572-3303
E-mail: publication@inss.re.kr

인쇄일: 2017년 9월 26일
발행일: 2017년 9월 30일

* 국가안보전략연구원은 2016년 봄호부터 『국제문제연구』를 『국가안보와 전략』으로 제호를 변경해서
연속 발행합니다. 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

I 신정부의 대미정책 및 한미관계

김현욱 (국립외교원)

1. 서언	3
2. 한미정상회담 성과	4
3. 한국 신정부의 대미정책 및 향후 한미동맹	6
4. 구체적 사안	10
5. 결어: 정책적 고려사안	14

II 문재인 정부의 대일정책

: 한국 외교의 '대전략'과 한일관계

남기정 (서울대학교 일본연구소)

1. 서론	23
2. 출범 100일의 한일관계 평가	25
3. 대일외교의 목표와 환경	34
4. 대일외교의 과제와 수행 전략	44
5. 새 정부의 대일 외교에 대한 제언들	51

III 문재인 정부의 대러시아 중점협력과제와 극대화 전략

이영형 (국제평화연대연구소)

1. 들어가는 말	69
2. 한국외교의 경로의존성과 문재인 정부의 대러시아 중점협력영역	71
3. 문재인 정부의 대러시아 중점협력영역 해석과 경제협력 환경	78
4. 한·러간 중점협력과제의 극대화 전략	84
5. 결론	90

IV 북핵 고도화와 새로운 대북정책의 모색

: 공세적 핵전략으로의 진화와 우리의 대응전략

홍석훈 (통일연구원)

나용우 (통일연구원)

1. 서론	103
2. 북한 핵정책의 진화와 대외전략	104
3. 북한 핵정책에 따른 한반도 정세 변화	118
4. 결론: 북핵과 새로운 대북·통일정책 추진전략	123

V 트럼프정부의 대북정책과 전개방향 전망

이영균 (가천대학교)

이범찬 (가천대학교)

1. 서론	133
2. 연구 분석의 틀	134
3. 미국 국내정치와 트럼프 정부의 대북정책	137
4. 향후 트럼프 정부의 대북 정책 전개방향	151
5. 결론	160

VI 얽힘 이론과 동맹의 안보 딜레마

: 한미동맹 사례

이수형 (국가안보전략연구원)

1. 서론: 문제제기	173
2. 얽힘 이론의 핵심 논지와 비판적 검토	175
3. 한미동맹과 이라크 파병	183
4. 결론: 정책적 함의	192

VII 플랫폼모del을 통한 공공외교 전략 분석

남석상 (성균관대학교)

1. 들어가며	201
2. 소프트파워와 공공외교	203
3. 한국형 공공외교 전략 모색	211
4. 나오며	225

I

신정부의 대미정책 및 한미관계

김현욱 (국립외교원)

1. 서언

2. 한미정상회담 성과

3. 한국 신정부의 대미정책 및 향후 한미동맹

4. 구체적 사안

5. 결어: 정책적 고려사안

트럼프 행정부의 등장으로 인해 한국 문재인 신정부의 대미정책이 시험대에 놓여있다. 성공적인 한미정상회담 이후에도 여전히 한미 양국 간에는 풀어가야 할 불확실한 과제들이 산적해있다. 우선 미중갈등이라는 국제체제의 등장과 함께 미중 사이에서 지속적으로 한미동맹을 강화해야 하는 과제를 안고 있다. 또한 북한의 핵미사일 개발로 인해 같은 방향을 가고 있는 한미 양국의 대북정책 속에서 여전히 지속적 제재와 대화로의 전환 사이에서 조율해야 할 과제가 있다. 구체적으로는 방위비분담, 한미FTA, 전시작전통제권 전환, 한미연합역지능력 구축 등의 과제가 놓여있다.

추후 한미 양국은 대북정책 관련 구체적 로드맵을 작성해야 한다. 현 상태가 지속되고 북한의 장거리핵미사일 개발이 완료될 경우 한미 양국은 어떤 대북정책을 취해야 할지, 또한 대화국면으로 접어들 경우 어떤 대화조건을 가지고 대화에 임해야 할지 등에 대해 논의해야 한다. 현재 결정단계에 접어든 사드배치와 관련해서도 한미 양국은 추후 중국의 경제보복에 대해 어떤 대응을 해야 하는지도 논의해야 한다. 전작권 전환 이후 한미 간 군사지휘체계를 어떻게 구성해야 할지도 중요한 과제로 남아있다.

| 주제어 | 트럼프, 문재인, 한미동맹, 대북정책, 방위비, 전시작전통제권

1. 서언

트럼프의 당선 이후 전 세계가 불확실 속에 놓여있다. 도널드 트럼프는 경선기간 내내 ‘미국우선주의’ 대외정책 노선을 주장했다. 그의 기조는 기업가 마인드에 기반하여 전 세계를 바라보는 것에 기인한다. 이는 외교안보정책에도 적용된다. 즉, 미국이 전 세계의 경찰역할을 하면서 굳이 예산을 낭비할 필요가 있느냐는 논리이며, 동맹국들의 안보를 위해 미국이 지나치게 많은 방위비를 제공해야 하느냐는 논리이다. 이러한 정책적 자세는 전 세계를 불안하게 만들고 있다.¹⁾

이 같은 논리가 실제로 대외안보정책에서 가감없이 전개될지는 여전히 미지수이다. 먼저, 트럼프가 언급한 고립주의적 미국우선주의 대외정책은 2차 대전 이후 미국이 구축한 체제와 리더십을 무너뜨릴 수 있다. 이는 미국의 경제력에도 큰 손상을 주고 미국우선주의 달성에도 어려움을 안겨줄 수 있다. 게다가 최근 시리아 폭격, 대북제재 및 압박 등은 트럼프의 외교정책이 점점 국제주의 방향으로 전개되는 양상을 보여준다. 트럼프 행정부의 수석전략가인 스티븐 배넌의 사임 이후 미국의 대외정책이 점차 개입주의적 성향을 띠 것이라는 예상이 나오고 있다. 트럼프 행정부의 대외정책은 여전히 진화하고 있으며, 결국 고립주의가 아닌 선택적 개입으로 귀결될 가능성이 있다.

현재 분명한 것은 ‘힘을 통한 평화’에 기반한 전략이다. 즉, 트럼프는 미국의 군사력이 시퀘스터에 의해 좌우되어서는 안되며, 의회와 협의하여 국방 시퀘스터를 폐기하고 미국의 군대를 재건하기 위한 새로운 예산을 제안하고 있다. 구체적으로 미군을 49만에서 54만 명으로 늘리고, 해군력을 270에서 350척의 군함으로 재건하고, 미 공군력을 1100대에서 1200대의 전투기로 재무장하고, 해병대를 23에서 36대로 증강시킬 것을 제안하고 있다.²⁾ 그는 힘에 기반한 거

1) 트럼프 행정부의 대외정책과 관련해서는 다음을 참조하기 바람. 김현욱, “트럼프 미 행정부의 대외정책 전망,” *주요국제문제분석*, 외교안보연구소, 2016. 12. 13.

2) “Trump Seeks ‘Historic’ Increase of 9 pct in US Military’s Budget,” *ABS-CBN News*, 2.28.2017, at <http://news.abs-cbn.com/overseas/02/27/17/trump-seeks-historic-increase-of-9-pct-in-us-militarys-budget>.

래를 추진하려 하고 있으며, 따라서 미국의 주요 이익이 걸린 지역과 이슈에 있어서는 개입과 리더십을 포기하지 않을 것으로 보인다. 즉, 해외군사축소주의를 통해 불필요한 곳에 대한 군사력 사용은 자제하겠지만, 미국의 리더십 강화 정책은 더 적극적으로 추진될 가능성이 있다.

이 같이 유동적인 미국의 대외정책 속에서 한국의 입장과 정책은 어떠해야 하는가? 문재인 정부의 등장으로 과거 진보정부와 미국 간 동맹의 약화 가능성이 우려되고 있다. 그럼에도 불구하고 한미정상회담 이후 북한의 ICBM시험발사·6차 핵실험으로 인해 문재인 정부는 북한에 대해 강력한 제재를 추진하고 있으며 트럼프 행정부의 대북정책과 같은 방향을 가고 있다. 북한의 도발로 인해 문재인 정부는 발사대 6기로 구성된 사드 1개 포대의 임시배치를 완료했다(9.7). 그럼에도 불구하고 한미 간에는 방위비 분담, 한미FTA 등 풀어가야 할 문제들이 존재한다. 본 글은 현 문재인 정부의 대미정책과 향후 전망을 살펴보고 이에 기반하여 향후 한미동맹에 대해 분석해보고자 한다.

2. 한미정상회담 성과

문재인 대통령이 취임 후 51일 만에 한미정상회담을 하였다. 정상회담 이전 한미 양국은 회담에 대한 우려가 존재하였는데, 미국은 한국 진보정부의 등장으로 대북정책과 관련하여 과거 진보정부와 조지부시 정부 간의 불협화음이 재현될 가능성에 대해 우려하였으며, 한국 역시 미국으로 인해 대북 개입정책에 제동이 걸릴 가능성에 대해 우려하였다. 그럼에도 불구하고 한미정상회담은 중요한 몇 가지 성과를 내었다.³⁾

3) 한미정상회담의 성과와 관련 공동성명을 참조바람. <http://news.joins.com/article/21718159>.

가. 한반도 문제에 대한 한국의 주도적 역할

정상회담에서 거둔 첫 번째 성과는 한반도 문제에 있어서 한국이 주도적인 역할을 한다는 점에 대한 한미 간 합의이다. 양국 정상은 먼저 한국군으로의 ‘조건에 기초한 전시작전통제권 (이하 전작권) 전환’이 조속히 이루어져야 하며, 이후 한국이 연합방위를 주도한다는 데 합의하였다. 이미 한국은 전작권 전환을 위한 조건 중 하나인 주도적 역할을 위한 핵심 군사능력을 확보하고 있으며, ▲킬 체인(Kill Chain) 선제타격체제 ▲한국형 미사일방어체계(KAMD: Korea Air & Missile Defense) ▲대량응징보복(KMPR: Korea Massive Punishment and Retaliation) 전략 등이 이에 해당한다. 또한, 양국 정상은 한반도의 평화통일 환경을 조성하는 데 있어서 한국의 주도적 역할에 합의하였다. 문재인 대통령은 한반도의 항구적 평화정착에 대한 도널드 트럼프 대통령의 확고한 의지를 확인했다고 밝혔다. 문 대통령은 미 전략국제문제연구소(CSIS) 연설에서 한반도 평화를 위한 대북 정책의 비전을 제시하였는데, ▲북한에 대한 적대시 정책을 추진하지 않으며 ▲북한을 공격할 의도가 없고 ▲북한 정권의 교체나 붕괴를 원하지 않으며 ▲인위적으로 한반도 통일을 가속화하지 않을 것이라는 점이다. 공동성명에서 트럼프 대통령은 ‘인도주의적 사안을 포함한 문제들’에 대한 남북 간 대화를 재개하려는 문 대통령의 열망을 지지하였다.

나. 주요 회의의 개최 정례화

정상회담의 두 번째 성과는 한미 간 주요 회의의 정례화에 합의한 점이다. 한미 외교·국방 장관(2+2)회의 및 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG: Extended Deterrence Strategy and Consultation Group) 개최의 정례화에 합의하였다. ‘2+2 회의’는 한미 안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)와 달리 정례화되지 못하고 있었다. 또한, 2016년 SCM에서 한미 양국은 EDSCG 구축에는 동의하였으나, 이의 추후 운용방식 여부에 대해서는 합의하지 못하였다. 당시 한국에 대한 미국의 ‘확장억지력’ 강화를 위해 미국의 전략자산 상시 순환배치가

한미 간에 논의되었지만 합의되지 못했으며, 이번 개최 정례화 합의를 통해 이 의제가 지속적으로 논의될 수 있는 바탕이 마련된 것이다.

다. ‘압박/제재’ 및 ‘개입/대화’ 대북 정책의 병행 추진

세 번째 성과는 대북 정책 관련 합의이다. 한미 양국은 북한이 도발적 행위를 중단하고 진지하고 건설적인 대화의 장으로 복귀하도록 최대의 ‘압박’을 가해 나가기 위해, 기존 제재를 충실히 이행하면서 새로운 조치들을 시행하기로 하였다. 그러나 동시에 양 정상은 제재가 외교의 수단이라는 점에 주목하면서도 올바른 여건 하에서 북한과 대화의 문은 열려있다는 점을 강조하였다. 이는 ‘최고의 압박과 개입’이라는 트럼프 대통령의 대북 정책과 ‘제재와 대화’ 병행이라는 문재인 대통령의 대북 정책 간 공통화를 이룬 것이다. 당시 오토 워비어 (Otto Warmbier) 사건으로 조성된 미국 내 대북 정책의 강경 분위기와 문 대통령의 남북대화에 대한 열망 모두가 조율된 합의인 것이다.

3. 한국 신정부의 대미정책 및 향후 한미동맹

가. 한미동맹의 지속적 강화

문재인 정부는 한미동맹을 지속적으로 강화 및 발전시킬 것이다. 양 정상은 정상회담에서 경제·무역, 재생·원자력 에너지, 과학·기술, 우주, 환경, 보건, 방산 기술 분야에서의 고위급 협의를 통해 양국 간 미래 지향적 협력을 진전시켜 나가기로 하였다.⁴⁾ 미국은 경제회복을 바탕으로 2015년 국가안보전략 보고서를 발간하여 아시아개입을 본격화할 것을 예고하였다.⁵⁾ 이후 당선된 트럼

4) <http://news.join.com/article/21718159>.

5) *National Security Strategy*, White House, 2015. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>.

프 행정부는 아시아에서 미국의 리더십을 굳건히 하고 미국의 이익을 극대화하기 위해 중국 때리기를 예고하였다.⁶⁾ 한국은 사드배치 등 한미동맹 강화에 입각하여 한국의 안보를 강화하기 위한 조치를 취하고 있다. 그러나 사드배치는 한중관계 악화를 야기하고 있으며 한반도가 미중갈등의 장으로 만들어지고 있다는 부정적 결과를 만들고 있다. 미중 사이에서의 한미동맹 위상은 차기정부가 지속적으로 해결해야 할 도전이다.

2009년 정상회담에서 한미 정상은 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 전환하는데 합의하였다. 현 정부 들어 한미 양국은 정상회담에서 미래 한미동맹을 글로벌 동맹으로 발전시키는 데 합의하였다. 그럼에도 불구하고 지역차원의 한미동맹은 중국을 의식하여 구체적인 발전방향 및 목표가 정해지지 않고 있는 상황이다. 한미 양국은 지역차원의 한미동맹 강화보다는 글로벌 차원의 동맹강화에 목적을 두어야 하며, 한미동맹으로 인해 한중관계가 악화되는 것은 피해야 한다.

동맹을 구성하는 데는 비전부문(attitudinal)과 운영부문(behavioral)이 있다.⁷⁾ 비전부문은 동맹의 존재이유(rationale), 목적(objective), 위협인식(threat perception) 등이 해당되며, 운영부문에는 실제로 동맹을 운영하는 부문, 예를 들어 군사지휘체계 구성, 방위비 분담문제, 기지배치 문제, 군사전략 등이 해당한다. 현재 한미 양국은 양국이 소유할 동맹의 목적(글로벌 차원, 지역적 차원, 한반도 차원) 및 위협인식 등에 대해 지속적으로 협의하고 있는 상태이다. 한미정상회담에서 양국 정상은 2+2회의를 정례화하기로 합의하였다. 향후 2+2회의에서 양국은 한국과 미국의 공통의 전략적 목적(common strategic objective)을 재정립할 필요가 있으며, 그 이후에 양국군의 역할, 임무, 능력(roles, missions, and capabilities)에 대해 논의할 필요가 있다. 즉, 한반도, 지역, 글로벌 차원에서 주한미군의 지역적 목표를 어떻게 정할지, 이에 기반하여 전략적 유연성 문제,

6) 얼마 전 백악관 수석전략가 스티븐 배넌의 사임으로 인해 미국의 대외 및 대중국 전략이 변화할 것이라는 전망이 나오고 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 트럼프 정부의 중국 때리기 내지는 중국 길들이기는 지속적으로 추진될 것으로 필자는 전망한다.

7) Ole Holsti, P. Terrence Hopmann & John Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies*, John Wiley & Sons, Inc., 1973, pp.93-94.

전작권 전환문제 등을 어떻게 합의할지 등을 논의해야 한다.

이와 같은 문제는 미중 양국 사이에서 한국의 외교전략이 어떻게 운영되어야 하는가도 맞물린다. 최근 미국의 국력회복과 대중국 강경정책으로 인해 추후 미중 간 갈등국면이 고조될 가능성이 있으며, 이와 관련한 한미동맹의 방향성에 대한 한미 간 협의가 필요하다. 한국의 이익이 반영되고 중국과의 마찰을 피할 수 있는 한미동맹의 지역적 운용을 협의할 필요가 있으며, 미국의 아시아 전략이 준비되는 과정에서 한미 간 협의를 통해 우리의 이익이 반영될 수 있도록 해야 한다.

나. 대북정책 조율

트럼프 행정부의 대북정책은 최대의 압박과 개입이다. 주요 내용으로는 ▲북한 핵보유국 불인정, ▲모든 대북 제재와 압박 사용, ▲북한 정권교체 불(不)추진, ▲최종단계 시 대화로 비핵화 해결이다. 즉, 사업가 출신의 트럼프 대통령은 대북정책에 있어서도 북한비핵화라는 목표를 이루기 위해 모든 옵션을 사용할 것으로 보인다. 지금까지 트럼프 행정부는 국제사회와 함께 북한을 비핵화의 대화로 이끌어내기 위해 압박과 제재를 가했으며, 중국의 역할을 강조하기 위해 중국을 압박했다. 올해 5월 3일 렉스 틸러슨 국무장관은 “미국의 대북 정책 목표가 ▲북한의 정권교체나 정권 붕괴가 아니며, ▲인위적 한반도 통일을 가속화하는 것이 아니고, ▲38선을 넘어 북진하는 것도 아니다”라고 언급하였다. 이는 문재인 대통령이 올해 한·미 정상회담 기간 중 미 전략국제연구소(CSIS)에서 밝힌 대북 정책의 원칙 및 비전, 즉 ‘▲북한에 대한 적대시 정책을 추진하지 않는다. ▲북한에 대한 공격 의도가 없다. ▲북한 정권 교체나 붕괴를 원하지 않는다. ▲인위적으로 한반도 통일을 가속화하지 않는다.’와 매우 유사하다. 그러나 이에 불구하고 북한은 ICBM 발사실험을 단행하였으며, 미국은 북한과 중국에 대한 제재강도를 높이고 있다. 이 같은 제재국면은 한동안 지속될 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한의 핵과 미사일 기술이 완료되는 시점에서 트럼프

정부의 대북정책이 대화로 변화할 가능성은 존재한다. 북한이 소위 레드라인을 넘게 된다면 트럼프 행정부의 대북, 대중국 제재도 그 효용성을 잃게 될 것이며, 미국은 대북정책의 대안을 찾아야 할 것으로 예상된다. 북한의 꺾 포위사격 위협 이후 틸러슨 국무장관은 북한과의 대화를 위한 선제조건을 제시하였다. 즉, 대북 대화 조건을 기존 북한의 핵폐기에 대한 의지에서 핵실험, 미사일 발사 중단 및 도발적 행동 중단으로 완화하는 등 북핵 외교적 해결 노력을 주도하기 시작했다. 그러나 북한은 꺾 포위사격 위협 이후 도발을 자제하기 보다는 6차 핵실험 강행 및 ‘화성-12형’ 발사를 포함하여 지속적으로 미사일을 발사하는 등 도발을 계속하고 있는 상황이다.

문재인 정부의 대북정책은 단계적, 포괄적 접근을 통한 북한 비핵화 추진이다. 북한비핵화를 위해서는 채찍과 당근 모두를 사용하겠다는 입장이다. 조건이 성숙되지 않으면 북한과 대화할 수 없다는 입장을 고수하고 있다. 따라서 이전 진보정부의 대북정책에 비해 북한핵능력 및 위협의 고도화라는 현 상황을 잘 반영하고 있다는 평가이다. 즉, 문재인 정부는 북한 핵폐기가 진행됨에 따라 한반도평화협정을 체결하겠다는 입장이지만, 북한핵미사일의 도발중단이 이루어져야 금강산 관광이나 개성공단재개 등 정부주도의 남북관계 개선을 이행하겠다는 입장이다.

북한 ICBM시험발사가 시작된 이후 현재 한미 간 대북정책은 과거와 달리 같은 방향을 지향하고 있다. 북한핵미사일 도발에 대해 강경한 입장을 가지고 있으며, 북핵해결의 진전이 없이는 대화가 힘들다는 입장을 보이고 있는 문재인 정부의 대북정책은 트럼프 행정부의 대북정책과 공조할 여지가 많아 보인다. 또한, 네오콘에 둘러쌓여 북한을 악의 축으로 인식하였던 조지부시 행정부와 달리, 사업가적 경험을 가지고 있는 트럼프 행정부의 대북정책은 이념적 치우침 없이 상황에 따라 매우 유동적인 정책을 이행할 것으로 예상된다.

문제는 트럼프 행정부가 북한문제를 중국패리기의 중요한 수단으로 이용하고 있다는 점이다. 북한에 대한 압박과 제재에 있어 중국의 중요한 역할을 강조하고 있으며, 중국의 역할이 미흡하다고 인식될 경우 북한문제와 중국역할론을 연계시켜 대 중국 무역제재를 추진하려 한다는 점이다. 따라서 북미 간 대화국면

이 도래하더라도 한동안 대중국 압박을 위해 북한에 대한 압박을 쉽게 중단하지는 않을 것이다. 결국, 미국의 대중국 정책과 대북정책을 분리시키려는 노력이 필요하며, 이를 위한 한미 간 조율이 필요할 것으로 전망된다.

문재인 정부는 남북관계와 관련해서는 남북경제통합을 통해 점진적 통일을 추진하겠다는 입장이다. 즉, 하나의 시장구축을 통해 일방적 경제지원을 탈피하겠다는 것이며, 북한핵 해결에 따라 동해, 서해, 중부지역에 한반도 신경제벨트를 구축하겠다는 것이다. 이어 남북기본협정을 체결하고 새로운 남북관계를 제도화하겠다는 계획을 제시하고 있다. 또한 북한인권개선, 이산가족, 국군포로, 남북자문제 해결을 추진하겠다고 밝히고 있으며, 남북언론교류, 사회문화체육 교류 활성화를 제시하고 있다.⁸⁾ 중요한 것은 이 같은 남북관계 개선에 대한 미국의 입장이다. 향후 북미대화 분위기가 형성될 경우 한미 양국은 북핵문제 해결과 함께 남북관계 개선을 적극적으로 추진해야 하며 한미동맹에 기반한 평화로운 한반도 통일을 모색해야 한다.

4. 구체적 사안

가. 방위비 분담 (Burden Sharing)

트럼프 정부는 한국의 방위비 분담금을 증액하라고 요구할 것으로 예상된다. 대부분 기업가의 경험에서 경제적 이윤을 중시하는 트럼프 대통령은 동맹국들이 더 많은 방위비를 제공해야 한다고 주장한다. 그는 한국이 매우 부유한 산업국가이지만 미국이 한국을 위해 하는 것에 대해 공평하게 보상받지 못하고 있다고 언급하였다. 또한 미국이 동맹국들과 체결한 많은 협정들에 대해 재협상을 추진할 것이라면서 미일안보조약도 불공평한 조약으로 재협상 대상이 될 수 있다고 강조하였다.⁹⁾ 한국과 같은 동맹국들이 주한미군의 주둔군을 100% 부담해

8) 문재인 정부의 국정과제 참조, <http://www1.president.go.kr/government-projects#page5>.

야 한다는 언급을 하였으며, 부담금을 늘리지 않으면 자체 핵개발을 통해 안보 문제를 스스로 책임져야 한다고 언급하였다. 따라서 미국의 이익을 우선시하여 2018년 예정되어 있는 방위비분담금 협상에서 공세적으로 나올 가능성이 높다. 트럼프는 북한 미사일 위협에 대해 주한미군과 한국민을 보호하기 위해 사드배치가 필요하다는 입장이며, 문재인 대통령이 정상회담에서 밝혔듯이 이미 배치 중에 있는 사드가 철회되는 것은 없을 것으로 보인다. 사드 비용은 미국 측이 부담하기로 합의하였지만, 그럼에도 불구하고 2018년부터 시작되는 한미 방위비 분담금 협상에서 미국은 한국 측에 추가 제공할 수 있는 전략자산 등에 대한 비용부담을 일부 요구할 것으로 예상된다.

그러나 한국은 이미 GDP의 2.4%를 국방비로 지출하고 있으며, 문재인 정부는 임기내 2.9%까지 늘리겠다는 입장이다. 현재 한국은 주한미군 주둔비의 54%를 지불하고 있으며, 이는 NATO회원국들에 비하면 매우 높은 수준이다. 따라서 2018년 결정될 한미 간 방위비 분담금 액수는 한미 양국의 협상경과에 따라 결정될 것으로 전망된다.

나. 전시작전통제권 전환

문재인 정부가 공약으로 제시한 전시작전통제권 이양이 무난히 추진될 것으로 예상된다. 트럼프 행정부 역시 미국이 더 이상 국제적 경찰 역할을 하지 않겠다고 언급한 바 있으며, 따라서 전작권 이양은 별 문제없이 추진될 것으로 보인다. 더군다나 지금까지 평시작전통제권과 전시작전통제권의 이양 및 철회 모두 한국의 입장과 요청에 의해 행해졌음을 인지한다면 이번에도 이를 미국이 굳이 반대할 것으로 보이지 않는다. 미국 역시 전시작전통제권은 주권국가로서 한국이 보유해야 한다는 입장을 보이고 있다.¹⁰⁾

9) "In Donald Trump's Worldview, America comes first, and Everybody Else Pays," *New York Times*, March 26, 2016.

10) 필자가 최근 워싱턴 디씨에서 만난 대부분의 미국전문가들과 관료들은 이와 같은 의견을 제시하였다.

물론 한국의 작전통제권 이양문제는 미국의 이익과도 관련이 있다. 1994년 평시작전통제권 이양은 냉전 이후 미국에게 한국의 전략적 중요성이 떨어진 것과도 관련이 있다. 또한, 미국은 9/11 이후 전략적 유연성을 강조하며 미군의 지역적 운용을 보다 유연하고 신속하게 만들려고 노력했으며, 이 같은 배경 하에서 당시 미국은 전작권을 한국에게 넘겨주고 자유롭게 자국군을 지역적으로 운용하기를 희망했다. 그러나, 오바마 정부 시절, 미국의 국방예산이 감축된 상태에서 아시아재균형 전략을 추진하면서 미국은 동맹국들의 역할을 중요시하기 시작했다. 동맹국들의 적극적인 역할을 희망하는 상황에서 ‘조건에 기초한 전작권 전환’ 추진에 합의한 것은 미국의 아시아 전략과도 이해를 같이하는 것이었다. 미국은 한국으로의 전작권 전환이 결정된 2005년 당시 병력공백을 충원하기 위해 UN사령부 산하 군사력을 보강하는 조치를 고려하기도 하였다.

그러나 전작권 전환과 관련하여 고려해야 할 점들이 있다. 북한의 위협에 효과적으로 대비하기 위해 전작권 전환 이후에도 한미 간 연합지휘체계(combined military command structure)는 유지되어야 하며, 이는 한미 양국 간 이미 조율된 사안이다. 또한, 한국 국방부와 주한미군 사령부와의 효율적인 소통을 위해서는 한미연합사 해체 이후의 한미연합지휘체계 본부는 서울에 위치할 필요가 있다.

다. 확장억지력과 한미연합억지능력 구축

현재 한국과 일본 등 아시아 지역 동맹국들은 미국의 안보제공과 확장억지력의 신뢰성에 의구심을 가지고 있다. 실제 일본은 트럼프가 당선되기 전부터 이와 같은 안보불안감 속에 갇혀있었다. 즉, 센카구를 중국이 점령할 경우 이를 미국이 되찾아줄 수 있을지에 대한 우려감을 갖고 있으며, 북한의 핵미사일이 일본열도를 타격할 경우 미국이 이에 대해 핵미사일로 보복해줄 수 있을까 하는 의문이 존재하고 있다. 한국과 일본의 안보불안을 해소하기 위한 미국의 확장억지력 강화문제는 여전히 숙제로 남아있다.

그동안 한미 양국은 미국의 확장억지력 강화 및 한미연합억지능력을 구축하

기 위해 많은 노력을 기울였다. 한미 양국은 안보협의회의(SCM)에서 다양한 연합대비태세 강화에 합의했다. 제44차 SCM에서 한미 양국은 북한 WMD에 대한 맞춤형 억제전략 마련에 합의하였는데, 북한이 WMD를 사용하는 방식을 투발수단에 의거하여 유형별로 적절한 대응타격수단을 선정하고 대비책을 마련한다는 것이었으며, 당시 이 방안을 확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee)에서 2014년까지 완성하기로 합의하였다. 또한 북한 탄도미사일 위협에 대해서는 미사일 발사 직전에 더욱 빠르고 정확하게 탐지-식별-결심-타격할 수 있는 킬체인을 빠른 시일 내에 구축하기로 합의하였다. 천안함, 연평도 포격사건을 경험삼아 ‘한미 국지도발대비계획’ 역시 조속히 마무리 지을 것을 합의하였다. 제46차 SCM에서는 강력한 연합방위태세를 재확인하였으며, 양국군이 전시 한미연합사단을, 평시 연합참모단을 편성하기로 결정한 점을 재확인하였다.

또한 양측은 2014년도 ‘조건에 기초한 접근방식’에 의한 전작권 전환 추진에 대하여 합의하면서, 전작권 전환을 위한 조건을 강화하기로 합의하였다. 양국 국방장관 간 MOU에 명시된 전작권 전환의 조건은 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경, 한미 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사능력 구비(미국의 보완 및 지속능력 제공), 국지도발 및 전면전 시 초기 단계에서의 북한 핵·미사일 위협에 대한 한국군의 필수 대응능력 구비(미국의 확장억제 수단 및 전략자산 제공 및 운용) 등 세 가지이다. 또한 기존의 확장억제정책위원회(EDPC)와 미사일대응능력위원회(CMCC)를 통합하여 억제전략위원회(Deterrence Strategic Committee) 창설하였다. 북한의 ICBM시험발사 이후 한국은 사드배치를 기정사실화하였다.

이 같은 그간의 노력에도 불구하고 2016년 북한의 두 차례의 핵실험과 올해 6차 핵실험으로 인해 한국 내부에서는 미국의 확장억제력의 신뢰성에 대한 우려가 나타났다. 북한 핵, 미사일 능력 고도화로 인해 한반도에서 남북한 간 핵불균형이 점점 더 가시화되기 시작하였으며, 이로 인해 미국의 전술핵 재배치 및 한국 자체 핵무장론이 불거졌다. 이 같은 우려를 해소하기 위해 작년도 제48

차 안보협의회의(SCM)에서는 확장억제전략협의체(EDSCG)를 새롭게 구성하기로 합의하였으며, 동 협의체의 틀 속에서 미국의 확장억제능력을 보다 더 강화하기 위한 추가적인 조치 방안들을 검토하기로 합의하였다. 문재인 대통령과 트럼프 대통령 간 한미정상회담에서는 확장억제전략협의체(EDSCG)를 정례화하기로 합의하였다.

현재 문재인 대통령은 국방개혁을 통해 한국의 독자적 군사능력을 강화하려는 계획을 세우고 있으며, 이는 추후 미국이 확장억제력 강화와 함께 한미 간 연합억제능력 강화로 이어질 것이다.

5. 결어: 정책적 고려사안

가. 대북 정책 관련 구체적 로드맵 작성

첫 번째로 한미 양국은 대북 정책 관련 구체적인 로드맵을 작성할 필요가 있다. 문재인 대통령은 대북 정책과 관련해 ‘단계적 핵폐기론’을 주장했다. 즉, 1단계 ‘동결’에서 시작해 2단계 ‘완전한 핵폐기’로 이어지는 단계적 핵폐기론에 기반을 두어 북한의 비핵화와 함께 북한과의 대화를 시작하는 것이다. 문 대통령은 “핵동결이 대화의 입구이고 그 대화의 출구는 완전한 핵폐기”라고 언급하였다. 그러나 한·미 정상회담에서는 구체적인 대화의 선제조건이 합의되지 않았다. 따라서 어떤 상황에서 북한과 대화하고 어느 정도로 북한에 보상해줄 것인가가 추후 과제로 남아있다.

얼마 전 틸러슨 장관이 제안한 북한도발중단이라는 대화의 선제조건은 북미 대화를 시작하는 조건은 되겠지만, 미국이 원하는 북한비핵화라는 목표를 달성하기에는 매우 미흡한 조건이다. 따라서 대북정책을 위해 한미 간 보다 현실적인 대화의 목표가 무엇인지, 북한의 핵미사일 동결을 원할 경우 동결의 의미가 무엇인지 등에 대해 논의할 필요가 있다. 즉, 단순한 도발중단을 원하는 것인

지, 검증에 기반한 동결을 원하는 것인지, 이후 불능화와 핵폐기로 가는 것을 원하는 것인지 등에 대해 한미 간 구체적으로 논의해야 한다.

한미 간 논의와 합의 이후에 중국과의 협의도 필요하다. 한·중 간 대북 정책의 차이점은 한·미 간 차이에 비해 더욱더 크다. 중국은 ▲조건 없는 대화 재개를 원하고 있으며, 이와 함께 ▲한·미 군사훈련 축소/중단과 북한 의 핵·미사일 동결이 동시에 이루어져야 한다는 입장이다. 이에 대해 문재인 대통령은 불법적인 북한의 핵·미사일 프로그램 동결이 합법적인 한·미 군사훈련과 맞바꾸어져서는 안 된다는 입장을 밝혔다. 미국 역시 북한이 잘못된 행동을 중단하는 것에 대해 보상해서 는 안 된다는 입장이다.

현재 미국은 북한의 ICBM 개발 성공을 ‘게임 체인저(game changer)’로 인식하고 있으며, 이 경우 두 가지 정책적 옵션에 맞닥뜨릴 것으로 보이는데, 북한을 사실상 핵보유국으로 인정하거나, 아니면 현재보다 더욱더 강경한 대북 정책을 취하는 것이다. 강경한 대북정책은 북한의 핵미사일 개발을 막지 못하고 있으며, 따라서 현재 미국은 한반도 상황 긴장 감소를 위해 대북강경정책과 함께 북미 간 대화 가능성을 드러내고 있다. 현재 미국의 대북정책은 구체적인 전략이 없이 상황에 따라 유연하게 전개되고 있으며, 이 같은 상황에서 한국은 대북 정책에서 주도적이 역할을 할 수 있도록 한미 간 조율을 강화할 필요가 있다. 구체적 대북전략과 대화전략을 마련하여 미국에게 제시하여야 한다.

또한 대북정책과 관련 한국은 북미대화가 남북관계 개선으로 이어질 수 있도록 외교적 노력을 기울여야 한다. 북한은 과거의 북한이 아니다. 과거 남북정상 회담을 할 당시에 비해 경제적 상황이 호전됐고, 정권의 안정을 매우 중시한다. 쉽게 현 정부의 대북개입정책을 수용하지 않을 수 있다. 한국의 대북개입정책이 북한사회변화로 이어질 가능성에 대해 우려하고 있다. 대북접촉을 통한 남북관계 개선 노력과 함께 미국의 역할이 중요해진 이유이다.

나. 사드 문제의 원만한 해결

두 번째 과제는 사드(THAAD·고고도 미사일 방어체계)문제 해결이다. 한미 정상회담에서 문재인 대통령은 국내적 절차가 민주주의 국가에서 사드 배치의 정당성을 확보하기 위한 것이며, 이것이 사드 배치 철회의 의도가 아니라는 점을 분명히 하였다. 또한, “사드 배치는 한국의 주권 사안”이며 중국의 부당한 간섭은 옳지 않다고 언급하였다. 현재 한국은 북한의 핵·미사일 위협 속에 놓여 있으며, 북한의 핵 폐기에 진전이 있지 않은 상태에서 사드 배치를 가속화하고 있다. 사드 배치는 기정사실화될 것으로 보이며, 이는 추후 한중관계를 위한 또 하나의 숙제로 남아있다.

현재 미국에게 사드배치는 매우 중요한 국가이익이다. 한미일 3국 간 미사일 방어(MD)체계 공조 역시 중요하지만 더욱 중요한 것은 북한의 핵미사일로부터 주한미군을 보호하는 일이며, 이를 위해 미국에게 사드배치는 양보할 수 없는 사안이 되어버렸다. 사드 관련 미국의 대중국 압박은 생각보다 거세며, 중국은 시간이 지나면서 미국의 사드배치를 용인하는 쪽으로 방향을 잡을 것으로 보인다.

주목할 점은 그럼에도 불구하고 중국의 훼손된 자존심은 한국에 대한 지속적인 경제보복으로 전개되고 있다는 것이다. 중국에게 있어서 한중관계는 여전히 중요하며, 따라서 중국이 한국에 대한 경제보복을 서서히 줄여나갈 수 있도록 더 이상 사드문제를 이슈화하지 않아야 한다.

다. 전작권 전환 필요조건의 효율적 충족

세 번째 과제는 전작권 전환 이후 우리가 주도하는 연합방위체제를 얼마나 효율적으로 수립하고 이행할지이다. 이를 위해 한국은 전작권 전환에 필요한 조건을 신속하게 충족해야 하는 과제를 안게 되었다. 첫째, 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사 능력을 구축해야 한다. 우리는 이미 킬 체인, 한국형 미사일방어 체계 등 하드웨어 부문에서 능력을 구축 중에 있다. 이 외에도 소프트웨어 및

전문적 능력을 갖춘 인적 측면도 고려되어야 하는데, 특히 기획, 교육훈련, 정보획득, C4ISR(Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) 등에 초점을 맞추어 준비를 진행할 필요가 있다. 둘째, 한미연합군사령부 이후의 군사지휘체계인 ‘미래사령부’(가칭)가 효과적으로 정착할 수 있도록 미국 측과 지속적으로 협의해야 한다. 한국군이 사령관을 맡고 미군 측이 부사령관을 맡는 미래사령부를 미국 측에서 진지하게 수용할 수 있을지, 즉 이러한 새로운 군사지휘체계에 대한 미국 측의 인식은 어떠한지 등에 대한 지속적인 협의가 필요하다. 셋째, 북한에 대한 정확한 위협 평가와 이에 대비하는 우리 군의 능력 평가를 통해 전작권 전환이 안보 공백을 야기하지 않는다는 점을 국민들에게 설득할 필요가 있다. 전작권 전환이 또 다른 남남갈등을 야기하지 않도록 대국민 소통을 추진해야 한다.

참고문헌

김현욱, “트럼프 미 행정부의 대외정책 전망,” 주요국제문제분석, 외교안보연구소, 2016. 12. 13.

대한민국정부, 100대 국정과제, 2017. 8.

<http://www1.president.go.kr/government-projects#page5>.

한미정상회담 공동성명, <http://news.joins.com/article/21718159>.

Holsti, Ole, Hopmann, P. Terrence & Sullivan, John, Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies, John Wiley & Sons, Inc., 1973.

“In Donald Trump’s Worldview, America comes first, and Everybody Else Pays,” New York Times, March 26, 2016.

“Trump Seeks ‘Historic’ Increase of 9 pct in US Military’s Budget,” ABS-CBN News, 2.28.2017,

White House, National Security Strategy, 2015.

<http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>.

South Korean New Government's US Policy and the US-ROK Relations

Hyun-Wook Kim (Korea National Diplomatic Academy)

Trump government and Moon Jae-in government have much work to do in the future. Despite successful US-ROK summit meeting, the two governments still possess uncertainty. Amidst the US-China conflict, how to bolster the alliance remains an important task. How the two countries should coordinate their respective policy towards North Korea remains an important homework in the middle of North Korea's continuous provocations. Specifically, there exist military burden-sharing issue, KORUS FTA, wartime OPCON transfer, bolstering US extended deterrence, etc.

The two countries need to make a more detailed roadmap in dealing with North Korea. As current situations continue, what should be the US-ROK policies towards the North? If there emerges a dialogue phase, what should be a precondition for a dialogue with the North? Concerning THAAD deployment, how should the two countries face Chinese confrontation in the future? What should be the post-OPCON transfer military command structure?

Key Words: Trump, Moon, Alliance, North Korean Policy, Burden-Sharing, wartime OPCON transfer

투고일: 2017.07.28 심사일: 2017.09.15 게재확정일: 2017.09.20.

II

문재인 정부의 대일정책

: 한국 외교의 '대전략'과 한일관계

남기정 (서울대학교 일본연구소)

1. 서론

2. 출범 100일의 한일관계 평가

3. 대일외교의 목표와 환경

4. 대일외교의 과제와 수행 전략

5. 새 정부의 대일 외교에 대한 제언들

이 글의 목적은 출범 초기 문재인 정부의 대일정책을 평가하고, 과제와 방향을 제시하고 구체적 전략과 정책을 제언하고자 하는 것이다. 문재인 정부가 이어받은 외교 안보 환경과 유산은 그 어떤 지난 정부의 그것보다도 부정적인 것이며, 따라서 이러한 난관을 극복하는 과정에서 참조할만한 지난 정권의 경험은 극히 적어서, 새로운 상상력으로 돌파구를 마련해야 하는 과제를 안고 있다. 본고는 이러한 문제의식 하에서 한국 외교의 새로운 돌파구가 한일관계에서 마련될 수 있다는 주장을 펴고자 한다.

한국에게 일본은 식민지 유제 극복, 동아시아 휴전체제 해체, 미래로부터의 위협에 대한 대응이라는 삼중의 국가 목표 실현을 위한 대상이자 지렛대이자 동반자이다. 이를 전제로 생각하면 한국의 대일외교는 ‘역사문제’로 인한 갈등을 해소하면서, 불투명한 동아시아 정세에 대응하여 ‘동반자’ 관계를 확대하는 동시에 ‘미래지향적’ 협력을 제고하는 복합전략이 되어야 한다. 특히 미중간 갈등을 조정하면서 북한의 핵개발을 동결하여 한반도 평화를 실현하기 위한 ‘대전략’에 일본을 활용하는 큰 그림으로 일본에 접근할 필요가 있다.

구체적인 제언은 다음의 세 가지이다. 첫째, 위안부 문제는 ‘국내조치 플러스 출구전략’으로 해결을 도모하며, 한일간에 출구전략을 위한 로드맵을 공유한다. 둘째, 위안부 문제에서 출구전략을 공유하면서 ‘한일 불란테 외교’를 통한 ‘종축 아시아 이니셔티브’를 추진한다. 셋째, 한일관계를 매개로 하여, 민족공조와 국제공조의 동기화, 핵심삼각형과 배경삼각형의 동기화, 양자주의와 다자주의의 동기화 등 ‘세 가지 동기화’를 시도한다.

| 주제어 | 문재인, 한일관계, 대일정책, 일본군 ‘위안부’ 문제, 불란테 외교, 종축 아시아 이니셔티브, 동기화 전략

1. 서론

이 글의 목적은 출범 초기 문재인 정부의 대일정책을 평가하고, 과제와 방향을 제시하고 구체적 전략과 정책을 제언하고자 하는 것이다. 문재인 정부는 2016년 8월 17일 출범 100일을 맞이했다. 이를 전후로 실시된 여론조사에서 문재인 대통령은 여전히 지지율 고공행진을 이어가며 ‘적폐 청산’의 개혁적 이미지를 앞세워 고밀도의 정치 일정을 소화하고 있다.¹⁾ 분야별로는 외교정책에 대한 긍정적 평가가 65%(부정적 평가는 15%)로 복지정책에 대한 평가와 함께 가장 높이 나타났다. 이는 아마도 취임 직후의 미중일러 등 정상들과의 전화회담과 특사 파견, 그리고 조기에 실시된 한미정상회담 등이 탄핵 정국에서 나온 대통령에 대한 이들 국가들의 의구심을 씻는 데 성공했다는 평가 때문일 것으로 생각된다.

그러나 구체적인 쟁점에 대해서는 문재인 정부 외교정책에 대한 실망감이 나오고 있다. 몇 차례의 대화제의에도 불구하고 북한은 한국을 상대하지 않고, 사드 정국으로 대중 대미 외교는 더욱 꼬였다. 이에 더해 대일 외교와 관련해서도 위안부 합의를 검증하기 위한 태스크포스가 외교부 산하에 설치되었으나, 지지자들이 기대했던 무효화나 파기는 물론 재협상으로의 구체적인 진전의 실마리는 보이지 않았다. 이런 상황에서 새 정부 출범에 기대했던 진보 진영으로부터 문재인 정부의 외교안보가 ‘길을 잃었다’며 비판이 제기되었다. ‘준비된 방미’를 관철하지 못하고 준비되지 않은 ‘조기 방미’로 방향을 틀면서, 사드 문제와 남북 화해 구상이 모두 형클어지고 결국 운전석에서 조수석으로 내려앉은 것이 아니냐는 비판이었다.²⁾

같은 시기, 일본으로부터는 다른 방향에서 비판이 제기되었다. 문재인 대통

1) 한국갤럽이 조사한 바에 따르면 지지율은 78%로 같은 시기 김영삼 대통령의 지지율 83%에 이어 2위의 성적을 보이고 있다. 잘못하고 있다는 비판은 15%로, 이 또한 김영삼 대통령에 대한 비판(4%), 김대중 대통령에 대한 비판(11%)에 이어 3위의 성적을 보이고 있다. 한국갤럽 데일리 오피니언 제272호, <http://www.gallup.co.kr>

2) “[이대근의 단언컨대] 150회, 길 잃은 외교안보, 대전환하라”, 경향신문 2017년 8월 25일.

령이 광복절 축하에서 “모든 것을 걸고 전쟁만은 막을 것”이라고 한 데 대해 이를 ‘중립 선언’이자 ‘북에 대한 항복’이고 그 결과 한미동맹이 붕괴하기 시작했다고 비난하는 기사가 나왔다. 보수적이긴 하지만, 그렇다고 우익적이라고까지 하기는 어려운 닛케이 계열의 온라인 매체에서 나온 것이라 문제인 대통령에 대한 일본의 시각이 어느 정도 편향되어 있는지 가늠해 볼 수 있다.³⁾ 이러한 시각은 문제인 대통령에 대한 한국 보수 우파의 시각과 교감하거나 그들의 주장을 학습한 데에서 나온 것일 수 있다. 기사를 작성한 스즈오키 다카부미(鈴置高史)가 닛케이신문 서울특파원(1987-1992) 출신으로 이른바 한국 전문가를 자처하는 사람이라는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 일본의 논조는 한국에서 높은 지지율 때문에 수면하에 잠재되어 있지만, 한미동맹을 중심으로 사고하는 국내 보수주의자들의 기우가 일본의 미일동맹주의자의 입을 통해 우회적으로 표현된 것이라고 할 수 있다.

이와 같이 문제인 정부는 ‘사드 배치 결정, 위안부 합의, 한일군사정보보호협정(GSOMIA)’ 등 ‘외교 적폐’를 일소해 달라는 지지자들의 요구와 핵 실험 및 미사일 발사로 위협의 강도를 높여가는 북한을 상대로 한미동맹 및 한일관계를 안정적으로 유지 관리해야 하는 현실 사이에서 매우 어려운 정국 운영을 강요받고 있다.⁴⁾ 그런 의미에서 문제인 정부가 이어받은 외교 안보 환경과 유산은 그 어떤 지난 정부의 그것보다도 부정적인 것이며, 따라서 이러한 난관을 극복하는 과정에서 참조할만한 지난 정권의 경험은 극히 적어서, 새로운 상상력으로 돌파구를 마련해야 하는 과제를 안고 있다.

본고는 이러한 문제의식 하에서 한국 외교의 새로운 돌파구가 한일관계에서 마련될 수 있다는 주장을 펴고자 한다.⁵⁾ 이하 2장에서는 문제인 정부의 한일관

3) 鈴置高史, 「ついに『中立』を宣言した文在寅―北朝鮮の『グアム威嚇』でソウルが陥落した」, 『日経ビジネスオンライン』, 2017년 8월 17일.

4) 이 가운데 한일군사정보보호협정과 관련해 국방부는 2017년 8월 24일, “북한 핵 미사일에 대응하는 데 필요한 정보교환 위주로 운용되고 있다”는 설명과 함께 “1년간 더 운용하면서 이 협정의 효용성에 대해 면밀히 검토한 후 연장 여부를 결정할 것”이라는 입장을 밝힘으로써 협정이 자동연장되었다. 한일군사정보보호협정은 2016년 11월에 발효되어, 1년의 기한으로부터 90일 이전에 파기를 통고하지 않으면 자동연장된다. “국방부, 한일군사정보협정 1년 더 운용... 효용성 검토,” 『연합뉴스』, 2017.8.25.

계 구상과 초기 운영을 평가한 뒤, 3장에서는 한국이 대일외교에서 견지해야 할 목표와 과제 및 환경을 확인하고, 4장에서는 위안부 해법 등 대일외교의 수행전략을 논한 뒤 5장에서는 결론을 대신하여 몇 가지 구체적인 정책을 제안하고자 한다.

2. 출범 100일의 한일관계 평가

가. 일본군 ‘위안부’ 합의 문제와 대일정책의 기본구상

일본군 ‘위안부’에 대한 한일 외교장관 합의(이하 위안부 합의)에 대해 후보 시절 문재인 대통령이 취한 태도에서 대일외교의 기본방향을 확인할 수 있다. 이하 문재인 후보의 공약에서 나타난 위안부 합의에 대한 언급을 중심으로 대일외교의 과제와 위상을 확인해 보고자 한다. 2015년 12월 28일의 한일 외교장관 합의 직후, 국회의 동의를 얻지 못했다는 이유로 합의가 무효임을 주장했던 문재인 후보가 대선 과정에서 언급한 최초의 입장은 ‘일본 정부의 공식 사죄’를 요구하는 것을 기본으로 하는 것이었다.⁵⁾ 2017년 2월에 나온 공약집 『새 시대를 위한 국민성장 정책과제』를 준비하는 과정에서 1월에 작성된 비공개 자료에서 이를 확인할 수 있다. 이 비공개 자료에서는 ‘당당한 협력외교’의 과제 가운데 하나로 위안부 문제에서 ‘일본 정부의 공식 사죄’를 언급하고 있는데, 이것이 위안부 문제와 관련한 최초의 언급이었다.

4월 13일에는 「10대 공약」이 발표되었는데, 한일관계는 4번째 ‘공약, 강하고 평화로운 대한민국’에서 다음과 같이 언급되고 있다. “실용적 입장에서 성숙된

5) 본고의 문제의식과 관련하여, “한일협력의 심화야말로 점차 도래하고 있는 미중 양강 시대의 생존 전략일 수밖에 없다”는 진단은 이미 2010년의 한일 신시대 공동연구 프로젝트의 결론으로 제시된 바 있다. 한일 신시대 공동연구 프로젝트, 『신시대 한일협력 7대 핵심과제』, 한울, 2010, p.12.

6) 2015년 12월 한일 외교장관 합의에 대한 문재인 더불어민주당 대표의 최초의 반응에 대해서는 다음을 참조. 『동아일보』, 2015.12.31. <http://news.donga.com/3/all/20151230/75650774/2> (최종 검색일, 2017년 9월 15일)

협력 동반자 관계로 발전”시키고, “위안부 등 역사 문제에 대해서는 원칙적으로 대응”하며, “북한 핵문제 해결 등 한반도 문제 관련 전략적 협력(을) 강화”하고, “일자리 창출과 서비스 중심 FTA(를) 추진”하며, “제4차 혁명 및 신성장 분야 협력 등 전략적 경제협력(을) 강화”한다는 것이다. ‘실용적 입장’과 ‘성숙된 협력 동반자 관계’가 강조되어 있고, 위안부 문제에 대해서는 ‘원칙적으로 대응’한다는 입장이 표명되었다.⁷⁾

5월 2일에는 문재인 후보의 공약집 『나라를 나라답게』가 발표되었는데 여기에서는 ‘국익우선 협력외교’의 2장에서 대일 외교에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. 첫째, 12.28 위안부 합의에 대해서는 “재협상 등을 통해 피해자들이 인정하고 국민이 동의할 수 있는 수준의 합의(를) 도출”하겠다고 했으며, 둘째, “한일 군사비밀정보보호협정은 효용성 검토 후 연장 여부를 결정하고 독도 문제와 역사 왜곡에는 단호히 대응”하겠다고 했다. 그리고 셋째로, “일자리 창출, 4차 산업혁명 등 신성장 분야 협력으로 실용적이고 성숙한 협력동반자 관계(를) 구축”하겠다고 했다.⁸⁾

이렇게 보면, 위안부 문제와 관련해서는 ‘일본 정부의 공식 사죄’를 요구하겠다는 입장 표명에서 시작되어 ‘원칙적으로 대응’하겠다는 입장으로, 그리고 다시 ‘재협상’을 공식으로 내걸기까지 조금씩 대응의 수준이 구체화되고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 대선 후보가 모두 위안부 문제에서 ‘재협상’을 요구하고 있는 가운데 문재인 후보도 그와 같은 수준으로 언급을 구체화하고 있었던 것으로 이해할 수 있다.

한편 「10대 공약」에서는 ‘민주주의와 평화를 선도하는 책임있는 강국’으로서 ‘한반도 주변 4강 협력 외교’를 전개하고 ‘동북아플러스책임공동체’ 형성을 목표로 삼겠다는 구상이 제시되어 있는데, 이를 위해 한일관계의 원만한 유지와 발전이 필요했다. 특히 동북아플러스책임공동체와 번영공간 확대를 위한 노력으

7) 중앙선거관리위원회, 『더불어민주당 문재인 후보 공약』, <http://policy.nec.go.kr/svc/policy/PolicyContent119.do> (최종 검색일, 2017년 9월 15일)

8) 『(제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집) 나라를 나라답게』, pp.234-235. <http://theminjoo.kr/autoalbum/page/minjoo/view.html?extweb=true>

로 ‘한중일 3국 협력의 확대’, ‘6자회담 플랫폼 재건을 통한 다자협력체제 구축’, ‘다자안보와 경제공동체를 통합하는 동북아플러스책임공동체 형성’, ‘아세안과 인도 등 아시아 신흥경제권과의 연계협력 강화’, ‘경제통상 외교 체제 업그레이드를 통한 경제통상외교 강화’, ‘국가브랜드 제고를 통한 공공외교 강화’ 등이 열거되고 있는데, 이 모든 것이 한일관계의 건강한 발전을 전제로 해야 하는 것들이었다. 또한 남북관계 관련 공약 가운데에는 북핵 해결 이후 동해, 서해, 중부 지역에 한반도 신경제벨트를 구축하겠다는 내용이 들어 있는데, 이를 위해서도, 특히 동해권 신경제벨트 구축을 위해 한일관계는 긴요했다. 이러한 목표 설정에 따르면 한일관계는 관리되고 발전되어야 할 양국관계였으며, 이 때문에 위안부 문제는 수위조절이 필요했던 것이라고 할 수 있다.

나. 당선 이후 한일관계의 전개

문재인 정부가 지향하는 한일관계의 기초는 5월 11일의 한일 정상간의 전화 회담에서 천명되었다. 문재인 대통령은 아베 총리에게 위안부 합의에 대해 언급하며, “국민 대다수가 위안부 합의를 정서상 수용하지 못하고 있다”고 하여 문제를 제기하면서, “고노담화, 무라야마담화, 김대중-오부치 공동선언을 계승하고 존중”하여 “과거사 문제를 지혜롭게 극복해 나가되, 북핵 대응은 별개로 노력해 나가자”고 했다. 이에 대해 아베 총리는 “미래 지향적인 한일관계 구축을 기반”으로 양국간의 합의가 “착실히 이행될 것을 기대”한다고 대답했다.

문재인 대통령이 ‘재협상’이라는 용어를 사용하지 않은 점, 아베 총리가 위안부 합의의 이행을 직접적으로 언급하지 않은 점에서 양국 정상이 모두 신중한 접근을 시도했던 것으로 이해할 수 있다. 양국 외교가에서는 전화로 이루어진 이 첫 만남에서 양국 정상이 서로 좋은 감촉을 느꼈다는 이야기가 흘러 나왔다. 특히 일본의 아베 총리는 문재인 대통령을 ‘성실하고 대화가 가능한 상대’로 느꼈다는 소회를 밝혔다고 알려지고 있다.⁹⁾

9) 2019년 5월 29일, 6월 23일, 7월 26일 등에 이루어진 주한 일본대사관 외교관들과의 대화.

두 정상은 7월 7일 함부르크에서 개최된 G20 정상회담에서 처음으로 얼굴을 맞대고 회담을 가졌다. 양국 정상은 서틀외교 복원과 조기 상호 방문에 대해 합의했고, 한중일 3국 정상회의의 조기 개최를 위해 협력하기로 약속했다. 위안부 합의와 관련해서는 아베 총리가 ‘합의 이행의 필요성’을 강조했고, 문재인 대통령은 위안부 합의 문제가 다른 관계 발전에 걸림돌이 되어서는 안된다면서도 “국민 대다수가 정서적으로 수용하지 못하는 현실을 인정하면서 양국이 공동으로 노력해서 지혜롭게 해결해 나가야 한다”고 대답했다. 한국 언론은 이를 위안부 ‘재합의의 필요성’, ‘사실상의 재협상’을 언급한 것으로 보도했다.¹⁰⁾ 여전히 문재인 대통령의 발언에서는 조심스럽게 ‘재협상’이나 ‘재협상’이라는 용어가 회피되고 있다.

첫 전화회담과 G20에서의 정상회담 사이에 문재인 대통령의 주변 사람들의 발언들을 배치해 놓으면, G20에서의 문 대통령의 발언은 제3의 길을 언급한 것으로 볼 수 있다. 한일 정상간의 전화회담의 다음날인 5월 12일에는 강창일 더불어민주당 의원이 YTN에 출연하여, “합의 중에 좋은 부분은 수용하고 잘못된 부분은 다시 고쳐나가는 지혜”를 발휘할 필요가 있다고 발언하고, 10억엔도 돌려줄 수도 있지만, “재협상은 시간이 걸릴 것”이라고 하여 어려움이 수반되는 일임을 토로했다.¹¹⁾ 그 이틀 뒤인 5월 14일엔 문희상 의원이 KBS에 출연하여 “합의 파기나 재협상이 아닌 제3의 길”을 모색해 보자고 했으며, 일본 특사로 다녀오면서는 위안부 합의 문제를 “미래지향적으로 슬기롭게” 해결하자는 원칙을 재확인했다. 문희상 특사와 함께 일본 특사단에 포함되었던 윤호중 의원은 “국가간의 합의”를 “일방적으로 파기하기는 어렵다”는 입장을 제시하고 있었다.¹²⁾

한편 문희상 특사를 맞이하여 아베 총리는 “오늘날의 한일관계는 그 동안 많은 분이 우호관계를 쌓아온 결과”로서 “한일관계는 여러 문제가 있지만 이를 잘

10) 『아시아경제』, 2017.7.7. <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017070719231632038> ; 『세계일보』, 2017.7.7. <http://www.segye.com/newsView/20170707003362>

11) “신울의 출발 새아침, 강창일 「위안부 합의, 재협상 안되면 파기할 수밖에」” 『YTN』, 2017.5.12.

12) “문희상 특사 방일, 위안부 합의 ‘제3의 길’ 찾을까”, 『연합뉴스』, 2017.5.17. ; “윤호중, 위안부 합의 일방적 파기, 정상적 국가에선 어려워”, 『연합뉴스』, 2017.5.19.

관리해 장애가 되지 않도록 미래지향적으로 발전해야 한다”며, “제작년 합의도 국가간 합의이니 착실히 이행해 나가면 좋겠다”고 하여 위안부 합의의 이행을 촉구했다.¹³⁾ 아베 총리의 발언의 전반부는 후술하는 바와 같이 문 대통령의 8.15 경축사에 포함되어 한일 정상들 사이의 공감대로 확인되었다.

문 대통령은 8.15 경축사에서 역사 문제와 관련해서, 과거 일본의 정치인과 지식인들이 양국간 과거와 일본의 책임을 직시하려는 노력을 기울여 왔다고 평가하고, 그러한 인식이 바뀌지 않도록 하는 것이 중요하다는 점을 강조했다. 이어서 위안부 문제에 대해서는 다음과 같은 원칙을 제시했다.

일본군 위안부와 강제징용 등 한일간의 역사 문제 해결에는 인류의 보편적 가치와 국민적 합의에 기반 피해자의 명예회복과 보상, 진실규명과 재발방지 약속이라는 국제사회의 원칙이 있습니다. 우리 정부는 이 원칙을 반드시 지킬 것입니다. 일본 지도자들의 용기 있는 자세가 필요합니다.¹⁴⁾

여기에서 위안부 문제와 관련해서는 ‘공식 사죄’나 ‘재협상’이라는 용어가 포함되지 않았고, 대신 ‘강제징용’ 문제가 제기되어 있는 것이 논란을 불렀다. ‘배상’ 대신 ‘보상’이라는 용어가 사용되어 있는 부분도 논란거리가 될 수 있었지만, 이를 지적하는 보도는 특별히 없었다.

‘강제징용’이 8.15 경축사에 포함된 데 대한 일본 측의 반응은 문 대통령 취임 100일 기념 기자회견에서 이케하타 슈헤이(池畑修平) NHK 서울지국장의 질문으로 짐작할 수 있다. 이케하타 기사는 대통령이 경축사에서 위안부 문제와 강제징용 문제를 언급한 데 대해 질문하겠다고 하면서 “강제징용 문제는 과거 노무현 정부 때 한일기본조약에서 해결된 문제이고 피해보상은 한국정부가 하는 것으로 결론 내린바 있다”고 하여 이에 대한 문 대통령의 입장을 물었다. 이에

13) “문희상 만난 아베, 한국은 가장 중요한 이웃”, 『한국일보』, 2017.5.18. ; 「文喜相韓国大統領特使一向による安倍総理大臣表敬」, 外務省ホームページ, http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page4_003005.html

14) “문재인 대통령 제72주년 광복절 경축사, 대한민국의 국익이 최우선이고 정의입니다”, 청와대 홈페이지, <http://www1.president.go.kr/articles/524>

대해 문 대통령은 위안부 문제는 한일회담에서 다루어지지 않은 문제이기 때문에 이 문제가 한일회담으로 다 해결되었다는 것은 맞지 않은 일이라고 하고, 강제징용 문제에 대해서는 “양국간의 합의가 개개인들의 권리를 침해할 수는 없는 것”이며 “양국간 합의에도 불구하고 (중략) 민사적인 권리들은 그대로 남아 있다는 것이 한국의 헌법재판소나 대법원의 판례”라는 입장을 피력했다.¹⁵⁾

강제징용 보상 문제에 대한 일본 측의 우려는 누카가 후쿠시로(額賀福志郎) 일한의원연맹 회장의 방한에서 공식으로 제기되었다. 8월 21일 누카가 회장은 문 대통령과의 회담에서 대통령의 위안부 및 강제징용 언급에 대해 ‘일본에서 걱정하는 국민들이 많다’고 유감을 표시했다. 이에 대해 문 대통령은 위안부 문제에 대해 원칙적인 입장을 표명하고 갓 구성된 위안부 문제 검증 TF의 조사 결과를 기다리겠다고 대답하고, “고노담화 무라야마담화 김대중-오부치 공동선언의 취지를 이어가길 희망한다”는 발언으로 마무리했다. 강제징용 문제에 대해서는 언급하지 않았다고 한다.¹⁶⁾

그런데 문 대통령이 강제징용 문제를 언급한 것은 8월 7일의 한일 외상회담에서 고노 다로(河野太郎) 일본 외상이 강제징용 청구권 문제를 언급하면서 서울에서 추진 중인 강제징용 노동자상 건립에 대해 한국 정부가 적절한 대응을 해줄 것을 요구한 것이 배경이 되었던 것으로 생각된다. 강경화 외교장관은 강제징용 문제에 대해서는 언급하지 않고, 위안부 문제에 대한 원칙적 입장과 위안부 검증 TF에 대해 설명하는 데 그쳤다.¹⁷⁾ 문 대통령의 입장 표명은 이에 대한 대답이었다고 할 수 있다.

누카가 회장의 방한에서도 강제징용 문제에 대한 문 대통령의 입장을 확인하지 못한 일본은 아베 총리가 직접 나서서 이 문제를 다시 거론했다. 8월 25일 아베 총리의 요청으로 이루어진 한일 정상 전화회담은 표면적으로는 북핵 대응을 위한 한일 공조 방안을 확인하는 것이 주제였다. 그러나 아베 총리는 회담

15) “문재인 정부 100일, 특별 기자회견 질의 응답”, 『경향신문』, 2017.8.17.

16) “문 대통령, 한일 위안부 합의는 한국인 기대와 거리 먼 것”, 『연합뉴스』, 2017.8.21. ; 「文大統領、日韓合意に否定的――額賀氏と会談」, 『読売新聞』, 2017年8月22日.

17) “일 외상, 징용공 향의 안받아들여졌다... 당분간 한국 안가,” 『연합뉴스』, 2017.8.25.

말미에 강제징용 문제를 언급하면서 문 대통령의 입장 표명을 요청했다. 이에 대해 문 대통령은 강제징용 문제가 ‘한일 기본조약’에서 해결되었다는 점, ‘한국 정부가 보상을 실시했다는 점’을 인정하고 다만 한국 대법원이 이와 관련한 ‘개인적 청구권’까지 해결되지 않았다는 판례를 내렸다는 사실을 언급한 것이라고 한 발 물러섰다. 아베 총리는 이 문제를 관리하면서 한일이 성숙한 관계로 나아가한다는 취지로 마무리했다.¹⁸⁾

한편 고노 다로 외상은 징용 노동자상 건립에 항의하는 차원에서 8월 29일부터 9월 1일까지 부산에서 개최되는 아시아-중남미 협력 포럼에 불참했다.¹⁹⁾

이상 문재인 정부 출범 100일의 한일관계를 보면, ‘위안부 문제’의 불씨가 살아있기는 하지만, 한국 정부는 ‘재협상’을 언급하지 않으면서 현상유지로는 만족할 수 없다는 입장을 견지하고 있고, 일본 정부는 ‘합의 이행’을 강요하지 않으면서 관망하고 있는 상태라고 볼 수 있다. 여기에 강제징용 문제가 덧붙여지는 바람에 일본이 긴장하는 장면이 만들어졌으나, 한국이 일보 후퇴하고 일본도 외상 수준에서의 의사 표명에 그치고 있어 관리 모드에 들어간 것으로 파악된다.

이와 같이 양국은 역사문제에서 신중한 접근을 취하고 있는데, 이는 북핵이라는 임박한 위협을 공유하며 공동 대응을 모색할 필요성에 기인하고 있다고 할 수 있다. 결국 문재인 정부 출범 100일의 한일관계에서는 역사문제와 안보협력을 분리해서 대응하는 투트랙 기조가 유지되고 있다고 할 수 있다. ‘해야할 것을 하는 적극적 대응’이라기보다는 ‘하지 말아야 할 것을 하지 않는 소극적 대응’의 수준에서 한일관계를 관리하고 있는 것으로 볼 수 있다.

다. 『문재인 정부 100대 국정과제』와 대일정책 구상

문재인 후보가 발표했던 공약에서 자리잡은 대일 외교의 기조는 7월 19일에 국정기획자문위원회가 발표한 『문재인 정부 100대 국정과제: 국정운영 5개년

18) 「韓国大統領徴用工『解決済み』と」発言を修正, 『読売新聞』, 2017년 8월 25일

19) “일본 외무상 징용공 문제 항의, 한국서 열리는 국제회의 불참,” 『경향신문』, 2017.8.25.

계획(이하, 100대 국정과제)』에도 계승되었다.

『100대 국정과제』의 ‘평화와 번영의 한반도’ 구상으로 제시된 16개 항목 가운데 ‘전략2’의 “남북 간 화해협력과 한반도 비핵화” 및 ‘전략3’의 “국제협력을 주도하는 당당한 외교”에서 제기한 항목 들 가운데, 다음의 과제들이 양호한 한일 관계의 구축을 통해 실현 가능한 과제들로 생각된다. 즉 ‘전략2’의 과제로 제기된 “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현(과제목록 90)” 및 “북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축(과제목록 95)”, 그리고 ‘전략3’의 과제로 제기된 5개의 과제 모두가 이에 해당한다. 즉 “국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진(과제목록 96)”, “주변 4국과의 당당한 협력외교 추진(과제목록 97)”, “동북아플러스책임공동체 형성(과제목록 98)”, “국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화(과제목록 99)” 등이다.²⁰⁾

여기에서 “주변 4국과의 당당한 협력외교 추진”²¹⁾을 위한 4강 협력 외교의 목표는 각각 “신뢰와 협력을 바탕으로 한 한미동맹, 한중간 신뢰회복, 미래지향적 성숙한 협력동반자 관계로서 한일관계, 한러 전략적 협력”을 도모하는 것으로 설정되어 있다. 한미, 한중, 한러관계에서 협력이 당연한 전제가 되어 있는데 반해, 일본이 ‘당당한 협력외교’의 대상이라는 점을 확인하는 데에는 많은 수식어가 필요했다. 여기에 대일 외교의 복잡함과 고민이 묻어 있다. 협력동반자 관계로서 한일관계에서 과제목표의 주요내용으로 제시되어 있는 것은 다음과 같다. “독도 및 역사왜곡에는 단호히 대응하는 등 역사를 직시하면서 한·일간 미래지향적 성숙한 협력동반자 관계(를) 발전”시킬 것을 목표로, “과거사와 북한 핵·미사일 대응, 양국 간 실질협력과는 분리 대응”하고, “위안부 문제는 피해자와 국민들이 동의할 수 있는 해결방안(을) 도출”하는 것이 과제로 설정되었다. 공약집 『나라를 나라답게』에 제시되었던 ‘재협상’이라는 용어는 『100대 국정과제』에는 포함되지 않았다. 위안부 문제와 관련해서 신중한 접근을 취하고

20) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 100대 국정과제: 국정운영 5개년 계획』, 2017.7.19.

21) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 100대 국정과제: 국정운영 5개년 계획』, 2017.7.19., p.139.

있는 것으로 읽히는 부분이다.

다음으로 “동북아플러스책임공동체 형성(과제목록 99)”²²⁾에서는 다음과 같은 과제목표가 제시되었다. 첫째, 동북아 지역 내 지정학적 긴장과 경쟁구도 속에서 장기적으로 우리나라의 생존 및 번영에 우호적인 평화 협력적 환경을 조성하고 추진하는 것이며, 둘째, ‘평화의 축’으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 동북아를 넘어서는 남방 북방 지역을 ‘번영의 축’으로 삼는 신남방정책과 신북방정책을 추진하는 것으로 설정되어 있다.

여기에서 한일관계가 기여할 수 있는 부분은 많다. 직접적으로는 ‘주요내용’에 제시되어 있듯이, 한중일 3국 협력 강화를 비롯한 소다자 협력 추진의 중심이 될 수 있으며, 동아시아 내 다양한 형태의 중견국 협력에서도 중심이 될 수 있다. 나아가 일본은 전통적으로 동남아시아 국가들에 대해 큰 관심을 기울여 왔으며 이를 기반으로 일정한 영향력을 확보하고 있다. 문재인 정부가 신남방정책을 추진하려고 할 때 한일관계는 매개역할을 할 수 있다. 또한 일본은 근세 이래 북방, 즉 러시아에 대한 관심을 놓아 본 적이 없으며, 최초로 국경을 맞댄 근대국가 러시아와의 관계 설정은 일본의 생존과 번영에 결정적인 의미를 지니고 있었다. 신북방정책을 전개하는 데 있어서도 근세 이래 축적된 일본의 북방 외교 자산을 활용하는 것은 도움이 된다. 사실은 박근혜 정부가 구상했던 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화협력구상’의 실현 과정에서 일본은 그 위상과 잠재력 면에서 적극 활용될 수 있었다.²³⁾ 그러나 ‘위안부’ 문제로 인해 한일관계가 경색되면서, 박근혜 정부가 구상했던 두 가지 핵심 의제는 거의 시동도 걸어보지 못한 채 좌절되었다. 문재인 정부는 이러한 과거 정부의 실패를 타산지석으로 삼아야 한다.

이런 가운데 문재인 정부가 사드 갈등으로 꼬인 무역정책의 돌파구로 ‘J축 신통상전략’을 구상하고 있는 것으로 전해졌다. ‘J축’이란, ‘러시아와 남·북한,

22) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 100대 국정과제: 국정운영 5개년 계획』, 2017.7.19., p.140.

23) 박영준, “박근혜 정부의 외교안보정책 구상과 한일관계,” 『국제관계연구』, 18권 2호, 2013, pp.58-63.

일본, 동남아, 인도 등을 잇는 지리적 연장선'으로, 'J노믹스(문재인 대통령의 경제 정책)'의 J에서 본뜬 말이다. 중국 이외 신시장 개척을 바탕으로 '넥스트 차이나' 시대에 대비하겠다는 것이다.²⁴⁾

한편 동북아플러스책임공동체 구상은 국정 7개 과제에는 포함되었으나 4대 최종 과제에 들어가지 못했다. 이 구상은 8월 25일 설치 규정을 제정 공포한 '북방경제협력위원회'에 부분적으로 반영되었다. '북방경제협력위원회'는 한·러 경제 협력과 신북방 정책 추진을 위한 사실상의 정부 컨트롤타워가 될 전망이며, 이를 무대로 'J축' 신통상전략이 전개될 것이 예상된다.

3. 대일외교의 목표와 환경

가. 대일외교의 목표와 수단 및 원칙의 확인

대일 외교의 전개에서 무엇보다도 해야 할 일은 그 목표를 확인하는 것이다. 한국에게 일본은 식민지 유제 극복, 동아시아 휴전체제 해체, 미래로부터의 위협에 대한 대응이라는 삼중의 국가 목표 실현을 위한 대상이자 지렛대이자 동반자이다. 이러한 목표 달성을 위해 과거 대일 외교의 실패를 거울삼아 두 가지 원칙이 적용되어야 할 것이다. 첫째는 역사문제에서의 원칙주의와 국익중심의 실용주의의 균형의 원칙이다. 둘째는 국가안보를 넘어 평화구축이라는 확대된 국익의 실현의 원칙이다.

'안보'와 '역사'가 연계되고, 협력 국면과 갈등 국면이 반복되면서 진화하는 현상은 냉전체제의 동아시아적 변형인 '동아시아 휴전체제'에 은폐되어 온존된 식민주의에 그 기원이 있으며, 그런 의미에서 구조적인 문제이다.²⁵⁾ 이러한

24) "[한중 수교 25주년] 사드로 꼬인 한·중 통상, 'J축' 신통상전략으로 뚫는다", 『이데일리』, 2017.8.23., <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JA11&newsid=01210326616030272&DCD=A00101&OutLnkChk=Y>

25) 동아시아 휴전체제에 대해서는 다음의 참고를 참조. 남기정, "동아시아 냉전체제 하 냉전국가의 탄생과 변형: 휴전체제의 함의," 세계정치 4권, 2005, p.51-72.

특징을 가진 한일관계를 ‘한일관계의 1965년 체제’라 이야기하기도 한다. 이와 같이 ‘안보’와 ‘역사’가 교환되는 구조 속에서 ‘갈등’과 ‘협력’이 반복되는 현실을 극복하기 위해, 한국의 대일외교는 1965년 기본조약체제의 한계를 극복하여 새로운 체제로의 전환을 모색할 필요가 있다. 다만 일본 정부는 1965년 체제를 변경하는 데 대해 부정적인 입장이므로, 이는 매우 정밀한 전략 위에서 긴 과정을 상정할 필요가 있다. 또한 1965년 체제의 변경은 그 상위 국제체제인 동아시아 휴전체제의 극복을 목표로 할 때 가능한 일이다.

이를 전제로 생각하면 한국의 대일외교는 ‘역사문제’로 인한 갈등을 해소하면서, 불투명한 동아시아 정세에 대응하여 ‘동반자’ 관계를 확대하는 동시에 ‘미래 지향적’ 협력을 제고하는 복합전략이 되어야 한다. 특히 미중간 갈등을 조정하면서 북한의 핵개발을 동결하여 한반도 평화를 실현하기 위한 ‘대전략’에 일본을 활용하는 큰 그림으로 일본에 접근할 필요가 있다.

한국의 외교에서 일본이 지니는 의미는 이러한 한국판 ‘대전략’을 수행하게 하는 가용 자원, 즉 수단을 확인하는 데에서 더 분명히 드러난다. 한 국가의 외교가 동원할 수 있는 가용 자원은 힘(power)과 돈(money)과 도덕(moral)이다. 한국은 군사력과 경제력에서 이른바 ‘열강’이라 불리는 국가들에 둘러싸여 있다. 이들을 상대로 한국의 국익을 관철하기 위해 한국은 군사력과 경제력을 어느 정도 대등하게 비축하려는 노력을 경주하는 한편, 도덕적 권위가 지니는 힘에 주목하여 생존전략을 세울 필요가 있다. 여기에서 우리는 윤리와 규범, 또는 도덕의 힘에 주목할 필요가 있다. 이른바 가치 외교라 할 수 있다. 새 정부가 구사하는 대외정책에서 힘의 원천을 이루는 제1의 가치는 민주주의이다.

대한민국은 동아시아에서 거의 유일하게 피로 일구어낸 민주주의의 역사를 지니는 국가이며, 이에 대한 자부심은 국민적 응집력의 원천이다. 민주주의는 또한 한미동맹과 한일협력의 기초이다. 민주주의라는 가치를 공유하는 미국 및 일본과의 관계 강화를 통해 동아시아 국제정치의 공공재를 강화하고, 이를 원천으로 삼아 북한의 민주주의적 변화를 추동해 낼 수 있다. 특히 문재인 정부는 ‘촛불혁명’으로 탄생한 정부이다. 그런 의미에서 문재인 정부를 탄생시킨 한국

의 민주주의는 문제인 정부가 활용할 수 있는 최대의 자산이다.

한편 문제인 정부가 추구하는 외교안보와 통일을 위한 경비는 시장경제의 정상화와 지속적 발전을 통해 마련될 수 있다. 시장경제는 민주주의와 함께 오늘날의 한국을 만든 양대 가치이다. 대한민국은 한국전쟁의 폐허를 딛고 세계 10위권의 경제규모, 세계 6위의 수출규모의 국가로 발돋움했으며, 이를 발판으로 G20의 일원이 되어 중견국가 외교를 주도하는 국가로 성장했다. 이 추동력은 통일외교에도 고스란히 반영될 수 있다. 안정적인 성장과 시장경제의 지속적인 발전은 동아시아 지역통합의 추동력이 되어, 한반도 통일에 우호적인 국제환경을 조성한다. 그 연장에서 한국은 북한의 개방을 유도하여 핵무기의 용도폐기에 이르게 하는 전략을 채택할 수 있다.

동아시아에서 새 정부가 구사하는 동북아 외교의 주도권은 비핵평화라는 도덕적 권위에서 나온다. 대한민국은 비핵평화국가로서 일본과 함께 북한의 비핵화를 주도할 수 있는 도덕적 권위를 지닌 국가이다. 핵을 보유한 한반도 통일국가의 출현은 이 지역의 그 어느 국가도 용인할지 않을 사태이기에, 북한의 핵보유가 통일의 가장 큰 장애임은 물론, 한국의 핵개발 선언은 통일을 포기하는 것과 다름없다. 한국의 핵개발 과정에서 예상되는 거대한 실질적 손실에 더해, 대한민국의 궁극적 목표라 할 수 있는 통일의 포기를 반대급부로 요구하는 것이 핵개발이라면, 아예 비핵평화를 선언함으로써 국제사회에서 도덕적 권위를 강화하는 것이, 북한의 비핵화를 주도하고 통일외교의 가용 수단을 확보하는 길이다.

이상, 민주주의, 시장경제, 비핵평화는 차기정부 통일외교의 가장 기본적인 가용 수단이며, 한반도 평화통일외교가 동아시아의 평화선도(先導)외교, 지구적 평화창출외교의 도선(導線) 역할을 보증하는 수단이다. 따라서 새 정부는 민주주의와 시장경제, 비핵평화라는 세 가지 수단을 활용하여, 한반도평화와 동아시아 평화, 지구 평화 등 세 가지 수준의 평화를 연계하는 대전략을 구사할 수 있다. 이때 주목할 것이 일본이다. 민주주의, 시장경제, 비핵평화의 가치를 공유하는 국가는 동북아에서 일본이 유일하다. 그런 의미에서 일본은 한반도 평화, 동아시아 평화, 지구 평화를 연계하여 통일 환경을 조성하려는 한국판 ‘대전

략' 속에서 한국의 유력한 파트너가 될 수 있다.

나. 대일외교의 환경: '갈등과 협력의 진화'라는 시간축

그렇다면 위와 같은 목표를 어떤 환경 속에서 구현해 나갈 것인가. 대일외교의 환경을 확인해 보고자 한다. 대일외교를 전개하는 데 있어서 우선 염두에 두어야 할 첫 번째 환경요인은 '한일관계의 복합화'라는 현상이다.²⁶⁾ 한일신시대 공동연구 프로젝트는 2010년에 이미 새로운 시대의 한일관계를 '신시대 복합공생 네트워크'로 명명한 바 있다.²⁷⁾ 한일관계의 복잡한 전개과정의 결과, 현단계 한일관계는 '갈등'과 '협력'이 여러 분야와 여러 수준에서 동시에 일어나는 '갈등과 협력의 다각적 다층적 복합구조'에 있다. '다각적 구조'는 한일관계의 이슈 영역이 다양해진 현실을 반영하고 있다. 한일관계는 전통적으로 안보, 경제, 역사(정치)이 영역이 복잡하게 얽히면서 전개되어 왔는데, 최근 들어서는 이에 더해 에너지, 환경, 전염병 등의 탈국경-지구정치 영역의 이슈들, 그리고 저출산 고령화 등 새로운 구조적 위협에 대한 대응의 필요성이 전통적인 영역보다 더 중요해 지는 등, 다양한 이슈들을 중심으로 갈등과 협력의 양상이 새로 나타나고 있다. 이를 해결하기 위한 노력은 종래 정부 주도의 노력에 더해 지자체와 시민사회 영역의 교류와 협력, 국제기구 속에서의 협력 등 국가 행위자의 위와 아래에서 새로운 행위자들이 등장하여 움직이는 가운데 이들의 네트워킹으로 전개되고 있어서 다층적인 구조를 형성하고 있다.²⁸⁾ 이러한 다각적, 다층적 구조를

26) 한일관계의 복합화에 대해서는 기미야 다다시(손석의 역), 『일본의 한반도 외교: 탈식민지화, 냉전체제, 경제협력』, 제이앤씨, 2013. ; 김도형, “한국 경제발전과 한일 경제관계의 전개,” 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 경제』, 역사공간, 2015, pp.22-54. ; 아베 마코토, “일본의 대한 경제협력: 일방적 원조에서 상호협력을 향해,” 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 경제』, 역사공간, 2015, pp.55-81등을 참조.

27) 한일 신시대 공동연구 프로젝트, 『신시대 한일협력 7대 핵심과제』, 한울, 2010.

28) 지자체와 시민사회의 교류 확대의 역사와 현황에 대해서는 다음의 연구를 참조, 김인중, “한일 지자체 간 산업기술 교류와 협력,” 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 경제』, 역사공간, 2015, pp.410-433.; 이시재, “지자체 교류와 시민 교류: 부천시와 가와사키시의 교류 사례를 중심으로,” 이종구·이소자키 노리요 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 사회·문화』, 역사공간, 2015, pp.432-461 ; 오니시 유타카, “한일 지방자치단체

교차시키면 한일관계의 매트릭스는 매우 복잡하고 다양하게 형성되고 있다고 할 수 있다. 또한 한일 양국의 시민사회는 오랜 사회운동을 기반으로 형성된 ‘사회적 공간’과 ‘공론의 장’을 공유하고 있다.²⁹⁾ 그런 가운데 이미 반일-협한의 대립구조는 양국 사회에서 지배적인 지위를 차지하지 못하고 있다.³⁰⁾ 이런 구조를 무시하고 정부간 관계에서 역사 문제를 독점하면서, 기타 부문에서의 한일 관계 발전을 인위적으로 막아 왔던 것이 지난 박근혜 정부의 대일외교였다고 할 수 있다. 문재인 정부의 대일외교는 이에 대한 반성으로부터 시작되어야 한다.

한편 한일관계의 역사를 돌이켜 보건대 ‘안보’와 ‘역사’ 문제가 연동하면서 때로 한일관계가 파열음을 일으키기도 하고, 또 때로 그 파열음을 잠재우기도 했던 것이 한일관계의 특징이었다고 할 수 있다. 한일관계의 원만한 운용과 대전략으로의 활용을 위해서는 이 연동의 구조를 정확히 이해하는 것이 필요하다.

비근하게는 위안부 합의 이후, 즉 역사 문제의 봉합 이후 한일관계의 ‘정상화’ 과정에서 한일군사정보보호협정이 체결되어 안보 면에서의 한일협력이 가시화 되었는데, 이는 한일국교정상화 과정에서 ‘안보의 현실’과 ‘역사의 정의’가 거래되었던 과거를 재현하는 것으로 비난을 받았던 것이다. 이렇듯 한일관계에서 ‘안보’와 ‘역사’가 교환관계에 있다는 의구심은 한일관계 운영에 어려움으로 작용하고 있다.

앞서 지적했듯이 ‘안보’와 ‘역사’가 교환되는 구조의 기원에 반공연대를 구축하기 위해 역사를 사상한 1965년 한일기본조약이 있다. 그러나 1965년 체제는 1990년대에 들어 일본 정부의 공식 문서에 ‘식민지 지배와 침략’에 대한 ‘사죄와 반성’의 문구가 들어가기 시작하면서 진화의 과정을 거치게 되었다. 이러한 역

의 협력 전개: 자매도시 제휴를 위한 전략,” 이원덕·기미야 다다시 외, 『한일관계사 1965-2015 I. 정치』, 역사공간, 2015, pp.109-140를 참조. 또한 한일관계에서 최근에 주목할 현상으로는 기업이 두드러진 행위자 역할을 하고 있다는 점이다. 이에 대해서는 다음을 참조. 이형오, “한일 기업 간 협력의 여러 모습,” 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 경제』, 역사공간, 2015, pp.560-586.

29) 이종구, “한일관계와 사회 문화적 상호작용,” 이종구·이소자키 노리요 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 사회·문화』, 역사공간, 2015, pp.24-44.

30) 이지원, “한일 문화교류와 ‘반일’ 논리의 변화: ‘왜색문화’ 비판 언설의 쇠퇴,” 이종구·이소자키 노리요 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 사회·문화』, 역사공간, 2015, p.198.

사인식의 진화는 1995년의 무라야마 담화, 1998년의 김대중-오부치 공동선언, 즉 21세기 새로운 한일 파트너십 공동선언, 2010년 강제병합 100년 간 나오토 담화 등에서 확인된다.³¹⁾ 이러한 과정은 후술하듯이, 한국과 일본이 모두 동아시아공동체 형성이라는 지역구상을 공유하는 가운데 ‘안보’와 ‘역사’가 긍정적인 방향으로 연동하면서 전개되었다. 한일관계에서 ‘안보’와 ‘역사’가 만들어내는 이러한 구조 또한 한일관계의 환경요인으로서 신중히 고려할 필요가 있다.

다. 대일외교의 환경: ‘일본의 재기와 보수화’라는 공간축

일본이 동아시아에서 조금씩 존재감을 드러내며 과거와 다른 국제정치 위상을 보이고 있는 것은 대일외교 환경의 공간축을 형성하고 있다. 일본은 특히 아베 신조 총리 집권이후 빠른 보폭으로 상당히 성공적으로 지난 시기의 정치 경제 외교의 실패에서 벗어나면서 동아시아의 정치 강국으로 부상하고 있다.

아베의 재등장 이후 벌어지는 일본의 변화를 한국에서는 일반적으로 우경화 프레임으로 보고 있다. 반면 일본의 시민사회에 대해 낙관적 견해를 가진 사람들은 ‘리버럴한 일본으로의 회귀’가 가능하다고 생각하며 아베에 저항하는 사람들에게 주목한다. 그러나 두가지 모두 현실적인 인식이 아니라는 생각이 든다. 우경화 프레임이 유용한 것으로 보이는 것은 과거 복지국가적 외양 아래에서 두툼한 중산층이 존재했던 일본의 잔상이 강렬하기 때문이다. 그러한 잔상을 배경으로 일본에서 국가가 강조되고 있는 현상이 우경화 프레임을 강화시키고 있다.³²⁾

일본이 지구화에 적응하는 데 실패한 90년대 이후 일본에서 국가가 강조되는 분위기가 팽배해지고 있는 것은 사실이다. 이러한 분위기는 공동체의 이상을 강조한다는 점에서 우익과 친화적인 담론들이 유행하고 있다. 이러한 담론은 필연적으로 헌법개정을 요구하는 데까지 나아가는데, 자주헌법을 주장하는 것은 미

31) 고노담화와 무라야마담화의 의의에 대해서는 다니노 사쿠타로, 『온고지신의 한일관계』(제이앤씨, 2017)를 참조.

32) 대일 인식으로서 우경화 프레임의 한계에 대해서는 다음의 줄고를 참조. 남기정, “일본 우경화 신화에 대한 과학적 이해를 위하여,” 『일본 정치의 구조 변동과 보수화: 정치적 표상과 생활세계의 실상』, 박문사, 2017. pp.11-31.

일동맹에서 벗어나려는 것이기 때문에 미일동맹을 상대화하여 결과적으로 안보를 위태롭게 할 것이라는 의심에서 자유롭지 못하다. 따라서 자주론자와 동맹론자 사이에는 분명히 간극이 존재하며 현재의 변화를 주도하는 것은 동맹론자들이라고 할 수 있다.³³⁾

우리가 일반적으로 일본이 우경화한다고 할 때, 그것은 ‘개헌과 자주국방’의 입장에 있는 국가 개조론자들에게 다른 입장들이 끌려가는 것으로 일본을 보고 있는 것이다. 그러나 사실은 ‘개헌과 미일동맹’의 입장에 서 있는 정치적 현실주의자들이 일본의 변화에서 중심이 되고 있다. 아베도 자주국방의 목소리는 내지만 그 행동은 미일동맹 강화에 강조점이 있다. 이를 굳이 표현하면 보수화라고 할 수는 있어도 우경화라고 하기에는 다소 거리가 있다.

이베의 재등장 이후의 변화는 탈냉전 이후 일본외교의 국제질서관이 변화하고 있는 것의 연속선상에서 일어나고 있는 것이라고 할 수 있는데, 이는 크게 보아 자유주의적 국제질서관에서 현실주의적 국제질서관으로의 비중 이동이라고 할 수 있다. 과거 상호의존에 입각한 경제이익 추구 입장이 일본의 외교를 이끌어 왔었다고 한다면, 90년대 보통국가론의 등장 이래 일본의 주류 국제정치학자들과 정책 담당자들의 국제정치 인식은 점차 현실주의적 국제질서관의 범위 안에서 형성되고 있다.

그러나 이들이 주도하는 일본의 국가 변환에도 제약은 있다. 특히 일본의 안보역할 확대에 대해서는 여전히 여론이 반대가 만만치 않다. 개헌에 대한 지지여론이 늘어나는 만큼 이를 견제하는 여론도 같이 늘고 있다. 아베도 개헌이 현실정치의 가시적 목표가 되자 일방적 추진입장을 벗어나 각 정파의 의견을 수렴해 가겠다고 다소 누그러진 자세를 보이고 있다. 반대 세력이 결집할 수 있기 때문이다. 개헌논의에서도 안보 관련 조항만이 아니라 국민의 기본적 인권이나 민주적 가치 등에 대한 조항을 둘러싸고 다양한 논의로 확대되고 있다.

둘째는 재정문제다. 이는 인구문제, 즉 저출산 고령화 문제와도 연계된 것인

33) 이하 다음의 줄고에서 발췌 요약함. 남기정, “자위대에서 군대로?: 자주방위의 꿈과 미일동맹의 현실의 변증법,” 『일본연구논총』 43호, 2016, pp.149-192,

데 사회보장비가 기하급수적으로 늘어 재정에 구조적한계가 있는 상황에서 군비의 대폭적인 증강은 거의 무망한 상황이다. 그렇기에 일본은 미일동맹을 더욱 중요시하게 되었다. 이는 증액된 방위비 내역에서 미군관련 비용이 늘고 있는 것에서 확인할 수 있다. 방위비 증액 내역에서 확인해 볼 때, 일본이 군사대국화하여 해외에서 독자적으로 전개 가능한 자위대를 보유 유지할 수 있다고 보는 것은 지나친 기우라고 할 수 있다.

셋째는 인구문제다. 일본의 인구구조를 보면 18세에서 26세까지의 인구가 급감하여 사병으로 입대 가능한 인구가 부족한 상황이 되었다. 그렇기 때문에 자위대의 능력을 유지하려면 일반 사병을 줄여가면서 간부급 자위관을 늘릴 수밖에 없다. 간부 중심의 자위대로 변환을 모색하는 과정에서는 결국 인건비 증가가 불가피하며, 이는 방위력 증강 노선에 제약요인으로 작용한다.

결국 일본의 군사대국화라는 것은 여론과 재정, 인구문제의 제약을 고려할 때, 일본의 국가개조론자들의 입장에서 보면 ‘환상’일 뿐이며, 일본의 일거수일투족에 신경을 곤두세우는 주변 국가의 입장에서 보면 ‘환영(幻影)’이라고 할 수 있다. 문제는 안보가 아니라 외교이다. 군사강국이 아니라 외교강국 일본의 등장이 재기하는 일본의 실체이다.

그런 변화 속에서 전통적으로 일본 외교의 안뜰과도 같았던 아세안 외교가 강화되고 있다. 중국과 미국사이에 끼어 운신의 폭이 좁은 동남아 국가들은 일본을 통해 대미외교를 실행하고 미국은 일본을 통해서 동남아 각국과 관계를 유지 확대하는 것이 편리하다고 판단하고 있다. 이러한 경향이 동남아에서 일본의 주도권을 강화하고 있다.

나아가 일본은 미국 눈치를 보면서 러시아와 일본과의 관계를 어떻게 새로 짤 것인가를 구상하고 있다. 러시아와의 평화조약, 그리고 북한과의 관계 정상화는 전후 일본 외교의 발목을 잡고 있었던 숙제였는데 이것을 풀면 일본외교의 운신의 폭이 크게 넓어질 것이다. 아베는 임기 동안에 전후 일본외교의 남은 숙제를 풀고 동아시아에서 미국과 거의 동등하거나 미국과 다른 결에서 독자적 영역을 구축하려는 것으로 보인다. 이러한 일본을 한국판 ‘대전략’에 활용하는 상

상력이 필요하다. 그것은 양국의 정치 리더십이 현실주의 국제정치관을 공유하는 가운데 가능할 것이다. 그런 의미에서 북한 문제를 둘러싸고 벌어지는 협력 게임은 한국판 ‘대전략’의 입구에서는 유용한 조건으로 작용할 수 있다.

한국판 ‘대전략’은 평화를 키워드로 통일 한반도 건설을 최종목표로 삼아 ‘한반도의 평화공존, 동아시아의 평화공동체 구축, 지구적인 생태평화 문명전환’이라는 목표를 연계하여 추구하는 전략이다. 남북분단의 극복과 식민주의의 청산은 한국의 역사적 과제이고, 남북관계와 한일관계를 안정화하고 긍정적으로 극복하는 문제는 한국외교 대전략의 핵심 전선이 된다. 그래서 남북관계와 한일관계를 축으로 만들어지는 복수의 삼각형을 조정하면서 동아시아 지역주의를 조성하고 이를 토대로 한반도의 통일 환경을 정돈하는 외교는 한국판 ‘대전략’의 기저를 구성한다.

이를 위해 먼저 한일관계를 안정화시키고 그 배경에 있는 미국과 중국을 하나씩 이어서 한미일 삼각형과 한중일 삼각형으로 균형을 잡고 나서 러시아를 포함한 유라시아로 나아가는 상상이 필요하다. 또 일본을 통로로 아세안으로 진출한다면 이를 가지고 갈등하는 미중관계를 중화시킬 수도 있다. 그래서 위로는 유라시아, 아래로 아세안으로 이어가는 핵심 삼각형의 중심에 한일관계가 있는 것이다. 구체적으로 남북한 철도를 연결하고 한일해저터널을 건설해 이에 이어놓는다면 그 의미와 실익은 상당할 것이다.

미중사이에 간헐 동북아에서 움썽달썽하지 못하는 현실을 극복하는데 한일관계를 활용하려 할 때, 비록 약해지고 있다고는 하지만 생활평화주의로서 일본의 전후 평화주의는 매우 의미 있는 자산이 된다.³⁴⁾ 여기에 입각해 만들어진 평화담론과 생태담론에 주목할 필요가 있는데 이것은 동아시아에서 일본이 가진 힘이다.

34) 생활평화주의의 개념과 의미에 대해서는 다음을 참조. 남기정 엮음, 『전후 일본의 생활평화주의』, 박문사, 2014.

라. 한일 양국의 국민감정

한편 한국의 대일외교를 둘러싼 환경요인 가운데 또 하나 염두에 두어야 하는 것은 양국의 상대국에 대한 국민감정이다. 특히 지난 2012년 이후 악화된 일본의 대 한국 이미지는 한국의 대일외교가 극복해야 할 장애로 존재한다. 이는 2015년 위안부 합의를 계기로 호전되는 경향이 있으나 문재인 정부 출범으로 주춤하고 있으며, 이러한 감속 추세는 최근 일본에서 북한의 핵 미사일 실험에 대한 악화된 여론과 상승작용을 일으킬 수 있어서 세심한 접근이 필요하다.

일본인의 한국에 대한 친근감에 대한 내각부 여론조사에서 2014년 10월에는, ‘친근감을 느끼지 않는다’가 66.4%, ‘느낀다’가 31.5%로 여론조사를 실시한 이래 최악의 상황이었다. 그러던 것이 2016년 1월 조사에서 각각 64.7%, 33%로 회복세를 보였고, 2016년 10-11월 조사에서는 38.1%, 59.1%로 회복세가 뚜렷해졌다.³⁵⁾ 그러나 이는 탄핵정국 이전에 실시된 것이어서 새로운 정부 출범에 대한 일본인의 우려, 또는 기대가 반영된 것은 아니다.

이 공백을 메울 조사가 한국의 동아시아연구원과 일본 언론 NPO가 공동으로 2017년 6월부터 7월에 실시한 조사이다.³⁶⁾ 여기에서 일본 국민의 한국에 대한 호감도는 다소 악화되었다. 2015년 조사에서 23.%였던 것이 2016년 조사에서 29.1%로 호전되었다가 2017년 조사에서 26.9%로 내려 앉은 것이다. 거꾸로 일본 국민의 한국에 대한 부정적인 인상은 같은 시기 호전되었다가 악화되었다. 2015년 조사에서 52.4%였다가 2016년 조사에서 44.6%로 감소추세에 있던 것이 2017년에는 48.6%로 다시 늘어나는 경향을 보인 것이다. 일본인의 한국에 대한 이미지는 2015년 합의 이후 개선되었으나 2017년에 다시 악화되고 있는 것이다. 이는 문재인 정부 출범에 대한 일본 국민의 의구심 때문인 것으로 생각된다. 반면 같은 조사에 따르면, 같은 시기 한국 국민의 일본에 대한 인상은 일

35) 内閣府, 「外交に関する世論調査」(平成28年11月), 2016년12월26일, <http://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-gaiko/index.html> ; 内閣府, 「外交に関する世論調査」(平成28年1月), 2016년3월7일, <http://survey.gov-online.go.jp/h27/h27-gaiko/index.html>

36) 동아시아연구원, 일본 특정비영리활동법인 언론NPO, 『2017년 제5회 한일 국민 상호인식조사』, http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2017072115484780.pdf

를적으로 개선되고 있다. 이러한 현실은 문재인 정부가 지향하는 대일 투트랙 접근을 수용하는 배경이 되고 있다고 생각된다.

4. 대일외교의 과제와 수행 전략

가. 위안부 문제 해법

이상에서 제시한 바와 같이 대일외교를 한국판 ‘대전략’에 활용하기 위해서는 우선 한일관계의 가시가 되어가고 있는 위안부 합의에 대해 완전한 해결은 아닐 지라도, 일정한 해결의 실마리를 찾아 투트랙 접근이 가능한 환경을 만들어야 한다.³⁷⁾ 다만 출범 100일의 대일외교를 돌이켜 보면 문재인 정부는 2015년 위안부 합의를 파기하거나 무효화하는 것, 또는 재협상하는 것이 쉽지 않은 일이라는 사실을 이해하고 있는 것 같다. 재협상에 대해서는 우선 일본 정부가 받아들이지 않겠다는 태도를 보이고 있으며, 일본 국민의 과반이 재협상 수용 불가의 입장을 나타내고 있고 문재인 정부 탄생으로 합의가 지켜질 수 있을지 우려된다는 의견도 76.4%에 이르고 있어서, 이를 파기하거나 무효화하여 재협상으로 이끌고 들어가는 것은 외교적으로 대단히 부담스러운 일이다.³⁸⁾ 설사 재협상으로 들어간다고 해도 보수화하는 일본의 정세를 고려할 때, 재협상으로 이끌어 낼 수 있는 새로운 합의의 수준이 그리 높지 않을 것을 예상할 수 있다. 그러

37) 위안부 합의에 대한 상반된 평가에 대해서는 다음을 참조. 양현아, 이나영, 김창록, 조시현, 『2015 ‘위안부’ 합의 이대로는 안 된다』, 경인문화사, 2016. ; 와다 하루키 (양지영 역), 『위안부 합의 이후 한일관계』, 제이앤씨, 2017.; 이원덕, 「남겨진 한일 역사문제: 위안부, 강제징용」, 김기정 외, 『한일관계 50년의 성찰』, 도서출판 오래, 2017. 등 참고. 또한 위안부 문제 해결을 위한 운동과 노력의 역사와 경위에 대해서는 다음의 연구를 참조. 李娜榮, 「日本軍『慰安婦』問題解決運動史(1)」, 『世界』, 2016년10월, pp.278-289. ; 和田春樹, 『慰安婦問題の解決のためにーアジア女性基金の経験から』, 平凡社新書, 2015.

38) 2017년 5월 15일자 산케이신문의 조사에서는 일본 국민의 81.9%가 재협상에 반대하고 있으며, 6월 13일자 요미우리신문의 조사에서도 57%의 국민이 재협상에 반대하고 있다. 「日韓共同世論調査」読売新聞, 2017년6월13일, <http://www.yomiuri.co.jp/feature/opinion/koumoku/20170613-OYT8T50005.html> ; 「産経・FNN合同世論調査」『産経新聞』, 2017년5월15일, <http://www.sankei.com/politics/news/170515/pl1705150036-n1.html>

나 일본 국민의 70%를 문재인 정부가 구상하고 있는 것으로 보이는 제3의 길에 대한 지지층으로 만드는 것은 불가능하지 않다. 그것은 합의의 존재와 의의를 인정하고, 장기적으로 양국 정부가 국내를 설득하면서 합의를 높은 수준에서 완성해 나가는 것이다. 이는 문재인 정부로서 위안부와 관련한 역사인식에서 후퇴하는 일본의 역사수정주의자들을 분리 고립시키는 효과를 가져오는 방법이기도 하다. 이는 위안부 문제를 둘러싼 일본 국내 지형을 이해할 때 가능한 일이다.

일본에서는 위안부 합의를 수용하는 대다수 일본 국민을 사이에 두고 이를 반대하는 일본인이 서로 다른 이유에서 합의를 반대하고 있다. 한 쪽에는 한국의 피해자들 및 지원단체와 연대하는 시민운동 그룹이 있고, 다른 쪽에는 위안부 문제가 허위날조라고 주장하는 우익 국가주의자들이 있다. 합의를 수용하는 일본 국민은 그 사이의 넓은 스펙트럼 위에 존재한다. 이는 안보방위정책을 둘러싼 스펙트럼 위에서 자유주의자와 현실주의자들을 합친 영역이라고 할 수 있다. 그리고 평화주의자와 국가주의자 사이에 찬반이 갈려 전술적으로 합의를 암묵적으로 수용하는 그룹과 절대 반대하는 그룹으로 갈려 있어서 합의를 둘러싼 균열은 좌우 양쪽 끝에 형성되고 있는 것으로 생각된다.

이런 상황이 벌어진 이유를 합의 발표 직후의 상황에서 찾아 보고자 한다. 합의 발표가 나오자마자, 일본의 신문들은 대체로 이를 받아들이고 수용했다. 리버럴 계열의 신문들은 대체로 합의를 환영하는 논조였다. 아사히신문은 사설에서, “역사적인 일한관계 진전”으로 평가하고, “양국 정부가 불신을 극복하고 부의 역사를 극복하기 위한 현명한 일보를 내디딘 데 대해 환영한다”고 했다. 마이니치신문도 합의를 “환영한다”는 논평을 냈고 도쿄신문도 합의에서 “타결의 무게를 배웠다”고 하여 양국 정부가 양보해서 이룬 타결의 무게를 가슴에 새겨야 한다고 하여 그 의의를 평가했다. 반면 보수 계열 신문인 닛케이신문은 양국 관계의 장애를 제거하여 한일관계 재구축의 계기로 삼자고 했으며, 요미우리신문은 평가 없이 합의의 이행을 지켜보겠다는 입장이었다. 우익적인 논조를 펴는 산케이신문은 합의에서 ‘군의 관여’를 인정하고, 일본 정부예산을 투입하는 등 일본이 양보한 결과 일본 측 입장을 분명히 하지 못하고 ‘애매한(玉虫色)’ 내용

의 결착이 돼 버렸다고 비판하고 ‘타결’을 평가하기 위해서는 시간이 필요하다고 하여 평가를 유보했다.³⁹⁾

반면 일본의 우익들의 반발은 거셌다. 예컨대 야마다 히로시(山田宏) 자민당 참의원 전국지부장은 위안부 문제에 대해서는 이를 ‘거짓’으로 규정하는 역사수정주의자의 입장에서 합의가 발표되자마자 트위터를 통해 합의를 비판하고 있었다. ‘돈을 내면’ 일본이 ‘위안부 문제’라는 허위의 역사를 인정한 것이 되며 ‘고노담화’를 재확인시켜 주는 것이 되어 “절대로 해서는 안되는 것”인데 그러한 내용의 합의를 하고 말았다는 것이었다. 나아가 합의 내용에 따르면 양국 정부가 앞으로 국제사회에서 이 문제로 비난과 비판을 삼간다고 돼 있는데, “‘위안부 문제’의 거짓 해명에 정부가 나서지 않는다는 것은 말도 안된다”고 하여 비판하고 있었다.⁴⁰⁾ 그랬던 그 조차도 합의 이후에는 ‘역사적 진실과 정치 결착’은 별개의 것이라고 하여 합의를 인정하는 방향으로 선회하고 있다.⁴¹⁾

우익의 사상적 지주 역할을 하고 있던 와타나베 쇼이치(渡部昇一) 죠치대학(上智大学) 명예교수도 위안부 합의를 둘러싼 이견 분출이 ‘보수의 대 분단’이 되지 않기를 희망한다고 하면서, 그 자신은 절박한 군사정세를 고려할 때, 아베 총리가 거짓으로 시작된 고노담화 및 무라야마담화를 계승함으로써 깊어지게 될 일본인의 수치를 제거해야 한다는 국익과 절박한 군사정세 속에서 일본 국민의 생명과 재산을 지켜야 한다는 국익 가운데 내각 책임자로서 후자를 선택한 데 대해 이해해야 한다고 하여 합의를 수용하는 입장이었다. 나아가 그는 “보수파는 일한합의(日韓合意) 때문에 후퇴하지 말아야 한다”며, 헌법개정을 위한 ‘도쿄재판사관의 불식’이라는 큰 과제를 향해 나가야 한다고 주장하고 있었다.⁴²⁾

39) 「慰安婦の合意，歴史を超え日韓の前進を」, 『朝日新聞』, 2015년12월29일 ; 「慰安婦問題，日韓の合意を歓迎する」, 『毎日新聞』, 2015년12월29일 ; 「従軍慰安婦問題で合意，『妥結』の重さを学んだ」, 『東京新聞』, 2015년12월29일 ; 「慰安婦問題合意，韓国は『不可逆的解決』を守れ」, 『読売新聞』, 2015년12월29일 ; 「『慰安婦』決着弾みに日韓再構築を」『日本経済新聞』, 2015년12월29일 ; 「慰安婦日韓合意，本当にこれで最終決着か，韓国側の約束履行を注視する」, 『産経新聞』, 2015년12월29일

40) 山田宏 트위터: <https://twitter.com/yamazogaikuzo?lang=ja> ; はてなダイアリー(개인 블로그) <http://d.hatena.ne.jp/kojitaken/20151230/1451445123>

41) 山田宏, 「慰安婦問題日韓合意について山田宏先生が解説！『歴史的真相と政治決着は別』」, 2016.3.30. <http://action-now.jp/archives/12213>

위안부 문제의 존재를 부인해 왔던 우익 언론인 사쿠라이 요시코(櫻井よしこ)도 위안부 합의를 마지못해 수용한 사람 중의 하나다. 그녀는 “내 마음을 단적으로 말하자면, 너무 분통하다는 것이며, 이 내용대로라면 장래 후회하게 될 수도 있다는 우려를 하고 있다”고 하여 합의의 내용에 대해 인정할 수 없으면서도 받아들여야 하는 심정을 토로하고 있다. 그 우려란 국제사회에서 ‘통용되는’ ‘위안부 문제’의 ‘허구성’을 바로 잡는 활동을 전개해 나가야 하는데, 민간에서 문제 제기하는 것을 ‘합의’가 가로막지는 못하겠지만, 이러한 일은 정부가 나서서 해야 하는 일로, ‘허구’로서의 위안부 인식을 바로 잡는 일에서 일본 정부가 손을 떼게 되면 동력을 상실할 수밖에 없다는 것이었다.⁴³⁾

1990년대 중후반 역사수정주의의 불을 지핀 후지오카 노부카츠(藤岡信勝) 다쿠쇼쿠대학(拓殖大学) 객원교수는 일본 우익의 가장 원론적인 지점에서 합의를 비판하고 있다. 즉 합의 내용은 “거짓 역사를 마치 사실(史実)인 것처럼 다루고 있어서, 국가가 절대로 인정해서는 안되는 선을 넘은 망국의 대죄”라고 비판했다.⁴⁴⁾ 한편 황군으로서의 일본군 부활을 주장하며, 아베를 비롯해 미일동맹을 중시하는 보수적 현실주의자들을 미국의 ‘주구(ポチ保守)’라 비난하는 우익 언론인 고바야시 요시노리(小林よしのり)도 합의를 “자학사관의 역전승”이라며, 이를 수용하자는 보수 우익에 대해 “개헌을 추진하겠다는 아베 총리라면 자학사관으로 돌아가도 좋다는 우파의 타락이 시작되고 있다”고 하여 합의와 이를 받아들이는 보수 우익의 양 쪽을 비난하고 있다.⁴⁵⁾

인터넷 공간에서는 일본 네티우익들이 배신자, 사기꾼, 매국노, 국적(国賊) 등의 용어로 일제히 아베를 비난했다.⁴⁶⁾ 집단적 자위권 행사 용인과 관련해서 아베 정권을 지지하는 가두행동을 전개했던 ‘힘내라 일본! 전국행동위원회(頑張れ

42) 渡部昇一, 「日韓慰安婦合意と東京裁判史観」, 『WiLL』, 2016년 4월

43) 櫻井よしこ, 「『事実』という武器をとれ!」, 『WiLL』, 2016년 3월

44) 藤岡信勝, 「亡国の大罪と言う七つの理由」, 『WiLL』, 2016년 3월

45) 小林よしのりブログ, 「あのな、教えたらか」, 「慰安婦『合意』は正しかったのか?」, 2016.1.4., <https://yoshinori-kobayashi.com/9331/>

46) 「慰安婦日韓合意でネトウヨが『安倍、死ね』の大合唱! でも安倍謝罪は二枚舌、歴史修正主義はさらに進行する」, <http://lite-ra.com/2015/12/post-1834.html>

日本！全国行動委員会)’는 합의 직후부터 수상관저 앞에서 항의활동을 시작했다. 또한 보수계 단체인 ‘일본 여론의 회(日本世論の会)’도 합의 반대 의사를 밝혔다. 이 모임의 미와 가즈오(三輪和雄) 회장은 아베 총리가 “야스쿠니를 방문하지 않는 데 대해 여러 가지로 불만이 있었지만 지지해 왔다”면서 다만 한일합의는 다른 안전에서 타협한 것과는 전혀 성격이 다르다며, 비판 활동을 전개해 나갈 것이라고 예고했다.⁴⁷⁾

한편 일본의 야당은 합의를 아베 총리의 결단이라 하여 수용하고 그 이행을 주장하고 있다. 일본 민진당 대표 오카다 가쓰야(岡田克也)는 2016년 4월 28일 한국 특파원과 가진 간담회에서 위안부에 관한 한일 합의에 대해 “양국 정부가 노력해서 이행해야 한다”는 입장을 밝혔고, 2017년 2월 20일에는 방한하여 여야 지도부와 회견하면서 한일 합의는 단순히 일본 정부가 10억엔을 내는 것만을 의미하는 것이 아니라, “일본 정부로부터의 반성의 의미가 담겨 있다”고 하여 합의 이행의 중요성을 강조했다. 또한 서울과 부산의 ‘소녀상’ 철거에 대해서도 요청했다.⁴⁸⁾

이러한 현실을 감안할 때, 한국 정부가 위안부 합의를 수용하는 것은 위안부 합의를 계기로 일본 안에서 생기고 있는 균열을 확대하여, 극단적인 역사수정주의자들의 운신의 폭을 결정적으로 좁히고, 아베를 그들로부터 분리해내는 정치적 효과를 가질 수 있다. 나아가 아베의 결정을 수용한 우익 일부는 합의 수용 후 수정 보안을 통한 합의의 완성과 합의 해석에서의 우위 확보를 위해 노력하는 과정에서 더욱 약화될 가능성이 있다.

이러한 현실을 감안할 때, 위안부 문제와 관련해서 문재인 정부는 제3의 방식을 모색하면서 위안부 지원단체에 대한 설명을 지속적으로 시도할 필요가 있다. 즉 일본총리의 직접사죄와 소녀상 문제에 대한 일본측의 언급중단 등을 요구하는 전방위 대일외교를 펼침으로써, 합의 이행을 통한 해결 수준의 제고가 가능

47) 『朝日新聞』, 2016년 2월 8일.

48) 『한겨레신문』, 2016. 4. 28., <http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/741751.html>
; 『産経新聞』, 2017년 2월 20일. <http://www.sankei.com/world/news/170220/wor1702200075-n1.html>

하다는 길을 열어 보이고, 국내의 동의를 이끌어내야 할 것이다.

나. 투트랙 접근에서 역사화해-협력강화 연계 전략으로

위안부 합의 문제에서 해결의 실마리를 찾는 것과는 별도로, 나아가 보다 더 장기적인 안목에서 역사 문제에 접근할 필요가 있다. 한일관계에서 역사갈등이 분출하는 기원에는 ‘화해’에 대한 입장의 차이가 있고, 이는 1965년체제에 그대로 내장되었다. 그 과정에서는 냉전체제에 은폐되어 온존된 식민지주의의 문제를 발견할 수 있다. 냉전체제의 유지 속에서 안보와 경제라는 국익을 유지 확대시킬 수 있던 시대에는 ‘국익’의 공유를 통해, 즉 냉전체제의 유지라는 공동의 과제를 통해 한일관계에서 역사마찰을 제어하고 관계를 조정할 수 있었다. 그러나 냉전이 붕괴되고 새로운 질서를 모색하기 시작하면서 이 구도는 와해되었다.

탈냉전 이후 한일관계는 ‘안보와 국익’의 관점에서도 갈등과 협력의 명확한 인과관계를 설명하기 어렵게 되었다. 냉전기 한일관계는 미국과의 동맹을 통해 동아시아 냉전 체제에 적응하고 생존하는 것을 목표로 하는 ‘소극적 안보, 작은 평화’에서 확보되는 이익을 양국이 공유하는 관계로 역사 문제에서 비롯하는 갈등을 제어하고 협력을 제고시켜왔다. 이에 비해 탈냉전기에 들어서서 한일관계는 북한의 핵 미사일 개발이나 중국의 부상 등 외부 위협을 공유할 수 있다고 생각되는 가운데에서도 종종 냉각되곤 했으나, 거꾸로 양국은 냉전을 극복하여 다자적 평화공존 질서를 구축하려는 ‘적극적 안보, 큰 평화’를 모색하는 노력을 공유할 때, 갈등을 제어하고, 화해를 모색해 왔다.⁴⁹⁾

다시 말해 1990년대 탈냉전 이전 시기의 한일관계가 미국과의 유사동맹 하에서 ‘경제협력 및 안전보장’과 ‘역사’가 교환되며 운영되어 온 관계였다면, 1990년대 탈냉전 이후 한일관계는 ‘경제와 안보의 다자적 평화공동체구축 노력’과 ‘역사’가 연동되는 방식으로 전개되어 왔다고 할 수 있다. 이를 탈냉전기 한일관

49) 이하 다음의 줄고에서 발췌 요약함. 남기정, “한일관계에서 역사 문제와 안보의 연동 메커니즘: 투트랙 접근의 조건과 과제” 『일본연구논총』 45호, 2017, pp.123-152.

계의 주조로 간주하는 것은 일반화의 오류를 범하는 것일 수 있다. 그러나 적어도 이러한 패턴이 탈냉전기에 나타났다는 데 주목할 필요가 있다.

다시 말해 한일 양국이 냉전체제(휴전체제) 순응 또는 생존을 위한 소극적 안보를 채택할 경우, 이는 미국과의 동맹관계 강화를 추구하게 하고, 이는 다시 한미일 안보 분업 체제로서의 동북아 냉전체제를 강화시켜, 식민지주의를 온존은폐하게 된다. 한편, 한일 양국이 냉전체제(휴전체제) 극복을 목표로 한 적극적인 안보(평화구축)를 추구할 경우, 이는 양국에서 미국과의 동맹의 상대화를 추구하게 하여, 한일관계의 독자적 발전을 낳는다. 이러한 경로는 한일관계의 새로운 패턴을 보여주고 있다. 그 결실이 김대중-오부치 공동선언이었으며, 그 내용으로부터 확인할 수 있듯이 양국은 역사문제의 해소를 보다 더 적극적으로 시도하게 된다.

따라서 한일관계로 하여금 현재보다 높은 수준의 화해로 나가게 하려면, 안보와 역사를 거래하는 방식, 즉 ‘역사를 팔아 안보를 사는 방식’에서 탈피하여, 평화와 역사를 화해라는 같은 궤도에 올려놓는 방식, 즉 ‘평화 속에 역사를 푸는 방식’으로의 전환이 필요하다. 다시 말해, 한일 양국이 ‘미국과의 동맹이 보장하는 안전’이라는 이익을 공유하는 데에서 역사 갈등을 관리하는 방식이 아니라 ‘다자적 안보공동체 구축을 통한 평화의 확대’를 위해 협력하는 데에서 역사문제를 해소해 나가는 방식으로의 사고 전환이 필요하다. 그런 의미에서 과거사 극복을 위한 외교와 경제 및 안보 협력을 긴밀화하는 외교를 동시 진행하는 투트랙 접근은 상호간의 영향을 차단하여 별개의 과정으로 분리해서 추진하는 것이 아니라 하나의 통합적 과정으로 이해되어야 할 것이다.

5. 새 정부의 대일 외교에 대한 제언들

가. 제언 1: 합의의 완성으로서의 위안부 해법

단기적 과제로서, 한일 양국 정부는 역사인식의 수렴이 진행되어 온 경위를 확인하고 의미를 평가하기 위해, 민간기구로서 한일 역사공동연구를 재가동한다. 한일 역사공동연구를 통해 역사갈등의 현 단계에 대해 한일 양국 정부가 일치된 인식을 가질 필요가 있다. 양국 정부는 한일 간에 역사 문제를 둘러싸고 갈등이 심화되는 한편, 양국 정부가 발표해 온 담화와 성명 등을 통해 역사인식이 수렴해 왔다는 것이 역사적 사실임을 확인하는 것이다.

이러한 역사공동연구의 성과 위에서 중기적 과제로 한일 정부간에 1919년 독립선언 100주년인 2019년을 향해, 역사 인식 문제에 대한 최종적 해결을 시도할 것이 요망된다. 1919년 3월 1일의 독립선언서는 비폭력 평화를 주장한 명문으로서, 인류사적 가치를 지니는 문서이다. 또한 1998년 김대중-오부치 공동선언은 한일관계의 과거, 현재, 미래가 모두 담긴 문서로서, 식민지 지배와 피지배의 관계를 극복하는 모범적 역사인식을 담고 있다.⁵⁰⁾ 이를 확인함으로써 양국은 역사 인식과 관련된 문제가 해결 가능한 문제라는 인식을 공유한다.

위안부 문제는 ‘국내조치 플러스 출구전략’으로 해결을 도모하며, 한일간에 출구전략을 위한 로드맵의 공유를 시도한다. 국내조치란, ‘위안부 기념사업 추진위원회’ 설치, ‘위령비, 기념관, 기록물 보관소’ 등의 건립, 기념관 산하에 ‘세계 여성인권과 평화 연구원’ 설립, ‘기억의 터’ 확충 및 ‘치유의 터’ 조성, ‘치유의 터’에 ‘성폭력 여성의 치유와 회복 센터’ 건립 등을 내용으로 하는 것으로, 이 가운데 일부는 여가부를 중심으로 이미 실행에 나서고 있는 것으로 이해된다.⁵¹⁾

50) 김대중-오부치 공동선언에 대한 한일 양측으로부터의 긍정적 평가에 대해서는 다음을 참조. 양기호, “한일관계 50년의 성찰: 1998년 한일 파트너십 공동선언의 합의와 경과,” 김기정 외, 『한일관계 50년의 성찰』, 도서출판 오래, 2017, pp.146-180. ; 니시노 준야, “한일 공동선언의 역사적 의의,” 김기정 외, 『한일관계 50년의 성찰』, 도서출판 오래, 2017, pp.181-194.

51) “정현백 여성가족부장관, 한일 위안부 합의는 비정상 조정 필요”, 『전북일보』, 2017.8.30.

출구전략이란 ‘위안부 합의 검증 TF’를 설치하여 합의에 이르는 경위를 검증하여 그 내용을 공유하는 한편, ‘위령비’에 ‘합의의 전반부(고도담화 계승한 내용, 일본 정부의 책임 인정, 총리의 사죄)’ 내용을 새기고, 위안부 ‘소녀상’을 기억의 터에 모시는 것이다. 이는 일본 측이 피해자들의 ‘직접 사죄 요구’를 수용하고, 한국 측이 일본 정부의 ‘소녀상’ 이전 요구를 수용하는 것으로 이는 합의의 재협상, 재합의 등 없이 ‘합의의 틀 안에서 합의를 완성하는 것으로 가능한 일’이다.

이러한 ‘국내조치 플러스 출구전략’ 방안에 대해서는 최근 들어 ‘위안부’ 문제와 관련한 지원단체와 ‘위안부’ 연구자들 사이에서도 수용가능한 방향 전환이 보이기 시작한다. ‘위안부’ 합의의 무효화를 주장하는 한 연구자는 ‘위안부’ 합의에 대한 무효의 ‘명시적 선언’이 “일단 선언한 약속을 명시적으로 깬다는 외형 때문에 외교적 부담을 안지 않을 수 없다”는 현실을 고려할 때, 정책적 판단이 필요한 문제라고 하면서, 일본 정부에 대해 ‘범죄사실의 인정, 공식사죄, 배상, 진상규명, 역사교육, 위령, 범죄자 처벌’의 의무를 다하도록 요구해 나갈 필요가 있으며, 이는 ‘위안부’ 합의와 무관하다는 논리를 편다.⁵²⁾ ‘위안부’ 합의의 무효화나 파기를 명시적으로 선고하지 않으면서, 실질적으로 문제 해결을 위한 운동을 지속적으로 추진해 나가는 것으로 ‘위안부’ 합의의 한계를 극복하겠다는 것으로 해석된다.

이는 유엔이 권고하는 바와 유사한 해법이기도 하다. 유엔의 여성차별철폐 위원회와 고문방지위원회 등은 합의의 수정(revise)을 권고하고 있다. 그러나 이들 권고는 ‘합의를 환영(While welcoming the agreement)’하고 있다는 점에서 합의를 수용하고 있으며, 따라서 수정은 ‘합의의 이행과정에서(in the implementation of the agreement)’ 피해자 중심주의에 입각해서 이루어져야 할 일이라는 것이 유엔 권고의 내용이기 때문이다.⁵³⁾ 위령비 제막전(기념식)은 2018년 10월을 목표로

52) 김창록, “일본군‘위안부’문제, 무엇을 어떻게 할 것인가?” 시민평화포럼, 2017.7.

53) UN Secretary-General, “Secretary-General Welcoming Accord on ‘Comfort Women’ Issues, Expresses Hope It Will Help Improve Ties between Japan, Republic of Korea,” <http://www.un.org/press/en/2015/sgsm17436.doc.htm> ; UN Committee against Torture, “Concluding observations on the third to fifth periodic reports of the Republic of Korea,” (advance unedited version), <http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT>

하고, 여기에서 ‘한일 화해와 평화를 위한 새로운 공동선언(문-아베 글로벌 파트너십 선언)’을 발표하여 ‘1998년 한일 신파트너십 공동선언’ 20주년을 기릴 수 있을 것이다.

또한, 2019년은 1919년 독립선언의 100주년이 되는 해이다. 독립선언 100주년인 2019년에, 1910년 조약의 효력 여부에 대한 한일 양국의 해석 차이를 해결하는 새로운 공동선언을 발표하여, 역사 인식 문제에 대한 최종적 해결을 시도하고, 이로써 2005년에 한국정부가 확인한 세 가지 미해결 과제, 즉 재한 피폭자, 사할린 동포, 일본군‘위안부’ 문제 등 청구권 협정에서 다루어지지 않은 세 가지에 현안에 대한 포괄적 해결을 확인한다.

나. 제언 2: ‘한일 볼란테 외교’를 통한 ‘종축 아시아 이니셔티브’

문재인 대통령의 후보 시절 대선 공약에서 드러난 한국의 외교안보 구상은 ‘민주주의와 평화를 선도하는 책임있는 강국’ 구상이었다. ‘책임, 협력, 평화, 민주’의 4대원칙의 추진으로 ‘상호불신의 안보딜레마에서 벗어나’, ‘공동체 구성원의 의사를 존중하며’, ‘국제 거버넌스의 발전을 선도한다’는 것이 그 내용이다. ‘당당한 협력외교(실용적 협력외교, 통상외교와 공공외교의 확대)’를 통한 ‘동북아더하기책임공동체’ 구축이 그 목표로 제시되고 있다.⁵⁴⁾

‘동북아더하기책임공동체’는 글로벌한 호혜적 한미동맹관계, 한중 동반자관계, 한일 간 역사문제 반성과 실용적 우호협력의 동시추진, 러일 간 전략적 동반자 관계의 실질적 발전을 기초로 하며, 한중일 3국협력 강화와 6자회담 재개를 통한 다자협력체제 구축, 다자안보와 경제공동체를 통합하는 동북아책임공동체 형성, 아세안과 인도와의 외교 격상, 등을 내용으로 하고 있다.⁵⁵⁾

/Shared%20Documents/KOR/CAT_C_KOR_CO_3-5_27468_E.pdf ; 신기영, 「글로벌 시각에서 본 일본군 ‘위안부’ 문제: 한일관계의 양자적 틀을 넘어서」 (『일본비평』 15호, 2016, pp.282-309)의 부속 문서.

54) 『(제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집) 나라를 나라답게』, pp.223-224, <http://theminjoo.kr/autoalbum/page/minjoo/view.html?extweb=true>

55) 『(제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집) 나라를 나라답게』, pp.234-235, <http://theminjoo.kr/autoalbum/page/minjoo/view.html?extweb=true>

이러한 문제인 정부의 구상을 실현하기 위해 ‘볼란테 외교’로 ‘중축 아시아 이니셔티브’를 전개할 것을 제안한다. ‘볼란테 외교’란, 수비형 미드필더를 의미하는 축구 용어 ‘볼란테’에서 빌어온 개념으로, 북핵 해결을 위한 압박과 관여의 역할분담에서 한국이 수행할 역할을 의미한다. 전체 포메이션 중에서 미중이 투톱의 자리에, 러시아가 투톱에 처진 공격수 역할을 하며, 한국이 이들에 공을 보급하는 볼란테 역할을 하는 것이다. 한국은 아세안 국가들(ARF)의 지원을 받아 ‘볼란테’ 역할을 수행하며, 수비에서 공격으로 나가려 하는 일본을 볼란테로 묶어 ‘더블 볼란테’로서 ‘중견국(middle power) 협력’의 파트너로 삼을 수 있다.

‘중축 아시아 이니셔티브’는 남북한과 일본으로 구성되는 핵심삼각형을 매개로 하여 북으로 유라시아, 남으로 동남아시아를 잇는 전략을 말한다.

다. 제언 3: 한일관계를 매개로 한 ‘세 가지 동기화’

‘볼란테 외교’의 내용은 ‘세 가지 동기화’로 정리될 수 있다. ‘세 가지 동기화’란, 민족공조와 국제공조의 동기화, 핵심삼각형과 배경삼각형의 동기화, 양자주의와 다자주의의 동기화 등이다.

새 정부의 ‘한반도 평화선도국가 구상’의 첫째 노력은 ‘민족공조와 국제공조의 동기화’라는 틀 속에서 이루어져야 한다. ‘두 코리아의 꼬인 왈츠 스텝’⁵⁶⁾을 정리하는 것, 즉 민족공조의 복원을 ‘미중일리의 유엔협력’, 즉 국제공조 속에서 이루는 것이 첫째 과제이다. 이때 한국은 북한과 세계의 사이에 위치한 위치 에너지를 이용할 수 있다.

국제공조에서 주목할 것은, 러시아와 일본의 효용성이다. 특히 러시아를 통한 유라시아로의 지평확대, 일본을 통한 동남아로의 지평확대를 통해 ‘중축 아시아 이니셔티브’를 전개하는 것이 가능하며, 이를 통해 미중 사이에서 균형의 교를 전개할 수 있는 안마당을 만들 수 있다. 확대 아시아 지역구상의 각축장으로 변하고 있는 동아시아에서 중국의 ‘일대일로+일환’ 구상, 일본의 동아시아안

56) 마르틴 벨라르, “두 코리아의 꼬인 왈츠 스텝,” 『르몽드디플로마티크』, 2016.1.

보사각형+아시아 아프리카 성장회랑 구상⁵⁷⁾의 충돌을 완화하기 위한 한국의 지역구상이 필요하다.

둘째, 한국 외교는 동아시아 평화의 “핵심삼각형”과 “배경삼각형”의 동기화를 추구하는 전략을 추구할 필요가 있다. 현 위기의 근본 원인은 남북분단과 식민지유제의 미청산에 있으며, 남북분단의 극복과 식민지유제 청산은 한민족의 역사적 과제이다. 따라서 북한-한국-일본의 핵심삼각형의 안정화는 한국 외교의 핵심과제이다. 이를 ‘동아시아평화의 핵심삼각형’이라 명명할 수 있다.

한국은 남북관계와 한일관계를 축으로 만들어지는 복수의 삼각형을 조종하면서 동아시아 지역주의를 조성할 수 있다. 한국 외교의 대전략에서 한일관계의 위치는 매우 크다. 한국은 북한과 세계를 이어주는 매개국가로서 동아시아의 안정과 번영을 위한 ‘볼란테’의 역할을 수행할 수 있으며, 한국의 평화구상에 일본을 끌어 들여 한일은 ‘더블 볼란테’로서 동아시아 평화의 중심국가 역할을 수행할 수 있다.

동아시아평화의 핵심삼각형의 외부에 미중러를 꼭지점으로 하는 배경삼각형이 있다. 핵심삼각형을 배경삼각형에 동기화함으로써 배경삼각형의 각축으로 전개되는 동아시아 국제정치를 안정시킬 수 있다. 그 전략이 한일관계를 중심축으로 만들어지는 소다자주의(mini-lateralism)이다.

한일관계를 축으로 하고, 미중러를 각각 또 다른 꼭지점으로 하는 삼각형이 한미일, 한중일, 한러일 3국관계이다. 한미일의 전통적 협력관계를 발전시켜 나가고, 90년 후반 이래 한국이 주도하여 발전시켜온 한중일 협력을 제도화하는 한편, 동아시아로의 접근을 가속시키고 있는 러시아를 받아들여 한러일 협력관계를 발전시키는 구상을 전개할 필요가 있다. 이 가운데 한중일 3자협력은 제도화를 시도한 역사적 경험을 가진 협력틀로서 재활용이 가능하다.

57) Swarajya Staff, “Asia-Africa Growth Corridor: This Indo-Japanese Project Aims To Push Development Projects In Africa,” *Swarajya*, 2017.5.24, <https://swarajyamag.com/world/the-asia-africa-growth-corridor-an-indo-japanese-project-to-push-economic-development-projects> ; “중국 일대일로 부러웠다... 일본-인도, 아프리카에 ‘러브콜,’” 『한국경제』, 2017.5.25, <http://news.hankyung.com/article/2017052581491?nv=o>

동아시아 평화를 위한 '두 개의 삼각형 구축 및 연계 전략'은 미중 양강구도 하의 양자주의 외교가 가지는 위험과 취약해지고 있는 다자주의 협력(또는 공동체 구축) 사이에서 소다자주의(mini-lateralism) 협력이 가지는 유용성에 주목한 전략이다.⁵⁸⁾

이러한 소다자주의는 양자주의와 다자주의의 동기화하는 기본 단위가 될 것이다. 이상의 전략에 입각해서 문재인 정부는 동아시아평화협력구상에 동남아시아(아세안)에 대한 관심을 보완 강화하여 재활용하고 유라시아 이니셔티브를 계승 발전시켜, '동평구+유라시아 이니셔티브 2.0'의 지역구상을 마련할 필요가 있다.⁵⁹⁾ 두 가지 지역구상을 연계하여 만들어지는 지역구상을 미중관계 사이로 양국을 남과 북에서 감싸는 모양을 형상화하여 'I-Belt'라 칭할 수 있으며, 이를 형성하기 위한 전략이 앞에서 언급한 '중축 아시아 이니셔티브'이다. 이를 문재인 정부에서는 'J축'으로 개념화하여 실현하려고 하는 것 같다. 'J축'이 다분히 경제적 의미의 지역구상인데 반해 '중축 아시아 이니셔티브'는 보다 확대된 지역협력구상이다.

북핵 정국이 동아시아 외교에서 한국이 구사할 수 있는 다양한 선택지를 뺏아 들고 있는 형국에서 한일협력이 자칫 한미일 안보협력 강화하는 것으로 집중되면, 이는 중국-러시아-북한을 결속시켜 동북아시아에 신냉전을 초래할 가능성이 있고, 한반도의 두 국가는 또 다시 그 전선에 몰릴 가능성이 있다. 미일동맹을 필수과목으로 인식하는 일본에게 이러한 구도는 그리 나쁘지 않다. 그래서 안보를 중심으로 사고하는 일본의 논자들은, 비록 그들이 우익적 국가주의자들이 아닐지라도 한미일 안보협력의 틀에 한국이 더 적극적으로 들어오기를 바라고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 한반도가 전장이 되는 신냉전은 한국으로서는 피해야만 할

58) 소다자주의, 특히 한중일 협력의 가능성과 유용성에 대한 지적은 이미 오래 전부터 있었다. 박영준, 『한국 국가안보 전략의 전개와 과제』, 한울, 2017, pp.404-419.

59) 이와 비슷한 구상으로 동북아 경제회랑으로서 Kor-Eurasian Belt를 형성하는 것을 목표로 하는 '신북방뉴딜' 구상이 있다. 이와 관련하여 '포럼지식공간'의 정책제안, 「신북방 뉴딜: 동북아 경제회랑과 Kor-Eurasian Belt」을 참조. '유라시아 이니셔티브 2.0'과 관련해서는 성원용, "교통 물류 신북방전략," 동북아공동체연구재단 편, 『북방에서 길을 찾다』, 디딤터, 2017, p.58.

60) 岡崎研究所, 「日韓の安全保障協力ー現実的なアプローチ」, 『WEDGE Infinity』, 2014년4월

미래라 할 수 있다. 한국에게 동아시아 지역주의 구상이 필수과목인 것은 이 때문이다. 그렇다고 해서 동맹을 중심으로 전개되는 동아시아의 안보 현실을 무시할 수도 없다. 따라서 동맹과 지역구상, 즉 양자외교와 다자외교의 동기화야말로 한국이 생존하기 위한 조건이 되고 있다. 결국 미중 사이에서 양자외교가 균형을 이루기 위해 ‘중축 아시아 이니셔티브’는 필수이며, 이를 통해 양자외교와 다자외교를 동기화할 수 있다. 여기에서 한일관계는 한미일 안보협력의 틀을 넘어, 신북방정책과 신남방정책을 연결하여 ‘중축 아시아 이니셔티브’를 구축하기 위한 연결 고리가 될 수 있다. 한국 외교의 프런티어에 한일관계가 있다. 문재인 정부는 ‘대전략’ 속에서 한일관계를 구상하는 가운데 한국 외교의 활로를 찾을 수 있을 것이다.

29日. <http://wedge.ismedia.jp/articles/-/3802> ; 小池修, 「韓国へのTHAAD配備――経緯と課題」, 防衛研究所NIDS コメンタリー, 2017年3月28日 <http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary058.pdf#search=%27Thaad+配備+日韓+協力%27>

참고문헌

(인터넷 사이트 최종 검색일, 2017년 9월 15일)

『경향신문』, 『세계일보』, 『아시아경제』, 『연합뉴스』, 『한겨레신문』, 『한국경제』, 『한국일보』, 『YTN』, 『朝日新聞』, 『産経新聞』, 『東京新聞』, 『日本經濟新聞』, 『毎日新聞』, 『読売新聞』, 등의 기사.

국정기획자문위원회, 『문재인 정부 100대 국정과제: 국정운영 5개년 계획』, 2017.7.19.

기미야 다다시 (손석의 역), 『일본의 한반도 외교: 탈식민지화, 냉전체제, 경제협력』, 제이앤씨, 2013.

김도형, “한국 경제발전과 한일 경제관계의 전개,” 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 경제』, 역사공간, 2015, pp.22-54.

김인중, “한일 지자체 간 산업기술 교류와 협력,” 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 경제』, 역사공간, 2015, pp.410-433.

김창록, “일본군‘위안부’문제, 무엇을 어떻게 할 것인가?” 시민평화포럼, 2017.7.

『(제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집) 나라를 나라답게』, pp.234-235.
<http://theminjoo.kr/autoalbum/page/minjoo/view.html?extweb=true>

남기정, “동아시아 냉전체제 하 냉전국가의 탄생과 변형: 휴전체제의 함의,” 세계정치 4권, 2005. p.51-72.

남기정, “일본 우경화 신화에 대한 과학적 이해를 위하여,” 『일본 정치의 구조 변동과 보수화: 정치적 표상과 생활세계의 실상』, 박문사, 2017. pp.11-31.

남기정, “자위대에서 군대로?: 자주방위의 꿈과 미일동맹의 현실의 변증법,” 『일본연구논총』 43호, 2016, pp.149-192.

남기정, “한일관계에서 역사 문제와 안보의 연동 메커니즘: 투트랙 접근의 조건과

- 과제” 『일본연구논총』 45호, 2017, pp.123-152.
- 남기정 엮음, 『전후 일본의 생활평화주의』, 박문사, 2014.
- 니시노 준야, “한일공동선언의 역사적 의의,” 김기정 외, 『한일관계 50년의 성찰』, 도서출판 오래, 2017. pp.181-194.
- 다니노 사쿠타로, 『온고지신의 한일관계』, 제이앤씨, 2017.
- 동아시아연구원, 특정비영리활동법인 언론NPO, 『2017년 제5회 한일 국민 상호인식조사』, http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2017072115484780.pdf
- 마르틴 벨라르, “두 코리아의 꼬인 왈츠 스텝,” 『르몽드디플로마티크』, 2016.1.
- “문재인 대통령 제72주년 광복절 경축사, 대한민국의 국익이 최우선이고 정의입니다”, 청와대 홈페이지, <http://www1.president.go.kr/articles/524>
- 박영준, 『한국 국가안보 전략의 전개와 과제』, 한울, 2017.
- 박영준, “박근혜 정부의 외교안보정책 구상과 한일관계,” 『국제관계연구』, 18권 2호, 2013, pp.49-73.
- 성원용, “교통 물류 신북방전략,” 동북아공동체연구재단 편, 『북방에서 길을 찾다』, 디딤터, 2017.
- 신기영, “글로벌 시각에서 본 일본군 ‘위안부’ 문제: 한일관계의 양자적 틀을 넘어서,” 『일본비평』 15호, 2016, pp.282-309.
- 아베 마코토, “일본의 대한 경제협력: 일방적 원조에서 상호협력을 향해,” 김도형 · 아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 경제』, 역사공간, 2015, pp.55-81.
- 양기호, “한일관계 50년의 성찰: 1998년 한일 파트너십 공동선언의 합의와 경과,” 김기정 외, 『한일관계 50년의 성찰』, 도서출판 오래, 2017. pp.146-180.
- 양현아, 이나영, 김창록, 조시현, 『2015 ‘위안부’ 합의 이대로는 안 된다』, 경인문화사, 2016.
- 오니시 유타카, “한일 지방자치단체의 협력 전개: 자매도시 제휴를 위한 전략,” 이원덕 · 기미야 다다시 외, 『한일관계사 1965-2015 I. 정치』, 역사공간,

2015, pp.109-140.

와다 하루키 (양지영 역), 『위안부 합의 이후 한일관계』, 제이앤씨, 2017.

“[이대근의 단언컨대] 150회, 길 잃은 외교안보, 대전환하라”, 경향신문 2017년 8월 25일.

이시재, “지자체 교류와 시민 교류: 부천시와 가와사키시의 교류 사례를 중심으로,” 이종구·이소자키 노리요 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 사회·문화』, 역사공간, 2015, pp.432-461.

이원덕, “남겨진 한일 역사문제: 위안부, 강제징용”, 김기정 외, 『한일관계 50년의 성찰』, 도서출판 오래, 2017.

이종구, “한일관계와 사회 문화적 상호작용,” 이종구·이소자키 노리요 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 사회·문화』, 역사공간, 2015, pp.24-44.

이형오, “한일 기업 간 협력의 여러 모습,” 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II. 경제』, 역사공간, 2015, pp.560-586.

“중국 일대일로 부러웠나... 일본-인도, 아프리카에 ‘러브콜,’” 『한국경제』, 2017.5.25. <http://news.hankyung.com/article/2017052581491?nv=o>
중앙선거관리위원회, 『더불어민주당 문재인 후보 공약』, <http://policy.nec.go.kr/svc/policy/PolicyContent119.do>

한국갤럽 데일리 오피니언 제272호, <http://www.gallup.co.kr>

한·일 공동작업반, 『한·일 경제협력 비전 보고서』, 2014.12.

한일 신시대 공동연구 프로젝트, 『신시대 한일협력 7대 핵심과제』, 한울, 2010.

“[한중 수교 25주년] 사드로 꼬인 한·중 통상, ‘J축’ 신 통상전략으로 뚫는다”, 『이데일리』, 2017.8.23., <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JA11&newsid=01210326616030272&DCD=A00101&OutLnkChk=Y>

「『慰安婦』決着弾みに日韓再構築を」『日本経済新聞』, 2015年12月29日

「慰安婦日韓合意, 本日にこれで最終決着か, 韓国側の約束履行を注視する」, 『産経新聞』, 2015年12月29日

「慰安婦日韓合意でネトウヨが『安倍、死ね』の大合唱! でも安倍謝罪は二枚舌、歴史修正主義はさらに進行する」, <http://lite-ra.com/2015/12/post-1834.html>

「慰安婦の合意, 歴史を超え日韓の前進を」, 『朝日新聞』, 2015年12月29日

「慰安婦問題, 日韓の合意を歓迎する」, 『毎日新聞』, 2015年12月29日

「慰安婦問題合意, 韓国は『不可逆的解決』を守れ」, 『読売新聞』, 2015年12月29日

李娜榮, 「日本軍『慰安婦』問題解決運動史 (1)」, 『世界』, 2016年10月, pp.278-289.

岡崎研究所, 「日韓の安全保障協力ー現実的なアプローチ」, 『WEDGE Infinity』, 2014年4月29日. <http://wedge.ismedia.jp/articles/-/3802>

小池修, 「韓国へのTHAAD配備ー経緯と課題」, 防衛研究所NIDS コメンタリー, 2017年3月28日 <http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary058.pdf#search=%27Thaad+配備+日韓+協力%27>

小林よしのりブログ, 「あのな、教えたろか」, 「慰安婦『合意』は正しかったのか?」, 2016.1.4., <https://yoshinori-kobayashi.com/9331/>

櫻井よしこ, 「『事実』という武器をとれ!」, 『WiLL』, 2016年3月

『産経新聞』, 2017年2月20日. <http://www.sankei.com/world/news/170220/wor1702200075-n1.html>

「産経・FNN合同世論調査」『産経新聞』, 2017年5月15日, <http://www.sankei.com/politics/news/170515/pl1705150036-n1.html>

「従軍慰安婦問題で合意, 『妥結』の重さを学んだ」, 『東京新聞』, 2015年12月29日.

鈴置高史, 「ついに『中立』を宣言した文在寅ー北朝鮮の『グラム威嚇』でソウルが陥落した」, 『日経ビジネスオンライン』, 2017年8月17日.

添谷芳秀, 「中庸としての『九条・安保体制』」『秩序変動と日本外交ー拡大と収縮の七〇年』, 慶應義塾大学出版会, 2016, pp.3-28.

東郷和彦, 『歴史認識を問い直すー靖国、慰安婦、領土問題』, 角川Oneテーマ21, 2013.

内閣府, 「外交に関する世論調査」(平成28年11月), 2016年12月26日, <http://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-gaiko/index.html>

内閣府, 「外交に関する世論調査」(平成28年1月), 2016年3月7日, <http://survey.gov-online.go.jp/h27/h27-gaiko/index.html>

「日韓共同世論調査」読売新聞, 2017年6月13日, <http://www.yomiuri.co.jp/feature/opinion/koumoku/20170613-OYT8T50005.html>

はてなダイアリー(개인블로그) <http://d.hatena.ne.jp/kojitaken/20151230/1451445123>

「文喜相韓国大統領特使一向による安倍総理大臣表敬」, 外務省ホームページ, http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page4_003005.html

藤岡信勝, 「亡国の大罪と言う七つの理由」, 『WiLL』, 2016年3月.

山田宏, 「慰安婦問題日韓合意について山田宏先生が解説! 『歴史的真相と政治決着は別』」, 2016.3.30. <http://action-now.jp/archives/12213>

山田宏 트위터: <https://twitter.com/yamazogaikuzo?lang=ja>

渡部昇一, 「日韓慰安婦合意と東京裁判史観」, 『WiLL』, 2016年4月,

和田春樹, 『慰安婦問題の解決のためにーアジア女性基金の経験から』, 平凡社新書, 2015.

「日韓共同世論調査」『読売新聞』, 2017年6月13日, <http://www.yomiuri.co.jp/feature/opinion/koumoku/20170613-OYT8T50005.html>

「産経・FNN合同世論調査」『産経新聞』, 2017年5月15日, <http://www.sankei.com/politics/news/170515/pl1705150036-n1.html>

Swarajya Staff, “Asia-Africa Growth Corridor: This Indo-Japanese Project Aims To Push Development Projects In Africa,” *Swarajya*, 2017.5.24. <https://swarajyamag.com/world/the-asia-africa-growth-corridor-an-indo-japanese-project-to-push-economic-development-projects>

UN Committee against Torture, “Concluding observations on the third to fifth periodic reports of the Republic of Korea,” (advance unedited version), <http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Do>

cuments/KOR/CAT_C_KOR_CO_3-5_27468_E.pdf

UN Secretary-General, “Secretary-General Welcoming Accord on ‘Comfort Women’ Issues, Expresses Hope It Will Help Improve Ties between Japan, Republic of Korea,” <http://www.un.org/press/en/2015/sgsm17436.doc.htm>

익명의 일본 외교관들과의 인터뷰 (2019년 5월 29일, 6월 23일, 7월 26일에 실시)

Moon Jae-in Government's Policy toward Japan

: South Korea's 'Great Strategy' and Korea-Japan Relations

Nam, Kijeong (Seoul National University, Institute for Japanese Studies)

The purpose of this article is to evaluate Moon Jae-in government's initial policy toward Japan, to suggest tasks and directions, and to propose specific strategies and policies. The diplomatic/security environment and heritage that Moon Jae-in has inherited is more negative than that of any previous government. Therefore, the experience of the last regime that can be referred to in overcoming these difficulties is very small, and Moon Jae-in government has the task of achieving a breakthrough with new imagination. With this situation in mind, I would like to argue that a new breakthrough in Korean diplomacy can be prepared in the realm of Korea-Japan relationship.

To Korea, Japan is a target, a leverage, and a companion for achieving the triple national goal of overcoming remaining problems originated in the colonial period, for dismantling the East Asian cease-fire system stemmed from the Korean War, and for responding to future threats. Based on this premise, Korea's diplomacy toward Japan should be a complex strategy to resolve 'historical problems' and to expand partnership in response to opaque East Asian situation and to enhance future-oriented cooperation. In particular, it is necessary for Korea to approach Japan with a big picture that utilizes Japan as a leverage of 'grand strategy' for realizing peace on the Korean peninsula

by freezing North Korea's nuclear development while coordinating US-China confrontation.

As a conclusion I would like to suggest three specific policies. First, the ‘comfort women’ issue should be resolved by ‘domestic action plus exit strategy’ and the road map for exit strategy should be shared by South Korea and Japan. Second, sharing the road map, Moon Jae-in government should promote the ‘Longitudinal Asia Initiative’ through ‘South Korea-Japan Double Volante Diplomacy’. Third, South Korea should try to develop ‘Triple Synchronization Strategy’ through the South Korea-Japan relations, such as synchronization of national and international cooperation, synchronization of core triangle (consists of North Korea, South Korea, and Japan) and background triangle (consists of USA, China, and Russia), and synchronization of bilateralism and multilateralism.

Key Words: Moon Jae-in, Korea-Japan Relations, Korea’s Policy toward Japan, ‘Comfort Women’ Issue, Volante Diplomacy, Longitudinal Asia Initiative

투고일: 2017.07.28 심사일: 2017.09.15 게재확정일: 2017.09.20.

III

문재인 정부의 대러시아 중점협력과제와 극대화 전략

이영형 (국제평화연대연구소)

1. 들어가는 말
2. 한국외교의 경로의존성과 문재인 정부의
대러시아 중점협력영역
3. 문재인 정부의 대러시아 중점협력영역 해석과 경제협력 환경
4. 한 · 러간 중점협력과제의 극대화 전략
5. 결론

본 글은 문재인 정부의 대러시아 협력이 지난 정부와 같이 축소된 성과에 만족하지 않기를 바라면서 준비되었다. 한국 정부가 보여 준 경로의존성 외교를 창조적으로 변화시켜 한국에 대한 러시아의 기대에 부응함과 동시에 한국의 국익을 극대화하는 방향으로 추진되기를 바라는 마음에서 준비되었다. 북한 문제 해결을 전면에 내세운 기존 방식이 아니라 경제협력이 북한문제 해결을 가능하게 한다는 입장에 기초해서 정리된다.

문재인 정부의 대러시아 중점협력과제를 성공적으로 추진하기 위해서는 한국 주도의 한·러 양자협력과 러시아 주도의 남·북·러 3자 협력사업을 분리해서 접근해야 한다. 한국주도의 양자협력은 극동개발과 북극항로의 연계사업에 있고, 러시아가 주도할 영역은 북한 변수가 포함되는 3자 협력에 있다. 이러한 방식으로 협력사업이 추진된다면, 한·러 협력과 남·북·러 3자 협력, 한반도 문제 해결에서 러시아의 기여 등 모든 측면에서 긍정적인 효과가 발생될 것이다.

Ⅰ 주제어 Ⅰ 문재인 정부, 러시아와의 협력과제, 경로의존성, 극동개발과 북극항로, 한·러 협력과 남·북·러 3자 협력, 한반도 문제와 러시아의 기여

1. 들어가는 말

한국의 역대 정부가 러시아를 상대로 추진해 온 외교정책은 정도의 차이가 있었을 뿐 해양세력에 의존된 경로의존성(path dependency)을 유지해 왔다. 경로의존성이란 한번 일정한 경로에 의존하기 시작하면 더 나은 대안을 사용할 수 있는 경우에도 과거 또는 전통적인 관행에 기초해서 기존의 경로를 벗어나지 못하는 경향성을 의미한다. 이러한 경로의존성 개념은 정치외교, 경제, 복지, 사회학 등 다양한 영역에서 사용되고 있다. 한국외교의 기본 입장은 미국 등 해양세력에 의존되었고, 그러한 경로에 의존되어 탈냉전 이후에도 해양세력의 관점에서 대륙세력에 대한 외교정책이 추진되는 모습을 보였다. 소련해체와 함께 국제질서 구조가 변화되었음에도 불구하고, 한국의 외교는 정도의 차이가 있었을 뿐 여전히 해양세력에 의존된 경로를 걸어가고 있다.

노태우 정부는 고르바초프 시절의 냉전 종식 분위기 속에서 북방정책이라는 이름으로 외교정책을 추진했다. 세계화 정책으로 확장시킨 김영삼 정부는 러시아의 영향력이 북한 등 국제무대에서 추락하게 되자 러시아를 부차적 외교 파트너로 격하시키는 모습을 보였다. 김대중 및 노무현 정부가 남북관계 개선 움직임과 함께 러시아와의 관계 정립을 위해 노력해 왔지만, 해양세력에 의존된 경로의존성을 벗어나지 못했다. 노무현 대통령이 동시베리아와 극동지역의 유전·가스전 개발, 송유관·가스관 건설, TSR·TKR 연결 등 다양한 사업을 추진하기로 했지만 실질적인 협력사업으로 이어지지 못했다. 이명박 및 박근혜 정부는 에너지 등 전략자원 확보에 관심을 보이면서 러시아에 접근했지만 남북관계 경색으로 인해 실질협력은 제자리를 찾지 못했다. 박근혜 정부 시절의 남북관계 경색 국면이 한·러 관계에 영향을 미쳤고, 남·북·러 3자 협력사업이 전면 중단되는 결과를 낳았다.

2017년 5월 문재인 정부가 들어선 이후, 러시아와 4차례의 직간접적인 정상간 접촉이 있었다. 문재인 대통령의 취임과 함께 푸틴 대통령의 축하전화에서

신정부의 정책구상을 밝혔고, 송영길 대통령 특사가 모스크바를 방문해 새로운 정부의 정책의지를 전했고, 7월 독일에서 이루어진 양국 정상회담에서 대러시아 협력구상영역을 밝혔다. 그리고 2017년 9월 6~7일 개최된 제3차 블라디보스토크 동방경제포럼 참석 및 한·러 정상회담에서 양국 간 상생협력 필요성을 역설했다. 지난 4차례의 직간접적인 정상간 대화에서 러시아와 협력할 주요 사업으로 러시아 극동지역 발전과 북극항로 개발 협력, 북한의 핵과 미사일 개발에 따르는 안보불안 문제를 해결하는 과정에서 러시아의 기여 등이 강조되었다. 지난 정부에서 반복적으로 강조한 내용과 거의 일치한다.

본 글은 문재인 정부의 대러시아 협력이 지난날과 같이 미미한 수준의 성과 및 결과에 만족하지 않기를 바라는 마음으로 준비되었다. 경로의존성 외교를 창조적으로 변화시켜 한국에 대한 러시아의 기대에 부응함과 동시에 한국의 국익을 극대화하는 방향으로 추진되기를 바라는 마음에서 준비되었다. 이러한 관점에서 한국의 바람직한 대러시아 정책 방향을 밝힌다. 논의의 초점은 문재인 정부가 들어선 이후 4차례의 직간접적인 담화에서 한국 정부가 밝힌 핵심 경제협력 내용을 중심으로 하고, 한·러 경제협력을 통해 러시아가 북한 문제를 해결할 수 있을 것이라는 기대 속에서 논의가 전개된다. 북한문제 해결을 전면에 내세운 기존 방식을 역으로 해서, 경제협력이 북한문제 해결을 가능하게 한다는 입장에 기초해서 논의를 전개한다.

본 글은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 한국외교의 경로의존성과 문재인 정부의 대러시아 중점협력영역 설정 문제를 다룬다. 경로의존성 외교에 기초된 실질협력의 문제점, 문재인 정부의 중점협력영역 설정 등을 다룬다. 제3장에서는 문재인 정부가 제시한 대러시아 중점협력영역 심층 분석과 경제협력 환경을 조사한다. 러시아 극동지역 개발 현황과 한국의 진출 환경, 북극항로 개발 현황과 한국의 진출 환경 등을 다룬다. 제4장에서는 중점협력영역에서의 극대화 전략을 밝힌다. 이곳에서는 한국 주도의 양자협력과 러시아 주도의 남·북·러 3자 경제협력 사업의 극대화 전략으로 구분해서 살펴본다.

2. 한국외교의 경로의존성과 문재인 정부의 대러시아 중점협력영역

가. 한국정부의 경로의존성 외교와 지지부진한 실질협력

한국의 역대 정부가 추진해 온 외교정책은 해양세력에 의존된 대륙세력 접근 전략이었다. 해양세력과 대륙세력의 협력관계가 만들어 준 틀에서 한국의 대륙세력 접근전략이 추진되었다. 양대 세력의 관계가 갈등국면으로 전환될 경우, 한국 외교의 중심 무대는 해양으로 기울었다. 한국외교사는 해양 및 대륙세력이 협의해서 만들어 놓은 정치공간에서 걸어 온 외교 발자국에 다름 아니다. 이러한 인식에 기초해서 논의가 전개된다. 탈냉전을 전후한 시기부터 시작된 한국외교의 대륙세력 접근전략들 중에서, 러시아와의 관계 행태 및 주요 특징에 초점을 맞추어 논의를 전개한다.

노태우 정부(1988.2~1993.2)가 북방정책의 이름으로 대륙세력에 접근했고, 1990년 9월 30일 한·소 수교가 이루어졌다. 노태우 대통령이 1990년 12월에 모스크바를 방문해 한·소 정상회담을 갖고, 양국은 한반도 문제의 평화적 해결을 강조했다.¹⁾ 1992년 11월 엘친의 한국 방문과 함께 양국관계 기본 틀로 작용하게 될 「한·러 기본관계에 관한 조약」이 체결되었다. 당시 엘친이 시베리아 및 극동지역의 석유 및 가스 등을 포함한 자원개발에 한국의 참여를 강조했다. 수교이후 나타난 양자 간 입장차가 실질협력에 장애요인으로 작용했다. 노태우 정부는 북한에 대한 소련의 영향력 행사를 기대했고, 러시아는 경제지원에 대한 기대와 희망 속에서 북한을 멀리한 채 한국으로 접근했다. 이러한 기간 동안 러시아의 북한에 대한 영향력이 상실되기 시작했다. 이와 함께 한국의 러시아에 대한 접근전략이 수정되었고, 러시아는 한반도 2개 정부로부터 영향력을 상실해 갔다.

1) 1991년 12월 소련이 해체되고, 1992년 1월 1일 러시아연방이 출범했다. 따라서 본 글에서는 1992년 1월 1일을 기준으로 그 이전은 소련으로, 그 이후는 러시아로 표기한다.

김영삼 정부(1993.2~1998.2)가 들어선 이후, 러시아의 국제적 영향력이 극도로 추락하기 시작했다. 러시아가 북한을 비롯한 국제무대에서 영향력이 추락하게 되자, 한국과 미국은 북한문제 해결을 위해 결성된 4자회담에서 러시아를 제외하는 조치를 취했다. 러시아는 해양세력에 깊숙이 연결된 한국외교의 경로 의존성을 인식하기 시작했다. 러시아가 오랜 동맹국인 북한을 멀리하면서 한국에 접근했지만, 한국이 소련에 제공한 경협차관 상환문제가 양국관계를 불편하게 했다.²⁾ 연해주의 스베틀라야(Svetlaya) 산림개발을 위해 설립된 스베틀라야 조인트 벤처가 1996년에 법정 관리에 들어가는 등 실질적인 경제협력 사업이 지지부진했다. 한국은 러시아의 열악한 투자 환경을 지적했다. 김영삼 정부는 러시아를 낮은 수준의 정치 및 경제협력 파트너로 인식했고, 러시아는 한국의 대러시아 경제 진출에 불만족을 표시했다. 한국의 대러시아 외교가 러시아로 하여금 남북한 등거리 외교로 돌아서도록 하는 하나의 결과로 작용했다.

김대중 정부(1998.2~2003.2)가 들어서면서 지난 정부시절에 축적된 양금이 1998년 7월 3일 한·러 외교관 맞추방 사건으로 표출되었다. 문제해결에 나선 김대중 대통령은 1999년 5월 러시아를 방문했고, 극동지역의 나호트카 수출자유지역 내 한·러 공동설립에 관한 협정을 체결했다. 2001년 중순부터 나호트카 공동 1차 조성사업, 이르쿠츠크 가스전 공동개발 사업, 경원선과 TSR 연결 사업을 포함한 남·북·러 3자 협력사업 등이 다양하게 논의되었다. 이와 함께, 2001년 2월 26일 양국간 <군사비밀정보 상호보호 협정>이 체결되었고, 2002년 11월 11일 <위험한 군사행동방지 협정>을 체결했다. 특히, 2001년 2월 푸틴의 한국방문과 함께 발표된 공동선언문에 ABM조약 관련 내용이 포함되었다. 미국이 자신의 MD 정책에 한국이 반대하는 것으로 인식하면서 우려를 표명했고, 미국의 불신을 잠재우기 위해 서둘러 미국을 방문해 한국의 해양세력 우선주의를

2) 한국은 1991년 1월 소련에 30억 달러의 경협차관 공여(供與)를 약속하고 91년 12월까지 은행차관 10억 \$과 소비재 차관 4.7억 \$ 등 총 14.7억 \$을 집행했다. 소련 해체 및 러시아의 출범과 함께 한국은 러시아에 대한 경협차관 잔여분(15.3억 \$)의 집행을 중단했다. 러시아가 채무상환 이행에 차질을 보임에 따라 양국관계의 불협화음이 시작되었다. 신범식, “한-러 ‘전략적 (협력) 동반자관계’에 대한 비판적 검토: 공유이익과 실현전략의 관점에서,” 『한국과 국제정치』, 제26권, 제1호(2010), p.239.

천명했다.³⁾ 러시아의 한국에 대한 영향력 확장 노력이 원점으로 되돌아갔다.

노무현 정부(2003.2~2008.2)의 대러시아 외교는 경협차관 상환 문제를 조정하면서 시작되었다. 2003년의 경협차관 채무조정협상에서 러시아의 요구를 수용해 차관금액과 이자율을 대폭 탕감 조정했다. 경협차관 원금과 이자 22억4천만 달러 중 6억6천만 달러를 탕감하고, 나머지 15억8천만 달러는 향후 23년 동안 현금으로 분할 상환받기로 했다.⁴⁾ 이와 함께, 2004년 9월 노무현 대통령이 러시아를 방문해 동시베리아와 극동지역의 유전·가스전 개발, 송유관·가스관 건설, TSR·TKR 연결 등 다양한 사업을 공동으로 추진하기로 했다. 한국과 러시아는 9월 21일 양국 대통령이 지켜보는 가운데 동시베리아 및 극동지역 유전을 공동 개발하기로 하는 양해각서(MOU)를 체결했다. 2005년 11월에는 실질적인 양자간 협력강화를 위한 Action Plan을 수립했다. 2006년 10월 23일 양국간 가스 산업 협력협정이 발효되면서 양국간 경제협력이 본격화되는 듯 했다.

이명박 정부(2008.2~2013.2)의 등장과 함께 한국외교의 해양 지향성에 불만을 표출하는 모습이 보였다. 2008년 3월 중순에 이명박 대통령의 초기 순방외교 일정이 윤곽을 보이고 있을 무렵, 한국 대통령의 러시아 방문이 대안적 상담차원에서 이루어지는 것은 어떠한 새로운 것이 아님을 인식하기 시작했다. 초기 순방외교가 미국·일본과 함께하는 남방 3각 축의 결속을 강화하는 방향으로 나아갔기 때문이었다.⁵⁾ 러시아의 불만을 의식한 듯, 2008년 9월 이명박 대통령이 러시아를 방문해 TKR·TSR 연결, 서캅차가 해상광구 공동개발, 러시아 천연가스 도입 등 에너지 협력, 농수산 및 임업협력 등에 합의했다. 방문기간인 9월 29일 러시아 천연가스의 한국공급에 관한 양해각서(MOU)가 체결되었다. MOU의 핵심은 북한을 통해 러시아 천연가스(PNG)를 2015년부터 30년 동안 도입하는 내용이었다.⁶⁾ 남·북·러 3자 협력사업의 하나였다. 그리고 2011년

3) 이영형, “러시아와의 군사협력 평가 및 증진방안,” 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 『주요 국과의 군사협력 평가 및 증진방안』(서울: 국가안전보장문제연구소, 2017), p.180.

4) “불곰사업,” <https://ko.wikipedia.org/>(검색일: 2017. 7. 25).

5) O.Кириянов, “Москва “выпала” из планов Ли Мен Бака,” *Российская газета*, 13 марта, 2008.

6) 이영형, “이명박 정부의 러시아 외교정책 평가 및 한·러 관계 발전전략,” 『국제문제연구』,

11월의 한·러 정상회담을 통해 가스관 설치 로드맵에 합의했다.

2013년 2월 25일 박근혜 대통령의 취임식에 푸틴이 극동개발부 장관을 특사로 파견하면서 러시아의 의사를 전달해 왔다. 그러나 박근혜 정부(2013.2~2017.3)는 남북관계 경색과 함께 시작되었다. 2013년 3월 8일 북한이 UN안보리의 대북 제재 결의안에 반발해 남북불가침 합의 폐기와 판문점 남북직통전화 단절을 선언했다. 이러한 상황인 2013년 11월 푸틴의 방한이 있었고, 나진·하산 프로젝트에 한국기업이 참여하는 「나진·하산 물류협력 사업 참여를 위한 MOU」를 체결했다.⁷⁾ 정상회담에서 가스관 건설과 한국선박이 북극항로를 개척할 수 있도록 하는 방안 등에 대한 논의가 있었다. 3자 협력사업이 현실화되는 듯 했으나 남북관계가 이를 가로막았다. 한국 정부가 2016년 2월 10일 북한의 핵실험과 장거리미사일 발사에 대응해 개성공단 가동 전면 중단 결정을 내렸고, 동년 3월 7일 외교채널을 통해 남·북·러 협력사업으로 추진해온 나진·하산 프로젝트에의 참여 중단을 러시아에 통보했다. 2016년 7월 8일에는 중국과 러시아의 반대를 무릅쓰고 사드(THAAD) 배치를 공식화했다.

결국, 노태우 정부에서 박근혜 정부에 이르는 기간 동안 한국의 대러시아 협력 구상과 그것의 현실화 과정은 지난 정부들의 정책을 반복하는 모습으로 지지부진했다. 한국의 역대 정부가 러시아에 제시한 협력 내용은 한반도 문제 해결에 대한 러시아의 기여, 러시아 극동지역 개발에의 참여와 남·북·러 3자 협력사업 등이었다. 한국의 역대 정부가 제시한 이러한 협력 사업에 러시아는 기대했지만 그 결과는 반복적인 중단이었다. 러시아의 열악한 투자 환경과 남북관계가 한·러 협력에 부정적인 영향을 미치게 되면서 실질 협력사업이 중단된 것이다. 새롭게 출범한 문재인 정부의 초기 대러시아 협력구상 역시 전임 정부들의

제9권, 4호(2009), pp.96-138. 가스관 연결 프로젝트의 구체적인 일정 조율은 러시아의 가스프롬과 한국의 가스공사에 의해 논의되어 왔다. 가스프롬이 가스공사와 합의를 거쳐 2011년 9월 27일 밝힌 내용에 따르면, 2017년부터 매년 기존의 100억㎥에서 120억㎥가 북한 영토를 통해 한국으로 들어오게 된다. *Российская газета*, September 28, 2011.

7) 양해각서(MOU)의 핵심은 러시아철도공사와 북한나진항이 2008년 '라손콘트란스'라는 합작회사를 설립해 추진하는 러·북 합작사업인 나진·하산 프로젝트에 한국기업의 참여를 허용하는 것이다.

그것과 동일 및 유사한 모습을 보인다. 한반도 문제해결에 대한 러시아의 기여, 극동지역 및 북극해 개발, 남·북·러 3자 협력 등이 그것이다.

나. 문재인 정부의 출범과 한·러 간 중점협력영역 설정

국정기획자문위원회가 인수위 역할을 대신하면서 문재인 정부의 정책방향을 정리했다. 2017년 7월 19일 국정기획위는 문재인 정부가 5년간 추진하게 될 정책방향 「국정운영 5개년 계획」을 발표했다. 「국정운영 5개년 계획」은 국가비전, 국정목표·전략, 100대 국정과제, 복합·혁신과제 등으로 구성되어 있다. 100대 국정과제들 중에서 ‘평화와 번영의 한반도’를 목표로 16개 세부국정과제가 포함되었고, 이들 중 러시아와 직간접적으로 관련된 내용은 외교부와 통일부가 주관하게 되는 5개 정도이다.

[표 1] 문재인 정부 100대 국정과제와 러시아 관련 협력 변수

목표	전략	국정과제	주관부처
평화와 번영의 한반도	남북 간 화해협력과 한반도 비핵화	한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현	통일부
		북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축	외교부
	국제협력을 주도하는 당당한 외교	주변 4국과의 당당한 협력외교 추진	외교부
		동북아플러스 책임공동체 형성	외교부
		국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화	외교부

출처: 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(서울: 2017.7), p.21 참조.

문재인 정부가 들어선 이후, 4차례에 걸친 직간접적인 한·러 정상간 대화가 있었다. 2017년 5월 12일 문재인 대통령이 푸틴 대통령으로부터 취임 축하 전화를 받고 약 20분 간 통화했다. 이러한 사실을 러시아의 크렘린에서는 통화사실만을 간략히 정리하고 있지만,⁸⁾ 청와대는 통화 내용을 보다 상세히 밝히고 있다. 문재인 대통령은 한반도와 국경을 맞댄 이웃나라 러시아가 유라시아 평화와

8) “Телефонный разговор с Президентом Республики Корея Мун Чжэ Ином,” <http://kremlin.ru/>(검색일: 2017. 7. 25)

변영을 위한 최적의 파트너라고 강조하면서 내실 있는 양국관계 발전을 위해 3가지 중점과제를 설명했다. 북한 핵문제 해결을 위해 한·러 간 전략적 소통 강화(북한 비핵화에 대한 러시아의 건설적인 역할, 남북대화와 6자회담 조기 재개 모색); 북극항로 공동개척과 에너지 협력 등 신성장 분야에서 미래지향적인 협력 강화; 극동지역 개발협력 확대(시베리아 천연가스관 한국 연결, TSR·TKR 연결을 위한 노력) 등이 그것이다. 이에 대해 푸틴은 상기 모든 분야에서 협력할 준비가 되어 있으며, 북한 핵문제를 해결하기 위해 러시아가 건설적인 역할을 할 준비가 되어 있다고 했다.⁹⁾

문재인 대통령이 모스크바로 특사를 파견했고, 푸틴이 2017년 5월 24일 송영길 특사를 크렘린에서 만났다.¹⁰⁾ 송영길 특사는 북핵문제 해결을 위한 러시아의 협력과 한·러 경제협력 발전을 희망하는 대통령의 뜻을 전했다. 푸틴에게 전달된 내용은 문재인 대통령이 푸틴과의 전화 통화에서 밝히 내용과 크게 다르지 않았다. 푸틴은 송영길 특사와의 면담에서 북한문제는 제재가 아닌 대화를 통해 해결되어야 함을 지적하면서 6자회담 부활을 강조했다. 그리고 푸틴은 2017년 9월 6~7일 블라디보스톡에서 개최될 동방경제포럼에 문재인 대통령을 초청했다. 러시아의 한반도 문제 전문가들은 특사의 모스크바 방문을 정치적으로 해석하는 모습을 보이기도 했다. 특히, 주한 및 주일 러시아 대사를 역임한 파노프(A. Panov)는 RBC와의 인터뷰에서 한국 대통령 특사 방문의 주요 목적이 북한의 핵 프로그램에 관한 러시아의 입장과 건설적인 역할 기대가 핵심이고, 부차적으로 양국의 무역·경제 관계에 대해 확인하는 것이라고 했다.¹¹⁾ 이러한 인식은 한국이 북한의 핵과 미사일 문제해결에 초점을 맞추어 러시아와 관계를 시작하고, 문제해결이 어렵게 되면 러시아를 멀리해 온 지난날의 관행이 계속될 수 있음을 간접적으로 암시하는 내용에 다름 아니다.

9) "문재인 대통령, 푸틴 러시아 대통령과 첫 통화 보도자료," <http://www1.president.go.kr/news/>(검색일: 2017. 7. 25)

10) "Встреча со спецпосланником Президента Республики Корея Сон Ён Гилем," <http://kremlin.ru/>(검색일: 2017. 7. 25)

11) "Путину приезжал посланник президента Южной Кореи," РБК, 25 мая, 2017.

2017년 7월 7~8일 G20 정상회담 참석차 독일을 방문한 양국 정상은 3번째 만남을 가졌다. 러시아 측에서는 세르게이 라브로프(S.Lavrov) 외무부 장관, 유리 우샤코프(Y.Ushakov) 대통령 외교담당 보좌관, 막심 오레쉬킨(M.Oreshkin) 경제개발부 장관, 러시아 국영석유회사 로스네프트«Rosneft»의 이고르 세친(I.Sechin) 회장 등이 참석했다. 푸틴은 한국의 경제성장과 북한의 핵문제를 주요 화제로 돌렸다. 문재인 대통령은 금년 9월 6~7일 블라디보스톡에서 개최될 제3차 동방경제포럼에 참여를 약속하면서 극동지역 및 북극항로 개발 과정에서의 양자협력에 많은 관심을 보였다. 그리고 북한의 핵과 미사일 개발이 한반도뿐만 아니라 동북아 모든 국가에 위협이 되고 있음을 강조했다.¹²⁾ 이러한 내용은 문재인 정부가 러시아를 상대로 추진하게 될 중점협력사업 내용이었다.

문재인 정부가 동북아플러스책임공동체, 한반도신경제지도, 북방경제협력위원회 설립 등 북방정책 추진에 대한 강력한 의지를 표명함에 따라 한국과 러시아 간 경제협력과 관계발전에 큰 기대감이 형성될 수 있었다. 이러한 상황인 2017년 9월 6~7일 양일간 극동연방대학교에서 열린 제3차 동방경제포럼에서 ‘러시아 극동: 새로운 현실을 창조하다(The Russian Far East: Creating a New Reality)’라는 주제 아래 극동지역 경제정책의 주요 성과와 핵심 방향, 비즈니스 환경 변화, 역내 경제협력 전망 등을 놓고 다양한 논의가 진행되었다.¹³⁾ 그리고 9월 7일 개최된 본회의에서 문재인 대통령은 한국의 신북방정책 비전을 제시함과 동시에 극동지역 협력에 강력한 의지를 피력했다, 러시아의 신동방정책과 한국의 신북방정책의 접점이 극동지역이라는 점을 강조하면서 9개 분야(가스, 철도, 항만, 전력, 북극항로, 조선, 일자리, 농업, 수산업)에서 양국 간 상생협력 필요성을 역설했다.¹⁴⁾ 이러한 협력 분야는 지난 역대 정부가 러시아

12) “Встреча с Президентом Республики Кореи Мун Чжэ Ином,” <http://kremlin.ru/> (검색일: 2017. 7. 20)

13) 푸틴정부는 집권3기 들어 신동방정책을 본격적으로 추진해 왔다. 그 연장선에서 러시아는 아시아·태평양 지역 국가들과의 경제협력 기회와 가능성을 탐색하고, 외국인 투자유치 확대를 토대로 극동지역개발을 가속하려는 목적 아래 2015년부터 매년 동방경제포럼을 개최하고 있다.

14) 박정호, “제3차 블라디보스톡 동방경제포럼 참관기,” 『Russia-Eurasia Focus』, 제441호 (2017.9.11)

를 상대로 꾸준히 제기했고, 열악한 투자환경 등으로 인해 실질협력이 구체화되지 않았거나 미미한 수준의 성과에 만족해야했던 사업들이다.

3. 문재인 정부의 대러시아 중점협력영역 해석과 경제협력 환경

가. 러시아 극동지역 개발 현황과 한국의 진출 환경

러시아 극동지역은 석유, 천연가스, 석탄, 우라늄, 풍력, 지열, 수력 등 풍부한 에너지원, 임산자원, 수자원, 농업·목축업 자원, 북태평양(베링해, 오호츠크해, 동해)의 수산자원 등 다양한 자원을 보유하고 있고,¹⁵⁾ 지역발전 및 자원개발을 위해 다양한 개발 프로그램들을 준비해 왔다. 2009년 5월 12일 『극동 및 바이칼지역 경제사회발전전략』이 수립되었고, 2009년 12월 28일에는 『2025년까지 극동·바이칼지역 사회·경제 발전전략』(이하 전략2025)이 발표되었다. 전략2025는 극동 및 바이칼지역 개발의 토대가 되는 문건이며, 동일 전략에 기초해서 하위 프로그램들이 발표되고 있다. 그리고 지역 개발을 위해 2012년 5월 극동개발을 전담하는 극동개발부를 신설했고, 2012년 9월에 개최된 블라디보스톡 APEC 정상회담에서 극동·바이칼지역을 식량·자원·에너지·물류 허브로 선정하면서 아태지역 국가와의 경제협력 강화를 강조했다.¹⁶⁾

푸틴 정부는 극동·시베리아 지역의 광물자원 개발을 위해 일정 금액 이상을 투자하는 자원개발기업에게 감세 또는 면세 혜택을 제공함과 동시에 대규모 자원 매장지 개발 시 가공 클러스터(cluster) 조성을 의무화하는 방식으로 개발정책을 추진해 왔다.¹⁷⁾ 2014년 11월 베이징에서 개최된 제22차 APEC 정상회의에

15) В.Г.Глушкова, Ю.А.Симагин, Федеральные округа России. Региональная Экономика (Москва: КНОРУС, 2009).

16) 한종만, “러시아 극동·바이칼지역 사회경제 발전 프로그램과 한·러 경제협력의 시사점,” 『러시아연구』, 제24권, 제2호(2014), p.409.

17) 극동지역 남부의 석유화학단지 건설 계획은 한국·중국·일본 등에 천연가스와 석유 등 에너지자원을 공급하는 파이프라인 부설 계획과 연관되어 있다. 교통 및 물류관련 정책은 TSR·TKR 연결 등 접경국가 철도와의 연결 계획을 비롯하여 BAM 철도 확장 및 현대화 계획을

참석한 푸틴은 극동지역에 개발구역들을 설정해 비에너지 제품을 수출하는 업체를 입주시킬 계획이라고 강조하면서 투자유치 및 투자활동에 적합한 최적의 환경을 만들 준비가 되어 있다고 했다.¹⁸⁾ 그리고 푸틴은 2016년 9월 블라디보스톡에서 개최된 제2차 동방경제포럼에서 극동지역과 캄차카 반도의 성장 잠재력을 지적하면서 인프라 건설 중심의 개발이 진행되어야 한다고 했다.¹⁹⁾ 러시아가 투자 유치를 위한 다양한 조치를 취해 왔지만, 한국·중국·일본을 비롯한 아·태 및 유럽 국가들의 진출은 미미한 수준에 그쳤다. 러시아의 노력에도 불구하고, 각종 인프라와 법적 및 제도적 장치 등 투자환경이 열악할 뿐만 아니라 시장(접근)성 등 여러 요인들이 걸림돌로 작용했기 때문이었다.

극동지역 개발을 목적으로 푸틴이 2014년 12월 선도개발구역(TOP, The territories of priority development) 조성법에, 2015년 7월 자유항법에 각각 서명했다. 선도개발구역은 투자유치 환경조성을 위해 인프라 확충, 세제 혜택 제공 및 행정지원 등을 법으로 보장한 구역으로 극동지역의 여러 곳에 분산 지정되고 있다. 선도개발구역이 인프라 확충을 통한 물류 및 가공 산업 육성에 초점이 맞추어져 있지만, 구역별 개발사업은 차이를 보인다. 하바롭스크주에 지정된 선도개발구역 사업은 산업 및 물류, 항만 및 산업, 항공기 및 선박제조 등 인프라 활용을 통한 공업과 물류산업 육성이 중심이고, 연해주의 그것은 항만물류를 중심으로 석유화학 산업을 육성하는 것이 핵심이다. 여러 곳에 선도개발구역이 지정되어 있지만, 연해주와 하바롭스크주에 있는 선도개발구역에 가공과 물류산업을 연계시켜 진출할 수 있는 방안 마련이 필요해 보인다.

자유항 역시 각종 특혜조치와 함께 물류 및 외국기업 유치를 목적으로 준비되었다. 자유항으로의 일정 기간 무비자 입국을 보장하며, 화물의 통관 간소화와

포함하고 있다. 철도산업 발전전략은 항만산업과 연계되어 있으며, BAM 철도의 시종점인 하바롭스크주의 소비츠키야 가반(Sovetskaya Gavan)항 개발 계획, TSR이 지나는 연해주 남부 트로이츠 만의 항구 현대화 계획 등을 포함하고 있다. 이와 함께, 러시아는 극동지역 남부에 석유화학, 항공기 제작, 조선공업, 제련 및 건설자재 분야의 복합공업단지 건설, 광물·원료 콤플렉스 발전, 금 광구 개발과 관련 가공설비 건설 등에 많은 관심을 갖고 있다. 정여천, 『신북방 경제협력의 필요성과 추진 방향』(서울: 대외경제정책연구원, 2014) 참조.

18) “Деловой саммит форума АТЭС,” <http://kremlin.ru/news/46988>(검색일: 2017. 7. 29)

19) 박지원, 『러시아 극동지역개발과 한국의 협력방안』(서울: KOTRA, 2017), p.9.

[그림 1] 러시아 극동지역의 대표 항구 위치



이성우외, 『극동러시아 자루비노항 물동량 분석 및 진출 수요조사 연구』(서울: 국토해양부, 2009.7), p.42.

기업 활동을 위한 세제 혜택, 임대료 감면 등의 혜택을 제공한다. 극동지역의 동해 연안에 11개 항구가 연중 운영되고 있지만,²⁰⁾ 이들 항구들이 노후화된 항만시설과 열악한 시스템으로 인해 수출 물동량을 제대로 처리하지 못하고 있다. 극동지역의 많은 항구들 중에서 2017년 현재 5개의 자유항이 지정되어 있다.²¹⁾ 연해주와 하바롭스크 지역에 있는 몇몇 자유항에 대한 현대화 작업과 물류산업을 연계시켜 진출할 수 있는 전략 개발이 필요해 보인다.

상기 다양한 극동지역 개발정책들이 문재인 정부 시기에 계속될 것이다. 2017년 5월 12일 문재인 대통령이 푸틴 대통령과의 통화에서 내실 있는 양국관계 발전을 위해 제시된 3가지 중점과제에서 극동지역 개발협력과 남·북·러 3자 협력(에너지 파이프라인 건설 및 철도연결) 사업 등을 언급했다. 이러한 협

20) P.V.Вахненко, *География морских портов Дальнего Востока России* (Владивосток: Дальнаука, 2002) 참조. 대표적인 항구는 연해주의 보스토치니(Vostochniy), 나호트카(Nakhodka), 블라디보스톡(Vladivostok), 포시에트(Posiet), 하바롭스크의 바니노(Vanino), 소비츠키야 가반(Sovetskaya Gavan), 사할린의 홀름스크(Kholmsk), 코르사코프(Korsakov), 우글레골스크(Uglegorsk), 마가단의 마가단(Magadan), 캄차카의 페트로파블로프스크-캄차스키(Petropavlovsk-Kamchatskiy) 등이다.

21) 5개의 자유항은 블라디보스톡, 바니노, 코르사코프, 페벡, 페트로파블로프스크 캄차카항 등이다.

력 내용은 대통령 특사의 모스크바 파견과 독일의 함부르크에서 개최된 양국 정상회담, 2017년 9월 6~7일 개최된 제3차 블라디보스톡 동방경제포럼 참석 및 한·러 정상회담에서도 논의되었다. 문재인 대통령이 중점협력사업으로 지정한 영역의 협력관계 발전을 위해서는 극동지역 개발 방향과 개발 현황 등을 면밀히 조사하여 대응하고, 진출 영역 및 형태는 한·러 협력과 남·북·러 협력사업을 별개의 것으로 해서 접근하는 전략수립이 필요하다.

나. 북극항로 개발 현황과 한국의 진출 환경

미국의 국립설빙자료센터(US National Snow and Ice Data Center, NSIDC)와 NASA 등의 자료에 따르면, 북극해의 얼음이 빠른 속도로 녹으면서 향후 30년 이내에 쇄빙장비 없이 항로 이용이 가능할 것으로 전망되고 있다. 2017년 현재, 북극의 연안지역에 대한 자원탐사와 개발이 본격화되고 있다. 북극권 국가들 가운데 북극해 주변 5개국인 러시아·미국·캐나다·덴마크·노르웨이 등이 북극에 배타적 경제수역을 가지고 있으며, 이들 중에서 북극해를 둘러싼 자원 탐사 움직임은 북극해 연안의 1/3 정도를 차지하고 있는 러시아에서 보다 활발히 추진되고 있다.

러시아의 북극권 서부 시베리아 유역과 동부 바렌츠해 부근에 다량의 에너지가 매장된 것으로 알려지고 있으며, 바렌츠해와 카라해 대륙붕에 독특한 가스산지가 존재하는 것으로 밝혀졌다. 이러한 상황에 기초해서, 2008년 메드베데프 당시 대통령이 “가장 중요한 과제는 북극을 21세기 러시아의 자원기지로 전환하는 것”²²⁾이라고 했다. 러시아의 가스프롬과 민간가스업체인 노바텍(Novatek)사가 공동으로 2018년까지 러시아 야말반도에 LNG 플랜트 개발을 완공하여 가스를 생산할 계획을 가지고 있다. 북극해에 석유와 가스자원뿐만 아니라 다양한 광물자원·수산 및 생물공학 자원이 존재하기 때문에,²³⁾ 북극권 국가들뿐만 아

22) “Дмитрий Медведев: Арктика должна стать в нынешнем веке ресурсной базой России,” *Российская газета*, 17 сентября 2008г.

23) 이영형·김승준, “북극해의 갈등 구조와 해양 지정학적 의미,” 『세계지역연구논총』, 28집,

나라 다양한 국가들이 자원 확보경쟁에 뛰어들고 있다.

북극해 빙산이 줄어들면서 대서양과 태평양을 잇는 북극항로가 2008년 8월 개통되었고, 그 이후 북극항로를 통한 물류수송 가능성이 점차적으로 높아지고 있다.²⁴⁾ 북동항로가 열리게 되면 상선들이 태평양 대신 북극해를 거쳐 북유럽으로 항해할 수 있게 된다. 북동항로가 극동지역에서 유럽까지(부산에서 영국 런던까지) 수에즈운하나 파나마운하를 거치는 경우보다 운항거리를 40% 이상(7,000여km) 단축시키는 것으로 조사되면서 새로운 물류항로로 주목받고 있다.²⁵⁾ 기존 항로에 비해 1/3 가량 항해 일수를 줄일 수 있다. 노르웨이의 경제학자인 램스랜드(T.Ramsland)는 비용·편익분석을 통해 북극항로가 수에즈운하를 통과하는 항로보다 11일 정도 기간을 단축시킬 수 있으며, 1톤 당 물류비용도 10달러 정도 절약할 수 있다고 평가했다.²⁶⁾

[표 2] 태평양과 대서양 연결 항로의 거리(단위: 마일)

구분	Hamburg로부터			
	Vancouver까지	Yokohama까지	Hong Kong까지	Singapore까지
북극해항로 경유	6,635	6,920	8,370	9,730
수에즈 운하 경유	15,377	11,073	9,360	8,377
히망봉 경유	18,846	14,542	13,109	11,846
파나마 운하 경유	8,741	12,420	12,920	15,208

출처: 최경식, “북극해 항로의 전망과 기술적 과제,” 『해양한국』, 2001년 2월호, p.61.

3호(2010), pp.298~300 참조.

24) 태평양과 대서양을 연결하는 북극항로는 북서항로와 북동항로가 있다. 북서항로는 베링해협에서 캐나다의 북극군도를 경유해 대서양과 태평양을 연결하는 항로를 일컫는다. 북동항로란 대서양에서 태평양까지 러시아 북쪽 시베리아 해안을 따르는 항로로 북극해 항로 또는 북극항로라고도 한다. 북동항로는 서쪽의 무르만스크에서 동쪽의 베링해협까지 연결되는 길이 약 2,200~2,900 마일인 해상 수송로이다. 이영행, “러시아의 북극해 확보전략: 정책방향과 내재적 의미,” 『중소연구』, 제33권, 제4호(2009/2010), p.119.

25) 강성호, “북극해 환경변화와 전망,” 『(자료집)북극해 변화에 따른 대응방안』(2009년 6월 23일 실시된 한국해양수산개발원과 한국무역협회가 공동 주최 국제학술세미나 자료집), p. 22; 강길부 의원의 국제학술세미나 〈북극해 변화에 따른 대응방안〉의 축사 자료

26) Eugen Linden, 1995, "Yakutsk," *Time*, Sep.4, p. 31; 한중만, “러시아연방 아시아지역의 경제현황과 개발전망,” 『OUGHTOPIA』, Vol. 23, No. 2(Winter 2008), p.262.

[그림 2] 러시아 북극권의 주요 항만



북극해 개발 및 북극항로 국제화와 함께 러시아에 주어진 과제는 북극 바닷길 개통, 수송 인프라 쇄신, 천연자원 탐사와 개발 등에 있다. 러시아의 북부 시베리아 해협을 지나 무르만스크로 이르는 북동항로에는 수많은 항만이 있다. 총72개에 달하는 러시아 북극해 항만들 중에서 북동항로의 유럽지역에서부터 카라해~라테프해~동시베리아해~추코트해~베링해로 이어지는 노선을 따라 위치한 대표적인 항만을 정리하면 다음과 같다. 무르만스크(Murmansk), 아르한겔스크(Arkhangelsk), 암데르마(Amderma), 디슨(Dikson), 두딘카(Dudinka), 이가르카(Igarka), 카탄가(Khatanga), 틱시(Tiksi), 페벡(Pevек), 프로비데니아(Provideniya) 등이다. 이들 항만들의 개보수가 북동항로의 국제화에 중요한 과제로 제기되고 있다.

러시아가 문재인 정부에 바라는 협력사업의 하나는 북극항로의 국제화 과정에 참여하는 것이다. 러시아극동개발부 장관 갈루시카(A.Galushka)는 대통령의 지시에 따라 극동개발부가 글로벌 가치와 경쟁력 있는 항로가 되는 북극항로 개발을 위해 금융 및 경제개발 모델을 종합적으로 준비해 왔다.²⁷⁾ 문재인 정부는 이러한 자료를 입수해 북극항로 개발과정에 참여할 수 있는 영역을 탐색해야

27) "Ministry for Development of Russian Far East prepares the NSR development model up to July 2016," CHNL Information Office, 31.12, 2015.

될 것이다. 러시아 극동지역 개발사업과 연계시켜 북극항로 개발 및 국제화 영역에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 사업 영역을 발굴해야 될 것이다.

결국, 북동항로의 개보수와 국제화가 러시아에 주어진 중요한 정책 과제들 중에서 하나가 되었다. 러시아의 과제는 북극 천연자원 탐사 및 개발, 신규격의 쇄빙 기능을 가진 쇄빙선박 건조, 항만건설 사업 등 다양하다. 한국은 조선업 육성 차원에서도 북동항로 상의 주요 항만 시설에 대한 개·보수 및 쇄빙선 건조, 그리고 항만에 대한 관리와 물류사업을 연계시킬 수 있는 협력사업을 개발할 필요가 있다. 다년간 축적된 남극기지에서의 경험을 바탕으로 북극자원과 항로 등 북극권 개발과정에 적극적으로 참여할 수 있는 전략 개발에 고민해야 될 것이다. 단순히 북극권의 지질 및 생태계 탐사 등 학술연구에 치중할 것이 아니라, 보다 실용적인 접근이 요청된다. 러시아 극동지역 발전과 북극권 개발을 연결시키면서 파급효과가 발생할 수 있는 사업영역 탐색 및 투자전략이 필요해 보인다.

4. 한·러간 중점협력과제의 극대화 전략

극동지역 발전과 북극해 개발에 관련된 협력사업의 극대화를 위해서는 한·러 양자협력 사업과 러시아가 주도하는 남·북·러 3자 경제협력 사업을 구분해서 접근해야 될 것이다. 이러한 방식으로 협력사업이 구체화된다면 한·러 협력과 남·북·러 3자 협력, 그리고 한반도 문제 해결에 대한 러시아의 기여 활동이 보다 긍정적으로 결과 될 것이다.

가. 한·러 경제협력 효과의 극대화 전략

문재인 정부는 전임 정부에서 러시아에 제시한 협력사업 내용과 거의 유사한 형태의 대러시아 중점협력과제를 제시하고 있다. 전임 정부들에서 추진된 지지

부진한 실질협력을 반복하지 않기 위해서는 협력사업들을 보다 체계적이고 전략적으로 준비 및 접근해야 될 것이다. 투자를 고려함에 있어서는 지난날과 같은 페이터(Paper) 투자가 아니라 실질 투자로 이어질 수 있도록 노력해야 될 것이다. 러시아와 합의해서 투자환경 및 투자 리스크 문제를 극복할 수 있는 전담 부서를 설치하는 것도 필요해 보인다. 실질투자는 투자에 대한 파급효과를 고려해 진출 영역을 선택해야 될 것이다. 극동 및 북극지역 진출 효과를 극대화하기 위해서는 아래 사항에 관심을 기울을 필요가 있어 보인다.

첫째, 러시아의 한국에 대한 인식 문제를 조사하고 이에 대응할 필요가 있다. 러시아 국민들이 한국을 우호적인 국가로 생각하지 않고 있으며,²⁸⁾ 러시아 정부는 한국외교가 해양세력에 의존되어 추진되고 있음을 인식하고 있다. 1998년 7월 한·러 외교관 맞추방 사건이 발생하기도 했다. 대륙세력과의 관계에 보다 적극적일 것으로 판단된 김대중 정부 역시 해양세력으로 기울어지는 모습을 목격했다. 문재인 정부는 해양세력에 기초되면서도 한국외교에 대한 러시아의 인식 변화를 자극할 수 있는 탄력적 경로의존성 외교를 추진해야 될 것이다.

둘째, 정경분리에 기초된 접근이 필요하다. 한국의 역대 정부가 러시아로 하여금 한국에 대한 기대와 실망을 반복하도록 했다. 러시아의 열악한 투자환경과 법적·제도적·행정적인 여러 문제가 협력사업에 부정적인 영향을 미친 것이 사실이지만, 러시아의 북한에 대한 영향력 행사에 관련된 북한 변수가 협력사업에 많은 영향을 미친 것도 사실이다. 경제협력 문제를 정치적으로 접근한 결과

28) 러시아의 여론조사기관인 레바다-센터(ЛЕВАДА-ЦЕНТР)가 러시아 전역의 성인남녀 1,600명을 대상으로 러시아와의 관계에서 가장 가깝고 우호적인 국가를 묻는 여론조사를 실시했다. 2016년 5월에 실시된 결과에서 가장 가깝고 우호적인 국가로는 벨라루시, 카자흐스탄, 중국 등이었다. 일본은 14위에 있다. 그리고 북한은 18위, 한국은 32위이다. АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ЮРИЯ ЛЕВАДЫ(«ЛЕВАДА-ЦЕНТР»), ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ -2016. Ежегодник (Москва: ЛЕВАДА-ЦЕНТР, 2017), p.223. 한국은 적대적인 국가로 분류되는 미국(34위)에 거의 근접한 수준이다. 그리고 문재인 정부가 들어선 직후인 2017년 5월 19~22일 러시아의 48개 지역의 도시와 농촌 등 137개 거주지에 있는 18세 이상의 1,600명을 대상으로 개별 인터뷰를 실시했다. 50개국이 넘는 국가를 대상으로 러시아와 가장 우호적인 국가와 가장 비우호적이며 적대적인 국가를 묻는 인터뷰였다. 인터뷰에서 러시아에 가장 우호적인 국가로 벨라루시, 중국, 카자흐스탄 등이 차지했고, 일본은 18위에 올랐다. 북한은 24위에 있고 한국은 30위에 있다. “Друзья” и “враги” России,” <https://www.levada.ru/2017/06/05/>(검색일: 2017. 8. 1).

였다. 이러한 상황은 문재인 정부가 들어선 이후에서 보인다. 2017년 9월 6일 블라디보스톡에서 정상회담을 갖고 북핵 공조와 한·러 경제협력 증진에 대해 논의하는 자리에서 문재인 대통령이 대북제재 강화의 일환으로 러시아의 대북 석유 수출과 북한노동자 수입 중단을 요청했다.²⁹⁾ 푸틴은 압박과 제재로 북한의 핵·미사일 개발을 포기시킬 수 없다면서 문재인 대통령의 요구를 실질적으로 거절했다.³⁰⁾ 북핵문제 해결에서 러시아의 협력을 기대해 왔지만 이번 정상회담은 상호인식 차이를 확인한 다소 실망스러운 결과를 낳았다.³¹⁾ 문재인 정부는 한·러 관계에 있어 정치문제를 중심에 놓지 말고 경제협력 변수를 중심에 놓고 접근할 것을 주문하려 한다. 경제협력이 단계적으로 북한문제에 관련된 정치적 현안 문제 해결로 이어질 수 있도록 접근해야할 것이다. 북한 변수와 상관없이 러시아 극동지역에서 한·러 경제협력이 구체화된다면, 러시아 스스로가 북한과의 정치문제 해결에 적극성을 보일 것이다. 자신의 극동지역 개발에 북한의 돌출행위가 부정적인 영향을 미치고 있음을 잘 알고 있기 때문이다.

셋째, 투자협력 사업의 집중성과 구체적인 행동이 뒤따라야 한다. 2017년 9월 7일 문재인 대통령이 동방경제포럼 기조연설에서 극동개발과 한국의 북방진출을 연계한 9개 분야 협력 사업을 제시했다. 러시아는 9개 협력이 전혀 새로운 것이 아님을 인식했다. 이들 사업들은 이명박 정부와 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브에서 추진되어 온 사업이었고, 이러한 사업에 대한 실질적인 성과가 거의 없었기 때문이다. 다양한 협력사업을 제시하는 것도 중요하지만, 실질 협

29) 현재 러시아 국내에는 약 5만 명의 북한노동자가 파견되어 일하고 있는 것으로 추산되며, 이를 통해 북한은 연간 1억 2천만 달러의 소득을 거두고 있는 것으로 분석되고 있다. 현승수, “이경보정(以經補政)의 한·러 협력,” 통일연구원 Online Series 2017, 09, 14. | CO 17-27.

30) 푸틴은 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축에 관련된 자신의 방안을 역 제안했다. 러시아는 중국과 함께 한·미가 주도하는 제재·압박을 통한 해결에 반대하고 있다. 북한이 핵과 미사일 도발을 중단하고 동시에 미국과 한국 역시 대규모 합동군사훈련을 중단함과 동시에 한반도 비핵화와 북·미간 평화체제 구축을 병행 추진하려 한다. 러시아는 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않으며, 유엔안보리 차원의 대북제재에는 원칙적으로 찬성하지만 양자 제재나 강도 높은 압박은 북한체제의 붕괴와 인도적 재앙을 초래할 수 있기 때문에 반대한다. 이러한 입장은 금번의 한·러 정상회담에서 푸틴대통령의 발언을 통해서도 확인되었다.

31) 현승수(2017)

력으로 이어질 수 있는 사업을 집중적으로 정리해서 제시하는 것이 더 효과적이었을 것이다. 그리고 투자를 고려함에 있어서 지난날과 같은 페이터(Paper) 투자가 아니라 실질 투자로 이어질 수 있도록 해야 할 것이다. 러시아 극동지역(연해주나 하바롭스크 지역)에 투자협력 사무소를 설치하는 것도 하나의 방법일 것이다. 현지 영사관이나 경제관련 기관(무역협회, 전경련, KOTRA 등)을 활용할 수도 있겠지만, 협력사업을 견인해 갈 현지 기관을 설치해 인력을 파견하는 것이 더 바람직할 수 있다. 이곳에서 러시아 극동 현지의 개발전략과 극동지역 항구 조사, 북극항로 조사 등을 전달할 수 있도록 해야 할 것이다. 극동지역에 거점공관이나 태스크포스(Task Force) 역할을 할 수 있는 기구를 개설해 한국 기업의 진출을 지원할 것을 희망한다.

넷째, 극동지역의 선도개발구역(TOP)과 자유항을 활용할 필요가 있다. 러시아는 극동지역 개발을 보다 활발히 추진할 목적에서 선도개발구역과 자유항을 설정하고 있다. 외자유치 및 외국기업 유치 전략의 일환이다. 동일 지역으로 진출하는 기업에게 세제 혜택 및 행정지원, 통관 간소화, 일정 기간 무비자 입국, 임대료 감면 등 다양한 지원·특혜를 부여하고 있다. 2017년 4월 현재 러시아 극동지역에 15곳의 선도개발구역이 있고, 5개의 자유항(블라디보스톡, 바니노, 코르사코프, 페벡, 페트로파블롭스크 캄차카항 등)이 있다.³²⁾ 한국의 극동진출은 파급효과를 고려한 전략적 투자이면서, 연해주나 하바롭스크 등에 위치한 선도개발구역 및 자유항을 적극적으로 활용하면서 진행되는 것이 바람직할 것이다.

나. 남·북·러 3자 경제협력의 효과 극대화 전략

문재인 정부는 남북관계 경색과 남·북·러 3자 협력사업이 무산된 상태에서 출범했다. 문재인 정부가 들어선 이후, 4차례에 걸친 직간접적인 한·러 정상간 대화가 있었음을 이미 밝혔다. 4차례의 만남에서 한국정부가 러시아에 제시한

32) “러시아 선도개발구역 및 블라디보스톡 자유항 동향,” <https://news.kotra.or.kr/>(검색일: 2017. 7. 27)

중점협력사업은 러시아 극동지역 발전과 북극항로 개발에서의 협력, 북한문제 해결에 대한 러시아의 기여 등이다. 협력사업으로 제안된 내용들 중에서 3자 협력이 가능한 영역을 탐색해 러시아가 주도하는 방식으로 협력사업을 추진하는 것이 효과적일 것이다.

첫째, 러시아의 중재로 한국과 북한이 한자리에 모여 3자 협력사업 영역을 결정해야 될 것이다. 철도, 에너지, 물류협력사업 등 남·북·러 3자 협력사업을 위한 양자 간 합의문이 있었지만 그러한 계획이 구체화되지 못했다. 박근혜 정부시절에 나진·하산 프로젝트를 취소했다. 가스관 협력사업뿐만 아니라 전기와 철도 등을 연결시키는 모든 사업이 중단되었다. 북한을 통과하는 사업 이외에, 러시아 극동지역 개발사업에서도 3자 협력 사업이 가능하다. 문재인 대통령이 러시아와의 관계가 매우 중요하며, 한반도 문제해결 과정에서 러시아의 역할을 기대한다고 강조했다.³³⁾ 3자 협력사업은 러시아의 중재로 한국과 북한이 한자리에 모여 결정해야 될 것이다. 이러한 과정에서 제기되는 또 다른 문제는 미국 변수이다. 2017년 5월 30일 러시아 극동연구소의 선임연구위원인 예브게니 김(Евгений Ким)의 지적처럼 한국과 러시아의 관계에 있어서 미국 변수가 영향을 미치게 되고, 서울과 모스크바의 관계는 북한문제 해결에 달려있음을 강조한 내용을 기억할 필요가 있다.³⁴⁾ 철도와 에너지 파이프라인 연결사업의 경우에는 판문점을 통과하는 문제가 있기 때문에 미국이 개입되고, 러시아 극동지역에서의 남·북·러 3자 협력사업은 UN안보리의 대북 제재 결의안 문제가 걸림돌로 작용할 수 있다. 3자 협력사업에서 미국을 설득하는 작업은 한국의 몫이 되어야 한다.

둘째, 러시아 주도의 남·북·러 3자 협력사업이 필요하다. 러시아와 북한이 2001년 8월 TSR과 TKR 연결을 위한 나진·하산 공동개발에 합의했고,³⁵⁾ 노무

33) О.Кириянов, “Мун Чжэ Ин подчеркнул важную роль России в решении корейской проблемы,” Российской газеты, 17.05, 2017.

34) “Обойти США: Москва и Сеул налаживают взаимовыгодное сотрудничество,” Экономика сегодня, 30.05, 2017.

35) 나진·하산 프로젝트(Rajin-Hassan Project)는 극동지역의 하산과 북한 나진항을 잇는 54km 구간의 철로 개보수, 나진항 현대화 사업, 복합 물류사업 등을 골자로 하는 협력 프로젝트이다.

현 대통령이 2004년 9월 러시아를 방문해 TSR과 TKR 연결사업에 대한 논의와 함께 동시베리아 및 극동지역 유전을 공동 개발하기로 하는 양해각서(MOU)를 체결했다. 러시아는 북한으로부터 49년간 나진항 3호 부두와 나진구 21ha를 개발 및 운영하는 사업권을 확보하고, 2008년 10월 4일 북·러간 라진~하산 철도 및 라진항 개건 착공식을 조로친선각 앞에서 거행했다. 이명박 대통령이 2008년 9월 러시아 천연가스의 한국 공급에 관한 MOU를 체결했고, 2011년 9월 러시아의 데니소프(А.И.Денисов) 외무부 제1차관이 북한을 방문해 북한을 거쳐 한국으로 이어지는 가스관 건설과 유사한 노선의 송전선 건설, 그리고 철도연결 등에 대해 논의했다.³⁶⁾ 3자 협력 사업을 구체화하는 차원의 방북이었다.³⁷⁾ 2013년 9월 22일 나진과 하산을 연결하는 철도선로가 5년간의 개보수를 거쳐 개통되었다.³⁸⁾ 한국은 동년 11월 러시아와 북한이 함께 추진하고 있던 나진·하산 프로젝트에 한국이 참여하는 「나진·하산 물류협력 사업 참여를 위한 MOU」를 체결했다.³⁹⁾ 그러나 남북관계 경색이 지속되면서 협력 프로젝트들은 서류상의 문건으로 남게 되었다. 북한에 관련된 정치적인 변수가 한·러 경제협력관계를 결정했다. 문재인 정부는 3자 협력사업에 대한 책임과 의무를 러시아에 부여하고, 러시아 주도의 3자 협력사업에 대한 한국정부의 강력한 의지를 보

36) *ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ*, 30.9.2011, p. 3.

37) 러시아의 북한 진출과 경제협력에 걸림돌로 작용했던 양자간 외채 문제를 긍정적으로 해결하면서 접근하고 있다. 북한의 구소련에 대한 채무의 환율 적용 문제로 오랜 기간 동안 줄다리기 관계에 있었지만, 2012년 9월 17일 모스크바에서 채무 조정에 따르는 정부간 협정이 체결되었다. 2012년 9월 17일 당시 북한의 러시아에 대한 전체 채무가 109억 4천만 달러로 결정되었고, 2014년 5월 5일 푸틴 대통령이 북한과의 채무조정에 관한 협정 비준에 관한 법률에 서명했다. 양국간 협정에 따라 전체 채무의 90%가 감면되고, 잔여 10%(10억 9천만 달러)는 북한이 20년 동안 일정한 반년 주기의 40회 무이자로 북한 대외무역은행의 러시아 대외경제은행 계좌로 산입하는 방식으로 빚을 청산하도록 되어 있다. 산입된 금액은 러시아 측의 북한에 대한 공식 원조 차원에서 북한 영토에서 실시되는 보건, 교육, 에너지 영역의 계획 실행에 필요한 자금으로 활용된다. “Путин решил ратифицировать соглашение об урегулировании долга КНДР,” <http://ria.ru/world/20140505/>(검색일: 2017. 8. 2).

38) “Открыто железнодорожное сообщение между российским Хасаном и северокорейским Раджином,” <https://news.rambler.ru/>(검색일: 2017. 8. 3).

39) 코레일·포스코·현대상선이 컨소시엄을 구성해 나진-하산 물류협력사업에 참여할 수 있는 환경이 조성된 것이다. 이영형, “중국과 러시아의 북한 북동부 진출과 유라시아 동부지역 Pivot area의 성격,” 『국제문제연구』, 제14권, 3호(2014년), pp.62~63.

여주는 그러한 입장을 취했으면 한다.

결국 남·북·러 3자 협력사업에 대한 실천 의지가 모두에게 있어야 되겠지만, 북한의 정치적 선택이 중요한 변수로 작용한다. 3자 협력사업을 위해 러시아가 북한을 설득하는 작업은 계속해 왔다. 한국은 3자 협력사업이 성사되면 좋지만 실패해도 별 무리가 없다는 입장의 소극적인 모습을 보여 왔다. 3자 협력사업을 위해 러시아가 북한을 설득하고 있는 상황이기 때문에, 문재인 정부는 이를 수용하면서 그 이후의 한반도 정치 환경 변화에 대처하는 중장기 전략을 수립해야 될 것이다. 3자 협력사업과 북한의 핵 및 미사일 개발 문제는 러시아가 적극적으로 개입하면서 해결할 수 있도록 하고, 한국은 협력사업에 대한 확고한 신념을 러시아에 전달하는 것이 남북관계 및 3자 협력사업에 유용한 자원으로 활용될 것이다. 한국이 북한의 돌출행위에 주도적으로 개입하면서 남북관계를 경색시킬 것이 아니라, 러시아가 3자 협력사업에 대한 기대와 희망을 갖고 한반도 문제해결에 적극적으로 나서도록 유도하는 전략적 신사고가 필요해 보인다.

5. 결론

문재인 정부의 대러시아 중점협력과제는 김대중 정부이후 한국의 역대 정부가 반복적으로 주장한 내용들이다. 한국의 역대 정부가 준비해 온 TKR-TSR 연결사업, 러시아 천연가스 도입 등 에너지 협력사업, 나진·하산 물류협력사업 등 다양한 협력사업들이 북한 및 미국 변수가 개입되면서 중단되었다. 문재인 정부가 구상하고 있는 대러시아 중점협력과제를 성공적으로 추진하기 위해서는 역대 정부의 그것과 차이를 보이는 방법을 개발해야 될 것이다. 현실성 있는 한·러 양자협력사업과 러시아 주도의 남·북·러 3자 협력사업을 개발하고, 정치문제를 전면에 내세울 것이 아니라 경제문제를 전면에 내세우는 방법 등이 그것이다.

이러한 방법으로 협력사업이 구체화된다면, 한·러 및 남·북·러 3자 협력과 한반도 문제해결에 대한 러시아의 기여 등 모든 영역에서 긍정적인 결과가 도출될 것이다.

문재인 정부가 해양세력에 의존된 외교를 추진하더라도, 러시아와의 경제협력에 부정적인 영향을 미치는 범위 및 영역에 대해서는 유연성을 보여야 될 것이다. 한국의 투자 및 진출에 대해 러시아가 확신을 갖도록 하기 위해 극동지역(연해주나 하바롭스크 지역)에 투자협력 센터를 설치하는 것이 필요해 보인다. 경제협력을 강화하고, 인적 및 물적 교류를 증대하기 위해서 극동지역에 거점공관 역할을 할 수 있는 기구를 개설해 한국기업의 진출을 지원해야 될 것이다. 그리고 문재인 정부의 대러시아 협력사업은 정치문제가 아닌 경제문제를 중심에 놓고 접근했으면 한다. 경제협력이 단계적으로 북한문제에 관련된 정치적 현안 문제 해결로 이어질 수 있도록 접근해야 될 것이다. 러시아 스스로가 자신의 극동지역 개발에 있어 북한의 돌출 행위가 부정적인 영향을 미치고 있음을 잘 알고 있기 때문에 문제해결에 보다 적극성을 보일 것이기 때문이다.

한·러 협력사업의 구체화 전략에 있어서는 파급효과를 고려한 투자가 필요해 보인다. 에너지 등 특정 영역에 만 한정된 투자 진출이 아니라, 투자에 따르는 파급효과가 현지에서 확산될 수 있도록 유도하는 투자 전략이 필요해 보인다. 극동지역 개발사업에서의 파급효과와 극동개발과 북극항로 개발을 연계시키는 파급효과를 고려할 수도 있다. 그리고 한·러 간 양자 협력 사업을 통해 3자 협력사업으로 효과가 확산되도록 유도하는 투자전략 역시 필요해 보인다. 남·북·러 3자 협력사업은 러시아에 권한과 의무를 부여하면서 시작되는 것이 바람직해 보인다. TKR·TSR 연결 사업, 에너지 협력 사업, 나진·하산 물류협력사업, 러시아 극동지역에서의 협력사업 등과 같은 3자 협력사업은 러시아의 책임 소재를 분명히 하면서 시작되어야 될 것이다. 북한에 대한 설득 작업을 러시아에 위임하고, 한국은 북한과의 관계에서 일보후퇴 하는 전략적 선택이 필요해 보인다. 한국이 북한의 돌출행위에 개입하면서 남북관계를 경색시킬 것이 아니라 러시아가 개입하면서 문제 해결에 나설 수 있도록 유도하는 그러한 환경을

조성해야 될 것이다.

결국, 러시아가 한반도 문제해결 과정에 적극적으로 나서도록 유도하는 방법의 하나는 북한과 접한 러시아 극동지역 개발에 대한 기대심을 자극하는 것이다. 경제가 정치문제를 해결한다는 입장에서 한국이 보다 적극적으로 러시아 극동지역으로 진출 및 투자하고, 러시아로 하여금 극동지역 개발 환경을 스스로 조성하도록 유도하는 것이다. 러시아 극동지역에 대한 한국의 투자전략과 함께 러시아로 하여금 3자 협력사업에 대해 긍정적인 기대를 갖도록 유도하는 작업 역시 중요하다. 러시아의 극동개발과 극동지역에서의 한·러 협력, 그리고 러시아가 주도하는 3자 협력사업을 위해 러시아 스스로가 한반도 문제해결에 적극적으로 나설 수 있도록 유도하는 전략적 신사고가 요청된다.

참고문헌

1. 국문

- 국정기획자문위원회. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』. 서울: 국정기획자문위원회, 2017.
- 김석환. “박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브 정책 평가.” 2017년 4월 25일 한러대화(KRD), 국립외교원, 기타 등의 공동주체로 개최된 학술회의 〈차기 정부 한러관계 발전방향〉 자료집.
- 박정호, “제3차 블라디보스토크 동방경제포럼 참관기,” 『Russia-Eurasia Focus』, 제441호(2017년 9월 11일)
- 박지원. 『러시아 극동지역개발과 한국의 협력방안』. 서울: KOTRA, 2017.
- 신범식. “한-러 ‘전략적 (협력)동반자관계’에 대한 비판적 검토: 공유이익과 실현전략의 관점에서.” 『한국과 국제정치』, 제26권, 제1호(2010.03), pp.235-278.
- 엄구호. “차기정부 대러정책 방향: 지정학과 지경학의 교환.” 2017년 4월 25일 한러대화(KRD), 국립외교원, 기타 등의 공동주체로 개최된 학술회의 〈차기 정부 한러관계 발전방향〉 자료집.
- 이상준. “차기정부 대러 경제정책 방향.” 2017년 4월 25일 한러대화(KRD), 국립외교원, 기타 등의 공동주체로 개최된 학술회의 〈차기 정부 한러관계 발전방향〉 자료집.
- 이성우 외. 『극동러시아 자루비노항 물동량 분석 및 진출 수요조사 연구』. 서울: 국토해양부, 2009.
- 이영형. “이명박 정부의 러시아 외교정책 평가 및 한·러 관계 발전전략.” 『국제문제 연구』, 제9권, 4호(2009), pp.96-138.
- 이영형. “러시아의 북극해 확보전략: 정책방향과 내재적 의미.” 『중소연구』, 제33

- 권, 제4호(2009/2010), pp.103-129.
- 이영형. 『시베리아 지역연구: 공간에 대한 인식과 가치』. 서울: 엠에드, 2013.
- 이영형. “중국과 러시아의 북한 북동부 진출과 유라시아 동부지역 Pivot area의 성격.” 『국제문제연구』, 제14권, 3호(2014년), pp.47-80.
- 이영형. “러시아와의 군사협력 평가 및 증진방안.” 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 『주요국과의 군사협력 평가 및 증진방안』. 서울: 국가안정보장문제연구소, 2017.
- 이영형·김승준. “북극해의 갈등 구조와 해양 지정학적 의미.” 『세계지역연구논총』, 28집, 3호(2010), pp.289-315.
- 정여천. 『신북방 경제협력의 필요성과 추진 방향』서울: 대외경제정책연구원, 2014.
- 한종만. “러시아연방 아시아지역의 경제현황과 개발전망.” 『OUGHTOPIA』, Vol. 23, No. 2 (Winter 2008), pp.245-273.
- 한종만. “러시아 극동·바이칼지역 사회경제 발전 프로그램과 한·러 경제협력의 시사점.” 『러시아연구』, 제24권, 제2호(2014), pp.407-444.
- 현승수, “이정보정(以經補政)의 한·러 협력,” 통일연구원 Online Series 2017. 09. 14. | CO 17-27
- 최경식. “북극해 항로의 전망과 기술적 과제.” 『해양한국』, 329(2001), pp.56-65.
- 안나 V. 바르달, “러시아 극동 지역 항구 및 해양 교통 현황과 러·한 협력 전망,” 〈러시아 극동개발과 한·러 지방간 협력〉 세미나(강원도 주체, 2013년 10.22) 발표 자료집, p.47-48.
- “러시아 선도개발구역 및 블라디보스토크 자유항 동향,” <https://news.kotra.or.kr/> (검색일: 2017. 7. 27)
- “문재인 대통령, 푸틴 러시아 대통령과 첫 통화 보도자료,” <http://www1.president.go.kr/news/> (검색일: 2017. 7. 25)
- “불곰사업,” <https://ko.wikipedia.org/> (검색일: 2017. 7. 25).

2. 영문 및 러문

Eugen Linden, 1995, "Yakutsk," *Time*, Sep.4, p. 31

"Ministry for Development of Russian Far East prepares the NSR development model up to July 2016," CHNL Information Office, 31.12.2015; <http://www.arctic-liaison.com/node/232>(검색일: 2017. 7. 27)

"The territories of priority development (TOP)," Политический класс, 01.10.2015; <http://politklass.ru/the-territories-of-priority-development-top.html>(검색일: 2017. 7. 27)

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ЮРИЯ ЛЕВАДЫ(«ЛЕВАДА-ЦЕНТР»), ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ-2016. Ежегодник, Москва: ЛЕВАДА-ЦЕНТР, 2017.

Р.В.Вахненко, География морских портов Дальнего Востока России, Владивосток: Дальнаука, 2002.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона".

В.Г.Глушкова, Ю.А.Симагин, Федеральные округа России. Региональная Экономика, Москва: КНОРУС, 2009.

О.Кирьянов, "Москва "выпала" из планов Ли Мен Бака," Российская газета (13 марта, 2008); <http://www.rg.ru/2008/03/13/seul-vizity-anons.html>(검색일, 2017. 7. 25)

О.Кирьянов, "Мун Чжэ Ин подчеркнул важную роль России в решении и корейской проблемы," Российской газеты, 17.05.2017.

О.Кирьянов, "Москва "выпала" из планов Ли Мен Бака," Российская газета (13 марта, 2008); <http://www.rg.ru/2008/03/13/seul-vizity-anons.html>(검색일, 2017. 7. 25)

- “Встреча с Президентом Республики Кореи Мун Чжэ Ином,” <http://kremlin.ru/events/president/news/55005>(검색일: 2017. 7. 20)
- “Встреча со спецпосланником Президента Республики Корея Сон Ён Гилем,” <http://kremlin.ru/events/president/news/54564>(검색일: 2017. 7. 25).
- “Деловой саммит форума АТЭС,” <http://kremlin.ru/news/46988>(검색일: 2017. 7. 29).
- “Дмитрий Медведев: Арктика должна стать в нынешнем веке ресурсной базой России,” Российская газета, 17 сентября 2008г.
- ““Друзья” и “враги” России,” <https://www.levada.ru/2017/06/05/druzya-i-vragi-rossii-2/>(검색일: 2017. 8. 1)
- “Обойти США: Москва и Сеул наладят взаимовыгодное сотрудничество,” *Экономика сегодня*, 30.05, 2017.
- “Открыто железнодорожное сообщение между российским Хасаном и северокорейским Раджином,” <https://news.rambler.ru/economics/21256657-otkryto-zheleznodorozhnoe-soobschenie-mezhdu-rossiyskim-hasanom-i-severokoreyskim-radzhinom/>(검색일: 2017. 8. 3)
- “Путину приезжал посланник президента Южной Кореи,” РБК, 25 мая, 2017.
- “Путин решил ратифицировать соглашение об урегулировании долга КНДР,” <http://ria.ru/world/20140505/1006610370.html>(검색일: 2017. 8. 2).
- “РЖД соединили с дорогами Северной Кореи. Якунин поздравляет участников проекта,” <http://www.newsru.com/russia/22sep2013/rzhd.html>(검색일: 2017. 7. 29).
- “Телефонный разговор с Президентом Республики Корея Мун Чжэ

Ином,” <http://kremlin.ru/events/president/news/54488>(검색일: 2017.
7. 25).

Major Issues of Cooperation with Russia and Related Maximization Strategy in Moon Jaein Administration

Lee, Yeoung-Hyeong (International Humanitarian Network Center)

This paper has been prepared in the wish that the cooperation with Russia in Moon Jaein Administration will not lead to the fruitless result. It has been also prepared wishing that the path dependency diplomat shown by Korean government will maximize national interest in parallel with meeting Russia's expectation. It is based on the position that economic cooperation can enable us to solve North Korean issue rather than existing way of bringing the solution of North Korean issue to the front.

In order to successfully implement core cooperative tasks with Russia in Moon Jaein Administration, we should take approach by separating Korean-led bilateral cooperation and Russia-led trilateral cooperative business among South and North Korea and Russia. Korea-led bilateral cooperation is in the business connecting Far East development and North Pole course. The area to be led by Russia is in trilateral cooperation including the variable of North Korea. If the cooperative business is implement in this way, positive effect will be caused in every respect like the cooperation between Korean and Russia, trilateral cooperation between South and North Korea and Russia, and Russia's contribution in solving the problem on the Korean Peninsula.

Key Words: Moon Jaein Administration, Cooperative relationship with Russia, Path Dependency, Far East development and North Pole Course, Cooperation between Korea and Russia and Trilateral cooperation of South and North Korea and Russia, Korean Peninsular Issue and Russia's contribution

투고일: 2017.07.28 심사일: 2017.09.15 게재확정일: 2017.09.20.

IV

북핵 고도화와 새로운 대북정책의 모색

: 공세적 핵전략으로의 진화와 우리의 대응전략

홍석훈 (통일연구원/제1저자)

나용우 (통일연구원/교신저자)

1. 서론

2. 북한 핵정책의 진화와 대외전략

3. 북한 핵정책에 따른 한반도 정세 변화

4. 결론: 북핵과 새로운 대북·통일정책 추진전략

북한 핵전략을 정확하게 파악하기 위해 피어론(James Fearon)의 ‘청중비용(domestic audience cost)’ 이론을 중심으로 북한 외교정책결정과정에서의 국내정치 변수를 중심으로 분석하고자 한다. 청중비용 이론에 의하면, 일반적으로 북한과 같은 독재국가 지도자에게 체제의 특성상 국내여론은 중요하지 않으며, 의사결정구조 또한 민주주의체제의 국가와 달리 개인과 집단의 국내적 요소가 상대적으로 중요하기 때문이다. 외교정책의 결정구조가 다르다는 것은 이에 대한 정책 대응 역시 그에 맞춰 이루어져야 한다. 북한과 같은 개인주의적 독재정권은 청중비용으로부터 매우 자유롭기 때문에 지도자의 개인적 정치 선호도와 인식에 따라 외교정책과 대외전략이 결정되고 있음을 주지해야 한다.

오늘날 북핵의 고도화, 미중 패권경쟁 등 한반도 평화정착과 통일을 위한 환경은 우리에게 그다지 우호적이지 않지만, 한반도 평화정착과 통일은 우리에게 시급한 과제임에 분명하다. 이에 북한의 핵정책 및 전략에 대한 면밀한 분석을 통해 한반도 비핵화 전략과 로드맵을 준비해야 하며, 나아가 우리의 지속가능한 통일정책을 모색해야 한다.

| 주제어 | 핵전략, 청중비용이론, 독재정권, 외교정책결정, 평화정착, 통일

1. 서론

북한은 2016년 1월 4차 핵실험을 감행한지 얼마 되지 않은 9월 5차 핵실험을 감행했을 뿐 아니라 지속적으로 중장거리 미사일 실험을 거듭하였다. 이러한 군사 도발은 남북관계를 크게 경색시켰을 뿐 아니라 북미관계 나아가 동북아 안보환경에 큰 변화를 초래하고 있다. 최근 문재인 정부 출범 이후 ‘민간교류 유연화’ 방침을 제시했음에도 불구하고, 북한은 신정부 등장 이후 8차례의 미사일 발사 및 9월 3일 제6차 핵실험을 감행함으로써, 한반도에서의 긴장감을 더욱 고조시키고 있다.¹⁾ 북한은 핵능력을 고도화함으로써 국제사회에서 핵보유국으로서의 지위를 보장받으려 하며, 동북아에서 게임체인저(Game Changer)로서 위상을 확보하려 하고 있다. 미국 트럼프 행정부의 ‘최대의 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’라는 대북정책 기조로 가시화되는 한편, 중국 역시 자신감을 바탕으로 공세적 외교정책을 구체화하면서 향후 한반도를 둘러싼 동아시아 정세의 향방을 가늠하기 쉽지 않은 상황이다. 트럼프 대통령의 강한 북한 압박 메시지에 도 불구하고, 현재 김정은 정권은 영구적 핵보유 의지를 강력하게 표명하고 있는 만큼, 북한의 핵위협은 우리 정부의 남북관계 개선 의지를 막고 동북아의 안보적 긴장 심화 국면을 장기화시킬 가능성도 간과할 수 없는 상황이다.

북한은 경제·핵무력 병진노선의 고수와 안보적 핵위협을 통해 남북관계의 경색을 지속시키고, 미중관계를 비롯한 동아시아의 안보적 대결구도를 구조화함으로써 대내적으로는 정권의 안정화를 꾀하는 동시에 대외적으로는 국제사회에서 자신의 위상을 제고하고자 한다. 북한이 병진 노선을 대외정책 기조로 삼고 연이은 핵실험, 그리고 핵탄두의 운송수단인 중장거리미사일 고도화를 위해 필사의 노력을 하고 있는데, 이는 북한 핵정책이 대외 협상용 또는 수세적 수단을 벗어나 국내적 차원의 정권 안정화를 위한 수단과 함께 보다 공격적 군사수단으로 진화하고 있음을 의미한다. 북한이 핵탄두와 대륙간탄도미사일(ICBM)

1) 『연합뉴스』, 2017.8.26.

기술을 완성한다면, 남북관계와 동아시아 질서의 게임 체인저가 될 수 있으며, 지역의 안보지형에 거대한 전략 변화를 초래할 것이다. 또한 한미 군사동맹의 대북 핵억지 능력에 큰 타격을 줄 것이며, 미국은 북한의 2차 핵보복 능력에 고심할 수밖에 없을 것이다. 나아가 대북 협상에 있어 북한이 핵보유국으로 인정받고 보다 유리한 상황을 점유해 나갈 것이라는 것은 명약관화하다.

이러한 북한의 핵·미사일 도발에도 불구하고 우리에게는 한반도 평화정착과 통일이라는 국가적, 전세계적 과제가 시급하다.²⁾ 남북관계의 개선과 한반도 평화정착, 그리고 한반도 통일을 위해서는 북한의 핵정책을 분석하여 한반도 비핵화 전략과 우리 정부의 향후 합리적이고 지속가능한 대북·통일정책의 청사진과 전략을 세우는 데 집중해야만 한다. 그러므로 본 논문은 북한의 핵정책을 분석하고 한국의 대북 전략적 대응방안을 제시하고, 나아가 지속가능한 통일정책을 모색하는데 도움이 되고자 한다.

2. 북한 핵정책의 진화와 대외전략

가. 북한의 정책결정구조 분석과 청중비용

북한의 핵전략을 분석하기 위해 피어론(James Fearon)의 ‘청중비용(domestic audience cost)’ 이론³⁾을 중심으로 북한 외교정책결정과정에서의 국내정치 변수를 중심으로 파악하고자 한다. 청중비용이란 지도자가 위협 또는 공약을 실행에 옮기지 않게 되었을 때 받게되는 부정적 영향을 의미한다. 그에 따르면, 국제분쟁 또는 국가간 위기는 국내의 청중(즉 국민)들이 지켜보고 있는 가운데 진행되는

2) 한국은 해양세력과 대륙세력이 맞부딪히는 전략적 접점에 위치하는 지정학적 특수성을 갖는데, 그러한 특성에서 기인하는 정책적 자율성을 더욱 심각하게 제한하는 요인은 바로 한반도 분단구조이다. 채재병 외, “동북아 지역질서 변화와 한국의 전략,” 『한국정치외교사논총』, 제34집 2호(2013), pp.276-277.

3) James Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *American Political Science Review*, Vol. 88, Issue 3(1994).

공적 사건이다. 만약 정부가 공개적으로 상대방에 대한 강경한 대응을 공표한 이후 상대방의 위협에 굴복해 물러선다면 국내 청중들에 의해 처벌받게 된다. 만일 민주주의국가의 경우 지도자는 다음 선거에서 심판을 받고 정권획득에 실패하는 엄청난 대가를 치러야 할 수 있다. 그러나 권위주의국가에서는 민주국가의 책임성(accountability)이 결여되어 있거나 극히 미미하기 때문에 위기시 뒤로 후퇴한다고 하더라도 큰 정치적 대가를 치르지 않아도 되므로 국내 청중비용이 민주주의국가들에 비해 상대적으로 낮다는 것이다. 즉, 이러한 청중비용이 민주주의체제 지도자들에게 중요하지만, 독재체제의 지도자들에게는 그러한 비용이 발생하지 않는다는 것이다.⁴⁾ 북한과 같은 독재국가 지도자들에게는 국내 여론은 중요하지 않으며, 의사결정구조에서 최고결정자 개인과 권력엘리트집단이라는 국내적 요소가 보다 중요하다. 북한은 개인주의적 독재정권으로 국내 청중비용에 적용받지 않기 때문에 지도자의 개인적인 정치적 선호도와 인식에 따라 외교정책 결정과정과 대외전략이 변화하게 됨을 주지할 필요가 있다.⁵⁾

미국의 워스(Jessica Weeks)는 국가의 정책결정자 개인과 집단들이 국제정치 의 가장 중요한 행위자이며 국가정책의 선호도를 결정한다는 자유주의적 관점에서 독재정권의 지도자들도 민주주의체제와 유사하게 청중비용을 부담하는지에 대해 분석하면서, 아래의 <표 1>과 같이 권위주의 레짐의 유형을 분류하였다.

-
- 4) 민주주의국가들끼리 서로 전쟁을 하지 않는다는 민주평화론도 청중비용이론에 의해 부분적으로 설명될 수 있다. 김지용, “위기 시 청중비용의 효과에 관한 이론 논쟁 및 방법론 논쟁의 전개과정 고찰, 1994-2014,” 『국제정치논총』, 제54집 4호(2014), pp. 195-232.
- 5) 본 연구는 왈츠의 3가지 이미지 중 개인주의 행태 중심의 ‘first image’와 국내정치 제도를 중심으로 분석하는 ‘second image’의 통합적 사고를 통해 북한의 외교정책을 분석한다. Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959).

[표 1] 권위주의 레짐의 유형 분류

	Civilian Audience or leader	Military Audience or Leader
비개인 (엘리트에 의한 견제)	기제(Machine)	군부(Junta)
개인 (견제 받지 않음)	보스(Boss)	강인(Strongman)

※ 출처: Jessica L. P. Weeks, *Dictators at War and Peace* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2014), p.17

권위주의 정권 유형을 개인, 일당, 군사로 크게 3가지로 분류하는 게데스(Barbara Geddes)의 방법론을 채용하면서 개인성과 군사적 리더십(personalism, military leadership)의 두가지 독립적 단위 차원에서 기제(machine), 군부(junta), 강인(strongman), 보스(boss)라는 지표변수를 가지고 독재체제를 유형별로 새롭게 분류하였다.

웁스는 북한을 군사지도자가 아닌 개인적 독재권력을 가지는 개인적 보스 권위주의 정권으로 분류하고 있으며, 개인독재정권(personalist regimes)이 국제분쟁 또는 전쟁을 일으킬 가능성이 집단정권(the group of regime; winning coalition)에 비해 훨씬 높다는 점을 주장하고 있다. 개인적 정권은 정권유지와 여론에 보다 자유롭기 때문이라는 설명이다.

개인주의적 보스 독재정권인 북한은 국내 청중비용을 부담하지 않아도 되기 때문에 대외정책에 있어 호전적이고 전쟁을 촉발시킬 가능성이 크다고 지적하고 있는데, 이러한 독재유형을 감안한다면 대북 외교협상을 진행하는데 보다 직접적인 의사표현을 해야만 하고 북한의 공격적인 외교 행동에 대해서는 단호한 대처를 해야 한다고 제언하고 있다.⁶⁾ 또한 그는 북한이 전쟁을 수행하게 된다면 북한 내 정권 변화가 일어나고, 평화유지가 외부간섭을 줄일 수 있다는 것을

6) 웁스 교수는 권위주의 레짐유형별 특징에서 민주주의체제 국가뿐만 아니라 민간기제 독재 국가들도 국내적 정치요인에 의한 의사결정과정과 전쟁에 대한 개입여부를 신중하게 결정한다고 제시하고 있다. 홍석훈, “독재자들의 전쟁과 평화,” 『KINU 통일+』, 2015년 가을호 (서울: 통일연구원, 2015). p.97.

외부지도자들이 설득시키도록 제안하고 있다.⁷⁾ 그의 분석 틀에서 본다면, 북한의 의사결정 구조에서는 국내적 청중비용이 적용될 수 없으므로 김정은과 권력 엘리트들의 인식과 정책 선호도에 의해 북한의 대외정책이 결정된다고 볼 수 있다. 따라서 근본적으로 북한이 보다 합리적 의사결정 구조로 전환하게 하려면 ‘민주주의 확산’이라는 실용주의적 자유주의 접근법을 적용해야 한다.

그러나 우리 정부의 대북·통일정책과 외교정책 결정과정은 북한과 달리 국내 청중비용의 영향을 크게 받을 수밖에 없으며, 민주주의 시스템은 이러한 국민 여론을 비롯한 국내적 요인과 대외적 요인들의 상호작용에 의해 수립, 실행되는 구조라는 차이가 고려되어야 한다.

나. 북핵의 고도화와 핵전략의 진화

북한은 탈냉전 이후 사회주의권의 와해 그리고 변화된 국제정세 하에서 체제 생존전략으로써 상대적 우위를 점할 수 있는 핵과 미사일 중심의 비대칭 군사전략을 발전시켜 왔다.⁸⁾ 비대칭전략은 상대방 국가의 잠재적 군사위협에 유리한 대응을 위하여 상대방의 취약한 전력규모, 전투능력, 무기체계 면에서 상대방이 갖고 있지 않은 전략과 전술을 통하여 상대방 국가가 효과적인 군사적 대응을 못하는 전략을 말한다.⁹⁾

북한의 기본 군사전략인 선제공격, 배합전, 속전속결전략의 트리오 군사전략에 선제적 핵개발과 미사일 능력 증대로 북한군의 완성도를 높여왔다. 2014년 국방백서에 따르면, 북한의 전략무기개발과 비대칭무력강화에 대한 실례로 공군을 중심으로 전체병력 1만 여 명으로 늘렸고, 핵무기 소형화 능력이 상당한 수준에 이른 것으로 판단된다고 발표했다. 또한 김정은의 지시로 자강도 일대의 군수시설 경비와 북·중·러 접경지역의 군사력 보강 등을 위해 군단급 부대인 12군단을 창설한 것으로 판단했다.¹⁰⁾

7) 홍석훈, 위의 글, p. 97.

8) 정영태 외, 『북한의 핵전략과 한국의 대응전략』(서울: 통일연구원, 2014).

9) 위의 책, p. 75; 정보사령부, 『북한집단군·사단』(대전:육군인쇄창, 2009), p. 19.

2006년 첫 핵실험 이후 지난해 4, 5차 2차례의 핵실험을 통해 핵무력의 고도화를 국제사회에 전파시키고 있다. 2016년 1월 4차 핵실험 이후 북한 당국은 “새롭게 개발된 시험용 수소탄의 기술적 자원들이 정확하다는 것을 완벽하게 확증하였으며 소형화된 수소탄의 위력을 과학적으로 해명하였다”라고 발표하였으며, 2016년 9월 5차 핵실험에서는 ‘핵무기연구소’ 명의의 성명을 통해 “노동당의 전략적 핵무력 건설에 따라 우리 핵무기연구소 과학자들은 북부 핵실험장에서 새로 제작한 핵탄두의 위력 판정을 위한 핵폭발 시험을 단행했다”(조선중앙TV 중대발표)며 공식 확인하였다.¹¹⁾ 지난 9월 3일 6차 핵실험 이후 ‘핵무기연구소’ 성명을 통해 “조선노동당의 전략적 핵무력 건설 구상에 따라 우리의 핵 과학자들은 9월 3일 12시 우리나라 북부 핵시험장에서 대륙간탄도로켓 장착용 수소탄 시험을 성공적으로 단행하였다”라고 조선중앙TV 중대발표를 통해 밝혔다.¹²⁾

이번까지 6차례의 핵실험을 통해 북한의 핵무력이 상당부분 향상되고 있음을 부정하기는 어렵다. 실제 북한 핵무기의 핵물질량이 증가하고 있고 핵탄두 제조기술력이 날로 향상되는 등 핵전력이 고도화되고 있으며, 핵탄두 제조기술도 1세대인 핵분열탄과 2세대인 수소폭탄을 제조할 수 있는 단계 사이 수준인 것으로 추정되고 있다.¹³⁾ 특히 이번 6차 핵실험으로 핵기폭 기술이 일정 수준 달성됨으로써 북한이 스스로 강조한 ‘핵무력의 완성’이 이제 목전에 와있다.

북한의 핵무기 고도화 전략으로써 군력 강화를 위한 4대 전략적 노선과 3대 과업을 제시하고 있다. 2015년 신년사를 보면, 김정은은 당의 유일적 영군체제를 강조하며 “군력강화를 위한 4대 전략적 노선과 3대 과업”¹⁴⁾의 철저한 관철과

10) 『헤럴드경제』, 2014.1.6.

11) 위의 글, pp.25-26.

12) 『세계일보』, 2017.9.3.

13) 정성운, “북한의 핵전력 평가,” 『KINU 통일+』, 2016년 겨울호(서울: 통일연구원, 2016); 이번 6차 핵실험은 폭발력, 제조환경 및 기술력, 고도화 수준 및 북한 주장 등을 종합해보면 ‘수소탄’보다는 ‘중폭핵분열탄’일 가능성이 높다고 보지만, 북한의 고농축우라늄 즉 수소탄일 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 정성운, “북한의 6차 핵실험(1): 평가와 정세전망,” 『Online Series』CO-17-26 (2017), pp.1-2.

14) 4대 군사노선은 정치사상의 강군화, 도덕의 강군화, 전법의 강군화, 다병종의 강군화이며, 3대 과업은 사상무장의 강조, 과학기술의 발전, 실질적 훈련이다.

군종 및 병종 간 유기성을 강조하고 있어 선대의 군사관련 지침과는 다소 차이가 있다. 다병종의 강군화는 육군·해군·항공 및 반항공군 등과 최근 제4군종으로 추가된 전략군 등 군종 사이를 보다 유기적으로 연계하는 새로운 전략, 전술의 필요성 등이 반영된 것으로 보인다. 2006년 1차 핵실험 이후 전방 배치 전력을 3단계에서 2단계 타격체제로 통합하고 경보병부대를 증강하였던 공세적인 기동전력으로의 조직 개편과 연속선상에 있으며 핵무기 고도화 단계에 따라 군종, 병종 간 체계를 재편성하고 ‘실전능력’을 기준으로 조율하고 있다. 또한 북한 전략군은 2012년 3월 김정은의 ‘조선인민군 전략로케트사령부’ 시찰 소식으로 전해졌고, 전략로케트사령부는 기존의 미사일지도국을 확대, 개편한 것으로 2012년 4월 15일 열병식에서 ‘전략로켓군’으로 직접 호명되었다.¹⁵⁾

이러한 핵 고도화 전략은 김정은 체제 확립과 직접적으로 연관되어 있으며, 특히 김정은은 군부 장악에 사활을 걸고 있는 것으로 보인다. 2015년 조국해방 70년과 조선노동당 창건 70년을 강조하였고, 김정은 자신의 군지휘능력을 과시하면서 자신의 부족한 카리스마를 감추려하고 있다. 이러한 핵개발과 장거리 미사일 능력 증대는 김정은 정권 확립의 필요조건이라는 판단과 함께 인민군대가 김정은과 당의 홍위군 역할을 강조하기 위해 대대적 군사훈련과 현지지도를 연출하고 있는 것으로 해석된다.

2017년 북한 신년사에서 이례적으로 핵·미사일 고도와 성과를 전면에 내세우면서 최근 성과를 구체적으로 열거하였으며 ‘대륙간 탄도미사일 시험발사 준비사업이 마감단계’에 있다고 주장하였다. 또한 우리의 군사훈련 중단을 요구하면서 “핵무력을 중추로 자위적 국방력과 선제공격능력을 계속 강화”라는 강경적 표현을 서슴치 않고 발표하였다. 이는 북한이 과거 수세적 핵정책이었다면, 올해 신년사에서는 보다 공격적 핵정책 진화하고 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾

무엇보다도 젊은 김정은은 부족한 카리스마를 김일성 이미지 메이킹 홍보와

15) 홍민, “핵경제 병진노선 이후 북한정세 종합평가,” 『제11차 KINU 통일포럼』(서울: 통일연구원, 2015), p. 41.

16) 통일연구원 북한연구실, “2017년 북한 신년사 분석 및 대내외 정책 전망,” 『Online Series CO 17-01』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 2.

함께 백두혈통을 강조하면서 자신의 정통성을 강조하고 있다. 여기에 항일빨치산 2·3세와 만경대혁명학원 출신들을 핵심엘리트 반열에 올려놓음으로써 김정은과 공동의 이해관계를 형성시키고 있다. 북한 엘리트들 역시 김일성 일가의 항일빨치산 경험을 공유하며 한국전쟁 이후 김일성 유일체제 형성에 깊이 관여되어 있다는 역사적 사실로부터 그들의 정통성은 김씨 일가와 동거동락하여 왔다고 하겠다. 또한 권력상층 엘리트들은 외화벌이 등의 경제적 분야에까지 깊이 관여하고 있는 것으로 알려지고 있듯이, 북한 권력엘리트들은 김정은과 정치적, 경제적 이익을 공유하고 있다.

하지만 2013년 장성택 숙청, 지난 2월 김정남 암살 등 공포정치 등 강력한 통제시스템을 지속적으로 정치수단으로 사용하고 있는 북한이 향후 정권의 안정성을 유지할 수 있을지에 대한 근본적인 의구심이 들 수밖에 없다. 김정은 정권의 장기 집권을 염두에 두고 당 중심의 정치체제 확립을 통해 ‘북한식 유일체제’가 정치체제로 작동하기를 기대하고 있으나, 권력상층부의 공포정치와 통제체제는 단기적으로 그 안정성을 보장 받을 수 있겠지만 장기적으로 권력내부의 불만과 반발로 인한 북한 정치체제의 변화가능성은 여전히 존재한다.

김정은의 부족한 카리스마를 메우고 권력 공고화를 위한 전략으로 북한 핵개발은 국내정치적 의미가 크며, 대외적으로도 국가전략의 대표적 기조로 표현되고 있다. 종합적으로 살펴본다면 외부와 단절되어 있는 북한은 핵개발을 통해 국내 정치 안정화와 대외적으로 정권 보장의 수단으로 활용되고 있다고 하겠다.

또한, 북한 핵능력 고도화에 따라 대외전략에서도 변화하고 있다. 북한은 과거 수세적이고 방어적 의미를 강조하며 핵개발을 주장해 왔으나 핵과 장거리 미사일 능력 증대에 따라 보다 공격적으로 북한 핵개발 의미를 부여하고 있다. 최근 8월 8일(현지시간) 미 트럼프 대통령이 뉴저지주 베드민스터 트럼프 내셔널 골프 클럽에서 “북한이 위협을 계속하면 화염과 분노(fire and fury), 솔직히 말하면 현재 세계에서 본 적 없는 힘과 맞닥드리게 될 것”이라고 경고한 발언에 대해, 3시간 후 북한은 전략군 대변인 성명을 통해 “중장거리 탄도로켓(미사일) 화성-12형으로 광도 주변에 대한 포위사격을 단행하기 위한 작전방안을 심

중히 검토하고 있다”고 대응하는 등¹⁷⁾ 미국을 상대로 공격적이고 직접적 언급을 통해 공격적 의미의 핵개발을 표명하고 있다.

다. 북한 대외정책의 결정요인으로서 핵정책

북한 김정은의 대외정책의 특징으로 김정은의 권력승계 이후 북한 지도부는 국제적 고립과 경제제재에도 불구하고 김정은 자신의 권력 안정화에 치중함으로써 북한의 대외정책에서도 국내정치적 요소가 더 많은 영향력을 미치는 경향을 보였다. 김정은은 자신의 권력공고화를 위하여 당 중심의 권력재편과 핵무장을 자신의 통치기제로 활용하여 외부적 압박과 제재를 더욱더 악화시키는 결과를 초래했다. 김정은 집권 이후의 두드러진 특징으로 핵 중심의 공격적 군사전략과 김정은 군지도 과시인데, 2011년 12월 김정일 사망 이후 초기 자신의 권력을 확립하지 못한 상황에서 보다 공격적인 외교전략을 선보임으로써 국내 정치 권력을 확립하고 국제사회에서 자신의 위상을 과시하려고 하였다.

김정은 집권 이후 북한의 대외기조는 표면적으로는 대내 정당성 확보를 위한 자주·평화·친선 원칙을 그대로 유지하고 있지만,¹⁸⁾ 사실 김정은의 외교정책 목표는 2013년 3월에 ‘핵무력건설과 국가경제발전’을 병행하겠다는 ‘병진노선’을 채택하는 것에서 잘 드러났다. 선대부터 북한은 핵개발을 통한 억지력을 기반으로 ‘강성국가’라는 체제통치이념을 내세우면서 ‘핵개발’과 ‘경제건설’이라는 병진노선을 대외전략 기조로 삼고 있다.

17) 『중앙일보』, 2017.8.10.

18) 2014년 북한 신년사에서 “평화는 더 없이 귀중하지만 그것은 바라거나 구걸한다고 하여 이루어지는 것이 아니라”며 강경정책적 의미를 표시하고 “조선반도에 우리를 겨냥한 핵전쟁의 검은 구름이 항시적으로 떠돌고 있는 조건에서 우리는 결코 수수방관할 수 없으며 강력한 자위적 힘”을 행사할 것 표명하였다. 이어 김정은을 의미하는 “민족의 존엄”을 지킬 것을 핵심 과업으로 설정하고, 전통적 대외정책 이념인 자주, 평화, 친선은 수사적으로 유지하고 있다. 통일연구원, “2014년 북한신년사 분석,” 『통일정세분석』 2014-01호(서울: 통일연구원, 2014), p.11.

[표 2] 유엔 안보리의 북핵 및 미사일 제재 성명·결의 일지

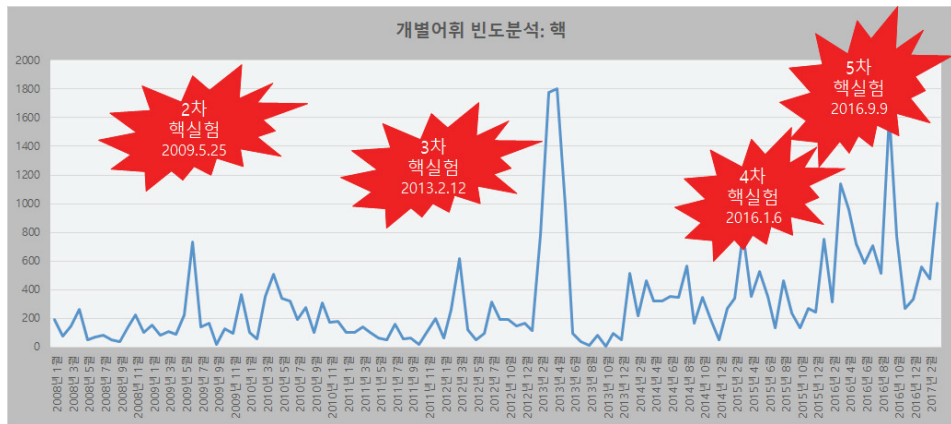
연도	일자	내용
2006	7.5	➤ 북한, 장거리로켓 대포동 2호 발사
	7.15	➤ 안보리, 북한 도발을 규탄하면서 미사일 관련 물자·상품·기술·재원의 북한 이전 금지를 유엔 회원국에 요구하는 권고적 성격의 결의 1695호 만장일치 채택
	10.9	➤ 북한, 제1차 핵실험 강행
	10.14	➤ 안보리, 북한 핵실험을 규탄하고 대북제재 이행과 제재위원회 구성을 결정한 결의 1718호 만장일치 채택
2009	4.5	➤ 북한, ‘광명성 2호’ 발사
	4.13	➤ 안보리, 북한의 행위를 규탄하는 의장성명 발표
	5.25	➤ 북한, 제2차 핵실험 강행
	6.12	➤ 안보리, 북한 핵실험을 '가장 강력하게 규탄'하고 전문가 패널 구성 등 강경한 제재를 담은 결의 1874호 만장일치 채택
2012	4.13	➤ 북한, 장거리로켓 은하3호 발사
	4.16	➤ 안보리, 북한의 로켓 발사를 강력 규탄하는 내용의 의장성명 채택
	12.12	➤ 북한, 장거리로켓 은하3호 2호기 발사
2013	1.22	➤ 안보리, 로켓 발사를 규탄하고 기관 6곳·개인 4명 추가해 대북 제재 대상을 확대·강화한 결의 2087호 만장일치 채택
	2.12	➤ 북한, 제3차 핵실험 강행
	3.7	➤ 안보리, '핵·탄도미사일 개발과 관련된 것으로 의심되는 북한의 금융거래 금지'를 골자로 한 결의 2094호 만장일치 채택
2016	1.6	➤ 북한, 제4차 핵실험 강행(북, ‘첫 수소탄 시험 성공’ 주장)
	1.6	➤ 안보리, 북한 핵실험 규탄 언론성명 발표
	2.7	➤ 북한, 장거리로켓 ‘광명성호’ 발사
	3.2	➤ 안보리, 북한의 4차 핵실험과 장거리 로켓 발사에 따라 북한 화물 검색 의무화, 육·해·공 운송 통제, 북한 광물거래 금지·차단을 주요 내용으로 하는 '역대 최강' 수위의 제재 결의 2270호 만장일치 채택
	3.17	➤ 북한, 탄도미사일 2발 동해상으로 발사
	3.18	➤ 안보리, 북한 규탄 언론성명 채택
	4.23	➤ 북한, 탄도미사일(SLBM) 발사
	4.24	➤ 안보리, 북한 규탄 언론성명 채택
	6.1	➤ 안보리, 4-5월 탄도미사일 발사 비난하는 언론성명 채택
	6.22	➤ 북한, 중거리탄도미사일 2발 발사

2016	6.3	➤ 안보리, 22일 북한의 무수단 미사일 발사에 대해 15개 이사국의 동의를 거쳐 북한의 탄도미사일 발사를 강력히 규탄하는 언론성명 채택
	8.24	➤ 북한, 잠수함탄도미사일(SLBM) 발사
	8.26	➤ 안보리, 북한 잠수함탄도미사일(SLBM) 발사에 대한 언론성명 채택
	9.5	➤ 북한, ‘노동’ 추정 준중거리탄도미사일 3발 발사
	9.6	➤ 안보리, 북한의 5차 핵실험 및 안보리 결의 중대 위반 강도 높게 비난, 새로운 제재를 추진하겠다는 내용의 언론성명 채택
	9.9	➤ 북한, 제5차 핵실험 강행
	9.9	➤ 안보리, 긴급회의 후 핵실험 규탄 언론성명 채택
	10.15	➤ 북한, 무수단 추정 중거리미사일 발사
	10.17	➤ 안보리, ‘무수단 중거리미사일’ 발사 규탄하는 언론성명 발표
	11.30	➤ 안보리, 북한의 5차 핵실험에 대응하는 결의 2321호 만장일치 채택
2017	4.20	➤ 안보리, 북한의 미사일 발사(16일 발사실험)를 규탄하는 언론성명을 만장일치 로 채택
	5.14	➤ 북한, ‘화성-12형(IRBM)’ 발사
	5.15	➤ 안보리, 북한의 도발(14일 탄도미사일 발사)을 규탄하고, 북한에 대한 추가 제재 경고 등 언론성명 만장일치 채택
	5.21	➤ 북한, 중거리탄도미사일(MRBM) ‘북극성-2형’(KN-15) 발사
	5.27	➤ 북한, 신형 지대공 유도미사일 시험사격(KN-06 추정)
	5.29	➤ 북한, 스커드-ER급 지대함 탄도미사일 발사
	6.2	➤ 안보리, 북한 기관 4곳·개인 14명 추가제재를 담은 결의 2356호 만장일치 채택
	6.8	➤ 북한, 지대함 순항미사일 발사
	7.4	➤ 북한, ICBM급 ‘화성-14형’ 발사
	7.28	➤ 북한, ICBM급 ‘화성-14형’ 발사
	8.5	➤ 안보리, 북한 ICBM급 미사일 발사에 대한 대북제재결의 2371호 채택
	8.26	➤ 북한, 탄도미사일 발사
	8.29	➤ 북한, IRBM급 ‘화성-12형’ 발사
	9.3	➤ 북한, 제6차 핵실험 강행
	9.11	➤ 안보리, 유류공급 30% 차단, 섬유수출 전면금지를 담은 결의 2375호 만장일치 채택
	9.15	➤ 북한, IRBM급 탄도미사일(추정) 발사
	9.15	➤ 안보리, 15일 중거리탄도미사일 발사를 규탄하는 언론성명 만장일치 채택

※ 저자가 정리

첫째, 강경한 외교수단으로서 핵실험, 장/단거리 미사일 발사시험 그리고 황 폭한 대외적 발언에 있다. 이는 선대 김정일이 구사했던 ‘선군정치’의 연장선상에 있는데, 핵개발을 통한 강경한 외교정책 수행이다. 북한 노동신문의 어휘에 대한 내용분석 기법을 이용한 결과, “핵”과 “병진”의 빈도수(2008년 1월~2017년 3월, [그림 1], [그림 2] 참조)의 추이를 분석해보면 김정은 집권 내내 중요한 키워드로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.¹⁹⁾ 노동신문은 북한 노동당의 공식 신문으로서 북한 정권의 인식과 정책적 선호도를 가장 잘 투영하고 있는 매체이기 때문에 북한의 외교적 행태를 분석함에 있어 가장 유용한 내용분석 자료로 활용할 수 있다.²⁰⁾

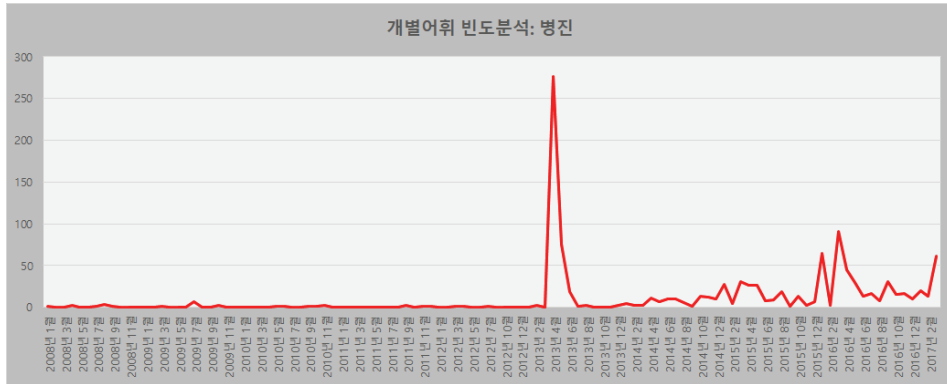
[그림 1] 노동신문, “핵” 어휘 빈도 분석(2008년 1월~2017년 3월)



19) Krippendorff는 사회주의 체제와 같이 폐쇄적인 국가시스템에서 정치엘리트나 정책입안자들의 외교행태를 파악하기 위해 그들이 사용하는 대중매체 또는 공식문서에서 반복하거나 유효한 어휘들을 분석하는 내용분석기법이 유용하다고 하였다. K. Krippendorff, *Content Analysis: An Introduction to its Methodology* (California: Sage Publications, 2004), p.8.

20) Sukhoon Hong and Yunyoung Cho, “Consistent pattern of DPRK’s policy on ROK: What Shapes North Korea’s foreign policy?” *International Area Studies Review*, Vol. 20, No. 1 (2017), p.59.

[그림 2] 노동신문, “병진” 어휘 빈도 분석(2008년 1월~2017년 3월)

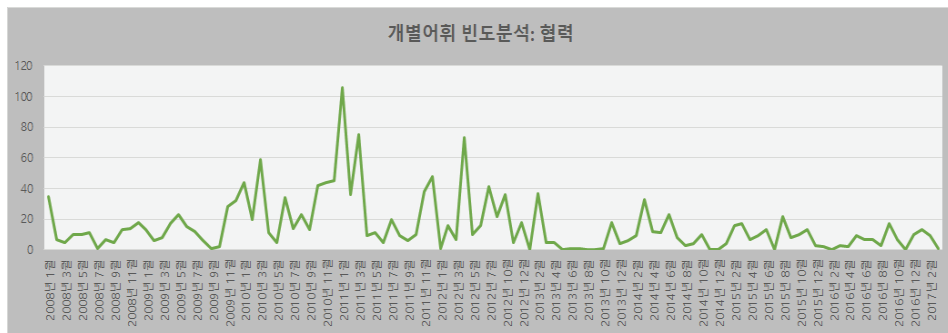


[그림 2]에서 나타나듯이, 2013년 김정은이 핵병진 노선을 공표한 이후 지속적으로 ‘경제·핵무력 병진 노선’을 강조하고 있음을 알 수 있다. ‘병진노선’은 2013년 김정은이 핵경제 병진노선을 채택함에 따라 2013년에 그 빈도가 집중되고 있다. 특히 북한 ‘핵정책’의 강조는 [그림 1]을 통해 분석한다면, 2013년 북한 3차 핵실험 전후, 그리고 2016년 북한 5차 핵실험 전후로 집중되고 있음을 확인할 수 있다. 김정일 시대의 ‘선군’정책 강조가 ‘병진 노선’으로 진화되며 강조하고 있음이 내용분석을 통해 드러난다 하겠다.

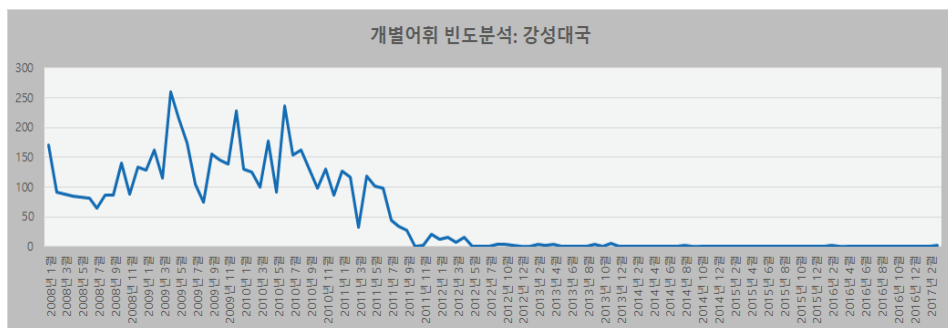
둘째, 경제적 실용주의의 외교수단이다. 북한은 사회주의권 국가뿐만 아니라 자본주의국가들과도 경제적 협력관계를 맺어 장기적으로 혁명역량을 증대시켜 정치적으로 북한과도 우호적으로 바뀌게 한다는 외교적 목적을 갖고 있다. 1994년 이후 김일성이 사망하고 김정일이 집권하면서 북한은 실용적 경제정책을 외교적 수단으로 활용하여 1994년 미국과 제네바합의, 2000년 한국과 6.15 공동선언, 그리고 2007년 10.4 남북공동선언을 채택하였다. 이러한 실용주의 노선은 정경분리원칙으로 삼고 북한 유일체제를 담보하는 조건이었기에 합의 가능하였다. 그럼에도 북한 정권은 북한 사회와 외부와의 정보 및 교류를 철저히 폐쇄하면서 북한 내부의 동요를 막고 주체유일사상을 지속시킬 수 있었다. 김정은 정권은 북한의 폐쇄정책을 그대로 유지하면서 경제 실용주의를 지속적

으로 활용하려 했는데, 제3차 핵실험과 장성택 숙청 이후 북·중 간의 경제관계가 경색되자 북·일 간의 교섭과 북·러 간 경제협력을 통해 국제사회의 고립을 벗어나려는 경제적 실리를 추구하고자 했다. 여기서 주목해야 할 것은 북한 외교행태의 변화가 어디까지나 전술적 측면의 소폭 변화라는 것이다. 김정은 정권은 ‘북한식 사회주의’를 고수라는 정치목표와 외교전략 틀에서 강경적 외교사세와 폐쇄성을 유지시킴으로써 결국 ‘북한경제 살리기’ 정책에 부정적 영향을 미쳤고 서방세계로부터 외교적 신뢰성을 잃게 하는 요인으로 작용해 왔다.²¹⁾

[그림 3] 노동신문, “협력” 어휘 빈도 분석(2008년 1월~2017년 3월)



[그림 4] 노동신문, “강성대국” 어휘 빈도 분석(2008년 1월~2017년 3월)



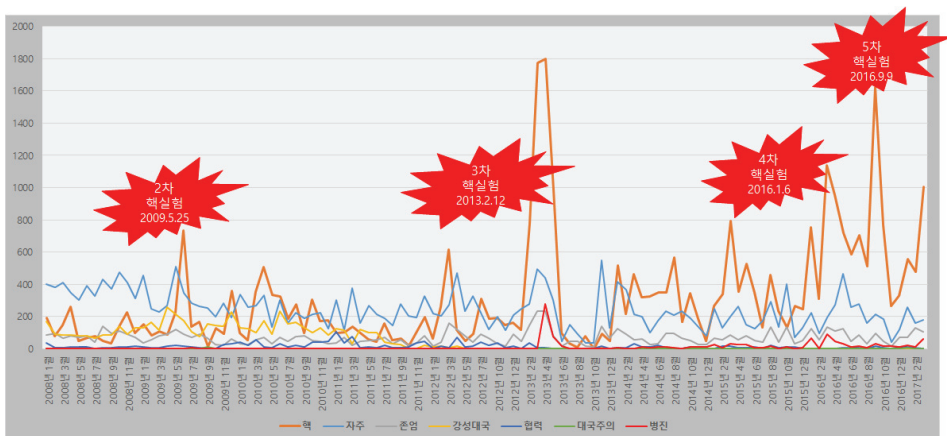
21) 홍석훈, “중국의 대북한 외교정책 기조와 전략: 중국지도부의 인식과 정책선호도를 중심으로,” 『정치정보연구』, 제17권 1호(2014), p.96.

노동신문에서도 북한은 경제적 “협력”이나 “강성대국”이라는 표현을 2013년 이후 많이 언급하지 않고 있다. 2012년 김정은의 집권 초기 경제에 집중하는 모습에서 2013년 핵경제 병진노선을 채택하면서 보다 강력한 핵보유 의지를 강조한 결과이며, 경제보다는 핵개발 및 보유에 대한 선호가 절대적으로 높아진 것으로 해석될 수 있을 것이다([그림 3]과 [그림 4] 참조). 위의 [그림 1]에서 확인되듯, 2017년 들어 북한은 핵개발에 대한 표현을 자제하고 있는 것으로 보이는데, 이는 트럼프 행정부의 강경한 대북정책을 자신에게 유리하도록 변화시키려는 의도를 것으로 이해될 수 있다.

셋째, 강한 민족주의를 내세우며 대남 및 대미정책에 있어 ‘자주통일’을 대외 전략으로 활용하고 있다. 김정은 정권은 선대가 활용한 ‘민족적 자주(우리끼리)’를 대남전략으로 채택하여 남한 사회를 선동하는 동시에 미국과는 민족자주를 실현시키기 위한 명목으로 미군철수를 요구하며 정전협정을 평화협정으로 전환하여 수세에 몰린 북한정권의 생존을 보호받으려 하고 있다.

노동신문을 통하여 북한 김정은이 강조하는 키워드 분석을 통해 간접적으로 북한의 정책 선호도가 가시적으로 나타난다고 가정한다면, [그림 5]에서 보이듯 김정은 집권 이후 핵정책의 중요성은 가장 중요한 사안이라는 것을 알 수 있다. 이러한 선호도 패턴을 감안한다면, 북한의 내부 정치적 사안이 대외정책에도 결

[그림 5] 노동신문, 주요 키워드 어휘 빈도 분석(2008년 1월~2017년 3월)



정적인 변수로 작동되고 있다고 하겠다.

결국 북한 김정은 정권의 ‘핵병진’ 정책은 북한식 수령체제가 존속하는 한 지속될 수밖에 없다. 북한 정치체제는 청중비용이 적용되지 않기에 정책적 합리성이나 책임정치가 담보될 수 없기 때문이다. 또한 북한 김정은 정권이 지속되고 있는 한 북한 지도부의 의사결정구조나 정책의지가 바뀔 가능성은 희박하다. 즉, 북한의 핵개발로 인한 대북제재와 압박이 가중된다 하더라도 북한의 대외정책 기조에서 ‘북한식 시스템 존속과 김정은 정권 보장’이라는 국내 정치적 요소가 중요하며 이러한 지도부의 정책적 선호도와 인식이 반영될 것이라고 예상할 수 있을 것이다. 이와 같은 분석 틀에서 향후 북한 김정은 정권의 핵개발 정책은 국내 정권 유지 수단으로서, 대외 공격적 안보수단, 그리고 국제협상 테이블에서 보다 유리한 상석을 차지하려는 의도를 가지고 핵정책이 유지 및 진화할 것이다. 이에 따른 전략과 전술상 일정수준의 변화는 가능할 것이나, 북한 핵개발 의지는 멈추지 않을 것으로 예상된다.

3. 북한 핵정책에 따른 한반도 정세 변화

조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr)는 핵무기는 ‘공포의 균형(balance of terror)’이란 특이한 형태의 세력균형을 만들어 냈다고 지적하고 있다.²²⁾ 또한 2차 세계대전 이후 3차 세계대전의 발발을 제한하는 역할을 핵이 담당했다고 하면서 효과적 핵억지의 요소로 능력(capability)과 핵무기가 사용될 수 있을 것이라는 신뢰성(credibility)이 작동되어야 하고, 그 신뢰성은 분쟁과 관련된 사안에 따라 결정된다고 설명한다.

이와 관련 핵무력 사용에 있어 조셉 나이 교수는 도덕(ethics)과 여론(public opinion) 때문에 핵보유 국가들이 핵사용에 대한 제한성을 보인다는 것인데, 앞

22) J. Nye and D. Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation*, Ninth Edition (Pearson, 2013) pp.176-178.

서 언급한 바와 같이 북한은 청중비용 적용이 어렵고 정책결정과정에서 도덕적 제한을 받기가 힘들다는 상황이다. 결국 북한의 핵보유는 핵 억지능력 보유뿐만 아니라 안보적 공세성이 급상승한다는 것을 말해 준다.

북한이 핵탄두 기술과 대륙간 운반수단 능력을 확보한다면, 미국의 예방전쟁(preemptive war)에 북한이 대미 2차 보복 수단을 갖는다는 의미를 다시금 상정해야 한다. 미국은 북한의 보복 능력이 있다고 가정한다면 미북간 협상과 압박에 있어 또 다른 국면을 맞이할 수 있기 때문이다. 미국의 입장에서는 대북한 정책에 있어, 이러한 북한의 핵능력과 투발 수단의 고도화는 핵무장 이전의 북한과 다른 차원의 접근방법을 채택할 수밖에 없다. 물론, 안보적 차원에서 남북관계에서 한국이 주도적 관계를 선점하기가 용이하지 못하다는 점이다.

북한의 핵개발은 일차적으로 대외 체제보장을 위한 군사적 안보수단으로 활용되지만, 동시에 김정은 정권의 연착륙을 위해 그리고 군사지도자 이미지(수령 체제 존속) 확립을 위해 핵과 전략미사일 개발은 지속될 것으로 보인다. 2017년 북한은 미국 트럼프 행정부와 남한의 문재인 정부 출범과 맞물려 ‘대결’과 ‘대화’라는 두 가지 옵션을 마주하고 있다. 추가 핵실험 감행과 ICBM 발사 실험 등 군사도발을 감행해 미국을 자극할 경우 트럼프의 개인적 성향을 고려할 때 군사적 옵션을 선택하는 최악의 상황으로 전개될 수 있으며, 반대로 북한이 대화테이블로 나와 미국과 평화협정 논의 등을 통하여 진정성 있는 대화를 이어나가면서 남북관계를 우호적으로 개선시킨다면 북한은 과거와 달리 북미관계의 개선을 꾀할 수 있는 기회를 잡을 수 있다.

지속적인 도발행위에도 불구하고, 지난 5월 노르웨이 북미 1.5트랙 접촉에서 최선희 북미국장은 “당당한 핵보유국이며 인정을 하건 그렇지 않건 이는 객관적 사실”이라고 주장하면서도 추가 핵실험 및 미사일 발사를 중단하기 위한 조건을 미국 측에 전달했다.²³⁾ 이러한 모습은 북한이 미국과의 대화 가능성을 여전히 갖고 있음을 보여주는 것이다.

23) “최선희 북 외무성 국장 지난 5월 핵실험 중단 조건 제시했었다.” 『중앙일보』, 2017.9.4

그러나 한편 북한의 기존 대미 협상전략 행태를 돌아해보면 북한은 탐색적 도발과 대화유도라는 양면 전술을 구사하고 있는 행태와 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 문재인 정부 출범 이후 ‘신베를린구상’으로 대표되는 화해의 제스처에도 불구하고, 북한은 여전히 고강도의 전략적 도발을 감행하고 있다. 문재인 대통령 당선 직후 5월 14일 ‘화성-12형’ 중장거리 탄도미사일(IRBM) 발사를 시작으로 5월 21일 ‘북극성 2형’ 중장거리 탄도미사일(MRBM), 5월 27일 신형지대공요격 유도무기체계(‘KN-06’ 추정), 5월 29일 ‘스커드 계열’ IRBM, 6월 8일 지대함순항미사일, 7월 4일 ICBM급 미사일 ‘대륙간 탄도로켓 화성-14형’,²⁴⁾ 7월 28일 ‘화성-14형’, 8월 26일 단거리 탄도미사일 발사, 8월 29일 IRBM급 ‘화성-12형’, 9월 15일 탄도미사일 발사 등 신정부 출범 이후에만 총 10차례에 걸쳐 군사도발을 지속하였고, 지난 9월 3일 제6차 핵실험을 감행하였다.

이러한 행태는 북한은 트럼프의 대북정책이 완전하게 확립되기 전 자신의 존재감을 제고하는 동시에 북미 협상에 있어 유리한 입장을 선점하기 위한 목적에서 도발을 감행하고 있는 것으로 이해된다. 북한은 핵과 미사일기술 고도화의 현시를 통해 트럼프 정부의 대외정책에서 북한문제에 대한 우선순위를 격상시키려는 의도이자 미국과의 협상에서 평화협정체결 등 북미관계 정상화와 평화공세를 병행할 것으로 예상된다. 6차 핵실험은 이러한 의도²⁵⁾가 반영된 것으로 한국을 비롯한 국제사회의 대응 및 제재강도에 따라 북한은 여러 채널(1.5, 2트랙)을 활용하여 북한의 입장-핵보유국으로의 인정-을 전파하는 동시에 미국과의 북·미간 평화회담, 핵군축회담 등 북미 간 대화와 협상을 유도하려고 할 것이다.

북한은 정경분리 원칙을 고수하며 남북관계보다 북미관계에 보다 무게를 둘 것으로 보인다. 실제 문재인 정부 출범 이후 다양한 채널을 통해 대화의 메시지

24) 국가과학원 명의로 ‘대륙간 탄도로켓 화성 14형’ 발사에 성공했다고 발표했다. 『노동신문』, 2017.7.5; 이에 대해 한국, 미국, 일본 정부도 미사일 시험의 성공을 인정하고 있지만, 재진입 기술의 완성도에 대한 기술력 확보 및 ICBM 제조능력의 완성단계로는 보지 않고 있다.

25) 정성윤은 6차 핵실험(‘미니 수소탄’)을 감행한 동기로 1) 핵 고도화 완성을 위한 단계적 목표의 일환이자, 2) 대미 강압을 통해 북핵 국면의 주도권 강화라는 군사적·정치적 차원에서 찾고 있다. 정성윤(2017), 위의 글, pp.2-3.

를 보내고 있음에도 이에 대해 북한은 의미 있는 대응을 하지 않고 있다. 이는 북한이 핵능력의 고도화로 인해 자신들이 한반도 정세에 우위를 차지하고 있다고 생각하는 것으로 남북관계를 통한 경제적 이익보다는 미국과의 협상을 통해 자신들의 체제보장과 남북관계에서의 우위를 중요시할 가능성이 크기 때문이다. 미국 트럼프 행정부가 한국에게 북한문제의 주도권을 인정하면서 북한과의 적극적인 대화와 협상에 응하지 않은 결과가 미사일 시험을 비롯 최근 핵실험까지 감행하게 되는 요인으로 작용한 것이다. 이를 통해 북한은 미국과의 담판을 유도하며 다시 한반도로 끌어들여 하고 있다.

북한의 대남정책으로 ‘통일대전’ 구호를 생각해 본다면, 우리 정부의 민간 교류 활성화 및 남북관계 개선 의지와 무관하게 강경한 대남정책은 지속될 것으로 보인다. 남북관계의 악화 원인을 우리 정부에게 떠넘기면서, 핵능력 및 미사일 능력의 고도화를 수단으로 한국을 배제하려 할 것이다. 이러한 북한의 행태는 이미 김정일이 구사했던 ‘선군정치’의 연장선상에 있다. 이러한 강경한 대남정책은 남북간 체제경쟁 차원에서 지속적으로 수행될 것으로 보이는데, 이는 남한과의 군사적 긴장감 조성을 통하여 북한 내부의 정치적 능력을 결집하고 미국의 군사적 압박과 경제봉쇄정책에 맞서 반제국주의 논리를 전개시켜 체제정통성의 확립에 활용하고자 하기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 북한에게 남한의 경제적 지원과 협력 역시 절실하다. 이를 위해 선대 김정일이 취해왔던 ‘정경분리’와 ‘체제보장’ 조건을 남한에 제시하면서 ‘북한식 유일체제’의 안정성 확립과 ‘경제발전’이라는 두 마리의 토끼를 잡으려 할 것이다. 그러나 핵문제의 근본적 해결이 없는 상황에서 북한의 해외투자 유치와 외화벌이 정책은 성공하기 어렵고, 이러한 위기를 돌파하기 위해서는 한국의 지원과 협력이 필요하다. 북핵 고도화의 진전에 따라 대미·대남 주도권을 확보했다는 판단이 서면, 전략적으로 남한과의 대화분위기를 조성하면서 자신의 경제적 실리를 추구할 가능성을 배제할 수 없다. 그렇다고 하더라도金正은 정권은 북한 체제가 위협당하거나 정치적 관여가 우려되는 상황이 발생할 경우 ‘최고존엄모독’ 이유로 언제든지 대화를 단절할 수도 있다.

북한이 핵 및 미사일기술 고도화를 활용해 평화협정 등 미국과의 양자협상을 강조하며 한국을 배제하려는 의도가 보다 분명해지고 있는 상황에서 미국과 한국 간 긴밀한 공조가 무엇보다 중요해지고 있다. 미국은 지난 6월 한미정상회담을 통해서 강력한 한미군사동맹의 강화와 한미간 대북정책 긴밀한 공조를 약속하였으며, 한반도문제의 한국 주도 및 문제해결 최종수단으로 대화 원칙을 확인하였다.²⁶⁾ 그렇다고 하더라도 미국은 ‘미국 우선주의(American First)’를 기조로 외교정책을 구상 및 실행할 것으로 예상되기 때문에, 북한이 핵 및 미사일 고도화를 지속한다면 혹은 레드라인을 넘어간다면 최대압박(Maximum Pressure)을 실행할 수도 있다.²⁷⁾ 특히 지난 한미정상회담의 공동성명 내용을 보면, “under the right circumstances”에서 대북대화 재개 조건으로 삼고 있다. 이는 미국이 우선 제재에 집중하고 있으며 대화를 위한 올바른 여건에 대한 조율이 필요하다는 점이다. 그러므로 새로 출범한 문재인 정부의 대북정책의 구동에 있어 미국과의 조율이 필요하다는 것을 인식해야 한다.

G20 정상회의와 안보리 대북제재결의안 2375호 채택과정에서 잘 드러났듯이, 중국과 미국 간 패권경쟁이 북핵 및 한반도문제를 하위구조화시켜 북핵문제의 해결에 부정적 영향을 미치고 있다. 실제 이번 6차 핵실험 이후 미국 주도의 고강도 대북제재가 또 다시 중국과 러시아에 의해 상당 수준 완화되었다는 사실에서 이를 확인할 수 있다.²⁸⁾ 미중간의 협력과 갈등관계가 반복하는 것을 어쩔 수 없으나, 만약 미중이 동아시아에서의 패권경쟁에 과도하게 집착하게 된다면 북핵 문제와 한반도 통일 문제는 간과될 수밖에 없고 중국은 북한을 자국의 동맹국으로서 재인식하여 대미 완충국가(buffer zone) 역할을 중시할 수 있다. 김정은 정권 역시 이러한 미중 틈새별리기를 전략적으로 활용해 중국으로부터 안

26) 『조선일보』, 2017.7.3.

27) 맥매스터 미국 국가안보보좌관은 최근 기고를 통해 미국우선주의에 기초한 지역별 선별적 균형과 안보비용의 재분배를 거론한 바 있다. H.R. McMaster and G.D. Cohn, “America First Doesn't Mean America Alone,” *Wall Street Journal*, 2017.5.3.

28) 6차 핵실험 이후 9월 11일(현지시간) 만장일치로 채택된 유엔안보리의 새로운 대북제재결의안 2375호에서는 미국이 강력하게 요구했던 원유금수, 해상봉쇄, 김정은 자산동결 등 이른바 ‘끝장 제재’가 중·러의 강경한 반대로 통과되지 못하면서 ‘무용론’까지 제기되고 있다. 『헤럴드경제』, 2017.9.12.

정적 정권유지와 경제지원을 보장받을 가능성이 커진다. 일본 정부 역시 미국의 군사 동맹국으로서 역할 분담이 커지게 된다면, 보다 더 적극적으로 한반도 문제에 개입하려 할 것이다.

한반도 통일을 위한 국제적 환경은 우리에게 분명 난망한 상황이다. 미·중간의 패권경쟁 구도가 심화되고 있는 지금의 상황은 우리에게 유리하지 않은 상황이기 때문에 한국 정부는 그 어느 때보다 적극적인 통일외교에 나설 시점에 와 있다.

4. 결론: 북핵과 새로운 대북·통일정책 추진전략

김정은 정권은 ‘북한식 유일체제’와 ‘폐쇄적 북한식 사회주의’ 그리고 핵개발을 포기하지 않고 있으며 남한뿐만 아니라 주변국과도 도발과 대화의 양면전술로 줄다리기를 외교를 지속하고 있다. 한국은 2000년 남북정상회담을 계기로 교류와 협력의 대북관여정책을 전개했으나 북한의 변화는 우리의 기대치를 만족시키지 못했다. 오히려 북한은 2000년대 이후 연평도 해전, 천안함 폭침, 연평도 포격, 최근 8월의 목함지뢰도발 등 끊임없는 도발과 책임성 없는 합의와 파기를 반복하며 북한에 대한 신뢰성을 잃게 했다.

최근 문재인 정부 출범 이후 우리 정부는 북한과의 대화·협력을 표방해 왔으며, 지난 7월 19일 문재인 정부의 ‘국정운영5개년 계획’에서 ‘국가비전-5대 국정목표 국정전략-100대 국정과제’를 발표하고 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’ 전략을 바탕으로 북한을 대화로 이끌고, 북한 비핵화와 평화체제 구축의 포괄적 추진으로 북핵문제를 평화적으로 해결하여 한반도의 평화 정착을 추진하면서 남북대화와 교류를 재개를 통해 남북합의 법제화하여 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 본격 추진할 것과 대북정책에 대한 초당적 협력과 국민적 지지를 강화하여 통일공감대를 확산할 것을 공표한 바 있다.²⁹⁾ 문재인 정부 출범 이후 우

리 정부는 수차례 북한과의 대화를 촉구했지만 북한은 이에 대해 무시 혹은 거절로 일관하고 있다.

지속적인 대북제재와 압박정책에도 북한은 급기야 6차 핵실험까지 감행하여 우리정부의 대화와 협력 기조에 찬물을 끼얹고 있다. 그러나 남북관계의 개선은 한반도와 동북아 평화정착에 중요한 단초이다. 무엇보다 우리 정부는 북한 비핵화와 남북관계 개선의 선순환을 위해 노력하고 있지만, 북한의 변화를 유도할 수 있는 보다 새로운 정책적 대응을 모색해야 할 시점임이 분명하다.

물론 북한의 핵과 군사적 도발에 대해서는 단호한 대처가 반드시 필요하고, 이를 위해 미국을 비롯한 국제적 수준의 대북 제재 압박은 이루어져야 한다. 최근 채택된 안보리 결의 2375호 이행과 경제적 제재와 압박은 북한의 핵 및 미사일 고도화를 막고 정책 노선 변화에 중요한 수단이기 때문이다. 또한, 향후 남북관계의 개선과 한반도 평화정착을 위해서라도 우리 정부가 현실적으로 강한 안보적 대응태세와 압박이 북한과의 협상에서도 필요한 사안임에 틀림없다.

북한의 핵개발이 과거 방어적 차원에서 핵과 ICBM 능력 고도화로 공세적 차원의 핵정책으로 진화하고 있기 때문에 이러한 북한의 핵무장은 한반도 정세에도 큰 영향을 줄 수밖에 없다. 만약 북한이 실전 핵 배치가 가능하게 된다면 우리에게도 큰 위협이자 부담이 된다. 당장 우리 정부도 ‘대화’ 또는 ‘전쟁적 수단’을 선택해야 하는 부담감을 가질 수밖에 없을 것이다.

우리의 대북정책 역시 화해·협력을 근간으로 한반도의 평화정착과 통일을 위해 남북간 대화를 추진하고 있으며, 한반도 통일이라는 장기적 목표를 실현하려면 국내, 국제적 변수들을 파악하고 대배해야만 하는데 북한의 핵개발은 한반도 평화와 남북관계 개선에 엄청난 위협이라는 것은 명약관화하다. 하지만 우리 정부 주도의 남북관계 개선, 그리고 한반도 정세를 이끌어 나가려면 북한의 핵개발 저지도 중요하지만 우선적으로 남북관계 개선이 시급하기 때문에 ‘투 트랙(two track)’ 전략으로 추진해야할 것이다.

29) 국정기획자문위원회, 『문제인정부 국정운영 5개년 계획』, 2017년 7월.

그러나 동시에 장기적으로 북한의 정책변화를 유도해야 하는데, 이를 위해 북한을 협상테이블로 나오도록 하는게 급선무이며, 이것이 바로 얼어붙은 남북관계 개선의 첫 단계이다. 남북 대화창구의 복원 등 양자협상을 기본으로 한반도 평화체제 및 동북아 안보협력 등을 위한 다자적 협상창구를 확보해야 한다. 물론 북한이 핵, 미사일 등 군사적 도발을 포기하지 않는 한 ‘북한 핵문제’ 협상은 난망하지만, 북핵 문제의 해결과정에서 한국의 주도적 역할을 할 수 있는 공간을 지속적으로 만들어내야 한다. 현재 시점에서 국제적 수준의 대북제재 압박기조를 유지하되, 포괄적 관여정책이 필요하다. 북한과의 비핵화 협상은 어렵다 하더라도 남북대화는 꼭 필요하다. 즉, 대북협상 전략에서 새로운 차원의 대화창구를 열 수 있도록 ‘전략적 억지’와 ‘남북한 교류협력’이 균형의 원칙을 통해 추진되어야 할 것이다.

이를 위해 우선 남북간 당국회담과 민간교류가 병행되어야 하며, 특히 정치적 요인들이 민간교류확대를 방해해서는 안 된다. 경색된 정부차원의 교류가 쉽지 않은 현실에서 우선적으로 민간차원의 교류협력과 환경, 문화적 접근법을 보다 가시적으로 추진해야 할 시기라 생각된다. 민간부문의 필요에 따라 인도적 지원과 적극적 관여도 필요한 상황이다. 이 과정에서 우리 정부는 남북간 교류가 유지될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 하고 동시에 인류 보편적 가치를 기반으로 하는 남북협력 관계를 추진할 수 있도록 뒷받침해 주어야 한다. 특히 남한은 지속적인 북한의 변화를 정권과 주민을 분리하여 이원적 대응과 정책적 준비가 필요하다. 이러한 관점에서 우리 국민들에게 북한정권과 주민을 분리해서 인식하도록 유도하고 건전한 통일교육을 통해서 다문화에 대한 보편적 가치와 인권적 접근법으로 남남갈등을 없애고 나아가 글로벌 시대에 보조를 맞추어 나갈 필요성이 요구된다. 평화통일정책의 추진이라는 것은 남북통일이 평화적으로 남북간 합의에 의해 이루어져야 한다는 뜻이므로 우리 사회의 통일 필요성에 대한 공감대와 통합을 동시에 추구해야 한다.

국제적 차원에서는 기존의 미국, 일본, 중국, 러시아 등 한반도 주변 4국 대상의 통일외교를 견지, 강화하는 동시에 통일외교에 대한 공감대를 국제적으로

확대시켜야 한다. 2차 세계대전 이후 한반도를 둘러싼 동아시아는 이념적·정치적 실험실이었으며 치열한 경쟁구도가 형성되어 왔던 역사적 경험을 감안한다면 한반도의 평화적 통일은 세계평화에 가장 큰 축이며 업적이라는 인식을 확산시켜 나가야 한다. 또한 우리의 통일정책 추진은 국제사회의 협력과 이해가 없다는 많은 한계가 발생할 것이다. 다시 말해 한반도의 평화통일을 위해서는 국제사회의 협력이 필요하며, 이를 위해서는 해외 네트워크 구축과 외교적 노력이 요구된다.

마지막으로 우리 정부의 대북·통일 정책을 수행함에 있어, 국민과의 협의와 이해가 필요하다는 것이다. 작년 촛불 정국에서 보았듯이 우리의 민주주의 수준은 상당한 발전을 이루었고, 앞서 언급한 청중비용이 철저하게 적용받는 사회로 발전하고 있다. 민주주의 제도와 절차, 그리고 여론형성은 우리 정부의 국가정책 수립에 절대적인 정당성 담보와 정부 평가 잣대가 되기 때문이다. 우리 사회의 정치 지도자, 정책 입안자들은 이러한 민주주의 발전단계를 인식하고 주권자들과의 소통과 협의가 무엇보다도 중요한 시점이라는 것을 이해해야 할 것이다.

참고문헌

- 국정기획자문위원회. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, 2017. 7.
- 김지용. “위기 시 청중비용의 효과에 관한 이론 논쟁 및 방법론 논쟁의 전개과정 고찰, 1994-2014.” 『국제정치논총』, 제54집 4호 (2014).
- 정보사령부. 『북한집단군·사단』. 대전: 육군인쇄창, 2009.
- 정성윤. “북한의 핵전력 평가.” 『KINU 통일+』, 2016년 겨울호, 서울: 통일연구원, 2016.
- 정성윤. “북한의 6차 핵실험(1): 평가와 정세전망.” 『Online Series』, CO-17-26, 서울: 통일연구원, 2017.
- 정영태 외. 『북한의 핵전략과 한국의 대응전략』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 채재병·나용우. “동북아 지역질서 변화와 한국의 전략.” 『한국정치외교사논총』, 제34집 2호(2013).
- 통일연구원. “2014년 북한신년사 분석.” 『통일정세분석』, 서울: 통일연구원, 2014.
- 통일연구원 북한연구실. “2017년 북한 신년사 분석 및 대내외 정책 전망.” 『Online Series』, CO 17-01, 서울: 통일연구원, 2017.
- 홍 민. “핵경제 병진노선 이후 북한정세 종합평가.” <제11차 KINU 통일포럼>. 서울: 통일연구원, 2015.
- 홍석훈. “중국의 대북한 외교정책 기조와 전략: 중국지도부의 인식과 정책선호도를 중심으로.” 『정치정보연구』, 제17권 1호 (2014).
- 홍석훈. “독재자들의 전쟁과 평화.” 『KINU 통일+』, 2015년 가을호, 서울: 통일연구원, 2015.
- 『로동신문』, 2008. 1. 1. ~ 2017. 3. 31; 2017. 7. 5.
- 『세계일보』, 2017. 9. 3.
- 『연합뉴스』, 2017. 8. 26.
- 『조선일보』, 2017. 7. 3.

『중앙일보』, 2017. 8. 10; 2017. 9. 4.

『헤럴드경제』, 2014. 1. 6; 2017. 9. 12.

Fearon, James. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes." *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3 (1994).

McMaster, H. R. and G. D. Cohn G. D. "America First Doesn't Mean America Alone." *Wall Street Journal*, 3 May 2017.

Hong, Sukhoon and Yunyoung Cho. "Consistent pattern of DPRK's policy on ROK: What Shapes North Korea's foreign policy?" *International Area Studies Review*, Vol. 20, No. 1 (2017).

Krippendorff, K. *Content Analysis: An Introduction to its Methodology*. California: Sage Publications, 2004.

Nye, J. and Welch D. *Understanding Global Conflict and Cooperation*, 9th Edition. Pearson, 2013.

Waltz, Kenneth N. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press, 1959.

Weeks, Jessica. *Dictators at War and Peace*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2014.

The Acceleration of North Korea's Nuclear Capability and the Searching for South Korea's New Policy toward North Korea

: Evolution of North Korea's Offensive Nuke Strategy and South Korea's Response Strategy

HONG, Suk-Hoon (Korea Institute for National Unification)

NA, Yong-Woo (Korea Institute for National Unification)

In terms of analyzing North Korea's nuclear strategy, Dr. James Pearon's domestic audience cost theory is useful to understand what's role in DPRK's domestic factors in its decision making process. This paper would like to concentrate on North Korea's domestic matters in North Korean foreign policy rather than structural factors surrounding the Korean peninsula. Authoritarian regime like North Korea would tend to its political leader and power elites instead domestic opinions and external pressures.

Therefore, this article is more focusing on North Korean political leader's priorities and perception toward the foreign policies. Also, we try to find out appropriate strategic options against the North's nuke provocation, and how the domestic audience cost in South Korea has played in policy making process toward North Korea.

Key Words: Nuclear Strategy, Domestic Audience Cost Theory,
Authoritarian Regime, Foreign Policy Decision-making Process,
Peace Settlement, Unification

투고일: 2017.07.28 심사일: 2017.09.15 게재확정일: 2017.09.20.

트럼프정부의 대북정책과 전개방향 전망

이영균 (가천대학교/제1저자)

이범찬 (가천대학교/교신저자)

1. 서론

2. 연구 분석의 틀

3. 미국 국내정치와 트럼프 정부의 대북정책

4. 향후 트럼프 정부의 대북정책 전개 방향

5. 결론

북한의 6차 핵실험과 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 시험 발사 성공은 기존의 동북아와 한반도 안보구도 자체를 흔들어 대북전략의 변화를 강요하고 있다. 이에 따라 향후 미국의 대응이 주목되고 있다. 본 연구는 오바마의 ‘전략적 인내’ 대북정책에서 트럼프의 ‘최대의 압박과 관여’ 정책으로 변동되는데 미국의 국내정치 요인이 미친 영향을 검토하고, 향후 압박과 관여라는 상반된 정책 개념중 어디에 중점이 두어질 것인지를 살펴 한국의 미국과의 대북정책 조율에 참고토록 하는데 있다.

향후 트럼프정부의 대북정책 전개 방향은 ①ICBM발사 성공 등 북한의 핵·미사일 개발 가속화, ②중국의 대북압박 한계, ③미·중간 경쟁관계 가속, ④트럼프 지지율 하락과 탄핵 가능성, ⑤트럼프의 일방주의적 외교정책 성향 증대 등 제재와 압박을 강화하는 구심력이 ①문재인 정부의 적극적인 대북관여 및 포용정책 추진, ②중·러의 대화를 통한 북핵문제 해결 요구 등 관여를 강화하는 원심력보다 커서 ‘최대의 압박’ 정책으로 나아갈 것으로 전망된다. 이에 문재인 정부는 한·미간 대북정책에 엇박자가 나지 않게 긴밀한 상호 조율이 필요한 바 고려할 사항으로는 ①지금의 북한은 김대중·노무현 정부시절의 북한이 아니라는 점, ②안보문제를 남북의 스펙트럼으로만 보지 말 것, ③북핵문제 해결의 핵심적 지렛대는 균형외교가 아니라 한미동맹임을 재확인할 것, ④트럼프 행정부의 대북 선제타격에 사전 대비, ⑤한국이 배제된 미·북 평화협정 체결에 대비한 외교 등을 들 수 있겠다.

| 주제어 | 국내정치, 대륙간탄도미사일, 대북정책, 압박과 관여, 균형외교, 한미동맹

1. 서론

탈 냉전후 초강대국으로서 미국의 대외정책은 세계질서의 흐름을 주도해 왔으며, 그 흐름에 가장 큰 영향을 미치는 변수로 작용하여 왔다. 세계질서 재편 과정에서 미국은 핵과 미사일 등 대량파괴무기(WMD)의 확산이 세계안보를 위태롭게 하기 때문에 핵확산금지조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 등 국제적 제임을 통해 이를 저지하려는 노력을 지속해 왔다. 이런 미국의 핵과 미사일 확산 금지 정책에 정면으로 도전하고 있는 나라가 바로 북한이다.

북한은 1985년에 가입했던 핵확산금지조약(NPT)을 1993년에 탈퇴를 선언하면서 본격적인 핵개발을 시작했다. 김일성은 북한 주도의 한반도 적화통일을 달성하기 위해서는 미군철수와 유사시 증원군 지원 차단 없이는 불가능하다고 판단하고 이를 실현시키기 위한 전략으로 핵개발을 선택했다. 뒤이은 김정일은 김일성의 유지를 받들고 냉전종식 후 체제유지를 위해 주민들 수백만 명이 굶어죽는 가운데서도 선군노선을 내세워 핵개발을 지속 추진했다. 김정은 집권후 ‘핵무력 경제병진 노선’을 내세우며 6차례의 핵실험과 미국의 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 개발에 성공함으로써 이제 실질적인 핵보유국이 됨으로써 이론적인 위협이 아니라 실질적인 핵 위협이 되고 있다.

그간 미국과 국제사회는 여러 차례에 걸친 유엔안보리 제재 및 양자 제재 등을 통해 북한의 핵개발을 저지하기 위해 다각도의 노력을 경주했으나 북한의 협상결과 파기와 핵개발 지속 그리고 중국의 형식적인 제재 등으로 결국 실패했다.

이제 김정은이 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 시험 발사에 성공함으로써 기존의 동북아와 한반도 안보구도 자체를 흔들면서 미국 등 국제사회의 우려를 자아내고 있다. 또한 미·중이 동북아 주도권을 잡기 위해 ‘북핵 파워게임’으로 정면 충돌 양상을 보이고 있다. 트럼프 대통령이 대북 영향력이 큰 중국을 겨냥한 전면적 압박을 예고하자 시진핑 주석은 “중국은 항미원조 6.25 전쟁에서 미국한테 승리했다”는 공개발언¹⁾을 통해 미국에 맞서고 있다.

한편 미국의 조야에서는 공공연히 선제타격론이 제기되고 있는 가운데 한반도 영구분단 및 평화협정 체결 등 새로운 한반도 문제 해결 접근법이 논의되고 있다. 이와 함께 미국 국민의 과반수 이상이 대북 선제타격에 찬성하고 있으며, 미국 의회도 북한 원유수입 봉쇄 및 세컨더리 보이콧(북한과 거래하는 제3국의 기업이나 개인을 제재) 내용이 포함된 대북제재 패키지 법안을 압도적 다수로 통과시키는 등 미국내 반북 분위기가 널리 확산되고 있다. 이처럼 한반도는 일촉즉발의 위기 상황으로 치닫고 있어 6.25 이후 가장 큰 안보 격변기를 맞고 있다.

본 연구는 미국의 대북정책이 한반도 장래 운명을 결정한다는 점을 감안, 미국의 대북정책에 대해 거시적 요인과 미시적 요인을 체계적으로 탐색할 수 있는 Kingdon의 ‘정책의 창’ 이론을 활용하여 트럼프 정부의 대북정책 기조가 미국 국내정치 요인과 어떻게 연관되어 형성되는지 살펴보고, 트럼프의 대북 정책기조의 중점 방향을 변동시킬 요인이 무엇인지 밝혀 트럼프정부의 대북정책 전개 방향을 전망하고 대응방안 모색에 있어 고려해야 할 사항이 무엇인지 탐색해 보는데 그 목적이 있다.

2. 연구 분석의 틀

미국의 대북정책은 곧 한반도 안보에 핵심과제라는 점에서 많은 학자들에 의해 지속적으로 연구되어지고 있다. 특히 하상식(2016)은 미국의 대북정책에 대한 분석에 Putnam의 양면게임과 Mesquita의 정책선택공간모형을 활용하고 있고, 유호근(2015)은 오바마 1기 행정부의 대북정책분석에 있어 관료정치모형을 적용하고, 박성관(2010)은 동일한 사례를 Rosenau의 외교정책분석틀을 활용하여 분석하고 있다.²⁾

1) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/08/02/2017080200134.html 시진핑 주석은 8.1 건군 90주년 기념연설에서 “인민군대는 항미원조전쟁(6.25) 등에서 승리해 국위를 떨쳤다”고 언급.

2) 하상식(2016). “미국의 북한 비핵화 정책 실패와 한미공조.” 『국제정치연구』, 19(2): 1-34.

이들 선행연구와 차별적으로 본 연구에서는 정책변동을 설명하는데 유용한 Kingdon의 ‘정책의 창’ 이론을 원용하여 오바마의 ‘전략적 인내’라는 대북정책 기조가 민주당에서 공화당 정부로의 정권교체라는 ‘기회의 창’이 열리면서 어떤 요인에 의해 어떻게 변동되었는지를 분석하고, 트럼프 정부의 대북정책 방향을 결정할 요인들을 검토해 향후 전개방향을 전망해 보고자 한다. Kingdon이 제시한 ‘정책흐름모형’이 단기간의 정책변동 설명에 유용할 뿐아니라 대북정책이 정권교체나 외부 환경흐름의 변화가 있을 경우 정책변동이 불가피하게 이루어지게 되는 특성을 갖고 있기 때문에 동 이론을 원용하고자 한다.

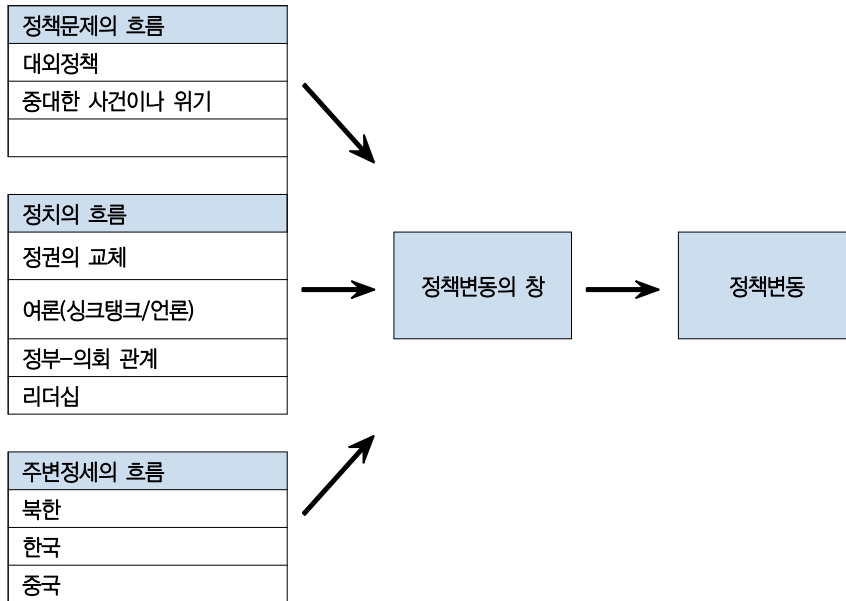
정책기조, 정치참여자 그리고 정책환경이 대북정책 결정 및 변동에 영향을 주는 주요 요인이라는 점을 감안할 때 정책흐름모형은 이들의 역할과 상호 역학관계를 잘 설명해 줄 수 있다. 또한 대북정책은 이익집단에 의한 영향력이 상대적으로 약하고, 정치나 정책문제의 흐름이 보다 강하게 작용한다는 측면에서 대북정책변동 및 일관성 분석에 도움을 줄 수 있는 모형으로 판단된다³⁾

Kingdon의 정책흐름모형의 핵심은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름 그리고 정책대안의 흐름으로 3가지 흐름이 결합하여 정책의제 설정이 이루어지고, 대형 사건이나 정권교체와 같은 정치적 사건이 일어나면 세 가지 흐름의 결합작용이 이루어지게 되어 ‘기회의 창’이 열리게 되고 정책변동이 일어나게 된다. 그러나 미국의 대북정책과 관련하여 정책대안이 제시되는 경우는 드물기 때문에 위의 세가지 흐름 가운데 정책대안의 흐름은 주변정세의 흐름으로 대체해 볼 수 있다. 하지만 본고에서는 미국의 대내정치적 요인을 중심으로 살펴볼 것이기 때문에 고려대상에 제외키로 한다. 이상에서 논의한 Kingdon의 모형을 토대로 트럼프 정부의 대북정책 변동을 설명하기 위한 분석모형을 그림(1-1)과 같이 나타낼 수 있다.

유호근(2015). “미국의 대북 정책결정의 동학: 오바마 1기 행정부를 중심으로.” 『평화학연구』, 16(4): 275-295. 박성관(2010). “미국 오바마 행정부의 대북정책 결정요인에 관한 분석.” 『국제정치연구』, 13(2): 7-100.

3) 조승현. “북핵문제가 한국정부의 대북정책에 미치는 영향에 관한 연구.” (서울:2006), 『동북아연구』, 21(2):203-222 (2006).

[그림 1] 트럼프 정부의 대북정책 변동 분석을 위한 모형



상기 분석의 틀을 트럼프 정부의 대북정책 변동 문제에 적용하게 되면 각각의 흐름에 대해 다음과 같이 설명될 수 있다. 첫째, 정책흐름에 의한 변동요인으로는 행정부가 추구하는 대외정책과 북한의 핵실험 등 중대한 사건이나 위기를 들 수 있다. 대외정책은 각 정권이 추구하는 정책의 주된 방향으로 정권이 교체될 경우 우선적으로 검토하게 되며, 여기에는 기초설정에 영향을 미치는 여러 가지 요소 및 전임 정권의 정책 성과 및 평가 등이 포함된다. 중대한 사건 및 위기는 미국의 국익에 중대한 영향을 미치는 핵실험이나 미사일 발사가 일어나면 정책문제의 흐름이 발생하는 것을 의미한다.

둘째, 정치흐름의 변동요인으로는 정권교체, 정부와 의회와의 관계, 여론 및 최고정책결정자의 리더십 등을 들 수 있다. 미국에서 정권이 교체되면 새로운 정치흐름 형성과 함께 기존의 정책에 대한 재검토가 이루어지게 되고 이는 북핵 문제와 관련한 정책변동의 창이 열리도록 유도하게 된다. 정부와 의회와의 관계가 협력적이나 갈등관계냐는 대외정책 결정에 영향을 미치게 되며 이 또한 정책

변동을 유인하게 된다. 미국의 싱크탱크 및 언론은 북한의 핵문제와 관련 여론을 선도하게 되며 이 역시 중요한 정치의 흐름이다. 이와 함께 최고정책결정자인 대통령의 정치철학, 개인적 사상 및 소신 등 개인적 특성은 문제해결 방향 및 정책 일관성에 영향을 미쳐 정치적 흐름에도 영향을 준다.

셋째, 미국의 대북정책은 북한이 핵문제를 두고 어떤 행태를 보이느냐에 따라 달라지는 상응성이 강하다. 또한 미국과 군사적 동맹관계를 맺고 있는 한국의 대북정책과 정권의 성향 등은 미국의 대북정책 결정 및 변동에 고려사항의 하나이다. 그리고 북한과 동맹관계를 맺고 있는 중국의 대북·대미 관계도 대북정책 변동에 영향요인의 하나로 볼 수 있다.

3. 미국 국내정치와 트럼프 정부의 대북정책

가. 정책문제의 흐름

먼저 트럼프 행정부의 외교정책기조를 살펴보자. 트럼프 대통령은 ‘미국우선주의(America First Policy)와 ‘힘을 통한 평화(Peace Through Power)’⁴⁾를 외교정책 기조로 삼고 있다. 미국우선주의는 중요 사안에서 발을 빼겠다는 신고립주의(New Isolationism) 또는 불간섭주의(Neo-interventionism)를 의미하는 것이 아니라 세계 정치·경제문제에 있어 자유, 민주주의 및 인권 등의 가치보다 미국의 국익⁵⁾을 우선한다는 것이다. 특히, 미국우선주의는 자국의 이익을

4) The Washington Post, “Trump to focus on ‘peace through strength’ over Obama’s ‘soft power’ approach.” 2016.12.29. (https://www.washingtonpost.com/politics/trump-to-focus-on-peace-through-strength-overobamas-soft-power-approach/2016/12/28/286770c8-c6ce-11e6-8bee-54e800ef2a63_story.html?utm_term=.dedf147acd1d)

5) 미국의 국익(National Interest)은 국민과 미국 영토, 해외 거주 미국인을 보호하고 민주주의와 정치적 자유를 수호하고, 경제적 번영을 증진시키고, 이런 목적을 이루기 위해 타국과의 우호적 관계를 유지하는 것으로, 미국의 국익은 중요성의 정도에 따라 사활적 이익(Vital Interests), 핵심적 이익(Critical Interests), 중대한 이익(Serious Interests) 등으로 대별된다. 사활적 이익은 미국 본토 수호와 이와 관련된 문제로, 국가가 동원할 수 있는 모든

지키기 위해서는 미국의 우월한 경제력과 군사력을 최대한 활용하겠다는 힘의 논리를 강하게 함축하고 있다.

트럼프는 2차 세계대전 이후 확립된 다자간 국제질서를 미국우선주의로 대체하려고 한다. 미국우선주의는 기본적으로 국제규범에 기반한 외교관계를 국력에 기반한 권력관계로 바꾸려는 것이다. 트럼프는 양자관계에서 상대적으로 우위에 있는 국력을 최대한 활용해 상대방부터 양보를 얻어내고 자신이 그 편익을 독식하려고 한다. 트럼프는 자유무역을 준수하는 미국을 다른 나라들이 이용하고 있기 때문에 다자간 질서를 지탱하는 기반이 되는 다자간 자유무역체제는 해체되어야 하며, 이것이 미국의 국익에 부합한다고 생각한다.⁶⁾

트럼프의 또 다른 외교정책 기조는 ‘힘을 통한 평화’ 실현을 위해 국방력을 강화하는 것이다. 그는 역사상 가장 강력한 군대를 만들겠다고 했다.⁷⁾ 트럼프 행정부의 국방정책은 이전 정부의 정책과는 달리 핵전력의 대대적인 현대화와 증강에 초점을 맞추고 있다. 트럼프는 핵전력의 절대 우위를 강조하면서 미국의 육해공 공격수단인 핵 트라이어드(triad), 즉 대륙간탄도탄, 전략폭격기 및 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM)의 첨단화를 계획하고 있다. 트럼프는 핵전력 증강과 함께 미사일 방어체제를 강화하여 중국과 러시아를 동시에 압박하는 한편 상호확증파괴(MAD: mutually assured destruction) 개념⁸⁾까지 폐기⁹⁾하려고 한다. 트럼프는 대통령 취임 직후 신행정부의 정책기조의 슬로건으로 미국우선주의를 선언하고 이에 기반한 여섯 가지 중점 정책을 발표¹⁰⁾하였다. 여섯가지 외교정책의 핵심은 ‘힘을 통한 평화’와 ‘불공정 무역관행에 대한 강경 대응’이다.

군사력과 자원을 이용해 수호되며, 핵심적 이익은 국가생존과 직접적 관련이 없지만 장기적으로 사활적 이익이 될 가능성이 있는 이익이다. 중대한 이익은 사활적·핵심적 이익들에 직간접적으로 영향을 줄 수 있는 것들이라고 정의된다.

6) 고명현, “트럼프의 외교기조와 대북정책,” 아산정책연구소 issue brief 2017-09.

7) 도널드 트럼프, 김태훈 옮김 『불구가 된 미국』, 이레미디어, (2016), P. 79.

8) 상대방이 핵공격을 해 오면 공격 미사일 등이 도달하기 전 또는 도달 후 생존해 있는 보복력을 이용해 상대방도 절멸시키는 전략으로 핵전쟁이 일어나면 누구도 승리할 수 없다는 전제 아래 행하는 핵 억제전략

9) Dodge, M. “The Trump Administration’s Nuclear Weapons Policy: First Steps.” *The Heritage Foundation*, 2016.11.13.

10) <http://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>(검색일:2017.5.17.)

다음으로 트럼프 행정부의 동아시아 정책을 살펴보자. 미국의 아시아 정책을 책임지고 다루게 되는 국무부 아태담당 차관보가 아직까지 결정되지 않은데다 안보분야 주요 보직에 중동과 유럽의 전문가들이 포진하고 있어¹¹⁾ 트럼프의 동아시아 정책이 확정되어 발표되기 까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다.

1990년 냉전체제가 종식되면서 미국은 세계유일 초강대국이라는 패권적 지위를 유지해 왔다. 그러나 9.11테러와 2008년 금융위기를 겪으며 그 위상이 다소 흔들리는데 반해 중국은 년 10% 이상 성장을 지속하면서 아시아의 지역 강국으로 부상하게 되었고, 그에 따라 미국의 지배적 위상이 심각한 도전에 직면하게 되었다.¹²⁾ 이에 트럼프 정부는 제대로 대응하지 못한 오바마 정부를 비판하면서 중국의 패권도전에 적극 대응해 나가는 것을 동아시아 정책의 기조로 삼고 있다. 트럼프는 IS를 직접적인 위협으로 보지만 중국을 대단히 야심이 강한 경쟁자나 적으로 간주하고 더 큰 위협으로 인식하고 있다.¹³⁾ 트럼프는 중국이 불공정한 거래를 통해 미국에 경제적 손실을 입히고 있으며, 군사적 현대화를 통해 미국에 실질적인 위협으로 성장하고 있고, 더 나아가 남중국해의 군사화를 통해 미국의 지위와 권위를 훼손하고 있다고 본다. 이런 중국을 다루기 위해 강력한 힘의 우위를 유지해야 한다는 현실주의적 시각이 강하다.¹⁴⁾ 이러한 트럼프의 인식에 기초한 트럼프 행정부는 미국의 주요 이익이 걸려있는 동아시아지역에 적극 개입을 통해 자신의 기존 리더십을 유지하고 발전시키려는 재균형 전략을 지속할 것이다. 특히 트럼프는 현실주의적 국제정치관¹⁵⁾을 갖고 있어 군

11) 트럼프 행정부의 주요 외교·안보라인이라고 할 수 있는 매티스(James Mattis) 국방장관, 맥매스터(H.R. McMaster) 국가안보보좌관, 켈리(John Kelly) 국토안보부장관(현재 비서실장) 모두 중동에서 근무한 경험은 있으나 아시아 근무 경험은 전무

12) Friedberg, Aaron L., "Contest for Supremacy - China, America, and the Struggle for Mastery in Asia", (W.W. Norton&Co Inc, 2011), pp.11-23/패권경쟁-중국과 미국 누가 아시아를 지배할까? 애런 프리드버그 저, 안세민 역. 까치, pp. 11-23.

13) Trump, Donald, Great Again: How to Fix Our Crippled America, New York: Simon & Schuster, Inc, (2016), p.42.

14) Ibid., p.33.

15) 트럼프는 자신의 저술 "Great again"에서 국방력 강화를 통해 강한 힘의 우위를 유지하는 것이 외교전략의 기초라고 했고, "Time to Get Tough"에서 연방정부의 가장 중요한 기능이 국방이라고 했고 중국은 대규모 군사력 증강과 미국을 무릎 꿇릴 수 있는 사이버 전쟁 무기들을 창조해 내는 과정에 있다고 하면서 중국에 대응하기 위해 미국이 군사적 근육을 약화시

사적 재균형을 보다 강화해 나갈 것이다.

한편 아시아의 동맹 유지를 위해 레이건(Ronald Reagan)의 힘을 통한 평화 전략을 추구하며, 남중국해에 대한 중국의 공격적 행보에 대해 적극적으로 대응할 것이며, 특히 오바마 정부와 달리 남중국해 자유항행권을 강력히 수호하겠다고¹⁶⁾는 의지를 보이고 있다. 중국에 압박을 가해 북한 핵문제를 해결하려고 하며, 역내 동맹강화를 통해 동아시아에서 미국의 리더십을 지속 유지하는 한편, 이를 뒷받침하기 위해 미국의 태평양함대의 활동을 강화하는 전략을 구사할 것이다.

셋째로 트럼프 정부의 대북정책 기조를 살펴보자. 북한이 마지막인 6차 핵실험을 전격적으로 실시한 가운데 대륙간탄도미사일이 뉴욕·시카고 등 본토를 타격할 수 있는데다, 2018년 신뢰할 만한 핵탄재 ICBM을 실전배치할 수 있을 것으로 전망¹⁷⁾하고 있어 트럼프는 당장 핵탄두를 장착한 북한 탄도미사일이 미국을 직접 위협하는 상황을 맞게 되었다. 실제로 7월 ICBM급 미사일 발사 이후 日 상공 통과 탄도미사일 발사·6차 핵실험 등에 따라 트럼프는 북한의 “핵문제는 세계의 큰 문제로 실질적인 위협이 되기 때문에 현상유지는 용납할 수 없다”는 입장¹⁸⁾을 보이면서 탈냉전 후 전례 없이 강경하게 북핵 문제 해결을 외교정책 최우선 순위로 삼고 여기에 전력투구하고 있다.

트럼프 행정부의 대북정책 기조는 무력공격을 포함한 모든 수단을 동원해 제재와 압박 강화를 통해 북한이 핵과 미사일 개발 프로그램을 폐기토록 하는 것이다.¹⁹⁾ 즉 중국을 포함한 국제사회가 대북제재를 강화해 북한의 돈 줄을 철저히 차단하고, 북한과의 군비경쟁을 촉발해 정권과 경제를 아노미 상태로 몰아넣어 스스로 핵을 포기하든지 아니면 협상 테이블로 나오든지 하겠다는 것이다

킬게 아니라 강화해야 하는 것은 명약관화하다고 주장

16) Alexander Gray and Peter Navarro, "Donald Trump's Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific," Foreign Policy, (November 7, 2016).

17) “북핵시계 앞당긴 미국, 침묵하는 한국”<http://news.joins.com/article/21793134>(검색일: 2017.7.27.)

18) 4.24 트럼프, 유엔안보리 15개국 대사 초청 오찬에서 언급

19) 4.24 조셉윤 미 국무부 대북정책 특별대표, 동경에서 열린 한미일 6자회담 수석대표회담에서 언급

마지막으로 주요한 사건이나 위기 요인에 대해 살펴보자. 트럼프 대통령 취임 이후 미국 국민의 생명과 재산을 위협하고 국가이익에 영향을 미칠만한 사건으로는 ①북한의 대륙간탄도미사일 발사 성공, ②웜비어(Otto Warmbier) 미국 대학생 사망 사건²⁰⁾ 등이다. 그 외 최악의 인권유린 테러로 세계의 주목을 끌었던 김정은의 이복형 김정남의 독가스 테러 사건²¹⁾ 등을 들 수 있다.

김정은은 지난 미국 독립기념일(7.4)과 연이어 미국이 핵보다 더 경계하는 대륙간탄도미사일(ICBM)을 시험 발사해 했으며 이에 성공했다. 북한의 ICBM 개발 성공은 미국의 본토 공격능력을 갖추게 되어 미국 국민의 안전에 심각한 위협이 되는데다 패권국 미국의 위신을 훼손하게 되는 등 미국이 설정한 레드라인에 근접한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이는 선제타격을 포함한 군사적 조치 등 질적으로 다른 대북정책을 추진하는 방아쇠 역할을 할 수 있다.

웜비어 사망 사건은 미국 국민들의 반복정서를 고조시키는 한편 국민의 생명과 재산 보호를 최우선적인 정부 역할로 생각하는 미국 국민들에게는 트럼프 정부가 본연의 역할을 제대로 못했다고 생각할 것이다. 이는 향후 있을 중간선거나 차기 대통령 선거에도 영향을 미칠 수 있을 것이므로 보다 강경한 대북정책 추진 등 어떤 형태로든 대북정책에 영향을 미칠 것이다. 동 사건에 대해 트럼프 대통령은 ‘정말로 끔찍한 일’²²⁾이라고 비판했으며, 국무부는 북한을 세계 유일의 여행 제한국으로 지정²³⁾했고, 미 하원 외교위 아시아·태평양 소위는 북한 인권법을 5년 더 연장하는 재승인 법안과 북한에 외부 정보를 투입하는 '2017 권리·지식정보 증진 법안'을 의결했다.²⁴⁾

20) http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=3257951(검색일: 2017.7.12.)

25) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/24/2017022402728.html(검색일: 2017.7.12.)

22) <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923767675&code=11141400&sid=int>(검색일: 2017.07.10.)

23) <http://tk.newdaily.co.kr/news/article.html?no=351725&imp=ndcast>(검색일: 2017.7.28.)

24) <https://www.voakorea.com/a/3902338.html>(검색일: 2017.07.10.)

나. 정치의 흐름

(1) 정권의 교체

통상 정권이 교체되면 신임 대통령은 자신의 정책적 선명성을 보여주고 지난 정부의 정책에 대해 비판해온 의회나 정책연구기관과 여론을 수렴해 새로운 정책을 내 놓기 때문에 정책의 변동이 발생하게 된다.

클린턴 행정부에 이어 집권한 부시정부는 클린턴 정부의 대북정책을 유화정책이라고 비판했다. 제네바 합의는 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 위반하고 불법적으로 핵개발을 추진했음에도 불구하고 동결 댓가로 막대한 반대급부를 약속한 것은 다른 불량국가들에게 나쁜 선례를 남겼으며, 북한과의 미사일 협상을 지나치게 성급하게 다루었다 비난하면서 대북 유화정책에서 강력한 힘을 바탕으로 하는 강경한 대북정책으로 선회했다.²⁵⁾

다음으로 부시행정부에서 오바마정부로 넘어오면서 오바마는 부시행정부가 북한의 핵개발을 방지하지 못한 원인이 비효율적인 대북압박 정책만 있고 대화가 없었기 때문이라고 하면서 대북 유화정책을 시사했다. 그러나 집권후 바로 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사로 지켜지지 않을 직접 협상보다 제재를 통한 압박을 하면서, 북한이 협상을 준수할 수 있는 여건이 형성될 때 대화를 하겠다는 ‘전략적 인내’를 대북정책 기로로 설정하였다.

트럼프는 ‘북한의 핵과 미사일 개발이 지속되어서는 안된다’는 강한 인식을 갖고, 오바마 정부가 추진해 왔던 ‘전략적 인내’라는 대북정책이 북한의 핵과 미사일 개발 저지를 위해 실제 아무것도 하지 않은 것과 마찬가지로 비판했다. 트럼프 정부는 안보조직의 의견, 의회의 요구 및 정책연구기관 등의 여론을 반영해 군사적 옵션도 포함한 ‘최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)’를 대북정책 기조로 설정했다.

25) 김일수, “클린턴과 부시의 대북정책 비교 분석:영향력과 전략을 중심으로.” 『대한정치학회보』 제12집 (2)호(2004), P.7.

(2) 행정부와 의회간의 관계 및 의회의 요구

미국의 헌법은 외교정책과 관련해 행정부와 의회가 정책형성과 집행에 역할을 함께 하도록 규정하고 있다.²⁶⁾ 헌법은 전쟁과 외교를 수행하는 권한과 책임을 대통령에게 부여하였으나 전쟁을 개시하고 주요 외교 조약을 승인하는 권한과 군비를 조달·지원하는 권한은 의회에 부여했다.²⁷⁾ 미국 헌법은 대외관계에 영향을 미칠 수 있는 권한을 대통령, 상원과 하원에게 부여하면서 어느 기관이 결정적으로 최후적인 영향을 행사하는냐 하는 문제는 구체적 사안에 따라 다르게 방치해 놓고 있다.²⁸⁾

냉전종식 이후 외교정책 결정과 관련 미국 의회의 역할은 보다 강화되어 왔다. 미국의 정책결정 과정에서 다양한 이익과 세력의 이해관계와 의견이 공개적으로 표명되고 교환되는 장소가 의회이며, 의회 내에서 논쟁은 미국 행정부의 정책결정과 변화에 영향을 미친다.²⁹⁾

의회는 대외정책 결정에 있어서 법안, 결의안, 청문회 등을 통해 행정부에 영향을 미친다. 결의안은 법적 구속력은 없으나 행정부한테 새로운 아이디어를 제공하거나 정책개발 동기를 부여하고 기존의 정책방향을 지원하는 등의 효과를 가지고 있다. 북핵문제가 대두된 이후 미국 의회는 수십 차례의 상·하원결의안 통과를 통해 행정부의 대북정책을 견제하였다. 결의안의 내용들은 때로는 법안에 포함되기도 해 강력한 구속력을 발휘하기도 한다. 그리고 미 의회는 청문회 활동을 통해서 행정부의 정책을 검토하고 비판함으로써 정책 변동에 영향을 미치게 된다.

북한이 6차례의 핵실험과 60차례 이상 미사일 시험 발사를 하고, 지난 독립기

26) James A. Nathan and James K. Oliver, "Foreign Policy Making and the American Political System", (Maryland: *Johns Hopkins University Press*, 1994), p. 2.

27) 미국 헌법 2조2항은 대통령은 군 총사령관이며 외국과 조약을 협상하고 외교업무 수행에 책임을 지지만, 외국과 조약을 체결하는데 있어서 상원의 충고와 동의를 얻도록 하고 있음

28) Edward S. Corwin, "The President, Office and Power, 1787-1957", (New York: *New York University Press*, 1957), p. 171.

29) 박영호, "미국의 국내정치와 대북정책" 연구총서2000-12 (서울:통일연구원, 2000.12) pp.5-10.

념일(7.4)과 연이어(7.28) 뉴욕·시카고 등 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도 미사일 발사에 성공함에 따라 미국 의회는 초당적으로 북한과 거래하는 중국·러시아 기업까지 제재하는 강력한 대북제재 법안을 통과시키는 등 정부를 강하게 압박하고 있다. 존 메케인(John Sidney McCain III) 상원군사위원장과 린지 그레이엄(Lindsey Graham) 상원의원은 대북압박 수위를 한층 더 끌어올릴 것을 주문³⁰⁾했으며, 4월25일 상원 군사위에서 열린 청문회에서도 선제타격과 대북응징을 요구하는 강경발언이 주를 이루었다. 또한 코리 가드너(Cory S. Gardner) 상원외교위원회 아태소위원장도 북핵 해결을 위해서는 군사옵션을 포함한 모든 수단을 활용할 것을 주장했다.³¹⁾ 하원은 에드 로이스(Edward Randall Royce) 외교위원장이 대표 발의한 ‘대북 차단 및 제재 현대화법’³²⁾을 표결에 부쳐 찬성 419명, 반대 1명으로 압도적 찬성으로 통과시켰고, 북한의 원유수입을 금지하는 초강력 제재 법안을 압도적 찬성으로 통과시켰다.³³⁾

한편 대북 선제공격 가능성까지 시사했던 트럼프가 갑자기 김정은을 긍정적으로 평가하면서 만나겠다고 하는 등 극단을 오가는 대북발언³⁴⁾을 하자 여야를

30) 4.25 의회에서 기자들과 인터뷰에서 메케인은 “트럼프 대통령은 모든 옵션을 검토하고 있으며, 북한을 선제타격하는 방안도 고려하고 있다”고 언급했으며, 그레이엄은 “트럼프 대통령의 의지를 과소평가 해서는 안되며, 핵심은 북한이 ‘마을에 새 보안관이 왔다’는 점을 깨닫게 하는 것이다”라고 말했다.

31) 4.25 존스홉킨스대 국제대학원(SAIS)이 주최한 토론회에서 “미국은 북핵 해결을 위해 모든 경제·외교적 수단은 물론 필요하다면 군사적 옵션도 활용해야 한다”고 언급

32) 5.4 공화·민주 양당이 초당적으로 공동발의해 통과시킨 새 대북제재 법안은 북한에 대한 원유 및 석유제품 수입을 봉쇄하는 것은 물론이고 북한의 국외 노동자 고용 금지, 북한 선박 운항 금지, 북한 온라인 상품 거래 및 도박 사이트 차단 등 전방위 제재 방안을 담고 있다. 또 현행 ‘대북제재이행강화법’과 유엔 안전보장이사회(안보리) 대북제재 결의에 담기지 않았던 강력한 신규 제재를 포함하고 있다. 특히 제재 대상과 행위를 구체적으로 세분화해 북한으로의 탈러 유입 경로를 완전히 차단, 북한의 경제적 고립을 심화시키는데 초점을 맞췄다.

33) <http://www.hankookilbo.com/v/0c14b1aa681041818bea902c6336d497>(검색일: 2017. 5.10.) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/27/2017072700219.html(검색일: 2017.7.27.) 7.25 미 하원은 대북제재 패키지 법안을 표결에 부쳐 찬성 419, 반대 3의 압도적 표차로 통과시켰으며, 통과한 동 법안은 북한의 원유와 석유 제품 수입을 봉쇄하고 북한 노동자 고용 금지, 북한 선박 운항 금지, 북한 온라인 상품 거래와 도박 사이트 차단 등 북한 정권 유지와 핵·미사일 개발에 필요한 모든 자금줄을 차단하는 내용을 담고 있음

34) 트럼프는 김정은을 미치광이라고 했다(2015년 9월)가 “27세에 정권을 잡은 뒤 유지하는 것은 쉽지 않은 일로 꽤 영리한 녀석”(4월30일)이며 “적절한 상황이 되어 만나게 되면 영광스러운 것”(5월1일 브룸버그 통신 인터뷰)이라고 언급

막론하고 비판을 쏟아냈다. 존 메케인·에드 로이스 위원장 등 공화당 의원들조차도 지금은 김정은과 대화할 때가 아니고 압박을 더욱 강화해야 할 때라고 하면서 트럼프의 발언을 비난하면서 견제에 나섰다.³⁵⁾

(3) 대통령과 안보관계 주요인사의 리더십

일국의 대통령이 어떤 성격의 소유자인가 그리고 어떤 가치관과 세계관을 갖고 국가를 이끌어 가느냐 하는 리더십은 국가정책 수립 및 변동에 직접적인 영향을 미친다. 특히 대통령이 주요 외교·안보정책 결정에 있어 참모들과 상세 협의없이 트위터 등 SNS를 통해 상의하달 형태로 이루어지는 트럼프 정부에 있어서는 더욱 그럴 가능성이 높다.

트럼프는 초등학교 때부터 공격적이고 단호³⁶⁾했으며, 항상 리더로 군림하면서 폭력적 방법을 동원해서라도 자신의 생각을 알리고 이기고저 했고, 사건을 일으켜 다른 사람을 시험하는 것을 즐겨했다.³⁷⁾

부동산투자자인 트럼프는 인권과 자유, 민주주의·평화와 안전 등의 가치보다 이익을 우선하는 외교를 추진하고 있다. 트럼프는 자신이 거래를 성사시키는 천부적인 능력의 소유자로 생각하면서, 협상을 할 때 목표를 높게 잡고 크게 생각하며, 선택의 폭을 넓히기 위해 유연한 자세로 한 가지 거래에만 몰두하지 않고 여러 가지 방식을 고려한다. 또한 그는 관심을 불러일으켜 동요를 일으키게 하기 위해 언론을 최대한 활용하고, 사람들의 환상을 자극해 일을 성공시키기 위해 약간의 허세도 필요하다고 본다.³⁸⁾ 이런 원칙에 기초해 트럼프는 ①싸울

35) 메케인은 MSNBC와의 인터뷰(5.4)에서 “김정은은 독재자 보다 더 나쁜 폭군인데 트럼프 대통령의 모순된 발언 때문에 너무 혼란스럽다. 북한은 세계에서 가장 큰 정치범 수용소를 가진 나라로 그러한 발언은 전 세계에 우려를 불러 일으킨다”(5.2)고 했으며, 에드 로이스 하원 외교위원장은 “지금은 북한과 대화할 시점이 아니라 압박을 더욱 강화할 때로 북한이 핵 프로그램을 중단하도록 압박하기 위해 중국 등 다른 국제사회와 공조해야 한다”라고 언급(5.2)

36) 트럼프는 초등학교 2학년 때 음악선생이 음악에 대해 아무것도 모른다고 생각해 주먹을 휘둘러 얼굴을 멍들게 했으며 이 일로 학교에서 쫓겨날 뻔 했고 이런 연유로 부모님들이 8학년 때 뉴욕군사학교에 보내게 되었음

37) 도널드 트럼프, 『거래의 기술』, (서울: 살림, 2016), pp.93-107.

38) ibid. pp.71-89.

자신이 없으면 위협하지도 않고, 적과는 죽을 때까지 싸우며, ②처음에 세운 기본목표는 절대 타협하지 않고, ③미국을 다시 위대하게 만드는 일은 백악관 그리고 미국 전체에 대한 위엄을 회복하는 일부터 시작할 것이라고 주장했다.³⁹⁾

트럼프는 확실히 승리를 선호하며 패배를 경멸한다. 그는 안보문제를 해결하는데도 상대국의 약점을 협상 칩으로 활용할 것이다, 트럼프는 닉슨대통령 이후 미중관계를 정의해 왔고, 중국의 역린이라고 할 수 있는 ‘하나의 중국’ 원칙을 재검토하겠다고 협박까지 했다.⁴⁰⁾

또한 트럼프는 북한의 ‘핵과 미사일 위협은 정말 정말(really really) 중요한 사안’⁴¹⁾이고 분명히 크고 큰(big big) 문제⁴²⁾이며, 우선 순위가 매우 매우(very very) 높다⁴³⁾고 평가하면서 북한을 아주 강력히 다룰 것이라고 했다. 유엔총회 연설(9.19)에서 트럼프는 북한을 타락한 정권이라고 규정하고, “북한이 미국과 동맹국을 위협하게 되면 북한을 완전히 파괴(totally destroyed)할 수 밖에 없다”고 하면서 군사적 옵션도 배제하지 않고 있음을 강조했다.⁴⁴⁾ 또한 트럼프 대통령은 북한과 무역·금융거래를 제3국의 개인과 기관을 제재할 수 있는 ‘세컨더리 보이콧’을 전면 시행하는 행정명령에 서명(9.21)했다.⁴⁵⁾

다음으로 미국의 한반도 정책과 대북정책 결정 및 변동에 가장 큰 영향을 미치는 국무부와 국방부의 리더십에 대해 살펴보자. 국무부는 본래 대외정책을 총

39) *ibid.* pp.221-228.

40) Jonathan D. Pollack, “Donald Trump and the Future of U.S. Leadership: Some Observations on International Order, East Asia, and the Korean Peninsula”, The 5th KRINS-Brookings Joint Conference Paper, February 2017. pp.12-13.

41) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/18/2017021800261.html/2.16 백악관 기자회견(검색일: 2017.5.18. 16:17)

42) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/15/2017021500290.html/2.13 튀르도 캐나다 총리와 정상회담 후 기자회견(검색일: 2017.5.18. 16:30)

43) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/12/2017021200508.html/2.10 아베 일본총리와의 정상회담 후 기자회견(검색일: 2017.7.2. 15:27)

44) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/09/20/2017092000223.html(검색일: 2017.9.22 11:58)

45) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/09/23/2017092300178.html(검색일: 2017.9.23 11.35)세컨더리 보이콧 전면시행으로 ①북한과 의도적으로 거래하는 모든 금융기관에 제재를 부과하고, ②북한을 다녀온 선박과 항공기는 180일간 미국 입항을 금지하며, ③북한의 건설, 에너지, 정보기술(IT), 의료, 광업, 섬유, 운송산업과 관련 기관과 개인 제재하게 된다.

팔하고, 국방부는 군사·안보정책이 외교정책의 핵심영역을 차지함에 따라 외교정책 결정과정에서 큰 역할을 담당해 왔다.

렉스 틸러슨(Rex Wayne Tillerson) 국무장관은 비즈니스 협상가로 모든 문제에 대해 명쾌하고 분석력이 뛰어난 사람이나 외교와 안보분야에서는 경험이 전혀 없는 문외한이다. 지난 청문회에서 그는 “남중국해 문제와 관련해 중국의 인공섬 건설을 중단시키고 남중국해 접근을 막겠다”고 하는 등 현실과 동떨어진 답변으로 외교 경험이 일천함을 그대로 보여주었다.⁴⁶⁾ 이처럼 국무장관의 외교 안보 분야 경험 부족은 동 분야에 대한 트럼프 대통령의 영향력이 미칠 수 있는 여지가 그 만큼 커질 수 있다는 것을 의미한다. 하지만 미국의 안보전문가는 트럼프가 힘이 있는 지도자가 될 것이지만 거래 이외의 전략적 사고를 지니고 있지 않기 때문에 많은 부분을 각료들에게 의존하게 될 것이라고 했다.⁴⁷⁾

틸러슨은 북한문제와 관련해 상원 외교위 인준청문회에서 북한을 적이라고 표현하고 북한이 국제규범에 순응하기를 거부하기 때문에 세계에 중대한 위협이 되고 있다고 강한 거부감을 나타냈다. 또한 국제법 위반을 더 이상 묵과할 수 없다고 하면서 뭔가 조치를 취해야 해야 한다고 하는 등 선제공격 가능성마저 배제하지 않았다. 중국의 북한핵 포기 압박의 빈 약속을 더 이상 받아들일 수 없으며 대중관계에서 북핵문제에 대한 태도를 중요한 잣대로 삼겠다는 강한 의지도 표명했다.⁴⁸⁾ 이는 중국의 대북지원으로金正은이 핵 장난을 치고 있다는 중국에 대한 부정적 인식에 따른 것으로 중국을 강하게 압박해 북핵과 미사일 문제를 풀어보려는 의지를 피력한 것이다.

매티스(James Mattis) 국방장관은 중부사령관을 지낸 직업군인으로 1950년 이후 처음으로 군출신이 국방장관에 임명됐다.⁴⁹⁾ 그는 직설 화법과 저돌적 성

46) <http://news1.kr/articles/?2883421>(검색일:2017.5.20.)

47) <http://news.joins.com/article/21137917/1,18> 존 햄리 미국 전략국제문제연구소(CSIS) 소장의 중앙일보 인터뷰 기사(검색일: 2017.5.20.)

48) [https://www.coons.senate.gov/newsroom/press-releases/senator\(1,11\)](https://www.coons.senate.gov/newsroom/press-releases/senator(1,11))(검색일: 2017.5.20.)

49) 청문회 직후 상원은 ‘군 전역 후 7년이 지나야만 장관이 될 수 있다’는 규정을 매티스(2013년 전역) 내정자에게만 적용하지 않는 내용의 특별법을 찬성 81표, 반대 17표의 압도적 표차로 통과시켰다. 하원 군사위도 같은 내용에 대해 34대28로 통과시켰다.

격으로 미친 개⁵⁰⁾라는 별명을 가진 강경 매파로 뛰어난 전투역량과 지적 진지함을 지닌 명장으로 평가받고 있다. 이란 핵합의에 대해 불만⁵¹⁾을 제기하면서 2013년 초 중부사령관 재임중 전격 전역했다. 또한 매티스는 “미국이 군사력을 사용해야 할 때 망설이고 주저하는 오바마 대통령의 정책으로 인해 러시아·중국·이란이 과감해지고 있다”면서 오바마 대통령의 군사안보·외교정책을 정면으로 비판했다. 매티스는 “문제가 도착할 때까지 기다려서는 안되며 강력히 개입해 미국이 역할을 다해야 한다”는 개입주의적 철학을 갖고 있다.

매티스는 상원인준 인사청문회에서 첫 번째 목표로 재래식 및 핵 전력의 증강을 제시했는데 이는 상대적으로 작은 핵전력을 보유하고 있는 중국의 핵 억지력을 붕괴시킬 수 있는 군사적 압박을 가함으로써 중국의 불안감을 부채질해서 중국이 북한을 압박하고 북한이 스스로 핵을 포기하게 만드는 전략을 구사하려는 것으로 학자들은 평가하고 있다⁵²⁾. 동 청문회에서 북핵문제와 관련해서는 “북핵은 미국에 심각한 위협으로 선제타격 등을 포함한 뭔가 조치를 해야 한다”⁵³⁾고 하는 등 강력한 대응의지를 밝혔다. 중국이 북한핵을 두둔하고 보호하는 것이 자국의 안보에 부담이 된다는 인식을 갖게 해서 중국이 북한을 압박해 핵을 포기하게끔 하겠다는 간접 압박 전략을 피력했다.

이와 함께 매티스 장관은 “북한이 핵과 미사일 실험을 통해 기술을 향상시키고 있으며, 미국에 직접적인 위협이 되고 있다”면서 “핵무기를 탑재한 대륙간탄도미사일을 북한이 보유할 때까지 기다려서는 안된다”고 강조했다. 또한 6차 핵 실험에 대한 유엔안보리 대북제재 결의에 저항해 북한이 일본 본토를 가로지르는 중거리 미사일을 발사한 후 기자들의 질문에 그는 “서울을 위협에 빠뜨리지

50) 매티스는 해병대 근무시 부하들에게 1)도발하면 모두 죽여 버린다 2)해병대는 패배자라는 글자를 쓸 줄도 모른다 3)무기를 쓰기 전에 머리를 써라 4)사냥꾼이 되지 않으면 먹잇감이 된다고 훈시

51) 매티스는 “비록 이란 핵 합의가 타결되었더라도 중동의 안정을 위해 이란의 위협에 대비가 충분하지 않다”면서 오바마 대통령과 다른 입장을 피력

52) 고명현, “매티스의 방한에 안도할 수 없는 이유”, 아산정책연구소, 2017년 2월

53) https://www.armed-services.senate.gov/hearings/17-01-12-confirmation-hearing_mattis 매티스는 북핵과 미사일 저지를 위한 미국의 선제타격 가능성을 묻는 질문에 대해 “어떤 것도 (논의의) 테이블에서 배제해서는 안 된다”고 대답 (검색일: 17.07.02 16:37)

않고 북한을 타격할 수 있는 군사적 옵션 있다”⁵⁴⁾면서 다양한 군사적 옵션을 검토하고 있음을 시사했다. 한편 “우리가 외교적 방법으로 이 상황을 해결하지 못하고 북한과 전투가 벌어진다면 재앙적 전쟁이 될 것”⁵⁵⁾이라고 하면서 외교적 수단과 대화를 통해 문제를 해결하려고 노력할 것도 강조했다.

(4) 주요 정책연구기관

정책연구기관이 내어 놓는 정책 아이디어나 주장이 미국의 대외정책 결정에 직접적으로 얼마나 영향을 미치는지는 측정하기 어려우나, 이들의 활동이 국무부·국방부 등 대외정책기관이나 의회 그리고 오피니언 리더들에게는 중요한 영향을 미친다.⁵⁶⁾ 그리고 정책연구기관은 행정부가 인력을 충원하는데 있어 일종의 저수지 역할을 한다.⁵⁷⁾ 공화당과 트럼프의 정책 공약에 영향을 미친 헤리티지 재단 및 미 외교협회 등 주요 정책연구기관의 대북정책 건의 내용을 간략히 살펴보자.

미국의 많은 대외정책 엘리트들은 오바마 정부가 북한의 핵·미사일 개발을 제대로 저지하지 못하는데 대해 많은 좌절감을 보여 왔다. 정책연구기관이 생산한 보고서들을 관류하고 있는 공통된 흐름은 북한 대외관계의 90% 이상을 점유하고 있는 중국에 대해 제재할 것을 강력히 주장하고 있다.

미국기업연구소(KEI)의 에버스타트(Nicholas Eberstadt)는 “미국의 대북정책은 주로 군사적 조치로 이뤄져야 한다. 그리고 지금은 중국으로 하여금 북한 지원에 대한 댓가를 치르게 해야 할 시점”이라고 중국을 통한 대북압박을 주장했다.⁵⁸⁾

한미연구소의 조엘 위트(Joel Wit)는 단계별 강압외교(phased coercive

54) <http://news.donga.com/3/all/20170919/86402774/1#csidx2c0ab055f258ba5be7134523e4e9476>(검색일:2017.9.23. 07:58)

55) <http://www.cbsnews.com/face-the-nation/2017/05/28/>(검색일: 2017년7월2일 21:38)

56) David D. Newsom, “The Dimenson of Foreign Policy”, (Indianapolis: *Indiana University Press*, 1996), pp.159-161.

57) 정책연구기관은 정권교체시 정치적 임명직 자료센터를 개설해 연구원중 정치적 임명직위에 충원되고자 하는 사람들에게 편의를 제공

58) Nicholas Eberstadt, “Wishful Thinking has Prevented Effective Threat Reduction in North Korea,” *National Review*, February 29, 2016.

diplomacy) 방식⁵⁹⁾을 트럼프 행정부에 대북정책으로 제안했다. 이와 더불어 북한의 잘못된 행동에 대해서도 중국이 계속 감싸는 경우 미국은 중국과 심각한 위기도 감수할 수 있다는 메시지를 보내는 차원에서 북한과 거래하는 중국기업에 대한 제재(secondary boycott)를 가해야 한다고 주장했다.⁶⁰⁾

중도적 성향이 강한 브루킹스 연구소도 트럼프 행정부한테 북한의 체제생존과 직결되는 조치를 취할 것을 건의하고 있다. 즉 미국과 동맹국 그리고 파트너 국가들은 북한이 핵무기와 체제생존 중 어느 하나를 선택하도록 압박을 가해야 한다고 했다. 북한의 체제 생존이 어렵게 북한경제의 취약성을 최대한 높여나가야 한다고 했다. 이를 실현하기 위해 미국의 강력한 군사적 조치로 뒷받침해 나갈 것을 건의했다. 또한 북한과 거래하는 중국 기업, 은행 및 국영기업에 대한 제3자 제재 조치(secondary boycott) 적용을 주장했다.⁶¹⁾

美 외교협회(CFR)는 오바마정부의 대북정책을 평가하고 차기 정부의 대북정책을 건의하는 보고서 작성을 위해 독립적인T/F를 꾸렸다. 동 T/F는 오바마 정부의 ‘전략적 인내’라는 대북정책은 북한도발의 악순환을 막지도 못했고 향후 동아시아의 안정을 담보하지 못했다고 평가하면서 현 상황이 지속되면 미국과 동맹국의 국가안보에 심각한 위협이 될 것이라고 경고했다. 미국은 북한과 협상을 하면서도 제재를 계속 강화해 나갈 것을 주장했다. 그리고 한·미·일은 북한이 발사하는 미사일을 요격할 수 있는 능력을 계속 강화해 나가야 하며, 만일 협상이 지지부진하게 되면 북한이 발사하는 미사일을 발사 즉시 요격해야 하고,

59) 1단계 접촉은 미북간 합의가 미국의 이익에 부합하는지를 탐색하는 동시에 대북압박의 근거를 마련하기 위해 북한으로부터 더 많은 양보를 얻을 수 있을 것으로 판단이 되면 한미간 연례군사훈련을 축소하고 미북간 평화협정 체결문제도 대북 인센티브 제공 차원에서 검토한다. 이와 함께 핵감수함을 동해에 상주시키고, B-1, B-52 등 전략폭격기를 정기적으로 한국에 주둔시키는 등 대북억지 전략도 함께 추진해 나가고, 북한과 협상을 진행하면서 북한 정권을 불안정하게 하기 위해 라디오 방송을 강화하고 정보가 담긴 USB 등 정보저장장치를 북한 내부로 투입시키며, 북한이 미국의 요구를 거부하거나 ICBM실험을 하면 총체적인 에너지 및 식량 이외 물품 봉쇄를 제안.

60) Joel S. Wit, "The Way Ahead: North Korea Policy Recommendations for the Trump Administration," U.S.-Korea Institute at the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS), December 2016.

61) Evans J.R. Revere, "Dealing with a Nuclear-Armed North Korea: Rising Danger, Narrowing Options, Hard Choices," *Brookings Institute*, October 4, 2016.

북한의 핵 프로그램이 고도화 되면 보다 강력한 외교·군사적 조치도 취할 것을 주장했다. 이와 함께 부상하는 시장세력을 강화하고 정권을 망가뜨리는 대북정보 유입 공작을 전개하는 한편 북한과 거래하는 외국 특히 중국 기업이나 개인에 대한 제재를 강화할 것을 주문하고 있다.⁶²⁾

美신안보센터(CNAS)의 패트릭 크로닌(Patrick Cronin)은 “북한과의 외교적 진전과 관계없이 미국과 동맹국은 북한의 엘리트와 기층 민중들을 대상으로 정보유입 공작을 추진해야 하며, 북한문제 관련 중국에 대해 보다 강경한 외교전략을 구사해야 하며 북한과 거래하는 중국의 기업과 개인에 대해 제재를 해야한다”고 트럼프 정부에 제안했다.⁶³⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 주요 정책연구기관은 북핵문제 해결을 위해서는 대화보다는 제재와 압박을 건의하고 있으며, 특히 북한과 거래하는 중국기업에 대한 제재 추진을 적극 제안하고 있다. 트럼프 정부의 대북정책 기조가 ‘최대의 압박과 관여’ 그리고 중국을 통한 북핵문제 해결책을 모색하고 있는 점을 감안할 때 정책연구기관의 건의와 제안이 크게 반영된 것으로 분석된다.

4. 향후 트럼프 정부의 대북 정책 전개방향

트럼프 행정부는 모든 대북옵션을 고려하면서 ‘최대의 압박과 관여’를 대북정책의 기조로 설정했다. 이런 투트랙의 압박과 관여 정책은 동시에 추진하기가 매우 어려운 것으로 결국에는 어느 일방으로 나갈 수 밖에 없을 것이다. 그러면 향후 이런 대북정책 기조 가운데 압박에 중점이 두어질 질 것인지 아니면 대화

62) Mike Mullen and Sam Nunn, “A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia,” Independent Task Force Report No. 74, Council on Foreign Relations, 2016.

63) 1.Mira Rapp-Hooper, Patrick M. Cronin, Harry Krejsa, Hannah Suh, “Counterbalance: Red Teaming the Rebalance in the Asia-Pacific,” Center for a New American Security, November 2016.

2.Patrick M. Cronin, “4 Ways Trump Can Avoid a North Korea Disaster,” The Diplomat, December 13, 2016.

와 협상의 관여정책으로 변동될 것인지를 분석해 보는 것은 우리의 대북정책 방향 설정에 매우 중요하다 하겠다.

가. 압박 강화 요인

(1) 북한의 핵과 미사일 개발 전략 지속 추진

북한의 핵개발은 6.25전쟁에서 중공군의 도움으로 기사희생한 김일성이 전쟁이 끝나자 바로 정권을 유지하고 장차 한반도 전체를 공산화 하기 위해서는 핵무기가 필요하다고 판단하고 소련과 핵연구 분야에 대한 협력 협정을 체결하고 북한 과학자를 모스크바 드부나 연구소에 연수시키는 한편 실험용 원자로를 영변에 설치했다. 그 후에도 김일성은 중국과 소련한테 지원을 요청하는 등 핵개발에 집요하게 집착했다.⁶⁴⁾ 김일성 사후 수백만명이 아사하는 경제적 어려움을 겪는 가운데서도 김정일은 핵개발을 지속해 왔다. 또한 김정은은 2013년 3월 당중앙위원회 전원회의의 결정을 통해 ‘경제건설 및 핵무력건설 병진노선’을 경제정책의 기조로 채택했다. 김정은은 “현시대에서는 핵무력 강화가 ‘혁명발전의 합법칙적 요구’이므로 이를 결코 포기하지 않고 지속시켜 나갈 것이며, 경제건설도 동시에 병행할 것”이라고 주장하고 있다. 핵개발의 지속은 트럼프 행정부의 협상과 대화라는 관여정책의 여지를 없애 버리는 원심력으로 작용하게 될 것이다.

(2) 북한의 6차 핵실험과 ICBM 시험발사 성공

북한은 2006년 이후 6차례의 핵실험을 통해 실질적인 핵보유국가가 되었다. 이제 김정은은 국제사회에 핵개발을 완료해 실질적인 핵보유국이 되었음으로 이제 국제사회가 인정하라고 압박하고 있으며, 핵보유국 축하 군중집회를 연일 개최를 통해 자신의 업적을 과시하고 있다.

64) 돈 오버도퍼 · 로버트 칼린(이종길 · 양은미 옮김). 『두개의 한국(The Two Koreas)』 (교양:길산, 2002), PP.381-389.

또한 북한은 6.25때 미군의 개입으로 무력에 의한 남반부 해방이 무산되었다고 생각하고 미국의 개입의지를 꺾기 위해 미국 본토까지 도달하는 대륙간탄도 미사일 개발에 박차를 가해 결국 성공했다.⁶⁵⁾ 미국의 핵무기 개발과 본토 타격 ICBM 발사 성공은 미국의 사활적 국가이익(vital interest)을 침해했기 때문에 트럼프는 어떤 형태로든 북핵문제를 해결할 수 밖에 없는 상황에 직면해 있다. 이런 상황은 트럼프는 미북 평화협정 체결 등 유화적 대북 정책 추진보다는 선 제타격 등 물리적 수단을 동원할 가능성을 높이게 된다.

(3) 중국의 실효적인 대북압박 정책추진의 한계

중국은 한반도가 미국의 영향력 하에 통일되어 압록강에서 미국과 마주하는 상황을 최악으로 상정하고 있어 북한을 완충지대로 두고자 한다. 이런 이유 때문에 북한의 정권유지를 비핵화 보다 우선하기로 결정한 나라다. 이미 중국은 2009년 북한 2차핵실험 뒤 원자바오 총리를 평양에 보내 대대적인 경협에 합의한 바 있으며, 이 결정에 시진핑도 참여했다. 그 후 김정은이 핵실험을 4차례 더 했으나 시진핑은 석유공급과 식량지원을 중단한 바 없다. 왕이 외교부장은 “북핵문제는 본질적으로 미·북간의 모순에 기인하는 것으로 대북제재 보다는 대화가 중요하다”는 입장을 견지하고 있다.

중국은 북한을 부채가 아닌 자산으로 보고 있기 때문에 미국이 바라는 대북 원유공급을 전면 차단하거나 식량지원을 끊는 실효적인 대북압박 정책을 추진하지 않을 것이다. 이렇게 되면 트럼프는 북핵문제 해결을 위해 직접 힘을 통한 해결책을 모색하게 될 것이다. 이는 제재와 압박을 통한 북핵문제 해결을 모색하게 되는 구심력을 강화시키게 될 것이다.

65) 이상우, 『북한정치-신정체제의 진화』, (서울:나남, 2008), pp.308-309.

(4) 트럼프 정부의 일방주의적 안보외교정책 성향의 증대

미국은 외교안보 정책 문제를 해결하는데 있어서 독자적으로 행동하는 일방주의적 성향이 강하다.⁶⁶⁾ 공화당은 전통적으로 핵을 비롯한 대량살상무기와 미사일 확산 방지를 중시하는 입장을 보여왔는 바 이를 감안할 때 트럼프 행정부에서 이러한 성향은 강하게 대두될 것이다. 트럼프는 힘을 통한 평화, 즉 미국의 군사력 증강과 일방주의를 통해 미국의 리더십을 유지하려고 한다.⁶⁷⁾

공화당은 중국을 비롯한 북한, 이란 등의 대량살상무기 및 미사일 확산을 미국의 국익에 대한 중대한 위협으로 간주하고, 한반도 및 일본에 주둔해 있는 미군과 미국인의 안전을 도모한다는 명분으로 일방주의를 적용하려 할 것이다. 이런 맥락에서 볼 때 트럼프 행정부는 북한의 대량살상무기 및 미사일 문제에 대해 제재 이상의 강한 정책대안을 강구할 가능성도 배제할 수 없다. 특히 오바마 행정부의 대북정책이 미국의 단호함을 보여주지 못했다고 비판해 온 점에 비추어 볼 때 트럼프 행정부는 선제타격 등 북한에 대해 미국의 정책을 단호하게 인식시키려 할 것이다.

(5) 미국과 중국간의 경쟁 관계 가속

동아시아에 대한 미국의 전략은 중국이 지역의 패권국가로 등장하는 것을 사전에 차단하는 것이다. 공화당은 장기적으로 중국은 미국의 경쟁국이며 비확산 체제를 위협하는 국가로 보고 있다. 지난 10년간 미국은 9/11테러, 이라크·아프간 전쟁 및 금융위기를 겪으면서 미국의 지배적 위상이 하락했다. 이에 반해 중국은 연간 10%에 가까운 성장률을 기록하면서 GDP가 일본을 추월해 미국과의 격차를 빠른 속도로 좁혀가고 있고, 중국의 국방예산이 2,000억달러를 증가하면서 세계2위의 군사대국으로 부상하고 있으며, 인민해방군의 역량도 괄목할

66) Glenn P. Hastedt, 『American Foreign Policy; Past, Present, Future』, Rowman & Littlefield Publishers, 2014, pp.28-34.

67) Trump, Donald, 『Great Again: How to Fix Our Crippled America』, New York: Simon & Schuster, Inc, 2016, pp.31-48

만한 발전을 하고 있다. 중국은 미국과 신형대국관계라는 큰 틀 속에서 소위 ‘투키디데스의 함정’⁶⁸⁾을 피하면서 평화로운 세력균형의 변화를 모색하는 가운데 당당하게 세계의 중심국가로 우뚝서겠다는 ‘화평굴기’ 전략을 추진하고 있어 점차 미국 경쟁국으로 패권 경쟁을 예고하고 있다.

미국의 대중국 정책은 바로 대한민국 및 대북한 정책에 영향을 미치게 된다. 미국과 중국이 동아시아지역을 두고 패권경쟁을 가속화 하게 되면 중국은 북한을 자신의 지원세력의 하나로 간주하고 북한의 핵개발에도 불구하고 제재나 압박 보다 대화로 문제를 해결할 것을 주장하면서 무조건 감싸고 관계 개선을 모색하게 될 것이다. 이런 상황은 냉전 이전 한국·미국·일본간 남북삼각관계와 중국·러시아·북한간 북방 삼각관계 체제로 회귀하게 될 것이며 이는 미국의 강압적 대북압박 정책을 강화하게 되는 요인으로 작용할 것이다.

(6) 트럼프의 지지율 하락과 탄핵 가능성

트럼프의 지지율이 취임 초기임에도 불구하고 40%이하로 역대 최저치를 기록하고 있다. 특히 트럼프가 제임스 코미 FBI국장을 해임하고, IS와 관련 기밀을 러시아 인사들과 만난 자리에서 발설했고, ‘러시아 게이트’ 수사와 관련해 FBI에 수사중단 압력을 가했다는 의혹이 제기되면서 지속 하락하고 있다.⁶⁹⁾

대통령의 수사압력은 닉슨 등 역대 미국대통령들이 탄핵 추진을 당한 사유였던 사법방해죄에 해당할 수 있어 트럼프도 탄핵을 당할 가능성도 배제할 수 없

68) ‘신흥세력이 대두하면 기존 패권세력과 전쟁을 하게 되는 경향이 있다’는 것을 일컫는 말로 스파르타가 신흥 세력 아테네를 제압하기 위해 벌인 전쟁이 펠로폰네소스 전쟁이라고 그리스의 역사가 투키디데스가 정의한 데서 연유된 말로 오늘날 미국과 중국 관계를 설명할 때 흔히 인용된다. 엘리슨 하버드대 교수는 “부상하는 중국이 미국이 쌓아온 지배력에 도전하고 있으며, 지난 500년간 신흥 강국과 기성 대국 간 충돌이 16차례 있었는데 이 중 12차례가 전쟁으로 이어졌다”고 언급(워싱턴 포스트, 4. 2)

69) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/12/2017051200234.html (2017. 07. 07 22:20) 지난 5. 4~9일 미 퀸피엑대학이 성인 1078명을 대상으로 한 여론조사에서 트럼프 대통령의 국정 운영을 지지한다는 응답은 36%, 지지하지 않는다는 응답은 58%로 나타났으며 지난달 4. 19일 발표 때의 40%에 비해 4%포인트 떨어졌다고 워싱턴포스트는 보도. 국정 운영 지지도와 별개로 실시한 선호도 조사에서도 트럼프 대통령은 최저 수준인 35%를 기록

다. 또한 트럼프가 2013년 러시아 방문시 매춘부들과 어울렸다는 의혹에 대해 코미군장한테 강하게 부인했는데 관련 내용이 확인되면 ‘연방기관 대표에게 거짓말한 혐의’로 형사 처벌될 가능성도 대두하게 된다.

공화당이 의회를 장악하고 있어 트럼프에 대한 탄핵소추가 쉽지는 않을 것이나, 트럼프의 수사 외압 증거 대화녹음 파일이 나오거나, 러시아 매춘부와 어울렸다는 러시아 정보기관의 자료가 폭로되면 트럼프의 장래는 건잡을 수 없이 불안정하게 되고 탄핵으로 질주할 가능성도 배제할 수 없다. 트럼프가 탄핵될 위기에 처하게 되면 국민들의 관심을 돌리고 지지율 건인을 위해 북한의 도발에 대한 선제타격의 유혹을 받을 가능성도 배제할 수 없다.

나. 관여 강화 요인

(1) 문재인 정부의 적극적인 대북 관여 및 포용정책 추진

문재인 정부는 이명박·박근혜 정부의 대북제재와 압박정책만으로는 북핵문제 해결과 한반도 평화정착이 불가능하다고 비판하면서 북한과 대화와 협상을 통한 한반도평화체제 구축을 적극 추진해 나가려고 한다. 김정은이 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 성공 등 지속적인 도발에도 불구하고 ‘베르린 평화구상’을 제시했다.⁷⁰⁾ 또한 문재인 대통령은 “북한의 핵과 미사일 동결이 이루어지면 대화가 시작될 수 있고, 그 대화의 출구는 북한핵의 완전한 폐기가 되어야 한다”고 한미정상회담 직후 밝혔다.⁷¹⁾ 또한 문재인 대통령은 구테흐스(Ant nio Manuel de Oliveira Guterres) UN사무총장을 만나 “북핵 문제가 평화적 방식으로 근원적·포괄적으로 조속히 해결될 수 있도록 사무총장께서 북한과 대화

70) http://www1.president.go.kr/news/speech.php?srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=638(독일 레르버 재단 초청 문재인 대통령 연설, 2017.07.06.) 동 평화구상에서 ①흡수통일 등 인위적인 통일시도 배제와 평화추구, ②북한체제 안정을 보장하는 한반도 비핵화 추구, ③완전한 비핵화와 함께 한반도 평화협정 체결 추진, ④정치·군사적 상황과 분리한 비정치·민간교류 지원, ⑤북핵 해결을 전제로 한 한반도 경제공동체 추진 등 5가지 교류와 협력 원칙을 제시

71) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/01/2017070100761.html/문재인, 미국제전략문제연구소 간담회(검색일: 2017.7.2.)

를 중재하기 위한 노력을 해달라”고 요청했으며, UN총회 기조연설에서도 “북핵 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 다자주의 대화를 통해 평화를 실현하고자 하는 유엔정신이 가장 절박하게 요청된다”면서 6자회담 재개 등 대화를 통한 북핵문제 해결 의지를 강하게 피력했다.⁷²⁾

한국정부의 북한과의 대화에 대해 트럼프 정부는 한반도 평화통일 환경을 조성하는데 있어서 한국의 역할을 지지하지만 남북간 대화 준비과정에서 북한에 대한 제재와 압박이 병행되어야 하고 올바른 여건이 갖추어져야 대화를 시작할 수 있다는 입장⁷³⁾을 보였다. 전통적으로 미국은 한반도 통일문제에 있어서 한국의 주도적 역할을 지지하면서도 북한 핵과 미사일 문제에 대해서는 남북만의 문제가 아니라 미국 안보와 전 세계 핵 확산과 관련된 문제라는 입장을 취해왔다.

한편 북한은 문재인 정부의 적극적 대화 제의에 대해 애써 외면하면서 비난만 퍼붓고 있다. 이렇게 되면 남북간 대화와 협상은 원천적으로 불가능하게 된다. 통상 미국은 북한이 자신과 직접 대화를 원하면 남북간에 우선 대화를 하고 잘 진행되면 미북간 대화를 허용하는 태도를 보여왔다. 그런 점에서 보면 문재인 정부의 대북대화 의지가 미국의 대북관여 정책을 유인해 낼 수 있는 요인으로 작용하지만 6차핵실험 및 ICBM발사 성공 등으로 현실적으로 어려운 상황에 놓여있다.

(2) 중국과 러시아의 압박보다 대화를 통한 북핵문제 해결 요구

중국은 한반도 문제 해결의 3대원칙으로 한반도 비핵화 실현, 한반도 평화와 안정 유지 그리고 대화와 협상을 통한 문제 해결 등을 제시하고 있다. 중국은 북한의 핵과 미사일 문제는 미국의 대북 적대시 정책 등 미·북간의 모순으로 중국 문제가 아니라 미국과 북한이 직접 대화를 통해 풀어야 할 사안으로 본다.

72) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/09/22/2017092200260.html(검색일: 2017.9.23.)

73) 트럼프의 대북정책은 ‘최대의 압박과 관여’인데, ①비핵화 없는 북한과 대화는 하지 않는다 ②북핵6자회담은 수명을 다했다 ③중국을 통한 대북압박을 통해 북핵문제를 해결한다 등이 핵심적인 접근법임

또한 중국은 자신의 지정학적 안보 차원에서 북한을 부채가 아닌 자산으로 간주하고, 김정은 체제의 붕괴를 원치 않기 때문에 북한 핵과 미사일 문제를 해결하기 위해서는 제재와 압박 보다 대화와 협상을 통해 해결할 것을 주장하고 있다. 최근 독일에서 개최된 미중정상회담(7.8 함부르크) 및 한중정상회담(7.6, 베를린)에서 7월4일 북한이 대륙간탄도미사일 발사에 성공했음에도 불구하고 시진핑 주석은 한미정상의 추가 대북제재 요청에 대해 “대화를 촉진하고 국면을 통제하기 위한 노력을 증진해야 한다”면서 대화와 협상을 통한 해결 입장을 보였다.⁷⁴⁾

러시아는 소련 붕괴 이후 상실한 동북아에서의 영향력 회복과 극동 및 시베리아의 아태지역 경제로의 편입이라는 목표를 달성하기 위하여 북핵 및 한반도 문제에서 당사국으로서의 입지를 확보하기 위한 노력을 기울여 왔다. 북핵 문제에 대해 러시아는 국제사회의 신중하고, 균형잡힌 접근을 요구하는데, 이는 북한의 NPT체제 준수와 IAEA 사찰을 통한 ‘한반도 비핵화’이고, 다른 하나는 군사적 방식이 아닌 ‘북·미간 직접대화에 의한 평화적, 정치·외교적 해결’이다.⁷⁵⁾ 즉 러시아도 안보리 대북제재 결의를 이행하지만 미국 등 국제사회가 제재와 압박이 아닌 대화와 협상을 통해 해결해 나갈 것을 주장하고 있다. 지난 7월 중·러 정상은 북핵문제 해법과 관련 '관련국간 전제조건 없는 대화'의 필요성을 공동성명으로 채택한 바 있다.⁷⁶⁾

다. 트럼프 정부의 대북정책 전개 방향 전망

최근 북한이 대륙간탄도탄 미사일 시험 발사 성공 및 핵실험을 한 후 미국 행정부와 의회 모두 대북 제재와 압박을 강화하는 가운데 중국·러시아 등 북한과 관련된 국가에 대한 대응 수위도 높아지고 있다. 그리고 행정부의 대북정책 형

74) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/10/2017071000143.html
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/07/2017070700137.html(검색일:2017.7.16.)

75) <http://www.ln.mid.ru/B1.nsf/arh/DEBE4E4536501C8D43256CE20028CFCC?OpenDocument>. (검색일:2017.7.16.)

76) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/07/2017070702210.html(검색일:2017.7.16.)

성 및 변동에 영향을 미치는 국민들의 여론 또한 크게 악화되고 있으며, 군사적 조치를 포함한 강력한 압박 정책을 통해 북핵문제 해결을 요구하고 있다.

최근 미국의 정치전문지 폴리티코와 모닝컨설팅 조사에 의하면 미국인 10명 중 4명이 북한을 IS보다 더 큰 안보위협으로 보고, 거의 과반수(49%)가 북한 핵시설 등에 대한 폭격에 찬성하고 있으며, 북한과 거래하는 제3국의 기업이나 개인을 제제해야 한다는 의견도 72%에 달하고 있다.⁷⁷⁾

또한 미국 의회에서는 미국 본토에 도달할 수 있는 북한의 대륙간탄도미사일 발사가 성공하자 북한에 대한 원유공급 중단을 포함한 전방위 제재를 가능하게 하는 초강력 대북제재 법안⁷⁸⁾이 미국 하원을 통과(7.25)한지 이틀만에 상원까지 일사천리로 통과시키는 등 강경한 대북 압박정책 추진을 정부에 적극 주문하고 있다.

이런 미국내 분위기와 함께 앞에서 살펴본 트럼프 정부의 대북정책 전개 방향 검토에서 보았듯이 대북관여 정책을 추진할 수 있는 동력 보다 대북제재와 압박 정책을 추진할 구심력이 훨씬 크다는 것을 알 수 있다. 다시 말해 대북관여 정책 추진 동력은 중국과 러시아의 압박 보다 대화를 통한 북핵문제 해결 요구와 문재인 정부의 북한과 대화 및 협상 정책 정도인데 반해 대북압박 정책을 추진하게 될 구심력은 트럼프 정부의 일방주의적 안보외교정책 성향 증대 및 트럼프의 지지율 하락과 ‘러시아 게이트’로 인한 탄핵 가능성 등 대내 정치적 요인에다 북한의 핵과 미사일 개발 지속 추진 및 대륙간탄도미사일 발사 성공 등 북한요인 그리고 중국의 실효적인 대북압박 정책추진 가능성이 낮은데다 미중간 패권 경쟁 가속 등 중국 요인이 결합되어 더욱 강화될 것으로 전망된다.

77) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/14/2017071400303.html(검색일: 2017.7.16.) 미국안보의 위협세력이 어디냐?라는 질문에 미국인들은 북한(40%)→IS(30%)→러시아(16%)→중국(5%)→이란(3%)순으로 답변

78) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/29/2017072900219.html(검색일: 2017.7.29.) 동 대북 제재 법안은 북한의 원유와 석유 제품 수입을 봉쇄하는 것과 함께 북한 노동자의 고용금지, 북한 선박과 유엔 대북제재를 거부하는 국가의 선박 운항 금지, 북한 온라인 상품 거래 및 도박 사이트 차단 등을 내용으로 하고 있으며, 여기에 북한산 광물과 농·식물도 사들일 수 없도록 해 북한의 1차·2차·3차 산업 분야의 모든 수출을 차단할 수 있도록 했음

5. 결론

오바마 정부하에서 미국은 개입과 확대의 안보전략을 추진하면서 대북정책과 관련 “똑 같은 말을 두 번 사지 않는다. 잘못된 행동에 대해 보상하지 않는다”라는 원칙에 따라 ‘전략적 인내’를 대북정책의 기본 틀로 삼았다. 오바마 정부는 김정일→김정은으로 이어지는 핵실험과 미사일 시험 발사 등 지속적 도발과 중국의 유엔안보리 대북제재 결의에 대한 느슨한 이행 등으로 북한과 대화·협상을 통한 문제 해결의 단초도 마련하지 못했고, 제재와 압박을 통한 핵문제 해결에도 실패 했다. 이에 따라 공화당 주도의 의회를 비롯해 한반도 전문가 집단 및 언론의 비판이 제기 되었다. 대통령·안보부처 장관의 리더십, 의회의 요구 및 정책연구기관 의견 등 정치적 요인이 반영된 트럼프 정부의 대북정책은 민주당에서 공화당으로 정권교체라는 ‘정책변동의 창’이 열리면서 ‘최고의 압박과 관여’의 형태로 변동되어 나타났다.

앞에서 살펴본 바와 같이 트럼프 정부의 대북정책 전개 방향은 개입·관여라는 원심력보다 제재와 압박이라는 구심력이 더 커 ‘최고의 압박 방향’으로 전개될 가능성이 높다. 이런 가운데 한국의 문재인 정부는 ‘적극적인 대북 개입과 포용정책’을 추진하려 하고 있어 한·미간 긴밀한 대북정책 조율이 필요한 상황이다. 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제 구축 목표 실현을 위해서는 한·미간 긴밀한 대북정책 조율이 필요한 바 상호 협력과정에서 문재인 정부가 고려해야 할 사항을 짚어 보면 다음과 같다.

첫째, 지금의 북한은 김대중·노무현 정부 시절의 북한이 아니다. 이미 6차례의 핵실험을 통해 실질적인 핵보유 국가가 되었고, 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일과 한국 영해에 잠입해 후방을 불시에 공격할 수 있는 잠수함 발사탄도미사일(SLBM) 등 다종의 미사일을 보유하고 있다. 따라서 북한은 북핵 폐기를 논의하는 한국의 협상제의에는 응하지 않고 더 큰 도발을 통해 미국과 직접적인 대화를 모색하고 있다.

둘째, 안보문제를 보는 스펙트럼을 한미동맹 문제를 감안해 크게 확대해서 봐야 한다. 김대중·노무현 정부 때는 ‘남북관계에 부정적 영향을 미치면 악이고, 긍정적 영향을 미치면 선’이라는 좁은 선악의 이분법적 시각에서 봄으로써 한미동맹을 약화시키는 등 부작용을 초래해 많은 비판을 받았다. 굳건한 한미동맹을 유지하면서 북핵문제를 풀어가려면 한미동맹과 남북관계를 균형되게 바라보아야 한다.

셋째, 국제질서의 구조 변화로 우리 외교에 근본적인 도전이 되고 있는 바 새로운 외교 패러다임의 구축이 필요하다. 트럼프 대통령이 당선되면서 동맹에 있어서 가치 보다 자국의 이익을 우선시 하고 있어 해방 이후 70여년간 지속되어 온 미국이 본질적으로 변하고 있다는 사실이다. 또한 국수주의, 북한의 핵도발로 인한 열강 정치 부활 그리고 동맹의 변화 등 국제질서 구조 자체도 변화하고 있다.

넷째, 북핵문제를 푸는 가장 핵심적인 지렛대는 균형외교가 아니라 한미동맹임을 재확인 할 필요가 있다. 보수·진보 정부에 관계없이 중국의 부상을 주목하여 미·중간 균형외교를 지향한 바 있으나 북한의 핵실험 등 결정적인 순간에 중국의 비협조로 균형외교는 다 실패했다. 중국의 사드보복과 북핵을 둘러싼 현재의 상황은 균형외교의 현주소를 적나라하게 보여주고 있다.

다섯째, 한국이 배제된 북·미간 평화협정이 체결될 가능성에 대비한 외교적 노력을 적극 경주해야 한다. 북·미간 평화협정 체결은 주한미군 철수를 수반하기 때문에 독자 핵대응 능력이 없는 우리로서는 안보전략의 일대변혁을 요구받게 되므로 가장 우려해야 할 사항이다.

여섯째, 트럼프 행정부의 대북 선제타격에 대한 사전 대비가 있어야 한다. 북한의 대륙간탄도탄미사일 발사 성공과 6차 핵실험으로 북한의 핵미사일이 미국 본토와 주한·주일 미군 및 알래스카와 하와이 등 서태평양 지역에 산재해 있는 미국 국민들 혹은 전략 자산을 공격할 수 있다는 사실이 확실해지면서 이제 북한 핵문제가 미국 국가안보의 사활적 문제가 됨으로써 미국은 가용할 모든 전략수단을 동원해 독자적으로 선제타격할 가능성도 배제할 수 없다. 미국의 군사력

은 최첨단·초정밀 공격이 가능한 군사적 능력을 보유하고 있다. 또한 군사과학기술의 발달로 선제공격을 전광석화 처럼 진행할 수 있어 그 결과 예상되는 피해를 감당할 수준으로 최소화 할 수도 있다.

거기에도 1991년 걸프전 이후 선제타격의 전략적 표적은 적국의 군사력으로 부터 정치지도자로 바뀌었기 때문에 미국이 북한을 선제타격 하기로 결심한다면 표적은 김정은이 될 가능성이 높다. 독재국가의 속성상 최고지도자가 제거되면 나머지는 별 위협이 되지 못한다는 점에서 미국이 북한을 선제타격할 가능성은 결코 낮지 않다. 김정은의 지속적 도발로 미국의 인내가 소진되어 가고 있으며, ‘말로 안될 경우 힘으로 해결한다’는 것은 미국의 오래된 전략적 전통이다.

일곱째, 김정은 정권교체와 주한미군이 철수하는 상황에 대한 철저한 대비가 필요하다. 북한의 6차 핵실험과 대륙간탄도탄미사일 발사 성공후 정부·의회·전문가·언론 등 미국 조야에서 레짐 체인지 필요성이 부각되고 있다.⁷⁹⁾ 이와 함께 북한정권 붕괴후 중국의 우려를 덜기위해 사전에 중국한테 주한미군 철수를 공약하는 방안도 제기되고 있다.⁸⁰⁾

79) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/08/01/2017080100192.html(검색일:2017.8.2.) 펜스 부통령은 “불량정권의 지속적인 도발은 용납할 수 없으며 모든 옵션이 테이블 위에 있다”고 언급(7.30), 폼페이오 CIA국장은 “북한 핵과 김정은을 분리하는 것이 중요”(7.20), 레프코위츠 전북한인권특사는 “북한정권 교체가 중국의 이익이라는 것을 설득”(7.29)

80) <https://www.nytimes.com/2017/07/29/world/asia/us-south-korea-north-korea-missile-test.html>(검색일:2017.8.2.)헨리 키신저 전국무장관은 트럼프 행정부에 “북한정권 붕괴후 상황을 중국과 사전에 합의할 것”을 조언

참고문헌

1. 단행본

- 도널드 트럼프, 김태훈 옮김, 『불구가 된 미국』(서울: 이레미디어, 2016).
- 돈 오버도퍼·로버트 칼린, 이종길·양은미 옮김, 『두개의 한국(The Two Koreas)』
(고양: 길산, 2002).
- 안운모, 『미국 민주주의의 역사』 (서울: 이화여자대학교 출판부, 2006).
- 이상우, 『북한정치-신정체제의 진화』, (서울: 나남, 2008)
- 정정길, 『정책학 원론』(서울: 대명출판사, 2003)
- Alan C. Isaak, 정규섭 역, 『정치학의 범위와 방법』 (서울: 대왕사, 1991)
- AFriedberg, Aaron L.(2011). *Contest for Supremacy – China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*(W.W.: Norton&Co Inc)
- David D. Newsom(1996). *The Dimenson of Foreign Policy*(Indianapolis: Indiana University Press)
- Edward S. Corwin,(1957). *The President, Office and Power, 1787–1957* (New York: New York University Press)
- Glenn P. Hastedt(2015). *American Foreign Policy; Past, Present, Future* (Rowman & Littlefield)
- James A. Nathan and James K. Oliver(1994). *Foreign Policy Making and the American Political System* (Maryland: Johns Hopkins University Press)
- Peter Navarro and Greg Autry(2011) *Death by China:Confronting the dragon—a global call to action*(Pearson Prentice Hall)

2. 논문

- 고명현, “트럼프의 외교기조와 대북정책,” 아산정책연구소, issue brief 2017-09.
- 김일수, “클린턴과 부시의 대북정책 비교 분석: 영향력과 전략을 중심으로,” 『대한정치학회보』, 제12집 (2)호(2004).
- 남궁곤, “오바마 행정부 국제주의 외교정책 이념의 역사적 유산과 실제,” 『국제정치논총』, 50집 1호: 91-118(2010).
- 남궁곤, “오바마 시대 ‘자유 국제주의 이념 3.0 버전’의 운영체계와 구성요소,” 『동향과 전망』, 92호: 212-251(2014).
- 박성관, “미국 오바마 행정부의 대북정책 결정요인에 관한 분석,” 『국제정치연구』, 13(2): 7-100(2010).
- 안문석, “국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보정책,” 『국제정치논총』, 51집 3호: 79-104(2011).
- 유호근, “미국의 대북 정책결정의 동학: 오바마 1기 행정부를 중심으로,” 『평화학연구』, 16(4): 275-295(2015).
- 이정철, “오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임: 지정학, 핵전략, 불량국가,” 『한국정치연구』, 25집 1호: 221-245(2016).
- 이종철, ‘미국외교정책의 연속성과 오바마 행정부의 대북정책,’ 『동서연구』 제21권 제1호(2016).
- 이혜정, “자제 대 패권: 탈냉전기 미국 대전략의 이해,” 『한국정치연구』, 24집 3호: 171-197(2015).
- 이혜정 · 김대홍, “미국 정치의 양극화와 대외정책: ‘중도의 몰락(Dead Center)’논쟁의 이해,” 『한국정치외교사논총』, 33집 2호: 91-122(2015).
- 전재성, “한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전략,” 『국가안보와 전략』 제16권, 제2호(2016).
- 조승현, “북핵문제가 한국정부의 대북정책에 미치는 영향에 관한 연구,” 『동북아연구』, 21(2): 203-222(2006).

- 하상식, “미국의 북한 비핵화 정책 실패와 한미공조”. 『국제정치연구』, 19(2): 1-34(2016).
- Alexsander Gray and Peter Navarro(2016). “Donard Trump's Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific,” Foreign Policy(November 7).
- Bruce W. Bennett(2016). “Kim Jong-un is Trolling America Again,” The National Interest, May 17.
- Evans J.R. Revere. “Dealing with a Nuclear-Armed North Korea: Rising Danger, Narrowing Options, Hard Choices,” Brookings Institute, October 4 2016.
- Jonathan D. Pollack(2017). “Donald Trump and the Future of U.S. Leadership: Some Observations on International Order, East Asia, and the Korean Peninsula”, The 5th KRINS-Brookings Joint Conference Paper.
- Joel S. Wit(2016). “The Way Ahead: North Korea Policy Recommendations for the Trump Administration,” U.S.-Korea Institute at the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS), December.
- Mike Mullen and Sam Nunn, chairs, and Adam Mount, project director (2016) “A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia,” Independent Task Force Report No.74, Council on Foreign Relations.
- Mira Rapp-Hooper, Patrick M. Cronin, Harry Krejsa, Hannah Suh(2016). “Counterbalance: ReTeaming the Rebalance in the Asia-Pacific,” Center for a New American Security, November 2016.
- Nicholas Eberstadt(2016). “Wishful Thinking has Prevented Effective Threat Reduction in North Korea,” National Review, February 29.

3. 인터넷 자료

<http://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>(검색일: 2017.5.17).

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/25/2017042502541.html?Dep0=twitter(검색일: 2017.7.18).

<http://www.segye.com/newsView/20170425003591>(검색일: 2017.7.18).

http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=3257951(검색일: 2017.7.12).

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/05/2017070500462.html(검색일: 2017.7.12).

<http://sundayjournalusa.com/2010/11/03/2010>(2017.6.8.).

<http://www.armed-services.senate.gov/hearings/17-01-12-confirmation-hearing-mattis> (검색일: 2017.7.2).

<http://www.mediawatch.kr/news/article.html?no=252108/5.28>(검색일: 2017.5.20).

<http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=413460>(검색일: 2017.4.4.).

<http://news.join.com/article/21688948/>(검색일: 2017.7.2).

http://www1.president.go.kr/news/speech.php?srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=638(검색일: 2017.7.12.).

<https://www.voakorea.com/a/3926749.html/>(검색일: 2017.7.2.).

<http://www.ln.mid.ru/Bl.nsf/arh/DEBE4E4536501C8D43256CE20028CFC?OpenDocument>.(검색일: 2017.7.16).

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/26/0200000000AKR201704260104000>(검색일: 2017.7.16).

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/29/2017072900219.h

tml(검색일: 2017.7.29.).

<https://www.nytimes.com/2017/07/29/world/asia/us-south-korea-north-korea-missile-test.html>(검색일: 2017.8.2.).

Policy towards North Korea by Trump Govrenment and Prospect for Direction of Development

Young-gyun Lee (Gachon University)

Beom-chan Lee (Gachon University)

The success of ICBM launch, which can attack the U.S.A mainland shook the security structure of north-east Asia and Korean peninsula and forces the U.S.A. to change strategy towards North Korea. Therefore, countermeasure that the U.S.A. would take against North Korea is noteworthy. The object of this study is to check the influence of the U.S.A. domestic political factors on change in attitude towards North Korea from ‘strategic patience’ by Barack Obama to ‘maximum pressure and engagement’ by Donald J. Trump. This study further aims to help South Korea and the U.S.A. to adjust its policy towards North Korea by carefully identifying the factor that would carry the greater importance in Trump’s contrasting policy of pressure and engagement.

The direction of Trump’s policy towards the North Korea is anticipated to be more focused on maximum pressure due to North Korea’s success of ICBM launch, limits of China’s involvement, increased competition between the U.S.A. and China, drop in support rate and possible impeachment for Donald J. Trump. Considering that president Moon is adopting engagement policy towards North Korea, it is crucial for Korean government to resolve differences in strategy with the U.S. government on this issue. Issues to be discussed are as followed. Firstly, North Korea in present is different from the past. Secondly,

it is crucial to regard homeland security issue as more than a problem between South and North Korea. Secondly, the solution to nuclear problem is not about balancing diplomatic relationship, but strengthening Korea-America alliance. Thirdly, it is important to prepare in advance for pre-emptive strike by the U.S.A. Lastly, Moon's government pays attention to conclude peace treaty between U.S.A and DPRK without South Korea.

Key Words: domestic politics, ICBM, policy towards DPRK, pressure, engagement, balance diplomacy, Korea-America alliance

투고일: 2017.07.28 심사일: 2017.09.15 게재확정일: 2017.09.20.

억힘 이론과 동맹의 안보 딜레마

: 한미동맹 사례

이수형 (국가안보전략연구원)

1. 서론: 문제제기
2. 억힘 이론의 핵심 논지와 비판적 검토
3. 한미동맹과 이라크 파병
4. 결론: 정책적 함의

동맹의 안보 딜레마와 관련하여 군사적 연루 개념을 비판적으로 검토하면서 얽힘에도 불구하고 연루가 발생하기 힘들다는 얽힘 이론은 포기과 연루로 상징되는 동맹 딜레마 모델에 새로운 시각을 제공하고 있다. 그럼에도 얽힘 이론은 비대칭 동맹의 안보-자율성 교환모델에 얽힘의 논리를 그대로 적용하는 데에는 한계가 있다고 판단된다. 왜냐하면 앞에서 분석했듯이, 얽힘 이론은 연루 개념의 극소화, 연루에 대해 회원국이 마련하는 대비책의 비대칭성, 그리고 국가이익의 확장성 문제를 제대로 분석해 내지 못하고 있기 때문이다.

안보-자율성 교환모델의 비대칭 한미동맹에서 한국은 안보 상황에 따라 포기과 연루의 동맹 딜레마에 주기적으로 노출되어 왔고, 상황에 따라서는 한국의 고유한 안보이익과는 별개로 한미동맹 강화를 위해서라도 미국의 정책 입장에 동조하여 연루의 상황에 빠져 들어가는 정책을 취해 왔다. 노무현 정부에서 있었던 제2차 이라크 파병이 그 전형적인 사례라 할 수 있다. 노무현 정부가 제2차 이라크 파병에 나서게 된 궁극적 배경도 다름 아닌 동맹 강화의 논리가 강하게 작용했기 때문이었다.

모든 비대칭동맹에서 동맹 회원국가들 간에는 구조적으로 갈등이 내재되어 있고 또한 주기적으로 갈등이 표출되어 왔다. 동맹국가들 간에 나타나는 동맹 갈등은 동맹 결속력을 약화시키는 부정적 요인이라기보다는 회원국 고유의 차별적 안보이익이 상호작용하는 불가피한 현상이자 자연스러운 과정인 것이다. 지난 냉전시대 유럽의 안정과 안보, 그리고 지속적인 번영의 주춧돌이 되어 왔던 북대서양조약기구(NATO)의 발자취는 한마디로 동맹 갈등의 역사였다. 그럼에도 불구하고 북대서양조약기구는 오늘날까지 그 어느 동맹보다도 성공적인 다자동맹으로 남아 있다. 그 주된 이유는 북대서양조약기구 회원 국가들은 동맹 강화의 논리가 아니라 미국과 유럽의 안보가 연계되어 있다는 안보적 유대감에 따라 동맹을 유지·관리해 나가야겠다는 동맹관리전략이 더 중시되었기 때문이었다.

현재 및 향후 한반도와 동북아 안보상황을 전망했을 경우, 한미동맹의 존재와 역할에 대해서는 의심의 여지가 없다. 특히, 한미동맹이 미래 보다 튼튼하고 건강한 동맹으로 발전하기 위해서는 우리의 자율성 부분이 보다 확대되어야 한다. 이를 위해서는 이제부터라도 우리는 동맹 강화보다는 우리의 자율성 부분을 점진적으로 높여나갈 수 있는 방향으로 동맹을 유지·관리해 나갈 수 있는 체계적이고 종합적인 동맹관리전략을 마련해야 한다. 우리가 처해있는 상황이 아무리 엄중하더라도 우리의 습관과 관성에 따라 동맹 강화의 논리만을 강조한다면, 동맹에 대한 우리의 안보적 의존 심리는 더욱 강화되어 우리 스스로 동맹 딜레마를 관리해나갈 수 없는 상황을 초래할 수도 있을 것이다.

1. 서론: 문제제기*

주권국가들 사이에서 이루어지는 공식적 안보협력체인 동맹은 흔히들 국제체제의 엔진이자 기관차라고 회자된다. 이는 동서고금의 역사에서 동맹이 차지하는 위상과 비중을 웅변적으로 대변하는 것으로 국제질서가 유지되고 국제체제가 작동하기 위해서는 그만큼 동맹이 필요하다는 것이다. 특히, 근대 국제체제가 본격적으로 가동하기 시작한 19세기 이래로 동맹은 국제정치의 연구 대상 중 가장 중요한 핵심 영역 중의 하나로 자리매김을 해왔다.

동맹 연구에서 흥미로운 주제중의 하나는 동맹 회원국가들 간에 주기적으로 발생하는 동맹 갈등에 관한 것이다. 국력 규모의 측면에서 강대국과 약소국 간에 체결된 비대칭동맹에서 회원 국가들은 동맹에 대한 의존성의 정도, 각자의 안보이익, 그리고 동맹에 대한 안보 공약의 정도에 따라 기회비용의 편차를 경험하게 된다.¹⁾ 이러한 기회비용의 편차는 회원 국가들의 국력규모와 지리적 차이로 인해 특정 위협을 상이하게 인식할 수도 있고, 설사 공통적으로 인식한 위협에 대해서도 위협 해소 방법을 둘러싸고 상이한 입장을 보일 수도 있다. 이러한 기회비용의 편차는 위기에 빠진 동맹국에 대해 회원국이 동맹의 의무를 제대로 이행하지 않을 포기(abandonment)의 가능성과 동맹국으로 인해 자신이 원치 않는 갈등에 휩쓸릴 연루(entrapment)의 가능성이라는 동맹의 안보 딜레마를 내재하고 있다.

국제정치학계에서 연루의 동맹 딜레마는 만델바움(M. Mandelbaum)에 의해 처음 소개되었고²⁾ 스나이더(Glenn Snyder)는 이를 보다 체계화하여 포기와 연루라는 동맹 딜레마 모델을 일반화하였다.³⁾ 이에 따라 스나이더의 동맹 딜레마

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2016SIA5A2A01023552)

1) 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한·미 갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』 제39집 1호, 1999년, p.22.

2) Michael Mandelbaum, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima* (New York: Cambridge University Press, 1981); Michael Mandelbaum, *The Fate of Nations* (New York: Cambridge University Press, 1988)

3) Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, 36-4(July

모델은 동맹 회원국가들 간의 갈등을 설명하는 가장 전형적인 분석틀로 자리매김 되어 왔다. 따라서 국내외 국제정치학계에서 동맹의 갈등을 분석하고자 할 때 기본적인 분석틀로 차용되었던 것이 스나이더의 동맹 안보 딜레마 모델이었다. 그러나 최근 들어와 기존의 동맹 딜레마를 새롭게 조명하고자 하는 논의가 등장하였다. 그중에서도 가장 대표적인 것이 얽힘 이론(entanglement theory)이다. 얽힘 이론은 포기와 연루로 상징되는 기존의 동맹 안보 딜레마에서 포기보다는 군사적 연루 개념에 초점을 두고 이를 비판적으로 검토하면서 동맹의 안보 딜레마 논의에 새로운 시각을 보여주고 있다.⁴⁾

이 글은 다음과 같은 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫째는 기존의 스나이더의 연루 개념을 검토하면서 동맹으로 인해 회원 국가들이 얽힘에도 불구하고 실제로 연루가 발생하기는 어렵다는 얽힘 이론의 핵심 논지를 소개하는 것이다. 다음으로 이 글에서는 비대칭 동맹의 약소국 입장에서 얽힘 이론의 문제점을 지적하고 한미동맹의 이라크 파병 사례를 통해 얽힘과 연루의 차별성을 제시하고, 이라크 파병은 얽힘이 아니라 연루의 사례라는 점을 밝히고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 이 글의 논리체계는 다음과 같다. 제2절에서는 얽힘 이론의 핵심 논지를 소개하고 이를 비판적으로 검토하고자 한다. 이를 바탕으로 동맹 딜레마의 주요 개념인 얽힘, 연루, 그리고 연쇄연루(chain-gang)간의 차별적 논리를 분석하고자 한다. 이와 더불어 얽힘 이론에 대한 비판적 고찰 측면에서 연루 개념의 극소화, 연루에 대해 회원국이 마련하는 대비책의 비대칭성, 그리고 국가이익의 확장성 문제를 중심으로 얽힘 이론이 갖고 있는 문제점을 제시하고자 한다. 제3절에서는 동맹 차원에서 이루어진 노무현 정부의 이라크 파병 사례분석을 통해 얽힘과 연루의 논리적 차별성을 분석

1984), pp. 461-95.; Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *Journal of International Affairs*, 44-1(Spring/Summer 1990), pp.103-23.; Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997)

4) 이 글에서는 다음의 두 논문을 중심으로 얽힘 이론의 핵심 논지를 살펴보고 이를 비판적으로 분석하고자 한다. Michael Beckley, "The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts," *International Security*, 39-4(Spring 2015), pp. 7-48.; TongFi Kim, "Why Alliances Entangle But seldom Entrap States," *Security Studies*, 20(2011), pp.350-377.

하고자 한다. 마지막 결론에서는 연루의 관점에서 ‘한미동맹의 강화’가 내포하고 있는 정책적 함의와 동맹관리의 필요성을 제시하고자 한다.

2. 얽힘 이론의 핵심 논지와 비판적 검토

가. 얽힘과 연루의 차별적 논거

얽힘의 사전적 의미는 이리저리 관련이 된다는 것이다. 무정부적 국제체제에서 자신의 생존력과 영향력을 높이기 위해 외적 균형 차원에서 이루어지는 동맹형성도 얽힘의 한 현상이라 볼 수 있다. 즉, 국가들이 동맹을 형성하는 것 자체가 일종의 얽힘 현상인 것이다. 따라서 동맹 회원국의 입장에서 보았을 때, 얽힘이란 개념에는 항상 부정적인 의미만 존재하는 것이 아니라 긍정적 의미도 내포되어 있다. 다만, 이 글에서는 동맹 회원국이 원치 않는 군사적 얽힘에 초점을 두고자 한다. 이런 맥락에서 동맹 회원 국가들 간의 안보 딜레마에 대해서는 얽힘과 연루라는 두 가지 논의가 가능하다.

안보 딜레마 차원에서 얽힘과 연루의 차별성을 구별하기 위해서는 먼저 전통적인 연루의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 연루의 개념은 스나이더(G. Snyder)가 제시했듯이, “동맹의 한 국가가 공유하지 않거나 단지 부분적으로만 공유하는 다른 동맹국의 이익 때문에 분쟁에 휩쓸리는 것을 의미하며 동맹국의 이익을 위해 분쟁에 참여하는 희생보다 동맹에 남아있는 가치가 더 클 경우에 발생한다.”⁵⁾ 또한 연루는 “위협국가에 대한 동맹국의 전격적이고 예상치 못한 공격으로부터 위협국가의 공격을 직접적으로 유발시키거나 위기 협상에서 전쟁발발을 야기할 수 있는 강경한 입장을 견지하는 형태에 이르기까지 다양한 형태를 보인다.”⁶⁾ 특히, 양극체제에서 “연루의 위험성은 초강대국들에게 보다는 상대적 약

5) Glenn H. Snyder(July 1984), p.467.

6) Glenn H. Snyder(1997), p.183.

소국가들에게 더 큰 관심중의 하나이다. 왜냐하면 일반적으로 약소국가들은 초강대국들의 지구적 이익의 일부분을 공유하고 있고 초강대국들의 행위를 제재할만한 능력이 훨씬 떨어지기 때문이다.”⁷⁾

이러한 연루 개념과 비교해 보았을 때, 얽힘이란 개념은 “동맹 때문에 동맹국이 비용이 들고 비수익적 사업을 지원할 수밖에 없는 과정”⁸⁾으로 정의된다. 즉, 얽힘은 “동맹의 한 국가 이상에 의해서 동맹국이 군사적 갈등에 빠져 들어 갈 때 발생하기 때문에 얽힘의 정수는 동맹국이 동맹에 대한 충성심으로 자신의 국익에 관계없이 그리고 종종 국가이익을 희생하면서 동맹 공약을 지지하기 위해 도덕적·법적 혹은 평판(reputation)에 대한 관심 등으로 추동되는 경우”⁹⁾이다. 그럼에도 불구하고 얽힘 이론은 국가가 동맹으로 인해 연루될 가능성은 현실적으로 극히 드물다고 주장한다. 왜냐하면 “동맹을 형성할 때 국가들은 연루의 위험성을 받아들이지 않고 동맹 형성 이후에도 동맹 협정을 세심하게 디자인하기 때문에 군사적 연루가 일어나기 힘들다”¹⁰⁾는 것이다.

얽힘 이론에 의하면, 스나이더의 연루 개념은 단순히 군사적 연루에만 적용되는 것이 아니라 비군사적 측면에도 적용되는 포괄적 개념이기 때문에 유사 현상에 대해서도 연루 개념을 적용하는 문제가 발생한다는 것이다. 따라서 얽힘 이론은 스나이더의 연루 개념을 얽힘 이론의 부분으로 사용해야 하고 연루 개념이 보다 협소하고 엄격하게 정의될 필요가 있음을 주장한다. 즉, 연루는 “동맹 협정에 구체화되어 있지 않은 정책으로 인해 바람직하지 못한 얽힘의 형태”¹¹⁾이거나 “동맹 회원국을 분쟁에 끌어들이기 위해 동맹국이 제3자와의 갈등에 착수했을 경우에만 사용되어야 한다”¹²⁾고 주장한다. 요컨대, 얽힘은 차선적인 행위(suboptimal behavior) 형태로 정의되기 때문에 얽힘 사례를 식별하는 것은 확실한 최적 행위의 기준을 요구하고 미리 정의된 회원국의 안보이익에 대한 엄격

7) Glenn H. Snyder(1984), p. 484.

8) TongFi Kim(2011), p. 355.

9) Michael Beckley(Spring 2015), p. 12.

10) TongFi Kim(2011), p. 353.

11) TongFi Kim(2011), p. 355.

12) Michael Beckley(Spring 2015), p. 12.

한 추구를 통해 정의되는 것이다.

얹힘 이론에 따르면, 연루 개념이 얹힘의 부분집합이 아니라 하나의 독립적 개념으로 핵심적 역할을 하기 위해서는 다음과 같은 구성요소를 충족시킬 필요가 있다는 것이다.¹³⁾ 첫째, 연루된 동맹 회원국이 군사적 갈등에 관여했을 때, 동맹이 회원국의 군사적 관여의 중요 원인이 되어야 한다. 둘째, 바람직스러운 경우의 얹힘 형태라 할지라도 연루는 결코 바람직스럽지 않아야 한다는 것이다. 일례로, 동맹 강화를 위해 관여하거나 방기가 두려워 연루되는 것은 연루가 아니라 얹힘인 것이다. 왜냐하면 동맹 강화를 위해 얹힘을 원할 수도 있고 관여비용이 이득을 초과했을지라도 관여하지 않았을 때 발생하는 평판비용이 존재하기 때문에 회원국은 얹힘과 연루를 선택할 수 있기 때문이다. 마지막으로, 연루는 사전에 합의하지 않은 공격적 혹은 위협한 행위로 인해 야기된 얹힘의 부분 집합으로 연루의 기회주의적 요소를 반영한다. 따라서 동맹 형성 시 국가들은 이러한 기회주의적 요소를 최소화하여 동맹합의가 남용되는 것을 사전에 방지하여 연루의 위험성을 최소화하고자 한다. 더 나아가 얹힘 이론에 따르면, 연루가 실제로 발생했더라도 이를 인식하는 것이 힘들다고 파악한다.¹⁴⁾ 왜냐하면 동맹 국가들은 연루의 심각한 비용을 최소화하기 위해 노력하기 때문에 연루 비용이 크지 않을 경우 동맹 국가들은 연루를 선택할 가능성이 높고, 관여로 인하여 어느 정도의 득을 보았을 경우에도 연루를 선택할 수 있기 때문이다.

이런 점에서 얹힘의 개념은 동맹(alliance)과 제휴(alignment)를 구별한다.¹⁵⁾ 제휴는 국가들 간의 이익이 공유되기 때문에 국가들의 이익 변화 여부에 따라 제휴의 상태가 유지·해체될 수 있는 반면에 동맹은 이익의 충돌에도 유지되고 동맹 탄생 당시의 상황 변화에도 지속될 수 있다. 왜냐하면 얹힘은 이익의 제휴를 자산화하려고 하는 것이 아니라 공식적 동맹 공약을 지키기 위해 싸우는 경우에만 발생하기 때문이다. 또한 얹힘은 연쇄연루(chain gangs)와도 구별된

13) TongFi Kim(2011), pp. 355-356.

14) TongFi Kim(2011), p. 357.

15) Michael Beckley(Spring 2015), p. 14.

다. 연쇄연루는 국가가 자신의 사활적 이익을 위협하는 동맹국의 패배나 결함(defection)때문에 동맹국을 지원하는 경우에 발생한다.¹⁶⁾ 연쇄연루에서 국가들은 자기이익을 넘어서서 동맹국을 지원하지만 공식적 동맹의무는 인과적으로 중요하지 않다. 즉, 연쇄연루는 연루의 이미지를 창출하는 것 같지만 사실은 과균형(overbalancing)되는 과정인 것이다.¹⁷⁾ 그러나 얽힘의 경우 동맹은 과도한 중요성을 갖는다. 왜냐하면 동맹 회원국은 동맹으로 인해 자신의 이익에 반하는 갈등에 빠져들기 때문이다.¹⁸⁾

결론적으로 얽힘 이론에서는 연루의 개념이 너무 포괄적으로 정의되어 있어서 연루 개념은 얽힘으로 호명되어야 하고 ‘연루’라는 용어는 기본적으로 잘못 붙여진 것으로 이해된다. 연루라는 것은 결국 동맹국의 국가이익이 위태롭게 되는 상황을 초래했을 경우에만 해당되는 것으로 연루 개념을 매우 제한적으로 사용하는 것이 적절하다는 입장이다. 즉, 연루라는 것은 얽힘의 부정적 형태인 동시에 국가이익과 동맹이익을 구분한 상태에서 국가이익에 거의 도움이 되지 않는 상황에 휩쓸려 들어가는 부정적 얽힘의 과정인 것이다.

나. 얽힘의 형태와 유발요인

얽힘 이론에서는 얽힘의 형태를 크게 네 가지로 구분한다. 첫 번째 형태는 분쟁중인 동맹 회원국을 지원하기 위해 다른 동맹국이 동맹 의무를 수행할 수밖에 없는 동맹국 직접 방위의 경우이다. 이러한 형태는 연루의 개념까지 포함할 뿐만 아니라 도발적 행위를 자제했음에도 불구하고 적성국으로부터 공격을 받는 동맹의 일국을 방위해야 하는 경우도 포함된다.¹⁹⁾ 두 번째 형태는 동맹의 일국이 갈등에 관여되어 있지 않은 상황일지라도 동맹국이 안보보장자로서 자신의

16) Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain gans and passed bucks: predicting alliance patterns in multipolarity," *International Organization*, 44-2(Spring 1990), p. 138.

17) Dominic Tierney, "Does Chain-Ganging Cause the Outbreak of War?," *International Studies Quarterly*, 55(2011), p. 286.

18) Michael Beckley(Spring 2015), p. 14.

19) Michael Beckley(Spring 2015), p. 13.

신뢰성을 유지하기 위해 싸우는 경우이다. 이러한 얽힘 형태는 동맹국이 동맹 회원국을 방어하기 위해 싸우는 것이 아니라 다른 국가들을 대신하여 자신이 군사력을 동원할 수 있다는 것을 동맹회원국에게 확신시켜 주기 위한 것이다.²⁰⁾ 일례로, 미국이 나토(NATO)에 대한 자신의 안보 공약을 확신시키기 위해 1995년 보스니아 전쟁에 관여한 경우가 이에 해당된다.²¹⁾ 세 번째 형태는 동맹으로 인해 동맹국의 이해관계의 영역이 확장되는 호선(co-optation)의 경우이다.²²⁾ 예를 들면, 미일동맹으로 인해 미국의 안보적 이해관계의 영역이 동남아시아에 대한 일본의 자원과 시장을 보호하는 것으로까지 미국의 이해관계를 발전시켜 나가는 경우이다.²³⁾ 마지막으로, 동맹으로 인해 동맹국이 다른 국가의 타격 목표가 되는 경우이다. 중동에서 미국과 이스라엘 간의 사실상의 동맹으로 유사시 미국이 중동 국가들로부터 공격받을 가능성 등이다.²⁴⁾

이러한 얽힘 형태는 공통적으로 동맹으로 인해 동맹국이 자신의 국익에 반하는 군사적 충돌에 빠져들어 간다는 공통적 속성을 가지고 있다. 따라서 동맹국을 이러한 얽힘 형태에 빠져 들어가도록 하는 얽힘의 유발요인은 다음과 같다.²⁵⁾ 첫째, 동맹국의 평판(reputation) 요인으로, 전략적 가치가 떨어지는 지역에서의 분쟁일지라도 그것이 동맹국의 평판을 위태롭게 만드는 경우이다. 두 번째는 규범과 가치의 공유라는 사회화(socialization) 요인으로 동맹이 회원국들 간의 군사교류나 결속력 과시 등과 같은 사회화 과정을 통해 동맹국의 군사정책을 형성하는 경우이다. 셋째는 도발(provocation) 요인으로 동맹은 적성 국가를 자극하여 적성 국가를 불리한 상황에 처하게 할 수 있는 갈등을 유발할 수 있다. 마지막으로 담대함(emboldenment)의 요인이다. 확고한 안보 공약

20) Michael Beckley(Spring 2015), p. 13.

21) Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security*, 22-1(Summer 1997), pp. 99-102.

22) Michael Beckley(Spring 2015), p. 13.

23) Michael Schaller, "Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment in Southeast Asia," *Journal of American History*, 69-2(September 1982), pp. 392-414.

24) Michael Beckley(Spring 2015), p. 13.

25) Michael Beckley(Spring 2015), pp. 14-16.

은 그렇지 않았을 때보다 동맹국을 대담하게 행동할 수 있도록 만들어 갈등을 유발시킬 수 있다. 이러한 담대함의 요인은 비동맹 국가에 대한 전쟁의 가능성을 높일 뿐만 아니라 나토의 회원국인 그리스와 터키의 사례에서처럼 동맹 회원 국가들 간의 안보 딜레마를 악화시킬 수 있다.

이러한 얽힘의 유발요인과 관련하여, 버클리는 강대국의 관점에서 소위 행동 자유이론을 동원하여 강대국이 얽힘을 피하는 방안을 제시하고 있다. 그에 따르면, 강대국은 부정적 얽힘을 피하기 위하여 동맹조약 등을 통해 자신이 빠져나갈 구멍(loopholes)을 만들어 놓고, 동맹국에 대한 최소한의 지원만 제공하는 동맹 의무의 회피(sidestepping), 동맹의 다양한 포트폴리오를 유지하는 것, 그리고 적성국에 대한 억지와 동시에 동맹국에 대한 제지 등의 이중 억지(dual deterrence) 등의 대비책을 갖고 있다는 것이다.²⁶⁾

다. 얽힘 이론의 비판적 검토

얽힘의 부정적 형태로서 연루를 인식하고 있는 얽힘 이론은 연루를 얽힘의 부분집합으로 파악하고 있기 때문에 사실상 얽힘과 연루의 개념적 차이를 파악하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 얽힘 이론은 얽힘과 연루의 개념정의, 연루에 대한 회원국 대비책의 비대칭성, 그리고 국가이익의 확장성이라는 측면에서 문제점을 갖고 있다고 판단된다.

첫째, 얽힘과 연루의 개념적 차이와 관련하여 얽힘 이론은 연루 개념을 과소화하고 있다는 점이다. 얽힘 이론에서는 스나이더의 연루 개념의 포괄성을 비판하면서 군사적 영역으로만 국한시킬 것을 강조하고 또한 얽힘의 부분집합으로서 국가이익이 상당히 위태롭게 되는 상황에 국한해서만 적용할 것을 주장한다. 그렇기 때문에 얽힘 이론에서는 경험적으로 연루 현상을 찾아보기 힘들다는 입장을 보이고 있다. 연루 개념을 비군사적 영역(정치, 경제, 외교 등)으로까지 확대하여 포괄적으로 사용하는 것은 어느 정도 문제가 있지만, 그렇다고 연루 개

26) Michael Beckley(Spring 2015), pp. 17-21.

념을 너무 협소하게 사용하는 것도 문제가 있다. 이 문제는 안보 개념의 축소에 따른 문제점과 안보 개념을 유연하게 확대할 필요성을 강조한 부잔(Buzan)이 지적한 맥락²⁷⁾과 비슷한 것이다.

연루를 얽힘의 부분집합이자 부정적 형태의 얽힘 현상이라는 지적은 동맹 딜레마 논의에 새로운 시각을 제공해주고 있는 것은 사실이지만, 연루 개념을 매우 제한적으로만 사용하는 것은 문제가 있다. 특히, 동맹 강화를 위해서나 방기의 두려움 때문에 동맹국의 정책에 합류하는 것을 연루가 아닌 얽힘으로 정의하는 것은 논리적으로 문제가 있다. 왜냐하면 이 논리가 정당하다면, 얽힘 이론에서 주장하듯이 연루 개념이 적용될 수 있는 영역은 사실상 부재할 뿐만 아니라 상황에 관계없이 동맹이익을 위한 조치들은 모두 다 얽힘 현상으로 치환된다. 또한 얽힘의 부정적 현상으로서의 연루는 존재하기 힘들며, 나아가 얽힘 이론이 강조한 국가이익과 동맹이익의 차별에 따라 얽힘과 연루를 구별해야 한다는 것은 논리적 모순을 가져오기 때문이다. 따라서 군사안보영역에서 국가이익이 부재한 얽힘 현상은 기존의 연루개념을 그대로 적용하는 것이 보다 논리적이고 합당하다고 판단된다.

둘째, 연루에 대한 회원국 대비책의 비대칭성 문제이다. 얽힘 이론에서는 연루가 일어나기 힘든 이유 중의 하나로 국가들은 동맹 형성 당시나 동맹 형성이 후에도 연루 상황을 고려한 다양한 대비책을 가지고 있다는 것이다. 일례로, 한미동맹의 경우 한미상호방위조약 제3조에는 “...각자의 헌법적 절차에 따라서”라는 조항이 있어 동맹국이 연루에 대한 두려움을 사전에 차단할 수 있다는 것이다. 또한 연루 상황을 고려하여 동맹국은 자유행동이론에서 강조했듯이 사전에 연루에 대처해 나갈 수 있는 대비책을 갖고 있다는 것이다. 그러나 이러한 대비책은 비대칭동맹에서 강대국에게만 적용될 가능성이 크고 약소국에게는 연루에 대한 적절한 대비책을 찾기가 힘들다는 점이다. 즉, 회원국 간에 연루의

27) Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Harvester Wheatsheaf, 1991), 김태현 역, 『세계화시대의 국가안보』 (서울: 나남출판, 1995)

대비책을 놓고 강대국과 약소국 간에는 상당한 비대칭성이 존재한다. 그러나 얽힘 이론에서는 이러한 점을 전혀 지적하지 않고 있다.

특히, 비대칭동맹에서는 연루의 대비책과 관련하여 잔여통제권 문제가 중시된다. 동맹 탄생의 법적 기반이 되는 상호방위조약을 하나의 계약이라 보았을 때, 잔여통제권이란 계약에 명시되지 않은 자산을 이용할 수 있는 권한이다. 잔여통제에 대한 동맹 국가들의 능력은 동맹 관계의 위계에 따라 달라지며 상대적으로 강대국이 잔여통제에 대해 폭넓은 자유재량권을 가진다고 볼 수 있다.²⁸⁾ 따라서 상대적 약소국의 잔여통제력이 떨어짐에 따라 동맹 강대국의 통제력은 확대되고 그에 따라 강대국이 약소국에 대해 기회주의적으로 행동할 잠재성은 높아진다.²⁹⁾ 그렇기 때문에 설사 연루의 상황에 직면하더라도 비대칭동맹에서 상대적 약소국은 연루에 대한 적절한 대비책을 마련하기 힘들고 방기의 두려움 때문이라도 연루의 상황을 수용하게 되는 것이다.

셋째, 국가이익의 확장성 문제이다. 얽힘 이론에서 얽힘과 연루를 구별하는 가장 중요한 준거중의 하나는 동맹이익과 국가이익의 차별성이다. 회원국이 공유하는 동맹이익을 중시하여 군사적 분쟁에 참여한다면 이는 연루가 아닌 긍정적 얽힘 현상에 해당된다. 그러나 동맹국이 자신의 국가이익이 아닌 동맹 강화를 위해 군사적 분쟁에 참여할 경우 이는 얽힘이 아닌 연루에 해당되는 것으로 해석해야 한다. 만약 동맹 약소국의 입장에서 동맹 강화를 자신의 국가이익으로 인식하고 군사적 분쟁에 참여한다면 이는 국가이익의 확장일 뿐만 아니라 상황에 따라서는 동맹 강화가 상대적 약소국의 국가이익을 위태롭게 만들 수도 있다. 이럴 경우 이 부분에서 약소국의 외교정책에서는 능력과 관여간의 불일치라는 소위 리프만 격차(Lippmann Gap)의 문제가 발생한다.³⁰⁾ 한미 동맹이 전략 동맹으로 변화됨에 따라 한국의 입장에서는 리프만 격차에 따른 능력과 관여간

28) David A. Lake, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations," *International Organization*, 50-1(1996), pp. 1-33.

29) 이수형, "관계적 계약이론과 한미 전략동맹에서의 잔여통제권 문제," 『한국과 국제정치』 제27권 제3호, 2011년, p. 8.

30) Samuel P. Huntington, "Coping with the Lippmann Gap," *Foreign Affairs*, 66-3 (1988), pp. 453-477.

의 불일치가 발생할 잠재적 불안감을 내포하고 있다. 기본적으로 강대국과 약소국 간에는 국력의 격차로 인해 회원국 모두가 공유하는 동맹이익의 영역이 작을 수밖에 없기 때문이다. 얄힘 이론에서는 이러한 문제점을 지적하지 않고 있다.

3. 한미동맹과 이라크 파병

가. 이라크 파병의 배경

1991년 걸프전쟁 이후 미국은 쿠웨이트를 수복하고 이라크 군사력을 파괴했지만, 이라크 본토를 공격하지 않고 억지와 봉쇄정책을 통해 이라크의 힘을 약화시키는데 주력했다. 이러한 미국의 이라크 정책은 클린턴 행정부 때까지 지속되었다.³¹⁾ 그러나 부시 행정부의 출범과 9·11 테러는 미국의 안보정책을 근본적으로 변화시킨 동시에 미국의 이라크 정책의 변화를 가져 왔다.

9·11 테러를 단순한 테러리즘 행위가 아닌 21세기 최초의 새로운 전쟁으로 파악³²⁾한 미국은 이라크를 억지 또는 봉쇄하는 것이 불가능하다고 판단하여 근본적인 해결책을 모색하게 되었다. 이에 따라 네오콘 중심의 부시 행정부는 기존의 이라크 정책에서 탈피하여 봉쇄 또는 억지가 아니라 이라크의 정권교체를 추진했다. 미국은 이라크를 침공해 후세인 정권을 무너뜨리고 새로운 민주주의 정권을 수립하는 것이 유일한 해결책이라고 보았다. 그리고 이것만이 미국을 또 다른 테러공격, 특히 핵무기를 사용한 테러공격에서 보호할 수 있다고 보았다.³³⁾ 이러한 배경에서 2003년 3월 20일 미국은 이라크 공격을 전격적으로 단행했다.

이라크 전쟁과 관련하여 한국 정부의 이라크 파병은 2002년 11월경으로 거슬

31) 이근욱, 『이라크 전쟁: 부시의 침공에서 오바마의 철군까지』(서울: 한울 아카데미, 2011), p. 81.

32) Donald H. Rumsfeld, "A New Kind of War," *The New York Times*, September 27, 2001.

33) 이근욱(2011), pp. 81-83.

러 올라간다. 당시 미국 정부는 외교채널을 통해 우리 정부에 인도적 지원, 전후 이라크 복구, 비전투병 파병 등 대이라크 지원이 가능한지 여부를 논의해 왔다. 이라크 전이 발발하기 수개월 전이었다. 우리 정부는 동맹국으로서 이라크 문제의 해결을 위한 미국의 노력을 지원하겠다는 의사를 전달했다.³⁴⁾ 참여정부 출범과 더불어 2003년 3월 13일 한미 정상 간의 전화통화에서 부시 대통령은 임박한 이라크 공격에 대해 설명했으며 노 대통령은 적극 지지를 표명했다. 그 대신 노 대통령은 부시 대통령과 북핵문제의 평화적 해결원칙에 합의했다.³⁵⁾ 3월 20일 이라크 전쟁이 개시됨과 더불어 참여정부는 국가안전보장회의를 열어 미국의 이라크 공격에 대한 지지를 표명하고 미국을 돕기 위해 의료·재건 지원 부대를 파견하기로 결정했다.³⁶⁾ 2003년 4월 2일 국회에서 파병동의안이 처리된 이후 국방부는 4월 15일 573명으로 구성된 ‘제1100 건설공병지원단(서희부대)’를 창설하고 이어 17일 ‘제320 의료지원단(제마부대)’를 100명의 인원으로 창설하여 5월 14일까지 이라크 현지에 파병을 완료했다.³⁷⁾

이라크 파병과 관련하여 논란이 되고 문제가 된 것은 미국의 제2차 이라크 파병 요청이었다. 이라크 전쟁이 끝났음에도 불구하고 전후 처리 문제와 관련하여 2003년 9월 리처드 롤리스 미 국방부 부차관보는 여단급 규모의 이라크 파병을 한국 정부에 공식 요청했다. 미국의 이라크 파병 요청이 한국 정부에 부과한 도전적 문제는 다음과 같다. 첫째, 이라크 파병문제가 참여정부의 평화번영정책의 안보철학과 어느 정도로 부합하느냐의 문제였다. 둘째, 국내의 일부 언론들은 이라크 파병문제를 단순히 정부의 외교정책 쟁점 차원에서 다루기보다는 정권의 본질을 파악할수 있는 정치적 이념성의 차원에서 접근하는 경향을 보였다. 따라서 이라크 파병문제는 국가이익, 참여정부의 외교적 정체성, 이념에 치우친 국내정치적 맥락 등 매우 복잡한 성격을 내포하면서 참여정부의 국정운영능

34) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑤: 통일외교안보』(서울: 국정홍보처, 2008), p. 270.

35) 이종석, 『칼날위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』(서울: 개마고원, 2014), pp. 185-186.

36) 이종석(2014), p. 186.

37) 국정홍보처(2008), p. 271.

력을 검증하는 예기치 않은 시험대가 되었다.³⁸⁾

제2차 이라크 파병 결정과정에서 참여정부는 2003년 10월 18일 국가안전보장회의(NSC) 상임위를 개최하여 이라크 추가파병에 대한 그동안의 여론수렴을 바탕으로 우리의 국익, 한미관계, UN 안보리 결의 등 제반사정을 종합적으로 검토하여 다음과 같은 결정을 내렸다. 첫째, 정부는 이라크의 평화정착과 신속한 전후 재건을 지원하기 위하여 국군의 추가파병을 원칙적으로 결정한다. 둘째, 파병부대의 성격, 형태, 규모, 시기 등은 미국의 요청을 고려하되, 국민여론의 지속적 수렴, 제반 현지조사단의 조사결과, 국군의 특성 및 역량 등을 종합 검토하여 이라크의 평화정착과 재건지원에 가장 도움이 되는 방향으로 독자적으로 결정할 것이다. 셋째, 이와는 별도로 이라크의 재건을 위하여 향후 4년에 걸쳐 2억 달러를 지원할 계획이다. 이러한 정부의 원칙과 파병결정은 제반 고려요소 검토결과 어떤 형태로든 추가파병을 하는 것이 국익보호, 한미관계 발전, 세계평화에의 기여, 국가이미지 제고에 유리하다는 정책적 판단에 근거한 것이었다.³⁹⁾

이라크 파병 결정에서 정부의 기본입장은 한반도의 평화안정에 대한 낙관적 전망과 확신, 이라크 평화와 재건에 관한 계획과 국제적 공감대 형성을 파병결정의 가장 중요한 판단기준으로 삼았다.⁴⁰⁾ 이러한 기준에 따라 2003년 11월 11일 노 대통령은 미국의 이라크 파병 요청 후 다섯 번째로 열린 안보관계장관회의에서 이라크 파병부대의 규모와 성격과 관련한 최종지시를 내렸고 12월 17일 안보관계장관회의를 열어 평화재건 지원임무를 수행하는 3000명 이내의 병력을 이라크에 추가파병을 하는 것으로 최종 결정했다.⁴¹⁾

미국의 추가파병 요청에 대해 정부가 최종적으로 내린 결론은 ① 파견부대 규모 3,000명 이내 ② 이라크 내 일정 책임지역에 대한 평화정착과 재건지원 등의 임무 수행 ③ 파견부대는 한국 합동참모의장이 지휘하며 작전운용은 현지 사령

38) 국정홍보처(2008), pp. 271-272.

39) 국정홍보처(2008), p. 273.

40) 국정홍보처(2008), p. 275.

41) 이종석(2014), pp. 231-236.

관이 통제한다는 것 등이었다. 정부안의 핵심은 파병부대 성격을 ‘평화재건부대’로 규정하고 한국군이 독자적인 지휘권을 행사한다는 내용이었다.⁴²⁾ 추가 파병동의안은 2004년 2월 13일 국회를 통과하였다.

[표 1] 국회파병동의안(2004년 2월 13일) 요지

- 부대규모는 3,000명 이내의 1개 평화재건 지원부대로 하되 재건지원, 민사작전 부대, 자체 경계부대, 사단사령부, 직할대로 구성
- 2004.4.1.~12.31 기간 중에 파견, 이라크 내 특정지역에 대한 평화정착·재건지원 임무를 독자적으로 수행
- 주둔지는 주이라크 미군 또는 연합군 합동동맹부와 협의, 부대안전·임무수행 용이성 등을 고려하여 신청
- 부대지휘권은 우리 합동참모본부의장, 작전운영권은 현지 사령관이 보유
- 추가파병에 따른 추정 소요예산 총 2,296억 원은 우리 정부가 부담

출처: 국정홍보처(2008), p. 279.

나. 국가이익과 이라크 파병

엄힘과 연루의 동맹 딜레마는 개념적으로 ‘국가이익보다는 동맹 가치를 중시하여 국가이익을 희생하거나 국가이익이 부재함에도 불구하고 동맹에 대한 충성심 때문에 분쟁에 참여하게 된다’는 점을 공통적으로 강조한다. 이런 점을 고려했을 경우, 참여정부의 제2차 이라크 파병결정에 있어서 한국의 국가이익의 존재여부를 분석하는 것이 엄힘과 엄힘의 부정적 형태로서의 연루인지를 판별하는 가장 중요한 잣대가 된다.

문제는 한국의 국가이익의 개념을 어떻게 정의하고 또한 그 범주를 어느 정도로 설정하느냐 이다. 국가이익의 개념을 정의하는 것은 상당히 논쟁적이다. 국가이익의 개념정의와 관련해서는 존재하지 않는 주관적이라는 입장, 존재하더라도 너무 복잡하여 정책평가에 활용할 수 없다는 입장, 그리고 자기의 관점에서 정의된 국가이익의 파괴성을 강조하는 입장이 있다.⁴³⁾ 또한 정책 이후의 동원기제로

42) 국정홍보처(2008), p. 278.

43) John T. Rourke, *International Politics on the World Stage* (Connecticut: The Dushkin

서, 그리고 정책 이전의 규범으로서의 국가이익의 개념도 가능하다.⁴⁴⁾ 현실의 국제정치에서 국가이익은 기본적으로 국가의 대외정책목표들을 성격지우기 위해 사용되는 개념이기 때문에 국내외 환경에서 국가가 추구하고자 하는 목표 및 가치와 불가분의 관계에 있다. 그렇기 때문에 국가이익은 국내외적 환경에서 국가가 추구 또는 유지하고자 하는 가치와의 상호작용의 결과로 인식된다.⁴⁵⁾

이런 맥락에서 한국의 국가이익⁴⁶⁾을 범주화하면 크게 사활적 국가이익, 특별한 국가이익, 그리고 일반적 국가이익으로 구분해 볼 수 있다. 먼저, 사활적 이익은 가장 근본적인 한국의 국가가치인 생존과 직결되는 이익으로 국민, 영토, 주권 보호와 관련된 것들이다. 한국의 사활적 안보이익은 현실적으로 북한의 위협과 동북아 정세변화 영역이다. 한국의 특별한 안보이익은 한미동맹관계에 따른 동맹이익이다. 동맹이익은 두 가지 측면이 존재한다. 하나는 한국의 사활적 안보이익과 동맹이익이 중첩되는 경우이고, 다른 하나는 한국의 안보이익과는 별개로 한미동맹에 따른 동맹이익이 존재한다. 마지막으로 한국의 일반적 이익은 문제해결에 관심을 두고 매일매일 해결해 나가야 하는 것들로 이들 쟁점들은 한반도와 동북아 그리고 지구적 차원 모두에 걸쳐 있다.

2003년 12월 17일 노 대통령은 안보관계장관회의를 열어 이라크 추가파병을 최종적으로 결정했다. 파병방침과 원칙을 사실상 확정된 이날의 회의에서 참여정부가 고려한 핵심적 고려사항은 ① 우리의 가치관과 부합성 여부 ② 국가이익 도모 ③ 국민적 합의 ④ 이라크 요소 ⑤ 국제사회의 반응 등이었다.⁴⁷⁾ 특히, 국가이익 도모에서 참여정부는 크게 한반도 평화안정에 기여하는 측면과 경제적 이익 측면으로 나누어 고려하였다. 먼저, 한반도 평화안정과 관련하여 정부는

Publishing Group, Inc., 1989), pp. 185-188.

44) Karl Von Vorys, *American National Interest: Virtue and Power in Foreign Policy* (New York: Praeger, 1990)

45) Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. McKittrick, Thomas J. Leney(eds.), *U.S. National Security: A Framework for Analysis* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1985), pp. 6-7.

46) 여기에서는 이 글의 분석 초점을 고려하여 한국의 국가이익을 외교안보영역으로 국한시켜 살펴보고자 한다.

47) 국정홍보처(2008), p. 274.

북핵의 평화적 해결에 낙관적 전망 여부, 기타 안보상황 개선에 기여하는 요소들의 증진여부, 그리고 한미동맹 강화 부분 등을 중점적으로 검토하였다.

이러한 맥락에서 보았을 때, 참여정부의 이라크 파병은 한국의 사활적 안보이익과는 직접적으로 무관하다고 볼 수 있다. 또한 북핵 문제 해결에서 한국이 이라크 파병을 통해 한반도의 평화와 안정을 보다 확고히 한 것도 아니었다. 특히, 파병 결정에서 고려했던 한국의 가치관과의 부합성 여부라는 측면에서 보더라도 노무현 대통령은 미국의 이라크 침공에 명분이 없다고 생각했다. 다만, 노무현 대통령은 미국이 한반도에서 군사적 수단의 동원을 반대한 자신의 입장을 경청한 보답으로, 그리고 그것 때문에 흔들렸던 한미관계의 안정을 위해 지지를 보냈던 것이다.⁴⁸⁾

이라크 파병의 국가이익과 관련한 또 다른 측면은 과연 이라크 파병을 통해 한국은 가시적인 경제적 이익을 확보할 수 있느냐의 문제이다. 이라크 파병 당시 국내의 많은 파병지지자들과 언론들은 한국이 파병을 통해 제2의 중동 붐을 일으켜 상당한 경제적 이득을 얻을 수 있을 것이라는 전망을 했었다. 물론, 참여정부도 파병결정 과정에서 이라크 재건 사업 참여 확보 등을 통해 경제적 이익을 얻는 방안 등을 검토하였다. 그러나 노무현 대통령은 경제적 이익확보 요소를 과신하지 않는 것이 옳다는 입장을 강조했고⁴⁹⁾, 추후 결과도 그런 방향으로 나타났다.

이처럼, 참여정부의 제2차 이라크 파병은 한국의 사활적인 안보이익이나 가시적인 경제적 이익과는 직접적인 상관관계가 존재하지 않았다. 그렇기 때문에 참여정부의 제2차 이라크 파병은 동맹 딜레마에서 나타나는 전형적인 연루의 사례에 해당된다고 볼 수 있다. 참여정부의 제2차 이라크 파병은 한국의 안보이익보다는 파병을 통해 북한과 관련한 미국의 정책 선택에 의해 보상받는 측면이 강했던 것이다.⁵⁰⁾ 한국의 가시적인 안보이익이 부재한 가운데 파병을 통해 한

48) 이종석(2014), p. 186

49) 국정홍보처(2008), p. 275.

50) TongFi Kim(2011), p. 357.

국이 한반도 평화와 관련해서 미국에 대해 다소나마 발언권을 강화시킬 수 있을지는 모르나 더 무서운 것은 한국이 파병을 거절할 경우 발생하는 긴장이다.⁵¹⁾ 요컨대, 한국의 제2차 이라크 파병은 당시 참여정부의 가치관이나 한국의 안보 이익 차원과과는 직접적인 연관성이 없었음에도 불구하고 파병 결정을 했던 것은 다름 아닌 동맹정치 때문이었다.

다. 동맹정치와 이라크 파병

한국의 외교안보정책에서 한미동맹이 차지하는 비중은 너무나도 크다. 이는 무엇보다도 한국이 분단국가라는 점과 한국전쟁을 경험했기 때문에 그 어느 나라보다도 안보의 중요성이 강조되는 현실적·사회적 분위기 때문이다. 그렇기 때문에 한미동맹 탄생 이후 한국의 역대 정부들은 한미동맹을 안보정책의 근간으로 삼아 왔다.

노무현 대통령도 예외는 아니었다. 한미동맹에 대한 노무현 대통령의 인식은 동맹 자체에 대한 인식과 노무현 정부의 안보정책 구상과 전략기조와의 연관성을 강조하는 정책적 인식이 존재하였다. 즉, 노무현 대통령의 한미동맹에 대한 인식은 동맹유지 및 동맹 강화라는 동맹 자체에 대한 인식과 자신의 안보정책 구상과 전략기조에 부합할 수 있도록 한미동맹을 활용하겠다는 정책적 인식(정치적 자율성 제고)이 존재하였다. 동맹 자체에 대한 인식은 원활하고 긴밀한 한미관계를 중시하면서 미국과의 협의 하에 동맹을 관리해 나가는 것이고 정책적 인식은 협력적 자주국방이라는 전략기조와 구조적으로 맞물리면서 당시 추진했던 동맹재조정 과정을 통해 국가안보의 자주성을 달성해 나가는 것이었다.⁵²⁾

특히, 노무현 대통령의 동맹 자체에 대한 인식은 역대 대통령들의 그것과 큰 차이가 없었다. 일례로, 노무현 대통령은 “대한민국 대통령이 한미동맹을 소중하게 생각하지 않으면 대통령으로서의 임무를 원만하게 수행할 수 없습니다. 책

51) 이종석(2014), p. 196.

52) 이수형, “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정 정책을 중심으로,” 『국방연구』 제52권 제1호, 2009년, pp. 13~15.

임을 다할 수가 없습니다. 이 시점에서 한국의 객관적인 안보상황은 한미동맹의 토대 위에서 모든 것을 풀어가야 한다고 생각합니다. 한미 간의 신뢰도 그런 점에서 중요합니다. 지금 이 시점에서 더욱 더 중요한 것은 한미 간에 신뢰가 없으면 북한 핵문제를 풀 수가 없다는 것입니다.”⁵³⁾라는 입장을 피력했다.

이라크 파병과 관련해서 노무현 대통령의 입장은 동맹에 대한 정책적 인식보다는 동맹 자체에 대한 인식을 중요하게 생각하였다. 이라크 파병과 관련하여 노무현 대통령은 “국내에서 여러 가지 비판적 의견과 반대여론이 있고 또 그것은 나름대로 명분을 갖추고 있는 것이나, 이 문제는 역시 국익이라는 실용주의적 입장에서 결정하는 것이 타당하다고 생각합니다. 동맹관계를 존중하고 또 오랜 동안의 우호관계와 미래의 우호관계를 고려해서 미국에 대한 지지 의사와 지원을 적극적으로 표명하는 것이 우리로서는 적절한 선택이라고 생각합니다”⁵⁴⁾라는 입장을 밝혔다.

‘국가이익보다는 동맹 가치를 중시하여 국가이익을 희생하거나 국가이익이 부재함에도 불구하고 동맹에 대한 충성심 때문에 분쟁에 참여하게 된다’라는 연루의 개념정의에 비추어 보았을 때, 동맹 자체에 대한 인식에서 나온 노무현 대통령의 이라크 파병결정은 전형적인 연루의 사례에 해당된다 하겠다. 여기에서 중요한 점은 앞서서도 언급했듯이, 한국의 고유한 국가이익과 동맹이익, 그리고 미국의 고유한 국가이익을 구별해야 한다는 점이다. 이런 점에서 이라크 파병을 통해 한미동맹이 강화되는 것은 한국 고유의 국가안보이익이 아니라 동맹이익에 해당되는 것이다. 또한 이러한 동맹이익은 한미 양국 간의 고유한 안보이익이 공통적으로 중첩되는 이익이 아니라 미국의 고유이익과 중첩되는 동맹이익인 것이다. 그러므로 동맹이익이 존재하더라도 이것이 모두 양국 고유의 안보이익과 직결되는 것은 아니다. 즉, 동맹이익에는 사안에 따라 양국의 안보이

53) 노무현 대통령, “통일외교안보 자문위원 초청 간담회 발언,” 2005년 7월 22일, 국가안전보장회의 상임위원회, 『육성으로 듣는 노무현 대통령의 외교안보 구상』(서울: 청와대 통일외교안보정책실, 2006), p. 23.

54) 노무현 대통령, “2003년 제1차 국가안전보장회의 발언,” 2003년 3월 20일, 국가안전보장회의 상임위원회(2006), p. 35.

익 모두를 포함하고 있을 수도 있고 아니면 어느 일국의 안보이익에만 해당될 수도 있는 것이다. 한미동맹이 강화되는 모든 경우를 한국의 안보이익으로 치환하는 것은 바로 국가이익의 확장성이자 리프만 격차의 문제가 발생하는 것이다.

국가이익의 확장성 문제가 발생하는 것은 변화하는 국내외적 환경에서 소위 평판 비용(reputational cost) 문제 때문이다. 한국 사회처럼 분단국가이자 안보가 중시되는 사회적 분위기에서 때때로 정책 결정자들은 고유한 국가이익과는 관계없이 동맹국의 정책을 지지하는 것이 자신의 국가적 위상에 필수적이라고 믿는 경향이 있다. 또한 동맹국의 정책을 지원하지 않으면 궁극적으로는 동맹의 약화와 외교적 고립을 초래할 수도 있다고 생각한다. 동맹정치의 이러한 상징적 함의는 국내 여론과 안보 엘리트들과 연계되어 있어 결과적으로 동맹 결속력의 중요성을 더욱 증대시킨다.⁵⁵⁾

노무현 정부에서 이루어진 이라크 파병정책은 동맹정치에서 평판 비용을 고려한 국가이익의 확장성 문제에 해당되는 사례인 것이다. 한국의 외교안보정책에서 한미동맹이 근간이 되고 있는 부정할 수 없는 현실적 상황에서 동맹정치의 평판 비용은 외교안보정책과정에서 언제나 중요한 고려 요소로 작용해 왔다. 한국의 고유한 안보이익이 부재함에도 불구하고 이라크 파병을 결정할 수밖에 없었던 것도 동맹정치의 평판비용과 불가분의 관계에 있는 것이다. 특히, 노무현 정부의 이라크 파병 정책은 파병 반대진영과 찬성진영 양쪽 모두로부터 비판의 대상이 되었다. 파병 반대의 입장에서는 국가이익의 확장성의 문제가 제기되는 것이었고 파병 찬성 진영에서는 대규모 전투병 파병이 이루어져야 한다는 입장을 보였기 때문이었다. 결과적으로 노무현 정부에서 이루어진 이라크 추가파병 문제가 그토록 고통스럽고 혼란스러웠던 이유는 미국이 추가파병을 요청한 이라크 전쟁이 명분 없는 침략전쟁이었기 때문이기도 하지만⁵⁶⁾, 보다 근본적인 배경에는 분단이라는 한국의 현실과 동맹정치의 평판비용의 문제에서 한국이

55) Jack Levy, "Alliance Formation and War Behavior: An Analysis of the Great Powers, 1495-1975," *Journal of Conflict Resolution*, 25-4(December 1981), pp. 582-83.

56) 이종석(2014), pp. 241-42.

자유로울 수 없다는 객관적 상황이 존재하기 때문이다.

4. 결론: 정책적 함의

동맹의 안보 딜레마와 관련하여 군사적 연루 개념을 비판적으로 검토하면서 얽힘에도 불구하고 연루가 발생하기 힘들다는 얽힘 이론은 포기과 연루로 상징되는 동맹 딜레마 모델에 새로운 시각을 제공하고 있다. 그럼에도 얽힘 이론은 비대칭 동맹의 안보-자율성 교환모델에 얽힘의 논리를 그대로 적용하는 데에는 한계가 있다고 판단된다. 왜냐하면 앞에서 분석했듯이, 얽힘 이론은 연루 개념의 극소화, 연루에 대해 회원국이 마련하는 대비책의 비대칭성, 그리고 국가이익의 확장성 문제를 제대로 분석해 내지 못하고 있기 때문이다.

안보-자율성 교환모델의 비대칭 한미동맹에서 한국은 안보 상황에 따라 포기과 연루의 동맹 딜레마에 주기적으로 노출되어 왔고, 상황에 따라서는 한국의 고유한 안보이익과는 별개로 한미동맹 강화를 위해서라도 미국의 정책 입장에 동조하여 연루의 상황에 빠져 들어가는 정책을 취해 왔다. 노무현 정부에서 있었던 제2차 이라크 파병이 그 전형적인 사례라 할 수 있다. 노무현 정부가 제2차 이라크 파병에 나서게 된 궁극적 배경도 다름 아닌 동맹 강화의 논리가 강하게 작용했기 때문이었다.

비대칭 한미동맹에서 동맹 강화라는 논리가 내포하고 있는 정책적 혹은 전략적 의미는 무엇인가? 불안정하고 유동적인 한반도 및 동북아 안보상황에서 외형적으로 동맹 강화는 동맹의 결속력과 한미신뢰관계를 증대시켜 나가는 것으로 보인다. 그러나 동맹 강화의 내용물을 살펴보면 다음과 같은 우려감도 내포되어 있다. 첫째, 동맹 강화는 안보-자율성 교환모델의 비대칭 한미동맹에서 자율성 보다는 안보부분을 강화시켜 동맹에 대한 우리의 심리적·정책적 의존성을 더욱 증대시켜 나갈 개연성을 높인다는 점이다. 둘째, 동맹 강화는 정책적

으로 군사력 강화로 나타나 우리가 미국의 군사무기를 수입하거나 아니면 주한 미군의 군사무기의 한반도 도입과 배치로 나타난다는 점이다. 나아가 동맹 강화는 동맹이익이 강조됨에 따라 한국이 미국의 안보정책에 연루될 개연성마저 내포하고 있다.

모든 비대칭동맹에서 동맹 회원국가들 간에는 구조적으로 갈등이 내재되어 있고 또한 주기적으로 갈등이 표출되어 왔다. 동맹국가들 간에 나타나는 동맹 갈등은 동맹 결속력을 약화시키는 부정적 요인이라기보다는 회원국 고유의 차별적 안보이익이 상호작용하는 불가피한 현상이자 자연스러운 과정인 것이다. 지난 냉전시대 유럽의 안정과 안보, 그리고 지속적인 번영의 주춧돌이 되어 왔던 북대서양조약기구(NATO)의 발자취는 한마디로 동맹 갈등의 역사였다. 그럼에도 불구하고 북대서양조약기구는 오늘날까지 그 어느 동맹보다도 성공적인 다자동맹으로 남아 있다. 그 주된 이유는 북대서양조약기구 회원 국가들은 동맹 강화의 논리가 아니라 미국과 유럽의 안보가 연계되어 있다는 안보적 유대감에 따라 동맹을 유지·관리해 나가야겠다는 동맹관리전략이 더 중시되었기 때문이었다.

현재 및 향후 한반도와 동북아 안보상황을 전망했을 경우, 한미동맹의 존재와 역할에 대해서는 의심의 여지가 없다. 특히, 한미동맹이 미래에 보다 튼튼하고 건강한 동맹으로 발전하기 위해서는 우리의 자율성 부분이 보다 확대되어야 한다. 이를 위해서는 이제부터라도 우리는 동맹 강화보다는 우리의 자율성 부분을 점진적으로 높여나갈 수 있는 방향으로 동맹을 유지·관리해 나갈 수 있는 체계적이고 종합적인 동맹관리전략을 마련해야 한다. 우리가 처해있는 상황이 아무리 엄중하더라도 우리의 습관과 관성에 따라 동맹 강화의 논리만을 강조한다면, 동맹에 대한 우리의 안보적 의존 심리는 더욱 강화되어 우리 스스로 동맹 딜레마를 관리해나갈 수 없는 상황을 초래할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 국가안전보장회의 상임위원회, 『육성으로 듣는 노무현 대통령의 외교안보 구상』
(서울: 청와대 통일외교안보정책실, 2006).
- 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑤: 통일외교안보』(서울: 국정홍보처, 2008).
- 이근욱, 『이라크 전쟁: 부시의 침공에서 오바마의 철군까지』(서울: 한울 아카데미, 2011).
- 이수형, “관계적 계약이론과 한미 전략동맹에서의 잔여통제권 문제,” 『한국과 국제 정치』 제27권 제3호, 2011년.
- 이수형, “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정 정책을 중심으로,” 『국방연구』 제52권 제1호, 2009년.
- 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한·미 갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』 제39집 1호, 1999년.
- 이종석, 『칼날위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』(서울: 개마고원, 2014).
- Beckley, Michael, “The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts,” *International Security*, 39-4(Spring 2015).
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Harvester Wheatsheaf, 1991),
김태현 역, 『세계화시대의 국가안보』(서울: 나남출판, 1995)
- Christensen, Thomas J. and Jack Snyder, “Chain gans and passed bucks: predicting alliance patterns in multipolarity,” *International Organization*, 44-2(Spring 1990).
- Huntington, Samuel P., “Coping with the Lippmann Gap,” *Foreign Affairs*, 66-3(1988).

- Kaufman, Daniel J., Jeffrey S. McKittrick, Thomas J. Leney(eds.), *U.S. National Security: A Framework for Analysis* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1985).
- Kim, TongFi, “Why Alliances Entangle But seldom Entrap States,” *Security Studies*, 20(2011).
- Layne, Christopher, “From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy,” *International Security*, 22-1(Summer 1997).
- Levy, Jack, “Alliance Formation and War Behavior: An Analysis of the Great Powers, 1495-1975,” *Journal of Conflict Resolution*, 25-4(December 1981).
- Mandelbaum, Michael, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima* (New York: Cambridge University Press, 1981); Michael Mandelbaum, *The Fate of Nations* (New York: Cambridge University Press, 1981).
- Rourke, John T., *International Politics on the World Stage* (Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1989).
- Rumsfeld, Donald H., “A New Kind of War,” *The New York Times*, September 27, 2001.
- Schaller, Michael, “Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment in Southeast Asia,” *Journal of American History*, 69-2(September 1982).
- Snyder, Glenn H., “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, 36-4(July 1984).
- Snyder, Glenn H., “Alliance Theory: A Neorealist First Cut,” *Journal of International Affairs*, 44-1(Spring/Summer 1990).
- Snyder, Glenn H., *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997).

Tierney, Dominic, “Does Chain-Ganging Cause the Outbreak of War?,”
International Studies Quarterly, 55(2011).

Vorys, Karl Von, *American National Interest: Virtue and Power in Foreign
Policy* (New York: Praeger, 1990).

Entanglement Theory And Alliance Security Dilemma

: The Case of ROK-U.S. Alliance

Lee Soo-hyung (Institute for National Security Strategy)

The purpose of this study is to introduce core contents of entanglement theory in terms of comparison with Glenn Snyder's alliance security dilemma and to criticize main logic of entanglement theory. According to the analysis results, the theory of entanglement is problematic in the following points: the minimization of entrapment concept, member states' asymmetric positions against entrapment, and Lippmann Gap arising from the extension of national interests.

In the context of the ROK-U.S. alliance, ROK has periodically experienced the alliance's security dilemma of abandonment and entrapment in accordance with United States' alliance policy and changing security circumstances. In some cases, regardless of the nation's unique security benefits, ROK has been involved in a situation of entrapment due to strength ROK-U.S. alliance. The typical case is the Korea's second dispatch troops to Iraq under the Roh Moo-hyun administration. This case is the situation of entrapment, not entanglement in the context of alliance security dilemma. Therefore, ROK should be made for alliance management strategy to avoid another situation of entrapment and to make more desirable ROK-U.S. alliance.

Key Words: Entanglement Theory, Entrapment, Alliance Security Dilemma,
Dispatch Troops to Iraq, Alliance Management

투고일: 2017.07.28 심사일: 2017.09.15 게재확정일: 2017.09.20.

플랫폼모델을 통한 공공외교 전략 분석

남석상 (성균관대학교)

1. 들어가며
2. 소프트파워와 공공외교
3. 한국형 공공외교 전략 모색
4. 나오며

본 연구는 공공외교의 중요성이 높아지고 있는 외교환경의 변화 속에서 거점네트워크플랫폼이라는 개념적 모델을 제시함으로써 한국 공공외교의 효율성을 제고시키는데 그 목적이 있다. 거점네트워크플랫폼모델은 ‘거점’, ‘네트워크’, ‘플랫폼’의 세 가지 요소로 구성된다. 거점(Hub)은 외교목표가 되는 대상으로, 기존의 지역별 혹은 국가별 외교 전략과 유사한 의미로 공공외교가 중시하는 수용자 중심적 시각을 반영한 것이다. 네트워크(network)는 모든 것이 촘촘하게 연결되는 그물망의 속성을 갖는 의미로, 모든 요소들의 유기적 연계를 강조하는 개념이다. 플랫폼(platform)은 승강장치처럼 공공외교를 수행하는 행위자들(주체 및 대상), 공공외교의 자원 혹은 자산들이 자유롭게 이동하거나 소통하고 교류하는 공간을 의미한다. 플랫폼 상의 다양한 행위자들은 각자의 다른 역량과 목표 혹은 이익을 가지고도 같은 공간에 존재할 수 있다. 공공외교의 목표 실현에 있어 단지 서로 연계되어 행위 하는 네트워크가 중요한 것이 아니라 통합적 목표를 위해 여러 행위주체들이 정보를 상호 간에 교류하며 연계시킬 수 있는 플랫폼의 형성이 중요하다.

| 주제어 | 공공외교, 거점, 네트워크, 플랫폼, 거점네트워크플랫폼 모델

1. 들어가며

세계화, 정보화를 넘어 ‘4차 산업혁명’의 시대로 대변되는 현재의 국제환경은 국제정치에서 그 어느 때보다 비국가 행위자들의 중요성을 다시 집중시키고 있다. 다시 말해, 새로운 국제환경은 정부를 비롯하여 개인, 기업, 비정부기구, 국제기구들이 각각의 사적이익을 위해 또는 자국과 관련된 공공의 이익을 위해 국제관계의 정보들을 보다 쉽게 획득할 수 있게 되었다. 특히, 인터넷, 소셜미디어, 소셜네트워크 등 정보통신의 일상화는 안보 중심의 전통적 외교 관계에서 탈피하여 무역, 통상 등 경제·문화·예술·과학기술 등 다양한 영역으로 급격히 확장되고 있다. 따라서 다양한 외교주체들을 중심으로 한 ‘상호 커뮤니케이션 외교’는 기존 외교 패러다임의 새로운 전환을 요구하고 있다.

‘상호 커뮤니케이션 외교’의 핵심은 하드파워(정치·군사·경제·안보 등)에 근거한 설득과 강제보다는 문화적 매력, 도덕적 가치 등 다양한 소프트파워에 기반을 두고 있다. 그리고 ‘공공외교(public diplomacy)’는 이러한 소프트파워의 주요 수단으로써 활용되고 있다. 실제로 2000년대 초반 9·11 테러, 아프간 전쟁 등에서 군사력과 경제력을 바탕으로 하는 하드파워의 한계가 노출되었고, ‘공공외교’는 매력적인 소프트파워의 수단으로 조명되기 시작했다. 현재 세계의 많은 국가들은 여론의 영향력을 제한하기보다는 적극적으로 이용하여 자국의 영향력을 관철시키는데 노력하고 있고, 이는 자국은 물론 타국의 시민들에게도 영향을 미침으로써 국가이익을 극대화하는데 많은 외교적 노력을 기울이고 있다. 그리고 이는 새로운 국제환경 속 지배적인 외교행태로 점차 확산되고 있다.¹⁾ 따라서 공공외교의 필요성과 중요성은 변화된 국제환경에서 보다 현실적이고 실재적인 외교정책 방안으로 대두되고 있다.

최근 들어, 공공외교에 대한 관심과 중요성이 증대되면서 이와 관련된 다양한 연구들이 미국, 중국 등 강대국을 중심으로 활발하게 진행되고 있다. 특히 한국

1) Mark Leonard, *Public Diplomacy* (London: The Foreign Policy Center, 2002).

도 최근 공공외교에 대한 관심이 증대되면서 학계와 정계에서 관련된 보고서 및 학술 연구들이 보고되고 있다. 그러나 한국은 아직까지 공공외교에 대한 그 이해도가 여전히 전통적 외교의 하위 수준 또는 보조적 수단에 머물러 있으며, 게다가 그나마 존재하고 있는 공공외교 활동의 효율성을 제고시키기 구체적인 전략 틀도 구축하지 못하고 있다. 실제로 한국은 공공외교를 한류 등의 문화외교로만 접근하는 협소한 의미의 공공외교만 추진하고 있으며, 문화외교의 경우에도 문화콘텐츠 생산자인 민간 영역에 대부분 의지하고 있다.

그런데 공공외교는 개별 국가들마다 활용할 수 있는 소프트파워 자산이 다르다는 점에서, 또한 각각이 처한 지정학적 상황이 다르다는 점에서, 그 개념이 서로 다르게 이해된다. 게다가 구체적 실행수단의 성격에 따라 하위 수준으로서 공공외교의 용어를 아예 다르게 사용되기도 한다. 가령, 호킹(Brian Hocking)은 공공외교를 위계적 외교체계와 네트워크 모형으로 구분하면서 민간부문과 공공부문 행위자를 한데 묶는 네트워크 구축의 중요성을 강조하였다.²⁾ 그리고 스톤(D. Stone)은 공공외교를 “정책에 관한 공동의 이익을 공유하고, 공동의 목표를 달성하기 위해 협력이 최선”이라는 인식 하에 “자원을 공유하는 다양한 행위자들을 연결해주는 비위계적이고 독립적인 비교적 안정적인 관계의 집합”이라고 정의했다.³⁾ 앞서 밝혔듯이, 한국도 공공외교 개념을 주로 문화외교와 혼용하여 사용하고 있다.⁴⁾ 때문에 멜리센(Jan Melisen)은 현재 150가지 이상의 공공외교 개념이 학자마다, 그리고 처한 국가적 환경과 사회에 따라 다양하게 존재하고 있다고 지적한다.⁵⁾ 그러나 개념의 혼재 및 다양성 문제는 학술적 차

2) 브라이언 호킹, “‘신’공공외교 다시 보기,” 안 멜리센, 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』 (서울: 인간사랑, 2008), pp. 82-83.

3) D. Stone, *Networks, Second-Track Diplomacy and Regional Cooperation: The Role of Southeast Asian Think Tanks*, Paper Presented to the 38th International Studies Convention, Toronto (March 1997)

4) 홍기원, “문화정책의 관점에서 문화외교의 논쟁적 요소들에 대한 고찰,” 『예술경영연구』 제 18집 (2011); 김명섭, “프랑스의 문화외교: 미테랑대통령집권기(1981-1995)를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제37집 2호 (2003); C. Saeki, “The Perry Centennial Celebration: a Case Study in U.S.-Japanese Cultural Diplomacy,” *International Social Science Review* 80 (2005).

5) 동아시아연구원(<http://www.eai.or.kr>).

원뿐만 아니라 정책적 차원에서 볼 때, 공공외교가 갖는 성격상 지극히 자연스러운 것이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 외교란 국가 간의 관계를 관리해 나가는 복합적 과정과 방법으로써 물질적 측면과 인식적 측면을 동시에 내포하고 있고, 이는 그 대상에 따라 다양한 의미와 방식으로 표현되기 때문이다.⁶⁾ 그러나 기존 연구들은 대부분 이를 간과하고 있으며, 강대국 입장의 소프트파워 개념과 공공외교 개념을 무비판적으로 받아들여, 이를 기계적으로 한국에 적용하는 오류를 범하고 있다. 그렇다면, 한국에 필요한 공공외교 전략 또는 모델은 어떠한 형태가 되어야 하는가?

이에 본 연구는 공공외교의 다양한 정의 및 논의들을 비판적으로 검토함으로써 한국형 공공외교 전략(모델)을 모색하는데 그 목적이 있다.

2. 소프트파워와 공공외교

가. 소프트파워의 개념: 파워 개념의 확장

일반적으로 파워(power)란 ‘상대방으로 하여금 자신의 의지대로 행동하게 하는 능력’을 지칭한다. 때문에 그동안 국제질서 속에서 군사력과 경제력은 이러한 파워의 개념을 수행할 핵심 수단으로써 이해되어져 왔다. 그러나 9·11 테러 사건, 이라크 전쟁, 아프가니스탄 전쟁, 세계금융위기 등 일련의 사건들은 군사력과 강제가 수반 된 경제력으로 규정되는 하드파워만을 통한 국가 생존 문제 해결의 한계성을 드러나게 만들었다.⁷⁾

사실 일찍부터 많은 학자들은 국가 간 관계에 있어 하드파워의 한계성을 자각하고 있었고, 또 이에 대한 대안으로서 소프트파워에 집중해왔다. 예를 들어, 현실주의 국제정치이론의 선구자인 모겐소(Hans J. Morgenthau)는 국력을 단

6) 성병욱, “공공외교의 환경변화와 한국의 대응방안,” 『대한정치학회보』 20집 3호(2013), p.3.

7) Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means the Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

순한 실체적 개념이 아닌 관계적 개념으로서 파악하여 “한 사람의 다른 사람에 대한 마음과 행동에 대한 통제”로 정의한 바 있다. 또한 모겐소는 국력의 요소를 논의하는 과정에서 ‘지리적 조건, 자연자원, 산업 역량, 군사적 준비태세, 인구, 국가의 특성 및 사기, 그리고 외교적 역량’의 중요성을 피력하였으며, 나아가 ‘자원과 정책의 균형, 그리고 대중적 지지’와 같은 소프트 요소들을 정부의 자질로 논의하며 국력의 구성요소로서 개념화하였다.⁸⁾

이렇게 볼 때, 나이(Joseph S. Nye)의 소프트파워는 분명 파워(권력)의 개념을 다각화 하고, 또 그에 대한 관심을 제고 및 환기시켰다는 점에서 의미는 있지만, 엄밀히 말해 전혀 새로운 측면을 논의한 것은 아니다. 게다가 소프트파워도 수단적 차이만 있을 뿐이지 궁극적으로 자국의 의지를 상대국에 관철시키는 것을 목적으로 한다는 점에서 현실주의 패러다임과 같이 ‘상대적 능력(relative capability)’에 대한 이해의 필요성을 전제하며, 또 핵심으로 한다. 실제로 미국에서 소프트파워가 본격적으로 논의된 배경에는 일본, 유럽, 그리고 최근 중국의 부상에 이르기까지 미국의 패권적 지위가 도전받던(또는 도전받는) 시대적 배경을 가지고 있다. 같은 맥락에서 일본, 유럽, 중국, 그리고 최근 한국 등에서 소프트파워가 본격적으로 논의된 배경에는 경제력과 군사력 상승과 같은 국력의 상승이라는 공통된 특징을 가지고 있다.⁹⁾

그러나 소프트파워가 상대적 능력을 전제하고 있다고 해도 그 수단적 차원이 즉각적인 물리적 갈등을 초래하는 ‘강경성’보다는 ‘매력’과 같은 무형의 가치(자산)를 활용하는 ‘온건성’이 강조된다는 점에서 신자유주의적 접근의 적실성과 맞물려 있다.¹⁰⁾ 대표적 신자유주의 학자인 나이는 국가의 군사력과 경제적인 강제력을 하드파워로 규정하고, 이를 통한 외교정책의 한계성을 비판하면서, 소프트파워의 용어 사용과 함께 그 중요성을 본격적으로 주장했다. 그에 따르면, 소프트

8) Hans Morgenthau, *Politics Among Nation: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1948).

9) 이성우, “연성국력(Soft Power)의 변인과 측정의 신뢰도에 대한 경험적 연구: 연성국력과 공공외교의 이론 및 정책적 함의,” 『국제지역연구』 제18권 제4호 (2014), pp. 32-33.

10) 이성우(2014), 위의 글, pp. 32-33.

파워란 “강압(coercion)이나 보상(payment)이 아닌 매력(attraction)을 통해, 또는 정치 의제(agenda)를 주도함으로써 타국의 선호(preference)에 영향을 미쳐 자신이 원하는 것을 얻을 수 있는 능력”이다. 그는 국제정치에서 한 국가의 소프트 파워는 주로 3가지 자원(resources)을 갖는다고 주장한다. 즉, 소프트파워는 ‘외교 대상국에 대해서 자국의 매력을 불러일으키는 문화’, ‘실현 가능한 정치적 가치관’, ‘합법성 및 도덕적 위신을 갖는 외교정책’이다.¹¹⁾ 따라서 한 국가의 외교정책에 있어 소프트파워의 핵심은 ‘자국의 가치 또는 이미지를 외교 대상국 국민에게 투사하여 자국의 목적에 따라 대상국 외교정책을 얼마나 변화시킬 수 있는지’의 문제가 된다.

나이가 주장하는 군사력 및 경제력 등 하드파워에서 문화·이념·외교 등 소프트파워로의 이동은 행위의 스펙트럼을 따라서 강제, 회유, 의제설정, 매력 등의 네 단계를 거친다. 그리고 이는 무력과 제재, 보상과 매수, 제도, 가치와 문화 및 정책 등 각각의 행위에 친화적인 자원을 활용하게 된다. 때문에 나이의 소프트파워 개념은 김상배의 지적처럼 다알(Robert Dahl)의 행태주의적 권력관과 주류 국제정치이론적 관점인 자원 중심의 도구적 권력관이 적절히 조합된 형식이라 볼 수 있다. 그러나 나이는 소프트파워 개념에서 파워가 생성되고 작동하는 비물질적 측면과 관계적 맥락을 강조한다는 점에서 일종의 폭력적 관점이 전제된 하드파워 개념의 한계를 부각시켰다는 점에서 차별성을 갖는다.¹²⁾

나이가 주장하는 소프트파워 개념의 핵심은 “물리적 측면 이외의 다양한 온건적 방식을 통해 사람의 마음을 사로잡아 원하는 것을 얻어내는 능력”이다. 때문에 국제적 차원에서 소프트파워는 한 나라의 문화, 민주주의, 인권, 개인적 기회 보장 등과 같이 그 나라가 추구하는 정치적 목표와 제반 정책 등에서 우리나라 오는 매력이 핵심이 된다. 따라서 기본적으로 소프트파워는 대상 국가의 가치체계를 존중하는 가운데 자국의 외교 전략이 투사되는 것을 목표로 한다. 이러한

11) Nye(2004), 앞의 책, pp. 5-11.

12) 김상배, “스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각,” 『국제정치논총』 제49집 4호 (2009), p. 12.

점에서 소프트파워는 국가행위의 정당성과 도덕성에 기반을 둔다.

그런데 문제는 국가행위의 정당성과 도덕성이 상대성을 갖는다는 점에서 ‘외교 대상국 또는 외교 행위자에 따라서’, ‘문화와 가치라는 본질적 특성에 따라서’ 그리고 ‘외교적 가치 대상에 따라서’ 소프트파워의 실효성이 달라진다는 점이다. 게다가 특정 국가가 소프트파워를 활용하는데 있어 정당성과 도덕성의 상대성을 인정하지 않는 경우, 이는 하드파워 못지않게 폭력성을 띠게 된다는 점이다. 즉, 하드파워가 물리적 차원의 강제성 또는 폭력성의 수단이라면 역설적으로 소프트파워는 이러한 하드파워 폭력성을 오히려 강화시킬 수 있는 심리적 차원의 폭력성 정당화 수단이 될 수 있다. 따라서 소프트파워는 그 개념과 달리 두 국가 간 갈등 심화의 원인이 될 수 있다. 가령, 이슬람 극단주의자들에게는 미국의 소프트파워 투사가 오히려 그들의 결속 및 결집을 불러일으켜 대미 적대적 관계 재생산에 활용될 수 있다. 게다가 미국의 소프트파워는 그것이 투사된 일반 이슬람인들에 대한 이슬람 극단주의자들의 폭력을 조장 및 정당화함으로써 오히려 자국 및 국제사회의 여론을 악화시켜 역설적으로 대내외 압박을 스스로 초래시킬 수도 있다. 또한 소프트파워는 외교 대상국 대중에 직접적으로 투사되고, 그것이 내재화 되어 자국의 외교적 이익에 활용되기까지는 긴 시간을 필요로 한다는 점에서, 외교적 목적(가치) 실현의 시급성에 따라 유용한 수단으로 활용되기에는 사실상 제약이 따른다.¹³⁾ 특히, 한·중·일과 같은 역사적 관념의 적대성을 포함하여, 국가의 사활적 이익으로 간주되는 영토문제와 그로 인한 군사적 긴장문제는 소프트파워적 접근으로는 해결하기 어렵다. 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 ‘문명충돌론’을 주장한 바 있듯이, 이질적 문화와 가치에 대한 서로 다른 문명의 접촉은 오히려 갈등의 소지가 될 수 있다. 다시 말해, 탈냉전 이후 문화 또는 문명의 정체성(civilizational identity)이 이데올로기적 정체성을 대체할 뿐만 아니라, 급속한 세계화·정보화는 상이한 문화 간 접촉의 빈도와 정도가 높아지면서 동질성보다는 이질성을 부각시켰고, 이는 곧

13) 신종호, “중국의 소프트파워 외교의 전개와 국제정치적 함의,” 『국가전략』 제15권 1호 (2009), pp. 36-37.

갈등과 충돌로 이어질 수 있다.¹⁴⁾ 비슷한 맥락에서 볼통(Dominique Wolton)도 정보통신의 급격한 발달로 인한 정보의 홍수는 ‘선택적 정보 수용’과 ‘정보의 왜곡’을 초래함으로써 사람과 사람, 국가와 국가 간의 ‘소통’보다는 역설적으로 오히려 ‘볼통’을 초래할 수 있다고 주장했다.¹⁵⁾ 결국, 소프트파워의 한계를 인식하게 되면서 하드파워와 소프트파워의 결합인 스마트파워의 중요성이 부각되기 시작했다.¹⁶⁾ 그리고 이러한 스마트파워의 중요성은 사실상 소프트파워에 방점을 둔 하드파워와 소프트파워의 결합이라는 점에서 그 실행수단으로써 공공외교의 중요성이 부각되기 시작했다.¹⁷⁾

나. 공공외교의 개념

공공외교의 전제가 되는 국가 이미지에 대한 정의는 학자들마다 다르지만 대체로 보울딩(K. Boulding)과 홀(Hall)의 정의가 일반적으로 사용되고 있다. 이미지 이론의 창시자인 보울딩에 따르면 이미지는 ‘셀프(Self) 이미지’와 ‘타인(Other)의 시각에 따른 이미지’로 구분된다. 특히, 공공외교의 전제가 되는 ‘타인의 시각에 따른 이미지’에 따르면, 타인은 주어진 정보를 스스로의 가치와 견해에 따라 인지하고 그에 따라 이미지를 형성하기 때문에 이미지는 고정적이지 않고 역사적·사회적 변화에 따라 달라질 수 있다. 같은 맥락에서, 홀도 국가이미지를 국가 간의 정신적·사회적·역사적 관계에 기반한 복합적인 결과라고 정의했다. 이렇게 볼 때 국가이미지는 한 국가가 나타내는 셀프이미지와 타인의 이미지를 포함한다는 점에서 공공외교의 전제가 된다.

좀 더 논의하면, 국가이미지는 내적 이미지와 외적 이미지로 구분된다. 국가의 내적 이미지는 정체성에 대한 국가의 자체 인식과 그것에 대한 확립과 결속

14) Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* (Summer 1993), pp. 22-49; Samuel P. Huntington, *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 2011).

15) 채종대·김주노·원용옥 옮김, 『볼통의 시대 소통을 일다』 (서울: 살림출판사, 2011).

16) Joseph S. Nye Jr., "On the Rise and Fall of American Soft Power," *New Perspectives Quarterly* Vol. 11, Issue, 3 (Summer 2005), pp. 75-77.

17) CSIS 스마트파워위원회, 홍순식 역, 『스마트 파워』 (서울: 삼인, 2009).

력을 강화하기 위한 유무형의 가치를 내재하고 있다. 반면, 국가의 외적 이미지는 국가 고유의 정체성 및 경쟁력 표출과 관련된 시각적·인지적·감정적·행동적 요소를 외부에 나타낸다. 때문에 국가의 외적 이미지는 한 국가의 내적 이미지를 바탕으로 다양한 경로를 통해 국가의 매력적인 부분을 외부에 어필하기 위한 유무형의 가치를 내재하고 있다. 이러한 맥락에서 장지호·박종민·오미영은 ‘품질 우수, 긍정 사고, 시장 경쟁, 국가 우호, 비즈니스, 문화 개방, 의료 용역, 위생 관리, 사회복지 환경 관리, 높은 교육, 경제 발전, 민주국가, 정치 및 경제적 안정성’ 등을 국가이미지 형성요인으로 보고 있다.¹⁸⁾ 남궁곤은 ‘개인의 인지적, 감정적, 행동적 요인’들에 따라 한 국가에 대한 이미지가 결정된다고 보고 있으며,¹⁹⁾ 스테판과 스테판(C. Stephan & W. Stephan)은 ‘이질적 문화 간 커뮤니케이션에서 인지적, 감정적 요인’들이 국가이미지 형성에 많은 영향을 미친다고 주장했다. 그리고 왕(Wang)은 국가이미지를 ‘경제 발전 수준, 민주주의 정도, 문화적 유사성’ 등에 의해 형성된다고 보았다.²⁰⁾

그런데 문제는 한 국가의 대외적 이미지에 대한 타인의 인상 및 의견이 그것을 소비하는 개개인의 문화수준과 직·간접적인 경험에 따라 편차가 달라진다는 점이다. 그러나 개인의 인지적·감정적 요인들은 상호 밀접하게 연관되어 있다는 점에서, 그리고 한 개인이 속한 사회의 문화적 요인, 맥락적 요인에 많은 영향을 받는다는 점에서, 공공외교의 수단으로써 국가이미지 제고 유용성은 유효하다.

송정은에 따르면, 인지적, 감정적 요인 모두 공통적으로 국가의 문화정체성을 나타내는 문화예술을 포함하고 있다.²¹⁾ 이는 문화예술이 국가의 정체성을 나타내는 소프트파워로서 타국에 대한 매력 요소로 인식되고 있음을 나타내는

18) 장지호·박종민·오미영, “해외홍보원과 국가이미지 위원회의 홍보실무 연구: 허튼(Hutton)의 PR 모델 적용,” 『한국행정학보』 제37권 제2호 (2003), pp. 421-444.

19) 남궁곤, “국가 이미지(national images)론의 중심 테제와 국제정치적 의의,” 『시민정치학보』 제5권 (2002).

20) 유재웅, 『국가이미지: 이론·전략·프로그램』 (서울: 커뮤니케이션북스, 2008).

21) 송정은, “경제한류와 문화한류가 한국 브랜드 이미지 형성에 미치는 역할,” 『한류비즈니스 연구』 창간호(2014), p. 114.

대목이다. 따라서 공공외교가 일부 국가에서 ‘문화외교’로 지칭되듯이²²⁾ 국가 간 대중문화관계를 통한 타국에 대한 자국의 이미지 제고가 핵심이 된다. 이러한 맥락에서 최근 널리 사용되고 있는 ‘국가브랜딩’ 개념은 공공외교 정책 수립과 방향 설정에 있어 많은 함의를 제공한다. 보통 국가브랜딩은 “한 국가의 정치, 사회, 문화적 정체성을 나타내는 요소들을 다양한 인적, 물적, 문화적 자본을 통해 타인에게 매력도와 선호도를 높이려는 전략적인 커뮤니케이션 과정”으로 정의된다.²³⁾ 이러한 맥락에서 팬(Y. Fan), 디니(K. Dinnie) 그리고 안홀트(S. Anholt)와 같은 학자들은 국가브랜딩을 다양한 매체를 통해 국가를 홍보하고, 그것에 대한 소비자(타국 국민)의 긍정적 반응이 국가의 이미지이자 경쟁력이라고 주장하였다. 안홀트에 따르면 국가브랜딩의 요소는 ‘문화, 예술, 대중예술, 스포츠, 도시, 공공시설, 레저 공간, 주요 지형지물, 언어, 사람, 교육, 종교적 의례, 국가의 대표 기업 브랜드’이다.²⁴⁾ 팬은 국가브랜딩 요소로서 ‘사람, 공간, 문화, 문화유산, 역사, 음식, 패션, 유명 인물, 글로벌 브랜드’로 분류했고,²⁵⁾ 디니는 이를 ‘역사, 언어, 지역, 정치적 제도, 건축, 스포츠, 문화, 미술, 예술, 종교, 교육 구조, 아이콘, 정치, 음악, 음식, 민속’으로 구분했다.²⁶⁾

이처럼 국가브랜딩 개념은 그 자체로 공공외교 개념 수립 및 정책 실행의 의미를 함축하고 있다. 또한 국가브랜딩 개념은 쿠퍼(Robert Cooper)가 언급한 것처럼, “성공적 외교는 개방과 초국경적 협력이 전제되어야 한다”는 공공외교의 기본 원칙을 충실히 따르고 있다.²⁷⁾ 따라서 국가브랜딩 개념은 “특정 목표를 수립하기 위해 타인에게 매력과 상징적 이미지를 어필하는 전략적 과정이며, 이는 국가의 경제적·문화적 경쟁력과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서, 자국의

22) 한광밍, 『공공외교개론』 (서울: 동국대학교출판부, 2013), pp. 18-19.

23) 송정은(2014), 앞의 글, p. 115.

24) S. Anholt, edit., *Competitive Identity* (New York: Palgrave MacMillan, 2007).

25) Y. Fan, "Soft power: power of attraction or confusion?" *Place Branding and Public Diplomacy* 4(2), pp. 147-158.

26) K. Dinnie, *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice* (New York: NY: Elsevier Ltd, 2009).

27) Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century* (London: Atlantic Books, 2003), p. 76.

외교적 목표 달성에 필요한 타국의 자발적 순응을 이끌어 내는 긍정적 인식과 태도를 형성”하는 공공외교의 중요 수단이 된다.

그러나 하드파워의 보완을 위해 소프트파워를 강조한 것과 같이 공공외교는 본질적으로 전통외교의 보완적 성격에서 발전해왔다는 것은 주지의 사실이다. 때문에 공공외교는 정부가 주도하고, 대중이 주체가 되며, 언론은 핵심, 엘리트들은 중추적 역할을 하게 된다.

이러한 맥락에서 공공외교는 크게 네 가지 특징을 가진다. 첫째, 공공외교는 중앙정부의 주도 하에 이루어지는 대외활동을 일컫는다. 때문에 공공외교의 주체는 반드시 중앙정부의 위탁을 받았거나 혹은 중앙정부의 권한을 위임받은 지방정부, 회사, 비정부기구, 개인이어야 한다. 정부로부터 법적 의미가 있는 어떠한 권한이나 참여를 얻어내지 못했다면 이는 민간 및 사회단체 간의 교류에 지나지 않으며 그러한 점에서 공공외교가 될 수 없다. 따라서 기업 간 무역, 대학 간 우호교류, 관광, 사회조직 간 친목 활동 등은 민간교류이지 공공외교가 아니다. 둘째, 공공외교의 대상은 각국 정부가 아닌 국민 즉, 대중이 된다. 앞서 논의했듯이, 공공외교의 목표는 자국의 역사, 문화, 정치, 경제, 사회, 가치체계, 대외정책 등에 대한 대상국 국민의 이해도를 높이고 호감을 유발하는데 있다. 때문에 공공외교는 여론 형성에 일정한 영향력을 갖춘 대중과의 소통 및 교류를 강조한다. 셋째, 공공외교 수단에는 홍보, 커뮤니케이션, 인문교류, 원조 등 국가이미지 제고라는 국가브랜딩이 있다. 공공외교는 강압적인 수단을 배제하며, 평등한 교류와 소통, 비공식적인 채널을 통해 상호이해를 증진시킴으로써 자국의 외교적 목적 실현을 위한 대상국의 자발적 순응을 유도하는 인식을 이끌어 내는데 주력한다. 따라서 넷째, 공공외교의 직접적인 목표는 각국 대중의 태도에 영향을 미치는 것이며, 자국 외교정책 목표를 달성하는 것이 최종 목표가 된다.

그러나 나라마다 법률, 규범, 정치제도, 사회문화가 다르고, 각 집단에도 이익집단, 대중여론, 싱크탱크, 학술공동체, 사회 엘리트 등 다양성이 존재하기 때문에 공공외교 목표는 단계별로 나누어진다. 물론 단계별 목표 설정과 실행

전략은 각국이 처한 상황에 따라 달라진다는 점에서 일반화되기 어렵다. 그럼에도 불구하고 공공외교의 핵심인 매력의 확산과 내재화는 기본적으로 단기간에 이루어지 못한다는 점에서 시간성에 따라 대체적으로 일반화를 시도할 수 있다. 즉, 공공외교의 단기적 목표는 우선 자국에 대한 국제사회의 지명도 및 이해도를 높이는 것이다. 이후 중기적 목표는 지식을 전달하고 ‘자국의 명예’를 제고시키는 것이다. 최종적으로 장기적 목표는 이미지를 만들고 ‘가치’를 확립해 자국에 대한 외국 민중의 지지도를 높임으로써 국제사회에서의 소프트파워를 강화하는 것이다. 때문에 공공외교는 반드시 국가의 긍정적 이미지 확립에 초점을 두어야 하며, 끈기를 가지고 장기적 관점에서 전략을 수립해야 한다. 이러한 점에서 공공외교는 ‘공개외교,’ ‘공공사무(public affairs)’와 다르지만, ‘홍보외교(PR diplomacy)’나 ‘대중의 외교(public's diplomacy)’는 포함된다.²⁸⁾

3. 한국형 공공외교 전략 모색

가. 효율성 제고를 위한 한국의 공공외교 수행체계

공공외교의 중요성이 대상 국가나 지역에 관계없이 중요한 것이 아니라 국가 혹은 지역에 따라 다르기 때문에 그 대상에 따라 맞춤형 전략을 구사할 필요가 있다. 특히 우리 외교의 필요성과 실정에 맞게 공공외교를 재정립하고 그 실행을 위한 집행체계로서 새로운 공공외교 모델을 구축함으로써 한국 공공외교의 효율성을 제고시킬 수 있다. 공공외교가 그 자체로 목적이 아니라 국가의 이익을 증진하는 외교적 수단이라는 점에서 공공외교는 전통외교와 다르지 않다. 그런 측면에서 공공외교는 외교의 새로운(new) 패러다임이라기보다는 외교의 또 다른(another) 패러다임이라 하겠다.²⁹⁾

28) 한광명(2013), 앞의 책, pp. 18-24.

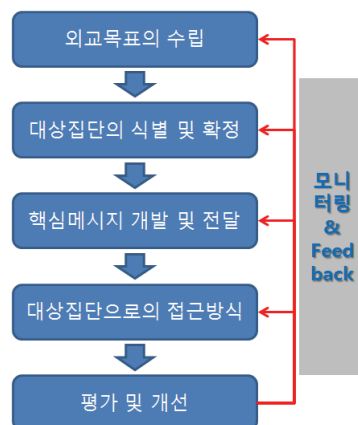
29) 한인택, “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교,” 『JPI Research Forum』 No. 01(July) (제주: 제주평화연구원, 2015), p. 4.

전통외교가 외국의 정부를 대상으로 한 외교인 반면, 공공외교는 외국의 대중을 대상으로 행해지는 외교이다. 즉 공공외교는 목적, 영역, 주체가 아니라 대상에 의해서 규정되는 외교이다. 최근 정보화와 민주화의 심화라는 사회적 변화에 의해 대상 뿐 아니라 주체의 차원에서도 종종 자국의 민간(개인 혹은 NGOs)이 포함되고 있다.

공공외교란 주어진 목적을 달성하기 위해 상대국 국민의 인식을 자국에 유리하게 변화시키려는 외교적 노력이다. 따라서 그 수행에 있어 불가피하게 상징적 요소들을 적극적으로 활용하게 된다. 그것은 ‘인식’의 변화를 위해 설득이나 메시지의 전달이 필요한데, 상징적 요소들(이미지, 문화, 가치, 지식 등)이 설득이건 메시지가건 간에 공통적으로 포함되는 구성요소이기 때문이다. 이러한 측면에서 공공외교를 증진하기 위한 많은 연구와 논의에서 상징적 요소에 기반한 영향력이라 할 수 있는 소프트파워를 적극적으로 활용하는 것이다.

그렇다면 공공외교의 성공은 어떻게 상대국 대중의 역할과 인식의 다양성과 이질성을 정확히 파악하고 공공외교정책의 수립과 수행에 체계적으로 반영할 수 있는가에 달려 있다고 하겠다.

[그림 1] 성공적인 공공외교의 수립 및 집행단계



* 출처: 한인택(2015), 앞의 글, p. 7, 재구성

성공적인 공공외교를 체계적으로 수립 및 집행하기 위해서는 몇 가지 단계를 통해 체계적으로 이루어져야 한다. (1) 외교목표의 확인 및 수립 (2) 대상의 식별 및 확정 (3) 핵심메시지의 개발 및 전달 (4) 목표집단으로의 접근방식 (5) 평가 및 개선으로, 이를 위의 [그림 1]로 도식화할 수 있다.

(1) 외교목표의 확인 및 수립

공공외교는 외교적 목표를 달성하기 위한 수단이지만, 정작 무엇을 구체적으로 추구해야 하는 외교적 목표인지 파악하는 것이 쉽지 않다. 그렇다고 하더라도 외교목표를 파악하려는 노력 없이 공공외교를 수행한다면 외교적 실익도 없이 경제적·비경제적 비용만 초래할 가능성이 크기 때문에 외교적 목표를 파악하는 단계가 무엇보다 중요하다. 그렇다면, “누가 어떻게 외교적 목표를 파악하는가?” 공공외교를 성공적으로 수행하기 위해서는 정부 내 관련부처(특히 외교부), 현지 공관, 기업, 전문가집단 및 기타 이해당사자 등 관련 행위자가 협의를 통해 외교목표를 결정해야 한다. 그러나 현재 한국은 관련부서, 이해당사자 등 행위자들 간 협의를 가능케 하고 촉진시키는 제도나 기구가 제대로 갖춰져 있지 않다.

(2) 대상의 식별 및 확정

공공외교가 잘 수행되기 위해서는 목표집단인 ‘상대국 대중’이 누구인지, 그리고 그들이 외교정책결정과정에서 어떠한 역할을 하고 있는지에 대해 정확하게 파악할 필요가 있다. 우선, 공공외교의 대상을 식별함에 있어 목표국가의 정치체제를 파악하는 것이 필요하다. 다음으로 외교정책결정에 있어 민간이 영향력을 발휘한다고 확인되면, 공공외교의 대상이 될 목표대상집단을 확인하는 작업이 필요하다. 뚜렷한 목표대상집단이 식별되면, 그 집단의 특성과 함께 상대국의 여론형성과정을 이해하고 파악해야 한다. 여론의 형성과 확산속도에 따라 우리의 공공외교 전략과 전술이 변화될 수 있기 때문이다.

(3) 핵심메시지의 개발과 전달

공공외교는 상대국 국민(목표대상집단)에게 우리의 ‘매력 자원’을 전달해 우호적인 인식을 갖게 하는데 그 목적이 있다. 그렇다면, “그들에게 어떠한 메시지를 개발해 어떻게 전달할 것인가?” 메시지의 공급자와 수용자의 반응을 체계적으로 구분해 볼 필요가 있다. 가령, 한국에 대한 긍정적 정보를 제공하는 것만으로는 목표대상집단의 마음에 한국에 대한 긍정적 인식이 생겨나지는 않는다. 메시지 수용자는 공급되는 정보에 반응하지 않고 오히려 공급자의 의도에 더 민감하게 반응하기도 한다. 그리고 어떤 정보나 의도가 전달되든 수용자가 갖고 있는 선입견과 상호작용하면서 수용자의 인식에 영향을 미친다. 따라서 전달하려는 핵심 메시지는 목표대상의 문화, 가치관, 선입견 등을 고려해 개발될 필요가 있다. 따라서 공공외교를 위한 메시지 개발과 전달에 있어 대상국의 사회·문화적 특성을 정확히 파악해야 한다. 이를 위해서는 상대국 국민들을 대상으로 소집단면접 혹은 여론조사 등을 실시해 상대국 국민들의 사고를 이해하는 작업을 활용할 수 있다. 이러한 노력을 통해 상대 국민들이 우리에게 대한 긍정적 인식을 갖도록 할 수 있는 핵심 메시지를 개발하고 전달해야 한다.

(4) 목표집단으로의 접근방식

공공외교를 위해 개발된 메시지는 보통 언론매체, 출판물, 인터넷 등의 디지털매체, 인적·학술적 교류 등의 프로그램, 전시회나 음악회 등의 행사 등을 통해 목표집단에 전달된다. 다양한 전달방식 중 무엇을 선택하느냐의 문제는 일차적으로 목표집단의 특성과 우리가 활용하려는 매력 자원의 성격에 의해 결정된다. 예를 들어, 접근하려는 목표집단이 일반 대중일 경우 대중적 언론매체가, 전문가일 경우 출판물이나 학술교류가 메시지를 전달하는데 적합한 방식이 된다.

(5) 평가 및 개선

이러한 단계를 통해 수립 및 수행된 공공외교의 성패를 확인하는 작업 역시

무엇보다 중요하다. 각 단계마다 공공외교의 수립이나 집행을 모니터링 한다면, 실패와 성공의 원인을 체계적으로 판별하는데 도움이 될 것이지만, 제한된 인력과 자원을 바탕으로 단계별 동시적으로 모니터링 하는 것이 쉽지 않기 때문에 사후적으로 공공외교의 성과를 평가하고 성공, 실패요인을 분석할 필요가 있다.

나. 한국형 공공외교 모델 모색: 거점네트워크플랫폼 모델

(1) 거점네트워크플랫폼 모델

한국 공공외교의 효율성과 효과성을 높이기 위해서 어떠한 접근이 필요할 것인가? 대상과 이슈에 따른 국가적 차원에서 외교목표의 설정이 무엇보다 중요하다. 외교목표가 정확하게 정해지지 않는다면, 외교적 실익 없이 상당한 경제적/비경제적 비용만 초래할 가능성이 높기 때문이다. 물론 외교목표를 수립할 경우 구체적인 대상이나 이슈에 따라 차별적으로 고려되어야만 역동적으로 변화하는 국제현실에 실질적으로 적용가능하며 그 목적도 실현이 가능할 것이다. 그런데 문제는 비정부 행위자를 포괄하는 공공외교 특성상 전통외교처럼 일사불란한 정책, 교섭 및 대화 등을 통해 소기의 외교목표를 달성하기 쉽지 않다는 것이다. 또한 정부와 민간이 같은 목표를 지향한다고 하더라도 그 활동이나 효과가 산발적이 되기 쉽다. 따라서 이러한 문제를 최소화하기 위해서는 외교목표와 수단, 주체, 대상에 따른 차별화된 맞춤형 접근이 필요하다.

이에 본 논문은 차별화된 맞춤형 접근을 위한 새로운 공공외교 모델로서 거점네트워크플랫폼을 제시하고자 한다. 이 모델은 ‘거점(Hub)’, ‘네트워크(network)’, ‘플랫폼(platform)’이라는 세 가지 요소로 구성된다. 여기서 거점은 외교목표가 되는 대상(target)과 관련되는 공간을 의미하며, 이는 기존 공공외교에서의 지역별 혹은 국가별 접근법과 유사하다. 그러나 거점은 근본적으로 연결 또는 연계적 의미를 내포하고 있기 때문에 기존 지역·국가별 전략 등의 단속적 의미를 넘어서는다. 또한 거점은 다양한 대상의 특성과 성격을 특정해 반영할 수 있다.

다음으로 네트워크는 모든 것이 촘촘하게 연결되고 있는 그물망의 속성을 갖

고 있다는 의미에서 행위자, 구성요소들 등의 유기적 연계의 중요성을 강조하는 개념이다. 행위자들은 각자의 이익 혹은 목표를 추구하기 위해 활동하고 있다고 볼 수 있으나, 그들의 행위들은 의도하건 그렇지 않건 관계적 효과, 즉 네트워크를 형성하고 있다. 이러한 네트워크 효과는 행위자들의 상호작용에 따라 다양한 결과를 산출하게 된다. 때문에 누구와 어떠한 순서로 관계를 맺고 얼마만큼 촘촘하고 튼튼하게 관계를 유지할 것인지가 일차적인 전략적 고려사항이 된다. 따라서 네트워크 효과를 높이기 위해서는 중심성을 높이는 방향으로 연계해야 한다. 여기서의 중심성은 공간이 아닌 기능적 중심이다.³⁰⁾

플랫폼은 기차를 타고 내리는 정거장이 연상되듯이 무언가를 타고 내리는 승강장이다.³¹⁾ 보통 사람이 많이 몰리는 곳에서는 다양한 형태의 부가적인 수익 창출이 발생할 수 있다. 따라서 승강장, 즉 플랫폼은 수단(교통)과 행위자(승객)이 만날 수 있는 거점 역할을 하며, 상호작용(교통과 물류)의 중심이 된다. 그리고 그 안에서 무수히 많은 가치 교환이 일어나고 거래가 발생한다.³²⁾

플랫폼이 갖는 유용성은 몇 가지 측면으로 논의해 볼 수 있다.³³⁾ 첫째, 플랫폼이 어떠한 기능을 수행하는지에 따라 그 가치가 달라진다. 둘째, 플랫폼의 반복적 사용과 공유에 따라서도 그 가치가 달라질 수 있다. 플랫폼은 하나의 뼈대(골격)를 반복적으로 사용하도록 만들기 때문에 ‘규모의 경제’로 인한 비용 절감의 효과를 갖게 해준다. 특히 각 참여자들이 개별적으로 처리할 경우 시간과 비용이 많이 드는데 비해 플랫폼을 공유한다면 이러한 비용을 대폭 절감시킬 수 있다.³⁴⁾ 또한 플랫폼을 구성하는 요소들이 대량으로 사용됨으로 규모의 경제에 따른 비용 절감효과도 발생한다. 그 외에도 검증된 모듈(module)의 재사용으로 안정성 제고와 개발 기간 단축 등의 외적 효과도 있다. 셋째, 플랫폼은 네트워크

30) 김상배, “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용,” 『국가전략』 제17권 3호(2011), pp. 20-21.

31) 플랫폼이라는 용어는 비즈니스 분야에서 활용된 것으로 최근 경제는 물론 정치, 사회, 문화 등의 다양한 분야로 확대되고 있다. 류한석, 『모바일 플랫폼 비즈니스』 (서울: 한빛비즈, 2012).

32) 윤상진, 『플랫폼이란 무엇인가?』 (서울: 한빛비즈, 2012).

33) 최병삼, “가치 창출 툴 플랫폼, 다원화혁명 이끈다,” 『DBR』 No. 103 (2012), pp. 68-75.

34) 히라노 아쓰시 칼·안드레이 학주, 천재정 옮김, 『플랫폼 전략』 (서울: 더숲, 2011).

크 효과를 제고시킨다.³⁵⁾ 플랫폼은 수요자와 공급자, 개발자와 사용자, 프로슈머(prosumer)³⁶⁾가 서로 원하는 것을 주고받는 공간이므로 참여자가 많아지면 많아질수록 네트워크 효과가 발생하고 이로 인한 가치는 극대화될 수 있다.

이러한 플랫폼이 성공하기 위해서는 몇 가지 조건이 존재한다.³⁷⁾ 첫째, 플랫폼 참여자들이 함께 새로운 가치를 만들고 시너지를 창출할 수 있어야 한다. 둘째, 비용 절감의 효과가 발생해야 한다. 독자적으로 행위 하는 것보다 플랫폼을 통해 거래함으로써 거래 비용 등을 줄일 수 있다면, 플랫폼의 존재 가치가 더욱 높아진다. 셋째, 플랫폼이 형성되기 전보다 참여자들 간의 교류가 더욱 활발해져야 한다. 그들 간의 교류가 활발히 이루어지고 이것이 네트워크 효과³⁸⁾로 이어져 시너지가 발생해야만 성공할 수 있다. 이러한 네트워크 효과가 연쇄적으로 발생할 수 있는 구조가 형성되어야만 플랫폼이 성공할 수 있다. 넷째, 플랫폼의 품질을 일정 수준 이상 유지해야 한다. 이는 결국 플랫폼 사업자가 참여자들을 얼마나 효율적으로 관리할 수 있느냐와 직결되는 문제이다. 다섯째, 플랫폼이 성공하려면 누구나 따라갈 수밖에 없는 게임의 규칙이 존재해야 하며, 끊임없이 진화하는 플랫폼이 되어야 한다.

이를 공공외교 분야로 적용해보면, 플랫폼은 공공외교를 수행하는 행위자들, 공공외교의 자원 혹은 자산들이 자유롭게 이동하거나 소통하고 교류하는 공간을 의미한다. 실제 승강장의 승객이 각자의 목적에 따라 행선지와 교통수단을 다르게 선택하는 것과 같이, 플랫폼의 행위자들도 각자의 역할과 역량이 다를 뿐만 아니라 목표 혹은 이익에 따라 같거나 다른 시공간에 존재한다.

이러한 거점네트워크플랫폼은 대상 즉 거점에 따라, 그리고 행위들의 상호작용(네트워크)에 따라 다양한 방식의 플랫폼이 존재할 수 있다는 특징을 갖는다.

35) 최병삼(2012), 위의 글; 조용호, 『플랫폼 전쟁』(서울: 21세기 북스, 2011).

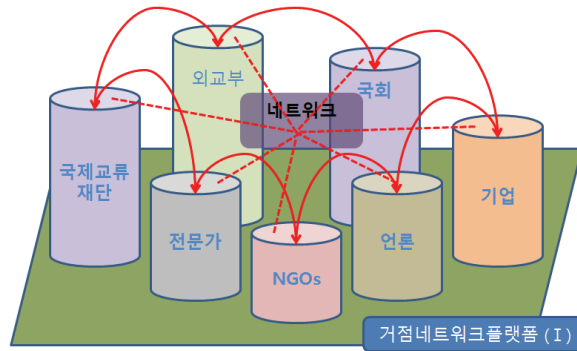
36) 프로슈머(prosumer)는 생산자 또는 전문가와 소비자의 합성어로, 제품을 사용하는 소비자인 동시에 제품 개발 및 생산 과정에 참여하는 생산자의 역할을 하는 사람을 뜻한다.

37) 노규성, 『플랫폼이란 무엇인가?』(서울: 커뮤니케이션북스, 2014).

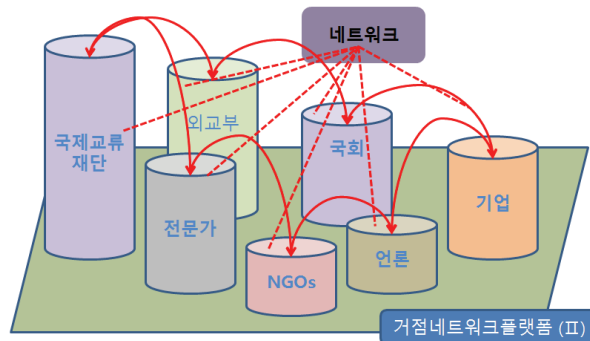
38) 네트워크 효과란 사람들이 네트워크를 형성해 다른 사람의 수용에 영향을 준다는 뜻으로 이를 불인 경제현상으로 네트워크 효과는 특정 상품에 대한 수요를 폭발적으로 증가하게 한다. 윤상진(2012), 앞의 책.

이는 지금까지 한국이 수행해온 공공외교가 단일한 하나의 모델로 적용될 수 없다는 한계를 극복할 수 있다.

[그림 2] 거점네트워크플랫폼 모델



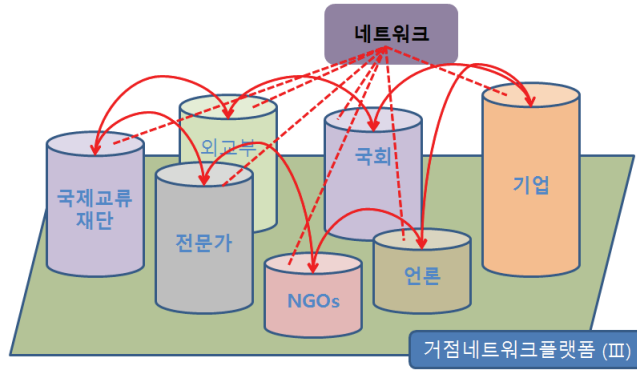
[그림 3] 거점네트워크플랫폼(교류재단주도형)



[그림 4]에서 각각의 원통은 공공외교를 수행하는 다양한 주체(행위자)들이며, 원통의 높이와 굵기는 그들이 갖는 역할(혹은 역량)의 차별성을 의미한다. 이들은 네트워크로 연결되어 상호작용한다. 이때 그들이 위치하고 있는 공간이 바로 플랫폼이고, 이는 다양한 주체들이 네트워크를 맺을 수 되는 무대가 된다. 이들은 특정 대상과 외교목표에 따라 상이한 역할과 역량을 갖고 있다는 점에서 다양하게 구성될 수 있으며, 이러한 점에서 거점에 따른 차별화된 공공외교를

효과적으로 수행할 수 있다.

[그림 4] 거점네트워크플랫폼(기업주도형)



[그림 2]는 일반적인 외교상황에서 갖고 있는 역량을 이념형적 유형으로 구성한 것인데, 실제로 국가 수준의 외교관계가 잘 형성되지 않거나 명확한 외교목표가 정해지지 않는 경우에는 [그림 3]에서처럼 국제교류재단과 같은 정부산하 기관이 효과적일 수도 있으며, [그림 4]에서처럼 기업 등 민간 부문이 큰 역량을 더 발휘할 수도 있다.

(2) 거점네트워크플랫폼의 실행

(가) 외교목표의 설정

거점네트워크플랫폼 모델을 실행하기 위해서는 외교목표의 설정과 그 실천을 거점에 따라 세분화시키는 접근법이 유용하다. 특히 뉴미디어 매체를 이용한 정보와 지식의 빠른 확산, 외교 주체와 대상의 다양화, 쌍방향적 소통으로 특징화되는 21세기 공공외교에서는 과거의 일방향적 ‘공급중심적 접근’보다는 외교대상의 필요와 수요에 부응하는 ‘수요중심적 접근’이 요구된다.

수요중심적 접근을 보다 체계화하기 위해 외교목표의 설정과 그 실천을 (1)공공외교 대상국가/지역 및 (2)공공외교 자원/자산의 이슈영역에 따라 세분화시

키는 ‘지역-이슈’ 접근을 채택하는 것이 유용하다. 한국의 외교목표를 지역 및 이슈차원으로 세분화하면 이슈와 지역이 교차하는 지점이 생겨나고, 그 교차점에서 각 이슈에 해당하는 대상이 부각되며 그 특정대상에 대한 효과적인 외교적 접근방식을 모색해 볼 수 있다.

(나) 주체와 대상, 그리고 네트워크

민간외교의 주체는 물론 그 대상의 주요부분을 구성하는 공공외교의 특성상 외교 주체의 행위가 산발적이고 분산되는 경향이 있다. 그리고 그 대상 역시 분산되어 있기 때문에 공공외교 활동의 효과가 반감될 수 있다. 따라서 공급 및 수용 양 측면에서 이들 행위자 자신을 ‘인적 네트워크’로 구축함으로써 공공외교 활동의 효과를 지속시키는 접근이 필요하다.

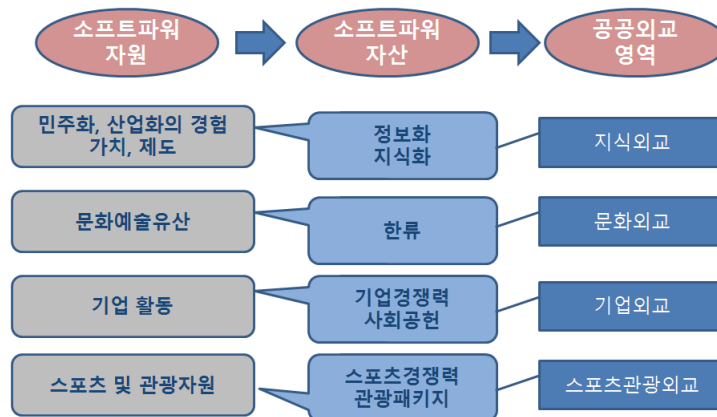
이는 공공외교 주체의 측면에서는 다양한 기관들을 상호 간 네트워크로 묶어 그들의 활동을 조정하는 것을 의미하며, 대상의 측면에서도 다양한 민간분야나 개인들을 상호 연결시켜주고 이렇듯 형성된 네트워크를 지속적으로 관리한다는 것을 의미한다. 이러한 메커니즘에 있어 고려해야 하는 것은 네트워크의 조정 및 관리가 명령이나 통제가 아닌 사실상 정보의 흐름과 공유를 통해서 이루어져야 한다는 것이다. 과거와 같이 하향식 위계구조에서 탈피해 수평적 네트워크로 연계시키고 관리하는 접근법으로의 전환이 요구된다.

(다) 거점네트워크플랫폼 시행을 위한 외교자산

새로운 공공외교 모델을 수행함에 있어 우리가 활용할 수 있는 자산 역시 대상(지역 혹은 국가)에 따라 차별적으로 활용하는 것이 중요하다. 공공외교에서의 중요한 자산인 소프트파워는 선천적이나 후천적이나에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. 한국은 공공외교 자산으로 전환시킬 수 있는 ‘선천적 자원(endowed resources)’이 상대적으로 많지 않으며, 이러한 자원을 ‘후천적 자산(acquired assets)’으로 가공하고 개발해야 할 필요가 있다.³⁹⁾ 여기서 후천적 자산은 그것들(가령, 한국적 가치나 제도, 경험과 정책) 자산화하고 전파하는 과정에서 국제사회에 통용 가능한

‘보편적 가치’와 어느 정도 정합성이 담보되어야 한다. 지나치게 특수한 한국의 가치를 전파하려 할 경우 민족주의 오해를 불러일으킬 수 있다. 최근 아프리카에서 중국의 공세적인 공공외교 추진과정에서 나타나고 있듯이,⁴⁰⁾ 이는 오히려 반한, 혐한 등 역효과를 야기할 수 있다.

[그림 5] 소프트파워 자원/자산에 따른 공공외교의 세부 영역과 분류



* 출처: 김태환(2012), 앞의 글, p. 9, 재구성

이러한 측면에서 한국이 가진 다양한 자산의 적극적 활용이 요구된다. 우선 고려할 수 있는 것은 한국의 ‘문화자산’이다. 한류 등을 통한 한국적 문화코드가 세계에서 공감할 수 있는 형태로 발전함으로써, 국제적으로 널리 확산되고 있다. 둘째, ‘지식자산’으로, 한국은 발전과 성장을 거듭하면서 나름의 노하우와 경험을 축적시켜왔다. 민주화와 경제성장의 노하우는 물론, 국토 활용 및 인적 자원의 배치와 양성, 에너지 개발과 활용의 노하우 등 다양한 지식 자산을 보유

39) 현재 한류 현상이 시사하는 바는 한국이 선천적 비교우위에 근거한 공공외교 모델보다는 전략적 고려를 통해 소프트웨어자산을 가공 개발하는 ‘경쟁우위’에 입각한 공공외교 모델을 선택해야 한다는 것을 의미한다. 김태환, “21세기 한국형 ‘신공공외교(New Public Diplomacy)’: 외교정책의 패러다임 스위프트와 전략적 맵핑,” 『주요국제문제분석』 No. 2012-35 (2012), p. 8.

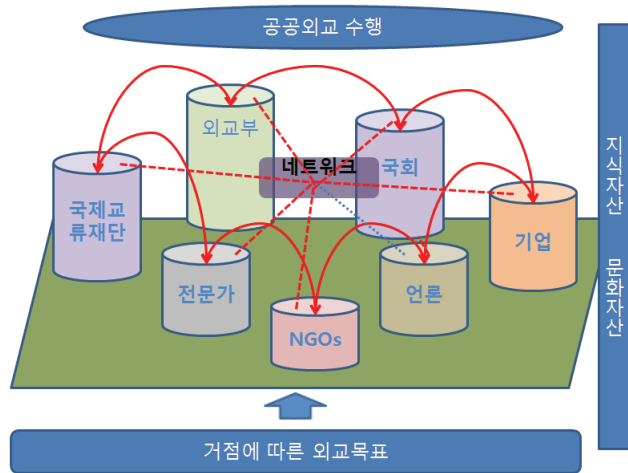
40) 2013년 3월 사누시 나이지리아 중앙은행 총재는 중국의 아프리카 공약을 ‘제국주의’에 비유하면서 강력히 비판했다. 『Financial Times』 2013년 3월 9일.

하고 있다. 마지막으로 ‘인적자산’이다. 한국은 역량 있는 인적 자원을 많이 보유한 국가이며 이를 집중 육성하는데 국가역량을 집중시켜왔다.

(3) 새로운 모델의 성공적 구축과 실행을 위한 조정메커니즘

지금까지의 논의를 토대로 새로운 공공외교모델인 거점네트워크플랫폼의 수행체계를 도식화하면 [그림 6]과 같다.

[그림 6] 거점네트워크플랫폼에 의한 공공외교 수행체계



현재까지 한국 공공외교의 추진 및 수행은 사실상 각 부처 및 정부 조직에서 산발적으로 동시적으로 병행 진행되어 왔다. 물론 공공외교는 기본적으로 중앙 집중적일 수 없다. 공공외교는 범위가 매우 넓고 그 수단 역시 매우 다양하며, 다양한 행위자들이 자신들의 목적에 합당한 공공외교 활동을 실행할 수밖에 없기 때문이다.⁴¹⁾ 하지만 분산화 되고 다양한 어젠다를 추구하는 공공외교는 종종 효과를 내지 못하게 되는 경우가 많다. 각각의 프로그램이 나름의 성과를 내

41) 유현석, “중견국 공공외교의 추진체계: 호주사례를 중심으로,” 『한국공공외교 추진체계 연구 및 전략 수립』 (서울: 한국교류재단, 2011), p. 24.

지만, 그러한 프로그램의 총합은 각각의 효과를 모두 합친 것보다 적은 경우가 많다. 또한 분산화 된 시스템은 종종 충돌할 수 있는 목표들이 동시에 추구되기도 하고, 한정된 공공외교 자원 혹은 자산을 두고 경쟁을 벌이는 문제가 발생하기도 한다. 따라서 공공외교를 전체적으로 조율하는 기능은 반드시 필요하다.⁴²⁾ 따라서 다양한 행위자들의 공공외교활동을 조정하고 시너지를 창출하기 위한 체제, 즉 거점네트워크플랫폼을 주도할 조정메커니즘을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있다.

이러한 조정메커니즘은 한정된 재원의 효과적 배분과 활용을 도모하고 각 행위자의 독립적 어젠다를 위한 외교적 노력이 아닌 통합된 목표를 달성하기 위한 통합적 접근을 지향하기 위한 것이다. 이러한 조정메커니즘은 외교의 핵심수행주체인 외교부가 맡거나, 외교부 주도의 별도 특별위원회를 통해 조직될 수 있다.

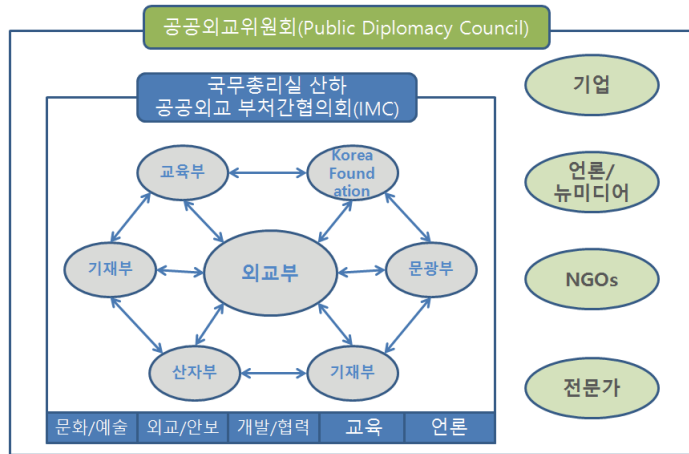
이와 관련하여 호주의 공공외교 추진체계는 중요한 참고 사례이다. 호주는 공공외교 조정을 위한 별도의 조직 대신 ‘부처 간 위원회(Inter-Developmental Committee, IDC)’를 통해 조정역할을 수행하고 있다.⁴³⁾ 이를 한국에 적용해보면, 우선 업무의 중복, 공공외교 대상의 중첩, 지역적 편중을 피하기 위해 정보교환 및 상호조정을 위한 ‘부처 간 협의회(inter-ministerial council, IMC)’를 설치해 정기적으로 점검하고 보다 효율적인 예산과 인원의 활용에 노력할 필요가 있다. 부처 간 조정의 필요성을 감안할 때, 한국의 정부조직 체계상 국무총리실 산하에 부처 간 협의회를 둬으로써 총리실에 의한 조정과 협력이 가능할

42) 공공외교의 추진체계에서 중요한 것은 다른 정책들과 달리 전략/기획 기능과는 별도로 다양한 공공외교를 조정하는 조정기능이 필요하다. 이러한 특수성은 공공외교가 외교부처 뿐 아니라 다양한 정부부처, 산하기관 및 비정부행위자에 의해 실행되기 때문이다. 유현석(2011), 위의 글, pp. 25-26.

43) IDC의 참여기관은 AusAID, Australian Federal Police, Austrade, AQIS, Attorney-General's Dept., Australian Sports Commission, CSIRO, Dept. of Agriculture, Fisheries and Forestry, Dept. of Communication, Information Technology and the Arts, Dept. of Defence, Dept. of Employment and Workplace Relations, Dept. of Education, Science and Training, Dept. of Environment and Heritage, Dept. of Families, Community Services and Indigenous Affairs, Dept. of Health and Ageing, Dept. of Immigration and Citizenship, Dept. of Industry Tourism and Resources, Invest Australia, Dept. of Prime Minister and Cabinet, Tourism Australia, Dept. of Veterans' Affairs. 유현석(2011), 위의 글, pp. 17-18.

수 있다. 구체적으로 한국의 새로운 공공외교모델의 조정메커니즘을 도식화하면 아래의 [그림 7]과 같다.

[그림 7] 한국형 공공외교모델의 조정메커니즘



그런데 문제는 “부처 간 협의회를 누가 주도할 것인가?”이다. 외교부서가 국가의 외교적 목표를 설정하고 그러한 목적을 위해 공공외교의 방향성-핵심대상 즉 거점의 선정 및 자원/자산의 배분-을 결정하는데 적절한 위상을 갖고 있다는 점에서 외교부가 공공외교 조정메커니즘의 주도적 역할을 맡는 것이 적절하다. 다만, 여기서 한 가지 고려되어야 할 것은 현재 공공외교 수행에 있어 기업, 언론, 민간 등의 비정부행위자가 중요한 역할을 담당하고 있다는 것이다. 국가의 외교목표를 설정하고 방향을 결정하는 핵심은 외교부 주도의 ‘부처 간 협의회(IMC)’가 말되, 구체적인 수행에 있어서는 그 외연을 확대해 민간-부처협의체인 ‘공공외교위원회(public diplomacy council)’를 통해 조정한다면 보다 효과적인 공공외교를 수행함으로써, 공공외교의 효율성을 제고할 수 있다.

4. 나오며

오늘날 정보통신기술의 혁명은 개인 삶의 방식뿐만 아니라 사회의 거의 모든 분야의 행위 양식과 소통 방식을 변화시켰다. 그동안 세계를 지배하였던 전통적 사고나 행동양식은 이러한 세계적 조류 속에 더 이상 그 영향력을 발휘하지 못하게 되었다. 물론, 국제정치·외교의 분야도 그 예외가 되지 못한다. 기술적 혁명과 수반된 세계화, 민주화, 정보화는 하드파워에 근거하는 전통적 외교의 한계를 드러나게 만들었고 이는 공공외교의 부각과도 밀접한 관계가 있다.

21세기 들어 국제정치 환경의 변화와 함께 급부상하고 있는 소프트파워에 대한 관심은 국제관계에 있어서 강대국의 물리적 힘만이 아닌 국가적 매력 또한 중요한 국력의 원천이 될 수 있음을 시사한다. 이는 중견국가에서도 국력의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 열어주고 있다. 외교환경의 변화와 강대국과 대비되는 중견국 외교의 여러 가지 가능성들은 중견국 또는 약소국으로 분류되는 한국의 공공외교에도 의미하는 바가 크다. 본 논문은 위와 같은 문제의식에서 출발하여 보다 효율적인 한국형 공공외교를 제시하고자 시도하였다. 즉, 본 논문은 한국공공외교의 효율성을 제고시키기 위한 방안으로 ‘거점네트워크플랫폼’ 모델을 제시하였다.

거점네트워크플랫폼모델은 그동안 공공외교의 한계점으로 지적되었던 폐쇄성, 소통부족, 그리고 정책의 중첩성 등의 단점을 보완함으로써 외교 주체와 대상간의 쌍방향적 소통과 외교 행위자들 간의 균형적 조정을 가능하게 한다는 특징을 가진다. 이 모델은 ‘거점’, ‘네트워크’, ‘플랫폼’의 세 가지 요소로 구성된다. 구체적으로 거점은 외교목표가 되는 대상과 관련되는 것으로 기존의 지역별 혹은 국가별 외교 전략과 유사한 의미를 가지며 단절적 의미가 아닌 연계적 의미를 내포하고 있다. 이는 다양한 대상의 특성과 성격을 반영할 수 있게 한다. 다음으로 네트워크는 모든 것이 촘촘하게 연결되고 있는 그물망과 같은 속성을 갖고 있다는 의미에서 행위자, 구성요소들 등의 유기적 연계의 중요성을 강조하

는 개념이다. 플랫폼은 모든 승객이 타고 내리는 승강장처럼, 공공외교를 수행하는 행위자들(주체 및 대상), 공공외교의 자원 혹은 자산들이 자유롭게 이동하거나 소통하고 교류하는 공간을 의미한다. 플랫폼 상의 다양한 행위자들은 각자의 다른 역량과 목표 혹은 이익을 가지고도 같은 공간에 존재할 수 있다. 이러한 거점네트워크플랫폼은 거점에 따라 다양한 행위자들의 상호작용에 따라 다양한 방식의 플랫폼이 존재할 수 있다는 특징을 가진다. 문제는 어떠한 유형의 플랫폼이 구축되어야 하며, 대상이 누구인지, 그리고 그 대상에 대해 한국이 갖는 외교목표가 무엇인지를 확인하는데 있다. 이에 본 연구는 거점네트워크플랫폼 모델이 외교목표의 설정, 이를 수행하는 주체와 대상(특성, 역량 및 네트워킹)과 실행 가능한 자산 등의 수단이 고려되어 구성된다는 점에서 이러한 문제점들을 비롯하여 기존의 정체된 한국 공공외교에 있어 하나의 해결 모델이 될 수 있다고 본다.

참고문헌

1. 단행본

- 노규성. 『플랫폼이란 무엇인가?』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2014.
- 도미니크 볼통 저, 채종대·김주노·원용욱 옮김. 『볼통의 시대 소통을 일다』. 서울: 살림출판사, 2011.
- 류한석. 『모바일 플랫폼 비즈니스』. 서울: 한빛비즈, 2012.
- 유재웅. 『국가이미지: 이론·전략·프로그램』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2008.
- 조용호. 『플랫폼 전쟁』. 서울: 21세기 북스, 2011.
- 한광밍. 『공공외교개론』. 서울: 동국대학교출판부, 2013.
- 히라노 아쓰시 칼·안드레이 학주, 천재정 옮김. 『플랫폼 전략』. 서울: 더숲, 2011.
- Anholt, S., ed. *Competitive Identity*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- CSIS 스마트파워위원회, 홍순식 역, 『스마트 파워』 (서울: 삼인, 2009).
- Cooper, Robert. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books, 2003.
- Dinnie, K. *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*. New York: NY: Elsevier Ltd, 2009.
- Huntington, Samuel P. *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 2011.
- Leonard, Mark. *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Center, 2002.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nation: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf, 1948.
- Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means the Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

2. 논문

- 김명섭. “프랑스의 문화외교: 미테랑대통령집권기(1981-1995)를 중심으로.” 『한국정치학회보』, 제37집, 2호 (2003).
- 김상배. “스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각.” 『국제정치논총』, 제49집, 4호 (2009).
- 김상배. “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용.” 『국가전략』, 제17권, 3호 (2011).
- 김태환. “21세기 한국형 ‘신공공외교(New Public Diplomacy)’: 외교정책의 패러다임 쉬프트와 전략적 맵핑.” 『주요국제문제분석』, No. 2012-35 (2012).
- 남궁곤. “국가 이미지(national images)론의 중심 테제와 국제정치적 의의.” 『시민정치학회보』, 제5권 (2002).
- 브라이언 호킹. “‘신’공공외교 다시 보기,” 양 멜리센. 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』. 서울: 인간사랑, 2008.
- 유현석. “중견국 공공외교의 추진체계: 호주사례를 중심으로.” 『한국공공외교 추진체계 연구 및 전략 수립』. 서울: 한국교류재단, 2011.
- 신종호. “중국의 소프트파워 외교의 전개와 국제정치적 함의.” 『국가전략』, 제15권, 1호 (2009).
- 송정은. “경제한류와 문화한류가 한국 브랜드 이미지 형성에 미치는 역할.” 『한류비즈니스연구』, 창간호 (2014).
- 성병욱. “공공외교의 환경변화와 한국의 대응방안.” 『대한정치학회보』, 20집, 3호 (2013).
- 이성우. “연성국력(Soft Power)의 변인과 측정의 신뢰도에 대한 경험적 연구: 연성국력과 공공외교의 이론 및 정책적 함의.” 『국제지역연구』, 제18권, 제4호 (2014).
- 장지호 · 박종민 · 오미영. “해외홍보원과 국가이미지 위원회의 홍보실무 연구: 허튼(Hutton)의 PR 모델 적용.” 『한국행정학보』, 제37권, 제2호 (2003).

- 최병삼. “가치 창출 틀 플랫폼, 다원화혁명 이끈다.” 『DBR』 No. 103 (2012).
- 홍기원. “문화정책의 관점에서 문화외교의 논쟁적 요소들에 대한 고찰.” 『예술경영 연구』, 제18집 (2011).
- 한인택. “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교.” 『JPI Research Forum』, No. 01(July) (2015).
- Fan, Y. "Soft power: power of attraction or confusion?" *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 4, No. 2.
- Huntington, Samuel P. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* (Summer 1993).
- Nye, Joseph S. "On the Rise and Fall of American Soft Power." *New Perspectives Quarterly*, Vol. 11, Issue. 3 (Summer 2005).
- Saeki, C. "The Perry Centennial Celebration: a Case Study in U.S.-Japanese Cultural Diplomacy." *International Social Science Review*, 80 (2005).
- Stone, D. *Networks, Second-Track Diplomacy and Regional Cooperation: The Role of Southeast Asian Think Thanks*, Paper Presented to the 38th International Studies Convention, Toronto (March 1997).

An Analysis of Public Diplomacy Strategy Based on the Platform Model

Suksang Nam (Sung Kyun Kwan University)

This study is an attempt to improve the efficiency of Korean public diplomacy based on new conceptual model, so called which is called Hub-Network-Platform(HNP).

In the era of ICT(information, communication and technology), the traditional diplomacy based on hard power, which is frequently performed by great powers, has no more relevance as before. On the contrary, the emergence of the public diplomacy based on soft power provides a new opportunity for middle powers such as Korea with more active participation on various issue area by the means of ‘cliché’ diplomacy, etc.

As a new policy-making model, this study suggests HNP model. This model consists of three components; Hub, Network, Platform. Hub is a target of diplomacy which reflects the importance of a recipient-oriented view. Network can be characterized as a web of interconnectedness in which every participant actively interacts. Platform means an area on which various actors interacts by using their own unique assets or resources for the public diplomacy. On this platform, various actors could coexist with their own capabilities and interests.

Conclusively, it could be said that the efficiency of Korean public

diplomacy can be achieved when each actors based on networking interactively performs in the open area which is characterized by platform.

Key Words: Public Diplomacy, Hub, Network, Platform, HNP Model

투고일: 2017.07.28 심사일: 2017.09.15 게재확정일: 2017.09.20.

김현욱

국립외교원 교수. 미국 브라운대학 정치학박사. 미국 남가주대학 포스닥. 주요 관심은 한미동맹, 북미관계, 미일동맹, 동북아안보. 주요 정책 보고서로 [트럼프행정부의 대중국 및 대북정책 전망](2017), [미 트럼프행정부와 한미동맹 전망](2017) 등

나용우

통일연구원 프로젝트연구위원. 성균관대학교 정치학박사. 주요 관심은 북한의 정치, 경제, 군사 등 정세 분석, 대북 및 통일정책, 동아시아 국제관계, 에너지안보. 주요 연구로는 [북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로](2017), [좋은 통일을 위한 한반도 평화체제 실현방안 모색](2017), [한반도 통일미래비전과 대미외교: 미국의 편익적 관점에서 본 한반도통일과 한국의 대미전략](2016) 등

남기정

서울대학교 일본연구소 HK교수. 도쿄대학 대학원 종합문화연구과 박사. 주요 관심은 전후 일본의 정치와 외교, 전후 일본의 평화주의와 평화운동, 한일관계, 동아시아 국제정치. 주요 연구로 『일본정치의 구조변동과 보수화』(편저, 2017), 『기지국가의 탄생: 일본이 치른 한국전쟁』(2016), 「한일관계에서 역사 문제와 안보의 연동 메커니즘: 투트랙 접근의 조건과 과제」(2017), 「자위대에서 군대로?: ‘자주방위의 꿈’과 ‘미일동맹의 현실’의 변증법」(2016) 등

남석상

성균관대학교, 가천대학교 겸임교수. 조지워싱턴대학교 정치학석사 및 박사과정 수료. 성균관대학교 정치학박사. 주요 관심은 공공외교, 외교정책 및 국가안보, 동아시아 국제정치, 북한, 중국정치. 주요 연구로는 [북한의 협상형태와 결정요인에 관한 이론적 고찰](공저, 2011) 등

이범찬

가천대학교 행정학과 박사과정 수료, 가천대에서 국제정치학을 가르치면서 박사학위 논문 작성중.
주요 관심 분야는 북한의 정치, 경제와 사회 등 내부 상황 분석, 북한의 대남 및 대외정책, 북미관계, 동아시아 국제정치 등

이수형

국가안보전략연구원 책임연구위원. 한국외국어대학교 박사. 주 전공분야는 국제안보(핵전략)와 동맹정치, 동북아 국제정치. 최근 주요 논문은 “미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의” (한국과 국제정치, 2016). “미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의의 패권축소론의 관점에서” (한국과 국제정치, 2015) 등이 있음

이영균

가천대학교 행정학과 교수. 미국 Temple University에서 정치학박사(논문: Analysis of Public Sector Growth in South Korea, 1993) 취득. 주요 관심분야는 인력정책과 행정관리, 정부혁신과제, 행정통제와 감사 등

이영형

국제평화연대연구소 소장. 러시아 모스크바대학교(Moscow State University) 정치학 박사. 주요 관심은 지정학, 러시아 및 중앙아시아, 시베리아, 북극, 러시아와 북한 관계, 북한노동자 해외 파견, 중국노동자 러시아 진출. 주요 저서로 『지정학』 (2006), 『러시아의 극동개발과 북한노동자』 (2012), 『시베리아 지역연구』 (2013) 등 11편의 단독 단행본이 있으며, 주요 논문으로 “러시아의 체제전환과 통제되지 않은 자본 - 체제전환기(1992~1998) 마피아 활동을 중심으로 -”(2015), “러시아 극동지역 내 북한노동자 활동 현황: 아무르주를 중심으로”(2016), “러시아 체제전환기 중국노동자의 러시아 극동지역 진출 구조”(2016), “유라시아 주변부의 지정학적 안보환경과 CSTO의 역할”(2017), “러시아와의 군사협력 평가 및 증진방안”(2017) 등 70여 편이 있음

홍석훈

통일연구원 국제전략연구실 연구위원. 미국 조지아대학교 정치학 박사. 주요 관심은 북한의 대내외 정책 분석과 군사안보, 북미관계, 동북아국제관계 및 한반도평화체제. 주요정책보고서와 논문으로 [북한의 4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안](2017), [2015 통일에측시계](2015), [Consistent pattern of DRPK's policy on ROK: What shapes North Korea's foreign policy? 『International Area Studies Review』 Vol.20 No.1 (2017)] 등

최근
발간자료
안내

2012 국제문제연구

| 봄호 |

- | | |
|---|-----------------|
| 1. 핵비확산과 국제정치학과 정책대안 | 최아진 |
| 2. 오바마 행정부의 새 국방전략 평가 : 건축재정하의 '선택과 집중' | 이동준 |
| 3. 신국제질서의 태동에 대한 미국의 인식과 전략 | 조성렬 |
| 4. 북한의 서해상 도발리스크에 대한 체계적 관리모델의 개발
: 인디케이터 분석모델의 적용을 중심으로 | 손효종 · 김재호 · 김용호 |
| 5. 지지율로 본 조지 W. 부시 대통령의 임기 | 가상준 |

| 여름호 |

- | | |
|--|-----|
| 1. 서울 핵안보 정상회의와 글로벌 거버넌스를 위한 한국의 역할 | 손기영 |
| 2. 미국 대외정책에서의 체제전환정책과 한국적 함의 | 박인휘 |
| 3. 중국의 부상과 일본 안보전략의 변화 | 신정화 |
| 4. EU FTA협상전략에 관한 삼차원 게임이론 분석 : 한-EU FTA 사례를 중심으로 | 김현정 |
| 5. 2011~2012 러시아 총·대선 결산 : 평가와 시사점을 중심으로 | 장세호 |
| 6. 푸틴 집권3기 대외정책 전망과 對 러 대응전략 | 서동주 |
| 7. 김정은 시대의 북한과 대북정책 아키텍처(Architecture)
: 공진화 전략과 복합적 관여정책의 모색 | 김성배 |
| 8. 북한의 핵·미사일 위협에 대한 한국의 미사일 방어대체 | 박휘락 |

| 가을호 |

- | | |
|---|-------|
| 1. 한미 동맹과 한중 전략적 협력관계 ; G2시대 한국의 전략적 선택을 중심으로 | 차창훈 |
| 2. 한국의 해양안보위협의 변화와 전개양상에 관한 연구
: 미국의 新 국방전략지침 발표 이후 미·중 경쟁을 중심으로 | 백병선 |
| 3. 중국의 ‘대전략’ 논쟁에 관한 연구 : 비판적 시각에서 | 차이동지애 |
| 4. 국방개혁 : 유럽 사례분석을 통한 한국적 함의 | 박민형 |
| 5. FTA 협상 분석의 이론적 틀 : 협상 구조와 과정을 중심으로 | 김기홍 |
| 6. 이익집단정치와 미국의 다원주의 : 유태계 미국인 사례를 중심으로 | 유성진 |

| 겨울호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 제2기 오바마 정부의 동북아시아 외교정책 추진방향 분석 | 김정현 |
| 2. 한탈냉전기 군사혁신론과 오바마 행정부 시기 미 공군의 군사혁신 | 엄정식 · 설인호 |
| 3. 중국공산당제 18차 당 대회와 중국의 대외정책 전망 | 신중호 |
| 4. 일본 FTA 정책의 변화 | 손준헌 |
| 5. 국제사회의 북한인권 개입과 남북한의 대응 | 정주신 |
| 6. ‘인간안보’의 북한적 함의 : 북한인권문제 개입을 중심으로 | 이승열 |
| 7. 민간외교 활성화를 위한 정부의 역할에 관한 일 연구
: 45개 민간외교단체 서베이 결과를 중심으로 | 송경재 · 김형호 |

2013 국제문제연구

| 봄호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 오바마 행정부의 핵비확산 정책과 미국의회 | 황지환 · 최아진 |
| 2. 개혁개방이후 시민사회논의의 중국적용에 대한 적실성 고찰
: 종교영역관련 비영리단체활동사례들을 중심으로 | 박만준 |
| 3. 아시아 금융감독 거버넌스의 구조와 함의 | 김치욱 |
| 4. 남북관계 세가지 제약요인과 대북정책 | 임재천 |

| 여름호 |

- | | |
|--|-----|
| 1. 한반도 정전 60년, 실패한 정전협정 혹은 성공한 정전체제? | 김재한 |
| 2. 인터넷 규제와 소셜미디어 선거운동의 영향력
: 종교영역관련 비영리단체활동사례들을 중심으로 | 차재권 |
| 3. 갈등적 동아시아 해양질서 : 국제조약, 국제레짐 그리고 패권 도전국 | 전기원 |
| 4. 중앙아시아 정치공간의 인문 지리학적 구조
: 내재적 문화 복원과 외재적 문화 침투 현상을 중심으로 | 이영형 |

| 가을호 |

- | | |
|---|-----|
| 1. 독도 방어 능력의 발전 방향 : 포클랜드 전쟁의 교훈을 중심으로 | 김재엽 |
| 2. ‘투키디데스’가 바라 본 북중군사관계의 동인(動因)
: 펠로폰네소스 전쟁사를 중심으로 | 강정일 |
| 3. 이명박 정부의 에너지 외교 정책 : 평가와 정책적 시사점 | 최원기 |

| 겨울호 |

- | | |
|-----------------------------------|-----------|
| 1. 중국의 미중 신형대국관계 구축제외와 함의 | 유희복 |
| 2. 일본 ‘무기수출 3원칙’ 완화 과정의 배경과 전망 | 정재욱 |
| 3. 미국의 유럽 미사일방어(MD) 추진과 러시아의 대응 | 고재남 |
| 4. 국제안보환경 변화와 한국의 전략적 항공수공능력 발전방향 | 남창희 · 김순태 |
| 5. ‘80년대 남북관계와 한국사회의 대북관 : 이상과 현실 | 남성욱 |

2014 국제문제연구

| 봄호 |

- | | |
|---|-----------|
| 1. 중국의 민주화 : 2010년 선거법개정안을 중심으로 | 유현정 · 민태은 |
| 2. 냉전시대 그린데탕트의 경험과 남북한 환경협력에 대한 시사점 | 고상두 |
| 3. 비전통안보 부상과 아·태지역 미국 주도 동맹체제 강화 : 한미동맹의 함의 | 박재적 · 김동수 |
| 4. 남한의 ‘3단계 통일방안’과 북한의 ‘연방제’에 있어 정당역할 | 남광규 |

| 여름호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 이어도 분쟁의 가능성과 대응방안 : 중국의 민족주의적 접근을 중심으로 | 고경민 |
| 2. 중국의 대한민국 외교관계 변화 연구 | 곽덕환 |
| 3. 네트워크 이론의 관점에서 본 북핵문제와 6자 회담 | 전재성 |
| 4. 프랑스 민족전선(FN) 지지기반 확대 : 이민문제와 정치화 | 김민정 |
| 5. 냉전기 한국의 지역협력 외교 : 박정희의 국가건설구상과 ASPAC 창설 | 이용철 |
| 6. 호주와 스웨덴의 성인지 예산제도의 비교를 통한 한국에의 함의 | 설진배 · 최성은 |
| 7. 세월호 참사와 위기관리체계 : 문제점과 개선방향 | 허태희 |

| 가을호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 지정학적 완충체계 이론과 한반도 | 김연지 |
| 2. 중국과 러시아의 북한 동북부 진출과 유라시아 동부지역 Pivot area의 성격 | 이영형 |
| 3. 중동 독재국가 군부의 분영양상과 민주주의 혁명 | 김인수 |
| 4. 핵무장국 사이의 제한전쟁 수행과 한반도에의 적용
: 1999년 인도 · 파키스탄의 카르길 전쟁사례를 중심으로 | 김재엽 |
| 5. 그린데탕트의 개념과 추진전략 | 경제희 · 김재한 |
| 6. 북한핵문제의 다차원적인 접근 : 전통적-비전통적 안보의 동시병행 중심 | 이윤식 |
| 7. 소셜 빅데이터를 활용한 북한관련 위협인식 요인 예측 | 송주영 · 송태민 |

| 겨울호 |

- | | |
|---|------------------------------|
| 1. 초연결사회의 사이버위협에 대비한 국가안보 강화방향 | 이상호 |
| 2. 글로벌 세력전이와 한국의 중견국 외교 : 대 브릭스(BRICS)전략을 중심으로 | 김치욱 |
| 3. 북한주민에 대한 효과적인 블렌디드 러닝 방안과 정책 방향 | 채정민 |
| 4. 사이버 안보위협 의 문제와 전략적 의미, 그리고 대응방안에 대한 연구 | 윤민우 |
| 5. 생물안보와 안보전략의 이중구조: 생물무기의 방어수단과 공격대상으로서 함의 | 장노순 |
| 6. 식량안보를 위한 국가정책 : 역사적 평가(해방후~2012) | 조성권 |
| 7. 한국형 통합위기관리체계 도입의 필요성과 대안모색 | 이흥기 · 박준석 · 권혁빈 |
| 8. Community Participation Process and Public Administration Reforms in Vietnam
: Obstacles and Challenges | Ngo Viet Hung · So Jin Kwang |

2015 국제문제연구

| 봄호 |

1. 러시아의 에너지 무기화 전략과 미국의 대응
: 셰일혁명이 글로벌 에너지 질서 및 전략판도에 미치는 영향 김충남
2. 주한미군 감축과 한미동맹의 방향성에 대한 분석 이정우
3. 시진핑의 '발전자'대외정책경향과 중국의 대외정책 특징
: 마가렛 허만의 최고지도자 '인격특징'이론을 중심으로 이민규
4. 크림반도의 러시아 귀속과 중·러관계 전망
: 협력과 갈등 그리고 회피 김진용 · 연성흠
5. 대한민국 평화유지활동의 실패러다임
: 스마트파워 강화를 위한 국방 · 외교 전략 최윤미
6. 국제사회의 대북한 공적개발원조에 대한 탐색적 분석 정현주 · 박건우 · 이윤아

| 여름호 |

1. 2009-2015년 중국과 러시아의 중앙아시아에서의 협력과 경쟁 김연규
2. 2011년 정상회담 이후 러·북관계: 러시아의 대북 인식 분석 우평균
3. 북한의 권력승계는 왜 안정적인가?
: 지배의 정당성과 북한 권력승계의 안정성 이지원

| 가을호 |

1. 한미동맹과 미일동맹의 실태 비교 : 동맹구성요소를 중심으로 박휘락
2. 김정은 시대 북한의 경제 · 핵무력 병진노선의 의미와 평가 권숙도
3. 북한문제를 둘러싼 한중간 안보 딜레마 정재홍
4. 북한 잠수함발사탄도미사일(SLBM)의 실증적 위협 분석과 한국안보에의 함의 이경행 · 임경한
5. 일대일로(一代一路)와 중국의 21세기 세계전략 형성 이지용
6. 안보수단의 비대칭화와 안보딜레마의 전이 장노순
7. 국제관계에서 '신뢰'의 세 가지 이미지 김상훈 · 윤용석

| 겨울호 |

- | | |
|--------------------------------------|-----------|
| 1. 한국의 안보위협 변화에 대한 전망 | 윤종준 · 백병선 |
| 2. 현대테러리즘의 진화 추세에 따른 연구접근 방법론 고찰 | 조용만 |
| 3. 통일 25주년 동서독 사회통합에 대한 경제적 평가 | 고상두 |
| 4. 독일 통일 후 구동독지역 노동시장의 변화와 통일정책적 시사점 | 고명덕 |

2016 국가안보와 전략

| 봄호 |

- | | |
|---|-----|
| 1. 한국군 파병국가에 대한 공적개발원조 현황과 과제 | 김인수 |
| 2. 아태 재균형과 중미 신형대국관계 구축의 전개 현황 분석
: 상호 경쟁과 협력의 이중성을 중심으로 | 유희복 |
| 3. 2008년 광우병 시위에 관한 국내연구의 성과와 한계 | 심양섭 |
| 4. 중국의 대북정책 변화 가능성에 대한 소고
: 2000년 이후 미중관계 변화와 중국의 대북 딜레마를 중심으로 | 이기현 |
| 5. 시진핑 시기 중국의 부패 통제 메커니즘
: 공산당 권력 강화와 의법치국 사이의 딜레마 | 김진용 |
| 6. 투키디데스의 펠로폰네소스 전쟁 원인 고찰:
신고전적 현실주의 접근을 중심으로 | 정재욱 |

| 여름호 |

- | | |
|---------------------------------------|-----|
| 1. 한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전력 | 전재성 |
| 2. 한반도 안보환경 변화에 따른 항공전략 정립방향 | 정표수 |
| 3. 국가안보에 따른 국가핵심기술 수출통제제도의 국제통상법적 허용성 | 이상미 |
| 4. 중국공군의 현대화 추세와 동아시아 안보 | 이성훈 |
| 5. 북한 민법의 의사표시제도 | 김영규 |

| 가을호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 김정은 체제 변동 가능성과 추동 전략 | 김열수 · 김경규 |
| 2. 남중국해 美 · 중간 해양갈등 분석 및 한국의 대응방향 | 백병선 |
| 3. 한 · 중간 이어도 분쟁과 유형별 대응방안 | 고경민 |
| 4. 한국전쟁 발발과 미국 트루먼 행정부의 정보실패 | 석재왕 |
| 5. 21세기 일본의 대외정보기구 창설 관련 논의동향과 그 함의 | 이상현 |
| 6. 호주와 일본의 대아세안 지원 협력 비교
: 다자 효용성을 중심으로 | 배기현 |
| 7. 글로벌 테러리즘 포럼(Global Counterterrorism Forum) 참여에 대한
한 · 일 비교 | 엄정식 · 조재원 |

| 겨울호 |

- | | |
|---|-----------------|
| 1. 미국의 사이버 전략에 관한 연구
: 북한, 중국, IS에 대한 목표, 방법, 수단의 비교를 중심으로 | 표상호 · 정맹석 · 조관행 |
| 2. 분점정부에서 미(美) 연방의회 다수당 지도부에 대한 여론 | 민태은 |
| 3. 중국동포정책의 통일 및 경제 측면에서의 의의 | 심양섭 |

2017 국가안보와 전략

| 봄호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 트럼프 시대 미러관계의 개선전망과 동북아에 대한 함의 | 고상두 |
| 2. 푸틴-아베 재집권(2012)이후 러 · 일 관계변화 동인과 전략적 함의 | 김정기 |
| 3. 미국에서 북핵 문제 정세 재평가와 정책 논쟁 (2016-2017.2) | 박형중 |
| 4. 북핵 고도화와 대응방안 모색
: 선제공격 제한성의 극복방안을 중심으로 | 이성훈 · 김한규 |
| 5. 중국 미사일방어망(Missile Defense)의 역사와 한반도에 대한 함의 | 이상호 · 안성규 |
| 6. 일본 사이버안보 전략의 변화 | 이승주 |
| 7. 미국의 아프가니스탄 전쟁 목표와 전략의 변화양상
: 테러리전과 대반란전 논쟁을 중심으로 | 윤태영 |

| 여름호 |

- | | |
|---|-----------|
| 1. 미국과 중국의 사이버안보 전략과 한국의 안보정책에 대한 함의 | 김소정 · 양정운 |
| 2. 사이버안보와 선도국 우위의 전략적 선택 | 장노순 |
| 3. 한국 사이버안보 대응체제에 관한 민·관 인식의 격차 | 황기식 · 김현정 |
| 4. 2003년 이라크전 유지연합(Coalition of the Willing) 참여 동기에 대한 연구 | 양희용 |
| 5. 공세적 대북 안보전략의 실행 조건
: 북한의 핵, 미사일 위협에 대한 대응을 중심으로 | 문순보 |

『국가안보와 전략』 원고모집

국가안보전략연구원에서는 학술지 『국가안보와 전략』을 연 4회(3·6·9·12월) 발간하고 있습니다. 이 학술지에는 국제정세, 안보, 북한·통일문제, 남북문제, 주요국가의 외교 정책과 국가전략 등 외교·안보 전 부문에 관한 논문을 수록합니다.

저희 연구원에서는 이 분야의 학술 및 연구활동에 종사하시는 분들의 논문 기고를 환영합니다. 보내주시는 기고문은 소정의 심사를 거쳐 게재하고, 채택된 원고에 대하여는 소정의 원고료를 지급하며, 기고문은 반환하지 않습니다. 저희 연구원에서는 시사 또는 학술적인 내용으로 독창적이고 정책 대안이 담긴 논문을 선호함을 밝힙니다.

기고문은 200자 원고지 150매 내외를 기준으로 『국가안보와 전략』 출간물을 참고하여 작성하시되 600자 내외의 서술식 국·영문 요약문도 작성해 주셔야 합니다. 기고문은 최종원고와 요약문을 기고자의 연락처와 함께 편집위원회 E-mail 주소(publication@inss.re.kr)로 보내주시기 바랍니다.

『국가안보와 전략』 편집위원회