



국제전략 연구

안보·경제·문화전략을 중심으로

유재광 편



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국제전략 연구

- 안보·경제·문화전략을 중심으로 -

연구진

내부 연구진

유재광 부연구위원

민보경 부연구위원

박성준 부연구위원

외부 연구진

손 열 연세대학교 국제대학원

전재성 서울대학교 정치외교학부·재단법인 동아시아연구원

김상배 서울대학교 정치외교학부

민병원 이화여자대학교 정치외교학과

조화순 연세대학교 정치외교학과

이동률 동덕여자대학교 중어중국학과

박창건 국민대학교 일본학과

최태욱 한림국제대학원대학교 정치외교학과

박형중 통일연구원

설인호 한국국방연구원

이승주 중앙대학교 정치국제학과

이왕휘 아주대학교 정치외교학과

김연규 한양대학교 국제학부

이용욱 고려대학교 정치외교학과·(사)한국국제정치학회

정재환 인천대학교 기초교육원

문경연 전북대학교 국제인문사회학부

김치욱 울산대학교 사회과학부

백우열 연세대학교 정치외교학과

우병원 연세대학교 정치외교학과

허재영 연세대학교 글로벌인재학부

조은정 국가안전전략연구원

이중구 한국국방연구원

이창근 한국지역발전센터·(사)한국지역학회

주용식 중앙대학교 국제대학원

강현철 경기대학교 창의공과대학

- ◆ 본 연구는 국회미래연구원 연구진과 국제정치학회 (연구책임자: 이용욱 교수), 연세대 국가관리 연구원 (연구책임자: 조화순 교수), 동아시아 연구원 (EAI)(연구책임자: 전재성 교수), 한국지역학회(연구책임자: 이창근 원장)이 공동으로 연구한 결과입니다.

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.

- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

본 연구는 한국의 중장기 국제전략에 관한 연구이다. 국제적 시각에서 한 나라의 미래를 생각하고 준비한다는 것은 기본적으로 해당 국가의 다가올 미래 환경을 예측하고 이 예측에 근거하여 국익을 극대화하는 방법을 모색하는 것이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 한국이 미래 겪게 될 환경적 제약을 예측한 후 이 제약하에서 한국의 국익을 극대화 할 수 있는 수단으로서의 국제전략을 도출하였다.

국제전략은 한 국가의 국익을 극대화하기 위한 중장기적이고 포괄적이며 구체적인 행동계획을 지칭한다. 지난 세기 한국은 경제성장과 북한의 도발 억지라는 당장의 현안 해결에 몰두해 미래를 내다보는 체계적이고 전략적인 시각을 발전시키지 못한 것이 사실이다. 하지만 한국이 책임 있는 중견국으로서 그 능력과 의지를 지속적으로 향상시켜온 현 상황에서 이제 다른 선진국처럼 중장기적 외교전략을 마련하려 한다는 점은 절대 사치가 아니다. 이런 판단에 의거 본 연구는 한국의 중장기 외교전략을 안보, 경제 그리고 문화 측면에서 포괄적으로 도출하고자 했다.

안보전략과 관련 본 연구는 국익 중 가장 핵심에 위치하는 생존의 문제를 다루고 있다. 이 사활이 걸린 이익에 큰 영향을 미칠 미래 환경변수로는 미·중 경쟁의 심화와 이로 인한 동북아 안보지형의 불안정성 증대가 식별 되었다. 따라서 이 제약하에 한국의 안보 이익을 극대화 하기위한 전략으로는 도출된 것이 한·미동맹의 글로벌차원 동맹으로의 승격, 역내 중국의 부상을 염두에 둔 한·미 동맹의 유연성 강화, 대중국 고위급 채널 제도화, 대일본 군사협력 복귀 및 자유주의적 경제교류 복원 그리고 북·미회담 교착 을 염두에 둔 미국의 무력사용 방지 노력과 대북 대화 기조 유지 등이다.

경제전략과 관련 본 연구는 안정적이고 지속가능한 성장을 국익으로 식별하였으며 미래 이 국익을 극대화하려는데 있어 제약이 될 환경변수로 현재 진행 중인 미·중간의 경제전쟁의 심화를 들고 있다. 이런 제약하에서 한국의 경제적 이익을 극대화하기 위한 전략으로는 미·중 무역 전쟁에의 선도적 대응, 역내 다자무역질서인 CPTPP 및 RECP

에서의 주도권 확보, 금융 안정망 외교 및 국제여신확장에의 적극적 참여, 환율 절상압력에의 예방적 대응, 4차산업혁명에 대응한 인프라 확충 및 기술경쟁력 확보 그리고 국제개발원조(ODA)에서 인도적 가치의 준수와 선택과 집중 등을 도출하였다.

본 연구는 이전에 주목받지 못했던 한국의 대외 문화전략에 대한 포괄적인 연구도 수행하였다. 문화는 안보나 경제와 같은 전통적 국익에비하면 새로운 차원의 국익인지라 이를 극대화하기 위한 중장기 전략연구가 미비하였다. 본 연구는 이런 약점을 극복하고자 문화를 국익 차원에서 매력으로 재개념화하고 그 대외전략으로 쌍방향 소통에 기반한 디지털 공공외교의 강화, 한국에 대한 가짜뉴스 전파 방지, 문화ODA 공여, 개별국가 중앙정부를 우회하는 지방자치단체간 문화교류 활성화 그리고 한국의 중견국으로서의 이미지 개발 및 확산이라는 주요 전략을 도출하였다.

이번 국제전략 연구는 중견국으로 성장한 한국이 미래 다가올 환경적 제약을 선도적으로 예측하고 이 제약하에 복수의 국익을 극대화하기 위한 중장기적이고 종합적인 하지만 구체적인 국제전략을 도출하였다는데 그 의미가 크다. 국회 미래연구원은 앞으로도 한국이 국제관계에서 마주할 다양한 도전과 기회 등을 과학적으로 식별 및 예측하고 이 예측에 기반 다양한 대외전략 연구를 지속할 예정이다.

본 국제전략연구는 미래연구원 내부에서는 유재광 박사의 총괄 아래 민보경, 박성준 박사 그리고 김수국 연구원이 공동연구자로 참여하였고 외부에서는 한국국제정치학회 (책임: 손열), 동아시아연구원 (책임: 전재성), 연세대 국가관리연구원 (책임: 조화순) 그리고 한국지역학회 (책임: 이창근)이 공동연구진으로 참여하였다. 저자들은 지난 연구 과정에서 도움을 주신 자문위원, 정책전문가, 그리고 익명의 심사위원들께 깊은 감사의 뜻을 전하고자 한다.

2019년 12월

국회미래연구원장 박 진 (朴 進)

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 방법	3
제2절 국익의 정의	5
제3절 국제전략의 정의	12
제2장 한국의 전략 연구 리뷰	15
제1절 한국 전략 연구의 현황	17
제2절 한국 전략 연구의 성과와 한계	22
제3장 연구 프레임워크(Framework)	25
제1절 국제전략 연구 프레임워크	27
제2절 국제전략의 대상	31
제4장 안보전략	35
제1절 서론	37

목 차

제2절 대미국 안보전략	42
1. 미국 대외전략 전망	44
2. 미국의 동맹전략	49
3. 미래 한반도 안보환경과 국익	52
4. 한국의 대미 안보전략	53
제3절 대중국 안보전략	61
1. 서론	61
2. 중국의 신형 대국관계 전략	62
3. 중국의 ‘대국외교’의 딜레마	64
4. 중국 주변국 외교의 한계	67
5. 중국의 대미 전략 전망	70
6. 한국의 대중 전략	80
제4절 대일본 안보전략	85
1. 서론	85
2. 일본의 위상	87
3. 일본의 대외전략	92
4. 한일관계 현황	98
5. 한국의 대일 전략	104
제5절 대북한 안보전략	107
1. 서론	107
2. 김정은 정권 전망	109
3. 북한의 핵협상 전략 시나리오	119
4. 한국의 대응 전략	139

제5장 한국의 대외 경제전략 143

제1절 서론 145

제2절 통상전략 148

1. 세계 무역 성장을 정체 148
2. 미·중 무역경쟁과 글로벌 불균형 149
3. 지구적 가치사슬(CVCs) 변화와 연속성 153
4. 세계 무역 질서 전망 157
5. 한국의 대응 전략 160

제3절 금융전략 167

1. 서론 167
2. 2008 금융위기 후 한국 금융외교 평가 168
3. 미·중 관계와 글로벌 금융질서 178
4. 한국의 대외 금융외교 전략 186

제4절 통화전략 194

1. 서론 194
2. 국제 통화체제의 성격 196
3. 국제 통화체제 전망 199
4. 한국의 통화전략 205

제5절 기술전략 212

1. 서론 212
2. 기술경쟁 전망 213
3. 한국의 대외 기술전략 218
4. 시나리오별 맞춤 전략 220

목 차

제6절 개발협력(ODA) 전략	222
1. 지속가능발전목표(SDGs)와 국제정치경제	222
2. 2008 금융위기와 주요국 ODA 전략	227
3. 한국 ODA 발전과 과제	236
4. 전략적 함의	239
 제6장 대외 문화전략	 243
제1절 서론	245
1. 문화외교의 개념	247
2. 문화외교의 환경 변화	260
3. 플랫폼 경제 시대의 문화외교	262
제2절 한국 문화전략 평가	264
1. 중견국 차원의 공공외교가 추구하는 방향에 대한 재고	264
2. 대중문화 시대의 문화산업 논리와 그에 대한 비판	266
3. 문화산업과 문화정책의 패러다임을 넘어서	266
제3절 한국 문화전략 패러다임	269
1. 새로운 정체성 구축 프로젝트	269
2. 세계문화를 지향하는 문화네트워크	270
3. 문화전략의 지향점으로서 문화공론장	271
4. 문화전략을 위한 경제치국술	272
제4절 한국 문화전략 현황	275
1. 외교부의 공공외교	276
2. 문화체육 관광부의 해외 문화홍보외교	279

3. 정부-민간 협력 문화외교	282
4. 문화역량의 개량화	284
제5절 한국 대외 문화전략	292
1. 하드파워(hard power)의 소프트파워(soft power)에 대한 우위성에 대한 근본적 인식 확보	293
2. 샤프 파워(sharp-power) 대비 방어적 공공외교	295
3. 프로파간다 지양형 디지털 문화 공공외교	296
4. 4차 산업혁명 맞춤형 뉴미디어 중심 문화외교	299
5. 중견국 문화협력 ODA	301
6. 지방자치단체 문화교류 활성화 전략	302
7. 소프트파워 인덱스 마련	303
8. 문화 정체성 구축위한 글로벌 거버넌스 아키텍처 마련	303
9. 대사관 및 재외 공관 문화교류 플랫폼 제공 전략	305
10. 주변국 문화외교 종합평가부서 수립	306
제6절 한국의 지역별 문화전략	307
1. 한국의 대서구 문화전략	307
2. 한국의 대중국 문화외교 전략	309
3. 한국의 대일본 문화외교 전략	311
4. 한국의 대동남아 문화외교 전략	313
제7장 국익-전략의 상관관계	315
제1절 국익의 상보(相補) 관계	317
제2절 한국의 중장기 국제전략	323

목 차

제3절 한국 국제전략 운용의 원칙	336
제8장 결론	341
제1절 연구 요약	343
제2절 국회에 주는 함의	347
참고문헌	349
1. 안보전략	351
2. 경제전략	365
3. 문화전략	383
4. 웹사이트	390

[표 1] 한국 국익의 세 가지 측면	11
[표 2] 미래 한미동맹 발전전략	56
[표 3] 해상실크로드의 재검토 및 취소 현황	69
[표 4] 국제금융외교의 주요 논점, 2008~2019	171
[표 5] 한국의 금융외교전략 정리	193
[표 6] 국제통화체제의 성격	198
[표 7] 주요국의 10억달러 이상 유니콘 기업 수(2019년 1월 기준)	215
[표 8] 한국의 미래 기술전략의 현황과 과제	220
[표 9] OECD DAC의 ODA 개념 재정의	226
[표 10] 2018~2022 STATE-USAID 전략목표	229
[표 11] US DFC 설립 개요	229
[표 12] 영국의 우선순위 과제	231
[표 13] 일대일로 5통 중점 분야	233
[표 14] 실크로드기금과 AIIB 비교	235
[표 15] 국가-외교 대상 행위자 관계별 문화외교 특징 비교	260
[표 16] 대외문화전략 주체들과 주요 사업 내용	275
[표 17] 6개 전략부문 사업규모 및 예산 현황	278
[표 18] 문화 공공외교 소관부처	279
[표 19] 한국의 서브인덱스별 랭킹: 2015~2019	287
[표 20] 한국의 중장기 대외 안보전략 요약	328
[표 21] 한국의 중장기 대외 경제전략 요약	331
[표 22] 한국의 중장기 대외 문화전략 요약	335

그림 목 차

[그림 1] 중견국 개념도	7
[그림 2] 한국 국제전략 프레임워크: 제한된 최적화 모델	30
[그림 3] 2030년 미·중 GDP 예상 그래프	47
[그림 4] 한미동맹 발전전략	57
[그림 5] 일본 GDP의 미래전망, 2020~2060	87
[그림 6] 일본 방위비 전망	92
[그림 7] 한·일 국민의 상대국에 대한 인상	100
[그림 8] 한·일 경제협력의 필요성 인식	103
[그림 9] 한·미·일 삼각 군사안보협력 강화 의견	103
[그림 10] 북미관계 변화와 북한의 핵전략 선택	121
[그림 11] 2010년대 세계 무역 증가율과 GDP 증가율	148
[그림 12] 미·중 무역 불균형의 변화 추이	150
[그림 13] 미국의 대중국 수입품에 대한 보호 비중의 변화	151
[그림 14] 글로벌가치사슬(GVCs)의 변화	155
[그림 15] 글로벌가치사슬(GVCs)의 변화: ICT 산업	157
[그림 16] 미국 2008~2018 ODA 규모 및 GNI 비율 추이	228
[그림 17] 영국 2008~2018 ODA 규모 및 GNI 비율 추이	230
[그림 18] 한국 ODA 규모 증가 추이	237
[그림 19] 2018년 기준 ODA 절대규모 및 GNI 대비 공여국 현황	238
[그림 20] 관계적 동학의 종류: 공공외교의 사분면	259
[그림 21] 제1차 공공외교 기본계획의 비전·목표·추진전략	276
[그림 22] 해외문화홍보원 현황	280
[그림 23] 소프트파워인덱스 랭킹: 2016~2019	288
[그림 24] 국익의 위계 삼각형	318
[그림 25] 경제·문화 이익의 안보이익에 대한 영향	321
[그림 26] 안보·문화 이익의 경제이익에 대한 영향	321
[그림 27] 안보·경제 이익의 문화이익에 대한 영향	322
[그림 28] 국익의 상보(相補) 관계	322

요 약

본 연구는 한국의 중장기 국제 혹은 대외전략에 관한 연구이다. 연구는 한국의 국익을 정의하고 환경제약을 식별하며 한국의 국익을 이 제약하에서 극대화할 수 있는 대외전략-즉 장기적이고 포괄적인 하지만 구체적인 행동계획-을 도출하고자 하는 연구이다. 국제정치의 핵심 이론, 즉 (신)현실주의, (신)자유주의, 구성주의에 기반해 안보(생존), 번영(지속적 경제성장), 문화(매력)의 세 가지 측면에서 한국의 국익을 정의하고 미·중 경쟁이라는 거시적인 환경제약하에서 중견국인 한국이 위의 국익을 극대화할 수 있는 전략을 개발 및 도출하였다.

먼저 안보 영역의 국제전략으로는 미·중 경쟁의 심화에 대비해 어느 한쪽에 전략을 집중하는 것을 피하는 전략이 제시되었다. 일명 글로벌 동맹 전략과 조건부 점진적 지역동맹 강화 전략은 한국이 미래에 미·중으로부터 한쪽의 입장을 강요받을 경우 수립, 집행해야 하는 전략으로 한미동맹을 기본 원칙으로 삼되 중국의 견제가 심해질 경우 미국의 입장을 글로벌 차원에서 지원하되 동북아에서는 한미 양자동맹의 공고화 수준을 중국의 압박이라는 조건에 따라 강화하되 그 속도는 점진적으로 조절해야 한다는 대전략(grand strategy) 성격이 강하다. 급부상하는 중국과 관련하여서는 전략적 동반자 관계를 내실화하자는 전략이 도출되었는데 이는 한국 내 미국의 미사일방어시스템 배치를 가능한 한 지연하면서 중국 최고위층과의 전략적 소통 채널을 제도화하여 대북문제로 불거질 문제들-예를 들어 사드 배치 문제-을 예방적으로 회피하는 전략을 추진해야 한다고 본 연구는 밝히고 있다. 아울러 일본과의 관계에서는 여전히 한·미·일 삼각동맹(quasi alliance)의 틀을 유지하고 정경분리 원칙에 근거해 자유주의적 원칙을 회복할 것을 주문하고 있는데 이는 최악의 경우 권위주의적이고 민족주의를 근간으로 삼는 중국의 동북아에서의 현상 파괴 전략-군사적 전략 포함-에 대비하기 위한 중장기 전략으로 도출되었다.

경제영역의 국제 혹은 대외전략은 미·중 경쟁과 중국의 부상으로 심화될 불확실성 감소에 주안점을 두고 있다. 먼저 미·중 무역 분쟁으로 인한 불안정한 국제경제질서를 신균형(a new normal)으로 가정하고 대안 전략을 마련할 것을 주문하고 있다.

좀 더 구체적으로 중국의 부상이 동아시아에서 추동하는 중·일 간의 자유무역 레짐 경쟁에 한국이 적극 참여하여 이 레짐이 써 내려갈 규칙과 표준에 적극 참여야 한다는 전략을 제시하고 있다. 통화와 관련해서는 방어적 통화정책으로 미·중 간의 통화 전쟁이 일어날 경우 평가절상 압박을 선도적으로 막아 낼 전략이 추천되었고 금융과 관련해서는 국제여신확장에의 지속적인 공헌 및 금융 안정화 외교-Basel IV와 FSB-그리고 디지털 금융 보편화 대응 전략으로 도출되었다. 기술분야에서는 4차 산업혁명 중 클라우드 컴퓨팅, AI, 그리고 사물인터넷 분야에서의 국제규범 형성 노력에 적극적으로 참여할 것을 주문하고 있으며 ODA 분야에서는 선택과 집중을 통한 국제규범 일치형 개발지원전략이 제시되었다.

문화 부문에서 핵심적으로 도출된 전략은 쌍방향 소통 그리고 보텀업(bottom-up) 방식의 문화외교이다. 과거 정부-관-재외공관 중심으로 톱다운 방식으로 진행되어 온 한국의 긍정적 이미지 전파 전략에서 과감히 탈피해서 현재의 문화교류 핵심 채널인 SNS와 유튜브 중심의 쌍방향 소통에 기반한 한국 매력 알리기 전략이 도출되었다. 주의할 점은 이 매력 전파 전략에서 한국 정부는 소통의 인프라 혹은 플랫폼만 확충하는 것을 전략적으로 도와줘야 하며 교류의 내용과 방식은 민간과 시민 사회에 일임하는 전략적 선택이 도출되었다는 점이다. 또한 중장기적으로 대 한국 가짜뉴스 전파 방지 전략과 문화ODA 전략이 새롭게 도출되었다.

마지막으로 본 연구는 이러한 중장기 전략 운용과 관련하여 원칙을 제시하였다. 위에서 언급한 국익들은 모두 중요하나 이들 간에 위계가 있는 것 또한 명백한 사실이다. 따라서 국익에 기반한 전략들이 서로 상충할 경우 안보 > 경제 > 문화라는 위계에 근거해 전략을 추진해야 하며 추진 전략 간에는 정합성이 있어야 한다는 점을 밝히고 있다.

제 1 장

서론

제1절 연구의 목적 및 방법

제2절 국익의 정의

제3절 국제전략의 정의

제1절 연구의 목적 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 한국의 국제전략(international strategies) 혹은 대외전략(foreign strategies)에 관한 연구이다. 그동안 한국 정치권과 학계 그리고 언론 등에서는 한국 국내의 성장 및 발전 전략에는 지나치게 많은 시간과 자원을 투입해 수많은 전략을 생산하고 소비하여 왔다. 하지만 이러한 국내 전략(internal strategies)에 비해 한국의 국제전략 분야 연구는 턱없이 부족하고 기존에 존재하는 연구도 산발적으로 이루어져 온 것이 사실이다. 5년 임기의 대통령제 하에서 합의 도출이 국민의 여론수렴과 정당간의 합의 그리고 행정부의 이니셔티브로 비교적 일관성 있게 나온 국내 전략에 비해 고도의 전문성을 필요로 하는 국제전략은 제대로 연구·생산되지 못한 것이 엄연한 사실이다.

기존 국제 혹은 대외전략 연구 역시 몇가지 문제점을 노정하고 있다. 먼저 ‘전략’과 ‘전술’ 그리고 ‘정책’ 등의 용어가 불명확하게 혼용되는 문제점이 있다. 군사용어로 시작된 전략은 특정한 정책 목표를 수행하기 위한 장기적이고 자세한 행동계획을 가리킨다.¹⁾ 하지만 기존 연구에서는 이러한 전략의 본연의 의미에 기반한 전략 연구가 흔치 않다. 전략 개념에는 세 가지 핵심 요소가 있다. 첫 번째는 목표 혹은 목적(goals)이며 두 번째로는 이 목표를 달성키 위한 장기적(long-term)이고 포괄적인 행동계획이며 마지막으로 이 행동계획의 구체성이다. 따라서 지금의 현안이 되고 있는 목표를 달성하기 위한 행동계획을 전략이라 부르는 힘들다.

따라서 전략이란 그 의미 자체에 전략을 활용하여 달성할 목표와 장기적 시계(視界)가 반드시 투영되어 있어야 한다. 정해진 목표를 장기적으로 달성하기 위한 자세한 행동계획이 바로 전략인 것이다. 그럼 국제전략(international or foreign strategies)이란 무엇인가? 이와 관련된 답변은 아주 상식적이고 단순하다. 하나의 국가가 추구하는 목표를 달성하기 위한 장기적이고 자세한 행동계획을 국제전략이라 한다. 굳이 ‘국제’라는 말이

1) 저자는 전략의 정의를 옥스퍼드 사전(Oxford Dictionary)과 각종 국제정치 문헌을 참고해 특정 목적을 성취하기 위한 장기적이고 포괄적인 하지만 구체적인 행동계획(a foreign strategy refers long-range, comprehensive, and detailed action plan for achieving a states goal)으로 정의한다.

들어가는 이유는 본 연구의 목표가 한국의 국익이 다른 상대 국가(들)와의 관계에 의해 규정되며 따라서 전략 역시 한국 이외의 상대국을 대상으로 하기 때문이다. 다음 절에서는 이러한 국익은 무엇이며 이를 극대화하기 위한 중장기적 수단인 전략은 무엇인지 살펴본다.

제2절 국익의 정의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국익의 정의를 위해서는 위에 언급한 전략의 세 가지 요소를 재확인할 필요가 있다. 첫 번째는 전략을 동원해 달성할 목표이다. 이는 곧 우리는 왜 국제전략이 필요한가라는 질문으로 직접 연결된다. 왜 한국은 국제전략이 필요한가? 본 연구에서는 상식적이긴 하지만 한국의 국익(national interests) 극대화(maximization)라는 목표를 달성하기 위해 국제전략이 필요하다고 주장한다. 그럼 당연히 다음과 같은 질문이 발생한다. 한국의 국익은 무엇인가? 국익은 단수(singular)인가 복수(plural)인가? 국익을 극대화한다는 것은 무엇인가?

먼저 한국의 국익에 관한 연구는 미국의 국익론(theory of the national interest)에 영향받은 바 크다. 미소 냉전시기 이른바 대전략(grand strategy)을 발전시켜 온 미국은 자신들의 국익(U.S. National Interest)을 비교적 이른 시기에 정립해 왔다. 학자들마다 이견이 있겠지만 많은 미국 외교정책 전문가들과 학자들은 4Ps 프레임워크(framework)를 미국의 국익으로 본다. 이 네 개의 P는 첫 번째는 권력(Power)이며 두 번째는 평화(Peace), 세 번째는 번영(Prosperity), 그리고 마지막은 원칙(Principles)이다.²⁾

가장 먼저 권력 혹은 파워는 국제정치에서 영토와 주권 혹은 국가의 독립성을 지키기 위한 핵심 국익이며 이 국익은 자위(self-defense)권을 의미한다. 파워가 국익의 최정점에 올라간 이유는 평화, 번영, 그리고 원칙에 기반한 국가의 삶이 최전선에서 자위권을 통한 안보(security)의 실현 없이는 불가능하기 때문이다. 무정부성(anarchy)을 핵심으로 하는 국제정치에서 안보의 책임은 최종 국면에서 국제연합(UN)이 아닌 각국에 주어진다.³⁾ 따라서 한 국가의 정치적 영토적 통일성을 지키기 위해 힘을 통한 안보의 실현이 최상의 국익으로 정의되는 것이다.

2) Bruce W. Jentleson(2010), *American Foreign Policy: The Dynamics of the choice in the 21st Century*, New York: W.W. Norton, p. 9.

3) Ibid. pp. 10-11.

두 번째 국익의 요소로 평가되는 것은 평화이다. 실질적으로 모든 국익은 이 평화라는 거대하고 추상적인 실체가 국제사회에 자리 잡으면 훨씬 수월하게 달성될 수 있다. 평화가 제도화되면 먼저 국가마다 안보를 극대화하기 위한 힘을 위한 투쟁(power struggle)을 멈출 수 있다. 번영이라는 경제적 이익 역시 평화체제 안에서 훨씬 수월하게 이루어낼 수 있다. 원칙 혹은 규범 역시 평화체제 안에서 훨씬 이타적으로 설정될 수 있다. 전시 국제규범과 원칙은 공격, 예방전쟁, 자위권, 인명 살상의 정당화 등 상당히 반인도주의적인 성격을 띤다. 하지만 평화의 시기에는 국가 간 분쟁 해결의 수단으로 무력사용 금지, 전쟁 금지, 예방전쟁 금지, 자위권의 제약 그리고 보편적 인권이 원칙으로 자리 잡을 가능성이 높아진다.

번영 혹은 경제적 부는 국가가 추구하는 또 하나의 국익이다. 국가가 번영을 추구하는 방법은 두 가지이다. 하나는 내수 확대를 통한 경제성장이며 다른 하나는 국제경제에서 무역과 투자 그리고 기술 교환을 통한 경제성장이다. 특히 세계화로 불리는 모든 지구촌 경제가 직간접적으로 엮여 있는 현대의 세계화(globalization)된 경제시스템에서 번영은 대표적으로 국제관계를 통해 추구해야 할 국익이라는 것이다.

마지막으로 원칙의 추구가 국익과 연결되어 있다는 것이 미국 위주의 국익론에서 등장하는데 여기서 원칙은 국제사회에서 보편적 인권(universal human rights)과 민주주의(democracy)라는 가치(value)의 확산과 관련된다. 특히 이 원칙이 국익의 차원에서 정의되는 것은 세계 초강대국이자 민주적 이상주의(democratic idealism)가 국가 수립 시기부터 깊게 자리 잡은 미국이라는 국가의 고유의 국익관인데 미국의 힘, 부, 그리고 평화 등의 다른 국익이 이 원칙과 규범이라는 국익 실현과 밀접하게 관련되어 있다.

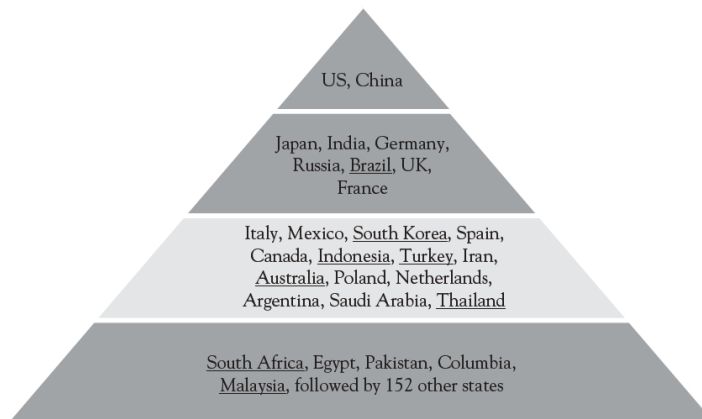
이상의 국익의 4Ps 정의는 다른 국가들의 국익 정의에 상당한 영향을 미쳤다. 우리나라의 경우 더욱 그러한데 국익론을 다루는 국제정치학이라는 학문 분야가 유독 미국의 영향을 짙게 받았기 때문이기도 하다. 그럼 한국이 대외관계에서 추구해야 할 국익은 무엇인가?

물론 굳이 국익론이라는 이론 틀 없이도 우리는 한국의 국익을 현행 헌법 규정을 통해 유추해 볼 수 있다. 먼저 한반도의 안보 및 평화통일이다. 북한과 70여년간 적대적 관계를 지속해 온 한국의 입장에서 한반도의 안보와 평화통일은 당연히 국익의 최정점에 있다. 두 번째로는 번영, 즉 경제적 성장이다. 국민의 생활 수준을 고르게 높여야 한다는 헌

법 정신은 한국의 국익이 경제적 번영과 불가분의 관계임을 암시한다. 마지막으로 유구한 문화와 전통의 보전이다. 삶의 방식으로서 고유의 문화를 지키고 이를 발전시켜 나간다는 것이다. 이 역시 한국 헌법에 명확히 규정되어 있다.

하지만 이런 헌법 내용이 한국이 대외관계를 통해 실현해 내야 하는 국익과는 약간차이를 보일 수 있다. 가장 큰 이유는 우리 헌법의 규정들이 변화된 국제정세에 맞물려 돌아가는 국익을 이론적으로 정의했다기보다는 한국이라는 정체가 추구해야 할 목표를 대부분 국내적인 관점에서 일종의 규범으로 구체화했기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 한국의 국익을 대외관계에서 한국이 추구해야 할 국가적 이익(national interest)을 좀더 정치화해 정의하려 한다.

먼저 한국의 국익을 정의하는 데 중요한 점은 한국이 마주한 환경제약이다. 한국은 미국과 같은 초강대국이 아니다. 국제 정치체제의 힘의 분포상 한국은 중견국 (middle power)에 해당한다. 중견국은 국제체제의 힘의 분포상 강대국의 아래에 위치하며 아울러 약소국(minor state)의 위에 위치하는 중간자에 해당하는 국가다. 국내총생산(GDP) 규모 1조달러를 상회하고 G20(G8 멤버 제외) 참가국인 이들은 강대국과 약소국 사이에 위치하여 자신의 국익을 정의하고 이를 실현하려고 노력한다. 아래의 그림은 중견국의 개념을 이해하기 위한 간단한 피라미드이다.



[그림 1] 중견국 개념도

출처: Bruce Gilley and Andrew O'Neil eds.(2014), *Middle Powers and the Rise of China*, Washington, DC: Georgetown Univ. Press, p. 5.

중견국 개념이 한국의 국익 개념 도출에 중요한 이유는 중견국은 중견국이라는 물질적 조건(material condition)의 제약 때문에 국익 정의에서 보다 큰 환경적 제약을 받기 때문이다. 안보 측면에서 미국과 중국 러시아 같은 강대국의 눈치를 봐야 하며 안보이익을 확장적으로(expansionist) 정의하기가 힘들다. 경제 측면에서 역시 대외 의존성이 매우 높아 타국과의 관계 설정이 매우 중요하다. 평화라는 측면에서도 한반도 내부의 평화를 국익으로 설정할 수 있지만 당장 동북아, 나아가 동아시아 평화 그리고 세계 평화 같은 지역적 혹은 체제적 수준의 평화를 목표로 할 수 없다. 마지막으로 한국은 국제사회로 원칙과 규범을 전파하기에도 상당한 구조적 제약이 따른다. 보편적 인권, 민주주의 같은 거대 규범과 원칙을 제시하는 규칙 제정자(rule maker)가 될 수 없으며 주로 규칙 수행자(rule taker) 역할을 한다.

그럼 이러한 중견국으로서의 한국이 환경적 제약하에서 추구할 수 있는 국익은 무엇인가? 본 연구는 이런 한국 국익의 개념 정의를 위해 국제정치학에서 광범위하게 사용하는 일반 이론들(generic theories)을 사용한다.

먼저 한국 국익의 최전선에 있는 것은 안보(national security)이다. 이 이익은 한국뿐 아니라 지구상 거의 모든 국가가 동일하게 추구하는 핵심 국익이다. 이런 안보이익을 이론화하여 국제정치의 여러 가지 현상을 설명하는 이론이 바로 (신)현실주의이다. 신현실주의 이론에 따르면 무정부 상태인 국제체제의 특성상 모든 국가는 자력 구제(self-help)라는 아주 단순한 원리에 의존할 수밖에 없다. 이는 통합된 세계정부가 없는 상태에서 국제법과 규약 심지어 UN 헌장조차 개별 국가의 행위를 강제할 수 없기 때문에 국가들은 항상 생존이라는 상대적 이익(relative gain)을 추구할 수밖에 없으며 이를 위해서 항상 최악의 상황을 가정해야 한다는 것이다.⁴⁾ 그 유명한 명제 “오늘의 친구는 내일의 적, 오늘의 적은 내일의 친구”가 여기서 도출된 것이다.

하지만 앞서 언급하였듯이 한국의 안보이익은 강대국인 미국, 러시아 중국 그리고 유럽연합(EU)과 그 수준에서 차이가 남을 직시해야 한다. 예를 들어 미국의 경우 자국의 안보이익을 자국의 영토 및 주권 방어뿐만 아니라 잠재적 적국(주로 강대국) 등장의 선제적 대응 및 국제 평화라는 거대한 차원에서 사고한다. 중국과 러시아도 별반 다르지 않은 것이 국제정치의 현실이다.

4) Kenneth N. Waltz(1979), *Teohory of International Politics*, New York: McGraw Gill, p. 21.

그럼 한국의 경우 안보이익의 범위와 대상이 과연 어디까지 확장될 수 있는 것인가 자연스레 물어보지 않을 수 없다. 이 질문에 대한 답은 이론적으로 한국의 생존과 직결된 이해관계에 국한되어야 한다는 것이다. 안보이익을 개념화한 현실주의 학자들은 국제정치에서 강대국(great powers)과 비강대국(non-great powers)의 구별을 명확히 하며 후자의 경우 팽창적이고 적극적인 안보이익 추구가 불가능하다고 본다. 가장 큰 이유는 국력의 핵심 지표인 영토의 크기, 인구수 그리고 군사력 모두가 이러한 팽창적이고 적극적인 안보를 불가능하게 만들기 때문이다.⁵⁾ 중견국을 개념화한 학자들도 이점에 동의하며 중견국은 안보에 관한 한 다른 중견국과 연합 형성(coalition building)을 할 경우에만 그것도 한시적으로 반패권주의(anti-hegemony)를 강대국에 대해 국제제도를 통해 주장할 수 있을 뿐 기본적으로 안보이익은 자국의 주권과 고유 영토 방어에 한정된다고 주장한다.⁶⁾

이에 근거해 한국의 안보 차원의 국익을 정의하자면 좁게는 속적 국가인 북한의 도발 혹은 남침 억제를 통한 남한이라는 정치체제(polity)의 주권과 영토적 통일성을 보존하는 것이 핵심 국익이 될 것이다(이는 우리 헌법에서 명시하고 있는 바이기도 하다). 좀 더 넓게 정의하자면 어느 외적 침략위협(external threat)으로부터 ‘한국의 영토적 통일성과 주권’을 보존하는 것이라 할 정의할 수 있다.

하지만 한 국가의 이익이 상대적 이익인 안보이익만 존재하는 것은 아니다. 실제로 오늘날의 국가들은 군비 강화를 통해 안보이익을 극대화하려 하고 있음에도 수많은 경제적 관계를 통해 상호 이익을 추구한다. 이런 국가이익의 호혜적 측면을 이론화한 것이 국제정치의 (신)자유주의 이론이다. 이 이론에 따르면 현실주의 학자들이 개념화한 국제정치의 무정부성, 이로 인한 상호 불신, 그리고 자력 구제에 의한 상대적 이익 추구 행위는 국가행위의 부정적 측면만을 집중해 보려는 깊은 회의론(pessimism)이라 비판하고 국가들이 무정부 상태에서도 호혜성에 기반해 절대 이익(absolute gain)을 추구할 수 있으며 또 추구해야 한다고 주장한다. 이것이 구체화된 것이 국가의 경제적 이익(national economic interest)이다.

5) John Mearsheime(2001), *Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, pp. 49-50.

6) Bruce Gilley and Andrew O'Neil "China's Rise through the Prism of Middle Powers" in Bruce Gilley and Andrew O'Neil eds.(2014), *Middle Powers and the Rise of China*, Washington DC: Georgetown University Press, pp. 7-8.

경제적 이익은 안보이익과 다르게 절대적 혹은 상호 이익(joint gain)이다. 그 대표적인 것이 무역인데 두 국가가 비교우위(comparative advantage)에 근거해 무역에 임할 경우 양쪽이 이익을 보는 절대적 성격의 이익이라는 것이다. 실제 현대 국제관계에서 국가 간 자유무역은 규범처럼 인식되어 왔으며 세계화의 진행이 가속화된 냉전체제 붕괴 이후 모든 국가는 무역 및 투자의 자유화를 통해 자국의 경제적 이익을 극대화하려 노력해 왔다.

한국의 국익이란 관점, 특히 대외관계에서 무역과 투자의 자유화를 통한 교역은 국내적인 부(prosperity or wealth)의 증대와 깊은 관련이 있다. 자원 부족과 이를 수출로 극복함으로써 지난 수십년간 고도성장을 이룩한 중견국 한국에서 내수 위주의 성장과 보호주의 성격의 무역 및 투자 정책은 불가능한 선택지다. 즉 중견국 한국의 자원적 제약 그리고 경제성장에서 수출 의존은 이미 환경적 제약으로 작용하고 있다고 봐도 무방할 것이다. 자유무역과 투자의 자유화에 기반한 한국의 지속적인 물질적 번영 즉 경제성장은 국가이익의 핵심 사안이다. 이러한 경제의 지속적인 성장은 국내적으로 국민 개개인의 경제생활의 윤택함을 보장하고 대외적으로 산업 경쟁력을 확대해 선진국(advanced economy) 지위로 도약하고 이를 유지하게끔 해 주는 핵심 국익이다.

그럼 한국의 국익은 안보와 부 혹은 번영이라는 두 가지 고전적 이익으로만 정의할 수 있는가? 본 연구는 이에 한발 더 나아가 현대 국제관계에서 국가는 안보와 번영 같은 물질적 이익(material interest)뿐만 아니라 비물질적 이익(non-material interest) 역시 매우 중요하다고 주장한다. 이 비물질적 이익의 핵심에 국가 이미지와 명성(reputation) 혹은 매력(charm) 같은 문화적 요소들이 있다.

이미 국제정치 이론에서 국가의 이미지나 명성에 관한 관심은 폭넓게 논의되어 왔다. 기존 (신)현실주의와 (신)자유주의 이론의 지나친 물질적 이익에 근거한 국가행동의 원천을 비판하며 많은 구성주의(constructivism) 학자들은 국가들의 이익이 비물질적인 명성, 이미지, 친소감(friendship)에 의해 결정될 수 있음을 주장하고 이를 입증해 왔다. 특히 이 구성주의 이론의 입장에서는 이런 명성과 이미지가 물질적 이익을 재규정(redefine)한다는 주장을 펼쳐 왔는데 좀 더 쉽게 말하면 이미지나 명성이 좋은 국가들은 국제관계에서 경제적 교류 및 안보상의 동맹과 같은 물질적 이익을 취하기에 유리한 구조에 서게 된다는 주장이다. 비록 구성주의적 입장을 이론적으로 따르고 있지는 않지만 조지프 나이(Joseph P. Nye)는 이러한 국가의 이미지 및 명성 그리고 문화적 역량을 군사력

과 같은 하드파워(hard power)와 구분해서 소프트파워(soft power)라고 명명하였다.

실제로 국가들이 현대 국제관계에서 이미지나 명성 그리고 문화적 역량을 중요한 국익으로 생각하고 이를 적극 실현하려 한다는 증거는 많다. 거의 모든 국가가 문화정책을 가지고 있으며 이를 소위 ‘문화교류’를 통해 구현하려 하고 있다. 미국은 각종 학술교류사업, 유학생 유치, 영화를 필두로 한 예술정책 등을 적극적으로 펼치고 있으며 중국은 아예 매력 공세(charm offensive)를 통해 중국문화의 우수성을 전 세계에 알리려 하고 있다. 이미 식민지 경험이 있는 유럽은 이미 문화정책을 국익으로 정의해 전 지구적으로 적극 알린 지 오래이며 유럽연합(EU)은 아예 가입 조건으로 민주주의와 인권 및 문화적 다양성을 요구하고 있다.

하지만 한국의 국익을 문화적으로 정의하는 데는 고려해야 할 환경적 제약도 분명 존재한다. 한국은 앞서 수차례 언급한 대로 중견국의 국력을 지녔다. 따라서 미국, 중국, EU와 같이 팽창적이고 보편적인 문화적 이익을 추구할 수 없다. 비슷한 맥락에서 한국은 과거 위의 강대국들이 앞장섰던 문화 제국주의(cultural imperialism)를 기반으로 일방적인 한국 알리기, 문화 수출하기, 한국 문화 우선주의 등의 민족주의적 감수성을 명성과 이미지라는 국익에 포함시켜서는 안 된다.

이런 소프트파워 측면의 국익을 좀 더 구체화한다면 국가의 ‘이미지’와 ‘매력’이라는 비물질적 이익에 관한 국가의 고려이다. 한국 역시 이러한 소프트파워 즉 문화적 역량과 이를 통한 이미지와 명성을 세 번째 국익으로 설정해야 한다. 특히 이러한 세 번째 국익은 앞서 말한 안보이익과 경제적 이익을 실현하기 위한 여건 및 맥락 조성이란 측면에서 매우 중요하다. 증강된 소프트파워는 국제사회에서 잠재적으로 안보적 우군을 만들고 경제교역의 대상을 확대하는 데 기여할 수 있기 때문이다. 이상에서 논의된 한국 국익의 세 가지 측면을 아래 표에 정리했다.

[표 1] 한국 국익의 세 가지 측면

	국익의 세 측면		
	안보	번영	매력
이론적 근거	(신)현실주의	(신)자유주의	구성주의
구체적인 예	외교·안보	통상·투자	이미지·매력

출처: 연구진이 요약 정리.

제3절 국제전략의 정의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 절에서는 앞에서 정의된 국익을 배경으로 국제전략을 개념화하고 국익과 국제전략의 관계를 이론적으로 논의한 후 시각화해 보려 한다. 이를 질문으로 나타내면 과연 국제전략이란 무엇인가? 국익과 국제전략은 어떤 관계를 갖는가?로 정리될 수 있다.

출발점은 ‘전략(strategy)’이란 무엇인가이다. 전략은 사전적 의미로는 “전쟁, 정치, 비즈니스, 산업, 스포츠 등의 상황에서 설정된 목표를 성공적으로 달성하기 위한 포괄적이고 장기적인 행동계획”을 말한다.⁷⁾ 하지만 국가 간의 관계를 다루는 국제정치의 영역에서 전략이란 “국가들이 일반적인 국가 간의 관계에서 스스로 설정한 국익을 성공적으로 달성 혹은 극대화하기 위한 포괄적이고 장기적 행동계획”이라 정의할 수 있다.⁸⁾

국제전략은 다음과 같은 세 가지 핵심 특징을 보유한다. 가장 먼저 국제전략은 한 국가가의 타 국가(dyadic)에 대한 전략과 한 국가의 다른 모든 국가(monadic)에 대한 전략이라는 특성이 있다. 이들 타 국가들의 존재 그리고 이들과의 경쟁이 국제전략의 존재 근거인 것이다. 주의할 점은 안보 영역에서는 양자 관계가, 경제관계에서는 모든 국가가, 그리고 문화에서는 양자 혹은 지역적 관계가 핵심 분석 대상이라는 점이다. 바꿔 말하면 안보이익, 즉 생존과 관련해 한 국가는 여전히 다른 국가와의 양자적 관계에 중점을 두고 이를 극대화하려는 반면 경제이익, 즉 번영과 관련해서는 한 국가는 자신을 제외한 모든 국가를 상대로 이익을 극대화하려 한다. 문화이익의 경우는 양자적 관계 혹은 지역적 맥락에서 그 이익을 극대화하려는 특징을 보인다.

두 번째 국제전략은 국가의 이익을 실현하기 위한 합리적(rational) 전략이다. 즉 국가가 자신의 국익을 냉철히 인식하고 이를 극대화하기 위해 합리성에 기반해 동원하는 장기 계획이 국제전략이다. 따라서 한 국가는 국제전략을 수립하기 이전에 자국의 이익을 추구할 때 타국이나 국제환경으로부터의 제약을 이미 반영하여 설계한다. 따라서 환경제

7) Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunn(2008), *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*, New York: Oxford University Press, p. 162.

8) Ibid., p. 162-3.

약을 무시하는 국익을 과장하는 전략 그리고 국익을 지나치게 소극적으로 정의하여 객관적으로 존재하는 국익을 침해하도록 설계된 전략들은 비합리적이다.

세 번째 전략은 국제관계 영역에서 많이 논의되는 정책(policy)과 구별된다. 정책이 조직-즉 국가 자체 혹은 부서, 기업 내부-의 합리적 목표를 달성하기 위한 단기적이고 분야적인 성격이 강한 의사결정 원칙인 반면에 전략은 좀 더 장기적으로 특정 목표(본 연구에서는 국익)를 달성하기 위한 장기적이고 포괄적인 행동계획이다. 따라서 전략은 정책보다 상위의 개념으로 시간적으로 좀 더 미래 지향적이고 그 성격에서도 특정 분야보다 분야를 포괄하는 상위의 목표를 달성하는 것을 목적으로 디자인된다.

이를 앞서 정의된 국익의 세 가지 차원과 연결하면 국제전략이란 국가들이 안보, 번영, 그리고 이미지(혹은 매력) 등의 국익을 극대화하기 위한 포괄적이고 장기적이며 구체적인 행동계획이다.

따라서 본 연구에서는 한국의 국제전략을 국익의 세 가지 차원-안보, 번영, 이미지 및 매력-에서 개발하려 한다. 위에서 언급한 전략의 정의와 부합되게 한국의 국제전략을 한국의 세 가지 측면의 국익을 극대화(maximization)하기 위한 장기적이고 포괄적인 행동계획이라 정의한 상태에서 안보이익을 극대화하기 위한 외교·안보전략, 경제이익 즉 번영이라는 이익을 극대화하기 위한 경제전략 그리고 이미지와 명성이라는 비물질적 이익을 극대화하기 위한 문화전략으로 정의하고 이를 도출하려고 한다.⁹⁾

안보전략은 한국의 생존이라는 국익을 주어진 환경제약하에서 극대화하는 일련의 중장기적이고 포괄적이며 동시에 구체적인 행동계획을 말한다. 이 전략은 대북 억지 전략, 한미동맹전략, 대중 안보 전략 그리고 대일 안보전략 등으로 구체화될 수 있겠다.

경제전략은 한국의 번영이라는 국익을 주어진 환경제약하에서 극대화하는 일련의 중장기적이고 포괄적이며 구체적인 행동계획을 말한다. 통상전략, 금융전략, 통화전략, (대외)기술전략, 국제개발협력 전략 등이 이에 속한다.

마지막으로 문화전략은 한국의 이미지 혹은 매력이라는 국익을 주어진 환경제약하에서 극대화하는 일련의 중장기적이고 포괄적이며 구체적인 행동계획을 말한다. 문화교류, 문화 ODA, 지방자치단체 간의 문화교류, 디지털 미디어를 통한 한국 이미지 및 매력 알리기 그리고 한류를 통한 한국의 상업적 문화교류전략 등이 이에 해당한다.

9) 전략도출 방법과 관련하여서는 본 보고서의 '연구 프레임워크(framework)'에 관한 논의(pp.20-23)를 참고할 것.

제2장

한국의 전략 연구 리뷰

제1절 한국 전략 연구의 현황

제2절 한국 전략 연구의 성과와 한계

제1절 한국 전략 연구의 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 국제 혹은 대외전략 연구는 선진 강대국에 비해 연구의 양과 질 측면에서 많이 뒤쳐져 있다. 한국전쟁 후 동서 냉전의 와중에서 한국의 국제전략 연구는 당연 안보(security)전략 연구에 치우쳤고 그 내용 면에서도 서구의 봉쇄정책(containment policy)의 연장선상에서 대북 억지 전략과 한·미·일 삼각동맹에 근거한 소련, 중국 등의 공산권 억지 전략이 그 주류를 이루어 왔다. 따라서 한미동맹 강화 전략, 대일 정경분리 전략에 근거해 북한의 도발을 억지할 수 있는 남한식 봉쇄전략이 논의의 중심이 되어 왔다.¹⁰⁾

이 시기 대외 경제전략은 수출주도 고도성장을 유지하기 위한 발전주의 국가전략 연구에 집중되어 왔다. 발전주의 국가론은 정부의 핵심 관료-특히 경제기획원-주도하에 이들이 파일럿이 되어 국가라는 비행기를 경제성장이라는 목표를 향해 일관인 수출주도형 대외 경제전략을 수립 집행했다는 시각으로 주 연구 내용은 한국의 부존자원 부족, 경제 인프라 부족, 양질의 노동력 존재하에서 관료 주도의 수출증대 전략이 어떻게 가파른 경제성장을 견인할 수 있었는지에 관한 연구가 주류를 이루었다.¹¹⁾

동구 공산권의 몰락과 냉전의 종식이라는 초유의 국제정치 시스템의 충격(systemic shock)은 안보 영역에 한정된 봉쇄 위주 전략의 범위와 내용을 폭발적으로 증가시켰다. 이 물꼬를 튼 것이 한국의 북방정책(Nord-politik)이었다. 공산권의 맹주인 소련이 사라진 국제정치의 현실에서 수많은 동구권 국가들이 시민 혁명으로 공산당 일당 독재를 무너뜨렸고 이를 배경으로 한국은 적극적인 북방전략을 구상하기 시작했다. 따라서 이 시기 한국의 전략 연구는 적극적인 동구권 국가들과의 관계 정상화의 실익을 따지는 안보 전략의 연구에 집중되었다.¹²⁾

10) 이 당시 전략 연구의 트렌드와 관련하여서는 홍석률(2003), 「1970년대 전반 한미관계와 남북대화」, 『역사학 논총』, 5, p. 89-128을 참고할 것.

11) 조용득(2005), 「한국의 무역성장과 무역정책의 변화, 1954-2004」, 『상경연구』, 제30집, pp. 229-269. 박정희 대통령 시절 무역정책의 이론적 분석은 양재진(2011), 「박정희의 신중상주의적 세계화: 3대 구조적 제약과 극복 노력을 중심으로」, 『한국정책논집』, 11, pp. 19-30을 참고할 것.

1987년 시작된 민주화와 1992년 최초의 민주적 선거에 의한 정권교체는 한국 전략 연구에 또 다른 변화를 가져왔다. 동구권과의 새로운 관계 설정하기, 홀로 남은 초강대국이 된 미국에 대한 전략, 그리고 수교를 한 중국에 대한 전략 등이 폭넓게 논의되는 가운데 이 시기 한국의 대외전략 연구는 '북핵 위기'와 '세계화'라는 두 기둥을 중심으로 전개되었다. 먼저 북핵 위기는 위기의 본질과 이 위기의 지속 여부 그리고 지속 시 대응 전략과 해결 방안에 그 초점이 맞추어져 있었다.¹³⁾

세계화는 한국의 대외전략이 안보에서 경제의 축으로 확장되는 배경으로 작용하였다. 냉전의 붕괴와 수많은 공산권 국가들의 시장경제로의 편입은 1980년 중반부터 진행된 세계화의 흐름을 재촉하였고 이에 대응해 많은 수의 한국 대외 경제전략이 연구되었다. 세계화에 적극 참여해 그 경제적 과실을 획득해야 한다는 낙관론부터 세계화의 착취적 성격을 폭로하는 회의론까지 세계화는 이 시기 대외 경제전략 연구의 화두였다.¹⁴⁾

1997년 최초의 수평적 정권교체와 외환위기는 한국 전략 연구의 방향에 큰 영향을 미친다. 먼저 김대중 정부에 시작된 일명 '햇볕정책(sunshine policy)'은 한국 대외 안보 전략 연구에 북한과의 화해 및 협력 그리고 통일이라는 그동안 금기시되었던 대안적 전략의 논의 공간을 마련하였다.¹⁵⁾ 따라서 기존의 통일전략에 관한 논의가 양적·질적으로 풍성해졌고 통일에 이르기 위한 주변 강대국 전략에 관한 논의가 본격적으로 시작되었다.

IMF 위기라 불리는 외환위기는 1990년대 후반부터 대외 경제전략의 거버넌스(governance)에 관한 논의의 불을 댕겼다. 외환위기에 직격탄을 맞은 동아시아 국가들 특히 한국의 경우 거시경제적 근간(fundamentals)이 튼튼했음에도 세계화로 촉진된 자본 유출에 대한 규제 부재로 화를 키웠다는 인식이 확산되면서 국제자본(global capital) 특히 핫머니(hot money)에 대한 규제전략과 한국의 통화안정성 확보 전략이 본격적으로 논의되기 시작하였다.¹⁶⁾

노무현 정부 시기 한국의 국제전략 연구는 기존의 대북한 유화책에 근거해 한반도 통

12) 대표적인 예로 김연철(2011), 「노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서」, 『역사 비평』, 7집, pp. 80-110.이 있다.

13) 박영수(2011), 「제1차 북핵위기 대응과정에서 나타난 김영삼 대통령의 정책관리유형」, 『국제정치논총』, 제55집(4), pp. 139-168.

14) 유현석(1997), 「세계화시대의 민주주의와 신자유주의 정책」, 『한국정치학회보』, 제31집(2), pp. 233-256; 김진영(2011), 「세계화 헤게모니」, 『한국정치학회보』, 제32집(1), pp. 339-360.

15) 김성주(2002), 「김대중 정부의 대북 포용정책 현황과 과제」, 『국제정치논총』, 제39집(3), pp. 349-367.

16) 송경석(2005), 「국제금융체제의 변화와 한국의 대응전략」, 『한국무역연구』, 제3집(2), pp. 113-135.

일을 앞당길 수 있는 외교안보전략이 폭넓게 논의되었다. 이른바 ‘동북아 균형자론’이 그것인데 한국이 강대국의 이해관계로 교착에 머문 비핵화 협상과 북한과의 적대관계 청산의 물꼬를 직접 트고 동북아 지역에서 균형자 역할을 해야 한다는 것이다.¹⁷⁾ 하지만 이 논의는 강대국의 균형자 역할을 중소국인 한국에 지나치게 기계적으로 대입했다는 비판과 균형자의 역할이 방어적(defensive) 성격을 띠는 것을 명확히 하지 못했다는 비판에 의해 그 실효성을 잃게 된다.¹⁸⁾

이 시기 대외 경제전략 연구는 2001년 타결된 WTO 설립협정과 이로 인한 WTO 탄생을 계기로 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 전략이 폭넓게 논의되었다. FTA의 긍정적 부정적 측면이 동시에 논의되었으며 이 FTA의 양자적 그리고 다자적 전략 역시 자세히 논의되었다.¹⁹⁾

이명박 정부 시기 한국의 전략 연구에는 소위 중견국 동력(momentum)이 작동하였다. G20의 유치와 이를 통한 일군의 중간적 힘을 지닌 중견국들에 주목한 학자들은 한국의 대외 혹은 국제전략이 한국의 중간자적 힘의 위치를 반영해 안보전략에서는 강대국적 사고를 버리고 현실적인 연합외교전략을 펴며 경제면에서는 FTA라는 네트워크를 이용해 이 네트워크 파워로 국제적 입지를 다질 것을 전략적 대안으로 내놓았다.²⁰⁾ 하지만 천안함 폭침과 연평해전과 같은 북한의 도발이 지속되면서 대북전략에서는 본격적으로 어떻게 핵을 가진 북한을 비핵화시킬 것인지에 관한 전략이 모색되는 시기였다.²¹⁾

이 시기 경제전략 연구는 2008년 금융위기 후 금융 및 통화 안정망 전략에 초점이 맞추어져 왔다. 미국의 모기지 부실, 투자은행의 파산, 미국발 금융위기, 그리고 세계 경제 위기는 전 세계적으로 금융자유화로 인한 부작용에 관한 논의를 증폭시켰으며 한국학계 역시 이런 금융위기의 도전을 어떻게 헤쳐 나가고 다가올 수 있는 금융위기에 어떻게 선도적으로 대응할 수 있는지에 관한 전략 논의가 촉발된 시기이기도 하다.²²⁾

17) 박영준(2005), 「동북아 균형자론과 21세기 한국외교」, 『한국정치외교사논총제정치논총』, 제28집(1), pp. 161-191.

18) 배종윤(2008), 「동북아시아 지역질서의 변화와 한국의 전략적 선택: 동북아 균형자론을 둘러싼 논쟁의 한계와 세력균형론의 이론적 대안」, 『국제정치논총』, 제48집(3), pp. 93-118.

19) 문돈(2007), 「국제무역질서의 변화와 한국: 다자주의, 지역주의, 양자주의, 그리고 한국」, 『한국정치연구』, 16(2), pp. 165-190.

20) 이승주(2016), 「연합형성과 중견국 외교: MIKTA 의 사례」, 『국제지역연구』, 25(2), pp. 91-116.

21) 오대식(2008), 「전망이론 통해 본 북한의 행위 이해: 천안함, 연평도 도발 사건을 중심으로」, 『서석사회과학논총』, 5(3), pp. 1-34.

22) 김경아(2011), 「글로벌 금융위기 전후 국내금융시장의 변동성에 관한 연구」, 『산업경제연구』, 24권(3), pp. 1425-1450.

2000년 말부터 한국의 전략 연구에서 또 하나 주목할 점은 한국의 학계에서 본격적으로 문화전략이 논의되기 시작했다는 점이다. 국제정치에서 문화라는 변수는 이미 1980년 냉전의 와중에 나이(Joseph S. Nye)에 의해 연성 권력(soft-power)이라 불리며 한국가가 타국의 외교행태에 대한 변화를 이끌어 내기 위한 문화적 권력이라 정의되고 연구되어 왔다. 이러한 논의는 2000년대 말 이른바 중국의 매력공세(charm offensive)와 공공외교(public diplomacy)라는 논의를 통해 좀 더 심화 발전되었는데 이 시기 이후 문화외교, 공공외교 혹은 문화전략은 한국 전략 연구의 핵심이 된다.²³⁾

박근혜 정부 시기 한국의 전략 연구는 그 다양성과 깊이 측면에서 한층 성숙해진다. 먼저 미국의 아시아 재균형 정책에 관한 미국의 전략 그리고 한국의 대응 전략에 관한 연구들이 진행됐다.²⁴⁾ 또 정부 초기의 통일 대박론을 중심으로 대북한 화해 협력과 통일전략이 논의된 반면 임기 중반부 남북관계의 경색과 북한의 극단적인 핵 도발은 대북한 억지 전략 그리고 한반도 전술핵 배치전략에 관한 논의를 증가시켰다.²⁵⁾

경제전략 측면에서는 오바마 행정부의 아시아로의 회귀(pivot to Asia; Rebalancing in Asia)의 전략적 함의에 대한 연구와 이 전략의 핵심인 환태평양경제동반자협정(TPP) 그리고 역내 메가(Mega) FTA 전략이 주로 논의되었으며 중국의 부상으로 인한 각종 대외 경제전략들이 연구된 시기이기도 하다.²⁶⁾ 문화전략 역시 한류의 성공에 크게 힘입어 한국식 매력 발산(charm offensive) 전략이 본격적으로 논의되기 시작하였고 아울러 디지털 공공외교가 SNS의 혁명적 발전에 따라 주목받기에 이른다.²⁷⁾

문재인 정부 한국의 외교안보전략으로는 북한 도발의 근본적 해결 전략과 북미 비핵화 협상 전략 그리고 이 협상이 타결될 경우 발생할 남북 화해 및 협력, 남북 평화조약 및 통일 전략에 관한 논의가 재등장한다.²⁸⁾ 하지만 미국 도널드 트럼프 정부 들어 시작된 보

23) 공공외교에 관한 대표적인 논의는 성병욱 「공공외교의 환경변화와 한국의 대응방안」, 『대한정치학회보』, 제20집(3), pp. 1-23.

24) 이수형(2015), 「미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의 패권축소론의 관점에서」, 『한국과 국제정치』, 31(2), pp. 1-27.

25) 이수석(2015), 「박근혜정부의 대북정책과 남북관계」, 『평화학 연구』, 14권(3), pp. 127-143.

26) 이용욱(2017), 「위안화 국제화와 한국의 금융외교: 삼립불가능성과 전략적 선택」, 『신아세아』 24(1), pp. 164-194.

27) 이진영(2018), 「문화외교와 소셜미디어 활용: 디지털 문호공공외교의 대두와 개념화를 중심으로」, 『문화와정치』, 제5집(4), pp. 69-94.

28) 조성열, 「문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로」, 『통일정책 연구』, 26(1)호, pp. 1-28.

호무역 색채가 짙은 국제경제질서에서 이를 뉴노멀(a new normal)로 받아들이고 다가올 세계 경제의 불확실성에 대비할 전략에 대한 논의가 전면부에 등장한 반면 역내에서는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP), 아시아인프라투자은행(AIIB), 그리고 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)으로 대변되는 자유무역 블록질서에 대한 대응 전략도 폭넓게 논의되었다.²⁹⁾ 문화에선 4차 산업혁명이 깊숙이 들어와 이른바 디지털 공공 외교 전략 및 4차 산업혁명을 이용한 문화전략에 관한 논의들이 속속 등장했다.

29) 강원식(2014), 「아태지역의 상보적·단일적 광역FTA 형성 가능성: RCEP와 TPP의 수렴을 중심으로」, 『아태연구』, 21(4), pp. 1-26.

제2절 한국 전략 연구의 성과와 한계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

위에서 리뷰한 대로 한국의 전략 연구는 외부 환경의 변화와 이에 따른 정권 고유의 목표 혹은 이니셔티브를 달성하는 최적화된 방식에 대한 연구가 그 주류를 이루어 왔다. 안보전략의 경우 대북 봉쇄와 억지, 대북 타협과 협력, 그리고 또 다른 억지 전략이 국제정치 환경의 변화, 북한의 전략 변화, 이로 인한 미국의 전략 변화라는 큰 틀 안에서 반복적으로 연구되어 왔다. 특히 국제적인 냉전의 종식과 한국 내부의 민주화는 대북전략에서 과거에 볼 수 없었던 화해와 협력전략 연구의 공간을 열었고 이 흐름은 현 정부하 전략 연구에서도 계속 이어지고 있다.

경제전략의 경우 고도 산업화와 성장기 국가 주도의 적극적 무역정책 및 수출 전략이 어떻게 가파른 성장을 이어 나가게 할 수 있는지를 연구하는 중상주의적 전략 연구가 주류를 이루었다. 반면 1990년 이후부터는 세계화라는 거대한 경제적 화두를 중심으로 무역 자유화 및 투자 자유화를 통한 국부의 증대에 관한 전략 연구가 대거 등장하기 시작했다. 하지만 IMF 외환위기라는 괴멸적인 충격을 받은 후 자유주의적 경제전략과 더불어 금융의 규제와 거버넌스에 관한 전략 연구들이 속속 등장하기 시작하였으며 이후 밀레니엄과 궤를 같이한 WTO의 등장 이후 FTA 전략, 지역 내 무역 자유화 전략, 그리고 중견국으로서의 통상 및 투자 전략들이 폭넓게 연구되었다.

한국의 문화전략의 경우 그 흐름을 알기 어려울 정도로 산발적 단편적으로 명맥을 이어 오다 통신수단의 혁명적 발전에 발맞추어 공공외교 및 디지털외교 등 소위 문화 혹은 매력 알리기 전략들이 등장했다. 이들 연구들은 과거 관-정부-재외공간이 주도한 한국의 좋은 전통문화 알리기 전략들의 한계를 지적하고 쌍방향 소통 시대에 한국이 문화를 한국의 매력이라는 국익 차원에서 인식하고 이를 정부 및 민간 주도로 적극 실현할 수 있는 전략 마련에 초점을 두었다.

하지만 이런 한국의 전략 연구에 존재하는 몇 개의 한계점 역시 존재한다. 먼저 기존의 전략 연구는 한국의 국익에 대한 명확한 정의 없이 당시 연구의 대상인 정부가 추진하던 주요 정책과 이벤트 중심의 전략 연구가 다수 확인되었다. 특히 경제전략의 경우 권위주

의 시대에는 중상주의적 무역전략 연구에 몰두했고 급작스레 진행된 세계화를 배경으로 는 갑자기 방향을 180도 틀어 자유주의적 경제전략들이 등장하기 시작한다. 이런 흐름 역시 IMF 위기를 겪으면서 다시 규제와 거버넌스 전략으로 옮겨 가고 2000년 초반에 진행된 WTO 협상과 출범을 계기로 다시 FTA 및 Mega-FTA 등 자유주의적 흐름을 옮겨 간다.

한 정부의 경제 목표와 이를 위한 전략이 국제경제의 상황 변화와 밀접히 연결되어 있는 것은 당연하나 이런 상황 변화가 한국의 경제적 국익 즉 지속적인 성장을 어떻게 제약 하는지에 관한 중장기적 예측 없이 지나치게 해당 정부가 마주친 문제를 해결하는 문제 풀이식(problem-solving) 전략 연구가 다수였으며 그마저 전략 연구와 정책대응 연구 가 혼재되어 있는 점이 아쉬운 점이라 하겠다.

두 번째 한국의 안보전략 연구와 관련해 가장 큰 한계점은 국내정치적 변화에 지나치게 연동되어 정권 맞춤형 안보전략이 다수를 이룬다는 점이다. 물론 한국에서 북한의 또 다른 도발을 억제하는 것이 한국 최고의 안보상 국익임을 어느 누구도 부정할 수 없을 것이다. 냉전 붕괴 이후 북한은 핵보유 의사를 명확히 하고 국지적 저항도 도발을 지속했지만 한편으로 4자회담, 6자회담, 그리고 최근의 북미협상까지 대화의 노력도 멈추지 않았다. 따라서 이런 북한의 양면적인 전략에 대한 포괄적인 대안 전략 마련이 상대적으로 부족한 듯 보인다. 안보전략의 확실한 트렌드는 정권의 성향-즉 보수와 진보-에 따라 상충 하는 전략이 도출된다는 점이다. 워낙 북한문제에 대한 접근이 집권당의 정파성(partisanship)에 따라 선호가 양극화되어 있음을 감안하더라도 중장기적인 안목에서 북한 전략을 균형 있게 다룬 연구가 부족하다.

안보전략과 관련해 또 하나의 아쉬운 점은 전략 연구가 지나치게 동북아-미국 포함-에만 집중되어 있다는 점이다. 물론 한국의 안보 혹은 생존 문제가 미-중-일-북한에 강하게 영향을 받는 것은 사실이나 한국의 안보이익이 유럽이나 동남아 특히 중동 및 오세아니아 지역과 관련해 부재(不在)한다고 할 이론적 근거는 없다. 따라서 이들 지역에 대한 기본적인 한국의 국익 관련 논의와 전략에 관한 청사진은 학계에서 논의될 필요가 있어 보인다. 최근 중동의 호르무즈해협의 파병문제와 아프리카지역 해적문제 그리고 미국의 인도태평양 전략으로 인한 호주 및 뉴질랜드의 남양주 국가들과의 관계문제가 핵심 사안으로 떠오르고 있지만 사안의 중요성을 뒷받침할 만한 전략 연구는 부족해 보인다.

마지막으로 한국의 문화적 이익 혹은 매력과 관련하여 몇 가지 문제가 제기될 수 있을

것 같다. 우선 기존의 한국 문화전략 연구는 문화라는 것이 어떻게 한국의 국익으로 설정될 수 있는지 구체적으로 언급하고 있지 않았다. 한 국가의 문화, 이미지, 그리고 명성 등 보이지 않는 비물질적 자산은 핵심 국익으로 정의되어 온 지 오래다. 물론 이를 냉전시기 미국과 소련을 중심으로 한 이데올로기 전쟁에 따른 하나의 프로파간다로 본 것은 사실이지만 냉전 해체 이후 국가들의 문화적 이익은 연성권력(softpower) 차원에서 폭넓게 논의되어 왔다. 특히 급격한 과학기술 발전과 세계화는 각국이 자신의 문화 혹은 이미지를 매력(charm) 차원에서 정의하도록 유도했고 이에 기반한 적극적인 문화전략 연구를 촉진했다.

하지만 한국의 문화전략 연구는 양적인 측면에서 안보나 경제전략 연구에 비해 절대적으로 부족하다. 이와 더불어 그 연구가 본격적으로 이루어진 것도 2000년대 이후이다. 또 하나 지적할 부분은 문화전략 연구가 미국의 공공외교(public diplomacy)의 영향을 받아 지나치게 정부와 관료사회의 타국의 국민을 대상으로 한 톱다운식 이미지 외교로 인식되어 왔다는 점이다. 즉 정부가 재외공관을 동원해 타국의 국민을 대상으로 한국 알리기 작업을 하는 것을 주된 문화외교로 보아 온 것이다. 하지만 인터넷상의 급격한 소통수단 변화와 디지털매체의 발전은 한국에 민간 주도 혹은 시민사회주도의 쌍방향식 문화외교의 필요성을 증가시키고 있다. 하지만 아쉽게도 이러한 새로운 환경에 대응하는 한국의 문화외교전략은 아직 제대로 이루어지지 않고 있다.

이러한 한국의 지난 세기 전략 연구에 대한 비판적 고찰을 통하여 본 연구는 다음과 같은 한국 대외전략 연구를 진행한다. 본 연구의 핵심은 다음과 같다.

먼저 전략 개발 이전에 너무 상식적이기도 하지만 한국의 객관적 국익을 정의한다. 이 국익은 기본적으로 한국이 마주하는 환경적 제약을 고려한 후 한국이 중장기적으로 실현해야 할 핵심 이익이다. 두 번째로 한국의 국제 혹은 대외전략을 이 국익을 극대화(maximization)화는 중장기적이며 포괄적인 하지만 구체적인 행동계획으로 정의하고 이를 도출하였다. 세 번째로 국익의 세 가지 측면 즉 안보, 경제, 그리고 문화의 측면에 균형 잡힌 관심을 두어 이 세 분야를 아우르는 전략의 종합적 조망도를 그려 내려 했다. 아무리 국익이 객관적이고 중장기적으로 예측 가능한 이익이라도 국익의 우선순위는 존재하며 이에 따라 당연히 전략추진의 우선순위도 매겨지게 마련이다. 이를 감안하여 본 연구는 한국의 국제전략의 상호관계 및 우선순위도 식별하고 있다. 다음 장에서는 이런 한국의 국제전략 도출을 위한 간단한 이론적 분석틀을 제공한다.

제3장

연구 프레임워크(Framework)

제1절 국제전략 연구 프레임워크

제2절 국제전략의 대상

제 1절

국제전략 연구 프레임워크(Framework)

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 국제전략 연구를 위한 프레임워크를 제시하려 한다. 여기서 말하는 프레임워크는 분석의 기준이 되는 인과관계모형(causal model)을 의미하며 구체적으로 위에서 식별된 한국의 세 가지 차원의 국익과 국제전략 즉 외교·안보전략, 경제전략, 그리고 문화전략이 어떻게 상호작용하여 과연 무엇을 어떻게 지향해야 하는지에 관한 뼈대를 제공한다.

본 연구에서 택한 프레임워크는 제한된 최적화(Constrained Optimization) 모델이다. 주류 경제학과 국제정치학의 전략적 선택모델(strategic choice model)에서 폭넓게 사용되는 이 모델은 비교적 간단한 가정에 기대고 있다. 가장 먼저 특정 경제적 혹은 정치적 행위자가 계산 가능한 효용(utility)을 지닌다고 가정한다. 주류 경제학의 예를 들면 시장에서의 소비자(consumer)가 대표적인데 이들 소비자는 비교적 뚜렷한 효용에 대한 기대가 있으며 이 효용은 선호로 표현된다.

이러한 경제학적 사고는 이미 오래전에 국제정치학에 큰 영향을 주어 정치적 행위자 특히 투표자와 정치인들 그리고 심지어 국가 역시 측정 가능한 효용을 지닌다는 주장이 이론화되었으며 심지어 이러한 주장은 상당한 경험적 연구 결과로 뒷받침되고 있다.³⁰⁾ 따라서 본 연구에서 역시 국가를 무정부 상태하의 합리적 행위자(rational actor)로 가정하고 시장에서의 소비자와 같이 자신의 이익 즉 국익(national interest)을 극대화하려는 행위자로 가정한다. 이러한 국가 합리성 가정은 모든 다른 조건이 일정할 때 국가는 자신이 인지한 이익 즉 국익을 극대화하려 한다는 가정으로 이어진다.

제한된 최적화 이론이 제기하는 두 번째 가정은 합리적 행위자가 마주하는 피할 수 없는 구조적 혹은 환경적 제약이다. 보통 경제학에서 경제주체 특히 소비자가 마주하는 예산상 제약(budget constraint)을 의미하는 제약은 쉽게 말하면 소비자가 자신의 수입(income) 이상의 소비를 할 수 없다는 가정으로 시장에서 소비자가 소비할 경우 결국 이

30) Rober Powell(1997), *In the Shadow of Power*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 28-35.

리한 예산상의 제약하에서 자신의 효용을 극대화(maximization)하는 소비를 한다는 가정으로 연결된다.

이런 경제학적 사고는 국제정치학의 국가들의 외교행태를 분석하는 데 유용하게 적용되어 왔다. 앞서 우리는 국가 역시 시장행위자와 동일하게 자신의 효용을 가지고 이를 만족 혹은 실현시키려 한다는 주장을 하였다. 그럼 이러한 합리적 행위자인 각각의 개별 국가가 마주하게 되는 제약 특히 환경적 제약은 무엇일까? 본 장에서는 이를 국제체제의 힘의 상대적 분포(relative power distribution)에서 차지하는 위치라고 개념화한다. 실제 국제정치는 국가들이 법적 질서 없이 자신의 국익을 위해 끊임없이 경쟁하는 냉혹한 세계이다. 하지만 이들 국가들의 힘은 상대적 위계(hierarchy)에 근거하고 있어 흔히 말하는 강대국, 중견국, 약소국이 존재한다. 당연히 이들 국가군에서 자신이 차지한 국력(national power)이 얼마나 되는가에 따라서 국가들의 행동 폭은 제약을 받는다. 마치 소비자가 자신의 소득에 의해 소비 선택에서 제약을 받는 것과 마찬가지로이다.

중요한 점은 초강대국이 아닌 이상 이렇게 국가들 간의 국력 순위에서 차지하는 위치에 따라 자신들의 국익의 크기 그리고 국익 추구 방식이 달라질 수밖에 없다는 것이다. 예를 들어 냉전 붕괴 직후 미국은 국익을 상당히 팽창적으로 정의하고 그 실현 역시 무력을 통한 해결과 경제제재를 혼용하여 자신의 이익을 극대화하는 방식으로 추구하였다. 당시 미국은 다른 국가로부터의 제약이 거의 없는 단극의 순간(a unipolar moment)을 누렸기 때문이다. 최근 급부상하는 중국의 경우 역시 자신의 이익을 팽창적으로 정의하여 남중국해 도서 및 해양 영유권을 근거가 모호한 역사적 9단선을 들어 주장하고 몇 개의 섬에는 군사시설을 건립하고 있다. 물론 미국이라는 환경적 제약이 있긴 하지만 다른 중소국에 비해 월등한 자율성을 누리고 있다.

반면 한국이나 인도네시아 같은 중견국 범주에 들어 있는 국가들은 이런 팽창적 국익 정의가 불가하며 스스로가 정의한 국익을 모든 정책수단을 동원해 일방적으로 추구하기 어렵다. 가장 큰 이유는 미국, 중국과 같은 초강대국이 자신의 국익을 추구하면서 중견국 혹은 약소국에 제약을 부과하기 때문이다. 이런 의미에서 국가들 역시 제약 즉 환경적 제약하에서 자신의 국익을 추구해야 한다는 가정이 성립된다.

제한된 최적화 모델의 마지막 가정은 위의 두 가정을 합해 국가는 상대적 힘의 분포라는 환경적 제약하에서 자신이 추구하려는 국익을 정의하며 이렇게 정의된 국익을 항상

극대화하려고 하지만 이 극대화 방법 역시 환경적 제약을 고려한 후 결정한다는 것이다. 구체적으로 본 연구에서는 합리적 국가가 환경적 제약하에서 자신의 국익을 극대화하려는 장기적 계획(plan)을 ‘전략’이라 개념화한다. 결국 한 국가의 전략이란 “그 국가가 마주한 환경적 제약하에서 자신의 국익을 극대화하기 위한 장기적이고 포괄적이며 구체적인 행동계획”이라 정의할 수 있다.³¹⁾

한국의 맥락으로 돌아가서 이런 프레임워크를 적용하면 다음과 같은 가정이 성립된다. 첫 번째 한국은 효용으로 환원할 수 있는 이익을 국익의 형태로 갖는다. 그 국익은 이론적으로 안보이익 혹은 생존, 경제적 이익 혹은 번영, 그리고 문화적 이익 혹은 매력으로 나눌 수 있지만 중국적으로는 국익이라는 이름으로 최종 환원 가능하기에 총체적 국익이 존재한다. 한국은 무정부 상태의 국제정치체제에서 다른 모든 주권국가와 마찬가지로 이러한 국익을 달성하려는, 좀 더 구체적으로는 극대화(maximization)하려는 노력을 해야 한다.

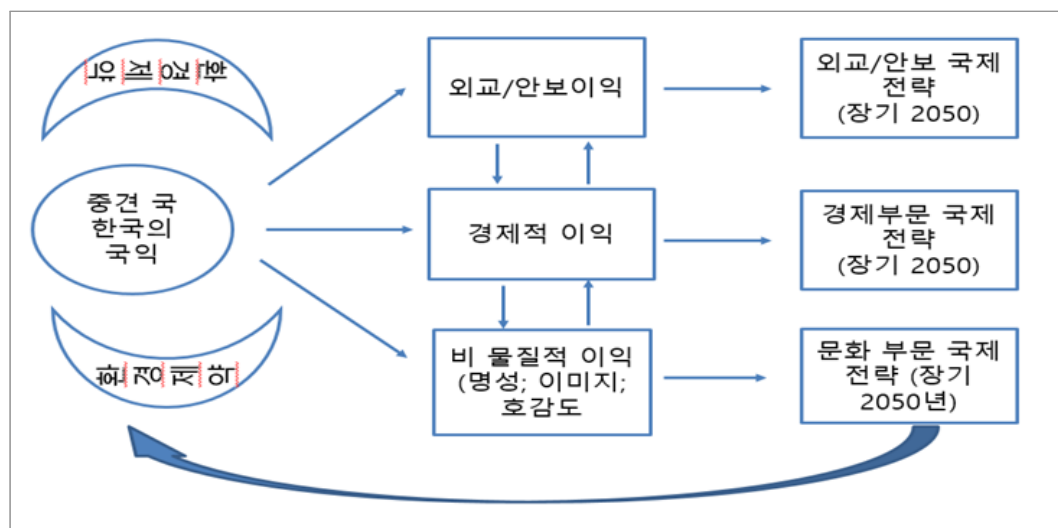
하지만 이러한 국익 추구에서 한국은 중견국(middle power)으로의 위치를 지각하고 중견국에 부과된 환경적 제약을 직시해야 한다. 중견국 한국이 마주하는 환경적 제약이란 주로 국익 실현의 수단을 제약하며 안보 측면에서는 강대국으로부터의 외교 압박, 군사적 압박, 그리고 동맹질서를 통한 견제 등으로 구체화된다.

경제 측면에서는 강대국 중심으로 이루어진 국제경제질서 및 초국가 자본(Global Capital)으로부터의 제약 그리고 이것들이 형성한 국제시장의 움직임으로부터의 제약이 존재한다.

문화가 그나마 한국과 같은 중견국에 가하는 제약이 약한 편이지만 국제 문화규범, 거대 문화산업 행위자 그리고 문화적 상대주의 원칙 등이 한국이 문화라는 국익을 추구할 때 마주치는 제약이다.

따라서 강대국이 아닌 한국이 위에서 언급한 환경제약하에서 안보이익, 경제이익, 그리고 문화적 이익을 극대화하기 위해서는 포괄적이고 장기적인 행동계획인 ‘전략’이 필요하다. 이상의 한국의 국익, 환경제약, 그리고 전략 간의 상관관계를 앞에서 언급한 제한된 최적화 모델의 시각에서 도식화하면 아래와 같은 그림으로 정리할 수 있다.

31) David A. Lake and Robert Powell(1999), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 7.



[그림 2] 한국 국제전략 프레임워크: 제한된 최적화 모델

출처: 연구진이 직접 구성.

제2절 국제전략의 대상

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 본 연구는 한국의 국익을 정의를 내리고 그 종류를 식별했으며 이것이 환경 제약하에서 이루어질 수밖에 없음을 밝히고 그 환경제약의 실체를 밝혀 보았다. 아울러 이러한 환경제약하의 국익 극대화 수단으로서 ‘전략’의 포괄적 성격과 미래 지향적 성격 역시 개념화하였다.

본 장에서는 이러한 전략의 추구 혹은 적용 대상이 누구인지를 식별해 보고자 한다. 이론적으로는 한국의 국익 추구 대상은 한국을 제외한 지구상 모든 국가라는 것이 국제정치의 일반 상식이다. 국제라는 단어 자체가 한 국가의 다른 국가에 대한 관계(inter-state relationship)라는 뜻을 내포하기 때문이다. 하지만 현대 국제관계 이론은 외교·안보의 대상과 대외 경제전략의 대상 그리고 문화외교의 대상을 일원적으로 국가 대 국가로 보기보다는 분야 고유 영역의 특성에 따라 다르게 식별하고 있다.

먼저 외교·안보의 영역에서 국제정치학은 전통적인 국가 간 일대일 관계를 아직도 분석의 기본 단위로 다루고 있다. 이를 양자적 접근법(dyadic approach)이라고 칭하는데 이는 안보 영역에서는 다원화된 국가의 내부 행위자(internal actors)들의 선호가 국가라는 단일체에 의해 수렴(aggregation)되는 성향이 강하기 때문에 국가를 단일체(unitary actor)로 간주하고 국가 간의 관계를 연구하는 전통이 오래전에 자리를 잡은 것이다.

물론 아무리 단일체 국가가 할지라도 안보 영역에서 양자 이상의 대상을 마주칠 가능성은 존재한다. 대표적인 예가 동맹과 국제기구이다. 예를 들어 한국이 참여한 안보 이슈를 유럽과 상의할 경우 북대서양조약기구(NATO)라는 다수의 안보협의체 혹은 레짐과 마주해야 하며 파병 혹은 평화유지 작전에 군을 파견할 경우 UN이라는 국제기구를 직접 마주해야 한다. 하지만 이런 동맹과 심지어 국제기구라도 안보의 특성상 주도국(leading states)이 존재하는 것이 그 특징이라 결국 안보 관련 연구가 이들 주도 국가의 양자 관계로 환원되는 것이 빈번한 것이다.

이런 논의를 배경으로 한국의 외교·안보 영역의 대상을 식별해 보면 다음과 같다. 먼저 한국의 외교안보전략의 추진 및 구사 대상은 한국 외의 모든 국가이다. 초강대국 미국과 중국부터 파푸아뉴기니까지 모든 국가가 외교·안보전략의 구상에 포함되는 것이 아주 이론적인 상식이다.

하지만 주의할 점은 한국의 외교안보이익과 관련된 핵심 당사자는 특정 국가들로 좁혀지는 특성이 강하다는 점이다. 초강대국인 미국이 지구상 거의 모든 국가와 외교안보 이해관계를 조율한다. 국제정치에서 말하는 강대국의 숙명(fate of great powers)이다. 하지만 한국과 같은 중견국은 외교안보의 이해관계가 정치적으로 관련성 있는 국가로 한정되어지며 이것을 국제관계이론에서는 정치적으로 관련된 양자 관계(politically relevant dyads)라 부른다.³²⁾

따라서 한국의 경우 안보 관련 특정 양자 관계가 고정적으로 반복 생산되는데 크게 나누어 보자면 초강대국 미국과 중국, 동북아의 주요 행위자인 일본과 숙적관계에 놓인 북한 그리고 외교·안보질서의 고전적 강대국 EU 그리고 최근에 주목받고 있는 동남아시아 국가들-신남방정책-이다. 물론 이것이 한국의 미래 외교안보이익이 지금까지 마주하지 못한 다른 북유럽 동유럽 남미 오세아니아 아프리카의 특정 국가와 연계될 가능성을 부정하는 것은 아니다. 하지만 정치적으로 연관된 양자 관계의 이론이 말해 주다시피 지리적 접근성, 남북 양자의 미래 동맹의 가능성, 그리고 공유되는 여타 이익의 결부성을 종합적으로 고려해 볼 때 그 가능성은 극히 낮다고 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 한국의 외교안보전략 수행의 대상 국가로는 북한을 위시해서 미국, 중국, 일본, EU, 그리고 동남아시아 국가로 한정 지으려 한다.

안보 영역에 비해 대외 경제전략에서는 양자 관계가 무색해진다. 가장 큰 이유는 경제현상의 '세계화(globalization)' 때문이다. 세계화는 재화의 생산과 공급 유통 그리고 소비가 국가를 넘어 여러 국가에 걸쳐 국제화되는 현상을 말한다. 국내에서 생산된 재화의 국제적 유통인 무역만 보더라도 이제 한국-일본, 한국-중국, 한국-미국 등 양자 관계로 분석하기 어렵다. 이미 발효 중인 FTA만 해도 16개이며 이미 WTO라는 Mega FTA까지 추진하려 하고 있다.³³⁾ 무역이 이렇진대 금융과 통화 그리고 기술은 더욱더 글로벌한 양

32) D. Scott Bennett(2006), "Exploring Operationalizations of Political Relevance", *Journal of Conflict Management and Peace Studies*, 26(3), pp. 245-261.

33) 한국이 맺은 공식 FTA 협정과 관련하여서는 외교부 홈페이지 <https://www.fta.go.kr/main/situation/fta/world/fm>

상으로 발전하고 있다. 본 연구에서 대외 경제전략 관련 양자 관계별 분석을 지양하고 이슈(issue)별 분석을 시도한 가장 큰 이유다.

문화와 관련해 본 연구는 그 분석 대상을 주요 국가와 지역을 혼합적으로 삼았다. 가장 큰 이유는 문화교류의 양태가 안보 및 경제와 다르게 강한 경로종속성(path dependency)을 따르기 때문이다. 근대화 이후로만 좁히더라도 한국은 미국과 중국 그리고 일본이 가장 중요한 문화교류 대상이었다. 하지만 유럽의 경우 공동체의 통합 정도에 비례해서 영국·프랑스·독일에서 EU 전체로 교류의 대상이 지역 수준으로 확장되어 왔다. 최근에는 한류로 대변되는 한국문화의 매력이 동남아라는 지역에서 인기를 얻으며 그 중요성을 높이고 있다. 이런 이유에서 본 연구는 문화교류의 경로종속성을 염두에 뒀 주요국 및 지역의 단위에서 고민하고 구체적인 장기 전략을 도출하고자 했다.

f를 참고할 것.(검색일: 2020.2.22) .

제4장

안보전략

제1절 서론

제2절 대미국 안보전략

제3절 대중국 안보전략

제4절 대일본 안보전략

제5절 대북한 안보전략

제1절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

전략은 불확실한 상황과 조건하에서 핵심적인 하나 혹은 그 이상의 목적을 달성하기 위한 장기적이고 포괄적인 최고 수준의 계획을 의미한다. 중장기 전략의 시간적 지평은 대략 10~30년의 미래를 예상하며 향후 10년 이후를 중기라고 한다면 30년 정도의 미래를 내다보는 것을 장기라고 정의한다. 미래의 변화는 미국 패권전략의 변화, 미·중 전략 경쟁의 본격화, 자유주의 국제질서의 약화, 4차 산업혁명으로 인한 기술 환경의 근본적 변화 속에서 일어날 것이며 그 과정에서 한국은 생존, 번영, 자율성 극대화, 중견국 외교 이익, 그리고 한국의 국력 증강 등의 전략적 목표를 추구해야 한다.

본 연구는 트럼프 정부 이후 자국 이익 우선주의와 중국에 대한 강한 견제를 핵심으로 하는 소위 트럼프주의가 잔존할 것으로 보지만 미국의 국력이 어느 정도 회복되면 미국 주도의 질서가 새롭게 자리 잡을 것으로 예상한다. 특히 중국의 국력 성장을 GDP 기준으로 상정하는 것은 온당하지 못하며 가장 가능성이 높은 시나리오는 미국 패권하 미·중 경쟁과 중국의 질서 순응적 도전이라고 본다. 한국은 기본적으로 한미동맹 중시 속 대중 협력 모색, 그리고 자유주의 국제질서의 수호라는 중견국 외교와 국력 증강외교를 추구해야 하며 이는 현재까지의 대전략을 근본적으로 바꾸는 양자택일적 전략 추진이라기보다 기존의 전략을 보완, 발전시키는 보완적 대전략이라고 할 수 있다.

국가와 지역별 한국 외교전략을 살펴보면, 앞으로의 불확실한 미국의 패권전략 변화의 추세 속에서 한미동맹은 매우 중요한 기 확보된 안보자산이라 본다. 한미관계와 한미동맹을 건전하게 유지하면서 동시에 우리의 국익에 맞는 방향으로 진화시키는 능력을 발전시켜 나가는 것이 무엇보다 중요하다. 한국은 한미동맹과 관련된 기존의 전략을 근본적으로 변화시키는 전환적 전략을 선택하기보다는 기존의 전략을 상황에 맞게 보완하는 보완적 전략을 추진할 필요가 있다. 그러나 중국의 도전이 심각해지고 미국이 자국 중심, 대중 경제 전략을 일방주의적으로 추진할 경우, 이로 인해 중장기 미래에 동맹의 존재 자체가 이익보다 손해가 된다고 판단된다면 동맹의 파기도 배제할 필요가 없다. 미국의 동맹

전략의 근본적 변화가 초래되어 동맹의 유지가 불가할 경우 대안적 안보전략도 준비해야 한다. 이제까지 제기된 것으로는 1) 자체 핵무장, 2) 지역 국가와의 안보협력(한일 협력), 3) 주변 강대국(중국)에 대한 편승전략 등이다. 그러나 전략적 관점에서 볼 때 한미동맹의 유지가 가장 큰 이익이 되므로 우리는 미국의 동맹전략 변화를 예의주시하면서 1) 여러 상황 변화 속에서도 한미동맹이 지속될 수 있도록 노력하고, 2) 한미동맹의 수준, 목적, 양상이 우리의 국익에 부합하는 방향이 되도록 조정해 나가는 능력을 갖춰야 한다. 한국 안보전략의 핵심은 이와 같은 동맹 발전 전략 수립 및 추진이 될 것이다.

한편 중국은 최소한 2035년까지는 가능한 패권 추구 의지를 공식화하지는 않을 가능성이 높으며 미국과의 갈등도 불가피하지만 불필요하게 확장하지 않으면서 내부 역량을 강화하는 데 집중하는 것이 합리적인 선택일 것이다. 시진핑 체제에서 경제성장을 하락 추세가 빠르게 진행되어 경제위기가 도래하고 강국화 일정에 큰 차질이 발생하여 공산당 체제에 도전이 있는 상황에서 대외적 공세가 동시에 진행될 경우, 즉 내우와 외환이 동시에 전개되어 체제 유지에 직접적 위협 인식이 고조될 경우 중국은 체제 안보 우선주의가 발동되면서 미국과의 직접적 대응이 아닌 남중국해, 한반도 등 체제 안보에 직결된 지정학적 중요 지역에 대해 보다 강경한 입장을 견지할 가능성도 있다.

특히 현재 시진핑 정부는 ‘공산당의 영도’의 강화를 주창하면서 사실상 권력을 집중하고 사회통제를 강화하는 등 체제의 경직성이 고조되고 있는 상황에서 내부의 도전과 위기가 불거질 경우 미국 대응에 합리성과 유연성이 발휘되지 못할 가능성도 고려해 볼 수 있다. 따라서 중국 대외전략의 변화를 가늠하기 위해서는 중국의 발전전략의 성취 추이와 국내정치의 유동성에 대한 지속적인 관찰, 그리고 미국의 공세에 대한 중국 고위 지도자들의 인식, 판단이 어떻게 전개되는지를 주시하는 것이 중요하다.

향후 미·중 관계의 유동성에 따라서 한중 양국의 의지와는 별개로 다시 쟁점이 될 사안이 적지 않다. 예컨대 봉합에 그친 사드 갈등, 남중국해 문제, 화웨이(Huawei) 사태와 같은 기술표준 선택의 문제, 그리고 한반도 평화체제 수립 등 무거운 이슈들이 한중관계를 언제 다시 압도할지 모르는 상황에 있으므로 현재의 소강국면에서 이에 대비하기 위한 소통 및 위기관리 채널을 마련하려는 노력이 필요하다. 한국이 대중 외교에서 독자적 전략 가치를 확보하기 위해서는 중국의 주변국과의 네트워크가 강한 국가로서 한국의 위상을 확보해 놓는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 미·중 등 강대국에 편승된 한국의 외교

지형에 근본적인 변화가 필요하다. 미·중 간의 ‘대리 세력 경쟁’은 향후에도 지속될 가능성이 높은 만큼 이러한 대리경쟁에 동원되어 딜레마를 겪는 국가가 늘어날 것이며 이들 국가 간의 연대 형성이 필요한 새로운 환경이 조성될 수 있다. 이에 대비해서 선제적으로 한국의 외교지형을 기존의 강대국 중심에서 다양화시켜 가면서 한국의 국제적 네트워크를 점차 확장할 필요가 있다. 특히 기존의 미타(MIKTA)를 넘어서는 실질적인 중견국 외교의 외연을 확대해 가는 것이 중요하다. 예컨대 신남방정책이 구호로 머물지 않고 실제 그 동력을 확보하고 전개될 수 있도록 장기적인 전략을 구상하고 인력과 체제 정비도 적극 모색할 필요가 있다.

21세기 들어 중국이 경제적, 군사적으로 부상하고 미·중 간 전략경쟁이 전개되면서 일본 외교는 점차 도전에 직면하고 있다. 그동안 일본은 “정경분리” 원칙에 근거하여 정치적으로는 미국과 공조하면서 경제적으로 중국과 협력 면을 넓혀 가는 이중전략은 미·중 전략경쟁에 따라 정치/안보와 경제가 일체화되는 추세를 보임에 따라 많은 어려움에 봉착하고 있다. 특히 미·중 양국이 자국 중심적 이념에 근거한 국제질서를 재편하려는 노력을 경주하는 가운데 일본 외교는 일본 나름의 새로운 활로를 모색하고 있다. 경제의 상대적 쇠퇴, 인구 감소와 고령층 증가에 따른 사회복지비용의 급격한 증가라는 두 가지 구조적 요인으로 인해 일본은 방위비 증가를 통한 국력 신장(internal balancing)을 추진하기 어려운 상황이 된다.

중국이 본격적으로 패권 도전에 나서지 않고 질서 순응적 도전에 머무르는 2030년까지는 일본의 전략은 정경분리 원칙에 의거하여 안보적으로는 미일동맹과 QUAD 등을 통한 균형전략을 유지하는 동시에, 자유롭고 개방적인 인도태평양(FOIP) 구상을 중심으로 경제, 개발 및 비전통 안보 분야에서 역내 국가들과의 협력관계를 조성하여 중국에 대한 제도적 균형을 이루는 동시에, 중국을 포용하며 안정적 경제 관계를 확보하고, 보편가치를 담는 규칙과 규범에 기반한 국제질서를 만들고자 할 것이다. 2030년 이후 중국이 패권 도전 세력으로 본격적 패권 경쟁이 전개되는 단계에서 일본은 독자 세력화할 국내적 기반이 부족하므로 미국과의 군사동맹을 강화하는 동시에 경제적 디커플링(decoupling)에 대비하는 다양한 대책을 마련할 것으로 전망된다.

향후 한일 간 역사 갈등은 구조적 갈등의 모습을 띠며 지속될 가능성이 높는데 일본의 복고적 민족주의는 아베 현상이 아니라 일본 사회경제 체제의 보다 깊은 구조적 현상이

기 때문이다. 이는 마치 미국 트럼프즘이 트럼프 현상이 아니라 보다 깊은 포퓰리즘의 한 재현인 것과 마찬가지로이다. 현재 일본은 전략적으로 한국을 떠나는 탈한(脫韓)론, 즉 한국과 거리두기 속에서 자국의 외교정책적 목표를 실현하고자 하는 자세를 보이고 있다.

아베 신조 정부는 한국을 신뢰할 수 없는 국가, 법치가 지켜지지 않는 국가, 가치를 공유하지 않는 국가로 규정해 왔다. 2015년 위안부 합의를 거치면서 한국에서 위안부 합의에 대한 반발이 지속되고 부산 소녀상 건립 시도 등이 이어지자 아베 정부는 공세로 전환하여 위와 같은 프레임으로 한국을 공격하고 있다.

한국의 대일전략을 제시하면, 단기적으로 양국 정부는 고위급 대화채널을 형성하여 한편으로 징용문제-수출규제-지소미아 3중 세트를 푸는 공식 대화를 개시하고, 다른 한편으로 한일 양국의 협력 과제에 대한 본격적인 협의에 들어가는 투-트랙 외교를 가동해야 한다.

여기서 입법부, 국회의 역할이 제고되어야 한다. 국회는 정부에 비해 창의적인 정책 시도가 가능한 곳이다. 법적 제약이 있는 정부 간 협의의 선택지를 넓히는 역할을 수행할 수 있다. 장기적으로 양국은 역사인식의 수렴을 위한 수순을 마련해야 한다. 추후 일본 정부나 수상의 사죄와 반성은 한국의 요구에 부응하는 방향으로 전개될 것이다. 기존 일본의 사죄와 반성 수준은 지난 30년간 향상되었음을 인정해야 하며, 이런 추세가 지속될 경우 한국 정부도 일본의 변화를 인정하고 수용하는 자세를 보여야 한다.

양국의 협력 과제로 고려해야 할 장기적 핵심 사안은 규칙기반 질서의 복원과 유지를 위한 협력이다. 한국과 일본 등 대외 지향적 경제구조를 가진 중견국은 자유주의, 규칙기반 국제질서가 생존과 번영에 사활적 조건이다. 일본에 대한 비판도 규칙기반 질서 수호 차원에서 이루어져야 한다. 맞보복을 자제하고, 스스로 규칙과 규범을 지키는 모범국으로서 일본을 다루어야 한다. 대일 공공외교 역시 일본 내 여론 주도층인 국제주의 세력을 겨냥하여, 그들의 논리를 활용하는 속에서 수립, 실행해야 한다. 국제무대에서 한일 양국 간 협력을 추동하기 위해서는 양자 간 미래 국가 비전 및 지역 안보 구조에 대한 논의와 합의가 수반되어야 한다. 한일 갈등이 민족주의나 자주 문제 등 거대 전략 담론으로 쉽게 비화되지 않도록 통제(contain)하는 동시에 역으로 이를 방지하기 위해 구체적 수준에서의 지역협력(혹은 양자 협력) 의제들을 풀어 가야 한다.

북한에 대한 전망은 쉽지 않지만 생존 유지 속 이익 극대화 전략이 지속될 것이다. 북

한은 두 번에 걸쳐 권력 세습에 성공했다. 1990년대 중반과 비교할 때 2019년 말 수준에서 내부 체제의 안정 수준이 상승하였고, 북한 경제는 계획경제 중심에서 국가통제와 시장을 주축으로 하는 경제로 변화했다. 정치 면은 수령 독재임에는 변함이 없지만, 선군 정치를 거쳐 재차 민간 주도의 통치체제가 수립되었다. 한국에 직접적 영향을 주는 가장 중요한 변화는 북한이 그동안 현저하게 핵-미사일 능력을 신장시켰다는 것이다. 그 덕분에金正은 2018년 한국, 미국, 중국, 러시아와 정상회담을 개최할 수 있었다. 북한은 앞으로도 수령 독재를 유지하고 이를 뒷받침하는 소수의 이익을 해치지 않는 방향에서 대내외적 진화를 계속할 것이다. 북한의 대외 여건에서도 변화하지 않을 것이 있는데, 그것은 앞으로 30년 동안에도 남북 숙적관계가 지속한다는 점이다.

향후 북핵 문제에 관해 완전 해결, 부분 해결 혹은 미해결의 시나리오를 예상할 수 있다. 한국은 어떠한 시나리오로 전개되든 미국의 대한반도 확장억제 등 북한의 핵위협에 대한 억제 전략을 일관되게 모색해 가야 한다. 북한의 안보전략이 핵과 미사일 위주의 정치적, 군사적 전략을 중심으로 발전되고 있으므로, 한국은 기본적으로 북핵의 전략적 영향을 상쇄하기 위한 외교안보전략을 전개해야 한다. 무엇보다 한미동맹의 확장억제를 통해 북한의 핵위협을 통한 긴장 고조를 방지하려는 노력이 필수적이다. 북한은 정치적인 강압보다도 군사적 억제와 외교적 협상카드로 핵을 전략적으로 활용하는 것으로 보이기 때문에, 한국은 남북관계의 변화와 대화를 통해 북한이 느끼는 군사적 위협과 외교적 불만이 증폭되는 상황을 방지하여 북한의 핵사용 위협 가능성을 낮춰 가야 한다. 또한 대북 정보, 감시자산의 확충을 통해 북한의 비핵화 혹은 핵개발 활동을 면밀히 추적할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 첨단 우주감시자산에 대한 투자나 개발, 도입 노력도 필요할 것이다.

제2절

대미국 안보전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미국은 현 국제질서에서 패권적 지위를 보유하고 있는 국가다. 제2차 세계대전 이후 미국의 대외전략 변화는 세계질서의 변화를 추동해 왔다. 그러나 미국의 대외전략 역시 국제질서의 변화에 따라 변해 왔다. 한미동맹은 한국 안보의 중요한 기반으로 작용해 왔다. 한미동맹을 통해 한국전쟁 이후 지난 60여년간 북한의 핵 및 재래식 도발을 억제해 왔으며 역내 안정적인 규칙기반 질서 유지에도 기여해 왔다. 그러나 한미동맹의 방향성은 한국의 국가이익뿐 아니라 미국의 대외전략과 동맹전략의 변화에 영향을 받아 왔다.

현 국제질서는 중국의 경제적 부상과 군사적 부상의 결과로 빠르게 변하고 있다. 현재 우리가 목도하고 있는 미국의 대외전략과 동맹전략의 급격한 변화도 이에 대한 대응이라는 측면에서 이해될 여지가 크다. 2017년 트럼프 행정부 출범 이후 시작된 일련의 대외 정책과 동맹전략의 변화는 단지 트럼프 대통령 개인의 독특한 인식과 정책이니셔티브만으로 환원할 수 없는 미국 대전략상의 변화에 따른 결과로서의 측면이 있다는 것이다.

한반도는 미, 중, 일, 러 4대 강대국이 운집해 있는 동북아에 위치한 지정학적 특성으로 인해 국제질서 차원의 변화에 직접적인 영향을 받아 왔고 북한의 비핵화 의지는 여전히 명확히 확인되지 않고 있다. 그러나 현재 진행 중인 북미 비핵화 협상이 성공할 경우 북한의 핵 및 재래식 도발 위협은 현저히 감소할 것이다. 비핵화 협상과 동시에 한국전쟁의 공식적 종결과 한반도 평화체제 전환이 추진될 것으로 전망되기 때문이다. 그렇지만 비핵화 성공 및 한반도 평화 정착과는 별도로 역내 주요 강대국 간의 군비경쟁과 전략적 경쟁, 견제는 지속적으로 심화될 것이 예상된다.

나아가 북미 핵협상의 실패 가능성에도 대비해야 한다. 비핵화 협상이 성공적으로 진행되고 북미관계 정상화 및 북한의 개혁개방이 진전된다고 하더라도 북한발 군사위협이 완전히 해소되었다고 보기 어렵다. 남북 간에 군비통제가 실질적으로 진전되어 군사적 안정성이 고도로 확보되기 전까지는 양자 관계가 다시 악화될 가능성을 배제하기 어려우며, 개혁개방 과정에서 북한이 내부적인 불안정을 경험하게 될 경우에는 공세적 대외정

책으로 돌아서거나 급변사태가 발생할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

한반도에서 다시 한 번 전쟁이 발생하거나 북한 급변사태가 발생할 경우 다수의 전문가는 중국의 군사개입을 전망하고 있다.³⁴⁾ 미·중 경쟁의 심화로 인해 북한 지역에 대해 중국이 인식하는 전략적 가치는 계속 늘어나고 있다. 따라서 한국은 지속되는 북한 위협에 대비하면서 만약의 상황에 중국의 개입을 억제하고 대응할 안보상의 필요성을 계속 느끼게 될 것이다.

따라서 한국은 앞으로도 상당 기간 동안 북한의 핵 및 재래식 무기 위협의 지속뿐 아니라 국제질서 변화에 따른 역내 국가들 간 군비경쟁 심화 및 군사력 확대 위협 속에서 미래의 안보전략을 구상하고 실행해 나가야 할 것으로 전망된다. 이러한 노력 속에서 한미동맹의 발전방향을 구상하고 이를 점진적으로 시행해 나가는 것은 한국의 안보와 국방에 중추적인 과업이 될 것이다.

상술한바 미국은 현재 중국의 부상에 대응한 대외전략과 동맹전략의 변화를 꾀하고 있다. 따라서 한국의 한미동맹 발전전략은 향후 변화하는 국제관계 속에서 미국의 대외전략과 동맹전략의 변화 방향에 대한 체계적이고 정교한 예측에 기반하여 이루어져야 할 것이다. 이와 같이 한반도의 안보환경과 세계질서, 미국의 대외전략 변화 속에서 한국의 국가이익을 판단하고 이에 따른 한미관계 및 한미동맹의 발전전략을 수립하는 것은 그 어느 때보다 복잡하고 난해한 문제가 되었으나 그 중요성 역시 배가되었다고 할 수 있다.

이에 따라 본 장에서는 먼저 미래의 안보환경 시나리오를 간략히 살피고 그 속에서 미국의 대외전략 전개 방향이 어떻게 될 것인지에 대한 최근까지의 논의를 소개할 것이다. 이러한 대외전략 변화는 그 하위 구성요소로서 미국의 인도태평양 전략 변화, 동북아 및 한반도 전략 변화로 이어질 것이며 미국의 동맹전략 변화에도 상당한 영향을 미칠 것이기 때문이다.

이어서 미래 안보환경 시나리오하에서 한반도의 군사위협을 전망해 보고 이로부터 한국의 안보이익을 도출할 것이다. 특히 한미동맹과 관련된 한국의 미래 국가이익을 규정해 봄으로써 한미동맹으로부터 우리가 얻어야 할 것은 무엇이고 유의해야 할 점은 무엇인지를 규명하고자 할 것이다.

34) 김정운(2015), 「중국의 한반도 군사개입에 대한 군사사적 분석과 전망」, 『한국군사학논총』, 7; 황성철(2014), 「북한 급변사태 시 중국의 군사력 개입에 관한 연구: 정당전쟁론 사례 분석을 중심으로」, 『한국군사학논총』, 6.

마지막으로 이를 통해 규정된 국가이익에 따라 한미동맹의 발전방향을 설정하고 이를 실행하기 위한 단계별 목표와 추진 로드맵을 제시해 보고자 한다. 특히 이 과정에서 본 연구는 당파적 관점을 넘어서는 국가 대전략 개념의 형성과 적용의 중요성을 강조하고 국회의 역할을 특별히 강조할 것이다. 향후 전개될 급격한 변화를 고려할 때 민주주의 정치제도하에서 정권이 교체된다 할지라도 일관되고 체계적으로 추진해 나갈 전략 개념의 설정은 반드시 필요하다.

1 미국 대외전략 전망

현시점에서 미래의 안보환경을 완전히 예측하는 것은 불가능하다. 그러나 현재의 국제 질서에서 중국의 부상과 미국에 대한 도전이 본격적으로 진행되고 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 미국의 대외전략은 2010년대 초반부터 중국과의 경쟁 및 견제로 그 중심의 이동이 공식화되기 시작하였으며 2017년 출범한 트럼프 행정부는 중국과의 전략적 경쟁이 미국 안보전략의 최우선순위 과제임을 공식 선포했다. 2018년 중반까지 북한 비핵화와 관련하여 중국과 협력 기조를 우선시해 온 트럼프 행정부는 2018년 말 이후 대중 견제정책을 본격화하고 있다.

현재 미국 내에서는 대중국 견제의 필요성에 대한 인식이 초당적으로 형성되어 있다. 미 의회는 국방예산법에 해당하는 2019 국방수권법(National Authorization Act)의 '인도-태평양 지역' 관련 조항에서 1) 중국에 대한 전정부적 대응 전략을 수립할 것, 2) 향후 5개년을 내다본 '인도-태평양 안정 구상'을 수립할 것, 3) 중국의 남중국해 지역에 대한 군사적·강압적 행동에 관한 보고서를 작성하고 이를 국민 일반에 공개할 것, 4) 중국이 이웃 국가에 대해 정치적 영향을 미치려는 행동, 착취적 금융 대출 행태 등을 중국 군사 및 안보 관련 연례보고서에 수록할 것 등을 규정하고 있다.³⁵⁾

이외에도 1) 미 정부기관들이 중국 공산당 정보부서와 연계된 화웨이, ZTE 등이 생산한 기술을 사용하지 말 것, 2) 중요한 안보 파트너로서 인도의 위상을 제고할 방안을 마련할 것, 3) 중국을 림팩(RIMPAC) 훈련에 참가시키지 말 것, 4) 대만과의 연합훈련, 무

35) House of Representatives, John McCain(2018), "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019", Washington DC: US Government Publishing Office, , pp. 1046-1079.

기관매, 고위급 군 간부 교류를 증진할 것, 5) 공자연구소를 설립한 미 대학에 중국어 교육에 대한 국방부 자금 지원을 제한할 것 등까지 규정하면서 매우 포괄적이고 체계적으로 대중국 견제전략의 수립과 이행을 촉구하고 있다.³⁶⁾

트럼프 대통령의 대외정책에 대해 미 의회, 특히 야당인 민주당의 비판이 매우 거센데도 대중 강경정책에 대해서는 초당적 지지가 이어지고 있다. 미국이 중국의 도전에 대해 느끼는 위협은 과거 냉전기 소련과의 비교를 통해서도 쉽게 인식할 수 있다. 냉전의 절정기 소련의 GDP는 미국의 60% 수준에 불과했다. 그러나 중국의 GDP는 한때 2020년대 초반에 미국을 앞지를 것이라 예견되기도 하였다. 중국 경제가 저성장 기조로 전환된 것은 사실이나 방대한 내수시장을 고려할 때, 3~5%의 성장은 향후 최소 10년 이상 지속할 것이 예상되며 이는 저성장이라 해도 미국의 2배 수준이다.³⁷⁾

물론 한 국가의 종합적 국력은 경제력만으로 환산할 수 없다. 국제질서의 주요 국가들의 국력은 인구와 자원뿐 아니라 중장기적 성장 잠재력, 산업의 혁신 역량, 군사력과 실전 능력 등을 종합적으로 고려해야 한다. 그러나 대부분의 사람이 합의할 수 있는 국력의 객관적 지표를 설정하기란 사실상 불가능하기 때문에 객관적인 국력보다 주요 행위자들의 인식이 보다 중요한 경우가 많다. 현재 미국의 안보·국방 관련 집단, 즉 의회 및 국방부와 국무부 관료 및 (잠재적으로 국방부, 국무부 관료로 선발될 수 있는) 주요 전문가 집단 내에는 중국의 국력이 미국의 65% 수준까지 쫓아왔다는 인식이 퍼져 있는 것으로 추정된다.³⁸⁾

현재 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁관계를 분석하는 가장 잘 알려진 이론적 시각인 '세력전이론'에 따르면 도전국의 국력이 패권국의 70% 수준에 이르렀을 때 패권국은 지금 전쟁을 통해 도전국의 도전을 좌절시킬 것인가, 아니면 추가적인 도전을 지켜볼 것인가를 심각하게 고민하게 되는 상황에 처한다.³⁹⁾ 패권국의 70% 국력 수준에 이른 도전국은 신장된 국력을 바탕으로 더 많은 국력자원, 예컨대 주변국들에 대한 통제력을 손쉽게

36) 설인호(2010), pp. 4-5.

37) Graham Allison(2018), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*, New York, NY: MarinerBooks.

38) 이러한 추정에 대한 객관적인 근거는 없다. 그러나 미 행정부 주요 관료, 의회 의원들, 주요 핵심 전문가들의 발언과 주요 연구기관의 연구보고서 등의 내용을 종합해 보면 미국인들의 이러한 인식을 발견할 수 있다. 미 의회와 대중적 여론이 트럼프 대통령의 중국을 상대로 한 무역 전쟁이나 기술전쟁에 크게 반대하지 않는 것도 이러한 인식을 반영하고 있다고 할 수 있다.

39) A.F.K. Organski, and Jack Kugler(1980), *The War Ledger*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

확보할 가능성이 크다. 따라서 패권국이 계속 도전을 허용할 경우 결국 80, 90% 국력 수준에 도달한 적과 싸워야 할지 모른다. 따라서 현시점에서 전쟁 또는 그에 준하는 조치를 통해서라도 도전국의 도전을 좌절시키는 것이 합리적인 선택이라는 것이다.

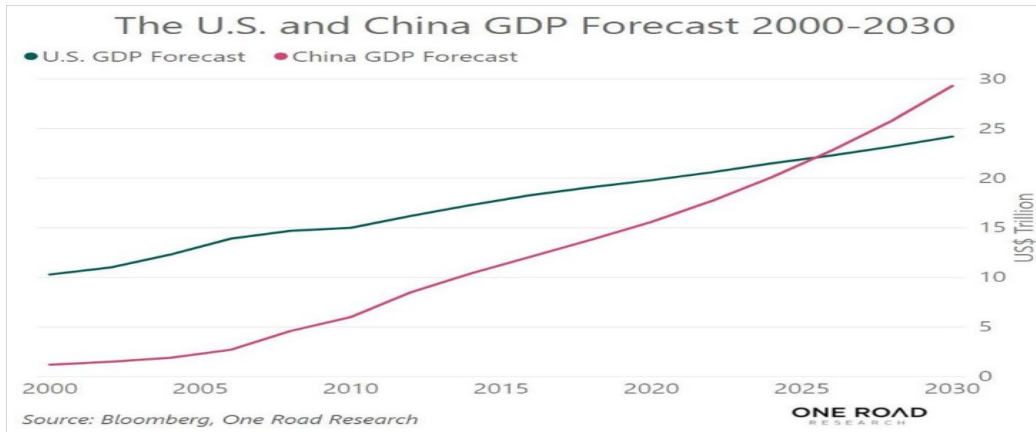
현재 미국 내 중국의 종합국력이 65%에 이르렀다는 우려가 형성되어 있다는 추정은 다음과 같은 의미를 갖는다. 미국의 주요 정책결정 집단 및 전문가 집단들은 현시점에 군사력 사용을 제외한 가용한 모든 수단을 동원하여 중국의 경제적 부상을 좌절시키지 못할 경우 중국의 국력은 미국의 70% 수준에 이르게 되어 결국 미국은 군사력 사용을 고려해야만 할지 모를 심각한 상황에 빠지게 될 것이라는 인식을 가지고 있다는 점이다.⁴⁰⁾ 따라서 트럼프 대통령이 추진하는 대단히 공세적인 대중 강경 견제정책에 초당적인 지지를 보내고 있다는 것이다.

미국과 중국 사이의 미래 국력 경쟁의 기반이 될 경제성장률 및 경제규모 전망도 엇갈리고 있다. 미국이 최근 기대 이상의 호황을 누리고 있으며 중국은 저성장 추세에 접어든 것이 확연해 보이기 때문이다. 그러나 상술한바 저성장하의 중국의 성장률은 여전히 미국의 2배가량에 이르고 있어 GDP 추월은 시간문제라는 견해가 우세하다. 4차 산업혁명 시대의 핵심인 산업기반과 혁신성에서도 중국의 추월이 만만치 않은 상황이다.

따라서 한때 예측되었던 바와 같이 2020년대 초반은 아니라 해도 대체로 2020년대 말이나 2030년대 중반이면 중국 경제가 미국 경제를 추월할 가능성은 상대적으로 높은 편이라 할 수 있다.⁴¹⁾ 중국이 5G 기술이나 인공지능 관련 분야 등 미래의 기술 아래문장과 연결만 해주시면 됩니다. 표준을 선도할 수 있는 분야에서 두각을 나타내고 있는 것도 중국을 더욱 위협적으로 인식되게 만드는 측면이다. 다음 그림은 국가의 힘 혹은 국력을 평가할 때 가장 많이 사용하는 GDP 예측을 통해 바라본 미국과 중국의 국력 비교 예측도이다.

40) Lee, Dong Sun(2009), "Exploring Pathways to a Military Conflict between the United States and China", 『국제관계연구』, 14권(2), pp. 145-147.

41) 박홍석(2013), 「중국의 패권경쟁 가능성과 미국의 정책대응」, 『평화연구』, 21(2), pp. 160-161.



[그림 3] 2030년 미-중 GDP 예상 그래프

출처: <https://www.forbes.com/sites/peterpham/2017/12/25/who-has-most-to-lose-from-a-u-s-china-trade-war/#50c90d0370e6> (검색일: 2020. 1. 3.)

그러나 잘 알려진 바와 같이 중국 경제의 어두운 측면 역시 적지 않다. 만연한 부패와 분배의 불평등은 고속 성장 속에 가려져 있던 병폐들이며 성장의 한계를 드러내게 할 요소들이다. 중국이 제조업을 기반으로 성장해 왔으나 결국 충분한 금융기반을 갖추지 못한 한계도 드러내게 될 것이다. 지적재산권의 불법 획득으로 이루어 온 첨단 산업분야의 발전도 연구개발 기반의 부족으로 한계지점에 도달할지 모른다.

한편 종합국력 측면에서 격차 역시 상당히 커 보인다. 중국이 야심 차게 추진하는 일대일로 전략도 유라시아 지역으로의 영향력 확대를 목표로 하고 있으나 동시에 관련국들의 많은 반발을 사고 있다.⁴²⁾ 중국은 미국과 같은 동맹 네트워크를 보유하고 있지 못하다. 이는 최근까지 동맹을 맺지 않는 전통을 고수해 온 결과이고 앞으로 이러한 전략의 변화를 꾀할 것이 예상되나 신뢰할 수 있는 동맹을 갖추는 일은 결코 간단한 일이 아니다. 그러나 미국이 현재와 같은 ‘제한적 개입주의’에서 더 나아가 고립주의에 가까운 대외전략으로 전환한다면 그 공백을 중국이 채울 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 미·중 종합국력은 적어도 중국이 속한 아태 또는 인도-태평양 지역 내에서는 역전될 가능성도 배제할 수 없는 것이 사실이다.

42) 최재덕(2018), 「일대일로의 이론과 실제: 중국의 지역패권주의 강화와 일대일로 사업추진에서 발생된 한계점」, 『한국동북아논총』, 23(3).

경제적 부상에 기반한 중국의 군사현대화 및 군사력 확대는 전문가들에 의해 상당한 성과를 달성한 것으로 평가받아 왔다. 1991년 걸프전쟁을 경험하면서 시작된 소위 중국의 ‘반접근/지역거부 전략(A2AD)’은 미국의 군사력 투자를 차단하기 위한 군사전략으로 중국이 자국의 영토와 핵심 자원수송로 보호를 위해 설정한 ‘제1도련’에 대한 방어를 가능하게 하고 있으며 ‘제2도련’으로 그 능력을 확장해 나가고 있다. 중국의 A2AD 능력이 현실화된다면 제1도련 또는 제2도련 내에 위치한 국가들은 중국의 군사적 영향력하에 놓일 가능성도 배제할 수 없다.⁴³⁾

이러한 상황은 소위 ‘반접근/지역거부 전략에 의해 부과된 핀란드화(A2AD-imposed Finlandization)’라는 용어로 지칭되고 있다.⁴⁴⁾ 즉 과거 냉전기 소련의 인접국이었던 핀란드가 소련의 압도적인 군사력으로 인해 사실상의 속국과 같은 위치에 처했던 상황에 빗대어 만든 용어이다. 즉 반접근/지역거부 전략이 완전해짐에 따라 미국의 군사적 영향력을 배제하고 중국이 일방적인 영향력을 행사하게 된다는 것이다. 이 경우 중국은 자국 주변에 위치한 미국의 동맹 및 우호국들의 전략적 선택에 정치적 영향력을 행사하고자 할 것이다. 2019년 8월 발간된 호주 시드니대 미국 연구소의 보고서는 이러한 우려가 점차 현실이 되고 있으며 미국의 재정 건전성, 의회의 단합력(미국 정치의 양극화), 국방예산 제약 등으로 인해 중장기적으로 상황이 더 악화될 것이라는 전망을 내놓기도 했다.[부록 2 참조]⁴⁵⁾

한편 인민해방군의 군사현대화는 과거 미국만이 보유하고 있던 혁신적 무기체계 및 전쟁수행 방식(네트워크 중심전 및 정밀유도 무기 등)을 중국도 보유하게 되었다는 것을 의미한다. 즉 미국만이 보유하고 있던 ‘군사혁신(RMA)’과 그 결과로 주어진 압도적인 군사적 능력이 전 세계적으로 확산되어 혁신은 ‘평준화 국면’을 맞게 되었으며 과거 걸프전, 이라크전의 초기 국면에서 보여 주었던 미국 군사력의 압도적인 우위를 더 이상 기대하기 어렵게 되었다는 것이다.

미국과 중국이 동일 또는 유사한 무기체계와 전쟁수행 방식을 보유하게 됨에 따라 수

43) 박영준(2016), 「미-중간 해양경쟁과 아태지역 안보질서 전망」, 『EAI 국가안보패널 연구보고서』.

44) Stephen Biddle and Ivan Oelrich(2016), “Future Warfare in the Western Pacific”, *International Security*, 41-1, pp. 9-10.

45) Ashley Townshend, Brendan Thomas-Noone and Matilda Steward(2019), *Averting Crisis: American strategy, military spending and collective defence in the Indo-Pacific*, Sydney: The United States Studies Centre.

적 경쟁에서는 미국이 오히려 불리하다. 중국은 인건비 등 생산비가 낮고 후발주자의 이점을 누릴 수 있기 때문이다. 이러한 인식하에 미국은 새로운 질적 우위 창출을 통한 수적 열세를 극복하고자 오바마 행정부 말기부터 ‘제3차 상쇄전략(the third offset strategy)’이라는 국방개혁을 추진해 오고 있다.⁴⁶⁾

이와 더불어 4차 산업혁명으로 가능해진 인공지능을 비롯한 신기술을 전장에 적용하는 군사혁신이 미·중 양국 모두에서 활발히 진행되고 있다 따라서 향후 15년에서 30년간 우리는 전장의 군사력 균형을 일시에 바꿀 수 있는 소위 게임 체인저에 해당하는 신무기의 지속적 출현과 함께 새로운 전쟁 수행 방식의 창출과 이를 위한 군사혁신 경쟁을 목도하게 될 것이다. 그리고 과학기술 발달에 의한 신무기 출현은 군사력 균형의 불확실성을 확대해 미·중 간 갈등과 충돌 가능성을 높일 여지가 충분하다.

2 미국의 동맹전략

저명한 국제관계학자 미어샤이머(John J. Mearsheimer) 교수는 트럼프식 대외전략 전환이 결국 국제질서의 패권국(hegemony)이 취해야 할 올바른 대외전략 방향인 ‘역외균형자 역할(offshore balancing)’로의 전환을 의미하는 것으로 평가한다. 그는 2016년 미 대선 기간 중 트럼프식 대외전략의 일부를 ‘역외균형론’ 입장에서 지지하는 논문을 발표한 바 있으며⁴⁷⁾ 최근 저서에서 단극체제(unipolarity)하의 패권국이 국제질서의 보장자 역할을 수행하고자 하는 것은 빠지기 쉬운 ‘거대 망상(great delusion)’이며 미국은 결국 역외균형자 역할로 회귀해야 한다고 주장했다.⁴⁸⁾

미국이 다른 지역의 사안에 개입하는 것은 그 지역에서 지역 내 국가들에 의해 제어될 수 없는 강대국이 출현하여 그 지역을 석권한 후 미국을 위태롭게 하는 상황을 방지하기 위함이다. 따라서 미국은 그러한 상황이 발생하기 전에는 다른 지역의 안보 문제에 깊이

46) 설인호·박원근(2017), 「미 실행정부 국방전략 전망과 한미동맹에 대한 함의: 제3차 상쇄전략의 수용 및 변용 가능성을 중심으로」, 『국방정책연구』, 33(1).

47) John Mearsheimer and Stephen Walt(2016), “The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy”, *Foreign Affairs*, pp. 95–96.

48) John Mearsheimer(2018), *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Heaven and London: Yale University Press.

개입해서는 안 된다. 이는 1) 불필요한 분쟁에 개입하여 국력의 낭비를 초래할 상황을 발생시키고, 2) 지역 내 강대국 출현을 방지하기 위한 역내 국가들의 노력을 저하시킬 가능성이 있다. 전략적 관점에서 미국에게 가장 최선인 선택은 지역 내 부상국가와 역내 국가들이 치열한 경쟁과 견제 활동을 전개하여 양측 모두 국력을 소진했을 때, 더 이상 역내 국가들만으로는 새로운 부상 국가를 견제하고 제어할 수 없을 때 개입하는 것이다.

다만 한 지역 내에 부상한 국가가 너무나 강력하여 역내 국가들에 의해 견제되는 것이 불가능할 경우 미국은 지역 내 국가들과 협력하고 총력을 기울여 이 국가를 견제, 억제할 수밖에 없다. 그리고 봉쇄정책의 스크럼을 유지하기 위해 미국은 봉쇄망을 구성하는 국가들의 신뢰를 유지해야 하며 이를 위해 철저한 개입정책을 취해야 한다. 만일 중국이 지금과 같이 계속 위협적인 모습으로 부상할 경우 미국은 흡사 냉전기에 보여 줬던 것과 같은 지역 개입전략으로 회귀하게 될 것이다.

한편 프리드먼(George Friedman)이나 자이한(Peter Zeihan) 등의 지정학자들은 미국이 역외균형자 역할을 넘어 1차 세계대전 이전과 같은 고립주의로 돌아가야 하며, 또 돌아가게 될 것이라 전망하고 있다.⁴⁹⁾ 미국은 지정학적 관점에서 다른 지역의 일에 관여할 필요가 없는 특수한 장점을 보유한 유일한 강대국이다. 미국이 현재와 같은 패권질서를 형성한 것은 우연한 과정을 통한 것이었으며,⁵⁰⁾ 특히 셰일 혁명으로 인해 에너지 문제에 있어서 다른 지역으로부터 자립했기 때문에 더 이상 세계 문제에 관여할 필요가 없다. 따라서 미국의 동맹국들은 미국이 없는 세계에서 살 준비를 해야 할 것이다.⁵¹⁾

이와 같은 시각에서 볼 때 트럼프 행정부가 국제적 개입을 극도로 축소하고 세계질서 형성과 유지에서 미국의 희생 및 개입을 줄이고자 하는 것은 미국이 취해야 할 대전략에서 유효한 방향 전환이다. 또한 미국의 국제주의는 세계화 과정에서 이익을 본 금융 자본가들이 미 의회와 언론을 장악하여 관철시켜 온 것으로 기존 정치체제(political establishment) 내에서 이러한 대외정책을 거부할 인물의 등장을 기대하기 어려웠다. 따라서 트럼프는 이러한 한계를 극복하고 미국 관료제의 관성마저 거부하며 새로운 대외

49) George Friedman(2012), "The Emerging Doctrine of the United States", Strat for 9; Peter Zeihan(2016), *The Absent Superpower: The Shale Revolution and a World without America*, Texas, TX: Zeihan on Geopolitics.

50) Peter Zeihan(2014), *The Accidental Superpower: The Next Generation of American Preeminence and the Coming Global Disorder*, New York, NY.

51) Peter Zeihan(2016).

전략 방향을 관철할 수 있는 유일한 인물이었다고 할 수 있다.

미국은 결국 2020년대 중반부터 시작하여 2030년경에는 인도태평양 지역에 대한 군사개입 강화 및 동맹 강화를 추진할 것으로 전망된다. 중국의 공세적 군사력이 강화됨에 따라 지역 국가들에 대한 영향력 투사가 이루어질 경우 결국 중국은 미국에까지 힘을 투사할 수 있는 지역패권국으로 등장하게 될 것이다. 이들 국가에 대해 중국이 배타적 영향력을 행사하게 될 경우 중국이 이용할 수 있는 자원과 시장의 확보로 이어져 결국 추가적인 국력의 부상으로 점철될 것이기 때문이다.

다른 지역에서 역내 세력에 의해 견제될 수 없는 패권국의 등장을 막아야 하는 미국의 대전략상 미국은 이러한 상황을 허용하지 않을 것이다. 이를 위해 중국에 인접한 동맹국들을 강화하고자 군사동맹을 강화할 뿐 아니라 경제적 지원도 확대해 나갈 것이다. 트럼프는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)를 파기했지만 제2, 제3의 TPP가 시도될 것이다.⁵²⁾

중국의 추격이 더욱 본격화되어 미·중 간 국력격차가 매우 좁혀지거나 역전될 경우에 미국은 봉쇄전략을 펴게 될 것이며 철저한 봉쇄를 이루기 위한 동맹의 협력을 얻고자 미국 역시 방위공약의 신뢰성 유지를 위해 노력할 것이다. 반면 중국의 부상이 급격히 둔화되어 미국에 대한 추격이 지연되고 또는 더 이상 위협이 되지 않는 수준이 된다면 미국은 다시 전 세계적인 리더십 역할과 개입주의를 유지할 것인가, 아니면 본격적인 역외균형 전략으로 돌아갈 것인가를 심각하게 고민하게 될 것이다. 나아가 중국의 추적을 따돌리기 위해 새로이 군사력을 건설하고 개입주의를 강화하는 과정에서 미국의 국력이 회복할 수 없는 수준으로 쇠퇴할 경우 미국은 불가피하게 역외균형전략을 취하면서 중국의 영향권을 일정 부분 인정하는 결정을 할지도 모른다. 그러나 현시점에서 이러한 시나리오의 가능성은 상당히 낮은 것으로 판단된다.

52) 변재현, 「트럼프, 중(中) 견제 위해 'TPP 복귀 검토' 지시」, https://m.sedaily.com/NewsVlew/1RY8NPIN2L#_enliple (검색일: 2020. 1. 3.).

3 미래 한반도 안보환경과 국익

한국은 미래에도 국가의 안전을 보장하고 경제적 번영을 지속하며 남북관계를 개선해 민족통일을 성취하는 것이 궁극적인 목표이며 국가이익이 될 것이다. 북한의 핵 및 재래식 위협이 지속함에 따라 한미동맹에 의한 확장억제는 반드시 유지, 강화되어야 하며 연합방위체제의 공고한 유지를 통해 북한 억제뿐 아니라 지역 내 전략적 안정성 유지에도 기여할 수 있을 것이 예상된다. 북한의 군사적 도발은 작은 도발이 재래식 전쟁이나 핵전쟁으로 확대될 가능성을 배제할 수 없는바 압도적인 억제력 유지를 지속할 수밖에 없고, 북한 내 체제 불안정과 급변사태에 대비한 일정 규모 이상의 지상군 병력 유지도 불가피할 것으로 보인다.

미·중 경쟁이 강화됨에 따라 미국의 견제와 압박에 대항한 중국의 영향력 강화 및 확대 노력도 강화될 것이며 이는 한반도 인근 지역에 대한 중국의 군사 활동 강화로 표출될 가능성이 크다.⁵³⁾ 일본이 정상국가화하고 중일 경쟁 과정에서 군사적 팽창을 지속할 경우, 미국에 대한 의존이 줄면서 미일동맹이 약화될 경우 한일 간 군사충돌 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 중국, 일본 등 주변국발 군사위협은 현재와는 다른 수준과 범위에서 국가안보의 위협 요인으로 부상하게 될 것이다.

이와 같이 국력 및 국가 규모, 군사력상 현저한 격차가 존재하는 주변국들의 존재와 갈등 가능성의 상존하에서 한국은 자국의 안전과 번영을 지속하기 위해 주변국의 군사도발을 억제하고, 억제 실패 시 적의 목적 달성을 거부하며, 확대를 방지하고, 국지전에서 승리할 수 있는 전략적 여건 및 군사력을 갖추어야 할 것이다. 우선 한국은 주변국과의 군사적 충돌과 군사력을 앞세운 강압외교를 억제할 수 있어야 한다. 충돌이 발생할 경우 가급적 한반도에서 먼 지역에서 적의 군사력을 차단하고 파괴함으로써 적의 목적 달성을 거부해야 한다. 이러한 거부능력은 적의 공격 시도를 억제하는 효과도 가진다. 한편 이와 같은 군사작전은 필요 최소한에 한정되고 비례적 대응에 국한되어 위기가 더 악화되는 상황을 막아야 할 것이다.

또한 이러한 군사적 대비와 함께 주변국과의 갈등이 군사충돌로 이어지지 않도록 하는

53) 안두원, 「美·中·日·러, 한반도 주변서 치열한 힘대결…한국은 무방비 상태」, <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2019/09/753806/> (검색일: 2020. 1. 5.).

위협관리 및 감소를 위한 노력도 강화해 나가야 한다. 그리고 미·중 간 직접 충돌이 발생하고 여기에 한국이 연루되지 않도록 충돌을 방지하기 위한 노력을 지원하고 가능하다면 제도화하는 노력을 병행해야 할 것이다.

한국이 핵을 보유하지 않은 상황에서 북한의 핵 위협을 억제하고, 궁극적으로 핵전으로 비화할 수 있는 재래식 분쟁 및 국지전 도발을 철저히 억제하기 위해 한미동맹의 강화와 일정 규모 이상의 주한미군 주둔이 필요할 것이다. 한국과 현격한 국력의 격차가 존재하는 중국, 러시아, 일본 등의 주변국의 잠재적 도발 및 강압외교 시행을 억제하고 차단하기 위해서도 동일하거나 이를 능가하는 강력한 힘에 의한 균형의 시도가 불가피하다.

그러나 동시에 이러한 동맹의 필요성 및 효용에도 불구하고 한미동맹의 과도한 강화는 불필요한 중국의 역대응을 불러와 역내의 전략적 안정성을 약화하거나 미·중 간 긴장 고조 및 충돌 시 이에 연루될 가능성을 증대시킨다는 점도 인식할 필요가 있다. 따라서 미래의 적절한 동맹의 적용 범위와 역할, 기능에 대한 한국의 국가이익에 기초한 엄밀한 평가가 필요하다. 이는 미·중 국력균형을 비롯하여 안보환경 전반에 대한 정밀한 분석과 평가를 필요로 할 것이다. 이하에서는 이러한 구도하에서 미래 한미관계 및 한미동맹 전략을 구상해 본다.

4 한국의 대미 안보전략

한국의 미래 안보전략 구상은 동맹과 자주국방, 다자안보협력의 적절한 배분 및 우선순위 선정을 중심으로 이루어져 왔다. 통일 후에도 주한미군을 비롯한 동맹의 지속이 필요하다는 데 광범위한 공감대가 형성되어 있는 것으로 보이나 동맹의 강화 및 확대가 지역의 안정성을 저해해서는 안 되며 한국이 독자적 방위역량을 강화해야 한다는 필요성에 대한 인식도 공존해 왔다. 또한 동맹 및 자주국방을 보완하는 수단으로 다자안보협력이 구상되었으나 가능성과 유용성에 대한 의심으로 보조적 수단으로 인식되어 온 것이 일반적이다.

4대 강대국이 운집한 한반도의 지정학적 특성을 고려할 때 강력한 역외 동맹국인 미국과의 동맹은 그 결속력과 주한미군 주둔 형태 등에 대해서는 이견이 존재한다 해도 필수

적으로 인식되며 자주국방과 다자안보협력은 국제질서의 속성과 한국의 상대적 국력, 남북관계 등을 종합적으로 고려하여 선택적으로 국가안보에서 그 비중을 정했다. 일반적으로 안정적이고 평화로운 국제질서하에서는 자주국방과 다자안보협력이 불안정적이고 갈등적인 국제질서하에서는 동맹과 자주국방이 강조되는 경향을 보인다.

무엇보다 중요한 것은 향후 한국도 정파에 따라 영향을 받지 않는 상위의 '대전략 개념'을 수립해야 한다는 점이다.⁵⁴⁾ 대전략의 원칙과 논리에 따라 변화하는 상황에 맞게 일정한 수정을 거치며 초당적 지지를 받을 수 있는 전략 개념을 형성하고 이를 공론화하여 광범위한 공감대를 형성해 나가는 것이 중요하다. 이를 통해 급변하는 전략 환경 속에서 유연하고 효율적인 대응이 가능하기 때문이다.

이러한 대전략의 핵심 중 하나는 한미동맹의 미래 발전방향이 될 것이다. 전략적 상황 변화에 따라 한미동맹을 어떻게 변화, 발전시켜 나갈 것인가에 대한 국가적 고민과 전략 개념, 추진전략 등이 수립되어 있어야 한다.

한미동맹 발전전략과 관련하여 가장 중요한 선결사항은 한미 간에 장기적 국가이익 합치 및 동맹의 중요성에 대한 공감대가 매우 높은 수준으로 지속될 필요가 있다는 점이다. 국가이익은 객관적인 동시에 주관적으로 정의되는 요인이다. 향후 급변하는 전략 환경 속에서 한미 양국이 국가이익을 공유하고 있다는 신념을 형성하는 것이 가장 중요하다. 그래야 높은 수준의 신뢰가 유지되는 하에서 유연한 대응을 하는 것이 가능해지기 때문이다. 그렇지 못할 경우 상황 변화에 따른 전략 재설정 과정에서 상호 오해와 불신으로 장기적 국익을 저해하는 상황이 발생할 가능성이 크다.

이를 위해 한미동맹에 존재하는 기존의 대통령, 외교부+국방부, 국방부, 합참, 각 군 간의 상시 대화채널뿐 아니라 전 방위 의원외교와 공공외교의 중요성을 강조하고자 한다. 한국과 미국이 다양한 미래 시나리오하에서 국가이익을 공유하고 있으며 이에 대해 양국 국민이 충분한 이해를 갖도록 하는 것이 매우 중요하다. 미국은 안보와 국방전략 형성 과정에서 의회의 역할이 지대하다. 4년 또는 8년간 지속되는 행정부보다 의회가 오히려 국가 대외정책의 지속성을 담보하고 있다고 할 수 있다. 따라서 의회 간의 지속적인 소통은 현재와 같은 전략적 급변의 시대에서 그 중요성이 배가된다 하겠다.

54) 정경영(2015), 「한국 국방외교의 활성화 전략」, 『군사논단』, 83.

한미동맹 발전전략의 핵심은 중국을 지나치게 자극하지 않으면서 전략적 안정성을 충분한 수준으로 유지하며, 중국이 한국의 영토주권을 포함한 국익을 위협하지 않도록 억제력을 활용하는 것이다. 이 과정에서 중요한 것은 미국은 자국의 대중 견제전략의 연장에서 한국의 기여 확대를 요구할 것이라는 점이다. 그러나 미국 역시 중국과의 직접적 군사충돌에 대한 부담감을 가지고 있다. 더불어 봉쇄정책을 포함한 전방위적 대결이 심화될 경우 경쟁의 피로감, 핵전쟁 확전의 공포 등이 작용할 것이라 예상할 수 있다.

중국과 인접해 있는 한미동맹과 주한미군을 지나치게 강화할 경우 직접 군사충돌이 발생할 가능성이 커진다. 북한 급변 시의 군사개입과 충돌의 경우도 마찬가지이다. 나아가 미국 역시 중국 주변 동맹들의 딜레마를 이해하고 있으며 헤징 전략이 불가피하다는 점도 이해하고 있다.⁵⁵⁾ 지나친 압박을 가할 경우 오히려 동맹국이 중국으로 돌아서도록 하는 결과를 낳게 될 수 있다.

이와 같은 미국의 이해 및 입장을 적극 활용하여 한국은 한미동맹 강화 및 지역동맹화, 중국 견제화를 가급적 지연시키면서 한국의 국익에 최적으로 부합하는 방향으로 활용할 수 있어야 한다. 한미동맹의 미래 발전전략은 과거 주로 ‘한반도+글로벌’ 모형이 논의되어 왔다. 한미동맹의 역할을 확대하여 글로벌 군사협력을 포함하도록 하되 지역 내 역할은 비전통안보, 협력 안보적 사안에 한정하자는 관점이다.⁵⁶⁾ 따라서 한미동맹을 지역동맹화하여 사실상 중국 견제 동맹이 되도록 함으로써 발생하는 단점을 최소화한다는 것이다.

여기에 더해 한미동맹의 중국 견제, 지역동맹화 요소를 단계별로 나누고 이를 중국이 한국의 영토주권이나 국가이익을 침해할 경우 단계적으로 시행, 적용해 나가는 ‘조건부 단계적 지역동맹화’ 전략을 발전시킬 필요가 있다. 먼저 미국의 동맹 확대 및 대중 견제 요구에 최소한의 화답을 해 줄 필요가 있다. 한국은 향후 중국의 공세적 대외정책에 비례하여 한미동맹을 지역동맹화할 것을 약속한다. 그리고 한미동맹이 지역동맹으로 나아가는 과정을 주요 조치를 기준으로 단계화한다. 동시에 한국은 이러한 한미동맹의 지역동맹화 조치를 중국의 한국에 대한 강압외교, 영토 주권에 대한 침입을 억제하는 도구로 활용한다. 중국이 이와 같은 조치를 취하려 할 경우 한국은 한미동맹을 중국 견제 지역동맹으로 전환시켜 나갈 것임을 경고하는 것이다.

55) 김재관(2013), 「G-2시대 한중관계의 주요딜레마와 쟁점에 대한 시론적 검토」, 『한국사연구』, (160), p. 292.

56) 남창희·이원우(2011), 「한국의 동맹네트워크 확대와 한중관계 발전 병행 전략: 전략과제 도출을 위한 시론(試論)」, 『국제관계연구』, 16(2).

나아가 미국이 구상하고 있는 대중 군사전략 속에서 한국군이 상당한 기여를 할 수 있는 군사적 준비, 즉 무기체계, 병력구조, 군사력의 운영방식, 연합연습의 내용 등을 발전시켜 나갈 수 있다. 즉 한미동맹의 외형은 그대로이나 한미 간 상호운용성의 발전, 작전 수행 능력과 무기체계의 변화를 통해 유사시 미국이 구상하고 있는 군사작전에 대한 실질적 기여 가능성을 확대해 나가는 것이다. 미국은 현재 대중 군사전략으로 ‘국제공역에 대한 접근 및 기동을 위한 합동개념(JAM-GC)’을 발전시켜 나가고 있다.⁵⁷⁾ 그 내용 속에서 한국이 기여할 수 있는 방안을 발전시켜 나가는 것은 미국 입장에서 큰 발전으로 인식될 수 있을 것이다.

[표 2] 미래 한미동맹 발전전략

글로벌 동맹	• 한미동맹의 역할을 글로벌 군사협력으로 확대하여 새로운 비전 제시 • 미국의 글로벌 군사개입을 적극 지원하여 한미동맹을 유지하고 한국의 글로벌 국가 이익 증진도 추구 • 한미동맹의 지역적 역할은 비전통 안보 분야의 협력에 국한하여 중국에 대한 자극을 최소화하면서도 높은 수준의 동맹 유지 가능 • 미·중 갈등이 심화되어 미국이 대중 봉쇄정책을 펴고자 할 경우 미국의 요구에 부응하기 어려움
조건부 단계적 지역동맹화	• 한미동맹이 중국 견제 지역동맹화되는 단계를 세분화하여 중국이 한국에 대한 강압 외교를 펼 경우 단계적으로 시행 • 미국에 대해서는 한미동맹을 단계적으로 중국 견제 동맹화해 나갈 것이라는 계획을 밝히되 지역의 전략적 안정성을 약화시키지 않는 하에서 추진할 것을 긴밀히 협의 • 중국이 한국에 대해 강압외교를 펴고자 하거나 영토주권을 침해할 경우 한미동맹을 중국을 견제하는 방향으로 발전시킬 수밖에 없다고 경고 • 한미동맹이 역내 전략적 안정성을 약화시킬 정도로 지나치고 성급하게 중국 견제 동맹화하는 것을 방지하면서도 미국과의 신뢰를 지속할 수 있고 한국의 국가이익에 부합하도록, 즉 중국의 공세적 대외정책을 억제하는 방식으로 활용할 수 있는 장점 보유 • 미국과의 신뢰가 충분히 확보되지 못할 경우 미국이 한국을 불신하는 상황 발생 가능
신연합작전 능력 발전	• 미국의 대중 군사전략 시행에 부합하는 군사적 능력과 한미 연합작전 능력 배양 • 대외적으로 중국 견제 동맹을 지향하지 않으나 다수의 소규모 연합연습의 진화적 발전을 통해 미국에 유사시 미국을 지원할 수 있는 충분한 역량을 갖추고 있음을 과시 • 연합연습 장소를 해상으로 할 경우 북한과의 갈등 소지도 제한됨

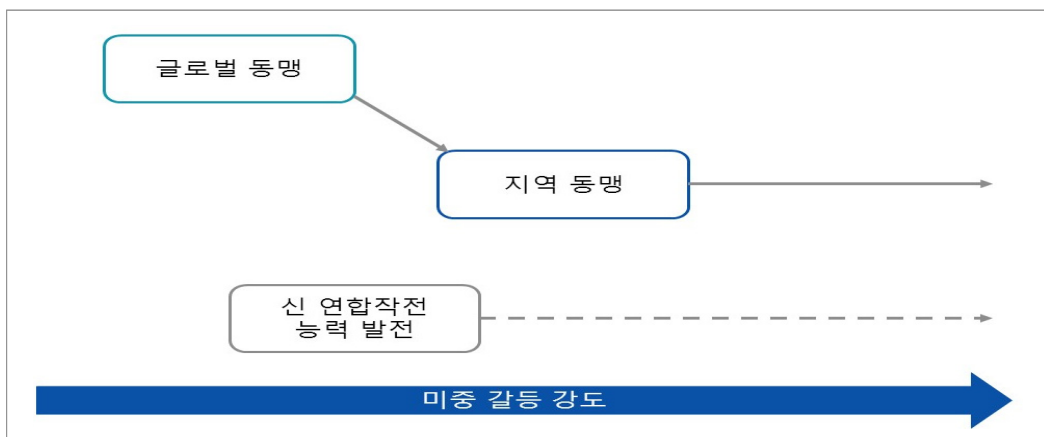
출처: 연구진이 직접 작성

57) 설인호·박원곤(2017).

한국은 공식적으로 첫 번째 모델을 추진해 나가며 미·중 간 경쟁이 보다 심화될 경우 두 번째 모델을 적용해 나가는 방안을 고려할 수 있다. 미국에 대해서는 중국의 공세적 행동이 심화될 경우 지역동맹화해 나갈 것을 약속하고 이행 로드맵을 제시한다. 상술한 바 중국에 대해서는 도발적인 행동을 할 경우 한국은 한미동맹을 중국 전체 동맹으로 발전시켜 나갈 수밖에 없음을 인지시키고 압박할 수 있을 것이다. 중국은 우리의 자체 역량보다 한미동맹, 한미일 안보협력 발전을 가장 위협으로 인식하기 때문에 이는 효과적인 방안이 될 수 있다.

미국에 대해서는 1) 한국은 한미동맹의 중장기적 가치에 대한 불변의 신념을 가지고 있으며, 동맹의 일원으로서 유사시 절대적으로 미국의 편에 선다는 점, 2) 신남방정책의 지속적 이행을 통해 중국에 대한 경제적 의존을 점진적으로 줄여 나갈 것이라는 점을 확신시켜 한국의 지역동맹화해 대한 미온적 대응이 한미동맹 강화 의지의 부재가 아님을 철저히 이해시켜야 한다.

마지막으로 한국은 자주적 방위역량을 지속적으로 확대해 나가야 한다. 북한의 핵 및 재래식 위협에 대해서는 첨단 재래식 무기에 의한 억제력 확보를 위해 노력해야 하며 주변국에 대해서도 거부능력과 치명적 보복능력을 갖춰 동맹에 대한 일방적 의존상태를 탈피하는 한편, 미국에 대해서도 유능하고 매력적인 동맹 파트너가 되도록 해야 우리의 전략적 행동공간을 확보할 수 있다. 이상의 논의를 단순화하면 다음 그림과 같다.



[그림 4] 한미동맹 발전전략

출처: 연구진이 직접 작성.

위의 그림과 관련한 보충 설명을 다음과 같이 요약할 수 있다: 먼저 미·중 간의 군사충돌 발생 시 한국의 대응 방안이다. 미·중 간 군사충돌이 발생할 경우 한미동맹을 폐기하지 않는 한 한국은 미국을 지원할 수밖에 없다. 북핵 위협이 지속되고 있는 경우 한미동맹을 포기할 수 없으므로 결국 미국을 지원할 수밖에 없다는 논리로 귀결된다. 다만 사태 발생 지역을 고려하여 한국의 지원 형태를 관련국(중국)을 최대한 자극하지 않는 형태가 되도록 사전에 시나리오별로 준비해 둘 필요가 있다. 한국은 북한 전력에 대한 억제력 확보를 위해 한반도에서 다른 지역으로 투사할 수 있는 전력에는 한계가 있다. 따라서 상업 선박 등을 이용한 군수지원 등에 역할을 한정할 수 있다. 더불어 미·중 간의 외교적 해결을 중재하고 지원할 수 있는 행보를 동시에 적극적으로 추진해 나가야 한다. 특히 평소 미국 및 중국 양자 모두를 상대로 한 의원의외교를 지속적으로 발전시켜 양국 의회 간의 소통을 보장하고 양국 입장을 조율하는 역할을 수행하는 것은 유사시 한국의 국익을 지키는 미래를 위한 대안이 될 수 있기 때문에 지금부터 발전시켜 나갈 필요가 있다. 이와 더불어 한국은 미국 주도 규칙기반 질서의 유지를 통해 국가이익을 창출하고 있음을 냉철히 인식해야 한다. 따라서 중국이 도발적인 군사행동, 한국 등 주변국에 대한 강압외교를 하지 않도록 억제하기 위해서도 미국이 주도하는 인도태평양 전략 내의 군사적 억제력이 높은 수준으로 유지되어 중국이 도전을 포기하도록 하는 것이 가장 좋은 전략적 결과가 될 것이다.

실제 충돌이 발생했을 때 미·중 양국이 경쟁은 하나 공존하는 질서로 회복되는 것이 가장 바람직한 결과이며 따라서 사태의 전개 양상에 따라 개입의 방식과 정도를 유연하게 정할 수 있는 준비를 해 두어야 한다. 동맹으로서의 역할을 다하되 사태가 악화되는 것을 방지하고 조기에 종결되는 방향으로 외교력을 모으고 군사적 관점에서도 그러한 방향의 기여에 역할을 한정할 필요가 있다. 이를 위해 양국의 충돌 형태, 양국의 상대를 향한 군사전략에 대한 명확한 이해를 바탕으로 우리의 대응방식을 구체적으로 발전시켜 두는 것이 필요하다. 보다 구체적으로 미국이 INF 배치, 대중 군사전략 적극 참여 요구 시 대응 방안을 생각해 볼 수 있다.⁵⁸⁾

가장 먼저 미국이 이러한 요구를 하지 않도록 하는 것이 중요하다. 2016년과 17년에 행해진 RAND 보고서⁵⁹⁾의 내용을 보면 아태 지역에 INF 전략 배치 가능 국가들의 국내

58) 백나리, 「미국방, INF탈퇴 하루 만에 "아시아에 재래식 중거리 배치 원해」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190803046952009> (검색일: 2020. 1. 5.).

정치 여건을 분석하며 예상되는 반발을 분석하기도 했다. 미국은 배치 정책을 추진할 때 동맹의 의견을 수렴하는 과정을 반드시 거친다. 이러한 과정에 수동적으로 의견을 피력할 뿐 아니라 보다 적극적으로 INF 전략 배치를 대체할 수 있는 수단을 공동 발전시키거나 최대한 배치 시기를 미루는 방안 등을 개발하여 대응하여야 한다.

INF 배치 거부 내지는 비선호가 한미동맹에 대한 한국의 의지 저하를 의미하는 것은 아니라는 점을 분명히 할 필요도 있다. 더불어 한국이 중국의 경제적 압박 등에 매우 취약한 입장에 있음을 적극 피력해야 하며 이러한 사정을 동맹으로서 고려하지 않는다면 한미동맹의 약화를 초래할 수밖에 없음을 피력해야 한다. 한 가지 방안으로 미 의회의 동맹 지지파를 통해 이와 같은 여론 형성에 노력할 수 있다. 나아가 한국은 중장기적으로 신남방정책 등을 통해 중국에 대한 경제적 의존을 줄여 나가기 위한 노력을 하고 있다는 점도 어필할 필요가 있다.⁶⁰⁾

두 번째 한국과 같이 중국에 인접한 지역의 경우 전략적 안정성을 크게 저해할 것이라는 우려가 제기될 수 있다. 따라서 평시에는 배치하지 말고 유사시 신속 파견 전력 방식으로 배치하는 차선적인 방안을 제안할 수 있을 것이다. 미국의 배치 요구가 강화될 경우 신속 배치를 가정한 연습을 소규모로 시작하는 등 낮은 단계의 조치를 수용하는 것을 통해 미국의 불신을 불식할 필요가 있다. 위에서 언급한 RAND 연구 보고서를 포함한 미국방연구기관들의 최근 연구는 INF 전력 배치를 거부할 동맹 및 우호국들의 반응을 고려하여 유사시 대형 수송기를 통해 신속하게 파견할 수 있는, 이동식 발사대와 중거리 전력의 발전을 추진하고 있다.(괄호삭제 바랍니다)

이에 대응 한국은 서해상의 무인도 등에서 소규모 연합연습을 시행하는 것을 통해 INF 배치를 피할 수 있을 것이다. 예컨대 이와 같은 전력을 괌 등에서 신속하게 전개할 수 있도록 하고 배치 전력이 규모가 작고 경량이나 충분한 능력을 갖추도록 하는 방안을 미국과 공동 발전시켜 나가도록 하며, 이를 외부적으로는 다른 군사적 능력으로 소개한다면 중국의 반발을 최소화할 수 있다.

중장기적으로 한국이 외교력을 발휘해 동북아 지역에서 미·중 간의 군사적 긴장을 완

59) Jacob L. Heim(2016), *Missiles for Asia? The Need for Operational Analysis of U.S. Theater Ballistic Missiles in the Pacific*, Santa Monica, CA: RAND Corporation.

60) 이윤, 「신남방정책 1년」 ②對아세안 수출 역대 최대...“신산업·부품소재 유망”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181105161800002> (검색일: 2020. 1. 5.).

화하는 방안을 마련하도록 노력할 필요가 있다. 중국에는 미국의 INF 전력 한반도 배치를 피하기 위해 필요한 노력을 기울일 것을 요구할 수 있다. 즉 실제 미국의 배치 압력이 현실로 구체화되기에 앞서 중국과의 논의를 통해 미·중 간에 원만한 해결이 사전에 이루어지도록 노력을 기울이고 동시에 미국의 압박이 시작되었을 때 한국의 입장에 대해 중국이 상당한 이해를 가지도록 도모할 필요가 있다.

마지막으로 미국이 한국에 대해 동맹 의무에 기초해 중국을 겨냥한 군사전략 및 강화된 연합연습에 참여할 것을 요구할 경우 한국은 이를 그대로 수용하기보다 한국의 국익에 가장 부합하는 방식으로 진행될 수 있도록 미국과 정책을 조정해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 본문에서 제시한 바와 같이 조건부로, 단계를 나누어 점진적으로 진행하면서 중국 측이 동북아 및 한반도에서 정책을 수정해 나가도록 유도, 압박할 필요가 있다. 한국의 입장에서는 동북아 지역이 미·중의 직접적인 대결장이 되지 않도록 하고 가능하다면 이 지역에서 양국이 전략적 신뢰를 구축해 나갈 수 있도록 하는 것이 가장 바람직한 전략이다.

한편 미국의 요구에 대해 이를 직접 수용하기보다 (주로 북한을 겨냥한 것으로 대외적으로는 표명되는) 자주국방 전력의 구축을 통해 유사시 중국과의 전쟁에 동원될 수 있는 전력을 발전시켜 나감으로써(예컨대 북해함대를 묶어 둘 수 있는 잠수함 전력, 중국의 고정식 및 이동식 탄도미사일 지대를 타격할 수 있는 정밀도와 사거리를 갖춘 미사일 전력 등 구비) 미국에는 매력적인 동맹 파트너로서의 가치를 유지하고 중국에 대해서는 미국의 요구를 최대한 수용하지 않기 위해 노력하는 모습을 보이는 전략을 취할 필요가 있다.

제3절 대중국 안보전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 서론

중국의 시진핑(習近平) 정부는 과거 어느 정부보다도 강국화에 대한 강한 의지를 표명하고 있으며 강국화 일정도 구체적으로 제시하고 있다. 그런데 중국은 강국화 일정을 2035년과 2049년으로 설정하고 비교적 장기 전략을 구상하고 있다. 그리고 강국화 실현의 목표는 이른바 ‘사회주의 현대국가’ 건설이라는 내부 발전에 초점을 맞추고 있다. 따라서 중국은 현대국가 건설을 완성할 때까지는 가능한 한 기성 패권국인 미국과의 본격적인 패권 경쟁이 시작되는 것은 회피하거나 우회하면서 자국의 국내적 과제를 해소하고 국가발전에 집중하려는 의도를 갖고 있다.⁶¹⁾

시진핑 총서기가 국제사회를 향해 ‘신형국제관계’를 제시하고 ‘투키디데스의 함정(Thucydides Trap)’에 빠지지 않을 것임을 강조하면서 미국과 패권 경쟁을 벌일 의지와 능력도 없다는 것을 역설하고 있다.⁶²⁾ 실제 시진핑 정부가 직면한 국내외적 도전과 과제를 감안한다면 ‘신형국제관계’ 제안은 단지 외교적 수사 이상의 현실적 필요가 있어 보인다. 실제 시진핑 정부가 제시한 ‘신시대’의 꿈과 비전을 실현하고자 한다면 향후 30년 중국은 국내발전에 집중해야 하며 이를 위해서는 저비용의 안정적인 주변 국제환경이 필요하다. 특히 시진핑 총서기는 기존 권력구조의 제도와 관행에 대한 일부 훼손을 불사하면서 서까지 과도한 권력 집중을 시도하는 과정에 있기 때문에 권력체제의 안정을 확보하기까지는 더욱 외부의 갈등과 도전을 최소화할 필요가 있다. 중국은 내우(內憂)가 우려될 때 오히려 외환(外患)의 발생을 적극적으로 관리해야 한다는 역사적 교훈을 축적하고 있다. 즉 중국은 최소한 2035년까지는 가능한 한 패권 추구 의지를 공식화하지 않을 가능성이 높으며 미국과의 갈등도 불가피하지만 불필요하게 확장하지 않으면서 내부 역량을 강화

61) 하도형(2012), 「시진핑(習近平) 시대의 중국 대외정책 전망」, 『국제관계연구』, 17(1), p. 135.

62) John. G. Ikenberry(2014), “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order”, *Foreign Affairs*, 93-3.

하는 데 집중하는 것이 합리적인 선택이다.⁶³⁾

문제는 미국이 중국에 대한 압박을 지속, 강화할 경우 체제의 취약성을 노출하지 않으면서 이를 여하히 관리하고 대응할 수 있는가 하는 과제를 안고 있다는 점이다. 특히 내부적으로는 권력기반 강화를 위해 ‘애국주의’를 동원하고 있는 시진핑 체제의 입장에서 스스로 주권 및 영토 문제라고 주장한 이슈, 예컨대 타이완, 홍콩 등 문제에 대해 미국이 공개적으로 고강도의 개입을 지속할 경우, 그리고 미국의 공세가 공산당 체제 자체를 위협하려는 의도가 명백하다고 중국 정부가 인식하는 경우에 시진핑 정부는 정권의 취약성을 노출하지 않으면서 미국과의 대립을 우회하기는 쉽지 않을 수 있다.

아울러 시진핑 체제에서 경제성장을 하락 추세가 빠르게 진행되어 경제위기가 도래하고 강국화 일정에 큰 차질이 발생하여 공산당 체제에 도전이 있는 상황에서 대외적 공세가 동시에 진행될 경우, 즉 내우와 외환이 동시에 전개되면서 체제 유지에 직접적 위협 인식이 고조될 경우 중국은 체제 안보 우선주의가 발동되면서 미국과의 직접적 대응이 아닌 남중국해, 한반도 등 체제 안보에 직결된 지정학적 중요 지역에 대해 보다 강경한 입장을 견지할 가능성도 있다.⁶⁴⁾

특히 현재 시진핑 정부는 ‘공산당의 영도’의 강화를 주창하면서 사실상 권력을 집중하고 사회통제를 강화하는 등 체제의 경직성이 고조되고 있는 상황에서 내부의 도전과 위기가 불거질 경우 미국 대응에서 합리성과 유연성이 발휘되지 못할 가능성도 고려해 볼 수 있다. 따라서 중국 대외전략의 변화를 가늠하기 위해서는 중국의 발전전략의 성취 추이와 국내정치의 유동성에 대한 지속적인 관찰, 그리고 미국의 공세에 대한 중국 고위 지도자들의 인식, 판단이 어떻게 전개되는지를 주시하는 것이 중요하다.

2 중국의 신형 대국관계 전략

시진핑 정부는 국가주석의 3연임 제한에 대한 헌법 규정의 폐지 등을 통한 권력 집중과 강화에도 불구하고 여전히 체제 정당성 확보와 집권 능력의 강화라는 과제를 안고 있

63) 이창열, “중국 대외정책의 내면 읽기: 도광양희 유소작위를 중심으로,” <http://csf.kiep.go.kr/issueInfo/M002000000/view.do?articleId=545> (검색일: 2020. 1. 9.).

64) 이동률(2016), 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, (여름), pp. 41-48.

다. 시진핑 정부가 국내외로부터 복잡한 도전에 직면하고 있으며 체제 안정과 경제 발전에 집중하고 있다는 것은 2019년 시진핑의 공식회의 발언에서도 엿볼 수 있다. 예컨대 2019년 1월 21일에 장차관급(省部級) 주요 간부들을 대상으로 하는 학습반 회의에서 시진핑은 “2019년은 국내외로 정치·경제·사회·외교 등 전 분야에서 다양한 중대 위협에 직면해 있기 때문에 전 당과 당원, 특히 영도간부들이 위협에 대비하는 자세를 견지하고, 동시에 이에 맞서 승리할 수 있는 투쟁 정신을 가져야 한다”며 사회 안정 유지 필요성을 역설한 바 있다.⁶⁵⁾

아울러 시진핑 정부는 권력집중의 정당성을 확보하고, ‘중국의 꿈’ 실현에 대한 국민들의 높아진 기대에 부응하기 위해서는 구체적이고 실질적인 성과가 필요하다고 보았다. 중국은 단기, 중기, 장기의 3단계 발전 구상의 플랜을 제시하고 있다. 즉 2021년에는 ‘소강사회를 전면적으로 완성’하여 첫 번째 백년(공산당 창당 100년)의 목표를 실현하고, 2035년에는 ‘사회주의 현대화를 기본적으로 실현’하며, 두 번째 백년, 2049년(건국 100주년)에는 ‘부강하고, 민주적이며, 문명적이고, 화합하고 아름다운(富強民主文明和諧美麗) 사회주의 현대화 강국(強國)을 건설’하겠다는 것이다.⁶⁶⁾

따라서 시진핑 정부는 당장 2021년에는 장기 발전 구상의 첫 성과, 즉 소강사회를 전면적으로 실현해야 하는 중차대한 과제에 직면해 있다. 그래야 이어서 2022년에 개최되는 20차 당 대회에서 시진핑 체제의 연임에 대한 정당성과 지지를 확보할 수 있다. 요컨대 시진핑 정부가 제시한 ‘신시대’ 부흥의 실체를 향후 2~3년 내에 구체적으로 대내외에 시현해야 비로소 시진핑 체제가 논란과 도전을 넘어서 체제의 안정과 연속성을 확보할 수 있게 된다.

이에 따라 시진핑 정부는 크게 두 가지 사안, 즉 민생과 관련한 구체적인 사회적, 경제적 성과, 그리고 고양된 국민의 자긍심을 충족할 수 있는 국제적 위상의 확보가 중요한 과제라고 판단하고 이에 집중하고 있다. 시진핑 정부는 ‘신시대’의 과제로 ‘인민의 더 나은 삶(美好生活), 공동부유(共同富裕), 그리고 강국화(強起來)’의 실현을 역설했다. 실제로

65) 習近平, “提高防控能力著防範化解重大風險 保持經濟持續健康發展社會大局穩定”, <http://www.people.com.cn> (검색일: 2019. 1. 22).

66) 김상순, 「2021년(창당100주년)까지 경제·사회·인민민주·과학 등 4 분야 동시발전, 2049년(건국100주년)에는 완벽한 ‘사회주의 현대화 국가’ 실현」, http://m.monthly.chosun.com/client/mdaily/daily_view.asp?idx=1974&Newsnumb=2017111974 (검색일: 2020. 1. 9.).

중국은 빈곤퇴치, 생태환경 개선, 스마트 도시 건설 등 인민이 체감할 수 있는 구체적인 사업에 역점을 두고 있다. 그런데 문제는 실질적인 경제성과를 도출하기에는 국내외의 여건이 녹록하지만은 않다는 점이다. 사회의 기대와 요구는 증대하는 반면에 새로운 성장 동력을 확보하는 데 어려움을 겪고 있으며, 대외경제 여건도 개선되고 있지 않다. 결국은 상대적으로 보여 주기 쉬운 ‘강대국의 이미지와 위상’을 과시하는 선택의 유혹을 받을 가능성이 커질 수 있다.

3 중국의 ‘대국외교’의 딜레마

중국 외교는 건국 이후 지난 70년 대부분의 기간 동안 일관되게 안보와 발전이라는 기본 국익 증진에 몰두해 왔다. 그리고 21세기, 특히 2008년 이후 중국은 점차 안보와 발전이라는 기본 국익을 넘어서 국제적 위상과 영향력 증진에 주목하게 되면서 외교전략 또한 이전과 다른 새로운 접근이 필요하게 되었다. 그런데 중국은 급격히 강대국으로 부상했음에도 미국과의 국력 격차를 줄이기 위해서는 여전히 경제발전이 중요할 뿐만 아니라 타이완, 홍콩 문제 등 국가와 영토의 통합이라는 기본적인 국가과제도 안고 있다.⁶⁷⁾ 즉 중국은 강대국 위상에 걸맞은 외교 목표의 변화가 있어야 함에도 여전히 안보, 주권, 발전이라는 기본 국익 확보 역시 중요시할 수밖에 없는 내재적 한계를 안고 있다.

이런 상황에서 중국 외교는 국내 사회경제 과제에 집중할 수 있도록 저비용의 안정된 대외환경을 조성하는 동시에 국제적 위상도 제고해야 하는 상충될 수 있는 두 가지 목표를 함께 추구해야 하는 딜레마에 빠져 있다. 오히려 국내적으로 경제성장 등 실질적 성과를 실현하는 것이 어려워지면서 국민들에게 중국의 국제적 위상과 영향력을 과시하는 보다 손쉬운 선택의 유혹을 받을 수 있다. 즉 시진핑 정부는 시진핑 일인체제 강화, 공산당 체제의 정당성 확보, 그리고 한껏 고양시킨 국민들의 민족 자긍심에 부응하기 위해서는 국제적 위상과 영향력을 과시할 필요가 있게 되었다. 그런데 문제는 그 과정에서 중국의 부상에 대한 경계를 야기하고, 불필요한 갈등과 대립을 초래하여 대외환경을 악화시키고 고비용의 국제관계가 조성되고 있다는 점이다. 실제로 시진핑 정부는 스스로 ‘강국몽(強國夢)’이라는 호랑이 등에 올라타면서 예상보다 빠르게 부상 일정을 전개하려는 조급증

67) 이민규(2017), 「중국의 국가핵심이익 시기별 외연 확대 특징과 구체적인 이슈」, 『중소연구』 41(1).

이 발동되고 있으며 기존의 안정적이고 단계적인 상대적 부상의 패턴에서 이탈하는 징후들이 나타나고 있다.

시진핑 정부는 이례적으로 다양한 외교 담론을 동시다발로 쏟아내고 있다. 2012년 ‘의리관(义利观)’, 2013년 ‘친, 성, 혜, 용(亲, 诚, 惠, 容)’, ‘운명공동체(命运共同体)’, 신형 국제관계(新型国际关系)에 이어서 2014년 ‘중국특색의 대국외교(中国特色的大国外交)’, 2017년 ‘글로벌 동반자관계(全球伙伴关系)’에 이르기까지 다양한 추상적 담론을 제기하고 있다.⁶⁸⁾

시진핑 정부 이전까지는 외교 담론이 대체로 부상 일정과 로드맵에 적합한 논리를 제공했고, 실제로 그에 부합하는 국제체제에서의 역할과 위상을 확보하려는 시도를 병행해 왔다. 예컨대 건국 이후 줄곧 ‘반패권주의’를 기치로 제3세계의 리더로서 저항국가의 역할을 자임해 왔던 중국은 1980년대 ‘독립자주외교(独立自主外交)’, 1990년대 ‘책임대국론(负责任的大国)’, 그리고 21세기 ‘평화굴기(和平崛起)’와 ‘평화발전(和平发展)’을 거쳐 시진핑 시기는 ‘중국특색의 대국외교(中国特色的大国外交)’를 제시하기에 이르렀다.⁶⁹⁾

그런데 중국이 초강대국 진입 문턱에서 복잡한 딜레마에 직면해 있다. ‘신시대’ 구상과 ‘중국특색의 대국외교’의 기치를 내세우며 본격적인 강대국 외교를 진행하고자 하는 시진핑 정부는 이제는 상대적 부상이 아닌 ‘절대적 부상’ 또는 ‘독자적 부상’을 실현해야 하는 과제를 마주하고 있다. 시진핑 정부는 중국 부상의 필요성과 당위성을 설득하기 위해 부상의 다양한 비전과 담론을 제시하고 있지만 오히려 이로 인한 담론 과잉의 부작용과 혼선을 초래하고 있다. 하지만 ‘중국 특색의 대국외교’는 중국 정부의 설명에도 불구하고 트럼프 정부는 미국 패권에 대한 도전 의지로 해석하고 대중국 공세를 강화하고 있으며 주변국 또한 미·중 간의 조기 세력 경쟁이 초래할 파장에 대한 우려와 경계가 고조되고, 중국은 안보 딜레마에 직면하면서 부상 실현의 국내외적 환경은 악화되고 있다.⁷⁰⁾

반면에 시진핑 정부는 과거와 달리 오히려 국내외적으로 복합적인 부상의 장애와 과제에 직면해 있다. 즉 국내적으로는 홍콩 사태 등으로 체제의 정당성에 대한 도전이 제기될

68) 시진핑 정부는 이례적으로 이른바 ‘중국 핵심어(中国关键词, key words to understand china)’라는 2권의 일종의 담론 해설서를 다국어로 출판할 정도로 활발한 ‘담론정치’, ‘담론외교’를 전개하고 있다. 이 해설서에서 외교영역은 10개의 핵심 단어를 선별하여 제시하고 해설을 붙이고 있다. 中国外文出版发行事业局, 『中国关键词, Key Words to Understand and China』(北京: 新世界出版社, 2019).

69) 이동률, “1990년대 이후 중국 외교담론의 진화와 현재적 함의,” 『현대중국연구』 제21권 (1)호 (2019), pp. 7-21.

70) 이동률, “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제한적 접근과 지정학적 딜레마,” 제57집 (2)호 (2017).

우려가 있으며,⁷¹⁾ 경제성장률은 하락하는 반면에 새로운 성장 동력을 확보하는 데 어려움을 겪고 있다. 대외적 어려움도 있다.⁷²⁾ 대외적으로도 국제경제환경이 개선되지 않는 상황에서 미국과의 통상 마찰을 비롯한 갈등은 고조되고 있으며 주변국들은 중국의 독주에 대한 우려와 경계가 고조되면 주변 국제정세의 안정을 확보해야 하는 난제를 안고 있다.⁷³⁾

시진핑 정부는 연이어 새로운 외교 담론을 제시하고 있지만 화려한 담론 제시로 높아진 국제사회의 기대에 충분히 부응하지는 못하고 있다. 국제사회가 기대하는 새로운 글로벌 리더십을 보여 주지 못하고 있으며, 특히 국제 공공재를 제공하는 데도 인접한 개도국들의 높아진 기대와 수요에 지속적으로 부응하는 것은 국내 경제 사정으로 인해 쉽지 않을 것으로 전망된다. 요컨대 시진핑 정부가 전개하는 ‘대국외교’가 새로운 역사적 기회의 장을 확보하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 국제체제의 변혁 시도는 새로운 마찰과 도전을 초래하고 있다. 즉 국제환경, 외교 담론, 그리고 국제체제에서 실질 역할의 확대 사이에서 유지되어 왔던 기존의 패턴과 궤도에서 이탈하면서 불협화음이 초래되고 있다.

아울러 중국의 꿈 실현이라는 비전은 체제의 정당성 확보에는 도움이 되겠지만 인민들의 민족주의 정서를 과도하게 고양함으로써 중국 외교가 융통성을 발휘하는 데 발목을 잡을 가능성도 제기되고 있다.⁷⁴⁾ 특히 중국은 강대국이면서도 여전히 국가통합이라는 근대화의 과제를 안고 있다.

이러한 상황에서 중국은 ‘핵심 이익’이라는 레드라인으로 설정된 주권과 영토 관련 이슈에서 미국 등 기성 강대국과 갈등이 고조될 경우 외교적 유연성을 발휘하기가 어려워지고 강경한 입장을 견지함으로써 더욱 주변 안보 환경을 불안하게 만드는 딜레마를 초래할 가능성이 있다.

71) 심재훈, 「[격동의 홍콩] ①흔들리는 ‘일국양제’...시진핑 좌불안석」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191115167800083> (검색일: 2020. 1. 9.).

72) 정용환, 「[차이나 인사이트] “중국 개혁·개방 40년 쉬운 건 다했다...어려운 것만 남았다”」, <https://news.joins.com/article/23216769> (검색일: 2020. 1. 9.).

73) 박병광, 「최근의 미·중 분쟁과 우리의 대응 방향」, <http://www.asaninst.org/contents/%EC%B5%9C%EA%B7%BC%EC%9D%98-%EB%AF%B8%E3%86%8D%EC%A4%91-%EB%B6%84%EC%9F%81%EA%B3%BC-%EC%9A%B0%EB%A6%AC%EC%9D%98-%EB%8C%80%EC%9D%91-%EB%B0%A9%ED%96%A5/> (검색일: 2020. 1. 9.).

74) 김한권, 「[차이나 인사이트] ‘양날의 칼’ 중화 민족주의... 갈등 생긴 공간에 묶어 관리해야」, <https://news.joins.com/article/21259402> (검색일: 2020. 1. 9.).

4 중국 주변국 외교의 한계

시진핑 주석은 집권 초기인 2013년 10월 24~25일 양일간 정치국 상무위원 7인 전원을 비롯하여 중앙외사공작영도소조 성원, 재외 공관장, 지방 정부, 신장건설병단, 인민해방군, 국유기업 간부 등 외교, 안보, 경제 관련 정치 지도자들이 대거 참석하여 건국 이후 처음으로 ‘주변외교공작좌담회’를 개최하면서 특별히 주변외교의 중요성을 역설한 바 있다.⁷⁵⁾

그런데 시진핑 체제의 권력 강화를 실현한 2기에서는 주변 지역을 넘어 전 지구를 대상으로 하는 외교담론을 제시하면서 세계적 강국으로의 도약 의지를 피력하였다. 예컨대 2012년 18차 전국대표대회 이후 제시되었던 ‘신형대국관계’, ‘친, 성, 혜, 용’의 ‘아시안命运共同体’는 2017년 19차 전국대표대회를 계기로 ‘신형국제관계’, ‘인류命运共同体’, ‘글로벌 동반자 관계’, ‘글로벌 거버넌스 체제 개혁’ 등으로 진화해 갔다.⁷⁶⁾

즉 미국을 겨냥해서 제시되었던 신형대국관계가 국제사회 전체를 대상으로 하는 ‘신형국제관계’로 확장되었다. 신형국제관계는 중국의 부상이 결코 강대국 간 충돌의 비극을 초래하지 않을 것임을 국제사회를 향해 설득하여 부상에 유리한 상황과 조건을 조성하려는 의도를 담고 있다. 시진핑 주석은 2015년 9월 미국 방문 시 시애틀에서의 연설을 통해 중국의 부상이 결코 ‘투키디데스의 함정’에 빠지지 않을 것임을 강조한 바 있다.⁷⁷⁾ 운명공동체론도 2013년에는 ‘친, 성, 혜, 용’을 강조하면서 주변국과의 우호협력관계에 초점을 맞추었다. 그런데 19차 전국대표대회 이후에는 ‘인류命运共同体’로 변화하면서 주변 국가를 넘어서 전 세계를 대상으로 하는 담론으로 확장되었다. 이에 따라 인류운명공동체는 협력 대상을 전 세계로 확대해 가고 있는 일대일로에 대한 참여와 지지를 유도하는 담론으로 적극 활용되고 있다.

시진핑 정부는 이들 외교 담론을 통해서 갈등, 대립보다는 협력(合作)과 윈윈(win-win)을 역설하고자 있지만, 그럼에도 중국이 전 세계를 대상으로 비전과 방향을 주도적으로 제시하고 있다는 측면에서는 기존의 반응적 담론과는 차원을 달리하고 있는 것

75) 中华人民共和国外交部, “习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根”, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1093113.shtml (검색일: 2013. 12. 10.)

76) 中国外门出版发行事业局(2019).

77) 中华人民共和国外交部, “习近平在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲”, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1299508.shtml (검색일: 2017. 6. 12.).

으로 평가된다. 왕이(王毅) 외교부장이 언급한 것처럼 “인류의 문제 해결을 위해 중국의 방안(solution)을 제시하고 더 좋은 사회제도를 탐색하는 데 중국의 지혜(wisdom)로 기여”할 것이라고 하여 그 의도의 일단을 드러낸 바 있다.⁷⁸⁾ 미국 주도의 ‘보편성’ 주장에 대한 대응 수준을 넘어서 국제사회를 향해 ‘중국 방안’과 ‘중국 지혜’를 새로운 대안으로 제시하고 있다. 특히 중국은 이들 담론을 실현하는 정책 수단으로 일대일로, AIIB, 실크로드 기금 등을 구성하는 데 적극적이었으며 글로벌 거버넌스 체제 개혁을 역설해 왔다.⁷⁹⁾

따라서 미국을 비롯한 국제사회는 중국이 주변외교를 통해 동반자 관계를 강화하고 글로벌 차원으로 확장하여 미국 중심의 동맹을 견제하고, 글로벌 거버넌스 개혁을 추진하여 기존 국제체제의 변혁을 모색하고자 하는 것이라는 의구심을 갖게 되었다.⁸⁰⁾

동시에 중국은 ‘대국외교’에 방점을 둔 외교전략을 전개하는 과정에서 상대적으로 ‘우균’이 없는 취약한 전략적 조건과 환경에 대해서도 새삼 재인식하게 되었다. 심지어 시진핑 정부에서 경제적 협력 네트워크를 강화하기 위해 야심 차게 추진한 일대일로 전략마저 2018년 들어서 아시아 여러 국가에서 어려움에 직면하고 있으며 미국의 인도태평양 전략에 의해 견제되고 있다.⁸¹⁾ 예컨대 2018년 3월 미국 글로벌 개발센터(Center for Global Development) 보고서에 의하면 일대일로 프로젝트의 지원을 받은 몇몇 국가의 경제상황이 갈수록 악화되고 중국에 대한 채무 불이행도 우려되고 있다.⁸²⁾ 보고서는 일대일로에 참여한 68개 국가 중 23개 국가의 재정상황이 취약해졌고 이 중 파키스탄, 지부티, 몰디브, 라오스, 몽골, 몬테네그로, 타지키스탄, 키르기스스탄의 경제 상황을 심각한 것으로 분류하고 있다.

그리고 아래의 <표 3-1>과 같이 중국 국유기업이 참여한 인프라 건설 사업이 재검토 또는 취소되는 사례도 이어지고 있다. 2018년 7월 말레이시아 정부가 동부 해안 철도 사업을 재검토하고, 송유관, 천연가스관 공사는 취소하기로 한 것이 대표적이다. 새로이 집

78) 中华人民共和国外交部, “王毅谈新时代中国外交的新贡献、新作为”, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1503118.shtml> (검색일: 2017. 11. 20.).

79) 이동률(2008), “중국의 ‘글로벌 거버넌스 체제 개혁’ 추진의 의미와 영향”, 『중소연구』 42(1).

80) 이동률(2018), pp. 30-34.

81) 이현일, 「美 ‘인도-태평양 전략’ vs 中 ‘일대일로’ 정면충돌」, <https://www.hankyung.com/international/article/2018111281381> (검색일: 2020. 1. 9.).

82) John Hurley, Scott Morris and Gailyn Portelance(2018), “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective”, *CGD policy paper*, 121.

권한 마하티르 빈 모하맛(Mahathir bin Mohamad) 말레이시아 총리가 중국을 방문하여 일대일로 참여로 말레이시아의 부채가 과도하게 증가하는 것을 지켜볼 수 없다며 취소 배경을 설명했다.⁸³⁾

[표 3] 해상실크로드의 재검토 및 취소 현황

시 기	국가	현 황
2017. 7.	스리랑카	함반토타 항만 운영적자로 운영권의 70% 중국에 매각
2018. 1.	인도네시아	자카르타-반둥 142km 고속철 사업 재검토
2018. 6.	미얀마	차우푸 심해항 건설 비용 재협상 문제로 중단
2018. 7.	말레이시아	동부 해안 철도사업 재검토/ 송유관 천연가스관 공사 취소
2018. 8.	네팔	세티 수력발전 프로젝트 취소
2018.10.	파키스탄	IMF 구제금융 요청으로 중국-파키스탄 경제회랑사업 위기

출처: 연구진이 직접 작성.

그 결과 중국은 2019년 들어서 미국과의 경쟁이 장기화될 가능성을 상정하고 주변 국가들을 가능한 한 우군으로 확보하기 위한 주변외교에 다시 주목하게 되었다. 예컨대 2019년 4월에 2차 일대일로 국제협력 정상포럼을 개최한 데 이어서 5월에는 아시아문명대화대회를 주최하여 아시아 주변 국가들을 우군으로 견인하려는 시도를 이어 갔다. 그 결과 11월 4일 태국 방콕에서 열린 제3차 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 정상회의에서 협상 7년 만에 15개국 구성원이 최종 협상 타결에 이르는 성과를 얻기도 했다.⁸⁴⁾

시진핑 정부가 미국과의 갈등이 심화되는 상황에서 외교의 시야를 새삼 주변외교로 돌리며 우군을 확보하려는 시도를 전개하는 것은 미국과의 경쟁을 장기화하려는 의도가 있는 것으로 추론해 볼 수 있다. 예상보다 트럼프 정부와의 타협이 어려움에 직면하면서 당초 미국과의 조기 협상 추진 전략에서 미국과의 갈등 국면이 장기화될 가능성에 대비하는 전략으로 전환하는 징후로 해석된다. 즉 중국은 주변외교를 강화해 트럼프 정부와의 협상력을 강화하며 협상을 진행하는 한편, 미국과의 갈등이 장기화될 가능성도 상정하고 이에 대응하고자 하는 태세를 보이고 있다.

83) 박선미, 「일대일로 5년...잇단 취소에 조급해진 중국 열띤 홍보전」, <https://www.asiae.co.kr/article/2018082708114607275> (검색일: 2019. 1. 22.).

84) 이상현·박경준, 「세계최대 FTA 'RCEP' 협정문 7년만에 타결...내년 서명 추진」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191104148751001> (검색일: 2020. 1. 9.).

그러나 중국의 대미 외교가 곤경에 직면하면서 중국 외교전략이 다시 주변외교에 관심을 돌리는 일종의 ‘갈지자(之)식’ 대중 처방의 전략으로 전개한다고 국제사회에서 인식된다면, 중국이 의도하는 외교 목적을 달성하는 데 어려움을 야기할 가능성이 있다. 우선 단기적으로는 주변외교 차원에서 주변 국가들을 ‘우군’으로 확보함 있어 중요한 전략적 신뢰를 확보하는 데 한계가 있을 뿐만 아니라 장기적으로는 중국의 ‘글로벌 리더십’ 확보라는 대국외교 구상에도 부정적인 이미지를 형성하게 될 수 있다.

중국이 건국 100년에 정조준된 부상 일정을 순조롭게 진행하기 위해서는 내부적으로는 경제성장을 지속해야 하는 한편, 대외적으로는 주변국에서 시장을 확대해 가는 ‘중국 위협론’과 기성 강대국 미국과의 경쟁이 초래할 수 있는 ‘투키디데스의 함정’이라는 이중의 높은 문턱을 동시에 넘어서야 한다. 따라서 중국은 부상에 적합한 최적의 국제환경을 조성하기 위해서는 ‘대국외교’와 ‘주변외교’의 균형적인 전개와 조화가 중요하지만 정작 현실에서는 양자 사이에 일정한 충돌 현상이 발생하고 긴장 관계가 형성되는 어려움에 직면해 있다.

5 중국의 대미전략 전망

미·중 무역 분쟁은 2018년 3월 트럼프 대통령이 500억달러 규모의 중국산 수입품에 관세를 부과하고, 중국을 WTO에 제소하며, 중국의 대미 투자를 제한하는 것을 주 내용으로 하는 행정 명령에 서명하면서 시작되었다.⁸⁵⁾ 이후 미·중 무역 분쟁은 2019년 7월 30일까지 1년여 동안 2회의 정상회담, 12차의 고위급 협상을 진행했지만 여전히 분쟁은 지속되고 있다. 양국은 그동안 보복 관세 부과, 무역 협상, 관세 부과 연기, 협상 타결 실패 등 복잡한 과정을 거치는 가운데 트럼프 행정부가 화웨이(HUAWAI)와 관련 기업에 거래 제한 조치를 시행하면서 기술 경쟁으로까지 확대되었다.⁸⁶⁾ 그리고 2019년 8월 5일 중국인민은행이 위안화 평가절하를 용인함으로써 1달러=7위안이 붕괴하였고(破七), 트럼프 행정부는 이에 중국을 환율 조작국으로 지정함으로써 양국 간 전선은 환율 문제

85) 김치연, 「[일지] 미중 무역전쟁 주요 진행상황」, <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/05/308125/> (검색일: 2020. 1. 9.).

86) 황수연, 「“기업도 화웨이 쓰지마라” 끝내 中 화약고 때린 트럼프」, <https://news.joins.com/article/23468944> (검색일: 2020. 1. 9.).

로까지 확대되었다.

중국은 2018년 3월 무렵에는 가능한 한 미국과의 갈등을 조기에 수습하기를 원했다. 중국의 기본적인 입장은 “무역 전쟁에서 싸우길 원하지는 않지만, 그것을 절대적으로 두려워하지는 않는다(中方不希望打贸易战,但绝不害怕贸易战)”는 기조를 취했다.⁸⁷⁾ 시진핑 정부는 트럼프 행정부의 무역 공세를 자국에 대한 직접적 공격으로 강조하기보다는 다자주의에 대한 도전으로 규정하는 등 미국과의 양자적 차원의 정면 대결을 회피하는 신중한 모습을 보였다. 그리고 미·중 양국이 마치 한 치의 양보도 없는 막다른 무역 분쟁을 전개하는 듯하면서 동시에 2017년 ‘100일 계획’, 2018년 ‘90일 무역협상’ 그리고 다시 2019년 G20 정상회담을 통해 지속적으로 타협을 모색하는 패턴을 반복하고 있다.

그러나 2019년 5월 협상의 주요 내용에 대하여 미·중 양국이 합의에 도달하였음에도 결국 협상이 결렬되면서 시진핑 정부의 타협적인 대미 태도에도 변화가 나타났다. 중국이 미국이 사이버 안전법의 수정, 외국자본에 대한 기술이전 강요 문제 등을 제기한 것을 통상정책의 범위를 넘어 국내 정책과 중국 경제 체제에 대한 과도한 개입으로 인식하게 되면서 중국의 기존 태도에 변화가 나타났다. 중국의 변화된 입장은 2019년 6월 2일 중국 국무원 신문판공실에서 발표한 ‘중미 경제·무역 협상에 관한 중국의 입장(关于中美经贸磋商的中方立场)’으로 표출되었다.⁸⁸⁾

즉 중국이 한 가지를 양보하면 미국은 다른 한 가지를 더 양보하라는 식으로 계속 무리한 요구를 해 왔다고 비판했다. 아울러 중국은 미국이 상호존중, 평등 및 호혜의 원칙에 입각해서 중국의 주권과 존엄을 존중하지 않는다면, 중국은 더 이상 미국과 협상을 진행하지 않을 것이라는 입장을 표명했다. 또한 상호존중은 서로 다른 사회제도, 경제체제, 발전 경로와 권리, 핵심 이익의 인정을 의미하는 것임도 분명히 했다.

요컨대 중국은 미국의 공세가 중국의 체제 문제를 제기하는, 즉 금도를 넘어서려는 것으로 판단하면서 기존의 타협적 기조에 변화가 나타난 것이다. 중국은 이제 미국과의 분쟁이 장기화될 가능성에도 대비하려는 태도를 취하고 있다. 그런데 중국은 비록 초기보다 강경한 태도로 변화하기는 했지만 그럼에도 여전히 협상의 여지는 남겨 두고 있다. 홍

87) 人民日报, “商务部: 中方不希望打贸易战, 但绝不害怕贸易战,” <http://news.163.com/18/0323/08/DDIPS0SA00018990.html> (검색일: 2019. 11. 10).

88) 新华社, “《关于中美经贸磋商的中方立场》白皮书(全文),” http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-06/02/content_5396858.htm (검색일: 2019. 11. 10).

콩 사태가 점차 고조되면서 미·중 통상 협상에서 홍콩 사태가 새로운 변수로 부각되고 있기는 하지만 그럼에도 양국은 1단계 합의에 이르기 위한 협상을 지속하고 있다.⁸⁹⁾ 중국은 대량의 미국산 농산물 구매를 약속하였고, 아래문장과 연결만 되면 됩니다. 미국은 2500억달러 규모의 중국산 제품 관세율 인상을 보류하면서 1단계 합의를 위한 환경을 조성해가고 있는 중국의 입장에서 현재 고조되고 있는 미국과의 통상 마찰은 국내 경제와 민생 문제와도 연동되어 있는 만큼 분쟁을 확대하지 않는 것이 현실적인 대응 방안이다. 따라서 트럼프 정부의 집중 공세에 대해 시진핑 정부는 기본적으로 양면 전략을 구사해 왔다. 대내적으로 강경 입장을 고수하는 이미지를 만들면서도 수면 하에서는 미국에 지속적으로 협상 신호를 보내 미국 공세의 고삐를 완화시키려는 자세를 취하고 있다.⁹⁰⁾

중국은 미국의 대중국 공세가 강화되고 그 과정에서 경제적 맞대응의 수단이 충분치 않은 경우 자국민들의 고양된 민족주의와 애국주의 정서를 동원하여 미국의 공세에 대응하기도 했다. 그런데 이번에는 아직까지 중국 정부에서 본격적으로 인민들의 반미 민족주의 정서를 자극하고 있지는 않다. 이 역시 중국 정부가 미국과의 협상이 극단적인 파국으로 연결되는 것을 경계하면서 타협을 통한 해결 가능성을 열어 두려는 의도가 있는 것으로 해석해 볼 수 있다. 민족주의 정서를 동원할 경우 단기적으로는 내부 결집과 협상력 제고라는 효과를 얻을 수는 있지만 적절한 시점에 미국과 타협을 통해 갈등의 출구를 모색하는 데 어려움에 직면할 수 있으며, 장기적으로는 정치적 부메랑에 맞닥뜨릴 우려도 있기 때문이다.

1) 중국의 ‘핵심 이익’을 둘러싼 미·중 갈등 격화

시진핑 정부는 부상을 향한 장기 플랜에 집중하기 위해 미국과의 조기 세력 경쟁은 가능한 한 우회하거나 지연시키기를 원하고 있으면서 다른 한편으로 중국의 국력이 증강함에 따라 미·중 양국 관계에서 자국의 주장을 점차 적극적으로 개진해 가고 있다. 그럼에도 미·중 관계는 큰 틀에서는 여전히 미국이 주도권을 쥐고 있으며 중국은 대응적 태세를 유지하고 있는 만큼, 결국 미국이 중국의 부상에 대해 어떻게 인식하고 어떻게 정책을 전

89) 이지예·이재우, 「미중 1단계 합의 발표...무역 분쟁 돌파구 찾나」, http://www.newsis.com/view/?id=NISX20191214_0000860274 (검색일: 2019. 12. 14.).

90) 송수경, 「‘치킨게임’식 미중 무역전쟁 언제 종지부 찍을까...엇갈리는 전망」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190515001200071> (검색일: 2020. 1. 9.).

개하느냐가 여전히 양국관계 향방에 중요한 변수가 될 것이다.

중국의 희망이나 기대와 달리 기성 패권국인 미국이 중국의 도전을 선제적으로 견제하기 위해서 최대 압박을 지속할 경우에는 중국의 대미 우회 전략이 지속되기 어려운 상황으로 전개될 가능성이 있다. 특히 향후 미·중 양국 간 국력의 격차가 빠르게 축소될 가능성이 높은 아시아 지역에서 제한적으로 양국 간 대결 상황이 고조될 가능성이 있다. 특히 아시아 지역에는 중국이 이미 ‘핵심 이익’이라고 주장하면서 미국의 공세에 수세적인 입장만을 유지할 수 없음을 밝힌 지정학 차원의 쟁점 이슈와 지역이 있다.⁹¹⁾ 만일 미국이 중국의 주장하고 있는 ‘핵심 이익’에 대해 집중적으로 압박을 지속할 경우 양국 간 갈등이 고조되고 심지어 충돌로 연결될 가능성을 배제할 수 없다.

중국은 G2로 부상했음에도 여전히 ‘국가통합’과 ‘영토 보전’을 중대한 국가 과제라고 주장하는 취약성을 안고 있다.⁹²⁾ 특히 시진핑 정부는 경제성장률 하락이라는 ‘뉴노멀(new normal)’ 상황에 이르러 공산당 일당체제의 정당성 확보를 위한 새로운 기제를 창출해야 하는 어려운 과제에 직면해 있기 때문에 국가적 취약성이 공격받을 경우에는 의도된 전략적 유연성을 견지하기 어려울 수 있다. 예컨대 미국이 타이완, 홍콩, 그리고 남중국해의 일부 도서 등 중국 체제 유지의 아킬레스건에 해당하는 이슈를 통해 중국 체제에 심각한 상처를 주고자 한다는 인식이 저변에 확대될 경우 시진핑 정부의 특성상 쉽사리 출구를 찾는 유연성을 보이기 어려울 수 있으며 강대강의 대립 국면이 전개될 수 있다.

이러한 맥락에서 실제로 시진핑 주석은 2019년 벽두부터 ‘대만동포에 고하는 글(告台湾同胞书)’ 발표 40주년 기념 담화를 통해 “중화민족의 위대한 부흥을 실현하기 위해서는 평화통일을 추진해야 한다”고 역설하였다. 동시에 시진핑 주석은 “대만 문제는 중국의 내정이고 중국의 핵심 이익 및 중국 민족 감정과 관련돼 있는 만큼 어떠한 외부 간섭도 절대 용납할 수 없다”고 하여 미국을 향해 선제적으로 타협하기 어려운 핵심 이익의 민감성에 대해 신호를 보냈다.⁹³⁾ 시진핑 정부는 체제 안정과 내부 통합을 무엇보다 우선순위에 두고 있음을 시사하고 있다.

91) 서정경(2015), 「‘일대일로’의 지정학: 유라시아를 둘러싼 미중 경쟁」, 『성균차이나브리프』 3(3).

92) 박선호, 「G2 中の ‘성장통’... 영유권 분쟁-부패 척결 만만찮은 과제」, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013031301071432032002> (검색일: 2020. 1. 10.).

93) 人民网-人民日报, “习近平: 为实现民族伟大复兴 推进祖国和平统一而共同奋斗——在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的讲话”, <http://jhsjk.people.cn/article/30500560?isindex=1> (검색일: 2019. 11. 9.).

그리고 중국의 입장에서 미국과의 경쟁을 전략경쟁의 단계에 진입했다고 규정하기 위해서는 두 가지 조건이 부합되어야 한다고 보고 있다. 첫째, 체제 및 이념 경쟁, 둘째, 전 세계적 차원의 군비 경쟁이 전개되는 상황에 이르렀을 때 비로소 전략경쟁에 진입했다고 볼 수 있다는 것이다.⁹⁴⁾ 중국은 아직 미국과 이러한 경쟁 국면에 진입한 상황이라 인식하고 있지 않지만 이는 다른 한편으로는 가능한 한 이 두 영역에서 미국과의 조기 경쟁이 일어나지 않기를 중국은 희망하고 있다는 의미도 된다. 실제로 중국의 입장에서 두 가지 영역은 현재 전개되고 있는 통상, 환율 경쟁에 비하면 상대적으로 취약한 영역이기 때문에 이 영역에서 미국이 중국에 공세를 펼칠 경우 중국은 미국과의 대결을 우회하는 선택을 하기 어려운 상황에 직면할 수 있다.

2) 중국의 강국화, 역내 세력권 확장과 미·중 갈등 고조

중국은 산적한 국내 정치, 경제, 사회적 과제를 해결함과 동시에 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 가능한 한 미국과 조기의 직접적인 충돌이나 패권 경쟁을 우회하면서 미국과는 차별화된 새로운 강국으로서의 역할과 글로벌 리더십을 점진적으로 확장해 가는 것이 합리적인 선택이다. 중국은 실제로 2035년, 2049년에 설정된 장기 부상 플랜을 진행하는 과정에서 미국과의 본격적인 패권 경쟁은 가능한 한 지연시키고자 한다.⁹⁵⁾ 미·중 양국이 통상 마찰을 시작으로 역사상 그 어느 때보다도 격렬하게 경쟁하고 있지만 중국 외교부는 수교 40년 계기 대변인 담화를 통해 미국과의 협력 의사를 피력하고 있다. 즉 “상호존중의 기초 위에서 갈등을 관리하고, 협조(協調), 협력(合作) 안정(穩定)을 기조로 하는 중미관계를 추진하자”고 협력을 제안한 것이다.⁹⁶⁾ 요컨대 중국은 지난 40년간 지속되어 온 미·중 관계의 협력, 경쟁, 갈등 병존의 복합적 관계가 장기적으로 지속될 것으로 보고 중국 부상의 성패를 좌우하게 될 결정적 시기인 향후 30년 동안에는 미국과 관계가 갈등과 대립 중심 구도로 악화되지 않도록 최대한 안정적으로 관리하려는 정책 의도를 가지고 있다.

그런 맥락에서 중국은 통상 분쟁으로 시작된 미국과의 경쟁을 전략경쟁 또는 패권 경

94) 정재호(2014), 「미-중 관계의 진화(進化): ‘전략적 경쟁’ 단계로의 진입?」, 『중소연구』, 37(4).

95) 하도형(2012).

96) 中华人民共和国外交部, “外交部发言人陆慷就中美建交40周年发表谈话”, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1626056.shtml (검색일: 2018. 12. 31.).

쟁으로 규정하는 시각에는 동의하지 않는다는 의견이 주류를 형성하고 있다. 중국은 미국과의 통상 마찰이 이전과 달리 강도 높게 진행되고 있기는 하지만 여전히 기존 체제 내, 즉 기본적으로 WTO 체제 내에서의 분쟁이기 때문에 패권 경쟁이라는 해석은 과도한 것이라는 의견이 다수이다. 중국은 미국에 대항하기 위한 군사동맹도 가지고 있지 않으며 향후 체결할 가능성도 없기 때문에 세계적 차원의 패권 경쟁을 할 능력도 의지도 없다는 점을 강조하고 있다.

중국은 가능한 한 미국의 다양한 공세와 압박을 우회하면서 독자적 발전전략을 추진할 수 있는 시공간을 확보하면서 기존 국제체제에서 자신의 국익을 극대화하고 국제적 위상과 영향력을 강화해 가고자 한다. 이를 위해 중국은 외교 대상의 다변화, 특히 주변외교를 적극 재가동시키고 있다. 중국은 ‘일대일로’, 특히 해양 실크로드 구상을 미국과의 군사, 안보적 갈등을 최소화하면서 시진핑 정부가 지향하는 ‘해양강국’을 실현하는 우회 접근 전략으로 활용하고자 한다.⁹⁷⁾ 동시에 일대일로는 주변국을 중국으로 견인하는 외교 전략으로서도 일정한 기능을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 시진핑 정부는 미국과의 경쟁이 무역마찰을 시작으로 전방위적으로 확대되는 상황에서 기회가 있을 때마다 ‘인류운명공동체’를 역설하고 있다. 4월에 열린 제2차 일대일로 국제협력 정상포럼, 5월 아시안문화대화대회에 이어서 아시아안보회의에서 다시 인류운명공동체를 역설한 것이다.⁹⁸⁾

중국이 인류운명공동체를 역설하는 이유는 중국의 부상이 위협과 도전이 아님을 국제사회에 설득하는 한편, 미국과의 힘겨운 경쟁 과정에서 우군을 확보하려는 시도의 일환으로 보인다. 중국은 추상적 담론인 인류운명공동체를 실천적으로 입증해 줄 수 있는 정책으로 일대일로에 기대를 걸고 있다. 결국 중국 정부가 인류운명공동체를 역설한다는 것은 여러 가지 어려움에 직면하고 있음에도 향후 일대일로를 더욱 강력하게 추진하겠다는 의지를 표명한 것이나 마찬가지이다. 2019년 4월에 개최한 2차 일대일로 국제협력 정상포럼은 그야말로 일대일로의 확장과 성취를 국내외에 과시하는 대규모 행사로 진행되었다. 블라디미르 푸틴 러시아 대통령 등 40여명의 국가 및 국제기구 지도자들이 참석

97) 이문형(2015), 「중국, 뉴실크로드 건설 전략과 시사점」, 『중국산업경제브리프』 4월호.

98) 이동률, 「[EAI 특별기획논평] 중국 일대일로의 진화와 그 역설: 확대되는 경쟁 속 중국의 전략적 딜레마」, http://www.eai.or.kr/m/publication_01_view.asp?intSeq=10048&board=kor_report&keyword_option=&keyword=&menu=publishp (검색일: 2020. 1. 10.).

했고 이 자리에서 640여억달러(약 74조3000억원) 규모의 프로젝트 협력 및 협의 체결을 과시했다.⁹⁹⁾ 한때 소강국면에 있던 일대일로가 미국과의 경쟁이 고조되면서 오히려 더 적극적으로 부각되고 있다. 그 이면에는 일대일로에 대한 미국의 본격적인 견제에 대한 중국의 반발이 자리하고 있다. 예컨대 우선 미국은 일대일로가 연선국가들을 ‘부채의 덫’에 빠트리려고 있다고 공세를 폈다.

아울러 트럼프 행정부는 2017년 11월 아시아 순방 과정에서 중국의 일대일로를 견제하기 위해 자유롭고 개방된 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific) 전략¹⁰⁰⁾을 구체화하기 시작했다. 마이크 폼페이오 미 국무장관은 2018년 7월 말 ARF에 참석하기에 앞서 미국 상공회의소에서 ‘인도-태평양 전략’에 대한 미국의 입장을 상세하게 발표하기도 했다. 폼페이오 장관은 이 자리에서 중국의 일대일로 사업을 다분히 의식하면서 1억 1300만달러를 인도-태평양 지역에 투자할 것임을 밝혔다. 그러나 미국이 제안한 투자 액수는 일대일로를 통한 중국의 투자 제안 액수의 1/10에 불과해서 사실상 큰 주목을 끌지는 못했다.

그럼에도 중국의 일대일로가 아시아 지역에서 어려움에 봉착하고 있는 상황에서 미국이 이러한 제안을 했다는 것은 다분히 중국을 의식하고 이 기회에 역내 국가들의 일대일로 참여를 억지하여 일대일로의 발전을 막고자 하는 의도라고 중국은 판단했다. 일대일로에 대한 미국의 견제가 본격화되면서 시진핑 정부는 오히려 일대일로를 정권의 사활이 걸린 프로젝트로 상정하고 추진 의지를 강화해 가고 있다. 시진핑 정부는 일대일로가 실질적 성과를 얻지 못한다 할지라도 ‘시진핑 의제’로 알려진 일대일로 사업이 미국의 견제로 무산되는 상황을 인정하기 어려운 딜레마에 직면해 있다. 따라서 시진핑 정부는 일대일로를 통한 중국의 역내 영향력 확장을 지속적으로 전개해 갈 가능성이 매우 크다.

이 과정에서 미·중 양국은 상당 기간 어느 일방이 압도적인 힘과 위상의 우위를 확보하기 어려운 치열한 경쟁이 전개되면서 유동적이고, 불확실하고, 불가측한 세력 경쟁이 진행될 가능성이 있다. 특히 미·중 간 세력 경쟁이 냉전 시기의 진영 경쟁, 또는 강대국 간 직접적인 대립과는 다르게 각기 자신의 세력권을 확장하고 이를 기반으로 국익을 증대하

99) 심재훈·김진방, 「시진핑, '일대일로' 전방위 확대... "640억달러 프로젝트 체결"」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190427047100083> (검색일: 2020. 1. 10.).

100) 하영선·전재성, 「[EAI 특별기획논평] 인도·태평양을 둘러싼 미중의 포석 전개와 한국의 4대 미래 과제」, http://www.eai.or.kr/main/publication_01_view.asp?intSeq=10043&board=kor_report (검색일: 2020. 1. 10.).

려는 일종의 ‘네트워크 구성을 통한 대리 세력 경쟁’이라는 새로운 양상으로 전개될 수 있다. 예컨대 일대일로와 인도-태평양 전략 간의 경합이 심화된다면 이 과정에서 미국과 중국은 겹쳐지는 협력 대상국을 상호 전인하기 위한 경쟁이 치열해질 가능성이 높다.¹⁰¹⁾

다른 한편, 미·중 양국은 서로 표면적으로는 국제규범과 가치를 내세우며 글로벌 리더십 경쟁을 표방하고 있지만 사실상 치열하게 국가이익, 특히 경제적 손익을 둘러싼 경쟁과 갈등에 집중하는 모습을 보여 주면서 상대적으로 강대국으로서의 리더십, 국제적 공공재 제공 등에는 소홀하고 있다는 인식을 줄 수 있다. 실제로 일대일로와 인도-태평양 전략 간의 경합이 심화되는 과정에서 아시아의 많은 국가가 일대일로와 인도-태평양 전략 모두에 참여하기를 원하거나 아니면 선택의 압박에 직면하지 않기를 원하고 있으며 이에 따라 과거 냉전 시기와 달리 최대한 각국의 국익을 확보하기 위한 각자도생의 대응을 모색해 갈 가능성도 있다.

예컨대 인도는 자국 중심의 새로운 네트워크를 모색하면서 전략적 가치를 높이하고자 하며, 말레이시아는 선택을 유보하면서 협상력을 발휘하고 있다.¹⁰²⁾ 일본의 아베 정부 또한 미·중 갈등 국면에서는 일관되게 미국과의 동맹을 강화하여 미국 주도의 반중국 연대 형성에 적극 동참하여 중국으로부터의 안보 불안을 상쇄하고자 해 왔던 기존 행보와는 미묘한 차이가 있는 전략적 변화를 모색하고 있다.¹⁰³⁾ 향후에도 현재와 같이 미·중 양국의 국익 우선에 기반을 둔 세력 경쟁이 장기화되고 경쟁의 틈바구니에 끼여 있는 역내 국가들에 대한 선택의 압박이 지속될 경우, 안보 우산이 필요했던 냉전 시대와 달리 각 국가가 영역과 이슈에 따라 자국의 이익을 도모하는 각자도생의 전략을 모색할 가능성도 있다.

101) 박병관(2014), 「국제질서 변화와 전략적 각축기의 미중관계: 중국의 전략적 입장과 정책을 중심으로」, 『EAI 국가안보패널 보고서: 동북아 데탕트-탈냉전 국가대외전략 비교연구』.

102) 안청시 외(2011), 「동남아시아에서의 미중관계 현황 전망, 그리고 한국의 대응전략」, 『외교통상부 용역연구』.

103) 김준형(2015), 「아베 정부의 안보정책 전환과 미국의 재균형전략: 한·미·일 관계를 중심으로」, 『아세아연구』 162.

3) 중국의 한반도 인식과 전략

시진핑 정부가 직면한 복잡한 국내외적 상황을 고려할 때 한반도 정책은 기본적으로 '현상유지를 통한 안정화', '남북한에 대한 균형 외교' 기조를 유지해 갈 가능성이 높다. 중국이 새로운 경제성장 동력을 확보하고 시진핑 체제의 안정을 유지하는 과제를 집중하기 위해서는 저비용의 안정된 국제환경이 여전히 중요하다. 중국은 한반도에서의 현상 변경보다 상황을 안정적으로 관리하는 정책 기조를 유지하는 것이 합리적 선택인 상황에 있다. 특히 현재와 같이 미국과의 관계가 불확실하고, 불가측한 복합적인 상황에서 한반도 세력관계의 변화를 초래할 수 있는 상황은 중국의 입장에서는 오히려 불안정성을 늘리는 것으로 판단될 수 있다.

중국에 북핵 문제가 중요한 안보 현안이기는 하지만 초미의 과제로 상정하고 정책 우선순위에 둘 가능성은 높지 않아 보인다. 즉 시진핑 정부는 한반도 비핵, 평화 구상에 적극적으로 협조하기보다 중국의 손익을 저울질하면서 상황을 관리하는 데 우선순위를 둘 가능성이 높다. 실제로 비핵화 협상이 진행되는 상황에서 중국은 소외론을 제기하며 건설적 역할을 할 것이라고 주장하고는 있지만, 오히려 2002년 2차 북핵 이후와 비교할 때 실제 구체적인 역할을 하지 않고 있으며 상황을 예의주시하면서 신중한 처세를 하고 있다.¹⁰⁴⁾

중국은 여전히 북핵 문제를 상당히 장기적인 맥락에서 관리해야 하는 이슈로 상정하고 있으며, 그 과정에서 한반도의 불안정을 최소화하는 동시에 중국의 영향력이 약화되지 않도록 하는 차원에서 북한과 관계 복원을 시도하고 있다. 중국은 향후에도 선불리 역할을 수행하기보다는 북미 간 협상의 진행 상황을 주시하면서 북한과의 관계를 관리하는 방식으로 자신의 입지를 확보하는 데 우선순위를 둘 것으로 보인다. 중국은 북미 대화가 파국으로 이어져 한반도의 긴장이 고조되는 것을 원치 않지만, 동시에 협상이 급진전되어 한반도 평화체제 구축 등 너무 빠르게 현상 변경 상황이 전개되는 것에 대해서도 경계하고 있다.¹⁰⁵⁾

실제로 시진핑 정부가 직면한 현실은 녹록하지만은 않다. 2018년 이후 한반도 비핵,

104) 이성봉(2015), 「북한의 핵실험과 중국의 대응 전략: 제 1, 2, 3 차 핵실험 비교」, 제25집(1).

105) 권영석, 「북미정상회담 가시화에 中 '환영속 우려도'…日 '패싱 걱정」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180309154800009> (검색일: 2020. 1. 10.).

평화프로세스가 북미 간 협상을 중심으로 전개되면서 그동안 중국이 수행해 왔던 ‘중재자’의 역할과 ‘북한에 대한 압박과 설득’의 필요성이 상대적으로 축소되었다. 중재자의 역할은 한국이 일정 부분 소화하고 있고, 북미 간 직접 대화가 성사됨으로써 북한에 대한 압박과 설득의 수요도 감소하였다. 비핵화 협상이 예상보다 빠르게 진전되고 요동치면서 협상을 견인하고 중재하는 중국의 위상과 입지가 일시적으로 약화되고 있다.

2018년 이후의 전개 양상은 중국에도 분명 이전과는 다른 새로운 대응이 필요한 도전이 되고 있다. 미국의 중국에 대한 견제는 강화되고 있는 반면에 북미 간의 대화와 협상이 진행되고 있다. 과거 어느 때보다도 중국 측 운신의 폭이 제한되고 있다. 게다가 중국의 한반도 정책 또한 성공적이지만은 않다. 한국과는 사드(THAAD) 배치 문제로, 북한과는 핵무기 개발로 인해 한반도 안정화와 ‘투 코리아(two Korea)’ 정책이 도전받고 있다.¹⁰⁶⁾ 즉, 한반도 주변 4강 가운데 남북한 모두와 일정한 협력관계를 유지하는 유일한 강국이라는 전략적 위상이 도전을 받고 있는 것이다.

따라서 중국은 한반도의 비핵화를 지향하고 있지만 동시에 한반도의 현상 변경보다는 상황을 안정적으로 관리하고 한반도에서의 전략적 위상을 회복하는 것이 더 중요할 수 있다. 중국은 여전히 북핵 문제를 상당히 장기적인 차원에서 관리해야 하는 이슈로 상정하고 있으며, 그 과정에서 한반도의 불안정을 최소화하고 동시에 중국의 전략적 입지가 약화되지 않도록 하는 차원에서 북한과의 관계 복원을 시도할 필요성이 있다.

특히 중국의 복잡한 셈법은 비핵화 협상과 연동될 수밖에 없는 한반도 평화체제 구축 문제와 관련이 있다. 한반도 평화체제 구축은 주한미군과 한미동맹이라는 민감한 사안을 불거지게 할 수 있다는 현실을 중국도 경계할 수밖에 없다. 지금과 같은 미·중 간의 갈등 상황에서 이 문제가 본격적으로 협상 테이블에 올라온다면 한반도는 새로운 불확실성의 상황으로 빠질 수 있다는 우려가 있기 때문에, 중국은 가능한 한 이러한 상황을 지연시킬 필요가 있다.

그럼에도 장기적으로 비핵화 협상의 그 어떤 시나리오에서도 ‘중국 역할’은 갈수록 부각될 가능성이 크다. 3자, 또는 4자 종전선언 논의에 대한 중국의 불만 제기, 10개월간 4차례의 이례적인 북중 정상회담, 그리고 트럼프 대통령의 ‘중국 배후설’ 제기 등은 바로

106) 이동률, 「[EAI 논평] 하노이 북미 정상회담 이후 중국의 한반도 비핵, 평화 프로세스에서의 역할과 전략」, http://www.eai.or.kr/main/publication_01_view.asp?intSeq=10015&board=kor_report (검색일: 2020. 1. 10.).

중국의 역할이 결코 간과될 수 없다는 저변의 흐름을 충분히 시사해 주고 있다.¹⁰⁷⁾ 비핵화가 ‘완전하고 돌이킬 수 없는’ 상황에 도달하기 위해서는 결국 북미수교, 한반도 평화체제 구축, 북한의 개혁개방 체제로의 연착륙 등으로 이어져야 하는데, 그 고비마다 중국의 역할은 중요하게 작용할 수밖에 없을 것이다.

미국의 전략적 우위하에 전개되고 있는 현재의 미·중 경쟁 국면에서는 트럼프 대통령이 비핵화 협상을 성사시키려는 의지가 확고하다고 한다면 북미 간에 전개되는 비핵화 협상 단계까지는 미·중 갈등이 직접적으로 부정적인 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나 비핵화 프로세스가 평화체제 구축 등 한반도 질서 전환과 관련된 이슈로 빠르게 진전될 경우 미·중 경쟁이라는 요소가 장애로 작용할 가능성이 높으며, 그로 인해 심지어는 비핵화 프로세스의 진전까지도 역진시킬 가능성을 배제할 수 없다.

요컨대 중국이 직면한 복잡하고 불확실한 국내외의 정세를 감안할 때, 중국이 한반도에 희망하는 비핵, 평화구상을 적극적으로 지지하고 협력하는 ‘촉진자’ 또는 ‘적극적 중재자’의 역할을 할 것이라고 기대하기는 어려운 현실에 있다. 따라서 한국은 북미협상을 중재해야 하는 과제 못지않게 중국이 ‘긍정적 역할’을 하도록 설득해야 하는 난제도 있다는 냉엄한 현실을 직시할 필요가 있다.

6 한국의 대중 전략

1) 한중관계의 현실 직시

한중관계는 2017년 10월 사드 갈등 ‘봉합’에 합의한 이후 쟁점과 갈등이 없는 이례적인 ‘소강국면’을 이어가고 있다. 그렇지만 한중관계는 중단기적으로는 양국관계의 ‘정상화’, 중기적으로는 ‘내실화’ 실현을 목표로 하여 적극적으로 발전을 모색해야 하는 중요한 시점에 있다. 한반도를 포함한 동아시아 정세가 한치 앞을 내다보기 어려울 정도로 급박하게 전개되고 있는 만큼 그 어느 때보다도 한중 양국 간의 긴밀한 전략적 소통이 필요한 상황이다. 그런데 한중관계는 사드갈등 봉합 이후 이례적으로 주목할 만한 관계 발전도,

107) 이동률, 「[EAI 논평] 하노이 북미 정상회담 이후 중국의 한반도 비핵, 평화 프로세스에서의 역할과 전략」, http://www.eai.or.kr/main/publication_01_view.asp?intSeq=10015&board=kor_report (검색일: 2020. 1. 10.).

특별한 갈등도 쟁점도 없는 ‘조용한 관계’가 유지되고 있다. 이는 양국관계의 27년을 돌이켜볼 때 안정화라기보다는 ‘소강상태’에 빠져 있다고 해석된다.

한국과 중국 모두 국내외적으로 매우 중요한 역사적 시기를 맞이했지만 오히려 그로 인해 양국관계는 정체 상태에 빠지는 특이한 현상이 전개되고 있다. 중국은 시진핑 체제의 안착과 새로운 경제성장 동력 확보라는 국내 정치경제 과제, 그리고 미국과의 무역 분쟁이라는 최대의 외교 도전에 직면하면서 한국과의 관계가 후순위로 밀려 있다. 한국 정부 역시 남북한 관계 개선과 북미 대화 중재를 통한 비핵화 실현이라는 초미의 역사적 과제에 집중하고 있는 데다가 특히 일본과의 갈등이 최악의 상황으로 전개되면서 이례적으로 대중국 외교와 ‘중국 역할’이 주목받지 못하고 있다.

이미 사드 갈등에서 나타났듯이 한중관계는 외생변수의 영향에 매우 취약한 까닭에 양자 차원의 우호관계의 유지 효과가 크지 않은 것이 현실이 되었다. 그럼에도 외생변수의 영향이 실제 이상으로 확대, 재생산되어 과도하게 양국관계를 압도하는 비정상적인 상황이 발생하지 않도록 관리하기 위한 노력은 매우 중요하다. 즉 한중 양국 간 외생변수가 미칠 영향은 앞서 언급한 대로 미·중 경쟁, 북핵 문제, 그리고 일본 변수 등이며, 향후 새로운 변수가 확대될 가능성이 높은바 이들 사안에 대해 양국 간에 정기적이고 지속적인 대화채널을 가동하여 사전에 충분한 상호 이해의 접점을 찾아서 상황 발생 시 외생변수의 영향이 과잉되지 않도록 관리해 갈 필요가 있다.

2) 한중 양국의 국내정치와 국민 정서의 영향 관리

한중관계의 전통적 협력 기반인 경제협력, 관광 등 인적교류는 사드 봉합에도 불구하고 기대만큼 빠르게 회복되지 못하고 있다. 한중관계의 현실에 대한 냉정한 판단이 필요하며 이를 기반으로 양국관계를 재정상화시킬 수 있는 방안에 대해 한중 양국이 다각도로 논의하고 협력을 모색해야 하는 상황에 있다. 사드 갈등 이후 한중 국민 모두에게 상대에 대한 부정적 인식이 빠르게 확장되고 있으며 향후 이러한 정서적 갈등이 장기화, 구조화될 경우 양국관계의 재정상화는 매우 어려워질 수 있다.

특히 최근 한중 양국 간 체제의 이질성에 대한 인식의 간극이 커지고 있다. 한국 문재인 정부는 사실상 시민들의 ‘촛불혁명’으로 탄생한 정권인 만큼 민주주의 성취에 대한 자긍심이 높다. 그리고 한편으로 이로 인해 시민들의 다양하고 복잡한 기대와 요구가 분출

하면서 사회 내의 이해 대립이 첨예해지고 있다. 반면에 중국은 시진핑 주석 중심의 권위주의 체제가 더욱 강화되면서 상대적으로 국가주의가 현저해지고 있다. 이러한 체제와 가치의 이질성이 뚜렷해지면서 상대국의 정치 현실에 대한 양국 국민의 이해의 폭이 좁아지고 있다. 이러한 체제의 다름(不同)이 양국관계의 장애가 되지 않도록 하기 위해서는 상호 이해하고 수용(存異), 존중(尊異)하는 분위기를 조성하는 것이 필요하다.¹⁰⁸⁾

요컨대 현재 한중관계의 재정상화가 긴히 요구되는 매우 중요한 시기에 있다는 것을 냉철하게 직시하고 양국관계의 새로운 발전의 계기를 만들기 위한 시도가 필요하다. 현저한 쟁점과 갈등이 없는 현재의 '소강국면'에서 오히려 일상적 교류와 협력을 강화하여 양국 국민 간 정서적 갈등이 더 이상 확대 재생산되지 않도록 관리하는 노력이 중요하다.

3) 한중관계의 기초(fundamental) 강화를 통한 내실화

한중관계는 지난 27년간 비약적인 양적 발전 추이에서 상대적으로 관계의 기초를 다지는 작업을 충실하게 진행하지 못했다. 양국관계는 기초체력이 단단하지 못한 상황에서 예상보다 빠르게 국제체제와 환경에 취약한 관계로 전이되었다. 사드 갈등이 비정상적으로 확대 재생산된 배경에는 이러한 한중관계의 구조적 취약성이 자리하고 있다.

한중 양국은 2013년 6월 양국 정상회담을 통해 기존의 전략적 협력동반자 관계를 '내실화'하는 데 합의했다.¹⁰⁹⁾ 실제로 청와대, 정부, 정당, 전문가 등 다층적인 전략적 소통 채널을 마련해 전략적 관계의 '내실화'를 위한 다양한 소통 및 협력 기제를 창출하였다. 그런데 안타깝게도 전략대화가 제대로 안착하여 그 기능을 수행하기도 전에 한중관계는 이미 미·중 갈등, 중일 영토 분쟁, 북한의 핵도발 등 외생변수에 취약한 관계로 빠르게 전이되면서 '내실화'의 중요한 기회를 놓치게 되었다.

비록 양국관계가 이미 내실화를 실기한 측면이 없지 않지만 그럼에도 향후 외생변수의 영향은 더욱 확대될 것이 자명한 만큼 지금이라도 양국관계의 기초를 새롭게 다지는 노력에 착수할 필요가 있다. 특히 현재 한중관계는 사드 갈등을 봉합하고 새롭게 관계를 재설정할 필요성이 있고, 한반도를 둘러싼 국제정세가 급변하는 과정에서도 유독 현저한

108) 이수형(2014), 『맷돌의 굴대전략: 한반도 평화통일 전략구상 INSS 전략 에세이 2014』, 서울: 국가안보전략연구원.

109) 장용석, 「한중 공동성명, 전략적 협력동반자 관계 '내실화' 목표」, <http://news1.kr/articles/?1195185> (검색일: 2020. 1. 10.).

갈등과 현안이 없는 양자 관계로 남아 있는 만큼 바로 양국관계의 실질적 내실화를 도모할 수 있는 길지 않는 적기임을 직시하고 이에 집중하기 위한 새로운 시도가 필요하다. 우선 한중관계는 지금까지 관계 악화 시 이를 해소할 수 있는 대화채널마저 중단되어 교착상태에 빠지는 현상을 반복해 왔다. 따라서 정부 간 접촉이 교착상태에 빠졌을 때 이를 우회하거나 돌파할 수 있는 ‘대안적’ 협의 채널을 평시에 구축하여 갈등 상황 등 필요시 기능을 할 수 있도록 준비할 필요가 있다.

4) 한중 양국 간 전략적 소통 채널 준비

한중 양국이 한반도 평화 정착에 대해서는 기본적인 공감대를 가지고 있지만, 평화체제 수립의 구체적인 정책 방향, 우선순위, 일정 등에서는 간극이 있을 수 있는 만큼 양국 간에는 그 어느 때보다도 긴밀한 전략적 신뢰와 소통의 기반을 사전에 마련하여 향후 진행될 수밖에 없는 미묘하고 복잡한 전략적 대화에 대비해야 한다.

중국은 현재 한반도 비핵화 평화 프로세스에서 과거와 비교할 때 실제 구체적인 역할을 하기보다는 상황을 예의주시하면서 신중한 행보를 하고 있다. 그렇지만 북미, 남북한 간 한반도 비핵화 협상이 교착상태에 빠진 상황에서 ‘중국 역할’은 지금보다 부각될 수밖에 없을 것이다. 비핵화 과정이 구조화되기 위해서는 비핵화 조치의 진행과 병행하여 북한 체제 보장과 함께, 개혁개방으로의 연착륙 등 일련의 과정이 긴밀히 연계성을 갖고 전개되어야 한다.¹¹⁰⁾

그리고 이 과정에서는 중국의 역할과 한중 양국의 긴밀한 협력이 매우 중요해질 수밖에 없다. 특히 장기적으로 북한에 대한 보상과 자구의 단계로 진입하게 되면 한중 간의 긴밀한 협력은 매우 중요하다. 한중 간의 역할 분담과 구조적 협력 기반을 순조롭게 구축해 진행하기 위해서는 현시점에서부터 정체 상태에 있는 한중 양국 간 전략 대화와 협력을 내실화하고 체계화하는 작업이 선행되어야 한다.

110) 이동률, 「한반도에서의 ‘중국역할’과 한중 관계」, http://www.prism.go.kr/homepage/researchCommon/downloadResearchAttachFile.do?sessionId=6985FFD54B10B812F30A3072F7C90DD8.node02?work_key=001&file_type=CPR&seq_no=001&pdf_conv_yn=Y&research_id=1262000-201800097 (검색일: 2020. 1. 10.).

5) 중견국으로서 한국의 독자적 전략 가치 확보

향후 미·중 관계의 유동성에 따라서 한중 양국의 의지와는 별개로 다시 쟁점이 될 사안이 적지 않다. 예컨대 봉합에 그친 사드 갈등, 남중국해 문제, 화웨이 사태와 같은 기술표준 선택의 문제, 그리고 한반도 평화체제 수립 등 무거운 이슈들이 한중관계를 언제 다시 압도할지 모르는 상황에 있으므로 현재의 소강국면에서 이에 대비하기 위한 소통 및 위기관리 채널을 마련하려는 노력이 필요하다.

다른 한편 한중관계가 미·중 관계에 종속되어 취약해진 현실을 직시하고 이를 구조적으로 완화할 수 있는 새로운 접근이 필요하다. 한국은 북핵과 통일 문제 이외에 중국과 논의할 협력 의제가 많지 않다. 그런데 두 사안은 공히 중국에 대한 전략적 의존의 문제를 초래하고 미·중의 경쟁을 한반도에 소환할 가능성이 높다. 중국이 한국의 전략적 가치와 협력의 동기를 대미 외교 차원에서가 아니라 새롭게 개발해야 한다.

한국이 대중 외교에서 독자적 전략 가치를 확보하기 위해서는 한국이 중국의 주변국과의 네트워크가 강한 국가로서 위상을 확보해 놓는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 미·중 등 강대국에 편중된 한국의 외교지형에 근본적인 변화가 필요하다. 미·중 간의 ‘대리 세력 경쟁’은 향후에도 지속될 가능성이 높은 만큼 이러한 대리 경쟁에 동원되어 딜레마를 겪는 국가가 늘어날 것이며 이들 국가 간 연대 형성이 필요한 새로운 환경이 조성될 수 있다. 이에 대비해서 선제적으로 한국의 외교지형을 기존의 강대국 중심에서 다양화하면서 한국의 국제적 네트워크를 점차 확장할 필요가 있다. 특히 기존의 미타(MIKTA)를 넘어서는 실질적인 중견국 외교의 외연을 확대해 가는 것이 중요하다.¹¹¹⁾ 예컨대 신남방정책이 구호로 머물지 않고 실제 그 동력을 확보하고 전개될 수 있도록 장기적인 전략을 구상하고 인력과 체제 정비도 적극 모색할 필요가 있다.

111) 강선주(2015), 「중견국 외교 전략: MIKTA의 외연(外緣) 확장을 중심으로」, 『국립외교원 외교안보연구소 2014-14 정책연구과제』.

제4절 대일본 안보전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 서론

미·중 경쟁이 아태 지역 질서의 미래를 좌우하는 현실을 맞이하면서 일본은 국익을 지키기 위해 다양한 외교적 노력을 경주하고 있다. 일본 외교는 1945년 패전 이래 미일동맹을 주축으로 미국 중심 지역질서를 수호하는 방향으로 국력을 결집해 왔다. 따라서 일본 외교의 최대 과제는 대미관계를 협력적으로 이끌어가는 데 있다. 그러나 21세기 들어 중국이 경제적, 군사적으로 부상하고 미·중 간 전략경쟁이 전개되면서 일본 외교는 점차 도전에 직면하고 있다. 그동안 중국과 “정경분리” 원칙에 근거하여 정치적으로는 미국과 공조하면서 경제적으로 중국과 협력 면을 넓혀 가는 이중전략은 미·중 전략경쟁에 따라 정치/안보와 경제가 일체화되는 추세를 보임에 따라 많은 어려움에 봉착하고 있다. 특히 미·중 양국이 자국 중심적 이념에 근거한 국제질서를 재편하려는 노력을 경주하는데 일본 외교는 일본 나름의 새로운 활로를 모색하고 있다.

일본의 활로 모색에서 가장 큰 제약 요인은 국내 사회경제 변화이다. 저출산, 고령화, 저성장은 일본의 국력을 좌우할 기저변수이므로 이와 관련한 사회 변화와 정치 변화를 읽어야 하고, 그에 따른 일본의 전략적 대응을 파악할 필요가 있다.¹¹²⁾

일본 인구는 2008년 1억2810만명을 정점으로 하여 2022년 이후 매년 50만명 이상 감소하여 2030년에는 1억1913만명으로 줄어들 것으로 예상된다.¹¹³⁾ 이에 따라 생산 가능 인구가 크게 감소하는 한편 노인 인구, 특히 75세 이상의 후기 고령자 인구는 크게 증가하고 있다.

국민 4명 중 1명이 노인이라는 수준에 있으며 이대로 가면 2060년에는 고령화율 40%에 이를 것이다.¹¹⁴⁾ 경제적 시각에서 경제활동인구 감소는 저성장을 정상 상태로 만드는 요

112) 이승주(2008), 「4차 산업혁명과 일본의 국가전략」, 『세계정치』, 28.

113) 国立社会保障・人口問題研究所(2008), “人口統計資料集(2008)”, <http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/gh2401.html> (검색일: 2020. 1. 13.).

소이다. 기술혁신으로 인한 자동화 가능성이 변수가 되겠으나 일본의 광범위한 비취단 분야 노동이 대체되는 과정은 결코 용이하지 않을 것이다. 일본 경제는 저출산-고령화와 함께 저성장 기조에서 벗어나지 못할 것이며 2030년에는 세계 4위로 밀려날 것이 거의 확실하다. 이런 가운데 일본 정치는 자민당 1당 우위체제라는 보수정치가 지속되는 가운데 이른바 ‘실버 민주주의’라는 고령층 정치적 영향력 증대로 많은 사회복지비용을 지출할 것으로 전망된다.

이와 같이 경제의 상대적 쇠퇴, 인구 감소와 고령층 증가에 따른 사회복지비용의 급격한 증가라는 두 가지 구조적 요인으로 인해 일본은 방위비 증가를 통한 국력 신장(internal balancing) 수단은 추진하기 어려운 상황이 된다.¹¹⁵⁾ 이는 곧 일본이 미국 등 외세와의 동맹이나 연합으로 안보를 지켜 가야 하는 조건을 의미한다.

미·중 전략경쟁의 추이에 따라 일본의 대외전략은 큰 영향을 받을 것이며, 미·중-일 삼각관계 차원에서, 미·중 전략경쟁이 완화된다면 일본의 대중 관여는 힘을 받겠지만 역으로 중국의 일본에 대한 관여 유인이 약화될 수 있다. 반면 미·중 경쟁이 격화될수록 중국의 대일본 관여 유인은 커질 것이지만 반대로 미국의 동맹국으로서 일본의 딜레마는 커질 것이다.

중국이 본격적으로 패권 도전에 나서지 않고 질서 순응적 도전에 머무르는 2030년까지는 일본의 전략은 정경분리 원칙에 의거하여 안보적으로는 미일동맹과 QUAD 등을 통한 균형전략을 유지하면서¹¹⁶⁾, 자유롭고 개방적인 인도태평양(a Free and Open Indo-Pacific, FOIP) 구상¹¹⁷⁾을 중심으로 경제, 개발 및 비전통 안보 분야에서 역내 국가들과의 협력관계를 조성하여 중국에 대한 제도적 균형을 이루는 동시에, 중국을 포용하며 안정적인 경제 관계를 확보하고, 보편 가치를 담는 규칙과 규범에 기반한 국제질서를 만들고자 할 것이다. 2030년 이후 중국이 패권 도전 세력으로 본격적 패권 경쟁이 전개되는 단계에서 일본은 독자 세력화할 국내적 기반이 부족하므로 미국과의 군사동맹을

114) 최이락, 「저출산 고령화 일본, 2053년에 인구 1억명 무너진다」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170201087300073> (검색일: 2020. 1. 13.).

115) 손열, 「[미래일본2030] 아베 이후 일본은 어디로?」, http://www.eai.or.kr/main/publication_01_view.asp?intSeq=10414&board=kor_report&keyword_option=&keyword=&more= (검색일: 2020. 1. 13.).

116) 손열(2009), 「일본의 21세기 동맹전략: 권력이동, 변환, 재균형」, 『EAI국가안보패널(NSP 보고서)』, 34.

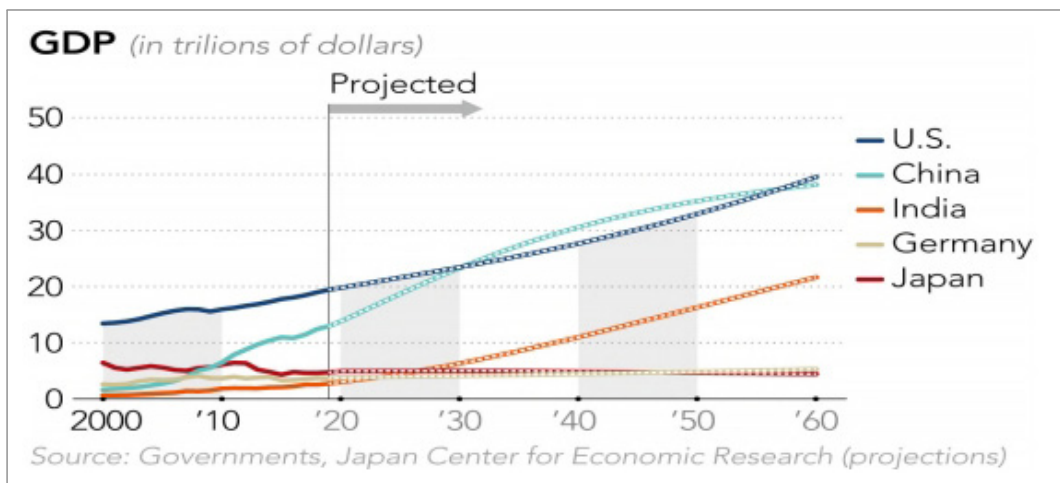
117) Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Free and Open Indo-Pacific”, https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html (검색일: 2020. 1. 13.).

강화하는 동시에 경제적 디커플링(decoupling)에 대비하는 다양한 대책을 마련할 것으로 전망된다.

2 일본의 위상

1) 일본의 경제

일본 경제는 1980년대 미국 경제를 빠른 속도로 추격하면서 역전을 바라보았으나 1990년대 들면서 장기불황에 접어들어 여타 경쟁국에 비해 상대적 쇠퇴를 거듭하였다. 미래 역시 정체를 거듭하여 2030년경에는 6조달러 내외 규모로 인도에 이어 4위로 내려앉을 것으로 전망된다.



[그림 5] 일본 GDP의 미래전망, 2020-2060

출처: SUMIO SARUYAMA and KENGO TAHARA, "US and China to fight for top GDP in 2060 while Japan dips to 5th", <https://asia.nikkei.com/Economy/US-and-China-to-fight-for-top-GDP-in-2060-while-Japan-dips-to-5th> (검색일: 2020. 1. 13.).

장기불황 이후 일본 경제는 아베 정부에 들면서 이른바 아베노믹스하에 기업실적의 개선, 고용지표의 호전, 해외 순자산의 증가 등이 나타나는 반면, 저출산-고령화에 따른 노동력 부족, 생산성의 하락, 정부 부채의 증가 등 구조적인 요인을 안고 있다. 따라서 1% 안팎

의 GDP 성장률을 기록하고 있으며, 이 추세는 향후 10년간 바뀌지 않을 것이다. 아베노믹스 정책에 의한 엔저 현상으로 기업의 영업이익은 증가하였으나, 기업은 신규 투자와 임금인상을 하지 않는 대신 이익을 해외 생산거점에 재투자하고 있다.¹¹⁸⁾ 일본정책투자은행의 조사를 보면, 신규 투자와 관련한 설비투자는 2006년 53.6%에서 2014년 37.1%로 감소한 반면, 유지보수 설비투자는 같은 기간 17.8%에서 27.3%로 증가하였다.¹¹⁹⁾ 일본 기업의 70%가 국내 투자보다는 해외 투자를 확대하고 있다. 기업들의 영업이익 개선이 과거와 같이 국내 신규 투자 확대로 이어지지 않는 것이다. 그 결과 제조업 기업의 해외 생산 비율은 지속적으로 증가하여 국내 전체 법인 중 해외 생산 거점을 확보한 업체는 2015년 20%를 넘어섰고, 현재는 40%에 육박하고 있다.

요컨대, 향후 일본 경제는 성숙한 채권국으로서 생산시설의 해외 이전과 해외 영업에 따른 막대한 대외 순자산 보유하게 될 것이나, 국내적으로는 산업공동화, 국내 일자리 감소로 이어지며 저성장 기조가 지속될 것으로 전망된다.

2) 일본의 정치

현재 자민당 1강 구도가 향후 10년간 결정적으로 변화될 것인지에 대해서는 유권자 의식의 변화를 고려하면 유동적인 부분이 있다. 지난 30년간 일본 정치 변화의 기축이 된 것은 55년 체제하의 '일본형 시스템'을 대체할 새로운 체제로의 이행이었으며, 이는 선거 과정에서 정권교체를 통한 책임정치 실현을 목표로 한 것이었다. 즉 급변하는 국내외 환경에 민첩하게 대응 가능한 체제, 정당 본위를 기반으로 한 정책 경쟁, 정부-여당 일원화를 통한 정책 결정의 투명성과 신속성을 담보하는 정치시스템을 구현해 온 과정이라 할 수 있다.¹²⁰⁾

그 결과 현재 일본이 구현한 것은 대내외 환경 변화에 민첩한 대응과 개혁을 가능하게 하는 기제로서 강한 내각 리더십, 그리고 내각의 신속한 정책 추진을 담보하는 기제로서 선거를 통한 정권 선택을 양축으로 하는 정치시스템이라 특징지을 수 있을 것이다.

118) 이창민(2009), 「아베노믹스 이후의 일본경제」, 2019년 한국국제정치학회 추계대회 발표문.

119) 서정환, 「일본 제조업 부활...27년 만에 최대 투자」, <https://www.hankyung.com/international/article/2015080526231> (검색일: 2020. 1. 13.).

120) 이주경(2018), 「일본의 정치개혁과 보수화의 메커니즘」, 『한국정치학회보』 제52집(1), p. 25.

일본은 소선거구제 도입한 뒤 두 번의 정권 교체를 거친 이후 자민당 우위 및 야당의 약체화가 심화되었다.¹²¹⁾ 이 과정에서 대안세력의 성장 및 대안 담론 형성을 어렵게 하는 구조적 문제를 가져왔다. 첫째, 최근 일본에서는 야당의 약체화에 따라 정권 교체를 기대하기 어려운 상황에서 복수의 총선거(2014년, 2017년)가 치러진 바 있다. 이에 유권자가 실질적으로 정권을 선택하기는 사실상 어려웠다. 2014년 중의원 해산은 소비세 인상 연기에 대한 국민의 판단을 묻기 위한 것이었으며, 2017년에는 북한 위협의 증가 등을 연계한 국난 극복이 자민당 정권이 제시한 총선거 실시의 이유였다. 이에 대해 입헌민주당을 비롯한 일부 야당의 약진은 있었지만 자민당 정권을 대신할 대안정부 세력의 응집은 어려웠다.

이 같은 대안 세력 부재 현상은 민주당 정권 운영의 실패에서 비롯된 것이지만, 한편으로는 야당의 분열 속에서 정당 간 정책 경쟁의 파편화가 나타난 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 반(反)자민을 주축으로 정치세력 간 물리적 통합을 이뤄 낸 민주당의 성장은 오히려 정권 운용 과정에서 당내 대결 및 정책적 불일치로 발현되었으며, 이후 야당 세력은 정책 지향의 일체성을 기축으로 창당과 분열을 거듭하였다.¹²²⁾

그 결과 민주당 세력에서 파생되었거나 새로이 창당된 정당 내부의 일체성(unity) 및 응집성(cohesion)은 강화되었지만, 역으로 정책지향의 순도가 떨어지는 야당 간 물리적 통합 및 연대가 어려워진 것이 사실이다. 더욱이 소선거구제하에서 실질적인 당선을 전망할 수 없게 된 기성 야당 세력(공산당, 사민당)은 비례대표제를 통해 일정 부분 세력을 확보하는 수준에서 정책노선을 고수해 오고 있다. 그 결과 특수 정책 영역에서 정책 노선을 명확히 하는 파편화된 야당 세력과 정권담당자로서 종합적 정책 패키지를 제안하고 추진하는 자민당의 정책 경쟁 양상이 두드러지고 있다.¹²³⁾

이는 소선거구제도 자체가 양대 정당 체제를 추진하는 것은 아니며, 역으로 정권 경험과 지지 기반의 세력비가 유사한 복수의 정치세력 블록이 구축되어 있지 못할 경우 다수 결형 민주주의를 유도하는 소선거구제가 일당우위체제를 고착화할 가능성이 있음을 말해 준다. 그런 의미에서 파편화된 정책 전문성을 갖는 야당 세력과 대비시켜 자민당의 정

121) 김용민(2018), 「2017년 일본 중의원 선거 결과와 아베 정권의 정체성 분석: 자민당 압승과 야당 세력 부재의 원인을 중심으로」, 『아태연구』, 25(2).

122) 박철희(2006), 「일본 야당세력의 재편과 정당경쟁체제」, 『한국정치학회보』 제40집(5).

123) 박철희(2011), 「일본 민주당의 정책대립축 이행과 정당 간 경쟁의 불안정성」, 『국제·지역연구』 20(1).

책 수월성(policy performance)을 평가하고, 경험적으로 확인 가능한 자민당의 정권 담당 능력을 상대적으로 높이 평가하는 유권자의 정권 선택 메커니즘은 소선거구제에 기반한 다수결형 선거정치에 내재된 구조적 모순이라 할 수 있다.¹²⁴⁾

다수결형 선거정치의 영향력이 증대됨에 따라 단기적 대응의 중요성이 강조되는 한편, 장기적 정책설계가 정권 지속을 담보하지는 못하기 때문이다. 그 결과 자민당 정권에서도 가까운 미래의 중요 과제에 대한 관심 저하 및 단기적 선거 대응과 연동한 전략성이 강해지고 있다. 예컨대 소비세 인상을 둘러싼 일련의 정치과정은 다수 유권자에게 환영 받지 못하는 중장기 정책 추진의 어려움을 단적으로 보여 준다. 되돌아보면 90년대 이후 지속된 디플레이션의 장기화는 예상 외로 심각한 수준이었지만, 결과적으로 국민에게 부담을 지워야 하는 재정 정책 및 사회보장에 관한 본격적인 개혁에 착수하기보다는 세출 확대를 억제하는 데에 집중한 것이 큰 틀의 자민당 정책노선이었다고 볼 수 있다.¹²⁵⁾

해당 정책에 대한 법안이 구체화된 것은 민주당 정권 교체 이후 2012년 8월 노다 요시히코(野田佳彦) 정부하에서 ‘사회보장과 세제의 일체개혁(社会保障と税の一体改革)’ 관련 법안이 성립되면서부터이다. 하지만 민주당 정권은 유권자가 민감하게 반응하는 소비세 인상 법안을 단행한 결과, 지지를 상실하고 정권 유지에 실패하였다.

그렇다면 기존 시스템하에서 자민당 내 신진세력이 나올 가능성은 어떠한가. 이들은 일본 정치 전면에 부상하고 있지는 못하다. 그 이유는 정당 간 경쟁 및 당내 역학 구도에 기인한다. 예컨대 정부 여당의 주요 정책으로 흡수·확장된 ‘전 세대형 사회보장’은 근미래 정책설계에 부합하는 대응이라는 점에서 자민당 내부에서 유효한 선거 전략으로 수렴되었다. 이에 반해 초당파적 논의를 중심으로 시대 변화에 발맞춘 국회 운용 방식을 제안한 중의원 개혁에 관한 대응은 정부 여당의 입장에서 자유롭지 못한 신진 정치가의 한계를 여실히 보여 줌으로써 강화된 내각 리더십에 상응하는 국회 기능의 제고로 연결되지는 못하였다. 바로 이 점에서 야당을 해당 개혁 논의에 적극적으로 동참시킬 유인이 떨어지게 되었다. 그 결과 개혁의 시급성 및 필요성과는 대조적으로 내각 리더십과의 조합을 고려한 통치기구 전반의 제도설계는 현재 답보 상태이다.

하지만 이들의 대응은 일본 정치시스템의 과제와 향배를 가늠할 수 있는 실마리를 제

124) 박철희(2018), 「아베 시대 자민당 우위체제 재구축 전략: 역사적 전개와 지속 가능성」, 『아태연구』, 25(3).

125) 나카노 고이치, 김수희 역(2016), 『우경화하는 일본 정치』, 서울: 에이케이커뮤니케이션즈.

공한다. 현행의 정권 선택-내각 리더십형 정치시스템은 권한 위임의 정당성을 확보하기 위한 선거 과정, 그리고 내각의 정책 추진에 정당성을 부여하는 정책 과정에서 반드시 선순환이 이루어지고 있지는 못하다. 자민당 우위체제와 파편화된 정당 간 정책 경쟁은 정권 선택의 기회를 사실상 열어 두지 못함으로써 유권자 응답성의 저하를 야기하며, 내각 리더십은 설명 책임의 불투명성이 문제시되고 있다.

이에 대해 차세대 정치 리더로 부상할 자민당 정치세력의 인식과 대응은 현행 정치시스템에 내재된 구조적 모순을 직시하고 있으며, 유도하지 않은 지점에서 정당 간 정책 경쟁을 활성화하는 촉매제가 될 가능성이 있다. 우선 선거 과정에서 발현된 자조를 중심으로 한 전략적 대응은 자민당의 선거 대응에서 보편주의형 정책의 중요성을 각인시키는 한편, 향후 정당 간 경쟁에서 가치 이념의 확립을 통해 정당 간 정책 경쟁의 활성화를 촉진할 가능성을 시사한다. 또한 정책 과정에서 제시된 초당파적 국회 개혁의 움직임은 내각 리더십형 정치에 상응하는 국회의 역할 제고를 추진하는 한편, 유권자의 대표인 정치가의 정책 입안 능력 강화 필요성을 제시해 주고 있다. 즉 자민당 우위체제가 지속된다 하더라도 국회의 역할 강화를 통해 정책 사안에 따라 유동적 협력을 기하는 유연한 국회 운영 방식이 정착할 가능성도 열려 있다.

3) 일본의 군사력

일본 경제가 상대적 쇠퇴를 거듭할수록 군사력 역시 상대적 쇠퇴의 길을 걸을 가능성이 높다. 앞서 기술하였듯이 일본 경제는 채권국으로서 해외 영업활동 비중이 커지면서 GDP 기여도가 낮은 경제구조가 지속될 것이고, 저성장 기조가 유지될 것이다. 또한 향후 일본은 급속한 고령화추세에 따라 상당한 사회보장비를 지출해야 한다.

Current and projected military spending (USD billions/ % of GDP, 2015 and 2030)		
	2015	2030 (estimated)
U.S.	597 (3.3%)	967 (3.8%)
China	145 (1.8%)	627 (2%)
India	48 (2.3%)	306 (2.5%)
Russia	65 (5.4%)	163 (4%)
Germany	36.7 (1.2%)	60.3 (1%)
Japan	41 (1%)	60 (1%)

Source: 2030 estimates based on SIPRI 2016 data

[그림 6] 일본 방위비 전망

출처: SIPRI, “SIPRI Military Expenditure Database”, <https://www.sipri.org/databases/milex> (검색일: 2020. 1. 13.).

군사력 측면에서 일본은 GDP 대비 방위비 비중이 대략 1% 내외로 유지되어 왔다.¹²⁶⁾ 여기에는 미일안보조약과 평화헌법 제9조라는 이중 장치가 전제되어 왔다. 따라서 미일 동맹과 헌법 제9조가 유지된다면 일본 국민 대부분은 군사력 증강을 바람직하게 보지 않을 것이다.

3 일본의 대외전략

1) 보통국가화

아베 정부 일본의 대외전략 기조는 “보통국가화”이며 이는 근미래에 변하지 않을 것이다. 2013년 12월, 일본 정부는 전후 최초로 ‘국가안전보장전략’을 책정하였다. ‘국가안전보장전략’은 일본이 나아가야 할 방향에 대해 크게 세 가지 측면을 강조하고 있다. 첫째, 미일동맹 강화, 둘째, 독자적인 방위력 증강, 셋째, 다층적 안보네트워크 확대이다. 즉 한국, 호주 등 우호국과의 안보협력관계 구축(ASEAN 포함)이다.¹²⁷⁾ 이 전략의 이면에는

126) SIPRI, “SIPRI Military Expenditure Database”, <https://www.sipri.org/databases/milex> (검색일: 2020. 1. 13.).

127) 조진구(2017), 「아베 정권의 외교안보정책- 국가안전보장회의, 집단적 자위권 그리고 헌법 개정 문제」, 『동북아역사논총』, (58).

중국과의 경쟁이란 전략 목표가 자리하고 있다. 2010년과 2012년 두 차례 센카쿠 열도에서의 영토분쟁을 겪으면서 일본은 중국과의 군사적 충돌을 상정한 전략적 견제를 본격화했다. 중국에 대응하여 미국과 동맹을 견고히 하고, 자체 국방력을 신장하는 한편 주변국과의 연계를 강화하고자 한 것이다.

일본의 군사전략의 추구 방향은 보다 중국 견제를 선명히 하고 있다. 2013년 12월에 공표한 일본 “방위계획대강”에서 일본은 중국의 해공군력 현대화와 북한의 핵 및 미사일 개발 추세를 아태지역에 대한 잠재적 위협요인이라고 규정하면서, 이에 대응하기 위해 “통합기동방위력” 개념에 입각한 일본 안보능력의 확충과 미일동맹, 그리고 한국, 호주 등과의 안보협력 확대를 표명하였다.¹²⁸⁾ 이어 “가이드라인 2015”와 이와 동시에 발표된 양국 외교 및 국방장관 명의의 “미일안보협의회의 공동성명”에서는 중일 간에 영유권 분쟁의 대상이 되고 있는 센카쿠 제도가 미일안보조약의 적용 대상이 된다는 점을 명기하였다. 공식문서에서 중국에 대한 견제를 분명히 한 것이다.¹²⁹⁾

구체적으로 일본은 난세이 방면에 중점을 둔 방위전략을 강화하고 있다. 이는 중국이 중국 본토부터 서태평양으로 진출하는 길을 봉쇄하기 위해 난세이 제도를 연결하는 군사거점화 전략으로 표현할 수 있다. 이를 위해 ‘해상우세’, ‘항공우세’ 전략을 통해 난세이 제도에 감시부대와 미사일을 배치해 억지력을 높이고, 유사시에 전투기 및 잠수함 등과 연계하면서 중국의 움직임을 봉쇄하는 전략을 채택하였다.¹³⁰⁾ 즉 일본판 ‘접근금지·영역거부(A2/AD)’ 전략이다. 하지만 이를 수행하기 위한 자위대의 수송, 병참 분야의 취약성을 보완하는 방향이 함께 추진될 것이다.

그럼에도 일본은 중국과 전면적 경쟁 구도를 원하지 않는다. 군사 부문에서 경쟁적 입장을 취하는 동시에 비군사 부문에서는 협력 기조를 유지하고자 한다. 이른바 “정경분리” 원칙이다. 일본 내에는 패권 전이에 대한 위기의식 그리고 중국의 체제불안 가능성에 대한 우려와 공존에 대한 불안감을 배경으로 한 중국위협론이 있는 반면, 중국의 성장이 일본 경제에 사활적이라는 점을 강조하는 관여론 혹은 중국기회론이 상존한다.

과거 1990년대 일본은 관여 중심 전략을 추구한 바 있다. 천안문 사태 이후 대중 국제

128) 조진구(2017), p. 435.

129) 박영준(2015), 「미일 가이드라인 개정과 아태지역 안보질서 전망」, 『EAI일본논평』, (5), p. 2.

130) 이재준, 「日 육상자위대 첫 해상수송부대 창설... “중국 동중국해 도발 견제”」, <https://news.joins.com/article/23147008> (검색일: 2020. 1. 13.).

제재 완화를 주도하면서 무역, 투자, ODA를 확대하였다. 2000년대 들면서 고이즈미 시기에는 동아시아 지역주의 흐름을 타고 중국에 대한 관여와 동시에 EAS 창설 주도 등을 통해 연성균형 혹은 제도적 균형을 취하였다. 2004년 방위대강에서는 중국에 대한 위협 인식을 드러낸 바 있다. 이후 아베 제1차 내각의 경우 “자유와 번영의 호”로 호주, 인도 등을 연계하여 중국을 견제하는 전략을 추구하였으나, 곧이어 정권교체로 등장한 민주당 정부는 대중 관여의 성격을 강하게 드러내면서 경제 면뿐만 아니라 외교 면에서도 협력 자세를 보였다. 아베 정부 역시 안보적 차원에서 균형정책을 분명히 하는 반면 경제적으로 중국과 연계하려는 노력을 지속적으로 경주해 왔다.

경제적 측면에서 중국 관여정책을 추구한 일본의 아베 정부는 트럼프 미국의 일방주의, 미국우선주의가 등장하자 일정한 헤징(hedging)을 추구하는 일환으로 대중관계 개선에 적극적으로 나오고 있다.¹³¹⁾ 그 본격적 출발은 2017년 초 니카이 도시히로 자민당 간사장과 이마이 다카야 정부비서관이 “일대일로 포럼”에 참석한 것으로, 니카이는 중국 주도의 AIIB에 일본의 참여를 고려하고 조건이 맞다면 일대일로에도 참여하겠다는 발언을 하였다.¹³²⁾

리커창 총리는 8년 만에 중국 수상으로서 처음으로 일본을 방문하여 다양한 분야의 협력 과제를 만들어 내었다. 2018년 9월 아베 총리는 자신의 중국 방문 및 시진핑 주석의 일본 방문을 희망하였고 곧이어 베이징 국민방문을 실현하여 12개 문서에 서명하고 비즈니스포럼을 개최하였다.¹³³⁾

2) 인도태평양 구상

아베 정부의 대중정책을 잘 반영하는 전략구상은 자유롭고 개방적인 인도-태평양(FOIP) 구상이다. 아베 총리는 2016년 아프리카개발회의(TICAD)에서 두 대양, 두 대륙을 결합하는 지리적 공간을 설정하고, 여기에 민주주의, 법치, 시장경제 등 자유와 개방

131) Ryo, Sahashi(2018), “American leadership and power in Japanese security strategy”, In Heazle, Michael and Andrew O’Neils., *China’s Rise and Australia-Japan-US Relations*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Inc.

132) 예영준·신경진, 「일대일로에 협력하겠다는 아베, 반색한 중국」, <https://news.joins.com/article/21646287> (검색일: 2020. 1. 13.).

133) 뉴시스, 「시진핑-아베 “中日, 경쟁에서 협력으로”...역사·영토문제는 제자리」, <http://www.donga.com/news/article/all/20181026/92602831/1> (검색일: 2020. 1. 13.).

성이란 규범적 성격을 부여하는 FOIP를 발표하였다.¹³⁴⁾ 이어 2017년 『외교청서(外交靑書)』는 FOIP 전략을 특집으로 다루었으며 2018년 1월 국회 시정연설에서 FOIP를 일본 외교정책의 핵심 전략 개념으로 설정하였고, 2019년 1월 이를 재천명하였다.¹³⁵⁾

FOIP는 중국의 주위를 엮는 지리적 공간이고 중국의 대전략인 “일대일로”의 해양실크로드(=일로)와 지리적으로 중복되는 전략적 공간이므로, 결국 중국의 세력권 확장을 억제하기 위해 두 해양 네트워크에서 주도적 지위를 확보하고자 하는 지정학의 재현이라 할 수 있다.¹³⁶⁾ 동시에 이는 중국에 경제적으로 관여하는 수단이기도 하다. 지역 내 주도국(미국, 일본, 호주, 인도) 중심으로 설정된 규칙과 규범의 네트워크 속에 중국을 편입시켜 변화를 추동하거나 길들이는 것이다.

문제는 2017년 12월 『국가안보전략』이나 2018년 10월 펜스 부통령의 연설에서 반복적으로 표현되듯이 미국이 인태 지역을 중국의 억압적 질서에 대항하여 자유주의 질서를 수호하는 공간, 즉 상호 공존할 수 없는 강렬한 가치관 대립의 공간으로 정의하고 있다는 점이다. 이에 따라 중국의 주권 침해, 약탈적 행위에 공동 대응을 주문하고 있으나, 실제로 전 방위적 압박에 나설 경우 일본의 입지는 크게 축소된다. 화웨이 공세 사례에서 보듯이 미국이 중국에 대한 직접투자, 기술, 인적 자원 이동을 제한하는 경우 일본 경제에 주는 타격은 상당하다.

앞서 기술하였듯이 일본은 끊임없이 중국과 경제협력을 통해 관계 개선을 추진해 왔다. 2018년 10월 중일 정상회담에서 일본은 제3국 인프라 투자에 중국과 협력하면서 “개방성, 투명성, 경제성, 대상국 재정의 건전성” 등 4개 조건부 협력을 천명하였는데, 이는 인태와 일대일로의 접점을 추구하는 행보이다.¹³⁷⁾ 이러한 차원에서 2018년 12월 발표한 『방위계획대강』 역시 인태지역에서의 ‘다층적, 다각적 안보협력 강화’와 ‘해양질서의 안정’이란 표현을 사용하여 중국 견제라는 전통적 지정학 색채는 약화시켰다.¹³⁸⁾

2018년 『외교청서』에서 인태 ‘전략’을 명시했음에도 2019년 들어서 일본 정부가 전

134) Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Free and Open Indo-Pacific”, https://www.mofa.go.jp/policy/page_25e_000278.html (검색일: 2020. 1. 13.).

135) 손열(2019b), 「기로(岐路)에 선 일본의 인도-태평양 전략: 공생을 위한 한일 협력 모색해야」, 『EAI 특별기획 논평 시리즈』, p. 1.

136) 손열(2019b), p. 1.

137) 손열(2019b), p. 4.

138) 손열(2019b), p. 4.

락이란 표현을 피해 ‘구상(비전)’으로 바꾼 것도 중국을 의식한 처사이다. 요컨대, 중국 경제와의 디커플링(decoupling)이 불가능한 일본은 중국을 전략적 경쟁자 혹은 가상의 적(敵)으로 규정하지 않는 가운데 그 세력권 확장을 억제하는 동시에 경제적으로 협력할 수 있는 인태 전략을 추구하고 있다.

요컨대, 중일 관계 개선은 미·중 관계의 변화에 좌우될 것이다. 미·중 전략경쟁이 완화 되면 일본의 대중 관여는 힘을 받겠지만 역으로 중국의 일본에 대한 관여 유인이 약화될 수 있다. 반면 미·중 경쟁이 격화될수록 중국의 대일본 관여 유인은 커질 것이지만 반대로 미국의 동맹국으로서 일본의 딜레마는 커질 것이다.

미·중 경쟁 속에서 일본의 입장에서 얻을 수 있는 최대치는 정경분리이다. 안보적으로 동맹국 미국과 결속하는 한편 경제적으로 중국과 교류협력을 유지하는 것이다.¹³⁹⁾

문제는 미·중 경쟁이 격화되면 정경분리 원칙이 약화되고 정치/안보와 경제 간 부정적 넥서스(negative nexus)가 부각되는 데 있다. 2010년대 들면서 세계 경제질서는 미·중 전략경쟁에 따라 규범/규칙의 혼란 상황이 지속되는 가운데, 미·중 전략적 경쟁에 따른 “부정적” 안보/경제 넥서스(negative security-economic nexus) 혹은 “무역의 무기화(weaponization of trade)”에 따른 “부정적 파급효과”가 빈번히 나타나고 있다.

중국의 경우, 이미 2010년 센카쿠/다오위다오 영토 분쟁에 대한 보복조치로 대일 희토류 수출 제한, 사드 도입에 대한 보복조치로 대한 경제제재 조치 등, 정치적 사안에 대해 경제적 수단을 서슴없이 사용하는 행태를 보여 왔다.¹⁴⁰⁾ 미국 역시 국가안보전략(2017)에서 “미국의 번영은 국가안보의 문제”라 선언하며 무역정책을 안보적 고려와 경제적 후생 고려가 결합되는 방식으로 추진하고 있으며, 중국의 부상을 저지 혹은 지연하기 위한 대중 무역압력, 국가안보를 위한 수입 제한조치(Section 232) 등으로 표출하고 있다.¹⁴¹⁾

이는 기술혁신을 둘러싼 미·중 마찰로도 이어지고 있다. 일반적으로 도전국(혹은 rising power)이 첨단기술 이전이나 취득 과정에서 패권국(혹은 established power)

139) 손열(2009), 「일본의 21세기 동맹전략: 권력이동, 변환, 재균형」, 『EAI국가안보패널(NSP 보고서)』, 34.

140) 최이락, 「센카쿠갈등 中 보복당한 日, 경제체질 개선 계기...『전화위북』」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170303064351073> (검색일: 2020. 1. 14.).

141) 김신희, 「트럼프 최대 병기는 ‘국가안보위협’...글로벌 무역전쟁 더 꼬인다」, <https://www.ajunews.com/view/20190519074702891> (검색일: 2020. 1. 14.).

에 의해 제도화된 규범과 규칙 등을 위반하는 경우 질서 침해라는 외부효과(order externality)가 발생한다.¹⁴²⁾

이 경우 패권국은 기존 질서 유지를 위해 강압적 규제 수단을 동원함으로써 자유로운 국제경제질서를 훼손하게 된다. 현재 미국과 중국은 5G, 인공지능, 반도체 부문에서 기술 및 경제적 상호 의존도를 줄이면서 전략적 경쟁을 벌이고 있는바, 중국은 자국 산업의 보호육성을 위해 국제규범에 어긋나는 다양한 규제조치를 실행하고 있는 반면, 미국은 중국의 기술 경쟁력을 제한하기 위해 보호주의 무역수단을 빈번히 이용하고 있다.¹⁴³⁾

일본은 질서 교란의 두 주역인 미국과 중국이 주변국들에 일방주의적 행동을 자제하고 국제적 약속/협정, 규칙과 규범을 지키도록 하는 외교적 스탠스를 취하고 있다. 중단기적(2030년)으로 일본은 미국의 관여를 희망하면서도 중국을 본격적으로 견제하는 전략에 참여하는 상황은 피하고자 아시아 국가들과 연합을 펼치며 FOIP를 중심으로 규칙기반 질서 제정에 힘을 기울일 것이다. 특히 아세안은 미·중 대립 속에 아세안이 와해될 가능성을 우려하며 ‘아세안 중심성(ASEAN centrality)’을 지속적으로 강조한 바 있으며 인도 역시 인도양에서 중국의 군사적 행동에 대한 위협의식을 토로하고 있으나 반중(反中) 연합전선 구축에는 분명한 반대 의사를 표명하고 있다. 일본은 인태 전략으로 경제, 개발 및 비전통 안보 분야에서 역내 국가들과의 협력관계를 조성하여 중국에 대한 제도적 균형을 이루는 동시에, 제한적으로 중국을 포용하며 안정적 경제 관계 확보를 위하여 보편 가치를 담는 규칙과 규범에 기반한 질서를 만들고자 한다.¹⁴⁴⁾

미국 역시 역내 국가들과 연대하여 자유롭고 개방된 질서를 만들고 이를 통해 중국의 약탈적, 수정주의적 행동을 억제하고자 하는 규칙기반 국제질서를 추구한다는 점에서 협력의 여지가 있다.

문제는 미·중 관계가 대결구도로 흘러가 미·중의 디커플링이 심화되고 안보 충돌의 가능성이 높아지는 2030년 이후 2050년의 시기이다. 일본의 선택지는 중국 경사보다는 미국으로의 경사 혹은 독자 세력화가 될 것이다.

142) 배영자(2019), 「미중 기술패권경쟁: 반도체·5G·인공지능 부문을 중심으로」, 『EAI 스페셜 이슈브리핑 시리즈』, p. 4.

143) 배영자(2019).

144) 손열(2019b).

4 한일관계 현황

지난 7월 1일 아베 정부의 수출규제 조치 이후 악화일로를 걸으며 최악의 상태로 빠진 한일관계는 2018년 강제징용에 관한 대법원 판결이나 위안부 관련 ‘화해·치유재단’의 해산, 제주 관함식 욕일기 논란, 동해상 일본 초계기 레이더 조사(照射) 공방 등 여러 사건의 연장선일 뿐만 아니라, 거시적으로는 지난 2012년 이명박 대통령의 독도 방문과 천황 사죄 요구 발언, 2013년 아베 총리의 침략 부인 발언과 야스쿠니 신사 참배, 2014~15년 고노 담화 재검토, 위안부 해법 갈등과 국제 공공외교전, 2016년 위안부 합의 논란과 부산 소녀상 설치, 2017년 위안부 합의 재검토 등 “7년 갈등”의 선상에 있다.¹⁴⁵⁾ 따라서 현재의 양국 갈등은 구조적 갈등의 양상을 띠고 있다고 할 것이다. 그 구조적 요인은 무엇인가.

1) 민족주의의 부활

1965년 국교정상화 이래 한일관계는 냉전체제와 한국의 권위주의체제로 역사 문제가 봉인된 상태로 수면 아래 있다가 민주화와 냉전 종식으로 전면적으로 외교문제화되었다. 2000년대 한일 양국의 여러 노력으로 진전을 보이던 역사외교는 2010년대 들면서 커다란 변화를 맞게 된다. 한일 양국에서 민족주의 목소리가 점차 고양되는 현상이 그것이다.

선진 산업국으로서 일본은 영광된 과거를 호출하여 자국의 부활을 주창하는 민족주의를 목도하고 있다. 이는 일본 사회 내에서 세계화에 따른 자국의 상대적 쇠퇴에 대한 불만, 세계화 자체에 대한 불만, 즉 신자유주의적 세계화로 인해 경제적 양극화 및 사회적 양극화가 심화되는 데 대한 불만, 그리고 기존 우익사과의 결합으로 이해할 수 있다. 아베 총리는 과거 일본의 자신감 상실은 잘못된 교육에 있는바, 일본의 근대사가 1945년 패전에 따른 승자의 정의(victor's justice)에 기반을 두며 왜곡되어 있다고 비판하면서, 기왕의 교육을 청산하고 영광된 과거를 복원하는 애국주의 교육과 정치를 추진해야 한다고 역설해 왔다.¹⁴⁶⁾

이러한 우익적인 “정체성의 정치”가 2012년 총선거를 기점으로 전면에 부상하게 된

145) 손열(2019a), 「국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망」, 『JPI정책포럼』, (3), p. 2.

146) 손열(2019a), p. 5.

다. 아베의 정체성의 정치는 복고 민족주의에 의한 역사 재해석으로 이루어지므로 필연적으로 한국의 국가정체성과 충돌할 수밖에 없다. 왜냐하면 일제의 미화는 한국의 국가 정체성의 중요 요소로서 일제에 대한 저항의 역사를 부인하는 것이기 때문이다. 이는 한국에 일종의 존재론적 불안과 위협(ontological insecurity/threat)으로 작용하며, 역으로 한국의 반발은 일본에 존재론적 불안을 안겨 주게 된다.

한편, 한국 민족주의는 구한말 저항운동, 오향로 100년 된 3.1운동 등 외세에 의해 존립이 부인되는 상황에서 자란 저항 민족주의적 속성을 띠고 있다. 문제는 외세의 꺾박에 거족적으로 대항하는, 피동적으로 저항하는 단계를 넘어서 스스로 힘을 기르고 발전을 꾀하는 전진적, 건설적 민족주의로 나아가야 하나, 2010년대 한국의 대일정책은 일본의 복고적 정체성 정치와 충돌하면서 저항 민족주의의 영향을 받아 온 것이 사실이다.

요컨대, 일본의 복고적 민족주의는 아베 현상이 아니라 일본 사회경제 체제의 보다 깊은 구조적 현상이다. 이는 마치 미국 트럼프즘이 트럼프 현상이 아니라 보다 깊은 포퓰리즘의 한 재현인 것과 마찬가지이다. 이런 점에서 일본의 구조적 현상으로서 복고 민족주의는 향후 2030년까지 지속될 것으로 전망된다.

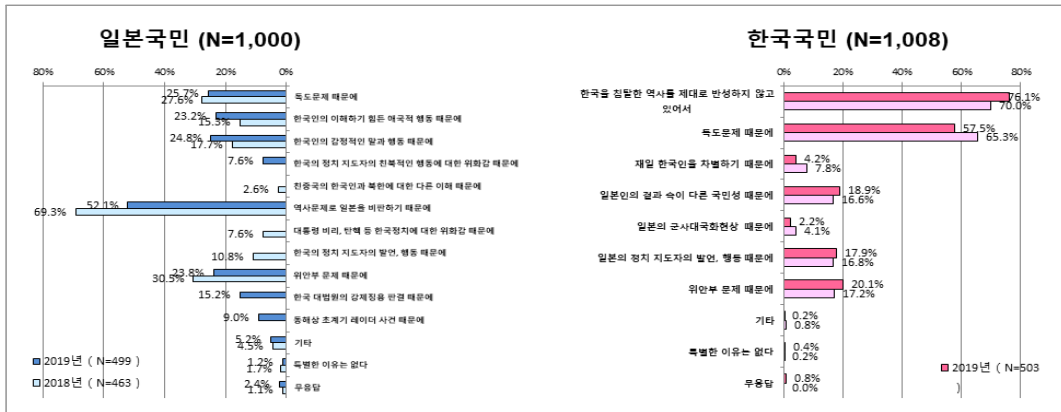
2) 일본의 대한국 인식

메이지유신 이후 일본은 당시 조선과 청국과의 연대를 포기하고 아시아를 떠나 홀로 근대화와 서양화의 길을 걷겠다는 선언, 즉 “我國[일본]은 隣國의 開明을 待하여 共히 亞細亞를 興하기를 猶豫할 수 없다”며 “亞細亞東方의 惡友”를 떠나겠다는 탈아론(脫亞論)을 선언한 바 있다(“脫亞論”, 『福澤諭吉選集』 7卷).¹⁴⁷⁾

현재 일본은 전략적으로 한국을 떠나는 탈한(脫韓)론, 즉 한국과 거리두기 속에서 자국의 외교정책적 목표를 실현하고자 하는 자세를 보이고 있다. 아베 정부는 한국을 신뢰할 수 없는 국가, 법치가 지켜지지 않는 국가, 가치를 공유하지 않는 국가로 규정해 왔다. 2015년 위안부 합의를 거치면서 한국에서 위안부 합의에 대한 반발이 지속되고 부산 소녀상 건립 시도 등이 이어지자 아베 정부는 공세로 전환하여 위와 같은 프레임으로 한국을 공략하고 있다.

147) 손열(2019a), p. 6.

일본의 여론 역시 아베의 공세를 지지하고 있다. [그림 5-4]에서 보듯이 한국의 경우, 일본에 대해 부정적 인상을 가지고 있는 가장 큰 이유가 일본의 역사인식에 대한 비판이지만, 일본의 경우 역사인식 자체보다는 역사이슈에 대한 한국의 태도와 정책에 대한 부정적 여론이 형성되어 있음을 알 수 있다. ‘역사 문제 등으로 일본을 계속 비판해서’라고 답한 응답자가 52.1%로 가장 높은 응답률을 보이고, ‘한국인의 감정적인 말과 행동 때문에(24.8%)’, ‘한국인의 이해하기 힘든 애국적 행동 때문에(23.2%)’ 등을 꼽은 것은 결국 한국인의 행동과 정체성에 대한 의문을 표시한 것이다.



[그림 7] 한일 국민의 상대국에 대한 인상

출처: 손열(2019a), 「국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망」, 『JPI정책포럼』, 3, p. 7.

이러한 여론 추세 속에서 일본 정부는 한국의 전략적 위상을 하향 조정해 왔다. 2015년 ‘자유, 시장경제, 법치, 인권 등 기본적 가치를 공유하는 국가’란 표현을 삭제하고, 안보협력 순위를 강등하며, 2018년 우호국 범주에 한국을 배제하였다.¹⁴⁸⁾

지난 1월 28일 고노 다로 일본 외상은 국회 2019년 외교정책 연설에서 일본 외교의 목표표로 첫째, 미일동맹을 강화하고 역지력을 향상하며, 둘째, 우호국 네트워크의 강화, 즉 인도, 호주, EU 등 기본적 가치(자유, 민주주의, 법치, 기본적 인권, 국제법 존중 등) 및 전략적 이익의 공유 국가와 연대 강화, 셋째, 근린제국(러시아, 중국, 북한, 한국)과의 관계 강화, 넷째, 자유와 개방의 인도-태평양(FOIP) 전략 및 포괄·전진적 환태평양동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership: CPTPP) 추진을 꼽았

148) 손열 (2019a), p. 7.

다. 아베 내각이 출범한 2013년 1월 연설과 비교하면 한국의 전략적 가치가 두 번째 범주(우호국)에서 러시아·중국 등 주변국 수준의 세 번째 범주로 하향 조정된 것이다.¹⁴⁹⁾

일본 정부는 Korea passing과 함께 자국의 외교안보전략을 군사력 강화(자강)+미일 동맹+QUAD+CPTPP+인도태평양(FOIP)으로 설정하여 한국을 제외해 놓았다. 이런 점에서, 7.1 수출규제는 한일 양국 간 민족주의 갈등 속에서 국제질서의 악화를 틈탄 아베 정부의 Korea bashing이라 할 수 있다.

3) 한일 갈등

과거 한일 갈등은 일본의 과거사 도발에 대하여 한국이 공세를 취하고 일본이 수세로 대응하는 양상을 띠었다면 현재 한일 위기 국면은 일본이 공세적 자세인 반면 한국이 수세에 있다. 일본 정치 지도자들은 국내적으로 한국의 끊임없는 역사 사죄 요구를 부각하면서 “사죄피로(apology fatigue)론”, “골포스트론(moving goal posts)”을 효과적으로 확산하고 역으로 한국 정부를 비판하는 전략을 취해 왔다.¹⁵⁰⁾

나아가 한국의 국민성, 한국 체제의 문제점을 시비하면서 자국 정부 입장의 정당성을 환기하여 “협한론”을 확산시키는 결과를 가져왔다. 일본에서 국민감정의 악화는 그 어느 때보다 높은 실정이고 따라서 일본 정부의 대한정책은 대중의 지지를 받는 속에서 이루어지고 있다.

반면 한국 정부는 사법부의 결정에 대한 일본의 공세에 대응해야 하는 구도에 놓여 있다. 2012년 대법원은 강제동원 피해자들에게 해당 기업이 불법행위에 대한 배상을 지불해야 한다고 판시하였고 2018년 10월 이를 재확인하는 최종판결이 내려졌다.¹⁵¹⁾

정부는 이 판결에 따른 후속조치를 한일 외교관계 속에서 처리해야 하는 상황이다. 정부는 민사재판에 정부가 개입하는 데는 한계가 있으므로 일본 기업이 배상에 응해야 한다는 원칙적 입장을 견지해야 하나, 일본 정부는 대법원 판결이 1965년 한일 청구권 협정 위반이므로 한국이 국제법 질서의 근간을 흔들고 있다는 비난하에 일본 기업(징용 기업)의 자발적 출연 일체를 막고 있으며, 한국 정부는 피해자 중심적 접근하에 피해자와

149) 손열(2019a), p. 7-8.

150) 서영아, 「‘골포스트 옮기는 한국’」, <http://www.donga.com/news/article/all/20170109/82236765/1> (검색일: 2020. 1. 14.).

151) 이세현, 「대법원 전합, 일제 강제징용 피해자 ‘승소’ 최종 확정」, <https://www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=147822> (검색일: 2020. 1. 14.).

의 대화를 통해 문제를 해결해야 하는 삼중고에 놓여 있다. 따라서 갈등은 장기화될 가능성이 높으며 정부 간 협상으로 해결될 가능성이 낮다고 판단된다.

4) 한일관계 하방경직성

한일관계는 상호불신과 보복의 악순환 구조를 이루고 있으나, 이 충돌이 자유낙하(free fall)로 가지는 않을 것이다. 양국은 안보이익과 경제이익을 공유하고 있으므로 양자 관계 악화에는 안보 면에서 미국 요인과 경제 면에서 상호의존에 따른 시장 요인이 작동하여 하방경직성이 있기 때문이다.¹⁵²⁾

실제로 과거 위안부 갈등의 사례를 보면, 미국의 경고에 의해 2014년 봄 투 트랙 접근이 개시되었고, 시장의 경고(무역, 투자, 관광 감소), 중국 요인(중일 관계 개선)으로 합의의 길에 이른 바 있다. 현재의 경우도 양국 간 관계가 악화되면서 미국 요인과 시장 요인이 작동하고 있는 것으로 보아야 한다.

지소미아 사태의 경우에서 보듯이 한국이 수출규제 해법으로 지소미아 종료 결정을 레버리지로 미국의 개입을 의도하였으나, 결과적으로 미국의 강력한 반발로 종료 결정을 유예하였다. 한일관계의 악화가 미국의 지정학적 이익과 충돌할 경우 미국이 개입해 온 또 하나의 사례라 할 수 있다.¹⁵³⁾

현재와 미래 국제구조의 변화, 즉 미·중 전략경쟁의 격화는 한편으로 자유주의 국제질서의 혼란을 가져와 일본으로 하여금 ‘무역의 무기화’ 결행을 가능케 하는 조건으로 작용하는 한편, 다른 한편으로 한미일 결속을 추동하는 동력으로도 작용한다. 미국은 국방부의 인도태평양 전략 보고서(6월 1일)에서 드러나듯이 중국 견제를 위한 경제, 군사, 외교(파트너십) 3분면에서 미일 결속과 한미일 협력 강화를 요구하고 있다.¹⁵⁴⁾

한미일 협력 차원에서 미국이 한일관계 개선에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 구조인 것이다. 문제는 지난 위안부 사례 그리고 지소미아 사례에서 보듯이 미국의 개입이 악화 추세를 막는 역할을 하지만 한국이 원하는 방향의 회복과 개선의 동력으로는 작용하기 어렵다는 점이다.

152) 손열(2019a), p. 8.

153) 이종현, 「외신 “지소미아 조건부 연장은 미국 개입 영향”」, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/11/23/2019112300008.html (검색일: 2020. 1. 14.).

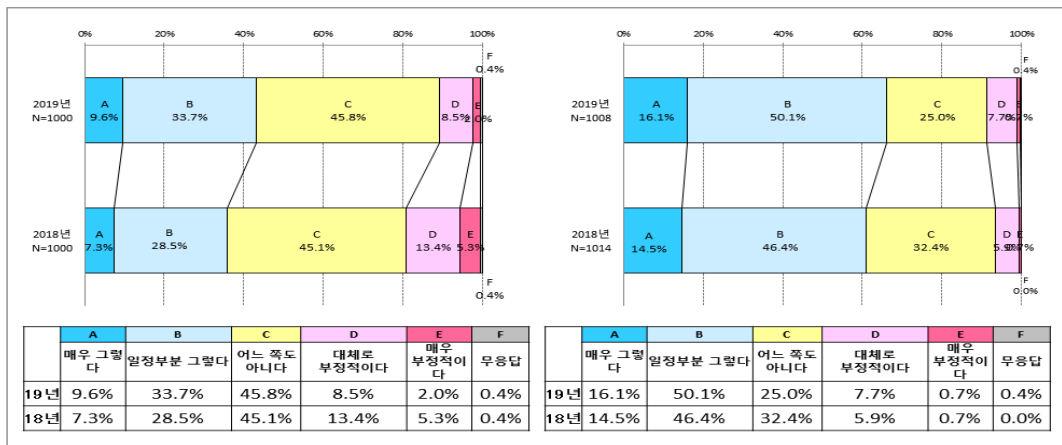
154) 김동현, 「“미 인도-태평양 전략 핵심은 대 중국 공조 강화…기여도 따라 동맹 서열 변화 불가피”」, <https://www.voakorea.com/a/5158727.html> (검색일: 2020. 1. 14.).

여기서 한 가지 관심을 기울일 필요가 있는 점은 한국이 일본에 비해 한일관계 개선에 대한 유인이 크다는 여론조사 결과이다. 앞서 언급한 2019년 6월 발표한 한일국민상호인식조사 결과를 나타낸 [그림 5-5]에 따르면 한미일 삼각 군사·안보협력을 찬성하는 한국인은 66.2%이며 일본은 43.3%이다. 또한 아래의 [그림 5-6]과 같이 한일 경제협력이 ‘필요하다’고 평가한 한국인 응답자는 83.1%인 반면, 일본의 경우 ‘필요하다’가 43.4%이고 요컨대 한국 측이 일본 측에 비해 한일관계 회복에 대한 여론이 크다고 볼 수 있다.¹⁵⁵⁾



[그림 8] 한일 경제협력의 필요성 인식

출처: 손열(2019a), 「국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망」, 『JPI정책포럼』, (3), p. 10.



[그림 9] 한미일 삼각 군사·안보협력 강화 의견

출처: 손열(2019a), 「국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망」, 『JPI정책포럼』, (3), p. 9.

155) 손열 (2019), p. 9.

5 한국의 대일 전략

한국의 입장에서 가장 중요한 대일본 전략은 과거사로 인한 한일 갈등의 원칙적 해결이다. 뇌관은 징용문제이다. 이 문제는 단기간 내 양국 정부의 협상에 의한 해결 가능성은 낮다고 보는 편이 현실적이다. 그렇다면 일차적으로는 법원의 강제집행에 따른 현금화(자산압류→처분금지→매각→현금화→배상지급)를 방치하면 일본 정부의 경제적 보복은 필지의 사실이므로 한일관계를 돌이킬 수 없는 상황은 막아야 한다. 따라서 강제집행 과정을 당분간 중단시킬 수 있는 잠정 조치를 마련해야 하며 이를 위해 피해자 그룹(징용 재판 원고단)과의 대화와 조율을 장기적 시계를 갖고 이루어야 한다.

둘째, 양국 정부는 고위급 대화채널을 형성하여 한편으로 징용문제-수출규제-지소미아 3중 세트를 푸는 공식 대화를 개시하고, 다른 한편으로 한일 양국의 협력 과제에 대한 본격적인 협의에 들어가는 투-트랙 외교를 가동해야 한다. 여기서 입법부, 국회의 역할이 제고되어야 한다. 국회는 정부에 비해 창의적인 정책 시도가 가능한 곳이다. 법적 제약이 있는 정부 간 협의의 선택지를 넓히는 역할을 수행할 수 있다. 국회는 제3자에 의한 대위변제(代位辨濟)를 가능하게 하는 법안 논의를 시작하여 자산 매각을 막는 데 기여할 수 있다. 이는 대법원 판결 존중과 한일 청구권협정을 양립하게 하는 시도라 할 것이며, 정치적 타결과 법적 타결을 동시에 진행하는 의미를 갖는다.

좀 더 장기적으로 긴 호흡으로 민간과 협력, 조율하며 징용문제를 포함한 과거사 문제를 단계적으로 풀어 가는 방식을 취해 볼 수 있다. 법적 논쟁과 피해자 구제를 별도로 대응하여 인도적 조치를 행하는 전략을 취하면 국민감정 완화로 이어질 수 있다. 이런 점에서 강제동원 해법은 일괄 타결이 아닌 민간 행위자 참여를 통해 로드맵 작성, 상응조치의 구체화로 대화를 이어 가는 단계적 접근을 견지할 필요가 있다.

다음으로 한국은 역사문제로서 일본과 역사인식의 수렴을 위한 수순을 마련해야 한다. 장기적으로 일본 정부나 총리의 사죄와 반성은 한국의 요구에 부응하는 방향으로 전개될 것이다. 기존 일본의 사죄와 반성 수준은 지난 30년간 향상되었음을 인정해야 하며, 이런 추세가 지속될 경우 한국 정부도 일본의 변화를 인정하고 수용하는 자세를 보여야 한다. 여기서 관건은 민족주의 정서이다. 2010년대 분출하고 있는 양국의 민족주의를 억제하고 순화하는 국내적 노력을 경주해야 한다.

핵심 현안인 위안부 문제는 정부에서 민간 차원으로 이관해 양국 민간 간의 다양한 공동 프로젝트를 이루어 가는 노력이 필요하다. 한일 국교정상화 60주년(2025년)을 기념하여 역사 화해를 선언하는 프로젝트를 추진하는 것도 좋은 방법이다.

좀 더 근본적인 대일 외교안보전략은 규칙기반 질서의 복원과 유지를 위한 협력이다. 한국과 일본 등 대외지향적 경제구조를 가진 중견국은 자유주의, 규칙기반 국제질서가 생존과 번영에 사활적 조건이다. 특히 미·중 양강의 전략경쟁이 가중되는 가운데 이른바 강대국 정치의 비극을 피하려면 규칙기반 질서 수호를 위한 외교적 노력이 대단히 중요하다. 국제 규칙이나 규범 역시 강대국의 이해를 반영하는 것이 현실이지만 그러한 규칙과 규범이 확립되어 있을 때 중견국은 불확실성을 제거하고 예측가능성을 높여 지속 가능한 대응책을 마련할 수 있다.

일본이 정치적 목표를 위한 무역수단 사용 유혹 속에서도 한국에 강하게 나오지 못하는 이유는 강대국에 의한 무역의 무기화 우려 때문이다. 즉, 세계 경제 3위국 일본도 정경분리 원칙에서 자유롭지 못하며, 따라서 중·미와 달리 명분론에서 자유롭지 못하다. 중국의 사드 보복과 같은 강한 입장을 견지하지 못하고 수출규제가 보복이 아니라는 어설픈 주장을 반복하는 까닭은 한국에 대한 중·일의 경제적 영향력 차이뿐만 아니라, 자유주의 질서, 규칙기반 질서 수호 명분을 유지하는 것이 국익에 부합한다는 데 있다.

이런 점에서 일본 비판도 규칙기반 질서 수호 차원에서 이루어져야 한다. 맞보복을 자제하고, 스스로 규칙과 규범을 지키는 모범국으로서 일본을 다루어야 한다. 대일 공공외교 역시 일본 내 여론 주도층인 국제주의 세력을 겨냥하여, 그들의 논리를 활용하는 속에서 수립, 실행해야 한다.

한국과 일본 등 중견국이 강대국 정치의 비극을 피하려면 규칙기반 질서 수호를 위한 외교적 노력을 견지해야 한다. 특히 다자무대에서 우호국(like-minded) 중견국 연대 노력을 강화해야 한다. WTO 수호, 지역제도 강화 등 다자주의 수호를 위한 외교적 노력도 병행하여야 한다.

국제무대에서 한일 양국 간 협력을 추동하기 위해서는 양자 간 미래 국가 비전 및 지역 안보 구조에 대한 논의와 합의가 수반되어야 한다. 향후 미·중 간 협력과 경쟁의 이중 구도가 적어도 30년 이상 지속될 것으로 보면, 다양한 갈등 이슈가 산재할 것이기 때문에 양자 간 협력/갈등 구도도 복잡해질 것이다. 따라서 한일 갈등이 민족주의나 자주 문제

등 거대 전략 담론으로 쉽게 비화되지 않도록 통제(contain)하는 동시에 역으로 이를 방지하기 위해 구체적 수준에서의 지역협력(혹은 양자 협력) 의제들을 풀어 가야 한다.

요컨대, 한일관계의 위기 국면에서는 관계 개선을 향한 대내외적 요청이 증가할 것이다. 정부는 대일관계를 승자와 패자의 문제로 인식하는 19세기적 발상, 저항적·방어적 사고를 탈피하여, 더 큰 도전에 직면하여 일본을 협력하며 경쟁해야 할 존재로 인식해야 한다.

제5절

대북한 안보전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 서론

1990년대 이래 지난 30년 동안 북한 내부 체제, 그리고 북한의 대외/대남 정책에서 많은 변화가 일어났다. 간략히 정리해 보면 다음과 같다. 그동안 북한은 두 번에 걸쳐 권력 세습에 성공했다. 1990년대 중반과 비교할 때 2019년 말 수준에서 내부 체제의 안정 수준이 상승하였다. 북한 경제는 계획경제 중심에서 국가통제와 시장을 주축으로 하는 경제로 변화했다. 정치 면에서 수령 독재임에는 변함이 없지만, 선군정치를 거쳐 재차 민간 주도의 통치체제가 수립되었다. 한국에 직접적 영향을 주는 가장 중요한 변화는 북한이 그동안 현저하게 핵-미사일 능력을 신장시켰다는 것이다. 그 덕택에 김정은은 2018년 한국, 미국, 중국, 러시아와 정상회담을 개최할 수 있었다.¹⁵⁶⁾

그렇다면 앞으로 대략 30년 동안 북한의 내부 체제와 대외/대남 정책에서는 어떠한 변화가 일어날까? 이러한 분석을 하는 데는 여러 방법이 있을 것이지만, 여기서의 논의는 무엇보다도 앞으로 30년 동안 김정은 통치가 지속할 것이라는 데서 출발한다. 이것이 의미하는 것은 앞으로 30년 동안 북한 정권의 대내외적 이해관계에 거의 변화가 없다는 점이다. 북한은 앞으로도 수령 독재를 유지하고 이를 뒷받침하는 소수의 이익을 해치지 않는 방향에서 대내외적 진화를 계속할 것이다. 북한의 대외 여건에서도 변화하지 않을 것이 있는데, 그것은 앞으로 30년 동안에도 남북 숙적관계가 지속한다는 점이다. 북한은 지금까지 유지되어 온 남북 숙적관계에 큰 불만을 가지고 있으며, 따라서 앞으로도 남북 간 현상 변경 시도를 지속하게 될 것이다.

본 연구는 2030년까지 북핵 및 주변 정세와 남북한의 정책 선택을 다룬다. 앞으로 10년 동안 북한 관련 주변 정세의 특징은 북한의 상대적 세력 상승과 한미의 대응력 약화이

156) 최강·차두현(2018), 「2018년 북한 외교 행보: '전략적 결단' 부재 하 외교적 고립 탈피와 안전망 구축」, 『이슈브리프』, (28).

다. 지난 30년 동안 북한은 한국에 대한 절대 열세를 상당한 정도로 만회했으며, 북한을 후원하는 중국과 러시아의 미국에 대한 상대적 힘도 증가했다. 반면 한국과 미국의 결속과 북핵 대응 능력은 약화되었다. 이러한 환경은 북한이 핵-미사일 관련 대외 정책에서 수정주의적 목표가 성취될 가능성을 보다 높이 보고, 보다 공세적으로 추진할 수 있는 배경이 된다.

물론 한미의 대응도 만만하지 않을 것이지만, 한국과 미국의 대내정치 분열 그리고 한미 결속의 이완에 따라, 상대적인 불확실성이 크다. 여기서는 한국과 북한이 북핵 문제와 관련하여 채택할 수 있는 5개의 정책 옵션을 설정하고, 5×5의 25개 유형의 상황을 도출한다. 이를 분석해 보면, 앞으로 10년 이상 북핵 관련 남북/북미 관계에서는 위기/군사 충돌/군비경쟁 또는 교착/위기/군비경쟁의 시나리오가 등장할 개연성이 가장 높은 것으로 보인다. 물론 한국과 미국의 국내 정치의 변덕에 따라, 한국과 미국이 북한식 핵동결을 수용할 수도 있지만, 그러한 타협은 지속될 개연성이 낮다.

그 다음으로 본 연구는 2030~2050년 사이 북한 변화와 남북관계를 서술한다. 물론 이 시기까지도 북핵 문제를 둘러싼 상황이 지속될 수 있다. 대체적으로 북핵 문제가 남북/북미의 어느 일방에 유리한 방식으로 해결되기는 어려울 것이다. 이 시기에는 그간 국가마다 경제발전의 불균등성과 책략(statecraft)이 누적된 결과에 따라, 국가별 상대적 세력균형에 변화가 발생할 수도 있다. 물론 이 시기에도 북한은 핵을 보유한 김정은 수령 독재를 유지한 채로, 저성장 비효율 국가로 남아 있을 개연성이 크다.

마지막으로 본 연구는 한국의 대북전략을 9개로 도출한다. 1) 2050년까지 김정은이 집권할 것을 전제하고 대응해야 함, 2) 북한 비핵화와 북한 핵 보유 대비 정책을 동시에 추진함, 3) 외교적 고립을 피하며, 북핵 해결 과정에서 한국의 지분을 확대함, 4) 남북관계에 상이한 국면들이 존재함에 유의함, 5) 대외 정책에 관한 초당적 합의 형성에 노력함, 6) 변화하는 상황에 맞게 보수/진보의 대북 정책을 창조적으로 갱신함, 7) 북핵 문제의 처리에 긴 호흡을 가지며, 나쁜 타협은 하지 않음, 8) 남북한 및 동북아 차원의 안보 딜레마 해결을 추구함, 9) 남북/북미 간 군사위기 재발 방지를 위한 노력을 함 등이다.

2 김정은 정권 전망

북한의 대내외 정책에 대한 장기 전망을 하자면, 북한의 생존환경과 생존능력, 그리고 이를 판단하고 정책화하는 능력에 대해서 알아야 한다. 여기서는 2019년 말을 중심으로 북한의 생존환경과 생존능력, 그리고 이로부터 도출되는 대내외 정책 방향에 대해서 알아본다. 생존환경과 생존능력은 서로 보완할 수도 있고 서로 충돌할 수도 있다. 어떤 국가가 처한 생존 환경은 그 국가가 가진 생존능력에 대비할 때 우호적일 수도 있고 적대적일 수도 있다. 여기서 생존능력은 그 나라가 가진 대내외적 문제의 성격, 그로부터 도출되는바 필수적 대응의 성격, 그와 관련되어 있는 대처 능력 전반을 포함한다. 대내외 정책 방향은 그 나라의 생존환경과 생존능력을 고려할 때, 필수적으로 등장할 수밖에 없는 대내외 정책 성향과 방향을 의미한다.

1) 김정은 수령 독재의 기반

지금부터 10년 후인 2030년, 그리고 그 20년 후인 2050년까지, 북한의 대내 조건 중에서 변하지 않을 개연성이 매우 높은 사항이 하나 있다. 그것은 김정은의 계속 집권과 김정은식 수령 독재의 지속이다. 이것이 2030년 그리고 2050년까지 북한의 대내외 정책과 그 수행 능력에 관한 질문에 대답하는 데 일차적으로 고려되어야 하는 사항이다.

그렇다면 2030년과 2050년까지 김정은의 계속 집권을 상정해야 하는 이유는 무엇인가? 그 핵심 이유는 북한식 수령 독재의 특성에 있다. 독재는 다양한 방식으로 분류될 수 있다. 독재의 경우 정권/지도자 교체는 그 3분의 2 정도가 내부 쿠데타 즉 엘리트 간 다툼을 통해 발생한다.¹⁵⁷⁾

그런데 북한의 수령 독재 또는 보다 일반적으로 ‘확고한 개인 독재’는 수령의 압도적 지위에 기반하여 엘리트 간 권력 분쟁을 배제하는 데 성공한 경우이다. 이러한 사례로는 스탈린, 히틀러, 모택동, 김일성, 김정일, 차우셰스쿠, 사담 후세인 등이 있다. 이들은 (엘리트 내부 권력 분란이 아니라) 자연사하거나 또는 침략군에 의한 제거 또는 민중봉기에 의해 축출되었다.¹⁵⁸⁾

157) Steven Levitsky, and Lucan A. Way(2002), “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, 13-2.

이 세 가지 가능성 중에서, 일단 김정은이 침략군에 의해 제거될 가능성은 매우 낮다. 그 이유는 핵무기를 보유한 북한 정권을 상대로 이를 시도하자면 핵전쟁의 가능성을 감수해야 하기 때문이다. 다음으로 북한 정권이 민중봉기에 의해 전복될 가능성은 물론 배제할 수 없다. 그렇지만 핵을 보유한 국가가 민중봉기에 의해 전복되는 것은 국제적으로 극히 위험한 안보 상황이다. 핵무기의 우발적 사용 또는 비정상 세력에 의한 탈취 및 수출 가능성이 존재하기 때문이다. 따라서 북한 정권 자체 그리고 북한의 주변 국가들이 이러한 상황이 발생할 개연성이 높아지는 동안 수수방관하고 있을 개연성은 매우 낮다. 마지막 가능성은 김정은의 자연사이다. 김정은은 1984년 1월 8일생으로 알려져 있다. 그는 2030년이면 40대 중반이고, 2050년이면 60대 중반이다. 북한의 평균수명이 2016년 71.68세인 것을 고려하면 60대 중반은 아직 젊은 나이이다. 물론 나이에 비해 김정은은 상당히 비만이고 업무 스트레스도 높은 것으로 보인다. 그렇지만 북한에서 수령의 건강 유지는 북한 정권이 가장 중시하는 1호 사업일 것이다. 따라서 2019년 현재 이미 안정된 수령 독재 체제를 이루고 있는 김정은이 2050년, 즉 60대 중반의 나이까지 북한을 통치하고 있을 것이라는 가정은 개연성이 높다.

2050년까지 김정은식 수령 독재가 지속한다는 것은, 북한 내부의 정치적 경제적 이해구조가 그때까지 대체로 변함없이 지속한다는 것을 의미한다. 다른 나라도 마찬가지일 것이지만, 북한의 대내 정책 그리고 대외적 태도와 행동의 상당 부분은 내부 체제의 기득권을 유지하는 데 도움을 주는 방향으로 정향되어 있다. 물론 1990년대 이후 2019년에 이르기까지 북한 내부적으로 많은 변화가 일어났듯이, 2030년까지 10년, 2050년까지 30년 동안 북한 내부적으로 많은 변화가 일어날 것이다. 그렇지만 그러한 변화는 과거에 그러했던 것처럼 미래에도 김정은 수령 독재의 존속과 유지에 도움이 되는 방향에서 구상되고 관리될 것이다.

김정은식 수령 독재의 내부 정치적 경제적 이해구조의 핵심은 무엇일까? 그것은 수령을 중심으로 한 매우 협소한 통치연합에 권력과 부가 초집중해 있다는 것이다. 다른 어떠한 공산국가와 비교해도, 북한의 엘리트 인재풀은 협소하고 세습 수준이 높고, 또한 소수 엘리트의 권력과 재부의 집중도는 높다.¹⁵⁹⁾

158) 브루스 부에노 데 메스키타·알라스테어 스미스, 『독재자의 핸드북: 사상 최악의 독재자들이 감춰둔 통치의 원칙』, 이미숙 역(2012), 서울: 웅진지식하우스.

159) 이현경(2014), 「김정은 권력세습과 통치권력 강화: 역사적 함의와 정책 제언」, 『OUGHTOPIA』, 29(1).

나아가 (소련 그리고) 중국과 베트남의 경우 개혁개방을 시작할 때는 예외 없이 집단지도체제를 형성하고 있었고, 개혁개방 전개 과정에서도 집단지도체제는 유지되었다. 소련의 경우 이미 1930년대에 대학 입학에서 출신성분 차별을 철폐했고, 중국은 1970년대 말 개혁개방의 시작과 함께 출신성분제를 폐지했다. 그러나 북한에서는 현재까지도 출신성분이 개인의 인생 경로를 결정하는 핵심 영향 인자이다. 북한에서는 수령 직위만 세습되는 것이 아니라 사실상 상층 소수 집단의 권력과 재부가 그 후세대로 세습되고 있다. 북한의 경우에는 1970년대 중반부터 당 경제를 중심으로 한 궁정경제가 성립하고 발전하는 가운데 애초에는 김정일의 사적 재부가 등장했고, 1980년대부터는 권력기관을 중심으로 권력층으로의 재부 집중이 전개됐다.¹⁶⁰⁾

일반적으로 권력과 재부가 초집중된 나라에는 공통된 특징이 존재한다. 첫째, 권력과 재부의 초집중 상태를 유지하자면, 다수를 이루는 인민대중에 대한 억압이 필수적이다. 높은 억압 수준을 정당화하는 방법 중의 하나는 외부의 침략 위협을 극도로 과장하는 것이다. 물론 외부 안보위협도 실재할 것이다. 그렇지만 외부 침략 위협이 내부 정치적 수요에 충분한 만큼 높은 수준에서 마치 현실적인 것처럼 만들기 위해서는 스스로도 주변 국가에 대한 적대시 정책을 펴으로써 갈등 수준을 (그렇지 않은 경우보다 현저히) 높이는 것이 필수적이다.¹⁶¹⁾

둘째, 권력과 재부가 초집중된 나라의 경우 경제성장을 기대하는 것은 거의 불가능하다. 경제적 기회는 가장 효율적인 자에게 배분되는 것이 아니라 가장 충성스러운 자에게 배분된다.¹⁶²⁾

그러면 지대추구를 위한 투자와 행동이 사회 전반에 지배적이 되고, 반면 생산적 투자와 노력은 예외적으로 되고 오직 수탈받는 다수 하층민의 강제노역에 의해서만 수행된다. 또한 억압과 통제의 높은 수준은 판매자와 구매자가 상호 발견하고 가격에 합의하는 데 필요한 정보비용과 거래비용을 현격히 증가시킨다.

160) 이현경(2014), pp. 186-188.

161) 김수업(2007), 『민주주의 인권에 대한 북한의 인식과 대응』, 서울: 통일연구원, p. 4.

162) 박형중 외(2012), 「독재정권의 성격과 정치변동: 북한에 대한 시사점」, 『통일연구원 정책제안서』, 서울: 통일연구원, pp. 7-8.

2) 김정은 수령 독재의 모순

만약 2050년까지 김정은 수령 독재가 지속한다면, 북한은 현재와 같은 상황 그리고 내부 이해구조를 (지도부 교체에 의해) 적어도 부분적으로라도 시정할 기회를 한 번도 가지지 못한다는 것을 의미한다. 물론 북한은 2050년까지 앞으로 30년 동안, 때로는 ‘경제 집중’ 정책을 때로는 ‘인민생활우선주의’를 시도할 것이다. 과거에도 빈번히 그러했다. 또한 시장기구 도입을 위한 ‘개혁’ 조치도 취할 것이다. 그러나 이러한 정책은 과거에 그러했던 것처럼 미래에도 구호만 요란할 뿐 생산성 증가 효과는 크지 않을 것이고, 또한 재부와 권력의 분산을 위한 실질적 조치는 취해지지 않을 것이다. 그 이유는 김정은 수령 독재가 장기 지속하는 한, 권력과 재부의 초집중 상태를 해체할 수 없을 것이기 때문이다. 아울러 수령 독재는 대외 긴장 및 내부 억압의 유지와 결부되어 있는데, 이는 비생산적 지출을 증가시킬 것이고 내부 경제의 거래비용을 상승시킬 것이다.

수령 독재가 직면하는 문제 중 하나는 정권 유지를 위해 취해야 하는 조치를 한편으로, 다른 편에서 정권의 효율성을 증가시키는 조치 사이에 근본적 상호충돌이 존재한다는 것이다. 만약 북한이 이 세상에 홀로 존재한다면, 북한의 집권층은 북한체제의 효율성을 증가시키는 것보다는 권력과 재부의 초집중 상태가 유지될 수 있도록 저효율/고억압 상태를 고수하는 것을 선호할 것이다.

그렇지만 북한 집권층에게는 불행하게, 북한은 주변 국가와 경쟁하는 세계에 살고 있다. 만약 북한체제의 생산성이 상당히 낮은 상태로 지속된다면, 북한 집권층은 다음과 같이 우려할 만한 상황에 직면할 수밖에 없다. 첫째, 북한이 주변국과의 군비경쟁을 감당할 수 없게 될 것이다. 군비능력이 약화되면, 외부의 적에 대처하는 능력이 감소할 뿐 아니라, 내부의 반대자들을 고무하게 된다.¹⁶³⁾

둘째, 엘리트 및 주민의 소비 수준에서 북한과 주변 국가 사이에 격차가 지나치게 확대됨으로써 내부 불만이 증가할 수 있다.¹⁶⁴⁾

전자 매체의 발전 등에 의해 외부와 정보 소통하는 데 있어서의 거래비용이 감소할수록, 소비 격차에 대한 불만은 더 쉽게 증가한다. 셋째, 앞의 두 사항은 내부 정치치안 유지비용을 현저히 증대시킬 것이다.¹⁶⁵⁾

163) 남만권(2006), 『군비통제 이론과 실제』, 서울: 한국국방연구원, p. 52.

164) 남만권(2006), p. 93.

북한은 불운하게도 종합국력에서 현저히 우세한 한국과 정치, 경제, 그리고 군비 측면에서 경쟁하고 있다. 북한은 주변국과의 경쟁에서 낙오하지 않으려면, 끊임없이 생산성 증가에 기여하는 조치를 도입하여 앞서 거론한 세 가지 우려를 해소하는 데 필요한 비용을 조달해야 한다.

그런데 생산성 증가 조치는 양가적 성격을 갖는다. 한편에서 생산성 증대를 통해 정권 안정에 기여하지만, 다른 편에서 그로 인한 분권화와 자율성 증가, 그리고 정보유통의 증가는 정권의 안정을 위협할 수 있다. 이로 인해 북한은 생산성 증가 조치가 정권 안정을 해치지 않는 방식으로만 도입한다. 그러한 대표적 사례가 북한에서 핸드폰의 확산이다. 핸드폰 확산에 의한 의사소통 편의 및 정보유통의 증가 때문에 경제적 거래비용이 현격히 줄어들었다. 그러나 동시에 핸드폰 통화에 대한 감시 체계가 확충되고, 집회와 결사의 자유 등은 여전히 엄격히 제한된다.¹⁶⁵⁾

독재정권의 최상위 전략 목표는 권력 유지이다. 다른 전략 목표들은 정권 유지라는 최상위 목표의 하위 목표로 기능한다. 독재정권을 유지, 존속시키기 위해서는 경제적 차원에서는 1차적으로 세 가지 목표가 충족되어야 한다. 첫째, 수령의 권위를 보장하고 통치 연합의 유지와 단결을 확보하기 위한 충분한 수준에서 엘리트 구성원의 특권과 사치를 유지하는 데 필요한 비용이 조달되어야 한다. 둘째, 외부의 적과 대응하는 데 필요한 충분한 수준의 군비를 마련하기 위한 비용이 조달되어야 한다. 셋째, 내부 반대파를 제압할 수 있는 공안 통치 체계를 확립하고 충분한 운영비용이 조달되어야 한다.

북한 경제의 구조와 정책은 이 세 가지 비용을 우선적으로 또한 충분하게 보장하는 데 적합하도록 구성되고 운영되어 왔다. 이러한 세 가지 비용을 조달하자면 북한은 체제와 경제의 생산성을 증가시켜야 한다. 그러나 그러한 생산성 증대는 독재정권의 안정에 해를 끼치지 않아야 한다는 제약 속에서 실행되어야 한다.¹⁶⁷⁾

따라서 북한 정권의 ‘경제집중’ 정책 또는 ‘개혁 정책’은 그 효과성에서 제약이 크기 때문에, 생산성 및 총생산의 증가 추세는 세 가지 비용 증대 추세를 따라가는 데 충분하지 않다. 결과적으로 ‘경제집중’과 ‘개혁 정책’의 성과는 위에서 언급한 3대 목표를 조달하

165) 남만권(2006), 『군비통제 이론과 실제』, 서울: 한국국방연구원, pp. 93-97.

166) 김지영(2019), 「김정은 시대 북한 정보기술 발전의 정치경제적 고찰」, 『아태연구』, 26(2).

167) 박형중 외(2012), 「독재정권의 성격과 정치변동: 북한에 대한 시사점」, 『통일연구원 정책제안서』, 서울: 통일연구원, p. 7-10.

는 데 우선적으로 충당될 수밖에 없다. 그 나머지가 ‘인민생활우선’을 위해 사용되지만, 현실적으로 ‘인민생활우선’에 대한 효과는 크지 않다.

3) 김정은 북한의 대외여건

① 남북 숙적관계의 지속

남북관계는 숙적관계론이 말하는 관계의 특징과 일치한다. 즉 남북한은 상대를 적으로 여기고 경쟁하며, 그 가운데 군사적 경쟁이 핵심적 역할을 한다. 남북한 경쟁에서 과거의 사건이 현재의 관계에 영향을 주고 있으며, 미래에도 쟁투가 지속될 것이라는 기대가 존재한다. 또한 남북한은 오랜 기간에 걸쳐 양자 사이 일련의 이슈들의 해결에 대해 의견 일치를 보지 못하며, 그리하여 (군사적, 경제적, 또는 외교적으로) 상당한 자원을 상대방에 대항하는 데 사용한다. 남북관계 및 한반도의 현상(status quo)은 남북한 둘에 의해 분쟁의 대상이 되어 있고, 이러한 현상에 대한 외교적 군사적 도전이 비교적 빈번하게 행해진다. 역사적 사례에서 보면 숙적관계는 길게는 100년 이상 지속하는데, 남북 숙적관계는 2019년까지 70년간 진행되었다.

숙적관계의 종결에는 두 가지 유형이 있다. 양 당사자 중 한쪽이 패배를 수용하는 경우이다. 다른 경우는 협상과 타협에 의해 이해 조정에도달하는 것이다. 이 두 가지가 불가능하면 양자 간 갈등이 지속적으로 무승부로 끝나는 가운데 숙적관계는 지속한다.¹⁶⁸⁾

그런데 남북한 숙적관계에서 이러한 두 가지가 발생할 개연성은 매우 낮다. 첫째, 남북한 공히 (미-중 관계를 주축으로 하는) 동북아의 지정학적 세력 균형의 일부이다. 설령 남북 양자 간에 상당 기간 동안 현격한 세력격차가 존재하더라도, 강한 측의 힘의 우세는 약한 측의 보호세력의 더 큰 힘에 의해 상쇄된다. 따라서 (동서독 통일의 경우처럼) 남북 어느 일방이 다른 일방에 일방적으로 패배하려면, (미-소 간 냉전 종결의 경우에서처럼) 현존하는 동북아의 미-중 세력균형이 어느 일방에 압도적으로 유리/불리하도록 만드는 현격한 변화가 선행해야 한다.¹⁶⁹⁾ 그럴 개연성은 앞으로 30년 동안 크지 않다.

둘째, 남북 숙적관계는 협상과 타협을 통해 해결하는 것을 매우 어렵게 만드는 두 가지

168) 문인철(2016), 「숙적국가 간 손실 인식과 장기지속갈등 문제: 남북숙적관계에 대한 함의」, 『북한연구학회보』, 20(1), p. 259.

169) 문인철(2016), pp. 271-272.

속성을 가지고 있다. 남북 숙적관계는 70년 이상의 역사 과정을 거치면서 각각 내부 체제화되어 있다. 또한 남북 숙적관계는 단순한 세속적 이익갈등이 아니라 상호 배타적 정체성과 정통성의 경쟁을 특징으로 한다.¹⁷⁰⁾ 따라서 남북 숙적관계는 2050년까지도 계속될 개연성이 높다.

남북 숙적관계에서 남북이 각각 자신들만의 통일방식을 추구한다는 점에서 남북은 기본적으로 현상변경 세력이다. 그렇지만 한국의 현상변경 의지는 선언적인 성격이 강하고, 현실 정책에서는 현상유지적인 성향이 훨씬 강하다. 반면, 북한의 현상변경 의지는 훨씬 강하고 현실적이다. 그 이유는 한반도에 존재해 온 남북 숙적관계가 북한에 불리한 구조로 되어 있고, 따라서 북한은 자신에 불리한 이러한 숙적관계의 구조를 바꾸지 않는 한, 궁극적으로 패배할 개연성이 높기 때문이다.¹⁷¹⁾

반대로 남북 숙적관계는 한국에 유리하게 구조화되어 있고, 따라서 한국은 현상유지 성향이 강했다. 추가하여, 무엇보다 한국의 동맹국인 미국은 한반도 분단의 현상유지를 가장 강력하게 원한다.

남북 숙적관계가 한국에 유리하게 구조화되어 있다는 것은 다음과 같은 사항 때문이다. 분단된 이후 한국과 북한은 인구수에서 2 대 1을 유지하고 있었고, 따라서 한국의 잠재국력은 분단 초기부터 북한의 2배였다고 해도 크게 부정확하지 않다. 여기에 더하여, 한국은 미국 및 일본 그리고 서방세계와 연계하여 자원을 동원했고, 경제를 발전시켰고, 또한 군비를 조달했다. 이에 비해 북한은 고립된 채 대체로 자력으로 경제발전과 군비조달을 위한 자원을 마련했는데, 이것이 북한 사회에 현저한 부담이 되었다.¹⁷²⁾

여러 면을 고려할 때, 냉전 시 남북한은 대체로 세력균형을 유지했지만, 냉전 종결과 함께 남북한 세력관계는 급격히 또한 심대하게 한국에 유리하게 변화했다.¹⁷³⁾ 그와 함께 한국은 북한에 대한 안보 우려를 현저히 완화했고, 아울러 대북정책은 국내 정치 대결의 종속변수가 되었다. 즉 한국의 대북 전면적 절대우세 확립이 한국의 대북 안전을 자동으로 보장해 준 것이다. 반면, 북한은 한국과의 세력균형 회복을 위해 핵무기를 본격적으로 발전시키기 시작했다. 북한에 제기되는 심각한 문제는 북한이 앞으로도 한국에 대해 총

170) 문인철(2016).

171) 문인철(2016), pp. 280-281.

172) 성채기 외(2003), 『북한 경제위지 10년과 군비증강 능력』, 서울: 한국국방연구원.

173) 우승지(2008), 「남북한 관계 60년 분석: 1948~2008」, 『국제지역연구』, 17(2), pp.140-144.

적 국력에서 우세할 개연성이 거의 없다는 것이다. 그런데 남북 숙적관계의 특성상 북한이 한국에 대해 총적 국력에서 압도적 우세를 누리지 않는 한 독재국가 북한 정권의 (특히 대내)안전은 보장되지 않을 것이다. 따라서 국력의 다른 측면에서는 한국과 경쟁할 수 없는 북한은 핵-미사일을 포함한 비대칭 군사력, 그리고 군사도발을 통해 한국에 대해 상대적 힘의 균형을 유지하고 또한 끊임없이 확인시키고자 하는 정책을 포기할 수 없을 것이다.¹⁷⁴⁾

② 북미 숙적관계의 지속

북미 숙적관계는 남북 숙적관계의 파생물이다. 북한의 한국에 대한 석권 시도가 미국에 의해 거듭하여 좌절되지 않았다면, 북한이 미국을 적대시할 이유가 없다. 미국은 북한에 대한 남한의 약점을 보완해 주면서, 남한의 대북 상대적 세력 신장을 추진했다. 이를 구체적으로 보면, 남한과 북한은 상대방에 대해 각각 강점과 취약점을 가지고 있다. 남한은 북한에 비해 잠재 국력 및 총적 국력에서 우세하지만, 민주정치 특성상 내부에 상당한 분열을 내포하고 있다. 또한 남한의 경제는 세계경제와 긴밀한 연계를 맺고 대량의 해외 투자를 도입하고 대량의 수출입 관계를 바탕으로 경제발전을 이루었지만, 이러한 경제는 군사적 불안정의 경우 매우 심각한 부정적 영향을 받을 수 있다.

반면 북한은 독재정치의 특성상 내부 단결 유지와 군사에의 자원 집중, 그리고 현상 변경의 결의에서 남한에 비해 현격한 장점을 가지고 있다. 북한이 남한에 대해 가지고 있는 강점은 미국에 의해 효과적으로 견제당해왔다. 만약 미국의 견제가 없는 상태에서 북한이 자신의 강점인 내부 단결, 군사 집중, 높은 결의를 효과적으로 활용한다면, 남한이 설령 총적 국력에서는 우세하더라도, 남한으로부터 중대한 양보를 얻어 낼 수 있을 것이다. 이 경우 북한은 남한을 자기식대로 통일하는 것은 원하지 않더라도, 남한이 현 북한 정권의 유지와 존속에 공헌하도록 만드는 식으로 남북관계를 형성할 수 있을 것이다. 그러나 남북 현상 유지를 강력히 선호하는 미국 때문에 이러한 북한의 시도는 좌절되었다.¹⁷⁵⁾

이러한 상황의 극복을 위해 북한은 한국과 미국의 동맹관계를 궁극적으로 해체시키는 것을 전략 목표로 추구하고 있다. 이러한 전략 목표 실현과 관련해 북한에 핵무기 보유는

174) 허문영 외(2012), 「북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로」, 『통일연구원 정책제안서』, 서울: 통일연구원.

175) 홍석률(2012), 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, 파주: 창비.

핵심 지렛대이다.¹⁷⁶⁾

아마도 2050년을 넘어서까지도 지속될 남북 숙적관계가 존재하는 한, 북미 적대관계가 존속할 것이고, 북한의 전략 목표인 한미동맹 해체는 변하지 않을 것이다.

③ 북한의 대중, 대러 관계

냉전 종결 후 대략 30년이 지난 2019년에 북한에 반가운 소식은 중국과 러시아가 미국에 대해 상대적 열세를 상당한 정도로 만회했다는 것이다. 중국과 러시아의 부상은 북한이 남한과 미국을 상대로 위협스러운 핵 보유 게임을 해 가는 데서 강화된 지원을 받을 수 있다는 것을 의미한다.¹⁷⁷⁾

중국은 북한의 비핵화 그리고 한반도의 비핵화 또는 한반도 평화체제 수립을 강력히 지지한다. 중국과 러시아는 자신들이 국경을 맞대고 있는 북한이 핵무기를 가지지 않는 것을 원하는 동시에, 한반도 비핵화를 통해 또는 한반도 평화체제 수립을 통해 한반도에서 미국의 영향력이 감소되는 것 또는 남한과 미국의 동맹이 해체되는 것을 원한다.¹⁷⁸⁾ 이렇게 된다면, 궁극적으로 남한과 북한이 공히 중국의 영향권에 포함될 개연성이 높아진다. 이러한 과정이 실현되는 경우, 가장 큰 비용은 남한, 북한, 그리고 미국이 치를 것이고, 가장 큰 이득은 특히 중국이 획득하게 될 것이다.

그런데 북한의 이해관계는 앞서 서술한 중국의 이해관계와 반드시 일치하는 것은 아니다. 중국과 마찬가지로 북한도 공히 한반도와 동북아에서 미국의 영향력이 약화되는 것을 원할 것이다. 그렇지만 중국이 원하는 바와 달리 북한은 핵무기의 지속적 보유를 원할 것이다. 또한 설령 한반도 평화체제가 수립된다고 해도, 북한은 대중 견제를 위해 주한미군 주둔을 용인하는 선택을 할 수도 있다. 어떤 경우에도 북한은 중국에 대한 자율성 유지에 기여하는 균형추 마련을 위해 다면 외교를 펼 것이다. 북한은 한반도 비핵화 이후 자신과 남한이 중국의 사실상 속국으로 변화하는 것을 바라지 않을 것이다. 또한 북한은

176) 전경웅, 「“北, 한미동맹 파기 요구”… 美, 한미훈련 무기 연기」, <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2019/11/19/2019111900202.html> (검색일: 2020. 1. 15.).

177) 지예원, 「미 전문가 “중·러, 미국 주도 대북압박 방해”」, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/chinarussia-03212019165123.html (검색일: 2020. 1. 15.).

178) 김종민, 「한반도 통일과 주변 4강국 득실 한눈으로 보면…」, <http://daily.hankooki.com/lpage/politics/201409/dh20140918173824137430.htm> (검색일: 2020. 1. 15.).

남한을 자신의 배타적 영향권하에 두고자 할 것이다.

그런데 북핵 보유와 관련한 중국의 반대는 상대적으로 취약할 것이다. 다시 말해, 중국의 북핵 보유 용인 성향은 다른 국가에 비해 높을 것이다. 그 이유는 중국이 북핵 보유로 얻을 수 있는 이익도 상당하기 때문이다. 중국은 북한이 궁극적으로 핵무기를 가지는 것을 원하지는 않는다. 그렇지만 중국이 볼 때 자신이 경제적 목덜미를 쥐고 있는 북한이 대남/대미 핵 게임을 계속해 나가는 것으로부터 이득을 취할 수 있다. 구체적으로 첫째, 핵무기를 가진 북한은 동북아에서 미국의 힘과 주의를 분산할 수 있다. 둘째, 북핵 문제를 놓고 남한과 미국 사이에 갈등이 발생하고 상호 관계가 취약해질 수 있다. 셋째, 핵 보유 북한에 대한 한국의 국제적 위상이 약화될 수 있다. 넷째, 북한 위협 관리를 위해 한국이 중국에 대한 의존을 심화할 수 있다. 이러한 이득을 고려하면서, 중국은 북한의 핵 보유를 누구보다도 먼저 어쩔 수 없는 것으로 기정사실화하면서, 북한과의 외교 및 경제 관계를 정상화하는 데 앞장설 개연성이 크다.¹⁷⁹⁾

그렇지만 동시에 중국은 북핵 보유로 야기되는 자신의 안보이익 침해를 보다 강력히 관리하고자 할 것이다. 중국은 북핵 능력 증가에 대한 한국과 미국의 강화된 군사적 대응 조치가 중국의 안보이익을 침해한다고 주장하면서 강력히 반발할 것이다.¹⁸⁰⁾ 중국은 한편에서는 북한의 과도 도발행동을 견제할 것이지만, 다른 편에서 특히 중국 안보에 영향을 미치는 것으로 중국이 간주하는 한국의 대북 조치에 대해 강력한 조치를 취할 것이다.¹⁸¹⁾ 중국은 북핵 보유 여하에 상관없이 한국의 미국과의 대북 및 동북아 안보 공조를 궁극적으로 와해시키고자 할 것이다.

이에 비해 북한의 중국 관련 입장은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 중국의 의사를 거스르더라도 북한은 핵무기를 지속적으로 보유하고자 할 것이다. 둘째, 북한 국가/정권 존속 및 한반도 안정과 관련한 중국의 이해관계를 북한식으로 활용할 것이다. 부연하면, 북한은 한국과 미국을 상대로 자신이 위협스럽게 긴장을 고조시키더라도, 중국이 한반도 안정을 위해 그리고 한반도 문제와 관련하여 대한/대미 견제를 위해 결국 북한을 두둔하면서 개입하리라는 것을 잘 알고 있다. 따라서 북한은 그러한 중국의 개입을 기대하면서

179) 문병주, 「“중국 지도부, 북한 핵보유국 지위 인정하는 쪽으로 방향”」, <https://news.joins.com/article/22172998> (검색일: 2020. 1. 15.).

180) 전재성(2010), 「트럼프 행정부의 등장과 한미동맹의 과제」, 『EAI 이슈 브리핑』, 서울: 동아시아연구원, p. 5.

181) 전재성(2017), pp. 5-6.

대남 및 대미 위기 고조 행동을 취할 것이다. 셋째, 어떠한 경우에도 중국이 자신을 지지해 주기를 원하지만, 넷째, 어떠한 경우에도 중국에 대한 자율성을 보존하고자 할 것이다.

러시아는 북핵 갈등이 지속하는 한 중국과 북한의 입장을 두둔하는 소극적 역할을 할 것이다. 그렇지만 러시아는 한반도에서 또는 북한에 대해 중국의 영향력이 과도하게 강해지는 것을 견제하고자 할 것이다.¹⁸²⁾

3 북한의 핵협상 전략 시나리오

북한 핵협상을 둘러싼 오늘날의 상황은 어떠한 종착지를 향해 나아가고 있을까? 2016년과 2017년 전략도발 과정에서 비핵화는 ‘물 건너갔다’고 강조하던 북한이 2018년 미국과의 비핵화를 의제로 한 대화 용의를 밝힌 이래, 북한 비핵화의 잠재적 전망은 완전 비핵화로까지 확대되었었다. 한편, 북한 핵문제의 완전 해결, 부분 해결 전망 중 어느 방향이 보다 실현성 높은 길이 될지를 결정할 하노이 회담이 노딜(no deal)로 귀결되면서, 북한 핵문제의 향방에 대한 관심은 지속되고 있다.¹⁸³⁾

북한 핵문제의 향배는 한국의 안보와 한반도의 새로운 체제를 변화시키는 한국 외교안보정책의 핵심적인 문제라는 점에서, 본 장에서는 북한 핵협상의 전개 방향을 여러 시나리오를 통해 전망하고 한국의 대비책을 간략히 논의해 보고자 한다.

2018년 중 화해(conciliatory), 보상(reward) 전술 등 온건협상책을 구사하던 북한이 자신들이 원하는 성과를 얻어 내지 못함으로써 2019년 북한 비핵화 협상은 멈춰 서 있지만, 역으로 미국의 대응에 따라 어느 방향으로든 진행될 수 있는 상태에 있다. 북한은 2018년에는 미국과 친밀도를 높여 비핵화 협상을 유리하게 이끌고 가기 위한 화해전략 등 온건협상책을 구사했다. 2018년 초부터 북한은 미국과 친밀한 관계를 형성하기 위해 허심탄회, 우선양보, 전략공개, 적극협상 등의 전술을 비핵화 협상에 동원했던 것이다.¹⁸⁴⁾

182) 최강, 「미·중·러의 새 판짜기 속 한국의 선택은?」, <http://www.asaninst.org/contents/%EB%AF%B8%C2%B7%EC%A4%91%C2%B7%EB%9F%AC%EC%9D%98-%EC%83%88-%ED%8C%90%EC%A7%9C%EA%B8%B0-%EC%86%8D-%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9D%98-%EC%84%A0%ED%83%9D%EC%9D%80/> (검색일: 2020. 1. 15.).

183) 『뉴스1』, “북미협상 고? 스톱?...향방 가능할 징후 몇가지”, <http://www.donga.com/news/article/all/20190307/94437487/1> (검색일: 2020. 1. 17.).

나아가 북한은 트럼프 대통령에게 신뢰를 표시하고 미 행정부의 입지를 강화시키는 보상전략까지도 구사하였다. 2018년 6월 싱가포르 정상회담에 앞서 핵과 미사일 실험 모라토리엄을 발표하고 풍계리 핵 실험장을 폐기했던 것도 온건협상전략의 일환으로 볼 수 있다.¹⁸⁵⁾ 북한은 이러한 적극적인 온건협상전술을 하노이 정상회담에도 적용하려고 한 것으로 보이나, 하노이 회담이 노딜로 귀결되면서 북한의 협상전략전술에 의한 비핵화 협상 진행은 가로막혔다. 2018년 9월 평양공동선언을 통해 동창리 미사일 발사장 폐기 공약과 영변 핵시설 폐기 용의 등을 발표하고 미국의 우호적 협상태도를 이끌어 내고자 했으나, 제2차 북미 정상회담에서 미국의 제재해제 조치를 이끌어 내지 못했던 것이다.¹⁸⁶⁾

하노이 노딜 사태 이후 북한은 보상전략의 프레임에서 미국의 상응조치를 요구하고 있다. 2018년 보상전략의 틀에서 자신들이 먼저 취한 조치에 대한 미국의 보상(상응조치)을 기다리고 있는 것이다. 이로부터 북한도 비핵화 협상에서 먼저 움직이지 않고 있고, 미국은 미국대로 북한의 양보를 대북제재에 의한 것으로 해석하고 보다 위압(coercive) 전술의 맥락에서 대북제재 구도를 유지하고 있다. 하지만 다소 시간이 걸리더라도 북미 양국이 상대방의 전략적 이해와 협상전략을 이해한다면, 북핵 문제의 진전을 위한 방법론 조정이 불가능한 것은 아니다(화해전략 vs. 압박전략).

북한의 비핵화는 그들의 핵전략 변화의 결과라고 할 때, 북한의 비핵화 방향은 북한 안보환경 변화의 결과이다. 나랑(Narang)은 지역 핵 국가들의 핵전략을 촉매전략, 확증보복전략, 비대칭 확증전략의 세 가지로 나누고, 각 전략은 각국이 처한 안보환경에 의해 형성된 것이라고 논의한 바 있다.¹⁸⁷⁾

이러한 논의의 연장선에서 북한의 핵전략 선택도 안보환경 변화의 결과로 이해되지 않을 수 없다. 북미의 비핵화 협상은 북한의 비핵화를 부분적으로 혹은 전적으로 이끌어 내

184) 최완규·장경룡(1997), 『북한 대남 협상전략의 역사적 고찰』, 곽태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한관계』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소; Wall, James A. Jr(1985), *Negotiation: Theory and Practice*, Glenview, IL: Scott, Foreman and Company.

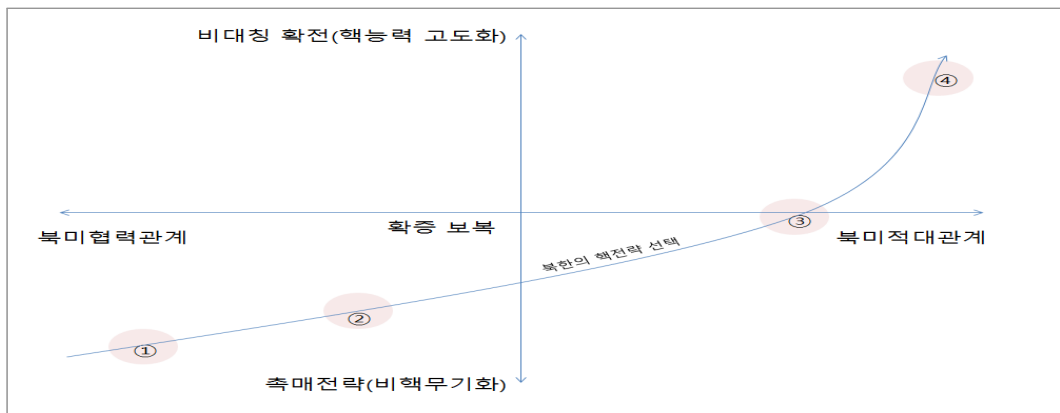
185) 유지혜·윤성민, 「북한 풍계리 핵실험장 폐기..실질적 의미보단 상징적 의미」, <https://news.joins.com/article/22653508> (검색일: 2020. 1. 17.).

186) 하준수, 「2차 북미 정상회담 ‘결렬’...‘비핵화 조치·제재’ 이견」, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4149063> (검색일: 2020. 1. 17.).

187) Narang, Vipin, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*, New Jersey: Princeton University Press, p. 60.

기 위해 북한 대외관계, 안보환경 변화를 함께 조정시키는 과정이라는 점에서, ‘안보 대 안보 교환’의 성격을 가진 협상이 되지 않을 수 없다.¹⁸⁸⁾

이러한 시각에서 이 글은 북미 비핵화 협상을 매개로 한 북한의 안보환경 변화로부터 시작하여 북한의 핵전략 변화 그리고 북한 비핵화 진전을 통한 한반도 국제질서의 변화를 논의해 가고자 한다.



[그림 10] 북미관계 변화와 북한의 핵전략 선택

출처: 연구진이 직접 작성.

1) 완전 해결 시나리오

북한 핵문제의 완전 해결 시나리오의 안보환경으로는 북미관계가 큰 폭으로 개선되는 가능성을 상정할 수 있다. 이러한 방향으로 북미관계가 전개되리라는 것은 협상 교착 국면에서는 쉽게 상상하기 어려우나, 2019년의 비핵화 협상 교착 국면을 타개해 가는 과정에서 미국이 북한 비핵화 협상에 관한 방법론을 조정한다면 이러한 사태 발전 가능성을 배제할 수는 없다. 즉, 미국이 북한의 핵실험 동결, 미사일 실험 동결, 미군 유해 송환 문제에 대한 협력 등을 대북제재에 의한 수동적 행위로 인식하는 것이 아니라 북미관계 진전과 비핵화 문제에 대한 타협을 위한 선제적 양보로 인식하는 경우에, 미국의 대북협상 접근법이 변화될 수 있다는 것이다. 2019년 김정은 위원장 시정연설과 북미 실무협상을

188) 이정진, 「안보전략 「北비핵화 위해 체제보장·군사위협해소 병행해야」」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181001047600014> (검색일: 2020. 1. 17.).

둘러싼 북한의 언사들은 모두 북한이 아무런 조건 없이 북미관계 개선을 위해 양보를 먼저 제공했다는 점을 강조해 왔다.¹⁸⁹⁾

북한 비핵화 협상의 진전을 위해 미국의 상응조치를 요구하는 상황에서 2019년 연말까지의 협상시한에 가까워질수록, 미국은 대북협상 접근법을 재고해 갈 가능성이 높다. 스톡홀름 실무협상 이후 미국의 데이비드 스틸웰 국무부 동아시아-태평양 차관보는 북한의 안보이해, 즉 체제보장을 고려하고 있다고 밝혔다.¹⁹⁰⁾

아울러, 미국 조야에서도 북미관계 개선을 통해 북한 비핵화의 가능성을 확보하자는 주장이 제기되어 왔다. 북미동맹의 형성은 어렵더라도 최소한 남북 간 균형자 역할을 할 수 있는 북미안보동반자 관계의 형성을 통해 한국-북한-유엔사의 세 꼭짓점으로 이루어지는 삼각협력을 추진하자는 의견 등이 제기되어 온 것이다.¹⁹¹⁾

북미 협상에 대한 미국의 인식이 변화한다면, 미국은 북한의 비핵화를 앞당기기 위해 북미관계 개선 조치를 추진할 수 있다. 이러한 변화가 가능하기 위해서는 미국이 2018년에 이루어진 북한의 핵실험·ICBM실험 동결과 미군 유해 송환 등 “주동적 조치”들을 북한의 화해 전략의 일환에서 진행된 것으로 재인식할 필요가 있다. 미국의 인식의 전환과 새로운 방법론 제시 차원에서 싱가포르 합의에 따라 북미관계 개선과 한반도 평화체제 구축에 필요한 조치로 화답한다면, 북미관계의 진전은 빠르게 이루어질 것으로 생각된다. 북미 협상의 교착을 해소하기 위한 첫 단계는 북미관계 차원에서는 이익대표부 설치가 이루어질 수 있고 한반도 평화체제 구축 차원에서는 한미연합훈련의 사전 통보와 참관 기준, 제한조치 등을 논의하기 위한 남북군사공동위원회가 과거 유럽의 CDE(Conference of Disarmament in Europe, 1989~1992)를 본떠 개최될 수 있다.¹⁹²⁾

미국은 북한과의 친밀도를 높이기 위한 방향에서 북미 협상을 진행함에 따라 북한 비핵화

189) 정성조, 「北김계관 “트럼프, 전임들과 다른 결단력...용단 기대”」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190927013352504> (검색일: 2020. 1. 17.).

190) 황범준, 「스틸웰 “북 비핵화-안전보장 교환이 협상 초점”」, http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/913580.html#csidxf8824ad921250a08227f695060e1aab (검색일: 2020. 1. 17.).

191) Halperin, Morton, Peter Hayes, Thomas Pickering, Leon Sigal, and Philip Yun, “From Enemies to Security Partners: Pathways to Denuclearization in Korea”, <http://nautilus.org> (검색일: 2019. 6. 10.).

192) 서보혁(2009), 「헬싱키 협정의 이행(바스켓 I): 군비통제의 기원과 진화」, 한국정치학회 2009년도 춘계학술대회 발표 논문, pp. 10-13.

로드맵의 2, 3차 단계에서는 새로운 북미관계의 선언(안보 동반자 관계 선언), 수교 성명, 대사급 외교관계 수립 등을 북한의 비핵화 조치보다 다소 앞선 시점에 진행하게 될 것이다. 물론, 북한도 푸에블로호 송환 등의 상징적 조치로 미국의 호의에 화답할 것이다.¹⁹³⁾

이러한 북미관계 개선이 북한의 완전한 비핵화 합의로 이어지기 위해서는 핵심적인 조건이 필요하다. 그것은 북미관계 개선이 상당히 오랜 기간 지속될 것이라는 점에 대한 북한의 믿음이다. 이와 관련하여 미국 대선이 준비되는 2020년 내에 북미 비핵화 협상이 타결되고 트럼프 대통령이 재선된다면, 북한은 북미관계 개선을 안보환경의 상수적인 요인으로 놓을 수 있을 것이다. 이뿐만 아니라 미·중 경쟁의 구도에서 미국과 북한은 중국에 대한 견제에서 이해관계가 일치할 수도 있다.

미국의 북미 비핵화 협상에 대한 방법론적 전환과 지속적인 변화로서 북미관계 전망이 확보되는 이러한 조건에서 북한은 한 번 더 우선 양보의 방법으로 북미 비핵화 협상에 임할 수 있다. 구체적으로 북한은 북미관계 진전에 따라 영변 핵시설 폐기와 IAEA와 미국 국무부의 북한 내 핵 활동 모니터링 허용 조치로부터 추가적인 핵물질 생산 및 무기화 시설 신고 그리고 폐기 대상 핵물질과 핵무기의 감시체제 구축에 이르기까지 비핵화를 단계적으로 진행해 나가며, 최종적인 핵무기의 폐기와 동시에 평화협정 체결, CFE(Treaty on Conventional Armed Forces in Europe)를 한반도 상황에 맞추어 응용한 구조적 군비통제 조치를 추진하는 데 합의하는 것이다. 이 경우에 유엔사령부는 평화협정의 이행을 감시하기 위한 임무를 새로이 적용받고 남북한 모두 군비통제 조치를 준수하고 있는지를 확인하는 DMZ 상공 공중정찰활동을 수행하거나 남북한 공동 모니터링 센터를 지원하는 과업을 수행하게 된다.¹⁹⁴⁾

이러한 협상 과정은 북한이 고집하는 단계적 비핵화를 미국이 수용하고 북한은 북미관계 정상화에 따라 장기적인 비핵화 공약을 미국에 제공하는 방식으로 이루어질 것이다.

193) 이조은, 「주목받는 미국의 ‘푸에블로호 반환’ 요구…북한 반응 주목」, <https://www.voakorea.com/a/4939501.html> (검색일: 2020. 1. 17.).

194) 이기범(2019), 「유엔군사령부의 미래 역할 변화와 한국의 준비」, 『이슈브리프』, 서울: 아산정책연구원.

2) 북한의 촉매전략 선택 시나리오

북한의 비핵화를 둘러싼 협상에서 북한은 핵이 없더라도 미국과의 협력관계를 통해서 한국을 억제하고, 주변국과의 분쟁 시 미국의 지원을 얻을 수 있다는 확신을 하게 될 수 있다. 완전한 비핵화를 위한 북미합의의 이행 과정에서 남북미 구도가 한미동맹과 북한의 대결 구도에서 남북미 삼자 공존 구도 혹은 미국 중심의 삼각관계로 변화해 갈 것이기 때문이다. 우선, 북미관계 개선 과정에서 북한은 한국에도 화해 혹은 회유 전략을 함께 적용하고 있었기에, 북미 비핵화 협상의 교착이 협상 타결의 방향으로 깨어진다면 남북 관계 정상화 방향의 변화가 가속화될 것이다. 그에 따라 남북관계가 북미관계와 함께 개선된 결과로 남북미 3자 구도는 남북미 삼자공존 관계가 될 것으로 전망된다. 한편, 북한이 우려하는 한국의 흡수통일 시도와 그로 인한 남북 간의 긴장 고조 시기에도 남북미 구도는 최소한 미국 중심의 로맨틱 삼각관계가 되기 때문에 북한은 미국의 관여를 이끌어 낸 수단을 통해 한국의 정치, 군사적 대결 동향을 통제할 수 있다.

북한은 핵무기가 없더라도 핵 지식과 개발 경험을 외교전략 차원에서 활용하는 촉매전략(Catalytic Strategy)을 구사할 수 있다. 촉매전략은 핵전략의 하나로서, 초강대국과 우호적인 관계를 지니고 있다는 전제에서 구사될 수 있는 전략이다. 미국과 우호적인 관계를 지닌 조건에서 북한은 체제 안보 차원에서 핵개발이 불가피하다는 주장을 하거나 핵개발 동향을 노출시킴으로써 북한이 연루된 지역분쟁을 해소하기 위한 미국의 관여를 이끌어 낼 수 있는 것이다.

이러한 촉매전략이 구사된 대표적인 예는 인도와 파키스탄 간의 브래스택스(Brasstacks) 위기로, 인도가 1987년 초부터 개시한 대규모 기동훈련인 브래스택스에 파키스탄이 반발해 온 배경에서 1990년 초 파키스탄은 장비를 철수하는 등 핵개발을 암시하는 일련의 활동을 벌였다.¹⁹⁵⁾

그 결과 인공위성으로 파키스탄의 위압적인 태도를 확인한 미국이 인도와 파키스탄 간의 분쟁에 개입하여 양국에 압력을 가했고, 인도와 파키스탄 간의 긴장은 급속히 완화될 수 있었다.¹⁹⁶⁾

195) 김길준(2018), 「지역 핵 무장국의 핵전략 결정요인: 인도·파키스탄을 중심으로」, 『한국군사』, (3).

196) Narang, Vipin(2014), *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 62-65.

이러한 선례를 자신들에게 적용하여 북한은 핵무기 자체는 포기하는 수준까지 비핵화를 진행하고 한국과의 갈등 시에는 핵개발을 위협함으로써 미국의 지원을 확보하는 핵전략을 취할 수 있다. 이 경우에 북한은 핵무기와 무기급 분열물질은 포기하되 연구 인력과 연구소, 시험용 원자로 등은 평화적 핵 이용이라는 명목으로 자신들의 통제하에 유지하려고 할 것으로 예상된다.

북한이 완전한 비핵화 시에도 핵 지식은 포기하지 않을 것이라는 언급은 북한이 최대 비핵화에 대비하여 축매전략을 염두에 두고 있음을 보여 준다. 북한의 리용호 외무상도 싱가포르 정상회담 이후의 국면인 2018년 8월경 이란을 방문했을 때, “우리는 미국과 협상에서 한 약속을 지키기 위해 비핵화에 동의했지만 미국이 우리에게 대한 적대를 포기하지 않을 것을 알기 때문에 핵 지식을 보존하겠다”고 언급한 바 있다.¹⁹⁷⁾

북핵의 완전 해결 시나리오에서 북한의 핵전력 규모는 초기에 10기 이하로 축소된 뒤 안보환경 변화 이후 자체 폐기를 거쳐 핵무기 제로 상태에 도달할 것으로 생각된다. 북한이 상대적으로 충실한 핵 신고와 더불어 내부에 핵무기가 없다는 점을 확신시키기 위하여 북한이 가진 핵무기의 상당 부분이 조기에 폐기되거나 반출된 결과이다. 그러나 이 경우에도 북한의 전체 정치, 군사 시설을 임의로 사찰하기는 곤란하기 때문에 북한이 핵탄두 혹은 핵무기 제조에 필요한 분열물질을 소량이나마 보유할 가능성은 존재할 것이다.¹⁹⁸⁾

3) 완전한 비핵화와 남북 평화·경제공동체 시나리오

이처럼 북한의 핵전략이 축매 전략으로 변화한다면, 북한의 핵무기의 실질적인 폐기가 이루어지는 과정에서 평화협정과 남북 간의 구조적 군비통제 조치가 동시에 진행될 수 있다. 북한에 대한 미국의 안전보장을 법적 구속력을 가진 형태로 제공하기 위한 조치에는 불가침 협정과 평화협정이 있으나, 두 가지의 협정 중에서는 평화협정이 북미관계만이 아니라 남북한관계, 북중관계 등 북한의 안보전반을 보장하는 데 유용할 수 있다. 북한의 비핵화 과정이 진행됨과 더불어 평화선언, 예비평화협정(잠정협정), 본평화협정 체

197) 심지훈·김진방, 「‘핵지식 보존’ 주장 리용호, 귀국.. 질문엔 ‘묵묵부답.’」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180810138651083> (검색일: 2020. 1. 17.).

198) 조준형, 「실험중단·동결서 핵폐기까지... ‘北비핵화 청사진’ 나올까」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180309122500014> (검색일: 2020. 1. 17.).

결 등의 사건들이 전개될 것이다. 무엇보다 한미동맹 측과 북한 측의 주장에 따라 한미연합훈련과 더불어 북한의 NPT 재가입 등이 평화협정의 내용이 될 수 있을 것으로 생각된다.¹⁹⁹⁾ 또한 북한의 실제적 안보위협을 축소하기 위한 차원에서는 남북 군비통제의 심화에 의존할 수밖에 없다. 재래식 군사력 측면에서 우세한 한국은 남북한 군비통제를 통해 북한이 한국의 군사활동에 대해 안심할 수 있는 여건을 조성해 갈 수 있다. 병력 규모, 투입 전차 대수 등에 따라 일정한 규모 이상의 훈련에 대해서는 사전 통보를 의무화해 가고 북한 측의 참관도 일부 훈련에 대해서는 허용할 수 있는 것이다.²⁰⁰⁾

한국 국내적 시각을 고려할 때에도 한국의 안보와 직결된 사안인 한미연합훈련에 대한 제한 조치나 조정은 한국이 핵심적 참여자가 되는 남북군사공동위원회를 중심으로 다루는 것이 필요하다. 무엇보다 남북 군비통제의 실질적인 내용이 평화협정에 반영되면서 평화협정의 이행 및 감시기구로서 유엔사는 남북한 군비통제 모니터링을 지원하게 될 것이고, 한국군-북한군-유엔사 간의 삼각협력체제가 구축될 것으로 예상된다.

또한 북미관계의 대폭 진전과 북한의 완전한 비핵화 과정에서 베트남 모델에 기초한 미국의 대북 국제금융기구 가입 고무 조치와 더불어 미국 기업의 북한 에너지, 인프라 부문에 대한 진출이 이루어질 것이라고 생각된다. 미국과 베트남의 관계 정상화 과정에서는 캄보디아 평화협정 등 핵심적인 쟁점이 타결된 이후 미군 유해 송환을 고리로 협력을 지속해 가면서 미국의 대베트남 제재 부분별 해제(1992~1993) 및 전면적 해제(1994. 2.), 연락사무소 개설(1995. 1.) 및 대사급 외교관계 수립(1995. 7.~1997. 5.)이 진행되었다.²⁰¹⁾ 이러한 사례를 참고로 할 때, 북미 간의 핵심 쟁점인 비핵화 문제에서 결정적인 진척이 이루어진다면 미국 및 국제자본의 북한 진출을 위한 단계적 조치들은 연락사무소-대사급관계 수립보다 다소 앞선 시점에 발표되어 갈 것이다.

이러한 과정에서는 베트남 모델에 기초하여 국제금융기구의 북한에 대한 공여가 우선 허용되고, 국제기구 가입에 걸리는 시간을 고려하여 특별기금이 조성되며, 이를 대북지원과 거의 동시에 국제펀드에 의한 대북 건설사업에 미국 기업이 참여할 수 있도록 하는 허용 조치가 이루어질 것이다.²⁰²⁾

199) 강영두·옥철, 「앤드루 김 “최종 단계는 NPT 재가입”...北비핵화 로드맵 제시」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR201902230333000071> (검색일: 2020. 1. 17.).

200) 전호환 외(2005), 「현 여건하 남북간 군사적 신뢰구축 추진방안」, 국방부 연구 용역과제.

201) 김성철(2000), 『베트남의 대외경제개방 연구』, 서울: 통일연구원, pp. 37-38.

특히 폼페이오 장관이 2018년 5월 미국 기업의 대북 진출 분야로 에너지, 인프라, 농업을 언급했음을 고려할 때, 이들 분야를 중심으로 컨소시엄 형태 내에서 미국 기업들이 북한 내에서의 활동을 전개해 갈 것이라고 볼 수 있다.²⁰³⁾

북한은 제한적인 개혁개방 구상에 따라 이러한 외부의 직접투자를 수용하기 때문에, 나진선봉 지역과 원산을 잇는 동해안 축의 여러 거점들은 개방지역으로 변화한다. 그 결과 남북러 협력도 확대된다. 북한은 미국 및 국제자본의 대북 진출이 체제 정통성의 중심축인 반제계급정신을 급격히 이완시킬 수 있다는 점을 우려할 것이므로, 내륙보다는 바다에 접한 원산, 함흥, 청진 등 경제 개발구를 중심으로 해외 자본의 진출을 초기에는 제한하고자 할 것이다. 동시에 북한의 비핵화 진행과 더불어 이들 지역에 대한 경제협력 사업에 대해서는 대북제재의 예외가 먼저 허용될 수 있고, 이러한 예외하에서 이들 지역의 에너지망, 도로 및 철도망, 항만 등 인프라가 우선 갖추어질 것으로 전망된다.

아울러 이러한 북한의 개발 과정에 필요한 금융 및 경제적 자원들은 한국, 중국, 일본 등 주변국들이 제공하기 때문에, 역내 행위자의 다양한 지원을 효율적으로 활용하기 위한 경제개발협력협약체도 형성될 것이다. 북미관계가 개선될 경우에는 일본, 중국 등 주변국들이 경쟁적으로 북한 개발 사업에 대한 지원을 확대해 갈 가능성이 있으며, 이러한 경쟁구도는 대북지원 사업의 분절화, 파편화를 야기할 가능성이 크다. 이러한 문제점들을 극복하기 위해서는 북한 입장에서 외부의 지원을 효율적으로 활용하기 위한 경제개발협력협약체의 창설이 필요할 것이다.

4) 부분 해결 시나리오

부분 해결 시나리오에서 미국은 북미 간의 비핵화 협상이 2018년에 진입한 ‘핵실험 동결, ICBM 동결 vs. 한미연합훈련 중단’의 긴장 완화 구도를 정착시키기 위한 잠정합의를 우선 구축하는 방향으로 노력을 기울일 수 있다. 북한이 비핵화 협상 과정에서 완전한 비핵화의 구체적 시기나 조건을 규정하기를 회피하고 미국 본토에 대한 위협을 저지해야 하는 상황에서, 미국 국무부는 북한의 핵동결을 우선적으로 추구해야 한다는 고려를 할 수

202) 오영일(2019), 「북한이 선호하는 베트남식 개혁·개방, 그 특징은 무엇인가」, 『POSRI 이슈리포트』.

203) 강영두, 「폼페이오 ‘핵 완전폐기하면 미 민간투자 허용해 북 인프라 지원.’」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180513061351071> (검색일: 2020. 1. 17.).

있다. 미국 국무부 대변인은 2019년 중반 북한의 핵 활동 동결(freeze)은 초기 단계에 보기를 바라는 것이나 최종 목표는 아니라고 언급한 바 있지만, 이러한 언급은 미국도 북한의 비핵화는 핵동결과 같은 실질적인 조치로부터 시작할 수밖에 없다는 점을 알려 주는 것이기도 하다.²⁰⁴⁾

2019년에 북한은 제3차 북미 정상회담을 위한 시한으로 2019년 말을 설정했고, 이 시한이 지난 후 북한의 전략도발에 대해서는 대선 등 국내 정치 일정으로 인해 미국의 대응이 곤란할 수 있다.²⁰⁵⁾

이뿐만 아니라 북한의 핵실험과 미사일 실험이 중단된 것을 자신의 외교적 공격으로 꼽는 트럼프 대통령에게는 대선 기간 중 북한의 전략도발이 정치적 악몽이 될 것이다. 비록 북한의 명확한 비핵화 계획이 제시되지 않아 미국은 하노이 등지에서 북한과의 합의를 거부해 왔으나, 비핵화 협상의 교착 국면을 깨기 위해서 미국은 북한의 핵동결을 목표로 하는 협상을 모색하지 않을 수 없다. 이 경우, 북한 비핵화 조치의 초기 양상은 완전한 비핵화 합의와 유사할 수 있으나 결정적인 차이는 북핵 동결 협상의 경우 완전한 비핵화 달성 시점과 조건 등을 미래 협상에 맡긴다는 것에 있다. 이 경우 미국은 대북제재 해제의 명분을 얻지는 못하지만, 미국도 북한의 부분적 비핵화 조치를 이끌어 내기 위해 상당 부분 타협할 수 있을 것이다. 북한이 주요 플루토늄 및 우라늄 시설의 가동을 중단하고 전국적 범위의 핵물질 생산 금지 합의에 도달한다면, 미국은 인센티브 패키지로써 평화 선언은 물론, 연락사무소 개소, 한미연합훈련 축소, 새로운 대북제재 추가 중단은 물론 북한이 2019년 신년사 이래 강조해 온 개성공단과 금강산 관광 재개에 필요한 제재 면제 조치를 취할 수도 있다는 것이다.²⁰⁶⁾

이러한 상황이 북한의 소극적인 대응을 거쳐 부분적 해결로 귀결되는 핵심 조건은 북한에 북미관계 개선이 장기적이고 지속적으로 이어지리라는 믿음이 부족하다는 것이다. 특히 트럼프 대통령을 둘러싼 국내 정치 공방으로 트럼프 대통령의 재선 확률이 줄어드는 경우에 북한은 북미관계 개선을 가시적인 시점에 종료될 추세라는 점에서 일회적 사

204) Einhorn, Robert, "US-DPRK Negotiations: Time to Pivot to an Interim Agreement", <http://www.brookings.edu/research/us-dprk-negotiations-time-to-pivot-an-interim-agreement> (검색일: 2019. 8. 20.).

205) 조준형, 「연내 3차 북미정상회담 주목...장소는 평양? 워싱턴?」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190916128800504> (검색일: 2020. 1. 17.).

206) 김재영, 「“개성공단·금강산 숭통”...美 ‘제재면제’ 만지작」, https://imnews.imbc.com/replay/2018/nwdesk/article/4857083_30181.html (검색일: 2020. 1. 17.).

건으로 바라볼 수 있다.²⁰⁷⁾

이 경우 북한은 북미관계 악화에 대한 보험 조치로서 무기화된 핵능력을 포기하지 않을 개연성이 존재하는 것이다. 주지하듯이, 2019년 중에는 트럼프 대통령이 우크라이나의 볼로디미르 젤렌스키 대통령에게 민주당 대선후보인 조 바이든에 대한 검찰 조사를 압박했다는 의혹이 불거지면서, 트럼프 대통령에 대한 탄핵 절차가 2019년 9월 24일에 개시된 바 있다.²⁰⁸⁾

트럼프 대통령에게 우호적이지 않은 미국 국내 정치는 북한이 북미관계 개선을 단기적으로 이용할 기회로 인식하게 할 수 있다는 것이다. 이로부터 언젠가 상호 간의 협력이 중단될 수밖에 없다고 믿는 북미 양국은 서로 일방적인 협력조치를 제공하는 데에 주저하며, 공동의 이익을 달성하는 것보다 자신의 선의가 이용될 것을 보다 우려할 것이다. 무엇보다 북한은 최소한 핵동결 조치, 최대 비핵화 로드맵 도출을 목표로 하는 북미 비핵화 협상에서 미래의 단계적 협상에서 보다 우호적인 결과가 도출되리라는 점이 확실하지 않더라도, 비핵화 로드맵에 대해서 합의에 이르기를 거부할 수 있다. 미국도 북한에 대한 상응조치를 상징적인 선의 표시 정도로 국한할 수 있다. 국내 정치적으로 부담이 될 수 있는 대북제재의 면제지대 설정이나 대사급관계의 수립이나 평화협정 체결 같은 북미관계 개선 조치에 트럼프 행정부는 소극적인 입장을 보이리라는 것이다.

북한과 미국은 2017년의 극도의 위기상황을 회피하고 북미관계를 안정시키는 데 우선순위를 두어 현재의 상호 억제 태세를 유지하되 군사적 투명성을 제고하는 데 방점을 둔다. 미국은 자국에 대한 핵위협 제거 차원에서 영변 핵시설 폐기 및 북한 전역 핵 활동 동결을 대가로 평화선언 혹은 종전선언을 발표하지만, 합의의 불완전성에 따라 제한적인 제재 완화만이 이루어질 수 있다. 아울러, 북한의 핵무기가 제거될 전망이 불투명한 상황에서 핵전쟁 자체의 방지를 위해 군사적 투명성 제고가 모색되지만, 대북 억제 태세 해소는 곤란한 상황이다. 그에 따라 남북 간의 군비통제는 상당 부분 군사훈련의 사전 통보, 상업위성을 이용한 상호 모니터링 등으로 진전되지만, 북한을 억제하기 위한 한미, 미일 동맹 협력 구조는 지속된다.

207) 북한경제연구협의회, 「북미관계의 변화 및 향후 전망」, https://www.kdi.re.kr/common/report_download.jsp?list_no=15777_2_2_2982&member_pub=2&type=art&cache-clear=41 (검색일: 2020. 1. 17.).

208) 이정은, 「美민주, 트럼프 '우크라 스캔들'에 탄핵절차 돌입...역대 세번째 위기」, <http://www.donga.com/news/article/all/20190925/97574148/1> (검색일: 2020. 1. 17.).

이러한 상황에서 북한은 큰 폭의 개혁 없이 체제를 유지하기 위한 제한적 지원을 중국과 러시아에 의존하면서, 국제사회의 대북제재는 사실상 완화되었다는 평가가 확대된다. 북한은 국내 정치적 차원에서 경제 집중 노선을 추진 중이기 때문에, 안보 부담을 줄이기 위해서도 우호국들의 지지에 기대는 것이 유리하다. 아울러 북미 간의 비핵화 합의가 이루어질 경우 제재 면제 조치를 기반으로 북한이 경화를 벌어들일 수 있는 남북경제협력 사업 등이 진행될 수 있다.

5) 북한의 핵 불투명성 정책 확대

이러한 상황에서 북한은 핵이 있더라도 미국과의 잠정합의를 유지해야 하기 때문에, 건설 중이던 제한적 규모의 핵무기만을 유지하고 있을 것이다. 북한은 미국과의 잠정합의를 위해 일부 핵무기를 해체할 수도 있으며, 영변 핵시설 폐기를 계기로 미국의 감시원이 북한에 상주하고 있기 때문에 핵 활동을 왕성히 벌이지도 않을 것이다. 불필요한 핵 개발로 자신들의 경제 집중 노선과 북미관계에 경제적, 정치적 부담을 주어서는 안 되기 때문이다. 이 경우에 북한은 핵무기를 매우 비밀리에 관리할 것으로 생각된다. 동시에 핵무기를 가지고 있다는 점 자체는 과시할 것이다. 주변국과의 갈등이 있을 경우에는 핵무기를 주변국에 대한 경고에 동원할 수 있다는 북한의 주장이 신빙성 있게 들려야 하기 때문이다.

이때 북한이 취할 수 있는 핵전략은 실존적 억제에 가까운 핵 불투명성 전략일 것이다. 이러한 핵전략은 1960년대 후반~1990년대 초반 이스라엘의 사례에서 추론해 볼 수 있다.²⁰⁹⁾

3차 중동전쟁 직전에는 이스라엘은 핵탄두 제조 및 조립에 필요한 모든 능력을 갖추고 있었다고 평가되었다. 이러한 이스라엘의 핵전략은 기본적으로 미국을 중동에 끌어들이기 지역 분쟁을 해소하는 데 중점을 두었다는 점에서 축매전략의 하나로 이해될 수 있지만, 핵무기를 가지고 있음이 분명했다는 점에서 축매전략을 넘어서 핵무기를 가진 상태에서 억지 전략인 실존적 억제(existential deterrence)로 분류된다.²¹⁰⁾

209) Narang(2014), pp. 179-206.

210) 나랑(Narang)은 실존적 억제가 실질적인 핵억제 전략이 될 수 있느냐는 문제에 대해 회의적이지만, 다른 전문가들은 실존적 억제를 핵전략의 한 유형으로 분류하고 있다.

이스라엘은 “단 하나의 핵무기를 이용해서라도 우리를 공격하는 상대방에게 끔찍한 보복을 감행”할 것이라는 메시지를 통해 핵무기를 통한 직접적 억지효과를 기대하는 면모가 있었기 때문이다.²¹¹⁾

이후 이스라엘은 1991년 걸프전에서 미국의 방위공약에 대한 의문을 갖게 됨에 따라 핵전략을 확증보복 전략으로 전환하였다. 이러한 점에서 이스라엘의 핵전략은 초강대국의 개입을 촉진하는 촉매전략이면서도 핵무기 보유 사실을 부정하지도 않는 억제 전략의 두 측면을 가지고 있었다. 이러한 이스라엘의 핵전략의 핵심은 핵 모호성(nuclear ambiguity) 혹은 핵 불투명성(nuclear opacity)으로 꼽혀 왔는데, 이스라엘의 핵보유를 누구나 믿고 있음에도 이스라엘은 핵무기 보유를 긍정도 부정도 하지 않았던 것이다.²¹²⁾

북핵 부분적 해결 시 북한의 핵전략도 이처럼 촉매와 억제의 양면을 가진 모호한 전략이 될 것으로 생각된다. 북한도 부분 해결을 통한 북미관계 개선 기간 동안에는 미국의 전략적 개입을 촉구하는 카드로서 핵을 활용하는 촉매전략의 일면과, 북미관계 악화 시에는 보유한 핵무기를 사용하는 보복을 강조하는 억제 전략의 일면을 가질 수 있는 것이다. 부분 비핵화 합의를 미국과 맺은 북한은 궁극적으로 한반도의 비핵화와 세계 비핵화를 추구할 것이라는 추상적인 입장이 더해져 북한의 핵전략과 담론은 매우 모순적이고 다차원적인 것으로 등장하게 되리라 전망된다.

대외적으로 북한은 핵군축, 비핵화를 지향하는 평화애호국가라고 자임함으로써 주변국의 핵개발 방지에 주력할 것이다. 이스라엘도 핵 불투명성, 모호성 정책과 더불어 WMD 없는 중동을 지지해 왔다. 미국과의 1965년 합의를 통해 ‘중동에서 처음으로 핵무기를 도입한 국가’가 되지 않겠다고 공약했기 때문이다. 이러한 입장을 토대로 이스라엘은 포괄적인 지역협정이 체결된다는 조건에서 중동 WMD 금지지대 협상에 참여할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다.²¹³⁾

북한의 경우에는 이스라엘과 달리 핵실험을 수차례 함으로써 핵무기 보유 주장을 강하게 증명하려고 한 역사가 있지만, 미국과 비핵화를 공약했고, 주변국의 핵개발을 우려한

211) 성일광(2015), 「이스라엘의 안보 전략 변화와 그 함의: 대칭전에서 비대칭전으로」, 『한국중동학회논총』, 36(2).

212) Andrew Futter, 『핵무기의 정치』, 고봉준 역(2016), 서울: 명인문화사, pp. 180-183.

213) Andrew Futter(2016), p. 182.

다는 공통점이 있다. 그에 따라서 복잡한 주장을 통해서라도 이스라엘과 같이 핵무기 보유를 인정도 부정도 하지 않는 효과를 얻으려고 할 것이다.²¹⁴⁾

예를 들어, 북한은 평화협정 체결 시에는 한반도 비핵화를 실현할 것이라고 주장하면서 비핵화 시점을 모호하게 할 수 있고, 부분적인 핵폐기 이후 완전한 비핵화가 이루어졌는지에 대해 긍정도 부정도 하지 않을 수 있다. 이러한 모호성을 통해 북한은 비핵화 공약 자체는 유지하면서 한국과 일본의 핵개발은 최대한 활용하고자 할 것이다. 핵개발의 고비를 넘은 직후 비핵화를 강조하고는 했던 북한의 행태는 이러한 모호성 전략을 앞서 시사해 주었다. 북한은 2005년 2월 10일 핵보유성명 이후 2005년 5월 한반도 비핵화 추구 입장을 명확히 했으며, 2017년 11월 말 핵 무력 완성 선언 이후에는 2018년 판문점선언 등을 통해 완전한 비핵화를 추구한다는 모순적인 입장을 동시에 선언했다.²¹⁵⁾

북한이 부분 해결 시나리오에서 북미관계의 핵 불투명 정책을 전개할 경우, 북한의 핵탄두 보유 규모는 현재와 유사한 수준이거나 다소 축소된 규모로 유지될 것이라고 상정해 볼 수 있다. 2017~2018년 기준 북한이 보유한 핵무기의 상한선은 14~60기로 추정되어 왔다.²¹⁶⁾

북한이 2018년 경제 집중 노선 채택과 북미 비핵화 협상 진행에 따라 핵분열물질 재고를 제한적으로만 증대시켰다고 본다면, 북한의 핵무기 보유량은 크게 늘어나지 않아 20~65기 선에 머물러 있을 것이라고도 가정할 수 있을 것이다. 부분 해결 시나리오에서는 이 정도의 북한 핵무기 규모는 동결 조치에 따라 더 이상 늘어나지는 않을 것이다. 핵 불투명성 정책을 펴 온 이스라엘의 핵무기 보유량도 약 80개 선으로 추정되는데,²¹⁷⁾ 부분 해결 시나리오에서 전망되는 북한 핵 무력의 최대 규모는 이스라엘 사례와 거의 유사한 것으로 보인다. 다만, 북한은 부분 해결 시나리오에서도 북미 간의 타협을 달성하고

214) 김종성, 「다른나라 핵 어찌지? 미국 머릿속에 가득한 '이것」, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002440717 (검색일: 2020. 1. 17.).

215) 하영선(2018), 「북한의 '신전략노선'과 두 정상회담: 비핵화와 체제보장」, 『EAI 하영선 칼럼』.

216) 데이비드 올브라이트는 2018년 3월의 글을 통해 북한의 핵무기 보유량을 14~33개로 추정했고 시그프리드 헤커는 2017년 봄의 글을 통해 25~30개로 추정했다. 하지만 한국과 미국의 군, 정보당국 등은 2017년 북한 핵무기 보유량의 상한선이 60기에 이른다고 논의한 바 있다. 「北, 핵무기 최대 33개 보유 추정」, 『문화일보』(2018. 3. 21.); Sigfreid S. Hecker(2017), "What We Really Know About North Korea's Nuclear Weapons and What We Don't Yet Know for Sure", *Foreign Affairs*, 96-6, pp. 731-732; *The Washington Post*(August 8, 2017).

217) 김아람, 「"북한 핵탄두 10개 추정...전 세계엔 1만5천395개"」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160613077351009> (검색일: 2020. 1. 17.).

비핵화 공약을 강조해야 하기 때문에, 현재 생산한 핵무기 중 일부를 파기할 가능성도 고려해야 할 것이다. 이 점에서 북한의 핵 무력 규모는 현재보다 다소 축소된 수준이 될 것으로 생각해 볼 수 있다. 물론, 북한 핵무기의 투발 수단은 부분적 폐기정책 혹은 군비통제 적용에 따라 국제적 통제하에 놓여야 할 것이다.

6) 미해결과 버티기

다음은 북미관계가 악화되더라도 남북관계는 상대적으로 양호하게 유지되는 경우의 ‘북핵 문제 미해결 속 제재 버티기’ 시나리오이다. 이 시나리오에서는 북미협상은 위에서 언급한 대로 서로 간의 불신을 극복하지 못하고 좌초되며, 미국의 대북 비핵화 압력도 확대된다. 미국은 북한의 시한 설정과 협상방법 변화 요구에도 불구하고, 2018년 북한의 비핵화, 관계 개선 조치들이 오로지 대북제재의 효과에만 의한 것이라는 믿음을 강화하며, 그러한 관점에서 북한의 비핵화를 달성하기 위한 강압외교를 지속한다. 북한은 이에 원하는 수준의 상응조치를 미국으로부터 얻어 내지 못하게 됨에 따라, 2020년 신년사에서 전략 도발을 경고하고 한국에 국한했던 한미연합훈련 책임 관련 비판을 미국으로 확대할 것이다. 아울러 트럼프 행정부도 대선 국면에서 북미협상 과정에 집중할 여력이 없을 것으로 생각된다.

하지만 이 시나리오가 북핵 미해결 시의 또 다른 시나리오인 북미 대결 구도의 시나리오와 구별되는 것은 남북 간의 군사적 긴장은 높지 않은 경우가 있을 수 있기 때문이다. 민주당 집권하의 한국 정부는 평화를 주요 정책목표로 삼아 한미동맹의 대북 군사행동 저지를 위해 노력하고 북한의 불안감을 완화하기 위해 남북군사합의서를 준수할 것이다.²¹⁸⁾ 또한 한반도의 전쟁위기를 이유로 북한이 제의할 남북 고위급회담이나 군사회담에도 기꺼이 호응할 가능성이 있다. 동시에 북한은 미국의 압박 강화 시 자신들에 대해 아직 선의를 유지하고 있는 중국 등을 국제사회의 제재 이행에 대해 주저하도록 해야 할 필요를 느낀다. 이러한 목적에서 북한도 남북한 간의 군사적 긴장을 고조시켜 한반도의 안정을 파괴하는 행위는 회피할 것이다.

따라서 2000년대 중반 북핵 2차 위기 시와 유사한 북핵 위기 속 제재 버티기 구도로

218) 『통일신문』, 「2018년 통일이 가까워졌다 기대, 2019년 남북한교류 활성화 주목」, http://m.unityinfo.co.kr/28420#_enliple (검색일: 2020. 1. 17.).

북한이 대외전략 틀을 구성할 것이다. 당시 북한은 제임스 켈리 국무부 차관보의 방북으로 고농축우라늄 문제가 불거지자 NPT를 재차 탈퇴하고 2003년 6자회담 1차 회의 이후에는 핵 억제력 유지·강화 방침을 채택했다.²¹⁹⁾

부시 행정부 1기 동안 북한은 미국의 대북정책을 강도 높게 비판하면서도 1990년대 말 복원한 북중관계를 유지하고 한국과는 교류 및 협력을 이어 갔다. 이러한 상황에서 북한은 핵 억제력 보유를 암시하면서도 북핵 문제의 외교적 해결 가능성을 시사했다. 2003년 이후부터 2005년 말에 이르는 이 시기 북한의 군사적 도발은 상대적으로 저강도 양상을 보여 주었는데, 당시 북한은 미사일 시험발사 동결을 합의한 북미 베를린 합의(1999. 9.)를 준수한다는 입장을 견지하면서도 지대함 순항미사일 발사, 경비정의 NLL 월선, DMZ 인근 북한군 사격 등 상대적으로 저강도의 도발만 감행했었다.²²⁰⁾

북핵 미해결 속 제재 버티기 국면의 시나리오는 2019년 북한 상황에도 적용될 수 있다. 북한은 ICBM, IRBM 미사일 실험을 자제하면서도 KN-23, 신형대구경조종방사포, 북한판 ATACMS, 초대구경방사포 등 전술무기 시험발사로 자신들의 불만을 표출하고 있었던 것이다. 북한이 확인한 도발의 마지노선은 SLBM인 북극성-3형 시험발사라고 하겠다.

북미관계의 악화와 어두운 비핵화 협상 전망에 대하여 중국과 한국 등 주변국은 강한 우려를 갖게 되고, 북한은 이러한 중국과 한국과의 관계를 제재 버티기에 이용할 수 있다고 볼 것이다. 북한이 핵 관련 경고는 직설적으로 하면서도 실제 행동으로는 저강도 도발 위주의 행태를 보인, 2003~2005년간 한국과 중국은 북미 간의 무력충돌을 우려하여 북한이 핵물질 생산 활동을 가속화할 때마다 외교적 중재에 나선 바 있다.²²¹⁾

이를 활용하여 북한은 내부 핵활동을 노출시킴으로써 한중 양국을 북미 협상의 중재자, 촉진자로 끌어들이고자 할 것이다. 압박과 제재 버티기 차원에서는 정치·안보 영역의 한국 측 협조, 경제 영역의 중국 측 협조를 구할 것으로 생각된다. 2016년 이후 북한은 한국과는 경제관계가 대부분 중단되어 있기 때문에, 남북 군사합의를 중심으로 북한 자체

219) 박종철 외(2011), 「6자회담과 남북관계: 전망과 대책」, 『KINU 정책연구』, 서울: 통일연구원, p. 44.

220) 이상현, 「北, 文정부 출범 후 11번째 미사일 도발」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171129017400014> (검색일: 2020. 1. 17.).

221) 통일부, 「북한 핵위기」, <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=91> (검색일: 2020. 1. 17.).

의 정치적, 군사적 불안 관리에 나설 수 있다. 또한 중국과 러시아에는 추가적인 제재에는 동조하지 않을 것을 요청할 수 있을 것이다.

7) 북한의 확증보복 전략 유지

북한은 비핵화 협상의 오랜 교착에 따라 핵무기에 의한 억제에 명확하게 의존하게 되지만, 남북한 간의 긴장완화 구도는 유지되는 상황에서 보복 위주의 핵사용 교리에 의거하는 확증보복 태세로 나아갈 것이다. 남북한 간의 긴장 완화와 운용적 군비통제로 근거리에서 재래식으로 우세한 군대의 공격을 받을 확률을 낮출 수 있기 때문에, 주변국 관계를 관리하는 데 필요한 확증보복 태세를 군사적 공격에 대한 대응시간은 다소 길어도 불구하고 취할 수 있다는 것이다. 북한은 대규모 핵전력을 건설하기에는 자원의 제약이 뚜렷하므로 안보환경이 즉각적인 응전태세를 필요로 하지 않는 한 확증보복 전략을 취하리라고 생각된다.

확증보복 전략은 핵무기로 적대국을 직접 위협하여 억제효과를 발휘하려는 전략으로서 핵무기의 생존성과 미사일방어 돌파 능력도 요구된다. 확증보복은 핵 선제 불사용 원칙을 고수하면서 외부의 대규모 공격에 대해서는 핵으로 상대방의 전략적 중심에 보복타격을 가할 수 있다는 2차 공격능력을 증명해야 한다.²²²⁾

북한이 이러한 전략을 취하기 위해서는 대미 보복 핵공격 능력을 증명하고 핵교리에 대한 투명성을 강화해야 한다. 미국으로 하여금 북한에 대한 선제공격 이후에는 2차 보복 공격을 받을 것이라는 데 의심이 없게 만들어야 한다는 것이다. 확증보복 중심의 핵전략을 취하는 국가들은 핵무기를 중앙집권적 통제방식과 핵탄두와 운반체의 분리보관 방식 등 즉각적인 핵무기 사용에는 불리한 방식으로 핵무기를 통제, 보관한다.²²³⁾

안보위협이 상대적으로 긴박한 성격을 띠고 있지 않으며 온건한 규모의 핵능력을 갖춘 후 추가적인 투자에 부정적인 경우에 이러한 확증보복 전략이 취해져 왔다. 냉전기 중국과 오늘날 인도와 같이 경제적 선진국은 아니나 재래식 군사력이 우월한 국가들이 취해왔다. 그에 따라 재래식 군사력이 주변국에 비해 뛰어나지 않은 북한이 이러한 보복 위주

222) Narang(2014), pp. 17-19.

223) 전봉근(2016), 「동북아 핵전략 경쟁과 한국 안보」, 『외교안보연구소 2016 정책연구시리즈』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, p. 28.

의 전략을 취하기 위해서는 남북한 간의 군비통제를 통해 한국의 재래식 우세로 인한 위협을 완화해야 한다는 특수성도 존재한다. 동시에 확증보복 전략을 취한 국가들은 재래식 군사력을 강화하여 핵무기 사용 가능성 저하에 집중하는데, 이러한 맥락에서 2019년에 이루어진 재래식 무기 개발에 대한 북한의 집중적인 노력도 이해할 수 있다.

북한이 이러한 확증보복 전략을 채택하는 데 관심이 있다는 점은 2010년의 외무성 비망록이나 2013년의 핵보유국법 등에서 이미 드러난 바 있다. 북한은 외무성 비망록을 통해 자신들에 대한 침략이나 공격행위에 가담하지 않는 한 비핵국가에는 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않을 것이라는 입장을 천명한 바 있으며,²²⁴⁾ 2013년의 핵보유국법에서도 적대적 핵보유국에 협력하지 않는 한 핵 선제공격을 가하지 않겠다는 입장을 밝혔었다.²²⁵⁾ 아울러 2019년 신년사에서 김정은 국무위원장은 자신들의 핵전략이 절대로 먼저 핵공격을 하지 않는다는 데 입각하고 있다고 강조했다.²²⁶⁾

북한이 확증보복 전략을 선택할 경우, 핵탄두 약 100기 선의 핵무력 규모를 유지할 것으로 생각된다. 확증보복 전략을 택한 국가 중 온건한 사례인 인도의 경우에는 핵탄두를 100~120기가량 보유하고 있다. 또한 북한이 확증보복 전략의 신뢰성을 높이기 위해서는 핵심적인 보복수단인 ICBM과 SLBM의 확대가 필요하므로, 이들 투발 수단에 대한 투자도 불가피하게 확대되어 가야 할 것이다.²²⁷⁾

일련의 개발과정을 거쳐 북한은 다탄두 ICBM을 도입할 개연성이 크다.

위에서 언급한 것처럼 북한은 확증보복 능력을 강조하기 위해 SLBM과 다탄두 미사일 체계 개발을 위한 노력을 지속할 것이다. 북미 간의 긴장이 극도로 고조되고 한국과 중국에 대한 미국의 공조 요구가 거세지는 것을 막기 위해 평양은 핵실험과 ICBM 실험은 자제할 수 있다. 하지만 북한은 확증보복 전략을 통해 미국의 공격을 억지해야 할 필요에서 SLBM과 새로 건조한 잠수함 등과 같이 상대방의 공격으로부터 생존성이 높은 제2차 공

224) 홍민(2016), 「북한에 대한 파급영향」, 정성운·이동선·김상기·고봉준·홍민, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』, 서울: 통일연구원, pp. 203-204.

225) 정옥식, 「북한의 핵 독트린, 다른 나라들과 비교해보니...」, http://m.pressian.com/m/m_article/?no=6581#08gq (검색일: 2020. 1. 17.).

226) 박정엽, 「김정은 신년사에서 눈에 띄는 4가지...사실상 핵보유국 선언?」, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/01/2019010101472.html (검색일: 2020. 1. 17.).

227) 윤슬기, 「'ICBM·SLBM' 北, 핵무기화 성공...정부 '안보 인식'은?」, http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2019/10/08/2019100890138.html (검색일: 2020. 1. 17.).

격 무기의 개발에 매진할 것이다.²²⁸⁾

동시에 주한미군 혹은 미국의 미사일 방어를 돌파할 수 있는 능력을 갖추었음을 강조하기 위해 다탄두각개유도체(MIRV) 등을 개발하는 수순으로 나아갈 것이다.²²⁹⁾

그리고 무엇보다 ICBM 공격에 필요한 재진입기술을 확인하기 위해 위성발사 명목으로 장거리 미사일 실험으로도 회귀할 가능성이 높다.

이러한 경우, 북한은 종래의 경제발전 계획을 당장 변경하지는 않고 자강력 제일주의 등에 의해 경제발전을 지속적으로 추구할 수 있다고 주장할 것이다. 북한은 북중 간의 교역조건이 악화된 2015년부터 자강력 개념을 도입한 이래, 대북제재가 확대된 2016년부터는 자강력에 의해 국가 노선에 따른 전략적 목표들을 달성할 수 있다고 주장해 왔다.²³⁰⁾ 이러한 주장은 북미 협상 결렬로 대북제재 해제가 요원해진 상황에서 북한의 국가이데올로기의 하나로 굳어져 갈 수 있다.

8) 미해결 속 대결 복귀

북핵 문제의 미해결 속 대결 구도로의 회귀 시나리오 역시 북미 비핵화 협상의 결렬에서부터 시작될 수밖에 없다. 북한은 자신들이 주동적 조치라고 규정하는 핵, 미사일 실험 동결과 풍계리 핵실험장 폐기 등을 오로지 대북제재의 효과에 따른 것이라고 보는 미국의 시각에 불만을 가질 수 있다. 미국이 강압외교 전략을 고수하는 한 자신들의 우선 양보 방법 등 화해전략이 비핵화 협상을 보다 유리하게 이끌어 가는 방법으로 작용하기 어렵게 되기 때문이다. 이에 북한은 인내심의 한계를 시사하면서 전략도발, 핵 대결 국면으로의 회귀를 경고할 수 있다. 만약 미국도 대선 국면에서 북한 이슈를 트럼프 행정부의 외교적 성과로 홍보한다는 시각에서 벗어나 미국 본토의 안전을 최우선한다는 시각으로 접근한다면, 미국은 전략무기 시험발사와 동맹국에 대한 대북공조 요구를 확대할 것이다.²³¹⁾

228) 이정훈, 「북·중 압도하는 한·미의 무력 상쇄전략」, <http://www.donga.com/news/article/all/20191012/97844146/1> (검색일: 2020. 1. 17.).

229) 이민정, 「정보당국 “북한의 새 전략무기 ‘MIRV’ 가능성”」, http://www.tbs.seoul.kr/news/bunya.do?method=daum_html2&typ_800=9&seq_800=10372192 (검색일: 2020. 1. 17.).

230) 고수석, 「[김정은 시대의 신조어(2)] 대북제재를 자강력·속도전으로 대응」, <https://news.joins.com/article/22568231> (검색일: 2020. 1. 17.).

231) 김주삼(2017), 「북핵과 한반도 통일에 대한 한·미·중 3국 공조체제와 협력」, 『한국과 국제사회』, 1(1).

이에 미국은 2020년 한미 해병대 상륙훈련 규모 등을 확대하고 동맹 20-1 훈련 등의 계기에 자신들의 전략자산을 한반도에 전개할 수 있다.²³²⁾

아울러 북한의 전략도발에 앞서 미국 행정부는 제재 위반 행위로 북한 화물선을 추가로 압류하거나 해상 봉쇄를 위한 관련 회의를 개최할 수도 있을 것이다.

이뿐만 아니라 미국의 북한에 대한 압박이 거세지는 과정에서 남북한의 군사적 긴장도 수반될 수 있다. 북한에도 남북 군사합의서는 2016년 7차 당대회에서 제시된 정책 방향이 실현된 성과이기도 한 측면이 있음에도, 북한은 북미 협상 결렬로 그러한 남북 군사합의서나 남북관계 개선 조치 등을 한국이 북미 비핵화 협상 과정에서 얻은 어부지리이자 북한 자신들에게는 큰 이점이 없는 것으로 해석할 수 있는 것이다.²³³⁾

그에 따라서 북한은 남북공동연락사무소 철수를 비롯하여 NLL 일대 함포의 포문 봉인 해제 등의 조치를 취할 수 있다. 이것은 한국이 정치적으로 민감한 시기에 취하게 될 경고 조치들과 맞물려 남북한 간의 운용적 군비통제 효과가 사라지는 결과로 이어질 수 있는 것이다.

결정적으로 북한이 미국이 원치 않는 상황을 조성하기 위하여 금지된 행동을 다시 한 번 감행한다면, 북한으로부터 극단적인 위협을 받았다는 판단을 낳아 대북억제의 방향에서 한미동맹을 굳게 결속시킬 수 있다.²³⁴⁾

한미 양국은 북한에 경고 메시지를 주기 위하여 대규모 한미연합훈련 실시를 경고할 수 있으며, 긴장 고조 국면에서 북한의 핵사용 가능성을 방지하기 위해 전술핵 도입 등을 검토할 수 있다.²³⁵⁾

232) 권홍우, 「해병대, 올해 한미연합훈련 24회 실시...역대 최다」, https://m.sedaily.com/NewsVlew/1VPJ5J1CA4#_eniple (검색일: 2020. 1. 17.).

233) 백민정, 「북미 협상 결렬되자 또 文 공격한 北 “비굴한 추태 부렸다”」, <https://news.joins.com/article/23598222> (검색일: 2020. 1. 17.).

234) 이조은, 「미 하원 ‘미-한 동맹 강화 결의안’ 제출... “주한미군 문제, 대북 협상 대상 아냐”」, <https://www.voakorea.com/a/4110281.html> (검색일: 2020. 1. 17.).

235) 권혜림, “한미, 내일부터 연합연습 강행...軍 대북감시태세 강화,” <https://news.joins.com/article/23543384> (검색일: 2020. 1. 17.).

4 한국의 대응 전략

한국의 대응 전략은 위에서 제시된 7가지의 시나리오에서 가장 실현 가능성이 높은 완전 해결 시나리오, 부분 해결 시나리오, 미해결 속 버티기 그리고 대결로의 복귀라는 핵심 4개의 시나리오에 초점을 맞추어 도출해 보고자 한다.

1) 완전 해결 시나리오

시나리오별로는 다음과 같은 한국의 대응이 고민되어야 한다. 우선, 완전 해결 시나리오에서는 북미 협력관계의 발전에 따른 한반도 안보, 경제 질서의 변화에 선제적으로 대응해 갈 필요가 있다. 세부적으로 북핵 완전 해결 시나리오에서 한국이 대응해야 할 부분은 먼저 북미관계의 지속적인 발전, 미국의 대한반도 등거리 입장 등 ‘새로운 남북미 관계’ 설정이다. 이와 동시에 북한의 핵개발 재개 위협이나 비핵화 이탈 리스크를 방지하기 위한 북한 내 핵개발 인력, 지식에 대한 통제를 미국과 협력해 수행해야 한다. 또한 북핵 완전 해결 시나리오에서는 북한 개발 과정에서 보일 수 있는 국제사회의 경쟁적 원조로 인한 대북지원의 분절화와 비효율화도 극복해야 한다.

첫째로, ‘새로운 남북미 관계’에 대응하기 위해서는 ‘신’한반도 질서가 남북관계와 북미관계가 함께 발전하는 삼자공존 관계로 형성되도록 하기 위한 남북미 3자 신뢰 프로세스와 남북관계 발전 촉진 전략이 필요하다. 이를 위한 구체적인 수단으로는 한국-북한-유엔사 삼각협력을 통한 평화협정 이행의 안정적 관리를 모색해 가고, 한미 간의 다면적 유대를 심화시킴으로써 북미관계보다 공고한 한미관계를 통해 북한이 남북관계 발전에 경쟁적으로 나서도록 유도해 갈 필요가 있다. 둘째, 핵개발 관련 지식을 보유한 북한의 핵 전문 인력을 관리하기 위해 미국 CTR(협력적 위협감소 프로그램)의 대북 적용을 모색해야 한다. 우크라이나 등에 대한 CTR 적용 사례를 따라 ‘평양과학기술연구소(가칭)’를 설립하고 한국을 비롯한 수개국이 공동출자하여 핵 전문 인력의 전직을 지원하고 평화적 성격의 연구를 고무할 필요가 있다는 것이다.²³⁶⁾

셋째, 북한의 경제발전 과정에서 국제사회의 원조와 투자가 확대되는 국면에 대비하여

236) 미국은 우크라이나, 조지아, 우즈베키스탄 등의 핵개발 관련 인력을 관리하기 위해 터키, 캐나다, 스웨덴 등과 함께 S TCU(Science and technology center in Ukraine)를 설립한 바 있다.

외부의 자원이 효과적으로 북한의 경제발전에 기여할 수 있도록 국제적 조율 메커니즘을 구축하기 위한 노력도 기울여야 한다.

2) 부분 해결 시나리오

다음으로 부분 해결 시나리오에서는 북핵이 있는 평화라고 하는 한국의 전략적 딜레마에 대처할 필요가 커진다. 북핵의 부분 해결 시나리오에서는 북한의 실질적 핵능력 유지에 따른 국내외적 우려 사항 해소, 북한의 핵능력 대처, 북한의 부분 비핵화 합의 이탈과 핵개발 재개에 대한 방지 노력 등이 한국이 주로 대응해야 할 과제라고 할 수 있을 것이다. 앞서도 언급했지만, 부분 해결 시나리오의 북미관계의 진전이 일회적이거나 제한적인 전망을 가지고 있다는 점을 전제로 하기 때문에, 북미 간의 타협 국면이 종료된 이후에 북한은 기보유한 핵능력을 기반으로 북핵 미해결의 다른 시나리오들과 유사한 방향으로 안보전략을 조정할 가능성이 높은 것이다.

이러한 사항들에 대한 한국의 대응 방향도 생각해 볼 수 있다. 첫째로, 북핵 부분 해결의 시나리오에서 한국은 무엇보다 북한이 비핵화 공약을 철회할 경우에 취할 수 있는 국제적 대응 방안을 정립하여 딜레마적 상황에 대한 국내의 불안을 완화해야 한다. 북한의 핵능력 지속에 따른 잠재적 우려를 한미동맹과 지역안보협력 틀 내에서 논의함으로써 미국에 대한 확장 억제 강화하고 국제적으로 정당화해야 한다는 의미이다. 둘째, 북한이 다소 축소된 규모라도 유지하고 있을 핵능력과 비핵화 이탈 시 북한의 핵전략에 대응하기 위한 보험적 억제 전략이 한국의 국가안전보장상 필요하다. 이 점에서는 가변적 상황에 따라 '전략적 타격체계'를 신속히 확대할 수 있도록 스텔스 전폭기나 지하관통형 미사일 배치와 한국형 미사일 방어체계의 지속적인 개발 노력이 요청될 것이다. 셋째, 북한의 거점별 경제발전 노력을 심화시킴으로써 북한이 비핵화 합의 이탈 시에 얻게 될 손실을 북한 지도자와 주민들에게 자각시킬 필요가 있다.

3) 미해결 속 버티기

미해결 속 제재 버티기 시나리오에서는 한국과 미국의 대북정책에서 발생한 입장차를 관리하기 위한 노력이 무엇보다 요청된다. 미해결 속 제재 버티기 시나리오에서 한국의

안보상 문제시될 수 있는 부분은 한미동맹의 내부적 갈등과 미국의 단독 행동 가능성이 다. 미해결 속 제재 버티기는 한국과 미국이 북한에 대하여 갖는 이해관계가 상이한 조건에서 진행되는 시나리오인 것이다. 이러한 상황에서는 한미동맹 내의 갈등과 미국 국내의 강경론을 관리하기 위한 노력이 불가피하다.

구체적으로는 한미 간의 정책대화를 오히려 강화해 가야 할 필요성이 크다며 미국에 북미 비핵화 협상의 결렬에도 불구하고 남북 군비 통제의 유지가 북한의 핵개발 가속화와 긴장 고조를 방지할 수 있는 수단임을 납득시켜야 한다. 이를 위해서는 미국의 국제적 노력에 동참함으로써 한미 간의 접촉을 증대하고, 이러한 접촉면을 통해 한국의 북핵 해법을 제안해 갈 필요가 있다. 둘째로는 미국의 비확산 노력에 협조함으로써 북미 군사적 충돌의 촉발 요인을 제거해야 한다. 셋째, 한국의 향후 전략을 공개해 북한의 비핵화 협상 복귀를 압박하면서 한중 간의 소통과 협력을 통하여 북미 충돌 위기의 출구를 모색해야 한다. 즉, 한국은 북한 측에는 미국에 대한 보복 타격 능력을 지속적으로 추구할 경우 남북 간의 긴장 완화도 지속되기 어렵다는 원칙을 제시하고, 이 속에서 중국과의 협력을 통해 북한을 다시 비핵화 협상으로 이끌어 내기 위한 출구전략으로서 6자회담 혹은 새로운 다자회담을 제안할 필요도 있다는 것이다.

4) 대결로의 복귀

끝으로, 미해결 속 대결 시나리오에서는 북한의 전략도발과 핵사용 위협에 대처하기 위해 긴밀한 한미 간의 군사적, 안보적 협력이 전개될 수밖에 없고, 한국의 대응도 군사적 핵억제 전략의 선택을 띠게 될 것이다. 대결 시나리오에서는 군사적 긴장 고조에 의한 전쟁 위기감의 확산, 부수적인 미·중 간의 긴장고조 그리고 연쇄적인 사태로서 중국의 한국에 대한 입장 악화 등이 한국의 대응 과제가 될 것이다. 이 시나리오에서는 한국이 불가피하게 미국과 더불어 북한의 핵위협에 대처하기 위해 대도시는 물론 주한미군 기지와 주요 공항에 대한 방공, 미사일방어체계 강화를 모색해야 하며, 전략자산의 순환 배치에도 합의하지 않을 수 없을 것으로 생각된다.

이러한 상황에서 한국의 대응은 한미동맹의 대비 태세 강화 노력에 대한 주변국의 반응을 관리하는 데 우선 초점을 두어야 한다. 한미동맹의 대비 태세 강화는 지역의 평화와 질서 유지를 위한 진지한 고려에서 결정된 것임을 강조해야 한다는 것이다. 그리고 북한

의 무리한 요구사항도 한반도 충돌 가능성 해소를 위해 긍정적으로 검토할 수 있다는 입장을 밝힘으로써, 한미동맹의 평화 지향적 입장에 대한 국제적 지지를 확보해 가야 한다. 아울러 미·중 간의 긴장 고조를 방지하기 위해 북한에 대한 압박을 외교와 경제 차원에서 포괄적으로 추진함으로써, 북핵 미해결 사태의 성격을 미·중 공조의 의제로 변화시키기 위한 노력을 기울일 필요도 있다. 핵전쟁 위기가 언급되는 한반도 긴장 고조 상황에 연루된 중국은 국제사회와의 협력을 통해 출구전략을 도모할 필요성을 자각하지 않을 수 없을 것이기에, 이를 이용하여 한국은 대결 시나리오의 다차원적 위기 속에서도 한중 간, 미·중 간의 대화채널 확보에 노력할 필요가 있다는 것이다.

끝으로는 중국의 한국에 대한 입장 악화를 방지하기 위해 한미 양국의 대북 경고조치 가운데 일부는 중국과의 협의에 따라 유보할 수 있는 카드로 활용하는 접근법도 고려해야 한다. 한미동맹의 군사 활동에 대한 중국의 오인은 북핵 미해결 사태에 연루된 상황에서 벗어나려는 중국을 오히려 북한과 밀착시키고, 중국의 대북정책 변화를 한층 지연시킬 수 있다. 따라서 일부 협상카드를 마련함으로써 미해결 시나리오의 위기 속에서도 중국이 한미 양국과의 대화 필요성을 느끼도록 유도할 필요가 있다.

제 5 장

한국의 대외 경제전략

제1절 서론

제2절 통상전략

제3절 금융전략

제4절 통화전략

제5절 기술전략

제6절 개발협력(ODA)전략

제1절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 보고서는 향후 30년의 세계 정치경제 질서를 전망하고 그 속에서 중견국 한국이 추구하여야 할 중장기 국제경제전략(Foreign Economic Strategy)을 종합적이며 체계적으로 도출하고자 한다.²³⁷⁾

대외 의존형 경제체제를 가진 한국의 대외경제정책은 대외 경제질서에 커다란 영향을 받아 왔다. 미국 주도의 자유주의 국제질서가 성립, 유지된 속에서 한국의 고도성장이 가능하였던 것처럼 세계 경제질서의 변화는 한국 경제에 사활적 변수이다. 이런 차원에서 2008년 미국 월스트리트발(發) 금융위기는 1945년 이래 구축되고 유지된 자유주의 세계 경제질서의 위기와 거대한 변환을 추동한 사건이고 역사적 분기점이다.²³⁸⁾

이 사건을 계기로 미국의 경제적 패권이 결정적으로 쇠퇴하고 중국이 부상하는 권력 이동이 본격화되었으며, 기존 질서가 동요하고 혼란에 빠지는 현상이 전개되고 있다. 트럼프즘과 같은 경제적 포퓰리즘, 보호무역주의, 미·중 무역마찰과 첨단기술 경쟁은 2008년 위기를 기점으로 분출되어 왔다고 볼 수 있다.

향후 미·중 간 경쟁이 가속화되어 경제질서를 주도하는 패권 경쟁으로 변화하는 경우 이 과정에서 나타날 질서 변화의 순차적 시기를 구분하고 단계별 한국의 대응을 마련하는 것이 긴요하다. 미·중 간 경쟁 속에서 향후 질서 변화의 분기점은 미국과 중국이 경제력 백중 상태로 접어드는 2030년경, 나아가 경제력 백중에서 군사력 백중으로 이동하는 2050년경으로 상정할 수 있다.²³⁹⁾

237) 전략은 일반적으로 국가가 추구하는 목표, 특히 국익을 실현하기 위한 장기적이고 디테일한 행동계획으로 정의된다.

238) 2008년 세계금융위기는 이전의 크고 작은 금융위기들과는 다른, 구조적 변화를 예고하는 위기였다. 미국의 서브프라임 모기지 사태에서 비롯된 금융위기로 미국 유수의 거대 투자은행과 금융기관들이 줄줄이 파산하거나 파산 위기에 몰렸다. 월가의 위기는 유럽의 금융위기로 이어지고 곧 세계 경제위기로 확산되었다. 남유럽의 국가들은 재정위기에 빠져 유럽통합의 기초를 흔들 지경이었고, 세계적인 경제침체는 1930년대 대공황 발생 이래 가장 큰 위기로 인식되었다. 세계금융의 심장부라 할 수 있는 월가가 위기의 진원지가 되었으니 앞으로 미국 주도의 체제가 지속될 수 있을까에 대한 의문이 일어났다. 자세한 논의는 다음을 참고할 것.

김진영(2018), 「세계금융위기 이후의 포스트 브레튼우즈 체제」, 『21세기정치학회보』, 제28집(3), pp. 140.

239) IMF는 세계경제전망 보고서에서 2020년 중국 경제는 5.8% 성장할 것이라고 예측했다. 이는 2년 전부터 시작된 경기둔

과연 이 경우 어떠한 질서 변화가 올 것인가. 질서 변환기 한국은 어떤 국제경제전략을 마련하여 번영을 이끌어 갈 수 있을까. 단기적 책략 수준을 넘어 장기적인 국가번영을 견인해 낼 대외 경제전략 프로젝트의 내용에는 무엇을 담아야 할 것인가. 한국의 국익 실현과 연결시켜 국제경제전략을 이슈별로 어떻게 개념화하고 유형화할 것인가. 본 연구는 상기한 질문을 중심으로 한국의 국제경제전략을 도출함에 있어 다음의 세 가지 사항을 기본 축으로 삼아 분석을 진행할 것이다.

첫째, 한국 경제외교가 직면하게 될 미래의 무역, 금융, 통화, 기술, 에너지, 개발 등 지구적 차원의 정책 환경 변화를 읽어 내고 분석하고 그에 따른 대외 경제전략을 마련하여 정책과 전략의 적실성을 높인다. 각 참여 연구자는 이슈별 글로벌 트렌드와 게임 체인지를 질적, 양적 데이터 분석을 통해 식별해 내고 한국이 처할 정책 '환경'에 대한 예측력을 높인다.

둘째, 중견국 외교라는 틀에서 한국의 국제경제전략을 제시한다.²⁴⁰⁾ 외교전략은 전략적 목적과 그 목적을 달성하기 위한 수단으로 구성되어 있다. 전략적 목적은 국가가 국제체제에서 무엇을 지키고 무엇을 추구할 것인지를 결정짓는 일이며, 수단은 전략을 실현할 방법론에 해당한다. 종종 국익이란 개념으로 표현되는 전략적 목적의 설정은 국가가 구조적으로 처한 정치, 경제, 안보, 문화적 환경에 영향을 받기도 하고, 다른 나라와의 관계를 통해 형성된 전략적 맥락에 영향을 받기도 하며, 또한 국내정치의 산물이기도 하다. 전략적 목적을 실현할 정책 수단은 물리적 압박, 협상 및 협력, 설득 등이 있으면 이러한 메커니즘은 일방주의, 양자주의, 다자주의 형태로 전개된다. 이러한 맥락에서 한국이 중견국 외교를 수행한다는 의미는 한국이 국제사회에서 규칙준수자(Rule-Taker)를 넘어 규칙제정자(Rule-Shaper)로 자리매김한다는 전략적 변화를 가리킨다고 할 수 있다.

본 연구가 한국의 국제경제전략을 제시함에 있어 중견국 외교의 틀을 사용한다는 의미

화 추세가 계속될 것이라는 가정에 기반을 두고 있으며 미국과의 무역 긴장 등의 불확실성 증가에 따른 예측이다. 자세한 논의는 다음을 참고할 것.

IMF(2019), *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*, Washington D.C.: International Monetary Fund.

240) 중견국이란 국제체제의 상대적 힘의 분포상 강대국 다음에 위치하고 약소국 위에 위치하는 말 그대로 중간지대에 있는 국가군을 의미한다. 현재 학자들이 분류해 낸 중견국으로는 오스트레일리아, 캐나다, 한국, 멕시코, 터키, 인도네시아, 남아공, 이란, 폴란드, 아르헨티나, 그리고 사우디아라비아가 있다. 이와 관련된 자세한 정의는 다음을 참고할 것. Bruce Gilley and Andrew O'neil(2014), *Middle Powers and the Rise of China*, Washington D.C.: Georgetown University Press, pp. 1-22.

는 한국의 전략이 두 가지 수준, 즉 글로벌 차원의 게임의 룰을 만들어 나가는 ‘거시적인 시스템 외교’와 한국의 국익을 구체화하는 ‘미시적인 책략(Economic Statecraft)’에서 모두 작동되어야 함을 말한다.²⁴¹⁾

중견국 외교로서 한국의 국제경제전략의 핵심은 이 두 수준을 효과적으로 연계하는 것이다. 이를 통해 한국에 우호적인 대외 정책환경을 구축하고 이를 한국의 실익으로 구현해 내는 것이다. 개방경제인 한국이 지속적인 번영을 이루어 나가기 위해서는 제로섬이 아닌 전 지구적 차원의 포지티브섬 관계를 외교네트워크를 통해 지속시켜 나가야 한다.

셋째, 구체적인 한국의 국제경제전략을 이슈별로 마련하고 이들 이슈 간 상호성의 메커니즘(혹은 ‘긍정적인 되먹임’)을 극대화하여 전략들 간의 최적화된 연계를 도모한다. 이와 함께 한국의 주요 경제파트너 국가들인 미국, 중국, 일본의 국제경제전략도 심층적으로 분석하고 이에 대한 함의를 도출하여 대외 경제전략 방안을 역동성 있게 체계적으로 종합할 것이다. 본 연구가 다룬 이슈별 대외 경제전략은 무역, 금융, 통화, 기술, 개발을 아우르고 있다. 이들 영역은 세계경제질서의 근간으로서 한국 경제 전반에 걸쳐 파급력이 클 뿐만 아니라 기존의 한국 경제외교에서도 핵심 위치를 차지하고 있다. 상기 영역 모두에서 2008년 글로벌 금융위기 이후 큰 변화를 보이고 있고 향후에도 높은 변동성이 예측되고 있어 이슈별, 이슈 연계적인 분석이 어느 때보다 필요하다. 외교전략의 효율성은 상대국(상대국 정책)과의 관계성과 깊이 연관되기 때문에 주요 경제파트너 국가들의 국제경제전략 분석은 한국이 추구해야 될 전략들을 맥락화하고 구체적인 대응 방안을 수립하는 데 도움을 줄 것이다.

아래에서는 무역, 금융, 통화, 기술, 개발 등 분야별로 나누어서 한국의 중장기 국제경제전략을 논의한다. 전략을 논의할 때에 개발을 제외한 각 분야에서는 미·중 관계를 G0, G1, G2로 구분한 후, 중장기에 걸쳐 미·중 관계가 해당 분야에서 어떻게 변화해 나가는지를 예측하고 이를 중심으로 한국의 대응 방안을 모색한다. G0는 패권의 부재에 다른 체계적 교착상태(systemic stalemate), G1은 미국 또는 중국에 의한 단일 패권 질서가 유지되는 상태, G2는 미·중의 패권 공유(bigemony or condominium) 혹은 미·중 양국이 질서 순응적 행동을 견지하는 속에서 전략적 경쟁과 협력이 공존하는 상태를 의미한다.

241) Economic Statecraft이란 외교정책의 목적을 달성하기 위하여 경제적인 수단을 활용하는 전략을 의미한다. 볼드윈은 대외원조, 무역과 같은 초국가적 자본의 흐름을 그 예시로 들었다. 자세한 논의는 다음을 참고할 것.
David A. Baldwin(1985), *Economic statecraft*, Princeton: Princeton University Press.

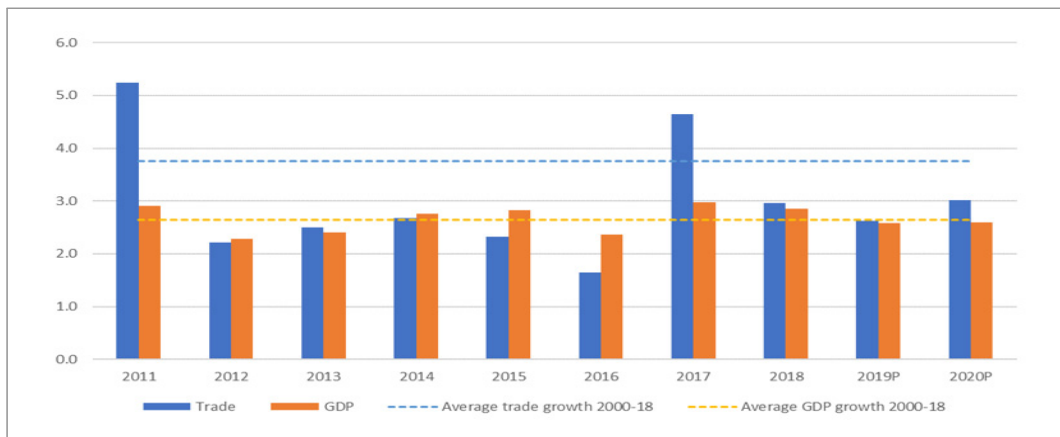
제2절

통상전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 세계 무역 성장률 정체

전후 대부분의 기간 무역 성장률이 세계 GDP 성장률보다 높았던 데서 나타나듯이 무역은 전후 세계 경제의 성장을 견인하는 역할을 담당해 왔다. 이러한 추세는 2000년대 이후에도 기본적으로 지속되었으나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 의미 있는 변화가 발생하고 있다. [그림 11]에 제시한바, 2011년과 2017년을 제외하면 세계 무역 증가율이 세계 GDP 증가율보다 높거나, 비슷한 수준을 유지하는 현상이 나타나고 있다.²⁴²⁾ 구체적으로 세계 무역의 지속적 성장을 위한 모멘텀이 감소한 결과, 2015년 세계 무역 규모(volumes)가 정체의 조짐을 보이기 시작하였다.²⁴³⁾



[그림 11] 2010년대 세계 무역 증가율과 GDP 증가율

출처: WTO, https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr837_e.htm (검색일: 2019. 10. 5).

242) HBernard Hoekman (2015), *The global trade slowdown: A new normal VoxEU. org eBook*, London: CEPR Press.

243) Simon Evenettand Johannes Fritz(2016), *Global trade plateaus The 19th GTA Report*, London: CEPR Press.

구체적으로 2008년 글로벌 금융위기 당시 세계 무역 규모가 일시적으로 급격하게 감소한 이후, 2010년까지 빠른 회복세를 보이기는 하였다. 그러나 이후 세계 무역의 성장률이 감소하기 시작하였고, 2015년 성장률이 정체되는 현상이 나타났다는 것이다([그림 11] 참조). 전후 대부분의 기간 무역의 증가가 세계 경제성장을 전인하였다는 점을 감안할 때, 무역 증가율의 정체는 세계 경제성장의 정체를 초래하는 구조적 요인이 될 가능성이 있다.

세계 무역 성장률의 상대적 정체에는 보호주의의 강화, 지구적 가치사슬의 변화, 미·중 무역 전쟁과 같은 무역 분쟁의 빈발, 외교안보 목표의 달성을 위해 경제 제재를 활용하는 상호의존의 무기화 등 다양한 원인이 작용하고 있다. 보호주의와 관련, 상대국의 무역과 투자를 제한하는 보호무역 조치가 2010년대 중반 이후 증가하고 있으며, 특히 무역 자유화 조치 대비 보호무역 조치의 비중이 증가하는 현상이 나타나고 있다. 주목할 점은 보호무역 조치의 80% 이상을 G20 회원국들이 취하고 있다는 점으로,²⁴⁴⁾ 세계 무역의 대부분을 차지하는 국가들에서 보호주의가 강화되는 현상이 나타나고 있다는 것이다. 더욱이 미·중 무역 전쟁이 장기화될 경우, 이러한 세계 무역과 경제 통합에 대한 이념 정향의 변화가 더욱 강화되어 세계 무역의 상대적 정체가 가속화될 수 있다. 이러한 변화의 조짐은 2018년부터 가시화되기 시작하였는데 WTO에 따르면, 2018년 세계 무역 증가율은 3.0%를 기록한 데 이어, 2019년에는 이보다 더욱 낮은 2.6%를 기록할 것으로 추정된다.²⁴⁵⁾

2 미·중 무역경쟁과 글로벌 불균형

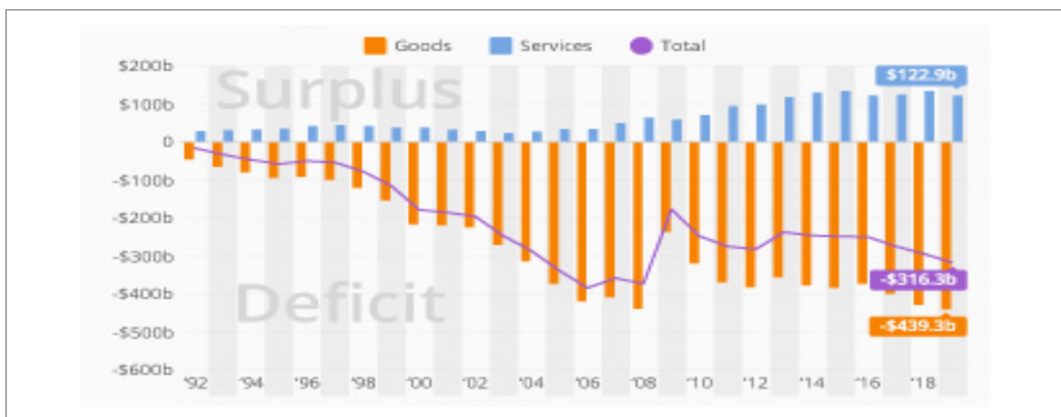
세계 무역 질서의 불확실성이 증가하는 것은 증가율의 상대적 정체라는 추세적 변화뿐 아니라, 개별 국가 간 무역 불균형이 결국 지구적 불균형(global imbalance)이라는 구조적 문제로 확대되는 것과도 관련이 있다. 글로벌 불균형은 미·중 무역 전쟁의 직접적 원인이 되었을 뿐 아니라, 세계경제질서의 불안정성을 높이는 요인으로 작용하고 있다는

244) 위익책

245) WTO, "Global trade growth loses momentum as trade tensions persist", https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr837_e.htm (검색일: 2019. 10. 20.).

점에서 주목할 필요가 있다. 중국이 WTO에 가입한 2001년 이후 미국의 대중국 상품 무역 적자가 지속적으로 증가하였다. 미·중 무역 불균형은 글로벌 금융위기 직후 일시적으로 감소하였으나, 2010년부터 미국의 대중국 상품 무역 적자가 점차 증가하기 시작하여 2018년에는 2008년의 무역 적자 수준에 이르렀다. 미·중 무역 전쟁이 본격화되기 이전인 2018년 미국의 대중국 상품 무역 적자의 규모는 사상 최대인 4,393억달러에 달하였고, 무역 전쟁의 영향이 본격적으로 나타나기 전인 2019년 7월까지 미국의 대중국 상품 수지 적자는 1,998억달러에 달했다.²⁴⁶⁾

다만, 미국은 1992년 이후 한 해의 예외도 없이 중국을 상대로 서비스 무역 흑자를 기록하고 있다. 특히 2008년 이후 미국의 대중국 서비스 무역 흑자 규모가 지속적으로 증가하여, 2018년 미국의 대중국 서비스 무역 흑자의 규모는 1,229억달러를 기록하였다. 서비스 무역을 포함할 경우, 2018년 미국의 대중국 무역 적자 규모는 3,163억달러를 기록한 것으로 나타난다([그림 12] 참조).



[그림 12] 미·중 무역 불균형의 변화 추이

출처: statista, <https://www.statista.com/chart/17281/us-trade-balance/> (검색일: 2019. 10. 5.).

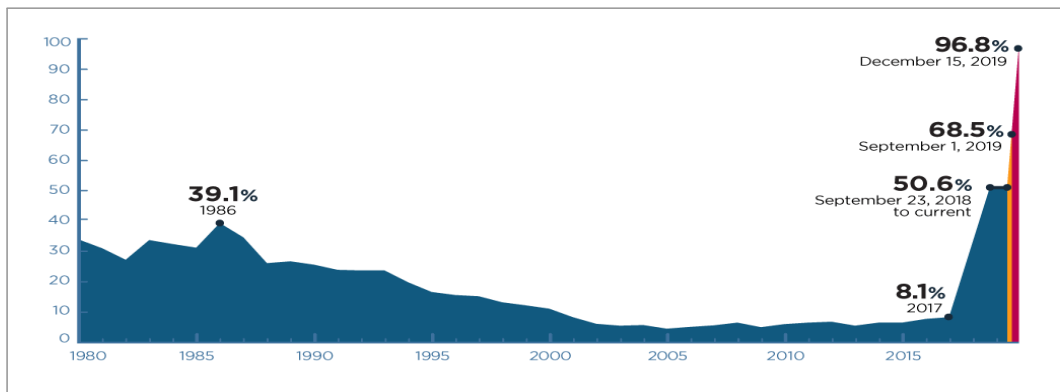
이러한 변화 과정이 의미하는 것은 무엇인가? 미국과 중국의 무역 불균형이 글로벌 금융위기 직후 급격하게 감소하였다가 2010년 이후 다시 점진적으로 증가하였다는 것은

246) United States Census, "Trade in Goods with China", <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (검색일: 2019. 10. 20.).

일시적 현상이 아니라 구조적 성격을 띠는 것임을 뜻한다. 글로벌 금융위기와 같은 강력한 외부적 충격으로 인해 일시적 변화를 보였으나, 미·중 무역 관계의 구조적 성격이 변화하지 않았기 때문에 무역 불균형이 다시 확대된 것이다.²⁴⁷⁾

미·중 무역 전쟁은 지구적 차원에서 보호주의를 강화하는 기폭제 역할을 할 가능성이 있다. 미·중 양국이 무역 전쟁을 수행하는 데 있어서 매우 전략적인 접근을 하는 가운데, 구체적 수단 면에서는 상당한 차별성이 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 미국은 관세 부과뿐 아니라, 다양한 수단을 동원하여 대중국 보호 무역을 강화하고 있으며, 중국은 산업 정책과 연구개발 정책의 지속성을 최대한 유지하는 가운데 미국과의 타협점을 모색하고 있다.²⁴⁸⁾

관세 부과에서도 미·중 양국은 상대국 수입품에 대하여 관세를 무차별적으로 부과하는 것처럼 보이기도 하였으나, 품목별 관세율의 차이가 상당하다. 중국의 대미 수입품에 대한 관세 부과 현황을 살펴보면 중국이 무역 전쟁에 임하는 전략적 의도를 읽을 수 있다. 미국은 다양한 수단을 통하여 대중국 수입품에 대한 보호 무역을 강화하고 있는데, 그 결과 미국의 대중국 보호 무역의 범위가 96.8%까지 상승하였다(그림 13 참조).



[그림 13] 미국의 대중국 수입품에 대한 보호 비중의 변화

출처: Brown(2019).

한편, 미·중 무역 전쟁이 본격화함에 따라 미·중 무역 구조에도 일정한 변화가 나타나

247) 이승주(2018), Ibid.

248) 이승주(2019), 「[미중 경쟁의 미래 - 무역 편] 미중 무역전쟁: 다차원적 복합 게임」, EAI 보고서, 서울: 동아시아연구원.

고 있다. 2018년 미국의 대중국 상품 수지 적자는 전년 대비 약 230억달러 감소하였다. 이러한 결과는 트럼프 행정부가 중국을 상대로 무역 전쟁에 돌입하게 된 일차적 이유가 무역 불균형의 해소였다는 점을 감안할 때 제한적 성공이다.²⁴⁹⁾

트럼프 행정부가 무역 불균형을 해소하기 위하여 중국산 수입품에 대규모 관세를 부과하였을 뿐 아니라, 중국의 불공정 무역 관행, 산업정책, 정부-기업 관계 등 광범위한 영역에서 문제를 제기하는 강공책을 실행하는 가운데 단기적 차원에서 의도한 목표의 일부를 달성한 것이라고 할 수 있다.

문제는 양국 사이의 무역 불균형이 글로벌 금융위기 이후 재차 확대되어 왔으나, 미국과 중국은 무역 불균형의 원인에 대하여 인식의 불일치를 보이고 있다는 점이다. 무역 불균형의 원인에 대한 인식의 차이가 미·중 무역 전쟁의 해결을 어렵게 하고 있음은 물론, 세계경제질서의 불확실성을 증폭시키는 요인이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 미·중 양국 사이에 상이한 시각이 발생하는 근본 원인은 무역 불균형이 중국의 불공정 무역 행위에서 비롯된 것인지, 아니면 지구적 가치사슬의 작동 과정에서 발생하는 구조적 문제인지에 대하여 근본적으로 상이한 이해를 갖고 있기 때문이다.²⁵⁰⁾

최근 미·중 무역 관계가 구조적으로 변화하고 있다는 단초가 발견되고 있다. 우선, 미국의 대중국 무역 적자 규모의 감소 속도에 비해, 미·중 무역 규모의 감소 속도가 상대적으로 더 빠르다는 점을 지적할 수 있다. 2018년 양국의 무역 규모는 전년 대비 약 14% 감소한 결과, 중국이 미국의 제2위 무역 상대국이 되고, 멕시코가 제1의 무역 상대국으로 부상하는 변화가 발생하였다. 이는 미국과 중국이 무역 불균형을 조정하는 동시에 상대에 대한 의존도를 낮추어 나가는 변화를 병행하고 있다는 것을 의미한다. 이뿐만 아니라, 미국과 중국은 무역 전쟁이 장기화될 경우, 중장기적으로 공급 사슬의 재편을 추구할 것으로 예상된다. 트럼프 행정부가 중국산 수입품에 관세를 부과하고, 미국 및 주요 동맹국들의 기업에 화웨이 등 불공정 행위를 하는 중국 기업들과의 거래를 제한하는 조치를 취한 것은 미·중 양국의 상호 의존 감소를 가속화할 것으로 예상된다.

249) 이승주(2019), Ibid.

250) 이승주(2018), Ibid.

3 지구적 가치사슬(GVCs) 변화와 연속성

지구적 가치사슬의 연속성과 변화라는 차원에서 볼 때, 글로벌 금융위기의 영향에 주목할 필요가 있다. 우선 글로벌 금융위기 이후 2017년까지 GVCs에 참여하는 기업의 비율이 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 글로벌 금융위기 이전인 2007년 0.1343이었던 GVCs 참여율이 2017년 0.1289로 감소하였다. 또한 2012년에서 2016년 사이 세계 무역 증가율이 세계 GDP 증가율보다 낮았을 때, 복합 GVCs 활동이 다른 유형에 비해 증가율이 낮은 것으로 나타났다.²⁵¹⁾

이는 위기와 같은 외부 충격이 가해질 때, 지구적 가치사슬에 기반한 국가 간 경제 활동이 상대적으로 더 많은 영향을 받았다는 것을 의미한다. 반대로 세계 무역의 증가율이 세계 GDP 증가율보다 높을 때, 네 가지 유형 가운데 복합 GVCs가 가장 높은 성장률을 기록한 데서 나타나듯이,²⁵²⁾ 세계 무역이 지속적으로 성장하기 위해서는 복합 GVCs 활동이 뒷받침되어야 한다는 것을 시사한다. 글로벌 금융위기가 지구적 가치사슬의 작동에 부정적 영향을 미쳤을 뿐 아니라, 이후 주요국에서 세계화와 경제 통합에 대한 저항이 증대되는 현상과 결합되는 구조적 변화가 발생하였다. 반면, 경제의 디지털화가 급속하게 진행됨에 따라 GVCs를 확대하는 데 기술적 장애 요인이 감소하는 상반된 현상이 대두되고 있다. 즉, 기술 혁신의 영향과 미·중 공급 사슬 재편 시도는 향후 GVCs의 구조적 변화를 초래하는 요인으로 작용할 것이다.

지구적 가치사슬은 지역 수준에서도 변화의 과정을 거치고 있다. 특히, 아시아 지역의 가치사슬은 질적, 양적 변화를 보이고 있다. 중국 경제가 업그레이드되면서 단순 조립 및 생산을 주로 담당하던 데서 벗어나 가치사슬 내에서 부가가치가 높은 단계로 상향 이동함에 따라, 역내 중저소득 국가들이 가치사슬에 새롭게 진입하는 현상이 대두되고 있다. 중국은 이 과정에서 한국, 일본, 타이완, 기타 아시아 국가 등 대다수 역내 국가들과의 생산 연계를 갖는 허브의 위치를 차지하게 되었다. 즉, 중국의 상향 이동은 아시아 지역 차원의 가치사슬의 지리적 확대를 초래하는 한편, 가치사슬의 허브가 일본에서 중국으로 변화하는 양적, 질적 변화를 초래하였다.

251) WTO(2019), *World Trade Report 2019*, Geneva: World Trade Organization.

252) WTO,(2019), Ibid.

지구적 가치사슬이 확대, 심화되는 변화가 나타나고 있는데 두 가지 현상에 주목할 필요가 있다. 우선, 지구적 가치사슬이 상당 부분 지역 내 허브 국가를 중심으로 형성되는 현상이 나타나고 있다.²⁵³⁾ 북미에서는 미국, 유럽에서는 독일이 지역 차원의 지구적 가치사슬의 허브의 위치를 공고히 하고 있다. 한편, 아시아에서는 2000년대 이후 중국이 허브 위치를 유지하였던 일본을 상대적으로 주변적 위치로 밀어내고 허브로 부상하는 변화가 발생하였다. 따라서 지구적 가치사슬을 단순 GVCs와 복합 GVCs로 구분할 경우, 2017년 이후 복합 GVCs 증가 속도가 GDP 증가율보다 높은 것으로 나타났다. 지구적 가치사슬이 단순 GVCs에서 복합 GVCs로 변화하는 추세가 강화되고 있는데,²⁵⁴⁾ 이는 가치사슬 내에서 중간재의 이동이 더욱 빈번해지고 있음을 의미한다.

아시아 지역의 경우, 전방과 후방 복합 GVCs의 비중이 각각 2000년 38.5%와 39.6%에서 2017년 43.9%와 46.2%로 증가하였다. 이러한 변화는 아시아 지역 가치사슬 내 생산 활동이 최종재의 생산을 위한 단순 가공 및 조립 중심 단계에서 가치사슬이 세분화·고도화되는 변화를 거치고 있음을 의미한다. 향후 CPTPP와 RCEP 등 메가 FTA의 체결과 발효는 복합 GVCs를 더욱 확대하는 데 기여할 것으로 예상된다.²⁵⁵⁾

지구적 가치사슬에는 연속성과 변화가 동시에 발생하고 있다. 연속성의 측면에서 보면, 비록 ‘지구적’이라는 수식어가 있기는 하나, 가치사슬이 지역을 중심으로 형성·유지되는 경향이 지속되고 있다. 미국과 독일은 역내의 복합 GVCs에서 가장 중요한 허브의 위치를 유지하고 있는 반면, 아시아 지역에서는 중국이 전통적 무역 네트워크와 단순 GVCs에서 공급과 수요의 허브로서 부상하는 변화가 발생하고 있다. 특히 중국은 역내에서 한국, 일본, 타이완 등 역내 주요 국가들과 긴밀하게 연계되어 있을 뿐 아니라, 역외 허브인 미국 및 독일과도 연계되어 있다는 점에서 글로벌 허브로서 부상하고 있다.

한편, 아시아 지역의 지구적 가치사슬에는 중요한 변화도 발생하고 있다. 중국 산업이 고도화 또는 업그레이드하는 과정에서 역내 GVCs 무역이 증가하고 있을 뿐 아니라, 중국 기업들이 담당하던 단순 조립 및 가공 단계를 아시아의 중저소득 국가들이 대체함으로써 가치사슬이 지리적으로 확대되고 있다.²⁵⁶⁾

253) WTO(2017), *World Trade Report 2017*, Geneva: World Trade Organization.

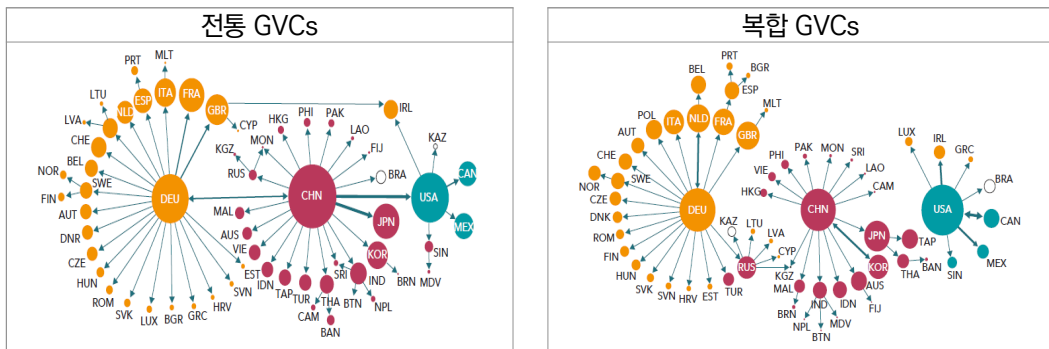
254) WTO(2017), *Ibid.*

255) CPTPP가 회원국들 가치사슬에 미치는 영향에 대해서는 다음을 참고할 것.

Chang, Pao-Li and Tran Bao Phuong Nguyen(2019), *Global Value Chains and the CPTPP*, Singapore Management University, School of Economics.

아시아 지역에서 가치사슬에 참여하는 국가들이 늘었다는 것은 글로벌 불균형이 미국과 중국의 양자 차원의 문제만이 아니라, 아시아 국가들을 다수 포함한 구조적 성격이 강화되고 있음을 시사한다. 가치사슬 변화의 두 번째 특징은 공급 사슬 면에서 북미 지역과 아시아 지역, 특히 미국과 중국의 연결성이 지속적으로 약화되고 있다는 점이다. 위에서 언급하였듯이, 북미 지역과 유럽 지역은 아시아 지역 생산품의 최종 소비자 역할을 여전히 하고 있다는 점에서 지역 간 무역의 연계는 지속되고 있다. 그러나 아시아 지역 가치사슬 내에서 이루어지는 생산을 위한 소재 및 부품의 공급처로서 북미 지역과 유럽 지역의 상대적 중요성이 감소하고 있다. 구체적으로 미국은 거대 기술 기업들을 중심으로 2000년대 초반까지 아시아 지역 가치사슬에 대한 핵심 공급 허브로서 지위를 유지하였으나, 2010년대 이후 상대적 중요성이 감소하는 현상이 나타나고 있다.²⁵⁷⁾

[그림 14]에서 나타나듯이, 전통 GVCs에 기반한 무역에서 중국과 독일 및 중국과 미국 간 무역의 연계가 유지되고 있으나 복합 GVCs를 기준으로 할 경우 중국과 독일, 미국의 연계가 약화되고 GVCs의 역내 지향성이 강화되는 현상이 대두되고 있다.²⁵⁸⁾



[그림 14] 글로벌가치사슬(GVCs)의 변화

출처: WTO(2019).

256) 이는 유럽과 북미의 지역 내 가치사슬 내 무역이 지역 간 가치사슬 무역에 비해 감소한 결과로 아시아 지역과의 무역이 확대되는 현상과 대비된다.

257) 반면, 2014년 이후 중국 기업들이 멕시코 가치사슬의 상류에 빠르게 진입함에 따라, 중국이 북미 지역의 가치사슬에 대한 공급자로서 역할이 점차 강화되고 있다고 할 수 있다.

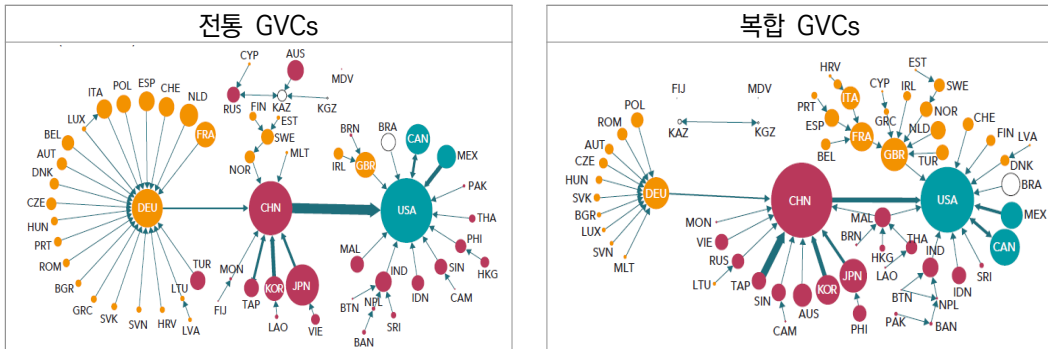
258) GVCs 기반의 무역에서 한국이 역내외를 불문하고 중국과 쌍방향적 무역 구조를 가진 유일한 국가라는 점에 주목할 필요가 있다.

한편, 가치사슬 내 생산이 고도화된 대표적인 산업인 IT 산업에서는 지역 간 연계가 유지되고 있다. IT 산업의 단순 GVCs와 복합 GVCs 사이에 다소 차이가 있기는 하지만, 최종 소비자로서 미국의 역할에는 변화가 없다. 단순 GVCs 내의 무역에서는 중국이 역외에서 독일 및 노르웨이, 역내에서 한국, 일본, 대만 등으로부터 부품과 소재를 수입하여 미국에 수출하는 구조가 나타난다. IT 산업의 복합 GVCs는 한국, 대만, 일본은 물론 아시아 지역 대부분의 국가들이 중국에 수출하고, 중국이 다시 미국에 수출하는 형태가 나타난다.²⁵⁹⁾ 즉, 단순 GVCs와 비교할 때 상대적으로 더 많은 역내 국가들이 IT 산업 복합 GVCs에 참여하고 있다는 점에서 아시아 지역 GVCs가 지리적으로 확대되고 있을 뿐 아니라 고도화되고 있음을 알 수 있다. 다만 미국은 단순 GVCs와 복합 GVCs에서 모두 역내에서 멕시코와 캐나다, 역외에서 영국, 핀란드, 덴마크 등 유럽 국가, 그리고 인도, 싱가포르 등 역내외 국가들로부터 수입하는 패턴을 보이고 있다([그림 14] 참조).²⁶⁰⁾

세 번째 특징은 네트워크 무역의 확대와 지구적 가치사슬의 복잡성 증대이다. 이러한 패턴은 전통 GVCs 내의 무역보다는 복합 GVCs 내의 무역, 그중에서도 ICT 산업의 복합 GVCs에서 보다 현저하다. 다수 국가들이 GVCs에 참여함에 따라 GVCs의 지리적 범위가 확대되는 가운데, GVCs가 분산된 구조가 아니라 위계적인 구조를 형성하고 있다. ICT 산업의 경우, 중국이 아시아 지역에서 핵심 허브의 위치를 차지하고, 한국, 일본, 타이완, 말레이시아가 2차 노드를 형성하며, 홍콩, 태국, 브루나이, 라오스, 필리핀 등이 3차 노드의 위치를 차지하는 구조를 갖고 있다. GVCs의 위계화는 북미 지역에서 더욱 두드러지는데, 미국이 핵심 허브, 영국이 2차 노드, 프랑스와 네덜란드가 3차 노드, 스웨덴, 벨기에, 스페인, 이탈리아, 키프로스 등이 4차 노드의 위치를 갖고 있다. 에스토니아 등은 5차 노드로서 GVCs 내에서 가장 외곽에 위치하고 있다([그림 15] 참조).

259) 아시아 지역과 북미 및 유럽 지역 사이에 무역의 일방향이 강화되는 가운데, 공급 측면에서 가치사슬 간 연계가 약화되고 있다. 이는 아시아의 GVCs 수출의 목적지로서 북미 지역과 유럽 지역의 비중이 감소하는 추세라는 점을 감안할 때, 장기적으로 가치사슬 간 연계가 약화되고 지역 가치사슬의 자기 완결성이 강화될 가능성이 있음을 의미한다.

260) 한편, IT 산업 복합 GVCs의 경우, 미국과 영국 등 유럽 국가들과의 연계가 확대되는 현상이 나타나고 있다.



[그림 15] 글로벌가치사슬(GVCs)의 변화: ICT 산업

출처: WTO(2019).

4 세계 무역 질서 전망

1) 2030 세계 무역 질서: G0과 G2 공존

향후 세계 무역 질서는 기본적으로 위에서 설명한 G0, G1, G2의 세 가지 시나리오와 연동되는 가운데, 경제 분야의 특수성을 일정 수준 반영하게 될 가능성이 높다. 이 경우 세계 무역 질서는 2030년까지 G0과 G2가 공존하는 상황이 전개될 것으로 예상된다. 이는 미국과 중국이 세계경제질서를 재편하는 과정에서 세부 쟁점에 대해서는 패권적 리더십을 공유하지만, 세계 무역 질서 전반을 포괄하는 리더십의 공유 수준까지 이르지 못하는 상태를 뜻한다.

한편, 세계 무역 질서가 재편되는 과정은 $G1 \rightarrow G0 \rightarrow G2$ 의 경로를 취할 가능성이 높다. 미국이 리더십을 유지하는 가운데 중국의 부상이 지속되는 G1의 단계를 거쳐, 미국이 세계화와 경제 통합에 대한 저항 등 국내 정치적 요인 때문에 정책 우선순위 면에서 대외지향적 정책보다는 미국 우선주의를 추구하는 반면, 중국은 국내적으로는 경제성장이 완만하게 감소하고, 대외적으로는 일대일로에 대한 주변국들의 저항이 증가함에 따라 지구적 차원의 리더십을 행사하는 데 한계를 드러내는 G0의 단계에 진입하게 된다. 이 단계에서 미국은 일방주의와 양자주의를 통해 중국을 포함한 상대국을 압박하여 자국의 이익을 우선 추구하고, 중국은 새로운 질서를 위한 리더십을 행사하는 데 역량의 한계

를 드러내게 된다.

다음으로는 미국 정부가 세계화와 경제 통합에 대한 저항과 반발에서 비롯된 정치적 격변기를 지나, 새로운 국내 정치적 균형을 모색하는 가운데 대외적으로는 다자주의에 복귀하는 한편, 중국이 세계 무역 질서 재편을 위한 역량과 의지를 표면화하는 G2의 단계로 나아갈 가능성이 있다. 다만, 미국과 중국이 독자적 리더십을 행사하지 못한다는 점에서 G0의 성격이 점차 강화될 수 있으나, 세계 무역 질서를 재편하는 과정에서 미·중 경쟁이 치열해질 수 있다는 점에서 협력적 G2가 아니라 ‘경합적 G2’의 성격이 함께 나타날 수 있다.

미·중 무역 전쟁에서 나타나듯이, 무역 분야는 향후 세계경제질서를 재편하는 데 전초의 의미를 갖고 있다. 미국과 중국은 2030년까지 양자 차원에서 때로는 갈등하고 때로는 이해관계를 제한적으로 조정하는 모습을 지속적으로 보일 것으로 예상된다. 이 과정에서 미국과 중국은 다른 국가들을 상대로 양자 차원의 협상을 진행하여 새로운 다자무역질서의 수립을 위한 준거 사례들을 축적해 나가는 전략을 추구할 것으로 예상된다. 즉, 미국과 중국이 모두 새로운 세계 무역 질서의 수립을 위해 양자-다자 연계 전략을 실행할 가능성이 높다.²⁶¹⁾

2) 시스템 경쟁

미·중 무역 전쟁이 근본적으로 전략경쟁을 내포하고 있기 때문에, 미국은 주요 선진국들과 협력을 강화하는 시스템 경쟁을 추구할 것이다. 미국은 중국과 양자적 차원의 문제 해결 시도와 함께 전통 우방국들과 관계 강화를 통해 중국을 견제하고 새로운 세계 질서를 수립하는 대안적 전략을 병행할 가능성이 있다. 이러한 상황 전개는 미국이 주요 동맹국들과 공동 전선을 구축할 가능성이 있음을 의미한다. 미국 정부는 양자주의를 통해 중국에 압박을 가하는 기존의 전략에 더하여 주요 동맹국들과의 연대를 강화함으로써 중국 정부의 ‘불공정 무역 행위’에 대한 압박 수위를 높이는 전략을 병행할 것이다. 미국이 EU 및 일본 등 전통 우방국들과 ‘패권 연합(hegemonic coalition)’을 형성할 경우, 세계 무역 질서는 G3의 형태를 유지할 가능성이 있다.²⁶²⁾

261) 이승주(2019), 「복합 지정학과 디지털 세계경제질서의 미래」, 『국제문제연구소 이슈브리핑』, 제47집, p. 1-2.

262) G3란 미국, 중국과 더불어 EU를 포함하는 개념이다. 자세한 논의는 다음을 참고할 것. Bergsten, C. F(2018), Ibid.

미국과 비교할 때, EU는 중국과의 관계를 보다 다면적으로 설정하고 있으나, 시스템 경쟁의 가능성을 배제하지는 않는다. EU는 중국을 '다양한 영역에서 정책 목표의 보조를 맞춰 온 협력 파트너이자, 이익의 균형을 맞추어야 할 협상 파트너이며, 기술 리더십을 추구하는 경제적 경쟁자(economic competitor)'로 규정하는 가운데, 중국이 대안적 거버넌스 모델을 촉진하는 '체제적 경쟁자(systemic rival)'라는 점 또한 명시하고 있다.²⁶³⁾ EU-중국 관계의 다면성을 고려할 때, EU는 유럽의 이익과 가치를 수호하기 위해 중국에 대하여 탄력적이고 실용적인 '전 EU적 접근(whole of EU approach)'을 추구할 필요가 있다는 것이다.²⁶⁴⁾

시스템 경쟁에 본격적으로 돌입하기 전에 미국 정부가 해결해야 할 과제 역시 만만치 않다. 무역 분야의 경우, 미국과 EU는 첨단 산업 관련 이슈들을 국제규범화하는 데 있어서 일부 핵심 사안에 대해 입장을 달리하고 있다. 따라서 미국은 중국을 상대로 한 본격적인 시스템 경쟁에 돌입하기 전에 유럽과 입장 차이를 좁히는 과정을 거칠 수밖에 없다. 반면, 중국은 미국과의 직접적 대결을 회피하는 가운데 경제력을 활용하여 개별 국가들을 설득 또는 압박함으로써 미국 주도의 패권 연합의 형성을 저지하는 전략을 추구할 것이다. 미국과 중국이 양자 차원의 갈등과 협력을 지속하면서 패권 연합의 형성과 저지를 둘러싼 시스템 경쟁을 동시에 전개하는 것이다.

시스템 경쟁의 복합성은 세부 쟁점 수준에서도 나타날 수 있다. 디지털 무역 관련 쟁점이 대표적이다. 디지털 기반 경제와 무역은 미·중 무역 전쟁을 구성하는 핵심 분야 가운데 하나이다. 전 세계 디지털 무역의 규모는 28조달러로, 최근 5년간 약 44% 성장하였다.²⁶⁵⁾

미국 통상대표부가 2019년 '무역장벽보고서(2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)'를 통해 디지털 무역 분야의 무역장벽을 발표한 바 있다. 여기에는 데이터의 초국적 이동과 데이터 국지화에 대한 제한, 클라우드 컴퓨팅

263) European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy(2019), *EU-China: A Strategic Outlook*. Brussels: European Commission.

264) 이때 EU의 대중국 정책은 다음 목표에 기반하여 실행될 필요가 있다고 지적한다: 첫째, 명확한 이익과 원칙에 기반하여 중국과 지구적 차원의 공동 이익을 증진하기 위한 관계를 심화하고, 둘째, 양측의 경제 관계를 관리하는 데 있어서 보다 균형적이고 호혜적인 조건을 확보하는 것을 강건하게 모색할 필요가 있다는 것이다. 자세한 논의는 다음을 참고할 것. European Commission, Ibid.

265) USTR(2018), *2018 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Washington D.C.: United States Trade Representative.

제한, 인터넷 필터링과 차단 등이 포함되어 있는데, 이는 중국을 겨냥한 것이다.²⁶⁶⁾

EU는 인터넷 검열과 디지털 산업 정책 등 기본적으로는 중국에 비판적인 입장을 취하나, 개인 정보 보호, 기술 기업에 대한 조세 부과, 데이터의 초국적 이동에 대해서는 미국과 상이한 입장을 취하는 등 미국과 중국 사이에서 독자적인 입장을 갖고 있다. 유럽이 미국과 중국 사이에서 때로는 차별화된 입장을 견지함에 따라 미·중 경쟁이 일대일 단순 구도에서 복합 게임으로 변화하고 있다. 미국은 중국에 대한 견제의 효력을 높이기 위해 유럽과의 견해 차이를 좁혀 나가야 하는 반면, 중국은 대안적 패러다임을 유지하는 가운데 미국과 유럽이 공고한 패권 연합을 형성하지 못하도록 유럽 국가들을 개별적으로 압박, 회유하는 복합 게임이 전개되고 있는 것이다.²⁶⁷⁾

5 한국의 대응 전략

1) 뉴노멀 대응

미·중 무역 전쟁이 장기화됨에 따라, 미·중 양국 경제뿐 아니라 세계 경제에 미치는 부정적 영향이 가시화되고 있다. 2019년 3분기 중국 경제성장률이 2분기보다 0.2% 낮은 6%를 기록하였는데, 이는 1993년 이후 가장 낮은 수준으로 나타났다. 특히 IMF는 미·중 무역 전쟁으로 인해, 미국 0.3% 포인트, 중국 1.0% 포인트, 유로 지역 0.2% 포인트의 경제성장률이 감소할 것으로 전망하였는데, 그 결과 미·중 무역 전쟁이 2020년 세계 무역 규모는 약 7,000억달러, 세계 GDP는 0.8% 포인트 감소하는 효과를 초래할 것으로 전망된다.²⁶⁸⁾

한국도 미·중 무역 전쟁의 영향에서 자유롭지 않은데, 한국은행에 따르면 한국 경제에 미치는 직접적 영향이 -0.4% 포인트에 달하는 것으로 추산된다.²⁶⁹⁾ 이러한 세계 통상 환

266) USTR(2019), *2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Washington D.C.: United States Trade Representative.

267) 이승주(2019), 「복합 지정학과 디지털 세계경제질서의 미래」, 『국제문제연구소 이슈브리핑』, 제47집, p. 4.

268) Frank Tangand Orange Wang, "China's 2019 economic growth forecast cut by IMF as risks and uncertainties of US trade war remain", <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3013260/chinas-2019-economic-growth-forecast-cut-imf-risks-and> (검색일: 2019. 10. 22.).

269) 『매일경제』, 「이주열 "미중 무역분쟁으로 올해 한국 성장률 0.4%포인트 하락"」, <https://www.mk.co.kr/news/econo>

경은 대외 의존도가 높은 한국에 수동적 대응이 아니라 보다 선제적이고 적극적인 대응을 요구한다.

더 나아가 기존 선진국들에서 발견되는 내부 지향성의 증가는 다자주의와 자유주의 국제질서의 유지를 위한 리더십 공백을 초래하고 있다는 점에서 일시적 현상이라기보다는 구조적 변화의 한 과정이라는 점을 인식할 필요가 있다. 특히 단기적 차원에서 한국은 세계 무역 체제의 불확실성이 증대되는 현재의 상황을 일종의 ‘뉴노멀(new normal)’로 상정하고, 불확실성이 더 커지지 않도록 관리해 나가는 전략이 필요하다.

2) 지역 경제질서 대응: 무역 무기화 대비

미·중 무역 전쟁은 국가 간 경제 관계에서 ‘금도’로 여겨지던 ‘상호의존의 무기화(weaponization of interdependence)’를 촉발하고 있다.²⁷⁰⁾ 외교안보적 목표의 달성을 위해서 경제적 수단을 활용하는 현상은 미·중 무역 전쟁 이전에도 중국의 대일본 희토류 금수 조치, 중국의 대한국 경제 제재, 일본의 대한국 수출 통제 조치 등에서 나타나듯이, 2010년대 중반 이후 빈번해지고 있다는 점에서 이에 대한 보다 체계적인 대비가 필요하다.²⁷¹⁾

특히 아시아 지역의 경우, 상호의존의 무기화 현상이 발생하는 두 가지 경로가 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 우선, 상호의존의 무기화는 중국의 부상이라는 구조적 변동과 무관하지 않은데, 중국이 아시아 지역 내 대다수 국가들과 비대칭적 상호의존의 관계를 형성하고 있어, 구조적으로 중국의 제재 또는 위협에 대한 취약성이 높기 때문이다. 한편, 비대칭적 상호의존에 기반한 상호의존의 무기화와는 별개로 아시아 지역에는 지구적 가치사슬이 광범위하게 형성되어 있는데, 그 네트워크 내의 허브 위치를 활용한 제재가 두 번째 경로이다. 상호의존의 무기화는 전염성이 강하기 때문에, 지역 차원의 현상으로 전환될 가능성이 상존한다.

my/view/2019/10/851995/ (검색일: 2019. 10. 22.).

270) Henry Farrell and Abraham L. Newman(2019), “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, 44-1, pp. 42-79.

271) 세계 무역을 경제-안보 연계 또는 지경학의 관점에서 설명할 필요성에 대해서는 다음을 참고할 것. Robert D. Blackwell and Jennifer M. Harris(2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

이와 같은 상호의존의 무기화 현상에 대비하기 위해서는 무역에서 특정 국가에 대한 지나친 의존도를 낮추어야 한다. 예를 들어, 일본의 한국에 대한 수출 통제 조치는 반도체 산업 핵심 소재의 일본 의존도가 지나치게 높았기 때문에 일본이 꺼내들 수 있었던 카드였다고 볼 수 있다. 따라서 핵심 소재의 국산화 및 수입선 다변화 등을 통해 특정 국가에 대한 의존도를 낮추고 협상력을 높임으로써 상호의존의 무기화 현상에 대응하여야 한다. 물론, 기본적으로는 국제관계를 원만하게 유지하는 것이 매우 중요한데, 이는 한중일 삼국이 과거사 문제, 영토 문제, 미·중 관계 악화에 따른 외교 문제 등으로 복잡하게 얽혀 있기 때문이다.

3) 메가 FTA 대비

CPTPP의 타결과 발효는 트럼프 행정부의 TPP 탈퇴 결정 이후 메가 FTA의 동력을 유지하는 대안의 역할을 하였다. 이뿐만 아니라 CPTPP는 네트워크화된 세계 경제의 현실을 반영하여 원산지 규정을 강화하는 등 새로운 표준을 설정하는 데 중요한 준거로서 가능성을 가지고 있다.²⁷²⁾

글로벌가치사슬(global value chains: GVCs)을 통해 긴밀하게 연계되는 세계 경제의 변화를 반영한 규칙과 규범의 수립 필요성이 점증하고 있다는 점에서 CPTPP가 표준 선도의 의미를 갖고 있다.²⁷³⁾ CPTPP의 체결 과정에서 전략적 리더십을 행사하였다는 점에서 일본이 향후 지역 경제 질서의 재편 과정에서 영향력을 확대할 수 있는 기반을 마련하였다고 할 수 있다. 미국의 TPP 탈퇴로 인해 경제적 효과가 반감함에 따라 CPTPP에 대한 역내 국가들의 관심이 감소하였음에도 일본은 국가 간 이해관계가 엇갈리는 이슈들을 동결 조항으로 처리함으로써 협상의 타결을 이끌어 내는 데 중요한 역할을 하였다. 22개의 동결 조항은 대부분 미국이 높은 우선순위를 부여한 분야이기는 하나, TPP 조항을 변형하지 않음으로써 미국의 TPP 복귀 가능성을 열어 놓았다는 의미가 있다.

272) 세계 무역의 변화와 새로운 무역 규칙의 필요성에 대해서는 다음을 참고할 것.

Riachrd Baldwin(2014), "WTO 2.0: Governance of 21st century trade", *The Review of International Organizations*, 9-2, pp. 261-283.

273) Department of Foreign Affairs and Trade(Australia)(2018), *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership(TPP-11): Background Document*, Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade.

CPTPP는 향후 아시아 지역뿐 아니라 세계경제질서를 재편하는 데 중요한 기준으로 작용할 가능성이 있다. CPTPP의 발효는 특히 (미국과) 일본이 중국을 상대로 한 표준 경쟁을 하는 데 중요한 수단을 제공하는 의미가 있다. CPTPP는 장기적으로 아시아 경제 통합을 촉진하고, GVCs 재편에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 일본이 CPTPP를 추진하는 과정에서 ‘무역과 투자 기회 확대’에 더하여 ‘공통의 규칙’을 강조한 데는 이러한 배경이 있다. TPP 참여국들은 협상에 대하여 ‘WTO 우루과이 라운드 이후 가장 중요한 무역 규칙의 조화(the most significant harmonisation of trade rules since the WTO Uruguay Round)’라는 의미를 부여하였는데, 이러한 성격 규정은 CPTPP에도 적용된다.²⁷⁴⁾

4) 글로벌 거버넌스 대비

미·중 무역 전쟁이 기술 경쟁으로 전화하고 있는데 이는 트럼프 행정부가 중국의 불공정 무역 행위의 본질을 ‘경제적 침공(economic aggression)’이라고 보기 때문이다.²⁷⁵⁾ 기술 경쟁은 무역 불균형의 한 원인이라는 점에서 현재의 문제인 동시에, 미래 산업 경쟁력과 세계경제질서의 재편을 촉진하는 요인이라는 점에서 미래의 문제이다. 미국이 문제를 제기하는 첨단 분야에서 중국의 불공정 산업정책의 사례는 신에너지 차량(new energy vehicles: NECs), AI, 인터넷, 등 매우 광범위하다.

기술 경쟁의 이면에서 지구적 차원의 경제 질서를 새롭게 수립하려는 경쟁이 함께 진행되고 있다. 최근 WTO 차원에서 전자 상거래 협상을 위한 논의가 활성화되고 있는 데서 나타나듯이, 기존 규범과 규칙이 아직 확립되어 있지 않은 디지털 무역 거버넌스를 수립하는 과정에서 주도권을 확보하려는 미·중 경쟁이 본격화될 것임을 시사한다. 자국 거대 기술 기업의 활동을 지원하기 위해 ‘데이터의 초국적 이동’을 강력하게 지지하는 미국의 패러다임과 ‘인터넷 주권’을 강조하는 중국의 패러다임이 양립되기는 어렵기 때문이다.

274) Department of Foreign Affairs and Trade(Australia), Ibid.

275) 이러한 점에서 베그스텐은 지경학적 분석의 중요성을 지적하고 있다. 자세한 논의는 다음을 참고할 것.

Bergsten, C. Fred, “We Are All Geoeconomists Now”, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-06/we-are-all-geoeconomists-now> (검색일 2019. 10. 22.).

5) 양자-다자 연계 대응

미·중 무역 전쟁의 구조적 성격은 갈등 또는 협상의 장이라는 차원에서도 검토할 필요가 있다. 트럼프 행정부의 양자주의는 미국의 이익을 극대화하기 위한 전략적 선택으로 평가된다. 트럼프 대통령이 양자주의를 이익의 극대화를 위한 효과적인 수단이라고 생각하는 것은 TPP 탈퇴, NAFTA 개정, WTO에 대한 비판 등에서 잘 나타난다.²⁷⁶⁾

트럼프 대통령의 인식을 반영하는 견해들은 중국의 부상이 WTO를 필두로 한 기존의 다자주의질서를 전략적이고 배타적으로 활용한 결과이며, 따라서 트럼프 행정부가 대안으로서 양자주의를 선호한다고 본다. 그러나 트럼프 행정부의 양자주의에는 이익 극대화와 협상 결과에 대한 통제 사이에 내재적 모순이 발견된다. 포럼 쇼핑(forum shopping)의 관점에서 볼 때, 양자주의는 이익 극대화보다는 협상 결과에 대한 통제를 선호할 때 선택된다.²⁷⁷⁾

양자주의는 다자주의에 비해 이익의 크기는 작으나, 비대칭적 협상력을 발휘할 수 있기 때문에 협상 과정의 불확실성을 완화하는 데 효과적이다. 트럼프 행정부도 양자주의의 이러한 한계를 잘 알고 있는 듯하다. 트럼프 행정부가 이익 극대화를 위해 양자 협상을 동시다발적 또는 신속하게 순차적으로 추구하는 데서 이러한 모습이 읽힌다.

그러나 트럼프 행정부는 전통적 동맹국들과 주요 협력 대상국들에 대해서도 자국의 이익을 우선 추구함으로써 정작 가장 중요한 중국과의 협상을 위한 전선을 공고히 유지하는 데 한계를 드러내고 있다. 트럼프 대통령은 취임 직후 한국에 대해서는 한미 FTA 개정 협상과 방위비 분담 증액을 요구하고, 일본에 대해서는 인도태평양 전략을 위한 협력을 강화하는 가운데 미일 FTA 협상 개시를 압박하며, 인도태평양 전략의 주요 협력국인 인도와 무역 분쟁에 돌입하였다. 즉, 주요 협력국들과도 양자 협상을 동시다발적으로 진행함으로써 이익의 크기를 늘리는 데 주력하는 모습을 보이고 있다. 양자주의의 한계를 동시다발적 양자 협상으로 극복하려는 전략이라고 할 수 있다.

그러나 미국은 중국과 결전의 와중에 대중 공동 전선의 후방이라고 할 수 있는 주요 동

276) 미국 통상 정책에 나타난 양자주의에 대한 검토를 위해서는 다음을 참고할 것. Kimberly Ann Elliott, and Thomas O. Bayard(1994), *Reciprocity and retaliation in US trade policy*, Peterson Institute Press.

277) Saadia Pekkanen, Mireya Solís, and Saori N. Katada(2007), "Trading Gains for Control: International Trade Forums and Japanese Economic Diplomacy", *International Studies Quarterly*, 51-4.

맹 및 협력국들에 대해서도 자국의 이익을 우선 추구하는 이중적 모습을 보이고 있다. 즉, 트럼프 행정부는 이익의 극대화를 위해서는 양자주의를 동시다발적으로 추진할 필요가 있는데, 이는 미·중 무역 전쟁에서 전선을 단순화하는 데 부정적 영향을 미치는 딜레마에 직면하게 된다. 이는 트럼프 행정부가 추구하는 양자주의의 구조적 한계이다.

미국을 포함한 주요국들은 양자주의의 한계를 보완하기 위하여 양자 전략과 다자 전략을 연계하는 접근을 추구할 것으로 예상된다. 주요국들은 특히 기존 세계 무역 체제에서 규범과 규칙이 명확하게 확립되어 있지 않은 분야를 중심으로 양자-다자 연계 전략을 추구할 것이다. 주요국들의 무역 전략을 감안할 때, 한국도 다자 차원의 무역 거버넌스의 수립 논의에서 적극적 역할을 추구할 필요가 있다. 주요국들이 주도권 경쟁에만 주력할 경우, 다자 차원의 디지털 거버넌스가 파편화될 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 한국의 적극적 역할이 요청된다.

6) 새로운 무역 분야 선도적 대응

주요국들은 글로벌 디지털 거버넌스의 수립을 위한 전초 과정으로서 국제규범의 수립 과정에서 유리한 위치를 확보하기 위한 경쟁과 협력의 양면성을 보이고 있을 뿐 아니라, 다양한 장을 상호 연계하는 방안을 모색하고 있다. 미국과 EU는 디지털 거버넌스 수립을 위한 추진 전략으로서 양자주의를 우선하는 공통점을 갖는다. FTA를 통한 양자적 접근은 상대적으로 높은 수준의 디지털 규범 및 규칙을 지향하는 가운데 디지털 기술의 부정적 영향에 대한 규제 등에 대한 선제적인 논의가 가능하다는 장점이 있다. 반면, 최근 WTO 전자상거래 협상의 개시와 함께 가시화된 WTO 중심의 다자적 접근은 효과를 극대화할 수 있다는 장점이 있다. 한편, 양자적 접근은 개별 협상에 상당한 시간과 자원을 투입해야 할 뿐 아니라, 협상이 타결되더라도 기대 효과가 비교적 작고, 다자적 접근은 디지털 무역의 국제규범과 규칙 수립이라는 목표에는 보다 부합하는 측면이 있으나, 개도국들을 포함한 다수 국가들의 이해관계를 조정하는 것이 용이하지 않다는 어려움이 있다. 주요국들이 양자, 지역, 다자 수준의 장을 배타적으로 추구하기보다는 상호 연계해야 할 필요가 있는 것은 이처럼 장의 특성에 따른 장단점이 명확하기 때문이다.

글로벌 거버넌스 차원에서 문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은 미·중 경쟁 구도에 더하여 미국과 EU 사이에도 경쟁과 협력의 동학이 작동하고 있기 때문이다. 미국과 EU는 디

지텔 경제 시대의 도래에 대비하여 데이터의 초국적 이동의 필요성에 대한 기본적인 인식을 같이 하고, 향후 전개될 다자 차원의 협상에서 유리한 위치를 선제적으로 확보하기 위하여 다수의 국가들과 양자 협상을 통해 선례를 축적하는 전략을 구사한다. 다만, 미국은 가장 포괄적인 디지털 무역 규칙을 지향하는 국가로서 FTA에 디지털 챕터를 포함하는 방식을 선호하는 반면, EU는 '적정성 결정(adequacy decision)'을 승인하는 차별화된 방식을 취하고 있다.

한국은 이처럼 기존 무역 질서에서 규범과 규칙이 아직 확립되어 있지 않은 분야에서 주요국들의 전략과 접근을 체계적으로 검토하고, 대응 전략을 수립할 필요가 있다. 디지털 무역과 같이 그 중요성이 빠르게 증가하고 있으나 규칙이 확립되어 있지 않은 분야에서 주요국들 사이에 경쟁과 협력의 이중 동학이 전개될 것이기 때문에, 이러한 양면성을 감안한 무역 전략의 수립이 필요하다. 또한 한국이 글로벌 디지털 무역 거버넌스를 수립하는 데 적극적인 역할을 확보하기 위해서는 국내 제도와외 조화가 선행되어야 한다. 국내 제도는 궁극적으로 국내 이해 당사자들 사이의 공감대를 기반으로 수립된다는 면에서 국내적 차원의 디지털 경제전략과 대외적 차원의 디지털 무역 거버넌스 사이의 정합성을 제고하는 노력을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

7) 보편성 기반 협력 추구

선진 강대국과 같은 물질 권력을 갖고 있지 못한 한국이 대외 경제 정책에서 추구해야 할 원칙은 보편성에 기반하여 다른 국가들을 설득하는 것이다. 이러한 측면에서, 2019년 10월 21일 정부가 WTO 개도국 지위를 더 이상 주장하지 않기로 결정한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 한국이 중견국 외교를 지향하기 위해서는 대외 협력과 국내 이해관계를 조화하는 노력이 필요하다. 개도국 지위의 유지가 국내 농업의 보호를 위해서는 타당한 측면이 있으나, 대외적으로 개도국의 지위를 유지하는 가운데 수준 높고, 광범위한 세계경제질서의 재편을 선도하는 데 장애 요인인 것 또한 사실이기 때문이다. 다만, 대외적 차원에서 보편성에 기반한 리더십을 발휘하기 위해서는 국내적 차원의 이해관계 조정에 대한 균형적 접근이 필요하다.

제3절 금융전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 서론

본 연구는 한국 금융외교의 미래전략을 ‘중견국 외교’라는 틀에서 제시하고자 한다. 한국의 금융 대전략을 중견국 입장에서 접근한다는 것은 다자외교를 중심으로 하여 규칙준수자가 아닌 규칙제정자의 일원이 되어 세계경제 운영의 주체로서 대외 금융외교를 수행한다는 의미이다. 이는 중견국이라는 개념이 양자 관계에서는 어떠한 실질적 의미를 가질 수 없고 다자외교에서 중견국이란 강대국의 정책변화에 적응하는 것을 정책목표로 하는 규칙준수자가 더 이상 아니기 때문이다. 따라서 한국이 표방하는 중견국 금융외교의 성패는 한국이 다자금융외교 무대에서 규칙제정자로 효과적으로 자리매김할 수 있을지 여부, 그리고 이러한 규칙제정자 활동을 통해 한국의 실익에 공헌할 수 있느냐에 달려 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 한국 금융외교 전략의 핵심을 두 가지 수준, 즉 글로벌 차원의 게임의 룰을 만들어 나가는 ‘거시적인 시스템 외교’와 한국의 국익을 구체화하는 ‘미시적인 책략(economic statecraft)’의 연계를 최적화시키는 것으로 제시한다. ‘거시적인 시스템 외교’와 ‘미시적인 책략’의 전략적 연결고리는 한국이 한국의 이해관계(실익)를 글로벌/동아시아 금융질서와 거버넌스에 주도적으로 반영하는 방안에 있다. 구체적으로 국제 금융질서에 관한 논쟁을 살펴보면 다음의 두 가지가 주요 사안이다. 먼저, 무역과 해외투자의 촉진(혹은 통제)을 위한 자본이동의 자유화(degree of cross-border capital control/liberalization)와 자본시장 발전에 관한 것이다. 다음으로 금융위기 방지와 금융위기가 발생했을 때 이를 효과적으로 관리하기 위한 금융안정망 확충에 관한 것이다. 후술하듯, 1980년대 이래로 진행되어 온 세계화는 신자유주의적 금융자유화를 의미하였는데 2008년 미국발 글로벌 금융위기 이후 신자유주의 국제금융질서는 여러 도전에 직면해 왔다. 이러한 대변환기에 세계경제질서의 경쟁자로서 중국의 부상은 미국 주도 자유주의 국제금융질서의 미래에 (긍정적이든 부정적이든) 불확실성을

더하고 있다. 개방경제인 한국이 지속적인 번영을 이루어 나가기 위해서는 환율안정, 경제발전을 위한 원활한 자본 공급과 투자, 금융위기 예방과 금융안전망 확충 등을 미래 글로벌 금융질서에 각인시키는 것이 금융외교의 정책적 목표가 될 것이다. 1997년과 2008년 두 차례에 걸친 금융위기를 겪으며 그 부정적인 파괴력을 경험한 한국에 있어서 금융외교의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

본 연구는 변화하는 미래 국제금융질서에 있어 한국 금융외교의 핵심 이익과 전략을 도출하기 위해 다음과 같이 구성된다. 먼저, 국제금융질서의 변곡점이 된 2008년 글로벌 금융위기 이후 지금까지 진행되어 온 글로벌/동아시아 금융질서 개혁 과정을 이슈, 현황, 결과로 나누어서 정리하고 평가한다. 이와 함께, 이 시기에 펼쳐진 한국 금융외교의 성과와 한계도 미래 금융외교의 반면교사로서 간략히 살핀다.

다음으로, 미래 금융질서의 판도를 예측해 본다. 강대국 중심의 국제정치 문법을 고려해 볼 때 미래 금융질서에 대한 예측은 한국의 중견국 금융외교가 나아가야 할 방향성, 핵심 이익 규정, 전략 수립에 구체성과 현실성을 부여한다. 미국과 중국의 관계가 향후 (2030~2050년) 국제경제질서의 판도를 가를 핵심 변수라는 가정 아래 앞서 언급한 G0, G1, G2의 개념을 중심으로 미래의 국제금융질서를 예측한다. 마지막으로, 위의 논의를 토대로 세 시나리오 중 가장 실현 가능성이 높은 시나리오를 선정하고 이에 따른 한국 금융외교 전략과 방안을 제시한다.

2 2008 금융위기 후 한국 금융외교 평가

2008년 글로벌 금융위기는 신자유주의 국제금융질서의 선두에 서 있는 미국에서 발생했다는 점에서 기존의 국제금융질서가 근본적으로 개혁되는 계기가 될 것으로 예상되었다. 당시 프랑스 대통령 니콜라 사르코지, 영국 수상 고든 브라운, 노벨경제학상 수상자인 조지프 스티글리츠 등을 포함한 정치인, 전문가 다수가 ‘새로운 브레튼우즈’의 탄생을 예측하였다.²⁷⁸⁾

기실, 국제금융질서 개혁은 광범위하게 논의되었고 이에 따른 국제금융질서를 운영하

278) 김진영(2018), 「세계금융위기 이후의 포스트 브레튼우즈 체제」, 『21세기정치학회보』, 제28집(3), p. 140.

는 제도적 틀도 개혁이 시도되었다. 기존의 G7과 별도로 최상위 세계경제포럼으로서 G20이 탄생하였고, 글로벌 금융거버넌스의 정점에 있는 IMF의 쿼터 재분배와 지배구조 개선이 일정 부분 이루어졌다. 금융안정성은 바젤 III의 합의를 통해 ‘시스템적으로 중요한 금융기관(Systemically Important Financial Institutions: SIFIs)’을 정의하고 이들의 자기자본과 유동성에 대한 규제 강화로 보강되었다.²⁷⁹⁾

2009년 새롭게 출범한 금융안정위원회(Financial Stability Board: FSB) 역시 국가 간 상이한 금융규제를 표준화하여 금융안정성 제고를 목적으로 한다. 또한 금융위기 예방과 금융위기 시 효과적인 대응을 위한 금융안전망 강화도 IMF 재원 확대, 동아시아 역내 금융안전망인 치앙마이이니셔티브의 다자화 등을 통해 꾀하여졌다. 이외에 회계기준의 통합과 표준화(accounting rules), 신용평가기관에 대한 규제(rules on credit-rating agencies), 장외파생상품과 헤지펀드 규제 등과 관련해서도 금융질서 안정화 차원에서 다양한 논의가 전개되어 왔다. 핀테크의 발전과 함께 등장한 미래 금융에 대한 글로벌 거버넌스 논의도 본격화되기 시작했다.

그렇다면 이러한 개혁 노력은 국제금융질서의 근본적인 변화를 가져왔는가? 2008년 당시 예측된 ‘새로운 브레튼우즈’는 탄생하였는가? 국제금융질서 개혁에 대한 대체적인 평가는 회의적이다. 2008년 글로벌 금융위기가 현상유지(status quo)로 귀결되었다는 것이다.²⁸⁰⁾

자세히 후술하듯, 국제금융질서 개혁의 방향성과 깊이가 결국 표면적인 수준에 그쳤다는 것을 의미한다. 글로벌 금융개혁을 이끌었던 G20의 움직임 역시 점진적으로 현상유지의 양상을 노정하였다. 특히 2018년 부에노스아이레스 회담 이후로 등장한 ‘시장친화적’ 개혁에 대한 강조, 그리고 2019 오사카 회담에서 등장한 ‘OECD Code of Liberalization’에 대한 언급에서 금융규제개혁이 시장개혁이 아니라 시장에 흡수되는 양태로 변질되어 가고 있음을 엿볼 수 있다.²⁸¹⁾

279) 차해경(2019), 「바젤Ⅲ 규제 개혁안 도입에 관한 최근 이슈 검토: 은행산업을 중심으로」, 『무역연구』, 제15집(2), pp. 288-289.

280) Eric Helleiner (2014), *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown*, Oxford: Oxford University Press.

281) 2019년 G20 오사카 정상회담 정상선언문, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3953/view.do?seq=366191&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&3Bitm_seq_1=0&3Bitm_seq_2=0&3Bcompany_cd=&3Bcompany_nm=&page=1 (검색일: 2019. 10. 23.).

국제금융질서가 왜 제한적으로밖에 개혁될 수 없었는가에 대한 원인은 크게 세 가지가 거론된다. 먼저, 세계경제의 구조적 권력을 가진 미국의 선택인데, 미국이 근본적인 개혁 보다는 기존 시스템의 최소한의 변화를 원했기 때문이다. 다음은 중국의 선택이다. 중국이 개혁 담론을 활발하게 펼쳤지만 새로운 금융질서가 내포하는 불확실성으로 인해 결국 미국이 주도한 최소한의 개혁에 편승하게 되었다. 마지막으로 유로위기가 불러온 대안의 부재이다. 유럽은 2009년 유로위기 이전까지 달러 중심의 국제금융통화시스템에 대한 근본적인 개혁을 촉구하는 주체였으나 유로위기의 시작과 함께 그 대안적 영향력이 급속히 감소하였다. 대안질서에 대한 비전과 전략의 부재는 헬라이너(Helleiner)가 명명한 '현상유지의 위기(status quo crisis)'라는 역설을 낳게 되었다.²⁸²⁾

이 시기에 한국의 금융외교는 국제금융외교의 장에서 규칙준수자에서 규칙제정자로 역할을 전환하였다. 한국이 역할 전환을 이루게 된 계기는 한국의 G20 진입이다. 특히 한국은 2010년 11월 G20 정상회의를 서울에서 개최하며 의장국으로 글로벌 금융외교의 최전선에서 IMF 쿼터 이전과 지배구조 개선에 공헌을 하였다. 한국은 '금융안전망'이라는 개념을 고안하여 G20 국제금융협력의 주요 분야로 성장시키는 '인지적 리더십(epistemic authority)'도 발휘하였다.²⁸³⁾

한국 금융외교의 다른 한 축은 동아시아 금융협력이었다. 이 분야에서도 역내 금융안전망인 기존의 양자스와프 형태의 치앙마이이니셔티브를 다자화하는 아세안+3 협상에서 중국과 일본의 갈등을 조정하며 성공적인 다자화를 견인해 내었다는 평가를 받는다.²⁸⁴⁾

그러나 후술하듯, 한국의 중견국 금융외교는 그 한계 역시 G20과 동아시아 모두에서 뚜렷하게 노정되었다. 본 보고서는 4장에서 한국금융외교의 가능성과 한계에 대한 분석을 통해 미래 지향점과 전략을 제안하고자 한다. 이 장의 아래에서는 먼저 2008년 이후 진행되어 온 국제금융질서 개혁의 현상유지적 성격을 논증한다. 이어 한국 중견국 금융외교의 가능성과 한계를 간단하게 평가해 본다. [표 4]는 2008년부터 2019년에 걸친

282) Eric Helleiner, Ibid.

283) 『MBC』, 「서울G20 성료..李대통령 '국제 리더십' 과시」, https://imnews.imbc.com/news/2010/politics/article/2737691_30955.html (검색일: 2019. 10. 23.).

284) 이용욱(2012), 「변환하는 세계금융질서와 한국의 선택: 지역과 글로벌의 다자주의 연계」, 『국가전략』, 제18집(3)호, pp. 15-16.

G20 국제금융외교 주요 내용을 연도별로 개괄한다.

[표 4] 국제금융외교의 주요 논점, 2008~2019

회담	주요 내용
제1차 워싱턴 정상회의 (2008년 11월)	금융시장 개혁을 위한 5개의 공동원칙 즉 ① 투명성 및 책임성 강화 ② 금융감독·규제 개선 ③ 금융시장의 신뢰성 제고 ④ 국제적인 협력 강화 ⑤ 국제금융 기구 개혁에 대해 합의
제2차 런던 정상회의 (2009년 4월)	FSB 발족
제3차 피츠버그 정상회의 (2009년 9월)	
제4차 토론토 정상회의 (2010년 6월)	바젤Ⅲ 논의 시작, 서울에서 마무리하기로
제5차 서울 정상회의 (2010년 11월)	개발 및 금융안전망 주요 의제로 함 바젤Ⅲ 채택 유사은행 규제, 신흥국 관점의 규제개혁을 신규 의제로 확정, IMF 구조개혁 합의
제6차 칸 정상회의 (2011년 11월)	유로존 위기 대응, 거시경제공조 주요 어젠다
제7차 로스카보스 정상회의 (2012년 6월)	4560억 규모 IMF 자원 확충에 합의
제8차 상트페테르부르크 정상회의 (2013년 9월)	IMF 개혁 추진 RFA 지역금융안전망 강화 합의 그림자 금융에 대한 포괄적 규제감독방안 마련
제8차 브리즈번 정상회의 (2014년 11월)	기합의된 IMF 개혁안 이행 촉구
제9차 안탈리아 정상회의 (2015년 11월)	그림자 은행, OTC derivative 논의
제10차 항저우 정상회의 (2016년 9월)	바젤Ⅲ 합의 내용 더 이상의 (자본) 요구량 증가 없이 2016년 내로 최종화할 것, TLAC standard 및 OTC derivative에 대한 합의 이행 촉구
제11차 함부르크 정상회의 (2017년 7월)	IMF 쿼터 공식을 포함한 IMF 15차 쿼터 일반 검토 (General Quota Review) 9월 봄 혹은 연례 회의까지 마칠 것 주문
제12차 부에노스아이레스 정상회의 (2018년 7월)	‘resilient market-based finance’ 처음 등장
제13차 오사카 정상회의 (2019년 6월)	15차 쿼터 일반 검토 2019년 연례 미팅까지 마칠 것 주문, IMF 자원 및 거버넌스와 관련한 작업 ‘최우선순위’ 주문, OECD Code of Capital Liberalization 검토 언급 ²⁸⁵⁾

출처: 연구진이 직접 작성.

1) 현상유지 금융외교

① IMF 쿼터 및 지배구조 개혁

IMF 재원 확충 및 지배구조 개선 합의는 2008년 IMF 연례회의에서 처음 합의되어 2009 런던, 피츠버그를 거쳐 점차 구체화되었다. 특히 피츠버그 회의에서 쿼터 이전 방법 및 이사회, 총재 선출 방법 등에 대한 구체적인 논의가 등장하였다. 각국의 이해관계 대립이 수면 위로 떠오른 시점이기도 하다. 쿼터 축소가 확실시된 선진국들은 쿼터와 지배구조 개혁안을 패키지로 진행하기를 주장하였다. 이에 따라 2010년 토론토 G20 회의에서는 이전 합의를 재확인하는 데 그치는 등 개혁의 속도가 떨어지면서 합의 도출이 불투명하다는 비관적인 전망까지 제기되었다.²⁸⁵⁾

그러나 2010년 11월 열린 서울 G20 정상회의에서 IMF 개혁안이 합의 및 도출되어 IMF 개혁을 실질화했다. 구체적인 내용은 다음과 같다.²⁸⁷⁾

가장 먼저 IMF 쿼터 관련 내용이다. 쿼터 이전, 쿼터 증액, 쿼터 공식 세 부문에서 적지 않은 변화가 있었고 과제 역시 남겼다. 첫째, 쿼터 이전에 관해서는 IMF 지분의 6%를 신흥시장국과 개발도상국(EMDCs)으로 이전한다. 더불어, 6.2%의 쿼터 지분을 과다대표 회원국으로부터 과소대표 회원국(저평가 국가)으로 이전하기로 합의하였다. 둘째, 쿼터 증액에 관한 것이다. 2008년 이전부터 논의되어왔던 총쿼터의 100% 증액을 결의하여, 그 규모가 3800억달러에서 7600억달러로 확대되었다. 셋째, 2014년 1월까지 쿼터공식을 재검토하기로 하였으나(가령 쿼터 공식을 변경하여 구매력(PPP) 대비 경제력(GDP)으로 설정해야 된다는 신흥국들의 주장) 가중치, 새로운 변수 도입 등에 대해 결국 합의하지 못하였다.²⁸⁸⁾

IMF 지배구조 관련 논의도 이어졌다. 2010년 서울 회의에서 이사회 24명 중 2석을 신흥개도국으로 이전하기로 결정하였다. 이외에 장관급 협의체에 대한 논의는 선진국 대

285) G20 정상회의별 정상선언문, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3953/list.do (검색일: 2019. 10. 13).

286) 김재환, 「거시경제 공조체제」, 이일형 편(2015), 『함께 만들어가는 지구촌: G20을 통한 우리의 역할』, 서울: 대외경제정책연구원.

287) 위 내용 이외에도 서울회의에서 G-20 회원국들은 금융안전망 강화 방안으로 탄력대출제도(Flexible Credit Line: FCL), 예방대출제도(Precautionary Credit Line: PCL) 및 다국탄력대출제도(Multi-Country FCL: MCFCL)의 도입을 합의하였다.

288) IMF, International Monetary Fund Factsheet, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm> (검색일: 2019. 10. 20.).

신흥개도국의 의견 차이가 좁혀지지 않고 있다. 또한 유럽과 미국의 ‘신사 협의’에 의해 유럽이 독차지하고 있는 IMF 총재직을 국적에 무관하게 실력으로 선출해야 한다는 의견이 2009년 이후로 제기되어 왔으나 미국의 강한 반대 등으로 실행되지 못하고 있다.²⁸⁹⁾

2010년 서울에서 합의된 IMF 쿼터 및 지배구조 개혁안의 발효는 실질적 비토권을 가진 미국 의회의 비준이 늦어지면서 지연되었다. 이후 5년이 지난 2015년 12월에야 비로소 미국 의회가 개혁안을 비준함으로써 해당 개혁안은 2016년 1~2월에야 법적 효력을 가지게 되었다.²⁹⁰⁾

쿼터 검토는 5년에 한 번으로 예정되어 있다. 그러나 14차 검토의 결과인 2010년 IMF 개혁안이 2016년에야 실행됨에 따라 15차 쿼터 검토는 2016년에 시작되었다. IMF는 2016년에 15차 검토를 시작하여 2019년까지 마친다는 결의안을 발표하였고 2018년 부에노스아이레스 G20 정상회의는 이를 재확인하였다. 그러나 2018년 12월 미국 의회 증언에서 미국 재무부 장관인 데이비드 맬패스(David Malpass)는 15차 IMF 쿼터 개혁을 지지하지 않는다는 견해를 분명히 밝혔는데 이는 IMF 쿼터 개혁이 주로 쿼터 이전과 쿼터 공식 변화를 중심으로 논의될 예정이기 때문이다.²⁹¹⁾

다시 말해 15차 IMF 쿼터 개혁은 결국 경제규모가 가파르게 성장하고 있는 중국에 유리한 방향으로 전개될 개연성이 높은 까닭에 미국이 반대하고 있다는 평가이다.²⁹²⁾ G20과 IMF는 2019년 말까지 15차 쿼터 검토를 마치기로 합의하였으나 현시점까지 15차 검토는 전혀 이루어지지 않고 있다.

289) 홍승재, 「국제금융체제 개혁」, 이일형 편(2015), 『함께 만들어가는 지구촌: G20을 통한 우리의 역할』, 서울: 대외경제정책연구원.

290) IMF, “Historic Quota and Governance Reforms Become Effective”, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1625a> (검색일: 2019. 10. 23.).

291) U.S Department of the Treasury, “Statement of Under Secretary David Malpass Before the U.S. Senate Foreign Relations Subcommittee on Multilateral International Development, Multilateral Institutions, and International Economic, Energy, and Environmental Policy”, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm555> (검색일: 2019. 10. 15.).

292) Brettonwoods Project, “Quota reform impasse likely as IMF faces legitimacy crisis”, <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/07/quota-reform-impasse-likely-as-imf-faces-legitimacy-crisis/> (검색일: 2019. 10. 15.).

② 금융안정성: 바젤 III-금융안정위원회(FSB)-국제회계표준위원회(IASB)

금융안정성은 바젤 III 체제에 대한 합의, 금융안정위원회(FSB)의 출범과 발전, 그리고 회계기준의 표준화 등을 통해 제도적 개혁이 시도되었다. 이들 제도 개혁을 통해 자본이동의 안정성과 투명성을 제고하고자 하였다. 주요 개혁 내용과 이에 대한 평가는 아래와 같다.

먼저 바젤 III 체제에 대한 논의는 2008년 금융위기 이후 2009년 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision)의 멤버십을 G20 국가들로 확대하면서 2010년 G20 토론토 정상회의에서 공식적으로 시작되었다. 바젤 III는 금융안정성 강화를 위해 은행의 지급준비율을 높이고 유동성에 대한 규제를 마련하는 데 주안점을 두었는데 특히 2011년 칸 정상회의에서 '시스템적으로 중요한 금융기관(Systematically Important Financial Institutions: SIFIs)'을 정의하고 이에 해당하는 총 29개 은행 목록을 확정하였다. 이들 SIFIs에 대하여서는 추가로 자본을 요구할 것을 합의하였으며 이 추가 요구량은 2016년부터 적용되기 시작하였다.²⁹³⁾

바젤 III의 은행 감독규제 강화에도 불구하고 바젤 III가 금융안정화에 실질적으로 기여하고 있는가에 대한 답은 긍정적이지만은 않다. 은행들의 리스크 계산 오류가 2008년 글로벌 금융위기의 중요한 부분을 차지했다는 점을 감안하면 바젤 III가 여전히 은행들이 위험자산의 분류 등 리스크 계산에 있어 개별 은행이 내부 모델을 활용할 수 있도록 허용하고 있는 것은 금융안정화 방안과는 거리가 있다. 지급준비율 역시 과거에 비해 상대적으로 확대되었으나, 여전히 2008년 금융위기 당시 은행들이 운영하던 지급준비율에 비해서도 낮다. 영국 재무부와 영국은행 소속 경제학자들은 이 기준이 두 배 이상 높아야 한다고 주장한 바 있다. 또한 바젤 III가 3%로 설정한 최소 레버리지 비율 역시 지나치게 낮다는 것이 전반적인 평가이다.

다음으로 금융안정위원회(Financial Stability Board: FSB) 관련 논의다. 금융안정위원회는 세계 금융시장 안정을 위해 1999년 4월 G7 재무장관과 중앙은행 총재 등이 모여 설립한 금융안정화포럼(Financial Stability Forum)을 2009년 4월 G20 런던 정상회

293) 2011년 G20 칸 정상회담 정상선언문, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3953/view.do?seq=338875&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=5, (검색일: 2019. 10. 15.).

의 합의에 따라 확대 개편한 기구이다. 금융안정위원회는 전신이었던 금융안정화포럼을 제도적으로 강화하고 기존 멤버에 G20 회원국 모두를 포함하는 형태로 발족되었다. 금융안정위원회는 전신인 금융안정화포럼이 갖지 못하였던 공식 현장과 보다 구체화된 금융감독 권한을 지녔으나 발족 당시에는 법적인 지위가 없었다. 2013년 정식 직원 채용을 위해 스위스 법 아래 법인격이 부여되었다.

금융안정위원회의 제도적 목적은 바젤위원회와 협력하여 국제 금융감독 기준을 마련하고 국가 간에 상이한 금융규제를 표준화하여 금융안정성을 제고하는 데 있다(따라서 전술한 바젤 III의 기능과 중첩되기도 한다). 금융안정위원회는 G20 국가를 비롯한 총 24개국 52개 기관이 회원사이며 각국 중앙은행 총재와 금융감독기관장들이 회의에 참석한다.

금융안정위원회는 발족 당시부터 금융안정화포럼이 운영하였던 동료평가(peer review) 메커니즘 이외에 보다 강제성이 있는 규제실행 방안을 마련해야 한다는 공감대가 회원들 사이에 존재하였다. 금융안정위원회는 이를 토대로 2010년에 비준응국가(noncompliant jurisdiction)에 대한 ‘양성 및 음성 조치’를 발표하였다. 양성적 조치에는 규제 준응을 위한 상담과 기술적 도움 같은 내용이 담겼고, 음성적 조치에는 양성적 조치에도 불구하고 준응하지 않는 국가들의 이름을 공개하거나, 비준응국가의 시장 거래 제한이나 금융거래 제한 등의 경제 제재들이 포함되었다. 동일한 맥락에서 2011년 G20 칸 정상회의에서 금융안정위원회의 금융규제개혁 실행 감시 기능이 강조되었고, 2012년 6월 금융안정위원회의 현장 개정 당시 다시 한 번 각국 정상들에 의해 규제실행 감시기능의 중요성이 확인되었다. 이외에 금융안정위원회는 2014년에 G-SIFIs(Globally Significant Important Financial Institutions)의 피해흡수역량(loss-absorbing capacity)에 대한 원칙 및 기준(principles and terms)을 발표하고 2019년까지 기술적 실행을 검토하기로 했다.²⁹⁴⁾

금융안정위원회는 전신인 금융안정화포럼보다는 더욱 견고한 제도적 틀을 갖추고 발전해 왔으나 여전히 네트워크 기반의 연성 규칙(soft rule) 성격에 머물러 있다고 평가된다. 가령 비준응국가에 비교적 낮은 수준의 음성적 조치로 취해지는 ‘위반자 실명 공개(naming and shaming)’ 처벌 메커니즘조차 총회에서 서로를 강하게 지적하기 어려운

294) FSB(2015), *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution*, Basel: Financial Stability Board.

문화 때문에 제대로 기능하지 못하고 있다. 총회의 합의를 거쳐야 하는 경제 제재 역시 실질적으로 실행되기 어렵다. 총회의 '합의'가 무엇을 뜻하는지 규정되어 있지 않으나 만장일치로 해석된다면 적어도 경제 제재가 금융안정위원회의 회원국에는 적용되기 어려울 것이기 때문이다. 금융안정위원회의 여전히 부족한 재원과 인력 역시 금융안정위원회가 유의미한 규칙 제정과 감독기구의 역할을 충분히 수행하는 데 걸림돌이 되고 있다는 것이 대체적인 평가이다.

이외에 금융안정화 방안으로 국제 회계 기준의 표준화가 추진되었다. 국제회계표준위원회(International Accounting Standard Board: IASB)의 규칙과 연방회계표준위원회(Federal Accounting Standard Board: FASB)의 규칙을 통합하여 표준화하는 작업이었는데 결과적으로 그 변화의 내용이 크게 유의미하지 않았다. 무엇보다 2008년 금융위기 이전부터 지적되어 왔던 시장지향적인 액면가회계법칙(fair value accounting rule)을 그대로 유지하게 되어 개혁의 한계가 노정되었다. 금융안정화의 핵심 사안일 수 있는 자본이동 규제에 관한 G20 차원의 논의는 몇 차례 불분명한 언급을 제외하고는 거의 이루어지지 않고 있으며 장외파생상품 시장 개혁, 헤지펀드 규제 등의 분야에서 역시 매우 보수적인 개혁만이 이루어졌다는 것이 그간의 평가이다.

③ 금융안전망: IMF 개혁과 지역 금융안전망의 발전

금융안전망 확충의 경우 크게 두 수준에서 개혁이 진행되었다. 먼저 글로벌 수준의 IMF 개혁으로 앞서 논의하였듯이 IMF 재원을 확충하고 금융위기 예방에 방점을 둔 탄력대출제도(Flexible Credit Line: FCL), 예방대출제도(Precautionary Credit Line: PCL) 및 다국탄력대출제도(Multi-Country FCL: MCFCL)의 도입이 이에 해당한다

다음은 지역 차원의 금융안전망 제도의 출범이다. 다시 말해 글로벌 차원에서 IMF 개혁 논쟁이 이어지고 있을 때 지역 차원에서는 유럽, 동아시아, 유라시아 등에서 다양한 역내 금융위기 방지 및 안전망 확충 메커니즘이 구축되었다. 유럽은 2010년 유럽 국가부채 위기를 계기로 유럽금융안정기금(European Financial Stability Facility: EFSF)을 발족시켰는데 EFSF가 확대되어 2013년에 유럽안정메커니즘(European Stability Mechanism: ESM)으로 발전하였다. 2017년 3월 당시 독일 재무장관이었던 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schauble)가 기존의 ESM 기능을 확대한 유럽통화기금(European

Monetary Fund)의 출범을 제안하면서 유럽은 본격적으로 독립적인 자체 지역금융안전망 구상을 발전시켜 나가고 있다. 유라시아 6개국은 유라시아 안정화와 개발기금(Eurasia Fund for Stabilization and Development)을 발족시켰다.

한국이 속한 동아시아에서는 아세안+3을 회원국으로 하여 기존의 양자스와프 형태였던 치앙마이이니셔티브를 2010년에 다자화하였다. 아세안+3은 다자화 합의를 통해 CMIM 운영을 위한 총 기금 규모(1200억달러; 2012년 이후 2400억달러), 분담금 배분(일본, 중국 각 384억달러, 아세안 238억달러, 한국 194억달러), 투표권 배분(일본, 중국, 아세안 각 28.4%, 한국 24.8%), 기금운영형태(분담금이 납입이 아닌 각 회원국 중앙은행에 분담 액수를 약속어음 방식으로 보관), 긴급구제금융 지원 여부 의결 방법 등의 합의를 이루어 내었다. 아세안 기존의 아랍통화기금과 라틴아메리카준비기금까지 포함하면 총 5개 이상이 지역 금융안전망이 설립되어 운영되고 있다. IMF와 지역금융안전망을 효과적으로 연계하는 ‘글로벌-지역금융안전망 네트워크 구축’ 논의가 2013년 이래로 진행되고 있다.

금융안전망 강화에 관한 IMF 개혁의 성과도 우호적인 평가와는 거리가 있다. 먼저 IMF에 대한 대대적인 재정 증원 등이 이루어졌음에도 가장 IMF의 보조가 필요한 개발도상국들의 수요가 높지 않음을 볼 수 있다. 이는 IMF 특별인출권(Special Drawing Rights: SDR)이 개발도상국이 사용하기 어려운 구조를 가지고 있고, 또한 개발도상국 대부분이 IMF 펀드 사용에 따른 대출조건이행에 강한 거부감을 가지고 있기 때문이다.

실제로 2008년 금융위기 이후 이루어진 대출은 증원 이전의 재원으로도 충분히 감당할 수 있을 정도였는데 이는 그만큼 IMF에 대한 불신이 제거되지 않았음을 의미한다. 이러한 측면에서 IMF 개혁이 실질적인 효과를 가져오려면 재정 증원보다도 IMF 채무의 낙인효과부터 해결해야 한다고 것이 전문가 다수의 주장이다. IMF 대출 조건, 낙인효과 등의 문제는 아직까지 해결되지 않고 있다. 이에 따라 핵심 금융안전망의 기능이 IMF가 아닌 미국의 양자스와프가 수행하고 있는 실정이다. 따라서 가장 중요한 금융안전망 수단이 미국의 자의에 달려 있는 불확실성에 노출되어 있다고 볼 수 있다. 전술한 지역금융안전망의 발흥 자체가 IMF 개혁 실패 혹은 IMF에 대한 불만족과 직접적으로 연결되어 있다.

2) 한국 금융외교의 성과와 한계

2008년 이후 한국의 중견국 금융외교는 ‘가교외교적’ 성격이 지배하였다. 한국의 가교외교란 선진국과 개도국의 연결, 혹은 대체적인 공감대는 존재하나 실행 협상에 있어 이견이 노출될 경우 이를 조정하는 역할 등을 의미한다. 한국 금융외교의 주요 성과는 G20 서울 정상회의에서 이룩한 IMF 쿼터 개혁, 글로벌과 동아시아 차원에서 금융안전망 보강 및 구축 등을 들 수 있다.²⁹⁵⁾ 이 시기 가교적 성격의 한국의 중견국 금융외교는 한국이 국제금융질서의 규칙제정자로서 의미 있는 활동을 충분히 해 낼 수 있다는 가능성도 보여 주었지만 중견국 가교외교의 한계 역시 인식하게 하였다.

가교외교를 수행함에 있어 한국이 선언적이 아닌 실질적인 성과를 만들어 내었던 조건은 두 가지였다. 먼저, 이전에도 불구하고 회원국 간에 개혁에 대한 공감대가 축적되어 왔던 의제를 한국이 주도적으로 정책 조율하는 경우이다. 다음으로 회원국들, 특히 강대국들의 이해가 대립하는 경우, 협상의 결과에 따른 이해/이익 구조가 제로섬이거나 직접적일 때 한국 가교외교는 한계점을 드러낸다. 반면에, 강대국들이 대립하는 경우라 할지라도 이해/이익 구조가 포지티브섬이거나 분산의 형태를 띠는 때 가교외교의 활동 공간이 생긴다.²⁹⁶⁾ 한국이 규칙제정자의 위치에서 동조세력을 규합하고 연합하여 금융거버넌스의 변화를 주도적으로 이끌어 내는(가령 G20내 MIKTA 외교), 즉 가교외교를 넘어서는 적극적 외교는 아직까지 이 시기에 눈에 띄지 않았다.

3 미-중 관계와 글로벌 금융질서

1971년 미국의 달러-금 연동 포기 선언과 함께 시작한 제2차 브레튼우즈 체제는 불안정을 노정하여 왔다. 기실 이 체제의 불안정성에 대한 경고는 체제의 시작과 동시에 계속되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 한쪽 끝에는 외환보유고를 늘림으로써 당국 경제의 안

295) 최영중(2011), 「G20과 글로벌 금융거버넌스 체제의 변화」, 『국제관계연구』, 제15집(2), pp. 216-217; 김용범, 박정훈(2012), 「누가 협상 테이블을 지배하는가? 서울 G20 정상회의 IMF 쿼터 및 지배구조 개혁논의를 통한 고찰」, 서울: 대외경제연구원; 이용욱(2012), 「변환하는 세계금융질서와 한국의 선택: 지역과 글로벌의 다자주의 연계」, 『국가전략』, 제18집(3)호, pp. 21-22.

296) 이용욱(2016), 「한국의 중견국 금융외교: G20을 통해 본 가능성, 한계, 그리고 역할의 모색」, 『국가전략』, 제22집(2)호, pp. 83.

정성을 담보하고자 하는 개발도상국들이, 반대편에는 엄청난 규모의 소비 과잉으로 이 체제를 유지하는 미국이 있다. 1997년과 2008년 두 차례의 금융위기는 모두 IMF를 중심으로 한 국제금융거버넌스의 취약성을 드러내는 사건들이었고 높은 수준의 시장 자율성으로 대표되는 ‘영미식’ 체제에 대한 국제적 차원의 문제의식이 형성되었다.

그러나 미국발 2008년 글로벌 금융위기가 현상유지로 귀결되며 역설적으로 미국의(혹은 미국 경제의) 구조적 권력과 대안 부재가 확인되기도 하였다. ‘현상유지의 위기(status quo crisis)’가 예견하듯 2017년 이후 글로벌 금융위기 재발에 대한 경고가 끊이지 않고 있고 세계경제는 2008년 금융위기 이후 12년이 지났음에도 여전히 양적완화와 초저금리라는 모르핀에 의지하여 연명하고 있는 형편이다. 다시 말해, 국제금융질서는 2008년 이후 지속적으로 과도기 혹은 변환기에 있다고 볼 수 있으며 중국의 부상과 중국의 적극적인 금융외교는 새로운 미래 국제금융질서 형성의 핵심 변수이다. 아래에 미-중 관계의 현황을 간략히 살펴보고 미래 국제금융질서를 미-중 관계를 중심으로 세 가지 시나리오를 통해 고찰해 본다. 세 가지 시나리오는 미-중 교착관계(G0), 미국의 패권적 리더십 확보(G1), 마지막으로 탈패권적 미-중 협력관계(G2)이다.

1) 미국의 리더십 방기와 중국의 도전

트럼프 정부가 들어선 이후 본격화된 미국의 리더십 방기가 관찰된다. TPP(Trans-Pacific Partnership agreement, 환태평양경제동반자협정) 탈퇴 및 중국의 CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정) 참여 움직임, KORUS²⁹⁷⁾ 재협상과 대일본 관세, NAFTA(North American Free Trade Agreement, 북미자유무역협정) 탈퇴와 재협상을 비롯한 보호무역주의, 파리협약(Paris Accord) 탈퇴 등이 진행되었다.

2008년 금융위기 이후 금융규제개혁의 맥락에서 최근의 미국의 리더십 방기 움직임이 국제금융질서에 갖는 함의는 크다. 2008년 글로벌 금융위기가 미국에서 발생함에 따라 미국 및 달러 중심의 국제금융통화시스템의 모순이 더욱 극명하게 드러나게 되었다. 이 때문에 상당수의 개혁이 시도되었으나 현상을 유지하고자 하는 미국의 반대에 부딪쳐 결국 개혁 시도는 큰 성과 없이 논의만 이어 가고 있다.

297) 한미 자유무역협정(FTA) 공식명칭이다. Korea와 USA를 섞어서 ‘KORUS’라는 용어가 만들어졌다.

전술하였듯이 국제금융질서의 현상유지는 미국이 여러 금융개혁 어젠다와 관련해서 소극성을 보였거나 적극적으로 반대했던 결과에 다름 아니다(그러나 한편 IMF가 아닌 미국이 여전히 실질적으로 최후의 대부자 역할을 수행하여 국제금융의 안정성을 도모하였다는 점은 주지해야 할 사실이다). 따라서 미국이 계속해서 세계경제 리더십 방기 수순을 밟는다면 향후 글로벌 금융과 통화 문제에서 미국의 역할에 대한 불확실성이 그만큼 커진다는 것을 의미하는데, 이는 국제금융질서의 안정화를 위한 개혁의 필요성이 새롭게 부각될 기회를 제공하기도 할 것이다.

반면 미국의 '전략적 경쟁자'인 중국은 이제 구매력평가지수(purchasing power parity: PPP) 측정 GDP에서 미국을 넘어서며 세계의 이목을 집중시키고 있다. 놀라운 경제성장률을 기록하며 몸집을 불린 것은 물론이고 일대일로 계획, 신개발은행(New Development Bank: NDB), 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 등에 천문학적 액수를 쾌척하며 세계 경제지형에서 '미국의 대항마' 이미지를 효과적으로 만들어 내고 있다.²⁹⁸⁾

금융 면에서 중국은 2008년 글로벌 금융위기 이후 현 미국 중심의 국제금융질서에 비판의 목소리를 내 왔을 뿐만 아니라 (2009년, 2013년 미국 정부 섰다운 이후 달러 중심 체제에 대한 비판) 2016년에는 SDR 바스켓에 위안이 포함되고 2019년에는 위안화 채권이 블룸버그 바클레이스 글로벌 지수(Bloomberg-Barclays aggregate bond index)에 포함되었다.²⁹⁹⁾

중국은 전반적인 경제 분야, 그리고 미국과의 금융 분야 리더십 경쟁에서 그 존재감을 드러내기 시작한 것이다. 미국의 리더십 방기 수순이 계속된다면, 중국이 새로운 질서를 만들어 내고 리더로서의 역할을 수행하게 될 것인가? 혹은 조지프 나이(Joseph Nye)가 지적한 대로 미국의 의지 부족과 중국의 역량 부족 때문에 세계는 공공재로서 국제질서의 공백을 경험하게 될 것인가? 혹은 미국과 중국이 협력하는 새로운 G2 체제가 탄생할 것인가? 이와 같은 퍼즐을 두고 버그스텐(Bergsten)(2018)이 던진 다음 네 질문은 향후

298) 허흥호(2019), 「중국의 일대일로 구상과 전략: 발전과 한계」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 제19집(7), pp. 339-341.

299) 13조달러 규모의 중국 위안화 채권시장이 글로벌 채권지수인 '블룸버그 바클레이스 글로벌 지수(Bloomberg-Barclays aggregate bond index)'에 편입됨으로써 중국 채권시장으로 유입되는 외국인 투자금이 대폭 늘어나게 된다. 자세한 논의는 다음을 참고할 것.

윌리엄 페섹, 「中 채권시장으로 들어간 트로이의 목마」, <https://www.asiatimes.com/2019/04/article/forget-trump-xi-a-trojan-horse-is-galloping-toward-chinas-debt-market-2/> (검색일: 2019. 10. 25.).

미-중 관계의 발전 양상과 방향성을 분석하는 데 유용할 것으로 평가한다.³⁰⁰⁾

첫째, 미국은 여전히 국제경제질서에 대한 리더십을 유지하려는 의지가 있는가? 아니면 그 역할을 유지하는 것이 바람직하지 않다고 여기며, 나아가 회의적인가? 둘째, (패권 추구에 대한) 중국의 거듭된 거부 의사와 국내 경제 발전에 집중한다는 의사 표명에도 불구하고, 중국은 근미래에 미국의 리더십 공백을 메우고자 할 것인가? 셋째, 두 나라의 상대적 능력이 가까운 미래에 언제든지 리더십 교체를 허용하거나 심지어 촉진할 것인가? 넷째, 국제사회의 다른 나라들은 대부분 개방적이고 협력적인 국제경제질서에 의존하고 있다. 그들은 상대적으로 후퇴하는 미국과 부상하고 있으나 검증되지 않은 (그리고 아마도 신뢰할 수 없는) 중국이 경쟁함에 따라 어떤 입장을 취할 것인가? 그리고 이것이 국제 경제 리더십에 어떤 영향을 미칠 것인가?

금융 분야에 한정해(2008년 글로벌 금융위기 이후 G20 차원에서 추진되어 온 금융규제개혁을 기초적인 근거로 활용) 전술한 세 가지 시나리오를 정리해 보면 다음과 같다.

2) 미-중 교착상태(GO)

국제금융질서에 있어 미-중 교착 상태는 미국의 리더십 방기와 중국의 리더십 역량 부족의 조합으로 귀결될 수 있다. 중국은 리더십을 차지하려 하는 반면(또한 리더십 공백 상태에서 다른 국가들이 이를 점점 더 요구할 것), 미국은 아직 패권을 넘겨주려는 의지가 없는 이러한 상태를 ‘투키디데스의 함정’으로 설명할 수 있을 것이다.³⁰¹⁾

최근 미국과 중국의 행태를 살펴보면 다음과 같다. 트럼프 정권이 가장 안정적으로 자리 잡았다고 평가받는 무역 분야에서조차 미국의 리더십 방기 성향이 뚜렷하게 드러나고 있다. 가령 트럼프 대통령은 중국의 WTO 가입이 올바른 선택이 아니었다고 언급한 바 있다.³⁰²⁾

300) Freg C. Bergsten(2018), “China and the United States: The Contest for Global Economic Leadership”, *China & World Economy*, 26-5, p. 15.

301) 이근욱(2017), 「동아시아에서의 민족주의와 안보경쟁 가능성: ‘하나의 중국 원칙’, 해양영토, 그리고 일본 과거사 문제를 중심으로」, 『한국국가전략』, 제2집(2)호, pp. 62-63.

302) Lesley Wroughton, “Trump administration says U.S. mistakenly backed China WTO accession in 2001”, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china/trump-administration-says-u-s-mistakenly-backed-china-wto-accession-in-2001-idUSKBN1F82U1> (검색일: 2019. 10. 17.).

그리고 미국의 AIIB 및 BRI 가입 거부 및 의회의 IMF 개혁 반대 역시 또 하나의 예시로 들 수 있다. 특히, 트럼프 당선 이후에도 IMF 쿼터 일반검토(general quota review)는 미국의 반대로 계속 연기되고 있다. 이에 반하여 중국은 2009년, 2013년 미국 정부의 섣다운 이후 미국 달러체제 기반의 세계경제 운용과 신자유주의 국제금융질서의 불합리성과 오류를 지속적으로 담론화하고 있다.

그렇다면 앞으로 국제금융질서 차원에서 미-중 관계 전망은 어떠한가? 먼저 미국은 중국에게 유리하다고 판단되는 IMF 쿼터 및 지배구조 개혁 등에 대하여 계속 비토권을 행사할 것으로 예상된다. 더불어 미국은 중국의 영향력 확대를 막기 위하여 AIIB 가입을 거부함과 동시에 동맹국들의 참여를 지지하지 않을 것으로 보인다. 나아가 BRI에 대하여 미국 중심의 인도-태평양 전략을 지속하여 추진할 것이다. 또한, 미국과 중국 상호간의 투자활동을 제한할 수 있다.

미국이 세계경제를 운용하는 리더십 역할에서 멀어질수록(특히 트럼프식 비관행적인 형태로 멀어진다면) 중국에게 필요한 경제질서를 중국 스스로 만들어 내게끔 오히려 중국을 밀어붙이는 형국이 될 수 있다. 이 경우 중국 주도의 세계경제질서(국제금융질서를 포함하여)가 성립할 가능성이 커진다. 그러나 대부분의 학자들과 전문가들이 지적하듯 대안적 금융질서에 대한 비전과 모델이 중국 정책결정자 혹은 전문가 커뮤니티 내에 부재하다.³⁰³⁾

우선, 중국은 높은 수준의 자본 통제로 국가 간 금융 이슈의 영향으로부터 상대적으로 차단되어 있기 때문에 금융규제에 얽힌 전문성이 높지 않다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계표준설정기구(Standard Setting Bodies: SSBs)에 편입된 다른 개발도상국과 마찬가지로 금융 기준을 평가하고 만들어 낼 전문 역량이 부족하다.³⁰⁴⁾

303) D.W. Drezner.(2014), *The System Worked: How the World Stopped Another Great Depression*, Oxford: Oxford University Press.

304) Andrew Walter, "Chinese Attitudes towards Global Financial Regulatory Cooperation: Revisionist or Status Quo", in Eric Helleiner, Stefano Pagliari and Hubert Zimmermann eds.(2010), *Global Finance in Crisis: The Politics of International Regulatory Change*, London: Routledge; Andrew Walter (2016), "Open economy politics and international security dynamics: Explaining international cooperation in financial crises", *European Journal of International Relations*, 22-2; Chunhang Liu (2015), "国际银行监管框架的反思" [Reflections on the International Banking Regulatory Framework], *金融监管研究* [Financial Regulation Studies], 1, pp. 6-14; Hyoung-kyu Chey (2016), "International financial standards and emerging economies since the global financial crisis", *Global Financial Governance Confronts the Rising Powers: emerging perspectives on the new G 20*, pp. 211-235; David Kempthorne (2015), "China's Role in Financial Standard Setting aft

중국은 세계표준설정기구에 편입됨으로써 고양된 상징적인 국제 지위가 지금까지 주된 관심사였다고 평가된다. 따라서 중국이 백지상태에서 시작하는 것이 아니라 기존의 규제담당기관(rule-setting bodies)에서 학습과정(learning process)을 상당 기간 거칠 것으로 예측되고 있다.³⁰⁵⁾

2008년 글로벌 금융위기 이후 세계표준설정기구의 은행(BCBS), 회계(IOSCO), 보험(IAIS) 영역 모두에서 중국의 의사결정권이 크게 향상되었음에도 규칙제정자로서 중국의 역할은 미미하다는 점, 국제금융규제 규범과 규칙을 오히려 중국 국내의 금융규제에 활용하는 측면이 강하다는 점에서 그러하다.³⁰⁶⁾

따라서 중단기적 관점에서 보면 중국은 미국 주도의 다자주의 틀 안에서 미국과 협력과 경쟁을 하며 대안 국제금융질서를 구축할 비전과 역량을 키워 나가는 전략을 취할 개연성이 높다.

3) 미국의 패권적 리더십 회복(G1)

이 시나리오는 급격한 리더십 공백이 생기지 않을 정도로 미국이 리더십 의지를 회복하는 것을 가정한다. 전술하였듯이, 중단기적 관점에서 보면 중국은 미국 주도의 다자주의 틀 안에서 미국과 협력과 경쟁을 하며 대안 국제금융질서를 구축할 비전과 역량을 키워 나가는 전략을 취할 개연성이 높기 때문이다. 이는 미국 중심의 현 체제의 (큰 변화가 없는) 지속을 의미하는데 G20 및 다자협력의 큰 틀 아래 중국이 편입됨을 의미한다. 향후 미-중 역량의 균형 변화에 따라, 중국의 전문 역량 강화에 따라, 또 미국의 중국 부상 수용 정도에 따라 미국 패권 리더십 체제는 중국과 협력과 경쟁적 성격을 오가게 될 것으로 보인다.

먼저 중국은 경제 규모에 맞는 IMF 쿼터 증가(현 중국 GDP 비율이 16%인 데 비해 IMF 쿼터는 6%)를 요구할 수 있고 미국은 이를 수용할 수 있다. 흥미로운 점은 미국 역시

er the 2007-2009 Financial Crisis: The Case of Basel III and Shadow Banking Reform", *Enter the Dragon: China in the International Financial System*.

305) David Kennedy (2018), *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*, Princeton: Princeton University.

306) Andrew Walter(2010), Ibid; Andreas Nolke (2015), "International Financial Regulation and Domestic Coalitions in State-permeated Capitalism: China and Global Banking Rules", *International Politics*, 52-6; David Kempt home,, Ibid.

경제규모(25%)에 비해 작은 쿼터(16%)를 가지고 있기 때문에 협력적 미-중 관계 아래에서 IMF 개혁은 과대 대표된 유럽 국가들의 쿼터를 줄이는 방향으로 진행될 가능성이 크다. IMF 등의 국제기구는 20세기 이후 이어져 온 미국과 유럽 사이의 전략적 연결의 상징이라고 볼 수 있는데, 이것이 가장 가시적으로 드러나는 영역이 IMF와 World Bank 수장을 각각 미국과 유럽이 돌아가며 맡는 일종의 신사협정이다. 그런데 지난 10월 1일 불가리아 출신 크리스탈리나 게오르기예바(Kristalina Georgieva)가 동유럽(비서유럽 및 비미국) 출신 최초로 IMF 총재 자리에 올랐다는 사실을 눈여겨볼 만하다. 이 사건을 두고 대부분의 국제기구에서 불문율로 작동하던 미국과 서유럽 사이의 관행이 희석되고 있다는 해석도 있다. 만약 미국이 이러한 움직임을 보인다면, 즉 지난 세기 G2로서 대부분의 정책결정에 궤를 같이해 온 유럽을 방기하려 한다면, 평소 금융 분야에서 시장친화적인 정책을 추진해 온 미국에 불만을 품고 있던 유럽 세력이 선제적으로 중국과 가까워질 가능성 역시 상존한다.

한편, 중국이 금융 분야의 전문 역량을 키워나가기 위하여 FSB 활동을 확대하면서 더 많은 책임을 맡고자 할 수 있으며 동시에 미국의 AIIB 및 BRI 가입을 추진할 수 있다. 동시에 동아시아 지역 금융안전망외교에서 중국의 치앙마이이니셔티브 리더십, IMF 연계 유지, 치앙마이이니셔티브를 시발점으로 다른 지역금융안전망을 발전 및 확대시켜 IMF 및 미국 중심의 이전 국제질서를 대체하려고 할 수 있다. 이러한 가운데 중국은 이익에 따라 규칙 준수와 규칙 위반을 반복할 것으로 예상된다. 이전 G20에서 그림자 은행 규제와 관련한 조치를 전반적으로 합의했음에도 FSB의 정책 추천이 중국의 상황에 맞지 않는다는 점을 들어 이행하지 않았던 사례, 고도 경제성장 목표를 낮출 필요가 있다는 IMF, World Bank, FSB의 정책 권고를 이행하지 않았던 사례가 있기 때문이다.

4) 탈패권적 미·중 협력(G0 혹은 G2)

버그스틴(Bergsten)은 미국 중심의 자유주의 경제질서가 리더인 미국 없이도 유지되는 '안정적 G0'의 가능성을 열어 두는데, 이는 금융 분야에서(적어도 장기적 관점에서 보면) 유지되지 못할 가능성이 크다. 헬라이어너(Helleiner)(2014)가 지적하였듯이 현 금융 질서는 미국의 최종 대부자 역할에 많은 부분 의지하고 있을 뿐만 아니라, 이제까지 G20 틀 아래 진행되어 왔던 규제개혁 논의 역시 금융시장에서 지배적인 위치를 차지하는 미

국의 적극적인 참여 없이 의미 있는 발전을 기대하기 어려웠기 때문이다.³⁰⁷⁾

헬라이너(Helleiner)와 팔리가리(Paligari)(2011)가 주장한 협력적 탈중심화(cooperative decentralization)의 가능성 역시 존재한다.³⁰⁸⁾ 이는 모이세스 나임(Moises Naim)(2009)이 주장한 소다자주의(minilateralism)의 개념과도 일치한다.³⁰⁹⁾ 국제적 차원의 규제개혁이 어렵다고 본 행위자들은 서로 뜻이 맞는 작은 합의체를 만들어 의미 있는 정책 공조를 꾀할 것이라는 주장이다. BCBS의 사례에서 보듯 Transnational executive network(TEN)를 비롯한 국가 외 행위자가 큰 영향력을 미치고 있다는 점 역시 간과할 수 없다.

그러나 협력적 탈중심화는 단기적 혹은 과도기적으로만 존재할 것으로 보인다. 현 국제금융질서 아래 상존하는 금융/경제위기의 가능성이 높아질수록 군소행위자들은 보다 일원화된 리더십을 요구할 가능성이 높기 때문이다(예를 들어, 대규모 재원을 가진 최종 대부자가 필요한 경우나 금융위기의 전염성을 고려해 볼 때 어느 한 지역의 행위자들만을 규제하는 것이 현실적으로 얼마나 효과가 있는가?). 일원화된 현재 금융질서의 맥락에서 중국은 미국 중심의 금융질서에 상대적으로 비판적인 유럽에 공을 들일 가능성이 높다. 따라서 이 시나리오에서 가장 유의미한 중단기적 전망은 중국이 G2로서 유럽과 협력하여 미국 중심의 현 체제의 변화를 이슈별로 모색하는 것이 될 것이다.

종합하면, 미-중 관계를 중심으로 예측한 2030~2050의 국제금융질서는 다음과 같다. G1(미국 주도의 국제금융질서의 지속)의 가능성이 크나, 점차적으로 미국과 중국이 경합하는 G2로 이행할 개연성이 있다. 중국의 국제금융질서 운용에 대한 비전, 역량, 중국 내 금융산업의 제도적 기반 구축에 달려 있을 것으로 보인다. 중국은 최근 ‘외상투자법’을 제정하여 변화하는 국내외 금융시장 환경에 맞게 외국인 투자 관련 중국의 법률체계를 재정비하여 대외개방을 확대한다는 기본 취지를 밝히는 등 중국의 국제금융 역량 강화에 주목하고 있다.³¹⁰⁾ 이와 함께 2008년 이후 중국이 야심 차게 추진하고 있는 중국 위안화 국제화의 성공 여부도 ‘경합적 G2’의 실현 여부에 중요하게 작용할 것으로 전망된다.

307) Eric Helleiner, Ibid.

308) Eric Helleiner and Stefano Paligari(2011), “The End of an Era in International Financial Regulation? A Post-crisis Research Agenda”, *International Organization*, 65-1, pp. 169-200.

309) Naim Moises(2009), “Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action”, *Foreign Policy*, 173, pp. 136.

310) 김예경(2019), 「중국의 외국인 투자관련 법률 제정」, 『외국입법 동향과 분석』, 서울: 국회입법조사처.

4 한국의 대외 금융외교 전략

미국의 수성과 중국의 거센 도전이 예상되는 국제금융질서의 변환기에 한국금융외교는 어떠한 전략과 정책을 구사하여야 할까? 최근 국제정치경제 분야에서 활발하게 논의되고 '신흥국 금융전략 이론과 전술한 내용을 토대로 다음의 네 가지 전략을 제시하고자 한다.³¹¹⁾

먼저, 금융안정성이다. 둘째는, 금융안전망 확충이다, 셋째는 금융시장 확대 전략이다. 마지막은 미래금융 외교로 그 중요성이 점차 확대될 것으로 전망된다. 금융안정성 확보, 금융안전망 확대는 '방어적 전략'이며, 금융시장 확대와 미래금융은 '공세적 전략'에 속한다. 아래에 각 전략의 구체적 내용을 부가적 전략(기존에 한국이 이미 시행하고 있는 정책으로서 향후 강화/보강을 제시하는 것)과 선택적 전략(새로운 전략이나, 혹은 특정 시점에 정책 사이에서 '선택'이 필요한 것)으로 구분하여 논의한 후 한국이 이들 전략의 수월성을 높이기 위한 방안으로 '동아시아 지역과 글로벌 다자주의 연계'를 제시한다.

1) 금융 안정화 전략

개방경제인 한국에 국제금융질서의 불안정성은 무역과 투자에 치명적일 수밖에 없어 금융안정화 다자외교는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 금융안정화를 위한 핵심규제기관은 G-20, 바젤은행감독위원회, 금융안정위원회(FSB)로 볼 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 바젤 III의 출범, FSB 출범 등 금융안정성 강화를 위한 제도적 개선이 일정 부분 이루어졌으나 2018년 5월 미국에서 금융안정성 강화의 심볼로 간주되어 온 도드-프랭크(Dodd-Frank)법을 대폭 완화하는 '경제성장, 규제완화 및 소비자 보호법'이 미국 의회에서 통과되는 등 금융시장의 불안정성이 다시 대두되고 있다. 한국은 상기한 글로벌 금융규제기관의 회원으로서 금융안정화가 퇴보가 아닌 강화되는 방향으로 규칙 제정이 이루어질 수 있도록 타 회원 국가와 적극적인 협력을 하여야 한다. 한국과 같은 수출주도형 개방국가들이 일차 협력 대상이다.

한국의 금융안정성 강화를 위한 다자전략의 핵심은 바젤 IV의 구축에 중요한 역할을

311) Armijo, Leslie and Saori N. Katada(2014), "Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers", *New Political Economy*, 20-1, pp. 42-62; Katada, Saori N., Cynthia Roberts, and Leslie Armijo, "The Varieties of Collective Financial Statecraft: The BRICS and China", *The Political Science Quarterly*, 132-3, pp. 403-44.

하는 것으로 부가적 전략과 선택적 전략 양면이 다 있다. 바젤 IV에 포함되어야 할 내용은 다음의 세 가지이다. 먼저, 은행들의 위험자산 분류 등 리스크 계산에 있어 글로벌 표준 모델을 만들어 기존의 은행 내부모델 활용을 허용하는 임의성을 극복해야 한다(선택적 전략). 다음으로 바젤 III가 3%로 설정한 최소 레버리지 비율을 상향해 은행의 지급준비율을 높여 은행의 안정성과 소비자보호를 도모해야 한다(부가적 전략). 마지막으로 'SIFIs'의 감독 관리를 강화하여야 한다(부가적 전략). 전술한 미국의 법 개정은 SIFIs를 자산 500억달러 이상에서 2500억달러로 상향 조정하는 것이 골자인데 대표적인 규제완화 정책이다. 다시 말해 다수의 대형 금융기관이 도드-프랭크 법안에 명시된 감독 관리를 받지 않게 되었다는 것을 의미한다.³¹²⁾

2) 금융안전망 전략

1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기의 큰 파고를 거친 한국에 있어 금융안전망 확충 역시 다자금융외교 전략의 핵심 방어기제이다. 금융안정성이 예방성 정책이라면 금융안전망 확충은 금융위기 예방과 동시에 금융위기 시 신속하고 효과적으로 구제금융을 제공하여 금융위기를 조기에 진압하는 것에 관한다. 글로벌 차원에서는 IMF, 동아시아 지역 차원에서는 치앙마이이니셔티브가 대표적인 금융안전망 외교의 대상이다. 따라서 한국은 금융위기의 예방과 금융위기 시 신속한 관리를 위한 방안 마련을 위해 두 기관 모두에서 적극적인 다자외교를 펼쳐야 한다. 이와 함께 세계경제의 상호의존 심화에 따른 금융위기의 전염성을 고려해 볼 때 글로벌 차원과 지역 차원의 위기대응 메커니즘을 효과적으로 연계시키는 정책적 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

먼저, 글로벌 차원에서 G20과 IMF 총회를 통해 IMF의 개혁을 이끌어야 한다(부가적 전략). 전술한 서울 회의에서 쿼터 이전과 금융위기 예방에 방점을 둔 신용라인 제공 등 일정 부분 IMF 개혁을 이루어 내었지만 여전히 IMF에 대한 비판은 적지 않다. 대표적으로 IMF 구제금융 조건의 경직성과 금융위기 국가의 경제정책과 제도에 대한 몰이해성 등이 거론되고 있다. 이에 대한 반작용으로 동아시아를 비롯하여 유럽에서조차(대대로 IMF 총재는 유럽인이 맡아 왔다) 독자적인 금융안전망의 필요성이 강하게 제기되고 있는 형편이다. 전술하였듯 유럽의 경우 2010년 그리스 등 국가부채 위기를 계기로 유럽금

312) 이재화(2019), 「미 도드-프랭크(Dodd-Frank)법 개정의 의미」, 『외국입법 동향과 분석』, 서울: 국회입법조사처.

융안정기금(European Financial Stability Facility)을 창설하고 이를 확대하여 유럽안정메커니즘(European Stability Mechanism)을 발족시켰다. 이에 더해 2017년 유럽안정메커니즘을 강화한 유럽통화기금(European Monetary Fund)의 창설 제안까지 나왔다.

다음으로 동아시아 지역 차원에서 한국은 치앙마이이니셔티브를 대폭 강화하는 데 노력하여야 한다(부가적 전략).³¹³⁾ 한국은 2000년 치앙마이이니셔티브의 출범에 크게 기여하였고 이후 다자화 과정에서도 중국과 일본의 견해 차이를 조정하는 등 적극적인 다자금융외교를 펼쳐 왔다. 이러한 노력에도 치앙마이이니셔티브가 독자적인 금융안전망의 역량을 갖추고 있다고 보기는 어렵다. 단적인 예로 치앙마이이니셔티브는 구제금융지원에 있어 IMF 연계 비율이 70%에 달한다. 치앙마이이니셔티브의 기금운영 형태도 현재의 약속어음 방식에서 선납기금으로 바뀌어야 한다. 또한 구제금융의 발동 절차, 실행 조건 등에 대한 규범과 규칙 등도 여전히 구체적으로 마련되어 있지 않다. 한국이 IMF 연계 비율 축소, 선납기금 구축, 구제금융 원칙 마련에 역량을 집중하여 치앙마이이니셔티브가 동아시아 지역금융안전망의 역할을 충분히 해 낼 수 있도록 물질적 지원, 정책담론과 아이디어 제공, 회원국 간 의견 대립 조정 등을 전략적으로 추진하여야 한다. 이를 토대로 글로벌 IMF와 동아시아의 치앙마이이니셔티브의 효과적인 정책공조를 도모할 수 있다.

다만, 치앙마이이니셔티브와 같은 다자간 통화교환협정뿐만 아니라 다양한 양자간 통화교환협정 구축에도 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 주요 통화국과의 통화교환협정은 국제금융시장의 불안으로 인한 충격이 발생할 때 금융안정을 다질 수 있는 실질적인 수단이 될 뿐만 아니라 한국의 금융 시스템에 대한 타국의 신뢰를 높일 수 있다는 점에서 금융안전망을 형성하는 중요한 요소가 될 수 있다. 현재 국제금융시장에서 큰 영향력을 가진 통화는 미달러화, 유로화, 엔화, 파운드화, 호주달러화, 캐나다달러화, 스위스프랑 등이 있는데 이 가운데 한국은 호주, 캐나다, 스위스와 통화교환협정을 맺고 있다.³¹⁴⁾ 이

313) 치앙마이이니셔티브는 2000년 5월 태국 치앙마이에서 개최된 동남아시아국가연합(ASEAN)과 한국·중국·일본의 재무장관 회의에서 역내 외환위기 발생을 방지하기 위하여 체결한 통화교환협정이다. 이것의 제도적 목적은 동아시아에서 금융위기의 재발을 미연에 방지하고, 위기 발생 시 신속한 유동성 공급을 통한 금융위기의 조기 진압으로 요약된다. 자세한 논의는 다음을 참고할 것.

이용욱(2015), 「경제위기, 지역협력의 제도화, 융합과정모델: 치앙마이 이니셔티브」, 『평화연구』, 제23집(1), pp. 263-264.

가운데 특히 미달러화가 국제금융시장에서 압도적인 중요성을 가진다는 점을 감안한다면, 미국과의 통화교환협정을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

3) 금융시장 확대 전략

금융시장 확대 전략은 공세적 전략으로 경제성장과 투자에 필요한 원활한 자본의 수요와 공급에 관한다. 대표적으로 두 가지 정책을 고려할 수 있다. 첫째는 동아시아 역내 공동자본시장의 확대이다(부가형 전략). 다음으로 한국을 동아시아 금융 허브로 구축하는 전략이다(선택형 전략). 이는 금융국제화를 통해 한국이 다자금융외교를 펼칠 수 있는 공간을 확충하게 해 줄 뿐만 아니라 국내 금융산업의 발전을 도모하는 데 도움을 줄 수 있다.

동아시아 역내 공동자본시장 확대 전략의 핵심은 기존의 아세안+3 주도로 추진되고 있는 ‘아시아채권시장 이니셔티브(Asian Bond Market Initiative)’를 강화하는 것이다. 아시아채권시장 이니셔티브는 2002년 발족하였는데 동아시아 역내 자본시장발전 방안으로 동아시아가 해외자본과의 거래과정에서 겪는 이중불일치(환율과 만기 불일치)를 완화하고 동아시아 자본시장을 발전시켜 역내 자본이 역외로 유출되어 역내로 다시 환류하는 구조를 탈피시키는 목적을 가지고 있다.³¹⁵⁾

특히 아시아채권시장 이니셔티브는 투자금 유치에 어려움을 겪고 있는 중소기업의 자본확충에 중점을 두고 있어 한국의 중소기업에도 실질적인 도움이 될 수 있다. 역내 국가 간 채권발행과 운영 등에 있어 규범과 규칙이 상이한 관계로 아시아채권시장 이니셔티브의 발전은 다소 정체되어 있는데 역내 국가 중 가장 자본시장이 발전한 한국이 선도하여 규제와 규범의 조화를 이루어 내어 동아시아 공동자본시장의 활성화를 이끌어 내야 한다.

한국의 동아시아 금융 허브 전략은 당초에 노무현 정부(2003년)에서 ‘동북아 금융 허브 전략’으로 추진되었는데 큰 결실을 맺지 못하였다.³¹⁶⁾ 대표적인 실패 원인으로 원화를 매개로 한 (타 동아시아 국가 대비) 금융산업 비교우위 전략이 지목되어 왔다. 동아시아 금융 허브 전략이 재추진된다면 달러, 위안화 등 다른 나라 화폐를 적극 활용하여 역

314) 한국은행 보도참고자료(2020. 2. 6.), 「한국은행·호주중앙은행 통화스왑 규모 확대 관련 참고자료」.

315) 이용욱(2011), 「글로벌 금융위기와 동아시아 금융협력-아시아 채권시장 이니셔티브의 형성과 발전」, 『세계정치』, 제15집, pp. 91-92.

316) 이왕희(2006), 「세계금융 중심도시 네트워크의 국제정치경제 「동북아 금융허브 추진계획」 비판」, 『국가전략』, 제12집(4), pp. 61-62.

외 금융시장(offshore money markets)을 발전시키며 다양한 금융상품 개발에 주력하여야 한다. 각종 세금 혜택과 인센티브를 제공하여 외국 투자가들의 자본을 유치하고 이 자금들이 동아시아에 재투자하는 과정에서 금융거래가 활발히 일어나게 한 싱가포르의 성공 사례는 한국에 시사점을 준다.

4) 미래 지향적 금융외교

디지털 경제, 블록체인과 암호화폐, 핀테크를 개별 혹은 종합적으로 연결하는 글로벌 거버넌스의 정치는 이제 본격적으로 막이 오르고 있다. 거래의 제도화, 세금(법인세, 소득세, 양도소득세 등)과 M&A 규제, 빅데이터 규제 등 미래금융이 세계금융규제 당국 간 협의의 주요 의제로 부상하고 있는데 한국이 국내외 금융역량 강화를 통해 이들 영역에서 아이디어 리더십과 실익을 동시에 달성할 수 있는 방안을 마련하는 것이 핵심이다(선택형 전략). 특히 비은행 디지털 국제금융 서비스의 급성장은 주목하여야 한다.³¹⁷⁾

미국의 디지털 금융서비스는 페이팔(Paypal)이 주도하고 있는데 온-오프라인 모바일 결제와 모바일 자산운용, 모바일 대출 등을 체계적으로 연결한 플랫폼 금융 서비스를 확대하고 있다. 중국 역시 알리바바, 텐센트 등 디지털 금융 분야가 약진하고 있다. 이러한 맥락에서 디지털 국제금융의 표준화의 정치는 심화되고 있는데, 미국의 '네트워크 규제 완화'와 중국의 '네트워크 주권' 간의 플랫폼 경쟁이 향후 본격화될 것으로 전망된다.³¹⁸⁾

한국은 네트워크 플랫폼 경쟁에 주도적으로 참여하고 대응하여 디지털 국제금융 규범이 한국의 선호도와 일치될 수 있도록 정책적 노력을 경주하여야 한다. 한국이 디지털 국제금융 전략의 계획과 운영에 있어 영국 사례를 살펴볼 필요가 있다. 영국이 2010년 이래로 추진 중인 '테크시티 프로젝트'인데 이에 대한 심도 있는 연구를 진행해 볼 필요가 있다. '테크네이션 프로젝트'라고도 불리는 이 프로젝트는 핀테크 선도와 인력 양성, 스타트업 지원, 글로벌 금융혁신 네트워크(Global Financial Innovation Network: GFIN)의 설립을 통해 영국 주도의 글로벌 규제샌드박스 조성을 목표로 하고 있다. 이를 통해 런던을 유럽 최고의 핀테크 허브로 만들고 핀테크 거버넌스 역시 영국이 주도하고자 한다.

317) 서봉교(2019), 「미중 금융 패권 경쟁과 중국의 디지털 국제금융 도전」, EAI 특별기획논평시리즈, 서울: 동아시아연구원.

318) 박지영·김선경(2019), 「디지털 무역 경쟁과 데이터 보호주의」, 『이슈브리프』, 서울: 아산정책연구원.

런던의 테크시티는 해당 지역의 역사적인 배경을 바탕으로 성장과 가능성을 보고 적극적인 지원을 아끼지 않은 공공의 노력과 민간의 거버넌스가 잘 조화를 이루어 성공을 일구어 낸 사례이다. 테크시티가 발전할 수 있는 바탕에는 창조성에 근간한 산업정책, 스타트업의 실질적인 생태계 조성, 지적재산권의 보장과 인프라 조성, 관련 기관들의 협업이 있었다.

먼저, 영국 정부는 성장을 저해하는 장벽을 해소할 수 있도록 ‘문제해결형 정책’을 추진하였다. 단순히 기술발전을 위한 지원뿐 아니라, 기획자들의 아이디어를 매력적인 결과물로 만들어 내기까지 불필요한 행정 절차를 간소화하고 기업 친화적인 정책을 펼쳤다. 이는 예산의 많은 부분이 기술 및 연구개발에 배정되어, 생산자들이 결과물을 내기까지, 그리고 그 결과물들을 홍보하는 데 배정할 예산이 부족한 현재의 우리나라 상황과 비교할 수 있다.

둘째, 스타트업의 생태계 조성을 위하여 ‘테크시티 UK(Tech City UK)’와 같은 스타트업 생태계 조성 전문기관이 의사소통자가 되어 스타트업들의 실질적인 의견을 정책 관계자들에게 전달하고, 정책에 반영하도록 구조화하였다. 또한 기관, 개인 투자자, 은행 등 금융기관과의 정례적인 네트워킹을 제공하여 투자자들의 스타트업 투자가 자연스럽게 이루어지는 환경을 만들었다는 점에서 창조적인 환경(creative milieu)을 조성했다고 평가받는다. 현재 영국은 지역별로 테크시티 UK를 운영하면서 영국 전역에 이러한 혜택이 돌아가도록 하여 전국 모든 지역에 스타트업 활성화를 기대하게 되었다.

셋째, 특허로 발생한 수입에 대해서 세율을 낮게 책정하는 제도, 즉 특허박스(patent box) 인센티브제를 시행함과 동시에 신생 기업들이 저렴한 임대료로 공동 작업할 수 있도록 테크허브(Tech-Hub)를 공급하며 인프라를 조성했다. 실제로, 테크시티에 입주한 관련 업종의 기업들 간에는 협업을 통하여 다양한 첨단 기술들을 개발하고자 하는 노력이 이루어지고 있다.

넷째, 2011년 시작되어 정례화된 ‘The Tech City Breakfast events’를 통해 공공-민간이 상호 의견 교류의 시간을 가지며, 다양한 의견을 반영하여 공공의 역할 및 방향을 설계하였는데, 이때 정부의 역할을 명확히 설정하고, 시장의 자발적 활동을 침해하지 않는 범위에서 제도적 지원을 수행하였다. 더불어, 산업정책의 수립과 집행에 이해관계를 가지는 다양한 정부부처가 참여했다. 최근 대중문화와 문화콘텐츠, 디지털과 고급 예술

의 경계가 허물어지며 다양한 시도들이 이루어지고 있는데, 이러한 경향에 발맞추어 정부 차원에서 유연하게 대처할 수 있는 조직을 만든 것이 우리에게 많은 시사점을 준다.³¹⁹⁾

5) 지역과 글로벌 다자주의 연계

국제정치에서 금융과 통화의 영역은 세계경제질서의 근간으로서 대표적인 강대국 정치의 공간이다. 단적으로 지난 150년간 국제금융질서의 변화는 영국, 영국 패권의 몰락, 미국 패권의 등장에 따라 전개되었다. 이러한 맥락에서 중견국 한국이 단독으로 국제금융질서, 즉 상기한 금융안정화, 금융안전망, 금융시장 확대, 미래 금융의 변화를 한국의 선호대로 이끌어 낸다는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 한국의 선호를 국제금융질서에 반영하기 위해서는 다른 국가들과 정책공조가 필요하다. G20에서 MIKTA 외교 등 정책공조는 다양한 멤버십과 모양을 띌 수 있다. 따라서 한국의 정책수행능력에 대한 핵심 질문은 ‘국제금융질서의 변화를 추동함에 있어 한국의 선호도를 최대한 반영시킬 수 있는 정책공조의 형태는 무엇일까’로 귀결될 수 있다.

본 보고서는 이에 대해 ‘동아시아 지역과 글로벌의 다자주의 연계’를 제시한다.³²⁰⁾ 다시 말해, 한국은 다자주의를 매개로 동아시아 금융협력을 교두보로 삼고 이를 글로벌 차원의 협력과 경쟁과 연계하여 한국의 영향력을 극대화하는 것이다. 한국은 상술한 치앙마이이니셔티브, 아시아채권시장 이니셔티브 등 기존의 동아시아 금융협력의 제도화에 충력을 기울이고 이를 통해 동아시아 지역적 기반을 확보하여 G20 등 글로벌 차원에서 규칙제정자로 적극 활동하는 것이다. 한국은 동아시아 역내 다자주의 틀 안에서 공론을 통해 국제금융질서의 재구성의 정치에서 지역적 비전과 이익을 구성하는 중심에 설 수 있고 이 동아시아 정책공조의 중심성을 글로벌 차원으로 발신하여야 한다. 이는 한국과 같은 비강대국이 특정 이슈에 대해 다자주의를 출범시키고 제도적 틀을 구축하는 것에는 한계가 크나, 이미 작동 중인 제도주의 틀을 효과적으로 활용할 수 있다는 다자주의 협력에 관한 그간의 경험적, 이론적 근거에도 부합한다.

319) 이병민(2016), 「창조도시정책의 추진과정과 성과에 대한 연구: 영국의 테크시티 정책을 중심으로」, 『한국경제지리학회지』, 제19집(4), pp. 609-612.

320) 이용욱(2012), 「변환하는 세계금융질서와 한국의 선택: 지역과 글로벌의 다자주의 연계」, 『국가전략』, 제18집(3), p. 22.

[표 5] 한국의 금융외교전략 정리

	한국의 대표 전략
금융안정화	바젤 IV 구축(G20, 금융안정위원회, 바젤은행감독위원회 다자외교)
금융안전망	IMF 개혁, 동아시아 차양마이이니셔티브 강화, 글로벌과 지역 금융안전망 연계
금융시장 확대	아시아채권시장 이니셔티브 및 동아시아 역내 공동금융시장 확대, 동아시아 금융 허브
미래금융	미래금융 디지털 국제금융 규칙 제정, 영국의 '테크시티 프로젝트' 벤치마킹

출처: 연구진이 직접 작성.

제4절

통화전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 서론

본 연구는 국제통화체제의 미래를 전망해보고 이에 기초하여 한국의 통화전략을 제시하고자 한다. 국제통화체제는 국제거래에서 사용되는 통화에 대한 압도적인 영향력을 행사할 수 있는 패권국이 존재하는 패권체제인가 아니면 국제통화에 대한 영향력을 행사할 수 있는 복수의 통화강대국들이 존재하는 분권체제인가 하는 점으로 구분될 수 있다. 또한 통화패권국이 우선성을 부여하는 정책적 목표가 무엇인가에 따라서도 국제통화체제의 성격이 달라질 수 있다. 통화패권국은 자국통화의 국제적 신뢰를 유지하고 국제통화체제의 안정성을 도모하는 국제적 목표에 우선성을 부여할 수도 있고, 이와는 반대로 국내적 목표를 달성하기 위하여 자국통화의 국제적 지위를 활용할 수도 있다. 패권국이 존재하지 않는 상황에서도 국제통화의 지위를 가지고 있는 통화강대국들이 협력적 관계에 있다면 국제통화체제의 안정성을 유지하는 데 우선성을 둔 정책적 공조가 가능하지만 이 국가들이 서로 갈등적 또는 경쟁적 관계에 있다면 국내적 목표를 중심으로 둔 제로섬 게임 양상의 상호작용이 국제통화체제의 불안정성을 야기할 수 있다.

이와 같은 관점에서 국제통화체제의 미래를 전망해 보면 다음과 같은 시나리오가 제시될 수 있다. 가장 가능성이 높은 시나리오인 미국 패권에 기초한 국제통화체제가 유지되는 것이다(G1). 2000년대 말 미국 서브프라임 모기지 시장에서 시작된 위기가 미국 금융시장을 대혼란에 빠트렸지만 달러는 지금까지 여전히 압도적인 세계화폐의 지위를 유지하고 있다. 국제통화체제의 경로 의존성과 달러를 대신할 만한 대안적인 세계화폐의 부재라는 조건을 생각해 보면 향후 최소한 중기적으로는 달러를 중심으로 하는 국제통화체제가 유지될 가능성이 높다. 경로 의존성과 대안 부재로 인해 달러의 지위가 계속적으로 유지된다면 미국의 통화정책은 달러의 국제적 안정성과 신뢰성을 높이기 위한 국제적 목표보다는 국내 경제의 활성화를 위한 국내적 목표를 중심으로 이루어질 것이다. 이와 같은 경우에는 미국의 통화정책에 따른 대외적 압력과 불안정성이 증가할 것이다.

두 번째로 가능성이 높은 시나리오는 미국과 중국의 갈등적 분권체제이다(G0). 갈등적 분권체제는 미국과 중국 양자가 모두 국내적 목표를 중심으로 통화정책을 수립하여 양자의 통화 모두 국제적인 신뢰를 확보하지 못하는 상황이다. 이 경우에는 국제적 거래에 활용되는 일반적 지불수단에 대한 불확실성이 발생하여 국제통화체제의 불안정성이 야기될 것이다. 세 번째는 미국과 중국의 협력적 분권체제이다(G2). 미국과 중국의 협력적 분권체제는 미국과 중국의 상호의존적 관계를 보다 강화하는 형태가 될 것이다. 이는 세계의 은행으로서 미국과 세계의 공장으로서 중국이 상호 협력하는 체제이기 때문에 현존하는 글로벌 불균형을 해소하지 않고 계속적으로 유지하는 형태이다.

마지막으로 중국 패권에 기초한 국제통화체제도 상정해 볼 수 있다(G1). 중국이 새로운 통화 패권국으로 등장하기 위해서 무엇보다도 필요한 것은 막대한 무역수지 흑자에 기초한 채권국의 지위를 활용하여 국제금융시장의 중심지로 발돋움하는 것이다. 이를 위해 중국은 금융시장의 탈규제화와 개방화를 단행해야만 한다. 하지만 금융시장의 탈규제화는 중국 정부가 가지고 있는 경제적 통제력에 대한 심대한 상실을 의미하기 때문에 이는 중국 정치질서의 심대한 변화를 동반하는 일이 될 것이다. 이런 이유로 중국 패권에 기초한 국제통화체제는 가장 가능성이 낮은 것으로 평가할 수 있다. 하지만 만일 이러한 체제가 등장한다면 신흥 패권국으로서 중국은 위안화의 국제적 지위를 확립하는 데 초점을 둘 것이기 때문에 현재와 같은 환율갈등이나 국제통화체제의 불안정성은 상당히 줄어들 수 있다.

한국은 수출주도성장을 하는 소규모 개방경제체제(small open economy)이기 때문에 한국 통화정책은 환율의 급격한 변동성과 과도한 평가절상을 예방하는 두 가지 정책적 목적을 가지고 있다. 한국의 통화전략은 이와 같은 통화정책을 집행하기 위한 정책적 자율성을 확보하는 정치적 방법이다. 한국은 1997년 동아시아 금융위기 이후 외환보유고의 축적을 통해서 정책적 자율성을 확보하려는 전략을 추구해 왔다. 하지만 외환보유고의 증가는 기회비용을 동반할 뿐만 아니라 2008년 글로벌 금융위기 시 경험했던 것처럼 전 세계적 유동성 위기에 대체하는 데 한계가 존재한다.

따라서 앞으로 한국은 다음과 같은 통화전략을 추구할 필요성이 있다. 첫째는 다자주의적 외교를 통해서 자본통제 또는 자본관리조치 등과 같이 자본유입을 규제하는 조치에 대한 국제적 승인을 획득하여 통화정책의 자율성을 확보하는 것이다. 둘째는 통화패권국

또는 강대국들의 자의적 통화정책에 따라 글로벌 유동성이 변동하고 이로 인해 대외적 압력이 증가하는 것을 방지하기 위하여 통화강대국들의 행동을 일정 정도 제약할 수 있는 보편적으로 적용되는 국제적 규칙과 규범을 형성하는 것이다. 마지막으로 미국 등과 같은 통화패권국의 직접적인 압력에 다른 아시아 국가들과 정책적 공조를 통해서 대응하는 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 2장에서는 국제통화체제의 성격을 패권국의 존재 유무와 패권국의 성격을 중심으로 한 국제정치질서의 형태에 따라 분류하여 분석한다. 3장에서는 2장에서 분류한 국제통화체제의 성격에 맞추어서 국제통화체제의 미래를 전망해 본다. 4장에서는 한국의 통화정책의 목적을 환율의 변동성과 평가절상의 예방으로 상정하고 이러한 정책을 집행할 수 있는 자율성을 확보할 수 있는 통화전략을 제시한다. 마지막으로 5장에서는 논의의 내용을 정리하여 제시한다.

2 국제 통화체제의 성격

국제통화체제는 통화 태환성(currency convertibility)과 자본이동, 환율제도 등과 같은 국제무역과 투자에서 이루어지는 통화에 대한 공식적이고 비공식적인 규칙, 규범, 제도 등을 의미한다.³²¹⁾ 로버트 길핀(Robert Gilpin)이 지적한 것처럼, “모든 국제통화체제는 특정한 정치질서에 의존하고 있다”.³²²⁾

국제통화체제는 시장 행위자들에 의해서 자생적으로 형성되고 유지되는 질서가 아니라 특정한 정치적 권력관계에 토대를 두고 형성되고 유지되는 질서이다. 따라서 국제통화체제의 성격은 국제통화체제가 어떠한 성격의 정치적 관계에 의존하고 있는가에 따라 달라진다. 국제통화체제가 의존하고 있는 국제정치질서의 핵심적 요소는 국가 간의 상대적 힘의 배분 상태이다. 특히 국제정치질서의 핵심적인 상대적 힘의 배분 상태는 패권국의 존재 유무라고 할 수 있다. 찰스 킨들버거(Charles Kindleberger)가 분석한 것처럼, 1930년대의 대공황이 야기된 핵심적 이유는 국제통화체제가 붕괴되었기 때문이었다. 또

321) 김소영·양두용(2012), 「국제통화체제 개편논의와 신흥시장국의 선택」, 『미래 한국의 선택 글로벌 상생』, 서울: 동아일보사.

322) Robert Gilpin (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, p. 119.

한 국제통화체제가 붕괴된 주된 이유는 국제통화체제의 안정성을 유지하는 역할을 수행할 수 있는 패권국이 부재하였기 때문이었다.³²³⁾

이 점에서 패권국의 존재와 성격에 초점을 두고 국제통화체제의 성격에 대한 분석을 수행할 필요가 있다. 우선 국제통화체제는 국제거래에서 사용되는 통화에 대한 압도적인 영향력을 행사할 수 있는 패권국이 존재하는가 아니면 국제통화에 대한 영향력을 행사할 수 있는 복수의 강대국이 존재하는가 하는 점으로 구분될 수 있다. 패권국에 기초한 국제통화체제는 패권국의 통화가 국제거래의 지배적 기준통화로 활용되는 단일통화체제(single currency system)라고 할 수 있다. 이와 대조적으로 국제통화에 대한 압도적 영향력을 행사하는 패권국이 부재한 경우에는 복수의 강대국의 통화가 국제거래에서 공존하여 활용되는 다중통화체제(multiple currency system)가 형성된다.

또한 패권국이 존재하는 단일통화체제는 패권국의 성격에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. 패권국의 성격은 패권국의 통화정책에서 우선성을 부여하는 정책적 목표에 따라 달라진다. 우선 통화패권국은 국제거래에서 지배적으로 활용되는 자국 통화의 국제적 안정성과 신뢰성을 유지하는 데 정책적 목표를 둘 수 있다. 이와 반대로 통화패권국이 자국 통화의 국제적 지위를 활용하여 자국의 경제성장이나 물가안정 등과 같은 국내적 목표를 달성하는 데 우선성을 두고 통화정책을 수립할 수도 있다.³²⁴⁾

일반적으로 자국통화의 국제적 지위가 확고하다고 여겨지면 패권국은 자국통화의 국제적 신뢰보다는 자국의 경제성장이나 물가안정 등과 같은 국내적 목표에 우선성을 둔 통화정책을 실행할 가능성이 높다. 이에 반해 자국통화의 국제적 지위를 확고하게 할 필요가 있을 경우에는 국내적 목표를 어느 정도 희생하더라도 국제적 신뢰를 확보하여 기준통화의 지위를 유지하는 데 중점을 둘 것이다.

따라서 국제통화의 지위를 안정적으로 유지하고 있는 ‘확립된 패권국’(established hegemon)은 자국통화의 국제적 지위가 흔들릴 가능성이 높지 않다고 생각하기 때문에 통화정책에 있어서 국제적 목표보다는 국내적 목표에 우선성을 둘 것이다. 이에 반해 새롭게 등장하고 있는 ‘신흥 패권국(emerging hegemon)’은 자국 통화의 국제적 지위를

323) Charles P. Kindleberger (1986), *The World in Depression, 1929-1939*, Berkely: University of California Press.

324) Paola Subacchi (2010), "Who Is in Control of the International Monetary System?", *International Affairs*, 86-3, pp. 670-672.

확고히 구축하기 위해서 국내적 목표보다는 국제적 목표에 우선성을 둔 통화정책을 펼칠 것이다. 또한 다른 국가에 의해서 통화패권의 지위가 위협받는 ‘도전받는 패권국(challenged hegemon)’의 경우에도 패권국의 지위를 유지하기 위해서 국제적 신뢰를 회복하는 데 중점을 둘 것이다.

복수의 국가들이 국제통화의 지위를 가지고 있는 다중통화체제 역시 국제통화의 지위를 가지고 있는 강대국들의 정치적 상호관계의 성격에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. 국제통화의 지위를 가지고 있는 통화강대국들이 정치적으로 협력적 관계에 있다면 국제통화체제의 안정성을 유지하는 데 우선성을 둔 정책적 공조가 가능할 수 있다. 이와 같은 경우에는 국제통화체제의 안정성이 유지될 것이다. 하지만 통화강대국들이 서로 갈등적 또는 경쟁적 관계에 있다면 국제적 안정성을 위한 정책적 공조보다는 국내적 목표를 중심으로 둔 제로섬 게임 양상의 국제적 상호작용이 발생하여 국제통화체제의 불안정성이 야기될 수 있다. 지금까지의 논의한 국제통화체제의 성격을 표로 분류하여 정리하면 다음과 같다.

[표 6] 국제통화체제의 성격

구분	국내적 목표	국제적 목표
통화패권국	강압적 패권체제 (coercive hegemonic regime)	자비로운 패권체제 (benevolent hegemonic regime)
복수의 통화강대국	갈등적 분권체제 (conflictual decentralized regime)	협력적 분권체제 (cooperative decentralized regime)

출처: 연구진이 분류 및 작성.

강압적 패권체제는 통화패권국의 기축통화의 지위가 확고하여 통화패권국이 자국 통화의 국제적 안정성이나 신뢰성이라는 국제적 목표가 아닌 국내적 목표를 달성하기 위해서 통화정책을 수립하는 체제이다. 따라서 강압적 패권체제에서는 통화패권국의 통화정책이 직접적으로나 간접적으로 다른 국가의 통화정책에 대외적 압력으로 작용할 가능성이 높은 체제이다. 이에 반해 자비로운 패권체제는 통화패권국이 국제통화체제의 안정성을 위해서 일정 정도 자국의 국내적 목표를 희생하는 체제이다. 따라서 자비로운 통화체제에서는 통화패권국의 일정 정도의 희생에 기초하여 국제통화체제의 안정성이 유지되는 체제이다.

갈등적 분권체제는 국제통화의 지위를 가지고 있는 복수의 통화강대국들이 국내적 목표를 달성하기 위해 서로 갈등하는 체제이다. 따라서 갈등적 분권체제에서는 통화강대국들의 경쟁과 갈등으로 인해 국제통화체제의 불안정성이 야기될 가능성이 높아진다. 이에 반해 협력적 분권체제는 통화패권국은 존재하지 않지만 국가들 간의 상호협력 속에서 국제통화체제의 안정성을 유지하는 체제이다. 따라서 협력적 분권체제는 복수의 기축통화가 존재하는 다중통화체제임에도 상대적으로 안정적인 국제통화질서가 유지될 수 있다.

3 국제통화체제 전망

지금까지 논의한 국제통화체제의 성격에 따라 국제통화체제의 미래를 전망해 보면 네 가지 시나리오가 제시될 수 있다. 우선 1945년 이후 국제기축통화의 지위를 확고하게 유지해왔던 달러 패권이 지속되는 체제이다. 이 체제는 달러의 국제적 지위가 확고하기 때문에 미국의 통화정책이 국내적 목표를 중심으로 이루어지는 강압적 패권체제라고 할 수 있다. 이에 반해 현재 상승하고 있는 중국을 중심으로 국제통화체제가 재편된다고 한다면, 신흥 패권국으로 중국은 인민폐의 국제적 지위를 확립하기 위하여 인민폐의 국제적 안정성과 신뢰성을 확보하는 데 중점을 둔 통화정책을 수립할 것이다. 따라서 중국이 통화패권국으로 등장하는 질서는 자비로운 패권체제일 수 있다.

또한 달러의 국제적 지위는 하락하지만 중국이 달러를 대체할 만한 정도의 통화권력을 확보하지 못한다면 국제통화체제는 다중통화체제로 귀결될 것이다. 이러한 경우에는 현재 벌어지고 있는 것처럼 환율 등을 중심으로 한 미국과 중국의 갈등이 증폭된다면 국제통화체제는 갈등적 분권체제로 귀결되고 국제통화체제의 불안정성은 증폭될 것이다. 이에 반해 미국과 중국이 상호 협력하여 국내적 목표보다는 국제통화체제의 안정성이라는 국제적 목표에 중점을 두고 정책적 공조를 한다면 단일한 국제기축통화의 부재에도 불구하고 국제통화체제의 안정성이 유지되는 협력적 분권체제가 성립될 것이다.

국제통화체제의 미래를 전망해 보면 가장 가능성이 높은 시나리오는 미국의 달러패권이 계속적으로 유지되는 달러 중심의 강압적 패권체제이다. 그다음으로 가능성이 높은 체제는 달러의 지위는 하락하지만 중국 인민폐가 단일한 국제기축통화의 지위는 차지하지 못하는 다중통화체제이다. 그중에서도 현재 벌어지고 있는 미국과 중국 간의 갈등적

관계가 지속되는 갈등적 분권체제가 협력적 분권체제보다 더 가능성이 높다고 하겠다. 마지막으로 가장 가능성 낮은 체제는 중국이 새롭게 신흥 패권국으로 등장하는 자비로운 패권체제이다.

1) 미국 강압의 패권적 통화체제

현재 국제통화체제는 미국 패권에 기초하여 유지되고 있는 체제이다. 1945년 이후 달러는 사실상 유일한 세계화폐로 국제거래에 활용되어 왔다. 1970년대 초 닉슨 행정부의 금태환 정지로 인해 브레튼우즈(Bretton Woods) 체제의 금-달러 본위제가 붕괴되었을 때 달러의 지위가 흔들릴 것 같았지만 달러와 금의 연계성이 끊어진 이후에도 달러의 국제적 지위는 여전히 유지되었다.³²⁵⁾ 2000년대 말 미국 서브프라임 모기지 시장에서 시작된 위기가 미국 금융시장을 대혼란에 빠트렸고 이로 인해 달러의 패권적 지위가 유지되지 못할 것이라는 전망도 존재했지만 2008년 글로벌 금융위기 이후에도 달러는 여전히 세계화폐의 지위를 유지하고 있다.³²⁶⁾

이 점에서 국제통화체제의 미래를 결정하는 가장 중요한 요소는 달러가 계속적으로 세계화폐의 지위를 유지할 것인가 하는 점이다. 기본적으로 화폐는 일반적 지불수단(a general means of payment)의 지위를 사회적으로 부여받은 증표라고 정의될 수 있다.³²⁷⁾ 경제적 거래를 발전시키는 데 화폐가 가지는 유용성은 사회 구성원들이 모든 경제적 거래를 동일한 종류의 화폐를 통해서 수행해야지만 취득될 수 있다. 따라서 화폐는 특정한 거래가 아닌 모든 상품의 구매나 부채청산 등을 위한 일반적 지불수단의 기능을 수행하여야 한다.³²⁸⁾

달러가 현재 세계화폐의 지위를 차지하고 있는 이유 역시 달러가 모든 국제거래에서 활용될 수 있는 ‘일반적 지불수단’으로 받아들여지고 있기 때문이다. 따라서 달러의 미래를 분석하기 위해서는 달러에 국제적인 일반적 지불수단의 지위를 부여하는 요소가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 무엇보다도 국제거래에서 일반적 지불수단으로 받아들여지는

325) Eric Helleiner, (1994), *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca: Cornell University Press.

326) 위익책

327) John R. Searle (2017), "Money: Ontology and Deception", *Cambridge Journal of Economics*, 41-5.

328) Tony Lawson (2016), "Social Positioning and the Nature of Money", *Cambridge Journal of Economics*, 40-4.

국제기축통화의 지위를 확보하기 위해서는 통화가치의 안정성을 유지할 필요가 있다. 따라서 경상수지 흑자를 통한 채권국의 지위를 확보하는 것이 국제기축통화의 지위를 확보하기 위한 필수 조건이라고 할 수 있다. 하지만 국제기축통화의 기능을 수행하기 위해서는 경상수지 적자를 통해 글로벌 유동성을 계속적으로 공급할 필요가 있다. 이 점에서 통화패권국이 되기 위해서는 경상수지 흑자를 통한 채권국의 지위를 확보해야 하지만, 국제기축통화의 지위를 확보하고 나면 채권국의 지위를 약화시켜야만 하는 딜레마가 존재한다.³²⁹⁾

이 점에서 통화패권국이 계속적으로 자국화폐의 국제적인 일반적 지불수단의 지위를 유지하기 위해서는 금융시장의 발전이 필수적이다. 즉 경상수지 적자로 인해 발생할 수 있는 통화신뢰의 하락을 발전된 금융시장을 통해 이루어지는 자본수지 흑자로 상쇄할 필요가 있다. 따라서 달러의 미래에 큰 영향을 줄 수 있는 상대적으로 더 중대한 사건은 미국의 만성적인 무역적자가 아니라 2008년에 발생한 글로벌 금융위기였다. 하지만 2008년 금융위기가 미국에서 발생했음에도 미국 금융시장으로부터 자본이 유출되는 것이 아니라 오히려 자본이 유입되는 현상이 발생하였다. 즉 위기 이후 발생하는 ‘안전자산으로의 도피(flight to quality)’는 달러에서 벗어나는 것이 아니라 달러로 향하는 방식으로 이루어졌다.³³⁰⁾

2008년 금융위기에도 불구하고 달러가 여전히 국제기축통화의 지위를 유지하는 데는 다음과 같은 이유가 있다. 우선 국제통화체제의 경로 의존성이 달러의 지위를 유지하는 데 큰 기여를 하고 있다. 국제통화체제의 네트워크 외부성(network externalities)으로 인해 특정한 나라가 선택하는 국제통화는 다른 국가들의 선택과 연동되어 있다.³³¹⁾

국제경제의 거래비용을 낮추기 위해서는 각 국가들이 동일한 화폐를 사용할 필요가 있고, 따라서 국제통화의 변경은 개별적인 선택이 아니라 집단적인 선택을 통해서만 이루어질 수 있다. 하지만 모든 국가들이 집단적으로 국제통화의 선택을 동시에 변경한다는 것은

329) Leslie Elliot Armijo, Daniel C. Tirone and Hyoungh-kyu Chey(2019), "The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance", *New Political Economy*, p. 13.

330) 공민석(2018), 「미국 헤게모니의 변화와 2007-08년 금융위기: 미국의 통화·금융권력을 중심으로」, 『한국정치학회보』, 제52집(4), p. 142.

331) Barry Eichengreen(2008), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton: Princeton University Press, p. 27.

쉬운 일이 아니다. 이 점에서 국제통화체제의 네트워크 외부성은 국제통화체제의 경로 의존성을 야기하는 경향이 있다.

또한 국제통화체제의 경로 의존성과 더불어 달러를 대체할 만한 대안적 세계통화가 존재하지 않다는 점도 달러 패권이 유지되는 중요한 이유이다.³³²⁾

유로화와 인민폐의 영향력이 증가하고 있기는 하지만 두 화폐는 현재 달러의 지위를 넘어서지는 못하고 있다. 현재 유로는 달러 다음으로 가장 영향력이 있는 화폐이다. 유로가 등장했을 당시에는 달러가 영국 파운드화의 지위를 대체한 것처럼 유로가 달러의 지위를 대체할 것이라는 전망이 존재했었다.³³³⁾

하지만 유로화는 유로 지역이 달러의 영향력으로부터 자율성을 확보하는 데에는 성공했지만, 유로 지역을 넘어서는 국제적 영향력을 행사하는 데는 큰 성과를 보이지 못하고 있다. 특히 유로 지역은 정치적 통합을 달성하지 못하고 있기 때문에 국제적 영향력을 행사하는 데 한계를 보이고 있다.³³⁴⁾ 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 유로 지역의 위기를 관리하는 데 있어 중앙권위체가 부재하는 것은 큰 약점으로 드러났다.³³⁵⁾

이 점에서 유로가 달러를 대체하기 위해서는 정치적 통합이라는 큰 장애물을 극복해야 할 것이다. 중국은 엄청난 경상수지 흑자를 바탕으로 채권국의 지위에 올라서기는 했지만 인민폐가 달러의 지위를 넘어서기 위해서는 중국 경제체제가 가지고 있는 한계를 극복해야 한다. 중국이 새로운 통화 패권국으로 등장하기 위해 무엇보다도 필요한 것은 막대한 무역수지 흑자에 기초한 채권국의 지위를 활용하여 국제금융시장의 중심으로 발돋움하는 것이다. 이를 위해 중국은 금융시장의 탈규제화와 개방화를 단행하여야 한다. 하지만 금융시장의 탈규제화는 중국 정부가 가지고 있는 경제적 통제력에 대한 심대한 완화를 의미하기 때문에 이는 중국 정치경제체제의 심대한 변화를 동반하는 일이 될 것이다.³³⁶⁾

332) Jonathan Kirshner, (2014), "Same as It Ever Was? Continuity and Change in the International Monetary System", *Review of International Political Economy*, 21-5, pp. 1013-1014.

333) Robert Mundell, "The Euro and the Stability of the International Monetary System", in Mundell, Robert and Armand Clesse eds. (2000), *The Euro as a Stabilizer in the International Economic System*, New York: Springer Science+Business Media, p. 57.

334) Benjamin. J. Coehn (2008), "The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity", *International Affairs*, 84-3, pp. 459-460.

335) Hyoung-kyu Chye (2012), "Theories of International Currencies and the Future of the World Monetary Order", *International Studies Review*, 20-1, pp. 64.

336) Hyoung-kyu Chye (2013), "Can the Renminbi Rise as a Global Currency? The Political Economy of

국제통화체제의 경로 의존성과 달러를 대신할 만한 대안적인 세계화폐가 없다는 조건을 생각해 보면 향후 최소한 중기적으로는 달러를 중심으로 하는 국제통화체제가 유지될 가능성이 높다. 경로 의존성과 대안 부재로 인해 달러의 지위가 계속적으로 유지된다면 미국의 통화정책은 달러의 국제적 안정성과 신뢰성을 높이기 위한 국제적 목표보다는 국내 경제의 활성화를 위한 국내적 목표를 중심으로 이루어질 가능성이 높아진다. 즉, 미국의 통화정책에 따라 글로벌 유동성이 변화하고 이로 인해 국제통화체제의 변동성과 불안정성이 증가할 수 있다. 미국은 국내 경제의 문제를 해결하기 위해 경상수지 흑자국이 저평가된 통화를 유지하려는 목적으로 환율조작을 하고 있다는 대외적 압력을 지속적으로 행사할 것이다.³³⁷⁾

2) 미국과 중국의 갈등적 분권체제

현재 미국 달러에 기초한 국제통화체제는 국제거래에 달러만 사용되는 완전한 단일통화체제라고 할 수는 없지만 달러의 영향력이 여전히 지배적으로 유지되는 단일통화체제라고 할 수 있다.³³⁸⁾ 하지만 시간이 지날수록 유로화와 인민폐가 유럽과 아시아 지역에서 국제거래에서 활용되는 비중이 높아지면 현재의 단일통화체제는 ‘불균등한 다중통화체제’로 변모할 가능성이 존재한다.³³⁹⁾ 물론 완전한 다중통화체제로 변모되기 위해서는 중국과 유럽이 자신들의 정치경제체제의 개혁을 성공적으로 이끌어 내야만 할 것이다.³⁴⁰⁾

만일 미국의 계속적인 일방적 통화정책으로 인해 달러의 국제적 신뢰성과 안정성이 점차 하락하고, 이와 동시에 중국이 완전하지는 않지만 일정 정도의 금융 자유화와 인민폐의 국제화에 성공한다면 미국과 중국이라는 통화강대국이 공존하는 분권적 국제통화체제가 형성될 수 있다. 현재 미국과 중국은 경제적으로 상호의존적이기는 하지만 정치적으로는 갈등적인 관계이기 때문에 만일 분권적 국제통화체제가 형성되면 갈등적 성격의 분권체

Currency Internationalization”, *Asian Survey*, 53-2.

337) Freg C. Bergsten and Joseph E. Gagnon(2012), “Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order”, Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

338) Benjamin J. Cohen and Tabitha M. Benney(2014), “What does the International Currency System Really Look Like?”, *Review of International Political Economy*, 21-5.

339) Chey(2012), *Ibid.*, p. 52.

340) World Bank(2011), *Multipolarity: The New Global Economy*, Washington D.C.: World Bank, pp. 125-126.

제가 형성될 가능성이 높다.

미국과 중국의 갈등적 분권체제에서는 미국과 중국 모두 국내적 목표를 중심으로 통화 정책을 집행하여 국제기축통화의 안정성이 확보되지 못하는 상황이 발생할 것이다. 이 경우에는 국제적 거래에 활용되는 일반적 지불수단에 대한 불확실성이 증폭되어 국제통화체제의 불안정성이 야기될 가능성이 높다. 특히 이와 같은 갈등적 분권체제에서는 미국과 중국을 중심으로 국제무역에서 경쟁력을 확보하기 위해 경쟁적으로 평가절하를 시도하는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 갈등적 분권체제에서는 환율전쟁이 야기하는 불안정성이 국제통화체제의 지배적인 특징이 될 가능성이 크다.

3) 미국과 중국의 협력적 분권체제

미국과 중국은 정치적으로는 갈등적이지만 경제적으로는 상호의존적인 관계이기 때문에 경제적 상호의존성을 중심으로 협력적 분권체제가 형성될 수도 있다. 현재 중국이 미국을 상대로 한 무역수지 흑자는 자본계정을 통해서 미국으로 환류된다. 이를 통해 미국은 무역수지의 만성적인 적자를 계속적으로 유지할 수 있고, 중국은 미국이라는 거대한 수출시장을 활용하여 경제성장을 할 수 있다. 미국과 중국의 협력적 분권체제는 이와 같은 미국과 중국의 상호의존적 관계가 보다 강화되는 형태가 될 것이다. 즉 중국이 외환보유고 등의 형태로 미국 달러의 국제적 지위를 유지시켜 주고, 이에 따라 미국은 환율 문제 등의 대외적 압력을 완화하는 것이다.

이와 같은 협력적 분권체제는 세계의 은행으로서 미국과 세계의 공장으로서 중국이 상호 협력하는 체제이기 때문에 현존하는 글로벌 불균형을 해소하지 않고 계속적으로 유지하는 형태이다. 이를 위해서는 무엇보다도 미국이 다시 금융화(financialization)를 통한 성장을 재기하면서 중국의 수출시장으로 기능하여야 한다. 이와 같은 경우에 현재 나타나고 있는 환율을 둘러싼 미국과 중국 간의 갈등은 상당 부분 완화될 가능성이 있다.

하지만 협력적 분권체제의 문제는 세계의 공장으로서 중국이 미국을 주요 수출시장으로 하여 수출주도성장(export-led growth)하는 반면에, 세계의 은행으로서 미국은 금융화를 통한 부채주도성장(debt-led growth)을 지속하여야 한다는 점이다. 이는 2008년 글로벌 금융위기에서 드러난 것처럼 신용의 과도한 팽창으로 금융거품의 형성과 붕괴라는 금융적 혼란을 야기할 수 있다. 따라서 협력적 분권체제가 유지되기 위해서는 미국

의 부채주도성장이 금융위기로 빠지지 않도록 금융시스템에 대한 규제와 관리가 중요하다. 이 점에서 2008년 위기 이후 새롭게 도입된 거시건전성 규제가 금융거품의 형성을 어느 정도 사전에 제어할 수 있을 것인가 하는 점이 협력적 분권체제의 지속성에 영향을 줄 수 있는 핵심적 요인으로 기능할 것이다.³⁴¹⁾

4) 중국 패권하 자비로운 통화체제

중국 패권에 기초한 국제통화체제가 등장한다면 신흥 패권국으로서 중국은 위안화의 국제적 지위를 확립하는 데 초점을 둘 것이기 때문에 현재와 같은 환율갈등이나 국제통화체제의 불안정성은 상당히 줄어들 수 있다. 하지만 앞서 지적한 것처럼 중국이 새로운 통화 패권국으로 등장하기 위해서는 무역수지 흑자에 기초한 채권국의 지위를 활용하여 국제금융시장의 중심지로 발돋움하여야 하고, 이를 위해서는 금융시장의 탈규제화와 개방화가 필수적이다. 하지만 금융시장의 탈규제화로 인해 중국 정부가 가지고 있는 경제적 통제력이 상실된다는 것은 중국 정치체제의 심대한 변화를 의미하는 것이다. 이런 이유로 중국 패권에 기초한 국제통화체제는 가장 가능성이 낮은 것으로 평가할 수 있다.

4 한국의 통화전략

통화정책은 타 국가의 화폐에 대비하여 자국 화폐의 상대적 가치에 영향을 주고자 하는 정책으로 정의할 수 있다. 일반적으로 통화정책은 다음과 같은 두 가지 정책적 목표를 달성하고자 수행된다.

첫째는 환율의 안정성을 유지하는 문제이다. 환율의 급격한 변동은 국제무역과 투자의 거래비용을 증가시켜 경제성장을 방해하는 요소로 작용할 수 있다. 또한 급격한 환율의 변동은 금융시장의 혼란을 야기하는 원인으로 작용하기도 한다. 따라서 안정적인 국제거래를 지속하고 금융시장의 혼란을 예방하기 위해서는 환율의 안정성을 도모할 필요가 있다.

둘째는 화폐의 상대적 가치를 결정하는 문제이다. 즉 자국 화폐를 상대적으로 강한

341) Casey, Terrence(2015), "How Macroprudential Financial Regulation Can Save Neoliberalism", *British Journal of Politics and International Relations*, 17-2.

통화로 유지할 것인지 아니면 약한 통화로 유지할 것인지의 문제이다. 상대적으로 고평가된 통화는 구매력을 증진시켜 소비를 활성화하는 데 도움을 줄 수 있다. 반면에 상대적으로 저평가된 통화는 국제무역시장에서 자국 상품의 가격경쟁력 향상에 도움을 주어 생산을 활성화하는 데 기여할 수 있다.³⁴²⁾

기본적으로 한국은 수출주도성장을 하는 소규모 개방경제체제(small open economy)이기 때문에 안정적인 국제거래가 이루어질 수 있도록 환율의 안정성을 유지하는 것이 매우 중요한 문제이다. 또한 국제시장에서 한국 상품의 가격 경쟁력을 유지하기 위해서는 한국통화가 상대적으로 고평가되지 않도록 관리해야 할 필요성도 존재한다. 따라서 한국 통화정책은 환율의 급격한 변동성을 예방하는 것과 과도한 평가절상이 이루어지지 않도록 하는 두 가지 정책적 목적을 가져야 한다.

통화정책이 자국 화폐의 상대적 가치에 영향을 주고자 하는 정책이라고 한다면, 통화전략은 현재 주어진 대외적 환경 속에서 자국이 추구하는 통화정책을 집행할 수 있도록 하는 정치적 방법이라고 할 수 있다. 일반적으로 통화전략은 다음과 같은 두 가지로 구분될 수 있다.

첫째는 방어적(defensive) 통화전략이다. 방어적 통화전략은 자국이 추구하는 통화정책을 효율적으로 집행하기 위해서 대외적 압력을 일정 정도 차단하는 것을 목적으로 한다. 따라서 방어적 통화전략은 핵심은 자국이 추구하는 통화정책이 대외적 압력으로 무력화되는 것을 방지하여 통화정책의 자율성을 확보하는 것이다.

둘째는 공격적(offensive) 통화전략이다. 공격적 통화전략은 타국의 정책과 행동을 변경하여 자국이 추구하는 통화정책의 목적을 달성하기 유리한 환경을 조성하는 것이다. 이는 특정한 국가의 행동을 변경시키는 것을 목표로 하는 양자적(bilateral) 방식과 모든 국가들이 직면하고 있는 국제적 유인구조(incentive structure)를 변경하여 다른 국가들의 정책과 행동을 변경시키는 구조적(structural) 방식으로 구분할 수 있다.³⁴³⁾

공격적 통화전략을 수행하기 위해서는 다른 국가들이나 국제구조를 일방적으로 변경시킬 수 있는 관계적 또는 구조적 권력이 요구된다. 따라서 공격적 통화전략은 통화강대

342) Broz, J. Lawrence and Jeffry A. Frieden(2001), "The Political Economy of International Monetary Relations", *Annual Review of Political Science*, 4-1.

343) Armijo, Leslie Elliot and Saori N. Katada(2015), "Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers", *New Political Economy* 20-1, pp. 46-47.

국들만이 수행할 수 있는 통화전략이다. 한국은 국제통화질서에서 신흥시장국(emerging markets)으로 볼 수도 있지만, 경제선진국 클럽인 경제협력개발기구(Organization of Economic Cooperation and Development: OECD)의 구성원이기도 하다. 따라서 한국은 경제력의 측면에서 보면 더 이상 약소국이라고 할 수는 없지만 강대국이라고도 할 수도 없는 중견국의 위치를 점하고 있는 국가라고 할 수 있다.³⁴⁴⁾

중견국이라는 한국의 경제적 위상을 고려해 보면 한국이 공격적 통화전략을 추구하기에는 물리적 능력의 한계가 존재한다. 하지만 한국이 현재 직면하고 있는 상황은 대외적 압력에 따라 자국의 통화정책이 결정될 수밖에 없는 약소국의 상황과도 다르다. 이 점에서 한국이 추구해야 할 통화전략은 대외적 압력을 일정 정도 완화하여 통화정책의 자율성을 확보하고자 하는 방어적 통화전략이라고 할 수 있다.

한국의 방어적 통화전략의 핵심은 대외적 압력으로부터 정책적 자율성을 확보하는 것이다. 한국이 직면하게 될 대외적 압력은 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 글로벌 유동성의 변동에 따라 발생하는 구조적 압력이다. 둘째는 통화강대국의 직접적인 정치적 압력에 의해서 야기되는 관계적 압력이다.

우선 구조적 압력을 살펴보면, 선진국의 통화 공급은 대내적 신용공급의 증가에 따라 이루어지는 경우가 많지만, 한국 등과 같은 신흥통화국의 통화 공급은 대외적 자본의 유입과 유출에 기인한다. 2008년 글로벌 금융위기 시에도 미국의 금융거품의 형성과 붕괴는 대내적 신용공급의 증가라는 내생적(endogenous) 요인에 기인하는 측면이 컸다. 경상수지 흑자를 기록하고 있는 수출주도성장 국가로부터 유입되는 대외자본이 미국 금융시장의 신용공급을 팽창시키는 데 기여를 한 것도 사실이지만 미국 금융시장에서 이루어진 신용팽창은 대외자본의 유입보다 훨씬 더 큰 규모로 이루어졌다는 점에서 미국 경제의 부채주도성장은 대내적 신용공급의 증가에 기초하고 있었다.³⁴⁵⁾ 이에 반해 신흥시장국의 통화팽창은 대내적 신용공급의 팽창이라는 내생적 요인보다는 대외적 자본의 유입과 유출이라는 외생적(exogenous) 요인에 의해서 발생하는 경향이 있다.³⁴⁶⁾

344) 김치욱(2009), “국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점”, 『국제정치논총』, 제49집(1), pp. 24-25.

345) Juan Barredo-Zuriarrain(2019), “The Nature of Capitalist Money and the Financial Links Between Debt-Led and Export-Led Growth Regimes”, *New Political Economy*, 24-4.

346) Roberto Frenkel and Martin Rapetti(2009), “A Developing Country View of the Current Global Crisis: What Should Not Be Forgotten and What Should Be Done”, *Cambridge Journal of Economics*, 33-4.

신흥통화국의 대외적 자본의 유출입을 결정하는 요인은 신흥통화국이 통제할 수 있는 흡인요인(pull factor)과 신흥통화국이 통제할 수 없는 추진요인(push factor)으로 구분할 수 있다.³⁴⁷⁾ 자본시장의 개방성 정도는 신흥통화국의 대외적 자본 유출입에 영향을 주는 대표적인 흡인요인이다. 신흥통화국의 자본 유출입에 영향을 주는 핵심적인 추진요인은 글로벌 유동성의 변화이다. 글로벌 유동성의 공급이 확대되면 신흥통화국으로 자본의 유입이 증가하여 통화 공급이 팽창하고 반대로 유동성이 축소되면 자본의 유출이 심해져서 통화 공급이 축소된다.

일반적으로 글로벌 유동성의 공급은 국제통화체제를 지배하고 있는 통화패권국이나 강대국의 통화정책에 의해서 결정된다. 즉 선진국의 신용공급이 증가하면 글로벌 유동성이 확대되어 신흥통화국으로 자본이 유입되어 통화 팽창이 이루어지고, 선진국의 신용공급이 축소되면 반대로 자본이 유출되어 통화 축소가 발생한다.³⁴⁸⁾ 따라서 중견국인 한국이 글로벌 유동성의 변화에 따른 대외적 압력을 완화하여 통화정책의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 통화전략을 생각해 볼 수 있다.

첫째는 외환보유고를 축적하여 글로벌 유동성의 변화에 대비하는 것이다. 외환보유고는 글로벌 유동성의 변화에 따른 급격한 자본유출이 야기할 수 있는 충격을 완충할 수 있는 예비저축(precautionary saving)의 성격을 가지고 있다. 한국은 1997년 금융위기 이후 자본의 급격한 유출이 야기할 수 있는 통화 불안정성에 대비하기 위해 상당한 규모의 외환보유고를 축적해 왔다. 하지만 외환보유고는 미국 재무부채권 등과 같은 유동성이 높은 금융자산의 형태로 축적되기 때문에 대체로 수익률이 낮아 외환보유고의 축적에는 기회비용이 발생한다.³⁴⁹⁾ 또한 2008년에 리먼 브러더스의 파산 이후 전 세계적인 유동성 위기가 발생했을 때 개별 국가들이 축적한 외환보유고만으로는 대규모 유동성 위기를 완충하는 데 한계가 있다는 것이 드러났다.

두 번째로 한국이 취할 수 있는 통화전략은 대외적 압력을 억제하기 위해 자본통제(Capital Control) 또는 자본관리조치(Capital Management Measure)를 실행하는

347) Guillermo A., Calvo and Leonardo Leiderman and Carmen M. Reinhart(1996), "Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s", *Journal of Economic Perspectives*, 10-2.

348) Valentina Bruno and Hyun Song Shin(2014), "Cross-border banking and global liquidity" *The Review of Economic Studies*, 82-2.

349) Dani Rodrik(2006), "The Social Cost of Foreign Exchange Reserves" *International Economic Journal*, 20-3.

것이다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 국제통화기금(International Monetary Fund)이 인정한 것처럼 상당한 규모의 자본유입으로 인해 급격한 환율변동이나 금융 불안정성이 야기될 가능성이 있는 경우에 자본유입에 일정한 통제를 부과하는 것이 환율과 금융 안정성을 유지하는 유용한 방법일 수 있다.³⁵⁰⁾

하지만 자본통제의 부과는 국제금융시장에서 한국의 지위 또는 평판에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 만일 한국이 국제기준에 어긋나는 자본통제를 실행하면 국제금융시장에서 신뢰할 수 없는 국가로 인식되는 낙인효과가 발생할 수 있다. 국제금융시장에서 낙인효과가 발생하면 해당 국가의 신용도가 훼손되어 해외차입 등과 같은 국제거래에서 차별적인 대우를 당할 위험성이 높아진다. 이러한 점에서 한국은 낙인효과로 인해 발생할 수 있는 경제적 피해를 최소화하기 위해 국제기준을 준수하고 있다는 점을 계속적으로 보여줄 필요가 있다.³⁵¹⁾

따라서 낙인효과를 발생시키지 않고 자본통제 또는 자본관리조치를 수행하기 위해서는 한국이 추구하는 방어적 자본통제전략과 국제기준을 합치시키려는 노력이 필요하다. 중견국의 위치를 점하고 있는 한국은 일방적으로 국제기준을 변경시킬 수는 없지만 G20 등의 국제기준을 결정하는 논의에 참여할 수 있는 외교적 지위와 능력을 가지고 있다. 실제로 글로벌 금융위기 이후에 한국은 2010년 G20 서울 정상회의에서 의장국을 수임하면서 국제적인 자본이동에 대하여 “신중하게 설계된 거시건전성 조치”를 취할 수 있다는 합의를 이끌어 냈다.³⁵²⁾

이에 기초하여 2011년 G20 칸 정상회의에서는 자본이동관리조치의 일반원칙에 대한 새로운 국제기준이 만들어졌다. G-20에서 합의된 자본이동관리조치에 대한 일반원칙은 각 국가들이 대외적 압력으로부터 각국의 경제를 보호하기 위한 자본이동관리조치를 수행할 수 있는 정책적 자율성을 인정하였다.³⁵³⁾

이와 같은 새로운 국제기준이 형성됨에 따라 “과도한 자본유출입을 완화하기 위한 거

350) Jonathan D. Ostrey, et al.(2010), “Capital inflows: The role of controls”, *Revista de Economia Institucional*, 12-23.

351) Leonard Seabrook “Civilizing Global Capital Markets: Room to Groove?”, in Bowden, Brett and Leonard Seabrooke eds.(2006), *Global Standards of Market Civilization*, Abingdon: Routledge.

352) G20(2010), “The Seoul Summit Document”.

353) G20(2011), “G20 Coherent Conclusions for the Management of Capital Flows Drawing on Country Experiences”.

시건전성 제고 조치에 대해 국제적 공감대가 형성”되어³⁵⁴⁾ 한국의 “거시건전성 조치의 정당성과 정책 자율성이 대폭 확대”되는 계기가 되었다.³⁵⁵⁾ 이 점에서 한국이 추구해야 할 핵심적인 통화전략은 국제기준 형성 논의에 적극적으로 개입하는 다자주의적 전략이다. 특히 국제기준 형성 논의에 적극적으로 참여하여 자본통제 또는 자본관리조치에 대한 국제적 합의를 보다 폭넓게 확보하여 통화정책의 자율성을 확보하는 전략이 필요하다.

세 번째로 다자주의적 전략을 보다 확대하면 통화패권국 또는 강대국들의 통화정책의 자의적 성격을 완화하는 국제적 규칙과 규범을 형성하는 노력도 할 수 있다. 이는 국제통화체제를 국제적 규칙과 규범에 의해서 관리되는 질서로 변경하는 일이다.³⁵⁶⁾ 글로벌 유동성의 변화는 통화강대국들의 통화정책에 의해서 결정되기 때문에 통화강대국의 행동을 일정 정도 제약할 수 있는 보편적으로 적용되는 국제적 규칙과 규범을 형성하게 되면 통화강대국의 일방적인 통화정책에 따라 글로벌 유동성의 변동성이 증폭되는 것을 예방할 수 있다. 이와 같은 방식으로 대외적 자본 유출입의 추진요인의 변동성을 억제할 수 있다면 한국이 직면하게 될 대외적인 구조적 압력도 줄어들 것이다.

물론 중견국이라는 한국의 지위를 고려해 보면, 통화강대국들의 통화정책을 일정 정도 통제할 수 있는 국제기준을 형성하는 일은 자본통제 등에 대한 국제적 승인을 확보하는 일보다 가능성이 낮은 다자주의 전략이라고 할 수 있다. 하지만 통화강대국들의 갈등이 제로섬적 양상으로 치닫게 되면 한국이 중견국의 위치를 활용하여 갈등을 중재하고 강대국들 사이의 국제적 합의를 이끌어 내는 매개자의 역할을 수행할 수도 있다.

전술한 대책과 더불어 중요한 것은 국제금융외교 강화다. 환율은 국제금융상 국가 간 힘의 논리에 따라 결정되기도 한다. 그렇기 때문에 중견국인 한국의 실정에서는 더욱 다자금융외교가 중요하다. 지금처럼 G20, G7 등 각종 국제협력기구를 통해 중요한 이슈들이 논의되고 있는 개방된 국제경제질서에서는 명시적이든 암묵적이든 주요 상대국들의 지지가 없이는 통화정책, 통화전략을 결정하고 시행하는 것에 한계가 있다. 장기적인 관점에서 국제금융 전문가들을 양성하고 문제점이나 해결방안을 공식 비공식 네트워크를 총동원해서 상대국들에 이해시키고 정책협조를 구하는 일이 요구된다. 국제적인 교류와

354) 기획재정부·한국은행·금융위원회·금융감독원(2010), “거시건전성부담금 도입 방안”.

355) 기획재정부·G20 기획조정단(2011), “간느 G20 정상회의 주요성과 [재무]”.

356) Ravi Abdelal(2007), *Capital Rules: The Construction of Global Finance*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

이해를 증진시키는 학계의 역할도 중요하다. 그러한 물밑의 사전적인 외교 없이 공식회의석상의 발표나 토론만 가지고는 성과를 거두기 힘든 것이 현실이다. 따라서 미국 등 강대국들의 통화정책 압력에 직접적으로 대응하기보다는 지역 내 다른 아시아 국가들 간의 조율을 통하여 대응하는 것이 상대적으로 피해를 최소화하는 방식일 수 있다.

제5절 기술전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 서론

2008년 글로벌 경제위기 이후 세계질서의 변화를 기술 변수를 중심으로 보면 정보통신기술(ICT) 발달이 가져오는 변화가 가장 크게 눈에 띈다. 그중에서도 제일 눈에 띄는 화두를 고르라면, 아마도 다보스 포럼에서 문제제기를 해서 유명해진 4차 산업혁명과 인공지능 알파고와 프로기사 이세돌의 바둑 대결로 주목을 끈 인공지능을 들 수 있을 것 같다. 이 밖에도 수년 전부터 소셜 미디어(또는 SNS), 빅데이터, 사물인터넷, 클라우드 컴퓨팅, 가상현실(VR) 또는 증강현실(AR), 3D 프린팅, 로봇, 자율주행차, 드론 등 각기 다른 이름으로 ICT의 발달이 창출하는 인터넷과 사이버 공간의 약진에 대한 논의가 뜨겁다. 또한 바이오·나노 기술까지 가세하면서 소재과학, 유전자가위, 양자컴퓨터, 블록체인 등의 기술에 대한 관심도 커지고 있다. 이러한 첨단기술들이 발전, 융합, 확산되면서 현재와 미래의 모든 산업과 비즈니스 모델의 혁신을 초래할 가능성이 커지고 있으며, 경제, 사회 전반을 크게 변화시키고 더 나아가 우리의 삶에 전례 없는 변화를 야기할 가능성이 거론되고 있다.

4차 산업혁명 분야는 우리 삶의 여러 영역 중에서 가장 빠르게 성장하면서 여타 부문의 성장을 추동하는 부문이라는 의미에서 본 선도부문(leading sector)이다. 이러한 선도부문은 새로운 기술의 발달과 이로 인해 가능해진 인간들의 네트워크, 그리고 거기서 창출되는 새로운 공간으로서 사이버 공간을 매개로 해서 최근 급부상하고 있다. 여기서 사이버 공간이란 단순한 기술과 산업공간의 의미를 넘어서 온라인 공간과 오프라인 공간의 '복합공간'으로 부상하고 있는 21세기 세계정치의 공간이다. 예를 들어 ICT 부문의 기술혁신 경쟁, 전자상거래의 무역질서, 온라인 금융의 핀테크, 개인정보의 보호와 빅데이터 및 정보주권 논란, 디지털 외교와 매력 네트워크 등의 신흥 이슈들이 점점 더 중요한 국제정치학의 연구 어젠다로 떠오르고 있다.³⁵⁷⁾

여기서는 선도부문에 벌어지는 미·중 경쟁을 통해서 기술 분야에서 벌어지는 질서변화의 현재와 미래를 분석·전망하고자 한다. 이 글에서 살펴본 선도부문의 미·중 기술 패권 경쟁의 사례는 단순히 미국과 중국이라는 두 강대국의 경쟁이라는 차원에서만 볼 것이 아니라 한반도의 운명에 영향을 미치는 구조적 권력의 변동이라는 맥락에서 이해해야 하는 변수이다. 역사적으로 보더라도 강대국들의 패권 경쟁은 국제체제의 구조에 영향을 미쳐 왔으며, 특히 오늘날 선도부문에서는 새로운 권력경쟁의 양상으로 전개되고 더욱더 주목을 요한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 기술경쟁과 플랫폼경쟁, 그리고 매력경쟁의 세 분야에서 벌어지는 양국의 경쟁을 살펴보았으며, 이들 분야를 관통하는 규모 및 체제의 변수까지도 고려하여 미래의 변화 가능성을 전망하였다. 궁극적으로 이 글의 관심은 미래 선도부문에 벌어지는 미·중 경쟁에 대한 논의의 연속선상에서 한국이 모색할 미래 기술전략을 제언하는 데 있다.

2 기술경쟁 전망

최근 미·중 기술패권 경쟁의 양상을 보면, 첨단기술 부문에서 미국이 누려 온 견고한 우위에 도전하는 중국과 이를 다양한 방식으로 제지하려는 미국이 관세 부과, 해외투자 규제, 거래제한, 지적재산권 논쟁 등의 형태로 날카롭게 부딪치고 있다. 2019년 하반기 트럼프 대통령과 시진핑 주석이 잠정적인 합의를 통해서 무역 전쟁으로 치달을 것 같았던 위기의식은 잠시 가라앉았지만 여전히 첨단기술 부문에서 갈등의 소지가 남아 있고 이를 둘러싼 양국의 갈등은 지속될 것으로 보인다. 이러한 미·중 기술경쟁의 전개를 중심으로 본 기술 분야의 2030년 전망과 관련해서는 크게 세 가지 시나리오를 설정할 수 있다.

1) 미·중 경쟁 교착과 갈등(G0시나리오)

미·중 경쟁의 첫째는 미·중 경쟁이 교착되는 ‘G0의 시나리오’인데, 다양한 분야에서

357) 김상배(2012), “소셜미디어와 공공외교: 행위자-네트워크 이론으로 보는 미국의 전략”, 『국제정치논총』, 제52집(5), pp. 118-119.

미국과 중국의 기술경쟁이 가속화되면서, 최근 화웨이 사태에서 나타난 바와 같이, 양국 간의 기술경쟁과 이에 수반되는 통상 마찰 및 체제 마찰 등이 발생하는 시나리오이다. 이와 관련하여 최근 양국이 사이버 안보와 데이터 안보 그리고 지적재산권 분야의 갈등이 눈에 띈다. 이러한 미·중 기술 전쟁이 심화되는 시나리오는 무역 전쟁으로 전화되고 더 나아가 정치군사적 갈등으로도 나아가는 전망을 내포한다.

최근 복잡다단해지고 있는 미·중 경쟁의 단면을 가장 극명하게 보여 주는 사례 중의 하나가 ‘화웨이 사태’이다. 중국의 통신장비 업체인 화웨이의 제품에 심어진 백도어를 통해서 미국의 국가안보에 큰 영향을 미칠 정도로 중요한 데이터가 유출될 우려가 있다는 것이 쟁점이다. 이러한 인식은 화웨이 제품에 대한 전략적 수출입 규제와 이에 수반되는 양국 간의 통상 마찰을 낳고 있으며, 이러한 과정에서 동맹국들을 동원해서라도 화웨이를 견제하겠다는 외교전의 양상까지 나타나고 있다.³⁵⁸⁾

이러한 사태 전개에 기저에 5G 이동통신으로 대변되는 선도부문의 기술패권 경쟁이 깔려 있음도 놓쳐서는 안 된다. 미국은 중국의 ‘기술굴기’를 견제하고 화웨이와 같은 기업들을 지원하는 중국의 정책과 법·제도를 비판한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 화웨이 사태는 미래 글로벌 패권을 놓고 벌이는 미·중 양국의 ‘지정학적 경쟁’을 방불케 한다.

한편 아직은 잠재되어 있지만 인공지능 분야에서의 중국의 기술추격 전망은 이러한 교착과 갈등의 시나리오를 부추긴다. 인공지능의 경우 현재 산업발전의 초기 단계이고 미국과 중국 각자의 이점에 기반을 두어 서로 다른 부문에 주력하고 있어 미국의 전반적인 견제와 군사 및 정부 통제 활용에 대한 문제제기만 있을 뿐 갈등의 전면으로 부상하지 않고 있다. 시간이 흐르고 핵심 기술이나 주력 부문이 겹치면서 그리고 인공지능의 군사적 활용이 확산되고 인공지능이 정부의 통제나 감시와 밀접하게 관련되면서 인공지능 부문에서 양국의 경쟁과 갈등은 치열해질 것으로 예상된다.

2) G1 시나리오

둘째는 미국 또는 중국 중 어느 일국이 패권을 장악하게 되는 ‘G1의 시나리오’인데, 이는 산업 전반의 새로운 표준(또는 플랫폼) 장악을 통해서, 1990년대 미일 기술패권 경쟁

358) 김상배(2017), *Ibid.*, p. 125.

에서 나타났듯이, 미국이 중국의 기술추격을 제압하는 시나리오로 나타날 수도 있으며, 역으로 적극적인 기술추격과 산업정책 및 국내 시장의 규모를 바탕으로, 중국이 미국을 추격하는 시나리오도 가능하다.

① 미국이 승리하는 G1-시나리오

미국이 이기는 시나리오는 주로 현재 반도체 분야에서 벌어지고 있는 양국 경쟁의 양상에서 읽을 수 있다. 미국의 기술적 우위가 압도적인 반도체 부문에서 미국의 중국 기업에 대한 다양한 제재로 중국 반도체 굴기가 상당히 지연될 것으로 예측되고 있다. 반도체 부문에서 현재 중국이 미국에 맞설 수 있는 카드는 제한적이다. 그러나 세계 반도체 수요의 절반에 육박하는 중국 국내시장 수요를 감안하고 중국 정부와 기업의 국산화 의지 및 투자 여력을 고려할 때 중국의 반도체 부문에서의 지속적인 혁신이 진행될 것이고 시간이 늦추어지겠지만 중국의 반도체 굴기는 실현될 것으로 예측해 볼 수 있다.

글로벌 시장 조사 기관인 CB Insights에 따르면 2019년 1월 기준 기업 가치 평가 1조 원 이상을 받는 유니콘 기업은 373개가 있으며 이들의 기업 가치 총합은 우리 돈으로 1,000조원이 넘는다. 이중 미국이 184개(세계 49.3%)를 차지한 데 비해서, 중국이 93개(세계 24.9%)를 차지해서 아직도 격차가 있음을 알 수 있다.³⁵⁹⁾ 4차 산업혁명과 관련된 거의 모든 분야에서 미국이 우위를 차지하고 있어 이에 기반을 둔 미래를 전망할 수 있게 한다.

[표 기 주요국의 10억달러 이상 유니콘 기업 수 (2019년 1월 기준) (단위: 개, %)]

구 분	전체	미국	중국	영국	인도	한국	독일
합계	373	184	93	19	18	9	9
	(100)	(49.3)	(24.9)	(5.1)	(4.8)	(2.4)	(2.4)
인터넷 소프트웨어 및 서비스	46	36	3	0	2	1	0
	(100)	(78.3)	(6.5)	(0.0)	(4.3)	(2.2)	(0.0)
전자상거래 및 D2C	44	18	16	1	2	2	2
	(100)	(40.9)	(36.4)	(2.3)	(4.5)	(4.5)	(4.5)

359) CB Insights, "The Global Unicorn Club", <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies> (기준일: 2019. 1.).

구 분	전체	미국	중국	영국	인도	한국	독일
핀테크	44	22	3	9	3	1	1
	(100)	(50.0)	(6.8)	(20.5)	(6.8)	(2.3)	(2.3)
인공지능	32	16	11	3	0	0	0
	(100)	(50.0)	(34.4)	(9.4)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
헬스	31	18	7	1	0	0	2
	(100)	(58.1)	(22.6)	(3.2)	(0.0)	(0.0)	(6.5)
공급망, 물류 및 배송	27	10	6	1	4	1	0
	(100)	(37.0)	(22.2)	(3.7)	(14.8)	(3.7)	(0.0)
기타	24	9	4	2	1	1	1
	(100)	(37.5)	(16.7)	(8.3)	(4.2)	(4.2)	(4.2)
자동차 및 운송	20	5	8	0	2	0	0
	(100)	(25.0)	(40.0)	(0.0)	(10.0)	(0.0)	(0.0)
이동통신	20	7	7	0	2	1	0
	(100)	(35.0)	(35.0)	(0.0)	(10.0)	(5.0)	(0.0)
소비자 및 소매	18	10	5	1	0	1	0
	(100)	(55.6)	(27.8)	(5.6)	(0.0)	(5.6)	(0.0)
데이터 관리 및 분석	17	14	2	0	0	0	1
	(100)	(82.4)	(11.8)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(5.9)
하드웨어	15	5	7	1	0	0	0
	(100)	(33.3)	(46.7)	(6.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
에듀테크	12	3	8	0	1	0	0
	(100)	(25.0)	(66.7)	(0.0)	(8.3)	(0.0)	(0.0)
전자상거래/시장	2	0	2	0	0	0	0
	(100)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
사이버 보안	9	8	1	0	0	0	0
	(100)	(88.9)	(11.1)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
여행	11	2	3	0	1	1	2
	(100)	(18.2)	(27.3)	(0.0)	(9.1)	(9.1)	(18.2)
BI 및 분석	1	1	0	0	0	0	0
	(100)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

출처: 위의 표는 산업별, 국가별 비중 순으로 연구진이 직접 구성.

괄호 안은 산업별 국가의 비중. CB Insight 자료 재구성. <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies>

② 중국이 승리하는 G1-시나리오

한편 중국이 이기는 시나리오는 주로 최근 논란이 된 5G 이동통신 네트워크 장비 분야의 기술역전 사례가 거론된다. 5G의 경우 통신장비 가운데 미국은 핵심 칩 부문에서의 우위를 유지하고 있고 전반적으로 취약한 물리적 인프라를 만회하기 위해 5G 기술표준을 선점하려 노력하면서 관련 서비스 부문을 발전시키고 있다. 4G LTE 장비의 과다경쟁과 출혈 속에서 미국이 통신장비 부문에서 경쟁력을 상실했고 대신 중국 화웨이와 ZTE가 화려하게 부상하는 것에 미국이 매우 민감하게 반응하고 있는 것으로 볼 수 있다.

3) 협력(G2 시나리오)

세 번째는 협력과 역할 분담이 이루어지는 ‘G2의 시나리오’이다. 이는 중국이 일부 분야에서 미국의 기술경쟁력을 추격 또는 추월하는 양상이 나타나는 동시에, 4차 산업혁명 분야의 전반적 표준(또는 플랫폼)은 미국이 장악하는 시나리오이다. 4차 산업혁명 분야의 복잡성으로 인해서 일종의 ‘경쟁/협력(coopetition)’ 상태가 창출되는 모습이다.

이상에서 언급한 세 가지 시나리오 중에서 가장 현실적으로 출현할 가능성이 높은 것으로 예상되는 시나리오는 미·중이 갈등과 마찰을 지속하는 가운데(G0-시나리오), 어느 일방이 상대를 압도하는 시나리오(G1-시나리오)로 가기보다는, 적절한 선에서 역할 분담을 통한 경쟁과 협력의 공존 질서가 모색되는 시나리오(G2-시나리오)이다.

이러한 전망을 뒷받침하는 사례들은 4차 산업혁명과 관련된 많은 분야에서 발견된다. 예를 들어, 기술경쟁 분야에서 향후 중국 인공지능 부문은 막대한 데이터와 기술발전에 힘입어 새로운 응용분야에서 지속적으로 미국에 도전할 것으로 예측되고 있다. 양측은 서로 우월한 부분을 분점하면서 경쟁하는 양상을 보일 것이다. 실제로 막대한 데이터와 자본 그리고 정부의 전폭적인 지지에 힘입어 특정 부문을 중심으로 성장하고 있는 중국을 견제할 수 있는 미국의 카드가 많지 않다. 다른 한편 미국이 우위를 보이고 있는 기초연구의 양질의 전문가 등을 중국이 단시간에 따라잡기는 어렵다. 중국 교육체제의 지역격차 등을 비롯한 국가혁신체제 전반의 개혁이 필요한 부분이다.

또한 표준/플랫폼 경쟁 분야에서 미국 기업들이 압도적으로 컴퓨팅과 모바일 운영체제 플랫폼을 장악하고 있다. 그러나 인터넷 플랫폼 경쟁의 분야로 오면 상황이 좀 다르다.

인터넷 서비스나 전자상거래, 핀테크 분야의 플랫폼 경쟁이 새로운 산업표준 경쟁으로 부상하는 가운데 GAFA(구글, 아마존, 페이스북, 애플)로 대변되는 미국 기업들이 글로벌 시장을 주도하고 있지만, 중국 국내 시장에서는 BAT(바이두, 알리바바, 텐센트)로 대변되는 중국 인터넷 기업들이 수성하고 있다. 글로벌 시장과 중국 국내시장을 분점 하는 양상이다.

가장 포괄적인 의미에서 본 디지털 문화콘텐츠 산업 분야의 매력경쟁이라는 측면에서 보아도 상황은 비슷한 전망을 낳는다. 할리우드의 기술력과 문화패권을 바탕으로 미국이 여전히 글로벌 차원의 보편성에 호소하는 콘텐츠의 생산과 전파에 주력하는 가운데, 중국이 '중국특색'의 콘텐츠를 지향하며 자국의 온라인 커뮤니티를 기반으로 중국적 가치를 고수하는 비즈니스에 주력하는 모습을 보이면서 중국체제의 효과성을 시험받고 있다. 관건은 중국의 국내 온라인 커뮤니티 시장이 지니는 규모의 변수이다.

3 한국의 대외 기술전략

기술 분야에서의 미·중 경쟁은 기술과 표준 및 매력 문턱에서 관찰되는 미국의 패권에 대한 중국의 양적 도전이 점점 더 거세어지고 있는 가운데, 중국이 보유한 고유의 '규모'를 활용한 획기적인 경로의 개척 가능성이 전망되고 있다. 그럼에도 중국이 안고 있는 체제 변수의 경직성은 신흥 무대의 변화하는 환경에 중국이 유연하게 적응하는 적합력의 발휘를 제약하는 숙제로 작용하고 있다. 여기서는 신흥 선도부문의 미·중 경쟁에 대한 논의의 연속선상에서 앞서 언급한 미·중 플랫폼 경쟁의 구도에서 한국이 안고 있는 전략적 과제를 간략히 짚어보고자 한다.

첫째, 미국과 중국의 사이에서 HW/네트워크 기술경쟁에 임하는 한국은 어떻게 해야 할까? 외래 기술의 도입인가, 아니면 독자 기술의 개발인가? 기술을 도입하더라도 미국의 기술인가, 중국의 장비인가? 이러한 질문과 관련하여 최근 한국의 어느 통신회사가 중국산 화웨이 장비를 구입하는 과정에서 미국과 갈등이 벌어진 바 있다. 또한 최근 중국 시장에서 미국의 애플 폰과 중국의 샤오미 폰 사이에서 샌드위치 신세가 된 한국의 삼성 폰의 사례는 이미 잘 알려져 있다. 이러한 상황에서 한국 기업들은 저부가가치 제품경쟁에 중점을 두어야 할까, 아니면 고부가가치 기술경쟁에 초점을 맞추어야 할까?

더 나아가 앞서 언급한 미·중 네트워크 아키텍처 담론경쟁의 틈바구니에서 한국은 어떠한 담론을 수용할 것인지도 논란거리이다. 최근 국내에서는 4차 산업혁명에 대한 논의 과정에서 기존의 고도로 발달된 IT인프라와 하드웨어 분야의 경쟁력을 새로운 빅데이터와 컴퓨팅 환경에 맞추어 제고하는 방안이 거론되고 있다. 이러한 시각에서 보면, 인프라와 하드웨어 분야에서 IT한국이 지니고 있는 경쟁력을 충분히 활용하기 위해서는, 클라우드 컴퓨팅과 빅데이터 등을 강조하는 미국발 담론과 제조업의 스마트화를 지향하는 독일발 담론을 어떻게 조합할 것이냐가 중요한 관건이 될 것이다.

둘째, 미국과 중국의 사이에서 SW/플랫폼 경쟁에 임하는 한국은 어떻게 해야 할까? 한국형 운영체제 개발과 관련된 논란, WIPI의 개발을 둘러싼 교훈 등 독자적 표준전략의 어려움이 있었음에도, 일부 ICT와 인터넷 분야에서 한국은 국내 시장에서 나름대로의 독자적 영역을 구축하고 있으며 이는 해외 다국적 기업들이 쉽게 침투해 들어오지 못하는 상황을 만들었던 것이 사실이다. 특히 컴퓨팅 및 인터넷 플랫폼은 일찌감치 미국 표준을 수용하고 그 위에 민족주의 정서 등을 활용한 한국형 응용 프로그램을 세우는 전략이 어느 정도는 통했던 것으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 상황은 한국의 컴퓨팅과 인터넷 생태계를 국내에 한정시키고 향후 글로벌 표준과의 호환성을 유지해야만 하는 더 큰 숙제를 남겨 했음을 적시해야 할 것이다. 그렇다면 새로이 신흥 무대에서 벌어지는 GAFA와 BAT의 플랫폼 경쟁 구도에서 한국은 어떠한 전략을 취해야 할까? 결국 한국이 취할 표준전략의 핵심은 개방성과 호환성을 유지하는 데 있을 수밖에 없다. 게다가 국제정치학의 시각에서 보면, 표준 선택의 문제가 동맹 선택의 문제로까지 비화될 가능성이 있다는 점에서 이러한 전략의 추진은 중요한 문제가 아닐 수 없다. 한미동맹과 한중협력 사이에서 호환성에 문제가 생기지 않는 것이 최고의 상황이었지만, 2016년 사드 사태를 보면 신흥 무대에서도 쉽지 않은 상황이 창출될 가능성이 크다.

4 시나리오별 맞춤 전략

이상에서 살펴본, 세 가지 시나리오 중에서 가장 현실적으로 출현할 것으로 예상되는 시나리오는 미·중이 갈등과 마찰을 지속하는 가운데(G0-시나리오), 어느 일방이 상대를 압도하기보다는 적절한 선에서 역할 분담을 통한 경쟁과 협력의 공존 질서가 모색되는 시나리오(G2-시나리오)이다. 이러한 전제하에 한국은 크게 다음과 같은 세 가지 정책적 과제를 고민해야 할 것이다.

[표 8] 한국의 미래 기술전략의 현황과 과제

	한국의 과거와 현재	한국의 미래 과제	규모의 변수	체제의 과제
기술 경쟁 전략	반도체, 디스플레이, 스마트폰 등 IT제조업의 경쟁력 세계적인 수준의 유무선 인터넷 인프라의 확산	IT인프라와 하드웨어 경쟁력의 제고에 중점을 두는 전략을 지속적으로 유지 제조업 분야의 장점을 바탕으로 정보·통신·데이터·네트워크 환경의 변화를 따라잡으려는 노력도 펼쳐야	규모의 경제라는 차원에서 발생하는 내재적인 한계로 인해서 국내시장을 넘어서 해외시장을 공략해야 할 필요성이 있음을 명심해야	해당 기술과 산업 분야의 노력뿐만 아니라, 새로운 패러다임을 뒷받침하는 시스템 개혁과 기존의 국가모델이나 기업모델, 그리고 이를 뒷받침하는 사회문화 인프라의 개혁이 필요
표준 경쟁 전략	글로벌 인터넷 플랫폼과의 경쟁에서 독자적 영역을 구축하는 '고립 전략'을 추구해 왔음	미국과 중국이 벌이는 새로운 양식의 플랫폼 경쟁에서 제기되는 글로벌 표준과의 호환성을 유지해야만 하는 '개방적 호환 전략'의 개발할 필요성 제기	중견국으로서 한국이 이른바 빅데이터의 시대에 독자적으로 충분히 '큰(big) 규모'를 확보할 수 없는 상황	글로벌 네트워크와 호환성 유지를 지원하는 국내 시스템의 정비 문제가 제기됨

출처: 연구진이 직접 작성.

첫째, 기술경쟁 분야에서 상대적으로 IT제조업의 경쟁력과 인터넷 인프라의 확산이라는 성과를 바탕으로 앞으로도 IT인프라와 하드웨어 경쟁력의 제고에 중점을 두는 전략을 모색할 필요가 있다. 이러한 기술·산업 분야의 장점을 바탕으로 인공지능, 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터, 사물인터넷 등으로 대변되는 정보·통신·데이터·네트워크 환경의 변화를

따라잡으려는 노력을 펼쳐야 할 것이다. 이러한 연속선상에서 4차 산업혁명 시대에 부응하기 위해서, 해당 기술과 산업 분야의 노력뿐만 아니라, 새로운 패러다임을 뒷받침하는 시스템 개혁과 기존의 국가모델이나 기업모델, 그리고 이를 뒷받침하는 사회문화 인프라의 개혁이 필요하다.

둘째, 기존의 컴퓨팅 플랫폼/표준 경쟁뿐만 아니라 최근 새로이 주목받는 인터넷 서비스(전자상거래와 핀테크 등) 분야의 플랫폼 경쟁에 임하는 한국에게 가장 중요하게 제기되는 문제는, 예전처럼 글로벌 인터넷 플랫폼과의 경쟁에서 독자적 영역을 구축하는 ‘고립 전략’을 넘어서, 미국과 중국이 벌이는 플랫폼 경쟁에서 제기되는 글로벌 표준과의 호환성을 유지해야만 하는 ‘개방적 호환 전략’의 개발이다. 중견국으로서 한국이 이른바 빅데이터의 시대에 독자적으로 충분히 ‘큰(big) 규모’를 확보할 수 없는 상황에서 한국이 고려해야 할 변수는, 미국과 중국으로 대변되는 글로벌 네트워크와 어떠한 방식으로 ‘중개의 호환성’을 유지할 것이냐의 문제이다.

끝으로, 최근 그 규모가 점점 더 커지고 있는 디지털 문화콘텐츠 산업경쟁에서 한국은, 경쟁력 있는 디지털 문화콘텐츠를 생산하여 국내외에 보급하는 문제를 넘어서, 그동안 한국이 지향해 온 기술과 문화 관련 모델의 보편성을 대외적으로 발산하는 전략에도 주력해야 할 것이다. 또한 한국 매력전략의 기본 축을 경제모델을 넘어서 참여모델, 더 나아가 보편적 감동을 구하는 정치사회 및 문화모델의 구축 문제로 발전시켜야 할 것이다. 이와 더불어 기술 분야의 국제규범 형성에 참여하는 외교 분야에서도 한국은 중견국의 외교적 리더십을 발휘하는 노력도 지속해 나가야 할 것이다.

요컨대, 최근 미국과 중국이 벌이는 기술경쟁을 단지 두 나라가 벌이는 첨단 분야 주도권 경쟁의 의미를 넘어서 한반도의 미래전략에 영향을 미치는 새로운 구조변동이라는 시각에서 이해하고 이에 적극적으로 대응하는 기술의 미래 국가전략을 펼쳐야 할 것이다.

제6절

개발협력(ODA)전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 지속가능발전목표(SDGs)와 국제정치경제

2000년 국제사회는 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 채택하였고, 15년을 이행 기한으로 했던 MDGs가 2015년에 종료됨에 따라, 동년 10월 2030년까지를 목표 시한으로 하는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 채택함으로써 개도국의 빈곤퇴치와 경제발전을 위해 전 지구적 관점에서 국제사회가 노력해야 할 목표를 수립하였다. SDGs는 글로벌 공공재로서 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 어떻게 추진할 것인가에 대한 규범적 가이드라인 역할을 하는데, SDGs는 경제발전(Prosperity)뿐만 아니라, 사람(People), 환경(Planet), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)을 포괄하는 17개의 광범위한 목표를 포함하였으며, 개도국뿐만 아니라 지속가능한 생산과 소비, 지속가능한 도시, 기후변화, 육상 및 수자원 보호 등 공여국에도 해당하는 이행 목표를 포함한 포괄적 발전 목표이다. 아울러 SDGs는 MDGs의 한계로 지적되어 온 목표의 구체적 이행을 위한 169개 세부 지표를 매칭하고 지표별 목표값을 제시함으로써 더 강한 이행력을 갖추게 되었을 뿐만 아니라,³⁶⁰⁾ 각국은 SDGs 이행에 관한 자발적 국가검토(Voluntary National Review: VNR)를 제출해야 하는 의무를 가지게 되었다. 하지만 SDGs 채택 과정에서 지난 15년의 MDGs 추진에 대한 평가와 SDGs의 이행 메커니즘 수립 과정에서 국제사회는 새로운 도전과제들을 확인하게 되는데, 대표적으로 개발자원, 기후변화, 새로운 도너십의 등장들이 그것이다. 즉, 세계 금융위기로 인해 공여국의 전통적 개발재원이었던 세 금 기반 ODA에 대한 공여국의 부담, 전 지구적 기후변화의 원인과 대처방안 수립 과정에서 불거진 공정성(Fairness) 논쟁, ODA 방식에 대한 신흥공여국의 다른 접근법(워싱턴컨센서스에 대비되는 개념으로서 중국이 주창한 베이징컨센서스) 등은 한국의 ODA

360) 이러한 맥락에서 한국 정부도 SDGs의 국내 이행을 위한 K-SDGs를 수립하였으며, 목표별로 2030년을 목표 시한으로 하는 단계별 로드맵을 수립하였다. K-SDGs의 자세한 논의는 다음을 참고할 것. <http://www.ncsd.go.kr/main>.

정책에 대한 여러 합의를 제공한다.

본고에서는 SDGs로 대표되는 국제개발협력 정책과 관련한 국제적 논의 동향, 주요 공여국의 ODA 정책 변화, 한국의 지난 20년에 걸친 국제개발협력 변천사를 고찰한다. 이를 바탕으로 2008년 세계금융위기 이후 변화된 국제 정치경제 환경 변화와 미·중 패권 구도 경쟁을 주요 시나리오로 한 국제개발협력 정책의 향후 10년에 대한 전망을 제시하고자 한다.

이를 위해, 본 연구는 국제개발협력 분야의 미래 전망을 위해서 국제사회의 동향 및 주요 공여국의 최근 정책 경향 분석을 필요로 한다. 이를 위해서 국가 차원의 국제개발협력의 핵심인 공적개발원조(ODA) 공여가 단순히 국가의 고유 주권 영역에 해당하는 선택 사항인지 아니면 의무적 요소를 수반하는 규범적 요소인지, 후자라면 규범적 강도의 수준은 어느 정도인지, 개발재원의 관점에서는 적정 규모 혹은 이상적 원조 규모는 어느 수준인지가 핵심 쟁점으로 대두된다는 점에서 이 파트에서는 이 두 쟁점을 중심으로 고찰하고자 한다.³⁶¹⁾

첫째, 지구촌 빈곤퇴치와 경제발전을 위한 2000년 새천년개발목표(MDGs) 수립 과정에서 IMF 경제위기 탈출 및 대북지원에 집중했던 한국은 국제사회의 공동 노력에서 이렇다 할 역할을 하지 못했다. 이후 MDGs 수립 과정에서 미미한 역할에 대한 반성과, IMF 경제위기의 극복 그리고 UN 사무총장에 한국 인사(반기문 사무총장)가 진출하는 등 국제사회에서 높아진 한국의 위상을 반영하듯 한국은 2015년 MDGs를 대체하는 SDGs 수립 과정에서 적극적인 역할을 수행하게 됨으로써 SDGs가 서구의 주요 공여국들의 전유물이 아닌 한국 역시 강한 책무를 가지는 국가가 되었다.

내부적으로 한국은 국제개발협력 정책의 선진화를 위해 2006년 국무총리실 산하에 국제개발협력위원회를 설립하였으며, 2009년에는 국제개발협력기본법을 채택함으로써 대외원조 정책 추진의 제도적 기반을 구축하였다. 이후 2010년에는 국제개발협력의 선진국 모임인 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 회원 자격을 획득하였으며, 2012년에는 제4차 원조효과성 제고를 위한 고위급회의

361) 이 두 가지 핵심 쟁점 이외에도, ODA에 대한 인식 즉 국익과 연동한 ODA를 추구해야 하는지 아니면 인도적 가치나 규범에 기반한 원조 정책을 추구해야 할지, 어떠한 원칙과 접근법을 취해야 할지, 중점 협력국이나 모델리티, 원조 추진 체계 등 다양한 부수적 쟁점이 있으나, 이 연구에서는 지면의 한계상 핵심 쟁점에 집중하고자 한다.

(High Level Form on Aid Effectiveness: HLF-4)를 부산에서 개최함으로써 명실상부 원조를 받던 나라에서 원조를 주는 나라로서의 면모를 갖추게 되었다.

국제사회의 일원으로서 대외원조 정책의 확대에 대한 우리 정부의 인식 변화와 함께 2030년을 기한으로 하는 SDGs는 동 목표의 이행에 관한 자발적 보고서(Voluntary National Review: VNR)를 4년마다 제출하도록 함으로서 단순히 권고가 아닌 의무적 성격을 강화하였다. 아울러 2010년 OECD DAC 회원국 자격을 획득함으로써 4년마다 우리 정부의 원조정책에 대한 객관적 평가를 받아야 하는 의무를 지게 되었으며, 2014년에는 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative: IATI)³⁶²⁾에 가입함으로써 원조정책의 수립, 집행, 평가에 있어 그 정보를 공개한다는 책무를 지니게 되었다. 이 외에도 사설 기관인 미국의 글로벌개발센터(CGD)는 각 공여국의 개발 공헌도를 평가하고 이를 공개하는 등³⁶³⁾ 주요 대외원조 공여국으로 성장한 한국은 더 이상 대외원조 정책의 추진에 있어 단순히 자비적 측면에서의 원조정책 추진이 아닌 의무적 측면에서 강한 책무성을 지니게 되었다는 점에서 한국은 국제사회의 대외원조 규모 증액 요구로부터 자유롭지 못하다.

둘째, SDGs 채택과정에서 기존의 주요 공여국들은 SDGs 이행을 위한 재원으로서는 세 금기반 개발재원의 한계와 재정적 부담을 인식한 가운데 보다 혁신적이며 민간의 풍부한 재원을 활용하는 방안의 필요성을 강조하였다.³⁶⁴⁾

구체적으로, GNI 대비 0.7%를 ODA로 공여하자는 합의는 1960년대부터 1970년대 까지 UN 총회에서 언급되었지만, 이는 선언 차원에 머무른 가운데, 2000년 들어 MDGs가 채택되면서 2002년 몬테레이 회의에서는 국내재원 동원, 국제재원, 무역을 위한 원조, 국제금융체제 개선, 부채탕감 등을 본격적으로 논의하였다. 하지만 이러한 다양한 재원 확보에 대한 구체적인 이행 방안보다는 ODA 외의 개발재원 확보에 대한 세부적 방안을 논의하였다고 할 수 있다. 특히 GNI 대비 ODA 규모 0.7% 달성은 2005년 7월 영국을 의장으로 한 글렌이글스 정상회의 G8 국가들은 아프리카에 대한 원조를 2배로 늘리겠다고 약속하며 재차 강조되었지만, 2018년 기준 29개의 DAC 국가 중 0.7%를 달성한

362) IATI, <https://iatistandard.org/en/> (검색일: 2019. 10. 28.).

363) CGD, <https://www.cgdev.org/> (검색일: 2019. 10. 28.).

364) 이 파트의 개발 재원에 대한 주된 논의는 저자의 2015년 국토연구원 연구보고서인 「국제사회 개발재원 논의의 한반도 통일비용에 대한 함의: 북한 인프라 개발을 중심으로」의 내용 중 개발 재원에 대한 내용을 발췌한 것임.

국가는 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 룩셈부르크, 영국 5개 국가뿐이며, 2018년 DAC 국가의 GNI 평균은 0.3%에 머물고 있다.

국제사회에서 개발재원 논의를 위한 논의는 몬테레이 컨센서스(2002), 개발재원에 관한 도하선언(2008) 그리고 아디스아바바 행동의제(2015)를 중심으로 이루어졌는데, SDGs 채택과 함께 논의된 아디스아바바(Addis Ababa)의 주요 내용 분석에 집중하고자 한다. 즉, 국제사회는 2015년 7월 아디스아바바에서 SDGs 이행을 위한 개발재원 회의를 개최하였으며 그 결과 아디스아바바 의제(Addis Ababa Action Agenda, AAAA)가 채택되었다. 이 회의에서 몬테레이 컨센서스와 도하선언의 이행성과 검토 및 개발재원 프로세스 강화 및 재원조성 저해요인 극복방안을 논의하였는데, AAAA의 특징은 17개 목표 169개 세부 목표로 이루어진 SDGs의 이행을 위해 몬테레이와 도하에서 논의되어 온 ODA 이외의 다양한 개발재원의 필요성에 대해 다시 한 번 강조하면서 각각의 재원조달 방법과 내용을 구체화하였다.

특히 2018년부터 ODA 계상 방식이 변경됨에 따라 기존 수원국의 소득 수준에 상관없이 25% 증여율과 동일한 10%의 할인을 방식이 소득수준별 다른 증여율과 할인을 그리고 ODA 측정방식이 순지출(총지출액-총상환액) 방식에서 증여등가액(총지출×증여율) 방식으로 변경되었다. 이러한 계산 방식의 변경으로 인해 개도국에 더 우호적인 방식으로의 차관 형태의 원조를 지원할 경우 이를 ODA로 인정해 주는 환경을 조성함으로써 세 금기반 ODA에 대한 공여국의 인센티브가 확대되었다. 하지만 공여국이 기존에 증여율 25%를 충족하지 못하여 ODA로 인정되지 않았던 하위중소득국(Lower Middle Income Countries: LMICs)이나 상위중소득국(Upper Middle Income Countries: UMICs)에 대한 지원이 ODA로 인정되게 됨에 따라 낮은 증여율로 저소득국이나 중저소득국에 제공된 원조 역시 ODA로 인정될 수 있는 환경이 조성되었다. 이러한 ODA 계상 방식의 완화는 1970년 이래로 주요 공여국들이 지속적으로 받아 온 0.7% 달성에 대한 부담 그리고 2008년 글로벌 금융위기로 인해 세금으로 이루어지는 ODA 재원 확보의 어려움을 반영한 조치라고 해석할 수 있겠다.

[표 9] OECD DAC의 ODA 개념 재정의

구분	현행	변경
ODA 적격 기준	1. 공적주체가 제공 2. 수원국의 경제개발과 복지증진에 사용 3. 증여율 25% 이상 (모든 국가에 대해 10% 할인을 적용)	1. 공적주체가 제공 2. 수원국의 경제개발과 복지증진에 사용 3. 소득그룹별 최소증여율*이상 **① LDCs/LICs:45%(9% 할인을 적용) ② LMICs:15%(7% 할인을 적용) ③ UMICs:10%(6% 할인을 적용)
ODA 측정 방식	순지출방식 (총지출액-총상환액)	증여등가액 방식 (총지출액×증여율)

출처: 임소진(2015), 「ODA 현대화와 민간재원 II: 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고」, 『EDCF Issue Paper』, 제4집(5)호, p. 2.

개발재원 논의와 별도로 원조 효과성 측면에서도 개발재원에 대한 논의가 이루어졌는데, 2003년 로마선언(Rome Declaration)을 시작으로 하는 4차에 걸친 원조 효과성 고위급포럼상의 개발재원 논의가 그것이다. 원조 효과성 메커니즘에서의 개발재원 논의는 선진 공여국의 ODA 규모 확대와 0.7% 달성을 어떻게 추동할 것인지에 대한 논의보다는 새로운 민간재원을 어떻게 활용할 것인지에 초점을 맞추었다.

실제로, 원조 효과성 논의의 마지막 회의인 부산 원조효과성 고위급포럼의 결과문서는 전반적으로 개발재원의 증가 추세 가운데 ODA의 비중이 감소되고 있는 현실을 우려하면서 ODA는 여전히 중요한 개발재원임을 확인하였으나, 쟁점은 주요 공여국의 의무를 수반하는 ODA 확대 논의보다는 재원 마련의 다양성에 더 초점을 맞추었다. 결과문서의 10항은 지속적이고 포괄적인 개발을 위하여 다양한 형태의 개발재원을 필요함을 강조하면서 세금과 국내재원, 민간투자, 무역 및 기후변화 기금과 같은 국제재원, 혁신적 재원의 활성화를 강조하고 있으며 개발재원 확대과정에서 국가 및 시민사회단체(CSO)와 민간부문의 포괄적 파트너십을 강조하였다. 또한 32항의 '민간부문과 개발'에서는 개발협력에서 부와 소득 및 일자리를 증대함으로써 빈곤감소를 유발하는 민간부문의 핵심적 역할이 필요함을 강조하였다. 더불어, 민간부문 행위자들이 국제개발협력에 참여하도록 하기 위한 제반조치 및 민간파트너십의 중요성을 재확인하였다.³⁶⁵⁾

365) Partnership for Effective Development Co-operation, http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN2.pdf (검색일: 2019. 8. 8.).

결론적으로, 3차에 걸친 개발재원 회의와 원조 효과성 메커니즘에서의 개발재원 논의에서 ODA의 정의 재정립과 ODA를 넘어서는 새로운 개발재원을 모색하려는 노력은 개도국의 빈곤퇴치를 위해 필요한 개발재원 소요의 지속적 증가, 2008년 글로벌 금융위기 속에서 순수 세금으로 이루어지는 ODA에 대한 부담에서 기인한 현상으로 이해할 수 있다. 특히 2015년 아디스아바바에서 채택된 AAAA에서 알 수 있듯이 새로운 개발목표인 SDGs의 달성을 위한 여정에서 ODA 계산 방식의 재정립을 통한 공여국 ODA 공여 부담의 완화, 새로운 개발재원으로서 민간재원 역할과 비중 확대 논의의 증가는 세금 기반 ODA에 대한 주요 공여국들의 부담이 반영된 조치로 이해할 수 있다.

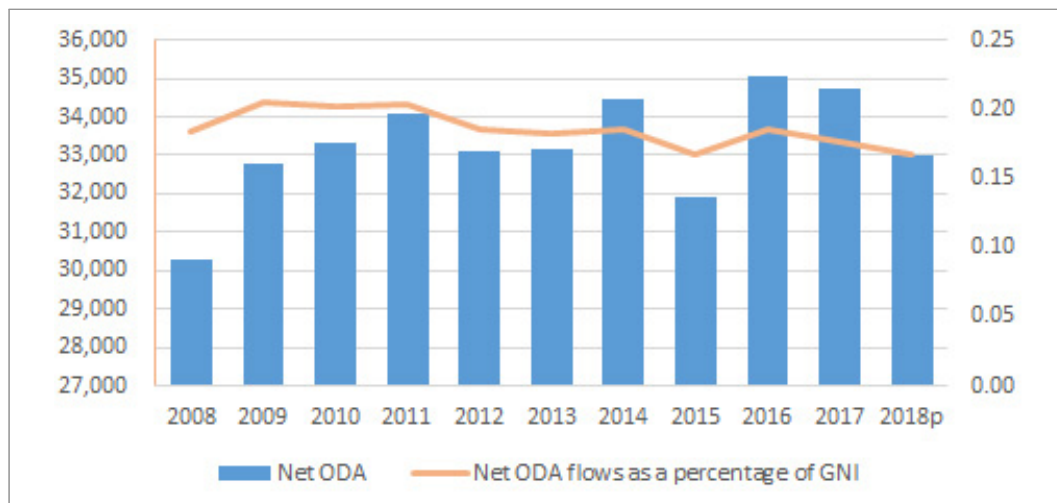
2 2008 금융위기와 주요국 ODA 전략

1) 미국

미국은 제2차 세계대전 이후 ‘마셜플랜(Marshall plan)’을 효시로 대외원조의 정책적 발전을 이루고 국제정치의 흐름을 주도하여 최대 공여국으로 자리 잡았다. 1961년 제정된 대외원조법(Foreign Assistance Act)을 기반으로 시기에 따라 조금씩 차이는 있으나 국가안보 및 외교정책을 위해 전략적으로 대외원조를 활용하고 있다. 특히 2001년 9.11 사태를 계기로 국가안보전략으로서의 대외원조가 재정립되었으며 외교(Diplomatic), 국방(Defense), 개발(Development)의 3D 원칙을 고려하기 시작했다. 미국의 대외원조는 목적이나 대상, 항목 등에 있어서 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)에서 규정하는 공적개발원조(ODA)보다 광의적³⁶⁶⁾이며 수원국의 빈곤 해소의 최우선 방향에 동조하지 않고³⁶⁷⁾ 독자적인 전략을 추구하고 있다는 특징을 지닌다.

366) 유웅조(2015), “미국 대외원조정책 현황 및 특징과 시사점”, 『한국의 개발협력』, 서울: EDCF, p. 71.

367) 주동주 외(2009), 『선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략』, 서울: EDCF, p.44.



[그림 16] 미국 2008~2018 ODA 규모 및 GNI 비율 추이 단위: 백만 달러)

출처: OECD, Development co-operation profiles 2019 United States (Paris: OECD, 2019)

미국의 원조 규모는 총금액 측면에서는 2000년 이후 OECD DAC 회원국 중 가장 많은 지원을 하고 있다. 하지만 경제력 대비 ODA 규모를 보여 주는 국민총소득 대비 ODA 비율은 하위권에 속한다. 실제로 2018년도 잠정통계 기준 ODA 규모는 343억달러(증여 등가액)로 OECD DAC 회원국 중 최대 규모이나, GNI 비율은 0.17% 수준으로 낮은 편으로 이는 미국이 원조규모적인 측면에서 국제사회의 규범적 가이드라인³⁶⁸⁾을 따르기보다는 실리적인 관점에서 ODA에 접근하고 있다는 점을 의미한다.

미국의 원조 추진체계적 측면에서 1961년 대외원조법을 제정할 당시 이를 담당하는 국제개발청(U.S. Agency for International Development: USAID)을 설립하여 국무부(Department of State)와 함께 대외원조 예산의 70% 이상을 집행하고 있다. 최근 USAID는 국무부와 함께 외교정책 및 대외원조 수행을 위한 제4차 공동전략계획 2018-2022(Joint Strategic Plan: JSP)을 통해 ODA의 전략적 방향을 국내외 안보 보장의 최우선 목표로 하며 미국의 리더십을 강조한 다음과 같은 전략목표를 수립하였다.

368) 국제사회는 지구적 빈곤퇴치를 위한 노력으로 1970년 공여국 GNI 0.7% 원조를 규범적 목표로 채택하였다.

[표 10] 2018~2022 STATE-USAID 전략목표

전략목표(Strategic Goal)
1. 국내외 안보 보장
2. 지속가능한 경제성장 및 일자리 창출을 위한 비교우위 재개
3. 균형 잡힌 참여를 통한 미국 리더십 도모
4. 납세자에 대한 효과성 및 책무성 보장

출처: U.S. Department of State & USAID, JOINT STRATEGIC PLAN 2018-2022.

끝으로 2008년 글로벌 금융위기가 미국의 ODA 정책에 미친 영향 또한 관측되고 있다. 최근 SDGs 달성을 위한 개발재원 동원은 국제사회의 주요한 이슈로 미국 역시 민간 주도의 재원을 유인하는 촉매제로 ODA 역할에 대한 인식과 함께 민간 자본 및 기술 투자 촉진을 위해 ‘미국 국제개발금융공사(U.S. International Development Finance Corporation: DFC)’를 2019년 10월 1일 설립하기로 하였다. 이 조직이 설립되면 그동안 무상원조만 지원했던 미국은 DFC를 중심으로 대외원조 구성을 재편하면서 유상원조를 도입하고 미국 ODA의 전략목표 달성을 위해 세금에 기반한 ODA와 함께 민간시장의 자본과 기술 참여를 가속화할 것으로 전망할 수 있다.

[표 11] US DFC 설립 개요

설립 목적	• 미국 대외원조 목표 달성과 외교정책 이익 증진을 위해 개도국 경제발전을 위해 민간 자본 및 기술의 참여 촉진
주요 사업	• 대출, 보증, 보험, 간접출자, 직접 지분투자 • 개발금융 프로젝트 타당성 조사
예산	• \$ 300 million (loan program 예산은 \$ 50 million)

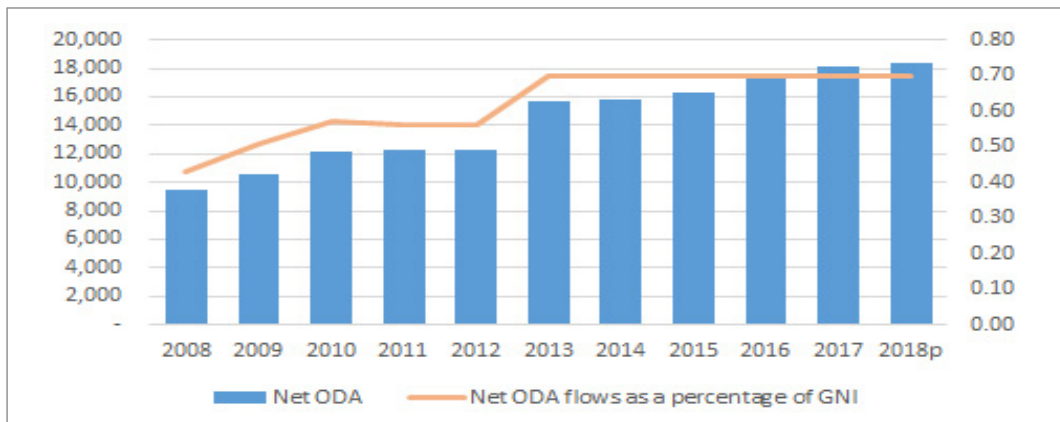
출처: Adva Saldinger, “Exclusive: New US DFC will be ‘proactive, forward-leaning and strategic’ says new CEO”, <https://www.devex.com/news/exclusive-new-us-dfc-will-be-proactive-forward-leaning-and-strategic-says-new-ceo-95746> (검색일: 2019. 10. 15.)

2) 영국

영국은 과거 식민지였던 영연방 국가를 대상으로 1929년 식민지개발법(Colonial Development Act)을 제정하며 경제지원의 관점에서 원조를 시작하였다. 1997년 기존

의 해외개발행정처(Overseas Development Administration: ODA)에서 독립부처로 격상되어 설립된 국제개발부(Development for International Development: DFID)는 ODA 수행기관으로서 기능과 타 정부 부처 간 협력과 조정의 권한을 가지고 있다. 그 결과 DFID는 2008년 이후 영국 ODA의 80% 이상을 집행해 왔다.³⁶⁹⁾

이후 2002년 국제개발법(International Development Act)을 제정하면서 ODA의 목적을 빈곤감축에만 두어야 한다는 것을 법적으로 명확히 보장하면서 개발협력의 법적 기반 및 이행의 발전을 거듭하였고 국제사회의 개발목표 이행을 선도하는 공여국으로 자리 잡았다. 원조 규모 측면에서는 2013년 전년 대비 30.5%가 증가한 ODA 예산을 지원하며 G20 국가 중 처음으로 ODA/GNI 비율 0.7%를 달성한 후 계속 유지하면서 2018년 ODA 규모는 194억달러(증여등가액)를 제공하며 미국, 독일 다음으로 3위를 차지하였다.



[그림 17] 영국 2008-2018 ODA 규모 및 GNI 비율 추이(단위: 100만달러)

출처: OECD(2019), *Development co-operation profiles 2019 United Kingdom*, Paris: OECD

하지만 이러한 영국조차도 최근 보수당의 집권과 함께 2015년 11월 ‘국익 안에서 글로벌 과제 해결’을 원조의 목표로 수립하며 1997년 ODA 독립부처로 DFID를 설립한 이래로 처음으로 ‘국익’을 원조에 내세우기 시작하면서 새로운 원조목적 및 전략을 설정하였다.³⁷⁰⁾

369) 손혁상 외(2013), 『주요국의 다자원조 추진전략과 정책적 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원, p. 109.

370) H. M.Treasury (2015), *UK aid: tackling global challenges in the national interest*, London: HM Treasury, p. 3.

새로운 원조전략에 따르면 국제평화, 안보 및 거버넌스 강화, 위기 대응 및 복원력 강화, 국제적 번영 도모를 앞세우며 국제정치 무대에서 영국의 외교적 입지를 강화하기 위한 수단으로 ODA를 사용하겠다는 입장을 천명하였다.

이러한 ODA의 보수적 해석에도 불구하고 다행히 영국이 GNI 대비 ODA 비율 0.7%를 유지하고 있다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하나, 2018년 새롭게 제시한 DFID의 우선순위 과제는 변화된 영국의 ODA 인식을 반영한다고 하겠다.³⁷¹⁾

즉, 전략문서에 따르면 ODA를 ‘국익에 기반한 원조’ 측면에서 무역부(Department of International Trade)와 협력의 필요성과 무역거래 활성화에 원조를 활용하는 한편 이를 위한 실질적인 조치로서 무역부에 DFID 인력 파견, 빈곤극복 및 영국 기업 진출 기반 활동 지원을 정책적 목표로 설정하였다. 또한 2018년 시점 전체 평화유지 비용 중 15%만 ODA로 계상되는 비율이 더 높게 ODA로 인정되도록 노력해야 한다는 전략 과제를 제시하면서 세금으로 이루어지는 ODA 지원에 대한 영국 내부의 보수적 입장을 반영하였다. 같은 맥락에서 성과창출을 위해 실적이 저조한 하위 30%의 다자 기구에 대한 모니터링을 강조하는 등 ODA의 효과성과 관례적으로 이루어져 온 세금기반 대외원조 사업을 개선하려는 움직임을 보이고 있음을 알 수 있다.

[표 12] 영국의 우선순위 과제

과제	세부 내용
국익에 기반한 원조	무역부(Department of International Trade)와 협력 필요, 무역거래 활성화에 원조 활용
정부부처 간 협력	무역부에 DFID 인력 파견, 빈곤극복 및 영국 기업 진출 기반 활동 지원
평화유지 ODA 인정비율 제고	현 15% 수준으로 계상되는 평화유지 비용이 ODA로 인정되도록 노력
다자기구 활동 모니터링	성과창출을 위해 실적이 저조한 하위 30% 기구에 대한 모니터링 강조

출처: 이기성(2018), 『영국 DFID, 국익에 기반한 원조 등 우선순위 과제 제시』, 서울: EDCF.

3) 중국: 일대일로(一帶一路) 구상

중국은 1978년 개혁·개방 이후 30년 이상 연평균 10%대의 빠른 경제성장을 달성한 중국은 세계 패권국가로의 위상을 확립하기 위한 전략으로 서구의 원조 원칙이었던 위싱

371) 이기성(2018), 『영국 DFID, 국익에 기반한 원조 등 우선순위 과제 제시』, 서울: EDCF, p. 1.

턴 컨센서스에 대비되는 베이징 컨센서스를 주창하고 이를 위한 구체적인 전략으로 일대일로 정책을 공격적으로 추진하고 있다.

소위 소프트파워(soft power)³⁷²⁾를 통한 외교전략으로 대외원조를 활용하고 있는 것이다. 이를 위해 1994년 중국개발은행(China Development Bank: CDB), 중국수출입은행(The Export-Import Bank of China: CEXIM) 등 정책 금융기관들을 설립하고 1995년 ‘대외원조사업의 개혁 및 비준 관련 지침’을 수립하면서 중국의 대외원조 수단은 양허성 차관, 무상자금협력 및 기술협력, 합작투자협력으로 체계화되었다. 이 시기부터 중국은 대외경제협력 확대를 위한 국제사회 행보를 본격화하였다. 특히 동남아시아 및 아프리카 등 경제적 중요성이 큰 신흥지역과의 대외경제협력 확대를 추진하기 위하여 중국 중심의 정례협력채널을 구성하고 있다(양평섭 외, 2018).³⁷³⁾

1990년 이후 대외원조 정책의 핵심 기조는 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)였다고 해도 과언이 아니다. 소위 미국식 경제체제의 대외 확산 전략인 워싱턴 컨센서스는 시장경제체제를 바탕으로 무역·자본의 자유화, 탈규제를 통한 경쟁, 정부 긴축재정, 민영화 및 정부 개입 축소 등을 주요 내용으로 한다. 베이징 컨센서스는 이러한 미국과 국제금융기구가 주장하는 경제발전 정책(워싱턴 컨센서스)에도 불구하고 대부분의 개도국이 경제발전의 효과를 경험하지 못하고 오히려 서구 거대 자본에 개도국 경제가 잠식되는 경제 식민지화에 대한 비판과 서구의 개입과정에서 개도국이 경험했던 내정간섭에 대한 비판을 전제로 한다. 즉 베이징 컨센서스³⁷⁴⁾는 개도국 주도의 점진적이고 단계적인 경제개혁, 조화롭고 균형 잡힌 발전전략, 타국의 주권을 존중하고 내정불간섭을 원칙으로 하는 원조정책을 의미한다.

이를 위해 중국은 독자적 국가신용등급 평가체제를 수립하여 중남미·아프리카·동남아시아에 대외원조 규모를 대폭 확대하고, 대규모 투자를 통해 원자재 확보에 주력하고 있다. 이러한 맥락에서 중국이 브라질, 러시아, 인도, 남아프리카공화국 등 BRICS 국가들과 미국주도의 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)에 대항하기 위해 설립한 신개

372) 소프트파워는 미 하버드대학의 조지프 나이(Joseph Nye)가 저술한 Bound to Lead: The Changing Nature of American Power에서 소개한 개념으로 문화, 정치적 가치, 정책 등을 통해 형성되며 외교부 공공외교 홈페이지에서 강제력이 아닌 매력을 통해 상대방의 마음을 사로잡아 자신이 원하는 것을 얻어내는 힘이라고 밝히고 있다.

373) 양평섭 외(2018), 『신흥국의 대중국 경제협력 전략: 일대일로 이니셔티브 대응을 중심으로』, 세종: 대외경제정책연구원.

374) 베이징컨센서스는 2004년 중국 청화(淸華)대 겸임교수인 라모(Joshua Cooper Ramo)가 중국의 대외원조 정책의 특징을 묘사한 것에서 시작되었다.

발은행(New Development Bank: NDB)과 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank: AIIB)은 중국식 패권확산을 위한 수단으로 인식할 수 있다.

이러한 중국식 헤게모니와 패권국가로의 위상 확립을 위한 노력은 일대일로 정책으로 구체화되었다. 먼저 중국은 아세안을 주변외교의 핵심 지역으로 설정하며 ① 중국의 세계 강국 부상을 위한 지역 안보위협 해소 및 주변국 지지 확보, ② 양 지역 간 무역투자 확대를 통한 중국 경제발전, ③ 광시, 윈난성 등 중국 접경 지역의 경제발전 및 안정을 목표로 하는 대아세안 정책을 추진하고 있다.³⁷⁵⁾

같은 맥락에서 시진핑 주석은 2013년 9월 카자흐스탄에서 실크로드경제벨트 구축을 제안하고 이어 10월 인도네시아에서 아세안과 21세기 해상실크로드 공동 건설을 제시하면서 일대일로(一帶一路, Belt and Road Initiative) 구상을 발표하였다. 육로가 연결된 실크로드경제벨트 ‘일대(一帶)’, 해양을 연결한 21세기 해상실크로드 ‘일로(一路)’가 합쳐져 완성된 일대일로는 중국 대외원조에 새로운 전환점을 가져왔다. 2049년까지 중국과 동남아시아·중앙아시아·아프리카의 국가들을 하나의 경제권으로 통합하고자 하는 일대일로는 동아시아와 유럽 경제권을 연결하는 초대형 프로젝트로, 특히 국경을 초월한 인프라 구축은 무역·투자 장벽을 해소하고 중국과 주변국들을 하나의 경제권으로 묶기 위한 핵심이다. 이러한 일대일로 프로젝트가 완성될 경우 총 64개 국가를 연결하여 세계 총인구의 63%(약 44억명), 세계 GDP의 29%(약 21조)가 하나의 경제권에 포함될 것으로 분석하고 있다.³⁷⁶⁾

[표 13] 일대일로 5통 중점 분야

중점 분야	주요 내용
정책소통 (政策溝通)	• 정책교류 확대를 통해 지역협력 기반 구축 • 국가 간 발전전략을 충분히 협의하면서 의견 조정
시설연통 (設施聯通)	• 육로, 수로, 항만, 에너지 파이프라인 등 인프라 협력 확대 • 주요 거점별 교통인프라 구축 및 자원 확보를 위한 인프라 구축 • 국가 간 기초설비건설계획 및 기술표준시스템 연계 강화

375) 대외경제정책연구원(KIEP)(2019), “중국의 자유무역시험구 추가 지정 배경 및 특징”, 세계경제 포커스, 세종: 대외경제정책연구원.

376) 대외경제정책연구원(KIEP)(2017), “중국의 ‘일대일로’ 추진 현황 및 평가와 전망”, 북경사무소 브리핑, 세종: 대외경제정책연구원.

중점 분야	주요 내용
무역창통 (貿易暢通)	• 공동 자유 무역구 건설 확대 추진 • 국가 간 무역, 투자 등 협력 확대를 위한 다양한 형태의 규범 마련 • IT, BT, 신에너지, 신소재 등 첨단 산업 영역 협력 확대
자금융통 (資金融通)	• 아시아 통화 안정을 위한 금융협력시스템 강화 • AIIB, BRICs 개발은행, ADB, 실크로드 기금 등 국제금융기구 확대 • 일대일로 참여국 정부 및 기업의 중국 내 채권 발행 확대
민심상통 (民心相通)	• 문화, 관광, 교육 등 교류 확대 • 교육의료 및 빈곤구제 부문 개선을 통한 민간단체 교류 추진 • 관광, IT, 기술 등의 공동연구센터 설립 및 과학기술 분야 협력 강화

출처: 대외경제정책연구원(KIEP)(2017).

시진핑 주석은 일대일로 실현을 위해 5대 중점 협력분야로 정책소통(政策溝通), 시설연통(設施聯通), 무역창통(貿易暢通), 자금융통(資金融通), 민심상통(民心相通) 등 5통(通)을 제시하였다. 주요 내용은 연선국가들 간 거시적 정책교류 확대를 통해 지역협력 기반을 구축하는 정책소통(政策溝通), 육로, 수로, 항만, 에너지 파이프라인 등 인프라 협력을 확대하고 자원 확보를 위한 시설연통(設施聯通), 자유무역지대와 투자협력 대상 확대를 위한 무역창통(貿易暢通), 아시아 통화 안정과 AIIB 및 브릭스(BRICS) 개발은행 설립을 골자로 하는 자금융통(資金融通), 문화, 관광, 교육 등 교류 확대를 위한 민심상통(民心相通)을 핵심으로 한다.

중국은 ‘란창-메콩 협력메커니즘’을 통해 서남부지역과 인접한 메콩 지역과의 협력도 추진하고 있다. 2015년 제 1차 란창-메콩 외교장관회의 및 2016년 제1차 란창-메콩 협력 정상회의를 통해 메콩 지역 5개국(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남, 태국)과의 연계성 개선 및 인프라 확충을 위해 양허성 차관이 약 15.4억달러 및 100억달러 규모의 크레딧라인(credit line)을 제공하기로 하였다. 이는 일본의 영향이 큰 ADB가 1992년부터 추진한 GMS 프로그램(Greater Mekong Subregion Program)과 중복되는 내용으로 메콩 지역과의 협력에서 중국이 주도권을 강화하려는 의도로 해석할 수 있다.³⁷⁷⁾

중국은 2014년 발간한 대외원조백서에도 아세안을 주요 협력지역으로 명시하면서 아세안과의 ‘실용적 협력(practical cooperation)’을 추구한다고 밝혔다. 이 백서에서 중

377) 오윤아 외(2017), “아세안-중국 경제관계의 심화와 전망”, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제17집(2), p. 11.

국은 아세안 역내 개발격차 감소를 위해 저소득 국가들을 중점으로 경제적, 기술적 지원을 제공하며 인프라 건설, 산업생산, 농업생산 분야에 지원을 집중하였다고 밝히고 있다. 실제로 중국은 일대일로 성공적인 추진을 위해 연선국가와 국제금융기구 및 글로벌 금융협력을 통해 기초인프라 시설의 투자 수요와 금융서비스 수요의 충족을 목표로 2014년 실크로드기금, 2015년 아시아인프라투자은행을 출범시켰다.

[표 14] 실크로드기금과 AIIB 비교

구분	실크로드기금	AIIB
출범시기	2014년 12월 29일	2015년 12월 25일
예산규모	615억 2,500만위안	1,000억달러
출자기관	중국국가외환관리국, 중국수출입은행, 국가개발은행 공동 출자	역내국가 75%, 역외국가 25%
주요사업	수력발전소 건설, 청정에너지 사업 등	댐개선, 홍수관리, 화력발전소 건설 등
주요특징	중화인민공화국회사법 근거 운영	해당국 정부, 세계은행, ADB 등 다자개발은행과 협조융자 형태로 지원

출처: 대외경제정책연구원(KIEP)(2017), “중국의 ‘일대일로’ 추진 현황 및 평가와 전망”, 북경사무소 브리핑, 세종: 대외경제정책연구원.

4) 합의

앞서 분석한 미국, 영국, 중국의 개발협력 정책에서 공통적으로 관찰되고 있는 ODA와 국익의 연계 경향이 2008년 글로벌 금융위기와 인과적 관계가 성립하는지는 더욱 면밀한 고찰이 필요하다고 하겠다. 하지만 이들 주요 공여국에서 관찰되는 특징을 정리하면 무엇보다도 2008년 글로벌 금융위기 이후 주요 공여국의 원조 정책이 기존의 이타적, 인도적 목적을 강조했던 것과는 달리 국익과 밀접히 연계시키는 방향으로 전개되고 있다. 미국의 ‘제4차 공동전략계획 2018-2022’상에서 확인된 국내외 보장을 위한 ODA의 전략적 활용 방침, 영국의 ‘국익에 기반한 원조’ 추진 천명과 영국 기업 진출의 기반 조성을 위한 수단으로써 ODA 활용 방안, 중국의 베이징 컨센서스와 일대일로 정책 그리고 NDB, AIIB 설립 등 주요 공여국들의 ODA 정책이 과거의 경제적 안정기 시절, 이타적 목적을 강조했던 때와는 달리 공여국의 정치, 경제적 국익과 연계하는 방향으로 변화하고 있다. 아울러 공여국 납세자들에 대한 책무성 확보에 대한 요구가 확대되면서 수원국

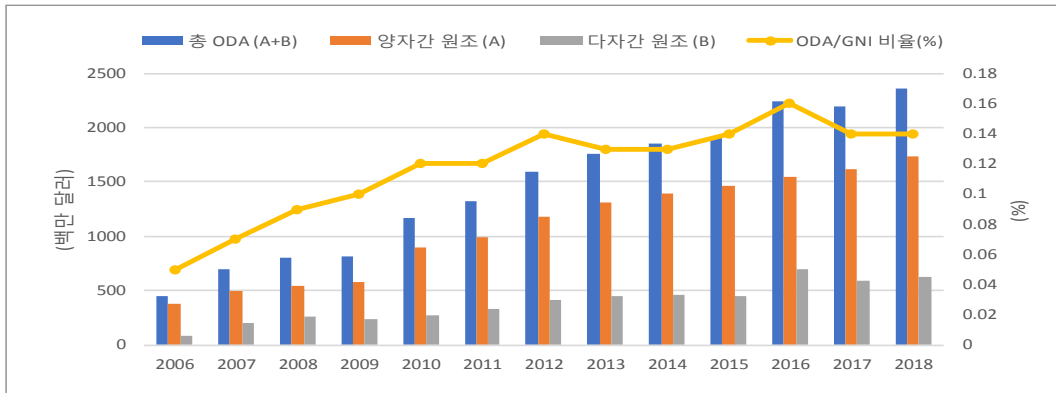
에서의 원조 효과성 달성뿐만 아니라, 원조 사업의 이행 전 과정에 걸쳐 투명성과 원칙 준수에 대한 요구가 더욱 강조되고 있다. 미국은 ‘제4차 공동전략계획 2019-2022’를 통해서 납세자에 대한 효과성 및 책무성 보장을 강조하였으며, 영국은 성과 창출을 위해 실적이 저조한 하위 30% 다자기구에 대한 모니터링을 강화한다는 방침을 수립한 것이 그것이다.

3 한국 ODA 발전과 과제

1970년 국제사회는 ODA의 규모에 관한 규범적 목표로 GNI 대비 0.7%를 설정하였다. 이후 이러한 규범적 목표는 개별 공여국의 빈곤퇴치 노력을 평가하는 규범적 기준으로 사용되고 있다. 한국은 1987년 유상차관 ODA 제공을 위해 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)을 채택하고 그 기능을 한국수출입은행에 이관하였으며, 1997년에는 무상원조 수행기관인 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)을 설립하였다.

하지만 이러한 유무상 원조추진 기관의 설립에도 불구하고 한국의 개도국 원조는 적극적이지 못하였다. 이는 1995년 이래로 대북지원에 정부 및 시민사회의 관심과 지원이 집중된 데 기인한다. 하지만 대외원조에 있어 북한에 집중된 경향에 대해 국제사회로부터 비판과 개도국 대상 원조 확대에 대한 압력을 받아 온 노무현 정부는 2006년 UN 연설을 통해 국제사회의 구성원으로서 개도국 원조 확대를 천명하기에 이른다. 노무현 정부는 2006년 국제사회를 상대로 2015년까지 GNI 대비 0.25%까지 확대한다는 계획을 천명하였고, 이는 2008년 제4차 국제개발협력위원회(2008. 8.14.)에서 공식화되었다. 이후 대북지원에 부정적이었던 이명박 정부의 출범과 함께 대북지원의 열기와 자원이 ODA로 전환되기에 이르면서³⁷⁸⁾ ODA 규모는 지속적으로 증가하기 시작하였다.

378) 북한은 헌법상 한국의 미수복지역이라는 규정으로 대북지원은 ODA에 포함되지 않았다.



[그림 18] 한국 ODA 규모 증가 추이(단위: 백만 불)

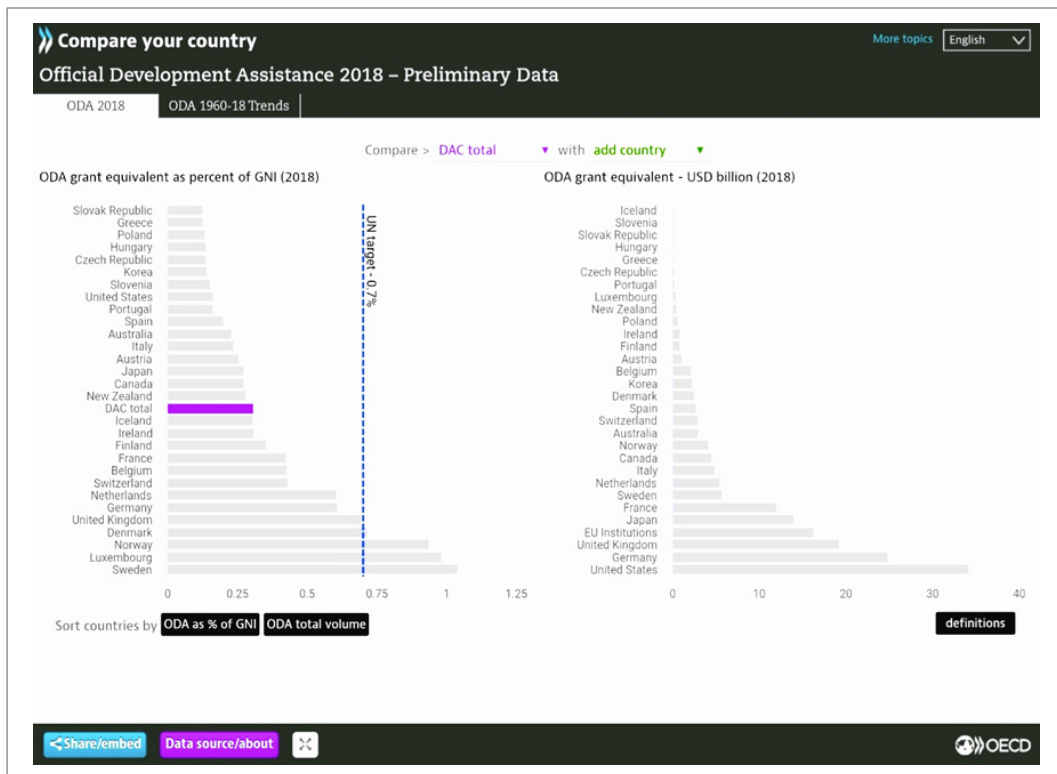
출처: e-나라지표, http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1687
(검색일: 2020. 2. 29.)

이처럼 국내외적 환경 변화와 함께 시작된 ODA 규모 및 관심의 확대는 규모의 비약적 증가로 이어졌고, 이러한 노력의 결과로 한국은 2010년 OECD의 원조 선진국 모임인 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 회원 자격을 획득하였다. 또한 이러한 노력은 국제사회의 평가에서 긍정적인 요소로 작용하였다. DAC 회원 자격 획득 후 처음 실시된 2012년 동료검토(Peer Review)에서 국제사회는 한국의 지속적인 ODA 규모 확대 노력에 대해 긍정적으로 평가하였다.³⁷⁹⁾ 하지만 이러한 노력에도 불구하고 노무현 정부가 목표 시한으로 한 2015년 GNI 대비 0.25% 달성은 쉽지 않은 목표였고, 급기야 2015년 박근혜 정부는 ‘제2차 국제개발협력 기본계획’을 통해 2020년까지 GNI 대비 ODA 비중을 0.2%로 하향 조정하였다. 아울러 박근혜 정부는 2030년까지 ODA를 규모를 OECD DAC의 평균인 0.3%로 끌어올린다는 포부를 밝히기도 하였다.³⁸⁰⁾ 하지만 이러한 수정된 목표에도 불구하고 2018년 우리 정부의 GNI 대비 ODA 비율은 0.15%에 불과한 실정이며, 이에 대해서 2018년 2차 동료검토(Peer Review)는 “원조 규모가 이전 승인된 목표에 비해 낮은 수준 (중략) 한국의 ODA 실적은 국제적으로 공약한 목표에 미달한다”라고 지적하였다.³⁸¹⁾

379) 동료 검토는 OECD DAC의 사무국과 회원국으로 구성된 평가팀이 평가 대상국을 상대로 4년에 한 번 해당 국가의 원조 정책 전반에 대한 평가를 실시한다. OECD DAC <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/>.

380) 손영하, 「해외원조 0.2% ‘空約’... 한국, 내년에도 OECD 최하위권」, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201909091765755090?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=>. (검색일: 2019. 10. 24.).

2019년 정부가 국회에 제출한 '2020년 예산안'에 따르면, 2020년도 ODA에 투입되는 예산은 3조 5,000억원으로 2019년 3조 1,000억원보다 11.4% 증가한 수치이다. 특히 문재인 정부가 신남방정책 구상을 밝히며 동 지역에 대한 ODA를 규모를 확대한다는 방침을 천명하면서 ODA 규모는 최근 5년 사이 가장 높은 증가율을 기록할 것으로 전망된다. 이는 2017년 2조 5,700억원에 비해서도 크게 늘어난 수치다.³⁸²⁾



[그림 19] 2018년 기준 ODA 절대 규모 및 GNI 대비 공여국 현황

출처: OECD, <https://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&lg=en&page=0> (검색일: 2019. 10. 16.)

381) 손영하, Ibid.

382) 국무조정실 보도자료, 「'18년 우리나라 ODA는 23.5억 불, DAC 국가 중 15위: 경제협력개발기구(OECD, 파리), '18년 공적개발원조(ODA) 잠정통계 발표」, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=369119&srchFr=&mp%3BsrchTo=&mp%3BsrchWord=&mp%3BsrchTp=&mp%3Bmulti_jtm_seq=0&mp%3Bitm_seq_1=0&mp%3Bitm_seq_2=0&mp%3Bcompany_cd=&mp%3Bcompany_nm= (검색일: 2019. 11. 2.).

결과적으로 지난해 기준 한국의 ODA 절대 규모는 DAC 29개국(유럽연합 제외) 가운데 15위에 해당하는 비약적 성장을 이루었지만, 경제력 대비 ODA를 나타내는 GNI 대비 비율은 24위에 그쳤다. 한국보다 비율이 낮은 국가는 폴란드, 체코, 헝가리 등 사회주의 경제에서 시장경제로 체제전환을 단행한 동유럽 국가이면서 최근 DAC 회원 자격을 획득한 5개 국가뿐이며, 최하위 슬로바키아와의 차이도 0.02%에 불과하다. 이는 국제사회의 권고 기준인 0.7%와 OECD DAC 국가들의 평균인 0.31%에 비해서도 낮은 수치라는 점에서 한국은 지구촌 빈곤문제 달성을 위한 공동의 노력으로서 그 경제력에 걸맞은 ODA 규모의 확대를 요구받고 있다.

4 전략적 함의

우리 정부의 대외원조 정책에 대한 대외변수로서 미·중 패권 경쟁은 큰 영향을 미치는 요소로 평가하기 어렵다. 이는 대외원조 정책이 양자 간 관계에 기반한 정책이라기보다는 광의의 국제사회와 한국과의 관계 속에서 발생하는 의무와 책무성을 가지는 이슈이기 때문이다. 물론 미·중 패권 경쟁 요소가 한국의 대외원조 정책에 지대한 영향을 미치는 변수가 아니라는 단정적 평가 또한 신중할 필요가 있다.

미·중 패권 경쟁 구도 속에서 한국의 고고도 미사일방어체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD) 배치 결정이 아국 기업의 중국 활동에 영향을 받으면서 대중국 무역 의존도 탈피에 대한 인식이 확산되었다. 이 과정에서 아세안 국가들과의 경제협력 필요성이 인식한 문재인 정부는 신남방정책을 천명하였는바, 신남방정책에 따라 우리 정부는 신남방 지역에 대한 ODA 예산을 2023년까지 200% 증액하는 계획을 수립하였다. 이 경우 2019년 870억원에 달하는 아세안 지역 국가에 대한 ODA는 2023년 1800억원에 달할 것으로 전망하고 있다. 이처럼 직접적이지 않으나 미·중 패권 경쟁은 ODA 정책에도 영향을 미친다고 평가할 수 있다.

하지만 대아세안 ODA 규모의 확대가 전체 ODA 규모의 증액인지, 아니면 전체 예산은 변동 없이 아세안 지역으로 배정을 늘린다는 것인지에 대한 명확한 정책은 부재하다. 일례로 아세안 지역에 해당하지 않는 ODA 사업이 정부의 신남방정책 구상으로 인해 보류되는 사례가 있기 때문이다.³⁸³⁾ 아울러 문재인 정부는 노무현 정부(2005년), 박근혜 정

부(2015년)와 달리 GNI 대비 ODA 예상 증액에 대해 이렇다 할 공식적인 입장을 내놓지 않았다.

따라서 지난 2008년 ODA 규모 증액 결정 이후 보여 준 힘겨운 상황들을 고려할 때 ODA 규모의 증액은 시민사회의 합의뿐만 아니라 한국 경제수준의 여력에 대한 고려가 필요한 사항으로 향후 ODA 규모를 OECD DAC의 평균 수준으로 끌어올리는 데 있어 한국 정부의 힘겨운 노력이 필요할 것으로 전망할 수 있다. 이러한 한국의 노력에 대해 국제사회는 긍정적인 평가를 하면서도 한국의 경제수준을 고려할 때 OECD DAC 회원국의 평균인 0.31%를 달성하지 못한 데 대해 공개적인 비판과 함께 ODA 규모 증액에 대한 요구를 지속하고 있으며, SDGs 채택과 함께 글로벌 공공재 실현을 위한 한국의 적극적인 역할에 대한 요구가 거세지고 있는 상황은 한국 ODA 정책의 미래 전망에 있어 핵심적인 사항일 수밖에 없다.

이 연구는 ODA 정책과 관련하여 2015년에 채택된 SDGs의 의미, 주요 공여국 원조 정책의 변화, 한국의 ODA 정책 발전 과정과 현황을 고찰함으로써 향후 2030년 시나리오에 대한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 결론적으로 앞서 분석은 다음의 정책적 함의를 가진다.

첫째, 2008년 글로벌 금융위기 이후 주요 공여국의 ODA 정책은 국익과 긴밀히 연계되는 특징을 가지는 가운데, 경제 및 안보적 국익 실현을 위한 수단으로서 인식이 강화되고 있다. 특히 중국이 아세안 국가들을 대상으로 중국식 헤게모니 확산과 패권국가로의 도약을 위해 일대일로 정책 추진에 박차를 가하면서 미국이 이를 견제하기 위해 ‘인도-태평양 전략’을 앞세워 한국의 참여를 요구하고 있으며, 특히 문재인 정부의 신남방정책과 연계를 모색하고 있다. 이러한 가운데 신남방 정책에서 이들 신남방 국가들에 대한 ODA가 중요한 수단으로 인식되고 있는 만큼, 미국은 아세안 지역에서 중국의 패권 확장 저지를 위해 미국식 워싱턴 컨센서스에 기반한 ODA 정책의 추진과 이 과정에서 한국의 참여와 역할 확대를 더욱 강하게 요구할 것으로 예상할 수 있다. 이처럼 아시아·태평양 지역에서의 패권 경쟁은 동 지역에 대한 ODA 규모의 증액 요구로 이어질 것이라는 점을 전망할 수 있는데, 중국과 미국의 패권 경쟁이 단순 아시아·태평양 지역에 국한된 것이 아

383) 저자가 지자체 협력사업으로 발굴한 ODA 사업이 2019년 실시 예정이었으나, 최근 신남방정책으로 인해 그 이행 시기가 2020년으로 연기된 바 있다.

나라 아프리카와 중남미 대륙에 걸쳐 이루어지고 있다는 점에서 한국 ODA의 규모 증액에 대한 압박이 과거 OECD DAC의 규범적 목표인 0.7% 달성이라는 규범적 권고를 넘어 현실적 압박 요인으로 작용할 가능성이 크다는 점에서 2030년까지 GNI 대비 0.3% 달성이 현실화될 가능성이 높다.

다만, ODA와 국익과의 연계는 전 세계적인 흐름이라 할지라도 이를 실현하는 방식은 상당한 중요성을 지닌다. ODA가 기본적으로 저소득국가의 경제발전을 돕기 위한 취지를 가지고 있을 뿐만 아니라 수혜국에서는 지나치게 상업적인 접근이 자국의 경제발전을 오히려 저해할 것으로 판단할 수 있기 때문이다. 또한, 현재 신남방정책에서는 베트남이 특히 강조되고 있는데, 지구적 가치사슬에서 베트남이 급격히 부상하고 있는 상황을 고려한다면 자연스러운 방향이라고도 판단할 수 있으나, 정책이 투자와 무역 실적에 지나치게 편중되는 경향도 나타나고 있다. 국익의 관점에서 신남방정책이 중요하다는 점에는 이견의 여지가 없고, 신남방정책과 ODA가 연계되는 것 또한 바람직한 방향이라고 볼 수 있다. 그럼에도 이들 국가에 대한 ODA가 더 큰 효과를 갖기 위해서는 수단 및 접근방식에 있어서 정책이 보다 체계화될 필요가 있다.

둘째, 이러한 외부적 압박에 따른 ODA 규모 증액은 한국 원조의 유무상 차관 구성 비율을 어떻게 조정할 것인가로 귀결될 것임을 전망할 수 있다. 한국의 ODA에서 유무상 비율은 현재 무상 약 60%, 유상 약 40% 수준으로 과거 50 대 50 수준에서 국제사회의 권고에 따라 무상 비율을 높이는 방향으로 점진적인 변화가 있어 왔다. 하지만 앞서 분석한 바와 같이 경제 및 안보적 국익 실현으로 ODA 활용의 필요성이 확대되고, 외부적 요소로 인해 단시간 내에 ODA 규모의 비약적 증가가 요구될 때 무상보다는 유상 차관의 비중을 높임으로써 무상 원조에 대한 부담과 비판을 완화하는 전략을 고려할 확률이 높다고 하겠다. 아울러 외부적 요소로서 중국과 일본이 아시아·태평양 지역에서 대규모 인프라 개발 사업에 집중하고 있고, 이에 대한 우리 정부 및 기업의 맞대응 전략이 필요하다는 인식이 확산되고 있다는 점에서 이들 지역에서 대규모 인프라 ODA 사업의 필요성이 확대되고 있는 만큼 유상 차관 ODA의 증액이 불가피할 것으로 전망할 수 있다.

셋째, 아직 미국과 중국의 패권 경쟁 구도가 인도·태평양 지역에 국한되고 있는 것으로 산정한다면 단기간에 ODA 규모를 증액하는 데 대한 부담이 있을 수밖에 없기 때문에 태평양 및 지역에 대한 ODA 사업을 현행 수준으로 유지하면서 인도·태평양 지역에 대한

ODA만 확대 전략이 모색될 수 있다. 즉, 전체 규모에 대한 증액은 기존의 평균 증가율을 유지하는 가운데 인도·태평양 지역의 신남방 대상 국가로 ODA를 집중시키는 전략을 구사할 수도 있다는 것이다. 실제로 문재인 정부의 신남방정책하에 타 지역에 대한 ODA 사업을 다음 연도로 연기하면서 신남방 대상 국가에 대한 ODA 사업을 선추진하는 사례가 보고되고 있다는 점에서 이러한 전망이 가능하다.

넷째, 세금 기반 ODA 규모의 증액 부담은 다양한 개발재원 확보를 위한 노력으로 연결될 수 있는데, 특히 민간의 개발재원 참여를 확대하는 민관협력(Public-Private Partnership: PPP) 방식의 확대를 예상할 수 있다. PPP는 각 개발협력의 주체가 가진 자원을 합리적이고 효율적으로 활용하고자 하는 노력에서 개발된 원조방식으로 특히 민간기업이 가진 해외직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)와 같은 개발재원과 ODA를 연계하는 방식으로 민간기업의 입장에서는 투자의 리스크를 낮추는 이점, 정부 입장에서는 민간의 재원을 ODA 사업에 끌어들이 수 있는 이점이 있다는 점에서 관심을 받고 있다. 아울러 한국의 민간기업이 인도·태평양 지역 및 해외시장 개척을 위한 투자 그리고 이를 바탕으로 한 개도국 내 일자리 창출, 자유무역주의 확대 등을 추구할 경우 미국을 중심으로 하는 서방세계와 경제 및 안보적 이해(interests)를 같이하는 한국이 일본과 함께 중국이 저항하고 있는 국제사회의 가치와 패러다임을 개도국에 확산하는 효과를 가져온다는 점에서 국제사회의 환영을 받을 것이고, 이는 세금 기반 ODA 증액에 대한 부담을 완화시키는 기제로 작동할 수 있을 것으로 판단된다.

아울러 이 연구에서 다루지 못한 ODA 정책의 세부 이슈들 또한 고려될 필요가 있다. 즉 우리 정부의 ODA 정책은 OECD DAC 국가들이 양자 대 다자, 유상 대 무상, 구속성 대 비구속성 측면에서 가지는 일반적인 평균값과 차이를 보이고 있으며, ODA 추진체계의 분절화 비판을 개선할 필요가 있다는 국제적 평가(OECD DAC Peer Review 결과)에 대한 개선 방안을 모색해야 하는 상황에 있다. 결과적으로, ODA 분야 미래전략을 구상함에 있어 정부 및 시민사회가 ODA를 어떻게 인식할 것인가의 문제, 부처 이기주의를 넘어서 효율적이고 효과적인 우리 정부 내 원조 추진 체계의 개편, 사업방식(유무상, 구속·비구속, 양자·다자 등)의 개선 문제는 한국 ODA 정책의 미래 전망에 있어 핵심적인 의제일 수밖에 없다.

제6장

대외 문화전략

제1절 서론

제2절 한국 문화전략 평가

제3절 한국 문화전략 패러다임

제4절 한국 문화전략 현황

제5절 한국 대외 문화전략

제6절 한국의 지역별 문화전략

제1절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가 간의 관계를 설명하는 국제정치에서 문화는 국제관계의 기반으로서의 역할에 초점을 맞추다 보니 문화 그 자체에 대한 중요성은 경시한 채 연구가 진행되어 왔다. 대표적인 국제정치이론은 현실주의 측면에서 힘이나 전쟁에서 이기기 위한 자원에 초점을 맞추거나, 협력을 통한 경제에 초점을 맞춘 자유주의와 같이 문화를 분석틀로 하는 관념적 설명은 외면되어 왔다.

문화는 보통 예술과 관련되어 있는 것이었기 때문에 힘의 정치에서는 그동안 중요도가 낮았다. 그러나 오늘날 같이 세계화, 경제적 교류의 증가, 정보화 등의 결과로 이루어진 복합 상호의존 사회에서는 비국가행위자들의 역할이 증대하면서 개인, 시민사회, 시장이 속한 국가의 문화적 환경이 중요하게 인식되었다.³⁸⁴⁾ 이제는 시장, 기업의 통합과 같은 경제적 통합뿐만 아니라 문화가 교류될 가능성이 더욱 넓어졌고, 문화의 경계도 허물어지면서 소통 양식, 생활 방식과 같은 ‘문화’의 세계화가 가능해진 것이다.³⁸⁵⁾

1980년대 후반, 구성주의가 각광받기 시작하면서 정체성과 이익, 문화 변수가 국제정치구조를 어떻게 인식하고 만들어 가는지에 따라 무정부성의 내용이 달라질 수 있다는 점이 강조되었다. 이렇게 국제정치 연구에서 문화는 경시된 변수이자 하위 이슈로 취급되었지만 최근 들어 문화 변수는 다시 국제무대에서 강력하게 재기(big come back)되고 있다.³⁸⁶⁾

국가의 문화와 이를 실제로 행사하기 위한 자원인 문화외교는 국제사회의 환경의 변화와 함께 국가 전략으로서 그 중요성이 날로 증대되고 있다. 문화외교의 개념과 전략은 국제정치 이론의 발전 추세에 맞게 문화를 수단화하고, 국가의 일방적인 권력 확장, 영향력

384) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye(1998), "Power and interdependence in the information age" *Foreign Affairs*, 77, p. 85.

385) Mark Brawley (2008), *The Politics of Globalization: Gaining Perspectives, Assessing Consequences*, (University of Toronto Press, pp. 12-17.

386) Diana Stelowska (2015), "Culture in International Relations Defining Cultural Diplomacy", *Polish Journal of Political Science*, 1-3, p. 51.

증대 수단으로 인식하는 현실주의 관점을 벗어나 관계, 네트워크적 시각을 통해 새로운 차원의 문화 협력, 문화 교류에 초점을 맞추는 문화외교에 주목하는 추세이다.³⁸⁷⁾

문화외교가 중요한가 아닌가라는 이분법적 논의를 넘어 최근 논의의 핵심은 누가 문화 외교를 주도하는가에 대한 ‘행위자’ 문제와 어떤 방식으로 문화외교가 진행되는가에 대한 구체적인 ‘전략’ 문제로 집중되고 있다. 비국가 행위자들의 역할은 국가에 종속되어 있었으나 참여자 모두가 주체가 되는 웹 2.0 시대에서는 모두가 자유롭게, 그 누구의 허가 없이 정보의 흐름에 참여하고 있다. 사이버공간에서는 기존의 정치, 경제, 사회, 문화적 활동의 체계가 연결되어 있으면서도 또한 파편화되어 있는 곳이라는 점에서 시공을 초월한 문화 공유와 적극적인 참여가 가능해진 네트워크가 사람들을 연결하고 있다.³⁸⁸⁾

이러한 국제환경의 변화는 전 세계의 개인들 간, 조직들 간의 접촉을 가능하게 했을 뿐 아니라 비국가 행위자들이 스스로 자율성을 가지고 지식을 공유하고 공동의 프로젝트나 작업을 진행할 수 있도록 만들었다. NGO들, 초국가적 기업들, 종교 집단들, 싱크탱크, 사회적 운동 및 학계 전문가들 등은 새로운 규칙을 결정하기 시작하면서 때로는 국가보다 더 효과적으로 행동하고 있다. 문화외교의 대상에 대한 묘사도 청중(audiences), 대중(publics), 이해당사자(stakeholders)로 변화되어 오면서 민간의 영향력 증대를 반영하는 문화외교 전략의 필요성에 공감하고 있다.³⁸⁹⁾ 한편, 전 세계에 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 소셜 미디어(social media)의 등장은 문화외교의 방식을 변화시키고 새로운 주체들이 편입되면서 새로운 문화외교(New cultural diplomacy) 전략은 어떠해야 할지에 대한 논의가 대두되고 있다.

387) Lucian Jora (2013), “New practices and trends in cultural diplomacy”, *Romanian review of political sciences and international relations*, 10-1; David Clarke(2016), “Theorising the role of cultural products in cultural diplomacy from a Cultural Studies perspective”, *International Journal of Cultural Policy*, 22-2, pp. 147-63; John Holden and Chris Tryhorn(2013), *Influence and attraction: Culture and the race for soft power in the 21st century*, British Council. 등 참조.

388) 조화순(2010), 『디지털 거버넌스 - 국가·시장·사회의 미래』, 책세상, p. 31

389) 숙명여자대학교 다문화통합연구센터(2017), 「문화선진국 참여 국제포럼·세미나 및 문화홍보 사례를 활용한 문화외교 전략적 방향 연구」, 2017 외교부 연구용역 보고서. pp. 13-15.

1 문화외교의 개념

국제정치 연구에서 문화 변수를 정확하게 정의하는 것은 불가능하지만 문화는 인간 사회, 집단을 형성하고 있는 공통의 상식이나 의미를 뜻하는 것으로 정의될 수 있다. 이러한 개념은 국제정치 영역에서 문명(civilization) 변수의 중요성을 강조하게 된 계기를 마련한 사무엘 헌팅턴의 1993년 논문에서도 설명되고 있었는데, 헌팅턴은 국제적 갈등은 국가들과 다른 문명의 집단(groups of different civilizations) 간에 발생할 것으로 보면서 국제정치 영역에서 문화 변수를 핵심 변수이나 연구 주제로 제안하였다.³⁹⁰⁾

여기서 문명(civilization)은 문화적 실체(cultural entity)로서, 같은 문화적 정체성을 가진 사람들의 가장 넓은 수준의 집단화라고 보았다. 같은 문명권 사람들은 언어, 역사, 종교, 관습, 제도, 그리고 사람들의 주관적인 자기 정체성에서 공통점을 가진다고 특징화하였는데, 여기서 헌팅턴은 ‘문화’라는 것을 사람들의 정체성(identity)을 정의하는 모든 수준의 요소들을 포괄하는 개념으로 보고 있다.

‘문화’라는 것은 그 속성상 문화가 논의되는 담론과 맥락에 따라 다양한 의미를 가질 수 있으며, 정치나 경제의 영역으로 좁혀서 보더라도 그 영역 내에서 다양한 의미로 인식된다. 레이먼드 윌리엄스(Raymond Williams)는 ‘문화’라는 용어는 보통 세 가지 뜻으로 쓰인다고 구분하였다. 그의 문화 개념에 따르면 문화란 첫째, 음악, 문학, 회화, 조각, 연극, 영화 등으로 대표되는 예술과 예술적 활동, 둘째, 인간들의 특정한 생활 방식의 상징적 특징, 셋째, 개인 및 사회가 발전한 사회적, 역사적 과정을 뜻한다. 윌리엄스는 문화가 ‘삶의 총체적 방식’을 설명한다고 보았기 때문에 문화는 모든 사회에서 그리고 모든 사람의 마음에서 일상적이라고 보았다.³⁹¹⁾

히라노 겐이치로는 문화를 “생활양식의 체계(a system of designs for living)”라고 정의하였다. 즉, 문화는 ‘살아가기 위한 고안’인 것이다. 겐이치로에 따르면 살아가기 위한 고안은 사람들이 복수의 집단으로 나뉘어 국제사회를 살아가는 경우에도 필요하며, 국제정치는 문화적인 관계이고, 문화적 배경을 기초로 국제관계가 성립되었다.³⁹²⁾

390) Samuel Huntington, (1993), “The clash of civilizations”, *Foreign affairs*, 72-3, pp. 22-49.

391) Raymond Williams (2016), *Resources of hope: Culture, democracy, socialism*, Verso Books, pp. 3-18.

392) 히라노 겐이치로, 『국제문화론』, 장인성·김동명 역(2004), 서울: 풀빛.

이와 같이 문화의 개념을 정확하게 정의하는 것은 불가능하며 비가시적인 관념 체계에 기반을 두고 있기 때문에 맥락에 따라 그 의미가 다양하게 사용되었다. 따라서 국가 정책의 일부인 문화외교(cultural diplomacy)도 국가의 문화적 배경, 국가 외교정책의 우선 순위, 외교 부처 조직의 체계, 문화외교가 논의되는 맥락과 국가이익 등과 같은 국가의 원천(country of origin)에 따라 내용이 변화될 수 있기 때문에 사실 국가마다 다른 개념으로 인식되고 사용되어 왔다고 해도 과언이 아니다.³⁹³⁾

즉 문화외교의 개념은 명확한 개념적 맥락을 가지고 있다기보다는 선전(propaganda), 국제 문화 관계(international cultural relations), 문화 교류(cultural exchange) 등과 혼용되어 사용되었고, 큰 두 가지 갈래로 나누어 본다면, 국제정치 연구에서는 일반적으로 소프트파워와 공공외교의 수단적 개념으로 이해되어 왔다고 볼 수 있다.

1) 문화외교의 전통적 개념

소프트파워(Soft Power)라는 개념이 미국 학자인 조지프 나이에 의해 1990년에 그의 저서 『Bound to Lead: The Changing Nature of American Power』에서 만들어지면서 문화외교는 국제정치 연구 주제로서 더욱 주목받기 시작했다. 그는 소프트파워 개념을 2004년에 더욱 발전시켰는데, 소프트파워(Soft Power)의 자원으로 문화, 정치적 가치, 외교정책 등이 포함되면서 국제관계 연구에서 문화외교의 역할에 주목하게 되었다.³⁹⁴⁾

소프트파워는 개념상 한 국가가 ‘다른’ 국가나 청중에 미치는 영향력을 의미하는 것이기 때문에 문화외교도 문화를 수단으로 하여 타국과 타국 청중들과 소통을 하는 구체적인 ‘정부’의 외교적 관행을 의미한다. 밀턴 커밍스(Milton Cummings)도 문화외교를 ‘국가 간, 혹은 사람들 간의 상호이해 증진을 위한 아이디어, 정보, 예술을 비롯한 문화의 다양한 측면의 교류’로 정의하면서, 국가들이 자국의 언어 사용을 확산시키거나 자국의 정책이나 입장을 타국에 설득하려는 노력을 위한 일방적인 교류라고 인식하였다.³⁹⁵⁾

393) Erik Pajtinka(2014), “Cultural Diplomacy in Theory and Practice of Contemporary International Relations”, *Politické vedy*, 4, pp. 95-108.

394) Joseph S. Nye (2004), *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, Public Affairs.

395) Milron C. Cummings(2003), *Cultural diplomacy and the United States government: A survey*, Center for arts and culture.

이러한 소프트파워 자원으로서 문화외교는 전통적으로 부정적으로 인식되었는데, 이는 문화외교가 제국주의, 식민주의, 선전 등과 관련된 여러 활동들을 의미하는 것으로 이해되었기 때문이다. 문화선전의 경우 특히 현실주의의 주도 아래 군사적, 경제적 권력과 전쟁을 구조적 설명을 가지고 연구하던 국제정치학에서 지배적인 개념으로 자리 잡고 있었기 때문에 현실주의 시각에 따르면 문화외교는 권력 획득 혹은 증대를 위한 수단에 불과하다. 문화 구조에 대한 권력적 시각은 군사력, 경제력과 결합하여 힘이 있는 국가가 그 세계의 문화를 지배한다고 보았다. 각 국가들은 자국의 생존과 확장의 목표를 달성하기 위해 문화를 수단화하며, 문화선전과 전파를 통해 자국의 영향력의 범위를 넓히고자 하는 의도를 가지고 있다. 그러나 소프트파워는 강압적이고 주입적인 심리 조장이나 강제적 방식이 사용되고, 정치적 목적을 위해 사실 왜곡을 일삼으며 타국의 정치적 환경에 침투하고 영향력을 끼치려는 것을 목적으로 하는 선전의 개념과는 차이가 있다.³⁹⁶⁾

2) 문화외교의 관계적 개념

최근 국제정치 학계에서 문화외교에 대한 인식은 선전과 유사한 방식의 전통적 문화외교를 넘어 대화와 협력을 가능하게 하는 ‘관계’로 보는 관계적 시각(*relational perspective*) 혹은 관계적 접근법(*relational approach*)이 지배적이다. 여기서 관계라는 것은 어떤 한 객체의 행위가 다른 객체의 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 안녕에 영향을 미치는 조직과 핵심 대중 간에 존재하는 국가를 의미한다.

인터넷의 급격한 성장과 서구 기업들의 초국경적 영향력 증대, 문화산업의 초국가적 교류나 문화 생산과 소비 행태의 변화를 이끌어 낸 세계화 시대에도 불구하고 한 국가가 문화를 사용하여 자국의 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 가치를 전파하는 문화외교 개념에 대한 우려가 증가되고 있다.³⁹⁷⁾ 이러한 비판적 관점은 문화를 수단화하여 자국이 이익을 도모하는 문화외교에 대한 반감으로부터 기인한다. 문화의 수단화(*instrumentalism*)란 특정 영역에서 목표를 얻기 위해 문화적 사업(*ventures*)이나 투자(*investment*)들을 수단의 의미로 사용하는 경향으로 정의된다.³⁹⁸⁾

396) Lucian Jora(2013), “New practices and trends in cultural diplomacy”, *Romanian review of political sciences and international relations*, 10-1.

397) 최진우(2013), “문화외교의 이론과 실천: 개념의 재구성성과 목표의 재설정”, 『동서연구』, 제25집, pp. 1-2.

398) Geir Vestheim, (2007), “Theoretical reflections”, *International journal of cultural policy*, 13-2, pp. 217-236.

이러한 수단화 비판 시각들은 문화를 외교적 도구나 부차적 수단이 아니라 외교적 목적으로 보아야 한다고 주장하면서 문화 교류가 섞임을 통한 문화 자체의 발전과 세련화가 국가의 목적이 되어야 함을 지적하였다.³⁹⁹⁾ 즉, 문화적 이슈를 부수적으로 생각하고 힘과 부의 경쟁으로만 보던 국제관계의 국가 중심적 전통적인 이해관은 재고되어야 한다는 것이다. 관계적 시각은 상이한 문화 간에 이해를 증진하고 상호적인 가치(mutual value)에 대한 존중과 대화에 기반한다. 이는 일방향적인(one-way) 외교를 통해 다른 문화권에 자국의 가치를 강제하는 모습을 취하던 전통적인 문화외교의 선전모델(traditional propagandistic model)의 대안으로 인식되고 있다.⁴⁰⁰⁾

문화외교의 관계적 개념은 국제정치적 환경의 몇 가지 변화를 반영하고 있다. 첫째, 문화외교의 전체 구조는 ‘네트워크’ 관계를 이룬다. 국제정치가 벌어지는 전 세계는 서로 연결된 세계(universe of interconnectedness)이다. 카스텔스는 이러한 환경을 네트워크 사회(network society)로 규정하고 있다.⁴⁰¹⁾

인터넷의 확산, 모바일 커뮤니케이션, 디지털 미디어, 그리고 다양한 소프트웨어의 발달 지역과 전 세계 대중을 연결하는 상호적인 수평적 네트워크를 촉발하였다. 코헤인과 나이는 2001년 논문에 따르면 국가와 여러 비국가행위자들 간의 복합 상호의존(Complex Interdependency) 관계로 국제사회가 이루어져 있다고 한다.⁴⁰²⁾ 즉 복합 상호의존이란 자본이나 상품뿐만 아니라 정보와 문화와 관련된 아이디어의 흐름으로 연결된 국가, 비국가 행위자들의 복잡한 상호의존 관계이며, 문화적, 관념적 요인은 이러한 상호의존 관계를 통해 서로 섞이고 변화를 겪기도 한다. 네트워크를 구성하는 줄처럼(as ropes in a net) 세계는 복잡하고, 사건들을 서로 관련이 있으며, 사람들도 연결되어 있다.⁴⁰³⁾

둘째, 네트워크 사회 환경이 도래한 점을 반영하여 문화외교에 대한 연구에서는 네트

399) 민병원(2006), “문화의 국제관계”, 『국제정치논총』, 제46집(1), pp. 7-30; John Holden and Chris Tryhorn(2013), *Influence and attraction: Culture and the race for soft power in the 21st century*, British Council.

400) Morgan J. Dutta-Bergman, (2006), “U.S. public diplomacy in the Middle East: A critical cultural approach”, *Journal of Communication Inquiry*, 30-2, p. 118.

401) Manuel Castells, (2007), “Communication, power and counter-power in the network society”, *International journal of communication*, 1-1, pp. 238-266.

402) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye(2001), “Complex interdependence”, *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, pp. 229-230.

403) Melissa Nisbett(2013), “New perspectives on instrumentalism: An empirical study of cultural diplomacy”, *International Journal of Cultural Policy* 19-5, pp. 557-575.

워크에서 비국가 행위자들의 존재의 적극성과 존재감을 반영하여 문화 수용자의 주체성을 반영한 관계적 시각이 각광을 받고 있다. 특히 소셜 미디어의 발달로 전 세계가 연결, 네트워크화되면서 국내 민간인, 시민사회, NGO 등의 역할이 국제관계에 미치는 영향력이 더욱 커진 환경이 도래하였다.

네트워크 사회에서 권력은 어떤 사회적 행위자가 자신의 의지나 목표에 관해 다른 사람들의 마음을 설득하거나 영향을 미칠 수 있느냐를 의미하기 때문에 정치적 정당성을 확보하기 위해서는 대중들의 생각과 문화적 가치의 중요성이 커졌다. 대중의 참여는 문화외교의 목표와 성공을 위해서 사활적인 문제가 된다.⁴⁰⁴⁾

셋째, 문화외교의 목적은 교류와 관계 형성을 통해 공동의 이익, 즉 윈윈의 결과를 추구한다. 문화외교는 자국의 이익과 외국 대중의 이익 간의 균형을 통해 상생적 이윤과 성취를 도모하는 것을 목적으로 한다. 즉 국가와 대중 이익 간에 균형(equilibrium)을 유지함으로써 모두에게 이익이 되는 방향으로 관계를 발전시키고자 한다. 따라서 문화외교는 국가와 문화수용자 측인 외국 대중 간의 상호 이익을 위한 ‘개방(openness)’, ‘다리(bridges)’의 역할을 한다.

이러한 관계적 개념을 문화외교에 반영하여, 문화외교를 공공외교의 개념으로 인식하며 대중과의 관계성을 포함하는 개념으로 이해하는 경향들이 나타난다. 스텔로우스카는 문화외교를 공공외교의 수단 중 하나로서, ‘상호이해를 목적으로 정부가 일방적으로 정보를 전달하는 채널이 아닌 정부와 외국 대중 간의 소통’으로 정의하고 있다.⁴⁰⁵⁾

공공외교 중 하나로서 문화외교는 국가 간의 관계를 시작으로 하지만 효과적인 영향력을 발휘하기 위해서는 민간 영역의 지원과 대중들의 호의적 의견, 네트워크의 관리 등과 밀접하게 관련되어 작동한다. 즉, 문화외교는 정부뿐만 시민사회나 민간 영역의 다양한 비국가 행위자들이 참여하는 초국가적 과정으로 이해되며, 행위자 간의 관계성에 기반한 문화 간 대화(inter-cultural communication)라 볼 수 있다.

404) Kathy R. Fitzpatrick, (2007), “Advancing the new public diplomacy: A public relations perspective”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2-3, pp. 187-211.

405) Dina Stelowska, (2015), “Culture in International Relations: Defining Cultural Diplomacy”, *Polish Journal of Political Science*, 1-3, pp. 50-72.

3) 문화외교의 대상

소셜 미디어가 활발한 네트워크 시대가 도래하여 국제정치 연구들 내에서도 문화외교의 수단화나 국가의 일방적인 권력 확장, 영향력 증대라는 전통적인 관점을 벗어나 관계, 네트워크적 시각을 통해 새로운 차원의 문화 협력, 문화 교류로서의 문화외교에 주목하고자 하는 추세이다.

문화외교 네트워크는 근본적으로 항상 문화제공자(giver)와 문화수용자(taker)가 있기 때문에 국가-외교 대상 간의 관계의 종류(type) 틀을 통해 현 네트워크화된 국제사회에서 문화외교의 양상의 발전이 논의되고 있다. 이러한 연구 추세는 비국가 행위자의 영향력 증대를 인식하는 것에서 기인한다. 특별히 문화외교 대상을 묘사하는 단어들이 청중(audiences)에서, 대중(publics), 이해당사자(stakeholders)들로 변화되면서 국제정치 영역에서 비국가 행위자들의 적극성이 나타나고 있는 점을 반영하고 있다. 따라서 국가와 문화외교 대상의 관계의 종류(type)를 국가-청중, 국가-대중, 국가-이해당사자 관계로 구분하여 현대 네트워크화된 국제정치 환경에서 작동하고 있는 문화외교의 행위자와 이에 따른 전략을 고찰하고자 한다.

① 국가-청중(audience)관계와 문화외교

전통적인 현실주의 국제관계이론은 국제정치와 국내정치의 근본적인 구분을 전제로 개발되었으며, 자신의 생존(survival)을 가장 우선순위에 두고 행동하는 국가(nation states)를 기본 분석단위(level of analysis)로 하는 국가중심적 전제에 기반하고 있다. 즉 현실주의는 세계는 무정부(anarchy) 상태이며, 불확실성과 불완전성에 직면하는 국가들은 자조(self-help) 원칙에 따라 생존을 위해 물질적 이익과 권력 투쟁에 몰두한다고 전제한다. 그리고 목적을 위해서 권력 수단을 모으는데, 가장 중요한 권력 수단은 군사력(military Power)과 경제력(Economic power)이다. 국제정치에서 모든 국가들은 안보와 국익을 우선으로 이를 증가시키는 것을 목표로 한다. 전통적 현실주의에서 문화가 논의 대상이 되는 경우는 오직 문화가 국가가 국익을 극대화하기 위한 핵심 수단이거나, 생존 유지에 방해가 될 때와 같이 문화가 도구적(instrumental)으로 필요할 때인 것이다.

기존 연구들에서 국가-청중(Audiences)의 관계 기반의 문화외교는 소프트파워적 개념의 문화외교에서 나타날 수 있는 관계였다. ‘청중’으로 묘사한다는 것에서 고전적인 문

화외교와 유사한 관계구조라고 할 수 있다. 국가-청중의 관계는 특정 국가의 외교정책과 이상, 가치에 대해 해외 청중들의 태도에 영향을 미치기 위해 고안된 일방적인(one-way), 비대칭적인(asymmetric) 소통을 위해 형성된다.⁴⁰⁶⁾

이 당시 문화외교는 하드파워의 행사 방식과 마찬가지로 여전히 국가(nation-state)가 주요 행위자로서 행사하는 것이고, 특별히 정치적 목표를 위해 타국 청중에게 자국의 가치와 문화를 설득하고자 소프트파워를 휘두르는(wielding soft power) 방식으로 작동한다.⁴⁰⁷⁾ 이 관계성은 국가와 청중이 모두 문화라는 변수를 국가이익의 한 가지 수단(instrument)으로 보고 있다는 인식에서 기인한다. 문화 변수는 때로는 외교적 수단으로, 국가 브랜딩의 수단으로, 소프트파워 증진 수단으로, 상업적 이윤 확대 수단으로 다양하게 적용될 수 있다. 국제정치에서 모든 국가들은 안보와 국익을 우선으로 이를 증가시키는 것을 목표로 하기 때문이다.

국가-청중(Audiences)의 관계는 독백적 커뮤니케이션(monologic communication) 형태에 기반하여 연결된다. 이러한 관계는 민간 참여의 형태를 대체할 수 없겠지만 문화 외교에서 반드시 필요한 관계이다. 카원과 알제널트는 현대 사회에서 공공외교를 행사함에 있어 국가는 독백적 커뮤니케이션에 의존해야 하는 순간과 영역이 여전히 존재한다고 보며 다음과 같이 일방향적 커뮤니케이션의 중요성을 언급하고 있다.⁴⁰⁸⁾

“대화나 협력의 가치가 높다고 하더라도 일방향 커뮤니케이션 전략을 완벽하게 대체할 수는 없다. 일방향 커뮤니케이션은 쌍방향적 대화(dialogue)의 반대의 의미로 고려되어서는 안 되며, 오히려 언제 어떻게 일방향적, 자기 충족적(self-contained) 커뮤니케이션을 가장 알맞게 형성하고 효율화할 것인지에 대해 고려해야 한다. 공공외교의 한 차원으로서 모놀로그는 대변(advocacy)의 수단이 될 수 있고, 또한 국가 이미지나 평판, 초국가적 관계를 악화시키는 정보나 흐름을 수정하고 채택하는 것에 핵심적이다.”

국가-청중 관계에서 국가의 정확한 정보와 교육, 전시를 통해 영향을 미치고자 하는 노

406) Kathy R. Fitzpatrick, (2007), “Advancing the new public diplomacy: A public relations perspective”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2-3, pp. 187-211.

407) Rhonda S. Zaharna (2007), “The soft power differential: Network communication and mass communication in public diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2-3, pp. 213-228.

408) Geoffrey Cowan and Amelia Arsenault (2008), “Moving from monologue to dialogue to collaboration: The three layers of public diplomacy”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616-1, pp. 10-30.

력은 소셜미디어나 인터넷의 세계적인 운용을 통해 더욱 영향을 받게 되었다. 이를 통해 국가는 목표 청중의 행동과 태도에 영향을 미칠 수 있는 더욱 진보된 커뮤니케이션 기술을 사용할 수 있게 된 것이다.

국가-청중 관계는 국가가 자국 이익에 맞춘 캠페인과 전략적 메시지를 시행할 때 시작된다. 국가는 청중이 속한 국가와의 관계와 역사적, 문화적 정체성에 맞추어 메시지를 프레임하며 자국 정부의 문화적 가치를 보호하고 문화 메시지의 질(quality of cultural message)을 증진하는 것에 집중한다. 예를 들어, 시간과 날 단위로 문화 상품의 홍보나 문화적 내용을 담은 뉴스를 관리, 달이나 연 단위의 전략적인 문화 수출과 대외 커뮤니케이션 전략 등이 포함된다.

청중은 한편으로는 선전적(propagandistic)이고, 다른 한편으로는 사전예방적(proactive)인 정보 전달이나 변호 전략을 수용하면서 해당 국가의 문화적 가치와 메시지를 인식 및 재확인하며 진정성을 시험한다. 따라서 국가-청중 관계에서는 투명성과 진실성이 핵심 가치가 될 것이다. 청중들은 활동적으로 문화적 교류나 표현을 시도하지는 않지만, 해당 국가의 홍보나 설득을 지속적으로 주시하며 해당 국가를 대표하는(represent) 문화적 상품과 가치를 인지하며 이는 국가의 문화력과 신뢰도 평가에 반영된다.

국가-청중 관계를 효과적으로 활용하고 있는 대표적인 국가는 중국이다. 이웨이 왕은 소프트파워를 타국에 영향을 미칠 수 있는 능력이라고 보면서, 중국이 문화를 자국의 이미지를 개선시켜 자국의 정책을 따르도록 외국 청중(foreign audience)들의 행위에 영향을 미치기 위한 수단으로 활용한다고 보았다.⁴⁰⁹⁾

중국의 경우는 대외적으로는 미디어 홍보, 국가 이미지 형성을 통해 중국의 평화적 성장 이미지를 선전함과 동시에 국내정치적 지지를 얻고자 문화적 요소를 통한 소프트파워 증진 전략을 시행하고 있는 것이다. 구체적으로 중국은 전통 문화를 포함하여, 영화, 올림픽, 중국어 교육, 공자학원 등이 있다.

409) Yiwei Wang (2008), "Public diplomacy and the rise of Chinese soft power", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616-1, pp. 257-73.

② 국가-대중 관계와 문화외교

국가-청중 관계에서 자기중심적 보도나 대변은 문화외교에서 중요한 역할을 함에도 불구하고 외국 청중들로부터 핵심적인 반응이나 피드백을 듣는 기회를 제공하지 않는다는 점에서 한계점이 있다. 따라서 양방향적(two-way) 대화와 토론을 통해 상호적인 이익을 추구하고 공유되는 가치를 형성하는 과정들이 필요하다.

국가-대중(publics)의 관계는 이러한 상호성을 기반으로 형성되며, 외국 대중도 특정 국가에 대한 태도나 행동을 직접 결정하고 국가에 피드백이나 반응을 보일 수 있는 주체성을 가진 행위자로 인식된다는 점에서 국가-청중 관계와 구분된다. 여전히 국가가 문화외교의 목표를 통제하고, 구체적인 기획과 지원을 찾는다는 측면에서 국가-대중 관계 기반의 문화외교도 국가중심적(state-based)이라는 특징을 가지고 있다. 하지만 문화외교의 초점이 대중의 목표와 필요를 고려하며, 대중의 목소리를 반영하여 민간의 참여를 유도 하자는 인식에 기반하고 있기 때문에 국가-청중의 관계의 문화외교 방식과는 구별된다.

문화외교 대상인 ‘대중’의 적극성을 반영하기 시작한 것은 문화의 국제화, 세계화에 대해 강조한 자유주의 시각에서 기인한다. 자유주의 시각에 따르면 세계의 문화 구조는 관계적 구조이다. 세계화, 정보화로 인해 문화가 교류될 가능성이 더욱 넓어졌고, 문화의 경계도 허물어진 문화의 상호의존관계가 나타나고 있기 때문이다.⁴¹⁰⁾

여기서 상호의존관계는 국가가 외부적 압력과 힘의 영향력에 의해 좌우되는 상태이며, 행위자 간에 상호적인 영향을 받는 상황을 의미한다고 볼 수 있다. 즉 복합상호의존이란 자본이나 상품뿐만 아니라 정보와 문화와 관련된 아이디어의 흐름으로 연결된 국가들의 상호의존 관계이며, 문화적, 관념적 요인은 이러한 상호의존 관계를 통해 서로 섞이고 변화를 겪기도 한다. 따라서 문화를 활용하여 타국의 문화 환경과 문화적 교류를 통해 자국에 유리한, 호의적인 협상력의 증진 전략으로서 문화외교가 필요해지고 있다.

그러므로 문화적 이해와 협력, 공유가치를 초국경적으로 형성하려는 시도는 21세기 국제관계의 두드러진 특징이며, 문화 국제주의는 점차 주요 국제 행위자로서 국가를 탈중앙집권화(de-centered)하고 있다고 볼 수 있다. 정부 밖에서 초국가적인 활동을 하는 개인이나 집단이 세계 체제에 영향을 줄 수 있기 때문에 문화적 교류와 같은 비국가 행위

410) Robert Keohane and Joseph Nye(1998), "Power and interdependence in the information age", *Foreign Affairs*, 77, pp. 81-94.

자들의 연결이 향후 평화와 협력의 핵심이 된다.

또한 소셜 미디어의 발달로 전 세계가 연결, 네트워크화되어 국가행위자뿐 아니라 국내 대중, 시민사회, NGO 등의 역할이 국제관계에 지대한 영향을 미치게 되면서 국제정치 영역에서도 국내 대중들의 주체성의 증대를 반영하는 추세이다. 이러한 시각에 따르면 문화외교 영역에서 외국 ‘대중’은 일상적인 삶에서 특정 국가의 문화적 표현과 문화적 가치에 대해 평가나 자문을 하는 역할을 담당한다.

대중은 다양한 네트워크를 사용하여 지역의 정치적 사회적 논의에 참여한다. 대중은 대체로 국가의 일방향적 홍보의 대상(target)이나 일방적인 메시지의 수용자(receiptent)의 역할을 하던 청중의 역할과 동시에 외교정책의 성공을 위해 함께 대화에 참여하고 대안적인 시각을 도입하거나 자국의 문화를 고려한 의견을 제안하는 참여자(participant)로서 역할을 감당한다.⁴¹¹⁾

국가는 온라인과 오프라인을 불문하고 문화상품의 생산, 분배, 유통 과정을 허용하고 있으며, 문화교류 행사, 언어교환 프로그램, 다문화 컨퍼런스나 포럼 등을 통해 상호이해를 목적으로 대중의 참여를 촉진한다. 모든 대중은 직접 문화 공연이나 교류 프로그램에 가지 못하더라도 인터넷을 통해 손쉽게 필요한 문화상품과 서비스를 향유하고 항시적으로 문화의 변화를 감지할 수 있게 되었다.

최근 한국의 경우 국가-대중의 관계의 확산을 통한 관계적 영역의 확장을 문화외교의 목표로 두고 있는 것으로 보인다. 이상열의 보고서에 따르면, 2000년대 초반까지도 한국 문화 세계화 정책들은 전통한국문화의 소개와 한류 수출을 위주로 그 추진에서 ‘확산’, ‘진출’ 등과 같은 수식어를 사용하며 국가-청중의 관계 속에서 문화외교를 진행하였다.⁴¹²⁾

따라서 최근 한국은 문화교류와 민간의 참여를 기반으로 쌍방향 대화와 상호 문화적 발전에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다. 루시안 조라도 네트워크 사회에서 대중에게 주어진 정보가 증가함으로써 그들의 결정 권력(decision power)이 커짐에 따라 문화외교에서 대중의 중요성이 증가하고 있다고 보았다.⁴¹³⁾ 특히 네트워크화된 문화 구조에서 사

411) Cynthia P. Schneider (2005), "Culture communicates: US diplomacy that works", In: *The New Public Diplomacy*, Palgrave Macmillan, London, p. 147-68.

412) 이상열(2016), 『한국문화 세계화 전략 연구』, 한국문화관광연구원 기본연구.

413) Lucian Jora (2013), "New practices and trends in cultural diplomacy", *Romanian review of political sciences and international relations*, 10-1.

람 대 사람 접근이 쉬워지면서 일반 민간인을 참여시키는 다자적 활동과 문화 개념이 확장하는 경향을 가져왔기 때문이다.. 즉 조라는 문화외교의 핵심은 더 이상 보임(the show)과 전시(exhibition)가 아니라 교류(exchange)와 상호성(mutuality)이 되었다고 평가하며, 문화에 대한 공유된 이해와 대화의 방향으로 가는 문화외교 트렌드를 설명하고 있다.

③ 국가-이해당사자 관계와 문화외교

구성주의적 관점에서는 행위자의 역할을 강조하며 국제관계를 구조적 시각이 아닌 사회 구성적, 담론적 시각으로 바라보아야 한다고 보았다.⁴¹⁴⁾ 구성주의자들에게 문화는 국제구조를 만드는 핵심 요인이다. 아이디어, 규범, 가치와 같은 공유된 의미가 사회구조를 구성하며, 이러한 의미들은 ‘문화적’인 것이기 때문이다.⁴¹⁵⁾ 즉 국가 간의 정체성은 국가 간에, 집단 간에 공유되는 지식, 관행, 아이디어 등 문화적 자원들을 기반으로 간주관적 상호작용을 통해 구성되며, 바로 그 정체성이 국제구조와 질서를 결정한다. 홀든과 트라이혼도 문화는 고정된 의미나 형식을 가진 담론이 아니라 정부와 대중 간의 신뢰와 인식을 통해 구성되어져 가는 것으로 이해하고 있다.⁴¹⁶⁾

문화외교나 소프트파워, 국가전략 계획에도 민간은 단순히 문화를 수용하는 수동적인 수용자가 아니라 문화를 생산, 공급, 유통, 창조하는 주체자로 활동하고 있다고 평가한다. 따라서 문화외교도 국력 증대와 국가이익의 실현을 위한 방식이거나 타국에 국력을 과시하기 위한 하나의 방편으로 행사한다면 비판이나 반대에 직면할 수 있어 정부가 지나치게 문화 전파에 개입하는 것을 지양하는 방향으로 나가야 한다고 제안하기도 한다. 심지어 이 연구는 문화에 대한 국가의 가장 효과적인 행동은 바로 불간섭(hands-off)이라고 보면서, 오히려 국가가 직접적인 개입을 하지 않는 정책적 방향이 직접적, 간접적으로 국익에 도움이 된다고 언급하기도 하였다.

또한 문화를 통해 다양한 가치관 간의 신뢰와 이해를 형성하고 다름으로 인한 적대감

414) Alexander Wendt (1995), "Constructing international politics", *International security*, 20-1, pp. 71-81.

415) Christian Reus-Smit "International Relations Theory Doesn't Understand Culture", <https://foreignpolicy.com/2019/03/21/international-relations-theory-doesnt-understand-culture/> (검색일: 2019. 8. 27.)

416) John Holden and Chris Tryhorn (2013), *Influence and attraction: Culture and the race for soft power in the 21st century*, British Council.

을 줄이는 담론 구성이 세계 문제를 해결하는 핵심이 될 수 있다. 데이비드 클라크도 소프트웨어를 행사하는 문화외교는 네트워크화된 사회에서의 다방향적 정보의 흐름(multidirectional flows of information)에 따라 문화상품이 해외에서 어떻게 받아들여지는가, 즉 수용의 과정(process for reception) 측면에서 이해해야 한다는 시각을 가지고 있다.⁴¹⁷⁾

문화상품을 받아들이는 대중은 문화를 재해석(reinterpret), 재개념화(recontextualize)하면서 자신들에게 맞는 의미를 적극적으로 만들어 내고 있다. 따라서 특정 문화상품과 그 문화상품의 지배적인 가치와 관련하여 대중이 속한 집단의 정체성과 개개인의 정체성은 어떤 입장을 취하고 있는지 검토해 보는 것이 중요할 것이다.

최근 문화외교 영역에서도 이러한 민간 영역의 영향력 증대로 인해 문화외교와 공공외교 영역에서 대중을 대표하는 국내외 다중(multitude)이나 여러 '이해당사자(stakeholders)' 그룹이 생겨나고 있다. 일반 대중 전체에서 더욱 구체적인 핵심 이해당사자로 초점을 전환하여 국가-이해당사자(stakeholders)를 형성하고 있다. 이해당사자들은 국가와 언제, 어떻게 관계를 맺고 이어 나갈지 직접 결정한다. 누구를 이해당사자로 정의할 것이냐에 대한 동의된 범위는 없지만 보통 이해당사자는 국내와 국외 NGOs, 문화 기관, 문화 관련 싱크탱크, 문화예술가, 종교 그룹, 무역 연합, 사기업 등을 말한다.⁴¹⁸⁾

이해당사자는 조직에 의해 영향을 받거나 조직에 영향을 주는 개인을 의미한다. 이해당사자는 국가와 대중의 관계를 정의하고 재정의할 수 있는 평행적이고 동등한 행위자를 넘어서 문화외교의 어젠다를 결정하며, 사회 제도의 힘의 균형을 강화하거나 설정하고, 그들의 정당성을 부여하는 권리를 가지고 있다.⁴¹⁹⁾ 또한, 문화를 단순히 인지하는 '청중'이나 소비하고 교류에 참여하는 '대중'에 머물지 않고 국가적 문화외교의 방향과 해석에 대한 의견을 표출하면서 자신들의 이익과 문화적 맥락에 맞는 문화 담론을 생산하고 개발하는 데 직접 참여하게 된다. 사실상 이해당사자는 문화외교 어젠다 리더이자 실행체로서 핵심적인 역할을 한다.

417) David Clark (2016), "Theorising the role of cultural products in cultural diplomacy from a Cultural Studies perspective", *International Journal of Cultural Policy*, 22-2, pp. 147-163.

418) Rhonda S. Zaharna (2011), "The public diplomacy challenges of strategic stakeholder engagement" *Trials of Engagement*, p. 201.

419) 위의 책.

	State-based	Public-based
State-centric	1 - state & public separate, relations positive, neutral, or negative - state-initiated activity - state-driven needs, goals - state-controlled - public largely passive, "target audience" - international broadcasting, nation branding	3 - public-state relations neutral to positive - public-initiated activity - aligned to state needs, goals - public-initiative, state co-opted to work with public - public active, participatory - networked approaches, empowerment, capacity building
Public-centric	2 - state-public relations neutral to positive - state-initiated activity - aligned to public needs, goals - state-sponsor, public partnerships - public passive/participatory 'engagement' strategies, relational approaches	4 - public-state relations negative to adversarial - public-initiated activity - public-driven needs, goals - public-controlled - state targeted, state irrelevant - network, social media campaign 'crisis public diplomacy'

[그림 20] 관계적 동학의 종류: 공공외교의 사분면

출처: Zaharna and Uysal(2016: 112)의 표 인용⁴²⁰⁾

국가-이해당사자의 관계는 문화외교가 이해당사자에 의해 제안되고, 형성되고, 실행되는 차원으로 전환될 수 있음을 명확히 보여 준다. 이해당사자들은 소셜 미디어에 힘입어 공유된 의미와 해석과 목적에 동의하도록 만들기 위해 필요한 문화와 가치, 관계적 정체성을 함께 만들어 가는(co-creating) 역할을 할 뿐 아니라 국가의 정책에 반대하기 위해 동원되어(mobilized) 도전을 제기할 수 있는 주체성을 띠고 있다. 국가-이해당사자 관계는 교류(exchange)를 넘어서 국가와 이해당사자가 공동의 문화 사업을 위해 함께 일하되 민간 기관이 주도하여 이해당사자의 이익에 기반한 프로젝트성 협동(collaboration)을 목표로 하고 있다.

자하르나와 우이살은 관계적 접근법으로 공공외교를 통한 국가와 대중의 관계를 분석하되 기존 연구들이 공공외교 영역에서 국가-민간의 관계에 대한 기준을 마련하지 않고 있음을 지적한다. 또한 민관협력이 잘 진행될 것이라는 지나치게 긍정적, 낙관적으로만 전망하는 수준에 머무르고 있다고 보았다.⁴²¹⁾

[그림 20]에 따르면, 자하르나와 우이살은 4사분면에 있는 대중 중심의, 대중 기반의 공공외교를 21세기 국제정치질서에서 나타나고 있는 문화외교 행태로 보았다. 4사분면

420) Rhonda S. Zaharna and Nur Uysal(2016), "Going for the jugular in public diplomacy: How adversarial publics using social media are challenging state legitimacy", *Public Relations Review*, 42-1, p. 112.

421) 위의책 pp. 109-119.

을 보면 국가-대중의 관계가 긍정적인 관계에서 부정적, 적대적 관계로 전환되었음을 나타내고 있다. 이 경우에는, 공공외교의 계획과 기획이 대중을 기반으로(public-based) 하여 대중이 일차적이고 배타적인 통제를 가지고 있다. 공공외교의 계획은 또한 대중 중심으로(public-centered) 하여 대중의 필요와 관심과 목표를 충족시키기 위해 고안된다. 국가와 목표와 이익을 공유하는 대중 파트너(partners)와는 다르게 이러한 대중은 '이해당사자'로서 특정 이슈에 대해 사활적인 이익과 이해관계를 가질 수 있다.

[표 15] 국가-외교 대상 행위자 관계 별 문화외교 특징 비교

	국가-청중 관계	국가-대중 관계	국가-이해당사자 관계
행위자 역할	인식, 재정의	태도 결정, 행동	어젠다 세팅, 프로젝트 관리
국가 역할	민간 인지 독려	민간 참여 유발	민간 사업 대행
네트워크 방향	일방향	쌍방향	역방향, 다방향
문화외교 전략	국가 이미지 형성, 정보 전달, 국익 대변, 국가적 가치 담론 주도	대중 참여 정책, 다문화 포럼, 문화교류 축제	프로젝트 협력, 담론 정책, 지속적 커뮤니케이션 채널 확장

출처: 연구진 작성.

본 연구에서 기존의 선행연구들을 토대로 정리한 국제정치연구에서 발전한 국가-외교 대상 행위자 관계별 문화외교 특징은 [표 15]와 같다. 현대 문화외교가 펼쳐지고 있는 국제사회 지평은 국가와 외교 대상이 맺는 관계 내에서의 동학에 따라 일방향적 구조인 국가-청중의 관계에서, 쌍방향적 구조인 국가-대중의 관계, 역방향적 구조인 국가-이해관계자의 관계 등으로 발전된 다방향적(multidirectional) 관계 구조임을 알 수 있다.

2 문화외교의 환경 변화

정보통신기술의 발전과 전 세계적 차원의 네트워크 확산은 다양한 정치, 경제, 사회적 집단 사이에 상호작용을 통한 새로운 유형의 시장이 형성되는 기회를 가져오기 시작했는데, 이를 “양측시장(two-sided market)”이라고 부른다. 예를 들어 온라인 게임의 경우를 보면, 한쪽에는 게임을 개발하고 판매 및 공급하는 업체들의 집단이 존재하고, 다른

쪽에는 게임을 즐기는 사용자 집단이 존재한다. 또한 인터넷 포탈의 경우 한쪽에는 광고 주들이, 다른 쪽에는 독자 집단이 양립하고 있다. 전통적인 시장에서는 중개인들이 재화를 구입하고 재판매하는 역할을 수행하는 데 그쳤다면, 오늘날에는 기술의 발전으로 말미암아 양측시장의 역할과 성격이 크게 부각되고 있다. 이러한 양측시장의 성장 속에서 “플랫폼”에 대한 관심이 커져 왔다. 양측시장에서는 플랫폼이 두 개의 집단으로 구분되는 최종 사용자들 사이에 상호작용이 가능케 해 주며, 양 집단에 적절한 비용을 부과하도록 함으로써 양측 모두를 플랫폼 안으로 끌어들이는 효과를 가진다. 다시 말해 양측시장은 플랫폼을 이용하여 거래가 이루어지도록 해 주는 여러 가지 형태의 시장을 가리킨다.⁴²²⁾

이처럼 플랫폼을 주축으로 하는 양측시장에서는 다양한 행위자들 사이에 외부성을 최소화하고 효율성을 증가시키기 위한 동기에서 플랫폼이라는 공동의 “장(場)”을 마련하는데 주안점을 두고 있다. 이를 위해서는 사회와 시장의 네트워크 구조 형성이 필수적이며, 상품과 서비스를 만들어 내고 소비하는 주체들이 이러한 구조 안에서 상호작용을 통한 다양한 행위를 영위할 수 있어야 한다. 이러한 모습은 특히 디지털 기술과 네트워크 사회의 통합이 빠르게 이루어지면서 더욱 가속화되고 있다. 이러한 연결망 속에서는 생산자와 소비자를 끌어모으는 플랫폼 기업들이 시장 점유율을 잠식하게 되고 경쟁 양태와 경쟁력의 기초를 크게 바꾸어 가고 있다. 전통적인 산업과 기업이 생산의 품질과 효율성을 강조해 왔다면, 플랫폼 경제에서는 이를 넘어 연결성과 근접성을 중시하는 새로운 전략을 요구하고 있다. 플랫폼경제와 네트워크 공동체에서는 자원의 효과적인 통제와 배분보다도 시장원칙에 따른 자율적 조정의 원칙이 더 중시된다. 그럼으로써 공동체 내부뿐 아니라 외부 환경까지도 고려하는 생태계적 가치를 전면에 내세우고 있다.

시장에서 플랫폼은 선순환 구조를 만들어 내고 있다. 만약 한 집단의 수요가 증가할 경우 이것이 촉매가 되어 다른 집단의 수요를 증가시킬 수 있다. 예를 들어 게임 콘솔업체의 상품이 인기를 끌게 되면 더욱 많은 게임 개발업체들이 개발에 뛰어들고, 여기에서 촉발된 게임 붐이 새로운 콘솔업체를 끌어들이면서 게임산업이 선순환 구조에 들어설 수 있다. 따라서 플랫폼을 적절하게 제시할 수 있는 역량이 중요해지는데, 이를 위해서는 인프라와 더불어 규칙 등이 필수적이다. 이를 통해 다양한 공급자들과 수요자들이 상호거

422) 손상영(2008), 『플랫폼 경쟁이론의 정책적 시사점』, KISDI 이슈리포트, 서울: 정보통신정책연구원.

래를 할 수 있으며, 그럼으로써 새로운 가치사슬구조를 창출한다. 이러한 새로운 가치사슬 속에서는 전통적인 “비용→수입” 사이의 일방적인 관계 대신에 “비용↔수입”이라는 쌍방향적인 연결고리가 생겨난다. 물론 플랫폼 자체를 만들어 내는 데에도 비용이 발생하지만, 플랫폼 사업자들은 양측의 거래에 대하여 비용을 청구할 수 있다는 점에서 매우 독특한 비즈니스 모델을 구축하게 된다.⁴²³⁾ 오늘날 매우 다양한 영역에서 이러한 플랫폼 산업이 활성화되는 근본적인 구조 변화는 바로 이러한 속성으로부터 기인하고 있다.

3 플랫폼 경제 시대의 문화외교

플랫폼 경제는 공급자와 사용자 사이에서 상호작용이 일어날 수 있도록 해 주는 일종의 “프로그램 아키텍처(programmable architecture)”이다.⁴²⁴⁾ 이러한 플랫폼을 통해 자생적인 상호작용 생태계가 형성되는데, 그로부터 자동화된 형태의 데이터가 만들어지고, 이를 위한 알고리즘과 인터페이스를 갖추고 있으며, 다양한 비즈니스 모델을 통해 소유권이 정해지고 사용자 합의를 통해 관리되는 특징을 보인다.⁴²⁵⁾ 플랫폼 경제는 더 나아가 거대한 플랫폼 생태계로 확장되곤 하는데, 이는 다시 뉴스, 교통, 교육, 보건, 금융 등 다양한 세부 영역에서 만들어지고 있는 “분야별 플랫폼(sectoral platforms)”과 이러한 플랫폼들이 만들어지는 기반으로 작동하는 “인프라 플랫폼(infrastructural platform)”으로 구분된다.⁴²⁶⁾ 오늘날 전 세계를 장악하고 있는 “빅 파이브(Big Five)”, 즉 알파벳-구글, 페이스북, 애플, 아마존, 그리고 마이크로소프트는 온라인 세계를 주름잡고 있는 인프라 플랫폼의 대표적인 사례이다.

이와 같은 플랫폼 경제와 사회, 그리고 생태계의 발전은 오늘날 문화 교류에 있어서도 매우 중요한 고려사항이 되고 있다. 오늘날 지구촌에서 이루어지는 대부분의 문화적 교류는 무역이나 여타 상호작용과 마찬가지로 이러한 플랫폼을 기반으로 이루어지고 있기

423) Thomas Eisenmann, Geoffrey Parker and Marshall van Alstyne(2006), “Strategies for Two-Sided Markets”, *Harvard Business Review*, pp. 2-11.

424) Jose Van Dijck, Thomas Poell and Martijn de Waal(2018), *The Platform Society: Public Values in a Connected World*, Oxford: Oxford University Press, p. 4.

425) 위의 책.

426) 위의 책.

때문이다. 예를 들어 구글, 유튜브나 아마존 등 수많은 웹사이트 등을 통해 문화 콘텐츠들과 문화 상품들이 국경을 넘나들면서 공유 또는 거래되고 있다. 이러한 변화는 지구촌의 개인과 기업, 나아가 국가 차원에서 전통적으로 가지고 있던 문화교류의 패러다임에 진지한 변화를 초래하고 있다. 이제 많은 기업들은 전통적인 미디어 대신에 온라인 플랫폼을 활용하여 자신들의 비즈니스 모델을 재구축하고 있으며, 다양한 의도를 가진 개인들조차 이러한 플랫폼을 기반으로 새로운 활동영역을 넓혀 가고 있다. 이러한 변화는 전통적인 공공외교 또는 문화전략에서도 새로운 변화를 촉구하고 있다. 정부 또는 공공분야에서 주도하던 “하향식(top-down)” 문화전파 및 문화교류 전략은 대단히 제한적일 수밖에 없게 되었으며, 민간 차원에서 다양하게 이루어지는 문화교류의 흐름과 뒤섞임을 적극적으로 후원 또는 지지해야 하는 환경으로 바뀌고 있다.

제2절 한국 문화전략 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그동안 한국의 공공외교 등 문화 차원의 정책과 전략에 대하여 수많은 논의와 정책 제언들이 있어 왔는데, 이에 더하여 새로운 개념을 더하기보다 기존의 논의와 접근방법들을 재검토해 보는 기회가 필요하다. 이를 위해서 KF, KOICA 설립(1991) 및 공공외교법 제정(2006) 이후 지금까지의 이룩해 온 성과를 비판적으로 되돌아볼 필요가 있다.⁴²⁷⁾ 특히 이들 성과들이 그동안 한국의 공공외교가 추구해 온 목표를 달성하는 데 얼마나 기여해 왔는지를 검토할 시기가 도래하였다. 최근 한일관계 및 한미관계 등 주요국과의 관계가 어려워지는 상황을 고려할 때, 상대국 국민들을 대상으로 한 공공외교 패러다임이 제 역할을 다하고 있는가의 문제가 중요해지고 있다.

1 중견국 차원의 공공외교가 추구하는 방향에 대한 재고

우리나라를 “중견국”으로 규정하고 그에 부합하는 역할을 탐색하는 데 있어 공공외교가 차지하는 중요성에 관한 논의가 상당수 존재해 왔다.⁴²⁸⁾ 하지만 우리 스스로 “중견국”이라는 자리매김을 하는 태도와 “공공외교”라는 전략을 추진하려는 목표 사이에 개념적으로 어긋남은 없는지 살펴볼 필요가 있다. 중견국이 공공외교를 전면에 내세우면서 국제사회에서 얻을 수 있는 장점은 무엇인지, 그리고 동아시아 정치 상황에서 이런 개념화가 작동하고 있는지를 적극 검토할 필요성이 있다.⁴²⁹⁾

만약 한반도가 위치해 있는 동아시아 차원의 문제를 해결하는 데 공공외교가 뚜렷하게

427) 한국국제교류재단법(법률 제4414호, 1991. 12. 14.) 제정; 한국국제협력단법(법률 제4313호, 1991. 1. 14.) 제정; 공공외교법(법률 제13951호, 2016. 2. 3) 제정.

428) 김우상(2013), 「대한민국의 중견국 공공외교」, 『정보정치연구』, 16-1; 진행남, 고정선, 강지혜(2013), 「중견국의 소프트파워 증진 방안: 한국의 공공외교를 중심으로」, 『Jpi정책포럼』, 114; 백우열(2017), 「한국 공공외교 전략 및 정책 연구: 기초적 유형의 개념화」, 『국가전략』, 23-3; 김성해, 강국진(2014), 「저널리즘과 공공외교: 중견국 한국의 언론 외교, 현실과 이상」, 『커뮤니케이션학연구』, 22-2.

429) 김상배(2009), 「스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각」, 『국제정치논총』, 제49집(4).

기여하는 바가 없다고 판단되면 기존의 정책목표 및 지향성을 적극적으로 바꿀 필요성이 있다. “문화”의 본질은 상호의존과 이해 및 소통에 있다. 국제정치에서 우리가 “소프트파워” 및 “공공외교”를 탐구하는 이유도 이처럼 눈에 보이지 않지만 국가의 저력을 이루는 “문화” 변수를 증시하기 때문이다. 그런데, 문화적 차원에서 “우리”를 알리는 일도 중요하지만, 우리를 인지하고 인정하는 상대방, 즉 “타자”를 알리는 노력도 중요하다고 할 수 있다. 오늘날 동아시아의 불안정한 정치 상황은 이러한 쌍방향의 노력이 부족하기 때문에 일어나고 있으며, 서로의 일방향적(unilateral) 주장과 외침으로 가득 차 있는 것이 현실이라고 할 수 있다. 그렇다면, 그동안의 “공공외교” 전략이 중국이나 일본 (또는 제3국의) 일반 대중에게 얼마나 설득력이 있었는지 다시 한 번 되새겨볼 필요가 있다. 냉전시기에 강대국 외교의 일환으로 추진되어 온 전통적인 “공공외교” 패러다임의 한계를 넘어 한국의 소프트파워나 문화력을 활용하면서 “쌍방향적(bilateral)” 프레임워크가 어떻게 가능할지를 적극적으로 고찰해야 하는 단계에 도달해 있기 때문이다.

경제 발전과 세계화를 통해 다양한 삶의 방식을 접하게 되고 정보화를 통해 지리적 거리가 압축되면서 일반 민중의 생활에서도 “토크백(talkback)”현상이 나타나게 되었다.⁴³⁰⁾ 과거의 문화 현상이 엘리트 계층을 중심으로 한 제한적 범주에 머물러 있었다면, 이제는 대중이 참여하고 대중을 겨냥한 새로운 문화질서가 주류를 이루고 있다. 18세기 유럽에서 귀족 중심의 문화에 대한 저항에서 시작된 “고양이 대학살”의 사례와 메타포는 문화의 “일상성”을 향한 새로운 움직임이었다.⁴³¹⁾

이후 20세기에 들어와 자본주의가 고도로 발달하면서 대중문화는 복제 가능한 재생기술과 더불어 빠른 속도로 확산되면서 오늘날 “대중문화”라는 쓰나미를 만들 어내고 있다. 특히 20세기 후반에 들어와 정보화 기술의 발전과 함께 저렴한 미디어의 보급으로 말미암아 문화콘텐츠와 문화이벤트에 대한 대중의 접근성이 비약적으로 확대되었다.

430) Seyla Benhabib(2002), *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton: Princeton University Press.

431) Robert Darnton, 『고양이 대학살: 프랑스 문화사 속의 다른 이야기들』, 조한욱 역(1996), 서울: 문학과 지성사.

2 대중문화 시대의 문화산업 논리와 그에 대한 비판

신자유주의 시대에 들어와 문화상품의 부가가치가 극대화되면서 문화산업에 대한 정부와 사회의 관심은 점점 커지기 시작했다. 문화의 창조와 유통, 소비의 제 단계에 걸쳐 가치가 재창출되는 자본주의적인 “가치사슬”은 전통 시장에서 정상적인 수요공급의 법칙에 따라 거래되기 어렵지만, 그것이 창출해 내는 무한한 경제적 가치와 대중통제의 유혹으로 말미암아 정부가 적극적으로 문화산업에 개입하는 여건을 형성하기 시작한다. 신자유주의 시대의 정부는 문화산업 분야에서 “큰 정부(big government)”로 자리매김하기 하였고, 나아가 대외적으로도 무역 전략을 추구하는 데 이러한 문화상품은 중요한 구성요소로 간주되기 시작한다.

하지만 문화산업이 대량생산의 논리에 지배되고 국가가 전략적으로 문화산업을 양성하게 되면서 문화는 대량복제가 가능한 “동질화” 현상을 겪기 시작한다. 다시 말해 문화산업과 문화정책은 자본주의의 논리에 포섭된 문화의 동질화로 이어졌다. 결국, 오늘날 자본주의 시대의 문화는 규격화, 대량생산, 그리고 중앙집중적 통제를 근간으로 하여 권력의 비위를 맞추기 위한 도식화되고 획일화된 지위로 전략하고 말았다는 것이 프랑크푸르트학파의 비판이었다.⁴³²⁾ 문화와 예술은 심미적 안목과 소재를 상실한 채 오로지 기계적인 복제와 보편적인 기준만을 반복함으로써 자본의 논리와 전체주의의 유혹에 맞추어 움직이는 경향을 보이게 된다. 표준화 경쟁에서 승리하는 상품과 기획이 세계시장을 지배하게 되었고, 이에 대한 반발로서 상대적으로 경쟁력을 갖추지 못한 지역과 국가에서는 신자유주의적이고 보편적인 문화논리에 대항하여 “부족주의” 및 “근본주의”라는 저항을 초래해 왔다.

3 문화산업과 문화정책의 패러다임을 넘어서

문화산업은 전통적인 문화자산을 새로운 틀 속에 규격화시킴으로써 그 소비자들이 ‘위로부터의 조종’에 순응하게끔 만들어 버리며, 효용성이라는 미명하에 순수한 문화의 본

432) Theodor W. Adorno (1995), “Culture Industry Reconsidered”, *New German Critique*, 6, pp. 12-19; Max Horkheimer, and Theodor Adorno, 『계몽의 변증법』, 김유동·주경식·이상훈 역(1995), 서울: 문예출판사.

질을 파괴해 왔다. 특히 대중문화는 모든 계층의 국민을 통합함으로써 개인의 탈출구를 폐쇄하고, 이러한 대중사회에서 개인들은 문화를 통해 현실로부터 도피하려 시도함으로써 문화가 속물주의자들의 자기완성을 위한 도구로 남용된 측면이 있다. 이러한 현상은 자칫 신자유주의의 물질 속에서 문화상품을 해외로 판매하기 위한 일종의 “문화제국주의(cultural imperialism)”에 불과하다고 치부될 위험이 있다.

세계화의 추세와 더불어 지배문화는 전 세계에 걸쳐 하나의 표준이 되어 왔다. 다양한 문화상품뿐 아니라 선진국의 하드웨어와 소프트웨어, 제도, 관습, 유행이 글로벌 차원의 “문명표준(civilizational standard)”이 되고 있다. 하지만 이러한 문화교류가 대부분 미국 등 선진국으로부터 다른 지역에 대하여 일방향으로 흘러가는 양상이 드러나면서 이에 대한 견제와 저항이 크게 일어나고 있다. 거시적인 맥락에서 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 이를 “문명의 충돌”이라고 진단하기도 했는데, 무엇보다도 강대국의 문화적 침투와 지배에 대한 여타 지역의 반발이 그 핵심을 이루고 있다.⁴³³⁾

본래 1960년대 남미 지역에서 시작된 이러한 “문화제국주의”에 대한 반발은, 탈식민주의의 물결을 타고 1990년대 이후 전 세계적으로 확산되어 왔다. 이러한 저항은 무엇보다도 문화 교류가 “쌍방향”이 아닌 “일방향”으로 이루어져 왔기 때문인데, 따라서 “문화제국주의”라는 표현의 이면에는 하나의 문화가 다른 문화에 대하여 지속적이고도 근본적으로 지배하는 모습이 잠재되어 있다. 특히 서구 문화가 비서구 문화에 비해 더 우월하다는 선입견과 차별의식이 내재되어 있다는 점에서 “문화제국주의”에 대한 전 세계의 대항담론은 미래의 국제정치에서 중요한 이슈로 자리 잡을 것으로 전망된다.

세계 모든 지역의 독자적인 문화는 시간이 흐름에 따라 변화하는데, 여기에는 크게 세 가지 유형이 있다. 첫 번째는 “패턴지속형 변화”인데, 이것은 기술과 환경의 변화에 맞추어 문화의 실천 양태가 변화하더라도 그 속성이나 규범의 본질은 유지되는 경우를 가리킨다. 두 번째는 “복잡성 변화”로서, 문화가 새로운 역할과 이념, 의식, 통합의 과정을 통해 새롭게 거듭나는 경우를 가리킨다. 이러한 과정을 거쳐 이전 단계보다 더욱 복잡한 문화가 나타나게 된다. 세 번째로 “문화적 붕괴”를 들 수 있는데, 이것은 전쟁이나 외부로부터의 지배로 말미암아 특정한 문화가 강압적인 방법으로 다른 문화로 대체되는 경우를

433) Samul P. Huntington, (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Touchstone.

가리킨다. 앞서 언급한 “문화제국주의”는 바로 이러한 세 번째의 변화를 일컫는 것으로서, 오늘날 문화적 선호도에 따른 문화지배력의 위계질서가 대단히 심각하다는 점을 고려할 때 전 세계적으로 자국 또는 지역의 전통문화 및 가치를 보존하기 위한 저항이 지속적으로 일어나는 현상은 이상할 것이 없다.⁴³⁴⁾ 따라서 전 세계적인 문화교류가 이와 같은 신자유주의적이면서 문화제국주의적 양상으로 흐르지 않도록 유념해야 할 필요성이 제기되며, 특히 문화산업과 이를 지원하는 문화정책의 논리가 그것을 수용하는 지역에서 문화제국주의로 편취되지 않도록 노력할 필요가 있다.

그동안 우리나라의 문화외교 또는 문화정책의 프레임워크는 “한류”를 국가적 브랜드로 구축하기 위한 노력에 치중해 왔다는 앞서 논의한 “신자유주의”의 논리를 답습하고 있으며, 이는 자칫 서구나 미국의 문화산업에 대한 비판에서 보듯이 일종의 “문화제국주의”라는 낙인으로 이어질 수 있다. 이러한 문화정책 패러다임은 자국의 문화상품을 일방적으로 보급하고 선전함으로써 국가 차원의 홍보를 일신하고, 전략적 이익을 추구하겠다는 전통적인 국민국가적 사고에 기반을 두고 있다. 이와 같은 일방주의적인 문화산업과 자국중심적 문화정책의 단순 논리에서 벗어나 보다 진정성을 갖추고 장기적으로 이웃 나라와 전 세계가 함께 공생할 수 있는 문화전략을 제안하는 노력이 절실하다.

오늘날 세계화의 영향은 문화제국주의의 확산을 용이하게 한다는 점에서 이중적인 효과를 낳고 있다. 하나는 문화적 역량을 지렛대로 삼아 자국의 영향력을 확산시키거나 다른 지역을 경제적으로 지배하려는 국가나 기업에 기회를 제공하는 것이다. 다른 하나는 그 반대의 측면으로서, 바깥의 문화적 영향을 받아들이는 과정에서 스스로의 문화적 정체성을 인식하고, 그럼으로써 문화제국주의와 신자유주의의 논리에 저항하려는 움직임을 도모하고 있다는 것이다. 이러한 변화는 이제 문화교류의 수용자들이 수동적인 차원에 머물러 있는 것이 아니라 한층 적극적인 주체로서 부각되고 있다는 것을 보여 주고 있다.⁴³⁵⁾ 이처럼 전 세계적으로 불거지고 있는 “행위자 문제(agency problem)”야말로 향후 우리나라와 같이 적극적으로 문화정책을 펼치고자 하는 국가들이 반드시 검토해야 하는 과제가 되고 있다.

434) Manfred B. Steger et al.(2014), *The Sage handbook of Globalization*, Los Angeles: Sage, pp. 166-178.

435) 위의 책.

제3절 한국 문화전략 패러다임

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가들 사이의 관계를 이해하는 데 있어 지금까지는 “권력”과 “이해관계”가 가장 중요한 변수로 간주되어 왔지만, 오늘날에는 문화적 정체성이라는 변수가 새롭게 부상하고 있다. 국가이익과 권력, 이데올로기의 패러다임은 궁극적으로 한계에 봉착할 수밖에 없으며, 결코 “최적화”된 결과를 보장하지 못한다. 특히 하드웨어적인 경쟁 논리를 넘어 한 나라의 “문화전략”은 “타자”와 “정체성”에 대한 감수성을 반영할 수 있는 대대적인 변환을 요구하고 있다.

지구촌의 다양한 국가와 시민들에게 있어서 “정체성”은 그들 사이에 반복적 상호작용을 통해 만들어지는 의미로부터 창출되는 것이다. 사람들 사이에 복잡하게 얽혀 있는 정체성의 망(網)은 하나의 서로에 대한 “의미권”을 만들어 내며, 이것이야말로 서로 다른 사람들 간에 문화적 교류의 “장(場)”을 형성하게 된다.⁴³⁶⁾ 어떤 국가의 문화정책이나 문화전략이 추구해야 할 궁극적인 목표가 있다면, 바로 이와 같은 “진정한 문화공동체”의 구축이라고 할 수 있으며, 이러한 문화공동체의 효과적인 출발점은 서로 간에 공유할 수 있는 “의미권”의 형성으로 가능하다고 볼 수 있다. 이처럼 구성원들이 서로를 인정하고 받아들이는 “상호적” 의미권이야말로 기존의 문화산업이나 문화정책 패러다임을 넘어설 수 있는 첫 단추라고 할 수 있다.

1 새로운 정체성 구축 프로젝트

마누엘 카스텔스(Manuel Castells)에 따르면, “정체성”이란 의미와 경험의 원천으로서 인간의 삶에서 분리할 수 없는 요인이다. 사람들은 문화적 속성을 공유함으로써 서로 간에 의미권을 구성하는데, 여기서 “의미(meaning)”란 사회적 행위자들이 스스로의 행

436) Janice B. Mattern (2004), *Ordering International Politics: Identity, Crisis, and Representational Force*, New York: Routledge.

동과 목적에 동화하는 상징적 행위로서 정체성의 확립을 가능하게 해 준다.

정체성은 “정당화” 및 “저항”을 가능하게 해 주는 두 가지의 유형으로 구분할 수 있지만, 오늘날에는 이들과 달리 기존의 상태를 재규정하고 전체 사회구조를 변환시키려는 “프로젝트 정체성(project identity)”이 중요해지고 있다.⁴³⁷⁾ 예를 들어 유럽연합이 출범하면서 수많은 유럽 국가들의 시민들이 공유하는 “유럽인”이라는 새로운 형태의 정체성이 만들어지기 시작했는데, 이러한 결과는 유럽연합이 여러 어려움에도 불구하고 새로운 미래를 열어 가는 데 큰 기초가 될 것이다.

카스텔스는 오늘날 사회에서 부(富)와 권력의 글로벌 네트워크가 발달하면서 소외된 집단들의 “문화공동체(cultural communes)”가 형성되는 현상에 주목하고 있다. 이러한 공동체는 종교, 민족, 또는 영토를 기반으로 하며, 기존의 사회 속에서 새로운 의미권을 형성한다. 새로운 의미권 내부에서는 적대적인 외부세계에 반발하여 내부적으로 단합하려는 성향을 보인다는 점에서 방어적이고 저항적이다. 예를 들어 중동이나 중앙아시아 지역의 종교적 근본주의를 들 수 있다. 이와 같은 도전적이고 저항적인 정체성의 발흥을 극복하고 새로운 가능성을 탐색하기 위한 “프로젝트 정체성”의 기획이 절실하게 요구되고 있다.⁴³⁸⁾

2 세계문화를 지향하는 문화네트워크

국가적 차원에서 미래의 새로운 문화 패러다임은 “강요된 통합”의 위험성을 극복하는데에서 출발해야 한다. 그동안 우리나라의 문화정책에서 근간을 이루어온 “문화산업”이나 “한류” 그리고 “공공외교”의 패러다임은 상당한 정도로 “전략적” 차원에 머물러 있었으며, 그로 말미암아 효과가 오래 지속되지 못하거나 경우에 따라 “반한” 또는 “혐한”의 부작용을 초래하기도 했다. 이는 곧 상대방에 대한 이해보다도 자기의 홍보와 이해관계를 전면에 내세우려는 전략적 마인드에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

스웨덴의 인류학자인 울프 하네르스(Ulf Hannerz)는 오늘날 하나의 “세계문화(world

437) Manuel Castells (1997) *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society and Culture*, 2, Oxford: Blackwell.

438) 위의 책

culture)”가 존재한다고 언급한 바 있는데, 그는 이러한 개념이 곧 의미와 표현체계의 전면적인 동질화를 가리키는 것이 아니라고 강조한다. 이러한 “세계문화”의 개념은 세계가 하나의 사회적 관계망을 형성하게 되었다는 사실, 그리고 서로 다른 지역들 사이에 사람, 재화, 의미의 흐름이 활발하게 존재하는 현상이라는 사실을 드러내고 있다.⁴³⁹⁾ 이처럼 “세계문화”는 글로벌 차원에서 이루어지는 문화교류의 현실과 경험의 통합, 즉 “문화네트워크”의 구축을 뜻하는 것이라고 볼 필요가 있다.

이러한 제안에 따라 우리나라도 자국 중심의 “문화 공세(cultural projection)”에 치중하기보다 상대방을 이해하고 받아들이려는 적극적인 “수용(reception)”에 초점을 맞춘 문화전략을 추진해야 할 것이다. 강대국의 현실주의적 패러다임과 전략 논리, 그리고 신자유주의적 자본주의와 시장경제논리가 지배하는 국제환경에서 우리나라가 크지 않은 규모로 자국 중심적 문화 공세에만 몰두한다면 결코 이웃 국가들이나 여타 지구촌 공동체 구성원들로부터 환영받기 어려울 것이기 때문이다.

모든 구성원들이 자기의 특수한 정체성을 유지하면서 동시에 글로벌 차원의 규범과 정체성을 새롭게 구축하기 위해서는 구조적으로 “네트워크” 형태의 조직을 추구하는 것이 유리한데, 이로부터 “문화네트워크”라는 개념이 도출된다. 문화네트워크는 전통적인 “보편적 문화”의 한계를 인식하면서 자국 중심적 상대주의의 문제를 극복하기 위한 하나의 대안으로 제시할 수 있다. 이를 위해서는 우리나라가 문화적 교류와 상호 이해에서 하나의 “허브(hub)” 역할을 수행하며, 동시에 다른 국가 또는 사회의 허브 역할을 받아들여야 할 것이다. 이와 같이 복수의 문화주체들 사이에 개체성(individuality)을 유지하면서 새로운 형태의 정체성 창출을 가능하게 해 줄 수 있는 문화전략의 지향점이 곧 “문화네트워크”라고 할 수 있다.

3 문화전략의 지향점으로서 문화공론장

문화네트워크를 구축하는 데 있어 한 나라의 전략은 “어떻게 만날 것인가”의 문제로부터 출발할 필요가 있다. 이런 점에서 세일라 벤하비브(Seyla Benhabib)의 “문화공론장

439) John Tomlinson, 『세계화와 문화』, 김승현·정영희 역(2004), 서울: 나남출판.

(public sphere)” 관념은 큰 도움을 줄 수 있다.⁴⁴⁰⁾ 그는 지구촌에 불행을 야기하는 문화 충돌의 문제를 해결하는 데 있어 “문화적 보편주의(cultural universalism)”와 상대주의적인 “다문화주의(multiculturalism)”가 바람직한 해답이 될 수 없다면, 차선택으로서 서로 다른 문화들이 만날 수 있는 “공동의 장소”가 필요하다고 주장한 바 있다.

이러한 관념은 정치제도 차원에서 존 롤스(John Rawls)의 “공적 이성” 개념 또는 위르겐 하버마스(Jurgen Habermas)의 “공론장” 개념과도 유사한데, 서로 다른 주체들 사이에 호환적이고 안정적인 공동체를 어떻게 구축할 수 있는가의 문제의식을 공유한다. 마찬가지로 문화전략을 추구하는 데 있어서도 우리는 다른 나라와 다른 사회의 주체성을 인식하고 “상호 인정(mutual recognition)”의 기능을 수행할 수 있도록 해 주는 “문화 공론장”을 지향할 필요가 있다.

문화교류를 위한 공동의 장소, 즉 “문화공론장”이 반드시 물리적 공간이어야 할 필요는 없지만, 적어도 커뮤니케이션이 활발하게 이루어질 수 있는 제도적 장치에 대한 건설적이고도 효과적인 논의가 우선적으로 요구된다. 이러한 노력은 국제사회를 향한 적극적인 제안과 실행의지를 통해 성과로 이어질 수 있다. 예를 들어 온라인 공간에서 다양한 나라와 사회에 대한 상호이해의 노력들이 이루어질 수 있다. 물론 이러한 노력은 “일방향”이 아니라 “쌍방향”으로 진행되어야 하며, 이 점에서 우리나라의 장기적인 문화전략이 새롭게 거듭나야 할 필요가 있다. 결국 문화의 핵심 요소는 “우리(we)”와 “타자(others)” 사이의 끊임없는 상호작용이므로, 일방적인 홍보나 브랜드 가치 제고보다도 커뮤니케이션, 대화, 만남, 인적 교류 등이 일어나는 “공공영역”을 창출하는 일이 무엇보다도 중요하다.

4 문화전략을 위한 경제치국술

문화 분야에서 국가이익을 위한 노력은, 정치나 외교, 국방, 경제 등의 분야에서와 마찬가지로 정치지도자들과 정책결정자들에게 주어진 하나의 중대한 과제로 꼽히고 있다. 일찍이 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 한 나라가 스스로의 역량에 비추어 외교정책

440) Seyla Benhabib(2002), *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton: Princeton University Press.

의 범위를 설정해야 한다고 주장했는데, 만약 이러한 역량과 개입의 범위에 불일치가 발생할 경우 “리프만 간극(Lippmann Gap)”에 빠질 수 있다고 경고한 바 있다. 그에 따르면, 한 국가의 외교정책은 충분하게 확보할 수 있는 “잉여권력(surplus of power)”에 의해 지탱되어야 하며, 이를 위해서는 국내정치 차원에서 국민들 사이에 “보편적 합의(general consensus)”가 존재해야 한다고 보았다.⁴⁴¹⁾ 만약 이러한 역량과 합의의 틀이 존재하지 않은 채 외교정책이 팽창적 성향을 띠게 된다면 국가가 불균형 또는 위기의 순간에 빠질 것이라는 것이었는데, 베트남 전쟁은 바로 이러한 리프만 간극에 해당하는 시기였다.

문화 분야에서도 이와 같은 정치적 역량과 판단이 요구되는 바, 이를 일컬어 “경세치국술(statecraft)”이라고 한다.⁴⁴²⁾ 경세치국술은 동서양을 막론하고 정치인들에게 요구되는 신중하면서도 균형 잡힌 접근방법과 능력을 일컫는 말로서, 무엇보다도 정치인들이 “권력”과 “국가이익”만을 추구하기보다는 자국에 부여된 자원과 기회의 “한계”를 충분히 인식하고 그 바탕 위에서 정치적 선택을 도모할 것을 요구하고 있다. 고대로부터 정치란 항해에 나선 “배”와 같은 이미지로 간주되어 왔는데, 이는 곧 배를 움직이는 구성원들의 협조와 더불어 키를 잡고 있는 선장과 선원들의 역할이 성공적인 항해 여부를 가늠 짓는 핵심적인 요인이라는 점을 강조하고 있다.⁴⁴³⁾ 그만큼 오늘날 국가의 운명도 이러한 “배”의 비유와 마찬가지로 정치적 역량을 갖춘 지도자의 “경세치국술”에 좌우될 수밖에 없다는 점은 자명하며, 특히 군사력이나 경제력의 차원을 넘어 한 국가가 국제사회에서 문화력의 수준에서도 이러한 경세치국술이 작용해야 한다는 점은 새삼 강조할 필요가 없다.

한 나라의 문화적 역량은 그것이 다른 나라에 미치는 국가 이미지와 영향력에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 전통적인 하드파워 못지않게 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 오늘날과 같이 문화교류가 세계화의 물결과 자본주의 시장경제의 확산에 힘입어 빠르게 성장하는 상황에서 이러한 중요성은 배가되고 있다.⁴⁴⁴⁾ 아울러 빠르게 발전하는 정

441) Samule P. Huntington, (1988), “Coping with the Lippmann Gap”, *Foreign Affairs*, 66-3, pp. 453-77.

442) 러시아, 중국에서의 문화적 경세치국술에 관해서는 다음 논문을 참조. Jeanne Wilson (2016), “Cultural Statecraft in the Russian and Chinese Contexts: Domestic and International Implications”, *Problems of Post-Communism*, 63-3.

443) Norma Thompson(2001), *The Ship of State: Statecraft and Politics from Ancient Greece to Democratic America*, New haven: Yale University Press.

444) Freeman, Chas W.(1997), *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy*, Washington, D.C. United States Institute of Peace Press.

보통신기술과 플랫폼 경제의 확산을 고려할 때, 전통적인 하드파워 중심의 패러다임을 넘어 소프트파워와 문화적 정체성을 중심으로 한 새로운 접근 방법이 한층 더 요구되고 있다.

우리나라의 경우 한류 확산 등 긍정적인 문화력 확산의 기류가 형성되고 있는바, 이를 기회로 삼기 위한 전략적 노력을 배가하면서 동시에 문화산업이나 자국 중심적 문화정책의 패러다임에 매몰되지 않도록 유의할 필요가 있다. 또한 상대방을 배려하면서 정체성과 자존감이 존중받을 수 있는 프레임워크를 구축하는 일이야말로 기존의 일방향적인 문화외교나 공공외교의 한계를 넘어설 수 있는 첫걸음이 될 것이다.

제4절 한국 문화전략 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대외문화전략(cultural statecraft)을 “문화를 국익(국가 이미지와 명성의 제고)을 위해 이용하는 행위”로 폭넓게 정의한다면 다양한 공적, 사적 행위자들이 의도적이든 의도적이지 않든 무수히 많은 활동들을 펼치고 있다. 대외문화전략의 주체를 정부 및 공공기관으로 한정하더라도, 다양한 한국 정부 부처 및 공공기관들이 타 국가들을 상대로 문화를 전파하려는 노력을 펼치고 있는 것을 확인할 수 있다.

[표 16] 대외문화전략 주체들과 주요 사업 내용

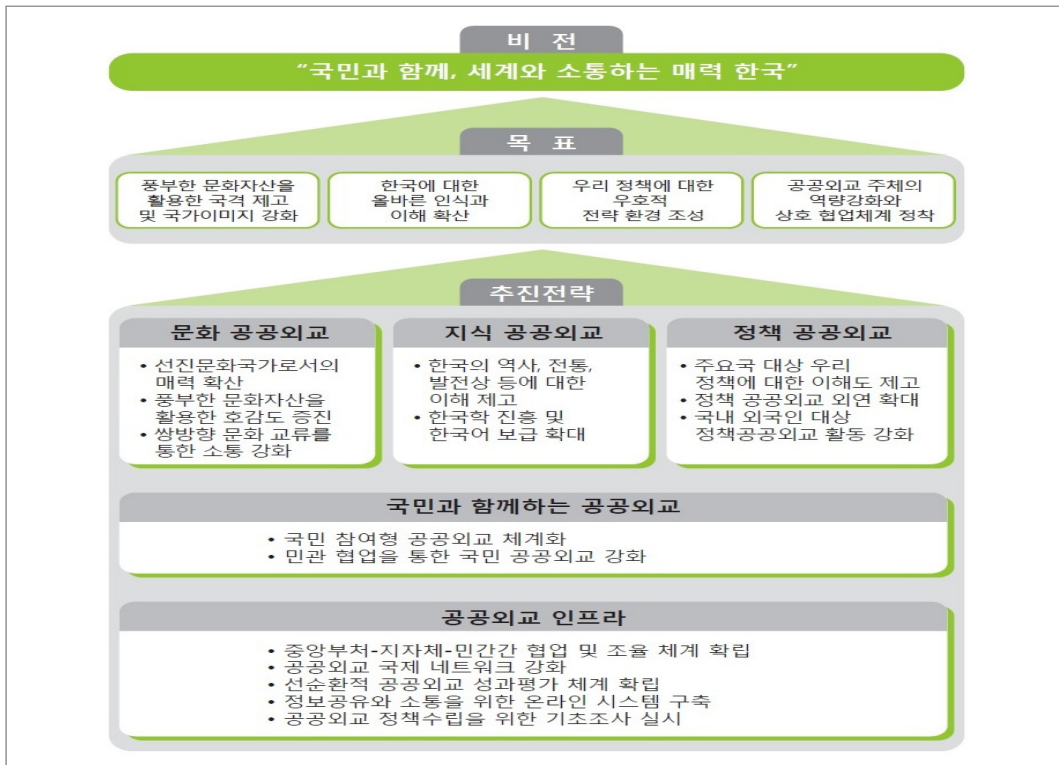
주체	주요 사업 내용
외교부	문화 공공외교, 지식 공공외교, K-Pop World Festival, 청년공공외교단
문화체육관광부	해외문화홍보원 운영, 문화 ODA, K-Pop World Festival
교육부	정부초청 외국인장학생 지원, 정부초청 영어봉사 장학생, 한국어능력시험
세종학당	세종학당 운영
KOICA	문화 ODA
한국국제교류재단	KF 글로벌 E-스쿨, 해외 한류커뮤니티 활동 지원사업, 해외박물관 지원사업, 방한 연구 펠로십, 외교관 한국어언어문화연수

출처: 연구진이 종합 작성.

이중 가장 대표적인 대외문화전략이라 할 수 있는 외교부의 공공외교 전략, 문화체육관광부의 해외문화홍보원과 외교부, 문화체육관광부, KOICA를 중심으로 문화 및 여가(Culture and Recreation) 증진을 목적으로 개발도상국에 지원되는 문화 ODA의 현황을 비판적으로 검토하고자 한다.

1 외교부의 공공외교

공공외교의 추진전략 중 문화 공공외교는 수교기념, 주요외교행사를 전략적으로 활용하여, 한국-헝가리 수교 30주년 행사와 같이 교류행사에 우리나라의 예술단 공연 등을 통한 한국 알리기 및 해외진출에 도움을 줄 수 있는 네트워크 구축을 추구할 수 있다. 재외공관 및 문화원에 예술작품 전시를 통해 한국 문화를 느낄 수 있게끔 유도한다. 다음은 외교부의 공동외교 기본계획을 시각화 한 것이다.



[그림 21] 제1차 공공외교 기본계획의 비전·목표·추진전략

출처: 외교부(2018), 『2018년도 공공외교 종합시행계획 I』, 서울: 외교부 공공외교총괄과, p. 5.

예를 들어 현재 수교 25주년 기념 국가 8개국(베트남, 중국 등)과의 문화공연, 학술 세미나, 투자 설명회 등 개최하여 양국 간 우호 증진을 위해 노력하였다. 민간공연단 공모를 통해

한-수단 수교기념, 한-아제르바이잔 수교기념 행사에 민간예술단체가 참여하고 있다.

재외공관을 활용하여 현지맞춤형 한국주간을 개최또한 외교부의 주요하 공공외교 사업이었다. 한국문화축제(스웨덴), 한국의 풍류(세네갈), Korea Week(샌프란시스코) 등과 같은 사업을 시행하였다. 현지 축제와 연계한 한국 문화제 개최 및 현지에 지방자치단체 예술공연단을 파견하였다. 제주도립무용단(콩고), 경기도립무용단(스웨덴, 핀란드), 김덕수 사물놀이 공연단(유럽) 등을 꼽을 수 있다. 또한 82개 재외공관에 미술작품, 공예품 등 850점 이상을 전시 중이다. 이러한 전시는 한국의 전통문화 우수성을 홍보하고 국가 이미지 제고에 도움을 줄 수 있다.

가장 많이 알려진 형태로서 한국의 대중문화, 즉 한류를 활용한 전략의 일부라 할 수 있다. K-Pop, K-Drama 등을 해외에 홍보하고, 기타 대중문화(웹툰, 게임)등의 해외진출을 체계적으로 지원함으로써 한국의 위상을 강화할 수 있다. 외국인이 K-Pop 경연대회에 참여하여 한류 확산 및 매력한국 이미지 상승효과를 기대할 수 있다. 특히 13개국 출신 팀이 경쟁하였고, 이 경연대회에 대한 외국인들의 관심이 높은 것을 확인할 수 있다. 또한 다양한 국제 스포츠 행사와 한식 홍보, 한식 요리 대회 등을 통해 한국에 대한 호감도를 높일 수 있게 다양한 지원하고 있다.

국제 스포츠 행사 활용을 통한 문화 공공외교도 진행 중이다. 예를 들어 평창동계올림픽, 평창동계패럴림픽에 참여한 주한 외교사절단 대상 홍보, 세계한인대회, 노르딕 문화예술축제, 올림픽 휴전 결의 등 대회의 특성과 함께 지역의 특성을 함께 살림으로써 한국, 평화의 이미지를 심어주는 데 주력하고 있다. 또한, 올림픽에 참여한 선수와 관련 인사들을 지속적으로 접촉하여 스포츠 외교 모멘텀 구축에 노력하고 있다. 그 밖에 태권도를 활용한 국가 이미지 제고 및 공공외교 저변 확대를 위해 90개 이상의 재외공관에 예산을 지원하여 대회를 개최하고, 본선은 한국으로 25개국 54명의 선수를 초청하여 개최하였다. 태권도를 통한 스포츠 네트워크 구축 및 올림픽 종목 유지를 위한 친한 인사 확보 차원에서 중요한 사업이라 평가할 수 있다.

관광 역시 외교부의 주된 공공외교 활동이다. 외교부와 문체부 간 협업 구축을 통해, 문화자산의 전략적 홍보를 꾀하였다. 재외공관에 한국 관광 안내지도, 책자 등을 배포하여 관광정보를 제공하고 홍보하였다. ‘한국관광 거점공관’에 관광외교담당관 지정하여 한국 관광 유도할 수 있는 계획 수립 중이다.

외교부는 쌍방향 문화교류를 통한 소통 강화도 점진적으로 추진하고 있다. 우리 국민에게 낯설거나, 우리를 낯설어하는 국가들과의 쌍방향적인 교류를 통해 상호 간 이해도를 높이는 행사를 지속적으로 개최하고 있다. 외국 문화예술인을 한국에 초청하는 것도 활발하게 함으로써 문화 네트워크 구축에 공을 들이고 있는 것으로 평가할 수 있다. 우리나라의 외교전략상 문화교류를 증대할 필요 있는 지역 문화를 국내에 소개하고자 한다. 예를 들어, 평창동계올림픽을 맞이하여 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴의 공연, 전시 등을 우리 국민에게 소개했던 것을 꼽을 수 있다. 많은 관람객과 입장권 매진 등은 이 국가들에 대한 우리 국민들의 관심이 높았음을 간접적으로 확인할 수 있었던 계기가 되었다. 친한 외국인 기반구축 사업도 추진 중이다. 가장 대표적인 예로 2017년 한-아세안 문화교류의 해, 아세안 창설 50주년을 기념하여 쌍방향 문화교류가 증가하고 있다. 한국을 방문한 아세안 언론인들은 부산국제영화제, 평창올림픽 경기장 사전 방문, K-Pop 스타와의 인터뷰 등을 통해 한국의 아세안 국가에 대한 긍정적인 인식을 효과적으로 전달하였다. 해외의 한류동호회, 한국문화단체 등이 개최하는 한국문화 홍보행사, 세미나, 포럼, 사진전 개최를 지원함으로써 한국에 대한 우호적 여론 형성 및 친한 네트워크 구축하였다.

[표 17]에서 볼 수 있듯이 3대 공공외교 중점 추진전략 중에서 가장 많은 예산이 투입되고, 사업 수가 많은 것이 문화 공공외교와 관련된 것이다.

[표 17] 6개 전략부문 사업규모 및 예산 현황

전략 및 중점 과제	사업 수	예산(백만원)	
		'17년	'18년
전략 1. 공공외교 추진체계 확립	5	-	60
전략 2. 풍부한 문화자산을 활용한 국격 제고 및 국가이미지 강화	334	610.219	267.425*
전략 3. 한국에 대한 올바른 인식과 이해 확산	201	131.333	132.350
전략 4. 우리 정책에 대한 우호적 전략 환경 조성	55	17.752	20.813
전략 5. 국민과 함께하는 공공외교	51	11.660	10.529
전략 6. 공공외교 인프라 강화	47	10.599	12.688
합계	693	781.563	443.865

* 평창동계올림픽 및 패럴림픽 관련 예산 축소로 '18년 문화공공외교 예산 축소.

출처: 외교부(2018), 『2018년도 공공외교 종합시행계획 I』, 서울: 외교부 공공외교총괄과, p. 7.

문화 공공외교와 관련된 소관 부처는 다음 [표 18]과 같이 나타낼 수 있다.

[표 18] 문화 공공외교 소관부처

추진전략 2-1 선진문화국가로서의 매력 확산

중점추진과제	소관부처(기관)
2-1-① 수교기념 및 주요외교계기 행사의 전략적 활용	외교부, 문체부, 교육부, 지자체
2-1-② 재외공관별 현지 맞춤형 한국 알리기	과기부, 외교부, 문체부, 산업부, 농식품부, 지자체
2-1-③ 한국 예술품 및 미래형 문화 콘텐츠 소개공간으로서 재외공관과 문화원 활용	외교부, 문체부

추진전략 2-2 풍부한 문화자산을 활용한 호감도 증진

중점추진과제	소관부처(기관)
2-2-① 한류(대중문화)의 전략적 확산	외교부, 문체부
2-2-② 전통·현대 한국 문화의 체계적 전파	문체부, 외교부
2-2-③ 국제 스포츠 행사의 효과적 활용	문체부, 외교부
2-2-④ 미래형 문화 콘텐츠 발굴 및 확산 지원	문체부
2-2-⑤ 한식 홍보 강화	농식품부, 외교부, 문체부
2-2-⑥ 한국 관광 인지도·선호도 제고	문체부, 외교부

추진전략 2-3 쌍방향 문화 교류를 통한 소통 강화

중점추진과제	소관부처(기관)
2-3-① 쌍방향 문화교류 활성화	외교부, 문체부, 지자체
2-3-② 문화 네트워크 구축	외교부, 문체부, 지자체
2-3-③ 문화예술을 활용한 글로벌 공헌	외교부, 문체부, 지자체

출처: 외교부, 제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017-2021), p. 53.

2 문화체육 관광부의 해외 문화홍보외교

해외문화홍보원은 1971년 문화공보부 소속 해외공보관으로 출발하여, 정부 직제 개편에 의해 공보처, 문체부, 문광부, 국정홍보처 등을 거쳐 2008년부터 문화체육관광부 소속으로 운영되고 있다. 해외문화홍보원은 “한국 문화가치를 세계인과 공유해 품격 있는 국가 이

미지 제고”라는 비전 아래 “문화예술의 해외 활동 소개 및 지원을 통한 한국문화를 세계에 알리고 정부 주요 정책성과, 정상외교 및 국제 업무 등을 홍보 지원”하는 역할을 수행하고 있다.

2019년 현재 아래와 같이 32개의 해외문화홍보원을 운영하고 있다. 미국, 중국, 일본에서는 각 두 곳 이상의 한국문화원이 설치, 운영되고 있으며 나머지 국가들에는 한 곳씩 운영되고 있다. 지역별로는 아시아태평양지역에 12개소(카자흐스탄 포함), 미주에 7개소, 유럽에 9개소, 중동(터키 포함)에 2개소, 아프리카에 2개소가 운영되고 있다.



[그림 22] 해외문화홍보원 현황

출처: 2019 해외문화홍보원 브로슈어, pp. 5-6.

해외문화홍보원의 활동은 문화원별로 상이하나 한국 문화 공연, 영화 상영, 한국어 강좌 운영, 상설 전시실 운영 등으로 해외문화홍보원은 재외한국문화원 운영 이외에도 korea.net을 독자적으로 운영하고 있다. 해외문화홍보원은 비교적 작은 기관임에도 불구하고 문화 홍보, 한국어 교육, 국정 홍보 등 너무 다양한 업무들을 진행하고 있다. 예를 들어 직원 정보 열람이 가능한 캐나다 한국문화원의 경우 8명의 직원이 한국어 프로그램 운영, 한국 영상 상영회, 기타 교육 프로그램 운영, 한국 문화 주간 등 특별 행사 개최, 문화원 전시실 운영 등을 맡아서 하고 있어 얼마나 내실 있는 운영이 될지는 의문이다.

한국문화원에서의 문화 홍보는 문화원을 방문하는 사람들로 그 대상이 한정되어 있다. 이에 대한 대안으로 korea.net을 운영하고 있는 듯하나 korea.net의 경우 국정 홍보(현

시점 기준 일본과의 무역 갈등에 대한 한국 측 입장 설명)를 전면에 내세우고 있어 한국 문화에 관심 있는 외국인들을 대상으로 하는 사이트로는 적절치 않아 보이고, 또한 민감한 외교적 이슈에 대한 한국 측의 입장이 관련 부처와 얼마나 협의된 콘텐츠인지 불분명하다.

2015년 출범한 지속가능발전목표는 기존의 물질적 빈곤에 대한 강조에 더하여 정서적 빈곤에 대한 관심을 강조하기 시작하였다. 이에 따라 개발도상국의 문화 및 여가 분야에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 있으며, 문화분야 ODA의 중요성이 증대되고 있다.

한국의 ODA 예산은 GNI 대비 0.15% 수준으로 OECD 평균인 0.41%, UN이 정한 목표인 0.7%에는 미치지 못한다. 하지만 문화분야 지출(Creditor Reporting System(CRS) 분류 기준 Culture and Recreation)은 2014년 기준 총 ODA 예산의 1%를 약간 상회하는 수준으로 OECD 회원국 중 가장 높다. 국제개발협력 종합시행계획에 따르면 문화체육관광부는 2016년 128억원에서 2017년 110억원이었다.⁴⁴⁵⁾

한국의 문화 ODA 사업은 문화체육관광부, 문화재청, 외교부, KOICA 등 여러 부처 및 기관에서 개별적으로 추진하고 있다. 문화체육관광부 추진 문화 ODA 사업은 11개 128억원 규모이며, 대부분 초청연수, 개발컨설팅, 봉사단 파견 등의 사업이 시행되고 있다.⁴⁴⁶⁾ 국제개발협력 공여국으로서 역사가 비교적 짧은 한국은 타 공여국과의 비교 우위에 있는 한국형 ODA 모델에 관심이 많으며, 특히 문화 ODA 관련해서는 한류형 문화분야 ODA 등 한국 중심의 시각이 강하다. 문화 ODA는 한류를 통해 한국의 대중문화 상품이 인기를 얻으면서 국제교류와 문화외교의 수단으로 강조되어 왔다.

1990년대 후반 이후 한국의 대중문화 상품이 주변 아시아 국가에 수출되기 시작하며 한류 붐을 일으킨 이후 한국의 대중문화가 타 공여국에 비해 한국이 가질 수 있는 비교우위로 인식되기 시작했으며 한국형 ODA의 하나로 문화 ODA 사업들이 추진되고 있다. 또한 문화외교의 이름으로 한국의 이미지 개선 및 제고를 목적으로 하고 다른 한편으로는 한류 등 우리나라 문화 콘텐츠 유통의 확장을 위한 시장개발적 목적도 가지고 있다.

2010년 이후 공여국의 이익을 위한 ODA에 대한 비판이 거세지면서 공여국의 국익을

445) 정보람(2016), 『문화분야 공적개발원조(ODA) 현황진단 및 추진체계 연구』, 서울: 한국문화관광연구원, p. iv. 그러나 2017년 실제 예산은 110억이었다. 관계부처 합동(2016), 『17년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)』, p. 88.

446) 관계부처 합동(2015), 『16년 국제개발협력 종합시행계획』, p. 87.

추구하는 문화교류에서 벗어나 인도주의적 목적을 지닌 개발도상국 국민의 정서적 복지 증진을 위한 ODA를 추구하려는 패러다임이 자리 잡았다. 하지만 한국의 문화 ODA는 한국의 문화 콘텐츠의 글로벌 시장 진입을 위해 신시장의 호혜기반을 마련하기 위한 문화 콘텐츠 ODA 강화에 방점을 두고 있다. 이에 따라 이 시기 한국의 문화 ODA는 문화 콘텐츠 무상 지원, 교육 콘텐츠 선정 및 제공, 현지 교수 대상 연수, 문화 콘텐츠 소비를 위한 ICT 활용교실 인프라 제공, 개발도상국 방송, 통신 분야 공무원 및 정책입안자 초청 연수 등을 실시하고 있다.

한국은 타 OECD ODA 공여국 대비 문화 ODA에 대한 강조가 눈에 띄며, 특히 한류로 대표되는 대중문화 콘텐츠를 활용하여 한국의 국가 이미지를 제고하고, 문화 콘텐츠의 새로운 시장을 확보하는 데 ODA 사업이 집중되어 있다. 이러한 한국형 문화 ODA는 한류라는 문화를 활용하여 성공적인 문화 콘텐츠 개발의 경험을 개발도상국에 전달한다는 점에서 의미가 있겠으나, 국제개발협력의 원칙적 목적인 개발도상국의 복지 증진인 점과 국제개발협력을 통한 공여국의 국익 추구에 대한 비판적인 시각을 감안하면, 한국 문화의 해외진출, 한국 문화의 보급을 강조하는 일방적인 문화 ODA 정책은 자칫 문화 제국주의로 치부될 가능성이 있다. 개발도상국과의 상호 문화 교류와 공동의 문화 콘텐츠 개발 등을 통해 양방향적 문화 ODA 사업 추진을 고려할 필요가 있으며, 보다 근본적으로는 장기적인 안목에서 개발협력의 국제적 규범을 준수하는 ODA 추진이 필요하다.

3 정부-민간 협력 문화외교

2016년 공공외교법 시행 이후로 적지 않은 분야에서의 공공외교가 여러 의미 있는 사업들을 통해 확산되고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 여전히 공공외교의 주체가 되는 중앙부처, 지자체, 민간 등의 균형이 중앙부처에 쏠려 있는 느낌이 강하다. 문화의 특성상 정부주도의 사업이라는 인식보다는 좀 더 낮은 수준에서의 교류가 활성화되게 유도하는 것이 바람직해 보인다.

예를 들어, 한국문화, 한국어 등을 공부하기 위해 한국을 찾은 유학생들 중 적지 않은 숫자가 외교부, KF, 세종학당의 홍보뿐 아니라 유튜브, 페이스북 등을 통해 알게 된 한국인 혹은 한국 내 유학생과의 네트워크를 통한 경우이다. 특히 중앙부처, 지자체, 민간이

서로 각각의 고유 영역을 설정하거나 민간이 주도로 하되 중앙부처는 예산 지원 혹은 관리·감독하는 형태의 모델 역시 고려해 볼 필요성이 있다. 문화 공공외교의 다양한 분야, 다차원 외교를 수행할 수 있는 모델 찾기에 대한 고민이 필요한 시점이다.

정부주도의 공공외교의 중요성을 간과하긴 어려우나, 대중문화 확산 차원에서는 민간 주도의 공공외교의 비중을 높이는 노력 역시 중요하다. 최근 해외에서 인기 있는 한국의 문화는 전통문화와 결합된 대중문화 혹은 한국의 일상을 소개하는 대중문화라는 점을 착안해서 홍보전략을 수립하는 것이 요구된다. 정부주도의 공공외교 홍보전략이 공식적인(formal) 측면이 없지 않기 때문에, 민간 주도의 공공외교의 특성을 비공식적이고 편안한(informal, casual) 방식으로 포지셔닝할 필요도 있다고 판단된다.

한류의 선봉장에 서 있는 BTS의 노래로 인해, 한국어를 배우고 싶어 하고, 한국을 방문하고 싶어 하고, BTS 노래 idol에 등장하는 “지화자”, “얼쑤” 등의 배경과 뜻을 알게 된 해외팬들이 50%를 넘는다는 한 조사결과는 대중문화가 공공외교에서 역할이 상당함을 의미하는 것으로 풀이할 수 있다.⁴⁴⁷⁾

캐나다에서 큰 열풍이 불었던 Kim's Convenience라는 드라마는 한국의 기성세대, 신세대들의 세대 차이 등을 가감 없이 보여 줌으로써 한국 일상에 대한 매력도와 관심도를 높였다. 특히, 유튜브를 통한 재확산과 이를 리뷰하는 유튜버들의 방송들의 댓글을 살펴보면 해외에서 한국에 대한 호감도가 상당한 것을 발견할 수 있다. 이뿐만 아니라, 한국의 전통적인 태권도의 경우도 현대적으로 해석하여 미국 CBS The World's Best Championship에서 준우승을 했고, 이에 관련한 영상 재생수가 합계 천만을 넘는 기록을 보여주었다. 쉽게 다가갈 수 있는 엔터테인먼트적인 요소를 가미해야 효과적임을 역설적으로 보여 주는 사례이다.⁴⁴⁸⁾

특히, 입에서 입으로 전해지는 특성을 가진 소셜 미디어를 통한 홍보 역시 체계적으로 그리고 차별적으로 운용되어야 할 것이다. 특히, 국가별로 주로 사용하는 소셜 미디어가 다르고, 연령별로도 다르기 때문에 이에 대한 특성을 연구하여 맞춤형 홍보 전략으로 가야 한다. 유튜브의 영향력이 날로 증가하는 상황에서 한국의 문화와 관련한 콘텐츠를 여

447) 이근하, 「한국어 떴창은 기본, 방탄소년단 따라 한국 사랑」, 『위클리 공감』 gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=01IF1PgMDGJMP000 (검색일: 2020. 1. 13.)

448) 『연합뉴스』, 「국기원태권도시범단, 미국 CBS 경연프로그램서 준우승」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190318160400007> (검색일: 2020. 1. 13.)

러 가지 형태로 제작하거나 제작할 수 있도록 재정적으로 지원하는 전략이 필요한 시점이라 판단된다.⁴⁴⁹⁾

4 문화역량의 개량화

문화력(Cultural Power)은 군사력 중심의 하드파워와 구분되는 소프트파워의 한 구성요소로 인식되나, 권위적이고 명확하며 널리 통용되는 정의는 존재하지 않다. 유네스코는 문화소프트파워(Cultural Soft Power)라는 개념을 정의하고 있는데, 이에 따르면 문화소프트파워는 문화외교와 동일시되며, 각자의 관점과 생각들의 교류를 도모하고, 다른 문화에 대한 이해를 증진시키며, 공동체들을 맺어 주려고 노력하는 소프트파워의 한 요소이다.⁴⁵⁰⁾ 궁극적으로 문화소프트파워는 문화적 다양성이 혁신, 소통, 나아가 평화의 원천임을 강조하며 문화적 다양성에 대한 긍정적인 시각을 전파하려고 노력하고 있다.

위의 유네스코의 정의는 국제적으로 문화의 교류와 확산을 위해 노력하는 국제기구가 내리고 있는 정의이며 그 개념적 범위가 넓다는 점에서 의미가 있으나, 그 개념적 명확성이 떨어지고, 이와 관련하여 구체적인 조약화가 힘들다는 단점이 있다. 이 글에서는 국제관계에서 국력을 정의하는 전통적인 방식을 따라 문화력을 “문화를 매개로 다른 행위자들을 설득하여, 하지 않고자 했던 행동을 하게 하거나, 하려고 했던 행동을 하지 않게 하는 능력”이라고 잠정적으로 정의하고 논의를 진행하고자 한다.

위와 같은 잠정적 정의는 명확하고 조약화가 가능하다는 장점이 있으나, 국제관계에서 하드파워 중심의 국력의 정의와 마찬가지로 전쟁 등을 통해 실제로 그 힘이 행사될 때만 정확하게 측정이 가능하다는 단점이 있다. 이에 대한 대안으로 국제관계 연구자들은 국력 행사를 가능케 하는 능력(capability: 군사력의 구체적인 수치, 인구, 영토, 경제 규

449) 문화체육관광부 한류발전전략, <https://www.mcst.go.kr/usr/kwave/plan/tradition/strategy03.jsp> (검색일: 2020. 1. 13)

450) “Cultural soft power, sometimes referred to as cultural diplomacy, is a form of soft power that strives to foster the exchange of views and ideas, promote knowledge of other cultures, and build bridges between communities. Ultimately, it seeks to promote a positive vision of cultural diversity, highlighting it as a source of innovation, dialogue, and peace”, UNESCO, “The Soft Power of Culture Q&A”, http://www.unesco.org/culture/culture-sector-knowledge-management-tools/11_Info%20Sheet_Soft%20Power.pdf (검색일: 2019. 11. 30.)

모, 국민의 충성도 등)을 측정하고 있으며, 문화력 역시 이와 유사하게 다른 행위자, 특히 다른 국가들을 매료시킬 수 있는 능력(국가 이미지 등)으로 측정할 수 있다. 정확하게 문화력만을 측정하는 기존의 인덱스는 존재하지 않으며, 문화력을 포함하는 소프트파워를 측정하고 그 랭킹을 공개하는 기관들은 존재한다.

기존의 소프트파워, 혹은 그에 준하는 인덱스들의 랭킹 추이를 살펴보고, 이와 함께 비교 대상이 될 만한 국가들과의 비교를 통해 한국의 현재 문화력을 간접적으로 평가해 보고자 한다. 보다 엄밀하게 현재의 문화력을 평가하기 위해선 한국의 정부와 민간 부문의 문화력 증진 인풋(독립변수)과 아웃풋(소프트파워 랭킹으로 측정되는 종속변수)의 관계를 살펴보는 것이 이상적이겠으나, 1) 인풋이 다양하고 다양한 인풋 중 어떤 요소들을 주요 인풋으로 살펴보는 것이 좋은지에 대한 합의가 없고, 2) 기존의 소프트파워 인덱스들은 국가의 쌍(dyad)별로 소프트파워를 측정하지 않고 단순히 한 국가의 랭킹만을 공개하기에, 이상적인 문화력 평가는 현실적으로 가능하지 않다. 따라서 여기서는 구할 수 있는 랭킹을 통시적으로, 또 주요 경쟁국과의 비교를 통해 한국의 문화력을 평가하고자 한다.

가장 대표적으로 통용되는 “소프트파워 인덱스 (Soft Power Index)”는 포틀랜드, 페이스북, 그리고 남가주대학교의 공공외교센터가 매년 공동으로 발간하며, 정부, 디지털, 문화, 기업(enterprise), 글로벌 인게이지먼트(engagement), 그리고 교육 등 6가지 세부 목록의 객관적인 자료들과 주관적인 여론조사를 바탕으로 랭킹이 매겨진다.⁴⁵¹⁾

이중 문화 인덱스는 시각 예술과 같은 고급 문화와 대중음악이나 영화와 같은 대중문화 모두의 생산성을 측정하려 하며, 외국인 관광객 수나 음악산업의 수출액, 또 국제 스포츠 대회 성공 여부 등을 포함한다. 교육 인덱스는 한 국가의 교육기관들이 외국 학생들에게 얼마나 인기가 있는지, 또한 세계적인 학문의 발전과 인류 지식 생산에 얼마나 기여하는지를 측정하려 한다. 이 인덱스는 외국인 학생 수, 대학의 상대적인 수준, 그리고 고등 교육 기관들의 학문적 성과들을 포함한다.⁴⁵²⁾

글로벌인게이지먼트 인덱스는 한 국가의 외교적 자원, 글로벌 외교 풋프린트, 그리고 전체적인 국제사회에 대한 공헌도를 측정하는 것을 목표로 하며, 해외 대사관과 고등판

451) Soft Power 30: A global ranking of soft power 2019, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf> (검색일: 2020. 1. 13.).

452) Soft Power 30: A global ranking of soft power 2018, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The-Soft-Power-30-Report-2018.pdf> pp. 32-33.

무관의 수, 국제기구의 회원 여부, 그리고 개발도상국에 대한 개발원조 공여액 등을 포함한다.⁴⁵³⁾ 기업 인덱스는 경쟁력, 혁신을 위한 역량, 기업과 상업의 발달을 위한 한 국가의 경제 모델이 얼마나 상대적으로 매력적인가를 측정하려 하며, 비즈니스 환경, 부패 정도, 혁신 역량 등 한 국가를 외부에서 어떻게 보는지에 영향을 미치는 여러 요인들을 포함한다.⁴⁵⁴⁾ 디지털 인덱스는 국가들이 얼마나 첨단기술을 받아들이고 있는지를 측정하며, 디지털 세계에 얼마나 연결되어 있는지, 소셜 미디어 플랫폼을 통한 디지털 외교는 이용하고 있는지 등을 포함한다.⁴⁵⁵⁾ 마지막으로 정부 인덱스는 한 국가의 정치적 가치, 공공기관의 질, 주요 정책 등을 포함하며, 개인의 자유나 인권, 인간 개발, 사회적 폭력, 그리고 정부의 효율성 등을 포함한다. 주관적인 평가는 응답자들에게 각 국가의 음식(외국의 음식에 대한 인식), 첨단기술제품(외국의 첨단기술 제품에 대한 인식), 친절도(외국인 여행자들에게 얼마나 친절한가에 대한 인식), 문화(외국의 세계 문화에 대한 기여도에 대한 인식), 고가의 명품(외국에서 생산된 명품에 대한 인식), 외교정책(외국 정부의 외교 정책에 대한 신뢰도), 살 만한 정도(외국에서 살거나, 일하거나, 공부하고 싶은 욕구) 등에 대한 의견을 구하여, 이를 바탕으로 그 점수 및 순위를 결정한다.⁴⁵⁶⁾

소프트파워 인덱스는 객관적인 자료에 70%, 여론조사 결과에 30%의 가중치를 부여한다. 특히 한 국가의 소프트파워의 자산이 되는 다양한 분야에서 국가들의 매력도를 측정하기 위해 여론조사가 진행되었으며, G20 국가 전수 포함, 세계 각 지역의 25개 국가에서 1만 2,500명의 표본을 추출하여 여론조사가 진행되었다.⁴⁵⁷⁾

한국은 소프트파워30 인덱스가 처음 발표된 2015년 20위로 처음 데뷔하여 2019년까지 20위 근처의 순위를 유지하고 있다. 구체적으로는 2015년 20위 이후 2016년 22위로 두 계단 하락하였으나, 그 이후에는 2017년 21위, 2018년 20위, 그리고 2019년 19위로 그 순위가 조금씩 상승하고 있다. 아시아권에서는 일본이 연도별 5위에서 8위까지의 순위를 기록하여 지역 내에서는 부동의 1위 자리를 지키고 있으며, 싱가포르는 2015년 21위로 데뷔한 이후 19~21위의 순위를 매년 기록하여 한국과 비슷한 소프트파워를 가지고 있는 것으로 나타난다. 중국은 2015년 30위로 데뷔하였으며, 이후 2016년 28

453) 위 보고서, p. 32.

454) 위 보고서, p. 33.

455) 위 보고서, p. 33.

456) 위 보고서, p. 32.

457) 이는 2019년 기준이며, 해에 따라 여론조사에 참여하는 국가가 조금씩 바뀌고 표본의 수도 조금씩 변화가 있음.

위, 2017년 25위를 기록하다 2018년과 2019년에는 각각 27위를 기록하였다.

세부 지표들을 살펴보면 한국은 객관적인 지표에서 디지털, 기업 부문에서 꾸준히 강세를 보이고 있고, 교육과 문화 부문에서도 꽤 높은 순위를 유지하고 있다. 상대적으로 객관적인 지표들 중에서는 정부와 글로벌인게이지먼트 분야에서 랭킹이 떨어지며, 특히 주관적인 여론조사 결과가 객관적인 지표들에 비해 여전히 낮은 것을 볼 수 있다.

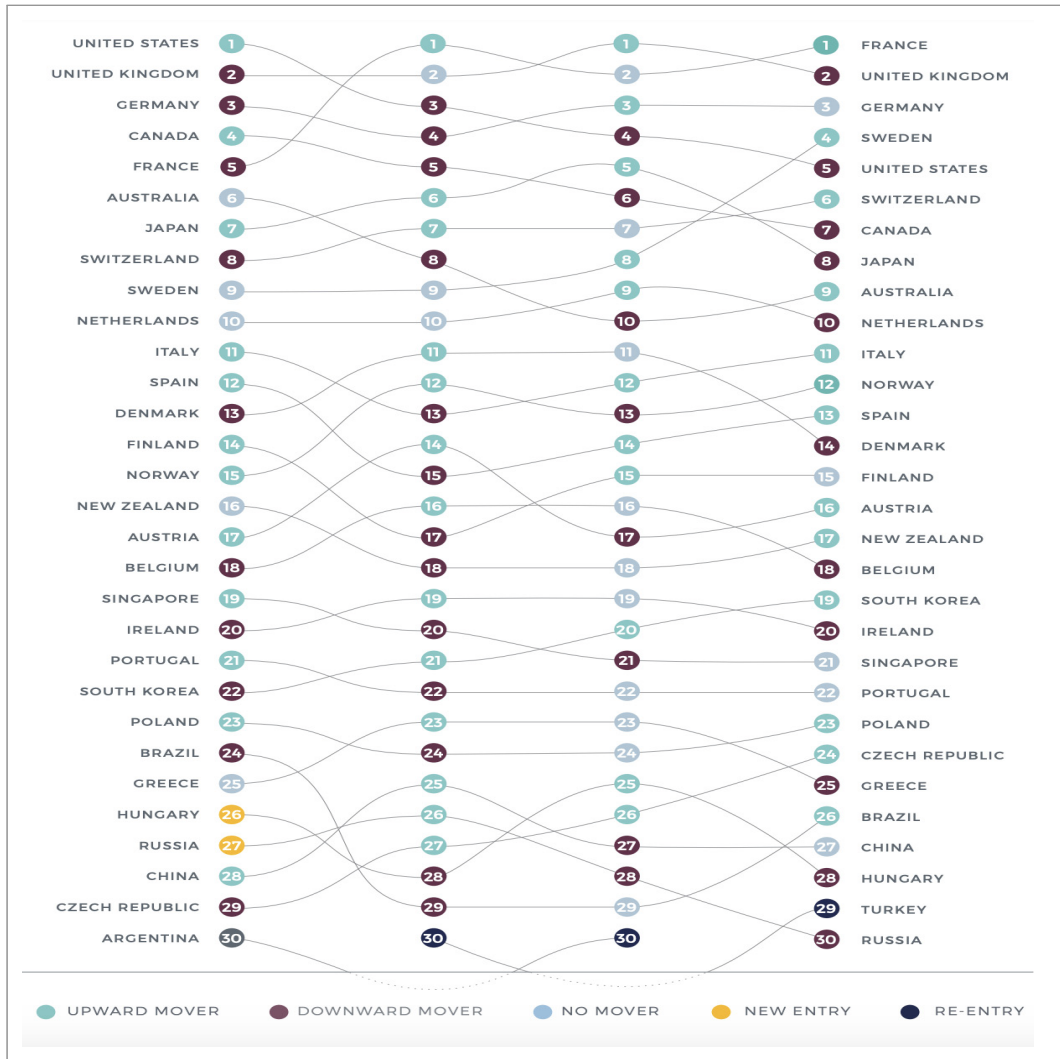
긍정적인 것은 전체적으로 평균을 낮추고 있는 글로벌인게이지먼트, 정부, 그리고 주관적 여론조사 랭킹들이 꾸준히 상승하고 있다는 점이며, 주관적인 여론조사의 랭킹이 낮은 것은, 앞으로 잘 고안된 문화전략을 통해 랭킹을 지속적으로 향상시킬 수 있는 잠재력을 제공한다 할 수 있다.

[표 19] 한국의 서브인덱스별 랭킹: 2015-2019

Year	Digital	Enterprise	Education	Culture	Engagement	Government	Polling
2019	5	9	12	12	16	19	23
2018	5	8	15	11	14	20	26
2017	5	3	7	13	17	21	28
2016	18	3	21	16	23	26	28
2015	6	6	9	13	19	18	28

출처: <https://softpower30.com/country/south-korea/>

“좋은 국가 인덱스 (Good Country Index)”를 참고하는 것도 한국의 위상을 알 수 있는 한 방법이다. 이 인덱스는 각 국가가 각자의 GDP 크기에 비례하여 얼마나 많이 세계와 인류에 기여 및 공헌하는지를 측정한 것이다. 이를 위해 UN 자료를 비롯한 다양한 지표 (노벨수상자, 특허출원, 언론 자유도, 출산율 등)를 활용해 세부 항목에 순위를 매긴 후 이를 종합해서 최종적 순위를 발표하였다.



[그림 23] 소프트파워인덱스 랭킹: 2016-2019

출처: Soft Power 30: A global ranking of soft power 2019, p. 40.

‘국가의 소프트파워를 측정하는 다른 인덱스들로는 “좋은 국가 인덱스”, “미래브랜드 국가 인덱스” 등이 있다. “좋은 국가 인덱스”의 가장 최근 랭킹에서 한국은 랭킹의 대상이 된 153개 국 중 27위를 차지했으며, 이 중 “문화” 개별 지표는 34위를 기록하였다. 이는 아시아권 국가 중 싱가포르(전체 순위 23위), 일본(전체순위 24위)에 이은 3위 기록이다.

좋은 국가 인덱스(Good Country Index)는 7개의 항목에서 각 국가의 순위를 매긴 것으로, 7개 항목은 다음과 같다. 1) 과학기술(Science and Technology)-해외유학생, 해외간행물 출간, 해외논문발표, 노벨상 수상자, 특허권 개수, 2) 문화(Culture)-창의적 상품 수출, 창의적 서비스 수출, 유네스코 기여도, 시민 이동자유도, 언론자유도, 3) 국제 평화 및 안보(International Peace and Security)-평화유지군 파병 숫자, 평화유지군 재정기여도, 전쟁사상자, 무기거래 양, 사이버안보지표, 4) 세계 질서(World Order)-자선단체 기부율(인구 대비), 난민 수용 숫자, 자국발생 난민, 출산율, UN 협정 참여 수, 5) 환경 및 기후(Planet & Climate)-생태발자국, 환경보호협약 준수율, 살충제 수출량, 재생가능에너지 사용률, 오존층 파괴 특정물질사용량, 6) 공동 번영 및 평등(Prosperity and Equality)-무역량, UN 자원봉사자 수, 해외송금 거래비용, FDI 유출, ODA공여, 7) 보건(Health & Well-being)-식량원조 기여율, 의약품 수출, 자발적 WHO 추가 기여, 인도주의 원조 기여율, 국제보건규칙(International Health Regulation) 준수.

각 지표는 5개의 항목으로 세분화되어 있고 각 5개 항목의 평균분수의 합이 제일 높은 국가 순으로 각 지표의 순위가 결정된다. 최종 순위는 7개의 지표의 순위의 평균으로 계산되고 점수가 동일하게 나온 국가의 경우 각 항목에서 점수의 최하점을 비교해 더 낮은 국가가 밑으로 내려가는 시스템을 적용한다.⁴⁵⁸⁾

마지막으로 “퓨처브랜드 국가 인덱스”는 2019년 기준 74개 국가를 평가하는데 한국은 2014년도에 20위를 기록한 것에 이어, 2019년도 역시 20위를 기록하였다. 퓨처브랜드 전체 1위는 일본, 2위는 노르웨이, 3위는 스위스 순이며, 대부분 유럽 국가와 북아메리카, 그리고 호주와 뉴질랜드가 상위권을 차지하고 있다. 아시아권에서는 전체 1위인 일본을 비롯하여 싱가포르(2019년 전체 18위, 아시아 2위), 한국(2019년 전체 20위, 아시아 3위), 중국(2019년 29위), 태국(2019년 39위), 인도(2019년 41위), 말레이시아(2019년 45위) 등이 랭킹에 포함되어 있다.⁴⁵⁹⁾

퓨처브랜드 국가이미지 지표는 매해 세계은행(World Bank) GDP 규모에 기반해 1~75위까지의 국가를 선정하여 해외로 사업, 출장, 및 여행이 잦은 2,530명을 17개 국가(미국, 캐나다, 브라질, 아르헨티나, 멕시코, 영국, 독일, 프랑스, 러시아, 터키, 남아프

458) Good Country Index, <https://www.goodcountry.org/index/source-data/> (검색일: 2020. 1. 13.)

459) FutureBrand country index 2019, <https://www.futurebrand.com/uploads/FCI/FutureBrand-Country-Index-2019.pdf> (검색일: 2020. 1. 13.)

리카공화국, UAE, 인도, 중국, 태국, 일본, 호주)로부터 선정해서 설문조사를 실시한다. 설문조사에 참여하려면 퓨처브랜드가 사전에 마련한 기준을 통과해야 하며 그 기준은 다음과 같다.

1. 설문조사에 나오는 국가들에 대해 알고 있거나 인지하고 있을 것
2. 해외여행에 관심이 있을 것
3. 설문조사가 실시되기 이전 해에 해외에 간 경험이 한번 이상은 있을 것
4. 21~65세
5. 남녀 성비

퓨처브랜드 설문조사는 응답자가 가지고 있는 각 국가에 대한 의식(Awareness), 익숙함(familiarity), 연관성(Association), 선호도(Preference), 고려사항(Consideration), 결정/방문(Decision/Visiting)을 통해 각 국가의 이미지를 일종의 기업이 자사 브랜드의 시장력을 측정하는 방식과 유사하게 각 국가가 얼마나 자국을 브랜드화하였는지 측정하고자 한다. 측정을 할 때 쓰이는 지표는 다음 여섯 가지의 범주를 기반으로 한다.

1. 가치 시스템(Value System): 정치적 자유도, 환경 기준, 사회 관용
2. 삶의 질(Quality of Life): 보건 및 교육, 생활수준, 안전 및 안보, 해당 국가에서 생활/교육을 할 의사 유무
3. 사업 잠재력(Business Potential): 사업 환경, 기술력, 사업 인프라
4. 문화/역사(Heritage & Culture): 역사적 흥미성, 문화유산, 예술, 자연경관
5. 관광(Tourism): 화폐가치, 관광요소, 리조트 및 숙박업소, 휴가지로서 방문 의사, 음식
6. 메이드 인(Made in): 해당 국가만의 생산품(authentic products), 물건의 품질, 독특한 상품, 해당 국가의 상품 구매 의사

위의 지표를 반영할 수 있는 설문조사는 장/단문 및 점수를 매기는 문항들로 이루어져 있고 각 문항들에 대한 점수들의 합산을 통해 국가의 이미지 순위를 매긴다. 퓨처브랜드는 설문조사의 신뢰성을 높이기 위해 북미, 유럽, 아시아지역의 전문가 및 QRi Consulting과의 협약을 통해 설문조사의 과학성을 높이고 지역 편향성을 줄이려고 한

다. 퓨처브랜드 인덱스는 전적으로 주관적인 평가에 기대고 있는 만큼 문화전략과 공공 외교를 통해 향상시킬 수 있는 여지가 특히 많다.

소프트파워인덱스, 좋은국가인덱스, 퓨처브랜드인덱스 등은 한 국가의 문화력을 평가할 수 있는 유용한 자료들이긴 하지만, 여러 가지 한계를 가지고 있다. 특히 “문화”뿐만 아니라 한 국가의 정책이나 세계 공공재에 대한 기여도 등이 포함되어 문화력을 평가하기 위한 최선의 지표라고는 보기 힘들며, 구체적인 문화전략이 문화력을 어떻게 신장시킬 수 있는지를 살펴보기는 문화전략의 대상국별로 구별이 되지 않아 불가능하다.

제5절 한국 대외 문화전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가 간 협력과 경제적 번영을 위한 문화의 중요성은 학계를 비롯하여 정계, 재계에도 널리 확산되고 있다. 초국가적 흐름을 야기한 세계화와 정보화 현상은 문화외교를 통한 대내외 문화적 영향력을 발휘하는 것이 현재 국가들의 정치적 선택이 아닌 필수적 고려 대상으로 인식되게 하는 데 기여하였다. 뉴미디어는 미디어 전략만을 변화시킨 것이 아니라 국가와 대중 간의 관계적 동학 자체를 바꾸어 놓았다.

국가들은 문화의 고유한 의미와 정체성에 주목하기보다는 자국의 정치적, 경제적 이익 도모를 위한 수단으로 사용하는 경향이 있다. 특히 과거사 문제, 영토 분쟁을 포함한 복잡한 안보 및 경제 경쟁이 팽배한 동아시아 지역에서 문화교류는 국가중심적 민족주의나 자국중심적 문화산업의 확장으로 이어져 왔다. 문화에 대한 상호이해와 협력적 담론의 형성을 선도하는 국가가 지역 내 핵심 문화강국으로 성장할 수 있다는 점에서 세계적 문화강국으로 성장하기 위해서는 자국 중심적 문화 발전과 확산을 위한 외교 목표에서 벗어나 여러 행위자 간의 관계와 정체성 형성을 도모하는 것이 외교의 주목적이 되어야 한다.

문화는 모든 인간의 생활양식이자 일상생활에서 추출되는 것으로서 본질적으로 인권과도 직결된다. 국가 이외의 다양한 행위자가 여론을 주도하고 국가 간 협력에 영향을 미치게 된 네트워크 사회에서는 문화를 특정 국가의 이익을 추구하는 도구가 아닌 인류 자체가 가지는 네트워크 사회성(network sociality), 공동의 정체성 형성의 시작점으로 이해해야 한다.⁴⁶⁰⁾ 상호 이해, 상호 존중에 기반한 외교를 시도할 때 문화가 가져다줄 수 있는 관계적 결속력, 하나 된 정체성을 통한 협력과 평화의 결과를 기대할 수 있다. 문화적 관계가 기반이 되지 않은 어떠한 안보, 경제 협력도 지속가능하지 않기 때문이다.

진정한 국가 간 협력 및 관계 발전을 위해서는 새로운 문화외교 담론과 구체적인 전략이 제시되어야 한다. 문화강국인 미국, 캐나다, 영국 등에서는 문화 본연의 사회성, 관계성, 인권중심성을 기반으로 한 문화외교전략을 시도하고 있다. 한국도 동아시아 지역을

460) 민병원(2006), 「문화의 국제관계」, 『국제정치논총』, 제46집(1), pp. 7-30.

넘어 세계 문화국가로 도약하기 위해서는 집단적 정체성 형성을 위한 프로젝트의 관리자, 선도자, 매개자의 모델이 되어야 한다. 카스텔스는 네트워크 사회의 새로운 관계 패러다임을 위해 프로젝트 정체성 형성을 제안하였다.⁴⁶¹⁾

프로젝트성 정체성 형성 시도를 통해 특정 이슈와 시기 동안이라도 공동의 노력과 협동의 정신을 함양하는 것이 필요하다. 이를 통해 다양한 국가, 이해당사자가 포함된 초국적 문화 거버넌스 형성이 가능해진다. 한국은 문화외교 능력(capacity)을 확보하기 위해 이러한 문화적 전환의 흐름을 국내적으로 명확히 인지할 필요가 있다. 문화외교의 개념, 위치, 데이터를 명확히 하고, 세계적 소통 수단에 걸맞은 방식으로 문화적 영향권 및 공감대 구축에 힘을 실어야 한다.

1 하드파워(hard power)의 소프트파워(soft power)에 대한 우위성에 대한 근본적 인식 확보⁴⁶²⁾

기본적으로 문화외교전략에 있어서 그 가능성 및 효용성과 그 한계성에 대한 명확한 인식이 기반이 되어야 현실적으로 가용한 전략 수립이 가능하다. 이에 따라 하드파워적인 관계 개선 및 발전과 소프트파워적 문화외교가 결합되어야 대상국에 대한 한국의 국가 브랜드 및 이미지, 더 나아가 우호적인 시각과 여론, 지지의 확보가 가능하다. 기존 한국의 문화외교전략은 한국의 하드파워적 역량과 이에 따른 대상국과의 정치군사, 정치경제적 관계에 대한 분석 기반 위에 소프트파워적 문화외교 전략 및 정책을 수립했다고 보기에는 어려움이 있다. 이에 아래와 같은 명확한 인식을 기반으로 현실적, 실용적인 방향성을 추구해야 한다.

2020년을 바라보는 국제정치 영역에서 한 국가는 하드파워와 소프트파워를 활용하여 다른 국가와의 관계를 구성한다. 전자는 다른 국가에 영향을 미치는 측정 가능한 물질적 자원, 즉 군사력, 경제력, 기술력을 의미하며 후자는 다른 국가에 영향을 미치는 측정은

461) Manuel Castells (2007), "Communication, power and counter-power in the network society", *International journal of communication*, 1-1, pp. 238-66.

462) 구체적인 국제정치적 분석을 위해서는 다음의 논문을 참조. 백우열, 함명식(2017), 「중국의 대한민국 공공외교 성과와 한계 분석: 시진핑 집권 시기를 중심으로」, 『한국정치학회보』, 51(5), pp. 135-160.

어렵지만 비물질적 자원, 즉 역사, 문화, 정치적 정당성이다. 한 국가는 타 국가들에 이 두 종류의 힘을 활용하여 국가이익을 위한 외교 행위에서 협상, 설득, 강제, 양보를 추구한다. 하드파워와 소프트파워는 거의 모든 국제정치적 상황에서 상호작용을 하며 국가 간의 이해관계를 좌우한다. 이 두 파워의 관계 또는 상호작용에 대한 연구는 현재 미흡하며 이를 정치학적으로 정의하는 것도 어려움이 있다.

이러한 과학적 분석의 결여에도 불구하고 현실 국제정치학자와 정책분석가, 그리고 외교관들은 다층적인 국제 관계에서 하드파워가 소프트파워에 우위를 점하며 더 강한 영향력을 행사하는 자원이라는 것에는 동의한다. 대부분의 경우에 있어 소프트파워가 하드파워에 종속되거나 보조적인 역할을 하는 경향을 명확히 발견할 수 있다. 물론 이를 중장기적인 관점에서 본다면 소프트파워의 역할과 영향력의 정도를 더 중요하게 평가할 수 있겠지만 이는 여전히 하드파워의 그것에는 미치지 못한다.

그렇다면 한 국가의 문화-역사-정치적 정당성 중심의 보이지 않는 힘의 증진과 활용, 그리고 상호작용을 추구하는 공공외교의 경우 하드파워 증진과 활용 그리고 상호작용을 추구하는 정부/경제 외교와의 관계에서 종속적이며 보조적인 역할을 수행하게 된다. 현대 국제정치에서 그 중요성이 제고되고 있는 공공외교의 목표는 중장기적 국가이미지/브랜드 증진과 중단기적 정부/경제 정책 이슈에 대한 우호성 확보도 국가이익의 추구이다. 이러한 맥락에서 한국은 적극적, 창조적 공공외교를 통한 소프트파워의 증진 추구도 하드파워적인 정치군사 및 정치경제적 이슈들과 이를 좌우하는 국제정치의 구조-국가, 지역, 글로벌 분석 수준-의 영향권에서 벗어나기 어려움이 있다. 달리 말하면 국가들 또는 각 국가들의 정치적 행위자들이 위의 다층적 상호작용에서 하드파워적으로 우호적 관계를 유지한다면 소프트파워적 관계도 증진될 가능성이 높으며 상호 간 상승작용이 일어나기 쉽다. 그러나 하드파워적 갈등 관계에 있다면 소프트파워 측면의 교류와 협력 증진도 어려움이 있다.

이러한 측면에서 한국은 소프트파워 증진을 통한 문화외교 전략 및 정책 수립에서 국제정치에서의 하드파워적 국력 비대칭성에 대한 명확한 인식을 해야 한다. 즉, 국토, 인구, 경제력, 군사력 등의 차이에서 발생하는 비대칭성으로 인해 국가 간 힘의 불균형이 발행하고 이로 인해 각 국가들의 지역 및 글로벌 수준 국제 지위는 불평등하게 구성된다. 이로 인해서 한국의 소프트파워 전략 및 정책은 각 지역 및 국가와의 비대칭성에 대한 고

려도 명확하게 인식하고 그 필요성과 효과성에 대한 평가를 실시하여 재정립하는 것이 필요하다. 현재까지는 대체적으로 일반적이고 획일화된 구조와 형태를 지닌 공공외교가 실시되어 왔으며 그 근간이 되는 문화외교전략 또한 이러한 한계를 지니고 있다. 다시 말해 대상국이 비대칭적 국가(우위 또는 열위)인가 대칭적 국가인가에 따라서 문화외교전략은 달리 구축되어야 한다.

2 샤프파워(sharp-power) 대비 방어적 공공외교

2019년 현재, 그리고 앞으로의 10년 20년은 국내 정치뿐만 아니라 국제정치에서도 가짜뉴스와 샤프파워(sharp-power)적인 내정간섭적 문화공공외교가 본격화할 것으로 예상된다. 2010년대 들어서 본격화된 중국과 러시아 등의 국가들이 사용하는 것으로 간주되는 샤프파워는 상대국의 정치, 경제, 사회 시스템에 자국의 영향력을 왜곡된 형태로 침투시키면서 부정적인 영향을 주어 그 역량을 약화시키는 외교정책을 의미한다. 이러한 샤프파워적 접근은 기본적으로 국가 간의 정보의 생산과 교환 루트를 따라서 실행되는데 이러한 정보는 상당 부분 가짜(fake)인 경우가 많으며 대상국의 여러 국내정치적 갈등 구조, 즉 계층, 이데올로기, 문화, 민족, 언어, 역사 등에 대한 왜곡 또는 부각 등으로 해당 국가의 혼란을 심화시킨다.

다시 말해 이미 권위주의체제 국가들을 위주로 시행하고 있는 타국의 매력을 해치는, 타국 정부에 대한 불신 배가 행위가 여러 형태로 관찰되고 있다. 이에 대한 적극적인 방어 또한 문화공공외교에서 중요한 정책적 고려 사항이다. 이러한 형태의 외교 정책은 현재의 또는 잠재적 적대국 및 경쟁국에 대한 가짜 뉴스 또는 부정적 정보의 전파를 통하여 타국가의 국론을 분열시키고 정부 정당성을 약화하려는 시도이다. 구체적인 예로 러시아의 미국 선거 개입(멀러 리포트)과 중국의 호주 국회에 대한 불법적 자금 살포 및 로비 개입을 들 수 있으며 한국의 경우도 이에 대비한 방어적 형태의 공공외교체계의 수립이 필요하다. 캐나다는 이미 국내의 민주선거 과정에의 권위주의국가들의 개입을 방어하기 위해 대책을 수립하였고, G7에서도 대응 메커니즘 수립을 모색 중이다.

또한 강대국의 공공외교, 특히 권위주의 국가들의 공공외교가 긍정적인(positive) 소프트파워와 동시에 부정적인(negative) 소프트파워를 추구한다는 점도 상기되어야 한

다. 한국이 최근에 경험하였듯이 특정 강대국의 자국 및 자국에 우호적인 미디어를 통해 한국에 가한 여러 형태의 소프트파워적 압력은 그 국가가 수년간 해 온 긍정적인 측면의 매력 공세(charm offensive)형 문화공공외교가 양국이 갈등과 위기를 겪는 시점에는 위협과 압력 그리고 국론 분열을 조장하는 형태로, 그리고 하드파워적인 정무/경제외교적 압력과 결합된 부정적(negative) 문화공공외교로 전환될 수 있다. 이는 위에서 언급한 하드파워의 소프트파워에 대한 우위성의 맥락에서도 이해할 수 있으며 특정 강대국이 정치적, 경제적으로 한국을 자국의 영향권에 편입시키기 위한 전략으로 문화공공외교를 실행하고 있음을 일깨워 준다.

2020년대를 준비하는 한국의 공공외교는 대상국에 대한 전략과 정책이 중심이다. 물론 이러한 형태의 가짜 뉴스를 위주로 한 특정 국가의 한국의 국내 문제에 대한 혼란 및 분열 야기 시도에 대한 대책을 공공외교에서 모두 다룰 수는 없지만 문화외교전략의 측면에서는 반드시 고려해야 한다. 특히 한국의 국가 브랜드에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것이 경제성장 및 한류(K-Wave) 문화와 더불어 정치적 민주주의의 공공화를 이룬 정치적 정당성이라는 측면에서 위와 같은 타 국가의 시도는 근본적으로 차단해야 한다. 다시 말해 현재까지의 문화외교전략은 한국의 문화를 중심으로 한 소프트파워의 확산과 이를 기반으로 한 국가 이미지 및 브랜드 역량 강화로 상대국 엘리트와 대중의 한국에 대한 호감도와 선호도를 제고하여 중장기적인 국가이익의 실현에 도움을 주는 일방향적 형태였지만 이제는 타국에서 한국에 미치는 여러 형태의 문화외교전략과 정책들, 특히 부정적인 의도를 내포한 것들에 대한 대책도 고려하는 것이 필요하다.

3 프로파간다 지양형 디지털 문화 공공외교

2020년대에 들어서도 주요국들이 실행하고 있는 문화공공외교는 일종의 프로파간다(propaganda)로서 외교 정책 수행의 주체인 국가의 정부 부처들, 즉 외교부, 문화부 등을 중심으로 추진체계가 수립되어 그 대상국 정부 및 민간 엘리트와 일반 시민들에게 일방향적 전달을 위주로 자국과 관련된 여러 형태의 '긍정적' 역사, 문화, 정치적 정당성에 관한 정보를 공급하는 형태가 유지될 것으로 예상된다. 다시 말해 각국은 어떻게 한 국가의 이미지에 대한 긍정적인 측면에서 유용한 정보를 대상국 엘리트 및 일반 시민에게 주

입하는가를 고민하고 이를 달성하기 위해 많은 자원을 투입한다.

문화공공외교를 실행해 온 서구(미국, 캐나다, EU 국가 등)와 동아시아(일본, 중국, 대만 등)의 주요 강대국 및 중견국, 그리고 한국의 외교부는 이러 목표를 위해서 다각적, 다층적인 정보 전달 체계를 고안, 활용한다. 그러나 이러한 전달 체계는 대체적으로 일방향적으로 수립, 실행되는 구조이다. 정책공공외교와 문화공공외교 공히 핵심 국가 외교 기관인 외교부 본부와 외교 공관들, 그리고 그 산하기관 및 지원 대상 시민단체들이 정부 차원 및 시민 차원에서 대상국의 정책 결정자, 정책 입안 엘리트, 미디어 리더, 그리고 일반 시민들과 양방향의 상호작용 또는 소통(two-way mutual interaction or communication)을 위한 추진체계를 구축하지 않은 상태이다. 이는 4차 산업혁명 시대에 들어서 너무나 많은 정보들이 생산, 공유, 축적, 교환되는 환경에 맞지 않는다.

특히 문화외교전략을 수립함에 있어 양방향 디지털 공공외교의 효과성 증진을 저해한다. 한국과 다른 주요 국가들의 중앙집중형 전달 체계와 추진체계는 그 수직적 권위적 네트워크의 속성으로 인해 문화공공외교의 대상국 행위자들의 반응과 피드백을 생산하지 못하고 매우 제한적인 효과성을 보인다. 이러한 대상국 엘리트와 대중들이 타 국가의 공공외교에서 설파하는 그 국가의 역사, 문화, 정치적 정당성의 우수함을 보여주는 콘텐츠를 수용하고 이에 능동적으로 반응하고자 해도 그 전달-추진 체계의 폐쇄적 구조로 인해 일회적, 일방향적 행위로 귀결될 수밖에 없다. 이에 따라 당연히 국가이미지 제고를 위한 효과성(effectiveness)은 낮으며 특히 문화공공외교의 후발주자라고 할 수 있는 한국의 경우 그 제고에 매우 어려움이 있다. 이는 쌍방향적, 연속적, 입체적인 '공공외교 생태계'를 창조하지 못하며 이러한 형태의 자생적 생명력이 없는 문화공공외교는 2020년대에 죽은 형태의 자원 소모에 그칠 가능성이 많다. 즉, 기존의 문화공공외교 전달 체계는 오프라인의 방식을 통해서 형성되어 왔고 온라인 디지털 공공외교 행위는 이러한 방식을 온라인상으로 옮겨 놓은 수준에 그친다.

한국 디지털 문화외교는 위에서 제시한 수직적, 일방향적, 일회적 목표에 적합하도록 구성되어 있다. 외교부의 핵심 담당 부서인 공공문화외교국, 과학기술환경외교국, 정책담당관실 등을 중심으로 디지털 문화공공외교 전략 및 정책이 초기적으로 입안되고 있는 상황이지만 이는 각 지역을 담당하는 지역국과의 연계 없이 실현되기에는 어려움이 있다. 또한 문체부, 국정원, 과기부 등과의 통합적인 협력과 일방향성을 지양할 수 있는 다

양한 외교 행위자들인 기업, NGO, 일반 시민들이 개별적으로 자체적으로 참여하는 디지털문화외교 시스템이 필요하다.

공공외교 영역의 디지털 외교의 경우에도 위에서 언급한 형태의 소셜 미디어 운영을 통한 기초적인 추진체계를 갖추고 있으며 그 해당 외교부 직원 및 조직은 적은 규모로 운영되고 있어 애로를 겪고 있다. 이에 더해 이 수준에서의 외교부 담당 부서와 타 정부 부처, 예를 들면 문체부, 통일부, 외교부 산하의 한국국제교류재단, 농림부 산하의 한식진흥원, 문체부 산하의 세종학당 등의 디지털 공공외교 전달 체계가 산재해 있으며 이를 포괄적으로 체계적으로 관리할 수 있는 정부 부처 간 디지털 외교 공조 네트워크가 필요한 실정이다. 특히 이 공조 네트워크에는 문화공공외교의 한 축을 담당해야 하는 국회 기관과 행위자들이 결여되어 있다. 국회는 정부 부처와 달리 유연한 형태의 쌍방향성 국회의교를 특히 대상국 엘리트들을 대상으로 펼칠 수 있으며 동시에 디지털 체계를 적극적으로 활용하여 상호 소통을 할 수 있는 역량이 있다. 이에 국회의원 및 기타 구성원은 개인적, 조직적으로 디지털 문화공공외교의 일원으로 편입되어야 하며 이를 통해 일방향적 프로파간다는 지양되어야 한다.

조금 더 추진 체계의 발전적 해체 및 재구성의 측면에서 디지털 공공외교의 쌍방향성 추진체계도 구성할 수 있다. 그러나 2019년 현재 정부 핵심 부처 간 디지털 문화외교 협력 및 공조 체제는 미약하며 그 근간인 4차 산업혁명 맥락에서의 디지털 기술 인력 및 조직이 결여된 상황이다. 디지털문화외교 분야뿐만 아니라 전반적으로 외교부와 타 관련 부처는 4차 산업혁명 기술인 빅데이터, 클라우드저장, 인공지능, 소셜 미디어, 그리고 블록체인 전문 인력이 결여되어 디지털문화외교에 필수적인 기술적 기반이 결여돼 있다. 필요에 따라 외주 형태로 충당하는 것으로는 2020년대 폭발적으로 성장하는 디지털문화외교의 영역과 크기를 맞추기 힘들다. 이는 정부-민간 파트너십(Public-Private Partnership: PPP) 모델로 어느 정도 극복될 수 있으며 이는 디지털문화외교의 추진체계는 쌍방향성 상호소통을 기본으로 하는 학계/정책계 전문가, NGO 시민단체, 기업, 일반 시민들이 다층적, 다면적으로 정부 기관과 직간접으로 결합하는 방향성을 지향하는 것이다.

4 4차 산업혁명 맞춤형 뉴미디어 중심 문화외교⁴⁶³⁾

위의 디지털문화외교 시스템의 양방향성 강화에 대한 필요성은 상호소통 기술의 폭발적 발전을 기반으로 한 4차 산업혁명 시대 한국형 문화외교전략의 체계적, 장기적 계획의 필요성을 상기시킨다. 2020년대 한국은 현재와 마찬가지로 세계 최고 수준의 정보통신 기술 및 그 기반 과학 기술 인프라를 발전시키고 있다. 또한 한류(Korean Wave)로 상징되는 문화-엔터테인먼트 콘텐츠 산업에서 뉴미디어 기술을 활용하여 세계를 선도하고 있는 상황을 고려할 때 이에 대한 중장기적인 강화 방안을 도출해야 한다. 쌍방향성의 문화외교 추진체계를 위한 뉴미디어 자체적 생태계의 활성화는 양질의 콘텐츠의 생산, 전달, 축적과 수용자의 피드백의 상호작용을 전제로 하며 현재 한국의 정보통신 및 관련 인프라와 높은 수준의 콘텐츠 제작 능력이 이를 가능하게 할 수 있다.

현재 서구 선진국들의 문화공공외교를 위한 뉴미디어 활용은 프로파간다 형태의 콘텐츠 전달에서는 기능성을 보여 주고 있으나 이 국가들도 문화공공외교의 측면에서 텍스트, 이미지, 동영상 위주의 단조로운 일방향성 콘텐츠를 위주로 구성되어 있다. 이는 한국과 크게 다르지 않다. 한국의 새로운 문화외교전략 모델은 다양하고 세계적으로 그리고 각 국가들에 잘 수용되어 대상국 내에서 자체 재생산될 수 있는 콘텐츠 생산과 축적과 동시에 적극적, 쌍방향적 전달체계 구축에 중점을 두어야 한다. 이러한 배경에서 4차 산업혁명 시대인 2020년대 한국의 문화외교전략은 다음과 같은 네 가지 우선 고려 사항에 주목해야 한다.

먼저 양질의 영상 콘텐츠 제작과 축적에 최대한의 공적, 사적 자원 투입이 시작이다. 미디어 시장의 폭발적 성장은 이용자의 관심과 흥미를 유발하는 소위 동영상 콘텐츠의 다양한 ‘플랫폼(platform)’을 통한 보편화로 가능했다. 기존 텍스트 위주의 콘텐츠는 여전히 중요한 부분을 차지하고 있지만 정보통신 기술의 첨단화에 동반된 뉴미디어 생태계에서는 그 비중이 줄어들었다. 특히 신문과 같은 언론 플랫폼의 정보 전달력이 약화되고 SNS의 다양한 인터넷 채널을 통해 뉴스 및 콘텐츠 소비가 폭발적으로 증가하였다. 이러한 변화는 유튜브를 중심으로 한 영상 플랫폼의 성장을 촉진하고 있으며 이는 새로운 매체와 특화된 콘텐츠와 상승작용을 일으켰다. 전 세계적으로 젊은 세대들은 영상 기반 플

463) 백우열 외(2017), 「4차 산업혁명에 따른 문화외교 추진 전략」, 외교부 연구용역과제 보고서, pp. 89-92 업데이트, 보완, 수정하여 사용.

랫폼을 주로 사용하고 장시간을 소비하여 2020년대에는 데이터 기반의 플랫폼이 핵심이다. 대표적인 SNS 매체인 페이스북조차 비디오 우선 전략(Video First Strategy)을 위주로 미래전략을 수립하고 있다. 한국의 뉴미디어 기반 문화공공외교는 영상 플랫폼에 집중해야 하며 이는 한국의 역사, 문화, 정치적 정당성을 중심으로 한 소프트파워 증진 요소들을 효과적으로 전달하고 동시에 대상국 엘리트와 대중들과 양방향적으로 상호소통을 촉진하는 영상 콘텐츠를 생산이 기본 전략임을 의미한다.

두 번째로는 SNS 플랫폼 특성에 맞는 운영 전략 수립의 필요이다. 유튜브, 틱톡 등의 영상 플랫폼이 폭발적으로 성장하고 있는 것은 분명한 사실이나 여전히 페이스북, 인스타그램, 트위터, 웨이보 등 기존 SNS 채널의 영향력은 지대하다. 전 세계에 걸쳐 수억 명의 이용자를 보유한 거대 SNS 플랫폼들의 영향력은 앞으로도 지속될 것이고 각각의 플랫폼들은 상호 보완적인 특성을 가지고 지속 발전할 것이다. 따라서 각 SNS 플랫폼의 특성에 맞춘 운영 전략 수립 필요하다. 트위터의 경우 140자 이내의 단문을 짧은 시간에 폭넓게 전파하여 한국 정부 및 민간 공공외교 행위자들과 실시간으로 소통 및 댓글 소통을 가능하게 하다. 페이스북의 경우 페이지 화면에 게시물이 시간 순으로 누적되어 표출되고 댓글과 태그, 공유 등을 통해 게시자와 다수의 이용자 간 상호작용이 가능하며 스토리의 연속성을 유지되어 여러 형태의 문화외교전략적 정보와 이에 대한 공개적 반응들을 시계열적으로 축적한다. 유튜브의 경우 다양한 길이와 포맷의 동영상을 자유롭게 업로드하여 메시지를 함축적으로 전달하며 흥미와 재미를 통해서 의미 전달을 효과적으로 수행할 수 있어 다양한 한국 외교부, 문체부뿐만 아니라 일반 시민들의 자발적 (또는 정부의 직간접적 지원을 받아) 한국 관련 콘텐츠 제작 및 공급, 그리고 대상국의 공공외교 생태계에서 재생산, 재공유 메커니즘 창출에 최적화된 매체이다. 향후 가장 중점을 두어야 할 매체는 유튜브이다.

세 번째로 해외 주재 한국 공관의 대사들의 디지털 문화외교 분야 역할을 강화해야 한다. 향후 2020년대에 강화될 디지털 외교 행위는 기존 대사(및 공사급 고위직 주재 외교관)와 공관 자체 역할의 변화를 요구한다. 대사 및 대사관은 디지털 플랫폼을 사용하는 문화공공외교활동을 대폭 확장해야 한다. 대사는 자국의 공식 대표자로서 SNS를 활용하여 다음과 같은 다양한 문화외교활동이 가능하다. 대사는 디지털 플랫폼을 활용하여 한국과 관련된 글로벌, 지역, 그리고 주재국 관련 이슈들에 대해 전문적 분석을 적극적으로

제공하면서 주재국 엘리트와 대중이 한국에 대한 가짜 뉴스 및 왜곡된 정보에 노출되는 것을 부분적으로 방지할 수 있다. 각국 주재 대사들은 한국과 관련된 명확한 사실에 대한 정보를 제공하고 이에 대한 대상국 엘리트와 시민들의 SNS를 통한 반응에 개인 계정 및 대사관 계정 등을 통해 적극적으로 대응해야 한다. 이는 좀 더 근본적으로 한국의 역사, 문화, 가치관, 그리고 가장 주재국 시민들이 관심 있는 한국의 다양한 이미지들에 대한 정보를 제공하고 이에 대해 절제되나 유연하게 상호작용하는 양방향적 소통 방식을 취할 수 있다.

정부 차원에서 SNS 및 유튜브 채널 운영 원칙과 규정을 제시할 가이드라인 제정 역시 시급히 필요하다. 현재 문화외교에 관여하는 외교부 등의 정부 인력들은 매우 소극적인 형태의 SNS 및 유튜브 활용을 하고 있다. 이는 프로파간다 형태의 긍정적이고 보기 좋은 콘텐츠를 형식적으로 전달하게끔 유도한다. 또한 예기치 못한 부작용으로 한국 정부의 정책 기조에 반하거나 문화공공외교의 효과성을 저해하는 콘텐츠가 생산, 공유될 수 있다. 콘텐츠 확산의 속도가 매우 빠른 SNS와 유튜브 채널의 속성을 잘 고려한 가이드라인을 만들어야 한다. 정부 인력들의 SNS 활용 시 지켜야 할 최소한의 제한사항, 부적절한 콘텐츠 유통 시 또는 가짜 뉴스 대응 방안 및 절차, 위의 문화공공외교 채널에서 허용할 수 있는 콘텐츠 내용 등이 핵심 내용이다. 그러나 이러한 가이드라인은 민간 문화공공외교 행위자들에게는 적용되지 않는다. 좀 더 자유로운 형태의 포맷과 내용으로 각자의 목소리를 최대한 반영하고 이들이 대상국 시민들과 적극적으로 소통하도록 유도하는 것이 최선이다.

5 중견국 문화협력 ODA

개발협력분야의 역사가 짧은 한국은 전략적으로 개발협력을 통해 책임 있는 중견국이라는 국가 정체성과 선한 이미지를 확립해 나갈 수 있는 가능성이 열려 있다. 한국은 책임 있는 중견국으로서, 또한 원조 수원국에서 공여국으로 성공적으로 전환한 모델 국가로서 기존 국가들의 원조 모델을 답습하지 않고 책임 있는 중견국 공여국의 모델을 확립해 나갈 필요가 있다.

전략적으로 개발협력을 추진한다고 할 때, 미국과 일본을 비롯한 다수의 선진 공여국

들은 개발원조를 통해 자국의 경제적, 정치적 이익을 추구하는 경향을 보이며, 이는 원조의 효과성을 감소시킬 뿐만 아니라, 수원국이 공여국의 원조를 회의적으로 보는 데 영향이 있다. 이에 비해 일부 북유럽 국가들은 수원국의 개발협력 니즈에 부합하는 원조 배분 행태를 보이며, 이는 보다 긍정적인 원조의 효과로 이어질 뿐만 아니라 북유럽 국가들의 국가 이미지 향상에도 도움을 준다.

한국의 전략적 개발협력 모델이 미국과 일본 등 선진 공여국의 자국익(경제적, 정치적 이익) 추구 원조 모델을 답습하는 것은 국가 이미지에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 선진 공여국에 비해 현저히 적은 원조의 규모 때문에 그 정치, 경제적 파생 이익 또한 미미할 것으로 생각한다.

따라서 한국은 북유럽 국가들처럼 책임 있는 중견국다운, 세계시민적 이미지를 확립하기 위해, 적극적으로 개발협력 정책, 또 개발협력 문화외교를 펼칠 필요가 있다. 이는 개발협력을 이용하여 단기간의 정치, 경제적 이익을 추구하는 것이 아니라, 장기적인 관점에서 전략적으로 국가 이미지 향상에 힘쓰는 것을 의미한다.

이를 추구하는 데 있어서 최종 상품으로서의 한류나 문화, 교육 콘텐츠 전파가 아니라 한류 콘텐츠 개발의 노하우를 개발도상국들에 적극적으로 전수하는 것이 필요하다. 나아가 공통의 문화 코드, 인류 보편적인 가치를 강조하는 문화 콘텐츠 공동 개발 등도 고려할 수 있을 것이다.

6 지방자치단체 문화교류 활성화 전략

한국의 사드 배치를 둘러싼 한중 간의 갈등이나, 일본군 위안부, 강제징용 관련한 한일 간의 갈등에서 알 수 있듯이 중앙정부 간에는 다양한 정치, 안보적 이해의 충돌로 인해 경제, 환경 협력 등 산적인 협력 과제들에 적절하게 대응하지 못하고 있다.

현 한일갈등에서 알 수 있듯, 중앙정부 간의 갈등은 특히 국내정치적 이해관계와 얽혀 쉽사리 돌파구를 찾지 못하고, 지속될 가능성이 크다. 이러한 현황은 대안적 협력 방안의 필요성을 더욱 부각시키고 있으며, 이러한 중앙정부 간 갈등의 안전망으로, 또한 중앙정부 간의 협력을 촉진할 조력기제로서의 지방정부 간 문화교류를 제안한다.

지방정부는 국가 간의 협력을 제한하는 군사, 안보, 정치적 이익에서 상대적으로 자유롭기 때문에 실리적으로 얻을 수 있는 이익에 초점을 맞춰 협력을 추진해 나갈 수 있으며, 정례화된 지방정부 간의 문화 교류 협력(극단, 합창단, 오케스트라, 전통예술단, 예술 및 문화 교육 교류, 예술가 교류, 문화행사 공동 개최, 스포츠 교류 등)은 중앙정부 간 갈등 발생 시에도 갈등의 골이 깊어지지 않도록, 또 갈등 해결의 단초를 제공할 수 있도록 하는 갈등의 안전망을 제공할 수 있으며, 국민들 간 서로에게 가지는 이미지를 향상시킴으로써, 중앙정부 간 협력을 용이하게 할 수 있는 협력의 조력자 역할도 할 수 있을 것이다.

7 소프트파워 인덱스 마련

앞서 소프트파워 인덱스 등 기존의 지표들을 활용해 한국의 문화력을 평가하는 것은 한계가 있음을 지적하였으며, 중장기적으로 한국의 대외문화정책과 공공외교의 국가 이미지, 명성, 위상 제고 효과를 실질적으로 확인하기 위해서는 이를 위한 지표를 고안하여 지속적으로 구축하는 것이 필요하다.

한국의 공공외교, 대외문화외교 중점대상국의 국민들을 대상으로 매년 설문조사 등을 통해 한국의 국가 이미지, 명성, 위상 등에 대한 전반적인 자료들을 수집하고, 충분한 자료가 모인다면 보다 체계적인 분석과 진단, 또 그에 따른 향상방안 마련들이 가능할 것이라고 생각한다.

8 문화 정체성 구축위한 글로벌 거버넌스 아키텍처 마련

세계화, 정보 사회의 변화는 국제정치세계 질서에서 글로벌 거버넌스 체제의 위기는 다양하게 발발되고 있다. 2008년, 2011년에 걸쳐 발생한 세계 금융위기는 세계 정치질서의 재편을 가속화하였고, 국제사회를 더욱더 복잡화되게 만드는 계기가 되었다.

이는 단순히 경제위기에서 그치는 것이 아니라, 안보, 환경 에너지 영역까지 확대되면서 소수의 강대국 중심의 질서에서 다수의 국가가 책임을 공유하고 문제 해결에 동참하는 형태로 글로벌 거버넌스의 변화가 대두되고 있다. 또한 기존의 무정부적 국제체제에

서 국력에 바탕을 둔 생존경쟁을 강조하는 현실주의 이론에서 벗어나, 이념, 문화, 정체성 등 관념적 요소를 강조하는 구성주의에 입각한 전략을 글로벌 거버넌스에 이입할 필요성 또한 있다.

이와 같은 글로벌 거버넌스 주체의 다극화는 문화외교 전략을 수립하는 데 출발점이 될 수 있다. 첫째, 글로벌 거버넌스 논의에서 다루고 있는 다양한 행위자들의 역할은 21세기 문화외교 전략을 수립하는 데 중요한 요소가 될 수 있다. 문화를 정의하고, 전략을 수립하는 행위자가 단순히 정부와 같은 일방향이 아닌 네트워크 방향이 역방향, 다방향으로 전개되어야 한다고 볼 수 있다. 이는 국가-이해당사자의 관계는 문화외교가 이해당사자에 의해 제안되고, 형성되고, 실행되는 차원으로 전환될 수 있음을 명확히 보여 준다. 이해당사자들은 소셜 미디어에 힘입어 공유된 의미와 해석과 목적에 동의하도록 만들기 위해 필요한 문화와 가치, 관계적 정체성을 함께 만들어 가는(co-creating) 역할을 할 뿐 아니라 국가의 정책에 반대하기 위해 동원되어(mobilized) 도전을 제기할 수 있는 주체성을 띠고 있다. 국가-이해당사자 관계는 교류(exchange)를 넘어서 국가와 이해당사자가 공동의 문화 사업을 위해 함께 일하되 민간 기관이 주도하여 이해당사자의 이익에 기반한 프로젝트성 협동(collaboration)을 목표로 하고 있다.

둘째, 문화외교 전략을 프로젝트 협력, 담론 정책, 지속적 커뮤니케이션 채널을 확장하는 것과 같이 기존의 국가 이미지 형성과 정보 전달에 치우치는 것에서 확대되는 방향으로 나아가야 한다. 이러한 수립 과정에는 사전에 한국의 '정체성' 개념을 재정립할 필요성이 있다.

마지막으로 동북아적 정체성을 발휘하면서도 한국형 국가정체성을 발휘한 아키텍처 수립이 필요하다. 한국의 국가정체성을 고려한다면 한국의 정보, 지식의 글로벌 교역국가로서의 정체성을 발휘해 주변국들과의 조화를 구축할 수 있을 것이다. 또한 대내적으로는 문화전략이 새로운 문화산업을 발전시키고 경제적 부가가치를 증진시키는 것과 더불어, 민족적 정체성을 확립하고 유대감을 고취하는 효과도 얻을 수 있다. 대외적으로 문화전략은 세계정치 속에서 자국의 존재감과 위상을 제고하고, 이와 더불어 지구촌 구성원 모두가 공유하고 인정할 수 있는 가치와 의미를 만들어 내고 지키려는 노력으로 이어질 것이다.

9 대사관 및 재외 공관 문화교류 플랫폼 제공 전략

대부분의 국가들이 문화외교를 수행하는 주체로 대사관 및 재외공관 등을 통해 자국의 문화를 홍보하고 있다고 볼 수 있다. 특히 한국의 경우, 1998년부터 국제사회에서 자국의 국가 이미지를 높이고 우수한 전통 및 현대 문화를 해외에 널리 알리고자 ‘재외공관문화전시장화 사업’을 실시해 왔고, 해외에 있는 우리 재외공관에 예술품을 전시함으로써 재외공관을 찾아오는 외국인에게 한국의 문화예술을 알리고, 문화국가로서의 위상을 높이고자 하였다.

국가 이미지 제고는 외교의 주된 목적 중 하나로, 국가 간 협약하에 계획된 문화 협력 활동을 통한 다양한 문화 교류 사업 등이 대사관 및 재외공관에서 시행되고 있다. 또한 이러한 문화교류를 통한 문화적 관계 맺기는 추후 국가 간의 외교 협력을 강구하는 데 수단으로 작용될 수 있다.

하지만 21세기 국제정치 질서 속에서 한국의 대사관 및 재외공관의 역할은 변화의 필요성을 갖고 있다. 현재 외교부에서는 한류를 필두로 한 국가별 한류 현황 조사, 한류 동호회 활동 지원, 한류 확산을 위한 협력사업 시행, 영상 콘텐츠를 활용한 문화외교를 추진하고 있다.⁴⁶⁴⁾ 한국은 과거부터 한류 확산을 통한 정부 가이드라인 지침에 따라 문화 외교전략을 수립하고 있지만, 최근 미국, 유럽 선진국가들이 시행하는 재외공관의 문화 외교전략과는 다르게 다소 국가중심적인 접근을 고수하고 있다.

정부에서 하향식으로 전달하는 정부 가이드라인에만 집중해, 대사관 및 재외공관에서 실질적으로 이루어진 문화외교의 필요성에 대한 내부적인 조사는 결여되어 있다고 볼 수 있다. 즉 실질적으로 타국에서 필요로 하는 문화외교 관련 전략을 대사관 및 재외공관이 필두로 해 수립하는 것이 아닌, 정부에서 하향식으로 전달한 가이드라인의 방침은 ‘현실적인’ 외교 전략을 수립하는 데 부족함이 있다고 볼 수 있다.

464) http://www.publicdiplomacy.go.kr/summary/summary_personal01.jsp

10 주변국 문화외교 종합평가부서 수립

중국 사례에서 살펴보았듯이, 중국의 경우 문화외교 전략을 펼치는데 있어 세계적으로 퍼져 있는 반중 감정에 대한 문제점이 다수 제기되고 있다. 즉, 중국이 문화외교 전략을 펼치는 데 있어 중국을 둘러싼 ‘반중 감정’에 따른 전략적인 어려움을 겪고 있다. 이와 관련해, 주변국인 한국은 중국의 문화외교 전략의 문제점을 함께 대응하고 분석할 필요성이 있다. 또한 이러한 국제관계에 있어 감정과 관련해, 한국 내 7만명에 이르는 ‘잠재적 반한 세력군’인 중국유학생에 대한 근본적인 대책이 필요하다고 볼 수 있다.

한 국가가 문화외교 전략을 펼치는 데 있어 제공자 입장인 우리나라가 문화외교 전략을 어떻게 수립하고 펼치는지도 중요하나, 이 전략을 제공받는 입장에서의 국제정치적 환경의 고려도 문화전략의 가시적인 효과에 방대한 영향력을 행사하기 때문이다.

또한, 한국의 국가 브랜드에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것은 한국의 문화유산, 관광지, 한국의 고정적인 문화적 요소라기보다는 경제성장 및 한류(K-Wave) 문화와 같은 가시적이고 유동적인 변수들이라 볼 수 있다. 이는 정치적 민주주의의 공고화를 이룬 정치적 정당성이라는 측면에서 위와 같은 타 국가의 잠재적 시도는 근본적으로 차단해야 한다.

현재까지의 문화외교전략은 한국의 문화를 중심으로 한 소프트파워의 확산과 이를 기반으로 한 국가 이미지 및 브랜드 역량 강화로 상대국 엘리트와 대중의 한국에 대한 호감도와 선호도를 제고하여 중장기적인 국가이익의 실현에 도움을 주는 일방향적 형태였지만 이제는 타국에서 한국에 미치는 여러 형태의 문화외교전략과 정책들, 특히 부정적인 의도를 내포한 것들에 대응하는 정책적 고려도 필요하다.

제6절 한국의 지역별 문화전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국의 대서구 문화전략

지난 10~20여년 사이에 한류의 다양한 아이템들이 일본, 중국, 동남아를 넘어 미국과 유럽 등 서구지역으로 활발하게 뿔어 나가고 있다. 오랫동안 우리나라가 근대화의 과정에서 서구문화와 문명을 “문명표준(civilizational standard)”으로 받아들이면서 사실상 문화종속적 입장을 취해 왔던 점에 비추어 이는 놀라운 성과임에 틀림없다. 이와 같이 한국의 문화가 선진국으로까지 퍼져 나가게 된 배경에는 한국의 경제성장과 더불어 한국문화에 대한 세계인들의 관심이 매우 폭넓게 형성되기 시작하고 있다는 사실이 자리 잡고 있다. 이런 점에서 단기적으로 한국의 대선진국 문화전략은 글로벌 시장경제에서 선진국의 문화상품과 경쟁할 수 있는 역량을 갖추기 시작했다는 점에 주목할 필요가 있다. 경제개발의 과정에서 서구뿐 아니라 일본 등의 문화상품 수입과 영향을 최소화하기 위한 보호무역조치 또는 정부 규제가 지속되어 왔다는 사실도 무시할 수 없다. 그동안의 보호조치와 규제를 통해 국내 문화산업의 역량이 향상되어 왔다는 데 이견이 없지만, 오늘날 한국의 대외적 위상이 높아진 점을 고려할 때 이제는 더 이상의 보호조치가 어려워졌을 뿐 아니라 필요성도 사라지고 있다. 다시 말해 선진국으로 진출하는 우리나라의 문화상품과 문화전략은 일반 대중과 기업, 그리고 시장 메커니즘에 의해 자발적으로 결정되는 단계에 올랐다고 할 수 있다.

따라서 앞서 언급했듯이, 21세기 한국이 선진국을 대상으로 수행해야 할 문화전략은 일반적인 공공외교 및 정부 주도형 프로그램을 적정한 수준에서 유지하되, 민간의 상업적 문화교류 및 문화수출에 정부가 지나치게 개입하지 않는 “출구전략”을 찾는 것이 필요하다. 이는 한국의 위상이 더 이상 “개발도상국” 수준에 머물러 있을 수 없으며, 나아가 경제적 역량에 버금가는 문화적 역량을 보여 줄 수 있는 균형 잡힌 접근이 요구되기 때문이다. 과거 영화, 음반, 드라마 등 문화산업의 다양한 아이템들이 정부의 적극적인 보호와 규제 아래 성장해 왔지만, 이제는 더 이상의 지원이나 보호 대신에 민간과 기업이 자

발적으로 해외 시장에 진출하고 경쟁할 수 있는 조건을 만들어 주는 것이 최선의 목표라고 할 수 있다.

선진국을 대상으로 한 한국의 문화전략은, 앞서 논의한 대로 공공 부문에서는 현재의 공공외교 및 문화외교의 틀을 유지하되, 민간 부문에 있어서는 정부의 보호조치나 지원이 최소 한도로 유지되는 것이 바람직한 상황이다. 다만 이와 같은 “문화산업” 및 “문화정책”의 프레임워크는 어디까지나 단기적인 차원에서 고려해야 할 점으로서, 보다 긴 호흡으로 우리나라의 문화전략은 한층 더 심화된 모습으로 거듭날 필요가 있다. 다시 말해, 우리나라는 한류를 중심으로 하여 한국의 문화상품을 해외로 수출하겠다는 형이하학적인 목표를 넘어서서 다양한 스펙트럼이 공존하는 세계의 문화지형도에서 적절한 위상을 유지하면서 바람직한 “문화 행위자(cultural agency)”의 역할을 수행하는 방안을 모색해야 할 것이다.

이처럼 중장기적으로 한국의 문화전략이 기존의 틀을 넘어서야 하는 이유는 선진국 내부의 문화정책 분위기를 살펴보면 보다 뚜렷해진다. 예를 들어 미국과 같이 자본주의가 고도로 발전한 나라의 경우 여전히 문화상품과 문화정책의 프레임워크가 중요한 영향을 미치고 있다. 트럼프 행정부 시기에는 이러한 성향이 더욱 강해져서 문화전략도 결국 무역정책의 틀을 벗어나기 어려운 상황에 놓여 있는 것이 현실이다. 그럼에도 유럽 국가들은 자본주의 시장경제에만 국한되지 않는 높은 수준의 문화적 가치를 실현하는 데 관심을 쏟고 있다. 예를 들어 영국과 같은 경우 신좌파가 집권하던 시기에 저항적 문화가 지배하였고 소외계층에 더욱 많은 관심을 쏟았다. 프랑스의 경우에도 식민지 경영의 역사적 경험을 통하여 문화적 “정체성(identity)”과 인종적 “혼종성(hybridity)”에 대한 관심이 매우 높은 상황이다.

이러한 유럽 국가들의 분위기를 고려해 볼 때, 우리나라의 대선진국 문화전략이 단지 해외 문화상품 시장을 대상으로 한 한류 패러다임에 머물러서는 곤란하며, 지구촌 전체에서 호응을 이끌어 낼 수 있는 문화적 가치를 제시하고 실천하는 일에 적극 나서야 할 필요가 있다. 특히 “중견국”으로서 한국은 강대국과 달리 하드파워를 이용하여 영향력을 행사하기 어렵다는 점에서 다른 나라와 “네트워크”를 통한 공동의 문화전략을 추진하는 것이 급선무이다. 유럽 국가들의 규모가 대체로 우리나라와 유사하다는 점을 고려할 때 이들 국가를 대상으로 한 새로운 프레임워크(예를 들어 문화 네트워크 또는 문화 공론장 구축)를 고안해야 할 것이다.

우리나라의 문화전략은 경제성장에 따른 후광효과로 인하여 그동안 제3세계권의 개발도상국을 중심으로 전개되어 왔다. 또한 ODA 등 개발원조 프로그램과 보조를 맞추어 한국의 문화를 일방적으로 소개하고 전파하는 데 주안점을 두고 있다. 이러한 노력은 지금까지 상당한 성과를 거두어 왔다고 평가할 수 있는데, 이제 한국의 위상이 더욱 높아진 상황에서 미국과 유럽 등 선진국을 대상으로 한 문화전략은 분명 개발도상국과 다른 방향으로 전개되어야 할 것이다. 앞서 제안한 바와 같이 단기적으로는 민간 중심의 경쟁력을 갖추는 방향이 요구되며, 중장기적으로는 국제사회에 호환될 수 있는 가치와 상호 이해를 근간으로 하는 정체성 확립 등의 노력이 점차 중요해질 것으로 보인다.

한 나라의 문화전략은 대내적 측면과 대외적 측면에서 이중의 의미를 담고 있다. 대내적으로 문화전략은 새로운 문화산업을 발전시키고 경제적 부가가치를 증진시키는 것과 더불어, 민족적 정체성을 확립하고 유대감을 고취시키는 효과도 얻을 수 있다. 대외적으로 문화전략은 세계정치 속에서 자국의 존재감과 위상을 제고하고, 이와 더불어 지구촌 구성원 모두가 공유하고 인정할 수 있는 가치와 의미권을 만들어 내고 지키려는 노력으로 이어질 것이다. 이러한 이중적 차원의 문화전략은 모두 “정치적” 어젠다로서 한 나라의 미래를 결정하는 중요한 시금석이 될 것이다. 따라서 미국과 유럽 등 선진국을 대상으로 한 우리나라의 문화전략도 이러한 국내 및 대외적 차원에서 요구되는 정치적 역할을 수행할 수 있는 방식으로 재편되어야 할 것이다.

2 한국의 대중국 문화외교 전략

대중국 문화외교전략의 핵심은 지속적인 한국의 문화산업과 핵심 산업들의 중국 내 활동 영역 보존 및 확장을 통한 한국의 문화 상품인 한류와 한국 경제 주체들을 활용하는 것이다. 현재 중국과의 외교 관계는 북핵 및 사드 관련 안보 이슈들로 인해서 냉각기에 들어가 있으며 이러한 상황은 중단기간 안에 전환이 쉽지 않은 글로벌, 지역 국제관계가 반영된 것이다. 이로 인해서 가장 중요한 문화외교는 정치 이슈가 강하게 반영되지 않는 문화산업과 이와 연관된 한국 기업의 중국 내 활동 영역을 확장하는 것이다. 따라서 한국 정부 및 국회는 중국과의 여러 경로의 협상을 통해서 이 영역에 대한 제재 또는 제한을 풀어 줄 수 있는 요구를 해야 한다. 한국의 문화를 일방적으로 전파하려는 직접적 문화외교

전략으로 채택하기보다 간접적인 문화외교의 기반을 강화하는 접근하는 것이 필요하다.

2020년대 한국과 정치체제 및 가치관, 그리고 역사관이 매우 상이한 중국에 기존의 한국과 중국이 ‘공통적’으로 공유하고 있다는 인식을 기반으로 한 전통 문화의 전시성 확장 보다는 현재 대중문화적인 호소력이 있는 한류의 음악과 영상, 그리고 각종 캐릭터들을 위주로 한 문화 상품과 이와 연관된 K-뷰티 등의 현대 문화를 기반으로 한 문화외교가 강화되어야 한다. 전 정권에서 추구했던 중국과의 인문교류/인문유대와 같은 형태의 문화외교는 지양되어야 한다.

이를 위하여 가장 핵심적인 것이 4차 산업혁명 기반의 소셜 네트워크 및 미디어의 한국과 중국 간 연결이지만 현 중국 정부의 차단 정책으로 인해서 한국 소셜 네트워크와 미디어의 중국 내 연결이 어려움이 있다. 이를 완화시키기 위한 외교적 노력이 필요하지만 매우 어려울 것으로 사료되며 이에 대한 대안으로 중국 내 소셜 네트워크와 미디어를 적극 활용하는 것이 필요하다. 그러나 이는 상호적으로 이들의 한국 내 진출 및 확장과 맞물릴 것이므로 조심스럽게 접근해야 한다.

이 보고서에서 제시한 대로 대중국 디지털문화외교의 추진체계는 쌍방향성 상호소통을 기본으로 하는 학계/정책계 전문가, NGO 시민단체, 기업, 일반 시민들이 다층적, 다면적으로 정부 기관과 직간접으로 결합하는 방향성 지향이 기본이지만 여러 정치 변수의 고려도 필요하다는 의미이다.

한국 내에서의 반중 감정/정서/확장에 대한 한국 정부의 대응도 필요하다. 중국의 대한국공공외교의 필요하고 합리적인 부분에 대해서는 한국 정부가 도와줄 필요가 있다. 그리고 한국 내 7만명에 이르는 ‘잠재적 반한 세력군’인 중국 유학생에 대한 근본적인 대책이 필요하다.

중국의 대한국문화공공외교 전략 및 정책에 대한 정부 차원의 재평가 분석이 필요하다. 2020년대 들어 더욱 강화될 중국 샤프파위에 대비한 수비적 공공외교 시스템 준비에 대한 검토가 요망된다. 사드 갈등을 둘러싸고 행해졌던 중국 정부의 일련의 관영/민영 미디어를 통한 대한국 압력은 중국이 실행하고 있는 대한국 공공외교가 언제든지 ‘매력공세’ 위주의 긍정적 공공외교가 아닌 ‘위협과 압력공세’ 위주의 정무 및 경제외교와 결합된 부정적 공공외교로 전환될 수 있음을 확인하였다. 물론 이러한 ‘위협과 압력공세’ 위주의 공공외교는 일면 정무외교의 영역이지만 정무경제외교적 압력과 더불어 중국의 강

대국으로서의 우위와 위협 기반 여러 자국의 공공외교조직들과 미디어 등을 통한 부정적 대한국 소프트파워의 구축 가능성도 경계해야 한다.

한국의 국가 브랜드에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것이 경제성장 및 한류(K-Wave) 문화와 더불어 정치적 민주주의의 공고화를 이룬 정치적 정당성이라는 측면에서 위와 같은 타국가의 잠재적 시도는 근본적으로 차단해야 한다. 현재까지의 문화외교전략은 한국의 문화를 중심으로 한 소프트파워의 확산과 이를 기반으로 한 국가 이미지 및 브랜드 역량 강화로 상대국 엘리트와 대중의 한국에 대한 호감도와 선호도를 제고하여 중장기적인 국가이익의 실현에 도움을 주는 일방향적 형태였지만 이제는 타국에서 한국에 미치는 여러 형태의 문화외교전략과 정책들, 특히 부정적인 의도를 내포한 것들에 대응하는 정책적 고려도 필요하다.

3 한국의 대일본 문화외교전략

과거사 문제, 일본 정부의 수출 규제조치, 한일 군사정보보호협정(GSOMIA) 연장 문제 등으로 한일관계가 급속도로 냉각된 2019년 현재 한국의 대일본 문화외교 전략은 더욱 중요해졌다. 한일관계가 냉각 혹은 교착상태에 빠질수록 문화외교의 폭과 깊이를 넓히는 전략이 필요하다.

정치적 갈등문제를 떠나서 문화, 예술, 체육, 교육 등과 관련된 낮은 수준에서의 교류는 민간차원에서 적극적으로 지속할 필요가 있다. 왜냐하면 정치적으로 대립하고 있는 양국 정부 차원에서는 서로의 입장이 첨예하고, 어느 일방이 바로 입장을 선회하는 것에 대한 부담감이 있을 수 있기 때문이다. 따라서 민간 차원에서 문화외교 전략을 유지하는 것을 강조해야 한다.

특히, 최근 한국의 학령인구 감소로 인해 많은 대학들이 외국인 유학생 유치에 열을 올리고 있는데, 일본에서 온 유학생 수가 다른 국가들의 유학생보다 압도적인 상황이다. 한국의 문화 속에서 직접 생활하는 일본 유학생들에게 민간 문화교류의 가교역할을 맡기는 것도 좋은 전략이라 볼 수 있다.

예를 들어, 서울 시내 대학에 재학 중인 일본인 유학생 모모나씨의 경우 유튜브 채널을

통해 무려 56만명에 달하는 한국과 일본의 네티즌들에게 한국의 명소, 음식, 뷰티제품 등을 소개함으로써 한국의 매력을 소개하고 있다.⁴⁶⁵⁾ 한국에 거주하면서, 한국의 대학교에 재학 중인 일본인이 한국 문화 여러 가지에 대해 일본인들에게 안내하고 있고, 이 영상을 시청하고 실제로 한국인 찾는 일본인들이 많다는 것은 한국이 대일본 문화외교 전략의 방향을 어떻게 가져가야 하는지에 대한 아이디어를 충분히 제공하고 있다고 볼 수 있다.

즉, 한국에 거주하는 일본인 그리고 일본인 유학생들이 친한파(親韓派)가 될 수 있고, 한국의 매력에 대한 정보들을 일본 거주 일본인들에게 다시 전파할 수 있도록 유무형의 지원을 아끼지 않는 방향은 민간 차원의 한일관계 훈풍을 기대케 할 수 있다. 한국 명소 방문 촬영 시 교통비 보조 혹은 촬영 편집 지원 등과 같은 간접적 지원을 고려해 볼 필요성도 있다. 소셜 미디어에 올라오는 한국 문화 관련 영상의 일본어 자막 지원도 좋은 아이디어가 될 것이다. 민간 뒤에서 충분한 지원을 해 주는 그림이 바람직하기 때문이다. 위와 같은 한국 문화와 관련된 소셜 미디어 콘텐츠에 대한 자막 지원 및 기타 활동 지원 사업은 대중문화 한류의 열풍이 시작되었던 일본에서 지속적인 한류 인기 유지를 위해서도 효율적인 정책이 될 수 있다.

한일관계가 급속도로 얼어붙었던 지난 8월 제천에서 개최된 제천국제음악영화제에서 일본 작품이 정상적으로 출품되었던 사례는 문화교류가 한일 갈등을 완화시킬 수 있는 보조제 역할을 충분히 할 수 있음을 보여 주는 것이기도 하다.

다시 말해, 군사, 정치, 경제 문제보다 교류의 점점 찾기가 상대적으로 수월한 문화교류를 통한 한일 간 문화외교전략의 방향을 재설정할 필요가 있고, 이를 정부 차원에서 적극적으로 나서기보다 민간 차원에서 활발한 접촉을 통해 일본 정부가 압박을 느끼게 하는 병행접근법이 효과적으로 작용할 수 있는 것이 현재의 상황임을 고려한 문화외교전략이 필요하다.

465) 유튜브, “모모튜브”, <https://www.youtube.com/channel/UC83Hcn9lpAQaSMX9bWLxh6Q> (검색일: 2019. 8. 27.).

4 한국의 대동남아 문화외교 전략

대동남아 문화외교전략의 핵심은 중국과 유사하게 한국의 문화산업과 핵심 산업들이 동남아 각국의 국내 시장에서 꾸준히 확장될 수 있는 여러 가지 여건을 조성해 주고 이와 연관된 각종 외교적 노력을 경주해 주는 것이다. 중국과는 다르게 한국과 동남아 각국은 정치군사적인 갈등관계가 아닌 낮은 수준의 협력적 관계를 유지하고 있기에 그리고 역사적 갈등의 유산이 적으므로 서로 간의 경계심이 낮은 상황이다. 그러므로 확실히 한국의 대중문화, 그리고 대중문화와 연결된 여러 경제 주체들에 대한 수용이 용이하고 이는 한국의 문화 영향력 확장을 통한 대상국의 대한국 이미지 및 브랜드 제고로 연결되는 선순환이 가능한 매우 긍정적인 환경을 지니고 있다.

현 정부가 강력하게 추진하는 신남방정책의 3대 핵심 기조 중 하나인 ‘People(사람)’ 중심의 교류 확대도 더욱 중시하는 문화외교전략이 필요하다. 동남아 각국의 시민들은 중국과 일본을 정치군사적으로 정치경제적으로 경계하고 있으며 이는 한국과 매우 구분되는 것이다. 특히 ‘경제동물(economic animal)’이라고 불리는 일본의 경제이익 추구를 중심으로 한 접근과는 차별화된 한국의 문화외교전략이 필요하며 이는 한국이 일방적으로 동남아에 문화력을 투사하려는 시도가 아니라 기본적으로 양방향 상호작용을 통한 한국 문화의 동남아 각국의 사회 내 생태계를 만들어 내어 자체적으로 생산되고 소비되고 한국과 그 국가의 시민들이 문화적으로 공감의 영역을 지속적으로 확장할 수 있는 형태의 플랫폼 구축이 가장 합리적이며 이는 디지털 문화외교의 추진체계를 확립하는 것으로부터 시작한다.

제7장

국익-전략의 상관관계

제1절 국익의 상보(相補) 관계

제2절 한국의 중장기 국제전략

제3절 한국 국제전략 운용의 원칙

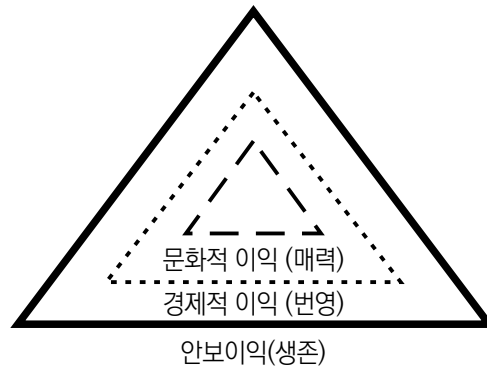
제1절 국익의 상보(相補) 관계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국익들은 기본적인 위계하에 상보적인 관계를 지닌다. 안보이익 즉 생존은 경제이익(번영), 문화이익(이미지 혹은 매력)보다 상위에 존재하는 국가의 핵심 이익이다. 이 이익을 포기하는 순간 나머지 두 이익은 상상할 수가 없기 때문이다. 하지만 경제적 이익과 문화적 이익의 우선순위는 상당히 논쟁적이다. 국가는 문화를 등한시하고 경제적 이익만을 극대화할 수 있으며 반대로 경제를 등한시하고 문화이익에만 집중할 수 있기 때문이다.

명백한 점은 21세기 세계화(globalization)가 국제체제의 질서가 되어 있는 이상 국가의 경제이익의 중요성은 점증하고 있다는 점이다. 이 점은 이미 국제정치의 자유주의 이론가들이 국가의 절대적 이익 관심(concern for absolute gain)이라 이론화하였고 실제 국가들의 이런 경제교류의 확장을 통한 절대 이익의 관심이 세계화와 더불어 안보 다음의 주요 관심사라는 점을 명확히 했다.⁴⁶⁶⁾ 게다가 문화적 이익 자체가 경제적 이익에 의존하고 있음은 주지의 사실이다. 문화의 계승 보존 발전 행위는 한 국가의 지속적인 경제성장에 영향을 받으며 지속적인 해외 물적 교류는 문화의 융합 및 재창조에 핵심 역할을 한다. 이 점에서 문화이익의 위계는 경제적 이익 다음에 오는 것이다. 이상의 논의를 종합해 국익의 위계를 도식화하면 다음과 같다.

⁴⁶⁶⁾ Oneal and Russet(2001), p. 12.



[그림 24] 국익의 위계 삼각형

출처: 연구진이 작성.

하지만 위의 그림이 보여 주는 점은 안보 > 경제 > 문화라는 국익의 위계구조 속에서도 이 세 가지 이익이 상호작용하고 있다는 점이다. 이는 현재 국제관계에서 세 개의이익 중 어느 하나만 선택하여 배타적으로 그 이익만을 극대화하는 것이 점점 무의미해진다는 것이다. 어느 국가든 자신의 안보이익을 극대화하려 하며 이는 경제적 성장 혹은 번영의 지원을 받아야 한다. 안보라는 현실적 힘의 우산(umbrella) 없이는 경제적 성장을 목표로 하는 경제적 공동체 자체가 성립 불가능하다. 안보라는 주권과 영토의 물질적 공간 없이 계승 발전할 문화도 없어지며 경제적 성장 혹은 번영 없이는 문화의 지속적인 발전이 지연되거나 불가능하다. 문화 발전의 최근 용어로 한 국가의 매력은 경제교역의 사이즈와 질을 확대하여 한 국가의 번영에 기여하며 마찬가지로 매력적인 문화는 타 국가들로부터 호감과 친소관계(friendship)를 불러와 이후 안보 차원의 연합 (coalition)이나 안보 레짐(security regime) 혹은 동맹 질서(alliance)에 들어가는 것을 수월하게 만들어 안보 이익에 봉사한다.

앞서 논의된 국익의 위계 즉 안보(생존) > 경제(성장 및 번영) > 문화(명성 및 이미지)는 본 연구에서 도출된 국제전략의 적용 및 운용에도 동일한 영향을 미친다. 만약 안보 및 경제 그리고 문화적 국익이 동시에 같은 정도의 위협을 받는다면 위에서 개발된 전략이 동시에 일관적으로 적용되는 것은 당연한 이치다.

하지만 앞서 서술한 대로 이론적 그리고 경험적 측면에서 볼 때 국익에는 위계(hierarchy)가 있음이 분명하다. 이는 한 국가가 주권과 영토의 안정을 확보할 때만 이에

기반한 경제적 번영과 문화적 매력 혹은 이미지 생성이 가능하기 때문이다. 이것이 소위 말하는 ‘안보의 국익에서의 최우선성’(security as a highest priority)이다. 따라서 다른 모든 국익은 안보라는 핵심 이익이 실현되지 못하고는 극대화할 수 없는 이차적인 국익이다.⁴⁶⁷⁾

주의할 점은 안보라는 국익이 국제체제의 국가 간 상대적 힘의 분포에 따라 정해지는 경우가 많다는 점이다. 본 연구 서론에서 저자들은 한국의 국익이 중견국의 그것이라고 개념화했다. 그 이유는 한국의 GDP, 영토 크기, 인구, 군비지출(military expenditure) 등의 객관적인 지표로 측정할 때 한국은 강대국과 그리고 약소국과 구별되는 중간지대(in the middle)에 있기 때문이다.⁴⁶⁸⁾ 이는 곧 한국의 안보이익은 강대국의 그것처럼 영토의 방위를 넘어서는 군사적 팽창, 군사 개입, 공격적 군사력 운용 등으로 폭넓게 정의할 수 없다는 의미다. 따라서 본 연구에서는 한국의 안보이익은 중견국으로서 영토방위, 주권 유지, 외침방지 등으로 방어적 안보이익(defensive security interest)으로 정의하였다.

그럼 이러한 안보이익과 한국의 경제적 문화적 이익은 어떤 관계를 갖는가? 본 연구에서는 경제적 문화적 이익은 국익 차원에서 안보이익 후에 따라오는 2차적 이익(secondary interest)이라고 규정한다. 2차적 이익이라 해서 그 중요도가 떨어진다는 말이 절대 아니라 경제적 문화적 이익은 안보이익이라는 대원칙하에서 사고되고 구체화되어 이를 극대화할 수 있는 전략이 도출되어야 한다는 것이다.

그럼 한국의 안보이익이 어느 정도 실현되었다고 가정할 때 한국의 경제적 이익은 한국의 안보이익 즉 생존 가능성의 극대화에 어떠한 도움을 줄 수 있는가? 국제정치이론에서 한 국가의 국력의 원천은 기술혁신에 의한 경제성장과 이로 인한 GDP 규모 증가 그리고 이러한 경제적 힘의 군사력으로의 전환에 놓여 있다.⁴⁶⁹⁾ 즉 한국의 생존이 잘 유지된다고 가정할 때 한국의 부와 번영-좀 더 쉽게 말하자면 지속적인 경제성장-은 한국의 부를 극대화하고 이는 다시 안정적인 군비지출로 이어져 군의 현대화와 무기체계의 혁신 등을 통해 안보이익에 기여할 수 있는 셈이다. 이렇게 안보이익은 밀접하게 연계되어 상호 시너지(synergy) 효과를 낼 수 있다.

467) Waltz(1979), p. 211.

468) Gilley and O’Neil(2014), p. 14.

469) , Robert Gilpin (1983), *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge, pp. 23-25.

그럼 안보에 해가 되는 경제이익 추구도 가능한 것인가? 이론상으론 특정 정치세력이 한국의 경제적 이익을 한국의 생존을 위협하는 방향으로 설정할 수 있다. 만약 이 세력이 이미 역사의 검증을 받은 실패한 사회주의 혹은 극단적 고립주의를 통한 부의 축적이 한국의 경제이익이라고 정의한다고 상상해 보자. 이 경우 이 두 극단의 경제시스템이 내포한 원리에 따라 한국은 시장이 아닌 국가기구에 의한 생산-수요 통제, 이로 인한 비효율 그리고 외부경제로부터의 고립으로 지속적인 경제성장을 견인할 수 없을뿐더러 이러한 경제적 위축은 국방비 지출의 감소를 가져와 군비감소 및 군 무기체계 혁신을 방해해 안보(생존)라는 거대한 국익에 심각한 해를 끼칠 것이다.

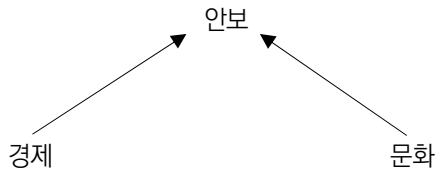
문화적 이익 역시 같은 형식논리를 지닌다. 이익 자체가 비물질적 이익이다 보니 경제적 이익보다 그 파급효과는 작겠으나 한국의 문화적 매력은 국제관계에서 동맹(allies) 혹은 잠재적 동맹(potential allies)군을 조성하는 데 유리할 수 있다. 이미 상당한 연구는 미국과 유럽의 북대서양조약기구(NATO)가 이 두 대륙의 기독교 문화, 민주주의 문화, 그리고 시장 친화적인 문화 때문에 쉽게 형성되었고 아직도 유지되고 있음을 보여 주고 있다.⁴⁷⁰⁾

이와 더불어 특정한 국가가 어떠한 이유든 간에 깡패 혹은 불량 국가(rogue state)라고 국제사회로부터 그 평판이 절하된다고 상상해 보자. 이런 상황에선 문화외교 자체가 적(enemy)을 만들고 국제사회 고립을 자초할 것이다. 경제교류는 축소되고 각종 경제제재가 부과될 것이며 적국으로 돌아선 국가들과 이들의 동맹으로부터는 최악의 경우 군사분쟁도 우려해야 한다.⁴⁷¹⁾ 특히 국가 이미지와 명성이 실시간 전 지구의 구성원에게 공유되는 21세기에 이런 문화적 혹은 이미지상의 오명은 주변국 혹은 패권국과의 군사분쟁을 가져와 국가 안보의 근간을 흔들 것이다. 일명 불량국가라 불리는 국가군-즉 리비아, 이라크, 시리아, 북한 등-이 모두 국가 차원의 안보가 무너지거나 도전받고 있음은 문화적 이익 역시 안보이익과 밀접히 연관되어 있음을 극명하게 보여 준다.⁴⁷²⁾ 이상의 논의는 다음과 같이 간단한 도식으로 표현될 수 있다.

470) Wendt(1999), pp. 35-36.

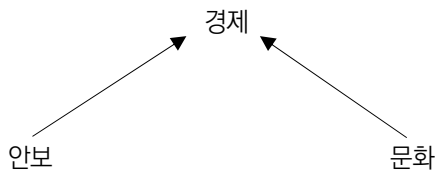
471) Robert S. Litwak (2001), *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War*, Washington DC: Woodrow Wilson Center, pp. 45-48.

472) Mary Caprioli, and Peter F. Trumbore(2005), "Rhetoric versus Reality: Rogue States in Interstate Conflict", *Journal of Conflict Resolution*, 49-5, pp. 770-775.



[그림 25] 경제·문화이익의 안보이익에 대한 영향

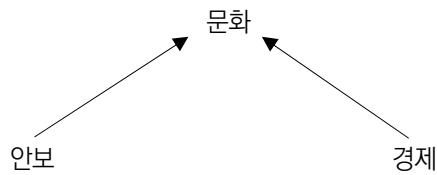
다음 순서로 이 세 가지 국익 중 주어를 경제이익 혹은 번영이라고 바꾸어 보자. 이 경우 안보이익 문화이익 모두 경제이익과 어떠한 관련을 맺고 있을까? 경제적 번영은 튼튼한 안보 없이 달성될 수 없는 이익이다. 자국의 영토, 영해, 영공을 방어하지 못한 상태에서 한 국가가 무역과 투자 활성화를 통한 지속적인 경제성장을 달성하려 한다는 것은 논리적으로 크게 모순이다. 마찬가지로 문화적 이익도 경제적 이익과 관련이 깊다. 문화적으로 매력적인(attractive) 나라는 주변국 혹은 다른 국가로부터 호감이나 친밀감을 불러일으킬 가능성이 높으며 당연히 수많은 문화교류의 요청을 받을 것이다. 이 경우 의도하든 의도치 않았든 간에 문화적 교류를 기반으로 삼는 경제적 교류는 활성화될 것이며 문화적으로 매력적인 나라의 경제적 이익은 당연히 증대될 것이다. 이런 국익간의 상보 관계는 아래 그림으로 간단히 도식화될 수 있다.



[그림 26] 안보·문화이익의 경제이익에 대한 영향

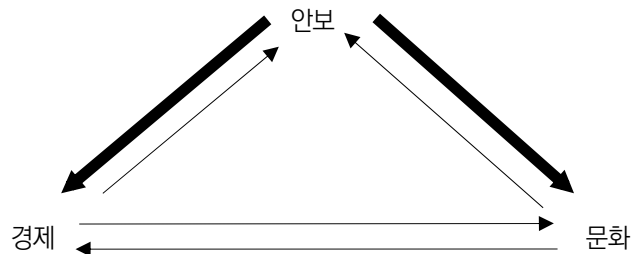
마지막으로 주어를 문화로 치환시켜 보자. 이 경우 안보는 주권 유지 및 영토적 통일성을 보장해 주어 문화가 계승 발전되는 토대가 되어 준다는 다소 교과서적인 상호관계가 설정된다. 경제적 이익 역시 국제교류라는 핵심 메커니즘을 통해 문화교류를 증가시킨 국가의 문화적 매력, 성숙도 그리고 이미지 고양에 핵심적인 역할을 한다. 실제로 경제적으로 고립된 북한의 경우만 보더라도 해외와의 정상적인 경제교류가 아주 제한적으로 허가되어 문화적 이익의 핵심인 다양성 자체가 초라해지고 말았다. 이는 극단적인 수

니 이슬람 국가였던 탈레반하의 아프가니스탄에서도 관찰되었는데 해외와의 경제적 교류의 단절은 스스로의 과거에 대한 부정으로 인한 찬란한 문화유산의 파괴 그리고 획일적 권위주의 문화의 토양으로 작용하였다. 이상의 국익들 간의 관계 역시 아래 그림으로 정리될 수 있다.



[그림 27] 안보·경제이익의 문화이익에 대한 영향

이상에서 논의된 국익의 상보관계를 간단하게 종합하면 아래와 같은 삼각형 (triangle)로 도식화될 수 있다.



[그림 28] 국익의 상보(相補) 관계

제2절 한국의 중장기 국제전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

위에서는 한국 국익에서 이론적으로 구별 가능한 국익의 위계를 개념화하고 도식화하였다. 원칙적으로 한국이라는 단일 국가 특히 대외관계를 담당하는 외교부, 산업통상부, 문화부 및 기타 유관부처는 안보 > 경제 > 문화라는 위계에 대한 기본적인 이해가 있어야 한다. 하지만 이는 원칙일 뿐이지 실제 대외관계를 수립 집행하는 담당자들은 위의 세 가지 영역의 국익을 실시간으로 점검하고 대응하며 대외전략을 구상하게 된다. 본 절은 위의 연구에서 도출된 한국의 국제전략을 안보, 경제 그리고 문화 측면에서 구체적으로 요약해 본다.

본 연구의 외교·안보 영역 전략 연구에서 한국의 국익은 당연히 ‘생존’으로 정의되었다. 한국의 생존이란 국제법적으로 주권(sovereignty)을 지키는 것이며 물리적으로는 헌법에 규정한 주권의 물질적 조건 즉 영토, 영공, 영해를 지키는 것이다. 하지만 여기서 지킨다는 것은 국제정치 이론상으로 적극적 의미를 가져야하는데 이는 한국의 생존 이익을 ‘극대화(maximization)’함을 말한다. 이는 현재의 안보상의 위협 그리고 다가올 안보상의 위협에 적극적이고 능동적으로 대처한다는 의미이다. 이런 목표를 달성하기 위한 장기적이고 포괄적인 한국의 안보 영역의 행동계획을 한국의 ‘국제안보전략’이라고 정의할 수 있다.

본 연구에서 도출한 한국의 대외 안보전략은 다음과 같다. 가장 먼저 북한에 관한 전략이다. 북한은 우리의 사실상(de facto) 주적이기도 하지만 헌법이 규정한 대로 평화로운 통일의 대상이기도 하다. 헌법이 이렇게 규정하고 있더라도 현재의 북한은 핵무기 보유를 넘어선 고도화 단계에 들어서고 있으며 지속적인 중장거리 미사일 발사로 한국의 직접적인 생존 위협이 되고 있다. 이 실존적인 안보 위협인 북한과 관련해 본 연구가 도출한 전략은 다음과 같이 세 가지의 가정하에 논의될 수 있다.

가장 먼저 북미 비핵화 협상이 뚜렷한 성과 없이 끝나고 북핵 문제가 미해결로 남으며 북한이 박근혜 정부 말기 문제인 정부 초기와 같이 극한의 대결 정치와 군사적 도발을 감

행하는 경우다. 이 경우 한국의 외교안보전략은 국익의 핵심인 생존을 위해 '군사적 도발 억지 전략'으로 나아가야 한다. 이 경우 한미동맹의 강화 속에서 대도시는 물론 주요 공항 그리고 주한미군기지에 대한 방공 및 미사일 강화체계를 모색하여야 하며 이미 배치된 사드(THAAD)의 이용이 불가피해진다. 물론 미국의 전략자산-즉 핵 전략자산-의 한국 전개 전략도 논의되어야 한다. 단 이 경우 중국의 예민한 반응이 불가피하므로 북한의 핵 도발을 미·중 공동의제로 만들기 위한 엄청난 외교적 노력이 필요하다.

두 번째로 만약 북핵 문제가 미해결로 남고 북한이 미국 주도의 제재 속 버티기를 지속할 경우 한국은 북한과 미국의 일방적 군사행동(preventive attack) 억지 전략을 펴 나가야 한다는 점을 본 연구는 명확히 하고 있다. 이 경우 '한국 내부의 강경파에 대한 적극적인 관리'와 '미국 내부의 강경파(pantagonees)를 달래기 위한 적극적인 대미 외교전'이 필요하다. 특히 한국은 북미 비핵화 협상의 결렬 속에서도 남북 군비 통제 노력에 경주하여 이 통제 전략이 북한 핵 개발 가속과 긴장 고조를 방지할 수 있다는 점을 미국에 적극 어필하여야 한다.

세 번째로 북핵 문제가 부분 해결될 경우 한국의 대북전략 문제인데 이 경우 '북한의 부분적 핵능력 보유에 따른 국내외적 우려 사항 해소', '북한의 부분적 핵 능력 대처' 그리고 '북한의 부분적인 비핵화 합의 및 재개 방지 노력' 등을 그 구체적인 전략으로 추진해야 한다. 북한이 비핵화에 부분적으로 합의한 경우이므로 미국과의 공조하에 한국의 안전보장 장치로 북한이 식별하기 어려운 스텔스 전투기나 지하 관통형 미사일 배치 등이 전략적으로 고려될 수도 있다. 아울러 제한된 비핵화의 유인으로 북한의 거점별 경제 발전을 도와줌으로써 북한이 제한적 비핵화로부터 이탈 시 감내해야 하는 경제적 비용을 증대시키는 전략도 함께 추진되어야 한다.

대미전략과 관련하여 본 연구는 다음과 같은 세 가지 전략으로 도출하였다. 가장 먼저 본 연구는 대전략(grand strategy)의 필요성을 주장한다. 대전략은 정파 혹은 정권의 교체에 영향을 받지 않는 한국의 안보이익 극대화를 위한 장기적 포괄적 안보전략으로 한국의 대외 동맹정책을 총괄한다. 먼저 한미동맹과 관련해 본 연구는 한미동맹에 존재하는 기존의 대통령 주도 외교부, 국방부, 합참, 그리고 각 군의 상시적 대화 채널 유지뿐 아니라 전 방위 의원외교를 통한 질적인 전환 전략을 제시하고 있다. 한국과 미국이 다양한 미래 시나리오하에서 국익을 공유하고 있음이 확인된 이상 행정부와 더불어 의회라는

초당적 기구가 한미동맹의 전략의 지속성을 담보할 수 있음을 주장한다.

아울러 한미동맹의 글로벌 동맹으로의 승격전략이 제시되었는데 이는 한국이 동맹국으로서 미국과의 글로벌 군사협력에는 지역적 역할에 있어서는 중국의 부상을 염두에 두고 비전통 안보(non-conventional security) 분야의 협력에 국한하여 중국에 대한 자극을 최소화하면서도 높은 수준의 한미동맹을 유지하고자 하는 전략이다. 일명 '명분 살리기 전략'인 본 전략은 미국과 중국의 패권 경쟁이 어디로 향할지 불분명한 향후 상황에서 미국과의 동맹(alliance) 혹은 중국으로의 편승(bandwagoning) 양 전략의 위험성이 너무 높기 때문에 글로벌 차원에서는 한미동맹을 강화해 동맹의 명분을 살리고 동북아 내에서는 중국의 강요성 외교(coercive diplomacy)에 대비해 비전통 안보 분야 협력이라는 완충지대를 마련하자는 전략이다.

마지막으로 중국의 공세적 외교가 한국의 주권과 영토를 위협하는 수준으로 격상될 때를 대비한 전략도 도출하였는데 이것을 '조건부 단계화 지역동맹화 전략'이라 칭할 수 있다. 이 경우 한국은 미국의 동맹확대 및 대중국 견제요구에 최소한의 화답을 해 주고 향후 중국의 공세적 대외정책에 대비해(조건부) 한미동맹을 지역동맹 수준으로 공고화(consolidation)할 것을 약속하는 전략이다. 이와 동시에 이 지역동맹으로의 공고화 과정을 '단계화'하는데 중국의 공세적 외교가 간섭에서 강압 그리고 영토주권에 대한 위협으로 전개될 경우를 대비해 한미 지역동맹의 그 공고화 수준을 '비례적으로 강화'해 이를 억제하는 전략이다.

중국 관련 첫 번째 전략은 2013년 6월 한중 지도자가 합의한 '양국의 전략적 협력 동반자 관계 내실화 전략'이다. 한중 간의 이런 역사적 합의에도 불구하고 두 국가는 북핵 문제, 사드 배치 갈등 그리고 미·중 무역 분쟁으로 동반자 관계 내실화를 위한 전략적 대화의 상설화 및 제도화에 실패하였다. 이를 중장기적으로 복구해 만약의 사태들, 즉 미국의 추가 미사일 배치 및 전술핵 전개, 그리고 북핵 문제의 악화, 이로 인한 사드 운용 등의 문제가 불거졌을 경우 전략적 대화를 통해 이를 풀어 나갈 필요성이 있다.

또 다른 장기적인 대중 전략으로 본 연구는 '대북문제 관련 양국의 소통 채널 마련' 전략을 제시하고 있다. 북한의 핵문제가 과거로 회귀하고 강대강 구도로 간다면 위에서 언급한 전략적 소통강화 및 제도화가 최우선 전략이겠으나 만약 북한의 비핵화(완전 or 불완전 모두) 과정이 시작되면 비핵화 조치의 병행과 함께 북한체제의 보장, 개혁개방으로

의 연착륙, 북한에 대한 보상 그리고 한반도 평화 프로세스의 제도화 등 모든 문제에서 긴밀한 협의가 필요하다. 이를 대비하기 위해서 대북문제에 특화된 소통 채널을 반드시 만들어야 한다는 것이다.

사드가 배치된 상태에서 미·중 간 관계의 악화와 이로 인한 한국의 전략적 공간 축소를 방지하기 위해 ‘미국의 대중 중거리 미사일 한국배치 저지 전략’ 또한 제시되고 있다. 중국은 이미 미국의 중거리 미사일 동아시아 배치가 중국을 직접 겨냥한 공격용 무기라는 입장을 명확히 하고 있다. 따라서 어느 이유에서든 간에 미국의 중거리 미사일을 한국에 배치토록 허가하는 것은 중국으로 하여금 한국을 적으로 보게 만드는 직접적인 원인이 될 수 있다. 따라서 미국을 설득하여 중거리 미사일의 한반도 배치를 고려치 않도록 적극적인 외교력을 집중해야 한다는 것이다.

중견국 한국으로서의 독자적 전략 가치 확보를 위한 ‘중견국 네트워크형성 전략’ 또한 대중 전략으로 제시되어 있다. 한중관계는 미·중 관계의 변화에 따라 다시 요동칠 가능성이 충분히 있다. 따라서 한중관계가 미·중 관계에 의존하고 있음을 정확히 직시하고 이를 구조적으로 완화할 전략 마련이 시급하다. 이를 위해 본 연구는 한국이 중국의 주변 중견국과 네트워크를 수립하고 이 네트워크에서 노드(Node)로서 네트워크상 핵심 국가가 되기 위한 전략을 펼 것을 주문하고 있다. 이에 대한 구체적 방안으로 현행 MIKTA 중심의 중견국 외교에서 벗어나 ‘신남방정책’ 대상국 중 중견국들과의 좀 더 내실 있는 교류와 전략적 동반자 관계의 수립을 제안하고 있다.

중국과 관련한 한국의 외교안보전략과 관련해서는 사드 배치 문제로 불거진 한국과 중국의 이견이 양국 국민의 적대감으로 비화되지 않게끔 하는 ‘한중 양국 국내 정치와 국민 정서 관리를 위한 공공외교 활성화 전략’ 역시 시급한 전략으로 도출되었다. 사드 배치 갈등으로 양국 국민 간 이견이 존재하는 상황에서 홍콩 사태로 인해 양국 체제-즉 ‘촛불 혁명으로 인한 한국의 민주주의 공고화’ 및 ‘시진핑 주석의 권력 강화로 인한 중국의 일당지배체제의 강화’-에 대한 이질감이 급증하는 상황에서 양국 국민들의 상호 정치체제에 대한 이해의 폭을 넓히기 위한 공공외교가 한국 정부가 추진해야 할 핵심 전략이라고 본 연구는 주장한다.

최근 가장 첨예한 이슈로 떠오르고 있는 대일본 전략과 관련하여 본 연구는 다음과 같은 네 가지의 중장기 전략을 도출하고 있다. 가장 먼저 한국은 ‘과거사 문제-경제보복 문

제-안보협력 문제를 패키지 딜(package deal)로 처리할 수 있는 고위급 협력체 구성전략'을 입안 수행해야 한다고 본다. 이 세 가지의 문제는 앞으로 한일관계에서 지속적으로 반복될 가능성이 크다. 만약 이 문제들이 장기화될 경우 한국은 각각의 문제를 따로따로 해결해야 하는 어려움에 직면하게 된다.

두 번째로 중기전략으로 '일본과 과거사 문제를 다룰 때 국회의 역할을 강조하는 전략'을 제시하고 있다. 법적 정치적 제약이 큰 행정부에 비해 국회는 창의적인 전략 마련과 집행이 가능한 곳이다. 특히 국회는 제3자에 의한 대위변제(代位辨濟)를 가능케 하는 논의를 시작하여 자산 매각을 막는 데 기여할 수 있는 기구이다.⁴⁷⁴⁾ 이는 국회가 한편으로는 대법원의 판결 존중과 다른 한편으로는 한일 청구권협정을 양립하게 하는 역할을 하는 것이며 법적 타결과 정치적 타결을 동시에 진행할 수 있음을 의미한다.

좀 더 장기적인 측면에서 한국은 '일본과의 역사 인식 수렴 전략'을 추진해야 한다. 기존 일본 정부의 사죄와 반성 수준이 지난 30년간 향상되었음을 인정하고 한일 국교 정상화 60주년(2025)을 기점으로 '역사화해선언' 등의 조치를 취하는 것도 고려해 보아야 한다. 하지만 이러한 조치는 철저히 한국 국민의 동의에 의거해 추진되어야 하며 특정 일본 정부 특히 아베 정부의 과거사에 대한 진심 어린 반성과 사죄에 근거해야 함을 명확히 해야 한다.

네 번째로 한국은 대일관계에서 '규칙기반 질서 복원 전략'을 추진해야 한다. 한국과 일본은 동일하게 대외지향적 경제구조를 가지고 있으며 자유주의에 기반한 규칙기반 국제질서에 의거해 생존과 번영을 도모하고 있다. 따라서 과거사 문제나 이로 인한 외교적 갈등이 지속되더라도 자유무역과 투자라는 경제적 원칙에서 후퇴하지 말고 이를 기반으로 정경분리 원칙에 근거해 일본과의 경제협력을 지속해 나가야 함을 본 연구는 주장하고 있다.

474) 대위변제(代位辨濟)란 채무자가 아닌 다른 사람(제3자 또는 공동채무자 등)이 채무자 대신 변제를 해 주고, 변제를 해 준 사람은 구상권을 취득함으로써 채권자의 범위 내에서 그 권리를 행사하는 것을 말한다. 보증기관과 같은 금융기관에서 특정 업체에 보증을 한 경우 채권자의 이자 미지급이나 원금상환불능과 같이 사고가 난 경우, 보증한 금액을 채권자에게 대신 변제를 하고, 그 채권자의 권리를 얻는 것을 말한다.

[표 20] 한국의 중장기 대외 안보전략 요약

한국의 중장기 대외 안보전략
• 대북 전략의 경우 북핵 미해결 및 제재 버티기 경우 미국 독자행동(preventive attack) 견제 및 한중 미일 공조로 6자회담 복귀 압박 • 북한이 대결로 복귀 시 대북 군사도발 억지 전략-미국의 확대억지(extended deterrence) 실효성 재검토- 및 미국 '전략자산 배치' 및 '북한 군사도발 미-중 공동 의제화' 전략을 통한 중국과의 관계 악화 대비 • 대미 전략관 한미동맹의 글로벌 동맹으로의 승격 역내 조건부 단계적 지역동맹화 전략 • 대중국 전략적 협력동반자 관계(2013) 내실화 위한 고위급 전략적 대화 채널 준제도와 및 북한 문제 관련 한-중 상시 협의체 제도화 • 일본 관련 역사인식 수렴 전략과 유사동맹(quasi alliance) 복귀 및 규칙기반 자유주의 질서 복원전략

출처: 연구진이 요약 작성.

안보 분야의 한국의 대외전략이 이상과 같이 국가대 국가의 양자 관계(dyadic relations) 측면에서 도출이 되었다면 다음에서 제시된 한국의 대외 경제전략은 이슈(issue) 중심으로 도출되었다. 대외 경제전략이 이슈별로 도출된 가장 큰 이유는 경제라는 현상의 특수성에 근거한다. 1980년대 중반부터 시작되어 지금까지 지속되고 있는 세계화(globalization)는 국가들의 경제활동을 특정 한 국가가 아닌 다수의 국가 혹은 절대다수의 국가와 연계토록 만들었으며 한국도 여기서 예외는 아니었다. 무역은 말할 것도 없고 투자 금융 에너지 기술 등 거의 모든 분야에서 한국의 대외 경제활동은 양자 관계 이상으로 진화 발전해 왔다. 따라서 아직 양자 관계에 축을 두고 있는 대외 안보전략과는 대외 경제전략에서는 정치적으로 상관있는(politically relevant) 국가 간의 관계를 특징하는 것이 무의미하다. 본 연구가 대외 경제전략을 이슈별로 도출한 가장 큰 이유가 여기에 있다.

본 연구는 대외 경제전략의 핵심인 무역전략 부문부터 살펴보고 있다. 대외 무역전략과 관련하여서 본 연구는 현 미국의 트럼프 행정부가 추진하고 중국이 대응하는 방식의 '무역 전쟁이 일시적으로 지나가는 현상이 아닌 뉴 노멀(new normal)로 상정하고 불확실성을 관리하는 전략'을 우선적으로 제시하고 있다. 미·중 간의 무역 전쟁은 그동안 황금기를 누렸던 자유주의적 국제경제질서의 리더십 붕괴를 초래해 국제 통상질서에 불확

실성을 폭증시키고 있다. 본 연구가 예측하는 것은 이것이 향후 장기적인 국제통상질서로 자리 잡을 가능성이 매우 크다는 점이다. 따라서 한국은 그동안 WTO 체제하에 FTA를 중심으로 진행되어 온 자유주의적 국제통상질서와는 결이 다른 무역보복과 보호무역적 관행들이 주류 질서가 되는 국제경제질서의 등장에 대비해야 한다는 것이다.

두 번째 대외 통상전략은 무역의 무기화(weaponization of trade)에 대한 대비전략이다. 한국은 잘 알려져 있다시피 수출주도의 성장을 지속해 온 결과로 경제성장에서 대외의존 비율이 상당히 높은 국가군에 속한다. 특히 이러한 비대칭적 무역 의존도는 일본과 중국 등의 이웃 국가와의 관계에서 극명하게 드러나는데 만약 이런 무역의존도가 높은 국가와 비경제적인 이슈로 갈등을 겪을 시 이들 국가가 한국의 높은 의존도를 자신의 전략적 목적 달성을 위해 역으로 이용할 수 있다. 중국의 사드 배치로 인한 경제보복과 일본의 최근 징용문제로 인한 수출제한은 이러한 무역의 무기화의 대표적인 예이다. 따라서 중장기적으로 한국은 ‘무역 대상국의 다각화’를 기존 전략으로 추진하여 앞으로 상시적으로 발생할 수 있는 무역의 무기화에 대비해야 한다.

세 번째 대외 무역전략은 ‘역내 혹은 지역 내 무역 및 투자 질서 재편에 대한 대비’이다. 최근 일본 주도의 CPTPP 타결과 중국 주도의 RCEP는 한국의 동아시아 차원의 무역 전략을 그 근본부터 재고하도록 만들고 있다. 일본은 CPTPP를 통해 향후 동아시아 경제 질서 재편에 확실한 영향력을 행사하게 되었고 중국 역시 이미 출범시킨 AIIB와 RECP를 통한 영향력 확장을 꾀하고 있다. 특히 이들 역내 경제통합 노력에서 ‘무역 및 투자에 관한 공통 규칙’이 한참 논의되고 있는데 이 논의에 적극 참여하여 향후 역내 경제 질서 주도권에서 뒤처지지 말아야 할 것으로 보인다. 규칙 제정은 곧 무역 및 투자에 관한 역내 표준 수립을 의미하며 이에 참여해야만 중장기적인 한국의 통상이익에 봉사하는 역내 경제 질서를 유도할 수 있기 때문이다.

무역 및 통상전략 외에 본 연구는 한국의 중장기 금융전략도 도출하였다. 금융전략의 핵심은 개방경제 질서하에서 한국이 과거의 금융위기의 교훈을 되새겨 ‘금융 안정화 전략’을 펼 것을 지속적으로 제시하고 있다. 금융 안정화 전략은 금융감독 레짐(regime)에 의 적극 참여하는 전략인데 G20, 바젤 IV 은행감독위원회, 금융안정화위원회(FSB)등으로 이루어진 국제 금융감독 레짐에 적극 참여하여 무분별한 금융 활동의 자유화보다는 건전한 금융 규제가 강화되는 방향으로 규칙이 제정되도록 외교역량을 집중해야 한다고 본 연구는 밝히고 있다.

금융안정화 전략 말고도 ‘금융안전망’(financial safety net) 전략도 추진되어야 한다고 보았는데 특히 동아시아 차원의 치앙마이이니셔티브(Chiang Mai Initiative) 출범에 크게 기여한 만큼 아직 규범과 규칙이 미흡한 이 이니셔티브에서 물질적 지원과 정책 담론 그리고 새로운 아이디어를 내어 회원국 간 의견 대립 조정의 역할을 주도적으로 할 것을 전략으로 제시하였다. 비슷한 맥락에서 금융과 한국의 경제성장과 연계된 구체적인 전략이 제시되었는데 이것이 ‘동아시아 역내 공동자본시장 확대 전략’이다. 이 전략은 기존의 ASEAN+3 주도로 추진되고 있는 아시아채권시장 이니셔티브(Asian Bond Market Initiative)에 적극 참여하는 것이 자금조달에 어려움을 겪는 한국 중소기업에 실질적인 도움을 줄 수 있는 전략임을 밝히고 있다.

한국의 중장기적 통화전략과 관련하여서는 한국의 구조적인 성장모델의 한계, 즉 수출 주도 성장의 소규모 개방경제체제(small open economy)의 현실을 직시하고 ‘환율 안정화 전략’과 ‘환율의 급격한 변동성 예방-과도한 평가 절상 방지전략’을 제시하고 있다. 환율의 안정성 문제는 1997년 외환위기 이후 한국이 트라우마처럼 지니는 외환보유고 부족을 피하기 위한 전통적 전략으로 기본적으로 외환보유고의 안정적 관리를 통하여 혹시 모를 글로벌 금융위기로 인한 글로벌 유동성 위축과 이로 인한 급격한 자본유출에 대비해 안정적인 외환보유고를 항시 유지해야 한다는 디폴트(default)전략이다.

환율의 급격한 변동성 예방전략은 2008년 금융위기에서 보듯이 신흥시장으로의 급격한 자본유입을 적절히 통제하여 환율의 평가 절상을 방지하려는 전략으로 지나친 자본통제 국가라는 낙인(stigma)은 피하면서도 IMF도 인정한 자본유입의 일시적 차단을 주권적 사항으로 보고 G20에서 논의된 ‘자본이동관리조치의 일반원칙’의 강화를 통해 한국 환율정책에서의 자율성을 확보하는 중장기 전략을 마련하자는 것이다.

경제 책략(economic statecraft) 차원에서 한국의 4차 산업혁명 대응 전략도 도출되었다. 먼저 중국과 미국 중심으로 펼쳐지고 있는 하드웨어와 네트워크 기술경쟁에서 한국이 발달된 IT 기술과 하드웨어 분야의 경쟁력을 확보하고 있으므로 ‘4차 산업혁명 분야의 소프트웨어와 하드웨어의 균형적인 발전 전략’을 요구하고 있다. 이는 구체적으로 4차 산업혁명 대응 전략이 클라우드 컴퓨팅과 빅데이터 사물인터넷을 강조하는 미국의 4차 산업혁명 대응 전략을 원칙으로 삼되 제조업의 스마트화를 지향하는 독일의 전략도 포용하여야 함을 의미한다.

4차 산업혁명과 관련된 기술전략에서 또 하나로 제시된 안은 ‘컴퓨팅 플랫폼 국제적 표준경쟁에의 적극적인 참여’ 전략이다. 지난 시기 컴퓨팅 플랫폼 전략이 한국만의 고유함을 강조한 나머지 ‘표준고립’이라는 상황을 마주하고 있다고 평가하며 이 분야에서 국제적인 표준경쟁에 적극 참여해야 한다는 것이다. 아울러 ‘미국과 중국으로 대변되는 호환성 문제에 대한 장기 전략’ 마련이다. 아주 구체적으로 디지털 금융과 관련 플랫폼 경쟁에서 미국 주도의 페이팔과 중국 주도의 알리페이 사이에서 한국이 불가피한 선택을 할 경우 어떤 입장을 견지할 것인지 장기적인 ‘개방적 호환성 전략’의 마련을 통해 돌파할 필요가 있다는 것이다.

마지막으로 ODA와 관련된 전략이 도출되었다. 2008년 금융위기와 미·중 경쟁의 심화로 국제사회의 주요 ODA 공여국의 전략은 자신의 지정학적 이익을 ODA에 투영하는 쪽으로 가파르게 선회하고 있다. 이는 미국은 미국대로 중국은 중국대로 동아시아 중견국인 한국에 대한 ODA 규모 증가 압박의 유인이 되고 있다. 따라서 이런 압박에 대한 선제적 대응 전략으로 ‘OECD DAC의 규범적 목표치인 GNI 대비 0.7% 달성 전략’을 일관되게 추진할 필요가 있다. 같은 맥락에서 ODA 규모 증액은 유무상 차관의 비율 재조정을 필수적으로 동반하는데 현재 유지되고 있는 60% 유상-40% 무상 비율에서 강대국의 ODA 증액의 요구가 지속될 경우 한국 경제 전체에 주는 부담을 고려해 ‘무상차관의 비중을 줄이고 유상차관의 비중을 높이는 전략과 아울러 ODA 재원의 구성에 있어서도 과거의 정부 주도에서 ‘다양한 개발재원확보를 위해 민관 협력’(Public-Private Partnership: PPP) 방식으로의 전환’을 하나의 대안 전략으로 제시하고 있다.

[표 21] 한국의 중장기 대외 경제전략 요약

한국의 중장기 대외 경제전략
• 대외 경제전략 마련 시 현 보호무역추세를 뉴노멀(a new normal)로 상정하는 전략 • 무역 무기화(weaponization of trade) 대응 전략-무역 다각화 전략 • 역내 자유무역 및 투자 질서인 RCEP CPTPP 선도적 대응 및 적극 참여 • 금융안정화 (규제) 및 금융안전망 (자본 확충) 전략 • 환율 안정성 지속적 확보 및 평가절상 압력 대비 전략 • 4차 산업혁명에서 소프트웨어-하드웨어 균형발전 전략과 클라우드 컴퓨팅, AI, 사물인터넷 등 국제 표준화에 적극 참여 • 안정적인 중동 공급망 확보 전략과 동북아 에너지협력 활성화 전략 • ODA 규모 증가 및 선택과 집중 그리고 ODA 재원 민관 협력 포트폴리오(portfolio) 구성 전략

출처: 연구진이 요약 작성.

마지막으로 본 연구는 국익의 세 번째 차원인 문화, 특히 한국이라는 국가의 매력(charm)이라는 이익을 구체적으로 극대화시킬 수 있는 다수의 문화전략을 개발하고 도출하였다. 문화 혹은 국가의 매력이라는 이익은 앞선 안보(생존), 경제(번영과 성장)와는 다르게 비물질적인 국익이다. 그만큼 구체화하기도 어렵고 이익의 정도를 측정하기도 어렵다. 하지만 세계화와 인터넷 및 디지털 문화의 발전으로 그 중요성은 폭증하고 있다. 국제정치학자들은 이것을 연성권력(soft power), 명성(reputation), 이미지(image) 그리고 최근에는 매력(charm)으로 개념화해 왔는데 본 연구에서는 가장 최근의 개념인 국가의 문화적 매력에 그 초점을 두고 이를 국익으로 개념화하고 극대화 전략을 도출했다.

본 연구에서 이런 매력이라는 국익을 극대화하는 전략으로는 먼저 ‘디지털 공공외교 정책의 강화와 프로파간다형 전략의 지양’을 대표적인 문화전략으로 도출하였다. 프로파간다형 문화전략이란 그동안 국가들이 전통적으로 행해 온 자국의 ‘긍정적’ 역사, 문화, 정치적 정당성을 포장해서 상대국에 일방적으로 홍보하는 전략이다. 중앙정부 중심으로 그 추진체계가 수립되어 일사불란하게 긍정적으로 판별된 이미지만을 외교적으로 알리는 것을 지칭한다. 하지만 이러한 일방향 문화전략은 그동안 눈부시게 발전되어 온 디지털 혁명과 통신수단의 다양화 그리고 최근의 4차 산업혁명의 시대에 그 한계점이 분명히 드러난다. 이런 환경적 변화 자체가 수많은 정보들의 쌍방향 상호작용 혹은 소통(two-way mutual interaction or communication)에 의해 생산, 교환, 그리고 축적되고 있기 때문이다. 이런 변화된 환경에서 일방적인 문화외교를 행한다면 이미 긍정적인 면 이상의 것들을 정보로 축적하고 교환 생산하는 대부분의 디지털 미디어에 접근가능한 대중(public)에게 경시되거나 제대로 수용되기 어렵기 때문이다. 따라서 본 연구는 매력이라는 국익의 최대화를 위해 정부는 디지털 플랫폼 인프라 구축에 도움을 주는 역할로 한정하며 기업, NGO, 그리고 일반 스스로가 한국의 이미지를 타국 국민들과 쌍방향으로 소통할 수 있도록 공공외교를 펼치는 전략을 제안하고 있다.

비슷한 맥락에서 본 연구는 ‘4차 산업혁명 시대 뉴미디어 및 동영상 매체 중심의 문화 전략 수립’의 필요성을 강조하고 있다. 한류(Korean Wave)로 상정되는 문화-엔터테인먼트 산업이 뉴미디어 기술을 사용하여 세계에 두각을 나타내는 상태에서 쌍방향성에 기반한 문화외교체제를 구축하고 이의 핵심에 뉴미디어의 자체적 생태계를 활성화하는 전략이 필요하다는 것이다. 따라서 양질의 디지털 콘텐츠 생산 지원, SNS 및 유튜브 플랫

폼에 맞는 운영전략 수립, 해외 주재 한국 공관의 디지털 문화외교역량 강화 등이 그 전략의 핵심을 차지해야 한다고 본 연구는 판단하고 있다.

다음으로 제시된 전략은 ‘가짜뉴스 대응을 위한 방어적 공공외교 수립’도 하나의 전략으로 도출하고 있다. 이른바 샤프파워(sharp power)라 불리는 내정간섭형 공공외교는 러시아의 미국 선거개입 및 중국의 호주 국회에 대한 불법 로비자금 살포 등의 확인되지 않은 가짜뉴스는 해당 정부의 정당성뿐만 아니라 그 국가의 이미지에 치명적인 타격을 주게 된다. 최근 한국도 악화된 한일관계 속에서 ‘성추행국’ ‘인육을 먹는 나라’라는 가짜뉴스로 홍역을 치른 바 있다. SNS의 소통의 대중화와 디지털 미디어의 속성상 이런 가짜뉴스의 가능성은 더욱더 높아질 것이다. 디지털 미디어의 속성상 이런 가짜뉴스에의 대응이 실시간으로 이루어지지 않을 경우 대중은 한국에 대한 잘못된 정보에 기반한 확증편향을 지닐 수 있으므로 정부 차원에서 방어적(defensive)인 가짜뉴스 대응 전략을 고민해야 한다는 것이다.

‘책임 있는 중견국으로서의 개발 협력 문화외교 전략’도 본 연구에서 중장기 전략으로 도출되었다. 한국은 과거 개발원조 수혜국에서 공여국으로 전환된 아주 성공적인 사례이다. 하지만 한국이 이러한 개발원조를 배경으로 미국과 유럽 중국처럼 지정학적 이익과 경제적 이익을 기대하는 데는 한계가 있다. 따라서 개발원조를 수행함에 있어서 한류를 최종 상품으로 파는 것이 아니라 한류 콘텐츠 개발의 노하우(knowhow)를 적극적으로 전수하는 전략을 마련해 보자는 것이다. 이와 더불어 중견국으로서 강대국이 보여 주지 못하는 인류 보편의 가치를 강조하는 문화개발 전략을 전수하는 것 역시 고려해 볼 만한 전략이라는 것이다. 이런 중견국적 가치가 문화 ODA 성격을 띠고 추진된다면 장기적으로 한국의 매력 증진에 크게 기여할 것이라고 본 연구는 보고 있다.

이외에도 그동안 중앙정부에 크게 의존하던 문화교류를 ‘지방자치단체 간 문화교류 활성화 전략’으로 전환하자는 논의도 도출되었다. 중국과의 사드갈등과 일본과의 경제보복 문제에서 보듯이 전 국민을 대변하는 중앙정부는 한번 어긋난 타국과의 관계 복원에 상당한 시간이 걸리고 엄청난 물적 자원이 필요하다. 이에 비해 지방정부는 군사 및 안보 그리고 정치적 이해관계에서 비교적 자유롭기 때문에 중앙정부 간 갈등이 생겨도 문화교류의 공간은 확보할 여력이 더 크다. 이런 지방정부 간 문화교류가 활성화되면 역으로 중앙정부 간 갈등 해결의 단초를 제공하는 안전망(safety net) 역할을 할 수 있는 것이다.

대사관 및 재외공관 위주의 전시성 문화홍보를 개선하자는 전략도 도출되었다. 1998년부터 시행된 ‘재외공간문화전시장화사업’이 대표적인 문화 홍보 사업인데 21세기 변화된 미디어 환경과 디지털 콘텐츠를 통한 문화교류의 폭발적 성장에 대응해 이를 민관 협력 체제로 바꾸자는 구상이다. 실제 한국 정부는 한류의 폭발적 잠재력을 간파하고 국가별 한류 현황 조사, 한류 동호회 지원 활동, 한류 확산을 위한 협력사업등을 추진해 왔다. 하지만 이 모든 활동은 주로 관— 즉 외교부가 기획하고 재외공관이 집행하는 상향식 방식에 의거한다. 정부는 한류를 주도하는 민간과 해외 한류 수요자를 연결하는 플랫폼 정도만 마련하는 방향으로 역할을 축소하는 것을 제안하고 있다.

본 연구는 과거 한국의 문화외교가 지역별로 그리고 선진국 대 비선진국 등의 방식으로 진행되어 왔다는 관행에 비춰 미국-유럽, 중국과 일본 그리고 동남아시아 등 맞춤형 문화전략도 도출하고 있다. 먼저 미국과 유럽 등 전통 선진국 대상의 문화외교는 ‘문화산업’과 ‘문화정책’ 등의 단기적 프레임워크를 벗어나 세계적 문화지형도에서 한국이 중요한 행위자임을 각인시키고 강대국이 자신의 지정학적 이해 때문에 제한적으로 터치하는 인류 보편의 가치들, 특히 ‘문화적 다양성’ ‘인권’ ‘평화 중재’를 한국의 국가 정체성(identity)으로 이미지화하는 전략을 제안하고 있다.

급격히 초강대국 반열로 부상하고 있는 중국과 관련하여서는 가치관과 정치체제 그리고 역사관이 매우 상이한 상태에서 분쟁의 소지가 있는 인문학 교류, 역사교류 등을 지양하고 현재 호소력이 있는 ‘한류 중심의 대중문화에 기반한 문화전략’을 지속적으로 강화할 것을 주문하고 있다. 아울러 국가 대 국가의 문화전략보다는 학계, 정책전문가, NGO 및 시민단체, 기업 그리고 유학생들이 중심이 되는 한국의 매력 알리기 전략이 훨씬 유용할 것이라는 판단도 하고 있다.

양자 관계가 최고로 경색된 일본과 관련하여서는 양국 유학생들이 자발적으로 뉴미디어를 통해 양국의 문화적 매력을 교류케 하는 낮은 자세의 문화전략을 제시하고 있다. 특히 유튜브와 소셜 미디어를 통한 이런 민간 수준의 교류를 적극 확대해 나가는 전략을 구상해 일본 정부가 아래로부터 한국의 문화적 힘을 (과거 한류열풍과 같이) 다시 한 번 느끼게끔 하는 전략 마련이 시급하다고 제안하고 있다.

한류의 영향력이 지속적으로 유지 확장되는 동남아시아와 관련해서 본 연구는 하드웨어(hardware), 소프트웨어(software), 그리고 휴먼웨어(humanware) 분야로 나누어서

전략을 도출했는데 먼저 하드웨어의 경우 캄보디아(Cambodia), 베트남(Vietnam), 라오스(Laos), 미얀마(Myanmar)를 중심으로 한 국가별 문화교류 전진 거점 도시 및 대학 조성 전략을 제시하고 있다. 특히 연구기관이나 대학 차원의 상시적 문화교류가 유지될 수 있는 인프라 건설이 전략적으로 추진되어야 한다는 것이다.

소프트웨어의 경우는 한류 중심의 문화적 콘텐츠 확산을 4차 산업혁명 기술 지원과 맞물려 진행하자는 전략을 제시했는데 이는 앞서 문화 ODA 전략을 4차 산업혁명 기술로 특화해 이 CVLM 국가들을 대상으로 선도적으로 집행해 보자는 계획이다. 휴먼웨어 차원에서는 한국과 CVLM 국가의 문화외교 가교 역할을 하는 문화외교 인력 양성 전략을 제시했는데 앞의 하드웨어 지원 전략과 더불어 동남아시아 국가들과 문화교류의 확장 및 심화를 위해 교육 및 연구기관 설립을 제도화하자는 전략이다.

[표 22] 한국의 중장기 대외 문화전략 요약

한국의 중장기 대외 문화전략
• 디지털 공공외교 전략 강화(프로파간다형 지양) • 4차 산업혁명 시대 뉴미디어 및 동영상 매체 중심의 문화전략 수립 • 가짜뉴스 대응을 위한 방어적 공공외교 수립 • 책임 있는 중견국으로서의 개발협력과 문화외교 연계 전략 • 지방자치단체 간 문화교류 활성화 전략 • 재외공간 역할 변화 전략-문화교류를 위한 플랫폼 공급자(platform provider) • 대선진국 문화전략으로는 보편적 가치 확산 강조를 통한 중견국 이미지화 전략 • 대중국 문화외교 전략은 인문 역사의 갈등적 문화교류보다 한류 중심의 대중문화 교류 증대 전략 • 일본과 관련해서는 민간 주도의 뉴미디어 활성화 전략 • 동남아 특히 CVLM 관련해서는 문화 교류 거점 마련 및 인재 양성 전략

출처: 연구진이 요약 작성.

제3절

한국 국제전략 운용의 원칙

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 절에서는 위에서 종합된 한국 국제전략의 원활한 추진을 위한 네 가지 원칙을 제언하려 한다. 국익에 근거한 국제전략이 국익의 위계 문제로 인해 상충될 가능성이 존재하기 때문이다. 먼저 전략 추진에서 ‘전략’ 선정 시 우선순위를 고려해야 한다는 제언이다. 본 연구가 비교적 안정적인 국익식별과 환경제약을 식별한 후 전략을 개발했다고 해도 이는 어디까지 나열적(parallel)인 방식에 근거한다. 하지만 실제 국정을 담당하는 외교안보 수뇌부(foreign policy executive: FPE) 혹은 전략가(strategist)은 안보, 경제 그리고 문화전략을 동시에 추구해야 하며 이 경우 전략 간의 상충(trade-off)은 불가피하다. 한국의 국익 우선순위가 선택은 안보 > 경제 > 문화 순위로 위계화되어 있기 때문이다.

한 가지 예를 들어보자. 지난 2016~17년간 북한의 극단적인 핵 및 군사 도발은 당연히 생존을 위한 억지 전략, 즉 사드 배치와 군사적 억지력 강화라는 전략적 선택을 하도록 강요했다. 이 경우 한국은 도발 이전에 진행 중이었던 중국과의 경제협력 확대 및 심화 전략을 재조정할 수밖에 없는 상황을 마주하였다. 중국의 경제제재가 이에 해당한다. 당연히 한국은 안보이익을 우선시해 대중국 경제교류 확대 및 심화 정책에서 후퇴하고 대중국 경제의존도 줄이기 전략을 중장기적으로 추진해야 했다. 따라서 현 정부의 신남방 그리고 신북방정책은 이 원칙에 상당히 부합하는 전략적 선택이었다. 당연히 그 우선순위가 나중에 위치하는 문화교류 전략은 양국 정부 간 문화교류 확대가 아닌 혐한감정 해소를 위한 중장기적 공공외교로 선회해야만 한 것이다.

두 번째 전략 운용의 원칙은 전략 간의 정합성(consistency)을 지켜야 한다는 것이다. 한국 국익을 위한 전략적 선택이 불가피하게 특정 동맹 혹은 친구의 선택과 잠재적 적의 식별을 강요한다면 이를 적극 수용 전략 간 정합성을 맞추어야 한다는 것이다. 위에서 언급된 2016~2017년 북한의 극단적인 미사일 도발은 사드 배치와 중국의 극한 반발로 인한 대중국 관계 긴장국면을 불가피하게 조성하였다. 이 경우 한국 안보전략은 전략 간의 정합성 차원에서 한미일 유사동맹의 강화와 이를 통한 중국 견제였다. 하지만 한국은 과

거사 문제-대법원 강제징용 판결-로 인해 일본과 대립각을 세우며 일본과의 안보협력 강화-지소미아(Gsomia)-를 뒷전으로 미룬다. 전략의 정합성 면에서 치명적인 실수일 수 있다. 미국의 개입과 현 정부의 전략적 사고의 전환으로 간신히 봉합되긴 했지만 중장기적으로 이런 정합성의 원칙이 복원되어야 한다.

정합성 문제는 경제전략 운용에서도 예외가 아니다. 주지하다시피 한국은 경제적 성장을 세계화로 대변되는 자유주의적 경제질서에 크게 의존하고 있다. 따라서 과거 수많은 FTA를 체결하여 무역 및 투자 관련 자유화 전략을 채택하여 왔다. 하지만 미국의 트럼프 행정부가 돌발적으로 들고 나온 보호무역주의 공세를 고려하면서 동아시아 내 다자무역 레짐의 주도권을 일본에 빼앗기고 만다. 트럼프의 TPP 탈퇴 후 이것이 또 다른 무역질서의 등장이라 과잉 해석한 나머지 자유무역전략을 일관되게 추진하지 못하고 머뭇거리고만 것이다. 한국의 경제적 국익이 자유주의 경제질서에 의거한 지속적인 경제성장이라는 판단이 있는 한 이를 달성하기 위한 다자무역 질서 참여 전략을 일관되게 추진할 필요가 있었는데 여기서 후퇴한 것이다.

세 번째 원칙은 전략의 중장기적 그리고 예측적 성격상 전략은 부분적으로 모호성(vagueness)을 유지해야 한다는 것이다. 이것은 특히 안보전략 운용과 관련하여 중요한 원칙이다. 이 원칙의 핵심은 국익이 첨예하게 걸려 있는 이슈-주로 안보이슈-와 관련해 환경적 제약이 불가피할 경우 한국의 전략적 방향 설정을 행정부가 의도적으로 모호하게 만드는 것이다. 이는 한국 박근혜 정부와 문재인 정부 초기 사드 배치와 관련해 요청도 없었고 합의도 없었고 결정된 바도 없다고 모호한 태도를 취한 것이 대표적이다. 당시 미국의 미사일 방어시스템의 일종인 사드 배치는 억지 전략상 당연히 필요했으나 중국의 불 보듯 뻔한 반발을 고려해 한국은 전략적 모호성을 일시적으로 유지한 경우가 있다. 이런 유연한 전략 운용이 필요하다는 것이다.

이 전략적 모호성은 한국의 안보전략에서 북미 핵협상 실패 시나리오의 경우 한국의 미국 전략자산-핵전력-의 전개 혹은 배치와 관련해 중기적으로 취할 수 있는 전략적 대안이다. 본 연구는 북미 핵협상 실패와 대결로의 복귀 시나리오를 남북한 숙적관계 이론에 근거해 상당히 가능성 높은 시나리오로 예측하였다. 이 경우 한국은 종국적으로 남한 내에 미군 전략적 핵무기 배치 혹은 미국 확장억지(extended deterrence) 정책의 재고라는 근본적인 전략적 판단을 불러올 것이다. 하지만 이 경우 중국의 강한 반발, 일본의

연쇄반응, 러시아의 반대 등 수많은 환경적 제약을 마주할 것이다. 이 경우 전략운용의 원칙을 모호성에 기대어 확인도 부인도 안 하는(No Confirm, No Deny; NCND) 방향으로 이끌고 갈 수 있을 것이다. 단 이 원칙은 혁명적으로 변한 군사정보 환경에서 중장기적으로 사용하기에는 너무 리스크가 크다는 단점이 있다.

마지막 제언은 전략 도출에서 완전히 독립적인 혹은 예측 불가능한 돌발사태에 대한 대비 원칙이다. 본 연구에서 도출된 대외전략들은 기본적으로 국가의 사령탑이 국익에 대한 객관적 인식과 환경적 제약에 대한 비교적 정확한 예측과 정보 그리고 행동계획 수립 시 고도의 '합리성(rationality)'을 기반으로 행동한다는 거대한 가정에 근거하고 있다. 하지만 지난 2차 대전 이후 이러한 전략적 체스게임(grand chess game)은 전혀 예측하지 못한 상태에서 휴지 조각이 되거나 부작용을 내 온 경우가 많지는 않지만 존재한다. 가장 대표적인 예가 소련의 붕괴와 동구권 민주화였는데 미국은 80년대 초반부터 이 가능성을 고려는 했지만 실현 가능성이 매우 낮다는 이유로 공세적인 안보전략으로 경제에 엄청난 부담을 주었다. 9/11 테러리즘 역시 CIA 및 DIA 정보수집으로 그 가능성이 제기됐으나 미국 펜타곤에 의해 무시되었고 이는 미국 핵심 병력의 사우디 주둔 지속이라는 전략적 오판을 불러왔고 이후 천문학적 비용의 2차 걸프 전쟁을 치러야만 했다. 이런 돌발사태에 대해 국익의 최전선에 있는 전략가들은 당연히 전략적 시나리오를 도출해 놓고 있어야 한다.

가장 최근의 돌발 사건은 코로나 바이러스(COVID 19)의 창궐이다. 지금까지의 주요국들의 대응을 보면 이러한 전염병의 21세기 대유행에 대한 기본적인 대응 전략도 부재한 것으로 보인다. 물론 바이러스 창궐은 질병 수준의 현상이고 국내 위생의 문제이겠지만 이 전염병은 발생 국가들의 외교 관계에 엄청난 부담을 주고 있다. 한국과 중국은 전염병 이동 경로를 두고 경색된 외교 관계를 경험하고 있으며 한국은 오랜 동맹인 미국의 여행 금지국가 대열에 들어갈 태세이다. 얼어붙은 한국과 일본의 관계는 이 문제로 오히려 더 경색될까 하는 우려가 폭증하고 있다. 이 전염병의 확산은 기존에 전혀 예측하지 못한 돌발변수이며 이민, 여행, 투자, 그리고 무역에까지 영향을 주고 있으며 이들 국가들 간의 안보문제에도 영향을 미칠 기세이다.

한국의 외교 안보 사령탑은 국익의 최전선에 있다. 지나친 비관주의로 인한 과잉대응은 문제이겠지만 항상 최악의 시나리오(the worst case scenario)에 대한 전략을 대안

으로 갖고 있어야 한다. 국익 최우선이라는 자세는 적어도 주권하에 자국의 이익을 극대화해야 하는 숙명을 가진 국가 지도자들에게는 이기적이지보다는 이타적인 행위이기 때문이다.

제8장

결론

제1절 연구 요약

제2절 국회에 주는 함의

제1절 연구 요약

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 한국의 국제전략 혹은 대외전략을 종합적으로 도출해 보고자 하는 아주 명확한 목표에서 시작되었다. 실제 많은 수의 한국 대외전략 연구는 명확한 국익에 대한 정의와 이에 기반한 국제전략 도출보다는 그때그때 불거지는 대외문제들을 해결하는 문제 해결형 전략이 주로 제시되어 온 것이 사실이며 전략이라는 정의가 무색하게 그 시계(time horizon)도 중장기보다는 단기적인 수준에 머물고 있다. 물론 명백한 국익 정의에 기반한 일관적인 중장기 전략 연구가 없는 것은 아니나 그 수가 상당히 적었으며 분과학문의 특성상 안보전략, 경제전략, 그리고 문화전략이 따로 도출되거나 논의되어 왔다.

본 연구는 한국의 국익에 관한 이론적 정의, 한국이 국익을 추구할 때 마주치는 환경적 제약, 그리고 이 제약하에서 국익을 극대화하기 위한 ‘중장기적이고 포괄적이되 구체적인 행동계획’, 즉 대외전략을 발굴하는 데 초점을 두었다. 따라서 기존 연구에 비해 한국의 국익이 좀 더 명확하게 정의되어 있고 환경제약의 구조적 성격이 잘 드러나 있으며 이 환경제약하의 국익-안보이익, 경제이익, 그리고 문화적 이익-의 극대화 수단으로서의 전략이 ‘중장기적’이고 ‘포괄적’으로 정의되었다. 아울러 국익과 전략의 상관관계를 식별하여 안보전략, 경제전략 그리고 문화전략의 추진 시 나타날 상충성의 문제에 관한 원칙을 도출하고자 했다.

본 연구의 성과물인 국익과 전략들에 관한 내용은 다음과 같다. 먼저 현대 국제정치에서 국익은 안보(생존), 번영(지속적 경제성장), 문화(매력)로 이론화할 수 있다. 이 세 가지 차원의 국익은 지금까지 국제정치학의 이론적 논의, 특히 (신)현실주의, (신)자유주의, 그리고 구성주의라는 거대한 담론을 둘러싼 이론적 경험적 연구 노력으로 식별된 것으로 현대 국제체제에서 주권을 가진 어느 정상국가도 추구하고 있는 국익의 핵심 모습이다.

하지만 이런 국익의 추구가 국가들이 바라는 대로 마음대로 이루어질 수는 없다. 가장 큰 이유는 국제체제 자체가 무정부 상태이고 국가들에 구속력 있는 결정을 강제할 수 있는 세계정부가 존재하지 않기 때문이다. 따라서 국가들은 이 무정부 상태하에서 자신의

상대적인 힘(relative power)에 기반해 자국의 국익을 정의한다. 안보, 경제, 그리고 문화이익을 추구하더라도 그 범위, 내용 그리고 실현 방법이 달라질 수밖에 없는 것이다. 좀 더 명확히 말해 초강대국 미국과 한국이 정의하는 안보, 경제, 문화이익의 내용은 다를 수 있으며 이를 실현 혹은 극대화하는 방법도 달라질 수밖에 없다.

이런 국제체제 수준 그리고 국가 간 힘의 차이를 국제정치학에서 환경제약(environmental constraint)이라 개념화할 수 있는데 본 연구에서 안보, 경제, 그리고 문화 모든 측면에서 일관되게 한국이 국익 추구에서 마주하는 제약으로는 미·중 경쟁을 지목하고 있다. 안보 측면에서는 미·중 경쟁은 북한의 도발 가능성과 협상참여 가능성에 영향을 미쳐 한국의 안보라는 국익 추구를 구조적으로 제약하는 것으로 파악됐다. 이와 아울러 미·중 경쟁은 중견국 한국의 자국 중심 안보질서로의 편입을 강요함으로써 한국의 안보전략 선택에서 자율성을 크게 제약할 것으로 분석되었다.

미·중 경쟁은 한국의 경제적 국익에도 엄청난 제약으로 작용하는 것으로 분석되었다. 가장 시급한 문제는 미·중 간의 무역 전쟁의 1 라운드가 끝난 상태에서 추가로 진행될 가능성이 농후하며 이 전쟁의 전선이 무역은 물론 통화전쟁, ODA 경쟁, 그리고 기술전쟁까지 확대될 가능성을 내포하고 있어 한국 경제의 불확실성을 증폭시켜 한국의 전략적 자율성을 제약하고 있고 앞으로도 제약할 것으로 분석되었다. 또 한 가지 제약은 중국의 부상과 이로 인한 한국의 중국 의존도인데 이는 향후 한국 대외 무역 및 환율 정책에 큰 영향을 줄 것으로 파악되었다.

안보 및 경제전략에 비해 문화는 미·중 경쟁의 영향을 상대적으로 덜 받을 것으로 분석되었다. 안보와 경제가 물질적 이득을 크게 좌우하는 반면 문화는 비물질적 영역에서 한국의 제약조건을 형성하고 있기 때문이다. 하지만 중국의 경우 한국의 민주주의, 보편적 인권, 그리고 국제주의적 정체성과 반대로 중앙당 지배의 권위주의, 보편적 인권의 탄압, 그리고 민족주의를 문화적으로 내포하고 있어 한국과 정체성 및 문화적 코드에서 대립각을 환경적으로 조성하고 있는 것으로 파악되었다.

이상에서 식별된 한국의 국익과 환경적 제약은 그 핵심적 특징이 중장기적인 지속성이다. 미래 2030년 혹은 2050년이 되어도 한국의 국익은 안보, 경제, 그리고 문화적 이익이라는 본질에서는 큰 변화가 없을 것으로 예측되었고 미·중 경쟁의 지속성 그리고 중국 부상의 잠재력 때문에 이 강대국으로부터의 제약도 상당히 지속될 것으로 본 연구는 판

단하였다. 따라서 향후 한국의 국제전략은 한국의 안보 및 경제 그리고 문화적 이익을 미·중 경쟁과 중국의 부상이라는 환경제약하에서 극대화할 수 있는 중장기적 행동계획으로 도출되었다.

먼저 안보 영역의 국제전략으로는 미·중 경쟁의 심화에 대비해 어느 한쪽에 전략을 집중하는 것을 피하는 전략이 제시되었다. 일명 글로벌 동맹 전략과 조건부 점진적 지역동맹 강화 전략은 한국이 미래에 미·중으로부터 한쪽의 입장을 강요받을 경우 수립 집행해야 하는 전략으로 한미동맹을 기본 원칙으로 삼되 중국의 견제가 심해질 경우 미국의 입장을 글로벌 차원에서 지원하되 동북아에서는 한미 양자동맹의 공고화 수준을 중국의 압박이라는 조건에 따라 점진적으로 조절해야 한다는 대전략(grand strategy) 성격이 강하다.

급부상하는 중국과 관련하여서는 전략적 동반자 관계를 내실화하자는 전략이 도출되었는데 이는 한국 내 미국의 미사일방어시스템 배치를 가능한 한 지연하면서 중국 최고 위층과의 전략적 소통 채널을 준제도화하여 대북문제로 불거질 문제들-예를 들어 사드 배치 문제-를 예방적으로 회피해야 한다고 본 연구는 밝히고 있다. 아울러 일본과의 관계에서는 여전히 한미일 삼각동맹(quasi alliance)의 틀을 유지하고 정경분리 원칙에 근거해 자유주의적 원칙을 회복할 것을 주문하고 있는데 이는 최악의 경우 권위주의적이고 민족주의를 근간으로 삼는 중국의 동북아에서의 현상 파괴 전략-군사적 전략 포함-에 대비하기 위한 중장기 전략이다.

경제영역의 국제 혹은 대외전략은 미·중 경쟁과 중국의 부상으로 심화될 불확실성 감소에 그 주안점을 두었다. 먼저 미·중 무역 분쟁으로 인한 불안정한 국제경제질서를 신균형(a new normal)으로 가정하고 대안 전략을 마련할 것을 주문하고 있다. 지역 내에서는 중국 부상이 동아시아에서 추동하고 있는 중·일 간의 자유무역 레짐 경쟁에 한국이 적극 참여하여 이 레짐이 써 내려갈 규칙과 표준 마련에서 배제되지 않도록 하는 전략을 제시하고 있다. 통화와 관련해서는 방어적 통화정책으로 미·중 간의 통화전쟁이 일어날 경우 평가절상 압박을 선도적으로 막아낼 전략이 추천되었고 금융과 관련해서는 국제여신확장에의 지속적인 공헌 및 금융안정화 외교(Basel IV 와 FSB), 그리고 디지털 금융 보편화 대응 전략으로 도출되었다. 기술 분야에서는 4차 산업혁명 중 클라우드 컴퓨팅, AI, 그리고 사물인터넷 분야에서의 국제규범 형성 노력에 적극적으로 참여할 것을 주문하고 있으며 ODA 분야에서는 선택과 집중을 통한 국제규범 일치형 개발지원 전략을 제시하

였다.

문화 부문에서 핵심적으로 도출된 전략은 쌍방향 소통 그리고 보팀업 방식의 문화외교이다. 과거 정부-관-재외공관 중심으로 톱다운 방식으로 진행되어 온 한국의 긍정적 이미지 전파 전략에서 과감히 탈피해서 현재의 문화교류 핵심 채널인 SNS와 유튜브 중심의 쌍방향 소통에 기반한 한국 매력 알리기 전략이 도출되었다. 주의할 점은 이 매력 전파 전략에서 한국 정부는 소통의 인프라 혹은 플랫폼만 확충하는 것을 전략적으로 도와줘야 하며 교류의 내용과 방식은 민간과 시민사회에 일임하는 전략적 선택이 도출되었다는 점이다. 또한 중장기적으로 대한국 가짜뉴스 전파 방지 전략과 문화 ODA 전략이 새롭게 도출되었다.

제2절 국회에 주는 함의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 안보, 경제 그리고 문화의 영역에서 한국의 국익을 극대화할 수 있는 국제전략-장기적이고 포괄적이며 구체적인 행동계획-을 도출하였다. 그럼 이러한 도출된 국제전략이 국회에 주는 함의는 무엇일까?

가장 먼저 지적되어야 할 점은 민의의 대변기관인 국회가 국익에 관한 담론 생산과 국익 극대화 수단인 장기 전략 논의의 중심에 서야 한다는 점이다. 실제 본 연구에서 도출된 한국의 국익은 상당히 장기적이며 특정 정권을 뛰어넘는 반영구적 성격이 강하다. 따라서 국익의 지속적인 정의와 이의 갱신은 당파성(partisanship)을 특징으로 하는 5년 임기의 한계를 지닌 행정부보다 여야 합의를 기본으로 하는 국회에서 이루어져야 한다. 국익의 진정한 수호자(guardian)가 국익의 객체이자 주체인 입법부가 되어야 한다는 점이다.

하지만 한국의 국익에 관한 논의 및 이의 실현전략은 이러한 당위와 다르게 행정부, 특히 청와대-외교부-산업통상부-재외공관이란 행정부 주요 행위자들이 독점해 온 것이 엄연한 사실이다. 문제는 이러한 행정부 주도의 국익 설정 및 전략 개발은 기본적으로 당파성을 특징으로 하는 특정 정권에 의해 지나치게 정치화(politicization)될 위험성이 크다. 한국의 보편적 국익인 안보 특히 대북 억지와 이를 위한 외교전략이 지난 반세기 진보 보수 정권의 입맛에 맞게 정의되고 추구되어 극도의 비밀관성과 혼란을 가져온 것을 우리는 잘 알고 있다.

따라서 국회는 이제 행정부 위주의 국익 정의 및 국제전략 개발에 적극적인 관여(engagement)를 해야 한다. 먼저 해당 상임위원회인 ‘외교통일위원회’, ‘국방위원회’, ‘정보위원회’, ‘산업통상위원회’, 그리고 ‘문화체육관광위원회’의 전문성을 대폭 강화하여야 한다. 아쉽게도 국회는 지난 수십년간 외치(外治)와 관련해 행정부의 전문성을 암묵적으로 인정하여 적극 관여하지 않은 것이 사실이다. 이는 국회 스스로가 국제 이슈와 관련한 적극적인 관여의 능력과 의지를 스스로 제어해 온 것이다. 이제는 이런 수동적인 방식

의 관여에서 벗어나 적극적인 행정부 감시 및 견제 기능을 해야 한다. 이를 위해선 국회 스스로가 한국의 국익과 국제전략에 대한 장기적이고 명확한 비전을 지니고 있어야 한다.

한국의 대통령제가 모델로 한 미국이 중요한 참고 사례가 될 수 있다. 미국 하원의 외교 문제 상임위(US House Committee on Foreign Affairs)는 미국 행정부의 대외활동 수행에 엄청난 영향을 발휘해 왔다. 특히 행정부 외교활동의 예산 통제뿐 아니라 수많은 청문회(hearings)를 통해 대외전략 수립, 외국과의 조약, 대통령의 전쟁 관련 파워, 미군의 전반적인 운용 및 대외원조, 평화유지활동, 무역, 국제법, 무기 수출 및 금수, 사이버 안보, 대외 홍보전략, 심지어 미국의 해외 교육 및 교류 문제에까지 거의 미국 행정부의 모든 대외활동을 감시하고 견제해 왔다.

따라서 본 연구는 국회의 대행정부 대외활동과 관련 견제의 기능을 되살리기 위해 입법부 스스로가 국익에 관한 논의와 이를 수행하는 노력들, 즉 전략 및 정책의 생성과 운용에 적극 개입해 국민의 입장에서 견제와 균형의 노력을 게을리하지 말아야 한다는 점을 강조하고자 한다. 이를 위해 행정부-입법부 수뇌부 간의 국가 장기 비전 공유, 유관 상임위의 실질적 전문성 확보를 제언한다.

본 연구는 이러한 입법부의 행정부 대외활동 견제를 위한 청사진이자 길잡이 역할을 하고자 기획된 것이다. 입법부가 본 연구의 핵심인 한국 국익의 세 가지 요소-안보(생존), 번영(지속적 경제성장), 문화(매력)-에 대한 확고한 이해와 이를 극대화할 수 있는 장기적이고 포괄적인 행동계획에 대한 말 그대로의 전략적 비전을 갖고 해당 상임위를 통해 적극적으로 행정부의 전략과 정책에 건설적으로 관여해야 한다는 것이 본 연구가 국회에 주는 함의이다.

참고문헌

1. 안보전략
2. 경제전략
3. 문화전략
4. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 안보전략

가. 참고문헌(국문)

- 김정운(2015), 「중국의 한반도 군사개입에 대한 군사사적 분석과 전망」, 『한국군사학논총』, 7.
- 김재관(2013), 「G-2시대 한중관계의 주요딜레마와 쟁점에 대한 시론적 검토」, 『한국사연구』, 160.
- 김태운(2009), 「미·중간 세력전이 가능성과 동북아 안보협력질서」, 『아시아연구』, 12(1).
- 남창희·이원우(2011), 「한국의 동맹네트워크 확대와 한중관계 발전 병행 전략: 전략과제 도출을 위한 시론(試論)」, 『국제관계연구』, 16(2).
- 마상윤(2009), 「21 세기 미국의 동맹질서 구상: 역사를 통한 조망」, 『EAI 국가안보패널 연구보고서』, 37.
- 문흥호(2011), 「중국과 러시아의 전략적 협력과 북한」, 『중소연구』, 35(3).
- 박영준(2016), 「미-중간 해양경쟁과 아태지역 안보질서 전망」, 『EAI 국가안보패널 연구 보고서』.
- 박홍석(2013), 「중국의 패권경쟁 가능성과 미국의 정책대응」, 『평화연구』, 21(2).
- 손병권(1994), 「미국 국내정치의 상황에서 본 트럼프 대통령의 리더십 유형에 대한 소고」, 『국제정치논총』, 제59집(1).
- 설인호(2019), 「트럼프 행정부 인도-태평양 전략의 전개방향 및 시사점」, 『국방논단』, 1740.
- 설인호·박원곤(2017), 「미 신행정부 국방전략 전망과 한미동맹에 대한 합의: 제3차 상쇄 전략의 수용 및 변용 가능성을 중심으로」, 『국방정책연구』, 33(1호).

이혜정(1994), 「미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 대영역」, 『한국정치학회보』, 제35집(1).

이혜정·전혜주(2018), 「미국 패권은 예외적인가?: 아이젠베리의 자유주의 국제질서 이론 비판」, 『한국과 국제정치』, 34(4).

정경영(2015), 「한국 국방외교의 활성화 전략」, 『군사논단』, 83.

정구연(2019), 「우파 포퓰리즘과 미국 대외정책에 대한 함의」, 『담론201』, 21(2).

조찬수(2018), 「양극화, 대침체, 그리고 미국우선주의 무역정치 : 트럼프 행정부 무역정책의 국내정치적 설명」, 『동북아연구』, 33(1).

최재덕(2018), 「일대일로 이론과 실제: 중국의 지역패권주의 강화와 일대일로 사업추진에서 발생한 한계점」, 『한국동북아논총』, 23(3).

황성철(2014), 「북한 급변사태 시 중국의 군사력 개입에 관한 연구: 정당전쟁론 사례 분석을 중심으로」, 『한국군사학논총』, 6.

The U.S. Department of State(2019), “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision”.

한국 국방부, 『국방백서 2019』.

한국 외교부, 『외교백서 2019』.

강선주(2015), 「중견국 외교 전략: MIKTA의 외연(外緣) 확장을 중심으로」, 『국립외교원 외교안보연구소 2014-14 정책연구과제』.

김준형(2015), 「아베 정부의 안보정책 전환과 미국의 재균형전략: 한·미·일 관계를 중심으로」, 『아세아연구』 162.

김재철(2015), “「‘중국식’ 외교정책의 등장? 2014년 중국외교의 기조」, 『2014 중국정세보고』.

김재철(2016), 「세계 속의 ‘중국식’ 강대국 외교: 시진핑 체제의 외교정책에 대한 평가」, 『2015 중국정세보고』.

김흥규·신범철·신종호·유현정·이기현·이상숙(2012), 「미중관계 변화와 한미, 북중, 남북관계의 동학 연구」, 『2012년도 통일부 정책연구 용역 보고서』.

- 박병관(2014), 「국제질서 변환과 전략적 각축기의 미중관계: 중국의 전략적 입장과 정책을 중심으로」, 『EAI 국가안보패널 보고서: 동북아 데탕트-탈냉전 국가대외전략 비교 연구』.
- 박창희(2015), 「중국의 영토분쟁 정책: 핵심 이익을 넘어서?」, 『2014 중국정세보고』
- 박창희(2017), 「2015년 중국 군사: 신군사전략 방침과 전략적 군사력 증강」, 『2015 중국 정세보고』.
- 박창희(2017), 「2016년 중국의 군사: 국방개혁을 중심으로」, 『2016 중국정세보고』.
- 서정경(2015), 「‘일대일로’의 지정학: 유라시아를 둘러싼 미중 경쟁」, 『성균차이나브리프』, 3(3).
- 안청시·김종길·백창재·양승윤·이희옥·장준영(2011), 「동남아지역에서의 미중관계 현황 전망, 그리고 한국의 대응전략」, 『외교통상부 용역연구』.
- 이동률(2016), 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 여름호.
- 이동률(2017), 「시진핑 정부 ‘해양강국’구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마」, 제57집(2).
- 이동률(2018), 「중국의 ‘글로벌 거버넌스 체제 개혁’ 추진의 의미와 영향」, 『중소연구』, 42(1).
- 이동률(2019), 「1990년대 이후 중국 외교담론의 진화와 현재적 함의」, 『현대중국연구』, 21(1).
- 이문형(2015), 「중국, 뉴실크로드 건설 전략과 시사점」, 『중국산업경제브리프』, 4월호.
- 이민규(2017), 「중국의 국가핵심이익 시기별 외연 확대 특징과 구체적인 이슈」, 『중소연구』, 41(1).
- 이성봉(2015), 「북한의 핵실험과 중국의 대응 전략: 제 1, 2, 3차 핵실험 비교」, 『21세기 정치학회보』, 제25집(1).
- 이수형(2014), 『맷돌의 굴대전략: 한반도 평화통일 전략구상 INSS 전략 에세이 2014』, 서울: 국가안보전략연구원.
- 이현태·김준영(2016), 「AIIB 발전 전망과 정책적 시사점」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 16(25).

- 이효진·김영선·이장규(2014), 「중국의 ‘신(新)실크로드 경제권’ 추진 동향과 전망」, 『KIEP 지역경제 포커스』, 14(45).
- 임호열·문진영·이민영·이성희(2015), 「AIIB 추진 현황과 한국의 대응방향」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 15(12).
- 정재호(2014), 「미-중 관계의 진화(進化): ‘전략적 경쟁’ 단계로의 진입?」, 『중소연구』, 37(4).
- 조영남(2019), 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』, 서울: 민음사.
- 하도형(2012), 「시진핑(習近平) 시대의 중국 대외정책 전망」, 『국제관계연구』, 17(1).
- KIEP 북경사무소(2015), 「중국의 ‘21세기 해상 실크로드 구상’ 추진 동향과 전망」, 『KIEP 북경사무소 브리핑』, 18(1).
- 박민숙·이효진(2019), 「중국의 새로운 외국인투자법 주요 내용과 평가」, 『KIEP 세계경제 포커스』, 2(12).
- 박한규(2014), 「탈냉전 이후 미중관계와 향후 전망: 갈등과 협조의 이중주(二重奏)」, 『사회과학연구』, 25(1).
- 방청록(2000), 「ASEM과 아시아-유럽관계의 발전」, 『유럽연구』, 11.
- 조은정·유현정(2019), 「EU-중국 정상회담 결과와 정책적 시사점」, 『이슈브리프』, 121.
- 이장원(2015), 「시진핑 시대 중국의 대외정책: 일대일로 전략과 유럽」, 『한국동북아논총』, 76.
- 이창훈(2018), 「프랑스의 해양 인식과 동아시아 해군 정책」, 『세계 역사와 문화 연구』, 49).
- 김성조(2019), 「일본 2030 복지 및 사회정책」, 2019년 한국국제정치학회 추계학술대회 자료집.
- 김용민(2013), 「일본의 지역경제 성장구조 변화: 미시적 관점에서 본 지역인구 고령화 문제」, 『아태연구』, 20(1).
- 김용민(2018), 「2017년 일본 중의원 선거 결과와 아베 정권의 정체성 분석: 자민당 압승과 야당 세력 부재의 원인을 중심으로」, 『아태연구』, 25(2).
- 나카노 고이치, 『우경화하는 일본 정치』, 김수희 역(2016), 서울: 에이케이커뮤니케이션즈.
- 박영준(2015), 「일본 아베정부의 보통군사국가화 평가」, 『아세아연구』, 58(4).

- 박영준(2015), 「미일 가이드라인 개정과 아태지역 안보질서 전망」, 『EAI일본논평』, 5.
- 박철희(2006), 「일본 야당세력의 재편과 정당경쟁체제」, 『한국정치학회보』, 제40집(5).
- 박철희(2011), 「일본 민주당의 정책대립축 이행과 정당 간 경쟁의 불안정성」, 『국제·지역 연구』, 20(1).
- 박철희(2018), 「아베 시대 자민당 우위체제 재구축 전략: 역사적 전개와 지속 가능성」, 『아태연구』, 25(3).
- 배영자(2019), 「미중 기술패권경쟁: 반도체·5G·인공지능 부문을 중심으로」, 『EAI 스펙셜 이슈브리핑 시리즈』.
- 손열(2009), 「일본의 21세기 동맹전략: 권력이동, 변환, 재균형」, 『EAI 국가안보패널 보고서』, 34.
- 손열(2017), 「동북아시아 지역공간의 복합지정학: 안보-경제-정체성 넥서스」, 김상배 (편), 『한반도 신흥안보의 세계정치: 복합지정학의 시각』 서울: 한울.
- 손열(2019a), 「국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망」, 『JPI정책포럼』, 3.
- 손열(2019b), 「기로(岐路)에 선 일본의 인도·태평양 전략: 공생을 위한 한일 협력 모색 해야」, 『EAI 특별기획 논평 시리즈』.
- 손열(2019c), 「위기의 한일관계, 정치가 변해야 한다」, 『EAI 이슈브리핑』.
- 우준희·이대진(2011), 「일본 집권정당의 정치적 위기와 복지정책의 변용」, 『동아연구』, 61.
- 이승주(2018), 「4차 산업혁명과 일본의 국가전략」, 『세계정치』 28.
- 이원덕(2015), 「한일관계의 현안과 해법」, 『신시대를 위한 한일의 공동진화』.
- 이주경(2081), 「일본의 정치개혁과 보수화의 메커니즘」, 『한국정치학회보』, 제52집(1).
- 이주경(2019), 「근미래 정책설계를 위한 일본 정치의 향배」, 2019년 한국국제정치학회 추계학술대회자료집.
- 이창민(2019), 「아베노믹스 이후의 일본경제」, 2019년 한국국제정치학회 추계학술대회 자료집.
- 정재정(2019), 「한일 역사외교 경위와 제언」, 『경제인문사회연구회 일본전략 보고서』, 15.
- 조진구(2017), 「아베 정권의 외교안보정책- 국가안전보장회의, 집단적 자위권 그리고 헌법

- 개정 문제」, 『동북아역사논총』, 58.
- 홍석철·전한경(2013), 「인구고령화와 소득불평등의 심화」, 『한국경제의 분석』, 19(1).
- 김강녕(2017), 「북한 핵전략의 유형적 특징과 전망」, 『한국과 국제사회』, 1(2).
- 김길준(2018), 「지역 핵 무장국의 핵전략 결정요인: 인도·파키스탄을 중심으로」, 『한국군사』, 3.
- 김도태(2012), 「체제위기 관리 차원에서 본 북한의 핵·미사일 정치: 광명성 3호 발사 및 3차 핵실험 가능성 분석」, 『사회과학연구』, 29(1).
- 김성철(2000), 『베트남의 대외경제개방 연구』 서울: 통일연구원.
- 김성한(2019), 「북한 비핵화 여부와 동북아 국제관계 전망」, 『전략연구』, 26(2).
- 김수암(2007), 『민주주의 인권에 대한 북한의 인식과 대응』, 서울: 통일연구원.
- 김주삼(2017), 「북핵과 한반도 통일에 대한 한·미·중 3국 공조체제와 협력」, 『한국과 국제사회』 1(1).
- 김지영(2019), 「김정은 시대 북한 정보기술 발전의 정치경제적 고찰」, 『아태연구』, 26(2).
- 남만권(2006), 『군비통제 이론과 실제』, 서울: 한국국방연구원.
- 문인철(2016), 「숙적국가 간 손실 인식과 장기지속갈등 문제: 남북숙적관계에 대한 함의」, 『북한연구학회보』, 20(1).
- 박종철·박영호·허문영·홍우택(2011), 「6자회담과 남북관계: 전망과 대책」, 『KINU 정책연구』, 서울: 통일연구원.
- 박형중·황병덕·조한범·임강택·김태환·송영훈·장용석(2012), 「독재정권의 성격과 정치 변동: 북한에 대한 시사점」, 『통일연구원 정책제안서』, 서울: 통일연구원.
- 변창구(2011), 「제6장 한국의 대북정책에 있어서 남남갈등의 요인: 특성과 함의」, 『통일전략』, 11(3).
- 브루스 부에노 데 메스키타·알라스테어 스미스, 『독재자의 핸드북: 사상 최악의 독재자들이 감춰둔 통치의 원칙』, 이미숙 역(2012), 서울: 웅진지식하우스.
- 서보혁(2009), 「헬싱키 협정의 이행(바스켓 I): 군비통제의 기원과 진화」, 2009년도 한국정치학회 춘계학술대회자료집.
- 성일광(2015), 「이스라엘의 안보 전략 변화와 그 함의: 대칭전에서 비대칭전으로」,

- 『한국중동학회논총』, 36(2).
- 성채기·박주현·백재옥·권오봉(2003), 『북한 경제위기 10년과 군비증강 능력』, 서울: 한국국방연구원.
- 오영일(2019), 「북한이 선호하는 베트남식 개혁·개방, 그 특징은 무엇인가」, 『POSRI 이슈리포트』.
- 우승지(2006), 「북한 인권문제 연구의 쟁점과 과제」, 『국제정치논총』, 46(3).
- 우승지(2008), 「남북한 관계 60년 분석: 1948~2008」, 『국제지역연구』, 17(2호).
- 이기범(2019), 「유엔군사령부의 미래 역할 변화와 한국의 준비」, 『이슈브리프』 서울: 아산정책연구원.
- 이수훈(2015), 「동북아 지역협력과 북한 문제」, 『Jpi 정책포럼』, 서귀포: 제주평화연구원.
- 이철용·문병순·남효정(2017), 『향후 5년 미중관계 변화와 영향』, 서울: LG경제연구원.
- 이현경(2014), 「김정은 권력세습과 통치권력 강화: 역사적 함의와 정적 제거」, 『OUGH TOPIA』, 29(1).
- 장용석(2012), 「북·중관계의 성격과 중국의 부상에 대한 북한의 인식」, 『통일과 평화』, 4(1).
- 전봉근(2016), 「동북아 핵전략 경쟁과 한국 안보」, 『외교안보연구소 2016 정책연구시리즈』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 전재성(2006), 「한반도 평화체제: 남북한 구상과 정책 비교검토」, 『한국과 국제정치』, 22(1).
- 전재성(2017), 「트럼프 행정부의 등장과 한미동맹의 과제」, 『EAI 이슈 브리핑』, 서울: 동아시아연구원.
- 전호환·김선규·김규식(2005), 「현 여건하 남북간 군사적 신뢰구축 추진방안」, 『국방부 연구 용역과제』.
- 정성장(2018), 『한반도 비핵·평화의 길: 북한의 협상 수용 배경과 한국의 전략』, 성남: 세종연구소.
- 최강·차두현(2018), 「2018년 북한 외교 행보: '전략적 결단' 부재 하 외교적 고립 탈피와 안전망 구축」, 『이슈브리프』, 28.
- 최완규·장경룡(1997), 「북한 대남 협상전략의 역사적 고찰」, 곽태환 외, 『북한의 협상

- 전략과 남북한관계』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 최완규·장경룡(2006), 「한반도 평화체제: 한반도 평화체제 로드맵」, 『EAI 국가안보패널 연구보고서』, 14.
- 최형익(2014), 「북핵문제에 대한 정치철학적 접근: 평화적 해결원칙을 도출하기 위하여」, 『한국사회』, 제15집(1).
- 하영선(2018), 「북한의 '신전략노선'과 두 정상회담: 비핵화와 체제보장」, 『EAI 하영선 칼럼』.
- 하영선·전재성·김병연·위성락·이희옥(2016), 「북핵위기의 새로운 해법」, 『EAI 연구보고서』, 서울: 동아시아연구원.
- 한국군사문제연구원(2016), 「트럼프 정부출범이 한반도 안보에 미치는 영향과 대비방향」, 『2016-9차 정책포럼 결과보고서』, 서울: 한국군사문제연구원.
- 허문영·유동원·심승우(2012), 「북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로」, 『통일연구원 정책제안서』, 서울: 통일연구원.
- 홍민, 「북한에 대한 파급영향」, 정성운·이동선·김상기·고봉준·홍민 저(2016), 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』, 서울: 통일연구원.
- 홍석률(2012), 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, 파주: 창비.
- 홍우택·박창권(2018), 「북한의 핵전략 분석」, 『KINU 연구총서』, 서울: 통일연구원.
- Andrew Futter, 『핵무기의 정치』, 고봉준 역(2009), 서울: 명인문화사.

나. 참고문헌(영문)

- Lee, Dong Sun(2009), "Exploring Pathways to a Military Conflict between the United States and China", 『국제관계연구』 14(2). (알파벳이 Lee이므로 L 쪽으로 재배치 바랍니다)
- Allison, Graham(2018), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*, New York, New York: MarinerBooks.
- Allison, Graham(2018), "The Myth of the Liberal Order: From Historical Accident to Conventional Wisdom", *Foreign Affairs*, 97-4.

- Biddle, Stephen and Ivan Oelrich(2016), “Future Warfare in the Western Pacific”, *International Security*, 41-1.
- Chan, Steve(2007), *China, The US and Power-Transition Theory : a Critique*, New York, New York: Routledge.
- Chun, Chaesung(2019), “East Asian Security and South Korea’s Middle Power Diplomacy”, *Working Paper*, East Asia Institute.
- Copeland, Dale C.(2000), *The Origins of Major Wars*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Copeland, Dale C.(2015), *Economic Interdependence and War*, Princeton, New Jersey: Princeton University.
- Deudney, Daniel and Ikenberry, G. John(2018), “Liberal World: The Resilient Order”, *Foreign Affairs*, 97.
- George Friedman(2012), “The Emerging Doctrine of the United States”. *Strat for* 9.
- House of Representatives, John McCain(2018), *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, Washington. DC: US Government Publishing Office.
- Hoover Institution(2018), *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Heim, Jacob L.(2016), *Missiles for Asia? The Need for Operational Analysis of U.S. Theater Ballistic Missiles in the Pacific*, Santa Monica, California: RAND Corporation.
- Lake, David A.(2011), *Hierarchy in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press.
- Latham, Robert(1994), “The Liberal Moment: International Order, Security and Pluralism in the Post-World War II Period”, Ph. D. Diss, New School for Social Research.
- Latham, Robert(1997), *The Liberal Moment: Modernity, Security, and the Mak*

- ing of Postwar International Order*, New York, New York: Columbia University Press.
- Mastanduno, Michael(2009), "System Maker and Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy", *World Politics*, 61-1.
- Mearsheimer, John J.(2016), "The case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy", *Foreign Affairs*, 95-4.
- Mearsheimer, John(2018), *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Heaven and London: Yale University Press.
- Mearsheimer, John(2019), "Bound to Fail The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security*, 43-4.
- Mearsheimer, John and Walt, Stephen(2016), "The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy", *Foreign Affairs*, 95-4.
- Nanto, Dick K. and Chanlett-Avery, E.(2016), "The Rise of China and Its Effect on Taiwan, Japan, and South Korea: U.S. Policy Choices", *CRS Report for Congress*.
- Organski, A. F. K. and Kugler, Jack(1980), *The War Ledger*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Rauch, Carsten(2017), "Challenging the Power Consensus: GDP, CINC, and Power Transition Theory", *Security Studies*, 26-4.
- Rodrik, Dani(2019), "Globalization's Wrong Turn: And How It Hurt America," *Foreign Affairs*, 98-4.
- Stephen, Biddle. and Oelrich, Ivan(2016), "Future Warfare in the Western Pacific", *International Security*, 41-1.
- Snidal, Duncan(1985), "The limits of hegemonic stability theory", *International Organization*, 39-4.
- Townshend, Ashley, Brendan, Thomas-Noone and Steward, Matilda(2019), *Averting Crisis: American strategy, military spending and collective defence in the Indo-Pacific*, Sydney, New South Wales: The United States Studies Centre.

- Zakaria, Fareed(2020), “The New China Scare: Why America Shouldn’t Panic About Its Latest Challenger”, *Foreign Affairs*, 99-1.
- Zeihan, Peter(2014), *The Accidental Superpower: The Next Generation of American Preeminence and the Coming Global Disorder*, New York, New York: Twelve.
- Zeihan, Peter(2016), *The Absent Superpower: The Shale Revolution and a World without America*, Texas, Austin: Zeihan on Geopolitics.
- Allen, Kenneth W., Blasko, Dennis J. and Cobett, John F.(2016), “The PLA’s New Organizational Structure: What is Known, Unknown and Speculation, Parts 1 & 2.”, *China Brief*, 16-3.
- Cheung, Tai Ming(2015), “The Riddle in the Middle: China’s Central Military Commission in the Twenty-first Century”, In Phillip C. Saunders and Andrew Scobell ed., *PLA Influence on China’s National Security Policymaking*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Hu, Weixing(2016), “Xi Jinping’s ‘Big Power Diplomacy’ and China’s Central National Security Commission(CNSC)”, *Journal of Contemporary China*, 2-98.
- Hurley, John, Scott Morris, and Gailyn Portelance(2018), “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective”, *CGD policy paper*, 121.
- Ikenberry, G. John(2014), “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order”, *Foreign Affairs*, 93-3.
- Ji, You(2016), “China’s National Security Commission: theory, evolution and operation”, *Journal of Contemporary China*, 25-98.
- Lampton, David(2014), *Following the Leader: Ruling China from Deng Xiaoping to Xi Jinping*, Berkeley, California: University of California Press.
- Lampton, David(2015), “Xi Jinping and the National Security Commission: policy coordination and political power”, *Journal of Contemporary China*, 24-95.

Swaine, Michael D.(2014), “Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy”, *China Leadership Monitor*, 44.

人民日报(2018), 「商务部：中方不希望打贸易战，但绝不害怕贸易战」.

中国外文出版发行事业局(2019), 『中国关键词, Key Words to Understand China』
北京: 新世界出版社.

European Commission(1994), *Towards a New Asia Strategy*, Brussels: European Union.

European Commission(1995), *A Long-term Policy for Europe-China Relations*, Brussels: European Union.

European Commission(1998), *Building a Comprehensive Partnership with China*, Brussels: European Union.

European Commission(2003), *A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU-China Relations*, Brussels: European Union.

European Commission(2006), *EU-China: Closer partners, growing responsibilities*, Brussels: European Union.

European Commission(2013), *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, Brussels: European Union.

European Commission(2016), *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels: European Union.

European Commission(2017), *White Paper on the Future of Europe*, Brussels: European Union.

European Commission(2018), *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels: European Union.

European Commission(2019), *EU-China - A strategic outlook*, Brussels: European Union.

European Council(2016), *EU Strategy on China*, Brussels: European Union.

European Council(2019), *A New Strategic Agenda, 2019-2024*, Brussels: European

Union.

A Secure and Prosperous United Kingdom(2015), *The National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, London: The British government.

A Secure and Prosperous United Kingdom(2018), *National Security Capability Review*, London: The British government.

Foreign and Commonwealth Office(2019), *Britain and Germany: an alliance of values*, London: The British government.

Foreign and Commonwealth Office(2019), *Britain's Role in a post-Brexit World*, London: The British government.

Foreign and Commonwealth Office(2019), *Foreign Secretary Hunt's Speech: Lord Mayor's Banquet 2019: Foreign Secretary's speech*. London: The British government.

Foreign and Commonwealth Office(2018), *An Invisible Chain: speech by the Foreign Secretary*, London: The British government.

Foreign and Commonwealth Office(2018), *Foreign Secretary announces 250 new diplomatic roles and ten new sovereign missions overseas*, London: The British government.

Foreign and Commonwealth Office(2018), *Foreign Secretary expands UK Commonwealth diplomatic network*, London: The British government.

Hemmings, John(2018), *Global Britain in the Indo-Pacific*, London: Asia Studies Centre.

House of Commons(2019), *UK Policy towards China*, London: Parliaments.

House of Commons, Defence Committee(2018), *Rash or Rational?: North Korea and the threat it poses*, London: Parliaments.

House of Commons, Foreign Affairs Committee(2018), *Global Britain*, London: Parliaments.

House of Lords(2018), *UK Foreign Policy in a Shifting World Order*, London: Parliaments.

Memorandum for the International Relations Committee(2018), “How UK foreign policy responds to an ever more challenging global environment”.

Memorandum for the Foreign Affairs Select Committee(2018), “The government’s vision of Global Britain and the role of the Foreign and Commonwealth Office in supporting and enabling government departments to deliver this vision”.

The National Security Council(2015), *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review(SDSR)*, London: Parliaments.

The National Security Council(2016), *SDSR: Annual Report 2016*, London: Parliaments.

The National Security Council(2018), *National Security Capability Review (NSCR)*, London: Parliaments.

Carter, Nicholas(2018), “Dynamic Security Threats and the British Army”, *Speech Given at the Royal United Services Institute*, 22.

Huotari, Mikko, Otero-Iglesias, Miguel, Seaman, John and Ekman, Alice(2013), *Mapping Europe-China Relations: A Bottom-up Approach*, Berlin: Mercator Institute for China Studies.

President of the French Republic(2013), *The French White Paper on defence and national security 2013*, Tulle: parle Pôle graphique.

Ministère de la Défense(2015), *French national digital security strategy*.

Ministère de la Défense(2016), *France and Security in the Asia-Pacific*.

Ministère de la Défense(2017), *Defence and national security strategic review*.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères(2019), *French Strategy in the Indo-Pacific: “For an Inclusive Indo-Pacific”*.

Ryo, Sahashi(2018), “American leadership and power in Japanese security strategy”, In Heazle, Michael and O’Neil, Andrew eds., *China’s Rise and Australia-Japan-US Relations*, Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc.

厚生労働省(2018), 『平成29年版 厚生労働白書』東京: 厚生労働省.

2 경제전략

가. 참고문헌(국문)

강유덕(2019), 「미국의 보호무역주의에 대한 EU의 대응과 대미 통상정책의 변화」, 『통합유럽 연구』, 제10집(2).

공민석(2018), 「미국 해계모니의 변화와 2007-08년 금융위기: 미국의 통화·금융권력을 중심으로」, 『한국정치학회보』, 제52집(4).

국무총리실(2017), 『2017 대한민국 ODA 백서』.

국무조정실 보도자료(2019. 4. 10.), 「'18년 우리나라 ODA는 23.5억불, DAC 국가 중 15위: 경제협력개발기구(OECD, 파리), '18년 공적개발원조(ODA) 잠정통계 발표」.

국제개발협력위원회(2017), 『2017 대한민국 ODA 백서』, 세종: 국제개발협력위원회.

권율(2015. 10. 8.), 「SDGs 이행과 개발재원」, 국제개발협력학회(편), 『2030 개발의제 시대의 지속가능발전목표(SDGs)와 이행전략』 세미나 발표자료.

기획재정부·한국은행·금융위원회·금융감독원(2010), 「거시건전성부담금 도입 방안」.

G20 기획조정단(2011), 「깁느 G20 정상회의 주요성과 [재무]」.

김미경(2018), 「브렉시트(Brexit)와 유럽통합 이론 통합 과정의 가역성(reversibility)을 중심으로」, 『현대정치연구』, 제11집(3호).

김상배(2012), 「소셜미디어와 공공외교: 행위자-네트워크 이론으로 보는 미국의 전략」, 『국제정치논총』 제52집(5).

하영선 편(2017), 「사이버 공간의 미중 매력경쟁: 정보·문화 산업의 사례」, 『미중의 아태 질서 건축경쟁』, 서울: 동아시아연구원.

김상배 (2017)「정보·문화 산업과 미중 신흥권력 경쟁: 할리우드의 변환과 중국영화의 도전」, 『한국정치학회보』, 제51집(1).

김상배 (2017) 『4차 산업혁명과 한국의 미래전략』, 서울: 사회평론아카데미

손열 편(2018), 「IT 한국, 지속가능한가? 미래 선도부문의 신흥권력 경쟁과 한국」, 『대한민국 시스템 지속가능한가?』 서울: 동아시아연구원.

김상배 (2019) 「화웨이 사태와 미중 기술패권 경쟁: 선도부문과 사이버 안보의 복합지정학」, 『국제지역연구』, 제28집(3).

김소영·양두용(2012), 「국제통화체제 개편논의와 신흥시장국의 선택」, 『미래 한국의 선택 글로벌 상생』, 서울: 동아일보사.

김연규. 「美·中 패권경쟁과 에너지: 원유에서 LNG로」, <https://csf.kiep.go.kr/expertColr/M004000000/view.do?articleId=36661> (검색일: 2019. 10. 30.).

「미-중 ‘무역전쟁’ ‘기술전쟁’, 그 이면엔 ‘해군력 전쟁’ - 한반도 死活적 상황으로 가고 있다」, <https://www.yeosijae.org/posts/553> (검색일: 2019. 11. 2.).

「美·中 패권경쟁과 동북아 에너지안보」, <http://electimes.com/article.php?aid=1562648572182330023> (검색일: 2019. 10. 29.).

「미-러, ‘21세기 에너지벨트’ 100년 주도권 놓고 각축 - 중국도 ‘북극 강대국’ 선언, 갈등의 波高 높아질 것」, <https://www.yeosijae.org/posts/618> (검색일: 2019. 10. 29.).

김예경(2019), 「중국의 외국인 투자관련 법률 제정」 『외국입법 동향과 분석』 서울: 국회 입법조사처.

김용범·박정훈(2012), 『누가 협상 테이블을 지배하는가? 서울 G20 정상회의 IMF 쿼터 및 지배구조 개혁논의를 통한 고찰』, 서울: 대외경제연구원.

김원배, “[문화 산업이 국가 미래 좌우한다]〈중〉글로벌 패권 경쟁 고조”, <http://etnews.com/20140616000132?obj=Tzo4OijzdGRDbGFzcyI6Mjp7czo3OijyZWZlcmVyljtOO3M6NzoiZm9yd2FyZCI7czoxMzoid2ViIHRvIG1vYmlsZSI7fQ%3D%3D> (검색일: 2019. 10. 28.).

김인식(2019), 「중국 「외상투자법」의 제정과 기술이전 강요 관행의 시정 가능성에 관한 연구」, 『한중사회과학연구』, 제17집(4).

김재현, 「5G 상용화 앞당긴 중국, ‘화웨이 구하기」」, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019061316205118276&type=1> (검색일: 2019. 10. 14.).

김재환(2015), 「거시경제 공조체제」, 이일형 편, 『함께 만들어가는 지구촌: G20을 통한 우리의 역할』, 서울: 대외경제정책연구원.

김진영(2015), 「BP Energy Outlook 2035」, 『세계 에너지시장 인사이트』, 제15집(24).

- 김진영(2018), 「세계금융위기 이후의 포스트 브레튼우즈 체제」, 『21세기정치학회보』, 제28집(3).
- 김치욱(2009), 「국제정치 분석단위로서 중견국가(Middle Power) 그 개념화와 시사점」, 『국제정치논총』, 제49집(1).
- 김현민, 「무차별 경제무기 휘두르는 미국 우선주의」, <http://www.atlasnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=474> (검색일: 2019. 10. 13.).
- 김형원, 「2019 게임시장, 미국 ↑ 중국 ↓ ...전체 시장은 9.6% ↑」, http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2019/06/20/2019062001283.html (검색일: 2019. 10. 28.).
- 김효정, 「中, 애플·구글 모바일 OS에 반격...OS 중국산화 총력」, <http://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=68343> (검색일: 2019. 10. 28.).
- 대외경제정책연구원(KIEP)(2017), 「중국의 ‘일대일로’ 추진 현황 및 평가와 전망」, 북경 사무소 브리핑, 세종: 대외경제정책연구원.
- 박진희 (2019) 「중국의 자유무역시험구 추가 지정 배경 및 특징」, 『세계경제 포커스』, 세종: 대외경제정책연구원.
- 대한석유협회, 「석유란 무엇인가? 원유 및 석유제품의 수송」, <http://www.petroleum.or.kr/ko/industry/industry108.php> (검색일: 2019. 10. 30.).
- 매일경제, 「이주열 “미중 무역분쟁으로 올해 한국 성장률 0.4%포인트 하락”」, <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/10/851995/> (검색일: 2019. 10. 22.).
- 박영숙, 「중국이 리드하는 디지털 이코노미 시대의 도전」, <https://news.join.com/article/21900025> (검색일: 2019. 10. 28.).
- 박지영·김선경(2019), 「디지털 무역 경쟁과 데이터 보호주의」, 『이슈브리프』, 서울: 아산정책연구원.
- 박형근, 「4차 산업혁명이 시작됐다. 기체가 소통하는 사이버물리시스템 주목하라」, https://dbr.donga.com/article/view/1206/article_no/6767 (검색일: 2019. 10. 26.).
- 박혜연, 「中, 버텼지만...연간 400억弗 미국산 농산물 수입 합의」, <http://news1.kr/articles/?3793209> (검색일: 2019. 10. 21.).
- 배명복, 「트럼프의 INF조약 파기는 미·중 냉전 신호탄」, <https://news.join.com/article/23564961> (검색일: 2019. 11. 2.).

- 배영자(2011), 「미국과 중국의 IT 협력과 갈등: 반도체 산업과 인터넷 규제 사례」, 『사이버커뮤니케이션학보』, 제28집(1).
- 배영자 (2019) 「미중 기술패권경쟁: 반도체·5G·인공지능 부문을 중심으로」, EAI 스페셜 이슈브리핑 시리즈, 서울: 동아시아연구원.
- 배태웅, 「세계 클라우드 시장 800억弗…2년새 두 배로」, <https://www.hankyung.com/it/article/2019021156671> (검색일: 2019. 10. 12.).
- 백진규, 「중국, 미국 어디까지 쫓아왔나, 20개 항목으로 살펴본 중국의 경쟁력」, <http://newspim.com/news/view/20180823000464> (검색일: 2019. 10. 15.).
- 서봉교(2019), 「미중 금융 패권 경쟁과 중국의 디지털 국제금융 도전」, EAI 특별기획논평 시리즈, 서울: 동아시아연구원.
- 서유진, 「[미래 100년 기업] 중국 1등 엔터사, 안젤라베이비도 이곳 소속」, <https://news.joins.com/article/21904494> (검색일: 2019. 10. 28.).
- 설성인, 「스마트폰 빅3, 5G 열려도 고민…미·중 무역분쟁 이어 한·일 경제전쟁 ‘악재」, https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/06/2019080601373.html (검색일: 2019. 10. 10.).
- 손영하, 「해의원조 0.2% ‘空約’... 한국, 내년에도 OECD 최하위권」, 『한국일보』 (2019. 9. 16.). <https://www.hankookilbo.com> (검색일: 2019. 10. 24.).
- 손혁상 외(2013), 「주요국의 다자원조 추진전략과 정책적 시사점」, 『경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서』.
- 송정석(2010), 「환율전쟁의 시작과 끝」, 『창&론』 4.
- 신다은, 「국내 OTT 시장 ‘춘추전국 시대’로…시청자 ‘취향저격’ 승자는?」, <http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/910456.html#csidxb8414428833a178b493388abc6273f8> (검색일: 2019. 10. 28.).
- 심지혜, 「[5G 시대]④ 삼성전자 “통신장비·반도체 시장 지각변동”」, <http://m.newspim.com/news/view/20190523000477> (검색일: 2019. 10. 13.).
- 양평섭 외(2018), 『신흥국의 대중국 경제협력 전략: 일대일로 이니셔티브 대응을 중심으로』, 세종: 대외경제정책연구원.

- 여시재, 「脫석유, 가스의 시대가 온다」, <https://www.yeosijae.org/posts/771> (검색일: 2019. 11. 2.).
- 여시재, 「‘美·日·濠 에너지 동맹’ 구축되고 있다」, <https://www.yeosijae.org/posts/773> (검색일: 2019. 10. 30.).
- 오윤아 외(2017), 「아세안·중국 경제관계의 심화와 전망」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제17집(2).
- 월리엄 폐섹, 「中 채권시장으로 들어간 트로이의 목마」, <https://www.asiatimes.com/2019/04/article/forget-trump-xi-a-trojan-horse-is-galloping-toward-chinas-debt-market-2/> (검색일: 2019. 10. 25.).
- 유용조(2015), 「미국 대외원조정책 현황 및 특징과 시사점」, 『한국의 개발협력』, 서울: EDCF.
- 윤구, 「중국의 일대일로사업, 아프리카 어디까지 왔나?」, <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/list/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=165315> (검색일: 2019. 11. 1.).
- 윤성욱·신지연(2017), 「중국 통화굴기와 정책의 한계」, 『유라시아연구』, 제14집(2).
- 윤성학(2019), 「세계 LNG 시장의 변화와 러시아의 도전」, 『Acta Russiana』, 제11집(1).
- 윤영숙, 「베네수엘라, 달러 버린다…위안화로 유가 표시」, <http://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=3412682> (검색일: 2019. 10. 29.).
- 윤완준, 「‘中 일대일로’ 맞서 미국-일본-인도-호주관 ‘일대일로’ 나오나」, <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=020&aid=0003129318> (검색일: 2019. 10. 20.).
- 이근욱(2017), 「동아시아에서의 민족주의와 안보경쟁 가능성: ‘하나의 중국 원칙’, 해양 영토, 그리고 일본 과거사 문제를 중심으로」, 『한국국가전략』, 제2집(2).
- 이기성(2018), 『영국 DFID, 국익에 기반한 원조 등 우선순위 과제 제시』, 서울: EDCF.
- 이병민(2016), 「창조도시정책의 추진과정과 성과에 대한 연구: 영국의 테크시티 정책을 중심으로」, 『한국경제지리학회지』, 제19집(4).
- 이서진(2019), 「아시아 지역의 에너지 안보」, 『세계 에너지 시장 인사이트』, 제19집(26).
- 이석우, 「美 전방위 견제 속 유럽 빨아들이며 ‘차이나 벨트’ 확장하는 中」, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190514010001#csidx62d77ef3014a>

- 617a800c0f64a45d53d (검색일: 2019. 11. 1.).
- 이소아. 「[인사이트] 애플·구글·아마존·페북...돈·기업 빨아들이는 세계시장 무법자 될 수도」, <https://news.joins.com/article/20634740> (검색일: 2019. 10. 28.).
- 이승주(2018), 「미중 경쟁과 디지털 무역 거버넌스의 국제정치경제」, 하영선·김상배 편, 『신흥 무대의 미중 경쟁: 정보세계정치학의 시각』, 서울: 한울아카데미.
- 이승주 (2019) 「복합 지정학과 디지털 세계경제질서의 미래」, 국제문제연구소 이슈브리핑.
- 이승주 (2019) 「[미중 경쟁의 미래 - 무역 편] 미중 무역전쟁: 다차원적 복합 게임」, EAI 보고서, 서울: 동아시아연구원.
- 이오봉, 「중국의 新 해상 실크로드 크라 운하 건설로 말라카 해협에 드리울 명암, 그 중심 항구도시 싱가포르, 말라카, 페낭을 가다」, http://monthly.chosun.com/client/mdaily/daily_view.asp?idx=364&Newsnumb=20160401 (검색일: 2019. 10. 30.).
- 이왕휘(2006), 「세계금융 중심도시 네트워크의 국제정치경제 「동북아 금융허브 추진계획」 비판」, 『국가전략』, 제12집(4).
- 이용욱(2011), 「글로벌 금융위기와 동아시아 금융협력-아시아 채권시장 이니셔티브의 형성과 발전」, 『세계정치』, 제15집.
- 이용욱 (2012) 「변환하는 세계금융질서와 한국의 선택: 지역과 글로벌의 다자주의 연계」, 『국가전략』, 제18집(3).
- 이용욱 (2015) 「경제위기, 지역협력의 제도화, 융합과정모델: 치앙마이 이니셔티브」, 『평화연구』, 제23집(1).
- 이용욱(2016), 「한국의 중견국 금융외교: G20을 통해 본 가능성, 한계, 그리고 역할의 모색」, 『국가전략』, 제22집(2).
- 이위재·배정원·남민우, 「GAFA와 BATH의 미래기술 전쟁」, http://weeklybiz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/04/2019070401862.html (검색일: 2019. 10. 28.).
- 이장훈, 「바다를 장악하려는 中의 ‘진주목걸이 전략」, http://premium.chosun.com/site/data/html_dir/2016/05/23/2016052302399.html (검색일: 2019. 11. 1.).
- 이정아, “한국 슈퍼컴 성능은 세계 최고의 2%란다”, <http://hooc.heraldcorp.com/view>.

- php?ud=20160623001061 (검색일: 2019. 10. 11.).
- 이재화(2019), 「미 도드-프랭크(Dodd-Frank)법 개정의 의미」, 『외국입법 동향과 분석』, 서울: 국회입법조사처.
- 이정선(2017), 『주요국의 ODA 법제』, 서울: 한국법제연구원 국제협력실.
- 이종은(2011), 「금융위기 시 외환보유고의 역할」, 『한국경제의 분석』, 제17집.
- 임소진(2015), 「ODA 현대화와 민간재원 II: 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고」, 『EDCF Issue Paper』, 제4집(5호).
- 정보통신기술진흥센터(IITP)(2017), 『2016년도 ICT 기술수준 조사보고서』, 대전: 정보통신기술진흥센터.
- 제임스 김 외(2019), 「트럼프 행정부의 정책에 대한 평가와 향후 전망」, 리포트, 서울: 아산정책연구원.
- 조은교, 「재가동된 중국의 반도체 굴기와 시사점」, <https://csf.kiep.go.kr/expertColr/M004000000/view.do?articleId=36141> (검색일: 2019. 10. 25.).
- 주동주 외(2009), 『선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략』, 서울: EDCF.
- 중국전문가포럼(CSF), 「인공지능(AI)시대 도래, 중국은 어디까지 왔나?」, <https://csf.kiep.go.kr/issueInfo/M002000000/view.do?articleId=17557> (검색일: 2019. 10. 27.).
- 지속가능포털, <http://www.ncsd.go.kr/main> (검색일: 2019.10.1.).
- 차혜경(2019), 「바젤Ⅲ규제 개혁안 도입에 관한 최근 이슈 검토: 은행산업을 중심으로」, 『무역연구』, 제15집(2).
- 최영종(2011), 「G20과 글로벌 금융거버넌스 체제의 변화」, 『국제관계연구』, 제15집(2).
- 최은미(2018), 「일본 TPP 추진의 정치경제: 일본의 국가정체성과 지역구상의 관점에서」, 『동아연구』, 제37집(1).
- 켄트 콜터, 오인석·유인승 역(2013), 『신대륙주의: 에너지와 21세기 유라시아 지정학』, 서울: 아산정책연구원.
- 탈레스 S. 테이셰이라, 김인수 역(2019), 『디커플링 Decoupling』, 서울: 인플루엔셜.
- 하종훈, “美 앞마당까지 파고든 中 ‘일대일로’… 美, 브라질과 손잡고 반격.” <https://www.>

- seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190108011004#csidxf92729f66fda81caa6de4f4032c77c9 (검색일: 2019. 11. 1.).
- 한광덕. 「세계경제, 성장률과 교역증가율 따로 논다」, <http://www.hani.co.kr/arti/economy/global/890820.html> (검색일: 2019. 10. 17.).
- 『한국경제』, 「‘러시아 우회’ 터키·유럽 연결하는 가스관 개통」, <https://www.hankyung.com/international/article/201911304218Y> (검색일: 2019. 11. 2.).
- 한국과학기술원(KAIST) 정보미디어연구센터(2015), 「KAIST 글로벌 엔터테인먼트산업 경쟁력 보고서」.
- 해양한국, 「‘일대일로’를 통한 중국 해운·항만기업의 글로벌 경영현황」, <http://monthlymaritimekorea.com/news/articleView.html?idxno=24314> (검색일: 2019. 11. 1.).
- 허흥호(2019), 「중국의 일대일로 구상과 전략: 발전과 한계」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 제19집(7).
- 홍승재(2015), 「국제금융체제 개혁」, 이일형 편, 『함께 만들어가는 지구촌: G20을 통한 우리의 역할』, 서울: 대외경제정책연구원.
- 「G20 정상회의별 정상선언문」, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3953/list.do (검색일: 2019. 10. 13.).
- MBC, 「서울G20 성료..李대통령 ‘국제 리더십’ 과시」, https://imnews.imbc.com/news/2010/politics/article/2737691_30955.html (검색일: 2019. 10. 23.).
- 「2019년 G20 오사카 정상회담 정상선언문」, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3953/view.do?seq=366191&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (검색일: 2019. 10. 23.).
- 「2011년 G20 칸 정상회담 정상선언문」, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3953/view.do?seq=338875&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=5 (검색일: 2019. 10. 15.).

나. 참고문헌(영문)

- Abdelal, Rawi(2007), *Capital Rules: The Construction of Global Finance*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Adva Saldinger, “Exclusive: New US DFC will be ‘proactive, forward-leaning and strategic’ says new CEO”, <https://www.devex.com/news/exclusive-new-us-dfc-will-be-proactive-forward-leaning-and-strategic-says-new-ceo-95746> (검색일: 2019. 10. 15.).
- Ahmed, Tarek(2018), *Reservoir engineering handbook*, Gulf Professional Publishing.
- Ariyuruk, Ayca(2005), “Players and Proposals in the Security Council Debate”, *Global Policy Forum* July 3.
- Armijo, Leslie and Saori N. Katada(2014), “Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers”, *New Political Economy*, 20-1.
- Armijo, Leslie Elliot, Daniel C. Tirone and Hyoung-kyu Chey(2019), “The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance”, *New Political Economy*.
- Baldwin, David Allen(1985), *Economic statecraft*, Princeton: Princeton University Press.
- Baldwin, Richard(2014), “WTO 2.0: Governance of 21st century trade”, *The Review of International Organizations*, 9-2.
- Barredo-Zuriarrain, Juan(2019), “The Nature of Capitalist Money and the Financial Links Between Debt-Led and Export-Led Growth Regimes”, *New Political Economy*, 24-4.
- Bergsten, C. Fred, “We Are All Geoeconomists Now”, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-06/we-are-all-geoeconomists-now> (검색일: 2019. 10. 22.).
- Bergsten, C. Fred(2018), “China and the United States: Trade Conflict and Systemic Competition”, *Policy Brief*.

- Bergsten, C. Fred(2018), "China and the United States: The Contest for Global Economic Leadership", *China & World Economy*, 26-5.
- Bergsten, C. Fred and Joseph E. Gagnon(2012), "Currency Manipulation, the US Economy, and the Global Economic Order", Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Bernard, Mitchell and John Ravenhill(1995), "Beyond product cycles and flying geese: regionalization, hierarchy, and the industrialization of East Asia", *World Politics*, 47-2.
- Blackwill, Robert D. and Jennifer M. Harris(2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Borio, Claudio and Piti Disyatat(2010), "Global imbalances and the financial crisis: Reassessing the role of international finance", *Asian Economic Policy Review*, 5-2.
- Bremmer, Ian(2012), *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*, Portfolio.
- Brettonwoods Project, "Quota reform impasse likely as IMF faces legitimacy crisis", <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/07/quota-reform-impasse-likely-as-imf-faces-legitimacy-crisis/> (검색일: 2019. 10. 15.).
- Brown, Chad(2019), "US-China Trade War: The Guns of August", *Trade and investment policy watch*.
- Broz, J. Lawrence and Jeffrey A. Frieden(2001), "The Political Economy of International Monetary Relations", *Annual Review of Political Science*, 4-1.
- Bruno, Valentina and Hyun Song Shin(2014), "Cross-border banking and global liquidity", *The Review of Economic Studies*, 82-2.
- Calvo, Guillermo A., Leonardo Leiderman and Carmen M. Reinhart(1996), "Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s", *Journal of Economic Perspectives*, 10-2.

- Cao, Lan(2016), “Currency Wars and the Erosion of Dollar Hegemony”, *Michigan Journal of International Law*, 38.
- Casey, Terrence(2015), “How Macroprudential Financial Regulation Can Save Neoliberalism”, *British Journal of Politics and International Relations*, 17-2.
- CB Insights, “The Global Unicorn Club”, <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies> (기준일: 2019. 1.).
- CGD, <https://www.cgdev.org/> (검색일: 2019. 10. 28.).
- Chang, Pao-Li and Tran Bao Phuong Nguyen(2019), Global Value Chains and the CPTPP, Singapore Management University, School of Economics.
- Chey, Hyung-kyu(2012), “Theories of International Currencies and the Future of the World Monetary Order”, *International Studies Review* 20-1.
- Chey, Hyung-kyu(2013), “Can the Renminbi Rise as a Global Currency? The Political Economy of Currency Internationalization”, *Asian Survey* 53-2.
- Chey, Hyung-kyu(2016), “International financial standards and emerging economies since the global financial crisis”, *Global Financial Governance Confronts the Rising Powers: emerging perspectives on the new G 20*.
- Cohen, Benjamin. J.(2008), “The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity”, *International Affairs*, 84-3.
- Cohen, Benjamin J. and Tabitha M. Benney(2014), “What does the International Currency System Really Look Like?”, *Review of International Political Economy*, 21-5.
- Cornot-Gandolphe, Sylvie(2019), “China’s Quest for Gas Supply Security: The Global Implications”, IFRI.
- Department of Foreign Affairs and Trade (Australia)(2018), *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership(TPP-11): Background Document*, Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade.

Devex, <https://www.devex.com/> (검색일: 2019. 10. 1.).

Downs, Erica et. al.(2018), *The Emerging Russia-Asia Energy Nexus*, Washington D.C.: NBR.

Drezner, D. W.(2014), *The System Worked: How the World Stopped Another Great Depression*, Oxford: Oxford University Press.

Dunaway, Steven(2009), “Global Imbalances and the Financial Crisis”, *Council on Foreign Relations*, 44.

EIA, <https://www.eia.gov/naturalgas/monthly/> (검색일: 2019. 10. 15.).

Eichengreen, Barry(2008), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton: Princeton University Press.

Elliott, Kimberly Ann and Thomas O. Bayard(1994), *Reciprocity and retaliation in US trade policy*, Peterson Institute Press.

European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy(2019), *EU-China: A Strategic Outlook. Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council*, Brussels: European Commission.

Evenett, Simon and Johannes Fritz(2016), *Global trade plateaus The 19th GTA Report*, London: CEPR Press.

Farrell, Henry and Abraham L. Newman(2019), “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security* 44-1.

Frank Tang and Orange Wang, “China’s 2019 economic growth forecast cut by IMF as risks and uncertainties of US trade war remain”, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3013260/chinas-2019-economic-growth-forecast-cut-imf-risks-and> (검색일: 2019. 10. 22.).

Frenkel, Roberto, and Martin Rapetti(2009), “A Developing Country View of the Current Global Crisis: What Should Not Be Forgotten and What Should Be

- Done”, *Cambridge Journal of Economics*, 33-4.
- G20(2010), “The Seoul Summit Document”.
- G20(2011), “G20 Coherent Conclusions for the Management of Capital Flows Drawing on Country Experiences”.
- Gilley, Bruce and Andrew O’neil(2014), *Middle Powers and the Rise of China*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Gilpin, Robert(1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Grabel, Ilene(2015), “The Rebranding of Capital Controls in an Era of Productive Incoherence”, *Review of International Political Economy*, 22-1.
- Guillemette, Yvan and David Turner(2018), “The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060”, *OECD Economic Policy Paper*, 22.
- Helleiner, Eric(1994), *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca: Cornell University Press.
- Helleiner, Eric(2014), *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown*, Oxford: Oxford University Press.
- Helleiner, Eric and Stefano Paligari(2011), “The End of an Era in International Financial Regulation? A Post-crisis Research Agenda”, *International Organization*, 65-1.
- Hoekman, Bernard(2015), *The global trade slowdown: A new normal*, VoxEU.org eBook, London: CEPR Press.
- IATI, <https://iatistandard.org/en/> (검색일: 2019. 10. 28.).
- IGU(2019), *2019 World LNG Report*, : International Gas Union.
- IMF, *International Monetary Fund Factsheet*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm> (검색일: 2019. 10. 20.).
- IMF, “Historic Quota and Governance Reforms Become Effective”, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1625a> (검색일: 2019. 10. 23.).

- IMF(2019), *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Katada, Saori N., Cynthia Roberts and Leslie Armijo(2017), "The Varieties of Collective Financial Statecraft: The BRICS and China", *The Political Science Quarterly*, 132-3.
- Kemphorne, David(2015), "China's Role in Financial Standard Setting after the 2007-2009 Financial Crisis: The Case of Basel III and Shadow Banking Reform", *Enter the Dragon: China in the International Financial System*.
- Kennedy, Scott(2017), *Global Governance and China: the Dragon's Learning Curve*, Routledge.
- Kennedy, David(2018), *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*, Princeton: Princeton University.
- Kindleberger, Charles Poor(1986), *The World in Depression, 1929-1939*. Berkely: University of California Press.
- Kirshner, Jonathan(2014), "Same as It Ever Was? Continuity and Change in the International Monetary System", *Review of International Political Economy*, 21-5.
- Lawson, Tony(2016), "Social Positioning and the Nature of Money", *Cambridge Journal of Economics*, 40-4.
- Lesley, Wroughton, "Trump administration says U.S. mistakenly backed China WTO accession in 2001", <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china/trump-administration-says-u-s-mistakenly-backed-china-wto-accession-in-2001-idUSKBN1F82U1> (검색일: 2019. 10. 17.).
- Liu, Chunhang(2015), "国际银行监管框架的反思"[Reflections on the International Banking Regulatory Framework], *金融监管研究[Financial Regulation Studies]*, 1.
- Mundell, Robert(2000), "The Euro and the Stability of the International Monetary System", in Robert Mundell and Armand Clesse eds., *The Euro as a Stabilizer in the International Economic System*, New York: Springer

- Science+Business Media.
- Naim, Moises(2009), “Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action”, *Foreign Policy*, 173.
- Nölke, Andreas(2015), “International Financial Regulation and Domestic Coalitions in State-permeated Capitalism: China and Global Banking Rules”, *International Politics*, 52-6.
- OECD, <https://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&lg=en&page=0> (검색일: 2019. 10. 16.).
- OECD, <https://data.oecd.org/gdp/gdp-long-term-forecast.htm> (검색일: 2019. 10. 1.).
- OECD(2019), *Development co-operation profiles 2019 United Kingdom*, Paris: OECD.
- OECD(2019), *Development co-operation profiles 2019 United States*, Paris: OECD.
- OECD DAC, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/> (검색일: 2019. 10. 1.).
- Ostry, Jonathan D. et al.(2010), “Capital inflows: The role of controls”, *Revista de Economia Institucional*, 12-23.
- O’Sullivan, Meghan, Indra Overland and David Sandalow(2017), *The geopolitics of renewable energy*, New York: Center on Global Energy Policy, Columbia University.
- Partnership for Effective Development Co-operation, http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN2.pdf (검색일: 2013. 8. 8.).
- Pekkanen, Saadia, Mireya Solís and Saori N. Katada(2007). “Trading Gains for Control: International Trade Forums and Japanese Economic Diplomacy”, *International Studies Quarterly*, 51-4.
- Rodrik, Dani(2006), “The Social Cost of Foreign Exchange Reserves”, *International Economic Journal*, 20-3.

- Seabrooke, Leonard(2006), "Civilizing Global Capital Markets: Room to Groove?" in Brett Bowden and Leonard Seabrooke eds., *Global Standards of Market Civilization*, Abingdon: Routledge.
- Searle, John R.(2017), "Money: Ontology and Deception", *Cambridge Journal of Economics*, 41-5.
- Spiro, David(1999), *The Hidden Hand of American Hegemony*, Ithaca & London: Cornell University Press.
- Statista, <https://www.statista.com/chart/17281/us-trade-balance/> (검색일: 2019. 10. 5.).
- <https://www.statista.com/statistics/941496/ai-experts-share-by-country/> (검색일: 2019. 10. 11.).
- Subacchi, Paola(2010), "Who Is in Control of the International Monetary System?", *International Affairs*, 86-3.
- Ten Kate, Warner, Lászlo Varró and Anne-Sophie Corbeau(2013), *Developing a natural gas trading hub in Asia: Obstacles and Opportunities*, Paris: International Energy Agency.
- Treasury, H. M.(2015), *UK aid: tackling global challenges in the national interest*, London: HM Treasury.
- United States Census, "Trade in Goods with China", <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (검색일: 2019. 10. 20.).
- U.S. Department of State & USAID, "JOINT STRATEGIC PLAN 2018-2022", https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (검색일: 2019. 10. 10.).
- U.S Department of the Treasury, "Statement of Under Secretary David Malpass Before the U.S. Senate Foreign Relations Subcommittee on Multilateral International Development, Multilateral Institutions, and International Economic, Energy, and Environmental Policy", <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm555> (검색일: 2019. 10. 15.).

- US Treasury Testimonies, “Press Release: Historic Quota and Governance Reforms Become Effective”, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm555> (검색일: 2019. 10. 20.).
- USTR(2018), *2018 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Washington D.C.: United States Trade Representative.
- USTR(2019), *2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Washington D.C.: United States Trade Representative.
- Van de Graef, Thijs et al.(2016), *The Handbook of the International Political Economy of Energy*, New York: Palgrave Macmillan.
- Ward, Adam, “Adapt or Die: The Need for Orders to Evolve”, https://www.chathamhouse.org/expert/comment/adapt-or-die-need-orders-evolve?gclid=Cj0KCQiAz53vBRCpARIsAPPsz8U4LcgQMoqo5zUJ2R2s5TnR-iGGKm1EhGmVye4jZCYrXU7XFXQFgmoaAjVvEALw_wcB (검색일: 2019. 10. 21.).
- Walter, Andrew(2010), “Chinese Attitudes towards Global Financial Regulatory Cooperation: Revisionist or Status Quo”, in Eric Helleiner, Stefano Pagliari and Hubert Zimmermann eds., *Global Finance in Crisis: The Politics of International Regulatory Change*, London: Routledge.
- Walter, Andrew(2016), “Open economy politics and international security dynamics: Explaining international cooperation in financial crises”, *European Journal of International Relations*, 22-2.
- World Bank(2011), *Multipolarity: The New Global Economy*, Washington D.C.: World Bank.
- World Integrated Trade Solution, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/Year/2017/TradeFlow/EXPIMP> (검색일: 2019. 10. 7.).
- WTO, “Global trade growth loses momentum as trade tensions persist”, https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr837_e.htm (검색일: 2019. 10. 20.).
- WTO, https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr837_e.htm (검색일: 2019. 10. 5.).

WTO(2017), *World Trade Report 2017*, Geneva: World Trade Organization.

WTO(2019), *World Trade Report 2019*, Geneva: World Trade Organization.

3 문화전략

가. 참고문헌(국문)

- 경태원·김경훈, 「공공기관의 소셜 미디어 활용 현황 및 활성화 방안」, 『한국콘텐츠학회지』, 9(1).
관계부처 합동(2015), 『16년 국제개발협력 종합시행계획』.
관계부처 합동(2016), 『17년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)』.
김상배(2019), 「디지털 외교와 공공외교」, 김상배 편, 『지구화 시대의 공공외교』, 서울: 사회평론아카데미.
김상배 (2009)「스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각」, 『국제정치논총』 제49집(4).
김상배 (편) (2013)「중견국 공공외교의 이론: 매력과 네트워크의 시각」, 김상배 외 편, 『중견국의 공공외교』, 서울: 사회평론.
김상배·백우열 외(2019), 「디지털 외교의 추진전략 연구」, 외교부 연구용역과제 보고서.
김새미(2018), 「EU 문화외교 변화에 따른 지역허브로서의 한국의 문화교류 전략」, 『제주평화연구원 JPI 정책포럼』.
김선혁(2011), 「한국공공외교 추진체계연구 및 전략 수립: 대내 공공외교를 위한 거버넌스」, 서울: 한국국제교류재단.
김성해, 강국진(2014), 「저널리즘과 공공외교: 중견국 한국의 언론 외교, 현실과 이상」, 『커뮤니케이션학연구』, 22-2.
김우상(2013), 「대한민국의 중견국 공공외교」, 『정보정치연구』 16-1.
막스 호르크하이머, 테오도르 W. 아도르노, 『계몽의 변증법』, 김유동·주경식·이상훈 역, 서울: 문학과지성사.
김유향(2019), 「디지털 시대의 외교」, 진창수 편, 『제4차 산업혁명시대와 외교』, 성남: 세종연구소.
김태환(2012), 「21세기 한국형 ‘신공공외교(New Public Diplomacy)’ : 외교정책의 패러다임 쉬프트와 전략적 맵핑」, 『주요국제문제분석』 2012-35.

- 김택환 외(2012), 『중국의 언론제도 및 산업 현황 연구』, 한국언론진흥재단.
- 데이비드 샴보, 『중국, 세계로 가다: 불완전한 강대국』, 박영준·홍승현 역, 아산정책연구원.
- 민병원(2006), 「문화의 국제관계」, 『국제정치논총』, 제46집(1).
- 박전열 외(2013), 「일본의 '문화입국론'과 쿨·재팬 전략」, 『일본연구』, 제34집.
- 백우열·함명식(2017), 「중국의 대한국 공공외교 성과와 한계 분석: 시진핑 집권 시기를 중심으로」, 『한국정치학회보』, 제51집(5).
- 백우열 외(2017), 「4차 산업혁명에 따른 문화외교 추진 전략」, 외교부 연구용역과제 보고서.
- 백우열(2017), 「한국 공공외교 전략 및 정책 연구: 기초적 유형의 개념화」, 『국가전략』, 23-3.
- 손상영(2008), 「플랫폼 경쟁이론의 정책적 시사점」, 『KISDI 이슈리포트』, 정보통신정책연구원.
- 송태은(2017), 「미국 공공외교의 변화와 국제평판: 미국의 세계적 어젠더와 세계여론에 대한 인식」, 『국제정치논총』, 57-4.
- 숙명여자대학교 다문화통합연구센터(2017), 「문화선진국 참여 국제포럼·세미나 및 문화홍보 사례를 활용한 문화외교 전략적 방향 연구」, 2017 외교부 연구용역 보고서.
- 신종호(2018), 『중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망』, KINU연구총서 18-25, 서울: 통일연구원.
- 양갑용(2011), 「중국 문화산업정책 지식생산 기제 연구: 드라마정책을 중심으로」, 『중국학 연구』, 제57집.
- 윤광일(2017), 『문화선진국 사례 활용 문화외교 전략적 방향 연구』, 2017 외교부 연구용역 보고서.
- 이보고(2014), 「중국 공공외교와 공자아카데미」, 『중국어문학논집』, 88.
- 이상열(2016), 『한국문화 세계화 전략 연구』, 한국문화관광연구원 기본연구 43.
- 이종철(2011), 「중국의 소프트파워 강화 전략에 대한 원조외교와 공자학원을 중심으로」, 『국제지역학논총』, 4(2).
- 이화여자대학교 산학협력단(2014), 「공공외교 효과성 평가에 관한 연구」, 외교통상부.
- 정보람(2016), 『문화분야 공적개발원조(ODA) 현황진단 및 추진체계 연구』, 서울: 한국

문화관광연구원.

조화순(2010), 『디지털 거버넌스 - 국가·시장·사회의 미래』, 서울: 책세상.

진행남·고정선·강지혜(2013), 「중견국의 소프트파워 증진 방안: 한국의 공공외교를 중심으로」, 『Jpi정책포럼』, 114.

최진우(2013), 「문화외교의 이론과 실천: 개념의 재구성과 목표의 재설정」, 『동서연구』, 제25집.

한국산업기술진흥원(2013), 「일본의 재부흥전략」, 『KIAT 산업기술정책 브리프』, 45.

허은(2017), 「냉전시대 동아시아 지역의 미국학 확산과 지적 네트워크 구축」, 『아세아 연구』, 제60권(1).

홍기원·이준형·양현미·정보원(2007), 「국제문화교류진흥을 위한 제도수립 방안 연구」, 서울: 문화관광부.

히라노 겐이치로, 『국제문화론』, 장인성·김동명 역(2004), 서울: 풀빛.

나. 참고문헌(영문)

2018 Comprehensive annual report on public diplomacy & international broadcasting: Focus on FY 2017 budget data.

Abraham, Itty(2006), "Ordering International Politics: Identity, Crisis, and Representational Force", *Perspectives on Politics*, 4(1), pp. 232-33. doi:10.1017/S1537592706860147.

Adorno, Theodor W. and Anson G. Rabinbach(1975), "Culture Industry Reconsidered", *New German Critique*, 6, pp. 12-19. doi:10.2307/487650.

Adorno, Theodor W.(1975), "Culture Industry Reconsidered", *New German Critique*, 6.

Benhabib, Seyla(2002), *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton; Oxford: Princeton University Press, www.jstor.org/stable/j.ctv346pnd.

Brawley, Mark(2008), *The Politics of Globalization: Gaining Perspectives, Ass*

- essing Consequences*, University of Toronto Press.
- Breidenbach, Joana and Ina Zukrigel, 인성기 역(2003), 『춤추는 문화: 세계화 시대의 문화적 다원화』, 서울: 영림카디널.
- Castells, Manuel(2007), "Communication, power and counter-power in the network society", *International journal of communication*, 1-1, pp. 238-266.
- Castells, Manuel The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume II, Oxford: Blackwell.
- Clarke, David(2016), "Theorising the role of cultural products in cultural diplomacy from a Cultural Studies perspective", *International Journal of Cultural Policy*, 22-2.
- Cowan, Geoffrey and Arsenault, Amelia(2008), "Moving from monologue to dialogue to collaboration: The three layers of public diplomacy", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616-1, pp. 10-30.
- Crothers, Lane(2014), "Cultural Imperialism", *In The SAGE Handbook of Globalization*, London: SAGE Publications Ltd, pp. 166-178, doi: 10.4135/9781473906020.n11.
- Cummings, Milton C.(2003), *Cultural diplomacy and the United States government: A survey. Center for arts and culture.*
- Darnton, Robert, 조한욱 역(1996), 『고양이 대학살: 프랑스 문화사 속의 다른 이야기들』, 서울: 문학과 지성사.
- Dutta-Bergman, Mohan J.(2006), "U.S. public diplomacy in the Middle East: A critical cultural approach." *Journal of Communication Inquiry*, 30-2, pp. 102-124.
- Eisenmann, Thomas, Parker, Geoffrey and van Alstyne, Marshall(2006), "Strategies for Two-Sided Markets", *Harvard Business Review*, pp. 2-11.
- Freeman, Chas W.(1997), *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

- Henrikson Alan(2005), “Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global ‘Corner’ of Canada and Norway”, in Jan Melissen ed, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, New York: Palgrave Macmillan.
- Holden, John and Tryhorn, Chris(2013), *Influence and attraction: Culture and the race for soft power in the 21st century*, British Council.
- Horkheimer, Max and Adorno, Theodor(1995), *Dialektik der Aufklärung: Philosophische Fragment*, 1995.
- Huntington, Samuel P.(1987), “Coping with the Lippmann Gap”, *Foreign Affairs*, 66(3), pp. 453-477.
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Touchstone, 1996.
- Iriye, Akira and Hampson, Fen O.(1997), “Cultural internationalism and world order”, *International Journal*, 52-4, p. 735.
- Jora, Lucian(2013), “New practices and trends in cultural diplomacy”, *Romanian review of political sciences and international relations*, 10-1.
- Kathy R. Fitzpatrick(2007), “Advancing the new public diplomacy: A public relations perspective”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2-3, pp. 187-211.
- Keohane, Robert and Nye, Joseph(1998), “Power and interdependence in the information age”, *Foreign Affairs*, 77.
- Art, Robert J. and Robet Jervis (2001) “Complex interdependence”, *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. (Art이므로 A열로 이동 바랍니다).
- Mattern, Janice B.(2004), *Ordering International Politics: Identity, Crisis, and Representational Force*, New York: Routledge.
- Nisbett, Melissa(2013), “New perspectives on instrumentalism: An empirical study of cultural diplomacy”, *International Journal of Cultural Policy*, 19-5, pp. 557-575.

- Nye, Joseph S.(2004), *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, Public Affairs.
- Ohnesorge, Hendrik W.(2019), *Soft Power: The forces of attraction in international relations*, Springer International Publishing.
- Pajtinka, Erik(2014), "Cultural Diplomacy in Theory and Practice of Contemporary International Relations", *Politické vedy*, 4.
- Potter, Evan. H.(2003), "Canada and the New Public Diplomacy", *International Journal*, 58(1).
- Reus-Smit, Christian, "International Relations Theory Doesn't Understand Culture", <https://foreignpolicy.com/2019/03/21/international-relations-theory-doesnt-understand-culture/> (검색일: 2019. 8. 27.).
- Schneider, Cynthia P.(2005), "Culture communicates: US diplomacy that works", *In: The New Public Diplomacy*, London: Palgrave Macmillan.
- Steger, Manfred B. et al.(2014), *The Sage handbook of Globalization*, Los Angeles: Sage.
- Stelowska, Diana(2015), "Culture in International Relations: Defining Cultural Diplomacy", *Polish Journal of Political Science*, 1-3.
- The Library of Congress (2010), "Hope for America: Performers, Politics, and Pop Culture- Cultural Diplomacy", The Library of Congress.
- Thompson, Norma(2001), *The Ship of State: Statecraft and Politics from Ancient Greece to Democratic America*, New haven: Yale University Press.
- Tomlinson, John, 『세계화와 문화』, 김승현 · 정영희 역(2004), 서울: 나남출판.
- UNESCO, "The Soft Power of Culture Q&A", http://www.unesco.org/culture/culture-sector-knowledge-management-tools/11_Info%20Sheet_Soft%20Power.pdf (검색일: 2019. 11. 30.).
- Van Dijck, Jose, Poell, Thomas and de Waal, Martijn(2018), *The Platform Society: Public Values in a Connective World*, Oxford: Oxford University Press.

- Vestheim, Geir(2007), "Theoretical reflections", *International journal of cultural policy*, 13-2, pp. 217-236.
- Wang, Yiwei(2008), "Public diplomacy and the rise of Chinese soft power", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), pp. 257-273.
- Wendt, Alexander(1995), "Constructing international politics", *International security*, 20-1, pp. 71-81.
- Wilson, Jeanne(2016), "Cultural Statecraft in the Russian and Chinese Contexts: Domestic and International Implications", *Problems of Post-Communism*, 63(3).
- Williams, Raymond(2016), *Resources of hope: Culture, democracy, socialism*, Verso Books, pp. 3-18.
- Zaharna, Rhonda S. and Uysal, Nur(2016), "Going for the jugular in public diplomacy: How adversarial publics using social media are challenging state legitimacy", *Public Relations Review* 42(1), pp. 109-119.
- Zaharna, Rhonda S.(2011), "The public diplomacy challenges of strategic stakeholder engagement", *Trials of Engagement*, pp. 201-229.
- Zaharna, Rhonda S.(2007) "The soft power differential: Network communication and mass communication in public diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, 2(3), pp. 213-228.

4 웹사이트

강국진, 「[이제는 공공외교다] 3국3색 문화외교」, 『서울신문』(2011. 8. 4.) <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110804017004#csidxcbb2444e89de46584ba60f8432d3e26> (검색일: 2019. 8. 27.).

강국진, 「[이제는 공공외교다] 노르웨이 ‘평화 메시지’ 집중... 테러에도 의연할 수 있었다」, 『서울신문』(2011. 8. 30.) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110831020007> (검색일: 2020. 1. 14.).

노석철, 「미국 대학들, 화웨이 및 공자학원 배제 확산... ‘스파이 활동’ 우려에 동조」, 『국민일보』(2019. 3. 19.) <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0013156879> (검색일: 2020. 1. 14.).

공자학원, <http://www.gongja.or.kr/intro.php> (검색일: 2019. 8. 27.).

문화체육관광부 한류발전전략, <https://www.mcst.go.kr/usr/kwave/plan/tradition/strategy03.jsp> (검색일: 2020. 1. 13.).

미국 국무부-국제개발처(USAID)의 합동전략목표, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Joint-Strategic-Plan-FY-2018-2022.pdf> (검색일: 2020. 1. 13.).

베이징 시립 위원회 공공부서, “중국몽 365 이야기”, <http://www.beijing.gov.cn/renwen/whrl/xw/t1460229.htm>, <https://baike.baidu.com/item/中国梦365个故事/14819735> (검색일: 2019. 8. 27.).

싱가포르 정부, “Cultural Diplomacy,” <https://www.mccy.gov.sg/sector/initiatives/cultural-diplomacy> (검색일: 2019. 8. 27.).

연합뉴스, 「국기원태권도시범단, 미국 CBS 경연프로그램서 준우승」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190318160400007> (검색일: 2020. 1. 13.).

영국 정부, “About us”, <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office/about> (검색일: 2019. 8. 27.).

영국문화원 웹사이트, <https://www.britishcouncil.org/about-us/how-we-work/finance> (검색일: 2020. 1. 14.).

- 영국문화원 웹사이트, <https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/british-council-organisation-structure-september-2019.pdf> (검색일: 2020. 1. 14.).
- 영국문화원 웹사이트, <https://www.britishcouncil.org/about-us/how-we-work> (검색일: 2020. 1. 14.).
- 오영환, 「아베의 지방창생 도전…관광 수입이 반도체 수출 넘었다」, 『중앙일보』(2019. 5. 21.) <https://news.joins.com/article/23473840> (검색일: 2020. 1. 14.).
- 외교부 공공외교포털, <http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp> (검색일: 2020. 1. 14.).
- 외무성, “광고홍보문화외교”, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/index.html> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 유지혜, 안효성, 「자전거 타고, 야구장 시구 … 미 대사들의 스킨십 외교」, 『중앙일보』(2015. 3. 9.) http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB10796148 (검색일: 2020. 1. 14.).
- 유튜브, “모모튜브”, <https://www.youtube.com/channel/UC83Hcn9IpAQaSMX9bWLxh6Q> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 위키피디아, European Union National Institutes for Culture, https://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_National_Institutes_for_Culture (검색일: 2020. 1. 14.).
- 이근하, 「한국어 떤창은 기본, 방탄소년단 따라 한국 사랑」, 『위클리 공감』 gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=01IF1PgMDGJMP000 (검색일: 2020. 1. 13.).
- 이동현, 「네티즌 눈길 잡은 부산경찰, 범인도 착착 잘 잡더라」, 『중앙일보』(2015. 3. 29.) <https://news.joins.com/article/17461517> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 「“일대일로” 문화발전계획 발표」, 『인민일보』 <http://korean.people.com.cn/84967/15641145.html> (검색일: 2020. 1. 14.).
- 일본 외교청서 2017, <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2017/html/chapter3/c030402.html> (검색일: 2020. 1. 14.).
- 주한미국대사관 공식 페이스북 계정, <https://web.facebook.com/usembassyseoul/?>

_rdc=1&_rdr (검색일: 2019. 8. 27.).

중국 교육부, http://www.moe.gov.cn/s78/A20/s3117/moe_854/tnull_48799.html
(검색일: 2020. 1. 14.).

중국국제방송국, “교육부, “2012년 이래 중국유학생 35만명 ‘일대일로’ 연선국에 가 유학””,
http://kr.xinhuanet.com/2017-05/12/c_136275935.htm (검색일: 2020. 1. 14.).

중국 문화부의 2015년 대외문화정책(2015), 『중국콘텐츠산업동향』, 4, pp. 11-12., http://www.kocca.kr/cop/bbs/view/B0158950/1824675.do?searchCnd=1&searchWrd=%EC%A4%91%EA%B5%AD&cateTp1=&cateTp2=&useAt=&menuNo=203781&categorys=0&subcate=0&cateCode=&type=&instNo=0&questionTp=&uf_Setting=&recovery=&option1=&option2=&year=&categoryCOM062=&categoryCOM063=&categoryCOM208=&categoryInst=&morePage=&delCode=0&qtp=&pageIndex=15 (검색일: 2020. 1. 14.).

중국 외교부 영문 웹사이트, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zyzz_663306/ (검색일: 2020. 1. 14.).

중국인민외교학회 공식 영문 웹사이트, <http://www.cpifa.org/en/class/view?id=7>
(검색일: 2020. 1. 14.).

중국 정부, “신시대의 중국과 세계 백서”, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/39911/Document/1665428/1665428.htm> (검색일: 2019. 8. 27.).

중국 정부, “일대일로 문화외교전략”, http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5216447.htm (검색일: 2019. 8. 27.).

중국 정부, “일대일로 문화정책”, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_170419/170419_sfcl/201704/t20170419_302850.html (검색일: 2019. 8. 27.).

최유식, 「스파이 의혹... 미국서 역풍 맞는 공자학원」, 『주간조선』(2018. 5. 21.). <http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C03&nNewsNumb=002508100012> (검색일: 2019. 8. 27.).

캐나다 예술협의회, “Cultural diplomacy: Canada and Germany”, <https://canadacouncil.ca/spotlight/2019/04/cultural-diplomacy-canada-and-germany-in>

- 2020 (검색일: 2019. 8. 27.).
- 캐나다 정부, “Funding - Culture, history and sport”, <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding.html> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 태국 정부, <https://thailand.prd.go.th/main.php?filename=index> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 프랑스 정부, “Cultural exchanges”, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/cultural-diplomacy/the-fields-of-action-for-cultural-diplomacy/article/cultural-exchanges> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 프랑스 정부, “France’s overseas cultural network”, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/cultural-diplomacy/france-s-overseas-cultural-network/> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 하성봉, 「세계 4대 성인 ‘공자’…중국, 세계 브랜드화 성공」, 『미디어오늘』(2012. 2. 3.). <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=100121> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 한덕동, 「‘B급 감성’ 시정 홍보에 충주시보다 유명해진 공무원」, 『한국일보』(2019. 7. 9.). <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=469&aid=0000403730> (검색일: 2019. 8. 27.).
- 한미교육위원단, <http://www.fulbright.or.kr/kaec> (검색일: 2020. 1. 14.).
- Academy for Women Entrepreneurs 웹사이트, <https://eca.state.gov/awe> (검색일: 2020. 1. 14.).
- Alliance Francaise 2018년 라틴 아메리카 데이터, https://www.fondation-alliancefr.org/wp-content/medias/LIVRETS_DATA_2018/Livret6_AMERIQUELATINE_2018.pdf (검색일: 2020. 1. 14.).
- Canada Book Fund, <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/book-fund.html> (검색일: 2020. 1. 14.).
- Canada Council for the Arts, Annual Report 2018-19, <https://canadacouncil.ca/-/media/Files/CCA/Corporate/Annual-Reports/en/2018-19-Annual-Report-new.pdf>

Canada in Germany, <https://canadacouncil.ca/initiatives/canadaingermany> (검색일: 2020. 1. 14.).

Canada Periodical Fund, <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/periodical-fund.html> (검색일: 2020. 1. 14.).

Canadian Heritage 'Creative Canada Policy Framework' 2017 Report, <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/creative-canada/framework.html> (검색일: 2020. 1. 14.).

Canadian Heritage, "Launch of Creative Canada - The Honourable Mélanie Joly, Minister of Canadian Heritage", https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2017/09/creative_canada_-_avisionforcanadascreativeindustries.html (검색일: 2020. 1. 14.).

Canadian Heritage, "Minister Joly Launches the new Creative Export Strategy for Creative Industries, Including a New Export Funding Program", (2018. 6. 26.) <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2018/06/minister-joly-launches-the-new-creative-export-strategy-for-creative-industries-including-a-new-export-funding-program.html> (검색일: 2020. 1. 14.).

China Radio International, "각국 문화사절들, 유라시아 신실크로드 여정 시작", <http://korean.cri.cn/20190522/2c50502f-2fc4-b1c8-5bf6-eae833d3c839.html> (검색일: 2020. 1. 14.).

China Radio International, "중국, '일대일로' 연선국과의 교육 협력에 박차", <http://korean.cri.cn/1820/2017/05/10/1s246845.htm> (검색일: 2020. 1. 14.).

Commission of the European Communities(2007), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European Agenda for Culture in a Globalizing World", <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0242:FIN:EN:PDF>

Commission of the European Communities(2007), "on a European agenda for culture in a globalizing world", <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex>

- UriServ.do?uri=COM:2007:0242:FIN:EN:PDF (검색일: 2020. 1. 14.).
- Conference “Culture and development: towards a more strategic approach to cultural policies in EU’s external relations”, <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/communiqués/2015/08/31-conf-culture-dev/index.html> (검색일: 2020. 1. 14.).
- Creative Canada Policy Framework, <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/creative-canada/framework.html> (검색일: 2020. 1. 14.).
- Creative Europe Culture programme(2007-2013), https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/previous-programme/culture_en (검색일: 2020. 1. 14.).
- Culinary Diplomacy, “The nexus between food, culture, and international relations”, <http://culinarydiplomacy.com/portfolio-type/resources/>
- Cultural Diplomacy: Canada and Germany in 2020(2019. 4. 5.), <https://canadacouncil.ca/spotlight/2019/04/cultural-diplomacy-canada-and-germany-in-2020> (검색일: 2020. 1. 14.). (검색일: 2019. 8. 27.).
- Details on transfer payment programs of \$5 million or more — Departmental Plan 2019-2020, <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/publications/plans-reports/departmental-plan-2019-2020/transfer-payment-over-5m.html> (검색일: 2020. 1. 14.).
- English in Action(EIA) 소개, <http://www.eiabd.com/about-eia/eia-introduction.html> (검색일: 2020. 1. 14.).
- EU EEAS, “Culture - Towards an EU strategy for international cultural relations”, https://eeas.europa.eu/topics/culture/18306/culture-towards-eu-strategy-international-cultural-relations_en (검색일: 2019. 8. 27.).
- EU, “JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Towards an EU strategy for international cultural relations”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1465397367485&uri=JOIN:2016:29:FIN> (검색일: 2019. 8. 27.).
- EUNIC about us, <https://www.eunicglobal.eu/contacts> (검색일: 2020. 1. 14.).

European Commission, “New European Cultural Diplomacy Platform Launched”, https://ec.europa.eu/fpi/news/new-european-cultural-diplomacy-platform-launched_en (검색일: 2019. 8. 27.).

European Commission, “Towards an EU strategy for international cultural relations”, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_communication_on_international_cultural_relations.pdf (검색일: 2020. 1. 14.).

European Commission — DG DEVCO – development and humanitarian assistance to Tunisia, <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/europeaid-iati-tunisia> (검색일: 2020. 1. 14.).

European External Action Service (EEAS), https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_en (검색일: 2020. 1. 14.).

European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations – Tunisia, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/tunisia_en (검색일: 2020. 1. 14.).

FutureBrand country index 2019, <https://www.futurebrand.com/uploads/FBI/FutureBrand-Country-Index-2019.pdf> (검색일: 2020. 1. 13.).

Good Country Index, <https://www.goodcountry.org/index/source-data/> (검색일: 2020. 1. 13.).

International Visitor Leadership Program, <https://eca.state.gov/ivlp> (검색일: 2020. 1. 14.).

Isabelle Niu, “From governments to refugees, food is now diplomacy”, Quartz (2018. 12. 28.), <https://qz.com/1496148/from-governments-to-refugees-food-is-now-diplomacy/>

James Bradshaw, “Federal budget pledges \$675-million in CBC funding”, The Globe and Mail(2016. 3. 22.), <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/liberals-pledge-675-million-in-cbc-funding/article29354285/> (검색일: 2020. 1. 14.).

Japonismes 2018, <https://japonismes.org/en/> (검색일: 2020. 1. 14.).

- Library and Archives Canada, https://en.wikipedia.org/wiki/Library_and_Archives_Canada (검색일: 2020. 1. 14.).
- McClory, Jonathan, “Singapore and the Soft Power 30”, *The Straitstimes*(2015. 7. 15.), <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-and-the-soft-power-30> (검색일: 2019. 8. 27.).
- MCCY, “Cultural Diplomacy”, <https://www.mccy.gov.sg/sector/initiatives/cultural-diplomacy> (검색일: 2020. 1. 14.).
- National Film Board of Canada, <https://help.nfb.ca/knowledge-base/what-is-the-national-film-board-of-canada-nfb/> (검색일: 2020. 1. 14.).
- Numata, Sadaaki, “Postwar reconciliation between Japan and Britain(1994-1998)”, http://www.aisf.or.jp/sgra/wp-content/themes/sgra_japanese/uploads/member/gcitizen/report/SGRAreport66e.pdf (검색일: 2020. 1. 14.).
- Rojas, Andres and Julia Symmes Cobb, “Women entrepreneurs play ‘critical role’ in Colombia’s economy, peace: Ivanka Trump”, *Reuters* <https://www.reuters.com/article/us-colombia-usa/women-entrepreneurs-play-critical-role-in-colombias-economy-peace-ivanka-trump-idUSKCN1VO26V> (검색일: 2020. 1. 14.).
- Singapore National Commission(SNC), <https://www.unesco.sg/> (검색일: 2020. 1. 14.).
- Soft Power 30: A global ranking of soft power 2018, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The-Soft-Power-30-Report-2018.pdf> (검색일: 2020. 1. 13.).
- Soft Power 30: A global ranking of soft power 2019, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf> (검색일: 2020. 1. 13.).
- Potter, Evan(2003), “Canada and the New Public Diplomacy”, *International Journal*, 58.1, pp 43-64.
- The Library of Congress, “Hope for America: Performers, Politics, and Pop

Culture- Cultrual Diplomacy”, The Library of Congress <https://www.loc.gov/exhibits/hope-for-america/cultural-diplomacy.html> (검색일: 2019. 8. 27.).

The Nation, “Thailand’s soft power rises, thanks to tourism and culture”, The Nation Thailand(2017. 7. 19.). <https://www.nationthailand.com/breakingnews/30321200> (검색일: 2019. 8. 27.).

The UNESCO Japanese Funds-in-Trust for the Capacity Building of Human Resources, <https://www.mofa.go.jp/policy/culture/coop/unesco/program/fund.html> (검색일: 2020. 1. 14.).

「明日の日本を支える観光ビジョン」・本文, <https://www.mlit.go.jp/common/001126598.pdf> (검색일: 2020. 1. 14.).

「明日の日本を支える観光ビジョン」・施策集, <https://www.mlit.go.jp/common/001126604.pdf> (검색일: 2020. 1. 14.)

국제전략 연구

- 안보·경제·문화전략을 중심으로 -

인 쇄	2019년 12월 27일
발 행	2019년 12월 31일
발 행 인	박 진 (朴 進)
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	(주)명문기획 02)2079-9200

©2019 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-02-1 93300

국제전략 연구

안보·경제·문화전략을 중심으로

유재광 편



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호

Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 www.nafi.re.kr



9 791190 858021

ISBN 979-11-90858-02-1 93300

비매품