

작성: 이인배 통일외교안보실장 (lee.in.bae@ydi.or.kr)

1. 문재인 정부, 전략부재 이념외교 5년

- 문재인 정부의 외교정책은 사실상 남북관계의 종속변수가 되어 주권수호와 국익추구라는 외교 본연의 목표와 방향성을 상실, 정상적인 외교정책이 실종된 것으로 평가
 - 남북관계 진전이 최우선 과제로 설정되어 이에 상충되는 외교정책은 사실상 존립이 불가하였고, 대북 편향정책에 의한 가치관 혼돈이 외교의 정상궤도 이탈로 직결
 - 동시에 △중국에 대한 굴종적 처신 △전략부재의 ‘죽창가’식 반일주의 등으로 ‘한 번도 경험하지 못한 외교’, ‘아무나 흔들 수 있는 나라’로 전략
 - △방중 시 문 대통령 혼밥, 중국 외교부장이 대통령 팔을 치는 결례, 문 대통령의 “한국은 작은 나라, 중국은 대국” 방중 연설 △위안부 합의 파기, 무역분쟁, 강제징용 판결 등 사례

○ 문재인 정부가 출범 시 설정한 외교분야 국정과제에도 실질적 성과가 별무

* 외교분야 국정과제: △북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축, △주변 4국과의 당당한 외교 협력 추진, △동북아 플러스 책임공동체 형성(동북아 평화협력 플랫폼+신남방정책+신북방정책) △국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화, △국민외교·공공외교를 통한 국익증진

- 북한편향의 실효성 없는 외교정책으로 일관함으로써 국정과제로 제시한 북핵문제 해결은 커녕, 오히려 북한의 핵 역량을 증대시키는 결과를 초래
 - 김정은은 2021.1월 당대회에서 △핵 잠수함 설계연구 종료, △극초음속 신형 탄도로켓 등 각종 탄두 시험제작 준비, △1.5만km 내 전략목표 명중률 제고 등으로 핵선제·보복 타격 능력 고도화를 천명
- 이에 따라 △대중관계 강화 치중, △북한 편향정책, △반일 캠페인, △대미관계 이완 등으로 당당한 외교가 실종됨으로써 文정부의 외교는 자유민주주의 진영에서 외톨이로 인식되는 상황 직면
- 특히 미중 패권다툼이 전방위로 심화되는 국면에서 중국에 대한 저자세 외교는 한미 동맹의 약화로 귀결
 - 한국의 친중·반일 행보는 미국과 그 동맹국들로 구성된 자유민주주의 및 선진문명국 진영에서 이탈하여 중국 중심의 공산주의 진영에 합류하려는 것으로 인식될 소지 다분

- '동북아 플러스 책임공동체'의 3대 과제인 '동북아 평화협력 플랫폼'도 북핵해결·남북 관계 개선·한반도 신경제지도 구상 등에 성과가 없어 착수조차 못한 상황
 - 신남방정책이나 신북방정책도 전시성 이벤트 수준으로 진행, 지속가능한 발전은 역부족
- 공공외교, 경제외교, 개발협력도 이전 정부와 큰 차별성이 없는데다가 코로나 상황으로 실질적 진전은 답보 상황

2. 정책 대안

① 국익에 기초한 성숙한 외교정책 추구

- 문재인 정부의 비정상적 외교안보 정책의 토대가 되는 이념·가치관을 국제 문명 사회에 맞게 정상화
 - 세계 자유민주주의 세계와 서구 선진국가가 공감하고 공유하는 이념과 가치관을 토대로 하는 보편적 외교정책 추구
 - 이를 통해 문재인 정부 기간 동안 소원해졌던 자유민주주의 국가들과의 유대를 복원하고 이들의 국제적 공동행동에도 적극 동참
- 외교·국방 등 모든 외교안보정책을 남북관계와 한중관계의 족쇄에서 분리
 - 외교안보 정책과 남북·한중관계가 충돌될 경우에는 국익에 기초한 실리 확보라는 원칙 하에 정책 결정
- 이념화 경향을 보이고 있는 외교·국방 정책을 정상화하고 외교, 국방, 통일 등 3개 분야 정부기능이 상호견제와 균형을 이루어 시너지 효과가 극대화되는 정책결정 시스템을 확립
 - 3개 분야가 자신의 원칙·논리에 따라 다원성·투명성을 유지하는 가운데 정책을 수행하면서 합리성과 국익을 토대로 정책이 조정되는 선진국형 체제를 지향
- 대중·대북관계는 굴종·저자세 정책을 배제하고 상호주의 원칙에 기초한 당당한 정책으로 전환
 - 남북관계 발전이 북핵·적화통일 포기로 이어질 가능성은 희박하고, 대중 저자세로 중국이 북한보다 한국의 손을 들어줄 가능성은 없다는 냉철한 현실을 직시할 필요

② 비정상적 외교정책의 정상화

- 한미동맹·자유민주주의 진영으로부터 벗어나 중국·북한 진영으로 과도하게 경사된 정책들은 정상적인 정책 기조에 부합하게 수정
 - △대중 3不약속, △대미 지소미아 폐지 통보, △반일 캠페인, △9.19 남북군사합의 및 ‘김여정 하명법’인 대북전단 금지법 등을 폐기
 - △한미동맹 복원, △한미 연합훈련 재개, △사드 정상작동, △한미일 3각협력 재개, △미국 주도의 합동해상훈련 참여, △쿼드 플러스 참여 등 추진
 - 일본과의 역사·영토문제 등 갈등은 외교안보 협력과 분리하여 국익 차원에서 접근
- 한중관계는 한미동맹에 기반을 두고 ‘전략적 협력동반자관계’ 내실화 추진
 - 평화공존과 공영의 원칙에 기반 하면서 국제법·해양법 등 국제규범을 존중하는 의연한 외교정책 전개
 - 무역 다변화를 통해 대중 경제의존도를 점차 줄여나가면서 감염병·미세먼지 등 역내 보건·환경 관련 협력을 확대

③ 북핵문제의 근원적 해결을 위한 외교적 노력 강화

- 북핵의 ‘게임 체인저’ 성격, 역대 정부의 북핵 정책 평가 등을 통해 북핵의 지위 및 파급 영향을 명확히 규정
 - 김정은의 핵포기 의지가 없어 향후 30년 이상 ‘북핵을 머리에 이고 살아가야 하는’ 현실이 우려되는 상황(북한은 핵무기 보유와 정권유지 간 양자택일 상황이 되어야 핵포기 예상)
 - 북한 비핵화는 ‘대화를 통한 평화적 해결’이 현실적으로 유일하고 대북압박만으로 북한 비핵화를 달성하는 것도 동북아 역학구도상 난망
 - 1990년 이후 30여년 간 진보·보수 정부 공히 대화압박 위주의 북한 비핵화 정책을 펼쳤으나 모두 실패 → 오히려 북한은 ‘사실상 핵보유국’ 지위를 획득
 - 북한의 ‘핵무력 완성’ 공표(2017.11) 이전인 지난 대선(2017.5)과 내년 대선(2021.3) 간에는 북핵 관련 인식·대응 측면에서 명백히 다른 차원의 접근이 필요
 - 특히 향후 보수정권이 출범할 경우, 북한은 제2의 천안함·연평도 도발식 위기조장과 함께 대남 핵위협을 수시로 감행할 가능성 농후
- 북핵 관련 북한·국내·국제적 여건으로 볼 때 북핵폐기 유도는 매우 난망

- 국제협력을 통해 북핵위협을 해소하면서 비핵화를 위한 협상도 병행하는 현실적 접근을 추구 → 남북관계는 대북제재 범위 내에서 정상적 관계로 재정립
- 북핵정책 대안 : ① 현 ‘비핵화 협상·대북압박 병행’ 정책 유지(→ 현 문제점 지속) ② 국제 공조로 강력한 대북압박(핵시설 타격 포함)으로 조기 비핵화(→ 현실화 곤란) ③ ‘조건부 무장평화’로 북핵위협을 해소하면서 협상·대북제재 병행(현실적 접근)

○ 북핵위협 상쇄정책과 비핵화 협상 정책을 동시에 추진

- NATO의 ‘이중결의’(1979.12)를 벤치마킹, 북한 비핵화 협상과 美 전술핵 한반도 재배치 (미국의 확장억제정책의 실효성 확보 포함) 협상을 병행
- ※ 이중결의: △나토가 유럽 내 소련 핵미사일 철수협상을 요구(결의1)하면서 △同 협상 실패 시 서유럽에 美 중거리 핵미사일(퍼싱III, 토마호크)을 배치하겠다는 결의(결의2)

▶ 비핵화 협상 측면

○ 국제적 공조를 통한 북한 비핵화 협상의 본궤도 진입을 추진

- 한반도 안정유지·북핵의 평화적 해결을 고려, 다자간 북핵회담·양자회담 등 북한 비핵화 협상을 조기에 재개
- 한미의 북핵 협상창구는 상황에 무관하게 항상 열어놓고 북핵폐기 호응을 유도(결렬 시에는 압박 명분 축적용으로 활용)
- 북한의 비핵화 진전 조치에는 협력을 강화하고 역행조치에는 제재를 확행하는 정상적 비핵화 정책을 추진

▶ 북핵위협 상쇄 측면

○ “북한 핵도발시 북한도 동일한 피해를 입는다”는 상호확증파괴(MAD) 전략을 일정 조건하에 병행하여 북한 핵위협을 해소

- 북한의 핵보유로 무실화된 「한반도 비핵화공동선언」에 대해 ‘적용 유보 및 조건부 준수 (북한 비핵화시 재이행)’ 입장을 선언
- ‘북한의 실질적 비핵화 진입 시 철회’ 조건하에 美 전술핵 배치 협상을 착수
- △NATO식 전술핵 공유(가칭 ‘한미 핵기획그룹’ 창설 포함), △美 핵잠수함 한반도 상시배치 등 다양한 방안을 검토

- 북한의 △미사일 발사 등 공격조짐 포착 시 선제 원점타격 불사 △대남 핵공격시 1시간 내 자동 상응대응 등이 포함된 핵무기 운용교리를 한미 간 확립
 - ‘북한의 핵도발 → 김정은 정권소멸 및 민족공멸 원흉’이라는 메시지를 지속 전달
- 남북관계 상황과 무관하게 북한의 핵 관련 물질·기술·장비·원료 등 도입이나 WMD 확산행위에 대한 차단 활동을 지속 강화(국제사회와 실시간 공조)

4 주요 국제현안에 대한 관여와 기여 확대

- 세계 10위권 경제·군사력 보유 국가로서 편협한 외교에서 탈피하여 국력과 국제적 위상에 걸맞는 국제적 역할 수행 지향
- 선진국에 진입하려면 국력 외에 상당 수준의 국제적 역할 및 공헌이 필수적이므로 국제현안에 대한 관여와 기여를 확대하는 미래지향적 확장외교를 지향
- 한미동맹을 자유민주주의와 규범을 기반으로 하는 미래 지향의 포괄적 전략동맹으로 발전
 - 국제질서의 동반자로서 동북아 지역 및 국제평화에 기여하는 안보·경제·통상·산업·문화·과학기술 등 분야에 전방위 전략동맹으로 진화
 - 이를 토대로 한미일 3자 간 협력 파트너십을 강화
- 나아가 한미동맹의 외연을 한반도 너머로 확장하고, 세계 자유민주주의 진영 및 문명세계 국가들과의 외교적·군사적 공동보조 확대를 추진
 - EU·영국·캐나다·호주 등 서방국들과의 글로벌 거버넌스 협력강화로 우리의 국제적 역할을 제고
 - 동아시아 역내 국가들과 다자·소다자 협력을 통해 보편적 가치와 국제규범에 기반을 둔 국제질서를 창출
 - △동아시아 현안에 우리의 목소리를 내고 △선진 아시아 국가의 일원으로서 주요 현안해결을 위한 외교적 노력에 적극 동참
 - 인도·중앙아시아·중동지역 국가들과 내실있는 협력을 통해 외교지평을 넓히는 동시에 신성장 동력도 발굴

○ 글로벌 리더십 구축과 국제질서 형성에 구심적 역할 수행

- 기후변화 대응, 녹색성장, 미세먼지 대처, 감염병 퇴치 등에 리더십을 발휘
- G20, APEC, ASEAN+3, EAS 등에서 주도적 역할을 수행, 우리의 위상을 제고

○ CPTPP(포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정) 가입을 추진하고, CPTPP와 RCEP(역내포괄적경제동반자협정)에서 국제 다자자유무역체제의 기능을 강화

○ 대외원조(ODA) 규모와 관련 국민총소득(GNI)대비 ODA 비율을 0.2% 수준으로 확대하는 한편 한류 확산을 위한 공공외교를 강화

※ 2019년 현재 우리의 ODA/GNI비율은 0.15% (영국0.7%, 독일 0.61%, 일본 0.29%, 호주 0.21% 미국 0.15% 수준)