

**윤석열정부에
제언하는
외교안보정책 十題**

김홍규 엮음

전재성 / 이상만 / 장부승 / 부형욱 / 전봉근
이상현 / 박재적 / 이승주 / 강선주 / 장영근

아주대 미중정책연구소

발행처 아주대 미중정책연구소

발행일 2022년 06월 27일

발행인 김흥규

편집인 서민혜

주소 경기도 수원시 영통구 월드컵로 206 아주대학교 울곡관 527-2호
아주대 미중정책연구소

전화 031-219-3861

홈페이지 <http://ucpi.ajou.ac.kr>

목 차

총론. 우리도‘강국’형 외교를 하자 - 김흥규 (아주대)	5
제1제. 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시키자 - 전재성 (서울대)	13
제2제. 최대도전은 중국과의 관계에서 온다. 自強-克中-共存의 트릴레마를 풀러나갈 복안을 마련하라 - 이상만 (경남대)	24
제3제. 일본과‘전략적 조정’을 통해 미래 지향적인 한일관계를 만들자 - 장부승 (일본 관서외국어대)	33
제4제. 북한에게 주도권을 넘기지 말고, 군사적으로 견제하고, 외교적으로 견인하라 - 부형욱 (국방연구원)	42
제5제. 일관되고 지속가능한 대북정책을 수립하라 - 전봉근 (국립외교원)	51
제6제. 전략적 자율성의 제고를 위해 유럽과 연대하라 - 이상현 (세종연구소)	65
제7제. 전략적 준동맹 수준으로 호주와의 관계를 격상하자 - 박재적 (한국외국어대) ·	77
제8제. 경제외교는 이제 안보의 영역이자 핵심국가이익이다 - 이승주 (중앙대)	86
제9제. 글로벌 중추국가로서 다자외교에 적극 참여하자 - 강선주 (국립외교원)	96
제10제. 국가우주전담기구(Korea Space Agency)를 설립하자 장영근 (항공대)	105

I. 총론: 우리도 ‘강국’ 형 외교를 하자

- 김홍규 (아주대)

2022년 5월 10일 윤석열 정부가 출범하였다. 윤석열 정부가 여느 정부 못지않게 어려운 외교안보 환경에서 출범하는 것은 주지의 사실이다. 이전 문재인 정부는 북한의 연이은 핵미사일 개발로 인해 한반도의 긴장이 최고조로 악화된 상황에서 출범했다. 문 정부는 남북한 간의 긴장완화를 통해 주변 강대국으로부터 오는 압박을 완화하고, 한반도 평화와 번영을 위한 초석을 닦고자 했다. 결과적으로는 실패였다. 세계적인 차원에서 급격히 진행된 구조적 변화와 북한의 대응전략을 독해하기에는 지도자와 그 주변 인물들의 인식 수준이 지나치게 협소하고 경직되어 있었다. 대통령 주변의 지극히 제한된 전문가 풀만으로 새로운 국제정치 질서의 변화에 대응하기에는 턱없이 부족하였고, 북한 중심의 집단사고에 갇혀 있었다. 다양한 전문가 군을 양성하고 그들의 다양한 목소리를 낼 수 있는 환경조성을 통해 새로운 변화에 대처할 수 있는 탄력성을 갖추는 데 실패하였다. 오히려, 한국의 외교안보 생태계는 새로운 세대의 전문가들을 길러내지 못한 채, 거의 고사 단계에 이르렀다.

윤석열 정부가 직면한 외교안보 환경은 문재인 정부보다 더욱 극심한 구조적인 변동과 불확실성에 직면해 있다. 첫째, 미중 전략경쟁은 본격화되었고 진행형이다. 그 심연은 독해하기가 어렵다. 향후 대한민국의 명운을 가를 수 있는 선택의 압박이 더 강해지고 있다. 둘째, 우크라이나 사태는 국제정치 무대에 러시아가 새로운 변수로 본격 등장했음을 알렸다. 미국이 추구하는 민주국가대 권위주의 국가의 양대 세력간 대립, 중국이 추구하는 미국중심, 중국중심, 서유럽 중간지대의 천하 3분론 구도에 더해 러시아는 자신의 영향권을 확보하겠다는 강한 의지를 드러내었다. 새로운 세계 질서에 대한 인식은 물론이고, 어떤 새로운 질서를 형성할 것인가에 강한 불확실성을 남기고 있다. 셋째, 일본과의 관계는 낙관하기 어렵다. 윤석열 정부의 한미일 협력의 선호도에도 불구하고 경고음이 울리고 있다. 일본의 전략적 인식의 변화와 한국의 전략적 가치 약화, 강하게 보수화된 국내정치로 한일 문제 해소가 생각보다 쉽지 않을 전망이다. 윤석열 정부에 대한 국내 지지수준은 역대 정권보다 낮아 이 역시 한일관계 개선에 큰 부담이다. 네 번째, 남북관계는 난항이며, 극단적인 불신으로 인해 군사적 충돌의 가능성이 어느 때보다 높아질 수 있다. 북한은 미중전략경쟁 시기 생존전략으로서 핵미사일 역량을 극대화하려 한다. 윤석열 정부는 이명박 정부 시기 강조한 북한 완전하고, 검증가능하고, 비가역적인 비핵화(CVID) 개념을 다시 만지작거리고 있다. 김정은은 이러한 정책에 분명한 거부 의지를 강조하고 있어, 남북관계 개선의 동력을 찾기 어렵고, 충돌의 가능성도 크게 제고되었다. 마지막으로 문재인 정부의 실패를 뒷받침한 위의 세 가지 조건들이 크게 개선되지 않고 있다는 점이다. 현재까지 드러난 모습으로는 개선의 전망도 그리 밝지는 않아 보인다.

현재 전통적인 국제정치에서 보여준 정글세계라는 속성이 부각되고 있다. 강대국이 규칙

을 정하고, 약소국은 그 처분을 따르는 약육강식의 세계가 일상으로 돌아오고 있는 것이다. 그간 한국은 미국이 중심이 되어 수립한 자유주의 국제정치 질서 속에서 안분자족하며 발전했다. 국제협력, 자유무역, 상호의존, 지역통합, 다자안보, 국제레짐, 공동안보와 같은 자유주의적 전통의 개념들이 일상적으로 오르내렸다. 그러나 이제는 강대국 정치, 세력경쟁, 군비경쟁, 진영화 등의 현실주의 국제정치 개념들이 전면에 나타나고 있다. 강한 국가주의적이고 민족주의적인 색채를 띤 “스트롱맨” 지도자들이 권력을 잡고 있다. 미중 전략경쟁에 직면하여, 한국은 다음과 같은 상반된 역사적 사태에 직면한다. 첫 번째는 2500년전 그리스 역사가 투키디데스가 서술한 펠레폰네소스 전쟁사 멜로스편의 한 장면이 떠오른다. 스파르타 동맹국이었던 멜로스는 새로이 부상하는 강대국인 아테네의 침공에 직면하였다. 멜로스는 중립을 취할 것을 약속하면서 국가의 존립을 간청하였다. 아테네는 “강대국은 할 수 있는 일을 할 뿐이고, 약소국은 당할 것을 당할 뿐이다”라는 유명한 말을 남겼다. 멜로스는 엄청난 살육을 당하면서 멸망하였다. 아테네는 적의 동맹국을 제거하고 다른 소국들에게 본보기를 보인다는 이유로 소국 멜로스를 멸절시켰다. 스파르타는 강력해지는 아테네와의 전쟁을 회피하려 멜로스를 결국 외면했다. 우리는 물론 멜로스의 운명이 한국의 운명이 되지 않기를 희망한다. 현재 진행되고 있는 우크라이나 사태는 한국에 심각한 외교안보적 부담과 우려를 안겨주었다. 비핵국가인 주권국 우크라이나가 핵보유국인 러시아의 군사적 침략을 당하고, 영토 상실은 물론이고 국권의 소멸, 핵무기 사용의 위협에 직면해 있다. 우크라이나는 나토 동맹국이 아니기 때문에 미국과 서방의 직접적인 군사지원을 받을 수 없어서 이 지경에 이르렀다는 분석이 존재한다. 동맹의 필요성이 새삼 재고되고 있다. 위의 상반된 역사적 경험에서 윤석열 정부와 외교안보 지도자들은 어떠한 교훈과 정책을 이끌어낼 지가 궁금한 상황이다.

역사적으로 강대국이 아닌 국가들은 자신들의 조건과 형편에 맞춰서 편승, 균형, 동맹, 중립, 등거리, 집단안보, 비동맹, 초월, 지역협력 등 다양한 외교안보 전략을 구사하면서 생존과 발전을 모색했다. 이들 중 몇 가지의 정책들을 잘 결합하여 헤징전략을 구사하는 것이 일반적인 행태라 할 수 있다. 한국의 역대 지도자들은 외교안보에 대한 인식과 경험이 대체로 일천했다. 그럼에도 나라의 존망을 흔들 수 있을 정도로 그릇된 범실을 초래하지 않은 것은 미국의 패권에 기댄 결과였다. 전형적인 약소국의 동맹의존형 전략은 한국의 외교안보적 취약성을 손쉽게 빠르게 해소해 주었다. 중국의 급속한 부상과 미국의 상대적 쇠퇴는 이러한 한국의 외교안보 전략에 커다란 고민을 안겨주고 있다. 전통적 지정학의 화두였던, 대륙세력과 해양세력의 패권경쟁에 낀 중간국가, 지정학적 지진대 국가의 속성이 부각되고 있다.

현 국제정치는 미중 간의 세력경쟁이 패권 전이를 둘러싼 갈등과 경쟁과 결부되어 치열하게 전개되고 있다. 역사적으로 한반도는 이러한 유사 국제정치 상황에서 단 한번도 평온하게 지나친 바가 없다. 강대국의 침략을 당하거나, 내란이 발생하고 정권이 뒤집히거나, 심지어 국권을 상실하기도 하였다. 기존의 안정과 평화를 유지하였던 강대국관계가 크게 동요되고, 선택의 기로에 몰리면서, 이를 타개해 나갈만한 복안을 찾지 못하였다.

현재 유석열 정부가 직면한 상황은 과거 유사상황과 크게 다를 바 없이, 선택의 여지에 따라서는 민족과 국가 모두 큰 환난에 직면해 있는 모양새이다.

유석열 정부의 외교안보 좌표는 과거 수동적이고 의존형 약소국 외교안보 정책에서 보다 자율성을 강화하는 방향으로 설정되어야 한다. 미중 전략경쟁 시기에 보다 유연하고 거시적인 안목으로 한국의 좌표를 잘 설정하는 것이다. 편승이나 동맹에 전적으로 의존하는 이명박 2.0과 같은 식의 외교안보 정책은 패러다임의 변화를 겪고 있는 현 국제정치의 상황이나 이미 선진국으로 분류되는 한국이 취할 바가 아니다. 미국 역시 자신이 외교안보를 전적으로 자신에 의존하는 국가를 지원할 정도로 여유있는 상황이 아니다. 자신의 안보를 스스로 지키고, 보다 자율적인 외교를 추구할 수 없는 국가에게는 보다 가혹한 청구서가 날아올 것이다. 그것이 러-우크라이나 전쟁이 우리에게 주는 또 하나의 교훈이다.

문제는 좌표설정을 어떻게 하느냐이다. 이는 현 한국의 역량과 국제정치 상황을 어떻게 이해하는 가에 대한 인식과 연관된다. 다행히도 한국은 역대 유래없는 국가적 역량을 보유하고 있다. 전 세계에 영향력을 미칠 수 있는 강국으로서의 역량을 보유하고 있다. 경제력은 세계 10위권이며, 군사력은 6위, 그리고 제4차 산업혁명의 핵심적인 역량인 반도체와 배터리 부문에서 세계 선두주자 중 하나이다. 국제정치에서 강국의 조건은 기존 강국들로부터 강국으로 인정받는 것이다. 미국 대통령이 전통 우방인 서유럽 정상들과 만나기 전 일본에 이례 두번째로 한국 대통령을 초청하였고, 코로나 이후 첫 해외 순방에서 일본에 앞서 한국을 방문하였다. 이는 결코 우연이거나 개인들의 원맨쇼에 의해 발생한 일이 아니다. 현 세계 최대 강국인 미국이 한국의 역량과 전략적 지위를 그만큼 인정했기 때문에 가능한 일이었다. 미중 전략경쟁과 우-러 전쟁은 한국에 막대한 도전을 안겨주고 있지만, 동시에 기회의 창도 열어주고 있다. 한국은 더 이상 수동적이고 소극적인 의존형의 약소국 외교에 머물러서는 안되며, 적극적이고 창의적인 태도로 자율성을 강화하면서 새로운 국제질서의 수립에 적극 공헌하는 강국형 외교를 추진해야 한다. 구조에 압도되고 의존하려는 태도보다는 적극적으로 타개하려는 외교를 추진해야 한다.

미중은 전략경쟁을 펼치고 있지만, 신냉전과 같은 상황으로 돌입하여 충돌의 길로 가는 것을 모두 원하지 않고 있다. 미중 충돌은 미국과 중국 모두 현재의 국력과 국내상황으로는 감당하기 어려운 상황이다. 바이든 정부는 이미 지난 2021년 3월 알래스카 고위급 대화에서 이러한 미국의 입장을 중국 측에 분명히 전달한 바 있다. 중국 역시 미국과의 충돌을 원하지 않는다. 중국 시진핑 주석의 주요 외교자문이자, 전인대 외사위원장이었던 푸잉이 제시한 현 국가 간의 질서는 미국과 서방중심의 세계질서, UN을 위시한 국제질서, 신흥 안보문제와 연관된 글로벌 질서로 구분할 수 있다. 중국은 세계 질서는 이제 새로운 질서로 대체되어야 한다고 생각하고, 국제질서는 준수하되 개혁되어야 한다고 생각한다. 글로벌 질서는 강대국 간의 협력의 대상이다. 미국 역시 중국과 경쟁, 타협, 협력의 영역으로 구분하여 정책을 다룬다. 충돌을 전제하지는 않는다. 현 중국의 지도부는 부족한 역량을 인간의 의지와 이상으로 극복하려 했던 마오주의자라기보다는 냉정하게

사회적 발전단계에 입각해 생산력과 경제관계의 발전을 우선적으로 도모하려는 과학적 유물론자들이다. 무리하게 자신들에게 불리한 상부구조인 현 국제정치 구조에서 충돌과 전쟁으로 세상을 바꾸고자 하는 모험주의자들도 아니다. 중국은 현재 경제력과 경제 관계에서 점진적으로 우위를 점하는 정책을 우선적으로 추진중이다.

이는 국내 일각의 냉전주의자들이 주장하는 바처럼 미중의 관계가 제로섬의 세계로만 치달지는 않을 것이라는 이야기이다. 물론 국제정치의 속성은 불확실성과 유동성이 강하게 때문에, 미중은 장기간의 경쟁과 협력의 매트릭스를 구성하면서도, 언제든 더 강한 경쟁과 충돌로도 전환할 수 있다. 윤석열 정부 임기내 미국은 중간선거와 대선이 치러지고 현재의 상황이라면 미국 정치는 공화당이 주도할 개연성이 커진다. 공화당은 반중적인 정서가 민주당보다 더 강하고, 세력경쟁과 보호주의를 더욱 표방할 것이다. 국내정치를 더 중시하고, 고립주의적인 지향성도 더 드러낼 것이다. 이는 보다 개입주의적이고 동맹을 중시하는 현 바이든 정부와는 분명히 다른 기조이다. 이에 따라 미국의 대외정책은 물론이고 미중관계도 달라질 수 있다. 이 변화를 맞이한다면, 현재의 한미동맹에 크게 의존하는 현 윤석열 정부의 기조로 적절한 대응이 가능할까는 의문이다. 단기적이고 임시변통적인 처방보다는 이 모든 상황을 전제한 시나리오와 대응방안이 필요하다.

긍정적인 점은 현 국제정치 상황에서 한국 외교가 상당한 자율성을 확보하면서도 존중받을 수 있는 공간이 커지고 있다는 점이다. 여기에서 일부 비관적 정치현실주의자들이 전제하듯이 미중 전략경쟁을 지나치게 충돌지향적으로 해석할 필요는 없다. 이는 현실에 부합하지도 않고 우리의 외교적 옵션을 지나치게 제한한다. 현재 미국과 중국은 모두 한국을 포용하고, 우호적인 관계를 수립하기를 원하고 있다. 한국은 이제 그만큼 중요한 나라가 되었다. 미국이나 중국의 외교정책이 외형적으로 표방하는 것, 실제 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 구분할 수 있어야 한다.

이번 보고서는 [플라자 프로젝트]가 새로이 출범하는 윤석열 정부에 대한 외교·안보정책 제안을 담고 있다. 2019년 1월 공식 출범한 [플라자 프로젝트]는 그간 미중 전략경쟁 시기 대한민국의 운명을 바꿀 대안적 정책을 찾기 위해, 보수와 진보를 넘어 다양한 전문가들이 머리를 맞대고 논의를 지속해왔다. 2020년과 2021년에는 YouTube 플라자 프로젝트 채널에 50여편의 동영상을 제작하여 업로드하였고, 2021년 명인문화사에서 출판한 『신국제질서와 한국외교전략』, 2021년 9월부터 경향신문사와 협력하여 [주간경향]에 연재한 14편의 외교안보 정책제언과 5차례의 양대진영 전문가 토론, 그리고 2022년 3월 『20대 대선, 외교안보 쟁점보고서』를 발간한 바 있다.

플라자 프로젝트는 한국의 외교안보 정책이 미중 양국의 압박에 표류하지 않고, 국익을 우선시하고, 실용적인 원칙을 유지하기 위해서는 정체성에 입각한 대외전략을 수립할 것을 제안한다. 미국과의 동맹에 편승하려는 약소국 외교정책은 벗어나자는 이야기이다. 이는 물론 한미동맹의 중요성과 중심성을 간과하는 것은 아니다. 대신, 선진국이자 강국으로서 외교안보의 '자강' 역량을 확대하기 위해, 우리의 정체성을 구성하는 조건과 상황을 고려한 우리들만의 외교안보 좌표를 설정할 수 있어야 한다고 제안한다. 한국이 안

고 있는 조건들을 살펴보자. 우선, 한국은 대륙과 해양세력 사이에 ‘깁’ 지정학적 단층 선상에 위치하고 있다. 역내 패권전쟁이 발발할 때마다 한반도는 전쟁터가 되었다. 브레진스키도 그의 유명한 저서 [그랜드 체스보드(1997)]에서도 미중의 거대 지각판이 부딪치는 단층선이 한반도를 관통한다고 지적한 바 있다. 한반도는 언제든 거대 세력이 충돌하는 파쇄국가가 될 수 있다. 지역 세력관계 변화에 민감하고 급격한 세력 변동은 원하지 않으면서 편향적인 대외정책은 신중해야 하는 조건을 갖추고 있다. 두 번째 조건은 분단국가라는 점이다. 체제와 이념을 달리하고 전쟁마저 겪었다. 항상 안보불안에 시달릴 수 밖에 없다. 핵전쟁이 가능한 시대에 평화적 해결원칙을 견지하고, 군사적 안정성을 확보하는 것이 윤석열 정부의 급선무가 되어야 한다. 셋째, 한국은 통상의 규모가 GDP의 60-70%를 차지할 정도로 개방적인 통상이 중요한 시장형 통상국가이다. 한국은 시장 확대와 다자주의의 모든 시도, 자유 항행 원칙과 규범에 입각한 국제질서를 찬성해야 한다. 넷째, 자유민주주의 체제의 국가이다. 한국인의 정체성은 세계 제2차 대전이후 형성된 서구형의 가치에 입각하고 있다. 이는 과거 중국 중심적인 과거의 정체성과 충돌한다. 한국은 자유, 민주, 인권 가치를 중시하고, 이 분야에서 거둔 성공에 큰 자부심을 느낀다. 단 중강국의 한계상 이를 대외정책의 기초로 삼는 것은 신중할 필요가 있다. 다섯째, 자원빈곤국가이다. 공급망이 재편성되는 시기에 자원 확보 문제는 국가의 핵심이익에 속한다. 윤석열 정부의 주요 과제는 어떻게 공급망의 안정성을 확보할 수 있는가 대책을 마련하는 것이다. 마지막으로 한국의 국력은 강대국의 수준에 미치지 못하지만, 선진국과 강국의 기준에 도달하고 있다. 이제는 타성이나 피동적인 외교안보 사고와 정책을 넘어서서 국제질서의 변화에 민감하고, 국제적 연대를 적극 추구하면서, 새로운 국제질서 구성에 적극 참여하여야 한다. 국력은 자강-동맹-국제연대의 총합이라 정의했을 때, 이제는 자강과 국제연대에 더 큰 노력을 기울여야 할 때이다. 기존에는 동맹이 만능의 보검처럼 역할을 다했지만, 자강과 군세의 정합적 사고가 필요한 시점이 되었다. 우리의 국가전략 목표는 대한민국의 생존, 평화, 번영이며, 반중이나 한미 동맹은 그 자체로 목표가 될 수 없다.

개인적인 제안으로는 [親美-協日-和中-牽北]의 전략을 취할 것을 권고한다. 한미동맹을 포괄적인 글로벌 동맹으로 전환하는 것은 불가피하다. 안보 및 핵심전략산업 영역은 미국 중심의 협력이 필수적이기 때문이다. 미국과는 전략산업과 과학기술 분야에서 어떻게 상생의 체계를 이룰 수 있을지 강력하게 협상해야 한다. 그렇지 않으면 궁극적으로는 한미 간 산업경쟁으로 충돌할 것이다.

이와 동시에 중국과의 전략적 협력 동반자 관계는 존중해야 한다. 적어도 어설픈 행보로 중국과 적대관계로 전환하는 것은 배제해야 한다. 14억의 인구를 가지고 있는 근린국가인 중국을 적으로 상대한다는 것은 지나치게 부담스럽고 현명하지도 않다. 미국 역시 이러한 적대관계는 바라지 않는다. 한국의 중국과 맞서는 것이 미국의 국익에 비춰도 반드시 바람직하지는 않다는 것을 인식해야 한다. 미국은 중국을 전적으로 억제하는 전선에 한국을 투입하는 것은 가능하지도 않고 효과성을 담보하지 못한다고 생각한다. 대신 한

국은 대중 억제와 위기관리에 긍정적인 역할을 할 수 있다. 중국은 아직 주변 국가들과 지역에 어떻게 공생이 가능한지의 비전을 보여주지 못하고 있다. 전통적인 위계적 사고도 여전하다. 한중 간에 과학기술 협력의 가능성도 현재는 대단히 낮다. 중국은 이러한 협력에 익숙하지 않다. 그러나 중국과 소통과 협력을 강화할 수 있는 영역도 충분히 존재한다. 비전략 산업영역, 비전략 안보영역이 그것이다. 점차 지역안보협력과 같은 전략적인 문제도 논할 수 있을 것이다. 현재로서는 중국과 ‘不可近 不可遠’ 전략을 채택하면서도 적대적인 관계로 돌입하는 것을 피하는 것이 현실적이다.

한국은 추가적으로 미국으로부터 방기와 연루, 중국의 간섭과 보복을 완화·보완하기 위한 지역안보협력·다자주의·중간국 연대 적극적으로 추진할 필요가 있다. 신형 안보(보건, 사이버, 환경, 기후변화) 영역은 미중 모두와 협력이 가능한 영역이다. 이는 당장 성과를 이루기는 쉽지 않겠지만 꾸준히 한국이 주도적으로 나서서 추진해야 할 영역이다. 이미 ‘선진국’으로 인정받은 한국이 국제적인 위상 제고는 물론이고, 국제적 공헌을 위해서도 필요한 노력이다. 세계 주요중견 국가들과 연대하고, ‘공생’을 전제로 한 새로운 국제질서 형성에 공헌해야 한다. 다자주의를 적극 추진하는 핵심축(린치핀) 외교를 전개해야 한다. 이것이 새로운 강국을 지향하는 한국 외교의 블루 오션이자 윤석열 정부가 추구하는 ‘중추국 외교’일 수 있다.

윤석열 정부의 외교에서 북한·북핵 비중은 낮추는 게 좋다. 이 시기를 남북 각자가 필요로 하는 자강정책을 적극적으로 추진하는 시기이다. 현재로서는 안보적인 측면에서 타협의 공간이 적다. 응징적 보복 억제전략을 택하여 ‘공포의 균형’ 전략을 추진하되, 남북한 간 및 미중과 위기관리에 대한 공감대는 강화되어야 한다. 군사적으로는 북한에 대항적 공존 전략 추진해야 한다. 차기 5년 북한을 견제하면서 견인해야 한다. 북핵·미사일 전력은 이미 방어가 어려운 상황이다. 이를 구축하려 한다 할지라도 비용대비 효과는 대단히 미미할 것이다. 윤석열 정부가 추구하는 한국형 아이언 돔, 사드의 추가배치, 3축 체계의 구축, 선제 타격과 같은 정책들은 명분은 존재하지만, 실제로 방만한 재정적 운용을 초래하면서, 방어체계의 구축 효과는 미미할 것이다. 오히려 그 결과 안보위기를 초래할 개연성이 더 크다. 응징적 보복 능력을 강화하는 억제전략을 추구할 필요가 있다. 아마 이는 윤석열 정부에게 가장 중요한 과제가 될 것이다.

세계적인 시야를 가지고, 서구와 연대(聯西歐)하면서 러시아와도 소통(通俄)을 강화해서 상호 협력할 수 있는 공간을 최대한 확보해야 한다. 서유럽은 단지 미국에 종속된 동맹으로만 보아서 그 실체를 이해하지 못한다. 그들은 서구 문명의 발상국가로서 내구력이 강하고, 자강에 의식도 강하다. 서구의 중심국가들인 영국, 프랑스, 독일, 러시아의 관계 설정을 잘 분석해야 한다. 이는 물론 미국과의 관계도 마찬가지이다. 이들은 새로운 국제질서를 만드는 데도 대단히 중요한 역할을 할 것이다. 미중 전략경쟁이 치열해지는 상황에서 이미 선진국 대열에 합류한 한국은 국가이익은 이들과 연동될 개연성이 크다. 서유럽 국가들과는 전략적 소통을 강화하면서 새로운 국제질서를 형성하는 데 서로 협력할 필요가 있다. 기존 미국이나 북핵 중심의 외교에서 벗어나 보다 세계사적인 비전

을 가지고 이들과의 외교역량을 대폭 강화해 나가야 한다. 우크라이나 사태로 인해 러시아에 대한 반감이 강화되고 있다. 그러나 러시아는 우리의 주요 경제협력국가이며, 향후에도 세계적인 에너지, 자원, 식량 공급의 주요 국가이다. 극동 개발과 북핵문제로 인해 우리의 경제안보적 이해와 결부된 아시아 국가이기도 하다. 당장 할 수 있는 일을 많지 않겠지만, 러시아와 인내심 있고 심도깊은 전략적 소통이 필요하다.

항상 스스로의 부족함을 살피고, 천하의 인재들이 백가쟁명하게 하면서 역량을 모으고, 국민들의 공감대를 확대하는 노력이 절실하다. 혼돈과 환난의 시기에 이것보다 더 강력한 안보보장 장치는 없다. 자신감 넘치고 자족하는 집단사고는 그간 한국 외교안보의 생태계를 점점 더 위축하게 했다. 이제 이 상황이 더 과해지면 국가 존망의 위기가 닥쳐온다. [플라자 프로젝트]는 다음과 같은 문제의식을 바탕으로 윤석열 정부에서 추진해야 할 ‘강국형’ 외교안보 정책의 방향 10제를 다음과 같이 제안하였다. 윤석열 대통령 자신이나 그 주변 외교안보 당국자들이 이 글을 읽고 참고할 수 있기를 기대한다. 윤석열 정부의 성공은 곧 대한민국의 성공이니까!

[플라자 프로젝트 10대 국가 외교·안보정책 제안]

- 제안 1. 한미동맹을 대북군사동맹의 차원을 넘어 포괄적 전략동맹으로 발전시키자
- 제안 2. 윤석열 정부 외교안보의 최대도전은 중국과의 관계에서 온다.
自強-克中-共存의 트릴레마를 풀어나갈 복안을 마련하라
- 제안 3. 일본과 ‘전략적 조정’을 통해 미래 지향적인 한일관계를 만들자
- 제안 4. 북한에게 남북관계의 주도권을 넘기지 말고, 군사적으로 견제하고, 외교적으로 견인하라
- 제안 5. 일관되고 지속가능한 대북정책을 수립하라
- 제안 6. 대한민국 외교의 전략적 자율성 제고를 위해 유럽과 연대하라
- 제안 7. 호주와 전략적 준동맹 수준으로 관계를 격상하자
- 제안 8. 경제외교는 이제 안보의 영역이자 핵심국가이익이다. 공급망의 문제만이 아니라 지정학적 리스크에 어떻게 대처하는 가가 중요하다.
- 제안 9. 글로벌 중추국가로서 다자외교에 적극 참여하자
- 제안 10. 국가 우주전담기구(Korea Space Agency)를 설립하자

제13. 한미동맹을 대북군사동맹의 차원을 넘어 포괄적 전략동맹으로 발전시키자

- 전재성 (서울대)

[요약]

지난 대통령 선거에서 대부분의 주자들은 한미관계와 한미동맹의 중요성에 공감했고, 윤석열 당선인은 특히 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시켜 나갈 것을 공약으로 내세웠다. 한미동맹의 역사는 강고한 안보협력의 역사이기도 하지만 갈등을 해결해 나가는 과정이기도 했다. 냉전기에는 미국으로부터 최대한의 방위 지원을 이끌어내면서 미국의 방기(abandonment)를 막는 것이 중요한 관심사항이었다. 냉전이 종식된 이후에는 정치적 자율성을 확보하는 것이 중요한 목표였다. 미국이 단극 패권의 역할을 하게 되자, 연루의 위험성을 우려하게 되었다. 한국군의 이라크 파병 논쟁, 주한미군의 전략적 유연성 논쟁 등이 그것이다. 이제는 한미 간의 국력 격차가 현저히 줄어들고 미중 갈등 시대에 한국이 중요한 안보파트너가 됨으로써 한미 간에 공유되는 안보 이익을 냉정하게 따져보는 시대에 들어섰다. 과거와 달리 한국은 불가결하고 대체 불가능한 정책수단을 가진 동등한 동맹 상대로 자리매김하고 있다. 미국이 추진하는 인도태평양의 안보아키텍처에 대해 어떠한 구체적인 구상을 가지고 있는지가 한미동맹의 미래를 결정하는 중요한 요소이다. 과거와 같이 막연한 공동의 정체성이나, 동맹 자체를 중시하는 전략이 아니라, 한미 간의 전략적 이익 공유를 바탕으로 전략 대화를 지속하는 것이 중요한 시대가 되었다.

차기정부의 과제를 요약하면 첫째, 문재인 정부의 대미 전략과 현명한 연속성을 확보하는 일이다. 신정부가 문재인 정부의 대미 전략에 관한 결정들을 어떻게 이어받을지, 특히 2021년 5월 정상회담의 주요 결정들을 어떻게 구체화할지가 관건이다. 기능적 협력 뒤에 놓여 있는 인도태평양 지역에 대한 전략적 결정이 중요하다. 둘째, 한국의 미중 관계 전략, 대중 전략의 토대 위에서 본격적인 한미 전략대화를 실시하는 과제이다. 한국 스스로 세운 미중관계 전략 없이 한미 간에 대중 전략을 논의하는 것은 큰 의미가 없다. 미국 역시 한미 간 의견 합치도 중시하겠지만 신정부가 미래의 아시아 안보아키텍처를 어떻게 구상하는지 듣고 싶어할 것이다. 셋째, 입장보다 실력을 보여주어야 한다. 한국의 신정부가 미중 관계 속에서 어느 편에 서는가의 문제보다 미중관계가 가하는 구조적 제약 속에서 신정부가 어느 정도의 실력을 발휘하는지가 중요하다. 넷째, 원칙을 가지고 미중 관계에 임하고, 편을 선택하는 것(taking sides)보다 정책 입장을 선택하는 것(taking positions)이 더 중요하다. 다섯째, 한미동맹 강화가 불러올 한중 관계의 난제들에 대비해야 한다. 중국의 경제보복이 현실화

될 경우를 대비하여 한국의 취약성을 점검하고 대응책을 미리 마련해야 한다. 여섯째, 대북 정책을 둘러싼 신중한 복합 대응을 추구해야 한다. 북한에 대한 억지와 제재, 관여와 평화프로세스를 병행하는 복합적인 대북 전략을 추진할 필요가 있다. 마지막으로 여론을 중시하고 국민들과 함께 외교전략을 추진해야 한다. 국민들의 합치된 의견에 기초하지 않는 정책, 그로 인해 문제를 수반하는 정책이 성급하게 추진될 경우 신정부의 정책에 대한 지지는 약화될 것이다. 모든 전략은 반드시 비용과 문제를 수반하기 마련이므로 비용 대비 효과를 극대화하는 노력이 필요하다.

I. 한미동맹은 계속 변화하며 적응과 관리를 필요로 한다.

지난 대통령 선거 기간 동안, 각 당의 주자들은 대체로 한미관계와 한미동맹의 중요성에 대해 공감하는 경향을 보였고, 한미동맹을 축으로 한국의 외교정책을 설계하고 추진해 나갈 필요성을 강조했다. 윤석열 당선인은 특히 한미동맹의 중요성에 주목했고 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시켜 나갈 것을 공약으로 내세웠다.

한미동맹은 1953년 체결 이후 여러 단계를 거치면서 굴곡을 경험했다. 모든 동맹은 국제정치구조의 영향을 받으므로 체결 당시 냉전의 논리가 지금까지 이어져 오기는 어렵다. 냉전기에는 뚜렷한 양대 진영 논리와 강한 이념적 정체성 때문에 한미동맹이 국제정치의 흐름에 따라 이견을 보이기 어려웠다. 안보와 자율성의 상호교환이라는 동맹 논리 때문에 한미가 갈등을 보이기도 하였지만 한국전쟁의 혈맹으로서 가치는 지속되었다. 냉전이 종식된 이후 미국의 단극 패권 시대가 도래하면서 동맹의 논리 역시 변화되었다. 미국은 지구적 패권으로서 발전된 기술을 토대로 보다 유연하고 광범위한 지구적 동맹 체제를 만들기를 원했고 북한이라는 안보위협이 있었지만 한미동맹의 전략적 유연성을 둘러싼 이슈는 한미동맹의 성격 변화와 관련하여 많은 논의를 불러일으켰다.

이제 미국은 중국, 러시아 등 핵심적인 전략적 경쟁국을 상대하고, 이란, 북한의 핵확산을 막으며, 여전히 발호 중인 테러리즘과 싸운다는 외교안보전략 목적을 추구하고 있다. 국제정치구조가 단극패권구조에서 미중 간 갈등구조로 변화되면서 한미동맹을 둘러싼 한미 양국의 인식은 새로운 편차를 보이게 되었다. 신정부는 이러한 구조적 변화 속에서 한미동맹을 둘러싼 양국의 인식을 나누고 미래 동맹의 기초를 다지는 과제를 안게 된다.

II. 변화된 국제정치구조 속에서 한미동맹은 변화의 필요성에 직면하고 있다.

한국의 대통령 후보들이 한미동맹의 중요성을 새삼 강조하는 것은 변화된 국제정치구조 속에서 한미동맹이 어떠한 기능을 수행해야 하는가에 대한 질문을 대변하는 것이기도 하다. 동맹은 파트너들 간의 전략적 안보 이익이 일치해야 한다. 이러한 이익은 국제정

치구조, 국내정치상황 등 많은 요소들에 영향을 받고 변화한다. 현재 미국은 중국과 러시아의 거센 도전 속에서 새롭게 안보 이익을 정의해나가고 있다.

2022년 2월 24일에 시작된 러시아의 우크라이나 침공은 미국이 그간 추진해온 유럽안보질서에 대한 심각한 도전이 아닐 수 없다. 미국은 동맹국이 아닌 우크라이나에 대해 직접적인 군대 파견 이외의 다양한 지원을 하는 한편, 인접국 폴란드와 같은 나토 회원국들의 방어를 위해 지속적인 안보공약 확인(assurance)를 하고 있다. 유럽안보질서에 대한 러시아의 현상변경 시도를 막기 위해 동맹국들의 도움을 바탕으로 강력한 경제제재를 단행하고 있다. 미국이 강대국 지정학 갈등의 시대에 동맹국들의 적극적 억제(active deterrence) 전략을 원하고 있고 그 방법은 직접적인 군사적 지원에서부터 경제제재 동참, 외교적 비판에 이르기까지 다양하다. 한국 역시 미국의 러시아 제재에 동참하고 있으며 한국이 가진 수단들을 동원하여 미국을 지원하고 있다.

미국의 가장 핵심 전략은 중국에 대한 견제이다. 트럼프 정부에 이어 바이든 정부는 미국 내 초당적 합의 위에 중국을 전략적 경쟁자로 규정하고 대중 견제를 전략의 핵심으로 상정하고 있다. 1972년 닉슨 대통령이 시작한 대중 관여정책은 2008년 경제위기를 지나면서 약화되고 트럼프 정부를 거치면서 정부 차원에서는 사실상 모습을 감추었다. 관여정책이 끝났다고 해서 바로 대중 견제와 봉쇄 정책이 이어지는 것은 아니지만 바이든 정부는 중국이 현상변경세력이며 중국과 협력 이슈가 있지만 대립과 경쟁이 불가피하다는 사실을 숨기지 않는다. 중국은 2차 세계대전 이후 미국이 건설해온 자유주의 규칙기반 질서를 약화시키고 있으며 중국에 대한 견제가 없다면 더욱 큰 현상변경을 추구할 것이라는 가정을 가지고 있다. 홍콩, 남중국해, 동중국해에 대한 정책이 대표적인 현상변경 정책이며 주변국과 마찰이 있을 경우 규범과 규칙에 의해서가 아니라 강압에 의해 중국의 의지를 관철시키려 한다고 본다. 향후 대만이 독립선언을 하지 않은 경우에도 무력으로 통일시도를 할 수 있다고 보고 있다. 필리핀과의 남중국해 분쟁에서 2016년 7월 국제상설중재재판소의 판정을 수용하지 않은 것도 큰 문제로 지적된다.

문제는 중국의 정책에 대한 미국의 판단이 중국의 국내정치체제와 밀접하게 관련이 있다는 점이다. 트럼프 정부는 중국의 규칙저해 행위가 공산주의, 더 나아가 전체주의 국내정치이념에 기초해 있다고 비판한 바 있고, 바이든 정부 역시 중국 시진핑 체제의 권위주의적 성격이 대외정책의 문제점을 낳고 있다고 본다. 결국 미중 간 문제 해결을 위해 중국의 근본적 변화가 필요하며 그 시점까지 중국에 대한 적극적 견제가 필요하다는 추정이 가능하다.

바이든 정부는 출범 이후 잠정국가안보전략지침(Interim National Security Strategic Guidance), 미의회 혁신경쟁법안(The US Innovation and Competition Act: USICA), 인도태평양전략(Indo-Pacific Strategy of the United States), 해외주둔미군 재배치계획(Global Posture Review) 요약본, 그리고 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review)에 이르기까지 중국에 대한 견제정책을 더욱 정교하게 다듬어왔다. 경제분야에서 트럼프 시대에 시작된 양자 간 무역합의를 이어받으면서 동시에 인도태평양

경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework)도 제시하며 중국에 맞서는 아시아 다자경제체를 만들어가고 있다.

이러한 대중 견제전략의 가장 중요한 수단은 바로 동맹의 강화이다. 아시아에서 추진해 온 기존의 양자동맹네트워크인 바퀴살 체제를 강화하는 것은 물론, 동맹국들 간의 횡적 연대도 동시에 추구하고 있다. 일본, 호주, 인도와 함께 추진해 온 4자협의체인 쿼드 역시 강화일로에 있다. 영국, 호주와 3자 안보협력체인 오키스를 형성하는가 하면, 유럽과 아시아를 잇는 전략네트워크도 강화하고 있다.

군사적으로 바이든 정부는 트럼프 정부에서 시작된 인도태평양억제구상(IPDI: Indo-Pacific Deterrence Initiative)을 이어받고 있으며 2023년도 국방예산에도 이를 위한 점증하는 예산이 책정되어 있다. 중국이 추진하는 반접근지역 거부전략에 직접 맞서기 위한 다양한 무기체계를 강화하려는 노력이다.

그렇게 볼 때 한미동맹은 미국이 추구하는 대중 견제네트워크 속에서 새로운 의미를 가질 수밖에 없다. 물론 북한의 핵, 미사일 위협이 가장 직접적인 위협이지만, 중국이라는 세력변경 세력이 군사적으로 기존의 질서를 위협할 때 한미동맹 역시 전체 아시아 군사 네트워크에 일정한 관계를 가질 수밖에 없기 때문이다. 앞으로 한국의 신정부가 이러한 미국의 전략과 어느 정도 공통된 이해관계를 가진다고 상정하고 한미동맹의 발전 방향을 수립할 지가 핵심적인 문제이다.

III. 한미동맹은 보다 수평적인 동맹으로 이익과 가치의 공유부분을 고려하는 단계에 와 있다.

한미동맹의 역사는 강고한 안보협력의 역사이기도 하지만 변화하는 상황 속에서 갈등을 해결해 나가는 과정이기도 했다. 힘의 편차가 큰 비대칭 동맹에서는 많은 문제가 발생한다. 우선 냉전기 한국의 국력이 취약했을 때에는 북한과 대치 상황 속에서 미국으로부터 최대한의 방위 지원을 이끌어 내면서 미국의 방기(abandonment)를 막는 것이 중요한 관심사항이었다고 할 수 있다.

둘째, 냉전이 종식된 이후 비대칭동맹에서 발생할 수밖에 없는 정치적 자율성과 안보의 교환 딜레마가 발생했다. 안보에서 미국으로부터 큰 지원을 받고 있지만 그만큼 정치적 자율성이 훼손된다는 인식이 있었기 때문이다. 노무현 정부 당시에 가장 불거진 한국의 정치적 자율성 확보, 혹은 동맹 대 자주의 문제의식은 한국의 국력이 상승하면서 교환딜레마를 해결하고자 하는 의도의 표출이었다고 할 수 있다.

셋째, 미국이 세계 유일의 지도국으로 단극 패권의 역할을 하게 되자, 한국은 미국의 동맹으로서 연루의 위험성을 우려하게 되었다. 9.11 테러를 기점으로 한국군의 이라크 파병을 둘러싼 논쟁, 주한미군의 전략적 유연성 논쟁, 이후 세계 각지에서 발생하는 문제들을 해결하고자 하는 미국의 노력은 한미동맹과 밀접한 연관관계를 가지면서 전개된 것이다.

이제는 한미 간의 국력 격차가 과거에 비해 현저히 줄어들고 미중 갈등 시대에 한국이 중요한 안보파트너가 됨으로써 한미 간에 공유되는 안보 이익을 냉정하게 따져보는 시대에 들어섰다. 한국은 미중 군사 갈등 속에서 지정학적으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있고, 중국의 유일한 동맹국인 북한과 대치하고 있어 미중 간 대결이 현실화될 수 있는 중요한 지역이다. 주한미군의 사드 배치나 한미연합사령부가 있는 평택의 지리적 중요성 등 한국은 미중 갈등에서 지정학적으로 매우 중요한 지역이다. 한국군은 세계에서 가장 강한 군대 중의 하나이며 지속된 군비증강으로 미국에게도 중요한 안보 파트너이다. 군사부문 뿐 아니라 경제와 기술 부문에서도 한국은 미국의 핵심 파트너이다. 미국이 중시하는 공급망 재건의 필수 항목인 반도체, 배터리, 의약품 등 여러 부문에서 한국은 월등한 능력을 가지고 있다.

문제는 중국으로부터 오는 위협 인식을 한미가 어느 정도 공유하고 있는가, 한미동맹을 중국 견제의 중요한 발판으로 삼는데 한미가 동의하고 있는가 하는 점이다. 중국이 한국의 중요한 경제파트너이자 북핵 문제 해결에 불가결한 파트너라는 점에는 의심의 여지가 없다. 그러나 더 나아가 중국이 한국의 미래에 어떠한 위협을 가하는지에 대해 장기적으로 매우 세부적인 논의가 필요한 시점이다. 한국은 과연 중국을 현상변경세력으로 인식하고 강력한 역지가 작동하지 않을 경우 한국의 이익을 저해하는 국제질서를 창출하게 될 것인가, 중국의 정책이 아시아의 패권을 지향하고 결국 한국에 대한 안보, 군사적 위협을 가하게 될 것인가, 미국의 아시아 개입이 퇴조할 경우 중국은 한국의 자율성을 약화시키는 강압적 정책을 취할 것인가 등 한국의 신정부도 답해야 하는 문제들이 기다리고 있다.

이와 동시에 미국이 주도해온 자유주의 규칙기반 질서가 한국에게 필수불가결한 질서인가 역시 중요한 질문이다. 이는 비단 국익의 문제일 뿐 아니라 정체성과 가치의 문제이기도 하다. 한국은 성숙된 자유민주주의 국가로서 미국이 추구하는 지구적 인권 외교, 민주주의 확산을 추구하는 민주주의 증진 외교에 어느 정도 동의하는가, 미국이 주도하고 있는 여러 방면의 국제기구 및 국제제도들에 대해 한국은 어느 정도 함께 할 수 있는가, 미국의 리더십이 약화되었을 때, 혹은 미국이 아시아에서 후퇴하는 정책을 펴나갈 때 어떠한 대안이 있는가 등의 질문도 다가와 있다.

과거와 달리 한국은 미국의 주니어 파트너로서 추종자의 입장에 있는 것이 아니며 불가결하고 대체불가능한 정책수단을 가진 동등한 동맹 상대로 자리매김하고 있다. 미국이 추진하는 아시아, 혹은 인도태평양의 안보아키텍처에 대해 어떠한 구체적인 구상을 가지고 있는지가 한미동맹의 미래를 결정하는 중요한 요소이다. 과거와 같이 막연한 공동의 정체성이나, 동맹 자체를 중시하는 전략이 아니라, 한미 간의 전략적 이해가 어느 부문에서 얼마만큼 일치하는지 한국의 이익과 전략을 먼저 생각하고 미국과 솔직한 전략 대화를 나누는 것이 중요한 시대가 된 것이다.

IV. 포괄적 전략 동맹의 내용은 무엇으로 채워야 하는가?

윤석열 당선인의 공약을 보면 향후 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 변화시키겠다는 항목을 제시하고 있다. 모든 동맹이 전략적 이익을 공유하지만 현재 한미 간 전략적 공감대가 그만큼 약화되었다는 가정이 깔려 있는 것으로 보인다. 동맹의 포괄성은 동맹이 기능하는 지역의 확장성을 의미할 수도 있고, 다루는 이슈의 확대를 의미할 수도 있다. 또한 한미 양국 간 가치와 정체성의 깊이를 더한다는 의미를 내포할 수도 있다. 향후 구체화될 신정부의 한미동맹 전략을 통해 그 내용이 밝혀질 것인데, 충분한 사전고려를 하지 않으면 포괄성의 정확한 의미와 범위가 한국의 정책에 딜레마를 야기할 수도 있다.

한미동맹의 포괄성을 논할 때 아시아 지역전략, 혹은 대중 전략이 매우 중요한 이슈로 등장했지만, 한반도 차원과 지구 차원의 한미 관계도 매우 중요하다. 북한은 2022년 들어 지속적인 미사일 발사 시험에 이어 화성 17호까지 시험발사하여 1월 19일에 예고한 핵, 미사일 발사유예 철회를 실천에 옮겼다. 북한은 한국의 대선, 바이든 정부의 대북 협상 재개 의사 표현과 무관하게 지속적인 미사일 발사 시험을 했고, 이는 단기적인 대남, 대미 협상을 염두에 둔 행동이 아니라는 점을 암시하고 있다. 북한은 현재의 국제관계가 미국 단극패권기에서 미중 갈등기에 접어들고 있다는 사실을 주지하고 있으며, 작년 9월 김정은 위원장은 이를 신냉전이라고 정의한 바도 있다. 결국 미중 갈등 구도 속에서 핵, 미사일 능력을 최대한 확보하고 이전과는 다른 전략적 목적을 추구한다고 할 수 있다.

북한은 한미동맹이 대북 적대시 정책을 추구한다고 비판하면서 핵 자위력에 입각한 전략국가의 위상을 추구한다고 여러 차례 밝힌 바 있다. 2022년 4월 4일 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장은 공식 담화를 내어 “남조선이 우리와 군사적대결을 선택하는 상황이 온다면 부득이 우리의 핵전투무력은 자기의 임무를 수행해야 하게 될 것”이라고 경고하고 있다. “핵무력의 사명은 우선 그런 전쟁에 말려들지 않자는 것이 기본이지만 일단 전쟁상황에서라면 그 사명은 타방의 군사력을 일거에 제거하는 것으로 바뀐다”는 것이다. 북한의 전략에 의하면 “전쟁초기에 주도권을 장악하고 타방의 전쟁의지를 소각하며 장기전을 막고 자기의 군사력을 보존하기 위해서 핵전투무력이 동원되게 된다”는 것으로 북한은 남북 군사대결 속에서 핵 역지력의 효과를 매우 중시하고 있는 것으로 보인다.

이러한 상황 속에서 한미 간의 공동 노력에 의해 북한의 핵, 통상 공격 능력을 억지하고, 북한의 전략에 따라 새로운 대응전략, 그리고 협상 전략을 추구하는 것은 불가피하다. 한미동맹이 아무리 포괄적 전략동맹을 추구해도 한반도가 분단되면서 시작된 남북 간의 대결과 안보딜레마는 피할 수 없는 중요한 기능일 수밖에 없다.

지구적 차원에서 한미 양국은 자유주의 국제질서의 수호, 발전이라는 공동의 가치를 가지고 있고, 다자주의 제도를 중시하는 공통의 이익을 가지고 있다. 자유주의 질서의 축

인 다자주의 국제제도가 미국 주도인 것은 부인할 수 없는 사실이지만, 공고화 과정에서 한국과 같은 많은 국가들이 함께 노력하여 국제제도를 유지, 발전시켜온 것도 사실이다. 때로는 미국의 일방주의, 미국 국익 우선주의에 의해 미국 스스로 만든 제도들이 약화된 것도 사실이지만 자유주의 국제질서의 발전과 진화가 한미 모두의 이익에 부합하는 것은 사실이다.

2021년 5월 21일 문재인 대통령과 바이든 대통령은 한미 정상회담의 공동성명에서 지구적 차원의 공동이익을 표현한 바 있다. 양국은 “기후, 글로벌 보건, 5G 및 6G 기술과 반도체를 포함한 신기술, 공급망 회복력, 이주 및 개발, 우리의 인적교류에 있어서 새로운 유대를 형성할 것을 약속”하여 여러 부문에서 한미의 이익이 일치함을 확인했다. 그러나 역시 핵심은 대중 전략을 둘러싼 한미 간 협력의 성격과 범위이다. 문재인 정부는 미국의 인도태평양 전략과 일정한 거리를 유지하고 중국과 관계를 유지하면서도 아시아, 태평양 지역을 놓고 긴밀한 협력을 도모한 것이 사실이다. 앞서 언급한 정상회담 공동성명에서 양국 정상은 “한미 관계의 중요성은 한반도를 훨씬 넘어서는 것으로서, 우리의 공동 가치에 기초하고 있고, 인도-태평양 지역에 대한 우리 각자의 접근법에 기반을 두고 있다”고 언급했다. 이러한 언급은 윤석열 당선인이 제시하는 전략동맹의 지리적 포괄성의 예고와 같은데 “한국과 미국은 규범에 기반한 국제 질서를 저해, 불안정 또는 위협하는 모든 행위를 반대하며, 포용적이고 자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역을 유지할 것을 약속”하고, “남중국해 및 여타 지역에서 평화와 안정, 합법적이고 방해받지 않는 상업 및 항해상공비행의 자유를 포함한 국제법 존중을 유지하기로 약속”하며 “대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조”한다고 천명했다.

그리고 이러한 합의 기초가 정체성과 가치에 기반한 것으로 두 국가가 “다원주의와 개인의 자유를 중시하는 민주주의 국가로서, 우리는 국내외에서 인권 및 법치를 증진할 의지를 공유하였다”고 밝히고 있다.

한미동맹의 지리적 포괄성과 가치, 정체성의 공유를 넘어 동맹의 이슈에서 역시 확장성을 보이고 있다. 자유주의 국제질서 하에서 중요한 정책 수단은 군사력 이전에 강력한 경제력으로 지경학, 혹은 경제제재의 수단들이다. 트럼프 정부는 주로 중국에 대한 무역 제재, 기술제한, 공정한 무역을 위한 중국의 구조 변경 등을 요구했지만 바이든 정부 들어 중국에 대한 지경학 압박은 전방위적으로 확장되고 있다. 트럼프 정부와 코로나 사태를 거치면서 바이든 정부의 대중 지경학 관계는 주로 방어적인 차원의 정책들이었지만 시간이 지나면서 중국을 압박하는 공격적인 정책들로 변화되고 있다. 미국은 중국과 상호의존 속에서 외부의 공격에 강력한 공급망을 유지하면서 중국을 압박하여 중국의 경제발전, 특히 첨단 기술 분야 발전을 억제하고 미중 간 기술격차를 유지하는 전략을 추구하고 있다. 이 과정에서 동맹국들과의 협력은 매우 중요한 사안이다.

한미 양국은 앞서 논의한 정상회담에서 “세계무역기구(WTO) 개혁을 위해 긴밀히 협력해 나가기로 했으며, 불공정 무역 관행에 반대한다는 공동의 결의를 표명”하여 간접적으로 중국의 불공정 무역 정책을 비판하고 있다. 또한 “기술 환경의 급속한 변화에 따라,

우리는 공동의 안보번영 증진을 위해 핵심신흥 기술 분야에서 파트너십을 강화”하고, “이동통신 보안과 공급업체 다양성이 중요함을 인식하고, Open-RAN 기술을 활용하여 개방적이고 투명하고 효율적이며 개방된 5G, 6G 네트워크 구조를 개발하기 위해 협력하기로 약속”하고 있다. “이를 위해, 우리는 반도체, 친환경 EV 배터리, 전략핵심 원료, 의약품 등과 같은 우선순위 부문을 포함하여, 우리의 공급망 내 회복력 향상을 위해 협력”하는 한편, “양국 내 최첨단 반도체 제조를 지원하기 위해 협력하기로 합의”한다고 하여, 첨단 기술을 둘러싼 미중 경쟁에서 한국과 협력이 긴요함을 표현하고 있다.

이러한 전반적인 기조는 2022년 2월 12일 열리는 한미일 외교장관 회담의 공동성명에서도 확인되고 있다. 3국은 “자유롭고 개방적이며, 포용적인 인도-태평양에 대한 공동의 관점을 공유함을 강조하고, 규범에 기반한 국제질서에 대한 존중을 공유하였으며, 그들의 협력 관계를 더욱 확대하기로 약속”하고 있다. 더 나아가 “한미 및 미일 동맹이 역내 평화와 안정 유지에 있어 필수적이라는 점을 재확인”하면서 “이러한 차원에서, 그들은 3국 간 안보 협력을 진전시켜 나가기로 약속”한다고 하여 인도태평양 전략 속에서 한미일 안보협력의 필요성을 강조하고 있다.

문재인 정부가 진전시킨 한미동맹의 포괄성 강화는 지난 1년 동안 눈에 띄는 현상이다. 양자동맹에 대한 강한 신뢰와 함께 미국의 인도태평양 전략의 중요한 부분들을 수용하고 있다. 더 나아가 이를 보완하는 형태로 한미일 3국 안보협력을 언급하고 있어, 현재로서는 쿼드와 한국의 관계, 그리고 새로 시작된 인도태평양경제프레임워크에 대한 한국의 참여 문제 정도가 남아있다는 인상이다. 그러나 한미 정상, 그리고 외교장관 간의 합의에도 불구하고 과연 한미 양국의 대중 전략을 둘러싼 논의가 어느 정도 진전되었는지는 불확실하다. 한미 양국이 인도태평양과 대만해협에 대한 언급을 하고 있지만 어디에도 중국에 대한 논의는 없다. 대중 전략에 대한 근본적이고 솔직한 전략대화 없이 인도태평양 전략에 대한 논의를 진행하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 윤석열 당선인이 해결해야 할 문제는 한미동맹의 포괄성 부분보다는 전략동맹으로서의 기초가 더 중요해지는 대목이다.

V. 한미동맹을 둘러싼 신정부의 과제

1. 문재인 정부의 대미 전략과 현명한 연속성을 확보할 것.

문재인 정부의 대미 전략과 어떠한 연속성, 혹은 단절성을 가질 것인가의 문제이다. 문재인 정부는 한반도 평화프로세스를 중심에 놓고 대미 전략과 대중 전략을 추진했고, 이 과정에서 한반도 문제와 구분되는 미중 관계 전략, 그리고 미중 관계 전략과 한반도의 미래에 대한 복합적 전략을 추진하는데 한계를 보였다. 그러나 임기 후반에 한미동맹의 발전 방향에 대해 미국과 협의를 통해 새로운 어젠다를 많이 제시한 것도 사실이다. 신정부가 과연 문재인 정부의 대미 전략에 관한 결정들을 어떻게 이어받을지, 특히 2021

년 5월 정상회담의 주요 결정들을 어떻게 구체화할지가 관건이다. 각 이슈별로 한미 간의 기능적 협력이 진행될 것은 확실하지만, 기능적 협력 뒤에 놓여 있는 인도태평양 지역에 대한 전략적 결정이 중요할 것이다.

2. 한국의 미중 관계 전략, 대중 전략의 토대 위에서 본격적인 한미 전략대화를 실시할 것.

미국은 이번 한국 대선이 한미동맹의 미래를 결정하는 매우 중요한 분기점이라고 생각했다. 핵심은 중국을 견제하는 미국의 인도태평양 전략에 한국이 동참할 것인가 하는 점이다. 미국은 그간의 인도태평양전략 보고서에서 빠짐없이 한국을 언급했고 한미동맹과 한미일 3국 협력이 중요한 기제임을 언급해왔다. 미국이 윤석열 정부에 거는 기대는 주로 대중 전략에 관한 부분이므로 한국의 대중 전략, 그리고 미중관계 전략이 일관되고 짜임새 있게 마련되어 있지 않으면 한미 간 의견 합치가 이루어지더라도 문제를 일으킬 수 있다. 한국 스스로 세운 대중 전략과 미중관계전략 없이 한미 간에 대중 전략을 논의하는 것은 큰 의미가 없다. 미국 역시 한미 간 의견 합치도 중시하겠지만 한국의 신정부가 한중관계를 어떻게 분석하고, 미래의 아시아 안보아키텍처를 어떻게 구상하는지 듣고 싶어할 것이다. 대선 기간 중에 마련된 공약에는 구체적인 미중 관계 전략이 드러나 있지 않다. 한국의 신정부가 미국과 본격적인 전략대화를 하기에 앞서 한국의 전략적 원칙을 세워놓아야 한다.

3. 입장보다 실력을 보여줄 것.

한미동맹을 중시하는 신정부가 등장했다고 해서 한국이 미중 관계 속에서 갑자기 자율성을 확대할 수 있는 가능성은 매우 적다. 구조적으로 한국은 중국의 일정한 영향력 하에 있기 때문이다. 북핵 문제 해결 과정에서 한국이 미국에 과도하게 치중하면 중국은 북한의 비핵화보다 북한의 생존과 북중관계에 더 힘을 쏟을 수 있다. 한미관계 강화 과정에서 중국의 핵심 이익이 침해된다고 생각하면 또다시 경제보복을 할 수도 있다. 미국 역시 한국이 다른 국가들보다 미중 관계의 최전선에서 있으며 중국에 대한 취약성이 높다는 사실을 잘 인식하고 있다. 따라서 세부적인 계획 없이 한미동맹 강화 일변도의 정책을 취하는 것은 미국에게도 불안한 일이다. 한국의 신정부가 미중 관계 속에서 어느 편에 서는가의 문제보다 미중관계가 가하는 구조적 제약 속에서 신정부가 어느 정도의 실력을 가지고 한국의 국익을 추구하면서도 한미동맹의 기초를 단단히 할 수 있는지에 주목할 것이다.

4. 원칙을 가지고 미중 관계에 임할 것.

미중 관계에서 한국이 편을 선택하는 것(taking sides)보다 정책 입장을 선택하는 것(taking positions)이 더 중요하다는 것은 주지하는 바이다. 미중 관계는 복합상호의존 관계에 있으므로 냉전기처럼 일방적인 진영대립이 모든 이슈를 지배하는 것은 불가능하다. 미국 역시 중국과 밀접한 경제관계를 맺고 있고, 미국의 기업들은 중국에서 여전히 상당한 규모의 투자와 사업을 진행 중이다. 미국 정부가 추구하는 바는 현재 미중 간 상대적 격차를 유지하고 중국이 아시아에서 지역패권 국가가 되는 영향력을 발휘하지 못하도록 견제하는 것이다. 한국은 기존의 자유주의 국제질서를 유지, 발전시킨다는 기조에 각 이슈별 입장을 명확히 할 필요가 있다. 때로는 전략적 모호성도 하나의 전략일 수 있지만, 전략적 선명성과 모호성을 적절히 배분하는 것은 매우 중요하다. 전략 자체가 모호한 것과 구분되는 노선이다. 각 이슈에 대한 입장에 명확하고 일관성이 있으면 한국의 선택을 정당화할 수 있고 주변국과 관계를 유지할 수 있다. 그 입장이 가치와 원칙의 측면에서 미국과 합치되는 부분이 많을 수밖에 없다는 것도 중요한 사실이다.

5. 한미동맹 강화가 불러올 한중 관계의 난제들에 대비할 것

한미동맹을 강화하는 과정에서 가능한 문제점들을 미리 파악하여 대비하는 것이 중요하다. 중국을 견제하는 미국의 전략가 협력을 심화하더라도 중국의 국가이익과 반응에 대한 면밀한 파악이 필요하다. 중국은 자국의 안보를 위협할 수 있는 사드 추가 배치 등 한미 합동 전력 강화에 대해 매우 예민한 반응을 보이고 있다. 또한 공급망을 둘러싼 국제정치에서 중국이 배제되는 것을 경계하고 있다. 모두 시진핑 집권 3기를 앞둔 예민한 중국 국내정세와도 연관된다. 한국은 한미동맹을 강화하는 과정에서 명확한 입장과 전략을 가지는 동시에 불필요한 자극과 경제보복을 피해야 한다. 경제보복이 현실화될 경우를 대비하여 한국의 취약성을 점검하고 대응책을 미리 마련해야 한다. 한국 스스로의 대응책 뿐 아니라 동맹국인 미국, 그리고 국제사회 차원의 대응도 준비해야 한다. 기존의 국제질서에 어긋나는 강압적인 조치가 있을 경우 이를 정확히 파악하고 대비하는 노력이 필수적이다.

6. 대북 정책을 둘러싼 복합 대응을 신중히 추구할 것.

대북 정책을 둘러싸고 남북 간, 북미 간 대치가 지속되는 가운데, 북한의 핵, 미사일 능력 고도화가 빠르게 추진되고 있다. 군사억지와 경제제재가 중요한 수단이지만 궁극적으로 북한의 완전한 비핵화를 추진할 경우 협상은 불가피하다. 한국의 여러 행정부를 거치면서 북한에 대한 억지와 제재, 관여와 평화프로세스가 병행되어야 한다는 교훈은 깊이 뿌리내렸다. 따라서 한국의 정책수단을 강화하면서 복합적인 대북 전략을 추진할 필요가 있다. 또한 북핵, 남북 관계에 대한 한미 간의 전략대화를 강화할 필요가 있다. 바이든 정부가 현재 부딪히고 있는 외교정책의 난제 속에서 북핵 문제의 우선 순위를 확보할

수 있는 방법을 찾는 것도 중요한 일이다.

7. 여론을 중시하고 국민들과 함께 외교전략을 추진해 나갈 것.

신정부는 한미동맹과 관련된 이슈들에 대해 국민들의 의견을 예의주시해야 한다. 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시키는 과정에서 다양한 문제제기가 있을 수 있다. 중국의 경제보복이 있을 경우 피해의 최소화 및 균등 분담이 문제로 떠오를 수 있다. 북한의 비핵화를 목표로 할 경우 지연된 대북 협상으로 북한의 핵, 미사일 능력 고도화를 둘러싼 비판도 생겨날 수 있다. 완전한 비핵화보다 북한을 사실상의 핵국가로 인정하고 군축 회담을 추진하는 대안을 제시하는 경우도 국내외에 이미 존재한다. 결국 국민들의 합치된 의견에 기초하지 않는 정책, 그로 인해 문제를 수반하는 정책이 성급하게 추진될 경우 신정부의 정책에 대한 지지는 약화될 것이다. 모든 전략은 반드시 비용과 문제를 수반하기 마련이므로 비용 대비 효과를 극대화하는 노력이 필요하다.

제2제. 윤석열 정부 외교안보의 최대도전은 중국과의 관계에서 온다 自強, 克中, 共存의 트릴레마를 풀어나갈 복안을 마련하라

- 이상만 (경남대)

[요약]

20대 대선은 전대미문의 네거티브 선거였으며, 상당수의 여론은 아직 신정부의 편이 아니며 당선인의 국정운영 능력 예상 평가는 역대 당선인 중 최하위다. 당선인의 몇 가지 특징은 반중 대통령, 한국의 트럼프, 공격적 리더십, 국정운영 경험 부족 등 기대와 걱정이 어우러져 있다. 더욱이 미중 간 전략적 경쟁 상황을 분석하고 조언해야 할 미국 및 중국 연구 전문가 리크루트에 균형을 상실하여 국제질서의 변화에 적절하게 대응할 수 있을지 의문이 든다.

신정부의 정책 기조가 보수적이고 미국 편향적 색채를 띠게 될 것이라는 전망에도 불구하고, 신정부의 대중 정책은 어떠한 전문가가 참여하는가에 따라 크게 달라질 수도 있다. 대미 편중 현상이 나타나는 한 신정부가 전정부의 한중정책을 계승 발전시킬 기대치는 높지 않다. 한국은 미국의 주요동맹국들 가운데 대중견제에 가장 소극적인 입장을 유지하고 있기 때문에 한국의 갑작스런 입장변화는 중국의 저항을 초래할 가능성이 많다. 신정부는 '경제'와 '안보' 그리고 '거버넌스'라는 3축을 고려한 신중하고 명확한 대중 접근이 요구된다.

수교이후 한중관계는 경제협력을 통해 비약적 발전이 가능했고, 북핵문제해결과 한반도의 평화체제구축은 한중관계를 지탱하는 동기가 되었다. 한국이 중국을 충분히 통제할 수 없다면 중국의 협력을 이끌어내는 지혜를 발휘해야 한반도의 평화 상태를 견인할 수 있다. 한국의 신정부 탄생은 지난 정부들의 대중관을 새로 정립할 절호의 기회이다. 미중 전략적 경쟁 과정에서 한중은 서로가 필요로 하는 상대가 되어야 하고, 한반도의 평화를 위해 중국과의 화친정책을 끌어내야 한다. 한국이 중국과 원칙을 놓고 싸워야 하겠지만 파국은 방지해야 한다.

신정부의 대외정책과 전략 구상은 한반도와 동북아의 지정학적 구도를 전면적으로 재구성할 가능성이 크다는 점에서 중국에게는 충격적 일 수밖에 없다. 한중관계에서 중국의 목적이 한국과 일본을 분리시키고, 한국과 미국을 분리하거나 적어도 한국이 중립상태를 유지시키는 것이다. 한중 양국은 상호 존중을 통해 상호 이익을 추구해야 한다. 신정부의 대중관계 원칙은 한·미 관계를 고려하고 한국의 필요성과 한국의 국익에 기초하여 양국의 국가이익 중첩 부분을 조정하여 自強과 克中과 共存의 트릴레마를 풀어가야 한다.

I. 문제제기

20대 대선은 전대미문의 네거티브 선거였으며, 국민은 정권교체를 통한 변화를 선택했다. 선거 과정은 보수와 진보, 세대 간 갈등, 성별 간 갈등 등을 둘러싼 국론분열의 축소판이었다. 당선인과 2위 후보 간 득표 격차는 역대 최소로 당선인의 지지기반은 불안정하다. 상당수의 여론(0.73%와 63%의 의미)은 아직 신정부의 편이 아니며 당선인의 국정운영 능력 평가는 역대 당선인 중 최하위이다.

당선인에 대한 몇 가지 우려와 희망도 있다. 반중 대통령 각인, 한국의 트럼프로 이미지 메이킹, 당선인의 공격적 리더십, 국정운영 경험 부족 등 기대와 걱정이 어우러져 있다. 첫째, 반중 대통령과 K-트럼프로 이미지가 형성되는 것은 일면 희망적인 부분도 있다. 정확한 정보를 토대로 한 주변의 올바른 정책 조언과 당선인의 리더십이 만난다면 정책의 설계 폭이 넓어질 수도 있다. 둘째, 준비도 안 되고 국정운영 경험 부족으로 국가운영 안정성을 확보하지 못하면 주변 인물들(윤핵관 부류)에게 조종당할 가능성 매우 크다. 셋째, 의식구조면에서 보면 국정 최고책임자의 리더십이 중요한데 검찰과 군대 조직의 특성은 상명하복 시스템(공격적 리더십)으로 존속하기 때문에 국정운영 경험이 전무한 정치신인의 비이성적 비과학적 비합리적 의사 결정(직관, 고집, 주입된 의식 등)에 대한 문민통제가 쉽지 않다.

신정부 인적자원의 쓸림현상은 인수위 인적 구성면에서 태생적 한계를 드러냈다. 가령 한중관계에 대해서 말하자면, 지미(知美)파가 지중(知中)파를 압도하는 대미 편중 현상이 보인다. 미중 간 전략적 경쟁 상황을 분석하고 조언해야 할 미국 및 중국 연구 전문가 리크루트에 균형을 상실하여 국제질서의 변화에 적절하게 대응할 수 있을지 의문이 든다. 가령 인수위 외교분과위원회에는 MB정권 올드보이들 외에 한중관계를 새롭게 디자인하고 우호적으로 견인해야 할 중국전문가 워킹그룹이 존재하지 않아 대중외교 방향 설정에 한계(미국 일변도)를 드러내고 있다.

역사적으로 중국은 ‘조공(혜택과 제재)’-‘기미(통제와 회유)’-‘화친(포용과 관용)’정책을 이용해 주변국을 자국의 영향력 아래에 두고자 했다. 특히 중국은 이이제이(以夷制夷) 방식으로 친중화(親中華) 세력을 규합하는 대외정책 즉, 변경의 세력들을 위계적으로 관리함으로써 중원지방의 안정화를 도모해왔다. 만일 중원의 가치와 이익을 파괴하는 주변 세력이 있다면 중국은 최대 압박과 공격을 시도하였다. 이러한 역사적 배경을 통해 현재 미중 간 전략적 경쟁에 대한 중국의 시각을 유추해보자면, 중국의 주변 세력 중 가장 강한 세력인 미국이 중국에 대한 위협 수위를 높이고 있어 중국은 미국에 대해 ‘방어적 공격’을 해야만 하는 형국이 된다.

또한 중국은 자국에 도움이 되는 국가에 대해서는 시혜적인 화친정책도 실행한다. 한국의 신정부 탄생은 지난 정부들의 대중관을 새로 정립할 절호의 기회이다. 미중 전략적 경쟁 과정에서 한중은 서로가 필요로 하는 상대가 되어야 하고, 한반도의 평화를 위해 중국과의 화친정책을 끌어내야 한다. 한미동맹에 우리의 안보를 맡기고 올인 하는 것은

합리적 선택은 아니다. 미중간의 전략적 경쟁이 지속하는 한 새로운 국제질서 재편을 예의 주시하면서 한국의 나아갈 방향을 설정해야 한다. 현재 한중관계는 가깝지만 친하지 않은 상황(近而不亲)에서 한국이 중국과 원칙을 놓고 싸워야 하겠지만 파국은 방지(斗而不破)해야 한다.

대선 전후 당선인 그룹의 워딩을 통해 본 신정부의 대중 인식은 우려할만하다. 대선 기간 중 당선인의 워딩은 중국의 한반도 전문가들에게 당선인을 ‘반중대통령’, ‘한국의 트럼프’로 각인시켰다. 그러나 오히려 상대적으로 신정부의 대중 의사 결정 공간은 넓어지고 있다. 신정부의 정책 기조가 보수적이고 미국 편향적 색채를 띠게 될 것이라는 전망에도 불구하고, 신정부의 대중 정책은 어떠한 전문가가 참여하는가에 따라 크게 달라질 수도 있다. 인적구성을 보면 전정부의 한중정책을 계승 발전시킬 기대치는 높지 않다.

2010년 아시아 지역에서 일본을 추월한 중국은 신형국제관계를 요구하며 서구 패권에 도전하기 시작했다. 중국의 부상은 상대적으로 서구 패권의 쇠락을 가져왔고, 직접적인 군사적 충돌은 아니더라도 규범 및 표준 경쟁, 산업 및 기술경쟁, 규범과 제도의 창신, 체제의 내구력 경쟁 등 새로운 국제질서 모델을 구축하는 복합 경쟁의 시기에 진입하였다. 현재 한국은 미국의 주요동맹국들 가운데 대중견제에 가장 소극적인 입장을 유지하고 있기 때문에 한국의 갑작스런 입장변화는 중국의 저항을 초래할 가능성이 많다. 신정부는 ‘경제’와 ‘안보’ 그리고 ‘거버넌스’라는 3축을 고려한 대중 접근이 요구된다.

II. 신정부의 외교정책 기조

현 국제질서는 미국의 쇠락과 중국의 부상이라는 화두로 국제사회 대외환경이 변하고 있다. 자유민주 진영(미국, 유럽)과 권위주의/국가자본주의 진영(중국)의 대립 구도 속에서 한국의 대외정책도 변화할 수밖에 없다. 그간의 한중관계는 경제협력을 통해 비약적 발전을 했고, 북핵문제와 한반도의 평화는 한중관계의 동인이 되었다. 즉 경제협력과 북핵문제를 해결하기 위해서는 중국을 잘 활용해야 한다. 한국이 중국을 충분히 통제할 수 없다면 중국의 협력을 이끌어내는 지혜를 발휘해야 한반도의 평화 상태를 견인할 수 있다. 신정부의 외교안보 정책 기조는 크게 3가지로 구분되는데 그 주요 특징은 ▲국익을 중심에 두고 ▲자유 증진과 평화 번영을 위한 글로벌 중추로 발전하며 ▲한미동맹에 기반을 둔 추종 외교이다. 신정부는 한미동맹의 복원·재건·강화를 강조하며 ‘힘을 통한 평화’를 실현해 한반도 평화·번영을 이루겠다고 강조하였다. 문재인 정부의 외교안보 기조가 ‘남북평화자주’의 틀에서 작동했다면 신정부의 외교는 ‘한미동맹’ 중심 외교로 중심축이 이동하는 것이다. 즉 문재인 정부의 전략적 모호성(중립적 입장)에서 신정부는 전략적 명확성(대미일변도)으로 이동함으로써 외교적 사안에 따라 국가이익을 최대화하는 전략적 유연성을 발휘하는 데 희망이 있다. 특히 한중 양국관계의 성격이 ‘국력 격차’, ‘체제와 가치’, ‘정책 주기와 일관성’에 따라 변화되어가고 있다.

신정부의 대미 관계는 한미동맹의 재건, 복원, 고도화로 이어지는 3단계 방안을 제시했

다. 우선 한미동맹 재건하고 포괄적 동맹관계를 실천해 글로벌 신질서를 공동 설계하며, 미국 주도의 '쿼드(Quad)+α'와 인도-태평양 전략 동참, 한미일 3각 협력을 중시하고, 한미일 3각 군사협력관계를 강화함과 동시에 미국의 전략자산을 유지해 확장억제를 강화하는 연합체 찬성을 추진하겠지만 중국 견제 성격이 강한 쿼드+α에 전통안보분야의 참여는 신중하게 고려해야하며, 비전통 안보 분야에 기능적 참여를 모색하면서 대중봉쇄 정책에는 신중해야한다. 둘째는 한국이 미국과 첨단 기술과 산업 재건을 위해 국제 규범 건설에 참여하고, 자유민주주의 가치동맹 등 가치관 문제는 국가정체성을 고려할 때 미국과 동맹국 간의 연대와 글로벌 공급망 재건 계획에 동참하여 경제·문화·가치에 대한 한국만의 신영역을 개척해야 한다.

신정부의 대중(對中) 관계는 대등(對等)과 존중의 기초 위에 국익을 강조하고, 특히 한중은 상호 존중의 새로운 한·중 관계를 모색하고, 대중관계를 형성하는 원칙은 한·미 관계 고려와 한국의 필요성, 특히 한국의 이익에 기초하여 설정해야 한다. 신정부의 대외정책과 전략 구상은 한반도와 동북아의 지정학적 구도와 전면적 재구성이란 점에서 중국에게는 충격적 일 수밖에 없다.

처음 사드(THHAD·고고도미사일방어체계) 문제가 나왔을 때 당시 박근혜 정부는 이에 대한 미국의 요청 및 요구가 없었다고 이야기했으나 이것은 사실이 아니었다. 중국을 설득시키지 못하고 오히려 중국의 정치경제문화 등 모든 방면의 보복을 받고, 한중관계가 최악으로 치달는 외교적 실패를 초래했다. 중국이 사드배치를 중국의 국가안보문제로 인식하는 한 신정부가 사드 관련 문제인 정부의 '3불(不) 공약' 철폐를 논하는 것은 쉽지 않다.

신정부는 경제안보 외교를 내세우며 공급망 문제에서 중국과 소통하고 협상을 하겠지만 그 출발점은 미국의 글로벌 공급망에 동참하는 것이다. 물론 중국의 불만을 초래할 수밖에 없겠지만 기후변화, 공중보건, 문화교류 등에서 한국은 존중과 대등에 기초해 중국과 협상하고 협력을 도모해야한다. 한국은 6G, 반도체, 수소에너지, 배터리·우주기술에서 우위를 확보하여 대중국 협상과 협력 레버리지를 제고해야한다. 해외 시장개척에 있어 한국은 한국의 이익을 확보하는 선에서 중국과 해외시장 공동개발을 통한 국제협력을 유도해야 한다.

미중관계의 장기적인 악화 가능성과 미중의 많은 문제에서의 디커플링 및 전 세계적인 대변화 상황 하에서, 한반도의 위험은 빠르게 상승하고, 각종 위험은 중첩되고 있다. 미·중 관계에서의 한·중 관계, 한반도의 전략적 불안정에 따른 새로운 질서재구성 과정에서 한국 정부의 역할은 대단히 중요하다. 한국의 지정학적 위상이 과거와 비교해 크게 달라져 미·중 경쟁의 중요한 앵커(anchor)가 될 가능성이 커지고, 대국 경쟁에서 한국에 대한 압력과 러브콜이 커지는 것은 한국이 원하든 원하지 않든 Geo+α(지정학, 지경학, 지문화, 지기술)는 숙명이 되고 있다.

신정부의 대중(對中) 관계설정의 큰 틀은 '自強'과 '克中'과 '共存'이다. 첫째, 중국의 압력을 극복(克中)하기 위한 우방국들과 다층적 협력 유도하는 것이다. 중국의 목적은 한국

과 일본을 분리시키고, 한국과 미국을 분리하거나 적어도 한국이 중립상태를 유지해 주기를 바라고 있다.

둘째는 한중 양자관계의 독립성을 세우기 위해 신정부 차원의 선제적 자강(自強)논의 필요하다. 한중 관계를 단기적 문제로 볼 것이냐 아니면 장기적으로 볼 것이냐의 문제로 인해 한중관계는 미중관계의 종속적 위치가 아님을 극복해야 한다.

셋째는 한중(中韓)은 공존(共存)적 측면에서 상호 존중의 새로운 한·중 관계에 기초해서 상호이익을 추구해야 한다. 신정부의 대중(對中) 관계 원칙은 한·미 관계를 고려하고 한국의 필요성과 국익에 기초해야 한다.

결국 한중 간 국가이익 중첩 부분 조정이 自強과 克中과 共存의 트릴레마를 해결하는 합리적 해결방법이 된다. 먼저 대선 기간 중에 윤 당선인이 던진 화두들은 ▲사드추가배치 ▲한미동맹 강화, ▲한미일 안보협력 ▲한일관계 정상화 ▲쿼드 워킹그룹 가입과 점차적 쿼드가입 고려 ▲글로벌 자유민주주의 연대 동참 ▲파이브 아이즈 협조체계 구축 등이다. 이에 반해 신정부 탄생에 따른 중국의 우려 분야는 ▲사드추가배치(내정과 주권문제) ▲쿼드참여(비전통 안보분야 협력, 중국봉쇄 불가) ▲한미핵전력공유(안됨), ▲사드 3불 정책 폐지(주장가능) ▲인태전략 동참문제(불참) ▲한미일 안보동맹 가능성(동맹 불가, 협력 가능) ▲한국의 남중국해 '항행의 자유' 참여(국제법 준수차원 대처) ▲대만문제에 대한 한국참여(주한미군 이동 불가) ▲파이브 아이즈 참여(정보공유 가능) ▲반도체동맹(조건부 참여 가능) ▲IRBM 주한 미군기지 배치(불가) 등이라 할 수 있다.

III. 신정부의 대중정책 전망

선거 과정에서 대중 강경 발언은 중국의 여러 공정들(역사공정, 문화공정)과 북경 동계올림픽 편파 판정 등 반중감정이 고조되고 있던 상황과 무관치 않다. 이는 한국 국민의 반중감정을 이용하고 문재인 정부와 신정부의 대중정책의 차별성을 부각함으로써 표심을 끌어들이기 위해 유효했던 당선인 측의 전략 중 하나였다. 신정부는 민의를 고려하여 적어도 대외정책에서는 국익 수호와 확대·발전을 위한 초당적 협력과 협치를 수행해야 한다. 초당적 협치와 협력은 신정부의 대중외교 수행 과정에서 중국 당국이 당선인의 국내적 지지기반과 정책수행 능력에 대한 평가가 비교적 낮다는 것을 문제화하는 것을 방지하는 장치가 될 것이다.

미중 간 전략경쟁 속에서 중국과 미국은 우리의 동지가 될 수도 있고 적이 될 수도 있기 때문에 한국의 생존과 번영을 위한 방책을 초당적 협의와 협력에서 돌파구를 찾아야 한다. 즉 국익에 관한 한 미국을 중시하더라도 중국을 경시한다는 것은 우리에게 국익에 맞지 않으므로, 대미일변도가 아니라 능동적이고 주체적으로 국제질서에 참여해야 하며, 대중정책 또한 국익에 진정으로 도움이 되는 방향으로 신중하게 결정해야 한다.

신정부는 중국에 대한 상호주의를 강조함으로써 전략적 '모호성'에서 전략적 '명확성'으로 대중정책의 축을 이동시키고 있다. 신정부 외교정책의 핵심은 전략적 모호성을 불식시키

는 것이다. 윤 당선인은 미중 대결 국면을 고려해 “전략적 모호성을 완전히 배제할 수는 없지만, 지나치다 보면 신뢰가 떨어질 수밖에 없음”을 강조했고, “미국과의 동맹을 중심축으로 중국과 상호 존중에 입각한 협력 관계를 확대 및 심화시켜나가는 것이 신정부 외교의 핵심”이라고 언급한 바 있다.

이러한 정책적 변화를 감지한 중국은 당선인의 대중인식에 대한 우려를 표시하며, “한중 관계가 앞으로 나아가야 하며, 후퇴해서는 안 된다(환구시보 3월 9일자 사설).” “한중관계는 ‘존중’이 필요하나 ‘상호’를 잊어서는 안된다(3월 11일자 환구시보 사설).” 관영매체의 사설은 중국정부를 대신하여 여론전에 뛰어드는 경향이 강하기 때문에 중국의 대한국 경고와 협력을 동시 표출한 것으로 볼 수 있다. 중국의 여론 전파 루트는 정부-관영매체-전문가 및 인플루언스-네티즌 순으로 진행되고 있다.

신정부는 경제안보의 중요성을 고려해 과학기술외교 강화를 통해 새로운 한중관계를 정립해야 한다. 과거 강대국 흥망성쇠의 역사는 새로운 기술의 부상과 쇠락의 주기와 연계되어 있다. 주지하다시피 글로벌 가치사슬을 볼 때 원천 기술은 미국이 대부분 장악하고 있고, 응용기술은 일본이 비교적 강한 상태이고 시장규모는 중국이 크기 때문에 한국기업이 중국시장을 포기할 가능성은 거의 없을 것이다. 미중 기술패권 경쟁 시대 중국의 강대국화 전략은 ‘기술혁신’과 ‘기술연대’의 두 요소로, 미중경쟁이 단순히 기술혁신 경쟁을 넘어 자국 주도의 기술 네트워크를 구축하는 기술동맹 경쟁을 포함하고 있다는 점에서 한국의 독자적인 기술혁신, 기술연대 전략을 모색해야 한다(차정미, 2021).

IV. 신정부의 미래 지향적 한중관계 제언

신정부는 한중 간 특사외교를 복원(인적 네트워크 재구축)해야 한다. 중국은 적이 아니라 협력의 대상으로 친선관계 유지에 대단히 중요하다. 선제적으로 한중관계 회복 메시지를 전달하는 것도 중요하므로 적절한 시기 특사외교를 가동시켜야 한다. 하지만 당선인 측은 초기 새로운 한중관계 정립에 실기를 하였으나(대미 사대외교) 중국과 신정부 관계 정립의 불씨는 꺼지지 않았다. 한중 간 정상외교는 닷(앵커)이기 때문에 지도자의 워딩은 매우 중요하며, 정책집행 실무자들의 운신 폭을 넓혀줄 수 있다.

신정부의 대중정책은 헤징(Hedging), 편승(Bandwagoning) 그리고 세력균형 간 선택의 트릴레마에 직면하고 있다. 우리의 국력을 고려할 때 세력균형은 시기상조이고, 세계 10위 경제권인 중견국 위치에서 가능한 정책 대안을 찾아야 한다. 한국의 선택은 ‘정체성과 가치’, ‘국력’, ‘분단구조’ 등을 고려해서 결정해야 하며, 합리적 선택 방안은 미중 간 사안별 ‘조건부 편승전략’이다(서진영, 2021).

물론 이러한 한국의 선택을 고려해 볼 때 미국과 중국이 모두 경계하고 불만을 표출하고 보복을 자행할 수도 있을 것이다. 하지만 한국의 경제력이나 국력이 두 강대국의 제한적 압박이나 위협에 무작정 항복할 수준은 아니며, 미국의 쇠락과 상대적 중국의 부상 간 딜레마를 잘 대처해서 공존을 모색해야 한다. 중국과 미국이 진정으로 한국과 협력하고 발

전할 수 있는 책략의 발굴과 정책실천이 요구되는 이유이기도 하다. 대중의존도 탈피로 대체재 발굴이 아니라 다변화를 추구하는 대전략이 필요한 시점이다.

중국에 대해서는 한미동맹과 가치동맹의 특수성과 선택의 불가피성을 설득하고 한중 간 상호협력의 중요성을 강조해야 하며, 미국에 대해서는 중국에 대한 적대정책에 동조할 수 없음을 설득해야 한다. 또한 미래의 한중관계는 구동존이(求同存異)적 실용외교(이익중심) 단계에서 화이부동(和而不同)적 실리외교로 방향 전환을 해야 한다(서진영). 전자는 원칙과 가치문제에 대해 제대로 된 언급을 하지 못했고, 후자는 체제와 가치문제의 상이함을 인정하는 가운데 상호협력을 추구하는 유연한 실리외교가 필요하다. 한중 발생하는 문제에 대해서는 한국의 입장을 분명하게 전달하여 국익우선의 원칙론 입장을 유지해야 한다. 그동안 대중국관계에서 한국은 쉽게 밀리는 경우가 많았는데 우리 원칙과 이익을 수호하기 위해선 어느 정도 손해(경제적 압박)를 각오해야 한다. 한국은 '국익'에 기초한 일관된 메시지와 행동을 통해 국력을 증강시켜 미·중 양국의 '전략적 동반자로서 예상 가능한 국가'로 공진화해야 한다(이상만, 2021).

신정부가 대외정책을 결정하는 고려할 핵심요소는 '정체성과 가치', '국력수준', '분단구조' 등이며 선택할 수 있는 정책방향은 다음과 같다(서진영, 2021). 첫째, 우리 사회가 추구하는 보편가치(자유민주주의, 시장경제 메커니즘, 개방적 다자주의 등)를 고려하면 한국이 대외정책의 중심에 한미동맹 강화에 두는 것은 일면 타당하다. 중국은 사회주의 시장경제 국가이므로 체제 간 이념의 차이가 존재하지만, '시장경제' 운용이란 측면에서 협력할 공간은 있다. 그러나 중국은 안보적 차원에서 한반도에서의 영향력 확대를 절대로 포기하지 않을 것이며, 중국이 한국에 미치는 경제적 영향력을 고려해 볼 때 중국과의 관계를 등한시하는 대미일변도 편승 전략은 적절하지 않다.

둘째, 한국의 국력은 독자적으로 세력균형을 추구할 만한 입장은 못 된다. 한국의 국력은 미중 간 세력균형을 견지하고 우리의 국력을 적절히 투사할 수 있는 처지는 못 된다.

셋째, 한국의 분단 상황에 따른 구조적 제약 문제를 고려해야 한다. 물론 미국이 한국전쟁에서 많은 공헌을 하고 한국의 성장과 발전에 커다란 도움을 준 것을 부인하지는 않지만 한미동맹 강화가 우리의 안전을 보장한다는 믿음은 재고해야한다. 중국 역시 미국과 마찬가지로 한반도 분단의 최종 당사자 중 하나라는 사실을 그들에게 이야기해 주어야 한다. 한중수교 이후 경제와 인적교류에서 비약적인 발전을 통해 경제적 동반자로서의 역할도 중요하지만 분단국 입장에서 중국의 영향력을 무시할 수도 없는 처지이다. 중국은 결코 한반도 문제에 대해서 과거나 현재나 미래에도 소홀히 할 수 없는 국가로 자리매김하고 있다.

미·중 양국 간 전략적 경쟁이 심화될수록 양국 모두 한국에 대한 영향력 유지와 확대를 위해 다양한 압박을 해 올 것으로 예상되기 때문에 한국은 미국과 중국이 전략적 협력관계를 맺고 있는 유럽, 호주, 동남아, 인도와 같은 제3의 국가와 지역을 우리의 우호적인 파트너로 활용해야 한다. 한국은 실용주의적 국익우선 차원에서 '미중 간의 전략적 경쟁의 장기화'라는 명제를 중심으로 한국의 생존전략을 모색해야 한다. 전략적 모호성은 충

분한 국력을 갖춘 강대국이 취할 수 있는 전략이기 때문이다. 전략적 모호성에 대한 기대는 미중 양국에 어필할 수 있는 전략은 아니며 조급하게 양국 사이에서 어느 한쪽을 선택하는 우를 범하지 말아야 한다. 미중 전략적 경쟁이 증폭되는 현 상황에서 한국이 중국에 대한 과도한 경제 의존도를 줄이고 사안별로 전략적 명확성을 주장하는 입장을 견지하는 것도 좋다.

미국에 의한 대중국 견제전략에 편승할 것인가 아니면 중견국(Middle State)으로 제 목소리를 낼 것인가의 문제는 국가적 차원에서 대단히 중요한 결정이며, 선별적 사안에 따라 초당적이고 장기적으로 불가역적인 ‘국익우선 원칙’을 수립하여 대처하는 것이 좋다. 한국은 중견국으로써 안보담론, 경제담론, 문화담론 등 좌우를 초월한 국가이익에 대한 국내가치와 국제가치 일치를 모색하는 신 국제질서 구축 담론에 적극적으로 참여하여야 한다. 국제질서 붕괴 시 한국의 생존전략은 무의미하다. 가령, 일본은 미일동맹의 한계점을 인식하고 중층적 다자외교를 통해 새 질서 구축을 시도하고 있음(쿼드, CPTPP, IPEF, 칩4동맹 등)을 상기할 필요가 있다.

신정부는 외교정책의 ‘연속성’을 고려해 문재인 정부에서 추진한 대외정책(남방·북방정책, 한반도 평화프로세스 등)을 현시기에 맞게 합리적으로 수용하는 것도 고려해야 한다. 중국과의 관계에서 실익을 취하고 ‘극중’하기 위해서는 무조건적 반중정서와 적대감 고조는 도움이 되지 않는다. 국익을 위해서는 중국의 전통적 주변국 관계인 ‘화친-기미-조공’ 관계에 대한 이해와 함께 사실에 근거한 논리 개발이 중요하다. 중국이 한국에 주는 ‘중국 편인가에 아닌가’라는 물음에 신중하게 답해야 한다. 여기서 중요한 것은 상호주의적 입장(상호존중과 상호협력)을 견지하면서 중국과 협상, 타협, 공존을 위한 새로운 레버리지를 만드는 것이다.

중국의 경우, 문화대혁명 종식 후 제2 건국을 위해 국가발전을 위한 정확한 로드맵을 설정해 수십 년간 이를 고수했다. 결국 중국은 ‘도광양희(韜光養晦)’하고 ‘유소작위(有所作為)’ 하여 이제는 미국 패권에 ‘도전’하는 국가로 굴기(崛起)하기에 이르렀다. 신정부는 한국 외교정책의 백년대계를 수립할 수 있는 이 시기를 놓치지 말아야 한다. 신정부는 이 시기를 활용해 국가적 마스터플랜의 프레임을 구축하고, 국제사회에서 한국의 중견국 지위에 걸맞게 원리·원칙을 내세우고, ‘No’라고 말할 수 있는 당당한 외교정책을 펼쳐야 한다.

우리에게 있어서 북한은 중요한 대중국 레버리지이다. 중국이 ‘북한지역 연고권’을 확보하지 못하면 중국의 제국화 프로젝트는 어려움에 봉착한다. 남북이 가까워지고 북미가 가까워지는 것은 중국의 가장 나쁜 시나리오이다. 중국은 북한을 자신들이 통제할 수 있는 범위에 넣으려 하므로 한반도에서 자국의 영향력을 감소시키는 남북한 협력을 원치 않는다. 또한 중국은 한반도에서 영향력 감소를 방지하고 영향력을 증강시키기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 있다. 고구려사·고조선사 왜곡 시도와 시진핑의 망언(한반도는 중국 역사의 일부분이었다) 등 ‘동북(역사)공정’과 김치·한복 논쟁, K-콘텐츠 도용 등을 둘러싼 ‘문화공정’은 모두 중국이 한반도에서 영향력을 극대화하기 위한 책략이다. 이러한 가운

데 신정부가 남북관계를 소홀히 하는 것은 적어도 중국에게 희소식을 주는 것이다. 한중수교 30년이 되는 해에 탄생하는 새 정부는 새로운 한중관계 정립하고 재설계가 필요한 이립(而立)시점에 와있다. 신정부 대외전략의 방향은 미국의 對중 전략의 변화(대립-협력-경쟁)를 예의주시하면서 동시에 중국이 주도하는 국제질서 개편에 원칙을 가지고 당당한 성원으로 참여함으로써 국가이익을 취하는 것이어야 한다. 한중관계는 同舟共濟, 求同存異, 和而不同의 시각에서 접근해야 한다. 신정부의 한중관계 재설계 기준은 ▲첫째, 새로운 경제협력의 동력을 창출하기 위한 노력(한중일 FTA, 일대일로, RCEP 등) ▲둘째, 현재 양국 국민 간 표출되고 있는 혐한(嫌韓)과 혐중(嫌中)의 부정적 국민정서 완화(언론과 민간교류, 1.5트랙의 상설화 등) ▲셋째, 미중 경쟁이 한반도에 미치는 정치경제적 영향의 효율적 관리(CPTTP, IPEF, Chip-4동맹 등) ▲넷째, 미중 전략 경쟁에서 발생하는 양국 간 안보갈등의 확대 방지(한반도 비핵화, THADD 추가배치, IRBM 한반도 배치 등)이다. 미·중의 전략적 경쟁 하에서 중국의 주변국 ‘끌어안기(拉拢)’와 ‘때리기(打压)’는 계속될 것이다. 한국의 국익과 자존심을 위해서라도 우리도 명확한 입장과 신념이 있다는 것을 보여주는 것이 중요하다. 사안에 따라 한국이 중국에 양보를 하더라도 체면을 지키고 위신 있는 모습을 가지고 양보해야 한다. 중국이 한국에 대해 압박을 가할 수 있는 영역이 많지만, 역으로 한국도 중국을 압박할 수단이 없는 것은 아니다. 한국의 입장에서도 계속 중국을 압박할 수 있는 독자적인 자강과 공동연대(제3국가, 유럽, 호주 등 중견국)의 수단을 생산해야 한다. 한국은 ‘국익’에 기초한 일관된 메시지와 행동을 통해 ‘경제안보 전략 시스템 정비하고 지기술(Geo-Technical)적 측면에서 미·중 양국의 ‘전략적 동반자로서 예상 가능한 국가’가 되도록 ‘과학기술외교’에 전력투구해야 한다(이상만, 2021).// (END)

참고문헌

- 경남대 극동문제연구소. 2021. 『한반도 정세평가: 2021년 평가와 2022년 전망』.
- 김흥규(외). 2021. 『미국 바이든 행정부 시대 미중 전략경쟁과 한국의 선택 연구』. 대외경제정책 연구원.
- 김흥규. 2021. 『20대 대선, 외교·안보주요쟁점과 여야별 입장 비교』, 아주대 미중정책연구소.
- 이상현(외). 2020. 『미중 패권 경쟁 시대 한국의 대외전략』. 세종연구소.
- 진창수(외). 2021. 『미중 경쟁시대와 한국의 선택』. 윤성사.
- 차정미. 2021. ‘미중기술패권경쟁과 중국의 강대국화 전략’ 『국제전략 Foresight』 <제3호>
- 하영선·손열(외). 『2022 신정부 외교정책 제언』. 동아시아연구원.
- 환구시보. 2022년 3월 9일
- 환구시보. 2022년 3월 11일
- 21세기평화연구소. 2021. 『한중수교 30년』. 화정평화재단.

제3제. 일본과 ‘전략적 조정’ 을 통해 미래 지향적인 한일관계를 만들자

- 장부승 (일본 관서외국어대)

[요약]

최근 한일관계가 우려스러운 것은 한일관계의 회복탄력성이 소멸된 것으로 보이기 때문이다. 과거에는 한일 갈등에도 불구하고 한일이 공유하는 전략목표 등 장기적 구심력이 더 컸다. 이것이 한일관계 회복탄력성의 구조적 기초였던 것이다. 이미 1990년대 한일은 이런 구심력 약화에 대응하여 「김-오부치 선언」을 시도한 바 있다. 「김-오부치 선언」이 가능했던 것은 우선 한일 양국이 상대방의 자기정체성을 그대로 인정하고, 양국의 공통 가치를 전략목표로 공유하며, 양국의 핵심 외교목표를 상호 지지했기 때문이다.

「김-오부치 선언」에도 불구하고 한일관계 회복탄력성은 약화를 면치 못했다. 여기에는 세 가지 요인이 있다. 우선, ‘성장의 역설’이다. 한일간 경제 격차 완화가 오히려 일본의 태도를 강경화하는 역설적 결과를 불러왔다. 둘째로 일본 정치의 세대교체다. 일본 정치의 주류가 된 1960년대 후반 이후 출생자들은 한일간 과거사 중심 프레임을 수용하겠다는 생각이 약하다. 마지막으로 미중경쟁 시대를 맞이하여 상대적으로 제고된 일본의 국제정치적 위상과 새로운 전략 대응을 꾀지 않을 수 없다. 일본의 위상과 전략이 변화하면서 일본 외교에서 한일 및 한미일 협력이 차지하는 상대적 중요성이 낮아진 것이다.

이런 정세 판단하에 본고는 미래지향적 한일관계를 만들기 위한 8가지 제언을 제시한다. 첫째, 현안 일괄타결 추진보다는 우선 한일관계의 ‘기초체력’ 즉 장기적 구심력 재건에 초점을 맞출 필요가 있다. 둘째, 미중경쟁 시대에 대한 전략적 대응 공유라는 측면에서 「한일간 미래지향적 전략 제휴」관계를 구축해 나가야 한다. 셋째, 전임 정부의 대일외교 정책에 대한 비판을 삼가고, 전임 정부 정책의 합리적 핵심은 계승한다는 ‘연속성’중시의 자세가 필요하다. 넷째, 대통령에 대한 신속·정확한 보고 및 대통령의 신뢰 확보가 가능한 공고한 정책 추진 체계가 구축되어야 한다. 또한 일본과의 대화 채널 구축시 가급적 외교라인 중심의 공식 채널을 중시할 필요가 있다. 다섯째, 한일간 신뢰 재건 과정에서 신뢰도 테스트가 필요하며, 여러 고비가 올 것이다. 이러한 고비에 대해 충분한 사전 준비하에 대응해 나가야 한다. 여섯째, 민감한 갈등 사안에 대해서는 단기적 해결을 지양하고 전문가 그룹들로 하여금 충분한 토론을 갖도록 하는 것이 좋다. 일곱째, 민감한 갈등 사안에 대해 일본의 정치인뿐 아니라 일반 대중들을 상대로 대화를 추진하는 적극적인 공공외교(public diplomacy)가 필요하다. 마지막으로 국내적 요구의 대외적 실현 못지 않게 국제적으로 정의된 국가이익 극대화의 관점에서 적극적으로 국내적 설득에 나서는 ‘전략적 조정’의 사고가 필요하다.

I. 한일관계 회복탄력성의 기초: 목표의 일치와 구조적 압력

한일관계가 ‘역대 최악’이라고 한다. 하지만, 역사를 돌아보면 한일관계가 나빴던 것은 이번이 처음이 아니다. 1973년 김대중 납치 사건, 1974년 육영수 암살 사건 때 한일관계는 단교 직전까지 갔다. 하지만 아무리 나빠도 한일관계는 결국 복원되곤 했다. 마치 고무줄을 늘여도 손을 놓으면 제자리로 돌아가듯 한국과 일본은 격하게 싸우다가도 다시 우호관계를 회복하곤 했다. 한일관계에는 회복탄력성이 있었던 것이다. 달리 표현하자면 단기적 원심력보다 강한 장기적 구심력이 있었다.

구심력은 바로 양국이 공유하는 국가 목표 그리고 구조적 압력이었다. 냉전 초기 세계 최빈국 중 하나였던 한국에게 가장 중요한 목표는 경제성장을 통해 빈곤에서 벗어나고 북한의 위협으로부터 스스로를 지킬 강한 군대를 만드는 것이었다. 이를 위해서는 기술과 자본이 필요했다.

일본 역시 한국의 경제성장과 국방력 강화를 원했다. 강한 한국이 대륙 공산주의의 해양 진출을 막아주는 방파제 역할을 할 것이라 봤기 때문이다. 일본의 전후 지도자들은 공산주의와의 대결에서 한국을 ‘우군’으로 판단한 것이고, ‘우군’ 한국이 경제적으로 성장하고 군사적으로 강해지는 것이 일본에게도 좋은 일이라 봤다.

한일 양국의 공통 목표를 하나의 틀로 묶어준 것은 미국이 제공하는 구조적 압력이었다. 냉전을 수행하던 미국에게 아시아의 두 군사 동맹국 한일간 우호관계 회복은 핵심 외교 과제였다. 한일관계를 정상화하여 일본의 기술과 자본이 한국에 공급되도록 하고, 일본을 재무장시켜 한반도 유사시 최소한 후방지원 역할이라도 하게 하는 것이 급선무였다. 이렇듯 냉전 초기부터 미국의 동아시아 전략 속에서 한국과 일본은 공산주의에 대항하는 한미일 삼각형이라는 틀 속에서 유기적인 협력이 기대되는 존재들이었다. 따라서 미국의 냉전 전략 속에서 한일 양국은 양국의 우호협력 관계를 강화하면 미국으로부터 지지를 받지만, 양국의 갈등을 조장하는 행동에 대해서는 미국의 비판에 직면해야 했다. 더욱이 한일 양국 모두 안보를 미국에 의존하고 미국 시장에 수출해야 하는 상황에서 한일 우호관계를 요구하는 미국의 요구를 무겁게 받아들이지 않을 수 없었다.

1990년대초 냉전이 끝나면서 한일의 공통 국가목표 그리고 미국의 냉전 전략이라는 구조적 압력은 약화되었다. 동시에 한국은 1980년대의 고도성장 및 민주화 경험 등을 통해 국내적 자신감과 동시에 국제적으로 고양된 위상을 느끼고 있었다. 일본에서는 냉전 구조를 배경으로 1955년 창당되었던 자민당의 장기집권이 1993년 무너지고 좌파 연립정권이 등장했다. 이때가 한일관계에서 사할린 잔류 한인 문제, 위안부 문제 등 1965년의 한일 국교정상화가 서랍 속에 묻어두었던 문제들이 부상하는 시기이기도 하다. 구조적 압력에 눌러 있던 ‘통한’의 목소리들이 터져 나오면서 한일관계의 구심력을 위협하는 원심력이 대두하기 시작한 것이다.

당초 일본의 대응은 단편적이고 과거지향적이었다. 위안부 문제에 대해서는 과거 군의 관여를 인정하고 사과와 반성의 뜻을 밝힌 「고노 담화」(1993), 식민지배에 대해서는 전

후 최초로 과거 식민지배에 대해 사과와 반성의 마음을 표한 「무라야마 담화」(1995)로 대응했다. 그러나 사과와 반성만으로는 한일관계의 새로운 미래지향적 틀을 만들 수 없었다. 한국과 일본에게는 양국의 공동이익과 새로운 방향성을 상징할 새로운 틀이 필요했다.

이 새로운 틀이 선언된 것이 바로 「김-오부치 선언」(1998)이다. 국내외 한일관계 전문가들이 국교정상화 이후 한일관계의 정점을 「김-오부치 선언」이라 지목하곤 한다.¹⁾ 「김-오부치 선언」이 가능했던 데에는 세 가지 이유가 있다. 하나는, 상대방이 인식하는 자기정체성을 서로 인정해줬다는 점이다. 둘째는, 양국이 시대 변화에 맞는 새로운 공통 목표를 양국 공통의 정치적 가치에서 찾았기 때문이다. 끝으로, 양국이 상대방의 가장 중요한 국가 목표에 대해 지지를 교환했다는 점을 꼽을 수 있다.

「김-오부치 선언」은 우선 3항에서 국교정상화 이후 한국의 발전 및 민주화를 일본이 인정하고, 한국은 일본의 국제 평화와 번영에 대한 그간의 기여를 인정하는 방식으로 평가를 교환한다. 일본은 한국이 이제 구(舊) 피식민국가가 아니라 당당히 경제발전에서 성공한 민주국가라는 점을 인정하고, 한국은 일본이 이제 전범국이 아니라 세계 평화와 번영에 기여하는 평화애호국이자 국제사회의 지도국이라는 점을 인정하고 있다. 상대방의 자기정체성을 그대로 인정해 준 것이다.

둘째로, 양국은 4항에서 ‘자유민주주의와 시장경제’라는 가치를 양국이 공유하고 있으며, 그것이 양국의 새로운 파트너십의 기초라고 선언한다. 또한 양국은 이런 공통 가치에 근거하여 비단 양자관계뿐 아니라 “국제사회 전체의 평화와 번영” 그리고 “개인의 인권 존중”을 증진시켜 나가자고 약속한다.

마지막으로, 「선언」의 6항과 7항에서 양국은 상대방의 외교 목표를 상호 지지한다. 6항에서 김대중 대통령은 “국제연합을 비롯한 국제사회에 대한 일본의 기여와 역할을 평가하고 금후 일본의 그와 같은 기여와 역할이 증대되는 데 대한 기대를 표명했다.” 7항에서 오부치 수상은 “확고한 안보체제를 유지하면서 화해와 협력을 적극적으로 추진한다는 김대중 대통령의 대북한 정책에 대한 지지를 표명했다.” 패전국의 지위에서 빠져나와 다른 강대국들과 어깨를 나란히 하는 국제질서의 지도국가가 되겠다는 것은 전후 일본 외교의 가장 중요한 국가 목표 중 하나였다.²⁾ 이를 위해 일본은 유엔 안보리 상임이사국 지위를 지향해 왔다. 6항에서 김대중 대통령은 일본의 이러한 국제 지도국가로서의 역할 확대를 지지한 것이다. 또한 대립과 적대에 기반한 남북관계를 탈피하여 화해와 협력에 기초한 남북관계 개선을 통해 통일로 나아가자는 것은 김대중 대통령의 오랜 지론이자 핵심 대외정책 목표이기도 했다. 이에 대해 일본이 공식 지지를 표한 것이다.

1) 「김-오부치 선언」의 공식명칭은 「21세기 한·일 새 파트너십 공동선언」이다.

2) 제1차세계대전 이후 설립된 국제연맹(현 국제연합의 전신)에서 일본은 이사회 초대 상임이사국 4개국(영국, 프랑스, 이탈리아, 일본) 중 하나였다. 요즘으로 치면 유엔 안전보장이사회 5개 상임이사국에 해당하는 지위를 차지하고 있었던 것이다. 그러나 1931년 일본이 만주사변을 일으킨 후 국제연맹이 일본을 규탄하자, 일본은 1933년 국제연맹에서 탈퇴한다.

II. 달라진 한일관계: 회복탄력성이 사라진 이유

「김-오부치 선언」에서 정점을 찍은 한일관계는 이후 내리막길을 걸었다. 특히 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문 이후 한일관계는 급속히 냉각됐다. 2011년 12월 이명박 대통령의 도쿄 방문을 마지막으로 한일 정상간 양자 방문이 사라졌다. 요즘처럼 국제무대에서 정상간 방문이 일상화된 시대에 막대한 인적, 물적 교류를 기록 중인 이웃 나라 간에 10년 이상 양자 방문이 없는 것은 기이한 일이다. 한일관계의 회복탄력성이 사라진 것이다.

한일관계의 회복탄력성이 사라진 데에는 세 가지 심층적 원인이 있다. 첫째는, ‘성장의 역설’이다. 한국은 이제 1인당 GDP로는 일본과 대등한 수준이 됐다. 한일간 격차 완화를 체감한 한국인들은 이제 한일간 보다 대등한 관계를 요구하고 있다. 그런데 흥미롭게도 한국경제의 성장이 일본측에 대해서는 예상과 다른 효과를 만들어냈다. 일본인들 역시 이제 한국경제가 국제적 위상이 상승했다는 점을 인지하고 있다. 이런 인지에 근거하여 일본인들은 이제 한일간 국제법상의 일반적 관계가 회복되어야 한다고 보고 있다. 과거에는 한일관계에는 「‘가해자 일본’ 대 ‘피해자 한국’」이라는 특수성이 있다는 점을 감안하여 일본측이 먼저 사과하고 한국측 요구를 수용해야 한다는 인식이 어느 정도 있었다면 이제 일본에는 한국의 국제적 위상에 걸맞게 한국에 대해서도 국제법상의 기본 원칙들을 지키라고 요구해야 한다는 목소리가 힘을 얻고 있다. 한일간 격차 완화가 오히려 일본의 태도를 강경하게 바꾸는 ‘성장의 역설’이 발생한 것이다.

또 하나의 원인으로 일본 정치의 세대교체를 들 수 있다. 작년 10월 일본 총선 당선자의 평균연령은 55.5세로서 대략 1967년생이다. 60대 당선자는 26%, 70대 이상은 9%에 불과한 반면, 40대 이하 당선자는 30%가 넘는다.³⁾ 40대 이하면 1970년대 중반 이후에 태어난 사람들이다. 이들이 대학을 들어가거나 취직을 함으로써 사회에 진출한 시점은 대략 일본 패전으로부터 4-50년이 지난 시점이다. 이들은 패전 직후 세대 일본인들에 비해 과거사에 대한 부채의식이 약하며, 일본이 패전국으로서 특별한 의무를 지고 있다는 생각보다는 국제사회에서 다른 강대국들과 동일한 권리, 의무를 가져야 한다는 의식이 강하다. 이들이 일본 정계의 주류를 이루게 된 상황에서 과거사에 대한 사과, 반성, 배상을 요구하는 한국측 목소리는 일본 정계의 공감대를 확보하기가 점점 어려워질 것이다.

마지막으로 일본의 국제적 위상 상승과 외교전략 변화를 들 수 있다. 일본의 장기 경제 침체로 인한 국제경제적 위상 하락과 일본의 국제정치적 위상은 별개의 문제다. 미중경쟁 시대를 배경으로 일본의 국제정치적 몸값은 오히려 더 올라갔다고 봐야 한다. 미국이 단독으로 중국을 견제하는 데 한계가 있다는 점에 대해 미국 내에서도 공감대가 확대되

3) 時事通信 그래픽 뉴스, 2021년 11월 1일.

<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021110100861&g=pol&p=20211101ax16S&rel=pv>.

고 있다. 그렇다면 미중경쟁 시대에 중국 견제의 파트너가 되어줄 나라가 필요하다. 여전히 세계 3위 경제규모를 유지하고 있으며, 중국의 부상에 대해 우려를 공유하는데다 미국과 군사동맹을 맺고 있는 일본이 미국에게는 매력적인 파트너가 아닐 수 없다. 따라서 미국의 세계전략에서 차지하는 일본의 위상 역시 올라갈 수밖에 없다.

일본 역시 미중경쟁 시대를 기회로 활용하여 자신의 외교 자율성 확대를 시도하고 있다. 일본이 최근 들어 CPTPP (포괄적 점진적 환태평양 경제동반자 협정)를 주도하고 Quad (미국-일본-인도-호주 간 전략대화)에 적극적 자세를 보이는 것이나 유럽과의 전략대화 확대에 주력하는 등 중층적 다자외교 추진에 열심인 것은 중국을 견제하면서도 미국으로부터의 자율성을 확대하고자 하는 계산이 작용하고 있기 때문이다.

일본의 국제정치적 위상 상승과 중층적 다자외교로의 전략 변화는 한일관계 회복탄력성에는 희소식이 아니다. 일본 외교에서 차지하는 한일·한미일 협력의 상대적 중요성이 하락하기 때문이다. 이런 상황에서 일본으로서는 한일관계의 복원을 위해 외교적 자원을 투입할 유인을 상대적으로 덜 느낄 수밖에 없다.

III. 새로운 한일관계 수립을 위한 8대 제언

이제 우리에게 새로운 한일관계가 필요하다. 과거 냉전구조가 제공해주던 한일관계 회복탄력성은 힘을 잃었다. 한일 양국 내부적으로 새로운 조건들이 생겨났으며, 미중경쟁 시대가 한일관계에 새로운 환경을 조성하고 있다. 신정부가 이런 변화에 대응하여 새로운 한일관계 설정을 하려면 구체적으로 무엇을 어떻게 해야 할지에 대해 8가지를 정리해 보았다.

1. 조급함을 버리고 장기적인 구심력 재건에 초점

윤석열 캠프의 한일관계 구상은 두 가지로 요약된다. 하나는 정상간 만남을 통한 신뢰 회복, 또 하나는 신뢰에 기반한 제반 현안의 포괄적 해결이다. 이를 통해 한일관계를 개선한 후 제2의 「김-오부치 선언」을 추진하겠다는 구상이다. 일종의 한일 ‘그랜드바긴’이 연상되는 발상이다.

정상간 만남을 통해 신뢰를 제고하겠다는 방향성 자체에 문제는 없다. 하지만, 한일간 제반 현안을 포괄적으로 일괄 타결하겠다는 발상은 위험하다. 우선 현재의 한일관계는 과거와 다르다. 한일관계에 장기적 구심력을 제공하던 구조적 변수들이 힘을 잃었고 반대로 양국 국내적 변화로 인해 원심력은 힘을 더한 상태다. 한일관계의 ‘기초 체력’이 떨어진 것이다. 둘째, 정상외교를 통한 국면 전환은 극적인 효과를 기대할 수 있지만 동시에 대통령에게 가중되는 정치적 부담도 크다. 셋째, 정상외교에 기반한 일괄타결 시도는 오랜 역사와 특수성을 가진 한일간 개별 갈등 사안들을 정치적 고려 하에 묵살하려 한다는 비판을 부를 수 있다. 자칫하면 ‘제2의 광주병 사태’가 발생할 수도 있다. 마지

막으로, 극적인 국면 전환을 위한 일본측 호응이 보이지 않는다는 점을 들 수 있다. 윤석열 후보 당선 직후 일본 언론 반응을 보면 별 기대감이 없다. 오히려 극적인 한일관계 개선을 기대하기는 어렵다는 시각이 주류를 이루고 있다. 정상외교 몇 번으로 한일관계가 뚜렷하게 좋아질 거라 기대하기 쉽지 않은 상황이다.

한국의 신정부가 한일관계 관련 착수해야 할 가장 중요한 과제는 한일관계의 '기초 체력'을 올리는 일이다. 과거 한일관계 회복탄력성의 핵심 기초를 이루던 것은 양국이 공유하는 전략목표였다. 신정부가 제2의 「김-오부치 선언」을 추구한다면 우선 한일 양국이 어떻게 전략목표를 공유해낼 것인가를 고민해야 한다.

2. 「한일간 미래지향적 전략 제휴」 필요

새로운 전략 목표의 방향성으로서 필자는 「한일간 미래지향적 전략 제휴」를 제안한다. 여기서 '전략'이란 미중경쟁 시대라는 국제정치의 구조변동에 대한 대응 전략을 말한다. 미중경쟁 시대 대응은 일본 외교에 있어서도 최대 과제이다. 일본은 부상하는 중국 세력을 견제하고자 하지만 그로 인한 반발을 오롯이 홀로 짊어지기를 원치 않는다. 대중국 견제 차원에서 미일동맹 강화를 원하지만 그로 인해 자신의 외교적 자율성에 대한 제약이 강화되는 것은 원치 않는다. 즉 미중경쟁 시대의 파고를 넘어서기 위해 일본은 '대중 견제'와 '대미자주'라는 이중적 전략 목표를 추진하고 있는 것이다. 그리고 이를 달성하기 위해 여러 외교 플랫폼들을 중층적, 복합적으로 활용하는 이른바 중층적 다자외교를 구사하고 있다는 것이 필자의 판단이다. 이를 통해 중국을 포위하는 동시에 그 틈에 미국도 끌어들이므로써 중국의 반발을 분산하고, 미국의 압력을 상대화하여 자신의 외교적 자율성을 극대화하겠다는 전략인 것이다.

제2의 「김-오부치 선언」에는 새로운 알맹이가 필요하다. 그리고 그 알맹이에는 '미중경쟁 시대에 어떻게 대응할 것인가'라는 전략 차원의 질문에 대한 답이 포함되어야 한다. 일본 역시 이 질문에 대한 답을 찾고 있다면 한일이 함께 미중경쟁 시대에 대한 대응 방안을 모색해 나가는 과정 자체가 과거 한일관계 회복탄력성의 기초를 이루었던 양국의 전략목표 일치 재건을 내는 과정이 될 수 있다.

3. 전임 정부 정책의 계승과 연속성 강조

한일관계 발전을 위해서는 전임 정부의 대일본 외교에 대한 비판을 삼가야 한다. 비판이 아니라 전임 정부 정책의 합리적 핵심은 계승하겠다는 자세가 필요하다. 예를 들어, 2015년 한일 위안부합의가 여전히 한일간 공식 합의라는 방침, 징용문제 관련 일본 기업 압류자산 현금화는 바람직하지 않다는 입장, 일본 주도 CPTPP 가입 추진 등 입장은 문재인 정부에서 이미 공식화한 바 있다. 신정부는 이를 계승하여 실현해 나가겠다는 '연속성' 강조 입장을 취해야 한다.

전임 정부의 외교정책에 대한 공개적 비판은 국내적으로 야당의 반발을 부를뿐 아니라 일본에 대해서도 자칫 우리가 한일관계를 또 국내정치의 도구로 사용하고 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 불러일으킬 수 있다. 전임 정부의 외교정책 평가는 이미 역사의 영역이다. 민간 전문가들이 자유롭게 토론하여 평가가 이루어지도록 하는 것이 바람직하다.

4. 공고한 대화 추진 체제와 공식 라인 중심의 채널 구축

한일외교는 국내적으로 민감한 주제를 다루는 일이다. 협상 과정에서 때로는 외교 담당자들에게 커다란 심리적 압박이 가해지기도 한다. 이런 척박한 협상 환경에도 불구하고 성공적인 대외협상을 진행하려면 우선 정부 내부적으로 대통령에 대한 신속, 정확한 보고가 이루어지고 이에 근거해 대통령의 신뢰를 확보할 수 있는 확고한 보고 및 수행 체계의 확보가 필요하다.

또한 한일간 대화 채널 확보시 가급적 비선을 배제하고 공식 경로(대통령-한국 외교부-일본 외무성-일본 총리)를 활용하는 것이 좋다. 현재 한일관계는 뭔가 깜짝 쇼로 급진전시킬 수 있는 상황이 아니다. 인내심을 갖고 하나하나 합의의 영역을 확대해 나가야 한다. 협상 과정에 개입될 수 있는 국내정치적 고려 역시 배제하는 것이 좋다. 이를 위해서는 공식 외교 협상 관련 풍부한 경험이 있으며 정치색이 배제된 직업외교관들을 활용하는 것이 좋다.

특히 기시다 총리가 외무대신으로서 약 5년간 재직한 바 있다는 점을 기억할 필요가 있다. 외무성 채널을 활용하는 것은 한일관계 관련 자민당내 비교적 온건파인데다 외교 및 외무성 관련 경험이 풍부한 기시다 총리에게 힘을 실어주는 방법일 수 있다. 또한 외무성내 지한파들이 다수 포진하고 있는 주한일본대사관 채널을 적극 활용할 필요도 있다. 장기간의 한일관계 경색으로 현재 일본내 지한파들의 입지는 극도로 축소된 상태이다. 이들을 채널로 활용함으로써 일본내 지한파들의 노하우를 활용하여 힘을 실어주어 한일관계의 긍정적 모멘텀을 확대하는 효과를 기대해 볼 수 있다.

5. 신뢰 재건을 위한 단계적 테스트에 정치적 각오와 충분한 준비로 대비

국제관계에서 신뢰가 약화된 양자관계의 재건을 시도할 경우, 보통 단계적 접근이 시도된다. 바닥에 떨어진 한일간 신뢰 재건 과정에서 일본측은 아마도 각종 신뢰도 테스트를 시도할 것으로 보인다. 물론 우리 역시 일본 측에 대해 신뢰 재건을 위한 시금석을 제시할 필요가 있다.

예를 들어 보자. 2019년 한일 무역분쟁 당시 일본의 수출 규제에 대해 한국 정부는 2020년 WTO(세계무역기구)에 제소했다. 일본 정부는 우리 측에 WTO 제소 철회를 요구한 바 있다. 신정부 출범후 일본측은 같은 요구를 다시 들고 나오면서 우리의 한일관계 개선 의지를 시험하려 들 수 있다.

일본 측이 테스트로 들고 나올만한 사례는 많다. 문재인 정부는 이미 일본 주도 CPTPP 가입 추진 의사를 밝힌 상태다. 그런데 일본은 이에 대해 일본 후쿠시마산 농수산물 수입에 대한 우리측 규제 완화 문제를 들고나올 가능성이 있다. 이 문제는 국민 건강과 직결된 주제로서 민감성이 높은만큼 신정부에게는 어려운 문제가 될 것이다.

이러한 문제는 하나하나가 국내적으로 정치화 가능성이 높은 사안들이다. 이런 사안들이 제기될 경우 어떻게 대응하고 돌파할 것인지에 대한 충분한 사전 준비 및 정치적 각오가 필요하다. 여론과 다른 방향의 결론을 내려야 한다면 국민들에게 그 사유를 상세히 밝히고 이해를 구할 필요가 있다. 일본측이 원하는 바와 다른 결론을 내리는 경우에도 역시 일본과의 소통 채널을 긴밀히 유지하면서 우리 측이 해당 결론에 이르게 된 이유를 성실히 일본측에 설명해주는 노력이 필요하다.

6. 민감한 갈등 사안에 대한 전문적·기술적 관리 필요

한일간 각종 민감 사안에 대해 단기적으로 성급한 결론을 내리겠다는 생각은 지양해야 한다. 때로는 당장 뾰족한 답이 없다는 것을 확인하는 것도 문제 해결의 실마리가 될 수 있다. 국가간 관계 악화는 양국이 모든 사안에 대해 동의를 못해서라기보다는 오히려 한 쪽이 대화 자체를 거부하거나 상대방 의견을 무시할 때 발생한다. 진지한 대화가 지속된다면 합의에 이르지 못하더라도 최소한 갈등의 추가적 악화는 막을 수 있다. 한일간 개별 갈등 사안이 정치 이슈화하면서 한일간 전략적 제휴 자체에 금이 가게 하는 것을 예방하려면 대화를 단절시킬 것이 아니라 오히려 다양한 의견들이 충분히 논의될 수 있는 장을 열어 주는 것이 효과적이다.

이를 위해 갈등 유발 사안에 대해 한일은 물론 제3국 내지 국제기구의 인사들까지 참여하는 전문가 그룹을 구성하여 이 그룹이 문제를 꼼꼼히 검토하도록 하는 것도 효과적인 갈등관리 방법 중 하나이다. 전문가 그룹을 구성할 때는 가급적 다양한 의견을 제시할 수 있는 국내외 인사들을 최대한 포함시켜 문제의 다양한 측면이 종합적으로 논의될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

7. 대(對)일본 공공외교(public diplomacy) 적극 전개

한국에서 일본의 외교정책 결정 과정에 대해 잘못 알려진 상식이 몇 가지 있는데 그 중 하나가 일본의 대한국 외교정책을 총리 혼자서 좌지우지한다는 생각이다. 가령, 한일관계가 악화된 것은 아베 총리의 잘못된 역사 인식 때문이고 따라서 아베 총리가 물러나면 한일관계는 개선될 것이라는 관측을 과거 적지 않게 볼 수 있었다. 일본의 국민 여론은 한국에 우호적인데, 몇몇 정치인들의 왜곡된 역사인식으로 인해 한일관계가 악화되고 있다는 생각이다. 안타깝지만 이는 사실이 아니다. 의원내각제인 일본에서 대외정책은 총리 혼자 좌지우지하는 것이 아니다. 역대 최장수 총리였던 아베 총리라 해도 당과 국민의 여

론을 무시할 수 없다.

신정부의 대일외교는 이러한 오해에서 탈피해야 해야 한다. 일본 국민 전체는 이미 한국의 우군이라는 전제 하에 일본의 소수 고위 정치지도자들만을 비판하는 전략은 성공하기 어렵다. 이제는 우리 정치인들과 외교관들도 일본 국민들과 직접 접촉면을 넓혀야 하며, 한류와 같은 비갈등적 사안만이 아니라 위안부, 징용 문제 등 갈등 사안에 대해서도 일본 국민들 및 언론인들과 직접 대화를 마다하지 않겠다는 자세를 견지할 필요가 있다. 일본 국민을 상대로 하는 적극적 공공외교(public diplomacy)를 전개할 필요가 있는 것이다.

8. 국제적으로 정의된 국익의 관점에서 국내적 조정 필요

외교는 ‘안’과 ‘밖’의 대화이다. 외교는 국내적 요구들을 국제적으로 구현하는 역할도 하지만 국제적 관점에서 정의된 국가목표 실현을 위해 때로는 국내적 요구들을 조정할 필요도 있다. 문재인 정부 대일외교의 가장 큰 문제점은 ‘안’과 ‘밖’의 균형이 무너진 채 국내적 관점만으로 대외정책을 결정했다는 것이다. 우리가 국내적 요구를 모두 국제적으로 실현할만한 실력을 갖추고 있다면 그런 선택이 정당화될지도 모르겠다. 하지만 거대한 국제무대에서는 때론 초강대국마저 국제적 관점에서 정의된 국가이익의 실현을 위해 국내적 요구를 제한하거나 조정하는 일이 발생한다.

이제 우리는 미중경쟁 시대를 맞이하여 대일본 외교 역시 이러한 전략적 조정의 관점에서 재검토해볼 필요가 있다. 가령, 우리나라에는 일본이 국제무대에서 리더십을 발휘하는 것에 대해서 반사적으로 반대하는 경향이 있다. 일본에 대한 거부감이 작용하기 때문일 것이다. 미중경쟁 시대를 맞이하여 제3의 길을 모색하자는 목소리들이 힘을 얻어가는 와중에 막상 일본이 그런 역할을 확대하겠다고 나서면 반대하는 것이다.

우리가 앞으로도 계속 대일본 외교정책을 과거 일본에 대한 인식이라는 좁은 관점에서만 정의하려 한다면, 미중경쟁 시대에 활로를 모색하려는 우리의 선택지는 제한될 수 밖에 없다. 이제 우리는 미중경쟁 시대라는 구조변동을 맞이하여 국제적인 대전략(great strategy)의 관점에서 일본과 어떤 관계를 설정할 것인지에 대한 방향성을 분명히 하고, 국제적으로 정의된 국익의 극대화라는 관점에서 국내적 요구들을 조정하고 대국민 설득을 전개해 나가겠다는 발상의 전환이 필요하다. 이런 관점에서 본다면 미중경쟁 시대를 헤쳐 나가는 한 방편으로서 일본의 리더십 확대를 부정적으로만 볼 일이 아니다. 이미 우리는 「김-오부치 선언」에서 일본의 국제적 리더십을 높이 평가하고 그 확대를 지지한 바 있다.

대한민국의 국제적 위상이 높아져 감에 따라 이제 우리에게도 ‘안’에서 ‘밖’을 보는 ‘우물 안 개구리식 외교’가 아니라 국제무대라는 거대한 장기판 전체를 시야에 넣고 대전략을 구상하여 그러한 대전략의 관점에서 국내적인 조정과 설득을 해나가는 ‘밖’에서 ‘안’을 보는 외교, 즉 ‘전략적 조정’이 요구되는 시대에 진입하고 있다. 이는 대일본 외교 역시 예외가 아니다. 이것이 신정부를 위한 필자의 여덟번째이자 마지막 제언이다.

제4제. 북한에게 남북관계의 주도권을 넘기지 말고, 군사적으로 견제하고, 외교적으로 견인하라

- 부형욱 (국방연구원)

[요약]

우크라이나 전쟁이 묘한 시사점을 주고 있다. 예상 밖으로 고전하고 있는 러시아가 핵 무기 사용을 위협하지만 그러지 못하리라는 것을 모두가 알고 있다. 우크라이나 같이 보잘 것 없는 전력을 가진 나라도 러시아를 상대로 저렇게 잘 싸우는 데, 세계 6위의 군사력을 가진 나라가 공포 때문에 적화될 수밖에 없다고 상정하는 것은 있을 수 없는 일이다. 북핵 위협 때문에 남한은 쉽게 적화될 것이라는 공포에서 빠져 나와야 한다. 이런 사실을 인정하면 북한에게 주도권을 뺏기지 않을 수 있다. 이를 명심하고 전략을 짜야한다.

북한이 핵미사일 전력을 강화하면 우리도 응징보복능력을 강화하고 그것을 과시할 필요가 있다. 한국군의 미사일 수량이 북한을 능가한 지 꽤 되었다. 세계 전쟁사에 유래가 없는 8톤 탄두의 괴물 미사일을 만들고 있다는 보도다. 북한이 SLBM을 전력화 한다고 선전하면 우리는 핵추진 잠수함을 만든다고 선전하자. 수중 작전능력이 거의 무한대인 핵잠이 마양도 인근에서 상시 작전할 수 있다는 암시를 주자. 사이버 무기, EMP 무기를 사용하여 발사의 왼편(Left of Launch) 작전을 수행하여 무력화할 수 있다는 가능성도 열어두자.

사드 원격 발사가 가능해졌다. 성주에서 보고 평택에서 쏘는 게 이미 가능해졌다. 미군이 사드 업그레이드를 한 덕에 수도권 지역방어가 어느 정도 가능하다는 얘기가. 여기에 우리 L-SAM이 조만간 전력화 될 예정이다. L-SAM 안정화까지 시간이 걸린다면 사드 구매를 통해 추가 배치하여 시간을 벌 수 있다. 그렇지만 사드 배치지역 선정에도 많은 갈등이 예상되는 점을 고려하여 바다에서 미사일 방어하는 방법을 우선하는 것이 좋다. 사드 추가구매보다는 SM-3 미사일 구매가 나아 보인다.

막강한 경제력을 통해 응징보복과 방어능력을 보강하면 시간은 우리 편이다. 북한이 대화에 나올 수밖에 없다. 군사에서 강대강으로 간다면 외교 차원에서의 관여를 병행해야 옳다. 북한이 일괄 비핵화를 받아들이지 않을 것이므로 윤석열 정부는 비핵화를 향한 로드맵과 관련해서는 문재인 정부의 로드맵을 어느 정도 수용할 필요가 있다. 핵은 북한이 가진 전부이므로 이를 전격적으로 포기하라고 하면 대화의 길은 바로 막히게 되어 있다. 제재완화 가능성을 암시하면서 단계적 비핵화로 견인할 필요가 있다.

I. 북핵 관련 윤석열 캠프 공약 주요 내용

몇 년 간 옹크렸던 북한이 폭주하려 하고 있다. IRBM에 이어 ICBM 시험발사를 단행했고, 조만간 핵실험도 실시할 것으로 예상된다. 대통령직인수위원회가 꾸려져 새 정부의 북핵 대응책을 만들고 있는 이 시점에 대부분의 안보연구자들은 인수위가 어떤 정책을 내놓을지에 대해 촉각을 곤두세우고 있다. 그러나 아직은 국민의 힘에서 발간한 대선 공약집에서 대략적인 내용을 유추할 수 있을 뿐이다. 국민의 힘에서 발간한 대선 공약집에 나온 정책의 큰 흐름을 살펴보자.

윤석열 캠프가 북핵 대응에 있어 강조한 것은 한미 확장억제(핵우산) 실행력 강화와 한국형 3축 체계 복원이다. 핵우산 실행력 강화에서는 한미 외교, 국방(2+2)·확장억제전략 협의체(EDSCF)의 실질적 가동과 전략자산 전개 및 정례적 연습 강화를 공약으로 설정했다. 특히 전략자산 전개 분야는 전략폭격기, 항공모함, 핵 잠수함 등을 전개하겠다는 것이 눈에 띈다. 국민의 힘 내부 경선 과정에서 미군 핵 잠수함을 동해에 상시배치 하도록 하겠다는 논의가 있었는데 이런 맥락에서 나온 공약으로 보인다.

한국형 3축 체계 복원은 킬체인(Kill-Chain), 한국형 미사일방어체계(KAMD), 대량응징보복(KMPR)을 복원한다는 것이다. 사실 이들 3축 체계는 문재인 정부에서 명칭만 바뀌고 각각의 프로그램은 지속 강화되었다. 따라서 윤석열 정부에서는 이를 더욱 강화하겠다는 것으로 이해하면 될 것 같다. 먼저 킬체인을 통한 자위권 확보 분야에서는 고위력, 초정밀, 극초음속 미사일 등으로 강력한 선제타격 능력 확보를 추진하겠다고 약속했다. 대선 캠페인 막바지에 들어와서 정치적으로 매우 큰 반향을 일으킨 선제타격능력 확보 공약이 바로 이것이다.

미사일 방어체계 관련해서는 대선 과정에서 뜨거운 논쟁을 야기했던 사드 추가배치와 SM-3 적기 전력화로 다층의 미사일 방어체계를 구축하고, 레이저를 비롯한 새로운 요격 무기를 개발할 것이라고 했다. 대량응징보복 분야에서는 고위력 정밀타격체계 및 한미동맹 전략자산으로 응징보복 능력을 강화할 것인데, 이와 같은 압도적인 응징능력 구현을 통해 도발을 억제하겠다는 것이다.

북핵 미사일 위협에 국한된 공약은 아니겠지만 독자적 정보 감시정찰능력 구비, 한국형 아이언 돔 조기전력화도 추진하겠다고 했다. 군 정찰위성 조기 운용 및 추가 도입으로 핵심표적 상시 감시능력을 확보하여 북핵·미사일 및 장사정포 위협 대응을 위한 적시적 정보지원을 가능케 하겠다는 것이다. 한국형 아이언 돔은 수도권 및 인구 밀집지역에 대한 장사정포 공격에 대응하여 돔 형태의 방어망을 구축하는 것으로 한국형 미사일 방어체계와 통합하겠다는 계획도 세웠다. 이외에도 국민의 힘에서는 무너진 한미 간의 신뢰를 회복하고, 연합방위태세를 재건하겠다고 했다. 연합훈련과 야외기동훈련을 정상 시행하겠다고 했다. 사드기지 정상화도 약속했다. 한미 AI 과학기술 동맹을 강화하여 R&D 및 핵심기술협력을 강화하겠다고도 했다.

북한과 북핵문제에 대한 해법에 있어 윤석열 캠프는 문재인 정부와 다른 접근을 취하려

고 노력했다. 한미동맹을 더욱 강화하고, 공세적인 군사태세를 확고히 하겠다는 방향이다. 그러나 동맹은 상대가 있는 게임이고, 마냥 공세적인 군사태세를 강조하면 부작용도 우려된다. 몇 가지 공약에서 이러한 우려가 현실화될 가능성이 있어 보인다. 이하에서 상세히 짚어보고 새로운 방향성에 대해 제안해본다.

II. 북핵에 대한 새로운 시각 정립을 통한 정책 추진 방향

1. 핵에 대한 막연한 공포를 극복해야 대응책을 강구할 수 있다.

우리 모두 핵을 절대무기로 알고 있다. 핵만 있으면 못할 게 없다는 것이다. 그러나 냉철히 따져보면 그렇지 않다. 오하이오 대의 존 물러(John Mueller) 교수는 어떤 국가가 핵을 가지고 할 수 있는 것은 거의 없다고 단언한다. 핵 보유국들이 베트남전, 포클랜드전, 걸프전에서 핵무기를 사용할 수 없었다는 것은 잘 알려져 있다.

물러 교수는 핵무기의 파괴력이 과장되었다고 본다. 일본에 투하된 원자탄이 파괴한 것은 목조건물들이었다. 콘크리트와 철골 구조물은 거의 그대로 남았다고 전한다. 당시 발생한 인명피해의 대부분은 화재 때문이었다. 여름철이라 얇은 옷을 입고 있어서 방사능 피폭피해가 컸다. 콘크리트 건물 지하에 있던 사람들은 원폭 지점에서 가까이 있었음에도 살아남았다. 전화, 전기, 수도가 원폭 이후 수일 내로 복구되었다.

물러 교수에 의하면 현대의 핵무기는 1945년보다 더욱 강력해 졌지만 실제 전쟁에서 사용될 가능성이 있는 핵무기의 파괴력은 히로시마, 나가사키에 투하된 원자탄의 파괴력을 크게 넘지 않을 것이라 평가한다. 아무리 극악무도한 독재자라도 너무 강력한 핵무기를 쓰는 데는 심리적 저항이 있게 마련이라는 것이다. 이와 같은 이유로 핵무기의 군사적 가치는 과대평가되기 쉽다.

그는 핵무기의 정치적 효용성에 대해서도 의문을 제기한다. 핵을 보유하게 되면 특정지역 내에서 거칠 것 없이 행동할 수 있다고 생각하는 데 그렇지 않다. 물러 교수는 미국이 핵을 독점한 시기에도 미국은 어떤 나라에게도 복종을 강요할 수 없었고, 그것이 통하지도 않았을 것이라고 주장한다. 파키스탄이 핵을 가져서 잠시 국제사회의 주의를 끌었지만 그것뿐이었다. 중국은 핵을 가지게 되었을 때 보다 경제적으로 부상함으로써 국제사회에서의 위상을 획기적으로 향상시켰다. 프랑스나 영국이 지금보다 핵무기를 두 배 더 갖는다 하더라도 정치적으로는 거의 의미 없다고 주장한다.

물러 교수에 의하면 핵무기는 비용이 많이 드는 무기인데, 개발과 보유에 있어 기술적, 경제적 비용뿐만 아니라 전략적 비용이 막대하다. 통상 어떤 국가가 핵을 보유하면 그에 대한 반작용으로 대항적 세력균형이 도모됐고, 정작 전쟁에서는 써먹지도 못했다.

이러한 논리에 기초하면 핵을 가진 북한이라 하더라도 남한을 적화시킬 수는 없다. 최근 우크라이나 전쟁이 묘한 시사점을 주고 있다. 세계 1, 2위를 다투는 핵 강국이 보잘 것 없는 군사력을 가진 나라에서 고전하고 있다. 단 며칠이면 전쟁을 끝낼 수 있을 것으로

관측되었는데 상황이 희한하게 돌아가고 있다. 러시아가 핵무기 사용을 위협하지만 그러지 못하리라는 것을 모두가 알고 있다. 여기서 북한 핵에 대응하는 데 있어 중요한 시사점을 도출할 수 있다. 핵은 최후의 순간에만 사용할 수 있는 무기라는 점이다. 본질적으로 공격보다는 방어에 유용한 도구라는 것이다. 북한이 핵탄두를 50개 가지든 100개 가지든 이 점은 변하지 않는다.

핵을 사용하면서 시작되는 전쟁은 상상하기 어렵다. 북핵 위협 때문에 남한은 쉽게 적화될 것이라는 공포에서 빠져나와야 한다. 이런 사실을 인정하면 북한에게 주도권을 뺏기지 않을 수 있다. 우리는 강력한 재래식 전력을 보유하고 있다. 여기에 미국의 핵우산을 더하여 대북 군사력 균형 내지 우위를 달성했다. 미국의 핵공약을 신뢰하기 때문에 핵개발을 자제했다. 결과적으로 영리한 국방을 실천한 것이다. 이런 자신감에 기초하여 북한과 마주해야 한다. 우크라이나같이 보잘것없는 전력을 가진 나라도 저렇게 저항하는데, 세계 6위의 군사력을 가진 나라가 공포 때문에 적화될 수밖에 없다고 생각하는 것은 있을 수 없는 일이다. 우리의 국방비는 북한 전체 GDP의 1.5배에 달한다. 핵만 없을 뿐 모든 면에서 상대가 안 된다. 이를 명심하고 전략을 짜야 한다.

2. 응징보복능력은 과시하고 선제타격능력은 모호성을 유지하라.

핵 억제제의 기본은 응징보복능력을 갖추는 일이다. 그런데 치명적 약점이 있다. 적이 핵을 사용하면 보복하겠다는 것인데, 핵에 피격된 후에 그게 무슨 소용이냐고 반문할 수 있기 때문이다. 이런 점에서 국민들에게 ‘북한이 핵 미사일을 쏘기 전에 파괴하겠습니다’라고 약속하는 것은 정치적으로 큰 효용성을 지닌다. 정부가 믿음직스럽게 보일 수 있다. 국방력에 대한 신뢰가 높아질 것이다. 정치적으로는 매우 성공적일 수 있지만 군사적으로 보면 문제가 있다.

북한이 보유한 핵무기가 40-50기에 달하는 현실을 놓고 보면 북한이 핵미사일을 쏘기 전에 파괴하는 것이 쉬운 일이 아니다. 북한이 가진 미사일 전부가 액체연료를 사용하던 시기에는 어쩌면 가능했을 수도 있다. 액체연료 미사일은 미리 연료를 주입해 놓을 수 없기 때문에 발사준비에 시간이 소요되기 때문이다. 선제타격 개념을 적용하는 것이 가능했다. 그러나 그 경우에도 선제적 핵무기 제거의 실현 가능성에 대해 비판적인 시각이 많았다. 북한이 보유한 핵 무기를 일거에 다 파괴해야하기 때문이다. 자칫 정보실패로 핵 미사일 몇 개를 놓치게 되면 핵 재앙을 자초하는 것이 된다.

북한이 고체연료 미사일을 개발하고 조만간 양산 체제에 돌입할 것 같다. 액체연료를 사용하는 미사일도 발사준비 시간을 단축하는 노력을 지속하고 있다. 이른바 ‘앰플화’하고 있다는 얘기가. 산화제와 연료를 앰플처럼 분리해서 미사일 내에 장착해 놓게 되면 발사준비 시간을 획기적으로 줄일 수 있다. 이런 상황에서 과거처럼 킬-체인 개념을 적용하는 것은 상당한 무리다. 특히 작전적 수준이 아니라 전략적 수준에서 킬-체인을 적용하는 것은 위기 안정성을 크게 해치는 행위가 된다.

킬-체인은 자칫 북한을 핵 사용 쪽으로 몰아가는 효과를 야기할 수 있다. 북한입장에서는 ‘핵을 사용하느냐, 아니면 써보지도 못하고 앉아서 잃느냐’의 딜레마에 빠지게 되기 때문이다. 이런 상황에서 어떤 결정을 내리게 될까. 막다른 상황에 몰리면 당연히 핵을 사용하는 쪽으로 기울게 마련이다. 그래서 핵 미사일을 쏘기 전에 파괴하겠다는 목표는 지나치게 도전적이고 위기상황을 불안정하게 만드는 위험이 있다.

더구나 킬-체인 구현에는 막대한 비용이 들어간다. 아주 짧은 시간 내에 정보를 확보하고 압도적인 화력을 기반으로 북한이 보유한 핵탄두 전량을 파괴해야 하기 때문이다. 정확한 감시·정찰능력, 엄청난 수준의 정밀타격능력, 압도적인 화력이 필요하다. 반면 응징 보복능력을 갖추는 데는 상대적으로 적은 비용이 소요된다. 그리고 응징보복능력이 충분하다면 핵을 아예 사용할 생각을 못하게 만들 수 있다. 실제로 역제는 이렇게 작동한다는 점을 강조해야 한다.

우리는 미국의 제공하는 핵 우산이 있다. 고강도 핵 위기에서는 미국이 제공하는 막강한 응징보복능력을 활용하면 된다. 우리는 저강도와 중강도 핵위기에서 재래식 능력으로 자체적인 응징보복능력이 있음을 보여줄 수 있다. 그래서 자체적인 응징보복능력을 과시하라는 얘기다. 한국군의 미사일 수량이 북한을 능가한 지 꽤 되었다. 세계 전쟁사에 유래가 없는 8톤 탄두의 괴물 미사일을 만들고 있다는 보도다. 북한이 SLBM을 전력화 한다고 선전하면 우리는 핵추진 잠수함을 만든다고 선전하자. 수중 작전능력이 거의 무한대인 핵잠을 마양도 인근에서 상시 작전할 수 있다는 암시를 주자. 그러면 중·저강도 핵위기에 대응할 수 있다. 고강도 핵 위기는 미국에 의존하면 된다.

다시 선제타격 논의로 돌아가서 대안적인 방안들을 검토해 본다면 사이버 무기, EMP 무기를 사용하여 발사의 왼편(Left of Launch) 작전을 수행하는 것을 추진할 필요가 있다. 핵 미사일이 발사되기 전에 파괴(무력화) 하는 수단을 모호성의 영역에 위치시키자는 것이다. 미사일을 활용한 타격은 레이더에 증거가 남는다. 전투기를 활용한 타격도 마찬가지다. 이러한 작전은 매우 위험하며, 실패할 경우 엄청난 재앙을 초래한다. 앞서 언급했듯이 발사 전 파괴가 북한의 핵 사용을 촉발시키는 요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 북한이 증거를 확보하기 어려운 수단을 강구해야 한다. 사이버, EMP 무기는 공격 원점과 수단에 대한 정보 확보가 매우 어렵다. 이와 같은 수단을 활용한 선제타격은 충분히 검토 할 수 있고, 우리가 그런 방향으로 비대칭 무기를 개발하고 있음을 암시할 필요도 있다.

3. 사드 추가배치 대신 L-SAM 조기전력화 및 SM-3 사업에 투자 재원을 몰아주자.

대선 기간 중에 사드 추가배치가 논란이 되었다. 수도권 방어를 저층방어에만 의존하고 있는 상황이어서 사드를 추가로 배치하여 수도권 저고도, 고고도 중층방어를 하자는 취지다. 수도권을 겨냥하는 미사일 대부분은 저각발사를 할 것이기 때문에 사드의 요격고도 밑으로 들어올 것이라는 예상은 일정부분 사실이다. 그러나 핵 탄두를 장착한 미사일

을 여타 미사일과 같이 저각 발사하여 패트리엇나 천궁에 요격되게 놔둘까를 생각하면 얘기가 달라진다. 북한이 핵을 장착한 미사일을 어떻게 운용할 것인지를 염두에 뒀어야 한다. 먼저 북한의 미사일 벨트에 대해 알아보자.

북한은 3개의 미사일 벨트를 운용하는 것으로 알려져 있다. 전술적, 작전적, 전략적 미사일 벨트가 그것이다. 전술수준 미사일 벨트는 DMZ에서 50~90km 북방 지역이다. 이 지역에는 대부분의 스커드 및 일부 노동미사일이(SRBM/일부 MRBM) 배치되어 있으며, 이 지역에서 수도권 타격 시에는 고각 또는 저각 발사가 불가피하다. 작전수준의 미사일 벨트는 DMZ에서 90~150km 북방 지역이다. 이 지역에는 상당수의 노동 미사일 및 이와 유사한 사거리의 미사일이(MRBM) 배치되어 있다. 전략수준 미사일 벨트는 DMZ에서 150km 이상 북방(평북, 자강도, 양강도) 지역이다. 최초에는 다수의 노동 미사일이 배치되었으나 최근 들어서는 IRBM, ICBM 등이 배치되어 있는 것으로 추정된다.

북한이 운용하는 3개의 미사일 벨트 중 어느 곳에서 핵을 장착한 미사일을 운용할까? 전술 미사일 벨트에서 운용할까? 가능성이 낮아 보인다. 평양 지휘부에서 너무 멀리 떨어져 있다. 김정은은 핵 통제권을 중앙에 집중하고자 할 것이다. 그렇다면 작전적 혹은 전략적 수준의 미사일 벨트에서 핵을 장착한 미사일이 발사될 가능성을 상정해야 한다. 그곳에서 발사되는 미사일은 아마도 고각으로 발사될 것이다. 연료 주입량을 극단적으로 줄이거나 저각발사도 가능하겠지만 그럴 경우 종말단계 미사일 속도가 줄어들 수 있다. 종말단계 미사일 속도가 줄어들면 요격도 용이하다. 고각으로 발사해야 종말단계 속도가 높아질 것이다. 그러면 상대적으로 저속으로 들어오는 미사일만 요격할 수 있는 패트리엇, 천궁의 요격을 회피할 가능성도 높아진다.

수도권을 향해 고각발사된 미사일의 중첩방어는 필요하다. 이 점에서 사드 추가배치의 군사적 의의는 있다. 그런데 윤석열 캠프에서 놓친 게 있다. 성주에 배치된 사드의 원격 발사가 가능해졌다. 레이더와 교전통제소는 성주에 두고 발사대를 멀리 떨어뜨려 놓을 수 있다. 성주에서 보고 평택에서 쏘는 게 이미 가능해졌다는 얘기가. 미군이 자신들의 비용으로 사드 업그레이드를 한 덕이다. 이렇게 유사시에 수도권 중첩방어가 어느 정도 가능해졌는데 굳이 1조 5천억원이라는 막대한 자금을 들여 정치적 부담이 될 사드를 추가로 배치하는 것이 도움이 될까? 미국 자료를 살펴보면 사드 주문이 밀려있어 지금 구매협상에 들어가도 추가배치까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.

여기에 우리 L-SAM이 조만간 전력화 될 예정이다. 패트리엇, 천궁이 하층 방어체계라면 L-SAM은 종말단계 중층 방어체계다. 어쨌든 중첩방어가 된다. L-SAM 안정화까지 불안하다면 업그레이드 된 미군 사드에 의존하여 시간을 벌 수 있다. 좀 더 높은 고도의 요격체계가 필요하면 사드 요격고도와 유사한 L-SAM 2 연구개발에 재원을 더 투입하자. 북한 미사일 보유량이 800기가 넘어간다. 사드 1세트를 구매하면 요격 미사일은 48발에 불과하다. 사드 추가배치로 문제가 해결될 수는 없다는 얘기가. 또 사드 요격 미사일은 1발 당 가격이 매우 비싸다. 우리 L-SAM은 1세트 당 가격이 사드의 1/3 수준이며, 요격미사일 가격도 1/3 수준으로 낮추는 것이 가능할 것으로 보인다. 국내 방위

산업을 육성시키고, 일자리 창출도 가능하고, 수출 가능성도 있다.

윤석열 캠프에서 고민하는 SM-3 구입은 추천할 만하다. 우리 이지스(Aegis)함에는 이미 탄도탄 탐지추적체계가 구비되어 있다. SM-3 발사관만 달면된다. 2024년부터 전력화되는 새로운 이지스함은 발사관이 장착된 채로 나온다. 요격미사일만 구입하면 된다는 얘기가. SM-3 요격미사일은 최신형을 구입할 필요도 없다. SM-3 블록-I 정도만 하더라도 고도 500km 까지 요격이 가능하다. 사드 요격고도보다 3배 이상 높은 고도에서 요격할 수 있다.

이 경우 지상에서 천공, 패트리엇로 종말단계 저층 방어를 하고, 조만간 전력화될 L-SAM으로 종말단계 중층방어를, 미군의 협조를 받아서 업그레이드된 사드로 종말단계 상층방어를 하며, 해상에서 발사된 SM-3로 중간단계를 방어하는 4종의 방어체계가 구축된다. 1조 5천억의 재원으로 L-SAM과 SM-3에 분산투자하면 가능한 일이다. SM-3의 이점은 이외에도 많다. 가장 중요한 것은 해상에서 발사하기 때문에 사드 추가배치 시 크게 논란이 될 배치지역 선정 관련 민군 갈등도 고려할 필요가 없다는 점이다. 또 SM-3를 매개로 한미 간에 해상에서 미사일 방어 훈련을 할 수도 있으니 한미동맹이 강화되는 측면도 있다.

4. 핵공유는 비현실적, 차라리 미군에게 확장억제 관련 구체적 정보제공을 요구하라.

대선 캠페인 과정에서 윤석열 후보의 확장억제 및 핵공유 관련 공약은 다소 혼란한 모습을 보여주었다. 국민의 힘 후보 경선 과정에서는 전술핵 재배치를 주장했다가 본선에서는 핵 공유를 언급하였다. 중앙선관위 주관 TV토론에서는 미국이 가지고 있는 ICBM에 장착된 핵탄두의 폭발력을 전술핵 규모로 조정하는 방안을 언급하는 일도 있었다. 그런데 국민의 힘에서 나온 대선 공약집을 살펴보니 이러한 내용들은 다 빠지고 확장억제의 신뢰성을 강화하는 방안만 수록되어 있다. 공약집 내용만 보면 현재 국방부가 견지하고 있는 스탠스와 거의 동일한 것이다. 새로운 것이라고 볼 수 있는 것이 없었다.

이쯤에서 윤석열 정부는 확장억제와 관련하여 명확한 팩트-체크부터 실시해볼 필요가 있다. 가장 먼저 지적할 수 있는 것은 TV 토론에서 안철수 후보가 윤석열 후보와 논의하는 과정에서 주장한 ‘오키나와 혹은 괌에 있는 전술핵’을 공유하자는 제안인데, 이것은 사실에 부합하지 않는다. 미국이 보유한 전술핵(중력폭탄, B61-12)은 나토 5개국과 미 본토에만 있기 때문이다. 둘째, 윤석열 후보가 언급한 저위력 탄두를 장착한 ICBM을 활용하는 핵공유 방안도 문제다. 최근 들어 미군이 저위력 핵무기를 강조하고 있지만 이런 핵무기는 전략핵잠수함에서 발사되는 트라이던트 미사일(SLBM)에만 장착되어 있다. 현재까지 미군은 ICBM에 저위력 핵무기 장착 계획이 없다. 셋째, 미군 수뇌부는 한반도나 일본에 전술핵을 재배치하는 것이 군사적으로 실익이 없다고 판단한다. 그러므로 확장억제의 신뢰성 강화 차원에서 전술핵 재배치를 언급하는 것은 받아들일 수 없는 요구를 지속하는 것과 같다는 점에 유의해야 한다.

북핵 대응과 관련하여 국민의 힘 대선 공약집에는 한미 외교.국방 확장억제전략협의체(EDSCG)의 실질적 가동이 강조되었다. 확장억제전략협의체는 장관 혹은 차관급 회의체이다. 고위급이라는 측면에서 더 무게감이 있기는 하나 군사적 측면을 강조하는 윤석열 후보 입장에서는 차관보급 협의체인 억제전략위원회(DSC)도 강조됐어야 했다. 아무튼 한때 전술핵 재배치와 핵공유를 주장했던 윤석열 후보는 문재인 정부보다 진일보한 확장억제 신뢰도 제고 방안을 구체적으로 보여줄 필요가 있었는데 구체적인 사항이 없어 아쉽다.

한편 국민의 힘은 공약집에서는 전략폭격기, 항모, 핵잠수함의 정기적인 전개를 추진한다고 하였다. 이에 대해서 주의를 요하는 부분이 있다. 과거에 한반도 위기 시 마다 자주 전개되었던 B-1 폭격기의 경우 핵 투발수단이 제거되었다는 비판을 받았으며, 핵추진 잠수함이 부산항에 정박한 적이 있지만 핵무기를 장착한 SLBM이 없는 잠수함이었다는 점을 상기해야 한다. 항모의 경우도 마찬가지다. 이제 웬만한 이들은 항모에 핵무기가 탑재되어 있지 않다는 것을 알고 있다. 항모 전투단에 속해 있는 핵잠수함도 앞서 언급하였듯이 SLBM을 장착하고 있지 않다. 일반인들조차 이러한 사실을 알고 있다. 따라서 새로 출발하는 윤석열 정부는 이러한 전략자산 전개만으로는 국민들이 확장억제의 신뢰성이 과거보다 더 높아졌다고 평가하지 않을 것이라는 점에 유의해야 한다.

미국의 핵우산 공약이 구체적으로 우리 국가 지도부에 설명되거나 실질적인 핵사용 절차협약이 결여되는 경우, 전략폭격기, 항모, 핵잠수함 정기적 전개가 주는 효과는 언론 대응으로서의 가치밖에 없다. 사실 주한미군의 존재가 곧 핵우산 공약인 것이나 마찬가지인데, 거기에 전략자산 전개가 더해진다고 핵우산 공약의 무게가 크게 달라지는 것은 아니기 때문이다. 결국 핵우산 공약의 신뢰성은 한미 양국 최고 군사지도부 수준에서 확장억제 공약을 구체적으로 논의하는 시나리오 작성, 구체절차 협의, 공동 도상훈련의 방식으로 추진되어야 하는 것이 맞다. 새로 출범하는 윤석열 정부가 북핵 대응과 관련하여 미국과 협의해야 할 부분이 바로 이 지점이다.

5. 군사적 자신감이 생기면 외교적 해법에 올-인 할 수 있다.

막강한 경제력을 통해 응징보복과 방어능력을 보강하면 시간은 우리 편이다. 북한이 대화에 나올 수밖에 없다. 군사에서 강대강으로 간다면 외교 차원에서의 관여를 병행해야 옳다. 북한이 일괄 비핵화를 받아들이지 않을 것이므로 윤석열 정부는 비핵화를 향한 로드맵과 관련해서는 문재인 정부의 로드맵을 어느 정도 수용할 필요가 있다. 핵은 북한이 가진 전부이므로 이를 전격적으로 포기하라고 하면 대화의 길은 바로 막히게 되어 있다. 제재완화 가능성을 암시하면서 단계적 비핵화로 견인할 필요가 있다.

물론 미중 전략경쟁이 군사경쟁으로 이어지고 신냉전 구도가 정착될 가능성이 있어 외교적 해법이 생각대로 작동되지 않을 가능성이 더 높아졌다. 북한은 북방 3각 대 남방 3각의 대결구도가 정착되면 더 많은 자율성을 누릴 수 있을 것으로 판단할 것이다. 그

과정에서 내부결속을 도모할 수 있고 김정은 체제는 더욱 공고화된다. 그러나 신냉전과 북방·남방 3각 구도가 기본적으로 군사대결을 전제로 하는 구조이므로 모두가 긴장상태로 있게 된다는 문제가 있다. 이 지점을 잘 활용해야 한다.

누구도 신냉전 구도와 대결적 군사태세가 지속되는 상황을 원치 않음에 주목할 필요가 있다. 어느 선에서는 멈춰야 한다. 더 바람직하게는 북방·남방 3각이 느슨해지고 미·중 양측이 경쟁하지만 협력에 더 방점을 두는 이른바 미·중 콘도미니엄 체제로 가야 한다. 그래야 모두가 산다. 북핵 문제를 연결고리로 이러한 상황을 우리가 주도적으로 만들어 갈 수 있을까? 미·중이 어느 선에서 대결을 멈출 수 있다면 우리가 그런 역할을 해내고 북핵 문제를 단계적으로 풀어갈 수 있다. 이러한 신념을 가지고 미국과 중국을 끌어들이고 북한을 견인해야 한다. 현명하게 설계된 군사조치와 적극적 외교 노력이 같이 가야 한다.

제5제. 일관되고 지속가능한 대북정책을 수립하라

- 전봉근 (국립외교원)

[요약]

북핵정책에서 현상유지는 더이상 선택지가 아니다. 북한은 핵무기를 약 50기 보유한 것으로 보이고, 매년 5기 이상 늘리고 있다. 조기에 북한 핵활동을 차단하지 못하면 머지않아 북한은 핵보복역제력을 완비하게 되고, '사실상 핵보유국' 행세를 하며 비핵화 협상도 거부할 가능성이 크다. 북한의 핵물질과 핵역량이 증가하면, 의도적 사용 가능성뿐만 아니라 오산과 사고에 의한 '핵무기 리스크'도 증가한다. 따라서 북핵 역량 증강을 저지할 뿐 아니라, 북핵위기의 재발 방지, 그리고 핵사용 위험을 방지하기 위해 예방적 북핵외교가 시급하다.

우리는 비핵화 방안으로 북한 붕괴, 제재를 통한 북한 굴복, 군사적 조치, 비핵화 일괄타결, 완전한 신고와 검증 요구 등을 추구했지만 모두 실패했다. 리비아식, 우크라이나식, 이란식 비핵화 모델도 모두 실패했다. 북한의 저항성, 동북아의 지정학 동향, 미국의 북한 비핵화 의지, 우리의 제한된 역량 등 현실을 외면한 탓이다. 우리는 '빅딜'을 선호했지만, 항상 '노딜'로 끝났다. 지금이라도 주어진 현실을 감안한, 실현 가능한 비핵화 전략을 수립하고, 하나하나 실행에 옮겨야 한다.

첫째, 효과적인 대북정책 추진의 출발점은 일관되고 지속가능한 대북정책의 수립이다. 한국은 다른 어떤 나라보다 외교안보적 환경이 열악하므로 더욱 신중하고 전략적인 외교안보정책이 요구된다. 윤석열 당선인은 통합과 협치의 국정 운영 방침을 천명하고, 원칙적이고 지속가능한 대북정책을 추진하겠다고 약속했다. 탈냉전기 30년간 시행착오를 겪었다면 이제는 우리도 좀 더 안정되고 신중하며 지속가능한 대북정책을 추진할 때가 되었다.

둘째, 초기 비핵화와 상응조치를 교환하는 북미 '잠정합의'를 체결하라. 오늘 한반도 현실을 볼 때, 우리가 바라는 완전한 핵신고와 핵사찰 수용, 일괄 핵폐기의 진전 등과 같은 '꿈의 시나리오'가 실현될 가능성은 매우 낮다. 현 상호불신관계에서 실행 가능한 유일한 핵합의는 낮은 단계의 비핵화와 상응조치를 교환하는 '잠정합의'이다. 바이든 행정부도 이란핵합의 모델에 따른 '잠정합의' 방식에 관심이 많다.

셋째, '한반도 비핵평화체제 로드맵'을 제시하라. 로드맵은 모든 한반도 당사자들이 요구하는 비핵화·평화체제·북미수교·남북관계정상화·제재완화·경제지원 등의 초기 조치, 중간 목표, 최종 목표를 포함해야 한다. '비핵평화 로드맵' 작성을 위해 한·미·중·일 4국 전문가가 공동연구를 추진할 것을 제안한다.

넷째, 북핵협상 재개를 위해 바이든 대통령이 김정은 위원장에게 친서를 보낼 것을 제안한다. 윤석열 당선인이 북핵위기 예방과 북핵협상 촉진을 위해 김정은 앞으로 친서를 보내는 방안도 검토해야 한다. 북한의 일인지배체제 성격과 이란핵합의 사례를

보더라도 핵협상의 진전을 위해 정상 간 소통이 필수적이다.
다섯째, 남북관계를 안정화하고 비핵화를 촉진하는 환경을 조성하기 위해 남북기본협정 체결, 대북 인도적 지원 제공, DMZ 평화공원 등을 적극 추진할 것을 제안한다.

I. 문제제기

1. 북한 핵문제의 엄중성과 비핵화의 시급성

북한은 현재 약 50개의 핵무기 또는 이에 상당하는 무기용 핵분열물질을 보유하고, 매년 핵무기 5~7개를 만들 수 있는 핵분열물질을 생산하는 것으로 알려져 있다. 최근 발간한 한국과 미국 연구기관의 공동 분석보고서는 북한이 이미 약 100기를 보유하고, 2027년까지 최대 242기를 보유할 것으로 추산하기도 했다.⁴⁾ 핵무기 약 6,000기를 보유한 핵 초강대국 미국과 러시아를 제외한 다른 모든 핵무기국이 100~300기만 보유했다는 사실은 북한의 핵무장이 얼마나 위험한 단계에 도달했는지 잘 보여준다.

이런 수치가 보여주듯이 지난 30년간 한국과 미국 정부가 추진했던 북한 비핵화외교의 성적표는 참담하다. 특히 한국과 미국은 비핵화에 막대한 외교력을 투입했지만, 북핵위기는 반복되었고, 북한의 핵역량은 계속 증가했다. 안토니 블링컨 미 국무장관도 2021년 1월 자신의 상원 인준청문회에서 “북핵문제가 계속하여 더욱 악화”되었다는 현실을 인정했다.⁵⁾ 국제원자력기구(IAEA)가 2021년 8월 27일 발표한 『북한 안전조치 적용』 보고서도 북한이 쉬지 않고 무기용 핵물질을 생산하고 있다는 사실을 확인했다.⁶⁾

북한 핵역량 증가는 우리에게 대한 군사적 위협의 증가에 그치지 않고, 비핵화 협상도 더욱 어렵게 만든다. 북한은 핵역량이 증가한 만큼 향후 비핵화 협상에서 더 많은 외교·군사·경제적 ‘상응조치’를 요구할 것이다. 일부 핵을 포기하는 대가로 한·미가 수용 불가능한 한미연합훈련 완전 중단, 한미동맹 해체, 주한미군 철수, 유엔사령부 해체 등을 요구할 가능성도 있다. 심지어 머지않아 인도·파키스탄과 같은 ‘사실상 핵보유국’으로 행세하여 아예 비핵화 협상을 거부할 가능성도 크다.

북한 핵물질과 핵역량이 증가하면, 의도적 사용 가능성뿐만 아니라 오산과 사고에 의한 ‘핵무기 리스크’도 증가한다. 동시에 핵무기·핵물질·핵기술의 유출·도난 및 핵시설에 대한 사보타지와 같은 핵안보 위협도 증가할 것이다. 특히 북한체제와 같이 경직되고, 상

4) 브루스 베넷, 최강 등, “북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가?” (랜드연구소·아산정책연구원, 2021.4)

5) 안토니 블링컨 국무장관 지명자 상원 인준 청문회,

https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf,
January 19, 2021.

6) 전봉근, “IAEA 북핵 보고서 평가와 대응방안” 국립외교원 외교안보연구소 IFANS FOCUS, 2021.9.7.

호견제가 없고, 안전문화가 낮고, 체제위기와 경제위기가 만연한 경우, 핵사용과 핵사고의 위험성은 더욱 크다. 따라서 북한의 핵역량 증강을 저지할 뿐 아니라, 북핵 위기와 전쟁 위기의 재발 방지, 그리고 핵사용 위험과 핵안보 사건을 방지하기 위해 예방적 북핵외교가 시급하다.

2. 북핵문제의 ‘불편한 진실’ 인식과 전략적 사고의 필요성

2018년 4월 남북 정상회담, 그리고 6월에 초유의 싱가포르 북·미 정상회담이 열렸을 때, 우리는 마침내 한반도 비핵화와 평화정착의 길이 열렸다고 기뻐했다. 그런데 2019년 2월 2차 북·미 정상회담이 노딜로 끝나고 스톡홀름 실무협상이 결렬되면서, 새로운 북핵 위기의 전조가 시작되었다. 오늘 한반도 정세는 지난 30년간 계속 반복되었던 북핵 위기의 데자뷔를 불러일으킨다. 그렇다면 왜 북핵위기와 전쟁위기가 계속하여 재발하는가? 왜 비핵화 외교가 반복적으로 실패하고, 북한의 핵 능력은 오히려 증가했는가? 여기에 쉬운 해답과 어렵고 불편한 해답이 있다.⁷⁾

쉬운 해답은 모든 문제를 북한 탓으로 돌리는 것이다. 사실 북한은 불법으로 핵을 개발했고, 기만적으로 핵 합의를 불이행했다. 이 답변은 사실이고 타당하다. 하지만 북핵 위협을 당하는 우리에게 별 위안이 되지 않는다. 북한 탓을 하는 내내 우리는 북핵 위기와 북핵 위협에 시달렸고, 북핵 능력은 더욱 증가했기 때문이다. 한편, 불편한 해답은 우리 북핵 외교가 실패했고, 비핵화 전략에 오류가 있었다는 것이다.

사실 보고 싶은 것만 보아서 결코 북핵 외교전에서 이길 수 없다. 전략론은 전략 수립의 첫 단계로 자신과 상대의 역량과 한계, 주변의 형세와 지세를 냉철하게 파악할 것을 요구한다. 손자병법도 “적을 모르고 나를 모르면 전쟁마다 위태롭다(不知彼不知己 每戰必殆)”라고 말했다. 그렇다면 직시해야 하는 북핵 문제의 불편한 현실과 해법은 무엇인가?

첫째, 북핵 협상의 악순환 패턴이 있다. 필자의 계산에 따르면 이미 일곱 번이나 북핵 위기가 발생했고, 그만큼 북핵 합의를 만들어지고 깨졌다.⁸⁾ 여기서 불편한 현실은 현재와 같은 비핵화 외교를 계속하면 이런 악순환이 또 반복될 가능성이 높다는 점이다. 더욱 불편한 것은 북핵협상의 악순환이 반복되는 동안 북한 핵능력은 대체로 8년마다 2배씩 증가했고, 지금도 그런 추세가 지속되고 있다는 점이다.

둘째, 우리는 북한의 저항성과 내구성을 곤잘 잇는다. 북한의 경제위기와 체제위기를 이용하여 더욱 강력한 제재압박으로 북한의 굴복을 얻어내어 핵문제를 일거에 해결하려는 유혹에 쉽게 빠진다. 그런데 세계 어디에도 제재압박만으로 핵개발을 포기시키거나, 국

7) 전봉근, “북한 비핵화를 위한 전략적 사고가 필요하다” 중앙일보(전봉근의 한반도평화워치, 2019.3.1.), “북핵 위기 발생 전에 북한과 예방적 대화 필요-북핵의 ‘불편한 현실’과 ‘불편한 해법’” 중앙일보(전봉근의 한반도평화워치, 2020.1.10.)

8) 전봉근, 『비핵화의 정치(명인문화사, 2020)』 348쪽; ‘북핵협상 악순환’ 표 부록 첨부

가노선을 변경시켰다는 사례는 없다. 경제논리가 안보논리를 이긴다는 이론도 사례도 없다. 북한의 자력갱생과 수령체제에서 그럴 가능성은 더욱 낮다. 미·중 경쟁으로 동북아에서 신냉전 구도가 만들어지면서, 제재 압박의 효과는 더욱 약해질 전망이다.

셋째, 기만적이고 공격적이고 불량한 북한과 대면하고, 합의하는 것은 불편하다. 북한의 불법적 핵 개발을 중단시키기 위해 보상을 제공하는 것은 더욱 불편하다. 하지만 주고받는 거래 없이 북핵협상은 불가능하다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 2018~9년 동안에 북한이 일부나마 선제적 비핵화 조치를 취했고, 남북, 북미 정상회담을 개최했지만, 결국 한미 정부는 내부의 비판을 의식하여 보상을 거부했다. 이때 북한의 반발은 충분히 예상할 수 있는 일이었다.

넷째, 북핵 위기의 역설이 있다. 통상 정치권과 국민은 대북 보상보다 제재압박을 선호한다. 하지만 막상 북핵위기와 전쟁위기가 발생하면, 대화와 거래를 수용한다. 결국 북핵 위기가 발생하기 이전에 선제적이고 예방적으로 대화를 시도한다면 적은 비용으로 비핵화가 가능할 수도 있다. 북한의 핵역량이 지속적으로 증가하는 추세를 볼 때, 내일을 기다리기보다는 오늘 북한과 거래하면 비핵화 비용을 줄일 수 있을 것이다. 사실 북한 핵 개발 초기에 호미로 막을 수 있었던 것을 오늘은 가래로도 막기 쉽지 않다. 만약 내일을 기다린다면 가래보다 더한 것으로도 막기 어려울 것이다.

마지막으로, 북핵위기가 발생할 때마다 우리는 비핵화 해법에 대한 논쟁에 곧잘 빠진다. 북핵 대응 옵션으로 북핵시설에 대한 군사 조치(“외과적 공격”, “코피작전”), 북한 정권 교체와 체제 붕괴, 전략적 인내, 북핵과 동거, 자체 핵무장, 비핵평화 프로세스 등을 두고 논쟁을 벌인다. 그런데 북한 붕괴, 제재를 통한 북한 굴복, 군사적 조치, 비핵화 일괄 타결, 완전한 신고와 검증 요구 등을 추구했지만 모두 실패했다. 리비아식, 우크라이나식, 이란식 비핵화 모델도 모두 실패했다. 북한의 저항성, 동북아의 지정학 동향, 미국의 북한 비핵화 의지, 우리의 제한된 역량 등 현실을 외면한 탓이다. 우리는 ‘빅딜’을 선호했지만, 항상 ‘노딜’로 끝났다. 지금이라도 주어진 현실을 감안한, 실현가능한 비핵화 전략을 수립하고, 하나하나 실행에 옮겨야 한다.

II. 북핵정책 환경 재평가

1. 북한의 내부 경제위기 지속과 ‘전략적 도발’ 재개

우리가 북핵정책을 추진하는 데 최대 장애요인은 무엇보다 북한의 강한 핵무장 의지와 핵역량 확보라는 데 이견이 없을 것이다. 북한은 미국과 국제사회의 강력한 제재압박에 모든 희생을 무릅쓴 채 마침내 핵무장에 성공했다. 김정은 정권 들어 핵무기는 단순히 군사적 수단의 일부가 아니라, 김정은 정권과 북한국가의 정체성으로까지 부각되고 있다. 북한은 2013년 핵무장과 경제발전의 병진노선을 국가노선으로 채택하고, 핵보유국법도 제정했다.

1970년부터 핵확산금지조약(NPT)을 중심으로 하는 강력한 비확산 국제레짐이 가동되어 이후 실제 핵무장에 성공한 국가는 극소수에 불과하다. NPT가 인정하는 5개 ‘핵보유국(Nuclear Weapon State)’과 NPT에 원래부터 가입하지 않은 채 일찍이 핵개발한 인도·파키스탄·이스라엘 3국을 제외하면, 신규 ‘핵무장국(Nuclear-armed state)’은 북한이 유일하다.⁹⁾ 90년대 이후 북한은 미국과 국제사회의 비핵화 압력과 북핵협상 때문에 일시적으로 핵개발을 중단한 적은 있어도 포기한 적은 없었다.¹⁰⁾

북한은 2019년 2월 ‘하노이 노딜’ 사건 이후 미국과 한국의 대화 제의를 전면 거부하고 있다. 그런데 북한은 ‘하노이 사태’ 이후 미국에게 “새로운 길”, “크리스마스 선물”, “정면 돌파” 등을 수시로 위협했지만, 막상 도발 위협을 실행에 옮기지는 않았다. 북한판 ‘전략적 인내’도 마침내 2022년 3월 24일 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사로 끝났다. 북한의 ‘전략적 도발’이 반복되고, 이에 대한 한미의 정치군사적 대응조치가 충돌하면, 다시 한반도는 북핵위기와 전쟁위기의 악순환에 빠지게 될 것이다. 상상하기 싫지만 새로운 북핵 위기는 북한이 핵무기 사용을 위협하는 핵전쟁 위기로 비화할 가능성도 있다.¹¹⁾

한편, 북한은 기존 경제제재와 자연재해의 이중고(二重苦)에 더해, 코로나19 사태로 인한 보건위기와 국경봉쇄의 고통을 겪고 있다. 이런 북한의 삼중고(三重苦)는 북핵협상 재개를 위한 기회요인이 된다. 김정은도 2021년 연초 8차 당 대회에서 북한이 처한 “극악한 제재봉쇄와 흑심한 재난”을 직접 인정했다.

북한이 2021년 7월 유엔에 제출한 지속가능발전(Sustainable Development Goals: SDGs) 목표 이행을 위한 ‘자발적 국가검토 보고서(Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda)’에 따르면, 북한의 곡물생산량은 2018년에 10년 이내 최저 수준인 495만 톤을 기록했다. 2019년에 10년 내 최고수준인 665만 톤을 생산했지만, 2020년에 수해로 다시 552만 톤을 생산하는 데 그쳤다.

여기서 북한이 동 유엔보고서를 통해 처음으로 국가 통계를 공개한 것에 주목한다. 북한이 평소 국가기밀로 간주했던 경제사회 통계를 공개한 것은 근래 김정은이 ‘정상국가화’

9) 여기서 ‘핵무장국’은 NPT가 인정한 5개 ‘핵보유국’과 다른 개념인데, 단지 핵무기를 보유했다는 객관적 사실을 서술하는 용어로 사용되었다. 따라서 북한을 ‘핵무장국’이라고 부른다고, 북한 핵무기의 합법성과 타당성이 제고되는 것은 결코 아니다.

10) 북한과 협상과 핵개발을 서로 배타적이라고 보지 않고, 항상 양자를 효과적으로 병행했다. 예를 들면, 북한은 북미 기본합의(1994)에도 불구하고, 농축핵활동을 비밀리에 시작했다. 6자회담이 2003년 8월 개시되어, 2005년 9.19 6자 합의, 2007년 2.13 6자 공동성명, 10.17 6자 공동성명 등 일련의 비핵화 합의에 성공하고, 북핵 시설의 폐쇄, 불능화, 신고 등 실제 일부 비핵화 진전이 있었다. 하지만 북한은 6자회담 기간 동안에도 대포동 2호 발사(2006.7), 1차 북핵실험(2006.10), 장거리 로켓 발사(2009.4), 2차 북핵실험(2009.5), 각종 중단거리 미사일 발사 등 일련의 핵개발을 멈추지 않았다.

11) 전봉근, “2022년 북핵 동향 평가와 북핵협상 재개 전략: 북핵 동결을 위한 ‘잠정합의 추진 방안’ (국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석, 2022.1)

를 추구한다는 평가를 뒷받침하는 증거가 될 수도 있다. 그동안 북한의 국제금융기구 가입과 대북 경제지원이 곤란했던 배경에는 북한이 국가 통제를 공개하지 못한 탓도 있었다. 이런 점을 감안할 때, 이번 북한의 보고서 발표 조치는 외부의 경제지원을 요청하거나, 국제사회 재진입을 타진하며 교류협력을 기대하는 시그널로 볼 수도 있다.

2. 바이든 행정부의 대북 관여정책 추진 의사

대부분 한미의 북한 전문가들은 바이든 행정부가 북핵협상을 적극적으로 추진할 가능성이 거의 없다고 평가한다. 무엇보다 바이든 행정부가 당면한 국내외 여건이 북핵협상에 집중할 틈을 주지 않는다. 또한 미국 조야에서는 북한 혐오증, 북핵문제 피로증, 북핵협상 무용론, 비핵화 비관론이 팽배하다. 이런 북미대화에 대한 비관적이고 부정적인 분위기를 극복하고 바이든 대통령이 직접 나서야 한다. 더욱이 김정은이 북미대화를 거부하고 있어, 북핵협상을 재개하려면 정상 차원의 소통과 결단이 불가피하다. 하지만 바이든 대통령이 우선 각종 국내외 위기로 인해 북핵에 집중할 여유가 없는 데다, 국내정치적 반대를 무릅쓰면서까지 성공 가능성도 매우 불투명한 북핵외교에 나설 동기도 찾기 어렵다.

이런 북핵협상에 대한 만연한 부정적인 전망에도 불구하고, 바이든 행정부의 등장으로 새로운 기회요인도 생겨났다. 우선 바이든 행정부가 민주당식의 대북 관여정책을 계승함으로써 새로운 북미대화의 가능성이 열렸다. 바이든 행정부의 대북 관여정책은 2021년 5월 21일 문재인-바이든 정상회담에서 확인되었다. 바이든 행정부는 북한의 거부감이 큰 ‘완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 북핵 폐기(CVID)’를 더 이상 거론하지 않고, ‘북한 비핵화’ 표현도 ‘한반도의 완전한 비핵화’로 대체했다. 싱가포르 북미 공동성명과 판문점선언을 계승하고, 남북대화과 협력을 적극 지지했다. 바이든 행정부는 비핵화 접근법으로 “조율되고, 실용적인 접근(calibrated, practical approach)”을 제시했는데, 이로써 북한이 요구했던 단계적 접근법을 사실상 수용했다.

바이든 행정부가 대북 관여정책을 확인했지만, 그렇다고 북미대화가 조기에 열릴 가능성은 낮다. 바이든 행정부가 2021년 중반부터 북미대화를 수차례 제안했지만, 북한은 거부했다. 미국은 “공이 상대 코트”에 있다고 주장하고, 북한의 대화 참여를 촉구했다. 하지만 북한은 미국이 아직 자신의 선제적인 비핵화 조치(풍계리 핵실험장 폭파 폐쇄, 미사일엔진시험장 폐쇄, 핵실험과 중장거리미사일 시험 중지 모라토리움 등)에 대해 대답하지도, 보상하지 않았다고 보았다. 또한 ‘하노이 노딜’ 이후 미국에게 적대시 정책 포기 와 ‘새로운 섀범’을 요구했지만, 아직 대답을 듣지 못했다는 입장이다.

한편, 바이든 행정부의 단계적 비핵화 접근법과 특히 이란핵합의 방식에 따른 ‘잠정합의(interim agreement)’ 추진 가능성은 북핵협상을 위한 의미 있는 기회요인이 된다. 안토니 블링컨 미 국무장관은 2018년 뉴욕타임즈에 두 번이나 기고하여(“To Win a Nobel, Trump Should Look to the Iran Deal(2018.5.2.)”, “The Best Model for a

Nuclear Deal With North Korea? Iran(2018.6.11.)”), 당시 트럼프 대통령에게 잠정 합의와 본 합의로 구성된 2단계 접근법을 적용할 것을 주장했었다. 바이든 행정부가 아직 ‘잠정합의’ 방식을 북한에 적용한다고 공식화한 적은 없다. 하지만 이런 단계적 접근 구상은 북미대화 가능성을 높일 뿐 아니라, 북핵합의도 용이하게 할 전망이다.

최근 우크라이나 사태가 발생하자, 전문가들은 북미 대화와 북핵협상의 가능성이 더욱 멀어졌다고 전망했다. 이런 전망이 틀릴 수도 있다. 사실 바이든 행정부는 우크라이나 사태에도 불구하고 이란핵합의 복구를 위한 이란핵협상에 줄곧 참여했고, 2022년 3월 현재 이란핵합의가 최종 타결 단계에 있다. 이런 상황을 감안한다면, 이란핵합의가 종결된 이후 바이든 행정부가 북핵협상으로 관심을 집중할 가능성도 열려있다.

3. 윤석열 정부의 원칙적, 상호주의적 대북정책 추진 전망

2022년 5월 10일 출범하는 윤석열 정부는 각종 외교안보 공약을 통해 ‘남북관계 정상화’를 목표로 하는 원칙적, 상호주의적, 실사구시적, 가치지향적 대북정책을 추진할 것을 예고했다.¹²⁾ 이를 위한 구체적인 조치로 한미공조와 동맹 강화, 한미 연합훈련 재개, 대북 억제력을 위한 3축 체제 구축, 사드 추가 배치, 대북 제재결의 이행, 북한인권 문제 제기, 북한인권재단 설립 등을 추진할 것을 약속했다.

윤석열 후보는 대선 과정에서 문재인 정부가 북한 눈치 보기와 대북 굴종적 자세를 취했고, 한미동맹, 대북 억제력 구축, 북한인권, 제재압박 등을 방기했다고 비판했다. 특히 문재인 정부가 대북정책 목표와 성과물로서 강조했던 남북정상회담, 평화체제 구축, 종전선언, 금강산관광과 개성공단사업 재개 등은 공약에서 사라졌다.

한편, 윤석열 후보는 남북관계 개선, 남북 대화와 공동번영, 북한 비핵화, 인도적 지원 등 전통적인 대북정책 과제도 제시했다. “불법적·불합리한 행동에는 원칙에 따라 단호히 대처할 것”이라고 주장하면서도 “남북 대화 문은 언제나 개방”되어 있다고 덧붙였다.

북핵정책 목표에 대해서는 원칙과 일관성 있는 북핵협상으로 ‘북한의 완전한 비핵화’를 실현한다고 천명했다. 비핵화 전략의 수단과 방법으로서 완전한 비핵화까지 제재 유지, 제재결의 이행을 위한 국제협력 주도 등을 제시했다. 이런 입장은 다소 경화된 입장으로 비치지만, 사실 안보리 제재결의의 충실한 이행은 모든 유엔 회원국의 의무이므로 일반적 원칙을 말했을 뿐이다. 그리고 윤석열 후보가 제기했던, 한미공조 하 비핵화 협상 재개 노력, 완전·검증가능한 비핵화 달성 시 관련 당사자 평화협정 체결, 비핵화 진전에 맞추어 경제협력과 남북공동경제발전계획 추진 등은 이전 정부가 추진했거나, 한미 정부가 합의했던 사항이다.

윤석열 당선인은 공약에서 예측가능한 로드맵 제시, 판문점(워싱턴)에 남북미 연락사무

12) 윤석열 당선인 대국민 당선인사(2022.3.10.), 윤석열 후보 20대 외교안보 공약, Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision(Foreign Affairs, February 8, 2022) 등

소 설치로 3자 대화채널 상설화, 그린데탕트 등과 같이 건설적이고 창의적인 제안도 제시했다. 한편, 비핵화 협상과 남북미 대화를 촉진하기 위한 ‘완전한 핵신고’를 초기 비핵화 이정표로 제시했는데, 과거 핵검증을 주권 침해로 간주했던 북한의 행태를 볼 때 이를 관철하기란 쉽지 않을 전망이다.¹³⁾

IV. 북한 비핵화를 위한 실행과제 제안

1. 국민합의 기반의 지속가능 대북정책 추진

효과적인 대북정책 추진의 출발점은 일관되고 지속가능한 대북정책의 수립이다. 이를 위해서 대북정책에 대한 남남갈등을 해소하고, 국민합의를 만들어야 한다. 사실 한국같이 대북정책과 외교안보정책을 둘러싼 국론 분열과 갈등이 만연하고, 정부 교체마다 정책 기조가 완전히 바뀌는 나라는 유례가 없다. 미국 같은 초강대국이라면 모를까, 한국같이 분단 상황과 강대국에 둘러싸인 지정학적 여건은 더욱이 그런 사치를 허용치 않는다. 대부분 중소국가, 특히 외교적 성과가 좋은 선진국들은 대외정책에 대한 국민합의의 수준과 지속성이 매우 높다.

한국은 다른 어떤 나라보다 외교안보적 환경이 열악하므로 더욱 신중하고 전략적인 외교안보정책이 요구된다. 마침 윤석열 당선인은 통합과 협치의 국정 운영 방침을 천명하고, 원칙적이고 지속가능한 대북정책을 추진하겠다고 약속했다. 탈냉전기 30년간 그만큼 시행착오를 겪었다면 이제는 우리도 좀 더 안정되고 신중하며 지속가능한 대북정책을 추진할 때가 되었다.

정부 교체에 따라 대북정책과 외교정책이 보수와 진보를 극단적으로 오가는 악순환을 차단하기 위해 행정부, 정치권, 전문가그룹은 보수와 진보를 막론한 협의기구를 상시적으로 운영해야 한다. 정부는 주요 외교안보정책에 대해 국회의 동의를 구하는 절차를 관행화하도록 해야 한다. 그리고 정치인은 내부적으로 외교안보정책에 대해 치열하게 토론 하되, 외국에 나가서까지 다른 의견을 표시하거나 정부를 비판하는 것을 자제해야 한다.

2. 초기 비핵화와 상응조치를 교환하는 북미 ‘잠정합의’ 추진

오늘 한반도 정세와 미국 동향을 볼 때 북미 핵협상에 대해 비관적인 전망이 지배적이다. 하지만 북한 핵무장은 한국의 외교·안보·경제적 이익을 치명적으로 해치기 때문에 북한 비핵화에 사활적 국익이 걸려있다. 북핵협상 재개를 위한 다수의 기회요인이 있어,

13) “존재하는 핵시설에 대한 성실하고 완전한 신고가 신뢰회복의 첫 번째 마일스톤이다. 그 때 북한의 비핵화를 위한 검증가능하고 불가역적 조치에 따라 제재도 완화될 것이다.” Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision(Foreign Affairs, February 8, 2022)

이를 효과적으로 활용한다면 북핵협상의 가능성은 아직 열려있다. 특히 바이든 행정부가 적절한 외교적·경제적 유인책을 제공한다면, 북한과 낮은 수준의 비핵화와 상응조치를 교환하는 이른바 북미 ‘잠정합의’의 조기 체결이 가능할 것이다.

오늘 한반도 현실을 볼 때, 우리가 바라는 완전한 핵신고와 핵사찰 수용, 일괄 핵폐기의 진전 등과 같은 ‘꿈의 시나리오’가 실현될 가능성은 매우 낮다. 만약 잠정합의가 채택된다면, 북핵활동의 전면적 동결과 낮은 수준의 핵검증 수용이 북한이 수용 가능한 초기 비핵화 조치가 될 것이다.

북핵협상 재개에 대비하여, 미국과 한국은 미리 ‘잠정합의’에 포함될 ‘미니 딜’ 패키지를 준비해야 한다. 현실적으로 북미 간 깊은 불신관계에서 합의와 실행이 가능한 비핵화 방안은 초보적일 수밖에 없다. 따라서 미국은 북한이 이미 선제적으로 실행 중이거나, 선언하고 제안했던 비핵화 조치를 잠정합의에서 우선적으로 확보토록 한다. 핵실험과 중장거리미사일 시험발사 모라토리엄, 미사일엔진 실험장 폐쇄, 핵실험장 폐쇄, 핵무기 생산·이전·사용·실험 중단, 영변핵시설 폐기 등을 우선적으로 확보한다. 추가로 일체 핵분열물질 생산시설 폐쇄, 중장거리미사일 시설 폐쇄 등을 요구할 수도 있다.

이에 대한 미국이 북한에 제공할 ‘상응조치’로는 싱가포르 공동성명의 이행과 대북 적대시정책 불추구 공약, 북미 정상회담과 정상 소통, 대규모 한미군사연습 중단, 북미관계 정상화를 위한 수교 협상 개시, 식량·보건·방역의 인도적 지원 제공, 스냅백 조건부 대북 제재 일부 완화(석유 도입 상한선 조정, 민수용 통상 일부 허용 등) 등을 제공할 수 있다. 물론 비핵화 수준과 상응조치 수준은 상호 필요와 협상에 따라 조절할 수 있다.

참고로, 윤석열 후보는 초기 비핵화 조치로서 완전한 핵신고를 강조했는데, 신고와 검증에 대한 신중한 접근이 필요하다. 이란의 경우, 항상 NPT 회원국으로 남아있었기 때문에 이란핵위기 상황에서도 대체로 핵사찰을 충실히 수용했다. 더욱이 2015년 이란핵합의(JCPOA)에 따라 통상적인 IAEA 사찰보다 강도 높은 사찰도 수용했다. 하지만 북한은 NPT 회원국이 아닌 데다, 과거부터 IAEA 사찰의 정치적 중립성을 강하게 불신했고, 또한 사찰을 주권 침해로 보는 경향이 있었다. 사실 한반도 비핵화 공동선언, 북미 제네바 기본합의, 6자 합의 등 모든 비핵화 합의는 핵검증에 대한 이견으로 인해 파탄되었다. 따라서 초기 비핵화 단계에서는 낮은 수준의 핵검증에서 시작해서, 점차 북한과 신뢰가 축적되면서 핵검증 수준을 단계적으로 고도화하는 것이 현실적인 비핵화 접근법이 될 것이다.

3. ‘한반도 비핵화와 평화정착 로드맵’ 개발 및 제시

윤석열 당선인은 외교안보 공약에서 북한 비핵화 전략의 일환으로 ‘예측가능한 비핵화 로드맵 제시’를 제안했다. 필자는 이 제안을 지지하며, 특히 아래와 같은 이유로 비핵화 로드맵이 꼭 필요하다는 입장이다.

향후 북미 핵협상이 성과를 거두려면, 미국과 북한 모두 새로운 비핵화 계산법을 준비해

야 한다. 특히 하노이 정상회담의 ‘노딜’ 사태를 재현하지 않으려면, 당시 제기되었던 쟁점에 대한 대응책이 있어야 한다. 하노이 정상회담에서 미국은 북한에게 초기 비핵화 조치로서 소위 “영변 플러스 알파”, 비핵화의 최종상태 또는 정의, 비핵화 로드맵 등 3개 사항을 요구했었다. 이는 미국의 정당한 요구였다. 다만 북한이 향후 협상테이블에 나와서 3개 요구사항을 수용토록 만들려면, 미국도 북한에게 초기 상응조치 패키지, 상응조치의 최종단계, 상응조치의 로드맵 등을 제공해야 한다. 이때 미국이 북한이 거부하지 못할 정도로 강력한 유인책과 비전을 명료히 제시하면, 북한도 쉽게 합의를 거부하지 못할 것이다. 물론 북한을 협상장에 묶어두려면 북한이 핵협상과 핵합의를 거부할 때 치르게 될 제재압박의 불이익도 명료히 제시되어야 한다.

차기 북핵 협상에서 가장 중요한 항목은 역시 북한의 ‘초기 비핵화 조치’가 될 것이다. 이에 대한 북미 간 접점은 하노이 정상회담에서 북한이 제시했던 ‘영변 핵시설 포기’와 미국이 요구한 ‘영변 플러스 외부 핵시설 포기’ 주장의 중간에 있을 것이다. 향후 북핵 협상에서 북한이 하노이 회담에서 제안했던 ‘영변 핵시설 포기’에서 후퇴하여 더 낮은 수준의 비핵화 조치를 제시할 가능성도 있다는 점도 주의해야 한다. 바이든 행정부는 북한의 ‘핵분열물질 생산 중단’을 차기 북핵협상의 목표로 제기할 가능성이 높다.

북한의 최대 관심사는 미국이 제공할 상응조치이다. 하노이 북미정상회담에서 북한은 영변핵시설의 폐기에 대한 대가로 민수경제 부분에 대한 안보리 제재결의의 일괄적 철회를 요구했고, 미국은 거절했다. 당시 미국은 북한의 제재 해제 요구가 과도하며, 경제제재가 가장 효과적인 대북 레버리지이므로 완전한 비핵화까지 제재를 지속해야 한다는 입장이었다. 이때 리영호 북한외상은 앞으로 구차하게 제재 해제 요구를 하지 않을 것이며, 대신 안전보장을 상응 조치로 요구할 것이라고 주장했다.

그런데 본고는 상응조치로서 안전보장 방안에 더해 제재 완화와 경제지원 조치도 같이 준비할 것을 제안한다. 우선 북한이 안전보장 조치로서 요구했던 주한미군 철수와 일체 연합훈련 중단, 한국군의 군비증강 중단 등은 수용하기 어려워, 대안적인 안전보장 방안을 찾아야 한다. 북한은 핵무장과 중국의 보호 때문에 안보가 보장되었다고 보기 때문에 사실 제재 완화와 경제지원에 더욱 관심이 클 것으로 보인다. 결국 비핵화의 상응 조치로 낮은 수준의 외교안보적 상응조치와 경제지원을 혼합하여 제공할 필요가 있다.

본고는 국내의 다수 전문가와 대화를 거쳐 작성한 ‘한반도 비핵평화 로드맵’을 아래 표로 제시했다. 이 로드맵은 ‘핵동결’과 ‘핵폐기’ 등 2단계로 구성되며, 이는 각각 ‘잠정합의’와 ‘본합의’ 단계에 해당된다. ‘핵 동결’ 단계를 다시 2단계로 나눴는데, 현재 우리는 사전조치 단계에 있다. 따라서 비핵화의 차기 핵심 이정표로서 가능한 한 조속히 북핵 동결을 달성할 것을 제안한다.

실제 비핵화의 진전은 남북관계, 북미관계, 한반도 평화체제, 동북아 안보협력, 경제에너지제공 등 다양한 변수와 연관되어 있다. 따라서 비핵화 로드맵은 이런 변수들과의 상호관계와 인과관계를 정립하는 효과도 있다. 비핵화 진전과 더불어 이런 변수들이 동시에 진전된다면, 북핵합의의 안정성을 제고하고 비핵화를 촉진하는 효과도 거둘 것이다.

마지막으로 외교안보 국책연구원이 주도하여, ‘비핵평화 로드맵’ 작성을 위한 한·미·중·일 4국 전문가 공동연구를 추진할 것을 제안한다. 4국 전문가 공동연구를 추진하면, 한·미·중·일 4국 정부가 간접적으로 비핵화 로드맵을 공유하는 효과도 발생할 것이다.

[표1] 한반도 비핵평화체제 로드맵(전봉근, 비핵화의 정치(2020), 431쪽, 일부 수정)

	I. 잠정합의 단계 (비핵평화체제 기반조성)		II. 본합의 단계	
	사전 조치 (기실행)	핵 동결(잠정합의)	핵폐기 개시	완전 비핵화 : 비핵평화체제 완성
비핵화 조치	- 핵·미사일 시험 중단 - 군사도발 중단	- 북미 잠정합의 타결 - 영변핵시설 폐쇄 - 핵분열물질 생산 중단 - 완전한 비핵화 약속 확인 - 중장거리미사일 활동 동결	- 중장거리 폐기·검증 - 핵시설 폐기+검증	- CVID 완성 - 비핵국으로 NPT 복귀 - 평화적 핵이용 허용
북미 관계	- 북미정상 회담 개최 - 한미연합 훈련 중지	- 제재 일부 완화 - 북미수교 협상 개시 - 상호 연락사무소 개설 - NSA 제공 - 인도지원 제공	- 제재 일부완화 - 북미수교 협상 - 북일 수교 협상	- 북미수교 - 제재해제 - 유엔사 조정, 주한미군 규모·임무 조정
CTR		- CTR 제공 협상	- 핵폐기·핵안보 지원 확대	- 영변핵시설 폐기 - 평양/개성 ISTC 설치
평화체제		- 4자 평화포럼 개최 - 4자 한반도 비핵평화 외무장관회담 개최	- 평화협정 협상	- 평화협정 체결
남북관계 / 군비통제	- 남북정상 회담개최 - 남북군사 합의서 - 상호연락 사무소	- 남북기본협정 체결 - 인도지원 확대 - 남북군사회담, 군비통제 - 남북경협 및 개발지원 로드맵 제시	- 남북경협 재개 - 남북FTA협상 개시	- 남북경제공동체 - 남북 FTA 가동
동북아 평화체제		- 동북아 보건방역협의회 가동 - 북일 수교협상 개시 - 동북아평화협력포럼 (안보대화) 북한 참가	- 북일 수교협상 - 동북아 안보회의 가동 - 동북아 비핵지대 검토	- 동북아 안보협력기구 가동 - 북일 수교 - 동북아 비핵지대 협의
경제· 원자력· 인도적 지원		- 인도·보건방역지원 제공 - 남북중려 물류·에너지 협의 - 대북 경협 로드맵 제시 - 원전 제공 협의	- 북한, AIIB, ADB, 세계은행 가입 추진 - 동북아 에너지·수송망 연결 - 원전 공급협상	- 북한, 국제금융기구 가입, - 개발지원 제공 - 북미 원자력협정 - 원전 공급

4. 북핵협상과 북핵합의 촉진을 위한 추가 조치: 대북 친서 제공, 인도지원

북미대화가 전면 중단된 상태에서 어떻게 북핵협상을 시작할 것인가? 바이든 행정부는 북한에게 ‘무조건 대화’를 제안하며, 자신의 코트로 넘어온 공을 치라며 대답을 재촉하고 있다. 그런데 오늘 북미의 대치 상황은 양측이 댄스무대의 사이드라인에 서서 상대에게 먼저 무대로 나오라며 버티는 형국이다. 결국 북미가 같이 무대로 나가지 않는다면 탱고를 출 수 없다. 북한을 무대로 불러내는 효과적인 방법으로 바이든 대통령이 김정은 위원장에게 친서를 보낼 것을 제안한다.

오늘 미국 내 분위기를 볼 때, 바이든 대통령이 북한에 친서를 보낼 가능성은 매우 낮다. 하지만 친서 한 통으로 북한의 핵미사일 도발을 방지하고, 북핵협상을 재개할 수 있다면 그 비용은 충분히 가치가 있다. 필요하다면, 한국과 중국 정부가 바이든과 김정은의 친서 교환을 촉진하기 위해 북미 간 중재에 나설 수 있다. 북미대화를 촉진하기 위해 미 정부가 오바마 전 대통령을 대북 특사로 활용하는 방안도 제안한다. 오바마 대통령은 재임 당시 냉전기 적대국과 관계 정상화를 소명으로 생각했으며, 실제 이를 추진했다. 또한 오바마 대통령은 후임 트럼프 대통령에게 북핵문제가 가장 긴급하고 위험한 안보 현안이라고 조언했는데, 이는 북미수교와 비핵화를 해결하지 못한데 대한 일종의 채무 의식으로 보인다.

윤석열 당선인이 북핵위기 예방과 북핵협상 촉진을 위해 김정은 앞으로 친서를 보내는 방법도 검토할 것을 제안한다. 한국 정부는 보수와 진보를 막론하고 항상 남북관계 개선을 추진했고, 이를 위한 남북정상회담도 모색하고 추진했다. 윤석열 당선인의 대북 친서는 한반도의 군사적 긴장을 낮추고 북핵협상의 재개에도 도움이 될 것이므로 미국 정부도 지지할 것으로 예상된다. 한편, 북한의 예측 불가능성을 감안할 때, 남북 간 비공식 대화채널을 통해 상호 친서 교환 가능성을 사전에 타진할 필요가 있다.

또한 남북대화의 교착 국면을 타개하고, 북한주민의 인간안보를 지원함으로써 한반도 공동체를 진전시키기 위해 인도적 지원을 적극적으로 추진해야 한다. 최근 북한은 경제제재·자연재해·코로나19의 복합적인 ‘3중고’에 시달리고 있는데, 이때 인도지원은 효과적인 대북정책 지렛대가 될 수 있다. 북한이 한국의 직접 지원을 거부하는 상황에서 투명하고 원활한 지원을 위해 북한의 수용성이 높은 국제기구와 NGO를 통해 지원 사업을 안정적으로 추진할 것을 제기한다. 만약 한국이 직접 지원을 추진한다면, 북한이 한국의 모니터링을 거부하는 경향이 있어 지원이 성사되지 못할 가능성이 크다.

남북은 평양공동선언(2018)에서 “전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화”하기로 합의했다. 따라서 2022년에 국내에서 코로나19 백신 접종이 완료되고 백신의 여분이 생기면, 백신 지원을 적극 추진토록 한다. 북한이 매우 엄격한 경제제재 하에 있다는 점을 감안하여, 대북 인도 지원을 적시에 제공하려면 미국 및 유엔 안보리이사국과 사전협의를 통해 지원물자에 대한 심사를 간소화하거나, 포괄적 면제를 확보하도록 한다.

5. 비핵화 촉진을 위한 한반도 평화공존체제 구축

북한 핵무장의 근원에서는 남북, 북미, 북일 간 3개 적대관계로 구성된 한반도 냉전체제가 있다. 만약 남북, 북미, 북일 수교가 완성되어 3개 양자관계가 정상화되면 한반도 평화체제가 완성된다. 평화체제 구축으로 북한이 적대할 국가가 없다면 엄청난 외교경제적 비용을 지불하면서까지 핵무장할 이유가 없을 것이다. 실제 어떤 국가도 실존적 안보위협을 주는 적대관계가 없는 상태에서 핵무장한 사례는 없다.

그런데 북한의 불법적 핵개발과 공세적 행동을 감안하면, 북한과 양자관계를 정상화하여 평화체제를 완성하고, 이로써 북한 비핵화를 견인하는 작업은 현실적으로 거의 불가능하다. 따라서 절충적으로, 양자관계 정상화, 평화체제 구축, 비핵화의 3개 축을 각각 단계화하여 각 조치를 조화롭게 병행시킬 것을 제안한다. 예를 들면, 잠정합의에서 북한이 영변핵시설 폐기를 포함하는 초기 비핵화조치에 동의한다면, 미국은 ‘북미관계 정상화’를 위한 초기 조치로서 ‘수교협상 개시’를 제공한다. 이는 싱가포르 공동성명 1조의 “새로운 북미관계 수립”을 위한 구체적인 조치이며, 북한이 강력히 요구하는 ‘미국의 적대시정책 폐기’의 가시적인 조치이다. 북미 간 ‘수교협상 개시’는 평화체제 구축을 위한 의미 있는 이정표가 된다.

남북관계 정상화를 위해서는 ‘남북기본협정’을 체결할 것을 제안한다. 2022년은 남북 간 최고의 합의로 평가되는 ‘기본합의서’가 발효한 지 30주년이 되는 해이다. 사실 문재인 정부는 당초 남북기본협정을 주요 대북정책과제로 채택했으나, 2018년 판문점선언을 채택한 이후 남북기본협정에 대한 관심을 잃은 것으로 보인다.

남북기본협정은 남북기본합의서를 현 상황에 맞춰 업데이트하고, 남북 평화공존체제를 제도화하는 데 그 목적이 있다. 따라서 기본합의서에서 규정되었던 상호 체제 인정과 존중, 내부문제 불간섭, 상호 중상비방 중지, 상대방 파괴·전복 행위 금지, 불가침, 분쟁의 평화적 해결, 상호 경계선 존중 등을 재확인한다. 또한 서울과 평양에 상주대표부 설치 규정을 포함하여, 남북관계를 국제법적 관계로 관리한다. 이는 남북관계를 민족 중심에서 향후 통일이 될 때까지 잠정적으로 국제관계로 전환하는 효과가 있다.

마지막으로, 남북 평화공존을 촉진하는 조치로 ‘DMZ(비무장지대) 평화공원’을 설치할 것을 제안한다. DMZ는 정전협정에 따르면 비무장 상태가 유지되어야 하나, 남북 모두 DMZ 내 군 초소와 장비를 배치하여 가장 군사적 충돌 위험성이 높은 지대가 되었다. 따라서 일찍이 1988년 노태우 대통령은 DMZ 내 ‘평화시’ 건설 구상, 김영삼 정부는 ‘DMZ 자연공원’, 노무현 정부는 ‘DMZ 평화공원’ 구상을 제시했으나, 북한의 비협조로 아무 진전이 없었다. 이명박 정부도 ‘비무장지대의 평화적 이용’을 제시했고, 박근혜 정부도 ‘DMZ 세계평화공원 조성’을 제시했지만 아무 성과가 없었다.

2018년 4월 남북 정상은 판문점선언에서 “첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소”하기 위해 “비무장지대를 실질적인 평화지대”로 만들기로 합의했

지만 진전이 없었다. 만약 ‘DMZ 국제평화공원’이 만들어지면, 남북 간 군사적 긴장완화, 한반도 평화체제 구축, DMZ를 통한 남북 및 동북아 교류협력 증대 등 실질적인 평화와 경제효과가 기대된다. DMZ에 국제기구를 초치한다면, 한반도 평화를 국제기구가 보장하는 효과도 발생한다. 반기문 전 유엔사무총장을 ‘DMZ 국제평화공원 추진위’ 위원장으로 추대하고, 평소 한반도 평화에 관심이 큰 안토니오 후테레스 유엔사무총장과의 협력하면 동 DMZ 평화사업도 가능할 것으로 기대된다. (끝)

제6제. 대한민국 외교의 전략적 자율성 제고를 위해 유럽과 연대하라

- 이상현 (세종연구소)

[요약]

한국 대통령 선거에서 윤석열 후보가 승리함으로써 한국은 2022년 5월에 보수 정권이 출범할 예정이다. 한국 신정부가 당면할 외교안보의 환경과 여건은 갈수록 커지는 글로벌 차원의 불확실성과 더불어 한반도 평화 프로세스의 난맥상으로 요약할 수 있다. 한국의 차기정부가 직면할 대외정책의 환경과 여건은 크게 세 가지로 정리된다.

첫째, 국제정세는 2019년 시작된 코로나19 팬데믹의 영향을 벗어나지 못한 채 강대국 경쟁의 심화로 인한 국제체제의 분절화(systemic fragmentation) 현상이 지속되고 있다. 둘째, 이런 어수선한 가운데 러시아의 우크라이나 전격 침공은 신냉전을 더욱 심화시켜 이제 세계는 본격적인 냉전 2.0 시대에 진입했다. 셋째, 한반도 전략상황은 '3중고'에 처한 한반도 평화프로세스로 요약할 수 있다.

윤석열 당선인은 기본적으로 자주보다는 동맹과 국제협력을 중시한다. 외교안보에 대한 당선인의 기본 시각은 '글로벌 중추국가(global pivotal state)'라는 용어로 요약할 수 있다. 지역별로 특화된 글로벌 협력 네트워크 구축을 제시하면서, 특히 유럽 국가들과는 국제규범 확립 및 인권 증진을 위한 '가치외교' 파트너십 구축을 제시했고, 신산업, 기후변화 대응, 첨단 과학기술 분야 등에서의 협력을 대폭 확대하겠다고 했다.

현재와 같은 글로벌 불확실성 시대에 한국과 유럽은 이상적인 협력 파트너이다. 무엇보다도 한국과 유럽은 공히 미중 전략경쟁 및 신냉전 질서 하에서 '전략적 자율성(strategic autonomy)' 공간 확보가 중요하기 때문이다. 또한 미중 사이에서 선택을 강요당하기 원치 않는다는 공통점이 있다. 유럽이 추구하는 전략적 자율성이란 미국이 안보 공약에 대한 의존에서의 탈피에만 국한된 것이 아니라 중국과 러시아에 의한 유럽의 자율성 혹은 주권의 침해 위험으로부터 벗어나는 것을 의미하는 포괄적 전략태세라 할 수 있다. 이는 미중 사이에서 선택을 강요당하기 원치 않는 한국의 입장과 유사하다. 한국 신정부가 유럽과 협력을 주요 분야는 다음과 같다.

첫째, 안보분야의 자율성 제고를 위한 협력이다. 둘째, 인도-태평양전략에서의 협력으로서, 핵심은 대중국 안보 및 경제·기술 협력이다. 셋째, 디지털 연결성(digital connectivity) 영역에서의 협력이다. 넷째, 팬데믹 시대의 국제 보건안보 협력이다. 다섯째, 인도태평양 지역 해양안보 협력이다. 여섯째, 마지막으로 대북 관여 프로젝트 협력을 고려할 수 있다.

유럽의 강점은 오랜 다자주의의 경험을 통해 축적된 룰세팅(rule setting)이 중요한 강점이다. 주로 한반도 문제에 매달려 지엽적(parochial) 외교안보 정책의 한계를 극복하지 못한 한국에게 유럽과의 협력은 중요한 의미를 지닌다. 더욱 중요한 것은 전략적 자율성 확보를 위한 협력이다. 한국은 한미동맹을 외교의 중심축으로 중시하지만 신정부는 이를 다자·소다자주의 협력과 글로벌 네트워크로 보완해야 한다.

I. 한국 신정부의 외교안보 환경

한국 대통령 선거에서 윤석열 후보가 승리함으로써 한국은 2022년 5월에 보수 정권이 출범할 예정이다. 한국 신정부가 당면할 외교안보의 환경과 여건은 갈수록 커지는 글로벌 차원의 불확실성과 더불어 한반도 평화 프로세스의 난맥상으로 요약할 수 있다. 한국의 차기정부가 직면할 대외정책의 환경과 여건은 크게 세 가지로 정리된다.

첫째, 국제정세는 2019년 시작된 코로나19 팬데믹의 영향을 벗어나지 못한 채 강대국 경쟁의 심화로 인한 국제체제의 분절화(systemic fragmentation) 현상이 지속되고 있다. 오늘날 국제정세를 특징짓는 최대의 변수는 COVID-19 팬데믹이다. 이미 전세계적으로 586만 명이 사망했으며(2022년 2월 18일 기준), 팬데믹은 국가는 물론 개개인의 일상생활에 심대한 충격을 가져옴으로써 국제질서의 변화를 재촉하고 있다. 가장 최근에는 ‘델타’에 이어 ‘오미크론’ 변이까지 등장해 코로나 바이러스와의 싸움은 언제 끝날지조차 알 수 없는 상황이다. 팬데믹은 사람과 물자의 이동, 물류와 통상에도 영향을 미쳐 국제경제의 침체를 초래했다. 현재 세계 경제는 전반적으로 회복세이지만 선진국과 개도국간 차이가 커지고 있는 상황이며, 팬데믹 영향으로 제조산업은 회복 추세이지만 서비스 분야는 회복에 시간이 더 걸릴 전망이다. 더욱 심각한 문제는 팬데믹 와중에 더욱 뚜렷해진 미중 전략경쟁의 심화이다. 미중 전략경쟁은 무역전쟁에서 시작했으나 지금은 가치, 체제, 이념의 경쟁 등 전방위적인 전략경쟁으로 확산되는 추세이다. 이 모든 요인들의 집합적 효과는 국제체제의 분절화로 요약할 수 있다. 국제체제 분절화의 원인은 글로벌 리더십의 부재가 큰 원인이며, 근간 국제질서에서 민주주의를 비롯한 각종 국제 레짐과 제도의 퇴조, 거버넌스의 약화는 미중 패권경쟁의 일부로서 전개되는 강대국 정치, 지정학의 복귀에 따른 ‘G-zero’ 시대, 심지어 권위(interregnum)의 시대로 불리는 현 국제질서의 특징이다.

둘째, 이런 어수선한 가운데 러시아의 우크라이나 전격 침공은 신냉전을 더욱 심화시켜 이제 세계는 본격적인 냉전 2.0 시대에 진입했다는 평가가 나온다. 러시아의 우크라이나 침공 직후 세계의 주요 언론과 분석가들은 ‘신냉전,’ ‘냉전 2.0.’ ‘냉전 파트 2,’ ‘냉전 후속편(sequel)’ 등 다양한 표현을 사용하면서 국제질서가 30여년의 탈냉전 시기를 뒤로하고 새로운 국면으로 접어들었다고 진단했다. 미중 전략경쟁으로 ‘신냉전’이라는 표현이 처음 등장했을 때 상당수 전문가들은 이러한 표현을 사용하기 주저했다. 하지만 러시아의 우크라이나 침공으로 이제는 본격적인 신냉전 시대 돌입했다는 것이 일반적 평가이다. 다만 대결의 구도가 미국과 소련이 아니라 자유·민주주의 진영 대 독재·권위주의 진영의 대결로 국제질서의 재편성이 급격히 이뤄지리라는 것이 현 시점에서의 전망이다. 신냉전 시대는 미·중 G2 시대에서 미·중·러 G3 시대로의 변화 가능성을 시사한다. 중·러의 목표는 2차대전 이후 미국 주도로 정착된 자유주의 국제질서, 규칙기반의 국제질서의 현상을 변경해 자신들에게 유리한 질서를 만들어내겠다는 것이다. 나토 확장은 하나의

핑계일뿐, 러시아의 본심은 구소련 국가들에 대한 통제를 강화해 소련 제국을 부활시키려는 것으로서, 이는 시진핑이 ‘위대한 중화민족의 부흥’을 시도하는 것과 유사하다.

러시아는 우크라이나 침공 원인이 1997년 이후 발진한 나토의 동진정책 때문이라고 주장한다. 즉, 나토의 확대(東進) 중단, 우크라이나 및 조지아의 나토 가입 불용에 대한 법적 요구가 핵심이다. 우크라이나 침공은 나토를 앞세운 미국의 동진 확장에 대한 저항인 셈이다. 2004년 중·동부 유럽 10개국의 나토 가입, 2016년 폴란드·루마니아에 MD 배치, 2021년 우크라이나의 나토 편입 추진이 러시아의 안보이익을 침해한다는 것이다. 푸틴은 마·러 패권투쟁을 ‘기울어진 운동장 바로잡기’로 인식하며, 2008년 조지아 전쟁, 2014년 크림반도 점령, 2015년 시리아 내전 개입에 이어 우크라이나 전격 침공으로 이어져 왔다. 러시아의 역사적 인식과 경험에 의하면 러시아 안보를 위해서는 동유럽 완충지대가 필요한데, 우크라이나가 그 마지노선이다. 만일 우크라이나가 나토에 편입되면 러시아는 침공할 것이 거의 확실시 된다는 것이 대다수 전문가들의 예상이었다. 러시아의 목표는 현 젤렌스키 정부를 완전히 제거하고 친러 정권을 수립하는 것이지만 우크라이나인들의 강력한 저항으로 인해 동부 돈바스 지역을 분쟁지역으로 유지하면서 장기점령할 가능성도 있다. 미국은 군사적으로 개입하지는 않겠지만 러시아의 우크라이나 침공을 결코 좌시하지 않겠다는 입장이다. 민주당은 지난 대선에서 러시아의 대선 개입이 힐러리 클린턴 패배의 주요 원인이라고 생각하며, 러시아는 중국과 더불어 권위주의 진영을 대표하는 국가로서 규칙기반의 국제질서의 교란자라는 인식이 강하다.

유라시아 지정학적 단층대가 활성화되면서 미국의 전략은 아시아 회귀에서 유럽 회귀(pivot to Europe)로 유훈할 가능성이 커졌다. 특히 러시아의 위협을 감지한 동유럽 국가들은 미군의 주둔을 확대하고 재보장 강화를 요구할 가능성이 커졌다. 유럽연합은 러시아의 침략을 일치된 목소리로 비판하면서 우크라이나 군사지원을 확대하기 시작했다. 우르줄라 폰데어라이엔 EU 집행위원장은 러시아의 침공에 대응해 우크라이나에 대한 무기 공급에 EU 재정 지원을 하고 러시아 항공사의 역내 상공 운항과 러시아 국영 매체를 금지할 것이라고 언급했다. 특히 제2차 세계대전 당시의 과오를 반성한다는 명분으로 분쟁 지역에 살상무기 수출을 금지해온 독일은 우크라이나에 대전차 무기와 지대공미사일 스텔러 등을 공급하기로 하면서 군사강국화로 정책을 대폭 전환했다. 또한 노르트스트림2 파이프라인 인증 절차를 중단함으로써 다시 유럽안보에서 중요한 역할을 하겠다는 의지를 분명히 했다. 미국의 유럽 회귀는 인도태평양전략의 약화로 이어질 가능성이 크다.

셋째, 한반도 전략상황은 ‘3중고’에 처한 한반도 평화프로세스로 요약할 수 있다. 김정은 10년의 가장 큰 피해자는 사실상 한반도 평화프로세스이다. 북한 김정은 정권이 처한 곤경을 흔히 ‘3중고(코로나, 제재, 홍수)’라고 표현하는데, 한반도 평화프로세스도 비슷하게 3중고에 직면한 게 현재의 상황이다. 3중고의 첫째는 북미 비핵화 대화 중단이다. 2018년 짧았던 봄날은 하노이 회담 결렬 이후 북미간의 비핵화 협상이 완전히 중단되면서 이미 아련한 추억이 된지 오래다. 바이든 행정부는 대북정책 재검토를 거쳐 소위

‘잘 조율된 실용적 접근’을 내놓았지만 과거의 정책과 별반 다르지 않은 사실상의 ‘전략적 인내 2.0’이라는 평가가 지배적이다. 미국이 조건없는 비핵화 대화를 촉구하고 있지만 당연히 북한은 이에 일체 호응하지 않고 있다. 바이든 행정부는 ‘완전한 비핵화’를 목표로 ‘단계적 합의’를 추진하되 북한이 특정 비핵화 단계를 이행하기 전에는 제재를 완화 하지 않으며 북한을 대화 테이블로 끌어들이기 위해 새로운 인센티브는 고려하지 않는다는 입장이다. 따라서 바이든 행정부의 대북정책은 당분간 북한이 큰 사고를 치지 않는 한 기다린다는 것으로 요약할 수 있다. 문제는 시간이 갈수록 북한의 핵과 미사일 역량은 계속 진화하고 해결도 더 어려워진다는 점이다. 둘째는 남북관계의 완전 정체가이다. 문재인 정부는 한반도 문제의 ‘운전자’ 역할을 자임하면서 선한 중재자 역할에 매진했지만 남북관계는 김정일 시대보다 나아진 게 없는 상황이다. 북한은 한국의 미진한 중재자 역할과 더불어 기존 남북 간 합의 이행 성과가 없는 점에 실망하고 문재인 정부에 대한 기대를 접은 것으로 추정된다. 임기말을 향해 가는 문재인 정부는 종전선언으로 북한을 대화 테이블로 유인하려 하지만 성사 가능성은 희박해 보이며, 대선을 앞둔 임기말 정부가 과감한 대북정책 카드를 쓰기도 어려운 상황이다. 세 번째 애로는 코로나19 팬데믹 때문에 북한이 거의 ‘자폐’ 수준의 자발적 고립을 선택했다는 점이다. 전세계를 휩쓴 팬데믹 상황 앞에서 북한은 열악한 보건위생 수준 때문에 아예 국경을 걸어잠그는 극단적 대응을 선택했고, 그에 따라 북중 교역도 중단되면서 경제상황은 매우 악화된 것으로 알려졌다. 김정은 시기 초기에는 다양한 경제개혁 조치를 시도했지만 핵과 미사일 개발에 집중하다가 제재를 받고 다시 전통적인 고립 노선으로 복귀했다. 중국과 러시아가 백신 제공을 제안했지만 북한은 이를 거부한 채 전 주민을 동시에 접종할 수 있도록 6천만 도스 이상을 국제사회에 요구하고 있다.

팬데믹이 종료되지도 않은 상태에서 시작된 냉전 2.0 시대, 그리고 3중고에 처해 갈 길을 잃은 한반도 평화프로세스는 한국의 차기 정부에게 막중한 과제와 책임을 요구한다. 한국의 생존과 평화, 번영을 어떻게 확보할 것인지 초당파적, 전국가적 대응이 절실하게 요구된다.

II. 한-유럽 연대의 필요성

윤석열 당선인은 기본적으로 자주보다는 동맹과 국제협력을 중시한다. 외교안보에 대한 당선인의 기본 시각은 ‘글로벌 중추국가(global pivotal state)’라는 용어로 요약할 수 있다. 윤 당선인은 저명한 국제관계 저널인 『Global Affairs』 기고문을 통해 그의 외교안보 비전을 밝혔다.¹⁴⁾ 그의 외교안보 비전은 한마디로 대한민국이 한반도를 넘어 세계

14) Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision,” *Foreign Affairs*, February 8, 2022 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>).

를 품는 글로벌 중추국가로 도약해야 한다는 것이다. 대한민국이 한반도 문제 해결의 중요한 당사자인 동시에, 한반도를 넘어서 아시아태평양 지역과 글로벌 이슈에 적극적인 역할을 하는 ‘글로벌 중추국가’가 되어야 함을 강조한 것이다. 윤 당선인은 국제사회 변화의 소용돌이 속에서 창조적이고 선제적인 외교로 대한민국을 더욱 활기찬 나라, 혁신적인 나라, 매력있는 나라로 만들어 나갈 것임을 선포했다. 그 기초는 자유민주주의 가치를 바탕으로 국제사회와 실질적 협력을 추구하는 것이다.

윤석열 정부 외교안보의 주요 방향을 구성하는 핵심 요소들은 대체로 다음과 같다. 첫째, 한미동맹을 외교의 중심축으로 한다. 한·미 포괄적 전략동맹을 강화하면서 군사, 경제공급망, 공중보건, 사이버 분야 등을 아우르는 복합협력 네트워크를 구축하고자 한다. 경제 측면에서는 포괄적 경제안보대화를 가동해 첨단산업분야의 양국 기업 간 협력과 투자를 지원한다. 둘째, 원칙 있는 외교로 새로운 한·중 호혜관계를 구축한다. 상호 핵심이익과 정책기조를 존중하는 가운데 안보문제가 경제이슈에 영향을 미치지 않는다는 원칙을 정립하고자 한다. 북한 위협에 대한 우리의 역지력 확보는 한국의 주권 사항이라는 점을 강조한다. 한·중 고위급 전략대화를 발전시키면서 공동이익에 기반한 호혜적 관계를 구축하겠다고 했다.

셋째, 남북관계를 정상화한다. 북한의 위협에 대한 한·미 확장억제력을 강화하고 우리의 독자적 대공 미사일 방어망을 구축하는 한편 도상훈련(TTX)을 정례화하고 확장억제전략 협의체(EDSCG) 논의를 구체화한다. 비핵화는 예측 가능한 북한 비핵화 로드맵을 제시하고 검증 가능하고 불가역적인 핵 폐기 조치가 이행되면 상응하는 대북 제재 완화를 추진한다. 그리고 북 지도부의 비핵화 결단 시, 남북공동경제발전계획 논의를 시작한다. 북한 주민에 실질적 도움이 되는 인도적 지원을 실시하고 남북 인적 교류, 문화적 소통을 증진한다. 넷째, 인도태평양 질서와 일본과의 관계를 개선한다. 자유롭고, 개방적이며, 포용적인 인도태평양 질서를 촉진하는 데 참여하고 쿼드 워킹그룹에 적극 참여한다. 역내 다자간 협력체에서 한국의 역할을 확대하며 한·미·일 안보공조를 활성화한다. 김대중-오부처 선언 정신을 계승해 한일관계를 정상화하고 이를 위해 한·일 셔틀외교를 재개하는 한편, 고위급 협상단을 구성, 양국 간 제반 현안의 포괄적 해결을 모색하고 한·일 인적 교류, 특히 청년의 교류 관문을 확대한다. 다섯째, 대한민국의 글로벌 기여와 역할을 강화한다. 해외개발원조 프로그램을 확대하고, 유엔의 ‘지속가능한발전목표(SDG)’ 실현에 기여하는 한편, 국가 간 불평등 문제 개선에 노력한다. 신흥국 대상 맞춤형 개발협력 프로젝트를 추진하고 민주주의와 경제발전을 함께 달성한 경험과 노하우를 공유하도록 한다. 개방적이고 안전한 국제 사이버 안보 질서 구축에 기여하고 정보통신기술(ICT) 강국으로서 사이버 협력 네트워크 활성화와 국가 간 디지털 격차 해소에 선도적 역할을 수행한다.¹⁵⁾

15) 윤석열 당선인 홈페이지, 국민의 힘 보도자료, “윤석열 후보, 포린어페어즈(Foreign Affairs) 지에 글로벌 외교안보비전 기고,” 2022.02.08.
(<https://blog.naver.com/yoonsukyeol/222642219863>).

보수정권으로서 윤석열 정부는 대체로 한미동맹을 중시하되 한국의 국제적 위상을 높이는 것을 중시한다는 면에서 이명박 정부의 ‘글로벌 코리아’를 계승하는 측면이 강하다. 물론 현재의 국제질서는 이명박 정부 시절과는 사뭇 다르다. 과거 보수정부 시절에도 한국의 국제적 다자협력을 중요시하는 목소리는 언제나 있어왔지만, 특히 최근처럼 글로벌 질서의 혼란 속에서 다자적 협력네트워크의 중요성은 더욱 두드러져 보인다. 국민의 힘 대선공약집에서는 지역별로 특화된 글로벌 협력 네트워크 구축을 제시했다. 그리고 유럽 국가들과는 국제규범 확립 및 인권 증진을 위한 ‘가치외교’ 파트너십 구축을 제시했고, 신산업, 기후변화 대응, 첨단 과학기술 분야 등에서의 협력을 대폭 확대하겠다고 했다.¹⁶⁾

현재와 같은 글로벌 불확실성 시대에 한국과 유럽은 이상적인 협력 파트너이다. 무엇보다도 한국과 유럽은 공히 미중 전략경쟁 및 신냉전 질서 하에서 ‘전략적 자율성 (strategic autonomy)’ 공간 확보가 중요하기 때문이다. 또한 미중 사이에서 선택을 강요당하기 원치 않는다는 공통점이 있다. 신냉전 시대, 혹은 냉전 2.0 시대의 대비를 위해, 세계질서가 냉전의 대결구조로 고착되지 않으려면 두 축을 제외한 중간지대를 두텁게 할 필요가 있다. 한국의 입장에서 고려할만한 영향력 있는 중간지대 파트너로는 유럽과 아세안이 가장 무난하다.

유럽이 전략적 자율성을 주목하기 시작한 것은 오바마 행정부의 아시아 회귀(전략적 재균형) 정책이 결정적 계기가 됐다. 그후 트럼프 행정부 4년 동안 한대서양 동맹관계는 최악의 상황으로 추락했다. 트럼프 행정부는 동맹관계를 철저한 거래적 관계로 치환하여 최대 이익을 추구하는 한편 NATO 동맹국들에게 국방비 지출을 GDP 2%까지 증액하도록 지속적 압박했다. 동맹으로서 미국의 신뢰성에 대한 회의는 자연스럽게 유럽이 자신의 안보에 대해 스스로 일차적 책임을 져야 한다는 논쟁으로 귀결됐다. 유럽 동맹들과의 상의 없는 일방적 아프가니스탄 철군, 미·영·호 비밀협상을 통한 오커스(AUKUS) 출범도 미국의 일방주의적 행태로 받아들여졌고, 유럽에서 전략적 자율성 요구가 활발하게 제기되는 계기를 마련했다. 전략적 자율성이란 ‘언제, 어느 분야에서, 그리고 같은 생각을 가진 파트너들과 함께 행위할 것인지의 여부를 자율적으로 선택하고 행위할 수 있는 능력’을 말한다. 이는 자율적인 방식으로 의사를 결정하고 이 결정된 사항을 실행할 수 있는 능력을 전제한다. ‘전략적 비자율성’의 상황이란 미국, 중국, 러시아 같은 제3자가 결정한, 유럽에 직접적인 영향을 미치는 규칙이나 전략적 결정에 대해 유럽이 단순히 수용자의 위치로 전략하는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 이렇게 볼 때 유럽이 추구하는 전략적 자율성이란 미국이 안보 공약에 대한 의존에서의 탈피에만 국한된 것이 아니라 중국과 러시아에

16) “공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국,” 제20대 대통령 선거 국민의 힘 정책 공약집 (2022), p. 201

(https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/policy/data_pledge.do).

17) 한승완, 「유럽의 ‘전략적 자율성’ 논의의 시사점」, 국가안보전략연구원(INSS) 연구보고서 (2021.12), pp. 29-31 참조.

의한 유럽의 자율성 혹은 주권의 침해 위험으로부터 벗어나는 것을 의미하는 포괄적 전략태세라 할 수 있다.

트럼프 레거시로 인해 이미 약해진 미국과 유럽 관계는 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부에도 대미 신뢰의 심각한 훼손으로 유럽국가들 내에서 전략적 자율성을 높이자라는 주장이 힘을 얻고 있다. 하지만 기대와 달리 바이든 행정부 들어서도 아프간 철수, AUKUS 합의시 협의 부재 혹은 미흡, 인태전략 중시 등 미국과 유럽 간의 갈등 상황이 지속되고 있다. 심지어 미-러간 분쟁이 발생할 경우 유럽 오피니언 리더들 다수는 중립을 지키자는 의견(59%)이고, 10년 후 중국이 미국보다 강력한 국가가 될 것(59%)이라는 응답이 그렇지 않다는 의견(19%)의 3배 이상으로 나타나기도 했다.¹⁸⁾

러시아의 우크라이나 침공으로 인한 유럽의 각성과 독일의 군사강국화 선회로 향후 미국 중심의 국제질서에서 유럽의 중요성은 더욱 커질 전망이다. 세계경제에서 EU의 비중은 미국, 중국에 이어 세계 3위를 차지한다. EU의 2020년 GDP는 약 15조 달러(명목)로 세계 경제의 약 6분의 1을 차지하며, 그 중에서 독일, 영국, 프랑스 3개국이 EU 전체 경제의 절반을 차지한다. 유럽연합은 러시아의 침략을 일치된 목소리로 비판하면서 우크라이나 군사 지원을 증대하고 있다. 우르줄라 폰데어라이엔 EU 집행위원장은 러시아의 침공에 대응해 우크라이나에 대한 무기 공급에 EU 재정 지원을 하고 러시아 항공사의 역내 상공 운항과 EU 내에서 러시아 국영 매체를 금지했다.

EU군 창설 논의도 다시 부상하고 있다. 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 2차대전 이후 군사안보 분야에서 로키를 유지했던 독일은 군사강국화로 방향을 전환했다. 그동안 독일은 제2차 세계대전 당시의 과오를 반성한다는 명분으로 분쟁 지역에 무기 수출을 금지하는 정책을 유지해왔다. 하지만 우크라이나에 대전차 무기와 지대공미사일 ‘스팅어’ 등을 공급하기로 하면서 군사강국화로 정책을 대폭 전환하는 한편, 막대한 불이익을 감수하고 노르트스트림2 파이프라인 인증 절차를 중단했다. 솔츠 독일 총리는 의회 연설에서 국방 예산을 국내총생산(GDP)의 2% 이상으로 증액하겠다고 발표했다. 올해 특별방위기금으로 1,000억 유로(약 125조원)를 한 차례 증액하고, 그 결과 올해부터 해마다 GDP의 2%를 국방비로 지출하겠다고 천명했다. 이로써 독일은 단번에 NATO 회원국이 결의한 GDP 2% 목표를 2년 앞당겨 달성하게 됐다.

러시아의 우크라이나 침공을 계기로 최근 프랑스와 독일의 안보적 위상이 주목을 받게 됐다. 프랑스의 마크롱 대통령은 우크라이나 전쟁 이전부터 푸틴 대통령과 긴밀하게 접촉했고 전쟁 발발 이후에도 우크라이나 평화의 중재자를 자처했다. 특히 크렘린의 긴 테이블 양 끝에 앉아 푸틴과 회담하는 모습은 국제적으로 많은 주목을 받았다. 지난 해 12월 취임한 올라프 솔츠 독일 총리의 리더십도 새롭게 주목받고 있다. 사민당 총리로 서 녹색당, 자민당과 연정을 구성한 솔츠 내각은 애초에 메르켈 정부의 색깔을 크게 벗어나지 않을 것으로 전망됐다. 하지만 러시아의 우크라이나 침공 이후 외교혁명이라는

18) European Council on Foreign Relations, January 2021.

말을 들을 정도로 독일의 안보정책은 군사강국화로 큰 전환을 모색 중이다. 솔츠 총리는 메르켈 전 총리가 끝까지 옹호했던 노르트스트림2 사업도 중단하기로 했다. 전쟁과 국방비 증액에 반대했던 녹색당과 국가부채 증가에 반대했던 자민당도 기존 입장을 철회하고 솔츠 총리의 정책 전환에 동참하기로 했다.

프랑스와 독일 지도자의 이러한 행보와 관련해 유럽의 ‘전략적 자율성’이 재조명된다. 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 유럽연합은 프랑스와 독일의 리더십을 중심으로 기존 공동안보정책을 더 강력하게 만들 수 있는 기회를 맞이했다. 다수의 국가들은 국방비 인상을 발표했고, 기존에 유럽연합이나 나토에 가입하지 않았던 국가들도 새롭게 가입을 고민하기 시작했다. 2015년 유럽연합의 난민정책에 저항했던 헝가리와 폴란드는 우크라이나 난민을 적극적으로 수용하고 있다. 이러한 추세를 종합해보면, 유럽연합의 집단방위 강화에 미온적이었던 여러 회원국들이 입장을 바꿀 수 있다는 전망이 나오고 있다. 물론 유럽연합이 해결해야 하는 과제는 여전히 많다. 러시아와 국경을 맞댄 국가들은 프랑스와 독일 주도의 안보협력보다는 나토의 군사적 보호를 신뢰해 왔다. 러시아의 우크라이나 침공이 과연 유럽연합의 군사적 각성으로 이어질 것인지 2022년 유럽 정세를 유심히 지켜볼 필요가 있다.¹⁹⁾

III. 한국 신정부와 유럽 간 협력을 위한 제언

우크라이나 사태 이후 한국 안보의 핵심은 자강(自強)과 연대로 요약된다. 자강이란 스스로 안보를 지키겠다는 강력한 의지와 실제 이를 뒷받침 할 수 있는 물리적 힘을 갖추는 것이다. 우리 스스로를 지킬 힘을 가져야 하는 것은 기본이고 누구와 무엇을 어떻게 협력할 것인가를 결정하는 것이 중요하다. 우크라이나 사태 이후 한국처럼 지정학적으로 중간에 ‘끼인’ 국가들의 대외전략에 대한 고민이 깊어질 전망이다. 한국도 우리 외교의 균형점에 대한 고민을 할 때가 왔고, 갈수록 국제질서가 전략적 모호성을 유지하기가 어려운 상황으로 전개될 가능성에 대비해야 한다. 중간국 외교에서 외교적 자율성 공간 확보를 위해서는 외부의 변화에 수동적으로 반응하기보다는 적극적으로 한국의 국익과 외교적 공간을 확보하려는 자세가 필요하다. 무엇보다도 한국의 정체성과 국익 우선선위에 따라 외교의 선택지를 결정하는 것이 중요하다. 현재 미중이 전략경쟁에서 격돌하는 사안들은 대부분 제로섬 성격의 이슈들이며, 한국으로서는 불가피하게 한쪽을 선택하지 않을 수 없는 이슈들이 상당수이다. 미국과 러시아가 추가적인 신냉전 전선을 형성하게 되면 이런 경향은 더 커질 것이다. 이런 상황에서 한국이 선택을 미룬 채 전략적 모호성을 지속하면 양쪽 모두로부터 러브콜 대신 냉대를 받을 가능성이 크다.

따라서 지금 같은 글로벌 리스크의 시대에 한국은 자강과 함께 각자도생의 시대에 혼자 힘만으로는 부족하다는 인식을 바탕으로 국제적 연대, 곧 생각을 같이하는 국가들과 연

19) 오창룡, “우크라이나 위기와 유럽의 전략적 자율성,” 『서울신문』, 2022.3.23.
(<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220323029010>).

대를 통해 대비해야 한다. 한국에게 유럽은 민주주의와 시장경제, 인권과 법치를 공유하는 국가로서 이상적인 전략적 파트너이다. 그렇다면 향후 한국은 유럽과 무엇을 협력할 것인가?

첫째, 안보분야의 자율성 제고를 위한 협력이다. 유럽은 이미 나토를 비롯해 유럽안보협력기구(OSCE) 같은 다자안보 체제가 정착돼 있다. 1991년 마스트리히트 조약 체결 이후 유럽연합(EU)은 독자적인 안보역량 강화를 위해 노력해왔으나, 나토와의 조율문제, EU 자체의 군사력 부족, 회원국 간 이견과 역량 차이, 재정문제 등으로 진척이 더뎠다. 그러나, 영국의 유럽연합 탈퇴, 나토의 무용론과 ‘유럽의 안보는 유럽 책임’이라며 2% 방위비 증액을 압박하는 트럼프 대통령의 등장은 유럽연합이 독자적인 안보 역량을 강화하는데 추동력으로 작용했다. 이러한 흐름이 구체화된 것으로, 2017년 12월에는 독자적 안보역량 강화를 위해 상설안보협력체(PESCO, Permanent Structured Cooperation)를 출범시킨 바 있다. PESCO는 EU 회원국들이 안보 영역에서 공동방위 능력을 향상시키기 위한 체제로서 2017년에 설립된 유럽방위기금(EDP)의 재원으로 운영되고 있다. PESCO가 추진하는 다양한 프로젝트들은 대부분 유럽의 방위산업 및 그와 관련된 조달사업의 역량을 강화하는 것이 중요한 부분을 차지한다. 이는 결국 유럽연합의 독자적인 방산 연구와 군수물자 생산을 위한 기반을 마련했다는 의미를 지닌다.²⁰⁾ 한국은 유럽을 파트너로 삼아 방산 협력은 물론 안보 차원의 유사시 적극 협력한다는 공감대를 조성할 필요가 있다.

둘째, 인도-태평양전략에서의 협력으로서, 핵심은 대중국 안보 및 경제·기술 협력이다. 러시아의 우크라이나 침공으로 유라시아 지정학적 단층대가 활성화되면서 미국은 아시아 회귀에서 유럽 회귀(pivot to Europe)로 유턴할 가능성이 커졌다. 특히 러시아의 위협을 감지한 동유럽 국가들은 미군의 주둔을 확대하고 재보장 강화를 요구할 가능성이 증대해 미국의 인태전략은 일정 부분 약화가 불가피하다. 미국의 전력 분산과 대조적으로 EU는 인도태평양 지역에 대한 관여를 확대하려 한다. 유럽은 갈수록 심해지는 중국의 공세적 전환과 유럽내 대중국 호감도 약화를 반영해 2021년 4월 EU 자체의 인도태평양 전략을 발표했다.²¹⁾ EU는 인태지역의 경제·정치·인구통계학적 차원에서의 점증하는 영향력을 감안하여 경제, 해양, 안보 등 여러 분야에서 EU의 관여(engagement)를 강화할 것을 제시했다. EU는 인태지역 내 EU 관여 원칙으로 민주주의, 인권, 법치 등 보편적 가치의 존중과 이에 기반한 다자협력 등을 제시했다. 인권 문제에 대해서는 중국에 대한 우려를 표시하였으나, 동시에 중국과의 협력 가능성을 제시함으로써 동 전략의

20) 도종윤, “EU 상설구조협력(PESCO)의 내용과 과제: 동북아 지역주의 형성과 다자안보 협력에 주는 시사점,” 제주평화연구원, JPI 정책포럼, No. 2019-01(2019); 김경숙, “EU의 독자안보역량 강화 실태 및 전망,” 국가안보전략연구원(INSS) 연구보고서 2020-2(2020) 참조.

21) “Council Conclusions on an EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific,” Council of the European Union, April 16, 2021 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>).

포용적인 성격을 강조하고 있다. EU는 연계성을 7대 중점분야 중 하나로 선정하고, 역내 연계성 강화를 위해 교통, 디지털, 해상·항공 운송 등에 대한 인프라 및 환경조성 지원을 강조한다.

EU가 독자적인 인태전략을 수립하게 된 것은 미중 전략경쟁이라는 큰 흐름을 배경으로 한다. 미국 트럼프 행정부가 중국과의 경쟁을 ‘힘의 대결’로 단순화시키고 다자주의의 효용을 무시한 반면, 바이든 행정부는 미중 경쟁관계를 전 세계 민주주의 대 독재 사이의 경쟁이라는 좀 더 넓은 틀에서 규정하고 동맹과 파트너 국가들을 이 경쟁의 중요한 요소로 끌어들이려 한다. 바이든 행정부는 중국과 경쟁을 하면서도 기후변화나 COVID-19 대응 같은 문제에서 중국과 협력할 필요가 있음을 인정한다. 이러한 접근은 EU의 전략과 유사하다. 하지만 EU는 중국을 다룸에 있어서, 특히 다자주의의 활용에서 미국의 입장과는 다소 차이가 있다. 미국이 주로 민주주의 국가들 간의 소다자주의-G7, D10, 쿼드, 첨단기술동맹 등-연대를 선호하는 반면 EU는 중국까지 포함하는 다자주의를 지향한다. 미국과 동맹관계이면서 동시에 중국이 가장 중요한 교역 상대국인 한국으로서는 EU가 지향하는 다자주의가 한국이 협력하기에 더 용이한 방식이다.²²⁾ EU의 인도태평양 전략과 한국의 신남방정책은 상호 보완적인 어젠다를 발굴할 경우 유럽과 한국이 아세안 지역에 공동으로 진출할 수 있는 좋은 기제가 될 것이다.

셋째, 디지털 연결성(digital connectivity) 영역에서의 협력이다. 디지털 영역은 EU의 인도태평양 전략에서도 하나의 의제로 포함돼 있다. 디지털 영역에서 EU가 관심을 갖는 것은 소위 ‘디지털 주권’의 확립 원칙과 방향이다. 전세계적으로 디지털 기술의 발전과 사이버공간의 확장은 유럽에게도 중요한 정책 분야로 등장했다. 디지털 기술은 미래 산업기술의 핵심으로서 유럽은 미국이나 중국은 물론 기타 아시아 국가들에 비해서도 상대적으로 열세에 있다. 특히 코로나19 유행 초기 유럽은 선진적 의료체계 인프라를 갖추고 있음에도 불구하고 디지털 기술을 활용한 감염 추적이나 차단에 실패하면서 막대한 피해를 입은 바 있다. 팬데믹에 대한 국가적 차원의 통제보다는 인권과 개인 프라이버시를 더 중요시하는 서구 문화의 영향도 있겠지만 이는 중국이나 한국이 디지털 기술을 적극 활용해 팬데믹 감염 추적과 통제를 성공적으로 한 것과 대조적이다. 또한 팬데믹을 틈탄 ‘가짜 뉴스’는 유럽의 민주주의를 약화시키는 요인으로 오용되고 있는 현실이다. 이러한 추세를 배경으로 EU는 2021년 3월 9일 유럽의 디지털 미래전략의 방향을 제시한 ‘2030 디지털 나침반(2020 Digital Compass)’ 구상을 발표했다.²³⁾ 이 구상에 따라 EU는 인력, 인프라, 기업, 정부의 4개 분야에서 ‘디지털 주권(digital sovereignty)’ 확립을 위한 정책 방향을 제시하고 있다. EU가 말하는 디지털 주권이란 디지털 세계에서 독립적으로 행위할 수 있고 디지털 혁신을 촉진하는 데 도움이 되는 능력을 말한다.

22) “EU-South Korea Relations under the EU Indo-Pacific Strategy,” Sejong-EU Joint Workshop Report, 30 September 2021.

23) European Commission, “2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade,” 2021.9.3.

좀 더 크게 사이버공간이라는 측면에서 보면 디지털 주권이란 국제법적 주체가 사이버 공간을 통제하고 조정할 수 있는 능력이라고 봐도 무방하다.²⁴⁾ EU는 디지털 주권 확립을 위해 인증서 발급과 데이터 보호규칙 제정 및 시행을 일차적인 정책수단으로 활용하고 있다. 이러한 규범과 표준 제정을 통한 디지털 주권의 확립은 유럽의 디지털 산업기술 능력과 혁신력이 전되었을 때 가능하다.

갈수록 전체 경제에서 차지하는 디지털 상품 및 서비스의 비중, 소위 디지털경제의 비중이 커지는 추세 속에서 한국에게도 이는 중요한 국가적 관심사이다. 디지털 기술의 발달로 세계적 네트워크를 통해 생산과 소비, 유통의 새로운 질서가 창출되고 시간과 공간을 뛰어넘는 새로운 경제 패러다임이 확산되고 있다. 또, 한편으로는 기존의 모든 경제활동이 디지털화된 환경 속에서 더 효율적으로 이루어지는 것을 의미하기도 한다. 정보기술(IT) 산업의 발달은 정보처리 비용을 낮추고 정보 전달에 한계가 없어짐으로써 경제주체간 새로운 지식, 기술, 정보, 시장의 급속한 확산과 공유가 가능해지면서 경제활동의 기본 방식도 변화하고 있다. 한국과 유럽은 조밀한 경제 구조와 다른 지역보다 앞선 디지털 환경으로 인해 협력의 여지가 매우 크다고 할 수 있다.

넷째, 팬데믹 시대의 국제 보건안보 협력이다. 한국은 글로벌 백신 허브로서 큰 역할을 담당하고자 하는 의지를 갖고 있다. 2021년 5월 한미정상회담에서 한국은 과학·기술 협력, 생산 및 관련 재료의 글로벌 확대 등 중점 부문을 포함한 국제 백신 협력을 통해 전염병 공동 대응 역량을 강화하기 위하여, 포괄적인 한미 글로벌 백신 파트너십을 구축하기로 합의한 바 있다. 여기에 더하여 한국이 유럽과의 협력을 통해 글로벌 백신 연구 및 생산에 시너지를 더한다면 한국과 유럽은 팬데믹 퇴치에 효율적인 파트너가 될 수 있다. 다섯째, 해양안보 협력이다. 연결성과 상호의존이 전제된 인도태평양의 개념은 인도양 및 태평양 해양과 연결된 해양과 인근 국가들과의 협력을 포함한다. 한국과 유럽은 공히 자유롭고 개방된 해상교통로와 해양 물류에 크게 의존하는 지역이다. 따라서 한국과 유럽은 이 지역의 주요 해상교통로의 안전과 자유로운 항행을 확보하는 데 공동의 이익을 갖고 있다. 한·유럽 해양안보 협력은 북한의 불법 해양활동 감시나 대서양에서의 해군협력(Operation Atlanta), CRIMARIO II 프로젝트 협력 등을 고려할 수 있다.²⁵⁾ 한국과 유럽은 인도태평양 지역 해양의 예방외교와 위기관리 분야에서 중요한 역할을 할 수 있

24) Cristiano Cargin 외, *Shaping and Securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and Beyond* (Luxemburg: Publication Office of the European Union, 2021) 참조.

25) CRIMARIO(Critical Maritime Routes in the Indian Ocean)는 서인도양(WIO) 지역의 파트너 국가 및 기구들이 국제무역과 번영에 핵심적인 해상교통로 안전을 확보하기 위해 정보 공유, 훈련 및 역량 구축을 통해 해양 도메인 인식(MDA)을 강화하기 위한 구상으로 출범했다. CRIMARIO II는 CRIMARIO I(2015-2019)에 의해 시작된 프로세스를 계승한 것이다. CRIMARIO는 원래 EU Critical Maritime Routes (CMR) Programme의 일부로 시작된 구상이다. Operation Atalanta는 EU 해군 소말리아임무단(EU NAVFOR)으로 출범한 서아프리카와 서인도양 지역에서 대 해적 군사작전을 말하며, 유럽연합의 해군작전 중 최초의 사례이다. EU CRIMARIO 웹사이트 <https://www.crimario.eu/> 참조.

을 것으로 판단된다.

여섯째, 마지막으로 대북 관여 프로젝트 협력을 고려할 수 있다. EU의 인도태평양전략에서 북한 문제가 직접 다뤄지지는 않는다. 하지만 EU는 한국이 대북 관여 프로젝트를 추진할 경우 좋은 조력자가 될 수 있다. 예를 들면 코로나19 백신 지원에 있어서 북한이 직접 가능성을 타진한 것으로 알려진 것은 스웨덴과 스위스 등 유럽 국가들이다. 또한 대체로 북한은 유럽 국가들과는 미국에 비해 상대적으로 경계심이나 거부감이 덜하기 때문에 남북간 협력 사업에 더 효과적인 파트너로 참여할 수 있을 것이다.

IV. 맺는 말

미중 전략경쟁 심화와 러시아의 우크라이나 침공 이후 갈수록 커지는 글로벌 리스크에 맞서기 위해 한국이 취할 수 있는 최선의 방안은 자강과 연대로 요약할 수 있다. 갈수록 커지는 글로벌 리스크와 신냉전 태동에 대응해 한국은 한미동맹에 이어 유럽을 중요한 전략적 파트너로 적극적인 협력관계를 구축해야 한다.

유럽의 강점은 오랜 다자주의의 경험을 통해 축적된 룰세팅(rule setting)이 중요한 강점이다. 그에 비해 한국은 주로 한반도 문제에 매달려 지역적(parochial) 외교안보 정책의 한계를 극복하지 못했다. 이런 경향을 극복하기 위해서도 유럽과의 협력은 중요한 의미를 지닌다.

더욱 중요한 것은 전략적 자율성 확보를 위한 협력이다. 유럽의 전략적 자율성 논의는 미중 전략경쟁이 격화되는 상황을 배경으로 중견국의 외교안보전략 구상이라는 점에서 우리와 유사한 전제에서 출발하고 있다. 물론 전략적 자율성 개념을 둘러싼 한국과 유럽의 환경적 차이는 분명히 존재하지만 우리가 동일한 용어를 사용하지 않더라도 내용상 다양한 행위 영역과 수준에서 협력을 확대할 여지가 충분하다.²⁶⁾ 한국 또한 한미동맹을 외교의 중심축으로 중시하지만 이를 다자·소다자주의 협력과 글로벌 네트워크로 보완해야 함은 한국 신정부가 유념해야 할 과제이다.

26) 한승완, 앞의 글, pp. 69-70.

제7제. 호주와 전략적 준동맹 수준으로 관계를 격상하자

- 박재적 (한국인국어대)

[요약]

인도·태평양 지역 중견국인 한국과 호주의 안보협력을 전략적 준동맹 수준으로까지 강화해야 한다. 호주가 한편으로는 미국이 주도하는 안보네트워크에서 위상을 급속히 강화하였고, 다른 한편으로는 전통적인 중견국으로서의 위상도 견지하고 있기 때문이다.

양국이 전통안보 이슈뿐만 아니라, 방산, 해양능력배양, 해양상황인지, 에너지 안보(수소, 천연액화가스), 사이버 안보 등 비전통안보 영역에서 협력을 증진할 공간이 넓으므로 양국 안보 관계를 포괄적인 준동맹으로 끌어올릴 잠재력은 크다. 준동맹을 실현하기 위한 구체적 실현 방안은 아래와 같다. 첫째, 양국은 양자 차원에서 해돋이-왈라비 군사훈련을 연례화하고, '방문 군대 지위협정(VFA)'을 추진해야 한다. 소다자 차원에서는 한국과 호주 모두 미국의 동맹국이고, 미국이 동맹 간의 연계를 추진하고 있는바 한·미·호 3자 안보협력을 활성화 시켜야 한다. 둘째, 양국이 역내 '친화적 안보질서' 구현을 위해 공동보조를 취할 필요가 있다. 이를 위해, 호주는 강대국 정치에 함몰되지 않는 인·태 전략의 구체적 비전을 제시하고, 한국은 신남방정책에 호주를 포함하면서 역내 협력의 비전을 제시해야 한다. 셋째, 객관적으로 호주와 한국은 중국과 북한에 대한 '위협 인식(threat perception)' 정도에 있어 차이가 있기에 특정한 적에 집중하기보다는, 포괄적 안보 이슈에 준동맹의 초점을 맞추어야 한다. 천연액화가스(LPG), 수소 에너지 분야의 협력을 에너지 안보 차원에서 접근하고, K9 수출로 대표되는 양국 방산 협력을 강화하고, 사이버 안보 협력을 증진해야 한다. 이러한 과정에서 양자뿐만 아니라, 인도네시아와의 '한국·인도네시아·호주(Korea, Indonesia, Australia, KIA)' 협력도 추진해야 한다.

한국과 호주가 준동맹 관계를 추진하는 과정에서 주의해야 할 것은 한·호 안보협력 증진을 위해 바람직한 한국, 일본, 호주 안보 관계가 정립되어야 한다는 것이다. 호주와 일본이 이미 안보 관계를 준동맹 수준으로 발전시켰는데, 호주·일본 안보협력과 호주·한국 안보협력의 비대칭성이 호주와 한국의 안보협력 증진에 장애가 되지 않도록 양국이 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

I. 서론

한국과 호주의 안보협력이 꾸준하게 증가해오고 있다. 양국은 2013년부터 격년제로 외

교·국방장관 2+2회담을 개최하고 있는데, 2021년 9월 14일 호주에서 제5차 회의가 개최되었다. 호주는 한국이 2+2를 개최한 2번째 국가이고, 한국은 호주에게 6번째 국가이다. 양국은 2012년부터 양자 해군 군사훈련인 ‘해돌이-왈라비(Haedoli-Wallby)’를 시행하고 있다. 또한, ‘퍼시픽 뱅가드(Pacific Vanguard)’등 미국이 주도하는 다양한 (소)다자 군사훈련에 참여하고 있다. 호주가 주관하고 있는 (소)다자 군사훈련에도 한국이 참여하고 있다. 2021년에는 미국과 호주의 군사훈련 중 최대규모로 격년마다 개최되는 ‘탈리스만 세이버(Talisman Sabre)’에 한국이 처음으로 중대급 병력을 파견하였다.

이처럼 약 8000km 이상 떨어져 있는 한국과 호주의 안보협력이 증진 중인데, 윤석열 정부가 양국 안보 관계를 문재인-모리슨(Morrison) 정부가 설정한 ‘전략적 동반자 관계’에서 ‘준동맹(quasi-alliance)’의 관계로까지 증진할 필요가 있다. 한국과 호주 모두 미국의 동맹국이기 때문에 준동맹 관계 설정이 불가능하지 않다.

호주와 안보협력을 준동맹의 관계로 격상한다면, 이는 윤석열 당선인의 대통령선거 공약인 ‘지역별로 특화된 ‘글로벌 협력 네트워크 구축’을 실현하는 대표적 사례가 될 것이다. 호주가 미국 주도 안보체제에서 가지는 위상은 독특하다. 호주는 미국이 인·태 지역에서 유지하고 있는 5개 동맹 중 남방 축을 담당하는 국가로 미국과 굳건한 동맹 관계를 유지하고 있다. 특히, 호주와 미국은 최고 수준의 군사정보를 상호 공유하고 있는데, 호주 ‘파인 갭(Pine Gap)’에 설치되어 양국이 공동운영하고 있는 위성 정보시설이 미·호 동맹 존속의 근본적 이유라고 주장하는 분석가들도 다수이다. 그런데, 호주와 미국의 동맹 관계는 남태평양만을 관장하지 않는다. 동남아시아에 있는 미국의 어느 동맹국이나 안보 우호국보다 호주가 우월한 군사력을 유지하고 있는바, 미국은 동남아 안보 의제에 호주를 관여시키고자 한다. 호주 또한 중국, 일본, 한국 및 아세안이 호주의 최대 교역국들이라는 점에서, 동아시아 국제환경을 안정되게 유지하는 것이 호주의 핵심 전략 목표 중 하나이다.

한국, 호주, 미국 3국 모두 한·미·호 삼자 안보협력 증진의 중요성 강조한다. 한·호 정상 회담 및 장관급 2+2회담이 개최될 때마다 양국은 한·미·호 삼각 안보협력을 강조하고 있다. 미국과 호주의 정례 장관급 2+2회담의 선언문은 호주와 미국이 한반도 평화를 위해 한국과 긴밀히 협조할 것임을 명시하고 있다.

한편, 한국과 호주는 미국이 주도하는 안보네트워크의 일원이지만, 역내 중견국으로 미·중 간 경합이 지나치게 분쟁화되는 것을 방지하기 위한 중견국 연합의 중추적 역할을 감당해야 한다. 전통적 안보 이슈뿐만 아니라, 양국이 인·태 지역에서 방산, 역내 해양능력배양, 해양상황인지 등 비전통안보 영역에서 협력을 증진할 공간이 넓으므로 양국 안보 관계를 포괄적 안보협력의 관계로 발전시켜나갈 잠재력이 크다.

이러한 관점에서 아래에서는 역내 안보에서 호주의 전략적 중요성을 살펴봄으로써 우리가 호주와의 안보협력을 준동맹의 관계로까지 격상해야 하는 정당성을 기술한다. 이어 양국 관계를 준동맹의 관계로까지 격상시키기 위하여 윤석열 정부가 구체적으로 어떻게 해야 하는지를 제시한다.

II. 호주의 전략적 중요성

1. 미국 안보네트워크에서 남방축으로 부상

호주는 1951년 이래 미국과 굳건한 동맹 관계를 지속하고 있다. 그 이면에는 상당히 높은 수준의 군사정보 공유가 있다. 호주는 1946년에 체결된 '미·영 안보협정(UK-USA Security Agreement, UKUSA)'에 1956년에 가입하였고, '파이브 아이즈(Five eyes, 미국, 캐나다, 호주, 영국, 뉴질랜드 정보 공유 연합체)'의 일원이다. 냉전 기간부터 '파인 갭(Pine Gap)' 등에서 양국이 공동으로 위성정보시설을 운영해오고 있다. 그 결과 호주는 미국의 정보자산에 동맹국 중에서 최고 수준의 접근이 가능하다. 호주는 몇몇 예외를 제외하고는 미국이 2차 대전 이후 참전한 주요 전쟁에 참전하여 미국을 도왔다. 따라서 역내 국가 중 일부가 호주를 미국의 '부 보안관(deputy sheriff)'이라고 지칭하기도 한다.

호주는 '쿼드(Quad)' 국가인 미국, 인도, 일본과 함께 인·태 지역에서 '자유로운 항해와 항공의 자유(FOIP)'를 주창하고 있다. 호주의 경제적 이익을 극대화하기 위한 항해의 자유, 법치주의, 시장경제 등과 같은 가치가 미국이 창출·유지해온 '자유주의 질서(liberal order)'에 투영되어 있다고 인식하기 때문이다. 중국, 일본, 한국, 미국, 인도가 호주의 최대 수출국이기 때문에 인·태 지역 안보가 불안정해지면 호주의 교역에 직접적인 타격을 받는다. 따라서, 호주는 역내 안정과 평화를 수호하기 위한 수단으로 미국과의 동맹을 굳건히 하고 있다.

미국과 호주는 1985년부터 외교·국방 장관 간 2+2회담을 매년 개최해오고 있다. 또한, 미국과 호주는 격년으로 '탈리즈만 세이버(Talisman Sabre)' 군사훈련을 실시하고 있다. 미국이 호주 내에 미국 군사자산을 배치하는데 호주가 적극적으로 협조하고 있는데, 대표적인 예가 2011년에 시작된 미 해병대의 호주 다윈 지역 순환배치이다. 현재 약 2,500명 이상이 주둔하고 있다.

미·호 동맹이 강화되고 있는 가운데, 미·일 동맹도 강화되고 있고 이에 병행하여 호주와 일본의 안보협력도 비약적으로 증진하고 있다. 세 나라의 안보협력을 묶는 매개체가 2001년부터 개최되고 있는 '삼자전략대화(Trilateral Strategic Dialogue, TSD)'이다. 삼국이 매년 정기적으로 회동하여 역내 안보 의제를 논의하는데, 삼국 정상회담도 비정기적으로 개최하고 있다. 삼국은 비전통안보에 대한 공동 대응을 명분으로 군사훈련을 시행하곤 한다. TSD가 발전함에 따라, 구성 국가인 호주와 일본의 안보협력도 급격히 증진해 양국은 2010년에 '상호군수지원협정(ACSA)', 2012년에 '군사정보 보호협정(GSOMIA)'을 체결하였다. 2010년부터 외교·국방 장관 간 2+2회담을 개최하고 있다. 2017년에는 ACSA를 개정하여 상호 간 탄약까지 제공하는 것이 가능하도록 하였고, 2022년에는 '상호 접근 협정(Reciprocal Access Agreement, RAA)'을 체결하였다.

TSD에 입각하여, 삼국 안보협력의 외연을 인도까지 확대한 것이 ‘쿼드(Quad)’라고 할 수 있다. 이렇듯 미국이 인·태 지역에서 주도하는 안보네트워크에서 미·호 동맹이 남방축을, 미·일 동맹이 북방축을 구성하고 있다.

2. 미국 주도 안보네트워크 내 역내 국가와의 안보협력 증진

호주는 미국이 주도하는 안보네트워크를 구성하고 있는 미국의 동맹국 및 파트너국가와의 접촉면을 넓혀가고 있다. 특히, 호주는 역내 국가들의 ‘해양 능력 배양(Maritime Capacity Building, MCB)’과 ‘해양 상황인지(Maritime Domain Awareness, MDA)’에 기여하고 있다. 지난 20여 년간 남태평양 지역에서 ‘호주의 태평양 순찰선 프로그램(Australia’s Pacific Patrol Boat Program)’을 성공적으로 수행했는데, 남태평양에서의 경험을 바탕으로 최근 동남아시아에서도 필리핀, 베트남, 인도네시아 등 역내 국가의 MCB와 MDA 배양에 적극적으로 앞장서고 있는 것이다.

호주뿐만 아니라, 미국과 일본도 동남아시아 거점국가의 MCB와 MDA에 대한 기여를 늘리고 있다. 이들의 명분은 역내에서 급증하고 있는 비전통안보 의제에 대한 수원국의 대응 능력을 향상시키는 것이다. 그러나 삼국이 동맹국들이고, 주요 수원국이 현재 중국과 영토분쟁 중이거나 향후 분쟁 가능성이 크다는 측면에서 MCB 및 MDA가 전통안보 영역과 무관하지만은 않다.

미국, 일본, 호주는 ‘정보·감시·정찰(Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, 이하 ISR)’ 관련 정보를 공유하기 위해, 2016년에 ‘미국, 호주, 일본 간 삼각 정보 공유 협정(US, Australia, Japan Trilateral Information Sharing Arrangement)’을 체결하였다. 이로써 삼국은 높은 수준에서 민감한 군사정보를 공유할 수 있게 되었다. 향후 삼국은 ISR 자원이 부족한 베트남, 필리핀 등 주요 아세안 국가와 정보를 공유하면서 이들 국가를 미국 주도 안보네트워크에 안착시키려 할 것으로 전망된다.

3. 호주의 중견국 역할

호주는 캐나다와 함께 중견국 외교를 펼치는 대표적인 국가로 인식되고 있다. 호주와 캐나다의 중견국 외교는 이른바 ‘틈새 외교(niche diplomacy)’로 강대국 간의 지정학적 경합에서 상대적으로 자유로운 비전통안보 영역에서 새로운 의제, 가치, 규범을 개발하고 확산시켜나가면서 자국의 영향력을 넓혀가는 것이었다. 그런데 주목할 것은 호주가 전통안보의 영역에서도 ‘중견국’으로 일정한 역할을 감당하려는 의지와 능력을 갖추고 있다는 점이다. 특히, 호주는 미국이 주도하는 안보네트워크의 거점 국가로 위치하면서, 네트워크 내·외에서 연결자로서의 중견국 역할을 수행하려 한다.

이와 같은 측면에서, 호주는 미국이 주도하는 소다자 협력에 동참하면서도, 미·중 양국 모두가 참여하거나, 미국이 배제되는 소다자 협력도 추동하고 있다. 일례로 호주는 일

본·호주와 일본·인도의 양자 관계 증진에 기반을 두고 2015년부터 시작된 일본·호주·인도 간 차관급 전략대화과 2017년에 시작된 호주·인도·인도네시아 간 국장급 삼자 협의를 발전시켜 나가려 한다. 나아가, 역내·외 국가와의 중층적 소다자 외교를 활성화한다는 측면에서 ‘믹타(MIKTA, 멕시코 인도네시아 한국 터키 호주 협의)’에도 적극적이다.

III. 전략적 준동맹 추진 방향

한국과 호주의 준동맹 관계는 큰 틀에서 미국 주도 안보네트워크를 강화한다. 그러면서도, 역내 중견국인 한국과 호주가 양자 및 소다자 국방 협력의 면을 넓혀가면서, 중·장기적으로 방산, 에너지 안보, 사이버 안보 등 역내 포괄적 안보 의제에 있어 주도적 역할을 공동으로 수행하는 방향으로 준동맹 관계를 설정할 필요가 있다.

1. 양자 및 소다자 군사훈련 격상

양국은 안보협력을 더욱 증진시키기 위해 양자 군사훈련인 ‘해돌이-왈라비’를 연례화해야 한다. 2012년 처음 실행된 ‘해돌이-왈라비’ 훈련은 짝수 해엔 ‘환태평양합동군사훈련(RIMPAC)’을 겸해 해외에서 열리고, 홀수 해에는 한국에서 개최되어 왔다. 이를 한국에서 매년 개최하는 것으로 연례화할 필요가 있다.

이와 함께, 양국 간 ‘방문 군대 지위협정(VFA)’을 추진해야 한다. VFA는 2014-16년에 추진되었다가 한국의 거부로 무산된 바 있다. 일본과 호주는 앞서 언급한 바와 같이 2022년에 일종의 VFA라고 할 수 있는 RAA를 체결하였다. 양국은 RAA를 2014년부터 협상하였는데, ‘사형제도’에 관한 양국의 시각차로 그동안 체결되지 않고 있었다. VFA 또는 RAA가 체결되면, 한·미 연합훈련에 호주의 대규모 참여가 가능하고, 호주가 한국군 및 ‘주한미군(USFK)’에 더 많은 수의 연락장교를 파견할 수 있게 된다. 호주는 한국과 미국의 해병훈련인 ‘쌍룡’에 간헐적으로 소규모 군대를 파견해왔다. 한국도 미국과 호주의 대규모 군사훈련인 ‘텔리즈만 세이버’에 2021년 처음으로 참여하였는데, VFA 또는 RAA가 체결되면 대규모 참여가 가능해진다.

한편, 호주가 ‘아세안 확대 국방장관회의(ADMM+)’ 강화에 앞장서고, 역내 국가가 주도하는 소다자 안보협력을 추진하고 있는바 한국이 이에 적극적으로 동참해야 한다. 호주는 2013년에 18개국이 참여한 ADMM+의 첫 번째 해군 훈련 장소를 제공한 국가이다. 호주는 말레이시아, 싱가포르, 영국, 뉴질랜드와 함께 ‘5개국 연합 방위 협정(Five Power Defense Agreement, FPDA)’의 일원인데, 이들과 다양한 양자 및 소다자 군사훈련을 펼치고 있다. 또한, 호주는 인태 지역 국가들과 호주 내에서 군사교육 훈련의 수를 늘리고, 해외에 파견되는 연락장교의 수도 늘려나가고 있다. 한국은 역내 안보협력 강화에 있어 호주의 중요한 파트너가 될 수 있다.

2. 우리의 신남방정책과 호주 인·태 전략의 접점 찾기

미국이 한국에 자국의 인·태 전략에 적극적으로 동참해 달라고 요구하고 있는 가운데 한국은 문재인 정부에서 ‘신남방정책(New Southern Policy Initiative)’을 추진해 왔다. 한국외교의 다변화를 추구하는 신남방정책은 아세안 국가와 인도를 중점 대상으로 한다. 군사·안보 영역에서 한국은 미국·태국 간 군사훈련인 ‘코브라 골드(Cobra Gold)’에 참여하고 있으며, 미국·필리핀 간 군사훈련인 ‘발리카탄(Balikatan)’에는 참관자(observer)로 참여하고 있다. 또한, 인도와는 실질적 안보협력을 증진할 방안을 모색하고 있다. 한편 호주도 자국의 인·태 전략하에 아세안 국가 및 인도와의 협력을 증진해 나가고 있다. 특히, 호주는 앞에서 살펴본 바와 같이 필리핀, 베트남, 인도네시아와 같은 아세안 국가들의 MCB와 MDA에 적극적으로 기여하고 있다. 호주와 인도의 양자 안보협력도 증가하는 추세다. 그런데 주목할 것은 호주뿐만 아니라 미국과 일본도 아세안 국가 및 인도와 안보협력을 증진해 가고 있다는 점이다. 미국과 미국의 굳건한 동맹국인 일본, 호주가 중국과 영토분쟁 중이거나 ‘반 중국’ 정서가 강한 베트남, 필리핀, 인도네시아 및 인도와 안보협력을 증진하는 것을 중국에 대한 헤징(hedging)의 관점에서 바라보는 시각도 존재한다. 미국이 주도하는 인·태 전략이 중국 봉쇄로 인식될 가능성 때문에 적극적인 참여를 주저했던 한국이 그동안 호주를 신남방정책의 중점 대상국에 포함하지 않았던 이유이기도 하다.

그러나 지난 문재인 정부 후반기에 개최된 한·호 정상회담에서 문재인 대통령은 ‘호주는 한국 정부가 추진하는 신남방정책의 협력국’이라고 언급하였다. 동 발언이 외교적 수사에 그치지 않게 하려면 호주가 추구하는 인·태 전략과 한국의 신남방정책이 상호 간 협력할 수 있는 공간을 찾아야 한다. 한국과 호주는 미국이 주도하는 인·태 지역 경제·안보 질서를 유지하기 위한 환경을 조성한다는 큰 틀에서 서로의 전략적 입장을 숙지하면서, 인·태 지역 중견국으로 역내에서 미국과 중국의 지정학적 갈등이 심화하지 않고 협력적으로 전개되도록 힘써야 한다. 역내 중견국들이 주도할 수 있는 지역 담론을 제시하고, 실질적인 협력이 구동될 수 있는 촉진자 역할을 하여야 하는데, 이를 위해서 호주는 강대국 정치에 함몰되지 않는 인·태 전략의 구체적 비전을 제시하여야 하며, 한국은 신남방정책에 호주를 포함하는 협력의 비전을 제시하여야 할 것이다.

3. 포괄적 안보협력

객관적으로 호주와 한국은 중국과 북한에 대한 ‘위협 인식(threat perception)’ 정도에 있어 차이가 있기에 먼저 비전통안보 영역 등에서의 실질적인 협력을 통해 신뢰와 협력의 경험을 축적해야 한다. 첫째, 에너지 안보에 있어 양국이 협력할 공간이 크다. 무엇보다, 한·호 수소협력, 한·호주 LNG 협력 강화 등은 양국의 안보협력을 강화할 수 있는 밑바탕이 되거나 정당성을 제공해 줄 수 있다.

한국 정부가 수소 경제를 혁신성장 3대 전략 투자 분야로 지정한 후, 각종 정부 지원 및 민간분야에서 수소에너지 분야에 대한 투자가 확대 중인데, 수소자동차·연료전지 등 수소를 활용하는 분야에 강점을 가진 한국과 재생에너지, 가스 등 수소를 생산하는 분야에 잠재력을 보유한 호주가 호혜적인 협력 프로젝트를 추진할 수 있을 것으로 전망된다. 호주는 한국의 2번째 LNG 수입국이며, 세계 최대 LNG 생산국이다. 한국가스공사가 2019년 6월 호주 프렐류드 사업에서 LNG 생산을 시작하기도 하였다.

둘째, 양국의 방산 협력을 지속해서 증진해 나가야 한다. 한화디펜스가 2021년 호주 육군 현대화 프로젝트 중 하나인 ‘Land 8116’ 자주포 획득사업의 공급자로 계약하였다. 호주 육군이 추진하는 ‘미래 궤도형 장갑차 도입 사업’(LAND 400 Phase 3)에 독일 라인멘탈 디펜스의 ‘링스’ 장갑차와 함께 한화디펜스의 ‘레드백(Redback)’ 장갑차가 최종 후보에 올라와 있는데, 2022년에 최종 사업자가 결정된다. 레드백이 선정된다면 양국 방산 협력의 끈끈한 틀이 형성되게 되는바, 한국 정부 차원의 지원이 필요하다.

셋째, 양국이 사이버 안보 협력을 증진해야 한다. 사이버 안보 및 기술 패권전쟁에서 호주가 미국에 가장 협조적이다. 호주는 2018년 8월 23일 외국 정부의 지시를 받을 가능성이 있는 통신장비업체의 5G 제품 공급 차단을 선언하였다. 사실상 중국 통신장비업체인 화웨이와 ZTE를 5세대(5G) 통신망 사업에서 배제하기로 한 결정이었다. 이러한 호주의 결정은 미국 트럼프 대통령이 2018년 8월 13일에 공공기관이 화웨이와 ZTE 장비를 사용하는 것을 금지하는 내용이 포함된 국방수권법에 서명한 뒤 10일 만에 나온 것으로, 미국의 주요 동맹국 중 정부 차원에서 가장 발 빠른 실질적 조치였다. 호주의 화웨이 배제 결정과 지속적인 실행에 중국 정부와 화웨이는 강력히 반발하고 있다. 2020년 이후 호주와 중국의 양자 관계가 1972년 수교 이래 최악으로 치달고 있는데, 2020년 11월 17일 호주 주재 중국대사관 관계자가 호주 언론에 전달한 호주 정부의 대표적 반중 정책 14개 중 하나가 화웨이·ZTE 배제이었다.

한국과 호주는 이미 2019년 12월에 개최된 2+2회담에서 ‘한·호 사이버 정책대화’ 등을 통해 사이버 안보에 있어 긴밀히 협력하기로 합의하였다. 실제로 지속해서 사이버 안보 대화를 개최해오고 있다. 2018년에 싱가포르가 아세안-싱가포르 사이버 보안 전문센터를 개설하여 지역 내 사이버 (보안) 역량 강화 중인 것처럼, 한국과 호주가 주도하여 인·태 지역 차원의 사이버 보안 전문센터를 개설하여 지역 내 사이버 (보안) 역량 강화에 힘쓰는 것을 고려할 필요가 있다.

4. 소다자 협력: 한·호·미국, 한·호·인도네시아

한국과 호주 모두 미국의 동맹국이고, 미국이 동맹 간의 연계를 추진하고 있는바 한·미·호 3자 안보협력의 가능성이 제기되곤 한다. 서론에서 언급한 것처럼, 2014년에 개최된 한·호 정상회담에서 한·미·호 삼각 안보협력의 중요성을 확인하였고, 미국과 호주는 연례 외교·국방 장관의 2+2회담 때마다 선언문에 한국과 북핵문제 해결 등 한반도 안정을 위

해 협력할 것이라고 강조하고 있다. 특히, 미국의 관점에서, 한국과 일본의 역사적 구원 및 영토분쟁으로 한·미·일 국방협력이 장기간 정체된다면, 한·미·호 안보협력 관계 증진이 대안이 될 수 있다. 일례로 언론 보도로는 2017년 11월 트럼프 대통령의 아시아 순방 시 미국이 한·미·일 군사훈련 시행을 요청하였으나 한국이 거부한 적이 있었다. 당시 한국이 중국과의 ‘싸드(THAAD)’ 분쟁으로 인한 경색 관계를 복원하는 과정에서 중국을 고려한 결정이었다. 그러나 대신에 한국, 미국, 호주 해군이 11월 6~7일 제주도 인근 해상에서 ‘대량살생무기(WMD)’ 확산 차단을 위한 연합 해양차단훈련을 실시하였다.

한국과 호주가 발전시켜야 하는 또 다른 소다자 안보협력은 ‘한국·인도네시아·호주(KIA, Korea, Indonesia, Australia)’ 조합이다. KIA에 관한 논의는 그동안 삼국에서 간헐적으로 제기되어 왔으나 구체화하지는 못했다. 하지만, KIA의 잠재성은 크다. 향후 20~30년 후를 바라보는 장기적인 관점에서, 인도네시아의 경제적 부상 및 아세안 지도국으로서의 위상과 상위 중견국인 호주와 한국의 경제·군사력을 고려하면 역내에서 주요한 안보·경제 협의체로 부상할 가능성이 농후하다. 미국과 중국 사이에서 전략적 실용외교를 추구하는 호주와 한국의 입장이 비슷한바, 한국과 호주가 미국 주도 소다자 안보협력의 전개 수위를 조절해가면서 중국에 대한 레버리지 확보하는 과정에서 인도네시아와의 협력을 증진해 나가야 한다. 첫째, 인도·태평양이 미·중 지정학적 경합의 공간이 되는 것을 방지하기 위해 역내 국가가 주도하는 소다자 해양 안보협력이 활성화되어야 하는데, 한국과 호주가 이에 일조하는 방향으로 인도네시아와 협력해야 한다. 둘째, KIA 안보협력 증진을 위해 앞서 언급한 것처럼 방산 협력을 증진해야 한다. ‘한국항공우주산업(KAI)’의 인도네시아 국산 초음속훈련기 T-50 수출, 한화의 호주 K9 자주포 수출 등 방산 협력을 매개로 삼자 협력을 촉진하고, 나아가 방산에 관심이 높은 필리핀과 베트남으로 외연 확대를 시도해 볼 수 있다. 셋째, 삼국이 KIA 소다자 협력의 틀에서 에너지 협력을 강화해야 한다. 한·호 수소협력 논의가 활성화되는 가운데, 현대엔지니어링이 2020년 9월 인도네시아가 건설 중인 발릭파판 정유공장 ‘수소 첨가 분해시설(Hydrocracking Unit)’ 증설 프로젝트를 수주했다. 아직 구체화된 것은 없으나 향후 KIA 수소협력의 가능성이 열려 있는 것으로 보인다.

IV. 결론

한국과 호주가 준동맹 관계를 형성해야 할 정당성과 여건은 조성되어 있다. 그런데, 추진 과정에서 주의해야 할 것은 한·호 안보협력 증진을 위해 바람직한 한국, 일본, 호주 안보 관계가 정립되어야 한다는 것이다. 즉, 호주와 일본이 이미 안보 관계를 준동맹 수준으로 발전시켰는데, 호주·일본 안보협력과 호주·한국 안보협력의 비대칭성이 호주와 한국의 안보협력 증진에 장애가 되지 않도록 양국이 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 일례로, 일본의 집단적 자위권 행사 여부가 한국에서 논란이 되었던 2013년 당시 호주 ‘토니 에벗(Tony Abbott)’ 수상이 일본이 아시아에서 호주의 가장 친한 친구라고 발언

하였는데, 한국의 안보 정책서클에서 이를 비판적으로 받아들였던 것을 상기할 필요가 있다. 호주는 일본 근해에서 일본과 공동훈련을 실시하고 있다. 2020년 ‘호주 국방전략 업데이트(The Australian government’s Defence Strategic Update)’는 호주가 일본, 인도네시아, 인도와 전략적 파트너십을 강화하고 있다고 언급했지만, 한국은 언급하지 않았다. 또한, 미·일·호, 미·일·인도 삼자 안보협력이 증진 중인데, 호주와 일본이 참여하는 소다자 안보협력에 비해 호주와 한국이 참여하는 소다자 안보협력은 저 발전되어 있다.

이러한 상황에서 한국은 신남방정책하 아세안, 인도뿐만 아니라 일본, 호주와의 소다자 협력을 증진해 나가야 한다. 호주도 한국과의 안보협력을 준동맹 관계로까지 증진시키기 위해서는, 동북아에서 일본의 위상이 한국에 비해 지나치게 강화되는 것에 대한 한국의 우려를 이해해야 한다. 한국 국민의 정서를 지나치게 자극하지 않기 위해, 일본 및 한국과의 안보협력 수준과 속도에 세심한 주의를 기울여야 할 것이다. 한국은 남태평양 및 동남아시아 지역의 인프라 투자, 해양안보, 사이버 안보에 있어 호주와 일본이 꾸준히 협력 관계를 증진해온바, 한국도 동 분야에서 호주와의 협력을 늘려나가야 한다.

**제8제. 경제외교는 이제 안보의 영역이자 핵심국가이익이다
공급망의 문제만이 아니라 지정학적 리스크에 어떻게 대처하는가가
중요하다**

- 이승주 (중앙대)

[요약]

경제와 안보는 어떻게 연계할 것인가의 문제일 뿐, 상호 연계되어 있다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 21세기 변화하는 현실에 효과적으로 대처하기 위해서는 전통적인 경제외교를 넘어 경제-안보의 융합을 핵심 국가이익으로 설정하고 경제와 안보를 연계하는 전략을 추구해야 필요성이 증대되고 있다. 미국과 중국을 포함한 주요국들이 경제와 안보 사이의 경계 약화를 넘어 경제-안보의 전략적 연계를 시도하는 점을 감안할 때, 경제와 안보의 분리를 전제로 한 정책의 적실성과 효과가 저하될 수밖에 없기 때문에, 양자 사이의 연계를 위한 전략을 구체화할 필요가 있다.

신정부의 경제외교는 (1) 신형안보 위협의 증대에 따른 초불확실성 시대에 대한 대응, (2) 대중국 의존도에 대한 구조적 대응책으로서 동남아시아와 인도를 중심으로 한 지역 외교 전략 강화, (3) 핵심 첨단 기술의 경쟁력을 지렛대로 활용한 경제적 통치술의 전개, (4) 쿼드 차원의 협력에 대한 사전 조치 성격의 소다자 및 다자 협력 네트워크 구축, (5) RCEP과 CPTPP 등 메가 FTA의 전략적 활용, (6) 경제외교의 국내 제도적 개선을 위한 국무총리 직속 신형안보위원회(ESC) 설치 등으로 요약된다. 신정부의 경제외교가 신형안보 위협의 실체를 인식하고, 구조적 변화를 위한 대안을 제시하는 한편, 국내적 차원의 제도적 개선을 지향하는 점은 긍정적 방향에서 변화를 모색하는 것이라고 할 수 있다. 신정부의 경제외교가 설정한 목표를 실현하기 위해서는 경제안보의 쌍방향적 연계, 제도적 혁신과 조정 능력의 강화, 네트워크적 협력의 강화 등을 보완할 필요가 있다.

I. 문제 제기

1. 21세기 경제외교: 경제-안보 분리에서 경제-안보 연계로

경제와 안보는 어떻게 연계할 것인가의 문제일 뿐, 상호 연계되어 있다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 2008년 글로벌 금융 위기, 2018년 미중 무역 전쟁, 2020년 코로나 19의 발생과 이후 세계적 확산에 따른 공급망 교란과 같은 사건의 잇따른 발생 등 급변하는 21세기 세계질서 속에서 경제와 안보를 더욱 체계적이고 긴밀하게 연계해야 할 필요성은 더욱 커지고 있다. 변화하는 21세기 현실에 효과적으로 대처하기 위해서는 전통

적인 경제외교를 넘어 경제-안보의 융합을 핵심 국가목표로 설정하고, 그 실행 전략을 구체화해야 한다. 미국과 중국을 포함한 주요국들이 경제와 안보 사이의 경계 약화를 넘어 경제-안보의 전략적 연계를 시도하는 점을 감안할 때, 경제와 안보의 분리를 전제로 한 정책의 적실성과 효과가 저하될 수밖에 없기 때문이다.

개별 사건을 초래한 원인은 저마다 다르지만, 21세기 세계질서 변화의 저변에 흐르는 공통점은 불확실성을 획기적으로 높여놓았다는 것이다. 불확실성의 증폭은 자국 우선주의를, 자국 우선주의는 다시 세계질서의 혼돈을 초래하는 악순환으로 이어졌다. 초불확실성의 시대는 새로운 대안적 질서에 대한 요구로 이어졌다. 이념적·제도적 정당성에 대한 도전에 직면한 자유주의 국제질서의 틀 속에서 세계화의 지속과 개방성의 확대에 초점을 맞춘 기존의 경제외교에 더 이상 안주하기 어려운 현실이 대두된 것이다.

경제와 안보 사이의 일방향적 관계에 기반한 접근으로는 불확실성이 증폭되는 21세기 세계정치에 적응하기 어렵다. ‘경제안보가 곧 국가안보(economic security is national security)’이고 역으로 국가안보 역시 경제안보이어서 둘을 구분하여 분리 접근하는 것은 문제해결을 어렵게 할 뿐이다. 신정부가 지향하여야 할 21세기 경제외교의 기본 방향은 경제와 안보의 쌍방향적 연계를 실행하고, 이를 효과적으로 실행할 수 있는 대내외적 시스템을 설계하는 것이다.

2. 경제안보 넥서스와 기술 경쟁

미중 전략 경쟁과 코로나19의 세계적 확산은 경제와 안보의 쌍방향적 연계를 촉진하는 직접적인 원인으로 작용한다. 이러한 추세적 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 선언적 차원을 넘어 경제안보와 국가안보 사이의 선순환 구조를 형성하는 것을 국가전략의 핵심으로 설정하고, 경제안보 연계를 위한 다양한 수단을 확보하고, 연계와 결합의 방식을 구체화해야 한다.

경제안보 연계에는 둘 사이를 이어주는 넥서스(nexus)의 존재를 필요로 한다. 넥서스 없는 연계는 그 효과가 떨어질 뿐 아니라, 장기간 지속하기 어렵다는 것이 그동안의 역사적 사례를 통해 입증되고 있다. 전략 경쟁에 돌입한 미중 양국은 경제안보의 넥서스로 첨단기술에 활용에 주목하는 이유이다. 좁게는 미중 양국이 겸용 기술(dual use technologies)의 개발을 통해 상업적 경쟁력과 군사력의 증강을 동시에 추구한다는 점에서 경제와 안보를 연계하는 넥서스로 첨단기술의 존재가 부각된다. 현 시점에서 겸용 기술에 한층 더 주목할 수밖에 없는 것은 민간과 군사 부문 사이의 경계가 급격하게 약화되고 있기 때문이다. 더 나아가 최근에는 스피노프와 스피노의 과정이 압축적으로 빠르게 진행될 뿐 아니라, 개발 단계에서부터 민간과 군사 부문이 함께 활용할 수 있는 첨단기술을 개발하는 스피노(spin-up)의 단계로 이전하고 있다. 경제안보 연계의 넥서스로서 첨단기술의 중요성이 더욱 커지게 된 것이다. 특히, 미국의 시각에서 볼 때, 중국은 대외적으로는 외국기업의 인수합병을 통한 기술 획득과 불법적 기술 탈취, 국내적으로는

군민융합을 통한 기술 혁신 등 다양한 방법을 동원하여 기술 격차를 좁히고 있을 뿐 아니라, 일부 분야에서는 이미 미국과 대등한 수준에 도달하였다고 판단한다(Allison et al. 2021). 미중 전략 경쟁을 ‘기술 패권 경쟁’으로 규정하기도 하는 것은 이 때문이다.

3. 코로나19 시대 경제의 안보화

코로나19의 세계적 확산과 함께 공급망 교란을 다수 국가들이 경험하였다. 코로나19가 확산되는 과정에서 세계 각국이 경쟁적으로 추구한 자국 우선주의는 공급망 교란을 더욱 증폭시키는 악순환이 초래되었다. 미중 전략 경쟁은 코로나19와 연동되면서 공급망의 안보화를 더욱 촉진하였다. 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부도 리쇼어링(reshoring)과 같이 국내 생산 능력 증대에 초점을 맞춘 공급망 재편 전략을 추진하게 되었다.

미국이 공급망 교란의 피해자였던 것만은 아니다. 공급망 교란은 미국이 중국에 대하여 공세적 접근을 할 수 있는 수단으로서 부상하였다. 주요 첨단기술과 산업의 공급망에서 핵심적 위치를 확보하고 있어 공급망 전반에 대한 통제력을 보유한 미국의 관점에서 볼 때, 공급망을 활용한 경제적 강압은 중국을 압박할 수 있는 유력한 수단으로서 가능성을 보여주었다. 기술 경쟁이 격화되는 과정에서 미국은 첨단기술에 대한 통제를 중국을 압박하는 ‘무기화된 상호의존(weaponized interdependence)’에 활용할 수 있는 새로운 수단을 장착하게 된 것이다(Farrell and Newman 2019). 반도체는 무기화된 상호의존을 가장 극명하게 보여준 대표적 사례이다. 미국과 중국은 향후 상당 기간 상호의존을 자국에 유리하게 활용할 수 있도록 공급망 내 유리한 위치를 확보하는 경쟁을 치열하게 전개할 것으로 예상된다. 무기화된 상호의존의 양면성에 대비하는 것은 국가의 핵심 이익을 수호하는 21세기 경제외교의 정수인 것이다.

II. 경제외교의 대외 환경

1. 초불확실성 시대와 전략적 자율성

경제외교의 방향 설정은 한국을 둘러싼 대외 환경에 대한 체계적이고 정확한 분석에서 시작해야 한다. 초불확실성 시대 경제외교는 유례없는 도전에 직면하고 있다. 경제와 안보를 긴밀하게 연계하는 추세가 미국과 중국에서 EU와 일본 등 주요 선진국, 더 나아가 호주, 대만, 인도 등으로 확산되고 있다. 한국이라고 해서 예외가 될 수는 없다. 현시점의 경제외교가 해결해야 할 과제는 미중 전략 경쟁으로 촉발된 자국 우선주의에 대처하는 전략적 자율성을 확보하는 한편, 개방성에 기초한 세계화의 동력을 유지해야 하는 두 가지 목표 사이의 균형을 찾아 나가는 것이다. 전략적 자율성의 확보와 개방성의 유지는

어쩌면 조화가 원천적으로 불가능한 형용모순일 수 있다. 그럼에도 양자 사이의 균형적 접근이라는 도전적 작업을 추구하는 것은 엄연한 21세기 경제외교의 과제이다. EU가 미국과 중국 사이에서 ‘개방적인 전략적 자율성(open strategic autonomy)’을 표방하는 것도 경제외교의 현실을 직시한 결과이다.

2. 상호의존에서 전략적 재연결로

이러한 대외 환경을 고려할 때, 한국이 구체적으로 지향해야 할 경제외교의 방향은 무엇인가? 한국의 경제외교는 전략 경쟁에 돌입한 미국과 중국이 디커플링(decoupling)이 아니라 전략적 재연결(strategic recoupling)을 추진하고 있다는 진단에 기초해야 한다. 미국과 중국은 현재와 같은 높은 수준의 상호의존을 그대로 유지하지도, 그렇다고 해서 상호의존 관계를 완전히 절연하지도 않을 것이다. 미국과 중국은 전략 경쟁을 전개하는 과정에서 자국의 취약성을 보완하고 상대를 압박할 수 있는 수단을 유지·확보하되, 기타 분야에서 상업적 이익의 추구 자체를 포기할 필요는 없게 된다. 냉전기 미소 경제 관계가 단절된 ‘철의 장막’이었다면, 21세기 미중 경제는 관계는 분리된 가운데 일정 수준 상호작용이 이루어지는 ‘투과성 장막’이라고 할 수 있다. 한국의 경제외교는 이러한 인식의 토대 위에서 출발해야 한다.

3. 네트워크적 국제협력: 취약성의 완화와 경제적 강압의 양면 효과

전략 경쟁을 전개하고 있다는 점을 고려할 때, 미국과 중국이 추진하는 것은 협의의 자국 우선주의는 아니다. 바이든 행정부가 리쇼어링과 국제협력 사이의 균형적 접근을 추구하는 데서 이러한 특징이 발견된다. 바이든 대통령은 취임 직후 ‘100일 공급망 검토’에 착수하여 2021년 6월 ‘복원력 있는 공급망 구축, 미국 제조업의 재활성화, 광범위한 성장을 촉진(Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth)’이라는 보고서를 공개한 데 이어, 2022년 2월 ‘미국 공급망에 대한 행정명령: 행동과 성과를 거둔 1년(Executive Order on America’s Supply Chains: A Year of Actions and Progress)’이라는 보고서를 잇달아 공개하였다. 두 보고서가 공통으로 강조하는 것은 핵심 첨단기술의 해외, 특히 중국 의존을 감소시키고 국내 생산 능력을 증대하는 한편, 국내 기술 혁신 역량 강화를 위한 산관학 생태계를 재구성하는 것이다.

리쇼어링은 국내 생산 능력 증대를 통한 대중국 의존도의 감소 수단으로 대두되었다. 그러나 리쇼어링으로 미국이 첨단산업의 자립을 실현할 수 없다는 점을 바이든 행정부 스스로 명확하게 인식하고 있다. 바이든 행정부가 ‘장벽이 아니라, 교량을 구축(build bridges, not walls)’하겠다는 의지를 피력한 것은 국제협력이 결여된 리쇼어링의 효과를 담보하기 어렵기 때문이다. 다만, 바이든 행정부가 추구하는 국제협력은 자유주의적

국제질서의 토대 위에서 추진되었던 다자 차원의 개방적 협력과는 다르다. 기술 민주주의(tech democracies)와 기술 전제주의(tech autocracies)의 구도를 형성하려는 데서 나타나듯이, 바이든 행정부의 국제협력은 미중 전략 경쟁에서 유리한 입지를 확보하는데 도움이 되는 국가들과의 협력을 통해 취약성을 완화하고 상대국의 효과적으로 압박할 수 있는 네트워크적 협력을 의미한다. 트럼프 행정부가 미중 무역 전쟁을 통해 중국을 무차별적으로 압박하였던 것과 달리, 바이든 행정부는 중국에 대한 강압의 범위는 좁히고, 첨단기술과 같이 필수적인 분야에 대한 견제의 수위를 더욱 높이는 “small yard, high fences”를 추구한다. 바이든 행정부의 국제협력은 이러한 목표를 달성하는데 도움이 되는 국가들과의 협력을 의미한다.

4. 울타리 치기의 확산

첨단기술 및 공급망의 허브 위치를 활용한 압박은 동맹 및 파트너들과 함께 하는 네트워크적 협력이 동반될 때 더욱 효과적이다. 바이든 행정부가 리쇼어링에 높은 우선순위를 부여하고 있는 것은 사실이나, 동맹 및 파트너들과의 협력을 통해 중국에 대한 의존도를 낮추고 핵심 첨단기술 분야의 생태계를 형성하는 ‘울타리 치기’ 전략을 추구한다는 점에서 트럼프 행정부의 배타적인 자국 우선주의와 구분된다. 이에 대응하는 중국 역시 미국 견제의 효과를 축소시키기 위해 우호적인 세력권의 형성을 추구한다.

울타리 치기 현상이 미중 양국뿐 아니라 다른 국가들로 확산되고 있다. 일본 정부가 반도체 생산 능력 증대를 위한 외국기업 유치에 보조금을 지원하기로 한 것이 대표적인 사례이다. 일본 정부는 전통적으로 자국 산업의 진흥과 육성을 우선하였다. 그러나 미중 전략 경쟁과 코로나19로 인한 반도체 공급 부족이 지속되자, 일본 정부는 대만 TSMC가 구마모토(熊本)에 반도체 공장 신설을 위한 투자를 유치하고, 최대 1조 엔의 투자 비용 가운데 절반을 지원하기로 하였다. 자국 기업의 육성에 초점을 맞춘 전통적인 산업정책에서 탈피하여 국가 차원의 불확실성을 완화하기 위해 해외 기업과 협력 강화를 선택한 울타리 치기의 한 방식이다. 미국과 중국은 물론 주요국들이 합종연횡하는 울타리 치기가 확산되는 대외 환경에 직면한 한국은 개방성에 기초하여 기술주권의 확보를 위한 국제협력의 업그레이드를 지향하여야 한다.

III. 신정부 경제외교 전망과 평가

1. 인식과 기본 방향

신정부 외교안보정책의 기조는 한미 포괄적 전략동맹을 기반으로 미국, 일본, 유럽과 협력체제를 구축하는 가운데 열린 협력을 추구하는 것이다. 이에 기반한 신정부의 경제외교는 (1) 신흥안보 위협의 증대에 따른 초불확실성 시대에 대한 대응, (2) 대중국 의존도

에 대한 구조적 대응책으로서 동남아시아와 인도를 중심으로 한 지역 외교 전략 강화, (3) 핵심 첨단 기술의 경쟁력을 지렛대로 활용한 경제적 통치술의 전개, (4) 쿼드 차원의 협력에 대한 사전 조치 성격의 소다자 및 다자 협력 네트워크 구축, (5) RCEP과 CPTPP 등 메가 FTA의 전략적 활용, (6) 경제외교의 국내 제도적 개선을 위한 국무총리 직속 신흥안보위원회(ESC) 설치 등으로 요약된다.

신정부의 경제외교는 팬데믹, 기후변화, 사이버 공격 등 신흥안보 위협이 빠르게 증대되는 현실을 인식하고, 기술 경쟁이 격화되는 상황에서 반도체, 배터리 등 기술 및 제조 능력을 보유한 산업을 경제안보 연계의 넥서스로 활용하고, 더 나아가 대외 관계 조절의 지렛대로 이용하며, 대중국 의존도라는 구조적 문제를 수세적으로 보완하는 데서 그치지 않고 동남아시아와 인도와 같은 대안 적극적으로 제시하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. ‘비정상적 정상화’로 상징되는 ‘뉴노멀(new normal)’ 시대가 도래하였을 뿐 아니라, 한 이슈가 다른 이슈와 연결되어 시스템 차원의 변화로 이어지는 신흥안보의 특성을 감안할 때, 전통적인 경제외교에서 탈피한 동태적이고, 선제적 대응 전략이 필수적이다. 개별 이슈에 대한 대응과 이슈 간 연계를 고려한 포괄적 대응 또한 중요하다는 점에서 신흥안보 위협에 대한 강조는 경제외교의 확장을 능동적으로 추구하는 것으로 평가할 수 있다.

2. 변화의 전망

신정부는 경제안보 외교의 추진을 명시하고, 국내의 제도적 기반으로 신흥안보위원회의 설치를 제시하였다는 점에서 경제외교의 질적 변화를 추진할 것으로 보인다. 공급망의 교란에 대비한 복원력 강화와 다변화, 기술 주권 확보 차원에서 기술 유출의 방지를 위한 무역과 투자의 연계, 데이터 안보의 강화를 위한 관리 시스템의 구축, 첨단 기술 혁신과 산업 발전을 위한 산업정책 등이 신정부 경제안보 외교의 주 내용이다. 이를 위해 신정부는 미국, 일본, 유럽과 기술 협력의 강화를 추구하고, 쿼드 워킹 그룹(Quad Working Group) 참여를 통한 경제안보 외교의 업그레이드 가능성 탐색 등을 추구할 것으로 예상된다. 경제안보 외교의 우선순위를 높이고 양자, 소다자, 다자 차원의 접근을 병행하는 것은 경제안보 외교를 다차원화하는 효과를 기대할 수 있다.

기술 경쟁 시대에 대한 신정부의 대응 전략 역시 주목할 필요가 있다. 기술 경쟁이 격화에 대비하여 한국이 보유한 자산, 첨단 핵심 기술을 경제안보 외교의 지렛대로 활용하는 동시에 쿼드 협력을 위한 고리로 활용하려는 신정부의 구상은 긍정적으로 평가할 수 있다. 기술 경쟁이 가속화되는 추세에 효과적으로 대응하는 차원에서 기술주권의 확보와 강화는 매우 중요하다. 특히 기술주권을 대외 환경의 변화에 대한 수동적 대응뿐 아니라, 대외 관계를 위한 지렛대로 활용하겠다는 신정부의 구상은 기술 경쟁 시대에 대한 능동적 대응이라고 할 수 있다.

3. 보완의 방향: 중층적 연계와 구조적 접근

신정부의 경제외교 전략이 기대한 효과를 발휘하기 위해서는 보완해야 할 점 역시 없지 않다. 우선, 외교안보정책의 기초 면에서 한미 동맹-열린 협력-미국, 유럽, 일본과의 협력 사이의 조화와 균형 문제이다. 세 가지 협력의 강화가 중요한 것은 사실이나, 세 가지 협력을 단순히 동시다발적으로 추진하는 방식을 넘어서는 연계의 수준과 범위에 대한 구체적 로드맵의 작성이 요구된다. 현재의 구상은 미국과의 포괄적인 전략동맹은 신뢰 회복과 공통의 가치에 기초한 협력 분야의 확장, 열린 협력은 쿼드 차원의 기능적 협력, 일본과는 소통 채널 복원, 유럽과는 지구적 도전 과제에 대한 대응을 위한 파트너십 등 세 가지 협력을 평면적으로 연계하는 경향이 있다. 세 가지 협력은 중층적 연계를 위한 전략이 수립될 때, 시너지 효과가 커질 수 있다.

둘째, 대중국 경제안보외교의 문제이다. 중국에 대한 높은 의존도는 취약성의 근원이 되고 있다는 점에서 이를 보완하기 위한 구조적 접근의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 중국에 대한 대체재를 발굴하는 차원에서 동남아시아와 인도 등 역내 국가와의 협력을 강화한다는 것은 자칫 ‘탈중국’이라는 오해를 살 소지가 있다. 대중국 의존도의 관리는 대체가 아니라 다변화로 접근할 필요가 있다. 이러한 접근은 자국 우선주의가 강화되는 대외 환경에도 불구하고, 개방성을 유지할 필요가 있는 한국 경제외교의 기본 방향과 연관된 문제이기도 하다.

셋째, 신형안보 위협에 대한 대응은 불확실성이 상시화되는 세계질서의 변화에 대처하는데 필수적이다. 신형안보 위협에 대한 대응의 핵심은 이슈 연계, 순차적 연계, 장의 연계 등에 기반한 복합 전략이라는 점에 유의할 필요가 있다. 신형안보 위협은 잠복되어 있는 문제가 외부적 충격과 변화의 에너지가 응축되었을 때, 이슈 연계와 양질 전환의 과정을 거치면서 현재화되는 특징을 보이기 때문에, 개별 이슈 중심의 단순 대응을 넘어서는 복합 대응이라는 차원의 접근이 중요하다.

IV. 신정부 경제외교에 대한 제언

1. 경제안보 외교: 연계와 조정

신정부 경제외교는 전략적 모호성이 더이상 효용을 발휘하기 어려운 상황이 전개되고 있다는 인식에서 출발한다. 경제안보 연계의 시대에 경제안보 연계가 세계적 추세로 대두되는 현실은 경제와 안보의 물리적 구분이 현실적으로 가능하지 않기 때문에, ‘안미경중’과 같은 분리적 접근에 근본적 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 전략적 모호성의 대안이 전략적 명료성은 아니다. 전략적 명료성 역시 대외 환경이 유동적으로 변화하는 상황에서 경제와 안보의 동태적 연계를 어렵게 할 수 있기 때문이다. 결국 경제와 안보를 쌍방향적으로 연계하는 유연성을 발휘하기 위해서는 보편적 가치와 원칙을 지향하는 가

운데 사안의 특성을 반영한 경제외교를 지향하고, 전략적 자율성의 토대 위에서 연대와 협력에 기반하여 열린 국익을 실현하는 경제외교를 추진할 필요가 있다.

신정부가 경제외교가 추구해야 두 번째 방향은 연계와 조정을 위한 전략의 수립이다. 기술주권의 확보와 개방성에 기초한 연대와 협력을 실제로 구현하는 데는 정교한 전략과 실행 메커니즘이 필수적이다. 기술주권은 미중 전략 경쟁의 높은 파고 속에서 전략적 자율성을 확보하는 수단이라는 의미가 있다. 개방성은 자국 우선주의가 강화되는 가운데 경쟁력을 유지하는 수단으로서 세계 경제와의 연결성을 유지할 필요가 있다. 기술주권의 확보와 개방성에 기반한 협력 사이에 긴장 관계가 아닌 상승작용이 발생할 수 있도록 정책 간 연계와 조정을 강화하는 경제외교가 요구된다.

2. 경제안보외교의 제도적 혁신과 조정 능력의 강화

경제안보의 효과적 추진을 위해서는 대외전략과 국내전략의 연계가 중요하다는 것은 주지의 사실이다. 국내적 차원의 정치적·경제적 이해관계에 기반하지 않는 경제외교의 지속가능성을 담보하기 어렵다. 결국 21세기 경제안보외교의 성패는 대외전략과 국내전략 사이의 연계를 체계적으로 추진하는 데 달려있다. 이를 위해서는 정부 차원에서는 부처 간 조정 능력을 강화하는 전정부적 접근을 추진하고, 민간과의 소통과 협력을 확대하는 민관협력 시스템을 구축할 필요가 있다. 바이든 행정부가 국내 산업 기반의 강화와 긴밀하게 연계된 대외전략의 수립과 실행을 추진하는 것 역시 대외전략과 국내전략 연계의 중요성을 시사한다. 제조업과 방위산업 기반의 동시 강화 → 산업적 취약성 보완 → 일자리 창출 → 안보 역량 강화 사이의 선순환 구조의 형성을 시도하는 바이든 행정부가 지향하는 경제안보 외교를 참고할 필요가 있다.

경제안보 외교의 업그레이드를 위한 제도적 혁신이다. 대외전략과 국내 전략의 연계는 정치적 또는 제도적 공백 속에서 이루어지지 않는다. 경제-안보 연계를 위한 국가전략은 국내적 차원에서 제도적 혁신을 필요로 하는 이유이다. 미국, 일본, 호주 등이 경제-안보 연계의 강화를 위한 제도 개혁을 추구하고 있는 것은 이러한 현실적 필요를 반영한 것이다. 국무총리 산하에 신흥안보위원회를 설치하는 것도 경제안보 외교의 질적 향상을 위한 제도적 혁신 시도라고 할 수 있다. 핵심은 신흥안보위원회가 경제안보 외교의 복합적 성격을 반영한 조정 능력을 강화하는 데 있다.

3. 네트워크적 협력의 강화

유사 입장국과의 협력이다. 지구적 도전 과제의 해결을 위한 리더십 공백이 불가피하기 때문에 유사 입장국과의 연대에 기반한 경제안보 외교를 추구할 필요성은 더욱 커지고 있다. 경제적 강압의 확산에 대한 대응 역시 우려와 공통의 이해관계를 공유한 유사 입장국과의 협력에서 시작할 필요가 있다. 다만, 유사 입장국과의 협력을 추진하는 데 있

어서 양자 차원의 기능적 협력보다는 다양한 차원의 네트워크적 협력의 강화라는 추진할 필요가 있다.

쿼드와의 협력을 구축하는 데 있어서 단기적으로는 신기술, 백신, 기후변화 등 개별 분야 워킹 그룹 중심의 기능적 협력을 추구하되, 쿼드 기반의 네트워크에서 핵심적 위치를 확보하는 전략적 접근을 모색할 필요가 있다. 기능적 협력은 쿼드 공식 여부를 둘러싼 소모적 논란을 회피하는 데 일정한 효과가 있으나, 한국이 쿼드 기반의 네트워크적 협력의 주변부에 위치하는 결과가 초래된다. 이러한 구조적 위치는 궁극적으로 한국이 쿼드의 핵심 국가들이 내리는 의사결정을 이행하는 역할에 머물게 함으로써, 전략적 자율성 또는 유연성을 오히려 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다.

한국의 메가 FTA 전략도 네트워크적 접근을 활용할 필요가 있다. 아시아 지역은 RCEP와 CPTPP 등 두 개의 메가 FTA가 공존하는 유일한 지역이다. RCEP과 CPTPP가 경쟁적 또는 상호보완적 관계를 형성할 것인지 여부는 향후 지역 경제 질서뿐 아니라, 세계 경제 질서의 향방에 커다란 영향을 미칠 수 있는 요인이다. 현 정부는 CPTPP 가입 방침을 결정하였으나, 협상자체는 신정부의 몫이 될 수밖에 없다. CPTPP 가입 협상을 진행하는 데 있어서 경제적 득실뿐 아니라, RCEP과 CPTPP가 중첩적 또는 과도한 경쟁적 관계를 형성하지 않도록 하는 데 한국이 일조하기 위해서는 RCEP과 CPTPP 사이에 린치핀의 위치를 우선 확보할 필요가 있다.

바이든 행정부가 추진하는 인도태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework: IPEF)는 제도화 수준이 높고 새로운 이슈를 포함하는 데 한계가 있는 FTA 방식보다는 유연한 네트워크적 협력의 형태를 취할 가능성이 높다. IPEF는 디지털 무역, 노동, 환경 등 새로운 이슈들을 포괄할 것으로 예상되지만, 이러한 이슈들을 감당할 수 있는 국가별 역량의 차이가 크다는 현실적 제약이 있다. 신정부는 이러한 현실을 감안하여 디지털 경제 파트너십 협정(Digital Economy Partnership Agreement: DEPA)과 같은 양자 또는 소다자 차원의 협력에 적극 참여함으로써 향후 지역 또는 다자 차원의 표준 설정 과정에서 유리한 입지를 선제적으로 확보하는 전략을 추구할 필요가 있다.

참고문헌

Allison, Graham et al. 2021. Great Tech Rivalry: China vs the U.S. December. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School.

Farrell, Henry and Abraham L. ewman. 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion." *International Security* 44(1): 42-79.

The White House. 2021. Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth. 100-Day Reviews

under Executive Order 14017. June.

The White House. 2022. Executive Order on America's Supply Chains: A Year of Action and Progress.

제9제. 글로벌 중추국가로서 다자외교에 적극 참여하자

- 강선주 (국립외교원)

[요약]

윤석열 당선인이 구상하고 있는 국제주의 외교, 다자외교가 성과를 내려면 그것이 전개되는 배경의 국제질서를 고려해야 한다. 이러한 고려는 윤석열 당선인이 국제주의와 다자외교를 전개하는 전략에 영향을 주고, 그리하여 한국의 국가 이익 달성과 국제적 위상을 제고하는 기반이 될 것이다. 반대로 국제질서의 움직임에서 동떨어진 한국의 국제주의와 다자외교는 외교 자원의 낭비로 결과될 것이다. 이러한 관점에서 윤석열 당선인이 제시한 ‘글로벌 중추국가’ 구상이 외교적 성과를 달성하기 위해서 필요한 다자외교 전략, 우선순위와 수단을 제안하고자 한다.

첫째, 한국이 전략적 선명성을 취하는 상황에서 중추국가로 인정받고자 한다면, 한국은 자신의 인도-태평양 전략을 발표할 필요가 있다. 둘째, 한국은 국제질서의 분절화 시기에 자유주의 규칙에 기반한 국제질서를 대표하는 비형식적 다자외교의 중심으로서 확대된 G7에 가입을 추진해야 한다. 셋째, 한국은 전략적 선명성의 선택에 따라 발생할 수 있는 부정적인 효과를 완화하는 데에 다자외교를 활용해야 한다. 한국과 유사한 위험을 경험하는 국가들과 연합(coalition)하여 활동하는 다자외교를 전개해야 한다. 넷째, 경제와 안보의 새로운 이슈에서 한국의 이익을 확보하는 데에 선진국 대상 다자외교를 활용해야 한다. 다섯째, 경제와 안보의 새로운 이슈에 관한 규범을 창출하는 다자외교에 적극적으로 참여해야 한다. 마지막으로, ‘국격에 걸맞는 글로벌 기여외교’의 수행에서도 다자외교를 강화할 필요가 있다.

I. 다자외교 전략의 필요성

한국의 외교에서 가장 중요한 행위자는 대통령이다. 대통령의 정치적 성향이 외교의 기조를 결정하고, 대통령의 교체에 따라 한국의 외교 기조는 양극으로 오고간다. 진보 진영에서 선출된 대통령은 한국의 외교를 남북한 관계를 중심으로 전개하는 반면에, 보수 진영에서 선출된 대통령은, 특히 한국의 국력 상승이 뚜렷해진 2000년대 이후에는, 남북한 관계보다는 국제주의적 외교를 지향해 왔다. 2022년 5월에 취임하는 윤석열 대통령은 보수 진영 출신이므로 한국을 중심에 놓고 국제주의적 외교를 지향하는 전통을 이어갈 것으로 보인다. 윤석열 당선인이 한반도에 한정되지 않고 한국이 자유민주주의의 가치와 실질적인 협력을 통해서 자유, 평화, 번영을 진전시키는 ‘글로벌 중추국가’(global

pivotal state)의 도전을 받아들여야 한다고 선언한 것에서 나타난다.²⁷⁾

한국의 국제주의적 외교는 한국과 직, 간접적으로 연결된 국제사회의 공통 어젠다에 관여와 기여를 통해서 국가의 위상을 높이고, 그것이 장기적으로 국가 이익으로 연결되게 하는 것을 목표로 한다.²⁸⁾ 그리고 국제주의 외교는 국제사회 공통의 어젠다를 다루는 것을 강조하기 때문에 다자외교, 단순화시켜서 말하면 다자 국제기구에 참여를 통해 수행되는 경향이 높다. 다자외교는 국제 공통의 문제 해결에 관한 규범 제정과 글로벌 공공재 제공을 추구한다. 국제주의적 외교와 다자외교는 불가분의 관계에 있다.

그런데 국제주의 외교와 다자외교의 성과는 조건적이다. 국제주의적 외교와 다자외교는 당대의 지배적인 국제질서의 영향을 받고, 그에 따라 국가 이익 달성에 유용한지가 결정된다. 국제질서가 갖고 있는 성격, 국제질서가 존재하는 상태에 따라서 국가들이 공통의 어젠다를 다루는 열의, 방식, 그리고 그를 논의할 다자 국제기구가 결정된다. 그래서 국제질서가 변화하면 다자외교도 변화할 수밖에 없다.

이것은 윤석열 당선인의 국제주의 외교에도 마찬가지로 적용된다. 윤석열 당선인이 구상하고 있는 국제주의 외교, 다자외교가 성과를 내려면 그것이 전개되는 배경의 국제질서를 고려해야 한다. 이러한 고려는 윤석열 당선인이 국제주의와 다자외교를 전개하는 전략에 영향을 주고, 그리하여 한국의 국가 이익 달성과 국제적 위상을 제고하는 기반이 될 것이다. 반대로 국제질서의 움직임에서 동떨어진 한국의 국제주의와 다자외교는 외교 자원의 낭비로 결과될 것이다. 이러한 관점에서 윤석열 당선인이 제시한 ‘글로벌 중추국가’ 구상이 외교적 성과를 달성하기 위해서 필요한 다자외교 전략, 우선순위와 수단을 제안하고자 한다.

II. 윤석열 당선인의 다자외교 환경: 국제질서 전환의 불확실성

무엇보다도 국제질서의 전환과 불확실성이 윤석열 당선인의 국제주의적 ‘글로벌 중추국가’ 구상이 실행될 배경을 형성한다. 최근까지 세계가 익숙해져 있던 국제질서는 2차 세계대전 종전 후 미국이 수립하고, 서구 선진국들을 중심으로 작동시킨 자유주의 규칙에 기반한 국제질서(Liberal international order 또는 Rules-based international order)이다. 자유주의 규칙에 기반한 국제질서는 UN, IMF, WTO 등의 다자 국제기구도 수립하여 국제 공통의 문제에 규범 제정과 해결책을 모색하게 하였다.

1990년대 초에 자유민주주의/시장경제 진영 대 권위주의/공산주의 진영이 대립했던 미

27) Yoon Suk-Yeol, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy” Foreign Affairs (February 8, 2022), <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>).

28) 국제주의 외교의 정의는 다양하지만, 고립주의 외교에 반대를 기본 특성으로 한다. Warren F. Kuehl, (1986) “Concepts of Internationalism in History” Peace and Change 11 (2), pp.1-10.

-소 양극체제의 냉전이 종식되면서, 자유주의 규칙에 기반한 국제질서는 전 세계로 확산되어 단일한 국제질서 내로 국가들을 통합하였다. 그리고 미국은 자신이 유일한 초강대국인 단극체제에서 국가 안보 위협이 현저히 낮아지자 경제적 이익을 적극적으로 추구할 수 있게 되었다. 그의 대표적인 결과가 세계화이다. 세계화는 독립적으로 발생한 경제 현상이라기보다는 냉전 종식과 자유주의 규칙에 기반한 국제질서의 확산이라는 정치적 현상의 부산물이다.

미국 단극체제는 30여년이 지난 현재 미-중 양극체제로 급격히 전환하고 있다. 미국은 1945년에 세계 총 GDP에서 약 50% 정도를 차지하였는데 최근에는 25%로 감소하였다. 미국의 감소한 국력은 새로운 강대국 중국으로 이전되었다. 중국은 미국이 조성한 세계화에서 가장 많은 혜택을 받고 주변부의 빈곤국가에서 세계 2대 경제대국, 군사대국, 기술대국으로 성장하여 미국과 경쟁하는 지위에 올라섰다. 2020년에 발생한 코로나19 팬데믹에서 미국이 최대 피해국이 되면서, 미국과 중국 사이의 경제, 군사, 기술적 격차는 더욱 감소하였다. 그리고 자유주의 규칙에 기반한 국제질서도 급속히 취약해졌다. 1945년 이후에 수립된, 공통의 국제 문제 해결을 위한 다자 국제기구와 제도는 코로나19 팬데믹에서 제대로 작동하지 않았다. 중국은 미국이 주도하는 자유주의 규칙에 기반한 국제질서 속에서 성장했음에도 불구하고, 자유주의 규칙에 기반한 국제질서를 거부하고 자신의 정치와 경제 이데올로기를 반영하는 국제질서를 주장하기 시작하였다.

더욱이 코로나19 팬데믹 이후 미-중 양극체제로의 전환에 러시아의 우크라이나 침공이 더해지면서 국제질서는 커다란 분기점에 도달한 것으로 보인다. 이는 1990년대 초부터 2020년까지 탈냉전 국제질서, 즉 단일한 자유주의 규칙에 기반한 국제질서의 시대가 끝나고, 냉전시기에 그랬던 것처럼 2개의 국제질서로 분열될 가능성을 의미한다. 현재 한 쪽에는 미국과 유럽이 결합하고, 다른 한쪽에는 중국과 러시아가 밀접하게 연결된 미-중 양극체제가 등장하고 있다. 예단에 신중할 필요가 있지만, 향후 국제질서는 러시아의 우크라이나 침공의 최종 결과로 결정될 것이다. 국제관계는 2개의 진영이 군사적으로 직접 충돌을 피하면서 실존적 위협을 관리하는 이른바 '신냉전'의 양상을 보일 가능성이 높다.²⁹⁾ 2020년대의 신냉전이 이전의 냉전과 동일한 양태를 보이지는 않을지라도, 국가들의 가장 중요한 목표는 생존이고, 안보를 유지하고 전쟁을 방지하기 위해 세력균형을 추구하며, 정치·안보적 고려를 경제적 고려에 우선시하는 것은 동일할 것이다. 세계에는 자유민주주의와 시장경제 원칙으로 구성된 수평적 국제질서와 권위주의와 국가자본주의 원칙으로 구성된 위계적 국제질서 2개가 경쟁할 수 있다.

29) 미-중 양극체제를 신냉전으로 볼 수 있는가는 논쟁의 대상이었으나, 러시아의 우크라이나 침공과 이에 대한 중국의 지지로 미-중 양극체제가 신냉전이 되었다는 데에 의견이 모아지고 있다. Robert Kaplan (2019) "A New Cold War Has Begun" Foreign Policy (January 7, 2019); Thomas J. Christensen (2021) "There Will Not Be a New Cold War" Foreign Affairs (March 24, 2021); Hal Brands and John L. Gaddis (2021) "The New Cold War" Foreign Affairs (November/December 2021); Elliot Abrams (2022) "The New Cold War" National Review (March 3, 2022).

미-중 양극체제와 신냉전 국제질서의 등장은 고스란히 다자외교에도 영향을 미칠 것이다. 다자외교는 크게 2개의 방식으로 전개되어 왔는데, 하나는 이슈 영역별로 수립된 형식적 정부간 기구 (formal intergovernmental organization)에서 국제 규범을 제정하는 것이고, 다른 하나는 소수의 유사한 입장을 가진(like-minded) 국가들이 비형식 정부간 협의체(informal intergovernmental consultation body)를 통해 협력하는 방식이다. 형식적 정부간 기구와 비형식적 정부간 협의체의 다자외교 방식이 각기 다른 장단점을 갖고 있기에, 두 방식의 공존은 상호보완적일 수도 있고, 갈등적일 수도 있다. 포스트-팬데믹 시기에 미-중 양극체제로 전환, 국제질서가 블록별로 분절화하는 경우에, 1945년에 설립, 자유주의 규칙에 기반하여 작동해 온 기존의 다자 국제기구들(형식적 정부간 기구들)이 제 기능을 발휘하는 데에 어려움이 있을 것으로 보인다. 미국과 중국의 정치적 대립이 다자 국제기구의 작동에 개입하기 때문이다. 국제 분쟁의 해결과 글로벌 이슈에 관한 국제규범의 수립을 기대하기 어려울 것이다. 이러한 상황에 대한 대안으로 국가들은 비형식적 정부간 협의체에 더욱 의존하게 될 수 있다.

III. 윤석열 당선인의 다자외교 구상

현재 국제관계는 협력과 통합의 국제질서에서 경쟁과 분리의 국제질서로의 전환기에 있다고 보인다. 이와 같은 국제질서 전환기는 한국과 같은 중견국가에게 특히 위협한 시기다. 다음 국제질서를 제대로 예측하고 대응하지 못하면 국가적 위기를 맞을 수 있다.

지난 20년 동안 한국은 소위 전략적 모호성(strategic ambiguity)에 기반한 외교를 수행하였는데, 이것은 더 이상 지속가능하지 않아 보인다. 그동안 한국이 전략적 모호성에 기반한 외교를 수행할 수 있었던 이유는 그를 허용하는 국제적 환경, 즉 자유주의 규칙에 기반한 국제질서가 작동하고 있었기 때문에 가능했음을 주지할 필요가 있다. 다시 말하면, 미국이 중국과 군사, 경제적으로 상당한 격차를 유지했기 때문에, 그리하여 동맹국들의 전략적 모호성을 용인할 수 있는 여유를 가졌기 때문에, 한국도 전략적 모호성을 구사할 수 있었던 것이다. 그러나 코로나19 팬데믹으로 인해 미국과 중국 사이의 경제, 군사, 기술적 격차가 감소하고, 러시아의 우크라이나 침공으로 미국이 느끼는 안보와 자유주의 규칙에 기반한 국제질서에 위협이 급격히 고조되었다. 미국은 더 이상 동맹국의 모호한 태도를 용인할 상황이 아니고 동맹국들에게 적극적 협력을 요구하고 있다. 국제질서의 전환 시기에 한국은 미국과 중국 사이에서 어느 국제질서 블록에 속할 것인지 입장을 분명히 할 것을 요구받고 있다.

윤석열 당선인의 외교 기조는 이와 같은 국제질서의 전환 시기에 한국의 외교가 어떤 선택을 하는지를 보여준다. 윤석열 당선인의 ‘글로벌 중추국가’구상은 전략적 모호성에서 탈피하여 자유주의 규칙에 기반한 국제질서에 대한 지지를 분명히 하며, 그에 부합하는 구체적인 외교정책을 나열하고 있다. 윤석열 당선인이 전략적 선명성을 표방하는 것은 유사한 외교 전략을 구사하는 국가들, 특히 자유주의 규칙에 기반한 국제질서를 지지

하는 서구 선진국들로부터 한국에 대한 신뢰를 강화하고, 그에 따라 한국에게 새로운 외교 기회를 열어준다는 장점을 갖는다. 이것은 국제무대에서 한국의 위상에도 변화를 가져올 것이다. 다른 한편, 한국의 전략적 선명성은 다른 외교 전략을 구사하는, 즉 자유주의 규칙에 기반한 국제질서를 거부하는 국가들과 가능한 관계의 범위를 자동적으로 조정시키고, 그들 국가들로부터 한국에 대한 불필요한 기대를 제거할 것이다. 다만 그러한 변화가 일어난다면 이들 국가들과의 관계를 어떻게 관리해 나갈 것인가가 숙제로 남을 것이다.

윤석열 당선인의 전략적 선명성 선택이 새로운 외교의 가능성을 내포함에도 불구하고, ‘글로벌 중추국가’구상이 그러한 가능성을 실현할 준비가 되어 있는가는 별개인 것처럼 보인다. ‘글로벌 중추국가’구상에 나열되어 있는 사항들은 전략적 선명성 선택에 잠재된 한국의 외교 대상과 방식의 전환 기대에 미치지 못하고 있다. 그렇게 볼 첫 번째 이유는 한국의 전략적 선명성과 다자외교의 부조화이다. 즉 ‘글로벌 중추국가’구상에는 전략적 선명성 선택에 따른 다자외교의 변화가 나타나 있지 않다. 전략적 모호성에서 선명성으로의 이동은 심각한 변화이어서 다자외교를 포함하여 외교의 전반에 영향을 줄 것이다. 외교가 국가 목표 달성을 향해 단일대오를 이루며 전개된다고 전제할 때에, 전략적 선명성에 다자외교를 일치시키는 것은 당연하다. ‘글로벌 중추국가’구상이 이를 간과하고 실행된다면, ‘글로벌 중추국가’구상은 소극적이고 이전의 전략적 모호성 시기의 다자외교를 답습할 위험을 안고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 ‘글로벌 중추국가’구상은 전략적 선명성의 관점에서 다자외교의 목표와 방식을 밀접하게 조율할 필요가 있다.

둘째, ‘글로벌 중추국가’구상에서 중추적(pivotal)이라는 표현으로 의도하는 것이 분명하지 않다. 국제관계에서 중추국가(pivotal state)에 대한 해석이 다양한데, 한국이 의미하는 중추성에 따라 한국이 수행할 외교가 달리 결정될 것이다.³⁰⁾ 특히 윤석열 당선인의 외교가 자유주의 규칙에 기반한 국제질서 지지로 전략적 선명성을 선택한 상태이므로 중추국가 역할을 이에서 분리하기 어렵다. 자유주의 규칙에 기반한 국제질서에서 한국의 중추국가 모습과 역할이 어떤 것인지, 한국이 중추적일 수 있는 분야가 안보, 경제, 기술 중에서 어디인지, 중추국가 역할에 다자외교를 어떻게 활용할 것인지 등은 여전히 채워져야 할 부분으로 남아 있다.

셋째, ‘글로벌 중추국가’구상에서 다자외교는 새로운 냉전적 국제질서가 제기하는 제약을 부분적으로만 반영하고 있다. 이것은 UN, APEC, ASEAN+3, EAS 등 여전히 형식적 다자 국제기구, 전통적 지역협의체를 통한 다자외교를 중시하는 것에서 보여진다. ‘글로벌 중추국가’구상에서는 형식적 다자 국제기구를 통한 다자외교를 대체 또는 보완하는

30) 전통적으로 중추국가는 강대국의 전략에 중요성을 기준으로 규정되어 왔지만(예, Emily Hill, Paul Kennedy, and Robert Chase, eds. (2000) *The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World* (W.W Norton & Co.), 윤석열 당선인의 ‘글로벌 중추국가’는 국제관계에서 자발적으로 중요한 역할을 담당하는 중견국의 의미로 사용하였다고 추정된다.

다자외교에 대한 고려가 약하다. 다자 국제기구가 중심적인 다자외교의 장(場)이 될 수 있었던 시기는 국가들이 단일한 자유주의 규칙에 기반한 국제질서 내에 통합되어 있었을 때였다.³¹⁾ 그러나 미-중 양극체제에 따라 국제질서가 분절화될 상황에 처해 있다면 다자 국제기구가 중심적인 다자외교의 장(場)으로 기능하는 것은 지금보다 어려워질 것이다. 약화된 다자 국제기구에서의 다자외교에 한국의 외교 재원을 투입하는 것은 제한된 재원의 효율적 활용이 아닐 것이다. 이것이 기존 다자 국제기구를 통한 다자외교의 무시 또는 참여 축소로 가야 한다는 것은 아니지만, 다자외교의 상대적 비중을 형식적 다자 국제기구에서 비형식적 다자 협의체로 이동시키는 것을 의미한다. 특히 전략적 선명성이 한국에게 서구 선진국들을 대상으로 새로운 외교 가능성을 제시한다면, 다자외교도 그러한 가능성에 맞게 조정하는 것이다.

넷째, ‘글로벌 중추국가’구상에서 다자외교와 실질적인 국가 이익추구와의 관련성이 약하다. 안보, 에너지, 보건, 통상, 디지털, 기후변화 등의 분야에서 새로운 이슈들이 등장하고 한국의 국가 이익이 직접적으로 영향을 받을 수 있음에도 불구하고, 이러한 이슈들에서 한국의 이익을 증진시키기 위해 다자외교를 활용하는 것이 나타나지 않는다. 형식적 다자 국제기구에서 새로운 글로벌 이슈들의 해결책을 찾는 것이 가장 이상적이지만, 현재 다자 국제기구들은 미-중 대립 속에 정체상태에 있고 정상화되는 것에는 불확실성이 있다. 대안으로 국가들이 이러한 이슈들을 양자 차원에서 해결하려고 시도하는 것도 거래비용(transaction cost)은 높고, 효율성은 낮은 결과를 얻을 수 있다. 형식적 다자 국제기구를 통한 해결과 양자 차원의 해결의 중간에 위치하는 대안이 유사한 입장과 능력을 가진 국가들과의 비형식적 협의와 협력일 것이다. 한국은 새로운 글로벌 이슈들에서 국익을 확보하는 방안으로 비형식적 다자외교를 적극적으로 활용해야 한다.

마지막으로, 한국의 전략적 선명성 선택이 외교 관계의 조정과 관리를 숙제로 남긴다고 할 때에, 그 숙제를 풀어가는 방안으로서 다자외교의 활용이 나타나 있지 않다. 한국은 자유주의 규칙에 기반한 국제질서 지지를 명확히 한 상태에서도 한국과 다른 입장을 가진 국가들과의 관계를 건설적으로 관리할 필요가 있는데, 그에 다자외교가 유용할 수 있

다. 기본적으로 다자외교는 국가들의 다양한 이해관계를 타협하여 국제 공통의 문제에 대해 합의를 도출하게 된다. 다자외교는 반대되는 입장을 가진 국가들조차도 타협점을 발견할 수 있는 장(場)이며, 외교 관계를 유연하게 하는 기회를 제공한다. 그러므로 한국은 전략적 선명성 선택에서 오는 외교적 부담을 감소시키는 데에 다자외교를 활용하는 방안을 고려해야 한다.

31) 사실 이 시기에 형식적 다자 국제기구들의 작동에 문제가 없었던 것은 아니다. 1945년 이후에 수립된 형식적 다자 국제기구들은 1970년대부터 서서히 문제를 보이기 시작했는데, 미-중 양극체제에서 국제질서가 분절화된다면 형식적 다자 국제기구들이 기능적으로 더 무력해질 것으로 본다.

IV. 윤석열 당선인의 전환적 다자외교를 위한 제안

윤석열 당선인의 ‘글로벌 중추국가’ 구상은 국제질서의 전환에 맞춰서 한국의 전략적 선명성 선택을 담고 있는데, 그러한 선택은 외교적 전환을 내포한다. 다자외교는 ‘글로벌 중추국가’ 구상의 외교적 전환을 수행하는 데에 필요할 뿐만 아니라 그에 맞게 조정될 필요도 있다. 윤석열 당선인의 ‘글로벌 중추국가’ 구상에 담긴 외교적 전환을 실현하는 다자외교로서 다음을 제안한다.

첫째, 한국이 전략적 선명성을 취하는 상황에서 중추국가로 인정받고자 한다면, 한국은 자신의 인도-태평양 전략을 발표할 필요가 있다. 한국의 전략적 선명성은 안보 분야에서 한-미 동맹의 강화로 나타나고 있는데, 그것으로 충분하지 않다. 한국은 별도의 인도-태평양 전략을 공식 발표해야 한다. 그리고 한국의 인도-태평양 전략 실행에서 다자외교를 활용해야 한다.

인도-태평양 전략 경쟁에는 미국과 중국, 해당 지역에 위치한 국가들 외에도 지리적으로 역외인 유럽 국가들(EU)까지 등판할 정도로 중요성을 더해가고 있다. 인도-태평양 전략 경쟁에는 안보, 경제, 규범 문제가 복합되어 있어서, 인도-태평양 전략 경쟁은 향후 국제질서 주도권의 결정을 상징한다고도 볼 수 있다. 인도-태평양 전략 경쟁의 중요성에 비하여, 지리적 위치뿐만 아니라 안보, 경제적으로 해당 지역에 상당한 이익을 가진 한국은 인도-태평양 전략 경쟁에 소극적이었던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 인도-태평양 전략을 전개하고 있는 주요 국가들은 한국의 참여와 협력을 기대하고 있다. 한국이 인도-태평양 전략 경쟁에 소극적인 태도를 지속할 경우, 한국은 자신의 의지와 무관하게 전개되는 인도-태평양 전략 경쟁에 의해 부정적인 영향을 받을 위험이 있다. 한국이 부정적인 영향을 받는 것을 방지하는 방법은 분명히 수립된 전략을 갖고 인도-태평양 전략 경쟁에 대등한 입장으로 참여하는 것이다.

한국이 분명히 수립된 전략을 갖고 인도-태평양 전략 경쟁에 참여할 때에도 그것을 다자외교와 연결할 수 있다. 한국의 인도-태평양 전략은 인도-태평양 지역의 과도한 군사안보화를 완화하는 것에 목표를 둘 수 있다. 그리하여 한국은 자유주의 국제질서에 기반하여 인도-태평양 지역의 안정성을 높이는 방안으로 이해상관국가들을 포괄하는 인도-태평양 거버넌스를 수립하는 다자외교를 전개할 수 있다. 더 나아가서 인도-태평양 거버넌스에 중국의 참여를 유도하기 위해서 한국은 Quad 확대(Quad Plus) 방식보다는 새로운 거버넌스의 창설을 주창할 수 있다.

둘째, 한국은 국제질서의 분절화 시기에 자유주의 규칙에 기반한 국제질서를 대표하는 비형식적 다자외교의 중심으로서 확대된 G7에 가입을 추진해야 한다. 코로나19 팬데믹을 전후하여 다양한 이슈 영역에 수립되어 있던 형식적 다자 국제기구가 현저히 약화되었다. 포스트-팬데믹 국제질서의 분절화 시기에도 기존의 형식적 다자 국제기구들이 존속할 것이지만 실질적인 역할은 감소할 것으로 예상된다. 형식적 다자 국제기구에 대안으로서 국가들은 유사한 입장과 실질적 기여 능력을 기반으로 한 비형식적 정부간 협력

에 의존하는 경향을 강화하고 있다.

유사한 입장과 실질적 기여 능력을 기반으로 한 비형식적 정부간 협의체 중에서 가장 주목받는 것이 서구 선진국 중심의 G7이다. 40년 동안 존속해 온 G7은 2021년에 국제관계의 주도적인 비형식적 협의체로 재부상했고, 국제질서의 분절화 시기에 자유주의 규칙에 기반하여 국제관계를 관리하는 중심적 협의체로 기능할 것이 예상된다. 그렇지만 G7은 확장을 통해 집합적인 능력을 보충할 필요가 있다. 세계 경제에서 10위에 위치한 한국은 G7의 확장 대상으로 적합할 뿐만 아니라 2021년 G7 정상회의에 초청받은 바도 있다. 기본적으로 비형식적 협의체에는 소수의 선택된 국가들만 참여하므로, G7에 한국의 참여는 신냉전 국제질서의 재편 과정에서 한국의 국제적 지위를 인정받고 발언권을 확보하는 것이다. G7의 확장은 G7 내부의 합의와 시간이 걸리는 사안인데, 한국은 자유주의 규칙에 기반한 국제질서 유지에 기여할 수 있는 다른 국가들, 예를 들어서 호주와 같은 국가들과 협력하여 G7의 확장을 촉구하면서 G7에 가입하는 외교를 전개해야 한다. 셋째, 한국은 전략적 선명성의 선택에 따라 발생할 수 있는 부정적인 효과를 완화하는 데에 다자외교를 활용해야 한다. 한국은 전략적 선명성 선택으로 유사한 결과를 경험하는 국가들과 연대하여 그러한 부정적인 결과를 완화하는 외교를 전개할 수 있다. 미-소 양극체제의 냉전과 달리 포스트-팬데믹 미-중 양극체제는 양측이 상호의존하는 영역을 갖고 있다. 미국과 중국 양측이 상호의존하는 영역에서 미국과 중국의 경쟁을 중화시키는 것이 한국이 전략적 선명성 선택에서 오는 부정적인 결과를 완화할 수 있는 방안일 것이다. 그리고 그에서 한국과 유사한 위험을 경험하는 국가들과 연합(coalition)하여 활동하는 다자외교를 전개해야 한다.

넷째, 경제와 안보의 새로운 이슈에서 한국의 이익을 확보하는 데에 선진국 대상 다자외교를 활용해야 한다. 5G, 반도체, 데이터와 같은 디지털 기술은 경제성장뿐만 아니라, 사이버 안보와 미래 전쟁 수단으로서 안보에도 영향을 미치는 중요한 국가 능력 구성요소가 되었다. 국가들은 신기술 혁신에서 경쟁을 펼치고 있고, 미-중의 패권경쟁 대상까지 되었다. 한국은 디지털 기술에서 중추적인 위치에 있으면서도 단독으로 국가 경쟁력을 유지하는 데에는 한계를 가질 수 있다. 한국은 경제와 안보에서 국가 경쟁력을 유지하는 데에 기술동맹을 필요로 하며, 기술동맹을 형성하는 다자외교를 적극적으로 전개할 필요가 있다. 디지털 기술, 신에너지 기술, 그에 필요한 희소자원(critical materials) 공급에 관해 기술 보유 선진국, 자원 보유국, 생산기지로서의 개도국 등을 포함하는 다양한 협력 네트워크를 형성하는 다자외교를 수행해야 한다.

다섯째, 경제와 안보의 새로운 이슈에 관한 규범을 창출하는 다자외교에 적극적으로 참여해야 한다. 예를 들어서, 인공지능(AI) 기술은 국가간 개발 경쟁뿐만 아니라 그를 현실에 적용하는 방식에서도 규범적 갈등을 발생시키고 있다. 미-중 기술패권 경쟁 시대에 디지털 거버넌스는 국제질서 수립과도 연결될 것이다. 미국, 유럽과 같은 자유민주주의 진영은 디지털 기술의 책임성과 인권을 중요시한다. 미-중 기술/안보 경쟁에 민주주의와 인권의 가치 문제가 더해지면서 기술 규범의 진영화는 기술의 블록화와 상호호환성

의 감소, 경제적 기회의 제한으로 이어질 것으로 예상된다. 세계적인 기술경쟁 추세 속에서 한국의 국익에 유리한 디지털 기술의 개발 및 활용을 위한 디지털 거버넌스 수립을 위해 선진국들과 연대하는 다자외교를 전개해야 한다.

마지막으로, ‘국격에 걸맞는 글로벌 기여외교’의 수행에서도 다자외교를 강화할 필요가 있다. 그동안 한국은 기여외교를 양자 차원의 개발협력에 한정시켜서 생각하는 경향이 강하였는데, 최근에 감염병, 기후변화와 같은 초국경적 위협의 등장은 기여외교를 보다 글로벌 공공재(global public goods) 제공의 관점에서 볼 것을 요구한다. 이것은 개도국에 직접적인 개발협력 효과를 넘어서, 다수의 국가들이 동시에 혜택을 입을 수 있는 초국경적 위협의 대응에 기여하는 것을 의미한다. 보건, 기후변화 대응에 기여를 증가시키는 것이 여기에 해당한다.

그러한 글로벌 공공재 제공을 위한 한국의 기여외교는 다자외교를 다면적으로 수행할 것을 요구한다. 글로벌 공공재 제공에는 자금과 기술이 큰 비중을 차지하는데, 실제로 그러한 능력은 소수의 선진국들에 한정되어 있으므로, 한국의 글로벌 공공재 기여외교는 선진국들과의 협력 강화를 의미한다. 글로벌 공공재 기여외교가 수혜국으로서 대(對)개도국 다자외교를 수반하는 것은 너무도 당연하다. 그리고 글로벌 공공재 제공에서 한국과 입장을 달리하는 국가들과도 공통된 입장의 발견이 가능할 수 있으므로, 이것을 한국의 전략적 선명성의 선택에 따라 발생할 수 있는 외교적 부담을 완화하는 기회로 활용해야 한다.

제10제. 국가우주전담기구(Korea Space Agency)를 설립하자

- 장영근 (항공대)

[요약]

국내 우주개발 및 우주활동은 과학기술부 주도의 기술개발 및 R&D 진흥에 초점을 두고 있다. 따라서 최근 뉴 스페이스 시대의 상업화, 우주안보 및 국민생활 증진 등의 전 분야에 활용되는 우주개발 및 우주활동 추세를 반영하지 못하고 있다. 뉴 스페이스 경쟁시대에 맞는 우주안보(국방), 우주경제(산업), 우주외교(국제협력), 우주탐사, 우주과학기술 등의 우주정책 및 우주전략을 수립할 필요가 있다. 범부처간의 조정 기능을 갖는 컨트롤 타워로서의 독립적 국가우주전담기구(Korea Space Agency)의 설립을 제안한다. 우주분야별 전략과제 및 방향은 다음과 같다. 우선, 우주산업/우주경제 분야에서는 민간주도 및 민간투자의 뉴 스페이스 산업 생태계 조성 및 일자리 창출이 필요하다.

우주안보/우주국방 분야에서는 뉴 스페이스의 활성화로 국방우주능력 강화를 위한 민·군 우주자산 통합개발 및 운용 확대되어야 한다. 우주외교/우주협력에서는 글로벌 우주협력 강화를 통해 국가위상 제고 및 국익 증대가 필요하다. 우주활용/민생분야에 있어서는 다양한 우주정보 활용을 통해 국민안전 및 삶의 질 향상이 필요하다. 우주탐사 분야에서는 우주탐사를 통한 미래 우주자원의 확보 및 국가 우주경제 기여하여야 한다.

우주 거버넌스 정립의 필요성 및 방향은 다음과 같다. 우주개발 및 공공과 산업부문 우주활용의 다변화에 따라 우주활동에 대한 범국가 차원의 관리·조정체계의 재정립이 필요하다. 현행 우주 거버넌스의 문제점은 현재의 국가우주위원회가 위원장을 국무총리로 격상하였으나 비상설 조직 및 단일 부처(과기부)의 통제 하에 운영되는 체제로서 R&D 기반의 우주개발체계의 한계를 노출하고 있다. 현행 우주 거버넌스는 우주정책의 집행을 여전히 과기부의 단일 부서가 맡아 범국가 차원의 우주개발 추진에 한계가 있다. 대통령 직속의 독립적인 상설 우주전담기구 설치해야 한다. 이 기구는 국가 우주정책 수립 및 각 부처의 우주관련 업무의 통합 조정한다. 우주전담기구 산하에 정책조정, 정책기획 등을 수행하는 상설부서를 설치하면, 정부조직상 독립된 기관으로 범부처 우주업무 통합을 통해 효율적이며 체계적인 국가 우주개발 및 우주활동을 수행하고 우주경제 및 우주안보에 기여하게 한다.

I. 국내 우주개발 및 우주활동의 현안

1. 우주 관련 법과 규정의 진부화

2005년 제정된 우주개발진흥법은 그동안 우주개발 및 환경 변화에 따라 부분적으로 개정되어 왔으나, 과기부 주도의 기술개발 및 R&D 진흥에 초점을 두어 최근 뉴 스페이스(New Space) 시대의 상업화, 우주안보, 우주탐사 및 국민생활 증진 등의 전 우주분야에 활용되는 우주개발 및 우주활동 추세를 반영하지 못하고 있다.

따라서 관련 법 전반에 대한 종합적이고 근본적인 개정 또는 새로운 법의 제정이 요구되며, 이는 범부처의 다양한 우주개발 및 우주활동을 포괄할 수 있도록 할 필요성이 제기되고 있다.

2. 우주경제 및 우주안보 중심의 뉴 스페이스 패러다임으로의 전환에 한계 직면

지난 30여년 동안의 연구개발(R&D) 중심의 국가우주개발사업은 국책연구기관(항우연)에 국한하여 제한적이고 보수적인 우주기술의 확보는 이루었으나, 우주산업 육성을 위한 민간기업의 우주기술 및 우주개발 능력은 답보상태로 무늬만의 우주산업에 머물고 있다. 그동안의 정부투자 및 정부주도의 올드 스페이스(Old Space) 생태계는 국내 우주산업체의 산업화 역량 및 글로벌화를 막고 있는 결과를 초래하고 있다.

궁극적으로 올드 스페이스의 부실한 산업화는 우주산업체의 기반기술 및 혁신역량의 부재로 연계되어 뉴 스페이스 생태계 조성 및 발전에도 장애물이 되고 있어 패러다임 전환에 한계를 노출하고 있다.

3. 국가 차원의 일관성 있는 우주정책 및 우주전략 부재

지난 30여년 동안 국가우주정책을 입안하고 우주개발을 주도해왔던 과학기술부 담당 공무원의 잦은 교체 및 전문성 부재로 인해 장기적으로 일관성 있는 우주개발 추진에 한계에 직면하고 있으며, 이는 국내 우주개발 및 우주활동의 지속가능한 정책 유지에 어려움을 가중시키고 있다.(예를 들어, 달 탐사 프로그램)

4. 범부처간의 조정 기능을 갖는 컨트롤 타워로서의 독립적 국가우주전담기구의 부재

올드 스페이스에서 뉴 스페이스로의 패러다임 전환은 우주개발 및 우주활동을 단순히 과학기술 진흥이나 국가위성 제고 수준에서 벗어나, 국가경제와 일자리 창출을 지원하는 우주산업과 국민의 안전과 생존을 지키는 우주안보로 확대되고 있다. 21세기에는 뉴 스페이스 경쟁시대에 맞는 우주안보(국방), 우주경제(산업), 우주외교(국제협력), 우주탐사,

우주과학기술 등의 우주정책 및 우주전략을 수립하고, 범부처간의 조정 기능을 갖는 컨트롤 타워로서의 독립적 국가우주전담기구(Korea Space Agency)가 반드시 요구된다. 그동안 국가우주전담기구의 부재는 체계적인 국제우주협력이 제한되고 다양한 국제우주 이슈에 대한 대응능력에 한계를 노정하며, 우주개발 및 위성정보 활용과 서비스의 주도권을 놓고 부처 간에 지속적인 갈등 표면화되었다. 특히 국방 우주개발 및 우주영상정보의 주도권을 놓고 과기부/국정원과 국방부 간의 지속적인 갈등과 마찰이 유발되어 왔다. 결국 한국 우주부문을 대표하는 국가우주전담기구의 부재는 국제 우주경쟁력 부재로 연계되어 국가 간의 우주경쟁에서도 낙후하게 될 원인이 된다.

5. 국책연구기관(항공우주연구원)의 기능 및 역할 조정

최근 정부는 민수위성 개발을 정부주도에서 민간주도로 전환 중이나 제도적, 기술적 및 인력 측면에서 한계에 봉착하고 있다. 그동안 올드 스페이스를 주도했던 국책연구기관이 우주기술과 체계통합기술을 독점하는 구조가 지속되어왔다. 반면에, 국내 우주산업체는 아직도 전문인력 및 기술 측면에서 역량이 부족하여 혁신기술을 이용한 독자적인 비즈니스 모델 개발이나 국제경쟁력을 보유하고 있지 못하다. 그리고 기술이전의 방안으로 공공과 민간의 인적자원 교류도 한계에 노출하고 있다.

뉴 스페이스 상업화 육성을 위해서는 국책연구기관은 조직 이기주의를 배제하고 과감하게 우주산업체(뉴 스페이스 스타트업 포함)에 대한 전폭적인 기술지원을 통해 업체의 기술능력을 제고해야 한다. 연구원 인력을 민간업체로 이동시키거나, 연구소 기업 성격의 우주체계개발기업의 설립, 또는 뉴 스페이스 스타트업의 참여를 통한 국내 뉴 스페이스 산업육성 전략이 필요하다. 이를 위해서는 국책연구기관에 대한 기능 및 역할을 전폭적으로 재정비할 필요가 있다.

II. 국내 우주부문의 혁신방향

1. (거버넌스) 국가 우주활동에 대한 범부처 차원의 관리 및 조정체계 정립

R&D 프레임의 우주개발에서 벗어나 상업화, 국방 및 공공부문으로 우주활용 및 우주활동의 다극화 시대가 도래하였으며, 이러한 뉴 스페이스 상업화에 기반하는 국제적인 우주개발경쟁 가속화에 대응하는 범부처 차원의 새로운 우주 거버넌스 체계 마련이 시급한 실정이다. 이를 통해 국내 뉴 스페이스의 상업화와 국제화를 위한 큰 그림을 그려야 한다.

2. (산업) 민간주도 및 민간투자의 뉴 스페이스 산업 생태계 조성 및 일자리 창출

정부주도 및 정부투자 개발사업에서 민간주도 및 민간투자의 뉴 스페이스로의 패러다임

전환이 요구되며, 향후 국내 뉴 스페이스 생태계가 정립될 때까지는 민간주도 및 정부투자자의 민관협력(PPP; Public Private Partnership) 방식의 사업을 통해 국내 뉴 스페이스 스타트업 및 우주산업체의 글로벌 경쟁력을 육성할 필요가 있다. 궁극적으로는 우주 상업화 및 글로벌 경쟁력 강화를 통해 국가경제, 일자리 창출 및 우주안보에 기여하는 미래신성장 동력 창출이 절실히 요구된다.

3. (국방·안보) 국방우주력 강화를 통해 국가 안전보장 제고

최근 우주의 군사적 활용 수준이 빠르게 확대되고 있으며, 대다수의 뉴 스페이스 상용위성이 민군겸용으로 활용되고 있어 우주상업화와 우주군사화는 상호 밀접한 관계를 형성하고 있다. 이제는 더 이상 정부와 군만이 고해상도 영상을 제공할 수 있는 시대가 아니다.

특히, 최근 우크라이나와 전쟁 중인 러시아 군의 움직임과 군사력 증강은 지난 연말부터 민간상용위성을 통해 언론에 투명하게 공개되면서 민간 우주자산의 확산이 국가안보에도 중요한 영향을 미치는 것을 확인했다. 러시아의 공격으로 인해 지상의 통신인프라가 파괴된 우크라이나에 스페이스X의 일론 머스크는 스타링크 이동통신과 우주인터넷 서비스를 무상으로 제공(총 5,000대의 위성인터넷 단말기)함으로써 정부, 군 및 민간통신을 지원하고 있다. 우크라이나는 이를 이용해 국제적인 지원 호소 및 러시아의 불법적인 침공과 민간인 살해 등 전쟁의 참상을 전 세계에 SNS 등을 통해 전달하며 반전 여론의 형성에 일조하고 있다.

최근 북한의 미사일 제조시설, 미사일 시험발사 징후 및 영변의 핵활동 현황 등이 뉴 스페이스 위성영상을 기반으로 보고되었다. 북한 및 주변국의 잠재적 위협을 보다 빠르게 그리고 정확하게 탐지하기 위해 상업용 우주자산의 군사적 활용은 빠른 속도로 확대될 필요가 있다. 또한, 북한의 미사일 기술 고도화와 함께 우주공간에 대한 안보위협에 대응할 수 있는 체계도 요구된다. 국내 뉴 스페이스 상업화 발전이 조속히 요구되는 이유이다.

4. (외교/협력) 글로벌 우주협력 강화를 통해 국가위상 제고 및 국익 증대

달, 소행성 및 화성 등의 우주탐사, 우주쓰레기 수거 등 우주활동 공동참여를 통해 국제사회와의 협력을 강화하고, 동시에 우주상업화를 통한 우주경제 기여로 국가이익 증대에 일조할 수 있어야 한다. 또한, 국제 우주협력 증진을 통해 정치, 경제 및 외교력 강화뿐만 아니라, 미국의 주도적으로 추진할 예정인 우주안보 동맹에도 관여할 수 있는 능력을 보유할 필요가 있다.

5. (글로벌 과제 해결) 다양한 우주정보활용을 통해 국민안전 및 삶의 질 향상

민간의 뉴 스페이스 자산을 이용하여 안전분야(재난재해), 공공분야(국토관리, 기후변화, 해양, 환경, 수자원, 등), ICT 및 항법분야(방송통신, 우주인터넷, 사물인터넷, 위성항법) 등의 글로벌 과제 해결 및 삶의 질 향상을 도모할 수 있다.

Ⅲ. 우주분야별 전략과제 및 방향

우주산업/우주경제

1. 세계 뉴 스페이스 우주산업의 추세 및 역동성

최근 세계 뉴 스페이스 우주산업은 다음과 같은 추세 및 역동성을 가진다. 첫째, 저비용 우주활동을 창출하는 혁신기술의 발전; 둘째, 새로운 우주투자자에 의한 민간투자의 증가; 셋째, 우주능력 및 우주시장에 다양한 영향을 미치는 글로벌 경제; 넷째, 우주에 대한 공유 비전의 증가; 다섯째, 가치 있는 고지로서의 군사우주 및 군사전략 개발(이는 우주자산의 보호 및 우주로의 접근보호를 포함), 등

2. 한국형 뉴 스페이스 생태계 조성을 통한 우주상업화 육성

미국과 유럽 등에서는 민간주도 및 민간투자 기반의 뉴 스페이스 우주상업화 시대가 열리고 있지만, 올드 스페이스 기반의 한국 우주산업은 여전히 뉴 스페이스 산업에서 초기 단계 상태에 머무르고 있다. 민간 뉴 스페이스 스타트업의 재사용 로켓과 초소형 저궤도 군집위성의 기술혁신 및 개발을 지원하기 위해, 우주발사체의 발사비용 및 소형위성 개발비용을 낮춤으로써 국내 우주상업화의 초석을 구축할 필요가 있다. 하지만, 뉴 스페이스 소형위성 및 저비용 발사체 제작과 서비스 상업화는 이미 해외에서 수많은 스타트업 기업들의 출현과 경쟁으로 인해 우리로서는 이미 골든 타임(Golden Time)을 실기했을 가능성도 있어 보인다.

뉴 스페이스 기반이 부재한 한국으로서는 '뉴 스페이스'로의 전환을 위한 국내 우주역량 구축을 위해 민간주도 및 국가투자의 '민관협력(PPP; Public- Private Partnership)'을 활성화할 필요가 있다. 민간업체는 우주개발의 위험을 부담하는 대신 수익 창출 및 기술 역량 획득, 공공부문의 고객을 확보하여 시장에서 경쟁력 우위를 성취하도록 해야 한다. 궁극적으로 우주산업 외부로부터 새로운 스타트업의 유입, 새로운 벤처투자 유도, 새로운 우주비즈니스 모델 및 우주시장을 형성하는 뉴 스페이스 생태계 조성이 빠른 속도로 이루어져야 한다. 이를 통해 뉴 스페이스 스타트업 기업들이 혁신기술을 통해 아이디어

를 빠르게 성숙시키고, 이들 제품과 서비스의 상용화를 통해 벤처 투자자들이 투자 수익을 빠르게 회수할 수 있어야 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있다. 우주개발사업의 수직 계열화(Vertical Integration) 전략을 통해 효율성을 증가시키고 거래 가격을 낮추며, 공급자 리스크를 감소시킴으로써 시장력을 강화시킬 수 있다.

3. 대한민국의 잠재적 뉴 스페이스 시장

우리나라가 강점을 가지는 4차 산업혁명기술(AI, Big Data, Cloud, IoT, 등)과 전통적 우주기술의 융합을 통한 새로운 비즈니스 모델의 창출을 통해 우주상업화를 추진하여 글로벌 경쟁력을 갖는 뉴 스페이스 시장을 개척한다. 다음은 국내에서 강점을 갖는 첨단 기술 기반의 글로벌 차원의 잠재적 우주비즈니스 모델을 제시한다: 광대역 위성통신, 지구관측 영상분석 서비스(대북정보를 위한 영상서비스 포함), 항법장비 및 활용, 상용 우주상황인식(SSS; Space Situational Awareness), 소형 군집위성 제작, 저비용 소형위성발사체 제작 및 서비스, 우주서비스(우주광물 채취) 등이다.

우주안보/국방우주

1. 국방 및 민간 우주자산의 효율적 획득 및 운용을 위한 법과 제도의 개선

2005년에 과기부가 과학기술 R&D 프레임워크를 기반으로 입안한 ‘우주개발진흥법’은 현재와 같은 우주경제와 우주안보를 위한 뉴 스페이스로 패러다임이 전환된 환경에서 더 이상의 효용성이 부재하여 전면 개정 또는 폐기할 필요가 있다. 따라서 국가 차원의 우주법인 ‘국가우주(기본)법’을 제정하고, 이 법에 근거하여 국방우주개발 및 활용을 포함한 ‘국가우주진흥기본계획’을 수립하여 중복을 회피하고 국방 및 민간 우주자산의 효율적 획득 및 운용에 대비해야 한다. 전술한 바와 같이 세계 각국은 우주안보를 위해 뉴 스페이스 우주상용화에 따른 민간우주자산의 활용을 극대화하고 있다. 한편, 국방부는 ‘국가우주기본법’의 프레임워크 내에서 ‘국방우주정책서’ 및 ‘국방우주전략서’ 등의 국방우주정책 가이드라인을 독자적으로 구축할 수 있도록 한다.

2. 민군 우주자산의 통합적 획득을 위한 조정 기능 확보

문재인 정부는 비상설 ‘국가우주위원회’ 하위에 ‘안보우주개발진흥실무위원회’를 설치하여 부처 간의 쟁점을 조정하고자 하였으나, 민군사업 추진 간 근본적 문제해결에는 한계가 있었다. 상설 국가우주전담기구의 설립을 통해 우주개발 및 우주활동을 공유함으로써 부처간의 이기주의에 따른 갈등을 최소화하고, 국방우주 측면에서 경제성과 효율성 등을

고려하여 민간상용 우주자산의 활용을 극대화하도록 한다.

군사전용 공격용 비닉 우주무기체계개발사업에 대해서는 향후 신설되는 대통령 직속의 상설 '국가우주전담기구'와 국방부 산하의 '방위사업추진위원회'의 협의를 통해 효율적인 국가우주개발체계를 정립할 필요가 있다. 국가우주전담기구에서는 국방우주자산의 예산 및 임무, 정보활용에 대한 총괄 심의·조정을 수행한다. 다만, 민간 우주자산과의 중복투자 최소화하도록 하며, 군사전용의 공격용 비닉 우주무기체계개발사업에 한해 군 소요획득 절차로 군에서 독자추진하고 이에 대한 사업추진 심의·조정은 방위사업추진위원회에서 의결한다.

민군 우주기술 융합으로 첨단 우주군사력과 민간 우주산업 경쟁력을 증진하고 통합운용하는 하이브리드 전략을 발전시킨다. 결국 우주기술은 민군 겸용기술이기 때문에 향후 우주산업체 육성을 위해 공격용 우주무기체계를 제외하고는 민간산업체 주도로 군사위성을 개발하도록 추진한다.

3. 강력한 우주안보 기반여건 조성을 위한 국제우주안보 협력 증대

한미 동맹간 우주안보협력을 통해 연합 우주감시 및 우주방위역량을 강화하도록 추진한다. 현재 미국의 인도태평양사령부는 동맹과 파트너의 지휘통제체계를 통합하는 계획을 추진하고 있으며, 이는 감시정찰센서의 통합을 통해 적대국에 대해 빈틈없는 감시기능을 가능케 한다. 궁극적으로는 국내 민간업체가 국제우주안보 협력을 증대하는 데 참여할 수 있는 우주능력을 확보해야 한다.

우주외교 및 우주협력

1. 국제우주협력 활성화를 위한 능동적 대응방안 정립

그동안 정부는 R&D 중심의 국가우주개발사업에 기인하여 기술지원 및 부품구매 등의 극히 제한적이고 수동적인 국제협력을 추진해왔다. 향후 능동적 우주협력을 위해서는 우주예산 및 우주기술 수준이 추격형이 아닌 선도형 우주개발을 수행할 수 있는 능력을 확보해야 하기 때문에 보다 능동적인 대응방안 정립이 필요하다.

2. 국제 우주협력 기반 조성 및 전략적 협력방안 모색

천문학적 비용이 소요되고 국내 기술능력이 제한된 행성, 소행성, 달 탐사 등의 우주탐사에 우주선진국과 공동으로 협력함으로써 우주선점의 기반을 정립하도록 한다. 다만, 첨단우주기술을 우주선진국과 공동으로 개발하기 위해서는 우주선진국과 동등한 우주기술능력을 확보해야 하기 때문에 국내 우주기반기술의 확보가 절대적으로 필요하다. 예를

들어, 미국 주도로 유인 달탐사 및 화성탐사를 목적으로 하는 아르테미스 프로그램에는 현재 10개 이상의 국가가 참여하는 약정을 맺었다. 우리나라도 2021년 10번째로 참여 약정서를 맺었으나, 아직 어떤 역할을 분담할지에 대한 구체적인 합의에 이르지 못하고 있다. 여기에 참여하는 선진국의 뉴 스페이스 스타트업과 기존의 우주기업들은 이미 개발범위가 결정되어 있는 상태로서, 우리는 정부의 투자비용 및 국내참여업체의 기술능력 측면에서 제한이 따를 것으로 추정된다.

3. 우주선진국 및 후발국과의 차별적 우주협력 방안 도출

우주 후발국과의 우주협력을 통해 위성의 수출산업화 및 위성영상의 판매를 추진할 필요가 있으나, 전술한 바와 같이 국내 우주기업 및 뉴 스페이스 스타트업 기업들의 능력 제한으로 상당한 제한이 존재한다. 한편, 정부가 해외에 지원하는 ODA 프로그램을 통한 위성의 수출 추진 및 위성기술의 이전도 고려할 수 있다. 위성의 수출산업화를 위해서는 국내 우주산업체가 독자적인 위성체계설계 및 통합능력을 보유해야 하는데 올드 스페이스 기업으로의 기술이전 한계로 인해 제한이 있다.

4. 외교 차원에서 국제사회에 기여할 수 있는 다자협력체계 구축

한국의 국격을 고려하여 재난재해 관리, 기상예보, 기후변화 관측, 사막화, 미세먼지 관측 등 글로벌 현안을 해결할 수 있도록 다자협력체계에 동참하여 국제사회에 기여할 수 있어야 한다. 특히, 우주상황인식(SSA) 협력 추진을 통해 우주쓰레기 식별, 우주물체 충돌예측 등 우주상황에 대한 정보를 교류하고 우주자산의 보호 임무 수행도 필요하다. 추가로, 아시아, 남미, 아프리카 등의 개발도상국과 과학기술협력의 일환으로 위성정보 활용을 연계하는 방안도 마련할 필요가 있다.

우주탐사

1. 우주의 평화적 이용을 위한 국제협력 우주탐사에 적극 참여

현 정부는 아르테미스 협정에 따라 국제우주협력을 통한 유인 달탐사 참여를 추진 중이나, 뉴 스페이스 프레임에 따라 민간기업이 주도적으로 참여하는 프레임 필요하다. 국제 연대를 통한 소행성, 화성 등의 우주탐사 참여로 단독 탐사 시 요구되는 천문학적 우주탐사 비용을 절감하고 향후 우주 선진국과 동등한 우주 선점 권리를 확보할 수 있을 것이다.

2. 우주탐사를 통한 미래 우주자원의 확보 및 국가 우주경제 기여

소행성의 백금 및 희토류, 달의 헬륨3 등 향후에는 지구에서 희귀 우주자원의 경우 국가별로 선점을 위한 경쟁이 치열할 것으로 예상된다. 소행성 우주자원의 포획, 채집 및 지구로의 운송에 필요한 자원 채광, 샘플 귀환기술 및 우주운송수단(우주발사체)의 선제적인 개발이 필요하다. 현재 아포피스 소행성탐사 핵심기술 확보사업을 기획 중이나 우주탐사 임무의 통합계획이 반드시 필요하다.

3. 전 세계적인 추세에 발맞춘 저비용 우주탐사의 추진

세계적으로 소형위성을 이용한 심우주 관측 임무가 증가하고 있다. 우크라이나 사태는 소형위성들이 안보 문제에도 얼마나 효과적으로 활용되고 있는지를 여실히 증명하였다. 민간기업의 참여로 인한 민간-공공의 협력 및 경쟁이 크게 심화되고 있다. 2020년대의 세계 우주탐사 투자는 80조원에서 130조원 수준으로 증가하였고, 우주탐사 임무는 52개에서 130여개로 확대되었다. 이는 이전 2010년대에 비해 투자면에서 약 1.7배가 증가하고 있으며, 우주탐사 임무는 2.5배 정도의 증가를 보여주고 있다. 세계 우주탐사는 달 탐사에 집중하고 있으며 공공 및 민간투자 확대를 통해 저비용 우주탐사 임무 확대를 추진할 필요가 있다.

4. 우주탐사와 활용을 위한 핵심전략기술 및 우주운송수단(발사체)의 개발

우주탐사 임무수행을 위해서 로봇 팔, 우주로봇, AI, 자율비행 등 다양한 유형의 우주탐사 핵심기술 개발이 요구되며, 효율적 우주탐사를 위한 한국형 표준 플랫폼 및 우주운송수단(발사체)의 개발이 필요하다.

우주의 활용

1. 범부처의 효율적 위성정보 획득 및 활용을 위한 추진체계 정립

우주자산 획득 및 지상수신소 건설의 중복투자 방지를 위한 부처간 조정(국가우주전담기구에서 총괄조정)이 필요하며, 위성정보 활용은 이용 부처가 주관하며 국가우주전담기구는 위성활용기술과 활용지원을 담당하도록 한다.

2. 4차 산업혁명기술을 적용한 위성정보활용 발전 및 뉴 스페이스 상업화 선도

AI, 빅데이터, 사물인터넷(IoT), 클라우드, 기계 학습 등의 기술을 융합하여 위성정보 데이터의 새로운 비즈니스 모델을 창출하도록 한다. AI, 빅데이터 등의 4차 산업혁명기술

과 우주기술의 융합을 통해 민간주도의 뉴스페이스 선도국가로 도약한다. 4차 산업혁명의 특성인 초연결 지원을 위해 소형위성을 통한 통신 인프라 구축도 고려한다.

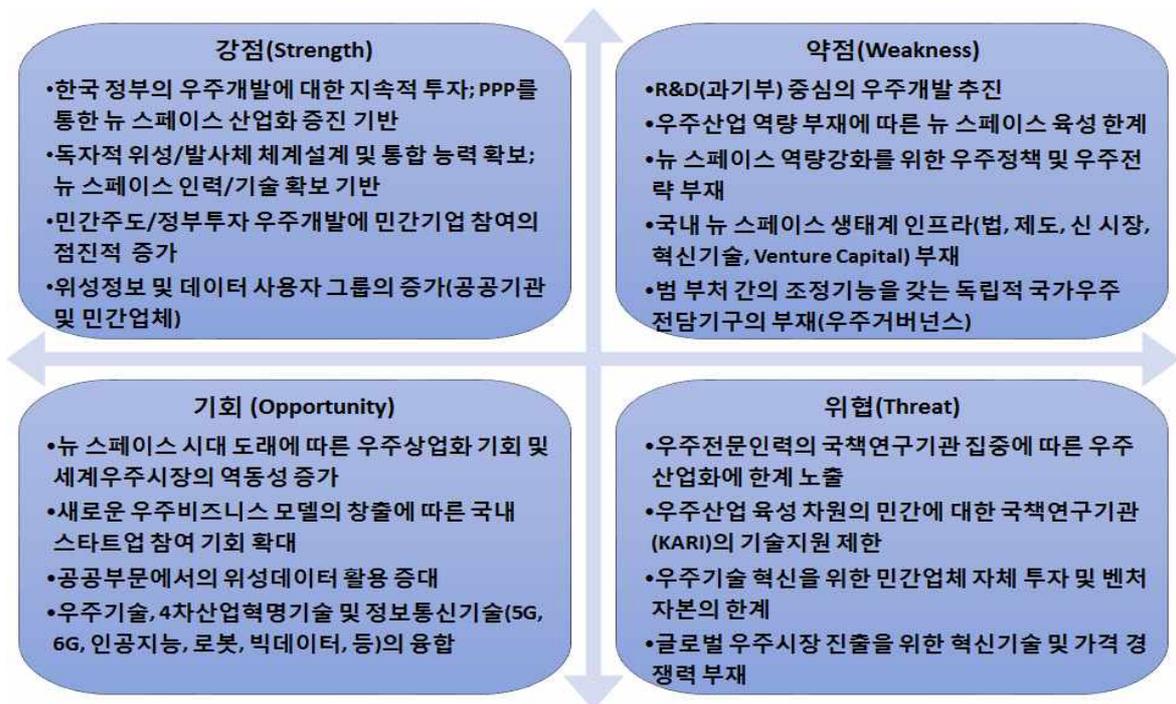
3. 고부가가치의 위성정보 활용 서비스 고도화

공공위성에서 수집한 정보(데이터)의 개방 범위를 확대하여 민간의 활용 증대를 통해 새로운 비즈니스를 창출하고 이를 통한 신성장 산업 육성을 도모한다. 최근 초대형 소형군집위성의 대량 발사를 통해 천문학적 데이터가 생성되고 있으며 이를 AI, 기계학습 및 빅데이터를 활용하여 영상을 처리함으로써 고객이 원하는 정보로 가공한다. 이렇게 확보된 위성영상 빅데이터는 각종 재난재해를 실시간으로 관측하고 경제지표를 생성하여 국민생활과 안전에 기여한다.

4. 민생 및 사회적 현안 해결을 위한 위성정보활용의 증진

공공 목적의 국가위성자산을 연계하여 재난·재해, 기후변화, 미세먼지, 대기오염 등에 대한 대응체계 구축을 통해 국민의 안전과 삶의 질 증진하고, 위성을 이용한 원격의료 및 원격교육을 통해 의료기관이나 학교 등이 부족한 오지나 낙도 지방의 국민들에게 의료 및 교육 기회를 제공한다. 그리고 농업 및 산림감시, 홍수 및 가뭄 등의 수자원 관리를 통해 대국민 서비스를 제공함으로써 국민생활의 안전을 도모한다.

[표1] 뉴 스페이스 SWOT 분석



IV. 우주 거버넌스 정립의 필요성 및 방향

1. ‘국가우주전담기구(국가우주청?/상설 국가우주위원회?)’의 신설 필요성

국민생활안전분야(기상·재난재해), 안보분야(감시·정찰·정보), 산업분야(방송통신·우주인터넷), 우주탐사분야, 등 우주개발 및 공공과 산업부문 우주활용의 다변화에 따라 우주활동에 대한 범국가 차원의 관리·조정체계의 재정립이 필요하다.

2021년 한미미사일지침 폐기를 계기로 우주전담기구의 신설 필요성은 더욱 증대하였다. 작년 5월 한미정상회담에서 합의한 한미 미사일지침 종료는 한국의 우주활용 및 우주개발을 위한 발사체 기술 발전의 기폭제 역할을 하였으며, 이에 따른 범부처 간 협력 및 산업수요 분석, 정책수립·조정 등을 수행할 우주전담기구의 신설 필요성이 강조되고 있다. 그리고 국제적인 우주개발경쟁의 가속화에 대응하는 새로운 우주 거버넌스의 필요성이 제기되고 있다. 즉 전 세계적으로 우주활용에 대한 중요성이 제고되고 우주개발경쟁이 가속화되고 있으며, 현재 정부주도의 연구개발 수준을 벗어나 민간주도의 산업화 및 상업화로의 패러다임 전환에 필요한 거버넌스 구축이 필요하다.

2. 현행 우주 관련 거버넌스의 문제점

현재의 국내 우주 거버넌스의 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 연구개발(R&D) 중심의 우주 거버넌스 체계로는 우주산업화의 한계를 노출하고 있다. 둘째, 우주활용을 통한 국민생활안전 및 삶의 질 향상을 위한 체계적인 대응체계 역시 미비하다. 셋째, 우주전담기구의 부재로 체계적인 국제우주협력의 제한에 따라 다양한 국제우주 이슈에 대한 대응능력에 한계를 노정하고 있다. 넷째, 국가 차원의 우주정책 및 우주전략은 2005년 우주개발진흥법 제정 이후 답보 상태에 머물러 있다. 새로운 우주거버넌스의 구축이 절실하다. 다섯째, 현재의 국가우주위원회는 위원장을 국무총리로 격상하였으나 비상설 조직 및 단일 부처(과기정통부)의 통제 하에 운영되는 체제로서 R&D 기반의 우주개발체계의 한계를 노출한다. 즉, 변화하는 환경에 적극적 대응이 어렵고, 범부처 정책조율 기능이 부족하며, 우주분야 국제협력 대표성이 모호하다. 여섯째, 우주정책의 집행을 여전히 과기부의 단일 부서가 맡아 범국가 차원의 우주개발 추진에 한계가 있다. 대통령 직속의 장/차관급 상설 독립 국가우주전담기구(국가우주청?/상설 국가우주위원회?)와 청와대 우주비서관 신설이 필요하다. 이를 통해 상시성, 능동성, 선제성 등을 통해 범국가 차원의 우주역량을 강화하고, 범부처 간의 조정능력을 제고해야 한다. 기존 우주 거버넌스 체계의 단점을 극복하고 산업 및 국방 분야에서 우주역량을 제고할 수 있는 기반 구축이 필요하다.

3. 대통령 직속 상설 ‘우주전담기구’의 기능 및 역할(안)

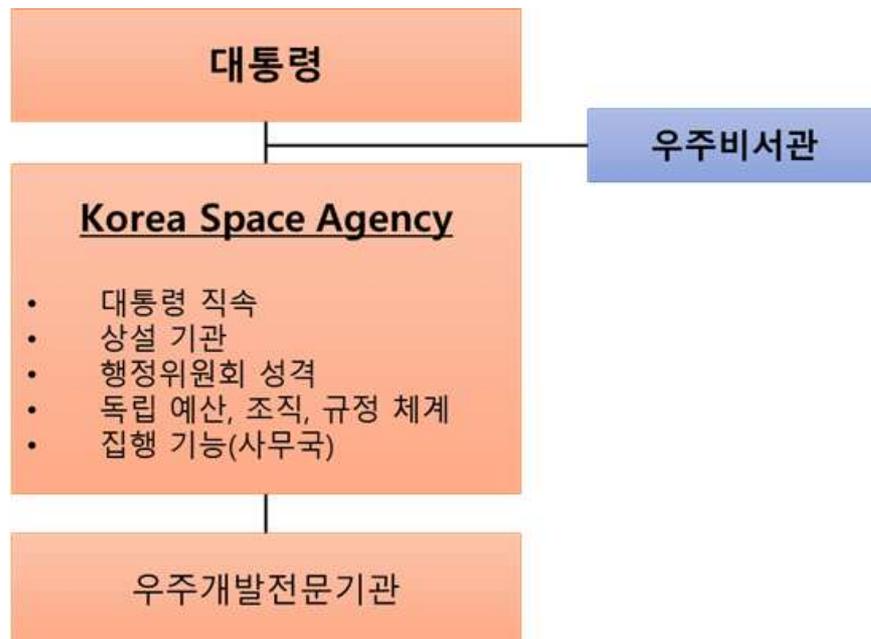
대통령 직속의 상설 행정위원회인 국가우주전담기구의 기능 및 역할은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 대통령 직속의 독립적인 상설 우주전담기구 설치, 둘째, 우주정책의 수립 및 조정; 국가 우주정책 수립 및 각 부처의 우주관련 업무의 통합 조정, 셋째, 우주정책의 실무 집행; 넷째, 우주전담기구 산하에 정책조정, 정책기획 등을 수행하는 상설 부서의 설치, 다섯째,

청와대 비서실에 우주비서관 신설하고 우주비서관을 통해 우주전담기구의 기획·조정기능 권한을 보장하고, 우주비서관이 우주전담기구 간사 역할을 수행하게 한다.

4. ‘국가우주전담기구’ 설치의 장단점

국가우주전담기구 설치 시의 장단점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 장점은 독자적 우주 거버넌스 기능 확보, 우주 업무의 독립성, 책임성, 연속성 확보 가능, 기존 연구개발 중심에서 조달방식으로 전환 가능, 민관 거버넌스 구축을 통한 산업화, 종합화 가능, 정부 조직상 독립된 기관으로 우주전담기구의 대표자격을 확보한다. 단점으로는 단일 부처 중심으로 부처 간 협업체계 구축에 취약, 집행적 사무 중심으로 범부처 차원의 정책조정 장애요인으로 작용 가능성, 소속 부처와의 관계가 우선시되는 등 역할에 있어 혼선 가능성도 존재한다. 본인은 이러한 단점에도 불구하고 윤석열 정부에서 대통령 또는 국무총리 직속의 상설 ‘우주전담기구’를 설치·강화할 것을 제안한다.

[표2] ‘우주전담기구를 설치·강화 방안



발행처 아주대 미중정책연구소

발행일 2022년 06월 27일

발행인 김흥규

편집인 서민혜

주소 경기도 수원시 영통구 월드컵로 206 아주대학교 울곡관 527-2호
아주대 미중정책연구소

전화 031-219-3861

홈페이지 <http://ucpi.ajou.ac.kr>
