

JPI PeaceNet 시리즈

---

# 2016 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

제주평화연구원 연구총서 37

JPI PeaceNet 시리즈

## 2016 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

인 쇄 | 2016년 12월 28일  
발 행 | 2016년 12월 31일

엮은이 | 제주평화연구원  
발행인 | 박 현  
발행처 | 두일디자인

등 록 | 제2-4297호 (2005.12.14.)  
주 소 | 서울시 중구 을지로14길 8(을지로3가) 을지빌딩 206호  
전 화 | 02-2285-0936~7 / e-mail: dooilstory@hanmail.net  
ISBN | 978-89-958054-8-0 03300

349.81-KDC6 / 327.172-DDC23 CIP2017003534

정 가 | 20,000원

© 제주평화연구원, 2016

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

「이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2017003534)」

JPI PeaceNet 시리즈

## 2016 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

---

JPI PeaceNet에 게재된 의견은 저자 개인의 의견으로  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

---

## 발간사

---

제주평화연구원은 갈등을 해소하고 평화를 정착시키는 이론과 정책을 개발하고자 2006년 설립되었습니다. 설립 이래로 저희 연구원은 ‘세계 평화의 섬 제주’가 명실상부하게 평화담론의 거점이 될 수 있도록 노력하여 왔습니다. 그러한 노력의 일환으로 2009년 JPI PeaceNet을 창간하였습니다.

JPI PeaceNet은 갈등해소와 평화정착을 위한 논의가 펼쳐지는 ‘가상 공간’입니다. 고대 그리스 시민들이 ‘아고라’에 모여 전쟁과 평화를 논하였던 것처럼, 국내외 전문가, 정책결정자, 오피니언 리더들이 JPI PeaceNet을 통하여 평화와 번영에 관련된 국제 현안을 분석하고 해결책을 제안하여 왔습니다. JPI PeaceNet은 다양한 국적의 저자들에게 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공함으로써 다양하고 균형 잡힌 논의가 이루어지도록 노력하여 왔으며, 사용언어도 국문뿐만 아니라 영문, 중문, 일문으로 확대하여 국제적인 논의의 장으로 자리 잡을 수 있도록 노력하여 왔습니다. JPI PeaceNet을 통하여 솔직하고 활발한 의견교환이 이루어지고, 신뢰가 쌓이고 상호이해가 증진되기를 바랍니다. 이를 통해 JPI PeaceNet이 아시아인들의 ‘아고라’로 자리 잡기를 희망하여 봅니다.

2016년 JPI PeaceNet은 ‘주변국 관계와 한국외교’, ‘북핵과 사드 문제’, ‘통일과 남북한’, ‘새로운 이슈, 새로운 외교’, ‘제주와 세계’ 라는 대주제 아래, 한반도뿐만 아니라 세계 각지에서의 평화와 안보에 영향을 미치는 현안에 대한 국내외 정책결정자, 전문가, 오피니언 리더의 견해와 생각을 담았습니다. 다양한 분야의 저자들이 기고를 해주셨고, 그렇게 해서 출간된 원고에 대해서는 많은 반응이 있었습니다.

---

---

이제 지난 1년 동안 출간된 원고를 모아서 『2016년 JPI PeaceNet: 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다. 다양한 논의들을 한 권의 책으로 묶어 정리하는 것은 그간 고견을 주신 여러분의 지혜를 널리 알리는 새로운 계기가 될 것이라 생각합니다.

JPI PeaceNet에 참여해 주신 모든 분들과 제주평화연구원의 발전을 위해 충고와 조언을 아끼지 않고 보내주신 분들에게 지면을 통해서 다시 한 번 감사 드립니다. 아울러 JPI PeaceNet이 소통과 교류를 통해 제주도를 세계 평화담론의 중심으로 발전시키려는 원대한 목표에 작은 보탬이 되었기를 희망합니다.

2016년 12월  
제주평화연구원장 서정하

---



# CONTENTS

## 제1부 주변국 관계와 한국 외교

- 위안부 문제 합의에 대한 일본 보수세력의 반발과 한일관계의 과제  
고선규 3
  - 2016 동아시아 영유권 갈등의 전개  
이성우 9
  - 트럼프의 경제적 국수주의와 한미관계의 미래  
우정엽 13
  - 러시아는 한국의 창조외교를 위한 전략적 동반자  
고상두 19
  - Duterte's Pivot to China: Realities and Interests  
Aries A. Arugay 24
  - 일대일로(一帶一路)의 지전략적 실체:  
교통 운송 인프라 건설 중심으로  
김송죽 29
  - 미국 대선의 결과와 미국의 대한반도 정책  
이성우 39
  - 테렉스 사건과 동아시아 국제관계  
Bernard Fook Weng Loo 44
  - The Terrex Incident:  
Is an Asian Melian Dialogue in the Offing?  
Bernard Fook Weng Loo 49
  - 일본의 영토 정책과 아베 정권의 역사 인식  
이나바 치하루 55
-

## 2016 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

### 제2부 북핵과 사드 문제

- |   |     |
|---|-----|
| ■ 북핵 해결을 위한 새로운 3단계 방안을 제안한다<br>곽태환   | 63  |
| ■ Does THAAD Pose a Threat to China?<br>WOO Jung-yeop                       | 70  |
| ■ THAAD Deployment in South Korea:<br>Not a Threat to China?<br>CAO Shigong | 77  |
| ■ THAAD Deployment: A Chinese Perspective<br>ZHENG Jiyong                   | 87  |
| ■ 북한의 핵·미사일 실험 이후 한국의 대비방향<br>김진아   | 96  |
| ■ 패권안정이론과 세력전이이론에 따른 동아시아 미중관계 고찰:<br>한반도 사드 배치의 논리<br>이성우                  | 101 |
| ■ 북한 핵과 미사일이 야기한 한반도 안보 환경 변화와 한중관계:<br>한국의 사드 배치 결정과 중국<br>김진호             | 105 |
| ■ ‘조건부 사드 배치론’, 중러가 받아들일까?<br>곽태환   | 112 |
| ■ 사드 문제와 북중관계<br>김홍규  | 117 |
| ■ 북핵문제의 주요 쟁점과 제언<br>신범철  | 124 |
| ■ 원자력추진잠수함 도입 논쟁에서 우리가 극복해야 할 점<br>신창훈                                      | 133 |
-

# CONTENTS

## 제3부 통일과 남북한

- 동독 사례에 비추어 본 북한 급변 사태 발생 가능성  
염돈재 161
- 한국인의 대북정책에 대한 여론의 방향성: 2007-2014  
이성우 172
- 김정은 인민중시정책의 표리부동(表裏不同)에 대한 대응방향  
방호엽 176
- '비핵화, 평화협정' 병행 추진의 전략적 의미  
황병무 183
- 공포정치와 북한엘리트: 최근의 탈북을 계기로  
한병진 187
- 남북관계의 변화와 한반도 외교의 과제  
허태희 192
- 대북 '포괄적 제재' 이후의 조건  
도종윤 198

## 제4부 새로운 이슈, 새로운 외교

- 난민 위기의 현황과 과제  
도종윤 207
  - 유럽연합의 이민명명정책 전망과 한계  
이종서 214
  - 이란 선거의 평가: 기대와 불안  
유흥태 220
  - 미얀마의 지체된 민주화와 섭정통치  
신재혁 226
  - 유럽연합 반(反)테러리즘의 제도적 기초  
도종윤 232
-

## 2016 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

■ 한-이란관계의 새로운 장 Ziba FARZINNIA	239
■ A New Chapter in Iran-Korea Relations Ziba FARZINNIA	246
■ 미국-쿠바 국교 정상화: 새로운 도전국면 Fulton ARMSTRONG	253
■ 한-이란 협력의 잠재성과 기회 Mostafa DOLATYAR	258
■ Prospects for Iran-Korea Cooperation Mostafa DOLATYAR	262
■ 공공외교 2.0을 지향하며: 공공외교법의 발효를 계기로 한인택	266
■ 테러의 '소프트 타깃' 재외공관 한인택	272
■ 신재생에너지 보급을 위한 한일 협력: 『한일 재생가능에너지 전문가 Workshop』을 계기로 이수철	277
■ 백두산 화산 분화 가능성과 동북아 국제협력 정기웅	281
■ 지속가능발전목표(SDGs)와 평화: 평화의 2030 아젠다 포함 과정에서의 논쟁과 그 의미 손혁상	290
■ Cooperation's Next Frontier: Marine Environment in the South China Sea Aries A. ARUGAY	297



# CONTENTS

## 제5부 제주와 세계

- Towards Peace through Dialogue:  
The 11th Jeju Forum for Peace and Prosperity  
한인택 305
  - 아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십  
무라야마 도미이치 308
  - 아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십  
엔리코 레타 314
  - 아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십  
짐 볼저 319
  - 아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십  
고축통 326
-

## 2016 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

### Part 1 Relations with Surrounding Countries and Korean Diplomacy

- Resistance of Japan's Conservative Forces to the Agreement on Issues Related to "Comfort Women" and Implications for Korea-Japan Relations 335  
GO Seon-gyu
- Russia as a Strategic Partner for Korea's Creative Diplomacy 342  
KO Sangtu
- Outcome of the US Presidential Election and US Policy on the Korean Peninsula 348  
YI Seong-woo

### Part 2 North Korea's Nuclear Weapons Development and Controversy over THAAD Deployment

- A Three-Stage Roadmap for Resolving the North Korean Nuclear Issue 355  
KWAK Tae-hwan
- Preparations for South Korea Following North Korea's Nuclear and Missile Tests 363  
KIM Jina
- Key Issues and Suggestions for the North Korean Nuclear Issue 369  
SHIN Beom-cheol

---



# CONTENTS

## Part 3 Unification and Inter-Korean Relations

- The Possibility of Sudden Changes in North Korea in Light of the East Germany Case 383  
YEOM Don jay
- Trends in Korean Public Opinion on Policies towards North Korea 2007-2014 395  
YI Seong-Woo
- The Strategic Meaning of Parallel Promotion of “Peace Pact along with Denuclearization” 400  
HWANG Byeong-Mu
- A Reign of Terror and the North Korean Elite: In Connection with Recent Defections 405  
HAN Byeongjin
- Changes in South-North Relations and Tasks for Korean Peninsula Diplomacy 410  
HUH Tae-Hoi
- Conditions After “Inclusive Sanctions” against North Korea 418  
DOH Jong Yoon

## Part 4 New Issues & New Diplomacy

- Aiming Towards Public Diplomacy 2.0: The Enactment of Korea’s Public Diplomacy Act 427  
HAN Intaek
- The Possibility of a Volcanic Eruption of Baekdu Mountain and International Cooperation in Northeast Asia 434  
JUNG Gi Woong

저자 프로필 445

---

제1부

## 주변국 관계와 한국 외교

- 위안부 문제 합의에 대한 일본 보수세력의 반발과 한일관계의 과제
  - 2016 동아시아 영유권 갈등의 전개
  - 트럼프의 경제적 국수주의와 한미관계의 미래
  - 러시아는 한국의 창조외교를 위한 전략적 동반자
  - Duterte's Pivot to China: Realities and Interests
- 일대일로(一帶一路)의 지전략적 실체: 교통 운송 인프라 건설 중심으로
  - 미국 대선의 결과와 미국의 대 한반도 정책
  - 텍사스 사건과 동아시아 국제관계
- The Terrex Incident: Is an Asian Melian Dialogue in the Offing?
  - 일본의 영토 정책과 아베 정권의 역사 인식

PeaceNet



## 위안부 문제 합의에 대한 일본 보수세력의 반발과 한일관계의 과제



고선규  
선거연수원

지난 2015년 12월 28일, 한국과 일본은 양국의 최대 현안으로 존재해 온 종군위안부 문제 해결에 전격적으로 합의하였다. 한일 국교정상화 50주년인 2015년을 넘기지 않고 위안부 문제에 합의한 것은 한일관계만이 아니라 동북아지역 안보체제와 관련해서도 다행스러운 일이다. 위안부 문제 합의 이후, 양국관계는 정상궤도로 돌아오고 있다. 북한의 핵실험, 장거리미사일 발사와 관련해서 양국 정상은 두 번에 걸쳐 전화회담 형태로 현안을 협의하였다. 그리고 지난 3.1절 경축사에서 박근혜 대통령은 기존과는 다른 대일 메시지를 발표하였다. 아베 수상도 지난 1월 22일 중의원 시정연설에서 한국은 “전략적 이해를 공유하는 가장 중요한 이웃나라”라고 강조하였다.

한편, 한국과 일본 양국에서 위안부 문제 합의를 긍정적으로 평가하고 있는 것만은 아니다. 뿐만 아니라 일본 국내에서도 위안부 문제 합의에 반하는 정치가의 발언이나 우익세력의 반발도 심심치 않게 나타나고 있다. 심지어 지난 2월 16일에는 일본 외무성 심의관이 유엔 여성차별철폐위원회에서 “정부가 조사한 자료에서 군과 관헌에 의한 강제연행을 확인할 수 없었다”고 발언함으로써 위안부 문제 합의에 대한 일본 정부의 진의를 의심하게 만들었다.

이 글은 위안부 문제 합의를 둘러싼 일본의 국내정치적 상황을 보수세력의 인식과 반발에 주목하여 고찰하고자 한다. 그리고 이번 합의를 계기로 향후 한일관계가 미래 지향적인 관계로 나아가기 위한 대응방안을 살펴보기로 한다.

한국 정부는 그간 위안부 문제 해결과정에서 일본 정부의 법적 책임과 수용 가능하고 납득할 수 있는 조치를 요구하였다. 이번 합의에서 일본 정부는 당시 군의 관여 하에 다수의 여성이 명예와 존엄에 깊은 상처를 받았다는 점을 인정하였다. 이러한 점에서 일본 정부는 “책임을 통감하고 있다”고 사죄하였다. 따라서 위안부 할머니들의 심신을 치료하고 추모하기 위한 사업비로 정부 예산 10억 엔을 거출할 것을 약속하였다. 그리고 이번 합의로 위안부 문제는 최종적이고 불가역적으로 해결된 것임을 확인하였다.

이러한 합의는 한국과 일본 양쪽이 만족할 수 있는 정도는 아니었지만 기존 논의과정에서 제기된 어떠한 합의안보다도 진전된 것임을 부정할 수는 없다. 일본 보수세력에게 당시 군의 위안부 문제 관여, 정부의 책임 인정과 배상은 절대로 양보할 수 없는 마지노선이었다. 정부의 배상과 사과는 1965년 한일기본조약에서 모두 해결되었다는 입장을

고수하여 왔기 때문이다. 결국 지난해 12월, 위안부 문제 합의과정에서 아베 수상은 이러한 보수세력을 의식하여 간접적이고 우회적인 방법으로 정부의 책임을 인정할 수밖에 없었다.

위안부 문제 합의 이후, 자민당 내부에서도 불만이 표출되었다. 지난 1월 14일, 자민당 외교·경제연대본부 합동회의에서 문부성 부대신을 역임한 사쿠라다(櫻田) 의원이 위안부를 “직업 매춘부”로 폄하하는 망언을 했으며, 뒤를 이어 1월 26일에는 자민당 외교부회에서 소녀상 조기 철거를 요구하는 결의안을 채택하여 아베 수상에게 전달하였다. 이 결의안이 채택된 배경은 이번 합의안에 대한 불만과 한국 정부를 압박하기 위한 의도라고 볼 수밖에 없다. 한편, 자민당 내 보수세력이 이번 합의안에 대하여 부정적인 의견만을 가지고 있는 것은 아니다. 사쿠라다 의원의 발언에 대해 스가(菅) 관방장관은 기자 브리핑에서 대답할 가치도 없다고 일축하면서 양국 간 합의에 노력할 뿐이라고 망언이 미칠 파장을 우려하였다. 또한, 자민당은 소녀상 조기 철거 요구 결의안에서 아베 수상이 성사시킨 위안부 합의안을 강력하게 지지한다고 표현하고 있다. 반면, 일본 내 극단적인 우익세력은 아베 수상에게 실망을 표출하고 지지 철회를 주장하고 있다. 일본의 우익보수세력이 2012년 아베 수상의 재등판을 용인한 이유는 일본 국내뿐만 아니라 아시아의 역사관을 공정하고 객관적으로 바로잡겠다는 의도에서였기 때문이다. 이들은 일본 정부가 위안부 문제 합의에서 ‘군의 관여’를 인정한 점을 도저히 수용하기 어렵다며 반발하고 있다.

이러한 반발에 대하여 아베 수상은 일정한 범위 내에서 수용하면서 보수세력을 달래기 위한 정치적인 설득 작업을 시도하고 있다. 우선, 이번 합의안이 역대 정권에서 제시된 어떤 합의안보다도 진전된 내용을 담고 있다는 점을 강조하고 있다. 1995년 무라야마(村山) 정권, 2009

년 이후 민주당 정권에서도 성사시키지 못한 문제를 해결했다는 역사적 의의를 강조하면서 보수세력을 설득하고 있다. 이번 합의에는 일본 정부가 국회의 동의를 필요한 예산의 형태로 10억 엔을 지급하는 것을 포함하고 있다. 지금까지 일본의 입장은 식민지 청산과 관련된 배상 문제는 1965년 한일기본조약 체결을 계기로 ‘최종적이고 불가역적으로’ 해결되었다는 입장을 견지해 왔다. 한편, 이번 합의로 일본 정부가 제공하는 10억 엔이 정치적으로는 큰 의미를 가지는 반면, 배상금 또는 식민지 청산 관련 비용으로는 그 규모가 크지 않다는 점도 강조하고 있다. 예를 들면, 1989년 한일 양국의 합의로 진행된 사할린 동포 영주귀국사업에 소용된 예산은 82조 엔으로 알려지고 있다. 일본 정부는 사할린 동포들이 한국에 영주, 귀국할 경우 거처를 마련하기 위하여 32억 엔을 들여 안산시에 아파트를 건축했고, 사할린 현지의 기념관 건설 비용을 부담하였다.

이번 합의가 가능하게 된 일본 내부 상황으로는 아베 수상의 강력한 정치적 지지기반이 존재함을 들 수 있다. 현재 자민당 내에 아베 수상을 대체할만한 유력한 정치가는 존재하지 않는다. 위안부 합의 이후, 아베 수상의 지지율은 오히려 상승하였다. 여·야관계를 살펴보아도 자민당이 압도적인 우위를 차지하고 있다. 지난 1월 NHK 여론조사에서 자민당과 민주당의 지지율을 각각 40%, 8%로 나타냈다.

일본은 2016년 7월 참의원선거가 예정되어 있다. 현재 연립여당을 구성하고 있는 자민당과 공명당은 중의원에서 68.4%의 의석을 차지하고 있다. 지난 3월 2일, 아베 수상은 올해 참의원선거에서 자민당이나 연립여당이 3분의 2 이상 의석을 확보하게 된다면, 자신의 임기 중에 개헌을 추진하겠다고 선언하였다. 현재 상황으로는 참의원선거에 한일 위안부 문제 합의가 아베 수상에게 부정적으로 작용할 것 같지는 않다.

이러한 상황에서 아베 수상은 위안부 합의가 보수세력이 요구하는 전후체제의 종결과 식민지 지배의 부정적인 유산을 청산하기 위한 시도임을 강조하고 있다. 동시에 2015년 9월 안보법제 성립 이후, 본격화되고 있는 미일 안보협력을 통한 대중 견제전략에 걸림돌로 작용해 온 한일관계를 개선하기 위한 불가피한 조치였다고 보수세력을 설득하고 있다.

향후 한일관계나 동북아안보협력 관련 대응방안을 생각해 보면 위안부 문제 합의를 둘러싸고 일본에서는 구심력이 작용하고 있지만, 반대로 한국에서는 원심력이 작용하고 있다. 한국에서 위안부 문제 합의에 대한 반대여론이 줄어들지 않고 있다. 특히, 이번 합의에서 양국이 합의한 ‘최종적이고 불가역적 해결’이 아직까지도 논쟁점으로 남아 있다. ‘최종적이고 불가역적 해결’이라는 수사는 일반국민들에게 매우 생소한 표현이다. 이 표현은 이번 합의가 최종적인 해결임을 강조하기 위하여 일본 측의 요청으로 명기되었다. 그러나 한일 국교정상화 이후, 50년의 한일관계를 살펴볼 때, ‘최종적이고 불가역적 해결’이라는 표현은 이번이 처음이 아니다. 1965년 한일기본조약 체결문에도 명시되어 있다. 1993년 고노 담화, 1995년 무라야마 담화가 발표될 당시에도 양국 정부가 상대방의 조치를 적극적으로 수용한다는 입장을 취하였다. 그럼에도 불구하고 한일 간에는 과거사와 관련된 새로운 문제들이 지속적으로 제기되었고 이러한 문제들에 대한 새로운 합의가 이루어져 왔다. 결국 최종적 해결에 지나친 의미를 부여하는 것을 경계할 필요가 있다.

이번 합의에도 불구하고 위안부 문제가 다시 제기될 가능성이 있다고 보는 여론이 일본에서도 적지 않다. 향후 국제사회의 여론이나 가치관의 변화, 일본에서 정권 교체 가능성 등의 상황 변화에 따라 새로운 형

태의 ‘최종적이고 불가역적 해결’은 반복될 수 있다. 그리고 무엇보다도 ‘최종적이고 불가역적 해결’은 일본이 약속한 사항을 성실하게 수행할 경우만 해당되는 것이다. 지금처럼 정치인들이 망언을 주기적으로 반복하는 한 어떠한 구속적인 의미도 갖지 못할 것이다. 한국 정부는 일본의 정치가들이 과거사를 부정하는 망언을 되풀이하거나 위안부 문제 합의 내용을 번복하는 일이 없도록 한국 정부는 이 합의를 정치적, 법적 구속력이 강한 공동선언이나 조약의 형태로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

마지막으로 동북아지역의 안보협력과 관련하여 이번 위안부 문제 합의가 가지는 의의가 결코 적지 않다는 점을 상기할 필요가 있다. 북한의 핵실험과 장거리미사일 발사와 같은 긴급사태에 공동 대응할 수 있는 한일, 한미일 공동안보협력체제 구축은 매우 중요한 문제이다. 동북아지역에서 지속 가능한 안보협력체제가 유지되기 위해서는 한일 간 현안 해결에 대한 ‘실패’를 반복해서는 안될 것이다. 이번 위안부 문제는 1995년 아시아여성기금의 실패로 20년이 지난 지금에서야 합의가 이루어졌다. 현재 위안부 할머니들은 평균연령이 89세이며, 생존자도 44명에 불과하다. 이제 더 이상 현안에 대한 실패의 반복으로 그분들의 명예 회복과 치유가 지연되는 일이 없어야 할 것이다. 더구나 최근과 같이 동북아지역에서 군사안보적 불안정성이 증가하고 있는 상황에서는 더욱더 그러하다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 2016 동아시아 영유권 갈등의 전개



이성우

제주평화연구원

중동문제와 유럽 테러사태의 여파로 남중국해에서 영유권 갈등에 대한 국제적 여론의 관심이 감소했다. 그러나 동아시아에서 미국과 중국의 세력다툼은 여전히 진행 중에 있고, 상황이 개선될 조짐은 보이지 않는다. 미국과 중국은 전략적 협력과 함께 세력경쟁을 동시에 추진하는 복합구조를 보이고 있다. 현재 미중 대결구도를 이해하기 위해 남중국해의 영유권 갈등을 이해하는 것은 정책적으로 의미가 있다.

중국은 남중국해의 산호섬에 간척을 하고, 항공 활주로 및 선박의 정박시설을 건설하면서 사실상 남중국해의 모든 분쟁수역에서 영유권을 주장한다. 그리고 인공 섬 건설은 정당하고 적법한 주권행사이며, 다른 나라를 군사적으로 위협하려는 의도가 없다고 주장한다. 한편, 이 지역에 대해 브루나이, 말레이시아, 베트남, 타이완 그리고 필리핀이 영유권을 주장하면서 중국의 공세적 입장에 긴장하고 있다. 중국이 공격적

인 태도를 보이는 원인은 상당한 수준의 석유와 천연가스 매장량과 매년 5조원의 물동량이 지나가는 이른바 남해 9단선지역의 경제적 가치로도 볼 수 있다. 그러나 그보다 더 중요한 것은 미중대결에 있어서 남중국해의 전략적 가치이다.

남중국해에 대한 영유권 분쟁은 중국이 공격적인 자세를 취함에 따라 이에 반발하는 주변 동남아국가들이 미국과 연합하는 형세로 전개되고 있다. 필리핀은 중국의 도발에 대항하여 헤이그 중재 재판소에 소송을 제기하고, 미국과의 공동순찰을 제안하였다. 필리핀은 이미 미 해군과 이 지역에서 긴밀한 합동 군사훈련을 통해 미국과 유대를 강화하면서 적극적으로 중국을 견제하고 있다. 베트남의 반발은 더욱 거세다. 중국이 2014년 파라셀(시사) 군도 근처의 분쟁수역에서 석유 탐사 시추를 수행하자, 베트남에서는 폭력적인 시위가 일어났다. 올해 들어서도 스프래틀리(난사) 군도의 인공 섬에 중국이 비행기를 착륙시킨 것에 대해 베트남은 강력하게 반발하고 있다.

미국은 남중국해에서 중국의 현상 고착을 수용하지 않는 입장을 명백히 하고 있다. 중국은 남중국해 전역에 해양 영유권을 주장하면서 이 지역을 통과하는 선박과 항공기에 대하여 중국 정부에 통행을 고지하고 사전 허락을 받도록 요구하고 있다. 그러나 미국은 이를 항행의 권리와 자유에 대한 심각한 제한으로 보고, 의도적으로 군함을 파견해서 중국의 영유권 주장을 반박하고 있다. 알레이 버크급 미사일 구축함인 미국의 전함 커디스 윌버 호는 중국, 대만 그리고 베트남이 영유권을 주장하는 파라셀 군도의 일부분인 트리톤 섬의 12마일 안쪽 지역으로 향해했지만, 3개국 어디서도 사전 고지를 받지 못했다.

이러한 미국의 의도적 도발에 대해 중국은 보다 공격적인 행보를 보이고 있다. 미국과 대만은 인공위성을 통해 남중국해의 섬에 지대공 미사일 포대와 지원차량이 배치되어 있는 것을 확인했다. 이에 대해 중국은 파라셀 군도에 속한 우디(용싱) 섬에 방어시설을 배치한다는 일환으로 지대공 미사일을 배치하였다. 그리고 이를 군사화가 아니라고 주장하면서 자국 영토를 보호하기 위한 방어조치가 정당한 것임을 역설하고 있다.

중국은 미국에 대해 군사적 조치 외에도 동남아 국가를 상대로 외교전을 펼치고 있다. 그리고, 중국과 영유권 분쟁으로 직접적 이해 충돌이 없는 브루나이, 캄보디아, 라오스와 남중국해에서의 영유권 분쟁은 중국과 ASEAN의 관계에 영향을 미쳐서는 안 된다는 데 합의했다고 발표하면서 동남아에서 중국의 입장을 지지해 줄 우방을 결속하고자 노력하고 있다. 미국과 중국의 세력경쟁이 남중국해에서 영유권 분쟁의 형태로 충돌하면서 군사, 정치, 경제, 외교를 망라하는 전방위적인 대결로 확대되고 있는 것이다.

중국이 남중국해에서 영유권 갈등에 몰입하면서, 동중국해에서 한중일의 주장이 중복되는 센카쿠 열도와 이어도 지역의 방공식별구역 확대와 관련된 중국의 공세적 입장은 주춤하고 있다. 그러나 여전히 동중국해에서 중국은 공격적 자세를 지니며, 언제나 갈등을 확대할 수 있는 가능성이 있다. 2016년 한국이 미국의 사드 도입을 고려하는 상황에서 중국 인민해방군 공군 군용기가 한국의 방공식별구역을 침범하면서 한국의 권한을 인정하지 않겠다는 의지를 표명했다. 일본은 독도까지 자국의 방공식별구역에 포함시키려고 호시탐탐 기회를 노리고 있다. 이어도의 경우, 영토가 아닌 해양관할권에 관련되는 문제이기 때

문에 우리의 국익을 보전하는데 중요한 단초이기는 하지만 확실한 벼  
팀목은 되지 못한다. 따라서 우리는 동중국해와 남중국해의 영유권 분  
쟁의 전개에 보다 민감하게 주목해야 할 것이다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 트럼프의 경제적 국수주의와 한미관계의 미래

우정엽

아산정책연구원 워싱턴 사무소장

미국 현지시각으로 5월 3일 저녁, 인디애나 주의 공화당 경선이 트럼프의 승리로 끝나면서 그동안 트럼프의 유일한 상대로 여겨졌던 크루즈 상원의원이 경선 포기를 선언했다. 케이식 오하이오 주지사와의 한국식의 후보 단일화까지 시도했던 인디애나 주에서 트럼프가 60%에 가까운 표를 얻으며 승리하자, 더 이상 경선을 이끌어갈 동력을 상실한 것이다. 동시에 트럼프는 공화당 경선의 승리를 선언했으며, 그동안 많은 논란을 빚었던 공화당 내부도 트럼프를 후보로 인정하는 모양새다. 그동안 트럼프에 대한 말을 아끼고, 소위 중재 전당대회를 염두에 두던 공화당 전국위원회도 인디애나 경선이 끝나면서 트럼프를 공화당 후보로 인정하면서, 그에게 단결하자는 메시지를 던지고 있다.

트럼프가 올해 초까지의 예상을 깨고 공화당 경선의 선두주자로 떠오르자 많은 전문가들은 트럼프가 공화당 후보가 될 수는 있겠지만, 본

선에서는 클린턴 전 국무장관이 대통령에 당선될 것이라고 말했다. 그러나 최근의 여론조사를 보면 그러한 예측을 하던 사람들이 언급한 바를 반복해야 할 상황이 전개되고 있다. 적어도 트럼프가 후보가 되면 당연히 클린턴이 대통령이 될 것이라는 말은 더 이상 통하지 않는 상황이 된 것이다.

이번 미국 대통령 후보 경선은 초반부터 상당한 흥미를 유발하면서 한국의 선거 못지않게 한국 언론의 주목을 받았다. 그 충격적인 재미의 선두에는 트럼프가 있었다. 각종 TV 프로그램에 등장하며 유명세를 쌓은 트럼프의 경이로운 언행은 일반 대중의 관심을 끌기에 충분했다. 그러던 그가 다른 후보들을 멀찌감치 따돌리고 선두에 서면서 그가 가진 외교관이 우리로 하여금 흥미의 수준을 넘어 관심을 갖게 하였다.

많은 언론 보도를 통하여 소개된 그의 외교안보관은 많은 이들을 놀라게 하였다. 한미동맹을 비롯한 미국의 동맹체계에 대한 그의 발언은 미국의 주류 외교안보 전문가들 사이에서도 많은 논란을 불러 일으켰다. 외교안보 분야에 대한 그의 견해는 그의 선거전략 전체를 관통하는 흐름인 경제적 국수주의의 관점에서 벗어나지 않는다. 한마디로 미국이 대차대조표 상 현금의 흐름에서 이익을 봐야만 한다는 것이다. 비용의 관점에서 현재의 동맹체계가 미국에 이익이 되지 않는다는 것이 트럼프의 핵심주장이다. 그러나 트럼프식 대차대조표는 단기적으로 나타나는 현금의 흐름만을 중시한다. 왜 동맹이 형성되었는지, 동맹관계를 통하여 미국이 획득하고 있는 전략적 이익은 무엇인지 고려하지 않고 있다. 미국이 현재의 국제질서가 유지되면서 얻고 있는 이익이 무엇인지, 그 질서가 불안정해질 경우 미국이 감수해야 할 비용이 무엇인지에 대한 고려가 없는 것이다. 이에 대한 비판은 그동안 많은 글

들을 통해서 소개된 바 있다. 그러나, 미시적으로 한국의 방위 무임승차론에만 우리의 논의를 한정하다 보면 이번 미국의 선거과정이 우리에게 미치게 될 영향을 분석하는 데 어려움이 있다. 트럼프는 11월 선거에서 최종적으로 승리를 거두지 못하더라도 우리에게 많은 영향을 미칠 토대를 이미 만들어 놓고 있기 때문이다.

필자는 이 글에서 트럼프의 이러한 정책관이 압도하고 있는 미국의 선거과정이 우리에게 미칠 영향을 장·단기적으로 분석해보고자 한다. 이를 위해 트럼프가 이러한 경제적 국수주의에 기초한 정책을 표방하게 된 배경에 대한 분석, 향후 민주당 후보로 확실시되는 클린턴과의 본선 선거과정이 진행될 방향에 대한 분석, 마지막으로 이 과정이 우리에게 미칠 영향에 대한 분석을 하도록 한다.

## 트럼프의 정책 배경

정치권의 주류에서 전혀 고려되지 않던 트럼프가 후보에 가까워지면서 그의 정책관에 대한 비판이 미국 내외를 막론하고 쏟아져 나오기 시작하였다. 이민자들에 대한 언급으로 시작된 그의 정책들은 미국 사회의 주된 기조와는 다른 것으로 받아들여졌고, 특히 그의 외교안보에 대한 기본 방향은 제2차 세계대전 이후 미국의 세계전략과는 동떨어진 것으로 평가되었다. 그만큼 그의 언행은 ‘기이’하게 여겨졌다.

그러나 철저히 표를 획득하여 승리하기 위한 과정으로 선거에 접근하면 다른 분석이 가능하다. 그동안 미국의 여론조사를 보면 트럼프의 정책들은 옳고 그르냐의 문제를 떠나서 미국 대중의 여론이 이미 그가 그러한 정책을 표방하기 이전부터 그와 같은 방향을 지지하고 있었다

는 것을 알 수 있다. 2014년 4월 퓨리서치(Pew Research)<sup>1)</sup>의 보고서를 보면 미국의 여론은 2013년에 이미 미국의 해외 개입에 대해 50% 이상이 부정적 의견을 나타낸다는 것을 알 수 있다. 이는 미국이 베트남 전쟁과 이라크 전쟁 당시의 수치를 상회하는 것으로, 같은 항목의 조사가 시행된 1964년 이래 최고의 수치를 보이고 있다. 이러한 여론의 기초 위에 경제상황에 대한 불만을 선거전략으로 삼으면서 그 불만에 대한 책임을 해외 동맹국, 무역, 그리고 이민자들에게 전가하는 것으로 표심 확보의 방향을 설정한 것이 그의 성공요인이라고 볼 수 있다. 그렇다면, 이것은 단순히 트럼프 개인의 문제라고만 볼 수 없는 것이다. 물론, 정도의 차이는 있겠지만 향후 트럼프가 대통령이 되고 안 되고를 떠나서 미국 여론이 트럼프의 외교안보관과 유사한 방향으로의 정책을 위해 압박을 가할 수 있다는 것이다.

## 향후 선거과정의 방향

예전 미국의 선거과정을 살펴보면, 당내 경선과정에서는 선명성 경쟁을 하면서 중도에서 벗어난 정책들이 제시되었고, 이 정책들은 본선과 당선을 거치면서 중도로 많이 가까워졌다. 그러나, 이번 선거 과정은 크게 두 가지 점에서 과거의 정책방향 이동과 다를 가능성이 높다.

첫째, 트럼프가 경선에서 승리하는 과정에서 유권자들의 공화당 경선 참여율은 역사상 가장 높은 기록을 달성할 정도였다. 그동안 트럼프가 강조해 온 것처럼 트럼프를 통한 투표율 증가가 본선에서도 이어질 가능성이 높다고 볼 수 있다. 그리고 이것은 트럼프로 하여금 현재의 정책방향을 유지하게 할 것이다.

둘째, 미국의 선거과정이 점점 유권자 설득보다는 자신들을 지지하는 유권자를 실제로 투표하게 하는 방향으로 바뀌고 있다. 다시 말해, 중도 혹은 부동층을 공략하는 선거전략을 구사하는 것보다, 자신들의 고정 지지층을 투표장에 나오게 하는 것이 선거에서 더 유리하다는 것이다. 이 경우, 정책방향을 중도로 옮기는 것보다 선명한 정책방향을 유지하는 것이 표 계산에서 효과적이다.

이러한 점을 고려하면, 트럼프의 정책방향은 본선까지 현재의 방향을 유지하게 될 것이며, 11월 선거까지 미국 국민들은 트럼프의 정책에 대해 학습하게 될 것이다.

### 우리에게 미칠 영향

트럼프가 11월 대선에서 승리하여 대통령이 될 경우, 우리에게 골치 아픈 많은 일들이 발생할 가능성도 있다. 그러나, 그가 선거과정에서 이렇게 경제적 국수주의에 기초한 정책들을 표방하더라도 실제로 정책화될 가능성은 그다지 높지 않을 수 있다. 미국 정치의 견제와 균형, 미국의 관료제, 그리고 국제정치의 엄연한 현실적 상황이 그의 말과 같은 극단적 선택을 어렵게 하기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 우리는 트럼프의 주장과 관련된 걱정을 지울 수 없다.

우선, 무역에 관한 부분이다. 전통적으로 선거과정에서 공화당은 자유무역을 옹호해 왔고, 민주당이 보호무역에 가까운 주장을 해 왔다. 그런데 트럼프가 민주당의 영역에 가까운 반 자유무역 정책을 표방함으

로써 민주당의 클린턴은 그에 상응하거나 그보다 강한 무역정책을 들고 나올 수밖에 없는 상황이 되었다. 민주당의 지지 기반인 노동조합과 그들의 반자유무역적 성향보다 훨씬 강한 트럼프의 정책에 맞서기 위해서는 클린턴 역시 그에 못지않은 정책을 내놓아야 하기 때문이다. 그 과정에서 한미 자유무역협정이 크게 공격받을 가능성이 있다. 한미 자유무역협정은 트럼프와 상관없이 현재도 미국의 불만이 큰 상황이다. 환율, 반기업적 환경, 관세 등의 문제에 있어서 미국은 한미 자유무역협정에 대한 강한 불만을 토로하고 있다. 이러한 상황이 선거과정에서 나오는 논의들과 맞물리게 되면, 자연스럽게 미국 대중들이 우리에게 부정적 인식을 갖게 될 가능성이 크다. 향후의 방위 분담금 협상, 미국의 대(對)한국 투자 및 사업환경, 그리고 환율 등에 관한 문제들이 우리에게 압박으로 다가올 것이다. 복잡한 국제정치의 현실보다 트럼프가 던진 “왜 미국에 많은 수출을 하는 한국을 우리가 보호해야 하느냐” 하는 말만이 대중에게 기억될 가능성이 크기 때문이다.

## ■ 주석

- 1) <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/01/americans-disengaged-feeling-less-respected-but-still-see-u-s-as-worlds-military-superpower/>

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 러시아는 한국의 창조외교를 위한 전략적 동반자



고상두  
연세대학교

러시아는 항상 강대국 외교를 추구한다. 러시아의 영토는 미국과 중국을 거의 합친 크기이다. 광대한 영토에 자연자원이 풍부하며, 특히 세계경제 발전에 필수적인 석유와 가스의 글로벌 공급자 역할을 하고 있다. 러시아는 유엔안보리 상임이사국이며, 약 4,500개의 핵탄두를 실전 배치하고 있다. 이러한 이유 때문에 러시아 정부와 국민은 러시아가 강대국 외교를 취할 자격이 충분하다고 생각한다.

하지만 서방국가들은 국제무대에서 러시아를 무시한다. 미국과 유럽의 군사동맹인 NATO는 동유럽 확대를 거듭하여 러시아 국경까지 밀고 들어갔다. 유럽의 전쟁사를 보면 러시아는 영토와 인구 면에서 가장 큰 나라임에도 불구하고, 늘 서유럽 국가로부터 침략을 당하였다. 특히 나폴레옹과 히틀러의 침략은 러시아인들에게 전쟁 트라우마를 남겼다. 이러한 경험을 통해 러시아인들은 ‘강해야 생존한다’는 역사적

교훈을 체득하였다. 그리하여 그들은 싫든 좋든 운명적으로 러시아는 강대국이 되어야 한다는 안보인식을 갖게 되었고, 강대국 외교를 통해 국제질서의 형성에 늘 능동적으로 관여해야 한다고 믿고 있다.

최근 러시아는 우크라이나 사태로 인한 서방의 제재로 유럽지역에서 수세에 몰리고 있다. 푸틴 대통령의 신동방정책은 러시아가 아태지역에서 모색하고 있는 새로운 방향각이다. 그리하여 중국과의 전략적 동반자관계를 한층 강화하고 있다. 한국이 동진하는 러시아의 강대국 의지와 역량을 외교적으로 활용할 방안은 무엇인가?

러시아 외교의 최우선 목표는 다극적 국제질서의 형성이다. 러시아는 국제문제의 다자적 해결에 관심이 많고, 특히 자신의 영향력이 제한적인 동북아 지역에서 다자외교적 관여를 통해 역할을 증대할 수 있는 방안을 끊임없이 모색하고 있다. 그러므로 한국과 러시아가 정책적으로 협력할 수 있는 접점은 다자협력체의 형성이다.

외교 전략에는 경쟁외교와 창조외교라는 두 가지 유형이 있다. 경쟁외교가 이미 형성된 게임규칙 하에 자국의 이익을 극대화하기 위한 노력이라면, 창조외교는 게임의 규칙을 만드는 일이다. 즉 창조외교란 새로운 이익의 창출을 가능케 해주는 규범형성의 외교이다. 그동안 한국은 국제레짐이나 국제기구를 주도적으로 만드는 창조적 외교에 소홀하였고, 주어진 게임규칙에 충실히 따르며 상대적 이익획득을 위한 외교경쟁에 힘을 쏟았다.

물론 외교사에 남은 역사적인 국제다자회의는 대부분 강대국에 의해 주도되었다. 하지만 헬싱키프로세스, 교토협약, 반동회의 등과 같이 중

전국도 국제규범을 창출하는 데에 선도적인 역할을 한 사례가 있다. 그동안 한국은 많은 다자대화 메커니즘을 만들었지만, 이것을 국제레짐 그리고 더 나아가 국제기구로 격상시키는 제도화 수순을 밟는 데는 미흡함을 보였다. 이러한 노력이 성공하기 위해서는 무엇보다도 다자적 협력환경이 필요한데, 동북아 지역 다자화에서 러시아가 우리의 적극적 동반자가 될 수 있는 것이다.

오늘날 북한의 핵개발 속도가 빨라지고, 종래의 방식으로 북한 핵을 막는 것이 어렵게 되면서, 북한의 비핵화를 위한 창의적 접근이 요구되고 있다. 그것은 지역 차원의 다자적 해결방안이다. 최근 북한 핵에 대한 양자적 수준의 대응이 오히려 한중 및 한러관계를 악화시키고 있다. 한국의 대북정책이 주변국가들의 반발을 초래하고 있는 것이다. 사드배치를 둘러싼 갈등이 대표적인 사례이다. 이처럼 북핵문제를 해결하기 위한 우리의 적극적인 노력이 역풍을 일으키는 이유는 동북아시아에는 양자적 경쟁관계가 지배하고 있기 때문이다. 즉, 북핵문제를 둘러싸고 주변국들이 서로 제로섬 게임(zero-sum game)을 벌이고 있기 때문에, 북핵 해결을 위한 조치가 자국의 이익을 침해할 경우 반발하게 되는 것이다.

러시아는 북한 핵실험을 항상 비판하여 왔으며, 유엔 안보리의 대북제재 결의안을 지지하였다. 이처럼 러시아는 한반도의 비핵화를 원하고 있다. 또한 러시아는 한반도 통일로 한국과의 접경협력이 가능하게 되면, 철도, 가스관, 송전선 연결 등 그동안 양국정상 간의 합의에만 그쳤던 거대한 유라시아 대륙연결망 사업이 줄줄이 성사될 수 있기 때문에 남북통일의 최대 수혜국이다. 따라서 러시아가 한반도의 통일을 반대하는 것은 아니다. 다만 북한에 대한 제재가 핵개발 포기라는 소기의

목적을 달성하는 것이 아니라 북한 체제의 급작스런 붕괴라는 의도치 않은 결과를 초래할 것을 우려하는 것이다.

일반적으로 대북제재의 효과성은 제재의 강도, 지속성 그리고 국제사회의 동참이라는 3가지 요인에 의해 결정된다. 첫째, 금년 6월에 채택된 대북제재 결의안 2270호는 지난 20년 동안 유엔안보리가 통과시킨 모든 종류의 제재안 중에서 가장 강력한 내용을 담고 있으며, 최근 추가 핵심협 이후 더욱 강화된 제재안이 논의되고 있다. 둘째, 과거 대북제재는 제대로 실행되기도 전에 제재와 함께 대화 및 협상도 병행되어야 한다는 국내외 목소리에 의해 반년을 넘기지 못하고 늘 유야무야되었다. 셋째, 그동안 대북 결의안의 실행은 개별 국가의 자발적 이행에 의해 이루어져왔다. 그 결과 유엔 전체 회원국 중에서 평균 39개국이 대북제재 이행보고서를 제출해왔다.

그런데 대북제재를 실행하는 데에는 서방국가들도 중요하지만, 북한으로부터 값싼 무기와 광물자원을 수입하고, 대형 우상화 작품을 구매하는 제3세계 국가들이 다수 참여해야 북한의 통치자금줄과 북한 선박의 해로를 효과적으로 차단할 수 있다. 이를 위해 제3세계 국가와 친밀한 러시아의 협조가 필요하다.

그러나 러시아의 역할이 더욱 빛을 발할 수 있는 영역은 유엔 결의안의 이행여부를 강력히 모니터링할 수 있는 동북아 지역협력체의 형성에 있다. 국제사회의 제재효과에 영향을 미치는 요인을 국제수준별로 세분화할 경우, 지역수준의 압력이 가장 큰 영향력을 발휘한다. 왜냐하면 모든 국가는 주변국과 가장 긴밀한 관계를 맺고 있을 뿐만 아니라, 국제사회의 태도 또한 주변국의 시각과 입장에 의해 결정되기 때문이

다. 오늘날 동북아의 평화가 뜨거운 이슈로 떠오르면서, 동북아평화협력구상의 유용성이 커지고 있다. 이 구상은 우리의 오랜 세일즈를 통해 한국외교의 브랜드로 인정받았다. 따라서 이제 국제레짐으로 구현될 수 있는 성숙한 시점이 되었다. 다만 최근의 사태발전에 대응하여 그동안 연성안보에 초점을 맞추었던 접근법에서 경성안보로의 의제 전환은 필요하다. 그리하여 북한의 핵개발을 저지하기 위해 채택된 유엔 안보리 결의안의 이행을 점검하는 실천적 지역협력체로 발전시킬 필요가 있다.

6자회담이 한반도 비핵화를 위한 방안을 도출하려는 안보대화의 형태에 불과하였다면, 동북아평화협력체는 구속력을 갖춘 지역레짐으로서 중국과 러시아가 이미 유엔안보리에서 합의한 결의안을 실행에 옮기는 역할을 한다는 점에서 6자회담 보다 훨씬 신속하고 실천력이 있는 다자협력체라고 할 수 있다. 이러한 한반도비핵화 지역레짐을 한국이 주도적으로 만들어내기 위해서는 다자협력에 가장 관심이 많고, 6자회담의 동북아 평화안보체제 실무그룹 의장을 맡고 있는 러시아와 적극 협력할 필요가 있고, 이것은 한러 간에 약속한 전략적 동반자관계가 실질적으로 가동되는 계기가 될 것이다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## Duterte's Pivot to China: Realities and Interests



**Aries A. Arugay**

The University of the Philippines in Diliman  
Jeju Peace Institute

The world paid attention to the highly anticipated visit of Philippine President Rodrigo Duterte to China for many reasons. It was seen as the ultimate gesture of revitalized relations between the two neighbors after years of animosity due to territorial disputes in the South China Sea. However, the trip became less about rekindling ties with China, and more about how the Philippines is breaking away from the United States.

Observers have interpreted Duterte's first trip outside Southeast Asia as an attempt to seek new big power allies given his contempt for the United States and Europe. The official state visit occurred a few months after the historic arbitral ruling on the South China Sea that China refused to acknowledge and many have found it surprising that the already

uncertain strategic regional environment can be further complicated by a small state like the Philippines.

By engaging China, Duterte seeks to tread a different path from previous governments toward a more independent foreign policy. The controversial leader believes that the close relationship with the US did not serve the national interest given its lack of credible commitment to defend the Philippines against foreign invasion. Though an independent foreign policy is a laudable goal, there is skepticism toward the move to attach the country to the region's hegemon. Some fear that the president will abandon Scarborough Shoal in exchange for economic deals or reinstated fishing rights for Filipinos.

As top diplomat, Duterte can craft foreign policy in broad strokes. However, any major revisions to the status quo cannot be single-handedly altered even by a very popular president. Implementing sweeping changes is unsustainable given the country's weak bureaucracy and elite-captured institutions. Philippine strategic interests are also not served by complete trust in China given its past actions. The key is to make a sober and wise distinction between Duterte's off-the-cuff remarks and his government's subsequent policy actions.

## **The Philippines-China Spring**

Chinese President Xi Jinping described Duterte's visit as springtime after a winter of mutual discontent. Their joint statement sought to continue stalled cooperative ventures and embark on new ones ranging from intelligence sharing to combat illegal drugs to public infrastructure, agriculture, and people-to-people exchange. The Philippine president left China with reportedly US\$ 24 billion worth of deals, loans and aid.

As expected, Duterte's fiery rhetoric trumped the economic outcome of the trip. He praised China's generosity, identified with its ideological slant and promised to pursue a joint alliance with other countries. In that same vein, however, he announced his economic and military "separation" from the US.

After those remarks, the trip became less about rekindling ties with China more about how the Philippines is breaking away from its big brother, the US. The symbolism was too good not to be noticed: a US ex-colony and most trusted ally blessed with a geographic strategic advantage is now embracing the US's fiercest rival.

### **Philippines-US relations: It's complicated**

The Philippine president eventually clarified he will not sever ties nor abrogate treaties with the US. Unlike other populist leaders, Duterte was also quick to recognize the limits of presidential power and the legal constraints of negotiating territorial claims.

The US reaction to Duterte's remarks displayed a modicum of patience and sobriety. As a country whose political institutions were fashioned in their image, the US knows the Philippines better than any other country. It knows that this attempt to deviate cannot be maintained in the long run. The highly personalized nature of Philippine politics, an American colonial legacy, prevents this stance from being sustained. The US can also rest on the fact that it has inculcated shared values and interests among the Filipino elites and masses for decades that are now so robust that no leader, however popular, can dismantle or erode.

Duterte, however, is tapping into a sensitive sentiment shared by many

Filipinos. While they are the most pro-American public in the world, it should not be taken as blind loyalty. Colonial atrocities remain imprinted into the Filipino collective consciousness. Duterte is not the first Philippine president who is standing up against the US, nor will he be the last.

Though the US tolerates Duterte's antics, it does not mean that it will just allow the Philippines to get away with it. Historically, the Philippines has paid a high price every time it veers away from the US as seen when the country refused to renew the military bases agreement and when it pulled out its contingent in the US-led coalition against Iraq in 2004. It will just depend how far-reaching these repercussions are to the country's interests.

### **Credibility costs**

In the meantime, there are already costs to Duterte's pronouncements in the form of the diminished ability of the Philippines to make credible commitments abroad. Critics wasted no time highlighting his incompetence in foreign affairs while supporters say that he is drawing from a strategic playbook he alone is privy to. While pundits debate this, other states are taking note of Duterte's words and actions. Foreign policy requires a level of consistency that reduces significant risks. While countries may benefit from the less conservative foreign policy stance of the maverick president, high payoffs are often canceled by higher risks.

So far, Duterte's popularity at home means he does pay the audience costs related to his controversial statements. However, domestic politics can quickly change for the worse given that the political elites he displaced are wasting no time antagonizing his government. More

tempered Chinese officials acknowledge that things may completely change, resulting in foreign policy reversals; politics rarely stops at the water's edge in the Philippines.

Duterte's attempt to pursue an independent foreign policy is desirable and should be supported. Realizing this vision does not mean substituting one major power for another but rather in adopting careful policies guided by the idea that 'whether the elephants fight or make love, the grass will still suffer'.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 일대일로(一帶一路)의 지전략적 실체: 교통 운송 인프라 건설 중심으로



김송죽

이화여자대학교

### 1. 일대일로 전략과 AIIB 제도의 공통분모: ‘교통 운송 인프라 건설’

올해 3월 중국의 양회에서는 13차 경제개발 5개년 계획의 핵심 과제인 지역경제 발전에 대한 실천 방안으로 ‘일대일로’ 전략을 추진시켰다. 일대일로(一帶一路: One Belt, One Road)는 중앙 및 서부 아시아를 통해 중국과 유럽을 연결하는 ‘실크로드 경제 벨트(일대)’와 중국, 동남아, 중동·아프리카 및 유럽을 연결하는 ‘21세기 해상 실크로드(일로)’를 지칭한다. 한마디로, 육상과 해상 실크로드 선상에 있는 국가들을 철도, 도로 등의 육로와 항만을 이용하여 해로를 연결하는 것이다. 이 일대일로 전략에 필요한 자금을 지원하기 위해 경제적 제도인 AIIB(아시아인프라투자은행)를 설립했다.

일대일로 목표는 과거 융성했던 유라시아의 육상 및 해상 무역로를 중국을 중심으로 재건하는 것이다. 해당 지역의 인프라 개발 및 무역 활성화를 추구하며, 중앙아·동남아 등 국가 및 지역 경제협력을 강화할 뿐만 아니라 중국의 정치경제적·사회문화적 영향력을 확대하는 것이다. 또한, 2049년 완공을 목표로 하는 중앙 및 서부 아시아와 유럽, 아프리카를 고속철도로 연결하는 이 전략구상은 2049년 건국 100주년을 향한 중국의 현대판 대장정으로 해석하기도 한다. 아시아의 성장 동력과 유럽의 시장 및 기술을 결합하여 하나의 유라시아경제권으로 통합하고 중국을 기점으로 약 65개국, 44억 명(세계 63%) 연결, 경제 규모 21조 달러(2경 3천조 원)로 세계 GDP의 60%, 수출의 24%를 올리겠다는 것이다.

일대일로가 어떻게 구상되고 구체화되었는지를 살펴보자면, 2013년 9월 중국 시진핑 주석이 중앙아시아의 카자흐스탄에서 ‘실크로드 경제 벨트’ 건설과 같은 해 10월, 동남아의 인도네시아에서 ‘21세기 해상 실크로드’ 건설과 AIIB 설립을 ASEAN 국가들과 함께 추진할 것을 제안한 것에서 비롯된다. 2015년 2월 ‘일대일로 건설공작영도소조’ 설치와 더불어 국유기업·연구기관·대학 등을 연계하는 일대일로의 정책 네트워크를 구축했다. 이어 5월에는 일대일로 영도소조 조장인 장가오리(張高麗)가 6대 경제회랑(①중국-몽골-러시아 회랑, ②TCR 회랑, ③중국-중앙아시아-서아시아 회랑, ④중국-인도차이나 회랑, ⑤중국-파키스탄 회랑, ⑥방글라데시-중국-인도-미얀마 회랑)을 발표하였다. 또한 2015년 12월 영국·프랑스·독일·이탈리아 등 서유럽 국가들이 가입한 가운데 57개국을 회원으로 하는 AIIB를 설립하였다. 그리고 2016년 3월 3일 개막된 양회에서 일대일로 계획을 공식적으로 추진하였다.

일대일로의 현황을 보면 육상의 일대 3개, 해상의 일로 2개로로서 총 5개의 노선을 가진다. 인프라 건설은 특히 철도와 도로의 육상노선 건설에 더 중점을 두고 있다. 왜냐하면, 육상노선인 일대(One Belt)는 해상노선의 일로에 비해 인프라로 연결하였을 때, 지역개발 및 산업연관 파급효과와 경제적 이익이 크고, 노선상의 국가들과의 정치적관계 또한 상대적으로 평화협력적이고 상호우호적이기 때문이다. 한편, 해상노선인 일로(One Road)는 거점 항구들을 연결하는 방식인데 항만 건설, 항로 연결, 통관절차 통일 등 소프트웨어 연결 측면이 강하다. 해상 교역의 독립성과 물류서비스의 효율화를 확보하려면 무엇보다 항만운영권을 확보하는 것이 가장 중요한데, 중국은 이미 파키스탄, 스리랑카, 방글라데시, 그리스, 예멘, 탄자니아 등 일부 항구에 투자하여 운영권을 확보하였다. 최근 일대의 육상노선으로서 태국에 총 867km에 달하는 철도 네트워크를 건설하고 쌀 2백만 톤을 수입하기로 합의했다. 앙골라를 관통하는 철도를 최근 완료하였고, 현재는 나이로비 노선을 건설 중으로 조만간 아프리카 드림이 실현될 수도 있다고 보는 사람들도 적지 않다. 한편 중국 내에서 일대일로에 해당하는 핵심 지역의 16개 성은 주로 서부 지역에 위치한다. 왜냐하면 동부 연안 지역보다 서부 지역은 사회경제적으로 낙후되었고, 주변국이라 불리는 14개국과 국경을 접하고 있기 때문이다. 육상 실크로드는 신장위구르자치구에서 출발해 칭하이성, 산시성, 네이멍구자치구를 거쳐 지린성, 헤이룽장성까지 이어진다. 해상 실크로드는 장쑤성, 저장성, 푸젠성, 광둥성, 하이난성 등 동부 연안의 5개 행정구역을 포함하고 있다.

미국과 일본의 적극적인 반대에도 불구하고 AIIB는 2016년 4월 초 인프라 건설 사업들을 발주하였다. 최초 사업들은 파키스탄, 타지키스탄, 카자흐스탄 등 중국의 접경국 위주로 발주되었고, 이어 2016년 9월

8개 인프라 개발 프로젝트에서는 인도, 인도네시아, 방글라데시, 미얀마 등 역시 중국의 우방국이자 접경국이 선정되었다. 현재 중국의 접경국과의 교통 운송 인프라 및 일대일로 현황을 살펴보면 다음과 같다. 중국을 기점으로 하는 중국 발(發) 국제철도, 총 16개가 확충되고 있는 중이다. 동북아시아의 북한 4개, 러시아 1개, 몽골 2개의 노선, 중앙아시아의 카자흐스탄 4개, 서남아시아의 파키스탄 1개의 노선 및 동남아시아의 미얀마 1개, 라오스 1개, 베트남 2개의 노선이 이에 해당한다. 국제고속도로는 북한 5개, 러시아 3개, 몽골 1개, 카자흐스탄 2개, 타지키스탄 1개, 파키스탄 1개, 미얀마 1개, 라오스 1개, 베트남 2개이다. 국제 송유관 및 가스관은 석유, 가스 등 천연자원 부국이자 접경국인 카자흐스탄, 러시아, 미얀마 3국과 개통하여 운행 중이다. 또한, 중국-파키스탄 송유관, 중국-인도-이란 송유관, 제2차 중국-카자흐스탄 송유관 건설도 추진 중이다.

## 2. 일대일로의 지전략적 효과와 특징

시진핑 정부(2012~2022)의 일대일로 전략과 AIIB 제도의 공통분모이자 핵심 사업은 철도, 도로, 항만 등의 인프라 건설이다. 이것을 중국이 주도하여 중앙아-동남아-아프리카 등 상대적으로 발달이 덜 된 국가에 대외원조 및 투자 방식으로 건설해 줌으로써, 개도국들의 경제를 부흥시킬 수 있다는 것이다. 그렇다면 중국은 왜 일대일로의 핵심 사업을 교통 운송 인프라 건설로 규정하고, 관련국들과 적극적으로 추진하는 것인가?

이러한 교통 운송 인프라 건설은 지전략적(geo-strategic) 의미와 효과를 지닌다. 여기서 ‘지전략’이란 지리전략적의 줄임말이다. 즉, 어떠

한 전략 및 계획을 구상할 때 ‘지리적 위치와 이점’을 강조하여, 한 지점에서 점-선-면으로 확장되는 정치·경제·사회·문화 등의 효과와 의미를 염두에 두고 판을 짜는 것을 말한다. 따라서 지전략적인 개념은 지정학적(geo-political), 지경학적(geo-economic), 지문화적(geo-cultural) 측면을 모두 포함하고 있으므로 복합적이고, 다면적인 선상에서 그 실체를 분석해야 한다.

교통 운송 인프라 구축 사례를 통해 일대일로 지전략적 효과와 함의, 그 실체를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 일대일로는 단순한 교통 운송로 건설이 아닌 ‘공간지배 차원’의 전략이다. 중국은 이미 후진타오 체제(2002~2012)부터 카자흐스탄, 러시아, 미얀마 등의 접경국과 국제 송유관과 가스관을 개통하여 운행 중이고 카자흐스탄, 몽골, 북한, 러시아 등에 도로와 철도를 건설하였다. 그러나 현(現) 시진핑 체제는 이 접경국들을 중심으로 주변국 및 유럽까지 확장하여 교통 운송 인프라 건설에 필요한 자금과 투자를 AIIB를 통해 적극적으로 지원하겠다는 것이다. 즉, 기존에는 에너지 및 천연자원 운송을 쉽게 하기 위한 경제적 이익의 수단으로 인프라를 건설했다면, 이제는 중국이 유라시아의 교통 운송 허브가 됨으로써 정치경제적, 사회문화적으로 영향력을 강화하기 위해 ‘공간지배전략 차원’으로 그 의미가 확대되었다는 뜻이다.

이러한 측면에서 보면 일대일로는 인프라 구축이라는 경제협력을 기반으로 정치외교 영향력을 강화하여 중국의 주변국을 흡수하기 위한 전략이다. 다음으로 일대일로는 시진핑 체제의 획기적인 대외전략이 아니라는 점이다. 다만 21세기 초 후진타오 정부 때부터 진행되어오던 인프라 건설이 재확대 및 재조명되어, 중국의 세계관과 신(新)중화질서를 국제사회에 본격적으로 가시화한 것뿐이다. 이미 진행됐던 인프

라 구축 프로젝트를 더욱 강화하고 구체화한 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 일대일로는 중국 국내에서 지역 간-도농 간-산업 간의 사회경제적 격차와 불균형을 해소하기 위한 변경지역 개발 및 지역 균형발전 전략이다. 일대일로는 중국 중서부에 대한 개방과 개발을 기반으로 한다. 2000년 초반 후진타오 정부가 추진해 온 서부대개발, 동북진흥전략 등의 변경지역개발 정책의 중점사업도 역시 사회경제적 네트워크를 활성화 시키는 데 있어 기본적인 토대가 되는 교통 운송 인프라망 구축이었다. 이것은 시진핑 정부에서도 지속적인 국가의 핵심사업으로 계속 확충 및 확장 중이다. 왜냐하면 선부론(先富論, Getting Rich First)에 입각해 눈부신 경제발전과 현대화를 이룬 동부 연안 지역과 달리, 열악한 자연환경과 노후된 산업기반시설로 사회경제적으로 낙후된 동북-서북-서남 지역은 안정적인 사회통합과 지역균형발전을 위한 중국 정부의 백년대계(百年大計) 핵심과제이기 때문이다. 현재 육상의 실크로드 경제벨트와 연결지어 앞으로 경제 자원은 주로 충칭, 청두, 시안 등의 선도도시에 더욱 빠르게 집적될 것으로 보인다.

셋째, 일대일로는 중국의 산업구조 조정 및 새로운 경제성장 동력의 창출을 위한 전략이다. 중속 성장이라 불리는 신상태(新常態, New Normal) 시대를 맞고 있는 중국의 지속되는 디플레이션 압력의 원인은 과잉생산능력과 설비문제이다. 이 과잉생산능력은 철강, 시멘트, 건자재 등 인프라 관련 산업에서 특히 심각하다. 왜냐하면, 중국은 인프라 투자 위주로 성장을 해왔기 때문이다. 따라서 중국은 일대일로를 통하여 신흥국 및 해외에 철도, 발전소, 통신 등의 기술과 투자를 하여 중국 내의 잉여 생산력과 과잉설비 문제를 해결하겠다는 것이다. 이것은 약 30년간 유지해왔던 중국의 2차 산업구조를 주변의 개도국으로

이전시키고, 중국은 전면적으로 3차 서비스 산업구조 모델로 전환하겠다는 의미도 내포하고 있다. 바로 이러한 측면에서 일대일로는 국제사회로부터 비판을 받고 있는데 즉, 중국 내부의 경제적 문제를 외부로 전가하기 위한 것이라는 점과 신(新) 식민주의적 방식으로 자원과 시장을 확보하려는 한다는 점이다.

넷째, 일대일로는 조선족, 위구르족, 몽골족 등 소수민족의 정치사회적 안정과 통합 전략이다. 한족과 55개 소수민족으로 이루어진 중국은 민족분열을 경계하고 ‘하나의 중국원칙’을 고수한다. 연변조선족자치구와 네이멍구자치구, 신장위구르자치구 등 중국 소수민족들이 분포한 변경지역에는 인종, 언어, 종교적으로 그들의 뿌리가 되는 접경국인 북한, 몽골, 카자흐스탄 등이 있다. 중국 정부는 조선족과 북한을 연계하기 위해 철도, 도로, 항만을 근간으로 하는 ‘육로·항만·구역 일체화’ 건설을 이미 창지투개발, GTI(대두만강지역협력), 훈춘경제합작구, 동변도철도 복원 등으로 추진해 왔다. 마찬가지로 위구르족과 카자흐스탄을 연계하기 위하여 신장위구르자치구에 송유관·가스관 건설, 변경경제합작구, 수출가공구, 초국경공업구 건설 등 산업 기반시설을 확충 중이다. 이를 통해 대내적으로는 민족단결, 주권과 영토보존, 하나의 중국 원칙 등 내부통합과 체제안정을 실현하고, 대외적으로는 북한 및 한반도 그리고 카자흐스탄 및 중앙아시아 국가들이 내정간섭을 일으키는 잠재적 위협요소를 제거할 수 있다는 점이다.

다섯째, 일대일로는 ‘중국의 꿈(中國夢)’이라는 수사를 통해 중화민족의 부흥과 실크로드의 역사적 의미를 복원함으로써 중국문화와 정신적 가치를 전파하고자 하는 전략이다. 이것은 일대(一帶, One Belt)가 당나라의 비단길, 일로(一路, One Road)는 명나라의 바닷길을 차용한

것에서 알 수 있는데, 과거의 화려하고 번영했던 중국의 황금시대를 되찾겠다는 의지의 표현이다. 즉, 시진핑 정부는 21세기 신(新)중화질서와 중국의 세계관, 문화적 가치를 보급함으로써 중국공산당 지배의 정당성을 확보하고 대외적으로는 국가 이미지를 높이려는 것이다. 일대일로 관련 각 지역의 <13·5규획>에서 나타난 가장 뚜렷한 특징 가운데 하나는 지방외교 분야인데 인문유대, 국제교류 기제 마련, 비즈니스·문화·관광 국제교류와 관련 핵심 내용을 보다 구체화하였다는 점이다.

여섯째, 일대일로는 국제금융의 위상 강화와 세계경제질서의 주도권 확대 전략이다. 중국은 교통 운송 인프라 건설자금을 지원하기 위해 중국은 4조 달러에 달하는 외환 보유액과 AIB, 실크로드 기금 등의 금융기구를 운용하면서 관련국들에 대한 위안화 금융거래를 확장할 것이다. 이 말은 곧 기축통화인 미국의 달러를 중국의 위안화로 대체하고, 금융 대국으로 부상하여 미국 주도의 IMF(국제통화기금)와 WB(세계은행), ADB(아시아개발은행) 등을 재편하겠다는 의미이다. 중국은 주요 신흥국 및 개도국에 대해 인프라 건설의 경제적인 지원을 통해서 중국 주도의 경제협력체를 확립하고 위안화의 국제화, 과도한 보유 외환의 문제 해결, 국제금융기구 재편 등으로 중국 주도의 메가 경제권을 형성하겠다는 것이다.

일곱째, 일대일로는 지역 및 세계패권 경쟁에서 우위 선점과 주변 안보 전략이다. 중국은 지역적 차원에서 중앙아시아에서 ‘러시아’와 서남아시아에서 ‘인도’와 동남아 및 아태지역에서 ‘미국’과 지역 패권을 선점하기 위한 경쟁을 하고 있다. 또한 지구적 차원에서 미국과 함께 세계의 G2인 중국은 앞으로 미국과 국제정치경제질서 재편을 두고 경쟁이 불가피하다. 교통운송 인프라 구축은 주로 영토, 민족, 테러, 종교

등 접경안보 위기가 고조되고 있는 중국의 접경지역을 핵심 대상으로 하고 있다. 과거 구소련의 영토였던 ~스탄이라 불리는 중앙아시아의 국가들을 둘러싸고, 중국의 서진 정책과 러시아의 남하 정책의 경쟁은 불가피한 상태다. 파키스탄, 스리랑카, 방글라데시 등 서아시아의 국가들과 인도양의 해로를 놓고 인도와의 경쟁도 잠재하고 있다. 또한, 동북아-동남아는 물론 지구적 차원에서 중국의 신형대국관계와 미국의 아시아 회귀 및 재균형 정책의 대결, 대륙 세력인 팍스시니카와 해양 세력인 팍스아메리카의 대결, 미국 주도의 TPP(환태평양경제동반자협정)와 중국 주도의 RECP(동아시아역내포괄적경제동반자협정)·AIBB의 대결 등이 예상된다.

2009년 미국이 아시아 회귀 및 재균형 전략을 추진한 이후, 중국은 지속적으로 아태 지역에 군사력과 정치적 영향력을 강화하고 군사·경제적으로 자신을 견제하면서 압박하고 있다고 인식한다. 그래서 중국 입장에서 중앙아-동남아, 중동-아프리카, 유럽의 국가에 대한 정치경제적 선점과 포섭은 무엇보다 중요하다. 중국은 유라시아 대륙에 국제인프라를 건설함으로써 관련국과 우의를 다지면서 미국을 우회, 견제 및 고립하기 위한 전략으로 자신의 영향력을 강화하고자 하는 것이다. 영국, 독일, 이탈리아, 한국 등 미국의 우방국이 대거 참여한 일대일로 전략과 AIBB 제도는 중국의 힘을 실어주는 데 더욱 큰 역할을 할 것으로 보여진다.

이처럼 일대일로는 중국의 자원 확보, 소수민족의 안정화, 과잉설비문제 및 잉여생산능력 해소, 새로운 경제성장 동력 창출, 지역균형발전, 중국 주도의 메가 경제권 형성, 위안화의 국제화 추진, 주변 안보, 미국 견제, 21세기 신(新)중화질서 구축, 시진핑 체제의 중국외교 변화와 중

국의 세계관, 과잉된 보유 외환 문제 해결, 세계경제질서 주도 등 정치·경제·군사·안보의 전략적 연계이다. 1978년 개혁개방, 2001년 WTO 가입에 이어 사실상 ‘3차 대외개방’이라고 볼 수 있는 일대일로는 중국 중심의 경제협력 유도를 매개로 하여 경제발전, 사회통합, 주변 안보, 통치안정 등 중국의 대내외적 목표들이 복합적으로 반영된 ‘국가대전략’인 것이다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

## 미국 대선의 결과와 미국의 대한반도 정책



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

미국 대통령 선거가 예상을 깨고 트럼프 후보가 당선됨에 따라 단기적으로 미국의 국내정치는 물론 국제금융시장과 국제정치에 큰 파장이 일어났다. 그리고 장기적으로 거대한 변화의 파고가 계속 몰려올 것이라는 예상이 미디어 보도의 주를 이루고 있다. 미국의 대선 결과로 국제질서의 변화가 예상되고 있는 가운데 국내에서는 최순실 게이트로 인한 정치적 혼란 상태에서 대미외교에 적절하게 대응을 할 수 있을지에 대한 회의적 시각이 지배적이다. 이런 상황에서 일본의 아베 총리는 기민하게 트럼프 당선자를 만났다. 그리고 그는 1987년 뉴욕타임지에 기고된 미국의 대일본 방위제공에 관한 비판적 의견에 대해 선제적으로 미일 동맹을 강화하는 대안을 마련하면서, 대중국 견제를 강화하는 미국의 동아시아 안보정책과 일본의 국익을 조화시키는 방안을 모색하는 기회로 활용하고자 했다.

미국의 대선 기간 동안 민주당과 공화당 후보의 차이가 어느 때보다 극단적인 것처럼 보였던 점은 클린턴 후보가 보여준 왼쪽으로 쏠리는 경향보다 트럼프 후보가 보여준 오른쪽으로의 이동이 더 현저했기 때문이다. 미국의 변화에 대한 우려는 선거운동 기간에 트럼프와 클린턴이 보여준 정책의 차별성에 기인한다. 클린턴의 주요 정책들은 당선 초기 이스라엘 보다 이집트를 먼저 방문하는 등 파격적인 행보를 보여왔던 오바마 정부의 정책을 주로 계승하고 있고, 친동성애, 친무슬림 및 친중동정책과 이스라엘 및 기독교와 거리유지, 낙태찬성, 친세계정부주의 및 친북미연합을 중심으로 한 국제주의를 선호한다. 이에 반해서 트럼프는 반동성애, 반무슬림 및 반중동정책 및 친이스라엘과 친기독교, 낙태반대, 반세계 정부 및 반북미연합을 중심으로 한 경제적 고립주의를 주요 특징으로 한다. 클린턴은 사회적 진보주의 및 대외정책에서도 자유주의 및 세계주의의 경향을 보이지만, 트럼프는 사회적 보수주의 및 대외정책에서 고립주의의 경향을 드러낸다. 국내외 정책에 대한 트럼프와 클린턴의 대비는 선거 막바지 여론조사에서 클린턴이 우세한 것으로 나오자, 수세라고 판단한 트럼프 후보가 지지세력 결집을 위해서 우파적 노선을 좀 더 명확하게 함으로써 미국 국내여론은 물론 한국의 여론에까지 부정적 인상을 확대시켰다.

트럼프 후보의 당선이 확정되고 한 달이 채 안된 지금, 네오콘의 주요 인물이 인수위원회에 발탁된 점은 인수위원회가 선거 당시 주장했던 강경한 고립주의 정책을 위해 서서히 선회하는 것을 보여준다. 첫째, 군사적 고립주의에 근거한 미국의 역할 축소는 사실상 없던 일이 되었다. 트럼프는 후보 시절 한국과 일본의 핵무장에 대해서 그 점은 한국과 일본이 선택할 일이라며 사실상 불간섭원칙을 주장했지만, 지금에 와서는 그 발언은 잘못되었다가 아니라 그런 발언을 한 사실이 없다고

언급한다. 즉 미국이 동아시아는 물론 세계질서를 위해 패권국으로서의 역할을 계속 수행할 것을 의미하는 것이다.

둘째, 경제정책 측면에서 고립주의의 선택으로 미국 제조업 부흥을 위해 해외에 유지하고 있는 공장을 국내로 다시 들여올 것이라는 주장에서 보듯이, 미국의 경제민족주의는 여전히 후보 시절의 기초가 상당히 유지되고 있다. 하지만 트럼프가 주장했던 만큼 강력하게 자유주의적 경제를 후퇴시킬 수는 없을 것이다.

또한 미국의 자본권력을 금융자본과 산업자본으로 나누어 금융자본의 시대는 지나가고 산업자본의 시대가 도래하여 국내적으로 정치-경제 질서가 새롭게 등장할 것처럼 주장한다. 그러나 미국의 현실 정치에 있어서 정치권력과 자본권력이 적대적인 관계 혹은 정치권력이 자본권력의 이익을 침해하여 그 대가로 노동자의 이익을 보호할 가능성은 사실상 낮다. 나아가서 부동산 재벌 출신인 트럼프 대통령이 노동자를 위해서 산업자본 혹은 금융자본이 자본권력의 이익을 침해하는 변화를 주도할 가능성은 현실적으로 거의 없다.

셋째, 미중관계에 있어서 군사적 측면의 대중국 봉쇄전략인 아시아로의 회귀(Pivot of Asia)에는 큰 변화가 적을 것으로 생각된다. 트럼프는 후보 시절 남중국해 문제에 대하여 당사국들이 알아서 할 일이지 미국이 상관할 바가 아니라고 호기롭게 주장했지만, 군사적 확대전략이 미국의 경제적 이익에 도움이 된다는 것을 안다면 고립주의를 택하지는 않을 것이다. 그런 측면에서 미국은 중국과의 경제관계의 재설정을 위해서 적극적으로 나설 것이다. 중국에 제공하던 수출시장의 지위를 축소하고, 미국 상품의 대중국 수출의 가능성을 확대함으로써 미국

의 경제적 이익을 확대하기 위한 양국 간 경제관계의 설정이 예상된다. 이와 같은 맥락에서 트럼프 취임 즉시 TPP를 철회하겠다는 주장은 동아시아에서 미국의 무역적자를 개선하여 미국의 이익을 확보하겠다는 점이 핵심일 것이다.

넷째, 북한 핵문제에 대한 비핵화는 새로운 국면을 맞이할 수 있다. 트럼프가 김정은을 미치광이 또는 천재라는 언급한 것은 외교정책적 고려가 없는 즉흥적인 반응이라는 점에서 정책적 의미가 있지는 않다. 트럼프가 사업가라는 측면에서 미국이 현재 추진하는 북미 간의 민간 접촉을 보면, 오바마 행정부에서 유지해온 전략적 인내를 종식하려는 동기가 충분히 존재한다. 그리고 북한도 국제사회로부터 경제제재에서 오는 정치적 및 경제적 부담을 해소하기 위해 협상에 적극적으로 나서려는 동기가 있으므로, 비핵화를 포함하는 한반도의 고착상황이 개선될 돌파구가 기대된다.

결과적으로 미국의 대외정책은 대통령 한 사람에 의해서 급격한 변화가 나타나지 않는다. 8년 전 미국 최초로 흑인 대통령이 탄생했을 때, 인류는 전 세계의 획기적 전환을 기대했다. 노벨상 위원회는 오바마 대통령에게 핵 없는 세계를 달성할 것을 전제로 미리 노벨평화상을 수여했다. 지금 돌아보면 미국은 비핵화를 위해 어느 정도 노력은 기울였지만, 현존하는 국제질서를 극적으로 전환했다고 할 만큼의 평화로운 전환은 일어나지 않았다. 같은 맥락에서 인종차별, 성차별, 그리고 군사도발에 대한 가능성 시사와 같은 무모한 발언을 쏟아내던 트럼프 당선자도 대통령에 취임하면 미국 정치제도의 틀 안에서 미국의 국익을 위해서 정책결정을 할 것이다. 미국의 도널드 트럼프 대통령 당선자는 전 세계를 불확실성으로 내몰고 있다고 하지만, 변화에 따른 불

확실성은 불안요인일 수도 있지만 하나의 기회가 될 수도 있다. 따라서 한국은 외교안보정책 측면에서 미국의 정책 전환으로 인해 발생하는 원심력과 함께 전통적인 미국외교정책의 구심력을 파악하여 한반도 문제에서 비핵화와 평화를 달성하기 위한 전환점으로 미국을 활용하는 방안을 모색해야 할 시점이다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 테렉스 사건과 동아시아 국제관계



Bernard Fook Weng Loo

싱가포르 난양기술대학교 라자라트남국제학대학원 부교수

2016년 11월 23일, 홍콩세관당국은 콰이충 컨테이너 터미널에서 일상적인 검열 이후 싱가포르군(SAF)의 테렉스 보병수송용 장갑차(ICV) 9대를 압수했다. 압수된 테렉스 장갑차들은 대만에서 싱가포르군이 실시한 정기군사훈련에 참가한 후 대만의 남부도시 가오슝에서 싱가포르로 해상운송 중이었다.

이 사건의 배경에는 중국과 싱가포르의 냉랭한 관계가 있다. 중국-싱가포르관계의 후퇴는 남중국해 분쟁과 관련하여 1982년 유엔 해양법협약 제7부속서에 따라 설립된 중재재판소의 2016년 7월 12일 자 판결에 대한 싱가포르의 반응에서 비롯되었는데, 중국은 싱가포르의 반응을 반(反)중국적 입장으로 받아들였다. 미국은 항행자유작전(FONOP)을 여러 차례 실시했는데, 싱가포르군 공군기지에서 P-8 초계기가 몇차례 이륙했었다는 점은 관계에 도움이 되지 않았다.

중국-싱가포르관계는 9월에 더욱 악화되었다. 스탠리 로(Stanley Loh) 주중 싱가포르대사는 중국 글로벌 타임즈의 편집자들에게 보낸 9월 26일자 공개서한을 통해 9월 초에 열린 비동맹운동정상회의에 참가한 싱가포르 대표단이 남중국해와 중재재판소 판결 문제를 제기했다는 내용을 주장한 중국 글로벌 타임즈의 보고서를 반박하였다.

또 다른 근본적인 문제는 대만과의 비공식적 관계와 대만 내 싱가포르군의 군사훈련시설 유지이다. 과거에 중국은 이러한 비공식적 관계에 대하여 의도적으로 침묵을 지켜왔다. 하지만 싱가포르가 거절했던 하이난 군사훈련시설 사용 제안과 같이 싱가포르가 대만과의 관계를 “꿇도록 하려는” 중국의 시도는 계속되었다.

## 싱가포르의 반응

싱가פור는 중국-싱가포르관계의 냉각에 관하여 어떠한 언급도 하지 않고, 반응을 자제하고 있다. 비비안 발라크리샤난(Vivian Balakrishnan) 외무장관은 “싱가פור는 중국과의 장기적이고 다면적인 관계를 해치는 어떠한 것도 허락하지 않을 것”이라고 주장했다. 더 나아가 그는 1월 28일 스트레이츠 타임즈의 글로벌 아웃룩 포럼에서 “그것은 전략상 중요한 사건이 아니므로, 전혀 걱정하지 않는다”라고 언급하였다.

응옹헨(Ng Eng Hen) 국방장관은 싱가포르가 하나의 중국 원칙을 잘 지키고 있다고 반복하면서, 홍콩세관 당국이 화물을 검색한 이유에 대해 공개적으로 역측하지 않도록 조심했다. 그럼에도 불구하고 그는 다소 강경하게 싱가포르가 “자산을 되찾기 위해 모든 권리를 행사할 것”이라고 밝혔다.

## 중국은 더욱 강경해지는가?

이 사건을 중국이 동아시아에 있어서 더욱 강경한 입장을 채택하고 있다는 또 다른 증거라고 보는 것은 분명 솔깃한 일이다. 하지만, 여기에는 적어도 양면이 존재한다.

12월 6일 자 스트레이트즈 타임즈 기고문에서 안젤라 포(Angela Poh)와 창준안(Chang Jun Yan)은 중국의 동기에 대하여 지나친 추론을 삼가도록 주의를 촉구했다. 그들의 주장처럼 홍콩세관 당국의 싱가포르군 차량 압수로 이어진 것은 결국엔 단순한 행정상의 착오일 수도 있을 것이다. 응 국방장관도 이 사건의 초기 대응시 사건의 이유에 대해 추측을 하지 않을 것을 충고하였다.

더욱이, 테렉스 보병수송장갑차의 압수는 전례가 없는 것이 아니다. 2010년 홍콩세관은 사우디아라비아 국방박람회 참가 이후 한국으로 회송 중이던 한국의 K-21 경전차를 압수했는데, 그 이유는 명백하게 운송회사가 전략물자에 적합한 수출입 허가를 제출하지 못했기 때문으로 보였다. 2000년 중국항공산업 서플라이 & 마케팅사의 발주로 텐진으로 향하던 소련제 병력수송장갑차 5대가 압수되었다.

하지만 중국의 의도에 대해 이렇게 조심스러운 해석은 정치적으로나 전략적으로 아무리 훌륭하다고 해도 직관에 반할 수 있다. 우선, 싱가포르가 대만에서 홍콩을 통과하여 싱가포르로 군사 물자를 이송한 것은 이번이 처음이 아니다. 그러나 지금까지 이런 선례가 없었다. 이 사건과 중국-싱가포르관계 악화가 동시에 발생한 것은 단순한 우연의 일치인 것처럼 보일 수도 있지만, 이 둘은 관련이 있을 수도 있다.

더욱이, 글을 쓰는 당시 중국 외교부나 홍콩세관은 압수에 관한 어떤 명백한 사유를 제시하지 않았다. 정말로 행정상의 착오였다면 이에 관해 빠르고 분명하게 의사소통이 이루어져야 했고, 운송회사가 착오를 바로잡는데 필요한 조치를 했어야 하며, 화물이 싱가포르로 향하고 있어야 했다. 이제까지 어떤 명백한 이유를 밝히고 있지 않다는 점은 “행정상 착오”라는 주장을 약화시키고 있다.

2016년 동아시아에서의 중국의 행태는 무엇보다도 한국의 사드 배치에 대한 성난 반응과 남중국해에 인공섬 구축 등 중국이 지역 문제에 있어서 보다 강경해지고 있다는 결론을 피하기 어렵다.

## 동아시아의 선택

이것이 사실이라면, 동아시아는 멜로스 대화(Melian Dialogue)의 문턱에 들어온 걸까? 그렇다면 다른 동아시아 국가들의 선택은 무엇인가?

도널드 트럼프의 미국 대통령 취임이 다가오면서 동아시아에 널리 퍼진 관심사는 미국이 지역안보에 어쨌든 될 관여할 것이라는 전망이다. 트럼프는 유럽과 아시아의 미동맹국가들이 안보에 대해 무임승차를 하고 있으며, 미국은 지역 동맹국들이 자신의 안보를 지키기 위한 충분한 자원을 쓰지 않아도 미국이 유럽과 아시아의 안보를 보장해왔다고 때때로 주장해왔다.

미국이 동아시아에서 철수한다면, 이는 더욱 강력해지고 있는 중국이 분명히 들어오게 될 잠재적 진공상태를 만들게 된다. 두테르테 정부하의 필리핀과 같은 몇몇 나라에서는 이는 환영받을 가능성이 있는 변화이다. 하지만 미국의 전통적인 아시아 동맹국에 속하는 일본과 한국

에는 동아시아가 미국의 대항력 없이 중국에 지배되는 것은 부정적일 수 있는 변화이다. 동아시아의 안보가 미국과 중국 양국을 포함한 지역 체제에 의해 가장 잘 보장된다고 믿는 나라들 중 싱가포르의 가장 대표적인 국가이다. 중국이 지배하는 동아시아는 긍정적인 변화가 아니다.

## 그렇지만 이들 국가들이 무엇을 할 수 있는가?

도널드 트럼프는 일본이 핵무기보유국이 될 수도 있다고 제안했었다. 일본과 동아시아의 다른 국가들에게 이는 받아들이기 쉽지 않은 선택이다. 그러나 미국이 철수한다면, 일본은 기존의 평화적 핵에너지 프로그램을 핵무기 프로그램으로 전환하는 것 외에는 선택의 여지가 없을 것이다. 적어도 이 문제에 관한 한 일본과 그리고 한국은 트럼프 행정부에 지역안보협력에 따르는 부담을 지고 있다는 것을 보여 주어야만 할 것이다. 이는 트럼프가 아시아 안보 협력에 계속 참여하도록 설득하는데 충분할 수도 있다.

하지만 싱가포르와 같은 국가들에게는 선택이 훨씬 더 제한되어 있다. 싱가포르는 항상 국제법을 강조하는 자세를 취해왔으며, 이는 모든 관련 국가들이 사안에 관한 국제법을 존중해야 한다는 남중국해 판결에서도 동일하였다. 그러나 중국이 중국은 자신이 원하는 것을 하고, 동아시아 국가들이 고통을 겪게 될 수 있는 아시아의 멜로스 대화를 진행할 경우, 국제법은 별다른 위안을 제공할 수 없는 것이 현실이다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## The Terrex Incident: Is an Asian Melian Dialogue in the Offing?



**Bernard Fook Weng Loo**

Associate Professor,

S. Rajaratnam School of International Studies Nanyang Technological University,  
Singapore

On 23 November 2016, Hong Kong's Customs authorities at Kwai Chung Container Terminal impounded nine Singapore Armed Forces (SAF) Terrex infantry carrier vehicles (ICV), after what appears to have been a routine inspection. The Terrex ICVs were being shipped from the southern Taiwan city of Kaohsiung to Singapore, having taken part in routine training exercises that the SAF conducts in Taiwan.

This incident occurred against a backdrop of frosty relations between China and Singapore. This dip in the China-Singapore relationship started with Singapore's response to the 12 July 2016 ruling by the Arbitral Tribunal constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea on the South China Sea dispute; China

interpreted Singapore's response as an anti-China stance. It did not help that the United States has conducted a number of freedom of navigation operations (FONOP), in some cases involving P-8 aircraft that had taken off from SAF air bases.

The relationship further soured in September, when Singapore's Ambassador to China, Stanley Loh, issued an open letter on 26 September to the editors of China's Global Times newspapers, rebutting a Global Times report alleging that the Singapore delegation to the Non-Aligned Movement Summit meeting earlier that month had raised the issues of the South China Sea and the Arbitral Tribunal's ruling.

An underlying issue is also Singapore's unofficial relationship with Taiwan, and the SAF's maintenance of training facilities in Taiwan. In the past, China had maintained a studied silence with regard to this unofficial relationship. That did not stop China from attempting to "wean" Singapore off this relationship, such as an offer to Singapore of access to training facilities in Hainan, which Singapore had refused.

## **Singapore's Response**

Singapore's responses have been restrained. No mention has been made about the cooling in China-Singapore relations. Foreign Minister Vivian Balakrishnan asserted that "Singapore will not allow any single issue to hijack its longstanding, multifaceted relationship with China." At the Straits Times Global Outlook Forum on 29 November, he further stated, "It's not a strategic incident; I don't lose any sleep over it."

Defence Minister Ng Eng Hen reiterated Singapore's commitment to the One China policy; he was also careful to not speculate, at least publicly,

on the reasons for Hong Kong's Customs authorities to inspect the cargo. Nevertheless, his response can be seen as somewhat more muscular, when he stated that Singapore will "exercise our full rights in recovering our assets."

## **Is China Becoming More Muscular?**

It is certainly tempting to see this incident as further evidence of China adopting a more muscular stance with regards to East Asia. However, there are, as always, at least two sides to this.

Writing for The Straits Times on 6 December, Angela Poh and Chang Jun Yan have advocated caution against inferring too much into China's motives. After all, as they argue, it could have been a simple administrative error that led to the SAF vehicles being impounded by Hong Kong's Customs authorities. In his initial reaction to the incident, Defence Minister Ng also counselled against speculating as to the reasons for this incident.

Furthermore, the impoundment of the Terrex ICVs is not unprecedented. In 2010, Hong Kong Customs impounded a South Korean K-21 light tank that was being shipped back to South Korea after being part of a defence exhibition in Saudi Arabia; apparently, the shipping company had failed to file the proper import and export licenses for strategic materials. In 2000, five Soviet-made armoured personnel carriers ordered by China Aviation Industry Supply and Marketing and bound for Tianjin were impounded.

However, such a cautious interpretation of China's intentions, however politically and strategically admirable, may be counter-intuitive. To begin

with, this is not the first time Singapore had shipped military cargo from Taiwan to Singapore through Hong Kong. Up to this point, there had been no prior incident. The conjunction between this event and the backdrop of souring China-Singapore relations might plausibly be mere coincidence; however, the two could also be connected.

Furthermore, at the point of writing, no explicit reasons for the impoundment have been forwarded by either China's Foreign Ministry or Hong Kong Customs. If it was indeed an administrative error, this could have been quickly and clearly communicated, the shipping company could have taken the necessary steps to correct the error, and the cargo could have been on its way to Singapore. The fact that no explicit reasons have been forwarded thus far therefore undermines the "administrative error" argument.

Seen in the light of Chinese behaviour in East Asia in 2016 - its angry responses to the South Korean deployment of THAAD, its construction of artificial islands in the South China Sea, amongst others - it is indeed difficult to escape the conclusion that China is becoming more muscular in regional affairs.

### **Options for East Asia**

If this is indeed true, is East Asia on the cusp of a Melian Dialogue? If so, then what options do other countries in East Asia have?

A widespread concern in East Asia is the prospect, however likely, of the United States becoming less involved in regional security, with the looming inauguration of Donald Trump as the President of the United States. Trump, after all, had on occasions alleged that the United States'

allies in Europe and Asia had been enjoying a free ride, that the United States had underwritten security in Europe and Asia without its regional allies committing sufficient resources to ensure their own security.

If the United States does disengage from East Asia, this then creates a potential vacuum into which an increasingly powerful China will surely step. For some countries - such as the Philippines under the Duterte administration - this is a potentially welcome development. However, for the United States' traditional allies in Asia - Japan and South Korea in particular - an East Asia dominated by China without the countervailing influence of the United States is surely a potentially negative development. For countries who believe that East Asian security is best guaranteed by an infrastructure that includes both the United States and China - and Singapore is paramount amongst such countries - a China-dominant East Asia is also not a positive development.

### **But what can such countries do?**

Donald Trump had suggested - whether serious or otherwise - that Japan might become a nuclear weapon state. For Japan and the rest of East Asia, this is an unpalatable option. But if the United States disengages, Japan may have no choice but to transform its existing peaceful nuclear energy programme into a weapons programme. If nothing else, Japan - and South Korea, for that matter - will have to demonstrate to the Trump administration that it bears a concomitant burden to regional security efforts. This may be sufficient in persuading Trump to remain engaged in Asian security efforts.

For countries like Singapore, however, the options are rather more limited. Singapore, specifically, has always adopted a posture that

emphasizes international law; this was precisely its response to the South China Sea ruling, that all states involved had to respect international law on the issue. International law, however, provides scant comfort in the event that China exercises an Asian Melian Dialogue, where China will do what it wants, and the rest of East Asia will suffer what it must.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 일본의 영토 정책과 아베 정권의 역사 인식



이나바 치하루

일본 메이조대 교수

### 「동해(일본해)」 호칭 문제에 대한 일본 정부의 치졸한 대응

2013년 9월 19일 07시 12분에 방송된 NHK 뉴스 「일본해(동해) 호칭으로 미국 지방자치단체에 의의 제기(日本海呼称で米自治体申し入れ)」이라는 기사는 아베 정권의 대(對)한국 정책 중 매우 치졸한 대응의 사례이다.

일본해(동해)의 호칭을 둘러싸고 미국 동부의 지방자치단체가 학교 수업에서 한국 정부가 주장하는 동쪽의 바다인 「동해(東海)」도 함께 가르치도록 교사에게 지시한 것을 파악하여 일본 정부는 이 호칭을 사용하지 않도록 지방자치단체 측에 요청했습니다.

미국 동부 메릴랜드주의 안 알란 델 씨가 공립학교의 수업에서 동아시아

의 지리를 가르칠 때, 「일본해」와 함께 한국 정부가 주장하는 「동해」도 아울러 설명하도록 교사에게 지시하는 문서를 배포한 것입니다.

이에 대해 일본 정부는 이번 달 “「일본해」가 국제적으로 확립한 유일한 호칭이며, 유엔 등에서도 인정되고 있다”라고 하여 지방자치단체 측에 동해라고 하는 호칭을 사용하지 않도록 요청했습니다. 그러나 NHK의 취재에서 지방자치단체의 담당자는 “일본과 한국의 사이에 논쟁이 있는 것을 아이들에게 알리는 것도 교육이다”라며 철회하지 않겠다는 생각을 밝혔습니다.

지방자치단체 측의 조치 배경에 재미 한국인 단체에 의한 움직임이 있었으며, 이는 미국에서 첫 사례입니다. 미국 정부는 공식적으로 “「일본해」라고 부르는 것이 오랜 세월에 걸친 미국의 방침이다”라고 밝혔으며, 일본 정부는 국제적으로 인정되지 않은 호칭이 미국에서 퍼지지 않도록 대응하고 있습니다.

이 기사가 왜 치졸한 대응인지를 설명하면 다음과 같다. 유럽의 북부에 펼쳐진 발트 해의 호칭은 크게 나누어 두 종류가 있다. 이 중 에스토니아만이 특별한 호칭을 사용한다.

「발트 해」 영어: Baltic Sea, 러시아어: Балтийское море, 폴란드어: Morze Bałtyckie, 리투아니아어: Baltijos jūra, 라트비아어: Baltijas jūra

「동해」 독일어: Ostsee, 스웨덴어: Ostersjön, 덴마크어: Østersøen, 핀란드어: Itämeri, 「서해」 에스토니아어: Laanemeri

발트 해 연안 제국은 발트 해를 자국의 호칭으로 부르고 있지만, 다른

나라가 「발트 해」라고 부르거나 「동해」라고 불러도, 혹은 에스토니아 처럼 「서해」라고 불러도 그것을 부정하지 않는다. 또한 미국과 같은 제3국의 교육 장소에서 「발트 해」 또는 「동해」라고 가르치더라도 그것을 특정 나라의 호칭으로만 가르쳐야 한다는 주장을 하지 않는다. 이와 같은 방식을 동아시아에서도 도입해야 한다. 이러한 「유치」 혹은 「치졸」한 대응에 대해 일본 정부는 신중히 처리해야 할 것이다.

### 아베 정권은 무라야마 담화를 계승하는가?

역대의 일본 내각총리대신은 매년 8월 15일 일본 종전기념일에 진행되는 「전국 전몰자 추도 식전(全國戰沒者追悼式典)」에서 기념사(式辭)를 한다. 2012년까지 역대 수상은 아시아에 대한 가해 책임에 대하여 반성이나 애도의 뜻을 나타내는 1995년의 무라야마 담화(村山談話)를 답습해 왔다. 그러나 2013년 8월 15일 아베 총리의 기념사에서는 무라야마 담화를 의도적으로 포함하지 않았다. 그리고 기념사 뒷날인 8월 16일, 한국의 언론 매체는 아베 총리의 기념사에 반발하여 아베 총리가 무라야마 담화를 부정했다고 신문에 특필하였다. 또한 무라야마 도미이치(村山富市) 전 일본 총리는 8월 18일에 진행된 인터뷰에서 아베 정권이 무라야마 담화를 폐기하였다고 아래와 같이 아베 총리를 비판했다.

사민당의 무라야마 도미이치 전 총리는 18일 BS-TBS 프로그램에 출연해 아베 신조 총리가 15일 「전국 전몰자 추도식」의 기념사에서 역대 수상이 표명해 온 아시아제국에 대한 가해 책임을 직접 언급하지 않았던 점에 대해 “침략을 부정하려 하고 있다. 그러한 속셈(魂胆)이 있어서 (과거의 전쟁은) 성전(聖戰)이었다고 생각하는 의견이 있더라도 어쩔 수 없다”고 비판하였다.

정말로 아베 정권은 무라야마 담화를 폐기한 것일까? 아베 총리는 2012년 12월 취임 당시 무라야마 담화의 수정을 검토했다는 경위가 있다. 하지만 2013년 5월 15일 참의원 예산위원회의 질의에서 아베 총리는 무라야마 담화를 계승한다고 답변했다. 그리고 『아사히신문(朝日新聞)』의 사설에 의하면 아베 총리는 아시아에 대한 배려는 이미 5월 15일 국회에서 답변했기 때문에 8월 15일의 기념사에서 생략했다는 것이다. 그러나 이러한 아베 총리의 태도가 아시아의 사람들에게 대한 가해 책임을 폐기했다고 받아들여지는 것과 아베 총리가 야스쿠니신사(靖國神社) 참배를 보류하면서 아시아 국가에 반대의 메시지를 보내는 것이 아닌지에 대한 것에 대하여 『아사히신문』은 걱정(危惧)하고 있다.

2013년 9월 중순에 연변대학에서 개최될 예정이었던 중일관계 심포지엄 「중국 동북지역과 일본 근대」가 중국 측에 의해 8월 19일 취소되었다. 이 심포지엄은 와세다대학(早稻田大學)과 공동 개최하는 국제회의로 일본의 국제교류기금에서 조성금이 지원될 예정이었다. 심포지엄 개최 3주 전 취소로 인하여 이미 항공권을 사고 발표준비를 하던 일본인 참석자들은 당황했다. 이처럼 8월 16일 이후 일본 및 한국과 중국의 반응을 보면 실제로 우려하던 상황이 현실이 되었다고 할 수 있다.

그러나 10개월 정도 아베 정권의 영토정책을 살펴보면 민주당의 노다 정권의 정책에서 대폭적인 변경이 있었다고 볼 수 없다. 왜냐하면, 북방영토 문제에서도 대화를 계속한다는 점이 확인되고 있고, 독도 문제에서도 새로운 정책이 밝혀졌다고 할 수 없기 때문이다. 또한, 2012년 9월 일본에 의한 센카쿠 제도(尖閣諸島, 중국명 다편다오(釣魚島)) 국유화 이후 정부에 의한 등대의 건설이나 항구의 정비 같은 것은 행해지지 않았다. 따라서 무라야마 담화에서 말하는 일본과 근린 아시아

국가와의 관계와 관련되는 역사 연구, 평화 우호 교류 계획에 대한 지원은 충분하지 않지만, 현재에도 지속하고 있다.

그러나 아베 정권은 야스쿠니신사 참배를 보류했지만, 무라야마 담화를 계승한다는 말을 생략했기 때문에 무라야마 도미이치 전 총리뿐만 아니라 주변 국가까지 무라야마 담화를 파기한다고 생각하게 되었다. 즉, 아베 정권은 무라야마 담화를 계승하지만, 그렇지 않다는 평가를 받은 것이다. 필자도 「아사히신문」과 마찬가지로 졸렬한 아베 총리의 대응을 우려하고 있다.

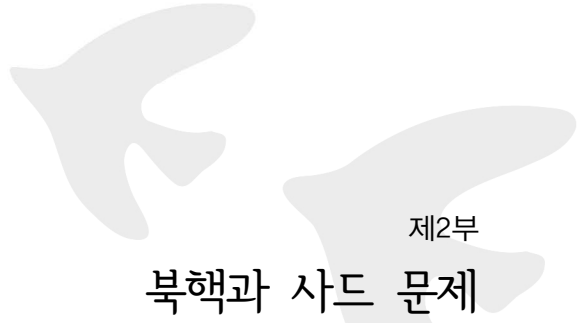
### 헤이트 스피치 배상 명령: 한일관계 개선에 대한 기대

2013년 10월 7일, 교토의 지방법원은 교토의 조선학교 부근에서 반복적으로 차별 발언을 한 「재일 한국인의 특권을 용납하지 않는 시민의 모임(在日特權を許さない市民の會)」 및 그 임원에 대하여, 고액의 손해배상을 하도록 하는 판결을 했다. 또한, 학교 주변의 길에서 선전하는 차량의 활동을 금지하였다. 교토 이외에도 재일 한국·조선인의 대부분이 사는 도쿄의 오쿠보(大久保)에서도 한국·조선인에 대한 차별 발언을 하는 단체와 차별에 반대하는 단체 사이에 소규모 충돌이 있었다. 이로 인해 헤이트 스피치(hate speech, 혐오발언)는 일본의 사회문제로 제기되었고, 특정 외국인에 대한 헤이트 스피치는 유엔 인종 차별 철폐 조약이 금지하는 「인종차별」에 포함된다고 인정받아, 일본 재판소가 헤이트 스피치를 금지하는 판결을 내린 것이다. 판결이 확정된 후에 헤이트 스피치를 계속하면 그 단체 및 임원은 체포 및 구금된다.

상당수의 일본인은 재일 한국·조선인에 대한 헤이트 스피치에 불쾌한

감정이 있다. 그러므로 헤이트 스피치에 대한 판결을 4년간이나 방치한 일본 재판소는 비난받을 만하다. 그러나 재판소의 판결이 늦은 이유는 차별 발언을 단속하는 특별한 법률이 일본에 없었고, 표현의 자유와 국가권력에 의한 개입의 균형을 추구하는 일본의 풍토가 존재하는 점도 들 수 있을 것이다. 그렇지만 이 판결을 계기로 일본인이 “외국인에 대한 차별은 절대로 용납하지 않는다”라는 자각을 가져, 차별을 조장하는 사람들을 지탄할 수 있는 사회를 만들어가기를 기대한다. 또한 이러한 노력이 차가워진 한일관계의 개선에 도움을 주어 외교상의 난제 해결에 필요한 신뢰관계의 토대를 구축하는 데 도움이 되기를 바란다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)



## 제2부

# 북핵과 사드 문제

- 북핵 해결을 위한 새로운 3단계 방안을 제안한다
  - Does THAAD Pose a Threat to China?
  - THAAD Deployment in South Korea: Not a Threat to China?
  - THAAD Deployment: A Chinese Perspective
    - 북한의 핵·미사일 실험 이후 한국의 대비방향
- 패권안정이론과 세력전이이론에 따른 동아시아 미중관계 고찰: 한반도 사드 배치의 논리
  - 북한 핵과 미사일이 야기한 한반도 안보 환경 변화와 한중관계: 한국의 사드 배치 결정과 중국
    - '조건부 사드 배치론', 중러가 받아들일까?
      - 사드 문제와 북중관계
      - 북핵문제의 주요 쟁점과 제언
- 원자력추진잠수함 도입 논쟁에서 우리가 극복해야 할 점



## 북핵해결을 위한 새로운 3단계 방안을 제안한다



### 곽태환

전 통일연구원 원장/한반도미래전략연구원 이사장

2013년 2월, 박근혜 정부의 출범과 함께 북핵 문제 해결을 위한 ‘창의적 해법’으로 한미중 3자 전략대화를 추진했지만, 2013년 7월 서울에서 열린 첫 회의 이후 미중이 미지근한 반응을 보여 그 추동력을 잃었다. 그 후 박근혜 정부가 제시한 비핵화 해법은 북한이 요구하는 근본적인 문제 해결을 위한 창의적인 해법은 커녕 결과적으로 정치적 구호로 전락하게 되었다. 윤병세 외교장관은 2014년 8월에 한 방송에 출연하여 ‘코리안 포뮬러(Korean formula-한국 방안)’을 제의하였다. 그러나 한국이 주도하는 세일즈 외교에만 주력하다 보니 성과가 없어 정치적 구호뿐이라는 평가를 받았다. 반면에 북한은 진정성을 보이기는커녕 경제-핵 개발 병진노선을 헌법에 삽입하고 핵 억제력 증강에 박차를 가하게 되었다.

한국 정부는 고사상태에 빠진 6자회담을 소생시키기 위한 노력으로 6

자회담 당사국이 한자리에 모이는 대화의 장을 먼저 마련하자는 탐색적 대화라는 구상을 하였다. 한편, 중국과 러시아는 한미 정부에게 사전조치에 대한 문턱을 낮추라고 계속 요구하였다. 한미 정부의 전제조건인 사전조치가 6자회담 재개의 걸림돌이었기 때문이다. 이어 지난해 도쿄에서 6자 당사국이 모두 참석하기로 한 1.5 트랙 회의가 개최되었지만 북한은 불참하였다. 그리고 금년 1월 6일, 북한의 4차 핵실험으로 박근혜 정부의 비핵화 해법은 실질적으로 실패로 끝나게 되었다.

북한이 제4차 핵실험(수소탄실험)을 감행하자 유엔 안보리에서 고강도 대북 제재 결의안을 논의하는 한편, 한미 정부도 중국에게 이를 권유하는 압박을 했지만 중국은 북핵 해결을 위한 비핵화, 한반도 안정, 평화적 해결 3대 원칙만을 반복하였다. 한편, 박근혜 대통령은 ‘6자회담 무용론’을 거론하면서 미·중·러·일·한 5자회담을 대북 압박용으로 제안했으나, 북한의 경제적 파탄을 두려워한 중국은 즉각 거부하였다. 한미 양국 정부는 현 시점에서 북한과의 대화와 협상은 바라지 않고 있고, 더욱이 미국은 핵 포기의 진정성을 대화의 전제조건으로 고집하고 있다. 북한이 이를 받아들일 수 없기 때문에 북미 대화나 지난 7년간 고사상태인 6자회담 재개가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 북한의 비핵화를 원하는 박 대통령이 6자회담 무용론 견해를 피력한 것은 대단히 유감스럽다.

북한이 국제적 압박 때문에 핵 문제를 풀 것으로 믿는다면 큰 오산이다. 북한이 핵 억제력을 증강하는 근본적인 논리를 이해한다면 새로운 구상이 필요한 시점이다. 이제 남아있는 수단은 북한과 결실 있는 대화를 얻어내기 위한 국내외 분위기 조성이다. 한미 양국 정부는 북핵 문제 해결을 위해 새로운 접근을 담은 로드맵을 짜야 한다. 그렇지 않

으면 북한은 핵 억제력을 지속적으로 소량화, 경량화, 다종화할 것이고, 2020년에는 수소탄을 포함한 핵무기를 100개 이상 소유하는 실질적인 핵 국가로 등장할 것으로 보인다. 빠른 시일 내에 북한과의 핵 협상을 위한 진정한 대화가 필요한 시점이다.

과거 북핵 해법의 실패 이유는 북한체제의 생존 보장 없이 핵 억제력을 포기하도록 했기 때문이다. 김정은 제1국방위원장은 ‘조선반도의 비핵화’는 할아버지 김일성과 아버지 김정일의 유훈이라고 천명하며 체제의 생존과 안보를 보장하면 핵을 가질 필요성이 없다고 설파하고 있다. 따라서 지금까지 고강도 대북 제재와 압박정책으로 인해 북한은 더 많은 핵무기를 만들었고, 북한체제의 생존을 위한 ‘자위권’ 차원에서 핵 억제력을 최고 수준까지 증강한 것이 사실이다.

만약 김정은 제1국방위원장이 스스로 핵무기 보유의 필요성을 느끼지 않고 핵 억제력을 증강하지 않도록 인센티브를 제공한다면 북한은 궁극적으로 핵을 포기할 것으로 보인다. 북한은 ‘피포위강박증(siege mentality)’을 앓고 있다. 어떻게 하면 이러한 강박증으로부터 해방시킬 수 있는가? 북핵 문제의 핵심은 미국의 대북 ‘적대시정책’ 포기로, 이것이 바로 북한을 피포위강박증으로부터 해방시키는 지름길이다. 그러므로 한미 정부는 소탐대실하지 말고 대북 제재 압박정책을 접고, 큰 틀에서 한반도 비핵화와 동북아 평화협력을 장기적으로 구상하는 새로운 로드맵을 구상해야 할 것이다.

한반도 비핵화에 대한 한미 양국 정부의 새로운 구상을 위해 북한 입장을 아래 간단히 요약한다. 스티븐 보스워스 전 미 대북정책 특별대표는 “북한이 붕괴될 것이라는 전제로 대북 전략을 짜는 것은 비합리

적”이라며 “북한이 비핵화에 진정성이 있는지를 테스트해 보려면 테이블에 앉아 대화해 보는 게 유일한 방법”이라고 밝혔다. 필자는 그의 견해에 전적으로 공감한다. 비핵화에 대한 북한의 진정성 테스트를 해 봐야 한다. 그러나 일방적으로 북한에게 비핵화의 진정성을 행동으로 보이라고 고집한다면 오히려 미국의 대화 진실성 여부가 문제될 수도 있다. 북한은 비핵화가 김일성 주석과 김정일 국방위원장의 ‘유훈’이라고 재강조하며 “조선반도 비핵화를 실현하려는 우리의 입장에는 변함이 없다”고 주장했다. 북한은 전제조건 없이 6자회담을 재개해 한반도 현안을 논의하자는 입장을 강조하면서 “미국이 적대시 정책을 포기하는 것이 조선반도 핵 문제 해결의 선결 과제”라고 강변했다.

미국이 6자회담의 전제조건으로 북한의 선(先) 조치를 고집하는 것은 미국이 북한으로 하여금 핵을 포기시킬 의사가 있는지 의심스럽게 한다. 현재 미국의 선 조치와 관련해 미국의 군산복합체의 역할을 무시할 수 없다. 미국은 북한의 핵 위협을 강조해 사드 한반도 배치를 시도하고 있다는 비난으로부터 자유로울 수 없다. 중국도 조건 없는 6자회담 재개를 강조하고 있어 미국이 선 조치를 주장하는 것은 다른 의도가 있는 것으로 보일 수도 있다.

과거 트랙2 차원의 북미 간 세 차례 회동에서 북한은 유연한 태도를 보여주었다. 첫째로, 북한에게서 비핵화 협상을 하겠다는 의지가 보인다. 2012년 2.29 합의 당시 비핵화 사전조치의 일부인 핵·미사일 실험에 대한 모라토리엄을 이행할 용의가 있다는 것이다. 둘째로 6자회담 수석대표인 리용호 북한 외무성 부상이 “이는 대화의 전제조건이 아니라 대화를 시작하는 초기에 이뤄질 수 있는 조치”라고 말했다고 알려졌다. 그는 또 “그러나 대화의 전제조건으로 비핵화 사전조치들을 이

행하는 것은 북한이 받아들이지 않겠다는 입장이며 대화 초기에 대량 살상무기 프로그램과 관련한 신뢰 구축 단계를 밝기를 희망한다”고 말했다. 셋째로 북한은 비핵화를 위해 ‘다단계 협상 프로세스’를 구상하고 있는 것으로 알려졌다. 과거 제네바 합의나 일련의 6자회담 합의와 마찬가지로 여러 단계로 나눠 양측이 필요한 조치들을 취해나가는 방식이다. 종착역은 한반도 비핵화이다. 협상 분야는 비핵화, 정치, 군사, 경제 등 네 가지로 나뉘었다. 군사 분야에는 평화조약과 한미 군사훈련도 논의될 수 있으며 경제 분야는 장기적으로 미국의 대북 제재 해제에 초점을 맞추고 있는 것으로 알려졌다.

이러한 북한의 입장을 고려하여 미국이 사전조치에 유연성을 갖고 새로운 구상을 하길 기대한다. 북한에게 비핵화를 위한 사전조치를 행동으로 보여 줄 것을 고집하는 것보다는 하루라도 빨리 북한으로 하여금 핵 활동을 동결하고 6자회담을 조속히 재개할 것을 촉구하는 방향으로 대화를 시작함이 바람직하다.

새로운 로드맵으로, 먼저 한미 정부가 고수해 온 선 비핵화 후 평화체제 구축 전략을 탈피하고 비핵화와 평화체제 구축을 동시에 논의를 고려해 주길 바란다. 6자회담이 재개될 경우, 북핵 문제의 논의와 6자회담 틀 속에서 미·중·남·북 4자가 한반도 평화조약을 논의하는 것을 병행 추진하여 일괄 타결하는 것이 바람직할 것이다. 필자는 이에 대해 요약하여 3단계 구상을 제안하고자 한다.

제1단계로 현재 극도로 고조되어 있는 한반도 긴장을 완화하기 위해 미국과 남북한 3자회담을 개최할 것을 먼저 제의한다. 이 회담에서 한미 합동 군사훈련 중단과 동시에 북한이 핵 동결에 합의할 것을 제안

하며, 이 단계에서는 2.29 북미 합의를 준수, 실천 및 이행하는 것이 필수적이다. 2.29 합의의 핵심은 북한은 핵실험과 장거리 로켓발사를 유예하고, 미국은 인도주의적·경제적 지원을 제공한다는 것이다. 한미가 합동 군사훈련을 일시적으로 중단하겠다는 결심 역시 필수적이다. 이에 대해서는 임기가 얼마 남지 않은 오바마 행정부에 그런 의지가 있는지가 관건이다. 북한의 군사적 위협을 강조하여 사드 한국 배치를 원하는 군산복합체는 결렬하게 반대 할 것으로 예상되는데, 이에 대하여 박근혜 정부가 오바마 행정부를 설득할 의지와 결단이 있는지도 의문이다. 1단계에서 이런 조치에 미, 남북한 3자가 합의한다면 다음 2단계로 진입하게 될 것이다.

1단계가 성공적으로 진전되면 2단계에서는 당연히 6자회담이 재개되고, 동시에 북미 간 외교관계 정상화를 위한 대화도 진행될 것이다. 6자회담이 재개되면 7년 동안 고사상태인 9.19 공동성명과 2.13 합의사항을 활성화해야 한다. 그러므로 2008년 12월 초에 합의를 이루지 못한 6자 간 합의사항을 이행하기 위한 북한과 협상부터 시작해야 한다. 동시에 9.19 공동성명에 합의한 북미, 북일관계의 정상화를 위한 회담도 시작해야 할 것이다.

3단계는 한반도 비핵화 실현 및 한반도 평화조약 체결 단계이다. 한반도 평화조약 체결과 관련한 필자의 구상<sup>1)</sup>이 잘 알려져 있기 때문에 구체적 논의를 생략하기로 한다. 강조할 필요도 없이 3단계 방안은 한반도 문제의 근본적 해결을 위한 제안이지만 각 단계마다 핵심이슈들이 동시에 타결될 수도 있기 때문에 한반도 문제해결을 위한 거시적인 구상을 소개하였다. 이러한 3단계가 성공적으로 이뤄진다면 북한체제의 생존이 보장되고, 남북 간 적대적 관계가 협력적 관계로 전환될 것이

며 북한이 피포위강박증으로부터 해방이 될 것이기에 북한은 핵무기를 가질 논리가 자연히 없어질 것이다.

대북 압박제재정책이 북핵 문제를 풀 수 없다면 우리가 그의 대안을 모색하지 않으면 안 된다. 이러한 순차적인 새로운 구상은 북핵 문제를 해결하기 위한 방안이며 대북 압박정책의 대안으로 제시하는 것이다. 비핵화된 한반도 평화체제가 구축되면, 그 다음 단계는 남과 북이 함께 평화통일을 어떻게 이룰 것인가에 관해 합의를 해야 할 것이다.

#### ■ 주석

- 1) “북한의 ‘호전적 행동’과 한반도 평화구축”, 통일뉴스, 2013.05.10.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## Does THAAD Pose a Threat to China?



**WOO Jung-yeop**

Director, Washington, D.C. Office at the Asan Institute for Policy Studies

It has been reported that Chinese Defense Minister Chang Wanquan expressed concerns over the US proposal for installing THAAD in South Korea during the Korea-China Defense Ministers Talks held on February 4. At his regular press conference on February 5, Chinese Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei responded to the question of China's position regarding Washington's plan to deploy its THAAD battery in South Korea by expressing hope that "...countries concerned can properly deal with relevant issues in the larger interests of regional peace and stability and bilateral relations." He further added that "China holds a consistent and clear position on anti-missile issues. It is our belief that every country should keep in mind others' security interests and regional peace and stability while pursuing its own security interests. " It has also been reported that Chinese President Xi Jinping directly commented on the issue of a missile defense system in his meeting with South Korean

President Park Geun-hye during the summit in Seoul last July, expressing his opposition to the US THAAD deployment out of consideration for state sovereignty. He asserted that if the US were to deploy THAAD in South Korea for the purpose of protecting American troops, South Korea should exercise its right as a sovereign state and express opposition.

As the Korean government has already clearly expressed its dissatisfaction with Beijing's objections to Washington's deployment of THAAD in South Korea, and as some news media speculate that Beijing's opposition stems from possible security concerns, I feel compelled to address some misconceptions of THAAD and of missile defense in general.

The issue of THAAD deployment became a topic of debate after United States Forces Korea (USFK) Commander General WSharp's nomination hearing in 2008, during which he emphasized that South Korea must develop a systematic missile defense solution including the deployment of THAAD. This was followed by General James Thurman's statement at his nomination hearing in front of the US Senate Armed Services Committee in 2011 regarding the need to deploy THAAD. THAAD deployment became an especially contentious issue after General Curtis Scaparrotti's recommendation to deploy THAAD to South Korea at a national defense forum organized by the Korea Institute for Defense Analyses last June. While some had anticipated that the deployment of THAAD would bring South Korea into the US missile defense system, the debate escalated into a political issue.

In order to clarify what it means to participate or join in the US missile defense system, which is yet to be clearly defined, it is necessary to first examine the strategic and political concepts regarding the US missile defense system. Only then can we determine if the US missile defense

system poses a security threat to China and if China should be worried about THAAD a lower-tier missile defense system.

### **What should we make of THAAD?**

The key phrase in understanding the US missile defense system is “defending the territory of the United States against limited ballistic missile attack.” There have been several revisions made upon this initial version, and the purpose of the US missile defense system is now defined as: 1) protecting the US homeland against nuclear weapons, other WMD, or conventional ballistic missile attacks 2) protecting US forces (including military bases, logistics, command and control facilities, and deployed forces) in theaters of operation against ballistic missile attacks armed with WMD and/or conventional munitions 3) protecting US allies, partners against ballistic-missile-delivered WMD and/or conventional weapons and 4) protecting against accidental or unauthorized launch of ballistic missile attacks.

What deserves attention here is that large-scale attacks from Russia and China are not the subjects of US missile defense. A common misconception regarding the US missile defense system is related to its mission that the US missile defense system targets Russia and China. The real objective of the US missile defense system is to counter the estimated 6,300 ballistic missiles outside the control of the US, NATO, Russia, and China.

In fact, the US has neither the intention nor the capability to target Russia or China with its missile defense system. The intention of the US missile defense system has been a topic of debate since its conception. Currently, from a strategic point of view, the US is not considering the establishment

of a defense system against ballistic missiles from Russia and China. The US affirms that its construction of a missile defense system in Europe and Asia will not change the existing strategic balance with Russia and China for the following reasons: First, strategically speaking, the construction of a missile defense system aimed at a powerful nation would lead to a highly costly arms race. If one side were to begin constructing a defense system, the other side would increase its offensive armaments in order to incapacitate the said defense system. Therefore if the US were to direct the construction of such a system at a powerful country, it would face serious consequences. Furthermore, the construction of a missile defense system would change the strategic calculations of the other country and increase the likelihood of war. If a counterattack were staged after a preemptive strike in response to the construction of such a defense system, it would likely be futile if the defense were strong enough. One would thus gain an advantage by attacking first. With mounting strategic distrust between the two sides, a preemptive strike would not bode well for the US.

The US also lacks the capability of establishing a missile defense system aimed at Russia and China. Considering the nuclear capabilities of Russia and of China in terms of nuclear warheads and ballistic missiles, the US would not be able to defend itself effectively from a major attack by either country in the event of such. Suppose, for example, that either Russia or China were to strike US territory with 100 missiles. Even if the technologically advanced US defense system succeeded in intercepting 70 of them, the remaining 30 that reach the US territory would still be sufficient and practically render the US defense meaningless. It should also be noted that failure to shoot down missiles and repeated attempts to shoot down missiles are entirely different circumstances. In addition, a missile defense system comes at an astronomical cost. Building a system

to defend against ballistic missiles of powerful nations is like shoveling sand against the tide. The conclusion is therefore that the US must depend on mutual deterrence with Russia and China, as China also considers mutual vulnerability to be the basis of its strategic relationship with the US.

Next, I will discuss why THAAD by itself cannot pose a threat to China. Some Koreans argue that THAAD may be a threat to China because an X-Band radar needed for the THAAD system, specifically the AN/TPY-2 X-Band radar, can be used to track China's movements by identifying long-range missile threats (up to 1,000 kilometers). They therefore consider this to be the purpose of the US proposal to deploy THAAD to South Korea. However, two AN/TPY-2 radars with similar specifications have already been installed in Japan and the UHF long-range EWR based on AN/FPS-115 Pave Paws, known as the world's strongest radar, has been constructed in Taiwan. The radar in Taiwan, which was completed in 2009 after construction began in 2004 with an investment of approximately USD 1.2 billion (currently equivalent to KRW 1.5 trillion), can simultaneously detect 1,000 targets within a 3,000 kilometer radius. Given such radars have already been installed in Japan and in Taiwan, a comparable if not less potent radar system to be deployed in South Korea should come as neither a surprise nor an alarm.

The argument that the purpose of deploying THAAD to South Korea is to intercept China's missiles therefore lacks empirical basis. THAAD provides the capability to intercept ballistic missiles during their terminal phase of flight in which they re-enter the atmosphere on their way to the target. This means that it does not intercept the boost phase of ballistic missiles or the phase of their flight outside the atmosphere. The US stopped funding the boost phase interception program which it

considered impractical. THAAD is a defense system that can only be used against missiles entering South Korean territory.

### **Why does China oppose THAAD?**

The US ballistic missile defense system is neither intended against China nor capable of being used for that purpose. Why, then, is China still pressuring South Korea to oppose it?

There are two main reasons.

First, considering South Korea's domestic politics and the current situation in Northeast Asia, China likely sees Korea as the weakest link in the US Northeast Asian alliance system which could potentially threaten the system's survival. While the THAAD issue is unlikely to affect ROK-US alliance, China may continue seeing such opportunities as a way of weakening the alliance in the future. To be sure, there are certainly those in Korea that support China's opposition to the THAAD deployment. For China which, unlike the US, has no allies, the weakening of ROK-US relations aligns with its strategic interests. This means that such attempts by China will continue, given that its objective is to test the pressure needed to strain ROK-US alliance.

Second, China seeks to prevent any changes in the current strategic situation on the Korean Peninsula that could result from changes to South Korea's current missile defense system. North Korea's continued development of ballistic missile capabilities and nuclear weapons has put South Korea at a strategic disadvantage. Although South Korea is able to respond to this through the extended deterrence of the US, based on relative missile and nuclear capabilities between the two Koreas North

Korea still maintains strategic asymmetry over South Korea. This advantage has allowed North Korea to exercise coercive diplomacy and other provocative acts. Therefore, any changes to South Korea's defense capabilities to deter North Korea's missiles—which would thereby change the strategic situation in the region—is seen as highly undesirable by China.

### **How should South Korea respond?**

First, we cannot sustain the strategic ambiguity that the deployment of THAAD to South Korea has not been officially negotiated or determined. Rather, we need to strongly assert that China's stance on the matter can be interpreted as siding with North Korea even if that is not what China intends to do.

Second, South Korea should shift from the debate over whether deploying THAAD means participating in the US missile defense system to that over whether THAAD is essential at this stage with respect to South Korea's security, budgetary concerns and, most importantly, North Korea's missile threat. The argument that THAAD is a US missile defense system because it was not originally intended to be part of the existing Korean Air and Missile Defense system (KAMD) should be put aside. Instead, we need to establish missile defense strategies and policies that are adaptable to the ever-changing threats of North Korea's missiles and possible methods of attack which go beyond what this missile defense system may afford us.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## THAAD Deployment in South Korea: Not a Threat to China?



CAO Shigong

Korean Peninsula Research Society, Chinese Association of Asia-Pacific Studies

The issue of the Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) deployment on South Korean soil has been drawing attention in and outside of South Korea. China has expressed its concern over the United States' constant pressure on and leverage over the Republic of Korea. The disagreement between the South Korean left and right, as well as public disagreement over THAAD deployment, have escalated. Confronted with this tense situation, the Park administration now has a dilemma. According to one authority, the Korean government is said to be intentionally sustaining a strategic ambiguity.

Under these circumstances, Woo Jung-yeop, Research Fellow at the Asan Institute for Policy Studies, recently published a thesis titled "Does THAAD pose a threat to China?" on JPI PeaceNet with the goal of

presenting policy recommendations to the Korean government and shaping public opinion.

Dr. Woo, in his thesis, publicly defends the missile defense strategy of the United States and strongly denies that THAAD deployment to South Korea is a threat to regional security or to Russian and Chinese national security. This is followed by a serious distortion of China's intentions in opposing the deployment. In his thesis, Woo goes so far as to claim that China's stance toward the THAAD deployment can be interpreted as siding with North Korea. These preposterously fallacious arguments have to be analyzed and disputed.

In the same thesis, Dr. Woo, based on the US concept of "defending the territory of the United States against limited ballistic missile attack", asserts that the US nationwide anti-missile program is not designed to be a shield against Russia and China, but rather the estimated 6,300 ballistic missiles beyond the direct control of the US, NATO, Russia, and China. These arguments, however, are undeniably far from the truth.

As is well known, the US had already begun working on the development of a ballistic missile defense system in the mid-1950s. Subsequently, the Reagan administration, in order to counter the former Soviet Union, launched the strategic defense initiative (SDI) known as Star Wars, which later transformed into the national missile defense (NMD) system and the theater ballistic missile defense (TMD) system. As its main enemy had vanished with the dissolution of the Soviet in the early 1990s, the US introduced a new concept of "limited defense." Whereas the previous mission of the US missile defense system had been to prevent the United States from being subjected to nuclear blackmail by the Soviet Union, it was now to protect against accidental or unauthorized ballistic missile

attacks on the US, US overseas forces, and its allies or partners. The point, therefore, is that the US missile defense strategy is not set in stone. Revisions can be made at any time according to the objective of defense and changes in defense preparation. “Limited defense” should thus only be taken as a phased concept that does not represent the entirety of US missile defense strategies.

In fact, the scope of “limited defense” has changed and is not at all “limited.” With its massive nuclear arsenals and formidable missile capabilities, Russia as a resurgent great power will inevitably become the subject of US missile defense. Meanwhile, seen as a challenger to US hegemony for its economic development and comprehensive power, China has also become a target of suppression by the United States. In this regard, that the US missile defense system targets China is no longer a secret.

This is supported by several facts. The United States, in its quadrennial defense review in 1997, forecasted that Russia and China could grow into regional powers or new world superpowers after 2015. In addition, a report published in the summer of 1998 under the direction of then US Secretary of Defense Donald Rumsfeld under the Ford and Bush administrations, reached the conclusion that Chinese long-range missiles, modernized nuclear weapons, and the diffusion of its correlation techniques could pose threats to the United States. This report insisted that early preparation was required for the United States. Additionally, in their book titled Preventive Defense, William Perry and Ashton Carter wrote that China, currently a level-2 threat, will become a level-1 threat to the United States in the twenty-first century. In fact, in recent years some United States Congress members and even government officials have, both in public and in private, exaggerated the threat of Chinese

missiles. They have insisted that the US government regard China as the virtual enemy in the NMD system and restructure its missile strategies accordingly. Washington also stated openly that it is considering introducing Taiwan into the US missile defense system depending on changes in security situations and that it has already constructed a radar system in Taiwan designed for missile detection. All these suggest that the US missile defense system targets China.

As Washington has itself admitted that Beijing is one of the principal missions of its missile defense system, a non-American scholar's argument to the contrary seems hardly convincing. Dr. Woo insists that "the US ballistic missile defense system is neither intended against China nor capable of being used for that purpose" a statement that holds poorly to empirical facts.

He affirms that the US, concerned with a highly costly arms race and an increase in the possibility of war, does not intend to target Russia and China. He further states that "targeting China does not align with any strategic benefits for the US." As mentioned above, however, the targeting of Russia and China by the US missile defense system is firmly aligned with US strategic interests.

The first strategic benefit is that a reinforcement of the US missile defense system means a relative weakening of the other side's defense system, which will strengthen the US attack capabilities in return. Through such a "two-track strategy" that simultaneously develops attack and defense capabilities, the US is able to establish absolute strategic predominance by constituting a stronger threat to and restraint over its counterparts. Furthermore, the US can depend on the said absolute strategic predominance to seize the initiative and launch a preemptive strike when

needed. Therefore, the proposition that the US is concerned about a costly arms race and an increase in the possibility of war is unfounded.

Secondly, despite the US claim that it does not want to spark a new arms race, an arms race remains a powerful weapon for defeating an enemy. Various reasons for the collapse of the Soviet have been proposed, but the primary reason is considered to be an excessive use of national power caused by the overall arms race with the US. Enticing an enemy into the trap of an arms race would therefore strategically benefit the US.

Thirdly, strengthening military alliances is an important measure for developing a “strategic rebalancing strategy.” The US missile defense system is an intricate military system comprising a series of interdependent sub-systems, including detection, approach warning, launch, storage, and transport, constructed between participating nations and regions. Strengthening its military alliances has the same effect as augmenting its existing military alliances and as forming new military alliances. Some military commentators believe that once the “integration” of missile defense system between the US, Japan and South Korea is completed, the practical formation of a trilateral military alliance will be accelerated.

Meanwhile, Dr. Woo draws the conclusion that establishing a missile defense system aimed at Russia and China is unrealistic for two reasons: One is that the US missile defense system is not capable of perfectly intercepting missiles launched by Russia or China the other is that the US cannot afford the astronomical cost of creating a missile defense system. Finally, he adds that the US must depend on mutual deterrence with Russia and China. This conclusion, however, seems to be subjective and dogmatic.

The error in his judgement lies in the fact that he underestimates the American ambition for world hegemony as well as the superiority of American technical prowess. The goal of the United States is to maintain its position as the sole hegemonic power in the world while keeping any latent challenger in check. The US is undoubtedly committed to staying in power at any cost even if the establishment of a missile defensive system were like “shoveling sand against the tide” as Dr. Woo puts it. Whatever conflicts of interest there may have been, the US has never wavered in its expansion of investment which stems from confidence in its strategic willpower and capability. The success rate in intercepting incoming missiles has constantly improved through its steady, long-term endeavors, which gives the US strategic initiative in deterrence. Given these favorable conditions, it is unlikely that the US would be satisfied with a “limited deterrence strategy” and abandon a missile defense system targeting the two rival powers, Russia and China.

Dr. Woo adds that where radars with similar or better specifications have already been installed in Japan and Taiwan, it is not plausible that another radar system would be deployed in South Korea for the purpose of keeping China under US surveillance. This statement is not persuasive as it disregards facts and is logically flawed.

As mentioned above, given its ambition for world hegemony and the practical necessities of missile defense, the US has chosen the regions for the deployment and construction of its global defense system. Interconnected defense sites have been formed and each site has been assigned a uniquely distinct role in the system. Deploying a missile defense system at a strategically important site and close to a defense target is an important principle of the US missile defense system. This explains why the US, already having surveillance radars in Taiwan and

Japan, will still make every effort to deploy THAAD in South Korea. Therefore, it is a premature conclusion that the THAAD deployment to South Korea is not intended to keep China under US surveillance.

I have clarified above the strategic goal of the US missile defense system in terms of strategic deterrence, preemptive strike capabilities, creating an arms race, and strengthening military alliances. If completed, the THAAD deployment in South Korea will pose a threat to China. In fact, because of South Korea's important strategic position, the threat of THAAD to China would be too strong to ignore.

Located in the heart of Northeast Asia, South Korea is critically situated in the Asia-Pacific as an ally of the US. Geographically, it is adjacent to the Chinese mainland, especially to Beijing China's heartland, to Cheon-jin, which is the cultural center, and to various Northeast Asian industrial and military bases. If THAAD is deployed in South Korea, China will inevitably be under the close scrutiny of the United States' surveillance systems. The more important thing to note is that the trilateral military alliance between the US, Japan and South Korea will be enhanced due to the integration of missile defense between the three countries, which will lead to a corresponding disturbance in the regional strategic balance and stability. In this scenario, North Korea cannot be ignored, as it will be pressured to use every means, including nuclear deterrence, for resistance. Consequently, the Korean Peninsula and Northeast Asia may be dragged into constant conflict, chaos, and even war. In this regard, there is no guarantee that the THAAD deployment to South Korea will not threaten regional stability in Northeast Asia.

Dr. Woo strongly denies the possibility that THAAD poses a substantial threat to China and even adds that "THAAD deployment is irrelevant

to China.” He has distorted China’s stance of opposing THAAD deployment in South Korea by claiming that China aims to weaken and eventually bring down the ROK-US alliance while siding with North Korea’s hazardous policies. He offers two justifications: The first is that potential internal uncertainty and instability in North Korea are not desirable for China the second is that China does not want to push North Korea into a situation where coercive diplomacy and provocative acts are not allowed. This is a nonsensical inference that needs to be refuted.

There is one more thing I would like to stress. In establishing a new type of major power relationship with the US, China has unequivocally adhered to policies aimed at peace and security of the Korean Peninsula, specifically the policy of “no war, no instability, no nukes,” that of promoting dialogue, and that of supporting Korean reunification. This is a matter of observable fact.

Regarding Chinese policies toward the US, China does not defy US hegemony but has acknowledged the benefits of an American presence in the Asian region. When it comes to the ROK-US military alliance and US armed forces in South Korea, China has neither opposed the alliance nor required the withdrawal of US armed forces from South Korea since the end of the Cold War, although in principle it has opposed the stationing of troops in other nations more generally. While China has protested against actions that intensify tension in the region, it also appreciates the role of the ROK-US military alliance and of the US armed forces in South Korea in the context of Korea’s historical background, as both have been critical in maintaining power balance on the Korean Peninsula and in deterring war. In this regard, it is absurd to insist that “China is trying to collapse the ROK-US military alliance.”

Additionally, China has firmly opposed North Korea's possession of nuclear weapons and has implemented the United Nations Security Council Resolution on North Korea. China supports peace and security on the Korean Peninsula and has made it clear that it firmly opposes nations that threaten such. North Korea is one of those nations. One of the most important reasons for China's opposition to the THAAD deployment in South Korea is that it may provoke Pyongyang, undermine the current situation on the Korean Peninsula and cause a severe complication in the denuclearization process. This has been well acknowledged by the rest of the world, and it is far from fair to condemn China for siding with North Korea.

Dr. Woo makes two policy proposals to the Korean government. First, Seoul cannot sustain strategic ambiguity. Instead, it needs to assert that "THAAD deployment is irrelevant to China." and that "China's stance toward the matter can be interpreted as siding with North Korea." Second, that argument with little solidity should be put aside and the Korean government should instead establish missile defense strategies and policies adaptable to "South Korea's security, budgetary concerns and, most importantly, North Korea's missile threat."

Dr. Woo asserts that THAAD deployment should be considered based on the logic of national interest. Does THAAD deployment align with the national interest of South Korea? Based on the analysis above, I am confident that the reader can easily reach the same conclusion as mine. It has to be pointed out again that THAAD deployment in South Korea is closely tied to Chinese strategic interests and that the Chinese government will not idly stand by. According to newspaper reports, Chinese President Xi Jinping expressed a negative stance toward the THAAD deployment in South Korea during the Korea-China summit in

January last year. In addition, it is reported that Chang Wanquan, the Chinese Minister of Defense, voiced concerns regarding THAAD deployment in South Korea at the Korea-China defense ministerial talks on February 4th this year. These constitute a strong message that China has sent to South Korea, one which suggests that Beijing understands Seoul has made efforts to protect its national security and strengthen the ROK-US alliance, yet South Korea must not do so at the expense of China's national security interests or those of the East Asian region. Therefore, if the Korean government enforces THAAD deployment under the influence and pressure of the US despite China's deep concern, it is inevitable that Korea-China relations will be significantly affected, for which the Korean government will have to take responsibility. I strongly urge the Korean government to make a wise decision that takes into account its national interest and, from a broader viewpoint, regional peace and stability.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

# THAAD Deployment: A Chinese Perspective



**ZHENG Jiyong**

Director of Center for Korean Studies, Fudan University in Shanghai

The THAAD discussion in Korea is an emerging issue that is drawing attention from all across China. China is sensitive to the deployment of THAAD for a number of reasons.

## **I. Concerns over Regional Politics**

From a political standpoint, China is concerned that THAAD deployment will cause unexpected political disorder within East Asia.

At the level of international politics, stability and peace of Northeast Asia would be threatened if THAAD were to be deployed in the Korean Peninsula. Under extremely shaky international circumstances, Northeast Asia has maintained stability and peace with great effort. Fortunately, there has not been any significant conflict. With one of the most

competitive arms race ongoing, Northeast Asia is faced with a spiral security dilemma of historical conflicts, territorial disputes, and maritime collisions. Under such circumstances, introducing THAAD will no doubt destroy Northeast Asia's vulnerable peace and stability and chaos as in Ukraine. Peace and stability in Northeast Asia are of the greatest benefit to and the ultimate goal for China and South Korea. Any action that threatens peace and stability of the region will be met with fierce criticism.

Even at the level of the Korean Peninsula, THAAD is not an optimal solution. The development of the shield depends on that of the spear but at the same time falls behind. The Peninsula's peace, stability, and denuclearization should be achieved through disarmament, anti-nuclear campaign and reconciliation. The vicious cycle of meeting force with force Cold-War style that only exacerbates the security dilemma is not a desirable option. THAAD might provoke North Korea into developing more high-tech retaliatory weapons and therefore destroy grounds for reconciliation that have been carefully maintained. Strictly speaking, THAAD is more likely to develop into an offensive weapon than a defensive one, posing a greater threat to regional stability. In China and South Korea, THAAD has not only divided domestic politics but has also become an obstacle to friendly relations between the two countries. After THAAD became a political agenda, South Korea has seen serious socio-political divisions resulting in verbally aggressive attacks from both sides. This has brought new challenges to the rapidly warming China-South Korea relations. Russia has also expressed concern over THAAD. What seemed to be at first a simple issue is disrupting relations between the U.S., China, and Russia. South Korea is faced with diplomatic conundrum over the three countries.

## II. Real-world implications of the THAAD

Though not a weapons expert, as an international politics scholar and from the perspective of the public, I think THAAD has detrimental real-world implications.

With an extremely limited function, THAAD cannot intercept North Korea's nuclear weapons and missiles. The claim that THAAD's stated target are North Korean rather than Chinese or Russian weapons is delusional. Assuming North Korea possesses tactical nuclear warheads and loading equipment, the time lapse between launch and attack would be extremely brief given the Korean Peninsula's geography. Even with a successful THAAD interception, the southern regions in South Korea might still fall within the explosive range or at least be contaminated. Meanwhile, my personal observation is that nuclear weapons are only a means to boost North Korea's self-confidence and North Korea does not yet have the ability or intention to use nuclear weapons in an actual combat scenario. The probability of a nuclear war in Northeast Asia is very low. Low-altitude aircrafts and cannons are the real threats that South Korea faces, which THAAD cannot target. Therefore THAAD, which does not respond to nuclear weapons and cannons, provides little more than a peace of mind.

Furthermore, THAAD deployment may come across as a sign of hostility and threat. Some scholars argue that unnecessary conflict with China can be avoided by reducing THAAD's radar output or adjusting its direction. Others question the legitimacy of China's concern by pointing to existing THAAD's radar deployment in Japan and Taiwan. While these could be reassuring messages to China, they are flawed arguments. Reducing radar output or adjusting direction in order to avoid conflict

with China leaves room for increasing output levels and changing directions in the future when necessary. This creates anxiety instead of relief. Second, even if an agreement is reached on such a method, it remains a question as to who will be in control of the technicals and ensure China will not be targeted. Third, even if weapons are already deployed near China, China will not want an increase of such weapons in nearby regions. The argument that South Korea may harbor hatred toward China because other countries have accommodated similar systems is absurd. Taiwan is en route to reunification under China's Anti-Secession Law. Japan is involved in historical and territorial disputes with China, as it also continues to expand its arms race with China. It would not be wise for South Korea-China relations to degenerate into the semblance of Sino-Japanese relations.

Granted that THAAD is indeed a response to North Korea's nuclear weapons, an accurate evaluation of North Korea's nuclear and missile capability is necessary. If North Korea's nuclear weapons are a substantial threat to U.S. and South Korea, active effort should be made to resolve the nuclear issue rather than to provoke North Korea with the THAAD deployment. This is because the nuclear weapon development process is difficult to reverse whereas THAAD deployment is only a matter of time and space. However, the attitude of countries including U.S. and South Korea toward resuming talks about the nuclear issues appears passive. Yet if the nuclear issue is not a matter of urgency, why rush to deploy such an expensive and controversial weapon system? The first step toward solving North Korea's "threat" is not THAAD, but resuming negotiation. The negotiation table is the real starting point of peace weapons can only become an initiative for war.

The divergent different assessments of North Korea's nuclear and

war-fighting capability aside, the greatest threats to South Korea are North Korea's military forces such as massive special units, conventional weapons and WMD, and potential chaos from the fall of the North Korean regime. South Korea's armed forces and U.S. armed forces in Korea already maintain dominant position in the Korean Peninsula. To respond to a large-scale crises in the Korean Peninsula, South Korea and the East Asian countries must make informed strategic decisions.

### **III. Post-THAAD deployment concerns**

Assuming that THAAD is deployed, South Korea will face many challenges.

First, it will disrupt military strategic balance between great powers. Information is of utmost importance in contemporary warfare. Information collection relies on 'eyes and ears,' that is, informants that provide battlefield information in a radar-like fashion. But these informants are also the first to receive a blow from the battlefield. Analyses show that THAAD can provide an early warning within a short time (0-3 minutes). As a result, eastern and northeastern China and far eastern Russia will lose the advantage of strategic preemptive strikes. On the other hand, if a large-scale regional war or a full scale war between superpowers were to occur, there is no doubt that the first targets would be strategic warning systems deployed in Japan, Taiwan, and Hawaii. China is concerned that THAAD deployment in South Korea will be a lead of the United States' "return to Asia" and a means of probing China's security bottom line.

The nuclear issue in the Korean peninsula may thus fall into an irreversible abyss. Stability, peace, and reunification are the ultimate goal for all Koreans. The solution to nuclear weapons is not high-tech weapons

but stability within the Korean Peninsula. THAAD deployment will meet North Korean resistance and a chain reaction from other countries. Therefore, nuclear disarmament negotiation will become more difficult and offset the stability that all sides have worked hard to achieve. THAAD is not a proper response to North Korea's nuclear weapons. Rather, it will make North-South exchange more difficult. North Korea has professed that it will reinforce nuclear capability, which may lead to a permanent state of division.

THAAD issues will most likely impact South Korea-China relations. THAAD is in conflict with China's red line on the Korean Peninsula. Maintaining peace and stability within the Korean Peninsula is of core interest to China and China will not allow a war at its doorstep regardless of the initiator. It did not tolerate one 60 years ago, as it will even less today. Both South Korea and China share the recognition of, and the maximum benefits from, the Maginot line. China has regularly sided with South Korea regarding North Korea's nuclear weapons and security on the Korean Peninsula, and has sought South-North stability through political development, security exchange and anxiety management. To the extent that the Peninsula's peace and stability were not threatened, China were even willing to accommodate South Korea-U.S. military drills. When the state of affairs on the Korean Peninsula changed, China warned that it "will not allow mischief at the door." China has displayed good diplomacy by befriending a "past enemy" South Korea a hard-earned relationship that China highly values. For this reason, senior officials including President Xi Jinping and other party and military officials have been repeatedly urging South Korea to forgo THAAD deployment.

Attention to the Korean peninsula's security is rapidly expanding perhaps excessively so. Marx once said "only a decayed tooth remains in your

world when you have a toothache.” Media reports on South Korea-China relations and South Korea-U.S. relations have revolved around THAAD as if it were an insurmountable obstacle and to the neglect of other important issues. Ultimately, the THAAD issue starts from North Korea’s nuclear development from which the solution should also be sought. As the Bible says “render unto Caesar the things that are Caesar’s, and unto God the things that are God’s”, THAAD must be considered strictly under the general issue of North Korea’s nuclearization before any cross-reference to other issues is made. Meanwhile China and South Korea must consider each other’s standpoint and media in both countries should refrain from exacerbating the tension. Staying put may be more conducive to rational decision-making.

Under current circumstances, a solution that responds to North Korea’s threat and contains escalation within the Peninsula is needed. Resolution of the THAAD issue depends on the progress of North Korea’s nuclear situation. THAAD should not be conceived as an answer to denuclearization as it may new problems. China should get off its high horse, and South Korea should not make further excuses for THAAD deployment. China must face the reality of two Koreas and acknowledge South Korea’s demand for security. At the same time, the U.S. must not press and push the two Koreas. Cooperation of all countries should aim at producing a solution and not more problems.

#### **IV. Recommendations**

The THAAD controversy has become a precarious stone wall for Northeast Asian countries. The “Division of Qin into Three Dynasties” in the late Spring and Autumn period, Poland after two World Wars and the current Ukraine have taught us a cruel lesson: These countries

either willingly or were forced to pick a side, and in the end they were all faced with internal division and plunder. Lines that divide often end tragically for citizens and countries alike. Memories remain fresh on the Korean Peninsula. During the late Lee Dynasty, different sects drew China, Russia, and Japan, resulting in 36 years of colonization. Even after its independence, the Soviet and the U.S. intervened and the Peninsula has remained divided ever since.

As the saying goes, “a true man will not stand beside a collapsing wall.” South Korea should stay alert toward THAAD and not repeat its past mistake that led to division as both Ukraine and Poland did in the past. Because it is hard to see the bigger picture when one is in it, South Korea must assess this issue from a higher strategic level. As former president Kim Dae-jung said, South Korea must make its own strides toward leadership in Northeast Asia and conditions for attracting four major powers.

In ‘Attack by Stratagem’ of Sun-Tzu’s ‘Art of War’, it says that “[s]ubduing the enemy without fighting is the best strategy. Therefore the best strategy is to intercept the enemy’s strategy and stop their plan. The second best is to block the enemy’s diplomacy. The next best is to attack the enemy’s army. The worst strategy is to attack the enemy’s fortress”. THAAD would be among the least preferred strategies of “attacking the army” or “attacking the fortress.” A better solution would be to foster a better relationship and improve South Korea-China relations and South-North relations. If South Korea is able to take advantage of these disputes, it can upgrade “the strategy of attacking fortress” into “the strategy of intercepting the enemy’s strategy and of blocking its diplomacy.” In so doing it will be able to coexist with China and the U.S. while taking advantage of both the best of all strategies.

The most pressing issue in the Korean Peninsula is stability. Only with stability can South Korea be guaranteed economic development and be spared the pressure from a US-China rivalry. South Korea will have more say in Peninsular issues and more cards on the reunification table. But THAAD threatens this potential strategic advantage as it also faces strong opposition from Northeast Asian countries like China and Russia. The THAAD issue has already eclipsed other important tasks such as missile defense, and has become a battlefield for political competition between superpowers. In fact, THAAD has become a political “nuclear weapon” swaying Northeast Asian politics. It has damaged many bilateral relationships between China, U.S., Russia, and South Korea, while further complicating North Korea’s nuclear issues and North-South relations. THAAD embodies a unilateral, opportunist approach of “maintaining security with force.”

What South Korea needs to do most of all is not persuade China into accepting THAAD deployment, but imagine the post-THAAD controversy of a stable domestic and international situation, how to maintain peace in the Korean Peninsula and nearby regions, the prospect of South Korea as an apt negotiator and agenda-setter, its international leverage, and other worthwhile praises. Needless to say, South Korea’s good faith and effort will not go unnoticed or unappreciated by China.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 북한의 핵·미사일 실험 이후 한국의 대비방향

김진아

한국국방연구원

지난 1월 6일의 제4차 핵실험과 2월 7일의 장거리미사일실험을 통해 북한은 비핵화의 진정성을 실제적으로 확인하는 단계로 시작되는 기존의 북핵 해법을 거부하는 입장을 보여주었다. 핵능력과 투발수단의 수준을 패키지화하여 실증적으로 보여줌으로써 핵국가로서의 정체성을 재확인하려는 북한의 의지는 “핵보유국의 전렬에 당당히 올라서게 되었다”는 표현에서도 알 수 있듯이, 핵억제력에 대한 국제사회의 인식을 제고시키는 데 초점이 맞추어져 있다. 북한은 이번 핵실험을 ‘제4차 핵실험’이 아니라 ‘제1차 수소탄 실험’이라고 표현하면서 새로운 형태의 추가적 핵실험 가능성을 암시하였고, 광명성 4호의 발사가 5개년 우주개발 계획의 산물이라고 설명하면서 미사일 기술개발이 장기계획 속에서 진행되고 있음을 내비쳤다. 북한이 기술적 증거가 불충분한 상황에서 “수소탄실험이 성공”했다고 강조한 점과 예외적으로 핵실험 징후를 노출시키지 않으면서 핵실험에 대한 심리적 충격을 가중시키

는 점 등을 감안할 때, 핵·미사일에 대한 위협 인식을 제고시키려는 북한의 의지는 매우 큰 것을 판단된다.

그러한 목표 달성을 꾀하고 있는 북한의 추가 핵·미사일실험은 불가피할 것이다. 북한은 그간 6차례의 장거리로켓 시험발사를 통해 미사일 성능의 개선 정도를 과시해왔으나, 탄두의 대기권 재진입이나 항법 유도 등 기술적인 측면에서 아직 ICBM 개발능력을 확보하지 않은 것으로 판단되고 있다. 비록 그 성공 여부에 대해서는 평가가 엇갈리지만, 북한이 위력을 낮게 설계하면서 수소탄 개발의 전 단계인 증폭기술을 검증했을 것이라는 주장이 제기된 바 있으며<sup>1)</sup> 북한이 이미 추가 실험의 여건을 마련해놓은 풍계리 핵실험장에서 앞으로도 증폭기술의 향상을 도모할 가능성을 배제하기 어렵다. 이러한 상황에서 단기적으로는 한미 연합연습의 강화와 대북제재를 통한 압박 수위의 조절 및 미군 전략자산의 한반도 배치 등으로 북한의 도발의지를 약화시키는 것이 중요하겠다. 한편, 장기적으로 한미동맹에 주는 함의에 대해서도 보다 관심을 기울일 필요가 있다.

첫째, 북한의 지속적인 핵·미사일 능력 증강은 한미동맹의 대북 억제전략 수립 및 실행에 어려움을 초래할 수 있다. 북한은 핵실험으로부터 불과 이틀이 지난 후 잠수함 탄도미사일(SLBM) 실험 영상을 담은 다큐멘터리를 방영했고, 은하 3호 모형이 전시된 과학기술전당을 CNN에 개방하여 핵프로그램이 ‘적으로부터 보호하기 위한 것’이라는 인터뷰를 내보낸 바 있다. 이는 북한이 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의에서 “전쟁 억제전략과 수행전략의 모든 면에서 핵무력의 중추적 역할을 높일 것”을 강조한 것의 연장선에서 살펴보아야 한다. 북한이 신뢰할만한 핵억제력을 보유하게 될 경우, 이를 유사시 미 증원군의

개입을 억제하는 반접근/지역거부의 기능으로 활용할 수도 있다. 또한 북한이 한미 기동전력에 대한 전술적 공격, 전자기파(EMP)를 활용한 공격 등 다양한 옵션을 보유하게 되었을 때, 한미가 긴밀한 공조를 통해 북한의 군사적 위협을 방어하는 문제는 더욱 복잡해진다. 한국과 미국 양국 정부는 작년 ‘한미 억제전략위원회(DSC)’를 출범시켜 북한의 핵미사일 위협에 대한 통합대응능력을 갖추기 위한 노력을 시작했으나, 아직은 북한의 핵·WMD를 포함한 미사일 위협을 탐지, 교란, 파괴, 방어하기 위한 이행지침을 도출한 단계에 머물러 있다. 즉, 합의된 개념의 이행방식을 구체화하기 위한 논의 과정에서 양국이 목표, 수단 및 우선순위 등 다양한 고려사항을 조율하는 작업이 필요하며, 다양한 시나리오에 맞춘 대응방식을 발전시키는 데에는 상당한 노력이 소요될 것으로 예상된다.

둘째, 북한의 핵·미사일 능력 발전은 미사일 발사 움직임을 실시간 식별하고 추적하기 위해 정확한 정보력이 전제가 되는 한국군의 ‘선제타격체계(Kill-Chain)’와 ‘한국형 미사일방어체계(KAMD)’의 운용을 어렵게 할 수 있다. 일각에서는 북한이 지상 이동형 탄도미사일인 KN-08를 개발하여 전력화를 완성하고 잠수함 탄도미사일 기술을 보유하여 운용할 경우, 북한이 핵미사일을 발사하기 전에 관련 정보를 수집하고 긴급표적을 효과적으로 격퇴하는 것은 쉽지 않다고 판단한다. 그 외에도 북한이 중거리 탄도미사일의 발사각과 사거리를 조정하여 한반도를 타격하는 등의 다양한 방식을 복합적으로 운용하는 경우의 수까지 고려한다면, 북한 핵미사일 능력의 고도화는 2020년 중반까지 한국군이 ‘K2(Kill-Chain과 KAMD의 통합)’ 시스템을 완성하는 것과는 별개로 대북 핵·미사일 방어체계의 효용성에 대한 문제제기라는 이슈를 불러올 수 있다. 따라서 필요한 정보자산의 확보와 북한의 탄도미사일 위

협과 관련한 정보를 수집·평가하는 역량을 발전시키는 것이 중요하다. 셋째, 북한의 핵·미사일이 초래하는 지역적 파급효과(ripple)를 관리하는 데 노력을 기울일 필요가 있다. 최근 사드(THAAD)의 한반도 배치 문제와 관련해 북한은 “새로운 냉전구도를 만드는 핵심계기로 작용하게 된다”<sup>2)</sup>는 논리를 개진하면서 사드 배치를 둘러싼 한·미·중 간의 불편한 심리를 자극하는 시도를 보이고 있다. 그간 중국 정부는 사드의 한반도 배치 문제를 신중히 처리해 줄 것을 요구했고, 중국 언론매체들도 전략적 측면의 근시안적 판단<sup>3)</sup>이라고 평가하는 등 우려를 표명해 왔다. 그리고 러시아 외무부 또한 “사드의 배치가 세계 안보에 심각한 타격을 줄 것”<sup>4)</sup>이라고 표명한 바 있다. 북한이 국제사회의 반발을 예상하면서 핵·미사일 실험을 감행한 데에는 대북압박의 수위를 조절함에 있어 역내 국가 간 공조가 어려운 구조를 활용한 측면이 있기 때문에, 사드 논의가 공식적으로 시작되는 만큼 이제는 주변국의 우려를 해소하는 노력이 필요하다. 그간 관련 논의는 미중의 전략적 경쟁이라는 관점에서 주로 다루어져 왔다. 그러나 이제는 사드의 한반도 배치가 왜 필요하며 중국의 안보이익을 저해하지 않는지를 설득하기 위해, 보다 기술적·구체적 설명이 필요하다. 한미동맹 차원에서 이러한 노력이 지원될 필요가 있다. 이는 한국에 대한 보장(assurance)과 중국에 대한 재보장(reassurance)을 동시에 추진한다는 점에서 미국의 이익에도 부합한다. 특히 한미는 3월부터 시작되는 연합훈련 기간에 한미 연합·합동 탄도미사일 방어체계를 통합할 수 있는 능력을 연습할 예정인데, 미사일 방어 공조를 강화하는 조짐에 대한 주변국의 불필요한 오해를 불식시키기 위해 전략적 커뮤니케이션이 필요하다.

위기관리 측면에서는, 한미 연합훈련 기간 동안 한반도의 긴장 국면이 악화되는 것을 방지하는 노력이 병행되어야 할 것이다. 미국이 북한의

핵·미사일실험 이후 전략폭격기를 한반도에 전개하고 PAC-3 부대를 배치하는 한편, 한미가 이번 군사훈련을 사상 최대 규모로 시행할 것을 공언한 것은 직접적으로 상대방에 무력을 사용하지 않으면서 상대방이 개시한 행동을 변화시키도록 만드는 ‘강압외교(coercive diplomacy)’<sup>5)</sup>의 측면으로 이해될 수 있다. 주지할 것은 이러한 군사력과 대응의지의 과시노력이 강압외교의 기본 원리에 부합되게 수행되어야 한다는 점이다. 즉, 대북 강압수단이 정치·외교적 목적을 달성하기 위해 확전 위험을 최소화하며, 북한의 행동을 변경할 기회를 제공하기 위한 수단으로 활용된다는 점을 이해할 필요가 있다. 한국의 대북 강경조치는 궁극적으로 긴장 완화(de-escalation)를 유도하기 위한 협상전략 측면에서는 활용할 수 있을 것이며, 역으로 북한이 도발의 빌미로 활용될 가능성을 차단하는 데 주의를 기울일 필요가 있다.

## ■ 주석

- 1) 이상민, “제4차 북한 핵실험의 기술적 평가 및 추가 핵실험 전망,” 『주간국방논단』 제1606호.
- 2) “우리민족끼리,” [www.uriminzokkiri.com/](http://www.uriminzokkiri.com/) (검색일: 2016. 2. 15).
- 3) “环球時報(환구시보),” <http://world.huanqiu.com/> (검색일: 2016. 2. 7).
- 4) “Tass,” <http://www.tassinternational.com/> (검색일: 2016. 2. 10).
- 5) Alexander L. George, *The Limits of Coercive Diplomacy* (1994).

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

## 패권안정이론과 세력전이이론에 따른 동아시아 미중관계 고찰: 한반도 사드 배치의 논리



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

미중경쟁에 대한 이론적 논의는 상당한 변화를 거듭해왔다. 신형대국관계, 대국굴기, 화평굴기를 거치면서 중국은 미국의 대응 및 상대적 국력, 그리고 중국의 위상 변화에 따라 저자세(low profile)과 고자세(high profile)을 거듭해왔다. 미국도 마찬가지로 국내 및 국제정치 상황에 따라서 아시아로의 회귀(pivot to Asia), 그리고 재균형(re-balancing)으로 다양한 적응 과정을 거치면서 중국과의 관계 설정을 시도하고 있다. 이에 따라 국제관계의 이론적, 정책적 양 측면에서는 “중국이 미국에 버금가는 패권국이 되는가?” 또는 “중국이 미국을 추월하는 패권국이 되는가?”라는 질문이 제기되어 왔다.

‘패권안정(hegemonic stability)이론’에 따르면 패권국은 평화를 유지

하면서 국제경제가 제대로 작동하는 데 필요한 안정적인 통화, 무역질서와 같은 공공재를 공급한다. 이 공공재로부터 모든 국가가 혜택을 보게 되므로 약소국은 공공재를 공급하는 데 기여하지 않고 이익을 향유할 수 있고, 이에 따라 집단행동의 문제 속에서 무임승차가 가능해진다. 이러한 과정을 ‘약소국에 의한 강대국의 착취’라고 한다.

이에 반해 ‘세력전이(power transition)이론’에 따르면 평화가 가능한 것은 패권국이 힘의 압도적 우위를 유지하기 때문이다. 패권국은 자신이 조직한 국제질서를 통해 경제적 이익을 향유하기 때문에 평화를 선호한다. 그러나 힘의 우위를 통해서 산출하는 이익의 분배에 있어서 패권국은 공공재로 무임승차가 가능하게 방치하는 것이 아니라 차별적인 입장을 유지한다. 현상을 효과적으로 유지하기 위해서 패권국은 강력한 동맹국에 대한 지원을 이용하고, 동맹국들에게 공공재가 아니라 사유재로서 이익을 분배한다. 패권국은 그들이 생산한 이익을 경쟁국이 향유하는 것을 거부할 뿐 아니라 국제질서에서 존재감이 없는 약소국에게도 이용하지 못하게 할 수 있다. 공공재를 공급하지 않을 수 있는 것이다.

세계대전은 급속도로 성장하는 도전세력이 기존 질서에 불만을 가지고 도전국의 이익을 개선하려는 의도로 패권국에 도전할 때 발생할 가능성이 높아진다. 이런 점에서 패권안정이론과 세력전이이론 모두 힘의 우위가 확보될 때 전쟁이 발생할 가능성이 감소한다고 보는 점에서 의견이 일치한다. 그러나 두 이론 간 패권국이 공공재와 사유재 중 어떤 것을 생산하는지에 대해서는 이견이 있다. 패권안정이론에 따르면 패권국은 공공재를 생산하기 때문에 약소국의 무임승차에 의해서 착취를 당한다고 보는 반면, 세력전이이론은 패권국은 공공재가 아니라

사유재를 생산하기 때문에 그 이익을 불공평하게 배분함으로써 자국의 이익을 극대화하는 정책수단으로 사용한다고 본다.

남중국해를 중심으로 한 동남아에서 동중국해를 중심으로 한 동북아에 이르기까지 동아시아에서 중국을 염두에 둔 미국의 외교정책은 패권안정이론보다는 세력전이이론으로 설명하는 것이 과거에 대한 설명뿐 아니라 향후 전망에도 적절할 것으로 보인다.

미국은 남중국해의 영유권 분쟁을 통해 베트남과 필리핀을 동맹국으로 확실하게 끌어들었다. 필리핀은 2014년 과거 미군기지가 있었던 수빅 해군기지와 클라크 공군기지를 미국이 이용하도록 허용함으로써 군사적 동맹관계를 강화하였고, 남중국해에서 미국 및 일본과 호주도 참석하는 '발라카탄'이라는 연례 합동군사훈련을 실시하고 있다. 필리핀은 이러한 활동이 중국에 대한 무력시위가 아니라고 하면서도 영토방어를 강조하고 있으며, 이는 사실상 남중국해에서 중국의 대규모 간척사업에 대한 경고 메시지의 성격이 크다.

미국의 베트남과의 관계 강화는 더욱 극적이다. 1974년 월남의 패망으로 쫓겨났던 미국이 다시 베트남과의 관계를 정상화하고 이제 갈란만의 해군기지에서 러시아를 몰아내고 이를 이용할 것이 가시화되었다. 미국과 베트남은 다낭 앞바다인 남중국해에서 7일간의 합동군사훈련을 실시하였다. 중국의 천빙더(陳炳德) 인민해방군 총참모장은 미국의 남중국해 불개입을 강력하게 요구했지만, 오바마 대통령은 미국과 베트남의 경제 및 군사협력을 강화해왔다.

동북아시아에서 미국의 행보도 이와 유사한 형태를 취하고 있다. 이미

미국의 군사 동맹국인 한국과의 동맹 강화를 통해 안보 이익을 분배하고 미국의 국익을 강화하겠다는 것이다. 이러한 미국의 시도는 북한의 핵을 일차적 위협으로 생각하는 것이 아니라 대중국 안보협력의 틀에서 한국에 사드를 배치하는 것이다.

21세기에 들어와서 미국은 안보라는 국제 공공재를 공급하는 것이 아니라 주요 동맹국에게 기여를 요구하고 이를 통해서 패권국 미국이 제공하는 사유재인 안보를 선택적으로 향유하게 하고 있다. 다시 말해서, 동아시아에서 안보 사유재를 생산하는 과정에 참여하는 국가와 참여하지 않는 국가, 그리고 동맹국과 적대국을 분명히 구분하여 안보의 이익을 선택적으로 제공하겠다는 것이다. 따라서 사드를 포함한 한미 동맹에 대한 한국의 선택은 대북 억지력의 일환으로 미국이 제공하는 안보를 소비할 것인가 아닌가를 선택하는 문제에서 출발할 경우, 의외로 간단할 수 있다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 북한 핵과 미사일이 야기한 한반도 안보 환경 변화와 한중관계: 한국의 사드 배치 결정과 중국

김진호

단국대학교 교수

근현대 미중 협력관계는 1937년 시작된 중국의 항일전쟁 과정에서 국민당과 공산당이 1941년 하와이 피습으로 참전한 미국과 함께 일본을 향한 군사적 협력을 강화하면서 형성되었다. 제2차 세계대전이 종식된 1945년 중국에서 국민당과 공산당의 내전이 발생하였고, 국민당의 미국과의 협력 및 (구)소련의 중국 공산당에 대한 지원은 자본주의와 사회주의라는 두 개의 이념적 대립 세력을 중국과 동북아에 형성시켰다. 1949년 타이완과 부속 도서로 패주한 국민당 장제스 국민당 정부와 1949년 10월 1일 건국된 공산당의 사회주의 국가의 대립, 중국과 인접한 동남아국가들의 사회주의 국가화와 분단된 한반도는 미국과 소련·중국이 관심을 가져야 하는 동아시아의 냉전 대립지역이었다. 현재 국력이 신장한 중국과 기존 강대국인 미국 그리고 러시아와 일본은 이

지역에서 각자 동맹과 협력을 통해 영향력을 강화하는 경쟁을 지속하고 있는데, 한반도의 남북한도 그 위기의 중심에 있는 상황이다.

1950년부터 1953년까지의 한국전쟁은 바로 사회주의 진영인 북한의 적화통일이라는 목표 하에서 진행된 북한·중국·소련 세력과 한국·미국과 UN 연합군의 전쟁으로써 이는 진영 간 무력충돌이라 할 수 있다. 당시 중국은 항미원조(抗美援朝)라는 구호로 사회주의 국가를 도우면서 이념과 체제경쟁에서 승리해 자국의 위상을 높이기 위하여 참전한 것으로 포장돼 있다. 그러나 실제로는 국가설립 후 1년 24일 만에 북경 정부의 국내정치 안정과 영토 안전을 도모하기 위하여 참가한 것이라 할 수 있다. 당시 참전한 인민지원군의 상당수가 항일전쟁과 국공내전에 참가한 군인들이며, 이들 중 상당수가 중국에 남아있던 국민당 군인이었다는 점, 그리고 포로가 된 많은 이들이 타이완(중화민국 국민당 정부)으로 향했던 것을 보면, 중국은 영토를 포함한 국내 정치안정을 위한 목적에서 한국전쟁에 참전한 것이라 할 수 있다. 일부 학자는 마오쩌둥이 국제공산주의 사회에서 자신의 영향력을 높이려는 의도에서 참전했을 가능성도 있다고 하지만, 마오쩌둥의 정치와 군사에 대한 전략을 보면 군사는 정치를 위한 수단이라는 측면에서 마오쩌둥은 정치안정과 통일된 중국의 영토 안전에 더 중점을 둔 것으로 보인다.

1910년 일본의 한반도 강점은 당시 제국주의 국가들의 동아시아 지역에 대한 이권대립과 이익분할을 원인으로 볼 수 있다. 그 당시 조국을 상실한 한국인들은 당시 국제환경과 지정학적 이유로 중국을 포함한 구미의 해외 동포사회를 중심으로 독립운동을 추진했다. 그리고 독립운동 과정에서 한국의 젊은이들은 한국 애국지사들의 노력과 희생의 대가 및 중국에서 국민당 혹은 공산당과의 협력을 통해 항일투쟁을 통

한 독립운동의 대열에 참여할 수 있었다. 예를 들어, 중국군 지도자들의 요람이었던 황포(黃浦)군관학교 소속의 일부 한국인들은 국민당과 같이 중국 지방 토호세력을 토벌하기 위한 북벌(北伐) 및 미얀마에서 일본군을 제압하기 위한 원정군(遠征軍)대열에 참가했다. 또한, 일부 군인들은 공산당의 광주(廣州)봉기뿐만 아니라 홍군(紅軍)과 같이 항일전선에도 가담했다. 즉, 한국인들은 해외에서 독립이라는 염원 앞에 이념을 뛰어넘는 항일전쟁에 가담했던 것이다. 대한민국 수립 후, 한국 정부는 항일전선의 동맹이자 미국의 우방이었던 중화민국(現 타이완)과 수교를 맺어 여러 분야에서 각별한 협력을 유지해 왔다. 당시 냉전 시기의 동아시아는 시장경제의 자본주의체제와 공산주의체제의 사회주의 진영이 이념과 국가체제를 기반으로 적대적 관계를 유지했으며, 같은 진영 내 협력과 동맹 및 군사력 증강을 통해 적대세력에 상대적 우위를 유지하려는 전략을 고수해 왔다. 즉, 국가 간 대립에서 각국은 국가 기본요소인 국토(영토), 주권, 국민을 보존하기 위한 주권과 안보를 절대 우위로 보고, 군사력을 포함한 국가안보에 모든 수단을 마련해 오면서 경제발전을 추진했다. 중국은 항일전쟁 시기 한국 독립운동의 협력대상에서 남북한이 대치되는 냉전기에는 북한에게는 한국전쟁에서의 혈맹의 관계로, 한국에 우방인 미국·일본·타이완의 공동의 적으로 존재했었다. 이런 이유로 1992년 한중수교 후 한중관계는 근원적 정치·안보적 모순은 해결되지 못한 상태에서 경제·문화적 교류에 힘쓰며 북한에 대한 서로의 정치적 견해 차이를 줄이지 못했다. 현대 국제 정치의 현실에서 과거 5,000년 동안의 한중관계로 회복되는 것은 불가능하며, 양국관계의 긍정적 개선에도 아직 많은 걸림돌이 있다. 그러나 “물이 고이면 수로가 생긴다(水到渠成)”고 하듯이 양국의 꾸준한 교류와 노력은 지정학적으로 협력의 기회를 증대시킬 것이기에 한중 양국은 서로에 대한 충분한 이해와 상호존중의 정신으로 양국의 관계

를 유지·발전시켜 나가야 할 것이다. 이에 북한 핵 문제와 미사일 문제의 해결은 양국의 목전의 문제이며, 국제정치관계의 틀에서 지역 안보환경을 고려하는 거시적 사고에서 양국 간의 전략적 협력이 필요할 것이다.

1978년부터 사회주의 중국이 추진한 개혁·개방정책과 시장경제제도는 중국경제의 발전과 국력신장에 큰 밑받침이 되었다. 그러나 일인독재 체제인 북한은 개혁·개방정책을 추진하는데 국내정치와 사회 환경의 문제로 그 과정이 순탄하지 않았다고 한다. 이에 북한 지도자는 선군 정치 실천과 핵과 미사일 개발을 통한 국내정치적 안정을 도모하며, 한국과 국제사회에 대한 협상력 강화에 주력했던 것으로 보인다. 이것은 세습과 독재라는 북한 정권의 한계가 중요한 원인이 되었다고 볼 수 있다. 개혁·개방정책을 추진하던 중국이 북한의 핵 개발을 적극적으로 제재하지 못한 것은 중국의 대북 억제력의 한계일 수는 있지만, 남북한과 동시에 수교한 상태에서 북한이 개혁·개방을 추진하게 하여 중국과 상호의존관계를 강화하려는 정책 아래 대화를 통해 핵 문제를 해결하겠다는 이상론에 집착한 점이 오히려 그 원인이 되었다고 할 수 있다. 더불어 중국의 새 지도부는 국내정치 환경조성에 더 신경을 쓰며, 이를 미국과 신형대국관계 구성이라는 구도 속에 중국인들을 단합시키는 데 중점을 두었다. 이는 인접한 여러 나라와의 1:1 우호 및 안보관계 형성에 실패하여 북핵문제를 포함한 중국과 인접 국가 간 모순을 드러내었다. 결국, 중국의 대북한 정책은 북한의 핵과 미사일 개발을 제재할 기회를 상실했고, 한반도 사드 배치라는 이중의 고충을 떠안게 된 것이다. 중국의 대북한 억제력의 불투명함과 과도한 중화민족주의 정책은 바로 한국과 미국 등 핵 개발을 반대하는 국가들과 중국 위협론을 주장하는 국가들이 중국책임론을 거론하며 중국의 부상을

걱정하는 이유가 된 것이다. 중국은 북한 핵과 미사일에 대한 기본정책은 수립하였지만, 아직 그 실제적 전략과 추진방법에서는 전략적 모호성을 보인다. 사실 역으로 중국에 있어 북한에 대한 전략과 북핵과 미사일에 대한 정책의 관계는 중국이 내색하기 싫은 자신들의 정치적 모순이라고도 할 수 있다. 이런 상황에서 중국은 한반도 사드 배치를 중국의 전략적 위협으로 받아들이고 있다. 즉, 중국 정부의 불만의 대상은 첫째가 경쟁국인 미국일 것이고, 둘째는 그동안 많은 공을 들였다고 생각하는 한국 정부에 대한 불만, 셋째는 중국의 입장을 고려해 주지 않는 않는 북한 김정은 정권에 대한 것이다. 게다가 중국 정부는 중국의 꿈을 이뤄 중화민족 부흥을 실현하겠다는 정책에 호응하던 인민들의 기대에 부응하는 결과를 내놓아야 하는데, 지금의 동아시아 상황은 중국 정부를 더욱 힘들게 하는 상황이라 중국 정부가 난처한 입장에 처해있다고 할 수도 있다. 이런 상황에서 중국 공산당이 더 강한 중화민족주의를 고수하며 국내정치 환경을 고려한 국제정치 행위를 할 수도 있다는 우려 속에서 강대국 간 그리고 이해 상관계가 간의 이해와 협력은 동아시아 안보환경에 매우 중요한 사실이라고 할 수 있다.

중국(중화인민공화국)은 반봉건주의, 반제국주의, 반식민주의의 기치하에 사회주의국가를 건설하였다. 이는 중국이 구시대 봉건사상을 반대하고 제국주의의 침략에 반대하며, 다시는 (반)식민지가 되지 않겠다는 내용으로 중국 인민들을 통치하기 위한 중국 공산당 국가건설의 정치이념이다. 이러한 정치이념이 반영되고 있는 중국 국내정치 환경은 동북아에서 외부세력이 중국의 안보를 위협하는 것을 묵시하지 않겠다고 주장한다. 이런 이론에 근거하여 중국은 북한을 완충지대로 보며 외부세력이 중국 영토에 영향을 미치지 못하게 하는 반접근 전략을 구사함과 동시에, 시진핑 정부시대부터 영토와 영해 그리고 영공에 대

한 주권을 강화하는 태평양을 향한 강대국의 길을 준비하며 내부 결속을 강화하고 있다. 14억 중국 인민들은 이러한 정치사상으로 직간접적으로 교육되고 있는데, 이는 중국에게는 큰 힘일 수 있지만 세계평화와 지역안보에는 장기적으로 위협이 될 수 있다. 이러한 상황에 근거해 보면 중국 정부가 북한에 대해 강력한 제재를 못하고 한반도 사드 배치를 반대하는 이유는 공산당의 국내외적 정치판단에 따라 중국의 핵심전략이익이 손상을 입을 수 있다고 판단하기 때문이다.

사실, 중국 정부의 현실정치 인식과 역사 인식은 맥락을 같이하는 부분이 많은데, 중국 지도부는 역사인식은 현실정치에 반영되기 때문에 중국 역대왕조의 전성기 영향력을 자손들이 회복해야 한다고 생각한다. 이는 중국인들이 역사적 흐름으로 현실정치를 분석하는 역사 중심의 정치철학과 깊은 관련이 있다. 이런 측면에서 보면 한국과 일본 정부가 위안부 문제에 합의점을 찾은 것은 항일전쟁의 반식민주의 투쟁의 한중공조라는 역사적 사실이 현실정치에서 상반된 현상으로 표현된 것으로 보인다. 이는 중국 공산당의 정치 행태에 어긋나는 것으로, 바로 중국 정부가 역사를 현실정치에 활용하는 전략에서는 벗어난 국제정치현상이다. 또한, 중국 지도부의 사드의 한반도 배치에 대한 입장은 항미원조라는 이름으로 제국주의와의 전쟁에서 승리했다는 중국 자체의 한국전쟁에 대한 평가가 무색할 정도로, 이는 강대국과 그 동맹국이 발전하는 중국에 대한 새로운 도전으로 중국 공산당이 받아들이고 있는 것이다. 미중관계에서 중국 지도부는 미국의 동아시아 재균형전략으로 빚어지는 갈등의 하나로 한반도 사드 문제를 보고 있는데, 이는 우리가 북핵과 미사일에 대항한 안보적 조치로 보는 사드 문제와 상반된 입장으로 한국과 중국의 한반도 문제에 대한 근본적 전략적 이해의 차이를 드러낸다.

최근 G20 회의를 전후하여 박근혜 대통령과 러시아·중국·미국·일본의 정상들의 4강 외교가 진행되었다. 이번 정상회담은 서로 문제에 대한 인식이 다른 상태에서 적어도 어느 정도 기본적 이해방안을 제시하여 국가 간 관계가 더이상 악화되지 않도록 하는 좋은 예방조치로 해석할 수 있다. 한중관계에서의 역사적 모순과 현실 정치 상황의 대치는 서로 간의 충분한 이해를 통해 최악의 관계로 가는 것은 방지할 수 있을 것으로 본다. 최근처럼 한중관계가 악화된 일은 한중수교 24년 동안 없었고, 내년은 한중수교 25주년이 되는 해이다. 이제 한중관계는 국제 체제 아래 지역안보와 협력이라는 입장에서 긍정적인 협력이 더 필요해 졌다고 할 수 있다. “좋은 일에는 마가 많이 낀다(好事多魔)”는 말이 있듯이, 한중수교 25년에는 더 큰 양국관계의 발전이 한반도를 포함한 동북아의 평화와 발전에 도움이 될 수 있도록 양국 간의 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역의 교류는 더 강화되어야 한다고 본다. 한국은 안보를 기초로 하되 중국에 대한 정확한 이해와 의견 교환이 이루어져야 할 것이고, 중국도 한국의 입장을 고려한 한반도 정책을 추진해야 한다고 본다. 또한, 서로간의 신뢰를 쌓기 위한 전략대화는 꾸준히 진행되어야 할 것이며 어렵게 형성된 양국 국민들의 신뢰의 우정은 손상되어서는 안된다고 본다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## ‘조건부 사드 배치론’, 종료가 받아들일까?

곽태환

前 통일연구원장 / 한반도 미래전략연구원 이사장

올 9월 초 열린 러·중·미·일 4강과의 연쇄 정상회담에서 박근혜 대통령은 사드(THAAD)의 한반도 배치는 오로지 북핵과 미사일 위협 때문이며, 북핵 위협이 사라진다면 사드를 철수할 수 있다는 ‘조건부 사드 배치론’의 전략적 구상을 제시하였다. 하지만 이번 정상회담에서 중국의 시진핑 주석과 러시아의 푸틴 대통령을 설득하지 못한 점은 유감스럽다.

박근혜 대통령은 9월 1일 러시아 국영 통신사 ‘로시야 시보드냐(Rossiia Segodnya)’와의 서면인터뷰에서 “문제의 본질은 북한의 핵과 미사일 위협이므로, 북한의 핵 위협이 제거되면 자연스럽게 사드 배치의 필요성도 없어질 것”이라고 대답했다. “사드 배치가 러시아와의 관계에 부정적 영향을 미치지 않을 것이라고 어떻게 확인할 수 있는가?”라는 질문에 박 대통령은 “사드가 제3국을 목표로 할 이유도 없고, 실익도 없

으며, 그렇게 할 어떠한 의도나 계획도 가지고 있지 않다”고 밝혔다. 이러한 박 대통령의 구상은 ‘조건부 사드 배치론’ 혹은 ‘북핵위협제거 조건부 사드 철수론’ 등으로 달리 표현되었다.

필자는 박 대통령의 ‘조건부 사드 배치론’을 ‘북한의 비핵화-사드 배치 철회 연계론’이라고 표현하고 싶다. 즉, 북한의 핵 위협을 제거하려면 핵무기 폐기를 통한 북한의 비핵화가 실현되어야 하는데, 북한과 중국 그리고 러시아가 과연 그러한 ‘조건부 사드 배치론’을 받아 드릴지 의심스럽다. 더욱이 이러한 박 대통령의 구상이 미국과 합의한 시안인지 궁금하지만, 케리 미 국무 장관이 같은 견해를 가진 것을 고려하면 한미가 공감대를 이룬 것으로 보인다. 만약 중국과 러시아가 박 대통령의 구상에 공감한다면 사드 배치논란은 국내외적으로 일단 잠재울 수 있을 것으로 기대된다.

지난 9월 3일 제4차 한러 정상회담 이후 공동기자회견에서 양국은 북한 핵을 인정할 수 없다는 점에 공감했다. 그러나 양국은 사드 배치와 관련하여 원칙적인 입장만 밝히고 ‘조건부 사드 배치론’에 관해서는 아무런 언급을 하지 않았다. “북한이 핵을 포기할 수밖에 없도록 만들려면 북한에 단호하고 일치된 메시지를 보내는 것이 무엇보다 중요하다.” 는 박 대통령의 호소에도 불구하고, 푸틴 대통령은 북핵 문제와 관련 “우리는 대량살상무기 확산에 단호히 반대하며 북한이 국제사회와 유엔안보리가 채택한 결의를 이행할 것을 촉구한다.”라고 밝혔다. 이어서 푸틴 대통령은 “그렇지만 북핵 문제 해결을 위해서는 북한 정부를 자극해선 안 된다.”고 강조했다. 그는 “현재 놓인 상황을 협상의 길로 전환해야 할 필요가 있다.”고 밝히고, “우리는 최선을 다해 북한 정부를 설득해 낼 것이다.”라고 강조했다. 푸틴 대통령은 ‘평양의 자칭

핵 보유'를 인정할 수 없다고 강조하면서도 사드 배치에 대한 반대 입장을 분명히 했다.

박 대통령은 푸틴 대통령과의 정상회담 이후 중국 항저우에서 열리는 G20 정상회의 참석을 계기로 시진핑(習近平) 국가주석과 정상회담을 가졌다. 이는 지난 3월 31일 미국 워싱턴에서 열린 한중 정상 회담에 이어 5개월 만이며, 7월 8일 한반도 사드 배치 공식 발표 이후 첫 만남이었다. 9월 5일 개최된 이번 제8차 한중 정상회담은 46분간 진행되었고, 이 회담에서 사드 배치 사안에 대한 양국의 기존 태도가 재확인되었다.

박 대통령은 '조건부 사드 배치론'과 '한·미·중 3자대화론' 제안에 관하여 상호 의견을 나눴으나, 시진핑 주석의 사드의 한반도 배치 반대가 워낙 강경하여 박 대통령의 구상이 설 자리가 없었다. 그리고 시 주석은 박 대통령에게 직설적으로 "사드 문제를 잘못 처리하면 지역의 전략 안정에 이롭지 않고, 각국 사이의 모순을 격화시킬 것"이라고 충고하기도 하였다. 그리고 그는 한반도 문제 해결을 위한 중국의 3대 정책 원칙을 재강조 하였다. 시 주석은 '구동존이(求同存異, 서로 다름을 인정하고 공통점을 먼저 찾는 것) 노력'등을 촉구했다. 이에 대해 박 대통령은 한중관계가 구동존이를 넘어 구동화이(求同化異, 같은 점을 찾고 다른 점은 없앴)를 지향하여 발전해 나가야 한다."고 말했다. 이런 분위기 속에서 사드 배치사안은 한중 간 뜨거운 감자(hot potato)임을 실감케 한다. 만약 사드의 실전 배치가 실현된다면 중국이 어떤 보복 행동을 보여줄지 그리고 우리 경제에 어떤 악영향을 미칠지 등 국민의 삶과 생존권을 위협하는 독(毒)이 될 것에 몹시 불안하고 우려스럽다. 이번 9월 6일 라오스 비엔티안에서 개최된 한미 정상회담에서 두 정상

은 “사드 체계 등을 포함한 연합 방위력 증강 및 확장억제(extended deterrence) 전략을 통해 대북 억제력을 유지해 나가기로 했다.”고 밝혔다. 이를 통해 미국은 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하여 핵우산을 제공하겠다는 결의를 나타내었고, 한국은 남한의 핵 보유 주창자들을 잠재울 수 있게 되었다. 즉, 미국의 핵우산 제공 공약은 한반도 사드 배치를 하지 않아도 강력한 대북 억제력을 유지하기 때문에 궁극적으로 북한의 핵미사일 사용을 억지하게 된다. 그러면 구태여 사드를 배치할 필요성이 있는가? 그래도 미국이 사드 배치를 고집하면 다른 이유가 있는지 묻고 싶다.

한러 및 한중 정상회담을 통해 논의된 박 대통령의 ‘조건부 사드 배치론’은 중국과 러시아가 받아들일 수 없는 제안이었음이 드러났다. 이는 북한체제의 붕괴를 원하지 않은 시진핑 주석과 푸틴 대통령이 북한 김정은 국무위원장에게 핵을 폐기하고 비핵화를 실현하라고 설득할 수 있는 카드와 역할이 한계가 있음을 단적으로 보여준 좋은 예이다. 결과적으로 박 대통령의 ‘조건부 사드 배치론’은 현실성이 없어 이젠 이 구상은 루비콘 강을 건너간 듯하다.

그러나 사드 배치 사안 해결을 위해 박 대통령이 제안한 ‘한·미·중 3자 대화론’의 적극적이고 건설적인 다자대화 틀의 구상은 전적으로 지지한다. 그러나 이러한 다자간 대화구상에 ‘조건부 사드 배치론’의 당사자인 북한이 빠져 있는 것은 이해가 되지 않는다. 그래서 필자가 제안하고 싶은 방안은 한·미·중 3자 대화에 북한을 포함하여 한·미·중·북 4자 회담 틀(framework)을 재고하여, 한반도 문제 해결을 위한 현실성 있는 다자대화 틀을 정부가 제시하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이제 보다 현실적이고 실용적인 대안 마련이 시급하다. 필자의 통일뉴

스 칼럼<sup>1)</sup>에서 제안한 것처럼 박근혜 정부의 사드 딜레마에서 해방될 수 있는 현실적인 방안은 북한의 핵과 미사일 시험중단과 한반도 비핵화 실현을 위한 초기 조치와 맞교환하는 사드의 한반도 배치 “유보론 혹은 연기론”을 고려하는 것이 현실적이고 실용적이라고 생각한다.

이번 제8차 한중 정상회담에서 시진핑 주석이 지적한 것처럼 사드 문제 해결을 위해 한반도 평화체제 구축과 비핵화 논의를 동시에 추진하는 방안을 재검토해야 할 시점이다. 장기적으로 한반도 문제 해결을 위해 대북제재와 압박정책은 한계가 있음을 인정하고, 그 대안을 모색해야 한다. 현실적으로 대화와 협상, 그리고 대북압박을 동시에 추진하는 트랙 II 병행전략이 한반도 문제 해법의 지름길임을 조속히 박근혜 정부가 인식하길 기대해 본다.

## ■ 주석

1) 광태환, “사드의 한반도 배치 논란, 어떻게 풀어야 하나?”, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=117613>, 통일뉴스(2016.8.2.).

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 사드 문제와 북중관계



김흥규

아주대학교 중국정책연구소장

국내에서의 북중관계에 대한 이해는 다소 혼란스럽지만, 크게 구분하면 혈맹관계(순망치한)론, 전통적 선린우호관계(중국의 공식적 표현)론, 전략적 협력관계론, 정상적 국가관계(최근 중국 정부가 강조)론 등을 들 수 있다. 혈맹관계(순망치한)론은 북중 간의 특수한 유대와 지정학적 중요성이 탈 냉전시기에도 절대 변하지 않는다는 사고이다. 전통적 선린우호관계론은 중국이 1990년대 중반부터 북중관계를 지칭할 때 새롭게 사용한 개념이다. 단, 여기서 ‘전통적’이란 표현은 북한에 대한 특수 표현이라기보다는 과거 사회주의 우방국에 적용되는 개념으로 알바니아, 베트남 등에도 사용하고 있다. 전략적 협력관계론은 북중은 서로 신뢰하지 않지만 동북아에서 유지되고 있는 냉전적 구도 속에서 결국 전략적으로 협력한다는 주장이다. 정상국가론은 국가 이익에 따라 관계를 형성한다는 것이다. 이는 후진타오 시기에 제기되었으나, 시진핑 시기에 들어 이러한 입장은 크게 강조되고 있다. 물론 북한은

이러한 중국의 태도에 크게 반발하고 있다.

현상적으로 관찰을 해보면, 이 모든 주장은 나름의 타당성을 지니고 있다. 필자는 이미 2006~2007년경부터 중국 내 대북정책의 분화가 존재한다는 것을 주장했다. 전통적 지정학과, 발전도상국론과, 신흥 강대국과의 분화가 그것이고, 이 내용은 중국에 대한 자아 정체성을 어떻게 갖느냐에 따라 북한에 대한 인식이 그만큼 달라지고 있다는 주장이었다. 전통적 지정학과는 혈맹관계(순망치한)론, 전통적 선린우호관계(중국의 공식적 표현)론에 가깝고, 발전도상국론과는 전략적 협력관계론, 신흥 강대국과는 정상적 국가관계론에 가깝다. 후일 2009년 국제위기그룹(International Crisis Group)은 이를 전통파와 전략파로 분류하여 설명하였다.

시진핑 시기부터 중국의 대북 인식은 더욱 분화하였다. 2013년 시진핑 집권 이후 2016년 6월까지 북한 관련 중국 내 논문과 글 90여 편을 분석한 바, 북한 지지론, 현상유지론, 제한적인 북한 제재론, 적극적인 북한 제재론, 북한 포기론, 정치 현실주의론(핵보유 묵인론 포함)으로 분류할 수 있었다. 그리고 여기에는 일대일로 구상과 같이 경제 중심의 국가 대전략을 중시하는 그룹 내 내재되어 있는 한반도 방기(관리 위주)론적인 입장을 포함할 수 있다. 분석 내용을 보면 현상유지론이 34편으로 빈도수가 가장 높았고, 제한적인 제재론 30편, 적극적인 제재론 15편, 북한 포기론 7편에 이어 북한 지지론은 단 2편에 불과했다. 비록 시진핑 시기 북한 관련 글을 보면 현상유지론이 가장 높은 빈도수를 차지했지만, 북한에 비호의적인 입장이 다수임을 알 수 있다. 이와 같이 북한에 대한 전문가들의 인식 분화는 중국의 정책에도 잘 반영되고 있는 듯하다. 중국의 외교 사안 중 한반도 특히 북한 문제만큼

내부적으로 논쟁이 많고 분화가 큰 사안도 없다는 것이 필자가 들은 전언이었다.

시진핑 주석은 집권 이후 매우 과감한 대외정책의 조정을 단행하였다. 즉, 중국을 발전도상국이라는 자아정체성에서 탈피하여 세계 강국으로 자리매김하려는 꿈을 꾸기 시작한 것이다. 발전도상국으로서의 꿈도 꿀 수 없었던 “일대일로 구상”이라는 국가 대전략을 최초로 제시하였고, 미국에 대해 새로운 강대국관계의 제안, 친성혜용(親誠惠容)의 원칙에 기반한 주변국과의 관계 강화, 운명 공동체론 등을 제시하였다. 기존 전통파들의 반대와 우려에도 불구하고, 대한반도 정책이라는 국가이익에 기반을 둔 정상국가 외교를 과감히 제시하였다. 이는 친한 정책과 다름이 없었다. 중국은 공식 발표에서 한반도 정책의 3원칙 중 “비핵화”를 “안정과 평화” 보다 우선으로 하였다. 그리고 시진핑 주석은 기존의 틀을 과감히 무너뜨리면서 북한과의 영수회담 대신 한국 대통령과 회동하고, 북한보다 한국을 먼저 방문하였고, 북한에 대해서는 노골적으로 추가적인 핵실험이나 미사일 발사를 억제하도록 압박하였다. 중국의 입장에서는 대단히 과감한 대한반도 정책의 조정이었다.

이러한 시진핑 주석의 과감한 친한 정책은 반향이 뒤따랐다. 중국 내에서 “한중 동맹론”이 한 때 유행하였고, 중국 군부 내에서 한국 중심의 통일을 상정한 보고서가 작성되는가 하면, 공공연하게 북한 포기론이나 한국 중심의 통일론을 지지하는 목소리들이 중국 매체에 공포되었다. 2015년 한국은 중국이 주도한 아시아인프라투자은행(AIIB)에 가입하였고, 서방의 반대에도 불구하고 9월 북경에서 개최된 2차 대전 전승 70주년 기념일에 박근혜 대통령이 참석하여 한중관계는 그 절정에 이르렀었다.

하지만 2015년 말 전후 중국 내에서 한반도 정책에 대한 중요한 재조정이 단행되었다. 그것은 한일의 접근과 남북관계의 개선 가능성 및 미국의 대중국 압박 정책의 강화에 따른 위협 부담을 최소화하기 위해 좀 더 균형적인 남북한 정책을 채택하여야 한다는 주장이 주류를 이루었기 때문이다. 즉, 그동안 한중 밀월관계에도 불구하고 한중은 상호 간의 신뢰를 증진하는 데 한계를 지녔다는 점이 드러났고, 한중 간 상호불신은 점증하고 있었다.

이러한 한중 간의 불신은 2016년 1월 6일, 북한 제4차 핵실험에 대한 대응과정에서 극명하게 드러났다. 한국은 북핵실험에 대해 소극적인 대처를 하는 중국에 곧 실망감을 드러내면서, 시진핑 주석이 수차례 반대를 표명해 온 사드의 한국 배치를 들어 중국을 압박하였다. 중국은 이를 중국에 대한 압박을 노골화하기 시작한 미국의 아태 재균형 정책에 한국이 본격적으로 편승하는 것으로 인식하였다. 반면, 한국 측은 중국의 대한반도 정책의 본질은 변한 것이 없고, 중국은 역시 북한 편이라는 인식을 드러내었다.

그러나 냉정히 회고하면 이러한 양측의 인식은 상호 간의 편견과 무지의 결과였다. 한국의 입장에서 한미동맹은 중국과의 관계를 파국으로 몰아 중국을 겨냥한 지역동맹으로 전환한다는 의도를 가진 것이 아니었다. 다만, 사드 문제의 제기는 한미동맹의 약화 우려와 북한의 위협에 대한 긴박감에 대한 대응의 측면이 강하였다. 한편, 중국의 대응은 사드 문제로 인해 북중 동맹의 강화에 대한 많은 우려를 낳기도 했지만, 북중 동맹을 강화하려는 것은 결코 아니었다. 세계 강국의 꿈을 꾸는 중국으로서 동북아를 신냉전 상황으로 진전시키는 것은 국가이익에 반한다는 생각이 분명하였다. 중국은 북한의 도발과 핵 개발에 명

백하게 반대하고 있다. 따라서 북핵실험과 사드 국면에서 드러난 것은 한미일 대 북중러의 냉전식 대결 구도가 아니라, 한미일과 중러 그리고 북한의 3각 구도였다.

북한 역시 제7차 당대회 이후 연쇄 미사일 발사 실험과 9월 9일, 제5차 핵실험을 통해 독자적인 외교안보 노선을 추진할 것을 명백히 밝혔다. 북한은 사드 국면을 이용해 중러와 협력하여 한국을 압박하겠다는 전략을 취하지 않고 있다. 오히려 북한은 더 이상 중국이나 러시아의 보호와 협력에 의존하기보다 독자적인 핵 능력을 완성해 스스로 주도하는 전략게임을 하겠다는 입장을 분명히 하고 있다. 향후 북한은 중국과의 관계와 상관없이 핵 실전 배치를 계속 추진할 것으로 보인다. 이 점은 미국이나 중국이 모두 의미 있는 대북 제재나 군사적 행동을 할 수 없을 것이라는 북한 나름의 판단과 자신감을 배경으로 하는 듯하다.

미국은 대선을 치르고 있는 상황이기 때문에 북핵 문제에 적극적으로 개입할 여력이 없으며, 더구나 중국과의 무력 충돌이 가능한 시나리오는 원하지 않는 듯하다. 그리고 중국 역시 북한에 대한 지나친 관여와 갈등은 국익에 부합하지 않는다고 인식한다. 즉, 미국과의 전략경쟁이 격화되는 상황에서 사드 문제는 미국이 중국을 견제하는 전략 경쟁에 북핵 문제를 활용하겠다는 의지를 보인 것으로 판단하고 있다.

사드 문제로 인하여 한중 간의 불신은 더욱 강화되었다. 중국은 이러한 한중 상황을 북한의 도발로 야기된 손실이라 인식하지만, 한국이 주장하는 “조건부 사드 배치론”은 수용하기 어려워하고 있다. 중국에게 북핵 문제와 사드는 등가가 아니며, 북핵은 본질적으로 북미, 그리고 남북 간의 문제이다. 그리고 중국에게 더 우려스런 점은 북한의 핵

개발이 아니라 미국의 대중국 견제전략의 강화이다. 중국의 입장에서 한국의 외교적 자율성과 의지는 불확실하다. 이번 G20 정상회의 기간에 개최된 제8차 한중 정상회담에서 시진핑 주석은 재차 사드 문제는 중국의 전략적 이익에 관련된 것이며, 중국의 핵심이익과 연관될 수 있다는 점을 강조하였다. 즉, 한국이 미중 경쟁에 개입하여 패가 되지 말라고 경고하고 있다.

중국은 한반도 정책에 있어 깊은 딜레마에 봉착하고 있지만, 북한의 도발과 핵무장에 반대하고 제재 정책을 취하는 것은 분명하다. 그러나 북한 정권을 붕괴시켜 감내하기 어려운 불확실성을 일으키기 보다는 북한과의 관계를 개선하여 북한에 대한 영향력을 확대하고 싶어 한다. 동시에 한국과의 관계 유지와 협력 확대를 희망하면서도 한국의 사드 배치에 대해서는 반드시 대응하겠다는 의지를 보인다. 중국의 이러한 희망은 남북한 양측에 모두 반발을 일으키고 있다. 한국의 사드 배치 결정은 시진핑 시기 소수파였던 전통파나 현상유지파의 입장을 더욱 강화해 줄 것으로 보인다. 현재 중국이 추구하는 강국으로서의 외교정책 방침은 한국이 만약 중국을 견제하는 지역동맹에 가담한다면, 그에 상응하는 대가를 치르게 하겠다는 의지도 분명해 보인다. 여기에는 북한 카드의 활용도 분명 포함될 것이며, 이는 북한의 핵무장 완성 이후 도발을 억제한다는 전제 아래 북한군의 현대화를 돕고, 북한 경제건설을 지원해줄 수 있다는 점이다.

현재 중국은 한반도 정책 관련 다양한 시나리오를 구성하고, 이에 대한 대응 리스트를 점검한 것으로 보인다. 모든 것이 현재 진행형이고, 한국에 사드가 아직 배치되지 않은 상황에서 과도한 행동은 일단 자제하면서 기존의 등가 대응(Tit-for-Tat) 전략을 일단 고수할 것으로

보인다. 북한의 미사일과 핵 개발과 관련한 부품의 조달과 관련해서는 최대한 통제하려는 노력을 지속할 것이다.

중국은 조만간 미국과의 전략경쟁 강화, 북한 제5차 핵실험, 한국의 사드 도입과 관련하여 조성된 새로운 안보형세에 대한 점검을 바탕으로 새로운 대한반도 정책의 조성을 위한 내부회의를 개최할 것으로 보인다. 그리고 대북 압박을 더 강화할지 아니면 좀 더 과감한 유화정책으로 돌아설지를 검토할 것이다. 중국은 여전히 북한보다는 한국 변수가 존재할 것으로 판단하고 있기 때문에 한반도 정책은 다소 신중함을 유지할 것 같다. 북중관계 역시 미묘한 긴장과 갈등 속에서 서로 밀고 당기는 게임은 당분간 계속 진행될 것이다. 미중 간의 구조적인 변수가 아무리 중요하다 할지라도 한국의 외교적 선택에 따라 중국의 대북 정책을 포함한 대한반도 정책 역시 영향을 받을 수 있다. 한국 스스로의 지혜와 명민함이 필요한 시점이다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 북핵문제의 주요 쟁점과 제언



신범철  
한국국방연구원 연구위원

제4, 5차 핵실험, 무수단, 노동, 스커드, SLBM 등 북한은 핵보유국 지위를 얻기 위해 자신들의 핵능력을 연이어 밖으로 드러내고 있다. 한국 정부가 전략도발이라고 부르는 이러한 핵능력 과시는 한반도와 동북아 그리고, 국제사회의 평화와 안정에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 북한의 5차 핵실험 이후 더욱 강화된 대북제재가 전망되지만, 그럼에도 ‘과연 북한 핵문제를 해결할 수 있는가?’라는 질문에는 어떠한 답도 내놓기 어려운 실정이다. 특히 군사, 외교, 북한체제, 평화체제 등 북핵 문제와 관련하여 파생되는 수많은 쟁점은 문제의 본질을 이해하고 대안을 강구하는 일을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 이에 이 글에서는 △압박외교와 대화의 문제, △미북대화 문제와 압박외교의 지속 가능성, △중국의 입장, △핵보유국 지위, △핵무장론 등 최근 북핵문제와 관련하여 제기되고 있는 주요 쟁점들을 정리하고 그 답을 구해봄으로써, 우리에게 최대 안보위협으로 대두하고 있는 북핵문제의 증장기

적 해결에 기여하고자 한다.

북핵문제의 해법과 관련하여 현재 가장 뜨겁게 제기되는 이슈는 압박 외교와 대화의 선후 문제다. 한국 정부는 북한의 핵실험과 전략도발에 대해 강력한 대북압박 외교를 전개하고 있다. 유엔 안보리 결의, 그리고 개별국가들의 양자 제재 등을 통해 김정은 정권의 전략적 선택을 바꾸고자 하는 것이다. 그 결과 안보리 결의 2270호와 2321호, 미국, 일본, EU 등의 독자제재가 이어지고 있으며, 미국 정부가 중국 기업의 안보리 결의 위반 사례를 제시하여 중국의 흥상그룹이 조사를 받는 등 대북압박의 수위는 점점 더 강도를 더해가고 있다. 그러나 다른 한편에서는 이러한 제재만으로는 북한 핵문제 해결에 한계가 있으므로 대화를 해야 한다고 주장한다. 이들은 중국의 적극적 참여 없이는 김정은의 선택을 바꿀 수준의 대북압박은 불가능한데, 아직까지도 중국은 북한 불안정을 비핵화에 우선시하는 정책을 취하고 있다는 점을 강조한다. 특히 최근의 미중 간 경쟁 구도와 사드 배치와 같은 민감한 사안으로 인해 중국이 김정은 정권을 위태롭게 할 수준의 대북압박을 하지는 않을 것으로 지적한다. 그 결과 북핵문제의 유일한 해법은 북한과의 대화이어야 한다는 주장을 펴고 있다. 또 다른 일부에서는 현 정부의 압박외교를 북한 붕괴의도로 보기도 하며, 지난 수 년간 보여 온 김정은 정권의 내구성을 고려할 때 성공 가능성 없는 정책으로 일축하기도 한다. 그러나 이러한 대화 주장에도 문제가 있는데 바로 ‘어떻게 북한을 비핵화 대화로 이끌어 내는가?’이다. 북한이 원하는 핵보유국 지위 인정, 제재 해제, 평화협정, 핵군축이라는 조건을 들어주지 않는 이상 현 단계에서 김정은 정권을 대화 테이블로 이끌 수 있을 것인가의 문제다. 결국 ‘대북압박만으로 북한을 변화시킬 수 있는가?’가 현 정부의 접근에 대한 문제 제기라면, ‘도대체 어떤 협상을 통해 핵보유국만을 외치고 있는 김정은 정권을 대화로 복귀시킬 수 있는가?’가 대화론

자들에 대한 문제 제기다.

그러나 이러한 두 담론의 대립은 상당 부분 오해에서 비롯된다. 현 정부의 대북정책이 압박만으로 김정은 정권은 정권을 무너뜨리려 한다는 시각은 과장된 것이다. 비핵화 대화를 위해 김정은 정권을 압박하는 것이기 때문이다. 물론 정부는 압박 과정에서 김정은 체제가 견디지 못하고 불안정 상황에 처한다면 이를 해결해 내겠다는 듯한 의지도 종종 시사하고 있다. 그러나 압박외교의 본질은 북한 김정은에게 체제 생존과 비핵화의 선택지를 주기 위한 것이며, 비핵화 대화를 살리기 위한 환경을 조성하는 것이다. 다만, 김정은 정권이 핵보유국임을 자인하고 전략도발을 감행하는 현 단계에서 대화를 먼저 제안한다면 이는 북한의 강압외교에 밀려 협상을 택하게 되는 모양새가 된다. 이 경우 대화를 하더라도 그 주된 안건은 비핵화 문제가 아닌, 핵동결을 담보로 한 제재 해제나 평화체제 문제가 될 것이다. 북한의 핵위협에 굴복할 수밖에 없는 상황이라면 모를까 한미동맹을 통한 대북억제력을 확보한 상황에서 이러한 대화는 국익에 도움이 되지 않는다. 따라서 현실적으로는 대화를 한다 안한다가 중요한 문제가 아니며, 향후 ‘김정은 정권이 비핵화 대화를 하지 않으면 안되겠다’고 생각하게 만드는 상황을 조성하는 것이 중요하다. 실제로 비군사제재로는 역대 최고라는 안보리 결의 2270호가 이행된 지 이제 반년밖에 되지 않았으며, 5차 핵실험에 대응한 안보리 결의 2321호가 막 전개되고 있는 상황이다. 국제사회의 대북 고립도 본격화되어 국제 금융망에서 북한을 퇴출시키려는 노력이 가시화되고 있고, 북한 인권 문제도 더욱 큰 관심을 모으고 있다. 따라서 압박외교를 포기하기에는 너무 이르다. 다만 정부는 ‘진정성 있는 비핵화 대화 재개’라는 압박외교의 최종목표를 더욱 분명히 제시함으로써 일각에서 나오는 대화 거부나 북한 붕괴 기도라는 오해를 해소해야 한다.

두 번째 쟁점은 미북대화와 압박외교의 지속가능성이다. 역시 대화의 중요성을 강조하는 시각에서 비롯된 논쟁인데, 미국의 차기 행정부가 북한과 대화를 할 가능성이 높기에 결국 한국만이 고립되는 상황이 조성될 수 있다는 지적이다. 미국의 새로운 행정부를 출범시키는 대통령 선거를 한 달 앞둔 시점에서 미국외교협회(CFR) 「북핵 보고서(Sharp Choice on North Korea)」는 미북대화 필요성을 심도 있게 다루고 있다. 그러나 이러한 미북대화 여론은 미국의 학계나 언론계에 지난 20년간 지속되어 왔던 것으로 새삼스러운 내용이 아니다. 실제로 유사한 시각에 기반을 두어 미국 행정부가 북한과 적극적인 대화를 가졌던 적도 있다. 1990년대 말 클린턴 행정부의 페리 프로세스나 2000년대 중반 부시 행정부 당시 6자회담 운용 과정에서 이루어졌던 미북 간 대화가 그것이다. 그러나 이러한 대화 노력은 북한의 핵개발 의지를 꺾지 못해 모두 실패로 돌아갔고, 오늘날 북한의 고도화된 핵위협을 맞이하게 되었다.

실제로 박근혜 정부 임기 내에 미국 신행정부가 한미관계의 훼손을 무릅쓰고 대북압박을 포기한다거나 한국의 뜻에 반하는 북미대화를 진행할 가능성은 매우 낮다. 먼저 신행정부가 출범하게 되면 6개월 이상 주요 인사청문회를 거치게 되며 이 과정에서 한반도 정책을 포함한 대외정책의 기본 틀을 마련하게 된다. 굳이 마찰을 선택할 이유가 없다. 동시에 안정적 한미동맹 관리를 한반도 정책의 최우선순위로 상정하고 있는 미국의 21세기 대한반도 정책의 흐름을 고려할 때, 그 임기가 얼마 남지 않은 현 정부와 갈등을 빚으려 하지는 않을 것이다. 미 의회의 강경한 대북입장도 미 행정부의 입장변화가 쉽지 않음을 보여준다. 특히 그나마 위장전술로 비핵화 대화 가능성을 내비쳤던 김정일과 달리 공공연히 핵보유국 지위를 요구하고 있는 김정은과의 대화는 비핵

화 체제를 지탱해 나가야 하는 미국의 입장을 더욱 어렵게 할 것이다. 따라서 대화의 명분이나 실질적 내용, 시간적 제약 등을 고려할 때 대북 압박은 당분간 지속될 전망이다. 한국의 차기 정부가 어떠한 정책을 선택할지 아직 예단할 수 없으나, 현 정부는 압박외교를 통해 북한을 더욱 고립시킴으로써 (차기 정부에게) 보다 유리한 전략적 환경을 물려줄 수 있을 것이다.

세 번째 쟁점은 중국의 입장 변화 문제다. 현재와 같은 압박 일변도의 정책으로는 중국의 대북정책 변화를 유도하기 어렵다는 견해가 있다. 이들은 사드 배치 문제를 다시 검토하고, 소위 ‘왕이 포물러’라 불리는 중국의 비핵화 대화와 평화협정 논의의 병행론도 심도 있게 고려해야 한다고 주장한다. 중국은 분명 북한 불안정을 우려하고 있고, 적정수준 이상의 대북제재는 시도하지 않을 것으로 보인다. 그렇지만 현 단계에서 중국의 입장을 반영할 경우 북한 핵문제는 그 해법을 찾는 것이 아니라 봉합 수준에 머물 수밖에 없다. 평화협정 대화는 그 시작에서부터 당사자 문제가 제기될 것이고, 그 결과 수많은 공전 속에 별다른 성과를 거두지 못할 가능성이 크다. 주한미군 문제가 제기되면 한국이나 미국이 이를 수용하기 더욱 어려울 것이다. 더 큰 문제는 북한의 대화 조건이다. ‘왕이 포물러’에 입각한 대화 재개를 시도할 경우 북한은 대북제재 해제를 요구할 것이다. 만일 북한의 조건을 들어주지 않는다면, 대화 재개는 첫 단추도 꿰지 못할 것이며 북한의 입지만을 강화시켜줄 것이다. 그렇다고 해서 북한의 조건을 들어준다면 역설적으로 김정은 정권이 진정성 있는 비핵화 대화를 할 필요가 없게 만들 것이다. 즉, 제재에 따르는 고통이 없는데 비핵화를 선택할 이유가 없기 때문이다. 따라서 현재로서는 지속적인 도발을 감행하고 있는 김정은 정권에게 교훈을 주어야 한다는 명분으로 중국을 지속적으로 설득하고, 압박의

교의 최종목표가 진정성 있는 비핵화 대화이며, 북한 불안정이 아니라  
는 점을 적극적으로 전달해야 한다. 또한, 중국 설득 문제는 한국 혼자  
의 몫이 아니다. 한미동맹 차원에서, 또는 미국 독자적으로 중국에 더  
욱 강력한 메시지를 전하도록 만들어야 한다. 만일 미국의 강력한 대  
북압박 의지가 정책적으로 실현된다면 세컨더리 보이콧(secondary  
boycott)이라는 수단을 통해 중국을 압박하는 상황이 조성될 수도 있  
음을 간과해서도 안된다. 따라서 현재의 관점에서 중국의 대외정책 불  
변을 이야기하기보다는 시간의 흐름과 정책 전개의 연속선상에서 기  
회를 엿보아야 한다. 중국의 입장에서는 비핵화도 좋지만, 북한이 변해  
서 미국 편으로 돌아서거나 불안정이 심화되어 자신들에게 현실의 피  
해로 다가온다면 이는 핵을 가진 북한보다 더 못한 상황이 되는 것이  
다. 이러한 중국의 이익과 입장에 대해 보다 깊이 이해하고, 이를 파고  
들 수 있는 전략대화가 필요하다.

네 번째 쟁점은 핵보유국 지위 문제다. 무엇보다도 핵보유국 지위라는  
용어에 대한 오해를 해소해야 한다. 북한의 5차 핵실험 이후 국내적으  
로 북한이 사실상 핵보유국이 아닌가 하는 여론이 일부 존재한다. 그  
러나 핵무기를 보유한 것과 핵무기보유국 지위를 얻는 것은 다르다.  
국제사회의 운용 규칙이라 할 수 있는 국제법은 그 적용에 상대성이  
존재한다. 국가로서의 정치적 실체가 존재한다 해도 이를 국가로 인정  
(recognition)하는 것은 다른 국가들의 자유이다. 그리고 다른 국가가  
인정하지 않으면 국제관계에서 국가로 취급되지 못하는 것이 국제법  
이다. 핵보유도 마찬가지다. 핵무기 백 개, 천 개를 가지고 있다 해도  
불법적 핵개발 단체로 낙인찍히고 국제사회의 일원으로 인정받지 못  
하면 핵보유국이 될 수 없다. 군사적 차원에서 핵위협에 대응하기 위  
해 억제전략을 수립하는 것 역시 상대를 핵보유국으로 인정하는 것과

는 다르다. 이는 국가 내부적인 대응책일 뿐이며, 국제사회에서 공식 인정이나 묵인의 방법으로 핵보유국 지위를 인정하는 것과 다르다. 현재 NPT 체제에서 공식적으로 핵보유국 지위를 인정받는 국가는 안보리 상임이사국뿐이며, 묵인의 방법으로 핵보유국 지위를 인정받는 국가는 이스라엘, 인도, 파키스탄 등이다. 이때 묵인이란, 핵보유국으로 공식 인정은 하지 않지만 이를 불법적인 것으로 보지 않아 유엔 차원이나 개별 국가 차원에서 제재하지 않는 것을 말한다. 현재 불법적인 핵개발을 하고 있는 북한이 제재를 받지 않는 순간이 온다면 그때가 바로 핵보유국으로 인정받게 됨을 유의해야 하며, 이를 예방하기 위해 정부는 북한의 '불법적 핵개발'을 끊임없이 지적하고, 국제사회의 폭넓은 제재를 유지해나가야 한다.

마지막 쟁점은 핵무장론이다. 북한의 핵위협이 증강됨에 따라 국내 일각에서 핵무장론이 제기되고 있다. 핵은 핵으로만 대항할 수 있다는 인식하에 독자적인 핵무기 개발을 주장하거나, 이러한 핵무기 개발이 어렵다는 현실적 인식 하에 미국의 전술핵 배치를 주장하기도 한다. 이런 점에서 현재 제기되고 있는 핵무장론은 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 전술핵 재배치를 미국에 요구하는 것과 이러한 한국의 요청이 무시될 경우 상황에 따라 핵무기를 독자적으로 개발하는 것으로 요약될 수 있을 것이다. NPT 체제 및 유엔 안보리 결의 등에 의거할 때 안보리 상임이사국을 제외한 모든 국가의 핵무기 개발은 불법화되어 있다. 이에 따라 어느 국가라도 핵무기를 개발할 경우에는 유엔 등으로부터 경제제재를 받게 될 가능성이 농후하다. 이러한 경제제재는 한국과 같은 대외무역의존도가 높은 국가라면 견디기 어려운 상황을 야기할 수 있다. 이미 1970년대 핵무기 개발 의혹으로 한국의 핵무기 개발 의도에 대한 주변국의 우려는 높은 상황이다. 이러한 현실을 고려

한다면 현 단계에서 핵무기 독자개발은 어려울 것이다. 최근 미 당국자들은 기회가 있을 때마다 전술핵 재배치의 불필요성을 지적하며, 자신들이 제공하기로 한 확장억제의 신뢰성을 강조하고 있다. 실제로 주한미군의 존재나 한미동맹에 대한 미국의 의지, 글로벌 동맹정책 및 비확산체제 운용 등을 고려할 때 한국이 핵무기 공격을 받았을 때 미국이 이에 대해 적절한 대응을 하지 않는 것은 상상하기 어렵다. 따라서 미국이 공약하는 확장억제의 신뢰도는 매우 높다고 본다. 그러나 북한 위협이 더욱 고도화될 경우, 북한이 오판할 수도 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 자신들이 ICBM 능력을 개발했을 때, 또는 장거리 기동이 가능한 SLBM 탑재 잠수함을 갖추었을 때 북한 스스로 ‘미국은 샌프란시스코와 서울을 바꾸진 않을 것이다’라고 오판할 수 있다. 따라서 북한이 미국 본토를 공격할 수 있는 능력이 입증되는 시기가 도래한다면 보다 강도 높은 억제수단의 강구가 필요하다. 이러한 순간이 도래한다면 전술핵 재배치는 우리가 요구할 수 있는 정책적 옵션이 될 수 있고, 만일 이러한 요구가 받아들여지지 않고 나아가 우리의 뜻과 다른 협상이 진행된다면 - 물론 그럴 일은 없을 것으로 보지만 - 비상적 대안으로 독자적 핵무장도 고려할 수 있을 것이다. 따라서 현재의 상황에서 핵무장론을 바라볼 때 당장 필요한 정책이라고 할 수 없으나, 미래를 대비하는 차원에서 정부가 아닌 학계나 정치권에서 관련 논의를 발전시키는 것은 국익에 도움이 될 것이다.

북한의 핵위협은 전례 없는 수준으로 높아져 가고 있다. 이러한 북핵 문제의 해법은 결국 대화일 수밖에 없다. 그러나 더욱 중요한 것은 비핵화 대화이어야 한다. 김정은 정권을 실질적으로 압박하지 못한 상황에서 대화 재개는 비핵화라는 소기의 목표를 이루어 내기 어렵다. 따라서 정부는 현재의 압박외교를 더욱더 강도 높게 전개해야 한다.

시간이 얼마 남지 않았음을 이해하고 가능한 한 임기 내 시도할 수 있는 모든 정책을 현실로 만들어야 한다. 이러한 노력이 현 정부 임기 내에 성과를 내면 더욱 좋을 것이다. 그러나 현 정부 임기 내 성과를 거두지 못한다 해도 다음 정부에게 북핵 문제 해결에 보다 유리한 전략적 기반을 물려주는 일이 될 것이다. 그러면 다음 정부는 그 시기의 시대적 소명을 바탕으로 북핵문제를 해결해 나가면 된다. 동시에 압박외교가 성공하기 위해서는 대북 압박 노력이 진정성 있는 비핵화 대화를 위한 것임을 강조해야 한다. 북핵문제 해결에 대한 한국 정부의 결연한 의지와 함께 ‘대화 거부’가 아닌 ‘실질적 비핵화 대화’라는 명분을 확보함으로써 중국을 설득하고 국제여론을 지지를 더욱 공고히 할 수 있을 것이다. 그리고 이를 기반으로 북한의 핵보유국 지위 주장을 거부해야 한다. 강력한 압박외교가 성과를 거두어 진정성 있는 비핵화 대화의 장이 머지않은 시기에 열릴 수 있기를 기대해 본다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 원자력추진잠수함 도입논쟁에서 우리가 극복해야 할 점



신창훈

한국해양전략연구소

### 1. 들어가는 말

5차 핵실험에 이어 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발을 포함한 각종 미사일 도발 등 북한의 지칠 줄 모르는 전략적 도발로 인하여 미국 정부는 물론 워싱턴의 비확산 커뮤니티는 연일 분주하게 북한의 동향을 주시하고 있다. 몇 년 전 일본의 한 전직 군 장성은 어떤 회의에서 농담이지만 국제사회가 계속해서 북핵문제에 대해서는 레드라인을 후퇴시키다 보니 이제는 그 후퇴된 레드라인이 쌓여 북한에 레드카펫이 되었다고 냉소적인 경고를 한 적이 있다. 이처럼 국제사회는 그동안 북한의 핵문제에 대해 지나칠 만큼 관대했던 것도 사실이다.

이제 UN 외교가는 보다 강력한 대북제재를 위해 국제사회의 공조를 요청하며 동분서주하고 있다. 그러나 북한의 도발이 너무나도 자주 발

생하다 보니 제재가 뒷북을 치며 따라가는 형상이 되어가고 있는 인상을 주고 있다. UN의 대북제재 전문가패널(panel of experts)<sup>1)</sup>이 그동안 국제사회의 대북제재 효율성에 대해 평가하면서 북한의 핵을 저지하지는 못했지만, 최소한 상당기간 개발을 지연시키는 데 기여하였다고 주장했지만 이러한 긍정적 평가마저 의미가 없게 되어 버렸다. 제재가 정말 북한의 행위를 수정하여 자발적으로 핵을 포기하게 하는 목적을 달성할 수 있을지에 대한 의문이 곳곳에서 나오고 있다. 아무리 압박해도 한쪽은 포기할 기미를 전혀 보이지 않으니 사후적 처벌의 성격에만 머무는 것 아니냐는 탄식이 나오고 있지만, 다른 한편에서는 그래도 사후적 처벌이라는 성격도 억제력을 지니고 있으니 좀 더 기다려보자는 자기만족적 항변도 나오고 있다. 논란이 분분하더라도 여전히 현시점은 제재의 장단점을 철저히 분석하여 단점을 보완하고, 효율성 극대화를 위해 선택과 집중을 해야 할 시기임에는 분명해 보인다.

폴 브래큰은 “제2차 핵시대”<sup>2)</sup>라는 저서에서 그동안 미국과 국제사회가 한물간 상호확증파괴(MAD)에 기초를 두고 있는 전통적 억지(deterrence)의 관점에서 북핵을 최소 억지력에 불과하다고 폄하해 왔다는 뼈저린 반성을 한 바 있다. 그러나 여전히 북핵문제를 “이웃집 거실에서 자살하기” 정도로 비유하고 있다. 물론 북한을 미쳐서가 아니라 아주 교활하고 이성적으로 자살소동을 하고 있다고 보는 점, 제2차 핵시대는 미소의 양극체제가 아니라 보다 지역화 된 현상으로 나타나고 있으며, 동아시아, 남아시아, 중동이 특히 위험한 지역으로 부상하고 있는 다극화 현상을 강조하고 있다는 점에서 기존의 분석과는 분명 차별화되어 있는 것도 사실이다.

비유가 썩 마음에 들지는 않지만, 그 이웃집이 바로 우리나라면 우리 거

실에서 핵무기를 보유하면서 자살 소동을 벌이고 있는 북한을 바라보며 과연 우리는 무엇을 하고 있는가? 자살하러 왔기 때문에 우리는 쓰지 않을 것이라고 생각하고 있는 것일까? 정부나 국방분야 전문가들은 한미동맹을 그 어느 때보다 강조하면서 일본과의 군사적 협력 가능성도 언급하고 있다. 그렇다면 신뢰가 생명인 동맹과 협력을 강조하면서 정치권에서 붓물 터지듯 나오는 핵무장론과 핵잠수함 도입문제는 어떻게 설명해야 할지 당황스러울 수도 있겠다는 생각이 든다.

정부는 지난 10월 18일 당정협의회 직후 원자력추진잠수함 도입을 신중히 검토하겠다고 밝힌 바 있다. 불과 며칠 전까지만 해도 정부는 공식적으로 비핵화의 의지를 강조했다. 정부가 모순에 빠진 것이 아니라면 정부의 이번 발언은 원자력추진 잠수함의 도입이 핵확산과는 무관하다는 판단에 기초한 것일까?

이 글의 목적은 우리가 현시점에서 원자력추진잠수함을 도입하는 것이 바람직한지를 논의해보자는 것은 아니다. 단지 원자력추진잠수함을 도입하기 위해서는 정치권이나 언론에서 미국의 동의가 있으면 된다고 생각하고 있으며, 원자력추진잠수함의 보유는 미국과 국제사회의 핵비확산 문제로부터는 법적 기술적으로 자유로운 영역에 있다고 보는 것 같아 과연 이러한 단편적 시각이 앞으로 우리의 안보와 국익에 어떤 영향을 끼칠 것인지에 대해 문제를 제기해보고자 한다. 결국, 이 글은 정치적 선택과 의지가 원자력추진잠수함의 도입으로 모이는 경우에 우리가 극복해야 할 문제가 무엇인지에 대해 고민해 볼 수 있는 기회를 제공해 줄 수도 있을 것이다.

## 2. 국제사회의 북핵위기에 대한 인식의 변화

국제사회는 NPT(핵비확산조약)<sup>3)</sup> 제9조 3항 후문<sup>4)</sup>에 기초하여 회원국을 합법적인 핵보유국과 핵非보유국으로 분류해 놓았다. 이에 따라 합법적 핵보유국은 우연히도 UN 체제에서 안전보장이사회 상임이사국인 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국 5개국으로 제한되어 있다. 조약에 의해 법적 지위가 결정되다 보니 조약은 당사국만을 구속한다는 법적 성격으로 인해 처음부터 NPT에 참가하지 않은 국가를 구속하지 못하는 현실적 한계를 지니고 있었다. 이러한 법적 공백을 이용하여 핵을 보유할 수 있게 된 국가로 인도, 파키스탄, 이스라엘이 있다. 이들은 흔히 “사실상(de facto) 핵보유국”이라 불리고 있다. NPT의 관점에서 보면 용인할 수 없지만 엄격한 법해석론에 의하면 이들의 탄생은 어쩔 수 없는 일이었다.

NPT 체제의 규범성은 내부적으로는 1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언하면서 심각한 도전을 받게 되었다. 인도, 파키스탄의 경우는 NPT 체제 밖에서 일어난 사건이지만, 북한은 최초로 NPT 체제 안에서 NPT 자체를 정면으로 도전한 사례였기 때문에 NPT의 향후 운명을 결정할 수도 있는 중요한 사건이었다. 물론 절차적으로는 북한이 NPT 제10조 1항<sup>5)</sup>이라는 탈퇴조항을 원용하면서 이루어졌기 때문에 북한을 규범적 측면에서 NPT 체제 내에 완전하게 붙잡아 두기에는 곤란한 측면이 존재한다. 그럼에도 불구하고 탈퇴 전 분명히 북한이 NPT의 정신과 개별 조문을 위반한 것만큼은 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 중요한 도전 직후 NPT 회원국들이 취한 조치는 안타깝게도 북한에 집중되지 못했다. 관심은 또 다른 형태의 도전 즉 이란의 도전으로 인해 분산되어 버렸다. 이란이 핵무기보유국으로 가는 것은 지정학적 측

면이나 지리적 인접성 측면에서 서방세계에는 더 큰 위기로 인식되었다. 이란의 도전이 북한과 달랐던 점은 북한처럼 공개적으로 핵무기를 보유 하겠다고 선언하면서 핵실험을 감행한 것이 아니라 NPT 체제 내에 머물면서 은밀히 핵무기프로그램을 가동하는 소위 헷징(hedging) 전략을 취했다는 점이다.

어떤 사고가 발생하면 그 사고에 대한 대처와 함께 사후 예방조치도 논의되지만 때에 따라서는 사고처리보다 사후예방조치에 더 큰 관심을 가지는 경향이 발생하기도 한다. 북핵문제를 두고 국제사회에서도 이러한 경향이 나타나게 되었다. 예를 들어 북한의 NPT 탈퇴선언 후 2년 뒤에 1995년 NPT 제8조 3항에 기초한 NPT 검토회의(Review Conference)<sup>6)</sup>가 개최되었다. 이 회의에서 당연히 NPT 탈퇴를 선언하며 NPT를 정면으로 도전하는 북한에 대해 비난은 거세었지만 이러한 북한을 어떻게 처리할 것인지를 논의하기보다는 앞으로 북한과 같이 NPT를 탈퇴하는 국가는 어떻게 처리해야 할 것인지 혹시라도 이란이 북한처럼 탈퇴할 것인지를 더 우려하고 집중하는 양상을 보이게 되었다. 즉, 북한은 탈퇴해버렸으니 어쩔 수 없는 일이고 이란은 어떻게 해서라도 탈퇴를 막을 것인지가 더 큰 관심거리가 되어버리는 이상효과가 발생한 것이다.

이러한 사례 역시 북핵위기를 바라보는 국제사회의 인식수준이 북핵 위기를 점점 더 키우는 데 일조했다고 보여줄 수 있는 예가 될 수 있을 것이다. 범규범의 이해와 관점의 차이일 수도 있지만 NPT 조약을 공개적이며 지속적으로 위반하면서 불편하다고 떠나버리는 체제도전이 더 나쁜가 NPT 체제에 머물면서 다른 당사국을 속이며 위반하는 도전이 더 나쁜가에 대해 NPT 회원국은 근본적으로 고민해 보지 못했

다. 나아가 양자 중 어떤 경우가 향후 NPT 체제와 규범력에 더 큰 악영향을 줄 것인지에 대한 고민도 해보지 못했다. 국제사회가 북한에 대해 NPT 위반이라고 계속 항의해 왔지만 결국은 NPT라는 규범적 관점에서 비핵화를 바라보는 것이 아니라 철저하게 지정학적 국제정치학적 이익의 관점 정책의 우선순위라는 관점에서 비핵화를 바라보고 있었다는 점을 여실히 보여주는 사례가 된 셈이다.

이런 모순적 상황에도 불구하고 국제사회의 노력은 결실을 이루어 이란 핵문제는 다행히도 2015년 7월 14일 이란과 안보리 상임이사국 5개국 및 독일과의 합의로 타결되었다. 국내외에서 타결의 의의에 대해 여러 분석이 존재하지만 북핵문제에 가져다주는 의의와 관련해서 몇 가지 언급을 해보면 다음과 같다.

첫째, 결과론적이지만 성과가 규범도전에 대한 해악의 상대적 비교를 무의미하게 만들었다는 점이다. 그럼에도 불구하고 이란 사례에서의 성과는 NPT의 가치와 효용성을 상대적으로 높여주었다는 점을 부인할 수 없을 것이다.

둘째, 이란 핵합의는 이란이 그래도 끝까지 NPT 체제에 머물러 있었기 때문에 국제사회와의 대화가 가능했고 그 결과 합의가 가능했다는 점이다. 핵무기 개발로 신뢰가 깨어져 있는 상황에서 기술적 검증만이 신뢰를 회복할 수 있는 유일한 끈이라 할 수 있는데 이 끈을 끊지 않고 NPT 체제에 머물고 있음으로써 모든 신뢰가 소진되었던 것은 아니라는 점이다.

셋째, 다소 공격적으로 평가해 보면 이란 핵합의는 북한에 이중적 메

시지를 전달해 주고 있다는 점이다. 한편으로는 도발을 중단하고 대화로 돌아와 NPT와 IAEA로 복귀하면 이란과 같은 사탕을 얻을 수도 있다는 메시지가 있다. 다른 한편으로는 이란과 대조적으로 NPT를 지속적으로 도전할 경우에는 철저한 응징을 가하여 다른 국가가 NPT 체제를 떠날 수 없도록 억제력이 통하는 선례를 남겨야 한다는 메시지가 될 수도 있다.

NPT의 규범성이 여러 방면에서 도전받고 있지만, 국제사회에서 비확산이라는 목적을 달성하기 위해 NPT 외에 다른 대안이 존재하지 않는 것도 사실이다. 그렇다면 법정책적인 관점에서는 NPT 규범력의 제고를 위해 이란과 북한의 사례는 대조적인 선례로 만들 필요가 있다. 만약 대조적인 선례로 만들지 못한다면 NPT 체제 내에서 향후에 흑시라도 도전하고 싶은 국가가 있다면 이란과 북한 방식이라는 선택지가 여전히 유효하게 존재하기 때문이다. 흑자는 북한이 지금이라도 NPT로 돌아온다면 받아들여야 NPT의 가치가 진정으로 더 높아지는 것 아니냐고 반문할 수도 있다. 맞는 말이다. 그러나 아무 대가를 치르지 않고 돌아올 수 있다면 그만큼 NPT의 규범력은 감소하는 셈이 되므로 이런 선례를 만들지 않기 위해서라도 규범적 관점에서는 어떤 방식이라도 책임을 묻지 않을 수 없을 것이다.

이 시점에서 그렇다면 과연 미국을 포함한 국제사회는 북핵위기에 대해 기존의 관용적 태도를 버리고 엄격한 규범적 잣대를 들이댈 만큼 인식이 전환되었을까? 아직은 그 정도로 인식이 전환되었다고 볼 수 없다. 국제사회 특히 미국의 관용이 점점 고갈되어가고 있는 징후가 나타나기 시작했고 볼 수도 있지만, 이는 미국 대선이 지나고 나서 냉정하게 분석해 보아야 할 문제라 생각된다. 다만 표면적으로나마 미국

을 비롯한 우리와 뜻을 같이하는 동류국가(like-minded States)들이 이제 북핵문제와 관련해 정책의 우선순위를 높여가면서 핵무기 프로그램의 불가역적 포기라는 북한의 자발적 행동을 이끌어 내기 위해 제대로 된 압박을 가하기 시작했다는 점에 주목해야 한다. 그런 점에서 북한 역시 행동을 되돌릴 수 있는 시간이 얼마 남지 않았다고 자각할 필요가 있다. 이렇게 급박하게 진행되어 가는 상황에서 선택과 집중이 매우 중요한데 비확산체제에 대한 도전으로 오해받고 있는 원자력추진잠수함의 개발이나 도입문제를 공개적으로 논의하는 것이 과연 적절한 시기인지에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 더구나 북핵위기에 대한 근본적인 인식전환이 이루어지지 않는 상황에서 또 다른 비핵확산에 대한 도전행위는 관심을 분산시킬 우려가 있기에 더더욱 주의해야 한다.

### 3. 원자력추진잠수함과 핵비확산조약(NPT)체제 및 안전조치

작년 새로운 한미원자력협력협정이 체결되기 전 필자는 미국의 비확산론자들을 만날 때마다 다음과 같은 질문을 해본 적이 있다. “북한의 비핵화를 위한 회담인 6자회담의 구성원을 생각해보면 때로는 우리나라가 여러모로 손해를 보고 있다는 생각이 든다. 6자회담을 열심히 준비해 회담장에 가면 북한을 상대로 5개국이 같은 목표로 북한과 대화를 해야 하는데 우리와 미국, 일본이 한편에 서고 중국과 러시아는 북한 편에 서서 대화를 하고 있으니 때로는 과연 성과를 거둘 수 있을지가 매우 의심스러웠다. 우리는 1991년 한반도 비핵화선언을 통해 핵연료주기를 모두 포기하겠다는 선언을 북한과 함께했다. 그런데 북한은 이를 위반하여 후행주기는 물론 선행주기까지 갖추게 되었음에도 우리는 끝까지 비핵화선언을 존중해 왔다. 6자회담 당사자 중 미국, 러시

아, 중국은 합법적 핵보유국이어서 당연하겠지만 일본 역시 핵연료주기를 모두 갖추고 있다. 그러나 유독 한국만이 모범적으로 비확산의 가치를 준수하였음에도 평화적 이용에서도 핵연료주기를 전혀 가지지 못하는 불이익을 입고 있다. 왜 우리만 이렇게 불이익을 당해야 하는가?” 너무나도 의도가 뻔했던 터라 답변이 쉽게 예측되었지만 놀랍게도 반응은 개인에 따라 매우 다양했다. 심지어 어떤 이는 신경질적인 반응을 보이면서 “남북한을 비교해보라, 북한은 핵무기를 보유하는 길로 갔기 때문에 저렇게 되었고, 한국은 핵무기를 보유하지 않겠다는 선택을 했기 때문에 경제적 번영을 이루지 않았느냐? 핵연료주기를 갖추고 있지 않음에도 불구하고 놀라운 원전기술도 보유하고 있지 않느냐?”라고 쏘아붙였다. 필자 역시 철저한 비확산 신봉자임에도 불구하고 그 자리에서만은 마치 핵무장론자로 취급받는 기분이었다. 물론 좀 더 친절한 비확산론자는 필자의 의도를 간파하고 특히 선행주기인 우라늄 농축과 관련해서는 우리의 기술보유 유무와 경제성에 대해 상세히 설명해 주면서 비확산의 장점을 설득하려는 자들도 있었다. 그런데 신경질적인 반응을 보인 자들로부터 받은 공통된 인상은 필자의 질문에서 농축시설을 핵무기로 전용하겠다는 언급이 전혀 없었음에도 선행주기인 농축시설 보유 자체를 핵무기 보유의 길로 가는 것으로 당연시하였다는 점이다. 이러한 잣대는 동맹국인 우리마저 불신할 정도로 엄격했다.

이 점에서 원자력추진잠수함의 도입이 가지는 함의를 보다 신중히 평가해 볼 필요성이 존재한다고 주장하고 싶다. 미국 비확산론자들의 논의를 구체적으로 살펴보기에 앞서 NPT 체제 속에서 원자력추진잠수함의 문제부터 살펴보자. 소위 해군의 원자력추진프로그램(naval nuclear propulsion program)은 1970년대부터 많은 논의가 있었던

문제이다. 다수의 견해는 NPT의 법적 공백(loophole)<sup>7)</sup>으로 이해하고 있다. 이미 국제사회는 원자력추진잠수함의 문제가 NPT 체제의 정신을 훼손할 것이라는 점에 대해 NPT 탄생 직후부터 오랫동안 우려해 왔다.

법적 공백의 원인에는 여러 가지가 있지만, 기본적으로 NPT 체제보다 먼저 출범한 IAEA(국제원자력기구) 협약<sup>8)</sup>과 NPT의 관련 조문 간의 상호 불일치에서도 찾아볼 수 있다. IAEA 협약 제3조 A항 5호는 “기구에 의하여 또는 그 요청에 의하여 또는 기구의 감독 또는 통제 하에서 제공된 특수핵분열성물질과 기타 물질, 역무, 설비, 시설 및 정보가 군사적 목적을 조장하는 방법으로 사용되지 않도록 하는 안전조치를 확립하고 관리한다”라고 규정함으로써 “군사적 목적을 조장하는 방법으로 사용되지 않도록(not used in such a way as to further any military purpose)” 안전조치를 확립하기 위한 권한을 IAEA에 부여하였다. 즉 이러한 문구의 해석에 의하면 잠수함의 동력으로 원자력을 사용하는 것은 군사적 목적(military purpose)에 해당하므로 사용되는 핵물질은 안전조치의 대상에서 면제될 수 없다. 이에 반해 NPT는 제3조 1항에서 “핵무기 비보유 조약당사국은 원자력을, 평화적 이용으로부터 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치로, 전용하는 것을 방지하기 위하여 본 조약에 따라 부담하는 의무이행의 검증을 위한 전속적 목적으로 국제원자력기구규정 및 동기구의 안전조치제도에 따라 국제원자력기구와 교섭하여 체결할 합의사항에 열거된 안전조치를 수락하기로 약속한다”라고 규정함으로써 안전조치의 대상을 군사적 목적으로 규율하지 않고 핵무기 또는 기타 핵폭발장치로의 전용만으로 제한함으로써 단순한 잠수함 동력에 사용하는 것은 안전조치 면제대상에 두게 되었다. 이러한 불일치와 관련해 비확산론자들 사이에서는 오랫동안 두

가지 구체적 사례가 논의된 바 있다. 그 하나는 민간건설현장 등에서 핵폭발장치를 사용하는 경우이며, 다른 하나는 원자력추진잠수함과 같은 원자력이라는 동력을 군함에 사용하는 경우였다. 전자는 핵실험금지협약의 채택으로 법적 간극이 메워져 가고 있다. 그러나 후자는 IAEA가 안전조치협정의 모델협정을 마련하면서 오히려 양보하게 되었다. 즉 IAEA안전조치협정을 담고 있는 IAEA INFCIRC/153<sup>9)</sup>은 제 14항에서 비평화적이용에 사용되는 핵물질에 대한 안전조치의 비적용(Non-Application of Safeguards to Nuclear Materials to Be Used in Non-Peaceful Use)을 규정함으로써 원자력추진잠수함의 동력으로 사용되는 핵물질의 안전조치 면제의 길을 터주고 있다.

민간건설현장에서 핵폭발장치의 사용이 금지된 것이 규범적으로는 핵실험금지협약의 채택이라 평가할 수도 있지만, 현실적으로 민간건설현장에서 핵폭발의 사용이 심각한 방사능 사건을 초래함으로써 안전의 위험이 도사리고 있었고 기존 폭발물의 효율성을 기술적으로 혁신할 수 있었기 때문에 핵폭발물 사용의 경제적 이점이 소멸된 영향이라 평가할 수도 있다. 그러나 잠수함의 영역에서는 아직도 다른 동력이 원자력을 따라잡을 수 없기 때문에 규범의 창출을 통한 규제와 통제가 아니고서는 기술적, 경제적으로 민간 건설현장에서의 핵폭발물처럼 사라져버리기에는 요원해 보인다.

IAEA 협약이 원자력의 군사적 목적으로의 이용을 안전조치의 대상으로 하였음에도 불구하고 왜 NPT 체제에 와서 단순히 핵무기를 포함한 핵폭발장치로의 전용으로만 제한되었고 그 이후 IAEA가 원자력추진잠수함에 원자력을 동력으로 사용할 경우 그 지정된 핵물질에 대한 안전조치를 면제해 주는 것으로 양보하게 되었는지에 대해서는 설이

분분하다. 혹자는 NPT 협상에서부터 핵물질의 군사적 이용이 전혀 불가능한 핵非보유국의 심리적 불평등감을 해소해주기 위한 것으로 해석하기도 한다. 즉, 잠수함의 동력으로 사용하는 핵물질의 경우 안전조치 대상에서 면제해줘서 핵非보유국도 원자력추진잠수함을 보유할 수 있는 길을 터줌으로써 불평등조약이라는 심리적 저항을 무마하기 위한 것이라는 주장을 하기도 한다. 그러나 이러한 주장은 원자력추진잠수함을 군부독재 시기부터 보유하고 싶어 했던 브라질의 정책에 동조하는 친브라질계 학자들에 의해 많이 인용되고 있을 뿐 비확산론자들이 이러한 주장을 하지는 않는다. 오히려 비확산론자들 중에서는 비록 핵보유국은 NPT 제3조에 의해 강제적으로 IAEA와 안전조치협정을 체결할 의무는 없지만, 자발적으로 체결해 오고 있는데 혹시라도 장래에 군사적 목적에 사용하는 핵물질이 안전조치의 대상이 되어야 한다는 요구가 강해진다면 이에 대응하기 위해 분명히 면제의 대상으로 해둘 필요가 있었기 때문이라는 핵보유국의 원죄론을 주장하기도 한다.

그러나 여기서 주의할 점은 비록 IAEA INFCIRC/153이 제14항에서 면제대상으로 명시하고 있지만 엄격한 조건을 부가하고 있다는 점이다. 즉 핵非보유국이라도 원자력추진잠수함을 보유할 경우 동력으로 사용되는 핵물질이 안전조치로부터 면제받을 수 있도록 길을 열어 주었지만 이러한 면제를 위해서는 부가된 조건을 충족해야 할 의무도 함께 부가하고 있다. 물론 그 의무가 지나치게 과도하다고 할 수는 없다. 부가된 조건으로는 우선 핵非보유국으로서 원자력추진잠수함을 보유하게 되는 회원국은 IAEA에 그 활동을 보고해야 하고, 사용되는 핵물질이 안전조치의 대상에서 면제받는 기간과 상황에 대해 IAEA와 약정을 체결해야 하며, 이러한 약정은 IAEA의 합의로 이루어져야 한다는 점이 있다. 이러한 조건을 충족하기만 하면 당해 핵물질이 사용되

고 있는 군사활동의 기밀을 보고할 필요가 없으며 IAEA로부터 어떤 허가를 구하는 것도 아니므로 잠수함 활동이 위축될 정도로 근본적으로 IAEA의 통제 하에 놓이게 되는 것은 아니다.

또 하나 주의할 점은 안전조치의 면제대상은 원자력추진잠수함에 사용된다고 지정한 핵물질 그 자체에만 국한되어 있다는 점이다. 이를 확대해석하여 원자력추진잠수함을 보유하면 이 잠수함에 대한 연료의 안정적 공급을 위해 우라늄농축공장을 건설하여 농축우라늄을 생산하는 권리가 보유국에 부여되는 것은 아니라는 점이다. 브라질의 원자력추진잠수함 개발을 지지하는 학자들마저도 농축권리의 발생을 주장할 경우 NPT 정신을 위반하는 것으로 NPT 체제 자체에 대한 도전이 될 수 있다고 평가한 바 있다.

그런데 지금까지 NPT와 IAEA 회원국이면서 안전조치협정과 INFCIRC/153 제14항 상의 약정이라는 루트를 통해 원자력추진잠수함의 보유를 현실화하여 특히 미국의 비확산론자들이 표현하고 있는 법적 공백을 테스트한 나라는 한 번도 없었다. 즉 이에 대한 선례가 아직 존재하고 있지 않다. 여기에서 많은 비확산론자들은 이러한 루트를 가고자 하는 나라는 당연히 상당한 어려움과 감시의 눈초리를 받을 것이라고 경고하고 있다. 물론 다른 한편으로 이러한 경고를 이용하여 원자력추진잠수함의 도입을 생각하고 있는 국가들의 학자의 경우 국제적인 관심이 이렇게 크기 때문에 비확산론자들이 우려하는 핵물질의 핵무기 전용이라는 사건은 오히려 발생하기 어렵고, 연료로 사용되는 것에 불과한 소량의 핵물질을 얻고자 엄청난 비용을 소모하는 비합리적이고 우회적인 선택을 할 어리석은 국가는 없을 것이며 직접적으로 핵물질을 생산하여 핵보유국의 길로 가는 길이 보다 쉬운 길이라면

서 원자력추진잠수함에 대한 비확산론자의 우려는 과장되었다고 비판하기도 한다.

결국, 우리가 원자력추진잠수함을 보유<sup>10)</sup>하더라도 국제법상 아무런 문제는 없다. 그러나 선부른 결단을 내리기 전에 입력대비 출력을 꼼꼼하게 따져보아야 한다. 우리가 원자력추진잠수함을 보유하고자 하는 것이 일반 국민에게 심리적 안정을 가져다주는 상징적인 측면에서라면 보다 신중해질 필요가 있다. 나아가 우리가 원자력추진잠수함을 보유한다고 하여 우리에게 잠수함에 사용될 핵물질을 우리가 자체 생산할 수 있는 권한이 발생하는 것이 결코 아니라는 사정도 다시 한 번 곱씹어 보아야 한다. 기술적 측면에서도 문제가 한둘이 아니다. 만약 미국이나 영국, 러시아로부터 원자력추진잠수함을 도입하는 선택을 하게 되면, 이들 국가는 잠수함에 무기급농축우라늄 내지 고농축우라늄을 사용하고 있으므로 핵확산의 우려와 의심은 계속해서 증가할 수밖에 없다.<sup>11)</sup> 설사 잠수함 자체는 우리가 자체기술로 건조하더라도 연료는 수입할 수밖에 없는데 핵무기 보유로 갈 국가라고 의심을 받게 되면 잠수함은 있어도 연료를 공급받지 못하는 결과가 발생할 수 있다. 설사 확산성이 낮은 저농축우라늄을 연료로 사용하는 잠수함을 개발하거나 도입한다고 하더라도 핵무장론에 대한 지지가 높아지면 높아질수록 연료를 공급하려는 국가는 주저할 가능성이 높다.

#### 4. 캐나다, 브라질, 인도가 가져다주는 교훈

원자력추진잠수함 도입에 관한 논란은 이미 풍부한 사례가 존재한다고 주장할 수 있다. 한두 건이 더 있지만 3건의 사례만을 소개할 뿐인데 풍부하다는 표현이 다소 의아하게 들릴 수도 있을 것이다. 그러나

이 3건이 공교롭게도 핵확산과 관련한 가능한 시나리오를 대부분 제시해 주고 있다. 3건의 사례를 본격적으로 논의하기 전에 원자력추진잠수함의 논의를 군축의 관점으로 넓힌다면 국제사회에 세 가지 측면에서 큰 우려를 가져다주고 있다.

첫째, 핵비확산과는 무관하게 원자력추진잠수함은 그 자체로서 재래식 군사력의 균형을 심각하게 파괴하는 무기체제의 확산문제와 연동되어 있다. 원자력추진잠수함은 장거리 군사력투사(power projection), 수개월 동안 잠수할 수 있는 장시간의 작전수행능력 등 우월한 능력으로 인해 기울어진 전력의 균형을 쉽게 회복할 수 있는 무기체제로 평가되고 있다. 따라서 북한의 핵보유로 군사적 균형을 다시 신속하게 회복하기에는 매우 유혹적인 옵션임에 틀림이 없다. 더구나 일반인에게 심리적 안정을 가져다주기도 상징적인 요소를 충분히 지니고 있다. 그러나 원자력추진잠수함의 도입은 군비경쟁을 필연적으로 수반할 수밖에 없어 주변국의 저항이 너무나도 거셀 수밖에 없다는 점이다. 즉 원자력추진잠수함 도입의 논의에서 핵확산성에 대한 불식을 종식시키는 것만으로 해결되지 않는 잠수함 자체가 가지는 비대칭성과 군비경쟁의 우려도 존재한다는 측면을 잊어서는 곤란하다.

둘째, 원자력추진잠수함에 사용되는 연료가 안전조치로부터 면제된다 하더라도 주변국이 한국의 핵무기 보유 의도를 부각시키기에 좋은 수단으로 활용될 수 있다는 점이다. 더구나 기술적으로 무기급 농축우라늄을 연료로 사용하는 선택을 하게 된다면 최악의 오해가 발생할 수도 있다. 이는 궁극적으로 보유하더라도 실질적으로는 운용할 수 없는 가능성을 초래할 수도 있다. 또한, 저농축우라늄을 사용하는 선택을 하게 되더라도 주변국은 물론 국내 내부에서 환경론자들의 반발이라는 거

센 파고를 넘어서야 할 것이다.

셋째, 원자력추진잠수함을 보유하고 있는 상황에서 국내에서 위기 때마다 터져나오는 핵무장론이 동조현상을 일으킨다면 농축공장의 보유를 정당화하는 논의가 생겨나기 시작할 것이고 그렇게 되면 우리의 비확산 의지는 더욱더 의심을 받게 될 가능성이 커진다.

이러한 위험적 요소에 대한 인식을 기초로 그동안 원자력추진잠수함을 추진해 왔던 국가 중 캐나다, 브라질, 인도의 사례를 살펴보면 국제 비확산 커뮤니티가 이들 국가를 통해 원자력추진잠수함과 핵확산의 관계와 관련해 무엇을 어떻게 학습해 왔는지를 쉽게 파악할 수 있다.

먼저 캐나다는 1987년 기존의 독일식 디젤 잠수함을 주력으로 하던 체제에서 10~12척의 핵잠수함을 추가하는 체제로 전환하겠다고 발표함으로써 비확산론자들을 깜짝 놀라게 한 적이 있다. 캐나다 사례는 NPT 회원국으로서 모범적 핵비확산국가의 경우에도 이러한 선택을 할 수 있음을 보여줄 수 있는 대표적 사례가 되어 버렸다. 냉전시대에 발생하였지만, 캐나다는 특히 극지방의 영토수호와 억지 태세 강화를 명분으로 이러한 발표를 하였다. 그러나 더 놀라운 점은 핵보유국이 핵비보유국으로의 핵확산 우려 때문에 아무도 협조하지 않을 것이라는 예상과 달리 영국과 프랑스가 공급계약에 경쟁하는 등 적극적으로 참여했다는 점이다. 즉 핵보유국으로부터 핵비보유국으로의 수출이 성사될 뻔하였으며 그랬더라면 시장이 형성되므로 시장 인센티브가 존재한다는 것을 방증하는 것이 되어 핵확산의 측면으로 확대하지 않더라도 원자력추진잠수함 자체가 확산되는 위기에 놓이게 되었을 것이고, 결국 모범국 비모범국 구분 없이 시장논리에 의해 통제할 수 없을

정도로 확산되는 결과를 초래할 것이라는 우려가 미국에 의해 강하게 제기되어 캐나다는 자발적으로 포기하기에 이른다. 영국과 프랑스의 참여가 원자력추진잠수함의 시장에 대한 인센티브를 부정할 수 없다는 점을 일깨워준 사례가 되었지만, 구소련의 붕괴가 있자 비확산론자 사이에서는 러시아도 이러한 인센티브에 관심을 가지게 되는 것은 아닐까 하는 우려가 팽배해졌다.

당시 캐나다는 핵비확산체제에서 오랫동안 대표적 모범국이었던 때문에 잠수함에 사용될 핵물질을 무기로 전용할 것이라고 아무도 의심하지는 않았다. 그럼에도 불구하고 흥미롭게도 매우 강한 심리적 저항이 미국의 비확산커뮤니티를 중심으로 작동했다는 점이다. 즉 캐나다가 모범국으로서 모든 국제규범을 준수하면서 원자력추진잠수함을 운영하더라도 NPT 상 핵非보유국가로서 지정된 핵물질이 안전조치로부터 면제되는 선례가 성립된다면 다른 국가가 선례에 기초하여 신규 진입하게 되고 우선은 규범을 잘 지키다가 한순간에 돌변해 버리면 모든 비확산 노력이 수포로 돌아간다는 우려가 설득력 있게 설파된 것이다. 다소 극단적인 비확산론자의 경우 원자력추진잠수함의 도입은 “석탄 광산의 카나리아”<sup>12)</sup>로 비유하면서 핵보유국으로 가는 시금석이라고 주장하기도 했다. 그럼에도 이들에 대해 절대로 핵무기로의 전용이 불가능하며 더구나 합리적으로 행동하는 국가가 고비용을 들여 소량의 핵물질을 얻는 비경제적이고 어리석은 방법을 택하지 않을 것이라고 하는 주장은 전혀 통하지 않았던 것이다.

캐나다와 대조적으로 브라질의 경우는 초기 추진단계와 최근 추진단계로 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 초기단계는 브라질이 군부 집권 시에 추진한 핵무기보유추진단계라 할 수 있다. 즉 브라질은 1970년대

후반부터 가스 원심분리기를 통한 우라늄 농축기술과 원자력추진잠수함의 보유를 추진함으로써 국제사회로부터 많은 의심을 받았다. 물론 1980년대와 90년대 정권이 교체되면서 핵무기 보유의 길은 포기되었지만 원자력추진잠수함 프로그램은 계속 유지되었다. 이러한 전력으로 브라질은 1998년이 되어서야 비로소 NPT에 가입하게 되었다. NPT 역사상 쿠바가 2002년에 가입함으로써 끝에서 두 번째를 기록하고 있다. 그러나 결국 브라질의 경우 NPT 체제 안과 밖에서 모두 원자력추진잠수함을 추진한 국가라는 명성을 달게 해주었다. 또한, NPT의 가입은 브라질의 원자력잠수함추진단계를 구분하는 시기적 기준이 되고 있다. 결국, 브라질의 경우 원자력추진잠수함은 NPT 제3조가 지니고 있는 태생적 법적 공백(loophole)을 여전히 테스트하고 있는 유일한 사례로 평가되고 있으며 궁극적으로는 법적 공백을 테스트하는 최초의 사례가 될 것으로 전망되고 있다. 브라질의 최근 추진은 프랑스와의 합작투자(joint venture)의 형식으로 이루어지고 있다. 다만 기술의 확산이라는 측면이 부담되었는지 핵연료와 관련된 부분에서는 브라질 단독에 의한 자체개발이 이루어지고 있다. 원래 브라질은 독일의 잠수함 기술을 채택하고 있었지만 원자력추진잠수함 계획으로 프랑스와 합작하는 선택을 하였다. 이는 방위산업시장에서 잠수함을 놓고 독일과 프랑스 간에 미묘한 경쟁구도가 형성되어 있음을 간파할 수 있는 대목이다.

브라질이 프랑스의 합작을 통해 캐나다와 달리 핵비확산에 있어서 비모범국가임에도 불구하고 미국을 중심으로 한 비확산론자의 비난을 극복해 나가는 것처럼 보이는 데에는 또 다른 관전 포인트가 있다. 브라질은 NPT 회원국이 되기 전에 이미 안전벨트가 마련되어 있었다는 점에 주의해야 한다. 예를 들면 1991년 브라질과 아르헨티나는 원자력

에너지를 오로지 평화적으로만 이용하겠다는 소위 과달라하라협약을 서명하면서 ABACC(브라질-아르헨티나 핵물질 통제기구)라는 통제 기구를 설치하였다. 이후 ABACC와 IAEA는 안전조치에 관한 다자협정이라는 소위 4자 간 협정을 체결하여 양국의 모든 원자력 활동에 대해 IAEA의 독자적인 검증권한을 제공하였고, 이는 NPT 가입 이후에도 유지되고 있다. 브라질의 이러한 사례는 조금씩 과거의 불명예를 극복해 가는 방향으로 평가되고 있지만 아무리 모범국이라도 선례를 형성하는 것에 대한 저항성은 사라지지 않고 있다. 외견상 우리 역시 브라질을 모델로 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러나 브라질과의 근본적 차이점은 브라질은 우라늄농축공장을 보유하고 있기 때문에 연료의 자체생산이 가능하다는 점이고 우리는 농축기술 자체가 없어 연료를 외부로부터 도입해야 한다는 점에서 대외 의존성 요소가 더 존재하고 있다.

세 번째 사례인 인도는 우선 NPT 비회원국이라는 점에서 특색을 지니고 있다. 인도는 NPT 체제 밖에서 핵무장을 이미 하였으며, 전략화의 일환으로서 원자력추진잠수함 개발에도 성공하여 현재 2척의 원자력추진잠수함을 운영하고 있다. 인도의 추진전략에서 흥미로운 점은 우선 구소련으로부터 임대하는 방식으로부터 시작했다는 점이다. 1988년에 찰리급 잠수함을 임대하여 3년 뒤에 반환하였고, 2012년에는 아쿨라급 러시아잠수함을 임대하였다. 물론 구소련이나 러시아가 인도에게 모든 기술을 이전한 것은 아니었으므로 인도는 임대를 통한 자체기술의 개발이라는 루트를 선택하였다. 이러한 인도의 행동은 파키스탄과 중국의 협력이라는 새로운 양상을 유도함으로써 군비경쟁을 일으킨 측면이 있다고 비판받고 있다. 핵무기를 보유하고 있는 주변국이 늘어나고 있는 중국의 경우 어떤 합리적 선택을 하고 있는지 종잡

을 수 없는데, 설상가상 인도의 원자력추진잠수함 도입으로 중국이 파키스탄의 핵잠수함 기술개발에 은밀히 원조하여 균형을 맞추려고 하고 있다는 주장이 제기되고 있다. 이는 단편적으로 생각할 경우 우리가 원자력추진잠수함을 도입할 경우 중국이 북한과의 관계에서 파키스탄에 적용했던 방식을 취할 수도 있음을 간접적으로 시사해주고 있다.

이러한 세 사례를 통해 우리가 얻어야 할 교훈을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 원자력추진잠수함의 도입을 캐나다와 같이 즉흥적으로 시도할 경우 동맹국과 동류국가로부터 쓸데없는 의심을 받을 가능성이 높으며 심리적 저항이 거세게 작용할 수도 있다는 점이다. 연일 북한의 핵을 비도덕적이라며 비난하는 상황에서 확산과 군축관점에서 우려가 높은 원자력추진잠수함의 도입논의가 북핵을 비난하는 도덕적 우월성과 정당성을 상실케 할 수도 있다.

둘째, 우리 사회에서 많은 공감을 가지고 있는 핵무장론을 극복하지 않는 이상 원자력추진잠수함의 논의는 동조현상으로 인해 의심을 더욱 증폭시킬 뿐이다. 이는 핵무장론과 원자력추진잠수함의 관계만을 놓고 보더라도 상호 이득이 될 수 없다는 추론을 얻게 해준다. 즉 원자력추진잠수함을 가지려면 국제사회의 의심을 없애기 위해 핵무장론을 희생시켜야 하는데 핵무장론을 진정으로 지지한다면 실질적인 핵무장과는 아무런 관련이 없는 비록 관련이 있다 하더라도 비경제적이고 간접적인 원자력추진잠수함을 주장할 이유가 없는 것이다.

셋째, 우리는 현재 핵연료와 관련해 어떠한 주기도 갖추고 있지 않다. 우리나라 농축공장이 없는 사정에서 텀킹 잠수함부터 만들어봤자 연료가

공급되지 않아 운영할 수 없는 사태가 발생할지도 모른다. 수출 또한 쉽지 않다. 시장에 대한 인센티브가 있다는 점은 숨길 수 없는 사실이라는 것이 캐나다 사례에서 밝혀졌지만, 시장에 대한 예측은 쉽게 속단할 수 없다. 미국의 비확산론자들 사이에서는 이미 1990년대 후반부터 몰츠 등을 위시해서 미사일기술통제체제(MCTR)와 같은 원자력추진잠수함 기술통제체제를 공급국 사이에 갖추어야 한다는 논의가 있었다.<sup>13)</sup> 즉 원자력추진잠수함은 다른 방위산업 물품에 비해 수출통제가 언제든지 강하게 발동될 수 있는 품목이라는 점에서 산업경제적 관점에서도 전망이 불투명하다.

## 5. 우리의 주변국

우리의 주변국을 보면 환경이 더욱더 척박함을 인식할 수 있다. 우리의 원자력추진잠수함의 보유를 선뜻 찬성하고 지지해 줄 수 있는 국가가 없어 보인다. 북핵에 대한 합리적 대처라고 한다면 한 국가라도 찬성해 줄 듯하나 가능성은 제로에 가깝다. 먼저 미국의 경우 97%의 무기급 농축우라늄을 연료로 사용하고 있기 때문에 기본적으로 핵확산의 우려 때문에 어느 국가에게도 미국의 기술을 이전할 수 없는 상황이다. 4차례에 걸친 핵안보정상회의 중 특히 마지막 회의였던 지난 2016년 3월 워싱턴핵안보정상회의에서도 NTI를 위시한 워싱턴의 비확산커뮤니티는 미국 해군의 원자력추진프로그램에 대해 우려를 표명하고 여러 제안을 한 바 있다.<sup>14)</sup> 그러한 제안 중 핵심은 바로 핵안보에 있어서도 취약성이 드러나고 있는 미 해군 원자력추진프로그램에 사용되는 고농축우라늄(HEU)을 저농축우라늄(LEU)으로 대체하는 방안을 강구해야 한다는 지적이었다. 다시 말해 미국의 경우 비확산론자는 원자력추진잠수함의 문제점으로 핵확산 가능성에 더하여 핵안보

취약성의 논의를 덧붙여 정부에 압박을 가하고 있다는 것이다. 이런 경향을 살펴볼 때 미국의 경우 우리에게 원자력추진잠수함과 관련해 저농축우라늄을 연료로 하는 잠수함으로 완전히 전환될 때까지 기술을 이전할 가능성이 없다고 보아야 한다. 더구나 한국은 상호방위조약을 체결한 동맹국이므로 필요하다면 미국의 원자력추진잠수함 투입을 요청하면 될 것이지 한국이 왜 독자적으로 이를 보유하고자 하는지 이해하기 곤란해 할 것이다. 결국, 과도한 잠수함 논의는 동맹에도 영향을 줄 가능성이 높다. 물론 비확산 커뮤니티의 특성상 개인적으로는 브라질, 인도의 사례를 들면서 한국도 굳이 원한다면 어떤 규범의 위반은 아니므로 그럴 수도 있다고 덕담을 해줄 수도 있으며 탐색의 방편으로 프랑스나 영국과 접촉해 보라고 조언해 줄 수도 있을 것이다.

러시아는 예측이 곤란하다. 러시아의 경우 경제적 인센티브에 따라 움직일 수도 있다. 기술이전을 받지는 못하더라도 인도처럼 임대의 형식을 생각해 볼 수도 있다. 어쩌면 중국과 러시아의 관계를 소원케 하는 수단이 될 수도 있다. 그러나 새로운 냉전과 지정학의 부활이 도래하고 있는 시점에서 인도 사례에서 볼 수 있는 인도-러시아 대 파키스탄-중국의 합종연횡이 동북아에서 일어나기는 희박해 보인다.

중국은 그 누구보다도 우리를 이해해주지 않을 것이다. 사드논쟁에서 중국의 입장은 명확히 드러났다. 원자력추진잠수함은 사드와는 달리 방어용이라는 항변이 매우 곤란한 전략자산이다. 오히려 인도-파키스탄 사례에서처럼 한반도에서 군사적 균형을 취하기 위해 중국이 북한을 조력하는 것을 정당화시켜주는 방편이 될 수도 있다.

이러한 적극적인 저항도 우려의 대상이지만 주목해야 할 점은 일본의

태도이다. 일본은 논란의 소용돌이 속에서 어부지리를 얻을 가능성이 높다. 미국의 비확산론자들 사이에서 일본은 비확산 노력에서 엄청난 평가를 받고 있다. 우리 역시 수없이 노력해왔지만, 신뢰도가 일본의 수준에 미치지 못한다는 점은 담당 실무자들이 이미 미국과의 새로운 원자력협력협정의 협상과정에서 뼈저리게 느꼈을 것이다. 폴 브래큰은 일본이 핵무기를 보유한다면 러시아나 중국이 되는 것이 아니라 영국이나 프랑스와 같은 역할을 수행할 것이라고 위협한(?) 전망을 하기도 했다.<sup>15)</sup> 재미있는 견해이지만 우리가 핵무기를 보유한다는 것에 대해서는 아예 계산에 두고 있지 않다는 점은 분명히 파악된다. 물론 데이빗 산토로(David Santoro)와 같은 철저한 비확산론자는 한국과 일본이 NPT를 위반하고 핵보유의 길로 갈 경우 미국은 이들과 동맹관계를 깰 것이라고 경고해야 한다고 주장한 바 있지만,<sup>16)</sup> 일본에 대해서는 폴 브래큰과 같이 다른 생각을 하는 것도 사실에 주목할 필요가 있다.

## 6. 맺음말

캐나다와는 달리 브라질 인도는 오랫동안 원자력추진잠수함의 보유를 추진해 옴으로써 국제사회의 지속적인 감시를 받아왔다. 물론 우리 역시 갑작스러운 논의가 아니지만은 왜 이러한 논의가 특히 시기적으로 문제인지를 외국의 사례와 비확산론자의 경향을 통해 살펴보았다.

논쟁 자체가 비전문적이고 구체적인 계획이 나오지 않아 다행스러운 측면도 존재한다. 자체 개발을 할 것인지, 임대할 것인지, 수입할 것인지, 연료로는 고농축우라늄(HEU)을 사용할 것인지 저농축우라늄(LEU)을 사용할 것인지, 연료는 어떻게 조달할 것인지 등에 대한 논의만으로도 엄청난 시간과 고민이 필요한데도 피상적인 문제에서 겹돌고 있

다는 점은 더더욱 반가운 사실이다. 물론 이런 논의가 정치권에서 공개적으로 이루어져야 할 사안인지에 대해서는 아직도 판단이 서질 않는다. 엄청난 예산이 소모되는 것이므로 단순히 군사전략적 가치만을 홍보하기보다는 그 영향과 파급효과도 국민에게 정확하게 전달해 주어 국민적 공감을 이끌어 낼 필요가 있다는 주장도 일리가 있다. 그러나 이런 사안은 정치적 의지와 결단이 없이는 곤란하다는 주장도 경청해 보아야 한다.

안보정책은 항상 최악의 상황까지 고려해야 하는 것이기에 대안 없는 비판만큼 비생산적이고 무의미한 것은 없다. 더구나 민주주의 제도 하에서 핵무장론과 핵잠수함 논쟁은 북핵문제가 현실적 위기가 된 상황에서 전혀 논의조차 없다는 것이 오히려 더 이상할 수도 있다. 위기가 고조되면 고조될수록 군사적 균형(military parity)에 대한 국민적 요청은 거세어지기 마련이다. 정치가의 입장에서는 이러한 국민적 요청을 결코 무시할 수 없을 것이다. 따라서 이런 문제들이 반드시 모든 쟁점이 소진될 때까지 치열하게 논의되어야만 한다는 데는 공감할 수 있다. 또한, 국민을 대표하는 정치권에서 논의하지 말라는 법도 없고 그것이 바로 민주주의다. 그러나 이제 드디어 북핵문제가 워싱턴 정책가에서 최고의 관심을 끌고 있는데 미국의 비확산론자들에게 우리의 핵무장론이나 원자력추진잠수함 도입이 또 다른 관심사가 되어 관심을 분산시키는 것이 아닌지 고민해 봐야 한다. 북핵위기에 대해 우리와는 대조적으로 일본은 너무나도 알미울 정도로 물리력보다 기초 다지기로 냉정하게 대처하고 있다는 사실을 고려할 때 또 다른 위기감마저 느껴진다. 기우에 불과하면 좋겠지만, 우리의 타이밍이 맞지 않고 설익은 논의가 여러 가지 오해를 재생산하는 일이 없으면 좋겠다.

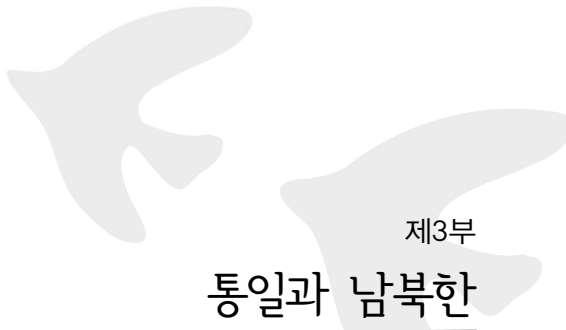
물론 필자가 제기한 모든 문제가 전혀 극복할 수 없다고 생각하지는 않는다. 캐나다, 인도, 브라질의 사례 속에서 또 다른 창의적 모형을 모색해 볼 수도 있다. 그러나 성숙되지 않는 쟁점의 부각은 불안만 가중시킬 가능성이 높다. 정치권에서 이 문제가 정치적 논리에 의해 공전을 거듭하는 것보다는 전문가들이나 국방담당 관계자들이 모든 문제점을 신중히 검토하여 논의의 주도권을 잡을 필요가 있다. 원자력추진 잠수함 논의는 북핵문제의 해결에도 역설적으로 핵무장론에 있어서도 결코 도움이 되지 않는다. 원자력추진잠수함 도입의 문제는 철저한 준비 없이 수면 위로 부각되어서는 곤란한 계륵과도 같은 존재이다. 힘을 한곳으로 모아야 하는 시기에 카나리아가 작동하는 일이 생겨서는 정말 곤란하다.

## ■ 주석

- 1) UN 안보리 산하 북한경제위원회인 1718위원회의 임무를 보조하기 위해 설치된 전문가 집단으로 2009년 UN 안보리 결의 제1874호에 의해 설치되어 역시 안보리 결의를 통해 지금까지 임무가 연장되고 있다.
- 2) Paul Bracken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics* (2013).
- 3) 조약의 공식 명칭은 “핵무기의 비확산에 관한 조약(Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons)”으로 1968년 7월 1일 채택되어 1970년 3월 5일 발효되었다. 우리나라의 경우 1975년 4월 23일 비준서를 기탁하였으며 동일자에 조약 제533호로 발효하였다.
- 4) NPT 제9조 3항 후문 “본 조약상 핵무기 보유국이라 함은 1967년 1월 1일 이전에 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치를 제조하고 폭발한 국가를 말한다.”
- 5) NPT 제10조 1항 “각 당사국은, 당사국의 주권을 행사함에 있어서, 본 조약상의 문제에 관련되는 비상사태가 자국의 지상이익을 위태롭게 하고 있음을 결정하는 경우에는 본 조약으로부터 탈퇴할 수 있는 권리를 가진다. 각 당사국은 동 탈퇴 통고를 3개월 전에 모든 조약당사국과 국제연합 안전보장 이사회에 행한다. 동 통고에는 동 국가의 지상이익을 위태롭게 하고 있는 것으로 그 국가가 간주하는 비상사태에 관한 설명이 포함되어야 한다.”
- 6) NPT 제8조 3항 “본 조약의 발효일로부터 5년이 경과한 후에 조약당사국 회의가 본 조약 전문의 목적과 조약규정이 실현되고 있음을 보증할 목적으로 본 조약의 실시를 검토하기 위하여 제네바에서 개최된다. 그 이후에는 5년마다 조약당사국 과반수가 동일한 취지로 기탁국 정부에 제의함으로써 본 조약의 실시를 검토하기 위해 동일한 목적의 추후 회의를 소집할 수 있다.”
- 7) 많은 비확산 전문가들이 법적 공백(loophole)이란 표현을 쓰고 있다는 점에서 원자력추진 잠수함 보유의도에 대해 부정적 시각을 지니고 있다는 점을 엿볼 수 있다.

- 8) 국제원자력기구협약(Statute of the International Atomic Energy Agency)은 1956년 10월 26일 채택되어 1957년 7월 29일 발효한 것으로 우리나라는 1957년 8월 8일 가입서를 기탁하였고 동 협약은 같은 날 우리나라에서 조약 제41호로 발효되었다.
- 9) IAEA, “The Structure and Content of Agreements between the Agency and States required in connection with the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons”, INF/CIRC/153 (1972).
- 10) 현재 보유의 방식과 관련하여서는 자체 개발을 하겠다는 건지, 수입하겠다는 건지, 임대하겠다는 건지 독자 개발의 경우에도 연료는 어떻게 충당하겠다는 지에 대한 논의는 전혀 알 수 없다.
- 11) 미국의 NGO인 군비통제협회(Arms Control Association)자료에 의하면 미국은 97%, 러시아는 20-45%, 영국은 97%, 프랑스는 7.5%, 중국은 5%, 인도는 40%의 농축우라늄을 연료로 사용하고 있다. 일반적으로 20% 농축을 기준으로 그 이상을 고농축우라늄(HEU)이라 하고, 그 이하의 농축을 저농축우라늄(LEU)이라 한다. 전력을 생산하는 민수용 원자로에서는 3.5%의 LEU를 주로 사용하고 있으며 무기급 농축우라늄은 보통 90%이상의 농축을 의미한다.
- 12) 석탄광부들은 작업 중 일산화탄소가스의 발생으로 목숨을 잃는 일이 허다하다. 가스탐지장치가 부족했던 시절에는 이를 탐지하기 위해 기관지가 예민했던 카나리아를 작업장에 두었는데 카나리아가 쓰러지면 광부들은 대피하였다. 따라서 이러한 비유가 비확산론자 사이에 사용되고 있다. Jeffrey Kaplow, “The Canary in the Nuclear Submarine: Assessing the Nonproliferation Risk of the Naval Nuclear Propulsion Loophole” 참조.
- 13) 예를 들어 James Clay Moltz, “Viewpoint: Closing the NPT Loophole on Exports of Naval Propulsion Reactors”, The Nonproliferation Review (1998) 참조.
- 14) 예를 들어 NTI, Replacing Highly Enriched Uranium in Naval Reactors (2016. 3) 참조.
- 15) Paul Bracken, supra note 2, pp. 240-241.
- 16) David Santoro, “Will America’s Asian Allies Go Nuclear?”, The National Interest (2014). <http://nationalinterest.org/commentary/will-americas-asian-allies-go-nuclear-9794> 참조.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)



## 제3부 통일과 남북한

- 동독 사례에 비추어 본 북한 급변 사태 발생 가능성
- 한국인의 대북정책에 대한 여론의 방향성: 2007-2014
- 김정은 인민중시정책의 표리부동(表裏不同)에 대한 대응방향
  - '비핵화, 평화협정' 병행 추진의 전략적 의미
  - 공포정치와 북한엘리트: 최근의 탈북을 계기로
    - 남북관계의 변화와 한반도 외교의 과제
    - 대북 '포괄적 제재' 이후의 조건

PeaceNet



## 동독 사례에 비추어 본 북한 급변 사태 발생 가능성



염돈재

성균관대학교 국가전략대학원 초빙교수/前 국정원 1차장

김정은 정권 출범과 장성택 처형 이후 북한 급변 사태에 대한 논의가 더욱 자주 대두되고 있다. 북한 급변 사태에 큰 관심을 가지는 것은 과거 동독 주민의 대규모 탈출과 시위 확산이 동독 공산정권의 붕괴와 독일통일의 계기가 됐다는 점도 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 이제까지 우리 사회에서의 북한 급변 사태 관련 논의를 보면 급변 사태 대비책 강구에 초점을 두고 있어 급변 사태 발생 가능성에 대한 연구는 매우 소홀한 것 같다. 따라서 이 글에서는 동독 사례에 비추어 북한에서의 급변 사태 발생 가능성을 검토해 보고자 한다.

북한 급변 사태의 정의와 유형에 대해서는 여러 가지 논의들이 있으나 이 글에서는 경제악화 등으로 대규모 탈북자가 발생하는 경우와 군부 쿠데타나 대규모 주민봉기로 북한지역이 무정부적 혼란 상태에 빠지는 경우에 대해서만 논의하고자 한다. 이 두 가지 유형이 가장 발생 가

능성이 높을 뿐 아니라 다른 사태들도 대부분 이 둘과 연결되어 발생할 가능성이 많기 때문이다.

### 동독에서의 급변 사태: 동독 주민의 대규모 탈출과 시위 열풍

1989년 7월 이후 시작된 동독 주민의 대규모 탈출 및 시위 열풍은 동독 공산정권의 붕괴와 독일통일의 계기가 되었다. 먼저 동독 주민의 대규모 탈출 사태의 경우, 1989년 5월 헝가리 개혁정부가 개혁 의지를 표출하기 위해 오스트리아와의 국경 철조망을 제거하자 매일 2,000여 명의 동독 주민이 오스트리아를 거쳐 서독으로 탈출함으로써 동독 주민의 대규모 탈출이 시작됐다. 이어 11월 9일 여행 규제 완화 계획을 발표하던 공보 담당 정치국원 샤보프스키가 실수로 “지금부터 국경을 개방한다” 발표함으로써 베를린장벽이 붕괴되자 대규모 탈출이 본격화되었으며, 1989년 7월부터 이듬해 6월 말까지 서독으로 탈출한 동독 주민이 58만여 명에 달했다. 이렇게 하여 동독사회는 마비되기 시작했고, 주민들은 시위 열풍에 휩싸여 결국 동독 공산정권의 붕괴와 독일통일을 촉발하게 되었다.

탈출 열풍은 시위 열풍으로 이어졌다. 떠나지 않고 남은 사람들이 개혁을 요구하기 시작했기 때문이다. 시위 열풍은 1989년 9월 4일 라이프치히 니콜라이 교회에서 월요일예배 후 시작된 촛불시위가 계기가 됐다. 소규모로 시작된 촛불혁명은 9월 10일 동독 첫 번째 민권 단체인 ‘신광장’이 출범한 이후 여러 민권 단체들이 결성되고 이들이 시위를 주도함에 따라 전국 규모로 급속도로 확대되었다. 10월 16일 라이프치히 시위에 12만 명이 참여하는 등 대규모 시위가 전국으로 확산되자 10월 18일, 19년간 동독을 통치해 온 호네커 서기장이 물러나고 개혁

파로 알려진 에곤 크렌츠가 서기장으로 취임했다. 크렌츠는 정치국 보수세력들을 제거하는 등 일련의 개혁조치를 취했으나, 시위는 더욱 확산되어 11월 4일 동베를린 시위에는 동독 역사상 최대 규모인 100만 명이 참여했다.

그 와중 11월 9일 베를린장벽이 붕괴되자 동독 전체가 탈출과 시위 열풍에 휩싸이게 되었고, 12월 3일에는 크렌츠 서기장, 정치국원 및 당 중앙위원이 전원 사퇴했다. 12월 8일에는 사회주의통일당(SED)이 특별전당대회를 개최, 스탈린주의와 일당 지배체제의 포기를 선언하고 당명을 '사회주의통일당-민주사회당(SED-PDS)'으로 개칭함으로써 40년을 지탱해 온 동독 공산정권이 일시에 붕괴되었다. 사회주의통일당을 대신해 국정 운영을 담당하게 된 '원탁회의'가 사태 수습을 위해 다음 해 5월 6일 자유선거를 하기로 약속함으로써 동독의 '평화혁명'이 이루어질 수 있었고, 1990년 1월에는 시위군중이 비밀경찰(Stasi) 본부에 난입하는 등 무정부 상태가 지속되어 동독 정부는 사실상 와해되었으며 동·서독은 평화통일의 길로 접어들게 된다.

### 동독 주민의 대규모 탈출이 가능해진 배경

동독 주민의 대규모 탈출이 가능했던 배경은 다음 다섯 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 동독 주민이 대규모로 탈출할 수 있는 '탈출로'가 있었다는 점이다. 동독 주민의 동유럽 여행이 자유로웠던 데다 헝가리, 폴란드, 체코에 개혁정부가 들어서 탈출에 협조적이었기 때문이다. 특히 1989년 8월 서독 콜 총리가 비밀교섭을 통해 10억 마르크의 차관 지원을 약속한 후 헝가리 정부가 동독과의 여행협정을 파기하고, 동독 주민의 탈출을 허용토록 함으로써 헝가리를 통해 매일 2,000여 명의 탈

출이 가능해졌다.

둘째, 서독이 동독 주민들에게 동경의 대상이 됐다는 점이다. 서독은 선진적 민주제도, 풍요로운 경제, 평등한 분배로 평소 동독 주민들이 서독을 동경하게 된 데다 동·서독 간의 빈번한 교류로 동독 주민들이 서독사회 정착에 두려움을 갖지 않았다는 점도 탈출 욕구를 자극하는 요인이 되었다.

셋째, 탈출 사태 초기 동독 정부가 안이하게 대처했다는 점도 중요한 배경이 되었다. 당초 동독 공산정권은 동독 주민들이 ‘사회주의 최고의 복지국가’인 동독을 쉽게 포기하지 않을 것으로 생각한 데다 대규모 탈출 사태가 지속되면 서독 정부가 이들의 입국을 제한하거나 동독에 대규모의 경제지원을 하여 탈출 사태를 진정시킬 것이라고 생각했다. 더 욱이 호네커 서기장이 10월 7일 동독정권 수립 40주년 기념식을 성대히 개최하기 위해 폴란드, 체코 주재 서독대사관에 피신해 있던 동독 주민 수천 명의 서독행을 허가함으로써 탈출 열풍을 더욱 부추기는 결과가 되었다.

넷째, 동독 주민들이 소련의 정책이 다시 강경노선으로 바뀌어 소련이 동독 사태에 적극 개입할 가능성을 우려했다는 점이다. 고르바초프 소련 대통령은 동독 주민의 탈출 사태에 개입할 의사가 없었고, 내부적으로는 보수세력의 반발로 집권기반이 몹시 흔들리고 있었다. 따라서 동독 주민들은 고르바초프의 개혁·개방 정책이 추진되는 동안 빨리 서독으로 탈출해야겠다는 생각을 갖게 됐다.

다섯째, 서독 정부가 큰 어려움에도 불구하고, 동독 탈출민을 전원 수용했

다는 점이다. 1989년 8월 이후 동독 주민의 대규모 탈출이 본격화되자 동독과의 화해·협력체제 손상을 우려한 사민당(SPD)과 동독 주민의 수용 책임을 맡게 된 서독 각 주들이 동독 탈출자의 수용 제한을 강력하게 요구했으나 콜 총리가 동독 탈출자 전원 수용 방침을 고수함으로써 동독 주민의 대규모 탈출이 가능하게 되었다.

## 동독 주민의 시위확산과 공산체제의 붕괴 배경

첫째, 서독 TV의 촉매역할로 시위 확산의 급속한 확산이 가능해졌다는 점이다. 시위 초기 동독 주민들은 소련의 개입이 두려워 시위 참여를 주저했으나, 서독 TV를 통해 소련이 무력개입을 하지 않을 것이라는 사실을 알게 되었다. 또한, 서독 TV 보도를 통해 각 지역에서의 시위 상황을 생생하게 목격하게 되자 적극적으로 시위에 나서게 되었다.

둘째, 소련의 반대로 시위의 유혈진압이 불가능했다는 점이다. 고르바초프 서기장은 동독시위의 유혈진압이 미소간의 화해체제를 손상시키고 동독 주민의 소련군 기지에 대한 공격을 유발할 수 있다는 점 등을 고려하여 시위 초기부터 동독 정부에 시위의 무력진압에 반대한다는 입장을 명확히 전달했다. 더욱이 동독군은 바르샤바조약군의 일원으로 소련군의 통제 하에 있어 소련의 반대를 무릅쓰고 병력 동원을 하기 어려웠다. 결국 동독 공산정권의 중요한 버팀목이 되어온 소련이 지원을 철회하자 동독 공산정권은 무너질 수밖에 없었다.

셋째, 동독 정부의 시위 대책이 매우 미흡했다는 점이다. 1953년 동베를린 노동자 봉기가 200여 명의 사망자를 내면서 소련 탱크에 의해 무참히 진압된 후 동독에서는 주민시위가 거의 없었다. 더욱이 1989년

10월 대규모 시위 사태 발생 후에도 대부분의 동독 지도자들은 소련이 버티고 있는 한 동독 공산정권이 붕괴되는 일은 없을 것이라고 생각했기 때문에 시위 대비 태세가 제대로 갖추어져 있지 않았다. 따라서 9월 초 소규모로 시작된 촛불시위가 급속히 전국 규모의 시위로 확산되자 동독 정부는 속수무책일 수밖에 없었다.

넷째, 교회라는 구심점이 있어 시위가 급속히 확산될 수 있었다는 점이다. 독일은 기독교 전통이 강해 평소 동독 정부는 교회활동에 관대했다. 따라서 교회와 종교 지도자들이 민권운동을 주도할 수 있었고, 시위 시 교회가 집결장소가 되고 전국적인 연결망의 역할을 했기 때문에 시위의 급속한 확산이 가능했다.

다섯째, 동독 공산정권에 강력한 체제수호 의지를 가진 지도자가 없었다는 점이다. 당시 동독 지도부는 개혁문제로 분열되어 있었고, 공산간부들도 개혁의 필요성에 공감하고 있었다. 그리고 대부분의 정치국원들은 모든 책임을 19년간 집권한 호네커가 져야 한다고 생각했다. 따라서 소련이 시위의 무력진압에 반대하자 목숨을 걸고 체제를 수호하겠다는 의지를 가진 지도자는 단 한 사람도 없었다.

여섯째, 동독 주민들이 자유에의 갈망과 민주의식을 가지고 있었다는 점이다. 프랑스혁명 이후 유럽인들의 의식 속에는 자유, 평등, 박애 사상이 뿌리내리고 있었고 동독혁명이 일어난 1989년은 프랑스혁명 200주년이 되는 해이다. 더욱이 많은 동독 주민들은 14년 간 바이마르공화국에서 민주제도를 경험한 바 있고 인접국인 폴란드, 헝가리, 체코, 루마니아에서는 이미 탈공산혁명에 성공해 동독 주민들에게 큰 자극이 되었다. 따라서 소련의 통제가 완화되자 자유를 향한 열망이 폭발

적으로 분출될 수 있었다.

일곱째, 동독경제가 파탄 상태에 있어 누구도 동독을 유지해 나갈 자신이 없었다는 점이다. 1972년 호네커 정부 출범 이후 동독 정부가 서독과 과도한 복지 경쟁을 하다가 성장 잠재력이 대폭 잠식된 데다 1980년대 전자산업 투자가 실패해 1980년대 말에는 심각한 경제위기에 봉착했다. 외채가 200억 달러에 달해 매년 외화수입의 62%를 외채 원리금 상환에 사용해야 했고, 매년 서독으로부터 150억 마르크를 지원 받지 못하면 주민의 생활수준을 30% 이상 낮추어야 할 상태였다. 따라서 동독 공산정권 지도부는 물론, 시위를 주도한 민권세력들도 동독을 포기할 수밖에 없었다.

### 북한 주민의 대규모 탈출이 가능한가?

동독과는 달리 북한은 주민의 대규모 탈출을 위한 탈출로가 없고, 대규모 탈출을 감당할 유인이 없다. 또한, 탈출 동기가 미약한 반면, 탈출을 억제하는 요인은 상당하다. 마지막으로, 한국 정부의 북한 주민 수용능력에 한계가 있기 때문에 북한 주민의 대규모 탈출 사태가 발생할 가능성은 희박할 것으로 생각된다. 이를 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한 주민의 대규모 탈출이 가능한 통로가 없다. 북한 주민의 탈출로는 중국, 러시아 및 해상 탈출 등 세 가지 통로로 제한되어 있는데, 북한 주민의 중국 및 러시아 여행은 어렵다. 중국의 경우 국경경비 강화로 소규모 탈출이 어렵고, 러시아는 국경 접근로가 협소해 접근이 어려우며, 해상 탈출로는 선박이 부족으로 활용하기 어렵다.

둘째, 북한 주민이 일시에 대규모 탈북을 감행해야 할 유인이 없다. 중국이 헝가리처럼 국경 개방을 할 가능성도 없고, 소위 ‘고난의 행군’ 시기의 경험에 비추어 경제난이 대규모 탈출 동기가 될 가능성이 적으며, 남한이 북한 주민의 강력한 동경 대상이 되지 못하고 있기 때문이다.

셋째, 동독 주민들에 비해 북한 주민들의 탈출 동기는 미약한 반면, 탈출 억제 요인은 훨씬 강하다. 북한과 중국의 경비 강화로 북한 주민들은 북한 탈출 성공을 확신하기 어렵고, 실패 시 가혹한 처벌을 감수해야 한다. 또한, 성공해도 잔류 가족과 한국으로 탈출한 이후의 생계도 걱정해야 하기 때문이다.

넷째, 한국 정부가 대규모로 탈출한 북한 주민을 모두 수용하기는 어렵다. 북한 주민의 탈출이 북한 정권에 치명적 타격을 주기 위해서는 연간 탈출자의 규모가 수만 명 수준은 되어야 하나 우리의 수용능력에는 한계가 있다. 더욱이 위기에 처한 북한 정권이 탈북자들 틈에 공작 요원을 투입하여 대규모의 테러, 폭파, 소란 행위 등을 획책할 경우 상황은 더욱 어려워지게 된다.

### 북한에서의 무정부적 소요 사태 발생이 가능한가?

동독과는 달리 북한은 주민들의 민주주의 경험이 전혀 없는 데다 오랫동안 억압통치에 순치되어 있어 저항의식이 매우 낮다. 그리고 교회와 같은 반체제활동의 구심점이 없을 뿐만 아니라 교통·통신·방송망의 미비로 시위 확산이 어렵고, 과거 소련과 같이 시위의 유형진압을 할 억제할 수 있는 외부세력이 없다. 더욱이 북한 내에 강력한 체제수호 세력이 존재하고 있고, 경제적 궁핍이 민중봉기로 이어질 가능성이 적다

는 점 등에 비추어 동독에서와 같은 대규모 시위 사태나 무정부 상태가 야기될 가능성은 희박할 것으로 예상된다. 이를 상술하자면 다음과 같다.

첫째, 북한주민은 민주주의 경험이 없어 민주주의식이나 체제저항 욕구를 가지기가 어렵다는 점이다. 북한주민들은 프랑스혁명과 바이마르공화국을 경험한 동독주민들과는 사교가 전혀 다르다고 볼 수 있다. 더욱이 북한주민은 외부 정보에 철저히 차단되어있고, 오랜 세뇌교육과 가혹한 억압통치로 김일성일가의 세습체제에 순치되어 있다. 그로 인해 탄압정치, 집권층의 부패 및 경제적 궁핍이 체제저항 의식을 촉발할 가능성은 희박할 것으로 생각된다.

둘째, 북한에는 반체제활동을 주도할 구심점이 없다는 점이다. 북한정권이 김일성 세습체제 반대세력이나 잠재적 도전세력을 철저히 제거하여 반체제세력의 형성 자체가 어렵다. 또한, 어느 누구도 체제저항운동의 성공 가능성을 확신하기가 어렵고, 동독과는 달리 전국 규모의 종교조직도 부재하다. 그리고 대학생 등 영향력 있는 젊은 세대 역시 대부분 수혜계층 출신이어서 대규모 시위사태가 발생할 가능성은 희박하다.

셋째, 북한은 폭발적 시위 확산이 매우 어려운 여건이다. 교통·통신 시설의 불비와 북한정권의 철저한 정보통제로 어느 한 곳에서 시위나 소요사태가 발생하더라도 타 지역으로의 확산 없이 단발성으로 끝날 가능성이 많다. 동독 시위 시에는 서독 TV가 확산의 촉매역할을 했다는 점을 생각하면 북한에서 시위 확산이 어렵다는 점을 쉽게 짐작할 수 있다.

넷째, 북한정권이 유혈진압을 포기토록 강제할 수 있는 외부세력이 없다는 점이다. 중국의 영향력도 매우 제한적인 데다, 천안문 사태에 비추어 시위의 유혈진압 방지를 위해 노력할 가능성이 적다. 또한, 북한 경제의 대외 의존도가 낮아 외국이나 국제기구가 영향을 미치기도 어렵다. 따라서 일부 지역에서 소요사태가 발생하더라도 초기에 무자비하게 진압될 가능성이 많다.

다섯째, 동독과는 달리 북한에는 강력한 체제수호 의지를 가진 집단이 존재한다는 점이다. 만경대학원 출신, 북한정권의 수혜계층 50만 명과 그 가족 등 총 200여만 명의 적극적 체제수호 세력이 있어 동독처럼 쉽게 무너질 가능성이 적다. 군부 반란이나 김정은 사망이 급변 사태로 이어질 것으로 기대할 수도 있으나, 북한 집권층이 과거 동독 고위층의 몰락과정을 생생히 기억하고 있고, 남한의 흡수통일을 두려워하고 있어 북한 내부에 정변이 발생해도 정권교체만 이루어질 뿐 무정부 상태로 발전할 가능성은 희박할 것으로 생각된다.

## 차후 정책 방향

1993년 김영삼 정부가 김일성 건강 악화설을 계기로 북한 급변 사태 대비책 논의를 시작한 이후 북한 급변 사태 문제는 오랫동안 우리의 중요한 관심사가 되어 왔다. 특히 최근에는 북한 급변 사태에 대한 연구가 봇물을 이루고 있다. 그러나 북한 급변 사태 논의의 배경을 보면 북한 급변 사태에 철저히 대비해야 한다는 절박한 필요성 보다는 북한 급변 사태 발생으로 통일의 기회가 의외로 빨리 도래할 수 있다는 낙관론이 짙게 깔려 있음을 느끼게 된다. 더군다나 최근 “통일의 기회는 도둑고양이처럼 찾아올 수 있다”는 이야기는 통일대박론과 맞물려 낙

관적인 통일론을 부추기는 요인이 되고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 북한 주민의 대규모 탈출이나 북한 내부의 정변 발생으로 우리가 기대하는 급변 사태가 발생하거나 통일의 기뢰가 도래할 가능성은 높지 않을 것으로 예상된다. 따라서 북한 급변 사태에 대비는 하되, 급변 사태가 통일의 길을 열어줄 것이라는 헛된 기대를 버리고, 통일에 도움이 될 일은 하나라도 더 보태고 통일에 장애가 될 일은 하나라도 더 줄여나가도록 노력하는 것이 더욱 중요할 것이다. 특히 이를 위해서는 김일성 일가 세습체제의 변화 및 붕괴 촉진, 북한주민의 삶의 질 향상을 위한 인도적 지원의 강화, 북한주민에 대한 외부정보의 전파 확대, 북한 장마당의 확산 등을 꾸준히 추진하는 것이 통일을 위한 올바른 접근법이 될 것이라 생각한다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 한국인의 대북정책에 대한 여론의 방향성: 2007-2014



이성우  
제주평화연구원

한국정치에서 대북정책은 이념적 성향을 가르는 유발성 이슈로 작용해 왔다. 한편, 국제 정치 이론에서는 대외정책의 결정과정에서 여론의 선호가 미치는 영향력이 주요 논쟁의 대상이 되어 왔다.

다른 기관에서 실시한 여론자료를 분석한 결과, 김대중 정부 시기에는 햇볕정책에 대한 지지가 85%에 달했던 반면, 박근혜 정부 시기에는 비핵화우선에 대한 선호가 76% 이상으로 나타난다. 이는 여론의 선호가 정책에 영향을 미치는 것 이외에도 정권의 변화 및 북한의 위협 정도에 따라 여론의 선호가 변화함을 보여준다고 볼 수 있다.

이러한 분류체계를 한국의 대북정책에 적용하면 북한과 경제 및 안보 분야에서 교류와 협력에 대하여 긍정적인 태도와 부정적인 태도에 따라 4가지 유형으로 분류할 수 있다. 먼저, ‘기능주의’는 안보와 경제에

서 북한과의 협력을 추구하는 반면, ‘햇볕정책’은 안보분야에서 북한과 협력을 달성하지 못하더라도 경제분야에서 협력을 지속할 것을 선호한다. 한편, ‘비핵화우선’은 경제분야에서 협력을 추진하지 않더라도 안보분야에서 북한과의 협력을 달성하는 것을 추구한다. 마지막으로, ‘북한붕괴지지’의 경우 안보와 경제 어느 분야에서도 북한과 협력을 추진하지 않을 것을 선호하는 것으로 분류할 수 있다.

본 연구는 서울대학교 통일평화연구원이 한국 갤럽에 의뢰하여 2007년부터 2014년까지 8년에 걸쳐 지속적으로 전국 16개 시·도의 만 19세 이상 65세 미만의 성인 남녀를 대상으로 매년 2,000여 명의 표본을 대상으로 축적한 여론조사 자료를 사용하였다(박명규, 김병로, 송영훈, 정은미, 장용석 2013). 분석에 사용된 여론조사 자료는 통계청이 제시하는 인구 총 조사에 따른 전국 인구현황의 분포에 기초하여 표본을 선정하는 과정에서 지역, 연령, 성별을 통제하였다. 여론조사 자료에 포함된 연도에 따라서 표본의 크기나 신뢰수준에 약간의 변화는 있을 수 있지만 최대표본오차는 95%의 신뢰수준에  $\pm 2.8\%$  이내이다.

〈표〉 2007-2014 통일정책에 있어 여론의 유형별 분포

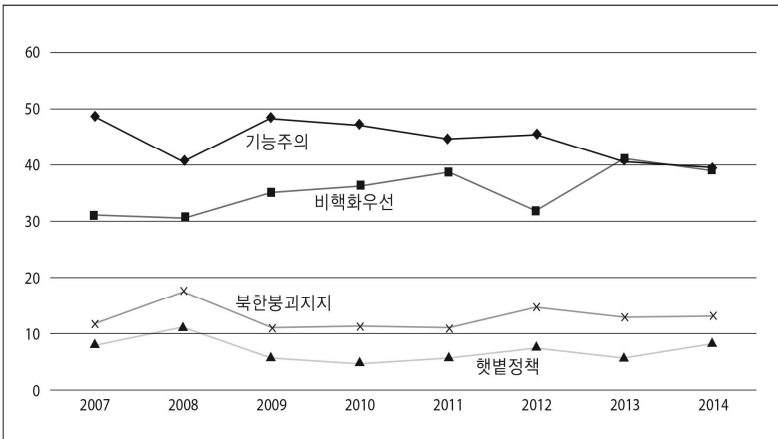
		안보정책	
		협력	대결
경제정책	협력	4,269 (44.47%) 기능주의	698 (7.27%) 햇볕정책
	고립	3,401 (35.35%) 비핵화 우선	1,232 (12.83%) 북한붕괴지지

전체 기간을 대상으로 한 분석 결과에 따르면 경제와 안보분야에서 협력을 추구하는 기능주의가 44.47%로 다수를 차지했다. 뒤를 이어 안보정책에서 협력을 얻어내고 경제정책에서 고립을 추구해야 한다는

비핵화우선이 35.35%로 나타났다. 상대적으로 소수에 해당하는 북한 붕괴에 대한 지지를 선호하는 여론도 12.83%를 차지하였으며, 마지막으로 북한의 군사적 위협에도 불구하고 경제협력을 해야 한다는 햇볕 정책에 대한 지지가 7.27%로 가장 낮게 나타났다.

전체 기간에 대한 종합적 분석이 가지는 의미도 중요하지만 시계열에 따른 변화에도 주목할 필요가 있다. 가장 의미 있는 변화로는 최근 북한의 군사적 도발이 심각해질수록 비핵화 선호에 대한 여론의 선호가 증가하여 기능주의에 대한 선호를 추월하기도 했다는 것이다. 특히 북한은 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 단행함으로써 한반도의 신뢰를 추구하려는 남한의 노력에 군사적 위협으로 대응했다. 이는 비교적 정권이 안정된 상태에서 새로운 정부가 출범하는 남한이 남북관계의 주도권을 확보하지 않게 하려는 의도로 극단적 조치인 핵실험을 취한 것으로 해석할 수 있다.

〈그림〉 2007-2014 통일정책에 있어 연도별 여론의 유형 분포



박근혜 정부에 들어와서는 북한의 군사도발에 의한 일방적인 긴장 고조 행위에 대해서 강경한 대응을 지지하는 방향으로 여론이 변화하였다. 2013년부터 경제협력을 하지 않더라도 안보협력을 달성해야 한다는 비핵화우선에 대한 여론의 지지가 경제협력과 안보협력을 병행해야 한다는 기능주의에 대한 여론의 지지를 추월하는 현상이 일어나게 되었다. 2014년에도 기능주의에 대한 지지는 유지되고 비핵화우선에 대한 지지가 미약한 감소를 보였지만, 2007년의 경우와 비교하여 많게는 약 20% 정도 우위를 점하던 기능주의에 대한 여론의 선호가 사라지게 되었다.

결과적으로 대북정책에 대한 여론의 반응은 단기적 사건에 대한 대응의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 북한의 재래식 군사도발보다는 미사일이나 핵개발과 같은 전략적 무기를 통한 군사위협에 한국의 여론은 더 민감하게 반응하여 기능주의에 대한 지지가 비핵화우선으로 이동하는 결과로 이어졌다고 볼 수 있다.

이처럼 북한의 위협에 대한 여론의 대응이 여론조사 결과에 반영되었다고 볼 수 있는 한편, 그 밖의 다른 요인에 의해 여론의 선호가 변화할 가능성도 여전히 존재하는 것으로 나타났다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 김정은 인민중시정책의 표리부동(表裏不同)에 대한 대응방향

방호엽

국방대학교 안보문제연구소

유엔이 북한 인권문제를 압박하기 시작한 것은 유엔인권위원회(UNCHR: United Nations Commission on Human Rights)에 북한인권 특별 보고관을 임명하여 2008년부터 매년 북한 인권결의를 시작하면서부터이다. 그리고 유엔은 2013년 3월, 서울에 유엔인권조사위원회(COI: Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)를 설치하여 1년간의 조사활동을 통해 북한이 조직적이고 광범위한 인권침해를 실시하고 있다고 밝혔다. 더불어 유엔인권이사회와 유엔총회는 2014년 3월 28일과 2014년 12월 18일에 각각 유엔인권조사위원회 보고서의 권고사항 대부분을 반영한 북한 인권결의를 채택하였고, 안전보장이사회차원에서도 논의의 장이 마련되었다.

이에 대한 반응으로 북한은 2009년 유엔에서 제시한 “제1차 보편적 정

레인권검토(Universal Periodic Review)보고서”의 권고를 상당수 수용한 이후 2014년 제2차 보고서의 건강, 교육, 식량권과 문화생활권리를 상당 부분 포함시켰다고 밝혔다. 그리고 여성·아동·장애인 그리고 노인 등 취약계층 보호에 대한 관심을 표명하고 이례적으로 ‘취약계층(vulnerable groups)’이라는 용어를 사용하였다. 더불어 유엔의 인권 협약을 존중하여 인민의 인권을 보전할 수 있도록 인권 관련법을 수정·보완했다고 주장하였다. 또한 2014년 제69차 유엔총회에서는 리수용 외무상이 19년 만에 참석하여 연설을 통해 “유엔의 인권업무에 적극적으로 참여하겠다”는 뜻을 이례적으로 밝히기도 하였다.

북한은 국제사회의 조치에 표면적으로는 외교적 변화모습을 보이고 있다. 한편, 유엔총회에서 북한 인권결의안이 통과된 직후 북한은 인권 문제를 체제 내부의 결속수단으로 활용하는 또다른 전략을 구사하고 있다. 2014년 11월 25일, “反공화국 인권소동을 단호히 짓부셔버리자”라는 구호 아래 평양시 군민대회를 개최한 이후 29일까지 지방의 각급 단위로 국제사회의 조치에 대해 비난하는 노력을 병행하고 있다는 점이 이를 말해주고 있다. 인권문제가 북한사회에 영향을 미치게 되면 체제유지에 방해가 될 수 있기 때문에 이를 미연에 방지하는 차원에서 대중을 선동하여 단합을 유도하는 형태를 보이고 있는 것이다.

북한 인권정책은 “모두가 평등하고 똑같은 인권을 가져야 하지만 지구상의 모든 국가들이 서로 다른 전통과 민족성, 문화와 사회발전역사를 가지고 있기 때문에 그 기준은 서로 다를 수밖에 없다”고 하는 강한 ‘상대주의 인권관’을 바탕으로 한다. 이것은 인권이 곧 ‘주권이고 국권’이라고 강조하는 인지적 논리를 말하는 것이다. 이러한 논리는 세 가지의 단계로 나타난다. 첫 번째 단계는 인권은 국권으로 이는 주민의

존엄, 이익을 가장 중시하며 그것을 최고의 높이에서 실현시켜 주는 것이기 때문에 사회주의 조국을 수호하는 것이 곧 인권을 수호하는 것이라고 하는 논리이다. 두 번째 단계에서 북한은 인권이사회와 유엔총회의 북한 인권법결의와 같은 특정적 관여가 인권문제를 가지고 북한을 범죄자로 만든 후 국제적 압력과 제재를 가하려는 국제사회의 의도에서 비롯된 것으로서 이 모든 행위가 침략의 서곡이라고 주장한다. 세 번째 단계로 북한은 유엔의 특정적 관여로 인하여 촉발되는 무력 침략에 대처하고 주민의 인권과 북한의 자주권을 지키기 위해서 강력한 자위적 힘을 길러야 한다고 지적한다. 그리고 나라의 자주권과 민족의 존엄을 지키는데 있어서 가장 믿음직한 자위적 힘이 바로 막강한 군사력임을 밝히는 한편, 선군의 기치를 높이 들고 군대를 강화하여 군대와 인민이 하나로 단결해야만 민족의 자주권과 존엄을 지킬 수 있다고 주장한다.

북한은 이를 인지적 논리로 구조화 시켜 노동신문 독보회 시간을 통해 지속적으로 북한 주민들에게 학습시키고 있다. 나아가 “인권이 곧 주권이며 유엔 인권메커니즘이 인권의 이름으로 북한의 국권을 위협하기 때문에 선군정치 하에 군사력을 확대하여 유엔 인권메커니즘으로 관여하는 데에 항의하는 군중집회를 열어 단결을 도모해야 한다”고 주장한다. 이것은 북한이 사회주의권의 붕괴과정에서 서구의 인권문제 개입이 상당한 영향을 미쳤다고 믿는 것에 기인한다. 즉, 국제사회가 북한의 수령체제를 무너뜨리는 길은 인권사상을 북한 내부에 자리 잡게 하는 것이라고 보고, 체제에 대한 압박수단으로 인권문제를 활용한다고 인식하는 것이다. 때문에 유엔인권이사회와 유엔총회의 인권결의안에 대해서는 소극적으로 협조하면서도 미국 등 개별 국가의 북한인권법 제정 등에 대해서는 체제안보논리를 내세워 주권 및 내정간섭 행

위라고 주장하면서 강력히 반발하는 것이다.

최근 김정은의 인민중시정책과 관련된 문헌은 발견되지 않고 있다. 따라서 북한 지도자의 모든 지시사항과 연설문 및 회의 결론 등은 노작(勞作)을 통해 사상적·이론적 지침을 담는 점을 고려하여 2012년부터 발표된 김정은 노작을 중심으로 그 의도를 분석해 보고자 한다. 김정은은 2012년에 “위대한 김정일 동지를 우리당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자”라는 노작을 통해 “인민 생활향상과 경제강국 건설에서 결정적 전환을 맞이하여 인민들이 먹는 문제를 원만히 해결할 것”을 주장하였다. 2013년에는 “마식령속도를 창조하여 사회주의 건설의 모든 전선에서 새로운 전기를 열어나가자”라는 노작을 통해 인권과 무관한 ‘마식령속도’라는 특징만을 나타냈다.

2014년 노작에서는 “현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리 방법을 확립할 데 대하여” 라고 주장하며 경제 분야 개혁에 집중하는 특징만을 나타냈다. 이는 2015년 노동당 창건 70돌이 되는 시점을 중요한 결속 해로 보고 경제 분야에 집중하기 위함이었다. 2015년도가 되어 비로소 김정은은 신년사를 통해 ‘인민대중제일주의’를 강조한 이후 “세포 지구 축산기지건설을 다그치며 축산발전에서 새로운 전환을 일으키자”라는 노작에서 “인민들에게 넉넉한 생활을 마련해 주지 못하는 것을 생각하면 잠이 오지 않습니다”라며 인민중심의 정책을 실현할 것을 예고하였다. 그리고 10월 당 창건 70주년 열병식에서는 25분간의 연설을 통해 “인민중시, 인민존중, 인민사랑”을 표방하면서 “앞으로 영원히 인민대중제일주의의 성스러운 역사를 수놓아가겠다”며 총 90여 번의 인민중시 역할을 강조하였다. 이어 당 창건 기념일을 맞아 발표한 논문에서도 “인민을 하늘같이 여겨 인민을 무시하는 세도와 관료주의,

부정부패 투쟁을 강도 높게 벌일 것”을 주문하였다.

북한이 이러한 인민중시정책을 전면적으로 내세우고 있는 것은 권력의 상대적 안정화가 필요한 상태임을 고려할 수 있을 것이다. 따라서 여기에는 두 가지 북한의 의도가 고려될 수 있다. 첫째, 경제 분야에 대한 개혁과 이를 통한 자신감을 통해 대중적 신념을 도모하여 체제유지를 위한 확고한 틀을 만들고자 하는 의도이거나 둘째, 체제 자체의 위협을 미리 예견하고, 이를 대비하는 차원에서 대중적 지지를 이끌기 위한 심리적 노력의 일환으로서 이 모든 것이 민심이반을 우려하여 이를 최소화하려는 의도가 큰 것으로 분석된다.

결론적으로 김정은의 인민중시정책은 겉과 속이 다른 표리부동(表裏不同)이라고 판단할 수 있다. 때문에 2013년에 한국에 설치된 인권조사위원회의 활동이 결실을 맺게 되어 국제사회의 압력이 더욱 세지고 더불어 국회에 계류되어 있는 인권법이 통과가 되면 북한은 체제유지를 위해 민심이반을 적절히 통제하면서 반발의 이중전략을 구현할 것이다. 즉 유엔에는 형식적인 협조를, 한국과 미국에는 비난과 도발을 병행하는 형태가 나타날 개연성이 높을 것으로 판단된다. 따라서 이에 대한 대응방향으로 주민생활 향상과 관련하여 4가지의 관여방법으로 구분하여 접근할 필요가 있다고 본다. 그 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 사회적 관여방법으로 북한 여성들이 실질적인 남녀평등권을 가질 수 있는 여건을 만들어야 할 것이다. 북한은 광복과 함께 남녀평등에 관한 법률을 제정하여 정권 수립 이후 헌법 등을 통해 남녀평등을 보장한다고 하였지만, 현실적으로 여성은 사회 활동 분야의 노동력 확보 차원에서만 집중적으로 활용되고 있다. 하지만, 1990년대 이후 식

량난으로 인하여 가족의 생계를 여성들이 떠맡게 됨으로써 가장으로서 절대적 지위를 누리왔던 남편들의 태도가 바뀌게 됨에 따라 북한 여성들의 사고 또한 변하고 있다. 따라서 북중, 남북 접경지역에 일자리를 더 많이 창출하여 자연스럽게 여성인력들이 사회에 참여할 수 있는 공간과 여건을 만들어 주어야 할 것이다. 이를 통해 여성의 사회적 인구가 증가하게 되면 민주주의적 인권을 인정한 여성들은 지위 향상의 당위성을 가지기 위해 노력하게 될 것이다.

둘째, 특정적 관여방법으로 북한 주민들의 종교적 믿음을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 1990년대 이후, 북한은 식량난으로 구호물자 획득을 위해 미국의 선교단체를 평양에 초청하는 등 서방종교단체들과의 접촉을 적극적으로 시도한 사례가 있다. 따라서 이러한 점을 고려하여 종교적 지원이라는 형식 속에 동시예배·미사·법회 등을 개최할 수 있는 여건을 만들어야 할 것이다. 종교에 종사하는 인원이 증가하면 자연스럽게 종교적 믿음에 대한 확신을 가지게 되어 인권향상의 밑거름이 될 것이다.

셋째, 전문적 관여방법으로 장마당의 여건을 활용하여 주민들의 생활 여건을 향상시키는 한편, 북한의 경제여건을 장악할 수 있는 방법으로 접근해야 할 것이다. 현재 북한은 대외환경이 열악함에도 불구하고 시장을 허용하는 폭이 점차 늘어나고 주민의 소비생활이 개선되고 있으며, 도시건설시장이 활성화되는 등 시장화 효과가 경제전반에 나타나고 있는 점을 고려할 필요가 있다. 이 북한의 장마당은 가격을 조절하는 기능이 없는 상태이기 때문에 수요공급에 대한 시장원리를 장마당에 접목을 시켜 가격 안정화에 직접 참여하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 지역별로 상이한 쌀값을 평균화시키는 노력을 통해 수요공급

을 서서히 장악해 가는 방법을 한 예로 들 수 있을 것이다.

넷째, 군사적 관여방법으로 심리방송작전 외에 전단작전까지 실시할 필요가 있다. 북한은 인권 압박에 대한 대안을 핵보유국 인정과 핵을 운반할 수 있는 미사일 확보라고 생각한다. 이러한 견지에서 북한은 1월 6일에 4차 핵실험이라는 깜짝 카드를 사용하였으며, SLBM 등의 미사일 실험을 통해 주민들로부터 체제에 대한 신뢰를 얻어낼 수 있는 방법을 모색하고 있는 것이다. 따라서, 북한 주민들에게 핵무기가 강성대국의 상징이자 체제결속을 도모하는 정치적 수단으로 믿는 북한 주민들에게 핵을 기반으로 한 ‘핵 인질전략’과 ‘핵 그림자전략’은 오히려 주민들의 삶의 질을 올릴 수 있는 방법이 안 된다는 현실을 북한의 전 지역 주민들에게 알려줄 필요가 있다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

## ‘비핵화, 평화협정’ 병행 추진의 전략적 의미



황병무

국방대학교 명예교수

최근 왕이 중국 외교부장이 라브로프 러시아 외교장관과의 회담에서 ‘한반도 비핵화와 평화협정 병행 추진 방침을 재확인하고, 이를 실행하기 위한 구체적 방안을 도출하겠다’라고 밝혔다. 왕 부장은 이를 위해 ‘언제든지 각국의 의견을 들을 것이며, 더욱 좋은 방법을 제시해 주길 바란다’라고 말했다. 한편, 리퍼트 주한 미국 대사는 이 달 11일 외교부 기자 간담회에서 미국의 대북정책 최우선 순위는 정권 교체가 아닌 비핵화이며, 평화체제에 대한 입장 변화가 전혀 없다고 강조했다. 동시에 그는 미국이 여전히 외교적 해결책에 의지를 갖고 있다고 힘주어 말했다.

리퍼트 대사는 미국 정부가 중국과 계속 대화를 하고 있으며, 6자회담 재개를 논의할 것이라면서도 당장 중요한 문제는 북한을 회담장으로 이끌도록 강력한 제재를 실행하는 것이라 밝혔다. 그는 케리 미국 국

무장관도 밝혔듯이 미국의 입장은 제재 자체는 목적이 아닌 수단으로, 목적은 원칙있는 외교를 통한 한반도 비핵화이며 비핵화 우선 원칙과 함께 한미 양국의 대응 방향이 확고히 일치함을 밝혔다. 왕이 부장은 이번 유엔 안보리 대북제재 결의안이 전면적이고 완전하게 이행되어 북한의 핵무기 개발을 단호하게 저지하기를 희망하면서도 대화와 협상을 통한 문제 해결을 강조했다.

왕이 부장과 리퍼트 대사의 말로 미루어 볼 때 비핵화와 평화협정 빅딜 우려는 지나친 기우이다. 하지만 미중은 철저한 제재 이행에 방점을 두면서도 대화를 거론하는 면에서 우리 정부가 말하는 대화의 시기상조와는 온도 차가 보인다. 현재 우리 정부는 선(先) 제재, 북한의 비핵화 태도 변화를 유도 후 대화 국면으로 비핵화 추진 수순을 밟고 있다.

문제는 중국이 비핵화와 평화협정 병행 추진을 제안한 배경이다. 북한이 핵문제를 협상 이슈화하지 않으려는 것에 중국의 고민이 있다. 북한은 2005년 9.19 합의 때만 하더라도 핵 및 핵프로그램과 안보·경제 지원을 맞바꾸려는 의사가 있었다. 하지만 2, 3차 핵실험 후 북한은 헌법과 당 노선에 핵국가임을 명기하였다. 김정은 정권 출범 후 특사로 중국을 방문한 최룡해 북한 노동당 비서는 시진핑 주석에게 북한의 핵 지위를 인정해 줄 것을 요청했으나 거절당했다.

4차 핵실험 직후 북한 중앙통신은 논평을 통해 평화협정 요구를 외면한 미국에 대응해 수소탄 실험을 단행했다고 주장했다. 2월 북한 미사일 발사 직전, 평양을 방문한 중국 6자회담 수석대표 우다웨이(吳大衛)가 북한에게 미사일 발사 중단과 핵협상 복귀를 요구했지만 허사였다. 귀로에 서울에 들린 우다웨이는 언론과의 인터뷰를 통해 ‘북한은 정권 안보만

보장되면 핵 포기 의사가 있다’는 낙관론을 펴면서도 ‘정세가 변했으니 방법이 변해야 함’을 강조했다. 여기에서 정세란 북한이 핵 실험 국가임을 의미하며, 방법은 북한을 핵 협상으로 복귀시키려면 강도 높은 대북제재와 더불어 평화협정과 같은 당근이 필요함을 뜻한다.

4차 핵실험에 따른 안보리 제재 국면과 한미 연합훈련 중 미군 전략자산의 출격이 최고조에 달했지만 북한은 이에 아랑곳하지 않고 핵탄두, 설계도 및 공격 대상과 시나리오 등 일급 군사기밀을 이례적으로 공개했다. 경거망동한 행동으로 보일 수도 있겠지만, 북한은 핵능력 과시에 의한 외부의 위협에 굴복하지 않는다는 의지를 천명하려는 의도 역시 무시할 수는 없다. 오준 유엔 대사가 밝혔듯 북한이 핵실험을 통해 핵 실전능력에 가까워졌기 때문에 초강력 제재결의안이 채택되었다는 점에 주목해야 한다. 이 때문이라도 대북제재와 압박의 효율성을 높여 북한을 핵협상 테이블에 앉히기 위한 세심한 대책이 필요하다.

첫째, 안보리 제재 결의와 개별 국가의 독자적 제재 사이의 포괄적 공조를 통해서 제재와 압박 조치의 시너지 효과를 높일 필요가 있다. 북한을 제외한 5자회담이 개최되어야 한다. 특히, 중국과 러시아의 긍정적인 수용과 역할이 필요하다.

둘째, 중국은 국제제재를 받는 북한 권력층의 동향과 발생 가능한 내부 분열에 대한 정보를 이해 당사국들과 공유해야 한다. 북한 내부에 외부 정보 유입이 많아지는 시기이다. 외환(제재)이 내우(리더십 갈등)를 만들어 권력층 내의 노선 투쟁이 발생할 상황에 대비해야 한다. 온건 협상파 김양건의 갑작스러운 의문사는 시사점이 크다. 김정은 정권은 권력과 핵개발 정책을 세습했음을 잊지 말아야 한다. 따라서 당사

국들은 핵무기만이 정권 안보의 핵심이라는 생각을 가지는 권력자의 마음을 바꾸지 못할 때를 대비해 차선책을 마련해야 한다. 이란도 온건파가 등장해 핵협상이 가능했다. 김정은 정권과의 협상에 의한 비핵화가 실패할 때 당사국들은 모두 한반도 안정과 평화 유지라는 지정학 가치 구현의 패배자가 된다는 점을 잊어서는 안 된다.

셋째, 미국의 한국 사드 배치 문제에 대해 중국과 러시아의 반대는 한국의 핵심 안보 이익에 대한 간섭이다. 사드의 레이더 탐지 범위가 중국 내륙을 포함한다는 주장은 우주의 군사화와 무기화가 촉진되는 오늘날, 군사기술 면에서 적실성이 적다. 동아시아 군비 경쟁을 가속화시키는 요인은 사드의 배치보다는 중일 간 및 남중국해 영토분쟁이다. 북한의 핵위협이 증대되고 있는 한 한미일 안보 협력이 강화될 수밖에 없다. 중리는 사드를 대북제재 수위 조절의 흥정 수단으로 삼아서는 안 된다.

끝으로 북한이 1970년대 중반부터 간헐적으로 제기해 온 북미 간 평화 협정 문제는 9.19 공동성명에서 밝혔듯이 북한 비핵화가 가시화 된 후 '당사국들이 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상'을 가질 때 해결 가능하다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 공포정치와 북한 엘리트: 최근의 탈북을 계기로



한병진  
계명대학교

현재 공포정치의 광풍이 북한을 몰아치고 있다. 김정은의 폭정에 엘리트는 속수무책으로 당하고 있다. 노련한 장성택은 어린 김정은에게 왜 그렇게 허망하게 숙청을 당했을까? 도대체 김정은의 권력은 왜 절대적인가? 어쩌면 당연한 것처럼 보이는 질문이지만 쉽게 답하기는 어렵다.

### 주기적공개적 숙청의 효과

지금까지 주요 연구 및 많은 이들은 숙청은 전격적인 방식으로 이루어져야 한다고 주장하여 왔다. 소위 합리적 행위자 모델의 논자들은 차례차례 엘리트층을 제거할 경우 엘리트의 집단반발을 가져오기 때문에 독재자의 입장에서 위험한 방식이라고 주장한다. 하지만 김정은의 공포정치를 비롯하여 김일성, 스탈린의 숙청을 살펴보면 전격적인 방식

과는 거리가 멀다. 오히려 주기적으로 한 명씩 제거하고 있다. 그리고 숙청은 은밀하지 않고 공개재판과 공개처형의 방식으로 이루어진다. 사실 공개재판과 공개처형에서 핵심은 바로 공개성에 있다. 공개재판과 공개처형이라는 잔인한 공개적 의례는 권력이 어디에 있는지를 모두에게 분명히 인식시킨다. 폭력적 권력행사의 공개성은 권력의 소재에 대한 분명한 인식과 함께 독재자의 권력정도를 모두가 인지할 수 있는 기회를 제공한다. 절대적 개인독재에 대한 엘리트의 여론이 공고한 가운데 이루어지는 주기적 숙청, 공개재판, 공개처형은 엘리트의 반발이 아니라 권력질서에 대한 엘리트의 기대를 더욱 공고히 한다. 따라서 주기적 숙청의 정치적 결과는 엘리트의 은밀한 모의와 불만토로가 아니라 공개적인 지지와 충성경쟁이다.

공개재판과 공개처형의 정치적 효과와 함께 심리적 효과 역시 독재자에게 우호적일 공산이 크다. 공개재판에서 작동하는 심리적 기제로 ‘정박효과(anchoring effect)’를 꼽을 수 있다. 심리학 연구에 따르면 인식의 출발점은 인식의 마지막 결과에 큰 영향을 미치기 때문에, 명명백백한 거짓말과 오리발은 효과를 가질 수 있다. 북한 주민과 엘리트가 개인우상화를 공개적으로 표현하는 경우, 이는 분명히 외부적 압력에 기인한 것임을 알지만 관찰자는 관찰대상자의 정치적 태도를 충분히 조정하지 못한다. 숙청대상자가 자신의 잘못을 공개적으로 인정할 경우 고문에 의한 자백이라는 사실을 충분히 조정하지 못한다.

## 공포정치의 역효과

공포정치가 엘리트의 두려움을 공고히 하겠지만, 이들의 충성심을 훼손할 가능성도 역시 높아 보인다. 김정은의 공포정치가 충성심에 악영

향을 미칠 가능성을 심리학적으로 추측해 보자. 심리학 연구에 따르면 한 번 공동체관계가 파괴되고 물질적인 이해가 지배적인 상태가 된 이후에는 개인이 다시 공동체적인 신념을 회복하기가 매우 어려워진다. 한 번 어그러진 연인관계가 좀처럼 복원되기 어려운 것과 비슷하다. 공동체적 사회관계는 즉각적인 보상이나 처벌이 아니라 상호신뢰에 기초한 인내와 손해를 전제한다. 강등과 복권의 반복으로 두려움은 강화될 수 있지만, 충성심은 사라질 가능성이 농후하다.

하지만 충성심의 침식이 당장 김정은 정권을 흔들 수 있다는 기대는 맞지 않다. 얼마나 많은 이가 진심으로 김정은 정권을 지지하느냐는 중요하지 않다. 충성파가 줄어들지라도 북한 정권은 현재 정치질서에서 한 발짝도 이탈하기 어렵다. 김정은을 싫어하는 것 이상으로 새로운 정치질서에 대한 행위적 의지에 대한 엘리트 사이의 공감대가 필요하다. 하지만 자유로운 의사소통을 조금도 할 수 없는 북한 엘리트가 이러한 공감대를 형성한다는 것은 불가능에 가깝다.

절대권력이 독재자의 존엄과 절대성에 대한 엘리트의 기대의 수렴에 달려있다는 점은 공포정치의 또 다른 특징인 사소한 잘못에 대한 처벌의 무자비성을 이해하게 해준다. 다리를 꼬거나 수령의 교시가 있는 동안 졸고있는 행위는 수령의 존엄을 위협하는 위험한 행동이다. 그 이유는 공개성 때문이다. 사소하지만 불손한 공개적 행위는 다른 관찰자의 인식에 영향을 미친다. 인간적 실수에서 비롯된 사소한 불손 행위가 광범위하게 용인될 경우, 이는 수령의 존엄에 대한 절대적 복종이라는 다수의 기대를 흔들 수 있다. 이러한 위협 때문에 김정은 정권은 줄음이라는 인간적인 실수마저도 무자비하게 처벌한다. 이는 마약 범죄를 억지하기 위해 단순 운반에도 무거운 처벌을 부가하는 사법당

국의 조치와 유사하다.

## 북한 엘리트의 딜레마

김정은의 마음이 변하지 않는 이상, 엘리트가 주체적으로 공포정치의 막을 내리게 할 수는 없다. 다수의 행동의지에 대한 다수의 확신이 없는 상태에서 엘리트의 최선의 선택은 묵종이다. 그리고 다수의 묵종은 관찰자의 기대를 더욱 강화한다. 새로운 기대와 확신이 생기는 대신 김정은은 개인독재는 공고해 진다. 따라서 김정은의 개인독재권력은 상당 기간 지속될 가능성이 농후하다. 그리고 북한 엘리트는 계속해서 정치적 자율성이 전무한 가신의 역할을 수행할 것이다.

많은 독재의 역사에서 등장했던 엘리트와 마찬가지로 북한 엘리트 역시 지극히 피동적이다. 합리적 행위자 모델에서는 엘리트의 회의적 태도를 가정하고 있다. 현실주의적 사고에 따라 독재자가 기회주의적으로 행동할 가능성을 걱정하고 이에 대해 미리 대비하려는 엘리트의 적극적인 태도는 현재 북한 엘리트의 모습과는 거리가 멀다. 북한을 비롯하여 세계 곳곳의 독재정치에서 드러난 엘리트의 모습은 언젠가 사양당할 운명이지만 이를 알아채지 못하고 평화롭게 풀을 뜯어 먹는 가축의 모습이다. 아마도 이들은 유죄추정의 원칙 대신 무죄추정의 원칙에 따라 행동하는 듯하다. 사회적 현실은 많은 경우 애매모호하다. 야구 등 스포츠에서는 선수들이 유죄추정의 원칙에 따라 행동하지만, 개인독재정권에서 엘리트는 독재자의 불확실한 의도를 유죄추정의 원칙이 아니라 무죄추정의 원칙으로 취급하는 경향이 있는 듯하다. 독재정권의 엘리트는 애매모호한 사회적 현실에서 독재자가 자신을 좋아한다는 가설에 부합하는 증거를 쉽게 찾고 그 가설을 받아들이는 듯하다.

그리고 북한 엘리트 역시 크게 달라 보이지 않는다.

소수의 탈북이 아직까지 다수의 연쇄반응으로 이어지고 있지 않다. 공포정치에 직면한 북한 엘리트의 딜레마는 대안의 부재이다. 충성과 반대 대신 탈출의 대안이 존재한다면 엘리트는 공포정치에 보다 효과적으로 대응할 수도 있다. 하지만 가난한 북한이 가진 것은 국가 밖에 없다. 북한 엘리트들은 국가 조직의 일부를 떼어 내어 도망갈 수 없으며, 국가에 머무를 때만 자신의 특권과 지위가 발생한다. 소련 공산당 엘리트처럼 천연자원 등 국부를 훔쳐 도망 갈 수도, 중국 엘리트처럼 시장에서 부를 축적할 수도 없는 상태이다. 따라서 공포정치의 두려움에도 불구하고 수령과 한 배를 탄 운명공동체에서 벗어나기 어렵다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 남북관계의 변화와 한반도 외교의 과제

허태회

선문대학교 교수/제주평화연구원 객원연구위원

### 남북관계의 변화양상

일제 강점으로부터 해방된 지 70여 년이 지났다. 독립 이후 한국사회는 분단과 전쟁, 독재와 탄압의 어두운 시기를 거치면서 빠른 산업화와 민주화를 이루었다. 경제성장과 민주화를 동시에 이룬 보기 드문 성공의 역사를 쓰면서 한국은 세계사에서 발전의 귀감이 되었다. 그러나 또 다른 반쪽인 북한의 낙후된 경제와 군사모험주의로 인하여 남북은 지난 70년간 분단의 벽을 넘지 못한 채 적대적 대치 상태로 남아 있다.

돌이켜보면 1950년대 동서냉전이 시작하였을 때 냉전의 첨병 역할을 하던 양측은 전면전을 불사하면서 한반도에서 정통성 시비와 투쟁의 시기를 거쳤다. 이후 1960년대에는 직접적인 남북대화 없이 반목과 대립이 심화되는 갈등의 시기를 거쳤으며, 70년대 초반 국제적인 데탕트

조류에 편승하여 잠시나마 대화와 협상을 시도하였다. 1980년대에 신냉전이 도래하면서 양측은 다시 갈등과 반목의 시기를 겪게 되었지만 90년대 초반 세계적인 탈냉전 조류에 떠밀려 본격적인 대화와 협상에 나섰다. 그러나 남북기본합의서 체결과 같은 가시적 성과에도 불구하고 한반도 냉전 해체를 위한 천금과 같은 기회를 잃어버린 채, 2000년대 초에 이르러서야 본격적인 관계 정상화를 모색하기 시작하였다. 이후, 진보정권의 등장으로 1, 2차 남북정상회담이 개최되면서 남북관계의 개선에 상당한 진전을 보이기도 했지만 북한의 핵개발과 미사일 발사문제로 남북관계는 다시 진통을 겪고 현재 답보상태에 머물러 있다.

## 분단 70년과 한반도 외교의 과제

남북관계의 변천과정 70년을 기록해 보면서 느낀 소회 중의 하나는 한반도 분단사를 조명하는 데 있어서 그동안 우리 한국학자들의 시선이 외부적 요인에 의해 경도되어 있지 않는가 하는 것이었다. 사실 제2차 세계대전의 종전과 함께 분단을 겪은 많은 국가들도 우리보다 더 외압적이고 거친 국제정치 현실을 극복하고 통일국가를 이루었다. 해외 세미나에서 외국학자들이 종종 지적하듯이 해방 이후 한반도의 분단이 고착화되고 구조화된 현실을 우리는 스스로 외부적 요인에 주목하면서 자기합리화식의 해석으로 일관하지 않았는가 싶다.

분단 70년은 결코 짧지 않은 역사이다. 이 긴 과정을 큰 역사적 틀에서 통시적으로 바라보고 통찰력이 있는 통일비전을 형성하려면 이제 우리의 남북관계를 바라보는 시선도 좀 더 미래지향적이고 자기성찰적일 필요가 있다. 필자는 해방 이후 지난 70여 년의 남북분단 역사를 시기별로 나누어 역사적 맥락에서 함께 되돌아보고 남북 간에 전개되

어 온 상호작용을 한반도 외교의 시각에서 기술하면서 남북관계 변천이 주는 성찰적인 의미를 다음과 같이 정리할 수 있었다.

역사적으로 한반도는 지정학적 요충지에 위치하여 주변 강대국들의 관심대상이었으며 핵심이익이 걸린 지역이었다. 한반도는 오랫동안 중국인들에게 “용의 머리를 내려치는 망치(a hammer ready to strike at the dragon’s head)”라는 식으로 인식되었으며, 일본인들에게는 “일본의 심장을 겨누는 단도(a dagger pointed at the heart of Japan)”라고 인식되었다. 주변국의 이런 아전인수 격인 해석이 한반도에게는 좋은 결과로 나타나지 않았지만, 이러한 표현은 그들에게 한반도가 중요한 전략지역으로 인식된 것이 틀림없음을 보여준다. 제2차 세계대전 이후 세계 최강국으로 부상한 미국마저 한반도가 소련의 공산주의 팽창을 제어하는 데 사활적 이익이 걸린 지역이 되자 한국전쟁이라는 대규모 전쟁을 불사하였다. 지금은 러시아로 위축되었지만 공산주의 진영을 이끌던 구소련 또한 자국의 동북지역 안보와 공산세력의 확산을 위해 한반도 북쪽에 사회주의 체제가 수립되도록 전력을 기울였다. 이러한 한반도의 지전략적인 상황(geo-strategic conditions)에서 한반도를 양분한 한국과 북한이 강대국들의 개입을 극복하면서 독자적으로 남북관계를 발전시키고 통합으로 나가는 것이 것처럼 어려웠을까? 해방 이후 남북관계의 70년 변천과정은 한반도 정치상황과 주변환경에 남과 북이 나뉠대로 반응하면서 겪었던 갈등의 역사이자, 지난한 적응의 과정이었다.

남북관계의 발전과 관련하여 한 가지 중요한 사실은 북한의 변화를 유도하거나 한반도 안정을 위해 상호협력을 제도화하는 데 있어서 대북 강경책의 효용성이 기대만큼 크지 않다는 것이다. 이것이 물론 대북포

용정책을 옹호하려는 것은 아니다. 제1공화국에서부터 제3, 제5공화국에 이어 문민 정부와 이명박 정부에 이르기까지 대북강경정책의 배경이나 의도는 이해할 수 있지만, 그 효과는 결코 기대한 것만큼 나타나지 않았다는 점을 인식할 필요가 있다는 것이다. 반면에 노태우 정부의 '북방정책'과 그 후 진보정권 10년 동안 추진된 대북포용정책들은 그 나름대로 문제점이 없는 것은 아니었지만, 남북관계 발전과 한반도 긴장 완화에 더 긍정적인 영향을 미쳤다.

남북관계의 발전과 관련하여 또 하나 중요한 사실은 우리 정치지도자들의 외교적 경륜과 전략적 사고이다. 역사적으로도 그러했지만 최근의 한반도가 처한 지전략적 상황은 그 어느 때보다 지도자들의 탁월한 외교적 감각과 전략적 판단을 요구한다. 한국이 처한 군사안보적 상황과 국제정치적 역학관계의 관점에서 본다면 복잡·미묘한 외교문제를 타결해나갈 수 있는 전략적 해안을 가진 지도자의 등장이 요구되는 시점이다. 서독의 통일외교 공간을 확장시킨 동방정책의 빌리 브란트 그리고, 저렴한 봉쇄정책(Containment in Cheap)의 구상으로 미·중·소의 전략적 삼각관계 구축에 성공했던 헨리 키신저와 같은 전략가의 등장이 필요한 시점이다.

정책결정의 타이밍 또한 남북관계의 발전에 중요한 요소이다. 남과 북 모두 주변환경의 변화에 나름대로 민감하게 반응하려고 하였지만 결정적으로 중요한 기회를 놓치고 나중에 후회한 순간이 많았다. 특히 한반도 주변환경이 남북관계의 발전에 유리하거나 우호적일 때는 남과 북이 머뭇거림이 없이 속도를 내거나 더 적극적일 필요가 있다. 1990년대 초반 세계적인 탈냉전이 진행되고 있었을 때 남과 북이 상호 인정과 수용의 단계를 넘어 제도화하는 데까지 나갔더라면 2000년대

의 남북관계는 더 높은 차원으로 진전되었을 것이다. 이러한 것은 문민 정부와 이명박 정부 당시 남과 북에게 똑같이 적용된다. 문민 정부 시절 김영삼 대통령이나 북한의 카운터 파트인 김정일 국방위원장도 남북관계 개선의 의지가 있었음에도 불구하고 주변 정세의 변화나 상대방 입장에 대한 전략적인 판단 없이 행동하여 남북관계 발전에 천금과 같은 기회를 잃어버렸다. 이명박 정부 역시 집권 초기, 새로 강화된 한미 동맹관계를 이용하여 남북관계를 한층 더 업그레이드할 수 있는 결정적인 기회가 있었으나 잘못된 판단으로 이를 실기하였다.

남북관계의 발전에 대하여 남과 북의 리더십이 구상해낸 정책내용 이상으로 정책의지와 타이밍이 중요하다. 역대 한국 정부는 각자 다양한 대북정책을 추진하였으며 북한의 3대 리더십 체제도 남북문제와 관련하여 여러 노력을 기울였지만, 정책내용이 미흡해서라기보다 타이밍을 놓쳐서 천금과 같은 기회를 잃어버린 경우가 많았다. 남북관계는 표면적으로 보이는 것과 달리, 단순한 남과 북의 양자관계에서 진행되지 않는다. 남북관계는 남과 북의 당사자뿐만 아니라 한반도 주변환경과 한미관계, 북미관계, 북중관계 등 여러 변수가 작용하는 복잡한 고차방정식이다. 최근에는 북핵문제까지 가세하여 남북관계의 걸림돌로 작용하고 있다. 북핵문제가 여하히 해결되지 않으면 남북관계는 물론 한미관계와 한일관계에도 장애요인으로 작용하여 각국의 발목을 잡고 한반도 긴장 고조 및 동북아 불안정을 초래할 것이다. 북핵문제의 조기 해결을 위한 전향적 조치를 서둘러 마련하는 것이 중요한 이유이다.

## 남북관계의 새로운 지평을 열기 위해

2015년 8월 말, 남북 간의 군사적 긴장이 최고로 달한 ‘준전시’의 상태

에서 남과 북이 전격적으로 합의를 하고 군사긴장을 완화시켰던 협상 타결의 과정을 보면 그동안 남과 북이 교류하고 협상했던 지난 분단 70여 년의 과정이 그다지 헛된 것은 아닌 것 같다. 70여 년의 남북관계 역사는 협상하다가 싸우고, 싸우다가 협상하면서 서로를 꺾게 된 지난 한 갈등과 적응의 과정이었다. 당시 남북 고위급회담의 합의가 현 정부의 대북정책은 물론, 남북관계의 새로운 분수령이 되고 역사적 전환점이 될 수 있을지 확신할 수는 없다. 2016년 새해 벽두에 터진 북한의 4차 핵실험과 이에 대한 미국과 국제사회의 제재조치로 인하여 한반도에는 다시 긴장이 고조되었고, 남북관계는 경색되어 버렸기 때문이다. 작년 8월 말에 어렵게 타협된 남북합의를 기초로 남북관계의 개선을 본격적으로 시도하려고 한 현 정부는 물론 미국과 중국, 일본의 대북제재 조치가 그 어느 때 보다는 강경하기 때문에 북핵문제와 남북관계의 해결에 돌파구가 열리는 것은 그리 쉽지 않다. 다만 중요한 것은 지난 70여 년의 남북분단사가 웅변하듯이 이러한 사건들이 남북 간에 한두 번 있었던 것이 아니며 최고조의 남북 긴장상황에서 극적인 타결을 시도한 적이 한두 번이 아니라는 것이다. 남과 북은 그동안 많은 분쟁과 갈등을 겪었지만 분단 70여 년을 거치면서 수많은 협상을 통해 서로에게 적응해 왔다. 이번의 상황 역시 어려운 과정을 겪겠지만 지금까지 그러해 왔듯이 남과 북이 나름대로 어렵고 험난한 위기를 지혜롭게 헤쳐 나가길 기대한다. 남북관계가 순항하기 위해서는 앞으로 넘어야 할 산도 많고, 건너야 할 강도 많다. 남북분단 70여 년간 서로가 상대방에게 갖고 있었던 불신의 벽이 높고, 갈등의 골이 깊기 때문이다. 그러나 이제는 남북분단 70년의 과정을 자성적인 시각에서 바라볼 때다. 남과 북 양측이 외부적 요인보다 자율적인 의지와 노력이 중요하다라는 인식을 갖고, 남북관계의 진전에 새 지평을 열 수 있도록 노력해야 할 것이다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 대북 ‘포괄적 제재’ 이후의 조건



도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

### 규범 위반국에 대한 ‘제재’

미국 정치 매거진 ‘포린 폴리시(Foreign Policy)’의 편집인 유리 프리드만(Uri Friedman)은 적국에 대한 봉쇄로 그들의 행위를 바꿀 수 있다는 신념을 제재의 개념이라고 하였다. 그러나 제재를 ‘포괄적 제재(comprehensive sanction)’와 ‘스마트 제재(smart sanction), 또는 목적 제재(targeted sanction)’로 구분한 것은 아주 최근의 일이다.

국제무대에서 어느 한 국가가 다른 국가에 ‘제재(sanction)’를 취한 역사는 의외로 깊다. 과거의 제재는 거의 ‘포괄적 제재’의 성격을 지녔다. 고대 도시국가 아테네는 기원전 432년에 이웃 국가 메가라에 무역금지 조치(embargo)를 취한 적이 있다.<sup>1)</sup> 그러나 이 조치는 이후 펠로폰네소스 전쟁의 도화선이 되어 아테네가 스파르타에게 패하는 시발점이

되었다. 대륙을 통일한 나폴레옹은 1806년 11월, 베를린에서 대륙봉쇄령(continental system)을 선포하였다. 이는 무차별적인 조치로, 정치적으로 영국을 고립시키고 산업면에서 프랑스가 대륙의 영향력을 장악하기 위한 시도였지만, 결국은 실패하고 말았다. 영국의 경제 불황이 프랑스의 동맹국들에게 큰 이득이 되지 못했고, 스웨덴, 포르투갈, 러시아 등의 국가들이 속속 이탈했기 때문이다. 우리의 경우, 1510년 조선조 중종 5년, 삼포왜란을 겪은 후 왜와 교역을 중단했다가 2년 뒤 임신약조로 제한적 교역을 재개했는데, 이 역시 왜에 대한 포괄적 제재의 성격을 띠었다. 즉, 왜인들이 삼포에 거주하는 것을 금지하고 조선이 대마도주에게 허락해주던 세견선 수를 50척에서 25척으로, 세사미두의 양은 쌀과 콩 200석에서 100석으로 줄인 것이다.<sup>2)</sup> 다만, 이 조치가 성공을 거두었다고 보기는 어려운데 이후 사랑진왜변(1544년), 을묘왜변(1555년) 등 왜의 침략은 줄어들지 않았기 때문이다.

## UN의 대북(對北) 포괄적 제재

2016년 3월 2일(뉴욕 시간), UN 안전보장이사회는 만장일치로 결의안 2270호를 채택하였다. 이는 북한이 1월 6일 감행한 제4차 핵실험과 2월 7일의 장거리미사일 발사 실험에 따른 조치이자 UN헌장 7장 41조의 비군사적 제재 규정에 근거한 결과이다. UN은 이미 핵실험 및 장거리미사일 발사와 관련하여 결의안 1718호(2006), 2874호(2009), 2087호(2013), 2094호(2013) 등을 내놓은 바 있다. 대한민국 외교부는 이번 조치에 대하여 “...70년 유엔 역사상 전례를 찾아볼 수 없을 정도로 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적인 제재 결의이며, 거의 모든 조항이 의무화되어 있는 역사적인 결의”라고 평가하였다. 또한, “기존의 안보리 대북 제재 결의는 북한의 대량살상무기(WMD) 개발

에 집중적으로 초점이 맞춰져 있었으나, 금번 안보리 결의는 북한의 WMD 개발에 대응하는 것은 물론, WMD 차원을 넘어서 북한 관련 제반 측면에 심대한 영향을 줄 수 있는 제재 조치들이 포괄적으로 망라되어 있다”<sup>3)</sup>고 설명하였다.<sup>4)</sup>

외교부가 평하였듯이 UN의 결의안은 매우 광범위할 뿐 아니라 세밀한 내용을 언급하고 있다. 결의안 2270호는 서문 외에 52개 조항으로 구성되어 있다. 각 조항의 머리 구(句)에는 동사(動詞)를 사용하여 UN의 행동을 정의하고 있다. 구체적으로, ‘규탄한다(condemn)’, ‘확인/재확인한다(affirm/reaffirm)’, ‘상기한다(recall)’, ‘강조한다(underscore/underline/emphasize)’, ‘주지한다(note)’ 및 ‘결정한다(decide)’ 등을 언급하고 있다. 이 가운데 ‘결정한다’에 해당하는 조항은 거의 절반에 가까운 25개에 달한다. 몇몇 조항은 2006년의 결의안 1718호에서 언급된 내용을 개인 및 기관(entity)으로 확대한 것이기는 하지만, ‘결정을 내린’ 제재 조치가 양적으로나 질적으로 확대·심화된 것은 부인할 수 없다. 이는 이란의 핵무기 개발 의심에 따라 2008년 3월에 채택된 UN안보리 결의 1803호와 비교해 볼 때 더욱 분명하다. 1803호에서는 조문이 20개, 결정이 6개였으며, 그 후속 조치였던 2010년의 UN안보리 결의 1929호는 조문이 38개, 결정이 15개였다. 이에 비하면, 북한에 대한 이번 UN 결의는 훨씬 광범위하며 강경한 태도를 취하고 있다. 더구나 2010년의 대이란 결의안은 찬성 12, 반대 2, 기권 1 등 국제사회의 목소리가 다소 분산된 모습을 보였으나, 이번 대북 결의안은 만장일치였을 뿐만 아니라 회원국의 제재 이행을 요청하는 조항이 늘었다. 이는 북한에 대한 태도에 국제사회의 공감대가 일관되게 형성되어 있음을 의미한다.

한편, 결의안 2270호에서 제재와 관련된 결정들을 구체적으로 살펴보

면, 어떤 형태든 무기와 관련된 모든 물질, 금융거래, 기술훈련, 서비스 등이 북한으로 이전되는 것의 금지(6조), 회원국의 영토를 통한(특히 선박) 무기 관련 품목의 거래 금지(10, 11조), 의심되는 화물에 대한 검문(18조), 북한에 대한 선박의 리스(lease), 수리, 선적, 취업, 연료 제공의 금지(19, 20, 22, 31조), 의심되는 북한 항공기의 이착륙 및 비행 금지(21조), 북한산 천연자원 판매 금지(29, 30조), 북한 해외 자산 동결의 확대 및 북한과의 금융거래 금지(32, 33, 34, 35, 36조) 등이며 이들은 모두 주목할 만한 것들이다. 일부는 2006년 결의안 1718호의 적용 범위를 보다 넓은 것이고, 또 다른 일부는 세밀한 항목까지 열거하며 적용하고 있다. 결정이 늘어났고, 세부사항이 자세히 열거되었다는 것은 이번 결의가 설득과 촉구보다는 집행과 징벌적 측면에 집중하고 있다는 점을 강조한 것이라고 할 수 있다. 또 하나, 간과해서는 안 될 점은 민간인 또는 인도주의적 관점에서 볼 때 미묘하게 영향을 받을 수도 있는 사안들에 대한 조치가 포함되어 있다는 점이다. 회원국의 북한 민간인 추방(14조), 핵개발과 관련된 전산·GPS·우주과학 등에 관한 훈련을 제공하지 못하게 한 조치(17조), 의심되는 화물을 소지한 개인에 대한 검문(18조) 등이 그러한 예이다. 물론 결의안은 이러한 조치들이 개별 회원국의 사법적 절차에 따라야 하고, 의료나 안전, 그리고 다른 인도주의적 목표에 미치는 영향력이 최소한에 그칠 것을 요망하고 있다.

대이란 결의안 1803호(2008년)의 경우, 이란인의 UN 회원국 입국을 금지하는 규정을 두고 있으나, 핵확산과 관련된 활동에 관련된 자들로 매우 좁게 규정하고 있고(5조), 그나마 인도주의적 활동과 관련된 경우에는 예외로 두도록(6조) 하였다. 1929호(2010년)는 선박의 검문과 수색, 금융을 관리하는 분점의 개설 등을 회원국이 판단할 권고사항으로

두었다(15, 23조). 이란에 대한 제재 결의안은 회원국의 자율성을 존중하는 쪽에 무게 중심이 놓였고, 범위는 핵·미사일과 관련된 사안에 한정되었다. 물론 북한에 대한 제재가 이란에 대한 제재와 같은 수준일 수는 없다. 북한은 이란과 달리 네 차례에 걸쳐 지하핵실험을 실시했고, IAEA 탈퇴를 언급하며 핵 보유국임을 공공연히 주장하고 있기 때문이다.

### ‘포괄적 제재’ 이후의 조건을 고민할 때

여기서 잠시 생각해 볼 것은 이번 UN안보리 결의안 2270호가 한반도 평화를 이루기 위해 어떤 의미 부여가 가능한가 하는 것이다. 이란에 대한 제재는 ‘스마트 제재’ 또는 ‘목적 제재’의 성격을 띤 반면, 북한에 대한 제재는 이보다 가혹한 ‘포괄적 제재’이기 때문이다.<sup>5)</sup> 최근 미국의 봉쇄가 풀린 쿠바, 이란을 비롯하여 아직도 지속되는 시리아, 러시아, 라이베리아, 수단, 코트디부아르 등에 대한 제재는 모두 ‘스마트 제재’, 혹은 ‘목적 제재’에 가깝다. 이러한 느슨한 제재는 비록 강도와 범위가 제한적이라 할지라도, 규범 위반국에 대한 응징을 상징화하고 국제사회의 규범 수호의 의지를 보여주었다는 것만으로도 충분한 의미를 찾을 수 있다. 이는 제재가 문제를 풀기 위한 과정일 뿐, 그것 자체가 목적이 되어서는 안 된다는 의미이기도 하다.

‘포괄적 제재’는 ‘스마트 제재’와는 달리, 규범 수호를 위한 상징화를 넘어 대상국을 실천적으로 굴복시키는 것을 목표로 하기 때문에 조심스럽게 접근해야 한다. 북한에 대한 제재가 전례 없이 강력한 것이라면 이를 벗어날 출구가 지나치게 경직되고 좁아서는 안될 것이다. 설령 제재 대상국이 언젠가는 국제사회에 굴복하고, 변화된 모습을 보일지

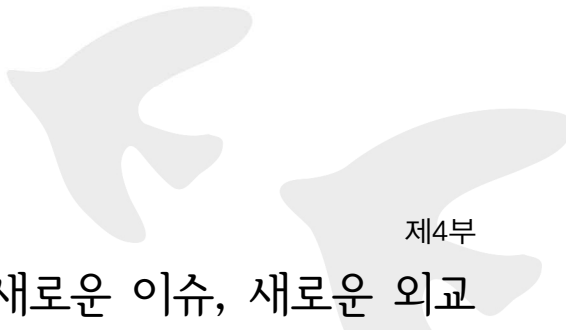
라도, 그것이 그 국가의 주민 복지를 심각하게 훼손한 뒤에 오는 것이 라면 이는 성공의 의미를 반감시킬 뿐이다. 이러한 의미에서 우리의 과제는 제재 대상국 정치지도자들의 신념과 행동을 바꾸는 데, 혹은 버티는 데 ‘포괄적 제재’가 어떤 변곡점인지를 그들에게 보여주는 것이다. 포괄적 제재는 스마트 제재보다 사태 해결의 조건을 보다 단순화 하고, 그 이후의 국면을 보다 정교하게 제시할 필요가 있다. 강력한 제재일수록 그 이후의 기대와 보상이 보다 크다는 것이 인식될 때, 행동의 변화를 유인하는 매력이 될 수 있기 때문이다.

## ■ 주석

- 1) Uri Friedman, “Smart Sanctions: A Short History,” Foreign Policy, April 23, 2012.
- 2) 『중중실록』, 7년 8월 20일.
- 3) 외교부 군축비확산 담당관실 보도자료, 2016년 3월 3일.
- 4) 2006년에 UN이 김정일 등 북한 최고 지도자들이 선호하는 사치품의 거래를 금지한 제재는 논란의 여지없는 ‘스마트 제재(smart sanction) 또는 목표 제재(targeted sanction)’에 해당할 것이다.
- 5) 어떤 전문가들은 이란에 대한 제재를 ‘포괄적 제재’라고 보기도 한다. 한편, 미국 재무성은 ‘스마트 제재’와 ‘포괄적 제재’를 따로 구분하고 있지 않다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)





## 제4부 새로운 이슈, 새로운 외교

- 난민 위기의 현황과 과제
- 유럽연합의 이민명령정책 전망과 한계
  - 이란 선거의 평가: 기대와 불안
  - 미얀마의 지체된 민주화와 섭정통치
- 유럽연합 반(反)테러리즘의 제도적 기초
  - 한-이란관계의 새로운 장
- A New Chapter in Iran-Korea Relations
  - 미국-쿠바 국교 정상화: 새로운 도전국면
    - 한-이란 협력의 잠재성과 기회
  - Prospects for Iran-Korea Cooperation
- 공공외교 2.0을 지향하며: 공공외교법의 발효를 계기로
  - 테러의 '소프트 타겟' 재외공관
- 신재생에너지 보급을 위한 한일 협력: 『한일 재생가능에너지 전문가 Workshop』을 계기로
  - 백두산 화산 분화 가능성과 동북아 국제협력
- 지속가능발전목표(SDGs)와 평화: 평화의 2030 아젠다 포함 과정에서의 논쟁과 그 의미
  - Cooperation's Next Frontier: Marine Environment in the South China Sea

PeaceNet



## 난민 위기의 현황과 과제



도종윤

제주평화연구원

올 1월부터 EU 순회의장국을 맡게 된 마크 루트(Mark Rutte) 네덜란드 총리는 신년 기자회견에서 향후 6개월의 임기 동안 가장 큰 역점 사업으로 난민 신청자(asylum seekers)의 숫자를 줄이는데 두겠다고 밝혔다. EU 의장국이 이 같은 선언을 내놓게 된 데에는 넘쳐나는 난민의 숫자도 문제지만 이로 인한 부정적 효과가 곳곳에서 나타나고 있기 때문이다.

### 1. 난민 현황

전 세계적으로 내전 및 탄압으로 집을 잃고 거리를 배회하는 사람들의 숫자는 약 5,950만 명으로 추정된다. UNHCR의 자료에 따르면 국내 난민(displaced person)의 경우 3,820만 명, 해외 난민(refugee)은 1,950만 명, 난민신청자(asylum seekers)는 180만 명 정도이다. 이들이 유랑하는 가장 큰 이유는 빈곤 때문이다. 해외 난민의 42%(590만

명 이상)는 1인당 GDP가 \$5,000 이하인 지역 출신이며, 이중 360만 명은 최빈국(LDC) 거주자이다. 더 나아가서 2000년 이후 난민의 숫자는 꾸준히 늘고 있는 추세(2000년 약 4,000만 명 → 2014년 약 6,000만 명)이다. 난민들의 주요 거주지역(refugee-hosting country)은 다음과 같은 순서이다.

〈표 1〉 난민들의 주요 거주지역

(단위: 명)	
국가명	거주 지역 난민 수
터키	1,590,000
파키스탄	1,510,000
레바논	1,150,000
이란	982,000
에디오피아	659,500
요르단	654,100

출처: UNHCR Global Trends 2014.

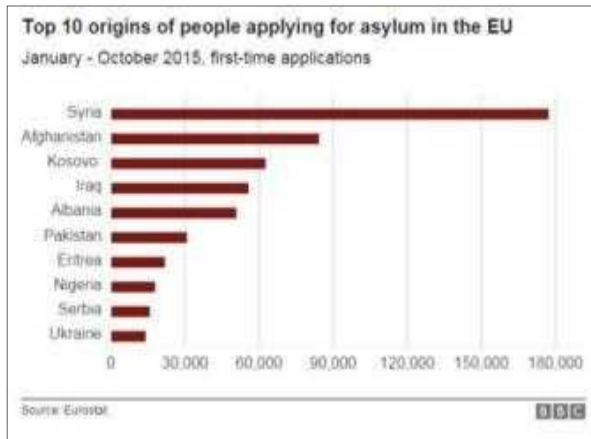
이들이 빈곤으로 내몰린 가장 큰 원인은 산업 구조적 측면보다는 종족 분규와 같은 내전으로 정치가 불안하기 때문이다. 즉, 폭력, 차별, 탄압 등으로 사회 기반시설이 무너져 정상적인 생산활동이 불가능하기 때문에 고향을 떠나고 있는 것이다.

## 2. 유럽으로의 유입 경과

유럽은 전통적으로 난민들이 선호하는 지역이다. 그 이유는 난민 발생 국가의 인접지역이고, 이미 이주한 친척, 형제 등 인적 네트워크가 구축되어 있으며, 유럽의 높은 경제 수준에 대한 동경이 있기 때문이다. 또한 인권과 법치에 대한 존중으로 관대한 사회적 분위기가 형성되어 있으며, 높은 복지 혜택을 기대할 수 있다는 점도 중요한 이유이다.

난민 유입이 특히 문제가 되기 시작한 것은 2007~2011년 이후 중동 및 북아프리카 지역의 방랑자들이 급격히 유럽으로 몰려들면서부터이다. 기존의 불법이민자들과는 달리 이들은 인도주의적 도움을 필요로 하는 사람들이었다. 코소보 내전(2008), 아프가니스탄-탈레반 내전(2009), 튀니지의 재스민 혁명(2010), 이집트 혁명(2011), 리비아 내전(2011) 남수단 내전(2013) 등의 불안은 유럽에 난민 이동이라는 뜻밖의 불똥을 튀게 했다. 이런 가운데 2014년부터는 시리아 출신의 난민이 급격하게 유입되어 2015년의 경우, 전체 난민 신청자의 약 20%에 이르고 있다. 이는 줄곧 1위를 지키던 아프가니스탄 출신 난민의 수를 제친 것으로, 시리아 난민의 수는 아프가니스탄 난민(7%)보다 세 배 가량 많다.

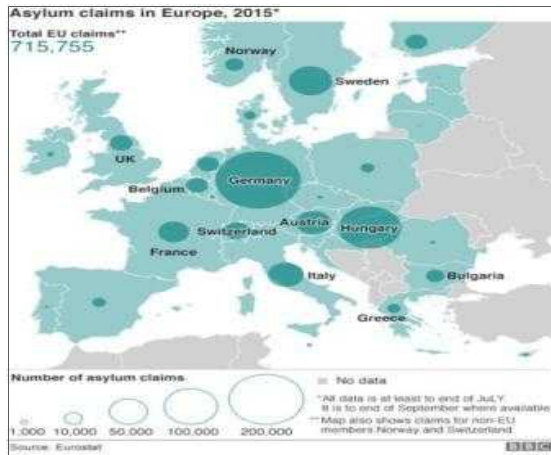
〈그림 1〉 EU에 난민 신청을 한 사람들의 원산지 상위 10개국



난민 유입 통로는 크게 두 가지로, 선박을 통해 지중해를 건너거나 터키를 거쳐 동유럽으로 잠입하는 방법이 있다. EU는 2004년에 ‘외부 국경 통제국(FRONTEX)’를 설립하여 불법이민자 감시를 시작하였으

나, 2012년부터는 EU와 외부 지역 간 국경 통제를 보다 강화하고 있다. 한편, 전통적인 난민 유입 통로는 해상이었으나 이제는 육로 이동이 병행되고 있다. 난민들은 일단 쉥겐 조약국으로 밀입국한 뒤 자신이 원하는 국가로 육로 이동하는 방법을 택한다. 그렇기 때문에 EU의 외부 국경이 되고 있는 이탈리아, 그리스, 헝가리 등이 1차 입국지역으로 선호되고 있다(불가리아, 루마니아, 크로아티아 등은 아직 쉥겐협정이 발효되지 않았다). 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)에 의하면 2015년 11월 초를 기준으로 한 해 동안 75만 명 이상이 유럽으로 진입한 것으로 파악되고 있으며(IOM), 독일의 경우, 10월 말까지 331,000명이 난민 신청서를 제출했다.

〈그림 2〉 EU 난민 신청서 제출 현황



### 3. 2016년에 예상되는 전개 방향

먼저, 당분간 불법이민자를 포함한 난민 유입 저지 정책이 적용될 것으로 보인다. 이를 위해 일차적으로 쉥겐협정(EU 22개국+기타 4개국

등 현재 총 26개국)의 준수 여부가 주목된다. 난민 수용은 신분 세탁을 한 테러리스트들의 유입통로가 될 수 있다는 우려를 낳고 있다. 또한, 난민들은 파리 테러리즘은 물론 지난 연말 발생한 켈른 사태처럼 각종 범죄의 용의자로 지목되곤 한다. 이러한 부정적 이미지는 불법이민자는 물론, 난민들에 대한 인도주의적 지원도 한계를 가질 수밖에 없다. 지난 연말부터 프랑스, 벨기에 등에서는 국제열차를 이용하는 모든 승객들에게 ID 카드 소지 및 소정의 출입국검사를 요구하고 있다. 스웨덴은 EU 국가로는 최초로 EU 역내에서 입국하는 사람일지라도 국경 검문을 하겠다고 밝혔다. 이런 가운데 2013년 한 해 동안 여권을 분실한 유럽인들(독일 477,000명, 스웨덴 177,000명, 핀란드 44,000명)이 당초 예상보다 많은 것으로 드러나면서 여권 검사는 더욱 확대될 것으로 보인다.

둘째, EU는 난민으로 위장한 불법이민자 대량 이동의 경우 인신매매·불법이민 알선 조직이 개입되어 있는 것으로 파악하고 있다. 또한 불법이민자 운송 과정에서 사건과 사고가 끊이지 않기 때문에 이를 방지할 필요도 있다. 최근 몇 년만 보더라도 2013년 10월, 람페두사 선박 침몰 사건(359명 사망), 2014년 9월, 리비아 앞바다 불법이민자 수송선박 침몰 사건(200명 이상 사망)등 대형 사건들이 연달아 일어나고 있다. 2015년 4월부터 9월까지 불법이민자를 실은 선박이 침몰한 크고 작은 사건은 22건에 달하며, 실종 및 사망자의 숫자는 최소 1,700명 이상으로 추정된다. 육로의 경우도 마찬가지인데, 오스트리아의 A4 도로에서 불법이민자를 태운 트럭이 일으킨 사고로 71명이 죽는 등 불법이민자 관련 교통사고가 세 건 발생한 바 있다. 이에 따라 불법밀입국 조직 적발을 위한 범죄 소탕 작전은 연중 내내 계속될 것으로 예상된다.

셋째, 회원국 내에서는 난민 할당과 관련해 갈등이 고조될 것으로 보인다. 당초 EU는 더블린 규정(1990년 6월 15일 서명)에 따라 난민(refugee)이 유입되었을 경우, 최초 발견국으로 송환 조치하는 정책을 취하였다. 이는 겉으로는 난민들의 ‘망명지 쇼핑(Asylum shopping)’을 방지하기 위한 것이었으나 실제로는 난민들을 EU의 국경 국가로 떠넘기려는 의도도 포함되어 있었다. 그러나 2015년 난민 사태 이후부터 전개된 난민 재배치는 회원국 간 보다 더 큰 갈등을 일으킬 것으로 보인다.

넷째, 장기적으로는 근린정책(European Neighbourhood Policy: ENP)의 재정비 필요성이 높아질 것으로 보인다. 근린정책은 EU 인근의 국가들을 안정화시킴으로서 상호 간의 이득을 얻는 것을 목적으로 하고 있다. EU는 난민 유입을 중단시키기 위해 임시방편으로 난민 유입 저지선인 터키에 30억 유로의 금전적 지원을 약속했지만, 근본적 해결책은 장기적인 과제로 남겨둘 것으로 예상된다.

한편, 선별된 난민들에 대한 지원 정책은 지속될 것이다. 이는 국제사회에 대한 책임감 때문이다. 그러나 EU 집행위원회 차원에서는 난민에 대해 온건한 입장을 보이는 반면, 회원국들은 강경한 태도이기 때문에 이를 풀 수 있는 열쇠가 필요하다. 특히 유입된 난민에 대한 사회적 지원과 지역사회 간의 갈등은 정치가 아닌 사회가 풀어야 할 해결 과제가 될 것이다.

#### 4. 안보적 함의와 우리의 과제

헌팅턴이 “The Erosion of American National Interest(1997)”에서

지적인 것처럼, 이제 국익 수호를 위한 정책 결정 과정에서 이방인 변수를 고려하지 않을 수 없게 되었다. 이는 이민자들의 독특한 문화를 기존의 지역사회와 어떻게 조화시킬 것인가의 문제와 연계된다. 지역 사회에서 이방인 구역이 된 브뤼셀의 몰렌벡(Molenbeek)이 파리 테러리즘의 본거지가 되었다는 것은 기존의 지역 문화와 이주민 문화가 얼마나 괴리를 가지고 있었는지를 보여주는 사례이다.

더 나아가 난민(refugee)과 불법이민자(illegal migrant)의 구별을 위한 기술이 필요하다. 말하자면 인도주의적 차원의 정책은 마련하되, 불법이민자는 격리 및 사법처리하는 행정적 기술을 고안할 필요가 있다. 먼저 시도할 수 있는 정책은 불법이민 알선 조직의 색출이다. 더불어 국제사회와 난민 정보를 교류하여 사전에 테러리스트는 물론, 범죄자의 위장난민 유입 가능성을 감시하는 체계를 갖추어야 할 것이다. 마지막으로, 난민 유입 시 일정 수준의 교육을 지원하여 지역사회에 동화시키거나, 본국이 안정된 후 본국으로 되돌려 보내는 방안을 고민할 필요가 있다. 이는 금전적 지원에 대한 사회적 동의와 타문화에 대한 관용적 태도에 따라 좌우될 것이다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

## 유럽연합의 이민명명정책 전망과 한계



이종서

중원대학교 인문사회과학연구소

유럽연합은 리스본 조약의 발효에도 불구하고 역내시장, 사회, 지역, 환경, 에너지, 운송, 소비자 보호, 자유·안전·사법 지대와 같은 정책을 비롯한 이민·명명정책은 여전히 유럽연합과 회원국 간의 공유 권한으로 남겨 놓았다. 이는 개별 회원국이 정책 선호의 차이와 자국의 사회 안보가 위협받는 상황에 따라 공동체의 정책 결정에 반대할 수 있다는 것을 의미한다. 그 이유는 회원국들이 이민·명명정책은 국가주권 및 자율성 문제 등과 함께 안보적 측면에서 접근함으로써 이민자 유입으로 인한 피해를 최소화하려 노력하고 있기 때문이다.

과거 유럽연합 집행위원회와 28개 회원국은 아프리카 국가들과 ‘순환 이민(Circular Migration) 협력기반(Co-operation Platform)’을 조성할 필요성에 대해 합의하였다. 순환이민이란 이주민을 받아들이는 국가의 이민정책 수단 중 하나로, 고급 기술과 일거리를 가져오는 이민

자들에게는 국경을 개방하는 반면 값싼 노동력을 제공하는 이들은 단기적으로 순환하도록 만드는 제도이다. 그러나 실제로 적용하는 것에 대해서는 회원국마다 인식의 차이가 있어 이 제도는 제대로 정착되지 않았다. 몇몇 회원국들은 순환이민이라는 제도를 숙련 노동자들에게만 적용하였고, 또다른 회원국들은 농업, 건설, 여행업계에서 일자리를 찾는 계절이민에만 적용했기 때문이다.

순환이민제도에 앞서 2007년 유럽연합은 역외국가들에 유럽연합 내에서의 교육훈련 기회에 대한 정보를 제공하고 불법이민문제를 공동으로 관리하자는 취지로 ‘이동동반자협력(mobility partnership)’ 프로그램을 추진한 바 있다. 2008년, 케이프베르데(Cape Verde)와 몰도바(Moldova)가 이동동반자협력 프로그램을 먼저 진행하였다. 이후 2009년 그루지아(Georgia), 2011년 아르메니아(Armenia), 2013년 아제르바이젠(Azerbaijan), 모로코(Morocco), 2014년 튀니지아(Tunisia), 요르단(Jordan)등 협정을 맺은 국가와는 새로운 거주 허가 및 노동 비자와 장기간의 다국 입국 비자와 같은 혜택을 부여하였다. 그러나 협정을 맺은 국가 수가 적고 법률적 구속력이 없어서 실질적 효과는 크지 않은 상태이다.

이번 시리아 난민사태로 망명신청이 받아들여지지 않은 난민들의 본국 귀환을 받아들이는 아프리카 국가들에 10억 유로(약 1조 3300억 원)를 지원해주는 방안을 마련했다. 회원국에게는 난민 한 명을 받아들이는 대가로 1인당 800만 원이 지급될 것이다. 또한, 유럽연합의 정상들은 인접국 간접지원 방안으로 국제난민구호기구에도 10억 유로를 지원하기로 합의했다. 이는 집행위원회가 제안한 ‘난민 쿼터제’로 유럽연합은 기존 목표 4만 명에 추가로 12만 명의 난민을 회원국별로 할당하는 방

안이다. 헝가리, 체코, 슬로바키아, 루마니아 등 4개 국가는 반대했고 핀란드는 기권했다. 난민 쿼터제를 둘러싼 갈등을 받아들일 수밖에 없는 동유럽 국가들은 경제적 이득을 극대화하는 방향으로 나아갈 것이다. 이에 따라 유럽연합은 난민 수용을 거부하는 국가에 대해서는 사회 결속기금을 줄인다고 압박을 가하는 반면, 동유럽 국가들은 국내 반발을 고려해야 한다는 명분을 내세움으로써 협상력을 높이고 있다.

그러나 난민들의 시민권 획득은 이와 별개의 문제이다. 난민들이 유럽 시민권을 획득하기 위해서는 회원국 국적 취득이 선행되어야만 한다. 그러나 유럽시민권 획득 자격 요건은 회원국마다 다르기 때문에 취득의 용이함에 따른 이민 선호국이 생겨나게 되었다. 예를 들어 속주주의를 표방하는 프랑스에 거주하는 이민자 후손들은 18세가 되어야 프랑스 국적을 취득할 수 있다. 이는 18세 이후에나 자연스럽게 유럽연합 시민이 되어 역내에서 자유롭게 이동하고, 거주할 수 있는 유럽연합의 권리를 누릴 수 있음을 의미한다. 이에 비해 독일은 속인주의와 속주주의를 모두 채택하고 있다. 아이의 출생 시 적어도 부모가 독일에 8년 이상 합법적으로 거주했고, 무기한 체류허가나 영주권을 소유하고 있다면 그 자녀는 자동으로 독일 시민권을 획득할 수 있다. 이처럼 회원국별로 다양한 국적 취득 방법은 난민들의 유입에 직접적인 영향을 미친다.

과거 집행위원회는 유럽연합의 고질적인 전문인력 부족 현상을 완화할 목적으로 2007년 가을 블루카드(blue card)라는 유럽연합 차원의 노동 비자를 제정했다. 블루카드를 소지한 노동자는 2년 동안 유럽연합 내 어느 국가에서라도 2년간 거주할 수 있다. 주로 비유럽권 출신의 의사, 엔지니어, IT 전문가 등이 대상이다. 30~90일 이내에 노동 및

체류 허가를 내주고 블루카드를 발급받으면 90일 이내에 가족도 데려올 수 있다. 이들을 고용한 고용주는 임금을 역내 최저임금의 3배로 지불해야 하며, 이는 적어도 1년 이상 보장되어야만 한다. 집행위원회는 블루카드를 인정할 수 있는 범위와 블루카드 소지자의 보건, 세금, 연금을 보장할 수 있는 권한을 갖고 있다. 이주자들에게 있어서 블루카드의 장점은 체류 만기 이후 기한 연장이 가능하며, 유럽연합의 어떤 곳에서도 일할 수 있다는 데 있다. 한편, 이번 시리아 난민 사태로 인해 향후 블루카드 소지자들의 이동을 둘러싼 회원국들의 반대가 불보듯 뻔한 상황이며 지속 여부 또한 불투명하다.

영국은 블루카드 시스템에 참여하지 않고 스스로 마련한 ‘점수에 기반을 둔(pointed-based)’ 이주 관리 시스템을 채택했다. 이 시스템은 항목별로 점수를 만들어서 75점 이상의 점수를 받게 되면 비자를 내주고, 그렇지 않으면 비자를 주지 않는다. 영국은 이 시스템 하에 노동시장에서 부족한 인력을 보충하기 위해 기술자와 숙련 노동자에게 취업비자를 내주었다. 영국은 포인트 제도가 관료주의적이고 비효율적이라고 비난받고 있음에도 불구하고 필요한 노동력을 확보하기 위해서는 오히려 쿼터제보다 세련된 제도라고 반박한다. 집행위원회의 초국가적 결단과 달리 회원국들은 난민 문제를 국가주권 및 자율성 문제 등과 함께 안보적 측면에서 접근함으로써 난민 유입으로 인한 피해를 최소화하려고 하고 있다. 난민 유입으로 인한 사회보장제도의 붕괴, 극우세력의 확산 등 국가안전망이 흔들릴 수밖에 없다고 보는 시각이 존재하는 한, 회원국들은 난민 문제를 철저히 국익에 부합하게끔 노력할 것이다.

독일은 얼마 전까지만 해도 그리스 부채 해결을 위해 온정을 베풀려는데 유럽연합 회원국들과 정면으로 맞섰다. 그리스의 유로존 탈퇴 협박

과 프랑스 올랑드 대통령의 양적 완화정책 제안도 단호하게 배격했다. 메르켈 총리는 빛은 반드시 깊어야 한다며 강경한 태도를 고수하면서 원칙을 내세우고 온정주의를 배격했다. 그러나 이번 시리아 난민사태를 대하는 메르켈의 태도는 온정주의의 전형을 보여주고 있는 것처럼 보인다. 우선 독일은 비록 시리아 전체 난민 수에 비하면 그리 많지 않은 숫자이지만 이들 중 약 31,000명을 추가로 받아들이기로 했다.

독일이 이러한 정책을 펼치는 이유는 독일이 대부분의 서유럽 국가들과 같이 출산율 저하로 노동력 부족이라는 문제에 직면해 있기 때문이다. 지난 5월 유럽연합 집행위원회는 독일 인구가 2013년 기준 8,130명에서 2060년 7,080명으로 감소할 것이라 전망했다. 최근 폭스바겐 사태가 독일 경제의 발목을 잡고는 있지만, 독일 경제는 눈에 띄게 회복되고 있으며 경제성장에 따른 노동자에 대한 수요가 늘고 있다. 즉, 노동 수요 부족은 난민으로 메우면서 임금 상승 억제 효과를 노리는 것이다. 임금 상승의 억제는 2016년 독일의 경제성장률을 1.9% 정도 상승시킬 것이다. 이는 난민 유입으로 발생한 GDP의 0.2~0.3%의 증가치를 합한 숫자이다.

유럽연합의 어떤 국가도 안보와 연관된 난민 문제를 스스로 해결할 수는 없다. 따라서 회원국들은 초국가 차원의 통합된 망명정책을 취하는 동시에 난민 문제를 철저히 국익에 부합하게끔 노력하고 있다. 이처럼 유럽연합의 시리아 난민수용정책은 온정주의뿐만 아니라 경제적 이익의 최대화라는 측면이 기저에 있다는 사실을 간과해서는 안 된다.

국경을 넘는 이동은 빈곤국들에게 있어서는 하나의 현상이지만, 난민을 받아들이는 국가는 상당한 수준의 관리를 필요로 한다. 난민 문제

는 국가 내부의 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 상당한 영향을 미치는 민감한 이슈인 동시에 국제범죄, 테러리즘, 마약 문제 등 새로운 안보 위협이 될 수도 있기 때문이다. 모든 유럽연합 회원국들에게서 공통적으로 발견할 수 있는 것은 정책을 철저히 국익에 부합하게끔 선택적으로 받아들이고 있다는 점이다. 따라서 당분간 보충성의 원칙을 앞세운 회원국의 독자적인 문제해결방식을 외면할 수 없는 구조로 인해 유럽연합의 이민·망명정책은 규범적 권력의 확산과 회원국의 이익 사이에서 갈등하는 이중적 모습으로 나타날 수밖에 없을 것이다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

## 이란 선거의 평가: 기대와 불안



유흥태

University of London

지난 2월 26일, 이란 전역에서 제10대 국회의원과 제5대 전문가회의(The Assembly of Experts) 선거가 동시에 시행되어 60%가 넘는 투표율을 기록하며 마무리되었다. 사전에 헌법수호위원회의 자격 심사를 통해 개혁 성향의 후보자가 다수 탈락되었음에도 불구하고 두 선거 모두 중도-개혁파 연대의 약진이 두드러졌다.<sup>1)</sup> 2017년에 있을 차기 대통령 선거와 맞물리는 중요한 시점에서 치러진 국회의원 선거에서는 테헤란 지역구 30석을 모두 중도-개혁파 후보가 차지하는 이변이 발생했다. 2차 투표가 남아있는 상황이지만 성향을 밝히지 않은 무소속을 제외하고도 중도-개혁파는 보수파와 대등한 수의 의석을 차지할 것으로 예상된다.<sup>2)</sup> 차기 최고종교지도자를 선출하는 전문가회의 선거에서도 라프산자니 전 대통령과 로하니 현 대통령을 중심으로 하는 중도파가 약진하여 하메네이 최고종교지도자 사후 강경보수 성향의 지도자 등극에 대한 견제가 가능해졌다.

## 중도파의 약진과 기대감

이번 선거 결과에는 2015년 7월 ‘역사적인’ 핵협상 타결과 2016년 1월 경제제재 해제를 통한 이란 변화에 대한 희망이 그대로 반영되었다고 볼 수 있다. 개혁·개방·경제 회복에 대한 국민들의 기대는 로하니 대통령에게 개방화 정책을 가속화시킬 수 있는 정치적 환경을 조성해 주었다. 정국 주도권을 잡은 로하니 정부는 경제 회복을 위해 해외 투자 유치와 협력에 박차를 가할 것이며, 내부적으로도 국회와 긴밀히 협력하여 시장 자유화, 민영화 사업, 외국인 투자를 위한 규제 개혁 등에 속도를 낼 것으로 예상된다.

이에 발맞춰 많은 나라들이 이란과의 협력과 통상 확대를 위해 테헤란으로 향하고 있다. 그 중 독일, 프랑스, 이탈리아, 중국 등이 가장 활발히 움직이고 있다. 프랑스와 이탈리아는 물밑작업을 통해 로하니 대통령 방문을 성사시켜 지난 1월 제재 해제 후 철도, 자동차, 항공기 등의 구매 및 송유관과 고속철 건설 계약을 체결했다. 중국은 시진핑 주석이 테헤란을 방문하여 고속철 건설을 포함한 17건의 대규모 투자 MOU에 서명했다. 우리나라도 지난 2월 28일, 29일 양일간 주형환 산업통상부 장관을 필두로 400여 명의 경제사절단이 이란을 방문하여 10년 만에 한-이란 경제공동위를 개최하고 경제협력 방안을 논의하였다. 남경필 경기지사와 경기도 경제 사절단도 가즈빈 주와 지방자치단체 간 경제·문화·학술 협력 강화를 위해 같은 기간 방문하였다. 우리 항공사가 한국-이란 간 직항노선에 처음으로 취항할 것이라는 소식도 들려오고 있다. 제재 해제와 함께 일어나고 있는 이란 특수를 선점하기 위해 중앙정부, 지방자치단체 할 것 없이 적극적인 행보를 보이고 있다.

경제협력뿐만 아니라 중동 평화 정착과 안정에 대한 기대감도 증가하고 있다. 2013년 대통령 당선 후 고립된 국제관계를 청산하고 모든 국가와의 협력을 주장했던 로하니 대통령은 경제회복을 위한 당면과제 중 하나로 역내 안정의 중요성을 인식하고 있다. 올해 초 발생한 사우디아라비아의 시아파 성직자 처형과 이에 대응해 이란 내 강경파들이 사우디 대사관과 영사관을 공격한 사건으로 이란-사우디아라비아는 외교관계 단절이라는 벼랑까지 갔다. 그러나 이번 선거를 통해 로하니 정부의 외교정책에 힘이 실리면서 양국관계 회복에 이란 외교정책의 초점이 맞춰질 것으로 보인다. 선거 직후 “대결은 끝났다.” 라는 로하니의 발언 속에는 선거를 통한 국내정치 안에서의 대결만이 아니라 첨예한 갈등과 대립관계에 있는 사우디아라비아와의 화해라는 의미도 포함되었을 것이다. 시리아, 예멘, 이라크, 레바논, 팔레스타인 등 이란이 개입되어 있는 중동의 갈등관계에서도 로하니 대통령이 주도하는 상황에서는 협력과 평화를 기조로 문제를 해결해 갈 가능성이 매우 높다.

## 남아있는 위협요소

이번 선거 결과는 서구와의 통상 확대를 통한 경제 회복과 국제협력을 통한 역내 평화 구축이라는 로하니 정부의 국정운영 방침에 힘을 실어 줄 것으로 보이지만 여전히 불안요소가 존재한다.

첫째, 헌법수호위원회의 자격 심사를 통해 개혁파 후보자를 대거 탈락 시키고도 정국의 주도권을 빼앗긴 보수파의 반격이다. 혁명수비대는 꾸준히 탄도미사일 실험을 진행하고 있다. 단거리, 중거리, 장거리를 포함한 모든 종류의 탄도미사일 실험을 통해 이스라엘을 직접 타격할

수 있도록 준비하고 있다. 보수파는 혁명수비대와 결탁하여 정치·경제·사회의 개방과 개혁의 변화를 막고 지속적으로 역내 불안감을 조성할 것이다. 이미 보수파는 이슬람 혁명 이후 가장 개혁적인 정부로 평가 받는 하타미 정부(1997-2005)와 제6대 국회(2000-2004)를 아무것도 할 수 없는 식물 정부와 국회로 만든 경험이 있다. 그 결과 하타미 정부 차기 대통령으로 강경보수파 아흐마디네자드(2005-2013)가 당선 되어 정치, 사회 모두 보수파 중심으로 바뀌었다.

둘째, 최고종교지도자의 변심이다. 하메네이는 경제제재 해제와 경제 회복이라는 목표를 가지고 로하니를 지지해 주고 있지만 로하니의 권력과 영향력이 커지는 것을 두고 보지 않을 것이다. 즉, 다양한 권력기관과 개인 간의 세력 균형(Power Balance) 정책을 통해 자신의 권력을 극대화하고자 하는 하메네이가 영향력이 커지고 있는 로하니를 지속적으로 지지하지는 않을 것이다. 그러므로 하메네이는 원하는 수준의 경제회복이 이루어질 경우, 로하니에 대한 견제를 시작할 것이다.

셋째, 중도-보수파 연합으로 당선된 국회의원들의 로하니 정부 정책을 지지 여부이다. 정당정치가 없는 이란의 정치문화에서 중도-보수 연합에 이름을 올린 사람들 중에는 과거 보수파로 활동한 전력을 가진 사람들이 다수 있다. 현 국회의장 알리 라리자니도 하메네이의 측근인 보수파로 분류되던 인사였지만 지금은 중도-보수 연합세력으로 출마하였다. 이들이 로하니의 모든 개혁정책에 한결같은 지지를 보낼 지는 의문점이다.

선거를 통해 얻은 국민의 지지를 기반으로 이란의 경제회복과 역내 패권국가로서의 역할을 회복해 가고 있는 중도파 로하니 정부지만, 여전

히 최고권력을 가지고 있는 최고종교지도자 하메네이, 사법부와 헌법 수호위원회를 장악하고 있는 보수적 성직자들, 그리고 군과 안보기관을 장악하고 있는 혁명수비대가 건재하기 때문에 급격히 사회를 변화 시키기는 힘들 것이다.

## 우리의 대응

이란은 결코 놓칠 수 없는 매력적인 시장이다. 8천만이 넘는 인구를 바탕으로 한 내수 시장과 중동, 북카프카즈, 중앙아시아로 이어지는 주변 시장은 한국 경제의 새로운 돌파구가 될 수 있다. 또한 이란은 한국의 기술력을 인정할 뿐만 아니라 자동차, 백색 가전, 핸드폰 등 한국 상품에 대한 선호도도 높다. 반면, 이란은 한국이 이란에 대해 독자적 경제제재를 취하고 인권 관련 유엔 안보리 표결에서 불리한 투표를 한 전력을 기억하고 있으며, 투자와 기술 이전, 합작 생산에는 인색하고 제품만 팔아 이윤을 가져간다는 부정적인 인식 또한 가지고 있다. 여기에 정치적 불안요소들도 남아 있다. 이는 이란을 향한 기대감에 감춰져 있는 현실이다.

이런 때일수록 이란 정치, 경제 환경에 대한 적극적인 연구와 상호 호혜적 협력방안 제시가 필요하다. 오랫동안 이란과 관계를 맺어온 기업들을 중심으로 적극적이면서도 사려 깊은 접근을 할 필요가 있다. 이를 통해 보수파와 중도파를 아우르면서 모든 이란 사람들이 이해하고 함께 할 수 있는 동반자로 양국관계가 발전해 나가야 할 때이다.

## ■ 주석

- 1) 국회의원 선거에서 12,000명이 넘는 입후보자들 중 7,000명 이상의 후보자 자격을 박탈당했다. 개혁파 후보자들의 지도자인 호세인 마라쉬에 따르면 3,000명이 넘는 개혁파 후보자들 중에 1%만 자격 심사를 통과하였다고 밝혔다. 전문가회의 선거에서도 800명이 넘는 후보 지원자들 중 개혁적인 후보자는 대부분 탈락하고, 20%가 조금 넘는 166명만 통과되었다. 중도-개혁 연대의 상징인 '희망의 명단' 소속 출마자들은 개혁파라 기보다 실용주의 중도파에 가깝다고 보는 편이 맞다.
- 2) 1차 투표 결과는 중도파 83석, 보수파 78석, 무소속 60석, 소수종교 5석이며, 2차 투표 결과는 64석으로 집계되었다(www.entekhab.ir 집계 발표).

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 미얀마의 자체된 민주화와 섭정통치



신재혁  
고려대학교

지난 2016년 3월 15일 미얀마 의회는 틴쑈(Htin Kyaw)를 대통령으로 선출하였다. 그는 1962년 군사쿠데타 이후의 첫 민선 대통령으로 오는 4월 1일에 취임할 예정이다. 한편, 오랫동안 미얀마의 민주화 운동을 이끌어 온 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi)는 자신이 실질적인 국가 지도자라고 주장하고 있다. 틴쑈는 자신이 내세운 허수아비 대통령에 불과하고 자신이 섭정을 할 것이라고 공언하고 있는 것이다. 이 글에서는 50년 넘게 기다려온 미얀마 민선 정부에서 왜 섭정통치가 이루어지는지 설명하고 앞으로의 전망을 제시하고자 한다.

### 역사적 배경

미얀마의 군사독재 하에서 야당이 참여하는 첫 총선은 1990년에 치러졌다. 수도 양곤에서는 1988년 초부터 민주주의를 요구하는 학생들의

시위가 격렬하게 일어났고, 급기야 쿠데타 이후 20년 넘게 집권해 온 독재자 네윈(Ne Win)이 그 해 7월 23일 물러났다. 이 과정에서 건국의 아버지로 추앙받는 아웅산의 딸 아웅산수찌가 민주화운동의 지도자로 부상하였고, 그녀는 1988년 9월 27일 민주주의민족동맹(National League for Democracy, 이하 NLD)을 결성하였다. 그러나 군부는 시민들의 민주화 요구를 수용하지 않았다. 군부는 시위를 폭력적으로 진압하였으며 이듬해에는 아웅산수찌를 가택연금에 처했다. 야당 지도자를 감금한 상황에서 군부는 국민통합당(National Unity Party, 이하 NUP)을 만들어 1990년 총선을 실시하였는데, 결과는 집권 여당의 참담한 패배였다. 총 492개의 의석 가운데 NLD가 392석을 획득한 반면 NUP은 불과 10석을 획득한 것이다. 이러한 결과를 받아들이지 않은 군부는 수많은 NLD 지지자를 감금하고 고문하였으며, 아웅산수찌의 가택연금을 연장하였다.

아웅산수찌는 2012년 4월 보궐선거에서 당선되어 원내 야당 대표가 되었다. 2000년대에 들어 미얀마 군부는 오랜 고립으로 낙후된 경제를 성장시키기 위하여 개혁개방을 추진하였다. 이들은 2003년에 민주주의로의 로드맵을 발표하였고 2008년에는 헌법을 개정하였다. 이에 따라 2010년 11월에 총선이 실시되었는데 NLD는 이 선거에 불참하였고, 군부가 새롭게 만든 통합연대개발당(Solidarity and Development Party, 이하 USDP)이 상·하원 의석을 석권하였다. 그 직후 아웅산수찌는 가택연금에서 해제되었고 NLD를 다시 이끌게 되었다. 2012년, 상원의 6개 의석과 하원의 37개 의석을 채우는 보궐선거에 참여한 NLD는 상원 4석과 하원 37석을 전체를 획득하였다. 아웅산수찌와 NLD에 대한 높은 지지도가 다시 한 번 확인된 것이다.

## 2008년 헌법과 섭정통치

NLD는 2015년 11월 8일에 실시된 총선에서 승리하여 상원과 하원에서 모두 과반 의석을 확보하였다. 상원 224석 중 135석, 하원 440석 중 255석을 획득한 것이다. 미얀마 헌법에 따르면 대통령은 의회가 선출하도록 규정되어 있다. 따라서 NLD의 대표 아웅산수찌가 대통령으로 당선되는 것이 자명해 보였다. 그러나 군부는 2008년 헌법을 개정할 때 그 부모나 배우자, 또는 자녀나 자녀의 배우자가 외국 국적을 가진 사람은 대통령이나 부통령이 될 수 없다는 규정(59조 f항)을 삽입하였다. 아웅산수찌는 영국인 남편 사이에서 영국 국적의 아들 둘을 두고 있는데, 바로 이 헌법 조항 때문에 대통령이 될 수 없는 것이다. 아웅산수찌가 행정부의 수반이 되는 것을 허용하지 않겠다는 군부의 의지가 반영된 조항이라 할 수 있다.

총선 직후 아웅산수찌는 헌법을 개정하여 자신이 대통령이 될 수 있도록 하겠다고 다짐하였다. 그러나 군부의 안전장치는 결코 느슨하지 않았다. 2008년 헌법에 따르면, 헌법 개정을 위해서는 상·하원 의원 전체의 75퍼센트 이상으로부터 동의가 필요하다. 그런데 상원과 하원 의석 중 각각 25퍼센트는 군부가 임명하도록 규정하고 있다. 따라서 군부의 동의를 얻지 않고서는 헌법을 개정하는 것이 사실상 불가능하다.

이처럼 헌법 개정도 어려운 상황에서 아웅산수찌가 선택할 수 있는 유일한 대안은 자신에게 충성스러운 사람을 대통령으로 내세워 섭정을 하는 것이었다. 헌법에 따르면 의회는 상원과 하원, 군부 임명 의원들이 각각 하나씩 총 3개의 위원회를 구성하여 대통령을 후보를 한 명씩 추천한다. 그 후 전체 투표를 거쳐 1위 득표자가 대통령으로 선출되고

나머지 두 명은 부통령이 된다. NLD가 상·하원의 다수 의석을 확보한 상황에서 아웅산수찌가 선택한 후보가 대통령이 될 수 있는 것이다.

아웅산수찌는 자신의 오랜 친구이자 핵심 조력자인 틴조를 선택했고, NLD가 장악한 하원은 그를 대통령 후보로 추천하였다. 한편 상원은 소수종족 친(Chin)족 출신 헨리 반띠오(Henry Van Thio)를 추천하였고, 군부는 강경파 퇴역장교 민스웨(Myint Swe)를 추천하였다. 투표 결과 예상대로 틴조가 1등을 차지해 대통령으로 당선되었고, 민스웨가 2등으로 제1부통령, 헨리 반띠오가 제2부통령으로 당선되었다.

대통령 당선자 틴조는 아웅산수찌와 고등학교(Yangon's Methodist English High School)를 같이 다녔고, 런던대학교에서 컴퓨터공학을 전공하였다고 알려졌다. 그는 1970년대 중반부터 군사 정부에서 관료 생활을 했으나, 군부가 1990년 총선 결과를 수용하지 않자 1992년 사퇴한 후 지금까지 아웅산수찌를 돕고 있다. 틴조는 2000년에 아웅산수찌가 여행하는 것을 돕다가 4개월간 구금되기도 하였다.

## 전망

유권자 절대 다수의 지지를 받아 의회 다수파 대표가 된 아웅산수찌가 공식적으로 대통령이 되지 못한다는 것은 미얀마에서 민주주의로의 전환이 여전히 지체되었음을 의미한다. 민주주의의 요건 중 하나는 유권자가 직접, 또는 유권자가 선출한 대표가 실질적인 행정부 수반을 선출할 수 있어야 하는 것이다. 실질적인 국가 지도자인 아웅산수찌가 섭정을 하는데 머물러야 한다는 사실은 민주주의의 이러한 요건을 결여하고 있다고 볼 수 있다.

헌법 개정을 통해 아웅산수찌가 대통령이 되는 것은 군부의 반대로 인하여 어려워 보인다. 군부는 비록 의회 소수파에 머물고 있으나 여전히 막강한 권한을 보유하고 있다. 그들은 군 최고사령관을 임명할 수 있으며, 국방안보위원회(National Defence and Security Council, 이하 NDSC)의 11개 의석 가운데 과반인 6개 의석을 차지하고 있다. NDSC는 대통령과 두 명의 부통령, 상원과 하원 의장, 최고사령관, 부사령관, 국방장관, 외무장관, 내무장관, 국경업무(border affairs)장관으로 구성되는데, 한 명의 부통령은 군부의 인사이고, 최고사령관에게 국방장관, 내무장관, 국경업무장관 임명권이 있기 때문이다. 이처럼 군부가 장악한 NDSC는 국가비상사태를 선포할 수 있으며, 이 경우 입법·사법·행정권은 NDSC로 넘어간다. 사실상 군부는 필요하면 언제든지 정치에 개입할 수 있을 것이다.

아웅산수찌와 틴조 대통령 당선자 간의 협력이 순조롭게 유지될지도 의문이다. 가장 효과적으로 섭정을 하려면 아웅산수찌가 장관으로 입각하여 틴조가 주재하는 각료회의와 NDSC에 참석하여 직접 의견을 개진해야 할 것이다. 그러나 이 경우 아웅산수찌는 국회의원직을 상실하게 되므로 원내 다수당 대표직을 포기해야 할 것이다. 그렇다고 국회에 머문다면 대통령이 각료회의 중 시안마다 의견을 구하는 것이 어려워서 아웅산수찌가 바라지 않는 결정을 내리는 경우도 생길 가능성이 있다.

미얀마는 지난 총선을 통하여 민주주의를 향하여 한 걸음 다가갔다. 더욱 발전된 민주주의로 나아갈지 다시 후퇴할지는 향후 아웅산수찌의 섭정통치체제가 얼마나 효과적으로 작동하느냐에 달려있다. 미얀마의 새 정부는 빈곤을 퇴치하고 종족갈등을 해소해야 하는 등 많은 난

제들에 직면해 있다. 아웅산수찌와 틴조가 협력하여 이러한 문제들을 제대로 해결하지 못한다면 군부는 또다시 전면에 나설 수 있다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

## 유럽연합 반(反)테러리즘의 제도적 기초



도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

### 유럽연합의 반테러리즘 입법 계기

2001년 발생한 9·11이 미국의 반테러리즘 전략에 일대 전환을 가져온 계기가 되었다면, 유럽에게 그와 같은 사건은 2004년 3월 11일 스페인 마드리드 열차 역에서 발생한 폭발사건이다. 알카에다의 공격으로 발생한 이 폭탄 공격으로 191명이 사망하고 2,050명의 민간인이 부상을 당하는 대참사가 발생하였다. 2주일 후인 3월 25일, 유럽연합의 정상들(European Council)은 이른바 ‘테러리즘과의 전쟁’을 선언하였다. 이 선언에서는 유명무실했던 ‘유럽안보방위정책(ESDP)’이 구체적인 활동을 하도록 촉구하였고, 각 회원국에게는 그동안 지체되었던 유럽영장제도, 유럽합동수사팀 구성, 돈 세탁 방지, 유럽사법협력기구(Eurojust) 설립 등 반테러리즘 입법에 관한 실효성 있는 조치를 취할 것을 요구하였다. 또한 유럽경찰국(Europol)의 역할 강화를 위해 회원국이 범죄 관련 정보를

제공하도록 하였고, 유럽경찰국은 이를 토대로 정보관리를 체계화하기로 하였다. 집행위원회에게는 개인의 DNA, 지문, 비자관련 정보 등을 공유할 수 있는 방안을 강구하도록 하였고, 특히 여권과 비자에는 여행객의 생체 특성을 삽입하는 조치를 취할 수 있도록 하였다. 더 나아가 유럽의 국경 관리를 위하여 유럽국경감시청(European Borders Agency)의 설립을 추진하기로 하였다. 그러나 이 선언에서 가장 눈에 띄는 반테러리즘 조치는 ‘대테러대책조정관(Counter-Terrorism Coordinator)’을 신설하기로 한 것이었다. 그리고 대테러대책조정관에게 유럽정상회의(The European Council) 관할에 속하면서 유럽연합이 수립한 정책이 제대로 수행되는지를 감시·감독하는 역할을 맡도록 하였다.

## 리스본 조약에서 반테러리즘

2009년 12월 1일, 유럽연합은 통합의 새로운 제도적 기반인 ‘리스본 조약’을 발효하게 되었다. 이 조약에서도 테러리즘은 매우 중요하게 다뤄지고 있는데 특정 사안을 회의나 선언이 아닌 제도적 근간에서 직접 다룬 것은 매우 이례적인 것이었다. 조약에서는 테러리즘을 크게 ‘공동 외교 및 안보 정책 차원(TEU 43조 1항)’과 ‘내부 및 사법 차원(TFEU 75, 83조 1항, 88조 1항)’에서 모두 언급하고 있다.

먼저 공동외교안보정책에서는 테러리즘에 대항하기 위하여 역내의 민군(民軍)을 막론하여 모든 조치를 취할 수 있다고 규정하였고(TEU 43조 1항), 아울러 제3국과의 공조도 명시하였다. 내부·사법 정책에서는 테러리즘과 관련된 자금동결 입법 절차를 명시하였고(TFEU 75조), 국경을 넘어서는 범죄행위를 예방하기 위한 입법 조치에 인신매매, 여성 및 어린이 착취·유린, 자금 세탁, 부패, 지불수단의 위조, 컴퓨터

터 범죄, 조직범죄 등과 더불어 테러리즘을 포함시켰다(83조 1항). 또한 회원국 간 경찰 협력과 관련하여 유럽경찰국의 임무를 명시하였는데, 두 개 이상의 회원국에 심각한 해를 끼치는 범죄, 즉 테러리즘과 기타 공동의 이익에 반하는 범죄를 예방하고 대처하는 것을 목적으로 한다는 것을 분명히 하였다(88조 1항).

이처럼 리스본 조약은 테러리즘에 대하여 대외정책 측면에서 무력수단을 포함한 국제 공조를 지지하고 있을 뿐 아니라, 역내의 자유와 안전, 정의를 위하여 테러리스트들의 자산 제한 조치도 취할 수 있도록 하였다. 그리고 이러한 조치들은 일반 법률 제정 절차를 따르도록 하여 신속하게 대응할 수 있는 길을 열어두었다.

유럽연합의 초국가적 정책은 사실 회원국 간 연대(solidarity)를 바탕으로 두지 않으면 불가능한 것이다. 이런 측면에서 유럽연합은 테러리즘과 자연재해(disaster)를 회원국 간 연대의식이 필요한 가장 중요한 위협으로 보고 있다. 따라서 리스본 조약은 테러리즘 예방은 물론, 테러리스트에게 공격을 당한 회원국에 대한 타 회원국들의 구호 조치를 명시하고, 유럽이사회와 유럽의회는 동원할 수 있는 모든 제도적 조치를 신속히 처리하도록 명문화하였다(TFEU 222조 1-4항).

### **반테러리즘 전략: 초국가적 원칙과 개별 회원국의 입법**

유럽연합은 2004년 “테러리즘과의 전쟁”을 선언하였고, 이 선언에 의해 도입된 ‘대테러조정관’은 2005년 11월 30일, “유럽연합의 반테러리즘 전략(The European Counter-Terrorism Strategy)”을 내놓았다. 그리고 이는 유럽연합의 반테러리즘에 관한 실무적·기술적 토대가 되

었다. 이 전략문서는 반테러리즘의 궁극적 목적을 “인권에 대한 존중과 (유럽의) 시민들(citizens)이 자유, 안전, 정의가 실현되는 지대(area)에서 살 수 있도록 하는데 있다”고 밝히고 있는데, 이는 인류 보편이 수궁할 수 있는 전략을 수립하여 향후 전개될 구체적 조치의 정당성을 확보하기 위한 것이다.

반테러리즘 전략의 원칙은 크게 ‘예방’, ‘보호’, ‘추적’, ‘대응’ 등 네 가지 차원에서 전개된다. 테러리즘의 발생 요소를 차단하고(예방), 테러리즘의 취약지대를 찾아 시민과 사회적 기반시설을 안전하게 확보하며(보호), 초국경적 테러 지원 요인을 탐색 색출하여 사법처리하며(추적), 테러리즘이 발생하였을 경우 희생자와의 연대감을 고취함으로써 불법적인 폭력에 굴복하지 않겠다(대응)는 뜻이다. 그러나 반테러리즘 전략은 안보의 핵심이기도 하지만, 다른 한편으로는 회원국의 주권이 존중되는 가운데 추구되어야 한다. 따라서 유럽연합이 오로지 초국가적인 전략만을 현실 속에서 일방적으로 실천할 수는 없다. 때문에 반테러리즘의 1차적인 대응은 회원국 차원에서 진행하되 유럽연합은 회원국의 책임을 가치(value) 측면에서 지원하는 것이다. 유럽연합은 정보와 지식의 수렴지로서 회원국의 반테러리즘 능력을 제고시키고, 각 회원국 간 또는 회원국과 유럽연합 기관 간 협력을 조율한다. 또한 유럽연합 고유의 자체기관을 개발하여 집단적 대응 능력을 향상시키며 밖으로는 유럽을 대표하여 UN 등 국제적인 주요 기관, 국가들과 안보협력을 이끌어내게 된다. 이러한 노력들은 이미 언급한 예방, 보호, 추적, 대응 등의 원칙에 교차 공헌하는 실천적 노력의 핵심이 된다.

실천적 측면에서 유럽연합의 반테러리즘 활동은 크게 관련 집행기관의 설치, 회원국의 개별 입법으로 나눌 수 있다. 이미 언급한 ‘대테러조정관’

은 유럽연합의 집행기관인 집행위원회가 아닌 유럽이사회의 관할 아래에서 업무를 진행한다. 임명권자는 고등외교대표(High Representative)이며, 유럽정보국(EUINTCEN)과 유럽경찰국의 정보를 취합하여 보고서를 작성하고 이를 이사회에 제출하며, 유럽연합 차원에서 추진되는 반테러리즘 활동을 모니터한다. 이런 가운데 구체적인 전략의 수립의 순간에는 이사회, 집행위원회, 고등외교대표 사이에서 정보를 공유하고 공동 전략이 추진될 수 있도록 조율하는 역할을 하고 있다. 그러나 공동외교대표와의 업무 중복과 테러리즘의 범위를 특정할 수 없는 업무 영역의 모호함으로 인해 활동력이 잘 드러나지 않고 있다. 따라서 주요 업무도 반테러리즘 전략의 모니터링에 주로 한정되어 있는 것이 현실이다.

한편, 2005년 런던에서 발생한 테러리즘은 유럽연합으로 하여금 테러방지 활동이 매우 중요함을 인식하게 하였고 그 예방법의 하나로 첩보활동에 관심을 갖게 되었다. 유럽연합은 'EU 공동상황센터(SitCen)'를 모태로 2009년 이후부터는 유럽대외관계청(EEAS)에 'EU첩보분석센터(EUINTCEN)'을 두고 국제사회에서 일어나는 다양한 사건들의 정보를 분석하고 있다. 그러나 첩보분석센터는 자체적인 정보 획득 메커니즘을 갖고 있지 못하고 오로지 소극적인 정보 분석에만 의존하고 있어서 업무 수행에 한계가 따른다. 때문에 2013년, 집행위원회는 2020년까지 해외첩보역량을 강화한 첩보국을 둘 것을 제안한 바 있으나, 책임 소재의 모호함, 국가 중심의 전통적인 첩보 개념 등으로 인해 반대에 부딪혀있다. 당분간은 인터폴이나 유럽경찰국, 유럽사법협력기구 등 다른 사법기관들과 공조하면서 정보 공유의 폭을 확대하고 분석역량을 높이는 데 더 중점을 기울일 것으로 판단된다.

회원국의 개별 입법 차원에서 보면, 최근 몇 년간 헝가리, 영국, 오스트

리아, 벨기에 등에서 테러리즘 관련 입법을 새로 내놓거나 개정하였다. 예컨대, 오스트리아는 테러리스트들에 유입되는 자금을 차단하는 입법을 강화하였고, 벨기에는 테러리스트 양성을 위해 인력을 모집하거나 이들을 훈련하는 행위를 금지하고, 국내외에서 테러리스트 양성 훈련에 참여하지 못하도록 하였다. 심지어 테러리즘 관련 메시지나 선전물을 옮기거나 배포할 경우 처벌하도록 하였다. 이와 같은 범죄를 저지른 자는 최소 벌금 100유로에서 최대 10년까지 징역형을 선고 받을 수 있다. 헝가리는 2013년 테러리즘을 “무기를 이용하여 공공을 위협에 처하게 하는 범죄적 공격 및 개인에 대한 폭력적 범죄”로 규정하고 이러한 범죄를 저지른 테러리스트들은 짧게는 10년, 길게는 무기징역에 처할 수 있도록 하였다.

#### 반테러리즘 제도의 진행 방향: 정보공유와 인권보호의 양립 문제

유럽연합의 반테러리즘은 제도적 측면에서 어느 정도 완비가 된 것으로 판단된다. 앞서 언급된 원칙과 대응 전략 외에도, 유럽경찰국, 유럽사법협력기구, 국경감시청 등의 활동은 매우 활발하다. 그러나 테러리즘은 발생 후 대응보다 예방과 보호가 더욱 중요하다. 최근 벨기에 자벤템 공항의 테러리즘에서도 알 수 있듯이 정보공유가 제한적이고 이를 처리할 경찰 조직이 파편화되어 있다면, 테러리즘의 예방과 보호에는 많은 한계가 발생할 수밖에 없다. 이런 면에서 유럽정보국의 강화 및 역할 개편은 중요한 계기가 될 수 있으나, 주요 회원국들이 운용하고 있는 기존 정보국의 압력을 견디기는 쉽지 않을 것이다. 또한 정보의 접근과 공유가 인권문제와 양립할 수 있는 정치적 원리도 재발견되어야 첩보 활동이 정당성을 가질 수 있을 것이다. 다만, 최근 유럽에서 논란이 되고 있는 인권으로서의 개인정보 보호와 안보의 양립 문제,

미국과 협상 중인 개인정보 공유·보유·파기 관련 논의가 가닥을 잡을 경우 첩보 활동을 포함하여 예방 차원의 반테러리즘 입법은 더욱 크게 탄력을 받을 것으로 보인다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

## 한-이란관계의 새로운 장



Ziba FARZINNIA

이란 정치국제문제연구소(IPIS) 동아시아 연구부장

아시아 발전의 흐름과 향후 전망은 최근 수 년간 국제정치 논의에서 중요한 주제로 다루어져 왔다. 오늘날 아시아는 세계에서 특별한 중요성을 지니며, 앞으로도 확대될 전망이다.

이와 같은 환경에서 이란은 자국의 역량과 경제계획을 고려해 볼 때, 아시아 국가들에게 특별한 관심을 둘 것이다. 뿐만 아니라, 이란은 일부 아시아 국가와 공유하고 있는 문화적 공통성이 상당하기에, 이를 바탕으로 유대관계를 확대할 수 있다. 남아시아의 인도를 포함하여, 중국·일본·한국을 비롯한 동아시아 국가들은 에너지 수요가 높으며, 이들은 에너지 수요의 일부를 충당하고자 이란의 원유를 수입하고 있다.

또한 특수한 지리적 입지 덕택에 이란은 중앙아시아와 남아시아, 그리고 서아시아를 중동과 이어주는 연결고리 역할을 할 수 있다. 이러한 2차 지역 국가들은 저마다 주목할 만한 경제적 우선순위가 있기 때문

에 모든 아시아 국가 간 협력 확대에 필요한 기반을 마련할 수 있다.

이러한 구조적 틀 안에서 이란은 아시아 개발의 근간 중 하나인 에너지 안보에서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이란은 페르시아만 및 카스피 해와 인접하여 지리적으로 유리한 위치에 있을 뿐만 아니라, 막대한 원유 및 가스 매장량을 보유하며, 에너지 부문에서 오랜 기간 경험을 쌓았다. 그리고 중앙아시아와 맞닿아 있기 때문에 남부, 동부 및 북동부에 위치한 유전을 파이프라인을 통해 아시아 소비자들에게 보낼 수 있다.

올해 초 국제 제재조치가 해제된 후 세계 각지의 기업들이 앞다투어 이란 시장에 뛰어들었고, 이것은 동아시아 기업들도 마찬가지였다. 중국의 시진핑 주석은 1월에 이란을 방문하였고, 일본은 제재조치 해제한 달 뒤 이란과 투자 조약을 체결하였다.

이란은 경제성장 목표를 달성하기 위해 다른 국가들과 협력해야 하며, 이러한 관점에서 한국은 상당한 역량을 보유하고 있기에 이란을 지원하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

한편, 한국 또한 이란과의 관계를 확대할 필요가 있다. 박근혜 대통령은 한국 경제는 대미 및 대중 의존도가 커서 새로운 경쟁 환경에서 뒤처질 수 있다고 지적한 바 있다. 이어 박 대통령은 한국은 급속히 변화하는 글로벌 교역 환경에서 새로운 시장을 모색해야 하며, 지역경제를 촉진할 수 있는 새로운 시장을 개척하는 데 더 많은 노력을 기울여야 한다고 언급하였다. 박 대통령은 또한 한국이 수출품목을 다양화하고 국내시장을 지향하는 중소기업들이 해외시장 개척에 심혈을 기울여야

한다는 주장과 함께 수출과 경제를 재건하기 위해 해당 기업들이 해외 시장을 공격적으로 개척하도록 정부 차원의 지원을 아끼지 않을 것이라고 강조하였다. 이날 논의에서는 한국에 가장 많은 편익이 돌아갈 수 있는 부문으로 건설, 자동차, 석유화학 및 인프라 부문이 언급되었으며, 이란과의 관계 강화로 약 68,000개의 일자리가 창출될 것으로 전망되었다.<sup>1)</sup>

이란은 에너지 외에도 다양하고도 특별한 기회를 제공할 것이다. 따라서 상호 필요를 바탕으로 양국관계를 구축하는 것은 아시아 안보에도 기여할 뿐만 아니라 경제적 측면에서도 호혜적 작용을 할 것이다.

## 박 대통령의 이란 방문

2016년 5월, 박 대통령은 이란과 한국의 유대 강화를 위해 이란에 방문하였고, 양국 대통령들은 1962년 외교관계 수립 이후 최초의 공동성명을 채택하였다.<sup>2)</sup>

이번 성명은 국제 제재조치가 단행된 기간 동안 다소 소원해진 양자관계를 회복함과 동시에 경제와 문화·교육·관광을 포함한 다양한 영역에서 협력을 강화하기 위한 목표와 로드맵의 틀을 만들었기 때문에, 한-이란 협력 촉진에 있어서 중요한 이정표로 평가된다.

양국 대통령은 핵 없는 세상을 구축한다는 목표에 합의하고 핵확산금지조약과 비핵화 이행을 약속하였으며, 이를 위한 노력을 지지한다고 밝혔다. 또한 양국은 핵개발이 안보를 보장할 수 없다는 데 의견을 같이 하였으며, 한반도의 평화와 안정이 유지되어야 함을 강조하였다.

한국 국민들의 한반도 평화통일 염원에 대한 이란의 지지 이외에도, 공동성명에는 연례 외무장관회의와 경제위원회 합동회의 개최, 양국 교역 확대를 위한 공동 노력, 금융 협력 촉진, 2017년 ‘한-이란 상호 문화교류의 해’ 지정 및 사법 공조 등이 포함되어 있다.<sup>3)</sup> 이번 포괄적 동반자관계에 관한 공동성명의 세부사항은 아래와 같다.

1. 정치 문제에 관한 협력
2. 경제 협력
3. 문화 협력
4. 교육과 관광 협력
5. 한반도와 중동에서의 지역적 협력
6. 사법 공조 및 안보 협력

교역 규모와 관련하여, 로하니 대통령은 양국이 5년 내에 교역 규모를 300억 달러 이상으로 확대하기 위해 협력할 것을 제안했다. 박 대통령은 이란의 합작 인프라 프로젝트를 위해 250억 달러 상당의 금융지원 패키지를 제공할 것이라고 말했으며, 이는 다른 국가에 제공한 지원 패키지 중 최대 규모이다.<sup>4)</sup>

또한 박 대통령은 다양한 부문의 관계 확대를 위해, 의료·정보통신기술(ICT)·신에너지산업도 아우를 수 있도록 협력을 확대하자고 제안했다. 이에 로하니 대통령은 양국이 전기 자동차, 농업 기계, 쓰레기 처리 및 오수 처리 시스템과 같은 영역에서 협력해 나갈 수 있을 것이라는 바람을 표했다. 특히 박 대통령은 양국이 전기 자동차에 더하여 친환경 경에너지타운과 해수 담수화에서도 적극 협력해 나가자고 제안했다.

이번 국민 방문에는 이란 시장에 진출하기 위한 초석을 다지기 위해 236명의 재계 지도자들로 구성된 경제사절단이 동행하였으며, 경제 부문에서 42조 원, 즉 371억 달러에 상당하는 계약을 유발할 수 있는 MOU를 포함해 총 66건의 MOU를 체결하여 최대 규모의 경제 외교 성과를 거두었다.<sup>5)</sup>

## 결론

박 대통령은 1962년 양국 외교관계 수립 이후 이란을 방문한 최초의 대통령이다. 이번 박 대통령의 방문은 세계 경제 침체로 악영향을 받고 있는 한국 경제에 전환점이 될 것이며, 이란 내 개발 프로젝트에 있어서도 좋은 기회이다. 박 대통령은 귀국회견에서 “이란이 여러 한국 기업에게 기회의 땅이 될 수 있다고 믿는다. 제2의 중동 붐을 조성하기 위해 모든 노력을 기울일 것”이라고 말했다.<sup>6)</sup>

이란은 세계 4위의 원유 매장량과 1위의 천연가스 매장량을 자랑한다. 한편, 오늘날에는 이란이 다양한 산업에서 새로운 역량을 확보하였기에, 과거에 비해 다양한 부문의 한국 기업이 이란 시장에 진출하게 되었다. 따라서 한국 기업들은 과거 석유 부문에 적용된 낡은 방식으로 는 사업 활동을 수행할 수 없다. 지금은 이란이 여러 부문에서 자금을 하고 있기 때문에 한국 기업들이 이란을 더 이상 상품의 최종 소비자로만 생각할 수 없기 때문이다. 이 점에 주목하여 박 대통령의 언급을 고려해 볼 때, 한국은 이란의 새로운 정책에 동조할 준비가 되어 있는 것으로 보이며, 또한 이에 맞게 행동할 것이다.<sup>7)</sup>

이란은 나노 기술 및 바이오 기술과 같은 과학 부문에서 괄목할 만한

발전을 이루었고, 양국은 이 부문에서도 경험을 공유할 수 있다. 이란은 국제 제재조치로 타격을 입은 경제를 재건하기 위해 대규모 인프라 개발 프로젝트를 추진하고 있다. 또한, 현재 이란은 투자 및 마케팅을 비롯한 여러 부문에서 한국과 새로운 협력의 장을 열기 위해 노력하고 있다. 이란에서 한국은 애플을 앞지르고 있는 삼성, 그리고 일본 토요타와 치열한 경쟁을 펼치고 있는 현대·기아와 같은 브랜드들을 통해 알려져 있다. 그러나 한국 기업들은 이전의 이란과의 교역 경험에 더하여 일본과의 경쟁 때문에 이란과의 무역 및 경제관계를 발전시키는 데 큰 관심을 두고 있다.

한국 기업들은 이란의 석유산업을 비롯한 다양한 부문에서 많은 활동을 펼쳤다. 특히, 이란의 다운스트림 및 업스트림 석유 산업에서 한국 기업이 구가한 성과는 괄목할 만한 것으로서, 한국이 유지·발전시킬 위대한 사회자본이라고 말할 수 있다.

송용엽 전(前) 주이란 대사의 최근 발언에 비추어 볼 때, 새로운 대이란 개방의 중요 측면은 금융 부문에 있다. 송 대사는 “양국 간의 금융 상호작용은 원활히 이루어지고 있으며, 이를 바탕으로 양국의 경제교류가 확대되었다”고 언급하였다.<sup>8)</sup>

다시 말해, 이러한 관계는 양국의 입장에서 보면 윈윈게임(win-win game)이라고 할 수 있다.

## ■ 주석

- 1) "Iran Deals Will Spur Economy: Park," The Korea Times, May 11, 2016.
- 2) "Korea-Iran Relations: 1974 and 2016," The Korea Times, May 6, 2016.
- 3) Tehran Times, May 5, 2016.
- 4) "S. Korea to invest \$25b in Iran," Tehran Times, May 2, 2016.
- 5) IRNA, May 1-2, 2016.
- 6) 박 대통령은 한국 경제의 급성장을 위한 발판이 된 1970년대 및 1980년대에 한국 기업들이 따낸 대규모 건설 수주를 언급했다. 상세 내용은 다음을 참조: "Iran is Land of Opportunity: Park," The Korea Times, May 4, 2016.
- 7) IRNA, May 4, 2016.
- 8) "South Korea's New Opening To Iran," Iran Review, May 2, 2016.

### [편집자註]

이란 핵협상의 타결과 경제제재의 해제를 계기로 제주평화연구원은 이란 외교부 산하 정치국제문제 연구소(IPIS)와 공동으로 "새로운 발전과 새로운 기회"를 주제로 한 전문가 회의를 개최하였다. 주 이란 대한민국 대사관의 후원 아래 2016년 5월 31일 테헤란 현지에서 열린 이번 회의에는 아산정책연구원, 대외경제정책연구원이 제주평화연구원과 함께 공동주최기관으로 참여하였다. 이날 회의에서 발표된 IPIS의 Ziba FARZINNIA 동아시아 연구부장의 발제 요지문을 국문으로 번역하여 JPI PeaceNet 독자들에게 소개한다. 이란의 시각에서 한-이란 협력을 어떻게 보고, 어떤 기대를 하고 있는지 이해할 수 있는 기회가 되기를 소망한다 (한인택, 제주평화연구원 연구위원).

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## A New Chapter in Iran– Korea Relations



**Ziba FARZINNIA**

Director of the East Asia Studies Group  
Institute for Political and International Studies, Iran

Developments in Asia and the region's future prospects have been major topics for debate in international politics during recent years. Asia enjoys special importance in the world today due to its political and economic trends, and its importance will continue to grow. Iran will increasingly pay special attention to Asian countries due to its own economic plans and capacities.

Iran can act both as an energy supplier and corridor for the region. East and South Asian countries including China, Japan, South Korea, and India have high energy demands and import Iran's crude oil to supply part of their energy needs. Additionally, due to its location, Iran can act as a link connecting Central Asia, South Asia, and West Asia to the Middle East, which provides opportunities for extended cooperation among all Asian countries.

With this in mind, Iran can play a major role within the framework of Asian energy security. Iran has significant oil and gas reserves and deep experience in energy fields. Considering its position in the Persian Gulf, Caspian Sea, and as neighbor to Central Asia, Iran is able to connect the energy reserves located in the south, east and northeast of the country to Asian consumers via pipeline.

### **Towards Greater Cooperation**

After the lifting of international sanctions earlier this year, companies from all over the world have been scrambling to enter the Iranian energy market. East Asian states are among them. China's President Xi Jinping visited Iran in January 2016 and Japan signed an investment treaty with Iran a month later.

Iran needs to cooperate with other countries in order to achieve its economic growth targets. Looking forward, Iran-South Korea cooperation will have economic benefits for both countries. As President Park recognized, "Korea's economy is heavily dependent on the United States and China, which may make us lag behind in new environments."<sup>1)</sup> Park suggested that South Korea "... should further strengthen efforts to explore new markets in ... Iran to survive in the rapidly changing global trade environment," and as a measure to make inroads into important new markets.<sup>2)</sup> Construction, automobile, petrochemical and infrastructure sectors were cited among the areas that could benefit South Korea the most. About 680,000 jobs will be created through closer ties with Tehran.<sup>3)</sup> Park also noted that South Korea should diversify its export items and encouraged small and medium enterprises - which are generally more domestic-market oriented - to penetrate overseas markets, offering government support to companies doing so.<sup>4)</sup>

Creating a link between Iran and South Korea in areas of mutual interest will not only boost their economies, but will also promote greater security in Asia.

### **President Park's Iran Visit**

Recognizing the potential for cooperation, President Park made a state visit to Iran in early May 2016. The visit focused on creating a platform for cooperation, and concluded in the signing of a joint statement between President Rouhani and President Park, marking the first such statement since the two countries established diplomatic relations in 1962.<sup>5)</sup> The statement is an important milestone in promoting Iran-Korea cooperation, which became somewhat estranged during the period of international sanctions. The statement outlines goals and presents a roadmap for enhancing collaboration across a wide range of areas, including (1) cooperation on political affairs (2) economic cooperation (3) cultural collaboration (4) education and tourism (5) regional cooperation on the Korean Peninsula and in the Middle East and (6) collaboration on judicial matters and security.

The two presidents endorsed the goal of building a nuclear-free world and reaffirmed their commitment to the Nuclear Non-proliferation Treaty and denuclearization, expressing support for endeavors to that end. In addition, the two sides expressed a shared understanding that nuclear development could never promote security and emphasized that peace and stability on the Korean Peninsula had to be maintained. To that end, Iran expressed support for the Korean people's aspirations for peaceful unification of the peninsula.

The joint statement also included the holding of annual foreign ministers'

meetings and joint economic committee meetings, concerted efforts to expand bilateral trade, the promotion of financial cooperation, the designation of 2017 as the year of Korea-Iran cultural exchanges, and the strengthening of judicial cooperation.<sup>6)</sup>

An economic delegation of 236 business leaders accompanied President Park on her state visit, laying a viable foundation for Korean businesses to engage the Iranian market. During the visit, a total of 66 MOUs that could lead to deals worth about 42 trillion won (US\$37.1 billion) were signed, marking Korea's most significant act of economic diplomacy.<sup>7)</sup>

In terms of trade volume, President Rouhani proposed that the two countries work together to increase trade to reach more than US\$30 billion within five years. President Park said Korea had come up with a financial package worth US\$25 billion for joint infrastructure projects in Iran, the largest amount Korea has ever presented to another country.<sup>8)</sup>

President Park proposed further expanding cooperation to cover healthcare, information and communications technology (ICT) and new energy industries. In reply, President Rouhani expressed hope that the two countries would be able to work together in such areas as electric vehicles, agricultural machinery, garbage disposals and a sewage treatment system. President Park suggested that the two states actively cooperate not only in electric vehicles but also eco-friendly energy towns and seawater desalination.

## **Going Forward**

President Park was the first Korean head of state to visit Iran since diplomatic ties were established in 1962. This was a pivotal trip for

President Park to boost Korea's economy and provided new opportunities for development projects in Iran. On her flight back to Seoul, Park told reporters: "I believe Iran can become a land of opportunity for many South Korean firms ... I will make efforts to the second Middle East boom."<sup>9)</sup>

Korean companies have had a good record in various sectors of Iran's economy, especially in the oil sector. The performance of Korean firms in Iran's downstream and upstream oil industries has been quite remarkable. This is a critical sector for South Korea to maintain and develop, considering that Iran boasts the world's fourth largest proven oil reserves and has the second largest natural gas reserves.

Going forward, however, it is also necessary for South Korean engagement with Iran to account for Iran's more recent advancements. Despite being known for its energy deposits, Iran has also attained new capabilities in different industries, including scientific, financial, and marketing sectors. Noting that Iran is now self-sufficient in many sectors, officials have confirmed that South Korea's engagement will reflect Iran's advancements instead of treating Iran as mere destination for its products.<sup>10)</sup>

First, Iran has made good progress in scientific fields such as nanotechnology and biotechnology. The two sides could exchange their experiences in this field. Iran is also pushing large-scale infrastructure development projects to rebuild its economy that was hampered by international sanctions. Second, Iran is now trying to open up a new chapter of cooperation with Korean companies in investment and marketing sectors. South Korea is known in Iran for such brands as Samsung, which has outperformed Apple and Hyundai and Kia, both

of which have been serious rivals to Japan's Toyota. Lastly, an important aspect of South Korea's new opening to Iran is in the realm of banking, which was recognized by South Korea's former ambassador to Tehran, Song-Woong Yeob: "the two countries have good banking interactions that have resulted in boosting economic exchanges between Seoul and Tehran."<sup>11)</sup> These are just three examples of areas for greater future engagement.

As demonstrated, there is great potential for cooperation between Iran and South Korea. Iran can play a key role in the energy sector, thus boosting Asia's energy security and shoring up South Korea's economy. At the same time, there is also potential for cooperation in areas as diverse as marketing and banking. President Park's productive visit to Tehran provides a strong political foundation for deepening ties. These advancements signal a new chapter in Iran- Korea relations which will bring many opportunities to both sides of the relationship.

#### ■ Footnote

- 1) "Iran deals will spur economy: Park," The Korea Times, May 11, 2016.
- 2) Ibid.
- 3) Ibid.
- 4) Ibid.
- 5) For more information, see Kim Ji-myung, "Korea-Iran relations: 1974 and 2016," The Korea Times, May 6, 2016.
- 6) "Korea's largest-ever achievement in economic diplomacy with Iran," Tehran Times, May 10, 2016.
- 7) Ibid.
- 8) "South Korea to invest \$25b in Iran," Tehran Times, May 2, 2016.
- 9) "Iran is land of opportunity: Park," The Korea Times, May 4, 2016.
- 10) "Official says South Korea to make its presence in Iran different," IRNA, May 4, 2016.
- 11) Kaveh L. Afrasiabi, "South Korea's New Opening to Iran," Iran Review, May 2, 2016, <http://www.iranreview.org/content/Documents/South-Korea-s-New-Opening-To-Iran-2.htm>.

**[Editor's Note]**

Following the historic Iran nuclear deal last year, South Korea and Iran are rapidly expanding their cooperation into new areas. JPI PeaceNet asked East Asian expert Ziba FARZINNIA to explain how cooperation between two countries can promote not only their economies but also greater security in Asia. An earlier version of her essay was presented at the 1st IPIS Roundtable with the Asan Institute for Policy Studies, the Jeju Peace Institute, and the Korea Institute for International Economic Policy, held in Tehran, Iran, on May 31st, 2016.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 미국-쿠바 국교 정상화: 새로운 도전국면



Fulton ARMSTRONG

아메리칸대학교 교수

지난 달 오바마 대통령의 쿠바 방문과 카스트로 의장의 7차 공산당 전 당대회 연설은 미국-쿠바 국교 정상화를 위한 정부 간 후속조치에서 정점을 찍었다. 미국-쿠바 국교 정상화는 2014년 12월 17일, 양국 정상이 워싱턴과 아바나에서 성명을 발표하면서 시작되었다. 오바마 대통령과 카스트로 의장의 최근 연설은 대체로 안정적인 정치적 기초를 유지하고 있는데, 오바마 대통령은 다른 수단을 통해 쿠바의 변화를 도모하는 정책을 확실히 밝힌 반면, 카스트로 의장은 다른 수단을 통해 쿠바혁명을 유지하는 것이 자신의 정책임을 명확히 했다.

두 정상은 양국관계에 부정적인 사안들을 강조하면서 새로운 관계 회복의 돌파구를 원천 봉쇄하려는 듯했다. 사실, 정도의 차이는 있었지만

이들은 서로의 의도에 대해 회의적인 모습을 보였다. 양국 정상은 연설은 국교 정상화 과정의 숨 고르기를 의미하지만, 그렇다고 해서 미국과 쿠바가 관계 개선을 위한 향후 노력을 중단한다는 의미는 아니다.

양국 정상은 정부 차원의 관계 정상화에 기여해 왔다. 대사관 재개설, 관계 접촉을 위한 양국 위원회 개설, 장관급 상호 방문, 군사문제를 포함한 안보문제의 협력 제고, 오바마 대통령의 쿠바 방문, 정상회담 등은 역사적인 행보였다. 사상 처음으로 양국은 원칙적으로나마 상호 존중과 이익을 바탕으로 외교채널을 개설했다. 양국은 관계 유지를 위해 강력하고 유능한 인재로 구성된 외교채널 팀을 조직하였다.

양국이 관계 확대와 ‘정상화’를 촉진하고 이를 위한 행보를 가속화하기 위해 더 많은 것을 할 수 있는 분야들은 이미 잘 알려져 있다.

비정부기구 참여에 관한 미국의 수많은 정책 및 법적 제약들<sup>1)</sup>로 인해 정상화의 속도와 범위가 제한되고 있다. 무역과 투자에는 여전히 엄격한 제한선이 존재한다. 오바마 대통령은 쿠바 국민들에게 미래는 자신이 선택하는 것이라고 말한 바 있으며<sup>2)</sup> 오바마 행정부는 ‘민주주의 촉진’ 프로그램에 대해 지속적으로 강조하고 있다. 쿠바의 주요 부문에서는 미국의 이러한 행보가 새로운 형태의 쿠바 정권 교체 정책이라는 우려의 목소리가 커지고 있으며, 이로 인해 정상화 과정에서의 신뢰 구축이 지연되고 있다.

쿠바 정치체제의 정통주의(orthodox currents), 구시대적 규제, 경색된 제도, 열악한 물리적 기반시설도 관계 정상화의 걸림돌이다. 복수 통화의 계속적 사용, 정부의 고용 독점, 견실한 금융기관의 부족, 기초

서비스 부족 등은 미국의 규제와 맞물려 미국 기업들의 교역 및 투자 의지를 꺾는 문제점들이다. 지난 달에 열린 공산당 전당대회에서도 새롭고 대담한 정책이 나오지 않았다. 중소 민간기업에 대한 우호적인 언급과 같이 의미 있는 새로운 표현을 사용하기는 했지만, 이전에 마련된 개혁안을 재확인하는 차원에 그쳤으며 확실한 기간도 정해지지 않았다.

지난 16개월 동안 양국관계에서 극적인 변화들이 발생한 후, 관계 정상화를 위한 정부 차원의 행보는 활력을 잃고 있다. 그러나 호혜적관계 구축 및 확대를 열망하는 비정부기구들은 정치권에 압력을 행사할 수 있으며, 또한 그렇게 할 것으로 예상된다. 성공적인 민간교류, 기업 간 거래, 기타 교류활동은 신뢰 구축, 상호 이익 극대화, 규제 및 법적 변화 촉진, 미래지향적관계 구축을 위한 최선의 방법일 것으로 보인다.

오바마 대통령과 카스트로 의장은 관계 정상화를 ‘비가역적(irreversible)’으로 규정하려 했지만, 지난 수년간 양국을 멀어지게 만들었던 전략적 목표를 포기하지는 않았다. 오바마 대통령은 쿠바 방문 중에 되풀이하여 말했던 것과 같이 쿠바가 미국식 민주주의를 따르기를 원하고 있다. 한편 카스트로 의장은 쿠바에 상당한 변화가 있을 것으로 기대하지만 현재의 쿠바 정치체제에서 벗어나지 않기를 원하고 있으며, 미국이 더 이상 미국 가치에 부합하는 정치체제로 쿠바가 적응하도록 감시하지 않기를 바라고 있다.

오바마 대통령의 임기는 1년, 카스트로는 의장의 임기는 2년이 남아 있는데, 이들의 임기 만료 후 양국관계는 확실치 않다. 지금까지의 개선된 관계는 이론적으로는 ‘비가역적(irreversible)’이다. 오바마 대통

령은 예전과 동일한 법적 틀 내에서 정책을 변경하여 행정조치를 취했다. 원칙적으로 후임자는 이러한 조치들 중 상당 부분을 무효화할 수 있다. 대사관이 ‘이익대표부(Interests Sections)’로 격하되지는 않겠지만 대표의 수준은 달라질 수 있다. 미국 상원은 한두 명의 의원이 정책에 불만을 표시하더라도 대사 인준을 거부할 뜻을 시사했으며, 이는 현재 교착상태인 워싱턴을 고려할 때 충분히 가능한 일이다.

오바마 대통령의 쿠바 방문은 정부 차원의 관계 개선에서 정점을 찍었지만, 이제부터 ‘비가역성(irreversibility)’을 담보하는 것은 양국의 전략적 이해관계를 바탕으로 한 비정부 차원의 견실한 교류 확대이다. 하지만 이것조차도 장담할 수는 없다. 양국 정부는 비정부 차원의 협력 확대를 허용하고 있지만 그러한 관계를 정상화하기 위해서는 남아 있는 과제가 많다.

오바마 대통령의 방문 전에 발표된 패키지를 포함하여 몇 번에 걸친 미국 규제의 변화로 인해, 여행 규제 완화, 사업 기회 확대, 양국관계에 대한 미 행정부의 새로운 방향 설정 등 금수조치가 상당 수준 완화되었다. 그러나 금수조치법은 여전히 건재하며, 미 행정부는 규제 변화를 위한 정치적·법적 해결과제에 대해 신경을 곤두세우고 있다. 더 많은 것을 이행하는 것에 대하여 미국이 열성적이지 않은 것은 당연한 일이다. 이로 인해 정책 혼선이 유발되어 수출 방편이 없는 쿠바 민간 부문으로부터 수입은 허용되고 무역을 원하는 국영 기업들로부터의 수입은 차단되고 있다.

쿠바는 미국이 취하는 제스처에 대부분 호의적인 태도를 보였고, 일련의 신규 계약에 대한 문호를 개방하였지만 경제적·제도적 제약<sup>3)</sup>이 남

아 있다. 미국 경제사절단에 따르면 쿠바 협상자들은 거래를 열망하고 있으며 몇몇 중요한 계약이 성사되었지만, 쿠바 법률과 규제의 간극 및 경직성으로 인해 호혜적 구도를 만들기는 어려운 실정이다.

#### ■ 주석

- 1) 법률 전문가들의 견해상 오바마 대통령이 변화를 도모할 필요가 있는 일부 영역이 포함됨.
- 2) 현 정부와 여당에 대한 배척을 암시.
- 3) 자세한 내용은 다음을 참조: “Cuba’s Limited Absorptive Capacity Will Slow Normalization,” Policy Brief. No. 3, [http://www.american.edu/clals/cuba\\_initiative-policy\\_briefs.cfm](http://www.american.edu/clals/cuba_initiative-policy_briefs.cfm)

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 한-이란 협력의 잠재성과 기회



**Mostafa DOLATYAR**

IPIS 고문 겸 선임연구위원 / 전(前) IPIS 소장

일반적으로 특정 국가의 경제규모를 평가할 때, 인구 등 몇몇 요소들을 기초로 한다. 이란의 시장규모는 8,000만 명이나 다음 요소들을 감안하면 이란은 사실 6억 명이 교차하는 시장이며, 개발도상국 경제권에서 한국에게 완벽히 부합하는 파트너이다.

이란의 지전략적(geo-strategic) 위치: 이란은 활발히 교류하고 있는 이웃국가들이 15개국이나 된다는 이점을 가지고 있고, 그 인구는 5억 명이 넘는다. 이러한 이웃국가들 중 일부는 다른 나라들과 접촉하는데 깊은 관심을 갖고 있는 내륙국들이다. 이들에게 이란은 가장 좋은 파트너이며, 일부 국가들에게는 필요한 운송체계와 재수출 기회를 제공하는 유일한 국가이기도 하다.

이란의 인구학적 특징: 높은 교육수준을 지닌 8,000만 명의 젊은이들

은 이란의 큰 자산이다. 이란은 한 세대 동안 의욕적이고 우수한 과학자와 연구원들을 교육해 양성해 왔다. 또한, 이란에는 뜻이 맞고 신뢰도가 높은 파트너와 기꺼이 상호호혜적인 관계와 협력을 구축할 의지와 능력을 보유한, 준비된 기업가들도 있다.

이란의 지경학적 특징: 이란은 천연가스와 석유라는 풍부한 에너지 자원을 보유하고 있고, 고속 성장 및 개발을 추진할 의사가 있다. 돋보이는 과학적 성취와 기술적 성장 덕분에 이란은 매력적인 시장, 한국이 믿고 신뢰할 수 있는 부유한 파트너가 되었다.

동아시아의 대표적인 고속성장 국가인 한국은 사회·경제·과학·기술의 성장 및 발전에서 값진 성과를 일구어냈다. 또한, 한국은 훌륭한 ‘사회적 자본’을 보유하고 있으며, 이는 이란과 한국의 접촉 및 협력을 촉진하는 매우 값진 자산이다. 이러한 환경은 양국이 무역과 금융·투자·과학·기술·농업·의료·교육·예술·관광 등 종합적이면서도 지속적인 협력 프로세스에 참여할 수 있는 든든한 기반을 조성한다.

이란과 한국이 상호호혜적으로 협력할 수 있는 분야의 일부를 소개하고자 한다.

## 1. 에너지

석유, 가스, 정유, 수력·풍력·지열·태양열·원자력에너지 등은 이란이 경쟁력을 보유하고 있고, 성과를 일구어낸 산업들이다. 한국에서도 이러한 분야들에 큰 관심을 갖고 있을 것으로 보이며, 양국은 중요한 활동을 협력하여 추진할 수 있을 것이다.

## 2. 산업 및 인프라 역량

이란은 5개년 개발계획을 통해 광범위한 도로 및 철도망 건설, 관개시설, 농업발전, 수자원관리 역량, 석유화학산업 개발, 자동차산업 개발, 주택개발체계, 기타 인프라 개발 등의 분야에서 잠재력을 보여주었다. 한국은 해당 산업부문에 큰 이해관계를 갖고 있으며, 이란이 목표를 달성하고 이익과 경험, 사회적 자본을 축적할 수 있도록 도움을 주는 적극적인 파트너가 될 수 있을 것이다.

## 3. 과학적 역량

이란은 최근 나노·바이오·IT·원자력·생명과학·약리학·줄기세포 등의 분야에서 큰 성과를 일구어냈으며 한국도 이와 유사한 성과를 이룩하였다. 이는 양국, 더 나아가 전체 인류의 이익에 도움을 주는 양국 간의 과학협력과 상호관계 강화에 필요한 토대를 제공한다. 이란과 한국 내의 고등교육을 받은 열정적인 학자들 및 대학과 연구소는 과학적 발전과 성취를 앞당길 수 있는 바탕이다. 양국의 학생들과 연구원들 간 교류 활동 촉진은 이러한 목표를 달성하는 데 더욱 박차를 가할 수 있을 것이다.

## 4. 예술과 문화

이란과 한국 모두 평화와 우호에 기반을 둔 관계, 문화적인 교류라는 바람직한 역사를 갖고 있다. 그러나 이는 단순한 역사로 그치지 않는다. 두 나라는 예술과 문화, 인적교류 및 협력활동을 강화할 수 있는 거대한 잠재력과 폭넓은 역량을 갖고 있다. 수공예·미술·음악·영화·교육, 문화적 가치, 삶의 지혜는 모두 양국의 관광과 상호 교류 및 협력

을 촉진할 수 있는 잠재력을 갖고 있다.

이러한 가능성을 실현시키고, ‘공동의 이익’을 축적해 나간다면 양국의 사회적 자산이 강화될 것이다. 또한, 서로의 신뢰도와 연결성, 친근감 역시 상당한 수준으로 제고될 것이다. 이러한 상황에서, 이란과 한국이 지역 및 국제사회의 문제와 위기를 극복할 수 있는 중요하면서도 효과적인, 안보문제를 포함한 협력활동에 참여할 길도 생겨날 것이다.

양국의 협력이 현실화되기를 기대하며, 이를 위해서는 모든 이들이 다방면으로 노력해야 할 것이다.

#### **[편집자 해설]**

이란 핵협상의 타결과 경제제재의 해제를 계기로 제주평화연구원은 이란 외교부 산하 정치국제문제연구소(IPIS)와 공동으로 “새로운 발전과 새로운 기회”를 주제로 한 전문가 회의를 개최하였다. 주 이란 대한민국 대사관의 후원 아래 2016년 5월 31일 테헤란 현지에서 열린 이번 회의에는 아산정책연구원, 대외경제정책연구원, 제주평화연구원과 함께 공동주최기관으로 참여하였다. 이날 회의에서 발표된 Ziba FARZINNIA IPIS 동아시아 연구부장의 발제 요지문에 이어서 Mostafa DOLATYAR 전(前) IPIS 소장의 발제 요지문을 국문으로 번역하여 JPI PeaceNet 독자들에게 소개한다. 이란의 시각에서 한-이란 협력을 어떻게 보고, 어떤 기대를 하고 있는지 이해할 수 있는 기회가 되기를 소망한다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## Prospects for Iran-Korea Cooperation\*



**Mostafa DOLATYAR**

Advisor and Senior Research Fellow  
Institute for Political and International Studies, Iran

Iran's 80 million person economy and its location at the crossroads of a critical region make it a well-suited partner for Korea.

First, Iran has a strategic location. It enjoys interaction with 15 immediate neighbors with a total population of more than 500 million. Some of these neighbors are landlocked countries that are deeply interested in having access to the rest of the world. Iran is often the best choice - and in some cases the only one - to offer them the needed transit facilities or re-export options.

Second, Iran has favorable demographics. It benefits from a young and well-educated population, including an emerging generation of highly motivated and talented scientists, researchers, and businessmen who are

willing and able to engage in mutually beneficial interaction and cooperation with well-matched and reliable partners.

Third, Iran has an excellent geo-economy, with unmatched energy resources in natural gas and oil. Its desire to fast-track development combined with its notable scientific achievements and technological growth make Iran a lucrative market and reliable partner for Korea.

As a high-growth country in East Asia, Korea has an impressive record of social, economic, scientific, and technological growth and development. It also enjoys very good 'social capital' in Iran, which can help to facilitate interaction. These circumstances have laid a solid foundation for Iran and Korea to engage in a process of comprehensive collaboration and sustained cooperation in areas as diverse as trade, finance, investment, science, technology, agriculture, health, education, art, and tourism, among others.

There are four general areas that provide the greatest opportunity for cooperation and collaboration between Iran and Korea:

## **1. Energy**

Oil, gas, refinement, hydropower, wind power, geothermal, solar, and nuclear all have significant potential in Iran. In all of these sectors Iran has its own relative advantages and achievements that could be of great interest to Korea, thereby providing the basis of economic engagement between the two countries.

## **2. Industry and infrastructure**

In its five-year-development plan, Iran has potential for the construction of extensive networks of roads, railroads, irrigation facilities, agricultural upgrades, water resources management capacity building, petrochemical industry development, car industry development, housing development schemes, and other infrastructure developments. Korea has significant stakes in all of these sectors and could be an active partner for Iran to materialize its goals, while accumulating its own profit, experience, and social capital.

## **3. Science**

Iran has made significant headway in fields such as nanotechnology, biotechnology, IT, nuclear sciences, life sciences, pharmacology, and stem cell research, among others. Many parallel interests in Korea provide an opportunity for bilateral scientific cooperation to serve the interests of both countries and their populations. By developing well-educated researchers and academic staff, universities and research centers in both Iran and Korea help to advance scientific development. Exchange of students and researchers would help facilitate this goal.

## **4. Arts and culture**

Iran and Korea share a strong history of peaceful and friendly relations and cultural interactions. There is great potential for increased collaboration in the areas of arts, culture, and people-to-people exchanges. Promotion of handicrafts, fine art, music, film and cultural values can help promote tourism and interaction between Iran and Korea.

Going forward, the two countries must recognize the significant attributes that each brings to the table in order to further develop the Iran-Korea relationship. Stronger cooperation in the areas outlined above can help develop greater mutual confidence and connectivity. Moreover, these areas can be the basis for the two countries to engage in meaningful collaboration and effective cooperation to address regional and international issues and crises, especially security and economic issues.

\* An earlier version of this essay was presented at the 1st IPIS Roundtable with the Asan Institute for Policy Studies, the Jeju Peace Institute, and the Korea Institute for International Economic Policy, held in Tehran, Iran, on May 31st, 2016.

**[Editor's Note]**

Following the historic Iran nuclear deal last year, South Korea and Iran are rapidly expanding their cooperation into new areas. In this issue of JPI PeaceNet, we asked Dr. Mostafa DOLATY AR, advisor and senior research fellow at the Institute for Political and International Studies, to identify specific areas that provide the greatest opportunity for cooperation and collaboration between South Korea and Iran.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 공공외교 2.0을 지향하며: 공공외교법의 발효를 계기로



한인택

제주평화연구원 연구위원

2016년 8월 4일 『공공외교법』의 발효로 우리나라도 본격적으로 공공외교를 추진할 수 있는 기반이 마련되었다. 이 글에서는 『공공외교법』의 발효를 계기로 공공외교의 필요성을 살펴보고 향후 발전방향을 제안하고자 한다.

### 공공외교는 왜 필요한가?

공공외교는 자국에 유리하도록 상대국 일반 국민의 인식을 변화시키는 정부 및 비정부 행위자의 의도적 노력으로 정의할 수 있다. 이렇게 정의할 때, 공공외교는 ‘새로운’ 외교라고 할 수 있다. 전통적인 외교의 대상은 ‘고관대작’이었지만, 이와 달리 공공외교에서의 외교의 대상은 상대국의 ‘평민’이기 때문이다.

## 외교의 대상을 상대국의 일반 국민까지 확대하게 된 이유는 무엇일까?

무엇보다도 정책결정에서 일반 국민의 영향력이 커졌기 때문이다. 많은 나라에서 국민의 견해가 선거나 여론을 통해서 정부의 정책에 반영되거나 적어도 정부정책에 대한 제약으로 작용한다. 미국의 대선을 예로 들면, 도널드 트럼프 공화당 후보는 미국사회 내에서 박탈감을 경험하고 있는 유권자들을 대변하면서 지지율이 급상승하여 공화당의 대선후보로 공식 지명되었다. 만약 트럼프가 대통령으로 당선된다면 ‘미국 정부가 동맹국을 보호하는 데 돈을 낭비하고 있으며, FTA 때문에 미국의 일자리가 줄어들었다’고 보는 반(反)국제주의적 유권자들의 견해가 미국의 정치와 정책에 반영되게 될 것이다.

만약 미국의 일반 국민이 한미동맹과 한미 FTA는 미국에 손해이며 심지어 재앙이라고까지 인식하고 있다면, 오해를 풀고 사실관계를 이해시키는 노력이 필요하다. 전통적 외교는 정부를 대상으로 하므로 일반인들의 인식을 바꾸는 데 역부족이다. 이럴 때는 상대국의 일반 국민과 소통하는 외교, 즉 공공외교가 필요하다. 미국을 예로 들었을 뿐 국민의 견해가 정치와 정책에 반영되는 것은 미국만의 현상이 아니고 점차 보편적인 현상이 되고 있다. 따라서 공공외교의 필요성은 이제 보편적이라고 할 수 있다.

일반 국민이 정부의 정책결정에서 배제된 경우에는 공공외교가 필요 없는 것일까? 이에 대한 대답은 9·11 사태에서 찾아볼 수 있다. 9·11 사태 때 모국의 친미 정책에 반대하는 이슬람 극단주의자들이 민간 항공기를 납치해서 세계무역센터와 미 국방성에 충돌시킴으로써 자신들의 주장을 행동으로 표출하였다. 9·11 사태 이후 이어지는 수많은 테

러 공격은 급진화된(radicalized) 일반인들이 주는 위협을 잘 증명하고 있다. 급진화된 민간인에 의한 테러공격은 군사적 대응에 한계가 있으며, 군사적 대응은 자칫 또 다른 테러공격을 낳을 수도 있다. 미국이 9·11 사태 이후 이슬람교도들을 대상으로 적극적인 공공외교를 펼친 것은 평범한 이슬람교도가 급진화되는 것을 원천적으로 막아 미국의 안보를 지키려는 이유에서였다. 따라서 일반인들이 정책결정에서 배제된 경우에도 공공외교의 필요성은 오히려 커지면 커졌지 사라지지 않는다.

### 문화외교, 공공외교 1.0, 공공외교 2.0

우리 정부에서 공공외교의 필요성을 인식하고 정책적으로 공공외교를 시행하기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 2010년에 ‘공공외교의 원년’을 선포하였고, 2011년에 최초로 공공외교 대사가 임명되었으며, 2012년에는 공공외교정책과가 신설되었다. 2010년 이후 공공외교는 단순히 문화외교의 ‘재포장’이라고 볼 수 없을 정도로 위상이 제고되었고 가용자원도 증가하였다.

동아시아연구원이 BBC 월드서비스, 글로브 스캔과 공동으로 시행한 조사에 따르면 한국에 대한 외국인들의 긍정적 평가는 공공외교 원년인 2010년부터 5년 사이에 33%에서 38%로 증가였다. 일반적으로 인식 변화가 더디다는 점을 고려하면 5년 사이에 한국에 대한 긍정적인 평가가 5% 향상된 것은 매우 고무적 현상이라고 할 수 있다.

2016년 8월에는 『공공외교법』이 발효되어 종합적이고 체계적으로 공공외교 전략의 수립과 정책의 추진을 할 수 있는 기반이 조성될 것으로 전망되고 있다. 그런데 『공공외교법』은 제1조에서 “이 법은 공공외

교 활동에 필요한 사항을 규정하여 공공외교 강화 및 효율성 제고의 기반을 조성함으로써 국제사회에서 대한민국의 국가이미지 및 위상 제고에 이바지하는 것을 목적으로 한다”라고 규정함으로써 공공외교의 초점을 국가이미지 및 위상에 맞추고 있다.

초기 단계에서 우리의 공공외교는 한국을 알리고 국가이미지 개선하는 등 좋은 성과를 냈지만, 공공외교의 궁극적인 목적은 국가 이익의 증진이지 국가 이미지의 개선 그 자체는 아니다. 앞으로는 단순히 국가 이미지 개선을 목표로 하는 공공외교에서 실질적인 국가이익의 증진을 위한 공공외교로 발전하는 것이 바람직하다. 이 글에서는 이미지와 위상을 중심으로 한 공공외교를 공공외교 1.0으로, 국가이익을 중심으로 한 공공외교를 공공외교 2.0이라고 부르고 구분해 생각하고자 한다. 우리나라의 이미지도 좋아졌고, 무엇보다도 우리의 공공외교 역량이 강화되었기 때문에 이제부터는 실질적인 국익을 챙기는 의욕적인 공공외교, 즉 공공외교 2.0을 추진해 볼만 하다는 것이 이 글의 주장이다.

### 공공외교 2.0은 어떻게 추진하여야 할까?

첫째, 공공외교 2.0은 기존의 외교와 정책적 시너지를 살리면서 수행되어야 한다. 예를 들어 5년 단임 대통령제에서 ‘동북아평화협력구상’, ‘유라시아 이니셔티브’, ‘한반도 신뢰프로세스’ 등의 정책구상을 임기 내에 실현하기가 쉽지 않은데, 이런 경우에는 공공외교를 정책조합(policy mix)에 넣어서 정책의 효율성과 효과성을 높이는 것이 바람직하다. 그렇기 위해서는 공공외교를 문화외교나 국가 이미지를 개선하는 외교(공공외교 1.0)로만 생각하지 말고, 우리 정책을 상대국 국민을 대상으로 알리고 설득하는 적극적 소통수단(공공외교 2.0)으로 인식하

고 활용할 필요가 있다.

『공공외교법』에서는 공공외교와 여타 외교 간의 시너지 증진에 관한 구체적인 언급이 없으나, 2016년 1월 외교부령에 의해 ‘정책공공외교 담당관직’이 신설된 것은 공공외교와 여타 외교 간의 정책적 시너지를 염두에 둔 긍정적 조치라고 보인다.

둘째, 공급자 중심에서 수용자 중심으로 시각 전환이 필요하다. 공공외교란 우리의 목적을 달성하기 위하여 상대국 국민의 의식에 작용하여 그들이 우리에게 유리한 인식을 가지도록 하는 노력이다. 상대국의 국민은 역사, 문화, 종교, 인종 등에서 다양하고 이질적인 특징을 갖고 있으므로 우리가 보내는 메시지에 대해서 일률적으로 반응하지 않는다. 따라서 공공외교의 대상이 갖는 다양성과 이질성을 정확히 파악하고, 이를 공공외교 전략 및 정책의 수립과 추진에 반영하여야 한다. 즉, 표적 청중(target audience)에 맞는 ‘맞춤형, 쌍방향 공공외교’를 수행하여야 할 것이다.

『공공외교법』 제정의 의의 중 하나는 그간 국내 행위자 간에 벌어졌던 공공외교 수행체계의 수립과 주도권에 대한 논의와 경쟁이 『공공외교법』의 제정으로 일단락된 것이다. 2016년 1월 외교부령에 의해 ‘지역 공공외교담당관직’도 신설된바, 이는 우리의 공공외교가 수용자 중심으로 발전하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

## 공공외교의 잠재성과 한계

국제적으로 확대된 우리나라의 국익과 세계각지에서 활동하고 있는

우리 기업과 국민을 보호하기 위해서 이제는 전통적인 정부-대-정부 외교뿐만 아니라 상대국의 국민과도 소통하는 공공외교도 적극적으로 추진할 필요가 있다.

공공외교가 상대국 국민의 가슴과 마음을 얻는 것(to win the hearts and minds)이라고 한다면, 궁극적으로 가장 중요한 것은 공공외교가 아니라 우리의 외교적 목표와 실제 행동이다. 부시 대통령 집권기에 전 세계적으로 반미주의가 극에 달했던 이유는 미국의 공공외교가 실패했기 때문이 아니라 부시 행정부의 외교적 목표와 행동이 잘못되었기 때문이다. 외교적 목표와 행태에 근본적인 문제가 있을 때는 그러한 문제를 공공외교를 통해서 해결할 수도 없으며, 공공외교를 통해서 덮으려 하는 것 역시 장기적 관점에서 바람직하지 않다. 외교적 목표는 보편적 가치에 부합하는 것으로 설정해야 하며, 공공외교도 그러한 가치를 반영하는 것이 바람직하다.

또한 공공외교는 단순한 과학 실험이 아니다. 우리가 공공외교를 아무리 체계적으로 추진하더라도 상대국의 국민이 우리의 노력이 결국에는 우리의 이익을 증진하기 위한 행위라고 하는 점을 의식하는 순간 공공외교의 효과는 감소하게 된다. 그렇다고 해서 공공외교를 ‘은밀하게’ 하는 것도 해답이 아니다. 공공외교는 은밀할 수도 없고, 은밀해서도 안 된다. 공공외교는 이익 증진을 목적으로 하는 의도적 행위이지만, 상대방의 가슴과 마음을 얻기 위해서는 상대방과 공감대를 찾아내고 신뢰에 기초한 관계를 만들어내는 ‘예술’로 승화될 필요가 있다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 테러의 ‘소프트 타겟’ 재외공관



한인택

제주평화연구원 연구위원

재외공관은 재외국민과 재외동포를 보호하는 책임을 지는 우리 외교관들의 근무공간이고, 비상시에는 우리 국민과 재외동포의 최종적인 대피처이다. 따라서 재외공관의 안전은 외교관의 안전뿐만 아니라 재외국민과 재외동포의 안전과도 직결된다.

최근 북한의 권력층뿐만 아니라 일반 주민, 고등학생까지 탈북하는 현상이 발생하면서 이 점이 다시금 주목받고 있다. 북한은 연이은 탈북에 대한 보복을 목적으로 중국과 동남아에 10여 개의 테러조를 파견한 것으로 보도되었다. 이에 따라 망명신청을 한 북한 학생이 진입한 것으로 알려진 홍콩주재 우리 영사관에 대한 홍콩 당국의 대테러 경비가 강화되었다.

다행히 홍콩특구 정부는 우리 영사관을 테러의 위협으로부터 지켜줄

수 있는 능력과 의사가 있지만, 그러한 능력이 없거나 의사가 부족한 나라도 없지 않다. 특히 테러가 빈발하고 있는 아프리카와 중동지역의 국가들에서는 주재국 정부의 협조를 기대하는 것이 어려울 수 있다. 또한, 홍콩 영사관의 경우 혹시라도 한중관계가 소원해질 경우, 홍콩특구 정부의 협조에 차질이 생길 가능성도 없지 않기 때문에 무조건 안심할 수는 없다.

우리나라는 과거 김선일 사건을 계기로 재외국민의 안전을 위한 많은 조치를 도입하였다. 외교부 내에는 재외국민보호과와 재외국민안전과가 신설되었고, 영사콜센터, 여행경보제도, 해외안전여행 홈페이지, 문자서비스, 신속해외송금제도, 신속대응팀과 같은 재외국민보호 서비스도 제공하고 있다.

이와 달리 재외공관이나 재외공관원을 보호하려는 조치는 그간 별로 취해지지 않아, 재외공관은 여전히 테러 위협의 ‘소프트 타겟’으로 남아있다. 현재 외교부 재외공관담당관실에서 공관에 대한 테러에 대비하는 경호와 보안시설에 관한 업무를 담당하고 있는데, 실제로 대테러 경호와 보안시설을 담당하는 인력은 1명에 불과하다. 더욱이 그 1명의 담당자는 경호나 보안 업무 외에도 “세출 예산 편성 및 결산, 국고채무 부담행위 원리금 및 이자상환 사업”도 같이 맡고 있는 현실이다.(출처: 외교부 홈페이지)

우리 공관이나 공관원의 희생이 발생하고 난 이후 뒤늦게 안전을 강화하는 조치를 취하는 것보다는 선제적으로 안전 조치를 강화해서 재외공관과 공관원을 보호하는 것이 필요하다. 문제는 발생의 개연성이 높은 중대한 위협이 있더라도 사전에 적극적으로 대응하는 것은 심리적,

정치적으로 힘들다는 것이다. 그와 반대로 작은 위협이라도 일단 발생한 후에는 대대적으로 사후대응이 따르다가 시간이 경과하면서 무관심해지는 것이 일반적인 패턴이다.

물론 이러한 문제는 우리나라에만 국한된 것이 아닌 보편적인 현상이다. 멀리는 뱅가지 사태부터 가깝게는 리퍼트 대사 피습 사건에서 짐작할 수 있듯이 재외공관과 재외공관원에 대한 테러공격의 위협에 가장 많이 노출된 국가는 미국인데, 미국의 경우에도 대형 테러공격이 연이어 발생하고 난 후에야 비로소 공관의 안전을 위한 조치들이 본격적으로 취해졌다.

이 글에서는 미국이 시행착오한 경험을 바탕으로 아래와 같이 재외공관과 공관원의 안전을 위한 제안을 하고자 한다.<sup>1)</sup>

## 1. 외사안전 전담 직책과 조직의 필요성

현재처럼 1명의 직원이 재외공관의 대테러 경호와 보안시설에 관련된 업무를 담당하는 것은 빨리 개선되어야 한다. 미국의 경우에는 ‘외사안전 차관보’ 밑에 ‘외사안전국’과 ‘외사경호처’가 있어서 재외공관의 안전을 담당하고 있다. 우리나라의 여건상 그렇게 하는 것이 힘들다면 외교부의 기획조정실 내 외사안전관직을 신설하여 그 밑에 기존의 재외공관담당관, 외교정보보안담당관, 비상안전담당관을 두고 지휘하도록 하는 대안을 생각해 볼 만하다.

## 2. 사설 경호 인력 활용

미국의 경우는 ‘외사경호처’와 미군 해병대가 재외공관의 경호를 담당

하고 있다. 미국처럼 별도의 조직을 창설하거나 군의 도움을 받는 것이 힘들다면, 차선책으로 사설 경호업체와 현지 채용 경호원을 이용하여 고위험국가 내 공관과 공관원을 보호하는 것이 필요하다. 우리나라의 경우 특히 특전사나 해병대를 전역한 장교와 사병이 많기 때문에 사설경호업체가 발달할 수 있는 여건이 우수하고, 현지채용 경호원의 경우 인건비 부담도 비교적 크지 않다.

### 3. 물리적 안전 강화

폭탄테러, 총격, 방화 등으로부터 공관이 보호될 수 있도록 기존의 건물은 보강하고, 신축되는 공관은 처음부터 보안을 염두에 두고 디자인하고 건축할 필요가 있다. 그리고, 특히 일반도로부터 거리유지, 방벽 강화, 출입구 통제 등만 아니라 건물 내부에는 비상시 대피할 수 있는 안전실(safe room)을 마련하는 것이 바람직하다.

### 4. 현지 정보의 수집과 활용

주재 지역과 국가에 존재하고 있거나 예상되는 위험을 정확히 평가하고, 가능한 한 예측하는 것이 필요하다. 아울러 공관장과 공관 내 외사 안전 담당자가 현지에서 수집된 정보와 분석을 활용하여 필요한 조치를 취하고, 만약 공관과 공관원의 안전을 보장하는 것이 불가능하다고 판단되면 공관의 폐쇄나 이전, 공관원의 철수까지 결정할 수 있는 권한을 공관장에게 부여하는 것을 고려해 볼 만하다. 다른 나라의 사례가 반드시 우리에게 적합하다고는 말할 수 없지만, 미국의 경우에는 재외국민과 공관원의 철수(ordered departure)에 관한 권한을 국무부장관뿐만 아니라 현지 공관장도 보유하고 있다.

우리나라의 기업, 국민의 활동영역이 전 세계로 확대되면서 재외국민과 재외공관이 해외에서 처하게 되는 각종 위협이 증가하고 있다. 국제사회와 공조하거나 인류의 보편가치를 추구하는 우리의 외교에 대해서도 불만을 품는 개인이나 집단들이 있으며, 그러한 이들이 우리 국민이나 정부를 대상으로 테러행위를 할 가능성 또한 증가하고 있다. 해외에 있는 우리나라의 모든 소프트 타깃에 대한 보호는 불가능하지만, 최소한 우리 외교관의 근무지이고, 우리 국민과 동포의 최종적 대피처인 재외공관에 대한 안전을 강화하는 것이 필요하며, 위기가 발생할 때까지 기다리지 말고 선제적으로 대응하는 것이 바람직하다.

#### ■ 주석

1) 한인택, “외교안전(diplomatic security) 강화방안: 사례와 함의,” 제주평화연구원, 2016.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 신재생에너지 보급을 위한 한일 협력: 『한일 재생가능에너지 전문가 Workshop』을 계기로



이수철

일본 메이조 대학 교수

작년 12월 프랑스 파리에서 열린 제21차 기후변화협약 당사국 총회(COP21)에서 세계 각국은 기후변화의 심각성을 공감하고, 금세기 중 지구 기온을 산업혁명 이전 온도 대비 최소한 2도 이내로 억제하기 위해 파리협정을 체결하였다. 아울러 각국은 온실가스를 감축하기 위한 2030년 자발적인 감축목표(INDC)를 발표하였는데, 한국과 일본 모두 2010년 배출량 대비 20% 전후 삭감으로 다른 선진국에 비해 크게 뒤떨어지는 수준은 아니었다. 그러나 2030년까지의 전력계획의 경우, 한일 양국 모두 원자력과 화석에너지가 80% 가까이 차지하고 있고 신재생에너지는 20% 수준에 불과하여 인류의 생명과 안전, 그리고 생태계의 지속가능한 공존이 어려운 전원구성(power generation mix)으로 되어있다.

한일 양국 모두 2030년의 전원구성에 있어서 여전히 원전과 화석에너지가 중심이 되고 있는 것은 어찌 보면 신재생에너지의 확대가 전력 비용을 상승시키고 경제에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 인식이 자리 잡고 있기 때문일 것이다. 하지만 한일 양국 모두 신재생에너지의 확대가 어느 정도 경제에 부정적인 영향을 미칠 지에 대해서는 명확히 밝히지 않고 있다. 또한 신재생에너지의 빠른 기술 진보에 따른 가격 경쟁력, 신재생에너지 공급을 통한 지역의 에너지 자립과 고용 및 경제 활성화, 화석에너지로부터의 탈피를 통한 에너지 안보 등 신재생에너지가 갖고 있는 장점들이 단지 단기적인 비용 측면만의 평가로 간과 되고 있는 것은 아닌지 하는 우려가 생긴다.

현재 EU에서는 2030년에 전력의 45%를 신재생에너지로 공급하는 것을 목표로 하고 있고, 미국 캘리포니아 주에서는 2030년까지 신재생에너지 공급 비중을 50%로 설정하고 있다. 다시 말해, ‘2030년에 전력의 40% 이상을 신재생에너지로 공급’하는 것이 선진국들의 목표라는 것을 알 수 있다. 한일 양국 모두 선진국 대열에 진입해 있는 만큼 국제사회가 기대하고 있는 선진국의 역할을 외면하기는 어려운 상황이다. 따라서 지속가능한 저탄소 사회를 구축하기 위해 필요한 신재생에너지 공급 목표는 어느 정도인지, 그리고 그 목표를 달성하기 위해서 필요한 에너지 정책은 무엇인지 지혜를 모으는 것이 필요한 때이다.

그러한 차원에서 2030년까지 ‘탄소 제로 섬’을 천명하고 신재생에너지 보급을 적극 전개하고 있는 제주도에서 한국과 일본의 우수한 전문가들이 모여서 신재생에너지 보급 확산을 위한 심도 있는 토론을 벌이는 것은 매우 의미 있는 일이다.

최근 한일 양국이 신재생에너지 정책에 있어 새로운 제도 전환을 통해 신재생에너지의 보급이 늘어나는 등 일정한 성과들이 나타나고 있다. 하지만 양국 모두 대규모 태양광발전 중심으로 이뤄지고 있고, 소규모 지역밀착형 신재생에너지는 여전히 보급이 미미한 수준이다. 금번 회의에서는 신재생에너지의 환경가치 외에도 지역부가가치 창출 등 지역가치를 조명하고, 소규모 신재생에너지가 비즈니스 모델로서 성공적으로 정착할 수 있는 대안을 모색하고자 한다.

특히 이번 한일 제주 회의의 특징은 중앙 정부와 지방 정부의 정책담당자뿐만 아니라 한국과 일본에서 왕성하게 활동하고 있는 연구자, 시민운동가, 경제인들이 한자리에 모여서 그동안 제도 전환의 성과와 과제를 각각 비교 분석하고 앞으로 지역형 신재생에너지의 보급 활성화 방안을 찾아보는 데 있다.

신재생에너지는 이산화탄소 배출 억제를 통해 기후변화 억제에 기여하고, 지역의 고용과 경제 활성화에 효과적일 뿐만 아니라 자원전쟁을 방지함으로써 인류평화에 기여하는 에너지이기도 하다. 그런 의미에서 제주평화연구원과 일본 토요타재단의 적극적인 후원으로 한일의 신재생에너지 활성화에 관한 전문가 회의가 세계평화의 섬 제주에서 이루어지는 것은 대단히 의미 있는 일이다.

‘탄소 없는 섬’의 비전은 제주도가 기후변화를 막기 위한 전세계적 선도자 역할을 수행할 수 있음을 알리는 매우 의미 있는 목표이므로 반드시 달성하기를 소망한다. 다만 2030년까지라면 이제 15년 정도밖에 시간이 남아있지 않은데, 이 기간 내에 목표를 달성하기 위해서는 정책담당자들의 확고한 리더십과 흔들림 없는 정책추진이 무엇보다 중요하다.

‘탄소 없는 섬’의 추진을 위해서는 신재생에너지의 상대적 가치를 높이고 관련 인프라 정비를 위한 재원을 마련하는 것이 중요하다. 이 두 가지 과제를 동시에 달성하기 위해서는 탄소 가격 책정(carbon-pricing), 즉 탄소세의 도입이 바람직하다. 탄소세는 중앙 정부의 허가가 필요하나, 일본의 경우 지방자치단체가 지역의 환경대책을 위해서는 독자적으로 세를 도입할 수 있는 지방환경세가 활성화되어 있다. 특별자치도인 제주도에 독자적으로 탄소세 도입을 실시할 수 있도록 하는 제도 정비를 권하고 싶다.

**[편집자 해]**

제주평화연구원은 일본 토요타재단과 공동으로 8월 23일부터 25일까지 『한일 재생가능에너지 전문가 Workshop』을 개최합니다. 2030년까지 ‘탄소 없는 섬’을 목표로 하고 있는 제주도에서 열리는 이번 회의에서는 신재생에너지 보급을 위해 바람직한 중앙 정부, 지방 정부, 기업, 그리고 시민의 역할에 대하여 한일 양국 전문가의 열띤 논의가 기대되며, 회의 결과는 추후 연구원 홈페이지를 통하여 공유될 예정입니다. 독자 여러분의 많은 관심과 성원을 바랍니다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

## 백두산 화산 분화 가능성과 동북아 국제협력



정기웅

한국의국어대학교 국제지역연구센터

### 백두산 화산 분화 가능성

2016년 9월 경주를 강타한 규모(MI) 5.8의 지진과 그 지진으로 인해 피해를 겪은 경주의 모습은 한반도에 발생 가능한 자연재해에 대한 경각심을 다시 한 번 불러일으키는 계기가 되었다. 경주의 지진은 태풍과 홍수 이외의 요인으로 인한 재해에 대해 사실상 무관심한 상태였던 우리에게 그 관심의 폭을 넓힐 필요성이 있음을 상기시켰다. 백두산 화산 분화의 문제는 이의 연장선상에 있다.

백두산 화산 분화가 국내여론의 관심을 받게 된 것은 2010년 아이슬란드 화산이 폭발한 이후이다. 아이슬란드 화산 폭발 이후 일부에 의해 제기된 백두산 화산 분화 임박설에 대해 학계와 대중의 관심이 집중되었고, 이와 관련된 일련의 논쟁과 더불어 화산 분화로 인한 발생 가능

한 재해에 대한 우려 또한 높아졌다. 그러나 가까운 시일 내에 화산 분화 가능성이 희박하다는 주장이 잇따르면서 화산 분화에 의한 재해설은 수면 아래로 가라앉는 듯하였지만, 이때 갖게 된 경각심은 백두산 화산 분화 가능성에 대한 연구를 지속하여야 한다는 필요성에 대한 공감대를 불러일으켰다.

백두산은 지리적으로 북위 41° 01′, 동경 128° 05′에 위치해 있다. 해발고도는 2,750m로 한반도에서 가장 높은 산인 동시에 민족의 영산으로서 신성시됐다. 기록에 남아있는 백두산 분화는 939년, 946년, 947년, 1014년, 1016년, 1017년, 1018년, 1019년, 1124년, 1199년, 1200년, 1201년, 1265년, 1373년, 1401년, 1403년, 1405년, 1573년, 1597년, 1654년, 1668년, 1673년, 1702년, 1898년, 1903년, 1925년 등에 이루어졌다(윤성효 2013). 화산 분화의 규모는 별개로 하더라도 분화와 분화 사이의 시간적 간극만을 고려한다면, 10세기 이후 매 세기 한 번도 거르지 않고 분화가 이루어졌음을 알 수 있다.

21세기에 접어들면서 중국과 일본의 전문가들에 의하여 2000년 이후 미소지진이 잦아지고, 정밀 측량에서 백두산의 높이가 증가하였으며, 이와 더불어 마그마의 화학적 성분이 분화에 접근하고 있다는 주장이 제기되었다. 특히 일본 도호쿠(東北)대학 명예교수(화산학)인 다니구치 히로마쓰(谷口宏充)는 2012년 5월 日本地球惑星科學連合 학술회의에서 연구발표(日本の巨大地震と白頭山噴火活動との時代的相關)를 통해 2011년 발생한 동일본 대지진의 지각판 운동 영향으로 백두산 화산이 분화할 가능성은 2019년까지 68%, 2032년까지 99%의 가능성이 있다고 주장하였다. 국내에서 일부 연구자는 백두산 화산 분화 가능성에 대해 “규모의 문제일 뿐 2035년 이내에 분화할 가능성이 높다”

라고 주장하고 있으며, 이에 따라 백두산 화산 분화를 예측하고 전조 현상 관측과 대응방안 마련을 위한 연구 또한 진행되고 있다(윤성민·오창환 2014, 8).

많은 이들은 백두산을 휴화산으로 기억하고 있지만, 현재의 상태에서 백두산은 활화산으로 분류된다. 또한 역사의 기록이 보여주듯이 백두산은 여러 차례 분화한 바 있고, 가까운 시일 내에 또 다시 분화할 가능성이 높은 것으로 보인다. 따라서 현시점에서 중요한 것은 백두산 화산 분화 가능성 유무에 대한 논쟁이 아니라, 화산 분화를 기정사실로 전제하고(물론 그 시기와 규모에 대해서는 다양한 의견이 존재하지만) 화산 분화가 발생하였을 경우 초래될 수 있는 정치·사회·경제적 파장에 대한 연구를 진행하는 것이다.

### 백두산 화산 분화로 인한 재해의 규모 예측

백두산 화산 분화가 초래할 수 있는 피해에 관해 진행된 연구 중 가장 주목받은 것은 2015년 발표된 부산대 지구과학교육과 윤성효 교수팀의 연구이다. 윤 교수팀이 발표한 국민안전처 연구용역(‘화산재해 피해 예측 기술개발’) 결과에 따르면 폭발지수(VEI) 8단계 중 5단계 이상의 폭발이 발생하고 북동풍이 분다고 전제할 경우, 백두산 분화로 인한 ‘농작물 피해 4조 5,189억, 제주공항을 제외하고 모든 공항이 최장 39시간 이상 폐쇄되어 이로 인한 피해액 611억, 화산폭발로 인한 지진의 영향으로 서울과 부산 등 한국 주요 대도시에서 있는 10층 이상 건물 유리창과 외벽 등이 파괴됐을 때 발생하는 간접적 피해 등을 합하면 직간접 피해액의 합계가 총 11조 1,895억 원에 달할 것’이라고 예측하였다. 반면 4단계 이하의 폭발일 경우, 북한 지역에 극심한 피해가 발생

하는 데 비해 남한 지역은 별다른 피해가 없을 것이라고 주장하였다. 윤 교수팀의 발표는 국내외 언론에 대대적으로 소개되면서 커다란 사회적 반향을 초래하였고, 예측의 정확성 및 현실성 여부를 둘러싼 논쟁으로도 이어진 바 있다.

화산 분화 시 직접적인 화산 재해는 크게 화쇄류와 화산 이류 및 홍수, 화산재, 쓰나미 등이 있다. 그러나 폭발의 강도, 화산 분화의 종류, 바람·습도·온도와 같은 기후적 조건, 계절적 요인, 2차 피해의 범위에 대한 규정 등에 따라 매우 복잡하고도 다양한 결과가 산출될 수밖에 없다. 이와 같이 예측 가능한 피해 중 백두산 화산이 분화하였을 경우, 한국에서 가장 가능성 있는 직접적 피해는 화산재로 인한 피해일 것이라는 예측이 일반적이다.

사실 백두산 화산 분화와 같은 자연재난으로 인한 재해의 발생은 완벽한 예방이 불가능하다. 화산 분화뿐만 아니라 지진, 해일, 태풍 등의 자연재난의 경우에도 현재의 과학기술로써 재난 자체를 없애는 것은 물론 그 정확한 예측은 불가능하다. 단지 우리는 그것이 초래하는 파괴의 효과를 감소시키거나 그 위험에 대비하기 위해 최선을 다할 뿐이다.

21세기에 들어서도 자연재난과 이로 인한 재해는 예측불가능한 것으로 여겨지고 있지만, 동시에 국경을 초월한 국제적 문제로 취급되기도 한다. 즉, 넓은 의미에서 비전통 안보의 한 분야인 인간 안보의 개념에서 접근되기도 한다. 이러한 맥락에서 백두산 화산 분화는 그것을 어떻게 프레임링(framing) 하느냐에 따라 그 의미와 대응책 및 해결방안이 달라질 것이다. 특히 백두산 화산 분화의 문제를 자연재난으로 인한 물리·경제적 피해의 측면에서 접근할 것인지, 아니면 그에 따른 정

치·사회적 문제까지를 염두에 둘 것인지에 따라 그 대응 범위와 대응 주체의 많은 변화가 예상된다. 결국, 우리가 주목해야 할 것은 백두산 화산 분화가 가져올 정치·사회·경제적 파급효과이지만, 현재 상황에서 더 우려스러운 것은 백두산 화산 분화의 정치·사회적 파장에 대한 연구, 특히 국제적 관점에서의 연구 및 대비가 매우 드물다는 것이다.

## 국제협력의 필요성

백두산은 이 땅 한반도에 존재하고 있지만, 남쪽에 있지 않고 북쪽에 있기 때문에 실질적으로 북한의 관할구역에 속한다. 그마저도 온전히 북한의 영토가 아니라 중국이 그 소유권 중 일부를 갖고 있다. 또한, 화산 분화 시 그에 따른 재난·재해의 파급효과는 북한만이 아니라 주변 여러 국가에까지 미칠 것이므로 그 관할권과 문제 해결의 주체를 쉽게 확정 지을 수 없는 매우 복잡한 국제적 문제로 간주된다. 따라서 백두산 화산 분화 시 화쇄류의 직접적 피해를 받는 북한지역뿐만 아니라 이차적 피해의 영향권에 속하는 남한, 중국, 일본, 러시아 등도 고려의 대상에 포함되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 백두산 화산 분화 시 피해 예상국의 협조 및 대비 태세는 전무하거나 매우 초보적인 수준에 머물고 있다.

백두산 화산 분화가 미치는 피해가 강력하고 광범위하다고 전제할 때, 우리의 관심은 세 가지 측면에 초점을 둘 수 있다. 첫째, 백두산 화산 분화 자체로 인한 직접적 피해로서 화쇄류와 화산 이류 및 홍수 등에 의한 피해 둘째, 백두산 화산 분화가 일으키는 간접적 피해로서 화산 재 분출로 인한 교통·통신망의 마비, 농작물 피해 및 산업단지 피해와 같은 경제적 피해 셋째, 백두산 화산 분화로 인한 직·간접 피해의 규모

가 광범위하고 지속적으로 진행됨으로써 주변국의 통치상황에 영향을 미치는 경우, 그중에서도 최악의 시나리오는 북한 내부에 급변사태가 초래되는 경우 등이다. 이는 백두산 화산 분화와 그 파급효과를 단순한 자연재난과 재해의 문제로만 취급해서는 안 된다는 것을 보여준다. 특히 북한에서 급변사태의 발생은 동북아 지역의 안보구도와 밀접하게 관련되어 있는 바, 동북아의 주요한 행위자 중 하나인 미국 또한 이 문제에 반드시 개입하고자 할 것이 예측된다. 결국, 백두산 화산 분화의 문제를 해결하기 위해 동북아 수준에서의 국제적 협력을 해야 함이 명확해진다.

## 북한의 취약한 방재 시스템

국제적 협력의 필요성에도 불구하고 현재 상황에서 동북아 수준에서의 재난 대비 협력은 활발하게 이루어지고 있지 않다. 특히 핵개발로 인한 북한의 폐쇄지향과 비협조는 국제적 협력을 더욱 어렵게 만들고 있다. 백두산과 관련하여 상황을 더욱 우려스럽게 하는 것은 북한의 재난 대비 태세가 매우 취약하다는 것이다. 국제적십자사(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)의 통계에 따르면, 지난 1995년에서 2014년에 사이 자연재해로 인한 전 세계의 사망자 수는 2백여만 명이었으며, 이 중 북한에서 발생한 사망자의 수는 60여만 명에 달함으로써 전체의 30%를 차지한다. 이 시기가 북한이 소위 고난의 행군이라고 일컫는 특별한 어려움을 겪은 기간과 겹친다는 점을 고려하더라도 자연재난과 이로 인한 재해에 대처하는 북한의 준비가 충분치 않음을 쉽게 짐작할 수 있다. 이러한 상황에서 백두산 분화가 발생한다면 북한의 피해는 자칫 궤멸적일 수 있다.

백두산과 관련한 남북 간 접촉은 이루어지기는 하였으나 그 결과는 없다. 2007년 12월 개성에서 개최된 남북보건환경회담에서 북한은 남한 정부에 지진계 설치와 백두산 화산 공동연구 추진을 요청하였다. 당시 북한은 일본에도 도움을 요청한 것으로 알려졌다. 북한의 요청에 대해 한국은 두 차례의 비공개회의 개최 후 지진계 설치 요청을 수락했으나, 이후 남북관계 경색으로 무산되었다. 백두산 문제와 관련하여 남북의 접촉은 2011년 3월 다시 이루어졌다. 이때 남측은 북측에 백두산 내부 마그마 움직임에 대한 공동연구를 제의하였고, 남북학술토론회 개최에 합의하였다. 그러나 이는 핵실험 지진파까지 감지하는 지진계 설치로 인하여 남한에 군사정보가 넘어갈 것을 우려한 북측에 의해 결국 무산되었고, 이후 백두산 문제를 포함하여 어떠한 분야에서도 남북한 간에 환경 및 자연재난과 관련한 협의가 이루어진 바 없다. 이러한 상황으로 인하여 백두산 화산 분화에 대비하기 위한 국제적 협력체의 출범은 고사하고, 백두산 화산 분화 가능성 연구를 위한 최소한의 과학적 협조마저 이루어지지 않고 있다.

### 자연재해 대비를 위한 동북아 국제협약체 출범 필요

백두산 분화는 직간접적 영향권에 들어 있는 한국, 일본, 러시아, 그리고 지역 이해관계자로서의 미국을 비롯한 여타의 많은 나라의 문제로 인식되어야 한다. 백두산 분화에 대한 대비책은 기본적으로 한국에 발생할 수 있는 물리적·비물리적 피해에 대한 대비를 포함하여 주변국들과의 공조 및 협조체제 구축까지 염두에 두고 수립되는 것이 바람직하다. 특히 화산 분화로 촉발될 수 있는 북한의 급변사태 가능성까지 고려했을 때, 백두산 영토의 상당 부분을 차지하고 있는 중국과의 공조는 사전에 매우 세밀한 부분에 이르기까지 조율과 대비를 할 필요가

있다. 또한, 화산 분화로 인한 주변국 피해는 직접적이라기보다는 항공 운송수단 불통과 화산재 피해 등의 간접적 피해에 그칠 가능성이 클 것이다. 하지만 재해로 인하여 한반도에 예기치 않은 상황이 발생할 경우, 동북아 지역 안보와 직결될 것이기 때문에 이해관계 국가들과의 관계 설정을 어떻게 해 나갈 것인지에 대해 치밀한 대비가 필요하다.

물론 백두산 분화는 그 현시적 위협이 강하지 않고, 상황 발생 시 피해 환경은 결정적으로 다를 수밖에 없고, 상황에 따라 동북아의 세력균형과 안보환경에 심대한 영향을 끼칠 것이다. 그리고 그에 따른 국내·국제 정치적 환경이 변화할 상황에서는 모두의 이해관계가 다를 수밖에 없고, 이러한 상황에서 협력적 합의를 도출해내는 것은 매우 지난한 작업이라고 할 수 있다. 더욱 아쉬운 것은 백두산 분화와 관련한 현재의 연구는 자연재난과 재해에 대한 대비와 대응전략 수립에 맞춰져 있으며, 정치·사회적 맥락에서의 접근과 국제협력의 문제는 제외되어 있다는 점이다.

2016년 늦여름 발생한 자연재해에 대한 북한의 협조요청과 국제사회의 거부는 북한과의 협력이 절대 쉽지 않을 것임을 다시 한 번 보여주었다. 2016년 8월 29일부터 9월 2일 사이 함경북도를 휩쓴 수해로 인해 수백 명의 사상자와 7만여 명의 피해자가 발생하였다. 그리고 북한은 국제사회의 지원을 요청하였지만, 9월 9일 5차 핵실험으로 인하여 한국을 포함한 국제사회의 반응은 냉랭하기만 하였다. 현재 경색된 남북관계 하에서 북한과의 협력 가능성은 점점 요원해지고 있다. 그러나 이러한 경색국면이 언제까지나 지속되도록 내버려 둘 수는 없다. 북한의 자연재난에 대한 인도적 협조와 도움은 경색된 남북관계를 풀어나가는 데 도움이 될 것이다. 특히 화산 분화 문제의 당사국은 남북한에

국한되지 않고 동북아 각국을 아우르는바, 일본, 중국, 러시아가 일정한 역할을 담당하여 당사국들의 협의체가 조직되면, 장기적으로 유명무실해진 6자회담을 대체하는 핵문제 해결의 새로운 실마리가 될 수도 있으리라는 희망적 예측이 또한 가능하다.

결론적으로, 관련 국가들의 참여하에 가능한 모든 경우에 대비한 시나리오의 상정과 그에 조응하는 행동계획(Action Plan)의 수립이 필요할 뿐만 아니라, 이를 종합적으로 조정하고 통제할 수 있는 위기관리 컨트롤 타워(Crisis Management Control Tower)를 구축할 필요가 있음이 더욱 명확해진다. 이는 한반도에서의 재해에 대한 사전 대비일 뿐만 아니라, 전 세계의 공동선 증진을 위한 선의적(善意的) 접근이 될 것이다. 그리고 이와 같은 자연재해 피해 감소를 위한 대비책 수립과 국제협력의 경험은 유사한 자연재해가 발생했거나 발생 가능한 타국에의 경험전수로도 연결될 수 있을 것이다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

## 지속가능발전목표(SDGs)와 평화: 평화의 2030 아젠다 포함 과정에서의 논쟁과 그 의미

손혁상

경희대학교 공공대학원장 / 국제개발협력센터장

2015년 9월 UN총회에서 193개국이 합의한 2030 개발의제인 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)’는 2030년까지 15년간 국제사회가 지향하는 발전이정표라고 할 수 있다. 지속가능발전목표는 사람, 번영, 지구, 평화, 파트너십의 5P(people, prosperity, planet, peace, partnership) 구성요소에 기반을 두어 17개의 목표와 169개의 세부목표를 제시하였다. SDGs는 2001년부터 2015년까지 개발과 관련된 글로벌 규범의 기준이 되었던 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 대체하는 과정에서 아직 달성되지 않은 MDGs 목표를 계속 추진해야 한다는 주장과 새로운 대안적 목표를 제시해야 한다는 주장 간의 차이를 넘어 결국 사회개발 중심의 MDGs를 계승하면서 새롭게 경제발전, 불평등, 지속가능한 환경과 평화 아젠다 등을 포함하였다.

SDGs의 목표가 포괄적이고 변혁적임에도 불구하고, 일부에서는 목표와 세부시행과제가 지나치게 많고 230개의 측정지표까지 고려하면 개별 국가가 이 모두를 이행하기에는 비현실적이라는 비판도 한다. 그러나 대부분의 개도국과 선진국, 시민사회, 국제기구 등의 개발주체들은 현재 인류가 당면하고 있는 복합적인 문제들을 해결하기 위해서는 이러한 포괄적 접근이 불가피하다는 입장을 견지하고 있다. 여기서 우리가 주목할 부분은 평화가 독립적인 목표(SDGs의 16번째)의 범분야 이슈로 포함되었다는 점이다. SDGs의 16번째 목표는 “지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회를 증진하고 모두가 정의에 접근할 수 있게 하며, 효과적, 책무적, 포용적 제도를 구축한다”이다. Post 2015 개발아젠다가 본격적으로 논의되기 시작한 2012년에만 해도 UN의 정치적 현실을 고려할 때 평화가 글로벌 발전 아젠다에 포함될 거라고 예상하기 어려웠고, 이후의 협상과정에서도 가장 논쟁적인 이슈이기도 했다.

## 평화의 2030 개발 아젠다 포함에 대한 논쟁

평화, 거버넌스, 정의를 Post-2015 아젠다에 포함할 것인가, 포함한다면 어떠한 비중과 방법으로 할 것이냐는 문제는 드래프트 작성을 담당할 공개작업반(Open Working Group)의 논의과정에서 가장 논쟁적인 이슈였다. 평화와 관련된 핵심 쟁점은 많았지만 일부 국가가 제기한 내용은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 평화를 포함하면 개발 아젠다가 ‘안보화’할 우려가 있다. 둘째, 평화는 post-2015 논의과정에서 범주를 제시한 ‘Rio+20 아젠다’에 포함되어 있지 않다. 셋째, 개발은 평화를 가져오지만, 평화는 개발을 가져올 수 없다. 이와 더불어 해결해야 할 과제 중의 하나는 불법자금흐름이나 무기거래와 같은 초국

가적 분쟁요인을 과연 선진국들이 논의할 준비가 되어 있느냐 하는 점이다. 공개적으로는 평화가 포함되는 것을 찬성하면서도 개별 국가의 국익을 포기할 의향이 있는가 하는 점은 불투명하였다.

브라질과 니카라과를 비롯한 일부 국가들은 만약 post-2015 아젠다에 평화조항이 들어간다면, 개발 프레임워크가 전반적으로 ‘안보화’할 위험이 있다고 주장하였다. 이 주장에 따르면 개발원조가 사람들의 복지 와 발전에 쓰이기보다는 특정 국가의 안보 아젠다를 실현하는데 사용될 수 있다고 본다. 그러나 이러한 주장에 대해 평화이슈 옹호 측은 목표의 성격을 사람들의 안전에 초점을 두면서 반대 측을 설득하였다. 즉 개발 아젠다나 개발원조의 ‘안보화’ 우려가 전혀 근거가 없는 것은 아니지만, 빈곤감소와 지속가능발전을 위해서는 평화와 안정유지가 불가결한 요소라는 점을 강조하였던 것이다. 구체적으로 국가안보나 국제평화나 안보 이슈는 의도적으로 다루지 않고, 평화 관련 세부목표의 성격을 사람들로 하여금 폭력과 불안으로부터 벗어나게 하는 방향으로 제한하였다. 이와 관련하여 평화 관련 목표가 주권침해의 가능성을 가질 수 있다는 우려에 대해서는 post-2015 아젠다가 강제성이 없는 국제규범이니만큼 이를 통해 군사개입에 대한 어떠한 법적 기반을 제공하지 않는다고 주장했다.

Post-2015 개발 아젠다에 대해 UN 논의의 출발점이 되는 ‘Rio+20’이 사회, 경제 발전 및 환경보호를 세 축으로 하고 있으므로 평화를 포함할 의무가 없다는 주장에 대해서 평화옹호자들은 평화증진이 지속가능발전을 위한 ‘Rio+20’ 아젠다에 기초하면서 동시에 더욱 강화될 것이라는 대응논리를 전개했다. 실제로 1992년 리오선언 제22원칙은 “평화, 개발, 환경보호는 상호의존적이고 불가분의 관계”라고 밝히고

있다. 또한 'Rio+20'이 2030 개발 아젠다 논의의 중요한 출발점인 것은 사실이지만 어느 조항에도 사회, 경제 발전 및 환경보호 아젠다만을 다뤄야 한다는 지침은 없을 뿐만 아니라 다양한 국제사회의 의견을 수렴해야 한다는 점을 주장했다. 결국 'Rio+20' 아젠다 역시 폭력적 갈등과 불안정을 감소시키지 않고는 목표를 달성할 수 없다는 점을 담고 있다는 주장이 설득력을 얻게 되었다.

평화 이슈 배제를 주장하는 측은 평화와 개발이 일방적 관계를 가진다는 입장이었다. 즉 평화, 안보와 개발이 상호연관성을 가지고 있지만, 분쟁과 불안정의 주원인은 빈곤과 불평등이며, 저개발, 빈곤과 불평등을 post-2015 아젠다의 우선순위에 두고 이행함으로써 결과적으로 분쟁이 감소하고 평화가 확보될 수 있다고 보았다. 그러나 평화 이슈 포함을 주장하는 측은 불안정과 부패가 있고 또 비포용적 사회에서도 경제발전이 가능한 건 사실이지만, 동시에 이러한 발전은 장기간 지속되기 어렵다고 주장했다. 또한 내부 갈등요인을 도외시하는 개발프로그램은 실제로 갈등요인을 악화시킬 수 있으며, 폭력이 통제되지 않는 사회에서는 개발목표를 달성하기가 훨씬 어렵다는 사실을 강조하면서, 개발과 평화의 관계는 역사적 사실에 입각해서 판단해야 한다고 밝혔다.

## 개발과 평화의 상관관계

개발과 평화의 관계는 현재 전 세계적 폭력과 분쟁 현황을 살펴보면 더욱 분명해진다. 통계적으로 절대빈곤은 분쟁의 위험이 높은 지역에 더욱 집중되어 있다. 2005년에는 절대빈곤 상태에 있는 세계인구의 20%가 분쟁지역이나 취약국가에 살고 있었다. 그러나 2015년에는 이 비율이 43%까지 증가했으며, 최상의 시나리오를 가정하더라도 2030

년에는 63%까지 증가할 것으로 추정된다. 절대빈곤상태가 집중된 지역에서는 분쟁과 불안정이 절대빈곤을 탈출하기 어렵게 할 것이라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 최근에는 전쟁을 포함한 군사적 분쟁이 급격하게 증가하였다. 특히 2014년은 1989년 이래 분쟁으로 인한 사상자가 가장 많은 해였다. 이 중 시리아 내전의 사상자가 가장 많지만, 다른 지역에서도 무력분쟁으로 인한 사상자 수가 늘어났다. ‘옵살라 갈등데이터 프로그램(Uppsala Conflict Data Program)’은 “2013년에 가장 사상자가 많았던 10개의 분쟁사례 중에 8개가 2014년 더욱 폭력화”되었다는 점을 밝히고 있다. 또한, 세계인구 중 122명 당 한 명은 난민, 강제이주자, 또는 망명을 신청하였는데 이는 분쟁과 폭력문제 해결 없이는 개발의 성과를 성취하기 어렵다는 현실을 보여준다.

평화가 SDGs에 포함되어야 하는지에 대한 논리는 단순하지 않다. 절대빈곤인구를 반으로 감소시키자는 MDGs의 첫 번째 목표는 중국과 인도의 경제성장에 힘입어 목표연도인 2015년에 달성되었다. 그러나 2030년까지 절대빈곤을 포함한 모든 형태의 빈곤을 지구상에서 종식시키자는 SDGs의 첫 번째 목표는 분쟁문제 해결 없이는 불가능하므로 SDGs에서 개발과 평화는 불가분의 관계를 가진다고 보는 것이다. 이는 2030년까지 전 세계 절대빈곤인구의 75%가 분쟁이 심한 국가에 거주할 것으로 예측한 연구결과에서도 뒷받침된다.

또한, 무력분쟁과 불안정이 MDGs 달성의 장애 요인으로 작용한 경험도 평화가 개발 아젠다에 있어 우선순위를 가지게 하는 이유가 되었다. 1981년부터 2005년까지 심각한 폭력사태를 경험한 국가는 폭력사태를 경험하지 않은 국가보다 빈곤율이 21% 높다는 연구가 있으며, 2015년에 MDGs 8개 목표 중 단 한 개도 달성하지 못한 일곱 개 국가는 모두

심각한 폭력사태에 영향을 받았다.

개발에서 평화의 중요성은 자원의 효과적 사용 측면에서도 강조된다. 2012년에만 폭력사태에 대응하는 비용이 미화로 약 9조 5천억 달러에 달했다. 2014년에는 전 세계적으로 보면, 공적개발원조(ODA)로 미화 1달러가 사용될 때 국방비는 13달러가 지출되었다. 더불어 폭력에 따른 비용은 단지 개도국만의 문제가 아니라 선진국에도 해당되며 전 세계적으로 50만 명이 넘는 인구가 매년 폭력에 희생되어 사망하고 있다. 예컨대, 2011년에는 영국에서 일어난 폭동으로 약 3억 파운드에 달하는 손실과 복구비용이 발생하기도 하였다. 이는 평화와 개발의 연계 목표가 더 이상 개도국만의 과제가 아니라 모든 개별국가들에게 ‘보편적’으로 적용된다는 점을 시사한다.

## 나가며

SDGs는 그동안 개발과 평화의 관계에서 경제적 성장과 불평등 해소가 비폭력과 평화를 가져올 수 있다는 주류적 개발담론에 대하여, 그 반대의 인과관계도 가능할 뿐만 아니라 평화 없이는 경제발전과 사회발전, 지속가능한 환경이 유지될 수 없다는 점을 국제사회가 합의한 전환적 계기였다. SDGs가 지나치게 많은 목표와 세부이행과제로 실현가능성이 낮거나 개별 국가들이 선택적으로 목표를 우선순위화해서 실행할 것이라고 비판받고 있지만, 향후 15년간 지구적 빈곤과 사회, 경제, 환경 문제해결에 대한 방향을 제시하고 있다는 점은 부인할 수는 없다. 특히 거버넌스 및 정의와 연계하여 평화이슈가 포함된 것은 한국사회가 가지고 있는 민주주의 심화 과제 같은 국내 정책과도 연결된다. 향후 비폭력, 안정과 평화를 위한 노력이 지구적 빈곤문제 해결

에 효과적으로 기여할 수 있는 방안에 대한 국내 차원의 심층연구를 기대해 본다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

## Cooperation's Next Frontier: Marine Environment in the South China Sea



**Aries A. Arugay**

The University of the Philippines in Diliman  
Jeju Peace Institute

### **“Who will speak for the fish?”**

This was a rhetorical question asked during an Asia-Pacific track-two security dialogue in Kuala Lumpur last year. In recent years, government officials and scholars have engaged in heated debates over territorial disputes in the South China Sea (SCS). Despite the intense conflict between littoral states, there has been no strong disagreement regarding the ongoing destruction of the SCS marine environment due to natural and man-made factors.

The lack of a comprehensive framework for cooperation is the biggest challenge for preserving the SCS marine environment. This is compounded

by an atmosphere of strategic distrust as well as the fact that it has become an arena for major power competition. The sheer scale and complexity of the environmental issues demand a sense of urgency and the political will to shelve disputes in order to implement stop-gap measures and undertake marine preservation projects. An approach that incorporates an appreciation of the marine environment as a vulnerable area for human security is necessary for pursuing cooperation among states around the South China Sea.

### **Collective Action Problem**

The significance of preserving the SCS marine ecosystem cannot be overemphasized. It distinguishes itself as a center of global marine biodiversity. Almost 120 million people living on its coasts depend on its rich marine resources for their livelihood. It is also a global maritime corridor given the sheer traffic of sea vessels that annually pass through it. To complicate things further, it is also a hotspot for maritime piracy and other transnational crime. Even with all these interlocking security issues, the imperatives for regional cooperation do not clearly impose themselves on the states surrounding the SCS.

Marine scientists have already raised numerous alarms on the destruction of the SCS, particularly its coral reefs. One-fifth of its reefs are already destroyed while another fifth is under threat. Overfishing prompted by increasing demand for seafood is taking a toll on fish stocks.

The recent arbitral ruling on the case filed by the Philippines against China reinforced the extent of marine destruction in the SCS. However, the ruling pinned the blame solely on China's land reclamation activities in the Spratly Islands and its complicity in allowing its fishermen to

harvest endangered marine species. While these actions are supported by facts, other states have also contributed to the ecological destruction. It is fair to say that all the states concerned have failed to fulfill their obligations to protect and preserve a rare and fragile marine ecosystem within a semi-enclosed sea.

The lack of serious cooperation at the state level has not prevented initiatives from nongovernmental organizations, scientists, and researchers such as the Coral Triangle Initiative and PEMSEA (Partnerships in Environmental Management in East Asian Seas). These groups have made strides in promoting collaborative research and finding innovative solutions to environmental problems in the SCS. But without the support of governments, their impact will be limited as most of their recommendations have yet to be implemented as official policy.

The most critical policy agenda is a comprehensive regional framework for cooperation aimed at protecting the SCS marine environment. What exists are disparate efforts either between neighboring countries or within Southeast Asia. There is little doubt that this lack of cooperation mostly stems from the ongoing territorial and maritime disputes between claimant states. While China and South Korea have successfully cooperated to protect the marine environment in the Yellow Sea, for example, a similar joint endeavor remains a distant goal in the SCS.

### **Bilateral Cooperation Frameworks: Marine Protected Areas**

Along the fringes of this year's Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) leaders meeting, Philippine President Rodrigo Duterte announced a unilateral no-fishing zone in the internal lagoon of Scarborough Shoal. The lagoon is a fish-spawning area and is critical to preserving the marine

ecosystem and allowing fish stocks to replenish. Future steps could include making the shoal a marine protected area (MPA), which could protect existing coral reefs and endangered marine life. This step would also likely prevent further land reclamation since the area would be a marine sanctuary.

The Chinese government seemed open to Duterte's no-fishing zone idea and has not vehemently opposed it despite China's stringent sovereignty claims in the area. Experts have expressed apprehension and skepticism with Duterte's proposal. They argued that it is a stop-gap measure that might be detrimental to the Philippines' territorial claims in Scarborough Shoal. Many also see it as a form of appeasement given the Philippines' attempt to rekindle relations with China. The lack of strategic trust underpins these pessimistic interpretations. But could China's openness and its plan to offer a bilateral fishing deal with the Philippines be preliminary steps toward a latent compliance to the arbitral award of the tribunal? Will small states like the Philippines provide China the necessary space to save face given the arbitral ruling?

Making the Scarborough Shoal a MPA under the joint protection of China and the Philippines could provide a model of marine environment cooperation in the SCS. This measure is in line with the concept of stewardship established by diplomats and security specialists. Cooperation on "softer" security issues such as marine protection can lead to mutual confidence required in cooperative security arrangements.

### **Role of Track-Two Diplomacy**

There is still a lot of effort needed to build confidence regarding issues on the SCS. This is where track-two diplomacy can become a catalyst

for new ideas and knowledge to facilitate cooperation. For example, a study group on marine environment cooperation of the Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific has gathered marine scientists, security experts, diplomats, and other stakeholders to develop innovative solutions and actionable policy recommendations. A new network of think-tanks between China and ASEAN countries aims to promote joint research on the South China Sea. These initiatives seek to bridge the often separate worlds of science and policy.

However, the success of these initiatives and their impact on official policy depend on the de-escalation of the political tensions in the SCS. It is also dependent on the ability of powers, big or small, to exercise mutual restraint and exhibit trustworthy behavior. Only then can they credibly speak not only for their people but also for the fish and the marine ecosystem in the South China Sea.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)





제5부

## 제주와 세계

---

■ Towards Peace through Dialogue:  
The 11th Jeju Forum for Peace and Prosperity

■ 2016 제주포럼 기조연설 발췌문:  
아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십

PeaceNet



## Towards Peace through Dialogue: The 11th Jeju Forum for Peace and Prosperity



Intaek HAN

Jeju Peace Institute

The beauty of Jeju Island needs no explanation. Every year over 10 million tourists visit Jeju from home and abroad. Jeju is designated as a world natural heritage, a global geopark, and a biosphere by UNESCO. Recently, it was also voted as one of the new Seven Wonders of the World.

Perhaps a lesser known but no less important fact is that it is also an “island of world peace,” and every spring, thousands of people gather to talk about peace and prosperity. This annual gathering, the Jeju Forum for Peace and Prosperity, is attended by some of the biggest names in Asia and around the world, including former and current heads of state, CEOs of global conglomerates, and renowned scholars. But it is also a gathering for everyone and anyone who cares about peace. Almost 30 years ago, when the Cold War was drawing to a close, then

newly elected President of South Korea Roh Tae-woo introduced “Nordpolitik.” Under the new doctrine, South Korea would reach out to countries it had previously considered enemies. It would seek to normalize diplomatic relations with the Soviet and China. The ultimate target was, of course, North Korea. South Korea’s efforts paid off. In September 1990, South Korea and the Soviet normalized their relations. The following year, then Soviet President Mikhail Gorbachev was mindful of North Korea, and suggested that the summit be held away from Seoul and away from North Korea. As a result, Jeju was chosen.

The Roh-Gorbachev summit not only contributed to ending the Cold War, it also started a community-wide movement to turn Jeju into an “island of peace.”

In April 1996, former President Kim Young-sam and former U.S. President Bill Clinton had a summit in Jeju, followed by a summit between former President Kim and then Japanese Prime Minister Ryutaro Hashimoto. China’s former President Jiang Zemin also visited Jeju and famously played the piano there.

The Jeju Forum for Peace and Prosperity, which began in 2001, aims to promote peace through dialogue and achieve prosperity through cooperation. In essence, the Jeju Forum continues and expands the tradition of summit meetings to discuss peace among friends and former adversaries. In 2005, the Korean government officially designated Jeju as an “Island of World Peace.”

In this time of heightened tensions in the region, one may argue that “peace through dialogue” is too idealistic. But existing “realist” mechanisms in Northeast Asia are becoming increasingly costly and irrelevant.

For instance, the ROK-US alliance is becoming irrelevant in deterring the North from cyber or nuclear attacks on the South or even on the United States. The North has already launched successful cyber attacks on South Korean and U.S. targets. A capable North Korean intercontinental ballistic missile or submarine-launched ballistic missile that can reach a U.S. mainland target will cast doubt on the credibility of the U.S. nuclear umbrella and the essence of the alliance.

Not only that, even an effective ROK-U.S. alliance is unable to force the North to denuclearize or provide an incentive to implement a regime change. On the contrary, past behavior by the North indicates that a stronger alliance is likely to harden its stance. In addition, efforts by the ROK-U.S. alliance against the North agitate China and deepen the security dilemma for the South. Indeed, it is time for fresh new approaches.

This is where the Jeju Forum can come in. From its very origin as a regional, multilateral security dialogue, the forum has been serving as a venue where new ideas for peace and prosperity have been proposed, discussed, and shared. This year's forum will also do just that. Thousands of participants from over 60 countries will gather and discuss Asia's new order and disorder and explore ways to develop a cooperative leadership. May is a great month to visit Jeju. Come to Jeju for its beauty and also to find peace.

\* An earlier version of this article was published here in The Korea Herald. The views expressed here are those of the author and do not reflect the position of the Jeju Peace Institute.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)

2016 제주포럼 기조연설 발췌문  
**아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십**



**무라야마 도미이치(村山富市)**

前 일본 총리

우리가 동아시아와 동북아시아에서 서로 평화롭게 협력하며 지내기 위해 가장 먼저 필요한 것은 과거의 전쟁과 식민지 지배의 역사를 청산하고 화해하는 것입니다. 일본은 1945년 패전을 통해서 전쟁 국가에서 평화 국가로 다시 태어났지만, 그에 걸맞은 역사 인식을 확립하는데에 충분한 시간을 갖지는 못했습니다. 전후 50년이 되던 해에 저는 내각 총리대신으로서 ‘무라야마 담화’로 알려진 총리 담화를 발표했습니다. 그리고 담화의 내용 중에서 “우리나라는 멀지 않은 과거의 한 시기, 국책을 잘못 펼쳐 전쟁의 길로 나아가 국민을 존망의 위기에 빠뜨렸으며 식민지 지배와 침략으로 많은 국가들, 특히 아시아 여러 국가의 사람들에게 막대한 손해와 고통을 주었습니다”라는 역사 인식을 표명하였습니다.

일본이 대만을 청나라에서 빼앗은 것은 1894년부터 1895년까지 벌어진 청일전쟁의 결과이며, 한국을 점령하고 강제적으로 병합한 것은 1904~1905년 러일전쟁의 결과이기 때문에, 무라야마 담화의 반성은 이 두 전쟁으로부터 시작되는 50년간의 일본의 전쟁 시대 전체를 포괄하고 있다고 볼 수 있습니다.

무라야마 담화는 제1차 총리를 사임한 후 일본의 국시(國是)로서 자유민주당의 역대 총리들에 의해 계승되었습니다. 그리고 2010년에는 민주당의 간 나오토(菅直人) 총리가 한국 병합 100년의 총리 담화를 발표하여 식민지 지배 반성을 한층 더 깊게 할 수 있었습니다.

그러나 2012년 말 총리가 된 아베 신조(安倍晋三) 총리는 무라야마 담화의 재검토 목표를 표방하며 등장하여 국내외에 큰 파문을 불러일으켰고, 이는 매우 우려스러웠습니다. 최종적으로는 아베 총리도 무라야마 담화 계승을 표명하기에 이르러, 작년 8월에 전후 70년 아베 담화를 발표하였습니다.

아베 담화는 무라야마 담화보다 훨씬 길며 복잡합니다. 아베 담화는 “세계 대공황 이후에 세계의 대세를 따라잡지 못한 일본은 만주 사변 이후 새로운 국제 질서에 대한 ‘도전자’가 되어 갔다. 진로를 잘못 잡고 전쟁에의 길로 나아갔다”고 언급하고 있습니다. 만주사변 이후의 15년 전쟁에 대한 반성을 받아들인 것입니다. 그러나 아베 담화는 러일전쟁이 아시아나 아프리카 사람들의 용기를 북돋웠다고 평가하는 한편, 청일전쟁에 대해서는 언급조차 하지 않았습니다. 다시 말하여 이 두 전쟁에 대한 반성을 거부한 것이므로 대만과 한국에 대한 식민지 지배에 대한 반성과 사죄가 포함되지 않았습니다. 아베 담화는 무라야마 담화

의 내용을 절반 정도 확인했다고 말할 수 있으며, 한국 및 한반도 사람들에게 대한 배려 부족은 유감스러운 일입니다.

물론 아베 담화가 무라야마 담화를 대신하는 것은 아닙니다. 무라야마 담화는 계속해서 일본의 국시로서 그 생명력을 이어나갈 것이므로 이에 대해 염려하지 않으셔도 괜찮습니다.

역사에 대한 반성은 원칙적인 인식에 머무르지 않고, 침략이나 식민지 지배 피해자에 대한 사죄와 속죄 노력을 통해서 나타나야만 합니다. 이러한 점에 있어 일본군 위안부 피해자 문제는 지난 25년간 사람들의 관심이 모아져 해결이 촉구되었습니다. 이 문제에 대해서도 아베 총리는 2012년 총재선거 때 “강제성이 있다고 하는 오해를 풀 수 있도록 고노 담화를 대신할 새로운 담화를 낼 필요가 있다”고 밝히며 출마했습니다. 이 때문에 아베 총리의 의도에 대한 경계심이 높아져 미국과 한국으로부터의 강한 비판을 받았으며, 한일관계가 붕괴위기에 처하는 심각한 대립에 이르렀습니다.

그러나 박근혜 대통령의 지속적인 노력에 힘입어 마침내 아베 총리가 위안부 피해자에 대해서 사죄하고 10억 엔을 한국 정부에 기탁하는 것으로 하여, 작년 12월 말의 한일 외무장관 합의 발표에 이르게 되었습니다. 저는 아베 총리가 위안부 문제에 대한 일본 정부의 책임을 인정하고 모든 위안부 피해자에게 사죄하는 것을 환영하는 바입니다.

이 합의가 확실히 실행되어 한국의 피해자 및 운동 단체에 받아들여져 위안부 문제를 해결하고, 양국의 화해를 위해 나아갈 수 있기를 바랍니다. 이를 위해 12월 28일 외무장관 회담 합의 발표로 표현

된 아베 총리의 사죄 의지를 편지로 작성하여, 위안부 피해자에게 직접 전달하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 제가 총리였던 시절 내각에서 마련했으나 유감스럽게도 한국 피해자 대부분이 거부한 아시아 여성기금에서도 하시모토(橋本), 오부치(小淵), 모리(森), 고이즈미(小泉) 총리가 자필로 서명한 ‘사과의 편지’를 피해자 한 사람 한 사람에게 보낸 바 있습니다. 이번에는 총리의 사죄 의지를 표현한 편지를 주한대사를 통해 보내어 고령으로 상당수 병상에 계신 피해자 분들의 가슴을 울리는 사죄로 받아들여지기를 바랍니다.

일전에 저는 키시다(岸田) 외무대신을 방문하여 이러한 취지를 이야기하고 왔습니다. 문제 해결을 위해 한국 내에서의 논의와 양국 정부 협의가 진행되기를 희망하는 바입니다.

우리가 평화롭게 서로 도우며 살기 위해 두 번째로 중요한 것은 새로운 전쟁을 일으켜서는 안 된다는 것입니다. 일본의 50년 전쟁이 심각한 상흔을 남긴 이 지역에서는 그 후에도 약 30년간 중국 내전, 한국전쟁, 베트남전쟁이 계속되었습니다. 베트남전쟁이 끝나고 40년이 지난 지금 동북아시아에서는 북한의 움직임이 둘러싸고 긴장이 고조되고 있습니다. 북한이 핵실험과 인공위성 미사일을 발사하면서 미국과 일본이 중심이 된 UN 안보리의 제재가 반복되고 있습니다. 북한의 입장은 자꾸 악화되고 있으며 국제사회의 제재는 더더욱 강해지고 있으나, 사태는 계속 악화되고 북한의 핵병기는 늘고 있습니다. 북한의 젊은 지도자가 판단 착오를 범할 경우 군사적 충돌이 일어날 수도 있는 상태입니다.

만약 한반도에서 충돌이 일어나면 일본에도 미사일이 날아오게 되어

있어 자동적으로 일본도 전쟁에 참가하게 됩니다. 이 경우, 한국·북한·일본이 치명적인 파국을 맞게 될 수 있기 때문에 군사적인 충돌은 절대로 있어서는 안되며, 북한의 도발적인 행동도 있어서는 안될 것입니다.

북한은 미국 및 일본과 국교를 갖고 있지 않습니다. 미국과 일본에게 있어서 북한은 국교가 없는 유일한 나라입니다. 일본은 북한과 식민지 지배 청산을 해야 할 것입니다. 미국과는 무관하게, 일본은 이웃나라와 대립한 채로 있을 수 없습니다. 어떻게든 지혜를 내어 북한과의 관계를 바꾸는 것을 고려해야 할 것입니다. 북한이 장래 핵개발을 포기해야 한다고 생각한다면 우선 국교를 맺고 선린(善隣)관계를 만드는 것부터 시작해야 할 것입니다.

지금은 북일 간 무역이 완전히 차단되어 선박의 왕래도 허용되지 않습니다. 이는 실로 적대관계에 있는 것과도 같습니다. 반면, 이를 극복하여 일본과 북한이 관계를 강화하게 된다면 남북의 진정한 교섭에도 긍정적인 영향을 미칠 것입니다.

동북아시아 지역의 또 하나의 문제는 동중국해의 센카쿠 열도 문제입니다. 최근에는 진정된 상태이지만, 중국과 일본은 이 섬 주위에서 상당한 긴장 상태를 경험했습니다. 일본 자위대에는 도서(島嶼)방위라는 방침이 주어져 아베 정부는 유사시에 미군의 협조 약속을 얻어 내고자 노력 중입니다. 이 섬에 대해서는 서로의 주장이 정면으로 맞서고 있습니다. 서로가 각각 할 말이 있는 만큼 영토 문제가 있다는 것을 일본은 인정하지 않으면 안 된다고 생각합니다. 일본이 평화 국가가 되었을 때에 일본이 행한 것은 일중부전(日中不戰)의 서약이었습니다. 그

것을 생각한다면 센카쿠 열도 문제로 중국과의 무력 충돌은 절대로 해서는 안 됩니다. 저는 양국이 센카쿠 열도를 공동 개발하여 평화의 섬으로 만드는 것이 바람직할 것이라 생각합니다.

이상으로 동아시아와 동북아시아의 문제를 중심으로 제가 평소 생각하고 있는 소감을 말씀 드렸습니다. 이러한 방침과 생각은 일본 헌법이 가리키는 방침이라고 생각합니다. 전후 70년 동안 일본은 전쟁을 지양하는 길을 걸어 왔습니다. 지금이야말로 평화의 길을 관철하지 않으면 안 됩니다. 일본에서는 아베 정권의 헌법 개정 발언을 둘러싸고 심한 대립이 일어나고 있습니다. 평화의 길은 용이한 길, 평탄한 길이 아닙니다. 각국의 이해와 협력이 절대적으로 필요합니다. 저는 작년 말에 북경을 방문할 기회가 있었었습니다. 그 때 천안문 회당에서 시진핑 주석은 저에게 중국은 어떤 일이 있어도 절대로 패권을 원하지는 않으며, 할 수 있다면 일본과 협력하여 아시아의 평화와 번영을 위해 노력하고 싶다고 이야기하였습니다. 저는 이에 매우 강력하게 공감하였으며, 이 포럼에 참가하신 여러분과 힘을 합쳐 평화를 위해 나아가고자 합니다.

기획 및 편집: 이성우(제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

2016 제주포럼 기조연설 발췌문  
**아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십**



**엔리코 레타(Enrico LETTA)**

前 이탈리아 총리

이탈리아인이자 유럽인으로서 제가 가진 ‘유럽연합의 성장과 통합의 과정’이라는 관점에서, 그리고 지난 수십 년간 평화와 안정의 시대를 가져온 과정을 지켜보고 경험한 이의 관점에서 ‘새로운 세계질서 속의 협력적 리더십’이라는 주제를 다루도록 하겠습니다. 우선 지난 10년간 유럽을 뒤흔든 세 가지 중대 위기의 영향을 살펴보는 데 초점을 맞추겠습니다. 그 세 가지 사건이란 바로 금융경제위기, 난민위기, 그리고 IS와의 전쟁을 배경으로 한 테러위기입니다.

이 세 가지 위기가 국제관계에 어떤 영향을 미치는지, 또 소위 말하는 “아시아의 세기”에 거는 기대와 어떻게 맞닿아 있는지에 대한 답을 구하는 데에 있어서, 저는 한 가지를 명확히 하고자 합니다. 그것은 저의 시각과 여러분의 시각 사이에 거리가 있다면 그것은 단지 지리적 거리

에서 비롯된 것일 뿐이라는 점입니다. 유럽문명과 아시아문명은 모두 1000여 년간의 진화의 산물이자 고귀한 철학적·문화적 전통의 산물이며, 두 문명 사이에는 국가 간 평화와 대화라는 공동의 목표가 존재합니다. 이 목표는 반기문 UN 사무총장이 국제문제의 지속가능한 공동 관리 방안을 구하기 위해 끈기있게 추구해 온 목표와 같은 것입니다. 이 목표 자체가 궁극적으로 지향하는 것은 변화와 혁신을 통해 사람들 간의 불평등을 줄이는 것으로, 이 포럼의 주최국이자 세계적 기술혁명의 선두에 있는 대한민국의 성공사례가 이를 입증하고 있습니다.

### ‘암흑 시대’의 3대 위기: 유럽연합은 왜 협력적 지도력을 필요로 하는가

이제 제2차 세계대전 이후 가장 어두운 시기였던 지난 10년간 유럽에서 벌어진 일들을 살펴봅시다.

첫째, 심각한 경제위기는 무엇보다도 먼저 국가부채를 가져왔고, 이어 유로화와 기업, 그리고 고용환경에 충격을 가했습니다. 경제위기는 우리사회를 심각하게 뒤흔들어 놓았고, 상상할 수 없을 정도로 부의 창출 모델과 사회보장 모델을 파괴했습니다. 대부분의 국가 지도부는 이러한 광풍에 신속하게 대응하지 못했습니다. 처음으로 권위 있는 대응책이 나온 것은 2012년입니다. 그 해에 마리오 Дра기(Mario Draghi) 유럽중앙은행 총재는 “(유로화를 지키기 위해서는) 무엇이든 할 것”이라고 말했고, 그 발언을 기점으로 금융 시스템에 유동성을 공급하는 일련의 양적완화 프로그램이 쏟아져 나와 유럽의 경제 회복에 있어 가장 취약한 부문에 대한 보호가 이루어졌습니다. 요컨대, 협력적 리더십으로 그 정당성을 인정받은 초국가 기관이자, 가장 실질적 권한을 갖춘 유럽중앙은행만이 적절한 대응책을 마련할 수 있는 위치에 있었습니다.

두 번째는 극적인 난민위기입니다. 매일, 그리고 일 년 중 몇 달간은 매시간, 여성과 아이들이 지중해에서 목숨을 잃고 있습니다. 그들은 시리아, 리비아 사하라 이남 아프리카에서 전쟁과 기아로부터 탈출하고 있습니다. 이는 유럽의 변방뿐 아니라 유럽 전역에 불어 닥친 멈출 수 없고, 전혀 없는 현상입니다. 그러나 유럽 전체는 단일한 지도력의 부재로 지금까지도 무력함만을 노출하거나, 이민 행렬에 대하여 형식적인 타협의 자세만 보여 왔습니다. 유럽연합 국가 간 상호연대의 요구는 최소한에 그쳤고, 유럽연합 차원에서 시대적 긴급사태에 대처하기 보다는 확신에 찬 민족주의나, 기회주의적 민족주의에 굴복하여 장벽을 세우려는 유혹은 강해졌습니다. 이러한 경우, 지시적 지도력은 효용성이 없을뿐더러 인도적 차원에서 비극적 결과를 가져옵니다.

마지막은 테러와 IS와의 전쟁으로 촉발된 위기입니다. 이는 유럽에서 폭탄공격으로 폐허화된 파리의 바타클랑 극장에서의 살육 행위로 상징될 수 있습니다. 주로 유럽 태생의 젊은이들이 또 다른 유럽 젊은이들에 의해 희생되었습니다. 이슬람 성전주의자들의 살인이라는 행위를 통한 강렬한 메시지는 유럽의 사회통합 상태가 매우 취약하고 개혁이 필요한 상태라는 점을 노출시켰습니다. 또한 이 위기상황에서 유럽의 국가지도자들은 안보·정보·외교문제 및 유럽연합 자체의 정체성 재조정 문제에 대한 책임 공유와 의사결정에 있어서 공동의 목표를 설정하기 위해 노력했습니다. 테러를 물리치기 위해 유럽연합은 스스로의 영혼을 되찾아야 할 필요성을 절박하게 느끼고 있습니다. 이는 무엇보다 각국이 주권을 더욱 양보하고 정치를 공유할 수 있는 ‘협력적 지도력’이 마련되어야만 가능한 일입니다. 그렇지 않으면 유럽연합은 ‘공동의’ 장기적 비전을 찾지 못하고 무너져 내릴 것입니다. 영국의 유럽연합 탈퇴 문제는 이러한 심각한 퇴보를 정확히 표현하고 있습니다.

## 파편화에 대한 세 가지 대응방안: 다자주의와 참여, 그리고 교육

세계가 유럽연합의 내파를 견뎌낼 수 있을까요? 그것은 거의 불가능할 것이며, 파편화와 무질서만을 초래할 것입니다. 국제관계가 중심이 되는 오늘날, 우리는 그 어느 때보다도 공동의 책임의식, 토론과 교류의 장, 그리고 가능한 한 폭넓은 다자간 의사결정의 형식을 필요로 합니다. 구체적 결과가 있었던 초기 상태로 회귀해야 하는 G20의 현실을 생각해 보십시오. 그리고 보다 현실적인 문제로 국제무대에 새롭게 등장한 배우의 중심 역할을 주목해 보십시오. 최근의 다자간, 양자간 무역협정을 생각해 보십시오. 마지막으로, 환경적 지속가능성과 인간에 의한 파괴행위로부터의 자연보호 문제에 대한 아시아와 유럽 국가들의 적극적 대응으로 만들어진 파리 기후변화회의의 훌륭한 성과를 생각해 보십시오. 우리는 모범사례를 계속 만들어 낼 수 있습니다. 정해진 규율 내에서의 합의를 통해서만 영향력을 지닌 규율이 극단적으로 파편화되어 국제적 무질서로 이어지는 것을 막을 수 있습니다. 이는 또한 참여의 확대로 이해될 수 있는 과정입니다. 이는 국가 간의 관계에도 적용되고, 우리 사회의 내부분제에도 더욱 확실히 적용되는 것입니다. 무엇보다도 교류의 장이라 할 수 있는 것은 사람들의 삶에 혁명을 불러온 인터넷입니다. 그리고 인터넷은 지금 모든 대륙의 지도자들에게 공동체의 원리에 부합하는 권위와 능력을 증명하도록 요구하고 있습니다. 이러한 진화를 두려워하거나 이해하지 못하는 이들은 아이디어의 전파, 경험의 공유, 그리고 참여의 요구가 지닌 엄청난 힘을 평가절하하는 사람들입니다. 그러나 현재의 변화를 진정한 기회로 인식하는 이들은 개방이 지닌 가능성과 국가 발전의 가능성을 인식할 수밖에 없습니다. 저는 두 번째 부류에 속합니다. 그리고 무엇보다 유럽연합 창설국의 하나인 이탈리아의 전임 수상으로서, 저는 여기서 ‘유럽의

희망'을 제시하고자 합니다. 그것은 새로운 장벽과 다양한 난점에도 불구하고 진정으로 공유되는 통일적 비전만이 구대륙 국가들을 과거로부터 구원하고, 심지어 아시아의 역사와 운명에도 수많은 부정적 영향을 끼쳤던 과거의 분열과 갈등으로부터 구할 수 있다고 믿는 이들이 가지고 있는 희망입니다.

한편, 저는 파리의 시앙스포(Sciences Po) 국제관계대학 학장으로서, 전 세계의 대학 및 대학원과 매일 협력하는 입장에서 말씀을 드리는 것이기도 합니다. 이들 대학과 대학원은 지배층이 형성되고 지도력이 길러지는 장소입니다. 이 중 최고 기관은 협동의 정신, 타인의 생각에 대한 이해와 개방과 변화의 자세를 증진시키는 역할을 합니다. 그러므로 결론은 '교육'입니다. 저는 최근 전 세계 각국에서 온 2천여 명의 젊은이들이 참여한 모의 UN 총회에서 이 점을 재확인할 기회를 가진 바 있습니다. 저는 여기에서 다시 반복하여 말씀드리고 싶습니다. 우리는 지도력을 논의하고 지도력이 발휘되는 방법에 대해서는 동의하지 않을 수도 있습니다. 그러나 우리는 모두 교육만큼 중요한 것은 없다는 것을 알고 있습니다. 앞서 언급한 바와 같이, 유럽과 아시아 어느 사회에서나 발전은 주로 문화와 학업을 통해 이루어집니다. 그것이 바로 우리가 공유하는 가치 중 가장 우선시되는 것입니다. 다른 무엇보다도 협력적 지도력의 핵심은 교육입니다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

2016 제주포럼 기조연설 발췌문  
**아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십**



**짐 볼저(Jim BOLGER)**

前 뉴질랜드 총리

뉴질랜드 토착민 마오리족의 말 중에는 이런 말이 있습니다. 바로 “세상에서 가장 중요한 것은 무엇인가? 그것은 사람이다. 그것은 사람이다. 그것은 사람이다.”라는 말입니다.

제가 마오리족의 속담을 소개한 이유는 우리 논의의 초점을 부각시키고, 이 자리가 최신 기술이나 외계의 장엄하고 신비로운 현상을 논의하기 위한 것은 아니라는 점을 상기시키기 위한 것입니다. 우리는 사람들에게 대해 이야기하고 우리가 필요로 하는 것, 그리고 평화와 안보가 보장된 삶에 대한 염원을 이야기하고자 이 자리에 모였습니다.

마오리족은 지난 수 세기 동안 거의 1,000년에 걸쳐 거대한 태평양을 건너 뉴질랜드에 도착했고, 폴리네시아인들은 대만 원주민의 먼 후손

들입니다. 대한민국을 방문할 때마다 저는 이 나라와 한국인들의 역동성에 감동을 느낍니다. 하지만 저는 제2차 세계대전 후 72년간 이어진 이 나라의 고통스런 분단 현실을 알고 있습니다. 제 부모님이 아일랜드 출신이기 때문에 저 역시 분단 상태가 초래하는 고통에 공감합니다. 아일랜드의 경우 분단의 원인은 식민지화와 종교였고, 한국의 경우는 세계정치를 좌우하는 이념 때문이었습니다.

저는 어떠한 상황도 서로 같은 것은 없고, 아일랜드와 한반도의 역사는 매우 다르다는 것을 압니다. 하지만 38선 이북의 한국인들도 지금의 대한민국과 같은 개방되고 번영된 사회를 원하리라고 확신합니다. 제가 북한의 정책을 규탄하는 것은 쉬운 일이고 기존의 규탄 목소리에 당연히 동조할 것이라고 생각하실 수 있습니다. 하지만 저는 이 회의의 주제인 ‘아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십’에 따라 과거에 여러 번 논의된 문제를 되풀이하기보다는, 대안과 해결책을 제시하고자 합니다.

### 북한의 핵개발과 비핵화: 뉴질랜드의 사례

저는 1998년 아일랜드에서 협상을 통해 이루어진 ‘성금요일 협정 (Good Friday Agreement)’과 같은 해결책을 추구하는 것이 지나치게 이상적인 것만은 아니라고 생각합니다. 깊이 경색된 교착상태를 벗어나 전진하는 길을 찾는 것은 결코 쉽지 않지만 궁극적으로 협상이야말로 진전을 이루는 길입니다. 이것을 받아들인다면 한반도문제의 관련 당사자들 모두 평화적 협력이라는 목표의 달성을 위해 전력을 다할 수 있고, 이는 한반도의 통일로 이어질 수 있습니다. 이것은 결국 71년 전인 1945년 UN이 설정한 목표와 같은 것이라 할 수 있습니다. 비교

하자면, 1921년 아일랜드의 분단에서 1998년의 협정까지는 77년이 걸렸습니다.

북한의 핵개발 프로그램으로 인한 심각한 위협이 해결되기 위해서는 협력적 접근방법이 필요하다고 봅니다. 저는 북한의 핵개발로 인한 위협에 대한 해결책을 보다 폭넓은 비핵화의 맥락에서 찾아보고자 합니다. 독일과 함께 UN의 5개 상임이사국들의 노력으로 이루어진 이란의 핵무기 폐기 협정이 나타내듯이, 또 다른 접근방법의 하나인 협상을 통해 진전을 이룰 수 있습니다. 저는 우리 모두가 이란에서 이루어낸 진전에 고무되어, 북한과도 유사한 결과를 이루어낼 수 있다고 생각합니다. 뉴질랜드는 오랫동안 핵무기 반대 입장을 취해왔고, 이는 때로는 전통적 우방국들과의 갈등의 원인이 되기도 했습니다. 따라서 우리는 미국과 러시아가 냉전 시기에 축적해 온 핵무기의 감축을 환영했습니다. 그러나 이 두 나라는 여전히 전 세계 핵무기의 95%를 보유하고 있습니다.

뉴질랜드의 핵무기 반대 역사를 고려한다면, 제가 현재의 모든 핵무기 보유국들이 더 빠르게 비핵화를 추진해야 한다고 주장하는 것이 전혀 놀라운 일은 아닐 것입니다. 실제로는 그와 반대의 일이 벌어지고 있습니다. 미국과 러시아는 각자의 핵무기 성능과 추진장치를 향상시키는 계획을 가지고 있습니다. 제가 본 어느 보고서에 따르면 이러한 성능 개발 비용은 미국의 경우 1조 달러를 상회하고, 러시아도 비슷한 규모의 비용을 지출할 것으로 예측됩니다. 저는 이것이 전 세계에 던지는 의미가 무엇인지 묻고 싶습니다.

이제는 “세계가 안전할 수 있는 유일한 핵무기의 숫자는 0”이라는 또

다른 주장에 동의하는 것이 절실하게 필요한 때입니다. 현재 세계는 핵의 위협에 놓여있고, 경우에 따라서는 단 한 명이 수백만, 수천만 명의 무고한 사람들을 살상할 수 있는 핵무기의 발사 여부를 결정해야 하는 상황에 처할 수도 있습니다. 세계는 이 냉엄한 사실을 고찰해야 합니다.

이 포럼의 목표인 평화와 번영을 달성하기 위해, 전 세계 75억 인구는 핵무기 보유국들이 협력하여 핵무기를 남김없이 제거하는 계획을 만들어내기를 소망하고 있습니다. 협력은 또한 일촉즉발의 화약고가 되어가고 있는 남중국해를 둘러싼 복합적 문제를 예방하는데도 필수적입니다. 단순하고 실용적인 이유에서도, 무기에 국가재정을 투입하는 것과 비교해보면 대화와 협상을 통한 문제해결은 매우 적은 비용으로도 가능합니다.

### 경제협력의 조건

경제협력은 균형 있는 자유무역협정(FTA)에서 이루어집니다. 저는 대한민국과 아시아가 이 협정을 적극적으로 추진하고 있고, 많은 자유무역협정들이 아시아 경제권을 세계와 연결시키고 있음을 주목하고 있습니다. 저는 이러한 진전을 환영합니다. 뉴질랜드도 그와 같은 수많은 협정을 체결했으며, 그 혜택을 보고 있습니다. 한 예로, 뉴질랜드는 중국과 자유무역협정을 맺은 최초의 선진국입니다.

아시아와 세계의 협력은 국제사회의 번영을 이끌고 2008~2009년의 금융 붕괴 이후 경제동력을 회복하는 데 필수적입니다. 저는 평화와 안보가 보장된 세계에 대한 바람을 말해왔지만 우리는 또한 모두가 의

미 있는 활동을 하고 희망찬 미래를 기대할 수 있는 세상을 바라고 있습니다. 지난 수년간의 경제정책을 살펴보면, 기업 활동의 조정을 위해 시장의 힘에 의존하는 것과 기업 활동이 국가에 대한 책무에 부합하도록 적절한 규제를 시행하는 것 사이에서 올바른 균형을 유지하는 것이 얼마나 힘든 일인지 알 수 있습니다.

최근 유출된 파나마 페이지는 각국 정부에 대기업과 부유층의 탈세문제를 해결할 것을 요구하고 있습니다. 해당 국가에서 세금을 회피하기 위해 전 세계의 세법을 악용하는 것은 용납될 수 없는 일이기 때문에, 각국은 세법을 강화하고 있습니다. 새로운 국제 세법이 정직하게 시행될 수 있게 하는 데에도 국가 간 협조는 필수적입니다.

## 난민과 기후변화

정치적 관점에서 보면, 사람들이 불공평한 경제정책에 질려있다는 점은 영국의 제레미 코빈(Jeremy Corbyn)이나 미국의 버니 샌더스(Bernie Sanders)와 같은 비주류 정치인들이 가진 호소력이 증명하고 있습니다. 불공평한 정책으로 인한 대다수의 희생으로 소수가 이득을 보고 있기 때문에 전 세계의 많은 이들이 분노하고 있습니다. 아시아의 새로운 질서는 매우 역동적이지만 그러한 역동성조차도 금융 붕괴의 충격을 피해 갈 수는 없었습니다. 사람들의 다양한 창의성은 사회가 어려움을 극복하도록 도움을 주지만 그것 역시 한 국가의 사회구조와 법률이 조건을 마련해주어야 가능해집니다. 용기 있는 지도력은 그러한 기회를 제공할 수 있고, 또 제공해야만 합니다.

소수 세력은 공포의 지배를 정당화하기 위해 세계 공동체 내의 다양성

과 신념의 차이를 악용하고 있습니다. 이는 정당화되어서는 안 되고, 또한 결코 정당화 될 수 없는 일입니다. 세계를 괴롭히는 인종 간, 종교 간 분쟁이 야기하는 공포는 우리가 매일 목격하는 난민대열로 이어지기 때문입니다. 세계가 20세기 중반 서구문명을 갈가리 찢어놓은 인종적 편견과 유사한 사태에 또 다시 직면해야 한다는 것은 이해하기 힘든 비극입니다. 인종주의적 시각이 21세기의 세계에도 떠돌고 있고, 몇몇 예외적 사례를 제외하면 세계는 이러한 사태에 빠르게 대응하지 못하고 있습니다. 많은 국가들이 난민의 수용을 거부하고 있고 상대적으로 적은 숫자의 난민만을 받아들이는 현실로 인해 비극은 심화되고 있습니다. 인종 간 갈등은 그것이 종교 때문이든 아니든 간에, 공동체를 상상할 수 없을 정도로 망쳐 놓았습니다. 또 문제가 거기서 끝나는 것도 아닙니다. 왜냐하면 기후변화가 방치될 경우 해수면의 상승으로 인하여 새로운 주거지를 찾아야 하는 수백만 명의 난민을 만들어낼 가능성이 있기 때문입니다.

2015년의 파리 기후변화회의는 전 세계의 국가들을 불러 모아 긴급 행동을 취하기로 합의했다는 점에서 매우 성공적이었습니다. 그러나 문제는 여전히 남아있습니다. 모든 국가들이 기온 상승을 섭씨 2도 범위 이내로 억제하는 데 필요한 행동을 취할까요? 섭씨 2도의 상승만으로도 전 세계 인구의 대다수가 살고 있는 해안지역의 침수로 엄청난 피해를 가져올 것이며, 그 효과는 귀멸적일 것입니다. 이는 인구의 대규모 이주를 의미하며, 오늘날 난민사태에서 경험한 것처럼 수많은 인구를 이주시키는 것은 매우 힘든 과제입니다. 따라서 모든 국가들이 탄소배출 감소를 위한 행동을 취하는 것은 시급한 과제라고 할 수 있습니다.

2025년 이후 석유, 디젤 자동차 구매를 불법화하는 법률을 통과시킨 네덜란드나 가격 경쟁력을 위해 하이브리드차와 전기자동차에 부과되는 세금을 감면한 노르웨이처럼 몇몇 나라들은 과감한 조치를 취하고 있습니다. 뉴질랜드 또한 전기자동차를 대중화하기 위한 조치를 취했습니다. 또 다른 조치로 중국과 몇몇 나라들처럼 오염이 심한 석탄 발전의 수요를 제한하기 위해 태양열에 투자하는 나라들도 있습니다. 요점은 모든 국가가 기후변화가 초래하는 위협에 대응하는 조치를 취해야 한다는 것입니다. 행동은 지금 당장 필요한 것이며, 이는 미래의 어느 날로 미뤄둘 수 있는 일이 아닙니다. 지난 역사에서 많은 분야에서 선도적 역할을 한 아시아는 이제 탄소배출을 억제할 수 있는 새롭고, 혁신적인 접근방법을 앞장서 개발할 수 있는 기회를 지니고 있습니다.

지금까지 현재 우리가 직면한 중차대한 도전과제를 살펴보았습니다. 반면, 이와 대조적인 다른 측면에서 보면, 세계는 지식의 급속한 성장을 통해 보기 드문 가능성의 문턱에 와 있습니다. 그렇지만 우리는 더 많은 지식을 필요로 하고, 인종, 피부색, 종교를 뛰어넘어 모든 개인을 고유한 존재로 인정하고 모두가 평화롭게 살 권리가 있다는 인식 역시 확산시켜야 합니다. 이러한 목표를 성취한다면, 가능성은 무한합니다.

기획 및 편집: 도종윤(제주평화연구원 지역통합연구부장)

2016 제주포럼 기조연설 발췌문  
**아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십**

고축통(吳作棟)

前 싱가포르 총리

### 아시아의 새로운 질서

우리는 이제 태평양의 세기라 불리는 21세기의 20년 차에 접어들었습니다. 아시아태평양 지역은 현재 전 세계 생산량의 40%, 세계 생산성 증가분의 2/3를 차지하고 있습니다. 아시아 경제가 성장동력을 유지하고 세계 경제의 변화와 기술의 발전에 적응할 수 있다면, 2050년이면 아시아는 전 세계 인구에서 이 지역이 차지하는 비중과 비슷한 수준으로 세계 총생산의 절반을 차지할 수 있을 것입니다. 이미 하루에 1.25달러 이하로 생활하는 세계 절대빈곤계층에 속하는 아시아 인구는 1981년 16억 명에서 오늘날에는 7억 명으로 절반이 감소했습니다.

그러나 우리는 아직도 잠재력을 충분히 실현시키지 못하고 있습니다.

이는 부분적으로 역사적 유산에 뿌리를 두고 있는 난제들 때문이기도 합니다. 역사의 질곡에서 탈피하기 위해서는 아시아의 새로운 질서라는 공통된 비전을 공유하고, 이 공동선을 위해 난제를 함께 극복하려는 정치적 의지를 지닌 현명하고 굳건하며, 선견지명을 가진 지도력을 필요로 합니다.

## 제2차 세계대전 이후 아시아에서의 리더십

협력적 리더십이란 개념은 새로운 것이 아닙니다. 이러한 리더십은 대부분의 중요한 역사적 사건마다 발휘되었습니다. 예를 들어 유럽의 30년 전쟁 후 1648년에 체결된 베스트팔렌 조약은 오늘날의 외교정책과 국제관계의 기반이 되는 통치권, 그리고 영토 보전의 개념을 도입했습니다.

오늘날 역동적인 아시아태평양 지역은 제2차 세계대전 후 분열과 불안정한 상태 속에서 격동의 시기를 거쳐 왔습니다. 탈식민지화는 아시아에서 수많은 신생 독립국을 출현시켰습니다. 공산주의자는 동남아시아를 갈라놓았고, 이는 인도네시아와 말레이시아 간 대립의 시기로 이어졌습니다. 한반도는 휴전체제 하에서 여전히 분단되어 있습니다.

그 당시는 힘든 시기였지만 각국 정부는 차이를 극복하고 아시아 지역을 아우르는 평화를 이루어냈습니다. 미국의 안보우산은 아시아가 경제발전에 전념할 수 있도록 이 지역을 안정시켰습니다. 이는 일본의 경제기적과 한국·싱가포르·홍콩·대만이라는 아시아의 네 마리 호랑이가 등장하는 길을 열어주었습니다. 중국은 2001년 세계무역기구에 가입했고, 10년 뒤 세계 2위의 경제대국이 되었습니다. 이 모든 것을 통해 아시아의 지도자들은 국민들을 위한 발전과 번영을 지도의 원칙으로

삼았고, 일부 국가에서는 제2차 세계대전의 역사적 유산에서 기인하는 상호 신뢰의 부족에도 불구하고 상생을 적극적으로 추구해왔습니다.

오늘날 국제질서는 압력에 노출되어 있습니다. 기술발전과 용이한 통신수단으로 빠른 변화를 보이는 국제흐름은 사회내부뿐만 아니라 외부에서도 유례없는 혼란을 초래해 왔습니다. 지도자와 정부는 국민들의 요구를 충족하고 정치적 정당성을 확보하는 데 엄청난 부담을 느끼고 있습니다. 이러한 부담에 대한 반응으로, 때로는 관심을 분산시키려는 의도로 여러 문제를 표면화하거나 문제해결의 시간만을 벌고자 하는 유혹이 존재합니다. 그러나 단순히 문제해결을 미루는 것은 미래세대에게 더 큰 문제로 발전할 가능성이 있습니다. 이는 미래세대에게 그들이 경험해보지 못한 역사의 유산마저 처리해야 하는 짐을 지우게 됩니다. 아시아인들은 평화와 안정을 원합니다. 이들은 여전히 인생에서 더 높은 성취를 원합니다. 지도자들은 단순히 제로섬의 논리로 국가이익만을 수호하기보다는, 비전과 정치적 용기를 가지고 이들의 보편적 희망을 실현할 수 있는 지역 내 기반을 건설할 수 있도록 과감한 조치를 취해야 합니다.

## 싱가포르의 시각

조그만 섬 제주도조차도 싱가포르 전체 면적의 2.6배입니다. 우리에게 필수적인 물과 식량안보는 국가 지도자들을 밤낮없이 긴장하게 만드는 매일 매일의 관심사입니다. 조그만 도시국가로서 우리는 선택지가 거의 없으며, 실수를 용납할 만한 여지도 없습니다. 우리의 생존은 개방적이고 투명하고 규칙에 기반을 둔 국제제도와 호의적 외부환경에 의존하고 있기 때문에 우리는 세계와 갈라설 수 없는 처지입니다. 지역 내 지정학적

긴장과 고조된 테러의 위협은 싱가포르에 영향을 미칠 수밖에 없습니다. 그러므로 1965년 독립 이후, 우리는 능동적 외교정책을 추구해왔습니다. 우리는 지역 내 협력 기구를 창조해왔습니다. 아시아태평양경제협력체(APEC)의 창설국이자 UN의 작은 나라들의 포럼을 창설했고 아시아유럽정상회의(ASEM)와 동아시아라틴아메리카협력포럼(FEALAC)의 출범에 주도적 역할을 했습니다. 이 모든 포럼 및 국제기구들은 회원국들 간의 이해와 협력을 강화하는 데 기여했습니다.

### 동남아시아국가연합(ASEAN)

1967년 ASEAN의 출범은 국가들을 응집시키는 역할을 할 수 있는 다자간기구의 좋은 예입니다. ASEAN을 통해 과거의 적대국들은 협력적 동반자가 될 수 있었습니다. ASEAN은 싱가포르 외교정책의 주춧돌입니다. 10개 회원국은 영토나 인구의 크기, 경제사회구조, 통치체제가 서로 다르지만 빈곤 퇴치, 발전격차의 해소, 그리고 국민복지의 향상이라는 공동의 목표를 잊지 않고 있습니다. 이러한 목표를 달성하기 위한 우리의 노력은 'ASEAN 조각그림 퍼즐'처럼 제각기 다른 회원국들을 결합시킵니다. 2015년 12월, 우리는 2조 6천억 달러 규모이자 6억 2천만 명 인구를 가진 거대한 시장인 아세안경제공동체(AEC)를 출범시켰습니다. 또한 아세안경제공동체의 2025년 청사진은 국가 간 연계를 증진하고 경쟁력 있고, 혁신적이면서도 역동적인 ASEAN을 창조하겠다는 야심찬 목표를 가지고 있습니다. ASEAN은 완벽하지는 않지만, 회원국들이 과거의 수렁에서 탈피하기로 결심함으로써 성취를 이룰 수 있다는 것을 보여주는 훌륭한 예입니다.

ASEAN은 또한 동아시아정상회의(EAS)와 같은 기구를 통해 주요

강대국을 이 지역에 참여시키는 데 중요한 역할을 하고 있습니다. 주요 성과의 하나는 한중일 3자간 협력으로, 이는 1999년 마닐라에서 열린 ASEAN+3 회의에 부수된 한국, 중국, 일본 지도자들 간 역사적 조찬모임에 그 뿌리를 두고 있습니다. 이는 한중일 3자간 협력구조를 발전시키는 중요한 첫 단계였습니다. 2008년 이후로 이들 3국은 ASEAN+3 회의와 별도로 모임을 가졌고, 싱가포르는 지난 11월 서울에서 열린 최근의 3자간 정상회담과 같은 모임을 환영하는 바입니다. 우리는 동북아시아의 조각그림 퍼즐이 ASEAN과 마찬가지로 관련 당사국들에게도 들어맞아, 서로에게 도움이 될 수 있기를 희망합니다.

## 집단적 지혜

크기는 상대적인 것입니다. 한국과 싱가포르는 양국 모두 주변국가와 비교하면 매우 작은 나라입니다. 한국만이 갖는 독특한 지정학적 과제, 즉 북한의 적대적 정권, 중국의 전략적·경제적 비중의 증대 및 한일관계에 미치는 역사적 양금이 한국의 목전에 놓여 있습니다. 한반도나 미중 간 긴장이 고조된다면, 한국은 당사자가 아니라 할지라도 긴장관계에 휘말려들 수밖에 없습니다. 한국은 어떻게 그러한 상황을 피할 수 있을까요? 그리고 미국의 안보우산이 중요하긴 하지만, 오로지 그것에만 의지할 수 있을까요? 이는 현재와 미래의 한국의 지도자들이 생각해봐야 할 중요한 질문입니다.

역사는 집단적 지혜와 개방적 리더십이 훌륭한 결과를 가져올 수 있다는 것을 보여주었습니다. 앞선 세대의 지도자들은 더 나은 미래를 위해 역사의 짐으로부터 벗어나는 방법을 보여주었습니다. 이 지도자들은 너무 과감한 조치를 취한다거나 자국민의 기대를 충족시키지 못한

다는 이유로 비난을 받았지만, 그것이 올바른 행위였는지는 역사가 판단할 것입니다. 그러한 과감한 지도력을 보여주는 최근의 예는 지난 12월 한국과 일본 간 ‘위안부’ 문제를 해결하기 위한 합의입니다. 이는 감정적인 문제이기 때문에 해결하기 어려운 것이었고, 어려울 수밖에 없는 문제이지만 양국은 역사의 페이지를 넘겨 신뢰와 화해를 구축하려는 훌륭한 결단과 의지를 보여주었습니다. 이는 한국과 일본에 도움이 될 뿐 아니라 이 지역의 평화와 안정과 협력을 증진시킬 것입니다.

## 결론

결론적으로, 아시아에 강력한 지도자들이 있지만 이들이 더 넓은 지역적 시야를 가지지 못하고 자국 내에서의 지도력을 발휘하는 것만으로는 미흡하다고 할 수 있습니다. 힘 있는 국가 지도자만 있고 국가 간 협력적 리더십이 약화된다면 이는 더욱 안타까운 상황이 될 것입니다. ‘태평양의 세기’와 평화롭고 번영된 아시아의 새로운 질서를 구현하기 위해서는, 서로에게 팔을 벌리고 역사의 구속을 넘어서 미래세대가 조화롭고 번영된 삶을 누릴 수 있는 질서를 만들어야 합니다. 아시아 지역이 이러한 비전을 함께 구현하는 것이 싱가포르가 희망하는 바입니다.

기획 및 편집: 한인택(제주평화연구원 연구위원)





## Part 1

# Relations with Surrounding Countries and Korean Diplomacy

---

- Resistance of Japan's Conservative Forces  
to the Agreement on Issues Related to "Comfort Women"  
and Implications for Korea-Japan Relations
- Russia as a Strategic Partner for Korea's Creative Diplomacy
- Outcome of the US Presidential Election and US Policy on the Korean Peninsula

PeaceNet



## Resistance of Japan's Conservative Forces to the Agreement on Issues Related to "Comfort Women" and Implications for Korea-Japan Relations



GO Seon-gyu

Korean Civic Education Institute for Democracy

On December 28, 2015, the Korean and Japanese governments agreed on a settlement of the controversy concerning wartime 'comfort women,' the most important pending issue between the two countries. The agreement, concluded on the 50th anniversary of the normalization of Korea-Japan diplomatic relations, benefits Korea-Japan relations and Northeast Asia's security regime. The relations between the two countries appeared to return to normal after their agreement on the comfort women issue. The top leaders of the two countries spoke twice over the phone to discuss North Korea's nuclear tests and launch of long-range ballistic missiles. President Park Geun-hye even delivered a new message to Japan, different from the existing stance, in her speech commemorating the March First Independence Movement Day. Last January, Premier Abe also emphasized in his

administrative speech at National Diet that “Korea is the most important neighboring country” and shares Japan’s strategic interests.

Beyond the most elite political level, however, the agreement on the comfort women issue is not fully accepted. In particular, some politicians in Japan have expressed their objection to the agreement on the comfort women issue while the country’s rightists have repeatedly shown resistance. The Japanese government further called into question its real intention on the issue when the Deputy Director-General of the Ministry of Foreign Affairs addressed the UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, stating: “We could not verify any forced haul by the military or government officials on the data surveyed by the government.”

This paper reviews Japan domestic political situation to better understand the resistance of the country’s conservative forces surrounding the agreement on the comfort women issue. In addition, it reviews measures for developing Korea-Japan relations to address future challenges.

The Korean government has demanded that Japan take actions indicative of its acceptance of its legal liability in the settlement process of the comfort women issue. In the current agreement, the Japanese government admitted that many women suffered serious damages to their honor and dignity due to military intervention during the war. The Japanese government issued an apology by saying, “We keenly realize our responsibility.” It promised it would contribute one billion yen from its budget to fund projects designed to cure body and mind and cherish the memory of former comfort women. The two parties also affirmed that the comfort women issue had finally and irrevocably been settled by the current agreement.

Though the agreement was satisfactory to neither party, it cannot be denied that this agreement is more advanced than any others attempted during the process of previous discussions. The military intervention in the comfort women recruitment during the war and the acknowledgment of the government's liability and compensation were a *ligne maginot* that can never be conceded to the Japanese conservative forces. The Japanese side has maintained the position that the Japanese government already provided full reparation and apology under the Treaty on Basic Relations between Japan and Republic of Korea. Finally, in December last year, Premier Abe had to admit the liability of the government in an indirect, roundabout manner, paying heed to the conservative forces.

Some members of the Liberal Democratic Party (Jimin-to) of Japan also expressed dissatisfaction when the agreement was reached. Diet member Sakurada, who once served as deputy education minister, made reckless remarks at a joint meeting of the Party's Diplomacy and Economy Alliance Unit in January, denigrating comfort women as prostitutes. At a diplomacy department meeting held on January 26, a resolution was delivered to Premier Abe demanding the early removal of the statue of a girl (a "peace monument" erected outside the Japanese embassy in Seoul). The background of this resolution should be viewed as an intention to alleviate the dissatisfaction with the agreement and to pressure the Korean government. Meanwhile, the conservative faction within the Jimin-to does not necessarily have a negative opinion of the current agreement. Suga, Chief Cabinet Secretary, flatly denied the remarks by National Assemblyman Sakurada by saying they are not worth answering in a press briefing. He expressed concern over the possible repercussions of such remarks by saying that the Japanese government only seeks to perform the agreement between the two parties. Furthermore, Jimin-to has expressed strong support for the agreement

achieved by Premier Abe regarding comfort women in its resolution demanding the removal of the statue of a girl symbolizing the victims. On the other hand, the extremist conservative forces in Japan argue that the Japanese government should withdraw its agreement, expressing their disappointment with Premier Abe. The conservative forces in Japan supported the re-inauguration of Premier Abe in 2012 since they believed the Abe administration would attempt to rectify the historical view fairly and objectively among Asian countries as well as among the Japanese people. They have resisted by saying that they can hardly accept the Japanese government's admission of 'military intervention' in the agreement on comfort women.

To such resistance, Premier Abe has attempted to persuade the conservative forces while accommodating their resistance to a certain extent. Most of all, he stresses that the current agreement includes content more advanced than any other draft agreements presented by the previous administrations. He has attempted to persuade the conservative forces by emphasizing the historical meaning of the current agreement since it has resolved problems that all of the past administrations failed to solve, including the Democratic Party (Minshu-to) administration in 2009 as well as the Murayama administration in 1995. The current agreement includes a provision concerning a payment of 1 billion yen by the Japanese government in the form of government budget expenditure that requires parliamentary consent. The Japanese government had previously maintained the position that all reparations related to the settlement of damages caused during the Japanese colonial occupation were fully settled "finally and irreversibly" by the 1965 Korea-Japan Basic Treaty. Meanwhile, the Japanese government emphasizes that the one billion yen to be paid under the current agreement is not so great a cost for the settlement of the reparations or the colonial rule but has great political

meaning. For example, it has been reported that the Japanese government paid 82 trillion yen for the permanent return of Korean residents from Sakhalin under an agreement between Korea and Japan in 1989. The Japanese government paid 3.2 billion yen to build apartment houses in Ansan-si to provide dwelling for Koreans returning from Sakhalin. It also shouldered the expenses for constructing a memorial hall in Sakhalin.

It is believed that the current agreement was made possible mainly because Premier Abe has a powerful political support base within Japan. Currently, there are no alternative politicians within Jimin-to who can replace Premier Abe. His approval rating has risen after the agreement on the comfort women issue was signed. Jimin-to enjoys a prevailing advantage over the opposition parties. The NHK public opinion survey in January revealed that Jimin-to had a 40% support rating, whereas Minshu-to had only 8% support rating.

Japan is scheduled to have a House of Councilors election in June 2016. Jimin-to and Fair Party (Komei-to), which currently comprise the ruling coalition, represent 68.4% of the total Diet members. Last March 2, Premier Abe declared that he would promote an amendment to the Constitution during his term if the ruling coalition obtains at least two thirds of the seats in the coming election of the House of Councilors. In the current situation, the agreement between Korea and Japan on the comfort women issue is unlikely to affect Premier Abe negatively in the election. Under such circumstances, Abe emphasizes that the agreement on comfort women was an attempt to settle the negative heritage of colonial control while terminating the post-war regime as demanded by the conservative forces. He further persuades the conservative forces that it was also an inevitable action to improve Korea-Japan relations, which have been an obstacle to the strategy of checking China through security cooperation between the

US and Japan that is under active discussion since the promulgation of security-related legal systems in September 2015.

Considering future countermeasures related to Korea-Japan relations or security cooperation in Northeast Asia, a centrifugal force works in Korea even as a centripetal force works in Japan around the agreement on comfort women. The opposing opinion concerning the agreement on comfort women has not subsided in Korea. In particular, the “final and irreversible settlement” agreed upon between the two countries in the current agreement still remains a point of controversy. The rhetoric of “final and irreversible settlement” is a very strange expression to the general public in Korea. This expression was specifically included to emphasize that the current agreement is a final settlement based on a request by the Japanese. Note, however, that the expression “final and irreversible settlement” is not used for the first time when we review Korea-Japan relations for the past 50 years following the normalization of their diplomatic relations. The 1965 Korea-Japan Basic Treaty also indicates this expression clearly. The two governments took the stance that each positively accepts the other’s action even when the Gono Statement or Murayama Statement was released in 1993 or 1995. Nonetheless, new issues were continually raised between Korea and Japan in connection with past events, and new agreements have been reached on the issues. Thus, it is necessary for us to guard against placing too much significance on “final settlement.”

Despite the current agreement, there exists a strong opinion that the comfort women issue will be raised again. “Final and irreversible settlements” of new types may be repeated depending on the changes in the circumstances, including changes in public opinion or values in the international society or change of regime in Japan. Most of all, the

“final and irreversible settlement” becomes relevant only when Japan faithfully performs the agreement. It would have no binding meaning at all if politicians periodically continue to make remarks like the recent ones. The Korean government needs to develop the current agreement into a joint declaration or treaty with strong legal binding force so that Japanese politicians will not continue to make remarks denying past events or reversing the provisions of the agreement on comfort women.

Lastly, we should remember that the current agreement on comfort women is highly significant in connection with the security cooperation in Northeast Asia. The proposed deployment of a Korea-Japan or Korea-US-Japan joint security cooperation regime is very important to address emergencies jointly, such as nuclear tests or the launch of long-range missiles by North Korea. Korea and Japan should not repeat “failures” in settling pending issues between them to maintain a sustainable security cooperation regime in the Northeast Asia region. The comfort women issue has been finally settled through the current agreement 20 years after the failure of the Asia Women’s Fund proposed in 1995. The present average age of the surviving comfort women is 89 years, and there are only 44 of them left. The recovery of their honor or healing should not be delayed any longer by more repeated failures in resolving pending issues, more so in a situation wherein military and security uncertainties are increasing in Northeast Asia.

Planned and edited by YI Seong-woo  
(Chair, Conflict Resolution Program of the JPI)

## Russia as a Strategic Partner for Korea's Creative Diplomacy



KO Sangtu

Yonsei University

Russia has always pursued diplomacy as a super power. The Russian territory is nearly equivalent to the US and China combined. It has abundant natural resources in a widespread area. In particular, Russia plays the role of global supplier of crude oil and gas essential to the development of the world economy. Russia is a permanent member of the UN Security Council. It has also deployed approximately 4,500 nuclear warheads. For these reasons, the Russian government and people believe Russia is sufficiently qualified to pursue diplomacy as a super power.

However, Western countries still neglect Russia on the international stage. NATO, a military alliance among US and European countries, has entered close to the Russian border by repeatedly expanding into Eastern Europe. European history reveals that Russia has always been invaded by Western European countries even though it is a great country in terms of territory

and population. In particular, the invasions by Napoleon and Hitler have left a war trauma among the Russians. With such experiences, the Russians have learned a historical lesson: that “we can survive only when we are strong.” Thus, they have developed a security perception that Russia is destined to be a powerful country. They believe that Russia should actively intervene in the formation of international order through its diplomacy as a super power.

Russia is pressed into a defensive position by Western sanctions because of the Ukraine situation. The New East Policy of President Putin suggests a new angle pursued by Russia in the Asia-Pacific region. Accordingly, Russia further strengthened its relations with China for a strategic partnership. What are ways for Korea to exploit diplomatically the will and ability of Russia to be a super power as it advances eastwards?

The top-priority target of the Russian diplomacy is the formation of a multipolar international order. Russia is interested in the multi-party settlement of international issues. It pursues means of increasing its role through multi-party diplomatic intervention in Northeast Asia where it has limited influence. Therefore, Korea and Russia may cooperate at the policy level by forming a multi-party cooperation body.

Diplomatic strategies may be divided into types of competitive diplomacy and creative diplomacy. Creative diplomacy means efforts to make the rules of the games, whereas competitive diplomacy means efforts for maximizing the interests of a country under the existing rules. In other words, creative diplomacy is diplomacy for forming norms that enable the creation of new profits. Korea has so far neglected creative diplomacy by organizing international regimes and organizations. Instead, Korea has exerted efforts in diplomatic competition for obtaining relative gains by

faithfully following the existing rules.

Historically, multi-party international conferences have mostly been led by super powers. Note, however, that there have been cases where middle powers assumed leading roles in creating new international norms, including the Helsinki Process, Kyoto Protocol, and Bandung Conference. Though Korea has so far come up with many mechanisms for multi-party dialogue, they have been insufficient to proceed with their institutionalization by upgrading them to international regimes or international organizations. A multi-party cooperation environment is necessary to be successful in such efforts. Russia could be Korea's active partner in developing a multi-party cooperation regime in Northeast Asia.

A creative approach is required to denuclearize North Korea, which is expediting its nuclear weapons development and has proven difficult to block. This situation calls for a regional-level program for multi-party settlement. The recent bilateral response to North Korean nuclear development has somewhat worsened relations between Korea and China or Russia. South Korea's policies concerning North Korea have triggered a negative reaction from some of the surrounding countries. This includes conflicts concerning the planned deployment of THAAD in South Korea. Adverse wind has been generated by Korea's aggressive efforts to resolve the North Korean nuclear issue because the Northeast Asia region is subject to bilateral competitive relations. In other words, as the surrounding countries stage a zero-sum game regarding the North Korean nuclear issue, resistance is invited when any actions designed for settling the North Korean nuclear issue seem to intrude on national interests.

Russia has always criticized the North Korean nuclear tests while supporting UN Security Council resolutions imposing sanctions against

North Korea. Russia wants the denuclearization of the Korean peninsula. Furthermore, Russia will be the biggest beneficiary of the proposed reunification of South and North Korea when border cooperation with Korea becomes possible through reunification. Numerous projects aimed at connecting the Eurasia continents - which have so far remained agreements between summit leaders - including connection of railways, gas pipelines, and electric power transmission systems will push through. Therefore, Russia does not oppose the reunification of the Korean peninsula. Russia only fears that the sanctions against North Korea may bring about the unexpected result of a sudden collapse of the North Korean regime instead of attaining the intended purpose of making North Korea renounce its nuclear development program.

Generally, the effectiveness of the sanctions against North Korea is determined by three factors: the strength of the sanctions, their duration, and the participation by the international community. First, Resolution No. 2270 adopted by the UN Security Council in June this year regarding sanctioning North Korea contains the most powerful sanctions among all types of resolutions that the Security Council has passed in the last 20 years. A stronger sanctions resolution is under discussion after the recent nuclear test. Second, past sanctions against North Korea became hazy before being performed properly within less than six months because voices at home and abroad stressed that dialogue and compromise should be performed in parallel with sanctions. Third, sanctions against North Korea have so far been carried out by individual countries voluntarily. As a result, only 39 countries on average out of all UN member states have submitted reports on their performance of sanctions against North Korea.

Though western countries are important in carrying out sanctions against

North Korea, the North Korean channels for raising government funds and forming ocean routes of North Korean vessels - used for purchasing large works for idolizing the North Korean leader while importing inexpensive weapons and mineral resources from North Korea - can be blocked effectively when many third-world countries participate in the sanctions. To that end, cooperation should be sought from Russia and third-world countries.

Russian involvement can be brought to the fore when a regional cooperation regime to effectively monitor the performance of UN resolutions is formed in Northeast Asia. Regional pressure is most influential when factors affecting the sanctions in international society are segmented at the international level. This is because countries not only maintain close relations with their surrounding countries, but their attitude in the international community is also determined based on the sight and position of surrounding countries. The Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative is becoming more useful as Northeast Asian peace and security has emerged as a hot-button issue. This Initiative has been recognized as a brand of Korean diplomacy through its sales efforts for a long period. Therefore, it has reached a mature point when it can be realized as an international regime. Still, it is necessary to switch our agenda from approaches focusing on soft security to an agenda focusing on hard security. Thus, we should develop the initiative into a practical regional cooperation body that checks the performance of the UN Security Council resolutions adopted to thwart North Korean nuclear development.

The six-party talks were only one form of security dialog designed to develop schemes for the denuclearization of the Korean peninsula. As a regional regime with binding force, the Northeast Asia Peace and

Cooperation Initiative can be a multi-party cooperation body that is much speedier and more effective than the six-party talks, since China and Russia have already played roles in performing resolutions agreed upon at the UN Security Council. To organize such a regional regime for the denuclearization of the Korean peninsula under South Korea's initiative, it is necessary to cooperate actively with Russia, which serves as chair of a working group of the six-party talks for the peace and security regime in Northeast Asia. This will provide a turning point wherein the strategic partnership between Korea and Russia becomes operational.

Planned and edited by HAN Intaek  
(Researcher, Jeju Peace Institute)

## Outcome of the US Presidential Election and US Policy on the Korean Peninsula



YI Seong-Woo

Jeju Peace Institute

When Trump was elected as US president contrary to expectations, there were immediate fluctuations in the international finance market, international politics generally, and US domestic politics. Most major media outlets report that changes will continue to surge in the long term. While changes are expected in the international order as a result of the US presidential election, the majority of local Korean media outlets have taken a skeptical view as to whether Korea will be able to respond properly to the US amid the political turmoil caused by the Sun-sil Choi scandal. Under these circumstances, Japanese Premier Abe swiftly met with President-elect Trump. He also prepared an alternative to strengthen the US-Japan alliance in a proactive reaction to a critical opinion contributed to the New York Times in 1987 concerning the US provision of defense to Japan. At the same time, Abe attempted to utilize it as

an opportunity to harmonize Japan's national interests with US policy concerning East Asian security.

The difference between the Democratic and Republican candidates appeared more extreme than ever during the US election as Donald Trump moved toward the right and Hilary Clinton shifted toward the left. Concerns from abroad about changes in the US is attributable to the difference in policies shown by Trump and Clinton during the campaign period. Clinton's policies mainly inherited the policies of the Obama administration, which showed unprecedented moves, including Obama making a visit to Egypt ahead of Israel in the early days after his election. Clinton promoted policies that were friendly toward same-sex marriage, Muslims, and the Middle East, and voiced preference for policies maintaining distance from Israel and Christianity and approving abortion and favored internationalism focused on ideas of global governance and a pro-North American union. In contrast, the major features of Trump's policies include opposition to same-sex marriage, Muslims, and the Middle East, and a view that is pro-Israel and pro-Christianity, opposed to abortion, global governance, and prefers economic isolationism. Trump demonstrated social conservatism and a tendency toward isolationism in foreign policy, whereas Clinton demonstrated social progressivism and tendency toward liberalism and cosmopolitanism in her foreign policy. When Clinton appeared to be prevailing in the opinion polls during the final stage of the election campaign, the contrast between the domestic and foreign policies of the Trump and Clinton tickets increased the negative perceptions of Trump in Korea as he made his right-wing line clearer to assemble supporters, realizing he was on the defensive.

When less than a month has elapsed since Trump's electoral victory,

a key neo-conservative figure was appointed to his transition team, showing that the transition team is slowly turning toward hard-line isolationism policies that Trump advocated during the election campaign. A position of US military isolationism is something that has never happened before. When Trump was a candidate, he advocated a non-intervention principle by saying that Korea and Japan should make decisions on their nuclear armament. At present, however, he says he has never made such remarks at all, instead of admitting that such remarks were wrong. In other words, it means that the US will likely continue performing its role as a hegemonic power to maintain world order as well as East Asian regional order.

Additionally, the commitment of economic nationalism during Trump's candidacy is still maintained as indicated in his assertion that overseas manufacturing facilities will be brought back to the US in order to revive the manufacturing industry based on isolationism, selected as one of his economic policies. Note, however, that Trump will not be able to retreat the free or liberalist economy despite his assertions.

Furthermore, he asserts that new political and economic order will emerge domestically as the era of industrial capitalism will dawn while the era of financial capitalism ends by dividing capital power into financial capital and industrial capital. Note, however, that the interests of the laborers could hardly be protected by a hostile relationship between the political power and the capital power in actual politics or by the encroachment of capital power interests by political power. Furthermore, President-Elect Trump, a real estate magnate, would hardly initiate any changes that would encroach on the interests of capital power by the industrial or financial capital for the benefit of the laborers.

Third, in US-China relations, few major changes are expected to be made to the US rebalance to Asia policy, a strategy of containing China. During his candidacy, Trump pompously asserted that the US should not care about the issue of South China Sea, as it is a matter that needs to be handled by the parties concerned. Note, however, that he would not adopt isolationism if he were aware that a military expansionist strategy would provide economic benefits to the US. In that respect, the US will actively attempt to reset economic relations between the US and China. The economic relations between the two countries are anticipated to reset to increase the economic interests of the US by enlarging the share of US exports while shrinking the position of the US as an importer of Chinese goods. In this context, the core of the argument (i.e., that TPP should be withdrawn upon Trump's inauguration) should instead be that the US government will ensure US interests by reducing US trade deficits in East Asia.

Fourth, we may encounter a new situation in connection with the issue of North Korean nuclear development. Trump's remarks calling Jeong-eun Kim a lunatic or a genius should have no political meaning, as they were extemporaneous reactions without considering diplomatic policies. Considering the fact that Trump is a businessman, the civilian contacts currently promoted by the US do have sufficient motive to terminate the strategic patience maintained by the Obama administration. Moreover, since North Korea also has a motive for actively engaging in compromise in order to ease its political and economic burdens caused by economic sanctions by the international community, a breakthrough that would improve the stalemate on the Korean peninsula, including its denuclearization, is expected.

In conclusion, no drastic changes are made in US diplomatic policies

by one person or the President alone. The Nobel Committee awarded the Peace Prize to President Obama on the premise that he would realize a world free from nuclear weapons. Looking back, no peaceful switch was achieved to change the international order drastically, although the US made efforts for denuclearization to a certain extent. In the same context, Trump will likely decide on policies for the US national interests within the framework of the US political system when inaugurated, even though he made such reckless remarks as those concerning racial or gender discrimination and hinted at possibilities of military provocation. Though US President-elect Trump is said to drive the entire world into uncertainty, uncertainties caused by possible changes may be an opportunity even as they may be a cause of unrest. Therefore, it is time for Korea to pursue measures for utilizing the US as a turning point towards realizing denuclearization and peace on the Korean peninsula by understanding the centripetal force of the traditional US diplomatic policy as well as the centrifugal force caused by a switch in US diplomatic and security policies.

Planned and edited by YI Seong-Woo  
(Chair, Conflict Resolution Program of the JPI)



Part 2

# North Korea's Nuclear Weapons Development and Controversy over THAAD Deployment

---

- A Three-Stage Roadmap for Resolving the North Korean Nuclear Issue
- Preparations for South Korea Following North Korea's Nuclear and Missile Tests
- Key Issues and Suggestions for the North Korean Nuclear Issue

PeaceNet



## A Three-Stage Roadmap for Resolving the North Korean Nuclear Issue



**KWAK Tae-hwan**

Former President of Korea Institute for National Unification

When the Park Geun-hye administration was inaugurated in February 2013, a three-party strategic dialogue among Korea, the US, and China was promoted as a “creative formula” for resolving the North Korean nuclear issue. However, the lukewarm American and Chinese reactions after the first meeting in Seoul in July 2013 saw the talks soon lose momentum. The denuclearization solution suggested by the Park administration was later reduced to a political slogan rather than a creative formula for resolving the issue fundamentally as requested by North Korea. Foreign Minister Yun Byung-se proposed a “Korean Formula” when he appeared on a broadcast program in August 2014. However, this was assessed to be a political slogan lacking achievements as Korea concentrated on sales diplomacy. On the other hand, North Korea further enhanced its nuclear deterrent capabilities by enshrining its ‘Byungjin policy’ of parallel economic and nuclear weapons development into its constitution instead of showing any sincerity.

As part of its efforts to revive the six-party talks that had fallen into a stalemate, the Korean government launched exploratory talks aimed at bringing the key parties together for further talks. Meanwhile, China and Russia continuously asked the Korean and American governments to lower the threshold of preconditions, noting that they were obstacles to the resumption of the six-party talks. North Korea did not attend last year's 1.5 track meeting held in Tokyo where all members of the six-party talks were supposed to participate. With North Korea conducting its fourth nuclear test on January 6, 2016, the Park administration's solution for the settlement of the North Korean nuclear issue ended in failure.

When North Korea conducted its fourth nuclear (hydrogen bomb) test, the UN Security Council discussed a resolution to impose strong sanctions against North Korea, and the Korean and US governments pressured China to agree to the proposed resolution. Nonetheless, China merely repeated its three-principles of denuclearization, stability, and peaceful settlement of the North Korean nuclear issue. On the other hand, China immediately rejected the five-party talks among the US, China, Russia, Japan, and Korea proposed by President Park Geun-hye to pressure North Korea, saying that "the six-party talks were useless," as China feared the proposed UN sanctions would destroy the North Korean economy. At the present time, the Korean and US governments do not want any dialogue or negotiation with North Korea. Furthermore, the US insists that North Korea renounce its nuclear weapons as a prerequisite for sincere dialogue. With North Korea unable to do so, neither talks between the US and North Korea nor the six-party talks, which have been idle for the past seven years, have resumed. Therefore, it is deeply regrettable that President Park expressed the view that the six-party talks are useless given her desire for the denuclearization of North Korea.

It is a serious misjudgment to believe that the North Korean nuclear issue will be resolved due to international pressure. If we understand the fundamental logic behind why North Korea is building up its nuclear deterrent capabilities, then it is time to formulate a new plan. The only way left is to generate an atmosphere at home and abroad conducive to fruitful dialogue with North Korea. The Korean and US governments should design a new roadmap containing a new approach to resolving the North Korean nuclear issue. Otherwise, North Korea will continue to enhance its nuclear deterrent power by developing smaller, lighter, and more diversified nuclear weapons. It appears that North Korea will emerge as a substantial nuclear power owning 100 or more hydrogen and other atomic bombs in 2020. Sincere negotiations with North Korea on its nuclear development should be started the soonest time possible.

The past solutions for North Korean nuclear weapons failed because North Korea was pressured to renounce its nuclear deterrent power without guaranteeing the survival of its regime. Kim Jong-un, First Chairman of the National Defense Commission, has stated that North Korea would not require any nuclear weapons if the survival and security of the North Korean regime was guaranteed by affirming that the “denuclearization of the Korean peninsula” is a death-bed admonition by his grandfather Kim Il-Sung and his father Kim Jong-il. Thus, North Korea has so far made more nuclear weapons while under strong sanctions and pressure. In fact, North Korea has augmented and strengthened its nuclear deterrent power for “self-defense” and the survival of its regime.

It appears that North Korea would eventually renounce its nuclear weapons if incentives are provided to induce it to refrain from augmenting its nuclear deterrent power as Kim Jong-un, First Chairman of the National Defense Commission, does not see the necessity of nuclear

weapons. North Korea is afflicted with a siege mentality. How can it be relieved of such obsession? The core of the North Korean nuclear issue lies in the renunciation by the US of its policy of regarding North Korea as “an enemy.” This is the shortcut to relieving North Korea of the siege mentality obsession. Therefore, the Korean and US governments should develop a new roadmap for promoting the denuclearization of the Korean peninsula and peace and cooperation in Northeast Asia in a large framework from a long-term perspective after ditching their policies of pressuring North Korea with sanctions that incur big losses going after small gains.

In formulating new conceptions by the Korean and US governments for the denuclearization of the Korean peninsula, North Korea’s position is briefly summarized as follows: Stephen Warren Bosworth, former United States Special Representative for North Korea Policy, said that “it is irrational to design strategies against North Korea based on the premise that it would collapse, and the only way to test if North Korea is sincere about denuclearization is to sit down for a dialogue.” The author fully agrees with his opinion. It is necessary to test North Korea’s sincerity about denuclearization. Still, if the US insists that North Korea alone demonstrate its sincerity for denuclearization unilaterally, it would give rise to the question as to whether the US is truly willing to have a dialogue with North Korea. North Korea has reiterated that “no change has been made in our position to realize the denuclearization of the Korean peninsula,” emphasizing that denuclearization was the dying wish of both Kim Il-Sung and Kim Jong-Il. North Korea asserted that “the renunciation by the US of its policy of regarding North Korea as enemy is the prerequisite for resolving the nuclear issue on the Korean peninsula” while emphasizing its position that the pending issues of the Korean peninsula should be discussed by resuming the six-party talks without any preconditions.

It is questionable if the US is really willing to have North Korea renounce nuclear weapons as the US has insisted that North Korea take actions first as a precondition for resuming the six-party talks. The role of the US military-industrial complex (MIC) should not be neglected in connection with the US position insisting on such prerequisite action. The US can hardly be free from denunciation since it attempts to deploy THAAD on the Korean peninsula by emphasizing the threat of North Korean nuclear weapons. Since China also emphasizes that the six-party talks should be resumed without any preconditions, the US may have ulterior motives in arguing that North Korea should take actions first. North Korea showed a flexible attitude during the past three track-two meetings held between it and the US.

First, North Korea appears willing to negotiate over denuclearization. In other words, North Korea appears willing to institute a moratorium on its nuclear and missile tests as part of the advance actions for denuclearization based on the February 29, 2012 Leap Day agreement. Second, Lee Yong-ho, Deputy Foreign Affairs Minister and chief North Korean representative to the six-party talks, reportedly said, "These are not preconditions for talks but actions that can be taken at the beginning of the dialogue." He added that, "The position of North Korea is not to admit its fulfillment of preconditions for denuclearization as prerequisites for the dialogue, but it desires to enter into a stage of trust building related to its weapons of mass destruction programs at the beginning of the dialogue."

Third, North Korea is known to be coming up with a "multi-stage negotiation process" for denuclearization. This is a process wherein the two sides are to take the necessary actions in multiple stages like the past Geneva Agreed Framework or a series of six-party talks agreements.

The ultimate goal would be the denuclearization of the Korean peninsula. They divided the negotiation into four areas, including denuclearization, politics, military, and economy. In the military area, the two parties could discuss the proposed peace treaty and military exercises between South Korea and the US. In the economic area, it could focus on the long-term lifting of US sanctions against North Korea. North Korea expects the US to develop a new program with a more flexible stance over the advance actions considering these North Korean positions. It is desirable to start the dialogue in the direction of urging the early resumption of six-party talks while North Korea freezes its nuclear program even one day earlier, instead of insisting that North Korea show its intention for denuclearization with certain advance actions.

It is hoped that, as a new roadmap, the Korean and US governments would consider discussion of the denuclearization and deployment of a peace regime, at the same time abandoning the strategy of insisting the deployment of the peace regime only after denuclearization as maintained by the two governments. When the six-party talks are resumed, it would be desirable for the parties to reach a package deal by promoting discussion by the four parties - US, China, and North and South Korea - on a peace treaty for the Korean peninsula within the framework of the six-party talks along with their discussion of the North Korean nuclear issue. A three-stage roadmap will be proposed by summarizing the above.

In the first stage, it is proposed that the US and North and South Korea hold three-party talks in order to alleviate the current extreme tension on the Korean peninsula. During the talks, it should be proposed that North Korea agree to the freezing of its nuclear program while South Korea and the US have a moratorium on their joint military exercises.

At this stage, it would be essential for the parties to comply with, implement, and perform the February 29 agreement between North Korea and US. As the core provisions of the February 29 agreement, North Korea would defer its nuclear tests and launch of long-range missiles, and the US would provide humanitarian and economic aid. It is also essential for the South Korean and US governments to make up their minds to discontinue their joint military exercise temporarily. The key would be whether the Obama administration would have such a will in the last days of the American president's term. This proposal is expected to be opposed vehemently by the military-industrial complex, which wishes to deploy THAAD in South Korea by emphasizing the military threat from North Korea. Furthermore, it is questionable if the Park administration is willing or determined to persuade the Obama administration. The parties will enter the second stage if the US and North and South Korea agree to the actions in the first stage.

If the first stage is successfully completed, the six-party talks will be resumed naturally in the second stage. At the same time, the US and North Korea will hold talks to normalize diplomatic relations. When the six-party talks are resumed, the parties should actively implement the September 19 Joint Statement and the February 13 Agreement, which have been dead for the past seven years. Therefore, it is necessary to start negotiations with North Korea for inducing the performance of the agreement among the six parties for which they failed to reach an agreement in early December 2008. At the same time, talks should be started to normalize diplomatic relations between North Korea and US or Japan as agreed upon in the September 19 joint statement.

The third stage will see the realization of the denuclearization of the Korean peninsula and the conclusion of a Korean peninsula peace treaty.

Detailed discussion is skipped here as the author's conception<sup>1)</sup> concerning the proposed peace treaty for the Korean peninsula is well-known. Needless to say, the three-stage program is proposed for the fundamental settlement of the Korean peninsula issue. A macro-level approach was introduced for the settlement of the Korean peninsula issue as core issues may be settled at the same time in each stage. If these three stages are successfully achieved, the survival of the North Korean regime will be guaranteed, the hostile relationship between North and South Korea will change to a cooperative relationship, and the North Korean logic will be naturally dismissed since it will be liberated from the obsession of siege mentality.

We should seek an alternative solution if the current policy of pressuring North Korea is unable to resolve the North Korean nuclear issue. The new conception of sequential approaches is designed to resolve the North Korean nuclear issue and is proposed as an alternative to the current policy of pressuring North Korea. When a peace regime is deployed on the Korean peninsula without nuclear weapons, the parties will, in the next stage, have to agree on how peaceful reunification should be achieved.

#### ■ Footnote

- 1) Kwak Tae-Hwan, "North Korea's Bellicose Behavior and Peace Building on the Korean Peninsula", *IFES Forum* (May 6, 2013).

Planned and edited by Yi Seong-Woo  
(Chair, Conflict Resolution Program of the JPI)

## Preparations for South Korea Following North Korea's Nuclear and Missile Tests



**KIM Jina**

Korea Institute for Defense Analyses

With its fourth nuclear test on January 6, 2016, and long-range missile test on February 7, North Korea signaled its rejection of the existing solutions to the North Korean nuclear program based on a sincere, verifiable commitment to denuclearization. The intention of North Korea to reaffirm its identity as a nuclear power, by demonstrating the combined advances in its nuclear and missile launch capabilities, focuses on raising the international community's perceptions of its nuclear deterrent power as expressed in its statement: "North Korea has gallantly joined the ranks of nuclear powers." North Korea hinted at additional nuclear tests by calling the current nuclear test the "first hydrogen bomb test" rather than the "fourth nuclear test." It also hinted that its missile technologies are developed under a long-term program, describing the launch of Gwangmyeongseong No. 4 to be a product of its five-year space development program. North Korea is believed to have very strong intent

to enhance the threat perceived by the international community with regard to its nuclear weapons and missiles, saying that “the hydrogen bomb test has been successful.” It has also enhanced the psychological impact of its nuclear test exceptionally without disclosing signs of its nuclear test.

As North Korea tries to accomplish such objectives, it will inevitably conduct additional nuclear and missile tests. Though North Korea demonstrated the degree of improvement of its missiles through the test launch of long-range rockets on six occasions, it is believed that North Korea has not yet secured the technical capability to develop ICBMs, including those for missile re-entry into the atmosphere and navigation guidance. Despite the conflicting assessment of the test success, it has been pointed out that North Korea should have verified its technology for amplification, the stage preceding hydrogen bomb development, while designing a lower force bomb.<sup>1)</sup> We cannot exclude the likelihood that North Korea would try to improve the amplification technology in the future at the Punggyeri nuclear test site where North Korea has already prepared conditions for additional tests. Under these circumstances, from the short-term perspective, it would be critical to adjust the level of pressure on North Korea and weaken North Korean will to provoke the US or South Korea by strengthening the Korea-US joint military exercises and sanctions against North Korea or deployment of US strategic assets on the Korean peninsula. Meanwhile, it is also necessary to pay more attention to the implications on the Korea-US alliance from the long-term perspective.

First, the continued build-up of North Korea’s nuclear and missile capabilities can result in difficulties in the development and implementation of deterrent strategies by the Korea-US alliance. North Korea broadcast a documentary showing images of its SLBM test launch only two days after

its nuclear test. It also released an interview with CNN, saying that its nuclear program is required “to defend it from the enemy” by opening its Science and Technology Hall where a model of the Unha 3 rocket is exhibited. This should be viewed as an extension of a resolution adopted at the plenary session of North Korea’s Party Central Committee on 31 March 2013, which emphasized that “the pivotal role of our nuclear weaponry should be enhanced in all aspects of our strategies for deterring or implementing wars.” When North Korea is equipped with a reliable nuclear deterrent, it could be utilized for functions of anti-access/area-denial suppressing intervention by augmented US forces in an emergency.

In addition, when North Korea is equipped with diverse options, including tactical attacks against Korea-US maneuvered forces and attacks using EMPs, defending against North Korean military threats through close mutual assistance would become a more complicated problem for South Korea and the US. Though South Korea and the US started efforts at developing united capabilities to respond to the threat of North Korean nuclear missiles by organizing the ROK-US Deterrence Strategic Committee, it still remains at a stage wherein action guidelines have been derived to detect, harass, destroy, or defend against threats of missiles, including North Korea’s nuclear weapons or WMD. Diverse considerations should be fine-tuned by the two countries in the process of discussing specifying methods for performing the agreed-upon concepts, including targets, means, and priorities. Substantial efforts will be required to develop response methods tuned to diverse scenarios.

Second, the development of North Korean nuclear or missile capabilities may impede the operation of South Korea’s Kill-Chain preemptive strike system and the Korea Air and Missile Defense (KAMD) system, which require accurate intelligence power that is a prerequisite to the real-time

identification and tracking of missiles launched. Some analysts believe that it would be difficult to collect the relevant information before nuclear missiles are launched by North Korea and to repel urgent targets effectively when North Korea finishes force integration by developing ballistic missile technologies for its KN-08 mobile missile launchers and submarine ballistic missile launchers. When we consider probable instances wherein North Korea operates diverse complex means, including attacking the Korean peninsula by adjusting the launch angle and range of its mid-range ballistic missiles, the advancement of North Korean nuclear missile capabilities would raise a question as to the usefulness of South Korea's systems to defend against North Korean nuclear or missile attacks apart from the planned completion of Kill-Chain and KAMD (K2) systems by the ROK military by the middle of 2020. Therefore, it is crucial to develop capabilities to collect and assess information related to the threats of North Korean ballistic missiles while securing the necessary intelligence assets.

Third, South Korea needs to make efforts to control the regional ripple effect caused by North Korean nuclear weapons and missiles. North Korea appears to be attempting to create psychological friction among South Korea, the US, and China in connection with the planned deployment of THAAD by expressing the logic that "it [deployment of THAAD on the Korean peninsula] would work as an essential turning point in creating a new cold war regime."<sup>2)</sup> The Chinese government has so far asked for the careful handling of the planned deployment of THAAD on the Korean peninsula, with the Chinese mass media expressing concerns and evaluating it as a short-sighted judgment in terms of strategy.<sup>3)</sup> The Russian Foreign Ministry also expressed opposition, saying that "the planned deployment of THAAD would severely damage world security."<sup>4)</sup> North Korea went through with its nuclear and missile tests while anticipating the reaction of the international community but

exploiting the difficult structure for cooperation among the countries in the region in adjusting the level of pressure on North Korea.

It is now necessary to make efforts to eliminate fears of the surrounding countries as the THAAD debate has officially started. So far, the related discussion has been handled mainly from the viewpoint of strategic competition between the US and China. Nonetheless, a more technical and concrete explanation is required to justify the need to deploy THAAD on the Korean peninsula as well as why it does not hurt Chinese security interests. Such efforts need to be supported at the level of the ROK-US alliance. This coincides with US interests since it provides assurance to South Korea and reassurance to China at the same time. In particular, South Korea and the US plan to exercise their ability to integrate the ROK and US joint ballistic missile defense systems during their joint military exercises starting in March. Strategic communication is necessary to dispel any unnecessary misunderstanding by the surrounding countries as to the sign that mutual assistance is being enhanced to defend against North Korean missiles.

In terms of crisis management, efforts should also be made to prevent any worsening of tensions on the Korean peninsula during the ROK-US joint military exercise. The US has clearly stated that South Korea and it would carry out the upcoming military exercise on the largest scale ever while deploying PAC-3 interceptors and strategic bombers on the Korean peninsula after North Korea's nuclear and missile tests. It can be understood to be "coercive diplomacy"<sup>5)</sup> designed to force the opposing party to change the actions it has started without using military force directly. What needs to be understood by all concerned is that such efforts at demonstrating military force and will to strike back should be made in a way that satisfies the basic principle of coercive diplomacy.

In other words, it should be understood that coercive means are utilized to attain the political or diplomatic purposes by providing North Korea with an opportunity to change its actions while minimizing the risk of escalation of tensions. South Korea's hard-line actions against North Korea could ultimately be utilized as a negotiating strategy to induce the de-escalation of the tension. On the other hand, attention should be paid to blocking the possibility of it being utilized by North Korea as justification for another provocation.

#### ■ Footnote

- 1) Sang-min Lee, "Technical Assessment of the 4th North Korean Nuclear Test and Prospect of Additional Nuclear Tests," *KIDA Defense Weekly*. No. 1606 (February 15, 2016).
- 2) "Koreas Together," [www.uriminzokkiri.com/](http://www.uriminzokkiri.com/) (date searched: 2016.02.15)
- 3) "Hwangu Newspaper," <http://world.huanqiu.com/> (date searched: 2016.02.07)
- 4) "Tass," <http://www.tassinternational.com/> (date searched: 2016.02.10)
- 5) Alexander L. George and William E. Simons (eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy*. (Boulder: Westview Press, 1994).

Planned and edited by DOH Jong Yoon  
(Chair, Regional Integration Program of the JPI)

## Key Issues and Suggestions for the North Korean Nuclear Issue



SHIN Beom-cheol

Korea Institute for Defense Analyses

With its fourth and fifth nuclear tests, and launches of Musudan, Nodong, Scud missiles, and SLBMs North Korea has been showing off its nuclear capability to acquire the status of a nuclear state. Such demonstration of its nuclear armament by North Korea, which is regarded by the South Korean government as strategic provocation, has cast a dark shadow on the peace and stability of the Korean peninsula, Northeast Asia, and international society. Though stronger sanctions are likely to be imposed following North Korea's fifth nuclear test, whether they will be enough to put an end to the North Korean nuclear ambition is unclear.

In particular, numerous issues arising from the North Korean nuclear armament, including military, diplomacy, North Korean regime, and peace regime, further complicate our understanding of the essence of

the issue and development of alternative solutions. Thus, this paper attempts to contribute to the mid- or long-term settlement of the North Korean nuclear issue, which has emerged as the biggest security threat to us, by compiling the key points of disputes that have been raised recently in connection with the North Korean nuclear issue and obtaining answers to them, including ▲ the issue of coercive diplomacy and dialogue, ▲ the issue of dialogue between North Korea and the US and sustainability of coercive diplomacy, ▲ China's position, ▲ the status of nuclear power, and ▲ the nuclear armament theory.

The major issue that is currently raised in connection with the solution to the North Korean nuclear armament is the question as to which should be performed first - coercive diplomacy or dialogue. The South Korean government attempts to apply strong pressure on North Korea against its nuclear tests and strategic provocations through omnidirectional diplomatic efforts. The South Korean government intends to change the strategic algorithm of Kim Jong Un through resolutions by the UN Security Council and bilateral sanctions by individual states. As a result, the sanctions under UN Security Council Resolution 2270 and independent or unilateral sanctions are in force by the US, Japan, and EU. The pressure on North Korea is being intensified gradually, with the Hongxiang Group of China under investigation since the US government has presented cases of violation of UN Security Council resolutions by the Chinese business.

On the other hand, some analysts argue that the parties should hold talks since such sanctions alone are limited in resolving the North Korean nuclear issue. They emphasize that China maintains a Korean peninsula policy that places priority on North Korea's uncertainty over North Korea's denuclearization since pressure on North Korea can't change Kim

Jong Un's algorithm without China's active participation. In particular, they also point out that China would not apply pressure on North Korea at a level that can endanger the Kim regime because of the recent competitive structure between the US and China as well as the sensitive event of THAAD deployment. Eventually, they argue that the only viable solution for the North Korean nuclear issue is through dialogue with North Korea.

Some also view the coercive diplomacy by the current South Korean administration as seeking the collapse of North Korea, flatly rejecting it as a policy with no chance of success. However, these arguments also raise the question of, "How will North Korea be induced into dialogue for denuclearization?" The question is how the Kim Jong Un regime can be brought to the dialogue table at this stage without accepting its conditions, including its alleged position of nuclear power, sanctions relief, a peace treaty, and nuclear arms reduction. Eventually, the question of, "How will North Korea be changed with coercive diplomacy only?" is raised as to the approach of the current South Korean administration. On the other hand, the question of, "How can the Kim Jong Un regime be induced to return to the dialogue table, and through what dialogue since it vehemently insists it is a nuclear power?" is raised to those who advocate dialogue.

The clash between these two arguments is attributable to misunderstanding to a considerable extent. The view that the current administration wishes to see the collapse of the Kim Jong Un regime only through coercive diplomacy is highly exaggerated. This is because the current administration is using pressure to bring the Kim Jong Un regime to the negotiating table for denuclearization talks. Of course, the South Korean government hints from time to time that it would resolve the North Korean situation

if the Kim Jong Un regime becomes unstable as a result of being unable to endure the coercive diplomacy any longer. However, the essence of coercive diplomacy is to provide Kim Jong Un with options between the survival of his regime and denuclearization. It is designed to generate an environment for resuming denuclearization talks.

Yet, if South Korea proposes dialogue first at this stage when the Kim Jong Un administration carries out strategic provocations while claiming that it is a nuclear power, it would look as if South Korea has been forced to negotiate due to coercive diplomacy by North Korea. Even if dialogue is resumed, the main agenda would be relief of sanctions or acceptance of the peace regime based on a warranty of freezing nuclear development rather than the denuclearization issue. Such forced dialogue would not be beneficial to national interest in a situation wherein deterrent against North Korea is secured through the ROK-US alliance unless South Korea is placed in a situation wherein it has to surrender to the nuclear threat of North Korea.

Therefore, whether to accept dialogue or not is not important at this point. It is important for us to create a situation where the Kim Jong Un regime is forced to realize that the only option left to it is to accept denuclearization talks in the future. Only six months have passed since the enforcement of UN Security Council Resolution 2270, which is said to include the toughest non-military sanctions to date. It is further anticipated that the UN Security Council would adopt tougher sanctions, and that the US and other countries would impose unilateral sanctions following North Korea's fifth nuclear test. North Korea is being further isolated by the international community as remarkable efforts are made to expel North Korea from the international financial system. North Korea's human rights situation have also attracted more attention.

Therefore, it is too early to give up on coercive diplomacy. Nonetheless, the South Korean government should remove misunderstanding by some analysts, i.e., it refuses dialogue with North Korea, by more clearly indicating that the ultimate goal of coercive diplomacy is the resumption of a true dialogue for denuclearization.

The second point of controversy is whether US-North Korea talks and coercive diplomacy can be sustained. This argument also arose from the viewpoint emphasizing the importance of dialogue. It has been pointed out that South Korea would be isolated as the next US administration will very likely have a dialogue with North Korea. The necessity of dialogue between the US and North Korea has been discussed in depth by various articles one month ahead of the new incoming US administration, including a Council on Foreign Relations report entitled “A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia,” and a contribution to the Washington Post by Jane Harman, Director of the Woodrow Wilson Center. However, these opinions for dialogue between the US and North Korea are nothing new since they have already existed in US academia or media for the past twenty years. In fact, the US administration has had active dialogues with North Korea based on a similar viewpoint, such as the dialogue between the US and North Korea based on the Perry Process at the end of the Clinton administration and the dialogue realized during the six-party talks during the Bush administration in the mid-2000s. All of these efforts at dialogue nonetheless failed since they could not break North Korea’s commitment to nuclear development. As a result, we now face a more advanced nuclear threat from North Korea.

In fact, it is highly unlikely for the new US administration to abandon its pressure on North Korea or to proceed with dialogue with North Korea

at the cost of Korea-US relations within the term of the Park Geun-hye administration. First, the personnel of the new US administration will undergo confirmation hearings for six or more months after its inauguration. In this process, it will formulate the basic framework for diplomatic policies, including those for the Korean peninsula. The new administration would not opt for friction unnecessarily. Considering the trend of the twenty-first century US policy concerning the Korean peninsula, which places top priority on the ROK-US alliance, those appointed by the new US administration will avoid friction with the current South Korean administration whose remaining term is quite limited. The hard-line stance of the US Congress toward North Korea also makes it hard for the US administration to change its position.

In particular, unlike Kim Jong Il who hinted at the possibility of dialogue for denuclearization as a camouflage tactic, Kim Jong Un openly demands recognition of North Korea's nuclear power status. Therefore, dialogue with Kim Jong Un would make the US position more difficult since the US should maintain the denuclearization regime. As such, considering the justification, actual contents, or time limits for dialogue, the Park Geun-hye administration will consistently continue its coercive diplomacy in the latter half of its term. It cannot be judged in advance what policies would be adopted by the next South Korean government. The current administration may bequeath a more advantageous strategic environment to the next administration by further isolating North Korea with coercive diplomacy.

The third point of difference is the issue concerning changes in China's position. Some analysts express the view that total dependence on the current coercive pressure-only policy would hardly induce changes in China's policies concerning North Korea. They argue that the South Korean government should review the issue of THAAD deployment again

and should also consider carefully the parallel implementation of dialogue with North Korea for denuclearization and discussion on a peace treaty, the so-called “Wang Yi Formula.” It appears that China is definitely concerned about the possible uncertainty in North Korea, and that it would not impose any sanctions against North Korea beyond a proper level. Nonetheless, if we reflect on China’s position at this stage, it would remain at the level of temporary stitch-up instead of seeking a real solution to the issue of North Korean nuclear armament. A question concerning the qualification of the treaty parties would be raised from the beginning of any dialogue for the peace treaty. As a result, it would hardly bring about any particular achievements amid numerous talks without progress. On the subject of the US military stationed in South Korea, it would become more difficult for South Korea or the US to accommodate it.

The greater issue is the conditions presented by North Korea for dialogue. North Korea will demand the lifting of sanctions against it if a resumption of talks is attempted based on the “Wang Yi Formula.” If the North Korean conditions are not accommodated, the dialogue will not be started at all. Yet, North Korea’s position would only be strengthened. If the North Korean conditions are accommodated, it would paradoxically become unnecessary for the Kim Jong Un regime to engage in any truthful dialogue for denuclearization. In other words, there would be no reason for North Korea to accept denuclearization when it is relieved of pain caused by the sanctions.

At present, we should actively deliver the message that the final objective of coercive diplomacy is to induce truthful dialogue for denuclearization, rather than uncertainty in North Korea, while steadily persuading China with the justification that the Kim Jong Un regime should be taught

a lesson as it continues conducting provocations. Furthermore, the issue of persuading China should not be confined to South Korea alone. The US should be induced to deliver a more powerful message to China unilaterally or at the level of the ROK-US alliance. Moreover, a possible situation wherein China would be pressured through means of a secondary boycott if the powerful US intention of pressuring North Korea is realized through policies should not be neglected.

We should be on the lookout for opportunities over time and series of policy developments instead of talking about the continuity of China's foreign policy from the current viewpoint. On the part of China, though denuclearization is desirable, it would be a situation that is worse for China than a North Korea with nuclear weapons when it switches to the US side or causes actual damage to China with its uncertainty worsening. It is necessary to pursue strategic dialogue by penetrating China's interests and position by understanding them more deeply.

The fourth point of difference is the issue of North Korea's status as a nuclear power. Most of all, it is necessary to eliminate misunderstanding of the term nuclear power or country with nuclear weapons. Some people in South Korea suspect that North Korea is a de-facto nuclear power after its fifth nuclear test. But possessing nuclear weapons and acquiring the status of a nuclear power are two different things. Relativity exists as to the application of international law and operational rules of the international community. Though a country exists as a political reality, its recognition as a state is at the discretion of other countries. It is the international law applied to this question, i.e., a country would not be treated as a state in international relations if it is not recognized as a state.

The same principle applies to the possession of nuclear weapons. A country

cannot become a nuclear power even if it has hundreds or thousands of nuclear weapons when it is not recognized as a member of the international community, being branded as an illegal entity that has developed nuclear weapons. The development of deterrent strategies to defend against nuclear threats at the military level is different from recognizing a party as a nuclear power. That is only an internal countermeasure of a country, and it differs from recognizing a country as a nuclear power either by official recognition or acquiescence by the international community.

Only the standing members of the UN Security Council have been officially recognized as nuclear powers under the current NPT regime. Israel, India, and Pakistan are nuclear powers that have been recognized by acquiescence. Here, acquiescence means the status of a country with nuclear weapons not sanctioned by the UN or individual countries, treating it as not illegal even though its possession of nuclear weapons is not recognized officially by the international community. We should remember that North Korea, which has developed nuclear weapons illegally, would become a nuclear power only when it is no longer sanctioned. To prevent this situation from happening, the South Korean government should incessantly point out the “illegal nuclear development” by North Korea and should also maintain widespread support in the international community.

The last point of difference is the nuclear armament theory. Some in South Korea have raised the nuclear armament theory as the North Korean nuclear threat has increased. Some analysts also argue that South Korea should develop nuclear weapons with the understanding that nuclear weapons can be only be countered by nuclear weapons, and others argue that US tactical nuclear weapons should be deployed,

recognizing that nuclear weapons can hardly be developed by South Korea independently. In such a context, the nuclear armament theory raised at present can be summarized into South Korea's request to the US for the re-deployment of tactical nuclear weapons that can counter the nuclear threat from North Korea and South Korea's independent development of nuclear weapons in a situation where such a request by South Korea is neglected.

The development of nuclear weapons by all countries, except for the permanent members of the UN Security Council, has been banned by the current NPT regime and UN Security Council resolutions. Therefore, any country that develops nuclear weapons will most likely be placed under economic sanctions by the UN and other parties. Such economic sanctions would cause an unendurable situation to a country like South Korea, which is heavily dependent on foreign trade. Because South Korea was already suspected of having sought to develop nuclear weapons in the 1970s, the surrounding countries are highly concerned about South Korea's intent to develop nuclear weapons.

Considering the reality, South Korea could hardly develop nuclear weapons independently at this stage. Meanwhile, the proposed re-deployment of tactical nuclear weapons is highly unlikely as well considering the position of the US administration, i.e., trying to reduce nuclear weapons in the process of promoting its defense efficiency as tremendous tax money is required for their development. The US authorities have recently been emphasizing the reliability of extended deterrence at every opportunity, indicating that it is unnecessary to re-deploy any tactical nuclear weapons. In fact, it can hardly be imagined that the US would fail to provide adequate countermeasures against nuclear attacks on South Korea when we consider the existence of the

US military based in South Korea, US determination based on the ROK-US alliance, US global alliance policy, and operation of the NPT regime. Therefore, the extended deterrence carried out by the US is highly reliable.

If the North Korean threat is further escalated, however, we cannot leave out the possibility that North Korea may make a wrong judgment and that “the US won’t trade San Francisco for Seoul” if North Korea develops ICBM capabilities or long-distance navigable submarine boats equipped with SLBMs. Therefore, it is necessary to secure more powerful deterrent means when North Korea is proven to be capable of attacking the US mainland. If such a moment comes, the re-deployment of tactical nuclear weapons may become a policy option that may be demanded by South Korea. If such a demand is not accepted, and negotiation proceeds against our intention - of course, such things are highly unlikely - South Korea could consider independent nuclear armament as an emergency alternative. Therefore, the nuclear armament theory is not a policy that is required right away in the current situation. Nonetheless, to be prepared for the future, it would be beneficial to national interests for scholars or politicians, not the government, to develop related discussion.

The North Korean nuclear threat is escalating to an unprecedented level. The solution to the North Korean issue is inevitably dialogue. Still, the more important thing is that it should be a dialogue for denuclearization. Any dialogue resumed with North Korea in a situation where the Kim Jong Un regime is not substantially pressured could hardly achieve the desired denuclearization. Therefore, the South Korean government should carry out the current coercive diplomacy more strongly. It should implement all policies that can be attempted within its term, with the understanding that time is running out. It would be better than expected

if some achievement is made within the term of the current administration. Even if no achievement is made within the term of the current administration, however, a strategic base that is better for resolving the North Korea nuclear issue will be handed over to the next administration. Then, the next administration will resolve the North Korea nuclear issue based on the mission of the times.

For coercive diplomacy to succeed, it should be emphasized that efforts at pressuring North Korea are aimed at truthful dialogue for denuclearization. South Korea will be able to persuade China and solidify international support by securing the justification of “dialogue for substantial denuclearization” rather than “refusing dialogue” together with the resolute will of the South Korean government concerning the settlement of the North Korean nuclear issue. In addition, the North Korean argument that it is a nuclear power must continue to be denied. We hope that a forum for truthful dialogue for denuclearization would be opened with achievements made by powerful coercive diplomacy in the near future.

Planned and edited by HAN Intaek  
(Researcher, JPI)



## Part 3

# Unification and Inter-Korean Relations

---

- The Possibility of Sudden Changes in North Korea in Light of the East Germany Case
  - Trends in Korean Public Opinion on Policies towards North Korea 2007–2014
- The Strategic Meaning of Parallel Promotion of “Peace Pact along with Denuclearization”
  - A Reign of Terror and the North Korean Elite: In Connection with Recent Defections
    - Changes in South–North Relations and Tasks for Korean Peninsula Diplomacy
      - Conditions After “Inclusive Sanctions” against North Korea

PeaceNet



## The Possibility of Sudden Changes in North Korea in Light of the East German Case



YEOM Don jay

Former First Deputy Director of the National Intelligence Service

Possible sudden changes in North Korea have been discussed more frequently since the start of the Kim Jong Un regime and his execution of Jang Seong Taek. The heightened attention to possible sudden changes in North Korea is apparently affected greatly by the fact that large-scale defections and demonstrations by East German residents proved a turning point in the collapse of the communist regime and the reunification of Germany. However, the debate in South Korean society has primarily focused on preparing for change, with limited research on the possibility of sudden change. Therefore, this paper attempts to review the possibility of sudden changes in North Korea in light of the East German case.

There have been various discussions on the definition and types of sudden changes in North Korea. This paper will deal with two types only: a large-scale defection from North Korea due to worsening

economic conditions, and an anarchic state of turmoil to due to a military coup or a large-scale uprising by residents in North Korea. These two types are not only most likely to happen but also the majority of other contingencies are likely to take place in connection with these two types.

### **The Sudden Collapse of East Germany: Large-scale Defections and Protests by East German Residents**

The large-scale defection and protests of East German residents in July 1989 and thereafter provided a turning point for the collapse of the East German communist regime and German reunification. The large-scale defection of East German residents started as 2,000 or more people defected to West Germany through Austria when the reformist government of Hungary removed the barbed wire fence on its border with Austria in May 1989 in order to demonstrate its will for reform. The Berlin Wall collapsed on November 9, 1989, when Günter Schabowski, a Politburo member in charge of public information, mistakenly announced, “The border is open, immediately”, while disclosing a plan for mitigating travel regulations. The ensuing mass defections saw 580,000 East German residents travel to West Germany from July 1989 to the end of June the following year. Soon East German society was paralyzed and residents were surrounded by heated protests, causing the collapse of the East German communist regime and the German reunification.

The defections led to a frenzy of protests. It is because the residents who remained in East Germany started demanding reform. The protest was started by a candlelight protest that followed a Monday service at Saint Nikolaikirche Church in Leipzig on September 4, 1989. The small-scale candlelight protest spread rapidly on a national scale as demonstrations were led by various civil rights groups organized after

the launch of “New Plaza,” East Germany’s first civil rights group on September 10, 1989. The protest spread nationwide, including a protest in Leipzig that was participated by 120,000 people on October 16. On October 18, Erich Honecker, General Secretary of the Socialist Unity Party, who had ruled East Germany for 19 years, stepped down and was succeeded by Egon Krenz who was known to be a reformist. Though Krenz took a series of reform actions, including the removal of conservative factions of the Politburo, the public protest further intensified. One million people, the largest number in the history of East Germany, participated in a protest in East Berlin on November 4.

Amid such a situation, when the Berlin Wall collapsed on November 9, all of East Germany was engulfed in defections and protests. On December 3, Secretary General Krenz, the Politburo members, and Central Committee members all resigned. On December 8, the Socialist Unity Party of Germany (SED) held an extraordinary national convention to declare the renunciation of Stalinism and one-party rule, and renamed it the Socialist Unity Party of Germany-Party of Democratic Socialism (SED-PDS). In so doing, the East German communist regime collapsed instantly after its reign of 40 years. The “peaceful revolution” was accomplished as a “Round Table Conference” that took over the government from the SED promised that a free election would be held on May 6 the following year in order to settle the situation. The East German government virtually collapsed and East and West Germany entered the path to peaceful reunification as an anarchic state continued, including a violent intrusion of protesters into Stasi, the secret police, headquarters in January 1990.

## The Background that Enabled the Large-Scale Defection from East Germany

The background that enabled the large-scale defection of East Germans can be summarized into five factors. First, there was an “escape route” through which East Germans could escape on a large scale. East Germans could travel to other Eastern European countries and the newly inaugurated reformist governments in Hungary, Poland, and Czech Republic were cooperative in their defection. In particular, the Hungarian government abolished its travel agreement with East Germany as Helmut Kohl, Chancellor of West Germany, had promised a one billion mark loan through a secret negotiation. As Hungary also allowed the escape of East Germans, 2,000 or more people could escape daily via Hungary.

Second, West Germany was a target of admiration among the East Germans. They had already longed for life in West Germany because of its advanced democracy, affluent economy, and equal distribution. Their desire to escape from East Germany was also stimulated as they did not fear about settling in the West German society due to the frequent exchange between East and West Germany.

Third, another important background factor was that the East German government treated the defection rather naively in the beginning. The communist regime of East Germany initially believed that East Germans would not easily abandon East Germany, “the best socialist welfare state,” and that the West German government would restrict their entry into West Germany or moderate the escape with large-scale economic aid to East Germany when the large-scale escape continued. Secretary General Honecker further incited the escape as he approved the travel to West Germany of several thousand East Germans who took asylum at the

Polish and Czech embassies because he wanted to hold the fortieth anniversary of the East German regime splendidly on October 7.

Fourth, East German residents feared that the Soviet Union would possibly intervene in the East German situation actively by taking a hard-line policy again. But Soviet President Mikhail Gorbachev had no intention to intervene in the escape of the East Germans. Furthermore, his power base was highly unstable internally because of the resistance of conservative forces. The result was that East German residents decided to flee to West Germany hurriedly while Gorbachev was promoting his policies for reform and opening.

Fifth, the West German government accommodated all defectors from East Germany despite significant difficulties. A large number of East Germans could escape to West Germany as Chancellor maintained his policy of accommodating all East German defectors. The Socialist Party (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD) and state governments that were forced to accommodate the defectors strongly requested their accommodation should be restricted, fearing it would damage the reconciliation or cooperation regime with East Germany as a large number of East Germans defected to West Germany after August 1989.

### **The Background behind Widespread Protests by East Germans and the Collapse of the Communist Regime**

First, the protests by East Germans could spread rapidly as West German television broadcasting functioned as a catalyst. In the beginning, East Germans were somewhat hesitant to participate in public protests out of fear of Soviet intervention. However, they realized from West German television broadcasting that the Soviet Union would not intervene with

military force. In addition, they actively participated in public protests, viewing vivid scenes of public protests in different regions through West German television broadcasting.

Second, the public protests could not be suppressed violently because the Soviet Union was opposed to it. Soviet President Gorbachev delivered his clear message to the East German government that he was opposed to suppression of protests by military force from the very beginning, considering that any such violent bloodshed suppression of the protests in East Germany would damage the reconciliation between the US and Soviet Union or it could induce attacks against Soviet bases by East Germans. Furthermore, the East German military could hardly mobilize its units in defiance of opposition by the Soviet Union as they were under Soviet military control as a member of the Warsaw Treaty forces. At last, the East German communist regime had to collapse when the Soviet Union withdrew its support which had been the crucial prop supporting the East German communist regime.

Third, the East German government had a very inadequate response to the public protests. Ever since a laborers' uprising was brutally quelled by Soviet tanks in 1953, killing over 200 people, East Germany had rarely experienced public protests. The majority of East German leaders therefore had no means to properly respond to such public protests, even after the large-scale protest that took place in October 1989, as they believed that the East German communist regime would never collapse so long as the Soviet Union held out. Therefore, the East German government was helpless when the candlelight protests that started on a small scale in early September swiftly developed into a nation-wide protest.

Fourth, the protests could spread rapidly because of the pivotal point

that was the church. As Germany had a strong Christian tradition, the East German government was liberal toward church activities. Therefore, churches and religious leaders could lead the civil rights movements. The protests could spread rapidly as the churches served as assembly points and connecting networks across the country.

Fifth, the East German communist regime lacked a leader who had a strong will to defend the regime. The East German leadership was divided because of the reform issue while communist party leaders also sympathized with the need for reform. The majority of the Politburo members believed Honecker, who had ruled the country for 19 years, should bear all responsibility. Therefore, when the Soviet Union opposed the military suppression of the public protests, no leaders were willing to protect the regime at the risk of their life.

Sixth, East Germans yearned for liberty and they had a sense of democracy. The ideals of liberty, equality, and fraternity had been deeply rooted among Europeans ever since the French Revolution. The year 1989 when the East German revolution took place was the 200th anniversary of the French Revolution. Furthermore, East Germans had experienced a democratic system under the Weimar Republic for 14 years. And, as the neighboring countries had already succeeded in anti-communist revolutions, including Poland, Hungary, and the Czech Republic, it worked as a significant stimulus for East German residents. Therefore, the zeal for liberty could erupt explosively when Soviet control was loosened.

Seventh, with the failure of the East German economy, there was nobody who could confidently seek to maintain the regime. The East German potential for growth was heavily encroached by its excessive welfare

competition with West Germany after the launch of the Honecker regime in 1972. It plunged into a serious economic crisis at the end of the 1980s as its investment in the electronics industry failed in 1980s. It had to spend 62% of its foreign currency revenues on repayments of principal and interest of foreign debts which had reached \$20 billion. It was to lower the living standard of its residents by 30% or more if it could not obtain DM 15 billion aid from West Germany each year. Therefore, the civil rights forces that led the protests as well as the leadership of the East German communist regime had to abandon East Germany.

### **Can North Korean Residents Defect on a Large Scale?**

Unlike East Germany, there exist no routes or inducement for accommodating defection from North Korea on a large scale. Furthermore, there are substantial factors that suppress defection while there is weak motivation for escape. Lastly, as the South Korean government has only a limited capacity for accommodating North Koreans defecting to South Korea, it is believed that large-scale defection is highly unlikely. These are examined in further detail as follows.

First, there exist no routes for large-scale defection by North Koreans. The three routes for defection are limited to China, Russia and the sea. It is hard for North Koreans to travel to China or Russia. Even small scale defections to China are difficult as it has strengthened its border crossings with North Korea. It is difficult for North Koreans to enter Russia as the border access routes are narrow. And defection routes by sea are difficult while vessels are scarce.

Second, there is no inducement for North Koreans to defect on a large scale at once. China is unlikely to open its border like Hungary. In view

of the experience in the so-called period of the “Arduous March,” economic hardship would hardly motivate a large-scale defection as South Korea is not a destination that is strongly yearned for by North Koreans.

Third, compared with East Germans, North Korean residents have stronger inhibitions against defection whereas their motivation to defect is weaker. With the tightening of border crossings between North Korea and China, the odds of successfully defecting have diminished while they face harsh punishments if they fail. Furthermore, even if they succeed, they have to worry about their families left behind and livelihood after defection.

Fourth, the South Korean government can hardly accommodate all of the North Koreans who defect on a large scale. Tens of thousands of North Koreans would need to defect annually to deal a fatal blow to the North Korean regime, yet South Korea’s capacity for absorb that number is limited. Furthermore, the situation would become more complicated if the crisis-ridden North Korean regime were to send its commandos among the defectors to sow mass terror, bombings, and turmoil.

### **Is an Anarchical disorder Possible in North Korea?**

Unlike East Germany, North Koreans have had no experience of democracy at all and have a very low sense of resistance because they have been tamed under a repressive rule for a long period. Furthermore, there are no pivotal points for anti-regime activities like churches. Public protests can hardly escalate because of poor transportation, communication, and broadcasting networks. There are also no outside forces that can restrain any bloody crackdowns like the Soviet Union did in the past. Large-scale protests or an anarchic situation will hardly erupt in North Korea like the one in former East Germany as North Korea has a powerful force

that maintains its regime and economic hardship will hardly develop into a civil uprising. These are described in detail as follows:

First, North Korean residents can hardly have a sense of democracy or desire to resist the regime as they have not had experience with democracy. It can be said that the North Koreans have a way of thinking entirely different from that of the former East German residents who had experienced the French Revolution and Weimar Republic. Furthermore, North Koreans are thoroughly blocked from outside information and have been tamed to the hereditary regime of the Kim Il Sung family through brain washing and harsh repressive rule for a long period. It is believed anti-regime sense would hardly be ignited because of the repressive rule, corruption of the ruling class, and economic poverty attributed to the above causes.

Second, North Korea has no pivotal point that can lead anti-regime activities. The formation of anti-regime forces is difficult as the North Korean government has thoroughly removed any forces opposing the hereditary regime of the Kim family or any potential defiant forces. No one can also be confident about the possibility of success of an anti-regime movement. North Korea has no nationwide religious organization unlike East Germany. Large-scale public protests are unlikely in North Korea as the influential young generation, including university students, are mostly from families belonging to the beneficiary class.

Third, North Korea has conditions that are very difficult for an explosive protest to spread. It is more likely for a protest or riot to end as an isolated event without spreading to other regions because of the thorough control of information by the North Korean regime while the country has poor transportation and communications networks. It can be easily

guessed that the spread of protests is difficult in North Korea when we recall West German television broadcasting further catalyzed the spread of protests in East Germany.

Fourth, there exists no outside force that can coerce the North Korean regime to renounce bloody suppression. Not only is China's influence in this regard quite limited, it is unlikely to exert efforts to prevent a bloody suppression of public protests in North Korea in light of the Tiananmen Square Incident. The North Korean economy is also not so heavily dependent on foreign trade and foreign countries, and international organizations can hardly influence the North Korean regime. Therefore, even if a riot or uprising arises in a region, it would very likely be quelled ruthlessly at the early stage.

Fifth, unlike East Germany, North Korea has a group that has a powerful will to protect the regime. The North Korean regime will hardly collapse as easily as the East German regime because North Korea has an active regime protecting force consisting of over two million people, including family members of 500,000 belonging to its beneficiary class such as those from Mangyeong Graduate School. Although some may expect a military uprising or the death of Kim Jong Un could lead to a sudden change in North Korea, an internal riot would hardly lead to an anarchic state but the regime would only be replaced by another faction as the North Korean ruling class who clearly remembers the falling processes of the former East German ruling class and fears its absorption by South Korea.

### **Future Policy Directions**

The issue of possible sudden changes in North Korea has been an important matter of concern for a long period since the Kim Yong-sam

administration started discussions on measures to respond to possible sudden changes when it was reported in 1993 that Kim Il Sung's health was deteriorating. In particular, there has recently been a spate of research about possible sudden changes in North Korea. However, when we examine the background of these discussions, there is a strong undercurrent of optimism that Korean reunification may come earlier than expected, rather than any urgent need for thorough preparations against any possible sudden change in the country. Furthermore, the recent remarks of "chances for reunification may come to us like a stray cat" have instigated the optimistic unification theory together with the theory that the reunification would bring a bonanza.

As examined above, the possibility of large-scale defections by North Korean residents or internal political upheaval, which leads to long-awaited sudden changes or chances for unification, are not so high. Therefore, it would be more important for us to make efforts at reducing as many obstacles to reunification as possible while adding as many helpful things to reunification as possible, abandoning the false hope that a sudden change in North Korea would open the way to reunification, though we have to be prepared. To that end, it would be a correct approach to reunification for us to make continued efforts to induce changes in or collapse of the hereditary regime of Kim dynasty or to enhance the propagation of external information among and free markets for North Korean residents while increasing humanitarian aid for upgrading their quality of life.

Planned & edited by YI Seong-woo  
(Chair, Conflict Resolution Program of the JPI)

## Trends in Korean Public Opinion on Policies towards North Korea: 2007–2014



YI Seong-woo

Jeju Peace Institute

In Korean politics, policies against North Korea have functioned as an issue that triggers the division of ideological inclination. Meanwhile, in international political theories, a key target of debate has been the influence of public opinion preferences in the process of determining foreign policy.

An analysis of data concerning public opinion surveyed by another institute reveals that 76% or more of the South Korean public prefers the advance denuclearization policy of the Park Geun-hye administration while 85% supported the Sunshine Policy of the Kim Dae-jung administration. It can be said that the public opinion preference not only influences the policies but also varies depending on the administration or the degree of threat from North Korea.

When such a classification system is applied to South Korean policy

against North Korea, it may be classified into four types depending on the affirmative and negative attitudes to North Korea and exchange or cooperation in the areas of economy and security. First, “functionalism” pursues cooperation with North Korea in security and economy whereas “Sunshine Policy” prefers continued cooperation in the area of economy even if cooperation is not achieved in the area of security. On the other hand, the policy for “advance denuclearization” pursues cooperation with North Korea in the area of security though cooperation is not promoted in the area of economy. Last, the policy of “advocating North Korea’s collapse” prefers the government not cooperate with North Korea in either areas of economy or security.

This research used the public opinion survey data that the Institute for Peace and Unification Studies at Seoul National University accumulated for over eight years, from 2007 to 2014, requesting Korea Gallop to conduct an opinion poll each year on a sample of over 2,000 male and female adults, 19 to 64 years old, in 16 cities and provinces across the country (Myeong-kyu Park, Byeong-ro Kim, Yeong-hun Song, Eun-mi Jeong, Yong-seok Jang, 2013). For the opinion survey data used for the analysis, the region, age, and gender were controlled in selecting the samples based on the nationwide demographic distribution according to the population census presented by Statistics Korea. The maximum sampling error is 95% and the confidence level of  $\pm 2.8\%$ , though the sample size or confidence level may vary a little based on the years included in the survey.

〈Table〉 Distribution of public opinion preferences concerning unification policies from 2007 to 2014

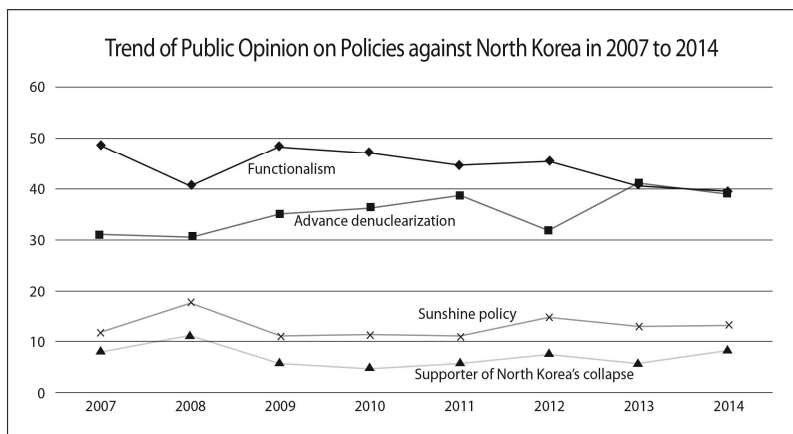
		Security policy	
		Cooperation	Confrontation
Economic policy	Cooperation	4,269 (44.47%) Functionalism	698 (7.27%) Sunshine policy
	Isolation	3,401 (35.35%) Advance denuclearization	1,232 (12.83%) Advocating collapse of North Korea

According to the analysis outcome of the data for the entire period, those who favor functionalism in pursuing economic and security cooperation represent the majority at 44.47%. Those who favor policies advocating advance denuclearization, that the government should pursue isolation of North Korea in economic policies while obtaining cooperation in security policies, represent the next highest percentage at 35.35%. Those who support the collapse of North Korea represent 12.83%, a relative minority. Lastly, those who support the Sunshine Policy and advocate economic cooperation with North Korea despite its military threat represent only 7.27%, the smallest.

The time-series changes should also be noted though the overall analysis of the entire period has a significant meaning. The most significant change is that those who favor advance denuclearization of North Korea increased to exceed those who favor functionalism when the North Korean military threat recently became more serious. In particular, North Korea responded to the South Korean government efforts to build trust on the Korean peninsula with a military threat by carrying out its third nuclear test on February 12, 2013. It is construed that North Korea conducted the nuclear test, an extreme action, to prevent the newly inaugurated South Korean administration from taking the initiative in South-North

relations in a state where the administration was relatively stabilized.

〈Figure〉 Distribution of yearly public opinion preferences concerning unification policies from 2007 to 2014



When the Park Geun-hye administration was inaugurated, public opinion switched to supporting a more hard line response to North Korea heightening tensions unilaterally with military provocations. From 2013, those who supported advance denuclearization to achieve security cooperation, though no economic cooperation is made, surpassed those who supported the functionalism that both economic and security cooperation should be promoted in parallel. In 2014, those who supported advance denuclearization slightly decreased while the number of people who supported functionalism was maintained. However, the preference for functionalism, that had been approximately 20% higher than that of those who supported advance denuclearization compared to 2007, disappeared.

As a result, the response of the public opinion to policies against North Korea tends to be responsive to short-term events. In this regard, South

Korea public opinion has been more responsive to North Korean threats based on strategic weapons such as nuclear and missile tests than it has to conventional military provocations, and this has seen support for functionalism shift to support for advance denuclearization.

It appears that public opinion reflects the public response to threats from North Korea. On the other hand, it still appears that the preference of the general public may change based on other factors.

The analysis of the data concerning public opinion surveyed by another institute reveals that 76% or more of South Koreans prefer advance denuclearization by the Park Geun-hye administration while 85% supported the Sunshine Policy during the Kim Dae-jung administration. It can be said that the preference in public opinion not only influences the policies but also varies depending on the administration or the degree of threat from North Korea.

Planned and edited by YI Seong-woo  
(Chair, Conflict Resolution Program of the JPI)

## The Strategic Meaning of Parallel Promotion of “Peace Pact along with Denuclearization”



**HWANG Byeong-Mu**

Korea National Defense University

In a recent meeting with Russian Foreign Minister Sergei Lavrov, Chinese Foreign Minister Wang Yi said, “I will put forward specific plans to perform a policy to promote both denuclearization and a peace treaty for the Korean peninsula” after reaffirming the policy. He also said, “We will always listen to the opinions of different countries and we hope they would present better solutions.” US ambassador to South Korea Mark Lippert emphasized this by saying that the top priority in policies against North is denuclearization rather than regime change and the US has had no changes in its position on the peace regime at a press interview at the Foreign Ministry on March 11, 2016. At the same time, he further emphasized that the US still maintains its desire for a diplomatic solution.

Ambassador Lippert stated that, even as the US government has

continued dialogue with China on the resumption of the six-party talks, the most important task right now was to enforce tough sanctions aimed at bringing North Korea back to the negotiating table. As disclosed by Secretary of State John Kerry, he also disclosed that the sanctions per se are not the purpose but means for inducing denuclearization of the Korean peninsula through a principle-based diplomacy and the directions of both South Korea and the US in responding to the issue coincide definitely. Foreign Minister Wang Yi emphasized the settlement of these issues through dialogue and negotiation, hoping the North Korean development of nuclear weapons would be resolutely foiled by implementing the current UN Security Council resolution imposing sanctions on North Korea thoroughly and completely.

In light of the remarks by Foreign Minister Wang and Ambassador Lippert, it would be an excessive concern if denuclearization could be bartered for a peace treaty. However, there apparently exists a difference in degrees, with the South Korean government saying it is premature to resume dialogue while the US and China talk about dialogue emphasizing thorough performance of the sanctions. At present, the South Korean government takes the sequence of promoting denuclearization in a dialogue phase after inducing changes in the North Korean attitude concerning denuclearization while imposing sanctions first.

What matters is the background behind why China has proposed the parallel promotion of denuclearization and a peace treaty. China has been troubled by North Korea refusal to make its nuclear development an issue for negotiation. As late as the September 19, 2005, Joint Statement from the six-party talks, North Korea was ready to trade its nuclear program for security assurances and economic aid. However, since its second and third nuclear tests, North Korea has clearly indicated its

nuclear status by enshrining that fact into its constitution and adopting it as an official party platform.

Soon after the inauguration of the Kim Jong Un regime, Choi Ryong-hae, Secretary of the North Korean Worker's Party, made a visit to China to request its recognition of North Korea as a nuclear weapons state but was rejected by President Xi Jinping.

Following its fourth nuclear test, North Korea's Central News Agency reported that North Korea had conducted the hydrogen bomb test in response US dismissal of its request for negotiations on a peace treaty. Wu Dawei, head of the Chinese delegation to the six-party talks, who visited Pyongyang immediately before the North Korean missile launch in February 2016, requested in vain for North Korea to abort the missile launch and return to the nuclear negotiations. Wu Dawei, who stopped over in Seoul on his way home, emphasized that "the method should be modified as the situation has changed" while expressing optimism through a press interview that "North Korea is ready to renounce nuclear development if the security of its regime is guaranteed." The "situation" here means that North Korea is a nuclear power. The "method" here means that a conciliatory policy like a peace treaty is required along with powerful sanctions against North Korea if it is to be induced to return to the nuclear negotiation table.

Despite the UN Security Council reviewing new sanctions following North Korea's fourth nuclear test and the deployment of US strategic assets during ROK-US joint military exercises, North Korea nonchalantly and unusually disclosed its first class military secrets, including its nuclear warheads, design drawings, attack targets, and scenarios. Though it may appear a reckless act, it cannot be neglected that North Korea intentionally demonstrated its position that it does not surrender to

outside intimidation by showing off its nuclear capabilities. As disclosed by Oh Joon, South Korean ambassador to the UN, it should be noted that the Security Council adopted a resolution containing some of the most robust sanctions to date as North Korea nearly attained its nuclear war capabilities through nuclear tests. For this reason alone, a meticulous plan is required to induce North Korea to the nuclear negotiation table by further enhancing the efficacy of sanctions.

First, it is necessary to upgrade the synergy effect of the sanctions and coercive actions through an inclusive collaboration between the sanctions under Security Council resolutions and unilateral sanctions by individual countries. A five-party talk should be held, excluding North Korea. It is especially necessary for China and Russia to accept and play a positive role.

Second, China should share information concerning those North Korean power elites under international sanctions and their potential internal divisions with other concerned countries. It is high time that more outside information flow into North Korea. We should be prepared for a situation where policy strife may arise among the elites as external troubles (sanctions) may cause internal troubles (leadership tensions). The sudden, suspicious death of Kim Yang-gon, a leading moderate favoring negotiation, appears to have many implications. It should be remembered that the Kim Jong Un regime inherited its power and nuclear development policy. Therefore, the concerned countries should prepare the second best policy in preparation against the time when they fail to induce the man in power to change his thinking that nuclear weapons alone are essential to the security of the regime. The Iranian nuclear negotiation was possible when the moderates took power. All concerned countries should not forget that they would all become losers in realizing the

geopolitical value of the peace and stability of the Korean peninsula when they fail in denuclearization by negotiation with the Kim Jong Un regime.

Third, China and Russia have interfered in the core security interests of South Korea by opposing the US deployment of THAAD to South Korea. The argument that the THAAD radar tracking range can observe into the Chinese mainland is not accurate given today's advances in space-based military and weapons technologies. The territorial disputes between China and Japan and countries in the South China Sea are the factors that are accelerating the arms race in East Asia rather than THAAD. Security cooperation among South Korea, the US, and Japan has to be strengthened as long as the nuclear threat from North Korea increases. China and Russia should not use the THAAD deployment as a bargaining chip for controlling the level of sanctions against North Korea.

Lastly, the issue of a proposed peace treaty between North Korea and the US, which has intermittently been raised by North Korea since mid-1970s, can be settled only when the “directly related parties will negotiate a permanent peace regime on the Korean Peninsula at an appropriate separate forum” after North Korea takes visible steps toward denuclearization, as stated in the September 19, 2005, Joint Declaration.

Planned and edited by HAN Intaek  
(Researcher, Jeju Peace Institute)

## A Reign of Terror and the North Korean Elite: In Connection with Recent Defections



HAN Byungjin

Keimyung University

A reign of terror rages like a violent gale across North Korea today. Its elites helplessly suffer under the tyranny of Kim Jong Un. Why was someone as seasoned as Jang Song Taek suddenly purged by the young Kim Jong Un? Why is Kim Jong Un's power so absolute? While such questions may at first appear straightforward, their answers are not so easy.

### **The Effectiveness of Periodic and Public Purges**

To date, most leading researchers and analysts have contended that purges should be carried out with lightning speed. Proponents of the 'rational actor model' argue that the removal of individual elites one by one leads to a collective resistance among the elite that endangers the ruler. However, under Kim Jong Un's reign of terror, purges, much like

those carried out under Kim Il Sung and Joseph Stalin, are far removed from lightning speed. Instead, he is purging one individual after another periodically. Moreover, these purges are not carried out in secrecy, but rather in public trials and public executions.

In fact, the essence of these trials and executions is their openness. The cruel ceremony of the public trial and execution lets the people clearly realize where the power lies. The public nature of these violent exercises of power provides an opportunity for the people to realize the extent of the dictator's power along with their clear perception as to where the power lies. The carrying out of purges, public trials and public executions while elite opinion toward the absolute personal dictatorship remains stable, further reinforces their expectations of the power order rather than motivates their resistance to it. Therefore, the political result of the periodic purges is not elite discontent and secretive conspiracies, but rather public support and competition to prove their loyalty.

It is highly likely that the political effect of public trials and executions, as well as their psychological effects, are favorable to the dictator. The "anchoring effect" may be counted as a psychological mechanism that works in a public trial. According to psychology, because the cognitive biases present at the beginning have a major effect on the final outcome, clear-cut lies and feigning innocence can have an effect. It is well known that the North Korean residents and elites openly express support to the individual's idolization due to external pressure, but observers cannot sufficiently control the political attitudes of those observed. When a person being purged openly admits their mistake, the observers are unable to sufficiently control or modify the fact that the person had to make such a confession due to torture.

## **The Adverse Effects of the Reign of Terror**

While the reign of terror strengthens fear among the elite, it is also highly likely to damage their loyalty to the regime. Psychology provides a lens through which to speculate on the adverse effects of Kim Jong Un's reign of terror on their loyalty. According to a psychological research, once community relations have been destroyed and material interests have become dominant, it becomes very difficult for an individual to regain his or her belief in the community again. This is similar to how it is hard for a relationship between lovers to be restored once they have a dispute. The premise of social relations in a community includes perseverance and damages based on mutual trust rather than immediate rewards or punishment. Loyalty would very likely disappear, though fear can be strengthened by repeated demotions and reinstatement.

It should not be expected that the erosion of loyalty will immediately disturb the Kim Jong Un regime. It does not matter how many people truly support the Kim Jong Un regime. Even if the number of loyalists declines, it will be difficult for the North Korean regime to break away, even a little, from the current political order. It is necessary for the elites to develop a consensus concerning the will to act against the political order more than they loathe Kim Jong Un. It is almost impossible for North Korean elites to develop such a consensus as they cannot communicate with each other freely.

Absolute power depends on the dignity of the dictator and the convergence of the elites' expectations concerning that absoluteness. This lets us understand the ruthless punishment for trivial mistakes, another feature of the reign of terror. Crossing one's legs or dozing off while the leader delivers instructions is a dangerous act that threatens the

dignity of the leader. It is because of the openness. Trivial but open impolite acts affect the perception of the other observers. When trivial impolite acts attributed to human mistakes are widely tolerated, it may disturb the expectation of the majority that they have to obey to the dignity of the leader absolutely. Because of such threats, the Kim Jong Un regime ruthlessly punishes human mistakes like dozing off. This is similar to judicial authorities imposing heavy penalties in low-level trafficking cases in order to deter drug crime.

### **The North Korean Elite's Dilemma**

Unless Kim Jong Un changes his mind, the elites cannot end the reign of terror by themselves. The best option for the elites is passive obedience in a state where the majority has no confidence in the will of action by the majority. Furthermore, passive obedience by the majority further enhances the expectations of observers. Kim Jong Un's personal dictatorship is further solidified rather than new creating new expectations or convictions. Therefore, the power of Kim Jong Un's personal dictatorship is very likely to last for a substantial period. The North Korean elites will continue to perform the role of vassals without any political autonomy.

Like the elites who emerged in many different dictatorships in history, the North Korean elites are highly passive. Under the 'rational actor model' theory, it is assumed that the elites would take a skeptical attitude. The look of the current North Korean elites are far from the active attitude of the elites who worry and attempt to prepare against possible opportunistic acts by the dictator based on realistic thinking. The look of elites disclosed in dictatorial politics across the world, including North Korea, is similar to that of domesticated animals that peacefully graze without realizing their fate to be hunted down some day. Most probably,

they seem to act based on the principle of presumed innocence rather than presumed guilt. Social phenomena are ambiguous in many events. The players of baseball or other sport games act based on the principle of presumed guilt whereas the elites of a personal dictatorship regime apparently tend to apply the principle of presumed innocence rather than guilt in handling the uncertain intent of the dictator. The elites of a dictatorial regime easily find evidence satisfying the assumption that the dictator likes them in this ambiguous social reality, and they also accept the assumption. The North Korean elites do not appear any different.

The few defectors from the North have not yet been followed by many others in a chain reaction. The dilemma of the North Korean elites who are under the reign of terror has no alternatives. They could respond to the reign of terror more effectively if they had the alternative of defection rather than loyalty. However, poor North Koreans have nothing but the state. North Korean elites cannot flee by tearing a part of the state and so their privileges and position are maintained only when they stay in the state. They cannot steal a part of natural resources or other national wealth like elites of the Soviet Communist Party, nor can they accumulate personal wealth in the market like the Chinese elites. Therefore, despite their fear under this reign of terror, they cannot escape their common destiny on the same boat as their leader.

Planned and edited by HAN Intaek  
(Researcher, Jeju Peace Institute)

## Changes in South–North Relations and Tasks for Korean Peninsula Diplomacy



HUH Tae–Hoi

Sun Moon University,

Visiting Researcher of the Jeju Peace Institute

### Aspect of Change in South–North Relations

Over 70 years have passed since Korea's liberation from occupation by Imperialist Japan. Korean society achieved rapid industrialization and democracy after recovering independence from dark times of division and civil war, dictatorship, and suppression. South Korea has become a model of development in world history, recording a rare success in achieving economic growth and democratization at the same time. However, South and North Korea still remain in a hostile confrontation without overcoming the division of the past 70 years because of the underdeveloped economy and military adventurism of its other half, North Korea.

Looking back on the past, the two sides, which played the role of advance guards during the East-West Cold War in the 1950s, have undergone periods of legitimacy disputes and struggles on the Korean peninsula, even fighting an all-out war. In the 1960s, they underwent a period of conflict when the feud and confrontation worsened without any direct dialogue. In the early 1970s, they attempted dialogue and negotiations for a while following the international trend of detente. When the new Cold War arrived in the 1980s, the two sides again underwent a period of feuding and antagonism. But in the early 1990s, they started a full-scale dialogue and negotiations, driven by the worldwide trend of the end of the Cold War. Despite some visible achievements, like the conclusion of Basic Agreement, they lost a valuable opportunity for dismantling the Cold War regime on the Korean peninsula. In the early 2000s, they started to pursue a full-scale normalization of their relations. When liberal or progressive regimes emerged, the first and second summit talks were held between South and North Korea, showing a substantial progress in improvement of South-North relations. However, South-North relations currently remain at a standstill after as the setbacks caused by North Korea's nuclear weapons and long-range missile tests.

### **A 70-year Division and Tasks for Korean Peninsula Diplomacy**

What is felt in reviewing the changes in South-North relations over the past 70 years is that the view of South Korean scholars has so far somewhat inclined one way based on external factors in examining the history of division of the Korean peninsula. In fact, many other countries that had experienced division at the end of the Second World War achieved unification, overcoming harsher outside pressure or international political realities than ours. As pointed out by foreign scholars from time to time at seminars abroad, one wonders whether

Koreans have not been consistent in their interpretations of self-rationalization in citing external factors after the reality of the division of the peninsula after liberation became fixed and structured.

Division for 70 years is not a short history at all. To develop an insightful vision for reunification viewing the long process diachronically under a grand historical framework, we need to change our viewpoint, looking at South-North relations in a more future-oriented and introspective manner. The author could summarize the introspective meaning of the changes in South-North relations by reviewing the interaction between South and North Korea from the viewpoint of the Korean peninsula diplomacy while reviewing the history of division between South and North Korea over 70 years since liberation by dividing it in the historical context:

Historically, the Korean peninsula that is situated at a strategic point was a target of interest among the powerful surrounding countries as they had core interests geo-politically in the region. The Chinese people thought of the Korean peninsula as “a hammer ready to strike at the dragon’s head” whereas the Japanese people thought of it as “a dagger pointed at the heart of Japan.” Though such self-centered interpretations by the surrounding countries did not appear as a result favorable to the Korean peninsula, such expressions show that the Korean peninsula surely is a key strategic region to them. Even the US, which had emerged as the most powerful country in the world after the Second World War, did not abstain from the large-scale Korean War, since the Korean peninsula became a region that had a fatal interest in restraining the expansion of Soviet Communism. Though it has now shrunk to Russia, the former Soviet Union also exerted its best efforts to help establish a socialist regime in the northern part of the Korean peninsula for its security and expansion of communist forces in Northeast Asia. Why was it so

difficult for South and North Korea to develop their relations and proceed to reunification by themselves, while overcoming the intervention of powerful countries who had divided the Korean peninsula into two pieces under such geo-strategic conditions? The history of changes in South-North relations for 70 years after liberation was a process of an extremely difficult adaptation as well as a history of friction while South and North Korea reacted to the political situation of the Korean peninsula and the conditions of the surrounding region.

An important fact related to the development of South-North relations is that the effectiveness of the hard-line policy against North Korea has not been as great as expected in inducing changes in North Korea or institutionalizing mutual cooperation for the stability of the Korean peninsula. Of course, this does not advocate the policy for engaging North Korea. We can understand the background or intention of the hard-line policy against North Korea from the First, Third, and Fifth Republics, and the civilian government of Kim Young-sam and Lee Myung-bak administrations. But it should be noted that these hard-line policies did not achieve their desired effect. On the other hand, the Roh Tae-woo administration's Nordpolitik and the subsequent ten years of engagement policies under progressive administrations, while not without their own problems, had a more positive effect in reducing tensions on the Korean peninsula and improving inter-Korean relations.

Another important fact related to the development of South-North relations is the diplomatic capabilities and strategic thinking of South Korean political leaders. As throughout history, the present geo-strategic conditions of the Korean peninsula require a more outstanding diplomatic sense and strategic judgment by the leaders than ever before. When examined from the viewpoint of the military and security situation and

the dynamics of international politics where South Korea is placed, it is time to require the emergence of a leader with a strategic insight to settle its complicated and delicate diplomatic issues. It is time when we require the emergence of such strategists as Willy Brandt who implemented the ‘Look East Policy’ that expanded the space for West German diplomacy for unification and Henry Kissinger who succeeded in the deployment of a strategic triangular relations among the US, China and Soviet Union with the idea of “Containment in Cheap.”

The timing of policy decisions is also an essential element in the development of South-North Korean relations. Though both South and North Korea have tried to sensitively react to changes in the surrounding environment, they often regretted it later as they failed to seize crucial opportunities. In particular, South and North Korea should work faster or be more active without hesitation when the conditions around the Korean peninsula are advantageous or friendly to the development of relations. When the Cold War was ending around the world in the early 1990s, if South and North Korea had moved beyond the stage of mutual recognition and accommodation to institutionalized relations, North-South relations in the 2000s would have progressed to an even higher level.

This applied to both South and North Korea alike during the the civilian government of Kim Young-sam and Lee Myung-bak administrations. Despite their desire to improve North-South relations, President Kim Yong-sam of the Civilian Government and his counterpart, Kim Jong Il, Chairman of the National Defense Commission of North Korea, missed a priceless opportunity to develop relations by acting without making strategic decisions about changes in the surrounding circumstances or each other’s views. Early on, the Lee Myung-bak administration also missed a crucial opportunity to further upgrade North-South relations

using the newly strengthened Korea-US alliance relationship.

Political determination and timing are more important than the content of policies developed by the leadership in South and North Korea concerning the development of their relations. Previous South Korean administrations each pursued diverse policies concerning North Korea, respectively, while three generations of the North Korean leadership also made various efforts regarding North-South relations, but they lost highly valuable opportunities because they missed timing rather than because they had poor policy contents. Unlike superficial observations of North-South relations, relations between the two Koreas do not proceed simply based on their bilateral relations. The relationship is defined by a highly complicated equation in which different variables are at work, including conditions surrounding the Korean peninsula, South Korea-US relations, US-North Korea relations, North Korea-China relations, as well as the relations between the parties in South and North Korea.

In the recent years, the North Korean nuclear issue has also served as an obstacle to the improvement of relations between the two Koreas. If the North Korean nuclear issue is not resolved at all, it will act as an obstacle in Korea's relations with the US and Japan, not to mention North-South relations, as well as become a sticking point for all countries heightening tensions and instability on the Korean peninsula and in Northeast Asia. This is why it is critical to urgently prepare forward-looking measures for early settlement of the North Korean nuclear issue.

### **To Open a New Horizon for Relations between the Two Koreas**

The past processes under the division for over 70 years, when South

and North Korea had exchanges and negotiations, do not appear to have been in vain considering the processes of negotiated settlement for quickly easing military tensions with each other, even during a “quasi-state of war” when military tensions between the two was their highest at the end of August 2015. The history of South-North relations over the past 70 years was a process of extremely difficult conflict and adaptation, where the two sides experienced each other fighting then negotiating, and negotiating then fighting. We cannot be confident if the South-North agreement at the high-level talks will provide a historic turning point and a watershed moment in relations between the two, as well as in the policies of the current South Korean administration. This is because relations between the two Koreas were frozen again while tensions were raised again on the Korean peninsula because of North Korea’s fourth nuclear test at the start of 2016 and the ensuing sanctions by the US and international community.

It is rather difficult to open a breakthrough on the settlement of the North Korean nuclear issue and relations between the two Koreas as sanctions tougher than ever before have been imposed on North Korea by the US, China and Japan, as well as the current South Korean administration, which had attempted to actively improve relations with North Korea based on the agreement reached with difficulty at the end of August last year. However, what is important is that there were many events similar to this between South and North Korea and they attempted a dramatic settlement under tensions on many occasions as clearly demonstrated by the history of the division of the peninsula into South and North Korea for over 70 years. Though South and North Korea have so far experienced many disputes and frictions, they have adapted to each other through numerous negotiations over the 70 years of division.

It is expected that South and North Korea will overcome difficult and harsh crises smartly as they have done so far, though the current situation will also experience difficult processes. There are many mountains to overcome and rivers to cross for a smooth navigation of the relations between the two Koreas. It is because the two parties have had a high degree of distrust and feud with each other in the 70 years of division of the Korean peninsula. However, it is time to look at the processes in the 70 years of division introspectively. Both sides should endeavor to open a new horizon for improvement of relations between South and North Korea, realizing that autonomous will and efforts are more important than external factors.

Planned and edited by YI Seong-woo  
(Chair, Conflict Resolution Program of the JPI)

## Conditions After “Inclusive Sanctions” against North Korea



DOH Jong Yoon

Jeju Peace Institute

### “Sanctions” Against a State Violating Norms

Uri Friedman, editor of *Foreign Policy*, an American political magazine, said that the concept of sanctions is a conviction that blockading enemies can compel a change in their behavior. However, sanctions were divided into “comprehensive sanctions,” “smart sanctions,” or “targeted sanctions” only recently.

The history of sanctions taken by one country against another in the international arena is longer than expected. Nearly all past sanctions were akin to “comprehensive sanctions” in nature. Athens, an ancient Greek city state, imposed a trade embargo on its neighbor Megara in 432 B.C.<sup>1)</sup> However, this action helped trigger the Peloponnesian War, providing a starting point for Athens to be defeated by Sparta later. Napoleon

Bonaparte, who united the European continent, declared a “continental system” in Berlin in November 1806. Being an indiscriminate action, it was an attempt by France to gain influence on the continent in terms of industries while isolating the United Kingdom politically, but it failed eventually. Economic recession in the UK did not give any significant benefits to French allies and countries like Sweden, Portugal, and Russia broke away from the alliance one after another. In our case, in 1510, the fifth year of King Jungjong’s reign during the Joseon Dynasty, Korea ceased all trade with Japan following its invasion of Sampo [three ports in Korea’s southeast], in a form of comprehensive sanctions, which was only resumed in a limited fashion following the signing of the ImSin Agreement two years later. Korea prohibited the Japanese from residing at Sampo, reduced the number of Japanese trading ships with Korea from 50 to 25, and also reduced the volume of rice and beans a year which Korea had permitted from the governor of Tsushima from 200 to 100 seok (bales) Island.<sup>2)</sup> However, this action can hardly be viewed as successful since the Japanese invasions did not decrease thereafter, including the Japanese invasions of Saryangjin (1544) and Eulmyeong (1555).

### **Comprehensive UN Sanctions on North Korea**

On March 2, 2016 (New York time), the UN Security Council unanimously adopted Resolution 2270. It was an action taken in condemnation of North Korea’s fourth nuclear test conducted on January 6 and a long-range missile launch test on February 7 based on the UN Charter’s Chapter 7 Article 41 on non-military sanctions. The UN Security Council had already adopted Resolutions No. 1718 (2006), 2874 (2009), 2087 (2013), and 2094 (2013) in connection with North Korea’s nuclear tests and launch of long-range missiles. A statement by the South Korean Ministry of

Foreign Affairs released on the current action assessed it by saying, "... the new resolution is another milestone measure in that it imposes the toughest and the most comprehensive non-military sanctions in the 70 years' history of the UN and a historic resolution that requires nearly all provisions..." It further explained by saying, "While the previous UN Security Council resolutions on North Korea focused on its development of weapons of mass destruction (WMD), the current Security Council resolution not only addressed the North Korean WMD development but also inclusively lists sanctioning measures that may gravely affect all relevant aspects of North Korea in excess of the WMD development."<sup>4)</sup>

As assessed by the South Korean Ministry of Foreign Affairs, the current UN Security Council Resolution mentions contents that are not only highly extensive but also detailed. Resolution No. 2270 consists of 52 articles, excluding the preface. The beginning phrase of each article defines the UN actions using verbs. They specifically use "condemn," "affirm/reaffirm," "recall," "underscore/underline/emphasize," "note." and "decide." Among them, "decide" is used in 25 articles, nearly half of the total. Some articles expand the provisions mentioned under Resolution No. 1718 of 2006 to individuals and entities. It cannot be denied that the sanctioning actions decided under the current resolution have expanded and deepened in quantity and quality. It is clearer when compared to UN Security Council Resolution No. 1803 adopted in March 2008 on the suspected development of nuclear weapons by Iran. UN Security Council Resolution No. 1803 had 20 articles and 6 decisions, while Resolution No. 1929, adopted as a follow-up action in 2010, had 38 articles and 15 decisions. In comparison, the current UN resolution on North Korea takes a much more extensive and hard-line attitude. Furthermore, the 2010 resolution on Iran was adopted by 12 yea votes, 2 nay votes, and 1 abstention, showing that the international community's

voice was somewhat split. However, the current resolution on North Korea was unanimously adopted and contains more articles requesting the implementation of sanctions by the member states. This means that the international community's attitude toward North Korea has maintained a consistent consensus.

To examine the specific decisions related to sanctions under Resolution 2270, Article 6 prohibits the transfer to North Korea of all materials, financial transactions, technical training and services related to weapons of any types; Article 10 and 11 prohibits the transaction of items related to weapons through the territory (especially vessels) of member states; Article 18 requires all member states to inspect cargo; Article 19, 20, 22, and 31 prohibits the lease, repair, loading, employment, or provision of fuel to vessels for North Korea; Article 21 prohibits landing, takeoff, or flying of any aircraft suspected to be North Korean; Article 29 and 30 prohibit the sale of mineral ore produced in North Korea; Article 32, 33, 34, 35, and 36 extends the number of North Korean assets to be frozen overseas and prohibit all financial transactions with North Korea. All of these are noteworthy. Some of them enlarge the scope of application under Resolution 1718 (2006) while others apply similar sanctions listing specific items. It should be said that the current resolution emphasizes its execution and punitive aspects rather than persuasion or urging as it includes more decisions and lists specific items in detail. Another point that should not be neglected is that the resolution includes actions concerning matters that can be affected delicately when viewed from the civilian or humanitarian perspective. The examples include the deportation of North Korean civilians (Article 14), actions prohibiting provision of training on computing, GPS or space sciences related to nuclear development (Article 17), and inspection of individuals who carry suspected cargo (Article 18). Of course, the resolution also

requests these actions should follow the judicial procedures of the individual member states and minimize impact on medical, safety, or other humanitarian objectives.

Resolution 1803 (2008) on Iran includes a provision that prohibits the entry of Iranians into the UN member states but it very narrow limits the application to those who are related to nuclear proliferation (Article 5). Furthermore, exceptional treatment is provided for humanitarian activities (Article 6). Resolution 1929 (2010) includes recommendations that the member states should determine the inspection or search of vessels and opening of a branch that manages finance (Article 15 and 23). The resolution for sanctions on Iran placed its emphasis on respecting the autonomy of the member states and limited sanctions to matters related to nuclear and missiles. Of course, the sanctions on North Korea cannot be at a level identical to those on Iran. Unlike Iran, North Korea conducted underground nuclear tests on four occasions and has publicly contended it is a nuclear power, saying it would withdraw from IAEA.

### **Time to Consider Conditions after “Comprehensive Sanctions”**

We should consider what meaning can be provided by the current UN Security Council Resolution No. 2270 to achieve peace on the Korean peninsula. It is because the sanctions on North Korea are harsher “comprehensive sanctions” than the sanctions on Iran that have the nature of “smart” or “targeted” sanctions.<sup>5)</sup> All of the sanctions on Cuba and Iran that were lifted recently and those still continuing on Syria, Russia, Liberia, Sudan, and Ivory Coast are all close to “smart” or “targeted sanctions.” Though such loose sanctions may be limited in strength or scope, sufficient meaning can be found in them as they symbolize

punishment of countries that violate norms and demonstrate a will to protect the norms of the international community. It also implies that sanctions should be processes for resolving problems rather than the purpose per se.

Unlike “smart sanctions,” “comprehensive sanctions” should be approached carefully as they aim at a practical surrender of the target country rather than acts symbolizing the protection of norms. If the sanctions on North Korea are more stringent than ever before, the exit to get out of them should not be rigid or narrow. Even if the target country someday surrenders to the international community and shows a changed look only after the welfare of its residents is severely damaged, it will lessen the meaning of success by half or more. In that sense, our task is to show what inflection point is provided by “comprehensive sanctions” in changing or maintaining the conviction or acts of the political leaders of the target country. Comprehensive sanctions need to simplify the conditions for settlement of an event or present the situation thereafter more precisely than smart sanctions. Strong sanctions could induce changes in acts only when the target country realizes that the subsequent expectations or rewards would be great.

#### ■ Footnote

- 1) Uri Friedman, “Smart Sanctions: A Short History,” *Foreign Policy*, April 23, 2012.
- 2) Jungjong Sillok (The Annals of King Jungjong), Chosŏn Wangjo Sillok (Annals of the Joseon Dynasty), “Protocols on Being Alert Against the Japanese Pretext Behind Amicable Relations”, On the Twentieth Day, Eighth Month, and Seventh Year of His Reign. National Institute of Korean History. Korean text available at ([http://sillok.history.go.kr/id/kka\\_10708020\\_007](http://sillok.history.go.kr/id/kka_10708020_007)).
- 3) Republic of Korea Ministry of Foreign Affairs, Office of Disarmament and Non-Proliferation, Press release, “Adoption of UN Security Council Resolution 2270 on North Korea Sanctions”, March 3, 2016.

- 4) The 2006 UN sanctions that prohibited the transactions of luxury items favored by top leaders of North Korea were smart or targeted sanctions without any controversy.
- 5) Some experts view sanctions on Iran as comprehensive sanctions. Meanwhile, the US Treasury Department does not distinguish between smart or comprehensive sanctions.

Planned and edited by DOH Jong Yoon  
(Chair, Regional Integration Program of the JPI)



## Part 4

# New Issues & New Diplomacy

---

- Aiming Towards Public Diplomacy 2.0:  
The Enactment of Korea's Public Diplomacy Act
- The Possibility of a Volcanic Eruption of Baekdu Mountain  
and International Cooperation in Northeast Asia

PeaceNet



## Aiming Towards Public Diplomacy 2.0: The Enactment of Korea's Public Diplomacy Act



**HAN Intaek**

Jeju Peace Institute

Since the Public Diplomacy Act went into force on August 4, 2016, Korea is now equipped with a foundation for actively promoting public diplomacy. This paper desires to propose the future development direction after examining the necessity of public diplomacy on the occasion of the Act's enactment.

### **Why is Public Diplomacy Required?**

Public diplomacy may be defined to be intentional efforts of the government or non-government actors in changing the perception of the people in the target country toward the advantage of their country. When defined like this, public diplomacy may be called a “new” diplomacy. While the target of traditional diplomacy was “high-ranking officials,”

the target of public diplomacy is “ordinary citizens” of the target country.

What would be the reason for expanding the object of diplomacy to the general public of the target country?

Most of all, the general public now has a greater influence on policy decisions. In many countries, public opinion or election results are reflected in government policies or at least restrict government policies. Let us take the US presidential election for example. Donald Trump was officially nominated as the Republic Party candidate as he has represented voters who experienced a feeling of loss or deprivation. Because Trump was elected president, US politics and policies reflect the opinion of the anti-internationalist voters who view “the US government has wasted money protecting allies while jobs in the US decreased because of FTAs.”

If the American general public believes the South Korea-US alliance and FTA are harmful or even a disaster to the US, efforts should be made to correct their misunderstanding and to let them realize the facts. As traditional diplomacy deals with the government, it is unable to change the perception of the general public. In such circumstances, public diplomacy is required to communicate with the general public of the target country. Though we cited the US as an example, the opinion of the people is reflected in politics and policies not only in the US but countries around the world gradually. Therefore, it can be said that public diplomacy is required universally.

Isn't public diplomacy required when the general public is excluded from policy decisions by the government? The answer to this question can be found in the 9/11 attacks. At the time of the 9/11 attacks, Islamic

extremists of a country who opposed its pro-American policies expressed their argument by having kidnapped civilian aircrafts collide with the World Trade Center and Pentagon. The numerous terrorist attacks that followed the 9/11 attacks prove the threats posed by radicalized ordinary citizens. The military response to terrorist attacks by radicalized civilians is limited. Military attacks can easily cause another attack. The US staged public diplomacy toward Muslims after the 9/11 attacks to protect the security of the US by fundamentally blocking ordinary Muslims from becoming radicalized. Therefore, even when the general public is excluded from policy decisions, the need for public diplomacy becomes greater and will never disappear.

### **Culture Diplomacy, Public Diplomacy 1.0 and 2.0**

The South Korean government realized the need for public diplomacy and started the implementation of public diplomacy as a policy relatively recently. The government declared 2010 the “Beginning Year of Public Diplomacy”, appointed its first public diplomacy ambassador in 2011, and established a Public Diplomacy Division in 2012. Available resources for public diplomacy increased while the position of public diplomacy was enhanced beyond simply “repackaging” culture diplomacy.

According to a survey conducted by the East Asia Institute together with the BBC World Service and Globe Scan, the positive assessment of Korea by foreigners increased from 33% to 38% in the five years from 2010. Considering that the general public perception changes slowly, it is highly encouraging that the positive assessment increased by 5% in five years.

In August 2016, the Public Diplomacy Act went into force. It is expected it will provide a foundation for establishing inclusive and systematic

strategies and to implement policies for public diplomacy. Article 1 of the Public Diplomacy Act focuses on the enhancement of national image and position by providing, “The purpose of this Act is to contribute to improving the Republic of Korea’s image and prestige in the international community by forming foundations to strengthen public diplomacy and enhance the efficiency thereof by providing for matters necessary for public diplomatic activities.”

In the early stage, the Korean public diplomacy achieved desirable results in promoting Korea and improving its national image. However, the ultimate goal of public diplomacy is not the improvement of the national image but the enhancement of its national interests. It is desirable to switch from now on from a public diplomacy aimed at simply improving the national image to a public diplomacy that substantially enhances the national interests. This paper reviews public diplomacy by dividing it into Public Diplomacy 1.0 that focuses on the national image and prestige, and Public Diplomacy 2.0 that focuses on the national interests. As Korea’s national image has improved and, most important of all, its public diplomacy capabilities have been strengthened, this paper contends that we should now promote Public Diplomacy 2.0, an ambitious public diplomacy that pursues national interests substantially.

### **How Should Public Diplomacy 2.0 be Promoted?**

First, Public Diplomacy 2.0 should be carried out while promoting the synergy of the existing diplomacy and policies. For example, it is not easy to realize such policy ideas as the “Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative,” “Eurasia Initiative,” and “Korean Peninsula Trust-building Process” under the five-year presidential system. In such a case, it is desirable to enhance the efficiency and efficacy of policies

by including public diplomacy in the policy mix. To that end, it is necessary to utilize public diplomacy by perceiving it as an active communication means (Public Diplomacy 2.0) promoting and persuading the people of the target countries of our policies rather than treating it as culture diplomacy or diplomacy for improving the national image only (Public Diplomacy 1.0).

The Public Diplomacy Act does not include any specific mention about the enhancement of synergy between public diplomacy and other diplomacy. However, the post for “policy and public diplomacy officer” was newly set up pursuant to the Foreign Affairs Ministry ordinance of January 2016. It appears to be an affirmative action considering the policy synergy between public diplomacy and other diplomacy.

Second, it is necessary to switch our viewpoint from a supplier-oriented to a consumer-oriented one. In order to achieve our objectives, public diplomacy must seek to act upon the views of the target country’s citizens so that they have a view of us that works to our advantage. As the people of the target countries have diverse heterogeneous characteristics in history, culture, religion, and race, they will not react uniformly to our messages without variation. Therefore, we should reflect the diversity and difference of the targets of public diplomacy in the development and promotion of public diplomacy strategies and policies. In other words, we should enforce a customized two-way public diplomacy suited to the target audience.

One of the meanings of the enactment of the Public Diplomacy Act is that debate and competition concerning the development of the system for performing public diplomacy and leadership which had taken place among domestic actors has been settled with the enactment of the Act.

The post for “regional public diplomacy officer” was newly set up pursuant to the Foreign Affairs Ministry ordinance of January 2016. This can be interpreted that our public diplomacy develops around those who accommodate it.

## **Potential and Limits of Public Diplomacy**

To protect our national interests extended globally and our businesses and nationals that operate around the world, it is now necessary to actively promote public diplomacy that communicates with the people of the target countries in addition to traditional government-to-government diplomacy.

If public diplomacy is to win the hearts and minds of the people of the target countries, what is most important ultimately is our diplomatic objective and actual acts rather than public diplomacy. The reason why anti-Americanism reached a peak during the Bush administration is it had a wrong diplomatic objective and acts rather than because US public diplomacy failed. Any fundamental problems in the diplomatic objective and behavior cannot be settled through public diplomacy. It is not desirable from the long-term viewpoint to cover up such problems through public diplomacy. The diplomatic objective should be set up to suit universal values. It is desirable for public diplomacy as well to reflect such values.

Furthermore, public diplomacy is not a simple scientific experiment. No matter how systematically we promote public diplomacy, the effect of public diplomacy is reduced immediately when the people of the target countries realize that our efforts are ultimately for enhancing our national interests. Yet we cannot conduct public diplomacy “covertly.” Public diplomacy cannot be covert nor should it be covert. Though public

diplomacy is an intentional act for enhancing interests, it should be upgraded to “an art” that develops relations based on trust while finding a consensus with the other party to win their hearts and minds.

Planned and edited by HAN Intaek  
(Researcher, Jeju Peace Institute)

# The Possibility of a Volcanic Eruption of Baekdu Mountain and International Cooperation in Northeast Asia



JUNG Gi Woong

Hankook University of Foreign Studies

## Possibility of Volcanic Eruption of Baekdu Mountain

The 5.8 magnitude earthquake in Gyeongju in September 2016 and the look of the city that suffered damages from the earthquake provided a turning point to alert against natural disasters that may arise on the Korean peninsula. The earthquake in Gyeongju reminded us that it is necessary to widen our attention as we were actually uninterested in disasters other than typhoons and floods. The issue of a possible volcanic eruption of Baekdu Mountain is its extension.

A possible volcanic eruption of Baekdu Mountain drew the attention of domestic media after the eruption of an Icelandic volcanic mountain in

2010. Academia and the general public focused their attention on the imminent volcanic eruption of Baekdu Mountain that was raised by some people after the eruption of the volcanic mountain in Iceland. Along with a series of debates related to this, concern has also been heightened about possible disasters attributable to a volcanic eruption. However, as it was followed by a series of claims that the mountain only had a remote chance of a volcanic eruption in the near future, commentary on a possible volcanic eruption appears to have sunk below the surface. Still, such an alert has aroused a consensus about the necessity that research should continue concerning the possibility of a volcanic eruption of Baekdu Mountain.

Baekdu Mountain is located geographically at latitude of 41° 01' north and longitude of 128° 05' east. Its above sea height is 2,750 meters. It is the highest on the Korean peninsula and has been regarded as a sacred mountain of the Koreans. According to records, Baekdu Mountain erupted in years of 939, 946, 947, 1014, 1016, 1017, 1018, 1019, 1124, 1199, 1200, 1201, 1265, 1373, 1401, 1403, 1405, 1573, 1597, 1654, 1668, 1673, 1702, 1898, 1903, and 1925 (Seong-hyo Yun, 2013). It is known that the mountain erupted in all of the centuries after the 10th century when we consider the interval between eruptions apart from their scales.

In the 21st century, experts in China and Japan have contended that micro quakes increased after 2000, the height of Baekdu Mountain increased based on a precision survey, and the chemical composition of the magma has approached the level of eruption. In particular, Daniguchi Hiromatsu, professor emeritus (volcanology) of Tohoku University, contended that Baekdu Mountain has a 68% likelihood of eruption by 2019 or 99% by 2032 because of earth crust displacement

caused by the terrible earthquake in East Japan in 2011. This was stated in his research presentation, “Periodic correlations between the mega thrust earthquake in Japan and volcanic eruption activities of Baekdu Mountain”, at the conference of Japan Geoscience Union in May 2012. Some local researchers contend that Baekdu Mountain is “highly likely to erupt by 2035 though the size is unknown.” Therefore, research is underway to predict its volcanic eruption, monitor precursors, and develop countermeasures (Seong-min Yun, Chang-hwan Oh, Aug. 2014).

Though many remember Baekdu Mountain as a dormant volcano, it is classified as active volcano under its current conditions. Furthermore, as indicated by the historical records, Baekdu Mountain erupted many times and is likely to erupt again in the near future. Therefore, what is important at this point is not any debate the possibility of a volcanic eruption of Baekdu Mountain but conduct research as to the political, social, and economic impacts that will be caused by a volcanic eruption under the premise that the volcanic eruption is a matter of fact (of course, there are diverse opinions as to the time and scale).

### **Projection of Scale of Disasters to be Caused by Volcanic Eruption of Baekdu Mountain**

The most noteworthy research concerning damage that can be caused by a volcanic eruption of Baekdu Mountain is the research published by Professor Sung-hyo Yun’s team from the Earth Science Education Department at Pusan National University in 2015. According to the report published by Prof. Yun’s team based on a project on research service hosted by the Ministry of Public Safety and Security (“Development of technologies for predicting damages by a disaster of volcanic eruption”), when it is premised that the mountain would erupt at 5 or higher on

the Volcanic Explosivity Index (VEI) out 8 and with a north-east wind, it estimated the total damage of a possible volcanic eruption, including both direct and indirect damage, would reach 11,189.5 billion won, including 4,518.9 billion won of damage on agricultural produce; 61.1 billion won of damage caused by closure of all airports, except Jeju International Airport, for up to 39 hours; and indirect damage caused by destruction of windows and the outer walls of 10-storey or higher buildings in major cities, including Seoul and Busan. If the eruption is at a VEI of 4 or lower, the report further contended that South Korea would not suffer any particular damage while North Korea would suffer severe damage. The report by Prof. Yun's team aroused a great social reaction when it was introduced extensively by the local press and resulted in a heated debate as to the accuracy and viability of the prediction.

The direct damage from a volcanic eruption include pyroclastic and mud flow, floods, volcanic ash, and tsunamis. However, very complicated and diverse results are produced depending on the strength and type of eruption, climatic conditions of wind, humidity, and temperature, seasonal conditions, and definition of the scope of secondary damage. Among the predictable damage by the volcanic eruption of Baekdu Mountain, it is generally predicted that the most likely direct damage to South Korea would be caused by volcanic ash.

In fact, it is impossible to perfectly prevent natural disasters like the possible eruption of Baekdu Mountain. In cases of natural disasters like earthquakes, tsunamis, typhoons, and volcanic eruptions, it is impossible to remove natural disasters or to predict them accurately with the current science and technology. Nevertheless, we should do our utmost to reduce the effects they cause or be prepared for the risk.

It is believed that natural disasters and the damage they cause are not predictable, even in the 21st century. It is treated as an international issue transcending national borders. In other words, it is approached with the concept of human security, a part of non-traditional security, in a broad sense. In this context, the significance, countermeasures, and solutions to a possible volcanic eruption of Baekdu Mountain would vary depending on its framing. In particular, the scope and entity of response will vary depending on whether the issue of its possible eruption is to be approached from the viewpoint of its physical and economic damage or whether it is to be approached focusing on its political and social issues as well. What we need to note is the political, social, and economic ripple effects that will be caused by the eruption of Baekdu Mountain. However, what is more fearful at present is that very little research, especially research and preparation from an international viewpoint, has been made about the political, social, and economic ripple effects of a possible eruption of Baekdu Mountain.

### **Necessity for International Cooperation**

Though Baekdu Mountain is located on the Korean peninsula, but not in South Korea but in North Korea, it actually belongs to the territorial jurisdiction of North Korea. Furthermore, it does not fully belong to the North Korean territory but China owns a part. As the ripple effect of the disaster or calamities of the eruption will affect various surrounding countries as well as North Korea, it is regarded as a very complicated international issue for which the jurisdiction and the entity to resolve the problem can hardly be determined. Therefore, we should include in consideration not only North Korea, which would directly be affected by damage from pyroclastic flow, but also South Korea, China, Japan and Russia who belong to the sphere to be subject to the secondary

damages. Nevertheless, there is nearly no cooperation or preparation or it remains at an elementary level among the countries which are expected to be damaged by a possible eruption of Baekdu Mountain.

Considering that the damage from a possible volcanic eruption of Baekdu Mountain will be powerful and extensive, we may focus our attention to three aspects: First, it is the direct damage from the pyroclastic and mud flow, floods etc. caused by its possible eruption per se. Second, it is the economic damage caused indirectly by the eruption, including damage on transportation and communication networks, on agricultural produce, and industrial complexes. Third, it is the case where the ruling condition of the surrounding countries will be affected, and especially, the worst scenario will be a sudden change caused inside North Korea when the direct and indirect damage of the eruption is extensive and continuous. This shows that the eruption and its ripple effect should not be treated as a simple natural disaster or a matter of calamities. In particular, a possible sudden change in North Korea is closely related with the security structure in Northeast Asia. It is expected that the US will surely intervene in this issue as it is one of the major actors or players in Northeast Asia. Ultimately, it is quite clear that international cooperation is required at the level of all Northeast Asian countries to resolve the problem of a possible volcanic eruption of Baekdu Mountain.

### **Vulnerable disaster prevention system in North Korea**

Despite the necessity for international cooperation, cooperation is not made actively for preparation against disasters at the Northeast Asia level under the current conditions. In particular, the North Korean tendency to shut off from and non-cooperation with outside parties due to its nuclear program makes international cooperation more difficult. What

makes the situation more worrying in connection with Baekdu Mountain is that North Korea has a very vulnerable disaster prevention system. According to statistics by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, over two million people were killed by natural disasters from 1995 to 2014. Those who were killed in North Korea reached 600,000 people, representing 30% of the total. Even when we consider that this period overlaps the time when North Koreans experienced extraordinary hardship during the so-called Arduous March, it can be easily guessed that North Korea has a very poor preparedness against damage caused by natural disasters. The damage North Korea may face utter destruction if Baekdu Mountain erupts under such circumstances.

South and North Korea have had contacts regarding Baekdu Mountain but no result was achieved. At a South-North Health and Environment Meeting held in Kaeseong in December 2007, North Korea requested South Korea to help install seismometers and to conduct joint research on the volcano of Baekdu Mountain. It is also known that North Korea requested help from Japan as well. South Korea accepted the North Korean request to install seismometers through two informal meetings but no progress was made because of subsequent strains in inter-Korean relations. The contact between South and North Korea concerning the issue of Baekdu Mountain was resumed in March 2011. At that time, South Korea proposed to North Korea a joint research study of the magma movements inside Baekdu Mountain while North Korea agreed on holding an academic conference between the two sides. However, this finally floundered as North Korea feared its military information would be provided to South Korea as the seismometers would be able to detect the seismic waves from its nuclear tests. No consultation has since been made in connection with the environment or natural disasters between

South and North Korea in any areas, including the issue of Baekdu Mountain. Because of such conditions, any minimum scientific cooperation has not been achieved for research into the possibility of a possible volcanic eruption of Baekdu Mountain, apart from the launch of an international cooperative body for preparation against the eruption.

### **Necessity to Launch of an International Cooperative Body for Preparations against Natural Disasters in Northeast Asia**

The possible volcanic eruption of Baekdu Mountain should be treated as an issue for South Korea, Japan, and Russia, which are located within the direct or indirect sphere of impact, and many other countries, including the US, a stakeholder in the region. It is desirable to establish countermeasures against a volcanic eruption of Baekdu Mountain considering the deployment of a coordination and cooperation system with surrounding countries, including preparation against the basic physical and non-physical damage that may occur in South Korea. In particular, when we consider the possibility of sudden change in North Korea that can be caused by a volcanic eruption, it is necessary to fine-tune cooperation with China including very specific details since China occupies a substantial part of the territory surrounding Baekdu Mountain. Furthermore, the damage to be inflicted by the volcanic eruption on surrounding countries will likely be limited to indirect damage, including grounding of flights and other indirect damage attributed to volcanic ash. However, if an unexpected change arises due to a disaster on the Korean peninsula, it will be linked to the security of Northeast Asia region. Therefore, a close preparation is required as to how to establish relations with the countries concerned.

Of course, the explicit threat of a volcanic eruption of Baekdu Mountain

is not so strong and the damage conditions would definitely vary when the event takes place, gravely affecting the balance of power and security environment in Northeast Asia depending upon the situation. The interests of all stakeholders would necessarily be different in a situation where the domestic and international political conditions change based on them. It would be extremely difficult to derive a cooperative agreement under such conditions. What is regrettable is the current research concerning a volcanic eruption of Baekdu Mountain focuses on the preparation and development of strategies against natural disasters and calamities, excluding the political and social context and the issue of international cooperation.

The fact that cooperation with North Korea is absolutely difficult was evidenced again by the rejection by the international society of a North Korean request for cooperation against natural disasters in late summer of 2016. Hundreds were killed and over 70,000 victims were caused by a flood that swept North Hamgyeong Province from August 29 to September 2, 2016. Though North Korea requested aid from the international society, South Korea and other countries showed quite a cold response because of the 5th nuclear test conducted on September 9. Under the current tensions between South and North Korea, the likelihood of cooperation with North Korea gradually gets more remote. However, we should not let these tensions continue forever. Humanitarian aid and cooperation on natural disasters in North Korea will help resolve the strained relations between South and North Korea. In particular, the parties to the issue of a volcanic eruption are not limited to South and North Korea alone but encompass various different countries in Northeast Asia. An optimistic prediction would be possible that a consultative body organized among the concerned parties where Japan, China, and Russia play their given role would provide a new

clue to the settlement of the nuclear issue replacing the six-party talks that have been nominal for a long period.

In conclusion, it is necessary to develop all scenarios against all possible cases and action plans corresponding to them under participation by all related countries. It has become even clearer that a Crisis Management Control Tower should also be deployed to coordinate and control the scenarios inclusively. It will be not only advance preparations against disasters on the Korean peninsula but also be a good-intentioned approach to enhancing the common good in the entire world. The experience in such international cooperation and development of countermeasures to reduce damages from natural disasters may be linked to a transfer of experience to other countries where similar natural disasters have occurred or will possibly occur.

Planned and edited by YI Seong-Woo  
(Chair, Conflict Resolution Program of the JPI)



■ 고상두

現 연세대학교 지역학협동과정 교수. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 베를린 자유대학교에서 정치학 박사학위를 취득. 한국슬라브학회 회장, 연세-SERI EU CENTRE 소장, 유럽정치연구회 회장 등을 역임.

■ 고선규

現 선거연수원 교수. 2000년 일본 토호쿠대학교에서 박사학위를 취득. 전공분야는 일본 국내정치이며, 관심분야는 주로 선거, 정당, 시민사회 등 정치과정. 최근 논문으로는 “일본자민당 파벌의 정책성향과 대한정책의 우경화 배경”(『일본평론』 2015. 12)과 대표 저서로서는『韓日政治制度比較』(동경: 게이오대학출판회, 2015)등이 있음.

■ 고촉통

前 싱가포르 총리.

■ 곽태환

現 한반도 미래전략연구원 이사장. 미국 클레어먼트 대학원 대학교 국제관계학 박사학위 취득(1969). 미국 이스턴 켄터키대 국제정치학 교수(1969-1999), 경남대 극동문제연구소 소장/교수(1995-1999) 및 통일연구원 원장(1999-2000)을 역임. 미국 이스턴 켄터키대 명예교수, 한반도 중립화통일협의회 이사장, 통일전략연구협의회(Los Angeles) 회장으로 재직 중임. 총 31권의 저서 출간, 미주 중앙일보와 통일뉴스의 칼럼니스트 활동 및 주요 일간신문에 시론을 기고.

#### ■ 김송죽

現 이화여자대학교 이화사회과학원 상임연구위원. 이화여자대학교 지역연구협동과정에서 아시아-중국 전공으로 석사 및 박사학위 취득. 2013년 인천대학교 중국학술원 HK연구교수 역임. 주요관심분야는 국제정치경제 및 중국의 주변국 전략, 에너지 외교, 인프라(도로·철도·송유관 등) 건설 등임. 최근 연구로 ‘중국 국제송유관 건설의 정치경제: 중국-카자흐스탄 송유관(2006·2009) 건설을 중심으로’, ‘중국 동북지역 고속도로망 확충의 특징과 국가전략’, ‘부시 정부 시기 석유자원이 해외주둔 미군 재배치(GPR)에 미치는 영향’, ‘중국 도시상업은행의 시장자유화로의 이행’ 등이 있음.

#### ■ 김진아

現 한국국방연구원 안보전략연구센터 북한군사연구실 선임연구원. 터프츠대 국제법 외교대학원인 플레처스쿨(Fletcher School of Law and Diplomacy)에서 국제관계학 박사학위 취득. 연세대학교 국제대학원에서 ‘인도주의 개입 이론과 실제’ 강의를 맡고 있으며, 국방부와 외교부에 자문을 제공하고 있음. 주요 연구분야는 비확산레짐과 북미 관계이며, *The North Korean Nuclear Weapons Crisis*(Palgrave McMillan, 2014)를 비롯한 다수의 저서와 논문이 있음.

#### ■ 김진호

現 단국대학교 정치외교학과 교수, 단국대학교 현대정치연구소 소장. 북경대 국제관계학원에서 동북아 국제관계 연구로 박사학위 취득. 대만 정치대학 국제관계연구중심 방문연구원, 중국 요동대학 조선반도연구소 객원교수 등 역임.

#### ■ 김흥규

現 아주대 정치외교학과 교수 겸 중국정책연구소 소장. 서울대 외교학과 학사 및 석사, 미국 미시간 대학(University of Michigan)에서 정치학 박사학위 취득. 국립외교원 및 성신여대 교수를 역임.

#### ■ 도종윤

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 주요 논문으로 “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

#### ■ 무라야마 도미이치

前 일본 총리.

#### ■ 방호엽

現 국방대학교 안보문제연구소 전문연구원. 경남대학교에서 박사학위 취득. 주요논문으로 “북한 강성대국론의 구조적 한계와 변화 전망”(2013), “남남갈등이 통일정책에 미치는 영향”(2014) 등이 있음.

#### ■ 손혁상

現 경희대 공공대학원 원장 및 국제개발협력연구센터 센터장. 현재 한국국제개발협력학회장과 한국정치학회 부회장, 외교부 정책자문위원과 한국국제협력단 비상근이사 및 총리실 국제개발협력위원회 민간위원으로 활동하고 있음. 서울대 정치학과 졸업, 미 펜실베이니아대학 정치학과 석사 졸업 및 박사과정 수료 후 경희대에서 정치학 박사학위 취득. 주요 연구분야는 국제개발 분야를 중심으로 ODA 정책, 개발 파트너십, 개발 NGO 등. 주요 저서와 역서로는 『시민사회와 국제개발협

력(2015)』(저서), 『구성주의 이론과 국제관계 연구 전략(2011)』(공역) 등이 있음.

#### ■ 신범철

現 한국국방연구원 연구위원. 충남대학교 사법학과 졸업 후 서울대 법대 대학원, 그리고 미국 조지타운대학교에서 ‘국제관계에서의 무력사용’을 주제로 국제법 박사학위 취득. 한국국방연구원 북한군사연구실장, 국방부장관 정책보좌관, 외교부 정책기획관 등을 역임하였으며, 국방부와 민주평통 자문위원으로 활동한 바 있음. 현재 통일준비위원회 전문위원으로 활동 중임.

#### ■ 신재혁

現 고려대 정치외교학과 조교수. 고려대 법학과를 졸업하고 동 대학에서 정치학 석사 학위를 취득한 후, 미국 UCLA에서 정치학 박사학위 취득. 2011년부터 2012년까지 미국 듀크대 정치학과 객원 조교수와 Rhodes College 국제학과 조교수를 역임한 후, 2013년부터 고려대 정치외교학과 조교수로 재직 중. 주요 연구 분야는 정치제도, 신생민주국가의 선거와 정당, 국회 등이며, 최근 연구로 “*Voter Demands, Access to Resources, and Party Switching: Evidence from the South Korean National Assembly, 1988-2008*”, “*Cabinet Duration in Presidential Democracies*”, “*Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia*” 등이 있음.

#### ■ 신창훈

現 한국해양전략연구소.

## ■ 엔리코 레타

前 이탈리아 총리.

## ■ 엄돈재

現 성균관대 국가전략대학원 초빙교수. 연세대 정치외교학과를 졸업하고 서울대 행정대학원에서 행정학 석사 및 박사학위 취득. 청와대 정책비서관, 주독일대사관 공사, 국제문제조사연구소 부소장, 국가정보원 1차장, 성균관대 국가전략대학원장을 역임. 주요 연구분야는 안보 및 통일정책, 국가정보, 독일통일 등이며 저서로는 “독일통일의 과정과 교훈”이 있음.

## ■ 우정엽

現 아산정책연구원 워싱턴 사무소장. 서울대학교 경영학과를 졸업하고, 미국 Georgetown University에서 정책학 석사학위, 미국 University of Wisconsin at Milwaukee에서 정치학 박사학위 취득. University of Southern California 한국학연구소에서 박사후연구원으로 재직. 주요 연구분야는 정책결정과정에서의 여론문제, 제3국의 내전 무력개입에 관한 국제분쟁 등.

## 유흥태

現 School of Oriental and African Studies(SOAS), University of London 방문연구원. 한국외대 국제지역대학원에서 중동지역학으로 석사학위, 이란 이스파한 국립대학교에서 정치학 박사학위 취득. “이란 에너지 산업 연구: 석유와 천연가스 중심으로,” “*A Study of Rural Development in Iran through the White Revolution: Comparing with South Korea's Rural Development Program (Saemaul Undong)*” 등의 논문과 『페르

시아의 종교』, 『고대 페르시아의 역사』, 『이란의 역사』, 『에스파한』 등 다수의 저서가 있음.

■ **이나바 치하루**

現 일본 메이쥬 대학 교수.

■ **이성우**

現 제주평화연구원 분쟁해결연구부장. 단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위 취득. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 *International Studies Quarterly*의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

■ **이수철**

現 일본 메이쥬 대학 교수.

■ **이종서**

現 중원대학교 인문사회과학연구소 학술연구교수 / 한국외국어대학교 EU 연구소 초빙연구원. 성균관대학교 정치외교학과에서 국제정치학 박사학위 취득. 저서로는 EU Discovery 및 유럽연합의 대외정책 등이 있음.

### ■ 정기용

現 한국외국어대학교 국제지역연구센터 책임연구원. 한국외국어대학교 정치외교학과에서 정치학 박사학위 취득. 주요 관심분야는 국제협력/협상, 스포츠 정치/외교, 공공외교/ODA, 통일 남북관계 등임, 최근 연구로 “한국-쿠바 국교정상화에 관한 소고: 양면게임의 논리와 상승적 연계의 모색”, “백두산 화산재해와 북한 급변사태에 관한 소고: 주변국과의 관계를 중심으로”, “*Why Japan and Russia have failed to solve the territorial dispute: the 1956 Joint Declaration and the mechanism of political coherence*” 등이 있음.

### ■ 짐 볼저

前 호주 총리.

### ■ 한병진

現 계명대학교 공공인재학부 정치외교학 전공 부교수. 서울대학교 외교학과와 同 대학원을 졸업 후, 2004년 미국 버팔로 뉴욕주립대에서 열친과 푸틴시기 러시아의 개혁정치로 정치학 박사학위 취득. 최근 정치경제학, 행동경제학, 사회심리학 등에 의거하여 독재정치이론과 북한 정치와 관련한 연구를 진행 중임.

### ■ 한인택

現 제주평화연구원 연구위원. 서울대학교 경제학과와 同 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위 취득. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의했으며, 외교통상부 정책자문 위원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵 전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의

모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공 외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

#### ■ 허태희

現 신문대학교 국제관계학과 교수. 건국대 정치외교학과를 졸업한 후에 미국 워싱턴 주립대 정치학 석사, 덴버대학 국제정치학 박사학위 취득. 한국정치사회연구소 연구위원과 국가정보원 전문위원을 역임함. 이후 신문대 입학홍보처장과 대외협력처장, 중앙도서관장, 국제평화대학 학장 및 동북아역사재단 자문위원, 대통령 직속 사회통합위원회 이념분과 위원 등을 역임함. 주요 연구분야는 미국 외교정책과 동아시아 정치 및 통일문제 등이며, 최근 연구로는 “전략정보의 실패와 정보 분석”, “정보환경의 변화와 국가정보의 개혁” 등이 있음.

#### ■ 황병무

現 국방대학교 명예교수. 연구 분야는 국제정치. 서울대학교 외교학과에서 학사 및 석사, 미국 캘리포니아대 리버사이드에서 정치학 박사를 취득. 국방발전자문위원회 위원장, 국제정치학회 회장, 외교통상부 정책자문위원장 등을 역임. 주요 저서로는 『신 중국군사론』, 『한국 안보의 영역, 쟁점, 정책』 등이 있음.

#### ■ Aries A. ARUGAY

Aries A. ARUGAY is an associate professor of political science at the University of the Philippines in Diliman and the executive director of the Manila-based Institute for Strategic and Development Studies, Inc. He is also currently a visiting fellow of the Jeju Peace Institute in South Korea.

■ **Bernard Fook Weng Loo**

Bernard F.W. Loo is an associate professor at the S. Rajaratnam School of International Studies at the Nanyang Technological University in Singapore. He is concurrently the coordinator of the Master of Science (Strategic Studies) degree programme.

■ **CAO Shigong**

CAO Shigong is a researcher at the Korean Peninsula Research Society, Chinese Association of Asia-Pacific Studies, and previously, served as an Economic Daily News correspondent in Seoul.

■ **DOH Jong Yoon**

DOH Jong Yoon is research fellow and the head of the Regional Integration Department at the Jeju Peace Institute. Previously, he was a research fellow in the Center for International Studies at Seoul National University; a Lecturer at Seoul National University, Sungkyunkwan University, Ewha Womans University, and Konkuk University; and a post-doctoral fellow at the Yonsei-SERI EU Center/Institute of East and West Studies. His publications include, “Question of Subject in International Politics: An Essay for Interpretive Approach”, *Korean Journal of International Relations*, 53.4 (2013), “The EU’s Strategic Approach of Development-Cooperation in the Framework of Asian Policy”, *East European & Balkan Studies*, 37 (2013), and “The EU’s Participation in KEDO: Causes of the Involvement, Evaluation and Implication”, *East and West Studies*, 24.2 (2012). He received his Ph.D. in political science and sociology from the Free University of Brussels.

■ **Fulton ARMSTRONG**

現 미국 아메리칸대학교(American University) 교수 및 동대학 라틴 아메리카연구소(Center for Latin American and Latino Studies) 연구위원.

■ **GO Seon-gyu**

GO Seon-gyu is a professor at the Korean Civic Education Institute for Democracy. His research interests include elections, political parties, and civic society. His latest publication is “The political disposition of Jimito and background of conservative swing in policies against Korea” (*Japan Journal*, Dec. 2015) as well as “Comparison of political systems between Korean and Japan” (Tokyo Keio University Publishing Society, 2015). He received his Ph.D. in Japanese domestic politics from Tohoku University, Japan, in 2000.

■ **JUNG Gi Woong**

JUNG Gi Woong is a senior researcher at the Center for International Area Studies at the Hankuk University of Foreign Studies. His main areas of interest include international cooperation/negotiation, sports politics/diplomacy, public diplomacy/ODA, and Korean unification. His recent research subjects include “Brief Review of Recovery of Diplomatic Relations between South Korea and Cuba: Logic of Dual Game and Pursuit of Synergistic Linkage,” “Brief Review of Baekdusan Mountain Volcanic Disaster and Sudden Change in North Korea: Focusing on Relations with Surrounding Countries,” and “Why Japan and Russia have Failed to Solve the Territorial Dispute: the 1956 Joint Declaration and the Mechanism of Political Coherence.” He received his Ph.D. in Political Science from the Department of Politics and Diplomacy at the Hankuk University of Foreign Studies.

■ **Mostafa DOLATYAR**

Mostafa DOLATYAR is an advisor and senior research fellow at the Institute for Political and International Studies (IPIS) in Tehran, Iran.

■ **WOO Jung-Yeop**

WOO Jung-Yeop is the director of the Washington, D.C. Office at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Woo received a B.A. in business administration from Seoul National University, an M.P.P. from Georgetown University, and a Ph.D. in Political Science from the University of Wisconsin-Milwaukee. Dr. Woo was a postdoctoral fellow at the Korean Studies Institute at the University of Southern California. His research focuses on the relationship between foreign policy-making and public opinion and foreign military intervention in civil wars.

■ **ZHENG Jiyong**

ZHENG Jiyong is the director of Center for Korean Studies at the Fudan University in Shanghai.

■ **Ziba FARZINNIA**

Ziba FARZINNIA is the director of the East Asia Studies Group at the Institute for Political and International Studies (IPIS) in Tehran, Iran.

