

평화재단 제58차 전문가포럼

THE PEACE FOUNDATION 58th FORUM

통일 · 외교 · 안보정책, 어떻게 추진할 것인가? -대선후보의 정책방향을 점검한다-

일시 | 2012. 11. 16 (금) 오후 2:00-5:00

장소 | 프레스센터 20층 국제회의장

주최 | 평화재단 평화연구원

통일 · 외교 · 안보정책, 어떻게 추진할 것인가? -대선후보의 정책방향을 점검한다-

- 일시 | 2012년 11월 16일 (금) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 프레스센터 20층 국제회의장
- 주최 | 평화재단 평화연구원

■ 프로그램

14:00	(5)	개 회	
14:05	(5)	여는말	김형기(평화재단 평화연구원 원장)
14:10	(10)	사 회	송민순(전 외교부장관)
14:20	(20)	발 표1	주요 대선 후보의 통일 · 대북정책 평가 서보혁 (서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수)
14:40	(20)	발 표2	국제질서 재편기 차기 정부의 바람직한 외교 · 안보정책 방향 조성렬 (국가안보전략연구소 책임연구위원)
		토 론1	최대석 _ 박근혜 대선후보 외교통일추진단 추진위원 (이화여자대학교 통일학연구원 원장)
15:00	(45)	토 론2	김기정 _ 문재인 대선후보 남북경제연합위원회 위원 (연세대학교 정치외교학과 교수)
		토 론3	이봉조 _ 안철수 대선후보 통일포럼 대표 (극동대학교 교수)
15:45	(15)	휴 식	
16:00	(20)	질의응답	
16:20	(40)	전체토론	
17:00		폐 회	

차례

여는 글	4
발 표 1	주요 대선 후보의 통일·대북정책 평가.....	5
	서보혁 (서울대 통일평화연구원 HK연구교수)	
발 표 2	국제질서 재편기 차기 정부의 바람직한 외교·안보정책 방향.....	23
	조성렬 (국가안보전략연구소 책임연구위원)	

여는글

오는 12월19일이면 대한민국 제18대 대통령이 선출됩니다. 새롭게 선출되는 대통령의 임무는 어느 때보다 막중합니다. 무엇보다도 새로운 대통령에게는 급변하는 국제정세 속에서 국익을 증진하고 국민을 보호하기 위한 확고한 신념과 방향설정 능력이 요구됩니다. 국내적으로 보면 양극화 심화, 지역 간 격차, 이념 갈등 등 풀어야할 문제가 산적해 있는 가운데, 각 분야의 의견을 수렴하고 해결해 나갈 통합의 리더십 또한 요구되고 있습니다.

바깥으로는 새롭게 짜여지는 동북아 역학관계 속에서 우리가 올바른 좌표를 설정하여 한반도 평화와 안정을 주도해 나가는 일이 중차대한 과제로 남아 있습니다. 갈등의 골이 깊어진 남북관계를 타개하고 화해와 협력의 본류를 찾아야 하며, 주변국의 지원과 협력을 확보하여 통일에 유리한 환경을 조성해야할 임무가 차기 정부에게 주어져 있습니다. 2013년은 주변국들의 리더십이 일시에 교체되면서 동아시아 정세는 예측하기 어려운 상황으로 전개될 가능성이 높습니다. 이 같은 상황을 정확하게 인식한 토대 위에서 남북관계를 재조정하고 주변국들과 긴밀한 협조관계를 유지하기 위해서는 차기 정부가 전개해 나갈 통일·외교·안보 정책의 기본방향 이 무엇보다 중요합니다.

이에 평화재단에서는 주요 대선 후보들의 통일·외교·안보 정책을 점검하고 중의를 모으는 자리를 마련하였습니다. 국내외적 갈등과 위기 속에서 어느 때보다 국민들의 현명한 선택이 필요한 때입니다. 여러분의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

2012년 11월
평화재단 평화연구원

주요 대선 후보의 통일·대북정책 평가

서보혁 서울대 통일평화연구원 HK연구교수

I. 하나의 평가 기준

II. 공약 비교

III. 총평과 과제

주요 대선 후보의 통일·대북정책 평가

서보혁 서울대 통일평화연구원 HK연구교수

I. 하나의 평가 기준

1. 가치와 철학

남한의 대북통일정책에 대한 대통령의 가치와 철학은 정책의 성격과 방향을 일차적으로 결정하는 주요 요소 가운데 하나이다. 한국의 대북통일정책에 대한 북한의 긍정적 반응, 국민적 지지, 그리고 국제협력을 유도해내는 첫 번째 변수도 북한통일문제에 대한 대통령의 가치와 철학이라고 말할 수 있다. 이 문제에 관한 대통령의 가치와 철학은 대북관, 통일관을 중심으로 논의되어 왔지만, 여타 대내정책의 밑바탕이 되는 시대정신에 대한 인식과 미래에 대한 전망, 그리고 동아시아 공동체 비전도 포함시켜 논의할 필요가 있다.

2. 신뢰구축

체제와 이념을 달리하는 국가(집단) 사이에 형성돼 있는 적대관계는 단시일 내에, 그리고 쉽게 해소되지 않는다. 이 경우 신뢰구축은 관계 개선을 위한 매우 필수적인 요건이자 방법이다. 거기에 전쟁까지 치르고 평화 상태를 회복하지 못한 채 대결과 갈등이 지속될 때 신뢰구축은 안보분야까지 포함하여 현실가능한 방안, 즉 신뢰안보구축조치(CSBMs)를 모색해야 한다. 그런 조치들은 지속성과 누적성을 유지하며 양측의 전반적인 관계발전의 조건을 조성하는 한편 관계발전 자체의 주요 내용을 구성한다. 그런 점에서 남북이 기존에 합의한 내용, 사실은 기 합의를 이행하지 못한 현실을 극복하는 바람직한 접근 원칙이 필요하다.

3. 비핵화와 평화정착

핵무기 시대에 평화를 보장하는 방안으로 모든 국가들의 핵무장을 이론적으로 생각해 볼 수도 있다. 한국과 일본 일각에서 핵무장론이 나오기도 한다. 그러나 현실은 핵확산이 안전보장을 더 불확실하게 할 뿐 아니라 대중의 삶의 질을 떨어뜨리는 방향으로 가고 있다. 북한의 경우가 대표적인 예이고, 북핵에 맞서 과도한 군사력 증강으로 복지를 제약하는 남한의 ‘안보정치’ 역시 예외는 아니다. 북핵문제를 핵심으로 하는 한반도 비핵화는 역사구조적 연원과 배경, 그리고 현실 해결 방향 등 양측면에서 정전체제 청산, 동북아 역내 적대관계의 해소, 그리고 남북통일 환경 조성과 긴밀히 연계되어 있다. 9.19 공동성명에서 이런 문제들이 모두 다뤄지면서 포괄적 접근 구도, 동시행동 원칙, 상호조율된 추진에 합의한 것도 그런 이유에서이다. 그 이후 북한의 핵시설 폐쇄, 핵프로그램 신고와 대북 지원 등으로 진행되어 가던 비핵화 프로세스가 2008년 말 중단되었다. 그 원인과 복원 방법에 대한 종합적 인식과 전략이 요구된다.

4. 경제협력

남북간 경제협력은 한국전쟁 이후 가장 악화된 작금의 남북관계 상황에서도 제한적이지만 유지되어온 유일한 분야이다. 경제협력이 항구적인 평화를 가져올지 장담하기는 어려워도 완전한 파국을 제어하는데 일정한 역할을 한 것이다. 상호의존에 대한 국제정치학적 이해가 나눠지듯이, 남북 경제협력 역시 이익에 대한 이해의 차이로 둘로 나눠질 수 있다. 경협이 남북이 윈윈하는 비영합게임이라는 자유주의적 시각과 경협을 매개로

경쟁하는 (그리고 때로는 대립하는) 영합게임이라는 현실주의적 시각이 그것이다. 그럼에도 현재까지 남북경제협력은 그런 평가를 하기에는 시기상조인 것처럼 보인다. 본격적인 경제협력이 전개되지 않았기 때문이다.

5. 인권, 인도주의

분단과 전쟁은 내외 정치세력이 결정하고 그 피해는 대중이 입는 역사의 아이러니는 한반도에서 감내하기 어려운 수준에 이르렀다. 남북의 두 분단정부는 물론 6자회담에 참여하는 주변 4개국 역시 그 책임에서 면제되기 어렵다. 남북의 대중은 분단과 전쟁에서 연유하는 인권 침해와 인도적 희생에 대해 관련 정치세력에 보호, 회복, 구제, 보상, 개선을 요구할 권리가 있고, 남북 정권을 포함해 관련 모든 정치세력은 그런 요구에 성실히 응할 의무가 있다. 대중이 그런 요구를 자신이 직접 속하지 않는 공동체의 정치세력에 요구할 보편적 권리는 있지만, 의무 주체인 정치세력들이 이 문제를 이용해 서로 다투는 것은 볼 필요가 없는, 재미없는 코메디에 불과할 것이다. 정치세력은 그런 문제를 잉태한 책임에 대한 겸허한 자세를 갖고 건설적 해결을 위해 협력할 방안을 찾는데 관심을 쏟아야 한다. 분단과 전쟁으로부터 빚어져 계속되고 있는 한반도에서의 인권, 인도주의 문제는 보편적이고 역사적인 시각을 균형 있게 취하면서, 피해자 중심의 입장에서, 실질 해결의 방향으로 접근함이 타당하다.

6. 통일방안

우리정부의 통일방안은 1980년대 말에서 1990년대 초에 당시 각계의 의견을 수렴하고 각 정당이 합의하여 마련해놓은 (한)민족공동체 통일방안이다. 그리고 2000년 남북정상이 합의한 6.15 공동선언에 관련 조항이 있다. 현재의 남북관계가 화해협력 단계에도 미치지 못하고 있지만 통일방안은 민족의 대계를 보고 설계하고 접근하는 것인 만큼 미래 한반도 공동체 수립의 관점에서 전망하고 그것을 일구어야 할 전략이 필요하다. 그런 점에서 민족공동체 통일방안과 6.15공동선언 2항을 변화된 정세와 미래 전망을 고려하여 창조적으로 계승하는 것이 통일방안 논의의 주요 과제에 포함될 수 있다. 또 하나의 논의 과제는 남북통일이 한반도 평화정착과 긴밀히 관련되어 있다는 점이다. 평화적 통일은 물론 통일의 상을 항구적 평화공동체로 상정할 필요 때문이다.

7. 국민 참여

대북통일정책은 남북간 협력, 국제사회의 지지, 그리고 국민 참여를 세 동력으로 추진 되는 것이 이상적이다. 물론 이 세 요소는 상호보완적 관계에 있다. 그렇지만 그 중에서 국민들의 지지와 참여, 즉 대내적 동력이 가장 중요해보인다. 지난 시기 우리정부의 대북 통일정책을 이 세 요소를 기준으로 평가해보는다면 대내적 지지, 남북 협력, 국제적 지지의 순서로 문제가 있었다고 볼 수 있다. 대북 협상력을 제고하고 국제적 지지를 확대함에 있어서도 국민들의 관심과 성원이 필수적이다. 민주화의 심화에 부응하여 대북통일정책에 있어서도 국민들(해외동포 포함)은 정부 정책에 대한 수동적 반응자가 아니라 비판과 참여 등 능동적 주체로 나서고 있다. 그렇기 때문에 민관협력관계를 확립하고 그 연장선상에서 정책 거버넌스의 질을 높여야 할 과제가 있다.

8. 통일외교

지금까지 대북정책 관련 외교는 있었지만 통일외교는 부재했다 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 한국의 국격, 중견국가의 외교력과 직결되어 있다. 또 통일외교는 한국의 통일방안이 주변국들의 이익을 침해하지 않고 역내 평화변영의 공동체 전망을 갖고 있고, 국제사회의 보편 규범 및 행동양식과 부합할 필요가 있음을 의미한다.

II. 공약 비교

1. 가치와 철학

박근혜 후보의 통일·외교·안보정책은 ‘새로운 한반도’ 비전에서 출발한다. ① 남북한 구성원 모두가 자유롭고 행복한 한반도, ② 안정되고 풍요로운 아시아를 만들어가는 한반도, ③ 인류발전에 기여하며 신뢰받는 한반도가 그것이다. 그리고 새로운 한반도를 건설하기 위한 출발점에 필요한 것은 ‘신뢰’ 라고 강조한다. 국민적 신뢰, 남북 간의 신뢰, 국제적 신뢰를 쌓아가야 한다는 것이다. 그리고 3가지 정책 기조로 ① 지속가능한 평화, ② 신뢰받는 외교, ③ 모두가 행복한 통일을 제시한 바 있다. 통일에 대해서는 “국민 여러분이 공감하고, 국제사회가 환영하며, 한반도 구성원 모두가 행복한 통일” 로 자신의 통일관을 제시하고 있다. 그리고 통일을 먼 훗날의 일로 미루거나 기다리지 않고,

다가서는 통일이 되어야 한다고 말했다. 통일을 아시아, 세계와 연결짓고 적극적으로 준비하지는 견해를 평가할 수 있다.

박 후보의 대북통일정책의 키워드는 ‘신뢰’ 이다. ‘한반도 신뢰프로세스’ 를 통해 남북관계를 정상화하겠다는 포부 아래 매우 구체적이고 일관성 있는 대북정책을 제시하고 있다. 신뢰구축과 갈등해결을 위한 주요 영역과 방안도 제시하고 있다. 문제는 북한과의 신뢰이다. 이에 대해 박 후보 역시 중요성을 인식하고 있다. “남북 간 신뢰를 위해서는 우선 약속을 지켜야 합니다.” 고 언급한 바 있다. 이어 “기존 합의에 담긴 평화와 상호존중의 정신을 실천하며, 세부 사항은 현실에 맞게 조정해 나갈 것입니다.” 고 밝히고 있다. 북한의 입장에서 남북간 신뢰를 가늠하는 것은 6.15, 10.4 선언 이행일 것이다. 그와 관련해 박 후보가 말하는 ‘현실 조정’ 이 남북간 신뢰 구축, 나아가 한반도 신뢰 프로세스 이행에 부합한지 좀더 세밀한 준비가 필요해보인다. 그리고 “신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전되면” 이라는 조건은 신뢰 프로세스와 모순돼 보이거나 그 진정성에 의문을 갖게 하는 점이다.

문재인 후보 역시 “새로운 한반도의 미래를 개척한다” 는 포부를 갖고 대북정책 방향을 제시한 바 있다. 문 후보는 “저의 대북정책은 ‘평화가 곧 경제다’ 라는 관점에서 출발한다.” 고 말하면서 ‘남북경제연합’ 을 제시한다. 남북이 먼저 경제공동체를 이루고 경제적인 통일로 나아가야 한다는 것이다. 박근혜 후보의 현실주의적 시각과 달리 문 후보는 경제적 상호의존, 화해협력의 확대로 통일이 가능하다고 보는 것 같다. 자유주의적 시각이다. “남북경제연합은 경제 분야에서 먼저 사실상의 통일로 나가겠다는 구상” 이 그것이다. (신)기능주의적 접근으로 남북관계를 발전시키겠다는 발상은 물론 앞으로 더 실험이 필요하겠지만, 정전체제의 휘발성으로 인해 근본적인 한계가 있다. 문 후보 역시 이를 잘 알고 있다. 남북경제연합과 함께 ‘한반도 평화구상’ 을 내놓은 이유이다. 문 후보는 한반도 평화 구상을 북핵문제 해결과 평화체제 구축을 위한 구상이라고 밝히면서 평화-경제-안보가 선순환하는 남북관계를 구축하겠다는 기초를 제시했다.

문 후보의 대북정책에서 키워드는 ‘평화’ 라해도 틀리지 않다. 문 후보의 대북통일정책 발표 제목이 ‘한반도 평화 구상’ 이었다.

문 후보는 평화를 “정치적 구호가 아니라 국민 모두의 행복추구를 위한 실질적 도

구”로 정의하고 있다. 국민들은 평화롭게 살 권리가 있고 국가는 국민들에게 평화를 보장해야 할 의무가 있다는 견해도 피력하였다. 그리고 한국이 동북아시아에서 평화의 시대를 선도해나갈 때라고 포부를 밝혔다. 다른 후보들에 비해 문 후보의 뚜렷한 평화관은 분명 인상적이고 주목할 만하다. 그렇지만 그의 평화관은 소위 소극적 평화(negative peace)에 초점을 두고 있다. 북한과 평화체제를 구축하고 국민들이 평화롭게 살도록 보장해준다고 한반도에 항구적인 평화체제가 가능한지 검토가 필요하다. 적극적 평화는 인간 내면의 평화, 인간 집단들 사이의 평화, 인간과 자연의 공존까지 그 범주에 넣을 수 있다. 문 후보의 대북통일정책의 핵심 가치인 평화에는 특히 북한 사람 및 북한 지역에서의 평화에 대한 고민이 미흡해 보인다. 소극적 평화관에 입각한 평화구상과 남북경제연합이 구현된 상이 북한체제의 안정화와 그런 북한과의 평화공존인지, 아니면 그 보다 높은 수준인지 검토가 필요하다.¹⁾ 문 후보의 남북경제연합과 한반도 평화 구상은 정책 타당성이 높은 것이 사실이다. 다만, 거기에 담긴 철학과 가치는 계속 진보해야 한다.

안철수 후보는 통일을 ‘과정’이라고 본다고 말했다. 안 후보는 <안철수의 생각>에서 이명박 정부가 통일을 결과나 사건으로 본다고 대비시키면서 남북 경제교류 진전→ 상호 의존도 증대→ 평화정착→ 통일 진전 등의 논리를 전개한 바 있다. 안철수 후보의 대선 공약은 모든 분야를 막론하고 융합과 선순환을 강조하고 있다. 통일·외교·안보에 있어서도 그는 “앞으로 남북관계를 위해서는 대북정책, 국방정책, 외교정책이 각각 따로 가는 게 아니라 일관된 전략을 가지고 통합적으로 추진해야 한다”고 그 방향을 제시한 바 있다. 안 후보 역시 현 한반도와 대외 정세를 보면서 “위기의 시대”라 파악하고 평화 회복을 강조하고 있다. 이를 위해 남북관계를 바탕으로 북핵문제와 평화체제 문제를 선순환 구도에서 포괄적으로 접근할 필요가 있다고 보고 있다. 상호의존론, 선순환 구도는 문재인 후보와 공통적인 면이고 통일을 ‘과정’으로 보는 것도 문 후보와 가깝고 박 후보와 거리가 있는 시각이다. 융합적 접근을 강조하고 있는 것이 그의 다양한 사회생활 경력과 창의를 중시하는 입장이 반영된 것으로 보인다.

두 후보에 비해 대북통일정책 경험이 없는 안 후보는 과거의 부담으로부터 자유로운 장점이 있다. 그런 조건과 그의 CEO 경험은 북한에 대한 탈이념적, 실용주의적 접근을 가능하게 만들어준다. 이념과 관련지은 북한에 대한 언급이 거의 없고 남북경협과 북방

1) 물론 문 후보의 중합공약집에 “남북경제연합 구상 말미에 ”환경, 생태, 문화를 고려한 ‘지속발전이 가능한 한반도’를 목표로 한 남북관계 추구“라는 표현이 있지만 선언적 수준이다. 민주통합당 제18대 대통령 선거대책위원회, 「미래를 여는 문」 (2012), p. 50.

경제 개혁을 연결지어 접근하는 발상이 거기서 나오는 것 같다. 반면에 안 후보는 경험 부재가 주는 약점이 있다. 대내정책 분야보다 통일·외교·안보 분야에서 안 후보 자신이 상대적으로 취약해 보인다는 평가는 경청할 필요가 있다. 또 통일을 ‘과정’으로 보는 견해 역시 시각의 타당성에도 불구하고 철학적 토대와 가치 근거가 빈약해 보인다.

전체적으로 철학과 가치의 선명성에서는 박근혜 후보의 입장이 눈에 띄고, 타당성에서는 문, 안 후보의 입장을 상대적으로 좀 더 평가할 수 있다.

2. 정책 유사성

대선 유력 후보들 사이에서 공통적으로 발견할 수 있는 점들이 있다면 그것은 대북통일정책의 대내적 합의 영역이라 말해도 틀리지 않을 것이다. 공통점은 크게 두 가지이다. 첫 번째 공통점은 남북관계를 정상화 할 필요성이다. 최근 발표된 한 여론조사 결과, 국민들은 현 정부의 대북정책에 대해 만족보다는 불만족하고, 새 정부가 압박보다는 교류협력, 흡수통일보다는 평화공존에 기반한 대북정책을 펴갈 것을 기대하고 있는 것으로 나타났다(표1 참조).²⁾

<표1> 정부의 대북정책에 관한 설문조사 결과 (단위: %)

Q. 현 정부의 대북정책에 대한 만족도 설문
불만족 65.7, 만족 34.3
Q. 현 정부의 대북정책결정에서 국민의견 반영도
잘 반영됨 23.8, 반영 못함 76.2
Q. 차기 정부의 바람직한 대북정책 방향
교류협력 53.7, 중도 25.0, 압박 10.3
평화공존 47.1, 중도 35.0, 흡수통일 17.9

* 조사기간 및 방법: 2012년 7월 5일~ 7월 31일 사이 전국 16개시도 성인 남녀 1,200명을 대상으로 1:1 개별면접조사로 진행(표본오차: 95% 신뢰수준에서 ±2.8%)

2) 장용석, “대북정책: 핵문제와 남북협력 분리?,” 서울대학교 통일평화연구원 주최 「2012 통일의식조사 발표」 자료집, 2012년 9월 26일, 호암교수회관, pp. 100, 103.

박근혜 후보는 “신뢰가 있어야 한반도 갈등을 근원적으로 풀 수 있다” 고 전제하고 “정치·군사적 신뢰구축과 사회·경제적 교류협력의 상호보완적 발전을 통해 남북관계를 정상화하겠다” 고 밝혔다. 남북간 신뢰를 위해서는 약속을 지켜나가고, 다양한 대화 채널이 열려있어야 한다고도 밝혔다. 남북정상회담에 대해서도 열어놓았다. 그렇지만 북한의 핵포기 진전을 조건으로 걸고 있고 5.24 조치 해제와 금강산관광 재개 등 남북간 갈등 사안들에 대한 완전히 전향적인 입장을 내놓지 않아³⁾ 남북관계를 정상화 하는데 난항이 예상된다.

그에 비해 문재인 후보는 5.24 조치 해제와 금강산관광 재개에 긍정적인 입장을 취하고 있다. 무엇보다도 문 후보 자신이 2차 정상회담 추진위원장을 했기 때문에 문 후보가 대통령이 되면 그 자체가 남북관계 정상화에 기여할 것으로 기대된다. 더욱이 문 후보는 ‘한반도평화 구상 실천 계획(로드맵)’ 을 밝히면서 10.4 정상선언 이행기구 설치를 제시하고 있다. 계획대로라면 남북관계 정상화 비용을 최소화하면서 남북관계를 발전시켜 나갈 수도 있을 것이다. 그러나 북한의 핵능력 강화에 따라 남북관계-북핵문제-평화체제의 선순환 구도를 형성해 포괄접근하는데 난항이 발생할 수도 있다. 북한의 최고지도자 교체도 문 후보가 정상회담 추진위원장이 때와 다른 새로운 환경이다.

안철수 후보 역시 남북관계 복원을 강조하고 있다. 안 후보는 문 후보와 마찬가지로 남북관계-북핵문제-평화체제의 포괄접근 입장을 취하고 있지만 모든 문제의 출발점을 남북관계로 보고 있다. 이를 위해 안 후보는 “남북장관급회담을 정부간 대화와 협상의 기본 틀로 회복하고 정례화할 것” 이라고 밝히고 있다. 장관급회담에서 남북정상간 핫라인 설치를 최우선적 과제로 협상한다고도 밝혔다. 기존 남북 합의들의 존중과 이행이라는 정책의지도 표명하고 있다. 다만, “기존 남북합의들의 우선순위와 이행 방법은 변화된 한반도 정세와 남북한의 사정을 감안하고 쌍방간 합의를 통해 재조정하겠다” 고 밝혔다. 이 대목은 박 후보측과 유사하고 문 후보측보다는 덜 적극적이다. 무엇보다 안 후보가 대통령으로 당선된다면, 북한과 관계를 정상화하고 신뢰를 구축함에 있어서 북한의 협상전략에 효과적으로 대처할 경륜있는 정책역량이 필요하다.

3) 박근혜 후보는 지난 8월 22일 5.24 대북제재조치와 관련해 “무책임하게 (해제)하면 안 되지만 어찌 되었든 대화의 통로를 열어 국면을 타개하기 위해 여러 가지로 (북한과) 이야기를 해볼 필요가 있지 않느냐 하는 생각”이라고 말했다. 길정우 새누리당 의원은 11월 1일 북한정책포럼 조찬간담회에서 “현 정부가 물러나기 전에 5.24조치를 해제해 차기 정부에 대한 부담을 덜어줘야 한다”고 말한 바 있다. 『조선일보』, 2012년 8월 22일; 『통일뉴스』, 2012년 11월 2일.

둘째, 인도적 지원 역시 거의 모든 대선 후보들 간에 합의되는 부분이다. 박근혜 후보는 동포애를 발휘하여 인도적인 지원을 해야 한다고 밝히고, 인도적 차원의 대북 지원에 한해서는 정치적 고려를 가능한 배제해야 할 것이라고 의욕을 보였다. 특히 영유아, 산모, 노약자 등은 최우선적으로 지원해야 한다고도 밝혔다. 다만, 대규모 지원 및 남북교류협력은 남북관계를 종합적으로 감안하여 국민적 합의를 토대로 이루어져야 한다고 단서를 달았다. 지원에 대한 모니터링이 국제적 합의에 준하여 이루어져야 한다고 밝혔다. 박 후보의 이런 입장은 과거 일부 보수세력의 퍼주기 비난에서 벗어나 전향적인 변화로 평가할 수 있다.

문재인, 안철수 후보는 인도적 지원에 더 적극적이다. 문 후보는 대북 인도적 지원은 북한 주민의 실질적인 삶, 남북 간의 이해와 통합력 제고에 기여할 것으로 기대하고 있다. 안 후보도 대북 인도적 지원은 민족애 차원에서, 또 민족 동질성 유지 차원에서도 마땅히 이뤄져야 한다고 보고, 분배 투명성 문제는 인도적 지원 협의 과정에서 다뤄질 수 있다고 보고 있다.

이밖에 박 후보와 안 후보 사이에는 북한인권문제에 대한 관심에서 유사점을 보였다. 문 후보와 안 후보 사이에는 남북관계-북핵문제-평화체제의 병행 추진, 남북경제협력 및 북방경제 개척에 공통된 입장을 취하고 있다. 박 후보와 문 후보 사이에 공통점은 발견하지 못하였다.

3. 정책 차별성

정책 유사성 못지 않게 차별성도 대선 후보들 간에 뚜렷하게 나타나고 있다. 무엇보다 북핵문제 해결 및 평화정착 방안과 관련해 박 후보와 문, 안 후보 간 차이가 확연하다. 이 문제와 관련해 세 후보는 북한의 핵능력 강화에도 불구하고 한반도 비핵화 목표를 철회하지 않고 있다는 것이 유일한 공통점이다. 그러나 박 후보와 문, 안 후보 사이에는 북핵정책 방향(접근법)과 정책 수단을 둘러싸고 다른 입장을 내놓고 있다.

북핵정책 접근법과 관련해 박근혜 후보는 북핵문제를 남북관계 및 평화체제 문제와 묶어 포괄적으로 파악하지 않고 그 자체로 다루고 있다. 물론 박 후보는 “북핵문제를 보다 큰 틀과 넓은 시각에서 풀기 위해 남북관계 발전과 동북아 차원의 협력을 함께 추진해 나가자 한다.” 고 한 적이 있다. 그렇지만 그것은 문, 안 후보의 세 이슈간 선순환 구도 하의 포괄접근과는 거리가 멀어보인다. 그리고 그런 언급은 함께 따라온 “비핵화

진전에 따라 상응하는 정치·경제·외교적 조치를 취하겠다.” 는 언급으로 의미가 퇴색한 것처럼 보인다. 그것은 9.19 공동성명의 합의 구도와도 차이가 있다.

그에 비해 문, 안 후보의 북핵정책 인식들과 접근들은 대동소이하다. 문 후보는 9.19 공동성명의 이행을 바탕으로 ‘포괄적이고 근본적인 접근’ 을 추진할 것을 분명히 했다. 구체적으로 “북핵 폐기 과정에서 한반도 냉전구조를 해체하고 북미관계와 북일관계를 정상화하며, 남북대결구도를 해소하고 정전협정을 평화협정으로 전환해야 한다” 고 주장하고 있다. 안철수 후보도 “포괄적 접근을 통한 한반도 비핵화 실현” 이라는 방향성을 제시하고 있다. 구체적으로 9.19공동성명에 따른 한반도비핵화 목표를 재천명하고, 접근 방법으로 경제 및 안보상 인센티브를 망라해 상호관심사를 동시 이행하는 포괄적 접근을 제시하였다.

북핵정책 수단과 관련해 박근혜 후보는 역지를 바탕으로 한 다각적인 협상을 방안으로 내놓았다. 구체적으로 북한의 핵과 미사일 위협을 무력화할 수 있는 억지력 강화, 남북간 실질 협의, 한미중 3자 전략대화, 유엔 및 EU 등 국제사회와의 협력 확대, 그리고 6자회담에 대한 새로운 동력 주입을 밝히고 있다. 이에 비해 문 후보는 적극적인 협상에 무게 중심을 두고 있다. 문 후보는 6자회담의 상설화까지 제안할 정도로 6자회담을 중시하고 있다. 한미공조와 남북협력을 주도하겠다는 포부도 밝히고 있다. 안 후보는 6자회담을 재개하기 위해 남북대화를 비롯한 다각적 노력을 경주하고, 6자회담을 기본틀로 해 남북 고위급대화를 병행할 것을 제시하고 있다. 그리고 대화와 억제를 병행해 북한이 핵비확산 합의를 이행하도록 유도하겠다고 밝히고 있다. 말하자면 세 후보는 북핵정책 수단에 있어 억지와 대화, 보상과 처벌을 놓고 상대적인 차이를 보이고 있다.

둘째는 인권, 인도주의 문제를 둘러싼 정책 차별성이다. 여기서는 박 후보와 안 후보가 인권, 인도주의를 묶어 유사한 입장을 보이고 있는 것 같지만 다소 차이가 있다. 문 후보와는 비교적 큰 차이가 있어 보인다. 박 후보의 논리는 이렇다. 통일의 목적이 한민족 구성원 모두가 행복한 삶을 누리는데 있고, 그래서 북한주민들의 고통을 더 이상 방치할 수 없기 때문에, 인도주의와 인권을 향상시키기 위해 북한인권법을 제정하고 국제사회에 이러한 문제를 지속적으로 제기하겠다고 밝히고 있다. 그리고 북한주민의 삶의 질 개선, 취약계층 우선 지원, 이산가족 상봉 정례화 및 전면적 생사확인, 국군포로와 납북자 송환 공약도 밝혔다. 다만, 북한인권법이 기존 새누리당 의원들 주도의 북한인권법

과 같은 내용인지, 수정보완된 것이 검토가 필요하다.

안철수 후보도 종합적 북한인권 개선 계획을 수립하겠다는 포부를 밝히고 포괄적 접근, 실질적 개선, 협력적 관점을 제시했다. 박 후보다 좀더 구체적인 점은 ① 종교의 자유 탄압, 대규모 식량난 등 (자유권, 사회권을 망라해) 명백한 인권침해 사안에 대해서는 원칙적 입장에서 능동적인 입장을 표명하고, ② 유엔에서의 북한인권 결의안에 대해서는 일관된 자세(찬성투표)를 견지하되 결의문안 작성과정을 주도해 건설적, 협력적인 인권개선을 추구하고, ③ 법률, 학술 등의 분야를 활용해 남북 인권대화를 추진하겠다는 공약이다. 그리고 탈북자들의 인권 보호와 맞춤형 사회 정착을 공약하였다. 이와 관련해 ① 강제송환 금지, 자유의사 존중 원칙에 따라 재외탈북자들의 인권 보호 및 국내 입국 추진, ② 탈북자들의 지역사회 정착을 위해 지자체의 책임과 권한 증대, ③ 입국자의 2/3가 여성, 아동임을 감안해 맞춤형 치유와 정착지원을 확대하겠다고 밝혔다.

그에 비해 문재인 후보는 이산가족 상봉 중단이 실향민들에게 인도주의는 물론 인권문제라고 언급했을 뿐 북한인권에 대한 직접적인 언급은 없었다. 대북 포용정책을 계승하는 입장에 있는 문 후보가 대북 공세의 수단으로 활용되기도 하는 북한인권문제에 신중한 것은 이해할 바이나, 건설적인 자세로 보편적 접근이 가능한지는 검토할 과제이다. 물론 문 후보측은 소위 북한인권문제가 북한내 인권, 탈북자 인권, 남북간 인도적 문제로 구성되어 있음을 인식하고 있고, 그에 따라 남북관계 발전과 한반도 평화정착 등 포괄적 접근 하에서 북한내 인권문제가 실질적인 방향에서 다뤄야 한다는 입장을 취하고 있다. 문 후보는 우선적으로 이산가족 상시 상봉, 남북자 문제 실질 해결, 대북 인도적 지원 등 남북간 인도적 문제 해결에 높은 관심을 보이고 있다.

4. 일관성과 구체성

일관성의 측면에서 볼 때 세 후보는 많은 준비를 한 것으로 보인다. 기존 대북정책의 최대 문제점 중의 하나인 비일관성이 낳은 폐해를 극복하겠다는 의지로 평가한다. 그러나 일관성의 내용적 공감대가 후보들 간에 넓지는 않다. 박근혜 후보는 통일문제에 있어 국민적 공감대가 중요하다고 전제하고, “자유민주주의 질서에 기초한 민족공동체통일방안을 계승·발전시켜 통일정책의 일관성을 유지하겠다.” 고 밝힌 바 있다.

그에 비해 문재인 후보는 6.15, 10.4를 계승해 포용정책을 창조적으로 발전시키겠다고

밝히고 있다. 문 후보는 “남북경제연합 구상이 10.4 선언을 계승하면서 한 단계 더 업그레이드 된 대북정책이고 동시에 … 서로 윈윈 하지는 구상이다.” 고 의미를 부여하고 있다.

안철수 후보 역시 6.15공동선언 이후 남북한이 발전시켜온 분야별 협의체를 복원, 발전, 제도화해 통일의 기반을 마련하겠다고 하면서 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 각 분야 별로 남북대화 기구의 제도화를 공약하였다. 또 안 후보는 융합적 사고를 적용해 북방경제론을 펴고 있다. 중소기업 육성, 지역균형발전, 개방형 발전전략을 기조로 남북경협과 북방경제를 적극 추진한다는 구상이 그것이다.

구체성에 있어서도 세 후보는 높은 점수를 받을 수 있다. 박근혜 후보는 한반도 신뢰 프로세스에 많은 콘텐츠를 담아 남북관계를 정상화 하겠다고 밝혔다. 거기에는 남북정상 회담, 영유아 등 취약계층 우선 지원을 포함한 인도적 지원, 이산가족, 납북자, 국군포로 문제 실질 해결, 녹색경제협력, 개성공단의 국제화와 지하자원의 공동개발, 남북 경제협력 및 사회문화교류의 내실화, 제도화 등등. 그러나 경제통일을 언급한 것을 감안할 때 제시된 경제협력이 그에 부합하는지, 탈북자 인권 및 정착 방안 등에 있어서는 구체성이 보완되어야 할 것으로 보인다.

문재인 후보는 한반도 평화구상을 시간표까지 제시하며 촘촘하게 밝힌 바 있다. 대통령직 인수위원회에서 한반도 평화구상 초안 확정→ 취임 직후인 2013년 여름까지 한미, 한중 정상회담을 개최하여 미중과 이 평화구상 초안 조율→ 취임 첫해에 남북정상회담을 실현하여 김정은 위원장과 이 구상에 대한 합의→ 2014년 상반기에 ‘한반도 평화와 비핵화를 위한 6개국 정상선언’ 을 도출→ 이 정상선언 이행 기구를 2014년 말까지 출범. 소위 한반도 평화구상의 로드맵이다. 그리고 정전체제를 평화체제로 전환하는 동시에 북핵문제를 근원적으로 해결하자는 확고한 입장을 취하고 있다.

문 후보는 또 통일 논의에 시민참여를 확대하는 데에서도 구체적인 방안을 제시하고 있다. 헌법기구인 ‘민주평화통일 자문회의’ 가 풀뿌리에서부터 국민들의 의견을 수렴하고, ‘민족화해협력범국민협의회’ 를 비롯한 민간단체들의 소통을 활성화하는 것을 지원하고, 7대종단을 비롯한 범종교계의 의견을 경청하고 남북 종교교류를 적극 지원하고, 여성·평화·안보에 대한 유엔 안전보장이사회 결의(1325호)에 따라 여성들의 참여와 역

할을 높이고, ‘지자체 동반형’ 교류협력모델을 구축하는 것 등. 그러나 선순환 구도 및 포괄접근이 다양한 변수와 복잡한 이해관계로 다양한 시나리오가 가능하다는 점에서 단선적 낙관은 금물이다. 남북경제연합의 추진 동력으로 ‘한반도인프라개발기구’ (KIDO), ‘북한개발투자공사’ 등 관련 기구를 제시하고 법제화를 전망하고 있지만 그것이 남북연합에서 어떤 위치에 있는지, 전면적인 남북연합이 어떻게 가능한지 더 보완해야 할 문제이다.

안철수 후보의 대북통일정책의 브랜드라 할 수 있는 ‘남북경협 활성화와 북방경제시대 개막’ 에서 정책의 구체성이 잘 보인다. 6개 실천과제로 구성된 이 분야에서의 공약은 남북, 동서해안, 대륙, 그리고 각 산업분야를 망라하고 있다. 소통의 측면에서도 구체성을 보이고 있다. 남북합의는 국회의 동의를 받아 추진하는 등 최대한 국회의 권한과 역할을 존중하겠다고 밝히면서, 정부 출범과 함께 남북관계발전 5개년계획을 수립해 ‘남북관계발전법’ 을 실질적으로 이행하여 대북정책을 입안하는 단계에서부터 초당적 협력을 실현하겠다고 공약했다. 남북대화 재개 방안에서도 구체성이 보인다는 점은 앞에서 살펴보았다. 서해 평화의 조기 정착과 분쟁해결에 있어서도 구체성이 높아 보인다. 남측 서북도서방위사령부와 북측 서남전선사령부 간의 군사직통전화 설치, NLL의 경계선 인정 하에 입어로 제공을 통한 단독조업 또는 교차조업 추진, 최고지도자의 의중을 대신할 수 있는 인물과 관련 부처가 협조하는 (가칭) ‘남북분쟁해결위원회’ 설치 등등. 그러나 동시에 북한이 NLL을 해상경계선으로 인정하는 것을 전제로 공동어로에 응할지, 그리고 대북정책에서 국회의 동의와 협조를 어떤 원칙, 방향에서 구할 것인지는 아직 구체적이지 않아 보인다.

5. 실현가능성

기존 대북정책의 비일관성과 이명박정부 하의 남북관계 단절이 대신 주자들에게 반면교사로 작용했을지도 모른다. 대북통일정책에 대한 관심도가 증대하고 후보간 유사점도 뚜렷하게 나타나고 있는 점, 그리고 정책 일관성 및 구체성의 측면에서도 긍정적 평가가 가능하다. 그렇지만 여전히 어려운 부분이 실현가능성의 측면이다. 상대가 있고 그 상대가 일부 변화하였고, 남북관계도 크게 변화하였고, 주변 국가들의 대내적 변화도 일어나고 있고, 남한에서 정책 컨센서스가 아직 넓지 않기 때문이다.

박근혜 후보의 공약에서는 한반도 신뢰프로세스의 현실성을 먼저 제기할 수 있다. MB

식 대북 先핵포기 요구는 아니지만 6자회담에서 합의한 ‘동시행동 원칙’ 을 발견할 수 없다. 또 억제 일변도는 아니란 북한에 대한 불신의 끈을 쥐고 있다는 인상이다. 그렇다면 신뢰 프로세스는 출범하기 쉽지 않을 것이고, 북한에 시간만 더 쥐 한반도 비핵화 공약을 공약으로 만들버릴 가능성을 배제할 수 없다. 또 ‘민족공동체통일방안’ 의 계승·발전의 일환으로 경제공동체 건설(작은 통일) 후 정치통합(큰 통일)로 나아가는데, 이렇게 분야별 통일 과제를 선후의 문제로 설정할 수 있는지 진지한 검토가 요구된다. 그럴 때 민족공동체 통일방안의 2단계인 남북연합은 어떻게 되는지 등 통일방안의 현실성이 궁금하다. 이는 박 후보의 대북관, 통일관 등 북한통일문제에 대한 철학, 가치와 관련되는지, 정책 수준의 현실성 제고의 문제인지도 궁금하다.

국가연합(남북연합)을 경제 분야에서부터 먼저 이루자는 문재인 후보의 구상에 대해서도 박 후보에게 한 비평을 그대로 적용할 수 있다. 아래 대목은 순수한 낙관론으로 보인다. 그렇게 본다면 왜 단계별 남북연합이 필요한지 반문하고 싶다.

“경제적인 국가연합을 먼저 이루고 나면 그 뒤에 군사, 외교, 정치, 이런 분야의 합의가 추가되면 그것이 국가 연합이 되는 것이다. ... 우리가 제의(서해평화협력특별지대 등 경제협력 제안: 필자주)를 하면 북한에서도 적극적으로 응할 것으로 본다.”⁴⁾

안철수 후보는 여러 분야에서 원론적이고 추상적인 입장이 있어 실현가능성의 측면에서 뚜렷하게 지적받을 부분을 발견하기 어려웠다. 가령, ‘통일 과정’ 을 한 단계 진전시키는 것이 차기 정부의 역할이라고 전제하고 분야별 교류협력으로 사실상의 남북연합의 기반을 구축한다(강조 필자)는 구상이 그렇다. 그만큼 안 후보 공약에서도 현실가능성의 문제가 남아있다. 남북관계를 중시하며 북핵 해결과 평화체제 수립, 그리고 남북경협과 북방경제의 병행 추진이 예측(불)가능한 변수들에 의해 ‘병행 중단’ 될 수도 있기 때문이다.

III. 총평과 과제

이상 살펴본 대선 유력 세 후보들의 대북통일정책 공약은 과거에 비할 때 유사성이 컸고 무엇보다 남북관계가 평화, 경제, 안보와 모두 관련된 허브라는 점을 공유하고 있

4) 10.4선언 5주년 기념 대담에서 문재인 후보의 발언, 2012년 10월 4일, 세종문화회관.

다. 인도적 지원이 갖는 다각적인 의미에 대한 공감대도 눈에 띈다. 그럼에도 불구하고 북핵문제 해법, 그것과 평화체제와 관련성, 그리고 북한인권 문제에 있어서는 후보들 간에 입장 차이가 잘 나타났다. 그 이면에는 북한통일문제를 보는 후보들의 철학과 가치가 작용하고 있다. 실용과 이념, 보편과 특수 등 이항구도의 구성 요소들이 상대적으로 반영되어 있는 것으로 추측해본다. 세 후보들의 공약은 전반적으로 정책의 일관성, 구체성에서 양호한 평가가 가능하다. 그렇지만 일부 분야에서는 구체성의 문제가 완전히 가지지 않고 있다. 정책 실현가능성에 있어서는 각후보의 대표 공약으로 제시된 분야에서 문제를 안고 있다. 보완이 필요한 대목들이다.

앞에서 제시한 공약 평가기준을 적용해 인상적이고 상대적인 견지에서 세 후보의 공약을 보면 ① 신뢰구축, 경제협력, 인도주의는 세 후보 모두 지지, ② 가치 및 철학, 북핵 문제에 있어서는 박 후보 대 문, 안 후보의 입장 차이가 뚜렷했고, ③ 인권문제에서는 박, 안 후보 대 문 후보의 차이가 나타났고, ④ 통일방안, 국민참여 면에서는 문 후보가 적극성을 보였고, ⑤ 통일외교에서는 세 후보 모두 높은 평가를 받기 어려웠다. 전체적으로 박 후보와 문, 안 후보의 공약이 대조를 이루었고, 두 야권 후보 간에 정책 유사도가 높았다.

대북통일정책 공약도 대내정책 공약과 마찬가지로 정책성과의 수혜 범위의 측면을 고려해보아야 할 것이다. 북한주민이 얻을 이익과 인도적 문제 관련 사람들, 경제협력 사업자, 그리고 접경지역 주민들의 이익을 생각해볼 수 있다. 여기서는 이에 대해 구체적인 논의를 하지 못했지만, 각 후보의 공약이 어떤 영향을 미칠지 생각해봄직 하다.

이번 논의에서 내릴 수 있는 잠정적인 결론은 후보간 공통점은 대북정책의 컨센서스의 일부로 발전시키고, 차이점은 유권자와 후보와의 동일시 작업의 근거로 활용할 수 있다는 것이다. 상호 존중과 호혜주의에 입각하여 평화를 정착하고 공동번영을 추구하는 새로운 남북관계를 열어가야 할 대의에 누구도 반대하기 어려울 것이다. 그 방법론을 갖고 건전하고 생산적인 정책경쟁이 이뤄지길 기대하는 바이다.

국제질서 재편기 차기정부의 바람직한 외교안보정책 방향

조성렬 국가안보전략연구소 책임연구위원

- I. 문제제기
- II. 한국의 외교안보 신패러다임과 대외전략 기초
- III. 중견국가 한국의 대외정책 기본방향
- IV. 한국 외교안보의 과제와 쟁점
- V. 맺음말

국제질서 재편기

차기정부의 바람직한 외교·안보정책 방향

조성렬 국가안보전략연구소 책임연구위원

1. 문제제기

냉전 종식 이후 지난 20여 년 동안 국제정치의 무대에서는 힘의 대전환이 진행되고 있다. 1990년대 이래 미국의 세계패권이 위축 또는 쇠퇴하고, 중국을 비롯한 '나머지국가들의 부상'으로 국제질서는 불안정하면서도 구조적으로 변화하고 있다. 오늘날 국제정치의 중심무대는 중국과 인도 등의 지속적인 고도성장을 바탕으로 미국과 유럽에서 아시아로 빠르게 이동하고 있다. 이제 아시아 지역이 국제정치의 전략적 영역으로 등장하고 있음은 부인할 수 없는 현실이 되었다.

미국의 압도적인 군사력 때문에 중국의 부상과 신국제질서 형성에 관한 논의가 주로 경제적 패권 혹은 동아시아 지역패권의 수준에서 다뤄지고 있지만, 중국의 부상은 점차 지역 차원을 넘어 세계정세에까지 지대한 영향을 미치고 있다. 이 때문에 미국과 중국은 오바마 행정부에 들어와 매년 한 차례씩 안보·경제 분야의 장관급 전략·경제대화를 갖고 양국 현안뿐만 아니라 당면한 국제현안에 관해서도 정례적으로 협의해 오고 있다.

하지만 미국과 중국의 전략적 협력은 국제질서의 재편을 둘러싸고 때때로 긴장관계를 보이기도 했다. 2010년 3월과 9월에 발생한 천안함 사태와 센카쿠열도 사태 등의 처리문제를 놓고 미·중 양국이 갈등을 드러내기 시작했다. 이를 계기로 미국은 ‘아시아로의 중심축 이동(Pivot to Asia)’을 선언했고, 중국은 이를 자국에 대한 포위망 구축으로 인식해 반발하고 있다. 미·중 양국은 이 지역에 대한 영향력 확보를 위해 본격적으로 경쟁하고 있다.

이와 관련하여 최근 전개되고 있는 아시아 지역의 리더십 교체가 어느 때보다도 주목을 받고 있다. 새로 등장할 리더십의 성격에 따라 향후 아시아지역, 특히 동북아시아 질서재편의 성격과 방향이 영향을 크게 받을 수밖에 없기 때문이다.

2012년 1월 타이완에서 마잉주 총통이 재선에 성공했고, 3월에는 러시아의 푸틴 대통령이 4년 만에 다시 권좌에 올랐다. 4월에는 북한에서 김정은이 국방위원회 제1위원장에 취임함으로써 공식적인 권력승계절차를 마쳤다. 11월에는 미 대통령선거에서 오바마 미 대통령이 재선에 성공했고, 중국에서 당 전국대표대회가 열려 시진핑 국가주석을 비롯한 제5기 지도부가 선출됐다. 한국에서는 12월 19일 대통령선거를 앞두고 있다. 일본에서는 보수 자민당의 집권이 예상되는 가운데, 머지않아 내각 해산과 총선거가 실시될 것으로 보인다.

푸틴의 러시아와 김정은의 북한, 시진핑의 중국과 같은 옛 북방삼각의 경우 정권계승의 성격이 강함에도 불구하고 시대적 상황변화에 따라 대외정책의 방향이 변화될 가능성이 있다. 한·미·일의 옛 남방삼각의 경우에는 어떤 리더십이 등장하느냐에 따라 그 변화의 폭이 더 커질 것으로 보인다. 미국의 경우는 오바마 대통령의 재선으로 대선이 종료됐지만, 한국과 일본의 경우는 연내에 리더십 교체가 이루어질 것으로 보인다. 이처럼 동북아 6개국이 모두 새로운 관계를 맺게 되면서, 동아시아 신질서의 방향이 구체화될

것으로 전망된다.

이러한 동아시아 국제질서의 재편과정에서 주요변수는 중국의 부상에 따른 미·중 강대국 관계의 향배이다. 그러나 한국의 운명을 강대국의 결정에 내맡겨둘 수는 없다, 그렇기 때문에 역내 국가들은 동아시아 재편과정에 대해 대응전략을 마련해 오고 있다. 한국의 차기정부도 본격적으로 이러한 질서재편과정에 능동적으로 대응하지 않으면 안 될 것이다. 그런 점에서 이 발표문에서는 바람직한 한국의 외교안보 패러다임에 관해 살펴보고, 예상되는 쟁점과제들을 중심으로 대선 후보들의 입장을 검토해 보기로 한다.

II. 한국의 외교안보 신패러다임과 대외전략 기초

1. 한국 외교안보 신패러다임의 필요성

냉전 종식 이후 진영외교를 벗어나 고유한 국가이익에 입각한 외교전략을 모색해야 한다는 목소리가 높아지기 시작하였다. 이러한 논의의 촉발제가 된 것은 2005년 노무현 대통령(당시)이 밝힌 ‘동북아균형자론’ 이었다.⁵⁾ 2005년 2월 25일 노무현 대통령은 취임 2주년 국회연설에서 “우리 군대는 스스로 작전권을 가진 자주군대로서 동북아시아의 균형자로서 동북아 지역의 평화를 굳건히 지켜낼 것” 이라고 밝혔다. 그 뒤 이 발언은 3.1절 기념사, 공군사관학교 및 육군 3사관학교 졸업식, 외교부 및 국방부 업무보고로 이어졌다.

그러나 ‘동북아균형자론’ 은 보수언론들뿐만 아니라 일부 국제정치학자들로부터도 여러 측면에서 비판을 받았다.⁶⁾ 이러한 비판과 지적이 계속되는 가운데 2005년 6월 10일에 열린 한·미 정상회담 이후 노무현 정부가 더 이상 ‘동북아균형자론’ 에 대해 언급하지 않음으로써 이 개념은 사실상 폐기되었다.⁷⁾ 하지만 ‘동북아균형자론’ 은 한국의 외교안보 패러다임을 재검토하는 계기를 제공하였다.⁸⁾

5) 장달중, 2005, “시론: 국민과 함께 할 국가이익을 제시하라,” 『조선일보』 4. 8.

6) 광태환, 2005, “한국의 동북아 균형자 역할구성 무엇이 문제인가,” 『지방자치』 통권 200호, pp. 14-17.; 여의도연구소, 2006, 「동북아균형자론, 무엇이 무엇인가」, 6. 14.

7) 이지운, 2005, “한·미 정상회담 진단: 동북아 균형자론 사실상 포기한 듯,” 『서울신문』 6. 11.

8) 김기정, 2005, “21세기 한국외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로,” 『국가전략』 제11권 4호.; 이근, 2005, “한국 외교 패러다임의 대전환과 비전,” 인터넷신문 프레시안,

국내 학계에서 한국 외교안보 패러다임 전환에 대한 재검토의 또 다른 계기가 된 것은 평화국가에 관한 일련의 연구들이다. 참여사회연구소를 중심으로 이루어진 시민사회 중심의 평화국가 연구는 동맹외교나 세력균형론에 경도된 현실주의 국제정치이론에 대한 도전으로서, 대외분야에서 바람직한 한국의 국가목표가 무엇이어서 하는지 하는 문제를 던져 외교안보 패러다임에 대한 재검토를 촉진하는 또 다른 계기가 되었다.⁹⁾

이와 같은 외교안보 패러다임의 재검토와 외교정책의 재구축 논의가 이 시기부터 시작된 것은 무엇보다 정부 차원에서의 문제제기와 정부와 시민사회 간의 소통이 활발했던 당시의 국내정치적 상황이 반영됐기 때문이다. 이것은 국력 신장에 따른 한국의 국제적 위상 제고라는 객관적 요인과 국제평화를 위한 외교적 역할의 자각과 같은 주체적인 요인들이 복합적으로 작용한 결과였다.

한국의 국력 신장은 한국의 외교안보 패러다임을 전환하게 되는 출발점이 되었다. 언제부터 중견국가가 되었는지에 대한 견해차이는 있겠지만, 한국이 경제력·국방비 등의 경성국력과 문화 등과 같은 연성국력을 고려한 종합국력으로 볼 때 약소국의 지위에서 벗어나 중견국가의 지위에 오른 것은 누구도 부인할 수 없는 사실이다.¹⁰⁾

하지만 한국이 국제적 위상에서 중견국가가 되었다고 외교정책이나 외교행위까지 반드시 그에 상응하는 것은 아니다. 실제로 한 국가의 국제적 위상과 그 나라의 외교행위가 반드시 일치하지 않는다. 전후 일본의 경우 국력으로는 일찍이 강대국의 지위에 올랐지만, 일본헌법 제9조의 제약 때문에 외교행위로 볼 때는 중견국가 외교로 평가되는 것이다.¹¹⁾

한국도 국제적 위상으로는 이미 1990년대 중반부터 중견국가의 지위에 올라섰지만, 그

11. 22. ; 황병덕, 2006, 「동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구」, 통일연구원. ; 박영준, 2006, “‘동북아 균형자’론과 21세기 한국외교,” 『한국정치외교사논총』 제28집 제1호. ; 배종윤, 2008, “동북아시아 지역질서의 변화와 한국의 전략적 선택 : ‘동북아 균형자론’을 둘러싼 논쟁의 한계와 세력 균형론의 이론적 대안,” 『국제정치논총』 제48집 3호.

9) 참여사회연구소 편, 2007, 『시민과 세계』 제10호에는 ‘안보국가를 넘어 평화국가로’라는 주제로 다음 세 편의 특집 논문이 실렸다. 구갑우, “한반도분단체제와 평화국가 만들기,” 이태호, “평화국가 만들기와 시민사회운동,” 조성렬, “한국형 평화국가는 어떤 모습일까? - 평화중급국가론의 모색.” ; 구갑우, 2007, 『비판적 평화연구와 한반도』, 서울: 후마니타스.

10) Jeffrey Robertson, 2007, "South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity," *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 16, No. 1, pp. 153-4.

11) 添谷芳秀, 2005, 『日本のミドルパワー外交：前後日本の選擇と構想』, 東京: 筑摩書房.

에 걸맞게 중견국가 외교행위를 보여주었다고는 할 수 없다. 국제적 위상에 걸맞는 외교 행위를 하기 위해서는 이에 대한 국가지도자의 의지와 국민들의 동의가 필요하다.¹²⁾ 이 때문에 외교안보 패러다임 논쟁도 한국이 어떤 수준의 외교행위를 해야 하는지를 놓고 전개되었다.

2. 새로운 외교안보 패러다임의 유형

동북아균형자론을 비판하는 국제정치학자들의 견해는 주로 약소국 현실주의 외교론에 입각해 있다.¹³⁾ 이들은 국제정치에서 국력의 평가가 상대적일 뿐 절대적인 의미는 없다고 보고, 동북아균형자론이 잘못된 국력평가에 기초하고 있다고 비판한다. 약소국 외교론은 미국, 중국, 일본, 러시아와 같은 강대국 앞에서 한국이 상대적 약소국이라는 현실을 깨닫고 초강대국 미국에 의존하여 한국의 생존과 번영을 지켜내는 외교를 추진해야 한다고 주장한다.

현실주의 국제정치학은 과거와 달라진 한국의 국제적 위상을 인정하면서도, 세계적 강대국들이 포진한 동북아지역에서 한국이 상대적 약소국 지위에서 벗어나지 못하고 있다는 점을 지적하고 있는 것이다.¹⁴⁾ 하지만 국력평가의 상대성만 주장한다면 한국은 세계 유일 초강대국이 되지 않는 한 언제나 약소국 외교를 해야 한다는 지정학적 숙명론을 벗어날 수 없게 된다. 한국이 아무리 근대화해 성공하고, 경제적, 군사적 위상이 높아져도 주변에 자기보다 월등히 강한 국가가 한 나라라도 존재하는 한 기존의 약소국 외교를 지속해야 한다는 모순에 빠지게 되는 것이다.

새로운 한국 외교의 패러다임에 대한 첫 논의는 동북아균형자론을 이론적으로 뒷받침하기 위해 등장한 중소국가 또는 중약국가(middle-small power) 외교론이다. 이에 따르면, 한국은 세계적 차원에서 볼 때는 중견국가이지만 동북아 국제정치 판도에서는 상대적으로 약소국가라는 이원적인 국가위상을 가지고 있다. 노무현 정부의 동북아 균형자론

12) 케오헨(Robert O. Keohane)은 중급국가를 “혼자서는 효과적으로 행위할 수 없지만, 소그룹이나 국제기구를 통해서 시스템적인 영향력을 가질 수 있다고 생각하는 국가지도자들이 있는 국가”로 정의하고 있다. Robert O. Keohane, 1969, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics,” *International Organization*, vol. 23, Spring, p. 296.

13) 약소국 연구의 패러다임으로는 현실주의 외에도 다원주의, 구조주의 등이 있다. 김 덕, 1992, 『약소국 외교론: 국제체제 속의 약소국』, 서울: 탐구당, pp. 20-30.

14) 김영호, 2005, “‘동북아 균형자론’ 비판과 실용주의적 국가전략의 모색,” *자유기업원*, 4. 21.

이 평화지향의 외교, 협력과 상생 질서의 구축을 추구해야 한다는 의미에서 중견국가 외교정책의 특징을 보여주고 있지만, 안보를 우선적으로 보장받으려는 전략적 판단이 내포되어 있다는 점에서 약소국가 외교정책의 특징을 내포하고 있다고 평가하고 있다.¹⁵⁾

국제정치학적으로 볼 때 중약국가 외교론이란 약소국형 생존우선전략과 중견국가형 외교전략의 절충론이라고 할 수 있다. 다시 말해 중약국가 외교론은 국력상 중견국가의 위상에 있으면서도 지정학적인 조건과 분단국가라는 특성상 한미동맹을 토대로 외교정책을 내세울 수밖에 없는 현실을 반영하고 있다. 하지만 이러한 중약국가 외교론은 균형외교의 개념이 모호하고, 안보 영역의 주권을 확보하기 위한 모든 정책들을 망라하면서도 자율성 영역의 주권을 확보하기 위한 정책은 지극히 제한하고 있어 기본적으로 약소국가 외교론의 한계를 극복하지 못하고 있다.

최근 들어 한국을 중견국가로 받아들일 뿐 아니라, 중견국가 외교안보 패러다임에 입각하여 한국외교를 재구축하려는 연구가 활발해지고 있다.¹⁶⁾ 중견국가란 단지 강대국과 약소국을 제외한 여집합의 국가들을 가리키는 중진국의 총칭이 아니라, 중진국 가운데 상위그룹에 해당되는 국가들이다. 국력의 핵심요소인 경제력으로 볼 때 대부분의 중견국가들은 세계 5대 경제대국에는 들지 못하지만 상위 30위 안에 드는 국가들이다. 외교행위 면에서 볼 때 중견국가들은 어느 정도 국제적인 영향력을 갖고 있는 국가들로서 국제사회에서 자신들의 공동관심사를 집약하고 의견을 조율하며, 강대국과 약소국 사이에서 가교역할을 하고 있다.

기존 중견국가에 대한 연구는 유엔안보리 개혁 논의에서 커피클럽(Coffee Club)을 주도하고 G20의 주요국가로 등장하는 등 변화된 국제적 위상과 역할에 맞게 중견국가(middle power) 외교안보 패러다임으로 전환하여 한국의 외교정책을 새롭게 구축해야 한다고 주장한다. 다만, 한국의 중견국가 위상뿐만 아니라 한국이 처해 있는 외교환경의 특수성에도 주목해야 한다. 한국의 외교정책을 재구축하기 위해서는 중견국가적 요인뿐만 아니라 지정학적 요인과 분단국가적 요인도 고려해야 한다. 또한 한국이 국제사회에서 추구하는 국가목표와 국가이익에 대한 인식도 재구축될 외교정책에 반영하지 않으면 안 된다.¹⁷⁾

15) 김기정 (2005), pp. 163-7.

16) 김치욱, 2009, “국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점,” 『국제정치논총』 제49집 1호, pp. 17-21.

III. 중견국가 한국의 대외정책 기본방향

1. 대외분야의 국가목표

19세기 말 한국은 ‘은둔의 나라’ 로 비취졌고, 국권을 상실한 이후에는 ‘식민지 피 지배국’ 으로, 한국전쟁 직후에는 ‘전쟁과 가난의 나라’ , 60년대 베트남파병 이후에는 ‘용병국가’ 라는 부정적인 국가이미지를 갖고 있었다. 70~80년대 고도성장을 이룩한 뒤에는 ‘한강의 기적’ , ‘네 마리 용’ 등 경제적인 측면이 부각되다가 최근 들어서서는 ‘한류’ 등 문화적인 측면이 부각되기도 하였다.

이러한 국가이미지는 국제사회에 비취진 한국의 모습일 뿐, 한국이 대외분야에서 능동적으로 만들어낸 것은 아니다. 한국은 과거의 왜곡된 국가이미지를 벗어버리고 중견국가에 걸맞는 바람직한 국가목표를 설정해 적극적인 외교를 전개할 필요가 있다. 한국이 처해 있는 다음과 같은 외교안보환경과 국제적 지위를 종합적으로 고려해 볼 때 새로운 국가목표로 평화국가(peace nation)를 내세우는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 한국은 아직 법적으로 전쟁상태(state of war in law)에 있고 무역의존도 및 해상교통로 의존도가 높아 국가의 번영을 위해서는 동아시아지역의 안정과 평화를 중시하는 평화애호국이다. 둘째, 한국은 중견국가로서 지정학적으로 대륙세력과 해양세력, 강대국과 약소국 사이에서 평화가교국의 역할을 다해야 한다. 셋째, 국가발전의 토대인 자유 무역체제의 유지를 위해 국제분쟁의 예방과 평화적 해결, 인간안보의 실현을 통해 국제 평화환경을 필요로 하는 평화선도국이어야 한다.

한국이 지향해야 할 국가목표로서의 평화국가는 2차 세계대전의 패전국가인 일본이 취했던 피동적인 평화국가와는 다르다. 일본을 가리킬 때 말하는 평화국가의 경우는 ‘맥아더 헌법’ 이라고 불리는 평화헌법을 통해 전범국가 일본의 재무장을 막고 재침 능력을 제거하려는 의도에서 주어진 ‘비무장의 평화국가’ 인 것이다. 하지만 한국의 평화국가는 자발적이고 능동적으로 국제평화의 선도적인 역할을 수행하고자 한다는 점에서 본질적으로 다르다.

17) 중견국가 한국이 처해 있는 분단국가 요인, 지정학적 요인은 한국외교정책의 재구축 과정에서 고려해야 할 특수성을 보여주는 것일 뿐, 한국외교가 약소국 외교나 중약국 외교에 머물러야 할 근거로는 되지 않는다.

한국에겐 평화가 필요할 뿐만 아니라 평화를 증재하고 선도할 수 있는 능력을 갖춘 중견국가라는 점에서 국제사회에서 평화국가라는 국가이미지를 만들어갈 필요가 있다.¹⁸⁾ 이처럼 우리가 지향해야 할 평화국가는 국제평화를 옹호하고 선도하는 능동적인 평화국가이다.¹⁹⁾ 그런 점에서 한국의 새로운 외교안보 패러다임을 평화중견국가(pacifist middle power) 구상이라고 명명할 수 있을 것이다.

2. 대외분야의 국가이익

오늘날 국제정세가 진영 간의 대립이 끝난 탈냉전시대를 거쳐 탈탈 냉전시대로 접어들고 한국이 중견국가로 자리 잡고 있는 국내외 정세를 반영하여 우리나라에 걸맞은 고유한 국가이익을 재규정할 필요가 있다.²⁰⁾ 냉전시대에는 동맹 간의 공통이익이 우리의 국가이익으로 간주되기도 했지만, 탈탈 냉전시대에는 동맹국의 이익과 우리의 국가이익을 일치시켜야 할 이유가 약해졌기 때문이다.²¹⁾

해방 이후 한국은 한미군사동맹의 체결과 미국 주도의 세계시장질서 편입으로 미국에 편승하는 전형적인 약소국가 외교를 전개하였다. 이를 통해 한국은 고도성장을 달성하고 민주주의를 이루는 외교적 성과를 거두었다. 한국은 약소국이었기 때문에 군사적, 경제적으로 세계 최강대국 미국에 대해 편승하는 것 이외에 다른 대외전략을 선택할 여지가 없었다. 하지만 중견국가의 지위를 갖게 된 오늘날 한국의 국가이익(national interests)을 규정할 필요성이 생겼다.

국가이익은 국가목표를 추구하고 달성하기 위하여 국가의지를 결정할 때의 기준이 된다. 국가이익을 규정하는 방식은 국가마다 다르지만,²²⁾ 국가이익의 구체적인 내용은 일

18) 구갑우는 평화국가를 구성하는 원칙으로 △군사력의 적정규모와 최소화, △평화외교와 윤리외교 지향, △적극적 평화지향의 축적체제 등 세 가지를 들고 있다. 구갑우, 2007, 『비판적 평화연구와 한반도』, 서울: 후마니타스, pp. 67-71.

19) 조성렬(2007), pp. 88-9.

20) 국가이익이란 “한 국가의 최고 정책결정과정을 통하여 표현되는 국민의 정치적, 경제적 및 문화적 욕구와 갈망”으로 정의된다. 하지만 국가이익을 너무 앞세울 경우 주변국가들의 경계심을 자극해 오히려 외교적 입지를 좁힐 수 있다는 비판도 있다. 구영록, 1995, 『한국의 국가이익』, 서울: 법문사, p. 25 및 p. 27.

21) 한용섭과 장달중은 각각 북·미 제네바 협상과 2차 북핵 위기의 분석을 통해 한·미 간 공통이익에 못지않게 양국이 서로 다른 국가이익을 갖고 있음을 지적하고 있다. 한용섭(1996) 및 장달중(2005).

22) 미국 국가이익 위원회는 미국의 국가이익을 사활적 이익, 긴요한 이익, 중요한 이익, 부차적 이익의 네 가지로 나누고 있다. 중국정부는 절대 타협하지 않고 지켜야 할 국가이익을 핵심이익(core interest)의 개념으로 규정하면서, 처음으로 6가지 핵심이익을 공식 규정한 바 있다. The Commission on

반적으로 국가번영과 국가안보, 국가위신 또는 물리적 생존, 경제복리, 자결권으로 파악된다. 이러한 국가이익을 관철하고 수호하기 위해 국가는 외교력, 경제력, 국제법과 같은 평화적 수단을 사용하지만, 최후의 정책수단으로 군사력에 의존하기도 한다.

아직 한국의 국가이익을 정확하게 규정한 공식문서는 없지만 헌법에 규정된 가치를 통해 이를 판단해 보면, △국가의 안전보장, △경제의 번영과 복지, △민주주의의 발전, △평화통일의 실현, △세계평화에의 기여 등으로 정리할 수 있을 것이다. 이러한 헌법적 가치에 따른 국가이익도 시기별로 우선순위가 달라졌다. 1973~87년까지는 국가안보와 경제번영이 중요한 국가이익으로 간주되었고, 1993년 무렵에는 민주주의가 국가의 최고목표로 인정되고 추진되었다.²³⁾ 평화통일이 중요한 국가이익이자 국가목표로 등장하기 시작한 것은 2000년 6월 남북정상회담 이후이다.

우리나라에서는 아직 국가이익에 대해 전문가들의 합의가 완전히 이루어지지는 않았다. 한국의 국가이익을 대외분야에서 크게 사활적 이익과 긴요한 이익, 중요한 이익의 셋으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 사활적 이익이란 국가주권과 체제수호와 직결된 사안으로 전쟁억제, 영토수호, 평화통일을 들 수 있다. 긴요한 이익으로는 국가안보나 경제적 이익에 중대한 영향을 미치는 것으로 지역패권국의 등장 억제, 북한 핵 폐기, 북한체제 안정화, 평화체제 구축, 자위적 억제력 보유, 해상교통로 확보, 재외국민 보호 등이다. 중요한 이익으로는 우리나라의 대외적 위신과 영향력과 관련된 것으로 개방무역체제 유지, 북한의 개혁·개방, 해외자산 보호, 해외자원 확보, 한민족네트워크 구축 등으로 규정할 수 있을 것이다.

3. 대외전략의 3대 결정요인과 기본정책방향

한국은 지정학적으로 중국, 러시아 등 대륙세력과 미국, 일본 등 해양세력의 사이에 존재하며, 식민지배에서 해방되자마자 남북한의 정부수립과 뒤이은 한국전쟁을 계기로 장기간 분단상태에 있다. 이러한 불리한 조건 속에서도 한국은 고도성장을 지속하여 1990년대 이후 국력 상으로 중견국가의 대열에 올랐다. 한국의 대외전략을 수립하기 위해서는 한국이 처해 있는 지정학, 분단국가, 중견국가 등 세 가지 요인들을 고려해야 한다.

America's National Interests, 2000, America's National Interests, July. ; 中國國務院, 2011, 『中國的和平發展白皮書』.

23) 한용섭, 1996, “미북 핵합의와 한국의 국가이익,” 한국국방연구원 편, 『국방논집』 제33호, 봄, pp. 63-4.

(1) 분단국가 요인과 한반도 평화·통일정책

분단국가 요인은 한국전쟁으로 분단이 장기화된 채 법적으로 전쟁이 종식되지 못한 데에 기인한다. 이러한 남북분단은 한국의 국제신용도를 떨어뜨리는 코리아 디스카운트의 원인이 되고 있다. 특히 국제적 고립에 빠진 북한이 체제유지를 위해 대량살상무기를 개발하면서 한반도와 동북아의 평화와 안정을 흔드는 요인이 되고 있다. 그런 점에서 북한에 대한 평화적 관리가 시급한 과제가 아닐 수 없다.

한반도의 분단은 단순히 남북한의 대립을 넘어 마중이 포함된 동아시아 차원의 세력균형을 반영하고 있다. 따라서 한반도에서 군사적 긴장이 고조되면 마중 갈등으로 확대되는 구조를 띠고 있어, 한반도의 평화를 통해 지역의 안정을 꾀하는 것이 중요하다. 미·중 간 갈등과 대립이 발생할 경우, 한국이 미국과 중국의 사이에서 외교적 선택을 강요 받는 상황에 직면할 가능성도 배제할 수 없다. 이것은 한반도의 당면한 평화와 안정뿐만 아니라 중장기적으로 평화통일에도 불리하기 때문에 피해야만 할 상황이다.

이와 같은 분단국가 요인에 따라 한국의 외교전략은 한반도 평화·통일의 기반 조성에 맞춰져야 한다. 대량살상무기 확산방지, 군사도발의 억제, 대규모 탈북사태의 대처를 위해 대북 관여정책을 통한 ‘위협’ 관리에 적극 나서야 한다. 한반도 평화체제의 구축을 위해서는 북핵문제의 완전한 해결을 토대로 하여 미국과 중국의 보장 아래 평화협정의 체결을 추진한다.

(2) 지정학적 요인과 동아시아 선린외교 정책

지정학적 요인은 해양세력과 대륙세력 사이에 위치한 한반도의 조건에 기인한다. 냉전기에는 한·미일 남방삼각과 북·중·러 북방삼각 간에 세력균형을 이루고 있었으나, 탈냉전기 이후 북방삼각의 붕괴되고, 탈탈 냉전시대를 맞아 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴로 새로운 세력균형이 만들어지고 있다. 한국은 무역의존도가 100%를 넘고 에너지수입의 97%를 해상교통로에 의존하고 있어 해양세력과 전략적 협력이 불가피하다.²⁴⁾ 하지만 중국이 한국의 최대교역국으로 부상하면서 중국과의 전략적 협력 필요성도 점증하고 있다.²⁵⁾

24) 한국은행에 따르면, 2000년대 초반 60~70%대에 머물렀던 무역의존도는 2000년대 중반부터 급격히 올라 2010년 105.2%, 2011년 113.2%이고 2012년 1/4분기에는 116.3%로 역대 최고치를 기록 중이다. 『연합뉴스』 2012. 8. 1.

25) 한국무역협회의 통계에 따르면, 2011년 말 현재 한·중 교역액(홍콩 제외)은 1,342억 \$로서, 한국이 미국(562억\$), 일본(397억\$)과 교역한 금액의 합 959억\$보다 더 많다. 한국무역협회 홈페이지

이러한 조건에서 한국외교는 지정학적 리스크를 줄이고 지정학적 프리미엄을 확보해야 하는 과제를 안고 있다. 한국은 지정학적으로는 대륙세력과 해양세력의 사이에 존재하는 불리한 위치에 있지만, 지정학적으로 한국은 대륙과 해양을 잇는 에너지, 물류의 중심(hub)이 될 수 있는 위치에 있기 때문에 오히려 지역의 평화와 안정의 촉진자 역할을 할 수 있다.

따라서 한국의 외교전략은 동아시아 평화와 안정의 안보환경을 조성하는 방향으로 추진되어야 한다. 이를 위해 한편으론 한반도경제권 형성을 중심으로 동북아경제공동체를 만들어나가고 육상교통로를 개척하여 해양세력에 대한 과도한 군사적, 경제적 의존을 점차 줄여나간다. 다른 한편으론 지역패권국의 등장을 억제하기 위해 외부균형자로서 미국의 적극적인 역할을 활용하고 동북아안보협력체 구축을 통해 이를 관리한다.

(3) 중견국가 요인과 국제 평화협력정책

중견국가 요인은 한국이 약소국 현실주의를 넘어 국제적 위상에 걸맞는 적극적인 역할을 요구 받고 있는 데 따른다. 중견국가의 외교적 역할은 특정 강대국에 의존하는 편승 외교나 독자적으로 세력균형을 추구하는 자주외교가 아니라, 국제무대에서 외교적 의제를 제안하는 촉매자의 역할, 국제회의에서 각종 의제를 설정하고 지지 연합을 구축하는 촉진자 역할, 국제제도의 수립을 지원하는 관리자의 역할을 담당하고 틈새외교(Niche Diplomacy)를 특징으로 한다.²⁶⁾

한국의 적극적인 외교적 역할은 과거 국제사회의 도움으로 오늘날과 같은 중견국가가 된 데 따른 의무감과 함께 국가이익을 지키기 위해서도 필요하다. 탈냉전기에 들어와 마소 진영 간 대결이 끝나면서 국제개발협력의 사각지대가 발생하고 소수민족의 분리독립 문제가 부각되면서 국제평화협력활동의 필요성이 커지고 있다. 대외의존도가 높은 한국 으로서는 실패국가의 재건과 안정화 지원을 통해 국제적인 평화협력의 환경을 만드는 것이 국가이익에도 도움이 된다.

<http://stat.kita.net> 참조. (검색일 2012. 9. 30)

26) Cooper, Andrew F. ed. 1997, Niche Diplomacy: Middle Powers in After the Cold War, New York: Macmillan Press.



<그림 1> 한국의 대외정책에 미치는 3대요인과 기본정책방향

따라서 국제평화협력정책의 목표는 한편으로 국제사회의 빈곤과 불평등 감소, 개발도상국 주민들의 삶의 질 향상에 기여하는 다양한 국제개발협력에 참여하여 지속발전이 가능한 평화롭고 안정된 국제환경을 만드는 것이며, 다른 한편으로 다변적인 자유무역협정(FTA)의 추진과 한민족네트워크공동체의 강화를 통해 한국의 경제, 문화, 외교적 가상영토(virtual territory)를 확장하는 것이다.

IV. 한국 외교안보의 과제와 쟁점

앞에서 살펴본 한국의 대외정책에 영향을 주는 3대 요인과 그에 따른 외교안보정책 방향에 따라, 한국 외교안보정책의 쟁점과제를 살펴본다. 모 언론의 분석에 따르면 세 대선 후보들이 내놓은 통일·외교·안보정책 기조의 60%가 비슷하다고 한다. 그것은 외교안보의 철학이 같아서라기보다 국민들의 눈높이에 맞춘 공약을 내놓다 보니 그와 같이 동조(同調)현상이 일어난 것으로 보인다. 하지만 각 공약의 세부정책을 살펴보면 각 후보들마다 차이가 있음을 알 수 있다.

1. 한반도 평화정착과 평화통일정책

(1) 북핵문제의 해결 방안

북핵문제의 해결 방안과 관련된 구체적인 정책과제는 △차기정부 5년의 임기 중에 비핵화를 어느 수준까지 달성할 것인가, △북핵문제의 해결을 위해 어떤 정책수단을 사용할 것인가, △북핵문제의 외교적 해결을 위한 협상 틀은 어떻게 할 것인가 등이다.

첫째, 향후 5년간 북핵 정책의 목표는 크게 완전한 비핵화(플루토늄 원자로 관련시설 및 우라늄농축시설), 제한적 비핵화(플루토늄 원자로 관련시설), 비확산(수평적, 수직적)의 셋으로 나눌 수 있다. 둘째, 북한이 핵을 포기토록 하려면 대화, 압박, 대화·압박 혼용 등 어떤 정책수단을 선택할 것인가 하는 점이다. 셋째, 어떤 협상 틀(6자회담과 남북 회담, 4자회담 병행 등) 이 가장 바람직한가 하는 것이다.

박근혜 후보는 북한의 핵과 미사일 위협을 무력화할 수 있는 억제력을 강화해 나가면서, 남북 간의 실질적 협의와 6자회담을 통해 북핵문제를 해결하겠다는 입장을 밝혔다. 그리고 북한이 기존합의들을 지키도록 한·중·일 3자 전략대화를 가동하고 UN, EU 등 국제사회와의 협력을 강화한다는 입장을 밝혔다.²⁷⁾

문재인 후보는 북핵문제-남북관계-평화체제의 병행 추진을 제시하면서, 북핵문제의 해결을 위해서는 한반도 평화체제 구축과 북·미 관계정상화를 함께 풀어나가야 한다고 밝혔다. 그리고 북핵문제의 해결을 위해 '북핵 불용, 9.19공동성명 준수, 포괄적 근본적 해결' 의 북핵문제 해결 3대 원칙을 내놓았다.²⁸⁾

안철수 후보는 우선 남북고위급대화를 통해 「9.19공동성명」에서 밝힌 한반도비핵화 목표를 재확인하되, 한반도 비핵화의 실현은 포괄적이고 단계적으로 접근한다는 방안을 내놓았다. 또한 북한의 핵비확산 합의이행을 위해서 대화와 억제 방법을 병행한다는 입장이다.²⁹⁾

27) 박근혜, 「새누리당 박근혜 후보 외교·안보·통일 정책 발표문」 (2012.11.5.)

28) 문재인, 「남북관계: 문재인인의 한반도 평화구상」 (10.4 남북정상선언 5주년 기념토론회 발제문, 2012.10.4.)

29) 안철수 진심캠프 통일포럼, 「남북관계를 정상화하여 평화와 공동번영의 한반도 건설」 (2012.11.8.)

(2) 한반도 평화체제와 서해 평화정착 방안

차기정부가 시작되는 2013년은 정전협정이 체결된 지 60년이 해이다. 한국전쟁의 포성이 멈춘 지 60년이 됐지만 아직 남북한은 국제법적으로 전쟁상태(state of war)에 있다. 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하지 못하는 이유는 진정한 한반도 평화가 단지 평화협정이라는 문서를 체결하는 것뿐만 아니라 정전협정의 종결을 위한 조치(해상경계선, 외국군문제 등)도 함께 이루어져야 하기 때문이다. 또한 군비통제(재래식, 핵)와 국제관계 정상화(북미 및 북일 수교)가 함께 이루어져야 진정한 의미의 한반도 평화체제가 될 수 있다.

이와 관련하여 다음과 같은 쟁점과제를 생각해 볼 수 있다. △차기정부는 과연 평화협정을 추진할 것인가, 추진한다면 △차기정부 5년의 임기 중에 한반도 평화체제를 어느 단계까지 구체화시킬 것인가, △한반도 평화체제를 구축하기 전에 선행되어야 할 서해 평화정착은 어떻게 실현할 것인가 등이다.

문재인 후보는 평화체제의 구축에 대해 임기 중에 평화협정의 체결을 목표로 내걸지 않는 대신 남북경제연합의 실현을 위한 5개년 계획을 제안하고 있다. 이를 위해 부총리급 남북경제협력공동위를 재가동하고 '남북 포괄경제협약'을 체결해 남북경제연합을 법적으로 뒷받침한다는 입장이다. 서해평화정착과 관련, "NLL을 확고히 지키면서 동시에 긴장완화 조치를 추진" 한다고 밝혀, NLL을 전제로 한 공동어로수역을 설정하고 인천-개성-해주를 잇는 서해평화협력특별지대를 건설한 뒤 더 나아가 남북중 3각협력을 구현하는 황해경제권을 제안했다.³⁰⁾

안철수 후보는 정상간 핫라인과 남북분쟁해결기구의 설치로 무력충돌을 방지하고 위기 관리에 만전을 기하며, 기존 합의들의 존중과 이행을 원칙으로 하면서 분야별 협의체 복원을 통해 사실상 남북연합에 준하는 한반도 평화공존의 제도적 틀을 만들어간다는 구상을 밝히고 있다.³¹⁾ 또한 "NLL을 확고히 지키면서 서해 평화정착을 실현한다"고 밝히면서,³²⁾ 당면과제로서 서해 남북한 군사령부 간의 군사직통전화 설치 및 '6.4합의' 복원을 통해 남북공동어로구역을 설정하되 운영은 탄력적으로 진행한다는 입장이다.

30) 문재인, 「안보: '유능한 안보, 신뢰받는 국방' 안보정책 간담회 모두발언」 (2012.10.12.)

31) 안철수 진심캠프 통일포럼.

32) 안철수 진심캠프 국방안보포럼.

박근혜 후보는 평화체제의 전망을 제시하는 대신, 호혜적 경제협력과 사회문화 교류에 따른 한반도 신뢰프로세스를 통해 남북관계를 정상화할 것을 목표로 제시하고 있다. 그리고 신뢰와 비핵화가 진전될 경우에 ‘비전코리아 프로젝트’를 가동해 한반도 경제공동체 건설에 나선다는 입장이다.³³⁾ 서해평화정착과 관련해서는 “NLL을 반드시 지킨다”는 전제 위에서 조건부로 공동어로수역의 설치를 지지했다.

(3) 주요위협 인식과 국방개혁 및 군 상부지휘구조 개편 방향

한국에 대한 주요위협을 어떻게 볼 것인가에 따라 국방개혁의 방향과 군 상부지휘구조 재편의 방향이 결정될 수 있다. 첫 번째 쟁점은 차기정부에서 북한을 주요위협으로 볼 것인가, 주변국의 잠재위협을 주요하게 볼 것인가, 아니면 이 둘을 어떻게 배합할 것인가 하는 것이다. 두 번째 쟁점은 주요위협에 대한 인식에 따라 군 상부지휘구조를 어떻게 재편할 것인가 하는 것이다. 세 번째 쟁점도 이와 관련된 것으로, 병력 감축을 어느 규모로 할 것인가 하는 것이다.

휴전 이후 한국군은 북한을 주요 위협요인으로 간주해 왔다. 그러다가 냉전시대가 끝난 뒤 중국의 부상에 따라 미·일 동맹이 강화되고 남북화해가 진전되자, 한국군의 위협 인식과 그에 따른 대비태세는 북한위협론에서 주변국의 잠재위협으로 전환되었다. 그리하여 노무현 정부 때 마련된 「국방개혁 2020」은 북한주적론에서 탈피하여 주변국의 잠재적 위협에 대비해 육군을 병력 위주에서 첨단무기 위주로 개편하고 해·공군 전력을 강화하는 내용을 담고 있었다.

그러나 이명박 정부에 들어와 위협인식이 바뀌었고 천안함, 연평도 사태를 거치면서 국방개혁에서 군 병력의 축소규모를 18만 명에서 10만 명으로 줄여 50만 명 선을 유지하고 4개 동원사단을 증설하는 한편, 합동군사령부를 신설하는 내용의 군상부지휘구조 개편안을 담은 「국방개혁 307」을 마련했다. 하지만 군 상부지휘구조를 둘러싼 해·공군의 반발을 의식해 지난 18대 국회에서 야당은 물론 여당 일부에서도 신중론이 대두되면서 「국방개혁 307」이 정족수 미달로 국회 국방위를 통과하지 못했다.

현재 안철수 후보 진영은 「국방안보정책: 굳건한 안보태세 확립으로 한반도 평화 보장」(이하 국방안보정책, 2012.11.14.)에서 “전쟁억제 및 위기관리능력 완비”와 “미래

33) 박근혜, 「새누리당 박근혜 후보 외교·안보·통일 정책 발표문」(2012.11.5.)

전 및 동북아 안보환경에 대비한 첨단 군사력 건설”을 내걸고 있어 북한위협과 주변국 잠재위협을 동시에 고려한 군사태세 준비를 내걸고 있다.³⁴⁾

박근혜 후보는 북한위협에 대한 인식은 분명히 하고 있으나, 군 상부지휘구조를 포함한 국방개혁 문제에 대해서는 명확한 입장을 표명하지 않았다. 지난 18대 국회에서 ‘군 상부지휘구조’ 개편에 대한 이견으로, 한나라당(새누리당 전신) 국방위 소속 국회의원 9명 중 6명만 참석하고 3명이 불참했으나, 박 후보의 입장이 무엇인지는 아직 확실하지 않다.

문재인 후보는 「안보: ‘유능한 안보, 신뢰받는 국방’ 안보정책 간담회 모두발언 (2012.10.12.)에서 “북한의 군사적 위협과 주변 강대국들의 치열한 경쟁 틈바구니” 속에서 국방력 강화를 제기하고 있다.³⁵⁾ 또한 노무현 정부 때 작성된 「국방개혁2020」에 따라 사병 복무기간을 18개월로 단축하고, 병력규모는 감축교모를 줄여 50만 명으로 유지한다고 밝혔다. 군 상부지휘구조와 관련해 「국방개혁 307」의 국방위 표결 때 통합민주당 5명이 모두 표결에 불참(4명은 반대, 1명은 찬성 의사표명)했고, 문 후보는 합동성을 기반으로 하는 정예강군과 3군 균형발전을 약속하고 있고 있다.

2. 한미동맹과 동아시아 선린외교정책

(1) 미국의 상대적 쇠퇴와 한미동맹의 방향

미국은 상대적인 국력 쇠퇴에도 불구하고, 여전히 세계 패권국의 지위에 있을 뿐만 아니라 상당 기간 그러한 지위에 머물러 있을 것으로 보인다. 특히 미국은 한국의 혈맹으로서 중국, 러시아, 일본 등 강대국에 둘러싸인 동북아지역에서 역외균형자(offshore balancer) 역할을 담당하고 있다.

그런데 중국이 급부상하고 미국이 아시아로 중심축 이동(pivot to Asia)을 선언하였고, 2015년 12월 1일자로 한미연합사가 해체하면서 전작권통제권이 한국군에게 환수되면서 현재의 한미동맹을 재검토할 필요가 발생하였다.

첫째로 제기되는 과제는 한미전략동맹의 계승 문제이다. 이명박 정부는 한미동맹을 전

34) 안철수 진심캠프 국방안보포럼.

35) 문재인, 안보정책 간담회.

략동맹으로 격상하고 그 성격을 가치동맹, 신뢰동맹, 평화구축동맹의 세 가지로 정의했다. 그런데 이 가운데 가치동맹은 중국이나 북한과의 관계설정을 어렵게 하며, 평화구축동맹은 미국의 일방적인 세계전략에 동원될 수밖에 없다는 비판이 제기된 바 있다, 세 후보들 가운데 박 후보만이 한미관계를 포괄적 전략동맹으로 심화·발전시킨다고 밝혔다.³⁶⁾

둘째는 전시작전통제권 전환과 한미연합사 이후의 과제이다. 세 후보는 전시작전통제권 전환을 당초 약속한대로 2015년 12월에 완료한다는 데 뜻을 같이 하고 있다. 다만 해체되는 한미연합사를 대신해 유엔사를 활용하거나 미니 연합사와 같은 대체기구를 만들지, 아니면 예정대로 한미군사협조본부(MCC)로 할지에 대해 박 후보와 문 후보는 입장을 내놓고 있지 않다. 반면 안 후보는 「국방안보정책」(2012.11.14.)에서 한미 연합작전 효율을 극대화 할 수 있는 새연합지휘체제를 구축한다고 공약했다. 다만 새연합지휘체제가 구체적으로 어떤 형태를 가리키는 것인지 확실치 않다.

셋째는 미사일방어(MD)계획 참가 문제이다. 이 문제에 대해서도 문 후보와 박 후보는 입장을 내놓지 않고 있다. 반면, 안 후보는 「국방안보정책」에서 '북핵 및 미사일 위협 대응체계 강화'를 위해 △북한의 핵과 미사일 위협에 대한 한미 공동의 억제전략 지속 발전, △감시정찰, 탄도탄 방어 등 우리 군의 군사적 대응 능력 확보 등을 밝혀, 미국의 확장억제력 제공을 요구하면서도 미·일 주도의 MD참가가 아니라 한국군 단독의 MD를 지지하고 있다.

그밖에 오는 2014년에 만료되는 「한미원자력협정」의 개정방향과 관련된 현안이 있다. 이 문제에 관해 세 후보 모두 공식 언급이 없다.

(2) 중국의 부상에 대한 대응전략

한중관계는 20년밖에 안 되는 짧은 수교기간임에도 불구하고, 긴밀한 경제관계를 맺어 오고 있다. 그 결과 한중관계는 1998년의 협력동반자관계에서 2003년의 전면적 협력동반자관계, 2008년에는 전략적 협력동반자관계로 발전하였다. 그러나 이러한 경제관계의 긴밀화와는 달리, 군사관계는 한미동맹의 강화와 한미일 삼각군사협력의 진전에 비해 한중 군사관계는 낮은 수준에 머물러 있다.

36) 박근혜, 외교·안보·통일 정책 발표문.

중국의 부상과 관련해 중요한 쟁점과제는 어떻게 한미동맹과 더불어 한중 전략적 협력 관계를 실질적으로 발전시켜 나갈 것인가 하는 점이다. 특히 미국이 '헤징전략' 차원에서 추진하고 있는 한·미·일 삼각군사협력체제의 구축에 대해 한국이 어떤 입장을 갖느냐 하는 것이 매우 중요하다. 또 하나는 한반도 군사적 충돌을 막기 위한 한중간 정보 협력, 한국의 해상교통로 보호를 위한 협조 등을 위해 중국과의 군사관계를 어떻게 할 것인가 하는 것이다.

그밖에 한중간에는 영토분쟁이 존재하지는 않지만, 배타적 경제수역(EEZ) 협상과 관련해 이어도문제에 대한 양국의 합의가 필요하다. 또한 무역의존도가 100%를 넘는 한국의 상황에서 해상교통로의 안전 확보 방안이 중요하다.

문재인 후보 진영에서는 국민과 지도자가 함께 공유하는 새로운 비전과 전략을 제시하면서 한미동맹 강화와 한중 협력발전을 균형적으로 사고하며, 동시에 다자협력을 추구하는 균형외교를 제시했다.³⁷⁾ 또한 남북경제연합의 확대구상으로서 한반도 공동경제권을 제시하고 있다. 한반도 공동경제권은 중국 동부지역을 잇는 환서해경제권과 남북한 동해안을 거쳐 중국, 러시아로 이어지는 환동해경제권의 양날개로 이루어진 광역경제권 구상이다.³⁸⁾

안철수 후보 진영에서는 강화된 한미동맹의 기초 위에 한중 전략 협력동반자 관계를 심화시키는 외교를 추진한다는 입장을 내놓았다. 이를 위해 외교, 안보, 통상의 고위급 대화를 통합하는 정기적인 전략·안보·경제대화를 추진하고 최고위급 수준에서 전략 핫라인을 구축하여 위기관리체제를 수립한다는 구상을 제시했다. 그리고 한미동맹을 중국을 겨냥하지 않고, 한중관계 역시 제3국이나 미국을 적대적 대상으로 삼지 않는다는 원칙을 제시하고 있다.³⁹⁾

박근혜 후보는 북핵문제의 해결을 위해 한·중·일 3자 전략대화의 기동을 제안하고, 한반도와 동북아의 공동이익과 평화조성을 위해 중국 동북3성과 남북한을 포괄하는 남·북·중 3각 협력을 제안하고 있다. 또한 한중관계를 전략적 협력동반자 관계에 맞게 업그레이드하겠다고 공약했다. 그 외에도 한반도와 동아시아 평화를 위해 미·중의 조화롭

37) 문재인, "서울외신기자클럽 기자회견", 2012.11.12.

38) 문재인, 「'남북 경제연합'을 위한 문재인의 구상」 (2012.8.17.)

39) 안철수 진심캠프 외교통상포럼, 「한반도 평화를 딛고 세계로 도약하는 선진외교」 (2012.11.7.)

고 협력적인 관계의 중요성을 강조하며, 모든 이해관계국이 참여하는 ‘동북아 평화협력 구상’ (이른바 서울프로세스)를 제안하고 있다.⁴⁰⁾

(3) 미래지향적 한일관계의 구축방향

한·일 양국은 김대중 정부와 이명박 정부에서 두 차례나 미래지향적인 성숙한 동반자 관계를 약속했음에도 불구하고 과거사문제에 얽매어 전략적 협력관계로 나아가지 못하고 있다. 일본의 식민지배에 대한 진정한 사과와 역사교과서 왜곡 중지, 종군위안부/성노예들에 대한 성의 있는 보상, 독도에 대한 영유권 주장 중단 등 오래된 현안 때문에 한일 양국은 민주주의·인권 등 공동가치와 미국과의 동맹이라는 기반에도 불구하고 군사협력으로 나아가지 못하고 있다.

그밖에도 총련계 초중고등학교에 대한 교부금 중단 등 재일동포 차별문제가 있다. 그밖에도 한·일 간에는 한중간과 마찬가지로 배타적 경제수역(EEZ) 협상 문제가 남아있으며, 대륙붕 제5, 7 공동광구에 대한 일본측의 의도적인 공동개발 지연 문제가 남아있다. 쟁점과제는 오는 연말 치러질 일본 총선에서 한층 우경화된 자민당의 집권이 예상되는 가운데 과연 과거사 청산이나 미래지향적 관계를 설정할 수 있는지, 또한 한미일 삼각군사협력관계를 지속하는 게 바람직한지 하는 것이다.

안철수 후보 진영에서는 한반도통일과 동아시아평화를 위한 한일 파트너십을 구축하고 양국의 갈등을 해결하기 위한 제도적 조치 마련, 서틀외교의 정례화와 교류 네트워크의 다변화를 통해 새로운 한일협력의 모델을 구축하는 등 미래지향적인 관계에 초점을 맞추고 있다.

박근혜 후보는 일본이 군대위안부를 포함한 과거사문제에 전향적인 태도를 취해 줄 것을 촉구하면서, 모든 이해관계국들의 담대한 사고, 한·중·일 3국간 진정한 대화해, 역사에 대한 올바른 인식을 바탕으로 ‘동북아 평화·협력 구상’을 제안하였다.⁴¹⁾

문재인 후보는 독도 도발에 대한 비타협, 위안부문제에 대한 일본정부의 법적 책임, 전범기업 입찰제한 지침 강화, 일본교과서의 왜곡 시정, 약탈문화재 반환 등 5대과제의

40) 박근혜, 외교·안보·통일 정책 발표문.

41) Park, Geun-Hye, “A Plan for Peace in North Asia Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history,” Wall Street Journal, November 12, 2012.

실천을 약속했다. 과거사의 해결 없는 「한·일 군사정보보호협정」에 반대한다는 입장을 피력하였다.⁴²⁾

(4) 북방경제론과 남·북·러 협력의 가능성

북방경제에 대한 관심은 김대중 정부 때부터 매우 높았다. 그 이전에도 중국 헤이룽장 성이나 연해주 지역에 농업개발을 시도한 적도 있었지만 모두 실패했고, 김대중 정부 때 들어와 남·북·러 가스관 및 철도망 연결사업을 본격 검토했지만 러시아측의 무성의와 경제적 타당성 때문에 성사되지 못했다. 노무현 정부 때는 북한에 대한 에너지 제공 차원에서 러시아산 전력의 제공문제가 거론되기도 했다.

이명박 정부에 들어와 유럽-태평양 국가전략에 입각해 러시아측이 가스관 연결사업에 적극적인 태도를 보이면서 한·러 및 북·러 간 이중협상이 전개되고 있다. 러시아는 2013년에 착공하면 2017년까지 완공할 수 있다고 제안하고 있어 어느 때보다도 실현가능성이 높아지고 있다. 쟁점과제는 러시아에서 북한을 경유하는 가스관 및 철도 연결사업을 남북관계가 악화될 때 어떤 대책방안을 갖고 있느냐 하는 것이다.

박근혜 후보는 러시아의 동진정책과 중앙아시아, EU의 중요성을 강조하며 이에 부응하는 ‘유라시아 경제협력’을 통해 새로운 시장을 구축할 뿐만 아니라, 남방과 북방 협력을 연결하는 새로운 모멘텀을 만들겠다고 공약했다. 이를 위해 유라시아대륙을 육로로 연결하는 ‘실크로드 익스프레스’를 추진하고, 새롭게 북극항로의 개척에도 적극 참여하겠다고 밝혔다.⁴³⁾

문재인 후보는 한반도의 동해와 서해, 그리고 주변국을 잇는 인구 6억 명의 ‘동북아 협력성장벨트’를 제안하고 있다. 특히 물자와 자원, 에너지의 중심지로서 러시아에 주목하고, 러시아 천연가스관이 역내 여러 곳에 연결되고 친환경 신재생 에너지를 동북아 전력망으로 연결하는 ‘아시아 수퍼그리드 사업’도 제안하고 있다.⁴⁴⁾

안철수 후보는 핵심공약으로 북방경제론을 제시하고, 이를 한국 중소기업의 육성과 선순환구조를 확립함으로써 미래지향적인 성장잠재력을 확보한다는 구상을 내놓았다.⁴⁵⁾

42) 문재인, 「‘대일 5대 역사현안’에 대한 문재인인의 구상」 (2012.8.2.)

43) 박근혜, 외교·안보·통일 정책 발표문.

44) 문재인, 「남북 경제연합’을 위한 문재인인의 구상」

또한 북방경제론은 남북러 가스전 및 철도망 연결 등 그랜드 프로젝트의 실현에 그치지 않고 한국기업의 극동시베리아 진출과 전략적 투자협력 관계의 발전을 내걸고 있다. 이를 위한 외교적 수사에 그치고 있는 한러 관계를 실질적인 전략적 협력동반자 관계로 강화할 것을 제시하고 있다.⁴⁶⁾

3. 국제평화협력정책

(1) 기여국가와 국제평화협력활동

한국은 1991년 뒤늦게 유엔회원국이 됐지만, 유엔안보리 비상임이사국과 유엔인권이사 회 이사국에 잇달아 선출되는 등 국제적 위상이 크게 높아졌다. 한국은 G20정상회의와 세계핵안보정상회의의 개최 등 국제사회에서의 영향력이 확대되었다. 그러나 이에 못지 않게 제3세계에 대한 개발협력과 인간안보에 대한 책무도 높아졌다. 이 때문에 한국은 정부개발원조나 국제평화협력활동에 대한 관심을 기울여 오고 있다.

문재인 후보는 국제적인 보편규범의 실현을 위한 국제협력에 적극 나설 뜻을 밝혔다. 식량, 에너지, 자원의 안정적 공급을 위한 양자-다자적 외교노력을 기울이고, 기후변화와 인간안보, 자연재해 등 비전통적 안보에 대한 국제협력을 강화하고, 이를 위해 국제청년활동단을 만들어 2만 명의 청년들을 국제기구와 국제NGO 등에서 활동하도록 하겠다는 공약을 내놓았다.⁴⁷⁾

안철수 후보는 동북아의 지역통합을 넘어 아세안, 인도와의 전략적 동반자 관계를 강화해 한국외교의 공간적 지평을 동아시아 및 태평양으로까지 확대하고자 하고 있다. 특히 녹색기후기금(GCF)사무국 유지와 한국의 한류와 경제발전경험 등 공공외교 수단을 개발해 국가별로 맞춤형 공공외교의 체계를 수립할 것을 내걸고 있다.⁴⁸⁾

박근혜 후보는 매력한국의 건설을 위한 국민외교시대를 연다는 목표를 내걸면서, 녹색기후기금(GCF) 유치를 계기로 송도를 글로벌 협력의 허브로 발전시킬 것을 내걸었다. 또한 기후변화, 빈곤, 평화유지, 테러방지, 인권 등 글로벌문제의 해결에 앞장서고, 국제평

45) 안철수 진심캠프 통일포럼.

46) 안철수 진심캠프 외교통상포럼.

47) 문재인, “서울외신기자클럽 기자회견”, 2012.11.12.

48) 안철수 진심캠프 외교통상포럼.

화유지에 앞장서고 국제수준에 맞춰 공적개발원조(ODA)를 확대해 나가겠다고 밝혔다. 이를 위해 보다 효율적이고 통합적인 국제협력 체제를 구축하겠다고 약속했다.⁴⁹⁾

(2) 중견국 이니셔티브

한국이 국제적으로 중견국가의 위상을 확보함에 따라 강대국 외교의 틈 속에서 제한적 이나마 외교적 자율성을 확보할 수 있는 공간이 확보되었다. 하지만 그 동안 한국외교는 약소국 현실주의에서 크게 벗어나지 못해 왔다. 하지만 근년 들어 한국의 외교안보패러다임에 대한 재검토 작업이 이루어지면서 중견국 이니셔티브에 대한 관심이 높아지고 있다.

한국은 이미 유엔 개편 문제에서 커피클럽을 조직해 중견국가들의 집단적 목소리를 낸 바 있으며, APEC에서도 강대국과 약소국을 잇는 가교역할을 수행한 바 있다. 또한 한국은 기존의 ‘중견국가 이니셔티브(Middle Power Initiative)’에서 발전적으로 계승된 ‘건설국가 이니셔티브(CPI, Constructive Power Initiative)’에도 참가해 2013년 서울 개최가 예정되어 있다. 따라서 쟁점과제는 차기정부에서 CPI의 서울 개최를 계기로 중견국가의 비전과 역할을 어떻게 설정하는가 하는 점이다.

안철수 후보 진영에서는 중견국가 외교의 비전과 전략을 적극 개발하여, 강대국외교를 넘어서서 새로운 외교공간으로서 중견국가들 간의 네트워크 외교를 강화함으로써 지구촌 문제들을 선도적으로 해결하겠다고 약속했다.⁵⁰⁾ 박근혜 후보는 세계 기여를 위한 중견국 간의 협력을 선도하고 활성화하겠다는 공약을 내걸었다.⁵¹⁾ 문재인 후보 진영에서는 중견국 이니셔티브와 관련된 약속을 아직 내놓고 있지 않다.

V. 맺음말

본격적인 동아시아 질서재편을 앞두고 주요국에서 리더십 교체가 이루어졌거나 진행 중이다. 2012년 3월 러시아에서 푸틴 대통령이 권좌에 복귀하고, 타이완의 마잉주 총통이 연임에 성공했다. 김정일 국방위원장의 갑작스런 사망으로 2012년 4월에 김정은 체제

49) 박근혜, 외교·안보·통일 정책 발표문.

50) 안철수 진심캠프 외교통상포럼.

51) 박근혜, 외교·안보·통일 정책 발표문.

가 조기에 확립되었다. 2012년 11월 중국에서는 시진핑이 이끄는 제5세대 지도부가 선출될 예정이고, 미국에서는 오바마-롬니 두 사람 가운데 한 사람이 미 대통령이 된다. 12월 한국에서도 새 대통령을 뽑고, 일본에서도 연내 총리 선출이 예정되어 있다.

동아시아 주요국에서 리더십 교체가 이루어지면서 새로 출범하는 각국 정부들의 동아시아전략이 주목받고 있다. 한국과 일본, 중국과 일본 사이에 해상영토를 둘러싼 갈등이 본격화하는 가운데, 초강대국인 미국 차기 행정부의 정책과 중국 시진핑 체제의 정책에 따라 동아시아 질서재편의 방향이 크게 영향을 받게 될 것으로 보인다. 특히 한반도정세는 강대국들의 정책에 못지않게 한국의 대통령 선거 결과가 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

이처럼 앞으로 닥쳐올 한국의 외교안보 환경은 한치 앞을 내다볼 수 없을 정도로 불확실성이 높다. 한국은 지정학적 조건이나 분단국가적 상황에 따른 제약 때문에 현존하는 미국의 세계패권질서와 한미동맹의 중요성을 인정하지 않을 수 없다. 또한 미국과 중국의 강대국 관계에 영향을 받지 않을 수 없다는 점에서 전통적인 '힘의 외교'에서 자유롭지는 않다. 이러한 외교안보환경 속에서 한국의 외교안보전략은 국제무대에서 마중 갈등을 완화하고 한반도 평화와 동아시아의 안정과 번영, 더 나아가 국제적인 평화환경을 만들어내야 하는 엄중한 과제를 안고 있다.

하지만 올바른 외교안보전략을 수립한다면 한국은 이러한 난관을 충분히 극복하고 한반도의 평화정착과 통일의 기반을 마련할 수 있는 국가역량을 갖추고 있다. 이런 점에서 차기정부에서 앞서 제기한 쟁점과제들을 일관되고 올바른 방향에 입각해, 한국의 국력신장과 국제위상 제고를 실현해 나간다면 중국의 부상에 따른 동아시아 질서재편에서 능동적으로 대처하고 외교안보적으로 평화통일에 유리한 환경을 만들어낼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 곽태환. 2005. “한국의 동북아 균형자 역할구성 무엇이 문제인가.” 『지방자치』 5월.
- 구갑우. 2007. “한반도분단체제와 평화국가 만들기.” 『시민과 세계』 제10호, 1월 1일.
- . 2007. 『비판적 평화연구와 한반도』, 후마니타스.
- 구영록. 1995. 『한국의 국가이익』, 법문사.
- 김갑식. 2012. 「북한과 중국의 황금평·나선 관리위원회 출범 합의」, 『이슈와 논점』 제516호. 국회입법조사처. 8월 21일.
- 김기정. 2006. “21세기 한국외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로.” 『국가전략』 제11권 4호.
- 김 덕. 1992. 『약소국 외교론: 국제체제 속의 약소국』, 탐구당.
- 김영호. 2005. “‘동북아 균형자론’ 비판과 실용주의적 국가전략의 모색,” 4월 21일. 자유기업원.
- 김치욱. 2009. “국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』 제49집 1호.
- 문재인. 2012, 「안보: ‘유능한 안보, 신뢰받는 국방’ 안보정책 간담회 모두발언 (10.12.)
- . 2012, 「남북관계: 문재인 의 한반도 평화구상(10.4남북정상선언 5주년 기념토론회)」 (10.4.)
- . 2012, 「‘남북 경제연합’ 을 위한 문재인 의 구상」 (8.17.)
- . 2012, 「‘대일 5대 역사현안’ 에 대한 문재인 의 구상」 (8.2.)
- . 2012. “서울외신기자클럽 기자회견” (11.12.)
- 박근혜. 2011. “새로운 한국: 서울과 평양 간 신뢰 쌓기”, 『포리에페어스』 (9·10월호) (*Park, Geun-Hye, “A Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, Sep./Oct.)
- . 2012. 「새누리당 박근혜 후보 외교·안보·통일 정책 발표문」 (11.5.)
- . 2012. “동북아 평화를 위한 구상: 한·중·일 협력과 올바른 역사 인식”, 『아시아월스트리트저널』 (11.12) (*Park, Geun-Hye, “A Plan for Peace in North Asia Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history,” *Wall Street Journal*, November 12, 2012.)
- 박영준. 2006. “‘동북아 균형자’ 론과 21세기 한국외교.” 『한국정치외교사논총』 제 28집 제1호.

- 배중윤. 2008. “동북아시아 지역질서의 변화와 한국의 전략적 선택 : '동북아 균형자론'을 둘러싼 논쟁의 한계와 세력균형론의 이론적 대안.” 『국제정치논총』 제48집 3호.
- 안철수 진심캠프 국방안보포럼. 2012. 「근거한 안보태세 확립으로 한반도 평화 보장」 (11.14.)
- 외교통상포럼. 2012. 「한반도 평화를 딛고 세계로 도약하는 선진외교」 (11.8.)
- 통일포럼. 2012. 「남북관계를 정상화하여 평화와 공동번영의 한반도 건설」 (11.8.)
- 여의도연구소. 2006. 「동북아균형자론, 무엇이 무엇인가」, 6월 14일.
- 이 근. 2005. “한국 외교패러다임의 대전환과 비전.” 인터넷신문 프레시안. 11월 22일.
- 이지운. 2005. “한·미 정상회담 진단: 동북아 균형자론 사실상 포기한 듯.” 『서울신문』 6월 11일.
- 이태호. 2007. “평화국가 만들기와 시민사회운동.” 『시민과 세계』 제10호, 1월 1일.
- 장달중. 2005. “시론: 국민과 함께 할 국가이익을 제시하라.” 『조선일보』 4월 8일.
- 조성렬. 2006. 「21세기 한국 외교안보의 새로운 구상 : “중급평화국가” 의 모색」. 평화재단 전문가포럼 발표문. 6월 14일.
- . 2007. “한국형 평화국가는 어떤 모습일까?- 평화중급국가론의 모색.” 『시민과 세계』 제10호. 1월 1일.
- . 2012. 『뉴 한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』. 백산서당.
- 한국무역협회 홈페이지 <http://stat.kita.net>. (검색일 2012. 9. 30.)
- 한용섭. 1996. “미북 핵합의와 한국의 국가이익.” 국방연구원 편 『국방논집』 제33호. 봄.
- 황병덕. 2006. 「동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구」. 통일연구원. 『연합뉴스』 2012. 8. 1.
- 添谷芳秀, 『日本のミドルパワー外交 : 前後日本の選擇と構想』, 筑摩書房, 2005.
- Cooper, Andrew F. ed. 1997. *Niche Diplomacy: Middle Powers in After the Cold War*. New York: Macmillan Press.
- Keohane, Robert O. 1969. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics." *International Organization*, vol. 23, Spring.
- Robertson, Jeffrey. 2007. "South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity." *International Journal of Korean Unification Studies*. vol. 16, No. 1.
- The Commission on America's National Interests. 2000. *America's National Interests*. July.

|평화재단 평화연구원 제58차 전문가포럼|

통일 · 외교 · 안보정책, 어떻게 추진할 것인가?

-대선후보의 정책방향을 점검한다-

NOTES

| 평화재단 평화연구원 제58차 전문가포럼 |

통일 · 외교 · 안보정책, 어떻게 추진할 것인가?
-대선후보의 정책방향을 점검한다-

NOTES

|평화재단 평화연구원 제58차 전문가포럼|

통일 · 외교 · 안보정책, 어떻게 추진할 것인가?

-대선후보의 정책방향을 점검한다-

NOTES

| 평화재단 평화연구원 제58차 전문가포럼 |

통일 · 외교 · 안보정책, 어떻게 추진할 것인가?
-대선후보의 정책방향을 점검한다-

NOTES