

## 새 정부의 외교 정책 방향

백승주/국방연구원 연구위원

### **글로벌 외교 비전의 주요 원칙**

취임사를 통해 이명박 대통령은 “인종과 종교, 빈부의 차이를 넘어 세계의 모든 나라, 모든 사람들과 친구가 되는” 글로벌 외교를 대외 정책의 기본 가치로 제시하였다. 글로벌 외교 역시 ‘이념을 넘어 실용’이라는 국정 운영의 기본 철학 속에 다음과 같이 네 가지 정책 과제를 설정하였다. 첫째, 한미 관계를 미래지향적 동맹 관계로 발전시키겠다. 둘째, 동아시아 국가들과 평화와 공동 번영을 모색하겠다. 셋째, 우리의 신장된 국가 역량에 맞는 대외 기여 외교를 펴겠다. 넷째, 한국을 매력있는 국가로 만들기 위한 문화 교류를 강화하겠다.

대미 외교의 강조는 국제적 현실주의를 강조하고 있다. 현실적으로 세계는 미국 중심의 단극적 질서를 유지하고 있다. 경제 분야에서 중국 등 후발 산업국가들이 양적인 경제성장을 하고 있고, EU 및 중동국가들이 블록 경제로 미국에 맞서고 있지만 미국에 도전할 정도는 아니다. 군사적 측면에서 미국은 9.11 테러 이후 새로운 안보 환경에 ‘군사 혁신’ 및 ‘새로운 동맹 정책’을 통해 영향력을 확대하고 있다. 전체적으로 미국의 영향력은 다른 나라에 비교할 바가 아니다. 이명박 정부는 이러한 국제적 현실 앞에서 우리가 다져온 한미동맹을 유지, 강화하는 기반위에서 외교적 비전을 구현하겠다는 입장을 투명하게 밝혔다.

평화와 공동 번영이라는 동북아 신질서 형성에 적극 동참할 의지를 밝혔다. 한미 관계 강화가 자칫 중국과 러시아 등 동아시아 국가들과의 쓸데없는 마찰을 형성할지 모른다는 우려를 차단하기 위한 입장이라고 보아야 한다. 우리나라와 제1의 교역대국이 되어 있는 중국, 자원대국 러시아는 우리 신정부의 한미동맹 강화 입장에 예민할 수밖에 없다. 특히 중국 문제는 우리 정부가 MD(Missile Defence: 미사일 방어 체제)에 적극 가담할 것인가의 문제와, 주한미군의 전략적 유연성 문제에 예민한 입장을 갖고 있다. 러시아 역시 한반도에 대한 영향력 확대를 추구하고 있다.

일본은 미일동맹을 축으로 동북아 지역에서 중국, 러시아를 견제하는 입장에서 한국의 입장을 예의주시하고 있다. 새 정부는 이들 국가 모두가 갖고 있는 외교 정책을 동북아시아의 다자안보논의구도 속에서 해결되기를 바라는 입장을 제시했다.

국제사회에 대한 공여 외교를 강조하여 국제사회에 대한 우리나라의 위상을 제고하겠다는 것이다. 우리나라는 급격한 근대화를 추진하면서 미국 등 선진국가는 물론 세계개발은행 등 국제기구로부터 많은 도움을 받았다. 특히 한국전쟁 기간 중 많은 국가들로부터 군사적 도움을 받아서 자유민주주의체제를 지켜냈다. 민주화를 이루어 가는 과정에서도 많은 지지를 받았다. 불과 10여년 전에 금융 위기로 국가 재정이 부도날 정도의 위기를 겪을 때 국제기구로부터 도움을 받았다. 우리가 국제사회로부터 얻은 도움과 경제적 이익을 국제사회로부터 일정 부분 환원시켜 국제사회와 우리나라의 협력 관계를 보다 탄탄하게 만들겠다는 의지로 본다.

문화 외교를 통해 매력 있는 국가를 만들기 위한 외교적 노력은 우리의 정체성을 유지하면서 대외 정책을 유지하겠다는 것이다. 정체성 있는 우리의 문화를 외교적 수단으로 적극 활용하는 문화 외교를 통해 인류 공동의 문화 자산으로 만들고, 문화를 매개로 우리나라의 국가 이미지를 한 단계 업그레이드 하겠다는 것이다.

## **동맹 외교 강화 딜레마 해결 해야**

동맹 외교 강화는 현재의 동맹 외교가 조금 약화되었다는 진단에서 시작된다. 지난 10여년간 한미 관계는 한국과 미국 양측의 정책 조정 때문에 급격하게 조정되어 왔다.

미국은 구소련 해체 이후 미국 군사 태세 전반을 진단하면서 새로운 동맹 정책을 추구하였다. 미국의 전략가들은 해외에 주둔하는 불박이 미군기지를 활용하여 냉전시대 고정되어 있던 군사적 위협에 대응하던 태세가 더 이상 불필요하다는 판단을 하였다. 이러한 전략적 사고 조정에 따라 해외미군기지 정책도 조정되었고, '해외미군기지를 축소지향적으로 조정하고', '전략적 유연성'을 동맹국과 협의하였다. 그래서 주한미군 규모도 조정되게 되었고, 우리나라와 전략적 유연성에 대한 입장도 협의하

게 되었다. 한편, 우리 정부는 대북 정책과 한미 동맹의 관계에 대해 이전 정부와 다른 입장을 조심스럽게 추진해왔다. 1998년 이전 정부들이 한미 동맹을 절대적 우선가치로 생각하면서 북한을 다루어 왔다면, 국민의 정부 및 참여정부는 상대적으로 남북 관계 개선 문제와 연계하면서 한미 동맹을 다른 측면이 있다.

양측 입장 차이 속에 한미동맹은 여러 측면에서 조정되었다. 주한미군 규모가 줄어들었고, 주한미군의 주요 임무가 국군에 이양되었다. 전시작전통제권 전환 방침과 목표 연도가 확정되었다. 한국과 미국은 자유무역협정을 추진하여 양국 행정부간에 합의를 이끌어 내었다. 그러나 한미동맹 조정 과정에서 양측 입장 차이가 노정되었다. 특히 북한을 어떻게 다룰 것인가, 북핵 문제를 어떻게 다룰 것인가에 대하여 공식적으로 늘 공통의 입장임을 강조했지만 갈등이 실재했다. 이러한 갈등 구도 속에 주한미군의 교통사고로 여중생이 사망하는 등 우발적 사건에 대한 국민정서간 충돌이 일어났고, 주류 사회 간에 심각한 마찰이 형성되기도 하였다.

한미동맹을 강화하겠다는 정책은 소극적인 차원에서 한미 관계 조정과정에서 형성된 마찰과 불편함을 해소하겠다는 의미가 있다. 즉 손상된 한미 관계를 치유하겠다는 리커버리 측면이 있다. 그런데 문제는 주변국이 이를 리커버리 수준이 아니라 진영 대결 구도에서 미국과 군사동맹을 강화하겠다고 해석하면 우리의 대미 외교는 딜레마에 처하게 된다. 북핵 문제 해결을 위해서도 그렇고, 분단 극복을 위한 통일 외교 측면에서도 중국, 러시아 등 동아시아 국가의 예민한 반응과 의혹은 부담이 되기 때문이다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해서는 한미동맹 강화는 군사적 측면보다 FTA를 비준하고, 문화 교류를 강화하는 등 비군사적 분야에서 신뢰를 돈독하게 하는 다양한 프로그램이 우선적으로 추진되어야 한다. 한미 관계 강화 프로그램에 대한 투명성을 강화하여 주변국의 불필요한 오해를 받지 않도록 해야 한다.

## **6자회담을 다원적으로 활용해야**

취임사를 통해 북핵 문제 해결과 한반도 평화체제에 대한 언급은 절제했다. 참여정부가 스스로 큰 의미를 부여한 ‘6자회담, 한반도 평화체제’

적극 추진에 대해 이명박 정부는 대외 정책 우선 과제에서 미루어 두었다고 볼 수 있다. 대신에 새 정부는 동아시아의 평화와 번영을 모색하겠다고 했다. 이를 모색하는 과정에서 6자회담의 가치를 적극 활용할 필요가 있다.

북핵 문제 해결을 위해 시작했고, 현재 진행중인 6자회담은 동북아 안보공동체 형성과 관련해서도 의미를 가진다. 동북아의 핵심 관련국들이 한반도 및 동북아 안보 문제에 집중적으로 관심을 갖게 했다는 점이다. 미국은 유럽, 중동 등의 문제 해결에 늘 외교적 우선 순위를 두어왔다. 러시아 역시 동구라파, 나토 확대 문제에 관심을 집중해 왔다. 일본은 대미 관계 개선, 중국 역시 미국과의 관계 개선 문제에 외교적 관심을 집중했다. 6자회담을 통하여 이들 국가 모두가 동북아시아의 안보 문제, 불안정 요인 문제에 관심을 갖게 되었다. 우리는 이들 국가의 새로운 외교적 관심을 동북아시아 안보공동체 논의로 발전시킬 필요가 있다. 북핵 문제가 해결되는 과정에서 필연적으로 논의되고 일정한 진전을 보일 북한-미국 관계 진전, 북한-일본 관계 진전 등도 동북아 다자 안보 기제 형성을 촉진할 것이다.

이미 6자회담 참가국들은 9.19공동선언을 통하여 '한반도평화의 직접 관련자들이 별도의 포럼'을 구성하여 운영할 것에 합의한 바 있다. 북핵 문제가 교착되어 있는 상황에서 한반도 평화를 논의하는 것은 '적절할 것인가'에 논란이 있을 수 있다. 그러나 북핵 문제 해결 차원, 한반도 평화 차원뿐만 아니라 동북아 안보 차원에서 6자회담의 발전 방향을 적극 검토할 필요가 있다.

## **기여 외교 확대 필요에 대한 공감대 얻어야**

세계 13위 경제대국에 걸맞는 책임 의식 하에 정부개발원조를 포함한 물질적 기여를 확대하려는 정책 방향을 설정하는 것은 당연하다. 이를 위하여 인수위원회가 다섯 개의 지침을 만들었다. 첫째는 GNI 대비 기여규모를 2015년까지 0.25%규모로 증대를 추진한다. 2008년 현재 0.108% 1조 원 수준을 2011년에 0.128%, 1조 3,000억 수준으로 늘리려 한다. 둘째, 공여 받는 국가가 사용할 때 공여국인 우리나라의 통제를 받지 않는 비중

을 늘려나간다. 셋째, 공여하는 절차를 효율적으로 재정비하고 다른 전략적 목적과 연계한다. 예를 들면 공여받은 국가의 자원 재개발, 조달물자 구매 등에 우리 기업이 참가할 기회를 확대하는데 활용한다. 셋째, 청년 해외봉사단 규모를 5천 명으로 확대한다. 넷째, 다자개발기구를 통한 원조 협력을 강화한다. UNDP, World Bank, UNICEF 등과 협력을 강화한다.

기여 외교 확대는 단기적 성과 보다는 중장기적으로 우리 국가의 위상을 고려하면서 추진하여야 한다. 그리고 공여국의 자존심을 존중해야 하며, 공여를 전략적 목적과 연계하는 매진 마다 연계하는 것은 공여의 목적을 손상시킨다.

평화 유지 활동을 확대하는 것은 대단히 바람직하다. 적극적인 평화 유지 활동을 통해 안전한 세계 건설에 기여하는 새로운 국가 이미지를 만들 필요가 있다. 평화 유지 활동 참가 여부를 '한미동맹의 의무'라는 굴레 속에 해석하는 것을 지양하는 사회 분위기를 만들 필요가 있다. 그리고 PKO 활동시 국군의 안전만을 고려하는 임무 제한은 PKO 활동 목적을 희석시킬 수 있다. 위협을 공유하는 PKO 활동을 감내할 기본 자세를 갖추어야 한다.

기여 외교 확대, 평화 유지 활동 확대 등을 위해서는 국민적 공감대를 공고하게 할 필요가 있다. 기여 외교 확대를 하는 과정에서, 평화유지군 파견을 위한 국민의 동의를 구하는 과정에서 정파적 대결이 과도할 경우 소정의 목적을 달성하는데 한계가 있다.

## **겸손한 통일 외교를 펼쳐야**

13위의 경제대국이지만 군사력 측면에서 주변 4국에 비해 우리는 주변국에 절대 열세의 위치에 있다. 우리 경제의 1/40에도 못 미치는 국력을 갖고 있는 북한도 핵무기를 보유하여 우리보다 절대 우위의 군사력을 갖고 있다. 분단을 극복하는 과정에서 우리는 주변국의 협력을 받아야 하는 상황이다. 분단 극복 이후에도 낙후한 북한 지역을 단기간에 일정한 수준의 국가로 만들기 위해서는 이들 주변 국가와 국제기구의 도움을 받아야 한다. 이러한 우리 외교의 역사적 환경은 우리에게 겸손을 요구한다.

독일은 통일하는 과정에서 세계 2위의 경제 규모에도 불구하고 주변국가들에게 지속적인 속죄 외교, 겸양 외교를 펼쳤다. 나찌와 2차세계대전 피해국들이 독일의 참회를 신뢰하고, 통일을 반대하지 않는 입장을 갖도록 했다. 독일은 통일하는 과정에서 통일 이후에 절대 핵무기를 갖지 않겠다고 약속했고, 37만 명 이상의 군대를 갖지 않겠다고 했다.

우리 외교는 분단 극복이라는 원대한 비전을 이루기 위해 주변국 모두에게 신뢰를 얻어야 한다. 우리 국민 정서를 고려할 때 우리 정부가 일본에 겸손한 외교를 할 경우 비굴한 외교로 여론의 돌팔매를 맞을 수 있다. 미국에 겸손한 입장을 가져도, 사대주의 망령이라는 비판을 받기 쉽다. 당당하기는 쉬워도 겸손하기는 어렵다. 그러나 우리가 고도 성장, 글로벌 코리아, 통일 코리아를 만들기 위해서는 겸손하지 않을 수 없다. 주변국 어느 한 나라라도 통일을 도울 수는 없어도 통일을 방해할 수 있기 때문이다. 통일 외교의 틀 속에서 북한과 주변국, 북한과 국제기구 간 협력 체제를 만들어가는 것을 도울 필요가 있다. 북한이 국제 관계와 긴밀한 협력 관계를 만들어 갈수록 통일 환경 조성에 도움이 된다는 믿음을 가질 필요가 있다.

그런 점에서 글로벌 코리아의 외교 비전은 '비핵 외교 강국'이어야 한다. 한반도 비핵화에 대한 국제적 신뢰를 받으면서, 국제사회에 대한 영향력은 강대국 수준으로 높아진 국가 모델을 만들어 가야 한다. 핵이 없지만 국제사회에 외교적 영향을 갖고 있는 중급 비핵강국들인 케냐나, 뉴질랜드, 캐나다, 네덜란드의 외교 정책을 벤치마킹할 필요가 있다.