

[차 례]

머리말

1부. [대한민국의 세계전략]

1장 : 세계전략이란 무엇인가?

국가전략과 세계전략 | 세계전략의 구성 | 올바른 세계전략을 위한 조건

2장 : 대한민국은 왜 세계전략을 가져야 하는가?

1. 냉전의 종식
2. 세계화의 시대
3. 선진화 목표

3장 : 세계는 어떻게 변화하고 있는가?

1. 세계의 변화-세 가지 가능성
 - (1) 비관론(Realistic pessimism)
 - (2) 낙관론(Idealistic optimism)
 - (3) 표류론(Muddling through)

2. 북한의 변화

북한 변화, 소프트 랜딩이냐? 하드 랜딩이냐? | 친중적(親中的) 방향이냐? 친한적(親韓的) 방향이냐
북의 변화가 대한민국 세계전략에 주는 의미와 과제 | 확실한 방향과 원칙 가진 개입정책

4장 : 대한민국의 국가이익은 무엇인가?

국가이익의 구성 요소 | 국가안보 국민번영에 북한 문제 밀접 | 국가이익에 관한 사활적 도전들

5장 : 대한민국은 어떠한 세계전략을 가져야 하는가?

1. 국가안보를 위한 전략

(1) 대(對)동아시아 구상: 역사(歷史)인가 시장(市場)인가?

중화질서로 복귀인가? 자유질서로 진일보인가? | 20세기적 전략과 21세기적 전략의 차이
자강(自強), 동맹(同盟), 균세(均勢), 그리고 상호통합의 네트워크전략

(2) 대북(對北) 구상

국론의 통일 | 원칙 있는 관여정책, 효과적 관여정책 | 대북정책, 우리 입장의 확실한 전달에서 출발
흡수통일 대비해 4강과 적극적 제휴

2. 국민번영을 위한 세계전략

(1) 시장의 확대

(2) 과학기술력의 제고

21세기 지식정보화시대의 특징 | 세계 최고 인재들이 몰려드는 대한민국

(3) 투자극대화 전략

세계화시대의 투자를 결정하는 요인들 | 발전균형 통해 소수의 경제적 강소국 만드는 전략
비교우위 창출전략 | 선택과 집중으로 선진국형 비교우위 창출

3. 세계공헌(영향)을 위한 전략

(1) 다문화, 다인종, 다종교 공생의 시대의식

(2) 국가정체성의 재창조

(3) 세계통치구조의 재구축

6장 : 누가 어떻게 추진할 것인가?

1. 세계전략의 추진체계

2. 대북전략의 추진체계

정책정상화, 국론통일이 우선 필요 | 안보·통일·외교정책을 차별화

3. 종합국력의 중요성

강력한 종합국력과 올바른 세계전략의 결합

2부. [한반도 선진화혁명 : 철학과 전략]

1장 : 지난 60년의 회고 : 건국-산업화-민주화

2장 : 21세기 국가목표 : 선진화 혁명

제1단계 : 남한의 선진국 진입과 북한의 근대화 혁명

제2단계 : 남한의 선진화 완성과 북한의 근대화 성공 후 선진국 진입

3장 : 선진화란 무엇인가? : 선진국의 5대 조건

경제적 선진화 : 일인당 소득 3만 불의 ‘항아리형’ 경제

정치적 선진화 : 포퓰리즘(populism)을 넘어 ‘자유민주주의’로

사회적 선진화 : 군자와 교양인의 사회

문화적 선진화 : 다문화 공생사회

국제적 선진화 : 세계 공헌국가

4장 : 선진화의 목표 : ‘국가이상(國家理想)’으로의 선진국

5장 : 동양적·한국적 선진국 : 5대 조화사회

물질과 정신의 조화 : 선진국병이 없는 선진화 | 개인과 공동체의 조화 | 과거, 현재, 미래의 조화

민족과 세계의 조화 : 다문화, 다민족, 다종교의 공생 사회 | 지도자와 국민의 조화

6장 : 선진화의 철학 : 공동체자유주의

공동체자유주의란? | 왜 공동체자유주의여야 하는가?

7장 : 21세기 세계화시대의 특징

과부유(over-affluence) | 메가 경쟁(mega-competition)의 시대 | 위험사회(risk society)

생태위기(ecological crisis) | 새로운 통치구조(new governance)

8장 : 세계화시대의 정책적 함의

구조조정 상시화 | 열린 사고와 유연조직 | 관계성과 공조 강화

신(新) 정체성(new identity)의 창조

9장 : 우리 민족의 3대 특장

회통(會通)의 사상 | 정명(正名)의 철학 | 역동의 문화

10장 : 선진화 5대 전략

- (1) 세계화전략-발신형(發信型) 세계화
- (2) 자유화전략
- (3) 분권화·다주체화(多主體化)전략
- (4) 자존(自尊) 정신과 공동체 강화
- (5) 국가 및 사회리더십 개혁

11장 : 선진화 주체세력 : 국민통합과 3대 주체

- (1) 국민통합: 개혁적 보수와 합리적 진보
- (2) 선진화 정치세력
- (3) 선진화 정책세력
- (4) 선진화 국민운동

12장 : 위대한 도약

3부. [선진화를 위한 10대 국가과제]

1장 : 문제의 제기 : 대한민국이 선진국 되려면?

역사관·헌법위상·국가리더십 바로 세우기 | 동북아구상·세계전략 바로 세우기
구(舊)발전모델을 넘어 신(新)발전체제를 수립해야 | 신(新)사회통합정책으로 국민통합

2장 : 선진화를 위한 10대 국가과제

- (1) 바른 역사관의 정립 : 발전적 계승의 균형적 역사관
- (2) 헌법존중과 법치주의 : 애국심은 국가발전의 원동력 | 헌법 바르게 지키고 바르게 사랑하기
- (3) 역사 전환적 국가리더십 : 포퓰리즘 극복이 선진화의 출발 | 포퓰리즘 어떻게 극복할 것인가?
- (4) 동북아구상과 세계전략 : 동북아에서 단일패권대국의 등장을 막으려면?
- (5) 대북정책의 정상화 : 북의 변화 위한 원칙 있는 개입정책
- (6) 세계일류의 창조교육 : 교육경쟁력 높이려면 | 자율과 개방의 민간주도 교육
- (7) 세계최고의 과학기술혁신체제 : 모방에서 창조기술로의 전환 | R&D투자 증대시키려면
투자결정 핵심은 교육경쟁력과 도시경쟁력
- (8) 강소(強小)정부와 민관(民官)협치 : 잘할 수 있는 분야에 정부역할 집중
강소(強小)정부가 되려면?
- (9) 광역분권형 국가경영 : 균형발전 아니라 발전균형이 필요 | 일본에서는 도주(道州)제 도입 진행
수도와 도시가 발전해야 지방이 발전
- (10) 평생복지-평생고용-평생교육의 3각안전망

3장 : 누가 선진화를 이룰 것인가?

3대 세력이 함께 선진화과제 수행

4부. [공동체자유주의 : 이념과 정책]

1장 : 통합과 발전을 위한 신(新)이념의 필요

1. 구(舊)우파와 구(舊)좌파의 대립을 넘어

공동체자유주의로 국민통합과 국가발전

2. 자유주의와 공동체주의 결합

서양 자유주의와 서양 공동체주의 결합 | 정치적 자유주의와 공동체주의의 결합
서양 자유주의와 동양 공동체주의 결합

2장 : 왜 공동체자유주의인가?

1. 두 가지 자유주의

선호적(選好的) 자유주의 對 이성적(理性的) 자유주의

2. 이론적 이유-실재론과 당위론

3. 실재론(존재론)적 이유

4. 당위론적 이유

선(善)한 공동체(a good society) | 선한 공동체-예의염치(禮義廉恥)의 정신
공사(公私)조화 공동체 - 자유와 질서가 조화된 사회 | 역사존중 공동체

3장 : 어떻게 공동체자유주의를 실천할 것인가?

1. 국가정책의 내용과 방향

(1) 자유 확대와 투명성 제고

3권분립의 정착, 탈규제의 경제정책 | 학생만 아니라 학교, 교사, 교육부도 경쟁
국제관계 - 자강, 동맹, 균세정책 강화

(2) 공동체 연대

민주정치 교육, 정치지도자 교육 필요 | 경제정책과 공동체자유주의
교육정책과 공동체자유주의 | 국제정책과 공동체자유주의

2. 국가정책의 입안과 집행

- (1) 현장(現場)주의와 당사자주의
- (2) 역사존중과 협치(協治)의 원리

4장 : 인류 보편의 가치규범

대한민국 국가전략

[서문]

개인에게도 인생의 목표와 꿈이 있다. 그리고 그를 이루어낼 일생의 계획이 있다. 기업도 마찬가지다. 기업도 장단기 사업계획이 있고 그를 성공시킬 전략을 가지고 있다. 꿈과 목표가 없는 인생, 목표와 계획이 없는 기업은 생각할 수 없다. 실패한 인생, 실패한 기업이 될 것이다. 마찬가지로 국가목표와 국가전략을 가지지 않은 국가는 생각할 수 없다.

그러면 우리 대한민국은 과연 어떠한 목표와 꿈, 그리고 이를 이루어낼 어떠한 계획과 전략을 가지고 있는가? 이 문제는 대단히 중요하다. 왜냐하면 대한민국이라는 국가공동체가 올바른 국가목표와 국가전략을 세워 이를 효과적으로 실천해야 국가의 발전과 국민의 행복이 보장될 수 있기 때문이다.

그런데 건국 60년을 돌이켜보면 지난날에는 나름의 국가목표와 국가전략을 가지고 국가발전과 국민행복을 추구해왔다. 그래서 해방 후의 건국과 1960년 이후의 산업화, 그리고 1980년 이후의 민주화에 우리는 성공할 수 있었다. 덕분에 우리나라는 산업화와 민주화라는 근대화혁명에 성공한 중진국의 선두주자가 되어 21세기를 맞이하게 되었다. 자랑스러운 대한민국을 건설한 우리는 이제 새로운 국가목표를 설정하고 새로운 국가전략을 세워야 하는 역사적 전환점에 도달해 있다.

그러면 21세기 대한민국의 새로운 국가목표, 그리고 새로운 국가전략을 세우기 위해 우리가 고려해야 할 사항들은 무엇인가?

첫째, 우선 시급한 것은 뚜렷한 세계전략을 가져야 한다는 것이다.

그동안 우리는 독자적 세계전략 없이 살아왔다. 아니 독자적 세계전략이 필요하지 않았다고도 할 수 있다. 즉 냉전구조 하에서 미국의 세계전략에 편승해 지내면서 독자적 세계전략이 없어도 별 문제가 되지 않았다. 오히려 세계전략은 미국에게 맡기고 우리는 모든 역량을 국내개혁, 즉 산업화와 민주화에 집중할 수 있었던 이점도 있었다.

그러나 그런 시대는 이제 끝났다. 냉전이 끝난 후 일시적으로 미국 중심의 단극화單極化uni-polar 시대를 경험했으나, 지금 세계는 빠른 속도로 다극화多極化multi-polar 시대로 접어들고 있다. 따라서 이제 우리는 나름의 세계전략을 갖지 않으면 안 되게 되었다. 중장기적으로 이 다극화의 세계구조 속에서 한반도의 자존과 독립과 번영을 어떻게 지켜나갈 것인가? 그리고 심화되고 확산되는 세계화의 물결 속에서 우리는 이 지구촌에 어떠한 공헌을 하고 어떠한 의미와 가치를 갖는 나라로 발전해나갈 것인가 등등을 깊이 생각해야 하는 시기가 되었다. 한마디로 이제는 독자적이고 자기주도적인 대한민국의 세계전략이 필요한 시기가 되었다. 21세기 우리가 추구해야 할, 우리가 반드시 지켜야 할 국가이익이 무엇이고, 이를 세계 속에서 실천하기 위해 우리는 어떠한 능력, 수단, 자원을 가지고 있는지 철저히 점검해야 할 때이다. 그러한 의미에서 대한민국의 국가전략을 논하는 이 책에서 1부를 대한민국의 세계전략으로 정하였다.

둘째, 이제 새로운 국가목표를 찾아야 한다.

지난 20세기 건국 후 근대화혁명에 성공한 대한민국이 앞으로 21세기에 나갈 새로운 국가목표를 찾아야 한다. 우리는 그것을 대한민국의 선진화혁명이라고 생각한다. 근대화혁명을 통해 우리는 아시아 최빈국의 하나에서 이제 중진국의 선두주자로 우뚝 섰다. 앞으로 우리는 명실공히 세계일류국가의 하나인 선진국이 되는 것을 목표로 해야 한다. 그리고 대한민국이 선진국이 되려면 국가운영시스템 전반의 철저한 제도개혁과 더불어 공직자와 국민 모두의 의식개혁이 필요하다. 환언하면 혁명 수준의 대대적 국가대개조(國家大改造)가 필요하다. 그래서 우리는 선진화혁명이 필요하다고 생각한다.

이 선진화혁명이 목표로 하는 선진국은 대한민국식 선진국(大韓民國式 先進國)이다. 동양과 한국의 역사·문화 의식에 걸맞는 선진국이다. 물론 서구의 선진국, 소위 서구적 글로벌스탠다드에서 우리는 많은 것을 배워야 한다. 그러나 우리는 결국 우리의 역사·문화·풍토·감성·의식·전통에 맞는 선진국을 만들어내야 할 것이다. 그런데 우리에게 맞는 선진국이란, 사실은 우리에게 맞는 이상국가(理想國家)를 의미한다. 그러한 의미에서 우리에게 맞는 대한민국의 국가이상, 대한민국의 꿈을 찾아가는 노력이 바로 선진화다. 따라서 선진화는 불가피하게 ‘창조적 선진화’가 되어야 한다. 과거의 근대화가 불가피하게 ‘모방적 근대화’였다면 앞으로의 선진화는 반드시 창조적 선진화가 되어야 한다. 그래서 이 책의 2부는 대한민국의 선진화혁명에 대한 논의로 정하였다. 그리고 3부에서는 대한민국의 선진화혁명을 구체화할 10대 국내개혁과제를 다루기로 하였다.

셋째, 독자적·자주적 세계전략을 세우고 선진화혁명을 위한 효과적인 국내개혁전략을 세울 때 반드시 필요한 것이 올바른 사상과 철학과 이념의 정립이다.

자주적 세계전략도 선진화혁명도 반드시 올바른 사상과 철학, 그리고 이념에 의하여 뒷받침되어야 한다. 올바른 사상과 철학, 그리고 이념이 없으면 올바른 국가목표도 올바른 세계전략도 나올 수 없다. 그리고 그 사상과 철학과 이념은 반드시 국가발전을 가능하게 하는 사상이고 이념이어야 하며, 동시에 국민을 통합시키는 사상이고 철학이어야 한다. 21세기 세계전략과 선진화혁명을 올바로 세우기 위해서는 반드시 올바른 ‘국가발전사상’과 ‘국민통합철학’이 있어야 한다는 것이다.

생각건대, 지난 60년간 우리는 서구적 사상과 제도를 일방적으로 수입해왔다. 민주주의도 서구적 민주주의를 모델로 하였고, 시장경제도 서구적 시장경제를 모델로 하였다. 그래서 산업화와 민주화에 성공했고, 성장국가를 만드는 데도 성공하였다. 그러나 앞으로 성장의 단계를 넘어 성숙의 단계로, 환언하면 중진국의 단계를 넘어 명실공히 선진국의 단계로 들어가려면 지금까지의 일방적 서구 모방단계를 뛰어넘어야 한다. 사실 그동안 근대화혁명에 성공하기 위해 우리는 열심히 서구의 사상과 제도를 배우고 모방해왔다. 그런데 그 과정에서 우리는 우리 속에 있는 장점을 발굴하고 유지하는 데 인색하였다. 우리의 것을 모두 전근대적인 것으로 스스로 폄하하고 외면한 면이 적지 않았다.

이제는 더 이상 이래서는 안 된다. 이제부터는 자신의 역사, 자신의 문화와 전통 속에 있는 훌륭한 사상과 제도와 문화를 다시 찾아내 이것을 살려서 서구의 제도와 사상의 장점과 결합하여야 한다. 우리 것과 서구의 것을 통합하고 융합해 ‘내 것’으로 만들어야 한다. 그래야 진정으로 성숙한 선진국이 될 수 있다. 그래야 성숙한 한국적 선진국의 모습도 나오고, 동시에 그것을 이루어낼 국민적 열정과 역사적 동력이 나온다고 생각한다.

우리는 앞으로 대한민국의 선진화를 위한 철학으로서, 환언하면 21세기 국가발전의 사상으로서, 21세기 국민통합의 철학으로서, 그리고 한국의 역사와 사상과 문화에 뿌리를 둔 이념으로서 공동체자유주의(共同體自由主義)를 주장한다. 공동체자유주의란 무엇인가? 공동체자유주의란 국민 개개인의 존엄과 가치, 그리고 자유와 창의를 국가발전과 국민행복의 기본으로 보는 사상이다. 따라서 모든 국가의 제도와 정책은 국민 개개인의 자유와 창의를 극대화하는 방향으로 개혁하고 운영해나가야 한다는 주장이다. 그러나 극대화된 자유와 창의를 향유하는 개개인은 스스로 공동체에 대한 배려, 존중, 연대, 책임, 공헌의 수준을 자발적으로 적극 높여나가야 한다는 주장이다. 그래야 개인과 공동체가 함께 발전하는 국가이상을, 즉 국가발전과 국민행복을 동시에 이루어나가는 선진화를 이룰 수 있다고 본다.

그래서 우리는 이 책의 4부에서 공동체자유주의에 대한 논의를 싣고 있다. 대한민국의 세계전략을 세울 때의 기본철학으로, 그리고 대한민국의 선진화혁명을 위한 기본사상으로 우리는 공동체자유주의를 주장하고 그 내용을 4부에서 밝히려 한다.

한 나라의 국가전략을 어찌 일개 백면서생(白面書生)이 논할 수 있겠는가? 그러나 우리 사회가 근대화에 성공한 후 다음으로 나아가기 위해 반드시 논의되어야 할 새로운 국가목표, 새로운 국가전략에 대한 토론이 우리 사회에서 별로 보이지 않고 있다. 참 안타까운 일이다. 그래서 저자의 학문과 수양이 크게 부족함을 알지만, 감히 저자의 생각의 일단을 정리하여 이를 밝히기로 하였다. 역사는 본래 생각이 만드는 것이다. 그런데 우리가 과거의 논의에 너무 많이 빠져서 미래를 구상하고 대비하는데 소홀히 한다면 우리와 우리 자손들을 위해 바람직한 미래를 만들 수 없다.

특히 21세기 초 우리는 세계화의 격랑을 맞고 있고, 동시에 동북아 국제질서의 대대적 개편의 시대를 맞고 있다. 이때 우리가 어떠한 생각으로 어떠한 결단을 하는가가 앞으로 우리 국가와 후손의 명운을 결정할 것이다. 비록 학문과 덕이 부족하여도 모두가 나름의 지혜(智慧)를 내고 나름의 단심丹心을 내어 이 나라의 나아갈 길을 함께 밝혀나가야 할 것이다. 이 작은 책이 하나의 계기가 되어 우리 사회에서 국가의 미래에 대한 담론, 국가목표와 국가전략에 대한 토론이 크게 활성화되어 국민의 생각과 열정을 하나로 모아갈 수 있기를 간절히 기원한다.

이 글은 이미 1년 전부터 구상하였으나, 지금 서문을 쓰는 이 시점에 우리나라는 미국발 금융위기로 인하여 경제적으로 대단히 어려운 시기로 들어가고 있다. 그러나 우리는 어떠한 어려움을 맞더라도 위기감이나 절망감에 사로잡혀 자포자기(自暴自棄)해서는 안 된다. 어려울수록 현실을 좀 더 긴 역사적 안목에서 보도록 노력해야 한다. 사실 지난 200년의 자본주의 역사, 시장경제 역사를 보면 정도의 차이는 있으나 현재와 유사한 금융위기, 경제침체가 수차례 있었다. 심지어는 세계공황도 있었다. 현재 우리가 겪고 있는 고통은 한마디로 세상의 변화, 즉 시장변화의 속도에 우리의 의식과 제도가 뒤따라가지 못해 발생한 문제이다.

그러나 이 고통을 겪고 나아가면서 재발을 막기 위한 제도적·정책적·의식적 대응을 철저히 한다면 우리 지구촌은 또 상당한 기간 번영과 도약의 역사를 만들 수 있을 것이다. 결국 우리의 의지와 노력에 의해 우리의 미래가 결정될 것이다. 지금 전 세계가 나서서 현재의 금융위기 경제침체를 해결하기 위하여 최선을 다하고 있다. 우리나라도 국민이 하나가 되어 최선을 다하며 노력해나간다면 이 난국을 극복할 수 있을 것이고, 반드시 대한민국의 선진화를 위해 크게 도약할 수 있는 시기를 맞이할 것이다.

모두가 함께 노력하면 짧게는 1년, 길게는 2년 안에 우리는 이 난국을 헤치고 다시 성장 기조를 회복할 수 있다고 본다. 그때가 되었을 때 우리는 과연 무엇을 가지고 선진화를 위한 제2도약을 계획할 수 있을까? 이를 준비하는 것이 지금 이 어려움 속에서 우리가 해야 할 일의 하나이다. 이 사회의 지도자가 앞장서고 국민이 하나가 되어 이 난국을 헤쳐 나가기 위하여 최선을 다하면서, 이렇게 어려울수록 제2도약을 위한 우리의 준비를 가다듬을 때라고 생각한다. 사실 역사를 돌이켜보면 우리는 엄청난 국난(國難)을 여러 번 만났으나 훌륭히 극복하고 오늘의 대한민국을 이루어온 자랑스러운 민족이다. 이 민족의 지혜와 저력이 다시 한 번 불붙는다면 우리는 지금의 어려움도 능히 넘고 결국은 세계를 향한 큰 도약을 반드시 이루어낼 것이다.

한 가지 명심할 것은 우리가 잘하는 것은 우리만을 위한 것이 아니라는 사실이다. 우리가 이 세계적 어려움을 극복하고 올바른 세계전략과 올바른 국가전략을 세워 대한민국의 선진화혁명에 성공하는 것이 바로 지구촌의 발전과 인류의 평화에 큰 기여가 된다는 사실을 잊어서는 안 된다. 이제 우리가 사는 세계는 우리나라의 발전이 다른 나라의 발전으로 연결되고 우리나라의 잘못이 이웃나라의 고통으로 연결되는 세계이다. 따라서 우리는 더욱더 분발하여야 한다.

전 세계와 우리 민족이 모두 하나가 되어 인류의 미래를 위하여 함께 기도하고 함께 기원하는 마음으로 이 서문을 쓴다.

2008년 12월 5일

박 세 일

1부. [대한민국의 세계전략]

1장 : 세계전략이란 무엇인가?

▶ 국가전략과 세계전략

세계전략이란 한 나라가 세계의 변화를 분석, 관찰하면서 자신의 국가이익을 지키고 신장시키기 위하여 구상하고 선택하는 대외전략을 의미한다. 국가전략을 대내(對內)전략과 대외(對外)전략으로 나눈다면 세계전략은 대외전략에 속한다고 볼 수 있다. 물론 대내전략과 대외전략이 서로 중첩되는 부분도 많고, 사실은 서로 깊이 연관되어 있는 부분도 많다. 더 나아가 세계화가 진행되면서 대외와 대내의 경계가 사실 모호해지고 있다. 그러나 전략의 방향이 기본적으로 국내정책에 중점을 둔 것인가, 세계를 향한 것인가는 분명 다를 수 있다고 본다. 세계전략은 원칙적으로 후자를 의미한다.

그런데 중요한 것은 대내전략과 세계전략 사이에는 하나의 질적 차이가 있다는 사실이다. 대내전략은 잘못되면 이를 견제해줄 세력이 국내에 존재한다. 예를 들면 야당의 견제, 언론의 비판, 그리고 그 정책에 영향을 받는 이해당사자들의 불만이 있을 수 있다. 그러나 세계전략은 잘못될 때, 즉 세계전략이 자국의 국가이익을 제대로 지키지 못할 때 이를 비판하고 정정해줄 어느 세력도 어느 국가도 이 세계에는 존재하지 않는다.

우리의 세계전략이 잘못되면, 다른 나라들은 그것을 주어진 조건으로 활용하여 자국의 이익을 극대화하려 들 뿐이다. 따라서 세계전략을 구상할 때는 보다 깊이 계산하고 멀리 생각하는 심계원려(深計遠慮)를 해야 한다. 또한 대단히 신중하게 접근하여야 한다. 세계전략을 주관적으로, 혹은 이념적으로 접근해서는 국가이익을 해치는 큰 잘못을 저지를 수 있다. 그리고 잘못되었을 때 그 비용과 손실이 너무 크고 오래 갈 수 있다. 또한 치유 불가능한 경우가 많다.

▶ 세계전략의 구성

세계전략은 크게 봐서 네 가지 부문으로 구성된다. 첫째는 세계를 어떻게 보아야 하는가, 세계의 변화를 어떻게 이해할 것인가에 대한 문제이다. 둘째는 과연 무엇을 우리가 추구해야 할 국가이익으로 볼 것인가에 관한 문제이다. 다시 말해 국가이익을 어떻게 정의할 것인가라는 문제이다. 셋째, 국가이익의 극대화를 위하여 어떠한 세계전략을 가져야 하는가, 즉 세계전략의 내용을 확정하는 문제이다. 넷째, 그 세계전략을 누가 어떻게 추진할 것인가, 세계전략의 추진주체와 절차에 대한 문제이다. 이상의 네 가지 문제에 대한 답을 종합해보면 그것이 바로 우리의 세계전략이 된다.

▶ 올바른 세계전략을 위한 조건

따라서 올바른 세계전략을 위해서는 우선 세계의 변화나 상황을 올바르게 정확하게 판단해야 한다. 잘못된 세계관단 내지 세계관은 잘못된 세계전략을 결과할 수 있다. 또한 자국의 국가이익을 바르고 정확하게 정의해야 한다. 이를 위해 국가이익을 종합적이고 과학적으로 파악하여야 한다. 국가이익을 잘못 정의하면 큰 손실을 가져올 수 있다. 다음으로 국익의 신장을 위한 올바른 세계전략 구상과 선택이 있어야 한다. 상황판단(세계관)과 목표설정(국가이익)을 바르게 해도, 전략선택(세계전략의 내용)을 잘못해 시대의 흐름에 맞지 않거나 자기능력에 맞지 않으면 그 세계전략은 실패하게 된다. 끝으로 중요한 것은, 그 전략을 누가 어떠한 절차와 과정을 통하여 실천할 것인가이다. 세계전략의 추진주체와 추진절차, 그리고 추진능력의 문제이다. 올바른 추진주체와 절차를 설정해야 함과 동시에 추진능력을 점검하고 그 능력을 높이는 대책을 함께 구상하고 실천하여야 한다.

2장 : 대한민국은 왜 세계전략을 가져야 하는가?

건국 60년을 돌이켜보면 그 동안 대한민국의 세계전략은 대단히 취약했었다. 국가발전을 위한 자기의 나름의 국내전략(산업화, 그리고 민주화 등)은 있었으나 세계를 향한 세계전략은 별로 뚜렷하지 못했다. 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 그 동안, 특히 냉전기간 중 우리는 미국의 세계전략 속에 편승해 미국과의 긴밀한 동맹관계를 중심으로 세계에 대처하여 왔기 때문이다. 그 대신 산업화, 민주화 등의 국내전략에 치중할 수 있었다. 물론 국내전략과 직접 관련되는 부분만큼의 세계전략은 있었다.

그 동안 수출주도의 대외(對外)지향적 산업화를 추진하여 왔기 때문에 국제경제 및 통상 분야에서는 나름의 대외정책이 없었던 것은 아니다. 그러나 크게 보아 미국의 세계구상을 떠난 독자의 세계구상 내지 세계전략은 없었다고 보는 것이 옳다. 하지만 이제는 더 이상 그러할 수 없다. 왜 그러한가? 우리가 앞으로 독자의 세계전략, 즉 자주적이고 창조적인 세계전략을 가져야 하는 세 가지 이유를 생각해볼 수 있다.

1. 냉전의 종식

우리가 세계전략을 가져야 하는 첫 번째 이유는 이제 대미(對美) 의존만으로 국가이익을 지키고 신장시킬 수 없는 시대로 들어가기 때문이다. 독자의 자기구상과 전략이 요구되는 시대이기 때문이다.

▶ 21세기적 다극체제의 도래

냉전이 끝난 지금 세계는 20세기적 양극(兩極)체제bi-polar에서 21세기적 다극(多極)체제multi-polar로 들어가고 있다. 물론 정확히 이야기하면 ‘일극(一極) 초강대국+소수(少數) 강대국 중심 체제’라고 정의할 수도 있다. 미국이라는 초강대국과 영국, 독일, 프랑스, 중국, 일본, 러시아 등의 소수의 강대국들이 함께 존재하는 것이 현실이다. 그러나 분명한 것은 일극이나 양극체제로의 움직임은 당분간 불가능하다고 봐야 한다는 것이다. 그런 의미에서 일단 다극체제로 보아야 할 것이다.

▶ 시대변화에 따른 새로운 한미관계의 비전

이러한 변화를 배경으로 앞으로의 한미(韓美)관계는 지난 60년과는 다른 내용의 한미관계로 발전할 수밖에 없다. 변화의 필요성은 한미 양국에서 온다. 미국도 냉전 이후, 그리고 9·11사태 이후 세계안보전략을 근본적으로 재구상하고 실천하는 단계로 들어갔다. 소위 군사전환이 그것이다. 냉전시대와 같은 일방적인 대(對) 한국지원은 어려울 것이다. 한국의 경우도 마찬가지이다. 지난 60년간 세계에서 한국의 정치적·경제적 위상과 능력이 크게 달라졌다. 따라서 거기에 걸맞은 내용의 새로운 한미관계의 비전이 요구되고 있다.

▶ 포괄적 안보의 시대

나아가 이제 안보도 21세기 세계화시대에는 전통적 안보에서 포괄적 안보의 시대로 들어간다. 더 나아가 인간안보의 시대라고도 표현한다. 포괄적 안보란, 전통적 안보인 군사 중심의 안보만으로는 국민의 생명과 재산은 물론이고 국가자체의 안전보장도 지킬 수 없게 됨을 의미한다.

몇 가지 예를 들어보자. 핵문제에도 국가만이 핵을 소유하고 사용할 수 있는 20세기에는 전통적 핵 상호억지이론(상호자살이 되므로 핵 사용 불능)이 작동하여 사실상 국가 간 핵사용이 불가능했다. 그러나 이제는 이러한 전통적 핵 억지이론이 성립하기 어렵게 되었다. 핵을 소수의 테러 집단이 사용할 가능성이 커지기 때문이다. 파괴력에서 핵에 못지않은 생화학무기와 같은 대량살상무기의 경우도 그 제조가 용이하고 국제적 확산을 막기 어렵다.

SARS(중증 급성 호흡기 증후군)나 조류독감 등 새로운 세계적 전염병이 국경을 쉽게 넘나드는 상황이다. 지구온난화나 산성비 등의 환경문제가 새로운 안보위협이 될 수 있다. 마약과 같은 국제조직범죄도 국가 간 이동과 확산이 더 쉬워진다. 또한 한 나라의 극단적 빈부격차가 국내갈등을 결과하고, 나아가 국가 간 분쟁으로 발전하기도 한다.

한마디로 국경을 넘나드는 다양한 형태의 새로운 안보위협이 등장하고 있다. 이러한 포괄적 안보의 시대에는 한 나라가 다른 나라를 도와줄 수 있는 데는 큰 한계가 생긴다. 미국이 우리의 전통적 안보를 지켜주는 데는 아직도 크게 유효하나 우리의 포괄적 안보까지, 더 나아가 우리의 인간안보 문제까지 지켜줄 수는 없는 시대가 되고 있다. 결국 이제는 각국이 자기의 국가이익을 지켜야 한다.

2. 세계화의 시대

우리가 세계전략을 가져야 하는 두 번째 이유는, 21세기는 곧 세계화시대이기 때문이다. 따라서 올바른 세계화 전략(世界化 戰略) 없이는 자국의 국가이익을 지키고 신장시킬 수 없다. 올바른 세계화전략은 국가성공의 필수 요소이고, 이러한 세계화전략은 한 나라의 세계전략의 핵심부분이다.

세계화시대의 변화가 종전의 산업화시대와는 질적으로 다른 국가발전의 환경과 여건을 가져오고 있다. 1986년 우루과이라운드의 시작과 1989년 11월 베를린 장벽이 무너지면서 시작된 세계화시대가 본격적으로 진행되고 있다. 여기에 인터넷 등 정보통신혁명이 부가되면서 세계가 빠르게 ‘하나의 세계’로, 나아가 ‘작아지는 세계’로 변화하고 있다.

이러한 세계화시대를 맞아 국가이익을 지키고 신장시키기 위해선 보다 포괄적이고 복잡적이며 체계적인 정책대응이 필요하다. 특히 해외부문(외교, 통상, 교육, 문화 등)에 대하여 보다 체계적 대응 내지 전략이 필요하게 된다. 한마디로 국가발전과 국가이익의 신장을 위한 ‘세계화전략’이 필요하다는 이야기이다. 세계화시대 올바른 세계화전략이 없으면 성공국가를 만들 수 없다. 그런데 한 나라의 세계화전략은 다른 나라가 대신하여 만들어줄 수 없다. 자국의 문화와 전통, 장점과 비교우위 등을 감안하여 스스로 창조적으로 만들어야 한다.

▶ 도약과 발전의 극대화, 위기와 위협의 최소화

21세기 세계화시대는 분명 무한한 도약과 발전의 기회이면서도 동시에 위험과 위기의 요소가 대단히 많은 시대이다. 어떻게 하면 도약과 발전의 기회를 극대화할 것인가? 그러면서도 위기와 위협을 최소화할 것인가? 이것이 세계화전략의 핵심적 정책과제가 된다. 몇 가지 예를 들어보자. 대한민국을 세계적 경제활동이 가장 활발하게 일어나는 고성장지역으로 만들기 위하여 어떻게 대내외 개방을 추진하고 국내산업의 원활한 구조조정을 촉진하며 동시에 어떻게 대외 통상외교, 투자외교, 자원외교를 강화하여 나갈 것인가? 또한 대한민국의 과학기술과 교육경쟁력을 선진국 수준으로 끌어올리는 진정한 세계화를 위해 어떠한 대내외 교육 및 유학정책, 대내외 이민정책, 외국인정책, 과학기술정책, 지적소유권정책, 학술 및 문화 교류정책 등을 추진할 것인가 등등이 중요한 정책과제가 될 것이다.

뿐만 아니라 세계화의 위험과 위기를 최소화하기 위한 세계화전략도 필요하다. 주기적으로 등장할 것이 예상되는 세계 금융위기의 문제, 그리고 점증되고 있는 지구온난화 등의 환경문제, 중국·인도 등 신흥 산업화국가의 등장과 더불어 일어나는 에너지 등 자원부족의 문제들은 이제 더 이상 일국주의(一國主義)로 풀 수 없는 난제들이다. 다른 나라와의 국제적 협력과 공조 없이는 효과적 대응이 안 되는 문제들이다. 따라서 지구적 과제를 풀기 위한 다른 나라들과의 협력과 공조능력을 높이는 문제가 또한 중요한 세계화전략이 된다.

이러한 대한민국의 세계화전략은 다른 나라가 도와줄 수 있는 문제가 아니다. 우리 스스로 세계의 변화를 보고 분석하고 판단하고 대처하여 나갈 문제이다. 최선을 다하여 올바르게 대처해야 우리는 대한민국을 21세기 성공국가(成功國家)로 만들 수 있다. 따라서 세계화전략은 21세기 국가이익을 지키고 신장시켜 나가기 위한 우리의 세계전략의 핵심부분이 되지 않을 수 없다.

3. 선진화 목표

우리가 세계전략을 가져야 하는 세 번째 이유는 이제 대한민국은 중진국을 지나 선진국으로 들어가기 때문이다. 선진국으로 진입하려면 질적(質的) 도약을 하여야 한다. 세상을 보는 눈도, 대응의 자세도, 전략도 크게 달라져야 한다. 그렇지 못하면 선진국 진입은 안 된다.

선진국이 된다는 것은 경제적으로 적어도 일인당 국민소득이 3만 불 수준(2005년 기준)을 넘어서는 것을 의미하고, 정치적으로는 포퓰리즘의 유혹을 넘어서 법과 원칙을 세우고 명실공히 자유민주주의가 정착됨을 의미한다. 그리고 사회적으로는 사익(私益)과 공익(公益)이 잘 조화되고 공동체적 연대감이 살아 숨 쉬는 따뜻한 신뢰사회가 됨을 의미한다. 그러나 선진화가 되기 위해 중요한 것은 위와 같은 노력과 더불어 국제적으로도 반드시 선진국이 되어야 한다는 것이다.

▶ 국제적 선진국은 세계발전에 공헌하는 국가

국제적으로 선진국이 되려면 세계발전에 공헌하는 국가가 되어야 한다. 우선 두 가지를 생각해볼 수 있다. 하나는 세계적 문제, 지구촌의 각종 난제(핵 인권 빈곤 환경 등)를 해결하는 데 적극 앞장서고 크게 기여하여야 한다. 기여의 의지와 능력과 전략이 있어야 한다. 다음은 인류의 보편적 발전(예컨대 인간성의 발전), 특히 사상과 도덕과 문화의 발전에 기여할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 우리의 전통사상과 도덕과 문화를 이웃나라의 사상과 도덕과 문화와 융합하여 새로운 세계사상, 세계도덕, 세계문화의 글로벌표준(global standards)을 만들 수 있어야 한다. 이러한 의지와 능력과 전략이 필요하다.

우리 대한민국은 앞으로 이러한 역할을 하는 선진국이 되어야 한다. 그러려면 우리의 세상을 보는 눈과 생각을 바꾸고 우리 자신에 대한 자세를 바꾸어야 한다. 즉, 우리 자신의 새로운 정체성을 세워야 한다. 산업화시대의 국가정체성 내지 국민정체성을 가지고는 더 이상 21세기 세계화시대의 선진국이 될 수 없다. 우리가 선진국이 되려면, 세계에 공헌하는 국가가 되어야 한다. 세계사상, 세계도덕, 세계문화표준을 만드는 나라가 되려면 반드시 새로운 자기의 세계정체성new global identity을 세워야 하고, 새로운 세계구상과 세계전략을 가져야 한다. 새로운 세계정체성, 그리고 그에 기초한 새로운 세계구상과 세계전략 없이 선진국 진입은 불가능하다.

이상의 세 가지 이유로 우리는 세계전략을 가져야 한다. 그러면 다음은 우리가 올바른 세계전략을 세우기 위하여 세계는 어떻게 변화하고 있는가, 우리가 지켜야 할 국가이익은 무엇인가, 이를 위하여 어떠한 내용의 세계전략이 필요한가, 그리고 그 세계전략을 누가 어떻게 추진할 것인가 하는 문제를 순차적으로 살펴보도록 한다.

3장 : 세계는 어떻게 변화하고 있는가?

우선 중요한 것이 세계와 북한의 변화 방향과 그 가능성을 사실에 근거하여 객관적이고 과학적으로 정확히 읽는 것이다.

1. 세계의 변화 : 세 가지 가능성

세계의 변화를 어떻게 읽어야 하는가? 도대체 세계는 어디로 가고 있는가? 특히 국제관계에 초점을 맞추어 21세기 세계의 변화를 볼 때 이론적으로 세 가지 가능성을 생각해볼 수 있다.

(1) 비관론 (realistic pessimism)

한마디로 인류의 미래를 중세적(中世的) 암흑기로의 회귀로 보는 견해이다. 즉, 신중세(新中世)의 탄생으로 보는 견해이다. 냉전의 종식과 세계화가 제기하는 지구적 과제들(핵과 대량살상무기, 국제 테러, 빈곤문제, 실패국가 문제, 환경 및 자원문제, 세계자본시장 불안정의 문제 등)을 제대로 풀지 못하여 세계가 점차 통치 내지 관리 불가능out of control의 상황으로 진전되는 것을 의미한다. 이러한 방향으로 사태가 진전되면 ‘세계화 진행의 부분 중단’, ‘세계안보의 부분 파괴’까지 가는 상황을 예상해볼 수 있다. 세계화가 제기하는 각종의 난제들을 인류가 제대로 풀지 못할 것이라는 비관적 전망의 경우이다.

비관론에 대한 근거 : 이러한 비관적 전망은 다음의 세 가지 계기에서 온다.

첫째, 미국의 일방(一方)주의 강화와 중국의 패권(霸權)주의 추구이다.

미국이 초강대국이라는 자신의 입장을 이용하여 자국의 ‘좁은 의미의 국가이익narrowly defined national interest’만을 추구하고, 이를 다른 나라에 일방적으로 강요할 때 비관적 전망이 높아진다. 이와 함께 중국이 과거 역사 속에 있던 중화中華주의를 21세기적 현실 속에서 복원하려고 지역패권, 나아가 세계패권을 추구하면 이 또한 비관적 전망을 높인다. 이 두 가지가 함께 일어나면 상황은 더 더욱 어려워진다.

둘째, 세계가 소위 새로운 세계통치구조의 구축에 실패하는 경우이다.

세계화가 제기하는 지구적 차원의 난제들을 풀기 위해선 기존의 세계통치구조가 크게 개혁되어야 한다. 주지하듯이 이미 UN이나 UN산하기관들이 각종의 세계분쟁이나 세계난제들을 풀 능력은 대단히 제한적으로 보인다. 또한 IMF, World Bank 등도 불안정한 세계자본시장의 문제나 격화되는 세계빈곤의 문제를 제대로 풀 수 없어 보인다. 따라서 세계문제를 풀기 위한 새로운 세계통치구조의 필요성이 점차 커지고 있다. 기존의 제도를 개혁하든지, 새로운 제도를 도입하든지 해야 한다. 인류가 이러한 세계통치구조의 문제를 제대로 풀지 못하고, 특히 소수 강대국들이 자국의 단기적 국가이익만을 추구한다면 세계는 비관적 전망으로 달려가게 될 것이다.

셋째, 지구상의 여러 개별국가들이 올바른 세계화 대응에 실패하는 경우 비관적 전망이 커진다.

개별국가들이 세계화를 발전과 도약의 계기로 활용하지 못하고 세계화의 위협과 고통만을 양산해내면 비관적 전망이 커진다. 예컨대 정부가 세계화가 요구하는 기업의 구조조정에 실패하고, 교육개혁에 실패하고, 효율적이고 공정한 사회적 안전망 구축에 실패하면 그 사회는 성장이 둔화되고 실업이 늘고 소득분배가 악화된다. 결국 세계화의 흐름에 올바르게 대응하지 못하면 경제성장의 둔화, 사회갈등의 확대, 정치적 불안, 선동과 인기영합주의의 대두, 반(反)시장, 반(反)세계화로 질주 등의 과정을 밟게 된다. 이렇게 세계화에 제대로 대응하지 못하는 ‘세계화 실패국가’들이 증가하면 그 결과는 세계화 진행의 전부, 혹은 일부 중단 내지 내전이나 대외분쟁 가능성의 증대 등으로 나타날 것이다.

이상의 세 가지 가능성이 현실화되는 방향으로 나아가면 세계의 미래는 대단히 어렵게 된다. 중세적 암흑기가 부활하는 시대가 될 것이다.

(2) 낙관론 (idealistic optimism)

이 전망은 냉전의 종식과 세계화가 제기하는 각종 문제들을 모든 나라들—특히 강대국들이 솔선수범하면서 세계이익(global interest)을 앞세워 서로 협력하여 잘 풀어나갈 것으로 보는 시각이다. 그렇게 되면 세계는 보다 풍요롭고 안정된 21세기를 창조하게 될 것이라는 낙관적 견해이다.

이러한 낙관적 전망은, 인간은 결국 이성적이기 때문에 이익보다는 가치를 중시하여 개별국가들도 협의의 자국이익만을 추구하지 않고 세계이익(광의의 자국이익과 공존할 수 있는)과 타협을 잘 해낼 것이라는 전제 위에 서 있다. 그러한 전제 위에서 낙관론은 앞에서의 비관적 전망의 계기가 되었던 세 가지 문제들이 모두 이상적 방향으로 잘 해결되는 것을 의미한다.

낙관론의 전제 : 구체적으로 보면 낙관론의 전제는 다음과 같다.

첫째, 미국은 일방주의로 가지 않고 다자주의(多者主義)를 선택하게 될 것이다.

그래서 세계문제를 세계의 주요강대국들(유럽, 일본, 중국, 러시아 등)은 물론, 중간국가(中間國家)인 브라질, 한국 등 과도 잘 협의하고 상호협력하면서 풀어나가게 될 것이다. 또한 중국도 과거 중화적(中華的) 패권주의로의 회귀가 아니라 웨스트팔리아적 국제관계, 즉 ‘독립 주권국가들 간의 대등한 국제관계’ (자유주의적 국제관계)를 존중하고 이를 실천하는 방향으로 나갈 것이다.

둘째, 세계화가 제기하는 지구적 규모의 난제들을 풀기 위한 공정하고 효율적인 세계통치구조가 새롭게 대두될 것이다.

그 방식이 UN, IMF 등의 기존 제도의 대대적 개혁을 통하여 이루어질지, 혹은 새로운 제도(G-20, WCB/WFA 등)의 도입을 통하여 이루어질지는 모르나 지구적 난제를 효과적으로 푸는 세계통치구조가 반드시 등장한다.

셋째, 더 나아가 많은 개별국가들이 올바른 세계화전략을 세워서 세계화의 이점(이익)을 극대화하고 세계화에 따른 문제점(비용)들을 최소화하는 데 성공하게 된다.

다시 말하면 세계의 개별국가들 대부분이 세계화의 올바른 대응에 성공하게 된다. 그래서 '세계화 성공국'이 증가한다.

이상과 같은 전제 위에서 21세기 세계의 미래는 밝고 안정적인 것으로 본다.

(3) 표류론 (muddling through)

기본적으로 이 전망은 21세기 세계화시대의 지구적 문제가 잘 풀리는 것도 아니고 전혀 안 풀리는 것도 아닌 방향으로 진전될 것으로 보는 전망이다. 어려운 여건 속에서도 역사는 큰 좌절이나 단절 없이, 그렇다고 큰 도약이나 발전도 없이, 그런대로 지지부진하게 진행되리라는 시나리오이다. 그래서 'muddling through'라고 부를 수 있다. 이러한 전망이 현실화되는 계기는 다음과 같다.

첫째, 미국의 국가 리더십과 주류사회가 대외정책에서 혼란과 혼선을 일으키는 경우이다.

즉 확실하게 미국 주도의 일방주의로 가는 것도 아니고, 그렇다고 세계의 다른 강대국들과의 협력과 협조를 확실하게 추구하는 다자주의로 가는 것도 아닌, 어정쩡한 입장의 경우이다. 또한 중국의 대외 정책도 확실하게 중화적 패권을 추구하는 것도 아니고, 그 반대로 자유주의적 국제관계를 존중하는 것도 아닌 어정쩡한 입장을 취하는 경우이다.

둘째, 지구적 규모의 문제를 풀기 위한 세계적 거트통치구조의 개혁(UN 개혁, IMF개혁 등)이 부분적으로만 성공하여 지구적 문제가 일부만 해결되고 다른 부분은 지속적으로 해결되지 않는 경우이다.

셋째, 세계의 개별국가들의 세계화전략이 부분적으로 성공하고 부분적으로 실패하는 경우이다.

이상의 세 가지 분야에서 이렇게 엉거주춤한 변화만이 진행된다면 세계화의 진행이 중단되는 것도 아니고, 그렇다고 지구촌이 번영과 정의를 누리는 것도 아닌 대단히 불확실하고 불안한 상황이 전개된다. 그런데 이러한 불확실하고 불안한 상황은 오래 지속될 수 없다는 문제가 남는다. 결국은 문제의 근본적 해결을 미루는 것에 불과하기 때문에 어느 정도의 현실유지 내지 관리는 가능하겠지만, 무한정 지속될 수는 없을 것이다. 이러한 표류의 상황이 최종적으로 어떠한 쪽으로 정착할 것인가는 알 수 없다. 다만 그 과정에서 '미국과 중국과 EU의 미래선택'이 결정적 역할을 할 것이라는 점은 확실한 것 같다.

이와 같은 세 가지 가능성이 우리 앞에 놓여 있다고 볼 수 있다. 그러면 이러한 세계의 변화에 대한 전망이 우리들에게 주는 의미와 전략적 정책적 과제는 무엇인가? 환언하면, 만일 우리 앞에 위와 같은 세 가지 가능성이 놓여 있을 때 우리는 이러한 가능성이 주는 의미를 어떻게 이해하고 어떠한 전략과 정책을 선택해야 하는가? 즉, 21세기 세계의 변화가 인류에게, 동시에 우리나라에게 보다 바람직한 방향으로 전개되도록 만들 것인가 하는 문제이다.

▶ 미래 가능성에 대해 복합적·체계적·자주적·유연한 대응

첫째로, 21세기는 대단히 어려운 세기가 될 것이라는 사실이다.

개별국가의 국가운영에서도, 그리고 개개인의 자기인생설계에서도 21세기는 많은 어려움과 불확실성이 놓여 있는 세기이다. 따라서 한 나라의 세계전략을 세움에 있어서 중요한 것은 여러 미래의 가능성에 대하여 (가) 복합적 대응 (나) 체계적 대응 (다) 자주적 대응 (라) 유연한 대응이 필요하다는 사실이다.

‘복합적 대응’이란 정치·경제·사회·문화 등 다면적 대응을, 그리고 정부·기업·시민사회가 서로 긴밀한 협력 하에 다층적 대응을 해야 함을 의미한다. ‘체계적 대응’이란 즉흥적·대증(對症)적 대응이 아니라 심층적 분석과 연구에 기초하여 여러 부문이 서로 긴밀히 협력하면서 문제를 풀어간다는 것을 의미한다. ‘자주적 대응’이란 21세기는 큰 방향은 보이나 구체적 매뉴얼은 없는 시대이기 때문에 스스로 연구하고 스스로 최선의 길을 찾아가야 하는 자기주도적(自己主導的) 사고와 노력을 하는 것을 의미한다. 그리고 ‘유연한 대응’이란 상황의 변화가 빠르기 때문에 모든 가능성에 대하여 열린 자세를 가지고 자기변화와 자기개혁을 수시로, 아니 상시로 할 수 있어야 한다는 것이다. 과거의 성공에 만족하는 경직적 사고는 특히 유해하다는 것이다.

둘째로, 미래의 시나리오에 대한 전망 중 가장 가능성이 높은 것은 ‘세계 표류론’일지 모른다.

그렇다면 우리의 세계전략이 목표로 하여야 하는 것은 ‘세계 표류론’에 포로가 되어 있는 우리의 미래를 가능한 ‘세계 낙관론’ 쪽으로 끌고 가기 위한 노력이어야 한다. 이것이 분명 우리의 세계전략 목표의 하나가 되어야 한다. 그래야 대한민국도, 세계도 함께 성공하는 미래를 만들 수 있기 때문이다.

미국에겐 다자주의를, 중국에겐 패권주의 포기를 설득

이를 위해 중요한 것은...

첫째, 미국에게 다자주의(多者主義)를 설득해야 한다.

일방(一方)주의에 의존하는 패권적 제국이 되어서는 미국의 실패뿐 아니라 세계의 실패를 가져옴을 경계해야 한다. 소위 자유의 제국(empire of liberty)이 될 것을 설득하여야 한다. 국제법, 국제기관, 국가 간 소통과 상호이해의 중요성을 존중하는 자유주의적 국제주의의 방향으로 나아갈 것을 설득하여야 한다.

둘째, 중국에게는 중화적 패권주의(中華的 霸權主義)의 포기를, 환언하면

다른 나라들과의 관계에서 웨스트팔리아적인 국제관계를 존중할 것을 설득하여야 한다.

사실 중국에는 역사적으로 볼 때 독립된 주권국가들 간의 대등한 외교라는 역사 경험이 거의 없었다. 따라서 중화(中華)주의의 극복이 결코 쉬운 일은 아니나, 반드시 이를 설득해내야 한다. 우리 같은 중간中間국가가 무슨 힘으로 미국이나 중국과 같은 대국들을 설득할 수 있을 것인가? 결코 쉬운 일은 아니다. 그러나 심계원려(深計遠慮)하면 분명히 그 방법은 있다. 문제는 우리의 자주적 발상과 일관된 의지이다.

▶ 새 통치구조 창조에 앞장서며 모범적 대응

셋째, 다음은 지구적 문제를 효과적으로 해결하기 위한 새로운 세계통치구조의 창조에 앞장서야 한다.

예컨대 UN 개혁이나 IMF 개혁에 우리가 좀 더 적극적으로 나서야 한다. 또한 G-8 정상회담의 확대(G-20)에도 적극적 의사개진에 나서야 한다. 동시에 동북아경제협력기구, 동북아안보협의체, 아시아통화기금(AMF) 등 여러 형태의 지역통치구조의 창설에도 앞장서야 한다.

넷째, 끝으로 중요한 것은 우리나라가 21세기 세계화도전에 대하여 국가차원에서 올바른 모범적 대응을 하여야 한다.

한 나라 한 나라가 세계화에 성공하는 전략을 추구하지 않고는 지구촌의 미래가 밝을 수 없다. 많은 나라가 세계화를 거부하거나 세계화에 실패하면 인류의 미래, 세계의 미래가 밝을 수 없다. 따라서 가능한 많은 개별국가들이 '성공적 세계화'를 이루어내야 하고 우리 대한민국이 그 길에서 모범을 보여야 한다.

2. 북한의 변화

다음은 남북관계의 변화를 어떻게 읽어야 하는가 하는 문제이다. 남북관계의 변화를 읽으려면 우선 북한의 변화 가능성과 그 방향을 읽어야 한다. 과연 북한은 어디를 향해 가고 있는가?

불행한 일이지만, 북은 지금 근대近代국가도 정상正常국가도 아니다. 경제적으로는 자기생존 자체가 어렵고, 정치적으로는 군대가 나서지 않고는 통치가 어려운 나라이다. 따라서 북은 앞으로 근대국가(산업화와 민주화), 정상국가(북핵포기, 개혁개방, 인권존중, 국제사회에의 복귀)로의 체제변화가 불가피하다.

문제는 그 변화의 시기이고 양태이다. 이에 대하여 두 가지 견해가 있다.

▶ 북한 변화, 소프트 랜딩이나? 하드 랜딩이나?

첫째는 점진적 자기변화의 길이다.

소위 소프트 랜딩이다. 북한 정부가 자기주도적 개혁을 통하여 점진적 체제변화를 도모하는 것이다. 우선 '정상국가화'로부터 시작하여 중국적으로는 근대국가로의 체제변화를 추구하는 것이다. 이 길은 분명 남북 모두에게 대단히 바람직한 길이다. 그러나 갈수록 실현 가능성이 약해지고 있다.

가장 큰 원인은 북한 당국이 점진적 변화를 제대로 관리하기 어렵다고 보기 때문이다. 환언하면 점진적 변화가 급격한 체제붕괴로 연결될 위험이 크다고 보기 때문이다. 내부적으로는 현 체제를 유지하면서도 점진적 변화가 가능하다는 견해와 그렇지 않다는 견해가 서로 경쟁하는 경우도 있지만, 항상 후자가 절대적으로 우세한 것 같다. 그렇다면 소프트 랜딩은 대단히 바람직한 길이나 하나의 희망적 사항일 뿐, 현실적 전망이 되기는 어려울 것이다. 그렇다면 결국 아래의 가능성이 보다 현실성 있는 예측이 될 것이다.

둘째는 급격한 체제변화의 길이다.

소위 하드 랜딩이다. 지금과 같은 비정상국가로서의 북한체제의 유지관리가 더 이상 어렵게 되는 경우이다. 이러한 급격한 체제변화가 일어나는 계기, 그 과정과 양태도 대단히 다양할 수 있다. 그러나 크게 보면 체제변화가 두 가지 방향으로 진전될 것으로 본다.

▶ **친중적(親中的) 방향이나? 친한적(親韓的) 방향이나?**

하나는 친중적(親中的) 방향이다. 즉 급격한 체제변화 후 북한에 ‘친중(親中) 개혁정권’이 등장하여 중국 지원을 받으며 점진적으로 ‘중국식 개혁 개방’의 길을 걷는 것이다. 그러면 당연히 북한은 중국의 지정학적 완충지대로서의 역할을 하게 될 것이다. 그리고 그렇게 되면 남북간의 통일은 사실상 상당 기간 물 건너가게 될 것이다.

다른 하나는 친한(親韓)적 방향이다. 즉 북의 급격한 변화 이후 북에 ‘친한(親韓) 개혁정권’이 들어서서 남과의 협력관계를 중심으로 하여 점진적으로 ‘한반도식 개혁개방’의 길을 걷는 것이다. 이렇게 되면 남북이 협력하면서 이웃 4강(미국, 일본, 중국, 러시아)의 질서 있는 협조도 받아내면서 상당 기간 내에 점진적 남북통일의 방향으로 나갈 수 있다.

그러면 이상과 같은 북의 변화 예상이 우리의 대북정책, 우리의 세계전략에 주는 의미와 과제는 어떤 것이 있는가?

북의 변화가 대한민국 세계전략에 주는 의미와 과제

첫째, 우리는 북의 변화과정에 적극적으로 개입하여야 하고 영향을 줄 수 있어야 한다는 사실이다.
그러한 의미에서 적극적 개입정책이 대북정책의 기본이 되어야 한다.

둘째, 모든 일에는 순서가 있다. 따라서 비록 현실성은 적지만 북의 소프트 랜딩이 조금이라도 가능하다면 그것을 돕는 것으로부터 시작하여야 한다.

북이 소프트 랜딩의 의지와 각오만 확실하다면 우리는 국민을 설득하여 세금을 더 걷어서라도 북의 변화를 지원하여야 한다. 아마 남의 대부분의 국민들은 이를 지지할 것이다.

그러나 소프트 랜딩을 도우려면 과거의 햇볕정책처럼 원칙 없이 접근하여서는 안 된다. 과거 햇볕정책은 경색된 남북 간에 대화와 교류의 길을 열었다는 긍정적 기여는 컸다. 그러나 북의 변화라는 본래의 목표를 버리고, 실제로는 남한에서의 정치적 입지를 위하여 원칙 없는 교류와 지원 자체가 목적이 되어버렸다. 그래서 북한의 변화를 유도하는 데 실패한 것이다.

따라서 앞으로의 대북 지원과 교류정책은 분명히 북의 개방개혁 의지와 노력의 정도에 맞추어 진행해야 한다. 과거 햇볕정책은 결과적으로 북의 소프트 랜딩을 돕는 것이 아니라 소프트 랜딩을 지연시키고 현재의 비정상체제를 유지, 강화하는 데 기여한 면도 적지 아니했다. 그래서 그것은 햇볕정책을 추진한 본인들의 의사와 관계없이 북을 더욱 큰 체제 실패 쪽으로 몰고 가서, 결국은 남북이 부담해야 할 하드 랜딩 비용만을 높이는 데 기여하는 셈이 될 것이다.

▶ 확실한 방향과 원칙 가진 개입정책

북의 소프트 랜딩을 유도하고 이를 도와주려면 우리의 대북정책은 확실한 방향과 ‘원칙을 가진 개입 정책’이 되어야 한다. 즉 북이 개혁개방의 방향으로 움직일 때 적극 도와주고, 개혁개방을 거부하면 확실하게 불이익과 제재를 가하여야 한다. 정상국가화의 방향으로 나아갈 때 북이 얻을 수 있는 이익을 가능한 크게 만들어야 하고, 그 반대의 방향이면 북이 받을 손해를 가능한 크게 만들어야 한다. 그래야 확실하게 북의 소프트 랜딩을 돕는 정책이 된다.

셋째, 비록 남쪽이 도와주려 해도 이미 앞에서 본 바와 같이 북의 소프트 랜딩으로의 방향 전환이나 그 성공 가능성은 현실적으로 크지 않은 것 같다.

결국 하드 랜딩의 불가피성이 빠르게 높아지고 있는 것 같다. 그렇다면 만일 하드 랜딩이 실제로 불가피해진다면 우리는 어떠한 대응을 하여야 하는가? 대단히 어려운 문제이나 그 답은 비교적 간단해야 한다고 본다. 즉 정답은 한마디로 북에 반드시 ‘친한적(親韓的) 개혁개방 정권’이 들어서도록 혼신의 노력을 다하는 것이다. 유사시를 위한 대내외의 철저한 준비와 단호한 결단, 그리고 건곤일척(乾坤一擲)의 행동이 필요하다고 본다.

북에 친한(親韓) 개혁정권을 세우고 유지하는 문제는 남한에는 일시적인 안보적 어려움(부분적 분쟁 등)과 적지 않은 경제적 비용과 고통을 줄 수 있다. 그러나 이것은 우리 동포를 구하고, 나아가 민족의 비원인 남북통일을 이루기 위해 우리가 반드시 지불해야 할 비용이고 어려움이다.

북에 친한(親韓)정권을 세우기 위하여 대내적으로 중요한 것은 여야 지도자를 포함하여 사회지도층의 사전 합의를 이루어내고, 나아가 광범위한 국민적 동의와 지지를 준비하는 일이다. 이 일은 결코 쉬운 일이 아닐 것이다. 지난 10여 년간 우리 사회에 대북문제에 대하여 너무나 많은 사고의 혼란과 이념적 분열이 있어왔기 때문이다. 그러나 어떠한 노력을 하여서라도 남남갈등을 극복하여 북에 친한(親韓)정권을 세우기 위한 국민적 합의를 반드시 성공시켜야 한다.

다음으로 특히 중요한 것은 대외적으로 북한의 변화가 친중(親中)도 친미(親美)도 아닌 친한(親韓)이 되어야 함을 이웃 4강에게 설득하고, 그 길만이 진정한 동북아시아의 평화와 발전의 길이라는 사실을 그들에게 이해시키는 일이다. 북한의 비핵화에 최우선의 관심이 있는 미국, 그리고 북한의 완충지대화에 최우선의 관심이 있는 중국, 이 두 국가 간에 우리의 남북통일을 희생시키는 전략적 담합의 가능성을 결코 적게 보아선 안 된다. 뒤에서 상론하겠지만, 미국은 앞으로도 우리와 가장 중요한 안보동맹국이 되어야 할 나라이다. 중국도 앞으로 우리와는 동아시아의 평화와 발전의 동반자가 되어야 할 나라이다. 그러나 이들 나라와 우리나라의 이해관계는 많은 경우 일치하지만, 그렇지 않은 경우도 있음을 결코 간과하여서는 안 된다. 남북통일은 우리에게만 절체절명의 과제이고 당위이지만, 미국이나 중국에게는 부차적인 고려가 될 수 있음을 잊어서는 안 된다.

따라서 우리 정부가 적극적으로, 그리고 자기주도적으로 미국과 중국을 포함한 4강 외교에 나서야 한다. 그래서 남북통일을 외면하는—남북분단을 장기화하는 어떠한 강대국 간의 타협도 동북아의 안정과 발전을 가져오지 못한다는 사실을 확실하게 알려야 한다. 그러면 4강 중 그 어느 누구도 북한에 친한적(親韓的) 개혁정권의 등장에 적극적으로 반대할 명분을 찾을 수 없을 것이다. 중국도 미국도 결코 반대하지 않을 것이고, 또한 그렇게 할 수도 없을 것이다. 결국 문제는 우리의 의지와 준비에 달려 있다고 본다. 우리의 의지와 준비가 부족하면 한반도의 역사는 크게 잘못될 수 있다. 천추千秋의 한을 남기는 일이 있어서는 결코 아니 될 것이다.

**넷째, 이렇게 친한적 변화를 추구하면서 변화 이후의 북의 ‘근대화 프로젝트’,
그중에서도 산업화 프로그램을 우선적으로 준비하고 지원하여야 한다.**

북의 산업화가 성공하려면 북측의 개혁개방 노력과 더불어 남측의 전폭적이고 헌신적인 지원이 필수적이다. 그리고 해외로부터의 적극적 지원도 필수적이다. 특히 4강의 참여와 지원이 중요하다. 우선 중국과 러시아의 시장경제로의 개방개혁 경험과 그 성과가 북의 체제변화 과정에 큰 참고가 될 것이다. 그리고 미국과 일본의 자본과 기술도 북의 산업화에 결정적 기여가 될 것이다. 이러한 방향으로 우리가 주도하여 4강과 더불어 북의 산업화프로그램을 준비해야 한다. 북의 민주화는 그 다음의 과제가 될 것이다.

4장 : 대한민국의 국가이익은 무엇인가?

지금까지 우리는 예상되는 세계의 변화와 북한의 변화를 간단히 살펴보고, 각각의 변화가 우리에게 제기하는 전략적 과제가 무엇인지 등을 생각해보았다. 여기서는 이러한 변화과정 속에서 우리가 반드시 지키고 신장시켜야 할 국가이익이 과연 무엇인가를 생각해보도록 하자. 우리 대한민국의 국가이익은 무엇인가, 아니 무엇이어야 하는가? 세계전략이라는 것이 본래 세계를 향한 국가이익의 실현전략이라면, 세계전략을 논함에 있어 반드시 우리의 국가이익이 무엇인지를 과학적으로 정확하게 정의하고 정리해야 한다. 국가이익에 대한 올바른 이해가 없으면 올바른 세계전략을 세울 수 없기 때문이다.

▶ 국가이익의 구성 요소

우리의 국가이익은 세 가지로 구성된다고 본다.

첫째는 국가의 안전이다.

둘째는 국민의 번영이다.

셋째는 세계에의 공헌 내지 영향력이다.

앞의 두 가지 국가이익에 대하여는 별 이의가 없겠지만 세 번째, 즉 세계 공헌과 영향력이 과연 그렇게 중요한 국가이익이 될 수 있는가에 대한 이론(異論)이 있을 수 있다. 특히 공헌에 대하여는 이견이 있을 수 있다. 그러나 세계화시대에 선진국 진입을 목표로 해야 하는 우리나라로서는 세계에의 공헌이 우리의 중요한 국가이익이 된다고 생각한다. 세계화시대는 본래 상의상생(相依相生)의 시대라 자리(自利)와 이타(利他)가 함께하는 경우가 많기 때문이다. 또한 본래 선진국이란 세계발전에 공헌하고 세계발전을 리드하는 나라를 의미하기 때문이다. 따라서 이러한 세계화시대에 선진국을 지향해야 하는 우리나라로서는 당연 세계공헌이 우리의 국가이익이 된다고 보아야 한다. 아래에서 위의 세 가지 국가이익을 나누어 살펴보자.

국가안보 첫 번째의 국가이익은 국가안전, 즉 국민의 생명과 재산의 안전이다. 이것을 ‘생존적 국가이익’이라 부를 수 있다. 전통적 의미의 안보이든, 인간안보까지를 포함한 포괄적 의미의 안보이든 국민의 생명과 재산에 영향을 미치는 위협을 제거하는 것은 최대의 국가이익이다. 본래 국가존립의 가장 중요한 이유가 바로 국민의 안전에, 즉 국민의 생명과 재산 보호에 있기 때문이다. 따라서 국가는 어떠한 대가를 치러서라도 국민의 안전을 위협하는 일은 막아야 한다.

국민번영 두 번째의 국가이익은 국민의 번영이다. 이것을 우리는 ‘핵심적 국가이익’이라고 부를 수 있을 것이다. 그러면 ‘국민의 번영’이란 무엇인가? 어떻게 이해하여야 하는가? 생각건대, 국민번영은 ‘경제적 풍요와 공평’, ‘정치적 발전과 안정’, ‘사회적 다양과 통합’, 그리고 ‘문화적 자긍과 개방’ 네 가지 요소로 구성된다고 볼 수 있다. 따라서 이상의 네 가지의 발전과 신장을 도모하는 것이 바로 두 번째의 국가이익이 된다. 즉 핵심적 국가이익이 된다. 그런데 이미 지적하였듯이 이 네 가지를 달성하는 것, 즉 국민번영을 이루는 일이 과거 20세기 산업화시대보다 21세기 세계화시대에 더욱 어렵다는 문제가 있다. 세계변화의 속도가 빠르며 예측 가능성이 낮고 불확실성이 높기 때문이다. 그래서 이론적, 실천적으로 보다 과학적이고 총체적이며 정교한 세계화전략이 필요하게 된다. 그렇지 못하면 국민번영이라는 국가이익을 지킬 수 없다.

▶ 국가안보 국민변영에 북한 문제 밀접

그런데 우리나라의 경우 바로 이상의 두 가지 국가이익, 즉 ‘국가안보’와 ‘국민변영’이라는 것들 모두에 직접 관련되는 문제가 바로 북한 문제이다. 북한 문제를 잘못 다루면 국가안보도 국민변영도 지키기 어렵게 된다. 따라서 대북정책은 대단히 과학적이고 치밀하며 신중해야 한다. 그런데 그 동안 대북정책이 국내 정치용으로 이용되는 경우가 많았다. 또한 대통령 개인의 소신이나 이념적 성향이 대북정책에 너무나 크게 작용하는 경우가 많았다. 더 이상 이래선 안 된다. 국가안보와 국민변영이라는 생존적이고 핵심적인 국가이익이 관련되는 문제는 반드시 최고의 과학성, 치밀성, 그리고 신중성을 가지고 충분한 전문가들의 분석과 검토, 또한 국민적 합의에 기초해 수립되고 그 과정도 투명하게 민주적으로 추진되어야 할 것이다. 이 문제는 뒤에서 재론하겠다.

세계공헌(세계영향) 세 번째의 국가이익은 ‘세계에의 공헌 내지 영향력’이다. 이것은 주요한 국가이익이라고 부를 수 있을 것이다. 세계에의 공헌은 구체적으로 인류의 보편적 발전에의 기여, 지구촌의 난제 해결에의 기여 등을 생각할 수 있다. 구체적으로는 정치와 경제 분야일 수도 있고 학술과 문화 분야일 수도 있다. 세계에의 공헌 내지 영향력이라는 국가이익을 높이는 방법은 결국 세계발전에 기여하겠다는 우리들의 마음가짐과 자세가 중요하고, 다음은 세계에의 영향력의 기초가 되는 우리의 국가능력을 높이는 문제가 중요하다. 그리고 우리의 국가능력은 뒤에서 논할 우리나라의 종합국력의 정도에 의존할 것이다.

이상의 세 가지 국가이익에 대한 논의는 기본적으로 추상적 일반론이다. 이 일반론이 21세기 초 대한민국이란 시간과 공간 속에서 어떻게 구체적으로 나타나는가 하는 문제를 보도록 하자. 즉 21세기 초 대한민국의 국가이익은 지금 어떠한 구체적 도전을 맞이하고 있는가? 특히 앞의 두 가지 국가이익, 즉 ‘국가안전과 국민변영’이라는 국가이익, 국가존립과 국가발전에 사활적(死活的) 의미를 가지는 국가이익이 어떠한 도전을 맞이하고 있는지를 보도록 하자. 요약해보면, 세 가지 정도의 사활적 도전을 맞이하고 있다고 볼 수 있다.

▶ 국가이익에 관한 사활적 도전들

대한민국의 ‘사활적(死活的) 국가이익’의 첫째는 북한의 급변사태에 대한 올바른 대처이다. 앞서서도 이미 지적한 바 있지만 북의 하드 랜딩 가능성이 높아지고 있고, 특히 하드 랜딩 이후 친중적(親中的) 정권 등장 가능성의 문제가 있다. 본래 하드 랜딩 자체가 북한의 안정적 체제관리가 불가능해짐을 의미하기 때문에 그 자체가 우리 국가안보와 국민변영의 불확실성을 크게 높인다. 어떻게 하면 하드 랜딩시 그 과정에 대한 관리능력을 높여 남북 간 군사 분쟁의 가능성을 최소화하면서 북에 친한적(親韓的) 개혁개방정권이 들어서게 할 것인가가 대단히 중요한 과제가 된다. 환언하면 북의 하드 랜딩을 잘 관리하고, 반한(反韓) 정권 내지 반통일(反統一) 정권의 등장을 막는 것이 대한민국의 사활적 이익의 첫째이다.

대한민국의 사활적 이익의 둘째는 동아시아에서 패권적 강대국의 등장을 막는 것이다. 역사적으로 보면 동아시아에 단일 패권국가가 등장할 때 우리 한반도는 항상 그 나라의 속국이나 변방이 되어왔다. 또한 동아시아에서 두 나라가 패권을 경쟁하면 한반도에서 항상 전화(戰禍)가 있었다.

한반도가 가지고 있는 특수한 지정학적 운명이었다. 따라서 우리는 한반도의 평화와 발전을 위해선 동아시아에서 단일 패권대국의 등장을 반드시 막아야 하고, 가능한 한 이 지역에서 패권경쟁이 일어나지 않도록 하여야 한다. 이것이 우리의 두 번째 사활적 국가이익이다.

우리나라의 세 번째의 사활적 국가이익은 세계화, 특히 경제적 세계화의 안정적 발전을 확보하는 문제이다. 특히 중요한 것은 자유무역체제이다. 자유무역체제의 안정적 발전은 우리의 안보와 번영에 결정적으로 중요한 의미를 가진다. 주지하듯이 대한민국은 대단히 개방된 경제구조를 가지고 있고 국민 경제의 해외의존도가 크게 높다. GDP의 70% 정도가 무역에 의존하고 있다. 또한 지난 60년간의 우리의 경제는 바로 세계 자유무역체제의 안정적 발전과 함께 발전하여 왔다. 앞으로도 그러할 것이다.

따라서 경제적 세계화, 특히 '자유무역체제의 안정적 발전'이 우리나라의 사활적 국가이익이 된다. 그러므로 어떠한 이유에서든 경제적 세계화의 중단(反세계화 운동) 내지 자유무역체제의 후퇴(보호주의의 강화 등)는 우리로서는 반드시 피해야 하는 사태이다.

5장 : 대한민국은 어떠한 세계전략을 가져야 하는가?

우리는 세 가지 국가이익, 즉 국가안전, 국민번영, 그리고 세계공헌(세계영향)을 위하여 어떠한 세계전략을 가져야 하는가? 국가안보를 위한 전략, 국민번영을 위한 세계전략, 그리고 세계공헌을 위한 전략으로 나누어 설명하도록 한다.

1. 국가안보를 위한 전략

우선 국가안보와 국민안전의 보장을 위해서 어떠한 세계전략을 가져야 하는가 하는 문제부터 살펴보자.

(1) 대對동아시아 구상: 역사歷史인가 시장市場인가?

가장 주요한 전략적 목표의 하나가 동아시아에서 패권주의(霸權主義)의 등장을 막는 일이다. 이와 관련하여 가장 중요한 것이 과연 중국의 미래가 어떠한 것인가, 중국이 어떠한 미래를 선택할 것인가라는 문제이다. 국가 간 상호 독립된 주권을 인정하고 대등한 국제관계를 존중하는 웨스트팔리아적 외교의 방향으로 갈 것인가, 아니면 과거로의 회귀, 즉 중화적(中華的) 세계질서로의 복귀의 방향으로 나아갈 것인가 하는 문제에 대한 판단이 중요하다.

주지하듯이 19세기 말 20세기 초까지 중국에는 ‘대등한 국제관계’라는 것이 존재하지 않았다. 엄격한 의미에서 외교적으로 독립된 주권을 가진 대등한 국가 간의 관계는 중국의 역사에는 존재하지 않았다.

오랫동안 중국에서는 국가 간의 관계에 대해 대등하지 않은 것이 오히려 자연스럽고 당연하다고 생각해왔다. 지난날의 중화질서에서는 이웃나라(오랑캐)들은 중국을 상방(上邦)으로 숭상하고 스스로 번속(蕃俗)으로 자리매김하는 것을 영예로 알고 있었다고 그들은 보고 있었다. 따라서 이웃나라들이 중국에 대하여 조공이 불가능한 것을 오히려 수치로 느낀다고 이해하고 있었다.

그만큼 중국은 항상 왕도(王道)를 실천하는 나라였다는 것이다. 그래서 19세기 중엽까지 중국은 대외관계를 이무(夷務)라고 불렀고, 그렇게 부르는 것이 아무런 문제가 되지 않는다고 생각해왔다. 그 다음에는 이무(夷務)에서 서양을 다룬다는 의미에서의 양무(洋務), 그리고 1912년 이후 내외(內外)라는 의미의 외외가 아니라 중외(中外) -중국을 中에 놓고 중국의 밖을 다룬다는 의미- 에서 외(外)를 다룬다는 의미의 외무(外務)가 되었다.

사실 세계의 중심이라는 중국(中國), 중화(中華)라는 말 자체가 자기를 높고 크게 여기는 자존자대(自尊自大)의 의미가 대단히 강한 표현이다. 그러한 의미에서 중국은 중국을 개별 국명(國名)이라고 생각하지 않았다. 스스로를 ‘세계의 중심’으로 놓고 있는 것이다. 이것이 바로 중국의 수천 년 역사였다.

그러나 지난 1978년 개혁개방 이후 중국은 대단히 빠른 속도로 세계시장에 편입되어 가고 있다. 중국 경제의 광범위한 시장경제화가 진행되고 있다. 그런데 시장경제화는 패권적·위계적 국제질서와는 상호 모순하고 상충하는 면이 있다. 시장경제화는 주권국가 간의 대등관계라는 웨스트팔리아적 국제질서(자유대등질서)와 상의상생(相依相生)의 관계에 선다. 따라서 앞으로 중국이 과거 중화적 위계적 패권질서의 복귀를 추구한다면 중국의 시장경제화에는 엄청난 부담이 될 것이고, 그의 후퇴를 감수해야 할지 모른다.

▶ 중화질서로 복귀인가? 자유질서로 진일보인가?

그런데 중국은 이미 시장경제화를 통한 경제발전을 최우선의 국가과제로 삼고 있다. 중국이 이미 가입한 WTO도 웨스트팔리아적 국제질서를 전제로 하고 있다. 과연 중국은 어느 방향으로 나갈 것인가? 과거의 ‘역사의 힘’이 강할 것인가, 아니면 새로운 ‘시장의 힘’이 더 강할 것인가? 위계적 중화질서로의 복귀인가, 아니면 대등적 자유질서로의 진일보인가?

우리는 중국이 과거의 중화적 패권주의로 복귀하는 것을 막고, 시장경제화와 상응하는 자유주의적 국제질서로 진일보하는 것이 중국의 장기이익에도 맞고 우리의 국가이익에도 합당하다고 본다. 엄밀히 이야기하면 중국만이 아니라 일본도 러시아도 모두 지역패권의 욕심을 버려야 한다고 본다. 그리고 궁극적으로는, 뒤에 상론하겠지만 모두가 EU식의 상호통합 네트워크식 다자(多者)주의로 나가야 한다고 생각한다. 그래야 이 동아시아, 동북아 지역에 영원한 안정과 발전이 가능하다고 본다.

그렇다면 우리의 전략과제는 어떻게 동아시아에 ‘패권주의적 국제질서’의 등장을 막고 이 지역에 ‘자유주의적 국제질서’의 형성을 촉진할 것인가? 어떻게 하면 이 지역에 자유주의적 국제주의의 시대를 열게 할 것인가 하는 문제가 된다. 이를 위해서는 다음과 같은 다섯 가지 전략적 노력이 있어야 한다고 생각한다.

▶ 동아시아 국제질서를 위한 전략적 노력

자강(自強)전략 대한민국이 중간국가이기 때문에 대국(大國)과의 군사충돌은 피하는 것이 옳다. 그러나 만일 이웃 4강이 군사적 개입을 시도하는 경우에 심각한 반격과 타격을 줄 수 있을 정도의 군사력 확보는 필수적이다. 아무리 대국이라고 해도 대한민국에 군사적 개입을 시도하였을 경우, 이익보다 피해가 클 수 있다는 메시지는 확실히 줄 수 있어야 한다.

그 정도의 군사력 확보는 필수적이다. 그래서 박정희 대통령은 ‘고슴도치전략’이 필요하다는 주장을 한 바 있다. 소위 부당한 요구에 대한 거부능력은 확실히 갖추어야 한다. 우리의 자강능력을 높이기 위해 한미동맹을 최대한 활용하여 세계최강의 군사기술과 노하우를 가능한 한 많이 전수받아야 한다.

동맹(同盟)전략 동아시아에서 패권주의의 부활을 막고 국가안보를 지키기 위하여 동맹국의 올바른 선택은 결정적으로 중요하다. 그러한 의미에서 미국은 우리의 최적의 동맹국이다. 한미동맹은 그 동안 대한민국 안보의 기본이었고, 앞으로도 그러할 것이다. 아니, 앞으로 더욱 중요해질 것이다. 미국이 우리에게 최적의 동맹국이 되는 이유는 몇 가지 있다.

▶ 미국은 최적의 동맹국

① 우리와 미국은 동아시아의 패권주의의 등장을 반대한다는 의미에서 공동의 목표 내지 이익을 가지고 있다. 지난 100년간 미국의 동아시아정책을 살펴보면 항상 지역패권의 등장에 반대하여 왔다. 왜냐하면 어느 나라건 동아시아에서 지역패권에 성공하면 다음은 필연적으로 세계패권을 위해 미국과 경쟁하게 되기 때문이다. 그래서 미국은 항상 동아시아의 지역패권의 등장에 반대하였고, 그 점에서 우리 한반도의 국가이익과 일치한다.

② 미국은 우리와 지역적, 물리적으로 멀리 떨어져 있다. 이것은 미국이 동아시아에서 지역적 패권국가 될 수 없다는 것을 의미하며, 동시에 미국은 옛날부터 동양의 국제관계에서 주장되어 온 원교근공(遠交近攻)의 원리에서 원교(遠郊)해야 할 가장 중요한 대상국이 될 수 있음을 의미한다. 국토가 인접해 있으면 불가피하게 영토분쟁 등에 휘말릴 위험이 있으나 그러한 영토적 패권으로 발전할 위험이 없는 나라가 또한 미국이다. 물론 우리는 미국뿐 아니라 EU, 인도, 동남아, 중남미 등과도 당연히 원교를 잘하여야 한다. 특히 앞으로 EU와의 관계를 보다 긴밀히 하는 것은 세계전략 면에서 중요한 의미를 가질 것이다.

③ 미국과 우리나라는 가치와 이념을 공유하는 나라이다. 정치질서로서의 자유민주주의와 법치주의, 그리고 경제질서로서의 시장경제가 두 나라가 공유하는 이념이고 가치이다. 나아가 웨스트팔리아적 국제관계, 즉 주권국가들 간의 대등한 자유주의적 국제관계가 또한 두 나라가 지향하고 있는 방향이다. 물론 한미동맹관계는 종전의 '냉전형'을 끝내고 앞으로 '21세기형'으로 바뀌어져야 한다. 그러한 의미에서 21세기적 상황에 맞는 진화된 '신(新)한미동맹비전'이 나와야 한다. 그러나 확실한 것은 자유민주주의와 시장경제는 두 나라가 함께 지향하는 공동이념의 방향이라는 사실이다.

④ 끝으로 중요한 이유는 미국이 모든 의미에서 세계최강국이라는 사실이다. 동맹이란 외부로부터의 안보위협이 있을 때 적을 함께 퇴치한다는 것을 의미한다. 공동의 적을 퇴치하기 위하여 함께 노력한다는 것을 의미한다. 따라서 안보위협을 효과적으로 줄이기 위해서는 가능한 한 동맹국이 강할수록 바람직하다. 그런데 미국은 군사적으로, 경제적으로 세계최강국이다. 이것이 우리에게 동맹의 큰 이점이 된다. 뿐만 아니라 오늘날 세계문제에는 미국이 관여되지 않은 문제와 지역이 없다. 그것이 초강대국으로서의 미국의 운명이다. 따라서 세계문제에 영향력을 미치려면 미국과의 우호적 관계는 결정적으로 중요하다.

▶ 중국이나 미국이나는 잘못된 발상

우리 사회 일부에서는, 21세기는 중국의 부상이 눈부신 시대인데 과거처럼 한미동맹을 유지하는 것이 과연 우리나라에게 장기적으로 유리한 것인지에 대하여 회의하는 주장들이 있다. 그래서 앞으로는 미국이 아니라 중국을 선택하는 것이 바람직한 것 아닌가 하는 견해도 있다. 그런데 이러한 발상, 즉 중국이나 미국이나 하는 식의 발상은 크게 잘못된 것이다. 양자는 결코 상호모순의 관계가 아니다. 미국과의 긴밀한 동맹관계는 한중관계에도 한일관계에도 크게 도움이 된다. 물론 그 반대도 마찬가지이다.

즉 미국도 우리나라가 중국과 일본과 좋은 관계를 유지하여 그만큼 그들에게 큰 영향력을 가지는 경우를 더 희망한다고 보아야 한다. 이는 또한 모든 동맹관계에 내재해 있는 딜레마의 하나인 소위 '방기(放棄)의 위험'(상대국이 동맹관계를 먼저 단절하는 경우)을 줄이기 위해서도 바람직한 정책방향이다. 일반론으로 방기의 위험을 줄이는 기본전략은 (가) 자강능력의 강화와 (나) 선택폭의 확대 creating option에 있기 때문이다. 따라서 친중(親中)은 한미동맹의 강화를 위해서도 필요하다고 보아야 한다.

역(逆)으로, 미국이 무시하는 우리를 중국이 존중하기 어렵다. 중국이 깔보는 우리를 미국이 중시하기 어려운 것과 같은 논리이다. 따라서 미국이나 중국이나의 식의 발상은 크게 잘못된 발상인 것이다. 우리는 미국과 동맹하고 중국과 협력해야 한다.

한 가지 더 강조할 것은 대북안보에서 한미동맹의 중요성이다. 이 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 지난 수십 년간 북의 남침을 막은 것은 한미동맹체제였다. 뿐만 아니라 앞으로 통일 후에도, 우리가 중국과 압록강을 마주하고 있을 때를 생각해보아도, 또한 만에 하나 일본이 패권주의적 움직임을 보이는 경우에도, 이들을 제어하기 위해서 한미동맹의 중요성은 더욱 커진다고 보아야 한다. 분명 통일 후에도 동북아지역의 안정자로서의 미국의 역할은 더욱 중요해진다고 보아야 한다.

▶ 미국의 영향력 감소에도 대비

그러나 장기적으로 우리는 동아시아에서 미국의 영향력이 쇠퇴할 가능성에 대비해야 한다. 앞으로 아시아에서의 미국의 영향력은 분명 줄어들 것이기 때문이다. 이 문제는 우선 일본의 움직임을 참고해 보는 것이 좋을 것이다. 왜냐하면 일본도 장기적으로 예상되는 동아시아에서의 미국의 존재감 감소가 심각한 안보 딜레마가 되고 있기 때문이다. 그러나 이 문제는 장기적으로는 뒤에서 논할 동북아 공동체구축, 즉 EU 식의 ‘상호통합 네트워크 전략’을 통하여 풀어나가야 할 문제가 아닐까 생각한다.

균세(均勢)전략 주지하듯이 세계는 무정부(無政府)의 세계이다. 따라서 국가안보를 위해서 균세(均勢), 즉 세력균형이 필수적이다. 그리고 세력균형을 안정적으로 관리하기 위해서는 균세의 제도화가 필요하다. 특히 과거 동아시아 국제관계의 역사에서는 위계(位階)질서를 추구하였지만 균세(均勢)질서를 추구한 경우는 별로 없다. 그만큼 동아시아에서는 중국의 중화주의(中華主義)가 압도적 영향력을 미쳤고, 그만큼 국가 간 대등(對等)주의의 전통은 약했다. 웨스트팔리아적 정신이 전혀 존재하지 아니했다고 보아야 한다. 따라서 더욱더 독립된 주권국가 간 대등주의에 기초하는 균세의 제도화가 필요하다.

① 우선 균세전략의 방향으로 ‘미(美)·중(中)·일(日) 간의 21세기적 신(新)3각균형’이 유지되도록 하는 것이 우리의 국가이익에 맞는다. 보다 구체적으로는 미·중(美·中)의 패권경쟁의 가능성과 중·일(中·日)의 패권경쟁 가능성을 모두 최소화해야 한다. 중·일의 패권경쟁 가능성을 줄이기 위해서 미국은 물론 우리도 일정한 중재자 역할을 해야 할 것이다. 또한 미·중의 패권경쟁 가능성을 줄이기 위해 일본은 물론이고 우리도 당연 노력하여야 한다. 아니, 세계의 모든 강대국들이 적극적으로 노력하여 미·중의 패권경쟁을 막아야 한다.

② ‘한·중·일 3국 정상’의 대화와 협력을 강화해 나가야 한다. 한·중·일 FTA, 한·중·일 투자협정, 동아시아 금융협력, 동북아 다자안보체제 등을 적극적으로 추진하여야 한다. 그 과정에서 우리가 전략적인 교량자(bridging role) 내지 촉매자(catalyst) 역할을 하여야 한다.

③ 최근 논의되고 있는 북핵 관련 6자회담을 신(新)지역안보협의체로 발전시키는 것은 대단히 바람직한 방향이다. 앞에서 이야기한 ‘미·중·일 간의 21세기적 신3각균형’을 장기적으로 안정시키고 제도화하는 방향과 일치하는 움직임이다. 우리가 앞장서 지지하고 나서야 한다.

④ 기타 다양한 형태의 정치적·경제적·군사적·문화적 다자주의를 강화해 나가야 한다. 다자주의가 자강(自強)이나 동맹을 대체할 수도 없고 대체될 수도 없다. 그러나 자강과 동맹은 대단히 중요한 보완재임을 잊어서는 안 된다. 따라서 우리는 ‘ASEAN+3’, EASEast Asia Summit 등 모든 형태의 다자주의적 움직임에 적극 참여하고 앞장서 지지하여야 한다. 크게 보면 앞으로 아시아의 다자주의는 아시아대륙 중심으로 엮어 나가려는 중국 주도의 방향과, 아시아와 태평양지역을 가능한 함께 엮어 나가려는 미국과 일본 주도의 방향 두 가지로 나누어져 진행될 것이다.

우리의 경우는 둘 다의 방향에서 핵심적 파트너가 되는 것이 옳다. 대륙세력과 해양세력 모두와 연대하는 것이 옳다. 다만 우리나라의 지정학적, 지경학적 위치를 감안하면 장기적으로는 해양세력을 목표로 하는 것이 보다 진취적 역사를 만들 수 있을 것이다.

사상문화(思想文化)전략 동북아시아에 패권국가나 적대국가의 등장을 막기 위해서 우리가 취할 중요한 전략의 하나가 사상문화전략이다. 소프트 파워전략이라고 부를 수도 있을 것이다. 그것은 동북아시아의 국제관계에 관련되는 4강, 즉 미국, 일본, 중국, 러시아 등에 우리와 사상과 문화를 같이하는 세력을 키우고 그러한 세력과 연대하는 일이다.

우리과 사상과 문화를 같이한다는 것은 기본적으로 민주주의와 시장경제를 존중하고 주권국가 간의 대등한 국제관계를 신봉하는 사상을 갖는 것을 의미한다. 한마디로 자유주의적 국제주의의 사상과 문화를 갖는 것을 의미한다. 동북아의 평화와 발전을 위해서 이들 4강이 자유주의적 국제주의의 방향으로 나아가야 하고 그렇게 되기 위해서는 이들 나라의 지도층과 국민들이 자유주의적 국제주의의 사상과 문화를 가져야 한다.

만일 중국에 과거의 중화적(中華的) 패권주의의 복원을 꿈꾸는 사람들이 많아진다면 이것은 동북아의 평화와 발전에 대한 결정적 위협이 된다. 마찬가지로 일본에 만일 과거 대동아공영(大東亞共榮)의 꿈을 부활시켜보겠다는 사람들이 많아지면 이 또한 동북아의 평화와 발전에 큰 위협이 된다.

그리고 만일 미국이 초강대국으로서의 힘을 선용(善用)해 다자주의에 기초하여 공정하고 효율적인 신(新)세계통치구조 구축의 방향으로 나아가지 않고, 세계패권을 추구하여 일방주의의 강화로 나아간다면, 이 또한 동북아의 평화와 발전에 확실한 위협이 된다. 물론 러시아의 경우도 마찬가지다. 요컨대 동북아의 평화와 발전은 이들 4강이 앞으로 자유주의적 국제주의의 방향으로 더욱 확실하게 나아갈 때 보장되는 것이다.

그렇다면 우리가 노력해야 할 중요전략의 하나는 이들 나라에 있는 ‘자유주의자와 국제주의자’와 연대하고 그들과 이들 나라가 잘못된 역사의 길, 즉 ‘비(非)자유주의 반(反)국제주의’의 길로 가지 않도록 함께 노력하는 것이다. 그것이 바로 사상문화전략이고, 소위 요즈음 유행하는 소프트 파워 전략의 한 부분이 될 수 있다.

이 사상문화전략의 추진은 앞의 자강(自強), 동맹(同盟), 균세(均勢)의 경우와 달리 정부보다도, 사실은 민간 주도가 더 효과적이다. 특히 학계 등의 전문가 집단, NGO 등의 시민사회, 그리고 각종의 종교단체 등의 역할이 보다 주효할 수 있다. 이들 민간단체들이 이웃나라들의 민간단체와 교류, 협력하면서 이 지역의 평화와 번영이라는 공동의 가치와 목표에 대한 공감대를 넓혀 나가면서 비(非)자유, 반(反)국제주의의 사상과 문화를 극복하려는 노력을 하는 것이 특히 효과적일 것이다.

동북아(東北亞) 공동체 구축 : 아시아판 EU 전략 지금까지 앞에서 논한 자강, 동맹, 균세 등의 전략은 기본적으로 20세기적 전략이다. 요즈음 자주 논의되고 있는 동북아 경제공동체, 혹은 지역안보협의체 등에 대한 논의도 기본적으로 20세기적 발상이고 접근이다. 동아시아의 미래를 구상함에 있어 우리는 21세기적 발상은 할 수 없는 것인가? 아니, 21세기적 전략은 아시아에서는 불가능한 것인가? 필자는 가능하다고 보고 반드시 시도해보아야 한다고 생각한다.

▶ 20세기적 전략과 21세기적 전략의 차이

그러면 20세기적 전략과 21세기적 전략은 어떻게 다른가 하는 문제부터 보도록 하자. ‘20세기적 전략’은 기본적으로 (가) 절대주권(국민과 영토에 대한 절대적 지배권)을 가진 국민국가를 전제로 한 전략이다. (나) 국내적으로는 국법질서를, 국제적으로는 무정부상태를 전제하고 있다. 그리고 국제와 국내를 엄격히 구분한다. (다) 무정부상태인 국제사회에서의 질서(평화) 유지를 위하여 세력균형(balance of power)을 핵심전략으로 보고 있다. 그런데 사실 이러한 전략에 의지하였던 19세기와 20세기는 전쟁과 혁명의 시대였다. 세력균형론이 단기적 평화를 유지하는 데는 성공해도 장기적 평화를 보장하는 데는 실패하여 왔다. 세력균형의 상태가 끊임없이 변화하고 유동하기 때문이다.

그래서 이러한 실패의 경험을 딛고 제2차 세계대전 이후 인류가 시도해온 것이 EU의 경험에서 볼 수 있는 21세기적 전략이다. ‘21세기 전략’은 다음의 특징을 가진다. (가) 국민국가를 초극하려는 노력을 한다. 일부 주권의 자발적이고 점진적 포기를 전제한다. (나) 세력균형에 의지하지 않고 상호통합의 네트워크(network of integration)를 통한 국제평화의 달성과 유지를 목표로 한다. (다) 국제와 국내의 구별이 점차 없어진다.

좀 더 상론하면 국민국가들이 모여 평화, 번영 등 공동의 목표, 가치, 기준을 정하고 그의 실현을 위하여 국제협약을 제정하고 그 실현을 점검할 국제기구를 설치한다. 예컨대 평화유지를 위해 군사정보의 상호공개, 군사이동 정보의 공유, 군축의 상호추진과 감시 등을 추진한다. 또한 경제교류의 확대를 위해 시장 및 무역규제의 상호축소, 독과점의 공동감시, 낙후지역과 산업의 공동지원 등을 추진한다. 그리고 국민들의 국제이동을 높이기 위하여 국가를 넘어선 직장의 자유선택뿐 아니라 사회보장권리의 국가 간 이동을 보장한다. 또한 기존의 국민국가를 넘어서는 새로운 정체성 내지 일체성(예컨대 유럽 정신, 혹은 유럽인)을 창출하기 위하여 문화와 교육의 교류 강화, 교육제도의 국가 간 통합, 그리고 교육제도의 표준화 노력까지 추진한다.

요약하면 안보·정치·경제·사회·문화 등 모든 면에서 국가 간, 국민 간 상호통합의 노력을 제도화해 나가는 것이다. 그리고 그 진행 과정을 자신들이 세운 국제기구가 감시한다. 자신들이 만든 국제협약을 스스로 지켜야 하는 범위 내에서 종래 국민국가가 누리던 절대주권의 일부는 자연히 제한을 받게 된다. 그래서 국제와 국내의 구별도 점차 줄어들는다. 상호통합의 과정 속에서 종전 국내정책의 영역이 점차 국제협상의 대상이 되고 국제감시의 대상이 된다.

지금 영국의 새로운 입법의 1/3 정도는 EU를 통한 다른 나라와의 사전협상 후 입법화된다. 경제사회정책의 2/3도 모두가 다른 EU국가들과 사전협상을 통과한 정책들이다. 다른 EU국가들도 사정은 마찬가지이다. 결국 종래의 국민국가 개념이 크게 퇴색되어 가는 셈이다. 물론 이러한 변화의 배경에는 EU를 통한 안보, 경제, 사회, 문화의 상호통합이 이 지역의 모든 국민들에게 종래의 국민국가체제가 주지 못하는 영구평화를 보장하고 공동번영을 가져다준다는 공감대가 있기 때문에 가능하다. 그러나 확실한 것은 이제는 누구도 앞으로 EU 내에서 국가 간 전쟁의 가능성을 믿는 사람은 없다는 사실이다. 이제 적어도 유럽 내에는 영구평화가 왔다고 본다. 지난 200년간 전쟁과 혁명으로 얼룩진 유럽에 어떻게 이것이 가능하게 되었는가?

▶ 자강(自強), 동맹(同盟), 균세(均勢), 그리고 상호통합의 네트워크전략

우리는 EU의 경험을 배워야 한다. 그래서 아시아판 EU전략을 동북아시아 내지 동아시아에서도 추진해 나가야 한다. 물론 EU의 정책 경험을 그대로 모방할 수는 없을 것이다. 동아시아의 역사, 문화 등에 맞는 모델을 새롭게 스스로 창조해 나가야 한다. 그러나 확실한 것은 자강, 동맹, 균세에 의존하는 20세기적 전략만을 가지고 더 이상 국가안보와 국민번영을 100% 보장하기는 어렵다는 것이다. 특히 우리나라 같은 중간(中間)국가가 중국의 급격한 부상, 일본의 아시아로의 회귀, 미국의 아시아로부터의 퇴각 등의 21세기적 상황변화를 맞이해서는 더욱 그러하다고 본다.

따라서 우리는 20세기적 전략에 기초한 자강, 동맹, 균세뿐 아니라 21세기적 발상에 기초한 ‘상호통합의 네트워크 전략’을 구상해야 한다. 구체적으로는 동북아 공동체를 구상해야 한다. 즉 국민국가를 넘어서는 가능성까지를 보면서 새로운 아시아지역연합(AU)의 창출 가능성까지를 모색하면서 동북아 내지 동아시아 공동체를 구상해야 한다. 이것이 진정한 ‘신(新)아시아의 시대’를 여는 것이 된다. 그리고 이것이 가능해지면 이 지역의 평화와 번영은 물론이고 우리 한반도에 대한 지난 수천 년간의 강대국의 끊임없는 침탈과 간섭의 역사는 종지부를 찍게 되는 셈이다.

(2) 대북對北구상

대북전략을 어떻게 구상할 것인가?

국가안보의 확보와 민족통일의 달성을 위하여 어떠한 대북전략이 바람직한가?

▶ 국론의 통일

대북전략을 구상함에 있어 가장 중요한 것이 국론의 통일이다. 지난 10년간 대북정책에 있어 국론의 분열이 가장 심각하였다. 분열된 국론 위에서 구상하고 추진되는 대북정책이 결코 효과적일 수 없다. 뿐만 아니라 특히 강조하고자 하는 것은 대한민국의 국론분열이 바로 북의 체제강화, 즉 변화와 개혁·개방의 거부에 크게 기여한다는 사실이다. 북의 정상국가화를 막는 데 남의 국론분열이 크게 기여하고 있는 것이다.

▶ 자유민주주의적 통일

따라서 올바른 대북전략을 재구상함에 있어 가장 중요한 것이 국론의 통일을 이루어내는 것이다.

첫째, 우리가 목표하는 것이 어떠한 통일인가에 대한 국민적 합의가 있어야 한다.

정답은 헌법 제4조가 명시하고 있듯이 자유민주주의를 기본질서로 하는 내용의 통일이어야 한다. 이 점에 대한 국론의 분열이나 혼란이 있으면 안 된다. 혹자는 남의 ‘자유민주주의-시장경제체제’와 북의 ‘수령주의-계획경제체제’ 사이 중간쯤에 양자의 장점을 모은 중간 시스템이 있을 수 있지 않느냐 하는 주장을 하기도 한다. 그러나 이것은 크게 틀린 생각이다. 자유와 독재 사이에 중간은 없다. 사적소유제와 국가소유제 사이에도 중간은 없다. 그것은 지난 200년간의 인류 역사가 가르쳐준 교훈이다. 따라서 우리가 목표로 하는 통일은 분명히 자유민주주의적 통일이어야 한다.

둘째, 다음에는 그러한 자유민주주의적 통일을 어떻게 이룰 것인가에 대한 국민적 합의가 있어야 한다.

목표와 수단 간에 정합성이 있어야 한다. 즉 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 수단의 선택이 필요하다. 목표는 자유민주주의 통일이라고 하면서 수단은 직간접적으로 수령독재체제를 지원하거나 강화하는 것이 되면 목표와 수단 간에 정합성이 없게 된다. 올바른 변화유도가 목적인 지원은 반드시 목표와 수단 간에 정합성이 있어야 한다. 물론 하루아침에 북이 자유민주주의가 될 수 없다. 따라서 시간이 걸릴 수 있다. 아니, 걸릴 수밖에 없다. 그러나 방향과 원칙은 확고하고 확실해야 한다.

▶ 안보정책은 적대적 분단관리, 통일정책은 북한 변화관리가 목표

셋째, 다음은 통일정책과 안보정책 사이의 관계에 대한 올바른 국민적 이해가 있어야 한다.

안보정책은 전쟁억지와 평화유지, 즉 ‘적대적 분단관리’가 주목표이다. 6·25 이후 북의 도발을 막은 것은 한미동맹과 우리 군의 자강의지와 노력 때문이었다. 따라서 안보를 위해선 한미동맹의 강화, 4강과의 선린외교의 강화, 그리고 우리 군의 지속적 현대화가 핵심이다.

반면에 통일정책은 ‘북한의 변화관리’가 목표이다. 자유민주주의적 통일을 위해서 북의 체제변화는 필수적이다. 그러면 어떻게 그 변화를 유도하고 지원하고 관리할 것인가, 이것이 통일정책의 목표가 되어야 한다. 한마디로 북의 ‘소프트 랜딩 유도’와 ‘하드 랜딩에 대한 대비’가 통일정책의 핵심이어야 한다. 이 두 가지, 즉 안보정책과 통일정책 사이에 더 이상의 혼란과 혼선이 있어서는 안 된다. 안보정책은 생존의 기본조건이고 통일정책은 우리의 희망이다. 통일정책을 빙자하여 안보정책을 약화시켜서는 아니 된다. 그 동안 통일의 목표와 수단 간의 정합성에서도, 그리고 통일정책과 안보정책 사이의 정책 우선순위에서도 혼란이 많았다.

한 번 더 강조해둘 문제는 남한에서의 이러한 생각의 혼란, 정책의 혼선 자체가 북한의 개혁과 개방을 막고 있다는 사실이다. 남이 혼란스러울수록 북은 변화를 하지 않고도 현체제유지가 가능하다고 믿을 수 있기 때문이다.

▶ 목표의 정립(북의 근대화와 민족통일)

다음은 대북정책의 목표를 확실히 하여야 한다. 한마디로 ‘북의 근대화와 민족통일’이다. 환언하면 ‘북의 정상국가화와 남북통일’이다. 일차적으로는 (가) 비핵화 (나) 개혁과 개방 (다) 인권존중 그리고 (라) 국제사회에의 복귀(국제규범의 존중) 등을 통한 북의 정상국가화 내지 근대국가화가 먼저 진행되어야 하고, 그 다음이 한반도 전체의 민족통일 달성이다. 북은 현재 전(前)근대국가이고 비(非)정상국가이다. 이러한 북을 근대국가, 정상국가로 바꾸는 것이 바로 자유민주주의적 통일의 길로 들어서는 첫걸음이 된다. 북의 근대화, 정상국가화 없이 북한 동포를 경제적, 사회적으로 살릴 수 없고 남에 대한 북의 안보위협도 낮출 수 없다. 따라서 북의 근대화, 정상국가화는 우리 동포의 생존문제 해결과 남의 안보문제의 확실한 해결을 위하여, 그리고 나아가 남과 북의 통일을 위하여 가장 중요한 핵심과제가 된다.

우선 북은 개혁개방을 통해 산업화의 길을 걷게 되어야 한다. 그리고 어느 정도 산업화가 성공하면 민주화의 길을 걷게 될 것이다. 그래서 북이 소위 근대화혁명(산업화와 민주화)에 성공하여야 한다. 이것이 북의 근대화, 정상국가화의 과정이고 이것이 우리의 대북정책의 제1차 목표가 되어야 한다. 그리고 이러한 북의 근대화, 정상국가화 작업은 국내적으로는 통일과정과 병진하여, 혹은 순차적으로 진행될 것이지만 국제적으로는 바로 21세기 동북아에 새로운 평화와 번영, 그리고 상호존중의 경제적·군사적 신질서를 구축하는 과정이 될 것이다. 따라서 북의 근대화, 정상국가화는 우리 민족 내부만의 관심사가 아니라 이웃 4강의 이해관계와도 깊이 관련되는 중요한 국제문제이다.

▶ 대북정책의 기본원칙

우리의 대북정책이 위와 같이 북의 근대화와 민족통일을 목표로 한다면 우리의 대북정책은 다음과 같은 몇 가지 기본원칙을 가져야 한다.

▶ 원칙 있는 관여정책, 효과적 관여정책

무엇보다 북과 대화, 협력하고 북의 변화과정에 적극 관여하는 개입정책이 되어야 한다. 그러나 그 관여정책은, 앞서서도 지적하였지만 북의 올바른 변화가 목표다. 그렇기 때문에 북이 근대화, 정상국가화로 나아갈 때는 적극 지원과 지지를 보이고 그렇지 않은 경우에는 단호한 반대와 견제의 입장을 보여야 하는 ‘원칙 있는 관여정책’이어야 한다. 그리고 모든 대화와 협력과 지원의 결과로 북의 변화라는 목표가 점진적으로라도 실현되는 ‘효과적 관여정책’이어야 한다.

그런데 햇볕정책에서 시작된 지난 10년의 대북정책은 북의 변화를 적극적으로 요구하지 않는 개입정책이었다. 또한 대화와 협력의 효과를 점검하여 북의 변화에 기여하였는가를 평가하지 않는 개입정책이었다. 한마디로 목표와 원칙이 확실하지 않고 효과에 대한 평가가 없는 개입정책이었다. 그래서 종북(從北)정책, 혹은 투항(投降)정책이라는 비판을 받았던 것이다. 이것은 올바른 대북정책이 아니다. 그 결과 대북정책이 오히려 북의 현상유지나 현상강화에 기여하는 면이 많아졌고 그 반대로 남의 분열과 혼란만을 초래하게 되었다. 그래서 역으로 북의 체제강화에 기여하는 셈이 되었다. 결국 일부 정치인들이 대북정책을 남한의 국내정치에 이용하기 위해 북한동포의 고통을 철저히 외면하고 민족통일의 대의를 역행한 면이 적지 않았던 셈이다.

▶ 대북정책, 우리 입장의 확실한 전달에서 출발

따라서 올바른 대북정책은 우리의 입장을 확실히 전달하는 데서부터 시작해야 한다. 북이 비핵화, 개혁과 개방, 인권존중, 국제규범의 준수 등 근대화, 정상국가화의 길을 걸으면 남한은 모든 지원을 확실히 하겠다, 그러나 그 반대의 경우라면 남한 주도의 국제공조를 통해 압박을 가하겠다는 메시지를 확실히 전달해야 한다.

동시에 북이 근대화와 정상화에 노력할 때 우리가 제공할 수 있는 지원과 협력은 가능한 크게 제공해야 한다. 마찬가지로 북이 반(反)근대화, 비(非)정상화를 고집할 때 그들이 받을 고통과 압박도 가능한 크게 준비해야 한다. 그러면서 항상 대북대화과 협력에 적극적으로 나서되 반드시 그 대화와 협력의 정책효과를 정기적으로 점검하고 평가해야 할 것이다. 그래서 대화와 협력의 방식을 북의 변화를 유도한다는 본래의 목표에 보다 적합하고 효과적인 방향으로 끊임없이 개선해나가야 할 것이다.

▶ 투명성이 보장되는 대북지원

천재지변으로 인한 북한 주민의 고통에 대한 인도적 지원은 반드시 해야 한다. 그러나 천재지변이 아니라 지도자의 정책과 제도의 잘못으로 북한 주민들이 고통을 받게 되는 경우 경제·사회적 지원을 하는 것이 옳은 일인가는 깊이 고민해야 할 문제이다. 간단한 문제는 아니다. 그러나 이러한 경우에도 동포의 최소한의 생존을 위한 지원은 해야 한다고 본다. 중요한 것은, 모든 대북지원은 그 지원물자가 본래의 목표대로 사용되었는지 그 투명성에 대한 감시감독을 철저하고 확실하게 해야 한다는 사실이다. 투명성을 위한 감시감독이라는 관행의 축적은 다음에 있을 수 있는 인도적 지원을 보다 용이하게 하기 위해서도 반드시 지켜져야 한다. 남한이 직접 하는 감시감독 대신에 국제기구를 통한 투명성 확보의 방법도 있을 수 있다. 방식은 어떠한 방식이라도 좋다. 그러나 투명성이 보장되지 않는 지원은 추진되어서는 안 된다.

▶ 대북정책 성공의 조건

대북정책이 성공하기 위해서는 몇 가지 확실히 해야 할 조건들이 있다.

첫째, 국방에 대한 자강(自強) 노력의 강화와 한미동맹의 강화가 필수적이다.

9·11 이후 미국은 국방안보전략을 근본적으로 재구축하고 있고, 그 결과 세계적 규모의 군사변화의 과정에 있다. 이것이 미국의 동맹으로서의 약속의 약화로 비쳐져서는 안 된다. 물론 21세기적 상황에 맞게 한미동맹의 비전은 크게 바꾸어야 한다. 그러나 그것이 한미동맹의 약화를 의미하는 것이 아니라는 사실을 확실히 해야 한다. 이와 동시에 우리 국방력의 자강 노력은 지속적으로 체고되어야 한다. 북의 대량살상무기가 남을 인질로 하여 북의 정상국가화를 거부하는 빌미가 되도록 허용해선 안 된다.

둘째, 특히 중국의 이해와 협조가 중요하다.

북의 정상국가화 과정이나 그 이후에 북에 친한(親韓)정권이 등장하는 것이 결코 반중(反中)이 아님을 설득해야 한다. 따라서 중국이 무리하게 북에 친중(親中)정권을 세우려 해서는 안 됨을 확실하게 이해시켜야 한다. 북에 친한(親韓)정권이 등장하고 이를 기반으로 서서히 남북통일의 길로 나아가는 것이 중국에도 이익이 되고 동북아의 안정과 발전에 기여하는 길임을 설득해야 한다. 한민족(韓民族) 중심의 한반도 통일은 역사적 필연이고 당위라는 사실과 우리는 이웃과 공평하고 대등한 선린외교를 지향한다는 사실을 인지시켜야 한다. 통일 후라도 한반도 전체는 비핵화를 유지할 것이고, 북쪽에 미국의 주둔은 없을 것임을 확실히 천명해두어야 한다.

셋째, 대북정책이 성공하려면 북이 근대화과 정상국가화의 길을 거부할 때 효과적인 대응수단을 가져야 한다.

변화에 대한 유인과 압박 모두를 크게 하여야 함은 이미 수차 지적하였다. 문제는 변화 거부시 압박의 수준을 어떻게 정할 것인가 하는 점이다.

▶ 북이 변화 거부시 단계별 압박 수준

우선해야 하는 것은 첫째로, 북의 실상과 변화 거부的事实을 세계에 알려야 한다. 그리고 둘째로 낮은 단계에서 점차 높은 단계로 국제적 압력의 수준을 높여나가야 한다. 낮은 단계는 경제적 봉쇄, 그 다음은 국제고립화의 강화, 다음은 탈북자 지원, 그리고 예방적 군사조치, 그리고 그 다음은 군사시위 등으로 한 단계씩 압력의 수위를 높여 나가야 한다.

혹자는, 군사적 시위는 평화통일의 원칙에 반하는 것이니 안 된다는 주장을 하기도 할 것이다. 그러나 이것은 모르는 말이다. 군사적 시위 등 군사적 수단을 사용하면 분명 한반도의 긴장은 고조된다. 그러나 전쟁과 평화 사이에는 여러 단계의 긴장이 있다. 긴장이 곧 전쟁을 의미하는 것은 아니다.

어느 정도의 긴장을 각오하여야 오히려 전쟁을 피할 수 있고 변화를 유도할 수 있다는 사실을 잊어서는 안 된다. 긴장을 두려워해서는 결코 북의 변화를 유도하지 못한다. 그렇게 되면 오히려 북은 현재의 비정상국가 상태를 지속하다가 자폭 내지 자진(collapse)하게 되고 그때 한반도의 안보적 긴장은 훨씬 더 큰 위험에 노출되게 될 것이다.

물론 가능한 한 남북 긴장의 제고를 피하면서 북의 변화를 유도하는 것이 최선의 방법이다. 그러나 북의 자발적 변화가 거의 불가능한 것을 잘 알면서 북의 변화를 위해 대북 압박의 수위를 높이고 긴장을 제고해야 한다는 주장에 대하여 무조건 '너희들은 전쟁을 하자는 말이나 하는 식으로 몰아가는 것은 크게 잘못된 대북정책이다. 북한의 변화를 위한 중요한 효과적 수단의 하나인 '대북압박과 긴장의 제고' 수단을 강조하는 것이 지금 당장 무조건 그 수단을 사용하자는 이야기는 물론 아니다. 그러나 이 대단히 중요한 효과적 수단의 하나를 완전히 배제하자는 것은 북의 근대화, 정상국가화라는 대북정책의 목표 자체를 스스로 포기하는 것과 마찬가지다. 이 점에 대하여 특히 일부 사회지도층 사이에 사고의 혼란이 없어야 하겠다.

▶ 하드 랜딩에 대한 대비

북이 개혁개방의 길을 간다면 대단히 바람직한 일이고, 남의 국민은 진심으로 혼신의 노력을 다하여 도울 것이다. 그러나 불행하게도 지금 북의 리더십은 개혁개방에 대한 자신이 없는 것 같다. 그렇다면 현재의 비정상적 상황이 이대로 무한정 지속될 수 없을 것이다. 그 결과는 하드 랜딩이다. 이에 대하여 확실한 입장을 정리하고 준비하는 것이 국가이익을 지키기 위해 대단히 중요한 전략과제이다. 하드 랜딩의 경우에는, 앞서서도 지적했지만 우리는 반드시 북에 친한(親韓)정권을 세워서 남에 의한 점진적 흡수통일의 길로 유도하여야 한다. 일정기간 과도기 내지 전환기가 필요할 수도 있다. 그러나 분명한 것은 모든 변화과정을 북에 등장해야 할 친한정권과 긴밀히 상의하면서 우리나라가 주도하여야 한다. 물론 그 과정에서 미국과 중국 등의 이해와 협조가 필요하다. 그러나 그 협조는 반드시 한민족의 남북통일 과정을 지원하는 방향으로 이루어져야 한다.

▶ 흡수통일 대비해 4강과 적극적 제휴

우리 사회 일각에 흡수통일에 대하여 반대하는 의견이 일부 있다. 그러나 이것은 크게 잘못 보는 생각이다. 북한의 하드 랜딩은 우리가 유도하거나 희망해서가 아니라, 북한 정권이 소프트 랜딩을 거부함으로써 스스로 선택한 길이 되어가고 있다. 만일 가까운 장래 북이 내부의 불가피한 사정으로 하드 랜딩할 때 남쪽이 흡수통일을 거부한다면 그 결과는 누구를, 아니 어느 나라를 돕는 일이 되겠는가?

우리가 전혀 흡수통일에 대한 사전 준비를 하지 않고 있으면 그 결과는 어떻게 되겠는가? 북에 사는 우리 동포의 운명은 어떻게 되겠는가? 누가, 아니 어느 나라가 북의 운명을 주도하여 나가겠는가?

혹자는 흡수통일을 한다면 통일비용이 너무 크지 않은가 하는 문제를 제기한다. 그러나 비록 그 비용이 크다고 해도 우리 민족통일의 문제이기 때문에 피해서도 안 되고 피할 수도 없는 문제가 아닌가? 또한 통일의 비용을 주장하면서 통일의 이익은 왜 생각하지 않는가? 그 동안 분단으로 인한 민족적 고통과 손실이 얼마나 컸는가? 통일이 된다면 이 모든 것이 민족적 이익으로 전환될 것이다. 뿐만 아니라 핵 등 대량살상무기를 보유한 비정상국가의 존재가 통일의 비용보다 더 큰 비용을 가져올 수 있는 않은지 깊이 생각해보아야 한다.

따라서 우리는 흡수통일의 문제에 대하여 보다 적극적으로 대응할 마음의 준비, 군사안보적 준비, 정치외교적 준비, 경제사회적 준비를 하여야 한다. 철저히 준비하여 만일의 사태가 올 때 성공적 남북통일을 이루어내는 것이 이 시대에 우리에게 주어진 민족적 과제이다. 다시 강조하지만 이를 위한 철저한 준비의 하나로 반드시 4강과의 충분한 사전대화, 의견교환, 공동합의, 공동준비가 필요하다. 특히 하드 랜딩 진행 과정에 대한 효과적 관리의 문제가 중요하다. 나아가 하드 랜딩 이후의 북의 산업화를 위한 노력에 4강을 함께 참여시켜야 한다. 이 모든 일을 우리가 주도적으로 4강을 설득하며 준비해야 한다. 이러한 우리의 노력이 얼마나 효과적일 것인가, 얼마나 성공할 것인가가 21세기 한반도와 한민족의 명운을 결정할 것이다.

2. 국민번영을 위한 세계전략

다음은 두 번째의 국가이익인 국민번영을 실현하기 위해선 어떠한 세계전략을 가져야 하는가 하는 문제를 다루도록 하자. 여러 가지를 주장할 수 있으나 여기서는 가장 중요한 것 네 가지만 다루도록 한다. 첫째는 ‘시장의 확대’이고, 둘째는 ‘과학기술력의 제고’이다. 셋째는 ‘투자의 극대화’이고, 넷째는 ‘비교우위의 창출’이다.

(1) 시장의 확대

인류의 역사를 보면 오랫동안 어렵게 살아왔다. 지난 200년간의 경제적 발전은 대단히 예외적인 현상이었다. 1750~1800년, 인류의 일인당 국민소득은 요즈음 가격으로 미화 180불 정도였다고 한다. 그러던 것이 지난 200년간 비약적으로 발전하여 2000년 기준 약 6,600불 수준으로 뛰어올랐다. 무엇이 이것을 가능하게 하였는가? 두 가지가 가장 큰 이유이다. 하나는 ‘시장의 확대’이고 다른 하나는 ‘과학기술의 발전’이다. 시장이 동네시장에서 지역시장으로, 그리고 국가시장으로, 더 나아가 세계시장으로 발전하면서 인간의 생산성은 비약적으로 발전하였다. 시장의 크기, 즉 교환의 크기가 분업의 정치화 내지 세분화의 정도를 결정하고 분업의 정치화와 세분화의 정도가 인간의 노동생산성을 결정하기 때문이다. 따라서 시장의 크기를 키우는 것은 경제발전을 위한 기본 요건 중의 하나이다.

▶ 국내적·국제적 시장확대의 필요

시장의 크기는 국제적으로는 물론이고 국내적으로도 확대되어야 한다. 국제적 확대는 당분간은 자유무역협정(FTA) 확대 전략이 중요한 역할을 할 것이다. 그리고 국내적으로 시장을 확대하는 정책으로는 규제완화deregulation, 자유공정 경쟁정책free and fair competition policy의 강화 등을 생각할 수 있다. 동아시아에서의 지역협력의 확대 노력에는 현재 두 가지 움직임이 진행되고 있다. 하나는

‘중국 중심’으로 중화경제권을 조직하는 방향이다. 아시안 10개국과 중국, 대만, 홍콩, 마카오 등을 연결하려는 움직임이다. 동남아 등지에는 약 4천만 명에 달하는 화교가 있고 이들이 이 지역인구의 10% 정도를 점하고 있다. 그러나 이들의 경제력은 상대적으로 높아서 GDP의 2/3 정도를 장악하고 있다. 이들을 기반으로 ‘거대 중화경제권’을 만들어보겠다는 의도이다. 물론 이를 기반으로 하여 동남아시아의 아시안 10개국을 엮고 장기적으로 아시안과 중화경제권을 통합시켜 이 지역에 경제적 패권을 만들어보겠다는 움직임이다. 다른 하나의 움직임은 ‘일본과 미국 중심’의 지역협력 구상으로 일본, 미국, 한국, 호주, 뉴질랜드, 인도, 싱가포르 등을 엮어서 ‘태평양 자유시장경제권’을 만들어보겠다는 계획이다.

우리 대한민국의 시장확대전략은 장기적으로 이 두 가지 움직임을 크게 하나로 엮어나가는 데 두어야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서 우리는 두 가지 움직임 모두에 직접 참여해야 한다. 그러면서 현재 진행되는 두 가지 움직임 모두가 상호배타적이지 아닌 상호보완적인 열린 지역주의가 되도록 하는 데 우리가 앞장서야 한다. 이와 같이 두 가지 움직임을 하나로 묶어나가는 노력을 위해 우선 일차적 작업의 하나로 중국-일본-한국 3국간의 FTA문제를 우리가 앞장서서 주도적으로 해결하여 나가는 데서 출발할 수 있다. 그리고 이를 위해선 한중 FTA와 한일 FTA를 동시 추진하는 것이 바람직할 것이다.

규제완화와 자유공정경쟁정책의 강화도 대단히 중요한 시장확대정책이다. 그러나 기본적으로 이는 국내전략이기 때문에 세계전략을 논하는 이 글에서는 본격적 논의는 생략하기로 한다.

(2) 과학기술력의 제고

인류에게 오늘날과 같은 경제적 풍요를 가져온 두 번째 요인은 과학기술력의 발달이다. 산업혁명을 가져온 방직기술, 그 이후의 증기기관, 전기의 발명, 그리고 오늘날의 IT, BT, NT 등에 이르기까지 지난 200년간의 인류의 비약적 성장에는 과학기술력의 획기적 발전이 주동인(動因)이 되어왔다. 따라서 ‘대한민국의 21세기 세계전략’에서도 반드시 과학기술력의 획기적 발전을 도모하는 노력이 선행되어야 한다.

그 동안에 이를 위한 정부의 노력도 많았다. 산업과 대학과 정부연구소를 연결시키는 국가혁신 시스템의 구축, 산학협동 방식에 기초한 지역혁신 시스템의 구축 등등의 정책노력이 많았다. 물론 이러한 노력도 다 중요하지만, 문제의 핵심은 다른 곳에 있다고 본다. 즉 21세기 지식정보화시대에 새로운 과학기술력을 높이기 위해서는 반드시 세계지식생산의 핵심네트워크에 소위 빨대를 꽂아놓지 않으면 안 된다는 사실이다. 이 주장의 타당성을 보이기 위해 21세기 지식정보화 시대의 주요 특징부터 검토해보자.

▶ 21세기 지식정보화시대의 특징

첫째, 21세기에는 지식을 많이 알고 있고, 많이 보유하고 있다는 것 자체는 큰 가치나 의미를 갖지 않는다.

인터넷 등을 통해 지식의 시간적, 공간적 이동과 확산은 비교적 적은 비용으로 대단히 신속하게 이루어질 수 있기 때문이다. 중요한 것은 기존지식을 많이 안다는 것이 아니라 ‘신지식을 얼마나 많이 창조해낼 수 있는가’이다. 신지식과 신정보의 창조력 내지 생산력이 문제이다. 그것이 진정한 의미와 가치를 가진다.

둘째, 이러한 의미의 신지식과 신정보의 창조 내지 생산은 고도의 독과점체제 속에서 이루어지고 있다.

소수의 세계 최첨단 연구소와 소수의 세계 최고수준의 대학 등에서만 신지식과 신정보의 창조와 생산이 집중적으로, 누적적으로 일어나고 있다. 많은 다른 세계 연구소들과 대학들은 사실상 이미 생산된 지식의 하청가공을 하거나, 아니면 이미 생산된 지식의 판매 내지 애프터서비스에만 열중하고 있을 뿐이다. 따라서 부가가치가 대단히 낮은 활동을 하고 있는 셈이다. 부가가치가 높은 신지식과 신정보의 창조와 생산은 오직 세계 최고의 소수 연구소와 소수 대학이 독과점하고 있고, 자기들끼리의 전략적 제휴 등을 통하여 지극히 배타적 네트워크를 형성하고 있다. 그리하여 세계 지식생산 핵심네트워크의 폐쇄적 원형(圓形)을 형성하고 있다. 이 핵심네트워크의 원형 밖에 제1차 하청 네트워크, 다시 그 밖에 제2차 하청네트워크 등이 더 큰 원형의 형태로 구축되어 있다. 그리고 마지막에 지식판매네트워크의 원형이 구축되어 있다.

셋째, 이렇게 신지식 창조와 생산이 고도로 독과점화되는 가장 큰 이유는 새로운 지식을 생산하기 위해서는 높은 수준의 집적된 물적 인프라와 인적 인프라가 필요하기 때문이다. 높은 수준의 최첨단 설비투자 없이 새로운 실험도 새로운 연구도 불가능하고, 또한 세계 최고수준의 전문 인력 없이는 새로운 발견도 발명도 불가능하다. 물론 단순히 반짝이는 아이디어가 핵심이 되는 분야, 즉 최첨단의 설비투자 없이도, 또한 최고 인재들 간의 긴밀한 소통과 상호작용을 통한 시너지 효과 없이도 새로운 지식이나 정보생산이 가능한 분야는 아직도 비교적 자유경쟁적이다. 예를 들어 예술, 영화, 문학 등의 분야가 그렇다. 그러나 과학, 기술, 의학 등의 분야에서는 최첨단의 시설투자와 세계 최고의 인적자본집중이 필요하기 때문에 새로운 지식의 창조와 생산은—오직 소수의 대학이나 연구소, 혹은 회사만이 가능한—대단히 비경쟁적이고 독과점적인 구조를 갖지 않을 수 없다.

▶ 세계 최고 인재들이 몰려드는 대한민국

따라서 이러한 독과점적 성격이 강한 과학기술 분야에서 우리의 경쟁력을 높이려면 불가피하게 세계 지식생산의 핵심네트워크에 직접 참여하는 것이 가장 중요한 전략이 된다. 대한민국의 연구소나 대학 중 극히 일부라도 이들 세계적 지식생산의 핵심네트워크에 참여하는 방안을 추진해야 한다. 대한민국의 연구소와 세계 최고 연구소, 우리 대학과 세계 최고 대학 간의 공동연구와 공동교육 등의 전략적 제휴에 노력해야 하고 정부의 적극적 정책지원이 필요하다.

최첨단의 실험장비나 설비를 국내대학이나 연구소에 도입 설치하는 문제는 그리 어렵지 않을 것이다. 그것은 돈의 문제이기 때문이다. 그러나 정작 어려운 것은 세계 최고의 브레인들과 전문가들을 어떻게 유치하느냐 하는 문제이다. 이를 위해 대한민국 출신의 해외인력(이민, 유학, 취업 등)을 우선적으로 활용하는 방안, 그래서 그들의 귀국을 촉진하는 방안부터 시작해야 할 것이다.

사실 21세기 세계화시대에 해외교포 및 유학인력은 대한민국으로서는 엄청난 재산이다. 이들이 해외에 나가서 정착하는 일을 정부가 보다 조직적으로 도와야 한다. 사업과 유학과 취업의 성공을 보다 체계적으로 도와야 한다. 특히 최고 대학에의 유학과 최고 연구소에의 취업을 계획적으로 도와야 한다. 그리고 그들이 해외에서 유학, 취업, 사업 등을 통해 축적한 ‘지적자본과 인적 네트워크’를 귀국을 통해서건 아니건 대한민국의 발전과 연계시키는 노력도 크게 강화해야 한다.

요약하면 ‘세계지식생산의 핵심네트워크’에 빨대를 꽂기 위하여 우리 정부와 대학과 기업, 그리고 해외유학생, 해외취업자, 해외교포 단체 모두가 힘을 합쳐 공동전략을 세워나가야 한다. 이러한 여러 문제를 효과적으로 추진하기 위해 ‘교민청의 신설과 국적제도의 개선’은 시급하고 바람직한 일이다.

그러나 해외유학생, 취업자, 그리고 교포인력의 활용은 시작일 뿐이다. 결국은 세계 최고 인재들이 몰려드는 대한민국을 만들어야 한다. 그들이 와서 연구하고 사업하고 생활하는 데 자신들의 본국보다 더욱 편안하고 쾌적하고 매력적인 나라로 대한민국을 만들어야 한다. 대한민국 전체가 어려우면 특정 도시, 특정지역이라도 세계 최고 인재들에게 친화적인 연구환경과 교육환경, 그리고 친화적인 주거환경과 문화환경을 만들어주어야 한다.

(3) 투자극대화 전략

국민번영이라는 국가이익의 제고는 투자의 확대로부터 시작된다. 투자 없이는 성장도, 고용도, 복지도 없다. 따라서 국민번영도 없다. 국민번영을 위한 가장 핵심적인 전략의 하나가 투자의 확대이다. 국내 기업에 의한 투자이건 해외기업에 의한 투자이건 대한민국 땅 위에서 투자가 극대화되어야 성장도 분배도, 나아가 국민번영도 이루어낼 수 있다. 그러면 어떻게 하면 대한민국의 투자를 극대화시킬 것인가? 이에 답하기 위해 세계에서 일어나는 투자를 누가 하는가, 그들이 투자지역을 결정할 때 무엇을 기준으로 무엇을 고려하여 결정하는가 등을 알아보아야 한다.

▶ 세계화시대의 투자를 결정하는 요인들

오늘날 세계무역의 2/3 정도를 약 7만 개에 달하는 다국적기업이 하고 있다. 또한 세계기업 R&D투자의 2/3를 다국적기업 중 가장 규모가 큰 700개가 하고 있다(물론 대한민국 출신의 다국적기업도 많이 있다). 따라서 우리나라에서의 투자를 극대화하려면 이들 다국적기업들, 특히 거대 다국적기업들이 투자지역을 선택할 때 무엇을 가장 중요시하는가를 살펴보아야 한다.

다국적기업들이 투자처를 결정할 때 가장 중요시하는 것이 두 가지이다. 하나는 그 지역 인력의 교육 및 기술 수준이다. 그 지역의 교육기술 수준이 세계적 수준인가, 필요한 창조적 고급인재를 쉽게 구할 수 있는가, 그들의 노동윤리와 직업관은 어떠한가, 근면성실한 노동철학과 안정된 노사관계를 가지고 있는가 등이다. 즉 그 지역, 그 나라의 ‘교육경쟁력과 노사관계경쟁력’이다.

다른 하나는 그 지역이 기업하기 편한가, 즉 그 지역의 공공인프라와 공공서비스의 질의 수준이 어떠한가이다. 예를 들어 기업 활동에 대한 불필요한 규제는 많지 않은가, 세계적 수준의 공항과 항만을 가지고 있는가, 공무원들은 친절하고 신속하며 혹시 부패하지는 않은가 등이다.

더 나아가 대단히 중요한 것이 그 지역이 살기는 안전하고 재미있는가이다. 투자에는 당연히 사람이 따라가기 마련이다. 따라서 이들 외국인들이 살기 좋고 생활하기 편하고 매력적인 지역인가 하는 문제도 투자지역결정에 대단히 중요한 역할을 한다. 외국인 거주자의 자녀교육, 가족의 건강을 위한 시설과 제도는 어떠한가, 그리고 그 지역 문화예술의 수준은 어떠한가, 주민들은 다인종 다문화에 대하여 얼마나 열린 마음을 가지고 있는가 등이 중요하다. 한마디로 그 지역, 혹은 그 도시의 ‘공공경쟁력과 문화경쟁력’이 중요하다는 이야기이다.

이상을 종합하면 우리나라에의 투자를 극대화하려면, 그래서 세계적 투자허브로 만들려면 첫째는 우리의 ‘교육경쟁력’과 ‘노사관계경쟁력’을, 그리고 둘째는 ‘공공경쟁력’과 ‘문화경쟁력’을 획기적으로 높여야 한다. 이것이 투자극대화를 위한 핵심적인 세계전략이 된다.

▶ 교육·노사관계·공공·문화경쟁력 어떻게 높이냐?

그렇다면 그 다음의 문제는 교육경쟁력과 노사관계경쟁력, 그리고 공공경쟁력과 문화경쟁력을 어떻게 높일 것인가 하는 문제이다. 이와 관련하여 반드시 강조해야 할 사실은 이들 경쟁력을 높이는 문제는 일국주의(一國主義)로 풀 수 없다는 점이다. 일국주의가 아니라 지역주의 내지 도시중심주의로 풀어야 한다는 점이다. 다시 말하면 한 나라 전체의 교육·노·사·공공, 그리고 문화경쟁력 모두를 함께 높은 수준으로 높여나가는 방향으로의 정책 노력은 성공 가능하지도, 바람직하지도 않다는 사실이다. 즉 일국주의적 균형발전전략으로는 풀 수 없다는 이야기이다. 개별 지역별로, 혹은 개별 도시별로 교육·노·사·공공·문화경쟁력을 높이기 위하여 자발적으로 노력할 수 있도록 해주고, 그리고 서로 치열하게 경쟁할 수 있도록 만들어야 성공 가능성도 높고 또한 그 결과가 바람직하다는 사실이다.

21세기 세계화시대의 투자 등 경제활동은 국가를 단위로 하지 않는다. 지역과 도시를 단위로 한다. 일국주의의 시대가 아니라 지역주의 내지 도시 중심의 시대이다. 특정지역이나 특정도시가 매력이 있는가, 그 지역 그 도시의 국제경쟁력(교육, 노사, 공공, 문화 경쟁력)이 높은가, 낮은가가 중요하다. 다국적기업 CEO 등 세계투자자들의 눈에는 국경은 큰 의미를 가지지 않는다. 오히려 개별지역과 개별도시의 경쟁력이 가장 큰 관심이다. 따라서 세계화시대의 투자허브전략은 개별도시와 개별지역이 자신들의 국제경쟁력을 마음껏 높일 수 있도록 허용하고 돕는 방향이 되어야 한다. 이 점에서 우리 대한민국은 특히 반성할 점이 많다.

▶ 발전균형 통해 소수의 경제적 강소국 만드는 전략

우리는 그 동안 이러한 세계의 흐름에 정면 역행하는 정책을 사용하여 왔다. 즉 지역균형발전전략(地域均衡發展戰略)이 그것이다. 우리나라는 모든 예산과 권력을 중앙이 가지고 있는 고도의 중앙집권체제를 유지하면서 지역에 공장이나 정부기관의 일부 이전을 추진하는 식으로, 소위 균형발전전략을 사용하여 왔다. 이것은 크게 잘못된 정책방향이다. 바람직한 정책방향은 ‘균형발전’이 아니라 ‘발전균형’이다. 균형을 목표로 하면 균형도 발전도 모두 잃게 된다. 발전을 목표로 하여야 둘 다를 얻을 수 있다. 즉 각 지역이 나름의 발전을 할 수 있도록 하고, 그 결과로서 조화와 균형을 달성하는 것이 올바른 정책방향이다.

이러한 발전균형을 위해선 예산과 권력을 지방이 가지고 세계를 향해 자발적, 독자적 발전전략을 세우고 추진할 수 있도록 해주는 것이 시급하다. 그래서 그 지역, 혹은 그 도시가 앞장서서 그 지역의 ‘교육·노·사·공공·문화경쟁력’을 높여 세계적 투자가 그 지역 내지 그 도시에 집중될 수 있도록 유인하는 것이 중요하다. 이를 위해선 세계 투자유인수단을 각 도시와 지역이 가져야 한다. 환언하면 예산과 권력의 철저한 지방분권화가 가장 시급한 과제라는 주장이다.

사실은 지방분권이 아니라 한 걸음 더 나아가 ‘지방주권의 시대’를 여는 것이 세계화시대의 올바른 국가발전 전략이 될 것이다. 적어도 경제적 문제에서는 지방이 완전히 독자적인 결정권(예산과 인허가권 등)을 가질 수 있어야 독자적 발전전략을 세우고 각 지역과 각 도시가 세계 투자의 허브화를 추진할 수 있기 때문이다. 그래서 세계화시대의 투자극대화전략으로는 ‘경제적 연방제’, 다시 말해 나라 전체를 몇 개의 ‘광역자치체’로 나누어 이들이 경제적 주권을 가지고 독자적인 발전전략을 추진할 수 있도록 소수의 ‘경제적 강소국’을 만드는 전략이 가장 바람직한 전략 방향이라고 할 수 있다.

▶ 21세기는 강소국이 성공하는 시대

주지하듯이 21세기는 강소국이 성공하는 시대이다. 경제적으로 성공하고 있는 나라들의 인구규모를 보면 아일랜드 400만, 싱가포르 450만, 핀란드 500만, 덴마크 500만, 노르웨이 500만, 스위스 700만, 오스트리아 800만, 스웨덴 900만, 벨기에 1,000만, 네덜란드 1,600만이다. 대부분의 성공한 강소국의 인구규모가 500만~1,000만 정도의 수준이 가장 많다. 크더라도 1,500만 정도 수준이다. 이런 나라들은 규모가 상대적으로 작기 때문에 21세기 세계화시대 환경 변화에 빠르게 적응하면서 세계적 투자허브를 만드는 데 필요한 교육·노·사·공공·문화경쟁력을 높이기 위한 국정개혁을 성공적으로 해냈던 나라들이다.

우리나라의 경우 대한민국(4,800만)에는 전국적으로 이러한 강소국(지방정부)을 최소한 4~6개 정도를 만들 수 있다고 본다. 그렇게 하려면 중앙의 예산과 권력을 지방으로 분산하는 수준이 아니라, 지방에서 예산과 권력이 나오는 준연방제적 수준의 시스템 개조가 있어야 할 것이다.

국가운영시스템 자체를 ‘일국(一國)주의적 중앙집권형’에서 수개의 ‘광역자치 중심의 지방분권형’으로 바꾸는 대대적 개혁이 있어야 한다. 우리보다 훨씬 지방자치제도가 앞선 일본도 세계화시대에는 지방자치만으로는 충분하지 않다고 보고 있다. 그래서 경제적 연방제에 가까운 12개 정도의 강소국(지방정부) 건설의 방향으로 국가개조개혁을 앞세워 소위 도주제(道州制) 도입을 서두르고 있다.

▶ 비교우위 창출전략

국민번영을 위한 마지막 전략은 비교우위(comparative advantage) 창출전략이다. 지금까지 세계시장이 확대되고 심화되면서 경제성장에 성공한 나라들을 보면 주요한 특징이 자기 나라의 비교우위를 가장 잘 활용한 나라들이라는 사실이다. 비교우위란 자국이 가지고 있는 ‘상대적 장점’을 의미한다. 어느 나라건 자국의 상대적 장점, 즉 비교우위를 제대로 활용하지 못하거나 역행하여 정책을 사용하면 반드시 실패하게 되어 있다. 예를 들어 인구가 많은 후진국에는 노동집약적 산업인 경공업에 비교우위가 있다. 그런데 이런 나라에서 사회주의 노선(자립경제 등)에 따라 경공업보다 중화학공업화를 우선하는 경우에는 반드시 실패한다. 소련, 북한, 개혁·개방 전의 중국 등은 자국의 비교우위에 역행하는 중화학공업화정책을 너무 일찍 추진해 실패한 대표적 나라들이다. 또한 인구가 많은 후진국이 경공업 중심의 수출 촉진에 주력하기보다 수입대체산업인 중화학공업을 무리하게 키웠던 경우도 비교우위를 제대로 활용하지 못해 경제발전에 실패한 예가 된다. 그 동안의 필리핀과 개방개혁 전의 인도 등이 대표적 경우일 것이다.

그런데 비교우위는 크게 보면 경제발전의 단계, 자원부존의 양과 질, 국민의 교육 및 의식수준 등에 의하여 결정된다. 그렇다고 해도 일정 부분은 정부와 민간의 공동노력에 의해 창조될 수 있는 부분도 있다. 지난 60년간 우리 경제는 우리의 비교우위를 비교적 잘 활용하여 지속적 경제발전에 성공해왔다. 앞으로가 문제이다. 21세기 대한민국이 비교우위를 가질 수 있는 산업 분야가 어디가 될 것인가, 아니 민관民官이 협력하여 어느 분야를 새로운 비교우위 산업 분야로 만들어나갈 것인가, 그 전략은 무엇인가 등에 대하여 답을 찾아야 한다. 이를 구상할 때 전략적으로 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다.

▶ 비교우위를 정할 때 고려할 사항

첫째, 향후 상당기간 지속적 성장이 예상되는 중국의 발전과 동반성장(同伴成長)을 할 수 있는 산업 및 협업구조를 만들어내야 한다. 이를 위해 질적(質的)으로 중국이 우리에게 의존하지 않을 수 없는 분야를 개척해야 한다. 중국이 성장을 하면 할수록 더욱 우리와의 협력관계를 필요로 할 분야가 어디 인지를 찾아야 한다. 단순한 산업이나 무역부문뿐 아니라 교육, 문화, 관광, 행정, 정치 등 좀 더 넓은 분야를 생각해보아야 한다. 보다 넓은 분야에서 중국이 우리를 보다 절실히 필요하도록 만들어나가는 데 있어 우리나라는 세 가지 유리한 점을 가지고 있다.

우선 중국과의 역사적, 문화적 인접성이다. 역사적, 문화적으로 오랫동안 한중(韓中)간에는 교류가 많았고 따라서 정서적 거부감이 적다. 이것이 다른 나라에 비해 상대적으로 유리한 점이다. 다음은 우리나라의 앞서는 국가발전 경험이다. 구체적으로 ‘산업화, 민주화, 도시화, 세계화’의 경험이 중국보다 앞서 있고 이들 분야의 우리의 정책지식과 경험(예컨대 새마을운동, 시민운동 등)은 중국에 큰 참고가 될 수 있다. 그 지식과 경험을 중국이 얼마나 필요로 하게 만드느냐 하는 것은 우리의 몫이다. 그리고 우리나라가 가지는 일본과 미국과의 접근성이다.

우리는 최고의 선진국인 미국과 일본의 선진과학, 기술, 경영, 학술, 문화 등에의 접근성이 높다. 따라서 우리는 미국과 일본의 첨단기술, 제도, 문화를 우리의 개발 경험에 비추어 소화해내 중국의 발전 단계에 맞는 형태로 그 형식과 내용을 바꾸어 중국에 공급할 수 있을 것이다. 특히 이 점과 관련하여 지적해야 할 것은 중국의 발전, 즉 현재 진행중인 중국의 산업화와 도시화는 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등이 20세기 후반에 밟았던 그러한 내용의 산업화와 도시화를 그대로 답습하기 어렵다는 문제이다.

과거의 작은 나라가 하던 산업화와 도시화 같은 ‘에너지 다소비형’, ‘환경 및 생태파괴형’, ‘빈부격차 및 사회갈등 심화형’의 산업화와 도시화를 21세기적 상황에서 중국과 같은 세계적 초대국이 반복하여 답습하기는 사실상 거의 불가능하다는 것이다. 중국이 우리의 과거 산업화, 도시화 패턴을 반복해 따라온다면 우선 세계적 규모의 에너지 및 자원부족 문제, 환경파괴 문제 등으로 중국은 물론이고 인류와 지구촌이 이를 감당하기 어려울 것이다. 따라서 우리는 미국, 일본 등과 협력하여 중국의 산업화와 도시화가 21세기에 지속가능한 내용이 되도록 함께 노력해야 한다. 이 문제는 아주 중요한 문제이다. 미국과 일본의 최첨단 기술과 우리나라의 산업화, 도시화의 경험을 결합해 어떻게 중국에 ‘에너지 저소비형’, ‘환경 및 생태보존형’, ‘사회갈등 완화형’ 산업화와 도시화의 길을 제시할 것인가를 연구해야 한다. 이러한 분야에서 우리는 새로운 비교우위를 찾아내어야 한다.

▶ 선택과 집중으로 선진국형 비교우위 창출

둘째, 우리는 미국이나 일본과 같은 선진경제와의 관계 속에서도, 그들의 시장 속에서도 새로운 비교우위를 찾아내야 한다. 그런데 이제는 우리가 과거 중진국까지 올라올 때와 같은 수직적 비교우위(산업 간 비교우위: 예컨대 미국과 일본은 최첨단 IT, BT산업, 그리고 우리는 경공업이나 중화학공업)만을 가지고는 안 된다. 선진화를 지향하는 대한민국은 반드시 미국, 일본 등과의 관계에서 수평적 비교우위(산업 내 비교우위: 같은 자동차산업 중에서 큰 차는 미국, 소형차는 일본, 중형차는 한국이 비교우위를 갖는 식)를 창출해야 한다.

주지하듯이 선진국 간의 무역은 대부분 산업 내 무역이고 산업간 무역은 그 비중이 크게 적다. 따라서 우리는 예컨대 미국, 일본과 어떠한 분야에서 수평적 비교우위를 창출하여 산업 내 무역을 이들 선진국들과 할 수 있을 것인가를 생각해야 한다. 그것이 바로 '선진국형 비교우위'의 창출이다. 그러면 선진국형 비교우위를 어떻게 창출할 것인가? 결국 그 답은 '선택과 집중'일 수밖에 없을 것이다.

같은 첨단산업 분야에서도 비교우위 창출의 가능성이 높은 전략적 분야를 선택하여 인적, 물적 자원을 그 분야에 집중하는 수밖에 없다. 이 과정에서 특히 중요한 것이 앞에서 이야기한 '세계지식생산의 핵심네트워크' 속에 깊이 관계하고 참여하고 협력하는 것이다. 다시 말하면 전략적 제휴를 해내는 일이 대단히 중요하다. 단순한 세계적 지식생산의 하청구조만을 유지한다면 결코 다른 선진국과 수평적 비교우위, 즉 선진국형 비교우위를 창출할 수 없다. 따라서 이 과정에서 정부의 전략적 지원과 역할이 필수적이다. 그러한 의미에서 국가의 산업정책, 과학기술정책은 21세기에든 여전히 중요하다. 물론 이 일은 과거 산업화시대처럼 관공 주도로는 성공할 수 없고, 그렇게 되어서도 아니 된다. 일방적인 관주도가 아니라, 수준 높은 '선진국형의 민관협치(民官協治)'가 필요할 것이다. 민과 관이 선진국과 수평적 비교우위를 창출하기 위해 얼마나 잘 수평적으로 협력하고 협동하는가가 중요하다. 그러한 민관협치의 생산성과 효율성이 21세기 대한민국의 수평적 비교우위 창출의 성공 여부를 결정할 것이다.

3. 세계공헌(영향)을 위한 전략

세 번째의 국가이익인 세계공헌도와 영향력을 높이기 위해서는 어떠한 세계전략을 가져야 하는가 하는 문제를 보도록 하자.

(1) 다문화, 다인종, 다종교 공생의 시대의식

우선 우리 국민들이 이제는 다(多)문화, 다(多)인종, 다(多)종교가 공존하고 공생하는 시대임을 확실하게 인식하여야 한다. 이웃민족, 이웃문화, 이웃종교를 올바르게 이해하고 존중하는 것이 전제되어야 그 다음에 세계발전을 위해 우리가 어떠한 공헌을 할 수 있는가를 논할 수 있다. 이러한 다문화공생의 시대의식을 가지기 위해서는 두 가지를 하여야 한다.

하나를 우리가 먼저 자신의 전통문화를 정확히 이해하면서 동시에 이웃문화에 대한 이해의 정도를 깊이 하는 것이다. 한마디로 자국(自國)문화와 이국(異國)문화에 대한 문화이해도를 함께 높이는 것이다. 문화 일반에 대한 이해도가 높아야 자국문화에 대한 자긍심과 이국문화에 대한 존중심을 함께 가질 수 있다. 특히 중요한 것은 이국(異國)문화에 대한 이해를 높이는 것인데, 이것이 바로 세계화시대 모든 교육에서 요구되는 세계화교육의 한 부분이 되어야 한다. 초·중등학교는 물론이고 대학 등에서도 세계에 대한 올바른 이해를 위한 강의는 많을수록 좋을 것이다.

다음으로 우리의 문화는 물론이고 우리의 사회와 역사, 그리고 사상과 풍습 등을 가능한 한 많은 나라 국민들에게 올바르게 알리는 사업이 중요하다. 상호의 올바른 이해를 위해서이다. 이를 위해 중요한 것이 바로 공격적인 퍼블릭 디플로머시이다. 국가 차원의, 국가와 국가 간의 대화와 교류가 필요하다. 뿐만 아니라 국민 차원의 대화와 교류, 그리고 우리 정부와 외국 국민들 간의 대화와 교류도 중요하다. 목표는 국민 상호간의 보다 정확한 이해와 정서적 친밀감의 제고를 위해서이다.

더 나아가 우리는 좀더 적극적이고 공격적인 퍼블릭 디플로머시도 생각해야 한다. 즉 바람직한 국가 이미지 제고, 우리나라에 대한 왜곡된 세계 미디어 보도의 정정, 세계 투자유치를 위한 바람직한 국제 여론 내지 이미지 환경의 구축, 외국의 안보 및 경제정책 결정에의 영향력 제고 등등을 목표로 적극적으로 공격적인 퍼블릭 디플로머시를 활용할 수도 있다. 구체적인 정책수단으로는 세계 및 특정지역을 목표로 한 방송미디어의 육성, 특정국가나 특정지역을 연구하는 대학원 및 싱크탱크의 육성, 그리고 당해지역과의 전문 연구 인력의 교환, 일반적인 민간 차원의 교육 및 문화교류의 활성화 등등을 생각할 수 있다.

▶ 근대화 성공 경험의 공유

우리가 세계공헌국가가 되려면 가장 중요한 과제의 하나가 우리의 의식 속에 있는 후진국적 내지 중진국적 의식의 하나인 피해의식 내지 후진의식으로부터 벗어나야 하는 것이다. 이웃 강대국들에 대한 피해의식과 서구에 대한 후진의식 내지 열등의식을 벗어나야 한다. 지난 60년간 우리나라가 건국, 산업화, 민주화에 성공하면서 종래의 역사적 피해의식과 후진의식이 이미 상당 부분 극복되었다. 특히 젊은 세대의 경우에는 그러하다. 그러나 아직 우리 국민의식의 심층에는 과거 시대의 피해의식과 후진의식이 적지 않게 남아 있다. 피해의식은 상황이 변하면 쉽게 공격적 가해행동으로 전환되고 후진의식은 쉽게 배타적 우월의식으로 바뀌게 된다. 단힌 민족감정이 이러한 움직임에 기름을 붓는 경우가 많다. 어느 경우든 건강하지 않다.

우리가 이웃으로부터 피해만 받은 민족이라고 생각한다면 선진국민이 될 수 없다. 우리는 이웃보다 후진적이고 열등하다는 생각을 갖고는 선진국가를 만들 수 없다. 피해의식과 후진의식을 극복하는 길은 우리가 세계로부터 피해를 받은 민족이 아니라 사실은 세계로부터 많은 도움을 받은 민족이라는 사실을 깨닫는 데서부터 시작되어야 한다.

생각해보자. 6·25 때 우리의 자유민주주의를 지켜주기 위하여 세계 16개국에서 온, 이름도 모르는 젊은이들 3만 5,000명이 이 땅에서 죽었다. 부상과 행방불명까지 포함하면 15만 1,000명이나 된다. 1960년 초 우리나라 국가예산의 35%, 그리고 국방비의 75%를 미국의 원조에 의존했었다. 그 이후 우리의 수출 지향 대외개방형 성장전략이 성공해 절대빈곤의 보릿고개를 넘어섰고, 이제 우리나라는 2006년 현재 무역액 6,300억 불의 세계 11위의 무역대국이 되었다.

우리나라가 이렇게 수출주도의 성장정책을 성공시킬 수 있었던 것은 우리의 노력도 많았지만 이웃나라 이웃국민들이 필요한 자본을 제공하고 기술을 가르쳐주었으며, 더 나아가 우리가 만든 상품과 서비스를 적극적으로 사주었기 때문이다. 그들의 도움이 없었으면 우리는 건국도, 산업화도, 나아가 민주화도 이루어낼 수 없었을 것이다.

▶ 우리가 이웃나라들을 도울 차례

이제는 우리가 이웃나라들을 도울 차례이다. 그것이 나라 사이의 예의이고 도리이다. 아직도 이 지구촌에는 보릿고개를 넘지 못한 절대빈곤국과 후진국이 많다. 우리는 근대화(산업화와 민주화)의 경험과 교훈을 가지고 이들 나라의 근대화를 도와야 한다. 자본참여의 형태로, 기술지원의 형태로, 혹은 교육지원 및 정책기술지원 형태로 도와야 한다. 경공업 중심의 수출촉진정책, 중화학공업화의 경험, 물가안정과 개방화의 경험, 교육개혁 및 노동개혁정책, 세계화개혁, IMF 금융의기의 극복 경험 등등의 정책교훈과 경험을 전달해야 한다. 뿐만 아니라 그 동안 대단히 성공적이었던 산아제한정책, 산림녹화정책, 새마을운동, 해외인력송출정책 등등의 경험도 함께 전수해야 할 것이다. 물론 우리의 근대화 경험 이 모두 성공적인 것만은 아니다. 실패도 있었고 부족함도 많았다.

그러나 크게 보아 대한민국의 지난 60년은 빛나는 성공의 역사였다. 8·15해방과 6·25전쟁을 겪으면서 세계 최빈국의 하나이던 대한민국이 약 반세기 이내에 선진국 문턱에 설 정도로 발전했다는 사실 자체가 대단한 기적이다. 이 역사적 성공 경험이 우리만의 것이 되어서는 안 된다. 성공의 비결이 무엇인지를 많은 빈곤국, 후진국과 함께 나누어 가져야 한다. 그래서 그들이 절대빈곤을 가능한 한 빨리 벗어나도록 앞장서 적극 도와야 한다. 이것이 우리 대한민국이 짊어져야 할 이 시대의 소명이고 지구촌 일원으로서의 신성한 의무이다.

(2) 국가정체성의 재창조

21세기 세계화시대는 정체성 위기의 시대이다. 많은 나라와 많은 국민들이 자신들의 정체성을 바로 세우기 어려운 시대이다. 세계화로 인하여 국경이 낮아지고 돈, 사람, 정보, 상품의 이동이 활발해짐으로써 국경을 중심으로 한 전통적인 국민국가의 정체성은 크게 약화되고 있다. 종래의 국가정체성과 국민정체성이 크게 흔들리고 있다. 그 대신 국가도, 개인도 다중정체성을 가지는 시대가 열리고 있다. 그러나 다중정체성은 정체성의 해체나 혼란을 수반한다.

▶ 다(多)정체성의 시대, 신(新)정체성의 재구축

과연 대한민국은 어떠한 나라인가? 어떠한 꿈과 이상을 가진 나라인가? 아니, 어떠한 꿈과 이상을 지향해야 하는가? 이웃나라들에게 주는 의미나 가치는 무엇인가? 또한 대한민국 국민이란 어떠한 사람들인가? 이웃국민들에게 어떠한 가치와 의미를 주는 국민인가? 한마디로 대한민국과 대한민국의 국민은 어떠한 국가이상과 꿈을 가지고 있고, 이 지구촌과 인류의 발전에 어떠한 기여를 할 수 있는 나라이고 국민인가? 이러한 의미의 국가정체성 내지 국민정체성을 재창조하여야 한다.

인간사회에서도 마찬가지이다. 자기의 주체성이 확실하고, 나름대로 자기의 삶의 꿈과 의미를 확실하게 가지고 자기가치를 확실하게 추구하는 삶을 영위하는 사람들이 사회의 발전에도 기여하고 이웃을 도와도 제대로 도울 수 있다. 국가나 국민의 경우에도 마찬가지이다. 각국이 자기정체성, 자기가치, 자기이상, 자기의 존재이유를 확실하게 세우는 것이 이웃나라, 이웃국민을 도울 수 있는 시작이 된다. 또한 세계발전에 기여할 수 있는 전제가 된다.

우리의 대한민국은 지난 60년간 건국과 산업화, 그리고 민주화의 길을 성공적으로 걸어왔다. 그러나 이 세 가지 국가발전의 시대적 과제 내지 국가목표는 모두 ‘과거와의 싸움’이었다. 건국은 식민을 벗어나려는 몸부림이었고, 산업화는 절대빈곤을 벗어나려는 싸움이었다. 민주화는 독재를 벗어나려는 투쟁이었다. 또한 기본적으로 자신과의 싸움이었다. 그 과정에서 우리는 모두 성공하였다. 그러나 지금까지는 미래비전과 꿈을 바로 세우기 위한 ‘미래에의 구상’이 없었다. 환언하면 우리는 어떠한 대한민국을 원하는가, 우리는 어떠한 국민이 되기를 희망하는가 등에 대하여 깊이 생각하고 성찰할 틈이 없었다. 그러나 이제 우리는 21세기 대한민국의 선진화를 위해 대한민국의 세계전략을 세워야 하는 시대에 진입하였다. 이제는 달라져야 한다. 우리의 국가정체성과 국민정체성을 깊이 생각하여 재구축하는 일은 대단히 시급한 대한민국의 미래구상을 위한 과제가 되고 있다.

우리는 어떠한 대한민국을 원하는가 하는 국가정체성에 대한 문제를 좀더 구체적으로 생각해보면 다음과 같은 문제에 대해 우리 나름의 답을 얻어야 하는 것을 의미한다.

▶ 정체성 확립 위해 답을 얻어야 할 문제들

첫째는 우리는 어떠한 민주주의를 원하는가? 이다.

헌법에는 분명 대한민국이 지향하는 정치적 이념과 가치를 자유민주주의라고 하고 있다. 많은 국민들이 동의할 것이다. 그러나 자유민주주의에도 여러 종류가 있다. 미국의 민주주의와 유럽의 민주주의가 다르고 일본의 민주주의도 다르다. 우리가 지향해야 할 자유민주주의는 과연 어떠한 자유민주주의인가에 대하여 우리는 우리 나름의 답을 가져야 한다. 지난 수십 년간 우리는 군사독재 권위주의체제를 극복하려고 투쟁하여 왔다. 그래서 민주화는 이루어졌지만, 과연 어떠한 민주주의를 우리가 세우려 하는가에 대한 국민적 합의가 반드시 있었던 것은 아니다.

서구의 민주주의에서는 대표를 뽑을 때 기본적으로 다수결원리라는 절차를 중시한다. 그러나 우리 역사를 보면 화백제도에서 볼 수 있듯 전원합의의 추대제가 더 지배적이었다. 또한 서구의 민주주의에서는 지도자를 뽑고 나서 삼권분립(三權分立) 등 제도를 통해 그 지도자의 독선과 독주를 견제하고자 한다. 반면 우리 역사에서는 지도자의 선공후사(先公後私)의 정신과 애민(愛民)의 덕목을 대단히 중시하는 민본주의(民本主義)의 전통이 강했다. 아무나 지도자가 되어서는 안 된다고 생각했다. 과연 어느 것이 더 민주적인가?

다시 반복하지만 지난 수십 년의 반(反)독재투쟁 속에서 우리가 극복해야 할 잘못된 과거질서에 대한 합의는 확실했지만, 건설할 바람직한 미래질서에 대한 국민적 합의가 있었던 것은 아니다. 이제는 그 부분에 대해 국민들의 생각을 정리해야 한다. 우리는 과연 어떠한 민주주의를 원하는가? 어떠한 자유민주주의를 세우려 하는가?

둘째는 우리는 어떠한 시장경제를 원하는가? 이다.

헌법에는 대한민국이 지향하는 경제적 이념가치를 자유공정, 경쟁적 시장경제라고 천명하고 있다. 그러나 시장경제에도 여러 종류가 있다. 미국의 시장경제와 유럽의 시장경제가 다르고, 일본의 시장경제가 또 다르다. 우리가 건설하려는 시장경제는 과연 어떠한 시장경제인가? 이에 대한 국민적 합의를 만들어야 한다. 주주(株主)의 이익을 최우선시하는 주주 중심의 시장경제인가? 주주뿐 아니라 종업원, 소비자, 관련 기업 등 여러 관계자의 이해를 동시에 배려하는 시장경제인가? 시장경제는 대단히 효율

적이지만 분배의 불평등을 양산하는 경향이 있는데 우리 사회는 성장을 위해 어느 정도까지 결과의 불평등을 용인할 것인가, 아니면 결과의 불평등을 줄이기 위하여 어느 정도까지 성장의 희생을 용인할 것인가, 21세기 세계화시대 우리의 시장경제는 어디까지 국내인과 외국인을 동등하게 취급할 것인가 등등에 대한 국민적 합의를 찾는 노력이 있어야 한다.

셋째는 우리는 어떠한 법치주의를 원하는가? 이다.

서구적 법치주의의 핵심은 국가권력에 대한 견제에 있다. 개인의 존엄과 자유, 기본적 인권과 권리를 보호하고 신장하기 위해 우선 국가권력을 견제하고, 나아가서는 여론, 종교, 이익집단 등의 사회권력에 대한 견제까지를 주장하는 것이 법치주의의 정신이다. 그리고 법치 앞에서는 만민이 평등하고 그 집행에는 추호의 예외도 없고 절대적으로 엄정하여야 한다. 과연 우리는 어떠한 법치주의를 원하는가, 엄정한 법치를 원하는가, 온정적 법치를 원하는가, 언론 등에 의한 여론재판을 규제하는 법치를 원하는가, 아닌가, 종교의 비리를 파헤치는 법치를 원하는가, 그렇지 않은가, 이익집단의 폐법을 용인하는 법치를 원하는가, 아닌가, 길거리의 불법점거를 허용하는 법치를 원하는가, 경우에 따라선 공권력이 얻어맞는 법치도 허용하는가, 아닌가 등등 과연 우리는 어떠한 법치주의를 원하는가에 대한 국민적 합의가 아직 확실하지 않다.

전통적으로 우리 역사 속에서 법은 통치의 수단이었지 국민의 권익을 보호하는 수단이 아니었기 때문에 우리 국민의 법의식은 대단히 이중적이다. 상대방에게는 강한 법을, 나와 내가 속한 집단에게는 온정적 법을 희망한다. 또한 사회적 강자에게는 강한 법을, 사회적 약자에게는 유연한 법을 희망한다. 그러나 이것은 엄밀한 의미의 법치주의는 아니다. 만민평등의 법치주의는 아니다. 따라서 이제는 이 문제를 정리하지 않으면 안 된다. 우리가 세우려는 바람직한 대한민국의 선진화된 모습을 올바르게 그려려고 한다면 반드시 현재의 이중적 법치의식을 더 이상 이대로 둘 수 없기 때문이다.

이상과 같이 국가정체성을 세우는 성찰과 합의과정을 통하여 우리는 우리의 희망이 무엇인지, 우리가 소중히 하는 가치가 무엇인지, 우리의 국가이상이 무엇인지를 구체화할 수 있다. 동시에 우리는 그 과정을 통하여 우리가 무엇을 가지고 이웃나라의 발전에 기여할 수 있는지, 무엇을 가지고 인류의 문제 해결에 기여할 수 있는지 등도 자연 드러나게 될 것이다. 환언하면 자기정체성(국가정체성과 국민정체성)을 재창조하는 과정을 통하여 우리는 21세기 세계화시대에 ‘세계공헌국가’로서, 그리고 ‘세계공헌국민’으로 새로운 시대를 열 수 있게 된다는 이야기이다. 이렇게 되면 이웃나라를 돕기 위한, 예컨대 개발도상국에 대한 우리의 근대화 성공 경험의 전수와 정책 경험의 공유 노력, 그리고 이들 나라에 대한 ODA[official Development Assistance(정부개발원조)]의 획기적 확대 노력 등은 자연스럽게 따라오는 결과가 될 것이다.

(3) 세계통치구조(global governance)의 재구축

세계에 공헌하는 나라가 되려면 무엇보다 국민들이 먼저 다문화 공생의식을 가지고 자국의 전통과 문화, 그리고 이웃의 전통과 문화를 보다 잘 이해하는 것이 중요하다는 사실을 지적하였다. 그 다음에는 우리나라의 정체성을 새롭게 정의하고 세움으로써 우리가 어떠한 국가이상을 추구하고 있으며 어떠한 이상과 가치를 가지고 세계발전에 기여할 수 있는가를 확실히 하는 것이 중요함을 이야기하였다. 그 다음 우리가 해야 할 중요한 것이 21세기 세계화시대의 지구촌 문제를 해결하기 위한 세계통치구조를 새롭게 창조하는 데 앞장서는 일이다.

주지하듯이 21세기 세계화시대에 지구촌 경제는 세계시장으로 단일화되어 가고 있는데, 지구촌 정치 는 개별국민국가 단위로 분열되어 있다. 여기서 점차 단일화되어 가는 세계시장에서 발생하는 문제들 을 지구촌 정치가 세계이익의 관점에서 제대로 풀 수 없다는 구조적 문제가 발생한다. 즉 지구촌 정 치는 개별국민국가이익 중심으로 진행되기 때문이다. 따라서 세계자본시장의 구조적 불안정 문제, 지 구촌 빈부격차의 증대 문제, 환경파괴와 에너지부족의 문제, 핵과 대량살상무기의 문제, 국제테러와 불법이민 문제 등등의 새로 등장하는 지구촌 문제를 올바로 효과적으로 풀 수 있는 방법이 없다.

결국 새로운 세계통치구조를 만들어내야 한다. 그 방향은 UN 및 UN산하기관의 개혁, IMF 및 World Bank의 개혁, G-7의 확대 등뿐만 아니라 지역 차원에서는 세계자본시장의 불안정성에 대처하기 위한 AMF(아시아 통화기구)의 창출, 동북아의 평화를 위한 현재의 6자회담을 발전시킨 동북아 신新安보협 력체의 창출 등 여러 가지 형태와 방향을 생각할 수 있다. 그 내용이야 어떻든 세계통치구조를 새롭 게 만들고 유효하게 만드는 노력에 우리 대한민국이 적극적으로 앞장서야 한다. 그리고 필요하다면 인적·물적 지원을 아끼지 말아야 한다. 이것이 21세기 세계화시대 세계공헌에 앞장서는 선진 대한민 국의 모습일 것이다.

6장 : 누가 어떻게 추진할 것인가?

1. 세계전략의 추진체계

지난 60년간 우리나라에는 세계전략이라는 개념 자체가 거의 없었다. 외교와 국방은 기본적으로 미국의 세계전략에 편승하는 형태였기 때문에 독자적 구상 자체가 불필요했다. 다만 경제와 통상의 경우에는 우리 경제가 대외지향성이 컸기 때문에 어느 정도 세계를 향한 나름의 전략이 있었다고 볼 수 있다. 그러나 그것도 국제경제 이슈나 통상사항에 대한 개별적 대응의 수준을 크게 넘지는 못했다. 체계적이고 종합적인 차원의 세계경제전략 내지 세계통상전략은 사실상 거의 없었다. 물론 교육, 문화의 분야에는 더더욱 세계전략이라는 개념이 없었다. 그러면 앞으로 어떻게 할 것인가?

우선 정부 내에 세계전략을 중장기 관점에서 구상하고 추진할 수 있는 종합적 전략기획기구가 필요하다. 구체적으로는 종합적인 ‘세계전략기획기구’를 청와대 안에 상설하는 방안과 내각 총리실 안에 상설하는 방안을 생각할 수 있다. 이와 동시에 정부출연 연구소로서 ‘세계전략연구원’을 두어 이 연구원이 세계전략기획기구를 지원해야 한다. 그리고 세계전략연구원은 정부출연으로 시작하나 장기적으로는 민간출자도 포함한 독립된 기금으로 운영되도록 하여 반관반민(半官半民)의 성격을 갖는 것이 바람직할 것이다. 그리하여 외국의 국가연구소뿐 아니라 민간연구소 내지 대학연구소들과 자유롭게 교류할 수 있고, 필요에 따라 전략적 협력을 할 수 있는 독자성을 갖는 것이 바람직하다.

세계전략연구원은 외교국방부터 경제경영, 나아가 교육문화 부문까지 국정운영의 전 분야를 커버할 수 있어야 한다. 그리고 그 연구원의 지사를 워싱턴, 동경, 북경, 브뤼셀 등 세계 주요국의 수도에 두어 그들 나라의 국가운영과 세계전략의 움직임을 손바닥 손금을 보듯이 상세히 보고 있어야 한다. 지피지기(知彼知己)가 올바른 세계전략 수립의 기본전제이기 때문이다.

다음은 세계전략기획기구가 중심이 되어 민관합작의 종합적 세계전략 추진체계를 만들어야 한다. 이 ‘세계전략추진기구’는 총리실 안에 두되 정부는 물론이고 기업, 대학뿐 아니라 시민사회, 종교단체 등이 참여하여야 한다. 그리고 해외교포 등도 참여하여야 한다. 그래서 종합적이고 다차원적이며 다면적인 복합전략을 구상하고 추진할 수 있는 민관합작의 기구여야 한다. 세계전략이라는 용어가 외국에 위화감을 줄 수 있다면 세계화로 바꿀 수도 있다. 그래서 예컨대 ‘세계화추진기구’라고 부를 수도 있을 것이다.

특히 중요한 것은, 이 세계전략 문제는 한 정권의 정책으로 끝나서는 안 된다는 사실이다. 따라서 그 구상, 조직 단계에서부터 여야가 함께하는 방식으로 추진해야 할 것이다. 여야가 공동 발의하여 ‘세계전략연구원법’, ‘세계전략기획기구법’ 등을 만드는 것이 바람직하다. 세계를 향한 국가발전전략은 일개 정권의 소유물일 수도 없고 여야 정쟁의 대상이 되어서도 안 된다. 여야와 민관 모두의 이해와 합의에 기초해 미래를 위한 국가적, 국민적 결단이어야 성공할 것이다.

2. 대북전략의 추진체계

지난 기간 대북정책의 결정과정을 보면 대단히 비민주적이고 그 집행과정도 전혀 투명하지 못했다. 군사독재의 권위주의 시대에는 통일 논의 자체를 정부가 독점하고 있어 민간의 자유로운 통일 논의가 사실상 금지되어 있었다.

민주화된 이후에도 통일정책에 대통령의 개인적 소신이나 이념이 과도하게 작용하였으며 국민의 의사나 전문가의 의견을 묻는 과정은 전혀 없거나 대단히 부실하였다. 그리고 그 추진의 중요한 부분은 권위주의시대이건 민주화시대이건 항상 마찬가지로 비공개로 진행되어왔다. 그래서 대북정책은 국내 정치에 이용되고 정파적 이해관계에 악용되는 경우가 적지 않았다. 주요 선거 때마다 등장하던 북풍 北風이라는 해괴한 용어가 그간의 사정을 이야기해주고 있다. 특히 지난 10년 대북정책은 일부 지도자들의 개인적 이념이 과도하게 작용하였기 때문에 국민일반의 정서와는 거리가 먼 경우가 적지 않았다. 그 결과로 대북정책을 둘러싼 국민 사이의 이념적 갈등과 분열이 극심하였다.

▶ 정책정상화, 국론통일이 우선 필요

따라서 앞으로 대북정책이 북한의 근대화, 정상국가화와 남북통일을 목표로 한다면 사전에 대한민국 대북정책 자체의 정상화, 즉 대한민국 내부의 국론통일과 대북정책의 결정과정과 추진과정의 정상화가 반드시 우선해야 할 것이다. 한마디로 ‘남의 정책정상화’ 없이 ‘북의 체제정상화’를 추진할 수 없다고 본다. 또한 ‘남의 국론통일’ 없이 ‘남북간의 민족통일’은 없다고 본다.

우선 처음부터 대북정책의 입안과 추진과정에 전문가들의 폭넓은 참여가 반드시 있어야 한다. 올바른 대북정책의 수립은 국가이익과 민족이익이 관련되는 대단히 중요한 문제이므로 좌우, 혹은 보수, 진보 등의 이념 차이를 불문하고 각 분야 최고전문가들의 광범위한 참여와 공개된 토론으로부터 시작되어야 한다. 그리고 그 과정을 국민들이 지켜볼 수 있어야 한다.

우선 시급한 것이 좌우, 혹은 보수 진보 전문가들 사이의 ‘사실에 대한 공동인식’ 구축을 위한 노력이다. 북의 상황(그 동안의 변화와 현재의 상황)에 대한 사실적, 정보적 인식과 판단의 차이가 불필요한 이념적 오해와 갈등을 증폭시키는 경우가 많았기 때문이다. 그 동안을 보면 이념의 차이보다 사실 판단의 차이, 혹은 소유하고 있는 정보의 차이 때문에 견해의 분열과 갈등이 더 커지는 경우가 적지 않다. 그래서 우선 양측의 북에 대한 사실인식과 정보판단의 폭을 줄여나가는 노력부터 시작해야 하고, 그 다음에 대북정책의 목표와 가치에 대한 합의 노력에 힘을 쏟아야 한다.

과연 대북정책의 목표에 대해 좌우, 보수·진보 사이에 견해의 차이가 심할까? 북의 상황에 대한 공동인식이 있다면 대북정책의 목표에 대한 의견의 차이는 크지 않을 것으로 생각한다. 적어도 양측이 합리적으로 사고한다면 말이다. 그래서 대북정책의 목표에 대한 의견의 일치 내지 접근을 이룬 다음에는 서로 합의한 대북정책의 목표를 실현하기 위한 구체적 전략과 정책수단 등에 대한 양측의 이론과 입장의 차이를 논하여 나갈 수 있을 것이다. 이러한 방향으로 성실하게 지속적으로 노력한다면 대북정책에 대한 좌우, 보수·진보 전문가들 사이의 의견수렴과 국민적 의견의 통합은 반드시 가능할 것으로 본다.

이와 같이 최고전문가들의 지혜를 모으고 국민들의 상식과 합리적 판단을 모아서 대북정책을 민주적으로 투명하게 수립해야 한다. 그 동안에는 대북정책이 일부 정치 지도자들 개인의 정치적 소신과 이념에 과도하게 지배되었고, 그들의 정치적 성과와 단기적 실적을 높이기 위해 너무 자주 악용되어왔다. 앞으로는 모든 것이 근본으로 돌아가 정상화되어야 한다.

▶ 안보·통일·외교정책을 차별화

이와 함께 국가정책과 기구 면에서 안보정책과 통일정책, 그리고 외교정책은 분명히 구별돼야 한다. ‘적대적 한반도의 분단관리’를 목표로 하는 안보정책, 개혁개방을 위한 ‘북한의 변화관리’를 목표로 하는 통일정책, 그리고 중장기적 국가이익의 실현을 위한 ‘세계관리’를 목표로 하는 외교정책은 분명히 상호모순과 혼란이 없도록 해야 한다. 가능하면 3자의 조화와 균형이 가장 바람직하다. 그래서 내부적으로 3자의 관계를 균형 있게 지속적으로 조정하는 기구가 반드시 필요하다. 그러나 만일 선택이 불가피하다면 우선순위는 안보-외교-통일이 되어야 할 것이다. 지난 10여 년 동안 위 3자간의 우선순위에 혼란이 많아서, 즉 과도하게 통일이 안보나 외교보다 강조되어 불필요한 국론분열이 많았고 통일정책의 실패도 적지 않았다. 그래서 그 동안 우리는, 원칙 없는 인기 영합적 통일정책의 강조는 오히려 통일을 지연시키는 반통일을 결과한다는 역사의 가르침을 배웠다.

끝으로 강조하고자 하는 것은 대북정책이 반드시 세계전략과 정합성을 가져야 한다는 점이다. 양자가 이론적으로, 실천적으로 일치해야 하고 서로 상호모순 되어서는 안 된다. 대북정책을 구상할 때 당연히 세계상황의 변화를 감안하고 세계전략과의 상호관계 속에서 짜야 한다. 세계전략을 구상할 때도 당연히 남북관계의 변화와 해결을 염두에 두고 짜야 한다. 구체적으로는 앞에서 살펴본 국가안보를 위한 구상(5-1) 중에서 (가) 대동아시아 구상과 (나) 대북 구상은 항상 함께 가야 한다는 점이다.

3. 종합국력의 중요성

세계전략의 추진체계를 바로 세우는 것 못지않게 중요한 것이 추진능력을 높이는 것이다. 그런데 세계전략의 추진능력은 최종적으로는 그 나라의 종합국력에 의하여 결정된다. 종합국력이 높을수록 세계전략의 추진능력이 높아진다. 따라서 종합국력의 문제를 간단히 살펴보자.

학자에 따라 종합국력의 구성요소와 측정방법은 각각 다르다. 필자는, 우리나라에서는 다음의 7가지 요소로 종합국력이 구성된다고 보는 게 합리적이라고 생각한다. (가) 군사력 (나) 교육과 과학기술력 (다) 경제력 (라) 국민정신 및 사기 (마) 통치 및 협치 능력 (바) 외교력 (사) 문화 및 사상력 등이다.

‘군사력’은 국가안보의 최후 수단이므로 국가존립을 위한 필수적 국력이다. ‘교육과 과학기술력’은 그 나라 인적자본의 질과 양을 결정한다. 국가교육제도, 평생학습제도, R&D 및 혁신시스템 등등이 포함된다. ‘경제력’에서 중요한 것은 그 나라 경제의 성장잠재력이다. 자원 등 생산요소의 부존량과 시장 및 기업제도의 효율성과 공정성이 중요하다. 갈수록 제조업뿐 아니라 지식서비스산업의 경제력이 중요해진다.

다음은 ‘국민정신과 사기’이다. 이는 시민정신과 국민윤리, 국민의 활동성, 근면과 신뢰, 그리고 애국심과 공동체 의식, 더 나아가 이웃나라에 대한 열린 마음 등이 중요하다. 최근의 한 연구결과를 보면 애국심이 경제성장의 주요동인의 하나로 지적되고 있다. 다음으로 중요한 것은 ‘통치 및 협치능력’이다. 통치능력에서 가장 중요한 것은 ‘지도자들의 리더십’이다. 구체적으로는 비전제시 능력과 변화 및 개혁

능력이다. 그 다음은 민주정치의 질, 법치주의의 정도, 그리고 정부의 정책능력(정책구상능력과 추진능력) 등이 여기에 속한다. 다음으로 다음 속에서 조화를 의미하는 협치(協治)능력이란 국가, 시장, 그리고 시민사회 간의 의사소통과 가치공유 능력, 그리고 협동과 합작 능력을 의미한다.

다음은 ‘외교력’이다. 이 외교력은 앞으로 더욱 중요한 국력의 하나가 될 것이다. 세계화시대가 외교력의 중요성을 높일 것이고, 특히 우리는 중간국가로서 4대 대국에 둘러싸여 있기 때문에 더욱 그러하다. 동시에 우리는 선진화라는 국가목표가 있기에 더욱 세계를 향한 적극 외교를 펼쳐나가야 한다.

다음은 ‘문화 및 사상력’이다. 한 나라가 가지는 전통, 역사, 문화, 예술, 학술, 사상의 독창성과 보편성의 힘이다. 고유의 독창력과 특징점을 얼마나 가지면서 인류의 보편성에 호소력을 갖는가가 중요하다. 그러한 인류에 대한 보편적 호소력을 가질 때 그 문화와 사상의 힘은 반드시 세계를 향한 대외 발신형(發信型)으로 발전할 것이다.

▶ 강력한 종합국력과 올바른 세계전략의 결합

이상과 같이 7가지 요소로 구성되는 종합국력이 개발되고 성장해야 우리는 ‘힘 있는 세계전략’을 추진할 수 있다. 따라서 세계전략을 논함에 있어 어떠한 세계전략을 가져야 하느냐 하는 문제 못지않게 세계전략의 추진능력이 되는 종합국력을 어떻게 높일 것인가 하는 문제를 함께 고민하고 풀어나가야 한다. 이 문제는 대단히 중요한 문제이다. 그러나 본 연구는 세계전략의 올바른 방향이 주제이기 때문에 종합국력을 어떻게 높일 것인가 하는 문제에 대한 본격적 논의는 다른 기회로 미룬다. 만일 앞에서 논한 ‘세계전략연구원’이 설립된다면 아마 제1차 연구과제의 하나가 되어야 할 것이다. 여기서는 그 중요성만을 강조하는 것으로 그친다.

결국 이상을 요약하면 ‘강력한 종합국력’과 ‘올바른 세계전략’이 결합될 때 우리는 비로소 ‘세계전략의 성공’을 이루어낼 수 있다는 것이다. 그리고 그러한 세계전략의 성공이 이루어질 때 우리는 21세기 세계화라는 급변하는 환경 속에서 우리가 염원하는 대한민국의 선진화를 반드시 성공적으로 이루어낼 수 있을 것이다.