

EAI 12대 정책제안

1. 한국의 사활적 국가이익 정의

트럼프 정부는 미국 이익을 중심에 놓고 패권을 강화하려는 비자유주의적 패권정책을 추진 중이며 기존에 제공했던 국제적 공공재 서비스를 유료화하고 있다. 트럼프 대통령은 국내정치 우선 경향, 자유주의 다자제도 약화, 동맹 경시, 외교대전략 부재, 전략 일관성 약화, 향후 정치적 입지 약화 등 다양한 과제를 안겨주고 있다. 아시아를 놓고 미국은 인도태평양 전략, 중국은 일대일로 전략을 추진하면서 각자의 표준에 의해 배타적 지역을 설정하는 새로운 형태의 패권경쟁을 서서히 해나가고 있다. 중국은 주변정세 안정화 차원에서 주변외교에 중점을 두고, 한국에 대해서도 일련의 우호적인 신호를 보내고 있다. 리커창의 중국 삼성공장 방문, 중국 단체 관광객 한국 방문 부분 허용, 5년간 중단되었던 국방전략대화 재개 등이 이어지고 있다. 중국의 한국에 대한 긍정적 신호는 미국과의 경쟁의 연장선상에서의 변화인 만큼 유동적일 가능성이 높다.

한국은 외교환경의 절박성을 깨닫고 사활적 국가이익을 정의해야 한다. 한국은 어느 경우이거나 개방적이고 자유로운 규칙기반 질서를 옹호할 필요가 있다. 자유로운 경제 질서와 다자협력적인 안보 질서 속에서 생존과 번영을 추구해왔고 앞으로도 그러할 것이기 때문이다. 한국은 현재의 패권 조정기를 지나 다시 규칙기반 질서가 복원될 수 있도록 세계질서에 대한 명확한 비전과 논리를 개발하여 제시해야 한다. 다가오는 사안들을 사안별로 선제적이고, 전문적이며, 보편적으로 해결해야 한다. 한국은 미중 간 갈등 사안을 패권경쟁의 전략적 이슈로 인식하는 우를 범해서는 안 된다. 많은 사안들이 어떻게 결정되는가에 따라 미중 간 패권 경쟁의 큰 방향이 결정되는 것은 맞지만 이러한 인식 자체가 패권경쟁을 가속화하는 자기실현적 예언의 효과를 발휘할 것이다.

2. 한미동맹의 중장기 비전 마련

한미동맹을 새로 체결한다는 자세로 동맹의 이익을 새롭게 정의하고 중장기 한미동맹의 비전을 만들어야 한다. 트럼프 대통령과 워싱턴 주류담론 간의 괴리를 염두에 두고 다차원 외교를 추진해야 한다. 저작권 관련, 비핵화 과정의 난관, 북한의 신형 무기 개발, 중러의 위협비행, 트럼프 대통령의 동맹 경시 등 전환의 조건인 '한반도 및 지역 안보환경 관리'가 제대로 이루어지지 않고 있는 점에 주목하여 객관적인 평가를 계속 시행해야 한다.

3. 한중관계, 소통과 위기관리 채널 마련

중국에 대해 봉합에 그친 사드 갈등, 남중국해 문제, 화웨이(Huawei) 사태와 같은 기술표준 선택의 문제, 그리고 한반도 평화체제 수립 등 무거운 이슈들이 언제 한중관계를 언제 다시 압도할지 모르는 상황에 있으므로 현재의 소강국면에서 소통 및 위기관리 채널을 마련하려는 노력이 필요하다. 북미, 남북한 간 한반도 비핵화 협상이 교착상태에 빠진 상황에서 중국역할은 지금보다 부각될 수밖에 없다. 비핵화 과정이 구조화되기 위해서는 비핵화 조치의 진행과 병행하여 북한체제 보장과 함께, 개혁개방으로의 연착륙 등 일련의 과정이 긴밀히 연계성을 갖고 전개되어야 한다.

4. 강제동원 피해자 문제에 대한 대일외교 전략

현재 한일관계의 최대 난점이자 긴급한 대응 사안이 강제동원 피해자 문제에 대한 한일 양국 간 대립 관계를 완화하는 점에 있다는 것에 대해서는 이론이 없다. 향후 진행될 강제동원 피해자 문제에 대한 외교적 해법 모색과정에서 어떤 방법이 최적인지를 고민할 때, 반드시 고려해야 할 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 사법부 판결에서 논쟁적 부분의 국제적 논의를 최소화하고, 피해자에 대한 실질적 조치에 대해 중점을 두어 해법을 고민하여야 한다. 둘째, 징용문제 해법 모색은 긴급한 한일관계 현안임에는 분명하지만, 한국의 국익 차원의 정책 우선순위에서 어떤 위치에 존재하는지에 대한 냉철한 판단이 전제되어야 한다. 셋째, 강제동원 피해자 문제 해법에서 국제규범 확립에의 적극적 역할에 대한 가치 부여가 들어가야 한다. 넷째, 강제동원 피해자 문제에 대한 외교적 해법 모색 과정에서 한국 내의 합의 기반을 다지는 작업이 매우 중요하다.

5. 통상-안보 문제 출구를 위한 대일외교

실질적으로 강제동원 피해자 문제에 대한 외교 교섭이 선결조건이라 하더라도, 전략물자관리 제도 운영에 대한 논의는 피할 수 없을 것이다. 이와 같은 상황에서 한국 정부의 WTO 제소와 이에 따른 양자 협의 진행은 수출 규제에 대한 양국 협의의 장이 열렸다는 점에서 긍정적인 조건이 될 수 있다. 역사문제를 둘러싼 양국 간 협의가 진행된다면, 통상 분야 갈등에 대한 협의는 현재 진행 중인 WTO 제소의 양자협에서 자연스럽게 진전될 수 있고 그 결과로 안보 분야의 지소미아 재개도 불가능한 것은 아니다.

6. 일본의 전략적 가치에 대한 위상 정립

대일외교 재구축을 위해 한일관계가 지니는 전략적 중요성에 대해 원점에서 생각해 볼 필요가 있다. 한일관계는 동북아에서 한미일, 한중일, 한러일 등 소다자주의 협력 체제를 가동하고 탄력적이고 유연한 외교를 구사하는데 매우 중요한 외교 자산이라는 점을 간과해서는 안 된다. 한국, 일본, 동남아, 인도, 호주 등 아태지역의 대부분 국가는 안보 면에서는 미국에, 시장 측면에서는 중국에 의존하고 있다는 공통점이 존재한다. 이들 국가 간 수평적 공조 협력관계의 구축은 중요한 외교적 과제이며 한일관계는 이러한 중간시대 협력을 견인할 수 있는 기반이 되는 양자관계이다. 북핵 문제 및 북한 문제 해결과 장기적 통일외교의 국제적 기반 구축 차원에서도 대일관계의 관리가 전략적으로 중요하다.

7. 긴 호흡으로 대북정책 운용

문재인 정부의 '남북 간 화해협력과 한반도 비핵화의 선순환 구조'는 두 가지 측면에서 명백한 한계를 노정한다. 우선 북한의 비핵화가 선행되지 않는 한 부과되고 있는 경제 제재로 인해 남북 간 화해협력을 위한 다양한 조치가 제한된다. 더불어 동 정책은 북한에게 지나치게 의존적이다. 제재 하에서도 이산가족 상봉, 남북 군사 신뢰 구축 등의 분야에서 진척을 볼 수 있으나 북한의 협조 없이는 불가능하다. 북한이 지속적으로 한국을 배제하는 상황에서 한국 정부의 일방적 남북 간 화해협력 주장은 대북 협상력 약화와 국제 공신력 저하로 연결되는 부작용을 낳고 있다. 긴 호흡으로 보다 균형적·복합적인 대북정책을 문재인 정부 집권 후반기에 추진할 필요가 있다.

8. 일관된 비핵화 정책 필요

문재인 정부는 지난 2년간 비핵화 방안과 관련하여 일관성 부재를 드러냈다.

· 대선공약: 핵동결입구, 비핵화 출구 → · 2018년 3월: 일괄타결 → · 2018년 4-6월: 포괄적 합의 후 단계적 이행 → · 2018년 9.19 이후: 단계적 해법 → · 2019년 3월: Good Enough Deal, 조기 수확 → · 2019년 3월 이후: 포괄적 합의, 단계적 이행

북미 대화 상황, 남북관계, 북한의 요구 등에 따라 한국의 비핵화 방안이 변함으로써 일관성을 상실하고 한국의 북한 비핵화 추동에 한계를 노출했다. 북한 비핵화 정의, 최종목표 등을 포함한 '포괄적 합의 후 단계적 이행'을 한국의 비핵화 방안으로 삼고 향후 상황 변화와 상관없이 추진해야 한다. 정부는 '합의를 위한 합의'를 지양하고 '올바른 비핵화 합의'를 도출해야 한다. 특히 로드맵 상에 위치하지 않은 종전선언, 평화협정 체결 등은 지양해야 한다. 북한이 올 하반기 집중적으로 요구하고 있는 한미 연합훈련과 미국 전략자산 투사 영구 중단은 한국 방어 대비태세의 근간을 흔드는 조치이므로 수용 불가함을 미국과 긴밀히 공조하여 일관되게 천명해야 한다.

9. 희망적 사고에 기초한 대북 제안 중지, 현실에 기초한 정책 목표 제안

일부 사안 관련 정부의 '희망적 사고'에 기초한 정책 제안은 오히려 혼란을 초래한다. 금강산 관광, 개성 공단은 남북의 합의로만 재개될 수 없는 유엔 제재 대상임에도 한국 정부의 과도한 희망에 기반한 가능성 제기로 북한과 한국 내 비현실적 기대를 형성하였다. 2017년 안보리 결의 2375호는 북한과의 합작 사업 설립·유지·운영을 전면 금지하므로 모든 유엔국 회원국 국민과 기업은 북한에 상업적 목적의 투자를 하거나 북한 국적자를 채용할 수 없다.

남북 간 경제협력을 통한 통합은 '장기과제'로서 단기간에 결실을 보기 힘들다는 점을 감안하여 정확한 정책 목표와 정보를 국민에게 전달해야 한다. 더불어 배타적인 남북합작과 한국의 대북 사업 우선 참여 등에서 벗어나 '국제협력'을 보다 중시해야 한다. 동아시아 유관국 참여를 개방하고 지역 국제기구와의 협업도 모색해야 한다. 더불어 기능주의에 기반을 둔 경제 우선주의를 넘어서 '경제통일'이 아닌 환경, 문화, 지식 등 다차원에서의 통일을 추진해야 할 것이다.

10. 경제 제재 복합 대응

상호의존의 무기화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지구적 가치 사슬에 대한 구조적 이해가 선행되어야 한다. 중국 정부가 한국에 대하여 최종 소비재 중심의 경제 제재를 시행하고, 일본이 중간재를 중심으로 한국을 화이트 리스트에서 제외한 것은 한중일 3국 간 가치 사슬의 구조적 특징을 반영한 전략적 선택의 결과이다. 경제 제재에 대응하는 복합 전략을 수립할 필요가 있는데, 그 핵심은 국산화, 국제 협력, WTO 등 국제기구 활용 등 세 가지 차원의 대응을 유기적으로 결합하는 것이다. 현 정부도 이미 세 가지 대응책을 모두 추진하고 있다. 다만, 개별 대응책 사이의 유기적 결합도를 높여나가고, 개별 대응책의 부작용에 대한 선제적 조정이 필요하다.

11. 신남방정책의 입체화

아시아 지역이 인도태평양전략과 일대일로로 각축장이 되고 있는 현실을 감안할 때, 신남방정책을 입체화하는 작업이 필요하다. 국내적으로는 다소 약화되고 있는 신남방정책과 신북방정책 사이의 연계를 재확인하고, 대외적으로 인도태평양전략과 일대일로를 연계하는 고리로서 신남방정책의 위상을 확보하는 것이 입체화 전략의 핵심이다. 특히, 인도태평양전략이 인프라 건설을 포함한 일대일로와 차별화된 지역 경제 질서 수립을 추진하고 있기 때문에, 한국이 기여할 수 있는 분야를 구체화하여 두 구상 사이의 상호보완성을 높여 나가는 작업을 체계적으로 추진할 필요가 있다.

12. 리더십 공백을 메우는 중견국 외교와 양자-다자 연계

보호무역의 파고가 높아지는 현실을 고려할 때, 다자주의의 위기에 대한 우려를 공유하는 국가들과의 연대를 적극적으로 추구함으로써 정부는 선진국들이 비워놓은 리더십 공백을 메우는 데 주도적 역할을 모색할 필요가 있다. 이는 한국의 다자 통상 전략인 동시에 중견국 외교의 확장이 될 수 있다. 다만, 다자 통상 전략의 핵심은 기존 세계 경제 질서의 단순 유지 또는 보수가 아니라, 변화하는 현실을 반영한 세계 경제 질서의 재편에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

한편, 미중 무역 전쟁이 기술 경쟁으로 전화하고 있는데, 그 이면에는 지구적 차원의 경제 질서를 새롭게 수립하려는 경쟁이 함께 진행되고 있다. 최근 WTO 차원에서 전자 상거래 협상을 위한 논의가 활성화되고 있는 데서 나타나듯이, 디지털 무역 거버넌스를 수립하는 과정에서 주도권을 확보하려는 미중 경쟁이 본격화되고 있다. 미중 경쟁의 국면에서 한국이 디지털 무역 거버넌스의 수립 논의에서 일정한 역할을 확보하기 위해서 정부는 양자 차원에서 디지털 무역 규범/규칙의 선례를 축적하고, 이를 다자 차원의 논의와 연결시키는 양자-다자 연계 전략이 필요하다.