

제33차 세종국가전략포럼

차기정부의 국정과제: 외교 · 안보 · 통일

■ 일 시: 2017년 3월 16일(목), 09:30 ~ 17:30
■ 장 소: 세종연구소 1층 대회의실

 세종연구소

목 차

| | |
|------------------------------------|-----|
| [제1회의] 주요 글로벌 외교 과제 | 1 |
| ■ 차기정부의 국정과제: 글로벌 외교 | 3 |
| 이상현 (세종연구소) | |
| ■ 한국의 동아시아 외교정책 | 23 |
| 김성철 (세종연구소) | |
| ■ 경제통상정책 | 47 |
| 이왕휘 (아주대학교) | |
| | |
| [제2회의] 국방·북핵·대북 정책 | 77 |
| ■ 차기 정부 국방정책 | 79 |
| 이대우 (세종연구소) | |
| ■ 북핵 대비 안보 태세와 북핵문제 해결방안 | 99 |
| 홍현익 (세종연구소) | |
| ■ 차기정부의 대북정책 방향: | |
| 북핵 위협 관리와 한반도 문제의 재한반도화 | 131 |
| 정성장 (세종연구소) | |
| | |
| [제3회의] 대 주변국 외교 | 159 |
| ■ 차기 정부의 대미 정책 | 161 |
| 김현욱 (국립외교원) | |
| ■ 차기 정부 대중정책 | 181 |
| 이태환 (세종연구소) | |
| ■ 차기정부의 대일외교: 동북아평화협력을 위한 한일관계의 구축 | 205 |
| 이면우 (세종연구소) | |
| | |
| [종합토론] 차기정부 국정과제 제언 | 229 |

제1회의 주요 글로벌 외교 과제

사회 | 정진영(경희대학교)

발표

차기정부의 국정과제: 글로벌 외교. 이상현(세종연구소)
한국의 동아시아 외교정책. 김성철(세종연구소)
경제통상정책. 이왕휘(아주대학교)

토론

최강(아산정책연구원)
전재성(서울대학교)
문돈(경희대학교)
박지영(세종연구소)

차기정부의 국정과제: 글로벌 외교

이상현 (세종연구소)

I. 서론

한국의 외교안보에서 글로벌 외교가 차지하는 비중은 매우 크다. 한국처럼 지정학적으로 4강에 둘러싸이고 분단국으로 살아가는 입장에서는 한국의 역량과 위상을 국제적으로 잘 활용할 필요가 있다. 한국 같은 중견국은 국제질서 환경을 스스로 조성해갈 역량은 없기 때문에 주변 환경에 적응하든지 이를 잘 활용하는 능력을 발휘해야 한다. 한국이 독자적으로 우리의 뜻을 관철할 하드파워가 없는 상황이라면 우리의 수단은 능란한 외교술이 될 수밖에 없다. 한국은 그동안 동북아 평화협력구상, 한반도 신뢰프로세스, 유라시아 이니셔티브, 중견국 외교 등 우리 외교의 포트폴리오와 선택지를 넓히는 다양한 방안을 모색해왔다. 글로벌 외교는 우리의 국익 증진과 외교목표를 위해 우리의 외부 환경을 어떻게 활용할 것인가에 관한 연구라 할 수 있다. 본 연구의 기본 전제는 한국이 적극적인 글로벌 외교를 펼쳐야 한다는 전제에서 출발한다.

국제정치질서가 네트워크화 되면서 경제, 군사안보, 국제 거버넌스의 네트워크화 등 새로운 현상들이 등장하고 있다. 최근 국제정세의 유동성과 불확실성은 과거 그 어느 때보다도 심각하다. 최근의 국제정세는 ‘지정학의 부활(return of geopolitics)’ 이라고 불릴 정도로 혼란스런 양상으로 전개되고 있다.¹⁾ 거기에서 강대국 민족주의, 포퓰리스트 민족주의(populist nationalism) 현상까지 더해져 군사 차원에서 단극적 질서, 정치·외교적으로는 다극질서, 경제적으로는 중상주의적 국익 위주 시각이 혼합된 질서가 전개되고 있다. 향후 당분간 국제정세는 글로벌 차원과 지역 차원 모두 주요국들이 자국의 이익 중심으로 움직이면서 혼란스런 양상이 지속될 전망이다. 특히 중국, 러시아, 이란 등 냉전 종식 이후 정립된 미국 중심의 단극적 국제질서를 변개하려는 현상과 국가군이 급격히 부상하면서 국제질서가 요동치고 있는 것이다. 주요국들이 공히 자국의 이익을 앞세운 강경하고 공세적인 외교를 전개하면서 ‘각자도생’의 원리가 시대의 화두가 된 것이다. 한반도 주변을 둘러 보더라도 모두 확고한 국내 지지를 기반으로 한 강성 리더십이 안정적 정책여건 속에서 작동 중이다. 트럼프, 시진핑, 푸틴, 아베, 김정은 등 지구촌 전체가 마초

1) Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics,” Foreign Affairs, May/June 2014.

리더십이 지배하는 상황이다. 이런 가운데 한국은 대통령 탄핵으로 인한 국정공백이 길어지고 있어 한국 차기정부가 처할 외교안보 여건은 미국, 중국, 일본, 북한발 4각 파도가 동시다발적으로 도전을 제기하는 엄중한 상황이 될 것으로 전망된다.

격변하는 국제질서 속에서 한국의 생존을 확보하려면 명민하고 치밀한 전략적 비전이 필요하다. 현재 글로벌 차원 및 동북아에서 진행되는 구조적 변화는 강대국 차원을 넘어 지역 국가들에게까지 심대한 영향을 미칠 것이다. 한국이 갈 길은 중견국 외교의 비전을 갖고 이를 구현하기 위한 총체적인 전략을 구사하는 것이다. 전략수립 시스템의 문제도 고민해야 한다. 역대 한국의 정부들은 집권하면 과거 정부의 정책은 대체로 용도 폐기하고 새로운 개념과 전략을 수립하는 데 부심해왔다. 그 결과 아무리 좋은 전략도 5년 한도의 수명을 갖는 것이 보통이었다. 우리는 왜 항상 5년짜리 전략만 가능한가? 이제는 정부가 바뀌더라도 전임정부의 전략이라면 아무리 좋은 것이더라도 용도폐기하는 관행을 지양하고 지속가능한 전략수립의 시스템을 갖춰야 한다.

II. 국제질서 변화와 글로벌 외교의 필요성과 목표

1. 국제질서 변화의 추세

최근 공개된 미 국가정보위원회(National Intelligence Council) 보고서는 향후 20년을 내다 본 국제질서의 추세를 다음과 같이 전망했다.²⁾ 지난 수십년간 세계화의 효과로 세계 각국은 미증유의 경제적 발전을 경험하는 한편, 네트워크의 연결성 확대로 큰 혜택을 향유했다. 하지만 세계의 발전을 가능하게 했던 동일한 진보가 2008년 금융위기, 포퓰리즘/반세계화, 반기성체제 정치를 낳은 원인이기도 하다. 이러한 ‘성장의 역설’은 브렉시트나 트럼프 현상으로 이미 현실화되고 있다. 향후 글로벌 경제성장이 둔화되면서 국가간, 국가내 갈등은 증가할 전망이다. 냉전 이후 미국이 지배하던 질서는 종언을 고하고 규칙기반 국제질서의 토대도 약화될 전망이다. 국제문제에서의 협력이나 거버넌스는 더 어려워지고, 주요 국제적 사안의 고비마다 비토행위자(veto player)들이 발목을 잡는 현상이 빈발할 전망이다. 물리적 힘이 지정학적 권력, 국가의 권력에서 여전히 중요한 위치를 차지하겠지만 미래의 가장 강력한 행위자는 네트워크, 관계, 정보 분야에서 경쟁력이 있고 협력할 수 있는 국가들이 차지할 것이다. 이러한 안보환경 속에서는 변화하는 환경에 유연하게 적응할 수 있는 탄력적인 국가가 성공할 가능성이 크다. 성공적인 국가들은 외적 충격을 관리할 수 있는 인프라, 지식, 관계에 투자할 것이다. 이러한 전망은 대체로 향후의 국제질서가 엄격한 국가 단위 위주로 이뤄지기보다는 국가 단위를 넘어, 국가 단위를 종횡으로 가로지르는 양태로 전개될 가능성이 큼을 시사한다.

2) U.S. National Intelligence Council, *Global Trends: Paradox of Progress*, January 2017.

국제질서의 성격 변화는 한국의 외교에 대해서도 새로운 접근 필요성을 제기한다. 전통적인 국제관계는 베스트팔렌체제의 특징인 주권국가의 특권을 중심으로 작동하던 질서이다. 소위 국제질서 1.0은 주권국가의 독립적 존속과 자율성이 최우선 시되는 개념으로, 세계화 시대에는 갈수록 부적합한 개념이다.³⁾ 이에 비해 앞으로 전개될 국제질서 2.0은 주권적 의무(sovereign obligation)를 포함하는 개념이다. 여기에는 주권국가의 권리뿐 아니라 다른 주권국가들에 대한 의무가 포함된다. 이는 책임으로서의 주권, 혹은 보호책임(R2P)보다 더 포괄적인 개념이라 할 수 있다. 새로운 국제질서는 기존의 국가 위주 시각에 더하여 새로운 규범과 기제를 요구한다. 새로운 국제질서 개념은 주권국가에게 당연히 주어진 것으로 생각해온 국가자결(self-determination) 원칙을 재고하는 것부터 출발한다. 즉, 새로운 국제질서의 핵심 요소는 과거 국가주권의 자결로 가능했던 여러 이슈들이 더 이상 당연히 허용되는 것이 아니라는 인식을 전제한다. 예를 들면 테러 행위는 국가자율권의 범주에 속하는가? 국가가 어떤 정치적 목적을 위해 테러를 행사하는 것이 정당화되는가? 마찬가지로, 대량살상무기의 확산 결정이 주권국가의 특권이라면 이를 막기 위한 예방 타격은 허용되는가? 이 외에도 기후변화, 사이버공간의 안보, 세계보건(SARS, Ebola, Zika 대응), 경제영역(무역협정) 등 글로벌 이슈들이 국제관계에서 갈수록 중요해질 전망이다. 국제질서 2.0 개념을 확산시키려면 시간이 걸리고 강대국들간 광범위한 협의가 필요하며, 특히 미국 등 강대국들이 모범을 보이는 것이 중요하다.

정보화, 초연결사회 시대의 도래로 인한 국내-국제정치 구분의 의미 상실은 새로운 현상은 아니다. 오늘날 국제관계에서 초국가적 이슈의 비중과 중요성은 크게 확대되는 추세이다. 국가와 사회가 점차 초연결되고 복합적으로 변화하는 세계에서 내셔널과 글로벌 층위를 구분해 대응하는 것이 점차 무의미해지는 상황이 도래하고 있는 것이다. 환경문제는 물론 테러, 질병의 확산, 난민 등의 이슈는 국내외를 구분해서는 효과적으로 대응이 불가능하다. 국가 단위에서 통제되지 않는 이러한 문제들을 국제기구라는 또 하나의 글로벌 층위의 관료제적 방식으로 대응해 온 것은 이들 문제들이 제대로 해결되지 않은 중요한 이유이다. 디지털 시대 국제질서의 분기선은 자본주의 대 공산주의, 혹은 민주국가 대 독재국가 구분이 아니라 ‘열린’ 사회와 ‘닫힌’ 사회 간의 구분이다. 즉, 열린 사회, 열린 정부, 열린 국제체제가 새로운 국제질서의 세 가지 축이라는 말이다.⁴⁾

이상의 여러 분석들은 향후 국제질서가 갈수록 주권국가 단위보다는 초국가적, 글로벌 차원의 이슈들이 중요해질 것임을 시사한다. 이는 곧 한국에게도 전통적인 외교안보 이슈들이 여전히 중요하겠지만, 그에 더하여 글로벌 외교로 우리의 지평을 확대해야 함을 의미한다. 다시 말해, 글로벌 국가로서 한국의 정체성은 곧 외교정책 정체성에 반영돼야 한다는 점을 말한다. 민족/국가 정체성은 타자(Other)와는

3) Richard Haass, “World Order 2.0: The Case for Sovereign Obligation,” *Foreign Affairs*, January/February 2017.

4) Anne-Marie Slaughter, “How to Succeed in the Networked World,” *Foreign Affairs*, November/December 2016, p. 77.

구별되는 자기 국가 또는 민족의 속성(sense of Self)과 소속감(sense of belonging)을 의미한다.⁵⁾ 속성과 공동체에 대한 소속감 이외에도 특정 국가나 민족이 국제사회에서 수행하는 역할도 정체성의 근원이 되고 있으며, 이는 ‘역할 정체성(role identity)’으로 개념화된다.⁶⁾ 역할 정체성 역시 속성이나 소속감과 마찬가지로 타자와의 관계를 통해서만 존재하게 되며, 예컨대 선생-학생의 관계에서처럼 특정 역할에 대한 예상이 행위자들에 의해서 공유될 때에 비로소 그 의미를 갖게 된다. 한국의 외교정책 정체성(foreign policy identity)은 특정 국가 외교정책의 특수성(national specificity), 그 국가가 국제사회에서 추구하는 가치/아이디어, 그리고 수행하는 역할에 대한 자기 이해(self-understanding)를 의미한다.⁷⁾ 이러한 의미에서의 외교정책 정체성은 구체적인 개별 외교정책들과는 구별되는 것이며, 흔히 공식 외교정책 담론으로 표현되는 주관적인 것이지만, 그것이 국제사회에서 의미를 갖기 위해서는 국제사회의 구성원들에 의해서 공유되어야 한다는 점에서 상호주관적인 것(intersubjectivity)이다. 요컨대, 한국이 글로벌 국가로서의 정체성을 외교에 어떻게 반영하는지가 한국의 대외적 이미지와 평판을 결정하게 될 것이다.

2. 트럼프 팩터와 글로벌 이슈

한국의 외교안보 환경에 영향을 미치는 외부 변수 중에 가장 중요한 것은 우리 주변의 강대국 관련 변화이다. 특히 미국과 중국의 대외전략 변화와 미중관계의 전개는 우리의 외교안보 환경에서 필수적인 고려 사항이다.

미국은 오바마 행정부는 아태 재균형 정책을 중심으로 아태지역에 대한 관여를 강화해왔다. 오바마 행정부는 중국의 부상이 향후 수년간 미국의 외교에 가장 중대한 도전요인이 될 것으로 보며, 미중관계가 미국의 가장 중요한 양자관계라고 인식하고 있다. 그러한 중국을 대하는 최선의 방법은 중국을 국제체제 속으로 더 깊이 끌어들이어 정치, 경제, 환경, 안보 등 전 분야에서 공동의 목표를 추구하는 것이다. 미국은 부시 2기 행정부 때 이미 중국을 ‘책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)’로 규정한 바 있다.⁸⁾ 그러나 대체로 2011년 후반부터 미국은 중국의 공세적 변화, 특히 동·남중국해에서의 행태에 우려를 표명하기 시작했다. 2010년 11월 버락 오바마 미 대통령이 한·중·일 순방 중 도쿄 산토리홀에서 한 연설은

5) Peter J. Burke and Jan E. Stets, *Identity Theory* (New York: Oxford University Press, 2009); Michael A. Hogg, Deborah J. Terry, and Katherine M. White, "A Tale of Two Theories: A Critical Comparison of Identity Theory with Social Identity Theory," *Social Psychology Quarterly*, 58:4 (1995), 255-69; Richard R. Verdugo and Andrew Milne (eds.), *National Identity: Theory and Research* (Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2016).

6) Burke and Stets, *Identity Theory*.

7) Stefano Guzzini, "The Framework of Analysis: Geopolitics Meets Foreign Policy Identity Crisis," in Guzzini (ed.), *Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crisis* (New York: Cambridge University Press, 2012).

8) Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" Deputy Secretary of State, Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York City, New York (September 21, 2005) (<http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>).

미국의 아시아 복귀를 알리는 신호탄이었다. 연설에서 그는 ‘미국은 아시아-태평양 국가’ 라고 선언했다. 그는 아시아와 미국은 태평양으로 분리된 것이 아니라 태평양으로 연결되어 있다고 했다.⁹⁾

실상 미국은 이러한 선언들 이전에도 이미 아태지역에서 중요한 역할을 수행해왔다. 하지만 최근의 재균형 정책에서 미국은 아태지역이 미국에게 지정학적 우선순위를 지니는 지역이라고 공개적으로 선언하면서 다양한 이슈 영역에서 관심과 행보의 수준을 높이고 있다. 실상 미국의 재균형 정책은 미국이 아시아를 떠났다가 다시 관여하기 시작했다는 뜻이 아니라 상황과 이익의 변화에 따라 이 지역을 바라보는 미국의 중점과 우선순위를 재조정했다는 의미가 강하다.¹⁰⁾ 미국이 아태 재균형 정책을 채택하게 된 근본적 원인은 아시아에서 중국의 부상이라는 구조적 변화가 진행되고 있고, 그 이면에는 미중간 세력관계의 변화가 심화될 경우 미국의 아태지역에 대한 접근성이 제약될지도 모른다는 우려가 있다. 중국이 지금과 같은 추세로 계속 성장하는 반면, 미국은 점점 더 쇠퇴의 길을 걷는다면 결국은 중국이 미국의 패권을 대신하게 되리라는 결론에 도달하게 된다. 최근 미국의 움직임에는 이러한 전망이 가시화되기 전에 어떤 정책적 대응을 해야 한다는 절박감이 반영된 것처럼 보인다.

미국은 아태 재균형 정책을 중국 봉쇄의 차원이 아닌 보다 포괄적인 아태지역 관여정책으로서 접근하며, 군사·외교·경제적 차원 등 다차원적(multifaceted) 접근을 시도하고 있다. 중국은 미국의 아태 재균형 정책이 기본적으로 중국의 부상을 저지하려는 봉쇄의 일환으로 간주하며, 지역정세에 불안정을 초래할 뿐이라고 비판적 시각을 견지하고 있다. 더 나아가 중국은 이제 미국에 대해 ‘신형대국관계’ 를 요구하면서 중국의 핵심 국가이익을 존중하고 호혜적인 대우를 해달라고 요구하고 있다.

트럼프 시대가 개막하면서 미국의 대외전략은 오바마 시대와 달리 국제문제에서의 개입을 축소하는 방향으로 변화될 가능성이 커졌다. 트럼프 시대 외교의 기초는 대외정책에 있어서 ‘미국 우선(America First)’ 기초하에 국제적 개입·역할을 축소할 가능성이 증가할 것으로 예상된다. 트럼프 당선인의 조연자인 피터 나바로(Peter Navarro) 교수에 의하면 트럼프 대외전략, ‘트럼프 독트린(Trump Doctrine)’ 의 기초는 로널드 레이건의 구상에 연결되며, 그 핵심은 ‘경제, 군사적 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)’ 라 할 수 있다. 트럼프 당선자는 갈수록 위험스러워지는 세계에서 미국의 안전을 지키는 최상의 방법은 ‘위대한 미국의 재건(make America great again)’ 이라고 생각하며, 그 출발점은 미국 내부의 경제부흥에서 출발한다는 인식을 갖고 있다. 그에 따라 해외 군사개입 축소, 동맹 및

9) Barack Obama, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” Suntory Hall, Tokyo, Japan (November 14, 2009) (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, 검색일: 2014-6-10).

10) Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J.A. Adamson, “Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability,” Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p. 1.

우방의 방위분담 확대, 세계경찰의 역할 대신 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 시사하고 있다. 대외경제정책도 같은 맥락에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 보호무역주의 전면 도입을 주장할 전망이다. 트럼프는 오랜 기간 전세계에 걸친 기업활동을 하면서 미국을 쓸모없고 소모적인 전쟁의 수렁으로 끌고 들어간 소위 ‘국가건설(nation building)’에 강한 반감을 갖게 된 것으로 보인다.¹¹⁾

만일 미국이 신고립주의로 후퇴한다면 이는 전후 70년간 미국이 건설해 온 자유주의 국제질서의 심각한 퇴조를 예고하는 것이다. 2차대전 이후 미국은 각종 국제적 규범과 제도를 통해 무역과 외교를 수행해왔고, 그런 의미에서 미국은 진정한 ‘체제설계자, 이익향유자(system-maker, privilege-taker)’였다. 신고립주의로의 후퇴는 미국 스스로 이러한 자유주의 국제질서의 기초를 허무는 것이며, 중러 같은 현상타파세력(revisionist) 세력들의 부상을 가속화할 것이다. 또한 미국적 가치, 규범, 글로벌 스탠다드로 대표되는 미국의 소프트파워는 퇴조하고 외국인 혐오, 여성 혐오, 포용 대신 배타성, 관대함 대신 이기심이 전면으로 부상하는 부작용을 노정할 것이다.

향후 강대국들이 자국의 국가이익 위주로 각자도생의 길을 간다면, 불가피하게 글로벌 이슈에 대한 관심과 기여는 줄어들 수밖에 없다. 이는 역설적으로 한국 같은 중견국들이 생각이 같은 국가들을 규합하여 글로벌 이슈에서 리더십을 발휘할 여지가 더 커졌다는 것을 의미한다.

3. 글로벌 외교의 필요성과 목표

한국과 같이 독특한 지정학적 위상을 가진 국가로서 글로벌 외교의 필요성은 새삼 강조할 필요가 없다. 한반도의 역사적 경험과 분단의 역사는 우리의 외부환경이 매우 중요한 변수였고, 그러한 국제적 변수를 잘 대응하는 것이 우리 외교의 중요한 과제라는 점을 잘 보여주고 있다. 한마디로 말해, 글로벌 외교 없이 한국의 국가적 생존·번영 보장은 불가능하다. 한국은 한반도와 동북아 지역을 넘어 세계를 상대로 복합적 상호의존 관계를 맺고 있다. 따라서 우리의 선호 내지 선택과는 관계 없이 한국의 국가이익도 이러한 글로벌 관계 속에 정의될 수밖에 없는 시대에 진입했다. 치열한 경쟁이 펼쳐지는 냉엄한 글로벌 무대에서 글로벌 차원의 전략과 정책을 갖지 않고서는 향후 한국의 생존과 번영을 보장할 수 없는 것이다.

글로벌 외교의 목표로는 여러 가지가 있을 수 있지만, 무엇보다도 한국의 목표는 중추적 선도국가로서 우리의 위상을 확보하고, 건설한 중견국으로서 자리매김하는 것을 들 수 있다. 한국의 글로벌 외교는 향후 ‘한국이 국제사회의 중추적 선도국가가 될 수 있다’는 목표 달성을 향해 매진해야 한다. 여기서 ‘선도국가’란 모든 분야에서 국제사회를 이끄는 패권국가가 아닌, 경쟁력 있는 분야에서 핵심 역량을 발휘하여 이슈별 국가 연합을 이끌어 나갈 수 있는 국가를 뜻한다. 또한 선도국

11) Peter Navaro, “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” *The National Interest* (<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>).

가는 ‘중견국가’ 등 사이즈 개념이 아니라 경성권력(hard power)과 연성권력(soft power)을 배합함으로써 중층적 네트워크의 중심에 서는 국가를 말한다. 특히 군사적으로 타국을 압도하지 않고 위협을 가하지 않으면서도 독자 아젠다를 설정하고 국제적인 네트워크의 중심에 서서 능동적이고 모범적으로 국제사회를 이끌어 나가는 국가를 말한다.

한반도·동아시아·국제사회라는 동심원형 전략 공간에서 한국 외교전략의 기본 목표는 세 가지로 축약할 수 있다. 첫째는 한반도의 평화와 통합(국가 안보), 둘째는 동아시아의 안정과 화합(지역 통합), 셋째는 국제사회의 협력과 번영(국제 공헌)이다. 글로벌 외교전략의 중기 목표(향후 5~10년)는 장기 목표에 이르기 위한 기반적 과제를 실천하는 것이다. 여기에는 한미동맹의 역동화와 적극적 분단 극복, 다변적이고 중층적인 네트워크 구축, 경제·문화 영토 확장을 통한 역할 증대 등이 포함될 수 있을 것이다. 그리고 외교전략의 장기 목표(향후 10~15년)는 중기 목표의 방향성을 견지하는 가운데 전략 핵심 목표를 달성하기 위한 역량을 강화시켜 나가는 것이다. 한국 주도의 한반도 통일과 민족 통합(통일된 대한민국), 동아시아에서 존경받는 중추 국가(아시아에서의 중추국가), 그리고 국제사회 네트워크 중심에서 국제 경영에 참여하는 핵심국가(국제적 핵심 역량 국가) 등이 그러한 목표가 될 수 있다. 이를 통해서 향후 15년 후에는 한반도에서 통일국가를 이루고, 동아시아에서 중추적인 역할을 수행하는 가운데, 국제사회의 네트워크 허브로 기능할 수 있는 국가로 자리매김해야 한다.

Ⅲ. 기존 글로벌 외교의 성과 및 평가

1. 글로벌 코리아에서 중견국 외교까지

한국은 글로벌 이슈에서 기여를 확대하기 위해 다양한 외교를 추진해왔다. 이명박 정부는 ‘성숙한 세계국가’ 라는 국가안보전략을 내세우고 한국의 국제적 위상을 제고하는데 큰 노력을 기울였다. 성숙한 세계국가(Global Korea) 대한민국은 범세계 차원에서 지구촌 공통 관심사에 관해 적극 협력하고 처방을 내리는 나라를 뜻한다. 더 넓은 시야, 보다 능동적인 자세로 국제사회와 교류하고 이를 통해 세계의 평화와 발전에 적극적으로 기여하는 세계국가를 지향하는 것이다. 이는 한반도의 범주에 국한된 소극적이고 축소지향적인 외교의 관성에서 벗어나 대한민국의 대외관계와 국가이익을 세계차원의 공간에서 설정하는 개방적이고 진취적인 자세에서 출발한다. 성숙한 세계국가로서의 대한민국은 보다 안전한 한반도, 보다 풍요로운 아시아, 보다 정의로운 세계를 추구한다는 지향점을 설정했다.

성숙한 세계국가는 단기적이고 단편적인 이익만 추구함으로써 구현할 수 있는 국가상(國家像)이 아니다. 장기적이고 종합적인 국제관계의 틀 속에서 국익개념을 설

정하고 이를 추구해야 한다. 성숙한 세계국가 대한민국은 정의와 평화, 공동번영, 세계주의(Global Mind)를 핵심 가치로 삼는다.

첫째, 성숙한 세계국가는 정의와 평화의 외교를 지향한다. 폐쇄적 민족주의, 인기 영합주의에 의한 정략적인 대외정책은 한시적이고 불안정한 평화를 보장받을 수 있을 뿐이다. 개방된 사고로 교류하면서 한민족과 국제사회가 함께 이익을 누리고 공감하는 외교정책이 보다 궁극적인 평화를 정착시킨다. 북핵문제의 해결, 남북한 간의 신뢰구축과 교류협력을 추구함에 있어서도 동아시아와 국제사회의 규범과 공감대를 자아내는 실천과정을 통해 보다 진정성을 띠게 될 것이다.

둘째, 성숙한 세계국가는 공동번영을 추구한다. 국가 간 관계의 긴밀도가 높아짐에 따라 서로 주고받는 파급효과 또한 직접적이고 동시적이다. 이러한 국제환경에서 안정적이고 효율적으로 국가 발전을 도모하려면 국제사회와의 공동발전을 꾀하지 않으면 안 된다. 타국으로부터의 적대적인 정책을 사전에 예방하고 서로 긍정적인 시너지

효과를 누리는 최선의 방안은 공동번영을 추구하는 것이기 때문이다. 제로섬(zero sum)의 경쟁이 아닌 윈-윈(win-win)을 위한 공존이 21세기의 새로운 국제협력 관계로 정착될 것이다.

셋째, 성숙한 세계국가는 세계주의를 지향한다. 우리의 문제와 국제적 문제를 이분법적으로 인식하지 않고 세계주의적 관점에서 바라보는 것이 중요하다. 다른 나라와 지역에서 발생하는 문제에 적극 관심을 기울이고 대한민국이 간여할 대상을 현안과 지역별로 판별해내는 전략적 안목이 필요하다. 국제문제의 해결에 적극 기여함으로써 한국의 대외 이미지를 제고함은 물론 우리가 원하는 국제환경을 촉진시킬 수 있다.¹²⁾

이명박 정부는 한국의 국가 이미지 형성과 국제적 확산에 대한 비전 및 전략이 없다는 반성에 따라 한국을 대표하는 구호로 “Global Korea”를 채택했다. ‘글로벌 코리아(Global Korea)’는 한국의 국제적 위상과 활동을 세계적 수준으로 확대하겠다는 의지를 담고 있다. 또한, “Dynamic Korea”라는 구호를 함께 내세움으로써 적극적 국제적 활동을 의미하는 국가 이미지를 제고하고자 했다. ‘다이나믹 코리아’는 한국의 역동적인 이미지, 즉 경제발전과 민주화에 모두 성공을 거두고 이제 세계문제에도 적극 기여·참여하는 한국의 이미지를 표현한 것이다.

하지만 ‘글로벌 코리아’나 ‘다이나믹 코리아’와 같은 구호에도 불구하고, 실제로 공공외교 정책과 어떤 연관성을 맺고 있는지, 즉 어떻게 구체적으로 정책에 반영·추진되고 있는지는 명확하지 않은 문제가 존재하는 측면도 있다. 국제기여(예: ODA, PKO 확대 등) 또는 경제발전경험 공유(예: KSP 등)와 같은 것들이 글로벌 코리아 구호와 관련성을 갖고 있으나, 외교·안보·경제 영역에서 한국이 채택할 정책적 지향점으로 삼기에는 너무 추상적이므로 보다 현실적인 요소들이 포함되어야 한다

12) 대한민국 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』(서울: 청와대, 2009), pp. 13-14.

는 비판이 있다. 반면, 이러한 구호는 사실상 한국의 국가 브랜드와 이미지 홍보 차원의 성격인 만큼 너무 경제·외교적 실익 추구하고 연계·편중될 경우에는 공공외교 구호로서의 의미가 퇴색·제한될 것이라는 지적도 있다.

한편, 21세기 국제질서가 변함에 따라 전통적인 외교의 방식에 있어서도 변화의 바람이 불고 있다. 외교통상부는 이러한 변화에의 대응에 역점을 두고 ‘총력·복합외교’를 추진한 바 있다. 외교통상부가 새로운 외교의 방식을 실험하게 된 근본적 이유는 한국이 처한 외교환경이 21세기 세계화·정보화 시대를 맞아 급격하게 변하고 있기 때문이다. 냉전이 끝나면서 탈냉전 시대가 도래했고, 9/11 테러 이후 세계는 탈-탈냉전 시대로 접어들었다. 그것도 잠시뿐, 세계는 이제 무극(non-polarity)의 시대, 복합적 네트워크 시대로 향하고 있다. 이처럼 급변하는 세계 정세 속에서 국제정치질서를 형성하는 행위자들 간 힘의 분포양상이 바뀌고, 힘의 소재와 근원도 변하고 있다. 중국과 인도 등 ‘나머지의 부상’으로 인한 강대국 위계질서 변화, 하이브리드 위협으로 대표되는 새로운 초국가적 안보위협 요인의 등장, 그리고 세계화와 정보혁명으로 인한 전세계적 그물망 네트워크의 등장은 21세기 국제정치질서를 ‘복합질서’로, 그리고 21세기를 가히 ‘변환의 시대’라고 부를만한 충분한 이유가 된다.

외교는 국제관계에서 국가와 국가가 서로 대화하고 교류하는 가운데 통상적인 업무를 처리하는 보편적 방식이다. 기존의 국제정치이론에서는 나라(國) 사이(際)의 정치를 주로 연구했었다. 다시 말해 국제관계의 주요 행위자로서 국민국가(nation-state) 간의 양자 또는 다자관계를 탐구하는데 주안점을 두어왔다. 하지만 최근 국제관계의 현실은 국가들 간의 관계에만 주목하는 평면적 발상만으로는 파악할 수 없는 복잡한 양상으로 전개되고 있다. 이제는 국가들뿐만 아니라 각종 비국가행위자들은 물론, 국가 안과 밖의 복잡한 네트워크들이 중층적으로 얽혀 전개되는 것이 국제정치의 현실이다. 또한 지금까지 국제정치는 대개 강대국 중심으로 다뤄져 왔다. 그런 시각에서 보면 강대국 대 약소국, 혹은 약소국 대 약소국의 관계는 제대로 다뤄지기 어려웠다. 하지만 국제정치를 네트워크적 시각에서 보면, 크고 작은 행위자들의 설 자리가 넓어진다. 여태까지는 큰 행위자들(즉, 강대국)이 그물망을 독점적으로 장악했으나 거미줄이 복잡해지면 작은 행위자들도 거미줄 구조의 영향을 상대적으로 덜 받으면서 동시에 거미줄을 복합적으로 칠 수 있게 된다. 그것이 바로 복합 국제정치학이 제시하는 세계상이다.¹³⁾

이러한 변화의 결과 정부를 대표하는 외교관이 전권을 가지고 국익을 보호하기 위해 주요 국제 문제의 정보수집, 협상, 결정, 실행을 담당하던 시대는 지나갔다. 따라서 새로운 국제정치 환경 속에서 외교관의 역할은 국가를 대표하여 교섭을 행하는 과거의 역할보다 더 많은 역할을 요구받고 있는 것이 현실이다. 복합외교(complex diplomacy)는 국가가 다양한 행위자들과 국가역량을 결집하여 다양한 이슈

13) 하영선·김상배(편), 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2010), pp. 9-11.

영역에서 종합적 국익 증대를 추구하는 외교전략을 의미한다. 실상 복합외교는 어떤 특정한 외교정책의 내용이라기보다는 외교를 다루는 철학 혹은 발상의 전환, 문제를 다루는 인식의 틀을 말한다. 동일한 문제를 다루더라도 복합적인 사고를 갖고 보는가, 혹은 그렇지 않은가에 따라 결과가 크게 달라질 수 있다.

마지막으로, 한국의 중견국 위상을 적극 활용하여 국제관계에서 소위 ‘유사입장 국가(like-minded countries)’ 들 간의 연대를 강화하자는 취지에서 한국은 므타(MIKTA)의 창설에 주도적으로 기여했다. MIKTA는 2012년 2월 멕시코 G20 비공식 외교장관회의를 계기로 호주 주도로 개최된 5개국(한국, 호주, 터키, 멕시코, 인니) 외교장관회의에서 처음 논의되었다. 그리고 2012년 9월 유엔총회를 계기로 호주가 5개국간 비공식 외교장관회의 개최를 추진했으나 일정 조율상 어려움으로 취소된 바 있다. 그러다가 2013년 8월 멕시코 및 한국 주도로 유엔총회 계기 5개국 외교장관회의가 개최되어 MIKTA라는 이름으로 알려지게 되었다. MIKTA는 민주주의와 자유시장경제의 핵심가치를 공유하며, 국제사회 발전에 기여 의지와 역량을 보유한 중견국들의 모임으로서, 국제사회에서 배타적인 블록이 아닌 주요 이슈를 중심으로 유연하게 의견을 교환하는 비공식 협의체로 운영한다는 취지로 탄생했다. 1차회의에서는 중견국간 모임의 명칭을 잠정적으로 참여국의 국명 첫 글자를 따 MIKTA로 명명하고, MIKTA에서 논의할 의제는 5개국 공동 관심사로 합의된 글로벌 이슈를 중심으로 선정해 나가기로 합의했다. 한국은 관심의제로 개발협력, 사이버안보, 핵안보, 기후변화/환경 등을 제시했다.

MIKTA는 캐나다와 호주 같은 전통 중견국 그룹이나 브릭스(BRICS)로 대변되는 신흥 중견국 그룹과는 구별되는, 이른바 제3세대 중견국 그룹이 주도하는 외교의 장이라는 점에서 주목받고 있다. 호주를 예외로 하지만, 나머지 나라들은 모두 세계 질서에서 차지하는 위상이나 국제사회 발전에 기여할 의지와 역량 면에서 최근 새롭게 부상한 중견국이다. 이들 국가는 MIKTA를 통해 ‘창의적 동반 관계’ 구축을 기치로 내걸고 네트워크를 형성하고 있다. 이제 막 출범한만큼 짧은 역사의 MIKTA가 안고 있는 과제들은 만만치 않다. 무엇보다도 MIKTA 외교의 연대 효과를 가시화할 수 있는 공동 의제 발굴이 최대 관건이다. 그동안 MIKTA가 공동 의제로 제기한 분야는 개발협력, 기후변화, 사이버안보, 보건안보, 재난관리, 인도적 지원 등과 같이 어느 한 국가 또는 소수 선진국들 힘만으로는 풀 수 없는 초국가적 난제들이다. MIKTA는 이들 분야에서 중견국들이 주도하는 협의의 장을 열어 선진국과 개발도상국 사이에서 중개자로서 역할을 담당하겠다는 포부를 내걸고 있다. 그런데 이들 분야의 특징은 모두 공부하지 않으면 제대로 풀 수 없는 어려운 숙제들이라는 데 있다. MIKTA의 중견국 외교가 다양한 국가와 비국가 행위자들이 참여해 모두의 중지(衆智)를 모으는 ‘지식외교’를 지향해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.¹⁴⁾

14) 김상배, “한국외교, 므타(MIKTA)가 해법.” 『매일경제』, 2014.10.14.

2. 글로벌 외교의 주요 이슈

가. 핵비확산

한반도는 북핵으로 인해 핵비확산 투쟁의 최전선인 동시에 국제 비확산 일탈 사례로 주목을 받는 지역이다. 핵 비확산의 중요한 분야 중 하나인 핵안보(nuclear security)란 테러리스트, 불법세력, 혹은 악의를 가진 범죄자들이 핵물질 혹은 방사능물질을 획득하여 사용하거나, 핵시설을 공격함으로써 테러를 행하는 것을 방지하는 일련의 행위를 지칭한다. 핵안보의 일차적인 대상은 곧 핵을 사용한 테러를 막는데 있으며, 크게 보면 핵테러 방지, 방사능테러 방지, 그리고 핵시설에 대한 물리적 안전을 확보하는 것을 포함한다. 핵안보와 원자력안전, 원자력통제 등은 넓은 의미에서 핵비확산 정책의 중요한 축을 형성하며 한국은 국제 핵비확산 노력에 적극적으로 동참해왔다. 한국정부는 그동안 모든 주요 군축, 비확산 관련 국제협약과 다자 수출통제체제 회원국으로서 WMD 확산이 국제안보와 국가안보에 직접적인 위협이 된다는 판단하에 국제사회의 군축·비확산 노력에 적극적으로 동참해왔다. 아직도 간간히 우리 사회 일각에서는 북한의 핵에 대항하기 위해 우리도 독자적인 핵무장을 해야 한다는 소리가 들리기도 하지만 한국의 핵비확산에 대한 정책적 의지는 확고한 것으로 평가된다.

하지만 최근 들어 국제 핵비확산 레짐은 도전에 직면해 있다. 2016년 대선에서 트럼프 후보는 핵비보유국의 핵무장에 대해 여러 차례 언급했다. 트럼프 당선자는 한국·일본이 안보에 ‘무임승차’ 한다면서 방위분담금 증액 거부 시 현지 미군을 철수시키겠다고 주장해왔다. 동시에 한국 등의 핵무장을 묵인할 것이라고 밝혔다. 일본에 대해서는 북한이 핵으로 일본을 공격할 가능성이 있기 때문에 일본이 자체 방어를 위해 핵무장을 할 수 있어야 한다고 언급하기도 했다. 그렇기 때문에 트럼프 행정부가 출범하면 미국을 주도로 수십 년간 지속된 핵비확산 기조가 근본적으로 변할지도 모른다는 우려가 커지고 있다. 오바마 행정부가 역점을 두어 추진해왔던 핵안보의 동력도 거의 사라질 것으로 예상된다. 실상 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)는 2016년 워싱턴 개최를 마지막으로 더 이상 열리지 않게 되었다.

더구나 최근 도널드 트럼프 미국 대통령 당선자와 블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 일제히 핵 능력 증강을 주장하고 나서면서 미국과 러시아 간 핵무기 경쟁이 재연될 것이란 우려가 확산되고 있다. 트럼프 당선자는 2016년 12월 22일(현지시간) 트위터를 통해 “전 세계가 핵무기에 대한 분별력을 갖게 될 때까지 미국은 핵능력을 큰 폭으로 증강해야 한다”고 언급했다. 트럼프가 별다른 설명 없이 핵무기 증강 발언을 한 배경을 두고 엇갈린 해석이 나온다. AP통신은 트럼프 당선인이 전날 미군 고위급 인사들과의 회동의 영향이라고 풀이했다. 트럼프 당선자는 크리스마스 휴가를 즐기기 위해 머물고 있는 플로리다주 리조트에서 군 고위 인사 6명과 만나 미 국방부 프로젝트를 논의했다. 이 자리에는 핵무기 및 전략을 관할하는 군

장성들도 참석한 것으로 알려졌다.¹⁵⁾

트럼프 행정부의 핵비확산 정책에 대한 우려는 사실상 트럼프 자신의 입을 통해 나온 말들 때문이다. 트럼프는 대선 기간 중 여러 기회에 한국과 일본의 핵무장 가능성을 언급했다. 그 발언이 처음 등장한 것은 2016년 3월 뉴욕타임즈와의 인터뷰를 통해서였다.¹⁶⁾ 당시 트럼프는 한국과 일본이 북한과 중국의 위협에 대해 미국의 핵우산에 의존하게 하기보다는 그들 자체의 핵무기 개발을 허용해야 한다고 주장했다. 트럼프는 이 말과 함께 한국과 일본이 방위분담을 상당히 늘리지 않는다면 미군을 철수해야 한다고 주장했다. 트럼프는 2016년 4월 위스콘신에서 열린 타운홀미팅에서 이 문제를 다시 거론했다.

하지만 실상 트럼프가 한국과 일본의 핵무장을 용인한 것으로는 보이지 않는다. 그의 발언에서 핵심은 한국과 일본이 자체의 핵무기를 개발해야 된다는 것이 아니라 양국이 미군을 주둔시키는 대가로 방위분담을 더 늘려야 한다는 취지에서 한 발언이라는 것이 트럼프 측근들의 해석이다. 비록 트럼프의 의도가 그렇다손 치더라도 그의 발언이 아시아에 던지는 충격은 매우 컸고, 결국 한국과 일본의 핵무장 가능성에 대한 길을 터놓았다는 점에서 우려스럽다.¹⁷⁾

북핵 관련 사태가 악화될 때마다 국내에서 나오는 핵무장론은 한국의 비확산 의지와 위상을 의심케 하는 요인으로 작용한다. 북핵 위협에 대한 핵무장 또는 농축재처리 획득을 통한 핵잠재력 확보 주장 등이 국내 일부 정치권과 전문가그룹에 의해 지속적으로 제기되고, 여론조사에서도 일반국민 60% 이상이 핵무장을 지지하는 현상이 계속되고 있다. 일부 전문가들은 남북한이 핵을 가진 동등한 상태에서 비핵화 협상을 하자는 주장을 하나, 한반도처럼 냉전적 적대관계가 지속되는 상태에서는 남북 양측이 핵을 가진 상태에서 이를 되돌리기는 사실상 불가능하다. 핵은 한반도에서 ‘돌아올 수 없는 다리’와 같기 때문에 비확산 입장을 견지하는 것이 바람직하다.

나. 사이버 공간의 안보

사이버 공간을 둘러싼 강대국들의 이해가 충돌하고 민간의 우려가 커지면서 최근 UN 등 다자무대 및 미, 영 등 주요국으로부터 사이버 공간을 규율하기 위한 국제협력의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 사이버 범죄나 안보는 이미 국제적으로 중요한 사안으로 부상했지만 국제규범이나 법적 통제는 미약한 실정이다. 사이버안보의 국제규범과 관련해 논란이 되는 사안은 크게 두 가지이다. 첫째, 정보통신기술

15) “트럼프-푸틴의 핵 브로맨스… 이구동성 핵능력 증강,” 『아시아경제』, 2016.12.24. (<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016122309505121497>).

16) David E. Sanger and Maggie Haberman, “In Donald Trump’s Worldview, America Comes First, and Everybody Else Pays,” *The New York Times*, March 26, 2016 (https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-foreign-policy.html?_r=1).

17) Jeffrey Lewis, “Did The Donald Suggest South Korea Build The Bomb? No, But That Might Be The Outcome Anyway,” *38 North*, December 8, 2016 (<http://38north.org/2016/12/jlewis120816/>).

(ICTs) 발전이 국가안보와 군사분야에 어떤 영향을 미치는가? 특히 국가들이 ICT 기술을 군사 및 국가안보에 적용하는 것을 어느 수준까지 용인 혹은 규제해야 하는가? 둘째, 정보 콘텐츠(information content)와 정보 인프라(information infrastructure)의 관할권 문제로서, 특히 국경을 넘나드는 정보 콘텐츠가 국가안보의 문제로서 규제되어야 하는가 여부이다. 요컨대 사이버 공간에 관한 국제적 논란의 핵심은 인터넷 자유와 사이버 안보의 적절할 균형을 어떻게 설정한 것인지에 집중돼 있다.

원칙적으로 자유로운 사이버 공간에서의 글로벌 규범 마련은 인터넷 상의 자유와 사이버 안보 간의 적절한 균형을 이루는 것이 바람직하지만, 오늘날 사이버 공간을 통해 단순히 개인 간의 의사소통뿐만 아니라 수많은 정부 기관, 기업들의 경제적 활동이 이뤄지기 때문에 논란이 제기된다. 이런 공간에서 행위자들의 자유를 최대한 보장하면서 악의적·일탈적 행위를 규제하기 위한 최소한의 투명성과 신뢰구축장치가 필요한데, 사이버 관련 이슈에 대한 각국의 입장차가 커서 규범에 대한 합의가 쉽지 않은 실정이다. 각국 정부는 인터넷이 가져오는 이익을 유지하기 원하지만, 동시에 인터넷을 통해 침투하는 해악으로부터 사회를 보호하고자 한다. 그러한 현실적 필요가 결국 온라인 세상을 오프라인 규범으로 규율해야 하는가 하는 논란으로 귀착되는 것이다.

[표 1] 사이버 공간을 보는 기본 시각

| 구분 | 영미권 국가 | 중국, 러시아 등 |
|---------------|------------------------------------------|------------------------------|
| 사이버 공간에 대한 입장 | 중립적인 공간 | 국가 주권이 미치는 공간 |
| 규제(개입) | 민간 중심(국가 규제 및 개입 불필요) | 국가 중심(국가 규제 및 개입 필요) |
| 인터넷 거버넌스 모델 | 다양한 이해관계자 참여 필요(Multi-stakeholder Model) | 국가 중심의 논의 필요(새로운 규범, 국제기구 등) |

사이버 공간의 안보는 국제관계에서 소위 신흥이슈(emerging issues)의 대표적인 사례 중 하나이다. 미국과 신흥 부상국들 간에 ‘규칙기반의 국제질서(rule-based international order)’ 중요한 사례 중 하나이기도 하다. 한국의 입장은 인터넷 강국이라는 현실에 비해 국제법 형성에 큰 기여는 못하는 상황이다. 규범을 만들어 가는 행위자라는 관점에서 피어리뷰(peer review)에 한국도 기여를 하고는 있지만, 미국과 협력하는 한편 중국의 눈치를 안 볼 수 없는 상황이다. 한국은 인터넷 강국의 위상을 바탕으로 사이버 공간의 룰셋팅에 주도적으로 참여하는 것이 바람직하다.

다. 기후변화

트럼프 시대는 여러 가지 글로벌 이슈에서의 퇴조를 불러올 가능성이 우려된다. 대표적인 이슈는 친환경적 에너지 정책의 후퇴이다. 트럼프 행정부는 청정에너지원

의 진흥을 통해 성장과 고용을 견인하고, 온실가스 감축정책으로 기후변화에 적극적으로 대응했던 오바마 행정부와는 정반대의 길로 가겠다고 공언했다. 트럼프가 추구하는 에너지 정책의 핵심은 에너지 독립과 미국 이익 최우선이다. 이 목표를 위해 미국 내 에너지 개발과 혁신에 방해가 되는 인위적 규제를 철폐하고 특정 에너지원에 특혜를 주는 정책적 배려를 배격하는 한편, 시장메커니즘에 의한 에너지 믹스를 추구하는 데 중점을 두겠다는 것이다.

트럼프 정부의 에너지/환경 정책은 중요한 부분에서 오바마 정부와 대조적이다. 트럼프 정부는 신재생에너지 확대와 환경보호청(EPA)의 클린파워플랜(Clean Power Plan)에는 강력 반대하는 반면, 석탄 개발 및 사용 확대, 국내 석유탐사와 시추에는 강력 찬성한다. 이러한 에너지 정책 기조는 2016년 11월 발효된 파리기후변화 협약에도 심각한 타격을 줄 전망이다. 트럼프 당선자는 파리협정도 미국 제조업을 약화시키려는 속임수라며 미국 이익 최우선 원칙에 위배되기 때문에 이를 취소하겠다고 공언한 바 있다.

한국은 현재 이명박 정부의 ‘녹색성장’ 기조에서 심각한 퇴조를 겪고 있다. 한국 주도로 탄생한 녹색성장기구(GGGI)의 활동도 초창기에 비해 크게 위축되어 존재감이 미미한 실정이다.

라. 개발협력

한국은 개도국에서 선진국으로 변신한 경험을 바탕으로 국제 개발협력에서 좋은 성공 사례이다. 한국은 2010년 11월에 G20 정상회담 의장국으로서 G20 정상회담을 서울에서 개최한 바 있다. 한국은 이 회의에서 자유무역 기조 유지, 지속적 발전, 정부 간 재정 및 금융정책 긴밀한 협조 등의 아젠다와 회원국이 아닌 중견국 및 약소국들에 대한 배려를 강조하며 G20에서 중견국 리더십을 발휘했다. 다른 이슈 중에서도 개발협력은 한국이 리더십을 발휘할 수 있는 좋은 분야이다.

마. 국제보건

세계화 시대의 특징인 사람과 물자의 자유로운 이동으로 인해 세계의 공중보건 및 감염병 문제는 매우 중요한 글로벌 이슈로 등장했다. 글로벌 보건 문제가 중요해지면서 미국은 이미 글로벌보건안보구상(GHSA: Global Health Security Agenda)을 출범하여 국제적 대응을 주도하고 있다. GHSA는 국제보건분야에서 국가간의 협력을 강화하기 위해 창립된 국제공조체제로서, SARS, 에볼라, 조류독감, 지카바이러스 등 신종 감염병의 유행, 항생제 내성균 및 생물테러 등이 전세계 사회안전 국가안보의 위협요소로 대두됨에 따라 미국 주도로 전세계 약30여개 국가 및 WHO, FAR 및 OIE 등 보건관련 국제기구가 참여하는 강력한 국제공조체계 구축을 위해 2014년 2월 출범했다. GHSA 운영 전반을 효율적으로 논의하기 위한 일종의 주도 국가 협의체로

현재 미국, 캐나다, 칠레, 핀란드, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 대한민국, 케냐, 사우디아라비아 10개국으로 구성된 GHSA선도그룹등으로 구성되어 있다. GHSA에는 2015년 8월말 현재 44개국이 참여하고 있다.

한국의 의료수준은 이미 세계적인 수준이다. 이러한 우리의 경쟁력은 동북아뿐 아니라 글로벌 차원에서 기여할 수 있는 분야가 다양하다. 감염병이 급속히 확산되는 지역에 대한 신속대응팀 파견, 연구지원 등 여러 분야를 고려할 수 있다.

IV. 글로벌 외교의 과제

1. 글로벌 리더십

한국이 글로벌 외교를 잘 하기 위해서는 이 분야에서의 리더십 발휘가 필수적이다. 한국은 이미 글로벌 행위자로서 명성과 지위를 인정받고 있다. 최근 들어 글로벌 이슈를 논의하는 다자외교 무대에서 한국의 위상은 크게 높아졌다. 한국은 2010년 11월에 G20 정상회담 의장국으로서 G20 정상회담을 서울에서 개최했다. 한국은 이 회의에서 자유무역 기조 유지, 지속적 발전, 정부 간 재정 및 금융정책 긴밀한 협조 등의 아젠다와 회원국이 아닌 중견국 및 약소국들에 대한 배려를 강조하며 G20에서 중견국 리더십을 발휘했다. 기후변화 아젠다에서는 2009년 11월 유엔기후변화협약(UNFCCC) ‘non-Annex 1’ 국가로써 2020년까지 온실가스 배출 수준을 평상시 보다 30% 낮게 줄일 계획을 자발적으로 선언했고, 국제적 차원의 녹색성장연구소(GGGI: Global Green Growth Institute)를 설립하는데 주도적 역할을 했다. 그리고 2011년 11월 부산에서 세계개발원조총회를 개최하여 효율적 공적개발원조(ODA)체제를 구축하기 위한 논의를 주도했다. 2012년에는 핵안보와 비확산 문제에 대한 국제적 경각심을 일깨우기 위해 서울 핵안보정상회의를 주최했다. 대한민국 정부의 이러한 적극적 중견국 외교는 국제무대에서 상당히 긍정적인 지지를 얻기 시작했다.

한국이 중견국외교를 강화하려면 현재 박근혜 정부가 추진 중인 동북아 평화협력구상의 연장선장에서 각종 국제포럼의 허브 역할을 자임하는 것이 도움이 될 것이다. 박근혜 정부는 ‘신뢰외교(Trustpolitik)’ 기치 아래 튼튼한 안보를 바탕으로 남북한 간 신뢰를 형성하여 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 통일의 기반을 구축하는 정책인 한반도 신뢰프로세스를 일관되게 추진하여 왔다. 한반도 신뢰프로세스는 동북아 평화협력구상과 더불어 박근혜 대통령의 통치철학인 신뢰외교가 구현된 개념 중 하나이다. 동북아 평화협력구상은 이른 바 ‘아시아 패러독스,’ 즉 동북아 국가들 간 경제분야 협력과 통합은 진전됨에도 불구하고, 정치·외교 분야에서의 갈등과 대립이 심화되는 상황이 전개되고 불신이 증폭하는 상황을 극복하기 위해 제안된 구상이다.

예를 들면 최근 들어 주목받고 있는 동북아 원자력 안전 공동체 논의가 있다. 원

자력(핵)정책은 크게 핵군축, 핵비확산, 핵안보, 원자력안전, 평화적 이용 등 5개 분야로 분류할 수 있는바, 분야별 성격이 서로 상이함에도 불구하고 통합적 접근의 유용성은 계속 강조되고 있다. 동북아 국가들간 원자력 정보에 대한 상호간 정보 공유 및 상호 이해(공동연구, 세미나, 인력 교류 등의 프로그램을 통한 민간 전문가 교류 확대 및 활성화)를 기반으로 동북아 원자력안전에 대한 공동의 목표와 공동개발 협력과제를 도출하고, 이를 궁극적으로 동북아 원자력안전 협의체(Nuclear Safety Council in Northeast Asia)로의 발전을 추진하는 장을 한국이 마련할 수 있다면 큰 기여가 될 것이다. 원자력 이용 선도국인 미국과 일본의 협력이 긴요한 바, 우선 한미일 삼국이 소다자협의체를 출범하고 중국과 러시아, 북한, 몽골을 추가로 영입하는 것이 합리적인 수순이다. 그리고 적절한 계기에 대통령이 동북아 핵 협력의 중장기적 비전으로서 기 제안한 동북아 원자력안전 공동체 출범을 위한 비전선포식을 추진할 필요가 있다. 단기적으로는 동 분야의 정보·기술·정책 교류와 인적 교류를 추구하며, 이를 위한 협의체제 구축이 목표이다. 중기적으로는 인적 교류 확대, 동북아 다국적 공동연구 T/F 가동, 동북아 핵정책 공동연구센터 설치, 동북아 핵협력 기금 설립, 원자력 공동 활용 등을 추진해야 한다. 중견국 영향력을 제고하기 위해 유라툼(EURATOM) 같은 지역기구와의 협력도 고려해야 한다. 한국이 이 문제를 논의하기 위한 포럼의 허브 역할을 자임한다면 주변국들도 큰 반대 없이 동참할 것으로 판단된다.

2. '생각의 리더십' 을 통한 어젠다 주도

21세기형 외교에는 분명 과거와는 다른 면들이 있다. 네덜란드 헤이그 소재 국제관계연구기관인 클링엔달(Clingendael) 연구소에서 발간된 보고서는 21세기의 외교를 '통합외교(integrative diplomacy)' 라고 개념화한다. 통합외교는 첫째, 변화와 지속성이라는 관점에서 보면 전근대적, 근대적, 탈근대적 구조와 과정이 혼합된 것이 특징이다. 외교의 신·구 요소가 혼재하는 동시에 공간적으로는 지구적, 국가적, 지역적 체제가 상호 중첩되면서 연계되는 특징을 지닌다. 둘째, 통합외교에서는 의제와 분야가 통합되는 경향이 두드러진다. 과거에는 별개의 영역으로 간주되어왔던 외교의 영역과 의제들이 통합되는 현상이다. 미 국무부가 발간한 QDDR 보고서에서 외교와 국방, 개발 간의 유기적 연계성을 강조한 것이 좋은 예이다. 셋째, 행위자들 간의 상호작용 측면에서 외교관과 다른 행위자들 간의 접촉이 과거에 비해 크게 증대되었다. 이제 외교가 수행되는 과정에서 다중적 이해상관자(multi-stakeholder)와 네트워크 외교가 큰 비중을 차지하게 되었다. 국가 기관과 국제기구, 비국가행위자들 간의 상호작용도 크게 증가했다. 넷째, 외교 수행과정의 통합이다. 양자외교, 다자외교, 정상외교 등 전통적인 구분방식은 더 이상 큰 의미가 없다. 또한 소프트파워의 강조와 공공외교는 외교의 주된 수행방식으로 통합되었다. 마지막으로, 외교의 구조와 기구에서의 통합이다. 다자적 차원에서는 국제기구와 시민사회 간의 관계가 과

거에 비할 수 없이 긴밀해졌고, 각 국가 차원에서는 국제적 임무를 다루는 부서의 역할과 책임이 크게 증대되었다. 이러한 변화를 종합적으로 고려한다면, 오늘날 외교의 속성과 임무가 과연 무엇인지 새롭게 정의할 필요가 제기된다.¹⁸⁾

21세기의 새로운 외교안보 환경에서는 전근대적, 근대적, 탈근대적 외교 요소가 혼합된 복합적 양상으로 전개되는 일이 흔하다. 또한 오늘날 외교행위의 많은 부분이 정부 기관 안팎에 걸쳐 ‘네트워크 거버넌스’ 형태로 발생한다. 이는 세계화 시대의 피할 수 없는 속성이다. 그렇기 때문에 수많은 외교 이슈들이 개별적으로 다뤄지기 어렵고 지역·국제 협력을 요구하는 전체론적(holistic) 전략을 요한다. 이러한 상황에서는 외교의 공간을 누가 어떻게 구성하는지가 중요해지고, 타 행위자를 설득하는 능력이 매우 중요해진다. 따라서 ‘생각의 리더십(thought leadership)’ 발휘를 통해 지식역량을 최대한 활용하고 국내정치 환경에서 국제문제에 대한 정책적 정당성을 확보하는 것이 매우 중요한 의미를 갖는다. 역설적으로 하드파워와 소프트파워가 지배적인 세계에서 담론의 힘이 중요한 요소로 부상한 것이다. 향후 글로벌 어젠다가 다양해지면서 외교과정상의 절차가 위계적 구조를 벗어나 매우 유연하고 다양화될 것을 예상된다. 그 결과 특정 외교 어젠다에 관련된 이해상관자(stakeholder)가 누구인지를 파악하고 그들을 엮는 네트워크 창출과 관리가 더욱 중요해질 것이다. 21세기 국제정치에서는 게임의 규칙을 설정할 권한을 누가 갖는지가 핵심 문제가 될 것이다. 즉, 외교에서 어젠다를 설정하고 국내·외의 다른 행위자들이 정부가 선호하는 전략을 따르도록 설득하는 게 중요해지는데, 이는 곧 소프트파워의 중요성이 더 커진다는 것을 의미한다. 또한 원하는 정책결과를 얻기 위해서는 과거의 비밀주의 외교보다는 외교과정의 개방성과 투명성이 중요해지고, 전자매체와 소셜네트워크를 활용한 가상외교(virtual diplomacy) 혹은 ‘e-diplomacy’ 같은 새로운 의사소통 방식이 중요해진다. 세계화 시대에는 수많은 국내 정책 문제들이 국제화되고, 과거에는 국제문제로 간주되었던 이슈들의 탈외국화(de-foreignization) 현상이 발생한다. 이러한 환경에 적응하기 위해 21세기 외교는 갈수록 저하되는 일반 대중들의 대정부 신뢰 문제를 극복해야 하고, 각종 비국가 행위자들을 능가하는 전문적 지식을 가져야 하며, 아직 전통적인 주권원칙이 지배하는 외교적 절차와 구조를 돌파하는 접근성을 확보해야 한다. 결과적으로 공공정책 네트워크(public policy network)를 통한 협업과 지식 획득이 중요해지고 갈수록 공공외교(public diplomacy)의 비중이 커진다.

3. 전략적 접근을 통한 외교효율의 극대화

한국은 중견국이지만 외교 전선의 자원은 주변국들에 비해 열세이다. 외교예산이나 인력, 정부 차원의 지원 등에서 우리의 외교 경쟁상대인 국가들에 비해 상당히

18) Brian Hocking, Jan Melissen, Shaun Riordan, and Paul Sharp, *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 2012, pp. 11-12.

불리한 형평이다. 이러한 불리를 극복하기 위해서는 제한된 자원이지만 외교효율을 극대화하는 것으로 이를 보완해야 한다.

외교효율의 극대화를 위해서는 첫째, 한국의 글로벌 외교 구상에서 복합외교의 비전, 즉 무엇을 위한, 어떤 외교를 할 것인가를 먼저 고려해야 한다. 총력, 복합, 디지털 네트워크, 소프트파워 외교 등의 개념을 원용할 경우 기존의 외교와 무엇이 다르고, 새롭게 봐야 할 부분이 무엇인지를 먼저 이해하는 것이 중요하다. 그 다음에는 새로운 외교의 임무를 규정해야 하는데, 여기에는 기존의 전통적 외교(양자, 다자), 통상(경제, 자원·에너지), 개발(지원, 국제기여), 매력(한류, 코리아브랜드) 등 복합적 분야들이 추가될 수 있다.

둘째, 새로운 외교 방식은 ‘국가총체적(whole-of-government)’ 인재 활용, 외교부와 정부 타 부서를 중·횡으로 엮는 TF 활성화, 디지털 네트워크의 활용(인터넷을 활용한 디지털 공공외교, 트위터나 페이스북 같은 SNS 활용), 민·관 협업체제 구축 및 효율적 활용, 지역별 맞춤형 외교 등을 요한다. 21세기의 외교는 외교부 내의 배타적 업무분장 구조나 외교부와 정부 타 부처의 기계적 업무분리를 용납하지 않는다. 현재 외교부를 보는 우리 사회의 선입관 중에서 자주 거론되는 문제점들 중 하나는 외교부의 폐쇄성이나 엘리트주의 등이 있지만, 외교부는 더 이상 한국사회의 독점적 엘리트집단도 아니고 닫힌 조직도 아니다. 외교부가 기존의 문제점들을 극복하기 위해 노력하는 것과 병행해 외교의 시너지 효과를 몰아주기 위한 전 국가 차원의 노력도 요구된다.

셋째, 외교부서의 대외활동(outreach) 강화가 요망된다. 외교는 더 이상 외교부서만의 임무는 아니다. 외교와 안보, 통상과 문화, 개발지원과 사이버공간에 이르기까지 외교의 영역은 확대되는 추세이다. 이러한 변화에 대응하려면 외교부서와 정부 타 부서는 물론, 정부와 학계·전문가그룹과의 유기적 협력체제가 필요하다.

넷째, 마지막으로, 장기적 과제로서 외교부 혁신 문제가 제기된다. 외교통상부가 21세기를 담당할 조직으로 재탄생하기 위해서는 외교부 조직 재검토, 인재 선발 방식 다변화, 외교관의 임무 재정의, 외교부내 혁신담당부서 신설, 외교부 조직문화 개선을 위한 교육, 그리고 추진전략 및 액션플랜 기획능력의 강화 방안을 모색해야 한다. 외교부가 국립외교원을 신설해 외교 전문인력 선발제도를 개선한 것이나, 해외 공관장들에 대한 평가제도를 도입한 것은 외교부 혁신의 좋은 사례로 들 수 있다.

장기적으로 외교부를 포함해 국가의 전 부서가 ‘전략적’으로 생각하고 계획하고 실천하는 마인드를 확고히 정립할 필요가 있다. 좋은 전략은 하루 아침에 생겨나지 않는다. 서구 선진국들이 오랜 기간 세계를 경영하고, 외교전략을 수립해오던 전통에서 강대국의 외교가 가능했다. 우리도 이제는 5년 단임 대통령제의 한계인 ‘5년짜리’ 전략을 넘어 지속가능한 전략수립을 가능케 해줄 ‘전략문화’의 창달을 심각하게 고민해야 할 시점에 왔다. 좋은 전략은 전략적으로 생각하는 습관에서 출발하며, 그러한 생각의 흐름을 제도 및 문화로 발전시켜서 정착해야 국가의 힘이

되는 것이다.

그러한 법적, 제도적 정비와 관련해서는 결국 외교안보 전략을 수립하는 시스템과 인적 구성의 문제를 지적하지 않을 수 없다. 우리도 외교안보 컨트롤타워로서의 국가안전보장회의(NSC), 국가안보실 등 다양한 시스템을 실험해왔다. 이제는 그러한 시스템 내에서 전략가와 실무자의 균배, 현안 대응과 중장기 전략기획의 균형을 고려할 필요가 있다. 더 나아가 현재보다 인원과 조직, 기능이 대폭 확대되지 않으면 기존 안보실의 활동과 대동소이할 것으로 전망된다. 마지막으로 좋은 전략을 수립하기 위해서는 정부 밖 전문가집단에 대한 아웃리치(outreach)를 전담할 부서도 필요하다. 예를 들면 미국의 국가안보전략 보고서 작성이나 국방부의 QDR 프로세스 이면에는 엄청나게 많은 전문가 워크숍과 세미나 등이 개최되어 중지를 모으는 역할을 했다는 점을 상기할 필요가 있다.

V. 맺는 말

한국이 성공적인 글로벌 외교를 수행하기 위해서는 한국이 집중적으로 영향력을 발휘하고자 하는 이슈, 기회, 그리고 도전과제를 명확하게 규정해야 한다. 일반적인 이슈 영역에서 포괄적인 권한을 가지는 것은 미국과 같은 강대국에게만 가능한 일이다. 한국 같은 중견국은 자국이 적극적인 활동을 펼치려는 이슈영역을 구체적으로 규정해야 한다. 중견국(middle power)라는 용어가 가지는 가장 큰 문제는 마치 중견국이 되면 자연히 힘(power)을 가지는 것으로 착각하게 된다는 점이다. 중견국에게 영향력은 ‘주어지는 것’이 아니라 ‘창조해야 하는 것’이다. 따라서 ‘중견국 외교’ 보다는 ‘건설적 외교’라는 시각에서 접근해야 한다는 지적도 제기된다.¹⁹⁾

한국이 중견국 글로벌 다자외교를 성공적으로 수행하기 위해서는 국가 수준의 전략적인 판단에 기초한 리더십 발휘를 통해 국내정치 문제에 매몰되지 않는 것이 중요하다. 글로벌 외교는 고도의 전문성을 요구하는 영역이 많다. 그런데 “모든 정치는 지역적이다”(All politics is local)는 말이 있듯이 정치 담론은 국가전략적 차원이 아닌 보다 협소한 이익의 관점에서 논의되는 경향이 있다. 따라서 국내정치 및 국민 여론 수준에서 글로벌 외교 전략에 대한 포괄적 지지 및 이해를 구하는 것은 한계가 있을 수 있다.

물론 한국이 처한 지정학적 상황으로 인해 글로벌 외교가 우리의 외교안보적 문제를 해결하는 만능이라는 기대를 가져서는 안 된다. 글로벌 외교를 하더라도 기존 동맹관계와의 조화, 지역정세와의 연관성 등을 사려 깊게 판단하여 우리에게 최적인 전략과 전술을 개발하려는 태세를 지녀야 한다. 중견국 외교를 위한 적극적 리더십과 현실 지정학적 제약 사이에서 현명한 조심성이 필요한 것이 우리나라의 현

19) 동아시아연구원(EAI), “캐나다의 중견국 외교 전략과 한국의 중견국 외교 방향에 대한 제언,” p. 3.

실이다. 또한 현재와 같이 신뢰의 결핍이 만연한 동북아에서 글로벌 외교가 경성안보나 북핵, 강대국간 경쟁 같은 현실주의적 사안들을 해결해주지도 못할 것이다. 그럼에도 불구하고 21세기의 지식네트워크 사회에서 중견국이 펼치는 글로벌 외교 네트워크가 기여할 바는 분명히 있을 것이다. 그것을 발견해 우리의 국익에 맞게 전략을 짜는 것이 앞으로의 숙제가 될 것이다.

한국의 동아시아 외교정책

김성철 (세종연구소)

I. 서론

한국의 차기 정부가 수행할 동아시아 외교정책을 구축하기 위해서, 우선 변화하는 동아시아 국제정세를 살펴보고, 지난 정부와 현 정부의 동아시아 외교정책을 고찰하고, 핵심 요인들을 추출하여 기존의 정책을 발전시켜서 새로운 외교전략을 구상해 보고자 한다. 한국의 외교정책은 원칙과 유연성을 기본으로 전략적 함의를 포함하고 연속적 진화성이 있어야 한다.

동아시아 정세는 세가지 특징을 보인다. 첫째, 미중 세력균형의 유지와 경쟁과 협력기조가 강화된다. 둘째, 미국 중국 일본 러시아 간의 협력과 갈등의 복합구도가 유지된다. 셋째, 지역체제의 전반적인 안정이 지속된다. 미중은 협력의 기조를 유지하지만 중국의 유화책과 미국의 일정한 호응이 전략적 불신과 세력경쟁의 증대라는 변화를 역전시키지는 못한다. 경쟁의 단계로 진입한 미국과 중국은 여전히 지역안정에 대한 공동이익을 기초로 협력 관계를 유지할 것이다. 중국은 미국의 견제 강화로 인한 외교적 부담 증가와 내부 경제상황의 악화로 인해 미국에 대한 유화책을 강화할 가능성이 높다. 미국은 재균형 정책을 지속하면서도 안정적 관계를 유지하기 위해 중국의 유화노력에 호응할 것이다. 따라서 미중관계는 일시적으로 협력적인 기조가 강화되는 조정기를 맞을 가능성이 있다.¹⁾

현 정부와 지난 정부의 동아시아 외교정책을 고찰해서 차기 정부의 외교정책을 위한 핵심 요인을 분석해 보고자 한다. 기존의 동아시아 외교정책을 기반으로 차기 정부의 동아시아 외교정책을 구축하는 핵심 요인을 다음과 같이 분석해 보았다. 기존 외교정책의 진화적 발전이 필요하다.

안보위기와 경제위기가 공존하는 국제정세 속에서 글로벌 테러전쟁은 유럽을 넘어 아시아로 확대되고 있다. 국제정세의 변화 속에서 한국의 동아시아 외교정책은 기존의 외교전략을 발전시켜서 새로운 환경에 적응하는 외교구상을 형성해야 한다. 동아시아에서 미국과 중국의 영향력과 결정권이 매우 중요한 요인으로 부상하는 환경에서 한국은 양국과의 관계 설정과 가교역할이 핵심적인 외교전략이 되었다. 핵

1) 국립외교원, 2015, 52.

무기와 미사일 능력을 보유한 북한의 안보위협에 대응하기 위한 한미일 안보협력의 필요성이 대두되었고, 글로벌 경제위기에 대응하기 위한 한중일 경제협력의 중요성도 강조되고 있다. 안보와 경제의 복합적인 국제정세 속에서 한국의 동아시아 외교정책은 한국·미국·중국·일본의 정책네트워크를 형성해서 다자적 틀 속에서 북한문제 등 역내 다양한 사안을 해결하도록 노력해야 한다.

II. 동아시아 외교정책의 평가

현 정부와 지난 정부의 동아시아 외교정책을 고찰해서 차기 정부의 외교정책을 위한 핵심 요인을 분석해 보고자 한다.

1. 동북아 평화협력구상

동북아 평화협력구상은 핵심 가치인 신뢰외교 (trust-politik)를 통해 국가들 간에 신뢰의 인프라를 구축하여 높은 수준의 협력을 이끌어 내고자 하는 노력이다. 신뢰는 국가 간의 협력을 위한 자산이자, 공공의 인프라이며, 지속가능하고 진정한 평화를 이루어 내는 불가결의 요건이다. 신뢰외교는 한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상, 그리고 유라시아 협력 확대로 구성된다. 신뢰외교가 한반도에 적용된 것이 한반도 신뢰프로세스, 동북아에 적용된 것이 동북아 평화협력구상, 유라시아에 적용된 것이 유라시아 협력확대, 나아가 국제사회 전반에 적용된 것이 중견국외교이다. 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상, 그리고 유라시아 협력확대는 상호 보완적인 관계에 있으며 선순환적인 구조를 가지고 있다. 동북아 평화협력구상은 동북아 국가들 간 역내 평화와 협력의 질서를 만들어 가기 위한 다자간 대화프로세스이다. 동북아 평화협력구상의 추진을 통해 역내 국가들이 비전통 안보문제로부터 대화와 협력의 관습을 축적하여 신뢰를 쌓고 점진적으로 전통 안보문제로 협력범위를 확대하고자 한다.

동북아 평화협력구상은 아시아 패러독스의 극복, 동아시아의 공동 평화와 번영, 동아시아 내 자유주의 국제질서의 확산, 아시아 공동체의 비전 창출 등의 내용을 비전으로 제시하고 있다. 동북아 평화협력구상의 핵심 비전은 아시아 패러독스 극복을 통해 역내 평화와 번영, 안정의 초석을 다지자는 것이다. 동북아 평화협력구상의 추진을 통해 동북아라는 소지역 단위에 초점을 맞춘 지역 협력, 협의의 프로세스가 형성될 경우 아태지역 전체 차원의 협력강화 효과를 기대할 수 있다. 더불어 한반도 신뢰프로세스와의 상호작용을 통해 한반도 및 동북아 차원에서의 신뢰구축을 함께 견인할 수 있다. 동북아 평화협력구상은 현실주의적 국가이익에 경도된 경쟁과 각축의 지역질서를 지양하고 자유주의적 논제로섬 (non-zero sum), 윈-윈(win-win)의 국제질서 창출을 지향한다. 동북아평화협력구상은 역내 국가들 간의 협

력적 공동안보를 지향하고 안정적이고 번영된 새로운 아시아 (New Asia)라는 지역 정체성 확립을 지향함으로써 지역공동체의 비전을 창출하고자 한다.²⁾

동북아 평화협력구상은 역내 다자간의 대화와 협력의 관습(convention) 축적을 통해 협력의 매커니즘을 구축하고, 평화와 협력의 문화를 정착시키는 것이 주된 목표이다. 동북아 평화협력구상은 북한을 포함한 역내의 다양한 불확실성에 대처하여 한반도 신뢰프로세스와 병행 추진함으로써 동북아의 평화와 한반도의 평화가 선 순환적 구조를 이루도록 한다. 역내 국가들 간의 협력은 북한으로 하여금 국제사회에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 북한, 북핵문제 해결에 긍정적으로 기여할 것이다. 동북아 평화협력구상과 한반도 신뢰프로세스와의 상호작용은 한반도와 동북아 차원에서의 신뢰구축을 함께 견인할 수 있다. 동북아 평화협력구상의 추진을 통한 동북아에서의 지속가능한 평화와 협력의 구축 노력은 유라시아 협력확대 발전을 지원함으로써 유라시아를 평화의 대륙으로 만드는데 기여한다. 유럽에서 다자안보를 창출한 헬싱키 프로세스가 기존질서의 유지 및 공조에 기반을 두었다면, 동북아 평화협력구상은 새로운 질서 창출을 통해 지속가능한 안보협력의 인식과 지평을 넓히자는 구상이다.³⁾

경쟁과 갈등의 증가와 낮은 역내 다자안보협력 제도화 수준은 역내 국가들의 다자협력 노력을 자극할 것이다. 따라서 동북아 평화협력구상 등 역내 협력을 위한 새로운 다자적 노력이 지속될 것이다. 이러한 다자안보협력 노력은 미중 간의 주도권 경쟁과 기존의 동맹체제와의 관계설정과 같은 과제를 안고 있지만 제한적으로나마 지역안정을 보완할 수 있는 다자안보협력 제도형성의 기초를 닦는 역할을 한다.⁴⁾

2. 한반도 신뢰프로세스

한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 무력 도발을 확고하게 억지하는 한편 대화의 문을 열어 두고 기존 합의의 이행과 점진적인 협력의 축적을 통해 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북 관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책이다.⁵⁾

북한의 도발에는 단호히 대응하되 국제사회와의 협력을 통해 북한의 자발적인 변화를 유도하기 위한 노력을 경주한다. 미중일러와의 5자 간 북핵 불용 국제공조 체제를 강화하는 등 원칙 있는 비핵화 대화 추진을 위한 외교 노력을 강화한다. 북한이 변화의 길로 나올 수 있는 외부 환경을 조성하기 위해 동북아 평화협력구상, 유라시아 이니셔티브, 남북러 3자 협력사업을 전개하였다. 북한 인권 개선 및 인도적 지원, 탈북민 안전이송 등의 노력을 통해 북한 주민의 인식 변화를 유도함으로써

2) 동북아 평화협력구상팀, 2014, 15-17.

3) 동북아 평화협력구상팀, 2014, 16-33.

4) 국립외교원, 2015, 57.

5) 외교부, 2015, 32.

북한 변화의 내부 동력을 강화해 나간다. 통일이 한반도뿐만 아니라 주변국에도 경제적 이익을 가져다 줄 수 있다는 통일 대박론을 확산시킴으로써 통일에 대한 국제 사회의 관심을 제고한다.⁶⁾

3. 유라시아 이니셔티브

유라시아를 하나의 대륙 (에너지, 철도, 물류 연결), 창조의 대륙 (기술, 문화 융합), 평화의 대륙 (동북아 평화협력구상 및 한반도 신뢰프로세스)으로 만들어 가자는 구상이다. 유라시아지역의 지속가능한 번영과 평화를 이룩하기 위하여 대한민국이 제시한 국가대전략이자 유라시아의 미래를 위해 역내 국가들과 함께 하나의 대륙, 창조의 대륙, 평화의 대륙을 만들어 나가자는 협력 구상이다. 한국 정부는 유라시아대륙의 단절과 고립, 긴장과 분쟁을 극복하고 소통과 개방을 통해 평화롭게 교류하고 공동 번영하는 새로운 유라시아를 건설하고자 한다. 유라시아의 분열과 갈등을 치유하고 협력과 통합, 역동성을 증진하기 위해서는 무엇보다 신뢰 증진이 필요하다. 이를 위해 유라시아 대륙의 동쪽 출발점인 한반도에서의 신뢰증진이 우선 이루어져야 한다. 한국 정부는 나진-하산 물류 사업 등을 통해 신뢰와 평화의 통로를 구축하는 한편 북한의 변화도 유도해 나간다는 방침이다. 광역 두만강개발계획(GTI) 등 한국, 중국, 러시아, 몽골 간 다자협력사업도 추진한다.⁷⁾

유라시아의 역동성 증진을 위해서는 역내 교통, 물류, ICT, 에너지 네트워크 간 연계성 확대가 필수다. 이를 위해 우리 정부는 복합 교통, 물류 네트워크 간의 연계성 강화 및 유라시아 역내 단절 극복을 위한 실크로드 익스프레스 사업, 북극해 활용 노력 등을 지속 추진하는 한편 유라시아 초고속 정보통신망 등 ICT 네트워크를 확대해 나갈 계획이다. 또한 아시아와 유럽 연계성 증진을 위해 ASEM 사업에 적극 참여하고 있다. 21세기는 지식과 스마트 능력이 결합하는 창조경제의 시대이다. 하나의 대륙을 위해 연계된 인프라에 지식과 기술을 접목, 새로운 부가가치를 창출해야 한다. 인적, 지적, 문화적 자원의 교류 활성화로 혁신과 생산성을 향상시키는 것은 필수이다. 이와 함께 우리 정부는 유라시아 국가들을 대상으로 산업, 무역, 교통, 인프라 등 다양한 지식공유사업을 전개해 나간다.⁸⁾

유라시아 이니셔티브의 가시적 성과의 한 사례가 될 가능성이 있는 사업은 다음과 같다. 2016년 러시아는 나진 하산 경험 프로젝트의 한국 참여를 마무리 짓기 위한 외교적 노력을 기울일 것이며, 그 결과 한국의 나진 하산 경험 프로젝트의 참여와 2000년대 초부터 협의되어온 TSR-TKR 연결 시범 사업인 나진-하산 프로젝트의 참여가 뿌리를 내릴 가능성이 많다. 이 사업의 구체화가 유라시아 이니셔티브의 가시적 성과의 한 사례가 될 가능성이 있다.⁹⁾

6) 외교부, 2015, 25.

7) 외교부, 2015, 91-97.

8) 외교부, 2015, 96.

9) 국립외교원, 2015, 85-86.

4. 동아시아 다자협력외교

한국의 역대 정부들은 거의 예외 없이 동북아에서 다자안보협력을 증진시키고자 다자안보체제를 제안해 왔다. 노태우 대통령은 1988년 10월 유엔에서 동북아평화협의회 (Consultative Conference for Peace in Northeast Asia) 창설을 제안했다. 김영삼 정부는 아세안지역포럼 (ARF)와 아태안보협력이사회 (CSCAP), 동북아협력대화 (NEACD) 등이 발족하는 추세에 힘입어 1994년 5월 제1차 ARF 고위관리회의 (SOM)에서 동북아안보대화 (NEASED: North-East Asia Security Dialogue) 설립을 제안했다. 국민의 정부에서 김대중 대통령은 한일(1998.10), 한중(1998.11), 한러(1999.5) 정상회담에서 지속적으로 동북아다자안보대화의 필요성을 제기했다. 참여정부에 들어 노무현 대통령은 ‘평화, 번영의 동북아시아’ 구상에 많은 관심과 기대를 표명하고 출범 초부터 동북아 다자안보협력의 중요성을 강조하고 추진의지를 표명했다.

동아시아에서 다자체제의 진전을 저해하는 요인으로는, 지역내 각국의 정치경제 체제가 상이하고 국가간 문화적 이질감과 더불어 역사적 반목과 민족간 적대감정이 존재한다. 일본의 제국주의 역사에 대한 기억과 제2차 세계대전 전후 처리과정에서 파생된 영토문제가 존재하고, 동북아 다자안보협력체제 구축을 주도할 중재자가 없고 관련국간 갈등 및 주도권 다툼이 진행되고 있다.¹⁰⁾

(1) 6자회담

북핵문제라는 한정된 안보 현안을 다루는 역내 유일한 다자간 대화들로 존재하는 외교정책 유형으로써, 제도적 완결성이 높지 않아 2008년 12월 6자 수석대표 회의를 마지막으로 아직까지 재개되지 못하고 있다. 한국 정부는 북한 핵이 국제안보 현안이라는 점과 다자주의적 접근의 효용성 차원에서 6자회담을 원칙적으로 지지한다. 한국 정부는 대화와 압박의 투 트랙 접근 방식에 기반 하여 북한의 도발과 위협에 대해서는 단호히 대응하면서 북한과의 대화의 문을 열어 놓고 북한이 진정성을 갖고 의미 있는 비핵화 대화에 나오도록 하는 노력을 지속 경주하였다. 우리 정부는 비핵화 대화 재개를 위한 우리 나름대로의 구상인 코리아 포물러 (Korea Formula)를 마련하여 관련국들과 협의를 적극 전개하였다. 북한을 제외한 6자회담 참가국 5자 간에는 북핵 능력 고도화 현상의 시급한 타개 필요성, 비핵화 대화 프로세스 조기 가동 필요성, 실질적 비핵화 협상 재개를 위한 창의적인 방안의 지속 현의 필요성에 대한 공감대가 형성되었다.¹¹⁾

6자회담 관계국들의 대북 입장은 다음과 같다. 미국의 대북정책은 북한이 핵폐기에 진정성을 증명할 조치를 보여야 대화한다는 전략에 기초한다. 미국의 대북정책

10) 박영호 외, 2011.

11) 외교부, 2015, 47-48.

은 제제를 통해 북한이 올바른 선택을 하도록 유도하는 것이며 여전히 북한이 핵개발과 경제개발의 병진노선을 취하고 있는 상황에서 대화는 시기상조라는 입장이다. 이와 같은 입장은 계속되는 경제문제와 중동문제 등으로 인해 북한문제의 중요성이 우선순위에서 높지 않다는 데 기인한다.¹²⁾

중국의 대북정책은 1) 자국의 국가 최고목표인 안정적이고 지속적인 경제발전 2) 미중의 전략적 경쟁하에서의 북한의 전략적 가치와 부담의 관리에 중심이 맞추어진다. 북한에 대한 중국의 전략은 북한의 포기가 아닌 전략적 자산을 유지하며 전략적 부담을 최소화하는 것이다. 중국은 전략적 부담의 최소화를 위해 동북아에서 미국의 군사 안보적 영향력 확대를 불러온 북한의 무력도발을 더 이상 바라지 않는다.¹³⁾

일본 아베 정부는 2015년에 정비된 집단적 자위권 행사를 전제로 하는 안보법제 및 개정된 미일 방위협력지침 (가이드라인)을 근거로 미일동맹의 일체화와 지역 및 글로벌 차원의 일본의 안보역할 확대를 추구한다. 북핵문제 해소에 지속적인 관심을 보이고, 북일간 현안인 일본인 납치자 관련 양국의 입장 차이가 해소될 가능성이 낮은 상황에서 북일관계의 진전을 기대하기 어렵다. 2014년 5월 납치자문제의 재조사 합의 이후 북한은 발표를 계속 미루고 있다. 일본 정부는 추가적인 대북조치를 하지 않으면서 북한에 납치자문제 조사결과 발표를 촉구한다.¹⁴⁾

러시아는 2014년부터 북한과 국내외적 요인에 의해 긴밀한 협력관계를 발전시켜왔고, 북한과 경제협력을 구체화시키기 위한 정책을 지속하고, 나진-하산 경협 프로젝트의 한국 참여를 마무리짓기 위한 외교적 노력을 기울였다. 한국의 나진 하산 경협 프로젝트의 참여와 2000년대 초부터 협의되어온 TSR-TKR 연결 시범사업인 나진-하산 프로젝트의 참여가 뿌리를 내릴 가능성이 있다.¹⁵⁾

(2) ASEAN+3, 동아시아정상회의 (EAS)

한국은 2014년 11월 미얀마에서 개최된 ASEAN+3 정상회의 및 동아시아정상회의에 참가, 한국 정부의 아세안중시 기조를 재확인하고 한-아세안 특별정상회의를 개최하는 등 한-아세안 관계강화 및 역내 지역협의체 발전을 위한 한국 정부의 기여의지를 표명했다. 제17차 ASEAN+3 정상회의에서 아세안 10개국 및 한국, 중국, 일본의 정상들은 ASEAN+3가 1997년 출범이후 금융, 농업, 보건, 교육 등 분야에서 실질 성과를 거두는 등 동아시아지역 협력의 견인차로 역할하고 있음을 평가했다. 동시에 세계경제의 불안정성, 에볼라 사태, 식량안보, 기후변화 등 여러 도전과제에 효율적으로 대응하기 위해서는 국제협력을 강화할 필요성이 있다는데 인식을 함께 했다. 한국이 주도하는 제2기 동아시아비전그룹 (EAVG: East Asia Vision Group II)

12) 국립외교원, 2015, 64.

13) 국립외교원, 2015, 70-71.

14) 국립외교원, 2015, 75-78.

15) 국립외교원, 2015, 85-86.

주요 사업의 이행계획 수립이 동아시아공동체 건설을 위한 기반 마련에 기여할 것이라고 표명했으며, 회원국 정상들은 이 과정에서 한국의 리더십을 평가하고 EAVG II 사업 가운데 자국 관심분야에 기여하겠다는 의지를 밝혔다.

ASEAN 10개국, 한중일, 호주, 인도, 뉴질랜드, 미국, 러시아가 참여하는 제9차 EAS 정상회의에서는 EAS가 역내 주요 정상간 전략적 포럼으로서 동아시아의 평화와 번영에 기여해 왔음을 평가하고, EAS가 역내 문제뿐만 아니라 글로벌 이슈에도 적극 대응해 나가야 한다는 공감대가 형성되었다.

2014년 12월 개최된 한-아세안 특별정상회의는 신뢰구축, 행복구현을 주제로 했다. ASEAN 10개국 정상들이 참석한 특별정상회의에서 지난 25년간 한-아세안 협력에 기반을 둔 정치, 안보협력, 경제협력, 사회, 문화협력을 3대 축으로 하여 신뢰와 행복의 동반자 비전을 실현해 나가기로 했다. 이번 회의에서 양측은 새로운 협력의 청사진으로서 ‘한-아세안 전략적 동반자관계의 미래비전에 관한 공동성명’을 채택했다. 정치, 안보 분야에서 한국과 아세안은 동북아와 동남아의 안보가 서로 밀접히 연관되어 있다는데 인식을 함께 하고, 동아시아에서 지속가능한 평화와 안정을 위해 안보관련 문제에 대한 협력을 강화하기로 했다. 한반도문제와 관련하여 아세안 정상들은 북한의 비핵화에 대한 의지를 강조하는 한편 한반도신뢰프로세스, 한반도평화통일구상, 동북아평화협력구상 등 한국 정부의 신뢰외교 3대 정책을 명시적으로 지지했다. 경제분야에서는 한-아세안 자유무역협정 추가 자유화협상의 순조로운 진행과 무역원활화 및 제도개선을 통해 2014년 기준 1380억달러의 교역규모를 2020년 까지 2000억달러로 확대키로 했다. 2014년에 출범한 한-아세안 비즈니스협의회를 활용하여 중소기업 상호간 시장진출을 지원하고, 에너지 인프라 분야에서도 긴밀히 협력한다. 사회, 문화 분야에서는 인적 및 문화교류를 확대하고, 2009년 설립된 한-아세안센터에 이어 2017년 완공을 목표로 부산에 아세안문화원을 설립한다.¹⁶⁾

(3) 아세안지역안보포럼 (ARF)

아세안지역안보포럼은 1994년 아시아태평양지역 26개 국가 및 유럽연합 의장국(총27개국)이 참석해 정치, 안보문제에 대한 역내국간 대화를 통해 상호신뢰와 이해를 제고함으로써 지역의 평화와 안정을 추구하기 위해 출범한 정부간 다자안보협의체이다. 2014년 8월 미얀마에서 개최된 제21차 ARF 외교장관회의에서는 우리나라를 비롯하여 미국, 일본, 중국, 러시아, 북한 등 총 27개 회원국 외교장관들이 참석한 가운데 북핵문제 및 남중국해 문제를 위주로 심도있는 의견교환이 진행되었다. 북한은 외교장관회의와 연계하여 동남아순방을 포함, 의장성명에 자신의 입장을 반영시키려 노력했으나 한국의 적극교섭으로 관철되지 못했다. 2013년에 이어 아세안측이 북핵 문제와 관련해 북핵불용이라는 국제사회의 일관된 입장을 북한에 분명하

16) 외교부, 2015, 204-207.

게 전달한 결과로 보인다. ARF 외교장관들은 남북간 이산가족 상봉을 환영하면서 정례화되기를 기대했다. 이번 회의에서 ARF 4대 협력분야 (재난구호, 대테러, 초국가범죄, 해양안보, 군축비확산)의 신뢰구축 및 예방외교 활동점검과 함께 ARF 미래방향에 관해서 논의되었다. 한국은 항공기안전과 관련해 MH17 피격사건 피해자들에게 애도를 표하고 민간항공기 운항의 안전보장 중요성을 강조하면서 북한의 예고없는 미사일 시험발사로 항공기안전이 위협받고 있다고 피력했다. ARF 미래방향과 관련하여 아태지역 정치, 안보 사안관련 지식공동체 출범을 목표로 한국 주도로 2006년에 창설된 ARF 전문가 및 저명인사 그룹 (EEPs: Experts and Eminent Persons)의 제도발전 방안모색을 위해 정부는 ARF EEPs 위원을 통한 연구용역을 실시해, ARF EEPs의 유용성 및 효과성 증대를 위한 개선안이 마련되었다.

(4) 아시아협력대화 (ACD)

아시아협력대화는 동아시아뿐만 아니라 서남아, 중앙아, 중동 지역을 포함하는 범아시아 협의체로 2002년 발족하였다. 현재 한중일, 아세안, 인도, 러시아, 사우디아라비아 등 33개국이 회원국으로 참여하고 있다. ACD는 외교장관 간 정책 대화 이외에도 역내 협력 상화를 위해 에너지, 농업, 금융 등 20여 개 분야에서 협력 사업을 진행하고 있는 가운데 현재 쿠웨이트를 중심으로 ACD 기금 조성 논의가 진행 중이다. 한국은 정보통신 (IT) 협력 분야의 선도국가로 활동하고 있다.

(5) 아시아교류신뢰구축회의 (CICA: Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia)

아시아교류신뢰구축회의는 아시아지역내 평화와 안보를 위한 상호신뢰 구축 및 분쟁 예방을 목적으로 1992년 카자흐스탄 주도로 출범한 지역안보협의체로서 한국과 중국, 러시아, 태국, 터키 등 26개 회원국과 미국, 일본 및 유엔, OSCE 등 11개 옵서버로 구성되어 있다. 2014년 5월 중국에서 평화와 안정, 협력의 신아시아를 위한 대화, 신뢰, 공조강화를 주제로 개최된 제4차 CICA정상회의에서 한국은 한반도평화를 위한 한국정부의 노력 및 동북아평화협력구상에 관해 설명하고 회원국들의 관심과 협조를 당부했다.¹⁷⁾

III. 동아시아 국제정세

안보위기와 경제위기가 공존하는 글로벌 환경 속에서, 미국을 비롯한 프랑스, 독일, 영국 등 서방 국가네트워크는 IS (이슬람국가) 그룹과의 대테러전쟁을 본격적으로

17) 외교부, 2015, 208-210.

로 거행하는 선언과 함께 연합 전선에 참가했다. 글로벌 대테러전쟁은 지속되고 글로벌 정치 및 경제에 커다란 영향을 미칠 것이다. 대테러전쟁은 2016년 대선을 치루는 미국의 정치·경제에도 적지 않은 영향을 미친다. 동아시아에서 미일 동맹네트워크 대 중러 국가네트워크의 대립 및 갈등이 형성되어 있는데, 미국이 대선과 대테러전쟁에 전념하는 경우에 동아시아에서의 갈등이 완화될 가능성도 존재한다. 한편 미국이 분명한 틈을 타서 중국과 러시아 등 국가들이 동아시아 및 유라시아 지역에서 세력 확장을 위한 움직임을 보일 수 있다. 동아시아에서 미국의 패권이 잠정적으로 약화되는 경우, 남중국해 및 중앙아시아 등지에서 국지적 갈등 및 분쟁이 격화될 수도 있다. 반면 동아시아 안정을 위한 미국의 균형외교가 강화될 수도 있다.¹⁸⁾

일본은 자위대와 미군의 역할분담을 결정하는 미일방위협력지침 (가이드라인)의 개정을 2015년에 마무리했다. 각의결정에 의하면 이론적으로 전투현장이 아니면, 지구 반대편에도 대미지원을 위해 자위대를 파견할 수 있다. 따라서 세계규모의 대미 협력이 어디까지 확대되는가가 논의의 초점이다. 아베 정부는 2015년 각의결정에 기초해서 집단적 자위권의 법정비를 본격화하고 안보법제를 통과시켰다. 아베노믹스의 성패에 크게 흔들림없이 미일동맹은 강화되는 추세이다. 중국·러시아·북한을 견제하는 역할을 중심으로 글로벌하게 안보협력을 확대하려는 움직임이다. 미국은 한미일 안보협력도 강화하도록 권유하고 있다. 미일간의 안보협력이 동중국해와 남중국해를 넘어서 중동 및 아프리카 등 IS를 상대로 하는 대테러전쟁에 까지 확대될 것인가가 관건이다. 미일 군사활동의 일체화와 확대 차원에서 공동훈련, 시설의 공동사용, 우주 및 사이버 분야의 정보공유, 자위대 파견의 일상화, 초계감시, 공동연구개발 등 일본 자위대 활동의 범위와 영역이 확대될 것이다. 미국의 후원에 힘입어 일본은 자위대의 파견지역을 확대하고 유엔을 중심으로 국제적 활동을 증대하고자 한다.¹⁹⁾ 유엔 안보리 상임이사국 선임을 위한 노력을 지속하면서, 2016-17년 유엔 안보리 비상임이사국으로 선임되었다. 방위예산을 증액하고 방위산업을 육성하면서 군사강국으로 나아가고 있다.²⁰⁾

일본은 중국의 해양진출에 대한 대응과 세계경제의 재활성화를 위한 협력을 추구한다. 힘에 의한 현상변경에 대해서 아시아 국가들이 반대한다. 항행의 자유와 법의 지배를 지키기 위하여 국제사회의 협력을 이끌어낸다. 세계경제의 지속적인 성장을 위해 국제사회의 연합을 강화시킨다. 중일관계에서는 해상에서 우발적 충돌을 피하기 위해 해상연락 메커니즘의 운용개시를 위한 조정에 합의했지만 구체적 진전은 없었다.²¹⁾ 북한의 납치문제와 관련해서 일본은 피해자 전원의 조기 귀국을 실현한다고 했다. 북한이 재조사를 하고 있으나 성패와 전망이 불투명하다. 호주·인도·동남아국가들과 안보협력을 확대하고, 필리핀·베트남 등에 ODA를 지원한다.²²⁾

18) 전재성, 2013.

19) 猪口孝 外 編, 2013.

20) 김성철, 2015.

21) Bush, 2010.

점증하는 갈등에도 불구하고 미일과 중러간의 냉전적 대결구도는 강화되지 않을 것이다. 미국은 역내 세력균형 변화에 대응해 일본의 역할 강화를 지지하면서도 지역안정을 유지하기 위해 일본을 자제시키고 중국을 포용하는 정책을 지속한다. 중국과 일본도 경쟁적인 관계를 근본적으로 변화시키지는 못하지만 갈등을 관리할 수 있는 수준의 안정적인 관계 형성을 추구한다. 중국과 러시아의 안보협력은 방산협력 등 분야에서 강화되지만 미국과의 관계악화에 대한 중국의 우려와 러시아의 장기적인 대중국 헤징 전략으로 인해 제한적인 수준에 머문다.²³⁾

유일 강대국으로 남아있는 미국이 균형자로서 지역안정을 유지한다. 미국은 동아시아 지역에 전략적 우선순위를 부여해 왔고, 중국의 상대적으로 빠른 부상은 미국의 동아시아에 대한 관여와 투자를 지속적으로 증대시키는 요인이 되었다. 미국의 강한 견제와 중국 내부의 경제적 어려움은 중국 지도부가 미국과의 관계 안정에 큰 동기를 갖게 함으로써 미중은 협력기조가 강화되는 조정기를 맞을 가능성이 있다. 지역체제 내 중국의 상대적 지위 상승과 미국의 지위 하락은 현실적인 추세로 남을 것이나, 이는 안정 속에서 경쟁 증대의 모습을 띤다. 지도력 부재라는 과장된 평가와 달리 미국은 여전히 힘의 우위를 바탕으로 지역정세를 안정시키고 분쟁을 관리하는 지도적 역할을 한다. 전반적으로 증대된 역내 국가간 상호 경제의존, 3국 정상 회담 등을 통해 한중일 협력이 복원된 점과 중일간 관계개선 시도가 지속되고, 한국의 유연한 대일본 접근이 유지될 가능성이 있다는 것 역시 지역체제의 전반적인 안정에 기여한다.²⁴⁾

북한의 핵·미사일 실험이 지속적으로 고도화되면서 한미일의 북한에 의한 안보 위협이 증대하고, 한미일의 안보협력과 미사일 방어시스템이 강화되고 THAAD가 한국과 일본에 배치되고 있다.

1. 트럼프 정부의 출범

트럼프 대통령이 취임사를 통해서 전세계에 전해준 메시지는 제2차 세계대전 이후 유지되어 온 미국중심의 자유무역 국제시스템이 붕괴하고, 보호무역과 신고립주의, 애국주의와 국가주의, 인종주의와 포퓰리즘이 재등장해서 1930년대 경제대공황과 세계대전의 역사가 반복될 수 있다는 교훈적 우려이다. 미국이 세계질서의 패권국의 지위에서 물러나 부국강병을 위해 국익우선의 외교안보정책을 추진하겠다는 선언이다. 트럼프 대통령의 연설과 정책은 자신의 지지계층인 백인노동자를 위해 미국과 세계의 총체적 공익을 희생할 수 있다는 대중주의적 신념과 연계되어 있고, 독재주의적 심리와 유사성이 존재한다는 우려적인 평가가 있다.

트럼프 정부의 기본정책의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 무역협정을 위반한 국가에는 강력하게 대처하고, 미국의 노동자와 기업이익을 우선하고, TPP로부터 탈퇴

22) 김성철, 2015.

23) 국립외교원, 2015, 55.

24) 국립외교원, 2015, 58.

하고, 북미자유무역협정(NAFTA)은 재교섭하고 공평한 합의에 도달하지 못하면 탈퇴한다. 둘째, 미국에 10년내 2500만명의 고용을 창출하고, 년4%의 경제성장을 목표로 하고, 소득세와 법인세를 줄이는 개혁을 단행하고, 규제를 완화하고, 무역상대국에서 불법과 불공정한 관행을 하는 국가에게 상응한 처벌을 준다. 셋째, 미국의 외교안보정책은 ‘힘에 의한 평화’를 중심으로 하고, 이슬람 과격파조직 IS 및 그 외 이슬람 과격파 테러조직의 박멸이 최우선과제이고, 필요에 따라 공격적인 공동군사 작전을 추구하고, 국제 파트너와 협력해서 테러조직의 자금원을 막고, 정보공유를 진행해서 선전과 권유를 방해하는 사이버전투에 대처하고, 과거의 적이 아군이 되고 과거의 친구가 동맹국이 되도록 한다. 넷째, 타국이 미국의 군사력을 추월하는 경우가 있어서는 안 되고, 군대의 재구축계획 예산을 의회에 제출하고, 이란과 북한 등의 미사일공격에 대비하기 위해 최신형 미사일방위시스템을 개발하고, 사이버능력을 구축한다. 다섯째, 미국내 폭력범죄의 감소에 노력하고, 총기소지의 권리를 인정하는 미국헌법 수정 제2조를 옹호하고, 국경에 벽을 세워 불법이민과 갱·폭력·마약의 유입을 막고, 폭력범죄력이 있는 불법이민자는 국외로 송환한다. 여섯째, 미국의 에너지자원을 최대한 활용하고, 기후행동계획 등 에너지산업에 부담이 된 불필요한 규제를 철폐하고, 셰일가스혁명을 추진한다.

‘힘에 의한 평화’의 구조는 강대한 군사력을 가지는 것으로 적대세력의 전투의욕을 줄이고 분쟁을 저지하는 발상이다. 병력증강에 대한 예산안을 제출하는 방침이 나왔다. 육군병사를 49만 명에서 54만 명으로, 해병대를 23대원에서 36대원으로, 해군함대를 276대에서 350대로, 공군기를 1113기에서 1200기로 증강할 방침을 냈다. 미국은 핵전력을 크게 강화해야 한다고 주장했다. 트럼프는 일본과 한국 등 동맹국에 미군주둔비용의 부담증가를 요구해서 국방비의 증가분을 변통할 가능성이 있다. 미국이 동맹국의 방위력을 어디까지 강화할 생각인지 미지수다.²⁵⁾

2. 미중관계의 갈등과 협력

시진핑 정부는 외교적 비용을 줄이고 경제 문제에 집중하기 위해 미국에 대한 유화책을 강화하면서 보다 안정적인 관계를 형성하기 위한 노력을 증대한다. 시진핑 정부는 경제발전 위주의 대전략을 유지하면서도 이전 정부에 비해 공세적인 외교를 지속했다. 아시아인프라투자은행 (AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank) 설립을 주도하고 일대일로 구상을 점차 구체화하면서 주변 지역에서 경제적 자원을 활용한 영향력을 강화하고 장기적으로 지역경제 질서를 재편하려는 시도를 본격화했다. 중국은 적극적 방어 전략에 기초한 군사력 현대화 노력도 가속화했다. 점차 빈도가 줄어들기는 했지만 센카쿠열도 지역에서의 군사적 행동을 통해 영토적 주장을 지속했다.

미중관계는 안정적이고 협력적인 관계가 형성되는 조정기를 맞을 가능성이 있다.

25) 김성철, 2017.

아시아에서 지역안정 유지에 전략적 이익을 갖고 있는 미국은 중국의 유화책에 호응하면서 중국에 대한 견제와 포용정책을 유지한다. 중국과 러시아는 미국 견제를 위한 상당한 공동의 이익을 공유하고 있고 미래관계가 크게 개선되기 어려운 상황에서 안보협력을 일정한 수준에서 강화한다. 이는 국제무대에서의 외교적 공조와 신형무기의 판매 등의 형태로 나타난다. 우크라이나 사태를 둘러싼 미래관계 악화가 러시아의 대중국 협력 강도를 높인 주된 요인이 되었다. 하지만 양국의 안보협력 수준은 여전히 제한적이다. 중국은 군사동맹 결성을 통해 미국을 자극하기를 원하지 않는다. 러시아는 취약한 극동지역과 긴 국경을 접한 중국의 급부상이 가져올 장기적인 안보위험을 고려해 최첨단 무기 등의 판매를 꺼리고 일본 등과의 관계개선을 통한 대중국 견제를 유지한다. 트럼프 시대 미래관계의 우호적 변화 가능성이 있다. 동아시아 지역체제는 점증하는 갈등에도 불구하고 냉전종식 이후 유지되어 온 안정기를 지속한다. 증대된 역내 국가간 상호경제의존도 긍정적인 영향을 미치지만, 여전히 유일강대국으로 남아있는 미국이 균형자로서 지역안정을 유지할 것이기 때문이다.²⁶⁾

트럼프 대통령은 정권 요직에 대중국 강경파를 복수 배치하여 안보면에서 중국을 견제하는 기반을 만들었다. 신정권의 대중국 강경태도에 의한 미중의 대립이 깊어질 가능성이 있다. 오바마정권의 아시아중시정책은 국방비 지출이 불충분해서 아시아지역에서 미군의 증강이 불가능했고 실패로 끝났다고 본다. 트럼프 정권이 안보면에서 견제 강화노선을 굳혀가고 있음을 보여준다. 중국의 대응에 따라 대중국유화정책으로 돌아설 가능성도 있다.

3. 미일동맹의 강화

일본 민주당 정권 3년 이후 2012년 재집권한 자민당 아베 수상이 미국과 동맹을 강화하는데 성공했다. 아베 수상이 미국을 방문하여 2015년 4월 미일정상회담을 개최하고 일본 총리 최초로 미국 의회에서 상·하원 합동연설을 했다. 미일간 새로운 방위협력지침(가이드라인)이 체결되고, 환태평양경제동반자협정(TPP)의 협의가 일단락되고, 동아시아 과거사문제에 대한 일본 아베정부의 입장이 정리되는 계기가 되었다. 미국과 일본이 안보동맹과 경제협력을 강화하게 되었다. 트럼프 대통령은 TPP를 탈퇴했다.

미국과 일본은 작전계획 등에 대한 협의를 통해 개정된 방위협력 가이드라인을 구체화했다. 미국과 일본은 미사일 공동방어 뿐만 아니라 대잠수함작전 등으로 역내 공동작전의 범위를 넓힌다. 미국의 새로운 작전개념인 ‘국제공역에서의 접근과 기동을 위한 합동 개념(JAM-GC: Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons)’에 기초한 통합작전계획, 전술, 절차 등을 발전시키는 과정을 시작한다.

26) 국립외교원, 2015, 52-58.

2015년 4월 개최된 미일정상회담에서 ‘미일공동비전성명’ 과 ‘핵무기비확산과 관련한 공동성명’ 을 발표했다. 공동비전성명에서 TPP의 신속하고 성공적인 타결을 위해서 상호 노력하고, 새 미일방위협력지침이 동맹을 강화하면서 지역 및 세계 안보에서 일본의 역할을 확대해 주고, 기후변화·지속가능한 경제성장·에너지안보·극단주의 등 글로벌 문제에 대응하기 위한 파트너십의 구축을 선언했다. 또한 아시아태평양지역의 안정과 관련해서 힘과 강제에 의해 주권과 영토에 대한 존중을 파괴하고 일방적인 현상변경을 시도하는 국가행동이 국제질서를 위협한다고 중국을 겨냥 하듯이 지적했다.

미일동맹의 강화는 점증하는 중국과 러시아 및 북한의 위협에 안보와 경제 양 측면에서 대응하는 방안이다. 방위협력지침을 개정하여 자위대의 파견영역을 확대하고 집단적 자위권의 행사를 확장해서 미일동맹을 글로벌화하는 것이다.

2011년 3월 11일 동일본대지진 이후 흔들리는 일본의 정치·경제·사회를 추슬러서 강력히 이끌어 온 아베 정부가 추진해 온 아베노믹스의 경제정책이 엔저현상의 효과를 힘입어 다소 회복되는 기미가 보이는 가운데, 미일안보동맹의 강화로 일본의 군사대국으로의 발전이 두드러지고 있다. 일본이 경제와 안보 측면에서 회복하고 발전하는 것의 배후에는 미국의 지원이 존재하고, 이는 미국의 국가이익에 부합하는 것이다.²⁷⁾

2015년 4월 미일정상회담에서 일본이 미일동맹을 강화하고 자위대의 활동범위가 전세계로 확대되고 필요에 따라 무력사용을 허용하게 되는 방위협력지침이 설립되었다. 한국정부의 요청이나 승인없이 일본군대가 한반도에 진입하는 것은 불가하다는 것을 한국정부는 명백히 했다. 2010년대는 1930년대와 상당한 차이가 있어서 동아시아 국제정세 즉 미중일러와 한반도의 역학관계가 상대적으로 일본에 우호적이지 못하다. 일본이 미국과 중국의 양대 세력하에서 자유롭게 운신하기는 쉽지 않다. 미일동맹의 강화가 일본의 일방적인 군사활동을 제어하는 기능을 할 수도 있다. 일본이 경제재건을 위해서 한국 및 중국과 협력관계로 나가기 위해 과거사문제 등에서 유화적인 입장을 취해야 한다.²⁸⁾

일본정부는 트럼프 정부가 발표한 기본정책의 내용을 상정의 범위내라고 냉정히 받아들인다. 2월중에 미일정상회담이 개최되었고 아베 수상과 아소 부총리 겸 재무상이 동행했다. 아소 부총리의 동행은 마이클 펜스 부통령의 카운터 파트너로 요청한 것이다. 펜스 부통령은 공화당 하원의원을 12년동안 지낸 베테랑으로 백악관과 공화당 주류파의 교량이 될 수 있다. 미국과 일본은 경제대화를 신설하고, 아소-펜스 관계가 양국간의 의사소통을 심화하기를 기대한다. 일본은 미국이 중국과 좋은 조건으로 교역하고 싶어하는 것이 아닌가라는 의문을 가지고 있다. 트럼프의 손익

27) 일본의 환율저하를 용인하면서 토요타 등 일본 자동차의 미국 판매가 증대하고 석유 등 에너지가격의 하락이 유지되는 글로벌 경제환경이 일본 아베노믹스의 효과를 견인하고 있다.

28) 아베 정부가 국수주의적 우익사관을 고수하고 주변국을 배려하지 않는 안보정책을 취하면, 국제관계뿐만 아니라 일본경제에도 악영향을 끼치게 되겠다. 현실적이고 실용적인 선택을 통해서 동아시아의 평화번영에 적극적으로 기여하고 상호 국가이익에 도움이 되는 방향으로 나아가야 한다.

외교에 중국이 응해서 일본을 빼고 미중이 직접 거래하는 경우를 우려한다. 일본에게 최악의 시나리오는 1971년 닉슨쇼크와 유사한 트럼프쇼크의 발생이다.

북한의 핵·미사일 위협에 대해 일본방위의 강화책을 다각적으로 검토하고 있다. 이나다(稲田) 방위상이 THAAD의 도입에 대해 능력강화책이 될 것이라는 의욕을 표현했다. 현행 미사일방위는 이지스함탑재 SM3미사일이 대기권외에서, 지대공유도탄 PAC3가 고도 십수킬로 부근을 방위하는 2단체제이다. THAAD 도입은 SM3와 PAC3 요격지점의 틈새를 보완하는 의미를 가진다. 방위성은 미사일방위강화의 검토위원회를 설치하고, 2019-23년도의 차기중기방위력조정계획의 책정을 보고 결론을 내릴 계획이다. 북한은 2016년 20발 이상의 탄도미사일을 발사하여 4발을 일본근해에 낙하시켰다. SM3탑재 이지스함은 2020년까지 4대에서 8대로 늘린다. THAAD는 2006년 이후 13회의 유도실험에서 성공을 보였으나 1기에 천수백억 엔에 달하는 비용이 든다. 이지스함탑재의 요격미사일을 육상에 배치하는 안도 있다. 다수의 미사일이 일제히 발사되는 경우 전부를 요격하는 것은 어렵다.

일본의 세계평화연구소는 트럼프 대통령의 취임을 계기로 일본 정권이 대처해야 할 외교안보정책을 정리한 ‘미국신정권과 일본: 신시대의 외교안보정책’을 발표했다. 보고서는 트럼프 대통령이 보다 자립된 일본을 요구할 가능성이 적지 않다고 지적하고, 안보환경이 어려운 가운데 미일동맹을 기축으로 한 외교안보정책을 견지하며, 독자적 능력으로 가능한 것은 가능한 실행하는 태도가 요구된다고 강조했다. 방위비가 GDP에서 차지하는 비율을 현재 약 1%에서 1.2%정도로 올려야 할 필요성을 언급했다. 한반도유사시 등 일본이 공격당하는 경우를 염두에 두고, 반격능력으로서 상대의 발사기지를 공격하는 적기지공격능력을 일본이 보유해야 한다는 입장을 국내외에 공표하고 이해를 구해야 한다고 주장했다. 기타오카 위원장은 ‘국익제1 미국제1’의 트럼프 대통령이 당선된 것은 미일동맹에 커다란 영향을 미칠 가능성이 있다고 말했다.²⁹⁾

4. 중일관계의 안정화

중일관계의 갈등은 중국의 부상과 일본의 상대적 쇠퇴에 따른 일본의 견제 강화와 중국의 역사적 적대감에 근본적인 원인이 있다. 아베 정부는 미일동맹 뿐 아니라 인도, 호주, 필리핀, 베트남 등과의 안보 및 경제협력을 강화하면서 견제와 협력의 대중국 정책을 지속한다. 중국은 적대적인 정책을 추진하는 일본을 압박하는 정책을 추진한다. 시진핑 주석의 권력 공고화와 아베 정부의 안보전략 전환을 위한 정치적 동원의 마무리와 함께 양국 지도부가 지나친 갈등으로 인한 외교적 부담과 충돌의 위협을 줄이려 시도한다. 양국 지도부는 2014년 정상회담 이후 형성된 관계 개선의 계기를 유지하면서 일정한 타협방식(modus vivendi)을 발전시킨다. 중국은 동중국해에서의 힘의 열세와 지나친 갈등으로 인한 견제강화로 인해 공세적인 활동

29) 讀賣新聞, 2017년 1월 13일.

을 자제할 가능성이 있다. 중국과 일본은 센카쿠열도/다오위다오 주변지역에서의 우발적 충돌위험을 줄이기 위한 위기관리 체계에 합의할 가능성이 있다.

중국과 일본은 2015년 인도네시아에서 열린 아시아-아프리카회의(반동회의)의 60주년기념 정상회의에 맞춰 중일관계의 개선을 도모하는 정책에 합의했다. 아베 총리는 1955년 반동회의에서 채택된 평화10원칙에 담긴 침략이라는 말을 인용해 제2차 세계대전에 깊은 반성을 표명했다.³⁰⁾ 두 정상은 중일관계의 개선을 위한 정부간 대화와 민간교류를 추진하기로 합의했다. 중국 주도로 설립 준비가 진행되는 아시아인프라투자은행과 역사인식 문제에 대해서도 논의했다. 시진핑 주석은 양국 국민의 공동노력아래 중일관계는 어느 정도 개선됐다고 평가했다. 아베 총리도 2014년 11월 정상회담 이후 중일관계가 개선되고 있는 것을 평가하고 싶다고 응하며 전략적 호혜관계를 추진하여 지역과 세계의 안정과 번영에 기여하기로 일치했다.³¹⁾

역사인식 문제에 대해 시진핑 주석은 역사를 직시해야 상호이해가 진행될 수 있다며 9월 3일의 항일전쟁 승리기념일도 현재의 일본을 비판할 생각은 없다고 말하며 기념행사에 초대했다. 이에 대해 총리는 무라야마 담화, 고이즈미 담화를 포함한 역대 내각의 입장을 전체로서 이어나가고 있으며 앞으로도 이어갈 것이라고 말했다. 지난 세계대전의 깊은 반성에 평화국가로서 걸어온 자세는 앞으로도 불변할 것이라고 말하며 이해를 구했다.³²⁾

중일관계에서 중요한 요인은 경제이다. 당국은 2014년부터 경기실속대책이 요구되고 있으며 일본과의 무역촉진 및 기술이전을 요구하는 지방의 요구가 중앙에 닿아있는 것 같다. 국내적 배려에서 대일관계 개선에 나서고 있다. 2000년대 초까지 일본의 대중국외교의 토대는 엔차관이었지만 중국경제의 급성장으로 원조국과 피원조국이라는 틀은 무너졌다. 서양과 일본이 4-5세대 걸친 현대화를 1세대에 실현하려는 것이 중국이다. 중일관계가 경제적으로 운명공동체라는 사실을 재인식할 때이다. 중국군의 해양진출 등은 과도한 자신감의 표현이겠지만 이에 힘으로 대항하려는 일본의 안보법제는 부족하다. 힘과 힘으로 충돌하기 전에 정치인간 연계를 맺는

30) 시진핑 주석도 60년 전 반동회의는 민족해방운동을 촉진하고 세계의 식민지체제의 와해를 가속시켰다고 말했다. 일본의 역사인식 문제에 대한 직접적인 언급은 없었다. 아시아인프라투자은행에 관해서는 관계 각국과 함께 만들어 갈 것이라고 표명했다. 아베 총리는 강한 자가 약한 자를 힘으로 휘두르는 것은 결코 있어서는 안 된다고 말했다. 반동의 선인들의 지혜는 법의 지배가 대소에 관계없이 국가의 존엄을 지키는 것이다. 일본은 향후 5년에 아시아와 아프리카 여성과 젊은이 35만 명의 인재육성을 지원한다고 발표했다.

31) 시진핑 주석은 중국은 거대경제권 구상 일대일로 건설 및 AIB의 창설을 촉구하고 이 계획이 국제사회에서 환영받고 있다는 점을 밝히며 아베 총리도 이해해 줄 것이라 믿고 있다고 일본의 참여를 촉구했다. 아베 총리는 아시아인프라(사회자본)의 수요가 증대하고 금융메커니즘의 강화가 필요하다는 인식은 공유한다고 응답하고 통치 등의 문제가 있는 것으로 알고 있으며 사무당국 사이에서 협의해 줄 것을 바라고 보고를 기다리고 있다며 신중한 자세를 취했다.

32) 중일정상회담의 개요는 다음과 같다. 양 정상은 중일관계가 개선경향에 있음을 평가한다. 전략적 호혜관계의 추진에 일치한다. 중일간의 대화와 교류의 촉진에 일치한다. 아베 총리는 반동회의의 연설 ‘평화로의 노력’에서 침략 또는 침략위험, 무력에 의해 타국의 영토보전이나 정치적 독립을 침해하지 않는다는 1955년 반동회의에서 채택된 평화10원칙과 반동에서 확인된 원칙을 일본은 지난 세계대전의 깊은 반성과 함께 어떠한 경우에도 지켜 나가겠다고 선언했다. 전후 50년의 무라야마 총리 담화, 전후 60년 고이즈미 총리담화에 포함된 식민지지배와 침략이나 사과라는 표현은 이번에는 사용되지 않았다. 아베 총리는 아시아와 아프리카의 평화와 번영을 위해 함께 노력하자는 메시지를 전달했다.

것이 우선되어야 한다.

중일관계는 외교적 분쟁의 시기를 지나 긴장완화상태를 거쳤다. 영토분쟁 관련 합의가 있었고, 고위급회담과 상호 항만대기요청 등이 마련되었다. 중일간의 경제적 상호의존성이 증가했다. 양국간 수출과 투자가 증가했다. 한편 안보 측면에서는 양국의 군사적 동기를 경계하고 있다. 일본은 중국 인민해방군의 현대화에 위협을 느끼고, 중국은 일본이 군사력 측면에서 적극적인 태도를 가지는 것을 경계한다. 중일관계의 긴장완화상태는 다음과 같은 합의를 가진다. 지역의 번영과 발전에 기여하고, 민감한 문제에서 어느 한쪽을 편들게 만드는 상황을 없애주고, 6자회담 등 다자적 노력이 필요한 문제를 원활하게 해결할 수 있게 한다. 중일관계의 긴장완화상태는 지속될 것으로 보이나, 역사문제는 중일관계가 발전하는 데 걸림돌이 되어 왔다. 중일간 잠재적 문제들에는 경제적 및 외교적 경쟁, 역사분쟁과 국민들의 상호 악감정, 영토분쟁 관련 주권의 문제, 대만관련 지정학 문제, 중국 선박에 의해 진행 중인 군사적 침범, 중일간 상호불신 등이 있다. 중일간의 역사적 불만, 불신, 경쟁구도가 중일이 정치적으로 가까워지는 것을 막고 있다.³³⁾

고이즈미 수상 이후부터 중일 양국의 지도자들이 관계개선의 필요성을 느꼈다. 일본에서 여러 명의 수상이 바뀌면서도 이러한 기초가 유지되었다. 중일관계의 긴장완화는 주변국에게 이익이 된다. 2014년 11월 양국은 무력충돌을 막기 위해 해상통신구조 구축을 위한 대화를 시작했다. 센카쿠열도/다오위다오의 분쟁은 중국이 아시아태평양지역에서 떠오르는 힘이며 일본에게 위협이 되고 있다는 사실을 확인하는 사건이 되었다. 중일관계는 복합상호의존관계로서 안보문제는 영토분쟁과 함께 심각한 갈등상황이고, 역사·교과서 문제는 보통 심각한 수준이고, 경제관계는 경쟁과 협력이 공존하는 관계이다.

IV. 동아시아 외교전략의 구상

급변하는 국제정세 속에서 기존의 동아시아 외교정책을 기반으로 차기 정부의 동아시아 외교정책을 구축하는 핵심 요인을 다음과 같이 분석해 보았다. 기존 외교정책의 진화적 발전이 필요하다.

1. 다층적 복합외교

동아시아의 다층적 복합외교 구상은 구성과 기능, 목표에 있어서 동아시아 국가들과 협력하여 바람직한 미래를 함께 창조해 나간다는 태도를 견지한다. 지역 협력체들을 배제하거나 대체하는 것이 아니라 그들과 개방적으로 공진적, 협력적 관계를 유지한다. 개별 국가가 선도하거나 독점하는 것이 아니라 협력을 통해서 책임과

33) 진창수 편, 2015.

이익을 공유하는 운영방식을 지향한다. 기존 다자협력체와 경쟁하거나 이를 배제하는 것이 아니라 기존 협력체 전반의 활성화를 모색하고 상호 보완적인 역할을 지향한다. 동아시아정상회의 (EAS) 및 ARF는 동북아와 아태지역의 평화와 안정이라는 동일한 목표를 추구한다. 의제측면에서 연성안보 이슈를 중심으로 대화와 협력을 논의하고 점진적으로 경성안보 이슈로의 확산을 추구한다.³⁴⁾

기존 질서나 규범을 강요하기보다는 시대적 상황에 부합하면서 안정적인 미래를 보장하는 새로운 정체성을 확립하기 위한 문화적 접근을 포함한다. 지역정체성의 확립을 통한 새로운 안보문화의 창출은 미래비전을 공유하는 데 도움이 된다. 국가와 시민사회를 포함한 초국가적 정책네트워크의 활성화를 통해 협력안보의 인식공동체 창출을 지향한다. 동아시아에는 영토분쟁이나 안보위협, 과거사분쟁 등의 갈등요인을 자제하고, 경제협력 방안을 논의할 수 있는 체제 환경이 형성되어야 한다. 기후, 환경, 오염, 재난 등 협력이 가능한 분야부터 경쟁과 협력이 공존하는 정치경제체제를 구성해야 한다.

세계화시대에 한국은 국제사회와 보조를 맞추고 국제규범에 따라서 정치경제 및 외교안보 정책을 수행해야 한다. 국제사회를 리드하는 미국과 함께 글로벌 스탠다드와 보편적 가치를 준수하며 국가이익을 추구해야 한다. 한미동맹과 한중협력을 양대 축으로 하는 복합적 균형외교를 기반으로 한미일, 한중일, 한미중의 소다자외교를 추진한다. 한국의 기본적 외교틀 속에서 한일관계의 갈등, 경쟁 및 협력을 관리해 나간다. 한국은 일본의 보통국가화와 군사대국화뿐만 아니라 아베노믹스의 성패에도 대비해야 한다. 일본의 경제위기는 한국에게 경제 및 안보 측면에서 불안요인이 되겠다.³⁵⁾

2. 중견국 가교 (bridge) 외교

한국의 동아시아 외교정책은 미중일러 주변강국 사이에서 중견국 가교외교를 추진해야 한다. 미국과 중국을 비롯한 주변강국 사이에서 다자적 협력외교를 형성하기 위해 중견국 가교 (bridge) 외교를 추진해야 한다. 동아시아에 다층적 복합협력체를 구성해서 안보경제의 제 문제를 해결하도록 한국이 적극적으로 중견국 가교역할을 수행해야 한다. 한미 양국은 긴밀한 전략적 소통을 지속하는 한편 방위비 분담금 협상 타결과 조건에 기초한 전략권 전환 합의 등 각종 동맹 현안을 원만히 해결함으로써 미래 동맹 발전의 기반을 강화한다. 한미동맹을 아시아태평양지역의 평화 및 안정의 핵심축을 넘어 글로벌 파트너십으로 발전시켜 나간다는 공동인식 아래, 에볼라 ISIL 등 현안 대처에도 적극 기여한다. 한중관계는 경제, 문화 분야에서의 협력 심화는 물론 정치, 안보 분야에서도 전략적으로 소통하는 정열경열의 관계로 발전한다.

34) 하영선·김상배 편, 2012; 이상현, 2011.

35) 김성철, 2015.

동아시아 질서는 미중 간의 세력균형에 의해 좌우되고 있다. 미국과 중국의 전략적 이해가 교차하는 동아시아에서 양국간 협력과 경쟁이 동아시아 정치경제 및 안보질서의 핵심요소로 작용하고 있다. 미국은 동아시아에서 영향력을 유지하기 위해 동맹 및 우방국과 안보협력을 강화하고, 중국은 국력 증강을 기반으로 주변국과 경제협력을 통해 영향력 확대를 추구하고 있다. 미국과 중국은 중장기적으로 동아시아의 안정과 평화 발전이라는 공동 이익을 기반으로 사안에 따라 경쟁과 협력을 지속한다. 미국은 아시아 균형 정책의 틀에서 안정적이고 평화로운 중국의 부상을 환영하면서 중국과 건설적인 관계를 구축하고자 한다. 중국은 미국과 신현대국관계를 추구하면서 직접적인 충돌은 피하고자 한다. 미중간의 전반적인 협력 기조하에서도 사안에 따라 양국간의 갈등과 충돌이 발생할 가능성은 있다.³⁶⁾

한국외교의 양대 축을 한미동맹과 한중협력으로 삼고 미중관계의 갈등 속에서도 굳건한 신뢰외교관계를 구축해야 한다. 동아시아의 안보·경제 이슈에서 주도적 결정권을 행사하는 미국과 중국 사이에서 한국은 복합적 가교외교에 주력해야 한다. 중국과 일본 사이에서도 필요에 따라 한국이 가교역할을 수행할 수 있다.³⁷⁾

3. 소다자외교

역내 국가들 사이에서 발생할 수 있는 복잡 다양한 성격의 현안을 효율적으로 논의하기 위한 방안으로, 핵심 관련당사국간의 소규모 다자주의 (mini-multilateralism; 소다자주의, minilateralism)를 활성화하는 유형이다. 소규모 다자주의의 활성화는 문제해결 과정에서의 효율성을 높이고자 하는 전략적 고려에 따른 것이며, 참여에서 배제되는 국가들에게 불이익을 주려는 것은 아니다.

동북아에서는 미국·중국·일본과의 양자외교가 핵심을 이루고 있다. 한중일의 오랜 역사적 관계에도 불구하고, 최근 한중일이 함께 동아시아 문제를 논의해야 한다는 차원에서 2011년 한중일 협력사무국 (Trilateral Cooperation Secretariat)이 설립되었다. 한중일은 경제분야에서 경쟁과 협력이 공존한다. 안보분야에서 한미일 협력 가능성이 있으나, 한반도 유사시 자위대의 한반도 진출 등과 관련해서 주권·영토문제의 국제법적 논란 가능성이 존재한다. 한미동맹을 유지하면서 한일간에 필요한 정보공유를 포함한 한미일 안보협력이 가능하다. 한미일 및 한중일관계와 더불어 한미중의 소다자외교에도 진력해서 한반도주변에 가능한 다층적 복합외교에 힘을 기울여야 한다.³⁸⁾

워싱턴에서 핵안보 정상회의를 계기로 한국·미국·일본 3국의 정상회담이 2016년 3월 개최되었다. 한미일 정상회담에서 북한의 핵·미사일에 대한 대응, 범세계적 테러대책, 기후변동, 납치문제 등에 대해서 연대하여 대응하기로 확인했다. 3국 정상은 안보협력 강화의 구체적 대책의 검토를 외무·국방 당국에 지시할 것을 확인

36) 국가안보실, 2014, 33-34.

37) 이면우 편, 2015.

38) 이태환 편, 2011.

했다. 또한 UN 안전보장이사회의 북한제제 결의안의 착실한 실행을 위한 방침에 합의했다. 이슬람 과격파조직 IS에 대한 대응책으로 군사작전과 인도적 지원을 포함한 다면적이고 장기적 대처가 필요하고 관계국에의 비군사적 지원의 실시를 표명했다. 또한 중국이 해양진출을 강화하고 있는 동중국해와 남중국해 등의 정세에 대해서도 의견을 교환했다. 한미일 정상들은 북핵문제 대응을 위한 3국 공조방안에 대한 집중적인 논의와 함께, 지역 및 범세계문제 관련 글로벌 파트너십 강화방안에 대해 폭넓게 의견을 교환했다. 북핵문제와 관련하여 북한의 전략적 선택을 바꾸기 위한 강력한 대북압박 등 3국 공조를 강화하는 계기가 되었다.³⁹⁾

2012년 밀실 추진 논란으로 막판 무산된 한일 정보보호협정 (GSOMIA) 체결문제가 한미일 안보협력의 변수로 부상했다.⁴⁰⁾ GSOMIA의 군사적 필요성은 인정하지만 그에 따른 정치적 부담감이 크다. 정부 관계자는 3국 정상회담 후 브리핑에서 GSOMIA는 과거 정부에서 추진하다 중단된 경위가 있어서 협정을 체결하려면 환경조성이 필요하다는 것이 기본입장이라고 밝혔다. 야당이 국회동의를 요구하며 협정에 반대하고, 일본과의 직접적인 군사협력을 부정적으로 바라보는 국민여론이 상당하기 때문이다. 핵실험과 장거리미사일 발사 등 북한의 도발위협이 고조되는 상황에서 일본의 군사정보는 한국에게 필요하지만 정치적 요인 때문에 어려웠다.⁴¹⁾

북한의 핵과 미사일 위협 증대로 최근 한미일 안보협력이 강화되고 2014년 12월 3국 정보공유약정이 체결되었다. 일본은 3국간 정보공유약정을 통한 미국경유 간접적 정보협력 방식보다 한일간 GSOMIA의 조기체결을 통한 직접적인 정보공유를 선호한다. 한미일 안보대화 (Defense Trilateral Talks, DTT)는 국방부 차관보급 회의로 2008년부터 실시해 왔다. DTT를 위한 실무협의체를 구성하기로 2015년 상그릴라 3국 국방장관회의에서 합의했다. 이명박 정부시기 한미일 3국의 6자회담 수석대표 회동을 포함해 3국간 외교안보담당 장관 및 차관급 회의가 개최되었다. 2014년 한미일 정보공유약정은 정보교환의 대상이 북한의 핵과 미사일에 국한되고 한국과 일본이 미국을 통해 정보를 주고받는 것으로 구속력이 없는 양해각서이다. 한미일 안보협력은 대북한 정부공유 및 정책공조의 수준에 머무르고 있고, 군사협력은 미국

39) 한미일 정상회담의 요지는 다음과 같다. 북한의 핵·미사일 문제가 국제사회에 위협이라는 것에 인식을 공유하고, 북한의 도발이 계속되면 더욱 강력한 제재를 발동할 것이라고 경고했다. 외무·국방 당국에 안보분야의 협력강화책을 검토하도록 했다. UN 안전보장이사회의 제재결의를 착실히 실시하도록 했다. 중국의 해양진출에 대해서 문제의식을 공유했다. 이슬람 과격파 대책으로서 관계국의 비군사적 지원을 표명했다. 4월 1일 한일정상회담에서 위안부 문제에 대한 2015년의 한일합의를 착실히 이행할 것을 확인했다. 한일 신시대의 관계를 진전시키고, 북한의 남침문제에 대해서 해결을 위한 연대를 언급했다.

40) 2016년 3월 31일 워싱턴에서 열린 한미일 정상회담에서 미일 양국은 GSOMIA 체결 필요성을 강조한 반면 한국은 속도를 조절하면서 시각차를 드러냈다. 미국 대통령이 3국간 안보협력이 필수적이라고 하자, 일본 총리는 한미일 협력을 안보분야에서 추구하고 모든 분야에서 강화해 나가자고 했다. 한일간 GSOMIA 체결을 디딤돌 삼아 3국간 군사협력을 한단계 발전시킬 수 있다는 구상이다. 한국은 3국간 협력을 가능한 분야에서 진전시켜 역내국가로 확대해가자며 안보라는 표현을 뺐다.

41) 2012년 국무회의에서 처리된 GSOMIA는 사회적 공감대 없이 성급히 추진된 문제와 한미 안보동맹을 한미일 3각동맹으로 발전시켜 동북아에 신냉전을 초래한다는 논란끝에 무산됐다. 이에 정부는 2014년 12월 국회동의를 따질 필요가 없는 한미일 3국간 약정을 체결해 미국을 매개로 군사정보를 공유하고 있다. 하지만 일본은 한국을 믿고 정보를 제공하려면 협정으로 격을 높여야 한다고 불만을 제기해 왔다. 미국도 한일간 GSOMIA 체결을 권유했다.

을 매개로 주한미군과 주일미군이 연계되어 있어서 한일 양국의 안보협력은 미약하다.

일본은 한국과 정보를 직접 교환하는 협정으로 격을 높여야 한다고 주장했다. 미국도 한일간 연내 GSOMIA 체결을 권장하며 한국 정부를 압박했다. 2016년 9월 북한의 제5차 핵실험 이후 계속되는 미사일 고도화 실험으로 인해 한국에 미국의 고고도미사일방어체계 (THAAD)의 배치 결정과 함께 한일 정보보호협정이 체결되었다.

4. 동아시아 다자협력구상

신뢰외교에 기초를 둔 동아시아 다자협력구상은 동북아평화협력구상, 한반도신뢰프로세스, 유라시아이니셔티브와 연계되어 동아시아에서 안보와 경제의 다자협력체로서 지속적으로 추진되어야 한다. 당분간 북한의 동아시아 다자협력구상에 참여하기는 어렵지만 역내 신뢰구축을 위한 노력은 지속되어야 한다. 동아시아 지역은 상호의존이 심화되고 있고 경제와 안보, 연성 및 경성 안보 분야에서 협력의 필요성이 존재한다. 정치적 긴장과 군사적 갈등을 해소하고 경제협력을 통한 공생의 길을 모색하도록 역내 국가들이 노력하는데 한국이 주도적 역할을 해야 한다.

동아시아 다자협력을 제도화하고 정착시키기 위해 대화와 협력의 관행을 축적하는데 주안점을 두고, 정부 및 민간 전문가들과의 정책네트워크를 통해 지역내 다자협력의 문화를 정착시키는데 노력해야 한다. 한국은 주도적으로 다자협력체제 형성과 대화에 다양한 구성원이 참여해서 중장기적으로 신뢰와 협력 문화가 구축되도록 가교역할을 수행해야 한다.

한국은 동아시아의 정체성을 넘어서 글로벌 연대의 강화가 요구된다. 북한문제의 성공적이고 평화로운 해결이 동북아 안보 및 세계평화의 중요한 전제조건이라는 점을 강조하고, 이를 토대로 북한문제의 해결에 중국과 일본 및 미국의 관여를 적극적으로 유도하는 전략이 필요하다. 1991년 유엔가입 이후 다자외교에 노력을 기울였고, 최근에는 G20정상회의 개최와 핵안보정상회담 개최를 통해 다자외교 중심의 중견국 리더십 행사를 위해 노력하고 있다.

한미일, 한중일, 한미중 등의 소다자 협의체는 동아시아 다자협력구상과 상호 보완될 수 있다. 동아시아 다자협력구상에서 추구하는 다자협력은 한미일, 한중일, 한미중 등의 3국이 주도적으로 추진할 수 있다. 필요에 따라서 남북한, 미국, 중국의 4자회담이나 일본·러시아를 포함한 6자회담이 중심적인 역할을 할 수 있다. 동아시아 다자협력구상은 한국이 다층적 복합외교를 수행하면서 가교역할과 소다자외교를 유연성 있게 연계하면서 상호보완하는 다자협력 외교전략으로 동아시아의 평화와 안정 및 번영에 기여하고자 한다. 현실적으로 정치·경제 및 안보의 갈등을 줄이기 위한 제도와 대화의 협력외교구상이다. 이는 동맹과 집단안보를 보완하고 경제협력을 포함하는 포괄적 외교전략 구상이다.⁴²⁾

42) 김성철, 2015.

V. 정책 제언: 한중일+미국의 정책네트워크

1. 미중 세력균형과 한국의 가교역할

(1) 한국의 외교정책은 미중 한쪽에 편승하지 않는 다층적 복합외교로서 상황과 사안에 따라 국가이익에 적절하게 중견국 가교외교를 실행하는 것이다. 한반도와 관련된 많은 외교사안들이 미중 양국에 의해 결정될 수 있어서, 미중 사이에서 한국이 가교역할을 통해 한국 입장을 설득하는 외교정책이 매우 중요하다. 한미중 3자회담 성격의 정책네트워크가 필요하다. 미국과 중국 사이에서 한국이 가교 중재 역할을 하고 국가이익을 추구하는 외교전략이 필요하다.⁴³⁾

(2) 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시키고, 주변국과의 전략적 협력을 강화하고, 국제사회와의 포괄적 안보협력을 증진한다. 동아시아 다자협력구상을 추진하고, 유라시아 지역협력을 확대하고, 세계평화에 기여하는 중견국 외교를 전개한다. 공생과 호혜의 맞춤형 안보·경제 및 공공외교를 전개한다. 한반도 신뢰를 기반으로 남북간 교류협력을 통해 남북관계의 발전을 위한 평화체제의 정착과 북핵문제의 해결을 위해 노력한다. 북한의 안보위협에 대처하고 동아시아 평화협력 질서 유지를 위해 주변국과 전략적 협력을 강화한다. 중국과 전략적 협력동반자 관계를 심화시키고, 북핵과 통일문제 등 한반도의 핵심 사안들에 대한 전략적 소통과 협력을 강화한다. 일본과 안정적인 관계 발전을 위해 협력을 강화한다. 러시아와 전략적 협력동반자 관계의 실용적 발전을 모색한다.⁴⁴⁾

2. 한미일 안보협력

(1) 한일관계의 개선을 계기로 한미일 3국의 협력을 확충하고 북한의 포위망의 실효성을 높이는 것이 중요해졌다. 2015년 말의 위안부문제 합의에서 3국중 소원했던 한일관계가 복원되고 연대가 가능해졌다. 안보리결의의 엄격한 이행을 통해서 북한에의 압력을 높이는 것에는 한미일이 주도적인 역할을 완수하여 중국 등 관계국에의 움직임을 강화하는 것이 중요하다.

(2) 한미일 안보협력이 강화되면 대북한 억지력이라는 한미동맹의 주된 기능이 미일동맹이 상정하는 대중국 억지력으로 확대되어 한중 우호협력관계를 손상시키고 동북아에서 한미일 대 북중러의 신냉전 구도를 유발할 수 있다. 한미일 대 북중러의 대결구도는 한반도의 평화와 통일에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 한반도의 평화와 통일을 위해서는 지역적 신뢰구축과 다자안보협력의 제도화가 필요하다. 한

43) 김성철, 2015; 전재성, 2013; 이태환, 2012.

44) 국가안보실, 2014, 85-89.

미일 안보협력 분야는 대북한 정보공유 외에 해상재난시의 긴급구조, 대테러·해적 행위에 대한 공동대응, 해양수송로 (SLOC)의 공동방위, 사이버테러, 유엔 평화유지 활동 (PKO)에서의 협력 등 비전통 안보분야에서 다자적 협력이 가능하다.

3. 한중일 협력체제

(1) 군사·안보적 측면에서 한국·중국·일본의 군사력 차이가 더욱 증대될 수 있다. 그러나 글로벌 세계 속에서 집단적 방위체제를 고려하면, 중국과 일본의 군사력 증강에 대해서 한반도 안보에 대한 자주국방의 확고한 의지를 유지하면서, 한미동맹의 효율성을 지속적으로 제고하고, 궁극적으로는 중국 및 일본과의 다자안보체제를 구축해 나가도록 노력하고, 동아시아에서 안보적 경쟁 및 갈등이 일정한 수준에서 관리될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

(2) 한중일을 하나의 지역으로 설정해서, 한중일의 안보를 확보하고 경제이익을 극대화하며 풍요로운 문화활동의 전개를 위해서 한중일의 정체성을 규정해야 한다. 한중일관계는 역사인식과 영토문제라는 갈등요인을 포함하고 있으므로, 네트워크적 환경 속에서 개별 국가이익과 공동체적 지역이익 사이의 균형을 유지하고 관리하는 것이 필요하다.

4. 6자회담과 동아시아 다자협력체제

(1) 6자회담과 같은 동아시아 다자협력을 제도화하고 정착시키기 위해 대화와 협력의 관행을 축적하는데 주안점을 두고, 정부 및 민간 전문가들과의 정책네트워크를 통해 지역내 다자협력의 문화를 정착시키는데 노력해야 한다. 한국은 주도적으로 다자협력체제 형성과 대화에 참여해서 중장기적으로 신뢰와 협력 문화가 구축되도록 가교역할을 수행해야 한다. 북한의 참여를 이끌어 내도록 적극적으로 노력한다.

(2) 한중일 협력을 확대해서 미국을 포함한 정책네트워크를 형성하면 동아시아 다자협력체 구축이 가능해진다. 양자 및 다자, 소다자외교를 포함하는 한중일+미국의 다층적 복합외교를 위한 정책네트워크의 형성이 동아시아의 평화와 안정적 발전에 중요하다.⁴⁵⁾

45) 김성철, 2015.

참 고 문 헌

- 국가안보실. 2014. 『국가안보전략』.
- 국립외교원. 2015. 『2016 국제정세전망』. 외교안보연구소.
- 김규륜 외. 2013. 『한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대』. 통일연구원.
- 김성철. 2015. 『일본외교와 동아시아 국제관계』. 한울아카데미.
- . 2017. “트럼프 정부의 출범과 미일관계.” 『정세와 정책』 2월. 세종연구소.
- 동북아 평화협력구상팀. 2014. 『동북아 평화협력구상』. 오름출판사.
- 박영호 외. 2011. 『평화통일을 위한 통일외교 전략』. 통일연구원.
- 외교부. 2015. 『외교백서』.
- 이면우 편. 2015. 『한국의 중견국외교론』. 세종연구소.
- 이상현. 2011. 『변환시대 국가전략』. 한울아카데미.
- 이태환 편. 2011. 『동북아 삼각협력체제: 한미중, 한중일 협력』. 세종연구소.
- 편. 2012. 『동아시아 경제와 안보』. 세종연구소.
- 전재성. 2013. “미중간 ‘신형대국관계’ 전망과 한국의 외교전략.” 『외교』 107.
- 조동호 편. 2012. 『공진을 위한 남북경협 전략』. 동아시아연구원.
- 진창수 편. 2015. 『중일관계』. 세종연구소.
- 하영선·김상배 편. 2012. 『북합세계정치학』. 한울아카데미.
- 홍현익. 2012. 『21세기 대한민국의 한반도 대전략』. 한울아카데미.
- Armitage, Richard and Joseph Nye. 2012. “The U.S.-Japan Alliance.” CSIS.
- Bush, Richard. 2010. *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Chanlett-Avery, Emma, et al. 2015. “Japan-U.S. Relations: Issues for Congress.” CRS Report.
- Eberstadt, Nicholas, and Richard Ellings, eds. 2001. *Korea’s Future and the Great Powers*. Seattle: University of Washington Press.
- Swain, Michael. 2011. *America’s Challenge*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wang, Jisi. 2011. “China’s Search for a Grand Strategy.” *Foreign Affairs*. Vol.90 No.2.
- 猪口孝 外 編. 2013. 『日米安全保障同盟』. 東京: 原書房.
- 劉傑·川島真 編. 2013. 『對立共存歷史認識 日中關係150年』. 東京大學出版會.
- 外務省. 『外交青書』.
- 『讀賣新聞』.

경제통상정책

이왕휘 (아주대학교)

초록

2010년 중반 이후 ‘세계경제의 성장⇒ 세계무역의 증가’ 라는 선순환 구조가 사라지는 신상태가 도래하였다. 2007년 세계금융위기와 같은 큰 사건이 없었음에도 불구하고 2010년대 전반 세계무역이 정체되었다는 점을 고려할 때, 이러한 무역액 감소 추세는 당분간 반전될 가능성이 높지 않다. 세계무역기구(WTO)의 도하개발라운드의 실패는 전 세계적 차원에서 자유무역을 확산할 수 있는 국제공조를 더욱 어렵게 만들었다.

동아시아도 이런 추세의 예외가 아니다. 특히 최대 상품 교역국인 중국에 대한 수출이 더 이상 급속하게 증대될 가능성이 희박해지고 있다. 즉 ‘중국의 경제 성장⇒ 한국의 수출 증대’ 라는 선순환 구조가 붕괴될 수도 있는 것이다. 중국의 산업고도화 정책이 추진되면서, 세계시장에서 양국 사이의 수출 경합도가 증가하는 추세에 있다. 또한 중국은 우리나라의 주요 수출품인 중간재의 수입대체 정책을 적극적으로 추진하고 있다.

설상가상으로 2016년 이후 전세계적 차원에서 보호주의가 아주 강력하게 발흥하고 있다. 한편에서 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴(속칭 브렉시트)와 미국의 도널드 트럼프 대통령 대선후보 당선 이후 주요 국가들은 자국 산업을 보호하기 위한 보호주의적 정책을 추진하고 있다. 특히 미국 우선주의(American First)를 내세운 트럼프 대통령은 취임 직후부터 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴와 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상을 밀어붙이고 있다. 다른 한편에서 중국은 우리나라가 고고도미사일방어체제(THAAD) 배치 결정을 공표한 이후 다양한 무역 보복을 하고 있다. 사드가 실제로 우리나라에 배치되면, 중국은 더 강력한 보복 조치를 동원할 것이라는 의지를 지속적으로 강조하고 있다.

앞으로 경제통상정책은 이러한 세계적 및 지역적 차원의 난관들을 극복할 수 있는 방안에 초점을 두어야 한다. 수출 진흥을 위해서는 세 가지 차원의 정책들이 종합적으로 고려되어야 한다. 첫째는 통상정책이다. FTA 네트워크를 확대·심화하기 위해 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 비롯한 다자간 자유무역협정(FTA) 협상에 적극적으로 참여해야 한다. 또한 트럼프 행정부의 TPP 폐기 이후 한미 FTA 재협상 가능성에도 미리 대비해야 한다. 둘째는 산업정책이다. 세계금융위기 이후 중국과 같은 개발도상국은 물론 미국, 영국, 일본, 독일과 같은 선진국들도 제조업을 활성화/고도화하기 위해 신산업정책을 추진하고 있다. 이 정책의 초점은 전략적으로 중요한 첨단 산업을 세계생산네트워크/세계가치사슬에서 우위를 점하는데 도움을 주는데 있다. 셋째는 외교정책이다. 군사적 대립의 고조는 역내 통상질서를 불안정하게 만들어 무역분쟁을 야기할 수 있다. 무역의존도가 70%가 넘는 우리나라에게 통상 갈등은 막대한 경제적 피해를 줄 수 있기 때문에, 외교적 문제가 무역에 미치는 영향을 최소화할 수 있도록 노력해야 한다. 특히 미국과 중국에 대해서는 외교적 갈등이 무역에 부정적 영향을 미치지 않도록 잘 관리해야 한다.

마지막으로 통상정책, 신산업정책, 외교정책을 조율하기 위해서는 경제통상정책 결정체제를 개편이 요구된다. 미국과 중국의 보호주의적 압력이 통상뿐만 아니라 환율 등 경제 전반으로 확산되면, 산업통상자원부만으로 대응하기가 어려운 상황에 도래할 가능성이 높다. 대통령 직속 통상 담당 기관으로 ‘국제통상위원회’, 국무총리실 산하에 ‘통상교섭본부’, 또는 외교부에 제3차관 또는 수석경제학자를 신설하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

1. 서론

2010년 중반 ‘세계경제의 성장⇒ 세계무역의 증가’ 라는 선순환 구조가 사라지는 신상태(新常态: new normal)가 도래하였다. 2007년 세계금융위기에도 지속적으로 증가해왔던 무역액이 2015년에는 11.8%나 감소하였다. 세계 10대 교역국들 모두에서 무역액이 대폭 감소하는 유례없는 현상이 발생하였다.

얼핏 보기에 우리나라는 이런 추세에 예외로 보인다. 2015년 우리나라는 세계 수출 순위에서 7위에서 6위로 상승하였으며, 중국의 최대수입국으로 등극하였고, 또 무역수지 흑자 기조도 유지하는데 성공했기 때문이다. 그러나 우리나라의 상황은 그렇게 낙관적이지 않다. 2015년 1월부터 2016년 8월까지 19개월 동안 수출이 계속 감소하여, 세계 수출 순위가 6위에서 8위로 하락하였다.

작년 11월부터 유지된 수출 증가세는 기저효과(Base effect)를 감안하면 아주 강력하다고 평가하기도 어렵다. 첫째, 우리나라의 순위 상승은 수출액의 증가라기보다는 다른 국가들에 비해 무역액이 상대적으로 소폭 감소했다는 사실에서 기인하였다. 둘째, 수출의 증가보다는 수입의 감소로 인한 속칭 ‘불황형 흑자’에 대해서도 주의해야 한다. 1) 특히 최근 흑자는 석유를 대표로 하는 원자재 가격의 하락으로 수입액이 줄어드는 결과에서 기인한 것이다. 마지막으로 가장 우려스러운 일은 우리나라의 최대교역국인 중국에 대한 수출이 더 이상 급속하게 증대될 가능성이 희박해지고 있다는 것이다. 실제로 중국은 우리나라의 주요 수출품인 중간재의 수입대체 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 또한 중국의 산업고도화 정책이 추진되면서, 세계시장에서 양국 사이의 수출 경합도는 증가하는 추세에 있다. 최악의 경우에는 ‘중국의 경제 성장⇒ 한국의 수출 증대’ 라는 선순환 구조가 붕괴될 수도 있다. 2)

설상가상으로 2016년 이후 전세계적 차원에서 보호주의가 아주 강력하게 발흥하고 있다. 한편에서 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴(속칭 브렉시트)와 미국의 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령 당선 이후 주요 국가들은 자국 산업을 보호하기 위한 보호주의적 정책을 추진하고 있다. 특히 미국 우선주의(American First)를 내세운 트럼프 대통령은 취임 직후부터 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴와 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상을 공식화하는 것은 물론 중국과 무역 전쟁의 가능성을 높이고 있다. 3) 다른 한편에서 중국은 우리나라가 고고도미사일방어체제(THAAD) 배치 결정을

1) 김수동. 경제위기 이후 무역수지 흑자의 원인: 외환위기시기와 비교한 특징. 『KIET 산업경제』 11월. 2009.

2) 이장규 외. 『중속성장 중국경제와 한·중 경제협력』 연구보고서 15-53. 대외경제정책연구원. 2015.

3) Daniel Ikenson, Into the Abyss: Is a U.S.-China Trade War Inevitable? Free Trade Bulletin, No.69. 2017. 반면 중국은 협력 가능성을 배제하고 있지 않다. 宋泓. 特朗普上台后美国贸易及相关政策的变化和影响. 国际经济评论 No.201706. 2017. 양평섭·임호열·이효진. 미국 신(新)행정부의 대중국 통상정책과 한중 경협에의 영향. 『KIEP 오늘의 세계경제』 16-34호. 2016.

공표한 이후 다양한 무역 보복을 하고 있다. 사드가 실제로 우리나라에 배치되면, 중국은 더 강력한 보복 조치를 동원할 것이라는 의지를 지속적으로 강조하고 있다.

앞으로 경제통상정책은 이러한 세계적 및 지역적 차원의 난관들을 극복할 수 있는 방안에 초점을 두어야 한다. 수출진흥을 위해서는 네 가지 차원의 정책들이 종합적으로 고려되어야 한다. 첫째는 통상정책이다. 세계무역체제에서 추진하는 자유 무역을 적극적으로 수용할 필요가 있다. 둘째는 산업정책이다. 사실 산업정책은 자유무역 원칙에 위배되는 것으로 인식되어 왔기 때문에 적극적으로 고려되고 있지 않았다. 그러나 중국은 물론 미국, 일본, 독일도 제조업을 활성화/고도화하기 위한 전략을 추진하고 있다. 셋째는 외교정책이다. 군사적 대립의 고조는 통상질서를 불안정하게 만들어 무역분쟁을 야기할 수 있다. 무역의존도가 70%가 넘는 우리나라에 통상 갈등은 막대한 경제적 피해를 줄 수 있기 때문에, 외교적 문제가 무역에 미치는 영향을 최소화할 수 있도록 노력해야 한다. 마지막으로 통상정책, 신산업정책, 외교정책을 조율하기 위해서는 경제통상정책 결정체제를 개편이 요구된다. 미국과 중국의 보호주의적 압력이 통상뿐만 아니라 환율 등 경제 전반으로 확산되면, 산업통상자원부만으로 대응하기가 어려운 상황에 도래할 가능성이 높다. 대통령 직속 통상 담당 기관으로 ‘국제통상위원회’, 국무총리실 산하에 ‘통상교섭본부’, 또는 외교부에 제3차관 또는 수석경제학자를 신설하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

이하 내용은 다음과 같다. 2절에서는 기존 경제통상정책의 성과와 한계를 검토한다. 3절에서는 향후 경제통상정책 과제를 ‘수출 절벽’, 동아시아 메가 FTA를 둘러싼 미중간 경쟁, 세계생산네트워크(global production network)/ 세계가치사슬(global value chain)/ 세계공급사슬(global supply chain)에서 산업구조 고도화 및 보호주의 위험 관리를 중심으로 논의한다. 4) 마지막으로 4절에서는 구체적인 정책대안을 제시한다.

2. 기존 경제통상정책의 성과와 한계

1960년대 이후 추진된 수출지향 산업화 정책으로 우리나라는 가장 성공적인 통상 국가로 발돋움하였다. 그 중에서도 수출진흥정책은 경제성장에 막대한 기여를 해왔

4) 일반적으로 세 개념들은 유사어로 사용되고 있지만, 이론적으로 세 개념들은 중요한 차이가 있다. Jennifer Bair. *Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward*. *Competition & Change*. 9-2. 2005; Robert C. Johnson. *Five Facts about Value-Added Exports and Implications for Macroeconomics and Trade Research*. *Journal of Economic Perspectives* 28-2. 2014; Marcel P. Timmer, Abdul Azeez Erumban, Bart Los, Robert Stehrer, and Gaaitzen J. de Vries. *Slicing Up Global Value Chains*. *Journal of Economic Perspectives* 28-2. 2014.

다. 먼저 내수시장의 규모가 작은 경제발전 초기 단계에서 수출 증대는 신규 인력 수요를 창출시키는 중요한 역할을 하였다. 또한 수출은 산업 발전에도 직간접인 도움을 주었다. 1960년대 경공업, 1970-80년대 중화학 산업, 1990-2000년대 정보통신 산업의 발전은 주력 수출 품목을 변화시키는데 결정적 계기를 제공해주었다. 마지막으로 수출은 기술 개발의 유인을 제공해주었다. 해외시장에서 경쟁력을 확보하기 위해서 정부와 기업은 연구개발(R & D)에 집중적으로 투자하였다. 5)

[표 1] 산업정책 및 무역정책의 기조 변화

| | 무역정책 기조 | 산업정책 기조 |
|--------|----------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1960년대 | 수입대체정책에서 수출주도형 산업화로 정책기조 전환 | 경공업 위주의 수출주도형 전략 |
| 1970년대 | 수출진흥체제의 확충과 국내시장 보호 | 정부 주도의 중화학공업 육성 |
| 1980년대 | 무역관리체제 정비로 민간부문의 경쟁과 자율 확대 | 중화학부문의 산업합리화, 자율·경쟁·개방체제 이행 |
| 1990년대 | 보호에서 경쟁으로 : 국제화와 개방화를 과감히 추진 | 첨단기술산업의 발전 개방화와 민간주도 경제운동, IMF 관리체제와 산업구조조정 |
| 2000년대 | 글로벌 경쟁 심화에 대비한 안정적 교역 기반 구축 : FTA추진과 성장동력 창출 | 혁신주도형 산업발전 |

출처: 산업연구원. 『2020년 무역발전 비전과 전략』 2012. p.63.

1997년 IMF 외환위기 이후 잠시 주춤하긴 했지만, 우리나라는 자유무역을 확대하기 위해 주요 교역국들과 자유무역협정(FTA)을 적극적으로 체결하였다. 2003년 2월 한국-칠레 FTA를 타결한 이후 노무현 정부는 8월 『FTA 추진 로드맵』(2004년 5월 개정)을 제시하였다. 국민 소득 2만 달러 경제 달성 및 동아시아 핵심국가로 부상을 목표로 하는 이 로드맵은 전략적·적극적·동시다발적 추진, 포괄적 FTA 추진, 국민적 공감대 기초 하에 추진이라는 3대 원칙에 기반을 두고 있다.⁶⁾ 이 로드맵에 따라 노무현 정부는 한미 FTA를 적극적으로 추진하였다. 이명박 정부는 2009년 한미 FTA 협상을 최종 타결하여 비준하는 것은 물론 한국-EU FTA도 성공적으로 추진하였다.

박근혜 정부는 산업과 통상의 실질적인 연계 강화를 위해 FTA의 협상주체인 외교

5) 한국경제 60년사 편찬위원회. 『한국경제 60년사: 대외경제편』 한국개발연구원. 2011; 김원규·김인철. 한국 산업정책의 과거와 현재 그리고 미래. 『e-KIET 산업경제정보』 제379호. 2008;

6) 조성대·이은미·명진호·박진우. Post-무역 1조 달러 시대의 FTA 로드맵 - FTA 추진전략 3.0과 신규 추진 대상 15개국. 『Trade Focus』 10-22. 2011.

통상부의 통상교섭본부를 산업통상자원부로 이전시켰다. 이러한 조직의 변화는 통상교섭본부가 통상교섭 및 협력에 치중함으로써 성과공유 및 추진방식에 소홀했다는 반성에서 나왔다. 더 나아가 ‘창조경제를 선도하는 상생형 통상국가’를 위해 박근혜 정부는 2013년 6월 『신통상 로드맵』을 제시하였다. 로드맵의 정책기조는 ① 개방형 통상정책의 기조 유지 ② 상대국과 상생(Win-win)하는 통상전략 수립 ③ 통상정책 성과의 국내 공유 시스템 구축 ④ 협업·소통의 통상정책 기반 확충이다.

[그림 1] 박근혜 정부의 통상정책 방향

| | 그간의 통상정책 전략 | 신통상정책 전략 |
|------|------------------------|---------------------------------|
| 추진전략 | FTA 교섭중심의 통상 | 산업과 연계를 강화한 통상 |
| 통상교섭 | · FTA Hub 구축 | · 지역통합의 중심 핵심축(linchpin) |
| 통상협력 | · 거대경제권 위주 | · 신흥국 맞춤형 통상협력모델 개발 |
| 성과공유 | · FTA 효과의 체감도 저하 | · 통상정책의 실효성 제고 |
| 추진방식 | · 분절적 통상추진체계 · 정부주도 | · 통상교섭-이행-대책 일원화 · 민관 협업과 소통 |

출처: 산업통상자원부. 2015. 『2013-2014 산업통상자원백서』, p.453.

2015년 기준으로 우리나라는 15개의 다자 및 양자 자유무역협정(FTA)을 체결하였다. 우리나라와 FTA를 맺은 51개국의 수입시장 규모는 전 세계의 70.9% (약 13.2조 달러), 세계 인구의 69.4% (43.1억 명)으로 확대되었다.⁷⁾ 2015년 체결된 한중 FTA로 우리나라는 중국 중심의 동아시아와 미국 주도의 환태평양을 연결하는 가교가 되었다.

이러한 노력의 결과 1960년 1억 달러에 불과했던 수출액은 2011년 5,000억 달러를 넘어섰으며 2015년에는 세계 수출 순위가 6위까지 상승하였다. 표2과 그림2에 요약되어 있는 것처럼, 수출의 중요한 부분을 차지하는 제조업 생산 및 부가가치에서도 우리나라는 2013년 영국, 이탈리아, 프랑스를 제치고 세계 5위를 각각 차지하였다.

[표 2] 제조업 생산액 (2013년 기준; 10억 달러)

| | 제조업 생산 | | | 국내생산 비중(%) | 세계 생산 비중(%) |
|--|--------|------------|----------|------------|-------------|
| | 세계 순위 | 총 (10억 \$) | 1 인당(\$) | | |
| | | | | | |

7) 국제무역연구원 동향분석실. 한국 무역, 50년의 여정과 위상. 『Trade Focus』 12-65. 2013.

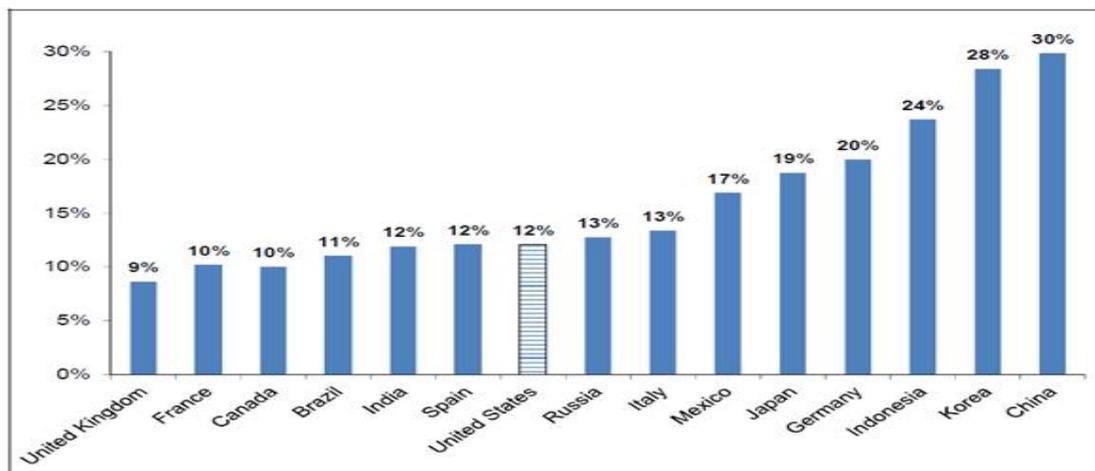
제33차 세종국가전략포럼: 주요 글로벌 외교 과제

| | | | | | |
|-------|----|-------|--------|-----|-----|
| 미국 | 1 | 1,820 | 5,600 | 12% | 19% |
| 중국 | 2 | 1,757 | 1,300 | 30% | 18% |
| 일본 | 3 | 1,001 | 7,900 | 19% | 11% |
| 독일 | 4 | 663 | 8,000 | 22% | 7% |
| 한국 | 5 | 354 | 7,200 | 31% | 4% |
| 프랑스 | 6 | 268 | 4,000 | 11% | 3% |
| 이탈리아 | 7 | 256 | 4,200 | 15% | 3% |
| 영국 | 8 | 245 | 3,900 | 10% | 3% |
| 인도 | 9 | 203 | 200 | 13% | 2% |
| 대만 | 10 | 179 | 7,700 | 29% | 2% |
| 멕시코 | 11 | 164 | 1,300 | 18% | 2% |
| 브라질 | 12 | 156 | 800 | 13% | 2% |
| 캐나다 | 13 | 146 | 4,100 | 11% | 2% |
| 스페인 | 14 | 140 | 3,000 | 13% | 1% |
| 러시아 | 15 | 138 | 1,000 | 15% | 1% |
| 터키 | 16 | 115 | 1,500 | 17% | 1% |
| 인도네시아 | 17 | 113 | 500 | 24% | 1% |
| 스위스 | 18 | 92 | 11,300 | 19% | 1% |
| 폴란드 | 19 | 91 | 2,400 | 19% | 1% |
| 네덜란드 | 20 | 89 | 5300 | 12% | 1% |

* 2005년 환율을 사용한 2005년 미국 달러화 가격 기준

출처: Chris Rhodes. *Manufacturing: International Comparisons*. Briefing Paper No.05809. UK House of Commons. 2015. p. 4.

[그림 2] 제조업의 부가가치 (2013년 기준; 10억 달러)



출처: Marc Levinson. *U.S. Manufacturing in International Perspective*. Congressional Research Service. 2015. p.3.

이러한 성과에도 불구하고 현 경제통상정책은 개선의 여지가 있다. 가장 중요한 문제는 FTA의 성과가 아직 기업 차원에서 체감되고 있지는 않으며 수출 품목과 수출 지역의 다변화도 예상만큼 이뤄지지 않고 있다는 것이다. 주요 교역상대국가들과 메가 FTA가 이제 발효된 지 채 5년밖에 지나지 않았다는 점에서 이 문제들이 점차 해소될 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 대기업에 비해 중소기업들이 FTA를 제대로 활용하고 있지 못하고 있다는 점은 간과될 수 없는 문제다. 8)

3. 경제통상정책의 근본적 변화

1) 세계적 수출 감소: ‘수출 절벽’ 극복

현재 우리나라가 당면한 가장 심각한 문제는 세계무역이 2015년 이후 감소 추세에 접어들고 있다는 것이다. 세계금융위기와 같은 대형 악재가 없었음에도 불구하고 2010년대 전반 세계무역이 정체되었다는 점을 고려할 때, 이러한 무역액 감소 추세는 당분간 반전될 가능성이 높지 않다. 9)

최근 세계무역의 감소에 대해서는 여러 가지 원인들이 논의되고 있다. 첫째는 경기순환적 요소이다. 유럽, 일본은 경기침체로 고생하고 있으며, 미국의 경기회복 전망도 아주 긍정적이지만은 않다. 신흥경제권의 대표인 중국도 경제성장률을 7% 이상 유지하기 어려울 것으로 예상된다. 또한 유가 하락으로 석유수출국들의 수요도 급속하게 축소되고 있다. 10)

두 번째는 세계무역의 구조적 침체와 관련이 있다. 2007년 세계금융위기 이후 보호주의의 확산을 막기 위한 국제정책공조가 성공했음에도 불구하고, 세계무역은 위기 전의 증가율을 회복하고 있지 못했다. 이 점은 2010년대 중반 세계무역의 감소가 경기침체뿐만 아니라 국제적 수직분업 구조의 부진에서 기인한다. 11)

마지막으로 중요한 원인은 2010년대 세계최대 상품(서비스 제외) 교역국으로 등장한 중국의 경제구조 전환과 그로 인한 무역 감소이다. 중국은 2013년 이후 경제성장 전략의 중점을 수출에서 내수, 제조업에서 서비스업으로 이동시키고 있다.

8) 김영귀·금혜윤·유새별·김양희·김한성. 한국의 FTA 10년 평가와 향후 정책방향. 『KIEP 정책연구 브리핑』 2015.

9) Richard Baldwin. ed. The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects. Centre for Economic Policy Research. 2009.

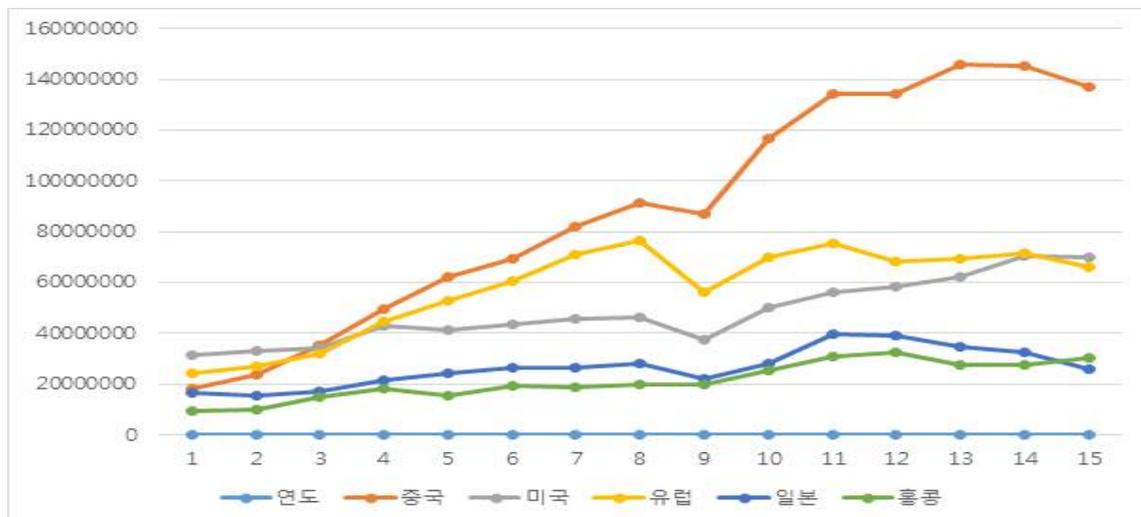
10) Cristina Constantinescu, Aaditya Mattoo, and Michele Ruta. The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural? Working Paper No.1506. IMF. 2015.

11) Michael Ferrantino and Daria Taglioni. Global Value Chains in the Current Trade Slowdown. World Bank Economic Premise No.137. 2014; Jane Haltmaier. The Slowdown in Global Trade. IFDP Notes. Federal Reserve System. 2015; Arne J. Nagengast and Robert Stehrer. The Great Collapse in Value Added Trade. Working Paper No.1833. European Central Bank. 2015.

2001~14년 사이 중국은 세계경제성장의 약 1/4, 세계 소득, 무역 및 상품 수요의 1/3에서 1/2 정도 기여하였다는 감안한다면, 중국의 경기 침체는 심각한 문제를 파생시킬 수 있다. 앞으로 중국의 성장률이 1% 하락하면 세계 성장률이 단기적으로 0.23% 하락하며, 금융시장 불안정으로 전파될 경우 0.29% 하락할 것으로 추정된다. 이 문제가 세계 주식시장, 석유가격 및 장기금리에도 부정적 영향을 경우 상당한 수준의 추가적 피해가 불가피할 것이다. 12)

이러한 부정적 영향들이 우리나라의 무역에 심각한 영향을 주고 있다. 그림 3에 나와 있듯이, 빠른 속도로 증가해 왔던 수출액이 2014년을 정점으로 하락하는 추세를 보여주고 있다.

[그림 3] 우리나라 수출입무역액: 5개 교역국



출처: 관세청 수출입무역통계 (<https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/>)

이 중에서도 가장 큰 하락을 기록한 것은 총수출의 26.1%(2014년 기준)를 차지하는 대중 무역이다. 중국의 경기 침체가 두 단계를 거쳐 우리나라 영향을 줄 것으로 예상된다. 첫째, 중국 내부요인에 의해 경제성장률이 1.0%p 하락하는 충격이 발생하는 경우 직접적 경로를 통해 우리나라의 경제성장률을 0.2%p 정도 낮출 것이다. 둘째, 중국 경제성장률 하락은 아시아 신흥국 및 자원수출국, 선진국 전반의 회복세를 약화시킴으로써 간접 경로를 통해서도 추가적으로 0.2~0.4%p 정도 낮아질 것으로

12) Alexei Kireyev and Andrei Leonidov. China's Imports Slowdown: Spillovers, Spillins, and Spillbacks. Working Paper No.16/51. IMF. 2016; Paul Cashin, Kamiar Mohaddes and Mehdi Raissi. China's Slowdown and Global Financial Market Volatility: Is World Growth Losing Out? Working Paper No.16/63. IMF. 2015; Fan Zhai and Peter Morgan. Impact of the People's Republic of China's Growth Slowdown on Emerging Asia: A General Equilibrium Analysis. Working Paper No.560. Asian Development Bank Institute. 2016; Asian Development Bank. Structural Change and Moderating Growth in the People's Republic of China: Implications for Developing Asia and Beyond. Asian Development Bank. 2016.

예상된다. 13)

장기적으로 「중국제조 2025」와 같은 산업정책은 우리나라 수출에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 2000년대 이후 중국 정부는 부가가치가 낮은 가공무역에 대한 제한 조치 강화와 동시에 소재부품 산업을 중심으로 빠른 산업 고도화를 추진해왔다. 이런 추세가 지속되어 중국의 중간재 투입 자급률이 1%p 상승할 경우 한국의 대중국 수출은 8.4%, GDP는 0.5% 감소될 것으로 추정된다. 14) 이런 추세가 역전되지 않을 경우 1990년대~2010년대 유지되어온 '중국의 경제 성장⇒ 한국의 수출 증대'라는 선순환 구조가 붕괴될 가능성이 높다. 15)

2) 세계생산네트워크/세계가치사슬/ 세계공급사슬 재편: 산업구조 고도화

1990년대 후반 이후 다국적 기업들의 활발한 해외투자로 형성된 생산의 국제적 분절화(international fragmentation of production)는 세계생산네트워크/ 세계가치사슬/ 세계공급사슬로 발전하였다. 이 네트워크에서는 제품 디자인, 원자재 및 부품 조달, 조립생산, 유통, 애프터서비스와 같은 생산 과정들이 여러 국가들로 분산되었다. 16) 이 네트워크가 세계적으로 확산되면서 '21세기 지역주의'로 불리는 원자재 및 중간부품 무역이 크게 활성화되었다. 특히 이 네트워크는 기술과 자본이 부족하지만 노동력이 풍부한 개발도상국들이 가공무역(processing trade)에 참여할 수 있는 여지를 확대시킴으로써 세계무역의 증진에 기여해왔다. 17)

세계생산네트워크는 21세기에 중대한 변화를 경험하고 있다. 엄밀한 의미에서 생산네트워크는 세계적 차원이라기보다는 지역적 차원- 동아시아, 유럽, 북미 -에서

13) 김성태·정규철. 2015. 최근 중국경제 불안에 대한 평가 및 시사점. 『KDI 경제전망』 제32권 제2호.

14) 천용찬·조규림. 2015. 중국 경제의 자급률 상승이 한국 경제에 미치는 영향. 『현안과 과제』 15-25호. 현대경제연구원

15) 미국 사례는 중국의 충격이 상당히 심각할 것이라는 점을 잘 보여주고 있다. David H. Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson. The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade. Working Paper No. 21906. NBER. 2016.

16) D.K. Elms and P. Low. eds. Global Value Chains in a Changing World, WTO Publications for Fung Global Institute, Nanyang Technological University and the World Trade Organization. 2013; Nagwa Riad, Luca Errico, Christian Henn, Christian Saborowski, Mika Saito, and Jarkko Turunen. Changing Patterns of Global Trade. IMF. 2012; OECD. Mapping Global Value Chains. OECD Conference Centre. 2012; OECD. Interconnected Economies: Benefitting from Global Value Chains. OECD. 2013; UNCTAD. Global Value Chains and Development. UNCTAD. 2013; Global Agenda Council on the Global Trade System. The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy, World Economic Forum. 2012; João Amador and Filippo di Mauro. The Age of Global Value Chains: Maps and Policy Issues. Centre for Economic Policy Research. 2015.

17) Richard E. Baldwin. 21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules, Staff Working Paper ERSD-2011-08. WTO. 2011; Richard Baldwin and Javier Lopez-Gonzalez. Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses. Working Paper No.18957. NBER. 2013.

발전해왔다. 18) 동아시아 지역은 물론 세계적 차원에 가장 중요한 것은 세계의 공장으로 불리는 중국의 부상이다. 19) 특히 중국이 일본을 제치고 네트워크의 중심을 차지하면서, 동아시아 생산네트워크는 중국에 중간재를 주로 공급하는 국가들(일본, 한국, 대만)과 원자재를 공급하는 국가들(동남아시아 국가들)의 분화되었다. 20)

한편, 세계생산네트워크 속에서 중간재 교역의 증가는 무역량을 총량기준이 아닌 부가가치 기준으로 파악해야 할 필요성을 부각시켰다. 중간재의 수출입 통계는 기존의 총량기준 무역 통계에서는 중복 계산(double counting)된다는 문제점을 가지고 있다. 중간재의 가공조립을 주로 하는 국가들에서 총수출이 국내경제 국내경제에 기여하는 부가가치 기여분을 과대평가하게 만들게 하는 경향이 있다.

가장 대표적인 사례가 아이폰이다. 국가별 수출입 통계를 보면 아이폰을 수입하는 미국은 수출하는 중국에 막대한 무역적자를 보고 있다. 그러나 기업 차원에서 부가가치(value added)를 중심으로 보면, 아이폰의 생산과 판매 과정에서 대부분의 부가가치는 중국, 일본, 한국의 부품 생산 및 조립 업체가 아니라 미국의 애플(Apple)에서 창출된다. 즉 미국은 총수출의 측면에서 무역적자이지만, 부가가치의 측면에서는 무역흑자라고 할 수 있다. 21)

무역이 생산하는 부가가치를 정확하게 파악하기 위해서는 무역 총액(gross trade)이 아니라 부가가치 무역(value added trade)을 파악해야 한다. 기존의 총량기준 무역통계를 바탕으로 정책수립을 한다면 정책의 효율성이 낮아지거나 심지어는 정책 방향이 왜곡될 가능성도 있기 때문에 세계무역기구(WTO)와 경제개발협력기구(OECD)를 중심으로 부가가치 기준 무역(Trade in Value Added: TiVA)을 파악하기 위

18) Arjan Lejour, Hugo Rojas-Romagosa, and Paul Veenendaal. Hubs and Spokes in Global Supply Chains Using Redirected Trade in Value Added, Working Paper No.1670. ECB. 2015.

19) IDE-JETRO and WTO. Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia. WTO. 2011; Satoshi Inomata. Trade in Value Added: An East Asian Perspective. Working Paper No.451. ADBI. 2013; Fukunari Kimura and Ayako Obashi. Production Networks in East Asia: What We Know So Far, Working Paper No.320. ADBI. 2011; Prema-chandra. Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalization or Globalization? Working Paper Series on Regional Economic Integration No.56. ADB. 2010. Cf. 정철 · 박순찬 · 박인원 · 임경수. 『아·태 역내 생산 네트워크와 APEC 경제협력: 중간재 교역을 중심으로』 연구보고서 13-12. 대외경제정책연구원. 2013.

20) Alyson C. Ma and Ari Van Assche. China's Role in Global Production Networks. In Aaron Sydor. ed. Global Value Chains: Impacts and Implications. Foreign Affairs and International Trade Canada. 2011; Hyun-Hoon Lee, Donghyun Park, and Jing Wang. 2011. The Role of the People's Republic of China in International Fragmentation and Production Networks: An Empirical Investigation, Working Paper Series on Regional Economic Integration No.87. ADB; Mona Haddad. Trade Integration in East Asia: The Role Of China And Production Networks, Policy Research Working Paper No.4160. World Bank. 2007. Cf. 정성춘 · 이형근. 『한일 기업의 동아시아 생산네트워크 비교연구: 자동차산업을 중심으로』 연구보고서 07-10. 대외경제정책연구원. 2007; 홍진영 · 이준엽. 글로벌생산네트워크에서의 중국의 위상에 관한 연구: 휴대폰 및 자동차산업을 중심으로. 『현대중국연구』 4집 1호. 2012.

21) Yuqing Xing and Neal Detert. How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People's Republic of China. Working Papers No.257. ADBI. 2010; Yuqing Xing. Measuring Value Added in the People's Republic of China's Exports: A Direct Approach. Working Paper No.493. ADB. 2014.

한 세계투입산출자료(World Input-Output Database: WIOD)를 구축하였다. 22)

우리나라의 경우 국내부가가치율은 1995년의 69.9%에서 2011년에는 55.4%로 감소하였다. 이는 우리가 수출한 원자재와 부품 등이 다른 국가들의 수출에 활용되는 비율은 상대적으로 낮아졌던 반면 우리나라 수출에 활용되는 외국 원자재와 부품 비율이 상대적으로 증가하였다는 점을 의미한다.²³⁾ 제조업 4대 강국 진입을 목표로 하는 「제조업 혁신 3.0 전략」은 세계생산네트워크에서 제조업 경쟁력 강화를 도모하려는 정책이다. ²⁴⁾

3) 동아시아 메가 FTA 경쟁: 미중 대립 구도 탈피

2000년대 WTO가 추진해온 도하개발라운드(Doha Development Round: DDR) 협상이 지난 2015년 12월 각료회의에서 최종 합의하는데 실패하였다. ²⁵⁾ DDR의 실패는 전 세계적 차원에서 자유무역을 확산할 수 있는 국제공조를 더욱 어렵게 만들었다. 이런 상황에서 주요 무역대국들은 차선책으로 메가 자유무역협정(FTA)을 더 적극적으로 추구하고 있다. ²⁶⁾

표 3에서 보이듯, 아시아태평양 지역에서 아시아태평양경제협력체(APEC)를 중심으로 아태자유무역지대(FTAAP)라는 메가 FTA 프로젝트가 추진되고 있다. 그러나 그 주도권을 놓고 미국과 중국 사이에 치열한 경쟁이 벌어지고 있다. ²⁷⁾ 미국은 동아시아와 라틴아메리카 국가들을 중심으로 하는 환태평양경제동반자 협정(TPP)을

22) Andreas Maurer and Christophe Degain. Globalization and Trade Flows: What You See is Not What You Get!, Staff Working Paper No.2010-12. WTO. 2010; Koopman, Robert, William Powers, Zhi Wang, and Shang-Jin Wei. 2010. Give Credit Where Credit Is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains. Working Papers Series No.16426. NBER; Aaditya Mattoo, Zhi Wang and Shang-Jin Wei. eds. Trade in Value Added: Developing New Measures of Cross-Border Trade. CEPR and World Bank. 2013; João Amador and Sónia Cabral. Global Value Chains: Surveying Drivers and Measures. Working Paper No.1739. European Central Bank. 2014; Marko Javorsek and Ignacio Camacho. Trade in Value Added: Concepts, Estimation and Analysis. Working Paper No.150. ARTNeT. 2015; William M. Powers. The Value of Value Added: Measuring Global Engagement with Gross and Value-added Trade, Working Paper No. 2012-11A. U.S. International Trade Commission. 2012.

23) 최낙균 · 박순찬. 『글로벌 가치사슬에서 수출부가가치의 결정요인 분석과 정책 시사점』 연구보고서 15-05. 대외경제정책연구원. 2015. Cf. 이우기 · 이인규 · 홍영은. 2013. 국제산업연관표를 이용한 우리나라의 Global Value Chain 분석. 『이슈페이퍼』 2013-4. 한국은행.

24) 산업통상자원부 · 미래창조과학부. 『제조업혁신 3.0전략 실행대책』 2015.

25) 서진교 · 이효영. WTO 나이로비 각료회의 평가와 정책 시사점. 『KIEP 오늘의 세계경제』 16-7호. 2016.

26) Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja. Patterns of Free Trade Areas in Asia. Honolulu; East-West Center. 2013; Tang Guoqiang and Peter A. Petri. eds. New Directions in Asia-Pacific Economic Integration. East-West center. 2014.

27) Alex He. China and Global Trade Governance. CIGI Papers No.104. Centre for International Governance Innovation. 2016; Vinod K. Aggarwal. Mega-FTAs and the Trade-Security Nexus: The Trans-Pacific Partnership (TPP) and Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). AsiaPacific Issues No.123. East-West Center. 2016; Shintaro Hamanaka. TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting. Journal of East Asian Economic Integration. 18-2. 2014; 이승주. 2013. 미중일 삼각 구도와 한국의 전략적 대응: 환태평양경제동반자협정(TPP)과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 사례를 중심으로. 『미국학』 36권 2호.

2015년 12월에 체결하였으며, 유럽연합(EU)과는 범대서양무역투자동반자협정(TTIP)을 계속 추진하고 있다. 세계최대 상품 무역국인 중국도 아세안+6 FTA이 참여하는 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)의 체결을 위해 적극적으로 노력하고 있다. 2015년에 중국이 제안한 일대일로(一帶一路) 구상도 향후 메가 FTA로 발전할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수는 없다.

[표 3] 메가 FTA 경쟁

| | TPP | RCEP | FTAAP | TTIP | 일대일로 |
|---------------|------------------|-------------------|-------------------|-----------------|----------|
| 제안 | 2004년 싱가포르 | 2010년 ASEAN | 2006년 미국 | 2011년 미국 | 2015년 중국 |
| 협상 개시 (타결) | 2008 (2015) 년 | 2012년 | - | 2013년 | - |
| 참가국 | 12개국 | 16개국 (ASEAN+6) | 21개국 예상 (APEC) | 미국 및 EU 29개국 | 약 60개국 |
| 세계 GDP | 37% | 30% | 54% | 47% | 29% |
| 세계 무역 | 25% | 30% | 44% | 30% | 23.9% |
| 세계 인구 | 11% | 48% | 40% | 10% | 63% |

출처: IMF, World Bank, WTO.

일반적으로 다자 FTA는 양자 FTA에 비해 부가가치 기준 강화의 부정적 영향을 축소시키는 경향이 있는 것으로 추정된다. 그 이유는 FTA 참여국 수가 늘어날수록 비교우위에 의한 각국별 생산 분절화가 강화되는데 있다. 중간재 비중이 높은 우리나라의 경우에는 누적원산지 규정의 피해를 줄이기 위해서는 회원국 수가 더 많은 다자 FTA에 참여하는 것이 유리하다.²⁸⁾ 따라서 다자 FTA에 적극적으로 참여하는 것이 필요하다.

이 모든 메가 FTA를 동시에 추진하기 어렵기 때문에, 어떤 FTA부터 우선적으로 협상할 것인가를 선택을 해야 한다. 여기에서 주의해야 할 점은 동아시아의 메가 FTA는 경제적 계산뿐만 아니라 전략적 고려에 심대한 영향을 받고 있다는 점이다.²⁹⁾ 특히 미국과 중국은 메가 FTA를 대전략의 일부로 추진하고 있다. 미국은 중국이 가입하지 않는 TPP를 아시아중시(Pivot to Asia)/재균형(Rebalancing) 정책의 일환인 무역동맹으로 간주하고 있다. 즉 미국은 TPP 회원국들과 협력을 통해 중국을 견제-

28) 최낙균·김영귀, 『동아시아의 가치사슬구조와 역내국간 FTA의 경제적 효과 분석』 연구보고서 13-01. 대외경제정책연구원, 2013; 권순국, 글로벌 가치사슬(GVC's) 구조 측면에서 환태평양경제동반자협정(TPP)의 필요성과 활용과제, 『관세학회지』 15권 제2호, 2014.

29) Howard J. Shatz, U.S. International Economic Strategy in a Turbulent World. Santa Monica: Rand Corporation, 2016.

더 나아가서는 봉쇄-하려는 전략적 목적을 감추지 않고 있다. 30)

같은 맥락에서 중국의 무역정책도 전략적 고려가 배태되어 있다.³¹⁾ 소극적인 태도를 견지해왔던 중국은 2010년대 초반부터 적극적으로 FTA를 체결하고 있다. 아세안이 중심이 되어 추진해왔던 RCEP에서 주도적인 역할을 하는 것은 물론 일대일로와 같은 서진(西進) 전략을 통해 미국의 포위망을 탈피하려는 정책을 추진하고 있다. 32)

현재 메가 FTA 경쟁은 트럼프 대통령이 TPP 탈퇴를 선언한 이후 소강상태에 접어든 것으로 보인다. 그러나 트럼프 행정부가 TPP를 완전히 폐기했는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 트럼프 행정부는 TPP 회원국들과 양자 FTA 재협상을 통해 다른 형태의 FTA를 추진할 가능성이 남아 있기 때문이다. 더 나아가 대부분의 전문가들과 전직 관료들이 TPP를 지지하고 있다는 점에서, 차기 행정부가 TPP를 부활시킬 수도 있다. 33) 또한 일본은 TPP 비준을 포기하지 않았으며, 미일 FTA를 그 대안으로 준비하고 있다. 이런 점에서 메가 FTA 경쟁이 완전히 종언되었다고 평가하기는 이른 것으로 보인다.

4) 보호주의의 대두

(1) 트럼프 행정부의 보호주의 정책

트럼프 행정부의 무역정책은 1980년대 이후 가장 강력한 보호주의로 평가되고 있다. 34) 무역적자를 국가안보의 문제로 규정하는 피터 나바로(Peter Navaro) 국가무역위원회(National Trade Council) 위원장은 미국에 대한 무역흑자를 계속 유지하고 있는 독일과 중국을 강력하고 비판하고 있다. 통상정책을 주관하는 상무부 장관 윌버로스(Wilbur Ross)와 로버트 라이시저(Robert Lighthizer) 무역대표부(USTR) 대표 역시 미국 제조업 보호를 위한 강력한 조치를 선호하고 있다. 35) 더 나아가 정권의 최고

30) U.S. Trade Representative. The President's Trade Agenda. 2016. TTIP 역시 지정학적인 고려가 배제되어 있지 않다. Daniel S. Hamilton, ed. The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations. 2014.

31) 王義旻. 一帶一路, 機遇與挑戰. 한민화 역. 『중국, 그래도 중국』. 서울문화사. 2016.

32) Zhao Hong. China's Evolving Views on the TPP and the RCEP. ISEAS Perspective. No.28. 2014.

33) Charlene Barshefsky, Evan G. Greenberg, and Jon M. Huntsman Jr. (eds.). Reinventing U.S. Economic Strategy in the Asia Pacific. Center for Strategic and International Studies. 2017; Jeffrey J. Schott, US Trade Policy Options in the Pacific Basin: Bigger Is Better, Policy Brief No.17-7. Peterson Institute for International Economics. 2017.

34) Marcus Noland, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson, and Tyler Moran. Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign. PIIE Briefing No.16-6. Peterson Institute for International Economics. 2016; Cullen S. Hendrix. Protectionism in the 2016 Election: Causes and Consequences, Truths and Fictions. Policy Brief No.16-20. Peterson Institute for International Economics. 2016.

실제로 간주되는 스티브 배넌(Steve Bannon) 백악관 수석전략가는 경제적 민족주의를 강력하게 주창하고 있다. 반면 자유무역을 선호하는 월스트리트 출신인 재무부 장관 스티븐 므누신 (Steven Mnuchin)과 국가경제위원회(National Economic Council)의장 게리 콘(Gary Cohn)의 통상정책에 대한 영향력은 제한적이다. 36)

취임 전 트럼프 행정부의 통상정책은 세 가지 시나리오로 예상되었다.37) 첫째, 기존의 제도들을 벗어나지 않는 범위에서 보호주의적 공세를 강화하는 것이다. 이 시나리오의 핵심은 트럼프 행정부가 보호주의 위협을 기존 FTA 재협상을 위한 수단으로 간주하고 있다는 것이다. 둘째, 트럼프 당선자가 대통령의 권한을 활용해 보호주의적 보복 조치를 강력하게 실행하는 것이다. 물론 이 경우 전통적 우방인 캐나다와 멕시코는 물론, 중국과 동아시아 국가들 및 EU 국가들과도 무역전쟁(trade war)이 일어날 수 있다. 마지막으로 제2차 세계대전 이후 미국이 유지해온 세계무역질서를 전복시키는 것이다. 이 경우 미국은 메가 FTA뿐만 아니라 WTO에서 탈퇴까지 감수할 가능성이 있다. 38)

현재까지 트럼프 행정부의 행보는 가장 극단적인 세 번째 시나리오의 가능성을 배제할 수 없게 만들고 있다. 트럼프 대통령은 취임사에서 그 정책 기초를 분명하게 천명하였다.

지난 수십 년 동안 우리는 미국 산업을 희생시키면서 외국 산업을 풍요롭게 만들었습니다. 우리가 다른 나라를 부유하게 만드는 사이에 우리나라의 부와 힘, 자신감은 완전히 사라졌습니다. 우리는 두 가지의 단순한 규칙에 따를 것입니다. 미국 제품을 사는 것, 미국인을 고용하는 것이 바로 그 규칙입니다. 우리는 다른 나라들과 우호선린을 추구할 것이지만, 동시에 다른 나라들이 자국의 이익을 앞세울 권리를 갖는다는 이해를 바탕으로 할 것입니다(Trump 2017). 39)

트럼프 대통령의 보호주의적 정책은 취임 전 CNN에 공개된 200일 계획 메모—취임 첫 날 상무부와 국제무역위원회에 NAFTA 탈퇴에 대한 연구 개시를 명령, 취임 100일에는 중국을 환율조작국으로 지정할 수 있는가를 검토, 취임 200일에는 NAFTA를 공식적으로 탈퇴할 수 있는가를 공식적으로 고려 —보다 더 빠른 속도로 전개되

35) Peter Navaro and Wilbur Ross. Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts. 2016. https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf

36) Nick Timiraos, Donald Trump Is Staffing His Administration with TPP Supporters. Wall Street Journal. December 8, 2016.

37) Neil Irwin, What Will Trump Trade Policy Actually Look Like? Three Possibilities. New York Times. November 22, 2016.

38) Allan Smith, TRUMP: 'We Have to Look' at Trade 'Almost as a War'. Business Insider. December 6, 2016.

39) Donald J. Trump, Inaugural Address. January 20, 2017. <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>

고 있다. 40) 트럼프 대통령은 취임 첫 날 TPP 탈퇴, 다음 날 NAFTA 재협상에 서명하였다. 또한 트럼프 행정부는 WTO 규정과 배치되는 국경조정세(border adjustment tax)까지 진지하게 검토하고 있다. 41)

USTR의 '2017 무역정책 의제와 2016 연례보고서'는 이런 기조를 구체적으로 보여주고 있다.

미국 국민은 자유 무역과 개방적 시장에 대한 믿음을 중단했기 때문이 아니라 국제적 무역 협정으로부터 명확한 이익을 보지 못했기 때문에 우리의 기존 무역 정책에 대해 점점 더 불만을 가졌다. 트럼프 대통령은 새로운 방법을 촉구하였다. 우리 무역 정책의 가장 중요한 목적은 모든 미국에게 더 자유롭고 더 공정한 방식으로 무역을 확대한 것이다... 이 목표들은 다자 협상보다는 양자 협상에 집중하여 성취될 것이다. 우리 목표들이 달성되지 않을 경우 무역 협정을 재협상과 재개정을 할 것이다. 마지막으로 우리는 추정상의 지정학적 이익을 위해 세계시장에서 미국의 노동자, 농민, 축산인 및 기업가들에게 불리한 불공정한 무역 관행을 무시해야 한다는 주장을 거부한다. 42)

이를 위해 트럼프 행정부는 “(1) 무역 정책에 대한 미국의 국가 주권을 방어하고 (2) 미국 무역법을 엄격하게 집행하고, (3) 다른 국가들이 미국 상품 및 서비스 수출에 그들의 시장 개방을 촉진하기 위해 모든 가능한 수단을 사용하며 미국 지적 재산권의 충분하고 효과적인 보호와 집행을 제공하고, (4) 세계의 주요 시장에서 국가들과 새롭고 더 좋은 무역 거래를 협상한다.” 43)

이러한 미국 우선주의는 WTO의 자유무역 원칙을 배척하는 방향으로 나가고 있다. 미국은 WTO의 판정이 미국의 국가이익과 배치될 경우 일방적으로 무시할 것이라는 예측이 나오고 있다. 44) “미국 시민은 외국정부나 국제적 기구들의 판정이 아니라 미국 정부가 만든 법과 규정에만 지배받는다.” 45) 따라서 미국은 불공정하며 불리하다고 생각하는 다자간 무역협정의 탈퇴 및 재협상을 적극적으로 추진할 것이다. “미국 현대사에서 가장 중요한 순간들 중의 하나는 트럼프 대통령의 즉각

40) Tal Kopan, Trump Transition Memo: Trade Reform Begins Day 1. CNN. November 16, 2016.

41) Megan Greene, A Border Tax Could Turn the Trump Dream into a Nightmare. Financial Times. February 9, 2017.

42) Office of the United States Trade Representative, 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (2017), p.1.

43) Office of the United States Trade Representative, 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (2017), p.2.

44) John Bolton. Trump, Trade and American Sovereignty. Wall Street Journal. March 9, 2017.

45) Shawn Donnan, Why the US President has Taken Aim at WTO, Financial Times (March 3, 2017)

적인 TPP 탈퇴라고 생각한다. 그것은 우리를 무역 협정으로부터 벗어나게 했으며 우리 주권을 우리에게 돌려주었다.” 46)

미국 우선주의는 지정학적 고려와 경제적 이익을 엄격히 구분한다는 특징을 가지고 있다. “경제적 헤징은 지정학적 헤징과 본질적으로 다르다. 결국 세계적 무역과 투자는 모두에서 절대적 이익이라는 약속을 하지만 국가 생존의 성패가 즉각적으로 걸린 문제는 아니다.” 47) 이런 관점에서 부시 및 오바마 행정부가 아시아 재균형 정책의 일환으로 추구해온 TPP의 지정학적 중요성은 격하될 수밖에 없다. 48)

로스 상무장관은 3월 7일 “우리는 앞으로 몇 달 안에 나쁜 무역협정들을 재협상할 것” 이라고 발표하였다. 49) USTR 보고서에서 언급된 트럼프 행정부의 목표는 중국, 멕시코, 캐나다 및 한국이다. WTO 가입 이후 미중 교역 관계가 불공정하게 역전되었다는 사실을 강조하고 있으며, NAFTA 체결 이후 멕시코와 캐나다에 대한 무역 적자 증가를 지적하였다. 마지막으로 이 보고서는 한미 FTA 재협상 필요성을 부각시켰다. 이외에도 나바로 위원장이 독일의 장기간 무역 흑자 문제를 비판했다는 점에서 독일에 대한 통상 압력이 높아질 것으로 예상된다. 50)

향후 통상 압력은 서비스업이나 지적재산권보다는 제조업— 철강, 섬유 및 자동차 부품 —에 우선적으로 적용될 가능성이 높다. 51) 그 중에서도 철강 산업이 시범 사례로 많이 논의되고 있다. 선거 유세 중 트럼프 대통령이 미국 철강 산업 보호를 강력히 주장했으며, 철강 산업과 연관되어 있는 주들에서 트럼프 대통령에 대한 지지도가 상당히 높았다. 또한 라이시저 USTR 대표가 철강 산업 로비스트였다는 점도 무시할 수 없다. 52)

트럼프 행정부에서 가장 중요한 통상정책들 중의 하나인 환율 문제도 간단한 문제가 아니다. 2015년 의회가 제정한 불공정 환율 관행 감시 법안에 따른 재무부 보고서에 환율조작 감시대상국(Monitoring List)에 중국, 독일, 일본, 한국, 대만, 스위스가 포함되어 있다. 미국에 대한 무역수지 흑자와 GDP에서 차지하는 경상수지 흑자 수준이 높은 동시에, 미국의 국공채를 많이 보유하고 있다. 따라서 미국이 이 국가

46) Jeremy Diamond, Bannon Offers up Trump Agenda in Rare Public Speaking Appearance, CNN (February 24, 2017)에서 인용.

47) Stewart M. Patrick, Trump and World Order: The Return of Self-Help. Foreign Affairs, Vol.96, No.2. 2017. p.55.

48) Brock R. Williams, Ben Dolven, Ian F. Fergusson, Mark E. Manyin, Michael F. Martin and Wayne M. Morrison. The Trans-Pacific Partnership: Strategic Implications. Congressional Research Service. 2016.

49) Department of Commerce. Statement From U.S. Secretary Of Commerce Wilbur Ross on International Trade in Goods and Services in January 2017. March 7, 2017.

50) Shawn Donnan, Trump Trade Chief Accuses Berlin of Using Weak Euro to Exploit US, Financial Times. February 1, 2017.

51) Ted Mann and Brody Mullins. ‘Buy America’ Tests Steel Industry. Wall Street Journal. February 14, 2017.

52) John W. Miller. Donald Trump’s Use of Foreign Steel Undercuts a Major Campaign Theme. Wall Street Journal. October 14, 2016; Ed Crooks and Michael Pooler. Trump Puts Steel at the Heart of Industrial Policy. Financial Times. December 4, 2016.

들을 환율조작국으로 지정하면, 이 국가들이 미국 채권의 구매를 축소 또는 중단하는 것은 물론 투매할 가능성도 있다. 이런 점에서 트럼프 정부가 환율조작국 지정 이후 중국산 수입품에 대한 45% 관세 부과, WTO 제소 등과 같은 강력한 조치를 취할 수 있는 가능성은 제한적이다. 53)

트럼프 행정부의 미국 우선주의에 입각한 보호주의가 그 목표를 어느 정도 달성할 수 있을 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 먼저 지정학적 고려를 배제하고 경제적 이익만 추구하겠다는 입장에 따라 TPP 탈퇴 및 NAFTA 재협상을 추진했지만, 회원국들의 반응은 결코 협조적이지 않다. 대부분의 아시아 태평양 국가들은 TPP의 탈퇴를 미국의 대외공약 무시로 간주하고 있다. TPP를 아베노믹스의 세 번째 화살로 설정한 아베 정부는 미국에서 논의되고 있는 미일 FTA에 공식적인 반응을 보이지 않고 있다. 더 나아가 미국의 군사동맹국인 호주는 미국이 빠진 대신에 중국이 TPP에 참여할 것을 주장하였다. 54) NAFTA 회원국인 멕시코와 캐나다 역시 미국의 재협상 제안을 부정적으로 간주하고 있다. 이민 문제까지 걸려 있는 멕시코에서는 반미 감정이 고조되어 트럼프 정부와 협상을 하는데 국내정치적 한계가 있다.

미국 내에서도 자유무역을 옹호하는 재계는 보호주의적 통상정책과 이민정책에 우호적이지 않다. 세금 감면과 같은 혜택이나 국경세와 같은 위협에도 불구하고 생산시설을 국내로 이전하라는 트럼프 대통령의 요구에 적극적으로 호응하는 기업들 — 포드, GM, 피아트크라이슬러, 월마트, 캐리어 등 — 은 많지 않다. 반면 미국 시장에 의존도가 높은 자동차와 전자 분야의 해외 다국적 기업들 — 도요타, 소프트뱅크, 현대, 삼성, LG, 알리바바 등 — 이 미국에 대한 시설 투자 의사를 공표하였다. 이러한 조치는 국내외 모두 시장친화적이지 않은 국가 개입으로 비판을 받고 있는 것은 물론, 자동화와 인공지능의 발전으로 해외 제조 기업의 미국 시설 투자가 트럼프 대통령이 목표로 하는 제조업 고용 증가에 어느 정도 기여할 것인지에 대해서는 회의적 견해가 더 지배적이다. 더 나아가 이민 금지에 대해서는 미국의 다국적 기업들(특히 IT 분야)이 공개적으로 반대하고 있다.

마지막으로 미국도 무역의존도 증가(1980년대 18%에서 2015년 28%)와 세계생산 네트워크의 참여로 인한 외부 효과를 무시할 수 없게 되었다. 55) 귀타이밍 (郭台銘) 폭스콘(Foxconn) 회장은 부품 및 서비스를 제공하는 협력 업체들이 한꺼번에 이동할 수 없기 때문에 아이폰 조립 공장을 미국에 당장 신설하는 것은 불가능하다고 지적

53) Bob Davis, U.S. Eyes Currency to Curb China Exports, Wall Street Journal. February 15, 2017; Robin Harding, Anger at Asian Currency Manipulators Misses Target. Financial Times. February 13, 2017.

54) Robin Harding, Jamie Smyth, and Michael Peel, Australia Open to China Joining Trade Pact. Financial Times. January 25, 2017.

55) M. Ayhan Kose, Csilla Lakatos, Franziska Ohnsorge and Marc Stocker, The Global Role of the U.S. Economy: Linkages, Policies and Spillovers, Policy Research Working Paper No.7962. World Bank. 2017.

하였다. 56)

트럼프 행정부의 우리나라에 대한 통상정책은 보호주의적 압력이 강화될 전망이 우세하다. 선거 기간 중 트럼프 당선자가 한 미 FTA를 ‘일자리 파괴자(job killer)로 지칭하며 미국의 이익을 침해했다고 수차례 비판했다는 사실에 있다. 나바로 위원장은 3월 6일 “LG와 삼성전자가 미국의 반(反)덤핑 소송에서 지면 관세 회피를 위해 다른 나라로 이전해 생산을 계속하고 있다” 고 지적했다. 57) 더 나아가 USTR 보고서에서 상품 무역 수지 적자 문제를 아주 구체적으로 적시하였다.

버락 오바마 행정부에서 성사된 최대 무역 협정인 한국과 FTA는 한국에 대한 무역 적자의 극적인 증가와 일치하고 있다. 2011년부터 2016년까지 미국의 대한 상품 수출은 12억 달러 감소하였다. 반면, 한국의 대미 상품 수출은 130억 달러 이상 증가하였다. 결과적으로 한국과 상품 무역에서 적자가 2배 이상 늘어났다. 말할 필요도 없이, 이는 미국 국민들이 그 협정으로부터 기대한 결과가 아니다. 58) 우리나라는 2015년 TPP 체결 이후 공개적으로 가입 의사를 밝혔으며, 가입을 위한 사전연구도 진행되어 왔다. 그러나 트럼프 행정부의 출범으로 TPP 가입은 사실상 무산되었다.

최근 NAFTA 사례를 보면, 미국이 FTA를 탈퇴하기보다는 무역 적자 축소를 위한 재협상을 요구할 것으로 보인다. 미국이 어떤 요구를 할 것인지는 아직 분명하지 않지만 USTR 보고서에서 지적한 사항들을 보면, 양국 간 협상을 어렵게 만들만큼 특별하게 심각한 쟁점은 없다. 59) 그렇지만 무역 적자 축소를 위해 환율 문제를 제기한 후 수출 상품에 대해 일방적인 보복 관세를 부과할 수 있다. 오는 4월 재무부가 발표한 환율 보고서에 우리나라를 관찰대상국에서 환율조작국으로 지정한다면, 트럼프 대통령은 보복 조치를 바로 취할 수 있다. 60)

한미 FTA를 재협상하게 될 경우 세 가지 시나리오로 그 피해를 추정해볼 수 있다. 첫째, 미국이 반덤핑 및 상계관세를 부과할 경우 2017년에서 2021년 사이 최대 5년간 총 수출 119억 달러, 일자리 9만 2천 개, 생산유발 29조 원, 부가가치 유발 8

56) Terry Gou, Dear Mr. Trump, About Those U.S. iPhones. Bloomberg. December 7, 2016.

57) Nick Timiraos. Trump Adviser Peter Navarro: Trade Deficits Endanger U.S. National Security. Wall Street Journal. March 6, 2017.

58) Office of the United States Trade Representative, 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (2017), p.6.

59) 김원기·윤여준. “미국 신(新)행정부의 향후 정책방향 및 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 Vol.16, No.32. 2016; 제현정·이근화. “미국 실행정부의 통상정책 전망과 한국에 대한 시사점.” 『Trade Focus』. 40호. 2016.

60) 정영식·양다영. 미국의 중국 환율조작국 지정 가능성과 영향. 『KIEP 오늘의 세계경제』 17-1호. 2017.

조 원의 손실이 예상된다. 둘째, 미국이 긴급수입제한조치(safeguard)를 발동하면, 2017년에서 2020년 사이 수출 518억 달러, 일자리 45만 5천 개, 생산유발 141조 원, 부가가치유발 36조 원의 피해가 예상된다. 마지막으로 한미 FTA가 전면 재협상될 경우, 2017년에서 2021년 사이 수출 269억 달러, 일자리 24만 개, 생산유발 68조 원, 부가가치 손실 18조 원의 손해가 추정된다. 어떤 경우에서든 자동차 산업의 피해가 가장 클 것이다. 61)

이 문제를 해결하기 위해서는 세 가지 차원의 대응책을 고려해볼 필요가 있다. 첫째, 한미 FTA 재협상을 미리 준비하는 것이다. USTR 보고서를 보면, 미국이 요구하는 사항 중 대부분은 협상을 통해 해결할 수 있는 문제들이다. 둘째, 환율 조작국 지정을 피하기 위한 노력을 해야 한다. 트럼프 행정부가 평가절하가 아니라 평가절상을 위해 시장 개입을 하는 중국을 비판하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 환율을 방어하기 위한 외환시장 개입은 최소화되어야 한다. 마지막으로 트럼프 대통령의 “감사합니다 삼성! 미국은 당신과 함께 하고 싶다!” (2017년 2월 2일)라는 트위터 메시지가 선 스파이서 백악과 대변인의 논평가 시사하듯이, 미국에 진출한 우리 기업들의 대미 직접투자 확대를 적극적으로 지원할 필요가 있다. 62)

(2) 중국의 홍색공급망의 강화와 무역 보복

1992년 공식 수교를 한 이후 작년까지 한중 무역 관계는 상호의존의 가장 좋은 사례로 평가될 수 있을 만큼 양국 모두에게 이익을 가져다주었다. 2000년 중국산 마늘에 대한 관세를 급격히 올리자 한국산 휴대전화와 폴리에틸렌 수입을 잠정적으로 중단했던 마늘 분쟁과 같이 갈등이 전혀 없었던 것은 아니지만, 우리나라는 이 기간 중 대중 무역에서 한 번도 적자를 기록한 적이 없었다. 더 나아가 2013년부터 우리나라는 일본을 제치고 중국의 최대 수입국으로 부상하였다. 또한 중국은 5대 교역상대국들 중에서 우리나라와 제일 먼저 2015년 FTA를 체결하였다.

이런 성과에도 불구하고, 한중 교역에 여러 가지 적신호가 켜지고 있다. 수교 이후 지속적으로 증가해왔던 대중 수출액이 2013년을 정점으로 하향 추세로 돌아. 세계적 차원에서 무역이 감소하는 추세에 있기 때문에 이 문제는 심각하지 않은 것은 간주될 수 있다. 다른 경쟁국들에 비해 우리나라의 대중 무역 감소폭이 상대적으로 적다는 점에서 더욱 그렇다고 할 수 있다. 이 결과는 우리 상품의 국제경쟁력의 증

61) 최남석. 『한-미 FTA 재협상론과 한국 산업에 대한 경제적 영향분석』 정책연구 16-25. 한국경제연구원. 2016.

62) Press Briefing by Press Secretary Sean Spicer. March 08, 2017.

가뿐만 아니라 2010년 영토분쟁 이후 중국의 대일 무역 제재로 인한 반사이익에서 기인했다는 사실을 간과할 수 없다.

장기적 관점에서 이 문제는 홍색공급망(红色供应链: red supply chain)의 등장으로 더욱 심각해질 수 있다. 무역량보다는 부가가치에 중점을 둔 중국은 2000년대 초반부터 가공무역의 비중을 줄이기 위해 중간재(부품 및 소재)의 수입 대체를 적극적으로 추구해왔다. 63) 그 결과 중국은 국가간 생산과정을 분담시켜 생산과정의 수직 분할(역외가공·조립 위탁)하는 글로벌 공급망(global supply chain)에 대한 의존을 줄이고 생산과 판매 전 과정을 국내에서 다 할 수 있는 홍색공급망의 비중을 점진적으로 늘려왔다. 2015년 5월에 발표된 ‘중국제조(中国制造) 2025’ 계획에 따르면, 중국의 산업정책은 중국 내 제조(Made in China) → 중국과 함께 제조(Made with China) → 중국을 위한 제조(Made for China)로 발전할 것이다. 이 계획은 1단계(2015~2025년) 제3그룹(영국, 프랑스, 한국) 추월, 2단계(2025~2035년) 제2그룹(독일, 일본) 추월, 3단계(2035~2045년) 제1그룹(미국)의 진입을 목표로 한다. 차세대 성장동력으로 선정된 10대 전략산업에는 차세대 정보기술, 고정밀 수치제어 및 로봇, 항공 우주장비, 해양장비 및 첨단기술 선박, 선진 궤도교통설비, 에너지절약 및 신에너지, 자동차, 전력설비, 농업기계장비, 신소재, 바이오 의약 및 고성능 의료기기 등이 포함되어 있다. 64)

홍색공급망의 부상은 중간재 중심의 우리나라 대중 수출에 상당히 부정적 영향을 미치고 있다. 중국의 아시아 개발도상국들로부터 수입은 2000년대 18.2%에서 2010년대 전반 4.7%로 감소하였다. 이러한 추세는 중국의 중간재(부속 및 부품) 교역의 감소에서 기인한다고 할 수 있다. 중국의 제조업 중간재 수입은 2000년 63%에서 2015년 38%로 축소되었다. 우리나라의 비율은 같은 기간 49.5%에서 39.6%로 감소하였다. 65) 이러한 구조 때문에 중국의 중간재 투입 자금률이 1% 포인트 상승할 경우 한국의 대중국 수출은 8.4%, GDP는 0.5% 감소할 것으로 추정된다. 66)

더 큰 문제는 ‘중국제조 2025’와 우리나라의 ‘제조업 혁신 3.0 전략’이 상당히 유사하는 것이다. 자동차를 제외한 대부분의 주력 산업에서 수출시장 점유율이 중국에 추월당했으며, IT산업을 제외한 조선·석유화학·철강·기계 산업은 이미 경쟁 열

63) Hiau Looi Kee and Heiwai Tang, Domestic Value Added in Exports: Theory and Firm Evidence from China, American Economic Review, Vol.106, No.6 (2016)

64) 전익호·신미경. 중국 제조업의 현황 및 중국 정부의 경쟁력 강화 방안. 『국제경제리뷰』 2015-13호. 한국은행. 2015; 대외경제정책연구원 북경사무소. 「중국제조 2025」 문건의 내용 및 평가. 『북경사무소 브리핑』 18권 9호. 2015.

65) Ganeshan Wignaraja, Juzhong Zhuang, Mahinthan J. Mariasingham, and Madeline Dumaua-Cabautan, Changing Patterns of Trade and Global Value Chains in Postcrisis Asia. ADB Briefs No. 76. 2017.

66) 천용찬·조규림. 중국 경제의 자금률 상승이 한국 경제에 미치는 영향. 『현안과 과제』 15-25호. 현대경제연구원. 2015; 천용찬·한재진. 동북아 서플라이체인 변화와 시사점. 『경제주평』 17-8호. 현대경제연구원. 2017.

위로 평가되고 있다. 따라서 중국은 전 세계에서 중국 기업들과 우리 기업들 사이의 경쟁은 더 치열하게 전개될 것으로 전망된다.

단기적으로 심각한 문제는 중국에서 ‘7.8조치’로 불리는 우리나라의 고고도미사일방어체계(THAAD) 배치 결정은 중국의 무역 보복이다. 사드 배치에 필요한 군부대 부지를 제공하기로 한 롯데 그룹에 대해 중국 당국이 세무조사를 하고 있다. 또한 중국 내 한류를 금지하는 한한령(限韓令)으로 몇 달 전부터 홍보했던 공연이 취소되고 한국 관광을 제한하고 있다. 67) 사드가 배치되어 본격적으로 운용되면, 무역 보복의 강도와 범위는 지금보다 훨씬 더 강화·확대될 것이다. 그럴 경우 방송연예, 관광, 화장품 등 한류와 연관된 산업뿐만 아니라 거의 모든 산업이 피해를 입을 가능성도 배제할 수 없다. 또한 한중일 FTA 협상이나 통화스왑 연장과 같은 문제에서 중국이 기존 합의를 파기하는 등의 조치도 취할 수 있다.

한중 교역 관계의 상호의존이 비대칭적— 한국의 대중 수출의존도 25%, 중국의 대 한국 수출의존도 4.5%—이기 때문에, 우리나라가 무역 보복의 피해를 줄일 수 있는 효과적인 수단이 별로 없다. 68) 양국의 교역이 축소될 경우, 중국보다 우리나라가 훨씬 더 취약하다. 이런 배경에서 중국 의존도를 줄이기 위한 중국 더하기 하나(China plus One) 전략에 대한 관심이 고조되고 있다. 69)

2016년 아베 신조(安倍晋三) 총리가 발표한 ‘자유롭고 열린 인도 태평양 전략’(自由で開かれたインド太平洋戦略: Free and Open Indo-Pacific Strategy)은 2010년 중국의 희토류 수출 금지 조치 이후 일본의 고민을 반영하고 있다. 그러나 일본의 전략을 우리나라가 모방하기에는 주의해야 할 사항이 많다. 일본은 세계 3위의 경제 대국으로 내수시장이 클 뿐만 아니라 대중 무역의존도도 우리나라보다 훨씬 낮으며 1980년대부터 동남아시아에 생산네트워크를 건설해 놓았다. 70) 2016년 출범한 대만의 차잉원(蔡英文) 정부도 제조업 공동화와 인재 유출을 극복하기 위한 ‘신남향정책’(新南向政策)을 추진하고 있다. 이러한 수출 다변화 정책도 실효성에 대한 논란이 그치지 않고 있다. 향후 10년 이내 동남아시아 국가들이 2007년 세계금융위기 이후 세계경제 성장의 1/3 이상을 담당해오고 있는 중국을 대신할 수 있는 구매력을 가질 가능성은 거의 없기 때문이다. 71)

67) 최지영·김흥규. 사드 도입논쟁과 중국의 對韓 경제보복 가능성 검토. 『China Watching』 14호. 아주대 중국정책연구소. 2016; 동북아연구실. 사드 배치에 따른 주요 이슈와 전망. 『현안과 과제』 17-4호. 현대경제연구원. 2017.

68) 천용찬·한재진·정민·이부형. 한국경제의 대중국 의존도 현황과 시사점. 『경제주평』 14-48호. 현대경제연구원. 2014.

69) Philippa Symington. China Plus One. FTI Journal. 2013; Chris Russel. China Plus One: Does it Add up? CKGSB Knowledge. February 2, 2015.

70) 장우애. 『중국내 반한 감정 확산과 영향』 IBK 경제연구소. 2017.

71) Abdul Azeez Erumban and Klaas de Vries. Projecting Global Economic Growth. Economics Program Working Paper Series #14-03. Conference Board. 2014. p.23.

또한 중국은 미국처럼 UN 결의안을 통하거나 국내법을 제정하여 보복하기 보다는 평상시 느슨하게 적용했던 법규를 엄격하게 적용하는 일종의 ‘준법 투쟁’을 활용하기 때문에, 세계무역기구(WTO)에 제소할 수 있는 여지를 거의 주지 않는다. 롯데 세무조사는 국내법상의 조세 주권, 한국산 폴리옥시메틸렌, 광섬유, 전기강판 등에 대한 전방위 반덤핑 조사는 무역구제권한, 화장품, 비데, 식품류에 대한 수입불허 조치는 위생 관련 규제권한이 행사이며, 전세기 운항 불허와 한류 제한은 WTO 및 한중 FTA에서 개방되지 않은 서비스 분야이다. 72)

중국이 현재보다 더 강력한 무역 보복 조치를 강구할 경우, WTO 규정을 위반할 가능성이 있다. 그러나 분쟁해결과정이 최소 2년 이상 걸리기 때문에 제소해서 우리가 이기더라도 피해를 완전히 복구하기는 상당히 어렵다. 일본은 2010년 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오) 분쟁 직후 도입된 희토류 수출 금지 조치를 WTO에 제소하여 승소하였지만, 2013년 중국의 최대수입국 지위를 우리나라에게 넘겼다. 만일 WTO에서 우리가 패소했을 경우에는 앞으로 유사한 보복 조치에 대한 제소를 어렵게 만들 것이다.

앞으로 무역 보복보다 더 심각한 위협은 중국의 성장률 둔화이다. 73) 중국의 성장률이 1% 하락하면 세계경제 성장률이 단기적으로 0.23% 하락할 것으로 추정되었다. 74) 그 충격은 무역, 생산 및 금융 네트워크를 통해 중국과 밀접하게 교류하는 아시아 지역에서 가장 심각하다. 2015-20년 중국의 성장률이 1% 하락할 경우, 중화경제권(中華經濟圈)에 속해 있는 대만(-0.54), 홍콩(-0.51)이 가장 큰 충격을 받고, 필리핀(-0.47), 말레이시아(-0.42), 호주 및 뉴질랜드(-0.37), 싱가포르(-0.34), 한국(-0.26), 일본(-0.24), 캐나다(-0.19), EU(-0.19), 미국(-0.17), 인도(-0.14) 순으로 피해가 클 것으로 예측되었다. 75) 우리나라는 아시아 신흥국 및 자원 수출국, 선진국 전반의 회복세를 약화시키는 간접 경로를 통한 피해로 0.2~0.4% 포인트 정도가 추가적으로 낮아질 수도 있다. 76) 즉 중국이 재채기를 하면 우리나라는 감기에 걸릴 가능성이 높아지고 있다.

72) 최원목. 중국의 사드 보복, 제대로 대응하려면. 『한국경제신문』 2017년 3월 6일.

73) 이장규 외. 『중속성장 중국경제와 한·중 경제협력』 연구보고서 15-53. 대외경제정책연구원. 2015; 임호열·이현태·김영선·조고운. 중국 리스크와 한국의 대응방향. 『KIEP 오늘의 세계경제』 Vol.15, No.23. 2015.

74) Paul Cashin, Kamiar Mohaddes and Mehdi Raissi. China's Slowdown and Global Financial Market Volatility: Is World Growth Losing Out?, Working Paper No.16/63. IMF. 2016.; Patrick Blagrove and Esteban Vesperoni. Spillover Implications of China's Slowdown for International Trade. Spillover Notes, Issue 4. IMF. 2016.

75) Fan Zhai and Peter Morgan. Impact of the People's Republic of China's Growth Slowdown on Emerging Asia: A General Equilibrium Analysis. Working Paper No.560. Asian Development Bank Institute. 2016. Cf. Alexei Kireyev and Andrei Leonidov. China's Imports Slowdown: Spillovers, Spillins, and Spillbacks. Working Paper No.16/51. IMF. 2016.

76) 김성태·정규철. 『최근 중국경제 불안에 대한 평가 및 시사점』 한국개발연구원. 2015.

4. 정책 제언

앞으로 경제통상정책은 2015년부터 가시화되고 있는 ‘수출 절벽’을 극복하고 미국과 중국의 통상 압력에 대응하는데 중점을 두어야 한다. 수출을 증진시키기 위해서는 수출선의 다변화(동남아시아, 아프리카, 라틴 아메리카, 중앙아시아)와 주력 산업의 재편이 동시에 요구된다. 이러한 이중과제를 성공적으로 추진하기 위해서는 통상정책, 산업정책 및 외교정책의 협조가 필수적이다.

(1) 통상정책

첫째는 자유무역을 적극적으로 증진하는 통상정책의 중요성을 재인식하는 것이다. 세계적 경기침체로 무역량이 줄어들 경우 신흥국들은 물론 선진국들에서 보호주의가 대두할 가능성이 대두되고 있다. 영국이 유럽연합(EU)에서 탈퇴하는 브렉시트(Brexit)와 미국의 TPP의 탈퇴 등이 대표적인 예이다. WTO 체제에서는 조세정책(관세)을 통한 보호주의가 어려워졌기 때문에, 규제정책(비관세장벽)과 경제 및 외환정책(평가절하)이 주로 동원되고 있다. 불황극복을 위해 도입한 양적 완화 및 마이너스 금리와 같은 통화정책은 사실상 평가 절하로 이어져, 세계적 차원의 통화 전쟁의 위험을 고조시키고 있다.

이런 상황에서 자유무역은 물론 세계화에 대한 회의론까지 제기될 수 있다. 그러나 현재 보호주의가 반세계화 운동으로 확대될 가능성은 높지 않다. 가장 중요한 근거는 보호주의가 강화되는 선진국들과 달리 신흥경제대국들은 자유무역을 옹호하고 있다는 것이다. 77) 중국의 시진핑 주석은 다보스 포럼에서 세계화를 지지한다는 입장을 분명하게 보여주었다. 78)

내가 강조하고 싶은 점은 세계를 괴롭히는 많은 문제들이 경제적 지구화에 의해 발생하지 않다는 사실이다. 세계의 문제를 경제적 지구화 때문이라고 비판하는 것은 현실에 부합하지도 않으며 문제를 해결하는데 도움이 되지 않을 것이다. 경제적 지구화가 새로운 문제들을 일으키고 있다는 점은 맞지만, 그렇다고 해서 경제적 지구화를 완전히 말소하는 것이 정당화되는 것은 아니다. 79)

77) Amitav Acharya, Emerging Powers can be Saviours of the Global Liberal Order, *Financial Times* (January 19, 2017)

78) Andrew Browne, U.S. and China Switch Their Globalist Roles, *Wall Street Journal* (January 25, 2017)

79) Xi Jinping, Keynote Speech at World Economic Forum Annual Meeting 2017. January 17, 2017.

<https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>

최근 중국이 외교안보 문제를 해결하는 과정에서 무역 보복 조치를 자주 활용한다는 점에서 미국이 과거에 했던 역할을 중국이 앞으로 대체할 수 있는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 80) 그러나 1930년 미국과 영국의 역할 변화를 보면 불가능한 것은 아니다. 81) 또한 트럼프 대통령이 WTO를 탈퇴하겠다는 극단적인 주장을 한 바 있다. 82) 21세기 들어 WTO 분쟁해결제도에서 미국이 중국보다 훨씬 더 낮은 판결실행률을 보여주고 있다는 사실도 간과될 수 없다. 83)

또한 세계화의 혜택을 보는 다국적 기업들은 해외 투자를 축소하거나 철수할 의향이 없다. 제너럴 일렉트릭(GE) 최고 경영자인 제프 이멜트(Jeff Immelt)는 최근 현상을 세계화의 종말이 아니라 “세계를 단지 금융센터 또는 웹사이트로부터 보는 ’글로벌 엘리트’의 종말” 이라고 주장했다. 84)

자유무역을 계속 유지하기 위해서는 지금까지 성공적으로 추진해왔던 FTA 네트워크를 확대·심화할 필요가 있다. 이런 맥락에서 정부는 현재 협상 중인 RCEP 및 한중일 FTA가 조속하게 타결될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 85) 트럼프 대통령의 TPP 탈퇴 정책으로 더 이상 현안으로 간주되지 않는 TPP에 대해서도 계속 상황을 점검할 필요가 있다. 86)

다른 한편, 체결된 FTA에 대한 활용 방안에 대한 고민도 필요하다. 아시아 8개국을 대상으로 한 조사연구에 의하면, 기업 차원에서 FTA의 활용도는 평균 50% 미만으로 확인되었다. 이 문제는 복잡한 내용들이 충분히 공개되지 않는 데서 비롯된 것이다. 이 때문에 중소기업은 물론 대기업조차도 FTA를 통한 비용 절감 혜택을 제대로 누리지 못하는 것이다. 87)

(2) 신산업정책

둘째는 신산업정책이다. WTO 체제에서 보호주의로 기피해왔지만, 세계금융위기 이후 중국과 같은 개발도상국은 물론 미국, 영국, 일본, 독일과 같은 선진국들도 제

80) Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Belknap Press for Harvard University Press. 2016.

81) Alan de Bromhead, Alan Fernihough, Markus Lampe, and Kevin Hjortshøj O'Rourke. *When Britain Turned Inward: Protection and the Shift Towards Empire in Interwar Britain*. Working Paper No.23164. National Bureau of Economic Research. 2017.

82) Geoff Dyer. Donald Trump Threatens to Pull US out of WTO. *Financial Times*. July 25, 2016.

83) 문돈. 중국은 WTO 분쟁해결제도에 어떻게 참여하고 있는가? 소극적 회피주의에서 대응적 법률주의로. 『한국정치학회보』 49집 1호. 2015.

84) <http://www.ge.com/ar2016/ceo-letter/globalization/>

85) 라미령·김제국, 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 추진 현황과 시사점, 『KIEP 오늘의 세계경제』 Vol.17, No.5. 2017.

86) 김기수, 한국 대외경제전략의 지향점: TPP 가입논쟁, 『정세와 정책』 12월호 (2015); Jeffrey J. Schott. *Korea and the TPP: The Inevitable Partnership*. Policy Brief 15-13. Peterson Institute for International Economics. 2015.

87) Economist Intelligence Unit. *FTAs: Fantastic, Fine or Futile?*. Economist Intelligence Unit. 2014.

조업을 활성화하는 전략으로 /고도화하기 위한 전략의 일환으로 신산업정책을 활발하게 추진하고 있다. 신산업정책의 핵심은 전략적으로 중요한 첨단 산업을 세계가치사슬에서 우위를 점하는데 도움을 주는데 있다. 이를 위해서는 기업들이 세계가치사슬에서 상향할 수 있는 정보를 제공해야 한다. 88)

2007년 이후 저성장 국면이 구조화되어 가면서, 선진국들도 제조업 활성화를 위한 산업정책에 관심을 가지기 시작하였다. 실제로 세계은행⁸⁹⁾, 경제협력개발기구⁹⁰⁾ 및 세계경제포럼⁹¹⁾과 같은 국제경제기구들은 신산업정책의 필요성을 활발하게 논의하고 있으며, 미국, 일본, 독일, 프랑스 등 선진국 정부는 제조업의 경쟁력 강화를 위해 산업정책을 적극적으로 추진하고 있다.⁹²⁾ 중국도 「중국제조 2025」와 같은 산업정책을 적극적으로 추진하고 있다. 이 국가들의 산업정책은 기업환경 개선, 첨단 기술 혹은 미래 산업에서 자국 기업의 경쟁우위 확보 및 경제구조 변화에 따른 사회경제적 충격 완화에 초점을 두고 있다.⁹³⁾

현재 신산업정책의 핵심에서는 세계가치사슬이 존재한다. FTA 협상에서도 세계가치사슬을 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 논의할 필요가 있다. ⁹⁴⁾ 예를 들어 TPP의 누적 원산지 규정은 참가국들 사이의 역내 분업을 활성화하는데 기여할 것으로 예상된다. ⁹⁵⁾ TTIP에서는 역내 물류 비용을 절감 방안에 초점이 두어져 있다. ⁹⁶⁾

세계가치사슬은 안보와 국방 산업에도 중요한 함의를 가지고 있다. 국내 지분 요건, 합작 투자 요건 및 기술 이전 조건 등은 해외시장 접근, 상업적 제유 및 잠재적

88) Gary Gereffi and Timothy Sturgeon. *Global Value Chain-oriented Industrial Policy: The Role of Emerging Economies*, in Elms and Low. 2013.

89) Joseph E. Stiglitz, Justin Yifu Lin, and Céestin Monga. *The Rejuvenation of Industrial Policy*. Policy Research Working Paper No.6628. World Bank. 2013.

90) OECD. *Resurrecting Industrial Policy*. *OECD Observer*. No.292. 2012. Ken Warwick. *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. OECD. 2013;

91) Harsha Vardhana Singh. *New Industrial Policy and Manufacturing: Options for International Trade Policy*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum. 2016.

92) 주현·김인철·노영진·최현경·김영민·김종일·권혁욱·G. Erber·P. Buigues. 「글로벌 금융위기 이후 선진국의 산업정책 연구」 연구보고서 2015-741. 산업연구원. 2015.

93) Eoin O'Sullivan, Antonio Andreoni, Carlos Lopez-Gomez, and Mike Gregory. What is New in the New Industrial Policy? A Manufacturing Systems Perspective. *Oxford Review of Economic Policy*. 29-2. 2013; W. A. Naude. *Industrial Policy: Old and New Issues*, UNU-WIDER Working paper, No.105. 2010; 이상규·김수동·강지현·빙현지. 『통상협력 성과 제고를 위한 산업정책의 기능적 역할 정립 방안』 연구보고서 2014-711. 산업연구원. 2014

94) Kazunobu Hayakawa and Nobuaki Yamashita. *The Role of Preferential Trade Agreements (PTAs) in Facilitating Global Production Networks*, Discussion Paper No. 280. IDE. 2011.

95) Deborah Elms. *Asia-Pacific Megaregional FTAs: Fostering Global Supply Chains?*, Paper presented at 2014 APEC Workshop on Advancing REI in the GVC Era. Taipei: September 29, 2014; M. Nakatomi. *Global Value Chain Governance in the Era of Mega FTAs and a Proposal of an International Supply Chain Agreement*. RIETI. 2013. Cf. Prema-chandra Athukorala. *Global Production Sharing and Asian Trade Patterns: Implications for the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*. Working Papers in Trade and Development. Australia National University. 2014.

96) National Board of Trade. *Global Value Chains and the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Stockholm: Kommerskollegium. 2013; Malgorzata Galar. *EU Trade Negotiations from a Global Value Chain Perspective*. *ECFIN Economic Brief*. No.28. 2013.

해외 합작을 가로 막는 낮은 규제라고 할 수 있다. 세계가치사슬에 적응하지 않을 경우 추가적인 비용이 발생하는 것은 물론 경쟁자들에게 불필요한 우위를 허용할 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있다. 97)

더 나아가 세계적 차원에서 ‘WTO 2.0’ 과 같은 세계가치사슬을 발전시킬 수 있는 지배구조에 대한 본격적인 고민이 요구된다. 98) 현재 OECD, WTO 및 세계은행이 주도적으로 마련한 방안들은 G-20과 APEC 회담의 주요 안건으로 논의되고 있다. 99) 여기에서 가장 중요한 점은 세계가치사슬을 가로막는 무역 장벽들을 제거함으로써 시장 접근, 통관 행정, 통신·교통 시설, 기업 환경을 향상하는데 있다. 100) 동시에 세계가치사슬이 개발에 미치는 영향에 대해서도 추가적인 논의가 필요하다. 101)

현재 정부가 추진하는 「제조업 혁신 3.0 전략」은 세계생산네트워크/세계가치사슬/세계공급사슬에서 한국의 위상을 높이기 위한 산업정책이다. 문제는 이 전략이 「중국제조 2025」와 상당히 중첩된다는 사실에 있다. 실제로 자동차를 제외한 대부분의 주력 산업에서 수출시장 점유율이 중국에 추월당했으며, IT산업을 제외한 조선·석유·화학·철강·기계 산업은 이미 경쟁 열위로 평가되고 있다. 102)

더 심각한 문제는 중국 제조업의 고도화로 형성된 홍색공급망은 중간재 공급 국가들- 특히 대만 -의 입지를 지속적으로 약화시키고 있다. 따라서 중국과 경쟁에서 우위를 확보하기 위해서는 제조업 및 중간재 중심 수출 구조를 서비스업 및 완제품 위주의 구조로 변화시켜야 한다. 이와 동시에 경쟁력이 높은 산업에 대한 지원과 동시에 경쟁력이 낮은 산업의 정리가 요구된다. 103)

97) Scott Miller, Ryan Crotty, Paul Nadeau and David J. Berteau. Leveraging Global Value Chains for a Federated Approach to Defense. CSIS. 2014.

98) Sherry Stephenson. Trade Governance Frameworks in a World of Global Value Chains. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum. 2016; Michitaka Nakatomi. Global Value Chain Governance in the Era of Mega FTAs and a Proposal of an International Supply Chain Agreement. Vox. 2013.

99) OECD. Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs, Joint Report by the OECD, WTO and UNCTAD to the G20 Leaders Summit, Saint Petersburg, Russian Federation. 2013; OECD, WTO and World Bank. 2014. Global Value Chains: Challenges, Opportunities and Implications for Policy, Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting. Sydney: 19 July; Matthew Goodman and Scott Miller. Enhancing Value Chains: An Agenda for APEC. CSIS. 2013.

100) World Economic Forum. Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities. World Economic Forum. 2013.

101) Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz. eds. Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective. World Bank; Gary Gereffi. Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World. Review of International Political Economy. 21-1. 2014; John Ravenhill. Global Value Chains and Development. Review of International Political Economy. 21-1. 2014

102) 신현수·이상호·김재덕. 『중국 경제구조 변화가 대중국 수출에 미치는 영향과 시사점』 연구보고서 2013-669. 산업연구원. 2013; 이진면·김화섭·김수동·김재덕·김바우·이용호·김재진·한정민. 2014. 『글로벌 통상질서의 개편과 우리 산업의 대응방안』 연구보고서 2014-707. 산업연구원; 백다미. 주요 시장에서 한국과 경쟁국간 수출경합도 및 점유율 분석. 『경제주평』 16-7호. 현대경제연구원. 2016; 윤우진. 한국과 주요 경제권의 국제 분업구조 변화와 시사점: 글로벌 가치사슬 분석. 『ISSUE PAPER』 2015-378. 산업연구원. 2015; 서울대학교 공과대학. 2015. 『축적의 시간』 서울: 지식노마드..

103) 서동혁·이항구·박훈·주대영·문혜선·이준·조용원. 『가치사슬 재편과 융합화를 통한 제조업의 新성

신산업정책을 추진할 때 주의해야 사항이 있다. 첫째는 이 가치사슬의 정점에 있는 다국적 기업과 정부의 이해관계는 다를 수 있다. 특히 고용과 조세 문제에서 이윤을 추구하는 다국적 기업과 공정성과 안정성을 중시하는 정부 사이에 갈등의 소지가 존재한다. 둘째는 소득분배 효과가 균등하지 않다는 것이다. 이 가치사슬의 위로 갈수록 숙련기술자의 소득이 높아지는 반면 비숙련기술자의 소득이 낮아지는 경향이 있기 때문이다. 따라서 산업고도화가 소득불평등을 심화시킬 수도 있다. 마지막으로 대외적 취약성 문제가 있다. 가치사슬에 통합될수록 대외환경 변화에 더 민감해지기 쉽다. 2007년 세계금융위기와 같은 경제적 충격뿐만 아니라 2011년 일본의 쓰나미와 태국의 홍수 등과 같은 자연재해와 같은 대외 충격은 가치사슬을 따라 신속하게 전파될 수 있다는 점에서 특히 주의해야 한다.¹⁰⁴⁾

(3) 외교정책

군사적 대립의 고조는 지역통상질서를 불안정하게 만들며 불필요한 무역 분쟁을 불러일으킬 수 있다. 무역의존도가 70%가 넘는 우리나라에게 통상 갈등은 막대한 경제적 피해를 줄 수 있기 때문에, 외교적 문제가 무역에 미치는 영향을 최소화할 수 있도록 노력해야 한다. ¹⁰⁵⁾

차기 정부의 경제통상 정책에 가장 큰 영향을 미치는 외교 문제는 미국과 중국과 연관되어 있다. 트럼프 행정부는 보호주의적 통상 압력을 행사하고 있으며 한미 FTA의 재협상을 요구하고 있다. 중국은 무역 보복을 통해 사드 배치 결정의 번복을 추구하고 있다. 이 두 가지 문제들은 서로 다른 차원에서 기인하기 때문에 동시에 해결할 수 있는 외교적 수단은 없다. 따라서 차기 정부는 이 문제들로 인한 피해를 최소화하기 위한 다양한 방법을 모색해야 한다.

미국에 대해서는 한미 FTA 재협상 일정을 최대한 늦춰달라고 요구할 필요가 있다. 현재 미국의 우선순위에서 우리나라는 중국, 독일, 멕시코 뒤에 있는 것으로 보인다. 2007년 FTA 협상이 보여주듯, 미국과 재협상은 국내정치적으로 상당한 논란을 일으킬 가능성이 매우 높다. 차기 정부가 출범하자마자 정치적 부담이 큰 문제

장전략』 연구보고서 2014-703. 산업연구원. 2014; 정성훈. 『글로벌 가치사슬의 관점에서 본 한국의 산업 및 무역 정책』 KDI 정책연구시리즈 No.2014-15.2014; 노원중·고양중·강태현. 한·중 경쟁력 분석 및 향후 대응방향. 『BOK 이슈노트』 2016-3호. 2016; 박승록·최두열·함선미. 『부가가치 기준 통계를 활용한 통상정책 추진방안』 정책연구사업 연구결과보고서. 산업통상자원부. 2014.

104) 최낙균·김영귀. 『동아시아의 가치사슬구조와 역내국간 FTA의 경제적 효과 분석』 연구보고서 13-01. 대외경제정책연구원. 2013; 김재덕·홍성욱·김바우·강두용·김혁중. 『국제가치사슬 구조에서 본 산업별 경쟁력 분석 및 정책과제』 연구보고서 2014-701. 산업연구원. 2014.

105) 무역의존도의 증가가 군사적 충돌 가능성을 낮춘다는 의견도 있다. Richard Katz. Mutual Assured Production: Why Trade Will Limit Conflict Between China and Japan. Foreign Affairs 92-4. 2013.

를 해결하기 어렵다는 논리를 통해 미국을 설득해 볼 수 있을 것이다. 미국 시장에 대한 의존도가 높은 기업들— 특히 현대기아자동차, 삼성, LG 등 —의 대미 투자를 직간접적으로 지원하는 것도 통상 압력을 낮추는데 기여할 것이다.

사드 배치에 대한 정치적 책임에서 자유롭기 때문에, 차기 정부는 중국과 고위급 협의를 추진하는데 유리한 입장에 있다. 협상 의제는 참여하고 대립하고 있는 무역 보복보다는 공통의 이해관계가 있는 한중일 FTA 협상과 통화스왑 연장과 같은 문제들을 먼저 논의해야 할 것이다. 한중 경제협력은 대중 수출뿐만 아니라 대북 제재에 대한 중국의 적극적 참여를 유도하는데도 중요하기 때문에, 중국을 자극할 수 있는 WTO 제소와 같은 공세적 방법보다는 양자 협의를 통한 해결이 더 효과적일 것이다.

(4) 정부조직 개편

통상정책, 신산업정책, 외교정책을 조율하기 위해서는 경제통상정책 결정체계의 재정비가 불가피하다. 그 영역과 중요성이 확대되었기 때문에, 경제통상정책은 1994년 통상산업부, 1998년 외교통상부의 통상교섭본부(장관급), 2013년 산업통상자원부와 같이 한 부처에서 전담하기에 어렵게 되었다. 특히 미국과 중국의 보호주의적 압력이 통상뿐만 아니라 환율 등 경제 전반으로 확산되면, 산업통상자원부만으로 대응하기가 어려운 상황에 도래할 가능성이 높다.

이런 맥락에서 트럼프 행정부가 백악관에 신설한 국가무역위원회(National Trade Council)를 참고할 필요가 있다. 아직 그 업무와 기능이 정확하게 확정되지 않았지만, 국가무역위원회는 상무부, 무역대표부(USTR), 외국인투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United States: CFIUS) 등의 유관기관들의 정책 조율을 하는 것으로 알려졌다. 일본의 아베 내각도 경제산업성과 외무성과 별도로 TPP 협상을 위한 총리실 산하에 신설한 태스크포스(task force)를 통상 협상 전반을 총괄하는 범부처 조직으로 개편할 예정이다.¹⁰⁶⁾

만약 정부 조직 개편을 한다면, 미국과 같이 경제통상정책 전반을 조정하는 부서와 정책을 집행하는 부서를 구분하는 것이 필요하다. 그 이유는 전략적인 판단은 청와대나 국무총리실에서 전담하는 것이 바람직하기 때문이다. 이렇게 했을 경우, 실무 조직은 정치적 외풍으로부터 차단되며 조직 개편의 폭도 최소화된다는 장점이 있다. 이런 취지에서 최근 정부 조직 개편안에 대통령 직속 통상 담당 기관으로 ‘국제통상위원회’, 또는 국무총리실 산하에 ‘통상교섭본부’를 신설하는 방안이

106) 이승호. 트럼프·아베가 이끄는 통상전쟁, 한국은 1급 차관보 담당. 『중앙일보』 (2017년 2월 6일)

검토되고 있다. 이외에도 대통령 비서실에 통상수석실을 신설하자는 제안도 검토해 볼 수 있다.

동시에 경제통상 외교의 강화를 위해 외교부의 조직도 강화할 필요가 있다. 통상 교섭본부가 산업통상자원부로 이관된 이후 외교부에 경제통상 정책과 관련된 업무는 국제경제국, 양자경제외교국, 기후변화환경외교국, 개발협력국 등으로 분산되어 있다. 경제통상 정책의 효율적 집행을 위해서는 미국의 국무부 조직 개편을 참고할 수 있다. 힐러리 클린턴(Hilary Clinton) 장관 재임 시절인 2011년 미국 국무부는 “안보는 전쟁터뿐만 아니라 이사회와 거래소에서도 만들어진다”는 인식 하에 수석 경제학자(chief economist) 직을 신설하여 경제통상 외교의 전반을 기획하고 자문하도록 하였다.¹⁰⁷⁾ 이 사례를 참고하여 외교부에 경제통상 외교를 전담하는 제3차관 또는 수석 경제학자를 신설을 고려해야 한다.

107) <https://www.state.gov/e/ocel/>

[부록] 정책 제언 요약

| | 목표 | 정책 | 대상 | 주관 부서 |
|----------|------------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------|
| 통상정책 | 자유무역질서 유지 | 메가 FTA 협상 한미 FTA 재협상 준비 | TPP RCEP 일대일로 FTAAP | 산업통상자원부 (기획재정부/외교부) |
| 신산업정책 | 제조업 고도화 | 세계가치사슬에서 우월한 위치 선점 | 첨단 산업 육성 및 지원 (Industry 4.0) | 산업통상자원부 (기획재정부) |
| | | | WTO 2.0 준비 | |
| 외교정책 | 무역 분쟁 및 보복 회피 | 경제-안보 분리 | 안보문제의 경제화 억제 (THAAD) | 외교부 (기획재정부/국방부/통일부) |
| | | | 대북경제 제재 관리 | |
| 정부 조직 개편 | 정책 결정 과정의 효율성 제고 | 정책 입안/조율과 집행의 구분 | 국제통상위원회/ 통상수석실 (통상교섭본부) | 청와대 (국무총리실) |
| | | | 제3차관/ 수석 경제학자 | 외교부 |

제2회의

국방 · 북핵 · 대북 정책

사회 | 류길재(북한대학원대학교)

발표

차기 정부 국방정책. 이대우(세종연구소)
북핵 대비 안보 태세와 북핵문제 해결방안. 홍현익(세종연구소)
차기정부의 대북정책 방향: 북핵 위협 관리와 한반도 문제의
제한반도화. 정성장(세종연구소)

토론

신범철(한국국방연구원)
김열수(성신여자대학교)
고유환(동국대학교)
이윤걸(세종연구소)

차기 정부 국방정책

이대우 (세종연구소)

I. 서론

2016년 말부터 시작된 소위 ‘박근혜 대통령 탄핵정국’ 이 2017년 3월 10일 ‘대통령 파면’ 으로 마무리됨에 따라 조기 대통령선거를 통해 차기정부가 5월 초 출범한다. 따라서 5월 초 출범할 차기 정부의 국방정책을 논의해 보는 것은 매우 시급하고 중요한 작업이다.

박근혜 정부는 출범에 즈음하여 “튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현” 이라는 목표를 설정하고 이의 실현을 위한 국방정책을 발표하였다. 그러나 정부 출범 직전인 2013년 2월 12일 북한은 제3차 핵실험을 실시하였고, 이로 인해 박근혜 정부의 국방정책은 출범과 함께 조정이 불가피하게 되었다. 특히 대북억제력 강화 차원에서 박근혜 정부는 한국형미사일방어(KAMD) 체계와 선제공격을 전제로 한 킬체인(Kill Chain) 구축을 선언하였다. 하지만 북한의 도발은 이어졌고, 북한은 2016년 1월과 2월 각각 행해진 북한의 제4차 핵실험과 장거리미사일(광명성호) 실험발사를 실시하였다. 이후 국제사회의 고강도 대북경제제재가 이행되는 상황에서 박근혜 정부는 새로운 ‘2017~2021 국방중기계획’ 을 발표하면서 북한의 비대칭위협에 적극적으로 대응했다. 하지만 북한은 2016년 9월 9일 제5차 핵실험을 실시함에 따라 우리 정부는 새로운 대북 대량응징보복 체계 구축을 선언했고, 중국의 반발로 인하여 결정을 미루었던 사드(THAAD)의 한반도 배치를 결정했으며, 한미일 3국의 대북정책 공조를 강화하는 차원에서 한일 정보보호협정(GSOMIA)도 체결하였다. 이런 상황에서 국제사회의 예상을 깨고 도널드 트럼프가 미국 제45대 대통령을 선출되었고, 그의 안보정책은 지난 70여 년 동안의 국제질서를 완전히 바꿀 수 있어 국제사회를 긴장시키고 있다.

이 글에서는 박근혜 정부의 국방정책을 평가해 보고, 트럼프 행정부의 대한반도 정책을 전망하고, 차기 정부의 국방정책 과제를 군사력 증강, 한미동맹 강화, 주변국과의 안보협력 증진, 선진 국방문화 등을 중심으로 도출해보고자 한다.

II. 박근혜 정부의 국방정책 분석

1. 박근혜 정부의 국방정책

박근혜 정부의 국방정책은 제18대 대통령직인수위원회가 2013년 2월 발표한 「박근혜 정부 국정과제」에 자세히 기술되어 있다. 박근혜 정부는 “행복한 통일시대 기반구축”이라는 국정목표 달성을 위해 “튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현”이라는 전략을 설정하고, 이를 달성하기 위해 7 가지의 국정과제와 42개의 세부정책을 발표하였다.¹⁾

박근혜 정부의 국방정책 기조는 ① 확고한 국방태세 확립, ② 미래지향적 자주국방 역량 강화, ③ 한미군사동맹 발전 및 국방외교협력 강화, ④ 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조직 및 대비, ⑤ 혁신적 국방경영과 방위산업 활성화, ⑥ 자랑스럽고 보람 있는 군 복무 여건 조성, ⑦ 국민존중의 국방정책 추진 등으로 요약된다.²⁾ 이중에서도 전방위 국방태세 확립, 미래지향적 방위역량 강화, 한미동맹 발전 및 대외국방협력 강화, 행복한 선진 국방환경 조성을 국방운영의 4대 중점사업으로 강조하고 있다.

우선 전방위 국방태세 확립을 위해 박근혜 정부는 완벽한 대북 군사대비태세 구축, 능동적 억제전략을 통한 적극적 방위능력 확보, 민·관·군·경 통합방위 및 테러대비태세 강화, 사이버전 대응능력 강화, 국가·국방 위기관리태세 강화 등을 강조하고 있다. 기본적으로 북한의 국지전 및 전면전에 대비해 군사대비태세를 완벽하게 구축하여 북한의 도발 징후를 조기에 식별하고 선제공격을 포함한 단호한 응징으로 추가적인 도발을 분쇄할 것을 천명했다. 특히 북한 핵 및 미사일 시설 타격을 위한 통합체계 구축, 즉 KAMD와 Kill-Chain 구축을 강조하고 있다. 한편 초국가적 안보위협인 국제테러 및 사이버테러에 적극적으로 대응할 것임을 밝혔다.

둘째, 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화를 위해 국방개혁 보안 및 발전, 적정수준의 국방예산 확보, 국방획득 체계 개선, 주요 방위력 개선사업의 차질 없는 추진, 맞춤형 확장억제능력 강화, 북한의 미사일 위협 대비 타격능력 증강 및 한국형 방어체계 구축, 국방우주력 발전 추진, 감시·정찰 능력의 단계적 확대 등을 강조하였다.

셋째, 한미동맹 발전을 위해 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 심화·발전시키고 주변국과의 국방협력 강화를 강조하였다. 끝으로 행복한 선진 국방환경 조성을 위해 병사들과 전역군인 그리고 국가유공자들의 복지 향상을 위해 노력했다.

2. 한반도 및 동아시아 안보환경 변화

1) 제18대 대통령직인수위원회. 『박근혜정부 국정과제』 (2013. 2).

2) 국방부, 『2016 국방백서』, 국방부(2016. 12).

박근혜 정부 출범 당시 동아시아 및 한반도 안보환경은 그리 안정적이지 못했다. 한반도에서는 김정일 사후 등장한 김정은이 권력을 공고화하면서 핵무기 및 미사일 개발에 전력을 기울이면서 대남·대미 도발을 지속하고 있으며, 서태평양에서는 해양 영유권 분쟁으로 인해 미중 및 일중 간의 충돌 가능성이 고조되고 있었다.

1) 북한 위협 현실화 및 고도화

앞서 언급한 바와 같이, 박근혜 정부 출범 직전 북한은 제3차 핵실험을 실시하였고, 이후 북한의 도발도 다양한 형태로 진행되었다. 또한 우리군이 북한의 군사적 도발을 저지하지 못한 사건도 발생했다. 2013년 북한은 제3차 핵실험을 실시했고, 2014년에는 북한 무인기가 청와대 상공을 비행하는 사건이 발생했고, 2015년에는 북한의 목함지뢰 도발로 우리군 인명 피해가 발생했으며, 2016년 북한은 제4차 및 5차 핵실험을 강행했고, SLBM 실험발사를 포함해 수십 차례의 미사일 실험발사를 실시했다. 이러한 사건들은 우리군의 경계태세에 문제가 있음을 드러냈으며, 한미연합 방위에서의 감시·정찰 능력이 시험받는 계기가 되었다.

더욱이 북한이 추진하고 있는 ‘핵의 무기화’가 우리 생각보다 빠르게 진행되고 있다. 북한의 제4차 핵실험과 장거리미사일 실험발사는 북한의 주장과는 달리 수소 폭탄 실험이 아니었다고 해도 북한은 핵무기 보유에 확실히 다가서고 있음을 보여 주었으며, 제5차 핵실험은 그 어느 때 핵실험 보다 강력한 폭발력을 보여주었다. 특히 많은 학자들은 북한이 핵탄두 소형화에 성공했을 것이라는 조심스러운 주장을 제기하고 있다. 장거리미사일 실험발사도 마찬가지로 북한의 주장대로라면 미국 본토를 타격할 수 있는 미사일 기술을 확보한 것으로 보인다.

하지만 우리는 이미 북한의 단거리 및 중거리 탄도미사일에 노출되어 있다. 만일 북한이 핵탄두 소형화에 성공했다면, 우리 국토는 북한의 핵공격 위협에 직접적으로 노출되어 있는 것이다. 물론 우리 정부는 국제사회와 함께 북한의 핵프로그램을 폐기시키기 위해 최선을 다하고는 있지만, 북한의 핵위협을 효과적으로 통제하고 억제하지 못할 경우 남북관계 주도권은 북한으로 넘어가고, 북한의 도발 악순환을 차단하기는 어려운 상황이 전개되고 있다.

2) 일중 및 미중관계 악화

동중국해에서는 중국과 일본이 센카쿠열도 영유권을 놓고 군사적 긴장을 고조되고 있는 상황에서 미국이 센카쿠열도는 미일동맹이 적용되는 지역이라 선언하면서 중국과의 긴장을 더욱 고조시키고 있었다. 일본은 센카쿠열도의 ‘실효적 지배’를 강화하기 위한 정책을 실행에 옮기고 있으며, 중국은 센카쿠열도에 많은 감시 자산을 파견하고 있다. 또한 중국에 대한 일본의 군사적 열세를 만회하는 차원에서 일본은 미일동맹의 강화를 선택했고, 동시에 일본을 ‘전쟁을 할 수 있는 나라’로

변화시키기 위해 ‘집단적 자위권’ 행사를 인정하였고, 평화헌법이라고 불리는 일본헌법(제9조) 개정에도 나서고 있다. 즉 일본은 ‘자위권’ 확보라는 명분을 내세우고는 있으나, 유사시 중국에게 최대한의 타격을 입히기 위해 군사력 증강과 미일동맹 강화에 박차를 가하고 있다. 미국은 일본 아베 총리의 역사인식에 대해 우려를 표명하고는 있으나, 일본의 ‘집단적 자위권 용인’과 ‘미일 방위협력지침 개정’을 통해 미국의 후방을 확실하게 지원하겠다는 일본의 국방정책을 지지하고 있다. 하지만 미일동맹 강화에 대응하여 중국과 러시아는 잦은 정상회담을 통해 양국 관계를 준동맹 관계라 할 수 있는 정도로 발전시켰으며, 대규모의 해상연합훈련을 두 차례나 실시하는 등 군사협력을 강화하고 있다. 이러한 이유로 신냉전체제가 구축되고 있다는 주장도 설득력을 얻고 있다.

한편 남중국해에서의 미중갈등은 중국의 인공섬 건설과 인공섬의 군사기지화로 급격하게 고조되고 있다. 중국이 언제부터 남중국해에서 인공섬 조성을 시작했는지는 정확히 밝혀지지 않았지만, 2014년 5월 필리핀이 중국의 인공섬 건설에 대해 항의하면서 국제사회의 이슈로 등장하였고,³⁾ 2016년 7월 12일 헤이그 상설중재재판소(PCA, Permanent Court of Arbitration)는 중국이 주장하는 남해구단선은 역사적·법적 근거가 없으며, 남사군도의 모든 해양지형은 섬이 아닌 암초(ROCK) 또는 간조노출지(Low-Tide Elevation)이며, 남사군도 해역에서 필리핀의 어로작업을 방해하는 것은 유엔해양법이 위배된다는 판정을 내림으로써 필리핀(미국)의 손을 들어주었다.⁴⁾ 하지만 중국은 PCA 판정에 강력하게 반발하면서 남중국해에서 무력시위를 이어가고 있다.⁵⁾ 문제는 미국이 이러한 중국의 행동을 억제할 방법이 무력사용 외에는 없다는 것이다. 따라서 향후 남중국해 및 서태평양 해역에서의 미중갈등이 어떠한 방향으로 전개될지 가늠할 수 없는 상황이 되었다. 결과적으로 PCA 판정은 남중국해 분쟁에 대한 우리의 입장을 표명하는 데에 도움을 주었지만, 미중갈등이라는 전략적 위협이 한반도에 미칠 부정적 영향에 대비해야 한다는 과제를 안게 되었다.

3. 국방정책 강화

이러한 한반도 및 동아시아 안보환경 변화에 따라 박근혜 정부도 국방정책을 강화하였다. 박근혜 정부는 출범 직후 한국형미사일방어체계 및 킬체인 구축을 선언하였고, 2016년 북한의 5차 핵실험 직후에는 대량응징보복체계(KMPR) 구축을 발표함으로써 북한의 핵과 미사일 위협을 효과적으로 억제하고 대응하는 것은 물론 이에 필요한 능력을 확보하기 위해 ‘한국형 3축체계’를 구축하고 있다.⁶⁾ 한국형미사일방어체계 구축은 2000년대 초부터 북한의 핵미사일을 효과적으로 방어할 수 있는

3) 언론 보도에 의하면, 2013년 10월 경부터 중국은 자국이 실효적으로 지배하고 있는 남중국해 7개 섬들에 대한 확장공사를 시작했으며, 중국 외교부는 2015년 4월 공식적으로 남중국해 인공섬 건설 현황을 설명했다.

4) Permanent Court of Arbitration, “The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016,” PCA Case No 2013-19 (2016) 참조.

5) 이창위. “남중국해 분쟁과 한국의 대응전략.” 세종연구소 정세토론회 발표자료 (2016).

6) 국방부, 국방백서 (2016), pp. 58-60.

체계구축과 관련해 우리군 내에서 논의되어 온 것으로, 조기경보체계, 지휘통제체계, 요격체계로 구성되어 있다. 발사된 적의 미사일을 탄도탄 조기경보레이더와 이지스 레이더가 탐지하고, 탐지된 정보를 작전통제소에서 분석하여 요격포대에 전달하면, 요격포대는 미사일을 추적하여 요격하는 체계이다. 킬체인은 북한의 핵미사일 공격을 사전에 탐지하여 표적을 식별한 후, (선제)공격을 결심하고 타격한다는 것이다. 대량응징보복은 북한의 핵미사일 공격이 있을 경우, 우리군은 정밀타격이 가능한 미사일 전력과 특수작전부대를 운용하여 북한의 전쟁 지도부는 물론 북한군 지휘부를 직접 겨냥하여 대규모의 보복을 실행하겠다는 개념이다.

동시에 국방정책 강화 차원에서 박근혜 정부는 2016년 3월 30일 미래 국방발전의 청사진이라 할 수 있는 ‘2017~2021 국방중기계획’을 발표했다.⁷⁾ 이는 한층 강화된 국방정책으로 향후 4년 동안 북한의 핵 및 미사일 등 도발위협이 증가하고, 병력감축과 부대개편 등으로 첨단전력 수요가 증가하고, 전시작전통제권 전환을 위한 방위역량 강화가 필요하다는 판단 하에 작성되었다. 그리고 병사들의 복지를 향상하고 증원이 예상되는 간부 등 병력유지비용이 증가되고, 첨단장비 운영이 확대됨에 따라 군수지원 요소도 증대될 것도 감안하여 작성된 계획이다.

국가예산이라는 한정된 자원에서 적절한 국방예산 확보에는 어려움은 있을 것이나, 향후 5년동안 226조5천억원을 사용하여 방위태세를 강화하겠다는 것이다. 국방부는 전력증강의 최우선 과제로 KAMD와 Kill-Chain의 전력화를 앞당기는데 초점을 맞추고 있다. 킬체인 구축과 관련하여 중·고고도 무인정찰기와 타우루스 도입, 패트리엇 성능개량 등이 조기에 이루어질 것임을 강조했다. 한편 적의 변전소 및 전력망 파괴를 위한 탄소섬유탄을 개발하기로 했다. KAMD 구축과 관련하여 북한 전역에서 발사되는 탄도미사일과 잠수함발사 탄도미사일에 대한 탐지능력을 강화하는 차원에서 백두체계 능력보강, 페트리엇 요격미사일 개량 등에 예산을 투입하고, 특히 SLBM 탐지능력 강화를 위해 탄도탄 조기경보레이더 도입을 결정하였고, 북한 잠수함 전력을 무력화시키기 위해 잠수함 전단을 추가로 설립하기로 결정하였다.

그리고 최근 북한이 개발한 약 300문의 300mm 장사정포 파괴를 위해 전술지대지 미사일과 230mm 다련장포 등을 전력화 하고, 2014년 한국 방공망을 흔들었던 소형 무인기를 탐지할 수 있는 국지 방공레이더를 도입하고, 2015년 문제가 되었던 북한의 목함지뢰를 탐지할 수 있는 지뢰탐지기를 도입하여 북한의 은밀한 침투 및 기습에 대비하도록 하였다. 특히 북한의 장사정포 파괴를 위해 유도(GPS)장치가 탑재된 전술지대지 탄도미사일을 발사해 북한의 장사정포가 배치된 갱도들을 개전 초기에 파괴한다는 계획도 발표되었다. 미국의 군사용 GPS가 탑재된 이 전술지대유도무기의 실험발사는 이미 수차례 이루어졌으며, 2018년 말 개발을 완료하고 2019년 실전에 배치될 예정이다.

한편 북방한계선(NLL) 도발 및 도서 기습상륙에 대비하여 신형 고속정(검독수리

7) 국방부, 미래 국방발전의 청사진 '17~' 21 국방중기계획 발표, 국방부 보도자료 (2016. 3. 30).

-B)와 2.75인치 유도로켓을 전력화하기로 했고, 해군의 수중작전능력을 강화하기 위해 울산급 호위함, 3천톤급 잠수함을 전력화하고, 상륙작전능력 향상을 위해 대형수송함과 상륙함을 추가로 건조하기로 했다. 한편 북한 주요 시설물 타격을 위해 F-35A와 공중급유기를 전력화하기로 했다. 물론 공중전력 우세를 확보하기 위해 기존 KF-16의 성능을 개량하고 한국형 전투기 개발에도 박차를 가하기로 했다. 나아가 자주적 방위역량 강화를 위해 신무기 개발에도 많은 재원을 투입하기로 했다. 특히 한국형 전투기, 3천톤급 잠수함, 소형 무장헬기 개발을 위해 투자하기로 결정했다.

이와는 별도로 국방부는 북한의 고조되는 위협에 맞서 예비전력을 강화하기 위해 예비군 동원사령부를 창설하고, 동원 훈련 연차는 줄이는 대신 훈련을 강화하는 방안을 검토하기 시작했다. 그리고 여군 숫자가 만 명을 돌파하는 등 역할이 증대되면서 제대 여군을 예비전력에 포함 시키는 방안도 검토하고 있다. 이는 북한의 예비전력에 비해 월등히 열세에 있는 우리의 예비전력 강화를 위해서는 늦은 감이 있으나 다행스러운 결정이며, 병역자원이 감소하는데 따른 불가피한 조치라고 판단된다.

한편 박근혜 정부는 미국과의 협력을 통해 북한과의 전면전은 물론 국지전과 특히 대량살상무기(CBRN) 위협에 대응할 수 있도록 설계된 ‘작전계획 5015’ 확정하였다. 작전계획 5015에 포함되어 있는 ‘4D 작전’의 핵심은 북한의 핵과 생·화학 탄두 미사일에 대한 방어계획으로, 북한 미사일 위협을 탐지하고(Detect), 교란시키며(Disrupt), 파괴함으로써(Destroy), 한국을 방어(Defense)한다는 것으로, 우리군과 주한미군이 보유하고 있는 모든 감시·정찰 자산(군사위성, 이지스함 등)으로 북한군의 탄도미사일 동향을 파악하고, 양국군이 보유한 정밀타격무기로 미사일을 운용하는 북한의 지휘 및 지원시설 파괴하여 미사일 전력을 교란시키며, 동시에 타격대상으로 북한의 핵미사일 기지, 지상발사대, 이동식 발사대, SLBM탑재 잠수함 등을 설정하여 파괴함으로써 한국의 피해를 최소화하기 위한 방어작전을 수행한다는 것이다. 물론 이 작전개념은 대북 선제공격 가능성을 열어둔 것으로, 북한을 자극할 수 있다는 우려도 있으나, 북한이 핵미사일 공격 징후가 포착되면 미리 군사적으로 대응해 피해를 예방하는 것은 자위권 차원에서 필요하다고 판단된다.

끝으로 박근혜 정부는 2016년 7월 한반도 사드(THAAD) 배치를 전격적으로 발표하였다. 2014년 5월 미국이 한국에 고고도미사일방어체계(THAAD) 배치를 검토하고 있다는 보도가 나온 후 중국이 한반도 사드 배치가 동북아에서의 군사적 균형을 해칠 수 있다는 이유로 극렬히 반대하여 우리 정부는 중국과의 관계를 고려하여 결정을 미루어왔다. 하지만 우리 정부의 사드배치 결정은 한반도 안보확보를 위한 결정이었고, 미국과의 관계도 고려된 결정이었다고 판단된다. 물론 이로 인해 중국의 대한국 경제보복이 강화되고 한중관계가 매우 불편한 관계가 되었지만, 북한의 미사일을 억제하기 위해서는 올바른 판단이었다고 분석된다.

Ⅲ. 차기 정부의 국방정책 과제

북한의 위협과 미중갈등이 고조되고, 사드배치 결정으로 인해 한중관계 마저 악화된 상황에서 차기 정부의 국방정책은 ‘한국형 3축체계’ 완성에 초점을 맞추어야 하며, ‘불확실성’으로 요약되는 트럼프 행정부의 대한반도정책과 대중국정책 변화를 예의주시 하며 변화하는 동아시아 안보정세에 부합되는 대응책을 마련하는데 총력을 기울여야 할 것이다.

1. 안보환경 전망(2017년~2022년)

2017년 5월부터 2022년 5월까지 국정을 이끌어갈 차기 정부 임기 중의 한반도 및 동아시아 안보환경은 더욱 불안정해질 것으로 전망된다. 북한의 대남위협은 현실화될 것이고, 미중갈등과 중일갈등에서 비롯되는 전략적 위협도 증가할 것이기 때문이다. 물론 트럼프 행정부의 대한반도정책 및 대중국정책이 어떠한 방향으로 수립될 것이냐도 안보정세에 큰 영향을 미칠 것이다.

1) 북한위협 현실화

우선 북한의 위협이 최고조에 이를 것으로 전망된다. 북한의 제4차 핵실험 이후 북한은 국제사회의 강력한 제재에 대해 핵무기와 미사일 고도화를 다짐함으로써 극렬히 저항하고 있으며, 이는 유엔의 대북제재가 해제될 때까지 지속될 것이기 때문이다. 김정은 정권은 2016년 5월 6~9일 제7차 당대회를 통해 핵·경제 병진정책을 중단할 의지가 전혀 없음을 밝혔으며,⁸⁾ 5차례의 핵실험을 통해 핵무기 소형화에 성공했을 것으로 추정되며, SLBM을 차기정부 임기 중 실전에 배치할 수 있을 것으로 예측된다. 게다가 북한은 한반도 유사시 미국의 한국지원을 억제하기 위해 주일 미군기지는 물론 미국의 괌 기지를 타격할 수 있는 사거리 3,000km로 추정되는 무수단미사일을 실전에 배치한 것으로 추정된다.

한편 당대회 이후 북한은 한국에 대해서는 대화제의 등을 통해 평화공세를 피면서 중국과의 관계개선을 통해 국제적 제재국면을 피하려하고 있다.⁹⁾ 요컨대 북한은 국제사회의 제재에도 불구하고 핵무기를 포기할 의지가 없음을 주장하면서 핵보유국 지위를 갖고 미국과의 협상을 요구하고 있다.

국제사회의 대북제재에 반발하여 북한의 반발은 점점 강해질 것으로 예상되지만,

8) 당대회 결정서에서 “공화국은 책임 있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것”이며 “핵전파방지 의무를 성실히 이행하고 세계의 비핵화를 실현하기 위해 노력할 것” 임을 밝혔으며, 핵의 고도화를 위해 핵탄두의 소형화와 경량화를 지속적으로 추구할 것을 선언했다.

9) 중국에 김정은 정권 실세 중 하나인 리수용을 파견하여 시진핑 주석에게 김정은은 구두친서를 전달하면서 대북제재 국면 전환을 추진하고 있다.

북한이 대량살상무기 프로그램을 포기하지 않는 한 국제사회의 대북 경제제재는 더욱 강화될 것으로 예상된다. 트럼프 행정부도 북한위협에 대한 대응을 ISIS 척결 다음 순위로 보고 있다. 민주당 의원들도 이 부분을 강조하고 있다. 현 시점에서 미국은 북한제재에 전념할 뜻을 밝힌 것으로 분석된다. 우리 정부는 2017년 G20 정상회의와 뮌헨안보회의에서 북한의 핵무기 추구를 비난하고 대북제재 강화를 주장했다. 중국도 적어도 유엔 안보리가 요구하는 수준의 대북제재는 실행하고 있다. 중국은 미국과 패권을 다투는 국가로서 국제사회 비난을 피하기 위해 유엔 결의안에 따를 수밖에 없을 것이며, 북한을 버리지는 않을 것이나 이 기회에 북한을 길들이려 하고 있기 때문이라 판단된다. 우리 정부도 ‘북한 비핵화를 의제로 하는 회담’에 북한이 응할 때까지 국제사회의 대북 제재 동참을 위한 외교적 노력을 배가할 것이기에 북한의 위협은 증가할 것이다.

하지만 북한이 비핵화를 위한 협상에 참여할 가능성도 배제할 수도 없다. 국제사회의 대북제재가 효과를 나타내는 시점에서 북한은 ‘핵폐기’는 아니라도 ‘핵동결’을 논의 하는 회담에 참여할 가능성이 있다. 이럴 경우 차기정부 출범 때 북한의 안보위협은 어느 정도 약화될 가능성이 있다. 물론 북한의 외교행태를 볼 때, 북한은 협상 장에 나오더라도 쉽게 비핵화를 약속하지는 않을 것이며, 비핵화에 대한 엄청난 대가를 제시하면서 협상 기간을 최대한 길게 만들 가능성이 높다. 물론 북한은 자신의 의지를 관철시키지 못할 경우 언제든지 도발을 다시 시작할 것이다. 아울러 북한이 더 이상의 핵실험과 장거리미사일 실험발사를 하지 않겠다고 약속한다 해도 현재 보유하고 있는 핵무기와 미사일을 포기하지 않을 가능성이 높은 상황에서 북한의 단거리 미사일에 노출되어 있는 우리로서는 이에 대비하지 않을 수 없다.

2) 전략적 위협 증대

한편 글로벌 차원에서 미중 간 패권경쟁은 지속될 것이고, 우리는 외교 선택의 딜레마에 빠질 것이다. 미국 국가정보위원회(NIC)가 2012년 발간한 *Global Trends 2030*에 의하면, 2030년에서 2035년 사이 중국이 국력지수에서 미국을 앞서는 것으로 예측했다.¹⁰⁾ 물론 이러한 지수를 가지고 미국의 패권이 중국에게 전이된다는 것을 의미하지는 않는다고 판단된다. 그럼에도 NCI 자료, 즉 전통적 힘의 요소 -GDP, 인구, 군사비, 기술수준 - 등을 종합해 산출한 국력지수를 비교해 보았을 때, 적어도 차기정부 집권 기간 중에는 미국의 국력지수가 중국보다 앞설 것으로 예측했다. 또한 21세기 새로운 국력의 원천으로 간주되는 보건, 교육, 거버넌스 등을 포함한 국력지수에서도 같은 기간 동안 미국이 중국을 앞서는 것으로 예측했다. 즉 차기정부 임기 중에는 미중간의 진정한 힘의전이(power transition)는 발생하지 않는다는 얘기다. 이는 미국과 중국 사이의 대규모의 전쟁이 발생할 가능성이 희박하다는 얘기

10) U.S. National Intelligence Council. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, www.dni.gov/nic/globaltrends (2012).

와 같다. 물론 미중간의 합의전이가 발생한다고 해도 대규모의 전쟁은 일어나지 않을 것이다. 그 이유는 군사적으로 중국이 미국의 상대가 되지 않기 때문이다. 게다가 ‘동맹(alliance)’이라는 요소를 고려하면 미국의 동맹국인 NATO, 일본, 한국의 통합군사력은 중국이 영원히 넘을 수 없을 것으로 분석된다.¹¹⁾

문제는 미국이 중국의 세력 확장을 어디까지 용인하느냐에 달려 있다. 중국의 세력확장을 위한 공세적 행위가 미국이 생각하는 선을 넘으면 오히려 미국이 이 문제를 군사적으로 해결할 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다고 판단된다. 비록 미국이 아직까지 중국의 세력확장에 대한 레드라인을 밝히지 않고 있으나, 중국은 미국의 군사적 반발을 초래할 수 있는 행위는 자제할 것으로 분석된다. 그렇다고 이것이 미중갈등 완화를 의미하는 것은 아니다. 다만 군사적 충돌까지 가지 않을 것이라는 말이다.

2016년 6월 6일 베이징에서 개최된 미중전략경제대화에서 드러난 양국의 현안은 크게 세 가지로 분류된다.¹²⁾ 미중 양국은 북핵문제 및 사드 배치문제, 남중국해 문제, 경제통상문제로 대립하고 있다. 우리의 관심은 북한문제와 사드배치이지만, 미중 패권경쟁의 최전방은 남중국해이다. 물론 앞서 언급한 PCA 판정이 미국의 주장과 일치하고 있으나, 중국은 남중국해 영유권 주장과 인공섬 건설 및 군사기지화 그리고 EEZ에서의 타국 군사정보수집 활동을 반대하는 주장도 멈추지 않을 것으로 예상된다. 이는 남중국해 전체를 자국의 영향력 하에 둬으로써 해양자원을 독점하고, 미국 군사력을 중국 본토에서 EEZ(200해리) 밖으로 후퇴시키는 효과가 있기 때문이다. 하지만 미국은 중국의 주장을 일축하고 현행 국제해양법 준수를 촉구하고 있다. 존 케리 미국 국무장관은 2016년 5월 24일 “중국이 국제규범에 의해 움직이는 한, 우리는 중국에 초점을 맞추지 않을 것”이라며 “미국은 국제규범에 근거한 자유와 행동강령, 평화적 해결, 외교적 과정을 추구해왔으며 이것은 냉전 이후 시기를 관통해온 미국 정책의 상징”이라 언급했다.¹³⁾ 이는 중국이 국제규범(유엔해양법)을 준수하면 미국과의 갈등이 해소됨을 의미하는 것으로 분석된다. 하지만 최근 트럼프 대통령의 경고에도 불구하고 중국은 남중국해 인공섬에 이미 미사일 기지를 건설하였다. 특히 힐러슨 국무장관은 그의 인준청문회에서 인공섬에 중국의 접근을 막을 수 있다는 견해를 피력한 것과 관련해 남중국해에서의 미중 간 군사적 충돌도 배제할 수 없는 상황이 전개되고 있다. 따라서 한반도는 물론 서태평양 지역의 안보정세는 한치 앞을 내다볼 수 없을 정도로 불확실하다.

3) 트럼프 행정부 출범

미국시간으로 2016년 11월 7일, 미국은 물론 전 세계의 예상을 뒤엎고 공화당의

11) 이대우, “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁,” 이상현 편, 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』, 세종연구소(2004).

12) 「동아일보」, 2016. 6. 7.

13) 「연합뉴스」, 2016. 5. 25.

트럼프(Donald John Trump) 후보가 제45대 대통령으로 선출되었다. 트럼프 후보는 실제 총득표에서는 민주당 힐러리 후보보다 약 140만 표를 적게 얻었으나, 미국의 독특한 대통령 선거방식으로 인해 선거인단 306명을 확보하여 대통령에 당선되었다. 그는 ‘미국 우선주의(America First)’에 입각해 “미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)”라는 슬로건을 내걸고, 국제사회 분쟁에 개입을 자제하겠다는 신고립주의와 보호무역주의를 강조함으로써 제2차 세계대전 이후 미국 주도로 구축해온 국제질서를 스스로 해체할 것 같은 자극적이며 과격하고 극단적인 언행으로 국제사회를 당혹시키고 있다.¹⁴⁾

요컨대, 트럼프 행정부의 외교안보정책은 1980년대 레이건 대통령이 강조했던 ‘힘에 의한 평화(Peace Through Strength)’를 바탕으로 네오콘이 중심에 서 있던 부시 대통령의 ‘일방주의(Unilateralism)’ 정책과 유사할 것으로 전망되었다. 하지만 트럼프정부는 출범 직후부터 미국사회의 거센 반발로 인해 정부 주요 보직자들을 확정하지 못하고 있다. 특히 북핵 문제와 한미동맹 그리고 대중/대일정책 등 동아시아 관련 주요 현안에 대한 1차적 판단을 핵심보직 중 백악관 아시아 담당 선임보좌관만 선임되도, 국무부의 동아태 담당 차관보와 국방부 아태 차관보는 아직 결정되지 않았다. 결국 미국의 아태정책이 아직까지 수립되지 않았음을 보여주는 것으로 2017년 중반 이후에나 인선이 완료되고 구체적인 정책이 발표될 것으로 전망된다.

현재 우리는 트럼프 대통령과 Tillerson 국무장관 그리고 Mattis 국방장관의 한반도 관련 언급을 통해 대한반도 정책을 전망할 따름이다. 이들의 대한국 정책은 원론적인 것으로 ‘한미동맹은 매우 중요한 동맹이고, 미국의 대한국 안보공약은 지속되고 강화될 것이다’ 정도이다. 반면 미국은 한국에 방위비분담 증액을 강력하게 요구하고 있어 2018년 방위비협상에서 치열한 논쟁이 예상된다. 한편 트럼프 행정부 출범을 전후해 북한은 장거리미사일 실험발사를 강행함으로써 미국을 자극했고, 트럼프 정부는 즉각적으로 대북정책 재조정예 착수했다. 물론 트럼프 정부의 대북정책은 대북 선제공격을 포함해 김정은 정권교체까지를 고려하여 수립되고 있다.

한편 트럼프 대통령은 중국에 대한 도발적인 언급을 서슴치 않음에 따라 미중갈등은 최고조에 이르렀다. 예를 들면, 트럼프 대통령은 오바마 대통령의 아태 재균형 정책 자체를 비판한 것은 아니지만, 그 실행에 있어 매우 어정쩡한 모습을 보여주었다고 비판했다. 즉 트럼프 행정부는 강력한 군사력을 바탕으로 중국의 공세적 해양정책을 억제하겠다는 의지를 표명한 것으로, 중국의 반발이 강경할 경우 동아시아에서 미중 간의 군사적 긴장은 고조될 가능성이 높다.

2. 국방정책 과제

앞서 언급한 바와 같이, 박근혜 정부는 이미 북한위협을 억제하고 북한도발을 격퇴하기 위한 국방정책을 수립하고 실행에 옮기고 있었다. 특히 박근혜 정부는 확고

14) 이대우, “트럼프 행정부의 한반도정책 전망,” 세종 「정책브리핑」 (2016. 12).

한 국방태세 확립과 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화를 위한 중장기적 국방정책을 추진하고 있으며, 이러한 정책들은 차기정부 임기중에 완수되는 것으로 계획되어 있다. 따라서 차기 정부는 박근혜 정부가 추진중인 국방정책을 보완/강화하고 조기 달성을 위해 노력해야 한다고 판단된다. 물론 급변하는 동아시아 안보정세 빠르게 대응할 준비도 필수적이다. 이번 절에서는 차기정부의 국방정책 과제를 크게 네 가지 - 군사력 증강, 한미동맹 강화, 주변국(특히 일본)과의 군사협력 증진, 국방환경 개선 - 로 분류하여 제안하고자한다.

1) 군사력 증강

2017년 2월 발간된 『Military Balance』에 의하면, 인구수나 경제력 그리고 국방예산 등을 비교할 때 한국은 북한을 압도하고 있으며, 재래식 군사력에 있어서도 우리군이 수적 열세를 극복하기에 충분한 첨단전력을 보유하고 있는 것으로 평가할 수 있다.¹⁵⁾ 따라서 차기정부의 군사력 증강의 핵심은 한국형 3축체계를 조기에 완성시키는 것이다. 이러한 정책의 성패는 북한의 핵미사일의 움직임에 신속하고 정확하게 파악하기 위한 감시·정찰 자산 확보와 이들을 파괴할 수 있는 정밀타격능력 확보이다.

현재 우리군이 보유하고 있는 다목적 인공위성(아리랑), 금강 및 백두 정찰기 등과 같은 감시·정찰 자산으로는 북한의 장사정포 및 단거리 미사일 발사에 대한 징후 파악, 특히 이동식발사대를 탐지하고 추적하기는 어렵다. 박근혜 정부는 우리군의 감시·정찰 자산을 확보하기 위한 예산을 이미 국방예산에 포함시켰다. 그 결과 2018년부터 2020년까지 고고도 무인정찰기(HUAV)인 ‘글로벌호크’ 4대가 전력화된다. 또한 2015년 방위사업추진위원회에서 군 정찰위성 확보사업(425사업) 기본전략 수정안을 의결했으며, 2016년 하반기 중으로 계약을 맺고 사업을 본격적으로 추진할 계획이다. 정찰위성은 우리 군이 북한의 핵·미사일 위협에 대비해 구축 중인 ‘킬 체인’과 한국형 미사일방어체계(KAMD)의 핵심 탐지자산이다. 수정안에 의하면, 2020년대 초반부터 순차적으로 군 정찰위성 5기를 전력화하여 북한지역을 하루 2~3시간마다 감시할 수 있는 능력을 확보한다는 것이다.¹⁶⁾ 차기정부는 감시정찰 자산 확보시기를 앞당기는 데 전력을 기울여야 하며, 확보까지의 공백을 메우기 위해 프랑스 또는 이스라엘의 군사위성 임대를 추진해야 한다.

정밀타격능력은 두 분야, 즉 북한의 핵미사일을 요격하는 능력과 북한의 주요 군사 시설물을 파괴하는 능력이 동시에 강화되어야 한다. 우선 북한 핵미사일의 비행 궤적은 부스트단계(boost stage), 상승단계(ascent stage), 중간경로단계(midcourse

15) 한국의 인구는 북한의 두 배이고, 국내총생산(GDP)은 45배가 넘으며, 일인당 GDP도 22배로 북한을 압도한다. 2016년 한국의 국방예산은 338억 달러로 북한의 75억 달러보다 4.5배 많다. IISS, *Military Balance* (2017.2) 참조.

16) 우리군은 2020년에 1기, 2021년에 2기, 2022년에 2기 등 총 5기가 실전에 배치되며, 해상도는 0.3~0.5m 수준으로 전해졌다. 5기의 정찰위성 중 4기는 구름 낀 날씨에도 관측이 가능한 고성능 영상레이더(SAR)를 탑재하며, 나머지 1기에는 전자광학(EO) 및 적외선장비(IR) 감시장비가 장착된다. 「연합뉴스」, 2015. 1. 19.

stage), 그리고 종말단계(terminal stage) 등으로 구분된다. 상승 및 중간경로단계를 합하여 비행단계(flight phase)라고도 부른다. 거리가 짧은 한반도의 경우 북한 미사일을 종말단계(저고도)에서 격추해야 한다. 현재 우리군은 종말단계 하층방어를 위해 PAC-2(15km)와 중거리지대공미사일(M-SAM, 40km)을 보유하고 있다. 박근혜 정부는 기존의 패트리엇(PAC-2)는 파편으로 적 미사일을 요격하는 형태였지만, 성능개량 사업을 통해 직접 타격하는 PAC-3를 2020년 이전에 수입한다는 계획이지만 차기 정부는 도입 시기를 앞당길 필요가 있다. 또한 북한의 미사일을 중고도(60km)에서 요격할 수 있는 장거리지대공미사일(L-SAM)은 개발중에 있으며, 고고도에서 미사일을 요격할 수 있는 주한미군의 THAAD 체계(150km)가 구축되고 있다. 차기 정부는 M-SAM(철매 II) 성능개량은 물론 L-SAM 개발을 임기 중에 완성하고, 우리군이 직접 운용하는 THAAD 포대를 추가적으로 도입하여 한국형 미사일방어체계를 완성해야 한다.

또한 우리군이 보유하고 있는 이지스함에는 북한의 미사일 발사를 탐지할 수 있는 시스템만 갖추고 있지, 이를 요격할 수 있는 무기체계는 없다. 차기 정부는 SM-3를 도입하여 북한이 우리를 향해 발사한 미사일을 요격할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.¹⁷⁾ 나아가 차기 정부는 한국의 미국 미사일방어 사업 동참도 적극적으로 고려해야 한다.

한편 정밀타격능력 강화와 관련하여 박근혜 정부는 북한의 도발 원점을 포함한 주요 군사시설물을 선제 타격하는 ‘킬체인(kill chain)’ 전력의 핵심 자산이라 할 수 있는 타우르스 260(170발 + 90발)여발을 2018년 상반기 실전에 배치할 것임을 밝혔다. 우리 공군의 F-15K에 장착될 타우르스는 GPS를 이용해 500km까지 떨어진 적 시설을 타격할 수 있는 미사일이다. 차기 정부는 예산 확보를 통해 타우르스 도입량을 약 400발까지 늘일 필요가 있다. 또한 우리 공군은 SLAM-ER, AGM-142, JDAM, GUB-24, Bunker-Buster 등 정밀 유도무기를 보유하고 있으나 충분한 양의 유도무기는 확보되지 않다는 평가가 지배적이다. 역시 유도무기 수량확보가 이루어져야 한다. 더욱 중요한 정책은 상기 미사일과 정밀 유도무기를 은밀하게 발사할 수 있는 F-35의 도입을 앞당기고 도입 대수를 늘이는 방안을 모색해야 한다.

나아가 우리 육군은 ATACMS(사거리 300km), 현무-2 탄도미사일(사거리 3~500km), 현무-3 순항미사일(사거리 1,500km) 등 지대지미사일을 보유하고 있다. 2012년 한미 미사일협정 개정으로 인해 우리군은 북한 전역을 타격할 수 있는 탄도미사일을 개발할 수 있게 되었다. 북한 전역을 정밀하게 타격할 수 있는 새로운 탄도미사일 개발은 물론 수량확보에도 적극적으로 나서야 한다.

북한은 차기정부 임기 중 잠수함발사탄도미사일을 전력화 할 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 우리 해군은 북한 잠수함 전력에 대응할 수 있는 전력을 갖추어야

17) 북한의 미사일을 종말단계에서 요격하기 위해서는 이지스함에 탑재된 유효고도 150km(상층방어)의 SM-3 요격미사일과 THAAD 미사일이 필요하고, 종말단계 하층방어를 위해서는 유효고도 15~20km의 PAC-3가 필요하다. 김태우, “사드(THAAD) 배치와 한미 및 한중관계 전망,” 「JPI정책포럼」 No. 2015-10, 제주평화연구원(2015).

한다. 이에 대한 대비 차원에서 우리 해군이 잠수함 전력을 강화해야 한다. 북한 잠수함이 남하는 길목을 차단하여 격퇴시킬 수 있을 정도의 전력을 확보해야 한다. 해군은 2020년부터 ‘장보고-Ⅲ’ 전력화에 착수, 1992년부터 배치된 209급(1천200톤급) 잠수함을 대체할 계획이다. 2014년 건조를 시작한 ‘장보고-Ⅲ 배치(Batch)-1’은 3000톤급 잠수함의 첫 번째 버전에 해당하는 것으로, 2020년부터 2024년까지 총 3척이 더 건조될 예정이다.¹⁸⁾ 차기 정부는 장보고급 잠수함 실전배치 시기를 앞당겨야 한다. 한편 북한의 잠수함 전력에 대응하기 위해 국내에서는 핵잠수함 필요성에 대한 목소리가 높아지고 있다. 하지만 현재 한국의 잠수함 전력이 북한에 비해 열세인 것은 분명하지만, 핵잠수함 건조는 시기상조인 것으로 의견이 모아지고 있다. 따라서 차기 정부는 핵잠수함보다는 3000톤급 잠수함 수량확보에 전력할 필요가 있다.

이 외에도 차기 정부는 북한의 20만 특수전부대에 대응하기 위해 현재 약 2만 명인 우리의 특수전부대를 대폭 강화해야 하며, 북한의 사이버테러를 저지하는 부대를 창설할 필요가 있으며,¹⁹⁾ 전략사령부를 신설하여 북한의 도발 위협 전반에 대해 대응할 수 있는 역량을 키워나가야 할 것이다. 특히 북한 지도부를 와해하기 위해 마련한 ‘참수작전’ 성공을 위해 참수작전 전담부대 편성은 물론 이들을 적진 깊숙이 침투시킬 수 있는 수송기 확보도 차기 정부의 과제이다.

2) 한미동맹 강화

앞서 살펴본 바와 같이 한국형 3축체제가 완성되려면 최소 5년은 소요될 것으로 예상된다. 이 5년 동안 북한의 핵무기 및 미사일 위협에 대응하기 위해서는 한미동맹 강화 외에는 방법이 없다고 판단된다. 우선적으로 한미동맹 강화를 위한 구체적 방안이 마련되어야 한다. 외교는 ‘주고받는 것’이라 판단된다. 아무리 동맹이라고는 해도 우리는 미국에게 아무 것도 양보하지 않고 한반도 유사시 최대 지원을 바랄 수는 없다. 동맹국인 미국의 세계전략을 이해하고, 한미동맹의 협력 및 활동 범위를 확대해야 한다. 한국의 경제력을 감안하면 더 이상의 안보무임승차는 불가능하다고 판단된다. 물론 적게 주고 많이 받아오는 것이 최선이라 판단되지만, 포괄적 전략동맹에 걸맞은 협력을 해야 한다. 특히 트럼프 대통령은 주한미군 준둔 경비의 100% 분담을 요구하고 있다. 물론 한미 간의 방위비분담 협상은 2018년 시작되지만, 여는 미국 대통령에 비해 ‘공정성(fairness)을 유달리 강조하는 트럼프 대통령

18) 잠수함에는 순항미사일을 발사할 수 있는 6개의 수직발사관이 장착된다. 2025년부터는 배치-1보다 수중작전과 무장능력이 향상된 배치-Ⅱ 3척도 건조된다. 배치-Ⅱ는 수직발사관이 10개로 늘어난다. 지난 5월 건조를 맡게 될 1순위 협상대상 업체로 대우조선해양이 선정됐다. 나머지 3척(배치-Ⅲ)의 건조 계획은 수립되지 않았다. 「서울경제」, 2016. 7. 1.

19) 북한군 총참모부에는 지휘자동화국을, 그리고 각 군단들에는 전자전연구소를 신설하고 각종 전자전 전법들을 연구해 오고 있다. 이들은 남한의 GPS나 군사통신 시스템을 교란하는 작업을 진행하고 있으며, 정부기관 및 주요 금융권 등의 전산망에 사이버테러를 가하고 있다. 유동렬, “북한의 대남 사이버위협 실태와 대책.” 2014 국가안보전략연구소 학술회의에서 발표된 논문 참조; 신충근·이상진. 2014. “북한의 대남 사이버테러 전략분석 및 대응 방안에 관한 고찰.” 「경찰학연구」. 제13권 제4호(통권 제36호) 참조.

설득을 위한 철저한 준비가 필요하다. 즉 지금까지의 방위비분담 계산법을 수정하여, 즉 일본의 방위비분담 협상을 참고하여 분담액에 포함시켜야 할 항목을 새롭게 추가함으로써 과도한 증액을 막아야 한다. 아울러 한미동맹은 포괄적안보동맹이기 때문에 국제문제 해결을 위한 동맹국 미국 주도의 연합작전 또는 대테러전에 적극적으로 동참해야 한다.

둘째, 2015년 기존의 확장억제정책위원회(EDPC)와 미사일대응능력위원회(CMCC)를 통합해 출범한 한미 억제전략위원회(DSC)를 강화해야 한다. DSC의 주요 임무는 미국 확장억제정책의 핵심인 핵우산과 재래식 타격능력 제공에 대한 실효성과 지속성을 보장하고 강화하는 것이다. 특히 미국이 한반도 유사시 제공하는 확장억제전력을 구체화·명문화해야 한다. 한반도 유사시 전개될 미국의 전략자산 운용계획도 확실하게 수립해야 한다. 동시에 차기 정부는 미국의 B-52, B-1, B-2 전략폭격기, 핵추진 잠수함, F-22, 해상사전배치 선단(MPSS), 핵추진 항공모함의 한반도 순환 또는 상시배치를 논의할 필요가 있다. 한반도의 안보확보는 물론 한국에서 일고 있는 핵개발 논란을 잠재울 수 있기 때문이다.²⁰⁾ 우리의 요구를 관철시키는 차원에서 방위비분담을 증액하는 것도 한 방법이라 판단된다.

셋째, 비록 국내에서 사드배치에 대한 반대가 존재하고, 중국의 경제보복이 가중되고는 있으나, 차기정부는 주한미군의 사드배치를 적극적으로 지원해야 한다. 일단 동맹국이 미국은 한국의 사드배치를 한미동맹의 상징으로 간주하고 있다. 북한이라는 실질적 위협에 직면하고 있는 우리로서는 북한의 도발을 억제하기 위해 미국의 지원이 필요하다. 중국의 보복은 우리가 극복해야 할 과제이지 회피할 문제는 아니라고 판단된다.

넷째, 북한 대량살상무기(CBRN) 위협에 대응할 수 있도록 설계된 작계 5015에 대한 지속적인 보완·발전시키고 ‘4D 작전 이행지침’도 보완·강화해야 한다. 탐지(detect), 방어(defense), 교란(disrupt), 파괴(destroy)로 요약되는 4D 작전개념은 북한이 핵미사일 공격 징후가 포착되면 미리 군사적으로 대응해(선제공격으로) 피해를 최소화 한다는 것으로 북한의 핵무기 및 미사일 개발 의지를 무력화시키고 도발을 억제하는 가장 유용한 수단이라 판단되기 때문이다.²¹⁾

다섯째, 차기정부 임기 중에 KAMD와 Kill-Chain이 완성되면 자연스럽게 전작권 전환에 대한 논의가 다시 시작될 것이다.²²⁾ 전작권 전환에 대한 압력이 증가할 가능성에 대비해 전환과정 구체화 및 한반도 전구작전 지휘구조 및 협조관계를 세밀화할 필요가 있다. 현재 한미 간에는 전작권 전환을 위한 세 가지 조건이 있다. 전작권 전환 이후 한국군이 연합방위능력을 주도할 수 있는 핵심 군사능력을 확보하는 것이다. 이때 미국은 보완능력 및 지속능력을 제공한다. 그리고 북한의 핵미사일 위

20) 이대우, “북한의 7차 당대회 이후 한국의 외교전략,” 2016. 6. 8. 국방대 국가안전보장문제연구소와 세종연구소가 공동주최한 학술회의(동북아 안보위기의 진단과 해법)에서 발표한 발제문.

21) 이대우, “제47차 한미 SCM: 4D 작전개념과 신 전략문서,” 「세종논평」 no. 308 (세종연구소, 2015. 11. 3).

22) 정재욱, “전시작전권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로,” 「JPI정책포럼」 No. 2014-10, 제주평화연구원(2014) 참조.

협에 대해 우리 군은 초기 필수대응능력을 구비해야 한다. 미국은 확장억제수단과 전략자산을 제공하기로 되어 있다. 끝으로, 안정적인 전작권전환에 부합하는 한반도 및 지역의 안보환경이 관리되어야 한다. 차기정부는 상기 조건을 면밀히 검토하여 전작권전환에 임해야 하지만, 북한의 위협이 나날이 노골화되고 있는 상황에서 전작권 전환이 이루어져야 하는가도 고민할 필요가 있다.

여섯째, 중국에 대한 인식을 둘러싼 한미 간의 불일치를 해소해야 한다. 박근혜 정부 출범 이후 중국 경도론이 등장하였다. 물론 미국은 한중관계 증진과 한미동맹 증진이 제로섬게임이 아니라는 입장을 견지하고는 있으나, 또 다른 동맹국인 일본의 대중국 인식과 비교하여 많은 차이가 있음은 분명하다. 특히 사드배치가 언론을 통해 흘러나올 때 우리 정부는 중국을 의식해 다소 모호한 입장을 견지했다. 그러나 북한의 핵실험 이후 중국의 태도에 실망한 우리 정부는 입장을 바꿔 한반도 사드배치를 결정함으로써 중국 경도론을 불식했고, 중국의 보복에 의연히 대처하는 모습은 지속되어야 한다.

3) 주변국과의 안보협력

우리의 대선결과에 상관없이 차기정부는 일본과의 안보협력을 최대한 강화해야 한다고 판단된다. 물론 독도에 대한 우리의 주권이 훼손되지 않고 위안부 할머니들이 더 이상 상처받지 않는 범위 내에서 진행되어야 한다. 현재 우리군의 가장 시급한 과제가 북한의 핵미사일 움직임을 신속하고 정확하게 파악하는 것이라 판단된다. 이런 상황에서 만만치 않은 대북 정보력을 가지고 있는 일본과의 협력을 거부하는 것은 우리 안보확보에 도움이 되지 않는다고 판단된다. 일본은 6기의 정찰위성을 보유하고 있어 24시간 북한을 감시할 수 있으며, 6척의 이지스함을 보유하고 있어 북한 미사일 발사를 탐지하는 데에도 우리보다 우위에 있다. 특히 일본은 이러한 위성들을 활용하여 북한 전역의 이동식발사차량(TEL) 움직임을 24시간 감시하고 있다. 지난번 북한이 중거리 미사일인 무수단미사일을 이동식발사대로 실험발사했을 때 일본은 이 움직임을 포착했으며, 북한의 제5차 핵실험도 사전에 인지한 것으로 알려지고 있다. 아울러 북한의 잠수함을 감시할 수 있는 항공기(ASW)도 75대, 헬기도 85대 보유하고 있다. 한국은 ASW 항공기 16대와 헬기 27대를 보유하고 있다.²³⁾

감시·정찰 자산이 많으면 많을수록 북한 미사일 움직임을 더욱 정확히 파악할 수 있다. 현재 한미일 간의 핵과 미사일 정보공유 약정이 체결되어 있지만, 일본이 수집한 대북정보는 미국을 통해 우리에게 전달된다. 1초라도 먼저 북한 움직임에 대한 정보를 입수하기 위해 체결된 일본과의 군사정보보호협정(GSOMIA, General Security of Military Information)은 유지되어야 한다. 또한 차기 정부는 한반도 유사시 보급을 강화할 수 있도록 한·일, 한·미·일 상호군수지원협정(ACSA, Acquisition

23) The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2016*, London; Routledge (2017).

and Cross-Servicing Agreement) 체결하여 유사시를 대비할 필요가 있다.²⁴⁾

나아가 한·미·일 3국 안보협력을 강화해야 한다. 중국이라는 전략적 위협과 북한이라는 현실적 위협에 효과적으로 대처하기 위해서는 필수적 안보협력이라 판단된다. 현재 3국 간에는 2008년부터 시작된 한미일 3국의 국방부 차관보급 대화인 ‘3자 안보토의(DTT, Defense Trilateral Talks)’와 2015년 미국 토니 블링컨 국무부 장관의 제안으로 시작된 3국 외교차관 협의회가 진행중에 있다. 향후 이 회들을 심화·발전시켜 장관급회의로 격상시키고, 한·미·일 2+2회의를 추진하고, 궁극적으로는 한·미·일 3국 정상회의 제도화를 적극적으로 추진해야 한다.

한편 차기정부는 한·미·중 3국 안보협력체제 구축을 위해 노력해야 한다. 물론 쉬운 일은 아니지만, 북한문제 해결을 위해 핵심 당사자이며 열쇠를 쥐고 있는 국가들의 회의를 가장 시급히 추진되어야 하는 과제라고 판단된다. 한·미·중 3국 회의에서는 북한이 확실하게 비핵화 의지를 밝힌다는 전제하에 평화협정 체결에 대한 논의도 가능하다고 판단되며, 중국이 참여한 관심을 갖고 있는 사드 한반도 배치문제도 논의되어야 할 것이다. 그리고 핵폐기를 전제로 한 북한과의 협상, 이 협상에서 북한 핵폐기에 대한 보상에 대해서도 논의할 수 있다고 판단된다.

끝으로 중국과의 안보협력 범위와 정도를 확정해야 한다(적어도 내부적으로는). 즉 한미동맹에 부정적 영향을 주지 않는 범위 내에서 안보협력이 추진되어야 한다. 한반도에서 북한의 전면적 도발이 감행될 때, 실질적으로 우리를 지원하는 국가는 미국일 것이기 때문에 미국이 의구심을 가질 정도의 한중 안보협력은 자제되어야 한다고 판단된다. 따라서 한중관계는 경제협력과 사회문화 교류를 중심으로 증진시킬 필요가 있다.²⁵⁾

4) 선진 국방환경 조성 및 병력 구조개선

병영문화는 지속적으로 개선해야 할 과제이기에 국방예산이 허락하는 한 쾌적한 병영생활을 위한 환경개선은 이루어져야 한다. 다만 병력 구조 측면에서 몇 가지 고려해 볼 사항을 제시하고자 한다. 첫째, 정치적으로 민감한 문제이기는 하지만, 저출산으로 인한 미래 병력 운용에 어려움이 예상되는 만큼 장병들의 복무기간을 무조건 단축시키는 것은 좋은 정책은 아니라고 판단된다. 한반도 유사시 적과 싸울 수 있는 최소한의 능력을 숙달시킬 수 있는 기간이 필요하기 때문이다.

둘째, 이미 박근혜 정부는 예비군을 관리하는 동원군사령부 신설을 검토하기 시작했다. 이 사령부를 통해 정예 예비군 부대를 조직할 필요가 있다. 예를 들면 전역 후 5년 동안은 보다 강도 높은 예비군 훈련을 실시하여 현역병 못지않은 부대를 편

24) 상호군수지원협정(Military Logistics Supporting Agreement)은 한반도 유사사태와 우리 군의 해외파병 활동 때 우방의 지원을 원활히 하기 위해 맺는 협정으로 우리 정부는 미국 등 8개국과 이 협정을 체결했다. 일본의 경우 군사(military)란 용어를 빼고 ACSA(Acquisition Crossing Supporting Agreement)로 부른다.

25) 박희락, “한미동맹과 미일동맹의 실태 비교: 동맹 구성요소를 중심으로,” 「국제문제연구」, 국가안보전략연구원(2015, 가을).

성해야 한다. 예비군 훈련 기간과 징집기간을 연계시키는 방안도 고려해볼만 하다. 즉 징집기간을 축소하는 대신 예비군 소집기간을 연장하는 것도 한 방법이다.

셋째, 병사들의 봉급 인상도 중요하지만, 봉급 인상분을 가지고 부사관 수를 더 늘이는 방안도 검토할 필요가 있다. 물론 현 정부는 2022년까지 부사관의 수를 현행 22.2만 명에서 30만 명으로 증원한다는 계획을 실행에 옮기고는 있으나, 병력자원이 감소하는 상황에서 부사관이라는 직업군인의 수를 더 늘이면, 숙련도에 있어 강점이 유지되고, 새로운 일자리 창출에도 기여할 수 있다.

넷째, 인구의 절반을 차지하고 있는 여성자원 활용도 고려해야 할 때가 왔다고 판단된다. 특히 여성인력을 군이 행정요원으로만 활용할 것이 아니라 전투병과 신설을 고려해야 한다. 후방 방어와 같은 역할은 충분히 수행할 수 있을 것으로 판단된다. 이미 시행에 들어간 정책이지만, 차기정부는 이를 더욱 강화할 필요가 있다.

끝으로 군 복지와 관련하여, 부상병이 군 의료기관과 민간 의료기관에서의 치료를 선택할 수 있는 시스템을 마련해야 하며, 군인연금 개혁도 차기 정부에서 해결해야 할 과제이다.

IV. 결론

정권이 교체되어도 외부로부터의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여한다는 국방목표가 바뀌지는 않을 것이다. 또한 국방정책의 초점이 군사력 증강, 한미동맹 강화, 주변국과의 군사협력 증진, 그리고 선진국방환경 조성에서 크게 벗어나지도 않을 것이다.

따라서 차기 정부의 국방정책은 현 정부의 그것과 차별화에 초점을 맞추는 것보다는 현재 추진중인 국방정책을 보완·발전·강화하는 데 주력하면서 급변하는 안보 상황에 발 빠르게 대처를 해야 한다. 안보문제가 발생한 이후 대비책을 강구하는 것은 시기적으로 늦다는 것이다. 안보위협이 실제, 즉 미중갈등이 어떻게 전개될 것인가 그리고 북한의 군사력 증강은 어느 정도, 어느 속도로 진행될 것인가를 신속하고 정확히 예측하여 선제적으로 대처할 수 있는 정책을 수립해야 한다. 요컨대 안보변화의 흐름을 잘 파악하고, 변화에 효율적으로 대응하기 위해 국방정책을 보완하고, 그에 필요한 군사력 증강 및 군사협력을 추진해야 한다. 따라서 차기 정부는 북한이 핵무기 소형화에 성공했다는 전제 하에 정부는 한국형 미사일 방어체계, 킬체인 대량응징보복 체제구축 시한은 최대한 앞당겨야 하고, 이러한 체제가 완벽하게 구축될 때까지 한미동맹 강화 및 한미일 안보협력 증진을 통해 철저히 대비해야 한다.

이 외에도 한국 사회의 저출산 문제로 징집가능 인력이 2020년에는 30만 명, 2030년에는 23만 명으로 감소한다는 현실을 직시하여 대책 없이 군 복무기간 단축을 추진하기 보다는 병사들의 군복무에 대한 국가차원의 보상책을 마련할 필요가

있으며, 시민안전을 위한 군의 역할을 확대할 필요도 있다.

현실적으로 국방예산을 무한정 늘일 수는 없다는 현실을 감안하여 국방예산 배분의 우선순위를 정할 필요가 있다. 결국은 북한의 기습도발을 억제하고 방어하기 위해서는 그 어느 분야보다 감시정찰 능력 보강과 정밀타격능력 강화를 위해 우선적으로 예산을 사용해야 한다.

끝으로 차기정부는 비핵화를 전제로 북한과의 대화를 시도해야 한다. 물론 북한을 비핵화 회의에 참여시키기 위해 대북제재와 압력은 지속해야 한다.

참 고 문 헌

- 고봉준. 2015. “동아시아 군사력 균형과 한반도 평화.” 「JPI정책포럼」 No. 2015-05. 제주평화연구원.
- 구자선. 2015. “남중국해 인공섬 관련 갈등 분석.” 「주요국제문제분석」 No. 2015-22. 국립외교원 외교안보연구소.
- 국방부. 2014. 12. 『2014 국방백서』.
- 권혁철. 2014. “한국형 킬 체인(Korean Kill Chain)의 진단과 발전방향.” 「전략연구」 통권 제64호. 한국전략문제연구소.
- 기세찬. 2015. “북한급변사태 대비 국방전략 발전방향.” 「국방연구」 제58권 제2호. 국방대학교 안보문제연구소.
- 김태우. 2015. “사드(THAAD) 배치와 한미 및 한중관계 전망.” 「JPI정책포럼」 No. 2015-10. 제주평화연구원.
- 김현욱. 2015. “한미동맹의 현황과 주요 이슈.” 「JPI정책포럼」 No. 2015-20. 제주평화연구원.
- 남창희. 2015. “서태평양에서의 미중 세력 경쟁과 자위대의 역할 확대.” 「국방연구」 제58권 제4호. 국방대학교 안보문제연구소.
- 동북아평화협력구상팀. 2015. 『동북아평화협력구상』. 도서출판 오름.
- 민병원. 2015. “사이버역지의 새로운 패러다임: 안보와 국제정치 차원의 합의.” 「국방연구」 제58권 제3호. 국방대학교 안보문제연구소.
- 민진·김민석. 2014. “전문가 평가에 의한 군대조직 평가 모형의 개발.” 「국방연구」 제57권 제4호. 국방대학교 안보문제연구소.
- 박용환. 2015. “북한군 특수전부대 위협 평가.” 「국방연구」 제58권 제2호. 국방대학교 안보문제연구소.
- 박원곤. 2014. “한미동맹 미래 구상: 지휘구조 개편을 중심으로.” 「국방연구」 제57권 제3호. 국방대학교 안보문제연구소.
- 박휘락. 2015. “한미동맹과 미일동맹의 실태 비교: 동맹 구성요소를 중심으로.” 「국제문제연구」 (가을). 국가안보전략연구원.
- 부형욱. 2015. “한국 국방정책의 2014년 회고와 2015년 전망.” 「전략연구」 통권 제65호. 한국전략문제연구소.
- 송승중. 2014. “Obama 행정부의 아태 재군형 전략 ‘중간’ 평가.” 「국방연구」 제57권 제4호. 국방대학교 안보문제연구소.
- 신충근·이상진. 2014. “북한의 대남 사이버테러 전략분석 및 대응 방안에 관한 고찰.” 「경찰학연구」. 제13권 제4호(통권 제36호).
- 유동렬. 2014. “북한의 대남 사이버위협 실태와 대책.” 2014 국가안보전략연구소 학술회의에서 발표된 논문.
- 윤종준·백병선. 2015. “한국의 안보위협 변화에 대한 전망.” 「국제문제연구」

- (겨울). 국가안보전략연구원.
- 이대우. 2005. “2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁.” 이상현 편. 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』. 세종연구소.
- _____. 2016. “트럼프 행정부의 한반도정책 전망,” 세종 「정책브리핑」.
- 이창위. 2016. “남중국해 분쟁과 한국의 대응전략.” 세종연구소 정세토론회 발표 자료.
- 전제국. 2013. “국방기획관리제도의 이상과 실현.” 「국방연구」 제56권 제4호. 국방대학교 안보문제연구소.
- 정재욱. 2014. “전시작전권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로.” 「JPI정책포럼」 No. 2014-10. 제주평화연구원.
- 제18대 대통령직인수위원회. 2013. 2. 『박근혜정부 국정과제』.
- 청와대 국가안보실. 2014. 『희망의 새 시대 국가안보전략』.
- 통일부. 2013. 「한반도 신뢰프로세스」.
- 한국전략문제연구소. 2015. 『2015 동아시아 전략평가』.
- Chanlett-Avery, Emma and Ian E. Rinehart. 2016. “The U.S.-Japan Alliance.” CRS Report. Feb. 9.
- Green, Michael et. al. 2016. “Asia-Pacific Rebalance 2025, Capabilities, Presence, and Partnerships.” CSIS.
- The International Institute for Strategic Studies(IISS). 2017. 「Military Balance」. London; Routledge.
- Permanent Court of Arbitration. 2016. “The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016,” PCA Case No 2013-19
- U.S. DoD. 2015. “Military and Security Developments Involving The Democratic People’ s Republic of Korea.” Office of The Secretary of Defense.
- U.S. National Intelligence Council. 2012. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*.

북핵 대비 안보 태세와 북핵문제 해결방안

홍현익 (세종연구소)

1. 들어가는 글

국제 평화와 대량살상무기 비확산에 대한 국제적 합의를 무시하고 북한 정권이 핵과 장거리미사일을 개발해왔다. 북한이 NPT를 탈퇴하면서 빚어진 1993-1994년 1차 한반도 안보 위기를 거쳐 2002년 10월 켈리 미 국무부 차관보의 방북 이후 2차 위기가 발발했고 이를 해결하기 위해 6자회담이 개최되어 2005년 9-19 공동성명을 비롯해 몇 차례 한반도 비핵화 실현을 위한 합의가 도출되었다. 그러나 북핵 시설의 폐쇄를 거쳐 불능화가 상당 부분 진행되는 과정에서 폐기단계에 진입하지 못하고 사찰·검증 문제를 둘러싼 이견으로 합의 이행은 백지화되었으며, 6자회담은 2008년 12월 이후 중단된 상태이다. 게다가 북한이 2013년 2월 3차 핵실험에 이어 2016년 1월 6일 4차 핵실험을 감행하고 2월 7일 장거리로켓을 발사하였으며 9월 9일 5차 핵실험까지 감행한 뒤에도 북한의 핵 고도화와 각종 미사일 개발사업이 지속되고 있으므로 머지않아 핵 실전능력을 보유할 가능성이 커지고 있어 한국의 국가안보를 위협하고 있다.

더욱 안타까운 점은 한국이 세계 13위의 경제강국으로 성장하여 GDP 기준으로 북한보다 41배 정도의 경제력을 가졌는데도 오히려 북한의 군사 위협에 시달려왔고,¹⁾ 이제는 민족적 재앙을 초래할 수도 있는 핵 공격 위협까지 당하고 있다는 것이다. 탈냉전 시대에 상대적으로 경제의 중요성이 커졌으며 남한이 북한보다 이 측면에서 월등 우월한데도 불구하고, 군사적으로는 북한의 핵 위협을 받는 상황이 지속되고 있는 것은 한국의 대북정책 및 외교·안보정책에 문제가 있음을 적나라하게 보여준다. 또한 북한을 적절하고 지혜롭게 관리·통제하여 평화를 구축하면서 국제사회의 지지 하에 우리 민족을 중흥시키는 통일로 나아가는 것이 국가정책의 최대 현안이자 현 시대를 사는 우리의 민족적 과제이며 소명이다.

이러한 문제의식 하에 본고는 북핵문제의 현황을 살펴보고 정부의 실현해야 할 과제를 정리한 뒤, 북한의 핵 위협에 대비한 합리적인 안보 대응태세를 검토하여 제시하며, 북핵문제의 근원적인 해결과 한반도 평화 회복 및 구축, 그리고 평화통일로 나아가기 위해 반드시 필요한 북한의 핵 포기를 유도하는 방안을 제시하고자 한다.

1) 한국의 실질 군사비는 이미 세계 8위이고 30여년간 매년 북한의 10배 이상에 달하는 군사비를 투입해왔다. 송민순, “북한의 5차 핵실험과 한국의 대응방향,” 『IFES현안진단』, No. 49 (2016.9.20.), p. 1.

2. 북핵문제 현황과 전망

1) 북핵문제의 현황

북한은 2006년 10월, 2009년 5월, 2013년 2월 12일에 이어 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 감행했다. 특히 4차 핵실험 이후 북한은 이번 시험은 원자폭탄보다 10배 이상 위력이 강한 수소폭탄 실험이었다고 주장하기까지 했다. 한미 정보당국은 북한이 사실상 이미 핵 무기를 보유했거나 특별한 상황 변경이 없을 경우 조만간 핵 실전능력을 보유할 것으로 평가하고 있다. 북한은 이미 핵탄두 10-16개를 만들 수 있는 플루토늄과 고농축우라늄을 확보하고 있고,²⁾ 2006년 1차 핵실험을 실시해 이미 10년이 지난 점을 고려하면 이미 핵탄두 소형화도 달성했을 개연성이 크다.³⁾ 따라서 북한의 능력을 최소한도로 보더라도 한, 두 차례의 핵실험만 더하면 핵탄두를 확실히 소형화할 수 있게 됨으로써 핵 실전능력을 보유하게 될 것으로 평가되고 있다.⁴⁾

핵무기 운반수단 면에서도 북한은 빠른 속도로 진전을 보이고 있다. 이미 2012년 12월 인공위성 광명성 2호를 지구 저궤도에 띄워놓은데 성공한데 이어 2016년 2월 7일에도 광명성 3호를 지구궤도에 진입시킴으로써 대륙간탄도탄에 준하는 능력을 과시했다. 이제 섭씨 6000도 이상의 고열을 견뎌야 하는 대기권 재진입 기술과 정확한 목표지로 향하게 하는 정밀 유도능력을 갖춘다면 미국 본토까지 핵 미사일로 가격할 능력을 보유하게 될 것으로 평가된다. 더구나 북한은 2016년 1월 핵 실험을 감행한 이후 국제 제재와 한·미연합훈련을 빌미로 삼아 다양한 형태의 미사일 능력을 지속적으로 고도화하고 있다. 중단거리 미사일을 연이어 시험 발사하는가 하면 핵 폭발실험과 미사일 개발을 지속할 의지를 밝히고 핵 보유를 기정사실화하기 위해 핵 탄두 모형과 핵 탄두 기폭장치, 대기권 재진입 능력, 로켓의 고체 연료 개발 및 고성능 신형 엔진 개발 상황을 공개했다. 이 중 북한이 6월 22일 무수단 중거리미사일을 발사하여 1,400km 이상의 고도까지 고각발사에 성공했다는 것과 8월 24일 500km를 비행한 SLBM도 고각발사였으므로 실질적으로는 1,000km 이상 발사에 성공한 것으로 평가된다는 점이 주목된다. 남한 전역을 가격할 수 있는 600기 이상의 단·중·장거리 지대지미사일과 이동식발사차량 150대 이상을 보유하고 있

2) 10-16개의 핵무기 중 6-8개는 폐연료봉 재처리를 통한 플루토늄탄이고 4-8개는 우라늄농축에서 얻어진 것으로 분석된다. 또한 2020년까지 북한은 시나리오별로 20-100개의 핵무기를 보유할 것으로 추정된다. Terence Roehrig, "North Korea, Nuclear Weapons, and the Stability-Instability Paradox," *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-2 (June 2016), pp. 186-187.

3) 미국은 최초 핵실험을 실시한 지 7년(1952년)만에, 러시아는 6년(1955년), 중국은 2년(1966년)만에 핵탄두 소형화를 달성했다. 『서울신문』, 2016년 4월 20일.

4) 북한의 핵능력에 관해서는 박휘락, "북한 핵위협 대응에 관한 한미연합군사력의 역할 분담," 『평화연구』, (고려대 평화와 민주주의연구소, 2016년 봄), pp. 91-93 참조.

는데다 골프급 3,000톤 잠수함을 건조하고 원자력추진잠수함까지 개발에 나설 가능성을 보이는 등 이제 잠수함발사미사일도 실전배치를 앞두고 있어 북한의 핵 실전 능력이 급속도로 다양화되고 강화되고 있음을 알 수 있다.

특히 한·미 정보 및 군 당국, 언론은 북한의 핵 탄두 보유 가능성을 상당 수준이라 평가하면서도 미국 본토에 도달할 수 있는 핵 탄두 소형화 여부에 집중적인 관심을 보이는 듯하다. 우리가 주목해야 할 한국의 국가안보에 중요한 점은 대다수의 전문가들이 북한이 한국 전역을 공격할 수 있는 핵무기를 이미 보유했다는 평가를 내리고 있다는 것이다. 따라서 한국 정부와 군은 북한이 이미 대남 핵공격 능력을 보유했다는 전제 하에 국가 안보 전략을 세우고 이에 따른 정책을 시행해야 할 것이다.

의지면에서도 북한 정권은 2012년 4월 핵보유를 헌법 전문에 명기했고, 2013년 2월 3차 핵실험을 단행했으며 3월 8일 유엔안보리 대북제재 결의안 2094호가 채택되자 3월 9일 외무성 대변인 성명을 통해 핵보유국·위성발사국 지위의 영구화를 선언했다. 연이어 동년 3월 31일 당 중앙위원회 전원회의는 정권의 국가정책 기조로 ‘핵 무력과 경제 건설 병진노선’을 채택했고 다음날인 4월 1일 제12기 7차 최고 인민회의에서 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’라는 법령을 채택했으며,⁵⁾ 6월 16일 국방위원회는 중대담화를 통해 북·미고위급회담을 제안하면서 북한의 “핵보유국으로서의 당연한 지위는 한반도전역에 대한 비핵화가 실현되고 외부의 핵위협이 완전히 종식될 때까지 추호의 흔들림도 없이 유지될 것”이라고 선언했다.⁶⁾ 또한 2014년 신년사와 1월 16일 국방위원회 중대제안을 통해 향후 한반도에서의 전쟁은 핵전쟁으로 확전이 불가피하다고 위협했다.⁷⁾ 끝으로 2016년 5월 7차 당대회에서 병진노선을 당규약에 까지 명기하여 핵 보유를 기정사실로 하는 것은 물론이고 향후에도 핵을 계속 견지하고 양적 질적으로 더욱 고도화해 나간다는 결의를 공개적으로 표명하고 있다.

그런데 북핵문제 해결을 위한 6자회담은 2008년 12월 이후 공전 상태이다. 북한의 핵을 용인할 수 없고 한반도 비핵화가 필요하다는 데는 북한을 제외한 5개국이 동의하고 있지만, 정작 6자회담 재개 방안을 두고는 6개국이 대체로 두 진영으로 나뉘어 대립하고 있다. 중려는 조건없이 6자회담을 재개하면 영변 외의 핵을 포함한 모든 문제를 논의할 수 있다는 북한의 입장을 지지해왔다. 한·미·일은 6자회담 재개를 위해서는 북한이 핵 프로그램 가동 정지, IAEA 사찰단 복귀, 핵과 미사일 실험 모라토리엄, 비핵화에 대한 진정성 표명 등을 먼저 행해야 6자회담을 재개할 수 있다고 주장해왔다. 이에 더해 한·미·일은 북한의 우라늄농축프로그램의 검증과 장거리 미사일 문제도 의제화하는 것을 북한이 동의해야 한다는 것으로 알려지기도 했다⁸⁾.

5) 이 법의 내용에 대해서는 조성렬, 『전략공간의 국제정치 - 핵, 우주, 사이버 군비경쟁과 국가안보』 (서강대학교 출판부, 2016년), pp. 130-132 참조.

6) Peter Hayes, “Overcoming U.S.-DPRK Hostility: The Missing Link Between a Northeast Asian Comprehensive Security Settlement and Ending the Korean War,” *North Korean Review* (Fall 2015), p. 88.

7) 권숙도, “김정은 시대 북한의 경제·핵무력 병진노선의 의미와 평가,” 『국제문제연구』, 15-3 (2015년 가을), pp. 47-51.

2016년 북한의 4차 핵실험과 장거리로켓 발사 이후 한·미·일은 유엔 안보리 제재 뿐 아니라 각자의 독자 제재 그리고 여타 다자 제재 등 모든 형태의 제재를 가장 높은 수준으로 가하기 위해 노력하고 있다. 이에 중국 및 러시아도 안보리 제재에 찬성하고 동참하는 한편 제재와 동시에 북한과의 협상 재개도 모색하고 있는 중이다.

2) 박근혜 정부의 정책 평가

박근혜 정부는 북한의 장거리미사일 발사 및 3차 핵실험이라는 강력한 도발로 한반도 안보가 위기로 치닫는 가운데 출범했다. 정부의 해법은 대선 후보시절부터 강조했던 한·미·중 3자 전략대화였다. 2008년 12월 이후 회담 한번 개최하지 못한 6자회담의 동력을 살리기 위해 중국을 대화에 끌어들이며 북한을 압박함으로써 결국 6자회담의 동력을 살려보려 했다. 그러나 중국은 북한과의 관계를 고려해 소극적인 입장을 보였고 미국도 크게 호응하지 않았기 때문에 구상을 본격화할 수 없었다.

이후 정부는 대외정책 중 제1과제라 여기는 북핵문제 해결에 실질적인 진전을 가져오기 위해 노력을 기울였지만 결과는 구상 수준에 그치는 아쉬운 결과를 보였다. 먼저 2014년 3월 헤이그 한·미·일 정상회담 때 박근혜 대통령이 “비핵화의 실질적인 진전을 이룰 수 있고 북핵 고도화를 차단하는 보장이 있다면 대화재개 관련 다양한 방안을 모색해 볼 수 있다”고 발언한 것이 새로운 정책 추진을 예고했다. 이후 2014년 8월 17일 윤병세 외교부 장관은 6자 프로세스 재개를 위한 한국의 구상으로서 북한의 계산법을 바꾸게 하는 또 하나의 공조인 ‘Korean Formula’를 추진하겠다고 밝혔다. 구체적인 내용은 공개되지 않았지만 이는 비핵화의 실질적 진전과 북핵 고도화 차단을 전제 조건 내지는 원칙으로 북한을 제외한 5개국이 6자회담 재개를 위한 공통의 방안을 만들면서 5개국의 압력으로 북한의 ‘계산법’을 바꾸게 하는 동시에 북핵문제 해결과정에서 ‘남북 6자회담 수석대표 회담’을 병행하자는 제안으로 추정된다. 이로써 정부는 북핵문제의 당사자인 한국의 ‘주도성’을 강조하려했다.⁹⁾

외교부 장관과 외교부 한반도평화본부의 각종 국제회의와 셔틀외교를 펼치면서 관계국들을 설명·설득하는 노력을 기울였지만 남북관계 자체가 경색된데다 북한의 변화를 유도할 유인책 제시가 없이 북한의 양보적 정책 전환이 우선되어야 한다는 제안이 성과를 거두기 어려웠다.¹⁰⁾

북한이 6자회담 개최를 위한 선행동을 거부하는데다 중국과 러시아가 회담 재개를 위해 북한이 선행적으로 취해야 하는 조건 수위를 낮추라는 태도를 일관되게 취하자 정부는 2015년 탐색적 대화(exploratory discussion)를 시작했다. 6자회담 대표들

8) 연합뉴스, 2013년 11월 27일.

9) 김치관, “윤병세, 북핵 접근법 ‘코리안 포뮬러’ 언급,” 『통일뉴스』, 2014년 8월 20일.

10) 코리안 포뮬러 정책의 현실적인 실현 방안에 대해서는 즐고, “9·19 공동성명 10주년과 코리안 포뮬러,” 『정세와 정책』 (세종연구소, 2015년 10월 1일), pp. 14-16 참조.

간의 회담은 아니더라도 북한의 태도 변화를 기다리기만 하기보다는 낮은 급이더라도 6자간 회담을 개최해 북한이 다른 5자의 의견을 들어보게 하여 태도 변화를 유도해보자는 것이었다. 그러나 북한은 이에 별 관심을 보이지 않으면서 결국 2016년 1월 6일 4차 핵실험을 감행했다.

이에 대해 한국 정부는 북한을 제외한 5자회담 개최를 추진했지만 중국은 6자회담과 한반도 평화협정 체결을 위한 4자회담 동시 개최라는 새로운 제안을 내놓고 이를 주창해왔다. 한·미·일이 북한의 선행동 후 6자회담을 개최한 뒤, 북한의 비핵화 의지가 어느 정도라도 확인되면 평화협정도 논의할 수 있다는 입장을 지속적으로 가져왔고, 이에 북한은 6자회담보다 평화협정 체결을 위한 협상이 우선이라고 주장해왔다는 것을 고려하면 중국의 제안은 양측 의견의 절충안으로서 두 회담을 동시 병행 개최하자는 것이다.

그러나 박근혜 대통령이 2016년 2월 16일 국회연설에서 박근혜 독트린으로 부를 수 있을 강력한 대북정책을 새로운 외교안보 노선의 기본 지침으로 발표한 뒤,¹¹⁾ 2017년 2월 현재까지 한국 정부는 북한의 성의있는 선 행동 없는 회담 개최가 북한을 고립과 제재로부터 탈출시킬 뿐이라는 인식하에 북한이 핵 포기를 위한 성의있는 행동을 보일 때까지 북한을 외교적으로 고립시키고 최고도의 제재를 가하기 위해 전방위적인 노력을 기울여왔다. 정부는 북한에게 압력을 가하기 위해 거의 모든 비군사적 조치를 전방위적으로 취해왔다. 개성공단 중단, 대북 전단 살포 묵인, 북한인권법 채택, DMZ 확성기 방송 재개, 최고강도의 안보리 결의안 도출을 위한 외교적 노력, 양자적·다자적 대북 제재 유도 및 합의와 시행, 독자적 대북 제재 시행, 사드 배치 결정, 북한과 교류하는 국가들에 대한 대북 압박 공조 협력 요청, 북한의 유엔회원국 자격에 대한 문제 제기, 북한 인권문제 개선을 위한 국제 협력 도모 등이다.¹²⁾

물론 우리의 국가안보를 훼손하고 국제사회에 정면으로 도전하고 있는 북한에게 악행에 대한 대가를 치르게 해야 한다. 그러나 명확한 목표를 가지고 이에 부합하는 제재와 압박을 가하며 북한의 행태를 주시하면서 탄력적으로 대응하는 것이 현명하다. 특히 북한을 아프게만 하고 그 결과로 북한이 우리가 원치 않는 행동을 하게끔 하는 것은 피해야 한다.¹³⁾ 현재의 제재도 북한이 대화에 나오도록 하여 그 제재를 탄력적으로 완화해주는 대신 추가적인 도발을 하지 못하도록 하고 궁극적으로 핵과 미사일을 포기하도록 하는 역할을 수행하도록 해야 한다. 즉 만약 결과적으로 북한이 6차 핵실험을 감행한다면 제재는 성공하지 못한 것으로 보아야한다.¹⁴⁾

11) 박근혜 대통령은 2016년 2월 16일 국회연설에서 기존 방식과 선의로는 북한의 핵 개발 의지를 꺾을 수 없으므로 향후 정부는 북한정권에게 핵 개발은 체제 붕괴를 재촉할 뿐이라는 것을 인식시켜 스스로 변화할 수밖에 없도록 하기 위해 강력하고 실효적인 조치들을 취해 나갈 것이라고 선언했다. 줄고, “북핵 해법, 주변 4강 속셈은...,” 『Peace Road』, 2016-07 (세계평화터널재단, 2016년 6월 27일), p. 9.

12) In-Taek Hyun, “An Enduring Dilemma on the Korean Peninsula: The North Korean Nuclear Conundrum and South Korea’s Strategic Choices,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-2 (June 2016), p. p. 174.

13) 예를 들어 미 재무부가 2005년 부과하여 북한을 매우 아프게 한 BDA 제재는 북한으로 하여금 9·19공동성명을 이행하게 하기보다는 오히려 이에 반발하여 1차 핵실험을 감행하게 했다는 점에서 볼 때 실패한 제재로 볼 수 있다.

대화와 협상을 도외시하고 강압이나 제재 일변도정책을 펴는 것도 성과를 거두기 힘들다.¹⁵⁾ 미국이 이웃 소국 쿠바에게 50년이 넘게 전면 제재를 가했지만 원하는 방향으로 쿠바를 변화시키지 못했고 결국 진지한 협상을 통해 관계를 정상화했다. 특히 장기간 제재 후 협상을 통해 WMD 협상을 타결한 리비아나 이란은 모두 다 산유국들이어서 제재를 풀려고 하는 강력한 동기를 가졌지만, 자력갱생 경제를 가지고 있어 제재에 결정적인 영향을 받지 않는데다 제재가 풀려도 수출 경쟁력 있는 원료나 상품을 별로 갖고 있지 않은 북한은 제재 해제를 위해 굴복할 가능성이 작다는 것을 유의해야 한다. 따라서 제재를 지속적으로 가하면서 이를 근본문제인 북핵문제를 해결하는 협상의 지렛대로 잘 활용하는 것이 현명하다.¹⁶⁾

3) 북한 핵 개발과 한국이 처할 수 있는 다양한 안보 위기¹⁷⁾

북한의 핵 실전능력 확보가 임박했다. 북한의 우라늄농축시설을 시찰한 미국의 핵물리학자 지그프리드 해커박사가 2011년 12월 북한이 핵 실험을 한번만 더 감행하면 핵무기의 소형화가 가능할 정도의 핵 실전능력을 갖게된다고 밝혔다. 그런데 북한이 2013년 2월 3차 핵실험, 2016년 1월 4차 핵실험, 2016년 9월 5차 핵 실험을 감행했다. 더구나 북한의 원자로가 재가동되었고 우라늄농축도 계속 진행되는 가운데 북한의 핵실험을 견제하는 제도나 장치가 사실상 작동하지 않았으므로 이미 북한이 핵 실전능력을 가지고 있다는 평가가 나오고 있다.

북한이 핵 실전능력을 보유하게 되면 다양한 안보위기가 발생할 가능성이 크다. 북한은 개발한 핵무기를 평시 한국에 대한 압박, 한·미동맹의 분리 획책, 국지적 분쟁에서의 강압, 전면전에서의 미군지원전력 파견 억지 및 한·미연합군 북진시 저지, 급변상황 하에서의 운용 등 다양한 용도로 활용하려할 것이다.¹⁸⁾ 특히 북한이 한국이나 미국의 군사 동향을 선제타격 움직임으로 오인하고 이를 사전에 제압하기 위해 이를 사용할 가능성까지도 배제할 수는 없을 것이다. 정부는 우선적으로 이런 다양한 안보 위기들을 명확히 예상하고 북핵문제 해결의 시급성을 재인식하여 발생 가능한 모든 위기에 대해 적절하게 대비해야 할 것이다.

첫째, 북한이 핵무기를 보유하게 되면 우리는 상시적으로 전략적 위기 상황에 처할 것이 예상된다. 이는 단순히 미국의 핵우산 제공에 대한 구두 확인이나 법적 강

14) 줄고, “대북제재, 협상의 지렛대로 활용해 능동적 외교를 펼치자,” 『국회보』, 2016-04 (국회, 2016년 4월 1일), p. 13.

15) Tae-Hyung Kim, “North Korea’s Nuclear Ambition: Is Nuclear Reversal Too Late?” *The Korean Journal of Security Affairs*, 21-1 (June 2016), pp. 35-37. Victor Cha는 북한이 제재로 별로 잃을 것이 없으므로 추가 강압정책이 호전성만 키울 수 있어 상황 악화를 초래할 수 있다고 우려했다. James Laney는 북한이 이미 극단적인 경제적 어려움을 인내했으므로 추가 경제제재는 작동하기 어렵다고 평가했다. Davis Kang도 북한이 이미 심각하게 위협받고 있다고 느끼고 있으므로 추가 위협이 그들의 행동을 바꾸기는 어렵다는 견해를 보였다. Tae-Hyung Kim, p. 33.

16) 줄고 (국회, 2016년 4월 1일), p. 13.

17) 줄고, 『21세기 대한민국의 한반도 대전략』 (한울, 2012년 6월), pp. 97-99를 수정·증보한 것이다.

18) 박창권, “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략,” 『국방정책연구』, 제30권 제2호 (2014년 여름), pp. 174-178 참조.

행구속력이 없는 한·미공동성명에 명기하는 것으로 해결될 문제가 아니다. 남한은 일거에 북한에 대한 전략적 열세에 처하고 국민과 국가 기간시설의 치명적인 파괴를 당할 위험을 안게 되며 국방·안보·정치·외교·사회·경제 등 제반 부문에서 막대한 비용과 대가를 치를 것이다. 먼저 북한이 사실상 핵무기를 획득했다고 보아야 하는데 북한의 핵 사용 독트린, 핵 전략, 지휘통제권이 자의적이고 최소한의 책임성과 체계성이 결여되거나 미발달 상태이므로 매우 위험하다고 여겨진다.¹⁹⁾

먼저 북한의 핵 전략이나 독트린 면에서 북한은 아직 20기 미만의 핵무기를 갖고 있으므로 억지나 확증보복전략 단계에 위치하고 있어 일단 미국의 핵 공격에 맞서거나 필요할 경우 극적인 조건에서만 한국에 대한 핵무기 사용을 위협할 것으로 예측된다.²⁰⁾ 2013년 4월 1일 제정된 ‘핵보유국 지위 공고화법’ 4조는 “적대적인 다른 핵보유국이 북한을 침략하거나 공격했을 때 그를 격퇴하고 보복타격하기 위해 조선인민군 최고사령관의 명령에 의해서만 이를 사용한다” (핵 선제 불사용정책)고 하고, 5조는 “적대적인 핵보유국과 협력해 북한을 침략·공격하지 않는한 비핵국가에게 핵무기를 사용하거나 위협하지 않는다” (조건부 소극적 안전보장)고 규정하고 있다.²¹⁾ 그러나 실제로는 북한 정권이 핵 선제공격 가능성을 휘두르고 있다. 먼저 2013년 3월 북한 외무성 대변인 성명은 “미국이 핵전쟁의 도화선에 불을 지피려고 하는 이상 우리 혁명무력은 나라의 최고이익을 수호하기 위해 침략자들의 본거지에 대한 핵 선제타격 권리를 행사할 것” 이라 선언했고, 2016년 3월 16일 ‘공화국 정부·정당·단체 특별성명’ 도 “나라의 최고존엄이 위협당하는 경우... 핵 타격수단들을 포함한 모든 타격수단을 총동원하여 선제소멸할 것” 이라고 했다.²²⁾ 또한 2016년 5월 제7차 노동당대회 중앙위원회 사업총화보고에서 김정은 위원장이 “책임 있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한...먼저 핵무기를 사용하지 않을 것” 이라고 언급했는데, 이 발언 역시 북한의 자주권이 침해되면 핵으로 선제공격할 수 있다는 의지를 보여준 것으로 해석된다.²³⁾ 더구나 북한의 핵무기가 50기를 넘어서면 일본에 대한 제한적 핵 사용을 검토할 수 있게 되고 100기가 넘으면 확증보복단계를 넘어 핵무기 선제사용가능성을 열어놓는 ‘비대칭확전’ 핵 전략으로 나아갈 위험성이 있다.²⁴⁾

어쨌든 북한이 핵을 보유하게 되면 북한의 안보 위협은 상시화될 것이고 북한은 수시로 국지도발을 감행하면서 남한의 보복을 핵무기 사용 가능성으로 억제하는 ‘벼랑끝 전술’ 을 펼칠 가능성이 있다. 한국의 대미의존도가 급증대할 뿐 아니라 국방예산의 폭증으로 복지·교육 등 여타 분야의 예산 감축이 불가피해질 것이다. 한국의 국가신용도도 하락하고 해외자본 철수도 나타날 것이다. 핵 독자개발론에

19) 전봉근, “북핵 동향 분석과 비핵화 전략의 재검토,” in 『북핵문제와 한반도 평화』, 한반도포럼 창립 5주년 기념 학술대회 (2016년 4월 25일), p. 69.

20) 조성렬(2016년), pp. 145-147 & 154-155.

21) 조성렬(2016년), pp. 130-131.

22) 조성렬(2016년), pp. 133-134.

23) 조성렬(2016년), p. 133.

24) 조성렬(2016년), p. 147 & p. 155.

대한 국민 여론 지지도도 높아질 것이다. 그러나 미국이 이를 용인하기보다는 억제하기 위해 다양한 설득과 압박을 행사할 가능성이 크므로 대북정책 뿐 아니라 한·미동맹을 두고도 남남갈등이 증폭될 가능성이 크다.

둘째, 북한이 대륙간탄도탄미사일을 개발하고 있고 2016년 6월 22일 미국의 아시아 전진기지인 괌을 겨냥하는 무수단 중거리탄도탄미사일 시험발사에서 기술적 진전을 과시했다.²⁵⁾ 북한의 WMD 수준은 이제 한반도는 물론이고 일본의 주일미군기지와 괌을 핵미사일로 위협하는 단계에 근접하고 있다. 이는 남북간 전면전시 미국의 전시증원군 파견을 주저하게 할 수도 있는 상황을 의미한다. 따라서 북한의 핵과 미사일 개발은 한·미동맹의 원활한 작동에도 부정적인 영향을 미치는 것이다.

셋째 현재 미국 트럼프 행정부는 북한의 핵 보유를 인정하지 않겠다는 확고한 입장을 보이고 있다. 그러나 북한의 핵 능력이 사실상 계속 고도화된다면 중장기적으로 미국이 북한의 핵 보유보다 더 사활적인 이익을 침해할 수 있는 알카에다나 IS 같은 테러분자들에게 핵을 이전하는 것을 막기 위해 북한과 타협할 가능성을 배제할 수 없다. 즉 미국이 북한의 비확산 다짐을 받으면서 사실상의 핵보유를 묵인할 가능성이 있다. 최악의 통미봉남의 상황이 벌어질 수 있다는 것이다. 이 경우 한국에 대한 미국의 방위공약의 신뢰성이 무너지는 반면 한국과 일본은 북한의 핵 인질 상태에 놓이게 될 것이다.

넷째, 북·미가 타협하지 못하고 북한이 우라늄농축을 통해 핵물질을 양산할 가능성도 있다. 이 경우 1994년 미국의 영변 공습 위기처럼 미국의 대북 군사 제재로 인한 군사적 위기 상황이 재연될 가능성이 있다.

다섯째, 현재 북한이 원자로를 재가동하고 있어 플루토늄 보유량도 증가하고 있을 뿐 아니라 은덕이 훨씬 더 쉬운 우라늄농축시설도 가동하고 있으므로 영변 이외의 시설에서도 이를 생산하고 있다면 정확한 소재 파악이 어려워 군사제재의 실효성이 미약하다. 또한 북한과의 협상이 진행되고 북핵 포기에 관한 합의가 이루어져도 좁은 지하시설에서 우라늄농축 작업이 이루어질 수 있으므로 양측간의 신뢰가 부족하다면 상호간에 합의 이행을 믿기 어려워 합의를 보더라도 안보 딜레마 상황이 지속될 수 있다.

여섯째, 6자회담 재개 협상이 계속 난항을 겪으면서 북한의 인공위성을 가장한 장거리미사일 추가 시험 발사나 제6차 핵 실험 또는 남북한 정면대결이 발발할 가능성도 커지고 있다.

일곱째, 북한의 핵 기술과 관리능력 부족으로 북한 핵시설에서 체르노빌이나 후쿠시마 원전사고와 같은 대형 핵 사고가 발생하여 환경 재앙이 발발할 가능성도 배제하기 어렵다.

끝으로 안보 위기는 아니더라도 한국의 국가전략으로서의 평화통일 가능성이 줄어든다. 먼저 남북간 전면전이 발발할 경우 우리가 막대한 피해를 입을 것이지만

25) 북한은 이미 한반도 전역을 가격할 수 있는 스커드미사일과 일본 전역을 타격할 수 있는 노동미사일의 대기권 재진입 기술을 확보하고 있다. 2016년 6월 27일 제프 데이비스 미국 국방부 대변인은 시험발사된 무수단미사일의 대기권 재진입 사실을 확인했다. 연합뉴스, 2016년 6월 28일.

북한의 침략을 격퇴하고 미국의 전시증원군의 지원을 받아 결국은 휴전선을 돌파해 북한 지역으로 전진할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 이 때 북한이 핵 공격 가능성을 언급하면서 한·미연합군의 북진을 억지하려할 가능성이 크다고 여겨진다. 군사적으로 통일을 이루는 것은 사실상 어려워질 가능성이 크다. 물론 북한이 핵을 보유하더라도 여러 가지 사유로 정권이 붕괴하는 등 급변사태를 맞을 가능성은 여전히 존재한다. 그러나 이 경우에도 북한 내 존재하는 핵 시설의 존재는 미국이나 중국의 군사 개입 가능성을 높일 뿐 아니라 급변사태 수습 과정에서 미국, 중국 및 러시아의 관여 가능성을 크게 하므로 우리가 바라는 평화롭고 원만한 사태 수습과 평화통일은 그만큼 더 어려울 가능성이 크다. 특히 설사 급변사태 시에 다행히 북한 전역을 남한이 흡수 통일하게 되더라도 갑작스러운 통일로 막대한 통일비용이 소요될 것이므로 대박 통일과는 거리가 있을 가능성이 크다.²⁶⁾ 따라서 대화와 협의를 통한 대박이 되는 통일을 달성하기 위해서는 북한의 비핵화가 선행되는 것이 필요하다고 평가할 수 있다.

4) 한국 정부의 향후 과제

현재 한국이 당면하고 있는 상기한 다양하고도 심각한 안보 위기는 크게 두 가지 과제를 부여하고 있다.

첫째, 북한의 핵 실전능력 보유가 임박한 상황에서 한국은 최우선적으로 북한의 핵 실전능력 보유 및 핵 위협에 대비한 한국의 확실한 대북 안보억지력과 준비태세를 갖추고 있어야 한다. 그런데 박근혜 정부가 추진하고 있는 선제공격을 상정한 킬체인 구축과 발사된 미사일을 요격해 방어하는 사드의 배치는 2020년대 중반에야 구축되고 북한의 핵 공격을 확실히 억지하거나 방어하는 데는 충분한 역할을 수행하기 어려울 것으로 평가된다.²⁷⁾ 선제공격은 북한이 이동식미사일발사차량을 150대 이상 갖고 있고 SLBM 장착 잠수함도 실전배치에 근접하고 있으므로 이를 모두 감시하기도 쉽지 않을 뿐 아니라 결심하고 공격하면 바로 전면전을 유발하는 동시에 전쟁 도발 책임도 추궁당할 수 있으므로 실제적으로 작동하기 쉽지 않아 보인다. 사드도 한 개 포대 48기 요격미사일로 600기 이상의 북한의 미사일을 다 막는 것은 양적으로 불가능할 뿐 아니라 수도권은 방어 대상에서 빠졌고 미국의 전시증원군이 도착하는 부산 방어도 북한이 중거리미사일을 고각발사할 경우 요격이 쉽지 않으며 SLBM 공격에도 취약성을 보이므로 충분한 억지기능을 수행하기 어렵다. 또한 한·

26) 줄고, 『북한 급변 사태를 통일로 유도하는 국제협력 방안: 국제사회의 개입에 대한 한국의 전략』, 정책브리핑 No. 2016-27 (세종연구소, 2016.11.03.) 참조.

27) 핵발사 징후를 탐지하면 이를 ‘시한성 긴급표적’으로 설정하여 순식간에 탐지-식별-결심-타격의 단계로 선제공격을 가해 위협원을 제거하는 킬체인이 기술적 타당성을 가지려면 사전 징후 포착을 위한 고도의 센서(ISR) 체계, 신속한 타격명령 전달을 위한 지휘·통제·통신·컴퓨터(C4) 체계 그리고 선제타격에 사용될 정밀타격무기(PGM) 체계를 갖추어야 하지만 한국군이 이들을 갖추려면 장구한 세월과 막대한 투자가 필요하다. 김태우, “한국의 북핵 억제전략: 응징, 방어 그리고 선제,” in 『북핵문제 해결을 위한 새로운 대안의 모색』, 국가안보전략연구원·헤리티지 재단 공동주최 국제학술회의 (한국프레스센터, 2015.8.28.), pp. 109-110.

미연합훈련 강화나 미국의 확장억지력 제공 의지에 대한 구두 확인도 북한의 핵 공격에 대한 한국의 상시적인 억지력을 보장하는 데는 미흡하다고 여겨진다. 북한의 핵 위협에 대비한 보다 확실한 대북 안보 억지력 구축이 절실히 필요하다.

둘째, 정부가 추진하고 있는 압박과 제재에 방점을 둔 대북정책이나 북핵정책은 이제까지 북한의 핵 능력 고도화를 억지하지 못했다. 그 근본 원인은 유엔안보리 제재의 구속력 부족 등 국제제재 자체의 효용적 한계와 함께 북한이 동맹이자 초강대국으로 부상중인 중국에 대한 무역의존이 크고 중국도 대북 제재 목적의 한계를 설정하고 있는 것 등에 있다. 그런데 이런 여러 장애 요인들을 시정하거나 극복하지 못한 상태에서 협상을 배제하고 제재에 집중하는 대북 정책을 펼 경우 북한의 핵 실전 능력 확보는 저지하기 어려워 보인다. 더구나 한국과 미국이 주한미군에 사드를 배치할 것을 결정한 데 대해 북한이 반발하고 있는 것은 물론이고 중국과 러시아가 노골적으로 반대의를 표명하고 있다. 따라서 향후 중국과 러시아가 대북 제재를 지속적으로 성실히 이행할지가 불확실해지고 북핵의 평화적 해결을 위한 협상 재개도 더욱 어려워져 결국 북한의 핵 고도화를 방지하는 결과를 낳는 것이 아닌가 하는 우려가 든다. 이제라도 정부는 북한이 감행하는 수시적인 도전과 위협에 대해 수동적인 미봉책이나 제재일변도 기조로 대응하는 차원을 넘어 탄력적인 제재를 가하는 동시에 보다 능동적인 자세를 가지고 북한문제의 근원인 북핵문제를 평화적으로 해결해 한반도의 평화를 되찾고 남북관계를 정상화하여 평화통일로 나아가는 길을 개척해야 할 것이다.

3. 핵을 보유한 북한의 위협에 대한 한국의 안보전략

북한이 2016년 1월 6일 4차 핵실험을 감행하여 머지않아 핵무기의 소형화·경량화를 달성함으로써 핵의 실전능력을 가질 것이라고 평가된다. 이는 한국의 국가안보 상황에 심각하고도 새로운 위협이 될 것이다. 남북간 군사균형이 깨져 북한에게 유리한 구도가 전개될 것이고 남한은 상시적으로 안보 위협을 받게 될 것이다. 핵을 가진 북한이 한국에 대해 고압적인 외교를 펼치면서 6자회담 대신 핵 보유국간 군축회담을 개최하자고 할 것이며 북한이 주제넘게 한민족과 통일의 주체라고 주장할 가능성도 있다. 북핵에 대비하기 위해 남한의 국방비 증액이 불가피하고 대비책을 두고 남남갈등이 격화될 수도 있으며 외교 비용도 커질 것이다.

그 중에서도 국가안보의 관점에서 북한의 핵 보유에 대해 반드시 대비해야 할 것은 단기적으로 핵 보유로 자만심을 가진 북한의 대남 도발을 예방하는 것과 중기적으로 북한의 핵 위협과 공격에 대해 확실한 억제력을 구축하는 것이다. 물론 중장기적으로는 북한문제의 근원적 해결을 위해 평화적인 방법으로 북한의 핵 포기를 추구해 실현하고 평화통일로 나아가야 할 것이다.

1) 단기 대책 : 북한 재래식 군사력의 대남 도발 예방·억지

그간에도 모험주의와 ‘벼랑끝 전술’로 대남 군사 도발을 일삼아온 북한은 핵과 미사일을 개발하여 자신감을 갖게 되었고, 북한과 지근거리에 수도 서울을 포함한 국가 심장부가 놓여있는 있는 남한의 지정학적 취약성을 악용하여 종전보다 대남 군사 도발을 감행할 가능성이 커졌다고 여겨진다. 왜냐하면 북한이 무력 도발을 감행한 뒤 한국군이 보복하려할 때 핵 능력을 과시하면서 이를 억제할 수 있다고 오판할 가능성이 생겼기 때문이다.

이런 불리한 안보 여건에서 한국군은 다음과 같은 네 가지 방침을 동시병행적으로 준수하여야 할 것이다.

첫째, 부단히 북한의 입장에서 한국 안보의 취약점을 찾아 메워나감으로써 한 치의 빈틈없는 대북 군사 억지태세를 갖추어야 한다. 적절한 무기 획득 등 국방력을 강화하고 훈련을 통해 실전능력을 강화하며 적이 반드시 도발한다는 인식을 가지고 임전무퇴와 유비무환의 정신자세를 갖추어야 할 것이다.

둘째, 그럼에도 불구하고 북한군이 무력 도발을 감행한다면, 적절한 지점에서 이를 기다리고 있다가 적을 체포하거나 격퇴하고 즉응적으로 3배 정도로 보복함으로써 확전을 막는 동시에 북한군이 남한을 공격해보았자 북한만 더 크게 손해를 볼 뿐이라는 것을 확인시키는 학습을 경험하게 해야 한다. 천안함 폭침이나 연평도 포격 당시 제재로 대응하지 못한 것을 상기하면서 군의 체면과 사기를 회복하기 위해서도 향후 유사 도발이 감행될 때 즉응적으로 확실하게 대응해야 할 것이다.

셋째, 남북간 별 문제가 없을 때에는 북한을 자극하는 것은 자제한다. 예를 들면 평상시 대북 전단 살포는 자제하는 한편, 평소에 수십만장을 만들어두었다가 북한이 도발을 감행할 때 대북 보복 시점에 북한에 대량 살포한다면 북한 정권에게 위협을 주는 보복이 될 수 있고 또한 북한의 도발을 사전에 억지하는 효과도 거둘 수 있다. 또한 남북간 평화공존 의지를 보여주려면 북한의 국가정책은 실패할 것이라든가 머지않아 정권이 붕괴될 것이라는 발언은 신중을 기하는 것이 바람직하다.

넷째, 위의 세 가지 원칙을 잘 지키면 북한의 도발에 대한 억지력은 획기적으로 제고될 것이다. 그러나 북한의 도발 동기 자체를 통제할 수 있으면 한반도 평화는 근원적으로 더 강화될 것이다. 모니터링을 강화하면서 대북 인도적 지원을 지속적으로 시행하고 남북간에 호혜적인 경험을 추진함으로써 북한의 대남 도발 동기를 약화시키는 것이 바람직하다.

2) 중기 대책 : 북한의 핵 공격에 대한 억지력 구축

2017년 2월 현재 박근혜 정부는 이제까지의 대화와 압박간 균형을 유지하는 대북 정책을 접고, 제재를 집중적으로 실시하여 북한이 핵을 포기하도록 압박하며 북한의 버릇을 고치거나 아니면 북한의 체제가 전환될 수밖에 없도록 하겠다는 강경정

책으로 전환했다. 이에 대해 북한 정권은 핵과 방사포 공격을 통해 청와대부터 섬멸하겠다고 노골적으로 위협하고 있다.

문제는 북한이 절대무기인 핵무기를 이미 가졌거나 아니면 조만간에 보유할 것으로 보이는데다 소형화한 핵 탄두로 공격을 감행할 능력과 의지를 과시하고 있을 뿐 아니라 한 발의 핵탄두로도 서울의 상당 부분을 불모지로 만들 수 있다는 데 있다. 더구나 한국은 핵무기도 없고 핵 공격을 억지하는 것도 독자적으로는 불가능한데, 전면전도 불사하겠다는 상황이 전개되고 있는 것이다. 한국의 인구와 산업 등에서 국력의 절반이 위치한 수도권이 북한 화력의 사정권 하에 있고 한국과 달리 북한은 병사나 주민의 생명을 존중하지 않는다는 점을 고려할 때, 정부가 대북 압박을 강화하려면 먼저 핵과 미사일, 장사정포에 대한 확실한 억지력을 확보하는 것이 최우선적으로 반드시 필요하다고 여겨진다.²⁸⁾

다시 강조한다면, 북한이 핵으로 위협하거나 핵 공격을 감행하려할 경우 이를 억제하는 것은 민족의 운명을 좌우할 사활적인 안보과제이다. 북한 핵 억제 방안을 강구하려면 우선 북한의 핵무기 운용전략에 대해 목적, 군사전략, 상황, 사용방식 등 다방면에 걸쳐 면밀한 분석과 검토가 필요하다.²⁹⁾ 특히 북한의 핵 전략은 정권 수뇌부 차원의 전략무기이고, 사용 조건에서 모호성을 유지하며 사용 대상에 한국을 포함시킬 뿐 아니라 전시 실제 사용에 더해 평시 정치적 위협수단으로도 사용한다는 특징을 가진다.³⁰⁾

본고는 우리의 대응책을 검토하고 합리적인 방안을 제시하는 것에 집중하고자 한다. 이론적으로 볼 때 핵 위협에 대한 대응은 핵 파괴력이 재앙의 수준이기 때문에 주로 억제를 의미하고, 이는 적극적 억제(보복적 억제: Deterrence by punishment)와 소극적 억제(거부적 억제: Deterrence by denial)로 구분된다. 적극적 억제는 강력한 응징보복을 가하는 태세를 갖추어 핵 사용을 엄두내지 못하게 하는 것이다. 소극적 억제는 사용된 핵을 요격을 통해 방어하고 요격 실패시 방호를 통해 피해를 최소화해 상대방이 핵 사용의 필요를 느끼지 않게 만드는 것이다. 즉 도발자가 도발에 따른 비용이 얻는 편익보다 훨씬 크다고 판단토록 하여 도발을 포기시키는 것이다.³¹⁾ 물론 이들은 상호 배타적이 아니라 보완적이므로 보다 완벽한 억제를 위해서는 양쪽 모두를 강화하는 것이 요구된다.³²⁾

북한의 핵 보유 가능성이 급증하면서 다양한 대응방안이 이미 제기되어왔다. 한국

28) 졸고, “대북제재 국면 속 미·중 주고받기 예의 주시해야,” 『통일한국』, 2016-04 (평화문제연구소), p. 27.

29) 이에 대해서는 박창권 (2014년 여름), pp. 168-178 참조.

30) 김재엽, “한반도 군사안보와 핵전략 -북한 핵무장 위협에의 대응을 중심으로-,” 『국방연구』, 59-02 (2016년 6월), p. 40.

31) 이성훈, “대북 억제전략의 효과성 제고 방안에 관한 연구: 신억제전략의 3요소를 중심으로,” 『국가전략』, 21-3 (2015년), pp. 128-129. 거부적 억제와 보복적 억제외에도 억제 방법에는 동기부여 또는 안심부여전략(reassurance)도 있다. 이는 상대방이 도발을 자제하면 그에 합당한 보상을 제공함으로써 도발 방지의 동기를 제공(motivation)하는 전략이다. Ibid.

32) 정영태·홍우택·김태우·박휘락·이상민·이호령·조영기, 『북한의 핵전략과 한국의 대응전략』, KINU 연구총서 14-11 (통일연구원, 2014년 12월), pp. 129-130.

의 핵 개발, 미국의 전술핵 조건부·한시적 재배치, 미국의 동북아 MD 전면 참여, 선제타격전략 채택, 한·미동맹 조약 보강 등이다. 이들을 검토하고 현실적인 방안을 제시한다.

(1) 한국의 핵 개발

북한의 핵 위협이나 핵 공격에 대해 한국의 독자적인 응징보복적 억지태세를 갖 추기 위해 한국의 핵 무장을 상상해 볼 수 있다.³³⁾ 그러나 한국의 핵개발은 한국의 안보와 경제의 대외의존도가 매우 크므로 정서상으로는 하고 싶다고 하더라도 사실상 실현하기 불가능한 방안으로 평가된다. 무엇보다 1970년대에 박정희 대통령이 자주 국방을 위해 핵 개발을 추진했지만 미국의 종용으로 포기했듯이,³⁴⁾ 향후 우리가 핵을 개발하려한다면 중국과 러시아의 강력한 반발은 물론이고 미국이 한미동맹을 깨겠다고 나설 가능성이 크다. 더구나 한국 경제의 대외의존도가 110%가 넘는 현 상황에서 우리가 핵을 개발한다면 UN안보리 제재를 받을 것이 분명하므로 경제적으로도 우리가 이를 견뎌내기 어렵다. 또한 이러한 움직임은 북한의 핵 개발에 명분을 부여하는 것으로서 북한의 핵 포기를 더 이상 요구하지 못하게 만들 것이다.

물론 미국이 일방적으로 한·미동맹을 파기하거나 주한미군 전면 철수를 단행한다면 하더라도 미국의 확장역지 제공이 철회된다면 이 대안을 신중히 고려할 수 있을 것이다.

(2) 미국의 사드 배치나 동북아 MD 전면 참여

소극적 억제제의 일환으로 북한의 핵 공격에 대해 방공요격능력을 구비하여 거부적 억제태세를 갖추는 것도 고려할 수 있다.³⁵⁾ 미사일방어(MD)의 억지 가치는 북한이 소규모 미사일 공격 가능성으로 위협하는 것을 사전에 차단하는 것이다. 소규모 미사일 공격을 MD로 막을 수 있다면 북한이 취할 수 있는 공격은 여러 발을 발사해 결국 전면전을 유발하는 행위일 수밖에 없게 되는데, 이 경우 한·미연합전력의 대량보복이 뒤따를 것이기 때문에 결과적으로 북한의 도발이 사전에 억지될 수 있다는 것이다.³⁶⁾ 또한 적극적 억제가 실패하거나 또는 우발적 사고나 오산으로 북한의 핵미사일이 날아오는 경우 MD체제가 없으면 속수무책으로 큰 피해를 받을 수밖에

33) 한국의 응징적 억제태세에 대해서는 박휘락, “핵억제이론에 입각한 한국의 대북 핵억제태세 평가와 핵억제전략 모색,” 『국제정치논총』, 제53집 3호 (2013), pp. 163-164 참조.

34) 박정희 대통령은 캐나다에서 원자로 그리고 프랑스에서 재처리시설을 도입하여 핵을 자체 개발해 보려한 것으로 보인다. 그러나 미국의 적극적인 개입으로 결국 1976년 1월 프랑스로부터의 재처리시설 도입을 포기하고 캐나다와 원자력발전소 건설에 관한 협정을 체결했다.

35) 한국의 거부적 억제태세에 관해서는 박휘락 (2013), pp. 164-165 참조.

36) Brad Roberts, “Tailored Options to Deter North Korea and WMD Threats,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-1 (March 2016), p. 29.

없기 때문에 방어라는 소극적 억제가 보완책으로 강구되어야 한다.³⁷⁾

그러나 미국이 주도하고 일본이 전면적으로 참여하고 있는 동북아 MD에 참여하는 것은 효용성과 득실을 따져서 결정할 문제이다.³⁸⁾ 먼저 전쟁 발발시 수도권에 실제적인 위협이 될 북한의 다연장로켓과 장사정포 방어는 해당되지 않고, 남북간 거리가 짧아 북한의 미사일이 불과 3-5분 이내에 도착할 수 있으므로 대응시간이 매우 부족하며, 남한 전역을 가격할 수 있는 북한의 미사일이 600기 이상이므로 이를 한 포대 48기의 요격미사일로 모두 막아내는 것은 불가능하다. 즉 사드가 작동하는 상황은 북한의 핵 미사일이 날아오는 상황이므로 이는 사실상 남북간 전면전을 상징하는 것이므로 사드 한 포대로 전쟁을 막을 수도 없고 또한 피해를 줄일 수는 있어도 아예 없앨 수는 없다는 점을 고려할 때, 전쟁이 임박했다고는 여겨지지 않는 현 단계에서 반드시 사드를 배치해야 하는 가는 의문시된다. 또한 북한이 향후 기만탄(decoy)을 개발해 장착한다면 사드는 이를 구분하기 어려우므로 효용이 더 떨어진다.³⁹⁾ 그런데 북한의 미사일이 핵탄두미사일이라면 1발로도 수십만명의 대량살상과 재앙적인 환경 파괴가 이루어지므로 MD를 통과하는 미사일이 하나나 두발이라도 그 피해는 감당하기 어려운 것이다. 따라서 MD는 효용에 한계가 있는 보완적인 방어무기임을 감안해야 한다. 이런 맥락에서 주한미군의 사드 배치 역시 북한의 핵 공격을 억지하는 데 매우 제한적인 효용을 갖는 조치라고 평가된다. 특히 경상북도에 배치할 경우 수도권은 방어 범위에서 빠지고 전시증원군이 도착하는 부산도 중거리미사일 고각발사시 요격에 어려움이 있으며, 후방에서 SLBM 공격이 감행된다면 전방 120도만 관찰하는 사드의 X-밴드레이더는 이를 인지할 수 없다. 즉 기술적인 면에서 사드는 상당히 제한적인 효용을 가진다는 것을 알 수 있다.

또한 G2 시대의 미·중 전략적 경쟁관계에서 한국의 전면적인 미국 MD 참여는 한·중관계에 매우 부정적인 영향을 미칠 것이다. 특히 향후 중국은 북핵문제 해결, 한반도 평화체제 구축, 북한의 급변사태 대처, 평화통일 달성 등 한국의 핵심적인 국가전략 과제 달성 과정에서 협력이 긴요한 국가이다. 러시아 역시 미국의 유럽 MD 구축에 강력히 반발해왔고 한국내 사드 배치에도 상당히 부정적인 입장을 견지하고 있다. 따라서 사드 배치나 미 MD에 전면 참여하는 것은 향후 다양한 북한문제를 원만히 해결하고 평화통일을 이루는 데 부정적인 영향을 미칠 것이다.

37) 정영태·홍우택·김태우·박휘락·이상민·이호령·조영기, pp. 129-130.

38) 국방부는 2012년 10월 26일 미국 주도 MD 참여 논란에 대해 지상발사미사일(GBI) 기지 제공, X-밴드 레이더 설치, MD 공동 연구 비용 지불 중 어느 하나라도 시행해야 미국의 MD에 참여하는 것이라고 강조했는데, 사드는 세 가지 기준 중 하나인 X-밴드 레이더를 설치하는 것이므로 미국의 MD에 편입되는 것임을 알 수 있다. 연합뉴스, 2012년 10월 26일과 28일 & 2013년 5월 8일. 사드 전문가인 시어도어 포스틀 MIT 명예교수는 사드레이더는 설계될 때부터 미국 지휘통제시스템과 연결되어 미국 MD의 구성요소가 된다고 주장했다. 김창수, “한국 안보의 패배, 미국 외교의 실패,” 『시사인』, 2016년 10월 15일, p. 21. 특히 사드의 무기체계는 1.0 버전과 2.0 버전이 있어 한국에 배치될 사드는 소프트웨어가 더 발전된 2.0 버전일 가능성이 있다. 이는 방어 범위와 능력을 확장시키고 다른 탄도미사일방어 체계와의 통합을 증대시켜 포괄적인 통합항공미사일방어 체계를 구현하려는 것이므로, 중국은 이를 미국의 아태지역 통합MD체계 구축 움직임으로 인식할 가능성이 크다. 이수형, “미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의,” 『한국과 국제정치』, 32-3 (2016년 가을), p. 22 참조.

39) 시어도어 포스틀 교수의 주장, Ibid.

물론 전시에 가장 전략적 가치가 큰 한국의 최고 지휘부나 공군기지 등 핵심 수뇌부와 시설, 고가의 응징보복무기를 보호하기 위한 방어무기로서 미사일 방어체제는 그 효용가치가 인정된다. 다만 중국 정부의 반발이 거센데, 중국이 우려하는 것은 미국의 핵 전략 체제가 한반도에 도입돼 동북아에 반중 핵 억지체제가 완성되는 것이고 한국의 MD 개발 자체를 문제삼고 있지는 않은 점에 착안해 대응할 수도 있었을 것이다. 즉 한국 정부가 미 행정부에게 한국 국민 보호를 위해 우리도 독자적으로 KAMD 미사일방어체제를 개발하고 있고 사드 도입은 중복투자에 해당하므로 사드 배치 대신 우리의 개발을 보다 적극적으로 지원해달라고 요청할 수 있었을 것이다.

어쨌든 정부가 이미 2016년 7월 8일 주한미군에 사드를 배치하기로 결정했고, 배치지역 주민들이나 중국의 반발에도 불구하고 이를 강행해야겠다고 판단할 경우에는, 주민들을 최대한의 성의와 노력을 기울여 설득하는 동시에 한·중, 한·러간 우호관계를 유지하기 위해 전략적 사고에 입각한 지혜로운 대책이 필요하다. 첫째, 동유럽에서 미국의 MD 배치를 수용한 국가가 이를 반대한 러시아와 실랑이를 벌인 것이 아니라 미국이 러시아와 협상을 하도록 한 것처럼, 또한 1962년 쿠바 미사일 위기 당시 미국과 쿠바간 협상이 아니라 미국과 소련간 담판으로 위기가 해소되었듯이 사드 논란은 한국이 아니라 미·중간 협상을 통해 해결하도록 유도하는 것이 현명하다. 즉 한국 정부는 미국이 주한미군 보호를 위해 사드를 배치하는 것에 반대하지는 않으나, 중국과의 관계를 훼손하고 싶지 않으므로 미국 정부가 중국을 설득해 중국이 더 이상 반대하지 않을 때 사드 배치를 받아들일 것이라고 통보하고 그 동안 사드 배치 과정을 유예하는 게 현명하다.⁴⁰⁾

둘째, 정부는 중국 및 러시아에게 사드 배치는 북한의 핵미사일에 대한 방어를 위해 우리가 취할 수 있는 최소한의 조치임을 설명해야 한다. 특히 우리가 핵을 개발할 능력도 있지만 이를 자제하고 있다는 것과 북한이 한반도비핵화선언을 파기했으므로 미국의 전술핵무기 재배치가 보다 확실한 대응책인데 중국과 러시아의 반대를 감안해 방어무기인 사드를 배치하는 것이라고 설득할 수 있다.

셋째, 이미 박근혜 대통령이 북한의 안보위협이 해소된다면 사드가 필요하지 않을 것이라는 의견을 표명했다.⁴¹⁾ 따라서 향후 한국정부는 북한이 WMD 문제 해결에 협력하도록 지속적으로 적극적인 노력을 기울이겠다는 각오를 보이고 이를 실행하는 것이 필요하다. 사드 배치와 상관없이 한국 정부가 한반도에서 평화와 안정을 유지하기 위해 북한과의 대화를 적극적으로 추구할 것이고 북핵문제 해결을 위한 6자회담 개최도 성실히 모색할 것이며, 중국이 제안한 6자회담과 평화협정을 위한 4자회담 동시 개최도 수용할 수 있다고 밝혀 한국의 평화 및 협상 의지를 과시한다면 이 두 강대국

40) 사드 배치 논의 경과, 쟁점, 한국정부의 대응책에 대해서는 줄고, “THAAD 문제,” 세종연구소 (편), 『2016 정세전망』 (2015년 12월 30일) pp. 60-65 참조.

41) 박근혜 대통령은 블라디보스톡 동방경제포럼에 참석하기 직전인 2016년 9월 2일 ‘로시야 시보드냐’ 통신사와의 서면인터뷰에서 사드 배치에 러시아가 반대하고 있는 것에 대한 입장을 묻는 말에 “문제의 본질은 북한의 핵과 미사일 위협”이라면서 “북한의 핵 위협이 제거되면 자연스럽게 고고도 미사일 방어체계(THAAD·사드) 배치의 필요성도 없어질 것”이라고 말했다. 연합뉴스, 2016년 9월 2일.

들과의 우호관계를 유지하는 데 도움이 될 것이다.

넷째, 중국에게 북한의 공격 억지용이라는 한국의 진정성을 보여주어 반발을 거두게 할 수 있는 방안으로 더민주당 김진표 의원이 제시한 3단계 배치를 검토할 수 있다. 평시에는 1단계로 사드 기지만 준비해 두고, 2단계로 키리졸브 등 한·미 연합훈련을 할 때 C17 글로브마스터 수송기를 통해 사드 포대를 전개하는 훈련을 하며, 3단계로 적의 공격 징후가 농후해질 때 사드 포대를 실제 전개하는 것이다.⁴²⁾ 물론 이 제안을 채택할 경우, 일단 레이더까지 배치해 다른 구성요소들과 연계해 사드 체제가 실제 작전에 잘 운영되는 가를 점검한 뒤 철수했다가 실제 상황이 발생할 때 다시 가져와야 할 것이다.

다섯째, 중국과 러시아의 반대는 미국이 사드와 레이더를 통제하기 때문이다. 한국의 미사일방어 개발이나 배치는 반대하지 않고 있고 반대할 명분도 없는 것이다. 따라서 한국형미사일방어(KAMD) 개발에 박차를 가하면서 이것이 완성되면 사드 철수를 요청하겠다고 한다면 중국 및 러시아의 반발을 상당히 무마할 수 있을 것이다.

(3) 선제타격전략 채택

과거 국회 답변을 통해 합참의장 등 군 지도자들이 지적한 바처럼 북한이 남한에 핵 공격을 감행할 것이 분명하고 임박한 행동을 보일 경우 이를 선제공격하는 것은 자위권으로서 당연한 것이다. 그러나 문제는 그 정보가 100% 확실하냐에 있다. 만약 우리를 공격하기 위한 행동이 아닌데 이를 선제공격한다면 남북간 전면전을 야기할 가능성이 크고, 그렇다면 우리는 별 이유없이 전쟁에 돌입하게 될 수 있고 전쟁 도발의 책임 추궁까지 당할 수도 있으므로 신중해야 한다. 특히 전면전으로 이어질 수 있어서 군사적 전문성과 정치적 책임을 동시에 보유해야 가능한 선제공격 결정에 대한 권한을 누가 가질 것인지를 정하기가 쉽지 않을 것이고, 실제 상황에서 결정권자가 제한된 정보만을 가지고 과연 그 결정을 신속하게 내릴 수 있을 것인지도 확신하기 어렵다.

또한 북한의 핵무기가 여러 개이고 이동식발사대에서 공격할 수 있으므로 우리가 이들 모두의 위치를 정확히 파악하고 있고 동시에 모두를 파괴할 수 있다면 모르지만 그렇지 않다면 북한이 무사한 핵미사일로 우리를 가격할 가능성이 있다. 그런데 2013년 2월 실험한 7kt 위력(히로시마 원폭의 1/2 수준)의 핵 폭탄이 만약 서울에서 폭발한다면 20만명 이상이 사망하고 방사능으로 인해 서울의 상당부분이 사람이 살지 못하는 지역으로 오염될텐데 이를 우리가 감당할 수 있을지 의문이다.

더구나 킬체인은 상호공포의 연쇄작용을 일으켜 북한의 핵사용을 오히려 압박함으로써 우리를 오히려 더 불안하게 하는 ‘불안전성’의 문제도 제기한다.⁴³⁾

42) 뉴시스, 2016년 8월 29일.

43) 김재섭, “한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색,” 『국가전략』, 21-2 (2015), pp. 24-25.

따라서 북한의 핵 공격이 임박한 것이 확실할 때라는 전제조건하에 선제공격 가능성을 언급할 수는 있겠지만 선제공격전략을 한국군의 군사독트린으로 삼는 것은 보다 신중하게 숙고하면서 검토해 볼 문제라 생각된다.

(4) 한·미동맹조약 보강조약 체결

북한이 핵무기를 보유했다고 해도 10여개 정도로 추산된다. 한국은 핵을 개발하지 않았지만 군사동맹국인 미국은 5,000개 정도의 핵무기를 갖고 있고 확장억지력 제공을 계속 약속하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국이 안보 위기를 느끼는 것은 북한의 핵 공격시 미국이 과연 즉응적으로 북한을 핵 공격해준다는 것을 100% 신뢰하기 어렵기 때문이다.⁴⁴⁾ 미국은 한미연합군이 공중폭격, 크루즈미사일, 정밀유도무기 등 핵무기에 버금가는 효과를 거둘 수 있는 재래식 군사력을 갖고 있다고 판단하면서 북한의 핵 공격에 대해서도 재래식 군사력으로 대응할 가능성이 존재한다.⁴⁵⁾ 2016년 9월 13일과 21일 두 차례 괌의 앤더슨 기지에서 이륙해 한반도 상공에서 대북 무력시위를 펼친 B-1B 랜서(Lancer) 전략폭격기는 2011년 미국과 러시아의 전략무기감축협정(START)에 따라 2011년 핵무기장착 모듈을 제거한 기종이고, 여러 차례 한국을 방문한 B-52 역시 2018년까지 핵무기 장착능력이 모두 제거될 예정이라는 것도 이를 방증한다.⁴⁶⁾ 이는 역으로 한국에 대한 북한의 핵무기 사용가능성을 열어두는 결과가 된다.

더구나 한·미상호방위조약은 제3조에서 조약적용의 절차와 관련해 무력공격 위협을 받을 때는 “서로 협의” 하고 무력공격에 대해서는 “각자의 헌법적 절차에 따라 행동” 한다고 제한하고 있다. 이에 따라 한국은 핵을 갖고 있지 않은 가운데 북한이 핵으로 공격할 경우 미국이 이를 바로 보복해준다는 보장이 결여된 것이 현 상황이므로 한국은 안보 불안과 위기에 처해 있는 것이다.

따라서 한·미동맹을 강화하여 미국의 자동적이고 즉응적인 확장억제력을 확실히 보장받는 것이 단숨에 북한의 핵 위협을 무력화시키는 효과적인 방안이다. 즉 북한의 재래식 군사력을 동원한 공격은 차치하더라도 북한의 핵 공격시 미국이 핵무기로 평양을 자동적이고 즉응적으로 공격할 것임을 약속하는 핵 안보 조약을 체결한다면 한국은 핵 안보 딜레마에서 상당히 벗어날 수 있다. 따라서 정부는 최대한의 외교력을 발휘하여 우리가 능력을 보유하고 있지만 미국과의 관계나 동북아 안정을 위해 핵개발을 자제할 것임을 약속하는 대신 상기한 것처럼 한·미동맹 보강 조약을 체결해야 할 것이다.

44) 이에 더해 북한의 오인수준(level of misperception)이 높기 때문에 자신들이 핵무기를 선제사용하더라도 미국이 중국 및 러시아의 대응과 미 국내여론을 감안해 핵 보복을 하지 못할 것으로 오판할 수도 있다. 이 경우 확장억지는 실패하는 것이다. 서동구, “북핵의 국제정치와 한국의 딜레마,” 『통일정책연구』, 23-2 (2014), p. 106.

45) 김재섭, p. 16.

46) 황일도, “‘전술핵 재반입’ ‘한미 핵공유’ 가능한가? : 미는 핵 통제권 나눈적 없다. 유일한 기회는 ‘트럼프 당선’ ?,” 『신동아』, 2016년 11월호, pp. 224-227 참조.

(5) 미국의 전술핵 조건부·한시적 재배치

미국의 전술핵재배치는 일단 북한의 핵 개발을 더 이상 추궁하지 못하게되는 것과 중국과 러시아의 반발을 감수해야 한다. ‘핵없는 세상’ 구축을 외쳐 노벨평화상을 수상한 오바마 대통령은 중국과 러시아, 그리고 전세계 여론의 반발을 무릅쓰고 한반도에 전술핵을 재배치하려 하지 않았다. 또한 미국의 핵 운반 기술이 발달해 북한에 대한 장거리 공격이 가능할 뿐 아니라 핵잠수함을 교대로 한반도 인근 해역에 배치한다면 굳이 남한 영토 내에 전술핵을 재배치할 당위성이 줄어든다.

그러나 북한의 핵 공격 위험이 현실화되었고 사드 배치나 선제공격으로 이를 충분히 억지·방어하기 어렵기 때문에 한국 국민의 생명과 재산 보호를 확보하기 위해 1991년 한반도에서 철수한 미국의 전술핵무기의 한시적·조건부 재배치를 요청해야 한다. 미국이 쉽게 응하지 않을 것이므로 우리도 핵 개발을 해야하지만 자제하겠다는 것을 약속하면서 미국을 설득해야 한다. 미국의 전술핵무기 재고가 많이 줄어들어 여분이 많지 않은데다 지상배치 전술핵무기를 재배치하는 것이 정치적·외교적 부담이 크다면 핵미사일을 장착한 구축함이나 잠수함을 한국 항구에 상시 교대 배치할 수도 있고, NATO 방식으로 공대지미사일을 배치하고 한·미 군 당국이 협의하면서 한국 전폭기와 조종사도 운영에 직접 참여한다면 확장억지에 대한 신뢰도는 더욱 제고될 것이다.⁴⁷⁾

그러나 NATO의 핵공유 (nuclear sharing)를 자세히 들여다보면, 미국은 유럽에 배치된 B-61 전술핵에 관한한 자국의 결정권을 흔들 어떤 체제나 제도적 장치도 수용하지 않았고, 미국은 유럽 5개국에 보관하고 있는 탄두 관리에 어려움을 겪고 있으며, 오바마 행정부는 사용가치가 작아진 전술핵을 우선 감축 대상으로 삼고 있을 뿐 아니라 자칫 통제권을 상실할 수 있으므로 해외 배치 전술핵을 골칫거리로 간주하고 있으므로, 한국에 공대지미사일을 배치할 의향이 별로 없었다.⁴⁸⁾ 그럼에도 불구하고 한국의 안보 위기상황은 현재 유럽보다 훨씬 더 심각하고 긴박하며, 통제권 문제가 발생했던 터키와 비교할 때 한국은 훨씬 더 안전하므로, 한국이 탄두관리에 지원을 제공하고 미 행정부를 잘 설득한다면 B-61 전술핵의 한국 재배치가 불가능한 것만은 아니라고 생각할 수 있다. 이와 관련해 2016년 10월 19일 한·미 외교·국방장관 연석회의와 다음날 한미연례안보회의에서 한국의 강력한 요구에도 불구하고 미국 전략자산의 한반도 상시 순환배치가 합의에 도달하지 못하고 새로 설치될 차관급 외교·국방확장억제전략협의체(EDSCG)에서 검토해 나가기로 한 것은 매우 아쉬운 결과였다. 그러나 트럼프 행정부가 이미 북한의 연속적인 도발에 대한 대응책으로 전술핵 재배치를 포함한 새로운 대북정책을 검토 중이므로 한국 정부만 입장을 결정하면 이 방안이 실현될 가능성이 커졌다고 볼 수 있다. 특히 사드의 기술

47) Paul K. Davis, Peter Wilson, Jeongeun Kim, “Deterrence and Stability for the Korean Peninsula,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-1 (March 2016), p. 16.

48) 황일도, pp. 233-235 참조.

적 효용이 제한됐다는 점이 분명한 가운데 북한이 핵과 미사일 개발 및 도발의지를 지속적으로 과시하고 있어 전술핵 재배치에 따른 비용보다 그 혜택이 계속 커지고 있으므로 이 대안의 채택 가능성은 한·미 양측에서 커지고 있다.

물론 미 전술핵 재배치에 대해 북한 뿐 아니라 중국과 러시아도 격렬히 반대할 것이 분명하다. 이에 대해서는 먼저 1991년 남북한이 한반도비핵화 선언을 해서 주한미군의 전술핵을 철수했는데, 북한이 이를 파기했으므로 사정변경의 원칙에 따라 우리에게 원상복구 차원에서 재배치를 요구할 권한이 있다고 설명한다. 또한 전술핵 재배치에 북핵 협상 실패시라는 조건을 달고 재배치 후에도 북핵문제가 해결될 때까지 한시적으로 한반도에 둘 것이라고 기간을 제한한다면 양 강대국의 반발을 상당히 무마할 수 있을 것이다. 즉 일정 시점을 정해 재배치를 준비하면서 북핵문제 해결을 위한 협상을 진행하고 그 시점이 도달할 때 실패했다고 판단되면 재배치를 이행하며, 재배치 후에도 한반도 비핵화 협상을 지속하여 북한이 검증가능한 비핵화를 약속하고 이행하면 이에 발맞추어 남한내 전술핵도 재철수할 것임을 약속하면서 양 강대국을 설득하는 것이다.⁴⁹⁾

만약 미국이 한·미동맹조약 보강조약 체결을 거부하고 전술핵 조건부·한시적 재배치나 전략자산의 상시 순환 배치도 거절한다면 한국정부는 독자적인 핵 개발을 포함한 창의적인 북한 핵 억지방안을 강구해야 할 것이다. 우리 정부에게 국민의 생명과 재산 보호 및 국가의 생존은 반드시 수호해야 할 최고 최대의 이익이나 가치이기 때문이다.

(6) 한국의 독자적인 대량보복 및 정밀타격능력 확보

정부는 한·미동맹 보강조약 체결과 조건부·한시적 전술핵재배치를 우선적으로 추진하되 그 성공 여부와 독립적으로 우리 군 독자적으로도 북한의 공격에 대한 가능한 최고수준의 보복(적극적 억제) 및 방어(소극적 억제) 능력을 합목적적이고 균형적으로 구비해 가야 할 것이다.

먼저 보복 능력에 대해서는 한국의 순항미사일, 탄도탄미사일의 성능과 사거리를 개선하고 공군력을 강화하여 북한에 대한 대량보복능력을 갖추며, 감시·정찰 장비를 현대화하고 정밀타격능력을 확보하여 김정은 일가에 대한 신병을 부단히 확보함으로써 북한이 핵 공격을 감행한다면 북한의 최고지도자 일가를 비롯하여 대량보복 및 정밀타격을 가할 것임을 분명히 해야 한다.

방어능력에 대해서는 킬체인과 사드, KAMD는 지상 위주 방어시스템으로 SLBM에 대한 효과적인 대응이 매우 제한적임을 감안해야 한다. 전술했듯이 사드처럼 지상 기반 탄도미사일방어체계의 레이더는 고정된 레이더로 전방 좌우 120도 외곽 탐지는 불가능하다. 또한 인간공학적인 영향으로 고도가 높은 지역에 배치될 수밖에 없

49) 전술핵의 조건부·한시적 재배치는 전성훈 전통일연구원장이 전술핵 재배치의 협상카드화 차원에서 제안한 것이다. 전성훈, 『미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구』, KINU 연구총서 12-01 (통일연구원, 2012년 10월), pp. 221-227 참조.

어 저고도해상 공격에 대해서는 초기 탐지가 제한될 수밖에 없다.⁵⁰⁾ 따라서 한국형 MD 구축과 45km까지 탄도탄을 요격할 수 있는 PAC-3, 500km까지 요격할 수 있는 SM-3을 장착한 이지스함 배치, 탄도미사일 방어체계와 대잠 방어체계 간의 실시간 정보 네트워크 구축, SLBM 조기 탐지를 위한 미국 및 일본 등과의 우주 기반 다중 센서 공유, 그리고 북한의 SLBM발사 잠수함을 상시로 감시하고 제압·억지할 수 있는 핵잠수함 건조나 도입이 필요하다.⁵¹⁾

물론 우리의 자체 핵 개발을 제외한 전술한 네 가지 방안에 대해서는 실현가능성과 득실을 냉정하고 지혜롭게 검토하여 국익 극대화를 위해 한국적 상황에 적합한 부분을 채택하는 것이 바람직하다.

4. 북핵문제 해결전략

본 장에서는 북한 문제의 근원적 해결 방안으로서 북핵문제의 해결방안을 살펴보고자 한다. 즉 중장기적으로 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 하는 방안을 검토하고 제시하고자 한다. 2016년 8월 현재 한국과 미국 정부는 북한이 핵을 포기하지 않으면 결국 체제 붕괴를 맞게될 것이고 그렇다면 북핵문제도 해결될 것이라는 낙관론을 가지고 있는 듯 북한과의 협상을 제쳐두고 대북 제재에 집중하고 있는 듯하다. 그러나 현재 북한의 경제가 조금이라도 회복세를 보이고 있고,⁵²⁾ 계속되는 숙청과 인사 이동으로 김정은의 권력이 어느 정도 안정세를 보이고 있으며, 설사 내부로부터의 체제 전환이 발생한다해도 이것이 북한의 비핵화로 이어지지 않을 가능성도 상당하다는 평가가 있다. 특히 김정은이 교체되더라도 그 이유가 핵 개발 등에 대한 김정은의 정책을 반대해서가 아니라 잔혹한 숙청 등 폭정 때문일 가능성이 크므로 군부 원로 및 보수세력들이 득세하여 핵 개발 정책은 지속할 가능성이 크다고 여겨진다.⁵³⁾

따라서 본고는 대북 제재를 가해나가는 동시에 북한과의 협상을 통해 북한의 핵 포기를 유도하고 한반도 평화를 회복시키는 방안에 집중할 것이다. 북한의 핵 개발 및 보유는 한국의 안보를 심각하게 위협할 뿐 아니라 분단비용을 획기적으로 증가시키며 평화통일도 방해하므로 한국 정부는 반드시 이를 해결한다는 의지와 열정을 견지하고 합리적인 전략적 사고와 인내심, 그리고 국제협력을 통해 모든 노력을 최

50) 이경행, 임경한, “북한 잠수함발사탄도미사일(SLBM)의 실증적 위협 분석과 한국 안보에의 함의,” 『국제문제연구』, 15-3 (2015년 가을), p. 129.

51) 이경행, 임경한, P. 132 참조. 북한 SLBM에 대한 한국의 대응책에 대해서는 박휘락, “북한 SLBM 개발과 전략적 의미와 대응 방향,” 『전략연구』, 통권 69호 (2016.07), pp. 102-108 참조.

52) 국내총생산량으로 북한 경제를 한국은행 통계에 따라 살펴볼 때, 김정일 집권 마지막 해인 2011년 북한 경제는 0.8% 성장했고 김정은이 집권한 2012년 1.3%를 기록한 뒤 이후 2013년 1.1%, 2014년 1.0% 성장했다. Bo Ram Kwon, “The Conditions for Sanctions Success: A Comparison of the Iranian and North Korean Cases,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-1 (March 2016), p. 149.

53) Denny Roy, “Preparing for a North Korean Nuclear Missile,” *Survival*, 58-3 (June-July 2016), p. 134.

고도로 기울여야 할 것이다.

1) 북핵문제의 지정학적·국제정치적 성격 이해 및 다자적 해결

먼저 북한 핵의 강제 탈취나 제재를 통한 굴복 유도가 가능하다면 이를 시도해볼 수도 있으나 지정학적 여건상 거의 불가능하다. 대북 경제 압박도 중국의 대북 지원으로 별 효과가 없음이 드러나고 있다. 따라서 협상을 통해 적절한 보상을 제공하고 북한 핵을 포기시키는 것이 현실적인 해결책이다.

북핵문제는 남북한의 문제일 뿐 아니라 대량살상무기 확산 방지를 사활적 국익으로 여기는 미국과 미국으로부터 안보 위협을 느낀다는 북한 사이의 문제로서 결국 북·미 및 남북 대화 병행이나 남·북·미 3자 이상의 다자 대화로 푸는 것이 합리적이다.

2) 북핵문제 해결방안에 관한 합리적인 사고

정부는 우선 전술한 북한의 실전 핵능력 보유시 받게 될 막대한 전략적 손실을 고려하여 핵 보유 저지의 당위성과 시급성을 이해해야 한다.

북한은 지속적으로 관심을 가지고 관리하지 않으면 각종 도발을 불사하는 정권이다. 이명박 정부나 오바마 정부가 시행한 ‘전략적 인내’ 기조의 정책은 결과적으로 북한을 방치함으로써 사태를 악화시켰다고 여겨진다. 2016년 북한의 핵 실험과 장거리미사일 발사 이후 한국과 미국 정부는 유엔안보리 대북제재 결의안을 채택하고 강력한 대북제재를 위한 국제공조를 가동하면서 대화를 제쳐두고 압박과 제재로 북한의 태도변화를 강요함으로써 이 문제를 해결하려는 듯하다. 북한이 WMD 개발을 지속한다면 결국 국제제재로 인해 정권 붕괴내지는 체제 변화의 위기에 직면할 수밖에 없다는 전제 하에 대북 강압 정책을 펼쳐 핵 개발 중단을 강요하고 있다. 그러나 2016년 3월 유엔안보리 제재는 민생 목적의 교역에 예외를 두고 있고 북한의 대외교역의 90%를 차지하는 중국은 미국 등의 대북 일방적 독자 제재에 반대하고 있으며 제재로 인해 북한이 핵 개발을 중단할 가능성은 크지 않아 보인다.⁵⁴⁾

따라서 정부는 북핵문제 해결을 최우선적인 국가 정책목표로 삼아 가용 정책 수단을 최대한 동원해 이를 달성하겠다는 정치적 의지가 필요하다. 북핵문제 해결을 위한 회담이 합의에 도달하려면 6개국의 동의를 필요하므로 매우 어려울 뿐 아니라 여러 가지 극복하기 어려운 쟁점과 장애물을 해결하고 넘어서야 하므로 북핵문제의 직접 당사자이자 북한의 핵 보유시 가장 큰 전략적 피해를 볼 것이 확실한 한국이 가장 적극적인 노력을 펼쳐야 한다.⁵⁵⁾

54) Denny Roy, pp. 141-144 참조.

55) 북핵문제 해결과정에서 극복해야 할 기술적인 장애물로는 북한의 핵 확산 의혹, 고농축우라늄(HEU) 프로그램 문제, 플루토늄 추출량에 대한 논란, 피납자 문제를 더 중시하는 일본의 태도, 상호주의에 입각한 ‘단계별 동시행동’ 수용 여부, 검증 등이 있고, 한국과 미국이 수용하는 데 결단이 필요한 북한의 요구로는

무력을 사용한 해결이 사실상 불가능하고 북한정권이 불성실하더라도 협상을 통한 평화적 해결이 합리적이라는 인식하에 핵을 개발하는 북한의 다목적 동기를 감안한 일정 대가 지불 의향을 가져야 비로소 해결이 가능하다. 이런 합리적인 사고로 접근해야 비로소 북핵문제의 평화적 해결의 길이 보일 것이다.

3) 미국의 북핵 묵인 방지

북한의 핵 실전능력 보유를 막는 것이 시급한 것은 물론이지만 그런 상황에서 미국이 이를 묵인한다면 더욱 큰 낭패이므로 이를 예방하는 외교적 노력도 기울여야 한다.

남북간 정면 대립 상황이 지속되면 미국이 이를 북·미 대화 재개 및 타협의 빌미로 사용할 수 있다. 예를 들면 오바마 대통령은 북한이 2013년 3차 핵실험을 감행하자 북한의 핵 능력 보유를 막겠다는 의지보다는 MD 체제 구축과 확산방지의 중요성을 주로 강조하였다. 더구나 국제 언론도 북한과 이란간 그리고 북한과 시리아간 WMD 연결관계(connection)를 강조하고 있어 미국의 관심이 비확산으로 옮겨갈 가능성이 있음을 보여준다. 북·미간 협상을 통해 미국은 북한에게 비확산에 대한 다짐을 받고 핵 포기가 아니라 현재 수준의 핵 동결 정도로 타협할 가능성을 배제하기 어렵다. 북한이 한국이나 미국으로부터의 공격을 억지하기에는 충분하지만 다른 나라들에게 공격 위협을 주기에는 부족한 핵 능력 보유를 인정한다는 것이다.⁵⁶⁾ 문제는 북한의 핵 능력이 미국에 비해 상대적으로 작다하더라도 한국에게는 사할적인 위협이 되므로 한국 정부는 이를 받아들일 수 없을 것이다.

우리가 결코 원하지 않는 북·미간 타협을 막으려면 정부는 보다 능동적이고 적극적인 대북 정책과 외교를 펼쳐야 할 것이다. 복합적이고 전방위적이며 보다 강화된 압박-대화의 강은 양면책과 창의적인 외교를 보다 능동적이고 적극적으로 구사해야 한다.

4) 중국의 협력 유도

1980년대 말-1990년대 초 동구국가들이 그들이 의지하고 있던 소련이 쇠퇴 과정에 처했던 것과 달리 현재 북한이 주로 의존하고 있는 중국은 초강대국으로 급속 성장 중이므로 대북 정책이 성공하려면 이에 대한 중국의 협력 유도가 그만큼 더 필요하다.

먼저 한국의 대북 정책이 한반도 평화와 안정을 최우선시하고 북한과의 대화 노력을 기울여 중국의 한반도 정책과 조화를 이루도록 배려하는 것이 현명하다. 중국

핵무기 폐기 차후 협상 주제로 미루기, 경수로 건설 요구, ‘한반도’ 비핵화 요구, 검증문제에 대한 비협조 및 남한지역에 대한 검증 요구, 한반도 평화체제 협상 요구, 지연전술 구사 등이 있다. 참고 (한울, 2012년 6월), pp. 158-169 참조.

56) Denny Roy, p. 138 참조.

이 북한을 제재하고 압박해달라는 한국과 미국 등 국제사회의 요구를 회피하는 듯한 모습을 보이는 것은 미국의 대중 포위·압박전략에 대한 반발감과 함께 대화를 모색하기보다는 압박과 강경 기조로 펼쳐지는 한국 정부의 대북정책에 동의하지 않는 것도 상당한 영향을 미치는 것으로 보인다. 따라서 한국의 대북정책이 북한의 붕괴를 유도하는 것이 아니라 남북 상생과 공영을 추구한다는 것을 남북 대화를 보다 적극적으로 추구함으로써 입증해주는 것이 필요하다.

또한 정부는 한·미동맹을 한국의 대외전략의 주축으로 삼되 반중동맹화하지 않도록 세심한 주의를 기울여 현명하게 대처해야 한다. 이런 맥락에서 중국의 시진핑 주석까지 미국 및 한국과의 정상회담에서 분명히 반대한다는 입장을 밝힌 사드 배치 문제에 대해서도 전술한 바처럼 정부의 현명한 사후 대처가 요구된다. 한·일 군사정보보호협정도 이에 준하는 신중한 접근이 필요해 보인다.

5) 한국정부의 보다 적극적이고 능동적이며 창의적인 접근 필요

현재 여러 가지 이유로 미 오바마 행정부의 북핵문제 해결 의지가 매우 약해 보인다. 먼저 2009년 오바마의 프라하에서의 “핵없는 세상” 연설 직전 북한의 장거리 로켓 발사, 50일 뒤 2차 핵실험, 2·29합의 위약 등 북한의 기만적인 행태로 대북 신뢰가 추락한 상태이다. 또한 오바마 행정부는 북한이 이란처럼 핵 개발단계에 있는 게 아니라 이미 네 차례의 핵실험으로 핵무기를 개발·보유하고 있다고 평가하고 있다. 따라서 북한의 행동변화를 유발할 수 있는 정책 수단을 찾기 어려울 뿐 아니라 이미 갖고있는 핵무기를 폐기시키려면 더 큰 비용이 요구된다는 면에서 볼 때, 북핵 문제 해결에 적극적인 의지를 갖기 어렵다고 판단된다.⁵⁷⁾ 더구나 현 상황에서 미국에게는 중국 견제를 위한 한·미·일 동맹 구축이 가장 선차적인 정책목표이고 북한의 핵 개발이 이의 명분이 되므로 굳이 지금 북핵문제 해결을 서두를 이유가 약한 것이다.⁵⁸⁾

문제는 이런 상황에서 박근혜 정부가 북핵문제를 반드시 해결해야할 최우선적인 국정과제로 추진하고 있다고 보기도 어렵다는 데 있다. 박근혜 정부는 2013년 5월 28일 4대 국정기조와 140대 국정과제를 확정했는데, 북핵문제는 국정과제 123에 ‘북핵문제 진전을 위한 동력 강화’ 라는 표현으로 담고 있어 해결 의지가 크지 않음을 보여주었다⁵⁹⁾. 한국 정부가 미국의 ‘전략적 인내’ 기조를 계속 추종하여 북한과의 대화가 절단된 상태로 사실상 북한의 핵 고도화 과정을 용인한다면 북핵문제 해결은 요원하고 조만간 북한은 핵 보유국이 될 가능성이 크다. 특히 우리는 북한의 핵실험 등 강력한 도발은 양자든 다자든 협상이 좌초되었을 때 나왔다는 점에

57) 김상기, “오바마 2기 정부의 북핵문제에 대한 입장과 전략,” 『한반도 포커스』, 제26호 (2013년 11·12월호), pp. 9-10.

58) 김근식, “동력 부재의 6자회담과 북핵 협상을 위한 현실적 제언,” 『한반도 포커스』, 제26호 (2013년 11·12월호), p. 18.

59) 박인휘, “북핵문제, 박근혜 정부의 시각과 전략,” 『한반도 포커스』, 제26호 (2013년 11·12월호), p. 14.

서 교훈을 얻어야 한다. 특히 북한은 중국이 동북아 정세안정의 핵심장치로 간주하는 6자회담이 순항하는 동안에는 핵실험을 감행하지 못했다. 중국을 직접 모욕하는 행위이기 때문이다.⁶⁰⁾ 즉 북한과의 협상은 북핵문제의 추가 악화를 억제하기 위해서도 필요하다고 여겨진다.

더구나 2016년 4월 미국은 중국의 협상 재개 주장에 대해 북한이 핵을 동결하고 프로그램을 신고하며 사찰단을 복귀시키면 6자회담뿐 아니라 평화협정 및 한반도 통일 협상에도 열려있다는 입장을 보였던 반면⁶¹⁾ 박근혜 정부는 협상 가능성을 배제하고 대북 제재 강화에 집중했다. 어쨌든 그 결과는 2016년 9월 9일 북한의 5차 핵실험 도발로 나타났다. 또한 한국과 미국 행정부가 새로운 초강도 대북 제재를 강구하고 있는 와중 임에도 불구하고 2016년 10월 21-22일 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 북한의 대미협상 고위 외교관들과 미국의 전직 대북 협상 고위 외교관 및 전문가들간에 소위 Track 2 회담이 열렸다. 따라서 향후 미국이 북한과의 대화에 관심을 보이고 중국이 환영하는 가운데 북한이 이에 응할 경우 한국은 외교적으로 고립될 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 정부는 다른 나라의 주도를 기대하기보다 우리가 보다 능동적이고 창의적으로 핵문제 해결에 나서야 할 것이다.⁶²⁾

6) 협상 조속 재개와 북핵 폐기를 위한 2단계 접근이 합리적

현 상황에서는 무엇보다 북한의 핵 물질 추가 생산 방지 및 무기화를 억제하는 것이 우선적으로 중요하다. 박근혜 대통령도 여러 차례 강조한 바 있듯이 북한의 핵 고도화 차단이 시급하다. 따라서 국제 공조를 다지면서 이제까지 채택된 강력한 안보리 제재결의안들을 시행해가는 동시에 북한과 6자 또는 4자회담을 제안·개최하거나 창의적이고 전향적인 제안을 미국과 공조하여 작성하고 북한에게 제시하여 조

60) 송민순, p. 2.

61) 대니얼 러셀 미국 국무부 동아태 차관보는 4월 4일 한·미연구소(ICAS) 주최로 열린 토론회에서 북한이 모든 핵 활동을 동결하고, 과거의 핵 활동을 명확히 신고하며, 국제원자력기구(IAEA) 사찰단을 복귀시키면 6자회담이 재개될 수 있다고 밝혔다. 연합뉴스, 2016년 4월 5일.

62) 전향적이고 창의적이며 파격적인 방안 중 하나로 박건영 교수의 제안을 검토해 볼 수 있다. 먼저 중국과 러시아 및 한·미·일은 대북 안보리 제재를 유지하면서 한국이 미국과 협의를 통해 사드 배치를 조건부로 연기하고 중국은 한국에게 적극적 안전보장(positive security assurance)을 제공한다. 이는 중국이 한국에게 핵무기로 공격하는 국가에게 강력하게 응징한다는 것을 보장하는 것이다. 한국의 국가안보나 북한의 대남 핵 공격 억지는 획기적으로 증진될 것이다. 물론 남북·미·중 4자 관계가 지각 변동을 일으킬 것이다. 냉전적 사고를 벗어난다면 한미동맹에 발생할 수 있는 문제는 극복될 수 있다. 미국도 이미 1994년 제네바 합의시 북한에게 소극적 안전보장을 제공한 바 있다. 북한이 핵·미사일 모라토리엄을 선언하면 비핵화와 양국 관계 정상화를 목표로 북·미 협상을 재개한다. 한국은 개성공단 등 남북간 교류·협력재개를 위한 협상을 시작한다. 끝으로 한국은 한국전 종료를 위한 평화협정 체결을 목표로 남북·미·중간 4자회담을 제안한다. 북한이 검증가능한 비핵화를 실행한다면 한국은 중국이 북한에게 핵우산을 제공하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 반공주의자 닉슨대통령이 중국과 화해해 중국을 개혁·개방으로 이끌면서 소련을 견제했고 아웅산 수치가 과거 미안마 군부를 지원한 중국을 미국에 앞서 방문했듯이 창의적인 사고의 전환을 전제로 검토해볼만한 제안이다. 박건영, “한국의 안보와 사드,” 『한국과 국제정치』, 통권 94호 (2016년 가을), pp. 47-52 참조.

속히 협상을 재개하고 1차 목표로 일단 북핵 프로그램의 정지 및 궁극적인 포기를 전제로 하는 동결을 얻어내고 2단계 회담에서 최종적인 북핵 포기를 얻어내는 것이 현실적이다.

이런 맥락에서 2016년 9월 북한의 5차 핵 실험 도발 후 1주일만에 나온 미 외교 협회의 대북특별보고서를 주목해야 한다. 이는 마이크 멀린 전 합참의장, 월터 샤프 전주한미군사령관, 샘 닐 전상원의원 등 17명의 대북 전문가들이 초당파적인 협업을 통해 내놓은 보고서이다. 이 보고서는 오바마 정부의 대북 정책 기조인 ‘전략적 인내’가 북한의 핵 동결을 협상의 전제조건으로 삼아 결국 실패했다고 비판하면서 북한 인권을 보호하고 억지와 방어 및 대북제재와 재정적 압박을 강화하는 동시에 대화를 위한 노력도 더 적극적으로 기울여야 한다고 주장했다. 특히 협상을 개시하기 위해 협상의 문턱을 대폭 낮추고 실질적인 인센티브를 제공해야 한다고 주장하면서 핵 동결협상을 북한 비핵화의 중간단계로 설정할 것을 제안했다. 즉 북한이 9·19공동성명 원칙 이행을 재확인하고 협상 단계별 진전을 보자는 데 동의하며 핵과 중거리 이상 미사일의 시험 유예를 약속하면, 미국은 영양 지원을 제공하고 한미연합훈련의 내용과 규모를 조정하면서 핵 동결을 목표로 하는 초기 회담에 응한다는 전향적이고 적극적인 협상 의지를 보이고 있다. 초기협상에서 남북·미는 한국전쟁을 종결시킬 평화조약 논의를 시작하고, 핵 동결과 IAEA 사찰단 복귀 및 검증을 목표로 타결한다. 또한 2단계 최종 협상에서는 대북 제재를 거두고 북한의 국제금융체제 편입을 허용하며 국가관계를 정상화할 뿐 아니라 포괄적인 평화조약을 체결하는 대가로 북한의 완전한 비핵화와 NPT 조약 복귀를 교환하는 것을 목표로 삼는다.⁶³⁾ 물론 현재 트럼프 행정부의 대북 불신이 매우 커 대북 강경기조가 풍미한다는 점을 고려하면 1단계 협상 목표 중 동결은 궁극적인 핵 포기를 전제로 하는 동결이 되어야 할 것이다.

7) 6자회담 개최가 어려우면 평화체제 협상과 병행 개최

이명박 정부와 미 행정부가 공조하여 6자회담 재개의 엄격한 전제조건을 부과함으로써 사실상 회담 개최가 어려웠다. 먼저 북핵문제는 남북한의 문제일 뿐 아니라 대량살상무기 확산 방지를 사활적 국익으로 여기는 미국과 미국으로부터 안보 위협을 느낀다는 북한 사이의 문제인데, 이명박 정부가 남북 대화에서 반드시 북핵문제를 다루어야 한다고 주장하여 남북 대화와 6자회담 모두의 재개에 제동을 건 것은 현실적이지 않았다. 6자회담이 열리지 않고 있는 가운데 우리가 북핵문제를 해결할 실현가능한 방안을 제시하지도 못한다면 6자회담 재개에 협력하여 외교적 주도권을 잡는 것이 합리적이었다.

또한 최근 수년간 북한이 한국과 미국이 제시해온 6자회담 개최를 위한 선행조건

63) Mike Mullen and Sam Nunn (Chairs), Adam Mount (Project Director), *A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia*, Independent Task Force Report No. 74 (Council on Foreign Relations, Sept. 2016), pp. 32-34.

을 계속 거부하면서 핵 능력을 고도화해왔고 이제 핵 실전능력보유를 목전에 두고 있으므로 계속 6자회담 재개를 위한 전제조건 이행을 요구하는 것은 사실상 북한의 핵 보유를 방관하는 결과를 낳기 쉽다. 2016년 2월 이후 중국이 국제 제재에 동참하면서도 6자회담과 한반도 평화협정 협상 병행을 주창하고 있고, 미국도 이를 단호하게 부인하고 있지는 않다.⁶⁴⁾ 따라서 한국 정부도 중국의 성실한 대북 제재를 확보하고 외교적 고립 위험을 줄이기 위해서 뿐 아니라 북핵문제를 해결 과정으로 현실적으로 진입하기 위해 6자회담과 평화협정을 위한 남북·미·중 4자회담의 동시 병행 개최를 능동적으로 수용하는 것을 보다 적극적으로 검토하는 것이 바람직할 것이다. 중국이 5자회담 수용 불가 입장에서 비핵화-평화협정 병행론에 관한 논의라면 3자든 5자든 만나서 논의할 수 있다는 입장으로 선회했으므로 정부는 우선 비핵화·평화협정 병행론을 매개로 한·미·중 대표간 대화를 시작해야 한다.⁶⁵⁾

북핵협상을 성공적으로 진행하기 위해서는 한반도 평화체제 구축 협상을 병행적으로 추진하여 상호 시너지 효과를 거두고 두 목표를 동시에 달성하는 것이 현실적이다. 정부는 우선 조속히 한국판 평화체제론을 수립해 자신감을 가지고 두 회담의 병행개최를 능동적으로 주도해야 한다. 또한 한국이 창의적인 제안을 제시하면서 두 협상의 병행 추진을 통해 북핵의 최종 폐기와 평화협정 체결을 동시에 완성하는 것이 바람직하다. 핵 비확산 체제를 강화하려는 미국, 한반도와 동북아의 안정이 긴요한 중국, 생존을 위해 무슨 일이든 하겠다는 북한 등 세 행위자의 요구를 담아내 협상을 주도하는 한국의 지혜와 전략이 필요하다.⁶⁶⁾ 예를 들어 북핵문제 해결과 재래식 군사문제 해결을 포괄적으로 협상의제로 삼고, 북핵 폐기와 주한미군을 포함한 한반도 재래식 무기의 군사 균형에 입각한 평화체제의 시각에서 군사적 신뢰 구축을 토의하며 이 분야에서 북한의 양보를 받는 조건 하에 한·미·중·러·일 5개국이 북한에 대한 체제보장과 경제지원을 제공하는 대타협 방식을 선택하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁶⁷⁾

물론 북한은 이 평화체제 협상을 주한미군을 철수시키고 한·미동맹을 폐기하기 위한 기회로 활용하려 할 것이다. 한국 정부는 이 대목에서 최대한의 지혜와 외교

64) 2016년 2월 17일 왕이 중국 외교부장이 비핵화 6자회담과 평화협정 체결을 위한 4자회담 병행 개최를 제안했고, 바로 다음날 한국 외교부 대변인이 “지금 시점에서는 북한의 진정한 비핵화 의지 표출이 우선되어야 한다”고 사실상 중국 제안을 거부했으며, 미 국무부 대변인도 “북한의 비핵화가 최우선 과제”라고 일축했다. 그러나 2월 21일 뜻밖의 언론 보도가 나왔다. 북한이 2015년말 뉴욕 채널을 통해 미국에게 평화협정을 논의하자고 제안했는데, 미국이 북한의 비핵화 조치가 우선된 뒤 비핵화 6자회담을 개최하고 이 회담에서 성과가 보이면 평화협정을 논의할 수 있다는 기존 입장 대신 비핵화 문제가 평화협정 논의에 포함되면 회담할 수 있다고 회답했다는 것이다. 또한 북한이 이러한 미국의 요구를 거부하고 핵실험을 했다는 것이다. 이는 상황에 따라서는 미 행정부가 비핵화와 평화협정 동시 협상 개최에 응할 수도 있음을 보여주었다. 연합뉴스, 2016년 2월 18일, 19일, 22일. 물론 중국은 이후 지속적으로 두 회담 병행 개최를 주장해오고 있다.

65) 김재천, “4차 북한 핵실험과 전략적 인내의 종언: 미국의 대북정책 변화 분석,” 『국방연구』, 25-1(2016), p. 20.

66) 송민순, p. 2.

67) 한용섭, “〈한반도 신뢰프로세스〉를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안,” 『통일정책연구』, 제2권 1호(2013), p. 62 참조. 이하 한반도 신뢰구축, 북핵문제 해결, 한반도 평화체제 구축 3단계 동시 실현방안의 일부 아이디어도 본 논문 62-67쪽을 참조했다.

력을 발휘해야 한다. 그 결과로 평화협정 체결과 함께 우선 군사정전위원회는 남북 군사공동위원회로 대체하고 UN안보리의 결의를 거쳐 UN사령부는 해체하되, 주변 4강국 이외의 평화애호국에서 파견된 다국적군을 남북한경계선 지역의 평화지대에 배치할 수 있다.⁶⁸⁾ 또한 평화협정 체결은 주한미군의 지휘구조와 역할 조정 및 추가 감축 등을 수반할 수밖에 없지만 주둔 그 자체에는 큰 영향을 미치지 않는 가운데 이루어지는 것이 바람직하다. 특히 주한미군의 전면 철수는 평화협정보다는 실질적인 평화 정착이 이루어진 뒤에 중장기적인 국가안보전략의 틀 속에서 검토하는 것이 합리적이고, 그 경우에도 한국은 새로운 안보 상황에 적합한 형태로 미국과의 동맹을 계속 유지하는 것이 필요하다.⁶⁹⁾

어떤 형태이든 남북·미 3자가 핵 폐기 이후 한반도에서의 재래식 군사력 균형에 관해 합의하여 평화와 안정을 확보하는 대신 북한의 검증가능한 완전한 핵 폐기를 얻어낸다면 손실보다 이익이 더 크다고 평가된다.

끝으로 설사 6자회담과 4자회담의 동시 병행 협상이 큰 성과를 거두지 못한다 하더라도 마치 북한이 과거 6자회담을 진행하면서도 제재를 완화하고 시간을 벌면서 핵 개발을 지속했듯이 우리 역시 회담을 진행하면서 적어도 북한의 핵 고도화를 일단 정지시키고 압도적으로 우세한 경제력을 활용해 북한을 관리하고 통제할 수 있다는 느긋한 태도로 적극적인 자세로 협상을 진행해야 할 것이다.

8) 북한의 핵 포기 결단 유도 방안

1단계가 성공적으로 이행되면 2단계로 회담을 개최하여 북핵 폐기를 목표로 회담을 진행한다. 이때 다음과 같은 점들을 고려해 협상에 임하는 것이 합리적이다.

첫째, Give and Take 원칙을 적용한다. 우리가 반드시 얻어야 하는 핵 포기를 얻는 대신 북한의 요구도 하나(정권 유지)는 들어주는 것이다. 북핵문제의 평화적 해결은 협상을 통한 해결을 의미하고 협상은 결국 ‘주고받는 것’이다. 따라서 우리의 요구만 다 관철하려면 아무 것도 얻지 못하고 상황이 더 악화할 가능성이 크다.

특히 북핵문제는 북한 정권이 사생결단의 각오로 임하는 전략사항이므로 한국에게는 1962년 미국과 소련이 3차대전을 각오하고 대립을 벌인 쿠바 미사일 위기와 유사하다. 그 당시 서로가 상대가 반드시 지키겠다는 것을 하나씩 수용하여 합의에 도달한 것에서 정책적 함의를 얻었다.

또한 북한의 무조건적인 항복을 받으려면 해결이 어렵고 북한의 체면도 고려해 주어야 한다. 전쟁에서 승리한 것도 아니고 압도적인 힘의 우위를 갖고 있는 것도 아닌 상태에서 무조건적인 항복을 얻으려하면 협상 타결은 거의 불가능하다.

둘째, 한·미·중 3국의 ‘포괄적인 패키지’ 제안이 필요하다. 수천개의 핵무기를

68) 즐고, “21세기 한국의 국가안보전략과 한미동맹,” 『세종정책연구』, 제4권 제1호(세종연구소, 2008년 2월 29일), pp. 77-78.

69) 즐고, “한반도 평화체제 구축과 한미동맹,” 『세종정책연구』, 제5권 제1호 (세종연구소, 2009년 2월 28일), pp. 212-214 참조.

가진 소련이 내부 모순으로 붕괴했듯이 북한 정권도 핵을 가져보아야 정권 붕괴 방지가 보장되는 것은 아니다. 따라서 이 점에 착안하여 북한과 ‘포괄적인 패키지’를 가지고 협상을 시도해야 한다. 한국, 미국, 중국 3국이 공동의 제안을 마련할 수 있느냐가 관건이다.

셋째, 안보-경제지원의 교환에서 안보-안보·경제 교환으로 전환한다. 북한 정권이 핵 포기를 결심하도록 하려면 핵을 포기하지 않으면 정권이 무너질 수밖에 없음을 보여주거나 아니면 대가로 주어지는 반대급부의 규모가 북핵 유지를 통해 얻어지는 이익보다 크다고 판단될 수 있는 정도가 되어야 한다. 그런데 대규모 경제지원을 통한 북한 경제의 발전이 오히려 체제 안정을 위협할 지도 모르는 상황이므로 북한지도부는 차라리 현상유지를 더 바랄 수도 있을 것이다.⁷⁰⁾

북한의 핵 포기를 유도할 수 있는 핵심적인 보상은 경제 지원보다는 안보 제공에 있다. 김정은은 핵 포기 이후 재래식 군사력만으로도 군사안보 및 체제 유지를 해 나갈 수 있다는 자신감과 대외신뢰를 갖기 전에는 핵을 포기하지 않을 것으로 보인다.⁷¹⁾ 북한이 핵을 개발한 근본 목적이 체제 유지에 있으므로 5개국에 북한의 핵 포기 결단을 얻으려면 무엇보다 체제 안전보장을 제공해야 한다. 예를 들어 북한이 NPT에 복귀하고 검증가능하게 핵을 포기한다면, 미국이 한국에게 확장억제를 제공하는 것처럼 이미 1994년에 북한에게 약속했던 소극적 안전보장을 재확인하며, 중국은 북한에게 적극적 안전보장을 제공해주는 것을 검토할 수 있을 것이다. 또한 북핵 포기에 대해 경제지원과 함께 포괄적인 안전보장도 제공하는 것이 합리적이다.⁷²⁾ 즉 경제적 이득을 주고 안보 위협을 줄여주는 것이 북한의 핵 포기를 유도할 수 있는 협상 수단이다.⁷³⁾

넷째, 상호안보와 동시행동의 원칙을 적용한다. 북핵문제 해결은 일방주의가 아닌 상호주의를 적용할 수 있느냐에 달렸다. 즉 일방안보가 아니라 상호안보 원리를 적용해야 해결될 가능성이 있다. 이는 “북한이 핵을 완전히 포기할 경우 상호안보 또는 상호위협감소 원칙에 의거하여 주한미군을 포함한 남북간 재래식 군사력 균형을 유지하는 군축을 시행할 용의가 있다” 고 북한에 진지하게 제안하는 것이다. 전술한 한·미·중 3국 제안은 철저하게 상호위협감소나 상호안보의 논리에 입각해 작성되고 동시행동의 원칙에 따라 시행되어야 할 것이다.

다섯째, Plan A와 함께 Plan B도 제시해야 한다. 3국 공동제안에는 북한이 이를 거부할 경우 적용되고 중국도 그 이행에 참여하는 대북 강력 제재안인 Plan B도 함께 제시되어 북한이 Plan A를 수용하도록 압박해야 한다.

여섯째, 신뢰 구축이 관건이다. 북핵 문제의 중점이 검증하기가 매우 어려운 우라

70) 김명섭, “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망,” 『한국과 국제정치』, 통권 72호 (2011 봄), p. 120.

71) 즐고, “남북관계와 북핵문제: 전개과정과 대응방안,” 『한반도포커스』, 2014 가을호 (경남대 극동문제연구원, 2014년 10월), p. 29.

72) 조성렬, 『뉴한반도 비전: 비핵 평화와 통일의 길』 (백산서당, 2012년 6월), pp. 120-134 참조.

73) Tae-Hyung Kim, p. 35.

높 농축으로 바뀌었으므로 신뢰의 문제로 전환되었다. 즉 이제는 상호간에 신뢰가 형성되지 않으면 검증은 해도 계속 의심이 남게되므로 신뢰 구축이 핵심 관건이다. 양측간 신뢰가 구축되어, 북한 지도자가 핵무기가 부담만 될 뿐이므로 필요가 없다면 스스로 내려놓아야 궁극적으로 해결이 될 것이다. 특히 북한이 핵을 포기하려면 위협 대상인 미국을 신뢰할 수 있어야 한다. 이런 맥락에서 한국이 북한과 안정적인 관계를 맺어 신뢰를 형성하면서 북·미간 신뢰를 중재하여 남북·미간 타협을 이루고 중국을 참여시킨다면 평화협정을 체결하면서 북핵문제를 해결할 수도 있을 것이다.⁷⁴⁾

일곱째, 북핵문제와 비안보적 현안의 분리접근이 필요하다.⁷⁵⁾ 대북 인도적 지원과 경제 교류·협력은 북핵문제와 분리해 접근하는 것이 합리적이다. 유엔안보리 대북 제재 대상항목을 제외한 모든 경제 협력을 보장하는 것을 검토할 수 있다.

9) 핵 문제를 해결하지 못하더라도 최악의 상황은 막아야 함

정부가 임기 내에 북핵문제를 해결하지 못할지라도 반드시 수행해야 할 최소한의 우선적인 책무는 전술한 최악의 위기상황과 남북간 정면 대결을 예방·억지하는 것이다.

74) 정성임·강성철·노태훈·박뿌리·한정현, “핵협상 조건과 북핵협상의 재검토: 우크라이나, 리비아, 이란, 이라크, 인도, 파키스탄과의 비교,” 『국가전략』, 22-1 (2016), pp. 60-61 참조.

75) 조성렬, pp. 151-152 참조.

참 고 문 헌

- 권속도, “김정은 시대 북한의 경제·핵무력 병진노선의 의미와 평가,” 『국제문제 연구』, 15-3 (2015년 가을).
- 김근식, “동력 부재의 6자회담과 북핵 협상을 위한 현실적 제언,” 『한반도 포커스』, 제26호 (2013년 11·12월호)
- 김명섭, “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망,” 『한국과 국제정치』, 통권 72호 (2011 봄).
- 김상기, “오바마 2기 정부의 북핵문제에 대한 입장과 전략,” 『한반도 포커스』, 제26호 (2013년 11·12월호).
- 김재섭, “한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색,” 『국가전략』, 21-2 (2015).
- 김재엽, “한반도 군사안보와 핵전략 -북한 핵무장 위협에의 대응을 중심으로-,” 『국방연구』, 59-02 (2016년 6월).
- 김재천, “4차 북한 핵실험과 전략적 인내의 종언: 미국의 대북정책 변화 분석,” 『국방연구』, 25-1(2016).
- 김태우, “한국의 북핵 억제전략: 응징, 방어 그리고 선제,” in 『북핵문제 해결을 위한 새로운 대안의 모색』, 국가안보전략연구원·헤리티지 재단 공동주최 국제학술회의 (한국프레스센터, 2015.8.28).
- 박건영, “한국의 안보와 사드,” 『한국과 국제정치』, 통권 94호 (2016년 가을).
- 박인휘, “북핵문제, 박근혜 정부의 시각과 전략,” 『한반도 포커스』, 제26호 (2013년 11·12월호).
- 박창권, “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략,” 『국방정책연구』, 제30권 제2호 (2014년 여름).
- 박휘락, “북한 SLBM 개발과 전략적 의미와 대응 방향,” 『전략연구』, 통권 69호 (2016년 7월)
- , “북한 핵위협 대응에 관한 한미연합군사력의 역할 분담,” 『평화연구』, (고려대 평화와 민주주의연구소, 2016년 봄).
- , “핵억제이론에 입각한 한국의 대북 핵억제태세 평가와 핵억제전략 모색,” 『국제정치논총』, 제53집 3호 (2013).
- 서동구, “북핵의 국제정치와 한국의 딜레마,” 『통일정책연구』, 23-2 (2014)
- 송민순, “북한의 5차 핵실험과 한국의 대응방향,” 『IFES현안진단』, No. 49 (2016.9.20).
- 양무진, “한반도 신뢰프로세스와 북핵문제 해결,” 『한반도 신뢰프로세스와 북핵문제』, 평화재단 제62차 전문가포럼 (2013년 9월 10일)
- 이경행, 임경한, “북한 잠수함발사탄도미사일(SLBM)의 실증적 위협 분석과 한국 안보에의 함의,” 『국제문제연구』, 15-3 (2015년 가을)

이성훈, “대북 억제전략의 효과성 제고 방안에 관한 연구: 신억제전략의 3요소를 중심으로,” 『국가전략』, 21-3 (2015년).

전봉근, “북핵 동향 분석과 비핵화 전략의 재검토,” in 『북핵문제와 한반도 평화』, 한반도포럼 창립 5주년 기념 학술대회 (2016년 4월 25일)

전성훈, 『미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구』, KINU 연구총서 12-01 (통일연구원, 2012년 10월)

정성임·강성철·노태훈·박뿌리·한정현, “핵협상 조건과 북핵협상의 재검토: 우크라이나, 리비아, 이란, 이라크, 인도, 파키스탄과의 비교,” 『국가전략』, 22-1 (2016)

정영태·홍우택·김태우·박휘락·이상민·이호령·조영기, 『북한의 핵전략과 한국의 대응전략』, KINU 연구총서 14-11 (통일연구원, 2014년 12월)

조성렬, 『뉴한반도 비전: 비핵 평화와 통일의 길』 (백산서당, 2012년 6월)

조한범, “한반도 신뢰프로세스와 북핵문제 해결,” 『한반도 신뢰프로세스와 북핵문제』, 평화재단 제62차 전문가포럼 (2013년 9월 10일)

통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (2013년 8월)

한용섭, “<한반도 신뢰프로세스>를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안,” 『통일정책연구』, 제2권 1호 (2013)

홍현익, “북한 급변 사태를 통일로 유도하는 국제협력 방안: 국제사회의 개입에 대한 한국의 전략,” 『정책브리핑』, No. 2016-27 (세종연구소, 2016.11.03).

-----, “북핵 해법, 주변 4강 속셈은...,” 『Peace Road』, 2016-07 (세계평화터널재단, 2016년 6월 27일), pp. 9-11.

-----, “대북제재 국면 속 미·중 주고받기 예의 주시해야,” 『통일한국』, 2016-04 (평화문제연구소), pp. 24-27.

-----, “대북제재, 협상의 지렛대로 활용해 능동적 외교를 펼치자,” 『국회보』, 2016-04 (국회, 2016년 4월 1일), pp. 12-13.

-----, “THAAD 문제,” 세종연구소 (편), 『2016 정세전망』 (2015년 12월 30일) pp. 60-65.

-----, “9·19 공동성명 10주년과 코리안 포물러,” 『정세와 정책』 (세종연구소, 2015년 10월 1일), pp. 14-16

-----, “남북관계와 북핵문제: 전개과정과 대응방안,” 『한반도 포커스』, 2014년 가을호 (경남대 극동문제연구소, 2014년 10월).

-----, “통일대박론과 통일준비위원회의 과제,” 『정세와 정책』 (세종연구소, 2014년 10월 1일).

-----, 『21세기 대한민국의 한반도 대전략』 (한울, 2012년 6월).

-----, “북핵문제의 전개과정·전망 및 해결방안 - 2008년 이후,” 평화재단 제49차 전문가 포럼(평화재단, 2011년 9월 6일).

-----, “미·중정상회담 이후 6자회담 재개 전망과 대응,” 『정세와 정책』 (세종연

구소, 2011년 3월 1일).

-----, “한반도 평화체제 구축과 한-미동맹,” 『세종정책연구』, 제5권 제1호 (세종연구소, 2009년 2월 28일).

-----, “21세기 한국의 국가안보전략과 한-미동맹,” 『세종정책연구』, 제4권 제1호(세종연구소, 2008년 2월 29일).

-----, “북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호(경남대 극동문제연구소, 2008년 봄).

황일도, “ ‘전술핵 재반입’ ‘한미 핵공유’ 가능한가? : 미는 핵 통제권 나눈적 없다. 유일한 기회는 ‘트럼프 당선’ ?,” 『신동아』, 2016년 11월호.

Davis, Paul K. & Peter Wilson, Jeongeun Kim, “Deterrence and Stability for the Korean Peninsula,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-1 (March 2016).

Hayes, Peter, “Overcoming U.S.-예끼 Hostility: The Missing Link Between a Northeast Asian Comprehensive Security Settlement and Ending the Korean War,” *North Korean Review* (Fall 2015)

Hyun, In-Taek, “An Enduring Dilemma on the Korean Peninsula: The North Korean Nuclear Conundrum and South Korea’s Strategic Choices,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-2 (June 2016)

Kim, Tae-Hyung, “North Korea’s Nuclear Ambition: Is Nuclear Reversal Too Late?” *The Korean Journal of Security Affairs*, 21-1 (June 2016)

Kwon, Bo Ram, “The Conditions for Sanctions Success: A Comparison of the Iranian and North Korean Cases,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-1 (March 2016)

Mullen, Mike and Sam Nunn (Chairs), Adam Mount (Project Director), *A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia*, Independent Task Force Report No. 74 (Council on Foreign Relations, Sept. 2016).

Park Guen-Hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, 90-5 (2011)

Roberts, Brad, “Tailored Options to Deter North Korea and WMD Threats,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-1 (March 2016)

Roehrig, Terence, “North Korea, Nuclear Weapons, and the Stability-Instability Paradox,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28-2 (June 2016)

Roy, Denny, “Preparing for a North Korean Nuclear Missile,” *Survival*, 58-3 (June-July 2016). 2017년 3월 13일

차기정부의 대북정책 방향: 북핵 위협 관리와 한반도 문제의 재한반도화

정성장 (세종연구소)

초록

한국의 차기정부는 이명박 정부와 박근혜 정부 시기보다 훨씬 더 불리한 조건에서 북핵 문제 관리와 남북관계 개선을 추구해야 하는 어려운 상황에 놓이게 되었다. 지난 9년간 북한의 핵과 미사일 능력이 급속도로 고도화되었고, 남북화해의 상징이었던 개성공단까지 가동 중단되어 남북 관계가 전면 단절되었기 때문이다.

만약 북한의 핵과 미사일 능력의 고도화가 조기에 중단되지 않는다면 북한은 한국의 차기정부 임기 내에 핵무기 소형화, SLBM 개발, 대륙간탄도미사일 개발에 성공할 가능성이 높다. 그리고 2020년경 북한은 50개 이상의 핵무기를 보유하게 될 것으로 전망된다. 그렇기 때문에 한국의 차기정부는 이 같은 안보위기 상황에 효과적으로 대응하기 위해 북핵 대응 능력을 대폭 강화할 필요가 있다.

그런데 북핵에 대한 한국정부의 대응은 지금까지 외교부, 국방부, 통일부의 정부 부처별로 나뉘어져 있고 체계적으로 통합되어 있지 못했다. 다시 말해 북핵에 대한 대응에 있어 컨트롤 타워 역할을 하는 조직이 없었다. 그 결과 북한의 핵실험과 핵능력 고도화에 대한 대응은 고도의 전략적 고려 없이 즉흥적인 방식으로 이루어진 측면이 많다.

그러므로 청와대 ‘국가안보실’을 ‘안보외교통일정책실’로 개편하고 장관급인 안보외교통일정책실장이 북한의 추가 핵실험과 핵능력 고도화를 막기 위한 전략 및 한반도 평화체제 구축과 남북관계 발전 전략을 수립해 대통령을 직접 보좌하고 관련 부처 간 정책 조정을 추진할 필요가 있다. 그리고 북핵 문제 대응과 한반도 평화체제 구축 및 남북관계 발전을 위한 정부의 구체적인 정책 수립 및 정치권과 전문가들의 의견을 수렴하기 위한 ‘한반도평화발전위원회’를 신설하는 것이 바람직하다. 북핵 문제와 한반도 평화체제 구축 문제의 중요성을 고려해 한평위에는 현재의 통일준비위원회에는 없는 북핵 분과, 한반도평화체제 분과 등을 두는 것이 바람직하다.

6자회담 등을 통해 북한의 핵 포기 가능성이 여전히 있다면 한국정부는 ‘한반도 비핵화’라는 목표를 계속 추구해야 할 것이다. 그러나 김정은 정권이 존속하는 한 북한의 핵포기를 기대하는 것이 불가능하다면 한국의 차기정부는 ‘한반도 비핵화’라는 이상적 목표에 계속 집착하고 있을 것이 아니라 북한의 핵과 미사일 능력이 더 이상 고도화되는 것을 중단시키는 것에 정책의 우선적인 목표를 두어야 할 것이다. 다시 말해 대북정책의 목표를 ‘한반도 비핵화’에서 ‘북핵 위협 관리’로 이동시키는 것이 필요하다.

이를 위해 한국의 차기정부는 북한이 추가 핵실험과 중장거리 미사일 발사를 중단하고 핵동결을 하면 국제사회가 대북 제재를 완화하고 한미가 연합군사훈련을 축소하거나 잠정 중단하며 한국은 개성공단을 재가동하고 금강산관광을 재개하는 방안을 가지고 남북한미중의 4자회담을 진행할 필요가 있다. 북한이 핵실험과 중장거리 미사일 시험 발사를 중단 및 영변의 핵시설을

동결을 위한 협상은 두 단계로 나누어 진행할 수도 있을 것이다. 이 경우 첫 번째 단계에서는 남북한이 정상회담을 통해 북한의 핵실험과 중장거리 미사일 시험발사 중단과 개성공단 재가동 및 금강산관광 재개 등에 합의하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 그리고 만약 남북한이 이 같은 합의를 도출하면 국제사회의 대북제재를 부분적으로 완화하고 한미연합군사훈련의 규모도 부분적으로 축소하는 것에 중국과 미국이 각기 협력할 필요가 있다. 두 번째 단계에서는 남북한·미·중의 4자 회담을 통해 북한의 영변 핵시설 동결과 국제사회의 대북 제재 추가 완화 및 한미연합군사훈련의 규모의 추가 축소 등에 합의하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 만약 협상이 2단계까지 진전된다면 이후에는 비로소 6자회담을 개최해 북한이 이미 개발한 핵무기를 폐기하고 한반도 평화체제를 구축하며 북미 및 북일 관계 정상화를 논의할 수 있게 될 것이다.

만약 북한이 이 같은 협상안을 거부하고 핵과 미사일 능력의 고도화를 계속 추진한다면 한국은 북한의 비핵화가 이루어질 때까지 잠정적으로 독자적 핵억제력을 보유하는 방안을 가지고 미국과 중국 등을 설득하는 방안을 검토할 필요가 있다. 한국의 독자적 핵무장 문제는 안보적인 관점뿐만 아니라 외교적, 경제적, 남북관계적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 구체적으로 북한의 핵능력 고도화에 대한 효과적인 억지력 확보, 미국에 대한 지나친 군사 의존도를 줄이고 한국의 안보에서 한국의 역할을 더욱 확대하기 위한 기반, 미중 패권경쟁이 심화되는 상황 속에서 한국의 외교적 자율성을 확대하기 위한 수단, 재래식 무기 위주의 고비용 저효율의 국방정책을 저비용 고효율의 국방정책으로 전환하기 위한 수단, 군사 문제에 대해서는 미국하고만 대화하겠다고 하는 북한을 남한과의 군사대화 테이블에 나오게 하기 위한 수단, 안보에 대한 자신감을 바탕으로 안정적인 남북관계 발전을 추진할 수 있게 하는 기반, 통일과정에서 외세의 개입으로 남북한이 다시 분단되는 상황을 막고 한국 주도의 통일을 가능하게 하는 기반 구축 차원에서 한국의 독자적 핵무장 문제를 진지하게 검토하는 것이 바람직하다.

북한의 제3차 핵실험 후 박근혜 정부는 미국과의 협상을 통해 2015년 12월로 예정되었던 전 시작전통제권 전환 시점을 구체적으로 명시하지 않은 채 연기했는데 한국의 차기정부는 대북 협상력 강화를 위해서도 전작권의 조기 전환을 추진하는 것이 바람직하다. 지금까지 미국이 전작권을 보유하고 있는 한 북한은 계속 ‘배후 실세’인 미국하고만 협상하고 남한과의 군사협상은 배제하려는 태도를 쉽게 바꾸지 않을 것이다. 한국이 한미동맹 내에서 미국과 성숙한 동반자 관계를 유지하며 미래의 통일과정에서 남북군사통합을 주도하기 위해서도 전시작전통제권의 환수는 반드시 필요하다.

북한의 핵과 미사일 능력의 고도화와 남북관계 악화로 지나치게 국제화된 한반도 문제를 재한반도화하기 위해서는 남북관계의 개선과 발전이 필수적이다. 한국의 차기정부는 남북정상회담을 포함해 남북당국회담을 정례화하고 상설협력·합의이행기구를 운영하며, 이산가족의 전면적 생사와 주소 확인 및 상시상봉 제도화, 개성공단 재가동 및 확대, 금강산관광 재개, 남북중 고속철도와 고속도로 연결 등의 협력사업 추진으로 남북통합을 점진적으로 진전시켜 나가야 할 것이다.

제3차 남북정상회담의 성공 개최 여부는 남북이 얼마나 실용주의적으로 접근하는지 그리고 얼마나 체계적으로 준비하는가에 의해 좌우될 것이다. 그러므로 한국의 차기 대통령은 취임 직후 남북정상회담 T/F를 조직해 정상회담에서 논의할 의제들을 미리 검토하고 체계적인 협상 전략을 수립해야 할 것이다. T/F가 구성되면 그 안에서 김정은의 리더십과 정책적 성향에 대한 연구를 진행하고 남북정상회담에서의 협상 전략 등을 수립하는 것이 필요하다.

I. 문제의 제기

지난 3월 10일 헌법재판소의 판결에 의해 박근혜 전 대통령이 최순실 국정논란 사태에 대한 책임으로 파면되었다. 그 결과 오는 5월 초에 대통령 선거가 실시되면 선거 결과 발표와 함께 당선자가 곧바로 대통령직을 수행하게 되어 새 정부가 출범하게 된다.

그런데 한국의 차기정부는 과거 정부보다 훨씬 더 불리한 조건에서 북핵 문제 관리와 남북관계 개선을 추구해야 하는 어려운 상황에 놓이게 되었다. 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 북한이 각기 두 차례나 핵실험을 실시해 핵능력을 급속도로 고도화했고, 이명박 정부 시기에 남북화해의 상징이었던 금강산관광이 중단되었으며 박근혜 정부 시기에 개성공단까지 가동 중단되어 남북 관계가 전면 단절되었기 때문이다. 게다가 사드의 한반도 배치 결정에 대한 중국의 강렬한 반대로 한중 관계가 악화되어 사드 문제에 대해 새로운 타협이 이루어지지 않는 한 북핵 문제 해결과 관련해 긴밀한 한중 협력도 기대하기 어렵게 되었다. 그리고 북한 핵과 미사일 문제에 대해 북한과 주변국들 간에 대타협이 이루어지지 않는 한 한국의 차기정부 임기 내에 북한의 핵과 미사일 능력은 더욱 급속도로 고도화될 전망이다.

이처럼 한국의 차기정부는 매우 불리한 조건에서 북핵 문제 해결과 남북관계 개선이라는 과제를 떠안게 되었으므로 과거 정부보다 더욱 대담한 접근을 추구해야 한다. 북핵 문제를 해결하는데 있어서 미국도 중국도 한국만큼 큰 이해관계를 가지고 있지 않다. 그러므로 한국 정부가 북핵 문제 해결 방안을 주도적으로 제시하면서 주변국의 동의와 협력을 이끌어내는 방향으로 나아가는 것이 필요하다.

본고에서 사용할 ‘한반도 문제’ 라는 용어는 “현재 상태에서 한반도의 평화와 안정을 위협하는 요소들” 을 가리킨다. 오늘날 한반도 안정과 평화를 위협하는 요소는 다양하지만, 그 중에서도 북한의 핵과 미사일 능력 고도화, 남북 간 불신과 체제경쟁, 북미 간 불신과 대립 등이 대표적인 것들이다. ‘한반도 문제’ 는 정전체제처럼 장기간 지속되는 것도 있지만 시대와 상황에 따라 변하는 것도 있다.¹⁾

남북이 중심이 되어 한반도 문제를 풀어가려고 하는 접근은 ‘한반도 문제의 한반도화’, 강대국에 의존해 한반도 문제를 해결하고자 하는 접근은 ‘한반도 문제의 국제화’ 라고 정의할 수 있다. 이 같은 정의에 의해 과거 김대중 정부와 노무현 정부는 ‘한반도 문제의 한반도화’ 를 추구했고 이명박 정부와 박근혜 정부는 ‘한반도 문제의 국제화’ 를 추구했다고 볼 수 있다. 이와 관련 임수호 박사는 한 언론 기고문에서 “김대중 정부와 노무현 정부는 남북관계 개선을 우선에 두고 보조통로(한미 및 한중관계)를 결합시키는 ‘한반도 문제의 한반도화’ 정책을 추진했다. 반면 이명박 정부는 보조통로를 강화해 북한을 압박하는 ‘한반도 문제의 국제화’ 정책을 추진했다.” 고 설명했다.²⁾

1) 박건영 외, 『한반도 평화보고서 - 한반도 위기극복과 평화정착의 방법론 -』 (서울: 한울, 2002), 25쪽 참조.

그런데 북한의 핵과 미사일 능력이 급속도로 고도화되어 한국과 미국의 안보에 심각한 위협이 되고 있는 상황에서 과거 김대중, 노무현 정부 시기처럼 남북관계 개선을 우선에 두고 보조통로(한미 및 한중관계)를 결합시키는 ‘한반도 문제의 한반도화’ 정책을 다시 추진할 수는 없을 것이다. 북한의 핵과 미사일 능력은 북한이 최초로 핵실험을 실시했던 약 11년 전에만 해도 미국의 본토에 실질적인 위협이 되지 않았다면 현재는 매우 심각한 위협으로 받아들여지고 있는 실정이다.

필자가 본고에서 ‘한반도 문제의 한반도화’ 라는 기존 표현 대신 ‘한반도 문제의 재한반도화’ 라는 새로운 표현을 사용하는 것은 한반도에서 평화와 협력을 가져오기 위해서는 김대중, 노무현 정부 시기처럼 ‘한반도 문제의 해결’ 에 있어서 남북한이 다시 중심이 되어야 하지만 그때와는 매우 다른 접근 방식이 필요하기 때문이다. 박근혜 정부까지 과거 한국 정부들은 ‘한반도 비핵화’ 라는 이상적인 목표에 계속 매달렸지만 김정은 정권이 절대로 핵을 포기할 수 없다는 입장을 강력하고 고수하고 있고 오히려 ‘행강국’ 을 추구하고 있는 상황에서 ‘한반도 비핵화’ 라는 목표는 명백히 실현 불가능한 것으로 전략했다. 그러므로 이제는 ‘핵을 가진 북한’ 을 대상으로 우리의 안보 및 대북 전략 패러다임을 전면적으로 전환하고 정부와 사회의 대응 체계를 대폭 보완하며 ‘북한 핵위협의 관리’ 라는 보다 현실적인 대북정책을 추진해야 할 것이다.

이 같은 문제의식 하에 본고에서는 박근혜 정부의 대북정책 4년에 대해 간단한 평가를 내린 후 차기정부의 대북정책 추진 환경을 분석하고 마지막으로 한반도 문제의 재한반도화를 위한 차기정부의 대북정책 추진 방향을 제시하도록 하겠다.

II. 박근혜 정부의 대북정책 평가

박근혜 정부 출범 전인 2012년 12월 12일 북한은 장거리 로켓을 발사해 인공위성을 궤도에 진입시키는데 성공했고, 2013년 2월 12일에는 제3차 핵실험을 강행해 핵개발에서 일정한 진전을 이룩했다. 그러나 박근혜 정부가 2013년에 제시한 ‘한반도 신뢰프로세스’ 에는 북한의 핵과 미사일 능력 고도화에 대한 대비도 그것을 막기 위한 적극적인 협상 의지도 전혀 들어가 있지 않았다.

2013년 8월 통일부가 발간한 『한반도 신뢰프로세스』 책자는 ‘한반도 신뢰프로세스’ 의 개념에 대해 “튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책” 이라고 정의하고 있다. 그리고 보다 구체적으로 “북한의 무력도발을 용인하지 않는 튼튼한 안보태세를 구축함으로써 평화를 지키고, 나아가 북한이 신뢰형성의 길로 나오게 함으로써 평화를 만들어나가하고자 하는 것” 이라고 설명하고 있다.³⁾

2) 임수호, “[시사프리즘] 국제화인가, 한반도화인가,” 『국제신문』, 2013/08/25.

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 추진 배경과 관련해 “북한 핵문제는 지난 20여년간 우리 정부와 국제사회의 노력에도 불구하고 한반도와 동북아, 나아가 세계평화에 대한 지속적인 위협이 되어왔습니다. 남북간, 북한과 국제사회간 신뢰가 부재한 상황에서 일시적 해법으로는 북한 핵문제의 해결이 어렵습니다. 이에 신뢰 형성을 토대로 하여 북핵문제의 근원적 해결을 추구해 나가고자 합니다” 라고 지적했다.⁴⁾ 그런데 이후에도 여기서 ‘남북간, 북한과 국제사회간 신뢰’가 과연 무엇을 의미하는지, 어떻게 신뢰형성을 통해 북핵 문제의 해결을 추구해 나갈 것인지 구체적인 방안을 제시하지 못했다. 한반도 신뢰프로세스의 가장 큰 한계는 특히 ‘북핵 문제의 근원적 해결’이라는 야심적인 목표를 제시했지만 그 같은 ‘근원적인 해결’을 위한 적극적인 대주변국 외교와 대북 협상의 방향을 박근혜 정부 임기 말까지 끝내 제시하지 못했다는 것이다. 그 결과 박근혜 정부는 ‘북핵 문제의 근원적 해결’은커녕 북한의 핵과 미사일 능력이 급속도로 고도화되는 것을 막지 못했고 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험과 동년 2월 장거리 로켓 발사 후에는 개성공단의 가동을 전면 중단함으로써 남북관계도 완전 단절의 상황에 들어가게 되었다.

박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스의 ‘목표’로 ① 남북관계 발전, ② 한반도 평화 정착, ③ 통일기반 구축의 세 가지를 제시했다.⁵⁾

먼저 ‘남북관계 발전’과 관련해서는 “상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계를 정립하고, 호혜적인 교류·협력과 남북간 공동이익을 확대하여 경제 및 사회문화공동체 건설을 추구해 나가겠다” 라고 지적했다. 그런데 ‘남북관계 발전’에 대한 이 같은 설명에는 남북정상회담과 총리회담, 장관급회담의 정례화 등 ‘당국간 대화의 제도화’라는 정치적 목표가 결여되어 있었다. ‘당국간 대화의 제도화’를 수반하지 않는 경제 및 사회문화공동체 건설에는 명백한 한계가 있을 수밖에 없는 것이다.

둘째, ‘한반도 평화정착’과 관련해서는 “남북협력과 국제협력의 균형을 통해 북한의 비핵화를 달성하겠습니다. 아울러 남북간 정치·군사적 신뢰를 증진시켜 지속 가능한 평화를 정착시켜 나가고자 합니다” 라고 박근혜 정부는 지적했다. 과거 이명박 정부 대북정책의 가장 큰 문제점 중 하나는 ‘한반도 평화체제’ 구축을 위한 적극적인 의지와 구체적인 비전이 결여되어 있었다는 것이다. 그런데 박 대통령의 한반도 신뢰프로세스에서도 한반도 평화체제 구축을 위한 강력한 의지나 비전은 결여되어 있었다.⁶⁾ ‘남북협력과 국제협력의 균형’을 통해 비핵화를 달성하겠다는 것은 매우 이상적이면서도 너무 추상적인 표현이다. 북한 비핵화의 진전을 위해서

3) 통일부 정책협력과, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부 정책협력과, 2013), 6쪽.

4) 박인휘 이화여대 국제학부 교수도 “남북관계와 마찬가지로 북미관계의 경우에도 ‘합의-파기’의 갈등이 반복되는 이유는 관계발전과 평화정착을 위한 외교적 합의가 없어서가 아니라, 두 행위자 사이에 신뢰가 부재하기 때문”이라고 주장했다. 박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (2013), 31쪽.

5) 통일부 정책협력과, 『한반도 신뢰프로세스』, 11쪽.

6) 박근혜 대통령은 대통령 후보 시절에 정전체제의 평화체제로의 전환에 대해서는 공약하지 않은 채 막연하게 ‘한반도에 평화가 정착되어야 한다’고 강조했다. 백학순, 『이명박 정부의 대북정책 2008~2012』 (성남: 세종연구소, 2013), 107쪽.

는 북핵 6자회담과 평화체제 구축을 위한 남북한·미·중 협상을 적극적으로 추진해야 하는데 박근혜 정부 임기 내내 그 같은 노력은 나타나지 않았다.

평화체제 구축과 관련해서는 남북한 간 기존 합의를 적극적으로 활용해 군사적 긴장을 완화하려는 노력이 필요한데 박근혜 정부는 그런 의지를 보이지도 않았다. 남북한은 2007년에 정상회담을 통해 “군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로” 합의했다. 그리고 “군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 개최”하기로 합의했다.⁷⁾ 이 같은 합의에 기초해 2007년 11월 개최된 제2차 남북국방장관회담에서 남북한은 “현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가기 위해 군사적으로 상호 협력하기로” 했다. 그리고 남북군사공동위원회 제1차 회의도 개최하기로 했으나, 이 같은 합의는 이명박 정부 출범 이후 이행되지 않았다. 박근혜 정부도 남북군사공동위원회 회의 개최에 적극성을 보이지 않았다.

박근혜 정부는 또한 한반도 신뢰프로세스의 ‘추진 원칙’으로 ① 균형 있는 접근, ② 진화하는 대북정책, ③ 국제사회와의 협력을 제시했다.⁸⁾ 그런데 이 ‘신뢰프로세스’의 원칙들에도 실제로 어떻게 정책을 추진하겠다는 것인지 구체적인 내용이 결여되어 있었다.

2014년 3월 28일 박근혜 대통령은 독일 드레스덴에서 ‘한반도평화통일구상’을 밝혔다. 박 대통령은 먼저 독일통일을 예찬하면서 한반도에서도 그와 비슷한 방식으로 통일이 이루어져야 한다고 주장했다. 그리고 경제난 속에 부모를 잃은 북한 아이들이 거리에 방치되어 있고 추위 속에서 배고픔을 견뎌내고 있다는 외신보도를 접하면서 가슴이 아팠다고 토로했다. 또한 “지금 이 시각에도 자유와 행복을 위해 목숨을 걸고 국경을 넘는 탈북자들이 있다.”고 지적했다. 이어서 박 대통령은 ① 남북한 간의 인도적 문제 해결, ② 남북한 공동번영을 위한 민생인프라 공동 구축, ③ 남북 주민 간 동질성 회복을 위한 노력을 제안했다.

박 대통령의 이 같은 드레스덴 선언에 대해 북한은 동년 4월 1일 로동신문 논평을 통해 “박근혜가 추구하는 ‘통일’은 우리의 존엄 높은 사상과 제도를 해치기 위한 반민족적인 ‘체제통일’이다. 그런 흉악한 속심을 품고 있으면서도 ‘통일구상’이니 뭐니 하고 떠들었으니 그야말로 낮가죽이 두꺼워도 보통 두껍지 않다.”고 강한 반감을 드러냈다. 그리고 “어처구니없는 것은 남조선집권자가 ‘경제난’이니, ‘배고픔’이니 하고 우리의 현실을 터무니없이 왜곡하며 임신부와 아이들에 대해 걱정하는 듯이 생색을 내었다.”고 박 대통령이 북한의 경제난과 탈북자 문제에 대해 언급한 것에 대해 강한 불쾌감을 보였다.⁹⁾ 김정은 정권의 자존심을 건드리면서 북한에 남한이 원하는 낮은 수준의 민간교류와 협력만을 제안한 박 대통령의 고압적 태도는 이후 남북관계가 장기간 경색되는 한 배경이 되었다.

2016년 1월 북한이 ‘시험용 수소탄’ 가지고 제4차 핵실험을 했음에도 불구하고

7) “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 전문,” 『연합뉴스』, 2007/10/04 참조.

8) 통일부 정책협력과, 『한반도 신뢰프로세스』, 12쪽.

9) 『로동신문』, 2014/04/01.

박근혜 정부의 북핵 문제에 대한 대응은 ‘대북 확성기 방송 재개’ 외에 과거와 크게 달라진 것이 없었다. 박 대통령은 오히려 ‘북한을 제외한 5자회담’이라는 과거에 부시 행정부와 이명박 정부가 시도했으나 실패한 낡은 접근 방법을 ‘창의적인 방법’이라고 제시했다. 박 대통령은 북핵 문제 해결을 위해 “중국 측의 협조가 중요한 관건”이라고 주장하면서도 중국과 러시아가 거부감을 가지고 있는 5자회담 추진 의사를 밝힘으로써 대화와 협상을 통한 북핵 문제 해결을 주장하는 중국 및 러시아와의 이견은 더욱 커지게 되었다.

2016년 2월 북한의 장거리 로켓 발사 이후에 박근혜 정부는 중국과 러시아가 강한 거부감을 갖고 있는 사드의 한반도 배치를 결정했고 개성공단 가동을 전면 중단했다. 박근혜 정부는 개성공단 폐쇄를 통해 북한의 핵개발 의지를 꺾겠다는 강경한 태도를 보였지만 북한의 동년 9월 제5차 핵실험과 미사일 능력의 급속한 고도화를 막지는 못했다. 결국 개성공단의 폐쇄는 북한 지도부에게 ‘가혹한 대가’를 치르게 하지 못한 채 개성공단의 북한 근로자 약 5만5천명과 공단에 입주한 남한의 124개 영세기업 및 5,000개 협력업체 그리고 이들 업체에서 일하는 우리 근로자 12만 4,000명에게 더 큰 타격을 주었다.

2016년 2월 북한의 장거리 로켓 발사 후 박근혜 대통령은 국회 연설을 통해 “북한 정권을 반드시 변화시켜서 (...) 지금 우리가 누리고 있는 자유와 인권, 번영의 과실을 북녘 땅의 주민들도 함께 누리도록 해 나갈 것”이라고 주장하면서도 어떠한 방법으로 북한 정권을 변화시킬지는 제시하지 못했다.¹⁰⁾ 그리고 북한 정권이 변화되기 전에 박 대통령이 임기를 다 채우지 못하고 먼저 권좌에서 물러나게 되었다.

Ⅲ. 차기정부의 대북정책 추진 환경

그동안 한국의 정부와 대다수 전문가들은 ‘한반도 비핵화’를 결코 포기할 수 없는 대북 정책 목표로 간주해 왔다. 그러나 북한은 2009년 4월과 6월에 외무성 성명을 통해 6자회담에 “다시는 절대로 참가하지 않을 것”이며 “이제 와서 핵포기란 절대로, 철두철미 있을 수 없는 일로 되었다”는 강경한 입장을 표명한 후 지속적으로 핵능력을 발전시켜왔다. 특히 김정일 사망 후인 2012년 4월 김정은은 헌법서문을 개정해 북한을 ‘핵보유국’으로 명문화했다. 그리고 2013년 2월 제3차 핵실험을 강행한 후 동년 3월 당중앙위원회 전원회의에서 ‘경제·핵병진노선’을 제시함으로써 핵을 절대로 포기하지 않겠다는 의도를 보다 명확하게 드러냈다.¹¹⁾ 그리고 2016년 5월 초에 개최한 북한 노동당 제7차 대회에서는 경제건설과 핵무력건설 병진노선을 ‘항구적으로 틀어쥐고나가야 할 노선’으로 재확인했다.

10) 『아시아투데이』, 2016/02/16.

11) 『로동신문』, 2013/04/01.

2016년 1월 김정은 정권은 ‘시험용 수소탄’ 을 가지고 갑작스럽게 제4차 핵실험을 강행했다. 북한의 제4차 핵실험으로 인한 지진 규모(4.8~5.2)로 볼 때 이 ‘시험용 수소탄’ 은 한국과 서방세계의 기준에선 원자폭탄보다는 기술적으로 앞서지만 수소폭탄에는 못 미치는 ‘증폭핵분열탄(또는 증폭핵무기)’ 에 해당하는 것으로 판단된다. 북한은 2016년 3월 9일에는 고풍렌즈 70여 개가 부착된 핵탄두로 보이는 구(球)형 은색 물체를 공개했다.¹²⁾ 북한은 또한 동년 3월 15일 탄도로켓의 대기권 재돌입환경 모의시험 성공을 발표하면서 김정은이 “핵공격능력의 믿음성을 보다 높이기 위해 이른 시일 안에 핵탄두 폭발시험과 핵탄두 장착이 가능한 여러 종류의 탄도 로켓 시험발사를 단행할 것”이라고 발언한 것을 공개했다.¹³⁾ 그리고 이때 예고한 바와 같이 북한은 2016년 9월 9일 정권수립 기념일에 핵탄두 폭발실험을 강행했다.

제5차 핵실험 후 북한의 핵무기연구소는 핵실험을 통해 “전략탄도로켓들에 장착할 수 있게 표준화, 규격화된 핵탄두의 구조와 동작특성, 성능과 위력을 최종적으로 검토 확인” 했다고 밝히고 “핵탄두가 표준화, 규격화된으로써 우리는 여러 가지 분열물질에 대한 생산과 그 이용 기술을 확고히 틀어쥐고 소형화, 경량화, 다중화된 보다 타격력이 높은 각종 핵탄두들을 마음먹은 대로 필요한 만큼 생산할 수 있게 되었으며 우리의 핵무기 병기화는 보다 높은 수준에 확고히 올라서게 되었다.” 고 주장했다. 북한의 제5차 핵실험으로 인한 지진 규모는 5.04로 파악되며 폭발 위력은 10kt 정도로 추정된다.¹⁴⁾ 2016년 1월 4차 핵실험 당시의 폭발 위력인 6kt에 비해 폭발 위력이 현저하게 증가한 것이다. 이와 관련 국가정보원은 동년 9월 9일 국회 정보위원회 긴급 현안보고에서 “북한의 목표는 스커드 미사일에 장착할 정도의 크기로 핵을 소형화해서 개발하는 것” 이라면서 “그 목표가 당초 생각하는 것보다 상당히 빠른 속도로 진행돼 우려하고 있다” 고 밝혔다.¹⁵⁾

북한은 현재 또다시 북한 함경북도 길주군 풍계리의 핵실험장에서 제6차 핵실험 준비를 큰 규모로 진행 중이며, 핵 폭발력의 규모는 역대 최대인 28만2천t에 달할 가능성이 있다고 미국의 북한 전문매체 38노스가 지난 3월 10일(현지시간) 주장했다. 앞서 북한 5차 핵실험의 폭발력은 1만5천~2만t(38노스 자료)가량으로 추산돼온 만큼 38노스의 분석이 적중한다면 6차 핵실험의 규모는 5차 핵실험의 최소 14배가 될 것으로 전망된다.¹⁶⁾ 만약 가까운 미래에 북한이 5차 핵실험 때보다 14배 이상 되는 규모로 제6차 핵실험에 성공하면 한국의 차기정부는 지금부터 더욱 심각한 북한의 핵위험에 직면하게 될 것이다.

북한의 핵능력뿐만 아니라 미사일 능력도 급속도로 고도화될 전망이다. 북한은 2016년 2월 장거리 로켓 ‘광명성호’ 를 발사해 탑재체인 ‘광명성 4호’ 를 위성궤

12) 『로동신문』, 2016/03/09, 1면.

13) 『로동신문』, 2016/03/15, 1면.

14) 『연합뉴스』, 2016/09/09.

15) 『연합뉴스』, 2016/09/10.

16) 이승우, “北 사상최대 핵실험 준비정황…5차보다 최소 14배 폭발력 추정,” 『연합뉴스』, 2017/03/11.

도에 진입시키는데 성공했다. 그리고 북한은 지난해 4월 9일 로동신문을 통해 ‘새형[신형]의 대륙간탄도로켓트 대출력 발동기[엔진] 지상분출시험’에 대성공했다면서 관련 사진을 공개한 바 있다.

2017년에 들어 북한은 본격적으로 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사에 나설 것으로 예상된다. 이미 김정은은 2017년 신년사에서 “대륙간탄도로켓트 시험발사 준비사업이 마감 단계”에 이르렀다고 주장했다. 북한이 ‘시험용 수소탄’ 실험에 이어 ICBM 시험발사까지 추진하고 있는 것은 궁극적으로 미국까지도 핵으로 타격할 수 있는 능력을 갖추어서 한반도에서 전쟁이 재발할 경우 미국의 전면적인 개입을 차단하기 위한 것으로 판단된다.

북한은 그동안 ICBM급인 KN-08(사거리 1만3천km 이상)을 개발했으나 시험발사 과정을 거치지 않았다. 그렇기 때문에 북한이 만약 새해에 ICBM을 시험 발사한다면 첫 실험이 되는 것이다. 그런데 만약 이 시험 발사가 성공한다면 미국 본토에 대한 북한의 핵미사일 위협이 현실화되는 것이기 때문에 미국이 매우 강력하게 반발하면서 한반도에서 긴장이 극도로 고조될 것으로 예상된다.

북한은 향후 1~4년 내에 수소폭탄과 소형 핵탄두, 대륙간탄도미사일(ICBM)과 잠수함탄도발사미사일(SLBM)을 실전배치하게 될 것으로 전망되고 있다. 그런데 한국군은 ‘한국형미사일방어체계(KAMD)’와 대북 선제타격을 포함하는 ‘킬 체인(Kill Chain)’ 구축으로 북한의 미사일 공격을 막겠다는 입장이지만 KAMD와 킬체인은 2023년경에야 구축될 예정이다.¹⁷⁾ 그리고 한미 양국이 경북 성주에 배치를 추진 중인 고고도미사일방어체계(THAAD·사드)도 SLBM 방어에는 한계가 있는 것으로 평가되고 있다.

미국의 북한 전문 웹사이트 ‘38노스’를 운영하는 조엘 위트 존스홉킨스대 한미연구소 초빙연구원이 2015년 2월 발표한 북한 핵 개발의 세 가지 시나리오에 의하면, 당시 북한이 가진 핵무기를 10~16개로 전제할 때 북한 핵 능력을 저성장, 중간성장, 고성장 등 세 가지로 상정한 뒤 최악의 시나리오인 고성장의 경우 한국의 차기 정부 임기 내인 2020년에 북한 핵무기 수는 100개에 이를 것으로 전망했다. 위트 연구원은 이어서 “버락 오바마 행정부는 ‘전략적 인내’ 정책을 고수하며 사실상 북한 핵 개발을 방치했다”며 “이대로 북한의 핵 개발을 용인한다면 2020년 한국, 미국, 일본은 매우 심각한 상황에 봉착할 것”이라고 강조했다.¹⁸⁾ 미국의 싱크탱크 랜드연구소도 2016년 10월에 발표한 보고서를 통해 북한이 2020년까지 핵무기를 50~100개 보유할 수 있으며, 2020~2025년 핵탄두 미사일을 실전 배치할 수 있을 것으로 전망했다.¹⁹⁾ 이러한 전망이 현실화되면 한국의 차기 정부는 지금보다 훨씬 심각한 핵위협에 직면하게 될 것이다.

17) 이영재, “北 SLBM 기술, 어디까지 왔나...이르면 2~3년내 실전배치 수준(종합),” 『연합뉴스』, 2016/04/24.

18) 신석호, “北 5년뒤엔 핵무기 최대 100개 보유 가능... 美본토 위협,” 『동아일보』, 2015/02/26.

19) 『연합뉴스』, 2016/10/09.

IV. 한반도 문제의 재한반도화를 위한 정책 방향

1. 북핵 대응 능력의 강화와 초당적 대북정책의 모색

1) 청와대 ‘국가안보실’의 ‘안보외교통일정책실’로의 개편 및 정책 조정기능 강화

과거 북한의 핵개발 및 핵실험은 한국정부의 대북정책과 남북관계에 매우 부정적인 영향을 미쳤다. 그리고 남북관계의 악화는 다시 북한으로 하여금 체제경쟁 또는 체제유지 차원에서 핵개발에 매달리게 하는 결과를 초래했다. 그런데 박근혜 정부까지 한국 정부의 대북정책을 보면 북한의 핵실험과 핵능력 고도화에 대한 적극적인 대응 의지를 찾아보기 어렵다. 박근혜 정부가 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 직후에 출범했지만 북한이 제4차 핵실험을 강행할 경우 어떻게 강력하게 대응할지에 대해서는 구체적인 계획을 마련하지 않았다. 그리고 북한이 2016년 1월에 제4차 핵실험을 강행한 후 필자를 포함해 많은 전문가들이 연내에 북한이 제5차 핵실험을 강행할 수 있다고 경고했지만 박근혜 정부는 북한의 추가 핵실험을 막기 위한 남북 대화나 남북한·미·중 등 관련국들 간의 회담도 북한의 핵에 한국의 핵으로 맞서기 위한 핵무장 검토도 전혀 진행하지 않았다.

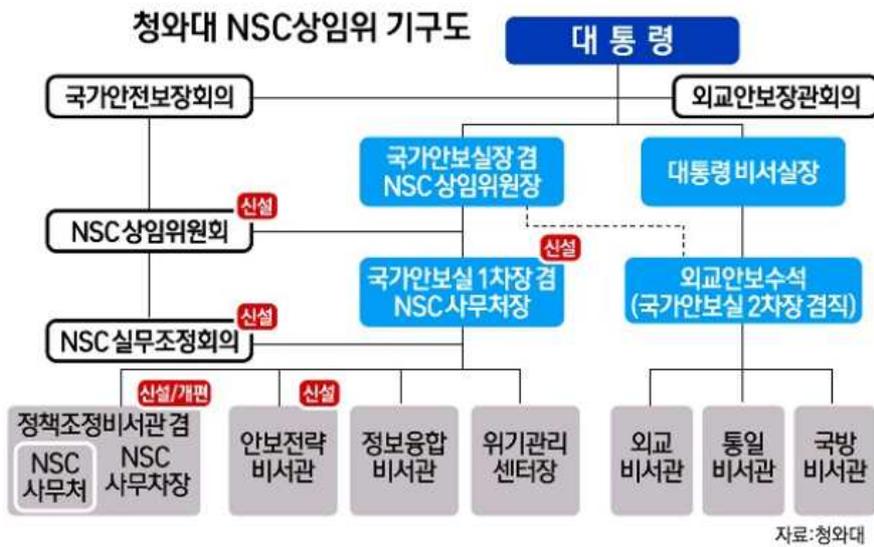
한국의 차기정부는 북한의 핵능력 고도화에 대해 이처럼 무기력하고 비전략적으로 대응했던 박근혜 정부의 과거 전철을 다시 밟아서는 안 될 것이다. 차기정부는 북한의 핵능력 고도화를 막기 위해 어떠한 외교와 대북 협상을 전개할 것인지 그리고 북한의 추가 핵실험에 어떻게 대응할 것인지 구체적인 정책 대안들을 가지고 있어야 한다. 이를 위해서는 북핵 문제에 대한 정부, 특히 청와대의 대응 역량을 강화할 필요가 있다. 북핵에 대한 과거 박근혜 정부의 대응은 외교부, 국방부, 통일부의 정부 부처별로 나뉘어져 있고 체계적으로 통합되어 있지 못했다. 다시 말해 북핵에 대한 한국정부의 대응에 있어 컨트롤 타워 역할을 하는 조직이 없었다. 그 결과 북한의 핵실험과 핵능력 고도화에 대한 대응은 고도의 전략적 고려 없이 즉흥적인 방식으로 이루어진 측면이 많다.²⁰⁾

현행 ‘국가안전보장회의의 운영 등에 관한 규정’에 의하면 국가안전보장회의(NSC)의 의장은 대통령이, 국가안전보장회의 상임위원회의 위원장은 국가안보실장이 맡게 되어 있다. 그러나 박근혜 정부에서 국가안전보장회의 상임위원회는 북한의 핵능력 고도화에 대응하기 위한 방안을 미리 제시하지 못했고, 사드의 한반도 배치

20) 이와 관련 “문제는 경제정치군사사화교육 등 각 분야 모두를 살펴야 하는 대통령이 복잡하고 다양한 현안을 직시하여 적시에 적절한 정책적 결정을 내릴 수 있느냐는 점이다. 과부하(過負荷)는 판단력을 흐리게 만들며, 그렇게 되면 실기실책을 범할 가능성이 높아지는 것이다. 따라서 효율적으로 통합·조직화된 시스템이 작동되게 해야 한다. 각 부처의 유관 기능을 연결시키고 중복기능을 해소하며 대북정책의 ‘생산성’을 높여야 한다”는 박건영 교수의 지적을 참고할 필요가 있다. 박건영, “대북정책의 새로운 접근,” 『국제정치논총』, 제38집 2호 (1998), 104쪽 참조.

관련 외교부와 국방부 간 이견도 제대로 조율하지 못해 비판을 받았다.²¹⁾ 그러므로 조직 개편이 반드시 능사는 아니지만, 차기 정부는 기존의 청와대 ‘국가안보실’의 안보·외교·통일정책 조정 기능을 강화하면서 이 조직의 명칭도 ‘안보외교통일정책실’ (가칭)로 개편하고 장관급인 안보외교통일정책실장이 북한의 추가 핵실험과 핵능력 고도화를 막기 위한 전략 및 한반도 평화체제 구축과 남북관계 발전 전략을 수립해 대통령을 직접 보좌할 필요가 있다.

[그림 1] 청와대 NSC 상임위원회 기구도



자료: 『서울경제』, 2013/12/21.

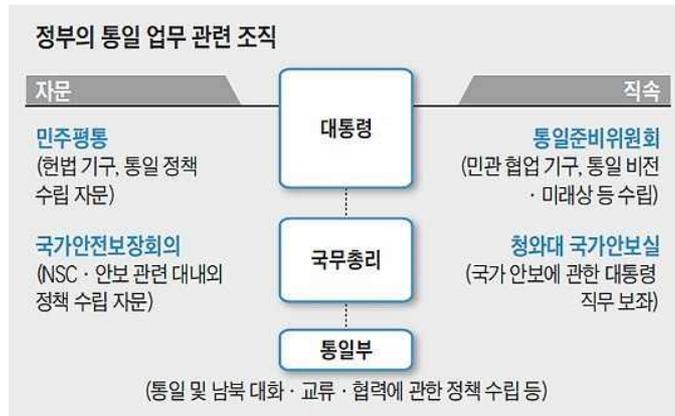
과거 국민의 정부 초기에 임동원 당시 청와대 수석비서관은 김대중 대통령의 전폭적인 신임 하에 매주 1회 통일·외교·안보 분야 장관들이 모여 협의하는 NSC 상임위원회를 가동하고, 격주 1회씩 차관보급 인사들이 모여서 논의하는 실무조정회의를 열어 통일·외교·안보 분야 정책들을 조율했다. 그런데 이때는 NSC 사무처가 존재했으나 그 기능과 역할은 회의를 개최하고 각 부처에 회의 결과를 전달하는 회의 사무기구의 수준을 넘어서지 못했다. 결국 회의체로서의 NSC는 존재했으나 여기에 바탕을 두고 통일·외교·안보정책을 통합 조정할 실무기구는 없는 상태였다. NSC 사무처가 정부의 통일·외교·안보정책을 통합적으로 조정하는 실무기구로 격상된 것은 노무현 정부 시기에서였다. 그런데 노무현 정부 시기에 NSC 사무처장은 장관급인 국가안보보좌관이 맡았으나 NSC 사무처는 사무처장이 아니라 차관급인 사무차장에 의해 실질적으로 운영되는 비정상적인 모습을 보였다.²²⁾

21) 차세현·유지혜, “외교·국방부 조율 못하는 NSC 한·미 사드 서명식 당일 연기 망신도,” 『중앙일보』, 2016/07/14.

22) 이종석, 『칼날 위의 평화 - 노무현 시대 통일외교안보 비망록 -』 (서울: 개마고원, 2014), 50-66쪽 참조.

북한의 제1차 핵실험 후 ‘비핵·개방·3000’ 정책 기조를 내세우면서 출범한 이명박 정부는 공식적으로는 북핵 문제를 중시했지만 실질적으로는 NSC 사무처를 폐지함으로써 안보·외교·통일정책 조정기구가 사라지게 되었다. 북한의 제3차 핵실험 직후 출범한 박근혜 정부는 NSC 상임위원회와 사무처를 부활시키고 장관급인 국가안보실장이 NSC 상임위원회 위원장을 맡게 했다. 그리고 국가안보실의 제1차장이 국가안보실장을 보좌해 국가안보실 전체 업무를 관장하면서 NSC 사무처장으로서 사무처의 기능도 총괄하게 했다. 그런데 대통령비서실장 밑의 차관급 외교안보수석이 국가안보실 2차장직을 겸직하면서 외교비서관, 통일비서관, 국방비서관을 거느림으로써 안보·외교·통일정책 조정 기능이 국가안보실과 외교안보수석실에 분산되어 있는 문제점을 보여 왔다.²³⁾ 그러므로 북핵 문제의 심각성을 고려해 차기 정부는 청와대 국가안보실을 안보외교통일정책실로 개편하고 정부의 안보·외교·통일 정책 조정 기능을 강화해야 할 것이다. 박근혜 정부에서 ‘국가안보실’은 외교·안보·통일 분야 중 주로 안보만을 중점적으로 다루어왔는데, 차기 정부에서는 ‘안보외교통일정책실’을 통해 안보와 주변 강대국들에 대한 균형외교 및 남북관계 발전을 병행 추진하는 것이 바람직하다.

[그림 2] 박근혜 정부의 통일 업무 관련 조직



자료: 『조선일보』, 2014/02/26.

2) ‘통일준비위원회’의 ‘한반도평화발전위원회’로의 개편을 통한 지속가능한 대북정책의 모색

정부가 국민들에게 통일의 필요성을 강조하는 것은 의미가 있다. 그러나 북한체제 내부에서 심각한 정치적 갈등이 발생하더라도 그로 인해 가까운 미래에 민주화가 이루어질 가능성은 희박하다. 그리고 남북한은 여전히 적대적인 관계에 놓여 있기 때문에 먼 미래에나 가능할 ‘통일’보다 시급한 북핵 문제에 대한 대응 방안을

23) 이상배, “‘비밀의 조직’ 국가안보실, 뭐 하는 곳? 외교안보수석실과 업무중복 우려,” 『머니투데이』, 2013/01/22; 김지영, “‘박근혜정부 NSC 부활, 노무현 정부와 다른점은,’” 『데일리안』, 2013/12/20.

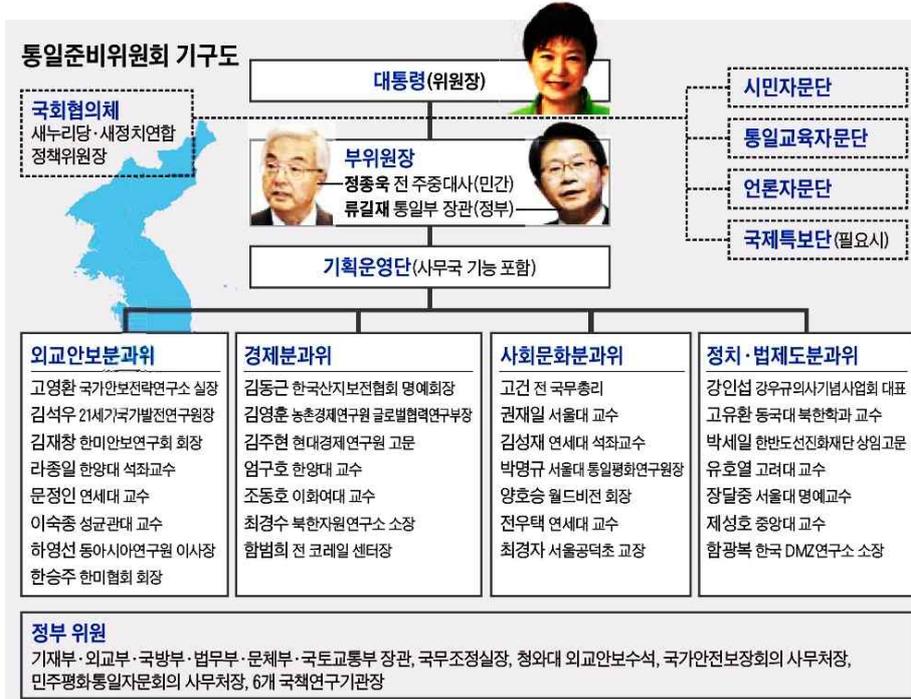
모색하고, 평화와 남북 공동발전부터 추구하는 것이 현실적이다. 따라서 한국의 차기 정부는 희망적 사고에 기초한 ‘통일 준비’ 보다 시급한 북핵 문제와의 대응과 한반도 평화체제 구축 및 남북관계 발전을 위한 초당적 대북정책 수립을 위한 ‘한반도평화발전위원회’ (가칭) 신설을 고려할 필요가 있다.

지금까지는 수평적 정권교체가 이루어지면 대통령의 이념적 성향에 따라 대북정책도 큰 변동을 보여 왔는데 이 같은 대북정책의 일관성 부재는 남북관계의 지속적인 발전을 어렵게 해왔다. 그러므로 차기정부에서는 정부 관계자 및 여당과 야당 국회의원, 전문가들로 구성된 초당적 대북정책 협의 기구를 구성해 운영하는 바람직하다. 이를 위해 현재의 ‘통일준비위원회’ 의 대안이 될 ‘한반도평화발전위원회(한평위)’ 를 청와대 안보외교통일정책실 관계자 및 외교부, 통일부, 국방부 고위관료들 및 국회 외교통일위원회와 국방위원회 의원들, 여야가 추천하는 전문가들로 구성하는 방안을 고려할 필요가 있다.

박근혜 전 대통령의 ‘통일대박론’ 을 뒷받침하기 위해 대통령 직속으로 만들어진 ‘통일준비위원회’ 는 대통령이 직접 위원장을 맡고 있었는데, 두 명의 부위원장 간에 역할 분담이 뚜렷하지 않은 문제점이 있었다. 그리고 통준위의 민간 부위원장은 상근직이 아닌 명예적인 성격이 강하고, 통준위 회의도 정기적으로 개최되지 않아 정부의 통일정책 수립에 크게 기여하지 못했다. 통일준비위원회에는 대통령과 정부 요인들뿐만 아니라 민간 전문가들, 국회의원들, 국책연구기관장들까지 망라되어 있는데 각 분과별로 여야의 국회의원들이 들어가 있지 않고 분과별 전문가들 구성에 여야 정당의 추천권이 없어 초당적 대북정책 협의 기구의 역할을 전혀 하지 못했다. 그리고 각 분과별로 원로들과 명망가들이 많이 포함되어 있어 수시토론을 통해 구체적인 전략과 정책을 생산해내기에는 부적절하게 구성되어 있었다.²⁴⁾

24) 황대진·박수찬, “149명 매머드급 통준위(통일준비위원회)… 구색 갖춘 人選 우려도,” 『조선일보』, 2014/07/16 참조.

[그림 3] 통일준비위원회 기구도 (2014년 7월 출범 당시)

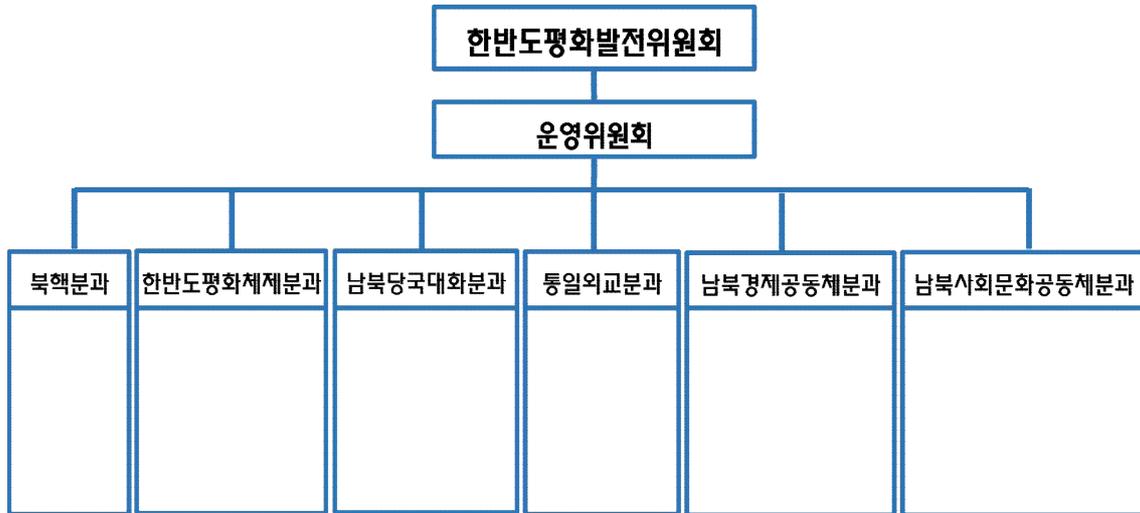


자료: 『조선일보』, 2014/07/16.

통일준비위원회 출범 당시에 민주평화통일자문회의와의 기능 중복 우려가 있었는데 새로 구성할 ‘한반도평화발전위원회’의 위원장직을 민주평통 수석부의장이 겸직하게 하면 두 기관 간의 업무 중복을 피하고 한평위에서 제안하는 정책을 민주평통에서 국내 및 해외조직을 통해 확산하는 상호보완적인 관계를 구축할 수 있을 것이다. 북핵 문제와 한반도 평화체제 구축 문제의 중요성을 고려해 한평위에는 현재의 통일준비위원회에는 없는 북핵 분과, 한반도평화체제 분과 등을 비롯하여 남북당국대화 분과, 통일외교 분과, 남북경제공동체 분과, 남북사회문화공동체 분과 등을 두는 것이 바람직하다.

‘한반도평화발전위원회’가 대북 전략 관련 우리 사회의 아이디어들을 종합하고 토론을 통해 다양한 시각들 간의 접점을 도출해내기 위해서는 위원장과 각 분과 위원장은 상근직을 원칙으로 하는 것이 바람직하다. 한평위가 정부의 안보 및 대북정책의 수립 및 집행과 국회의 입법활동에 실질적으로 영향을 미치기 위해서는 한평위 위원장과 분과위원장, 청와대 안보외교통일정책실 차장, 외교부·통일부·국방부의 국장급 인사 및 여야 정당 추천 국회의원들이 참가하는 운영위원회를 구성해 정기적으로 회의를 개최하고 그 활동에 대해 대통령과 국회에 보고하게 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

[그림 4] 한반도평화발전위원회 기구도



2. 북한의 핵·미사일 위협 관리를 위한 협상 주도과 대북 핵억지력 확보

1) 북한의 핵·미사일 위협 관리를 위한 협상 주도

6자회담 등을 통해 북한의 핵 포기 가능성이 여전히 있다면 한국정부는 ‘한반도 비핵화’ 라는 목표를 계속 추구해야 할 것이다. 그러나 김정은 정권이 존속하는 한 북한의 핵포기를 기대하는 것이 불가능하다면 한국의 차기정부는 ‘한반도 비핵화’ 라는 이상적 목표에 계속 집착하고 있을 것이 아니라 북한의 핵과 미사일 능력이 더 이상 고도화되는 것을 중단시키는 것에 정책의 우선적인 목표를 두어야 할 것이다. 다시 말해 대북정책의 목표를 ‘한반도 비핵화’ 에서 ‘북핵 위협 관리’ 로 이동시키는 것이 필요하다. 그리고 효과가 제한적인 대북 제재에만 거의 전적으로 의존하는 정책을 넘어서서 제재와 협상을 병행하는 정책으로 전환하는 것이 바람직하다.

김정은은 2017년 신년사에서 “미국과 그 추종세력들의 핵위협과 공갈이 계속되는 한” 그리고 “우리의 문전 앞에서 연례적이라는 감투를 쓴 전쟁연습소동을 걷어치우지 않는 한 핵무력을 중추로 하는 자위적 국방력과 선제공격능력을 계속 강화해나갈 것” 이라고 선언했다. 김정은의 이 같은 강경한 입장에 비추어볼 때 올해에도 북한이 핵실험, 무수단 미사일 발사, 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 시험 발사 등으로 핵과 미사일 능력의 고도화를 계속 추구할 것으로 예상된다.²⁵⁾

김정은 집권 이후 5년 동안 북한은 핵실험과 장거리 로켓 시험발사를 각기 3차례씩 단행했다. 스커드, 노동, 무수단 등 탄도미사일 시험발사도 김정일 집권 18년 동

25) 김정은의 2017년 신년사에 대한 분석과 한국의 대응 방향에 대해서는 즐고, “김정은의 2017년 신년사를 통해 본 북한의 대내외 정책 전망,” 『세종정책브리핑』, No. 2017-1 (2017.1.10.) 참조.

안은 16차례였지만, 김정은 집권 5년 동안은 36차례에 달했다. 북한은 특히 2016년에는 핵실험을 두 차례 실시하고 탄도미사일을 22차례 시험 발사하는 등 핵·미사일 능력 고도화에 매진했다.²⁶⁾ 북한의 핵보유 의지와 관련해 태영호 전 주영 북한 대사관 공사가 2016년 12월 27일 기자간담회에서 “김정은은 2017년까지 핵개발을 완성한다는 시간표까지 정해 놓고 위험천만한 핵 질주의 마지막 직선주루에 들어섰다”며 “김정은이 있는 한 북한은 1조, 10조 달러를 준다 해도 절대로 핵무기를 포기하지 않을 것”²⁷⁾이라고 지적인 점에 주목할 필요가 있다.

북한은 그동안 ICBM급인 KN-08(사거리 1만3천km 이상)을 개발했으나 시험발사 과정을 거치지 않았다. 그렇기 때문에 북한이 실제 ICBM 기술을 확보했는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 북한은 지난해 7차례의 무수단 미사일 시험발사에서 한 차례만 성공했다는 점에서 중거리 탄도미사일조차 성능을 의심받고 있다.

미국 하버드-스미스소니언 천체물리학센터의 조너선 맥도웰 박사는 2017년 1월 5일 미국의소리(VOA) 방송과의 인터뷰에서 “북한이 올해 위성발사 로켓에 비견될 만한 대형 군사용 로켓을 실험할 가능성도 있지만, 첫 시도는 실패할 가능성이 크다”면서 “2~3년 뒤면 ICBM을 보유할 수도 있겠지만, 과거보다 훨씬 많은 재원을 투입하지 않는 한 시험발사용이 아닌 무기화를 하는 데는 5년 이상 걸릴 것”이라고 전망했다.²⁸⁾ 이처럼 북한이 ICBM을 실제로 보유하고 무기화하는 데까지는 앞으로 수년이 걸리겠지만 북한이 그 기간을 앞당기기 위해 올해에 수차례 ICBM 시험발사를 강행한다면 그만큼 한반도에서 군사적 긴장은 더욱 고조될 것이다.

김정은은 올해 신년사에서 박근혜 전 대통령에 대해 ‘반통일 사대 매국 세력’이라고 비난하면서도 ‘남북관계 개선’을 세 차례나 강조했다. 이는 한국에서 올해 대선 이후 출범할 차기정부의 대북정책에 대한 북한의 기대감을 반영하는 것으로 판단된다.

김정은은 신년사에서 미국에 대해 ‘민족의 주적(主敵)’이라고 표현하면서 매우 강한 적대감을 표명했다. 그리고 미국에 대해 “남조선의 반통일세력을 동족대결과 전쟁으로 부추기는 민족이간술책에 더 이상 매달리지 말아야 하며 시대착오적인 대(對) 조선 적대시 정책을 철회할 용단을 내려야”한다고 요구했다. 북한이 남한과 관계를 개선하려는 것을 미국이 방해하지 말라는 것이다. 그러므로 한국에서 새 정부가 출범하면 북한은 미국하고만 대화하고 남한과의 대화는 거부하는 ‘통미배남(通美排南)’ 정책 대신 남한과의 관계개선을 통해 북미관계 개선으로 나아가는 ‘선남후미(先南後美)’ 정책을 추구할 것으로 전망된다.

김정은은 2017년 신년사에서 올해가 역사적인 7.4공동성명 발표 45주년과 10.4남북정상선언 발표 10주년이 되는 해라고 지적했다. 김정은의 이 같은 언급에 비추어 볼 때 북한이 올해 상반기에는 ICBM 시험발사와 핵실험 등으로 핵과 미사일 능력을 고도화한 후 하반기에 대남 유화정책으로 전환할 가능성이 있다. 특히 한국에서 새

26) 『연합뉴스』, 2017/01/08.

27) 『동아일보』, 2016/12/28.

28) 『VOA』, 2017/01/05.

정부가 출범하면 남북관계 개선을 강조하며 평화공세를 강화할 것으로 예상된다. 그 경우에 한국의 차기정부는 북한이 추가 핵실험과 중장거리 미사일 발사를 중단하고 핵동결을 하면 국제사회가 대북 제재를 완화하고 한미가 연합군사훈련을 축소하거나 잠정 중단하며 한국은 개성공단을 재가동하고 금강산관광을 재개하는 방안을 가지고 남북한·미·중의 4자회담을 진행할 필요가 있다.²⁹⁾

북한의 핵실험과 중장거리 미사일 시험 발사 중단 및 영변의 핵시설 동결을 위한 협상은 두 단계로 나누어 진행할 수도 있을 것이다. 이 경우 첫 번째 단계에서는 남북한이 정상회담을 통해 북한의 핵실험과 중장거리 미사일 시험발사 중단과 개성공단 재가동 및 금강산관광 재개 등에 합의하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 그리고 만약 남북한이 이 같은 합의를 도출하면 국제사회의 대북제재를 부분적으로 완화하고 한미연합군사훈련의 규모도 부분적으로 축소하는 것에 중국과 미국이 각기 협력할 필요가 있다. 두 번째 단계에서는 남북한·미·중의 4자 회담을 통해 북한의 영변 핵시설 동결과 국제사회의 대북 제재 추가 완화 및 한미연합군사훈련의 규모의 추가 축소 등에 합의하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 만약 협상이 2단계까지 진전된다면 이후에는 비로소 6자회담을 개최해 북한이 이미 개발한 핵무기를 폐기하고 한반도 평화체제를 구축하며 북미 및 북일 관계 정상화를 논의할 수 있게 될 것이다.

북한과 미국 간의 불신의 벽이 워낙 두터워 양국 간의 직접대화를 통한 평화협정 체결은 기대하기 어렵다. 일본과 러시아까지 참여하는 6자회담에 대해서는 북한이 부정적인 데다가 협상에 참여하는 국가가 많아질수록 합의 도출에 오랜 시간이 소요되기 때문에 처음부터 6자회담 재개를 추진할 것이 아니라 남북한과 미국, 중국 간의 4자 협상에서 진전이 이루어지면 그 다음에 6자회담 재개를 추진하는 것이 바람직하다.

북한이 지난해 7차례의 무수단 미사일 시험발사에서 단 한 차례만 성공한 점에 비추어볼 때 북한의 중거리 탄도미사일 능력은 아직 미완성 상태라고 판단할 수 있다. 북한이 ICBM 개발에 성공하고 무기화하기 위해서는 여러 차례 시험발사가 필수적이기 때문에 북한의 중장거리 미사일 발사 중단에 대한 합의를 도출할 수 있다면 북한의 미사일 능력 고도화를 막을 수 있을 것이다.

북한은 ICBM 개발의 이유로 미국의 ‘핵전쟁 위협’을 들고 있지만 북한이 핵무기를 사용하지 않는 상황에서 미국이 먼저 핵무기를 사용할 이유는 없다. 그러므로 북한의 ICBM 개발 목적은 제2의 한국전쟁 발발 시 미국을 핵전쟁으로 위협하면서 미국의 개입을 차단하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그런데 북한이 ICBM 개발에 성공하고 무기화하기 위해서는 여러 차례 시험발사가 필수적이기 때문에 북한의 중장거리 미사일 발사 중단에 대한 합의를 도출할 수 있다면 북한의 미사일 능력 고도화를 막을 수 있을 것이다. 따라서 북한의 ICBM 시험 발사를 중단시키는 것은 미국 뿐만 아니라 한국의 안전에도 기여하는 것이다.

29) 졸고, “북한의 ICBM 발사와 북미 관계 전망,” 『세종논평』, No. 333 (2017.1.31) 참조.

만약 북한이 추가 핵실험과 중장거리 미사일 발사 중단 및 핵동결을 수용한다면 북한의 평화적 위성발사에 대해서는 미국과 협의해 용인하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다수의 전문가들이 지적하는 바와 같이 위성발사 로켓과 장거리 미사일이 주요 기술과 부품, 기능면에서 유사점이 많은 것은 사실이지만, 장거리 미사일은 탄두의 대기권 재진입 기술이 필요할 뿐 아니라, 궤적과 추진체 성능이 다르기 때문에 장거리 로켓 엔진을 미사일용으로 전용해선 미사일의 성능과 안정성을 확보할 수 없다.

북한이 핵동결에 합의한 후에도 은밀하게 핵개발을 계속할 수 있기 때문에 한국 정부는 북한의 합의 위반 가능성에 대한 대응 방안을 반드시 수립하고 ‘핵을 가진 북한’의 위협을 감소시키기 위해 전략적으로 대북정책을 추진해야 할 것이다. 그리고 북한의 핵공격시 인적·물적 피해를 최소화하기 위한 대책을 수립하고 핵민방 위훈련과 같은 노력들이 필요하다.

2) 한국의 독자적 핵무장을 통한 북핵 위협 관리³⁰⁾

북한이 추가 핵실험과 중장거리 미사일 발사를 중단하고 핵동결을 하면 국제사회가 대북 제재를 완화하고 한미가 연합군사훈련을 축소하며 한국이 개성공단을 재개동하고 금강산관광을 재개하는 방안조차도 만약 북한이 거부하고 핵과 미사일 능력의 고도화를 계속 추진한다면 한국은 북한의 비핵화가 이루어질 때까지 잠정적으로 독자적 핵무기를 보유하는 방안을 가지고 미국과 중국 등을 설득하는 방안을 검토할 필요가 있다. 만약 세계 5위의 원자력 강국인 한국이 핵무장을 추진하면 북한의 대남 핵우위는 순식간에 붕괴될 것이다.

2015년 4월 찰스 퍼거슨(Charles D. Ferguson) 미국과학자협회(FAS) 회장이 비확산 전문가 그룹에 비공개로 회람한 「한국이 어떻게 핵무기를 획득하고 배치할 수 있는가」라는 제목의 보고서는 그동안 잘 알려지지 않은 한국의 핵무장 능력에 대해 매우 상세하게 분석하고 있다. 이 보고서는 한국이 핵분열 물질을 얻기 위해서는 우라늄 농축이나 사용후 핵연료의 재처리시설이 필요한데, 이미 사용후 핵연료의 형태로 수 톤의 플루토늄과 재처리기술을 가지고 있기 때문에 한국이 핵개발을 위해 고농축우라늄보다 플루토늄을 선택할 가능성이 높다고 평가하고 있다. 그리고 플루토늄은 소형화된 핵탄두에 사용하기에 용이하다고 설명하고 있다. 퍼거슨 보고서는 특히 월성 원전에 비축되어 있는 사용후 핵연료는 2만6천kg(2014년말 기준) 가량의 원자로급, 무기급 플루토늄을 제공할 수 있는데, 이는 약 4천330개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 분량이라고 지적하고 있다.³¹⁾

30) 필자의 한국 독자적 핵무장론에 대해서는 줄고, “북한의 핵능력 고도화와 한국의 핵무장·남북대화 문제,” 『정책브리핑』, 2016-24 (2016.09.13.); 줄고, “핵무장 반대론자의 10가지 오류를 반박한다,” 『신동아』, 2016년 12월호, 222~229쪽 참조.

31) Charles D. Ferguson, “How South Korea Could Acquire And Deploy Nuclear Weapons,” http://npolicy.org/books/East_Asia/Ch4_Ferguson.pdf (검색: 2016/03/17); 『연합뉴스』, 2015/05/04 참조.

현재 북한이 ICBM을 개발하고 있는 이유는 북한에게 한국보다는 미국이 실질적인 군사적 위협이라고 보고 있기 때문이다. 그런데 만약 한국이 핵무기를 보유하게 되면 북한에게는 멀리 있는 미국의 핵무기보다 가까이 있는 한국의 핵무기가 직접적인 위협이 될 것이기 때문에 막대한 비용을 들여 미국 본토를 공격하기 위한 ICBM을 개발할 필요가 줄어들게 되어 미국은 지금보다 더욱 안전해질 것이다. 한국이 핵무기를 보유해 북한과 핵 균형이 이루어지게 되면 중국이 강력하게 반발하는 사드를 한반도에 배치할 필요도 사라지게 될 것이다. 그리고 남북한 간에 군사력 균형이 이루어져 한국 국민은 안보에 대한 불안감에서 벗어날 수 있다. 그렇게 되면 남북교류협력이 보다 안정적으로 발전할 수 있게 될 것이다.

그런데 우리 사회에 한국의 핵무장은 불가능하다는 의식이 전문가들 사이에 널리 확산되어 있다. 따라서 본고에서는 핵무장 불가론 또는 반대론의 논지를 대략 다음과 같은 10가지로 정리하고 그 한계를 지적하도록 하겠다.

첫째, 핵무장 반대론자들은 미국이 한국의 핵무장을 철저히 반대하며 절대로 용납하지 않을 것이라고 주장한다. 그러나 북한의 핵과 미사일 능력이 급속도로 고도화되어 북한이 미국 본토를 ICBM으로 타격할 수 있는 능력을 확보하게 되면 한국의 핵무장에 대한 미 행정부의 입장은 바뀔 수 있을 것이다.

기존의 핵무장 국가 사례들과 한미 및 한중 관계를 고려하면, 만약 한국이 앞으로 핵무장을 본격적으로 추진할 경우 주변 강대국들은 어떠한 입장을 취하는 것이 그들의 국익에 부합하는지 냉정하게 평가한 후 ‘강력한 반대’, ‘절제된 반대’, ‘형식적 반대’, ‘사실상 용인’의 대응 방안 중 초기에는 ‘강력한 반대’ 나 ‘절제된 반대’의 입장을 취했다가 곧 ‘형식적 반대’ 나 ‘사실상 용인’의 방향으로 전환할 것으로 예상된다.

그동안 북한의 핵무장에 대한 중국의 대응은 핵무장에 대해 반대하면서도 대화와 협상을 통한 북핵 문제 해결을 강조함으로써 공식적으로는 ‘절제된 반대’의 입장을 취했으나 북한의 핵실험 후 약 3~6개월이 경과하면 대북 제재 조치가 현저하게 완화되는 경향을 보여왔다. 중국으로서는 강력한 대북 제재로 북중 관계가 현저하게 악화되거나 북한체제가 불안정해지는 것이 자국의 이익에 도움이 되지 않는다고 판단해 ‘절제된 반대’ 또는 ‘형식적 반대’ 입장을 취해온 것이다. 이와 마찬가지로 만약 한국이 핵무장을 추진한다면 미국은 초기에는 강력하게 반대하다가 한미 관계가 현저하게 악화되는 것을 막기 위해 곧 ‘형식적 반대’ 나 ‘사실상 용인’의 방향으로 나아갈 것으로 전망된다.³²⁾

32) 이와 관련 2000년 초에 한국원자력연구소에서 극소량의 우라늄 분리실험을 한 사실을 뒤늦게 안 미국이 2004년에 유엔안보리에 회부하겠다는 강경한 입장을 보였다가 한미 담판을 통해 ‘IAEA 의장결론’으로 종결되는 사례를 참고할 필요가 있다. 당시 매우 강경한 태도를 보였던 볼튼 미 국무부 군축차관은 이종석 NSC 사무차장이 “대부분의 국가가 한국의 설명을 수긍하고 한국 입장에 동의하는 데 우리의 동맹인 미국이 반대하고 있다”고 지적하자 “우리는 관찮은데 중국과 러시아가 동의하겠느냐”고 말하면서 한발 물러섰다. 그리고 이종석 차장이 “중국과 러시아는 이미 한국의 설명에 이해를 표시했다”고 알려주자 결국 미국은 “한국정부의 시정조치와 협력을 환영한다”는 ‘IAEA 의장결론’을 채택하는 것으로 사건을 마무리했다. 이종석, 『칼날 위의 평화』, 370~376쪽 참조.

둘째, 핵무장 반대론자들은 한국이 NPT를 탈퇴하고 핵무장하면 국제사회의 심각한 경제제재로 무역 의존도가 큰 한국경제가 파탄날 것이라고 주장한다. 그러나 북한의 핵실험 후 중국이 대북 제재에서 민생 분야를 예외로 한 것처럼 한국이 핵무장하면 원자력 산업은 부분적으로 타격을 받을 수 있지만 일반 경제까지 타격을 받을 가능성은 낮다.

셋째, 핵무장 반대론자들은 만약 한국이 핵무장을 하면 전체 전기 생산량의 31%를 차지하는 국내 24개 핵발전소에 공급할 원료 수입이 중단되어 곧 원전 가동이 중단되고 대량 정전사태가 발생할 것이라고 주장하는데 이는 명백히 사실과 다르다. 현재 한국이 가동 중인 원자로들에 핵연료를 한번 장전하면 기본적으로 1년6개월은 가동이 가능하다. 그리고 현재 한국은 우라늄 정광을 7개국에서 구입해 4개 업체에서 농축한 것을 들여와 18~24개월 분량의 농축연료를 비축해 놓고 있기 때문에 당장 국제시장으로부터 농축우라늄을 사오지 못한다고 해도 3년 정도는 원자로 가동에 전혀 문제가 없다.

넷째, 핵무장 반대론자들은 한국이 핵무장을 하면 한미동맹이 파괴될 것이라고 주장한다. 그러나 한미동맹의 유지에 대해서는 한국뿐만 아니라 미국도 이해관계를 같이 하고 있다. 그리고 한국이 개발한 핵무기를 한·미의 공동 관리 하에 둔다면 미국은 핵확산을 통제할 수 있게 되고 한국이 핵무장을 통해 한미동맹과 거리를 유지할 것이라는 우려를 해소할 수 있으며, 한국도 핵무기 운용과 관련한 미국의 지원을 기대할 수 있을 것이다. 또한 북한이 자국의 핵 폐기를 북미 간의 핵군축 협상과 연계시키고 있는 것을 남북 간의 핵군축 협상과 연계시키는 것으로 전환할 수 있을 것이다.

다섯째, 핵무장 반대론자들은 한국이 핵무장하면 북한과 같은 ‘불량국가’로 전락해 국제사회에서 외교적으로 고립될 것이라고 주장한다. 그러나 북한이 국제사회의 강력한 제재를 받고 있는 것은 독재국가이고 반미 국가이기 때문이다. 한국은 미국과 가치를 같이 하는 민주주의국가이고 친미 국가이기 때문에 한국을 북한과 같은 ‘불량국가’로 간주하는 것은 부적절하다. 최강 아산정책연구원 부원장이 2016년 10월 국회에서 개최된 핵포럼에서 주장한 것처럼 “과거 다른 국가의 핵무장 사례를 따져보면 외교적으로 단기적 충격은 있었지만 일정 시간이 경과하면 정상적인 궤도로 돌아가는 것이 관례”였고 우리나라가 핵무장을 하더라도 이는 마찬가지일 것이다.

여섯째, 핵무장 반대론자들은 미국의 핵우산만으로 대북 핵억제가 가능하고 미국의 확장억제 제공이 한국의 독자적 핵무장보다 국익에 더 도움이 된다고 주장한다. 그런데 미국의 핵우산이 북한의 핵위협에 대응하는데 충분하지 않기 때문에 한국은 북한 핵·미사일 개발 비용의 10~13배나 되는 액수를 ‘킬 체인’과 ‘한국형미사일방어체계’ 구축에 투입하고 있다. 그러나 한국이 핵무장을 하게 되면 이 같은 막대한 비용을 줄일 수 있기 때문에 한국의 핵무장이 미국의 확장억제 제공에 의존하는 것보다 더욱 국익에 부합하는 것이다.

일곱째, 핵무장 반대론자들은 한국이 핵무장을 하면 남북한 간에 핵 군비경쟁이 발생하고 통일의 길에서 멀어지게 될 것이라고 주장한다. 그러나 다수의 미국 핵전문가들이 전망하는 것처럼 북한이 2020년에 50개~100개 정도의 핵무기를 보유하게 되면 남북 군사력 격차는 더욱 확대될 수밖에 없다. 그리고 북한이 ‘핵강국’ 이 되면 한국이 아무리 경제력에서 북한보다 앞선다고 하더라도 한국 주도의 통일을 실현할 수 없다. 그런데 한국은 4,000개가 넘는 핵무기를 만들 수 있는 핵물질을 가지고 있기 때문에 북한과의 핵 군비경쟁을 두려워할 이유는 전혀 없으며 한국 주도 통일을 위해서도 남북 핵 균형은 필수적이다.

여덟째, 일부 핵무장 반대론자들은 한국이 핵무장을 하려면 전시작전지휘권부터 환수해야 한다고 주장한다. 물론 전작권 전환이 먼저 이루어지고 그 다음에 핵무장의 방향으로 나아가는 것이 가장 바람직하지만, 북한의 급속한 핵과 미사일 능력 고도화를 고려할 때 핵무장과 전작권 전환을 동시에 추진하는 방안도 고려할 필요가 있다.

아홉째, 핵무장 반대론자들은 한국의 핵무장이 일본과 대만의 핵무장을 불러올 것이므로 중국도 강력하게 반대할 것이라고 주장한다. 그러나 북한의 핵무장을 막지 못하는 중국이 한국의 핵무장을 막기 위해 적극적으로 나선다는 것은 명분이 매우 약하다. 그리고 핵을 보유하지 못한 상태에서 북핵에 대응하기 위해 사드의 한반도 배치 등 미국의 요구를 거의 전적으로 수용할 수밖에 없는 한국과 핵을 보유함으로써 안보적·외교적 자율성을 가지게 되어 미국에게 ‘No’ 라고 말할 수 있는 한국 중 후자를 중국이 더 선호할 것임은 명백하다. 그러므로 한국의 핵무장에 대한 중국의 용인을 이끌어낼 수 있는 논리는 분명히 있다.

열째, 핵무장 반대론자들은 한국의 핵무장이 전세계적으로 핵도미노 현상을 불러와 세계평화를 위협할 것이라고 주장한다. 그러나 전세계의 모든 국가들이 핵무기를 개발할 수 있는 기술과 충분한 핵물질 및 운반수단을 보유하고 있는 것은 아니기 때문에 이 같은 주장은 과장된 것이다.

한국의 독자적 핵무장 문제는 안보적인 관점뿐만 아니라 외교적, 경제적, 남북관계적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 구체적으로 북한의 핵능력 고도화에 대한 효과적인 억지력 확보, 미국에 대한 지나친 군사 의존도를 줄이고 한국의 안보에서 한국의 역할을 더욱 확대하기 위한 기반, 미중 패권경쟁이 심화되는 상황 속에서 한국의 외교적 자율성을 확대하기 위한 수단, 재래식 무기 위주의 고비용 저효율의 국방정책을 저비용 고효율의 국방정책으로 전환하기 위한 수단, 군사 문제에 대해서는 미국하고만 대화하겠다고 하는 북한을 남한과의 군사대화 테이블에 나오게 하기 위한 수단, 안보에 대한 자신감을 바탕으로 안정적인 남북관계 발전을 추진할 수 있게 하는 기반, 통일과정에서 외세의 개입으로 남북한이 다시 분단되는 상황을 막고 한국 주도의 통일을 가능하게 하는 기반 구축 차원에서 한국의 독자적 핵무장 문제를 진지하게 검토하는 것이 바람직하다.

3. 전시작전통제권 환수를 통한 군사주권의 회복

2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 후 미국에 대한 한국의 안보 의존도가 더욱 심화되면서 박근혜 정부는 미국과의 협상을 통해 2015년 12월로 예정되었던 전시작전통제권 전환 시점을 구체적으로 명시하지 않은 채 연기했다. 2014년 10월 23일(미국 시각) 한민구 국방장관과 척 헤이글 미 국방장관은 미 워싱턴 펜타곤(국방부)에서 제46차 한·미 안보협의회의(SCM)를 열고 전작권 전환 후 한미 연합 방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사 능력 구비, 국지 도발 및 전면전 초기 단계에서 북한 핵·미사일 위협에 대응할 한국군 필수 능력, 북핵 문제 등 안정적 전작권 전환을 위한 한반도 및 역내(域內) 안보 환경 등 3대 조건이 모두 충족돼야 한국군에 전작권을 넘길 수 있다고 결론을 내리고 양해각서에 서명했다.

이처럼 전작권 전환 시점을 구체적으로 명시하지 않은 것과 관련해 당시 국방부 고위 관계자는 “무기 연기는 아니며 전환 시기는 ‘킬 체인’ 과 한국형미사일방어 체계가 완성되는 2020년대 중반쯤으로 예상되고 있다” 고 답변했다.³³⁾ 이 같은 전작권 전환 연기가 발표되자 당시 북한은 조선중앙통신을 통해 “세상에 남조선 괴뢰들처럼 스스로 군사주권을 포기하면서 군작전권을 외세에 통채로 맡기는 쓸개 빠진 자들은 없을 것이다.”³⁴⁾라고 조롱했다.

한국이 전작권을 이양 받아야 하는 이유는 첫째, 국가주권을 완전히 회복하기 위해서이다. 작전통제권은 독립국가의 고유한 주권의 핵심이며, 전작권의 대미 이양은 주권의 핵심을 포기하는 것을 의미한다. 우리 군사력의 지상군 위주의 기형적 구조는 전작권의 포기에서 기인하는 것으로 전작권 환수를 통해서만 바로잡을 수 있다. 둘째, 냉전시대의 이념에 기초한 진영 대결이 국가이익에 기초한 패권경쟁으로 전환된 상황에서 국제환경의 변화에 능동적으로 적응하고 우리의 국익을 제고하기 위해서는 자주방위력의 보유가 필수적이기 때문이다. 셋째, 전작권의 환수가 한국군이 나태·부패할 수 있는 가능성을 줄여주고 경쟁력을 제고시켜 줄 것이기 때문이다. 미군의 작전통제체제 하에서는 우리의 실정에 맞는 독자적인 한반도 방위작전계획 수립이 어려울 수밖에 없고 미국과 이해관계를 같이 하는 군부 내 기득권세력이 자리를 보존하게 될 뿐이다. 넷째, 대북 협상력을 제고하기 위해서이다. 남북관계에 있어서도 한국이 전작권을 환수해야 북한이 남한을 군사협상의 상대로 인정하고 우리의 대북 협상력이 강화될 수 있다. 지금처럼 미국이 전작권을 보유하고 있는 한 북한은 계속 ‘배후 실세’ 인 미국하고만 협상하고 남한과의 군사협상은 배제하려는 태도를 쉽게 바꾸지 않을 것이다.³⁵⁾

한국의 명목 국내총생산(GDP) 규모는 1조3천779억달러(약 1천500조원)로 전 세계에서 11위를 차지하고 있고,³⁶⁾ 한국이 북한보다 최소한 3~4배 이상의 군사비를 사

33) 『조선일보』, 2014/10/24 참조.

34) 『조선중앙통신』, 2014/10/29.

35) 박건영, “대북정책의 새로운 접근,” 99~100쪽 참조.

36) “<그래픽> 주요국 국내총생산(GDP) 규모 순위,” 『연합뉴스』, 2016/08/16.

용하고 있음³⁷⁾에도 불구하고 한국이 북한의 핵과 미사일 능력에 효과적으로 대응하지 못하는 것은 전작권의 미국 이양으로 우리의 군사적 조건에 적합한 국방정책을 수립하지 못하고 있는 것도 중요한 요인일 것이다. 한국이 한미동맹 내에서 미국과 성숙한 동반자 관계를 유지하며 미래의 통일과정에서 남북군사통합을 주도하기 위해서는 전시작전통제권의 환수가 필수적이다.

4. 남북정상회담 개최를 통한 남북관계의 정상화

협상과 대화를 통해 북한의 핵과 미사일 위협을 관리하기 위해서는 남북정상회담의 개최가 반드시 필요하다. 한국의 차기 대통령은 취임 후 6개월 내에 김정은과 만나 북한의 핵실험과 중장거리 미사일 발사 중단 및 한국의 개성공단 재가동과 금강산관광 재개, 5.24조치 해제와 이산가족 생존자 전원의 생사 및 주소 확인 등에 대한 합의를 도출하는 것이 바람직하다. 물론 한국의 차기 대통령은 김정은을 만나기 전에 먼저 미국, 중국, 일본, 러시아와 정상회담을 개최해 한국 정부의 이니셔티브에 대한 국제사회의 지지를 확보해야 할 것이다. 만약 북한이 핵실험과 중장거리 미사일 시험발사 중단을 선언한다면 국제사회는 대북 제재를 부분적으로 완화하고 한미연합군사훈련을 부분적으로 축소하는 방안을 검토할 필요가 있다.

우리 사회 일각에서는 ‘북한의 핵 포기 없이 남북정상회담을 해서는 안 된다’는 매우 강경한 입장을 표명하고 있다. 그런데 만약 한국정부가 이 같은 근본주의적인 입장을 수용한다면 북한체제가 유지되는 한 남북정상회담을 개최할 수 없을 것이다. 북한은 1990년대 초 소련의 해체 이후 대외안보환경의 악화에 직면해 국제사회의 반대에도 불구하고 핵개발을 강행했다. 그러므로 북한의 안보에 대한 국제적 보장 없이 북한이 핵을 포기할 가능성은 제로에 가깝다고 할 수 있다.

혹자는 남북이 굳이 정상회담을 개최하지 않고도 고위급접촉이나 장관급회담을 통해 관계를 개선할 수 있지 않느냐고 물을 수 있다. 그런데 이는 남북한 현실과 괴리된 질문이다. 현재의 남북한 정치체제에서 최고지도자가 가지고 있는 권한의 절대성 그리고 관료들이 가지고 있는 왜소한 정책결정권을 고려하면 장관급회담이나 차관급인 ‘고위급 접촉’에서 합의할 수 있는 사항은 매우 제한적이다.

2000년 이전에는 단 한 차례의 이산가족 방문단 교환이 전부였고, 이산가족 상봉 및 생사확인 인원은 157명에 불과했다. 그러나 2000년 정상회담 이후 2007년 10월 중순까지 모두 1만6212명이 대면상봉에 참가했다. 2000년 이전에 비해 상봉 인원이 100배 이상 증가한 것으로 이 같은 사실은 남북정상회담의 영향력을 단적으로 보여주는 것이다. 그리고 2000년 남북정상회담 이후 남북 간에 총리회담과 장관급회담 등 다양한 회담들이 있었지만 북한이 계속 2000년과 2007년 정상회담 합의만을 강조하는 것은 북한의 최고지도자가 남한의 정상과 합의한 내용이 북한에서 다른 어떤 남북 합의보다 우선한다는 것을 단적으로 보여준다.

37) 황일도, “박근혜 정부 식 남북한 군사력 비교,” 『주간동아』, 1008호 (2015.10.14.~10.20) 참조.

남북한 정치체제에서 관료들이 가지고 있는 극히 제한적인 자율성을 고려하면 결국은 남북 정상직접 만나 복잡하고 민감한 문제들에 대해 정치적 결단을 내리고 관료들이 그것을 실무적으로 집행하는 것이 현실적인 문제 해결 방향이다. 물론 남북이 장관급회담 또는 차관급 고위급접촉을 통해 이산가족상봉, 금강산관광 재개, 5.24조치 해제 문제 등에 대해 논의를 할 수는 있을 것이다. 그러나 남한 통일부 장관에게 5.24조치 해제 결정을 그리고 북한 통일전선부장에게 이산가족 생존자 전원의 생사 확인 결정을 기대하기는 어렵다. 그렇지만 남북정상이 만나면 민감한 문제에 대해서도 통 큰 정치적 결단을 내릴 수 있기 때문에 2000년 남북정상회담이 보여준 것처럼 남북대화의 물꼬가 터지고 교류와 협력이 질적으로 발전하는 계기가 마련될 수 있다.

6.25전쟁 도발과 아웅산 테러, KAL기 테러 등을 인정한 적이 없는 북한이 천안함 폭침을 인정할 가능성은 희박하다. 그러므로 북한에게서 천안함 폭침에 대한 사과를 받아내기 어렵다면 5.24조치 해제를 남측 이산가족 상봉 신청자 전원의 북한 가족 생사확인 및 서신교환과 연계시키는 것이 현실적일 것이다.

현재 이산가족 생존자는 6만2천여 명인데 80세 이상만도 절반 이상을 차지하고 2003년 이후 사망자 수는 매년 평균 약 4천명에 달한다. 그런데 지금까지 두 차례나 남북정상회담이 개최되었고 많은 장관급회담이 개최되었지만 시급한 이산가족 문제 해결을 위해 가장 기본적인 상봉 신청자들의 북측 가족 생사 및 주소 확인조치 제대로 이루어지지 못하고 있다. 그러므로 만약 차기 대통령이 제3차 남북정상회담을 통해 임기 내에 이산가족 상봉 신청자 전원의 생사 확인과 서신교환을 실현하고 이산가족 상봉 규모를 매일 20가족 이상, 매년 7,000가족 이상으로 확대할 수 있다면 그것만으로도 역사에 길이 남을 업적을 이룩하게 될 것이다.

남북정상회담은 우리가 북한의 최고지도자인 김정은의 리더십을 가까이에서 관찰할 수 있는 좋은 기회이기 때문에 대북 전략 수립 차원에서도 필요하다. 2000년 남북정상회담 개최 이전까지만 해도 우리 사회 일각에서는 군부가 김정일을 ‘얼굴마담’으로 내세우면서 통치하고 있다는 주장이 큰 영향력을 떨치고 있었다. 그러나 남북정상회담을 통해 김정일이 군부를 확고하게 장악하고 있다는 것이 분명하게 확인되었고 김정일의 통치 스타일과 엘리트 장악력에 대해서도 보다 명확하게 파악할 수 있게 되었다. 만약 제3차 남북정상회담이 개최된다면 김정은이 과연 어떻게 정책을 결정하고 엘리트들을 얼마나 장악하고 있는지 우리 사회가 보다 분명하게 파악할 수 있게 될 것이다.

남북정상회담 개최 방식으로는 서울이나 평양에서 개최하는 방식과 제3국에서 개최하는 방식의 두 가지를 고려할 수 있다. 남북정상회담을 서울이나 평양에서 개최하면 경호와 이동 등 신경 쓸 부분이 많기 때문에 준비에 시간이 많이 걸리겠지만 남북 정상뿐만 아니라 양측의 각계 분야 지도급 인사들까지 폭넓게 접촉할 수 있다는 장점이 있다. 이에 비해 제3국에서 남북 정상이 만난다면 특별히 많은 준비가 필요하지는 않겠지만 만남은 주로 남북 정상과 양측의 소수 핵심 인사로 제한되어

정상회담의 파급 효과가 상대적으로 줄어들 수 있다. 우리로서는 김정은이 방한하는 것을 선호하지만 김 위원장은 북한 지도부가 서울을 방문해 받게 될 충격으로 인해 정상회담의 평양 개최를 고집할 가능성이 클 것으로 예상된다. 그렇다면 우리가 장소 문제에 대해서는 유연성을 발휘하는 것이 바람직할 것이다.

제3차 남북정상회담의 성공 개최 여부는 남북이 얼마나 실용주의적으로 접근하는지 그리고 얼마나 체계적으로 준비하는가에 의해 좌우될 것이다. 그러므로 한국의 차기 대통령은 취임 직후 남북정상회담 T/F를 조직해 정상회담에서 논의할 의제들을 미리 검토하고 체계적인 협상 전략을 수립해야 할 것이다. T/F가 구성되면 그 안에서 김정은의 리더십과 정책적 성향에 대한 연구를 진행하고 남북정상회담에서의 협상 전략 등을 수립하는 것이 필요하다.

V. 맺음말

한국의 차기정부는 이명박 정부와 박근혜 정부 시기보다 훨씬 더 불리한 조건에서 북핵 문제 관리와 남북관계 개선을 추구해야 하는 어려운 상황에 놓이게 되었다. 지난 9년간 북한의 핵과 미사일 능력이 급속도로 고도화되었고, 남북화해의 상징이었던 개성공단까지 가동 중단되어 남북 관계가 전면 단절되었기 때문이다.

만약 북한의 핵과 미사일 능력의 고도화가 조기에 중단되지 않는다면 북한은 한국의 차기정부 임기 내에 핵무기 소형화, SLBM 개발, 대륙간탄도미사일 개발에 성공할 가능성이 높다. 그리고 2020년경 북한은 50개 이상의 핵무기를 보유하게 될 것으로 전망된다. 그렇기 때문에 한국의 차기정부는 이 같은 안보위기 상황에 효과적으로 대응하기 위해 북핵 대응 능력을 대폭 강화할 필요가 있다.

그런데 북핵에 대한 한국정부의 대응은 지금까지 외교부, 국방부, 통일부의 정부 부처별로 나뉘어져 있고 체계적으로 통합되어 있지 못했다. 다시 말해 북핵에 대한 대응에 있어 컨트롤 타워 역할을 하는 조직이 없었다. 그 결과 북한의 핵실험과 핵능력 고도화에 대한 대응은 고도의 전략적 고려 없이 즉흥적인 방식으로 이루어진 측면이 많다.

그러므로 청와대 ‘국가안보실’을 ‘안보외교통일정책실’로 개편하고 장관급인 안보외교통일정책실장이 북한의 추가 핵실험과 핵능력 고도화를 막기 위한 전략 및 한반도 평화체제 구축과 남북관계 발전 전략을 수립해 대통령을 직접 보좌하고 관련 부처 간 정책 조정을 추진할 필요가 있다. 그리고 북핵 문제 대응과 한반도 평화체제 구축 및 남북관계 발전을 위한 정부의 구체적인 정책 수립 및 정치권과 전문가들의 의견을 수렴하기 위한 ‘한반도평화발전위원회’를 신설하는 것이 바람직하다. 북핵 문제와 한반도 평화체제 구축 문제의 중요성을 고려해 한평위에는 현재의 통일준비위원회에는 없는 북핵 분과, 한반도평화체제 분과 등을 두는 것이 바람직하다.

6자회담 등을 통해 북한의 핵 포기 가능성이 여전히 있다면 한국정부는 ‘한반도 비핵화’ 라는 목표를 계속 추구해야 할 것이다. 그러나 김정은 정권이 존속하는 한 북한의 핵포기를 기대하는 것이 불가능하다면 한국의 차기정부는 ‘한반도 비핵화’ 라는 이상적 목표에 계속 집착하고 있을 것이 아니라 북한의 핵과 미사일 능력이 더 이상 고도화되는 것을 중단시키는 것에 정책의 우선적인 목표를 두어야 할 것이다. 다시 말해 대북정책의 목표를 ‘한반도 비핵화’ 에서 ‘북핵 위협 관리’ 로 이동시키는 것이 필요하다.

이를 위해 한국의 차기정부는 북한이 추가 핵실험과 중장거리 미사일 발사를 중단하고 핵동결을 하면 국제사회가 대북 제재를 완화하고 한미가 연합군사훈련을 축소하거나 잠정 중단하며 한국은 개성공단을 재가동하고 금강산관광을 재개하는 방안을 가지고 남북한·미·중의 4자회담을 진행할 필요가 있다. 북한이 핵실험과 중장거리 미사일 시험 발사를 중단 및 영변의 핵시설을 동결을 위한 협상은 두 단계로 나누어 진행할 수도 있을 것이다. 이 경우 첫 번째 단계에서는 남북한이 정상회담을 통해 북한의 핵실험과 중장거리 미사일 시험발사 중단과 개성공단 재가동 및 금강산관광 재개 등에 합의하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 그리고 만약 남북한이 이 같은 합의를 도출하면 국제사회의 대북제재를 부분적으로 완화하고 한미연합군사훈련의 규모도 부분적으로 축소하는 것에 중국과 미국이 각기 협력할 필요가 있다. 두 번째 단계에서는 남북한·미·중의 4자 회담을 통해 북한의 영변 핵시설 동결과 국제사회의 대북 제재 추가 완화 및 한미연합군사훈련의 규모의 추가 축소 등에 합의하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 만약 협상이 2단계까지 진전된다면 이후에는 비로소 6자회담을 개최해 북한이 이미 개발한 핵무기를 폐기하고 한반도 평화체제를 구축하며 북미 및 북일 관계 정상화를 논의할 수 있게 될 것이다.

만약 북한이 이 같은 협상안을 거부하고 핵과 미사일 능력의 고도화를 계속 추진한다면 한국은 북한의 비핵화가 이루어질 때까지 잠정적으로 독자적 핵억제력을 보유하는 방안을 가지고 미국과 중국 등을 설득하는 방안을 검토할 필요가 있다. 한국의 독자적 핵무장 문제는 안보적인 관점뿐만 아니라 외교적, 경제적, 남북관계적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 구체적으로 북한의 핵능력 고도화에 대한 효과적인 억지력 확보, 미국에 대한 지나친 군사 의존도를 줄이고 한국의 안보에서 한국의 역할을 더욱 확대하기 위한 기반, 미중 패권경쟁이 심화되는 상황 속에서 한국의 외교적 자율성을 확대하기 위한 수단, 재래식 무기 위주의 고비용 저효율의 국방정책을 저비용 고효율의 국방정책으로 전환하기 위한 수단, 군사 문제에 대해서는 미국하고만 대화하겠다고 하는 북한을 남한과의 군사대화 테이블에 나오게 하기 위한 수단, 안보에 대한 자신감을 바탕으로 안정적인 남북관계 발전을 추진할 수 있게 하는 기반, 통일과정에서 외세의 개입으로 남북한이 다시 분단되는 상황을 막고 한국 주도의 통일을 가능하게 하는 기반 구축 차원에서 한국의 독자적 핵무장 문제를 진지하게 검토하는 것이 바람직하다.

북한의 제3차 핵실험 후 박근혜 정부는 미국과의 협상을 통해 2015년 12월로 예

정되었던 전시작전통제권 전환 시점을 구체적으로 명시하지 않은 채 연기했는데 한국의 차기정부는 대북 협상력 강화를 위해서도 전작권의 조기 전환을 추진하는 것이 바람직하다. 지금처럼 미국이 전작권을 보유하고 있는 한 북한은 계속 ‘배후 실세’인 미국하고만 협상하고 남한과의 군사협상은 배제하려는 태도를 쉽게 바꾸지 않을 것이다. 한국이 한미동맹 내에서 미국과 성숙한 동반자 관계를 유지하며 미래의 통일과정에서 남북군사통합을 주도하기 위해서도 전시작전통제권의 환수는 반드시 필요하다.

북한의 핵과 미사일 능력의 고도화와 남북관계 악화로 지나치게 국제화된 한반도 문제를 재한반도화하기 위해서는 남북관계의 개선과 발전이 필수적이다. 한국의 차기정부는 남북정상회담을 포함해 남북당국회담을 정례화하고 상설협력·합의이행기구를 운영하며, 이산가족의 전면적 생사와 주소 확인 및 상시상봉 제도화, 개성공단 재가동 및 확대, 금강산관광 재개, 남북중 고속철도와 고속도로 연결 등의 협력사업 추진으로 남북통합을 점진적으로 진전시켜 나가야 할 것이다.

제3차 남북정상회담의 성공 개최 여부는 남북이 얼마나 실용주의적으로 접근하는지 그리고 얼마나 체계적으로 준비하는가에 의해 좌우될 것이다. 그러므로 한국의 차기 대통령은 취임 직후 남북정상회담 T/F를 조직해 정상회담에서 논의할 의제들을 미리 검토하고 체계적인 협상 전략을 수립해야 할 것이다. T/F가 구성되면 그 안에서 김정은의 리더십과 정책적 성향에 대한 연구를 진행하고 남북정상회담에서의 협상 전략 등을 수립하는 것이 필요하다.

제3회의 대 주변국 외교

사회 | 송민순(북한대학원대학교)

발표

차기 정부의 대미 정책. 김현욱(국립외교원)

차기 정부 대중정책. 이태환(세종연구소)

차기정부의 대일외교: 동북아평화협력을 위한 한일관계의 구축.

이면우(세종연구소)

토론

David Straub(세종연구소)

이희옥(성균관대학교)

정재정(서울시립대학교)

강석울(세종연구소)

차기 정부의 대미 정책

김현욱 (국립외교원)

I. 서론

트럼프의 당선으로 전 세계가 요동치고 있다. 도널드 트럼프는 경선기간 내내 미국우선주의 대외정책 노선을 주장했다. 그의 기조는 기업가적 마인드에 기반하여 전 세계를 바라보는 것에 기인한다. 즉, 미국 이민자들이 값싼 노동력을 제공하여 미국국민들의 일자리를 빼앗아가고, 자유무역협정으로 인해 값싼 물품이 미국으로 수입되면서 미국의 공장과 기업들이 문을 닫기 시작했기 때문에, 경제, 통상, 무역 정책에 있어서 보호무역주의를 강화시키고 미국의 경제적 이익을 우선시하겠다는 것이다.

이는 외교안보정책에도 적용된다. 즉, 미국이 전 세계의 경찰역할을 하면서 굳이 예산을 낭비할 필요가 있느냐는 논리이며, 동맹국들의 안보를 위해 미국이 지나치게 많은 방위비를 제공해야 하느냐는 논리이다. 이러한 정책적 자세는 벌써부터 전 세계를 요동치게 하고 있다.

그러나 이 같은 논리가 실제로 대외안보정책에서 가감 없이 전개될지는 두고 봐야 할 일이다. 먼저, 트럼프가 언급한 고립주의적 미국우선주의 대외정책은 2차 대전 이후 미국이 구축한 체제와 리더십을 무너뜨릴 수 있다. 이는 미국의 경제력에도 큰 손상을 주고 미국우선주의 달성에도 어려움을 안겨줄 수 있다. 스티븐 크래즈너 교수가 최근 언급한 소위 ‘실용적 개입’은 이와 같은 미국의 딜레마를 잘 설명해준다. 즉, 미국의 역량이 줄어드는 상황에서 지나치게 미국의 리더십을 추구할 필요가 없으며, 과거 고립주의 성향으로 기울면서 미국의 이익에 기반하여 중요시 할 수 밖에 없지만, 완전한 고립주의가 아닌 필요한 영역에는 개입하는 실용적 개입 추진해야 한다는 것이다.¹⁾ 그는 미국이 중시해야 할 안보위협으로 러시아, 중국, 비전통위협을 일컬었다. 따라서 현재 오바마 행정부가 전개하고 있는 ‘역외균형전략’을 이어갈 가능성도 있다. 경제적으로는 보호무역주의를 표방하겠지만, 미국의 리더십 유지를 위한 최소한의 개입정책 필요성을 감지할 것이며, 주요지역에서 동맹국들의 비용분담을 높이면서 미국의 비용을 최소화하여 미국의 리더십을 유

1) Stephen D. Krasner and Amy B. Zegart, “Pragmatic Engagement: A National Security Strategy for the Next President,” *The American Interest*, v.11, n.6, 2016, at <http://www.the-american-interest.com/2016/05/04/pragmatic-engagement/>

지하러 할 것이다.

그러나 중요한 것은 이 모든 것이 ‘힘을 통한 평화’에 기반한 전략이라는 점이다. 즉, 트럼프는 미국의 군사력이 시퀘스터에 의해 좌우되어서는 안되며, 의회와 협의하여 국방 시퀘스터를 폐기하고 미국의 군대를 재건하기 위한 새로운 예산을 제안해야 한다고 밝히고 있다. 구체적으로 미군을 49만에서 54만명으로 늘리고, 해군력을 270에서 350척의 군함으로 재건하고, 미 공군력을 1100대에서 1200대의 전투기로 재무장하고, 해병대를 23에서 36대대로 증강시킬 것을 제안하고 있다. 그는 미국의 국력이 부족해서가 아니라 군사력이 충분하더라도 불필요한 예산을 사용하여서는 안된다는 입장이며, 따라서 미국의 주요 이익이 걸린 지역과 이슈에 있어서는 개입과 리더십을 포기하지 않을 것으로 보인다. 즉, 해외군사축소주의를 통해 불필요한 곳에 대한 군사력 사용은 자제하겠지만, 미국의 리더십 강화정책은 더 적극적으로 추진될 수 있다.

이 같은 미국의 대외정책 변화 속에서 한국의 입장과 정책은 어떠해야 하는가? 트럼프 행정부의 대외정책 변화 및 불확실성 속에서 아시아 정책 및 한반도 정책의 방향성 여부는 한국의 외교정책에 큰 숙제로 놓이게 될 것이다. 중국때리기를 공언하고 있는 트럼프 행정부가 과연 강력한 군사력을 통해 중국견제를 단행할지, 아니면 탁월한 협상력을 바탕으로 중국과의 딜에 성공할지는 두고봐야 할 일이다. 현재까지 미중 간 한국의 균형외교가 가능했던 가장 큰 이유는 중국의 부상을 저지할만한 미국의 국력이 쇠퇴기에 놓여있었기 때문이며, 이로 인해 한국에게는 나름대로의 외교적 공간이 존재했기 때문이다. 향후 미국의 중국견제가 거세질 것으로 전망되는 현 상황 속에서 한국 차기정부의 외교력은 새로운 전략적 패러다임을 모색해야 할 시기에 도래했다. 이는 미중 간 거래가 단행될 경우에도 마찬가지이다. 즉, 미중 양국은 경쟁구도의 강화 속에서 보다 적극적인 협력을 모색하려 할 것이며, 이 경우 한반도문제에 있어서 한국의 입장은 미중 양국의 합의 속에 묻힐 가능성이 있다. 이 같은 맥락에서 본 글은 향후 한국의 대미전략을 고찰해보고, 이를 토대로 한반도에서 한미동맹의 새로운 역할을 제시해보는 데 그 목적이 있다.

II. 현 정부의 대미정책 평가

1. 포괄적 전략동맹의 내재화

현 정부의 대미정책에서 두드러진 성과는 포괄적 전략동맹을 우리의 대외정책과 공동화하려는 노력이 있었다는 점이다. 즉, 2013년 정상회담에서 한미 양국 정상은 ‘한미동맹 60주년 기념선언’을 발표하였는데, 양국 정상은 1953년 한미상호방위조약에 기초한 한미동맹이 포괄적 전략동맹으로 진화해왔으며, 현재의 번영은 자유, 민주주의, 시장경제라는 공동의 가치에 기초하고 있음을 강조하였다. 한미동맹이 아

시아 태평양 지역의 평화와 안정의 핵심축(linchpin)으로 기능하고, 21세기 새로운 안보도전에 대응할 수 있도록 계속 동맹을 강화, 조정할 것을 언급하였으며, 또한 비핵화, 민주주의, 자유시장경제 원칙에 입각한 평화통일을 제시하고, 이를 이루기 위해 한반도신뢰프로세스를 통한 한반도 평화 및 번영 증진 노력을 강조하였다. 북한과 관련, 북한이 고립에서 탈피하고 책임있는 국제사회의 일원으로 참여하는 선택을 하도록 유도하는 한편, 북한의 도발로부터 양국 국민들을 보호하기 위한 연합방위력을 지속 강화해 나갈 것을 강조하였다. 마지막으로, 한미 양국은 한미동맹을 기반으로 공동도전에 대응하고, 동북아에서의 평화협력 시대를 구축하기 위한 방안을 함께 모색하기 위해 준비하고 있으며, 한미동맹은 글로벌 파트너십으로 거듭나고 있음을 강조하였다.²⁾

더욱이 당시 상하원 합동연설에서 박 대통령은 21세기 포괄적 전략동맹의 3가지 비전과 목표를 제시하여, 우리의 대외정책과의 공동화를 선언하였다. 첫 번째로, 한반도의 평화와 통일기반을 구축하는 것인데, 여기서 한반도신뢰프로세스를 제시하였다. 관련하여 DMZ(Korean Demilitarized Zone) 내에 세계평화공원을 만들겠다는 희망을 언급하였다. 두 번째로, 동북아지역에 평화협력체제를 구축하는 것인데, 과거사 갈등 문제, 아시아 패러독스 현상을 언급하면서 이를 극복하기 위한 비전으로 동북아 평화협력구상을 제시하였다. 동 구상이 미국의 아시아재균형 정책과도 시너지할 수 있음을 언급하였다. 세 번째로, 지구촌의 평화와 번영에 대한 기여를 언급하였는데, 지구촌의 행복실현이 한미동맹의 궁극적인 목표로 제시되었다.³⁾

그러나 동시에 이와 같은 비전과 목표는 향후 미국과 협의 하에 지속적으로 발전시켜야 하는 과제를 안고 있었다. 즉, 한반도신뢰프로세스는 미국의 대북정책과 전략적 목적을 공동화시켜야 하는 과제를 안고 있었으며, 이를 위해서 양국이 가지고 있는 방향성을 실무진에서 조율해야 하는 과제를 안고 있었다. 또한 동북아평화협력구상은 오바마 대통령의 지지를 받았고, 추후 중국 측에서도 지지의사를 표명하였으나, 결국 미국의 아시아정책과 조정해 나아가야 하는 과제를 안고 있었다. 글로벌 차원에서 역시 미국이 향후 한국에 대해 시리아 내전, 대이란 제재 등 국제적 협조를 구할 경우 이에 대해 한국의 국익을 생각하면서 유연하게 대처해야 하는 숙제를 안고 있었다.

2. 글로벌 동맹 확대 및 심화

2015년 정상회담에 맞춰 한·미 양국은 한·미 관계 현황 공동설명서(Joint Fact Sheet)를 발간했는데, 서문, 한·미 동맹 강화, 교역 및 경제관계 심화, 지역협력, 글로벌파트너십, 새로운 협력분야(New Frontier), 인적교류 강화 등 모든 협력분야를 종합적으로 망라하였다.⁴⁾ TPP 관련 한국의 관심에 대한 미측의 환영(US welcomes

2) <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/05/08/0501000000AKR20130508010600001.HTML>

3) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201305082331051&code=910203

4) <http://mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=13449&seqno=356850&c=&>

Korea's interest in TPP)이 기술되었으며, 양국 간 ‘고위급 경제협의회’ 재개에 합의하였다. 특징적인 것은 미국이 동북아평화협력구상에 대해 환영을 표명했다는 것인데, 성김 대사를 미국정부 담당관으로 지명하고 2015년 10월 28일 서울 개최 예정인 제2차 고위급 정부간 협의회 참여를 예정하였다.

무엇보다 한·미 동맹을 확장 및 심화시킨 것은 새로운 협력분야(New Frontier)에서의 협력사안이었다. 우주협력 부문에서 우주협력협정 체결을 추진하고 2016년 제2차 한·미 우주협력회의 등 우주대화를 개최하기로 합의하였으며, 보건안보협력, 사이버 안보, 기후변화 등에 대한 협력을 기술하였다. 사이버 안보와 관련하여 양국은 청와대-백악관 간 사이버 안보 협력채널을 신설하기로 합의하였고, 국제사회에서 사이버 안보 관련 국제규범을 선도하기로 합의하였다. 또한 사이버 위협 정보 공유, 사이버 범죄 수사 협력, 군사적 사이버 공조를 강화하고, 사이버 역량 강화를 위한 공동연구, 교육 및 인력개발, 사이버보안산업체 간의 기술협력 등을 기술하였다.

한미 글로벌 협력은 2+2회의에서도 많은 합의점을 도출해내었다. 양국은 에볼라 창궐퇴치를 위한 공약을 강조하였는데, 미국 측은 지금까지 60만불 이상 기여 노력에 더하여 ‘UN에볼라 대응 신탁기금’을 통하여 500만불을 추가로 기여하고 서아프리카에 고도의 숙련된 보건인력을 파견하기로 한 한국 측의 계획을 재확인하였다. 또한 양측은 이라크에서 ISIL과 외국인 테러전투원(FTF)의 위협에 대응하는 이라크 국민들을 지원한다는 양국의 공약을 재확인하였으며, 미국은 한국의 대이라크 4백만불의 추가적 인도적 지원약속에 사의를 표하였다. 또한 미측은 한국해외개발원조의 질적향상 모색에 사의를 표명하였으며, 인도지원과 재난구호지원을 위한 긴밀한 협력을 재확인하였다. 이란 핵문제와 관련, 양측은 이란과 P5+1간 포괄적 합의의 중요성을 재확인하고, 한국이 아프가니스탄 국제안보지원군(ISAF)참여 및 아프가니스탄 지방재건팀(PRT) 운영 등에 사의를 표했다. 양측은 러시아의 크림반도 병합기도를 인정하지 않을 것과, 12개조항의 민스크합의에 대한 완전한 이행을 촉구하였다. 새로운 기후레짐에 대한 합의 중요성도 강조하였다.

3. ‘조건에 기초한 전작권 전환’ 추진 합의

양측은 2014년도 SCM에서 기존 시기에 기초한 방식에서 조건에 기초한 접근방식에 의한 전작권 전환 추진에 대하여 합의하였다.⁵⁾ 양국 국방장관 간 MOU에 명시된 전작권 전환의 조건은 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경, 한미 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사능력 구비(미국의 보완 및 지속능력 제공), 국지도발 및 전면전 시 초기단계에서의 북한 핵·미사일 위협에 대한 한국군의 필수 대응능력 구비(미국의 확장억제 수단 및 전략자산 제공 및 운용) 등 세 가지이다. 또한 전작권 전환이 이루어질 때까지 필수 최소 규모의 인원과 시설

[t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&iu=&vu=&iu=&du=](#)

5) http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=_43915&boardSeq=_1301843&titleId=mnd_010600000000&siteId=mnd&id=mnd_010604000000

을 포함한 연합사령부 본부를 현재의 용산기지 위치에 유지하기로 결정하였다. 한미 양측은 ‘한미 연합이행관리체계’를 구성해 매년 한반도 주변 안보상황, 대북한 핵·미사일 초기대응 능력, 한국군의 핵심적인 대응능력 확충 등 전환조건을 평가한 뒤 그해 SCM에 보고하기로 하였다.

관련하여 양측은 용산기지이전계획(YRP)과 연합토지관리계획(LPP)을 유지하고 공동환경평가절차(JEAP)를 통한 기지반환을 위해 협의를 지속하기로 합의하였다. 한미 양측은 이미 2016년까지 주한미군을 평택기지로 통폐합하기로 결정하였으며 LPP를 2002년 체결·비준 후 YRP 및 개정LPP를 체결·비준하였다. 국방부는 한미연합사령부의 용산기지 잔류와 210화력여단 잔류에도 불구하고 이는 현행 YRP/LPP에 따라 이루어진 것으로 협정 개정 및 국회 동의는 불필요하다는 입장인데, 즉, YRP/LPP 협정문 해석상 협정의 정식 개정 및 국회 비준 동의 없이도 기지이전 사업 계획상의 수정을 가할 수 있도록 하고 있기 때문이다.

4. 지역문제 논의 시작

2015년도 2+2회의에서 한미 양국은 지역문제에 대해 논의하기 시작했으며, 이를 공식문서화하였다. 즉, 한미일 3국 안보협력이 대북억지력 강화에 중요하다는 점을 언급하였으며, 3국정보공유조치들에 대해 지속적으로 협의하기로 하였다. 또한, 미일 방위협력지침 개정이 미일동맹 틀내에서 투명한 방식으로 추진될 것과, 한미일 안보토의(DTT), 한미일 외교장관회담의 중요성을 공감하였다.

본 회의에서는 중국에 대한 언급이 있었는데, 중국과의 건설적 협력이 중요하다는 점과 함께 중국이 남중국해 행동선언(DoC)을 완전하고 효과적으로 이행할 것과 의미있는 행동규약(CoC)을 조기에 채택해야 한다는 점을 기술하였다. 이와 함께 한국측은 동북아평화협력구상을 포함한 역내협력 증진의 노력을 강조하였으며, 양국은 작년 한미정상회담 공동성명에 언급되었듯이 한미동맹에 기반한 동북아 평화와 협력의 시대 구축에 기초하여 역내도전에 대처해 나갈 것을 인식하였다.

III. 차기정부의 대미정책 방향성

1. 미 트럼프 행정부의 대외정책 및 대북정책 전망

가. 대외정책: 미국 우선주의(America First)와 ‘힘을 통한 평화’

트럼프는 2016년 4월 27일 워싱턴에서 행한 외교정책 연설에서 ‘미국 우선주의(America First)’ 정책을 제시하였다. 첫째로, 급진적인 이슬람의 확산을 저지하기 위한 장기적 계획이 필요하다는 것이다. 특히, ISIS에 대처하기 위해 미국을 좀 더

예측불가능한 (unpredictable) 국가로 만들어야 한다는 주장이다. 그는 협상가적 관점에서 외교정책을 바라보고 있으며, 이 중 한 특징이 예측불가능성(unpredictability)이다. 즉, 그는 미국의 민주주의와 개방이라는 전통적 가치들 때문에 다른 국가들이 미국의 행동을 쉽게 예상할 수 있게 되었다고 언급하고, 남중국해 내 중국의 군사시설 확장을 어떻게 견제하겠냐는 질문에도 예측불가능해야 한다고 답변하면서, 미국은 완전히 예측 가능한데 이는 잘못된 것이라는 입장이다.⁶⁾

두 번째로, 미국의 군사력과 경제력 강화인데, 미국의 기술적 우위를 이용하여 유리한 지위를 점해야 한다는 것이다. 마지막으로, 미국의 국익에 중심을 두는 외교정책을 강조한다. 러시아와는 반(反)이슬람 테러 협력을 통해, 중국과는 무역적자 해소를 통해, 양국관계를 개선해야 한다고 언급한다. 또한, 오랜 기간 지속할 수 있는 외교정책을 구축하기 위해 새로운 사람들로 실용주의 외교팀을 꾸릴 것이며, 서구 가치와 제도를 강화하기 위해 동맹들과의 협력을 강화할 것을 제시하였다.⁷⁾

트럼프는 ‘힘을 통한 평화(Peace through Strength)’ 를 강조하고 있다. 의회와 협의하여 국방 시퀘스터를 폐기하고 미국의 군대를 재건하기 위한 새로운 예산을 제안해야 한다고 밝힌다. 미군을 49만에서 54만명으로 늘리고, 해군력을 270에서 350척의 군함으로 재건하고, 미 공군력을 1100대에서 1200대의 전투기로 재무장하고, 해병대를 23에서 36대대로 증강시킬 것을 제안한다. 이란과 북한의 탄도미사일에 대응하기 위해 미사일방어체계에 투자해야 한다고 밝히고 있다.

공화당 정강 역시 ‘힘을 통한 평화’ 를 내세우고 있는데, 군사력 강화를 위해 오바마 정부 들어서 시퀘스터(sequester: 미국 정부의 자동예산삭감제도) 이후 5년 동안 25% 삭감된 국방예산을 필요 수준으로 증가시켜야 한다는 입장이다. 예산에 기반한 전략을 취소하고 다양한 위협에 대처하기 위한 균형 잡힌 군사력을 개발하여야 하며, 레이건 시대와 같이 대(對)테러(counterterrorism)와 주요 강대국의 침략 억지 등을 위해 2와 1/2개의 전쟁에서 승리할 수 있는 군사력이 필요하다는 입장이다. 정강은 또한 무기통제조약을 폐기하고, 다층미사일 방어체제를 구축하여 상호확증파괴 정책을 종료시켜야 하며, 이에 기반하여 동맹관계를 새로이 구축하고 미국의 핵무기에 기반하여 동맹국들의 핵확산을 막아야 한다고 기술하고 있다.

동시에 트럼프 후보는 미국의 군사동맹에 대해 매우 만족하지 못하고 있으며, 미국이 국제사회에 지나치게 몰입하고 있다고 주장한다. 그는 강력한 군사력을 유지해야 한다는 점을 강조하고는 있으나, 동맹국들에 방위비를 지급하는 것에 대해 반대하는 입장이다. 즉, 1987년도 뉴욕타임즈에 기고한 공개서한에서 미국은 일본을 방어해주는 것에 대해 세계로부터 조롱을 받고 있다고 언급한 바 있으며, 가장 부유한 국가를 방어해주는 대가로 아무것도 받지 못하고 있다고 언급하였다. 이제 미국의 막대한 재정적자를 마무리하고 일본과 다른 국가들이 자국의 방어를 위한 비용을 부담하게 해야 한다고 언급하였다.⁸⁾

6) “We met with Donald Trump. Electing him will still be a radical risk,” Washington Post, March 21, 2015.

7) http://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html?_r=0

8) Donald J. Trump, “There’s nothing wrong with America’s Foreign Defense Policy that a little backbone

현재 결정되고 있는 트럼프 정부의 외교안보인사들은 주로 강경한 정책적 성향을 가진 사람들이다. 주로 군인출신들 인사들이 많은데, 초대 국방장관으로 강경파인 제임스 매티스 전 중부군사령관이 내정됐으며, 초대 백악관 국가안보보좌관에는 마이클 폴린 전 국방정보국(DIA)국장이, 부보좌관에는 여성 매파 캐슬린 T 맥파런드가 임명되었다. 마이크 폼페오 하원의원이 중앙정보국(CIA) 국장에 임명되었다. 추후 강경한 대외정책이 예상된다.

나. 통상·이민 정책: 미국우선주의와 보호 무역정책

유세기간 동안 트럼프 당선자는 고립주의적 성향의 대외통상 및 이민정책을 제시했다. 즉, 값싼 노동력이 미국으로 유입되면서 미국 중산층의 일자리가 줄어들었고, 자유무역협정으로 인해 값싼 물건이 미국으로 수입되어 미국기업과 공장이 문을 닫게 되었다는 논리이다. 따라서 반이민정책을 강하게 추진하고 반자유무역협정 정책을 추진하겠다는 것이었다.

그러나 이 같은 정책은 고립주의 성향과는 다르게 전개되고 있다. 오히려 대외적으로 더욱 공세적인 성향을 취하면서 보호무역주의보다는 공정무역주의 성향을 띄기 시작하고 있다. 즉, 중국을 환율조작국으로 지정하고 중국의 수출보조금 제도와 잘못된 노동 및 환경기준에 중지부를 찍겠다고 주장하고 있으며, 중국과의 경제관계를 바로잡기 위한 목적으로 동중국해 및 남중국해에 미국의 군사력을 증대시키겠다는 주장을 하고 있다.

이미 트럼프는 2016년 6월 28일 펜실베이니아주 연설에서 보호무역을 강조하면서 미국 이익을 중시하는 신(新)고립주의 정책을 강조하였다. 즉, 영국이 브렉시트(Brexit) 국민투표를 하게 된 이유는 반(反) 세계화, 반(反) 기득권 정서에 있다고 주장하면서 일곱 가지 무역정책을 제시하였는데, 미국이 TPP(Trans-Pacific Partnership)를 탈퇴해야 한다는 것, 미국의 이익을 중시하는 무역팀을 구성한다는 것, NAFTA 재협상할 것, 중국을 환율조작국으로 지정할 것, 외국 무역위반 사례를 근절하도록 하는 것, 중국의 WTO협정 위반 소송을 제기할 것, 중국이 불공정무역 관행을 계속할 경우 관세부가 등 대책을 마련할 것 등이 그것이었다.⁹⁾ 또한, NAFTA와 같이 미국의 이익이 타국의 이익에 희생당하는 국제적 연합(international unions)에는 가입하지 않겠다고 언급한 바 있다.

이민정책은 트럼프의 대통령 선거에서 가장 중요한 이슈 중 하나였는데, 미국에 살고 있는 천백만 명의 미등록 이주민들을 강제로 추방하겠다고 밝히고 있으며, 2016년 8월 멕시코 대통령을 만나고 돌아와서 행한 아리조나 연설에서 이민개혁을 위한 10가지 계획을 발표하였다. 그는 멕시코가 새로운 국경장벽에 돈을 대든지 아니면 불이익을 당할 것이라고 언급하였는데, 불이익에는 미국에서 멕시코로 송금하

can't cure: An open letter from Donald J. Trump on why American should stop paying to defend countries that can afford to defend themselves," New York Times, September 2, 1987.

9) <http://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891>

는 것을 불허하고, 멕시코인들에게 대한 비자수수료를 올리거나, 아예 비자를 취소하는 것, 멕시코에서 미국을 입국할 때 수수료를 인상하는 것을 포함하였다. 시리아 난민들이 미국으로 들어오는 것을 막고, 이미 들어와 있는 난민들도 강제추방하겠다고 밝혔으며, 또한 미국에서 태어난 미등록 이주자들의 아이들에게 미국 시민권을 부여하는 것을 종식하여야 한다는 견해까지도 제시하였다.

트럼프는 미국 우선주의를 표방하면서 통상분야에서도 그간의 미국의 통상정책에 대해 매우 비판적인 입장을 견지한바, 향후 미국 통상정책이 보호무역주의적 색채가 강화되고, 양자 및 다자 통상관계에서도 일방주의적(unilateral) 접근이 강화될 가능성이 높아보인다. 트럼프는 미국이 체결한 주요한 통상협정인 NAFTA, 한미 FTA 및 TPP가 미국의 일자리를 없앴(Job Killer)으로써 미국 노동자들에게 고통을 가하고, 미국 경제에 득이 되기보다는 해악이 되었다는 입장을 견지한바, 트럼프 집권 시상기 협정에 대한 재협상 내지 폐기 움직임이 시도될 것으로 전망된다. 트럼프는 미국에 대해 무역흑자를 시현하고 있는 국가들 특히, 중국, 일본, 한국, 멕시코 등에 대해 매우 혹독한 비판을 가한바, 트럼프 집권 시 대미 무역 흑자국에 대해 과거 레이건 행정부 당시의 ‘슈퍼 301조’ 와 같은 일방주의적 통상정책을 통해 고율의 관세 부과 및 다양한 보호무역주의적 조치를 취할 가능성이 높아보인다. 이와 아울러, 트럼프 후보는 중국을 비롯한 아시아 국가들이 환율조작을 통해서 대미 무역 흑자를 유지하고 있다는 인식을 강하게 가지고 있는바, 트럼프 후보 집권 시, 미국 신 행정부가 중국을 비롯한 한국, 일본, 대만 등에 대해 환율 재조정 문제를 강하게 제기할 가능성도 높아보인다. 이미 미 재무부는 2016.4. 공개한 ‘주요 교육 대상국의 환율정책 보고서’ 에서 한국을 비롯한 중국, 일본, 독일, 대만 등 5개국을 환율조작과 관련한 ‘관찰 대상국’(Monitoring List)으로 분류한 바 있다.

다. 아시아정책과 대중국 정책

트럼프가 당선될 경우 아시아재균형 정책에는 변화가 생길 것이라는 전망이 존재하지만, 큰 변화는 아닐 것으로 보인다. 국방, 외교, 경제 3개의 정책으로 추진되던 아시아재균형 정책에서 이미 경제정책의 주요 축인 TPP는 폐기되었다. 따라서 TPP 이후 정책을 어떻게 추진해야 할지 과제가 남아있다. 또한, 외교정책 면에서도 트럼프의 다자외교 가능성이 얼마나 높을지는 미지수이다. 한가지 확실해보이는 것은 군사정책인데, 아시아지역에서 군사력을 강화하고 공해군력 파병을 완성하고 미국의 군사적 리더십을 지속적으로 강화할 것으로 전망된다. 음.

현재까지 강조하는 부분은 경제정책 중심의 대(對)중국 정책이다. 즉, 중국이 경제적 위협이 된다는 점, 위안화 평가절하의 문제점 등을 지적하고 있으며, 중국이 기후변화 문제를 이용해 미국 제조업에 대한 비교우위를 점하려고 한다고 비난하고 있다. 중국을 환율조작국으로 지정하고, 미국지적재산권을 도둑질하는 행위를 진압하며, 수출보조금 행위를 폭로하겠다고 언급하였다. 또한 아시아태평양 지역에서 미

국의 군사적 존재감을 높이겠다고 강조하는데, 이 역시 중국과의 거래에서 유리한 위치를 점하기 위함이라고 언급하였다.

경제보다는 다소 우선순위는 아니지만 안보문제와 관련해서도 대중군제를 추진할 것으로 보인다. 중국의 공격이 미국을 직접적으로 위협한다면 (예를 들어 무역이나 에너지 분야 등에서) 이에 대해 강하게 군사적으로 맞서겠다고 밝히고 있다. 중국이 남중국해에서 인공섬을 건설하는 점이나 중국의 군사력 투사능력 발전이 미국에 위협이 된다는 점 등은 점차 관심사로 등장하고 있으며, 아시아지역에서 미국의 역할을 유지시키기 위해 한미일 3자협력이라는 기재를 적극 이용할 것으로 보인다

힘을 통한 평화와 함께 협상력을 강조하는 그의 대외정책은 아시아정책에서도 나타날 것으로 보인다. 최근 대만총통과의 전화통화 역시 이 같은 맥락에서 해석될 수 있는데, 한편으로 중국의 약점을 파고들어 강경한 정책을 추진함과 동시에, 이를 통해 미국에게 유리한 협상을 이끌어내려는 협상술로도 보인다. 대만과의 전화통화가 하나의 중국 정책을 변경할 것을 의미한다고 보는 전문가는 거의 없는 상태이다.

라. 대북정책

대북정책에 대한 우선순위는 현재로는 낮을 것으로 전망되나, 마이클 폴린 국가안보보좌관은 북한문제를 우선순위로 다룰 것이라고 언급했으며, 따라서 북핵문제에 대해 매우 강경한 입장이 예상된다. 물론 모든 정책적 옵션이 열려있고, 현재로서는 설불리 대북정책을 예단하기는 어렵지만, 현재 외교안보라인으로 분류되는 인사들을 보면 대북강경책이 예상된다. 즉, 마이클 폴린 국가안보보좌관, 마이크 폼페오 CIA국장, 제임스 매티스 국방장관 등이 모두 비주류 강경파이며, 이들은 북한정권이 변하거나 소멸해야 북한비핵화가 가능하다는 입장을 가질 정도로 매우 강경하다.

이와 같은 강경한 대북정책 가능성으로 인해 트럼프 행정부가 북미 직접대화를 시도할 가능성은 그리 높지 않아 보인다. 물론 그가 김정은과 햄버거를 먹으면서 대화할 수 있다고 언급한 것은 사실이나, 이후 이 같은 발언을 한 적은 없으며, 오히려 이를 철회하는 발언을 하였다. 현 오바마 행정부와 힐러리 클린턴 후보자는 대북정책에 있어 강한 제재로 북한비핵화를 달성하겠다는 입장이지만, 트럼프 정부의 외교안보라인 인사들은 북한정권의 변해야만 비핵화가 가능하다고 믿는 강경론자들이며, 트럼프 정부가 강대국으로 인식하고 있는 북한과 양자대화를 할 가능성은 낮을 것으로 예상된다. 실제로 과거 공화당 행정부들은 북미대화를 꺼려했었는데, 조지부지 시니어 정부는 북한 핵개발로 인해 북미대화 대신 한국과 북한 간의 한반도 비핵화 선언을 유도했었으며, 조지부시 주니어 정부 시에도 미국은 북한문제를 위해 6자회담 등 다자대화체를 활용하였다. 그럼에도 불구하고 북한이 핵미사일 능력을 고도화시켜 트럼프 정부에게 북한문제의 우선순위가 높아진다면 탐색적 양자대화도 가능할 것으로 보인다.

따라서 우선적으로 경제제재를 통한 대북압박이라는 기존의 접근법을 유지할 가능성이 매우 높다. 현재 미국은 대화와 제재 가운데 대북정책을 결정할 것으로 보인다. 대화를 선택할 경우 현실적으로 동결중심의 대화가 될터이지만, 북한은 댓가로 핵보유국지위 인정을 요구할 것이며, 이는 미국의 대아시아정책 및 글로벌정책을 모두 뒤흔드는 결과를 가져올 것이다. 따라서 현재 트럼프 외교안보라인들은 제재의 빈틈을 막는 방향으로 정책을 추진할 것으로 보인다. 이를 위해 그 동안 미중 관계를 고려해 미뤄왔던 세컨더리보이콧 등 다양한 제재조치를 추진할 것으로 보이며, 이는 추후 미중관계와 연관되어 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

결국 트럼프의 대북정책은 미중관계에 의해 결정될 것으로 보인다. 미국이 중국을 경제적으로 강하게 압박할 가능성이 높은 가운데, 북한문제를 중국압박을 위한 중요한 도구라 사용할 수 있다. 소위 세컨더리 보이콧 등을 통해 중국을 압박하고 북한제재의 구멍을 막는 정책을 취할 수 있다. 현재로써 중국이 미국의 세컨더리 보이콧을 허용할지는 의문이나, 최근 미국은 대북금융제재의 수위를 점점 높여가고 있으며, 중국의 반발이 매우 거셀 것으로 전망된다. 미국이 대중국 압박을 강하게 추진한다면 동시에 대북제재도 거세질 것이며, 이는 대북제재의 구멍을 막는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

동시에 미중 양국이 거래를 할 가능성도 존재한다. 내년 공산당 당대회를 앞두고 시진핑 주석은 대외정책에서 강한 모습을 보여주어야 하며, 따라서 미국의 공세적 대중정책에 강하게 나설 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 중국은 미국과의 충돌에서 불리한 입장이며, 따라서 다소 타협적 공세주의 성향을 보일 가능성도 존재한다. 즉, 경제적 선물보따리를 미국에게 안겨주고 남중국해, 북한 등에서 미국의 양보를 받아낼 가능성도 존재한다. 이 경우 중국의 주도 하에 북한문제가 관리모드로 변할 가능성도 존재한다.

그렇지만, 앞서 언급한 바와 같이 이는 북한의 핵보유국을 기정사실화 할 수 있다는 위험부담이 존재한다. 미국은 대북정책에 있어서 딜레마를 가지고 있다. 현재 미국 내부에서는 북한비핵화(CVID)가 현실적으로 불가능하다는 논리가 존재하는데, 실제로 북한이 현재까지 개발한 핵무기와 핵프로그램을 모두 폐기하기를 기대하기는 쉽지 않다. 따라서 현실적으로 핵동결을 중심으로 북한과 협상을 하되, 핵폐기는 북한이 요구하는 평화체제와 맞바꾸는 최종단계이어야 한다는 논리이다. 미국은 공식적으로는 CVID를 포기하지 못하며, 북한을 사실상 핵보유국으로 인정하지 못한다. 이는 NPT체제와 동맹체제를 모두 와해시킬 것이기 때문이다. 따라서 공식적으로는 CVID, 현실적으로는 핵동결 사이에서 정책을 선택해야 하는 딜레마를 안고 있다.

2. 한미동맹의 현주소

2015년 미국의 국가안보전략 보고서는 미국의 안보전략적 목적(security strategic objective)을 안보, 번영, 가치, 규범에 기반한 국제질서 네 측면에서 규정하고 있는

데, 아시아 지역과 관련된 목적은 다음과 같다. 먼저, 안보적 이익으로 분쟁방지 능력 구축과 관련하여, 러시아의 우크라이나 침범, 북한 도발, 동중국해, 남중국해 긴장 등에 대해 언급하고 있다. 또한, 영토분쟁과 관련하여 분쟁을 악화시키는 강제와 단정적 행위를 포기할 것이며, 남중국해와 관련하여 중국과 ASEAN 간의 행동강령(code of conduct)을 지지한다고 언급하고 있다.

경제와 관련하여, TPP를 통해 미국수출의 장벽을 제거하고 노동권과 환경보호를 위한 높은 기준을 마련할 것을 언급하고 있다. 국제질서와 관련하여 미국은 일본, 한국, 호주, 필리핀 등과의 동맹을 강화시키고 있으며, ASEAN, 동아시아정상회의, APEC 등을 강화시키고 있다. 베트남, 인도네시아, 말레이시아 등과 파트너십도 강화하고 있다. 또한 TPP를 통해 개방되고 투명한 경제를 촉진하고 있다.

중국과 관련하여, 안정되고 평화롭게 번영하는 중국의 부상을 환영하며, 중국과는 건설적인 관계를 통해 실질적 협력을 증대할 것임을 밝히고 있다. 기후변화, 글로벌 보건, 경제성정, 한반도 비핵화 등과 같이 미중이 협력할 수 있는 분야가 존재하지만, 인권, 사이버경제스파이, 해양안보, 무역, 영토분쟁에 대한 무력행사 등에서 중국이 국제규칙과 규범을 준수토록 촉진할 것임을 밝히고 있다. 중국의 군사현대화를 지속적으로 관찰할 것이며, 오해나 잘못된 계산을 줄여나갈 것이며, 중국정부나 기업에 의한 사이버절도에 대해서는 필요한 조치를 취할 것임을 명시하고 있다.

2013년 Asia Society 연설에서 Donilon 국가안보보좌관은 아태재균형 정책의 5대 축을 제시한 바 있다. 즉, 한국 및 일본 등 양자동맹을 강화하며, 중국과의 건설적인 관계를 구축하고, 인도, 인도네시아 등 신흥국과의 관계를 심화시키며, EAS 등 지역 다자협의체에 적극적으로 참여하며, TPP 등 미 무역경제 발전을 위한 경제구조의 구축을 추진한다는 것이었다.

2014년 한국 국가안보실에서 발간된 국가안보전략에서는 한미동맹과 관련되어 안보전략적 목적을 제시하고 있는데, 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시킨다는 점을 강조하고 있으며, 한미동맹이 한국방위를 위한 군사동맹의 역할과 아태지역의 평화와 안정의 핵심축이라고 언급하고 있다. 또한 한미동맹의 협력분야를 확대해 나갈 것이며, 글로벌 파트너십을 강화할 것을 언급하였다.

이와 같은 양국의 공식적인 전략적 목적은 서로 양립가능하다고(compatible) 보여진다. 2014년 2+2회의에서 한미양국은 공동의 전략적 목적을 확립하는 데 다양한 합의를 이루어냈다. 북한과 관련하여 CVID를 위해 북한이 신뢰할 수 있고 의미있는 협상에 복귀할 것을 촉구하고 있다. 또한 비핵화 없이는 경제발전 추구가 성공할 수 없음을 밝히고 있다. 지역과 관련하여, 한미일3국 안보협력이 대북억지력 강화에 중요하다는 점을 언급하였으며, 3국 정보공유조치들에 대해 지속적으로 합의하기로 하였다.

본 회의에서는 중국에 대한 언급이 있었는데, 중국과의 건설적 협력이 중요하다는 점과 함께 중국이 남중국해 행동선언(DoC)을 완전하고 효과적으로 이행할 것과 의미있는 행동규약(CoC)을 조기에 채택해야 한다는 점을 기술하였다. 이와 함께 한

국 측은 동북아평화협력구상을 포함한 역내협력 증진의 노력을 강조하였으며, 양국은 작년 한미정상회담 공동성명에 언급되었듯이 한미동맹에 기반한 동북아 평화와 협력의 시대 구축에 기초하여 역내 도전에 대처해 나갈 것을 인식하였다. 이외에도 글로벌 협력분야와 관련하여 많은 합의점을 도출해 내었다.

3. 차기 정부의 대미정책 및 한미동맹 비전

가. 포괄적 전략동맹의 발전

2009년 정상회담에서 한미 정상은 한미동맹을 포괄적 전략동맹화하는 데 합의하였다. 현 정부 들어 한미 양국은 포괄적 전략동맹을 발전시키는 데 많은 노력을 하였다. 그럼에도 불구하고 지역차원의 한미동맹은 중국을 의식하여 구체적인 발전방향 및 목표가 정해지지 않고 있는 상황이다. 지역차원의 한미동맹을 포함하여 포괄적 전략동맹의 전반적인 로드맵을 한미 양국이 그려나갈 필요가 있다.

동맹을 구성하는 데는 비전부문(attitudinal)과 운영부문(behavioral)이 있다.¹⁰⁾ 비전부문은 동맹의 존재이유(rationale), 목적(objective), 위협인식(threat perception) 등이 해당되며, 운영부문에는 실제로 동맹을 운영하는 부문, 예를 들어 군사지휘체계 구성, 방위비 분담문제, 기지배치 문제, 군사전술 등이 해당한다. 현재 한미 양국은 양국이 소유할 동맹의 목적(글로벌 차원, 지역적 차원, 한반도 차원) 및 위협인식 등에 대해 지속적으로 구축하고 있는 상태이다. 이를 위해서 이번 정부에 1회에 그친 2+2회의를 정례화할 필요가 있다. 먼저 한국과 미국의 동맹에 대한 공통의 전략적 목적(common strategic objective)을 재정립할 필요가 있으며, 그 이후에 양국군의 역할, 임무, 능력(roles, missions, and capabilities)에 대해 논의할 필요가 있다. 즉, 지역차원에서 주한미군의 지역적 목표를 어떻게 정할지, 이에 기반하여 전략적 유연성 문제를 어떻게 합의할지 등 구체적 운영지침을 마련해야 한다.

이와 같은 문제는 미중 양국 사이에서 우리의 외교전략이 어떻게 운영되어야 하는 가도 맞물린다. 최근 미국의 국력회복과 적극적인 안보전략 발표로 인해 추후 미중 간 갈등국면이 고조될 가능성이 있으며, 이에 대비하기 위해서 한미동맹의 방향성에 대한 한미 간 협의는 필요하다. 우리의 이익이 반영될 수 있는 한미동맹의 지역적 운용을 협의할 필요가 있으며, 이는 중국을 겨냥한 것이 아니라는 점을 확실히 해야 한다.

나. 통일대비 한미동맹

한반도 통일을 대비한 한미동맹을 준비해야 한다. 먼저 한국과 미국의 위협인식은

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

지역적, 글로벌 차원에서의 위협이 그 대상이 된다. 북한의 위협이 사라지게 될 경우 한미 양국은 지역적 안보위협에 대해 대처하여야 하며, 이 경우 중국에 대한 대처는 포함되지 않아야 한다. 이에 기반하여 양국은 동맹의 전략적 목적을 결정하게 된다. 결국, 통일 이후 한미동맹의 주요 전략적 목적은 지역의 안정과 평화 유지가 될 것이다.

추가적으로 중요한 것은 운영적 측면에서 동맹의 로드맵을 어떻게 작성하느냐이다. 즉, 통일 이후 주한미군의 규모와 배치, 전략적 유연성 문제, 군사지휘체계 문제 등이 주요이슈이다. 이는 통일에 반대적인 중국 측의 입장을 고려하여 중요한 문제이다. 먼저 군사지휘체계에 있어서 한국은 더 이상 미군에게 전시작전통제권을 위임할 필요가 없게 된다. 최근 안보협의회의에서 조건에 기반한 전작권 전환을 한미 간에 합의한 바 있으나, 통일 이후 한국은 전시작전통제권을 더 이상 미국에게 넘겨줄 이유가 없게 된다. 따라서 연합군사령부 역시 해체하게 되며, 미일동맹의 경우와 마찬가지로 한미 양국군은 개별적인 지휘체계를 유지하며 유사시에 협조할 수 있는 협조체제를 구축하게 될 것이다. 통일한국은 한미동맹을 유지하게 되겠지만, 한미연합군 체제를 해체하고 독립적인 군사지휘체계를 설립해야 한다. 이로 인해 주한미군은 더 이상 북한 위협이 존재하지 않는 한반도에 현재와 같은 병력이 상주할 필요가 없게 되며, 전략적 유연성을 강화하여 한국군과 함께 지역적, 글로벌 위협에 대처하기 위해 보다 유연하고 신속하게 이동할 수 있게 된다.

중요한 것은 주한미군의 규모와 배치이다. 한반도에 주둔하고 있는 주한미군의 지상군(ground force)의 규모는 줄어들게 될 것이다. 중국을 의식하여 주한미군은 현남한 영토에 주로 배치될 것이며, 38선 이북에는 주한미군을 제외한 한국군만이 주둔하게 될 수 있다. 한미동맹이 지역적 운용을 목적으로 하고 있으나, 북한 위협이 사라지는 상황에서 최근 논의되고 있는 고고도미사일방어체계(THAAD)는 배치가 불필요하게 된다. 즉, 통일 한국의 주한미군은 주로 해군이나 공군을 위주로 형성되어야 하며, 지상군을 비롯한 전체 군사력은 감축되어야 할 것이다.

IV. 구체적 과제

1. 한미동맹 사안

트럼프 후보는 한국의 방위비 부담을 가중시킬 것으로 예상된다. 한국이 매우 부유한 산업국가이지만 미국이 한국을 위해 하는 것에 대해 공평하게 보상받지 못하고 있다고 언급하였다. 미국이 동맹국들과 체결한 많은 협정들에 대해 재협상을 추진할 것이라면서 미일안보조약도 불공평한 조약으로 재협상 대상이 될 수 있다고 강조하였다.¹¹⁾ 또한 한국과 같은 동맹국들이 주한미군의 주둔군을 100% 부담해야 한

11) "In Donald Trump's Worldview, America comes first, and Everybody Else Pays," New York Times, March

다는 언급을 하였으며, 부담금을 늘리지 않으면 자체 핵개발을 통해 안보문제를 스스로 책임져야 한다고 언급하였다. 선거캠프 위원장 제프 세션스(Jeff Sessions) 상원 의원은 7월 18일 한미FTA를 통한 수출증대 효과가 오바마 정부가 내세웠던 약속과 비교했을 때 근처에도 이르지 못했다며 재협상 필요성을 제기하였다.

현재 한국과 일본 등 주요 동맹국들은 미국의 안보제공과 확장억지력의 신뢰성에 의구심을 가지고 있다. 실제 일본은 트럼프가 당선되기 전부터 이와 같은 안보불안감 속에 갇혀있었는데, 센카구를 중국이 점령할 경우 이를 미국이 되찾아줄 수 있을지에 대한 우려감을 갖고 있다. 또한, 북한의 핵미사일이 일본열도를 타격할 경우, 미국이 이에 대해 핵미사일로 보복해줄 수 있을까 하는 의문도 존재하고 있다. 일본은 현재 중국을 주요 위협으로 인식하고 있으며, 따라서 러시아와의 관계를 개선하고 군사정책을 중국에 대한 군사력 강화로 집중하고 있다. 이 같은 일본의 위협인식 대상이 미국과 공동화될 수 있을지 여부도 추후 일본의 우려사항으로 존재한다. 이 같은 상황 속에서 한국, 일본 등 동맹국들의 안보불안감은 트럼프 당선 이후로 강해질 것으로 보인다.

가. 방위비분담 (Burden Sharing)

방위비분담금 문제에 있어서는 상향조정 요구가 있을 것으로 전망된다. 대부분 기업가의 경험에서 경제적 이윤을 중시하는 그는 동맹국들이 더 많은 방위비를 제공해야 한다고 주장한다. 즉, 미국의 이익을 우선시하여 2018년 예정되어 있는 방위비분담금 협상에서 공세적으로 나올 가능성이 높다. 최근 대두되고 있는 싸드배치와 관련하여 트럼프는 북한 미사일 위협에 대비하기 위해 미사일방어체제 구축을 언급하였으며, 따라서 싸드배치가 취소되는 일은 없을 것으로 보이나, 이에 대한 비용분담을 한국 측에 요구할 가능성이 존재한다. 미 의회조사국(CRS)은 2014년에 ‘괌: 미국 군사력 배치’ 라는 보고서에서 괌이 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책으로 인해 미군 전진배치의 전략적 허브로 격상됐으며, 한국이 괌 군사력 증강에 필요한 비용에 기여할 수 있다고 기술하였다. 이는 괌의 군사력 증강을 북한위협과 연계하고 있기 때문인데, 동 보고서는 북한 3차 핵실험 직후 괌의 앤더슨 공군기지에서 B-52 폭격기를 한반도로 출격시키고 THAAD를 괌에 배치한 점을 들고 있다.¹²⁾

금전적 문제 이외에 실제로 트럼프의 미국이 동맹관계에서 한국을 방기(abandonment)할 것인가에 대한 우려가 존재한다. 그는 실제로 동맹국들과의 협정들에 대해 재협상을 추진하겠다고 밝혔으며, 한국이 북한위협으로부터 보호받기 위해 미국의 핵우산에 의존하는 대신 스스로 핵을 개발하도록 허용할 것이라고 언급한 바 있다. 그러나, 이와 같은 그의 발언은 방위비분담금 상향요구를 위한 협상용 발언으로 보이며, 따라서 동맹의 견고함은 지속적으로 유지될 것으로 보인다.

26, 2016.

12) Guam: U.S. Defense Deployments (CRS Reports), October 2014.

나. 전작권 전환 재연기와 전략적 유연성

트럼프 행정부의 아시아정책이 미국의 협소한 이익 중심으로 전개될 가능성이 일고 있는 가운데, 전시작전통제권 이양문제가 거론되고 있다. 더 이상 국제적 경찰 역할을 하지 않겠다는 그의 발언은 전작권 이양으로 이어질 것이라는 추측이 나오고 있으나, 미국의 아시아개입 및 리더십을 위해서는 한미연합군 체제하에 전시작전통제권을 미국이 행사하는 것이 유리하다. 동시에 평시작전통제권과 전시작전통제권의 이양 및 철회 모두 한국의 입장에 의해 행해졌음을 인지할 필요가 있다. 미국이 전작권 이양을 먼저 요구할 가능성은 낮다.

미국은 냉전이후, 그리고 9/11 이후 전략적 유연성을 강조하며, 미군의 지역적 운용을 보다 유연하고 신속하게 만들려고 노력했다. 이 같은 배경 하에서 미군은 전작권을 한국에게 넘겨주고 자유롭게 자국군을 지역적으로 운용하기를 희망해왔다. 그러나, 미국의 국방비가 축소된 상태에서 아시아재균형 전략을 추진하면서, 미국은 동맹국들의 역할을 중요시하기 시작했으며, 한미일 3자동맹의 필요성을 강조하고 있다. 동맹국들의 적극적인 지원을 희망하는 상황에서 ‘조건에 기초한 전작권 전환’ 추진에 합의한 것은 미국의 아시아 전략의 이해와도 일치하는 것이다. 이미 미국은 한국으로의 전작권 전환이 결정된 2005년 당시 병력공백을 충원하기 위해 UN사령부 산하 군사력을 보강하는 조치를 고려하기도 하였다.

다. 확장억지력과 한미연합억지능력 구축

한미 양국은 안보협의회의에서 다양한 연합대비태세 강화에 합의했다. 제44차 SCM에서 한미 양국은 북한 WMD에 대한 맞춤형 억제전략 마련에 합의하였는데, 북한이 WMD를 사용하는 방식을 투발수단에 의거하여 유형별로 적절한 대응타격수단을 선정 및 대비책을 마련한다는 것이었으며, 확장억제정책위원회에서 2014년까지 완성키로 합의하였다. 북한 탄도미사일 위협에 대해서는 미사일 발사 직전 더욱 빠르고 정확하게 탐지-식별-결심-타격할 수 있는 킬체인을 빠른 시일 내에 구축하기로 합의하였다. 또한, 천안함, 연평도 포격사건을 경험삼아 ‘한미 국지도발대비계획’을 조속히 마무리지을 것을 합의하였다. 제46차 SCM에서는 강력한 연합방위태세를 재확인하였으며, 양국군이 전시 한미연합사단을, 평시 연합참모단을 편성하기로 결정한 점을 강조하였다.

또한 양측은 기존 시기에 기초한 방식에서 조건에 기초한 접근방식에 의한 전작권 전환 추진에 대하여 합의하였다. 양국 국방장관 간 MOU에 명시된 전작권 전환의 조건은 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경, 한미 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사능력 구비(미국의 보완 및 지속능력 제공), 국지도발 및 전면전 시 초기단계에서의 북한 핵·미사일 위협에 대한 한국군의

필수 대응능력 구비(미국의 확장억제 수단 및 전략자산 제공 및 운용) 등 세 가지이다. 또한 전작권 전환이 이루어질 때까지 필수 최소 규모의 인원과 시설을 포함한 연합사령부 본부를 현재의 용산기지 위치에 유지하기로 결정하였다. 기존의 확장억제정책위원회(EDPC)와 미사일대응능력위원회(CMCC)를 통합하여 억제전략위원회(Deterrence Strategic Committee) 창설하였다. 또한 4차 핵실험 이후 한미 양국은 싸드배치를 결정하였다.

이 같은 노력에도 불구하고 북한의 4차, 5차 핵실험으로 인해 한국 내부에서는 미국의 확장억제력의 신뢰성에 대한 우려가 나타났다. 북한 핵, 미사일 능력 고도화로 인해 한반도에서 남북한 간 핵 불균형이 점점 더 가시화되기 시작하였으며, 이로 인해 미국의 전술핵 재배치 및 한국 자체 핵무장론이 불거졌다. 이 같은 우려를 위해 작년 48차 안보협의회의(SCM)에서는 확장억제전략협의체(EDSCG)를 새롭게 구성하기로 합의하였으며, 동 협의체의 틀 속에서 확장억제 능력을 보다 더 강화하기 위한 추가적인 조치 방안들을 검토하기로 합의하였다. 그럼에도 불구하고 자국의 이익을 중시하는 트럼프 행정부에서 한국에 대한 확장억제력을 보강할 가능성은 높아 보이지 않는다. 제48차 SCM에서 시도되었던 미국 핵전력의 상시순환배치와 같이 방위비용이 많이 드는 조치를 트럼프정부에서 기대하기는 쉽지 않다. 북한핵미사일 능력에 대한 미국의 확장억제력의 신뢰성을 높이는 문제는 추후 과제로 남아있다.

2. 한반도통일 관련 양국의 입장

역사적으로 미국은 한반도 통일을 지지해왔다. 부시 대통령과 클린턴 대통령은 ‘한국국민이 수용할 수 있는 조건에 기반한 평화적 통일’ 을 지지했다. 한국과 미국 양국은 이명박 정부 시절 한반도 통일의 원칙으로 시장경제체제와 자유민주주의 체제에 기반한 평화적 통일 입장을 밝힌 바 있다.¹³⁾ 2012년 박근혜 대통령과 오바마 대통령 간의 정상회담에서 한미 양측은 민주주의, 자유시장경제 그리고 비핵화 원칙에 의한 평화적 통일을 지지했다.¹⁴⁾

그럼에도 불구하고 현 트럼프 행정부가 한반도 통일을 적극적으로 지지할 가능성은 매우 낮아보인다. Council on Foreign Relations에 따르면 미국의 대 한반도 우선 순위는 다음과 같다: 1) 수평적 핵확산 방지, 2) 수직적 핵확산 방지, 3) 비핵화, 4) 급변사태 계획, 5) 북한에 대한 개입정책, 6) 북한주민들의 상황 개선.¹⁵⁾ 즉, 미국은 한반도 통일의 경우 현 북한이 소유하고 있는 핵무기를 폐기하고 핵확산을 방지할 수 있다는 이익을 가지고 있으며, 이 문제가 해결된다면 한반도 통일은 우선순위에 놓여있지 않은 것이다.

13) Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea, at <http://www.cfr.org/proliferation/joint-vision-alliance-united-states-america-republic-korea/p19643>.

14) Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America.

15) Jack Pritchard and John Tilelli, US Policy towards the Korean Peninsula, June 2010, CFR.

이는 현재 동북아시아의 역학구도를 보면 더욱 설득력이 있는데, 독일통일의 경우 구 소련의 멸망과 함께 독일통일은 NATO의 확대와 함께 미국의 세력권을 확대시키는 이익을 가져다주었다. 그러나 현재 동북아시아는 중국의 부상과 함께 통일한국이 미국의 동아시아 패권에 도움을 가져다 줄 것이라는 확신을 가져다주지 못한다. 또한 최근 한중관계 강화로 인해 미국 내부에서는 통일한국이 친미가 아닌 친중 국가가 될 수 있다는 우려가 나타나고 있으며, 이로 인해 미국이 향후 한반도 통일을 지지하기 보다는 현상유지를 선호할 수 있다는 분석이 나오고 있다.

여러 자료에 의거하면, 통일한국에 대한 미국의 이익은 다음과 같이 정리해볼 수 있다.¹⁶⁾

- 1) 한반도에 대한 미국의 주요 이익은 핵무기와 미사일의 개발을 제거하거나 방지하는 것이다. 급변사태가 발생하게 되면, 미국의 주요 우려사안은 북한의 대량살상무기가 한반도 지역 전체로 확산되지 않도록 방지하는 것이다. 통일은 북한의 핵확산방지를 달성할 수 있다. 즉, 통일은 NPT체제 강화에 기여하게 된다.
- 2) 시장경제체제 지향적인 통일한국은 미국의 이익에 기여하게 된다. 구 북한영토는 미국의 투자를 필요로 하게 되며, 이는 미국의 경제적 이익을 증가시키게 된다.
- 3) 시장경제와 자유민주주의 체제에 의거한 통일한국은 미국으로 하여금 주요가치의 세계적 확산을 위한 모멘텀 역할을 하게 된다.
- 4) 한미동맹은 통일 이후 새로운 역할과 임무를 맡게 될 것이며, 이는 지역질서와 안정의 유지이다. 이것은 미국이 추구하고 있는 아시아 재균형 정책의 주요한 자산이 될 것이며, 미국으로 하여금 국제적 강대국의 지위를 유지할 수 있도록 도움이 될 것이다.
- 5) 통일로 인해 한반도 전면전 상황(all-out warfare situation) 가능성이 사라지면서, 미국은 이에 대비하기 위한 작계를 만들 필요성 및 부담감이 사라지게 된다. 즉, 금융위기 이후 미국의 국방비 삭감 및 시퀘스터 상황으로 인해 국방전략의 변화가 이루어졌으며, 2개의 전쟁이 종료된 이후 2개 전쟁 동시수행 전략은 2012년 defense strategic guidance에서 사라지게 되었다. 이와 같은 상황에서 한반도 전면전 상황은 미국에게는 부담스러운 것이다.

그럼에도 불구하고 미국은 한반도 통일에 대한 몇 가지 우려사안을 가지고 있다. 먼저 미국은 통일한국으로 인해 한미동맹이 약화될 가능성에 대해 우려하고 있다. 통일한국은 더 이상 북한의 위협이 존재하지 않는 상황에서 새로운 역할과 임무를 고려해야 하며, 이 경우 중국과의 관계를 고려하여 지금과 같은 주한미군 규모를 변경할 수 있다. 현재 미국은 역외균형전략에 기반한 아시아 재균형 전략을 추진하고 있다. 경제력이 회복국면에 접어들었으며, 이에 따라 과거에 비해 보다 적극적인

16) America's National Interests, The Commission on America's National Security, 2000; US Department of Defense, A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress, 1992; A Blueprint for US Policy towards a Unified Korea, CSIS Working Group Report, August 2002; Peter Murphy Lewis, "US Foreign Policy towards the Korean Peninsula: An Anti-Unification Policy or Just Too Many Uncertainties to Account For?" International Journal of Korean Unification Studies, 16/2, December 2007; 차두현, "한반도통일에 대한 미국의 시각: 기회와 도전," 글로벌정치연구, 3/2, 2010, pp.43-44.

국가안보전략을 추진하고 있으나, 그럼에도 불구하고 역내 동맹국과 파트너들의 기여에 기반한 역외균형전략을 추진하고 있으며, 이런 차원에서 통일이 가져다 줄 수 있는 한미동맹의 약화와 한국이라는 동맹국의 기여 축소는 미국에게 큰 우려사안이 될 수 있다.

두 번째로, 미국은 한국이 주한미군을 철수시키고 미중 양국 사이에서 중립국 지위를 유지하는 경우를 우려한다. 통일이 이루어질 경우, 미중 간의 경쟁에 의해, 통일한국은 중립화 노선을 추진할 수 있다. 이 경우 미국의 핵우산 제공이 어려워지게 되며, 이는 중국과 일본의 군사력 강화 사이에서 통일한국의 안보불안을 야기시키게 된다. 과거 통일독일의 중립화에 대해 미국이 우려를 표명했던 것처럼, 통일한국은 자체적인 군사력 강화를 추진할 수 있으며, 이에 핵개발도 포함될 수 있다.

트럼프 행정부 역시 한반도통일에 대한 관심은 거의 없을 것으로 보인다. 차기정부 통일관련 미국의 적극적 지원을 받기 위한 정부의 노력이 필요하다. 먼저, 미국이 한반도 통일로 인해 얻을 수 있는 이익을 강조해야 한다. 위에 언급한 다섯 가지 이익을 긍정적으로 미국에게 피력해야 한다. 먼저, 한반도통일이 이루어지면 북한비핵화가 가능해지며, 이는 북한이 현재 취하고 있는 대미위협을 사라지게 한다. 북한의 대량살상무기 능력은 또한 현재 한미동맹을 한국안보에 초점을 두게 만들고 있으며, 통일로 인해 북한의 대남위협이 사라지게 될 경우, 한미동맹은 보다 지역적, 글로벌 차원에서 운용이 가능하게 된다. 또한, 북한의 핵기술 확산이 사라져 글로벌 핵테러리즘의 위협이 줄어들게 된다.

3. 북한 비핵화

북한비핵화와 관련하여 현재 올바른 대화로 북한을 유도하기 위한 강력한 제재가 추진되고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 핵보유국 지위를 취득하려는 노력을 계속하고 있으며, 장거리 미사일 기술개발을 통해 미국의 대북정책 변화를 유도하려고 하고 있다. 현재 트럼프 정부는 강한 제재를 통해 북한비핵화를 유도하려고 한다. 세컨더리 제재, 국제금융시스템에서 북한 퇴출 등을 고려하고 있으나, 역시 이를 가로막고 있는 것은 미중관계이다. 결국 북한핵미사일 기술이 고도화되고 북한이 핵보유국 지위를 인정받는 수준에 오더라도 미국은 미중관계를 계속 고려할 것이고, 강력한 제재 가능성 여부는 아직까지도 미지수이다.

따라서 한국은 미국에게 북한핵미사일 기술 고도화를 막기 위한 강력한 제재를 추진할 것을 요구해야 한다. 트럼프 정부의 대북제재가 계속 제재의 틈을 막지 못한다면, 궁극적으로 북한은 핵보유국 지위에 다다를 것이며, 한국은 핵보유 북한과 함께 살아가야 하는 현실에 도달할 것이다. 미중관계보다 북한핵미사일 기술을 막는 것이 미국의 중요한 이익이라는 점을 미국 측에 전달하여야 한다.

두 번째로, 만일 강력한 제재에도 불구하고 중국의 저항 및 보복과 북한의 지속적인 핵미사일 개발이 이루어질 경우, 한국은 다른 정책적 옵션을 고려해야 한다.

제재 이외 가능한 옵션은 대화인데, 대화를 통해 북한을 비핵화의 길로 이끄는 것 역시 쉬운 일이 아니다. 북한은 사실상 핵보유국 지위를 대화의 조건으로 요구할 것이며, 미국은 이를 받아들일 수 없을 것이기 때문이다. 결국 북한핵미사일 문제를 다루기 위한 새로운 대화전략이 필요하다.

새로운 대화전략은 결국 북중관계를 단절(decoupling)하는 것에 중점이 놓여져야 한다. 1차 핵실험 이후 중국의 공세적 대북정책은 미북 간 제네바 비밀협상을 낳았으며, 결국 2.13합의의 토대가 되었다. 이후 중국의 대북정책은 안정 중심으로 전환되기 시작했다. 즉, 미북관계의 강화로 인한 북중관계 단절은 중국에게 매우 충격적인 것이며 중국의 한반도 이익에 대한 영향력 상실을 의미한다. 국제사회가 중국을 움직이지 못하고 있는 현 상황에서 하나의 중요한 해법으로 고려할만한 것이다.

실제로 중국이 한반도문제에 기여를 한 것은 별로 없다. 한반도 비핵화 역시 미국의 대중국 압박을 의식하여 적극적으로 나서지 못하고 있으며, 한반도통일 역시 한미동맹을 의식하여 공식적으로 지지한다는 것 이외에는 오히려 반대입장을 취하고 있다. 중국이라는 강대국이 인접하고 있는 한반도의 역사적 숙명은 한국에게 매우 부정적으로 작용해 왔다. 이는 냉전이후 러시아에 인접해 있는 그루지아, 우크라이나 등도 같은 입장이다. 이들은 나토가입을 러시아 반대로 성공하지 못했으며, 우크라이나는 크림반도까지 러시아로부터 빼앗겼다. 지리적으로 근접한 강대국이 약소국에게 미치는 부정적 영향력은 대단하다. 한국에게 중국이 역사적으로, 그리고 현 시점에도 과연 경제적 관계 이외에 어떤 긍정적인 측면이 있는지 숙고해볼 필요가 있다.

결국 지리적으로 멀리 떨어져 있는 미국의 존재, 한미동맹의 존재는 중국이라는 강대국을 견제하기 위해 필수적이다. 따라서 북한문제 해결을 위해 남북미3자협의체를 고려할 필요가 있다. 북한 핵폐기를 위해 북미대화는 매우 중요하며, 쉽게 이루어지지 않는 북미대화를 중재할 중재자의 역할을 중국이 아닌 한국이 해야 한다. 이를 통해 북미 간 협상이슈를 확대하고 북한이 중국영향권에서 벗어날 수 있도록 해야 한다. 또한, 기존 북한위협과 비핵화에만 초점을 맞추고 있던 미국의 태도변화를 유도하고 한미동맹을 재변환시키는 데 남북미 3자협의체는 매우 중요한 기재이다. 즉, 남북관계와 통일이라는 주요 이슈를 한미동맹의 새로운 어젠다로 끼워넣을 필요가 있다. 우리의 중요한 국가목표인 남북관계와 통일을 위해서는 미국의 협력이 중요하다. 현재와 같이 미중 간 세력이 팽팽하게 유지되는 구도에서는 어느 국가도 통일을 원하지 않을 것이며, 따라서 기타 협의체와 함께 남북미협의체를 구성하여 남북관계 발전에 미국이 지원할 수 있는 기회를 만들 필요가 있다. 그동안 중시되어왔던 한미중 회의는 우리의 전략적 이익에 기여하지 못한다. 중국은 북한을 고려하여 한미중 회의에서 북한급변 등에 대해 논의하려 하지 않으며, 북한 비핵화 등에 대해서 미중 양국은 한국의 입장을 고려하지 않고 양국이 이 문제를 해결하려 하기 때문이다.

V. 결론

트럼프 행정부의 대외정책 및 아시아정책은 여전히 오리무중이다. 특히 한반도정책은 추후 변화가능성이 높은 상태이다. 차기 행정부의 대미 정책에 있어서 몇 가지 정책적 고려사항을 제시한다.

첫째로, 한미동맹의 공고함을 유지해야 한다. 특히 비용문제로 인해 한미동맹이 느슨해지는 일을 막아야 하며, 국내 반미여론이 부상하는 것을 방지해야 한다.

둘째로, 미중 갈등이 격화될 경우 한국의 외교력에 손상이 갈 가능성에 대비해야 한다. 싸드배치 문제가 대표적인 예이다. 한국의 대외전략은 단기, 장기로 나누어 생각해야 한다. 단기적으로 미중 갈등 상황에서 우리의 피해를 최소화하는 전략이 필요하다. 하이브리드 전략을 취해야 한다.

싸드배치문제와 관련해서도 우리의 피해를 최소화하기 위해 배치를 최대한 빠른 시일 내에 단행해야 하며, 이후에도 중국의 보복이 지속될 경우 이를 간과해서는 안될 것이다. 중국의 대한국 보복에 대한 여파를 최소화하는 조치가 필요하다. 싸드는 초기 배치시에 좀더 신중했어야 하지만, 이미 한미 간 배치가 결정된 상태에서 이를 번복하는 것은 대미, 대중 외교 모두에서 악영향을 끼치게 된다. 한미동맹에 부정적으로 작용할 것이며, 중국에게는 향후 한국에 대한 외교관계에서 한국의 결정을 무시할 수 있는 선례를 남기게 되는 것이다.

장기적으로는 한미동맹에 우선권을 두는 전략을 서서히 추진해야 한다. 중국은 지리적으로 한반도에 인접하고 있으며, 이는 한국의 이익에 매우 부정적으로 작용한다. 이러한 중국의 부정적 영향력은 한반도통일 이후에도 지속될 것이며, 이에 대비하기 위해서는 한미동맹 강화가 필수적이다.

셋째로, 대북정책 관련 한미 간 협력이 중요하다. 북한비핵화를 위해 보다 적극적 제재를 추진할 수 있도록 트럼프 행정부에 우리의 입장을 전달해야 하며, 한반도문제가 미중 간의 거래사안이 되지 않도록 해야 하며 한미 간 협력사안이 되어 우리의 이익이 반영될 수 있도록 해야 한다. 또한, 통일정책을 꾸준히 전개해야 한다. 미국이 한반도통일 관련 한국의 입장을 수용할 수 있도록 해야 한다.

차기 정부 대중정책

이태환 (세종연구소)

I. 서론

이 연구의 목적은 차기 정부의 대중 전략을 제시하는데 있다. 차기 정부에서는 급변하는 동북아 정세를 정확히 이해하고 이를 토대로 한국의 국가대전략과 안보전략을 마련하여야 한다. 대중 전략은 이러한 대전략 구도의 틀 안에서 추진되어야 한다. 우리 차기 정부 시기(2018-2022)는 중국 시진핑 정부 2기에 해당한다. 미국도 2017년에 새로운 행정부(2017-2020)로 교체된다. 각국의 국내정치적 요인들과 국제적인 요인들이 상호작용하는 가운데 동북아 안보질서가 재건축 되는 대전환기라 할 수 있다. 동북아 정세의 불확실성이 가중되는 가운데 새로운 가능성이 모색될 수 있기 때문이다. 동북아 안보 구도에 영향을 미치는 중요한 변수는 미중관계와 중일관계이다. 중일관계는 미중관계의 영향을 받는다는 점에서 미중관계가 가장 중요한 변수라 할 수 있다.

동북아 안보 구도에서 미중 간 주요 쟁점은 북핵문제나 한반도 통일 문제, 대만 문제가 될 것이다. 그중 북핵과 한반도 통일과 같은 이슈는 미중관계 변화와 더불어 북한 국내정세 변화와 김정은 체제의 안정성에 의해서도 영향을 받는다. 북핵과 북한 문제 등 한반도 문제를 관리하는 데 있어 미국과 중국 간에는 대단히 복잡하고도 유동적인 상호 협력, 견제, 경쟁의 관계가 전개될 것이다. 동북아에서 미중은 자국의 영향력을 극대화하려고 할 것이기 때문에 협력도 하지만 이익의 충돌이 불가피하다.

한반도 정세는 2016년 1월 북한의 제 4차 핵실험과 미사일 발사에 따른 유엔안보리 제재 결의안 2270과 동년 9월 제 5차 핵실험 이후 나온 2321이 이행되고 있어 긴장이 고조되는 형국이다. 게다가 김정남 암살사건에 이어서 중국의 독자적 대북 제재 강화로 볼 수 있는 북한 석탄 수입의 전면 금지등의 조치가 이루어져 그 어느 때보다 불확실성과 불안정으로 특징지어지고 있다.

이러한 도전을 기회로 활용하기 위한 국가 생존 및 발전 전략이 필요한 시점이다. 따라서 한국은 이러한 양면을 모두 고려하여 불확실성 시대에 한반도의 평화와 안정을 확보하기 위해 언제 닥칠지 모르는 위기 상황에 대처하고 이를 기회로 활용할 수 있는 전략을 수립해야 한다.

차기정부는 한반도를 포함하여 동북아 지역이 대전환기에 처해 있는 현실을 직시하고 향후 있을 여러 가지의 변화나 돌발 사태에 수동적으로 대처하는데 그치지 않고 전환의 흐름을 잘 활용하기 위해 적극적이고 선제적인 전략을 강구하여야 한다. 차기 정부의 대중 전략은 미중 사이에서 한국의 입지가 좁아지지 않도록 하는 데 초점을 맞추어야 한다. 이 장에서는 전략적인 이슈를 중심으로 변화하는 미중관계의 맥락에서 대중 전략을 모색할 것이다.

II. 대외환경의 변화

1. 중국 국내 정치경제의 변화와 대외정책 전망

한국의 차기 정부가 시작되는 2018년은 시진핑 2기정부 (2018-22)가 시작되는 해이기도 하다. 시진핑이 2017년 19차 당대회에서 당총서기로 2018년 양회에서 국가주석으로 다시 선출될 예정이어서 한국의 차기 지도부와 시기적으로 중첩될 가능성이 많다.

한국의 차기 정부 기간 중국의 대내외 정책은 중국의 새로운 지도부가 구성되는 2017년 말 이후 재조정될 것이다. 때문에 새로운 상무위원이 누가 되는가에 따라 권력구도에도 변화가 올 것으로 보인다. 현재로는 19기 당대회에서 시진핑과 리커창을 제외한 정치국 상무위원 5명이 모두 교체될 예정이다. 칠상팔하(七上八下) 원칙에 따라 67세보다 많은 연령대 상무위원은 모두 은퇴를 할 것이기 때문이다. 상무위원 후보로 중앙판공청 주임인 리잔수(栗戰書), 국가부주석인 리위안차오(李源潮), 중앙선전부장인 류치바오(刘奇葆), 왕양(汪洋) 부총리, 자오러지(趙樂際) 중앙조직부장, 신장 자치구 서기 장춘셴(張春賢), 충칭시 서기 쑤정차이(孫政才), 광둥성 서기 후춘화(胡春华) 등이 거론된다.¹⁾ 시진핑 1기 정부의 연장선상에서 권력의 안정화가 이루어질지 아니면 리커창을 선두로 하는 공청단파의 약진으로 당내경쟁이 가속화 될 지가 큰 관심사이다. 그런데 일부 언론보도에 의하면 후계자 지명을 늦추고 있어 시 주석이 집권 2기 (2018-2022)를 넘어 세번째 임기를 노릴 수 있다는 전망도 나오고 있다.

시주석이 후계자 지명을 늦추고 장기 집권하려 할 경우 2017년 19기 당대회 개최를 앞두고 권력 구도를 둘러싼 당내 갈등이 격화될 수도 있다.

다른 한편 시진핑 주석의 반부패 드라이브는 2016년에도 전방위적으로 실시되어 리더십의 개혁을 주도하면서 시진핑의 권력기반 강화를 가져왔다. 국유기업 개혁에 있어서도 구조조정과 경쟁력 강화 보다 국유기업에 대한 당의 통제, 당조직의 장악력 강화, 간부들의 부패 방지 쪽에 초점을 맞췄다. 시진핑 집권 1기인 18기의 권력 구도는 ‘집단지도체제’ 하에서 시진핑의 권력과 영향력을 대폭 증가시켜 나갈 것으

1) Alice Miller, “Projecting the Next Politburo Standing Committee,” *China Leadership Monitor*, no. 49, 2016.

로 예견되었었다.

19기에 권력구도가 어떻게 전개되든 시진핑 2기 정부는 테크노크라시 성격이 더욱 강화될 것으로 보인다. 시진핑은 2015년에 인사와 관련해 두 가지 주요 지침을 내렸다. 첫째, 2015년 5월 18일부터 20일까지 베이징서 열린 중앙통일전선공작회의에서 엘리트 인사 풀을 넓히겠다는 의지를 표시했다. 해외 유학파, 신매체 대표급 인물, 민간 기업가 세 그룹을 배양, 선발, 임용할 것을 지시한 것이다.²⁾ 둘째, 6월 정치국 회의에서 밝힌 능상능하(能上能下) 규정을 신설해 퇴직 연령에 이르지 않은 고위 인사도 직위를 박탈할 수 있도록 했다. 이같은 지침으로 미루어 볼 때 시진핑 2기 정부는 더욱 많은 테크노크랫이 최고 지도부로 진출하게 될 것이다.

새로운 국내외 전략의 윤곽은 2기 정부 시작 후 1년 정도 경과한 2018년경에 드러나게 될 것으로 보인다. 이렇게 시간이 필요한 이유는 중국 정치제도와 관련이 있다. 2017년 시진핑 2기 정부가 출범하면 2018년 19기 3중전회가 열리게 된다. 매기 3중전회는 통상 5년 임기 공산당 정권의 새로운 기(屆)가 출범한 후 1년만인 가을(10월~11월)에 열리며 새로운 집정이념을 제시한다.

따라서 새로운 이념이나 정책 방향은 19기 3중대회 문건이 나오기까지는 그 이전에 공표된 지도이념에 기초해 추정해 볼 수밖에 없다. 18기에는 2013년 11월 중국공산당 제18기 3차 중앙위원회 전체회의(3중대회)에서 ‘전면적인 개혁 심화의 몇 가지 중대 문제에 관한 중국공산당 중앙의 결정’이 통과되었고 이는 시진핑 변법으로 불릴 정도로 강력한 개혁의지가 담긴 것이었다. 18기 3중대회에서 공표된 ‘공산당 중앙의 결정’ 외에 2015년 5중대회에 제시된 지도 이념은 집권 2기에도 지속될 수 있으므로 이를 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 2015년에 4개 전면이 시진핑 시대의 지도이념이 됨으로써 본격적인 시진핑 체제의 정책들이 추진되었다. 4개 전면은 첫째, 전면적인 샤오캉(小康 의식주가 풍요한 상태), 둘째, 전면적인 개혁 심화, 셋째, 전면적인 의법치국(依法治國), 넷째, 전면적 종엄치당(從嚴治黨)을 의미한다. 종엄치당은 엄격한 당 통치로 전면적인 당풍쇄신을 말한다.

시진핑 집권 이후 권력 강화와 인적 쇄신 차원에서 추진되어 오고 있는 반부패 캠페인은 2기정부에서도 지속될 것이다. 18기 5중대회에서 반부패 캠페인을 지속, 강화한다고 선언하고 공산당 집정능력을 강조하면서 사상과 사회 통제 관리를 정교화하고 공산당의 수직적 조직화와 기층조직 등을 확대 강화할 것을 천명했다. 국유기업의 개혁도 가속화 될 것이다. 그러나 그 정도와 속도는 중국 경제의 변동에 따라 속도가 조절될 가능성이 크다.

중국 경제전망은 어떠한가? 중국 경제는 고도성장 단계를 지나 신창타이로 불리는 경제 구조 조정국면으로 들어가 있다. 중앙재경영도소조와 국가발전개혁위는 2016년 경제성장 목표를 6.5%정도로 하향 조정하여 최저선으로 설정했다. 2016년

2) 2016년 5월 18일 개최된 중앙통일전선공작회의에서 ‘신사회계층공작국’으로 이름 붙여진 제8국을 신설하고 중국인 유학생 출신, 뉴미디어 대표인사 등을 담당하도록 했다.

“中 공산당의 ‘확장’…통일전선부에 뉴미디어 담당조직 신설”, 『연합뉴스』, 2016.7.4.

중국 국내총생산(GDP)은 전년보다 6.7% 성장함으로써³⁾ 목표치를 상회하여 달성했다.

장기적인 목표로 제18기 중앙위원회 제5차 전체회의(18기 5중전회)에서 채택한 건의를 통해 13차 5개년(2016~2020년) 경제개발계획의 주요 목표가 결정되었다.⁴⁾ 2020년까지 ‘샤오강(小康)’ 사회 전면적 건설을 목표로 혁신(創新), 조화(協調)와 균형, 녹색, 개방, 공동향유(共享)의 5대 발전 이념을 제시하고 있다.⁵⁾ 이중 주목할 부분은 개방(開放)을 통한 발전의 구체적 정책 내용이다. 서비스업 개방의 확대, 금융시장의 쌍방향 개방과 위안화의 자본항목 태환 실현, ‘일대일로’ 건설의 적극 추진, 자유무역구 확대, 대외원조의 규모 확대를 포함하고 있다.

이를 토대로 향후 주요 경제 발전 방향에 대한 전망을 해 보면 다음과 같다. 첫째, 제조강국의 비전 실현이다. 중국정부는 ‘중국제조 2025’ 를 2015년 5월 19일 발표하여 ‘3단계’ 로 제조강국을 실현하겠다는 전략적 목표를 제시한 바 있다. 2025년까지 제조강국 대열에 진입하고 2035년에는 세계 제조강국 중 중간 수준까지 오르며, 신중국 수립 100주년이 되는 2049년에는 종합적인 실력이 세계 제조 강국 선두에 설 수 있도록 하겠다는 것이다.

둘째, 안정적 대외무역 증가이다. 2015년 11월 5일 중국 상무부가 발간한 중국 대외무역 정세보고서에 의하면 중국의 대외무역 환경은 세 가지 도전에 직면해 있지만 중국 대외무역 증가 속도는 글로벌 무역 증가 속도보다 여전히 빠를 것이며 다른 국가들보다는 안정적인 추세를 견지할 것으로 전망되고 있다.

셋째, 산업구조 고도화 정책과 지역발전 정책이 지속될 전망이다. 중국은 일대일로(一帶一路; 실크로드 경제벨트 및 21세기 해상 실크로드)를 지속적으로 추진할 것이다. 북경-천진-하북성을 의미하는 징진지(京津冀; 베이징-톈진-허베이), 창장경제벨트(長江經濟帶) 등 3대 전략적 지역협력발전정책도 지속될 것이다. 국제경제협력 회랑을 건설하면서 자원 협력과 산업 클러스터를 형성하며, 금융기구 협력을 통해 외자를 유치할 것으로 보인다. 금융, 해운, 무역의 중심지로 홍콩의 지위와 기능을 강화하면서 국내와 연계 발전을 추진하고, 동시에 홍콩을 일대일로(一帶一路) 추진에 적극 참가시켜 활용할 전망이어서 홍콩에 주목할 필요가 있다.

넷째, 위안화의 국제 통화 편입으로 금융개방 가속화 조치가 예상된다. IMF가 2015년 11월 30일 위안화의 국제통화기금(IMF) 특별인출권(SDR) 통화바스켓 편입을 결정함으로써 위안화는 미국 달러화, 유럽연합(EU) 유로화, 영국 파운드화, 일본 엔화에 이어 SDR 바스켓에 편입되는 5번째 통화가 됐다. 위안화가 외환보유 자산으로 인정되는 국제 준비통화로서의 지위를 공식으로 확보하고 무역결제나 금융거래에서 자유롭게 사용된다는 뜻이다.

이같은 국내정치경제 변화를 고려할 때 중국의 대외정책은 2017년에는 미국과 기

3) 중국 국가통계국이 2017년 1월 20일 베이징 국무원 신문판공실에서 열린 기자회견에서 발표

4) “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议”, 2015년 10월29일 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议 통과.

5) 이 다섯 가지 발전 이념에 근거하여 보다 구체적인 계획의 목표와 내용을 제시하고 있다.

싸움은 벌이지만 변화에는 신중한 태도를 취할 것으로 보여 방어적인 정책을 취할 것으로 보인다. 2018년 이후 새로운 대외정책으로 전환하는 노력을 할 것이며 좀 더 공세적인 입장과 정책을 취할 수 있다.

2. 미국의 정치와 대외정책 변화 전망

도널드 트럼프 행정부 출범으로 미국 국내정치와 대외관계에 변화를 가져올 것으로 예상되고 있다. 트럼프의 정부 출범은 여러 가지 의미를 가지고 있다.

첫째, 트럼프의 미국 우선주의이다. 반 글로벌리즘(Anti-Globalism)과 고립주의로 나타날 수 있다는 우려가 있다. 고립주의 경향이 미국우선주의(America First)로 표현되고 있다는 중대한 변화이다.⁶⁾ 다음으로 세계화에 반대하는 보호무역주의의 선호이다. 전통적으로 민주당의 아성으로 여겨졌던 미 중부와 북동부의 러스트 벨트(쇠락지대)에 해당하는 위스콘신, 미시건, 오하이오, 펜실바니아 주 등 제조업 중심지에서 모두 트럼프가 승리한 것이 결정타였다. 이 지역의 트럼프 지지층은 저학력의 백인들로 트럼프의 반 글로벌리즘 노선을 지지하여 표를 던진 것으로 보인다.⁷⁾ 세계화의 수혜자가 되지 못한 저학력 저소득 계층의 반발이 표로 나타난 것이다.

트럼프는 세계화와 자유무역을 대표하는 FTA가 미국 국내 경제를 어렵게 하고 국내 일자리를 없애 실업자를 양산하는 원인이라고 인식하고 자유무역에 반대하는 입장을 취하고 있다. 취임직후 TPP도 탈퇴하였고 이는 아태지역 국제경제 질서에도 영향을 미칠 전망이다.

둘째, 미국의 전반적인 외교 안보 관계는 불확실성속에서 유동적인 변화를 보일 가능성이 있다. 트럼프 성향이 예측 불가능을 하나의 전략으로 생각하는 경향이 있기 때문에 미리 대전략을 선언하고 나오기보다 사안별로 실용적인 접근을 할 가능성이 있기 때문이다.⁸⁾

셋째, 오바마 정부의 아시아 재균형 정책에 대한 수정이다. 고립주의 성향의 트럼프 행정부가 오바마의 아시아 재균형 정책을 그대로 계승하지 않을 가능성이 있다. 트럼프는 미국이 세계경찰 역할을 할 필요가 없고 러시아나 중국을 적으로 삼을 필요도 없다고 본다. 오바마에 비해 유럽과 중동을 중시하고 있으며 아시아 지역내

6) 이태환, 「트럼프 행정부와 미중관계」 세종논평, 326호 2016.11.11.

7) The Economist Intelligence Unit, "The Disunited States: where the election was won and lost," November 9, 2016.

8) 트럼프는 그의 저서에서 미국 대외정책과 관련, 패를 들어내는 것은 군사적 충돌에서 저지르지 말아야 될 어리석은 실수 이다 라고 주장한 바 있다. Donald J. Trump, *Crippled America: How to Make America Great Again*, Simon and Schuster, 2015

균형이나 발전에 소극적이다.

선거 유세 연설문에서 트럼프는 러시아와 중국에 대해 “공통의 이익에 기초해 공통분모를 찾아야 한다”거나 “강력하고 영리한 미국은 중국 내에서 더 나은 친구를 찾아내는 미국이어야 한다”는 점을 강조한 것 등은 이를 뒷받침한다.

그러나 선서유세에서의 입장과 실질적인 대외정책은 차이를 보일 수 있다. 힘을 통한 평화를 강조한데서 알수 있듯이 군사비 지출은 증가할 전망이다. 아시아에서도 동맹 강화 전략을 추진하여 미국의 힘을 유지내지 강화하려 할 것이다.

3. 미중관계 변화 전망

다음으로 가장 중요한 대외환경 변수는 미중관계이다. 트럼프 시대와 시진핑 2기에는 미중이 벌이고 있는 군사, 경제, 문화 영역에서의 경쟁은 불가피하며 갈등이 심화될 가능성 크다. 2020년까지 미중관계가 순항하기는 어렵지만 미중 간 긴장의 고조와 이완이 반복되는 가운데 경쟁과 견제 그리고 협력의 기조가 이어질 전망이다.

미 트럼프 정부는 민주당 오바마 정부와 차별화하는 정책을 추진할 것이다. 트럼프는 기존 공화당 정부의 국제주의적 성향과도 배치되는 고립주의적 성향을 표방하면서도 실리를 중시하는 실용주의적 경향이 있는만큼 이슈 영역에 따라 변화를 보일 것이다. 경쟁과 갈등 속에서도 일정한 사안들에 대해 미중은 협력을 지속해 나갈 것이다.

2017년에는 중국도 19기 당대회를 포함한 국내 정치 경제문제에 주력할 것이다. 따라서 미 트럼프 행정부의 새로운 정책에 촉각을 곤두세우면서도 미국과 대결적인 구도를 전개하지는 않을 것이므로 미중관계는 사안별로 재조정되는 기간을 맞이할 가능성이 크다.

미국 트럼프 정부와 중국의 시진핑 2기 시대(2017-2022)에 미중관계는 상당히 복합적으로 발전해 갈 것으로 보이며 사안에 따라 경쟁과 협력을 병행할 것이다.

▲트럼프 정부하에서 미중간 통상 마찰은 심화될 전망이며 우리 경제에 미칠 영향도 만만치 않을 수 있다.

▲ 경제협력과 지역 경제와 안보에 대해 협력과 동시에 주도권을 둘러싼 영향력 경쟁은 심화될 가능성이 있다. 아시아 지역외교에서 중국의 입지는 점차 넓어질 전망이다. 지역 경제협력 기제에서도 중국 영향력이 증대할 것이다. 미국의 TPP 철회로 중국 주도의 RCEP이나 중국이 제안하는 FTAAP등이 그 대안으로 탄력을 받을 것이기 때문이다.

▲ 동아시아 지역 차원에서는 미중 간 경쟁과 협력이 교차할 것이다. 동아시아에서 미중 간 기싸움은 계속될 것이나 군사대결은 피할 것이다.

미중이 협력 속에서 갈등을 빚을 수 있는 이슈는 타이완 문제, 북한 핵 문제, 동중국해 중일 해양영유권 분쟁, 남중국해에서 중국과 아세안의 해양 분쟁 등 지역

안보 질서 재건축과 관련된 이슈들이다.

▲ 한반도에서 미중은 갈등을 빚을 수 있으나 궁극적으로 협력하는 방향으로 타협해 나아갈 것이다. 한반도에서 미중의 전략적 이해관계가 반드시 일치하지 않으므로 한반도에 대한 미중 간의 전략적 이해관계가 조정되기 위해서는 상당한 시간이 필요할 것이다. 이 기간에 북핵문제와 지속적인 북한의 도발로 미중이 갈등을 빚을 가능성이 있다. 북한이 국내 정치경제적인 어려움을 호도하기 위해 이러한 틈새를 이용해 다시 도발할 가능성이 크기 때문이다. 북핵문제에 대해 중국의 역할을 강조하는 트럼프 정부의 입장을 고려할 때 미국의 대중 압박이 심화 되면서 갈등을 빚을 수 있다. 그러나 북한 도발로 인해 북중 관계가 계속 악화 되는 가운데 미중이 북핵문제에 대해 타협해 협력해 나갈 가능성도 있을 수 있다.

▲ 에너지, 환경같이 글로벌 차원의 이슈에 대해서는 미중 간 협력이 강화되어온 것이 추세이다. 그러나 트럼프 시대에 글로벌 문제에 대한 미중 책임에 대해서는 미중의 입장이 서로 바뀌고 있는 형국이다. 파리기후변화협정에 대해 트럼프 정부는 별로 중시하지 않는 기류인데 반해 중국이 더 중시하는 모양새를 보이기 때문이다. 즉 과거와 달리 국제환경 거버넌스 변화에 주도적 역할을 하려는 것이다.

4. 이슈별 미중 협력과 갈등

미중간 통상마찰의 심화

트럼프 행정부하의 미중관계의 특징은 경제적 마찰의 심화가 될 것이다. 경제 관계에서 갈등이 고조되는 가운데 양국에 도전과 기회가 교차할 것으로 보인다. 관전 포인트는 관세 장벽을 높이면 어느정도 까지 높일 것인가와 트럼프가 주장하는대로 실제 중국을 환율 조작국으로 지정할 것인가이다.

중국 해관통계는 2,600억 달러 정도이나 미국 상무부 통계로는 3,000억 달러가 넘는 대미 무역 흑자를 보고 있는 중국에 대해 트럼프는 보호무역주의 공약에 따라 관세 및 비관세 장벽을 강화할 것으로 보이기 때문이다.

홍콩의 다이와 캐피탈 마켓증권 이코노미스트 케빈 라이는 11월 9일 트럼프 당선으로 미국이 중국 상품에 관세율 45%를 적용할 경우 중국의 대미 수출은 87%가량 줄어들 것이고 이로 인해 중국의 국내총생산(GDP)은 단기적으로 2.6% 정도 줄어들 것으로 분석했다.⁹⁾ 관세율 15%를 적용해도 중국의 대미 수출은 31%가량 줄어들 것이라는 분석이고 보면 그 여파는 상당히 클 것이기 때문에 미중 통상 마찰이 불가피할 전망이다.

또한 트럼프 당선자가 중국을 환율 조작국이라고 비난한 바에서 보듯이 대규모 무역흑자국에 대해서는 무역 제재와 더불어 통화가치 절상압력을 높일 것으로 보인다. 그러나 중국을 환율 조작국으로 지정하는 것은 간단치 않을 전망이다. 이를 위

9) MK증권 2016.11.17.

해 세 가지 조건이 충족되어야 하는데 중국은 첫 번째 조건인 대미 무역 흑자가 200억불 이상이어야 한다는 한 가지 조건만 충족되고 있다. 게다가 대미 무역 흑자가 줄어드는 추세여서 평가를 재고할 여지도 있다.

주중 미대사로 지명된 브랜스타트는 2017년 2월에 한 기자회견에서 미국이 중국을 환율 조작국으로 지정하지 않을 것으로 본다고 얘기한바 있다.

미중간 아태지역경제 주도권 경쟁의 변화

동아시아에서 미중의 영향력 경쟁은 심화되어왔다. 대표적인 사례로 미국이 추진해온 TPP(Trans-Pacific Partnership: 환태평양 경제동반자 협정)와 중국주도의 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership: 역내 포괄적 경제 동반자 협정) 그리고 중국이 추진하고 있는 FTAAP간 역내 통상주도권 경쟁 차원에서 심화될 가능성이 있었다.

그러나 트럼프는 취임하자마자 아태지역 경제 주도권을 위한 '환태평양경제동반자협정'(TPP)에 대해 공언한대로 미국의 TPP 가입을 철회했다. 이에 따라 중국 주도의 '역내 포괄적경제 동반자 협정(RCEP)' 과 중국이 제안하고 있는 아태자유무역협정(FTAAP)이 더욱 탄력을 받게 될 전망이다.¹⁰⁾ 이러한 변화는 중국의 일대일로 구상의 실천에도 긍정적으로 작용할 것이다. 이는 장기적으로 중국 영향력의 증대를 가져 올 수 있다.

남중국해 문제에 대한 갈등과 협상

해양영유권 분쟁에서 기싸움도 강화되다가 완화될 것으로 보인다. 미국의 세계 경찰 역할을 비판해온 입장에 비추어 미국은 전략적 우위를 유지하지만 궁극적으로 동중국해, 남중국해 영유권 분쟁에 깊숙이 개입하기를 원하지 않을 것이기 때문이다

오바마 행정부는 미국이 중국과 마찰을 빚고 있는 국가들에게 군사적 지원을 강화함으로써 중국과 지역 국가들 간의 갈등이 예상되었다.¹¹⁾ 트럼프 행정부가 이러한 정책을 지속할지는 미지수이다. 중국은 지속적으로 미국과 대립하거나 아태 지역에서 미국의 지위에 도전할 뜻이 없음을 강조하고 있다.¹²⁾

10) 중국은 2016년 11월 19일 페루 리마에서 개최되는 APEC정상회담을 앞두고 호주와 FTAAP

11) 미국 버락 오바마 대통령이 2015년 11월 18일 필리핀에서 열린 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의에 참석할 때 맞춰, 미 백악관은 필리핀, 베트남, 인도네시아, 말레이시아의 해양안보 역량을 키우기 위해 총 2억5천900만 달러(3천억 원)를 지원하겠다고 발표했다. 미국은 베트남 해양안보와 관련해 2015년 (회계연도 기준)에 1천960만 달러(227억 원)에 이어 2016년에 2천50만 달러(237억 원) 규모의 지원을 하도록 되어 있었다.

12) 2016년 6월 29일 워싱턴에서 개최된 한 포럼에서 류웨이민(劉爲民) 주미 중국대사관 공사참사관은 남중국해 문제는 중미 관계에서 유일한 의제가 아니며 양국 관계가 동 문제로 인해 영향 받거나 한정되어서는 안 된다고 주장했다. 또 중국은 미국과 대립(對抗)하거나 아태 지역 내 미국의 지위에 도전할 뜻이 없다고 밝히기도 했다. “中国驻美大使馆外交官：不要让南海问题绑架中美关系”，『环球网』，2016.6.30. <http://world>.

미중이 기싸움을 계속할 수는 있겠지만, 직접 충돌은 자제할 것으로 보인다. 또한 북핵문제에서 중국이 협력하도록 하려면 미국도 압박 일변도로 나가는 어려울 것이므로 장기적으로 동중국해나 남중국해 영유권 분쟁에서 미중간 기싸움이 완화될 가능성이 커진다.

북핵 문제에 대한 미중의 갈등과 협력

이러한 미중 간 기싸움은 북한 핵문제와 타이완 문제의 처리 여부에도 영향을 미칠 수 있다. 제4차와 제5차 북한 핵실험 및 미사일 도발에 대해 미국의 입장은 그 어느 때보다 강경하다. 5차 핵 실험이후 미중은 북한 비핵화 방침을 거듭 확인하면서 안보리 제재 결의안 채택에는 합의했으나 사드문제에 대해서 이견을 보였다. 중국은 북핵 제재에 동참은 하지만 사드 배치에는 강력하게 반대 의견을 표명한 것이다. 유엔 결의안 2321은 그 어느때보다 강경한 제재 내용이 포함되어 있다. 게다가 사드배치에 대한 미국의 입장은 명확하다. 케리 국무장관은 왕이 부장에게 사드 배치협의를 북한 핵 때문이므로 비핵화만 이룰 수 있다면 사드는 필요 없다는 점을 분명히 했다. 사드 배치를 고려하지 않을 수 있는 조건은 비핵화라고 거듭 밝혔다.¹³⁾ 그럼에도 불구하고 중국은 사드 배치가 중국의 안보이익을 위협하는 것이라는 입장을 거듭 천명했다. 이러한 사드 배치 문제는 미중 간 쟁점이 되면서 동시에 한중 관계에도 영향을 미치고 있다. 2017년 트럼프 취임후 트럼프 정부는 중국의 반대에도 불구하고 사드 조기 배치를 실행하고 있어 5월말까지 배치 완료할 전망이다. 지속되는 북한의 도발에 대해 미국은 선제타격도 배제하지 않는다는 입장을 취하는 등 강경한 태도를 보이고 있다. 오바마 정부의 전략적 인내 정책에 변화가 있다고 볼 수 있다.

4차 및 5차 핵실험 후에 미국의 강경한 태도에 따라 중국도 대북 강경 제재에 동참했다. 다른 한편 중국은 비핵화 협상과 함께 현재 한반도 내의 휴전 상태를 평화협정으로 대체하는 방안도 병행 추진할 것을 공식 제안하였고 대북 제재와는 별도로 북한과 대화할 것도 촉구했다. 북한을 관리하면서 한반도 정세를 중국이 주도적으로 이끌어가려는 의도를 보인 것으로 볼 수 있다.

미국의 강경기조에 중국이 어디까지 협조 할 수 있는가가 미중관계에 영향을 미칠 것으로 보인다.

타이완 문제

타이완 차이잉원 총통이 2016년 5월에 취임한 직후 대미, 대일 관계를 강화하는 조치를 취하면서 양안관계는 과거와는 다른 변화 양상을 보이고 있다. 과거 국민당

huanqiu.com/exclusive/2016-06/9103558.html

13) “중국, 한미일 외교 수장 연쇄 접촉…사드·남중국해 갈등 표출”, 『연합뉴스』, 2016.7.26.

정부 시절과 달리 중국 국무원 대만사무관공실과 대만 행정원 대륙위원회 간 연락 소통체계 및 해협양안관계협회-해협교류기금회 간 협의체계가 중단된 데 대해 중국 정부가 이에 대한 책임을 타이완 정부에 돌리고 있는 실정이다.¹⁴⁾ 이러한 양안관계 변화의 조짐을 고려할 때 중국 정부가 타이완을 강압적으로라도 통일하려는 움직임을 보일 가능성이 있음에 주목할 필요가 있다.¹⁵⁾ 중국이 타이완을 실질적으로 통일할 경우 발생하는 동아시아의 안보구도의 전략적 거대 변화를 막기 위해 미국은 직접 개입보다는 타이완 국방력 강화를 위한 무기 수출 등에 적극적일 가능성도 있다.

미국 트럼프 행정부는 강력한 군사력을 바탕으로 한 미국 우선의 정책을 추진할 것이다. 그러나 아시아에서 많은 비용을 부담해야 하는 경찰 역할에는 소극적일 가능성이 있다. 이는 타이완 문제에 있어서도 중국과 대만간 긴장이 고조될 때 미국이 군사적으로 개입하는 데는 부정적이라는 것을 의미한다.

트럼프 대통령 취임 이후 처음으로 시도된 미중 정상간 전화통화에서 트럼프 대통령은 시진핑이 요구한 하나의 중국 원칙 존중에 동의했다.

이는 트럼프 대통령 당선자 시절인 2016년 12월에 차이잉원 타이완 총통과 전화하고 하나의 중국 원칙도 협상 대상이 될 수 있다고 표현한 입장에서 원상으로 후퇴한 것을 의미한다. 동시에 중국은 미국의 동의를 확보하는 과정에서 미국과 협력과 상생의 길을 갈 것임을 천명한 것으로 해석 될 수 있다.

그 대신 방위비 분담을 주장해온 트럼프 입장에서는 대만이 자신의 방위를 위해 무기 구입을 확대하는데 긍정적일 가능성이 있어 이 문제로 미중간 갈등을 빚을 수는 있다.

III. 한중관계 평가와 전망

한중수교 이후 한중 관계는 비약적으로 발전해왔다. 한중 관계 평가를 위해 수교 이후 전 시기를 검토할 필요도 있으나 분석의 편의상 박근혜 정부 시기 한중 관계를 중심으로 보기로 한다.

박근혜 정부의 대중 정책은 한중 관계를 한 단계 업그레이드 시켰다고 평가할 수 있다. 2013년 한중 정상회담을 기점으로 2014년과 2016년에 이르기까지 한중 정상회담만 7차례였다. 장·차관급 대화 채널을 포함한 한중 간 고위급 소통을 촉진시켰다. 게다가 국책 기관 간 대화채널 구축 등으로 정책 대화도 증대했다.

14) 중국 국무원 대만사무관공실은 타이완 정부가 92컨센서스를 인정하지 않고 그 핵심 의미에 동의하지 않아, 양안 상호 교류의 정치적 기초가 흔들렸으며, 모든 책임은 대만에 있다고 밝혔다. 『人民日報』, 2016.6.30.

http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-06/30/nw.D110000renmrb_20160630_3-11.htm

15) 2016년 8월 31일 대만 국방부가 입법원에 제출한 보고서에 의하면 중국지도부가 인민해방군에게 2020년까지 대만 무력 침공 전력을 갖추고 작전계획을 완성하라는 지시를 내렸다고 한다. 『중국시보』, 2016.9.1.; 『문화일보』 2016.9.1.

또한 한중 관계가 북중 관계보다 강화되는 계기가 마련되었다. 박근혜 정부에서 한중 정상회담만 7번 개최되는 동안 북중 정상회담은 한번도 개최되지 못했고 고위급 교류도 거의 이루어지지 못했다. 실제적인 평가를 위해 정치·군사, 경제, 사회·문화의 3가지 방면으로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 외교 안보

1) 한중 관계 강화와 북중 관계의 약화

진전을 보인 것은 고위급 대화 방식을 한 단계 높인 것이다. 양국 정상 상호방문의 정례화를 비롯해 청와대 안보실장과 중국의 외교담당 국무위원 간 고위급 교류, 외교·안보 대화를 정례화하기로 했다. 소통과 신뢰 구축의 차원을 한 단계 높인 것으로 평가 할 수 있다. 정상회담을 중심으로 보면 2014년 정상회담은 2013년 정상회담의 합의를 재확인하고 보완했다고 평가된다. 2013년 정상회담의 연장선상에서 2013년에 합의한 다층적인 대화를 정례화 하는 데 합의하고 인문 교류 합의에 더하여 새롭게 정부와 민간이 참여하는 1.5트랙 대화체와 한중 청년지도자 포럼을 신설하기로 합의했다. 2013년에는 상대적으로 취약했던 군사, 안보 분야의 협력 내용도 보완했다. 2015년 정상회담에서는 통일문제가 심도 있게 논의되었고 한미 정상회담과 더불어 한미중의 협조가 부각되었다. 소통 채널을 정례화할 뿐 아니라 정부, 의회, 싱크탱크, 민관이 함께 참가하는 1.5 트랙 대화 체제 등 다양한 소통 채널을 추가 확대함으로써 소통의 심화와 확대를 기대할 수 있게 되었다.

한중 간 군사 분야의 교류 협력에서는 2016년 4차 핵실험 후 국방부 간 직통망이 제대로 작동이 되지 않았다는 점에서 아직 성과를 내고 있지 못하다고 하는 평가도 있다. 일단 개통이 되었다는 점에서 군사적 신뢰 구축을 진전시킬 것으로 평가할 수 있다.

북중 관계가 상대적으로 약화되는 추세에서 한중 관계가 강화되고 있는 것은 사실이다. 북중 관계는 그 어느 때보다 악화된 상태이다. 2015년 중국이 북한과의 관계 개선을 시도하고 북한도 이에 어느 정도 호응하는 태도를 보이면서 불편한 북중 관계가 개선될 조짐을 보이기도 했으나 2016년 초에 실시된 4차 핵실험과 9월의 5차 핵실험으로 북중 관계는 다시 냉각되었다. 유엔 대북 제재에 중국도 적극 동참하여 유엔 결의안 2321에 합의하여 북한을 압박하고 있기 때문이다. 여기에 트럼프 정부 출범 이후 미사일 발사 등 도발과 김정남 암살사건 등으로 중국은 북한산 석탄 수입 전면 금지라는 강경 조치를 취함으로써 중국과 북한의 관계는 최악의 상태로 접어들고 있다.

만약 북한이 핵실험에 대해서 전향적 자세를 취한다면 북중 정상회담을 포함하여 북중 관계가 개선될 수 있을 것이다. 그러나 북한은 핵문제에 대해 입장 변화를 보이지 않고 있으며 오히려 핵보유국 지위를 확보하기 위해 잠수함 발사 미사일을 여

러 차례 발사하여 성공시키면서 핵무기 실전 배치를 서두르고 있다. 이러한 상황에서 북중 정상회담 개최는 이루어지지 않을 것이며 북중 관계도 크게 개선되기는 어려울 것이다.

이에 반해 한중 관계는 지난 몇 년간 양자관계만이 아니라 지역안보를 포함한 다자관계에서의 협력도 강화 되었다.이 같은 한중 관계 발전은 미국의 아시아 중시 전략과 이에 대응한 중국의 적극적인 대외 전략이 교차하면서 한반도의 전략적 가치가 커진 데 따른 것이다. 이는 한국에게는 더할 나위 없이 좋은 기회이면서도 만만치 않은 도전이다. 그 예로 THAAD의 한반도 배치 가능성에 대한 중국의 우려나 시진핑 주석 방한 시 제시한 아시아 신안보관이나 AIIB를 들 수 있다.

2015년 정상회담에서 한중일 정상회담을 제의하여 중국의 지지와 동의를 이끌어 낸 것은 한일 관계 개선을 포함하여 동북아 외교를 주도적으로 해 나갈 수 있는 계기를 마련한 것으로 볼 수 있다. 동년 11월에 서울에서 개최된 한중일 정상회담을 통해 북한 문제에 대한 한중일 협력을 해 나감에 있어 한국이 주도하는 정상외교를 할 수 있게 되었다.

한중관계도 2016년 THAAD 배치 결정 이후 이 문제로 인해 여러 가지 불협화음을 내기 시작했다.

2) 북핵문제에 대한 협력

2014년 공동성명의 내용은 2013년에 비해 북핵문제에 대해서는 중국의 주장이 보다 분명하게 제시되었다. 예컨대 2013년은 “유관 핵무기 개발이 한반도를 포함한 동북아 및 세계의 평화와 안정에 대한 심각한 위협”이라는 인식을 같이했다고 한 반면에 2014년에는 관련 당사국들이 대화와 협상을 통하여 해결해야 한다는 기존의 중국 입장이 강조되었다.

2015년 정상회담에서는 북한 도발에 대한 압박 강도가 높아졌다. 양국 정상은 한반도 안보 정세와 관련해 “긴장을 고조시키는 어떠한 행동에도 반대한다”는 입장을 밝혔다. 북한의 도발로 한반도 내 긴장이 고조되는 것에 대해 부정적인 의사를 드러낸 것으로 풀이 될 수 있다. 대북 인식에서 한중의 공감대가 확산된 것으로 볼 수 있다. 북한이 도발할 가능성에 대해 미리 경고하고 이를 사전에 방지하는 것이 중요함을 한중 양국이 공동으로 인식한 것이다. 한중 정상회담 후 가진 공동 기자회견 내용에서 한반도에서의 어떠한 긴장 행위 조성에도 반대한다는 북한에 대한 경고성 발언을 한 것은 중국의 입장에서 볼 때 진일보 한 것이다. 2015년 정상회담에서는 북핵과 북한 문제에 대해 양국은 ‘의미 있는 6자회담’ 이 조속히 재개되어야 한다는 데 뜻을 같이했다고 표현했다. 북한이 주장하듯 핵군축 회담이 아니라 진정한 비핵화 회담이 되어야 함을 의미하는 것이다.

그럼에도 불구하고 6자회담의 효과에 대해서는 중국 측도 비관적인 입장을 갖고 있는 전문가가 대부분이다. 중국은 5자회담에도 반대 않는다. 한중은 3자회담과 5자

회담을 만들어 가는데 협력할 수 있다. 중국이 전에는 반대했던 5자든 4자든 어떠한 형식의 회담도 가능하다는 입장으로 선화한 것은 그만큼 대화를 위한 기제를 만들려는 의지의 표명이라 볼 수 있다.

3) 한반도 통일 문제에 대한 협력

중국의 한반도 통일에 대한 관심과 지지이다. 중국 측은 한반도 프로세스와 드레스덴 구상 등의 내용과 남북 관계 개선을 위해 기울인 한국의 노력에 대해 적극적으로 평가하고 한반도 평화통일에 대한 지지를 천명했다. 동시에 평화통일을 공동성명뿐 아니라 시 주석이 서울대 강연에서 직접 언급한 것은 과거 정상회담에서는 없었던 의미 있는 일이다.

2015년 정상회담에서 두 정상은 한반도 통일 문제에 대해 깊은 대화를 나눴다고 알려졌다. 통일과 북핵문제가 연계되어 있음을 시사 하는 박 대통령의 언급은 주목할 만한 성과이다. “한반도와 동북아의 평화와 안정을 지켜나가는 데 중국과 어떻게 협력을 해나갈 것인가가 가장 중점적으로 얘기되고 다뤄졌던 문제라면서 북핵문제를 포함해서 여러 가지 복잡한 문제들, 긴장 상태가 끊임없이 계속되는 이런 문제들이 어떻게 해결되느냐할 때 그 귀결점은 평화통일이라고 생각한다”면서 “북핵문제나 이런 것을 해결하는 가장 궁극적이고 확실한 어찌면 가장 빠른 방법도 평화통일” 이라고 강조한 것이다.¹⁶⁾ 그러나 중국과 어느 정도 협의가 된 것인지는 미지수이다. 중국의 각계각층에 대한 홍보도 필요하며 전문가들의 견해도 어느 정도 합의가 이루어져야 하므로 이에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다.

4) 한중 사드 갈등

한중 협력이 한 단계 업그레이드 된 것도 사실이지만 2016년 7월 사드 배치 결정 발표 이후 한중관계가 악화되고 있다. 다방면에서 불협화음을 내며 중국 언론에서 비판적인 보도가 이어지는 가운데, 한류에 대한 제한이나 압박을 의미하는 ‘한한령(限韓令)’ 이라는 용어도 유포되고 있다. 중국은 한류 콘텐츠 수출액 비중의 40% 가량을 차지하는 최대 한류 소비 국가이기 때문에 중국정부의 공식적인 지침이 마련된다면 그 파장이 클 수밖에 없다.

사드가 한중 관계에서 심각한 갈등 사안이 되었지만 중국이 보는 한중 갈등의 근본적인 요인은 사드 하나의 이슈가 아니라 미중 사이에서 한국이 어느 편을 선택해 취할 것인가에서 미국의 편에 섰다고 보는 데 기인하는 것으로 볼 수 있다.

2. 경제협력 심화¹⁷⁾

16) “朴대통령, 中과 평화통일 협력…조속한 시일 내 다양한 논의시작”, 『연합뉴스』, 2015.9.4.

17) 외교부 「중국개황 2016」, 2016년 7월

경제 분야 성과로는 첫째, 한중자유무역협정의 타결과 발효이다. 한중 FTA의 타결과 발효로 한중 경제 협력은 가속화할 것으로 기대 된다. 일부 민감 품목에 대한 우려가 있었지만 일단 타결되면 양국의 경제에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보이며 이 같은 경제적 상호의존의 심화는 경제적으로뿐 만 아니라 안보적으로도 의미가 있다. 중국이 주변국 외교에서 중점을 두고 있는 경제적 네트워크 강화 차원에 역점을 두고 추진하는 FTAAP, AIB, 그리고 운명공동체 방안에 한국이 적극적으로 참여하고 지지해주기를 기대한 것에 대해 한국은 상당히 부응했다는 반응을 보였다.

둘째, 위안화 직거래 시장과 위안화 청산결제 은행 개설, 그리고 한국이 중국의 자본시장에 투자할 수 있는 위안화 적격외국인기관투자자 자격 확보도 큰 성과이다. 위안화의 국제화에도 기여 할 뿐 아니라 한국이 중국 금융시장에 좀 더 가까이 다가갈 수 있게 되었기 때문이다.

셋째, 2015년 정상회담을 통해 한중 경제 협력은 새로운 단계에 도달했다. 중국의 내수시장 진출에 중국의 협조가 필수적인데 이에 대한 합의를 이끌어냄으로써 한중 경제 협력의 전기가 마련된 것이다. 2014년 정상회담에서 한중 FTA 협상 진전을 비롯하여 한중 세관당국 간 협력 강화 등 많은 성과가 있었지만 2015년의 한중 정상회담에서 더욱 많은 경제협력의 성과가 있었다. 우선 중간재 수출을 통한 무역 활성화에 그치지 않고 중국 내수시장으로의 진출 기반을 마련한 것이다. FTA 조기발효, 비관세장벽 해소, 민간교류 활성화 등에 공동보조를 취하기로 합의하고 관련 MOU를 체결함으로써 2020년 10조달러 규모로 급성장하는 중국 소비시장에 본격 진출하기로 했다. 다음으로 교역과 투자를 증진하기 위해 KOTRA와 중국 국제무역촉진위원회(CCPIT) 간 MOU를 맺고 양국 기업 간 상호시장 진출 확대를 위한 협의채널을 구축하기로 하였다. 마지막으로 2020년 1조2천억 달러로 예상되는 중국 보건의료시장 진출도 본격화하기로 함으로써 서비스 시장 개방에 따른 한중 협력도 강화될 것으로 전망되었다. 그러나 사드 문제가 불거지면서 경제 협력에도 제동이 걸리고 있다. 대중 수출에서 중간재 수출이 78%에 달하는 상호의존의 무역구조상 중국이 대량으로 제재하기 어렵지만 관광을 포함하여 서비스 분야의 제재는 일방적인 구조로 막을 방법이 없다는데 문제가 있다.

3. 문화교류확대

인문 교류도 활성화 되었다. 첫째, 한중 간 상호인식 제고를 위한 인문 교류활성화 방안으로 양국 정상회담 결과에 따라 2013년 출범한 한중 인문교류공동위원회 세 번째 회의가 2015년 12월 제주도에서 개최되어 제도화 계기를 마련했다. 양국 외교부 차관을 수석대표로 하여 양측 기관, 관련 지자체 등 총 26개 기관 대표들이 참석하여 한중 청년지도자 포럼, 판다 공동연구 및 이름짓기 공모전, 한국 관광의

해, 인문 교류 테마도시 사업 등 총 60여개 사업을 2016년도 인문교류 세부사업으로 채택함으로써 도시 간, 지방 간 교류를 비롯해 인문 교류의 제도화가 기대되고 있다. 이를 통해 공공외교의 확대, 청년 지도자 포럼 개최, 영화 공동제작을 포함한 문화 콘텐츠의 질적 제고, 김치 수출 허용을 포함한 식품 협력 등 양국 교류가 깊어진 점도 좋은 평가를 받을 만하다.

둘째, 일천만 인적 교류 시대에 맞추어 갈등을 줄여 나갈 수 있는 협력의 틀을 구축했다. 한중 간 영사협정의 체결이 그 좋은 예이다. 한국과 중국의 국민을 더 잘 보호할 수 있는 장치를 마련한 점에서 갈등의 소지를 줄이고 양국 국민의 상호 인식을 제고하는 데 기여할 것으로 보인다.

셋째, 문화 융성에 대한 한중 협력의 틀을 구축한 것이다. 규제 완화와 교류 협력을 위해 양국 관련 부처 장관급으로 구성된 문화정책협의체를 신설하기로 했고 문화창조융합벨트 등 협력거점을 마련하기로 함으로써 문화 융성에 대한 한중 협력의 틀을 만들었다 할 것이다.¹⁸⁾

그럼에도 불구하고 문화교류에서 한한령이라는 용어가 언론에 나돌 만큼 중국이 여러 가지로 교류에 제동을 걸고 있어 갈등을 빚고 있다. 사드 배치 결정에 대한 보복으로 여겨지고 있는 가운데 중국 정부는 공식적인 보복조치를 지시한 적이 없다고 주장하고 있다.

종합해 보면 한중 관계가 어느 정도 신뢰구축을 통해 우리 외교의 새로운 지평을 여는 계기가 되었다고 할 수 있다. 그러나 THAAD와 같이 갈등 사안에 대한 전략적 소통은 아직 부족하다.

IV. 대중전략 과제

1. 기본 전략

첫째, 2017년에 새로운 미 행정부가 구성되었고 연말에 시진핑 2기 정부가 들어서면 2018년경 미중은 각기 새로운 틀의 대외정책 방향을 내놓을 것이다. 새로운 틀에 입각한 미중 관계 형성과정에서 한국은 미중 사이에서 전략적인 입지를 넓혀 나갈 수 있어야 한다.

2018-22년에 이르는 기간에 기회를 활용하여 북핵 및 통일 문제를 포함한 한반도 문제와 더불어 국제적 규범과 질서를 수립하는 데에 있어 적극적으로 한국의 역할을 제고해 우리의 전략적 입지를 넓히는 데에 국가의 역량을 결집해야 할 것이다.

둘째, 한반도 평화와 안정을 위해서는 북핵문제 해소가 관건이며 또 북핵문제 해소를 위해서는 한미중 협력이 무엇보다 중요하다. 북한의 도발에 선제적으로 대처하기 위해 국제사회가 한 목소리로 대북제재를 통한 압력을 행사할 수 있도록 촉진

18) 박근혜 대통령과 리커창 총리와의 회담, 청와대 보도자료 2015.9.2.

자의 역할을 해야 한다. 한미중 협력체계가 구축되면 강력한 대북제재를 통해 북핵 미사일 도발을 방지내지 응징할 뿐만 아니라 북한이 대화모드로 돌아설 경우에도 이후의 국면을 우리가 주도해 나갈 수 있는 모멘텀을 만들 수 있기 때문이다.

셋째, 한중일 정상회담의 정례화를 통해 한중일 협력체제의 구축이 제도화되도록 해야 한다. 한중일 협력은 대북 공조체제를 이루는 데에도 매우 중요하다. 한미중 대화 채널도 가동이 시도되었지만 더 내실화 시켜 대북 정책에 진전을 이루어 나가야 한다. 한중일 협력 체제 구축이 되면 한국이 중일 간에 교량 역할을 하는 데 유리해질 것이다. 대륙 국가였던 중국이 해양 국가로 부상하면서 전통적인 해양 국가인 일본과 경쟁할 가능성이 더욱 커졌다. 한국은 한중일 협력 체제를 이끌어내기에 적합하다. 한국은 일본이나 중국의 되지 않아 양국의 협력을 이끌어 내는 촉진자, 중간자로 역할 할 수 있기 때문이다. 동북아 경제권 형성을 위한 경제협력차원만이 아니라 한반도 평화와 통일을 위해 한중일 협력 체제를 주도적으로 구축하는 것이 필요하다.

넷째, 국제규범과 안보질서 및 거버넌스에 대한 한국의 역할이 증대할 수 있도록 한국에 대한 중국의 지지 확보 노력도 강화되어야 한다. 한국 정부는 남중국해 항행의 자유, 상공 비행의 자유, 국제법에 입각한 분쟁의 평화적 해결 등 원칙적인 입장을 밝혔을 뿐 아니라 남중국해 행동선언(DOC)의 준수와 비군사화를 강조하여 과거보다 적극적인 자세로 국제분쟁의 해결 노력에 참가하는 의지를 표명했다. 향후 정부는 이에 대한 입장을 지속적으로 밝혀 나가는 등 국제 규범을 수립하는 데 주도적인 역할을 해나가야 한다.

2. 정책 이슈별 과제

1) 한중 전략적 소통 확대

우선적인 과제는 전략적인 소통을 강화해 북핵 문제를 넘어서 한반도의 평화통일과 동북아 평화와 협력에서 한중이 협력할 수 있는 체제가 구축되어야 하는 것이다.

경제, 사회·문화 교류가 활성화 되는 것과 달리 한중 간 정치, 군사 교류와 소통은 이제 시작 단계에 있다. 북핵에 대한 한중 협력은 그 어느 때보다 중요하다. 북핵에 관해서도 전략적 소통이 어느 정도 진전이 있었으나 아직 충분하지는 못하다.

북핵과 안보에 대한 한중 협력은 미중 관계에도 달려 있다. 미중 관계는 사안에 따라 경쟁이 치열해질 것으로 보이지만 갈등이나 대립으로 치달기보다는 북한 문제에 대한 이견 해소를 위한 노력을 통해 협력을 위한 접점을 찾아나갈 것으로 보인다. 중국이 북핵 문제로 인해 미중 신형대국관계가 깨지는 것을 바라지 않을 것이기 때문이다. 이는 왕이 외교부장이 미중 양국은 시진핑 중국 국가주석의 미국 방

문 당시 합의한 사안에 따라 신형 대국관계를 형성하는 방향으로 노력해야 한다고 강조한 것에도 나타나 있다.¹⁹⁾ 북핵에 관한 미중은 협조체제를 유지해왔다. 한중 관계도 미중관계에 의해 영향을 받아 북핵문제에 대해 한중간 갈등보다는 협력이 강조되었다. 그럼에도 불구하고 북한이 제 4차 핵실험 이후 유엔 대북제재에 아랑곳하지 않고 미사일 발사를 하는 것에 대응하여 2016년 7월 한국이 사드 배치 결정을 하자 중국은 거세게 반발하고 나섰다.

이는 미중 관계와도 연관이 있다. 2016년 7월 사드 배치 결정이 발표된 직후 미국이 뒤에서 개입하고 있다고 여겨지는 남중국해에서 필리핀과의 중재재판의 결과가 중국의 완패로 끝나는 결정이 이루어져서 시기적으로 중국정부가 민감하게 반응할 여지가 많았기 때문이기도 하다. 즉 남중국해만이 아니라 한반도도 미국이 뒤에서 영향력을 행사해 중국을 어렵게 만들었다고 여겨질 빌미를 준 측면이 있기 때문이다.

중국이 미국과 기싸움에서 한국을 때리는 모양새를 취하고 있지만 이를 장기적으로 지속하는 것은 중국의 국익에도 도움이 되지 않는다. 중국은 제 19차 당 대회와 산적인 국내 경제 문제 등으로 주변지역의 안정이 그 어느 때보다 중요하다. 미중 관계가 조정되는 가운데 한중 관계도 영향을 받을 것으로 보인다. 중국이 한중관계를 최악으로 몰고 갈 필요가 없고 한국도 한중 관계 악화를 원하지 않는다.

차기 한국 정부는 이러한 일들이 반복되지 않도록 하고 북핵 문제와 더불어 한중 양국이 동북아지역의 평화와 발전을 위해 협력할 수 있는 기회를 잃어버리지 않도록 전략적 소통 강화에 더욱 노력해야 한다.

2) 중국의 일대일로 전략과 한반도 통일의 연계

중국의 일대일로(一帶一路, 육상 및 해상 실크로드) 전략은 중국의 꿈을 이루기 위한 대전략의 일환이다. 2010년 중국의 GDP 규모가 세계 2위가 된 이후 중국은 자신감을 갖고 시진핑 정부가 중화민족의 위대한 부흥을 목표로 과거와는 완전히 다른 차원의 새로운 중국적 특색의 외교전략 구상을 제시한 것이다. 신 중국 설립 100주년이 되는 2049년까지 향후 35년을 내다보며 아시아, 유럽, 아프리카를 잇는 육상과 해상 실크로드를 따라 인프라 개발과 무역 증대를 통해 신성장 동력을 발굴한다는 전략이다.²⁰⁾

이 구상의 전략적 의도는 4조 달러에 이르는 외환보유액을 적절히 활용하여 주변국들의 인프라 개발 수요를 충족하는 한편, 무역을 통해 철강과 시멘트를 비롯한

19) 왕이 외교부장은 2013년 12월 16일에 중국 공공외교협회 등이 주최한 ‘2013 중국과 세계’ 라는 포럼에서 “중국은 신형대국관계와 주변국 외교, 개도국 외교, 경제 외교, 개최국 외교 등 다섯 가지 외교에 주력할 것” 이라며 미국과의 신형대국관계를 최우선 외교 목표로 설정한바 있다.

20) 일대 일로는 시 주석이 2013년 9월 카자흐스탄을 방문해 실크로드 경제벨트(湄之路經濟帶) 구상을 처음 언급한데 이어 그해 10월 인도네시아에서 해상 실크로드 공동 건설을 제안한데서 비롯된 것이다. 2015년 3월 28일 중국의 국가발전개혁위원회, 외교부, 상무부가 공동으로 ‘육상실크로드 경제벨트와 21세기 해상실크로드의 비전 및 행동’ 이라는 세부 실행 계획을 발표하기도 했다.

중국의 과잉생산 문제를 해결하고 60개국이 넘는 실크로드 주변국들과 손잡고 전 세계적 영향력을 확대해 나가고자 하는 것이다. 이를 위해 중국은 2014년 400억 달러 규모의 실크로드 기금을 형성했고 아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 설립을 주도했다. 또 다른 목적은 에너지 안보이다. 해상실크로드 건설을 통하여 안전한 수송로를 확보하고 수송로 다변화를 위해 중앙아시아의 풍부한 석유와 천연가스를 확보하는 것이 중국의 에너지 안보에 매우 중요하다. 이 같은 관점에서 육상실크로드 경제벨트와 해상 실크로드는 중국의 부상에서 양대 날개축에 해당한다고 볼 수 있다.

미국, 일본, 인도를 비롯한 여러 나라들은 일대일로를 모두의 합주가 아닌 중국의 독주라는 시선으로 바라보며 경계하고 있다. 이러한 우려를 의식하고 2015년 3월 보아포럼에서 발표된 ‘육상실크로드 경제벨트와 21세기 해상실크로드의 비전 및 행동’이라는 세부 실행 계획에서 중국 정부는 일대일로가 중국판 마셜 플랜이 아닌 참가국들이 공동으로 만들어가는 상호 호혜적인 지역 경제협력 전략임을 강조했다. 이 실행 계획에 따르면 일대일로가 서진 전략일 뿐 아니라 동북 지역 진출 전략도 됨을 알 수 있다. 동북3성(랴오닝, 지린, 헤이룽장)이 러시아 몽골 등 극동 지역과의 육해상의 창구 역할을 맡도록 되어 있다.²¹⁾

일대일로 전략을 바탕으로 한 동북아 경제권 형성에 있어 한중 협력은 매우 중요하다. 북핵 문제 등으로 한반도 종단 철도 건설이 어렵다 하더라도 한중이 협력할 수 있는 방안은 많다. 한국이 개도국 인프라 개발에 동참할 뿐 아니라 물류, 자원개발, 신산업 분야의 협력을 통해 한중이 함께 발전하는 전략을 추진하면 한중간 상호이익이 되기도 하지만 동북아 경제권 형성에도 기여할 것이므로 동북아의 미래를 위해 바람직하다. 중국은 이 전략이 일정한 성과를 내려면 적어도 8년에서 10년이 걸릴 것으로 예상하고 있다. 향후 10년 내에 중국의 일대일로가 동북3성지역과 한반도에서 성공을 거두기 위해서는 일대일로 추진과정에서 한중 협력을 통해 한반도 통일이 이루어지는 것이 가장 바람직하고 필요할 것이다. 이는 중국이 한반도 통일을 지지해야 하는 이유도 될 수 있다. 따라서 차기 정부는 이러한 관점에서 중국을 설득하며 대중 통일 전략을 수립해 나가야 한다.

3) 대중국 통일외교 강화

대중국 통일 외교의 목표는 한반도 통일에 대한 중국의 이해를 얻는 일이다. 동시에 중국의 우려를 불식시키는 것이다. 이를 통해 통일에 대한 중국의 지지 내지 암묵적 동의를 확보해야 한다. 이러한 통일 외교 목표를 이루기 위해 중국의 현대 북정책 변화를 꺼리게 하는 중국의 우려 사항이 무엇인가를 파악하고 이를 불식시키기 위한 노력이 체계적으로 전개 되어야 한다. 중국의 대북 정책 변화를 유도하

21) 그러한 구상을 담은 예로 延边州人民政府, “延边州人民政府关于印发 ‘延边朝鲜族自治州国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要’ 的通知” 2016.4.29.

기 위해 다음을 고려할 필요가 있다.

중요한 것은 한반도 통일에 대한 미국과 중국의 지지를 확보하면서 한미중 협력의 틀을 만들어가는 한국의 적극적인 역할과 이를 뒷받침할 통일 외교 실천전략이다.

첫째, 통일외교 추진은 북한 개혁개방 유도도를 포함하는 것이어야 한다. 북한이 핵을 포기하고 개혁개방으로 나오도록 유도하여 남북한이 교류하는 가운데 평화적인 통일을 이루는 외교가 바람직할 것이다. 그런데 북한이 개혁 개방을 하려면 핵을 포기해야 하는데 이는 가능성이 적다. 북한은 2016년 제 4차 핵실험을 감행함으로써 핵을 포기할 의사가 없을 뿐 아니라 핵 포기 단계가 이미 지났음을 국제사회에 알렸다. 국제 제재가 강화될 수밖에 없는 상황이 된 것이다.

둘째, 북한 유사시에 대한 대비도 해 나가야 한다. 고강도의 국제 제재 속에 개혁개방을 하지 않는다면 북한 정권은 5년 이내에 불안정해질 가능성이 크다.

미국의 뉴욕 타임스지는 김정은 정권이 어느 시점에 갑자기 그러고 폭력적인 방식으로 무너질 것이라며 그때 한국과 동맹국들이 북한을 구할 준비가 돼 있어야 한다고 주장했다. 이 신문은 2015년 5월 18일 ‘북한의 공포’ 라는 제목의 사설을 통해 김정은 제1위원장이 현영철 인민무력부장을 숙청하는 등 공포정치를 펼치고 있다고 지적했다.²²⁾ 공포정치를 하고 있는 북한 김정은 정권이 어느 순간 갑자기 붕괴될 수 있으므로 이에 대비해야 한다고 촉구한 것이다. 이에 앞서 오바마 대통령은 2015년 1월 22일 세계 최대 동영상 공유 웹사이트인 ‘유튜브’ 와의 인터뷰에서 북한 정권은 결국 무너질 것이라고 단언한 바 있다. 이러한 판단은 오래전부터 전문가들 사이에 많이 인용되었으나 미 대통령과 주요 언론이 이를 직접 언급한 경우는 없었다. 이는 북한이 핵을 포기하고 개혁개방으로 나오지 않는다면 급변사태가 현실이 될 가능성이 커지고 있음을 경고한 것이라 볼 수 있다. 따라서 급변사태에 대한 대비 전략은 통일이 될 때까지 지속적으로 추진해야 할 필요가 있다.

4) 한미중, 한중일 협력체계 구축²³⁾

2016년과 2017년에 북한 핵 문제가 해소될 전망이 불투명한 가운데, 향후 THAAD 배치 문제가 한중 간 및 미중 간 지속적인 이슈가 될 전망이다. 중국이 대북 고강도 제재에는 찬성하면서 사드 배치는 계속 반대 하고 있기 때문이다. 우리 정부가 사드 배치 문제는 국가안보 주권의 문제이고 대북 제재와는 별도의 사안이니 간섭해서는 안 된다고 설명해도 중국은 막무가내로 주장을 굽히지 않고 있다. 미국의 전략적 의도에 대한 불신이 깔려 있기 때문이다.

우선 한중 간 전략적 소통 강화가 이루어져야 하며 이를 토대로 한미중의 소통 채널을 강화하는 것이 필요하다. 북핵 문제와 동북아 안보 문제에 대해 심층적인

22) “North Korea’s Horror,” *The New York Times*, May 18, 2015.

23) 이 전략적 구상은 이미 10여년전인 2005년에 2020년을 내다보는 전략구상을 담은 줄고 ‘국가전략 2020’에서 발표된바 있고 후속 연구에서도 주장되었다.

논의가 이루어져야하기 때문이다. 북한의 핵실험과 미사일 도발에 대해 중국의 입장이 단순하지 않고 복합적인 미중 관계의 영향을 받기 때문이다. 미중은 남중국해에서 서로 기싸움을 벌이고 있을 뿐 아니라 동북아 안보 질서 재건축 과정에서 협력도 하면서 전략적 경쟁을 벌이고 있다.

이러한 미중 전략적 경쟁의 틈바구니에서 한국의 입지를 넓혀가려면 차기 정부는 북핵과 THAAD 문제에 대해 한중 간 전략적 소통을 한층 강화 할 필요가 있다.

둘째, 동북아 평화와 협력을 안정적으로 제도화할 수 있는 전략이 필요하다. 2025년 한반도를 둘러싼 강대국 간 이해관계에서 갈등과 위협요인을 다루어나갈 지역안보협력의 기제가 마련되지 못하면 중일 간 경쟁과 갈등이 점증할 가능성이 크다. 한국에게는 위협이자 기회이다. 미국의 전략적 군사적 우위가 유지되는 가운데 동북아 지역에 다자안보협력이 제도적인 틀로 발전하기에는 한계가 있다. 2020년까지 지역의 통합을 위한 과정은 길버트 로즈먼이 제시한 동북아지역의 통합을 위한 11단계에서 볼 수 있듯이 매우 어려운 단계를 거쳐야 하며 시간도 많이 걸릴 것으로 보인다.²⁴⁾ 지역주의 기구가 완전히 확립되기 이전에도 다자안보협력은 가능할 수 있지만 제한적일 수밖에 없다. 따라서 다자안보협력 기제가 어느 정도 형성될 때까지는 소다자 협력 체제를 시도할 필요가 있다.

셋째, 한반도 평화와 안정을 위해서는 북핵문제 해소가 관건이며 또 북핵문제 해소를 위해서는 한미중 협력이 무엇보다 중요하다. 한미중 협력체계가 구축되면 강력한 대북제재를 통해 북핵 미사일 도발을 방지내지 응징할 뿐만 아니라 이후의 국면을 우리가 주도해 나갈 수 있는 모멘텀을 만들 수 있기 때문이다. 나아가 북한의 도발에 선제적으로 대처하기 위해 국제사회가 한 목소리로 대북제재를 통한 압력을 행사할 수 있도록 촉진자의 역할을 해야 한다.

박근혜 정부가 들어서면서 이같이 한미중 대화와 협력이 시도되기는 했지만 별 성과를 거두지 못하고 있다. 북한을 의식한 중국이 공개적으로 정부간 대화를 하기는 부담이 된다고 보았기 때문이다. 따라서 정부 간 대화(트랙 I)에만 집착할 필요 없이 트랙II, 트랙1.5를 같이 활용해 나가는 것이 필요하다.

넷째, 한중일 협력 체제를 구축해 중일 간 교량역할을 할 수 있는 구도를 만들어야 한다. 한중일 삼각구도에서 한국이 중일 간에 교량 역할을 하는 데 유리해질 것이다. 이는 물론 한국과 중국 간에 그리고 한국과 일본 간에 신뢰가 쌓여 있다는 것을 전제로 한다. 대륙 국가였던 중국이 해양 국가로 부상하면서 전통적인 해양 국가인 일본과 경쟁할 가능성이 더욱 커졌다. 한국은 한중일 협력 체제를 이끌어내기에 적합하다. 한국은 일본이나 중국의 적수가 되지 않아 양국의 협력을 이끌어내는 촉진자 역할을 할 수 있기 때문이다.

24) Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, Cambridge University Press, 2004.

V. 결론에 대신하여

차기 정부 시기에는 미중이 벌이고 있는 군사, 경제, 문화 영역에서의 경쟁은 불가피하며 심화될 가능성도 있다. 그 중에서도 미중간 통상 마찰은 심화될 전망이며 우리 경제에 미칠 영향도 만만치 않을 수 있다.

미국과 중국이 기싸움을 넘어서 전면적인 군사적 대립으로 나아갈 가능성은 크지 않지만 경쟁과 견제가 지속되는 가운데 한국의 전략적 입지가 줄어들 가능성도 있다. 미중 관계가 안정되고 강대국들 간의 관계가 개선되더라도 지역의 안정과 평화, 그리고 한반도에서 미중의 전략적 이해관계가 반드시 일치하지는 않을 것이다. 한반도에 대한 미중 간의 전략적 이해관계가 조정되기 위해서는 상당한 시간이 필요할 것이다.

북한이 국내 정치경제적인 어려움을 호도하기 위해 이러한 틈새를 이용해 다시 도발할 경우에 대비할 수 있어야 한다. 북핵문제에 대해 중국의 역할을 강조하는 트럼프 정부의 입장을 고려할 때 미국의 대중 압박이 심화 될 수도 있다.

그러나 미중간 협의로 북핵문제에 대해 타협해 나갈 가능성도 있을 수 있으므로 이 두 가지 경우 모두에 대한 대비책을 마련해야 한다.

한미 공조 하에 확고한 대비책을 마련해 북한의 도발에 대비할 뿐 아니라 한걸음 나아가 지역의 ‘안정과 평화’를 위해 한반도를 포함한 역내 갈등과 분쟁 방지 기제를 만들어가는 하는 노력이 있어야 한다. 특히 이러한 기제가 안정과 평화를 강조하는 중국의 입장과 이익에도 부합될 수 있음을 설득할 수 있어야 한다.

이를 위해 다음과 같은 정책이 추진될 필요가 있다.

1. 한국은 한미동맹을 공고히 하면서도 중국과의 전략적 협력 확대를 동시에 추구해야 한다.

첫째, 한미 동맹은 지속적으로 강화되어야 하나 자주적 국방 강화 노력도 병행되어야 한다. 트럼프 정부는 미국이 세계경찰 역할을 하기위해 동맹을 유지하는데 과도한 재정 부담을 할 필요가 없다는 입장이다. 그러나 트럼프의 고립주의 성향의 발언을 미국이 아시아에서 철수한다는 의미로 해석할 필요는 없다. 일본과 한국 등 동맹국의 방위비 부담이 증가하도록 해서 미군 유지 비용부담을 덜겠다는 것이다. 차제에 일본과 한국의 자체 군비 증강이 이루어질 수 있고 동북아 군비 경쟁이 가속화 될 가능성이 있다. 국방력 강화를 통해 이에 대비해야 할 것이다.

둘째, 한반도에 대한 미중의 전략적 이익을 고려하여 한미동맹 강화와 한중 관계 발전의 조화를 위한 한미, 한중 신뢰 구축이 중요하다.

셋째, THAAD 문제를 포함하여 전략적 이슈에 대해 중국과의 마찰이 있지만 미중이 이 문제를 먼저 협의하도록 하면서 갈등을 줄이는 전략을 수립해야 한다. 동시에 중국도 참여 할 수 있는 사드 모니터링 시스템등을 도입해 사드가 중국의 이익

을 해치지 않는다는 입장을 전달하고 중국을 설득해 나가야 한다.

2. 사안별 균형(issue-specific balancing) 전략, 갈등 협력기제를 마련해야 한다. 각 이슈 별로 협력 가능 분야, 한국의 역할 공간을 찾는 노력이 필요하다.

첫째, 미중 간에 개별 사안들이 전략적 대립으로 치달게 되는 경우에도 한반도와 관련된 사안들이 연루되는 것을 방지하고 한국의 입장이 반영될 수 있도록 하는 노력이다.

둘째, 대중외교 관련, 정부 차원만이 아니라 민간 차원 네트워킹과 공공외교의 강화가 병행되어야 한다. 정부 간 소통만이 아니라 민간 차원의 소통이 체계적으로 연계되어야 상호인식을 제고 할 수 있을 것이며 전략적인 사안에 대해 유연하게 대처를 해나갈 수 있을 것이다.

셋째, 한국의 해양권익에 대한 종합적인 전략을 마련하여 대처해 갈 수 있도록 해야 한다. 종합적인 해양 안보전략 차원의 접근을 통해 해양이익을 수호하기 위한 전략과 대책을 강구해 나가야 할 것이다.

트럼프 정부는 중국의 해양 진출을 견제하면서도 영토분쟁에 대한 개입은 줄이려는 입장이다. 해양진출을 원하는 중국에게 좋은 기회가 될 수도 있다. 각 부서별로 흩어져 부분적인 연구나 활동을 하는 것을 총괄하여 다룰 수 있는 해양 전담기구를 설치할 필요가 있다.

3. 북핵문제의 궁극적인 해결은 한반도 평화적 통일이며 따라서 북핵문제 해결 노력과 더불어 한반도 통일 기반 조성을 위한 대중 통일외교를 적극적으로 추진해야 한다.

참 고 문 헌

- 국립외교원, 2014. 「2040 통일한국 비전 보고서: 글로벌 리더 통일한국」, 2014. 6.16.
- 동아시아연구원, 2014. 「통일한국의 외교비전과 동아시아의 미래」, 외교부·동아시아연구원 국제회의 자료집, 2014년 6월 9일.
- 란코프, 안드레이, 2010. 「남북통일추진방법」, 제 1차 통일외교포럼, 최진욱 편, 『한반도 통일과 주변 4국』, KINU 통일외교 포럼.
- 딘킨, 알렉산드르, 김현택·이상춘 역, 2012. 『글로벌 전망 2030:러시아의 전략적 시각』, 러시아 과학아카데미 세계경제 및 국제관계연구소, 한국어외국어대학교 출판부.
- 이태환, 2005. 「동북아 소다자협력체제 구축: 한미중/한중일 삼각협력체제」, 이태환 편, 『한국의 국가전략 2020』, 세종정책총서 2005-7, 성남:세종연구소.
- 2009. 「중국의 대외전략과 한반도 정책」, 김성철 편, 『외교환경과 한반도』, 세종정책총서 2009-3, 성남: 세종연구소.
- 2010. 「동아시아 평화와 중국」, 한용섭 편, 『미중경쟁시대의 동북아 평화론: 쟁점 과제, 구축전략』, 고려대학교 아연출판부
- 2012. 「중국과 한반도 통일문제-한국의 시각」, 사회과학원 편, 『김준엽과 중국』, 나남출판.
- 2012. 「중국의 해양진출 확대와 영유권 분쟁」, 국방부 편, 『한반도 군비통제』, 군비통제연구 51(2012.6).
- 2013. 「시진핑 시대 미중관계와 한국의 대중 전략」, 성남: 세종연구소
- 전재성·주재우, 2012. 「미중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제」, 『EAI 국가안보패널 보고서 : 2020 한국외교 10대 과제』, Vol.- No.62.
- 하영선 엮음, 2013. 『2020 한국외교 10대 과제』, 동아시아연구원.
- 任晓. “六方会谈与东北亚多边安全机制的可能性,” 『国际问题研究』, 1期, 2005.
- Brzezinski, Zbigniew, 2012. *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York: Basic Books.
- Cha, Victor, 2012. *The Impossible States: North Korea, Past and Future*, New York: Harper Collins Publisher.
- Curtis, Gerald, Ryosei Kokubun and Wang Jisi, ed., 2010. *Getting the Triangle Straight :Managing China-Japan-US Relations*, Japan Center for International Exchange.
- Dynkin, Alexander A. ed., 2011. *Strategic Global Outlook 2030*, IMEMO RAN, <http://www.imemo.ru>.
- Friedberg, Aaron L. 2005. “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?“,

International Security 30, 2: 7-45.

Kim, Samuel and Lee Tai Hwan ed., 2002. *North Korea and Northeast Asia*, Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Kissinger, Henry A. 2012. “The Future of U.S.-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity,” *Foreign Affairs*, March/April

Lee, Tai Hwan, 2007. “In search of a South Korea-U.S.-China Trilateral Dialogue in Northeast Asia,” *The Korean Journal of Security Affairs*, June.

National Intelligence Council, 2008. *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington D.C: US Government Printing Office.

Rozman, Gilbert, 2004. *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, Cambridge University Press.

“朴대통령, 中과 평화통일 협력…조속한 시일내 다양한 논의시작”, 『연합뉴스』, 2015.9.4.

“中 공산당의 '확장'…통일전선부에 뉴미디어 담당조직 신설”, 『연합뉴스』, 2016.7.4.

刘鸣, 叶成城,, “中国应避免让朝鲜铤而走险,” 『東方早报』 2013.2.7.

“社评：中国珍惜中朝友好，朝鲜也需珍惜,” 『环球时报』 2013.2.6.

“中国驻美大使馆外交官：不要让南海问题绑架中美关系”，『环球网』, 2016.6.30.

“North Korea's Horror,” *The New York Times*, May 18, 2015.

차기정부의 대일외교: 동북아평화협력을 위한 한일관계의 구축

이면우 (세종연구소)

1. 서론: 한국에 있어서의 일본의 의미

본 논문은 2018년에 출범할 차기 정부 하에서 한일관계가 어떻게 전개될 것인지, 미래지향적이고 우호적이며 동북아평화에 이바지할 수 있는 한일관계를 구축하기 위해서 어떤 대일정책을 추진해야 하는지를 검토한다.

본고는 상기한 목적에 따라 다음과 같이 구성한다. 첫 번째 부분은 해방후, 특히 냉전의 종결후 지금까지 한국의 대일정책 및 한일관계가 어떻게 전개되었는지를 살펴보고 그 연속성과 변화의 요인들에 대해서 점검하는 것이다. 두 번째 부분은 차기 정부가 당면하게 될 국제관계의 상황과 그에 대한 일본의 인식 및 대응전략 등을 검토하고, 그에 따라 차기 정부가 추구해야 할 전반적인 외교전략과 그 기초 위의 대일정책에 대해 살펴본다. 세 번째는 두 번째의 기초 위에 한일관계에 가로놓인 주요 이슈들에 대해서 어떻게 대응해야 하는지를 검토한다.

본 논문의 연구방법은 한일관계의 흐름을 전반적으로 파악하는 역사적 접근 방법과 통계자료 및 주요 문서들을 중심으로 분석하는 방법을 사용한다. 특히 차기정부가 당면할 일본정부의 성격을 파악하는데 있어서는 2016년 7월의 참의원 선거와 차후 일본 자민당의 파벌 동학에 대한 구조적 분석이 요구된다.

본 연구의 결과물은 차기 정부를 준비하는 대권 후보군이나 정당들에게 있어서 향후 한일관계의 한국의 외교안보정책을 어떻게 전개할 것인지에 일조할 것으로 생각된다. 이에 따라 본 연구는 현 정부는 물론, 차기 정부에의 정책건의를 위한 정책 브리핑, 정책보고서로서 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 냉전후 한일관계의 전개와 한국의 대일정책 평가

1) 해방후 한일관계의 전개 및 그 특징

해방후의 한일관계는 크게 냉전기와 냉전후기(탈냉전기)의 두 시기로 나누어 볼

수 있고, 또 냉전기는 한일간에 국교정상화가 이루어진 1965년을 기점으로 전기와 후기로 나누어 볼 수 있다. 따라서 해방후의 한일관계를 세 시기로 나눌 수 있는데, 제1기인 냉전 전기에 있어서는 갈등적 상황이 주를 이루었다고 할 수 있다. 식민지배에 대한 기억이 많이 남아있어서도 그렇고 국교정상화가 지연되는 것에 있어서도 알 수 있듯이 주요 쟁점에 대한 한일 양국간의 인식차이가 매우 컸기 때문이라고 할 수 있겠다. 이 시기에 있어서 주목할 사항은 당시 국제정세가 미소라는 강대국이 서로 대립하는 냉전시기였음에도 한일간에는 앞서 언급했듯이 역사적 경험과 그에 대한 인식의 차이가 매우 커서 그러한 국제적 상황의 영향력이 미치지 못했다는 점이라고 하겠다. 물론 여기에는 이승만 대통령의 정치적 리더십이나 남북대치상황이라는 변수들도 작용했다고 할 수 있다.

제2기인 냉전 후기에 있어서는 주요 쟁점들이 국교정상화로 일단 마무리가 되고, 한일 양국이 공히 정경분리라는 기본노선 위에서 대일정책, 대한정책을 추진하여 여전히 놓여있는 다양한 쟁점에도 불구하고 전반적으로는 우호적인 방향에서 전개되었다고 할 수 있다. 그 대표적인 예가 80년대 중반에 있었던 역사교과서와 관련된 갈등이었다고 하겠는데, 이러한 갈등이 일본의 근린우호정책으로 무마될 수 있었던 데에는 국교정상화에 의해 정경분리가 추진되어 정치적 갈등의 측면에도 불구하고 경제적 협력을 우선할 수 있었기 때문이라고 하겠다. 이 시기에 있어서 특징적인 측면은 한일 양국이 경제성장에 치중하는 가운데 한일무역역조현상이 다른 시기에 비교해서 볼 때 주요 쟁점으로 부각되었다는 점이라고 할 수 있다.

탈냉전기에 들어서서도 한일관계는 대체로 우호적인 방향에서 전개되었다고 할 수 있는데, 본 절에서는 이 시기를 좀더 중점적으로 살펴본다.

[표-1] 한일 양국의 정부 변화에 따른 한일관계의 변화양상

| 한국정부 | 일본정부 | 한일관계 양상 |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|
| 김영삼 정부, 1993.2 - 98.2 | 미야자와 내각, 1991.11 - 93.8 | 양호: 위안부문제 관련 고노담화 |
| | 호소카와 내각, 1993.8 - 94.4. | 양호: 경주 정상회담 |
| | 하타 내각, 1994.4. - 94.6. | 양호 |
| | 무라야마 내각, 1994.6 - 96.1. | 양호: 부전결의, 아시아여성기금 |
| | 하시모토 내각, 1996.1 - 98.7. | 갈등적: '버르장머리' 발언, 어업협정파기 |
| 김대중 정부, 1998.2. - 2003.2. | 오부치 내각, 1998.7 - 2000.4. | 양호: '김대중-오부치 선언' (21세기의 새로운 한일 파트너십 공동선언) |
| | 모리 내각, 2000.4 - 01.4. | 갈등적: '신의 국가' 발언 |
| 노무현 정부, 2003.2 - 08.2. | 고이즈미 내각, 2001.4 - 06.9. | 갈등적: 야스쿠니신사참배, (서대문형무소 방문), 독도의 날 지정, |
| | 아베 내각, 2006.9 - 07.9. | 양호: 한국을 첫 방문지로 |
| | 후쿠다 내각, 07.9 - 08.9. | 양호 |
| 이명박 정부, 2008.2 - 2013.2. | 아소 내각, 08.9 - 09.9 | 양호: 역사교과서문제 등 |
| | 하토야마 내각, 09.9 - 10.6. | 양호: 동아시아공동체 구상 |
| | 칸 내각, 10.6 - 11.9. | 양호: 3.11대지진, 칸 담화 |

| | | |
|-------------------------|----------------------|------------------------------------|
| | 노다 내각, 11.9 - 12.12. | 갈등적: 위안부문제, 독도방문 |
| 박근혜 정부, 2013.2. - 현재 | 아베 내각, 12.12 - 현재 | 갈등적: 위안부문제, 역사교과서문제, 집단 적자위권 행사 |

[표-1]은 탈냉전기에 접어든 1990년대 이후의 한일관계를 한일 양국의 정부별로 간략히 정리한 것이다. 이를 보면 대체로 다음과 같은 특징들이 나타남을 볼 수 있다. 첫째는 앞서 언급한 바와 같이 전반적으로 우호적 분위기였으나 그럼에도 불구하고 한일간에 놓여있는 다양한 쟁점들로 인하여 수차례에 걸친 갈등국면들이 나타나고 있다는 점이다. 냉전후기와 비교할 때 더 잦은 갈등이 노정됐다는 것인데, 그 대표적인 예로 어업협정의 파국, 야스쿠니신사참배를 둘러싼 갈등, 그리고 위안부문제로 최악의 경색국면까지 치달았던 최근의 사태를 제시할 수 있다.

둘째는 이러한 갈등의 진원지가 일본이고 일본의 정권 중에서도 좀더 보수적인 정권이 자리잡을 때 이러한 갈등적 상황이 나타난다는 점이라고 하겠다. 고노담화나 부전결의 등의 성립에서 보듯이 우호적이었던 한일관계가 일본의 ‘버르장머리를 고쳐놓겠다’는 김영삼 대통령의 발언이 나오고 어업협정이 파기되도록 경색되게 된 이면에는 보수적인 하시모토 내각의 성립이 있었고, 한일관계의 새로운 국면을 열었던 ‘김대중-오부치 공동선언’ (21세기의 새로운 한일파트너십 공동선언)이나 ‘서울외교’의 진행으로 진전을 보였던 한일관계가 ‘독도의 날’로 다시금 경색국면에 처하게 된 배경에는 야스쿠니신사참배를 강행한 것에서 그 성향을 알 수 있는 고이즈미 내각이 자리잡고 있다.

또한 일본의 민주당 정권 하에서 전개된 우호적 한일관계가 위안부문제나 독도문제로 갈등을 빚게 된 원인의 하나도 민주당 인사들 중에서도 보수적인 노다 수상의 취임이라고 할 수 있다. 이는 일본의 집권정당이 가지는 기본성격도 한일관계에 영향을 미칠 수 있지만, 그 보다는 정권담당자의 한국 또는 주변국 및 일본의 외교안보에 대한 인식 및 사고가 영향을 미친다는 점을 보여주는 사례라고 하겠다. (표-1)에서 보듯이 자민당 인사 중에서도 온건하고 한국 등과 같은 주변국과의 관계를 중시했던 미야자와 내각, 오부치 내각, 후쿠다 내각의 경우에는 양호한 한일관계가 전개됐다는 점이 이러한 측면을 보여주며, 같은 인물, 같은 보수적 성향이었음에도 고이즈미 수상의 전철을 회피하고 주변국과의 관계를 고려하여 야스쿠니신사참배를 자제했던 제1차 아베 내각에서는 한일관계가 양호하게 전개되었다는 것에서도 이러한 측면의 일단을 알 수 있다.

셋째, 탈냉전기에 있어서는 냉전기와 비교할 때 더 많은 쟁점들, 또는 새로운 쟁점들이 부각되었다는 점이라고 하겠다. 앞서 언급했듯이 냉전기에 있어서는 역사교과서문제가 한차례 크게 부각되었고 한일간의 무역역조문제가 갈등을 빚는 정도였다면, [표-1]에서 보듯이 탈냉전기에는 역사교과서문제 외에도 위안부문제, 독도문제, 야스쿠니신사참배문제 등과 같이 갈등의 소재가 좀 더 다양해졌다고 할 수 있다는 것이다. 이러한 문제들이 역사인식문제로 총괄할 수 있다는 측면에서는 탈냉전기의 한일관계에 있어서는 역사인식문제가 크게 부각되었다는 점이 특징이라고도

할 수 있으며, 이는 90년대의 경우 특히 갈등의 계기를 제공한 것들 중에 일본정치가들의 망언이 있었다는 것에서도 알 수 있다.

탈냉전기에는 또한 쟁점의 변화라는 차원에서도 새로운 측면이 나타났다. 종전의 한일무역역조문제가 한일FTA의 문제로 전환되었다거나 종전의 군국주의화 비판이 일본의 정치대국화 또는 보통국가화에 대한 우려로 변화한 것 등이 탈냉전기의 한일관계에서 나타나는 새로운 점이라고 하겠다.

넷째는 갈등의 소재가 되는 쟁점들이 정례적으로 부각될 수 있도록 자리잡았다는 점이다. 예를 들어, 독도문제를 야기시킬 수 있는 일본의 영유권 주장은 매년 발표되는 일본의 외교청서와 방위백서에 실리고 있으며, 대개 3년 간격으로 검정이 실시되어 발표되는 역사교과서 등은 초등생용, 중학생용, 그리고 고교생용이 있어서 이 역시 거의 매년 갈등을 불러일으킬 수 있다는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 탈냉전기의 한일관계는 전반적으로 양호했다고 할 수 있지만 그럼에도 더 많은 쟁점과 새로운 쟁점들로 인하여 더 잦은 갈등의 국면에 노출되었다고 할 수 있다. 그렇다면 왜 더 많은 갈등이 탈냉전기 하에서 나타난 것일까. 이와 관련해서는 대체로 다음과 같은 요인들이 작용했다고 할 수 있다.

첫째는 일본, 또는 일본의 보수적 정권이 가지는 현실주의적 국제관계론에 기인한다는 점이다. 그 대표적인 예가 냉전이 붕괴된 이후의 국제관계에 대한 일본외교청서의 인식이라고 생각되는데, 이에 따르면 미소간의 대립이 사라진 탈냉전기의 국제관계에서는 20세기에 발생한 세계적 규모의 전쟁이나 미소간의 대립과 같은 것은 발생할 가능성이 감소했지만 소규모 전쟁의 가능성은 민족주의 등의 대두로 인하여 오히려 더 증대할 것이라는 인식을 보였던 것이다.

둘째는 일본의 역할에 대한 인식변화와 관계된 것으로 소위 말하는 보통국가적 방향이 필요하다는 인식이 자리잡았다는 점이다. 익히 알려져 있다시피 일본의 보통국가화 또는 정치대국화는 걸프전에서 겪은 수모에 대한 반성에 기인하는데, 이에는 전후의 일본을 가능하게 했던 전후국제질서를 탈냉전기적 상황에서도 유지하기 위해서는 더 이상 일국평화주의를 고수해서는 안 되고 할 수 있는 만큼의 국제공헌을 하도록 최대한 노력해야 한다고 인식하게 되었다는 것이다. 이러한 인식의 변화는 일본의 보수화와 연동되어 한일간에 역사인식문제를 야기시키는 계기가 되었지만, 중국의 부상과 북한의 핵실험 및 미사일발사로 인하여 더욱 강화될 가능성이 오히려 커졌다고 할 수 있다.

셋째로는 일본경제의 위상약화와 그 반한 한국경제나 중국경제의 위상강화라는 새로운 상황의 전개를 제기할 수 있다. 탈냉전기의 한일관계가 앞서 언급한 바와 같이 이전 보다 더 잦은 변화를 오가는 데에는 다양한 요인들이 작용하지만, 그 중에서도 중요한 부분 중의 하나는 일본의 한국에 대한 인식이 변화했다는 점이라는 것이다. 한국도 이제는 더 이상 개발도상국이 아닌 선진국이라는 인식이다. 이는 한국에 대해서 우대하는 고려가 적어진다는 것을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이와 연관해서는 한국이 추구하는 바가 무엇인지에 대한 의심도 일조한다고 하겠다.

데, 최근에 나타난 한국의 중국경사론에 한 예라고 하겠다.

이상에서 살펴본 냉전후의 한일관계 양상은 일본측이 원인을 제공하는 측면도 있지만, 한국측이 제공하는 부분도 있다고 생각된다. 즉, 과거 일본이 보여준 행태에 대한 지나친 믿음이 변화하는 일본을 보지 못하게 만들어 애초의 정경분리 원칙을 제대로 고수하지 못하기 때문이라는 지적이다. 이런 측면에서 차기정부의 대일정책은 보다 냉정한 정경분리의 원칙을 고수하면서 추진되어야 할 것으로 생각된다.

2) 박근혜 정부의 대일정책이 제시하는 시사점

현재의 박근혜 정부가 출범한 이후 전개된 한일관계는 2013년 2월의 출범시점부터 2014년 전반기까지, 좀 더 자세히는 2014년 6월 정도를 기점으로 갈등기와 갈등이완기의 두 시기로 구분할 수 있다. 2014년 전반기까지는 한일관계가 갈등적, 또는 대립적 양상을 나타내는 것을 볼 수 있는데, 이러한 양상의 시작은 그 이전인 2012년 12월에 출범한 아베 내각의 스가 관방장관이 언급한 ‘고노담화’ 수정이었고 그에 대한 박근혜 대통령의 2013년 3.1절 기념사, 즉 “가해자와 피해자라는 역사적 입장은 천년의 역사가 흘러도 변할 수 없는 것”이라는 발언이었다고 할 수 있다.

이후 일본은 일본대로의 행보를 추진했고, 한국은 한국대로의 행보를 추진했다. 예를 들어, 일본정부는 일본의 자신감 회복을 주장하는 아베 내각 하에서 2013년 2월 22일의 시마네현 ‘독도의 날’ (다케시마의 날)에 정부인사를 파견하고, 2014년 1월에는 교과서학습지도요령해설서에서 독도의 일본영유권을 명기했다. 또한 정부의 수반인 아베 총리는 2013년 4월 22일의 국회 답변에서 ‘무라야마담화’를 계승하지 않을 것임을 표명했고, 12월 26일에는 야스쿠니신사참배를 강행해 국내외적 비판을 초래했다.

한국정부는 이러한 일본의 행보를 강력하게 비판하면서 맞대응을 보였는데, 한 예로 2013년 4월에 있었던 아소 부총리의 야스쿠니신사참배와 무라야마담화를 계승하지 않겠다는 4월 22일의 아베 총리 국회답변 등과 관련하여 윤병세 외교장관의 방일을 취소했던 것이다. 이러한 한국정부의 맞대응은 윤장관의 제네바 유엔인권이사회 기조연설에서 정점을 보였다고 할 수 있다. 윤장관은 제네바 유엔인권이사회 기조연설에서 외교장관으로서는 처음으로 일본군 위안부문제를 명시적으로 거론하며 강하게 비판했다.

한일간의 이러한 대립적, 갈등적 관계양상은 일본정부가 고노담화와 관련해 검증 보고서를 중의원에 제출한 6월까지 이어져, 7월3일에 실행된 시진핑 중국국가주석의 방한까지 지속되었다고 할 수 있겠다. 그럼에도 이러한 갈등양상을 이완시키려는 움직임은 한일 양국을 중재하려는 미국의 움직임에 의해 2014년초부터 나타났다고 할 수 있겠다. 2014년 1월에 미국 하원은 2007년의 위안부결의안을 준수할 것을 촉구하는 법안을 통과시켰고, 3월 25일에는 미국 오바마 대통령의 주선으로 네덜란드 헤이그에서 한미일 3국 정상회담이 개최되었던 것이다.

비록 헤이그에서의 한미일 3국 정상회담에 참여한 한일 양국의 두 정상이 냉랭한 분위기를 보였지만, 이러한 미국의 움직임은 미국의 의도를 한일 양국정상에게 전달하는 중요한 계기를 마련했다고 할 수 있다. 즉, 아베 총리는 3월 14일의 일본참의원 예산위원회에서 고노담화 수정을 생각하고 있지 않다고 후퇴를 보였고, 이러한 일본의 행보에 맞추어 4월 16일에는 이미 서울에서 위안부문제와 관련한 첫 국장급회의가 한일간에 개최되었던 것이다.

2014년 11월, 베이징에서 개최된 APEC정상회의에서 한일정상회담이 열리게 된 것은 상기한 사전적 움직임에 기초한 것이라고 할 수 있겠다. 이후 한일관계는 위안부문제를 둘러싼 지속적인 갈등에도 불구하고 2015년 3월 29일에 싱가포르에서 개최된 한일정상간 만남을 비롯하여 5월 30일의 한일국방장관회의나 6월 22일의 국교정상화50주년 리셉션에서의 교차 참석으로 관계회복이 추진되는 이완기의 성격을 보였다고 할 수 있다.

이러한 이완기의 정점은 11월2일에 개최된 한일정상회담과 12월28일에 진행된 한일외무장관회의에서 발표된 위안부문제합의안이라고 할 수 있겠다. 지난 3년간의 후반기를 한일관계의 안정기가 아닌 갈등의 이완기로 표현하는 이유는 위안부문제 합의안에 대한 비판 및 반대가 크고, 여러 쟁점이 산재한 한일관계를 고려할 때 하더라도 경색국면으로 전환될 가능성이 여전히 높기 때문이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 박근혜 정부가 지난 3년간 추진된 대일정책은 강경책 또는 맞대응책이라고 하겠는데, 이러한 맞대응책에 의해 전개된 지난 3년간의 한일관계는 다음과 같은 측면들을 부각시켰다. 첫째, 한국의 대일맞대응책은 일본의 보통국가화, 보수화, 또는 역사관을 전화시키는데는 성공하지 못했다. 둘째, 그럼에도 역사인식문제와 관련된 한국의 주장은 보편적인 측면, 예를 들어 위안부문제와 같이 제3국들이 동의할 수 있는 부분에 있어서 소기의 성과를 거두었다고 할 수 있다. 아베 내각이 고노담화의 수정에 있어서 후퇴한 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있을 것이다. 하지만, 셋째, 위에서 검토한 것처럼, 경제적인 측면이나 한국에 대한 일본인의 인식이라는 측면에서 볼 때 부정적인 측면을 낳았다는 점이다.

이외에도 한국의 대일맞대응책은, 넷째로, 일본의 강한 반발을 불러와 일본의 대한무시책 및 대한강공책을 초래했다는 점이다. 한국의 중국경사론이 유포된 것이 한 예라고 할 수 있다. 그리고 마지막의 다섯째, 중국의 부상이라는 새로운 환경에서 한국의 대일맞대응책은 한계를 드러낼 수 밖에 없다는 측면도 부각된다. 미국의 강력한 한일관계 개선 요구가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 이상에서 제시한 부정적 측면과 긍정적 측면을 비교해보면, 현 정부가 추진한 대일정책 및 그 맞대응책은 부정적인 효과를 더 많이 가져왔다고 요약할 수 있다.

3. 차기 정부가 당면할 일본의 대외정책 방향

1) 차기 정부의 국제적 환경 예상

차기 정부가 당면할 국제환경, 즉 2018년부터 2023년까지의 기간에 나타날 국제관계의 양상은 대체로 다음과 같은 특징을 나타낼 것으로 예견된다.

첫째는 미중간의 견제(및 갈등)와 협력이 지속될 것이라는 예상이다. 안보적으로(예를 들어, 남중국해 관련)나 경제적으로(예를 들어, 무역이나 환율의 불공정성) 중국에 비판적인 트럼프 대통령과 그 행정부의 출범은 미중간의 갈등을 쉽사리 예상하게 한다. 그럼에도 미일정상회담 전에 중국과 통화하고 하나의 중국에 대해서 언급한 트럼프 대통령의 움직임을 보면 미중관계가 갈등 일변도로 치닫한다고는 보기 어려운 측면이 있다.

또한 최근 들어서 중국의 경제성장이 감속하는 양상이 나타나고, 따라서 중국도 트럼프 대통령 하의 미국에 대해 예의주시하고 있지만, 그럼에도 중국에서 나타나는 성장통이 남미의 경우처럼 파국으로까지는 이르지 않을 것이라는 점에서 세계경제에서 중국이 차지하는 비중은 여전히 높을 것이고 이에 따라 중국이 미국과 함께 G2를 형성할 가능성은 높다는 것이다. 이는 중국의 부상이 동반한 중국의 공세적 대외정책, 즉 해양강국화의 추진 등이 유지될 것임을 시사한다고 하겠다.

둘째는 세계경제가 예전과 같은 성장률을 보이기는 어려울 것이라는 점이다. 물론 미래를 예단하는 것이 쉽지 않은 것이지만, 무엇보다도 세계경제의 성장을 견인할 기술혁신이나 새로운 시장의 등장이 현재로서는 용이해 보이지 않기 때문이다. 이러한 측면에서도 미중간의 협력과 견제는 지속될 가능성이 높다고 하겠고, 앞서 언급한 것처럼 중국의 공세적 대외정책 또한 유지될 것임을 예상할 수 있다.

셋째는 미국의 동아시아정책과 대한정책이 크게 변화하지는 않을 것으로 예상된다는 점이다. 일본과 한국에 대해 방위비 분담비 증액과 핵무장 가능성을 제시한 트럼프 공화당 후보자가 선거에서 승리하여 제45대 미국 대통령에 취임했지만, 그럼에도 미국의 동아시아정책 및 대한정책에는 큰 영향을 미치지 않을 것으로 생각된다는 것이다. 이는 트럼프 대통령이 외교와 관련해서 경험이 부족하고 그런 측면에서 국무장관이나 NSC의 보좌관들에게 의존할 가능성이 높은 가운데 이들 주변인물이 아시아재균형 정책의 유지에 대해서, 비록 다른 이름을 사용한다고 하더라도, 우호적으로 보이기 때문이라고 할 수 있다.

넷째는 이러한 국제정세 속에서 남북한관계도 갈등적, 대립적 양상으로 전개될 가능성이 높을 것으로 예상된다는 점이다. 트럼프 행정부가 어떤 대북정책을 추구할 지는 현재로서 예측하기 어렵지만, 북한의 핵 및 미사일 개발에 대해서 기본적으로 비판적 입장을 제시하는 트럼프 행정부를 고려할 때 한국의 차기정부로서는 기존의 ‘대화와 압박’이라는 노선에서 크게 벗어나기 어려울 것으로 예상되기 때문이다. 이는 북한이 병진노선을 포기하기 어렵고, 미국의 북핵포기 정책도 유지될 것이기에 한국정부의 ‘대화와 압박’ 노선은 압박의 측면을 좀더 강조할 수 밖에 없을 것이라는 점이다.

2) 일본의 대외관계 인식과 대한정책

상기한 국제정세의 추이에 대해 일본은 대체로 다음과 같이 대응할 것으로 예상된다.

첫째는 미일동맹의 강화라는 종전의 노선을 지속적으로 추진할 것이라는 예상이다. 위에서 예상한 바와 같이 중국의 공세적 부상이 지속되고, 그에 따라 G2라는 구도가 유지되는 국제정세에 대응해서 일본은 미일동맹의 강화라는 방향을 외교안보노선의 기본 축으로 유지할 것이라는 점이다. 일본의 이러한 노선은 2017년 2월 10일의 미일정상회담에서 알 수 있듯이, 트럼프 미 행정부의 출범이라는 불확실성에 대비하는 차원이고, 중국의 중화주의에 대한 뿌리깊은 거부감과 전후 세계질서에 대한 지지 등에 기초하는 것이기 때문이다.

또한 앞서도 언급한 것처럼 일본의 현실주의적 국제관계관도 이러한 대응의 가능성을 높이는 것이라고 하겠다. 냉전기 일본의 대중정책은 다른 어떤 국가들 보다는 친중적이었다고 하겠는데, 이는 천안문사태에 대한 일본의 입장에서도 엇볼 수 있는 점이다. 하지만 탈냉전기에 접어든 후의 대중정책은 견제적으로 변화했다고 하겠는데, 그 저변에는 중국의 부상이 가져올 현상변경과 그에 대한 일본의 현실주의적 국제관계관이 작용했다는 것이다.

둘째는 미일동맹의 강화가 함의하고 있는 일본의 국제공헌, 군사적 부문에서의 기여도 높아갈 것이기에 일본의 군사력 및 안보력 강화도 따라서 증가될 것이라는 점이다. 냉전후 일본의 외교안보정책은 크게 두 방향에서 추진되었다고 할 수 있다. 하나는 보다 복잡해진 국제관계에 대응하기 위해 외교역량을 강화하는 것이었고, 다른 하나는 군사적 대응을 강화하는 것이었다.

후자의 군사적 대응 강화는 주변사태법이나 유사법제의 성립, 그리고 MD에의 참여 등으로 이미 추진중이었던 것이고, 따라서 최근에 결정되고 실행에 들어간 집단적자위권 행사의 도입은 이제까지의 추진사항을 일단락짓는 것이라고 할 수 있다고 하겠다. 트럼프 대통령의 방위비 분담 증액이라는 요구에 대해서도 우선은 제대로 설명해야 한다는 것이 기본적인 대응방향이지만, 설혹 증액요구가 강력하다 하더라도 크게 문제가 되기 보다는 이참에 일본의 독자적 군사력을 향상시키는 기회로 삼아야 한다는 보수적 시각도 있어서 오히려 일본의 역할이 증대되는 계기가 마련될 수 있다고 생각된다.

셋째는 이런 가운데 일본의 대한정책은 조심스런 유화정책이 될 가능성이 높다는 점이다. 즉, 미국을 매개로 하는 준동맹관계를 부정할 수 없기에 한국에 대한 유화, 협력정책이 기본을 이룰 것이지만, 한일간에 놓여있는 다양한 쟁점들이 어떻게 전개될 것인지, 그리고 그에 따라 한국의 대일정책과 대중정책이 어떻게 추진될 것인지에 대해서 주시할 것이라는 점이다. 이러한 측면은 최근까지 갈등의 측면을 겪었던 과정에서도 예상할 수 있는 것이라고 하겠다. 위안부문제를 둘러싸고 한국의 대

일공세가 강해져 일본의 이미지가 손상되는 사태가 벌어지자 일본은 한국을 무시하는, 또는 한국을 건너뛰고 중국이나 북한, 그리고 미국과 직접적으로 상대하는 정책을 추진했던 것이다.

한국에 대해 중국경사론을 펼치거나 외교청서에서 한국에 대한 묘사를 한 단계가 낮추거나 하는 등의 움직임이 그 예라고 하겠는데, 이러한 배경에는 한국에 대해 더 이상 예전과 같은 고려가 없어졌다는 것을 의미하고 한국이 어떻게 하는가에 따라 달라질 수 있음을 시사하는 것이라고도 할 수 있다. 트럼프 대통령의 등장은 일본의 유화적 대한정책이 소원한 것으로 변화한다고 해도 오바마 대통령과 같은 중재적 노력이 있겠는가 하는 점에서 유의를 요한다고 하겠다.

3) 트럼프 미 행정부의 출범과 그 영향

위에서도 간략히 미국의 트럼프 행정부 출범이 국제정세에 미칠 영향에 대해서 간략히 언급했지만, 트럼프 행정부의 출범에 따른 미일관계의 변화는 크지 않을 것이라고 생각된다. 앞서 언급한 미일동맹의 강화라는 방향에서의 진전이라는 정도로서의 변화라고 생각되는데, 이는 곧 동맹강화라는 것이 일본의 공헌을 어느 정도까지 끌어올릴 것인가 하는 점이 초점이 됨을 의미한다.

이와 관련해서는 2월 10일의 미일정상회담 후에 제출된 공동성명에 주목할 필요가 있는데, 동 공동성명은 일본의 안보와 관련해 다음과 같은 세 가지 측면을 제시하고 있다. 첫째는 미일동맹이 아태지역의 평화, 번영, 그리고 자유의 기초임에 긴요하다는 것이었고, 둘째는 센카쿠열도가 미일안보조약 제5조가 확약하는 일본의 시정권 하에 있는 것이어서 미국은 이에 대한 약속을 지킬 것이라는 부분이다. 셋째는 “공해의 항행자유원칙을 지켜 나간다”는 문구가 삽입됨으로서 일본의 역할에 대해서도 언급하고 있다는 점이다.

앞의 두 가지는 기존의 미국 입장이 재확인된 것이지만, 일본 내에서는 정권 초기부터 이러한 확약이 있었다는 점에서, 그리고 트럼프 행정부의 불확실성이 해소된 측면이 있다는 점에서 미일정상회담 전반을 긍정적으로 평가하는 재료가 되고 있다. 다만 세 번째 사항에 대해서는 일본의 적극적 역할을 요구하는 것일 수 있어서 일본이 과연 이러한 미국의 기대에 부응할 수 있는지 우려하는 목소리도 제기된다.(北村淳, 2017). 또한 흥미롭게도 미국의 이러한 미일동맹 재확인이 현재 시점에서 선택한 방향이라는 지적으로, 바뀔 수 있다는 점을 시사한 부분이다.

일본 내의 이러한 우려는 트럼프 대통령이 제시하는 ‘위대한 미국의 재건’ 과 ‘미국우선주의’, 그리고 이를 수행하기 위한 ‘양자주의적 그리고 상호주의적 접근방식’ 과 ‘행동주의’ 라는 모토에 기초한다고 생각된다. 즉, 트럼프 대통령 및 그 행정부가 남중국해나 무역 및 경제와 관련해 공정성을 이유로 반중적 자세를 보이지만 중국의 태도여하에 따라서는 변화가 가능하고, 이는 미일동맹의 강화도 일본의 움직임에 따라서는 변화될 수 있음을 지적하는 것이라고 하겠다. 기타무라가

‘공해의 항행자유원칙을 지켜나간다’는 문구의 삽입에 대해 우려하는 이유도 여기에 있다고 생각된다.

이러한 우려는 한일관계 및 일본의 대한정책과 관련해서도 적용가능하다고 생각된다. 앞 절에서 지적한 것처럼, 국제관계나 오랜 동맹과의 관계를 중시하면서도 세계 각국은 자국의 이익에 따라 행동할 수 있다고 얘기하는 트럼프 대통령에게서는 한미관계나 미일관계의 중요성이 강조되겠지만 갈등적 한일관계에 대해서는 수수방관할 가능성이 이전 보다 높아 보인다는 것이다.

4) 아베 내각의 향방과 그 이후

위에서 예상한 일본의 외교안보정책 및 대한정책 방향은 이미 아베 내각에서 그 단서가 나타난 것들이라고 볼 수 있다. 이는 일본의 외교정책이 향후 어떻게 전개될 것인가 하는 점과 관련해 아베 수상 및 그 내각의 향배도 중요한 변수일 수 있다는 것을 의미한다고 하겠는데, 이와 관련해서는 설혹 아베 내각이 퇴진하고 새로운 내각이 들어선다고 해도 아베 내각의 외교안보적 방향, 또는 위에서 제시한 방향이 유지될 가능성이 높다고 생각되는데 그 이유로 크게 아래와 같은 세 가지 측면을 제기할 수 있다. 첫째는 자민당 내에서 차기 총리후보로 거론되는 대다수의 인물들이 무파벌에 소속되어 있다는 점이다. [표-2]는 일본자민당 내의 파벌구도를 정리한 것인데, 이를 보면 다른 어떤 파벌 보다도 무파벌의 규모가 거대한 것을 알 수 있고 차기 총리후보로 거론되는 다니가키 전총재, 이시바 전 간사장, 그리고 쓰가 관방장관 등이 모두 무파벌에 속해 있는 것을 알 수 있다. 젊은 층에서 거론되는 호소다파의 이나다 정조회장이거나 누가가파의 기시다 외무대신 등이 소속파벌을 갖고 있지만 무파벌의 규모가 워낙 커서 결코 무시할 수 없는데, 이것의 가장 큰 의미는 아베 총리의 영향력이 클 수 있다는 점이라고 하겠다.

[표-2) 일본자민당의 파벌 구도

| 파벌명 | 중의원 | 참의원 | 계 | 비 고 |
|-----------|-----|-----|-----|--------------------------------------------------------|
| 호소다(細田)파 | 59 | 32 | 91 | 후쿠다파-고이즈미파-마치무라파 후계; 아베 수상의 원 소속 파벌, 이나다(稻田朋美) 정조회장 소속 |
| 누가가(額賀)파 | 31 | 22 | 53 | 다나카파-오부치파-쓰지마파 후계; |
| 기시다(岸田)파 | 29 | 12 | 41 | 오히라파-미야자와파-고가파 후계; 기시다 외무대신 소속 |
| 아소(麻生)파 | 28 | 7 | 35 | 고노파 파생; 아소 전총리 소속 |
| 니카이(二階)파 | 26 | 7 | 33 | 다나카파-오자와파 파생; |
| 이시하라(石原)파 | 12 | 1 | 13 | 나카소네파-야마자키파 후계; |
| 오오시마(大島)파 | 8 | 3 | 11 | 미키파-고무라파 후계; |
| 무파벌 | 99 | 31 | 130 | 다니가키, 쓰가, 이시바, 고이즈미(신타로) 등의 차기총리후보들이 무파벌에 소속 |
| 합계 | 292 | 115 | | |

(*: 2015년 1월 현재: 정관요람 평성27년 봄호)

둘째는 현재 일본의 정당구도에서 아베 내각의 외교안보정책은 보수정당들의 일반적 경향을 대변하는 것이라고 볼 수 있다는 점이다. [표-3]은 2012년의 총선거에서 일본정당들이 제시한 외교안보정책들을 간략히 정리한 것인데, 이를 보면 공산당이나 사민당을 제외한 대부분의 정당들이 미일관계를 기축으로 하는 현재의 노선에 대해 용인하는 것을 알 수 있다. 민주당이 집단적자위권 행사의 도입에 부정적이고 한국을 비롯한 근린제국과의 관계를 중요시한다는 점에서 자민당과 차별성을 보이지만, 거의 유사한 방향을 제시하는 공명당이 현재 자민당과의 연립 하에서 집단적 자위권 행사의 도입 등과 같은 안보법제의 통과를 목론했다는 것은 현실정치에서 나타나는 실용주의 및 현실주의를 보여준다는 점에서 현 아베 내각의 외교안보정책이 유지될 수 있는 가능성을 시사한다고 생각된다.

[표-3] 일본의 정당들이 제시하는 대외정책

| 정당명 | 대외관계론 | 국제공헌론 | 방위력관련 |
|--------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 自民黨 (아베 총재) | 미일동맹 강화; 집단적자위권 일부인정 | 정의와 질서에 기반한 세계평화 공헌; 지구규모의 공생 | 헌법개정- 국방문제, 긴급사태조항 삽입 등; 국방군화 제안 |
| 公明黨 (아마구치 대표) | 미일관계 심화.발전, 미군기지 단계적 정리; 아시아외교 적극 추진, EPA 등 | 인간안보분야 공헌 -ODA 20%의 우선 배치; 아프칸 등 부흥지원, PKO 적극 참가 | 핵무기금지조약 제안, NPT 강화; 방위력 효율화 정비; 집단적자위권 불인정 강조 |
| 日本維新會 (하시모토 대표) | 미일동맹은 기축; 자유민주국가, 한국 등과 연대; 중국 등과도 전략적 관계 강화 | 세계 평화와 번영; 유엔PKO 등 적극 참가; ODA감액 저지; 학술, 문화교류 강화 | 방위력 정책 정비; 외교안보회의 창설; 핵무장에 적극적; 일본헌법 무효화 |
| 모두의 당 (와타나베 대표) | 미일동맹 기축, 강화; 아시아속의 일본; 태평양제국과의 전략적 연대 | ODA활용, 인적, 기술적, 자금적 공헌; 테러, 해적 대책; PKO 적극 참가 | 전략적 안보체제 구축 -NSC 구축 및 강화; 자위대 대폭 증원; 자위권 행사 법제화 |
| 新黨改革 (마스조에 대표) | 미일안보 기축; 다원적, 견제적 외교 | 환경보전협력체제 추진 | 위기대응체제 정비; 헌법개정 |
| 新黨大地 (스즈키 대표) | 미일관계 기축; TPP 반대; 러시아등과 협조체제 | 자연과 조화 추진; 차별, 편견 시정; 세계평화 | 언급 없음 |
| 녹색바람 | TPP 반대 | 인간안보 중시 | 인간안보 위해 자위대 확충; 후텐마기지 미국에 호소 |
| 生活의 黨 (오자와 대표) | 미일안보를 근간; 대등한 미일관계; 아시아제국과의 신뢰관계 구축; TPP 반대 | ODA 발본 개혁; PKO 활동에 적극 참여 | 안보기본법 제정; 국가비상사태대책회의 설치 |
| 國民新黨 (가메이 대표) | 미일관계 기축; 아태지역의 평화 및 안정; 대등, 공평 동맹관계 | 상대국 존중해서 지원; ODA 통한 지원 | 발본적 방위력 정비; GDP 1% 탈각; 독자감시위성; 사이버 방위 |

| | | | |
|--------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------|
| 日本民主黨 (가이에다 대표) | 일본의 안전, 주체성 실현; 미일관계 긴밀화; 근린제국과의 신뢰구축; 아시아 각국과 관계심화 | ODA를 중요 수단으로; 환경, 자립 지원; 인도주의; NGO등 지원 | 전수방위; 집단적자위권 부인; 문민통치; 헌법의 평화주의 유지; 아태다국간 안보체제 |
| 社會民主黨 (후쿠시마 당수) | 미일동맹은 잠정적, 평화우호조약으로 전환; 동아시아공동체 구상 | 평화외교; 비군사, 민생의 적극적 국제공헌; PKO법 수용 | 자위대 축소; 국경경비, 재난구조 등의 비무장 일본 추구 |
| 日本共產黨 (시이 위원장) | 미일안보조약 폐기 - 대등,평등,우호의 미일관계 구축; 미군기지전면철거 | 언급 없음 | 집단적 자위권 행사는 위헌이다; 핵무기없는 세계; 동아시아 군축 |

(*: 2012년의 총선거 기준)

셋째는 아베 내각의 외교안보정책에 대해서 여론의 지지가 높다는 점이다. 물론 집단적 자위권 행사의 도입에 대한 반대가 적지 않지만, 아베 내각의 외교안보정책에 대한 전반적 지지도는 높은 편이라는 것이다. 이는 그에 대한 지지도가 높은 것에서도 알 수 있지만, 최근 북한의 핵실험과 미사일발사에 대한 여론의 지지에서도 알 수 있다. 특히 흥미로운 점은 핵실험 및 미사일발사후 실시된 여론조사에서 70%가 넘는 응답자들이 효과에 대해 부정적이었음에도 정부의 독자제재조치 강화를 지지했던 것이다.

4. 한국의 대응전략: 주요 쟁점을 중심으로

1) 기본전략 및 방향: 협력과 견제의 정경분리 원칙

전 절에서 살펴본 바와 같이 일본의 외교안보정책은 내각 변동의 가능성과는 별도로 현재의 친미노선, 대중 및 대북 견제 방향을 유지할 것으로 예상된다. 이와 함께 차기 한국정부에 대해서는 기본적으로는 유화적 접근을 시도하겠지만, 그럼에도 어떤 대미, 대중, 대북 정책을 제시할 것인지를 유심히 지켜볼 것이라고 생각된다.

이런 측면에서 볼 때, 차기정부가 대일정책에 있어서 중시해야 할 점은 정경분리의 원칙에 기초하여 일본과의 신뢰를 다지고 증진시키는 방향에서 정책을 추진해야 한다는 점이라고 생각된다. 이는 위에서 검토한 것처럼 한일간의 갈등을 야기시킬 수 있는 쟁점들이 이제는 정기적으로, 그리고 수시로 제기될 수 있는 상황에 처해 있고, 그러한 상황에서 예전처럼 일본의 고려를 무조건 기대하기는 어려운 시점에 있는데 그럼에도 일본과의 협력은 경제적으로나 안보적으로 필요하기 때문이다.

정경분리의 원칙이라면 정치적 쟁점과 경제적 쟁점을 분리하여 실리를 추구하는 실사구시의 정신을 일컫는 것이지만, 최근에는 상황이 좀더 복잡해져서 이처럼 단순히 정치와 경제의 이분법으로 보기 어렵게 되었다. 대응방식과 관련하여 좀더 구체적이고 세분화된 것을 고려할 필요가 있다고 하겠는데, 이를 위해 다음과 같은

두 가지 축을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 실익과 명분을 어떻게 분리할 것인가 하는 점이고, 둘째는 협력과 견제를 어떻게 병행할 것인가 하는 점이다.

정경분리책을 실익 및 명분의 축과 협력 및 견제의 축이라는 두 가지로 해서 구체화하는 이유는 한일간의 협력가능성을 좀더 높이고자 하기 때문이다. 탈냉전기 한일관계의 갈등상황은 전 절에서도 언급한 바와 같이 한일 양국이 느끼는 상호필요성의 감소 및 부재, 위협인식의 상이함, 그리고 갈등의 국내정치화에 의해 증폭되었다고 할 수 있는데, 한국의 정경분리책 세분화는 이러한 최근 상황을 변화시키는데 일조할 것으로 생각된다.

이러한 대일정책의 기본 전제는 우호적 한일관계가 한국의 국익 및 안보에 도움이 된다는 점이다. 한국의 국익 및 안보는 동북아 평화와 번영에서 비롯된다는 것이고, 이러한 동북아의 평화와 번영은 우호적 한일관계에 기초한다는 생각이다. 이런 측면에서 정경분리책의 세분화는 대일정책을 보다 포괄적인 관점에서 추진하는 것이며, 한일 양국에 이익을 줄 수 있다는 점에서 ‘분리호혜주의’ 라고 할 수 있을 것이다.

[표-4] 한국의 대일정책 방향

| | | 실익과 명분의 우선 여부 | |
|---------------|-----------|-------------------------|----------------------------|
| | | 실익추구 우선 | 명분추구 우선 |
| 협력과 견제의 병행 여부 | 협력적 자세 우선 | (a) 실익추구에 협력우선: 안보관련문제들 | (b) 명분추구에 협력우선: 역사인식문제들(1) |
| | 견제적 자세 우선 | (c) 실익추구에 견제우선: 경제관련문제들 | (d) 명분추구에 견제우선: 역사인식문제들(2) |

2) 한일관계의 제 쟁점 구분

이제까지 한일간에 논란을 일으킨 쟁점들은 크게 다음과 같은 다섯 가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째는 한국의 국가위상에 대한 논란으로, 이에는 한국정부의 관할권문제 혹은 유일합법정권 여부가 포함된다. 독도문제도 포함된다고 할 수 있다. 둘째는 식민지배 피해와 관련된 문제로, 이에는 재일동포지위문제, 원폭피해자에 대한 보상문제, 사할린동포의 송환문제, 그리고 위안부문제 등이 포함된다. 셋째는 경제와 관련된 문제로, 이에는 어업협정문제, 한일간의 무역역조, 일본대중문화 개방, 그리고 최근에는 한일FTA문제 등이 포함된다.

넷째는 역사인식관련 문제군으로, 이와 관련해서는 사과표명, 정치가의 망언, 역사교과서 등이 문제를 야기시켜 쟁점화됐고 야스쿠니신사참배문제도 이에 포함된다 고 하겠다. 다섯째는 외교 및 안보관련 문제군으로, 이에는 핵실험 및 미사일발사로 한국과 일본을 위협하는 북한에 대한 대응이나 그러한 북한 등의 위협에 대해 집단적 자위권 행사의 도입으로 대표되는 대응책을 추구하는 일본의 보통국가화문제가 포함된다. 본 절에서는 이들 문제를 위의 표에서 제시한 대응방식별로 나누어 간략

히 검토한다.

2.1) 실익추구의 협력우선적 대응

2.1.1. 위안부합의문제

차기 정부가 당면할 대일정책과제 중에서도 위안부합의 등을 포함한 위안부문제는 최우선적인 과제의 하나로 부각될 가능성이 높다. 대선과정을 전후해 위안부합의에 대한 의혹과 비판이 제기되고 이에 따라 재합의 또는 재협의에 대한 관심이 높아진 때문이다.

위안부문제는 최근 한일간에 가장 부각된 쟁점이라고 할 수 있을 것이다. 2015년 12월 28일의 합의 이전까지 경색된 한일관계를 형성하고 유지하는데 있어서 주된 요인이었다고 해도 과언이 아니라는 점에서도 그 쟁점화의 정도를 알 수 있다고 하겠는데, 2015년 말의 합의에도 불구하고 차기정부가 당면할 수 있는 주요문제가 될 것으로 예상된다. 이는 무엇보다도 합의에 대한 비판이 적지 않기 때문이고, 그러한 이유로 해서 후속조치가 쉽게 진행되지 않기 때문이다.

합의에 대한 긍정적인 평가는 대체로 다음과 같은 세 가지를 지적한다. 첫째는 일본정부가 책임을 인정했다는 점이다. 이제까지 일본정부는 고노담화 등에서 사과와 반성의 마음을 표현한 적은 있지만 책임을 언급한 적은 없었는데, ‘책임’을 언급하게 한 것은 이번 합의의 성과이고 이전의 입장에서 진일보하게 만든 요인이라는 것이다. 둘째는 비록 법적인 책임을 인정하지는 않았지만 실질적인 법적 책임의 인정에 가까운 조치가 취해지고 있다는 점이다. 즉, ‘책임의 통감’을 언급하고, 일본정부의 예산으로 위안부할머니들의 명예와 상처를 치유하기 위한 기금, 재단이 설립된다는 것은 실질적인 차원에서 일본정부의 법적 책임을 인정하게 만든 것이라는 주장인 것이다. 셋째는 한국이나 일본 정부가 크게 양보한 측면이 있다는 점이다.

반면에 비판적, 또는 부정적 평가는 대체로 다음과 같은 세 가지 점을 지적한다. 첫째는 전혀 진전된 것이 보이지 않는다는 주장이다. ‘책임을 통감한다’고 언급하지만, 예전에도 ‘도의적인’ 책임을 인정하는 언급은 있었고 이번에 ‘도의적인’이라는 부분이 삭제됐지만 그것으로는 부족하다는 것이며, ‘법적인’ 책임을 명확히 언급했어야 한다는 지적인 것이다. 둘째는 한국의, 또는 위안부할머니들의 요구를 ‘돈으로’ 해결하게 만든 저속한 합의라는 주장이다. 셋째는 졸속합의라는 비판이다. 이는 특히 좀 더 시간을 갖고 일본과 협의를 했으면 역사교과서의 기술에 있어서 위안부문제가 포함되는 성과를 올릴 수도 있었을 것이라는 아쉬움을 지적하는 것이다. 지난 3년간의 갈등이 한국으로서 의미가 없어지게 된 측면이 있다는 것이다.

이처럼 비판의 강도가 적지 않기 때문에, 특히 위안부피해자들의 불만 및 비판이 강하게 나타나기에 차기정부도 위안부문제와 관련해서는 관심을 가져야 할 것으로 보인다. 이와 관련해서 대체로 다음과 같은 세 가지 측면을 강조한다. 첫째는 국내

적 비판 및 반발을 완화시킬 수 있는 조치들을 추진해야 한다는 것이다. 주지하다시피 위안부합의에 대한 비판 및 반발이 국내적으로 지니는 잠재력은 매우 높다고 하겠는데, 이를 완화하기 위해서는 무엇보다도 위안부할머니들과 그 지원단체에 대해서 낮은 자세로 설명하고 설득하고 다독이는 방안이 우선적으로 추진될 필요가 있다는 것이다.

둘째는 위안부할머니들의 명예와 상처를 어떻게 회복할 것인가라는 것으로 쟁점을 이동시켜야 한다는 점이다. 앞서 언급했듯이 일본은 위안부문제와 관련해 책임을 인정하고 사과했다. 부족하지만 이것을 부정하기는 일본이나 한국이나 어렵다. 즉, ‘진정한’ 사과의 여부를 갖고 명예와 상처 회복을 논하는 시점은 지났다는 것이고, 다른 방안을 강구해야 한다는 것이다. 따라서 한국은 일본정부의 책임인정과 사과 부분을 강조하고, 앞으로는 이를 넘어서 위안부할머니들의 명예와 상처를 회복하는 것이 중요하다는 점에 초점을 맞추어 방안을 강구하고 홍보하는 것이 필요하다. 이와 관련해서는 위안부문제를 여성인권 및 전시하의 여성 및 어린이 인권 증진 등으로 격상, 승화하는 사업들에 앞장서는 것도 아이디어라고 생각된다. 셋째는 일본측의 성실 이행 및 오용 자제를 수시로 확실히 요청하는 것이다.

2.1.2. 한일군사정보보호협정: 대북협조 관련

북한의 위협에 대한 한일간 공조는 북한의 위협에 대한 공통이해에서 시작된다고 할 수 있다. 2016년 1월의 제4차 핵실험과 탄도미사일발사에 대한 일본의 대응에서는 그것을 일본에 대한 직접적인 위협으로 인식한다는 측면이 확실히 나타났다. 일본의 독자제재조치를 재강화한 것과 같은 대응이 이러한 인식의 결과물이라고 하겠는데, 일본의 이러한 강경한 입장은 북한의 핵실험 및 탄도미사일발사에 대해 강력한 제재방향으로 선회한 박근혜 정부의 입장과 동일한 것이어서 한일관계를 긍정적인 방향으로 선회하게 만들었다.

이처럼 한일간에는 북한의 위협에 대해서 공통된 인식과 대응이 나타난다고 할 수 있는데, 바로 이러한 공통된 인식과 대응방식이 한일간의 정보보호협정을 맺게 하는 중요한 요인이 되고 있다고 하겠다. 그럼에도 역사인식문제를 둘러싼 차이는 양국의 상호신뢰를 여전히 불확실한 것으로 만들어 협력을 어렵게 만들고 있다. 이 명박 정부 하에서 추진된 한일정보보호협정이 막바지에서 좌절된 사례가 이러한 어려움을 잘 말해준다고 하겠는데, 그럼에도 차기정부가 당면할 주요한 외교안보이슈이며 한일간의 주요 쟁점이 될 것으로 생각된다.

2.1.3. 한일 FTA 문제 및 경제협력문제

위안부문제와 관련된 한일간 합의 이후 경제협력에 대한 요구 및 기대도 크게 증가했다. 한일간의 경제현안으로는 예를 들어, 2015년 11월에 개최된 한일 정상회담에서 제시된 환태평양경제동반자협정(TPP), 한일 자유무역협정(FTA), 한중일 자유무역협정(FTA), 포괄적경제동반자협정(RCEP) 등 각종 경제협력 공동체 구성을 비롯해 한일 양국의 제3시장 공동 진출 방안 등이 핵심이라고 할 수 있다.

글로벌한 저성장 여파가 세계시장을 위축시킬 것으로 예고된 가운데 한국정부는

각종 양자 및 다자 FTA 체결을 통해 활로를 모색 중인데 그러한 모색에 있어서 중요한 글로벌 시장의 핵심 국가중 하나인 일본과의 관계가 경색되어 있어서 어려움을 겪고 있었고, 따라서 위안부문제와 관련된 합의가 환영을 받은 이유라고 하겠다.

FTA와 관련한 한일간의 협의는 오래된 것이지만 아직까지 양국간의 경제협력의 주요 현안이라고 할 수 있고, 따라서 차기 정부의 주요 과제 중에 하나가 될 것이라고 생각된다. 한국무역협회 국제무역연구원의 보고서에 따르면 국내 무역업체의 53.6%가 일본과 FTA 체결에 찬성했다고 한다. 그럼에도 한일 FTA는 철강, 석유화학, 기계, 자동차, 전자 등 양국 모두가 중점으로 삼는 업종의 경쟁을 심화시킬것으로 예상되며, 한국의 대일무역 수출특화 업종은 농수산물과 섬유 뿐일 것으로 제시되고 있다. 긍정적 효과가 크거나 부정적 효과가 미미한 업종은 정밀화학, 섬유, 철강, 조선, 반도체 등이 꼽히고, 부정적 영향을 입는 업종은 전자, 자동차, 일반기계, 석유화학 등이 꼽힌다. 한일간의 FTA가 이제까지 순연된 이유 중의 하나에 이러한 산업간 이해차이가 있다고 할 수 있다.

이외에도 경제협력과 관련해서는 한국의 TPP 참가에 대한 일본의 협조나 RCEP에의 한일협력, 그리고 제 3시장(특히 에너지나 자원, 신흥국 인프라개발 등에 있어서)에 대한 한일의 공동진출 방안 등이 제기된다. 특히 마지막의 제 3시장 공동진출과 관련해서는 아랍에미레이트 가스복합화력발전소, 멕시코 만자니오 LNG 터미널, 몽골 울란바토르 신공항건설, 인도네시아 LNG 공동개발 등과 같은 기존의 성공 사례가 있어서 앞으로 주목을 받고 있는 것인데, 차기 정부에서도 관심을 가져야 할 것이다. 이외에도 한일간 청년인재 등 인력교류나 LNG 수급 위기에의 공동대응 및 동북아 LNG 허브 구축 등에서 보듯이 협력의 폭을 확대하는 노력이 차기정부에서 경제협력과 관련해서 요구될 것으로 보이는데, 이러한 협력분야는 지속적으로 추진하고 확대되어야 할 대상이라고 하겠다.

2.2) 명분추구의 협력우선적 대응

2.2.1. 집단적자위권 행사 관련

일본의 보통국가화를 본격화하는 일본의 집단적 자위권 행사의 도입은 한반도위기를 상징하여 한국에의 개입을 시사하는 것이기에 한국으로서는, 그리고 이러한 상황이 차기정부의 시기에 발생할 수도 있다는 차원에서 한국 정부의 차기정부로서는 커다란 관심과 위협을 가져야 하는 사안이라고 생각된다.

[표-5] 일본의 안보법제 통과의 의미

| 목 적 | 2015년 개정 이전 | 2015년 개정 이후 | 비 고 |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 일 본 의 평 화 및 안 전 관련 | 무력공격사태법 . 일본에 대한 무력공격을 상정한 법안 . 집단적자위권 행사의 도입이 없기에 미군에 대한 | 무력공격사태법 개정 . 집단적자위권의 한정적 행사를 용인하는 규정 설정 . 타국(미국)이 공격받아, 일본의 존립이 위태롭고, 국민의 생명 등이 위협해 | .한반도유사시의 미군함선 방호, 호르무즈해협의 기뢰소해활동 등 가능 |

| | | | |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| | 방호 등 불가능 주변사태법 · 일본의 주변에서 발생한 위기 시의 미군 지원법 · 지리적 측면을 부인했으나 실질적으로는 일본 주변이 대상 | 지는 사태 중요사태법안(주변사태법 개정) · 주변사태법에서 지리적 한계를 벗어나, 일본에 대한 영향의 중요도에 초점을 맞춤 · 지원대상을 미군 외에 참가하는 타국군으로 확장 | · 지구 규모의 파병 가능해짐 · 전투 현장이 아니면 가능 · 원칙사전승인 |
| | 자위대법 · 일본인 구출과 관련 수송만이 가능 | 자위대법 개정 · 일본인에 대한 구출활동 가능 · 당사국의 사건현장 실효지배와 동의를 조건으로 · 무력공격이 아닌 경우에 미군 지원 및 방호 가능하도록(그레이존+) | · 대사관 및 항공기 인질사건에의 구출활동 가능 · 북한 탄도미사일 경계하는 미군 지원가능 |
| 국 제 사 회 의 평 화 와 안 전 관 련 | 선박검사활동법 · 주변사태법과의 연관 하에서 병기 등을 운반하는 선박 검사; 미군지원 형식 | 선박검사활동법 개정 · 법률의 목적을 주변유사에서 확대하여, 국제사회의 평화를 위한 활동으로 · 선장동의하의 검사 | · 소말리아의 해적이나 테러리스트의 물자운반 등에 관여 가능 |
| | PKO법 · 난민보호를 위한 토지 정비 등 시설부대 중심 · 무기사용은 자신의 보호를 위해서만(정당방위) · 테러대책특별조치법 - 9.11사태후 인도양에서의 다국적군 보급활동 · 이라크부흥특별조치법 - 이라크전쟁 관련 수송 지원, 인도부흥지원 | PKO법 개정 · 무기사용기준 완화; 임무수행 위한 경고사격 인정 · 치안유지활동에의 참가 허용; 유엔이 회의 국제평화활동에의 참가 | · 해외에서의 무력행사는 여전히 금지; 무력행사의 일체화론 |
| | | 국제평화지원법안(신설) · 자위대의 타국군 후방지원을 위한 법안; 중요사태법안과는 별도 · 임시입법이 아닌 항구법제 제정 · 중요사태법안과 유사, 건설부문 추가 | · 인도양에서의 급유활동 등 상시가능 · ‘예외없는 사전승인’ 요건 |

[표-5]는 집단적자위권 행사의 도입을 포함하는 안보법제의 통과가 가져오는 변화 또는 의미하는 바를 간략히 정리한 것이다. 일본의 보통국가화는 중국의 공세적 부상이라는 동북아정세의 변화 속에서 미국이 요청하는 측면도 있고 따라서 한국안보에 부정적으로만 볼 것은 아니라고 생각된다. 그럼에도 집단적 자위권 행사의 도입이 실행되고 그에 따라 미일간의 군사협력이 한국의 영해로까지 확대될 수 있는 것이기에, 특히 한반도위기시에, 한국으로서는 그와 관련된 협의를 일본과 진행할 필요가 있다.

2.3) 실익추구의 견제우선적 대응

2.3.1. 독도문제

독도를 둘러싼 영토분쟁은 전후의 한일관계에 있어서 가장 지속적으로 쟁점화되는 문제라고 할 수 있는데, 이는 최근 들어서 역사교과서나 외교청서 등과 같은 공식문서에서 일본의 독도영유권 입장이 거의 매년 제기되기에 더욱 그러하다고 할 수 있다. 전후, 연합군최고사령부(SCAP)는 그 훈령 제677호를 통하여 독도에 대한

일본의 행정권을 정지시키고, 맥아더라인의 설정을 통해 이 섬을 일본어선의 조업이 허가된 이외의 지역으로 조치했다.¹⁾ 한국은 또한 샌프란시스코 강화조약이 체결되기 이전에 독도를 이승만라인속에 포함시키고 실질적으로 점유를 했다.

일본정부는 SCAP의 훈령 제677호가 문서로서 최종적 귀속을 결정하는 것은 아니며, 따라서 독도는 일본의 고유영토라고 주장하고 있다. 일본이 고유영토라고 지적하는 근거는 에도시절에 백노(伯耆)번이 막부로부터 독도를 받아서 경영했고, 명치시대인 1905년 2월 22일에는 시마네(島根)현의 고시 제40호에 의해서 시마네현에 편입되게 되었다는 것이다. 시마네현의 이와 같은 고시는 그 해 1월의 내각결정, 즉 독도를 시마네현에 편입해도 지장이 없다는 결정에 기초한 것이라고 한다. 반면에 한국은 이조시대에 이미 우산국, 삼봉도 등의 이름으로 국가가 편찬한 지리지에 한국령으로서 기입되어 있고, 1900년의 대한제국칙령에 의해서도 독도는 울릉도와 함께 한국령으로 명기되어 있음에 따라 당연히 한국령이라는 주장을 하고 있다.

한일 양국이 서로 확고한 자기 입장을 유지함에 따라 한일기본조약에서도 독도의 영유권문제는 결말을 보지 못한채 보류된 형태로 끝맺었다고 할 수 있다. 단, 양국간의 분쟁은 우선 외교상의 경로를 통해서 해결하고 그것이 여의치 않을 때에는 양국 정부가 합의하는 수순에 따라 조정해서 해결한다는 내용의 ‘분쟁의 해결에 관한 교환공문’에 따라, 일본은 독도문제를 이에 준하는 것으로 해석하고 국제사법재판소에 해결을 구하고자 하는 태도를 갖고 있다. 그러나 독도는 고래로부터 한국 영토였다고 생각하는 한국정부는 독도문제와 관련하여 일본과 협의하거나 교섭할 필요가 없다는 주장이며, 따라서 국제사법재판소에의 요청이란 방법에도 응할 필요가 없다는 입장을 견지하고 있다.

독도문제가 한일간의 커다란 쟁점임에도 불구하고, 기본조약의 체결이후 주요한 쟁점으로서 크게 부각되지 않고 수면 하로 잠재되어왔다. 이것이 주요 쟁점으로 불거진 것은 최근의 일로서, 그 계기를 마련한 것이 첫째는 유엔해양법의 발효에 따른 신어업협정의 체결문제였고, 둘째는 시마네현이 2005년에 ‘독도(다케시마)의 날’을 제정한 사건이었다고 할 수 있다. 그리고 모두에 언급한 것처럼 최근에는 역사교과서나 외교청서 등의 공식문서에 일본의 영유권 주장이 실려서 매년 쟁점화되고 있는 실정인데, 이 문제는 영토분쟁으로 주권국가로서 결코 양보, 타협할 수 있는 사안이 아니기에, 즉 전쟁 등과 같은 방안의 해결로도 쉽게 해결되기 어려운 사안이기에 현행의 실효지배를 굳건히 하는 것이 최대의 방안이라고 생각된다.

2.4) 명분추구의 견제우선적 대응

2.4.1. 야스쿠니신사참배문제

야스쿠니(靖國)신사는 1868년 메이지유신 당시 정부군과 막부군이 충돌한 무진전쟁이나 청일전쟁 및 태평양전쟁 등에서 희생된 전몰자 246만명의 위패는 물론, 태

1) 맥아더라인은 제2차 세계대전의 종료후 연합국에 의해 통지된 일본의 어로제한선. 이에 따르면 독도가 한국령에 귀속되어 있다.

평양전쟁을 기획하고 주도해서 연합군에 의해 사형선고가 내려진 도조(東條英機) 등과 같은 1급 전범들을 비롯한 1068명의 위패도 상기한 일반 전몰자들과 함께 합사되어 있는 곳이다. 또한 전시관에는 가미가제, 인간어뢰로 쓰였던 실물전투기와 어뢰가 진열돼 있어서, 군국일본을 기리는 우익들의 수련장 역할을 하는 곳이기도 하다.

이러한 점 때문에, 일본내에서는 물론 국외에서도 정치가들, 특히 각료들의 정국신사 참배에 대해서는 지속적인 비판의 목소리가 제기됐다. 그럼에도 불구하고, 일부 각료들을 위시한 정치가들의 참배행렬은 매년 진행되고 있는 실정이다. 예를 들어, 1997년 4월하순에는 ‘보보연합’을 주창하는 자민당과 신진당 의원 총 230명이 정국신사를 합동참배했다.

근년에는 위에서도 언급했듯이 일본정부를 대표하는 내각총리, 즉 고이즈미 수상이 참배를 강행함으로써 해서 한일관계의 양상을 좌우하는 핵심쟁점으로 부각되었다. 고이즈미 수상의 설명은 군국주의로의 회귀가 아닌, 평화를 기원하기 위한 것이라고 하지만, 피해당사자인 한국이나 기타 주변국으로서는 야스쿠니신사가 가지는 상징성이나 최근의 보수회귀성향 등을 고려할 때 액면 그대로 받아들이기 어려운 점이 있기 때문이다.

그러나 주목할 것은 한국을 비롯한 주변국의 비판과 반대에도 불구하고 일본정치가들, 때로 각료들을 포함한 정치가들의 야스쿠니신사참배는 지속될 것이고, 따라서 매년 봄과 가을에 쟁점화될 것이라는 점이다. 이는 보수정치가들에 있어서 민족주의적, 또는 일본주의적 성향을 배양하는 것은 중요한 작업이기 때문에 보수정당이 집권하는 한에 있어서 주요한 국내정치작업이 될 것이기 때문이다. 이런 점들을 고려한다면 야스쿠니신사참배가 주변국들에게 의미하는 바를 근거로 비판하는 정도에서 대응하는 것이 합당하다고 생각된다.

2.4.2. 교과서문제

역사교과서문제는 일본의 중·고등학교에서 사용하는 역사교과서 등에서 나타나는 역사기술에 대한 미비점들에 의해 발생하는 문제들을 총칭하는 것이라고 하겠다. 예를 들어, 한국에 대한 침략을 진출로 표현한다거나 위안부문제 등에 대한 기술을 삭제하는 것, 그리고 고대사에 대한 기술에 있어서 한국역사를 비하하거나 왜곡하는 등의 기술이다.

일본의 역사교과서를 둘러싼 한일간의 갈등은 항시 잠재되어 있던 것이라고 할 수 있지만, 정치적으로는 80년대에 두 차례(1982년과 1986년), 그리고 21세기 들어와서 두 차례(2001년과 2005년)에 걸쳐 크게 문제시됐다. 흥미로운 것은 이 두 시기를 서로 비교할 때 일본정부의 대응이 사뭇 다르다는 점이라고 하겠다. 즉, 80년대 초중반의 경우, 그것이 한일관계에 영향을 미칠 것으로 판단한 일본정부가 자체적으로 수정 노력을 기울였고, 이에 따라 한동안 역사교과서문제가 쟁점화되지 않았다는 것이다. 그러나 21세기초반의 경우에는 일본정부가 한국의 비판에 대해 일본의 검정제도를 이유로 비교적 완강히 거부의 입장을 표명했다.

일본정부의 이러한 입장 변화는 다양한 요인에 기인한다고 하겠는데, 무엇보다도 냉전의 붕괴 이후 진행된 다양한 정치사회적 변화와 그에 동반된 보수주의적 사고의 회귀를 주요 원인으로 제기할 수 있을 것이다. 즉, 냉전의 붕괴는 일본에서도 반공논리의 퇴색과 민주세력의 확장을 가져왔는데, 자민당에 의한 일당우위체제의 붕괴를 가져온 1993년의 정치변화 이후 태동된 연립정권 시대와 그에 따른 무라야마 사회당 당수의 수상 취임, 그리고 그에 의한 ‘부전결의’의 추진이 그 예라고 하겠다.

이러한 민주세력의 확장에 대해 보수 및 우익세력이 대응하는 과정에서 역사교과서문제도 발생했다는 것인데, 우익적 역사교과서를 만든 새역모(새로운 역사교과서를 만드는 모임)의 형성이 그러한 대응의 예라고 하겠다.²⁾ 이와 더불어 냉전의 붕괴 이후 진행된 국제정세의 불확실성이 일본국민으로 하여금 좀더 보수적으로 변하게 만들었는데, 이러한 변화가 보수 및 우익세력의 주장이 유포되게 만들었다는 것이다.

따라서 교과서에 실릴 역사인식문제는 차기정부에서도 제기되고 쟁점화될 가능성이 높은 것이라고 하겠는데, 그럼에도 야스쿠니신사참배문제와 마찬가지로 보수정권 하에서 국내정치적 맥락으로 시행되는 측면이 강하여 한국 등의 비판과 반대가 영향력을 갖기에는 역부족인 측면이 있다고 생각된다. 따라서 야스쿠니신사참배문제와 마찬가지로 교과서가 제시하는 역사인식이 한일관계를 위시한 동북아시아의 평화와 안정에 해가 된다는 차원에서 비판하는 정도에서 대응하고, 그와 함께 일본의 미래세대가 한국의 동 세대와 함께 역사인식을 공유하고 동북아의 평화와 안정에 이바지할 수 있는 방안들에 개방될 수 있도록 하는 작업들을 병행해서 추진해야 할 것으로 생각된다.

5. 맺음말: 미래지향적 한일관계를 위한 협력과 견제의 실사구시

탈냉전기의 한일관계는 앞서 지적한 바와 같이 다음과 같은 네 가지 특징들을 보인다. 첫째는 전반적인 우호적 분위기에 돌고 돌고 한일간에 놓여있는 다양한 쟁점들로 인하여 수차례에 걸친 갈등국면들이 나타났다는 점이고, 둘째는 이러한 갈등의 진원지가 일본이고 일본의 정권 중에서도 좀더 보수적인 정권이 자리잡을 때 이러한 갈등적 상황이 나타난다는 점이며, 셋째는 탈냉전기에 있어서는 냉전기와 비교할 때 더 많은 쟁점들, 또는 새로운 쟁점들이 부각되었다는 점이다. 넷째는 이러한 갈등의 소재가 되는 쟁점들이 정례적으로 부각될 수 있도록 자리잡았다는 점인데, 예를 들어, 독도문제를 야기시킬 수 있는 일본의 영유권 주장은 매년 발표되는 일본의 외교청서와 방위백서에 실리고 있으며, 대개 3년 간격으로 검정이 실시

2) ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임’의 태동 등에 대해서는 한상일, “일본사회의 우경화 - 역사수정주의를 중심으로,” 김호섭·이면우·한상일·이원덕, 지음, 『일본우익연구』, (서울: 중심, 2000), pp.209-274를 참조 바람.

되어 발표되는 역사교과서 등은 초등생용, 중학생용, 그리고 고교생용이 있어서 이 역시 거의 매년 갈등을 불러일으킬 수 있다는 것이다.

탈냉전기적 한일관계의 이러한 특징들은 또한 다음과 같은 요인들을 배경으로 한다고 할 수 있다. 첫째는 일본, 또는 일본의 보수적 정권이 가지는 현실주의적 국제관계론에 기인한다는 점이다. 그 대표적인 예가 냉전이 붕괴된 이후의 상황과 관련해 미소간의 대립이 사라진 탈냉전기의 국제관계에서는 20세기에 발생한 세계적 규모의 전쟁이나 미소간의 대립과 같은 것은 발생할 가능성이 감소했지만 소규모 전쟁의 가능성은 민족주의 등의 대두로 인하여 오히려 더 증대할 것이라는 인식이라고 하겠다.

둘째는 일본의 역할에 대한 인식변화와 관계된 것으로 소위 말하는 보통국가적 방향이 필요하다는 인식이 자리잡았다는 점이다. 셋째로는 일본경제의 위상약화와 그 반한 한국경제나 중국경제의 위상강화라는 새로운 상황의 전개를 제기할 수 있다. 탈냉전기의 한일관계가 앞서 언급한 바와 같이 이전 보다 더 잦은 변화를 오가는 데에는 다양한 요인들이 작용하지만, 그 중에서도 중요한 부분 중의 하나는 일본의 한국에 대한 인식이 변화했다는 점이라는 것이다.

이상에서 살펴본 냉전후의 한일관계 양상은 일본측이 원인을 제공하는 측면도 있지만, 한국측이 제공하는 부분도 있다고 생각된다. 즉, 과거 일본이 보여준 행태에 대한 지나친 믿음이 변화하는 일본을 보지 못하게 만들어 애초의 정경분리 원칙을 제대로 고수하지 못하기 때문이라는 지적이다. 이런 측면에서 차기정부의 대일정책은 보다 냉정한 정경분리의 원칙을 고수하면서 추진되어야 할 것으로 생각된다.

탈냉전기 일본의 외교안보정책은 미일동맹의 강화라는 종전의 노선을 지속적으로 추진하고, 미일동맹의 강화가 함의하고 있는 일본의 국제공헌, 군사적 부문에서의 기여도 높아갈 것이기에 일본의 군사력 및 안보력 강화도 따라서 증가될 것이며, 이런 가운데 일본의 대한정책은 조심스런 유화정책이 될 가능성이 높아질 것으로 요약할 수 있다. 그리고 이러한 일본의 외교안보정책은 내각 변동의 가능성에도 불구하고 유지될 것이라고 예상된다. 즉, 현재의 친미노선, 대중 및 대북 견제 방향이 견지되고, 차기 한국정부에 대해서는 어떤 대미, 대중, 대북 정책을 제시할 것인지를 유심히 지켜볼 것이라고 생각된다.

이런 측면에서 볼 때, 차기정부가 대일정책에 있어서 중시해야 할 점은 정경분리의 원칙에 기초하여 일본과의 신뢰를 다지고 증진시키는 방향에서 정책을 추진해야 한다는 점이라고 생각된다. 이는 위에서 검토한 것처럼 한일간의 갈등을 야기시킬 수 있는 쟁점들이 이제는 정기적으로, 그리고 수시로 제기될 수 있는 상황에 처해 있고, 그러한 상황에서 예전처럼 일본의 고려를 무조건 기대하기는 어려운 시점에 있는데 그럼에도 일본과의 협력은 경제적으로나 안보적으로 필요하기 때문이다.

정경분리의 원칙이라면 정치적 쟁점과 경제적 쟁점을 분리하여 실리를 추구하는 실사구시의 정신을 일컫는 것이지만, 최근에는 상황이 좀더 복잡해져서 이처럼 단순히 정치와 경제의 이분법으로 보기 어렵게 되었다. 따라서 한일간에 놓여있는 쟁

점들을 타협가능한 것, 타협불가능한 것, 유보적인 것의 세 종류로 나누어 대응해 나가는 방안을 제시한다.

참 고 문 헌

- 김상준, “한일관계의 안정과 지속: 정치지도자의 메시지 전달과 정향을 중심으로,” 일본연구논총, Vol.41, 2015, pp.107-131.
- 김영작, 『근대 한일관계의 명암』, (서울: 백산서당, 2006).
- 김호섭, “노무현 정권 2년의 대일 외교정책의 평가와 전망,” 김영작·김기석 편, 『21세기 동북아공동체 형성의 과제와 전망』, (서울: 한울, 2006), pp.184-211.
- 박유화, 『제국의 위안부』, (서울: 뿌리와 이파리, 2013).
- 송대성 편, 『차기정부의 국정 현안과제: 외교·안보·통일분야』, (성남: 세종연구소, 2007).
- 신희석, “현대 일본의 정치와 ‘한국로비스트’ 연구,” 『외교』, 1988, 제7.8호, pp.44-57.
- 야스다 고이치, 『거리로 나온 네티위크: 그들은 어떻게 행동하는 보수가 되었는가』, 김현욱 역, (후마니타스, 2013).
- 양기웅, “한일관계와 역사갈등의 구성주의적 이해,” 『국제정치연구』, 제17집 2호, 2014.
- 양기호, “한일갈등에서 국제쟁점으로,” 『일본연구논총』, 2015, vol.42, pp.5-30.
- 오에 시노부, 『야스쿠니신사』, 양현혜, 이규태 옮김, (서울: 소화, 2002).
- 오쿠 다케노리, 『논단의 전후사』, 송석원 옮김, (서울: 소화, 2011).
- 이면우 편, 『한일관계의 재조명』, (성남: 세종연구소, 1995).
- 이면우, “냉전 이후 한국의 대일정책과 한일관계,” 이숙종 편, 『전환기의 한일관계』, (성남: 세종연구소, 2002), pp.19-36.
- 이면우, “일본 정계의 ‘우익’ 성향 강화와 동북아,” 세종정책연구 2014-3, (세종연구소, 2014).
- 이면우, “일본의 다문화정책 변용과 그 함의: 우경화의 영향이라는 관점에서,” 『다문화사회연구』, 제8권 1호, 2015, pp.103-144.
- 이면우, “일본정계의 우익, 우익성,” 김호섭, 이면우, 한상일, 이원덕, 『<일본우익 연구>』, (서울: 중심, 2000).
- 이면우, “한일관계,” 현대일본학회 지음, 『일본정치론』, (서울: 논형, 2007), pp.536-583.
- 이원덕, 『한일과거사처리의 원점』, (서울: 서울대학교 출판부, 1996).
- 이태환 편, 『동아시아 경제와 안보: 미중의 패권경쟁과 대응전략』, (성남: 세종연구소, 2012).
- 정영환, 『누구를 위한 ‘화해’인가: <제국의 위안부>의 반역사성』, 임경화 옮김, 푸른역사, 2016.
- 정재정, “한일관계의 위기와 극복을 향한 오디세이: 영토와 역사를 둘러싼 갈등을 중심으로,” 『영토해양연구』, Vol. 5, 2013.

최남석, “최근 한일 양국 간 무역투자 패턴의 변화와 과제,” 『KERI Brief 15-2 1』, 한국경제연구원, 2015.

최상용,이원덕,이면우, 『탈냉전기 한일관계의 쟁점』, (서울: 집문당, 1998).

한국정신대연구소, 한국정신대문제대책협의회, 엮음, 『강제로 끌려간 조선인 군위 안부들』, (서울: 한울, 1999).

Cha Victor D., *Alignment Despite Antagonism: The United State-Korea-Japan Security Triangle*, (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999).

Hellmann, Donald C. *Japanese Domestic Politics and Foreign Policy*, Berkeley, CA: University of California Press, 1969.

Hermann, Charles F. et. al, *Why Nations Act*, Beverly Hills: Sage Publications, 1978.

Hermann, Richard K., *Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy*, (Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1985).

Hong Nack Kim, “Korean-Japanese Relations under the KimYoung-Sam Government and Beyond,” *International Conference on Korean in the Age of Globalization and Information*, 1997.3.21.

Zhao Quansheng, *Japanese Policymaking: The Politics behind Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 1995).

일본 위키디피아(<https://jp.wikipedia.org/wiki/>)에서 ‘つくる會’, ‘日本會議’, ‘慰安婦’ 검색; 2016년 5월 1일; 10월 10일.

BLOGOS 編輯部, “日本會議とは ‘ニッポンのオッサン會議だ - 菅野完氏がメディアの報道に指摘,” (<http://blogos.com/article/184105>)

姜尙中, 森菓博, 『ナショナリズムの克服』, (東京: 集英社, 2002).

大獄秀夫, 『戦後日本のイデオロギー対立』, (東京: 三一書房, 1996).

小野寺研太, 『戦後日本の社會思想史: 近代化と ‘市民社會’ の變遷』, (東京: 以文社, 2015).

小熊英二, 『 ‘民主’ と ‘愛國’ 』, (東京: 新曜社, 2002).

原彬久, 『戦後史のなかの日本社會黨』, (東京: 中公新書, 2000).

青木理, “憲法改正を訴える日本會議の ‘危ない’ 正體”, (<http://toyokeizai.net/articles/-/126794>)

종합토론
차기정부 국정과제 제언

사회 | 진창수(세종연구소장)

토론
참여자 전원

