

2012년 국정감사 정책자료집 I

# 이명박 정부 5년, 외교통상정책 평가

2012. 10

국회의원 정 청 래  
(민주통합당, 외교통상통일위원회)

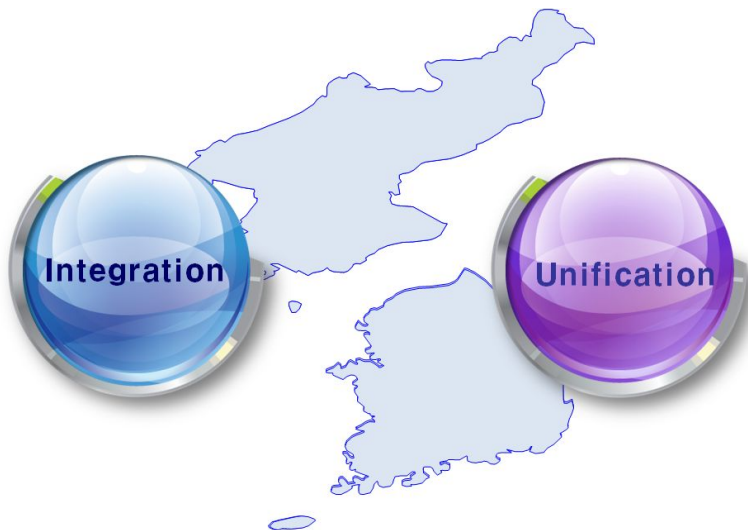
# 목 차

1. 기본 전략 평가 - ‘글로벌 코리아(Going Global)’ 정책과 ‘한미 가치동맹’ 논쟁	3
1) 기본 노선 평가	3
2) ‘글로벌 코리아’와 한미동맹의 전략동맹화 노선의 불협화음	8
3) 가치동맹론의 공허함	20
2. 북핵 문제 - 비핵 개방 3000 및 그랜드 바겐	23
3. 지역 전략(regional strategy)과 대중, 일, 러 관계 평가	29
4. 천안함-연평도 문제와 유엔 외교	33
5. 통상전략	34
6. 영토/영해 문제	36
1) 영토문제의 성격과 현황	36
2) 영토문제 해결의 기본원칙과 평가	39
7. 외교통상부 조직과 관리	42

## 1. 기본 전략 평가 - '글로벌 코리아(Going Global)' 정책과 '한미가치동맹' 논쟁

### 1) 기본 노선 평가

- 이명박 정권은 <4강 외교와 남북관계를 동시 병행적으로 그리고 안정적으로 관리한다>는 기존 10년간의 정책 지향성을 탈피하고자 시도
  - 한미동맹 최우선론을 공개적으로 표명한 전략의 특질은 비등
  - 미국으로부터 한미동맹에 대한 지지를 얻어낸 것은 성과이나 동시에 중국과 러시아 등으로부터 예상치 못한 견제를 초래
  - 남북관계를 외교정책론으로만 접근하여 남북관계 특수성의 의미를 자각하지 못함
    - 심지어는 통일부 해체론을 주장하고 통일부의 역할과 기능을 사실상 위축시켜 놓았음



- 이 점에서 4강외교와 남북관계를 어떻게 위치 지우느냐하는 문제는 고도의 전략적 사고에 해당되는 문제이지만, 지난 5년간 이 정부는 한미동맹 우위론으로 해석되는 행태 외에 이에 대한 명확한 답을 제시하지 못하고 있음
  - 한미동맹 우위론은 결국 4강간의 관계에서 한국의 존재감을 약화시키는(Korea Passing) 자충수가 될 수 있다는 점이 경계의 대상이었음
  
- 신 국제 질서의 성격에 대한 규정과 이에 대한 대응책이 일관성을 갖추지 못하여, 이명박 정부는 G20적 패러다임을 내세우면서도 정작 대내외 정책에서 패러다임 전환 없는 근대적 세력정치에만 몰입
  - 기본적으로 탈냉전/탈근대 질서의 형성과정에서 존재하는 상당한 수준의 불확실성과 주관개입가능성이 존재하므로, 이 국제 구조 하에서의 한국의 지위에 대한 설정을 어떻게 하는가가 매우 중요함
    - 동시에 한국 정부의 독자적/의식적 행위의 여지가 상대적으로 높은 반면 그 전략적 판단의 난이도는 높아지고 있음
  
  - 이명박 정부는 G20 담론이 그리는 탈근대적 현실에서는 정작 소프트 파워를 강화하는 방안에 역행하면서, G2 담론이 그리는 근대적 현실에서는 한미동맹 일변도로 치달고 있음
    - G20를 한국 등 중견 국가 주도의 새로운 경제 거버넌스로 사고하면서도 그에 걸맞는 포스트 모더니티를 국내외에서 구현하지 못했음
    - 정부가 시민사회와 더욱 협조적이고 복합적인 관계망을 강화시켜야 하는데 한국 정부는 이에 역행하여 시민사회와 국가의 직접적 대립을 자초
    - G2적 현실의 부상에 대한 자각이 없어 균형론적 사고를 방기
  
- 한미동맹 최우선론과 한미간 <전략동맹과 가치동맹> 개념은 외연에 비해 내포가 빈약

- 한국 정부가 표방한 한미동맹의 <전략 및 가치 동맹화>의 특실이 존재함을 평가할 수 있도록 해야지 절대 가치화해서는 안됨
- 가치동맹이 국제회의의 주최국 역할 외에 실리로 드러나는 국익은 많지 않은 상황으로, 공허한 국격론을 홍보하는데 매달리는 상황
  - 영어몰입교육, 쇠고기 수입 등과 결합되어 실제 한미관계의 불균형을 시정하기보다는 국내 지지도 증대용이라는 의구심도 가중

**이명박 정부의 한미동맹론**

□ 이명박 정부에서 추진된 ‘21세기 전략동맹(2008)’과 ‘한미동맹 미래비전(2009)’이라는 한미동맹 재조정은 균형적 ‘재조정’이라기보다는 동맹의 회고적 ‘복구’에 초점을 둠

- 동맹의 ‘비대칭성’은 그대로 유지되면서 동맹의 ‘덜레마’는 오히려 확대 심화 되고 동맹의 리스크가 커질 가능성이 큰 방향임.
  - 군사적 의미로 국한된 한미상호방위조약에서 범세계적 문제에 대한 협력으로 그 의미를 확장시키고, 다층적이고 포괄적인 동맹관계를 구축한다는 ‘확대 전략동맹’을 표방함
- 이명박정부의 ‘한미전략동맹’은 자유민주주의와 시장경제 가치를 공유하는 ‘가치 동맹’, ‘신뢰 동맹’, ‘평화구축 동맹’을 포함하고 있음
  - ‘평화구축동맹’은 동맹의 확장을 의미하는 것으로 ‘의무와 권리의 비대칭성’에 기반한 ‘확대전략동맹’을 의도하고 있음
  - 대량살상무기(WMD), 대테러, 평화유지군(PKO) 활동, 기후변화, 에너지 안보, 환경 등 범세계적 문제에 공동 대처한다는 명분아래 동맹의 의무와 개입 범위의 확대를 기정사실화

**외교부 차관의 이명박 외교 평가(2012년 8월 30일 중앙일보 칼럼)**

□ G20 정상회의, 부산 세계개발원조총회, 핵안보정상회의 등 기념비적인 국

제행사를 주최해 경제, 개발협력, 핵 안보에 관한 새로운 국제질서 구축 노력에 주도적으로 참여



- 앞으로 어떤 정부가 들어서든 외교의 공과는 한반도와 동북아를 넘어 대한민국의 국익과 국격을 범세계적 차원에서 얼마나 고양시켰는지에 따라 평가받아야 할 것임

□ 이명박 정부의 가장 중요한 외교 정책은 ‘글로벌 코리아’ 정책임

- 노무현 정부 시기 한국 정부는 한반도 차원에서는 북한의 핵문제에, 동북아라는 지역 차원에서는 미국과 중국이라는 거대 국가 사이에서 구조적 덩어리에 빠져 제 역할을 못하였음
- 이에 한국의 국력 성장을 감안하여 세계로 시각을 돌리고 글로벌 수준에서 한국의 역할을 찾아 나선 것은 적절한 것이었음
  - G20 의장국가나 핵안보정상회의(NSS) 개최나 자원외교 등 중요한 정책적 전환이 있었음

- 그러나 이명박 정부는 세계전략으로서 ‘글로벌 코리아’(going global) 노선을 지나치게 강조함으로써 지역전략과 한반도 전략을 passing 하는 외교전략을 구사하였음
  - 문제는 글로벌 역할이 한반도나 지역 차원의 역할을 바탕으로 혹은 이에 병행해 이루어져야 했으니, 이를 단번에 도약한다는 사고로는 한반도 문제나 지역 차원의 국익을 챙기지 못하게 하는 결과를 낳을 것임
  - 지역전략은 신아시아 노선을 제시하였으나 너무 광대한 지역 개념을 제시하고 있어서 사실상 지역 전략은 없는 것으로 보아도 무방할 정도
  - 한반도 전략 즉 남북관계 역시 한반도적 특수성의 잣대보다는 글로벌 기준을 제시함으로써 북핵문제 우선론적 접근을 강조
    - 북한을 글로벌 기준으로 평가한다는 원칙을 세우고 이를 일관되게 강조하였음을 성과로 삼고 있음



역대 정부의 외교전략 평가

		냉전기	김대중정부	노무현정부	이명박정부
수준	국제	한미동맹			
		양자			“Go Global”
	지역	아시아-태평양	동아시아	동북아시아	신아시아
	한반도	대결	통합	공존 “평화와 번영”	대북 봉쇄와 포용의 병행 (Con-gaging)
성격	1-track	3-track	2-track	1-track	
		통합 우선	지역 우선	지구적 역할 우선	
비판	비대칭 동맹과 자율성 부재	낭만적 민족주의	친중노선	북중동맹 강화 남북관계 악화	
				모호한 신아시아	

2) ‘글로벌 코리아’ 와 한미동맹의 전략동맹화 노선의 불협화음

□ 중간국가(middle)로서의 정책 전망인 ‘글로벌 코리아’ 정책과 한미동맹의 전략동맹화는 호환성이 떨어지는 개념임

- 김성한 외교부 차관은 칼럼에서 “이명박 정부에서 한·미 관계가 한반도 차원을 넘어 지역 및 범세계적 이슈에 관한 협력을 강화하는 ‘전략동맹’으로 발전한 것은 사실”이라고 언급
- 그러나 글로벌 코리아 정책의 유의미성을 한미동맹의 전략동맹화와 결합시키게 되면 역효과가 초래됨

□ ‘글로벌 코리아’ 정책은 한국이 중간국가(middle power)라는 현재적 판단에 입각한 정책으로 양자동맹인 한미동맹과는 어울릴 수 없는 개념임

- 중간국가로서의 한국의 위상 제고를 한미동맹의 전략동맹화와 연결 짓는 발상은 중간국가의 자율성을 부정하는 행태임
  - 스스로 패권국가의 하위 동맹화하는 전략으로 귀결될 우려가 있음
  - 실제 한국이 G2 사이에서 역할이 제약받고 있는 현상은 이를 뒷받침하는 것임
- 중간국가의 특징인 다자주의 지향성을 양자동맹인 한미동맹의 전략동맹화의 맥락에서 설명하는 것은 형용모순임

신흥 중간국가론(중급국가론, middle power)

**1. 신흥 중간국가와 전통적 중간국가를 구분**

□ 최근 중간국가들이 확장됨에 따라 개념의 분석적 의의가 약화. 따라서 이들을 구분하고자 함

- 신흥 중간국가는 브라질, 나이지리아, 아르헨티나, 말레이시아, 남아프리카, 터키
  - 반주변부이며 비평등주의적이며 최근에 민주화된 국가로 지역적 영향력을 과시하는 국가들
- 전통적 중간국가는 호주, 캐나다, 오스트리아, 스웨덴
  - 일정한 부를 갖추고 평등주의적이고 사회민주적이지만 지역적 영향력은 약한 국가들

**2. 중간국가의 구분 유형**

□ 중간국가는 일반적으로 외교 행태로 구분하나, 외교 정책은 개별 국가의 맥락적 산물이라는 점에서 다음의 조합적 특성으로 중간 국가를 봐야 함

- 국가능력, 세계질서에서의 지위, 국가-사회 관계의 규범적 구성, 국내의 계급적 이해관계, 외교정책결정권자의 역할과 영향력 등

### 3. 중간 국가의 특성

□ 국제문제에 대한 다자적 해법을 추구

- 국제 문제에서 여타 비슷한 수준의 일반 국가들에 비해서는 더 적극적인 개입을 지향해야 중간국가로 할 수 있음
- 중간국가는 도덕주의적 책임감과 집단적 능력에 활동의 기원을 두고, 강대국과의 직접적 대결은 피하지만 도덕적 행위자로서 인권, 환경, 군비통제 등 특정 영역에서 자신의 역할을 추구하는 국가들임
- 그러다보니 국제 문제에 대해서 양자적 접근보다는 다자적 접근을 선호하고, 분쟁에 대해서는 타협적 지위를 유지
- 지리적 인접성이나 직접적 국가 이익을 넘어서는 중간 국가의 외교 정책 행태는 국제 시민으로서의 이미지를 지니고 있지만, 그들의 이익은 사실상 더 심층적이고 분산된 형태로 존재
- 예측가능성, 통제가능성, 지구적 안정성이 확보될 때에 있어서의 이익, 즉 현존 권력과 부의 불균형을 자신들에게 상대적으로 더 유리하게 고착화시키고 있는 '현상유지' 상태를 지속시키는 효과를 지니는 보수적 전략 하에서의 이익의 형태로 존재
- 중간국가는 독자적으로는 효과적으로 행위할 수 없지만, 소그룹이나 국제기구를 통해서 시스템적인 영향력을 가질 수 있다고 생각하는 국가지도자들이 있는 국가(R. Keohane)로서, 가교역할, 제도

- 중간국가는 독자적으로는 효과적으로 행위할 수 없지만, 소그룹이나 국제기구를 통해서 시스템적인 영향력을 가질 수 있다고 생각하는 국가지도자들이 있는 국가(R. Keohane)로서, 가교역할, 제도창출, 동반자와 같은 중재자(mediator) 역할을 그 핵심기능으로 하는 국가군을 의미
- 중간국가는 현상 유지에 도전하지 않음. 따라서 전통 헤게모니로부터 이탈하려고 하는 현상변경적 국가는 중간국가로 할 수 없음
  - 비서구 핵무장 국가(중국, 인도, 파키스탄), 테러지원국(리비아, 시리아), 경제적 이질국가(중국, 쿠바), 세계 기타 국가들의 민주화에 관심이 없는 국가(PRI 치하의 멕시코, 중동) 들은 중간국가 자격 없음
  - 중간국가는 세계 질서의 안정화 세력이자 정당화 세력으로서, 세계 질서 변화를 가져올 능력이 없는 국가임
    - 안정화: 정치 군사 이외의 수단에 의해서도 갈등관리에 개입, 국제 기구를 활용하는 방식
    - 정당화: 일방주의적 능력의 부재 때문에 정당화 기능 수용. 현존 질서와 기구의 권위를 통한 방법을 수용.
    - 두가지 역할은 세계 질서를 유연화, 헤게모니를 유지 시키는 기능으로 가장 중요한 중간 국가의 역할 중의 하나
- 중간국가의 역할은 국제기구의 역할이나 초국가적 네트워크의 증대에 의해서 영향 받음
  - 외교 엘리트를 헤게모니 통치의 수용자로 바라보고 지구적 시민사회의 대표자로 자임해 온 초국가적 네트워크와 비국가 행위자의 증대는 중간국가 역할을 약화시켜왔으나 동시에 국가 행위자의 역할은 여전히 유효하고 약소국의 경우는 국가가 유일한 대표자인 경우도 많음
  - 이 경우 중간국가와 초국가 네트워크의 협력이 중요

중간 국가의 구분

		전통적 중간국가	신흥 중간국가
구성 적 차이	민주적 전통	안정적 시민주의	상대적 불안정 불안정한 상태로 최근에 민주화 * 계급 균열(아르헨티나, 브라질, 남아프리카) / 인종(말레이시아, 나이지리아, 남아프리카) / 민주주의 미약(터키, 말레이시아, 나이지리아)
	부상 시기	냉전기	탈냉전기 * 경제적 관심 증대, 경제 정의와 평등을 제기할 수 있는 기회 제공
	세계 경제 내 지위	중심부	반주변부
	국내 부의 분배	매우 평등적 노르웨이, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 캐나다, 호주	매우 불평등
	지역적 영향력	낮음 * 유럽내 G7사이에 존재, 호주는 고립, 캐나다는 미국에 의존	높음
	중립성 인정의 근원	역내 ambivalence 및 낮은 존재감 * ambivalence는 지역내 영향력없는 자신들이 지역 프로젝트에 종속될 것을 두려워하기 때문에 발생 * 노르웨이는 비 EU 멤버, 스웨덴 비NATO 회원, 덴마크 국민투표 2차례 후 EU 가입, 호주의 태평양? or 서구 정체성?, 캐나다의 미국에 대한 애증관계	역내 조직의 독립성 형성에서의 주도성과 중요도

행태의 구분

		전통적 중간국가	신흥 중간국가
행태적 차이	엘리트 행태	positive inducement * 스칸디나비아 국가의 경우 positive inducement 작용(앵글로 색슨과 차이)	heroic 국제개입 * 민주적 전통의 미약 때문에 heroic 국제개입 선호 * 외교를 통한 국내 통치 정당화 / 인물에 주도하는 정체성(만델라, 메넴, 마히티르 등)
	* 민주적 전통, 국내 부의 분배에 영향	* 아이켄베리와 쿠파찬 positive inducement가 행태를 유도	
	지역 지향성	다소 낮음	적절히 높음
	지역 통합과 협력에 대한 태도	양면적 * 지역적 맹주 국가가 아니기 때문에 지역통합 문제에 상대적으로 소극적	열정적(때로는 지도적 역할 자임) * 탈냉전이라는 상황과 지역적 영향력 때문에 경제 통합 강조하고 이에 따라 열정적 지역 협력 강조
	* 시기와 지위에 영향	* 그러나 호주의 동티코르처럼 적극적 경우도 있음	* 물론 이들도 지역 협력에 소극적인 경우도 있을 수 있음
	세계질서 변화에 영향을 줄 행위의 성격	appeasing 정당화 * appeasement: 잠재적 위협의 조정과 봉쇄를 의미	reformist 정당화 * 세계 경제 내 지위상의 중간성 때문에 남남협력, 비동맹, 케언즈 그룹 등의 명의로 이익 추구
	* 지위와 지역적 영향력에 영향 받음	* 코어에 존재하기 때문에 유화적 행태 띰	
	중간국가 정체성 구성의 목적	지역 강국과의 차별화 * honest broker 정체성 구축 가능하고 약소국과 협력 추구	지역 약소국과의 차별화 * 역내 약소국과 세계적 헤게모니 국가간의 매개자이자 지역 대표자 역할 가능 * 따라서 헤게모니 국가와 정당화에 이들의 협력을 활용하는 것이 가능 * 남아공과 터키의 사례
* 중립성 인정의 근원에 영향			

- 전통적 한미동맹은 안보-자율성 교환동맹으로, 저비용으로 한국의 안보 리스크를 감소시키는 대신 자율성을 위탁하는 trade-off 관계의 개념
  - 전통적으로 한국의 안보를 미국이 책임지는 대신 한국은 자율성을 포기하고 종속을 택하여 미국이 원하는 바를 수용하는 비대칭동맹 관계임
    - ‘안보-자율성의 교환체계(autonomy-security trade-off model)’
  - 2000년대 이후 한국 위상 증대와 미국 위상 약화로 이같은 전통적 한미동맹 관계에 변화가 모색되기 시작
    - 참여정부 시기 담론으로 제기되었던 중간국가론(middle power), 동북아 중심국가론(지역주의 전략), 동북아 균형자론 등과 같은 전략적 제안은 이런 상황과 문제 의식을 반영
  - 한미동맹 변환의 핵심은 한미동맹에 내재한 비대칭성의 해소임
    - 한미동맹은 한국의 국력 신장에도 불구하고 의존성이 그대로 유지되는 역설이 존재하는 ‘교환 동맹의 비교환성’이 표출됨
    - 미국으로부터의 안보비용 요구도 높아지고 동시에 한국의 군사적 의존성이 심화되는 이중적 안보부담이 존재함
    - 전작권의 전환 등 동맹의 비대칭성 해소 노력이 있었지만 한미동맹의 ‘자산특수성(asset specificity)’조건(지휘구조 및 무기체계, C4ISR 등 통합 아키텍처)으로 미국에 군사의존 및 방위비 증대
- 그러나 미국의 신동맹정책(coalition of the willing) 수립이후, 한미동맹을 통한 저비용의 안보 free riding 시대는 지나갔음
  - 따라서 저비용으로 안보 리스크를 유지한다는 개념은 시대착오적임에 불구하고 자율성 회복 노력을 소홀히 한 채 전략동맹, 가치동맹을 강조하게 되면 자율성 논란을 피하기 어렵게 됨

유지동맹론(有志同盟, Coalition of the Willing)

- 부시 행정부의 동맹 정책의 핵심 논리
  - 클린턴 행정부 말기부터 각자의 선택에 따른 결정을 전제로 하고 있는 유지동맹의 개념이 거론
- 9/11 이후 반테러전 전개 과정에서 부시 행정부가 취한 일방주의(unilateralism)는 유지동맹의 개념을 이분법으로 단순화
  - 미국이 주도하는 반테러전에 직접 동참하느냐의 여부에 따라 친구 아니면 적으로 구분
  - 이라크 전에 비협조적인 프랑스, 독일을 올드 유럽(old Europe)으로 간주하고 배타시한 것도 같은 맥락

- 따라서 한미동맹을 강화하면서 안보비용 감소 운운하는 것은 역설이고, 오히려 한미동맹에 대한 편승 비용을 부담해야 할 상황이 전개되고 있음
  - 전통적 한미간 연루(entrapment)와 방기(abandonment)의 딜레마도 역전된 상황임을 감안
  - 단, 자율성 문제를 포기하고 보은론의 관점에 선다면 이는 외교 전략의 지평이 다른 것이기 때문에 별론이 필요
- 자칫 안보도 자율성도 모두 상실할 수 있는 상황이 도래할 수 있는 가능성에 대해서도 대비해야 함

- 동맹 조약에 명시되지 않은 사항들에 대해 우월한 행위자가 행사하는 잉여통제권(residual rights of control)이 비대칭 동맹관계에서 통상적으로 작동되는 것을 회피하지 못하고 있는 상황도 지속됨

- 잉여통제권이 확대될 수 있는 이유는 동맹의 '자산 특수성'이 부가되기 때문임
  - 특수한 동맹관계가 오래 지속될 경우 '대안적 관계'의 형성 가능성이 차단되고 특수관계에 대한 기대와 의존이 강화되어 변화에 대한 저항성이 커지기 때문
  
- 이명박정부의 평화구축동맹과 같은 방식의 관계가 맺어진다면, 한미간에는 미국이 잉여통제권을 행사할 가능성 증대
  - 역설적으로, 동맹의 자산 특수성으로 인해 안정성을 확보한 위계적인 한미동맹에서 동맹의 목표와 범위가 모호하거나 확대될수록 미국의 잉여통제력은 증대될 것임
  
- '평화구축동맹'이라는 개념에서 '잉여 통제권'의 발생가능성이 높음
  - 한미상호방위조약 3조의 작전범위를 넘어서 '범세계 차원의 전략적 이익 공유와 국제평화에의 기여'라고 명시한 '평화구축동맹'으로 '잉여 통제권' 발생(PSI, MD, PKO 등) 가능성 큼
  - 주한미군의 전략적 유연성은 동아시아 평화체제 형성에 있어서 주변국들의 안보적 이해관계와 상충될 가능성이 높은 옵션이고 특히 잉여 통제권이 발동될 가능성이 높은 영역으로 되어가고 있음
  
- 또한 동아시아는 중국의 부상에 가장 크게 영향 받는 지역인 바, 소위 G2 시대의 도래가 가장 강하게 드러난 시기인 2008년에 집권한 이명박 정부가 가장 강하게 한미동맹을 강화한 것은 아이러니임
  - 미국과 중국은 한반도에서 영향력을 강화하기 위한 게임을 벌이고 있고 한국은 자칫 그 희생양이 될 수 있는 상황임
  - 미국은 한국이 미-중 사이에서 헤징(hedging)전략을 사용하는 것을 불허하고 있어서 한국의 외교적 입지가 더욱 좁아지고 있는 상황임

'G2'담론과 미중관계 논쟁

## 1) 총돌론

미어샤이머(Mearsheimer)는 공격적 현실주의의 기본가정에 근거하여 모든 강대국들은 무정부상태의 조직원리 속에서 자국의 안보를 극대화하기 위해 지역패권을 추구한다고 봄. 중국도 이러한 강대국 안보 논리에서 예외일 수 없음.

미국방부 추산에 따르면, 2000-2009년 중국의 국방비는 매년 11.8% 증가했음. 2011년 3월 국방백서에 따르면 2011년은 전년 대비 12.7% 증가했으며, 2009년 국방비는 미국이 추산하기로 US \$150 billion이상임. 대략 중국발표의 2-3배로 추산한 것임.

중국은 동아시아에서 자국의 안보를 위해 지역패권을 추구할 수밖에 없을 것이고 그 과정에서 주변국은 물론 미국과의 안보경쟁에 처하게 됨. 평화로운 부상이라는 논리는 공격적 현실주의의 국제정치논리로 볼 때 불가능하다는 것임.

## 2) 미중 상호의존에 근거한 협력가능론

스티브 찬(Steve Chan)의 경우, 미중 간의 상호 채권/채무관계가 장기적인 관계 유지를 전제로 한 상호 간의 신뢰성 있는 공약의 한 형태라고 봄. 국가 간 경제관계, 특히 채무관계와 같이 중요한 경제관계는 안보 외부재 효과가 있는 것인데, 미중이 이를 알면서도 채무관계를 유지하는 것은 장기적인 관계에 대한 상호적 재보장을 전제로 한 행위라는 것임.

따라서 서로 결박되어 있는 경제적 상호의존에서 양국의 관계는 균형전략(balancing)으로 보기 어렵고, 결속전략(binding)으로 보아야 한다고 주장.

스티브 찬은 또한 세력전이론의 직접적 적용에 의한 미중 간 총돌불가피론을 비판. 중국이 미국의 국력을 추월, 혹은 전이에 필요한 80%에 도달하려면 아직 시간이 한참 걸리고, 경제적 필요 때문에 대미 협력정책을 펼 것이며, 불만족도가 존재하더라도 패권도전과는 다르며, 제3의 도발세력이 존재하지 않는다면 폭력적 전이가 일어나지 않을 것이라는 논지임. 반면 기존 패권국인 미국이 중국의 부상을 허용하지 않기 위한 노력을 더 강하게 할 수 있다고 봄. 중국이 오히려 현상유지국이고, 미국이 현상 변경국일 가능성이 높다는 논지임.

### 3) 중국의 국가전략 및 국내상황에 따른 불확정론

3-1) 샴보(David Shambaugh)는 중국의 부상은 미국이 만들어 놓은 패권의 틀 속에서 이루어지고 있기 때문에 중국이 연성균형을 추구할 것으로 봄. 중국은 경제발전을 계속해야 하고, 군사력은 기술적 측면에서 미국에 약 20년 뒤져있으며 그 차이는 점점 벌어지고 있음.

따라서 선불리 군사적 경쟁으로 뛰어 들 수 없는 국내정치적 한계를 가지고 있음. 중국의 대외전략과 관계된 중국 내 정체성이 전통주의(nativism), 현실주의(realism), 대국적 정체성(major powers), 아시아 국가의 정체성(Asia first), 지구적 개도국과의 연대(Global South), 선택적 다자주의(selective multilateralism), 지구주의(globalism) 등 다양하다고 봄. 이러한 정체성들이 각각의 주장을 가지고 대외관계에 영향을 미친다는 것임.

3-2) 왕지스(Jisi, Wang)는 21세기 후진타오 주석의 과학적 발전관과 조화세계의 논리에 따라 중국의 외교대전략이 근본적 변화를 겪고 있다고 봄.

첫째, 포괄적 안보개념으로 변화되면서, 안보전략의 폭이 넓어졌다는 것임.

둘째, 안보의 위협이 어느 특정국가에서 오는 것이 아니라, 위협이 연관된 여러 가지 상황의 혼합(cluster)으로 초래되어 특정국에 대한 적대관계가 아닌 전체적인 외교관계의 관리가 중요한 시대에 접어들었다고 봄.

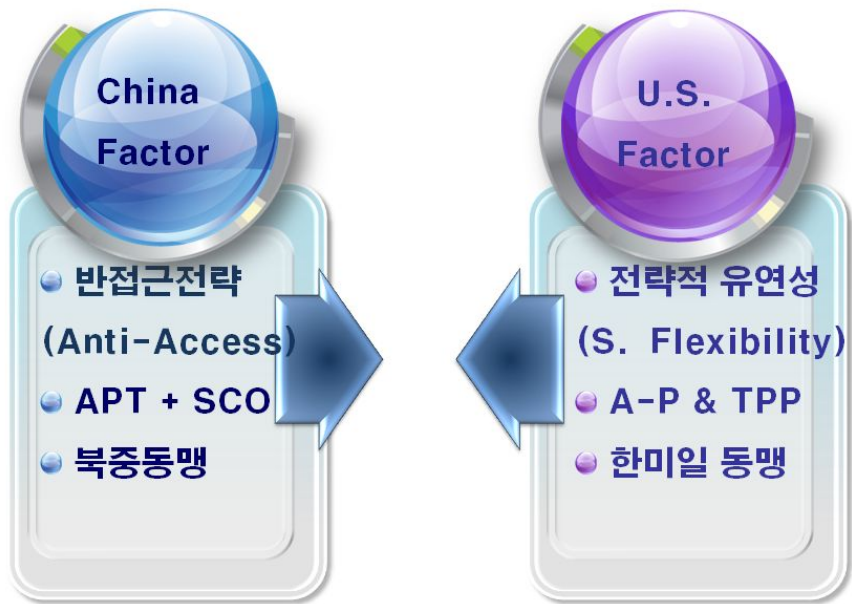
셋째 과거 발전과 성장 중심의 경제전략이 중요했다면 향후에는 국내시장의 확대, 복지의 해결 등 사회적 차원의 경제개념이 중요해진다고 봄.

넷째, 소프트 파워의 시대가 됨에 따라 경성권력 뿐 아니라 가치와 같은 연성권력이 중요하다는 논리임.

왕지스는 중국외교의 중요한 과제로 부처 내 서로 다른 전략적 관점의 조화, 그리고 민족주의 경향이 강화된 여론을 적절히 관리할 필요성을 제기.

3-3) 옌쉐통(Yan Xuetong)은 현재 중국 외교전략에 대해 두 파가 있다고 정의. 하나는 강대국으로서 국제적 책임과 역할을 해야 한다는 적극론자이며, 다른 하나는 국제문제에 개입하여 자원을 소모해서는 안 되며 등소평의 논의대로 도광양회해야 한다는 것

옌쉐통은 중국의 고대 정치철학에 기반하여 중국이 힘과 도덕을 두 기반으로 강대국답게 행동해야 한다고 봄. 중국이 국가주권만을 강조하고 불개입을 주장하는 과거의 경향에서 벗어나 보다 적극적으로, 나름대로의 도덕관을 가지고 지구적 역할을 수행해야 한다고 봄



- 2009년 이후 중국의 대북 접근과 북중동맹 강화 전략은 한국의 한미 동맹 몰입에 대한 중국의 견제의 성격이 강함
  - 한반도 분단 고착화에도 연관되어 있음
  - 천안함, 연평도 사건에 대한 유엔 안보리 외교에서 한국의 실패도 중국의 견제가 결정적 역할을 하였음

- 중국의 부상에 대응해 미국 역시 아시아 회귀 전략을 추구함으로써 동아시아와 동남아시아의 긴장은 영토 분쟁과 더불어 심화되고 있음
  - 힐러리 클린턴은 2009년 하와이 연설부터 미국이 아태 국가로 회귀함을 역설하고 사실상의 대 중국 (군사) 견제 노선을 진행
  - 힐러리는 미국의 지역 구상을 3가지 도구(다자 제도, 양자 동맹, 파트너십)를 통해 3가지 영역(경제, 지역안보, 가치)에서 강화할 것을 밝히고 이를 위한 국방준비태세로 미군의 재배치를 강조



- 이런 상황에서 한미동맹의 전략동맹화니 가치동맹화니 하는 과도한 찬사는 한미동맹 몰입외교라는 비판을 자초한 것임

### 3) 가치동맹론의 공허함

- 한미동맹의 가치동맹화에 대한 논쟁은 이명박 정부의 외교노선의 지향점을 분명히 보여주고 있음

**김성환 외교통상부 장관**

**(6월 15일 로스앤젤레스 국제문제협의회(WAC)에서 행한 정책연설)**

- “냉철한 국익 계산에 입각한 동맹보다는 공유하는 가치에 기반을 둔 동맹이 보다 호혜적이고 영속적일 것이다.”
- “포괄적 동맹으로서의 한·미 동맹은 분명 더 많은 관심과 자원, 어려운 결정을 수반”하게 될 테지만, 이는 “한·미 동맹의 진전에 따르는 당연한 비용으로 우리는 기꺼이 이를 지불할 것이다.”

**문정인 교수 칼럼(중앙일보 2012년 6월 25일)**

- 동맹은 생존이라는 국가이익을 실현하기 위한 도구이고, 따라서 국익이 변하면 동맹의 성격도 변할 수밖에 없다...동맹 그 자체가 목적이 되고 나면 이를 유지하기 위해 공동의 적과 위협을 부단히 재생산해야 하는 함정에 빠지기 십상이기 때문이다.
- 가치는 다원적이라는 사실이다. 우리는 시장경제와 자유민주주의를 보편적 가치라고 믿지만, 동의하지 않는 나라도 많다. ‘다른 가치’를 믿는 중국이나 이슬람 국가들, 북한 같은 나라들을 공동의 적으로 간주해야 하는가. 중세 십자군을 연상케 하는 그러한 외교가 과연 한국의 국익에 부합하는가. 어쩌면 화이부동(和而不同)의 동양적 가치가 훨씬 현명한 선택일 수 있을 것이다.
- 가장 심각한 부분은 유엔을 비롯한 다양한 다자협력기구를 외면하고 미국과의 양자동맹을 통해 전 지구적 차원의 문제들을 해결하겠다는 발상이다. 한·미 동맹의 외연을 시리아 대학살과 기후변화 대응까지 넓혀나갈 때 우리가 얻을 수 있는 이익은 과연 무엇인가. 장차 가치동맹이 내밀게 될 청구서를 한국 국민들은 기꺼이 부담할 용의가 있을까. 티파티 같은 극단적인 정치세력이 미국 정치를 주도하며 맹목적 가치외교를 펴나가게 되면, 한국이 어디까지 따라갈 수 있을까.

**외교부 차관의 이명박 외교 평가(2012년 8월 30일 중앙일보 칼럼)**

- 그렇다고 일각에서 주장하듯 한·미 양국이 '가치동맹'을 무기로 소위 비민주주의 국가를 민주화시키는 데 합의한 것은 아니다.
- 가치동맹이란 자유민주주의와 시장경제라는 가치의 공감대 위에서 한·미 동맹이 보다 견고해졌다는 '상태'를 뜻하는 것이지 다른 나라로 가치를 적극 확대한다는 '정책'을 의미하는 것이 아니다. 이명박 정부는 한·미·일이 중국을 봉쇄하려 한다는 인상을 주지 않기 위해 노력했다. 오히려 한·중 전략대화나 한·중·일 정상회담에 정성을 쏟음으로써 한·미 관계와 한·중 관계를 조화시키기 위해 노력했다.

- 외교부 장관이 한미동맹의 가치동맹화를 강조하고 이에 대한 비판이 제기되자 차관이 가치동맹론을 재설명하며 옹호

- 가치동맹이 '상태'이지 '정책'이 아니라는 논리는 빈약한 말장난
- “국익보다 가치에 기반한 동맹이 더욱 호혜적이고 영속적”이라는 장관의 6월 발언은 명백히 '상태'가 아니라 '정책'지향성을 분명히 한 언술이었음
- 미국이 제기하는 대외정책의 가치가 변할 때마다 한국의 지향 가치도 변해야 한다는 의미인데, 있을 수 없는 일임
  - 문정인 교수는 카터의 인권외교나 네오콘의 '도덕적 절대주의'에 기초한 일방적 외교정책의 예를 제시

- 가치동맹이라는 것은 내포가 전혀 없는 개념으로서 폐기해야 함

- 동의하는 가치를 '자유민주주의와 시장경제'로 규정할 경우 그것은 한국 헌법의 정신이지, 굳이 한미동맹의 가치를 운운하며 이로 환원시킬 문제도 아님

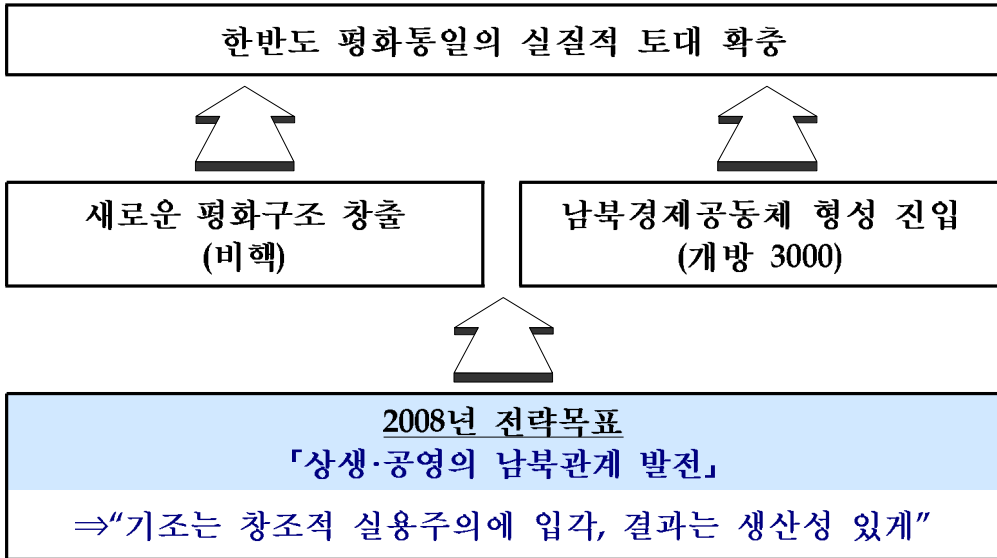
- 가치동맹은 한미가 동의하는 가치를 대외에 전파한다는 의미에서 사용하기 위해 등장한 개념으로 보는 것이 상식적임
  - 이 경우 그런 가치는 비대칭적인 한미동맹의 현실을 감안할 때, 사실상 미국적 가치가 될 수밖에 없다는 점이 문제로 됨
- 그런 의미에서 가치동맹론은 '상태'가 아니라 '정책 지향성'을 분명히 가진 개념이므로, 차관의 주장처럼 '상태'를 의미하는 것으로 사용하려면 동 용어를 폐기하는 것이 적절함



## 2. 북핵 문제 - 비핵 개방 3000 및 그랜드 바겐

- 북한의 비핵화를 유도·촉진하기 위해 '비핵·개방·3000'을 제시, 이를 바탕으로 '한반도 新평화구상', 'Grand Bargain' 등 제안

2008 새로운 대북정책의 비전과 전략



상생·공영의 남북관계를 위한 3대 목표 및 12대 과제

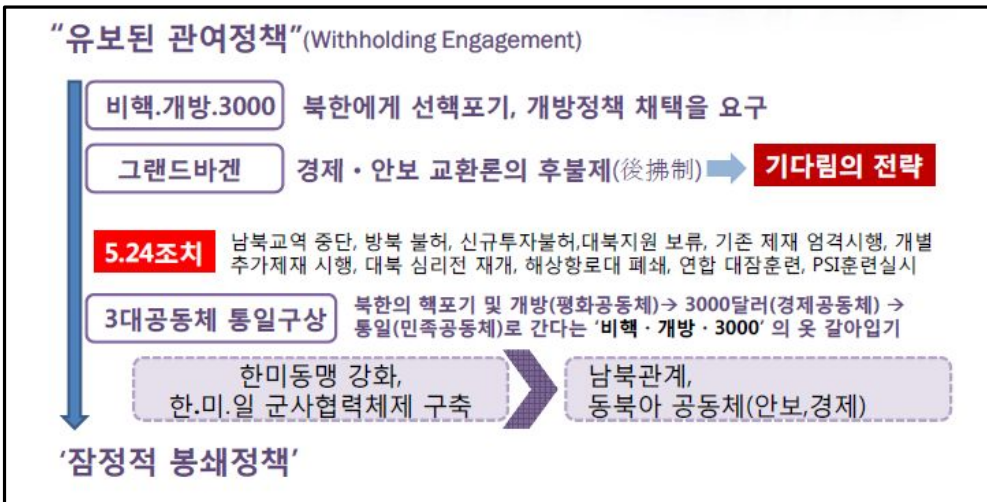
I. 「비핵·개방 3000」 이행 준비 (⇒ 북한의 비핵화 유도)	① 남북관계를 통한 북핵문제 해결 촉진·지원
	② 「비핵·개방 3000」 이행계획 수립
II. 상생의 경제협력 확대 (⇒ 한반도 경제 선진화 기여)	③ 남북경협기업의 애로사항 해소
	④ 산림분야 협력
	⑤ 농수산 협력
	⑥ 자원개발 협력
	⑦ 「나들섬 구상」 구체화
III. 호혜적 인도협력 추진 (⇒ 남북주민의 행복추구)	⑧ 이산가족 상시상봉 체계 구축
	⑨ 국군포로·납북자 문제 해결 진전
	⑩ 북한이탈주민 정착지원 강화
	⑪ 대북 지원의 분배투명성 제고
	⑫ 북한 인권 개선 노력

[자료: 통일부]

- 비핵개방 3000은 글로벌 코리아(국정지표)를 실현하기 위해 필요한, 새로운 한반도 평화구조(전략목표)를 창출하기 위한 ‘핵심과제’의 지위를, 나들섬 구상은 ‘중점과제’의 지위를 각각 부여받음

자료: 조성렬, 새로운 대북정책 구상과 로드맵, 2012

- 정책의 합의 전달에 많은 시간이 소요되고 구체성 확보에 실패
  - 비핵을 전제 조건으로 제시한 것으로 오해한 것을 해명하는데 반년 이상이 소요
    - 비핵마저도 적극적인 평화체제의 상에서 도출된 것이 아니라, 북미 회담이 주제로 하는 비핵화를 수용하는 듯한 소극적 낙양스가 만연



- GDP 3000달러 목표라는 제안은 선거용으로는 유용하나 실질적인 정책화하기에는 터무니없는 목표
  - 북한의 실질 GDP에 대한 타산도 없고 현실적으로도 불가능한 목표
  - 연간 15-20% 성장률을 10년간 지속한다는 계산이나 비현실적

- 400억달러 경제 지원이라는 내용도 순수한 400억 달러가 아니라 기존의 다양한 지원액들을 짜깁기한 수치라는 의구심을 벗지 못함
    - 사실상 상호주의를 천명함으로써 대북 지원에 대해서는 도피로를 마련하였다는 평가도 존재
  - 나들섬 구상은 참신성에도 불구하고 북한의 개성공단에 대한 불신을 초래하는 역효과로 귀결
    - 현 정부는 사실상 폐기한 정책
  - 추상성을 높여 원리와 원칙을 제기하든가 구체성을 확보하여 현실성을 강화했어야 하는데, 양자 모두에 실패
- 북한이 비핵 개방 3,000을 정책 강요에 따른 흡수통일론 정도로 받아들였던 것도 문제이고 이에 대한 구체적인 정책 전달의 기회 조차 갖지 못한 것이 한계였음
- 남북관계는 북한이 안보 리스크를 높여 평화 수혜의 대가를 받겠다고 나올 경우, 매우 난처한 상황에 처할 수밖에 없는 구조
- 6.15와 10.4 선언 등 남북 간 기본 합의와의 연관성을 해명하는데 실패
- 통일부는 연초에 92년 체결한 남북간 기본 합의서를 남북 합의의 틀로 제시
  - 이는 북한에 대해서는 6.15/ 10.4에 대한 막연한 거부감으로밖에 전달되지 않음
    - 북한은 총리가 사인한 합의서보다는 국방위원장이 사인한 정상 선언을 더 우위에 놓을 수밖에 없음
    - 정상선언을 거부하는 것은 사실상 정상회담 방식의 남북협상을 반대하는 것으로 비쳐질 수밖에 없음을 생각하지 못한 처사

- 뒤늦게 6.15와 10.4를 인정한다고 하였지만 사실상 임기 초에 이를 부정하는 언사들을 의도적으로 연발하여 북을 자극하였음이 사실임

□ 뒤이어 나타난 그랜드 바겐 역시 동일한 맥락에서 제기된 정책임

- 비핵개방 3000이나 그랜드 바겐 등의 논의 모두 한국의 대북 주도성을 선형적으로 전제한 접근법
- 그러나 실제 한국 정부는 강대국 정치라는 현실주의적 접근법과 이에 따른 한미동맹 우위론을 대외정책 결정의 대전제로 하고 있기 때문에 한국 주도성과 강대국 정치간의 간극을 메울 계기에 주목해야 하는 처지

□ 비핵개방 3000이나 그랜드 바겐 등의 논의는 모두 자유주의적 레토릭을 사용하고 있지만 본질에서는 특히 대북 접근법에서는 앞서 본 바와 같이 힘을 우선시하는 현실주의적 접근법을 내재하고 있음

- 본 노선들이 실질적인 내포가 있기 보다는 자유주의적 외연을 통한 대국민 무마용이라는 비판을 벗어나지 못하고 있는 본질적 이유임
- 따라서 그 본질은 선북핵 해법이라는 전제를 고리로 해서 “기다리는 것도 전략”이라는 데에 방점이 있다는 점을 알아야 함
  - 기다린다는 전략은 대북 지원이 없을 경우 북한의 내구력에 문제가 발생하여 근본적 변화가 초래된다는 의미임
  - 결과적으로 시간만 낭비한 결과를 초래하였음
  - 미국의 전략적 인내(strategic patience)와 동일한 맥락을 지니고 있으나 사실상 미국은 이를 폐기하고 있음

□ 그랜드 바겐이 핵심적인 부분을 먼저 다룬다는 접근법이고 햇볕정책은 쉬운 단계부터 접근한다는 이분법은 잘못된 분류임

- 그랜드 바겐은 핵심적인 한반도 평화와 군사문제를 다루는 접근법이 아니고 북한의 핵 문제를 먼저 다룬다는 일방주의적 접근법일 따름임
    - 북한의 핵 문제와 군사적 이행 과정을 동급으로 보지 않는 비대칭 사고의 결과이기도 함
    - 햇볕정책은 이 점에서 비대칭 사고를 극복하기 위한 노력이라고 볼 수 있음
  
  - 따라서 이는 주한미군과 북핵 문제를 동일선상에서 바라보는 북한의 시각과는 근본적으로 다른 힘 우위의 접근법이고 자기 중심적 사고의 결과임
  
  - 이 점에서 그랜드 바겐은 그 자체로 북핵 문제의 한 축인 미국의 입장과 보조를 맞추는 접근법이고 그 결과 한미동맹 우선론을 내재적으로 갖추고 있는 협상 틀임
- 국제협상들과 남북협상들을 섞어 놓고 모든 경우에 한국 주도성을 상정하고 있다는 점 때문에 협상 국면이 시작되면 한국의 이같은 입장은 논의의 걸림돌이 되기 마련임
- 이 점에서 진정한 현실주의적 성찰이라고 할 수 없고 오히려 미국의 대북 강경 정책 기간에만 유효한 대북 고립 정책으로서 유의미할 수 있음
  
  - 중국과 같은 입장에서 볼 때 한국의 이같은 정책은 힘의 균형에 균열을 가져오고자하는 것으로 비쳐질 수 있음
    - 중국이 지난 해 대북 정책을 변화시킨 것은 단순히 북중전통적 우의 관계의 결과라기보다는 이같은 한국 정부의 움직임에 대한 균형화 전략의 측면도 있음
    - 중국이 수용할 수 있는 남북관계라는 것과는 사실상 형용모순임
- 결론적으로 볼 때 남북문제에 대한 이명박 정부의 정책은 선행해결론이 있으나, 이는 안보 문제에 대한 과도한 집착을 낳아 남북관계의 선순환

보다는 악순환을 통해 북핵 문제마저도 악화시키는 결과를 낳았음

- 북한의 선 조치를 조건으로 내걸어 심지어 6자회담의 개최마저도 사실상 어렵게 만들었음
- 독자적인 남북 대화의 모멘텀이 몇차례 있었으나 통일부의 협상력 미숙으로 남북관계의 전환기를 마련하지 못하였음
  - 국군포로 반환자 수, 천안함-연평도 문제에 대한 사과 수위 등 몇 가지 쟁점 처리에 원활하지 못함
- 북핵문제와 남북관계의 병행발전 정책을 수립하지 못한 것이 가장 큰 한계

□ 6자회담이 형해화된 것은 북한 책임이 1차적이긴 하지만 한국 정부 역시 책임론에서 무관하지 않음

- 6자회담 개최의 조건으로 북한의 선행 이행을 내걸고 나섬으로써 6자회담 자체를 표류하게 만들었음
- 6자회담을 단기적으로 북한의 핵 이행의 성과 여부로만 협소하게 사고하고 개최 여부를 표류시킨 것은 장기적으로 한국 외교의 중요한 실패 사례로 평가될 것임
  - 6자회담은 동북아 안보레짐의 관점에서 볼 때 장기적으로 한국의 주도성을 강화하는데 매우 유효한 회의체임

### 3. 지역 전략(regional strategy)과 대중, 일, 러 관계 평가

□ 기본적으로 이명박 정부는 지역 주도성 문제에 대해서는 방기하는 전략을 취한 것과 마찬가지로

- 중국의 부상과 이에 따른 미중간 갈등 조짐이 심화됨에 따라 지역을 강조하는 것이 한미동맹에 영향을 줄 수 있다는 판단을 한 것은 적절함
  - 문제는 그 때문에 한국의 역할론에 대해서 무대책으로 일관한 것은 결과적으로 장기 전략 마련이라는 관점에서는 직무 유기나 마찬가지로
- 독자적인 지역전략에 대한 고민이 부재함으로써, 신아시아 혹은 범아시아론이라는 공허한 전략을 제시
- 신아시아, 범아시아라는 것은 외연만 광대하고 내포가 부재한 개념으로 지역전략으로서는 아무런 실질적 의미를 던지지 못함
  - 이는 실수라기보다는 의도한 것으로 보는 것이 적절함
    - 한미동맹 강화론의 입장에서 볼 때 모든 지역 전략은 미국에게 헤징전략으로 받아들여질 소지가 있기 때문에 지역을 구성하지 않는 지역 개념을 제시한 것임
    - 일본 하토야마 전 총리의 동아시아 공동체론이 미국으로부터 비판 받은 것도 같은 맥락
- 이는 결과적으로 미국식 아시아 태평양(Asia-Pacific)론의 수용이고 다른 한편으로는 중국 위협론의 변용임
- 이명박 정부가 임기 초 중국에 대해서 경계와 무시의 입장을 견지함으로써 한중관계가 악화되기 시작
    - 한때 일본에서 유행했던 중국위협론적 인식이 변형된 형태로 나타난 것으로 해석 가능
  - 보수 진영 일부에서는 중국의 자원 외교를 black hole로 바라보고 중국과의 협력에 대해서 경계심을 발동
    - 한중관계를 경쟁의 관점에서 보는 것은 중약국 한국의 올바른 외교적 자세가 아님

- 실제 한중관계에서 한국은 자원대국, 인구대국의 경제 발전 과정에서 spill over 혹은 trickle down 효과의 혜택을 수혜받은 것으로 판단해야 함
- 무분별하게 중국에 대해 경계심을 해제하는 것도 문제이지만 과도한 중국 경계심을 갖고 한중관계에 소극적 대응을 하는 것 역시 한국의 입지를 스스로 좁히는 것임

□ 결국 미국과 일본식의 중국 위협론을 한국이 무의식적으로 받아들여 스스로 아태국가로만 규정하는 것은, 한국의 독자적 지역 전략을 폐기하는 것이고 결과적으로 한국의 다양한 외교적 옵션을 포기하는 것이었음

- 미국과 같은 대국이 헤게모니 전쟁 과정에서 제기하는 지정학적 전쟁 개념을 무분별하게 수용하는 것은 한국에게 도움이 안 됨
- 한미동맹에 영향을 주지 않으면서도 한국의 자율성을 강화시켜 한국의 이익을 확보할 수 있는 전략이 바로 지역전략임을 잊지 말아야 함
- 노무현 정부의 동북아 지역 개념이 한계가 있었음에도 불구하고 한국의 전략적 옵션을 확장시킨 측면은 긍정적으로 평가할 문제
  - 이명박 정부는 이같은 지역개념을 발전시키는 과제를 방기

□ 대 중국 외교는 上底下中 상태임

- 대중국 외교는 부상하는 중국에 대한 대책이 없었다고 할 수 있을 정도로 소홀
- 가까스로 기본만 하는 외교로 마감할 듯
  - 임기초 중국 방문시 지진 참사 지역 방문 등으로 대중국 외교에 소홀하다는 초기 이미지를 반전하는 데 성공
  - 그러나 중국 방문 당일 중국 외교부 대변인이 “한·미 군사동맹은

지나간 역사의 산물“이라는 돌출 발언을 제기하여 의도적으로 한국 정부를 곤혹스럽게 함

- 전략적 협력 동반자 관계 역시 내포가 빈약한 개념으로 국내용이라는 평가가 다수
  - 실제 중국은 다양한 국가들과 전략적 협력 동반자 관계를 선언하고 있어 외교적 수사라 받아들여짐에 따라 의의가 훼손

□ 대일외교는 역대 보수 정권의 실패 패턴을 반복

- 한일관계는 일본의 정정불안으로 끊임없이 재조정 위기에 놓이고 있고 파퓰리즘적 반일 정책의 반복을 피하기 어렵다는 점을 사전에 인지하고 일본의 도발에 빌미를 제공하지 않을 정도로 적정한 차원의 긴장을 유지하는 것이 상책임
- 일본은 한국 정부가 임기 초 친일 정책을 과시하면 일본 정부는 이를 기화로 대한 관계에서 금도를 의도적으로 도발하여 이익을 확장하는 행태를 반복
  - 일본의 전후 처리 문제에 대한 역전적 행태에 빌미를 제공
- 결과적으로 한국 정부는 임기말에 파퓰리즘적 대일 공세로 전환하지 않을 수 없게 되어 차기 정부에 부담을 남기는 행태를 반복
- 따라서 대일 관계에서 지나친 접근보다는 적정한 긴장이 필요함에도 불구하고 이명박 정부는 역대 어느 정부보다도 친일적 행태를 보이다가 가장 극단적인 반일 파퓰리즘으로 돌아서는 행태를 반복
  - 한일군사협정 논란의 사례는 이를 극명히 보여주는 것임

□ 대러외교는 단기적인 평가가 어려워 장기적으로 주시해야 함

- 한러관계에 대해서는 전략적 접근의 흔적이 미비하나 한계적 측면이 강함
- 뒤늦게 가스관 연결 사업 등을 합의하였으나 임기 초반에 러시아 정부의 의도적인 한국 무시 외교라는 역풍을 맞은 적이 있음
  - 2008년 방러시 이 대통령이 모스크바에 도착할 당시 러시아 외교 장관이 아닌 외교차관이 나와 영접
  - 당시 푸틴 총리는 국내 일정 때문에 50분 늦게 나타나 면담
- 천안함 보고서 해프닝 역시 동일한 문제의식에서 바라봐야 함

#### 4. 천안함-연평도 문제와 유엔 외교

□ 천안함 사건은 안보 문제이기도 하지만 동시에 한국 사회의 민주주의 문제에서 접근해야 할 문제

- 천안함 사건은 절차적 정당성과 실제적 진실과의 관계라는 점에서 한국 민주주의에 대한 대중적 인식을 상징적으로 대변하고 있는 사건
  - 한명숙 전 총리 재판 이래 절차적 정당성에 대한 문제의식이 강화되고 한국의 민주주의를 절차적 정당성 확보의 측면에서 보는 시각이 대두
- 천안함 문제를 둘러싼 합조단의 태도는 절차적 측면에서 보면 매우 수세적이고 논란을 자초
  - 안보 문제에 대한 보안 확보라는 군의 요구가 군에 대한 문민 통제라는 시대적 요구보다 상위일 수 없다는 일부의 인식이 확산되고 있음을 합조단이 무시하고 있는 데서 기인
  - 안보민주주의에 대한 강한 문제 제기까지 자초

□ 한국의 외교정책결정과정에서 문제 제기로도 이어졌음

- 한미 당국이 천안함, 연평도 문제를 국제화하면 사건을 전개해갈 때 과연 Plan B가 있었는가의 문제임
  - 당초에 전략적 방침이 없이 우왕좌왕하는 가운데 마련된 단선적인 외교정책을 몰아붙인 것이라는 반증
- 특히 출구 전략(exit strategy)이 없이 시작된 압박으로서 매우 심각한 무책임성을 드러낸 것임
  - 전쟁을 각오해야 전쟁을 이길 수 있다는 논리나 서울 시민이 3일을 참으면 전쟁을 이길 수 있다는 전쟁 불사론이 공공연하게 언론을 장식할 때 정부는 이를 방기
  - 경제 리스크에 대한 무대책을 반영하는 처사일 수 있음

□ 실제 유엔 외교 무대에서 한국 정부는 북한에 대한 압박에 실패

- 심지어 당시 개최된 G8 정상회담 성명문에서도 북한을 천안함 공격의 직접 당사자로 적시, 비난하는 데 실패
  - 북한에 대한 직접 비난이 빠져 있다고 볼 여지가 많음
  - 당시 G20 성명에서는 언급조차 되지 않았음
- 유엔안보리에서 중국의 벽을 넘어서지 못하는 측면에 대해서는 심각한 성찰이 요구됨

5. 통상전략

□ 김대중 정부 이후 정권들은 모두 중요한 통상전략으로 FTA를 추진했으나, FTA 중심의 통상전략이 여전히 유효하고 필요한지 성찰이 요구됨

- 이명박정부는 아시아 FTA 네트워크의 허브 역할을 자처하며, 노무현정부의 FTA 정책을 사실상 그대로 계승함
  - 통상전략과 관련하여, 현재 다자주의의 지지부진한 진전과 그 반대

급부로서 FTA로 대변되는 양자주의 접근이 현실적으로 혼재되어 있는 상황임

- 노무현정부는 ‘개방형 통상국가’를 위한 정책도구로 FTA 적극 추진을 천명하고, 2003년 FTA 추진 로드맵을 수립, 전방위적인 FTA 협상에 돌입했음
- FTA는 신자유주의 경제질서인 WTO의 다자주의 무역체제에 비해, 협상과 교섭의 여지가 있는 양자주의에 기반하므로 상대적으로 진보적이라는 평가가 있으나 90% 이상의 개방 수준을 가지는 FTA 역시 양자 간 역량의 비대칭성에 따라 일방주의 논란에서 자유롭지 못함.
  - 국제통상의 비균형성 때문에 수혜층과 피해층이 이분화되는 결과를 초래함
  - 물론 아직 규범화 되어있지 않은 FTA의 상황을 근거로, 낮은 수준과 좁은 범위로 접근할 수 있겠지만, 이 역시 낮은 경제 효과로 인해 그 실효성이 일관되게 비판받을 수 있음.

□ 대외경제 및 통상전략에 있어서 ‘FTA 만능론’을 지양하는 발상의 대전환이 필요함

- 글로벌 금융위기의 장기화, 그에 따라 점증되는 국제통상 환경의 불확실성 속에서 과거의 세계화 개방전략을 고수하는 것은 매우 위험하며, 따라서 무차별 개방에 반대 입장을 분명히 해야 함.
  - 통상전략과 관련하여, ‘개방이냐 쇠국이냐’등으로 이분법화되어 있는 논쟁의 구도는 회피
  - 글로벌 금융 및 경제위기의 국내 전염효과를 최소화하기 위해 내수와 수출의 균형 있는 발전전략을 안정적으로 구축하고 개방 및 대외경제정책의 방향을 재조정하는 작업에 역점.
- FTA와 같은 파괴력이 높은 정책보다는 장기적이면서 제도적인 차원에서 양자간 경제협력 관계 수립에 역점을 두어야 함

- 일부에서는 한미 FTA 비준에 대한 대항 효과로서 한중 FTA를 통한 균형전략 추구를 주장하고 있으나 시대착오적인 발상임
- 세력균형 관점에서 한중FTA를 추진할 경우, 한중FTA를 둘러싸고 피할 수 없는 사회경제적 갈등을 관리, 통제할 수 없고, 국론 분열과 정치적 부담 및 손실을 초래할 가능성 높음

□ 이미 역내 질서의 상수로 등장한 ‘부상하는 중국’에 대해 한중관계의 다자적 접근을 전략적 원칙으로 채택할 필요가 있음

- 한미동맹, 한미FTA 등 양자적 관계가 기본축을 형성한 가운데 미중간 세력균형전략이 초래할 한국의 딜레마를 피하기 위한 정책은 중국과의 관계에서 다자주의를 강화하여 세력 균형에 대항하는 것임
- FTA가 아니라 에너지, 인프라사업 등 경제발전에 필수적인 영역에서 다자간 공동투자 및 협력관계 강화를 대안으로 제시할 수 있음
  - ASEAN+3, 한중일 정상회담 등 역내 다자간 협의체 내에서 한중 경제협력을 강화하고, 공동의 경제적 이익을 추구해야 함.
  - 중장기적으로는 한국-SCO(상하이협력기구) 경제통상협력관계를 구축하는 것도 고려해볼 수 있음

## 6. 영토/영해 문제

### 1) 영토문제의 성격과 현황

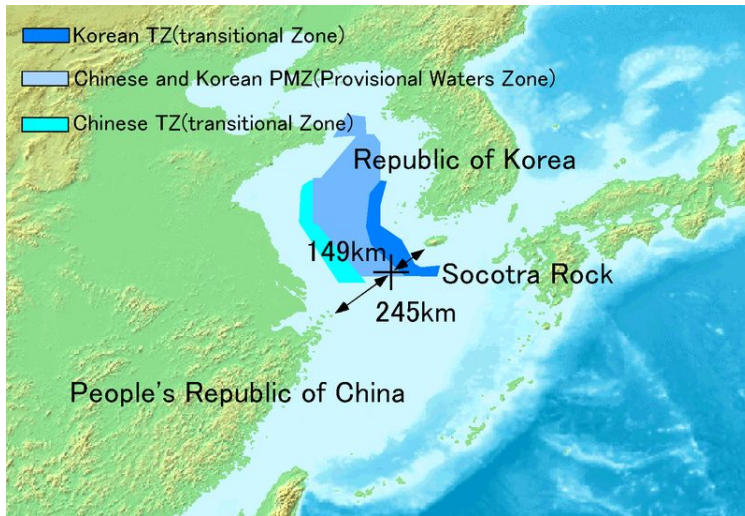
□ 영토문제는 통상 ‘국경분쟁’, ‘분단’, ‘강제점령’, ‘분리·독립’ 등에 연유하며, 동아시아지역의 경우 탈냉전 이후 영토문제가 다시 부각되고 있음

- 첫째, 국제관계의 측면에서 보면, 냉전적 합의구도 즉 정치적으로 봉쇄되어 왔던 역내 영토분쟁이, 탈냉전 이후 미국의 개입력 약화와 이에 따른 전략적 가치의 변화로 인해, 표면화되고 있음.

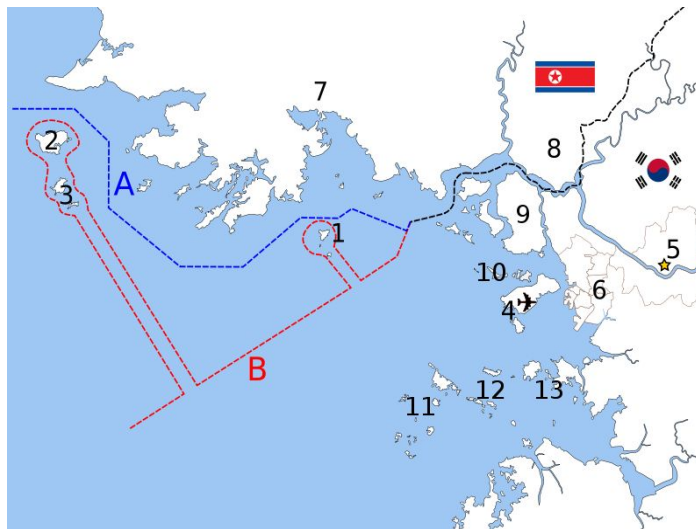
- 둘째, 국제법적인 측면에서 보면, 배타적 경제수역(EEZ) 선언(1982) 즉, 유엔해양협약이 1994년부터 발효되면서, 동아시아 국가들 간의 분쟁을 촉발했음
  - 유엔해양협약은 12해리에서 200해리로의 연안국의 관할권 변경을 골자로 함
  
- 셋째, 해양자원의 측면에서 보면, 탈냉전 이후 에너지 주권 및 안보의 개념이 새롭게 부각되면서 과거 모호한 상태였던 국가 간 영토 및 영해와 관련한 협약 및 조약이 재해석되고 분쟁으로 확대됨
  
- 동아시아지역의 영토문제, 구체적으로 남쿠릴열도(북방영토), 독도, 센카쿠 열도(다오위다오) 등을 둘러싼 갈등에는 공통적으로 일본이 결부되어 있음
  - 일본의 전후처리 과정이 미 점령당국의 주도하에 이루어지면서, 제국주의 시대 동아시아 전역에 걸쳐 산재했던 일본의 영토문제가 냉전기 동안 미해결로 처리되거나 정치적으로 봉합된 바 있음
  - 탈냉전 이후 동아시아지역에 있어 영토문제의 발현은 미해결된 일본 전후처리의 잔재라고도 할 수 있음.
  - 일본 정계의 주류로 등장한 전후세대의 민족주의적 성향과 일본 시민사회의 전반적인 보수화가, 영토문제에 대한 일본의 적극적 행보를 뒷받침하는 국내적 요인으로 작용하고 있음.
  
- 한국의 영토문제는 전형적인 '국경분쟁'의 사례인 한일 간의 독도문제, 한중간의 이어도문제가 있고, '분단'에 기인한 북방한계선(북한의 서해 해상분계선)을 둘러싼 남북간 대립이 있음.
  - 북방한계선 문제를 논외로 한다면, 일본과의 독도를 둘러싼 영토문제가 가장 전형적인 분쟁사례라고 할 수 있음

- 이어도 파랑초 문제는 아직 영토분쟁으로써 본격적으로 쟁점화 되지 않고 있지만, 중국정부의 돌발적인 자국 영토주장에 대비해, 해양기지의 운영 확대 등을 통해 꾸준한 관리가 요구됨
- 이 점에서 이어도에 한국 정부의 대응은 긍정적으로 평가할 수 있음

**이어도 파랑초(波浪礁; Socotra Rock; 쑤옌자오)**



**북방한계선(Northern Limit Line: NLL)과 서해해상분계선**



## 2) 영토문제 해결의 기본원칙과 평가

- 영토 분쟁은 국가적 이해, 정권의 정통성, 민족주의의 과잉 등이 결부되어 제로섬 양상을 보임
  - 국제재판을 통한 국제법적 해결 또한 ‘역사적 권원의 문제(historic title)’와 ‘실효적 지배의 문제(effective control)’를 둘러싼 장기간의 복잡한 논쟁과 대립을 수반함.
  - 영토문제는 평화적으로 일정 비율로 영토를 분할하거나 일방적으로 영유권 주장을 포기할 때만이 분쟁이 종결됨
  - 전쟁을 통한 강제적인 방법으로 분쟁이 일시적으로 종결되기도 하지만, 보다 복잡하고 확대된 분쟁의 형태로 재연될 가능성을 가짐
    - 즉 전쟁을 통한 영토문제의 해결은 불가능함
- 영토문제의 해결에 있어 기본원칙은 ‘평화적 해결’임. 이러한 원칙과 관점은 진보적 비전을 통한 영토문제의 재구성, 그리고 정책적 일관성을 담보해야 함
  - 한반도 분단도 넓은 의미의 영토분쟁으로 볼 수 있으며, 이는 분단체제의 극복, 즉 평화체제 수립으로 해결되어야 하며, 이러한 기본관점은 다른 영토문제에도 적용되어야 함
  - 독도문제의 경우 영토 및 영해와 배타적 경제수역을 분리해서 접근·해결하는 방식을 생각해볼 수 있음
    - 영토와 영해에 대한 소유권은 원칙적으로 식민 지배 이전의 역사적 권원을 견지하면서 불필요한 분쟁을 억제할 수 있는 방안을 모색하자는 것임
  - 독도 영유권(영토 및 영해)에 대해서는 원칙적이고 단호한 입장을 일관되게 고수해야함

- 단 한일 양국이 주장하고 있는 배타적 경제수역 내에서의 공동어업 및 자원개발 등, 양국 간의 바다를 평화적으로 관리하기 위한 협력방안에 대해서는 유연하게 대처해나갈 필요가 있음
- 독도문제에 대한 한국의 대응은 ‘무시’에서 ‘실효적 지배 강화’로 기본 방침이 변해왔으며, 일본의 국제재판소 회부를 일관되게 거부함으로써 ‘영토문제가 아님’을 주장해 왔음
- － 실효적 지배의 강화는 곧 국제법적 근거를 확보한다는 의미에서 국제재판소 회부에 대한 거부는 사실상 논리적 모순을 노정할 수도 있음
  - － 한일 양국 모두 국내정치적 차원에서 내셔널리즘의 증폭을 위한 수단으로서 독도문제가 작동해왔으며, 대미관계 또는 새로운 동아시아 전략구상에 따라 그 중요성이 부침을 거듭해 왔음
- 영토문제, 특히 독도문제의 실질적인 해결을 위한 장기적인 비전과 다음과 같은 정책방향을 채택할 필요가 있음
- － 첫째, 국내정치의 아젠다로서 독도문제가 증폭되는 것은 국익에 부합되지 않는다는 점을 재확인해야 함
    - 실질적인 해결 지점을 모색하기 위한 정책의 개발과 이를 국민적 합의 속에서 전개해 가는 등의 국내적 환경을 만들어가야 함
  - － 둘째, 실효적 지배의 강화와 관련해, 한편에서는 국제법상으로 평화적 수단의 행사가 가장 중요하고 또 유효하다는 점을 재확인하고 그 전형을 새롭게 만들어 가야함
    - 다른 한편에서는 국제법 전문가의 역량 축적 및 장기적이고 지속적인 양성체제를 마련하기 위한 노력이 병행되어야 함
  - － 셋째, 영토 및 영해의 영유권에 대해서는 단호한 입장을 고수해야 함

- 신 한일어업협정(1998)은 영토 및 영해와 관련한 협정이 아니라 어업을 위한 협정이라는 점을 분명히 해야 함.
- 합의에 의한 배타적 경제수역의 평화적 공동관리 가능성은 열어놓아야 함

**신한일어업협정(1998)에 의한 한일 양국의 배타적 경제수역**



- 이런 관점에서 볼 때 이번 이명박 대통령의 독도 방문은 실패 외교의 전형을 이루고 있음
  - 일본 국민에게 독도를 공론화할 수 있는 여지를 만들어 주었음
  - 실효적 지배라는 기존 원칙들을 살리지 못하고 일본과의 분쟁의 소지를 열어 놓았음
  - 일본 우익의 전횡을 도와주고 자민당 부활의 신호탄을 쏘아 올린 것이나 마찬가지임

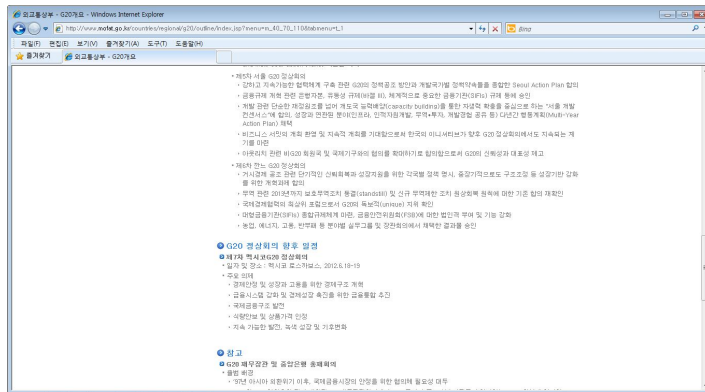
## 7. 외통부 조직과 관리

- 외통부는 이명박 정부 임기 내내 가장 큰 수혜조직 중의 하나이면서도 낮은 관료 행태를 벗어나지 못한 조직이기도 함
  - － 유명환 장관 사임을 불러온 딸 특혜 채용 파문, 김은석 전 에너지자원대사의 동생 부부와 친척의 CNK 주식 매입 사건, 상하이 총영사관 비자 발급 비리인 상하이 스캔들 등 끊이지 않는 비리 사건을 재생산
  - － 외교통상부 직원의 2008년 이후 총 징계자는 273명으로 이는 외교부 전체직원 2229명의 12.25%로 외교부 직원 8명 중 1명이 징계를 받은 꼴
    - 징계현황은 ▲2008년 23명 ▲2009년 74명 ▲2010년 99명 ▲2011년 69명 ▲2012년 8명이 징계

사건명	당시보직	징계 결과	현 보직	기타
인사 비리	기획조정실장	견책		주태국 대사
	면접위원	감봉	주가나 대사	
	인사기획관	정직	문화외교국장	핵안보정상회의 파견
	인사운영팀장	감봉	북핵정책과장	
비자 발급 비리	주키르기즈대사관서기관	견책	주토론토총영사관 서기관	
	주베트남대사관서기관	불문 경고	정년퇴임	
	주중국대사관부총영사	견책	재외동포영시국 심의관	
	주중국대사관 영사	주의	주인도대사관 영사	
	주홍콩영사관 영사	불문 경고	주인도대사관 영사	
FTA 협정문 번역오류	FTA 교섭대표	견책	주프랑스 대사	주필리핀대사
	FTA 협상총괄과장	견책	주벨기에 참사관	

□ 이같은 상황은 2012년 4월 이전에 머물러 있는 외통부 홈 페이지 운용 실태에서도 드러나고 있음

- 검색일자 2012년 10월 5일 홈페이지에서는 기 개최된 7차 G20 회의 결과를 향후 일정으로 소개하고 있는 실정
  - 임기 내 G20의장국 역할을 강조한 것에 비하면 상상할 수 없는 현상임
  - 회의 결과 란에서는 멕시코 G20회의 결과를 소개하고 있어서 이 페이지가 상당히 오랫동안 계속될 소지가 있다는 점임



- 개발협력관련 홈페이지는 2012년 1분기 오픈 예정이라는 친절한 설명이 아직도 계속 붙어 있음

