

# 2020 한국외교 10대 과제

## Executive Summary

---

2012년 6월

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.  
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고  
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2012 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원  
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684

## 2020 한국외교 10대 과제

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

2012년 6월



## Executive Summary

### 환경 : 외교환경 변화와 신세계질서 구축

#### 2010년대 외교환경의 변화

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

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

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

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

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

#### 새로운 거버넌스의 구축

현재의 지구 및 지역질서의 구축은 세력분포, 행위자, 이슈영역, 권력자원의 새로운 변화를 제대로 수용하지 못하는 어려움에 직면해 있다.

21세기 세계정치는 미국패권의 상대적 쇠퇴와 빠르게 부상하고 있는 신흥국가들의 지구 및 지역 거버넌스 참여와 함께 다양한 국가·초국가행위자들이 복수의 이슈영역에서 네트워크적으로 연결하여 자율적으로 문제를 관리하고 조정하는 네트워크 거버넌스를 겪고 있다. 즉, 21세기 세계질서는 힘의 각축과 세력균형이란 근대 질서와 네트워크를 통한 통치라는 탈근대이행이 중첩되어 복합화되고 있다.

2010년대 세계는 급변하는 현실 속에서 새로운 거버넌스를 구축하여 당면한 과제들을 해결해



야 한다. 한국의 경우, 2008년 금융위기 이후 유로존 재정위기로 이어지면서 장기침체의 길로 접어드는 세계경제의 재생을 위해 금융, 무역, 에너지·자원, 개발, 환경 등 이슈영역에서 지구 거버넌스의 재건축, 지정학적 경쟁과 경제적 상호의존의 갈등을 극복하면서 동시에 2010년대에 걸맞은 동아시아와 한반도 신질서의 건축이라는 사활적 과제를 풀어나가야 한다.

## 도전 : 미중시대의 동아시아 신질서, 북한 김정은 체제와 한반도, 지구 거버넌스의 공동참여

동아시아 세력배분구조의 변화, 새로운 국제정치 이슈들의 등장, 행위자의 다양화, 권력자원의 변화 등 다양한 외교환경 변화 속에서 2010년대 한국 외교는 세가지 당면과제를 우선적으로 풀어야 한다. 첫째, 미중 간 지정학적 경쟁과 경제적 상호의존이 동시에 심화되는 속에서 변화하는 동아시아 지역질서의 재건축 과제, 둘째, 북한의 김정은 체제와 새로운 전략적 관계를 설정하면서 미래의 한반도 거버넌스를 마련하는 과제, 셋째, 통상, 금융, 개발협력, 에너지·자원, 환경 부문 등의 지구 거버넌스 건축에 중견국으로서 적극적으로 참여하는 과제다. 특히, 미중시대의 동아시아 신질서와 북한 김정은 체제의 탈선군화 문제는 향후 전략 수립과 이행에 따라 21세기 한반도의 미래가 좌우될 것이다.

### 미중시대의 동아시아 신질서

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

군사력의 측면에서 중국은 연 15퍼센트 이상 국방비를 늘려 왔으며, 2011년 중국(1,200억 달러)은 미국(6,980억 달러)의 1/6 수준의 국방비를 지출하며 세계 2위를 기록하고 있다. 중국은 향후 10년간 국방비 4,780억불을 감축해야 하는 미국과 군사비 격차를 더욱 줄여 나갈 것이다. 아울러 중국은 우주선 개발, 위성 요격, 미사일 및 핵무기 등 전략무기 증강, 최신예 전투기 실전배치, 핵잠수함 및 항공모함 건조 등 군사 현대화도 적극적으로 추진하고 있다.

중국 국력의 증강은 두드러지지만 미국 국력과의 상대적 평가는 보다 신중할 필요가 있다. 첫째, 강대국간 단순 경쟁과 패권 경쟁은 근본적으로 다른 문제다. 단순 강대국과 달리 패권국이 되기 위해서는 다른 국가들에 비해 압도적인 힘을 보유하는 한편 국제질서를 생산하고 이에 대한 다른 국가들의 동의를 얻을 수 있는 힘까지 포함해야 하기 때문에 패권 경쟁은 세계질서의 주도권 경쟁을 포함한다. 현재의 미중경쟁이 강대국간 단순 경쟁에 머물게 될지 본격적인 패권 경쟁으로 치닫게 될지는 아직 불확실하다. 중국이 경제력, 군사력의 측면에서 빠르게 부상해도 미국을 대체할 패권국으로 성장할 역량을 갖추 수 있을지는 미지수이다. 더욱이 중국 스스로 패권을 지향하지 않음을 강조하고 있는 현실에서 미중경쟁의 패권경쟁화는 조심스러운 검토가 필요하다.



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

한편 미국은 국력의 상대적 쇠퇴 속에서 세계 리더십 유지를 위해 고투하고 있다. 미국은 부시 행정부 8년의 우세(primacy)전략 혹은 패권전략을 마감하고 오바마 행정부 들어 다자주의에 기반한 선택적 개입전략을 선택하는 모습을 보여왔다. 9·11 테러 이후 안보위기와 정당성 위기를 겪고 2008년 경제위기까지 겪으면서 기존의 패권전략을 추진하기 어렵게 된 것이다. 특히 미국은 “아시아 회귀” 선언 이후 동아시아 지역 내 위상과 지위 회복을 위해 적극적인 행보를 보여주고 있다. 아울러 미국의 아시아 정책 목표가 경제성장, 지역안보, 민주주의, 인권증진과 같은 가치이며 주요 정책 수단은 양자동맹, 중국과 같은 신흥국과의 파트너십, 그리고 다자주의 기구임을 강조하고 있다.

미국은 단기적으로는 강대국 간 관여와 협력의 구도를 추구하면서 대중 균형전략의 시기를 조정하고 있다. 그러나 장기적으로는 중국의 패권도전 가능성에 대비하기 위해 한편으로는 중국을 미국의 틀 속에 묶어두면서도 다른 한편으로는 중국을 견제하는 장치들을 마련하기 위해 노력하고 있다.

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

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

중국 당과 정부는 정치, 경제적 위기 요인들이 체제의 근본적 위협이 되지 않도록 이러한 위기를 중국의 부상 실현을 통해 극복하고자 하는 의지와 기대를 갖고 있다. 향후 10년 중국은 전면적 소강사회(全面小康社會) 건설을 목표로 안정된 경제발전과 내수진작, 국내경제불평등 해결 등을 위해 집중할 것이며, 이를 추진하기 위해서는 미국과 조기의 과도한 패권경쟁을 추구하는 것을 회피하는 것이 현명하다고 판단하고 있다. 그럼에도 불구하고 “핵심이익” 담론을 통해 첫째, 중국의 국가 정치체제(國體), 정권의 구성형식(政體) 및 정치적 안정, 둘째, 중국의 주권 안전, 영토 완전(完整), 국가 통일, 셋째, 중국 경제사회의 지속가능 발전 보장과 같이 국가전략 차원에서 절대 양보할 수 없는 핵심이익이 있음을 밝히고 있다.

이렇게 볼 때 중국 역시 단기적 차원에서 미국에 대한 균형전략을 본격적으로 사용할 의도는 없다. 경제위기로 미국의 지도력이 약화된 것은 사실이지만 국가전략 차원에서 위기해결을 위한 공동노력은 중국의 대전략과도 일치하기 때문이다. 중국은 단기적으로는 강대국 간 협력을 추구하



면서 경제 발전을 우선적으로 추진할 것이다. 그러나 장기적으로 중국이 미국의 패권에 도전하여 패권적 세력전이를 추구할지, 아니면 강대국 간 경쟁관계로 그칠지는 앞으로의 동아시아 신질서를 어떻게 건축할 것인가에 크게 좌우될 것이다.

미중 세력전이를 둘러싸고 세력전이론, 공세적 현실주의, 자유주의, 구성주의와 같은 기존 국제정치이론들이 낙관론과 비관론을 제시하고 있지만, 미중관계는 단기적으로는 전반적 협력국면이 지속될 것으로 보인다. 그러나 대만무기판매, 달라이라마의 미국 방문, 천안함 사건 이후 한미 공동해상군사훈련, 남중국해 분쟁 및 센카쿠 분쟁 등에서 보듯, 양국이 구조적 협력을 추구할 수밖에 없는 이유가 상당기간 존재함에도 불구하고 중국이 규정한 핵심이익의 문제와 결부된 다양한 현안들에서 전략적 불신과 경쟁이 쉽사리 고조되고 이것이 관련 국가들로 확산될 수 있음을 알 수 있다. 아울러, 이러한 전략적 경쟁과 불신의 기억이 축적될 경우 세력전이론이나 공세적 현실주의가 지적하듯 장기적으로 미중간 패권경쟁이 촉발될 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

## 북한 김정은 체제와 한반도의 미래

김정은은 2009년 1월 김정일에 의해 후계자로 지명되었고, 전후하여 이미 집중적으로 후계자 수업을 받았다. 2010년 9월 28일 44년 만에 개최된 제3차 노동당 당대표자회에서 당중앙군사위원회 부위원장 직위를 차지함으로써 2인자의 자리에 올랐다. 그리고 김정일 위원장이 사망한지 불과 며칠 지나지 않은 2011년 12월 30일 김정일이 남겼다는 <10.8 유훈>에 따라 조선인민군 최고사령관직에 추대되었다. 이어서 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회에서 당 제1비서로, 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의를 통해 국방위원회 제1위원장으로 추대되어 당·군·정 최고정책결정권자로 등극하였다. 김정은의 리더십은 아직 충분히 검증되지 않았지만 수령제·후계제라는 북한의 독특한 정치제도와 대안적 정치세력이 형성되기 어려운 북한의 정치구조를 고려할 때 김정은 체제는 단기적 안정성을 유지할 것으로 보인다.

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

김정은 체제는 대내적으로 인민생활 향상과 경공업 발전 등 경제를 강조하면서도 선군의 계승을 내걸고 있으며 대외적으로도 북미 <2·29 합의>를 채택하면서도 장거리 로켓발사를 강행하는 이중적 신호를 보여주고 있다. 이는 김정은 체제의 대내외 정책이 아직은 유동적이라는 것을 보여준다. 김정은 체제도 나름대로 변화가 필요하다는 것을 인식하고는 있지만 과감한 정책전환을 추



진하기 위해서는 좀 더 시간이 필요한 것으로 해석된다. 중장기적으로 김정은 체제는 중국에 편승하면서도 미중간, 중러간, 나아가 한중간 균형적인 외교를 모색할 가능성이 있다. 이 과정에서 많은 도전요인이 등장할 것이다. 첫째, “화평발전”과 “조화세계”로 표현되는 중국의 선경제주의와 북한의 선군노선 사이의 부정합성, 둘째, 시장 요소의 확대, 계획경제의 정상화를 위한 외자 유치 필요성과 같은 북한 내 사회경제적 상황, 셋째, 김일성의 “자주” 김정은의 “핵선군”과 차별화 되는 김정은의 업적 발굴이 필요한 정치적 상황 등을 고려할 때 장기적으로 김정은 체제가 계속해서 핵선군 노선을 고집할 수 있을 것인지 지켜보아야 할 것이다.

## 지구 거버넌스의 공동참여

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

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

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



## 전략 : 동아시아 복합네트워크 전략과 한반도 공진전략

### 지역질서변환 전략 : 동아시아 복합네트워크 구축

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

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

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

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

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

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

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

특히, “핵심이익” 담론과 연관된 개별 사안들을 중심으로 진행되는 미중 갈등으로 인해 상호 간의 전략적 불신이 증폭되고 안보딜레마에 빠지지 않도록 관리할 필요가 있다. 아울러, 이러한 갈등이 미중 패권경쟁의 징후로 환원되어 해석되는 것을 견제하고, 대안적 담론과 논리구조를 만드는 노력이 필요하다. 이런 맥락에서 각 사안별로 해결책을 도모하는 사안별 균형전략을 추구해야 한다는 인식의 공감대를 형성하고, 제도적 갈등해결기제를 마련하는 작업이 중요하다. 각 이슈별로 협력 가능 분야, 한국의 역할 공간을 찾는 노력도 중요하다. 또한 중견국, 혹은 중견국 연합과 지구적 차원의 국제제도 및 다차원의 행위자들이 안보딜레마를 완화시킬 수 있는 정확한 정보교류, 당사자들의 의도 확인, 사안별 불확실성에 대한 대안마련 등의 노력을 기울여야 한다. 더불어 지구적 규범 체계를 동아시아 지역 내에 수입, 변형, 정착시키는 노력도 구체화할 필요가 있다.



## 한반도 공진전략

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

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

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

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



## 사안별 과제

### 제1과제 [한미동맹]

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

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

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



## 제2과제 [한중관계]

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

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

- 한중관계에서 한국의 대중 무역량은 대미, 대일 무역량의 합을 능가할 정도로 증가하였다. 중국의 시장과 경제정책에 대한 한국의 민감성과 취약성이 따라서 증가하였다. 중국의 거시경제 정책들, 즉, 통상·환율·투자정책에 따라 한국의 대중 경제전략이 많은 영향을 받을 뿐 아니라, 중국이 경제정책들을 대한 정책의 도구로 사용하고자 할 경우, 한국은 많은 영향을 받는다. 한국이 대중 정치, 외교, 군사전략을 추구함에 있어 중국이 대한 경제정책을 수단화할 것이라는 고려가 대중정책의 중요한 요인으로 작동하게 되었다. 북한 문제에서 중국의 영향력은 말할 나위도 없다.
- 이러한 상황에서 중국이 한중 관계를 지역 전체 이익의 차원에서 조망하도록 하는 점이 필요하다. 미중 간 전략적 불신 감소, 동아시아 다자협력 증진을 위해 한국이 중국에 제공할 수 있는 중견국 외교의 이점을 공유해야 한다. 더불어 지구적, 보편적 규범에 대한 한국의 공약을 강조하여 중국 역시 지구적 규범에 맞는 강대국으로 성장할 수 있도록 협력해야 할 것이다. 이는 한중관계의 발전, 한국의 이익뿐 아니라 지역 강대국으로서 중국이 반드시 이루어야 할 지역전략이다.
- 중국과의 전략적 협력동반자 관계도 정부 간 관계를 넘어 중국의 시민사회와 다각도의 연결망을 맺어가도록 노력하는 것이 필요하다. 민주평화론은 민주정체와 비민주정체를 엄격하게 나누는데 한중관계에서는 중국의 시민사회가 다각화되는 것에 맞추어 네트워크의 연결이라는 관점에서 유연하게 접근하는 것이 필요하다. 중국의 다원화 현상을 정확히 파악하여 한중 관계의 다층적 협력망을 구축하는 노력을 기울여야 한다.
- 중국이 향후 10년 동안 부상 실현을 통한 국내 정치·경제 문제 해결에 집중할 때 다각적 외교로 한중 신뢰를 구축하고 강화해야 한다. 동시에 한국의 국제적 위상 및 전략 가치 제고를 위해 노력하여 미중간 세력경쟁 구도에서 한국의 생존공간을 확보해 나가야 한다.
- 중국이 민족주의와 애국주의를 동원하여 권력의 정당성을 확보하고 있는 만큼 양국 국민들 간 민족주의 정서의 충돌을 예방할 필요가 있다.

## 제3과제 [대북정책]

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

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

### 1) 복합적 관여정책 추진

- 북한의 군사적 위협에 대해서는 국방·안보 정책 차원에서 단호하게 대응하되 남북관계는 통일



을 염두에 두고 관리해 나가는 것이 한반도의 전략적 현실에 부합한다. 따라서 통일정책, 외교 정책, 그리고 국방정책을 복합적으로 추진하면서 이들이 서로를 희생시키지 않도록 적절한 균형을 유지해야 한다. 이를 위해서는 복합적 대북정책을 추진할 수 있는 새로운 국가안전보장회의(NSC) 시스템 등이 형성되어 효율적으로 작동해야 할 것이다.

- 22세기를 내다보는 한반도의 통일은 탈근대 복합네트워크 국가를 지향하는 통일이 되어야 할 것이다. 남북관계 차원에서는 정부간 연합기구, 정부 네트워크, 초정부 네트워크, 초국가 네트워크가 망라되는 복합 네트워크망을 형성하고 동아시아 차원에서도 미중과의 인접네트워크와 연결네트워크를 망라하는 복합 네트워크망을 구축하여 그 과정에서 남북한이 복합네트워크국가로 진화해야 한다.
- 향후 우리의 대북정책은 대미정책이나 대중정책과 유리될 수 없다. 공진의 한반도 평화체제 구축을 위해서는 북한만 설득해서는 안 되고 미중을 공동설계자(co-architects)로 끌어들이지 않으면 안 된다. 공진의 한반도 평화체제 구축 과정에서 한미동맹은 대북역외 동맹에서 지구적 차원의 21세기 복합동맹으로 거듭나야 할 것이다. 한미동맹을 희생할 수는 없다고 할 때 한중관계를 획기적으로 발전시키는 것이 한국의 외교적 딜레마를 해소하는 방안이 될 것이다.
- 국방분야에서도 복합적 안보정책이 추진되어야 한다. 현실주의에 입각한 군사적 억지, 협력안보 개념에 입각한 남북 군비통제, 북한의 탈군사화를 통한 체제전환 지원 등을 동시에 추진해야 한다.

## 2) 공진의 한반도 평화체제 구축

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



방식으로 추진되어야 한다.

- 평화체제 구축의 속도에 있어서는 비핵화 협상과의 동시성을 견지하는 것이 바람직하다. 그동안 미국은 ‘선(先) 비핵화, 후(後) 평화체제’, 북한은 ‘선(先) 평화체제, 후(後) 비핵화’ 입장을 견지해 왔다. 이제 이러한 비생산적인 논란에서 벗어나 6자회담 재개와 동시에 평화체제 구축 협상에 착수하되 평화체제 구축의 속도는 비핵화 진전 속도에 동조화(syncronization)하면 될 것이다.

### 3) 포괄적·체계적 대북 경제지원

- 기존의 대북지원은 쌀과 비료를 중심으로 하는 인도주의적 지원에 초점이 두어지는 경우가 많았다. 반대로 ‘비핵개방3000’ 구상처럼 북한이 비핵화 공약을 실현한 이후에나 대규모 대북 지원을 하겠다는 조건적 방안이 제시되기도 했다. 이제 이러한 발상에서 탈피하여 인도적 대북지원과 북한의 체제전환 지원을 포괄하는 체계적인 대북지원이 추진될 필요가 있다.
- 북한에 대한 복합관여 메시지를 분명히 하는 차원에서 한반도의 안보상황과는 별개로 인도적 대북지원을 재개하는 것이 바람직하다. 5·24 조치 등 남북경협에서의 조치와는 별도로 식량 등 인도적 대북지원을 추진하는 것이 남북 당국간 신뢰 형성과 북한의 사회경제적 인권개선에 도움이 될 것이다.
- 향후 김정은 체제가 정책전환을 추진한다면 그 초기 과정에서 많은 부작용과 혼란이 발생하고 그 과정에서 생필품 수급 문제가 발생할 가능성이 크다. 따라서 식량, 의복, 의약품 등을 중심으로 북한의 경제 안정을 위한 대규모의 경제 지원을 실시하고 북한의 주요 공장 및 기업 등에 대한 투자와 지원을 실시해야 할 것이다. 이 과정에서 한국은 북한의 최대 수출시장이자 투자국의 역할을 담당하는 것이 바람직하다.
- 북한이 추진하는 각종 개혁 과제들이 성공할 수 있도록 물질·인적 지원도 실시되어야 한다. 북한이 수용한다면 한국 및 국제기구들이 북한 현지에 지원 사무소를 설치하거나 교육훈련기관을 설립하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

## 제4과제 [해양정책]

정책제언 : 1) 영유권 문제에 대한 동결 선언

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

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

- 해양은 전통적 안보와 비전통적 안보가 만나는 복합적이고 다층적인 공간이다. 해양은 복합을 지향하는 2010년대 한국 외교정책의 당면 과제를 점검하고 미래의 전망을 도출할 수 있는 중요한 정책 영역이기도 하다.
- 현재 동아시아 해양질서는 역내 유동적인 지정학 및 지리경제학적 요인들로 인해 더욱 불안정해지고 있는데, 그 중심에는 부상하는, 그리고 더욱 독단적인 중국과, 다시 관여하고는 있지만 여전히 애매모호한 태도를 취하고 있는 미국이 있다. 중국은 실지회복주의적 야망과 에너지 및 원자재 수송을 위한 해로 확보의 차원에서 ‘공세적인’ 해양정책을 추진하고 있고, 이로 인한 일본, 베트남 등 주변국들과의 관계 악화는 미국이 동아시아 지역에 재등장하는 기회를 제공하고 있다.



- 지금까지 전개된 해양 관련 국제규범의 집대성한 <유엔해양법협약>은 규범적 중재자로서의 의의를 가진다. 그러나 일련의 공식화된 제도들의 존재는 관련 국가들 간 이익의 균형을 달성하기 위한 필요조건이긴 하지만 충분조건이 될 수는 없다. 비협조적 상황에서 모든 행위자들에게 이득이 되는 균형상황을 만들기 위해서는 추가적인 조건들이 필요하다.
- 동아시아의 해양 문제는 경계획정, 자원, 영유권, 해로 문제 등이 복잡하게 얽혀있기 때문에 어느 한 국가의 일방적 또는 양자적 노력만으로 해결하기 어렵다. 아울러, 역내 여러 해양분쟁의 공통분모인 중국의 협조와 양보가 없다면 해법을 찾기 어려운 형편이다.
- 따라서, 당장 해결하기 어려운 영유권 문제에 대한 동결 선언에 기초하여 자원의 공동개발, 역내 해양환경 보호, 항행의 안전 도모 등 비전통적 안보의 확보를 위한 역내 다자협력 증진을 위해 노력해야 한다. 이 때, 영토 문제, 어업 문제, 해저자원 개발 문제, 그리고 환경문제를 가능한 한 분리하여 접근하되, 이러한 각론에서의 협력을 바탕으로 궁극적으로는 해양문제 전반에 관한 상생의 다자간 컨센서스를 이끌어 내는 것이 필요하다.
- 한국이 중국의 급속한 세력 팽창에 맞서 미국에게 지나치게 의존함으로써 중국과 세력균형을 유지하려는 것은 좋은 정책 대안이 아니다. 한국은 미국, 중국, 그리고 일본 사이에서 충돌을 막는 안정장치로서의 역할을 적극적으로 수행해야 한다.

#### 제5과제 [FTA정책]

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

2) FTA가 주요 국가간 전략적 경쟁의 수단으로 작용하는 현실을 넘어서 상호간에 공생과 공영을 가져다 주는 복합네트워크 구축의 수단이 되도록 노력

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

- 2008년 세계금융위기를 계기로 또 다시 동아시아의 세기가 열리고 있다. 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴라는 미중간 경제적 능력의 재편은 향후 동아시아 질서 건축을 놓고 경쟁하는 구도를 만들어 내고 있다.
- 아시아 국가들은 전후 다자주의 무역질서 하에서 글로벌 공장으로 발돋움했지만, 유럽이나 북미와는 달리 역내 다자 무역협정을 수립하지 못한 대신 중첩적인 양자 FTA를 맺어 왔다. 이 가운데 중국은 아세안(ASEAN)을 중심으로 하는 공세적인 FTA 전략을 바탕으로 지역적인 영향권을 구축하는데 어느 정도 성공한 반면, 미국은 그동안 동아시아 FTA 정치에서 방관자적인 입장을 취했으나 오바마 행정부 들어 환태평양파트너십(TPP)을 매개로 적극적인 대 아시아 재개입 정책으로 선회하고 있다. 동아시아 FTA 네트워크는 전반적으로 네트워크 밀도가 증가하는 가운데 중국 중심의 네트워크를 향해 미국의 네트워크가 진입해오는 구도다.
- 한국은 중국과 미국을 중심으로 한 아시아 FTA 경쟁의 틈바구니에 놓여 있으며, 양자주의에 기반한 아시아 FTA 네트워크의 양극화는 한국에게 기회보다는 도전 요인이 될 가능성이 높다.
- 향후 한국의 통상외교는 양자 FTA들을 다자네트워크로 변환하는데 중점을 뒀야 한다. 양자주의와 다자주의 간의 관계가 대체재보다는 보완재로서 중층적으로 병존하는 시스템을 구축하되, 궁극적으로 다자 레짐을 지향하는 전략을 구사해야 한다.
- 동아시아에서 양자 FTA들은 경제적 이익보다는 전략적 이익에 따라 추진해 온 측면이 강하다. 한국은 FTA가 전략적 경쟁이 아닌 공생과 공영의 동아시아를 만들기 위한 복합네트워크



의 한 축으로 기능할 수 있도록 지역 FTA질서의 성격을 변환시킬 수 있는 촉진자가 되어야 한다.

- 아울러, 국내정치 차원에서 FTA에 대한 만능론이나 망국론을 지양하고 FTA 활용론에 논의의 초점을 맞춰야 한다. 대외의존형 경제구조에서 벗어나기 힘든 한국에게 자유무역은 선택이 아니라 필수다. 문제는 누구의 이익을 위한 자유무역이냐 하는 것이다. 이런 맥락에서 FTA를 통한 무역자유화의 이익이 사회 전반에 파급될 수 있도록 경제 거버넌스의 개선이 동반되어야 한다.

## 제6과제 [금융·통화정책]

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

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

## 제7과제 [개발협력정책]

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

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



- 2008년 글로벌 금융위기에도 불구하고 주요 공여국들은 일제히 공적개발원조(ODA)의 규모를 증가시키고 있으며, 이는 행위자, 쟁점, 관리 차원에서 진행되는 21세기 개발협력의 복합 현상에서 기인한다.
- 21세기 개발협력은 지구화된 세계에서 다양한 차원의 상호의존을 어떻게 관리할 것인가의 문제와 불가분의 관계에 있다. 구체적으로 행위자의 증가에 따른 집합행동을 어떻게 관리할 것이며, 다양한 개발협력 모델을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 초래되고 있는 것이다.
- 개발협력에는 주요 국가들이 21세기 새로운 세계질서를 형성하기 위한 수단으로 활용하려는 전략적 성격이 내포되어 있다. 주요 국가들은 21세기 세계질서의 변화와 맞물려 일어나고 있는 개발협력 아키텍처의 (재)구성에 일정한 영향력을 행사하기 위해 노력하고, 이를 통해 향후 세계질서의 재구성에 대한 발언권을 높이기 위해 노력하고 있다.
- 개발협력 아키텍처의 변화는 수원국에서 공여국으로 성공적으로 탈바꿈한 한국 외교에 새로운 기회가 될 수 있다. 실제로 한국은 2010년 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC) 가입을 계기로 OECD DAC을 중심으로 수립된 개발협력 규범과 질서를 빠르게 수용하며 개발협력 외교를 강화하기 위해 노력하고 있다.
- 개발협력이 한국 외교에서 갖는 중요성은 동아시아에서 더욱 부각된다. 전통적 공여국이지만 과거의 정책 실패로 인해 새로운 개발협력 정책을 추구하기 시작한 일본, OECD DAC 체제 밖에서 독자적 개발협력 패러다임을 제시하고 이를 통해 세계적 영향력을 확대하고자 하는 중국, 아직 수원국의 위치에 머물러 있는 동남아시아 국가와 같이 다양한 수준, 규모, 성격의 국가들이 혼재되어 있다는 점에서 한국의 역할공간이 열리고 있다.
- 한국은 1) 개발협력 거버넌스를 두고 경쟁하는 강대국들 사이에서 중개자 역할 담당, 2) 개발 협력을 둘러싼 동아시아 역내 다자협력 강화, 3) 보편적 규범과 국가이익 조화, 4) 공여국과 수원국 사이에서 가교 역할 수행, 5) 장기와 단기 정책 목표의 구분 및 조화, 6) 제한된 재원을 효율적으로 사용하기 위한 선택과 집중, 7) 개발협력 외교의 효과적 실행을 위한 국내제도의 정비를 추진해야 한다.

## 제8과제 [인구정책]

정책제언 : 1) 군 개혁 및 국방정책 수립에서 인구 노령화에 따른 장기적 요소를 고려

- 2) 재원의 효율적 운용- 한국의 안보전략, 한반도 지형에 맞는 맞춤형 군 구조 및 전략 개발
- 3) 해외인력 도입
- 4) 단일민족 전통을 넘어선 새로운 가치체계 구축

- 일본에 이은 아시아 각국의 경제적 부흥은 이 지역의 정치군사질서의 미래에 대한 논쟁을 불러일으켰다. 그 중에서도 지역 내 존재하는 역사분쟁, 영토분쟁, 민족주의의 발흥 등은 유럽에 비해 국가간 갈등을 조정할 수 있는 제도적 장치의 부재와 더불어 동북아 지역에서 전형적인 현실주의의 국제정치 안보경쟁의 갈등과 대립이 표출될 것이라는 예측을 가능하게 한다. 특히 급속한 중국의 부상과 이 지역에서 나타나는 군비증강으로 인해 한중일 삼국간에 안보딜레마의 악순환이 심화될 것으로 보는 시각이 주류를 이루게 되었다.
- 21세기 동북아 국제정치는 기존의 힘, 제도, 이념의 전통적 요소와 함께 인구구조의 변화가 정치, 군사 관계에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다.



- 특히 한중일 삼국 모두에서 나타나는 급속한 저출산과 인구 노령화는 이들 국가의 경제성장을 둔화시키는 한편, 사회보장에 대한 부담을 급속히 증가시킴으로써 이들간 군비경쟁을 둔화시키는 효과를 가져올 것으로 보인다. 즉 한중일 각국이 증가하는 사회보장비에 대한 재정적 부담을 느끼게 됨에 따라 상대적으로 당장 사회적 수요가 적은 군사비에 대한 급속한 상승을 더 이상 지속할 수 없게 될 것이다. 비록 인구노령화가 동북아의 평화를 저절로 보장하지는 않겠지만 삼국이 자신들의 안보를 안정적으로 담보할 정치적 타협점을 찾게 하는 강력한 동인을 제공할 것이다.
- 동북아의 급속한 인구변화에 대비하기 위해 한국은 1) 군 개혁 및 국방정책 수립에서 인구 노령화에 따른 장기적 요소를 고려하고, 2) 줄어드는 국방 재원을 효율적으로 활용하기 위해 한국의 안보전략과 한반도 지형에 맞는 맞춤형 군 구조 및 전략을 개발하고, 3) 해외인력을 도입하며, 4) 다문화사회에 부합하는 새로운 가치체계를 형성하기 위해 단일민족 전통을 넘어선 인류보편의 가치 구축을 추진해야 한다.

### 제9과제 [에너지 · 자원정책]

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

2) 에너지 생산국의 국내 거버넌스 강화를 지원하는 포괄적인 협력 추구

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

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



## 제10과제 [환경·기후변화 관련 대내외 정책]

정책제언 : 1) 환경국가로 거듭나기 위한 국가 체질개선에 신속히 착수

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

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

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 '아시아안보이니셔티브'(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역 안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년 1월 아시아안보연구원(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 자료집은 아시아안보연구센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 자료집 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
김하정 아시아안보연구센터 팀장 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) [hjkim@eai.or.kr](mailto:hjkim@eai.or.kr)  
김양규 아시아안보연구센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) [ygkim@eai.or.kr](mailto:ygkim@eai.or.kr)

