

미중 경쟁시대 정체성 기반 국익과 신 외교원칙 모색

전봉근



이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 **2019. 9. 4.**
발 표 **전봉근** 외교안보연구소 소장대리
토 론 **김태환** 유럽·아프리카연구부 교수
 김종학 안보통일연구부 교수
 문성환 외교부 전략기획관실 심의관

발 행 일 **2019년 9월 11일**
발 행 처 **국립외교원 외교안보연구소**
편 집 **최수지 연구원**
디 자 인 **역사공간**
발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572
<http://www.ifans.go.kr>
E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린 외교’의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

미중 경쟁시대 정체성 기반 국익과 신 외교원칙 모색

CONTENTS

문제제기	01
동북아 신 지정학 동향과 한국의 대응	04
한국의 외교안보적 정체성과 정체성 기반 국익 규정	08
한국의 신 외교 원칙 모색	16
정책제안과 고려사항	20

1. 문제제기

» 21세기 들어 본격화된 '중국의 부상'은 동북아 세력균형에 변화를 초래하고 미국의 패권적 지위에 기반한 동북아 질서에도 충격을 주고 있는바, 한국도 새로운 안보환경에 대응하고 국익을 보호하기 위한 신 외교전략이 필요함.

● 미중 전략경쟁이 이미 현실화되었고 또한 장기화될 것으로 전망되고 있어, 이에 대한 대응은 한국을 포함하여 미중 사이에 놓인 모든 지정학적 '긴 국가' 또는 '중간국가(中間國家)'에게 있어서 최대 외교정책 과제가 될 것임.

● 특히 한국은 지리적·경제적·군사안보적으로 미중 경쟁의 정 중앙에 놓여있고, 북한과 대치하고 및 일본과 갈등하는 주변국문제까지 있어 다른 어떤 나라보다 더욱 체계적이고 효과적인 대응전략이 필요한 실정임.

미중 전략경쟁에 대한 대응은
미중 사이에 놓인 모든 지정학적
'긴 국가' 또는 '중간국가(中間國家)'에게
있어서 최대 외교정책 과제가 될 것임

» 그런데 한국사회는 대북정책을 두고 이미 깊은 남남갈등의 내홍을 겪고 있는데다 미중 경쟁에 대한 대응전략을 둘러싼 남남갈등까지 중첩되어, 국익 보호와 효과적인 외교전략을 위해 무엇보다 국민합의가 가능한 국익과 외교전략을 정립하는 것이 매우 중요함.

» 한국은 주변 강대국외교에 취약한 성향이 있음. 왜냐하면 역사적으로 동아시아 국제관계에서는 주로 중국이 유일 강대국으로서 존재하여, 중국에 편승하는데 외교안보적으로 익숙했기 때문임.

● 동북아에서 예외적으로 복수 강대국이 존재할 때(중국 남북조 간 쟁패기, 19세기 말 중일 간 지역패권 쟁패기, 미소 냉전기 등) 한국은 효과적으로 강대국 외교전략을 입안하고 국민합의를 유지하며 국익을 보호한 경험이 일천했음. 따라서 안타깝게도 현 미중 전략경쟁에 대한 대응에도 어려움과 시행착오가 예상됨.

**‘한국적 정체성’을 찾아 이에 기반한
‘한국적 국익’을 제시하고,
나아가 이에 근거한 외교 원칙을
모색하고자 함**

➤ 따라서 필자는 한국의 본연적 국익을 보호하고 또한 국민적 공감대가 높은 신 외교 전략을 수립을 위한 기초 작업의 하나로 외교 안보 차원에서 국민이 공감하는 ‘한국적 정체성’을 찾아 이에 기반한 ‘한국적 국익’을 제시하고, 나아가 이에 근거한 외교 원칙을 모색하고자 함.

● 필자는 상당기간 동아시아에서 미중 전략 경쟁이 더욱 치열해질 것으로 전망됨에 따라, 상당기간 한국은 미중 간 양자택일을 지양하고 현재의 한미동맹과 한중 전략적협력동반자관계에 기반한 이중적 외교안보 구도를 유지하면서, 이를 위한 필요성과 원칙과 명분을 토론하고자 함.

● 미중 경쟁시대에 한국의 이익을 보호하기 위해서는 한국의 정체성 및 국제사회의 보편적 규범에 기반한 국익과 외교원칙을 반복적으로 천명하고, 고수해야 할 것임.

➤ 2019년 8월 한국 정부의 지소미아 종료 결정을 둘러싸고 한미 간 이견이 표출되자, 한 정부 고위인사가 “동맹보다 국익을 중시”한다고 발언한 것으로 알려지면서 새삼 “국익이 무엇인가”에 대한 논쟁이 벌어지고 있음.(연합뉴스, 2019.8.29., “청, 아무리 동맹관계여도 국익보다 우선할 수는 없다”)

● 그런데 “국익이 무엇인가”에 대한 논쟁은 우리에게 생소한데, 왜냐하면 그동안 국내의 외교안보 논쟁은 주로 현안에 대한 대응책을 찾는 데 집중되었을 뿐, 왜 특정 대책과 입장을 선택해야 하는지, 선택을 위한 기준과 원칙이 무엇인지에 대한 토론이 부족했기 때문임.

-
- 특정 외교안보 대응책이 광범위한 국민의 지지를 받고, 정권교체에도 불구하고 지속가능한 대책이 되기 위해서는 한국은 누구인가, 국가비전은 무엇인가, 우리 역량은 얼마나 되나, 환경은 어떤가 등 비전과 ‘지피지기(知彼知己)’에 대한 명료한 인식과 판단이 공유되고, 이에 근거한 대응책을 마련해야 했었음. 그렇지 못했기 때문에 우리는 외교안보통일정책에서 남남갈등이 지속되고, 정권교체 시 정책이 극단적으로 변동하는 시행착오와 국가적 낭비를 반복하고 있음.
 - 따라서 이 글은 외교안보 측면에서 한국이 자신과 환경 간 역사적·지정학적·물질적 상호작용 속에서 갖게 된 객관적·주관적 정체성에 주목하여, 이를 중심으로 한국의 국익과 외교원칙을 규정할 것을 제안하였음.
 - 이런 국익과 외교원칙은 한국이 처한 실정과 국민이 공유한 인식을 반영하고 있어, 그렇지 않을 경우에 비교할 때 특정 외교안보정책에 대해 높은 수준의 국민적 합의와 지속성을 보장하고, 대외적 설득력도 제고하는 효과가 있을 것임.

2. 동북아 신 지정학 동향과 한국의 대응

가. '중국의 부상'과 동북아 세력균형의 변동 동향

≫ 미중 전략경쟁의 근원에는 중국의 급속한 경제력 신장으로 인한 동아시아 지역의 세력 균형의 변동이 있음.

● 미중의 경제력을 비교하면, 중국 국내총생산(GDP)은 계속 성장하여 1996년 처음으로 미국 국내총생산의 10%(0.86조불/8조불), 2012년에 50%(8.5조불/16조불)를 각각 추월했고, 2018년에는 65%(13.4조불/20.5조불)까지 도달했음. 전문가들은 중국이 2030년까지는 미국을 추월하여 명실상부 세계 1위 경제대국이 될 것으로 전망함.

● 중국의 구매력지수(PPP) 국내총생산은 2014년에 세계경제의 16.5%를 차지하여, 15.8%를 차지한 미국을 넘어 세계 1위가 되었고, 그 격차가 계속 벌어지고 있음.

≫ 중일의 경제력을 비교하면, 중국의 국내총생산은 1996년까지만 해도 일본 국내총생산의 20%(0.86조불/4.86조불)에 불과했으나, 2010년에 일본을 추월하여(6조불/5.7조불) 세계 2위 경제대국이 되었고, 2018년에는 270%(13.4조불/5조불)까지 팽창했고, 그 격차는 계속 벌어지고 있음.

≫ 참고로, 호주 로위연구소가 발표한 『2019년 아시아파워인덱스』에 따르면, 0-100 스케일의 복합국력(Overall Power) 지수에서 미국 84.5, 중국 75.9, 일본 42.5, 인도 41, 러시아 35.4, 한국 32.7점을 각각 차지함.

● 동 자료에 따르면, 미중의 복합국력이 다른 아시아국을 큰 차이로 따돌리고 있어, 미중 전략경쟁 시대가 지속될 전망이다. 또한 동 자료는 미국의 복합파워가 정체된

반면 중국의 복합파워는 증가 추세이므로 양국의 격차는 계속 좁혀질 것이라고 전망하였음.

나. 동북아 국가의 성격과 지전략적 임무의 변화

» 2010년대 들어 동북아 국가들의 세력균형과 위상이 변화하면서, 각 국가의 역할과 임무도 변화 중임.

● 그동안 미국 주도 패권질서 하에서 억제되었던 역내 세력정치와 지정학적 갈등이 미국의 리더십 축소와 국제질서 쇠퇴로 인해 표면으로 드러남에 따라, 역내 국가들도 더욱 각국의 '지정학적 요구(geopolitical imperative)'와 변화된 위상과 국력에 부합하는 대외전략을 추구할 것으로 전망함.

각국의 '지정학적 요구(geopolitical imperative)'와 변화된 위상과 국력에 부합하는 대외전략을 추구할 것으로 전망함

» 우선 북한은 핵무장에 성공하면서, 제한적이거나 외부의 군사·정치적 압박을 거부할 수 있는 능력을 보유하게 되었음.

● 북한은 강대국에 싸여 지정학적 '중간국' 특성을 보이는데, 핵무장을 통해 주변 강대국에 대한 일정 수준의 억제력 및 외교적 자율성을 확보했음. 이런 평가는 북한에 비해 경제력이 40배 이상인 한국과 관계에서도 적용될 수 있음.

● 한편, 중국은 북한을 결코 적대국인 미국의 영향권에 두는 것을 허용할 수 없어 북한의 체제안정과 경제발전을 지원하며 자신의 영향권에 두려고 하고, 북핵에 대해서도 유엔안보리 제재를 실행하면서도 과도한 압박을 삼가는 등 이중적인 태도를 보임.

» 미국은 21세기 들어 국력이 상대적으로 쇠퇴하고 일방주의 정책을 채택하면서 점차 관대한 세계패권국에서 상호주의적 초강대국으로 변모했음. 특히 유일한 경쟁국인 중국이 지역패권국으로 등장하는 것을 저지시키기 위해 군사·경제·가치 등 전 분야에서 전략경쟁에 돌입했음.

- 미국은 동북아에서 중·러의 팽창을 저지하기 위해 군사력의 전진배치가 필수적이므로 한국과 일본의 미군 기지를 유지하고 있으며, 전진 배치 군사력을 지속적으로 강화시키는 추세임.

- 최근 중국의 경제력과 해군력으로 인도-태평양으로 팽창하는 것을 저지하기 위해 미국-일본-(베트남-싱가폴)-호주-인도 등을 연결하는 해양 차단막을 설치 중임.

» 중국은 명실상부한 세계 2대 초강대국으로 부상했고, ‘지전략적 요구’에 따라 역내 미국 군사패권을 무력화하기 위해 해군력과 미사일능력 증강, 남중국해 군사화, 인도양·서태평양지역에 해외군사기지 건설, 역내 미국의 전략 역량 증강 반대 등을 강력히 추진함.

- 중국은 생존에 필수적인 물자와 에너지의 해상수송을 보장하기 위해 미국 역내 해상지배권에 도전하고 있으며, 특히 동·남중국해에서 미국의 군사력을 배척하고 있음.

- 중국은 미국이 동북아와 동남아에 미사일방어체계 및 중거리미사일을 배치하고 증강하는 것을 반대하고, 특히 지역국가들이 미국과 협조할 가능성을 저지하기 위해 강하게 압박함.

» 일본 아베 정부는 북한 핵무장, 중일 경쟁, 러시아의 부활, 미국의 예측불가, 남북관계 개선 등 급격한 안보환경의 변동과 악화에 대비하기 위해, 미일동맹을 더욱 강화하고 법제 개정을 통해 ‘보통국가’로의 전환을 더욱 가속화함.

- 일본은 미중 경쟁, 중일 경쟁, 북핵 위협 대비 등에 집중하면서 보통국가로의 전환을 위해 과거사문제에 더 이상 구속되지 않고, 한일관계의 악화도 감수하는 경향을 보임.

» 러시아는 강대국 복귀를 목표로 동북아에서 중국과 전략적·군사적 협력을 증대하고 있는바, 이를 통해 동아시아에서 정치외교적 영향력을 확대하고, 미국이 아시아에 집중하는 기회를 이용하여 동유럽에 대한 영향력 회복을 모색함.

- 러시아는 역내에서의 지정학적 요구가 미약하지만, 미국을 아시아 전선에 묶어둘 때 유럽전선에서 자신의 입지를 강화할 수 있기 때문에 중국과 협력을 추구하는 강한 동기가 있음.

» 마지막으로 한국의 문재인 정부는 ‘촛불혁명의 정신’ 계승을 표방하고, 또한 일인당 국민소득 3만 달러, 인구 5천만 이상의 소위 “30-50클럽”에 7번째로 진입했다는 자신감을 바탕으로 보다 적극적으로 다변화 외교와 균형된 외교를 추진함.

- 문재인 정부는 당당한 주변 4국 외교, 경제·외교 다변화, 남북관계 개선, 북핵 해결과 경제협력을 위해 중국을 중시하는 “균형된(balanced) 외교”, 군사주권 회복을 위해 전시작전통제권 조기 환수 등을 추진하여, 한미동맹을 중시하면서도 외교안보적 자율성을 모색함.

» 요약하면, 21세기 들어 동북아지역에서 세력전이가 발생한 결과 탈냉전기 지역 질서가 후퇴하고, 미중 전략경쟁 속에서 각국이 각자도생을 시도하는 지역질서의 변동기와 혼돈기에 접어들었음.

- 그 결과, 한국은 주변국 모두와 새로이 관계를 설정하지 않으면 안 되는 초유의 상황에 처한바, 이는 새로이 한반도와 동북아의 평화체제 또는 안보구도를 구축하려는 한국외교의 시험이자 기회가 되고 있음.

3. 한국의 외교안보적 정체성과 정체성 기반 국익 규정

» 전대미문의 미중 전략경쟁 시대를 맞아, 현 동북아 정세에 대한 지형도가 부실한 상황에서 한국외교가 길을 잃지 않고 목표를 찾아가기 위해서는 한국 자신의 위상과 역량에 대한 명확한 이해, 그리고 지향하는 방향과 달성하려는 국가목표를 규정하는 ‘국익’이 제시되어야 하고, 이에 대한 국민합의가 있어야 할 것임.

» 동서고금을 막론하고 국가는 평화번영과 부국강병을 보편적 국익으로 추구하고 있는바, 특히 외교안보적 국익으로서는 외부 위협요소로부터 국가와 국민의 안전보장을 제시하고 있음.

- 그런데 평화번영과 부국강병은 보편적이고 추상적이어서 실제 개별국가가 처한 환경을 감안한 채 나아갈 목표를 선택하는데 별 도움이 되지 않음.

- 특히 한국은 누구인가, 한국은 어떤 상황에 처해 있는가, 한국은 어떤 국가가 되고 싶은가, 한국의 고유한 기회요소와 위협요소는 무엇인가 등 한국의 정체성을 감안한 국익이 규정되어야 비로소 실행 가능한 국익이 될 것임.

» 국가안보보고서를 처음 발간한 참여정부는 2004년 보고서에서 ‘국가이익(=국가 목표)’을 “국가의 생존, 번영과 발전 등 어떠한 안보환경 하에서도 지향해야 할 가치”로 정의하고, 헌법에 근거하여 ▲국가안전보장, ▲자유민주주의와 인권 신장, ▲경제발전과 복리증진, ▲한반도의 평화적 통일, ▲세계평화와 인류공영에 기여 등 5개 항목을 제시 하였음.

- 참고로, 미국 국가안보전략보고서(2010년 판)는 국가안보전략이 추구하는 국익으로 안보, 번영, 가치, 국제질서 등 4개를 제기하였음.

-
- 한국의 국가안보전략 보고서에 나타난 국익 개념과 내용에 대한 토론은 전봉근 “국가안보전략의 국익 개념과 체계(주요국제문제분석 2017-15, 2017.5)” 참조

≫ 오늘날 한국은 국가목표를 달성하기 위해 전 국력을 동원해도 역부족이나 남남갈등으로 인해 국력이 분산되고 있는바, 국민합의를 극대화하기 위해 한국의 역사적·지정학적·물질적 정체성에 기반한 국익과 국가목표를 제시할 필요가 있음.

- 여기서는 한국의 다양한 정체성 중에서도 외교안보적 측면에서 다수 국민이 공감할 수 있고, 또한 한국의 생존과 번영을 보장하기 위해 필히 집중적으로 고려해야 할 ▲분단국가, ▲중간국가, ▲중견국가, ▲통상국가 등 4개 국가정체성을 제기하고 토론하고자 함.

한국의 생존과 번영을 보장하기 위해
▲분단국가, ▲중간국가, ▲중견국가,
▲통상국가 등 4개 국가 정체성을
제기하고 토론하고자 함

≫ 추가로 한국의 주요 정체성으로 민주주의와 시장경제를 꼽을 수 있는데, 이는 국내 정치경제적 정체성이고, 한국적인 특성을 반드시 대변하지 않고, 또한 외교안보적 노선을 직접 좌우하지 않는다는 점에서 여기서 논외로 하였음.

가. 분단국가

≫ 우선 한국은 ‘분단국가’라는 특별하고 강력한 부정적 정체성을 갖고 있으며, 분단으로 인한 전쟁위기를 극복하고 통일을 달성하기 위해 강한국가, 평화국가, 통일국가 등의 국가비전을 추구함.

- 남과 북은 분단으로 인해 통일을 추구하면서도 현실적으로는 무한 안보경쟁과 안보딜레마에 빠져 있음. 따라서 단기적으로 한국은 통일보다는 평화, 평화보다는 안보를 우선적인 국가목표로 추구할 수밖에 없으며, 북한도 마찬가지 일 것임.

● 한국의 최우선 국가안보 목표는 북한의 전쟁 도발을 억제하며, 국가와 국민의 보호하기 위한 ‘안보’인데, 한국 단독으로 북한 핵위협과 전쟁위험을 억제하고 평화를 정착시키기 어려워 한미동맹과 국제사회의 지원에 의존하고 있음.

● 우리 국가안보 목표는 전쟁방지에 그치지 않고, 상호 안보딜레마에 벗어나기 위해 비핵화, 남북관계 개선, 군사적 신뢰구축 등을 통해 ‘평화정착’을 추구하며, 마지막으로 전쟁위기를 영원히 해결하기 위해 남북경제공동체, 남북연합 등을 통해 한반도 분단구조를 해체하고 통일을 달성하는 것임.

» 남북이 각각 안보에 집중하게 되면 상호 안보딜레마의 악순환 함정에서 헤어날 수 없고, 또한 주변국으로부터 외교조작의 대상이 되므로, 이런 함정에서 벗어나기 위해 ‘평화정착’이 매우 중요하며, 이를 위해서는 특히 정치지도자의 역할이 핵심 변수임.

● 남북 분단 때문에 한국은 외교안보역량을 최우선적으로 전쟁방지와 남북관계 관리에 쏟아 부을 수밖에 없고, 이때 동북아외교, 경제외교, 국제안보외교, 통상외교, 세계외교 등을 위한 귀한 외교자원이 사실상 낭비되고 있어, 남북관계 개선과 평화정착은 주요 국익임.

나. 중간국가

한국은 ‘깎 국가’의 정체성을 갖는바,
이런 취약점을 극복하고 중추적 위상을
최대한 이용하기 위해 ‘교량국가’와
‘평화국가’를 지향함

» 한국은 지리적·역사적으로 강대국의 지정학적 경쟁에 끼여 안보가 매우 취약한 ‘중간국가’ 또는 ‘깎 국가’의 정체성을 갖는바, 이런 취약점을 극복하고 중추적 위상을 최대한 이용하기 위해 ‘교량국가’와 ‘평화국가’를 지향함.

● 역사적으로 한국은 대륙세력과 해양세력 간 지정학적 경쟁 및 강대국 간 세력경쟁에

휘말려 들어 전쟁, 분할, 점령의 고통을 겪었고, 아직 그 고통에서 벗어나지 못했음.

● 새로운 미중 경쟁시대를 맞아 한국은 지정학적 ‘파쇄국가(shattered state)’가 될지, 또는 ‘교량국가’이자 ‘중추국가’가 될지 갈림길에 서 있음.

» 보통 중간국들이 내부분열, 약한 군사력 등으로 이유로 ‘세력공백’이 발생하면 주변 강대국이 해당국을 놓고 경쟁하거나 분할 점령하는 경향이 높았고, 반면에 통합되고 강건하며 실용적인 강대국 외교전략을 추진했을 때 ‘전략적 중추국’이자 ‘교량국가’로서 평화변영을 구가했다는 점에서 한국도 ▲자강 국방력 강화, ▲남북관계 개선과 평화정책, ▲국민적 합의, ▲효과적인 강대국 외교전략 수립 등이 매우 중요함.

● 문재인 대통령의 2019년 8.15 경축사는 위의 분석과 같은 맥락에서 아래와 같이 한국의 지정학적 위치에 따른 문제점을 지적하고, 국가비전으로 ‘교량국가’를 제기 하였음.

● “(둘째, 한국은) 대륙과 해양을 아우르며 평화와 번영을 선도하는 교량국가가 되고자 합니다. 지정학적으로 4대 강국에 둘러싸인 나라는 세계에서 우리밖에 없습니다. 우리가 초라하고 힘이 없으면, 한반도는 대륙에서도, 해양에서도 변방이었고, 때로는 강대국들의 각축장이 되었습니다. 그것이 우리가 겪었던 지난 역사였습니다. 그러나 우리가 힘을 가지면 대륙과 해양을 잇는 나라, 동북아 평화와 번영의 질서를 선도하는 나라가 될 수 있습니다. 우리는 지정학적 위치를 우리의 강점으로 바꿔야 합니다. 더 이상 남에게 휘둘리지 않고 주도해 나간다는 뚜렷한 목표를 가져야 합니다.”

» 중소 중간국가들은 역사적·이론적으로 볼 때, ▲자체 국력과 국방력을 강화하는 자강, ▲자력 방위가 불가능하므로 주변 강대국과 동맹을 추진하되, 이이제이(以夷制夷)와 원교근공(遠交近攻)의 교훈에 따라 지리적으로 먼 강대국과 동맹 추진, ▲합종연횡(合從連橫) 중에서도 합종(合從)의 교훈에 따라 유사한 중소국가와 연대하여 강대국을 거부 하는 외교전략을 추진하였음.

» 이런 지정학적·역사적 외교 원칙에서 교훈을 얻는다면, 한국외교에도 아래사항을 고려해야 할 것임.

● 첫째, 한국은 자체 국력과 군사력 증강을 위해 노력하고, 특히 내부 국론통합과 남북관계 개선을 통해 국력의 분산을 방지함.

● 둘째, 미중관계에 있어서 ▲이이제이와 원교근공 원칙의 교훈, ▲ 해양국가가 대륙 국가에 비해 군대 동원의 한계로 인해 상대적으로 영토적 야심이 적다는 지정학적 교훈, ▲한반도의 역사적 경험 등을 감안하여, 한미동맹을 근간으로 하고, 중국과 선린우호 관계를 유지함.

● 셋째, 미중 경쟁을 거부하는 일본·호주·싱가포르·베트남·EU 등 유라시아대륙의 중소·중간국가와 미중 간 세력경쟁과 지정학적 충돌을 거부하고, 중간국가 간 협력을 확장하기 위한 국제연대를 추진함.

유라시아대륙의 중소·중간국가와 중간국가 간 협력을 확장하기 위한 국제연대를 추진함

» 문재인 정부의 외교안보 국정과제이며 문재인 대통령의 2019년 8.15 경축사가 강조한 신남방정책, 신북방정책, 동아시아철도공동체 등은 아래와 같이 미중 경쟁에 대비하여 중간국가 연대를 통해 한국의 외교공간과 경제공간을 확대하려는 외교전략으로 해석할 수 있음.

● “우리 정부가 추진하는 ‘사람중심 상생번영의 평화공동체’는 우리부터 시작해 한반도 전체와 동아시아, 나아가 세계의 평화와 번영으로 확장하자는 것입니다. 신북방정책은 대륙을 향해 달려가는 우리의 포부입니다. 중국과 러시아뿐 아니라 중앙아시아와 유럽으로 협력의 기반을 넓히고 동북아시아 철도공동체로 다자협력, 다자안보의 초석을 놓을 것입니다. 신남방정책은 해양을 향해 달려가는 우리의 포부입니다. 아세안 및 인도와의 관계를 주변 주요국들 수준으로 격상시키고 공동 번영의 협력관계로 발전시켜 나갈 것입니다.”

다. 중견국가

» 한국은 국력 기준으로 강대국이 아닌 ‘중소국가’ 범주에 속하며, 각종 국력 지수로 10위권에 해당되어 특히 ‘중견국가(middle power)’의 정체성을 가짐.

● 한국은 G20 참여, OECD 회원, 2018년 기준 국내총생산(GDP) 세계 12위, 교역액 8위 및 수출액 6위, 군사력 7위(글로벌 파이어파워 지수), 아시아파워인덱스 6위(호주 로위연구소, 미국, 중국, 일본, 인도, 러시아, 한국 순, 2019년) 등 경제·외교·군사 등 다방면에서 중견국가 위상을 유지하고 있음.

» ‘중견국가’ 개념에는 ▲물질적으로 국력수준이 강대국과 약소국의 중간에 위치, 또는 ▲규범적으로 강대국 정치를 거부하고, 글로벌 거버넌스를 통해 국제사회를 운영할 것을 선호하는 국가 등 2개가 혼용되는데, 여기서는 후자를 부각하고자함. 후자 개념의 중견국가로서 대부분 유럽국가, 캐나다, 호주, 싱가포르, 한국, 일본 등이 있음.

● 참고로, ‘중간국가’는 국가규모와 무관하게 지리적·지정학적으로 강대국 사이에 끼었거나, 해양세력과 대륙세력 사이에 위치하여 중간적 또는 중추적 위치와 역할을 지칭한다는 점에서 중견국가 개념과 차별화되며, 동아시아에서 이런 중간국가 사례로 베트남, 태국, 필리핀, 호주, 한국, 싱가포르 등이 있음. 대부분 중앙아시아, 북유럽, 동중유럽 국가들도 강대국 세력경쟁에 끼여 있고, 이를 거부한다는 점에서 ‘중간 국가’ 범주에 해당됨.

» 한국은 세계평화와 공영을 위한 다자주의와 미국 등 서방진영이 자유주의 규범 기반 국제질서에서 최대의 혜택을 받아 오늘 ‘중견국가’로 성장할 수 있었으므로, 이런 국제규범 기반 국제질서와 자유무역에 적극 지지하고 참여하는 중견국 외교를 추진함.

한국은 서방진영이 자유주의 규범기반 국제질서에서 최대의 혜택을 받아
오늘 ‘중견국가’로 성장할 수 있었으므로...

≫ 한편, 한국은 분단국, 중소국가, 자원빈국, 중간국가 등의 지리적·물질적·지정학적 한계로 인해 평화번영을 보장하기 위해 다른 어떤 나라보다도 국제사회의 협력과 지원에 더 많이 의존하고 있음.

● 그런데 우리 외교정책은 한반도에 과도히 집중되었고, 외교체제와 외교역량도 다른 중견국에 못 미치는 문제점이 있음. 따라서 한국이 중견국가에 해당하는 외교 체제를 구축하고, 국제적 참여와 기여를 보장하기 위해서는 정치권과 국민이 한국이 갖는 ‘세계적 국익’을 명확히 인식하고 필요한 지원을 제공해야 할 것임.

라. 통상국가

≫ 마지막으로, 한국은 자원빈국·에너지빈국으로서 대외경제의존도가 매우 높은 ‘경제 취약국’의 물질적 한계를 갖고 있으며, 이런 경제적 취약성을 극복하는 과정에서 ‘통상 국가’의 정체성과 국가비전을 갖게 되었음. 한국이 통상국가로서 정체성을 최대한 발휘하기 위해서는 ‘개방국가’와 ‘세계국가’의 정체성과 국가비전도 더불어 필요함.

● 구체적으로 한국은 경제적 중견국임에도 불구하고, 경제의 대외의존도(수출입/국민총생산GNI) 85%, 에너지수입의존도 97%, 곡물자급률 24%(식량 자급률 50%) 등 외부 충격에 매우 민감하고 취약한 경제구조를 가지고 있음.

≫ 국민의 안녕과 번영을 위한 한국의 통상국가 전략은 ▲세계경제의 공동발전, ▲빈곤 타파를 통한 인류의 공영, ▲국제시장과 자원·에너지 공급지에 대한 안정적인 접근 등에 달려있음.

● 따라서 한국은 자유무역 및 개방적 국제질서를 지지하고, 경제·통상·에너지·개발 외교를 적극 추진해야 함.

≫ 한국의 통상국가 외교전략은 아래와 같이 세계평화를 위한 중견국 외교전략과도 중복됨.

○ 국민의 번영에 필수적인 국제경제통상활동을 위협하는 지역분쟁, 내란, 핵확산, (핵)테러, 해적, 기후변화 등을 방지하는 것도 우리의 사활적 이익인바, 이런 우리의 ‘세계적 국익’을 보장하기 위해 국제안보 활동에도 적극 참여해야 함.

» 한국은 ‘세계국가’로서 국민의 10% 이상이 해외에 거주하며 경제활동을 영위하고 있는바, 해외 체류 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가의 기본적인 책무를 수행하기 위해, 한국의 국익은 세계 평화와 번영에도 기여하는 ‘세계적 국익’으로 확장되고 있음.

〈표 1〉 한국의 국가정체성에 따른 국익과 주요 정책과제

정체성	국가비전	국익과 주요 정책과제
분단국가	비핵평화국가	<ul style="list-style-type: none"> • (안보강화) 전쟁방지, 국방력 강화, 전작권 전환, 한미동맹 강화, 한미일 안보협력, 유엔사문제 • (평화정착) 평화체제 구축, 군비통제, 비핵화, 동북아 비핵무기지대, 협력적위협감축(CTR), 남북 연락사무소 • (통일추진) 남북경제공동체 추진, 경제협력, 인도문제 해결, 민족통일성 회복, 통일기반 구축사업, 국토공동개발
중간국가	평화교량국가	<ul style="list-style-type: none"> • (동북아협력) 지역 공동안보·포괄안보 기구, 동북아 평화협력플랫폼, 원자력협력기구, 동북아 비핵무기지대, 다자·소다자대화 • (동아시아 평화안정 유지) 강대국 세력경쟁과 지정학 충돌 반대, 한미동맹과 한중 전략적협력동반자관계의 균형 접근, 신남방·신북방정책 추진, • (중간국 연대) 유라시아 평화번영지대(중간국연대) 추진, 중간국 그룹 결성
중견국가	세계국가	<ul style="list-style-type: none"> • (규범기반, 자유주의 국제질서 유지, 세계평화공영 기여) 유엔외교, 개발지원, NPT 참여 (핵군축·핵비확산·핵안보), 수출통제국제제임 참여, PKO 참여 • (중견국 네트워크 구축) 미타 활성화 및 확장 • (국제안보 외교) 국제수송로 보호, 사이버안보,
통상국가	통상개방국가	<ul style="list-style-type: none"> • (자유무역 국제규범 유지) 자유무역질서 유지 - (통상네트워크 확장) 신흥시장 확대, 첨단기술 보호 • (자원·에너지협력) 자원에너지외교 강화, 원전수출

4. 한국의 신 외교 원칙 모색

가. 신 외교원칙의 선택 기준과 고려사항

» ‘외교원칙’으로서 자격과 가치를 가지려면, 현실적이면서도 이상적이고, 또한 지속 가능하며, 적정수준의 추상성을 가져야 할 것임.

- 외교원칙이 해당 국가가 처한 물질적·역사적·문화적·지정학적 여건을 제대로 반영하지 못하고, 또한 국민과 국제사회가 공감할 수 있는 비전과 명분을 제시하지 못한다면, 그런 외교원칙은 주창 세력의 운명과 더불어 단명할 수밖에 없을 것임.

- 또한 외교원칙은 구체적인 행동을 위한 ‘조치’나 ‘액션플랜’과 차별화됨. 조치나 액션플랜이 선택할 특정 행동을 지칭한다면, 외교원칙은 왜 그런 액션플랜을 선택해야 하는지를 설명하는 기준과 명분에 해당됨.

» 그런데 특정 외교원칙이 국민의 지지를 받고 지속성을 갖고 외교행동의 지침으로서 가치를 갖기 위해서는 ▲헌법이 제시한 국가목표와 가치 및 국익에 부합하고, ▲해당 국가의 물질적 여건과 지정학적·문화적·역사적으로 구성된 국가 정체성을 충분히 반영하며, ▲현재와 미래의 위협요인에 대응하기 위한 지침을 제공하고, ▲국제사회의 보편적 규범을 충족하는 등 기준에 부합해야 할 것임.

- 특히 한국이 미중 경쟁시대에 대비한 외교원칙을 만들려면, 필자는 상기 기준 중에서도 국가 정체성과 이에 기반한 국익을 반영하고, 현재와 미래의 안보·경제적 위협요인에 대응하기 위한 지침을 제공하는 것이 중요하다는 점을 강조하고자 함.

나. 신 외교원칙 제기

» 미중 전략경쟁의 심화로 인한 동북아와 세계질서의 변동기를 맞이하여, 한국의 국익을 보호하고 국민의 안녕과 번영을 보장하기 위한 외교정책의 일환으로서 아래에서 한국의 신 외교 원칙을 제기함.

- 이 원칙은 위에서 토론한 한국의 정체성과 정체성 기반 국익에서 도출된 것이며, 향후 정부가 외교원칙을 개발하는데 필요한 자료를 제공하는 시론적(試論的) 성격의 제안이며, 추가 토론이 필요함.

» 첫째, 한국은 평화국가이자 모범적 유엔 회원국으로서 유엔헌장을 충실히 준수하여 자위와 유엔이 허용한 경우 이외에는 어떤 국가에 대한 적대행위도 거부하고, 분쟁의 평화적 해결을 적극 지지하여 기여할 것임.

- 예를 들면, 미국은 미중 경쟁 및 각종 지역분쟁에 대응하기 위해 한국에게

▲사드 고고도미사일방어체계 가동 및 증강, ▲남중국해 자유항행 작전 참가,

▲중거리미사일 배치, ▲호르무즈 해역 작전 참가, ▲한미일 군사협력 강화 등을 요청했거나 또는 요청할 가능성이 있는바, 한국은 한미동맹을 고려하면서도 군사력의 국제 투입에 대한 조건과 원칙을 정립하여 천명하며, 이를 고수할 것을 제기함.

- 한국은 대북 전쟁 억제에 대부분 군사력이 묶여있어 여력이 별로 없음. 더욱이 중국은 인근 강대국이고, 이란은 먼 나라이므로 한국이 결코 이들과 군사충돌을 감당할 수 없는 실정임. 따라서 한국은 (유엔의 승인 없는) 해외 군사력 투입은 절대 피해야 할 것임.

첫째, 한국은 평화국가이자 모범적 유엔 회원국으로서 유엔헌장을 충실히 준수하여 자위와 유엔이 허용한 경우 이외에는 어떤 국가에 대한 적대행위도 거부하고...

**교량국가이자 평화국가를 지향하므로
한미동맹을 근간으로 하되
한중 전략적협력동반자관계와
조화롭고 균형된 관계를 유지**

» 둘째, 한국은 지정학적 중간국가로서 교량국가이자 평화국가를 지향하므로 한미 동맹을 근간으로 하되 한중 전략적협력 동반자관계와 조화롭고 균형된 관계를 유지토록 함.

● 한국은 안보딜레마에 빠진 분단국가이자 강대국에 둘러싸인 안보취약국이므로 평화 교량국가를 지향하며, 미중 전략경쟁에서

신중하고 균형된 입장을 견지해야 할 것임.

● 한미동맹은 한반도 평화뿐 아니라 동북아와 세계 평화를 위한 핵심 수단이며, 미국은 한국 동포의 최대 거주지이고, 주요 수출시장이며 원천·첨단 기술의 공급처이며, 한국의 경제적·안보적 세계진출에 있어 최고의 동반자임.

● 특히 미국은 해양국가이자 원거리 강대국으로서 한국에 대한 영향력과 군사력 투사에 한계가 있고, 또한 역사적으로 한국과 구원이 없는 유일한 강대국이므로 한미동맹을 한국안보의 핵심 축으로 계속 유지해야 할 것임.

● 다만 미·중 패권 경쟁에서 미국이 승리하더라도 과거처럼 ‘관대한 패권국’이 될 가능성은 낮고, 이때 패한 중국은 위험한 이웃이 될 것이므로, 이런 불확실한 미래에 대비하기 위해 한국은 외교·군사 역량을 대폭 강화해야 함. 반대로 미중의 국력이 역전되어 중국이 지역패권국이 되었을 때에 중국은 최우선적으로 미국의 영향권 내에 있던 한국을 무력화하고 응징할 가능성이 높아, 대비책이 필요함.

» 셋째, 한국은 자원·에너지빈국의 한계를 극복하기 위해 통상국가를 지향하며, 평화 번영과 및 국민복리를 위해 경제통상이익을 핵심 국익으로 보호할 것임.

● 중국은 한국 수출입의 27%(홍콩 포함 시 34%, 2018년 기준)을 차지하여, 한국의 경제발전에 필요한 거대 시장과 수출 공장을 제공하므로, 중국과 경제협력을 확대 발전 시키고, 이를 위한 정치외교적 기반으로서 양국 간 전략적 협력동반자관계를 발전시켜야 함.

» 넷째, 한국은 중견국가로서 세계평화와 발전을 목표로 하여 국제규범 기반의 자유주의적 국제질서와 다자주의를 적극 지지함.

● 한국은 중소 국가로서 강대국과 세력 경쟁에 맞설 수 없기 때문에, 국제사회 다수를 차지하는 중소국가들의 힘을 빌리고 지지를 얻기 위해 평소 다자주의를 지지하고 국제기구와 국제규범을 강화하는 데에 적극 기여해야 할 것임.

● 한국은 지정학적 충돌과 강대국 세력경쟁으로 고통 받는 다수 중소 중간국 및 중견국과 연대를 구축하여, 세계평화에 기여하고 강대국 세력경쟁 사이에서 완충 공간을 제공함.

» 다섯째, 한국은 중견국가이자 세계국가로서 국제사회의 평화와 공영을 위해 투명성·개방성·포용성·법치의 가치와 원칙을 지지함.

● 이 가치들은 자유주의 국제질서의 보편적 가치로서 중소국들이 보편적으로 채택하고 있으며, 국제사회의 진영화와 강대국 세력정치를 거부하고, 평화롭고 개방된 국제질서를 가능케 함.

중견국가로서 세계평화와 발전을
목표로 하여 국제규범 기반의
자유주의적 국제질서와 다자주의를
적극 지지함

5. 정책제안과 고려사항

가. 북한·미국·정부 중심에서 벗어나 ‘복합적 외교전략’ 수립

» 미중 전략경쟁이 심화되고 규범 기반 국제질서가 약화되면서 국가들이 각자도생을 추구하는 등 동북아 외교안보 환경이 패러다임적 변환기를 맞고 있는바, 한국도 새로운 복합적인 외교안보 위협에 대응하기 위해 기존 외교안보전략을 재검토하고 ‘복합적 대응전략’을 수립할 것을 제기함.

지역·공간·이슈 영역을 넘나드는
복합 현안이 발생하고 있는바,
우리도 안보와 경제, 미국과
중국, 일본과 북한 등을 동시에
고려하는 복합 외교전략의 수립이 필요함

● 탈냉전기 초기에 북핵위협 급증, 북한 붕괴설 등이 대두되면서, 이에 대비하기 위해 우리 외교안보 역량이 한미동맹과 한반도문제에 과도히 집중되었음. 그런데 근래 미중 전략 경쟁이 심화되면서, 지역·공간·이슈 영역을 넘나드는 복합 현안이 발생하고 있는바, 우리도 안보와 경제, 미국과 중국, 일본과 북한 등을 동시에 고려하는 복합 외교전략의 수립이 필요함.

● 예를 들면, 현 일본의 대한국 수출통제 강화조치에 대한 대응책을 수립할 때, 과거사문제, 한일 세력경쟁, 북한문제, 미중 경쟁, 한미동맹, 한미일 군사협력, 한국경제, 국내 수출통제체제, 국제 수출통제 레짐 등을 감안한 다변적이고 복합적인 대책이 필요함.

● 북핵 문제 해결을 위해서도 미중관계, 북중관계, 북핵문제, 남북관계, 북일관계, 동북아 다자안보, 국내정치 등을 모두 포섭하는 동북아 전략이 수립되어야 할 것임.

나. 동시다발적 외교위기에 효과적 대응을 위한 외교전략 역량 강화

» 한국외교의 복합적이고 딜레마적 상황에 대응하기 위해 적극적인 외교전략 수립과 관리가 필요함.

● 과거 냉전기 미소 양극시대와 탈냉전기 미국 패권시대에는 초강대국 간 진영이 분명했거나 또는 유일 초강대국만이 존재하여 외교전략이 단순했으나, 오늘날 한국은 미중 2개 초강대국과 다수의 강대국이 주변에 포진하여 매우 복잡한 선택의 딜레마에 빠져 있음.

» 동시다발적·복합적 외교안보위기에 선제적·체계적 대응을 위해 국가안보실의 국가안보전략 기능을 강화하고, 외교부에 ‘외교전략실’을 설치할 것을 제안함.

● 과거에도 한국만큼 안보상황이 열악하고 외교안보 수요가 많은 나라가 없었지만, 근래 미중 전략경쟁기와 동북아 질서 변동기 들어 외교전략의 기획역량을 획기적으로 증대할 필요성이 제기되고 있는바, 이를 실제 구비하기 위해서는 정치권과 국민의 이해와 지지가 필요함.

다. 외교업무에서 ‘전략적 사고’의 일상화

» 최근 들어 외교안보 부서와 전문가그룹은 ‘외교전략’ 또는 ‘전략적 사고’의 필요성을 빈번히 거론하고 있지만, 아직 그 개념과 방법론에 대한 합의가 부재하고, 실제 업무에서 외교전략이 체계적으로 활용되지 않는 실정임.

● 따라서 정부와 전문가그룹에서 외교전략의 개념과 방법론을 조속히 정립할 것을 요구하며, 아래에서는 필자가 생각하는 ‘전략적 사고’의 방법론을 간략히 제시함.

» 첫째, 전략의 수립은 상대를 알고(환경의 위협요인과 기회요인), 자신을 아는(자신 역량의 강점과 약점) ‘지피지기(知彼知己)’에서 시작함.

● 동적 개념인 '전략(strategy)'은 정적 개념인 '계획(plan)'과 달리 상호작용의 대상인 상대방이 존재한다는 점을 그 특징으로 함. 따라서 상대방의 저항을 고려해야 할뿐 아니라, 상호작용에서 발생하는 온갖 불확실성과 마찰도 고려해야 함.

비전과 목표, 원칙과 가치가 없다면
역량을 결집할 수 없게 되고,
상대방의 작용에 대한 반작용(reaction)
으로만 반응하면서 목표 없이 표류...

≫ 둘째, 전략을 수립하기 위해서는 달성하고자 하는 비전과 목표, 정책결정과 행동의 기준이 되는 원칙과 가치를 정치적인 정책 결정 프로세스를 통해 선택해야 함.

● 비전과 목표, 원칙과 가치가 없다면 역량을 결집할 수 없게 되고, 상대방의 작용에 대한 반작용(reaction)으로만 반응하면서 목표 없이 표류하거나 상대에 휘둘리는 결과를 초래함.

≫ 셋째, 전략게임은 서로 상충되는 목표와 가치를 추구하는 상대가 있는 게임이므로
1) 일방적으로 승리하여 최선 목표 달성, 2) 상호 충돌로 합의 결렬과 상호 불이익,
3) 상호 양보로 차선 목표 달성 등 3개 시나리오가 있음.

● 이 중에서 1)은 달성하기 매우 어렵고, 2)는 불이익을 초래하므로, 현실적으로 3)이 실현가능한 차선택이라는 점을 인식해야 함.

≫ 넷째, 세력균형론과 전략론의 교훈에 따르면 상대방보다 유리한 위치에 서기 위한 보편적인 전략으로 1) 군사력과 경제력의 자강, 2) 동맹으로 세력 보강, 3) 상대방 약화, 4) 상대진영 분열 등 4개의 방안을 활용함.

● 참고로 존 미어사이머 시카고대 교수는 『강대국 정치의 비극(The Tragedy of Great Power Politics(2014))』에서 예상되는 중국의 대미전략으로 ▲아시아 주변국과 국력차를 극대화하여 역내 경쟁 배제, ▲동·남중국해에서 미국을 배척하는 '중국판' 먼로독트린 선언, ▲중동에 이르는 해상수송로 장악, ▲미국 뒷마당인 서반구에서 반미 조장으로 미국의 대외 개입 저지 등을 제시했음. 또한 미어사이머 교수는 미국의

중국 봉쇄전략으로 ▲아시아국가와 대중 균형연대(balancing coalition) 구축, ▲중국의 경제발전 방해와 지연, ▲친중국가의 정권교체, ▲중국 내부 혼란 조장 등을 제시했음.

● 미어샤이머 교수가 여기서 제시한 미국과 중국의 전략은 각각 위에서 제시한 4개 분야 전술을 적용한 것임.

» 다섯째, 우리가 아직 발생하지 않은 미래 상황을 정확히 예측하는 것은 불가능하므로, 미래에 대비하기 위해서는 필히 시나리오 방법을 활용해야 할 것임.

● 이때 전략적 사고는 발생가능성이 높은 시나리오뿐만 아니라 상상을 넘어서는 시나리오까지 염두에 두고, 각각의 시나리오별 대응방안을 수립할 것을 제안하고 있음.

» 여섯째, 최근 한국은 전방위적 외교전선에서 동시다발적으로 다수의 외교 갈등에 직면하고 있는바, 현재 우리의 외교안보 역량으로는 효과적인 대응이 어려운 게 현실임.

● 따라서 외교전선과 외교사안 별 중요성과 긴급성을 분류하여, 사안별로 긴급 대응, 적극 대응, 대응 보류, 소극 대응 등 대응방법을 차별화해야 할 것임.

» 일곱째, 남북갈등과 한일갈등은 종종 전면적이고 영합적인 대응이 불가피한바, 이때 마치 도요새와 조개가 서로 물고 버티는 홀방상쟁(鷸蚌相爭)의 상황에 빠져, 다른 주변국이 어부지리를 얻는 상황이 발생할 가능성이 높아 주의해야 할 것임.

● 국내에서 보수와 진보세력 간 남남갈등이 악화되면 한국이 홀방상쟁의 상황에 빠질 가능성이 높은바, 자칫 극심한 국론분열로 대외정책이 무력화되고 주변국에게 어부지리를 주지 않도록 남남갈등을 개선해야 할 것임.

남북갈등과 한일갈등은 종종 전면적이고 영합적인 대응이 불가피한바, 이때 마치 도요새와 조개가 서로 물고 버티는 홀방상쟁(鷸蚌相爭)의 상황에 빠져...

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

