



CHINA WATCHING

아주대 중국정책연구소
Ajou China Policy Institute
亞洲大中國政策研究所

2019. 08. 08 <제26호>

미중 전략경쟁 시대 한국의 신 외교전략 원칙

전봉근, 국립외교원 교수 겸 외교안보연구소 소장직무대리

정책 제언

한국외교의 복합적이고 딜레마적 상황에 대응하기 위해 외교역량의 획기적 강화 및 적극적인 외교 전략 수립 필요

- 미중 전략경쟁 시대에 빈발하는 외교안보위기를 선제적·체계적으로 대응하기 위해 국가안보실의 국가안보 전략 기획 기능 강화, 외교부에 '외교전략실' 설치, 외교안보통일 국책연구기관의 역량을 50% 이상 증대 필요.
- 외교안보 역량 증가를 위해서는 세계에서 가장 열악한 한국의 외교안보 환경, 한반도와 동북아의 질서 전환기 등에 대해 정치권과 예산부서의 인식 전환이 반드시 필요함. 외교부가 90년대 초 탈냉전기에 '외교정책실'을 설치했다가 이후에 조직을 대폭 축소했다는 과거 경험에 비추어 볼 때, 새로이 '외교전략실'을 설치하고 효과적으로 운영하기 위해서는 전략기획을 중시하는 문화도 정착되어야 할 것임.

외교안보 역량 증가를 위해서는 세계에서 가장 열악한 한국의 외교안보 환경, 한반도와 동북아의 질서 전환기 등에 대해 정치권과 예산부서의 인식 전환이 반드시 필요함.

국가 정체성에 기반한 국익을 국가목표로 한 외교전략을 수립하여, 남남갈등을 해소하고 국민합의를 통해 국력을 결집시키고, 외교안보정책의 일관성을 유지

- 한국은 '분단국'이라는 특별한 국가 정체성으로 인해, 안보·평화·통일의 3개 국가목표를 추구하고, 특히 분단으로 인한 남북 간 무한 안보경쟁 때문에 안보와 평화를 우선 추구
- 한국은 지리적·역사적으로 강대국의 지정학적 경쟁에 끼여 안보가 매우 취약한 '중간국(긴 국가)'의 정체성을 갖는바, 이를 극복하기 위해 중추국으로서 '교량국가'와 '평화국가' 지향
- 한국은 각종 국력 지수로 10위권에 해당되어 '중견국' 정체성을 갖는바, 다자주의와 현 자유 주의 규범 기반 국제질서를 적극 지지하고 참여하는 중견국외교 추진
- 한국은 자원빈국·에너지빈국으로서 대외경제의존도가 매우 높은 '경제취약국'이므로, 이를 극복하기 위해 '개방국가·통상국가·세계국가'의 정체성과 가치를 추구

국가 정체성에 기반한 국익을 국가목표로 한 외교전략을 수립하여, 남남갈등을 해소하고 국민합의를 통해 국력을 결집시키고, 외교안보정책의 일관성을 유지

미중 전략경쟁 시기에 한국의 국익을 보호하기 위한 신 외교원칙을 제시함.

- 첫째, 평화·번영의 2개 핵심축인 한미동맹과 한중 전략적 협력동반자관계를 적극 견지
- 둘째, 안보취약국, 자원·에너지빈국의 국가특성 때문에 필히 안보와 경제 국익을 동시에 보장
- 셋째, 다자주의와 자유무역의 국제 규범 지지
- 넷째, 투명성·개방성·포용성·법치의 가치와 원칙 창달
- 다섯째, 복합적 외교안보 위협에 대응하기 위해 '다변적 복합외교' 추진

문제 제기

1. 동북아 역내 국가들의 성격 변화와 각자도생의 '뉴 노멀' 시대 진입

2010년대 들어 동북아 역내 국가들의 역량과 성격이 변화하면서 역내 질서의 변동도 촉발하였는바, 이런 변화에 대응하여 한국의 외교안보전략도 재검토와 조정이 필요함.

- 2010년대 들어 동북아 역내 국가들의 역량과 성격이 변화하면서 역내 질서의 변동도 촉발하였는바, 이런 변화에 대응하여 한국의 외교안보전략도 재검토와 조정이 필요함.
- 그동안 미국 주도 패권질서 하에서 억제되었던 역내 세력정치와 지정학적 갈등이 미국의 리더십 축소와 국제 질서 약화로 인해 표면으로 드러남에 따라, 역내 국가들도 더욱 지정학 요구(geopolitical imperative)에 충실한 대외전략을 추구할 것으로 전망함.

우선 북한은 이미 국제사회에서 '핵무장국(필자 주, 핵무장국(nuclear-armed state))'은 NPT가 인정 한 법적 개념인 '핵보유국(nuclear weapon state)'과 달리, 법적·가치적 판단 없이 핵무장한 국가라는 실체를 지칭하는 용어임)으로 간주되고, 제한적이나마 외부의 군사·정치적 위협을 거부하는 능력을 보유하게 되었음.

- 북한은 강대국에 싸여 지정학적 '중간국' 특성을 보이는데, 핵무장을 통해 주변 강대국에 대한 최소한의 억제력 및 외교적 자율성을 확보했음.
- 한편, 중국은 북한을 결코 적대국인 미국의 영향권에 두는 것을 허용할 수 없어 북한의 체제안정을 지원하며 자신의 영향권에 두려고 하고, 북핵에 대해서도 과도한 압박을 삼간 채 이중적인 태도를 보임.

미국은 관대한 세계패권국에서 상호주의적 초강대국으로 변했고, 중국의 지역패권국 등장을 저지하기 위해 군사·경제·가치 등 전 분야에서 전략경쟁에 돌입했음.

- 미국은 동북아에서 중·러의 팽창을 저지하기 위해 군사력의 전진배치가 필수적이므로 한국과 일본의 미군 기지를 유지하고 있음. 특히 최근 중국의 해상 팽창을 저지하기 위해 미국-일본-(베트남-싱가포르)-호주-인도 등을 연결하는 해양 차단막을 설치 중임.

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

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

일본 아베 정부는 북한 핵무장, 중일 경쟁, 러시아의 부활, 미국의 예측불가, 남북관계 개선 등 급격히 안보환경의 변동과 악화에 대비하기 위해, 미일동맹을 더욱 강화하고 법적 개정을 통해 '보통국가'로 전환을 더욱 가속화함.

- 일본은 미중 경쟁, 중일 경쟁, 북핵위협 대비 등에 집중하면서 보통국가로 전환을 위해 과거사문제를 더 이상 구속되지 않고, 한일관계의 악화도 감수하는 경향을 보임.

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

- 러시아는 다른 동북아국에 비해 역내에서의 지정학적 요구가 약하지만, 미국을 아시아 전선에 묶어둠으로써 유럽전선에서 자신의 입지를 강화시킬 수 있기 때문에 중러 협력을 확대할 동기가 있음.

마지막으로, 한국은 문재인 정부가 "촛불혁명의 정신" 계승을 표방하고, 또한 일인당 국민소득 3만 달러, 인구 5천만 이상의 소위 "30·50클럽"에 7번째로 진입했다는 자신감을 바탕으로 보다 적극적인 외교를 추진함.

- 문재인 정부는 당당한 주변 4국 외교, 경제·외교 다변화, 남북관계 개선, 북핵 해결과 경제협력을 위해 중국을 중시하는 "균형 잡힌(balanced) 외교", 군사주권 회복을 위해 전시 작전 통제권 조기 환수 등을 추진하여, 한미동맹을 중시하면서도 외교안보적 자율성을 모색함.

2. '정체성 기반' 외교안보 국익과 국가목표 제시

오늘 한국은 국가목표를 달성하기 위해 전 국력을 동원해도 역부족이나 남북갈등으로 인해 국력이 분산되고 있는바, 국민적 공감대가 극대화하기 위해 한국의 고유한 정체성에 기반한 국익과 국가목표를 아래 제시함.

- 동서고금을 막론하고 국가는 평화변영과 부국강병을 보편적 국익으로 추구하고 있는바, 외교안보 국익으로 는 외부 위협요소로부터 국가와 국민의 안전보장 방안을 제시하고 있음.
- 국가안보보고서를 처음 발간한 참여정부는 2004년 보고서에서 '국가이익(=국가목표)'을 "국가의 생존, 번영 과 발전 등 어떠한 안보환경 하에서도 지향해야 할 가치"로 정의하고, 헌법에 근거하여 ▲국가안전보장, ▲자유민주주의와 인권 신장, ▲경제발전과 복리증진, ▲한반도의 평화적 통일, ▲세계평화와 인류공영에 기여 등 5개 항목을 제시하였음. 참고로, 미국 국가안보전략보고서 (2010년 판)는 국가안보전략이 추구하는 국익으로 안보, 번영, 가치, 국제질서 등 4개를 제기하였음.

첫째, 한국은 '분단국가'라는 특별하고 강력한 정체성으로 인해, 안보·평화·통일의 3개 국가 목표를 추구하고, 특히 분단으로 인한 남북 간 무한 안보경쟁 때문에 안보와 평화를 우선 추구하고.

- 현실적으로 최우선 국가안보 목표는 북한의 전쟁 도발을 억제하며, 국가와 국민의 안전을 보장하기 위한 '안보'인데, 한국 단독으로 북한 핵위협과 전쟁위협을 억제하고 평화를 정착시키기 어려워 한미동맹과 국제사회의 지원에 의존하고 있음.
- 다음 우리 국가안보 목표는 전쟁방지에 그치지 않고, 비핵화, 남북관계 개선, 군사적 신뢰구축 등을 통해 '평화'를 정착시키며, 마지막으로 남북경제공동체, 남북연합 등을 통해 한반도 분단구조를 해체하고 통일을 달성하는 것임.
- 그런데 3개 국가목표간 우선순위에 대해 남남갈등을 있는바, 필자는 (안보)평화)통일의 순서를 제기하되, 안보딜레마의 악순환 함정에 빠지는 것을 방지하기 위해 안보를 우선하면서도 평화정착의 병행추진을 제안함.

둘째, 한국은 지리적·역사적으로 강대국의 지정학적 경쟁에 끼여 안보가 매우 취약한 '중간국(긴 국가)'의 정체성을 갖는바, 이런 취약점을 극복하고 '중추적' 위상을 최대한 이용하기 위해 '교량국가'와 '평화국가'를 지향함.

- 역사적으로 한국은 대륙세력과 해양세력 간 지정학적 경쟁 및 강대국 간 세력경쟁에 휘말려 전쟁, 분할, 점령의 고통을 겪었으며, 아직 분단 상태에 놓여 있어 안보가 매우 취약함.
- 보통 중간국들이 내부 분열 등 이유로 '세력 공백'이 발생하면 주변 강대국이 해당국을 놓고 경쟁하거나 분할 점령하는 경향이 높았고, 반면에 통합되고 강건하며 실용적인 강대국 외교전략을 추진했을 때에는 '전략적 중추국'이자 '교량국가'로서 평화변영을 구가했음.
- 중간국외교의 교훈에 따라, 한국은 내부통합과 자강을 추진하는 한편, 주변국에게는 이이제이(以夷制夷)와 원고근공(遠交近攻)의 전통적인 외교전술을 활용하고, 일본·호주·싱가포르·베트남·EU 등 유라시아대륙의 타 중간국과 국제연대를 추진함.

셋째, 한국은 전통적인 국력 기준으로 '중소국' 범주에 들지만, 각종 국력 지수로 10위권에 해당되어 '중견국' 정체성을 갖는바, 세계평화와 공영을 위한 다자주의와 현 자유주의 규범기반 국제질서에서 최대의 혜택을 받고 있는바, 이를 적극 지지하고 참여하는 중견국외교를 추진함.

- 한국은 G20 참여, OECD 회원, 국내총생산(GDP) 세계 12위(2018년 기준), 교역액 8위 및 수출액 6위, 군사력 7위(글로벌 파이어파워 지수), 아시아파워인덱스 6위(호주 로우연구소, 미국, 중국, 일본, 인도, 러시아, 한국 순) 등 경제·외교·군사 등 다방면에서 중견국의 위상을 유지하고 있음.
- 특히 한국은 분단국, 안보취약국, 경제취약국 등 치명적인 약점으로 인해, 이를 보완하고 극복하기 위해 국제사회의 협력과 지원이 매우 중요하며, 만약의 사태에 대비한 보험으로서 국제 기여가 중요하고, 또한 다른 어떤 중견국보다도 강력한 외교체제를 구비해야 함.

넷째, 한국은 '자원빈국·에너지빈국'과 대외경제의존도가 매우 높은 '경제취약국'의 특성을 갖는바, 이를 극복하는 과정에서 '개방국가·통상국가·세계국가'의 정체성을 갖게 되었고, 또한 이를 주요 국가가치로 추구하고.

- 한국은 경제 중견국임에도 불구하고, 경제의 대외의존도(수출입/국민총생산GNI) 85%, 에너지수입의존도 97%, 곡물자급률 24%(식량 자급률 50%) 등 외부 충격에 매우 민감하고 취약한 경제구조를 가지고 있어, 한국민의 안녕과 번영이 세계경제의 번영, 그리고 국제시장과 자원·에너지 공급지에 대한 안정적인 접근에 달려있는바, 이를 위해 개방적 국제질서를 지지하고, 경제·통상·에너지·개발외교를 적극 추진함.
- 또한 경제통상활동에 대한 최대 위협요인인 지역분쟁, 내란, 핵확산, (핵)테러, 해적, 기후변화 등을 방지하는 것도 우리의 사활적 이익인바, 이런 우리의 '세계적 국익'을 보장하기 위해 국제안보 활동에 적극 참여해야 함.
- 한국민의 10% 이상이 해외에 거주하고 있는바, 해외 한국민의 생명과 재산을 보호하는 국가의 기본적인 책무를 수행하기 위해, 한국의 국익은 국내에 한정되지 않고, 세계 평화와 번영에 기여하는 '세계적 국익'으로 확장되고 있음.

2. '정체성 기반' 외교안보 국익과 국가목표 제시

미중 전략경쟁에 우리의 대응책과 관련하여, 국내외 정책서클에서는 '한국은 누구 편에 서야하는가'라는 진영론적 '출서기' 논쟁을 진행 중임.

- 이 질문은 역사적으로 강대국 세력경쟁의 대상물이 되었던 중소국들이 생존을 위해 강대국과 동맹을 맺고 보호를 받아야만 했던 상황을 염두에 두고 있음. 또한 이 질문은 "강대국은 할 수 있는 것을 할뿐이며, 약소국은 당할 것을 당할 뿐이다(The strong do what they can and the weak suffer what they must)"라고 설파한 투키디데스류의 현실주의 국제정치관을 반영하고 있음.
- 실제 강대국 사이에 긴 지정학적 '중간국' 들은 각자 국력·역사·지리·전략문화 등 차이를 반영하여, 균형, 편승, 등거리외교, 이중 편승, 중립, 집단안보, 집단방위, 공동안보, 초월 등 다양한 외교안보 옵션을 구사했음.
- 이들 중소국들이 열악한 내외 환경에도 불구하고, 의외로 강한 저항력(resistance)과 회복력(resilience)을 발휘하여 생존을 영위하고 있음.(중소국의 다양한 외교안보 옵션과 사례에 대한 토론은 서울대 국제문제연구소 편 『안보위협과 중소국의 선택(2009)』 참조)

북한은 강대국에 싸여 지정학적 '중간국' 특성을 보이는데, 핵무장을 통해 주변 강대국에 대한 최소한의 억제력 및 외교적 자율성을 확보했음.

미국은 관대한 세계패권국에서 상호주의적 초강대국으로 변했고, 중국의 지역패권국 등장을 저지하기 위해 군사·경제·가치 등 전 분야에서 전략경쟁에 돌입했음.

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

중간국외교의 교훈에 따라, 한국은 내부통합과 자강을 추진하는 한편, 주변국에게는 이이제이(以夷制夷)와 원고근공(遠交近攻)의 전통적인 외교전술을 활용하고, 일본·호주·싱가포르·베트남·EU 등 유라시아대륙의 타 중간국과 국제연대를 추진함.

한국은 분단국, 안보취약국, 경제취약국 등 치명적인 약점으로 인해, 이를 보완하고 극복하기 위해 국제사회의 협력과 지원이 매우 중요하며, 만약의 사태에 대비한 보험으로서 국제 기여가 중요하고, 또한 다른 어떤 중견국보다도 강력한 외교체제를 구비해야 함.

근래 미중관계가 치열한 영합적(zero-sum) 전략경쟁으로 전환되었고, 또한 미국이 자국 중심주의 외교원칙을 추진함에 따라, 한국은 한미동맹에 올인하는 일률적인 '줄서기'를 지양하고, 사안 별로 국익 기준과 원칙에 따른 입장을 모색 중임.

국내에서 '줄서기' 옵션으로 한미동맹에 기반한 '미국 편승'이 대세인데, 상당기간 그 추세가 지속될 전망이다. 그 배경에는 한미동맹의 성공 경험, 남북분단과 영합적 안보경쟁, 한중관계와 한일관계의 역사적 구원(舊怨), 대륙세력과 해양세력이 대치하는 지정학적 구도, 전략이론의 '이이제이'와 '원교근공' 교훈 등이 있음.

- 사실 한반도는 거의 중국 중심의 천하질서, 일본의 강점, 냉전기와 탈냉전기 미국 중심 국제질서 속에서 살았기 때문에 다른 중소 중간국과 달리 치열하게 생존을 고민하는 전략외교와 자율외교의 개념이 미발달되었음.
- 한국은 이렇게 자율 외교의 경험이 일천하고, 또한 안보환경이 크게 열악한 탓에 오늘 외교안보 옵션 논쟁에서 '생존' 가치를 중시하고, 다른 중소 중간국과 달리 '외교적 자율성' 가치를 도외시하는 경향이 있음.

근래 미중관계가 치열한 영합적(zero-sum) 전략경쟁으로 전환되었고, 또한 미국이 자국 중심주의 외교원칙을 추진함에 따라, 한국은 한미동맹에 올인하는 일률적인 '줄서기'를 지양하고, 사안 별로 국익 기준과 원칙에 따른 입장을 모색 중임.

- 사드 사태 이후 한국은 미중의 이익이 충돌하는 외교안보 사안에 대해서는 개입을 거부하거나, 최대한 입장 표명을 회피하는 소극적인 입장을 견지했는데, 양측의 압박이 거세어져 더 이상 단순히 회피적인 입장 유지가 어렵게 되었음.
- 미국측이 화웨이 5G 통신장비의 거래 중지를 요구하는데 대해, 문재인 대통령은 한중 정상회담(6.27)의 기회에 "미국과 중국은 한국에 있어서 1, 2위 교역국으로 모두 중요하므로, 어느 한 나라를 선택하는 상황에 이르지 않기를 바란다"며 '줄서기'를 거부하였음.

4. 신 외교전략 원칙 제시

미중 전략경쟁의 심화로 인한 동북아와 세계질서의 변동기를 맞이하여, 한국의 국익을 보호하기 위해 아래에 신외교전략의 원칙을 제시함.

첫째, 한국은 평화·번영의 2개 핵심축인 한미동맹과 한중 전략적 협력동반자관계를 적극 견지함.

한·미동맹은 한반도 평화뿐 아니라 동북아와 세계 평화를 위한 핵심 수단이고, 미국은 한국 동포의 최대 거주지이고, 주요 수출시장이며 원천·첨단 기술의 공급처이며, 한국의 경제적·안보적 세계진출에 있어 최선의 동반자임.

- 중국은 한국 수출입의 27%(홍콩 포함 시 34%, 2018년 기준)을 차지하여, 한국의 경제발전에 필요한 거대 시장과 수출 공장을 제공할 뿐 아니라, 한반도 비핵화와 평화 정착과 통일 과정에도 필수적 동반자임.

둘째, 한국은 강대국에 둘러싸인 안보취약국이자 부존자원이 거의 없는 자원·에너지빈국이므로 국가생존과 번영을 위해 반드시 안보와 경제 국익을 동시에 보장해야 함.

- 미·중 패권 경쟁에서 미국이 승리하더라도 과거처럼 '관대한 패권국'이 될 가능성은 낮고, 이때 패한 중국은 위험한 이웃이 될 것이므로, 이런 불확실한 미래에 대비하기 위해 한국은 외교·군사 역량을 대폭 강화해야 함. 반대로 미중의 국력이 역전되어 중국이 지역패권국이 되었을 때에 중국은 최우선적으로 미국의 영향권 내에 있던 한국을 무력화하고 응징할 가능성이 높아, 장기적으로 플랜 B로서 군사외교전략도 연구해야 할 것임.
- 또한 자원·에너지 빈국인 한국에게 경제통상 이익은 안보 이익만큼 중요한바, 평소 경제역량을 강화하고, 우리에게 유리한 자유무역 및 세계평화·비확산 국제질서를 유지하는데 기여해야 할 것임.

셋째, 다자주의와 자유무역의 국제 규범을 지지함.

- 한국은 중소 국가로서 강대국과 세력 경쟁에 맞설 수 없기 때문에 국제사회 다수를 차지하는 중소국가들의 힘을 빌리고 지지를 얻기 위해, 평소 다자주의를 지지하고 국제기구와 국제규범을 강화하는데 적극 기여해야 할 것임.
- 한국은 지정학적 충돌과 강대국 세력경쟁으로 고통 받는 다수 중소국 및 중간국과 연대를 구축하여, 세계 평화에 기여하고 강대국 세력경쟁 사이에서 완충지대를 제공함.

넷째, 투명성·개방성·포용성·법치의 가치와 원칙을 지지함.

- 이 가치들은 자유주의 국제질서의 보편적 가치로서 중소국들이 보편적으로 채택하고 있으며, 국제사회의 진영화와 강대국 세력정치를 거부하고, 평화롭고 개방된 국제질서를 가능케 함
- 한국은 이 보편적 가치의 창달을 통해 통상국가이자 세계국가로서 국익을 증대하는 기회를 갖게 됨.

다섯째, 미국이 주도하던 규범 기반 국제질서가 약화되어 전면 경쟁이 가열되는 상황에서 국익을 보호하기 위해 '다변적 복합외교'를 추진함.

- 종래 우리 외교는 북한(북핵)과 일부 양자외교에 집중되었으나, 역내외 세계질서가 모두 불안정해지고 있어, 보다 다변화되고 복합적인 외교전략을 기획하고 실행해야 할 것임.
- 예를 들면, 현 일본의 대한국 수출통제 강화조치에 대한 대응책을 수립할 때, 과거사문제, 한일 세력경쟁, 북한문제, 미중경쟁, 한미동맹, 한미일 군사협력, 한국경제 역량, 국내 수출통제체제, 국제 수출통제 레짐 등을 감안한 다변적이고 복합적인 대책이 필요함.
- 북핵(문제) 해결을 위해서도 미중관계, 북핵문제, 남북관계, 북일관계, 동북아 다자안보 등을 포함하는 동북아 전략이 반드시 수립되어야 할 것임.

한국은 강대국에 둘러싸인 안보취약국이자 부존자원이 거의 없는 자원·에너지빈국이므로 국가생존과 번영을 위해 반드시 안보와 경제 국익을 동시에 보장해야 함.

발행처: 아주대 중국정책연구소
 발행인: 김흥규
 편집인: 서민혜
 주소: 경기도 수원시 영통구 월드컵로 206 아주대학교
 울곡관 527-2호
 아주대 중국정책연구소
 전화: 031-219-3861
 홈페이지: <http://cpi.ajou.ac.kr>

China Watching은 중국의 외교·안보 분야를 전문영역으로 하여 최신 현안을 분석하는 자료입니다.