

No. 56

# IIRI Online Series

## 한국외교안보정책: 회고와 전망

현인택

고려대 정치외교학과 교수

2019. 12. 31



## 한국외교안보정책: 회고와 전망<sup>1)</sup>



현 인택 | 고려대 정치외교학과 교수

지금 우리는 지난 70여 년의 한국외교안보정책을 결정했던 요인이 근본적으로 바뀌는 세계사의 변곡점에 와 있다. 미·중 헤게모니 경쟁으로 말미암아 현 국제체제는 향후 불가피하게 구조적으로 변화해 갈 것이다. 이러한 상황은 한국의 미래에도 불확실성의 요소를 배가할 것이다. 한국은 이러한 도전에 직면하여 기로에 서 있다. 이것은 물론 한국에게 더 큰 위험 요소인 것이 분명하나 한편으로는 기회 요인이기도 하다. 과연 한국의 미래는 역사에서 불행했던 한국의 과거가 될 것인가? 아니면 한국은 새로운 미래를 만들 수 있는가?

한국외교안보정책의 결정 요인을 이론적으로 보면 가장 상위의 국제체제 성격과 그의 하위 수준에서 국제체제의 영향을 받는 주요 두 변수인 미국과 북한이라는 대외변수가 어우러져 한 축으로 대외적 요인을 형성한다. 또한, 다른 한 축은 국내체제의 성격, 체제 능력, 리더십의 유형 및 정치문화로 특정 지워지는 대내적 요인이 있다. 이러한 요인들의 영향 하에서 국가(state)가 전략적 선택을 하는 것이다. 여기서 국가는 국가 지도자인 대통령과 그의 고위 정책결정인사들을 총칭하는 ‘포괄적 리더십’을 말한다. 이러한 구조 하에서 초대 이승만 정부 이래 현재의 문재인 정부에 이르기까지 역대 정부에서 주요한 외교안보정책들이 결정되

1) 본 글은 저자의 고려대 정치외교학과 교수 정년퇴임 강연 요지를 정리한 것입니다.

어왔다고 할 수 있다.

각 정부의 외교안보정책이 상당한 변화를 보여 왔다고 할 수 있지만, 이 변화에 영향을 끼치는 대외변수에 있어서는 커다란 변화가 없었다. 미국과 북한이라는 대외변수가 지난 70년 동안 일관되게 한국외교안보정책에 영향을 끼쳤기 때문이다. 물론 국제체제가 냉전에서 탈냉전으로의 구조적 변화를 했으나 한국은 냉전에서나 탈냉전에서나 미국 주도의 국제체제에 속해 있었기 때문에, 그 변화의 영향을 크게 느끼지 못하였다. 특히 미국 주도의 국제체제는 미국과의 동맹관계인 한국에게는 매우 호혜적인 헤게모니 체제였기 때문에 북한의 위협을 억제하고 성장, 발전해 올 수 있었다.

이러한 국제체제가 향후 급격히 변화해갈 가능성이 매우 커졌다. 미·중 헤게모니 경쟁이 격화하고 있기 때문이다. 그래엄 앨리슨(Graham Allison)이 유행시킨 “투키디데스의 함정”으로 표현되는 헤게모니 전쟁이 미·중 간에 현실화하지는 않더라도 그 함의만으로도 향후 국제질서는 격동 속에서 변화를 거듭해나갈 것이다. 이 미·중 헤게모니 경쟁은 단기간에 끝나기는 어렵다. 적어도 30년은 지속될 경쟁이다. 헤게모니 경쟁이 지속되는 한 국제질서는 요동칠 것이다. 그 와중에 가장 악영향을 받을 국가는 바로 그 경쟁 사이에 끼어있는 국가들이다. 한국이 대표적인 국가 중의 하나이다. 즉, ‘헤게모니 변방국’이 그들이다. 헤게모니 경쟁은 그 당사자인 미국과 중국의 미래도 결정하지만, 헤게모니 변방국들의 운명도 같이 결정한다.

미·중 헤게모니 경쟁의 미래는 어떻게 될 것인가? 대체로 5~6가지의 시나리오를 상정할 수 있다. 다만 그 중에서 가장 현실성 있는 시나리오는 두 가지이다. 하나는 미국의 유사헤게모니체제(Near Hegemony)가 당분간 지속되는 것이다. 다른 하나는 미·중 양극체제의 도래이다. 미국이 중국에 대해 헤게모니 경쟁을 선포한 순간 이미 심리적으로 미·중 간에 양극적(bipolar) 경쟁 현상이 시작되었다 해도 무방할 것이다. 그리고 여러 가지 변화 요소는 있으나 이러한 경쟁이 향후 30여 년을 지속해가

는 동안 미·중 간의 격차는 점차로 줄어들 가능성이 더욱 크다. 격차가 일정 정도 줄어들면 결국 양극체제가 도래한다.

이것이 한국외교안보정책에 주는 함의는 무엇인가? 그것은 지금까지 한국외교안보정책 결정의 외피, 즉 대외적 변수의 구성 요소가 기본적으로 변화함을 의미한다. 지금까지는 국제체제의 성격과 국가 수준에서 미국이란 동맹요인 및 북한이란 위협요인이 한국외교안보정책 결정에 기본적인 영향을 미치는 요인이었다. 미·중 헤게모니 경쟁의 현실화로 국제체제의 성격이 바뀐다면 결과적으로 그것은 한국외교안보정책의 외부적 요인이 기본적으로 바뀔 것을 말한다. 간단히 얘기해서 기존의 미국, 북한 요소에 더해서 중국 요인이 '상수'로 들어온다는 것이다. 예를 들어, 한국의 사드(THAAD) 배치에 대한 중국의 태도는 이미 중국이 헤게모니로서의 영향력을 행사하려는 시도로 해석해야 할 것이다. 미래의 일이 아니라 현재 진행형이라는 말이다. 따라서 향후 한·중 간에는 제2의 사드, 제3의 사드 사태가 계속해서 나타날 개연성이 매우 커졌다. 사드 문제 하나 해결했다고 없어지는 현상이 아니다. 그것은 국제체제의 구조적 변화에서 오는 필연적 현상이기 때문이다.

이것이 헤게모니 변방국이 겪어야 할 시련이다. 앨버트 헐쉬만(Albert Hirschman)의 1970년에 쓴 고전 「나가든, 싸우든, 충성하든(Exit, Voice, and Loyalty)」에서 개인이나 기업이나 국가는 행동할 때 이 세 가지의 옵션을 가지고 있다고 설명한다. 기업에서 개인은 싫으면 나가든지, 상사와 싸우든지, 아니면 충성함으로써 생존할 수 있다. 이러한 생각을 좀 더 발전시켜보면 국가도 마찬가지이다. 국제체제의 세력균형 싸움에서 나가든, 균형을 깨려는 세력에 대항하든, 아니면 순응할 수 있다. 그러나 나가는 행위, 엑시트(exit) 옵션은 고립주의로의 전환인데 아무나 할 수 있는 것은 아니다. 제1차 세계대전에서 러시아는 국내 정치 변화, 즉 볼셰비키 혁명의 발발로 전쟁에서 빠져버렸다. 강대국인 러시아이기 때문에 할 수 있었던 정책이다. 폴란드라면 어땠을까? 제2차 세계대전에서 독일의 침공에 비켜설 수 있었을까? 약소국, 더욱이 헤게모니 전쟁의 와중에 끼어있는 약소국에게는 엑시트 옵션이 없다. 싫다고 그 국면에서

나갈 수 없다. 그것이 헤게모니 변방국의 숙명이다.

한국도 마찬가지이다. 엑시트 옵션이 없다. 이것이 향후 한국에게 닥쳐 올 미·중 헤게모니 경쟁 속의 딜레마이다. 두 가지 포인트가 중요한데, 하나는 다가올 국제체제는 미국의 헤게모니가 퇴조는 하지만 상당히 완만하게 연착륙할 것이라는 점이다. 미·중이 양극적으로 경쟁하는 체제가 도래하더라도 미국 우위의 체제가 될 가능성이 크다. 다른 하나는 한국의 국력 여하에 따라서 나머지 두 가지 옵션 사이에도 움직일 수 있는 공간이 크다는 점이다. 마냥 수동적으로 하느냐, 아니면 자기 이익을 어느 정도 지키면서 하느냐는 커다란 차이가 있다. 결과적으로 한국의 국력이 커지면 커질수록 같은 옵션이라도 그 결과는 상당히 다를 수 있다.

따라서 한국이 해야 할 것은 무엇인가? 첫째는 헤게모니 변방국으로서 향후 강대국의 헤게모니 경쟁에서 살아남기 위해서는 헤게모니 경쟁국들의 눈높이에서 국제정치를 보아야 한다. 그래야 선제적 움직임이 가능하고, 국가이익을 극대화하면서 피해도 최소화할 수 있다. 둘째, 그들과 같은 정도의 국력은 가질 수 없다 하더라도 독자 생존을 위해서 가능한 충분한 국력을 가져야 한다. ‘국력의 충분성’이다. 얼마를 가져야 충분할까? 그 기준은 없지만, 최소한 상대가 ‘전략적 고려’를 할 정도의 국력이라야 한다. 그래서 셋째, ‘안보탄력성’의 개념이 필요하다. 즉, 상대가 타격했을 때 반드시 비례적으로 타격할 수준은 아니라 하더라도 그들의 ‘핵심이익’의 일부라도 되받아쳐 타격할 수 있는 정도의 수준이어야 한다. 이것은 안보적으로도 그렇고 경제적으로도 그렇다.

구체적으로 무엇을 해야 할 것인가? 이것은 헤게모니로서의 성공 조건과 거의 동일하다. 사실상 헤게모니를 추구하지 않는 국가도 강대국의 길은 똑같다. 첫째, 4차 산업혁명에서 성공해야 한다. 적어도 몇 개의 미래 산업에서 한국이 세계적인 기술적 초격차를 가진 국가가 되어야 한다. 둘째, 글로벌 자본주의에서 자유무역주의 제도가 고도로 정착되는 것이 중요하다. 셋째, 가능한 한 동맹을 유지하고 안정화시켜야 한다. 넷째, 군사혁신에 성공해야 한다. 다섯째, 자유민주주의 정체를 발전시키고

고도화시켜야 한다. 이를 통해 한국이 미래에 지금보다 훨씬 군사적으로 경제적으로 정치적으로 고도화된 강한 국가가 된다면 헤게모니 변방국으로서의 숙명에서 좀 더 자유로워질 수 있다.

이러한 전략적 선택을 누가 할 것인가? 포괄적 리더십으로 대별되는 국가가 해야 한다. 즉, 포괄적 리더십이 어떠한 전략적 선택을 하느냐에 따라 한국의 미래가 달려있다. 구체적으로 포괄적 리더십이 첫째, 얼마나 미래를 내다보느냐, 둘째, 얼마나 준비하느냐, 그리고 마지막으로 이를 바탕으로 얼마나 국제적, 국내적 조건들을 미래를 위해서 좋게 만들어 가느냐에 달려있다고 할 수 있다. 그런데 그 포괄적 리더십을 누가 선택하느냐? 그것은 오롯이 국민들의 몫이다. 성숙한 국민이 성숙한 정부를 만들고 성숙한 정부가 현명한 전략을 선택한다. 우리는 그 성숙한 국민을 가졌는가? /끝/

### 저자 소개

현인택 교수는 현재 고려대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 국회 공직자윤리위원, 고려대 기획예산처장 및 일민국제관계연구원장, 한국정치학회 부회장, 통일부·국방부·국가안전보장회의를 비롯하여 합참 및 공군의 정책자문위원으로 활동하였으며, 제35대 통일부 장관을 역임하였다. 미국 UCLA 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 주요 저서로는 *헤게모니의 미래* (2020), *South Korea Strategic Thinking Toward Asia* (공편, 2008), *The Environmental Dimension of Asian Security* (공편저, 2007) 등이 있으며, 이 외에 “An Enduring Dilemma on the Korean Peninsula: The North Korean Nuclear Conundrum and South Korea's Strategic Choices” (2016), “동북아 국제질서의 불완전한 변환: 이론적 사고와 전략적 함의” (2013) 등 다수의 논문을 집필했다.(Email: [ithyun@korea.ac.kr](mailto:ithyun@korea.ac.kr))