

2012

제주평화연구원 연구총서 26

JPI정책포럼 시리즈

2012 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

제주평화연구원 편



제주평화연구원 연구총서 26

JPI정책포럼 시리즈

2012 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

역은이 제주평화연구원

발행인 전미정

발행처 (주)늘품플러스

주 소 서울 중구 필동 1가 39-1 국제빌딩 607호

전 화 070-7090-1177

© 제주평화연구원, 2012

ISBN 978-89-93324-42-6 03300

정가 14,000원

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

JPI정책포럼 시리즈

2012 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

발간사

국제관계의 측면에서나 국내 정치의 측면에서 2012년은 불확실성이 높은 한 해였습니다. 한반도를 둘러싼 주변국의 정치권력이 유동적이었던 시기였습니다. 우리나라에선 국회의원 선거와 대통령 선거가 있었습니다. 러시아와 미국에서도 대통령 선거가 있었으며 중국에서는 정권 지도부의 교체가 있었습니다. 북한은 2012년을 강성대국의 원년으로 선포했지만 경제사정은 여전히 개선될 기미가 보이지 않고 군사적 위협은 지속적으로 증가했던 한 해였습니다. 이 밖에도 유럽발 경제위기와 동아시아 영토분쟁의 가열과 같이 우리에게 직간접적인 영향을 미치는 주요 사건을 직면했습니다.

국제관계의 위기상황에 대안을 모색하는 싱크탱크로서 저희 연구원은 본연의 임무를 성실히 수행하고자 노력한 한 해였다고 생각합니다. 이러한 노력의 결과 저희 연구원은 한경비즈니스가 매년 조사하는 외교안보 분야 싱크탱크 평가에서 2011년 12위에서 2012년에는 10위권으로 진입하는 성과를 이루었습니다. 국내에서 수도권 밖에 위치한 유일한 외교안보 분야 싱크탱크로 알려진 저희 연구원은 연구기관의 새로운 대안모델이 되고자 최선의 노력을 경주할 것입니다.

한반도 평화정착과 동아시아의 협력을 통한 공동번영을 추구하는 데 기여하고자 설립된 저희 제주평화연구원은 설립 이래 역대 평화정착과 다자협력의 제도화에 중점을 두고 이론적 논의와 정책 대안의 개발에 노력해 왔습니다. 다자협력을 위한 학술적 노력의 일환으로 출판된 JPI정책포럼은 올해로 4주년을 맞이하였습니다. 지난 4년간 저희 연구원의



연구진은 시의성 있는 주제를 발굴하여 정책적 함의가 있는 대안을 마련하고자 노력하였고 이러한 과정에 저희 연구원과 공동으로 학술활동에 참여해 주신 집필진 여러분들에게 지면을 빌어 감사의 말씀을 드립니다.

2012년 JPI정책포럼은 ‘한반도 평화와 남북관계’, ‘동아시아 다자협력’, ‘글로벌 협력과 한국’이라는 세 가지 대주제를 설정하고 다양한 세부주제에 대하여 각계의 전문가를 초청하여 세미나를 개최한 뒤, 이를 통해 제시된 논의와 분석을 소책자 형태로 출판하여 배포하였습니다. 이러한 결과물을 『JPI정책포럼 시리즈: 2012 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다. 다양한 논의들을 한 권의 책 안에 일관된 구성을 통해 정리할 수 있는 기회를 가지는 것은 국내의 우수한 전문가들의 지혜를 종합적으로 활용할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다고 생각합니다. 이 기회를 통해서 2012년 JPI정책포럼에 참여해 주신 국내외 모든 연구자와 전문가들에게 다시 한 번 감사드리며, 이 책의 독자 여러분들에게 저희 제주평화연구원에 대한 많은 관심과 성원을 부탁드립니다. 끝으로 본서의 출판을 위해 수고해 주신 도서출판 늘봄플러스에 깊은 감사를 드립니다.

2012년

제주평화연구원장

문 태 영

목차

1부 한반도 평화와 남북관계

북한 김정은의 실제 영향력, 지도체제의 성격과 핵심 파워엘리트	12
정성장	
한국 안보 위기관리체계 및 전략의 발전방향	36
윤태영	
해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점	58
송영훈	
이명박 정부의 대북 인권정책 성과와 과제	84
이규창	
귀국자를 통해서 본 북한사회	106
박종철	

2부 동아시아 다자협력

미얀마의 개혁개방: 원인과 전망	134
장준영	



이어도 문제의 현황과 해결방안 모색 진행남	150
중국 정치구조와 18대 공산당 전국대표대회 지도자그룹 김진호	178
동아시아 해양안보의 현황과 다자간 해양협력방안 박영준	210
동아시아의 안보상황과 남북한관계 흐람치힌 알렉산드르 아나톨리에비치 이성우	244
미중 경쟁과 동아시아 경제협력: 통상정책을 중심으로 이승주	274
아시아와 한국 외교 배궁찬	292

목차

3부 글로벌 협력과 한국

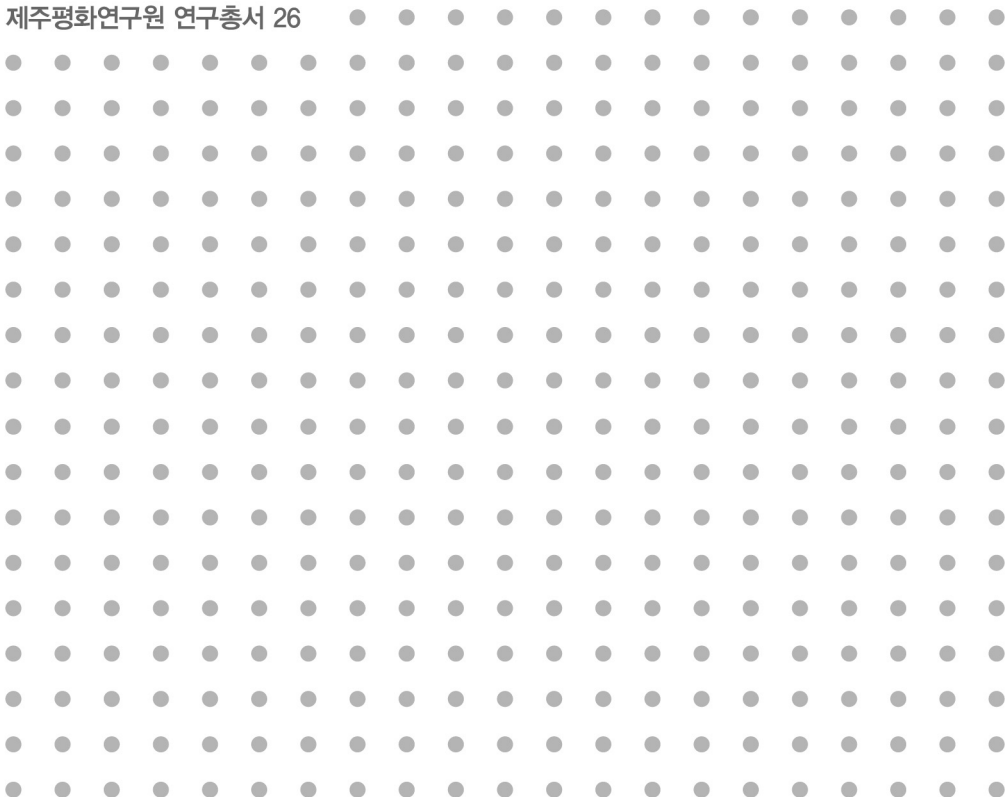
제주 「국제교류 클러스터」 조성방안 진행남 오병호	308
식량안보와 한국: 과제와 전망 유호근	374
네트워크로 보는 세계정치의 변화: 사이버 안보와 디지털 공공외교를 중심으로 김상배	394
UN의 근본적 개혁을 위한 제안 12개조 홍승목	412
한류를 통한 국가이미지 제고방안 김장현	452



초국가적 위협: 테러, 마약, 범죄조직의 상호연계 구성권	466
사이버 무기와 국제안보 장노순	484
셰일가스 개발에 따른 정치·경제적 함의 이권형	508
저자 프로필	526

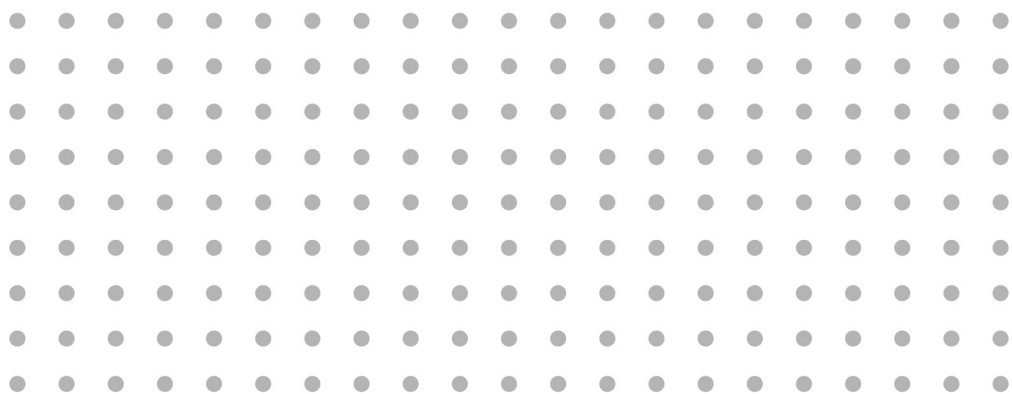
2012 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

제주평화연구원 연구총서 26



1부

한반도 평화와 남북관계



2012



국제사회와 한국에서 김정일 사후 북한의 새 지도자 김정은의 위상과 관련하여 그를 ‘수습지도자’로 보는 시각과 ‘준비된 지도자’로 보는 시각이 대립하고 있다. 두 시각을 면밀히 분석해 보면, 먼저 ‘김정은=수습지도자’론은 김정일의 2008년 8월 건강이상 이전부터 김정은이 북한의 후계자로 내정된 사실을 간과하고 있고, 2009년 1월 김정은이 후계자로 결정된 후 그의 후계체제 구축이 매우 주도면밀하게 진행된 사실을 파악하지 못하고 있는 문제점을 보이고 있다. 반면 ‘김정은=준비된 지도자’론은 김정은의 북한 내 위상 변화를 비교적 정확히 소개하고 있다고 평가할 수 있다.

김정일 사후 북한체제가 장성택의 ‘섭정 집단지도체제’로 갈 것이라는 주장이 해외의 다수 전문가들과 국내 일부 전문가들에 의해 제기되고 있는데, 장성택이 비군사분야에서 김정은의 파워엘리트 장악에 크게 기여한 것은 사실이지만, 김정은의 군부 장악에는 관여하지 못했기 때문에 ‘섭정’할 수 있는 영향력을 가지고 있는 것은 아니다.

현재 김정은의 핵심 측근 엘리트로는 군부와 공안기관에 리영호 군 총참모장, 김정각 군 총정치국 제1부국장, 김원홍 군 총정치국 조직담당 부국장, 우동측 국가안전보위부 제1부부장 등이 있다. 리영호는 김정은의 군대에 대한 명령지휘체계 수립을, 김정각과 김원홍은 군부 엘리트들에 대한 장악을, 우동측은 북한의 파워엘리트 전반에 대한 감시를 통해 김정은의 권력장악을 뒷받침하고 있어 현재 김정은 체제는 매우 안정적이라고 평가할 수 있다.

현재로서는 김정은이 권력을 확고하게 장악하고 있기 때문에 한국 정부는 가까운 미래에 가능성이 희박한 북한 급변사태 대비보다 북한체제가 중국과 같은 개혁개방의 방향으로 나아가도록 대화를 통한 대북 영향력 확대와 한중 공조를 강화하는 것이 바람직하다.



북한 김정은의 실제 영향력, 지도체제의 성격과 핵심 파워엘리트

정 성 장

세종연구소 수석연구위원

1. 문제제기

- 2011년 12월 17일 김정일 노동당 총비서가 갑자기 사망하면서 그의 17년 철권통치시대가 끝나고 북한에서 김정은 시대가 사실상 개막되었음.
- 북한이 5대 주요 권력기관(당중앙위원회, 당중앙군사위원회, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각) 공동명의로 12월 19일 발표한 부고는 “오늘 우리 혁명의 진두에는 주체혁명위업의 위대한 계승자이시며 우리 당과 군대와 인민의 탁월한 영도자이신 김정은 동지께서 서계신다”라고 선언함으로써 김정은을 김정일과 같은 북한의 절대 권력자인 ‘수령’으로 받들 것임을 명백히 했음.¹⁾

- 북한이 12월 19일 발표한 국가장의위원회 명단을 보면, 장의위원 중 유독 김정은에게만 ‘동지’라는 표현을 사용함으로써 김정은과 다른 엘리트들을 차별화했음.
- 12월 20일자 『로동신문』을 통해 발표한 국가장의위원회 명단에서는, 김정은의 이름을 다른 위원들 이름보다 세 배 이상 큰 활자를 사용하여 김정은이 다른 모든 파워엘리트들보다 우월적 지위에 있음을 명백히 드러내었음.

〈사진 1〉 김정일 사망 관련 국가장의위원회 명단

131

로 동 신 문

주말 100 (2011)년 12월 20일 (第5號)

위대한 령도자 김정일동지의 서거에 즈음하여

국 가 장 의 위 원 회 를 다 음 과 같 이 구 성 한 다

김 정 은 동 지

김영남	조병주	김영철	장철	고수일	오철산	장영결	김영립	한광복	강표영	장자립	리국준	오철산	장영결
최영립	백세봉	김영립	김정숙	리신숙	정철운	최성철	최영립	최세봉	김표영	김정숙	리신숙	정철운	최성철
김영준	리영수	리용환	강동훈	김병호	장차기	장차기	전병호	최의정	김준삼	김병호	양현국	장차기	장차기
전병호	최의정	김준삼	방만길	리명길	최의정	최의정	김국태	오일정	최경성	차수수	리희수	최의정	최의정
김기남	김정립	리명수	방만길	리명길	최의정	최의정	김기남	김정립	리명수	방만길	리명길	최의정	최의정
최태북	최의정	김의정	윤동현	장민철	최의정	최의정	최태북	최의정	김의정	윤동현	장민철	최의정	최의정
양철섭	김기룡	리영철	고병덕	장민철	최의정	최의정	양철섭	김기룡	리영철	고병덕	장민철	최의정	최의정
장석주	장병규	최부일	리명철	장민철	최의정	최의정	장석주	장병규	최부일	리명철	장민철	최의정	최의정
변영립	김병립	최부일	최부일	리명철	최의정	최의정	변영립	김병립	최부일	리명철	리명길	최의정	최의정
리용무	홍현범	양동훈	최영덕	정인국	김희영	최의정	리용무	홍현범	양동훈	최영덕	장민철	최의정	최의정
김경진	리단건	리봉국	정인국	김희영	최의정	최의정	김경진	리단건	리봉국	정인국	김희영	최의정	최의정
김양일	주영식	김춘철	전희군	조영철	최의정	최의정	김양일	주영식	김춘철	전희군	조영철	최의정	최의정
박도준	오수용	리병삼	황순최	안동준	최의정	최의정	박도준	오수용	리병삼	황순최	안동준	최의정	최의정
최동태	로매권	전창목	백계동	백동천	최의정	최의정	최동태	로매권	전창목	백계동	백동천	최의정	최의정
장성태	박태덕	오금철	김동일	홍광순	최의정	최의정	장성태	박태덕	오금철	김동일	홍광순	최의정	최의정

주: 밑줄은 필자

주: 밑줄은 필자

자료: 로동신문, 2011.12.20

- 북한은 12월 24일부터 김정은이 사실상 ‘최고사령관’임을 강조하기 시작하다가 12월 말 군 최고사령관으로 추대했음.
- 12월 24일자 『로동신문』 정론은 “김정은 동지를 우리의 최고사령관으로, 우리의 장군으로 높이 부르며 선군혁명위업을 끝까지 완성

할 것”이라고 밝힘으로써 김정은이 사실상 최고사령관이며, 곧 공식적으로 최고사령관직에 추대될 것임을 시사했음.

- 12월 30일 소집된 당중앙위원회 정치국 회의는 김정일의 ‘2011년 10월 8일 유훈’에 따라 김정은을 군 최고사령관직에 추대했음.

〈사진 2〉 김정은의 군 최고사령관 추대 보도

위 대 한 수 령
김 일 성 동 지
혁 명 사 상 만 세 !

로 동 신 문

조선로동당 중앙위원회 기관지
385호 1부 제 2368241주제 100(2011)년 12월 31일(토요일)

조선인민의 모든 승리의
조직자이며 향도자인
조선로동당 만세 !

조선로동당 중앙군사위원회 부위원장
김 정 은 동 지 를 조 선 인 민 군
최 고 사 령 관 으 로 높 이 모 시 었 다

위대한 영도자 김정일동지의 주제 100(2011)년 10월 8일 유훈에 따라 조선로동당 중앙군사위원회 부위원장이신 경애하는 김정은동지를 조선인민군 최고사령관으로 높이 모시었다.

조선로동당 중앙위원회 정치국회의에 관한 보도

조선로동당 중앙위원회 정치국회의가 주제 100(2011)년 12월 30일 목요일 오후 2시에 열렸다. 김정은 동지께서는 조선로동당 중앙위원회의 정치국 중앙위원회 부위원장 겸 조선인민군 부위원장인 경애하는 김정은동지를 조선인민군 최고사령관으로 높이 모시었다.

위대한 영도자 김정일동지께서는 제1인사관으로서, 그 어떤 특수한 임무도 맡지 않는 장려한 위장장, 위장 탈출으로 전진하는 장려한 장교를 영웅으로 높이 모시었다.

위대한 영도자 김정일동지께서는 제1인사관으로서, 그 어떤 특수한 임무도 맡지 않는 장려한 위장장, 위장 탈출으로 전진하는 장려한 장교를 영웅으로 높이 모시었다.

최근 전진에 적지않은 성과를 올린 장교를 영웅으로 높이 모시었다. 위장 탈출으로 전진하는 장려한 장교를 영웅으로 높이 모시었다. 위장 탈출으로 전진하는 장려한 장교를 영웅으로 높이 모시었다.

최근 전진에 적지않은 성과를 올린 장교를 영웅으로 높이 모시었다. 위장 탈출으로 전진하는 장려한 장교를 영웅으로 높이 모시었다. 위장 탈출으로 전진하는 장려한 장교를 영웅으로 높이 모시었다.

자료: 로동신문, 2011.12.31

- 북한 『조선중앙통신』은 12월 24일 ‘김정은 동지를 수반으로 하는 당 중앙위원회’ 사수 구호에 대해 언급함으로써 김정은이 사실상 당 총 비서직을 수행하고 있음도 밝혔음.
- 북한에서 김정은이 당과 군대의 제1인자 위상을 차지하고 있지만, 국제사회와 우리 사회 일각에서는 김정은을 여전히 ‘수습 대장’인 것처럼 간주하고 그의 고모부인 장성택 국방위원회 부위원장이 김정은의 정치적 운명을 좌우하거나 마치 ‘섭정’이라도 할 수 있는 것처럼 주장하고 있음.

- 김정은은 ‘준비된 지도자’이며 김정일 생시에 이미 김정은의 파워가 김정일의 파워를 능가했다는 주장도 있어 대북 인식과 관련해 많은 혼란이 나타나고 있음.
- 필자는 본고의 제2절에서 김정은의 영향력 평가를 둘러싼 쟁점을 먼저 분석하고, 제3절에서 장성택의 ‘섭정 집단지도체제’ 가능성이 있는지 검토하며, 제4절에서 김정은의 핵심 측근 파워엘리트들을 지면 관계상 군부와 공안기관을 중심으로 분석하고, 마지막으로 한국 정부의 대북정책 과제를 제시하고자 함.

2. 김정은의 영향력 평가를 둘러싼 쟁점

가. ‘수습지도자’론 vs. ‘준비된 지도자’론

- 일부 전문가와 언론은 김정일이 김정은 쪽으로 후계 결정을 굳힌 것은 2008년 11월경이고, 2009년 1월에 김정은이 북한에서 후계자로 결정되었음에도 불구하고 실질적으로 제2인자 역할을 하지 못한 채 ‘수습^{修習}’단계에서 권력을 승계하게 되었다고 주장함.²⁾
- 이 같은 입장을 여기에서는 편의상 ‘김정은=수습지도자’론이라고 명명하기로 하겠음.
- 다른 전문가와 대북 소식통은 김정은이 후계자로 ‘낙점’된 것은 2007년 1월이며, 이미 이때부터 권력승계 수업을 받아 김정일 사망 1년 전인 2010년에는 이미 김정은의 파워가 김정일의 파워를 능가하기 시작했다고 주장함.³⁾
- 이 같은 입장을 ‘김정은=준비된 지도자’론이라고 명명하기로 하겠음.
- ‘김정은=수습지도자’론의 입장에 의거하면 김정일 사후 김정은이 북한의 1인자로 내세워지고 있지만 그의 실제 권력은 취약하다고 판단

할 수 있고, ‘김정은=준비된 지도자’론의 입장에 의거하면 김정은의 권력은 매우 안정적이고 견고하다고 평가할 수 있음.

- 본고에서는 이처럼 김정은의 실제 영향력에 대한 상반된 시각에 대해 주요 쟁점들을 중심으로 분석함으로써 어느 입장이 더 설득력이 있는지 검토하고자 함.

나. 후계자 내정 시점: 2007년 1월 vs. 2008년 11월

- ‘김정은=수습지도자론’은 김정일이 2008년 8월 뇌졸중으로 쓰러지기 전까지 후계 세습 문제에 대해 공식적으로 거리를 두었다고 주장함.
 - 김 총비서가 평소 “세습을 하면 국제사회의 웃음거리가 된다”며 주변 고위간부들의 후계 내정 건의를 외면해 왔다는 것임.
 - 김정일이 뇌졸중으로 쓰러진 후 회복되면서 2008년 11월 장성택과 함께 김정은 쪽으로 후계 결정을 굽혔다고 주장함.
- ‘김정은=준비된 지도자’론은 김정은이 후계자로 내정된 시점은 2007년 1월이며 당시 이를 알았던 인물들은 장성택, 현철해, 그리고 알려지지 않은 김정일 서기실 몇 명을 포함한 김정일의 최측근들뿐이었다고 주장함.
 - 2009년 5~6월경에 북한군 내에서 학습자료로 사용된 대외비 문건 「존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료」(이하 「위대성 교양자료」)는 “의미 깊은 2006년 12월 24일, 존경하는 김정은 대장동지는 김일성군사종합대학 졸업증서와 기장이 기여된 자리에서 주체의 선군혁명위업을 빛나게 이으실 것을 바라시었다”고 주장하고 있는데, 이 같은 언급은 김정은이 이때 김정일의 후계자로 내정되었음을 시사하는 것임.
- 이 외에도 김만복 전 국정원장의 2007년 3월 발언⁴⁾ 등 여러 자료를

참고할 때 김정은이 2008년 말에 갑자기 후계자로 내정되었다는 주장보다는 2006년 말 또는 2007년 초에 후계자로 내정되었다는 주장이 더 설득력이 있음.

다. 김정은의 군부와 공안기관 장악 개시 시점: 2009년 vs. 2011년

- 김정은의 군부 및 공안기관 장악과 관련해, ‘김정은=수습지도자’론은 2011년 들어 김정일이 후계자 김정은에게 ‘제한적 권한’만을 주던 기존 태도에서 벗어나 비로소 인민무력부 정찰총국, 국가안전보위부, 인민보안부의 업무를 관장하도록 지시했다고 주장함.⁵⁾
 - 이 같은 주장에 의하면 김정은은 2009년이나 2010년까지만 해도 군대와 공안기관을 제대로 장악하지 못했다는 것임.
 - 2012년 1월 8일 김정은의 생일을 기해 북한 <조선중앙TV>가 방영한 김정은 기록영화는 그가 이미 2009년 4월 북한이 장거리 로켓을 발사할 때 육해공군을 지휘하고 있다고 밝히고 있음.
- ‘김정은=준비된 지도자’론은 김정은이 2009년 2월경부터 군 총정치국을 통해 군부를 장악하기 시작했고, 2009년에 북한의 군부를 위시하여 보위부, 인민보안성 등 보안기관의 보고 라인을 장악했다고 주장하고 있는데, 이 같은 주장은 각종 고급정보 및 북한이 최근에 김정은 기록영화를 통해 공개한 내용과 대체적으로 일치함.
- 현재 김정은의 군대에 대한 명령지휘체계 수립과 관련해 핵심적 역할을 수행하고 있는 리영호 전 평양방어사령관이 군 총참모장에 임명된 것과 김정은의 군부 엘리트 장악과 관련해 중요한 역할을 수행하고 있는 김원홍 전 보위사령관이 군 총정치국 조직담당 부국장에 임명된 시점은 모두 2009년 2월이었음.
 - 북한 내부자료인 『위대성 교양자료』에 의하면 이미 2009년 상반기부터 김정은의 ‘영군체계(군대에 대한 영도체계)’ 수립이 강조되고

있었음.

- 북한에서 영군체계는 최고사령관을 중심으로 수립되므로 김정은의 영군체계 수립을 강조하기 시작했다는 것은 김정은이 이미 2009년 상반기에 최고사령관에 준하는 지위를 가지게 되었음을 의미함.
- 김정은이 국가안전보위부장직에 임명된 것은 2009년 4월경이므로, 그의 군과 공안기관 장악은 2011년이 아니라 2009년부터 시작되었다고 보는 주장이 더 설득력이 있음.

라. 김정일 사망 시 김정은의 영향력 평가

- ‘김정은=수습지도자’론은 “김정은 부위원장은 그동안 ‘탈북 방지 조치’ 등 여러 사안에 대해 정책적 의견을 제시했다고는 하지만, 여전히 ‘수습’ 수준에서 벗어나지 못했음. 그런데 아버지 김정일 위원장이 2011년 12월 17일 갑자기 사망함으로써 후계 수업을 받기 시작한 지 불과 3년 만에 ‘홀로서기’의 혹독한 운명을 헤쳐 나가야 하는 처지가 됐다”고 주장함.
- ‘김정은=준비된 지도자’론은 북한 고위 소식통을 인용하여 제3차 당 대표자회가 개최되기 전인 2010년 7월경 “북한 권력의 중심이 김정은에게 쏠리기 시작하여 (당시) 권력은 ‘김정일 : 김정은 : 장성택(김정희) + 기타(김영춘과 오극렬 등) = 30 : 60 : 5 + 5’ 정도로 평가할 수 있다”고 전했음.
- 이윤걸 북한전략정보서비스센터 대표는 2011년 8월에 다시 북한 소식통을 인용해 “김정은과 김정일의 권력을 비교해 볼 때 각각 70%와 30%를 차지하고 있다”고 주장했는데, 이 같은 주장은 필자가 다른 경로를 통해 파악한 정보와 대체로 일치하는 것이었음.

〈사진 3〉 김정은에게 허리를 굽혀 인사하는 최태복 당중앙위원회 비서



자료: 연합뉴스, 2011.07.22

- 결론적으로 ‘김정은=수습지도자’론과 ‘김정은=준비된 지도자’론 간에 존재하는 쟁점을 비교해 보았을 때, ‘김정은=수습지도자’론은 김정은의 후계체계 구축 과정에 대한 불충분한 이해와 제한된 정보에 기초한다고 평가할 수 있음.
- 북한의 대외비 문건, 고위탈북자 증언, 각종 고급정보들에 기초해 볼 때, 북한에서 김정은이 후계자로 내정된 것은 2006년 말(또는 2007년 초)이며, 2009년 1월부터는 후계자로 내부에서 공식적으로 결정되어 김정일과 김정은이 3년간 북한을 공동통치해 왔다고 보는 것이 타당함.⁶⁾
- 현재 김정은으로의 권력승계가 초고속으로 진행되고 있는 것은 김일성에서 김정일로의 권력승계 경험, 김정일 생시에 김정은이 이미 권력의 상당 부분을 넘겨받은 사실, 김정은의 강한 권력의지와 카리스마, 외부세계에서의 북한 급변사태 논의와 김정은 체제의 조기 안착을 통한 북한 파워엘리트들의 기득권 유지 욕구, 봉건적 정치문화 등이 복합적으로 작용한 결과임.

- 김정은이 비록 완벽하게 준비된 지도자는 아닐지라도 이미 김정일 생시에 군대와 공안기관, 당의 권력을 상당 부분 물려받았으므로 선입견과 불충분한 정보에 의존하여 그를 ‘애송이’나 ‘수습 대장’으로 평가 절하하는 우를 범해서는 안 될 것임.

3. 장성택의 ‘섭정 집단지도체제’론 평가

가. 장성택 섭정체제론과 김정은의 후계체계 구축 과정에 대한 몰이해

- 김정은의 영향력과 활동에 대한 정보가 부족한 해외에서는 장성택 섭정지도체제 가능성을 지적하는 전문가들이 다수를 형성하고 있다면, 국내에서는 대체로 장성택 섭정지도체제 가능성을 주장하는 시각과 김정은의 단일지도체제 출범을 주장하는 시각이 대략 반반 정도의 비중을 차지하는 것으로 보임.
- 김정일 사망 직후 크리스토퍼 힐^{Christopher R. Hill} 전^前 미 국무부 차관보는 김정은이 아직 ‘독립적인 결정권’을 가지고 있지 못하며, “장성택은 아직 김정은이 독립적으로 결정을 내리는 것을 보고 싶지 않을 것”이라고 주장했다.
- 리처드 부시^{Richard Bush} 브루킹스연구소 동북아정책센터 소장도 “가장 유력한 시나리오는 김씨 일가의 집단지도체제로서 실질적인 섭정체제”라며, “이는 김정은이 군, 노동당, 행정부, 보안·정보기관 내에 권력기반을 구축하지 못한 상태이기 때문이며, 집단지도체제는 김 위원장의 매제인 장 부위원장이 이끌 것”이라고 주장했다.⁷⁾
- 국내의 일부 전문가들도 2011년 12월 28일 김정일 영결식을 보며 “장성택이 김 위원장 와병 이후부터 사망 이전까지 줄곧 국정운영을

곁에서 보좌하며 사실상 국정을 대리운영해 왔다”고 주장했다.

- 2009년 1월 김정은이 후계자로 결정된 이후 장성택이 주로 비군사 분야에서 김정은의 파워엘리트 장악을 지원한 것은 사실이지만, 김정은의 군부 장악에는 관여하지 못했다.
 - 당시부터 현재까지 김정은의 군부 장악을 보좌한 인물들은 리영호 군 총참모장, 김정각 군 총정치국 제1부국장, 김원홍 군 총정치국 조직담당 부국장 등임.
 - 군부와 공안기관에서는 2009년부터, 당중앙위원회와 다른 권력기관에서도 2010년부터 김정은을 거쳐 김정일에게로 보고가 올라갔기 때문에 김정일의 국정운영을 곁에서 보좌한 가장 핵심적인 인물은 장성택이 아니라 김정은이었음.
- 장성택 섭정지도체제론은 기본적으로 김정은이 2009년 1월 후계자로 결정된 후 곧 중앙당과 군대, 국가안전보위부, 인민보안성 등에서 그에 대한 충성맹세모임이 시작되었으며, 김정은이 동년 2월부터 군부를, 동년 4월경부터는 공안기관을 장악하기 시작하고, 2010년부터는 당과 국가기구까지 완전히 장악한 사실을 인식하지 못한 데서 기인함.
- 김정은의 후계체계 구축 과정에 대한 몰이해가 곧 장성택의 역할에 대한 과대평가로 연결되고 있는 것임.

나. 핵심 실세들은 모두 장성택의 ‘최측근’?

- 일부 전문가들은 북한의 핵심 실세들을 모두 장성택의 ‘최측근’으로 간주함.
- 한 전문가는 최근에 “김정은 후계체계 구축 과정에서 이뤄진 거의 모든 인사는 김 위원장 와병 이후 실질적으로 당을 장악하고 국정을 운영해 온 장성택 당 행정부장이 진행한 것으로 알려졌다”고 주장했다.

- “김정은 후계체제에서 급부상한 리영호 군 총참모장은 장성택의 ‘분신’ 또는 ‘오른팔’이라고 불릴 정도로 최측근으로 꼽힌다”라고까지 주장하고 있음.
 - 이 같은 주장은 명백히 역사적 사실과 배치됨.
- 황장엽 전 노동당 중앙위원회 비서가 한국 국회의원회관에서 열린 ‘탈북자·북한 인권 문제 토론회’에 참석하여 “김정일 체제가 무너지л 경우, 그래도 다음을 이을 사람들이 있는데, 지금으로서는 장성택이 제일 가깝다”고 지적하고, 장성택이 “노동당 조직지도부 제1부부장으로 사방에 자기 사람을 박아 놓았다”고 말한 2003년 7월 4일 이후 장성택의 공개활동은 갑자기 중단되었고, 이후 2004년 3월경에 장성택은 ‘종파(파벌)행위’와 ‘권력남용’ 등으로 직무정지되었음.
- 이때 장성택의 핵심 측근들은 모두 좌천되거나 해임되는 운명에 처해졌는데, 김정일의 영결식 때 영구차를 호위한 김기남, 최태복, 리영호, 김영춘, 김정각, 우동측 중 장성택의 ‘최측근’으로 함께 처벌받은 인물은 아무도 없음.
- 리영호는 2002년 4월에 중장(한국의 소장에 해당)으로 승진한 데 이어 장성택의 공개활동이 중단된 이후인 2003년 9월에 평양방어사령관에 임명되고 1년 5개월 만에 중장에서 상장(한국의 중장에 해당)으로 초고속 승진했음.
- 리영호가 장성택의 ‘최측근’이었다면 장성택과 최춘황(전 당중앙위원회 선전선동부 제1부부장) 등 그의 측근들이 최대의 정치적 위기에 직면했던 시기에 리영호가 초고속으로 승진할 수는 없었을 것임.
 - 김정은의 군부 엘리트 장악에 있어서 현재 중요한 역할을 담당하고 있는 김원홍 군 총정치국 조직담당 부국장도 2003년에 군 보위사령관에 임명되고 상장으로 승진했음.

- 2003년은 김정은의 생모 고영희가 사실상 북한체제의 제2인자로서 막강한 영향력을 떨치던 시기로 리영호와 김원홍은 장성택의 측근이 아니라 고영희의 측근이었다고 판단하는 것이 더 현실성이 있을 것임.
- 북한은 2011년 12월 29일 김정일 중앙추도대회 때 김정은을 ‘당과 국가, 군대의 최고영도자’로 내세우고 김정은의 ‘유일적 영도체계’를 확립할 것을 강조했다.
- 12월 30일 당중앙위원회 정치국 회의에서 김정일의 유훈에 따라 김정은을 군 최고사령관으로 추대했음.
- 당 총비서직도 2012년 안에 맡을 가능성이 매우 높음.
- 김정은의 ‘유일적 영도체계’ 확립과 장성택의 ‘섭정’은 양립 불가능함.
- 김정은은 2009년 1월 후계자로 결정된 후 북한의 파워엘리트 인사를 결정하는 위치에 있었고, 장성택은 조언하는 위치에 있었음.
- 김정은의 군부 엘리트 인사에는 장성택이 거의 관여하지 못했고 김정각 군 총정치국 제1부국장과 김원홍 군 총정치국 조직담당 부국장이 주로 보좌했음.
- 현재 장성택은 리영호 군 총참모장, 김정각 군 총정치국 제1부국장, 우동측 국가안전보위부 제1부부장, 당중앙위원회 비서들, 조직지도부 부부장들과 함께 김정은을 보좌하면서 그의 인사 및 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 핵심 엘리트 중의 한 명임.
- 김정은의 측근 파워엘리트들 중 장성택만 바라보고 다른 엘리트들의 역할은 이해하지 못하는 편협한 시각으로는 현재의 북한 파워엘리트그룹을 정확히 파악할 수 없을 것임.

〈사진 4〉 2011년 12월 24일 김정일 시신에 참배하기 위해
금수산기념궁전에 들어오는 김정은



주: 박스 안의 인물이 장성택. 만약 장성택이 ‘섭정왕’이라면 북한 관영매체가 결코 그의 몸의 일부가 잘린 이 같은 사진을 공개하지 못했을 것임

자료: 조선중앙통신, 2011.12.26

4. 김정은의 핵심 측근 파워엘리트: 군부와 공안기관을 중심으로

- 김정은 체제의 안정성을 평가하는 데 있어서 가장 중요한 지표가 되는 것은 파워엘리트 장악력일 것임.
- 이 절에서는 특히 북한군과 공안기관 인사들 중 누가 김정은의 핵심 측근들이며, 그들이 김정은의 후계체제 구축과 관련해 어떠한 역할을 해왔는지 분석할 것임.

가. 리영호 당중앙군사위원회 부위원장 겸 군 총참모장

- 리영호 군 총참모장은 현재 김정은의 군부 최측근 인사임.

- 고위탈북자의 증언에 의하면 리영호를 추천한 인물은 오극렬 現 國防위원회 부위원장이었다고 함.

〈사진 5〉 김정은의 군부와 공안기관 핵심 측근들



- 1942년생인 리영호는 강원도 통천군 출신으로 군부 내에서도 특별 파벌에 속해 있지 않고, 지도자에 대한 충성심이 매우 강하며 리더십이 출중해 2009년 2월에는 김정은의 군대에 대한 명령지휘체계 수립을 위해 총참모장에 임명되었던 것으로 판단됨.
- 「위대성 교양자료」는 김정은의 ‘영군체계(군대에 대한 영도체계)’ 수립을 강조하는 대목에서 김정일이 2009년 2월 11일 당중앙군사위원회 회의를 소집했다고 밝히고 있음.
- 이날은 김정은이 ‘수령의 후계자’로 결정된 지 약 1개월 정도밖에 지나지 않은 시점임.
- 바로 이날 김정일은 당중앙군사위원회 결정으로 리영호 평양방어사령관을 군 총참모장에 임명하는 등 군 상층부의 중대 개편을 단행했음.
- 리영호는 군대에 대한 김정은의 명령지휘체계를 수립하면서 2009년 하반기에는 김영춘 인민무력부장보다 더 큰 영향력을 가진 실세로

부상하기 시작했음.

- 2010년 9월 개최된 당대표자회에서는 당중앙위원회 정치국 상무위원직과 당중앙군사위원회 부위원장직에 임명되어 군부 인사 중 최고의 지위에 오르게 되었음.
- 과거 김정일의 공개활동 사진을 보면 리영호가 거의 항상 김정은 바로 옆에 서 있었는데, 이 같은 사실도 그가 김정은의 군부 최측근 인사라는 점을 잘 보여 줌.

〈사진 6〉 김정일·김정은과 주요 군 간부의 은하수 10월 음악회 관람



주: 김정은의 좌측에 리영호 군 총참모장이, 우측에 김정각 군 총정치국 제1부국장이 앉아 있음.

자료: 로동신문, 2011.10.12

나. 군 총정치국의 김정각 제1부국장과 김원홍 조직담당 부국장

- 김정각은 김정은에게 리영호 못지않게 중요한 군부 최측근 인사임.
- 1941년생인 김정각 대장은 김일성군사종합대학 출신으로 1992년에 인민무력부 부부장에 임명되었으며, 2007년 10월경 군 총정치

- 국 제1부국장직에 임명되어 병으로 업무를 보지 못하는 조명록 군 총정치국장의 역할을 대신하게 되었음.
- 김정각은 2009년 1월 김정은이 후계자로 결정된 후 그의 군부 엘리트 장악에 적극적으로 기여하면서 동년 4월 국방위원직에 선출되었고, 리영호와 함께 군부 실세로 부상하게 되었음.
 - 김 제1부국장은 2010년 9월 개최된 당대표자회에서 당중앙위원회 정치국 후보위원직에 선출되었는데, 당규약 개정을 통해 군 총정치국의 위상이 “당중앙위원회 부서와 같은 권능을 가지고 사업”할 수 있도록 격상되었으므로 그의 실제 영향력은 정치국 후보위원 이상이라고 평가할 수 있음.
 - 이는 같은 시기에 당중앙위원회 정치국 후보위원으로 선출된 장성택 행정부장과 우동측 국가안전보위부 제1부부장 등이 실제로는 다른 정치국 후보위원이나 위원 못지않은 영향력을 가지고 있는 것과 같음.
- 북한은 2011년 2월 15일 김정일의 70회 생일을 하루 앞두고 당중앙 군사위원회와 국방위원회 공동으로 김정각 대장에게 차수 계급을 수여하는 결정을 채택했음.
- 이로써 2009년 1월 김정은이 후계자로 결정된 후 그의 군부 엘리트 장악과 관련해 핵심적인 역할을 수행해 왔던 김정각 군 총정치국 제1부국장이 리영호 군 총참모장 및 김영춘 인민무력부장과 같은 차수의 반열에 오르게 되었고, 조명록의 사망으로 공식 상태인 군 총정치국장에 향후 임명될 가능성이 높아졌음.
 - 김정각의 차수 승진으로 인해 김정은의 군부 두 핵심 측근인 리영호와 김정각 간에 실질적으로뿐만 아니라 외형적으로도 힘의 균형이 이루어지게 되었음.
- 군 총정치국의 핵심 간부들 중 김원홍 조직담당 부국장의 역할도 주

목할 필요가 있음.

- 김원홍은 1995년 평양방어사령부 정치위원, 1997년 7군단 정치위원을 거쳐 2003년 7월부터 보위사령관직을 수행했음.
- 김원홍은 2009년 2월 김정은의 군부 장악을 지원하기 위한 조치로 군 총정치국에서 제1부국장 다음으로 중요한 조직담당 부국장에 임명되었음.
- 김원홍은 2009년 4월 인민군 대장으로 승진한 데 이어 2010년 9월 제3차 당대표자회에서는 당중앙군사위원회직에도 임명되었음.
- 당중앙군사위원회에서 그의 이름이 김경옥 당중앙위원회 조직지도부 군사담당 제1부부장 바로 다음에 호명된 것은 그가 김경옥의 지도하에 군 총정치국에서 군부 엘리트들의 조직과 인사 문제를 담당하고 있는 점을 반영하는 것이었음.
- 2012년 1월 1일 김정은의 금수산기념궁전 참배와 류경수 제105 탱크사단 방문(로동신문, 2012.01.02) 그리고 2012년 은하수 신년음악회 관람(로동신문, 2012.01.03), 음악무용종합공연 <영원토록 받들리 우리의 최고사령관> 관람(로동신문, 2012.01.15)에 김정각 제1부국장은 동행했지만, 김원홍 부국장은 동행하지 못했음.
- 김원홍은 김정각이 동행하지 않은 김정은의 제169군부대 시찰(로동신문, 2012.01.19), 공군 제354군부대 시찰(로동신문, 2012.01.21), 제671대련합부대 지휘부 시찰(로동신문, 2012.01.22), 허철용 운영군수공장 시찰(로동신문, 2012.01.23) 등에 수행함으로써 김정은의 군부 최측근 인사 중의 하나임을 과시했음.

다. 우동측 국가안전보위부 제1부부장과 기타 엘리트

- 2008년 8월 뇌혈관계 이상 이후 엘리트들에 대한 장악력이 떨어진 김정일 총비서는 2009년 4월경 김정은을 국가안전보위부장직에 임

명하여 자신을 대신하여 엘리트들을 감시하고, 김정일 사후에도 김정은이 엘리트들을 확고하게 장악할 수 있도록 했음.

- 그 과정에서 군사조직인 국가안전보위부의 우동측 부부장이 김정은의 엘리트 장악에 핵심적인 역할을 수행했음.
 - 우동측은 2009년 4월 인민군 상장으로 승진하고 국방위원에 임명된 데 이어, 동년 9월에는 국가안전보위부 제1부부장으로 승진하였으며, 2010년 4월에는 상장에 임명된 지 단 12개월 만에 대장에 임명되는 초고속 승진을 보였음.
 - 김정은이 후계자로 결정된 후 보위부는 국경 통제를 강화함으로써 이후 신규 탈북자 수가 급감하게 되었고, 탈북자 가족 색출 등 주민 통제도 강화하고 있음.
- 당중앙위원회에서도 조직지도부에서 군부 엘리트들의 조직생활과 인사를 담당하는 황병서 부부장과 오일정 민방위부장(또는 군사부장)은 2009년 9월 27일 중장으로 승진한 데 이어 단 6개월 만인 2010년 4월 13일 상장으로 초고속 승진하는 등 김정은의 측근들은 단기간에 급부상하고 있음.
 - 군부와 공안기관의 핵심 실세들인 리영호 군 총참모장과 김정각 군 총정치국 제1부국장, 김원홍 군 총정치국 조직담당 부국장 그리고 우동측 국가안전보위부 제1부부장 등이 모두 김정은의 핵심 측근들이어서 현재 그의 군부와 공안기관 장악력은 확고하다고 평가할 수 있음.

5. 맺음말: 한국 정부의 대북정책 과제

- 김정일 생시에 김정은의 후계체계 구축은 매우 압축적이고도 고속으로 진행되었음.

- 김정일 사후 김정은의 권력승계는 그보다 더 초고속으로 진행되고 있음.
- 아직 공식적으로 추대되지는 않았지만, 북한은 2011년 12월 24일부터 ‘김정은을 수반으로 하는 당중앙위원회’ 사수 구호에 대해 언급함으로써 김정은이 사실상 당중앙위원회의 수반인 ‘당 총비서’임을 밝히기 시작했음.
- 북한은 외국에서 보낸 조문을 인용하는 형식으로 『로동신문』에서 김정은에게 ‘각하’ 또는 ‘공화국 최고영도자’라는 표현을 사용함으로써 그가 사실상의 ‘국가수반’이라는 점도 간접적으로 드러냈음.
- 2009년 개정헌법 제100조는 국방위원회 위원장에 대해 ‘공화국의 최고령도자’라는 표현을 사용하고 있음.
- 김정은에게 이 같은 표현을 사용한 것은 그가 공식적으로 추대되지는 않았지만 사실상 국방위원장직을 수행하고 있음을 시사하는 것임.

〈사진 7〉 ‘김정은을 수반으로 하는 당중앙위원회’ 사수 구호



자료: 로동신문, 2012.01.19

- 김정일의 사망과 동시에 북한 지도부가 김정은의 ‘유일적 영도체계’ 출범을 확정지었고, 김정은이 사실상 당 총비서직을 수행하고 있다고 밝힘으로써 사실상의 권력승계는 이미 끝났다고 볼 수 있음.
- 앞으로 당 총비서직을 공식적으로 승계하는 절차가 남아 있는데, 북한이 2012년 4월 중순 “김정은 동지의 두리에 굳게 뭉쳐 주체위업, 선군혁명위업을 끝까지 완성하기 위하여” 당대표자회를 개최한다고 2월 20일 당중앙위원회 정치국 결정서를 통해 발표했으므로 4월 중순에 있을 당대표자회에서 김정은이 당 총비서직에 추대될 가능성이 높음.
- 과거 김정일은 김일성 사망 3년 후에야 공식적으로 당 총비서직을 승계했는데, 김정은은 김정일 사망 5개월 만에 당 총비서직 승계를 마무리할 것으로 예상됨.
- 과거 김일성 사후 김정일이 주석제를 폐지하고 김일성을 ‘공화국의 영원한 주석’으로 내세운 것처럼, 김정은도 국방위원회를 폐지하고 김정일을 ‘공화국의 영원한 국방위원장’으로 내세울 가능성이 있음.
- 김정은이 사실상 ‘당 총비서’직을 수행하고 있고 군 최고사령관직에 먼저 추대됨으로써 북한에서의 권력승계가 외부세계의 예상과는 다르게 매우 순조롭게 진행되고 있음.
- 향후 한국의 대북정책은 북한의 사실상 1인자로 부상한 김정은을 상대로 새롭게 보완하는 것이 불가피하게 되었음.
- 탈북자 중 최고의 엘리트이고 북한에서 당중앙위원회 비서라는 핵심 고위직을 지낸 황장엽은 한국에서의 북한 급변사태론에 대해 “김정일이 사망하더라도 김정일의 측근들이 이미 다 구축되어 있고 한 배를 타고 있는 상황이기 때문에 내란 또는 무정부 상태로는 절대 가지 않을 것”이라고 밝힌 바 있음.
- 황장엽은 또한 “일부 사람은 북한의 독재체제가 붕괴하면 큰 혼란

상태에 도달하게 된다고 하는데 궤변 중에서도 최고의 궤변”이라고 비판한 바 있음.

〈사진 8〉 김정은이 리영호, 김정각 등 군 고위간부들에게 지시하는 모습



자료: 조선중앙통신, 2012.01.01

- 황장엽은 김정일이 사망하면 “북한에는 김정일을 대신할 사람이 100명도 넘는다”라고 주장했는데, 100명이 넘는 인물은 당·국가기
구·군대·근로단체 등의 부문에서 북한을 움직이는 핵심 실세들로
구성된 당중앙위원회 위원들을 지칭하는 것으로 보임.
 - 북한을 움직이는 파워엘리트그룹이 있기 때문에 김정일이 사망하
더라도 북한에서 ‘권력공백’이 발생할 가능성은 희박하다는 것임.
- 황장엽은 김정일 이후 북한에 대해 자유민주화까지 요구하는 것은
비현실적이라고 제언했음.
 - “북한이 스스로의 힘으로 덩샤오핑(鄧小平)식 개혁개방을 시작하면 결

국 자유민주체제로 바뀌어 남한에 흡수될 수밖에 없다”라는 장기적 전망 하에 “김정일 이후의 북한이 중국식 개혁·개방정책을 펴도록 해야지” 선불리 자유민주화까지 요구하는 것은 곤란하다는 것임.

- 북한이 민주화되기 위해서는 김정일의 사망만으로는 불충분하고 북한 지도부 내에 급진적 개혁파가 형성되어 있어야 하므로 황장엽의 주장은 매우 설득력이 있음.
- 한국의 대북정책은 긴 호흡을 가지고 북한이 중국식 개혁개방의 방향으로 나아가도록 유도하고, 장기간의 선군정치로 과대성장한 군부세력의 영향력이 약화되며, 현재의 스탈린식 개인절대독재체제가 집단지도체제로 바뀌어 ‘탈김일성·김정일화’가 이루어지고, 지도부 내에서 개혁세력이 형성되어 그 영향력이 확대될 수 있도록 지원하는 방향에서 추진되어야 할 것임.



■ 주석

- 1) 로동신문, 2011.12.20.
- 2) 최선영, 「<김정일 死後> 장성택 부부 섭정체제 되나」, 연합뉴스, 2011.12.25.; 장용훈, 「장성택 대장복차림 등장…軍집단지도 예고(종합)」, 연합뉴스, 2011.12.25.; 장용훈·최선영, 「20대 ‘수습’ 대장, 김정은의 모든 것」, 『한겨레 21』 제892호, 2011.12.31, pp.24-28 참조.
- 3) 이준운, 「2010년 북한, 김정은 우위의 김정은—김정일 공동정권시대 진입」, 『열린북한통신』, 2010.08.05.; 「후계자 김정은에 대한 모든 것」, 『열린북한통신』, 2010.09.28.; 이준운, 「김정은, 북한 리더십권력 중 이미 70% 장악」, 『북한전략정보서비스센터』, 2011.08.24 참조.
- 4) “2007년 3월 김만복 당시 국정원장은 북한 문제 담당기자들을 국정원 청사로 불러 오찬 간담회를 하는 자리에서 ‘김정일의 셋째 아들이 후계자가 될 가능성이 크다’고 언급했음. 그리고 익명을 요구한 정보당국의 관계자는 ‘당시 노무현 정부의 정보라인은 대북 감청을 통해 북한의 후계구도와 관련한 결정적인 힌트를 얻어냈다’고 귀띔 했음”, 이영종(2010), 『후계자 김정은』, 서울: 늘품플러스, p.96 참조.
- 5) “그런데 정찰총국은 참모본부 산하기구로 ‘인민무력부 정찰총국’이라는 조직은 존재하지 않음”, 통일부(2011), 『2011 북한 기관·단체별 인명집』, 통일부, p.207 참조.
- 6) 정성장(2011), 『현대 북한의 정치: 역사·이념·권력체계』, 서울: 한울아카데미, pp.135-200 참조.
- 7) 연합뉴스, 2011.12.20.



한반도는 북한의 대량살상무기^{WMD}와 비대칭적·비정규적 위협이 상존하는 가운데 전 세계에서 전쟁의 위험성과 위기 확대의 가능성이 가장 높은 지역으로, 안보 위기에 효과적으로 대응하기 위해 정책적 차원에서 안보 위기관리체제와 군사적 차원에서 한미 연합위기관리체제를 발전시켜야 한다. 천안함 및 연평도 사건에서 보듯이 군사적 위기상황이 지속되는 한반도 안보상황을 고려할 때, 효과적인 위기관리를 위해서 NSC 회의체와 사무처의 복원 및 국가위기관리실의 기능 강화가 필요하다.

아울러 2015년 12월 전시작전통제권 전환 이후 한미 신연합방위체제가 ‘한국군 주도, 미군 지원’ 형태로 확립되면, 위기에방, 위기조기경보 및 위기관리를 위해 한국 주도의 위기관리를 유지하되, 북한의 국지도발 및 비대칭적 위협과 위기에 대해 새로운 연합위기관리체제를 발전시킬 필요가 있다. 이를 위해 정치·전략적 통제와 협의체제, 군사 작전통제체제, 위기관리절차제도, 위기조치계획, 경보와 정보체제 등 분야에서 협의·조정 기구의 설치와 제도적 절차를 규정한 개정된 위기관리지침이 완비되어야 할 것이다.

위기관리전략적 측면에서, 북한의 도발에 대한 한미의 강압외교 적용의 어려움과 한계가 존재하나 온건한 외교정책을 보완하면서 위기관리를 위해 유용성이 있는 강압외교가 효과적으로 구사되기 위해서는, 북한의 사활적인 이익을 침해하지 않으면서 한미 동맹의 이익보호에 부합할 수 있는 요구조건을 제시하고 제한된 군사력 위협, 제재 및 유인 조치를 통한 위기관리임무를 수행해야 할 것이다.



한국 안보 위기관리체계 및 전략의 발전방향¹⁾

윤 태 영

경남대학교 교수

1. 서론

가. 문제제기

- 한반도는 북한의 대량살상무기_{WMD}와 비대칭적·비정규적인 복합적 위협이 상존하는 가운데 전 세계에서 전쟁의 위험성과 위기 확대의 가능성이 가장 높은 지역으로 효과적인 위기관리체계 구축과 위기관리전략의 개발은 국가안보의 핵심 사안임.
- 위기관리는 국가안보에 대한 위협, 불확실성 및 긴급성이 내재되어 있는 위기상황 시 평화적 해결과 대결의 승리 사이에서 원치 않는 위기 확대와 침해된 국가이익의 보호라는 두 가지 상충된 목표의 조화를 추구하는 것임.
- 스나이더^{Glenn H. Snyder}는 “위기 시 정치적 수완의 중요한 문제는 자신의 전략에서 어떻게 강압과 온건 조치의 최적의 조화를 이루는

가, 즉 전쟁의 회피와 이익 극대화 또는 손실의 최소화를 조화시키는 노력을 의미한다”고 언급하고 있음.²⁾

- 위기상황 시 ‘위협공유’와 ‘상호경쟁’ 요인이 내재된 상황 속에서 위기통제와 강압흥정을 통한 정치·외교 및 군사적 조치의 적절한 균형과 통합을 이루기 위해서는 정보수집·분석, 위기정책결정, 위기시 대화와 의도 전달, 군사력 지휘통제 및 동맹국과의 협조 등이 핵심 사안임.
- 특히 군사적 위기 발생 시 위기 확대 위협과 국익의 보호·증진이라는 상충되는 요인이 내재된 상황 속에서 적절한 대응책을 도출하기 위한 위기정책 결정 과정과 이를 뒷받침하는 위기관리체계는 매우 중요함.
- 정치·외교적 조치와 더불어 위기관리를 위한 군사력의 지휘통제는 침해된 국가이익을 보호하는 데 핵심적임.
- 이러한 위기관리임무를 위한 체계를 구축하는 목적은 예상치 못한 우발사태에 대처하기 위한 합리적 절차를 발전시키고, 적대국으로부터의 위협을 최소화하는 동시에 분쟁의 확대나 전쟁으로 치닫지 않으면서 자국의 이익을 극대화하기 위한 대응책을 찾기 위함임.
- 정책결정자들은 위기관리의 기본적인 정책적 딜레마인 전쟁을 유발하지 않고 핵심적인 이익을 보호하기 위해서 위기의 특질에 적절히 부합되는 전략을 고안해야 함.
- 위기관리를 위한 최적의 전략 선택은 상황에 매우 의존적이기에, 효과적인 위기관리전략의 선택을 위해서는 정책적 딜레마를 고려하면서 상황에 적합한 군사·외교적 조치의 적절한 배합 또는 균형을 모색해야 함.
- 한국은 현_現 정부 출범 이후 2009년 4월 장거리 로켓 발사와 2009년

5월 북한 핵실험 및 2008년 7월 금강산 관광객 피격·사망 사건과 2010년 3월 천안함 피격사건, 11월 연평도 포격사건 등 위기상황에 직면하였으나, 효과적인 위기관리에 문제점이 지적되고 있음.

- 1953년 10월 한미 상호방위조약의 체결과 1978년 11월 한미 연합군 사령부^{CFC} 창설 이후, 한국의 위기관리체계는 정책 조정 및 협의, 전·평시 작전통제체제, 방어준비태세^{DEFCON}, 정보공유, 정보감시태세^{WATCHCON} 등의 측면에서 연합군사령부의 한미 연합위기관리체계와 절차로 통합되어 수행되어 왔음.
- 1994년 12월 1일 한국군 전·평시 작전통제권 가운데 전시를 제외한 평시작전통제권이 한국군 합동참모본부 의장에게로 이양되었고, 2007년 한미는 2012년 4월에 전시작전통제권을 전환하기로 하였으나 2010년 3월 천안함 피격사건 이후 전시작전통제권 전환 시기를 2015년 12월 1일로 연기하기로 합의하였음.
- 2015년 출범할 새로운 동맹 군사구조는 한국군이 주도하고 미국군이 지원하는 신연합방위체제로, 기존의 연합위기관리체계 또한 많은 변화가 예상됨.
- 기존의 전·평시 작전통제권의 이원화, 한미 간 통합된 연합위기관리 조치와 절차, 정보 및 조기경보의 과도한 대미 의존 등의 상황에서 한국군이 주도적으로 위기관리를 담당하는 새로운 한미 위기관리체제로 변화될 예정임.
- 본 발제문에서는 한국의 안보 위기관리체계 개선방향 및 2015년 12월 전시작전통제권 전환에 따른 새로운 한미 연합위기관리체제의 발전방향을 제시하고, 한미 동맹의 위기관리전략 중에서 강압외교전략의 대북 적용 및 발전방향을 도출하고자 함.

2. 한국의 안보 위기관리체계³⁾

가. 現 정부의 위기관리체계

- 2008년 출범한 이명박 정부는 ‘정부조직법’과 ‘대통령실과 그 소속기관 직제’에 근거하여 정부조직과 대통령실을 개편하였음. 아울러 2008년 2월 29일 국가안전보장회의법을 개정하여 노무현 대통령 당시의 NSC 체제를 대폭 축소·개편하였음.
- 국가안전보장회의는 존속시키되 1998년 설치되었던 NSC 상임위원회와 사무처를 폐지하였고, 사무처의 기능은 대통령실장 산하의 외교안보수석비서관실로 이관하였음.
- 2008년 3월 7일에는 NSC 상임위원회를 대체하여 외교안보정책 및 주요 현안을 협의·조정하고 대통령을 보좌하기 위해 ‘외교안보정책조정회의’를 신설함. ‘조정회의’는 매주 개최하는 것을 원칙으로 외교통상부 장관, 통일부 장관, 국방부 장관, 국가정보원장, 국무총리실장 및 대통령실 외교안보수석비서관이 참석하며, 필요시 관계 부처의 장관 및 대통령실의 관계 수석비서관 등이 참석함. 조정회의의 간사는 외교안보수석으로 하고, 조정회의를 효율적으로 운영하기 위해 산하에 ‘외교안보정책 실무조정회의’를 설치하였음.
- ‘실무조정회의’는 매주 개최하는 것을 원칙으로 외교안보수석을 의장으로 관계 부처의 차관(보)급 또는 이에 상당하는 공무원으로 구성하며, 조정회의의 의제에 대한 사전 실무협의와 조정에 관한 사항을 담당함.
- 한편 긴급현안 발생 시 대통령이 소집하는 ‘안보관계장관회의’는 임시 회의체의 성격으로 대통령이 회의를 주재하며 국방부 장관, 통일부 장관, 외교통상부 장관, 국가정보원장, 대통령실장, 외교안보수석, 홍보수석 등이 참석함.

- 위기관리업무와 관련해서는 이전 정부의 위기관리센터를 축소·개편하여 대통령실장 직속으로 한시적 성격의 ‘위기정보상황팀’을 15명으로 구성하고 팀장(2급 선임행정관) 산하에 분석반과 상황반을 설치하였음.
- 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격·사망 사건 발생 시 위기정보상황팀의 느장보고와 위기관리 컨트롤타워의 부재가 문제점으로 지적됨.
- 7월 22일 위기정보상황팀을 ‘국가위기상황센터’로 확대·개편하고 외교안보수석이 팀장을 겸임하도록 했으며, 산하에 국가위기상황팀을 두고 팀장을 비서관급으로 격상시킴.
- 위기상황이 발생하면 국가위기상황센터장이 대통령에게 직접 보고하고, 동시에 대통령실장과 관련 수석비서관들에게 내용을 통보해 국가안전보장회의와 안보관계장관회의 및 긴급수석회의 개최 등 후속조치를 취하도록 함.
- 2010년 3월 26일 발생한 천안함 피격사건 시 위기사건 상황보고 및 전파업무 부실과 총체적 위기관리체계 부재 문제가 발생하여 위기관리체계는 또 다시 개편되어 국가위기상황센터를 ‘국가위기관리센터’로 확대·개편하였음.
- 신설된 국가위기관리센터는 대통령 안보특보의 관장 하에 비서관급의 별도기구로 분리되어 위기상황 발생 시 센터장이 대통령에게 직보하는 체계를 갖추.
- 기존의 국가위기상황센터는 위기상황 전파가 주된 임무였으나, 국가위기관리센터는 산하에 위기상황 접수 및 전파를 담당하는 ‘안보상황관리팀’과 위기진단 및 기획기능을 담당하는 ‘기획운영팀’을 설치함.
- 2010년 11월 23일 연평도 포격사건이 발생한 이후 12월 1일 청와대

는 기존 국가위기관리센터를 수석비서관급이 실장을 맡는 ‘국가위기관리실’로 격상함.

- 국가위기관리실은 위기 시 초기대응지휘 및 평시 위기대비체계 점검·강화를 주업무로 하는 위기관리비서관실, 각종 상황 및 주요 정보의 분석을 전담할 정보분석비서관실, 24시간 상황 모니터링을 수행하는 상황실로 구성됨.
- NSC는 또한 대통령실 내 안보부서의 기능과 역할을 보다 명확히 하여, 외교안보수석실은 외교안보정책 분야를 전담하며, 외교안보정책 결정 및 조정을 위한 외교안보장관회의와 외교안보정책조정회의를 주관함.
- 국가위기관리실은 위기상황 관리 및 조치를 담당하며, 위기 발생 시 개최하는 국가안전보장회의를 주관하는 방향으로 기능이 조정됨.⁴⁾

나. 위기관리체계의 문제점과 개선방향

- 첫째, NSC 회의체와 사무처를 폐지하고 국가위기관리실을 신설하였으나 법적·제도적 한계로 위기관리를 위한 컨트롤타워의 부재 문제
 - 현재의 위기관리체계에서는 대폭 축소된 NSC 본회의, 위기관리실, 외교안보정책조정회의, 안보관계장관회의, 외교안보수석실 등이 관여하게 되어 컨트롤타워 부재가 나타남.⁵⁾
 - NSC 본회의는 유지하고 있으나, 상임위원회를 대체해 대통령훈령 제245호에 의거한 외교안보정책조정회의를 신설하였고, 안보관계장관회의를 운영하고 있음.
 - 외교안보정책조정회의 의장이 외교통상부 장관으로 통합적인 안보 업무를 총괄하여 협의·조정하기에는 한계가 있음.
 - 특히 금강산 관광객 피격사건, 천안함 및 연평도 사건 당시 안보관계장관회의가 위기관리대책회의를 주도하였는데 이는 비공식적이

고 임시 회의체 성격으로 외교안보정책조정회의와 업무가 중첩되어 있으며 부처별 위기관리대책을 협의하는 수준에 머물렀음.

- 효과적인 위기관리를 위해서는 부처별 대응 협의 이상의 통합된 위기인지, 정보분석, 위기평가, 위기조치 검토 및 결정 등 총체적 위기관리절차를 수행할 수 있는 제도화된 회의체를 두어 대통령을 보좌해야 함.
 - 이를 위해 중복된 업무를 담당하는 외교안보정책조정회의와 안보관계장관회의를 폐지하고 NSC 산하에 법적 근거가 있고 제도화된 상임위원회, 실무조정회의 및 사무처 등을 설치하여 위기관리 전반을 담당하게 하는 방안을 검토해야 할 것임.⁶⁾
 - 미국의 경우 NSC 산하에 장관급위원회^{NSC/PC}, 차관급위원회^{NSC/DC} 및 부처간정책위원회^{NSC/IPC}s를 운영하며, 차관급위원회가 위기관리를 전담하고 부처간정책위원회에 지침을 제공하여, 부처간정책위원회가 부처별 위기관리 메커니즘의 조정업무를 담당하는 체계를 운영하고 있음.
- 둘째, 연평도 포격사건 이후 ‘국가위기관리실’의 신설은 바람직한 방향이나, NSC 사무처를 부활하여 그 산하에 국가위기관리실을 편입시키고 NSC 회의체 내에서 위기관리지침 하달과 위기정책결정 집행을 할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음.
- 국가위기관리실 인력운용은 군, 국가정보원, 경찰, 소방방재청 등 관련 부처의 인력이 1~2년 단위로 파견근무하는 시스템으로 전문성과 경험의 부족현상이 나타날 수 있기에, 이를 보완할 인력운용 시스템이 필요함.⁷⁾
 - 국가위기관리실 구성원들은 위기 상황별 대응능력 향상을 위해 실제 위기상황과 유사한 위기 시뮬레이션을 통해 행동지침, 위기관리절차 및 실행계획을 숙지하고 훈련해야 할 것임.

- 셋째, 국가위기관리실이 위기상황 전파뿐만 아니라 NSC 회의체를 실무적으로 보좌하기 위해 조기경보, 위기정보 분석·통합, 위기평가, 위기조치방안 검토 및 조정, 위기조치수행에 관한 모니터, 위기관리 시나리오 및 전략 개발 등 위기관리 전반을 총괄할 수 있는 기능을 부여해야 함.
 - 국가위기관리실 상황실이 운영되고 있으나 공간·시설의 현대화와 상황실 내 정보망도 지속적으로 보강해 나가야 함.
 - 국가위기관리실의 강화를 위해서는 미국 레이건 행정부 당시 위기관리센터^{CMC}와 1961년부터 NSC 사무처 산하에 운영 중인 ‘백악관 상황실^{White House Situation Room}’을 벤치마킹할 필요가 있음.
- 넷째, 2004년 대통령훈령 제124호로 제정된 ‘국가위기관리기본지침’이 있으나, 법적 구속력이 약하기에 국가위기관리법으로 제정하여 포괄적 안보환경에 대비하고 조직·자원·조치 및 기능 등 위기관리 요소들이 통합성·협력성·유기성·표준성·연계성에 입각한 하나의 체계로 구성되는 것이 바람직함.⁸⁾
- 다섯째, 위기관리 표준 매뉴얼 및 위기징후목록의 지속적 보강·정비와 이에 따른 적절한 대응 문제⁹⁾
 - 천안함 사건 당시, 이전 정부 당시 제정된 ‘주변해역 해상사고 대응 매뉴얼’이 있었으나 위기관리 매뉴얼의 중요성에 대한 인식 부재와 부처 이관으로 제대로 활용되지 못했음.
 - 현재 안보 분야는 대통령실 대외전략비서관실이, 일반 재난 분야는 행정안전부 재난대책과가 분리해서 관리하는 체계이나 이를 국가 위기관리실에서 통합하여 관리해야 함.
 - 아울러 비전통적·비대칭적 안보위협환경 하에 발생할 수 있는 다양한 위기유형에 대비한 위기관리 매뉴얼을 개발·작성해야 함.

3. 한미 연합위기관리체제¹⁰⁾

가. 전시작전통제권 전환 이후 신연합방위체제 구축방향

- 현행 연합위기관리체제
 - 1978년 연합군사령부 창설 이후, 한미 연합위기조치계획은 미 합참의 「Joint Pub 5-03.1」에 규정된 ‘위기조치계획절차」Crisis Action Planning Procedures’에 의거하여 연합군사령부에서 작성한 ‘유엔사/연합사/주한미군사 위기조치예규」CASOP, Crisis Action System Operating Procedures’에 따름.
 - 연합군사령관은 양국의 합참에 위기평가 및 조치사항, 방책계획 및 건의사항을 보고하여 양국의 국가통수 및 군사지휘기구」NCMA의 지침을 받아 작전을 시행함.
 - 연합군사령부 작전참모부는 위기관리에 대한 책임을 지고 ‘위기조치반’과 ‘위기조치계획반’을 운영함.
 - 연합군사령부의 위기조치절차는 위기 시 초기대응반 및 위기조치반을 통해 1단계(상황전개) → 2단계(위기평가) → 3단계(방책발전) → 4단계(방책선정) → 5단계(시행계획) → 6단계(시행)로 전개됨.
- 2015년 구축될 한미 신연합방위체제는 전략적인 수준에서 기존의 한미 안보협의회의」SCM와 군사위원회」MC를 유지하면서 한국 합참이 한국군을 작전통제하는 체제임.
 - 군사위원회」MC를 보좌하기 위해 산하에 ‘동맹군사협조본부」AMCC, Alliance Military Coordination Center’를 설치하여 전략적 수준의 협조는 물론 동맹관리를 위해 운용할 예정임.
- 한미 연합군사령부」CFC가 해체되는 대신 전구작전 수준에서 한국군은 합참의장이 사령관으로 겸직하는 ‘한국합동군사령부」KJFC, Korea Joint Forces Command’를 창설하고, 미국은 긴밀한 군사협조를 위해 ‘미국 한국사령부」US KORCOM, 현재 주한미군사령부를 전투사령부로 개편한 명칭임’을 설치하여 한

미 방위체제는 한국 합참이 주도하고 미국 한국사령부가 지원하는
신연합방위체제로 변화됨.

- 한국의 합참과 미국 한국사령부라는 독립적이면서도 상호보완적인
성격을 갖는 2개의 전구급 전투사령부 사이에 전 기능·전 제대별
강력한 군사협조기구가 편성되어 지속적인 작전협조가 보장되는
체제를 구축할 예정
- 전구작전적 수준에서 한국 합동군사령부와 미국 한국사령부 간에 연합
공군사령부^{CAC}, Combined Airforce Command, 연합 징후 및 정보운영본부^{CMOC},
Combined Warning and Intelligence Operation Center, 연합작전협조단^{COCG}, Combined
Operations Coordination Group, 작전계획 5015 협조본부, 통합기획참모단^{IPS},
Integrated Planning Staff Group, 연합군수협조단^{CLCC}, Combined Logistics Coordination
Center, 연합지휘통제체계협조단^{CC4ICC}, Combined C4I Coordination Center, 다국
적협조본부^{MNCC}, 연합모델 및 시뮬레이션 협조본부, 합동전장협조단
JBCG 등 한미 간 전구급 기능별 군사협조기구와 전투참모단, 협조반
등 연합 협조기구들이 평시부터 상설기구로 편성·운영할 예정임.
- 공군의 경우 오산기지에는 미 7공군사령관(중장)이 사령관으로 겸
직하고 있는 공군구성군사령부가 있는데, 이 사령부를 확대 개편해
연합공군사령부^{CAC}가 오산에 창설될 예정이며, 연합공군사령관은 미
군 장성이 맡게 될 예정임.
- 전시작전통제권이 전환되면 한국의 합참의장이 모든 작전권을 행사
하게 됨. 단, 공군의 경우 한국 공군의 역부족으로 사령관을 미군이
맡게 되나, 한국 공군이 준비가 되었을 때 공군지휘권도 전환될 예정임.

나. 한미 연합위기관리체제 발전방향

- 첫째, 전략적·정책적 차원과 작전적 차원에서의 한미 위기관리기구
를 설치

- 전략적·정책적 수준에서 동맹군사협조본부^{AMCC} 내에, 작전적 수준에서는 연합작전협조단^{COCG}에 위기관리부서의 설치를 고려할 수 있음.
 - 동맹군사협조본부^{AMCC}는 전구사령부 간의 협조업무가 주임무로 연락, 상황전파 및 의견 절충을 수행하나, 위기 시 기존 연합군사령부 체제 수준과 유사한 위기관리협력을 유지하기 위해 한미 간 원활하고 공고한 위기대화채널 구축 및 위기관리지침을 제공할 수 있는 위기관리조직 설치와 기능을 부여해야 할 것임.
- 둘째, 연합권한위임사항^{CODA}의 연합위기관리, 작전계획 수립, 연합연습, 연합합동교리발전, 연합정보관리, C4I 상호운용성 등 6개항의 개정이 필요함.
- 현재 한국군은 평시에 부대이동, 경계, 초계, 합동전술훈련, 대비태세 강화 등 부대 운영에 대한 권한만 규정되어 있어 합참의장이 군사적 보복조치에 관한 주도적 권한을 갖지 못하고, CODA 6개항을 위임받은 한미 연합군사령관이 행사할 수 있음.
- 셋째, 한국 국방부와 합참 차원에서 정전협정, 정전 시 교전규칙, 위기조치예규 및 작전예규 등을 검토하여 한국군 단독 위기관리규정을 수립해야 할 것임. 아울러 현행 한미 간 ‘연합위기관리 합의각서 CCMOA, Combined Crisis Management of Agreement’ 개정을 추진하고, ‘국지도발 공동대비계획’을 발전시켜 미국 측의 위기조치예규와의 합동성을 강화하는 방향으로 추진해야 할 것임.¹¹⁾
- 연합군사령부 위기조치예규^{CASOP}를 한국 합참과 미국 한국사령부 간의 ‘공동위기조치예규’로 수정할 필요가 있음.
 - 향후 한미는 2010년 10월 한미 안보협의회의^{SCM}에서 합의한 전략기획지침^{SPG}과 국방협력지침^{DCD} 수립에 있어 미일 방위협력지침을 벤치마킹하여 한미 간 위기관리협력 관련 내용을 명시할 필요가

있음.

- NATO에서 운영 중인 예방방안, 위기대응조치, 대 기습작전, 대 침공작전 등을 포함한 위기대응체계^{NCRS} 지침과 유사한 위기관리 지침도 고려해 볼 수도 있음.
- 넷째, 한국군의 주도적 위기관리를 위해 한반도와 주변지역에 대한 조기경보와 실시간 감시능력을 구비하고 제대별로 전술적 요구에 부합하는 실시간 전장 감시·정찰 전력 개발도 시급한 사안임.
- 전략적 수준의 감시와 조기경보가 가능하도록 공중조기경보통제기, 전술정찰정보수집체계, 중고도무인정찰기사업과 아울러 사단의 감시·정찰 능력을 보강하기 위해 사단정찰용무인기 개발을 추진해야 함.
- 한미는 위기대응 정보·경보체계 구축을 위해 NATO가 운영 중인 정보·경보 체계^{NWS}와 NATO 상황센터^{SITCEN}로부터 시사점을 찾아 위기확인, 핵심 징후 파악, 징후 모니터를 위한 정보활동, 정보 분석·판단 및 정보 교환·전파 등 메커니즘을 구축해야 할 것임.
- 마지막으로, 전시작전통제권 전환 이후 한미 간 C4I 체계의 상호운용성과 연동체계 구축을 위해 노력해야 할 것임.
- 한국군의 통합 C4I 체계인 ‘합동지휘통제체계’^{KJCCS, Korean Joint Command & Control System}와 연합군사령부 C4I 체계인 ‘범세계연합정보교환체계’^{CENTRIXS-K, Combined Enterprise Regional Information Exchange-Korea} 간의 상호운용성과 연동은 한미군의 공동위기조치를 위한 핵심적 사항임.
- 한미는 NATO에서 운영 중인 NATO의 협의지휘통제기구인 협의·지휘·통제 이사회^{NC3B}와 협의·지휘·통제 참모부^{NHQCS} 등과 유사한 기구를 검토하여 공동 협의·지휘·통제 소요, 상호운용성, 주파수 관리, 정보체계, 정보보안체계, 통신망, 식별, 항해 등의 임무를 통합할 필요가 있음.

- NATO 협의지휘통제국^{NC3A} 및 통신·정보 체계 지원국^{NCSA}과 같은 기구를 설치하여 정보, 감시, 정찰, 공중 지휘통제, 전구 미사일 방어, 전자전, 공중 조기경보 및 통제 등의 활동을 강화하는 방안도 검토할 필요가 있음.

4. 한국의 안보 위기관리전략¹²⁾

가. 강압외교전략

- 조지^{Alexander L. George}는 강압외교를 “적대국이 이미 시작한 침략행위를 취소하거나 원상회복하도록 설득하기 위해 무력 위협 또는 상당히 제한된 군사력 증강을 구사하는 것”이라 정의하고 있음.
- 강압외교는 적대국에게 요구에 순응하거나 수용할 수 있는 타협을 모색하도록 합리적 설득 및 유인과 함께 강압적 위협을 통한 유연한 외교의 가능성을 강조하는 방어전략이라고 주장함.
- 조지는 강압외교전략을 적대국에 대한 영향력 행사를 위해 적극적인 유인^{positive inducements} 및 보장^{assurances}뿐만 아니라 응징위협^{punitive threats}을 사용하는 것이기에 ‘당근과 채찍’ 전략이라고 설명함.
- 강압외교는 적대국이 강압국의 요구를 수용하지 않을 경우 처벌적 위협을 강조하며, 만약 무력이 사용될 경우 적대국이 후퇴 또는 순응하도록 설득하기 위해 제한된 군사행동의 ‘경고적’ 또는 ‘상징적’ 사용을 구사함.
- 즉 강압외교는 군사력의 준비태세, 전개 및 행동을 통한 의사전달, 흥정, 그리고 협상을 수행하는 복합적인 정치·외교적 전략의 속성을 가지고 있음.¹³⁾
- 강압외교의 역동적 경합과 역강압 문제
 - ‘당근과 채찍’ 접근에 기반한 강압외교는 유연하고 유용성이 있는

반면, 저항적이고 예측하기 힘든 적대국에 대해서는 성공적인 적용이 어려운 전략임.

- 강압외교는 역동적 복수참여 간의 역동적 경합으로 상대의 움직임에 대한 예측과 행동 자체에 근거해 자국의 움직임을 결정할 뿐만 아니라 안보환경의 변화에 근거한 행위를 일련의 변화 과정으로 이해해야 함.
- 피강압국이 강압국의 요구를 거절하거나, 그들의 요구를 제시하고 협상을 요구하여 강압국의 취약점을 최대한 이용하거나 강압국에 위협을 부과하려는 역강압 행동이 나타난다면 강압외교의 성공이 어려워질 수 있음.

○ 강압외교의 성공적 조건

- 조지는 성공적인 강압외교를 위해 강압국이 적대국에게 인식되도록 창출해야 하는 중요한 세 가지 조건으로 ① 동기의 비대칭과 유인조치, ② 강압국의 요구에 순응해야 하는 긴박감, ③ 비순응 시 적대국이 감당할 수 없는 확전에 대한 두려움을 강조함.¹⁴⁾
- 바이먼·왁스먼^{Daniel Byman and Matthew Waxman}은 성공적인 강압이 이루어지기 위한 두 가지 조건으로 첫째, 상대의 압박점^{상대에게 취약한 영역이고, 상대가 도저히 지킬 수 없는 영역}을 찾아 위협해야 함. 둘째, 강압국이 확전의 우위를 지킬 때, 즉 상대에게 가해지는 위협의 비용을 증대시킬 수 있는 동시에 상대가 위협비용을 상쇄하거나 역으로 강압국에게 가할 수 있는 능력을 박탈할 수 있을 때 강압의 성공률이 높다고 설명함.¹⁵⁾

나. 한미 동맹의 대북 강압외교 분석 및 발전방향

- 북한의 2009년 장거리 미사일 발사와 핵실험 및 2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격사건에 대해 한미는 군사적 압박과 경제제재를 통한 강압외교로 대응하였고, 북한은 ‘벼랑 끝 전술’을 통한 역강압으로 대응하는 양상이 전개되었음.

- 한미 동맹의 대북 강압외교 적용을 통해서 보면 강압외교에 내재된 한계와 북한의 역강압으로 인해 강압외교의 효과가 잠식되었음.
 - 그럼에도 불구하고 제한된 군사력과 제재 및 유인 조치를 통해 유화정책의 취약성을 보완하고 북한을 변화시키기 위한 한미의 강압외교를 효과적으로 구사하기 위해서 다음과 같은 실효적 정책방향과 시사점을 제시할 수 있음.
- 첫째, 동기의 비대칭과 유인조치와 관련, 북한의 핵과 미사일 개발은 자국의 생존과 체제 유지를 위한 사활적인 수단으로 인식하는 한, 북한에 대해 동기의 비대칭을 창출하기 어려운 구조임.
 - 현재 한미는 공식적으로 북한을 핵보유국으로 인정하기 어려운 상황이고, 북한은 이미 2차례의 핵실험을 한 상태로 미국과 핵군축을 주장하는 상황도 인식해야 함.
 - 북한에게 핵무장 없이도 체제 유지가 가능하다고 인식시키는 노력이 중요하고, 북한의 핵보유를 인정해야 하는 최악의 상황을 막고 북핵의 완전한 핵폐기를 위해서는 유엔의 대북 제재, PSI의 강화와 함께 북한이 조속히 6자회담에 복귀할 수 있는 현실적인 유인조치도 개발해야 할 것임.¹⁶⁾
- 둘째, 강압국의 요구에 순응해야 하는 긴박감과 관련 북한의 역강압 행태로 볼 때, 정치·군사적 부담과 비용이 큰 최후통첩 방식보다는 명시적인 요구를 전달하고 순응 여부에 따른 추가수단이 가능한 ‘시도 후 주시’ 전략 또는 압박의 강도를 점차로 증가시키는 ‘점진적 압박’ 전략이 유용함.
 - 유엔과 한미의 맞춤형 제재가 장기화되면 2005~2007년 방코델타아시아^{BDA} 제재 효과에서 보듯이 북한에게도 상당한 부담이 될 수 있기에, 미국의 주도 하에 국제공조 강화를 통한 맞춤형 제재를 지속할 필요가 있음.

- 북한에 대해서 제재의 목적이 체제 변화나 정권 붕괴가 아니고 한반도 비핵화, 군사도발 억제 및 적대적 정책의 변화라는 것을 명확히 인식시킬 필요가 있음.
- 셋째, 비순응 시 적대국이 감당할 수 없는 확전에 대한 두려움과 관련, 북한의 도발을 억제하고, 도발 시 응징 경고와 함께 정치적 목적 달성을 거부하는 전략을 수립해야 할 것임.
 - 이러한 목적을 달성하기 위해 강압외교의 적용 시 비례성, 상호성, 신뢰성을 기반으로 신중히 계산된 군사력 전개와 효과적 운용이 요구됨.
 - 한국은 북한이 미사일, 장사정포 및 특수전 등 비대칭적 수단을 통한 위협을 가할 때 대응하기 위한 전력과 대비책이 필요함.
 - 아울러 견고한 한미 동맹 하에서 미국의 핵우산, 정보, 미사일 방어의 지원을 받으며, 한반도 위기 시 북한이 특히 두려움을 느끼는 미 항모전단의 제한된 무력시위를 적절히 활용할 필요가 있음.
- 마지막으로, 북한의 역강압에 대한 대응 차원에서 바이먼·웁스먼이 주장하는 “적국에게 위협비용을 증대시키면서도 적국이 이에 대한 방어나 반격을 가할 수 없도록 하는 능력”을 의미하는 ‘확전우세’를 북한에 인식시켜야 할 것임.
 - 한미는 공고한 안보협력을 기반으로 미국의 핵우산 지원 하에 북한의 비대칭적 공격과 미사일 위협 등에 대응할 수 있는 전력을 강화하여 북한이 취할 수 있는 공격력보다 북한에 더 큰 피해를 가할 수 있는 응징적 능력을 갖추어야 할 것임.
 - 또한 중국에게 북한의 추가적 군사도발이 동북아 안정에 저해요인임을 인식시켜, 북한을 억제하는 데 중국을 동참시킬 방안을 찾아야 할 것임.

5. 결론

- 한반도는 북한의 대량살상무기와 비대칭적·비정규적 위협이 상존하는 가운데 전 세계에서 전쟁의 위험성과 위기 확대의 가능성이 가장 높은 지역으로, 안보 위기에 효과적으로 대응하기 위해 정책적 차원에서 안보 위기관리체제와 군사적 차원에서 한미 연합위기관리체제를 발전시켜야 함.
- 현 정부에서는 NSC 체제를 대폭 축소·개편하고 몇 차례에 걸친 위기관리조직의 개편으로 위기관리체제를 정비하였으나, 여전히 미비점이 지적되고 있음.
 - 천안함 및 연평도 사건에서 보듯이 군사적 위기상황이 지속되는 한반도 안보상황을 고려할 때, 효과적인 위기관리를 위해서 NSC 회의체와 사무처의 복원 및 국가위기관리실의 기능 강화가 필요함.
- 2015년 12월 전시작전통제권 전환 이후 한미 신연합방위체제가 ‘한국군 주도, 미군 지원’ 형태로 확립되면 작전통제체제는 연합이 아닌 병렬형체제로 구축될 것임.
 - 이를 위해서는 정치·전략적 통제와 협의체제, 군사 작전통제체제, 위기관리절차제도, 위기조치계획, 정보와 경보 체제 등 분야에서 협의·조정 기구의 설치와 제도적 절차를 규정한 개정된 ‘연합위기관리 합의각서’와 ‘공동위기조치예규’ 등 위기관리지침이 완비되어야 할 것임.
 - 위기에방, 위기조기경보 및 위기관리를 위해서는 한국 주도의 위기관리를 유지하되, 북한의 국지도발 및 비대칭적 위협과 위기에 대해 새로운 연합위기관리체제를 발전시킬 필요가 있음.
 - 새로운 한미 위기관리체제를 발전시키기 위해서는 미일의 공동위기관리체제와 작전적 측면에서 연합적 위기관리 특성이 강하게 나타나는 NATO 위기관리체제를 벤치마킹할 필요가 있음.

- 북한에 대한 한미의 강압외교 적용의 어려움과 한계가 존재하나, 온건한 외교정책을 보완하면서 위기관리를 위해 유용성이 있는 강압외교가 효과적으로 구사되기 위해서는 북한의 사활적인 이익을 침해하지 않으면서 한미 동맹의 이익보호에 부합할 수 있는 요구조건을 제시함과 동시에 제한된 군사력 위협, 제재 및 유인 조치를 통한 위기관리임무를 수행해야 할 것임.
- 이를 위해서는 한미 동맹의 신뢰성 있는 무력 위협, 한미의 요구에 순응하는 것이 저항하는 것보다 유리하다는 북한의 인식 창출, 북한의 순응 이후 한미의 추가적인 요구가 이어지지 않을 것이라는 보증 및 북한의 역강압전략을 상쇄할 수 있는 확전우세 전력의 확보가 핵심요소임.
- 북한이 한미 동맹의 핵개발 포기과 호전적 군사행동의 중단 요구를 수용할 수 있는 외교적·경제적 유인책의 제공도 핵심요소임.



■ 주석

- 1) 이 발제문은 필자의 연구논문과 기타 주요자료를 참고하여 작성하였으나, 학술논문 형식의 글이 아니므로 대표적인 출처 이외의 세부적인 출처에 대한 각주는 생략하였음을 밝힙니다.
- 2) Glenn H. Snyder and Paul Diesing(1977), *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton: Princeton University Press, p.10.
- 3) 윤태영(2010), 「미국과 한국의 국가안전보장회의(NSC) 체제 조직과 운영: 위기관리 시각에서 분석」, 『평화학연구』 제11권 제3호, pp.244-247 요약.
- 4) 청와대 국정자료, “청와대, 수석급 국가위기관리실장 신설”, 「부처별 정책」, http://www.president.go.kr/kr/policy/policy_view.php?uno=9507/(검색일: 2012.07.30).
- 5) 정찬권(2011), 「제2의 연평도 막으려면 위기관리체계 전면 손질해야」, 『월간 조선』 2011년 12월호, p.2, https://monthly.chosun.com/client/news/print.asp?nNewsNumb=201112100059&ctcd=/(검색일: 2012.07.30).; 조선일보, 2012.03.24.
- 6) 이인호 외, “바람직한 국가위기관리 모델”, 「2009년도 청와대 위기상황센터 연구용역보고서」, p.100 참고.
- 7) 정찬권(2011), p.2.
- 8) 김열수 외(2011), “비상대비 관련법령 정비방안”, 「2011 행정안전부 용역과제」, 2011.06, pp.46, 87.
- 9) 국회운영위원회 수석전문위원실(2010), “2010년 국정감사 참고자료”, 2010.10, p.215.
- 10) 윤태영(2011), 「전시작전통제권 전환에 따른 한미 연합위기관리체계 변화 양상과 발전방안: 한미 동맹, 미일 동맹 및 NATO 위기관리체계 비교연구」, 『국제문제연구』 Vol.11 No. 42(2011년 여름호), pp.7-11, 25-27 요약.
- 11) 국무총리실 정부업무평가위원회(2011), “2011년도 정부업무평가 결과”, 2011.12.06, p.34 참고.
- 12) 윤태영(2012), 「강압외교에 관한 이론적 고찰과 한미 동맹의 대북한 전략에 대한 시사점」, 『정책연구』 통권 173호(2012년 여름호), pp.41-42, 45-48, 58-60 요약.
- 13) Alexander L. George(ed.)(1991), *Avoiding War: Problems of Crisis Management*, Boulder: Westview Press, pp.17, 384; Alexander L. George

- (1991), *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp.5, 10; Alexander L. George, and William E. Simon (eds.)(1994), *The Limits of Coercive Diplomacy (2nd Edition)*, Boulder: Westview Press, pp.7, 10.
- 14) George and Simon(1994), pp.280-287; George(1991), *Forceful Persuasion*, pp.10, 77.
- 15) Daniel Byman and Matthew Waxman(2002), *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, Cambridge: Cambridge University Press, p.30.
- 16) “키신저 전 국무장관은 대북정책으로 북한 핵 프로그램이 되돌릴 수 없는 지점을 지난 상황을 인정하고 북한 영토 밖으로 확산되는 것을 금지하는 방안과 북한 핵 프로그램을 중지시키기 위해 중국을 대북 압박에 동참시키는 방안을 제시했다”, Henry A. Kissinger, ‘North Korea’s Nuclear Challenge’, <http://www.henryakissinger.com/articles/iht060409.html/>(검색일: 2012.08.01).

■ 참고문헌

- 국무총리실 정부업무평가위원회(2011), 「2011년도 정부업무평가 결과」, 2011.12.06.
- 국회운영위원회 수석전문위원실(2010), 「2010년 국정감사 참고자료」, 2010.10.
- 김영수 외(2011), 「비상대비 관련법령 정비방안」, 『2011 행정안전부 용역과제』, 2011.06.
- 윤태영(2010), 「미국과 한국의 국가안전보장회의(NSC) 체제 조직과 운영: 위기 관리 시각에서 분석」, 『평화학연구』 제11권 제3호.
- _____(2011), 「전시작전통제권 전환에 따른 한미 연합위기관리체제 변화양상과 발전방안: 한미 동맹, 미일 동맹 및 NATO 위기관리체제 비교연구」, 『국제문제연구』 Vol.11 No.42(2011년 여름호).
- _____(2012), 「강압외교에 관한 이론적 고찰과 한미 동맹의 대북한 전략에 대한 시사점」, 『정책연구』 통권 173호(2012년 여름).
- 이인호 외, “바람직한 국가위기관리 모델”, 『2009년도 청와대 위기상황센터 연구용역보고서』.
- 정찬권(2011), 「제2의 연평도 막으려면 위기관리체제 전면 손질해야」, 『월간조선』, 2011년 12월호, <https://monthly.chosun.com/client/news/print.asp?nNewsNumb=201112100059&ctcd=/>(검색일: 2012.07.30).

청와대 국정자료, “청와대, 수석급 국가위기관리실장 신설”, 『부처별 정책』, http://www.president.go.kr/kr/policy/policy_view.php?uno=9507/(검색일: 2012.07.30).

Byman, Daniel and Matthew Waxman(2002), *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, Cambridge: Cambridge University Press.

George, Alexander L.(ed.)(1991), *Avoiding War: Problems of Crisis Management*, Boulder: Westview Press.

_____, Alexander L.(1991), *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

_____, Alexander L. and William E. Simon (eds.)(1994), *The Limits of Coercive Diplomacy* (2nd Edition), Boulder: Westview Press.

Kissinger, Henry A., 『North Korea's Nuclear Challenge』, <http://www.henryakissinger.com/articles/iht060409.html/>(검색일: 2012.02.04).

Snyder, Glenn H. and Paul Diesing(1977), *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton: Princeton University Press.



탈북이주 현상은 북한 정권의 실패, 남북분단과 남북 간의 대립, 동아시아를 둘러싼 열강구도, 세계사적 변화 등의 복합적인 요인에 의해 초래된 것이라 볼 수 있다. 따라서 ‘탈북 후 국내정착’이 당연한 탈북 현상이라고 가정하는 사고의 틀에서는 현재 발생하는 다층적 탈북이주 현상을 설명하기 힘들다. 탈북 현상에 대하여 북한의 문제라는 차원 혹은 한반도와 민족재결합이라는 차원에서의 접근에서 벗어나 탈북자들이 왜 국제적으로 다양한 곳으로 이동하는지, 혹은 불안정한 상태에서도 제3국에 체류하려 하는지에 대하여 보다 적극적으로 이해하고자 하는 노력이 필요하다.

탈북자들을 더 이상 지원의 대상으로만 바라보지 말고, 국내외적 조건, 국제사회의 대응에 따라 이주와 정착을 결정하는 적극적 행위자로 파악하고 이해하려는 노력 속에 보다 적절한 탈북자정책이 수립될 수 있을 것이다. 정해진 답을 가지고 대화에 임하기보다는 현실에 대한 이해를 위해 공동의 지혜를 모으는 대화의 공간이 필요한 것이 탈북이주의 문제라고 생각한다.



해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점

송영훈

서울대학교 통일평화연구원 선임연구원

1. 머리말

- 1990년대 이후 북한 주민의 탈북 현상은 시기별로 성격과 유형을 달리하면서 지속됨(박명규 외, 2011).
 - 냉전의 붕괴에 따른 세계적 탈사회주의 변화가 시작된 이후 초기 탈북 현상은 구소련과 동유럽에 진출해 있었던 벌목노동자들과 유학생들의 북한체제 이탈로 설명됨.
 - 1995~1999년까지는 식량난 때문에 발생한 생계 목적의 탈북이주가 진행됨.
 - 2000년대 초반에는 외부세계와의 정보접촉이 늘어나면서 더 나은 삶을 위한 경제적 탈북 현상이 발생함.
 - 2004년 미국이 북한인권법을 제정하고 서방세계가 탈북자 망명을 공식적으로 허용한 이후 탈북이주는 국제적으로 확산됨.
 - 2009년 이후에는 국제적으로 정치적 목적의 탈북이주에 대한 경계

심이 높아진 가운데 다시 경제적 탈북이주가 주를 이루고 있음.

- 현재의 탈북 현상은 한반도 내지 한민족 차원의 문제로만 설명될 수 없음. 많은 탈북자들이 남한을 최종정착지로 염두에 두는 것이 사실이지만 ‘탈북 후 남한으로의 이주 및 정착’이라는 일반적인 기대가 탈북 현상의 전체를 설명하지 못함.
 - 2012년 9월까지 남한에 정착한 북한이탈주민들은 잠정적으로 24,193명임.¹⁾
 - 훨씬 많은 수의 탈북자들이 중국을 비롯한 동아시아에서 불안정한 상태로 거주하고 있음.
 - 미국, 영국, 캐나다, 벨기에 등에 정착하는 탈북자의 수도 증가함.
 - 남한에 정착했던 탈북자들이 탈남하여 해외로 이주하는 사례도 증가함.
 - 남한에 정착했던 탈북자들이 북한으로 재입국하는 사례도 적은 수이지만 발생함.²⁾
- 현재의 탈북 현상을 이해하기 위해서 다음과 같은 점들을 종합적으로 고려해야 할 것임.
 - 첫째, 탈북 현상은 단지 북한체제 내부의 문제로만 설명될 수 없으며, 동북아와 세계사적 변화 등 외부세계의 효과를 동시에 고려해야 함.
 - 둘째, 탈북자들은 남한만을 최종정착지로 생각하지 않을 수도 있으며, 탈북 현상은 이들의 연속적 선택 과정으로서의 이주임을 인식해야 함.
 - 셋째, 탈북 현상은 경유국 혹은 정착국가의 경제상황, 이민정책이나 소수자정책 등과 연계하여 이해되어야 함.
- 이 글은 특히 해외탈북이주 현상을 바라볼 때 주로 국내에서 논의되는 두 가지 쟁점에 초점을 맞추고 있음.

- 첫째, 탈북자들은 남한으로 정착하기를 원하기 때문에 한국 정부가 이들을 남한으로 데려와야 한다는 주장 대신에 탈북자들의 연속적 선택 과정으로서의 탈북이주 현상의 특성을 강제이주^{forced migration} 연구를 통하여 소개함.
- 둘째, 탈북자들은 국제난민으로서 이해되어야 한다는 주장과 관련하여 국제난민협약상 난민의 성격을 설명하고 법적인 측면을 넘어서 국제사회에서 국제난민레짐이 탈북자의 인권보호를 위하여 어떻게 적용되고 있는지 설명하고 있음.
- 끝으로 현재 해외탈북이주 현상의 특징들을 이해하고 향후 탈북자 정책을 수립하는 데 고려하여야 할 점들을 제시하고 있음.

2. 연속적 선택 과정으로서의 탈북이주

가. 왜 ‘탈북이주’ 현상인가?

- 탈북 현상과 관련된 개념화 작업은 남북관계 혹은 민족재결합의 관점에서 이뤄져 왔음.
- 초기의 ‘탈북자’는 북한체제로부터 탈출하는 북한 주민이라는 개념으로서 정치적 이데올로기적 색채가 강했음.
- 통일부는 2005년부터 ‘새로운 삶의 터전에 사는 사람’이라는 순우리말인 ‘새터민’을 사용하여 ‘탈북자’라는 명칭이 지니는 부정적 이미지를 최소화하고자 함.
- 현재의 ‘북한이탈주민’은 법률용어로서 “북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 않은 사람 … 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한” 탈북자만을 포함하기 때문에, 탈북 후 국내에 입국하지 않으면서 대한민국의 보호를 요청하지 않은 북한 주민들을 포함하지 못함.

- 북한 이탈이라는 객관적인 사실, 구조적 관계 등을 강조한 나머지 탈북과 그 후 정착 과정에서 북한 주민들의 제한적이지만 주체적 선택을 할 가능성을 배제해서는 안 됨(독고순, 2001).
 - 남한사회에서의 정착 과정을 소외된 계층이 아닌 일반적인 이주민의 사회 적응 과정으로서 바라보아야 한다는 관점에서 이들에게 ‘북한이주민’이라는 개념을 사용하기도 함(정영화, 1996; 윤인진, 2009).
 - 이수정(2011)은 국가와 지역명을 이주민과 결합시키는 것은 이주의 방향성을 불분명하게 하기 때문에 잠정적인 개념으로서 ‘북한 출신 이주민’ 혹은 ‘북한 출신 시민’을 사용하지만, 여전히 타자화의 위험성과 변화 가능성을 인식할 필요가 있음을 인정함.
 - 탈북 현상이 사회 적응의 과정만이 아니라 이동의 과정까지 포함한다는 점을 염두에 둔다면 북한이탈주민, 해외체류 탈북자, 탈남탈북자, 탈북탈남재정착자 등을 포괄하기 위해 광의의 ‘탈북자’ 혹은 ‘탈북이주민’이라는 개념이 더 적절할 수 있음.
- 탈북 현상은 ‘구조와 의지^{opportunity and willingness}’ 혹은 ‘메뉴와 선택^{menu and choice}’ 등과 같이 구조적 조건과 개인적 선택의 상호작용의 결과이며, 이 과정 속에 탈북자들 자신도 탈북 현상 및 각국 정부의 대응 정책에 영향을 미치는 복합적 탈북이주의 과정임.
 - 현재의 탈북 현상은 근대사회의 합법적이고 자발적인 이민이나 해외이주와는 차이가 있음.
 - 탈북자들은 정착지에 대한 충분한 정보나 준비도 갖추지 않고 북한을 벗어나기도 함.
 - 북한체제의 많은 문제점들 때문에 이들이 탈북을 하기도 하지만, 탈북 후 이동 과정의 변화와 정착지의 지구적 확산 등을 고려한다면 구조적 기회^{opportunity}만으로 탈북 현상을 설명하기 어려움.
 - 탈북자들이 이동비용을 감수하면서도 탈북이주를 하고자 하는 동기 혹은 의지^{willingness}를 동시에 고려해야 함.

나. 선택 과정으로서의 탈북이주 현상

- 초기 강제이주 연구는 자발적 이주와 대비되는 특성으로 대규모 강제 이주는 물리적 억압이 존재할 때 발생하는 것으로 인식함(Fairchild, 1925). 즉 사람들은 폭력 등의 억압적 요인이 존재하면 선택의 여지 없이 정주지를 떠나게 된다는 것임.
- 이런 개념화의 시도는 “인간들은 같은 요인에 대해 똑같이 반응하며, 외적요인이 없는 한 대규모 강제이주는 발생하지 않는다”고 가정하고 있음.
- 이에 따라 많은 연구자들은 정주국가 혹은 정주지역의 억압적 근원요인들^{root causes}을 연구하면 강제이주 현상의 인과관계를 설명할 수 있을 것으로 기대함.
- 국내에서 발생하는 분쟁의 강도와 형태(Hakovirta, 1986; Moore and Shellman, 2004; Schmeidl, 1997; Salehyan, 2007), 경제상황의 악화(Weiner, 1996), 정부의 실패(Howard, 2006) 등이 강제이주의 근원적 요인으로 분석됨.
- 이러한 연구들은 인간의 본성을 지나치게 일반화함으로써 개념화의 오류를 범하고 있음(Song, 2011). 어떤 이들은 똑같은 상황에 처했을 때도 더 나은 삶을 위해 새로운 곳에 정착하고자 하는 의지가 강하지만, 다른 이들은 그렇지 못하고 폭력적이고 억압적인 상황에서도 정주지에서 그러한 상황의 감내를 고려해야 함. 즉 구조적 원인에 대한 개인들의 대응방식은 가정하는 바와 같이 단선적이지 않음.
- 북한의 경제상황이 악화되고 정치적 박해가 존재한다고 함에도 불구하고 모든 북한 주민들이 북한체제를 물리적으로 이탈하지는 않을 수 있음.
- 권위주의적 체제 하의 한국사회에서도 대다수 국민들은 정치적 억압과 폭력, 경제적 빈곤을 감내하였던 경험을 반추해 볼 필요가 있음.

- 강제이주라는 개념의 연속체^{conceptual continuum}는 양극단에 무이동^{non-migration}과 총체적 이동^{total-migration}이라는 개념요소로 구성되어야 함.
 - 앞선 시도들은 총체적 이동의 극단만 강조되고 있음.
 - 북한 주민의 일부가 탈출하는 현상만 설명할 수 있으며, 더 많은 북한 주민들이 정주하는 현상은 설명하고자 하는 탈북 현상에서 배제되고 있음.
 - 탈북이주 현상을 정주와 이주가 혼재하는 현상으로 이해할 필요가 있음.

- 대규모 강제이주를 유발하는 요인의 위협 정도가 개인마다 다르게 받아들여질 수 있음.
 - Petersen(1958)은 강요된 이주^{impelled migration}와 강제이주^{forced migration}라는 개념으로 강제이주를 등급화시킴.
 - 나치 독일 정부에 의한 유대인들의 강제이주, 소련 정부에 의한 노동자들의 강제이주 등은 개인들의 선택권이 완전히 박탈된 채 이주할 수밖에 없었던 사례임.
 - 반면 하와이 등으로 이주했던 아시아 노동자들은 어느 정도 제한적이거나 더 나은 삶을 위한 개인적 선택으로 이주한 것임.
 - 이러한 접근은 같은 지역에 있는 사람들이 구조적 환경의 변화에 대해 동일한 수준으로 위협을 인식하지 않을 수 있다는 점을 보여 줌.
 - 폭력과 억압은 주로 특정 대상에게 가해지기 때문에 특정 그룹에 속하지 않은 사람들에게는 폭력과 억압이 즉각적인 강제이주의 요인으로 작용하지 않을 수 있음(Kalyvas, 2006).
 - 탈북 현상도 북한 내부의 특정 계층 혹은 특정지역에서 중점적으로 발생할 수 있다고 잠정적으로 예측해 볼 수 있음.

- 이주하는 개인들은 정주지를 떠날 때 처음부터 최종정착지를 결정하지 않을 수 있음. 난민 혹은 국내실향민들은 폭력과 억압의 상황

에서 고향을 떠나지만, 이들은 이동의 과정에서 여러 가지 요인들에 의하여 이주 모멘텀의 변화를 경험함(Kunz, 1973; 1981).

- 자신의 고향으로 되돌아가고 싶어 하는 욕구가 큰 피난민들은 멀리 이동하기보다는 고향 혹은 자국과 멀지 않은 곳에서 일시적으로 정착을 하며, 새로운 곳에서 삶을 시작하고자 하는 피난민들은 자국과 먼 곳까지 이동하는 성향이 있음.
 - 이들의 최종정착지는 고향을 떠날 때가 아니라 이동 중 이들이 접하게 되는 주변환경과 정보에 따라 결정될 가능성이 높음.
 - 많은 탈북자들이 중국에 머무르면서 경제적 자원을 얻고 북한으로 되돌아가기도 하고, 이러한 월경을 반복적으로 하기도 함.
 - 중국에 정착하기도 하며, 중국의 탈북자정책이 비우호적일 때는 동아시아의 다른 지역으로 이동함.
 - 모든 탈북자들이 그들의 최종정착지로 남한을 염두에 두고 있다고 가정하는 것은 지나친 일반화임.
- 탈북이주 현상을 포함한 강제이주에 영향을 미치는 중요한 요소 중 하나는 주변국가들을 포함한 국제사회의 지원과 개입임.
- 폭력과 대규모 피난민의 이동은 인류의 역사에서 지속적이고 반복적으로 발생하여 왔으며, 국제사회도 대규모 피난민의 발생에 대응하여 지원과 개입을 함.
 - 피난민들은 폭력과 억압, 경제적 빈곤 등에 대한 위협인식과 더불어 국제사회로부터 지원과 보호를 받을 가능성이 높은 곳으로 이동하는 경향이 있음(Song, 2011).
 - 이러한 이유로 중국이 탈북자에 대한 단속과 강제북송정책을 강화했을 때, ‘풍선효과’에 의해 태국, 라오스, 캄보디아로 탈북자들의 이동경로가 다변화됨.
 - 2000년대 중반부터는 탈북자에 대해 난민인정을 관대하게 해주는 국가로 일부 탈북자들이 ‘난민쇼핑’을 하기도 함.

- ‘선택 과정으로서의 탈북이주 현상’이라는 개념은 탈북자들을 단순히 인도적 지원의 대상이라는 측면에서만 바라보는 것이 아니라 제한적이지만 주체적 선택을 할 수 있는 행위자로 파악할 수 있게 함.
- 한 지역으로 탈북자들이 대규모 이동하는 경우 지역공동체 및 해당 국가의 정부는 정치적·경제적 부담을 가지게 됨.
- 국제사회의 난민신청 탈북자에 대한 정책이 바뀌는 것도 탈북자들의 선택적 대량이주에 따른 것이며, 그에 대응하여 탈북자들은 나라를 바꿔 난민지위를 신청하고 있음.
- 탈북자들은 북한의 내부조건, 주변국과 국제사회의 대응 방식에 의해 영향을 받기만 하는 것이 아니라, 그들의 선택에 의해 북한을 비롯한 주변국 등 국제사회의 정책에도 영향을 미치는 탈북 현상이라는 정치 과정의 행위자임.

3. 국제사회의 난민에 대한 현실적 이해

- 탈북자를 난민으로 인정할 수 있는가 그리고 이들이 1951년 제네바 난민협약에 따른 지원과 보호를 받을 수 있는가는 해외체류 탈북자의 인권보호를 위해 중요한 것임.
- 1951년 제네바협약상의 난민 개념은 ‘개인 중심성’, ‘국가주권’, ‘(국가·국제) 안보’ 등 세 가지 전제조건에 기초하고 있음(Song, 2011; Haddad, 2008).

가. 국제난민의 개인 중심성^{the centrality of individual}

- 제네바협약에 근거한 난민지위는 가족 혹은 집단에게 부여되는 것이 아님. 제네바협약에 따르면 국제사회는 대량학살, 인종청소 등이 발생하지 않는 한 특정 집단 소속이라는 이유로 자동적으로 난민지위를 부여하는 것이 아니라 난민신청자 개인들에게 지위를 부여함.

- 난민지위를 부여받기 위해서는 심각한 공포의 위협이 있음을 개인별로 신청국 사법부에 입증해야 함.
 - 이는 상당한 시간과 비용이 들 뿐만 아니라 주변의 도움 없이는 현실적으로 어려운 일임.
 - 다만 급변사태의 발생 시 각국 정부가 난민심사를 할 의지 혹은 능력이 없거나, 유엔난민기구^{UNHCR}에 요청을 한 경우 UNHCR을 통한 현장난민지위 부여는 상대적으로 수월함.
 - 신청국 사법부의 판단이 점차 엄격해지고 난민규정을 소극적 적용하고 법적인 측면을 강조하는 경향이 강화되고 있음.
- 2011년 말 기준 4,300만 명이 전쟁과 폭력을 피해 고향 혹은 고국을 떠나 생활하고 있는데, 이 중 1,040만 명은 UNHCR의 위임 하에 있는 난민^{refugee}이며 480만 명은 국제연합 팔레스타인 난민구호사업기구^{UNRWA} 위임 하의 난민이고, 2,640만 명이 국내피난민^{IDP}, 89만 5천여 명이 비호신청자임(UNHCR, 2012).
- 개발도상국가들은 전 세계 난민의 80%가 넘는 840만 명의 난민을 수용하고 있음.
 - UNHCR의 통계에 의하면 평균적으로 75%에서 93%의 난민들이 자국의 국경 근처나 지역 국가들에 머무르고 있음(UNHCR, 2012).
 - 난민들의 이동경로가 상당히 짧아지고, 선진국들이 난민 수용에 소극적이면서 나타나는 현상으로 파악됨.
- 전 세계 난민의 수는 1990년대 중반 이후 지속적으로 줄어들고 있는 반면, IDP의 숫자는 지속적으로 증가함.
- 난민과 IDP의 비율은 1985년 1:1, 1992년 1:1.4, 1999년 2:1, 2008년 1:3, 2011년 1:2.6으로 증가하였으며, 잠재적으로 난민으로 인정받을 수 있는 IDP 수는 제네바협약에 의해 인정된 난민의 수보다 훨씬 많음.

- 난민들은 한때 동서 간 이념 경쟁의 승리의 상징^{trophy}으로 여겨지기도 하였으나 그들의 전략적 가치는 냉전의 해체와 더불어 급격히 감소함(Helton, 2002; Haddad, 2008).
- 특히 1990년대 중반에 발생한 유럽의 난민사태로 인하여 인도주의적 지원을 위한 재정의 많은 부분이 유럽 지역에 투입되었으며, 이에 따라 아프리카와 아시아 등의 난민들에 대한 재정적 지원이 감소함(Song, 2011).
- 아프리카와 아시아 등의 난민들은 장거리 여행을 위한 국제사회의 지원을 받기 힘들어졌고, 국제사회는 국경지역에 캠프를 설치하는 등의 정책을 선호하며 난민의 지위인정에는 인색해짐.

나. 국제난민과 국가주권^{sovereignty}

- 제네바협약의 난민 개념은 국가주권의 개념에 바탕을 두고 있기 때문에, 기본적으로 국민을 지원 및 보호할 의무는 국적국 정부에 있음.
 - 각국 정부는 다른 나라 영토에 있는 사람들을 난민으로 인정할 수 없음.
 - 난민들은 이러한 국가주권 존중의 원칙 때문에 국경과 국경 사이에 머무는 주변인으로 남게 됨.
- 난민과 국가주권을 둘러싼 가장 중요한 논쟁점은 어떻게 난민의 인권을 가장 잘 실현할 수 있는지 그 방법에 관한 것임.
 - 피난민들의 이동은 인류의 역사와 함께 지속적으로 발생해 온 현상이지만, 국제법상의 난민 개념은 20세기 주권국가에 의해 형성된 것임.
 - 공동체주의자들은 국제사회가 주권국가로 구성되어 있기 때문에 국가공동체의 범주 내에서 이들의 인권이 가장 잘 실현될 수 있다고 주장함(Walzer, 1983).
 - 세계시민주의자들은 개인 인권의 실현은 자연법에 근거를 두고 이

뤄져야 하며, 국가주권은 시민들의 인권을 존중할 의무를 내포하고 있다고 주장함(Phuong, 2004).

- 국제사회에서 개인들이 자국을 포함해서 자신의 공동체를 자유롭게 떠날 권리가 있음은 보편적으로 인정되고 있으나, 정착지를 정하는 것은 개인들이 정할 수 있는 것은 아님.
- 다른 나라에 정착하기 위해서는 정착을 원하는 국가의 정부가 허가를 해줘야 함.
- 난민 송출국 혹은 수용국의 정부가 난민들을 지원 혹은 보호할 능력 및 의지가 없는 경우 국제사회의 역할이 제한적임.
- 서방세계를 비롯한 각국 정부가 국경경비를 강화하여 피난민들의 이동을 제한하기도 하는데, 이는 ‘보편적 인권’ 개념이 모든 사람에게 ‘보편적’으로 적용되는 것은 아니라는 비판의 근거가 됨.

다. 국제난민과 국가·국제 안보^{security}

- 난민의 개념은 국가안보 혹은 국제안보와 아주 밀접한 관련이 있음. 주권국가들이 주권을 제약할 수 있는 국제난민레짐을 형성·발전시켜 온 이유 중의 하나는 대규모 난민 발생 및 이동이 국제체계를 뒤흔들 수 있는 안보의 위협요인으로 인식되었기 때문임.
- 난민들은 분쟁 중인 정부군과 반군에 의해 전쟁의 수단으로 이용되기도 함.
- 반군들에게 난민들은 구성원의 충원 및 자원 동원의 수단이 되기도 함.
- 각국 정부들은 대규모 피난민의 유입 시 반군 혹은 테러리스트 조직과 연계된 개인들이 자국 내에서 활동하게 되는 것을 우려함.
- 세계 각국은 소수의 난민이주에 대해서는 국가재정의 부담이 되지 않고 사회체제 유지에도 지장을 주지 않는 한 수용을 하지만, 난민

의 숫자가 급증하면 제한된 국가재정의 효율적인 분배를 두고 국민들과 이주민들의 관계에서 갈등이 발생함.

- 각국 정부는 난민이주자들이 범죄, 테러, 반체제운동 등에 가담할 가능성에 대해 의심의 시선으로 바라봄.
 - 난민 문제를 더 이상 인도주의의 문제로 인식하지 않고 안보의 문제로 인식하게 되는 안보화^{securitization} 현상이 국제사회에서 두드러지게 나타남.
- 난민의 정의에는 이상의 세 가지 전제조건이 아주 밀접하게 연결되어 있으며, 이러한 전제조건들의 중요성은 어느 것 하나를 빼고 이해할 수 없을 정도로 중요함.

4. 해외탈북이주의 확산

가. 해외체류 탈북자의 규모와 체류형태

- 해외체류 탈북자의 규모에 대한 추정치는 연구자 및 연구기관, 조사 시기에 따라 편차가 심함. 중국에 체류하고 있는 탈북자에 대한 현황과약도 정확하게 이뤄지지 않음.
- 식량난으로 인해 중국에 체류하는 탈북자의 수는 한때 30여만 명까지 늘었던 것으로 추정되나 1999년 이후는 점차 감소하고 있음.
 - 국제위기감시기구(2006)는 중국 내 탈북자 수를 대략 10만 명으로 추정함.
 - 중국 군사과학원 연구자는 여러 차례 월경을 하는 탈북자를 제외하고 3~4만 명으로 추정함(Wang, 2004).
 - 미 국무부는 미국의 탈북자정책의 근간이 될 해외체류 탈북자의 규모를 3~5만 명으로 추정함(미 국무부, 2005).
 - 2000년대 후반에는 탈북자 수의 감소로 2~4만 명(Chang, Haggard,

and Noland, 2008), 혹은 6천 ~ 3만 명(U.S. GAO, 2010)으로 해외체류 탈북자 수를 추산하기도 함.

- 탈북자들의 중국 내 거주형태는 네 가지로 분류할 수 있음(박명규 외, 2011).
 - 첫째, 화교로 북한에 살다가 이주한 사람들은 대부분 사업을 하며 중국에 거주함.
 - 둘째, 많은 탈북여성들이 중국 농촌에 들어가 한족과 결혼하여 가족을 구성함. 이들이 가족을 버리고 다른 곳으로 이주하는 경우 불법체류자로 체포되어 북한으로 송환되거나 개별적으로 남한으로 이주함으로 인하여 가족해체 문제가 심각해짐.
 - 셋째, 종교적·사업적 목적으로 조선족의 도움을 받으며 집단 거주를 하기도 함.
 - 넷째, 개별 거주자들 중에는 부랑아로 떠돌면서 연명하는 사람도 많음.
- 태국을 비롯한 동남아시아 국가들은 탈북자 문제를 공식화하지 않기 때문에 탈북자의 규모나 체류형태에 대한 파악이 제대로 이뤄지지 않음.
 - 서울대학교 통일평화연구원의 태국 현지 활동단체 및 태국 이민국 관계자와의 인터뷰에 의하면 태국은 탈북자를 난민으로 인정하지 않고 밀입국자로 간주하여 행정절차에 따라 진행함. 다만, 인도적 차원에서 강제송환은 하지 않고 제3국으로의 재정착을 허용함(박명규 외, 2011).
 - 2011년 말 이후 중국 공안의 감시 강화로 인하여 태국을 이용한 탈북이 사실상 차단되었으며, 태국 이민국 외국인수용소에서 탈북자에 대한 인권침해 사례가 언론을 통해 보도됨.
- 탈북자의 해외체류지는 점차 동아시아 국가에만 머무르지 않고 국

제적으로 확산됨.

- 2004년 미국의 북한인권법 제정 이후 탈북자들의 미국행이 증가하였으며, 영국을 비롯한 유럽 국가들의 우호적인 망명정책으로 인해 탈북자들의 최종정착지가 국제적으로 확산됨.
- 미국과 유럽으로 이주하려는 탈북자들은 국제난민협약에 따른 난민지위인정 신청을 하면서 각국에 정착하고자 함.
- 각국에서의 난민신청자로서의 지위, 난민으로서의 지위, 영주권자로서의 지위가 다르며, 2000년대 후반부터 나타난 유럽 국가의 엄격한 탈북난민 심사절차로 인하여 이들에 대한 난민인정률이 점차 감소함.

나. 해외체류 난민의 현황과 국제사회의 탈북난민정책

- 2011년 말 기준 UNHCR에 의해 보고된 전 세계에 난민의 지위를 인정받고 체류하는 탈북난민의 수는 1,053명이고, 비호신청자를 합하면 1,543명임.
- 2010년과 비교하여 가장 많은 증가를 보인 국가는 독일^{47명}, 캐나다^{39명}, 영국^{18명} 순임.
- <표 1>의 통계는 연도별로 난민으로 각국에 체류하고 있는 탈북자의 수를 의미함.
- 각국의 이주, 난민, 국적에 대한 정책에 따라서 난민의 지위 취득 이후 영주권 혹은 시민권을 부여받을 때는 난민 통계에서 제외됨.
- <표 1>에 의하면 동남아시아와 동북아시아에는 탈북난민이 존재하지 않음. 이 지역에 탈북자가 존재하지 않는 것이 아니라 탈북자를 공식적으로 난민으로 인정하는 사례가 UNHCR에 보고되지 않는 것임.
- 중국은 탈북자의 지위에 대하여 경제적 사유에 따른 불법월경자이며 이들에 대한 처리는 국내법, 국제법, 인도주의법에 의해서 이뤄질 것임을 강조함.

- 태국, 캄보디아, 라오스, 몽골 등의 국가들은 분명 탈북자들의 비공식적 체류지이기도 하고 남한으로의 경유지이기도 하지만, 중국과 북한과의 외교적 마찰을 우려하여 탈북자를 공식적인 난민으로 인정하기를 꺼려함.

〈표 1〉 전 세계 체류하고 있는 탈북난민 현황, 2001~2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
영국				17	33	64	281	570	574	581	603
독일		225	258	276	193	239	204	180	156	146	193
네덜란드	7	9	14	15	18	20	27	29	31	32	36
오스트레일리아	4	4	3	3	6	8	15	14	15	25	29
미국			7	9	9	30	22	23	25	25	25
캐나다			3	4	4	4	4	4	4	23	64
벨기에							7	9	13	22	31
노르웨이	3	3	3	3	4	5	9	13	14	14	14
러시아						0		6	10	14	18
덴마크	2	7	7	7	7	7	8	8	9	9	14
스웨덴		2	2	2	6	7	7	7	8	8	9
아일랜드	1	5	5	5	5	5	6	6	6	6	5
스위스	1	2	1	1	1	6	6	6	4	4	4
키르기스스탄						2	5	6	7	3	2
이스라엘							2	2	2	2	1
멕시코					1	1	1	1	1	1	1
뉴질랜드	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1
스페인											1
폴란드											1
예멘								1	1	1	1
우즈베키스탄		1									
총계	19	259	304	343	288	398	605	886	881	917	1,053

자료: UNHCR, Online Population Database

- 영국이 2000년도 중후반에 탈북자에게 우호적으로 난민지위를 인정

하는 것으로 알려졌지만, 매해 영국에 거주하고 있는 난민의 누적 숫자는 증가하고 있어도 추가적으로 정착하는 탈북난민의 수는 감소하고 있음. 2009년 이후 난민인정 심사절차가 강화된 결과임.

- 2007년 여름까지는 탈북자에 대한 망명승인율은 약 75%에 이름.
- 2007년 1~9월까지 망명신청을 한 165명의 북한 국적자 중 100명에게 망명심사를 하였는데 75명에게 망명 승인
- 2007년 전체는 411명의 지원이 있었으며 이 중 176명이 심사를 받아 151명이 난민의 지위를 인정받았으며, 2008년에는 185명의 난민지위 신청이 있었으며 전년도 신청자를 포함하여 273명이 심사를 받아 174명이 승인을 받음.

〈표 2〉 영국 정부의 탈북난민 인정 현황, 2001~2011

연도	신청 수	항만 신청	입국 후 신청	1차 심사	승인
2001	3	1	2	14	0
2002	14	1	13	3	1
2003	10	0	10	1	0
2004	22	1	21	56	10
2005	29	0	29	24	15
2006	45	0	45	33	23
2007	412	1	411	176	151
2008	185	0	185	273	174
2009	37	0	37	47	4
2010	35	0	35	93	7
2011	20	0	20	34	5

자료: UK Border Agency

- 이후 영국으로의 위장망명의 가능성이 제기되면서 영국 정부는 탈북자들에 대한 난민신청 및 심사절차를 강화함.
- 2009년부터 2011년까지 인정 수는 16건에 불과하며, 이 기간에 영국 체류 탈북난민의 수가 약간 증가한 것은 유엔난민기구에 의해

재정착한 탈북난민이 있었기 때문임.

- 독일의 경우도 기존에 정착하고 있던 탈북난민을 최초 보고한 이후 그 수가 약간 증가하다가 2010년에는 146명으로 감소하고 있는데, 이는 추가적인 난민지위 혹은 재정착이 많이 이뤄지지 않고 상대적으로 많은 수의 탈북주민들이 영주권을 획득했거나 다른 국가로 재정착했기 때문임.
 - 2011년의 통계는 전년 대비 47명이 증가하였음.
- 미국에 체류하는 난민의 현황은 2010년 말 현재 25명으로 나타나는데, 이는 미국이 해마다 탈북난민을 20~25명을 수용한다는 방침에 따른 것임.
 - 난민지위 취득 후 1년이 지나면 영주권을 신청할 자격이 주어지며, 영주권이 부여되면 UNHCR의 난민통계에서 제외됨.
 - 미 국무부는 2011년 6월까지 122명의 탈북난민이 입국하였다고 밝힘.
 - 이미 80명 이상의 탈북난민들이 미국영주권을 받은 것으로 추정할 수 있음.
- 미국이 북한인권법을 통과시키기도 하였지만, 원칙적으로 미국 내에서의 난민심사절차는 이민법(U.S. Immigration Act)에 의해 이뤄지고 주로 난민재정착 프로그램에 의해 난민을 수용하고 있는 것도 탈북난민의 수가 크지 않은 이유임.
 - 미국은 난민재정착 프로그램에 의해서 연간 평균 7만 명 정도를 수용할 계획으로 난민들을 수용하고 있음.
 - 이 과정에서 우선적 그룹이 Priority 1부터 Priority 3까지 나누어져 있으며, 탈북자들은 이 그룹에 포함되지 않음.
- 2009년 이후 영국이 탈북자에 대한 난민심사를 까다롭게 함으로써 많은 탈북자들이 유럽의 다른 국가로 일종의 ‘난민쇼핑’을 하고 있음.

- 탈북자들의 최종 정착국가들이 다양해졌음을 보여 주고 있지만, 독일을 제외하고 2009년부터 2011년까지 탈북난민 수의 뚜렷한 증가를 보인 국가는 벨기에와 캐나다뿐임.
 - 현재는 이 두 국가도 많은 탈북난민 신청자들로 인해 부담을 느끼고 있는 것으로 보도됨.
- 최근 캐나다 정부에 난민지위인정을 신청한 탈북자의 숫자는 2010년과 비교했을 때 2011년에 두 배 이상 증가함.
- 인정률은 2010년 72.4%, 2011년 69%로 비슷한 반면 불인정, 포기 및 철회 등의 수가 상대적으로 약간 증가했음.
 - 캐나다는 6개월이 경과하면 영주권을 획득할 수 있기 때문에 UNHCR의 발표와 비교해서 해석해 보면, 2011년 말 기준으로 적어도 약 165명 이상이 캐나다 영주권을 획득했거나 다른 지역으로 재정착을 했다고 분석할 수 있음.
 - 독일의 경우와 마찬가지로 다른 지역에서 현저하게 난민의 숫자가 증가하지 않았으므로, 이들 대부분이 영주권 취득에 따른 결과라고 볼 수 있음.

〈표 3〉 캐나다 정부의 탈북난민 인정 현황, 2001~2011

연도	신청건 수	인정	불인정	포기	기타/철회	심사 완료	진행 중
2011	385	117	12	30	11	170	393
2010	177	42	2	13	1	58	179
2009	43	66	8	41	0	115	59
2008	30	7	1	19	3	30	130
2007	109	1	0	8	1	10	126
총계	744	233	23	111	16	383	

- 국제적 환경의 변화 이외에도 탈북자들은 더 나은 삶의 환경에 대한 갈망, 해외이주 브로커 등으로부터 획득한 외국에 대한 잘못된 정보,

남한사회에서의 부적응, 본인의 신분 세탁 등 다양한 이유로 각국의 난민정책을 활용하는 것으로 나타남.

- 국내정착했던 탈북자들의 비법적인 탈남 해외이주는 국내적으로나 새로운 정착국의 입장에서 보면 국가의 부를 어떻게 활용해야 하는가에 대한 문제가 야기됨.
- 이러한 사실을 탈북자들이 인지하고 있음에도 불구하고 본인들의 이주 욕구에 의해 반복적으로 탈남하는 현상도 발견됨.
- 이는 탈북 현상을 구조적인 조건에 의해서만 설명하는 것은 한계가 있음을 보여 주고 있으며, 탈북 현상을 보다 분석적이면서도 종합적으로 이해하려면 탈북자들의 ‘구조와 의지_{opportunity and willingness}’ 혹은 ‘메뉴와 선택_{menu and choice}’의 프레임을 활용하는 것도 필요함.

5. 해외체류 탈북자에 대한 정책적 시사점

- 해외체류 탈북자들은 다양한 이유에서 다양한 국가로 이주하고 있으며, 각국은 탈북자를 난민으로 인정하기도 하지만 점차 일반적인 이주자로 인정하는 경향이 높아짐. 따라서 그들의 인권 보호와 증진을 위해서는 해외탈북자를 모두 동일한 그룹으로 이해하기보다는 다양한 이유에서 탈북하였음을 이해하고 그들의 다양한 필요에 따라 각국 정부 혹은 국제사회와 협력하여 지원할 필요가 있음.
- 먼저 탈북자의 체류형태에 대한 조사와 이해가 필요함. 이는 탈북자들의 국제법적 지위를 따지기 위함이라기보다는 한국 정부가 얼마나 지원 및 보호 활동을 할 수 있는가를 결정하는 데 중요한 기준이 될 것임.
- 경제적 사유에 따른 이주노동자, 불법월경자, 일반 이민자, 합리적 근거가 있는 공포로부터 탈북하는 탈북난민, 단순 방문을 위한 탈북자 등 이들에 대해 정부가 대응할 방법도 달라져야 함.

- 중국의 탈북자 및 해외체류 탈북자들을 모두 난민이라고 가정할 국제적 근거가 충분하지 못하기 때문에 이들의 인권을 보호 증진하기 위한 다양한 국제규범을 활용할 필요가 있음.
 - 국제난민보호레짐의 최근 추세는 경제적 이주자를 난민과 엄격히 구분하며, 국제법적 적용을 엄격히 함으로써 아주 제한적인 대상에 게만 난민의 지위를 인정함.
 - 2012년 3월 중국의 탈북자 강제송환 문제가 쟁점화되었을 때 국내에는 탈북자들이 제네바난민협약 혹은 고문방지협약 등에 의해 난민의 성격을 갖추고 있기 때문에 난민으로서 국제사회의 보호를 받아야 한다는 주장이 있었으나, 이는 현실적으로 주변국가들이 받아들이기 어려운 주장임.
 - 북한 내의 상황에 대한 정확한 근거의 부족, 난민 개념의 개인 중심성, 국가주권에 따른 북한체제의 부정 등의 이유로 주변국들은 탈북자를 경제적 이주자로 인식함.
- 탈북자들을 수동적인 인도주의적 지원의 대상이라는 틀에서 인식하기보다 적극적으로 자신의 행위를 결정할 수 있는 주체적 행위자로 인식할 필요가 있음.
 - 이들은 제한적이지만 주어진 조건에 대해 남들과 다른 반응양식을 보임.
 - 이들 모두가 같은 양식으로 반응할 것이라고 가정하는 것은 해외탈북 현상에 대한 충분한 이해를 저해하는 요소임.
- 각국의 난민심사 및 난민정착지원제도에 대한 이해가 선행되어야 해외체류 탈북자의 인권보호에 대한 철학적 국제법적 근거를 마련하는 데 도움이 될 것임.
 - 탈북자의 인권보호가 남북한 간의 문제가 아니라 국제적인 문제인 만큼 국제사회의 정책적 대응의 기초를 이해하여야 함.

- 이를 바탕으로 현재 탈북자지원제도와 해외난민지원제도에 대한 비교분석이 이뤄지고, 국내입국 탈북자들에게 충분하고 합리적인 정보가 제공되어야 함.
- 국제난민레짐만이 아니라 다양한 국제협력을 통하여 탈북자들의 인권을 보호할 수 있음.
 - 해외체류 탈북자 특히 중국 내 여성탈북자들의 인권은 유엔여성차별철폐협약 등에 기반을 두고 중국 정부와 국제사회가 함께 해결해 나갈 수 있도록 국제협력을 강화해 나갈 수 있음.
 - 탈북여성이 낳은 아이들의 인권 보호 및 증진을 위해서는 유엔아동권리협약 및 내국인으로서 누려야 할 인권의 증진이라는 차원에서 접근할 수도 있음.
 - 중국 내 북한 노동자들의 인권보호를 위해서는 우리나라 국내법이나 국제난민규약이 아닌 유엔이주노동자권리협약과 관련된 국제레짐을 활용하는 것이 더 효율적임.
 - 2012년 2월 중순부터 많은 관심을 받았던 탈북자 강제송환사건처럼 지나치게 국제난민법, 고문방지협약, 혹은 국내법적인 입장에서 접근하는 것은 현실적인 해결책을 마련하는 데 한계가 있으며 국내정치적으로 활용될 수도 있음을 보여 줌.
 - 국제난민협약만이 아닌 다양한 수준에서 다양한 측면의 국제협약을 활용하고 공식적·비공식적 채널을 동시에 활용하여야 하며, 공식외교 혹은 조용한 외교 하나만을 고집하는 접근은 효과가 높지 않을 것임.
- 많은 탈북난민들이 브로커, 해외정착 탈북난민 등의 소개로 탈남을 하는 것으로 알려짐. 이러한 현상은 다음과 같은 점들을 시사함.
 - 탈북자 공동체가 외부에서 보듯이 특유의 성격을 지닌 동질집단으로서의 이미지와는 다를 수 있음.
 - 탈북자사회도 특수한 지원대상의 집단이 아니라, 다양한 성원이 상호작용하는 사회적 구성집단임.

- 이와 같은 접근은 탈북, 해외탈북이주, 탈남탈북을 구조적인 원인에서만 찾으려 하는 것에서 벗어나 탈북자들이 이러한 구조적 상황에 대처하는 방식이 다를 수 있음을 이해하게 해줌.
 - 탈북자들도 더 나은 삶을 추구할 수 있는 곳으로 이동할 수 있음.
- ‘탈북 후 남한 정착’이라는 규범은 탈북자들의 해외이동을 설명하지 못함.
- 중국에 해마다 2~4만 명의 탈북체류자가 존재한다고 하지만, 국내입국자 수는 이에 비해 5~10% 정도에 머무름.
 - 중국을 경유하여 바로 한국으로 오는 탈북자를 감안하면 더 적은 수의 탈북자들이 중국에 체류하다가 국내로 입국하고 있음.
 - 이는 탈북자들이 적극적으로 남한을 선택하지 않을 수도 있음을 반영하고 있음.
 - 구조적인 제약 때문에 남한행이 좌절되는 경우도 있겠지만, 이들 모두가 우리 국민이기 때문에 우리 정부가 전적으로 책임져야 한다는 인식에서 벗어날 때 진정으로 이들의 실질적 인권증진을 도모할 수도 있음.
- 탈북자들을 지원의 대상만으로 여기기보다는 사회구성원으로서 이해하려는 정부의 자세 및 탈북자 스스로의 노력이 필요함.
- 탈북자에 대한 지원은 그들이 해외에 있건 국내에 있건 국부의 효율적인 배분 과정으로써 국민적 합의에 바탕을 두어야 한다는 점을 관련자 모두가 주지할 필요가 있음.
 - 지원의 적절성의 문제, 지원의 범위 등에 대한 문제들도 민족적 차원이 아닌 국내정치 및 국제정치의 현실적인 이해의 차원에서 접근하려는 자세가 필요함.



■ 주석

- 1) 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000365/>, 2012년 11월 2일 검색).
- 2) 탈북해 남한에서 머물다가 재입북한 여성이 2012년 6월 28일 평양에서 내외신 기자회견을 하였다고 『조선중앙통신』이 보도하였으며, 박수진 통일부 부대변인은 6월 29일 정례브리핑에서 이 여성이 2006년 입국해 서울 송파구에 거주하던 박인숙씨라고 밝힘. 통일부는 이와 같은 재입북 사례가 소규모로 있지만 구체적으로 밝힐 수 없다고 함. “탈북 후 재입북 여성 박인숙씨로 확인”, 연합뉴스(2012.06.29).; 『시사저널』은 2010년 8월 10일자 커버스토리를 통하여 당시까지 탈북자 2백여 명이 북한으로 넘어갔다고 보도하였으며, 2012년 8월 1일자에서는 탈북자들이 도강 대신 북한 공관을 찾아가 공식 입북하는 사례도 있음을 보도함.

■ 참고문헌

- 독고순(2011), “탈북주민의 가치 정향에 관한 비교 연구”, 『한국사회학』 35, pp.149-74.
- 박명규·김병로·김수암·송영훈·양운철(2011), 『노스 코리안 디아스포라: 북한 주민의 해외탈북이주와 정착실태』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 연합뉴스, “탈북 후 재입북 여성 박인숙씨로 확인”, 2012.06.29.
- 윤인진(2009), 『북한이주민: 생활과 의식, 그리고 정착지원정책』, 서울: 집문당.
- 이수정(2011), “다문화주의가 통일에 말걸기”, 『북한경제』 10월호, pp.62-78.
- 정영화(1996), “북한이주민의 조기정착을 위한 법정책론”, 『공법연구』 24(4), pp.459-488.
- Chimni, B. S.(2009), “The Birth of a ‘Discipline’: From Refugee to Forced Migration Studies”, *Journal of Refugee Studies* 22(March), pp.11-29.
- Fairchild, Henry Pratt(1925), *Immigration: A World Movement and Its American Significance*. Rev. ed., New York: Macmillan.
- Haddad, Emma(2008), *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*, New York: Cambridge University Press.
- Hakovirta, Harto(1986), *Third World Conflict and Refugeeism*, Helsinki, Finland: The Finnish Society of Science and Letters.
- Hayden, Bridget(2006), “What’s in a Name? The Nature of the Individual in

- Refugee Studies”, *Journal of Refugee Studies* 19(December), pp.471-487.
- Helton, Arthur C.(2002), *The Price of Indifference: Refugees and Humanitarian Action in the New Century*, New York: Oxford University Press.
- Howard, Tiffany O.(2006), “State Pressures and the Forced Migrant: Evaluating Global State Failure in an Effort to Ameliorating the Consequences of Forced Migration in the Developing World”, Ph.D. Dissertation, University of Michigan.
- Kalyvas, Stathis N.(2006), *The Logic of Violence in Civil Wars*, New York: Cambridge University Press.
- Kunz, Egon F.(1973), “The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement”, *International Migration Review* 7(Spring-Summer), pp.125-146.
- Kunz, Egon F.(1981). “Exile and Resettlement: Refugee Theory”, *International Migration Review* 15(Spring-Summer), pp.42-51.
- Moore, Will H., and Stephen M. Shellman(2004), “Fear of Persecution: Forced Migration, 1952-1995”, *Journal of Conflict Resolution* 43(October), pp.723-745.
- Petersen, William(1958), “A General Typology of Migration”, *American Sociological Review* 23(June), pp.256-266.
- Phuong, Catherine(2004), *The International Protection of Internally Displaced Persons*, New York: Cambridge University Press.
- Salehyan, Idean(2007), “Transnational Rebels: Neighboring States as Sanctuary for Rebel Groups”, *World Politics* 59(January), pp.217-242.
- Schmeidl, Susanne(1997), “Exploring the Causes of Forced Migration: A Pooled Time-Series Analysis, 1971-1990”, *Social Science Quarterly* 78(June), pp.284- 308.
- Song, Young Hoon(2011), “Between and Beyond Borders: Conflict, International Response, and Forced Migration”, Ph.D. Dissertation, University of South Carolina.
- UNHCR(2006), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, New York: UNHCR.
- UNHCR(2012), *Global Trends 2011: A Year of Crisis*. Geneva, Switzerland: United Nations High Commissioner for Refugees.

Walzer, Michael(1983), *Spheres of Justice*, New York: Basic Books.

Weiner, Myron(1996), “Bad Neighbors, Bad Neighborhoods: An Inquiry into the Causes of Refugee Flows”, *International Security* 21(Summer), pp.5-42.



이명박 정부는 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책을 추진하였고, 북한 인권개선을 위한 국제사회와의 연대를 강화하였으며 북한 주민들의 삶의 질에 대한 관심을 표명하였다. 그러나 북한인권법 제정 실패, 북한 인권과 대북 지원을 둘러싼 남남갈등의 노정, 시민적·정치적 권리 중심의 대북 인권정책 등 적지 않은 과제도 남겨 놓았다.

차기 정부에서는 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책을 일관성 있게 추진하는 가운데 북한 주민의 인권이 실질적으로 개선될 수 있는 방안들이 마련되어야 한다. 향후 대북 인권정책을 추진함에 있어서는 인권 개념의 양측인 자유권과 사회권이 균형 있게 고려되어야 하고, 인권의 보편성과 함께 대북 인도지원 및 개발협력을 통해 남북관계 특수성 및 남북관계 발전과 통일까지 염두에 두어야 한다. 또한 북한 인권정책 개발 및 추진의 일환으로 주무부서인 통일부의 조직과 인원을 확대하여야 한다.



이명박 정부의 대북 인권정책 성과와 과제

이 규 창

통일연구원 연구위원

1. 서론

- 이명박 정부는 김대중, 노무현 정부와 달리 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책을 추진하였고, 북한 인권개선을 위한 국제사회와의 연대를 강화하였음.
- 북한 주민의 ‘삶의 질’에 대한 관심을 표명함으로써 북한 주민의 생활여건 증진을 위한 정책개발의 토대를 마련하였음.
- 북한인권법 제정 실패, 북한 인권과 대북 지원을 둘러싼 남남갈등의 노정, 시민적·정치적 권리 중심의 대북 인권정책 등 적지 않은 과제 도 남겨 놓았음.
- 이 글에서는 이명박 정부의 대북 인권정책 성과와 문제점을 살펴보고 향후 북한 인권개선을 위한 정책적 과제 및 고려사항을 제시하고자 함.

2. 이명박 정부의 대북 인권정책 성과

가. 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책 추진

- 1993년 비엔나 세계인권회의에서 채택된 「비엔나 인권선언 및 행동강령」^{Vienna Declaration and Programme of Actions}은 문화적 상대성을 인정하고 있으나 인권의 보편성에 무게를 두고 있음.
 - 비엔나 인권선언 및 행동강령 제1항은 “인간의 권리와 자유의 보편적 성격에는 의문의 여지가 없다”^{The universal nature of these rights and freedom is beyond question}고 함으로써 인권의 보편성 강조함.
 - 이 선언 제5항은 “모든 인권은 보편적...”이라고 규정한 다음 “...국가적·지역적 특수성과 다양한 역사적·문화적·종교적 배경의 중요성은 염두에 두어야 하나, 어떠한 정치적·경제적·사회적 체제 하에서도 모든 인권의 증진과 보장은 국가들의 임무임을 강조함.

“All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious background must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.”

- 이명박 대통령은 북한 인권 문제를 인권의 보편적 가치에 입각함으로써 이전 정부와 다른 자세를 보여 주었음.
 - 대통령직인수위원회는 『이명박 정부 국정과제 보고』에 ‘인권외교 및 문화외교 강화’를 47개 국정과제의 하나로서 제시하였음.
 - 이 대통령은 당선인 시절인 2008년 1월 10일 크리스토퍼 힐 미국 국무부 동아태 차관보와의 면담에서 “북한 인권 문제는 전략적 차원이

아니라 인류의 보편적 가치에 입각해서 접근해야 한다”고 천명함.

- 통일부 역시 2008년 3월 26일 대통령 업무보고에서 ‘인류 보편적 가치 차원에서 적극 추진’을 북한 인권개선 노력의 추진방향으로 삼고 있다고 보고하였음.
- 국가인권위원회도 북한 인권개선에 적극적인 입장을 취하였음.
 - 북한인권특별위원회 설치(2008.09.23), 북한 인권 국제심포지엄 개최(2008.10.29), 북한 여성인권과 정치범수용소 실태조사(2009.01.15), 북한인권법 제정 촉구(2010.04.13, 2010.12.06), 북한인권팀 창설(2010.04.26), 북한 인권개선 로드맵 발표(2010.12.13) 및 공청회 개최(2011.01.21), 2011년도 업무계획에 ‘북한 인권개선활동 강화’ 설정(2011.01.27), 북한인권침해신고센터 개소(2011.03.14), 북한 인권개선 국가정책 수립 권고(2011.10.24)함.
- 이상과 같은 노력으로 북한 인권 문제에 대한 우리 국민의 의식이 개선된 것으로 조사됨.
 - 서울대학교 통일평화연구원과 한국갤럽의 2010년 통일의식조사 결과 우리나라 성인 80%가 북한 인권개선의 필요성 공감하였음.

나. 북한 인권개선을 위한 국제사회와의 연대 강화

- 외교통상부는 국제사회에서 인권의 보편성에 입각하여 북한 인권 문제에 대하여 적극적인 입장을 표명하였음.
 - 2008년 3월 3일 스위스 제네바에서 개막된 제7차 유엔 인권이사회에서 정부 대표는 “북한의 인권상황이 개선되지 않고 있다는 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것을 촉구한다”고 함으로써 북한 인권 문제를 공식 거론하였음.
 - 외교통상부 대변인은 2008년 3월 4일 정례브리핑에서 “북한 인권

문제는 다른 사안과 별도로 추구해야 할 인류 보편적 사안이라고 생각한다”고 발언함.

- 2009년 3월 3일 제네바에서 개최된 유엔 인권이사회 제10차 고위급 세션에서 정부 수석대표로 참석한 외교통상부 제2차관은 기조연설을 통해 “북한이 당사국의 인권조약상의 의무를 완전히 이행하면서 인권개선을 위해 필요한 조치를 취해 줄 것을 촉구한다”며 인권개선조치를 보다 적극적으로 표현하였음.
- 우리 정부의 북한 인권 문제에 대한 적극적인 자세는 유엔의 북한인권결의안 채택에 있어 주도적인 역할을 하게 되었음.
 - 유엔총회의 경우 2005년부터 매년 북한인권결의를 채택해 오고 있는데 우리나라는 표결에서 2005년 기권, 2006년 찬성, 2007년 기권을 하다가 2008년부터 공동제안국으로 참여함.
 - 유엔 인권이사회의 경우에는 2008년부터 북한인권결의안을 채택하고 있는데 2008년에는 북한인권결의안에 공동제안국으로 참여하지 않은 채 찬성표만 던졌다가 2009년부터는 공동제안국으로 참여함.
- 북한인권결의안 찬성국이 지속적으로 증가하고 있으며 북한인권결의가 무투표로 채택되기 시작하였음.
 - 유엔총회의 북한인권결의안 찬성국은 2009년 99개국(반대 20개국, 기권 63개국)에서 2010년 찬성 106개국(반대 20개국, 기권 57개국), 2011년 찬성 123개국(반대 16개국, 기권 51개국)으로 증가함.
 - 2012년 3월 22일 유엔 인권이사회에서는 북한인권결의안이 처음으로 무투표로 통과되었음.
 - 이는 유엔총회에서 북한의 인권결의안 찬성표 증가 추세가 반영된 결과라고 볼 수 있으며, 국제사회가 북한 인권개선의 중대성과 시급성에 대해 충분한 합의에 도달했음을 의미한다고 평가할 수 있음.¹⁾
- 국제사회의 북한 인권개선 압력으로 북한 인권이 개선되는 긍정적인

효과가 나타나고 있음.

- 대표적인 예로 공개처형의 경우, 통일연구원이 북한이탈주민들을 대상으로 실시한 면접조사 결과 2009년과 2010년에는 공개처형이 대폭 증가한 반면 2011년에는 대폭 감소됨.

〈표 1〉 유엔의 북한 인권결의 일시

채택기구	문서번호	채택일	찬반	한국
인권 위원회	E/CN.4/RES/2003/10	2003.04.16	찬성:28 반대:10 기권:14	회의 불참
	E/CN.4/RES/2004/13	2004.04.15	찬성:29 반대:8 기권:16	기권
	E/CN.4/RES/2005/11	2005.04.14	찬성:13 반대:9 기권:14	기권
총회	A/RES/60/173	2005.12.16	찬성:88 반대:21 기권:60	기권
	A/RES/61/174	2006.12.19	찬성:99 반대:21 기권:56	찬성
	A/RES/62/167	2007.12.18	찬성:101 반대:22 기권:59	기권
	A/RES/63/190	2008.12.18	찬성:94 반대:22 기권:63	공동제안
	A/RES/64/175	2009.12.18	찬성:99 반대:20 기권:63	공동제안
	A/RES/65/225	2010.12.21	찬성:106 반대:20 기권:57	공동제안
	A/RES/66/174	2011.12.19	찬성:123 반대:16 기권:51	공동제안
인권 이사회	A/HRC/RES/7/15	2008.03.27	찬성:22 반대:7 기권:18	찬성
	A/HRC/RES/10/16	2009.03.26	찬성:26 반대:6 기권:15	공동제안
	A/HRC/RES/13/14	2010.03.25	찬성:28 반대:5 기권:13	공동제안
	A/HRC/RES/16/8	2011.03.24	찬성:30 반대:3 기권:11	공동제안
	A/HRC/RES/19/13	2012.03.22	무투표 통과	공동제안

- 북수의 북한이탈주민은 북한당국이 외부의 비판을 의식하여 공개 처형 대신 무기노동교화형 또는 비밀처형으로 전환하였기 때문이라고 그 이유를 설명함.²⁾
- 회령 22호 관리소가 폐쇄되고 북창 18호 관리소가 개천 지역으로 축소 이전하는 등 북한 정치범수용소의 운영에도 변화가 나타나고 있음.
- 이는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보이는 가운데 국제사회의 북한 정치범수용소에 대한 지속적인 문제제기가 상당한 영향을 미친 것으로 판단됨.

다. 북한 주민의 사회권에 대한 관심 표명

- 이명박 정부는 북한 주민의 ‘삶의 질’에 대한 관심을 표명함으로써 북한 주민의 생활여건 증진을 위한 정책개발의 토대를 마련하였음.
 - 이 대통령은 대통령 취임연설에서 “남북한 주민이 행복하게 살고 … 우리의 목표입니다”라고 함으로써 북한 주민의 복지에 대한 관심을 천명함.
 - 통일부는 2008년 통일업무추진계획에 대한 대통령 보고(2008.03.26)에서 ‘북한 주민의 삶의 질 향상’을 추진원칙의 하나로 제시함.
 - 김하중 당시 통일부 장관은 통일문제협의회 정책간담회 기조연설(2008.03.27)에서 “앞으로 대북정책은 … 북한 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있어야 합니다”라고 연설하였음.
- 이를 토대로 정부는 북한 주민의 생활여건을 조성하고 삶의 질을 향상시키기 위한 정책개발 및 남북협력을 추진하였음.
 - 중앙정부 차원에서는 신종플루 발생 시 치료제 50만 명분을 지원(2009.12)하였고 지방자치단체 차원에서 병충해 공동방제, 산림녹화 등의 남북협력을 하였음.

- 북한 주민의 삶의 질 향상은 인권증진뿐만 아니라 민족공동체 형성 측면에서도 반드시 필요한 중요 과제임.
- 이 대통령은 2010년 광복절 경축사에서 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 ‘3대 공동체 통일구상’을 천명함.

3. 대북 인권정책 추진의 문제점과 과제

- 첫째, 이명박 정부 내내 북한인권법 제정을 추진하였으나 국회 계류 중인 북한인권법(안)은 끝내 국회를 통과하지 못하였음.
- 정치권에서는 새누리당의 북한인권법(안)과 민주당의 북한민생인권법(안)의 병행심사 여부를 둘러싸고 첨예한 입장 차이 노정을 보임.
- 북한인권재단, 북한인권기록보존소 설치 및 북한인권대사 임명 실패함.
- 19대 국회에 들어서도 윤상현 의원(2012.06.01 발의), 황진하 의원(2012.06.15 발의), 이인제 의원(2012.08.20 발의), 조명철 의원(2012.09.05 발의) 등이 경쟁적으로 북한인권법(안) 제출함.
- 19대 국회 들어 발의된 북한인권법(안)들은 북한인권자문위원회 설치, 북한인권 기본계획 및 집행계획 수립, 북한인권대사 임명, 북한인권재단 설립, 북한인권기록보존소 설치, 민간단체 지원 등에 있어서는 유사하게 규정됨.
- 그러나 법령의 범위에 국군포로·납북자·이산가족 등 소위 인도주의 사안의 포함 여부, 인도적 지원의 북한인권법(안) 명시 여부, 북한인권기록보존소를 어느 기관 산하에 설치할 것인가의 문제, 북한 주민의 정보 접근, 북한에서 인권 관련 활동을 하는 북한 주민들로 구성된 인권단체에 대한 지원 포함 여부, 제3국 체류 북한 주민에

대한 보호 포함 여부, 국제형사재판소 기소 포함 여부 등에 있어 차이를 보이고 있음.

- 2012년 대선을 앞두고 있고 북한 인권 문제에 대한 정치권의 첨예한 입장 차이로 금년 내 북한인권법의 국회 통과는 어려울 것으로 전망됨.

〈표 2〉 19대 국회 북한인권법(안) 주요 내용 비교

구분	윤상현(안)	황진하(안)	이인제(안)	조명철(안)
국군포로·납북자·이산가족	X	X	O	X
북한인권 자문위원회	O	O	O	O
북한인권 기본계획 및 집행계획	O	O	O	O
북한인권대사	O	O	O	O
인도적 지원	O	O	O	X
북한인권재단	O	O	O	O
북한인권2기록보존소	북한인권재단 산하에 설치	법무부 산하에 설치	국가인권위 산하에 설치	국가인권위 산하에 설치
민간단체 지원	O	O	O	O
북한 주민의 정보접근	X	X	O	X
북한민간인권단체	X	X	X	O
제3국 체류 북한 주민 보호	X	X	X	O
국제형사재판소 기소	X	X	X	O

- 둘째, 북한 주민의 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 관심과 실태 조사 및 정책개발이 상대적으로 부족하였음.
 - 이명박 정부에서는 공개처형, 정치범수용소, 북한 민주화 등으로 대표되는 시민적·정치적 권리 중심으로 대북 인권정책이 추진되었음.
 - 인권 개념은 크게 제1세대 인권인 시민적·정치적 권리(일명 ‘자유권’)와 제2세대 인권인 경제적·사회적·문화적 권리(일명 ‘사회권’)로 대별됨.

- 셋째, 남북관계 경색으로 인해 대북 인도지원이 감소하였고 이는 삶의 질과 관련이 깊은 북한 주민의 사회권에 영향을 미쳤음.
- 영·유아 등 취약계층에 대한 인도지원을 제외하고는 ‘5·24 조치’로 대북 인도지원 중단됨.

〈표 3〉 2005년 이후 대북 인도지원 추이

단위: 억 원

구분			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
정부 차원	무상 지원	당국 차원	1,221	2,000	1,432	-	0	183	-
		민간단체를 통한 지원	120	134	216	241	77	21	-
		국제기구를 통한 지원	19	139	335	197	217	-	65
		계	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65
	식량차관		1,787	-	1,505	-	-	-	-
	계		3,147	2,273	3,488	438	294	204	65
민간 차원(무상)			779	709	909	725	377	200	131
총계			3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196

출처: 통일부 홈페이지(검색일: 2012.11.23)

- 넷째, 북한 인권개선과 대북 지원을 둘러싼 사회갈등을 적극적으로 조정하지 못하였음.
- 민간단체와 학계 및 일반 국민들 사이에 북한 인권개선과 대북 지원에 대한 입장이 첨예하게 대립하고 있음.

4. 대북 인권정책 추진방향 및 정책적 제안

가. 인권의 보편성에 입각한 대북 인권정책 유지

- 인권의 보편성은 이념과 정파를 초월하여 지속적으로 추진되어야 할 보편적 가치임.

- 동영상 등 북한의 참혹한 인권실상을 쉽게 이해할 수 있는 북한 인권교재 개발이 필요함.
 - 통일연구원, 대한변호사협회, 북한인권정보센터에서 발간하는 『북한인권백서』는 분량이 방대하고 일반인이 이해하기 어려움.
 - 학생용과 일반용으로 구분하여 제작할 필요가 있고, 영문판도 제작하여 북한 인권실상을 해외에 홍보함.
- 북한의 인권 관련 주요 법령을 번역하여 국제기구, 인권 관련 국제 NGO 등에 공급할 필요가 있음.
 - 북한 형법과 형사소송법, 변호사법 등 자유권 관련 핵심 법령을 우선 번역하고 차후 행정처벌법, 인민보안단속법 등으로 그 범위를 확대함.
- 북한 인권개선을 위한 국제사회와의 연대를 지속하는 가운데 북한 주민들의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 실효적인 방안이 강구되어야 함.

나. 북한인권법 제정

- 북한인권법 제정의 당위 또는 근거는 국제법과 우리 헌법, 미국과 일본의 입법례 등에서 찾을 수 있음.
 - 첫째, 앞에서 언급한 바와 같이 국제법상 문화적 상대성 내지 특수성도 인정되지만 인권의 보편성이 더 강조됨.
 - 둘째, 북한의 인권상황을 거론하여 이를 비판하거나 개선을 촉구하는 것은 일반 국제법상의 국내 문제 불간섭 의무의 위반에 해당되지 않음.
 - 셋째, 북한 주민들은 남한 주민과 같은 민족이며 더구나 헌법 제3조 영토조항의 해석상 대한민국 국민으로 간주됨. 따라서 정부는 대한민국 국민으로 간주되고 있는 북한 주민들을 보호해야 할 책

무가 있음.

- 넷째, 미국과 일본도 북한인권법을 제정하여 시행하고 있음. 2004년 제정된 미국 북한인권법은 2008년에 2012년까지 연장되었으며, 2012년 동 법률을 2017년까지 연장하는 것을 골자로 하는 ‘북한인권법 재승인법안’이 미 의회를 통과하였음. 일본 북한인권법의 정식명칭은 ‘납치 문제 및 기타 북한당국에 의한 인권침해 문제의 대처에 관한 법률’로 2006년 6월 23일 제정되었음.
- 인권의 보편성, 북한 인권개선의 필요성은 인정하면서도 북한인권법을 제정하는 대신 ‘남북관계 발전에 관한 법률’의 운영을 통해 북한 인권개선을 도모하자는 견해가 개진되고 있으나 북한인권법 제정은 필요함.
- 첫째, 북한 인권개선을 위한 국제사회의 움직임과 보조를 맞춘다는 점에서 의미가 있음. 북한 인권개선이 열매를 맺기 위해서는 직접적 이해당사자인 우리나라가 북한 인권개선에 보다 적극적으로 나섬으로써 국제사회와 연대를 강화해야 함.
- 둘째, 남북관계 발전에 관한 법률은 “북한 인권개선을 위하여 노력한다”, “필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 선언적·추상적으로만 규정하고 있음. 북한 인권개선이 실효적으로 추진되기 위해서는 보다 구체적인 규정과 제도적인 장치 마련이 필요함.

다. 자유권과 사회권 신장의 균형 추진

- 북한인권법 제정 및 대북 인권정책 추진 시에는 인권 개념의 양측인 자유권과 사회권이 균형감 있게 반영되어야 함.
- 자유권에는 생명권, 신체의 자유와 안전에 대한 권리 등이 속하고, 사회권에는 대표적으로 식량권, 건강권이 속함.
- 북한 주민의 자유권 개선을 위해서는 공개처형, 정치범수용소 수감과 같은 반인도적인 행태에 대한 문제제기를 북한당국에 대해 지

속하는 동시에 일반 북한 주민들을 대상으로 외부정보 유입 확대를 통한 아래로부터의 변화를 유도해야 함.

- 외부정보 유입이 일반 북한 주민들의 의식변화로 이어질 경우 북한 주민들 사이에 인권 개념이 빠르게 확산되고, 결국에는 북한의 체제 전환 내지 민주화로도 이어질 수 있음
 - 북한 주민들의 사회권 신장, 즉 식량권과 건강권의 개선을 위해서는 일반 북한 주민들의 삶의 질, 즉 생활수준을 향상시킬 수 있는 정책이 필요함.
 - 자유권 분야에서 북한당국과 북한 주민들에 대한 병행접근이 필요한 것과 마찬가지로, 사회권 분야에서도 북한 주민들의 생활수준 향상을 위한 대북 (인도)지원정책 마련 시 북한당국에게 어떤 문제 제기 및 권고를 할 것인지에 대한 균형 잡힌 접근이 필요함.
- 자유권과 사회권은 성격이 다르지만 상호유기적으로 작용함.
- 자유권과 사회권, 양자는 서로 불가분의 성격을 지니고 있으며, 상호의존적이고 연계되어 있음.³⁾
 - 자유권이 사회권에 앞서는 것도 아니고, 반대로 사회권이 자유권에 앞서는 것도 아님. 자유권과 사회권은 마치 수레의 두 바퀴와 같음.
 - 수레가 굴러가기 위해서는 두 바퀴의 크기가 같아야 하고, 움직일 때 두 바퀴에 같은 힘을 주어야 함. 어느 한 바퀴가 더 크거나 한쪽 바퀴에 더 많은 힘을 주면 수레는 균형을 잃고 쓰러지게 됨.
 - 북한 인권이 궁극적으로 개선되기 위해서는 자유권과 사회권이 동반 개선되어야 함.
- 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 정책개발 및 남북협력의 전제조건으로서 먼저 북한 주민의 경제적·사회적·문화적 권리 실태조사가 선행되어야 함.
- 보건·의료 분야 및 사회보장·사회보험 분야의 구체적인 실태조사

필요

- 국제사회에서의 경제적·사회적·문화적 권리 논의동향조사 필요

라. 북한 인권과 대북 인도지원의 통합적 시각에서의 추진

- 대북 인권정책 추진 시 인권의 보편성과 함께 남북관계의 특수성, 남북관계 발전도 고려되어야 함.
- 이 점에서 대북 인도지원 및 개발협력까지 포괄하는 인권 개념이 정립될 필요가 있음.
 - 대북 인도지원 및 개발협력과 인권은 별개가 아님.
 - 위와 관련된 인권 개념이 소위 제3세대 인권임.
 - 인권은 제1세대 인권인 자유권에서 제2세대 인권인 사회권으로, 다시 제3세대 인권으로 발전되어 왔음.
 - 제3세대 인권에는 평화권, 환경권, 자결권, 개발권(발전권) 등이 속하는 것으로 이해되고 있으며 점차 그 범위가 확대되고 있음.
- 대북 인도支원은 첫째, 북한 주민들이 인권의식을 형성하는 데 중요하게 작용할 수 있음.
 - 2010년 북한이탈주민 82명을 대상으로 실시한 조사 결과 북한에서 ‘인권’이란 용어를 들었다는 사람이 42%, 듣지 못했다는 사람이 56%였으며, 북한에서의 인권교육 경험 여부에 대해서도 있었다는 응답이 11%, 없었다는 응답이 87%에 달하는 등 북한 주민들의 인권의식은 매우 낮은 수준임.⁴⁾
 - 북한 주민들의 인권의식이 향상되어 아래로부터의 변화가 일어나기 위해서는 한편으로 외부정보 및 문화 유입이 지속적으로 이루어져야 하고 다른 한편으로는 최소한의 생활여건이 마련되어야 함.
 - 2011년부터 북유럽 및 중동에서 민주화 바람이 불고 있는데 1인당 국민소득을 보면 튀니지가 약 3,700달러, 이집트가 약 2,500달러이

고, 6월 항쟁이 있었던 1987년 한국의 1인당 국민소득은 약 3,300달러, 1989년 동유럽에 민주화 열풍이 불 때도 다수 국가의 국민소득은 2,500~4,000달러 수준이었음.⁵⁾

- 북한에서도 북한 주민의 의식이 개혁되고 민주화 바람이 불기 위해서는 대략 1인당 국민소득 3,000달러(최소한 1인당 국민소득이 2,500달러)은 되어야 함.
 - 북한의 경우 공식적으로 1,000달러 정도이며 그나마 2009년과 2010년에는 2년 연속 마이너스 성장을 하였음.⁶⁾
 - 2011년 11월 한독 통일자문회의에 참석한 독일 인사들(메지에르 동독 마지막 총리, 베르너 페니히 박사)도 북한 스스로의 변화, 체제변화와 인권개선을 위해 대북 지원의 중요성을 강조하였음.⁷⁾
- 대북 인도지원은 둘째, 통일을 추진하는 과정에서 북한 주민들의 대남 친화력을 제고하는 데 중요한 역할을 할 수 있는데 인권 개념을 빌면 북한 주민들의 자결권(right to self-determination) 측면에서 중요한 작용을 할 수 있음.
- 인민자결권으로도 번역되는 민족자결권은 일정한 영토 내에 사는 어느 민족^{people}이 그들 스스로의 국가를 세우든지 아니면 다른 나라의 일부로 편입되는 방법을 택하든지 그 영토의 정치적 그리고 법적 체제를 결정지을 수 있는 권리를 말함.⁸⁾
- 통일 과정에서 북한 지역에 대한 관할권을 주장하고 북한 주민들의 마음이 중국으로 기우는 것을 방지하기 위해서는 북한 주민들의 마음을 얻는 것이 중요함.
- 식량 및 보건·의료 등의 대북 지원은 북한 주민들의 대남 적대감을 해소하고 남북 간에 신뢰가 구축되는 계기를 마련하였으며, 남북 간의 정치·군사적 긴장이 조성된 경우에도 남북 간 의사소통의 통로로서 기능하고 있음.

- 대북 지원활동을 통해 인적교류가 확대되어 남북한 간 인적 네트워크가 형성되는 토대가 마련되었으며, 대북 지원 과정에서 북한 주민들이 남한 주민들과의 접촉이 확대되면서 남한 사람들에 대한 경계심이나 적대감이 줄어드는 경향이 있다는 평가에 주목할 필요가 있음.⁹⁾
- 북한 주민들에 대한 대북 인도지원은 셋째, 북한 주민들의 마음을 얻음으로써 통일 이후 발생할 것으로 예상되는 심각한 사회갈등을 방지하는 데 크게 기여할 수 있음.
- 이는 통일을 추진하는 과정에서와 통일 이후의 민족공동체 형성이라는 측면에서 중요함.
- 대북 지원은 논란의 소지가 많은 식량 지원보다는 북한 주민의 생활에 도움이 될 수 있는 산림녹화 지원, 보건·의료 인프라 구축 및 전염병 공동방제를 추진하는 것이 바람직함.
- 중앙정부 차원에서 추진이 어려울 경우 민간 차원과 지방자치단체 차원에서 추진을 지원함.
- 구체적인 사업의 일환으로 북한 산림녹화사업을 추진하기 위한 우리 내부 과제로 별도의 기금을 마련할 필요가 있음.
- 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」상의 녹색기금제도를 준용하여 가칭 ‘북한녹색기금’을 신설하는 방안 고려함.

마. 통일을 염두에 둔 개발협력

- 대북 인권정책을 추진함에 있어 장기적인 관점에서 통일을 염두에 두어야 함.
- 우리 헌법은 통일을 지향한다고 규정하고 있기 때문임(제4조).

- 통일을 위해서는 북한에 대한 개발협력이 필요함. 개발협력은 첫째, 통일 과정에서 북한 주민의 사회권 신장, 다르게 표현하면 생활수준 향상을 위해 필요함.
 - 북한 주민들의 생활수준 향상은 결국에는 북한 주민들 스스로 해야 할 몫임.
 - 북한 주민들에게 물고기를 계속해서 줄 수는 없고, 물고기 잡는 방법을 가르쳐 주어야 함.
 - 북한 주민들 스스로 개발을 통해 자립할 수 있도록 국제사회와 우리나라가 협력해야 함.
 - 인권 개념으로 표현하면 북한 주민들이 개발권(right to development)을 행사할 수 있도록 도와야 함.
- 개발협력은 둘째, 통일비용 절감을 위해서도 필요함.
 - 통일 과정에서 그리고 통일 이후 상당한 통일비용이 소요될 것으로 예상됨. 특히, 북한 재건 과정에 상당한 재원이 소요될 수 있음.
 - 통일비용은 현재 통일담론 확산에 걸림돌로 작용하고 있음.
 - 북한 개발협력은 통일 이후 소요될 것으로 예상되는 통일비용을 절감할 수 있음.
- 중장기적인 관점에서 북한에 대한 개발협력이 필요한 바, 국제개발협력기본법을 개정하여 북한 개발협력에 관한 조항을 신설하거나 또는 가칭 북한개발협력법을 제정할 필요가 있음.
 - 국제개발협력기본법(2010.01.25 제정)은 개발협력 대상을 ‘국가’로 한정함.
 - 북한은 우리와의 관계에 있어 국가와 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계(남북기본합의서, 남북관계발전법)임.

바. 헌법에 합치한 북한 인권정책의 추진

- 우리 헌법은 통일정책 추진방법으로 ‘자유민주적 기본질서’에 입각할 것과 ‘평화적’이어야 할 것의 두 가지 기준을 제시하고 있음.
 - 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 천명함.
 - 자유민주적 기본질서만을 강조해서도 안 되고, 평화만을 강조해서도 안 됨.
- 헌법은 대북 인권정책 측면에서 볼 때도 자유민주적 기본질서의 수호를 위해 북한 주민의 자유권 개선과 변화를 촉구하더라도 불필요하게 북한을 자극해서는 안 되며 평화적인 방법으로 추진해야 할 것을 요구하고 있음.
- 반면 북한 주민의 사회권 신장과 자결권 및 개발권 행사 차원에서 대북 인도지원과 개발협력을 하더라도 추진방법이 자유민주적 기본질서에 반해서는 안 될 것을 요구하고 있음.
 - 대북 인도지원 및 개발협력의 혜택은 일반 북한 주민들에게 돌아가야 하며, 북한당국의 체제 유지에 이용되어서는 안 됨.

사. 대북 인권정책 개발 및 추진을 위한 역량 강화

- 통일부와 외교통상부, 국가인권위원회의 북한 인권 관련 조직 및 인원은 매우 취약함.
 - 통일부는 북한 인권 관련 조직으로 이산가족과, 정착지원과, 인도지원과가 있으나 북한 인권 전담조직이 없음.
 - 외교통상부 내의 인권사회과는 국제사회에서의 북한 인권 문제 공조와 탈북자 문제에 치중함.
 - 국가인권위원회 북한인권팀도 팀장과 조사관 2명으로만 구성되어 있음.

- 북한 인권정책 연구 및 개발을 담당하기 위해 통일부 내에 북한 인권조직과 인원을 확대하여야 함.
- 자유권 측면에서는 북한 주민 의식변화 촉진방안 마련이 중요함.
- 사회권과 관련하여서는 △ 사회보장, 보건·의료 실태조사 △ 여성, 아동, 장애인 등 취약계층 인권실태조사 △ 국제사회의 경제적·사회적·문화적 권리 논의동향 파악 △ 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 정책과제 개발이 이루어져야 함.
- 북한 인권과 대북 인도지원의 통합 추진을 위한 북한 인권개선과 대북 인도지원 연계전략 마련이 필요함.

5. 맺음말

- 차기 정부에서는 이명박 정부의 성과를 바탕으로 인권의 보편적 가치에 입각한 대북 인권정책을 일관되게 추진하고 국제사회와의 연대를 지속적으로 강화함으로써 북한 주민의 인권이 실질적으로 개선될 수 있는 방안들을 강구해야 함.
- 인권의 개념은 1세대 인권에서 2세대 인권을 거쳐 3세대 인권으로 발전되어 왔는데 이와 같은 인권 개념들이 대북 인권정책에 반영되어야 함.
- 북한인권법 제정 및 대북 인권정책은 북한당국을 대상으로 하는 정책과 일반 북한 주민들을 대상으로 정책, 압박을 통한 인권개선전략과 지원 및 접촉을 통한 개선전략이 동시에 고려되어야 함.
- 대북 인권정책도 대북정책 및 통일정책의 일환으로 대북 통일정책의 큰 틀에서 추진되어야 함.
 - 북한 주민들의 인권의식 형성을 통한 의식개혁 및 아래로부터의

- 변화 촉진, 북한 주민들의 대남 친화력 제고, 민족공동체 형성 촉진 차원에서 북한 인권과 대북 인도지원을 통합적으로 추진해야 함.
- 장기적인 관점에서 북한 주민들 스스로의 생활수준 향상, 통일 이후의 통일비용 절감 등을 위해 북한 개발협력을 추진하여야 함.
 - 대북 인도지원 및 북한 개발협력을 위해서는 남북대화가 필요한 바, 남북대화 재개를 위한 분위기 조성을 위해 우선 고령 이산가족의 생사확인을 추진할 필요가 있음.
 - 이산가족들이 고령화되고 사망률이 급증하는 추세를 고려할 필요가 있음.
 - 고령 이산가족 문제 해결을 위해 전면적 생사확인을 적극 추진함.
 - 북한 인권개선을 위한 산적한 현안에 적극적·능동적으로 대응하기 위해서는 주무부처인 통일부의 조직과 인원을 확대하여야 함.

■ 주석

- 1) 이금순·한동호(2012), 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』, 『통일정세분석』, 서울: 통일연구원, pp.2-3.
- 2) 김수암 외(2012), 『북한인권백서 2012』, 서울: 통일연구원, p.89.
- 3) 한희원(2012), 『국제인권법원론』, 서울: 박영사, p.203.
- 4) 이금순·전현준(2010), 『북한 주민 인권의식 실태연구』, 서울: 통일연구원, pp.32, 35.
- 5) 한국일보, 2011.02.16.
- 6) 통계청(2012), 『북한의 주요통계지표 2011』, 대전: 통계청, p.78.
- 7) 한겨레신문, 2011.11.17; KBS뉴스, 2011.11.17.
- 8) Peter Malanczuk(1997), *Akehurst's Modern Introduction International Law*, 7th revised ed., London & New York: Routledge, p.326.
- 9) 박종철 외(2010), 『통일대계연구: 남북합의통일 마스터플랜: 통일환경평가』, 서울: 늘품플러스, pp.342-345.

■ 참고문헌

- 김수암 외(2012), 『북한인권백서 2012』, 서울: 통일연구원.
- 박종철 외(2010), 『통일대계연구: 남북합의통일 마스터플랜: 통일환경평가』, 서울: 늘품플러스.
- 이규창(2012), “북한인권법 제정의 필요성과 고려사항”, 통일연구원 Online Series CO12-24, 2012.06.21.
- 이금순·전현준(2010), 『북한 주민 인권의식 실태연구』, 서울: 통일연구원.
- 이금순·한동호(2012), “통일정세분석”, 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』, 서울: 통일연구원.
- 통계청(2012), 『북한의 주요통계지표 2011』, 대전: 통계청.
- 한희원(2012), 『국제인권법원론』, 서울: 박영사.
- Peter Malanczuk(1997), *Akehurst's Modern Introduction International Law*, 7th revised ed., London & New York: Routledge.





본고는 북한 내의 인구구성에서 소수자인 귀국자를 통하여 북한사회의 단면을 이해하는 것을 목적으로 한다. 김일성을 비롯한 항일 투사(만주파), 연안파, 소련파, 국내파, 월북자 등 귀국자가 많아서 북한의 역사는 ‘귀국자의 역사’라고 해도 과언이 아니다. 예를 들어, 김정은 제1위원장의 가계를 보면 조부는 만주에서 활약하던 귀국자 김일성이었고, 모친은 고영희로 재일조선인 귀국자 출신이다.

한국전쟁 이후 1953년 북한 인구는 급감해서 약 800만 명 정도로 추정된다. 중국 인민지원군은 북한의 전후 복구에 공헌하지만, 1958년 철군하였다. 이 무렵 북한사회는 인력부족에 대비하여, 사회주의 각국의 협력 하에 중국, 소련, 동유럽, 일본 등에서 조선인들의 귀국 문제를 대두시켰다. 1950년대 후반에서 1960년대 초반, 북한에서는 재외조선인 귀국사업이 대대적으로 펼쳐졌다. 이를 계기로 소련, 중국, 일본 등지에 거주하는 해외동포뿐만 아니라 사회주의 국가에서 양육하던 전쟁고아 및 외국인 부인까지도 북한에 대거 유입되었다.

귀국자들은 정치적으로는 동요계급으로서 차별의 대상이었지만, 북한 주민보다 우월한 사회·경제적 활동을 했고, 후손들의 영향력도 막강했다. 재중·재일 조선인 귀국자 및 화교들은 북한에서의 소수자_{Minority}로서 사회문화의 역동성에 공헌했다. 고난의 행군 이후, 일본의 북한 제재에 따라서 재일조선인 귀국자는 몰락했다. 중국연고자의 경우, 중국과의 경제협력에 따라서 사회·경제적으로 급성장하고 있다.



귀국자를 통해서 본 북한사회¹⁾

박 종 철

경상대학교 교수

1. 서론

- 본고는 북한에서 인구이주를 중심으로 냉전 시기 북한에서의 사회문화적 삶에 대한 고찰임. 김일성을 비롯한 항일 투사, 연안파, 소련파, 국내파 등 북한의 역사는 ‘귀국자의 역사’라고 해도 과언이 아님.
 - 북한 지도부의 김일성-정일-정은 가문, 성혜림, 고영희 및 만경대혁명학원 출신 등은 상당수가 월북자, 귀국자 혹은 전쟁고아 자격으로 해외 경험이 풍부함.
- 한국전쟁 이후 잔류한 중국 인민지원군은 북한의 전후 복구에 큰 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 정치적·경제적·사회문화적으로 매우 큰 영향을 미침. 1958년 중국 인민지원군 철수를 둘러싸고 전후 복구 및 재건에 매우 큰 곤란을 겪음. 따라서 숙련공 부족 문제가 대두하였음.

- 중국, 소련, 동유럽, 일본 등에서 조선인들의 귀국사업 전개
 - 1960년대 초 북한 인구가 850만 명이 넘는 수치에서 귀국자가 자료상 35만 정도로 추정됨. 이들은 북한의 중국과 일본과의 관계에 따라서 정치적으로 동요계급으로 분류됨. 재일·재중 귀국자는 북한 주민보다 우월한 사회·경제적 지위를 가졌으며 후손들의 영향력도 막강했음.
 - 조선인 귀국은 1950년 후반 이후 북한사회의 역동성을 제고: 귀국자는 북한에서의 소수자^{Minority}로서 북한사회의 역동성에 공헌함.
 - 일본, 중국, 소련 등에서 유입된 귀국자의 관점에서 본다면 북한 사람의 삶을 획일적으로 볼 수 없음.
 - 1950년대 후반에서 1960년대 초반, 귀국사업을 계기로 소련, 중국, 일본 등지에 거주하는 해외동포뿐만 아니라 중국, 몽고, 그리고 동유럽 사회주의 국가에서 양육하던 전쟁고아 및 외국인 부인까지도 북한에 대거 유입
- 귀국자 관련 거시적 통계
 - 일본에서 북한으로 건너간 조선인과 일본인 배우자를 포함한 인원은 총 93,339명(일본인 남성 배우자 4명)
 - 소련에서 건너간 조선인은 약 6만 명 정도
 - 중국에서 건너간 조선인은 약 20만 명 정도²⁾

2. 북한의 노동력 부족과 재외동포 귀국사업

- 1958년 중국 인민지원군 철군의 원인
 - 중국 인민지원군의 중국 철군은 1956년 8월의 헝가리, 북한, 폴란드 등의 사회주의 각국의 위기를 배경으로 함.
 - 중소갈등 초기 국면에 북중갈등을 봉합하기 위하여 김일성의 요구

로 마오쩌둥이 수용함.³⁾

- 중국 인민지원군의 철군으로 북한의 정치, 경제, 군사, 사회, 국제관계 등의 전 분야에 막대한 영향을 미침. 본고에서는 인구이동을 중심으로 조명하면 다음과 같음.
 - 북한 지도부는 군사부문에 더욱 많은 투자를 하면서 경제재건에 문제가 발생함.
 - 전후 복구를 위한 인력부족 현상이 빚어짐.⁴⁾
 - 암시장에서 중국 인민지원군 물품거래가 감소
 - 천리마운동과 재외동포 귀국사업을 전개
- 1950년 후반부터 1960년대 초반까지 귀국자는 약 35만 명 정도
 - 북한 해방 이후 인력, 특히 숙련공이 부족했는데, 소련, 몽고, 중국, 동유럽 등 사회주의권에서 양육된 전쟁고아들은 직업학교에서 기술교육을 받음. 한국전쟁 기간 중국 측에서 양육하던 전쟁고아와 중국 내의 실습생 등을 귀국시키기로 합의함.
 - 일본에서 북한으로 건너간 조선인(일본인 배우자 포함)은 북송사업 초기단계인 1960~1962년도에 가장 많음. 1959년 12월 16일 귀국사업이 개시된 때로부터 1962년 3월 31일까지 89회에 걸쳐 1만 9,000세대의 7만 5,057명의 재일동포(4명의 남성을 포함한 일본인 배우자 포함)가 귀국함.⁵⁾

3. 재중·재일 조선인과 화교의 북한 이주와 사회문화적 삶

가. 재중조선인의 귀국: 1950년대 중반 ~ 1964년

- 역사적 중조 간 접경 교류
 - 조선과 청나라 시대에도 접경지역에서 민간 차원의 주민, 물류(밀

수)의 교류는 활발

- 항일전쟁, 국공내전, 한국전쟁 등의 시기 접경지역 주민 간의 이주가 활발
 - 한국전쟁 이후 지방정부 간 혹은 양국의 회사 간 접경무역협약으로 활발한 교역
 - 북한과 국경을 접한 중국 동북 지방에는 조선인이 집중적으로 거주함.
 - 북중 국경무역은 문화대혁명 직전까지 꾸준히 성장세를 보였음. 1954년 국경무역총액이 인민폐 13만 위엔에서 1965년에는 286만 위엔으로 10년 사이 약 20배 이상 증가함.⁶⁾
 - “당시에는 국경에 대한 경비가 지금처럼 삼엄하지 않았으며 접경 지역 주민들의 국경에 대한 인식 또한 희박하였다.”⁷⁾
- 중국 인민지원군 철군으로 심각한 노동력 부족에 빠진 북한 정부는 중국 조선족들이 북한에 가서 경제건설을 지원해 달라는 의견을 중국 정부에 건의함.
- 중국 정부는 1958년경부터 조선족 일부를 수차례에 걸쳐 아예 북한으로 이주시킴.
 - 푸자노프기에 의하면, “김일성은 중국 인민지원군 철수로 말미암아 잃게 될 노동력의 일부만이라도 보충하려고 중국 동북부에 사는 조선인의 ‘고국 귀국’을 장려해 달라고 중국에 수차례 부탁했다고 한다. 1958년 말쯤 김일성이 중국을 설득하는 데 성공해 4만 명 정도의 조선인 귀국을 약속받았다.⁸⁾ 북한의 재중조선인 귀국사업으로 인하여 10만여 명의 조선인이 귀국했다.”
 - 1959년 1월에 중국은 지린성, 헤이룽장성, 랴오닝성 등에 거주하는 조선족을 대상으로 북한의 건설에 참여하라고 호소함.⁹⁾
 - 중국 외교부 당안에 관련 자료가 비교적 풍부함. 중국 정부와 각성 정부는 1959년 4월 말에 거의 준비가 완료. 이 시기 전체 1만 297

가구, 총 5만 2,014명의 조선족이 북한으로 귀국. 이 중 3분의 1은 황해남북도와 평안남도의 농촌으로 이주시켰고, 3분의 2는 공장에 배치함.¹⁰⁾

- 조선족 학자의 증언에 따르면 장춘시에 조선인 귀국이 하달된 것은 1959년이며 당시 인민공사의 절반가량이 지원함.
- 헤이룽장성 정부가 1959년 2월 5일 하달한 ‘중국 정부가 조선에 지원하는 건에 대한 문건’을 발표함. 중앙 국무원에서 헤이룽장성에 배분한 인수는 2천 호 8천 명 좌우, 동북3성 3만 명 이하일 것으로 추정됨. 헤이룽장성에서 각 인민공사에 하달, 절반 정도가 지원을 했음. 농민뿐만 아니라 지식인도 이주함.¹¹⁾
- 이 시기 중국에서 북한으로 넘어간 조선족 출신과 인터뷰한 결과, 개인의 기술력에 따라 배치를 했다고 함.
 - 귀국한 재중조선인들은 기술이 있으면 도시에 배치되고 아니면 농촌에 배치되어 상당히 곤란한 생활을 했다고 함. 당시 북한은 지역에 따른 경제적 편차가 심했음. 재중귀국자 중에 중국 동북 지역보다 경제와 배급이 못했다고 증언하는 경우도 많음.

나. 화교: 1950년대 말 ~ 문화대혁명 시기

- 1950년대 말, 북한의 귀국사업을 통해 접경지역의 한족 및 중국 인민지원군의 일부도 북한으로 이주
 - 역사적으로 한반도에는 화교가 존재, 조선 말기 산둥 지역 사람이 조선에 대거 진출함.
 - 해방 전 일제 만주침략의 관문에 자리 잡은 북중 접경도시 신의주의 경우, 1935년 인구는 5만 4310명으로 그중 조선인이 71.7%, 일본인이 15.3%, 중국인을 기본으로 하는 외국인이 13%를 차지함.¹²⁾
 - 신중국 건국 후 한국전쟁, 1950년 후반의 반우파투쟁과 1960년대 문화대혁명을 통하여 북한에 이주한 화교가 급증함.¹³⁾

- 중국 단둥 주민(한족)에 대한 인터뷰 조사에 의하면 북한 화교 중에는 중국 국공내전 중 이주해 온 한족^{漢族}도 있으나 한국전쟁 때 중국 인민지원군으로 참전하였다가 전후 북한에 그대로 조선 여자와 결혼하여 정착하거나, 중국으로 귀국 후 다시 북한으로 간 사례도 적지 않음. 북한당국은 철군하는 중국 인민지원군 병사를 대상으로 ‘무상의료, 무상교육’의 선전활동을 펼침. 귀국한 중국 인민지원군 일부(한족, 조선족)는 북한으로 재입북
 - 한국전쟁 후 북한에서 물자가 크게 부족하던 시기 중국 인민지원군의 물자가 암시장을 통해 유통되면서 화교가 암거래의 중계자로 등장함. 당시 신의주의 채하시장만 해도 중국인들로 붐볐음.¹⁴⁾
 - “북한에서 화교의 개념은 모호하다. 중국 인민지원군이 조선 여자와 결혼하여 남은 경우는 ‘외국인증’을 발급했다. 1950년대 반우파투쟁, 1960년대 문화대혁명 시기 경제적·정치적 이유로 조선으로 망명한 한족들은 파란색의 ‘무국적증’을 발급받았다. 조선 인민지원군 출신의 한족들은 조선어를 배우지 않고, 외롭게 살다 죽었다. 그들은 가난한 고향으로도 돌아갈 수 없었다. 1970년대 말 화국봉 시기에 북중관계가 좋아지면서, 중국 인민지원군 출신의 중국인들에게 여권 발급이 시작되었다. 그래서 중국에 있는 친척 찾기에 바빴다. 중국에 있는 친척이 경제적으로 곤란한 경우는 도움을 받지 못했다. 또한 그들은 중국에 있는 친척을 쉽게 찾지 못해서 여권을 발급받지 못했다. 더러는 가짜 친척을 꾸며서 여권을 발급받았다”고 함.
- 정확한 통계는 여전히 공개되고 있지 않지만, 1960년대 북한에는 화교 약 10만 명이 거주했다고 추정
 - “특히 이들은 북한당국의 무상교육, 무상배급 등 선전에 영향을 받아 그중에는 중국에 건너가 가족을 설득하여 가족 단위로 북한에 넘어온 사례도 있었다. 마을이나 인민공사 단위의 이주도 있었다. 북한 화교라고 해서 부모 양쪽 다 화교인 경우는 절반 정도에 불과

하다.”¹⁵⁾

- 대약진이나 문화대혁명 등 중국이 정치·경제적으로 혼란할 때 정치적 핍박과 경제적 어려움을 피해 북한으로 이주함.
 - 문화대혁명 시기 북중관계 악화에 따라서 북한에서 심각한 차별대우를 받음.
 - 북한에서 화교학교가 공격의 표적이 됨. 또한 북한당국은 북한에 거주하는 화교들의 배급을 중단함. 이에 맞서 화교들은 평양시 인민위원회 앞에서 시위를 벌임.
 - 문화대혁명 시절 연변 등에서는 조선족을 겨냥한 김일성 간첩 색출작전(조선특무)을 펼쳐 재중조선인을 탄압함. 중국 연변의 화룡시만 해도 이러한 죄목으로 재중조선인 2천 명을 체포함.
- 문화대혁명 시기, 즉 북중갈등의 시기, 북한 주민은 화교를 적대시함.
 - 북한당국은 화교에 대한 배급을 중단하고, 북한 주민은 화교에 대한 물리적 폭력에 가함. 화교는 김일성주의에 대하여 평양 등에서 시위를 함. 화교는 직장에 나가지 않고, 텃밭 등에서 채소 등을 길러 암시장에서 거래
 - “조선 여자와 결혼한 화교 자녀가 조선 국적으로 전환하지만 군대를 갈 수 없어 입당 등 출세의 길이 막혀 있다. 결혼을 꺼리고 있다. 또한 이들에게 외국인등록증을 발급해 주지 않고 북한 국적을 강요하고 있어 무국적으로 사는 화교 자녀들도 많았다.”
- 문화대혁명 이후 북한 거주 화교의 경제적 지위는 최하층
 - 배급대상자인 일반 주민, 협동농장의 농민 및 북한 거주 화교 간에 거래를 함.
 - 1970년대 중반 일반 주민의 소비재 문제가 극심해지는 한편 외화상점이 생기면서 화교의 위상 변화

다. 재일조선인 귀국자의 귀국 배경: 1959년 ~ 1962년

- 재일조선인 귀국자를 중심으로 본 귀국 배경
 - 북한과는 어떠한 연고도 없는 재일조선인이 귀국하게 된 동기를 보면 다음과 같이 다양하고 복합적 요인이 작용함.
 - 당시 일본에서는 재일조선인에 대한 차별이나 멸시가 혹독. 빈곤의 대물림. 패전 이후 희망이 없는 일본
 - 고향인 한반도 남부의 정치적 혼란: 제주도의 4·3 항쟁, 이승만 독재 정권, 박정희 군사쿠테타와 이들 정권에 대한 해외동포의 방기. 따라서 재일조선인은 일본인과 마찬가지로 남한에 관하여 좋지 못한 이미지 형성
 - 북한당국은 재일조선인에게 교통편뿐만 아니라 입국비용까지 부담해 조국의 국민으로 받아들이겠다고 선전선동활동을 하였음. 북한을 평등한 국가, 노동자의 국가로 선전해 일본에서 차별 받는 재일조선인의 마음을 동요시킴.
 - 한일국교정상화 이전 대부분 남한에 연고지를 둔 재일조선인은 고향방문을 하고 싶어도 고향에 돌아갈 방법은 밀수선박에 없었음. 더구나 이 밀수선을 타고 남한을 방문하고 다시 일본으로 돌아올 경우 시모노세키_{下関} 오오무라_{大村} 수용소로 강제 연행됨.
 - 당시 재일조선인에게는 남북이 분단되었다는 인식이 부족. 이들의 아이덴티티는 (하나의) 조선. 따라서 북한에 가면 당연히 남한도 자유로이 왕래할 수 있다고 착각함.
 - 가족이나 친척 중에 열렬한 재일조선인총연합회(이하 총련) 활동가가 있거나 일본 공산당의 당원, 조선학교에 재학 중인 학생이 다수임.
 - ‘지상낙원’이라는 조총련의 선전에는 북한에 갔다가 일본에 다시 오고 싶으면 3년 안에 돌아올 수 있다는 내용이 있었는데 여기에 속음. 따라서 온천이나 해외여행을 가는 것과 같이 가볍게 생각하고 가방만 하나 가지고 건너간 자도 많았음.

- 일본에서 범죄를 저질러 더 이상 일본에 살 수 없게 된 경우도 있었음.¹⁶⁾
- 재일조선인이 북한으로 건너가게 된 동기는 일본에서 차별과 빈곤으로 생을 마감할 바에야 일본에서 익힌 기술과 지식을 발휘하여 조금이라도 조국건설에 힘이 되고자, 또는 고향자의 경우 조국에 뼈를 묻고자 하는 바람이 강했음.
- 일본인 처의 경우 자식들을 위해 일본에 있는 가족들과 연을 끊고 조선인 남편을 따라 갈 수밖에 없었음.
- 일본에서 북한으로 건너간 조선인(일본인 배우자 포함)은 북송사업의 초기단계인 1960년과 1961년에 가장 많음. 김정은의 모친, 고영희 일가도 귀국

라. 재일조선인 귀국자의 삶: 북한 주민과의 상호배타적 관계

- 재일조선인 귀국자에게 비친 북한
 - 만경봉호를 타고 도착한 원산, 청진 등은 일본과 비교하여 매우 낙후하여 충격. 북한으로 귀국 후 속았다고 생각하는 경우가 많았음.
 - 재일조선인은 일본에서 하층이 많았지만, 북한 입장에서는 숙련공이 많았음. 따라서 도시 배치가 많음.
 - ‘지상낙원’이라는 선전에 속아 북으로 건너가게 되었다는 귀국자는 북한에서도 이들만의 커뮤니티를 형성하며 폐쇄적 집단을 형성함. 결혼도 재일조선인 귀국자끼리 하는 경우가 많았음.
- 귀국자 문화: 귀국자는 북한 주민에 비해 음식 문화를 비롯한 생활양식, 습관, 가치관 등 모든 면에서 우월하다고 생각해 의식적으로 북한 주민과 스스로 격리
 - 귀국자가 북한 주민을 은어인 ‘켄짱(原ちゃん)’ 또는 ‘아파치’라고 업신여겨 부름.¹⁷⁾ ‘켄짱’이란 원래 원주민의 첫 글자 ‘원’의 일본어 발음 ‘켄’

- 과 명사에 붙어 친근함을 나타내는 일본어 ‘짱’이 결합된 합성어임.
- 북한사회밖에 모르는 북한 주민과는 대화가 통하지 않는다고 생각해 귀국자 스스로 북한 주민과의 교류를 거부했으며 북한사회에 동화되지 않으려고 노력함.

○ 북한 주민의 타자에 대한 배타성

- 북한 주민은 일본에서 온 귀국자를 ‘짜포_{在胞}’라 불러 뿌리 없는 존재라고 멸시
- 귀국자에 대한 열등감과 부러움, 질투, 미움의 감정이 동시에 혼재함.
- “일본에서 온 귀국자는 예의 바르고 정직한 반면 깍쟁이 같은 이미지가 있다. 머리 쓰는 것도 문화도 우리와 다르다. 생활수준도 높다. 밥도 조금씩 해먹고 영양 많고 좋은 것만 해먹는다. 귀국자는 일하지 않고도 재일친척의 도움으로 북한 주민보다 상대적으로 좋은 물건을 가지고 있어 행복한 삶을 보낸다. 솔직히 부러웠다. 머저리도 돈 많은 귀국자면 우러러보았다.”
- “귀국자의 물건은 북한 주민의 물욕을 자극해 귀국자의 집을 방문할 때마다 반드시 무언가를 훔치게 했다. 한편 북한에는 이러한 행위를 고소할 만한 제도적 장치가 없다. 모두가 평등하고 가난하게 사는 것이 사회주의의 이념이며 많이 가진 자가 못 가진 자에게 똑같이 나눠줘야 한다고 배웠기 때문이다. 이런 까닭으로 북한 주민은 귀국자의 물건을 훔치는 행위가 비도덕적이라고 인식하지 못했다. 이것이 바로 북한 주민과 귀국자의 거리를 더욱더 넓혔다.”¹⁸⁾

○ 북한 당정의 제도적·비제도적 차별제도

- 북한은 계급계층 사회임. 귀국자는 내부적으로 정치적으로 차별과 적대의 대상
- “귀국사업의 초기단계에는 북한 주민이 귀국자를 이국에서 고생하

고 왔다면 따뜻하게 맞이했다고 한다. 그러나 어느 순간부터 밀고자로 돌변했다. 심지어 부부 사이에서도 이러한 일이 빈번히 발생했다고 한다.”

- “그 배후에는 귀국자를 감시대상자로 규정한 북한의 제도가 있다. 실제로 1968년부터 10년간 귀국자를 숙청하는 움직임이 있었으며 이 시기에 주변에서 체포되어 어딘가 끌려가 죽은 귀국자는 수도 없이 많았다. 항상 일본을 적으로 가르치는 반일역사교육 때문에 귀국자는 적의 나라에서 온 미움의 대상이 되었다.”¹⁹⁾
- 재일조선인 귀국자는 북한에서 소수자로서 배타적인 공동체(Community)를 형성함.²⁰⁾
 - 북한 정부의 강제력에 의하여 귀국자도 직장에 나가야 하며 학교도 다녀야 했음. 그러므로 귀국자들은 북한의 원주민들과 일정 관계를 맺을 수밖에 없음. 더욱이 귀국자 대부분은 기술이 있었기 때문에, 정치 분야를 제외하고 엘리트로서 도시에 거주함.
 - 재일조선인들은 소수이면서도 자본력과 소비 문화를 통해 모든 것이 부족한 도시 주민의 삶에 지대한 영향을 미침. “마치 맑은 물에 잉크 한 방울 떨어뜨리면 색깔이 변하는 원리와도 같다.”²¹⁾

4. 소수자로서 귀국자의 경제적·사회문화적 역할

가. 재일조선인 귀국자와 친척원조

- 재일조선인 귀국자의 우월한 문화, 경제적 역량
 - 북한당국은 귀국자가 소유한 사유재산 처리방식의 일환으로 편의봉사사업소에 수매상점을 설치하고 귀국자 물품을 수매함. 이곳은 일종의 프리마켓처럼 보이지만 실제로는 국영상점과 다를 바 없어 이곳을 찾는 귀국자는 거의 없었음.²²⁾ 북한당국은 재일조선인의 사

유재산을 인정. 초기에 재일조선인은 노동을 하지 않고, 사유재산을 북한 주민에게 매매하며 호화로운 생활을 누림.

- 귀국자와 북한 주민은 문화적으로나 정치적으로는 갈등관계임. 사유재산을 인정하지 않는 북한체제에서 재일조선인의 사유재산은 중요한 암거래 물품이 되어, 북한 경제에 활력을 불어넣음.
- 귀국자와 함께 유입된 자본주의적 요소가 북한 주민의 삶에 활력을 불어넣고, 북한 암시장의 생성에도 상당한 영향을 미침.²³⁾
- “가난뱅이들이 귀국해 온 것으로 착각하는 사람들이 많지만 사실은 그 반대다. 이들은 귀국 시 시계, 옷, 장화, 고급우산, 자전거, 가구 등 많은 살림살이를 가져왔다. 소비재가 극도로 부족한 북한에서 이것은 곧 화폐와도 같았다. 예를 들어 얇은 스카프 한 장이면 암시장에서 달걀 1백 개를 살 수 있었고, 손목시계 하나면 반년 정도는 넉넉히 살 수 있었다. 당시 노동자 한 달 로임(임금)이 30원인데, 소련제 시계는 1백 원으로 암시장에서 쌀 70kg은 거뜰히 살 수 있었다. 한편 일제 세이코 시계는 4~6백 원으로 주민들 사이에서는 신분과시의 수단으로 애용되었다.”²⁴⁾

○ 재일조선인 귀국자와 동유럽 귀국 동포의 정보, 문화와 사치품은 북한 주민의 새로운 문물에 대한 호기심과 외국에 대한 향수를 채워 줌.

- “1962년 북송 당시 북한에서는 비가 내려도 아무도 우산을 쓰는 사람이 없었다. 젖은 채로 걸어갈 뿐이었다. 가난하게 산다는 것을 한 눈에 봐도 알 수 있었다. 장화를 팔려고 내놓으면 모두들 난리가 났다.”²⁵⁾
- “우리 아버지는 1951년도 12살 때 체스코(구 체코슬로바키아)에 유학을 갔다가 1961년도에 귀국하였다. 그러나 전쟁고아 출신은 아니다. 아버지 큰누님이 당시 김일성 최고사령부 서기라는 직책에 있었기 때문에 동생 다섯을 몽고, 러시아, 중국 등 (고아라는 명목

으로) 외국에 보낼 수 있었다. 할머니, 아버지 말에 따르면 사회주의 조약 체결에 의해 전쟁고아들을 외국에 보내기로 했으나 사실상 상충부 자녀들을 다 보냈다. 귀국 시 아버지는 로그계산자, TV, 손목시계, 사진기 등을 가지고 왔는데 북한에서는 이러한 물자가 최고급 상품이었다. 손목시계를 차고 다니면 거리 사람들이 모두 아버지만 바라보았다고 한다.”²⁶⁾

- 북한 주민들은 계급을 불문하고 누구든 귀국자가 소지한 외국 물건을 부러워하였으며, 아무리 가격이 비싸도 수요가 있었음.
 - “일본에서 온 귀국자가 가장 부자였다. 나는 직업상 손님을 많이 상대해야 하므로 주로 일본에서 온 귀국자 옷을 사 입었다. 당시 노동자 월급으로는 암시장에서 쌀 1kg밖에 살 수 없었다. 한편 귀국자가 소유한 중고바지는 한 벌에 쌀 10kg을, 점퍼 한 벌은 쌀 20kg을 줘야 겨우 살 수 있었다. 이것도 아무나 못 산다. 귀국자와 상당한 친분이 있어야만 살 수 있었다. 이런 나를 동료들은 시기했다.”²⁷⁾
- 북한 주민은 관혼상제에 대비하여 배급받은 쌀을 조금씩 모아 북한 주민 간에 쌀계²⁸⁾를 조직하였는데 이를 통하여 마련한 목돈으로 옷과 같은 귀국자의 사치품을 구입함.
 - 귀국자는 귀국 시 가져온 재산과 해외의 가족과 친척이 보내주는 물품을 이용하여 막대한 불로소득을 창출함.
 - 사회주의 개조 하에 개인축재를 할 수 있는 귀국자 중에는 노동에 참여하지도 않았고, 또한 당은 이러한 재일조선인 귀국자 자산가들을 특별대우함.²⁸⁾ 귀국자는 북한에 비사회주의적 ‘소비 문화’를 확산시킴.
 - 비사회주의적 소비 문화는 북한의 핵심계층에서 일반계층에 이르기까지 모든 계층에 영향

- “귀국자는 일하지 않고도 해외친척의 도움으로 현지 주민보다 상대적으로 좋은 물건을 가지고 있었다. 이는 북한 주민들이 귀국자 집을 방문할 때마다 무언가 흠치게 하였다. 따라서 조선의 관례와는 달리 귀국자는 북한 주민이 집에 놀러 와도 잘 들여보내지 않았다. 또한 북한에서 사람을 고용하는 것은 불법이지만 부유한 귀국자 집에서는 기업소가 직접 파견한 직원을 가사도우미로 썼다.”²⁹⁾
 - “귀국자는 대부분 숙련공이다. 따라서 매일 밤 노동의 피로를 풀기 위해 친구들과 모여 맥주도 마셔야 하고 저녁에는 후로(목욕탕)에도 들어가야 한다. 매일 밤 귀국자 집에서는 불고기 파티가 벌어진다. 일본 잡지도 가져와 돌려 보고는 의상, 헤어스타일 등 모두 일본 것을 따라 한다.”
 - “북은 닫혀 있는 사회다. 귀국자의 경우 밖으로 나갈 수는 없지만 정기적으로 일본에서 편지며 짐이 오니 주변 사람들이 보게 된다. 따라서 귀국자의 삶은 북한 주민에게 외부를 바라보는 창이 된다. 무엇보다 직접 눈에 보이는 헤어스타일이나 복장을 따라 했다. 지금 북에서 웬만한 패션 감각을 지닌 사람이라면 남한 사람보다 더 세련되게 입는다.”³⁰⁾
 - “일본 친척이 중고 자동차를 보내오면 차 속에는 엔화, 현 잡지, 가요테이프 등도 함께 딸려온다. 보위부가 세관검사를 할 때 이러한 것을 발견하면 무조건 소각해야 하지만 아까워서 중간에 빼돌려 친구들과 몰래 돌려 본다. 잡지 속에 소개된 유럽 여행이나 화장품 광고를 보면 머릿속에서 쉽게 잊히지 않는다. 그러면서 자연히 북이 외부세계와 비교가 되고 잡지는 결국 암시장으로 유통된다.”³¹⁾
- 국가와 당의 입장에서 보면, 귀국자의 자본은 환영할 요소지만 소비 문화는 경계 대상
- 사회주의적 개조 이후 북한은 해외동포 귀국사업에 따라서 자본과 더불어 비사회주의적 소비 문화가 유입되는 딜레마를 안게 되었음.

- 실제로 귀국자의 비사회주의적 소비 문화가 문제가 되어, 북한당국은 1970년대 귀국사업을 일시적으로 중지시키기도 함. 이후 북한당국은 조총련에 귀국자가 아닌 돈만을 송금하라고 독려함. 재일조선인 귀국자들은 일본으로부터의 송금에 의존하여 사치스러운 생활을 하는 경우가 적지 않았음.
- 재일조선인 귀국자는 중국의 개혁개방 시기 몰락하기 시작하여, 1990년 중반 고난의 행군을 거치면서 사회·경제적인 다방면에서 몰락하였음. 북한사회에서 생존력이 약한 재일조선인 귀국자는 고난의 행군이라는 경제난 시기에 생존을 위한 대처가 미숙했음.
- 1989년 평양 세계청년학생축전 이후 해외문물의 유입이 가속화되고, 고난의 행군을 거치면서, 2000년대 중반 이후 한류가 북한 문화의 대세로 자리 잡으면서 재일조선인 귀국자의 입지는 더욱 좁아지게 됨. 2000년대 초반 일본의 대북 경제제재로 입지가 더욱 줄어들. 현재는 비참한 삶을 향유
- 재일조선인 귀국자의 탈북과 일본으로 귀국. 대부분 일본에 귀국한 경우 친척 등의 외면으로 어려운 생활을 하고 있음. 원국적이 일본 국적인 경우 일본 국적 부여. 원국적이 재일조선인인 경우, 무국적으로 법적 보호가 미흡함. 재일조선인 국적 자녀의 경우, 무국적 부여 후 5년 후 일본 국적 부여. 일부 탈북한 재일조선인 귀국자는 일본 정착이 어려워, 정착금을 주는 한국으로 입국을 시도

나. 중국의 개혁개방 이후 중국연고자의 부상

- 중국연고자로는 재중조선인 귀국자, 조선족, 그리고 화교가 있음.
 - 1982년 북중 양국은 북한 또는 중국에 친척이 있는 연고가정(緣故家庭)에 한하여 접경지대의 '민간왕래'를 공식적으로 허용함.
 - 이때부터 연고가정은 북중 접경지대에 한하여 비자가 아닌 통행증만으로 일정수속을 거쳐 공식적으로 친척집을 방문하게 되었으며

- 한 차례 방문할 때마다 최대 한 달 정도 체류할 수 있도록 함.³²⁾
- 이러한 제도적 조치에 따라 1980년대 중반부터 재중조선인 및 중국연고자의 상당수가 중국과 북한을 오갔음.³³⁾
 - 중국연고자는 중국과의 교역을 통하여 경제적으로 번성함.
 - 1984년 중국 국무원이 동북 지역의 경제 활성화를 위해 정식으로 ‘국경소액무역잠정관리방법(国境小額貿易暫定管理方法)’을 발표함.
 - 이때부터 중국 친척들이 북한 친척을 방문하기 위해 또는 중국연고자가 중국 친척을 방문하기 위해 통행증을 발급받기 위한 절차가 쇄도함.
 - 1980년대 중반 이후 북한에 장사하러 오는 재중조선인의 수가 급증함.
 - 이들은 점차 공개적인 장소에 나와서 직접 소비자에게 물건을 파는 도소매상이 되었으며 결국 남양, 회령, 무산, 혜산 신의주 등 북한의 주요 국경 인접 군·읍들에 북한 주민을 대상으로 하는 중국인 전용시장을 형성하는 단계로 발전함.
 - 중국 삼합(三合)과 국경을 마주하고 있는 회령시장의 경우 한때 북한 주민들 사이에서 ‘북한의 홍콩시장’이라고 불릴 정도로 번성함.
 - 재중조선인 사이에 ‘북한장사 붐’이 일어나 장사 목적의 친척방문사례가 급증함.
 - 1990년대 말까지 중국 동북 지방에서 사용하는 일본산 제품이 이들을 통해 유입되었을 정도로 북중 접경무역에서 이들의 경제적 역할은 중요했음.³⁴⁾
 - 이들을 매개로 1980년대 이미 중국의 동북부와 북한, 그리고 일본을 연결하는 동서무역통로가 형성되었으며 이를 기반으로 1990년대 북한에서 배급제가 중단된 시기 북중 접경무역은 탄력을 받음.
 - 1990년대 고난의 행군을 겪으면서 중국 상품이 북한시장으로 대량

유입됨과 함께 북한 화교나 중국에 연고를 둔 북한 주민(이하 해외 연고자)의 경제적 지위가 급부상함.

- 고난의 행군 이후 북한 주민들이 사회문화적 약진으로 해외와 교류하는 북한 주민이 증가함.
- 재중조선인 귀국자 및 화교는 중국 정부의 보호 아래 북한 주민보다 비교적 우월한 입장에서 사회·경제적 활동을 영위함.

다. 개혁개방 이후 화교의 경제적 부상

- 중국의 개혁개방 이후, 화교들은 북중 국경 접경지대로 이주하여, 북중교역을 담당
 - 문화대혁명 이후, 북한당국은 화교에 대한 정치적 제재를 중단
 - 중국의 개혁개방 이후 화교의 경제적·사회문화적 지위 상승
 - 우방국 국민이라는 특수신분을 활용하여 상업, 농업 등으로 부를 축적. 1980년대 초부터 단독주택이나 자동차 등을 소유. 대도시와 국경 지역 화교의 부의 축적에 따라서 북한 주민과 새로운 갈등 요소
- 중국의 개혁개방 이후 화교는 우방국의 국민으로서 북한 주민이나 귀국자와는 달리 외국인등록증을 소지하고 있어 중국과의 왕래도 비교적 자유로웠음.
 - 거주나 직업의 선택에 있어서도 제약을 덜 받았으며 생활총화의 대상에서도 제외. 또한 화교들은 직장에 얽매이는 것을 싫어하여 직장에서 주는 배급보다는 주로 장사에 의존하면서 생활을 함.
 - “1960년대만 해도 북한이 중국보다 생활수준이 더 높다고 알려져 있어 북한에 오고 싶어 하는 화교가 많았다. 화교들은 북한에서 직업을 갖지 않아도 통제대상이 아니었으며 당시만 해도 국경을 쉽게 넘나들 수 있었기 때문에 주로 중국과 북한을 왕래하며 장사에 의존하면서 생활하였다.”³⁵⁾

- 화교들은 우방국 출신의 외국인이라는 특수신분을 이용하여 중국과의 무역거래도 하고, 상업을 목적으로 농업활동에 종사함.
- 화교들은 직장에 나가기를 꺼려하고 농촌에 살기도 거부하여 주로 도시에 거주하면서 생계유지수단으로 일본에서 온 귀국자를 겨냥해 마나 우엉 등 값비싼 채소를 텃밭에서 재배하여 생계를 유지
- 그 대가로 일본 제품을 받아 중국 등에서 판매하고, 값싼 중국 제품을 북한으로 들여와 장마당에 팔아 생계를 보조함.
- 북한에서 고난의 행군 이후 특히 2008년 이후 북중관계가 밀착되면서, 화교의 경제적 지위는 북한과 중국에서 급부상

라. 고영희의 삶과 김정은의 성장 과정

- 재일조선인 귀국자의 전형적인 사례에 대한 요약
- 95.9%는 남조선 출신, 특히 제주 출신의 오사가 거주. 4·3 항쟁 이후 제주 사람이 급증. 약 80% 이상이 1959년에서 1962년 북한으로 입북. 입북 후에 북한사회에 매우 실망. 정치적 동요계층으로 차별의 대상이며 정치적 출세는 봉쇄되었음.
- 사회·경제적으로 우월. 해외 문화에 능통해 교양이 있고, 일본 친척으로부터 송금을 받는 특수한 존재. 외화상점에서 맥주 등의 사치품을 구입하고, 화교나 농민들로부터 배급에서 나오지 않는 채소, 곡물 등을 소비하는 계층. 귀국자들 중 숙련공들은 도시에 배치되었으며, 출근하지 않고 사유재산을 소비하며 생활하는 사람이 많았음.
- 자녀교육에 열성적이어서 자녀들이 성실하고 예능 및 외국어 교육을 받음. 따라서 정치 분야를 제외하고 문화·예술계, 학계 등의 진출이 많음.
- 1989년 이후 북한 경제의 쇠락과 외국문물이 유입되면서 사회·경

제적 지위가 하락하기 시작. 고난의 행군 이후 몰락, 그리고 일본의 대북 제재로 최하층으로 전락

○ 김정은의 모친 고영희

- 재일조선인 귀국자의 전형적인 사례: 외조부는 고정택이며 제주 출신으로 1929년 오사카로 이주하였음. 이후 1962년 고정택 일가 4인은 북한으로 이주
- 고영희는 1952년 일본 오사카시 쓰루하시(코리타타운) 출생. 1971년 만수대예술단 무용가로 입단하였음.
- 1976년부터 김정일과 결혼생활을 하였음. 1980년 김정철을 출산하였으며, 1983년 1월 8일 김정은 출생
- 2000년 초반, ‘평양의 어머니’, ‘존경하는 어머니’로 선전. 2004년 프랑스 파리에서 암 투병 중 사망. 2012년 5월, 85분짜리 기록영화 <위대한 선군 조선의 어머니>가 공개

○ 재일조선인 귀국자 자녀로서의 김정은의 성장 과정

- 어린 시절 후계자 선정 과정의 유리한 점
 - 첫째 형 김정남은 성혜림의 아들로 배제. 성혜림은 북한의 유명배우로 시아버지 이기영과 TV 등에서 유일사상에 대한 선전활동 등으로 모든 인민들이 아는 유명배우. 1996년 큰이모 성혜랑의 서방으로 망명하였음.
 - 둘째 형 김정철은 사춘기 호르몬 이상으로 배제
- 다른 재일조선인 귀국자 자녀와 마찬가지로 해외 문화에 대한 이해가 깊음. 1996년 여름부터 2001년 1월까지 스위스 베른에서 유학
- 2003년 김정일의 가벼운 뇌졸중 후 11월 후계자로 최초 거론. 2008년 8월 김정일의 뇌졸중 후, 후계자 결정. 2009년 후계자 승계작업의 본격화

5. 종합평가

- 귀국자의 역사로 본 북한사회
 - 북한 지도부, 김일성 가문 및 성혜림, 고영희 가문 등도 귀국자 및 해외연고자 출신, 현재 귀국자 후손이 활발히 활약하는 국가라는 측면도 있음. 김정은 제1위원장도 귀국자 자녀 출신이라는 측면은 북한사회를 관찰하는 새로운 시각을 제공할 수도 있음. 태어날 때부터 해외 문화에 익숙한 김정은 제1위원장은 서방과의 소통을 준비하고 있을 가능성이 높음. 재중·재일 조선인과 화교는 동요계층으로 차별대상이었지만, 사회·경제적으로 우월한 지위
- 인구학적으로 북한 내의 소수자인 귀국자는 북한의 사회문화와 경제에 활력을 불어넣음.
 - 인구학적으로 한국전쟁 시기 북한 인구 급감
 - 1953~1958년 한국전쟁 이후 중국 인민지원군의 잔류는 사회에 막대한 영향
 - 1959년부터 1964년까지 약 35만 명에 이르는 재일·재중·재소·재동유럽 출신 귀국자는 북한의 사회문화와 경제에 지대한 영향
 - 1960년대 중반부터 베이비붐 세대가 학령인구가 되면서 북한사회는 재편
 - 중국의 반우파투쟁과 문화대혁명 시기 중국으로부터 조선족 및 한족의 이주
 - 1978년 중국의 개혁개방 이후 접경지역에서 시장을 중심으로 중국 연고자들을 중심으로 교류를 함.
 - 1980년 후반, 특히 고난의 행군 시기 북한 주민은 중국과 한국으로 이주, 그리고 중국인(화교)이 북한시장에 진출함.
- 북한 정부와 당은 주민을 통제하려고 노력하였지만, 냉전 시기조차 이상의 귀국자 및 해외교류를 통하여 북한 주민들은 외국세계와 교

류하고 이해: 통제라는 모기장을 쳤지만, 민중의 숨구멍을 막지는 못했음.

- 중하층부에서도 중국의 개혁개방, 북한의 고난의 행군으로 북한 주민들은 사회문화적으로 시장의존적 삶을 영위, 특히 2000년대 이후 주민에 대한 통제와 이완이 반복되면서 주민 스스로의 삶에 대한 개척의지가 상승하고 있음.
- 중국의 개혁개방, 고난의 행군 이후 북한 화교 및 재중귀국자들은 중국으로 이주하는 경향이 강하지만, 북한과의 (공식·비공식) 무역을 통하여 부를 축적함.
 - 중국연고자 및 화교는 심리적으로 북한에 상당한 적대감이 있으면서도, 공식적으로 북중 우호의 한 축으로 활동하고 있음.
 - 북중무역 중에서 화교 및 중국연고자에 의한 점경무역은 1990년 중반 고난의 행군 시기의 식량위기와 2006년과 2009년 핵실험 이후 서방의 경제제재를 돌파하는 하나의 축으로 작용함.
- 재중연고자의 운명과 반대로 재일조선인 귀국자는 중국의 개혁개방과 1990년 중반 고난의 행군을 거치면서 사회·경제적인 다방면에서 몰락하게 됨. 1989년 평양 세계청년학생축전 이후 해외문물의 유입이 가속화되고, 고난의 행군을 거치면서 한류가 북한 문화의 대세로 자리 잡으면서 재일조선인 귀국자의 입지는 더욱 좁아지게 됨. 2000년대 초반부터 일본의 대북 경제제재로 입지가 더욱 좁아짐.
 - 일본에 거주하는 재일조선인 이탈주민은 현재 200여 명이 넘는 것으로 추정되는데, 동경과 오사카 주변을 거점으로 이들 대부분이 무국적 또는 조선 국적으로 일본 정부의 생활보호와 시민단체의 지원에 의존하면서 생활³⁶⁾
 - 김정은 지도체제와 아베 정권의 북일협상의 재개 여부를 결정짓는 시험대 중 하나는 남북자(요도호 문제 포함)와 더불어 재일조선인

귀국자 처(부인)의 고향방문 문제

- 고난의 행군 이후 인구구성의 변화와 북한사회의 과제
 - 평양 및 접경지대 주민의 자본주의화: 한류와 소비 문화에 몰든 청년층의 증가. 고난의 행군 시기 이후 저출산과 더불어 교육의 기회를 얻는 청년층이 줄어들어서 숙련공이 매우 부족함. 북한 경제의 회복 국면이 도래해도 숙련공 부족에 직면할 위험이 높음.
 - 2008년 이후 북한 경제가 달러 블록에서 위엔화 블록으로 급속히 편입되고 있음: 중국연고자 및 화교의 지속적인 사회·경제적 지위 상승. 지역 및 계층 격차의 증가. 중국에 의존적인 소비계층의 증가와 배급중단에 따른 빈곤층 증가로 양극화가 심화되고 체제 내에서 사회·경제적 다원화가 상당 정도 진행되고 있음.



■ 주석

- 1) 이 연구를 공동으로 진행한 정은이 박사께 감사의 말씀을 드립니다.
- 2) 같은 귀국자라도 북한 사람들은 소련과 중국에서 오면 ‘해외연고자’라 칭하였으며 이들을 각각 ‘재소연고자’, ‘중국연고자’라 부름.
- 3) 구체적인 철군의 원인과 과정은 다음을 참조할 것. 박종철(2012), 「중국 인민지원군의 철군과 북중관계」, 『한반도 분쟁과 중국의 개입』, 선인.
- 4) 정은이(2009), 「재일조선인 귀국자의 삶을 통해서 본 북한체제의 재조명: 재일탈북자의 증언을 중심으로」, 『아세아연구』 제52권 3호.
- 5) “북한에서는 이들이 본인의 의지로 조국으로 돌아왔다고 간주해 ‘귀국자’라 부른다. 한편 일본에서는 이들이 고향으로 돌아갔다 하여 ‘귀환자’라 부른다. 반면에 남한에서는 본인의 의지와는 상관없이 지상낙원이라는 북한당국의 허위선전에 속아 건너갔다 하여 ‘북송동포’라 부른다. 1959년 12월 16일 귀국사업이 개시된 때로부터 1962년 3월 31일까지의 기간에 89차에 걸쳐 1만 9천 세대의 7만 5천 57명의 재일동포들이 귀국하였다. 즉 귀국자의 80% 이상이 이 시기에 건너간 것이다.”, 『조선중앙년감』, 평양: 조선중앙통신사, 1962, p.337.
- 6) 編寫組編(1989), 『中朝關係通史』, 吉林人民出版社, p.840.
- 7) 북한이탈주민 T2씨의 증언.
- 8) Morris-Suzuki, Tessa(2007), 『北朝鮮へのエクソダス』, 東京: 朝日新聞社, p.221.
- 9) 이종석(2000), 『북한-중국관계: 1945~2000』, 중심, p.202.
- 10) 「外交部關於組織中國籍朝鮮族人民和動員朝鮮僑民去朝參加建設工作的綜合報告」, 1959.12.10.
- 11) Morris-Suzuki, Tessa(2007), 『北朝鮮へのエクソダス』, 東京: 朝日新聞社, pp.257-258.
- 12) 『조선지리지전서』, 평양: 교육도서출판사, 1989.
- 13) 중국의 대약진운동과 반우파투쟁 시기, 국가경제가 매우 열악하였는데, 김일성은 중국에 원조를 제공하지도 않고, 오히려 조선족에 대하여 선동을 했다고 함. 북한 측은 국경에 귀국 접수소를 설치하여 불법으로 입북한 사람을 받았다고 함. 당시 북한 사람들은 북중 간에 국경 개념이 없었으므로, 간도에서 건너온 사람들을 ‘동북집’이라고 불렀음. 당시 반우파투쟁은 1957년 5월 15일 마오쩌둥에 의하여 정풍운동에서 반우파투쟁으로 급변하였는데, 우파로 몰린 사람은 55만 2,877명이었고, 특히 연벤은 김일성주위에 대한 선동 때문에 가장 심각한 피해를 입은 지역이었다고 함. 특히 재중조선인에 대한

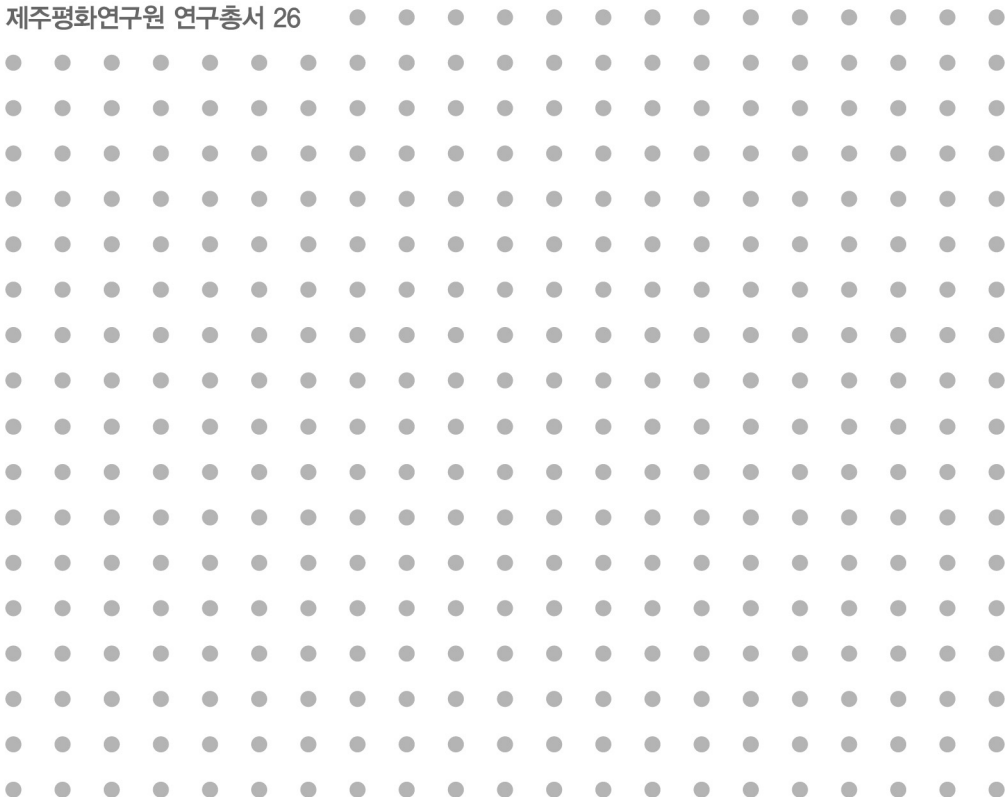
연벤 등에서의 반우파투쟁은 대대적이었다고 함.

- 14) 북한이탈주민 R6의 증언.
- 15) 북한이탈주민 R8의 증언.
- 16) 정은이(2009), 『재일조선인 귀국자의 삶을 통해서 본 북한체제의 재조명: 재일 탈북자의 증언을 중심으로』, 『아세아연구』 제52권 3호.
- 17) “귀국자가 북한 주민을 원주민이라 부른 것은 청진항에 도착한 순간 받은 첫인상에서 비롯되었다. 마중 나온 북한 주민의 모습이 귀국자 눈에는 마치 인디언과 같아 보였다. 피부는 까맣고 일본에서 본 적도 없는 초라한 ‘스프’란 기지로 만든 더러운 옷을 입고 있었다. 특히 여자들 머리모양이 인디언처럼 양 갈래로 따고 있었다. 후에 이들의 피부가 왜 그렇게 까만지 알았다. 바로 모든 주민이 천리마운동 등의 대중운동에 상시적으로 동원되었기 때문이었다.”,
재일탈북자 H씨의 증언.
- 18) 북한이탈주민 Q7의 증언.
- 19) “조선사 수업에서 일본에 대해 말해질 때가 가장 싫었다. 선생님이 식민지 시대에 일본이 조선에게 얼마나 잔혹하게 했는지 말할 때 학우들의 시선은 일본에서 온 귀국자에게 쏠렸다. 그러면 내 얼굴이 어느새 빨갛게 달아올랐다.”,
梁春美, 『梁春美회고록』, 미출판자료.
- 20) 귀국자만의 커뮤니티를 형성한 이유에 대해서는 정은이(2009), 『재일조선인 귀국자의 삶을 통해서 본 북한체제의 재조명: 재일탈북자의 증언을 중심으로』, 『아세아연구』 제52권 3호. pp.208-209 참고.
- 21) 북한이탈주민 T1의 증언.
- 22) 북한이탈주민 A의 증언.
- 23) 1959년부터 시작된 재일동포의 북송사업은 북한 암시장을 질적 구조적으로 변화시키는 계기를 마련했음. 재일동포 북송사업 이전 북한시장에서는 중국, 소련의 경공업 제품밖에 없었으나 그 이후에는 갑자기 일본상품들이 유입되었음.
- 24) 재일조선인 탈북자 H의 증언.
- 25) 梁春美, 『春美回顧錄』, 미출판자료.
- 26) 북한이탈주민 R6의 증언.
- 27) 북한이탈주민 T2의 증언.
- 28) 귀국자가 지닌 물건이 암시장에서 어느 정도의 가치를 발휘하는지에 관해서는 친척방문으로 북한을 방문하게 된 재일조선인의 수기를 참조할 것. 金元祚 (1984), 『凍土の共和國』, 東京: 亞紀書房, pp.269-271.

- 29) 재일조선인 귀국자 이탈주민 Q3의 증언.
- 30) 재일조선인 귀국자 이탈주민 Q7의 증언.
- 31) 재일조선인 귀국자 이탈주민 T의 증언.
- 32) 북한이탈주민 S5의 증언.
- 33) 북한이탈주민과 재중조선인에 대한 인터뷰 조사 결과, 1980년대 중반 이후 중국에 연고가 있는 탈북자 대부분 1차례 이상 중국 친척을 방문한 경험이 있었음. 동시에 이들은 중국 친척들을 또는 중국인과 가짜 친척관계를 만들어 북한으로 한두 차례 이상 불러들였음.
- 34) 북한이탈주민 S8의 증언.
- 35) 화교 R1의 증언.
- 36) “일본 정부는 탈북자 중에서 일본 국적 소지자를 포함하여 과거에 일본에 살았던 재일조선인과 그 가족에 한하여 일본 입국을 허용하고 있음. 바꿔 말하면 일본은 탈북자를 난민으로 인정하지 않고 있으며 현재 일본에 거주하고 있는 탈북자는 일본에 정주자격을 가진 재일한국인·조선인과 같은 자격으로 살고 있는 것임”, 민단 U1씨의 증언.

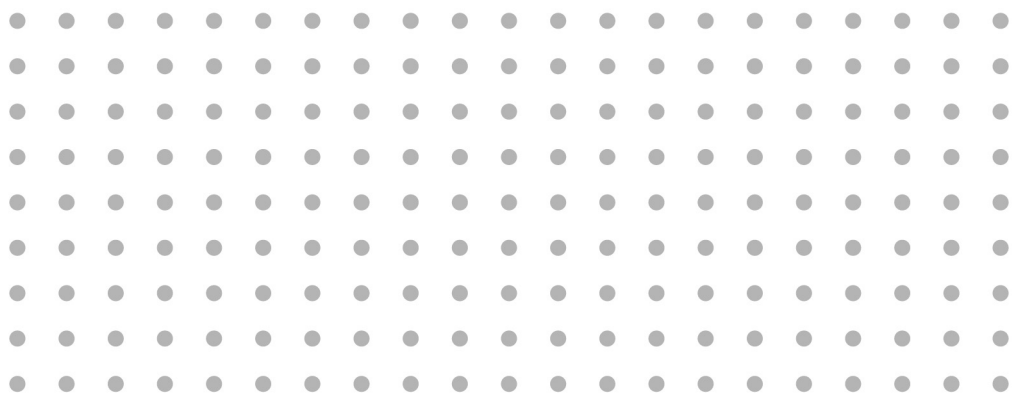
2012 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

제주평화연구원 연구총서 26



2부

동아시아 다자협력



2012



1962년 이래 국제무대에서 폐쇄와 은둔을 고집한 미얀마가 2011년 총선 이후 예상치 못하게 빠른 속도로 개혁과 개방을 실시하고 있다. 이러한 일련의 변화들은 미얀마의 50년 이상 왜곡 및 정체된 국가구조와 기능을 정상화하는 과정인 동시에 향후 미얀마가 국제사회의 일원으로 복귀하기 위한 예비단계라는 속성을 드러낸다.

개혁개방의 원인과 배경은 대통령과 군부 군사 정부 수장 간의 협약, 대통령의 개혁 의지, 군부의 지지 등 세 방면에서 분석될 수 있다. 향후 전 독재자의 사망과 같은 구체제의 영향력이 소멸될 때 미얀마는 국가정상화의 수순을 넘어서 발전경로로 진입할 것으로 보인다.

미얀마의 개혁과 개방은 변화를 위한 한 약소국의 몸부림으로만 치부될 수 없다. 우선 작금의 개혁은 미얀마 내부적으로 정권의 연성화를 추동할 뿐만 아니라 다양한 이념과 이해관계가 충돌하는 지역 내로 민주적 가치의 확산에 기여할 수 있다. 나아가 폐쇄와 고립이라는 정권의 외형적 유사성을 공유하는 북한의 개혁과 개방에도 일정 수준 적용 가능한 교훈을 시사한다. 따라서 미얀마의 현재와 미래는 동아시아시대 지역구도와 환경변화의 촉매라는 파급효과를 기대할 수 있다.



미얀마의 개혁개방: 원인과 전망

장 준 영

한국외국어대학교 동남아연구소 책임연구원

1. 문제제기

- 서남아와 동남아를 잇는 관문인 미얀마(‘미얀마’는 ‘빠르고 강한’이라는 의미)는 영국 식민시기를 통해 경험한 자본주의를 바탕으로 아시아 경제부국의 지위를 누렸으나 1962년 독자적 생존과 발전이라는 미명으로, 네윈^{Ne Win}을 필두로 하는 군부 정권이 성립된 이래 국제무대에서 고립을 자초함.
- 2010년 11월, 20년 만에 총선을 치르고 ‘규율민주주의’라는 강령으로 민간 정권이 출범했으나 퇴역군인들이 정부 요직을 장악하여 퇴역한 군부 정권의 수장에 의한 막후권력이 유지되고 있으며 민주인사들의 투옥 및 정치참여 배제 등 기존 관행이 유지됨에 따라 실질적인 정치발전은 불가능할 것으로 예상되었음.
- 2011년 3월 30일 출범한 신정부는 기존의 전망을 뒤엎고 정치경제

적 자유화를 비롯하여 폐쇄적 외교정책에서 탈피하는 등 전례 없는 진일보한 전향을 추진 중에 있음.

- 이에 본고에서는 미얀마 개혁개방의 내용을 분석하고, 그러한 변화가 일어나는 근본적인 원인과 배경을 중점적으로 고찰하고자 함. 또한 현재와 같은 구도에서 중장기적으로 예상되는 변화의 방향과 함께 지역질서에 미칠 파급효과와 영향력을 전망하고자 함.

2. 미얀마 군부의 기능과 성격 변화

- 혁명군부(1941~1962년)
 - 군부는 국부 아웅산 Aung San 장군을 중심으로 한 독립의 주체세력으로서 국민적 추앙의 대상이었지만 민간정부(1948~1962년) 출범 이후 군 인력 및 재정 대폭 축소, 소수종족의 국방권 장악 등 군부에 대한 민간의 절대 우위로 인해 상대적 박탈감을 느낌. 이에 군부는 자구책으로 협동조합을 설립하는 등 민간사업에 개입함.
 - 소수종족과 공산세력 등에 의한 내란, 민간정부의 무능으로 인한 헌정질서 붕괴 직전 정부의 요청으로 군부가 18개월간 과도정부를 구성했고, 그 기간에 군부는 스스로 국가를 통치할 수 있다는 가능성을 확인함.
- 집정관군부(1962~1974년)
 - 혁명군부의 정신을 계승하여 국내외 위협으로부터 국가를 구하고, 정체된 국가발전의 주체세력으로서 진정한 독립을 달성하겠다고 천명함.
 - 네윈은 자본주의와 제국주의에 대항하는 차원에서 식민시기부터 주창된 사회주의를 통치이념으로 설정한 바 ‘버마식 사회주의 Burmese Way to Socialism’가 표방됨. 인본주의와 불교의 이상세계가 접목된 이

이념은 외세의 도움을 받지 않는 독자적 생존 및 발전 전략으로 집약됨.

○ 배타적 이익단체로의 형성 및 정착기(1974~1988년)

- 1974년 형식상 민간 정권 이양과 사회주의 헌법을 채택했으나 사회 전체 분야의 군부 장악으로 국가는 병영국가체제로 재구조화됨.
- 버마식 사회주의는 네윈 1인 독재를 위한 도구로 전략함과 동시에 군부통치의 위장막으로 기능함. 네윈 스스로도 사회주의자가 아닐 정도로 집권군부는 사회주의에 문외한이었고, 사유재산의 국유화만을 통해 군부의 경제적 부는 비대화됨.

○ 배타적 이익단체로의 강화기(1988~2010년)

- 네윈 정부의 실정으로 1988년 민중혁명이 발생했으나 네윈의 사주에 의해 신군부는 친위쿠데타로 재집권하여 19인의 국가법질서회 복평의회 SLORC, 1997년 국가평화발전평의회 SPDC로 개칭을 출범시킴. 모든 권좌에서 퇴임한 네윈은 막후정치를 실시함.
- 군사평의회는 사회주의 폐기, 총선 실시, 외자 도입 등 일련의 개혁 조치를 실시했으나 ‘국영경제기업법’ 제정, 군부기업의 확장 등 경제적 영역에서 군부의 이권을 강화했으며 1990년 총선 패배 이후에는 정권 이양을 거부함.
- 냉전 해체로 인해 국제사회의 대 미얀마 압박 수위가 높아지자 군부는 맹목적 애국심 chauvinism, 외국인 혐오증 xenophobia을 강화하고, 전성기를 구가했던 정복왕 치세기를 자신들의 집권기와 일치시킴으로써 전통 지향적인 통치질서를 추구함.
- 2005년 11월 예고 없이 단행된 수도 이전이 신군부의 정치행태와 이념을 집약적으로 전시한 사례임. 배타적 이익단체로서 군부는 ‘국가 안의 국가’ State in State’를 현실화함. 즉 왕조시대의 부활, 미신적이고 주술적인 방식의 국가 대소사 결정 관행, 민족주의를 내세워

제국주의 유산을 청산함과 동시에 외세의 공격 가능성 불식 등 군부의 세계관이 종합적으로 나열됨.

3. 개혁개방의 주요 내용과 방면

가. 배경

- 2003년 당시 킨농^{Khin Nyunt} 총리가 발표한 민주화 7단계 로드맵에 의거 2007년 신헌법 완성, 2008년 신헌법에 대한 국민투표 이후 2010년 11월 7일 총선이 실시되었고, 군부가 조직한 연방단결발전당^{USDA}이 총 1,154석 중 883석(76.5%)을 차지하여 승리함.
- 이 총선은 부재자투표를 악용한 관권선거로 형식상 민정 이양을 통한 군부의 항구적 통치를 위한 초석으로 평가되었고, 2011년 1월 31일 개최된 제1차 정기국회 당시 의사결정 과정은 군사정부 시절과 흡사하게 전개됨.
- 2011년 상반기까지 특별한 변화 동향이 관측되지 않다가 7월 25일 정부 연락관인 아웅지^{Aung Kyi} 노동 및 사회복지장관과 아웅산수찌^{Aung San Suu Kyi} 간의 대화를 시작으로, 경제개혁포럼(2011.08.19~21) 기간 중 대통령과 아웅산수찌 간 비밀회담 이후 개혁조치가 급물살을 타기 시작함.

나. 주요 개혁과 향후 방향

- 총 2,100여 명으로 추산되는 정치범을 석방함.
 - 1차 218명(2011.10.12), 2차 13명(2012.01.03), 3차 302명(2012.01.13) 등으로 수감자 1/4 수준의 정치범이 석방됨. 킨농 전 총리를

포함하여, 핵심 88세대인 밍꼬나잉^{Min Ko Naing}, 꼬꼬지^{Ko Ko Kyi}, 2007년 샤프란혁명의 주역인 어신 감비라^{Ashin Gambira}, 산족 지도자 쿤통우^{Khun Htun Oo} 등 핵심 인사들이 해당됨.

- 향후 전망으로 미국을 비롯한 서방세계, 국제 NGO, 국내정당들은 추가의 석방을 요구할 것임. 이에 반해 정부는 국경일을 비롯하여 국제사회의 주목을 이끌 시기로 판단될 경우 추가적인 석방을 단행하는 등 일종의 국제협상력 강화와 대외 이미지 제고로 활용할 것임.
- 정당등록법 제2장 6조에 명기된 ‘헌법 보존’은 ‘헌법 존중’으로, 제2장 10조 ‘복역 경험이 있는 자’ 조항과 제3장 12조 1항 ‘최소 3개 지역구 이상 입후보하지 않은 정당은 등록이 취소된다’는 조항이 각각 삭제되는 등 정당등록법이 개정됨. 이는 2012년 4월 1일로 예정된 보궐선거에서 야당세력의 총선 출마와 장외세력의 정치활동을 보장한 조치로 평가됨.
- 국민 화해와 국가 통합의 일환으로, 정부와 대립각을 세우고 있거나 정전협정을 완성하지 못한 정부 간 협상이 개시됨.
 - 정부는 해외에 체류 중인 반체제 인사, 전문가 집단들을 중재자 ^{peace maker} 명분으로 협상 테이블에 참여시킴으로써 기존의 군사정책 일변도를 탈피하는 협상환경을 구축함.
 - 주요 소수종족과 정부 간 정전협상 완료가 발표되고 있으나 헌법에 명시된 소수종족의 국경수비대^{Border Guard Force} 편입 문제, 소수종족의 자치 또는 분리독립 요구 등 상호간 문제 해결방식이 상이하고, 양자간 해묵은 갈등과 불신의 골이 깊으며, 군부의 반군지역에 대한 지속적인 공격 등 국민 화해와 국가 통합은 일정 시간과 노력이 요구될 것으로 관측됨.
- 그 외 정부 고시 제2011/34호(2011.09.05)에 의거 퇴역 교수, 대사,

관료 등 민간 출신 15인의 국가인권위원회^{National Human Rights Commission} 설치, 노동자의 단체행동권 보장을 위한 노동법 제정, 평화집회 및 시위법령 도입 등 군사정부에서 목격되지 않던 자유화조치가 단행됨.

- 해외자본 도입 및 경제 자유화를 위한 경제특구법^{SEZ} 공포(2011.01.27), 1988년 도입된 외국인투자법의 대폭 개정, 군 수뇌부 부정축재의 온상이었던 수출입 허가를 담당한 무역평의회^{Trade Council} 폐지 및 미얀마투자위원회^{MIC}로의 일원화와 함께 소속위원을 개혁적 성향 인사로 교체함.
- IMF의 지원으로 1962년 이래 경제구조 자체를 왜곡시킨 이중환율 폐지, 민간은행의 금융 및 외환 업무 자유화 등 금융시장의 개혁을 단행함.
- 민영화위원회 주도로 2015~2016년까지 국영기업의 완전한 민영화와 국영기업의 장기 민간임대를 추진함.
 - 자동차를 제외한 정부가 규정한 12대 수입금지품목 등 고수익산업은 당분간 정부가 독점할 전망이다. 또한 가격 경쟁력 또는 수익성이 없는 국영기업의 경우 민간 임대를 통해 정부의 지속적인 수익을 보장하는 전략을 취함.
 - 민간경제가 활성화되지 않은 상황에서 급속한 민영화는 퇴역군인 및 정치인과 결탁하는 정실자본의 축적, 대기업 위주의 경제구조 양산 등 왜곡화의 정도가 심화될 것으로 관측됨.

4. 개혁개방의 원인과 배경

- 일련의 조치들은 개혁과 개방을 위한 예비단계로서, 1962년 이래 왜곡·정체된 국가구조와 기능의 정상화를 위한 노정으로 평가될 수 있음.

- 1962년 이래 1인 독재체제가 공고화된 이후 국가정책은 궁극적으로 최고 권력자 1인에 의해, 1인을 위해 입안되고 결정되는 등 독재자의 정치권력 유지와 직결되어 왔음.

※ 아나테(arnade): 남에게 해를 끼치거나 기분을 상하게 하지 말아야 한다는 전통적 관습으로서 군부 정권과 결합하여 상급자의 기분이나 비위를 맞추는 일련의 행위들을 지칭함. 정부가 발행하는 대부분의 자료와 통계가 왜곡되는 이유는 여기에서 찾을 수 있음.

※ 세더나(saydana): 사전적으로 ‘선’, ‘자비’로 해석되며, 군부 정권에서 하급자에 대한 상급자의 배려를 의미함. 상급자의 권한과 역할을 초월하지 않는 범위 내에서 부정부패는 묵인될 수 있음.

- 26년간 사회주의체제를 고수함에 따라 일하지 않기, 해고당하지 않기, 복잡하게 만들지 않기 등 생산양식의 구조가 왜곡되었고, 군부 통치로 인한 상명하달의 군사 문화가 사회 곳곳에 침투함.
- 2011년 9월, 아웅산수찌는 한 현지 언론과 인터뷰에서 대통령과의 비밀회담 내용을 함구한 대신 향후 요구되는 개혁과 개방의 방향을 피력했는데, 그 주요 방면이 정부가 추진한 정치범 석방, 국민민주주의 연맹^{NLD, National League for Democracy}을 비롯한 장외정당의 정치활동 보장, 정부-소수종족 간 대화를 통한 국민 화해와 국가 통합 등과 일치함.
- 정부가 개혁개방을 주도하는 것처럼 보이지만 실제로는 대통령-아웅산수찌 간의 합의에 따른 조치로서, 정부 연락관 아웅지 장관과 아웅산수찌 간의 비정기적인 대화가 지속되기 때문에 현재 절차와 방향은 이상적이며 실효를 얻을 것으로 평가됨.
- 개혁개방의 원인과 배경으로는 첫째, 군부 정권 당시 수장이었던 탄쉐 장군의 출구전략으로서 본인을 포함한 족벌의 생존을 보장받는 대가로 개혁개방에 동의한 일종의 대통령-탄쉐 장군 간 협약^{pact}으로 사료됨. 즉 탄쉐 장군은 개혁개방보다 자신을 포함한 족벌의 신변보

장을 절대적인 가치로 설정하고 있음.

- 심리전 병과 출신인 판쉐 장군은 1992년 최고 권력자로 등극한 이래 군 수뇌부를 분할통치^{divide and rule}하는 수법으로 1인체제를 공고화함.
- 판쉐 장군은 하급자에 대한 ‘세터나’ 정신이 없는 냉혈한으로서 자신의 안위에 해가 되거나 그 가능성이 있다고 판단될 경우 정권의 일시적 위기까지 감수하는 대범한 결단을 내리기도 했음. 예를 들어 자신을 발탁하고 후원한 네윈 및 그의 족벌을 2001년 쿠데타 기도 혐의로 체포했고, 같은 해 12월 네윈이 사망하자 장례의식 없이 매장함. 2004년에는 네윈의 최대 수혜자였던 킨농 전 총리(군 정보국장 겸임)를 부정부패 혐의로 체포함으로써 잠정적인 경쟁자를 제거하여 1인 독재체제를 구축함.
- 본인과 정부 인사들이 부인함에도 불구하고 막후정치는 작동 중으로 관측되지만, 판쉐 장군 입장에서는 자신도 네윈과 같은 처사를 당할 가능성을 배제하지 않음. 따라서 강경파로 분류되는 띠아웅윈 우^{Thiha Thura Tin Aung Myint Oo}를 부통령으로 전진 배치시켜 대통령을 견제하는 한편, 쉘망^{Thura Shwe Mann} 하원 의장을 비롯하여 자신의 파벌 인사들을 개혁파로 변신시켜 본인의 축출 가능성을 최소화함. 또한 직계가족의 해외유학 등을 빌미로 족벌의 처우 보장을 지향하고 있음.

○ 둘째, 대통령의 개혁의지

- 페잉쎄잉 대통령은 2004년 이후 권력서열 1위와 2위로 양분된 파벌구도에 귀속되지 않았고, 군부 내 가장 청렴한 인사로 분류되며, 총리직 수행을 통해 업무수행능력이 검증됨. 즉 구 군부가 핵심세력인 신정부 내에서 유일한 개혁적인 인물로 평가됨.
- 자신의 개혁노선을 공개적으로 지지할 세력이 부재함에 따라 내각에서 일정 수준 견제의 대상이 됨. 예를 들어 2011년 11월 추가의

정치범 석방을 계획했으나 내각 내 강경파와 국가정책을 결정하는 국방안보평의회^{NDSC}의 반대로 무산된 바 있음.

- 현재로서 구 군부 인사 및 군부는 만쎄 장군에 대한 충성을 맹세하고 있으므로 만쎄 장군의 사망 이전까지 권력적 역학관계는 이원화되지만 그 무게중심은 만쎄 장군에게 향함.
- 셋째, 군부의 지지와 참여
 - 군부는 현대정치사의 주역이자 현 정부에서도 절대적인 영향력을 행사하는 주도세력이면서 향후 민간 정권 또는 민주주의 공고화 이후에도 일정 수준 기득권을 향유할 직능집단으로 그 기능과 권한은 중장기간 보존될 것임.
 - 위와 같은 배경에서 군부는 생존과 기득권 유지를 위해 정치권력의 일정 부분을 양보하는 대신 경제발전을 통한 국가 근대화의 주도세력으로 거듭남으로써 국민적 지지를 유도하고자 함.
 - 무투표에 의거 의회에 진출한 현역 군 국회의원 388명 중 368명은 대위와 소령급(기타 준장 1명, 대령 19명)으로 근대식 군사교육을 경험했고, 국제정세 이해도가 높아 개혁에 적극적인 세력으로 분류됨.
 - 군부는 대통령보다 군총사령관과 만쎄 장군에 종속된 구도로서 자율권을 보장받고 독자적 행동을 취함에 따라 개혁적 자세로 전향하기 위해서는 일정 수준의 시간이 요구됨. 일례로 정부정책과 별도로 군부는 소수종족 반군에 대한 군사작전을 포기하지 않음.

5. 향후 정치전망

- 총 48석(상원 6, 하원 40, 지방 2)에 대한 보궐선거(2012.04.01)가 예정된 가운데 아웅산수찌를 포함한 NLD의 선거 참여로 의회 내 민

주 인사 또는 야당세력의 의석 점유율이 증가할 것으로 예상됨.

- 아웅산수찌는 하원 양공 남부 께흐무^{Kaw Hmu} 선거구에 출마 등록했고, 당선이 유력시되지만 이후 입각 등이 주요 안건이 될 수 있음. 입각할 경우 가장 이상적인 부처는 외무부이지만 교육, 보건 등이 물망에 오를 것임.
 - 민주 인사의 의회 입성이 늘어나겠지만 이를 두고 민주화의 진전으로 평가할 수 없음. 야당 중 소수종족 정당들은 파편화되어 있고, 민주 인사의 경우에는 상호간 경쟁과 갈등구도로 분열할 가능성이 큼. 특히 ‘88세대’의 현실정치 참여가 가시화될 경우 NLD와 직접적인 대결이 목도될 것으로 예상됨.
- 탄쇄 장군의 사망 또는 탄쇄 장군이 사망하지 않더라도 현 정부청사에 걸린 그의 사진이 제거되는 시점부터 새로운 전환기로 규정될 수 있음. 즉 일시적 권력 공백 현상으로 인해 권력적 역학관계 설정과 정착, 군부의 성향 변화, 대통령의 입지 강화, 야당세력의 득세 등 발전을 위한 시행착오의 진통 시기가 도래할 전망이다.
- 신정부의 권력기반과 원천이 대통령에게 종속되지 않은 불안정한 구도이므로 단기적 측면에서 개혁 속도는 시기와 상황에 따라 조절될 전망이다.
 - 현재 구도에서 정치발전에 역행하는 군부 쿠데타는 발생할 가능성이 현저히 낮고, 쿠데타가 발생하더라도 군사 정권이 장기간 유지될 수 없음. 오히려 발생 가능성은 낮지만 개혁개방이 미진하거나 기대에 충족되지 않을 경우에 소장파 장교에 의한 거부 쿠데타^{veto}를 예상할 수 있음.
- 군부는 중장기적으로 경제적 이권을 보장받는 수준에서 정치권력에서 퇴진하고 인도네시아와 태국 군부와 같이 국방과 경제활동의 주체인 직능집단으로 전문화될 수 있음. 단, 군부가 저지른 과오에 대

한 책임소재 등 군부 정권 청산과 민간-군의 관계 설정에서 군부의 이권과 권한이 대폭 축소될 경우 군부의 반감은 확대될 것임.

6. 경제제재 해제 가능성과 향후 전망

- 미얀마는 미국과 유럽연합 등 서방세계가 1990년대 이후 취하고 있는 경제제재를 포함한 각종 제재를 해제함으로써 지속적 경제발전 환경을 조성함과 동시에 중국에 종속된 굴욕적 외교관계를 탈피함으로써 자국의 개혁개방 가속화와 비동맹중립을 근간으로 하는 외교정책의 다자화를 추구하는 두 가지 목적을 설정함.
- 미국과 유럽연합은 민주화 지연과 인권탄압을 명분으로 통상 및 교역 금지, 신규 투자 금지, 정부 인사의 비자 발급 중지 등 포괄적 수준의 대 미얀마 제재를 실시하고 있음.
- 부시George W. Bush 정권 말기부터 시작된 미국-미얀마 대화는 오바마Barak Obama 행정부 출범 이후 제재와 대화라는 개입정책으로 선회함. 미국은 미얀마의 정치범 석방을 개혁과 변화의 서막flickers으로 간주함.
- 2011년 12월, 클린턴Hillary Clinton 국무장관의 미얀마 방문 접수 이후 추가의 대화가 이루어지고 있어 양국은 정상화의 단계로 노정 중으로 관측됨.
- 미국 입장에서 경제제재 해제는 도덕적 차원, 양자관계에서 주도권을 쥌 수 있는 최후의 협상카드이므로 양국관계의 정상화 직전에 단행할 가능성이 높음.
- 미얀마의 개혁과 개방이 정상화의 궤도를 향하는 조건으로 미국은 정식 대사 임명(2012) → 미국 국제개발처USAID 사무실 개소 등 대 미얀마 원조 개시(2012년 이후 지속) → 경제제재 해제(2013.05) → 모든 제재 해제(2014) 수순을 밟을 가능성이 큼. 참고로 2014년

미얀마는 아세안 의장국에 취임함.

- 공동입장^{Common Position}에 근거한 유럽연합은 이미 영국, 체코, 스웨덴, 네덜란드 등 제재 찬성국가와 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 오스트리아, 벨라루스 등 제재 반대국가로 양분되었고 제재입장과 상관 없이 인도적 지원은 실시해 왔음. 미국과 달리 동아시아 패권경쟁에는 관심을 두지 않는 대신 대화 파트너로서 아세안의 인권개선과 민주주의 확산에 주력함.
- 공동입장 의사를 재확인하는 2012년 4월이 최대 고비가 될 전망이다. 공동입장을 파기할 가능성이 크며 이 경우 투자를 희망하는 제재 반대국가들의 본격적인 진출 타진이 예상됨. 역시 2013년에 경제 제재가 해제될 전망이지만 미국보다 유연한 입장이므로 2012년 4월 전격 해제될 가능성도 배제할 수 없음. 참고로 유럽연합은 전·현직 공무원, 군인 및 가족에 대한 비자발급 금지를 해제함.

7. 동아시아 지역구도 재편과 변화 가능성

- 미얀마는 중국과 인도 사이에 위치하며, 인도양과 태평양을 잇는 해상안보의 전략적 요충지로 이미 200년 전부터 영국, 프랑스 등 열강은 미얀마를 발판으로 중국 대륙 진출을 타진하는 등 그 지정학적 가치가 최근 부활하고 있음.
- 미얀마는 영국 식민주의 경험, 중국과 인도 등 강대국에 둘러싸인 지리적 환경, 공산주의의 위협 등으로 인해 독립과 함께 비동맹중립 외교노선을 채택했고, 고립을 통한 독자적 생존을 모색한 사회주의 시기도 이러한 맥락에서 이해될 수 있음.
- 군부의 성격이 배타적 이익단체로 변질된 이후 군부는 정치권력 유지를 최대의 목표로 설정했으나, 탈냉전 이후 종래에 없던 서방

세계의 자국 압박을 돌파하고 정권 유지를 위해 중국과 밀월관계로 발전함.

- 중국 의존도가 증가할수록 국민뿐만 아니라 군부에게까지 반중정서가 심화되었고, 나아가 외교노선의 근간이 흔들리는 등 외교적 부담이 가중됨.
- 중국은 미얀마와의 평화공존 5대 원칙에 의거해 서방세계의 대 미얀마 제재 반대, 미국 주도의 대 미얀마 제재 유엔결의안을 두 차례 부결시키는 등 군부 정권을 적극 비호해 왔고, 중국은 이에 대한 정치적 보은 차원으로 미얀마의 천연자원 개발권 획득, 주요 해군기지 근대화 등 동아시아 패권 장악을 위해 미얀마를 교두보로 활용해 왔음. 참고로 2011년 양자관계는 전략적 동반자로 격상되었고, 미얀마 입장에서 이 관계는 중국이 유일함.
- 중국 자본으로 건설 예정이던 뭇송^{Myit Sone} 댐 건설 중단, 힐러리 국무장관의 미얀마 방문과 미국-미얀마 관계 진전 등은 중국 대외전략의 모순이자 새로운 접근법 모색을 위한 전환기가 될 수 있음.
- 미얀마는 미국의 동아시아정책에서 미얀마가 가장 허약한 지대이므로 미얀마에 친미 정부를 수립하는 것이 목표라며 미국의 불순한 의도를 비난해 왔지만 그 이면에는 동아시아 패권 경쟁에서 미얀마가 마지막 퍼즐이라는 점을 역설함. 일례로 대통령실 소속 저테^{Zaw Htay} 장관은 『워싱턴포스트』^{Washington Post} (2011.11.16)에 기고한 글에서 중국이 급부상하는 지역환경에서 미얀마의 지정학적 가치가 매우 중요하다고 주장함.
- 아시아로의 외교 복귀를 선언한 미국 입장에서 미얀마와 우호적 관계를 구축할 경우 필리핀-태국-미얀마-인도를 잇는 안보벨트를 구축할 뿐만 아니라 인도를 봉쇄하는 중국의 ‘진주목걸이’ 전략을 비롯하여 미얀마를 관문으로 인도양으로 진출 및 해상권 장악을 노리는

중국을 견제하면서 중국에는 동아시아 패권을 장악할 것으로 기대함.

- 양국의 관계 정상화 이후 미국은 미얀마 정권의 연성화를 유도하고, 친미 정부를 수립한 후 최종적으로 미얀마 내 미군 군사기지 설치를 목적으로 설정할 수 있음.
- 미얀마는 친중구도에서 탈피하여 미국, 중국, 인도, 아세안 등 이해 당사국의 경쟁을 유인하는 가운데 국익을 추구하는 헤징^{hedging} 전략으로 선회하며, 동시에 비동맹중립노선을 재확인할 것임. 미얀마는 자국영토에 어떠한 외국 군대도 주둔시키지 않음(신헌법 제1장 42조).
- 향후 미얀마의 정상화 및 개혁개방이 성공할 경우 그 파급효과는 아세안 회원국을 넘어 동아시아 정치발전의 모범적 사례로 자리매김할 수 있음.
- 아세안^{ASEAN}은 민주주의를 비롯하여 술탄주의, 사회주의, 권위주의 등 다양한 정치체제가 공존하는 느슨한 협력체로서 2015년 3개의 공동체 창설을 앞두고 있으나, 향후 통합 심화와 추가적 발전을 위해 공통적 가치로서 민주주의와 보편적 인권 개념의 확산이 필요함.
- 미얀마 문제가 국제화된 이유 중 하나는 아웅산수찌와 같은 유력 반체제 인사가 존재했기 때문임. 따라서 미얀마의 자유화 및 민주화 경험은 역내 비민주국가로 확산되어 체제 변동을 유인할 반체제 인사의 출현과 정치발전에 기여하는 데 적용될 수 있음.
- 미얀마와 함께 가장 폐쇄적 국가로 분류되는 북한의 개혁과 개방에 미얀마 사례와 교훈이 적용될 수 있음. 다만, 미얀마 사례처럼 집권층의 개혁의지, 장외세력의 출현, 외부의 지속적인 압력과 회유, 지정·지경학적 측면에서 국제적 가치 증대 등 다양한 요인들을 고려해야 함.







최근 한중 간에 관할권을 놓고 갈등이 고조되고 있는 ‘이어도’ 문제는 유전 등 해저 자원 부존 가능성이 높은 동중국해 대륙붕과 배타적 경제수역^{EEZ, Exclusive Economic Zone}의 경계 확정과 관련된 국제법적 문제인 동시에, 동아시아 해역에서 중국이 영향력을 확대하기 위해 무리한 주장을 펼치는 국제정치적 함의도 지닌 복합적 문제라 하겠다.

한국은 해양 경계 확정의 ‘중간선’ 원칙에 따라 이어도가 한국의 EEZ 내에 속한다는 확고한 입장을 견지하고 있는 반면, 중국은 이어도가 자국의 영토로부터 자연 연장된 대륙붕상에 위치해 있어 중국 관할이라고 주장하고 있다.

국제 판례는 자연 연장 원칙이 주목받지 못하고, 잠정 중간선을 획정한 다음 그것을 기준으로 관련 요소들을 고려하여 수정해 가는 방식으로 통합돼 가는 추세를 보이고 있다. 이어도 문제를 해결하기 위해서는 제주의 역사·설화·민요 등을 포함한 인문사회학적 지식의 통섭을 통한 포괄적인 이어도 인식의 제고가 요청된다. 또 이어도 해양과학기지의 평화적 이용이 확대돼, 여기서 생산되는 관측자료들이 한중일간의 국제적 공유 및 활용되는 게 바람직하다.

한중 양국은 이어도 문제의 해결을 위해 모든 외교적 노력을 경주해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 이 문제가 극심한 갈등과 분쟁으로 치달을 경우에 대비해 우리는 사법적 해결방안에 따른 대응책을 마련해 둘 필요가 있다.



이어도 문제의 현황과 해결방안 모색

진 행 남

제주평화연구원 연구위원

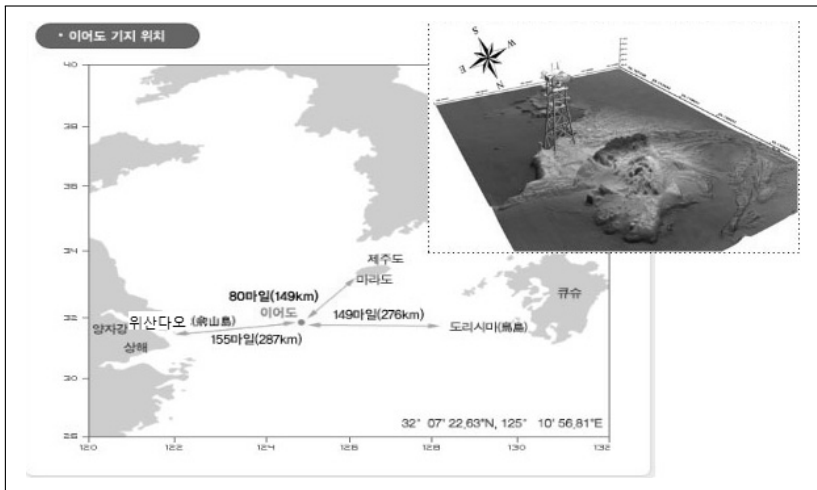
1. 이어도의 현황

가. 이어도의 지리적 위치 및 명명

- 최근 중국이 해양감시선과 항공기의 정기순찰 대상에 포함시키겠다고 밝히면서 한중 간에 갈등이 고조되고 있는 ‘이어도’는 동중국해와 서해의 남단이 교차하는 북위 32도 07분 32초, 동경 125도 10분 58초에 위치함.
- 한국의 최남단 마라도로부터 남서쪽으로 80해리(1해리=1.852km), 즉 149km 떨어진 해역에 자리 잡은 이어도는 동서 1.4km, 남북 1.8km에 이르는 타원형의 수중 암초임. 주변해역의 평균수심은 50m이지만 이어도의 정상은 해수면으로부터 4.6m 아래에 잠겨 있어 파도가 심할 때면 해수면 밖으로 모습을 드러냄.
- <그림 1>에 나타나 있듯이 이어도로부터 가장 가까운 중국의 위산다오(余山島), 일본의 도리시마(鳥島)까지는 각각 155해리(287km), 149

해리(276km)나 돼 마라도보다 훨씬 멀리 떨어져 있음.

〈그림 1〉 이어도의 지리적 위치



- 중국의 경우 1996년 이어도로부터 133해리(247km) 떨어진 현초(顯礁, 물 위로 드러난 바위인 통다오 童島)를 EEZ¹⁾ 기점으로 발표하여 한국의 항의를 받음. 그 후 중국은 한국의 마라도와 비슷한 규모의 유인도인 위산다오(衛山島)로 EEZ 기점으로 변경함. 통다오에서 중국 본토 쪽으로 22해리 후퇴한 위산다오로 기점이 옮겨지면서 이어도로부터 그 만큼 더 떨어진 셈임.
- 1900년 일본 큐슈에서 중국 상하이(上海)로 항해하다 이 수중 암초에 부딪힌 영국 상선 ‘소코트라(Socotra)’호의 이름을 따서 국제해도에는 이어도를 ‘Socotra Rock(소코트라礁)’으로 표기함.
- 1951년 한국산악회와 해군이 함정을 동원해 제주도민 사이에 전설로 내려오던 이어도를 탐사한 끝에 찾아내 ‘대한민국 영토 이어도’라고 새긴 동판을 가라앉힘.²⁾ 그 후 1984년 KBS와 제주대학교가

이어도 탐사에 나서 이 수중 암초를 재확인하고 ‘파랑도’라 명명함. 1987년에는 당시 해운항만청이 이어도에 등부표를 설치해 그 존재를 국제적으로 공표한 바 있음. 국립지리원은 2001년에 이 수중 암초의 공식명칭을 ‘이어도_{leo Do}’라 부르기로 최종 확정함.

나. 이어도의 국제법적 지위

- 1982년에 채택돼 1994년에 발효된 「유엔해양법협약(해양법에 관한 국제연합 협약)」의 제121조 제1항에 따르면, 섬_{island}은 “바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물 때에도 수면 위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지역_{a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide}”을 말함.
 - 유엔해양법협약 제121조 제3항은 이처럼 밀물 때에도 수면 위에 있는 자연적으로 형성된 육지지역이라는 조건을 갖추고 있더라도 “인간의 거주_{human habitation} 또는 독자적인 경제활동_{economic life of their own}을 유지할 수 없는 암석_{rocks}은 배타적 경제수역이나 대륙붕³⁾을 가지지 아니한다”고 규정함으로써 암석과 섬을 구별하고 있음. 섬이 EEZ와 대륙붕을 가지는 반면에 암석의 경우는 단지 12해리의 영해와 24해리의 접속수역만 설정할 수 있음.
 - 여기서 ‘인간의 거주’ 또는 ‘독자적인 경제활동’이 무엇을 뜻하는지에 대한 의견 대립이 있지만, 식수·식량 등 인간의 생존을 위한 자원의 획득 가능성을 오로지 그곳의 자연적인 조건만을 고려하여 판단해야 한다는 해석이 유력함(김부찬, 2007; 박찬호, 2011).
- 이어도는 수중 암초일 뿐, 자연적으로 형성된 육지지역인 ‘섬’이 아니기 때문에 EEZ와 대륙붕을 갖지 못함. 또 이어도는 밀물 때에도 수면 위에 있는 ‘암석’이 아니기 때문에 12해리 영해나 24해리 접속수역도 설정할 수 없음.
 - 요컨대, 이어도는 유엔해양법협약상 섬이 아니기 때문에 영유권을

주장할 수 없고, 따라서 영토분쟁의 대상이 아님. 단지 이어도 수역의 관할권⁴⁾을 놓고 한중 간에 마찰을 빚고 있는 것임. 이어도에서의 ‘도島’는 상징적 의미를 가질 뿐임.

다. 이어도 해양과학기지의 설치 근거

- 우리 정부는 향후 유엔해양법협약에 따라 동중국해에서의 해양 경계를 획정할 경우 이어도는 한국의 EEZ 내에 속하고, 또 자국의 EEZ에는 그 나라가 인공구조물을 설치할 수 있는 권리가 있다는 규정(유엔해양법협약 제56조 및 제60조)을 근거로 이어도 해양과학기지를 설치함.
- 이어도 해양과학기지 건설은 1995년 당시 과학기술부 산하 한국해양연구원의 현장조사에서부터 시작해 2003년 6월 11일 준공됨. 2007년 1월부터는 그 관리 운영이 국립해양조사원으로 이관됨.
 - 이어도 해양과학기지는 수중 암반에 60m의 기둥을 박고, 수면 위로 36m의 플랫폼을 시설함. 헬기장을 갖춘 400평 규모의 이 해양과학기지에는 각종 첨단 관측장비와 감시카메라를 갖춘. 무궁화위성을 통해 주요 장비가 원격조작되고 관측기록과 영상이 실시간으로 전송됨.
 - 이어도 해양과학기지는 주변의 풍부한 어족자원과 태풍진로 등 기상에 대한 관측을 상시할 수 있을 뿐더러 매년 근처를 지나는 20~30만 척의 선박에 위치를 알려주고 비상 시 구난기지 역할도 하는 등 다양하게 활용되고 있음.
- 해양과학기지라는 인공구조물을 설치했어도 수중 암초인 이어도가 국제법상 섬이 될 수는 없음.
 - 유엔해양법협약 제60조 제8항은 “인공섬·시설 및 구조물은 섬의 지위를 가지지 아니한다. 이들은 자체의 영해를 가지지 아니하며,

이들의 존재가 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계 획정에 영향을 미치지 아니한다”고 규정하고 있음.

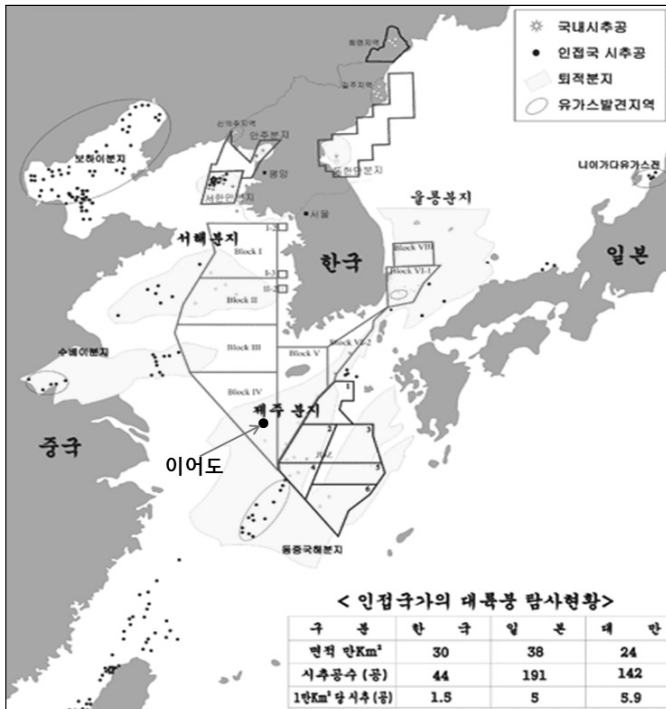
2. 이어도 문제의 발생 배경 및 파장

가. 이어도 문제의 발생 배경

- 이어도 문제는 유전 등 해저자원 부존 가능성이 높은 대륙붕과 EEZ의 경계 획정과 관련된 국제법적 문제인 동시에, 동아시아 해역에서 중국이 영향력을 확대하기 위해 무리하게 자신의 주장을 펼치고 있는 국제정치적 함의도 갖고 있는 복합적인 문제라고 할 수 있음.
- 1969년 유엔 산하 아시아극동경제위원회(ECAFE⁵⁾가 “동중국해는 세계에서 가장 풍부한 석유·천연가스의 매장 가능성이 있다”는 이른바 ‘에머리 보고서(Emery Report)’를 발표함(구민교, 2011; 김영구, 1999). 또 1969년 국제사법재판소(ICJ, International Court of Justice)는 북해 대륙붕 사건과 관련 “대륙붕은 육지의 해저로의 자연적 연장”이라고 판시함.
 - 이에 우리 정부는 신속하게 대응해 1970년에 「해저광물자원개발법」을 제정하고 그 시행령에 대륙붕 광구를 설정함. <그림 2>에 나타나 있듯이 이어도는 제4광구에 포함됨.
 - 에머리 보고서 발표를 계기로 세계적인 석유 메이저들이 동아시아 대륙붕의 유전 개발에 적극 나서자 한국, 일본, 대만, 중국 등 동아시아 국가들 사이에선 일찍부터 대륙붕을 둘러싼 관심과 갈등이 싹틈.
- 한국이 이어도에 해양과학기지를 건설하기 위한 공사를 벌이기 시작한 2000년과 2002년에 중국 외교부의 친강(秦剛) 대변인은 “EEZ가 중첩되는 해역에서 한국이 일방적으로 개발 활동을 하는 것에 반대

한다”며 명시적으로 이의를 제기함.

〈그림 2〉 국내 대륙붕 탐사 현황(2011년 12월 기준)



* 출처: 한국석유공사 홈페이지(http://www.knoc.co.kr/sub03_1_2.jsp)

- 동중국해는 수심이 얇은 대륙붕으로 이뤄져 있어 중국 칭다오 靑島의 북해함대나 상하이의 동해함대의 경우 이어도 해역을 거치지 않고는 태평양으로 진출하기가 어려워 이어도는 군사전략적 가치가 높은 것으로 보는 시각도 있음(김영구, 2008). 이러한 시각을 뒷받침하는 다음과 같은 사례가 최근에 발생함.
- 2012년 3월 24일, 우리 해군은 이어도 인근 해상에서 조업 중이던 어선으로부터 잠수함으로 보이는 수상한 물체가 이어도 서북쪽 40

마일 해역에서 수면 위로 떠올랐다는 신고를 받고 3함대사령부 소속 호위함 두 척을 급파했지만, 이미 사라져 버려 접촉하지는 못한 것으로 알려짐. 군 관계자는 “당시 이 해역에 우리 군 잠수함은 없었으며 중국 해군 잠수함으로 판단했다”고 밝힘. 전문가들은 이어서 도에서 가장 가까운 중국군 동해함대 소속으로 보고 있으며, 수면으로 떠오른 점으로 미뤄 디젤 잠수함일 가능성이 높은 것으로 분석함. 그 이튿날 새벽에도 잠수함이 목격됐던 해상 인근에 또다시 중국 해군 호위함 두 척이 나타났음. 이에 대해 군 관계자는 “우리 군함이 다가가자 우리 측 EEZ 바로 앞에서 급선회해 돌아갔다”고 말함(JTBC 뉴스, 2012.04.13).

나. 이어도 문제의 경과 및 파장

- 한국이 이어도 해양과학기지 건설에 나서자 중국은 1999년부터 2002년까지 이어도 부근을 집중 탐사, 그 북동쪽 4.5km 수역에서 길이 372m, 폭 169m의 산 모양 수중 암초를 발견하고 ‘딩옌_{丁岩}’이란 중국식 이름을 붙임.
- 이 사실이 2006년에 뒤늦게 알려지면서 당시 우리나라 해양수산부는 탐사선을 보내 이 암초를 정밀 조사한 뒤 ‘파랑초’라는 한국식 이름을 붙임. 이처럼 이어도 인근수역의 관할을 둘러싼 한중 간 줄다리기는 심화되어 옴.
- 중국은 2005년 이어도 부근 상공에서 5회 이상 순회 감시비행을 함. 이에 대해 중국 국가해양국은 「해양행정집법공보_{海洋行政執法公報}」를 통해, 중국의 해양권 수호를 위해 유엔해양법협약과 중국 국내법에 따라서 관할해역에 대한 감독 관리는 물론 이웃 나라와 분쟁이 있는 해역에 대한 순회 감시를 진행한 것이라고 주장함(김영구, 2008).
- 2006년 9월 중국 외교부는 “쑤옌자오_{蘇暗礁}, 이어도의 중국명은 섬이 아니라

수중 암초인데다가, 쑤옌자오가 속한 해역이 한중 양국의 EEZ가 중첩되는 곳이기 때문에 한국이 쑤옌자오에 해양과학기지를 건설한 것은 아무런 법률적 효력이 없다”며 항의함.

- 2006년 11월 타이완 『중앙통신中央通信』과 홍콩 시사주간지 『아주주간亞洲周刊』은 중국 사회과학원 출신 민간 연구원인 왕젠싱王建興의 주도로, 이어서도부터의 한국 해양과학기지 철수를 주장하는 민간단체 ‘중화보위소암초협회中華保衛蘇和暗礁協會’가 만들어졌다고 보도함. 300명 이상이 가입한 이 단체는 ‘보위소암초保衛蘇和暗礁’ 웹사이트를 개설하고, 이어도에 선박을 보내서 중국령中國領이라고 새겨진 동패銅牌와 석비石碑를 세울 계획이라고 밝힘(김영구, 2008; 정민정, 2012).
- 2007년 12월 중국은 국가해양국 산하기구의 웹사이트인 해양신식망海洋信息網을 통해 “쑤옌자오는 동중국해에 발달한 중국 대륙붕의 일부 분으로, 중국의 200해리 EEZ 내에 있는 중국 영토”라고 주장함.
 - 이 주장이 2010년 8월 뒤늦게 우리나라에 알려지면서 상당한 논란을 빚자 중국은 “쑤옌자오는 어쨌든 한중 양국의 EEZ가 겹치는 곳에 있기 때문에 그 귀속 문제는 양국간의 협상을 통해 해결돼야 한다”며 한발 물러섬.
- 2011년 6월에는 이어도 해양과학기지에서 남서쪽으로 800m 떨어진 해상에서 좌초한 석탄벌크선 ‘오리엔탈호프’호의 인양작업을 벌이던 한국 선박에 대해 중국이 관공선을 보내 작업을 중단하라고 경고함. 이에 한국 해경은 경비함을 급파해 “한국 정부의 허가를 받았기 때문에 중국이 관여할 사안이 아니다”라고 해 관공선을 돌려보냈음(동아일보, 2011.07.27)자).
- 2012년 3월 3일 중국 국가해양국의 류츠구이劉賜貴 국장은 관영 『신화통신新華通信』과의 인터뷰에서, 이어도가 중국의 관할해역에 들어

있으면서 감시선과 항공기를 동원해 정기순찰을 하겠다고 밝힘. 류츠구이 국장은 정기순찰해역이 북쪽으로 압록강 하구, 동으로는 오키나와 해구, 남으로는 난사군도(南沙群島)의 쩡무안사(曾母暗沙, 제임스 사주)에 이른다면서, 이어도와 다오위다오(일본명: 센가쿠 열도), 중사군도(中沙群島)의 황옌자오(黃暗礁), 난사군도의 제도가 중국의 전체 관할해역에 들어 있다고 주장함.

- 이에 대해 한국 정부가 항의하자 중국 외교부의 류웨이민(劉爲民) 대변인은 “중국과 한국은 쑤옌자오를 영토로 여기지 않으므로 영토분쟁이 존재하지 않는다는 공통인식을 갖고 있다”며 “중국과 한국의 EEZ가 중첩한 곳에 위치한 쑤옌자오의 귀속 문제는 쌍방이 담판으로 해결해야 한다”는 종래의 입장을 되풀이함(연합뉴스, 2012.03.10; 03.12).

3. 이어도 문제에 대한 국제법적 검토

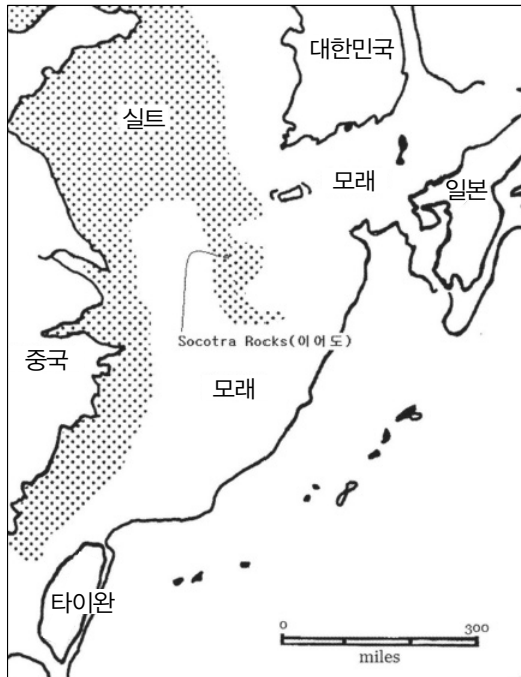
가. 한중 양국의 기본 입장

- 한국은 해양 경계 획정에 있어서 ‘중간선(median line)’ 원칙에 따라 이어도가 한국의 EEZ에 속한다는 확고한 입장을 견지함.
- 우리 정부는 중국 측과 해양 경계 획정을 위해 그동안 10여 차례 협상을 벌여 왔지만 아직 이렇다 할 합의에 이르지 못하고 있음. 그러나 이어도가 중국보다 우리 쪽에 훨씬 가까운 만큼 향후 중간선에 따라 해양 경계 획정협상이 타결될 경우 이어도가 한국의 EEZ 내로 편입될 것은 자명하다고 보고 있음.
- 우리나라가 유엔해양법협약상의 등거리(equidistance) 및 중간선 원칙에 충실한 모습은 1996년 제정한 「배타적 경제수역법」에 잘 반영되어 있음.

- 즉 「배타적 경제수역법」 제5조 제2항은 “대한민국의 배타적 경제 수역에 있어서의 권리는, 대한민국과 관계국 간에 별도의 합의가 없는 경우 대한민국과 관계국의 중간선 외측의 수역에서는 이를 행사하지 아니한다. 이 경우 ‘중간선’이라 함은 그 선상^{線上}의 각 점 으로부터 대한민국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리와 관계국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리가 같게 되는 선을 말한다”고 규정함.
- 중국은 자국의 육지영토가 자연적으로 연장된 대륙붕상에 이어도가 위치해 있다고 주장함. 게다가 중국은 ‘형평의 원칙^{equitable principles}’을 내세워, 해양 경계 획정 시 해안선의 길이와 국토 면적, 인구수까지 고려해야 한다는 입장임. 이럴 경우 중국은 이어도가 자국의 관할수역에 포함된다는 것임.
- 중국은 서해와 동중국해 대륙붕의 상당 부분이 중국 내륙에서 흘러나와 퇴적된 실트^{silt}, 모래보다 질지만 진흙보다 굵은 침적토층^{침적토층}이라면서 한중 EEZ 경계를 ‘실트라인^{silt line}’으로 획정할 것을 주장하고 있음. 이에 따르면 한국 측 제4광구와 제7광구 일부가 중국 측에 포함되게 돼, <그림 3>에서 보듯이 중국의 실트라인 내에 속하는 이어도의 한국 관할은 부정될 것임(이어도연구회, 2011).
- 중국은 한중 간의 해양 경계를 획정함에 있어서 한국이 지질학적·지형학적 기준을 무시하고 중간선 원칙을 적용하는 데에 매우 비판적임. 중국은 육지영토의 자연 연장 원칙에 강하게 집착하고 있음.
- 중국은 유엔해양법협약상의 대륙붕에 관한 규정을 1998년에 제정한 국내법인 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」에 반영해, 대륙붕의 자연 연장을 강조하고, EEZ와 대륙붕의 해양 경계 획정과 관련하여 형평의 원칙을 명시함. 즉 중국은 해저지형을 고려해 한국이나 일본에 대해 중간선 원칙보다 형평의 원칙이 자국에게

유리하다고 판단한 것임.

〈그림 3〉 실트라인과 이어도



* 출처: 김영구(1999), 『한국과 바다의 국제법』, p.549

나. 국제법적 쟁점

- 400해리 이상 되는 곳이 거의 한 군데도 없을 정도로 비교적 좁은 동중국해는 한중일 3국의 EEZ와 대륙붕이 중첩되는 수역임. 따라서 한중 간 이어도 문제는 국제해양법적 쟁점으로 복잡하게 얽혀 있어 해양 경계 획정에 대한 합의가 쉽지 않은 실정임.
- EEZ와 대륙붕의 양 제도는 200해리의 범위 내에서 중복되고 해당 관할권의 내용도 어느 정도 유사하지만, 권원이나 성립 과정의 차이

등으로 인해 유엔해양법협약에는 별도로 규정돼 있고, 둘 사이의 관계도 여러 가지로 불명확한 점이 있음.

- EEZ는 거리 개념이 중시되는 제도여서 대륙붕에 비해 비교적 경계 획정이 복잡하지 않을 수도 있지만, 상부수역뿐만 아니라 해저와 그 하층토의 천연자원에 대해서도 주권적 권리를 갖기 때문에 연안국들의 입장이 다를 수 있음. 더구나 기존의 대륙붕 경계 획정과 중복이 되는 경우, 양자의 조정 문제가 쉽지 않아 EEZ와 대륙붕에 대한 ‘별도의 경계 획정^{dual boundary delimitation}’ 또는 ‘단일 경계 획정^{single boundary delimitation}’의 적용 문제가 제기됨.
- 향후 한중 간에 중간선에 따라 해양 경계 획정협상이 타결될 경우 이어도는 한국의 EEZ 내로 편입될 것은 분명함. 하지만 제주도 남부의 대륙붕 제7광구 ‘한일 공동개발구역’은 유엔해양법협약 제76조에 규정된 200해리 범위를 초과하는 광역 대륙붕에 위치해 있어서, 한국으로서는 육지의 자연 연장 원칙을 적용해 별도로 교섭하는 것이 적합할 것으로 보임(이창위, 2009).
- 중국은 등거리선-특별상황 규칙이 반영된 대륙붕협약 등 1958년 제1차 유엔해양법회의에서 채택된 4개의 협약을 비준하지 않았음. 지형적으로 대륙에서 바다로 뻗은 대륙붕⁶⁾이 매우 잘 발달돼 있는 중국은 1973년부터 1982년까지 진행된 제3차 유엔해양법회의 기간 경계 획정과 관련해서 대륙붕의 자연 연장 원칙을 적극 주장함.
- 이처럼 한국과 중국은 양국간 해양 경계 획정에 있어서 서로 다른 접근을 보이면서 뚜렷한 쟁점을 놓고 있음.
- 유엔해양법협약의 EEZ 경계 획정에 관한 제74조 제1항과 대륙붕 경계 획정에 관한 제83조 제1항은 완전히 동일한 내용으로 돼 있음. 즉 “서로 마주 보고 있거나 인접한 연안을 가진 국가 간의 배타적 경제수역(대륙붕)의 경계 획정은 공평한 해결에 이르기 위하여, 국

제사법재판소 규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로 하는 합의에 의하여 이루어진다”고 규정하고 있음.

- 이는 해양 경계 획정 규정에 대한 교섭 과정에서 중간선이나 등거리선을 일반원칙으로 하되 관련 상황을 고려할 것을 주장한 ‘등거리선그룹’ 국가들과, 형평의 원칙에 따라 모든 관련 상황을 고려할 것을 주장한 ‘형평원칙그룹’ 국가들이 팽팽히 맞서면서 끝내 이견을 해소하지 못한 채 그대로 덮어 둔 미봉의 결과임(이석용, 2009).
- 이에 따라 ‘공평한 해결(equitable solution)’을 목표로 하면서도 중간선에 대한 언급 없이 그 의미가 모호한 ‘국제사법재판소 규정 제38조⁷⁾에 언급된 국제법’을 기초로 경계 획정을 하도록 함으로써 근본적인 논란의 불씨를 안게 됨. 이것이 이어도 문제에도 그대로 옮겨 와 한중 간의 갈등을 불식시키지 못하고 있음. 유엔해양법협약상 이러한 경계 획정 규정의 불명확성은 결과적으로 재판관들에게 매우 폭넓은 재량을 허용하는 셈이어서 국제 판례가 더욱 중요해지고 있음.

다. 국제 판례의 추세

- 국제사법재판소는 1969년 북해 대륙붕 사건 판결에서 대륙붕 경계 획정과 관련하여 육지영토의 자연적 연장과 형평의 원칙을 제시함. 국제사법재판소는 대륙붕이란 기본적으로 육지영토의 자연적 연장이라고 보았기 때문에 대륙붕 경계 획정은 각국에게 가능한 한 육지영토의 자연적 연장 부분 전체를 주도록 형평의 원칙에 따라 이뤄져야 한다고 판시함. 북해 대륙붕 사건에서 국제사법재판소가 표명한 자연적 연장론은 현재 국제사회에서 큰 호응을 얻고 있지만 중국 등 일부국가들은 이를 매우 중시하고 있음.
- 이 사건 판결에서 국제사법재판소는 대륙붕 경계 획정 시 1958년 대륙붕협약이 규정한 등거리선 방법의 사용은 의무적인 것이 아니

- 며, 모든 상황에서 의무적으로 사용되는 단일의 대륙붕 경계 획정 방법은 존재하지 않는다고 했음.
- 이 사건과 관련 국제사법재판소는 대륙붕 경계 획정을 위한 협상에서는 △ 당사국 해안의 일반적인 형상, △ 관련 대륙붕 지역의 물리적·지질학적 구조와 천연자원의 존재, △ 경계 획정 결과 각 연안국에게 귀속되는 대륙붕의 면적과 해안의 일반적인 방향을 따라 측정된 해안선 길이 사이의 합리적인 비례성을 고려해야 한다는 입장을 밝힘.
 - 국제사법재판소는 1985년 리비아와 몰타 간 대륙붕 사건 판결에서는 1969년 북해 대륙붕 사건 판결과는 달리, 대륙붕의 경계 획정에 거리기준을 적용하고 자연 연장 원칙을 배제함. 즉 국제사법재판소는 형평에 맞는 해양 경계 획정을 위해 양국간 수역에 중간선을 먼저 긋고 여러 가지 관련 사항들을 고려하여 이를 조정하는 방법을 택함. 국제사법재판소는 연안으로부터 200해리를 넘지 않는 대륙붕의 경계는 자연적 연장 원칙이 적용되지 않고, 해저의 물리적 성격에 관계없이 해안으로부터의 거리에 의해 결정된다고 판시함.
 - 리비아는 자국과 몰타 간 대륙붕 경계선은 ‘단층지대^{rift zone}’라 부르는 근본적 단절을 따라 획정돼야 한다고 주장하면서 증거자료를 제출했지만 국제사법재판소는 리비아의 이러한 단층지대 주장을 받아들이지 않음.
 - 리비아는 배후지가 국가의 대륙붕에 대한 권리에 법적인 정당성을 부여하기 때문에, 한 국가의 보다 광대한 영토는 대륙붕 경계 획정 시 고려사항이 돼야 한다고 주장함. 이에 대해 국제사법재판소는 국가관행, 학설, 제3차 유엔해양법회의 과정에 비춰 볼 때, 해안의 배후지를 대륙붕에 대한 권리창출을 위한 기초로 인정할 수는 없다고 판결함(이석용, 2009).

- 최근 국제 판례는, 동질적인 공유 대륙붕의 경계를 획정함에 있어서 해저의 지질학적 요소와 지구물리학적·지형학적 특징은 처음부터 원칙적으로 배제되는 경향이 현저해지고 있음. 즉 자연 연장 원칙이 주목받지 못함.
- 폭이 400해리 미만인 해역에서는 단일 경계선인 잠정 중간선을 획정한 다음, 그것을 기준으로 관련 요소들을 고려하여 수정해 가는 방식으로 통합돼 가는 추세를 보임(이어도연구회, 2011).
- 국제해양법재판소⁸⁾는 2012년 3월 14일 방글라데시와 미얀마 간 뱅골만 해역에서의 해양 경계 획정사건 판결에서 이러한 잠정 중간선 원칙을 재확인함. 이에 따라 이어도 문제와 관련해서 우리나라에 유리한 판례가 추가된 셈임.
- 인도양 북동부에 위치한 뱅골만 해역은 해저유전 개발을 두고 방글라데시와 미얀마 간에 분쟁이 격화돼 옴. 2009년 10월 방글라데시가 먼저 중재법원에 제소하자, 미얀마는 이 사건에 대해 국제해양법재판소의 관할권을 수락하는 선언을 했고, 방글라데시도 이를 수락함으로써 같은 해 12월 재판절차가 개시됨.
- 국제해양법재판소는 이 사건 판결에서 기존 판례와 같이 양국 연안으로부터 잠정적 등거리선을 그은 후 오목한 해안지형과 같은 관련 사정을 고려해서 조정하되, 200해리 이내 경계 획정에서는 퇴적층과 같은 지질학적 요소가 고려되지 않는다고 판시함. 이는 우리나라가 중국과의 해양 경계 획정에 내세우고 있는 중간선 원칙과 일치함.
- 중국은 해양 경계 획정 시 육지의 자연 연장 원칙 외에도 해안선의 길이와 인구수 등을 고려해야 한다고 주장해 왔지만 이번 국제해양법재판소 판결에서는 그와 같은 사정은 고려되지 않았음.
- 이번 판결의 법리를 적용하면, 한중 해양 경계 획정에서는 연안으로부터 잠정적 중간선을 그은 후 관련 사정을 고려해서 조정하게

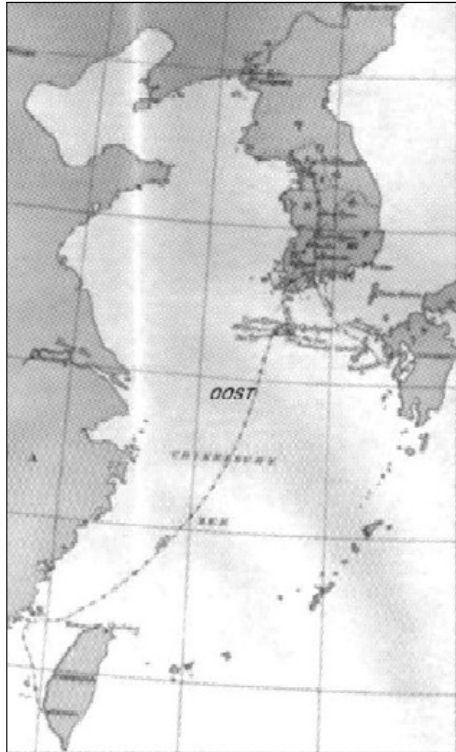
될 것임. 한국과 마주하는 중국 연안은 오목한 지형이 아니며, 또 서해와 동중국해가 중국 본토에서 기인한 퇴적층이라는 지형적 요소도 고려될 수 없어, 결국 중간선이 양국의 경계선이 될 가능성이 매우 높게 됨(한국해양수산개발원, 2012).

4. 이어도 문제에 대한 해결방안의 모색

가. 역사적·설화적 통합 인식의 제고

- 중국은 한국의 이어도 인식이 자국보다 100년 늦다고 주장함. 그 주장의 근거로 1880~1890년대 청말(淸末)에 북양수사(北洋水師)의 해도에 쑤옌자오가 표기되어 있다는 것임. 하지만 중국은 이 해도를 제시하지 못함.
- 중국이 이어도를 ‘쑤옌자오’라고 부르기 시작한 것은 2006년 9월 14일로, 이날 중국 외교부의 친강 대변인이 한국의 이어도 해양과학기지 건설에 대해 법적 무효라고 주장하면서 이 중국식 명칭을 들고 나온 것임.
 - 쑤옌자오는 Socotra Rock(소코트라礁)에서 차음한 ‘蘇(쑤)’에다 ‘暗礁(엔자오)’를 붙여 합성한 것으로 보임.
 - 이어도에 대한 자국 관할을 주장하는 중국 민간단체의 주도자는 ‘蘇暗礁 Blog’를 통해 가장 오래된 고서 가운데 하나인 『산해경(山海經)』의 「대황동경(大荒東經)」 29편에 나오는 ‘소문(蘇門)’을 ‘소산(蘇山)’으로 글자를 바꿔 쑤옌자오의 연원으로 날조하려고 하기까지 함. 이러한 일련의 행태는 이어도 관할권 분쟁이 확산될 때를 대비한 것으로 보이지만 타당성과 합리성이 결여돼 있음(이어도 연구회, 2011).

〈그림 4〉 하멜의 동아시아 해역 항해도



* 출처: 헨니 사브나이에(Henny Savenije) (<http://www.hendric-hamel.henny-savenij.pe.kr>)

- 사단법인 ‘이어도연구회(회장 고충석)’는 이어도가 표기된 것으로 추정되는 제주 해역의 항해도가 1653년 8월 16일 제주도에 표착했던 네덜란드인 헨드릭 하멜(Hendric Hamel)에 의해 제작되었음을 최근 밝혀 냄.
- ‘하멜표류기’와 관련한 웹사이트를 개설해 많은 자료를 제공하고 있는 헨니 사브나이에(Henny Savenije)의 『하멜표류기』에 따르면, 하멜 일행은 출항하자마자 대만해협을 방황하다가 태풍에 밀려 이어도 해역을 흐르는 해류를 타고 제주섬 서쪽 용머리해안(현재의 서귀포시 안덕면 사계리 산방산 아래 바닷가) 모래밭에 표착한 것으로 보임.

- <그림 4>에서 보는 바와 같이 이어도로 추정되는 곳이 ‘OOST’라고 표기돼 있음. 그 위치 및 명칭에 대해서는 지리학자가 앞으로 규명할 과제이지만 육안으로 봤을 때는 그 위치가 현재의 이어도와 일치함. 이어도 외에는 이 해역에 섬이나 수중 암초가 없기 때문임(이어도연구회, 2011).
- 하멜 일행은 제주도에 상륙하자마자 자신들의 위치를 측량함. 그 결과, 위도 33도 32부로 켈파트-Quelpaert, 즉 조선 사람-Coreesen이 제주 Scheluo라고 부르는 섬이 틀림없다고 『하멜표류기』에 기록함. 하멜의 이 항해도는 17세기 중엽에 이미 동아시아 해역을 항해하는 이들에게 제주섬뿐만 아니라, 우리가 이어도라 부르는 거대한 수중 암초에 대한 인식이 있었음을 시사함.
- 제주에서 전승되어 온 설화나 민요 등을 보면, 이어도는 옛날부터 해양활동을 해온 제주인들에게는 풍성한 어장이자 중국과 일본 등 외부세계로 나가는 해로임을 알 수 있음. 동시에, 이어도는 척박한 환경 속에서 고달픈 삶을 영위해야 했던 제주 사람들이 상상해온 풍요의 섬으로서 이상향이었음.
- 상상력 연구의 대가인 바슐라르(1993)에 따르면, 상상력이 발동되면 모종의 물질적 근거가 있어야 한다고 함. ‘날개 달린 사자’를 상상하기 위해 현실의 박쥐가 있어야 하듯이, 이상향인 이어도를 상상하도록 자극한 현실의 뭔가가 있어야 함. 상상 속의 ‘날개 달린 사자’에 비해 현실의 박쥐가 볼품없듯이, 풍요의 섬을 꿈꾸게 한 그 무엇도 보잘 것 없는 수중 암초일 수 있음.
- 제주 민요인 해녀 노래에 “강남-江南, 중국 양쯔강 남쪽 지역을 가건 해남-海南을 보라/ 이어도가 반-半이라 한다”는 가사가 있음. 이 해녀 노래 가사는 중국으로 가는 해로의 절반가량 되는 곳에 이어도가 있음을 알려 줌.

- 해양과학기지가 세워진 그 ‘여(파도가 들고 남에 따라 숨기도 하고 드러나기도 하는 수중 암초를 제주 사람들은 ‘여’라고 부름)’야말로 모든 조건을 제대로 갖춰 이어도를 상상케 한 ‘현실의 물질적 근거’임에 틀림없음(송상일, 2008).
- 제주섬에서는 이처럼 이어도가 오랜 세월 제주 사람들의 일상 속에서 호흡을 함께 해오면서 오늘날 ‘뿌리 깊은 생활 문화’로 자리 잡고 있음. 따라서 이어도 문제를 해결하기 위해서는 국제법적 논리 개발 뿐만 아니라, 제주의 역사·설화·민요 등을 포함한 인문사회학적 지식의 융합 내지 통섭을 통해 이어도에 대한 포괄적인 인식의 제고가 요청된다고 하겠음.

나. 해양과학기지의 평화적 이용 확대

- 이어도에 대한 관할권을 획득하기 위한 또 하나의 방안으로는 지속적이고 실효적인 관리를 강화하면서, 국제기구 등과의 협력을 통해 이어도 해양과학기지의 평화적 이용을 극대화하는 게 바람직함.
- 2003년 6월에 준공된 이어도 해양과학기지는 유엔해양법협약 제60조 제5항에 의거, 기지를 중심으로 주변 500m를 안전수역으로 설정해 공시함으로써 항해와 구조물의 안전을 도모하고 있음.
- 이어도 해양과학기지는 최첨단 해양·기상·환경 관측체계를 갖추고 해양 및 기상 예보, 어장 예보는 물론, 해상교통 안전, 연안 재해 방지와 함께 기후변화 등 지구환경 문제의 예측과 연구에 필요한 자료를 실시간으로 제공할 수 있는 종합해양과학기지임.⁹⁾
- 이어도 해양과학기지가 들어서면서 지상의 관측망이나 위성자료로는 얻기 힘들었던 해상의 다양한 관측자료를 수집함으로써 한반도에 내습하는 태풍의 특성을 연구하고 예측 기술을 향상시키는 데에 크게 기여함. 특히 이어도 기지는 쿠로시오 난류와 서해 저층냉

수가 만나는 경계에 위치하고 있어 태풍의 강도를 결정하는 해양의 수온변동을 모니터링하기에 매우 유리함.

- 최근 지구온난화에 따른 기후변화로 급격히 증가하고 있는 자연재해로 인한 피해를 줄이기 위해서는 다양한 기상 현상의 정확한 예측과 분석은 필수적임. 엘니뇨와 라니냐 현상으로 대표되는 수온변화에 의한 지구환경 변화는 세계적인 피해를 발생시켜, 수온에 대한 연구는 갈수록 중요해짐. 이어도 해양과학기지는 이에 대한 관측과 연구를 기본적으로 수행함.
- 이어도 해양과학기지는 동중국해 중앙에 관측점을 확보함으로써 황사, 오염물질, 에어로졸과 같은 대기물질의 이동을 추적하는 등 다양한 분야에서 중요한 연구가 가능함.
 - 이어도 해양과학기지는 인류의 화석연료 과다 사용으로 대기의 탄산가스 농도가 높아짐에 따라 대기 온도의 상승으로 인한 해수면 상승 등 지구환경 변화의 핵심 요소들에 대한 지속적인 관측을 수행해 중요한 자료를 제공할 수 있음(이어도연구회, 2011).
- 해양이나 기후변화와 관련한 국제기구와의 협력을 공고히 하고 연구성과를 제휴한다면 국제사회에 이어도에 대한 평화적인 인식을 널리 확산시키는 데에 큰 도움이 될 것임. 따라서 한중 EEZ 협상에서 우리의 입장을 지지하는 국제적 협력을 얻을 수 있도록 이어도 해양과학기지를 적극 활용하는 정책이 요청됨. 특히 이어도 해양과학기지에서 생산되는 관측자료들이 한중일 간의 국제적 공유 및 활용이 광범위하게 이뤄지는 게 바람직함.

다. 외교적·사법적 해결방안의 모색

- 한중 양국은 이어도 문제의 해결을 위해 외교적 노력을 다해야 함.

다양한 협상채널을 총동원해 이견을 좁히는 데에 힘써야 할 것임. 이러한 외교적 노력을 경주함에도 불구하고 이어도 문제가 극심한 갈등과 분쟁으로 치달을 경우에 대비해 사법적 해결방안도 진지하게 모색할 필요가 있음.

- 해양 경계 획정 문제와 관련해 유엔해양법협약은 제74조에서, 공평한 해결에 이르기 위하여 국제법에 입각해서 합의에 의해 경계 획정이 이뤄져야 한다고 밝힘. 그리고 합의를 이루지 못할 경우 유엔 해양법협약에서 정하는 분쟁해결 절차에 따라서 해결하고, 합의까지의 과도기에는 실질적 성격의 잠정협정을 체결하도록 규정하고 있음.
- 이어도의 자국 관할을 외치는 중국 민간단체의 주장이 중국사회에 확산돼 설득력을 얻을 경우 이어도 문제에 대한 중국 정부의 외교적 항의 표시는 더욱 강화될 것으로 예상됨.
- 한중 양국 정부가 민족주의적 정서를 적절한 수준에서 조절하지 못할 경우, 이어도 현장에서 중국 민간단체의 저항도 도발과 함께 한중 간 물리적 충돌 가능성도 배제할 수 없음.
- 당분간은 우리 정부의 매뉴얼대로의 법 집행이 가능할지 모름. 즉 이어도 해양과학기지에 중국이 비군사적으로 접근할 때에는 회항 요구, 경고방송으로 퇴거시키고, 시설물 훼손 등의 실력행사가 구체화될 때에는 처벌을 위한 나포 등의 강력한 법 집행을 시도할 수 있을 것임.
- 현재 우리 정부는 중국 민간단체의 예상 행동에 대해 적절한 수준의 구체적인 대응방안을 가지고 있음. 이러한 대응방안의 근거 법률은 「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법」임. 이는 「대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법행위 억제」를 위한 의정서(SUA협약 추가의정서)」의 국내이행 법률임

(정민정, 2012).

- 이 법의 제7조는 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 운항 중인 선박이나 해상구조물 또는 그에 적재된 화물에 그 안전을 위협하게 할 만한 손상을 입힌 자는 3년 이상의 유기징역에 처하도록 규정하고 있음. 제11조는 그 미수범을 처벌하게 돼 있음.
- 이러한 실력행사가 임계점에 이르게 되면 강력한 법 집행이 외교적으로 큰 부담이 되는 시기가 올 수도 있음. 그렇다고 이어도 문제를 놓고 군사적 충돌로 이어지는 최악의 상황은 어떻게든 막아야 함. 따라서 국제사회의 제3자적 분쟁해결 수단을 활용해야 하는 단계에 이를 수도 있음.
- 이럴 경우 한중 양국 정부가 이어도 문제를 평화적·종국적으로 해결할 의지가 있다면, 최후의 수단으로서 유엔해양법협약상의 국제해양법재판소 등에 회부하는 방안을 염두에 두어야 함(정민정, 2012).
- 우리나라는 해양 경계 획정 분쟁과 관련해서 2006년 4월 유엔해양법협약 제298조 제1항에 따라 강제관할권 배제선언을 한 바 있음(김현수, 2010). 중국도 우리와 마찬가지로 해양 경계 획정 분쟁과 관련한 강제관할권 배제선언을 했음. 그러나 한중 양국이 모두 동의할 경우 국제해양법재판소가 해당 사안에 대하여 관할권을 행사하게 됨.
- 재판에 따르는 위험도 간과해서는 안 됨. 재판은 승자와 패자를 확연히 가르기 때문에 단 1%의 패배 위험도 부담할 수 없을 정도의 ‘사활적 국가이익’이 걸린 사안의 경우에는 재판에 회부하기 어려움.
- 국제재판에는 장점과 위험이 공존하기 때문에 분쟁해결의 수단으로서 재판이 ‘좋다’, ‘나쁘다’를 일률적으로 말하기는 어려움. 국제법의 지배라는 이상론에 끌려 재판 만능주의로 가는 것도 어리석지만 습관적으로 재판을 외면하는 것도 바람직하지 않음. 분쟁의

사법적 해결의 국제적 추세와 함께 재판의 장단점을 종합적으로 고려하여 재판에 대해 보다 정교한 입장을 세울 필요가 있음(백진현, 2009).

- 아울러 우리와 이해관계가 있는 나라의 사법제도나 관행의 연구는 물론 국제사법제도에 있어서의 적용법규나 적용원칙 그리고 사법 절차 등에 대한 세심한 연구를 수행함으로써 해양 문제 전반에 대한 종합적인 사법대응책을 마련해 두는 게 바람직함.

■ 주석

- 1) ‘배타적 경제수역’^{EEZ, Exclusive Economic Zone}이란 영해기선으로부터 200해리(약 370km)까지의 수역임. 연안국이 이 수역의 천연자원의 탐사, 개발 및 보존에 관하여 주권적 권한을 행사하는 반면 제3국은 항해 및 상공비행의 자유와 해저 케이블 설치 등의 자유가 보장됨. 실제로 EEZ의 폭은 영해를 제외한 나머지 수역의 범위가 됨. 즉 영해기선으로부터 200해리의 EEZ 외측 한계를 설정하는 통상의 경우, 12해리의 영해를 제외한 188해리가 정확한 EEZ의 폭임. 따라서 EEZ의 내측 한계는 영해의 외측 한계선이 됨(이창위, 2009).
- 2) 1951년 미국이 제시한 샌프란시스코 대일강화조약 중 이어도와 관련하여 한국에 불리한 내용이 포함되자 이승만 정부는 이어도의 실제 확인을 위한 작업을 실시함. 1951년 해군 함정을 동원한 한국산악회와 해군의 이어도 탐사가 이뤄짐. 당시 이승만 대통령은 한일 정상회담을 앞두고 육당 최남선이 제기한 ‘파랑섬 실재론’을 받아들여 부산 피난정부 시절임에도 불구하고 이를 지시함. 공동탐사팀은 ‘Socotra Rock’을 확인하고 ‘대한민국 영토 이어도’라고 새긴 동판을 수면 아래 암초에 가라앉힘. 1952년 1월 18일 국무원 고시 제14호 『인접해양에 관한 주권선언』에 의한 평화선 내에 이어도가 포함되어 한국의 해양 관할에 속하도록 하였음(이어도연구회, 2011, p.197).
- 3) 대륙붕이 처음 국제법적인 제도로 등장하여 자리를 잡기 시작한 때에는 지질학에서의 정의와 유사한 부분이 많았지만, 해양에 대한 연안국의 관할 범위가 확대되면서 대륙붕의 범위는 지질학적인 대륙붕을 넘어서 대륙변계로 확대되었음. 지질학에서는 해안에서 수심 200m에 이르는 지점까지의 완만한 경사를 보이는 부분을 대륙붕^{continental shelf}이라 하고, 대륙붕을 지나 수심 1,200m에서 3,500m에 이르는 보다 경사가 급한 부분은 대륙사면^{continental slope}이라 하며, 수심 3,500m에서 4,000m에 이르는 퇴적층으로 구성돼 있는 비교적 완만한 경사를 이루고 있는 부분은 대륙대^{continental rise}라고 함. 그리고 대륙붕과 대륙사면, 대륙대를 합쳐서 대륙변계^{continental margin}라고 부름(이석용, 2009).
- 4) 유엔해양법협약에 의하면, 영해에 대한 연안국의 권한은 주권^{sovereignty}이라 명기돼 있는 데 반하여, 대륙붕과 EEZ에 대한 연안국의 권한은 주권적 권한^{sovereign right}이라고 돼 있음. 국제법 학계에서는 이 주권적 권한을 일반적으로 관할권^{jurisdiction}이라고 부름. 대륙붕과 EEZ에 대한 연안국의 권한을 주권이 아니라 주권적 권한 또는 관할권이라 부르는 것은 이들 경제적 관할수역에 대한 연안국의 권한은 당해수역의 자원에 대한 관할권일 뿐이라는 의미가 담겨져 있음(이석용, 2009).
- 5) ESCAFE는 1974년에 ESCAP^{아시아태평양경제사회위원회}로 명칭을 변경함.
- 6) 발해만과 서해는 전체가 대륙붕으로 연결되어 있으며, 200m 수심을 기준으로 할 때 대륙붕의 면적은 각각 83,000km²와 404,000km²에 달함. 동중국해에서는

그 대부분인 1,059,000km²가, 남중국해의 경우에는 728,000km²가 지질학상의 대륙붕에 속함(이석용, 2009).

7) 국제사법재판소 규정 제38조

1. 재판소는 재판소에 회부된 분쟁을 국제법에 따라 재판하는 것을 임무로 하며, 다음을 적용한다.

가. 분쟁국에 의하여 명백히 인정된 규칙을 확립하고 있는 일반적인 또는 특별한 국제협약

나. 법으로 수락된 일반관행의 증거로서의 국제관습

다. 문명국에 의하여 인정된 법의 일반원칙

라. 법칙 결정의 보조수단으로서의 사법판결 및 제국의 가장 우수한 국제법 학자의 학설. 다만, 제59조(재판소의 결정은 당사자 사이와 그 특정 사건에 관하여서만 구속력을 가진다)의 규정에 따를 것을 조건으로 한다.

8) 국제해양법재판소는 유엔해양법협약을 기초로 설립된, 해양법에 관한 독립적인 사법기구로서 1996년에 출범함. 현재 독일 함부르크에 소재하고 있는 국제 해양법재판소의 주된 목적은 유엔해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁을 판단하는 것임. 고故 박춘호 교수가 초대 재판관으로 활동했으며, 2012년 3월 김두영 사무차장이 재선에 성공함(한국해양수산개발원, 2012).

9) 이어도 해양과학기지의 플랫폼의 상부구조는 약 400평 규모로 1층 하부 데크_{cellar deck}에는 기계장비 및 디젤 발전기, 모노레일 오페수 처리시설, 화재진압 시설, 담수기 등이 설비되어 있으며, 2층 주 데크_{main deck}에는 침실, 화장실, 회의실, 주방, 실험실, 스위치기어룸, 배터리실이 있음. 3층 지붕 데크_{roof deck}에는 등주설비, 풍력발전기, 통신 및 관측시설, 해수 및 담수 탱크시설, 공조기_{Hvac}, 안개경보기 등이, 4층에는 피난구조 및 비상시 인원 동원을 위한 헬기 이·착륙장_{heliport}이 갖춰져 있음(이어도연구회, 2011).

■ 참고문헌

JTBC 뉴스, 2012.04.13.

구민교(2011), 『지속가능한 동북아시아 해양질서의 모색: 우리나라의 해양정책과 그 정책적 함의를 중심으로』, 『국제·지역연구』 제20권 2호(2011년 여름호), pp.1-36.

김부찬(2007), 『이어도 및 이어도 주변수역의 해양법적 지위』, 강창일 국회의원 주최 정책토론회 『이어도, 지금 우리에게 무엇인가』 발표논문, 2007.01.25.

김영구(1999), 『한국과 바다의 국제법』, 한국해양전략연구소, 부산: 효성출판사.

김영구(2008), 『이어도 문제의 해양법적 해결방법』, 동북아역사재단.

- 김현수(2010), 『분재의 해결』, 『유엔해양법협약 해설서 III』, 국제해양법학회, 서울: 지인북스, pp.85-124.
- 동아일보, 2011.07.27.
- 바슐라르(1993), 『공기와 꿈』, 정영란 역, 서울: 민음사.
- 박찬호(2011), 『국제해양법』 제2판, 서울: 도서출판 서울경제경영.
- 백진현(2009), 『국제 분쟁 해결에 있어서 재판의 역할』, 『Dokdo Research Journal』 Vol.7(2009년 가을호), pp.6-10.
- 송상일(2008), “이어도를 찾아서”, 시리즈 『송상일의 세상읽기』, 한라일보(2008. 08.13~08.27).
- 연합뉴스, 2012.03.10; 2012.03.12.
- 이석용(2009), 『대륙붕』, 『유엔해양법협약 해설서 I』, 사단법인 해양법포럼, 서울: 지인북스, pp.281-347.
- 이어도연구회(2011), 『이어도 바로알기』, 서울: 도서출판 선인.
- 이창위(2009), 『배타적 경제수역』, 『유엔해양법협약 해설서 I』, 사단법인 해양법포럼, 서울: 지인북스, pp.207-280.
- 정민정(2012), 『한·중 간 이어도 문제의 해결방안』, 『이슈와 논점』 제405호, 국회 입법조사처, 2012.03.13.
- 한국해양수산개발원(2012), “이어도 해양 경계 협상에서 우리나라에 유리 - 국제 해양법재판소, 뱅골만 사건에서 해양 경계 중간선 원칙 재확인” 보도자료, 2012.04.17.





당·군·대·국가 체제를 유지해 온 중국에서 국가의 주요 국내외정책은 공산당의 핵심 기구인 중앙위원회, 중앙정치국 상무위원회, 중앙군사위원회, 중앙서기처의 최고지도자들에 의해 논의되고 결정된다.

이에 중국의 당·군·정의 최고지도부 인선 과정을 이해하기 위해서는 제도적인 측면(공산당과 정부의 이중구조인 사회주의 중국)과 지도자 후보그룹의 비제도적인 측면(개인적 가족관계와 성장·발전 환경, 개인의 당 및 정부에서의 직책과 그 소속 계파 간 연합 및 정치·경제적 이해관계)을 분석해야 한다.

그러나 중국의 정치환경에서는 비제도적인 측면이 때론 제도적인 측면보다 더 중시되는 경우도 많다. 예를 들어 중국에는 많은 인재가 각자의 범주 안에서 자신의 생존과 발전을 위해 일하며 살아가는데, 이러한 엘리트그룹에게 모두 중국의 당·군·정부에서 주요한 역할을 할 수 있는 기회가 주어지는 것은 아니다. 즉 한 분야의 전문가로 자신의 사회적 명성과 경제적 문제는 해결할 수 있으나, 당·군·정의 핵심 지도자로 발전하기 위해서는 우선 당내에서 핵심 인력으로 발전하는 단계를 거쳐야 하며, 여기에는 가족 배경, 개인의 학업·직책 배경, 그리고 자신이 속해 있는 그룹의 영향력 등이 중요 요소로 작용한다. 중국인들이 자주 얘기하는 제도권 안(體制內)과 제도권 밖(體制外)은 엘리트들이 실제적 영향력을 발휘할 수 있는 권력이 있고 없음을 구분하는 기준이 된다.

중국의 최고지도부 인선 과정에서 장기집권을 막기 위해 적용되어 온 제도적 규정인 연령제한(새로운 직위를 맡을 시기에 68세를 초과할 수 없고, 이에 2012년에 64세 이상이 되어서는 안 된다는 일반적 규정은 경우에 따라 공산당의 필요 시 일부 예외도 있을 수 있음)과 2기 연임은 가능하나 2기 이상의 동일 직위 유지는 불가능한, 체제 유지를 위한 당내에서의 합의점 외에도 개인과 그룹의 네트워크, 중국인들이 보는 지도자그룹 후보자의 이미지, 도덕성, 담당 분야의 전문성, 성급 정부에서의 지도 경험, 대학원 이상의 학력, 복무지역과 담당 영역에서의 평가, 당 총서기와 정치국 상무위원들 및 체제 내 영향력을 유지하고 있는 원로그룹의 지지, 그리고 지도부 내의 전체적인 인적 밸런스 등이 새 지도자와 지도자그룹 인선에 매우 중요한 요인으로 작용할 것이다.

중국은 경제적으로 개혁·개방정책을 추진하며, 그 배경은 보수적이고 엄밀한 공산당 내부 정치체제 및 지도자그룹 간 상호견제기능이다. 이것을 ‘당내 민주(공산당 내에서의 경쟁·견제 및 화합을 통한 조화 정치체제)’라고 말한다. ‘당내 민주’는

공산당의 조직 관리와 국가 경영이 민주적인 절차에 의해 합리적으로 이루어지고 있다는 얘기로 사회 전체가 개방된 서구의 민주정치체제와는 그 의미가 다르다. 이러한 측면에서 중국 국가지도자그룹은 선택된 집단 안에서 엄밀한 점검과 경쟁에 의해 탄생되는 것이다.

2012년 예정된 제18차 당 대회를 통해 중국 정치의 전면으로 나설 것으로 예상되는 제5세대 지도부 역시 이상과 같은 내용에 따라 검증되고 선택된 사람들만이 중앙위원회, 중앙정치국 상무위원회, 중앙군사위원회 및 중앙서기처 위원이 될 수 있을 것이다. 2007년 제17차 당 대회 혹은 2010년 현재 공산당 중앙위원회 위원(204명) 내지는 후보위원(166명), 장관급(중앙부처 장_長이나 성급 당서기나 성장)의 지위에 있어야 제5세대 지도자그룹에 포함될 가능성이 크나 최근의 ‘충칭 사태’ 결과와 같은 일부 변화도 있을 수 있다.

새로운 중국 공산당 예비지도자그룹을 일반적으로 공청당 共靑團, 태자당 太子黨, 상해방 上海幫 그룹으로 나누어 집단지도체제의 권력투쟁으로 새 지도부를 점쳐 보기도 하고, 혹은 현재까지 나타나고 있는 여러 현상을 통해 후보군들의 경쟁을 분석해 보기도 한다. 그러나 그러한 각 그룹 안에는 이미 더 세분화된 그룹으로 나뉘어 있어 기본적 배경으로 그 사람의 발탁 가능성을 미리 점치는 것은 정확할 수 없기에, 위에서 언급한 인사에 관계되는 각 측면을 모두 고려하며 분석하는 것이 중요하다. 즉 입체적인 종합분석이 필요하다.

외부 연구자들의 새 지도부에 대한 예측을 기초로 중국 내 전문가들에게 의견을 구해보면 중국 새 지도부에 대한 최종 결정은 올 가을 이후에나 과거와 같이 원로그룹과 현 지도부의 심사숙고한 결과로 결정이 날 것이라고 말한다. 일반적으로 중국 인들도 금년 18차 전국대표대회에서의 새 지도부그룹에 대해 깊은 관심을 보이는 데, 이것은 중국이 현 단계에서 국내외적으로 더 발전하기 위해 앞으로의 10년이 매우 중요하기 때문이다. 특히, 18대 공산당 전국대표대회에서 선출될 새 지도자 중 많은 지도자가 문화대혁명 때 하방_{下放}되어 고생한 ‘농공병대학 農工兵大學’ 출신이거나, 문화혁명 후 다시 시행된 대학 입시의 77·78학번의 엘리트들로서, 이들은 중국 인민들의 신망을 얻고 앞으로 10년 동안 중국의 새 변화를 이끌기 위해 산적된 내외적 문제를 동시에 해결해야 하는 역사적 과제에 직면한 지도자들이라고 할 수 있다. 이들이 지도하는 앞으로의 10년에는 중국이 정치·경제적으로 상당히 많은 변화가 일어날 것이라고 판단된다.



중국 정치구조와 18대 공산당 전국대표대회 지도자그룹

김 진 호

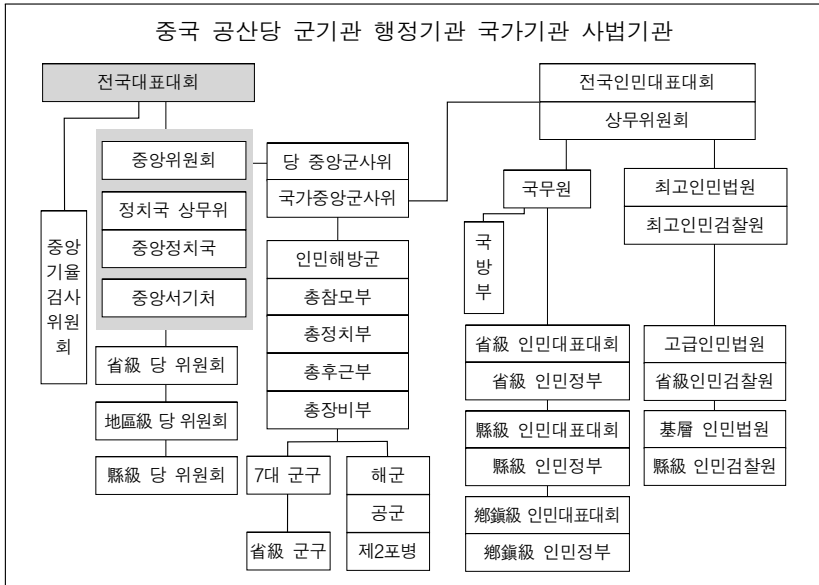
단국대학교 부교수

1. 중국 정치의 내부 결정구조와 지도부 구성의 블랙박스

가. 공산당 조직과 체계

- 중국 공산당은 창당(1921년 상해) 이후 군대(1927년 난창)를 만들고 국가(1949년 북경)를 건설했음. 아직도 중국 공산당은 당과 군대, 그리고 국가라는 개념을 유지하고 있음. 즉 서구의 입장과 같은 의미로 국가를 보기보다는 공산당이 건립한 국가로 중국을 보고 있는 측면이 많음. 결과적으로 중국은 공산당과 국가라는 이중구조로 되어 있고, 중국은 공산당이 이끄는 나라로 볼 수 있음.
- 중국 공산당, 군·정기관 및 정부기관을 보면 중국은 공산당, 군대, 그리고 국가행정체계가 유기적으로 연결되어 있음을 알 수 있음.

〈그림 1〉 중국의 당-국가 체제



자료: 서진영(2006), 『21세기 중국의 외교정책: '부강한 중국'과 한반도』, 서울: 폴리테이아; 신종호·김흥규·황재호(2010), 『중국의 '제5-6세대' 지도부 분석 및 대외정책 전망』, 『경제·인문사회연구회 대중국 종합연구 협동연구 총서』에서 재인용

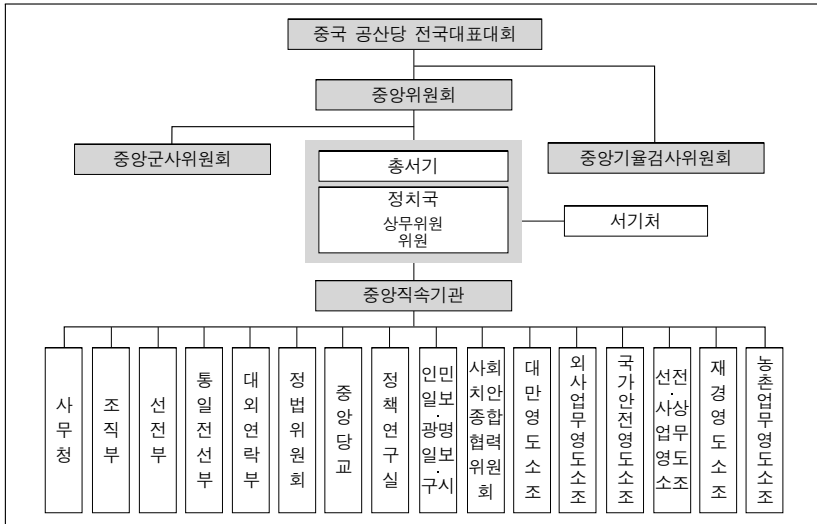
- 중국 공산당이 공산당 조직을 통해 국가를 이끌고 있다는 사실은 중국 공산당에서 가장 막강한 권력을 장악하고 있는 곳이 공산당 조직 부이며, 중앙과 지방의 당 조직이나 각 사업 단위 혹은 학교나 대학에서도 공산당 조직부의 역할은 막강하며 인사권이 이곳에 집중되어 있다는 것을 통해 인사권-권력관계를 쉽게 알 수 있음.
- “열 손가락이 아무리 강해도 한 주먹만 못하다(十指再强不如拳頭有力)”는 중국 공산당 중앙조직부장의 말은 흠어진 모래알은 힘이 없고 오직 강철같이 단단한 조직만이 중국을 이끌 수 있다는 이야기임. 중국 공산당은 흔히 3P를 장악해 국가를 통치한다고 주장하는데, 이 3P는 인사(Personnel), 선전(Propaganda), 인민해방군(People's Liberation Army)을 말하며, 이 중 중국 공산당 전체의 인사권을 장악한 곳이 공산당 중앙

조직부임. 당내 서열은 당서기, 부서기, 조직부장, 선전부장 순順으로 되어 있음. 중국 공산당 조직부는 당이 대장정을 마치고 옌안延安에 정착한 1937년 탄생했는데, 마오쩌둥毛澤東은 그 속에 숨어 있을 국민당 첩자를 찾아내는 방법을 소련의 당 조직국에서 착안하였음. 그러나 중국 공산당 설립 과정과 국가 내에서 공산당을 통한 통치는 1인 지도체제를 주장했던 마오쩌둥이 중국적 주요 사고의 기반이었던 중국 역사서 『전국책』과 『손자병법』 등 중국 전국全國 시기 열국列國 통치방법을 많이 사용했음을 알 수 있음. 중국 내 당내 견제나 경쟁 혹은 숙적 제거에는 중국의 전통적인 인치人治에 의한 방법이 많이 사용되어 왔음.

- 마오쩌둥은 공산당을 장악하기 위해 심복들로 조직부를 채웠고, 당안檔案으로 불리는 중국식 인사 파일을 당원들 자신이 끊임없이 쓰게 했음. 공산당 조직부는 바로 이 당안을 장악함으로써 조직을 장악하였음. 누출된 중국의 1998년판 당안 리스트에 따르면 중앙 직속기구, 기율검사위원회紀律檢查委員會, 중앙 국가기관, 사회단체, 지방당정기관, 국유기업, 은행, 대학, 기타 등 총 9개 분야의 372개 단위가 당안에 포함돼 있는데, 이 인사 파일은 중앙조직부가 관리하며 개인은 자신의 파일을 볼 수 없는 것이 특징임.
- 예를 들어 중국 대학에서 공산당 당서기는 조직부를 통해 당원 인사관리뿐만 아니라 교과 과정까지 감독하는데, 이것은 당원에 대한 철저한 관리와 동시에 교육을 중시하는 중국 공산당의 특성을 반영하고 있는 것임. 일반적으로 공산당이 이끄는 중국의 모든 조직에서는 인사에 관한 업무는 반드시 조직부장의 손을 거쳐야 한다고 볼 수 있음.
- 중국 공산당은 모든 정치권력의 근원이며, 피라미드 구조의 중앙집권적 위계질서를 통해 다른 정치조직을 통제하는 절대적 권한을 가지고 있음. 따라서 국가의 중요한 정치·경제·사회·문화 기구를 장악

하고 사회 전반을 지배할 수 있음.

〈그림 2〉 중국 공산당 조직도



자료: 이재호(2011), 『중국의 정부체계 및 동향분석』, 서울: 한국행정연구원, p.3에서
재인용

- 공산당의 주요정책에 대한 의사결정 과정을 보면 총서기와 정치국 상무위원회가 정책을 제안하고 이것이 중앙위원회나 공산당 전국 대표대회에서 비준을 받으면 공식적인 정책으로 채택됨. 일단 이 과정을 거쳐 채택된 정책에 대해서는 민주집중제의 원칙에 따라 모든 당원은 일단 지지를 하는 것이 관례임.
- 즉 중국 정치의 핵심은 공산당 중앙위원회 정치국 위원이나 더 나아가 9명의 상무위원회에 있는 것으로, 지도자그룹인 이 그룹에 진입하기 위해 많은 공산당 지도자들이 심한 경쟁을 하고 있으며, 2012년 18대 공산당 전국대표대회도 예외는 아님.

1) 전국대표대회 全國代表大會

- 전국대표대회는 중국 공산당의 최고기관으로 비상시 조기소집되거나 연기되는 경우를 제외하고는 5년에 한 번씩 중앙위원회에 의해 소집됨. 본 대회는 중앙위원회, 중앙 기율검사위원회의 보고를 청취·심의하며, 당헌(黨章)을 개정하고 중앙위원회, 중앙고문위원회, 중앙기율검사위원회 위원을 선출함.
- 중국의 지도부 결정도 전국대표대회 시기에 현 지도부와 원로그룹들에 의해 신중하게 선정되며 상황을 관찰한 후 최종 결정하고 있음. 일반적으로 국가 부주석이 주석으로 부총리가 총리로 이어지는 경우가 많으나, 군사위 주석은 국가주석과 공산당 총서기 자리를 물려주고 나서도 조금 늦게 물려주는 관례가 생겼음.
- 전국대표대회는 당의 최고지도기관이지만 규모가 너무 커졌기 때문에 보통 중앙위원회의 결정을 추인하는 형식적인 대회가 되는 경우가 많으며 회기 또한 1~2주에 불과함.
- 대표의 정수와 선출방법은 중앙위원회에서 결정하며, 제17기 전국대표대회에서는 2,217명이 선출되었음. 대표는 중앙 당 기관과 지방의 각급 대표대회에서 간접으로 선출하며, 기능은 당의 중요 문제를 토의 및 결정하는 의결기관으로서의 역할을 함.

2) 중앙위원회 中央委員會

- 중앙위원회는 전국대표대회에서 선출되며 전국대표대회와 더불어 당의 최고지도기관으로 전국대표대회 폐회 기간 중 전국대표대회의 결의를 집행하고 당의 모든 업무를 지도하며, 대외적으로 중국 공산당을 대표함.
- 일반적으로 중앙위원회 정치국 위원에 들어가면 국가지도자그룹에 들어갔다고 할 수 있으나, 이 중에서도 핵심은 9명의 정치국 상무위원임. 최근에 나타난 일부 충칭시 관련 사건보도도 결국은 이 정

치국 상무위원회에 들어가기 위한 경쟁에서 촉발됐을 가능성이 큼. 현재 9명인 정치국 상무위원도 18대 당 대회에서는 7명으로 변경될 수 있다는 예측도 있음.

- 중앙위원회 전체회의는 중앙정치국에 의해 소집되며 적어도 매년 1회 이상 개최함. 위원 임기는 5년으로, 경력 5년 이상의 중앙위원과 후보위원으로 구성되며, 중앙위원과 후보위원의 수는 전국대표대회에서 결정되는데 그 수는 대체로 300명 내외임.
- 중앙위원회는 총서기와 정치국과 정치국 상무위원회 위원 및 중앙위원회 서기를 선출하는 일을 하며, 당 중앙군사위 구성원도 선출함. 아울러 정치국이나 정치국 상무위원 회의에서 내정된 정책이나 중앙기구의 인사 변동사항을 형식적으로 발의·승인 또는 비준하는 업무도 함.
- 중앙위원회는 중앙·지방의 당과 국가의 핵심 간부들로 구성되어 있기 때문에 중국 지도층의 성격을 대변하고 있다고 볼 수 있음. 일반적으로 중국의 당 간부는 국가의 간부로 볼 수 있으나 일부 국가의 간부 중에는 공산당이 아닌 다른 조직(8개의 민주당파)에 가입되어 있는 경우도 있음. 그러나 이러한 조직도 모두 공산당의 지도를 받기에 중국은 결국 1당제국가라고 할 수 있음.
- 공산당 지도자그룹의 평균 연령은 점차 낮아지고 있으며 연해 개방지역 근무 경험이 있는 지도자들과 경제를 포함한 각 분야 전문관료들의 중앙 진출이 현저해지고 있는 추세임.

3) 중앙정치국 및 정치국 상무위원회

- 정치국과 정치국 상무위원회는 중앙위원회 폐회 기간에 중앙위원회의 권한을 행사하며, 국가와 당에 관계되는 모든 정책을 최종적으로 결정함. 그뿐만 아니라 당·국가·군을 움직이는 고위간부의 인사권을 장악한 권력의 핵심 기구임.
- 중앙정치국과 정치국 상무위원회가 결국 중국 고급 간부들의 인사

권을 가진 공산당 권력의 핵심이라고 볼 수 있음.

- 정치국 위원은 20명의 정_正위원과 2명의 후보위원으로 구성되는데, 20명의 정위원에는 정치국 상무위원 9명이 포함되어 있고, 국가주석이나 총리는 9명의 상무위원에 포함되어 있음.

4) 중앙서기처 中央書記處

- 1980년 2월 제11기 5중전회 中全會에서 부활된 기구로 정치국과 상무위원회의 지도로 당 중앙의 일상 업무를 관장하는 행정기구이며, 정책결정기구가 아닌 행정기구임.
- 중앙서기처의 구성원은 중앙정치국 상무위원회의 지명을 거쳐 중앙위원회 전체회의에서 선출됨.
- 중앙서기처는 중앙정치국과 정치국 상무위원회의 활동을 실무적 차원에서 지원하는 사무기구로서, 중앙서기처의 성원은 중앙정치국 상무위원회의 추천으로 구성되며 중앙위원회 전체회의에서 통과되어야 함. 중앙서기처는 2010년 중앙정치국원이면서 중앙서기처 서기인 6명(시진핑 習近平, 류원산 劉雲山, 리위안차오 李源朝, 허용 何勇, 링지화 冷濟和, 왕후닝 王沪宁)이 총서기인 후진타오 胡錦濤의 지휘를 받아 실무적인 업무를 처리하고 있음.

5) 중앙위원회 中央委員會 총서기 總書記

- 총서기직은 여러 차례의 폐지와 부활을 거듭한 후 1982년 제12기 전국인민대표대회 全國人民代表大會에서 당주석제가 폐지되면서 총서기가 당의 최고지도자가 되었음.
- 중앙위원회 총서기는 중앙정치국 상무위원 중에서 선출되며, 중앙정치국과 상무위원회 회의를 소집하고, 중앙서기처의 업무를 주재함으로써 당을 운영하는 핵심적 역할을 함.
- 일반적으로 중국의 지도자는 공산당 총서기, 국가주석 및 군사위

주석을 겸임하여야 명실상부한 당·군·정政을 아우르는 중국의 최고지도자라고 말할 수 있음. 즉 지도자란 ‘당·군·정’을 동시에 영도하는 수장^{首長}를 의미함.

6) 중앙기율검사위원회 中央紀律檢查委員會

- 중앙기율검사위원회는 중앙위원회 지도로 활동하며 임기는 5년임. 준^準 독립적인 지방조직을 가질 뿐만 아니라 당원의 부패와 비행을 척결하는 등 당 기강^{黨紀綱}과 당풍^{黨風}을 관리하고 당의 노선·방침·정책 및 결의실행 사항을 점검함.
- 서기와 부서기는 기율검사위 전체회의에서 선출하고 중앙위원이 승인하며, 위원회 인원은 108명 정도임.
- 정부에 검찰원이 있듯이 공산당 당원 관련해 모든 문제는 중앙기율검사위원회에서 감시와 조사를 하기에 공산당의 핵심 권력기구임.

7) 중앙군사위원회 中央軍事委員會

- 중앙군사위원회는 주석과 부주석을 포함한 상무위원을 중심으로 운영되며 중앙위원회에서 선출됨. 주요 업무는 인민해방군의 조직과 활동을 통제하고, 인민해방군 총정치부^{總政治部}를 통해 군에 있어서 당의 정치활동을 관리함. 군에 정치활동이 있다는 것은 구소련과 같이 대만 국민당 군대와 중국 공산당 군대에 공통으로 있는 특징임.
- 마오쩌둥이 당 중앙위 주석과 중앙군사위 주석을 사망으로 내놓은 후 화궈펑^{華國鋒}이 승계했고, 이후 1981년 6월 제11기 6중전회^{中全會}에서는 덩샤오핑이 주석으로 선출됐음. 현재는 장쩌민에 이어 국가주석인 후진타오가 주석으로 있음.
- 군사위 주석이 되어야 중국 군대의 총 통솔권자가 되는 것으로, 최근 상황을 보면 충칭 군사정변 등의 예를 드는 것으로 보아 후진타

오도 군사위 주식은 몇 년 후에 넘겨 줄 수 있음. 이것은 공산당 총서기와 국가주석을 물려준 후라도 견제를 할 수 있는 힘을 유지하기 위한 것으로 보임.

8) 지방조직 地方組織

- 당의 지방조직은 각급 지방행정단위를 기초로 당 대표회의와 당 위원회가 구성돼 있음. 이들의 기능과 양자간의 관계는 중앙과 같음.
- 성·자치구 自治區·직할시·구 區에 설치되어 있는 시와 자치주 自治州의 당 대표대회는 5년에 한 번 열리며, 현 縣·자치현 自治縣·구를 설치하고 있지 않은 시와 자치구의 당 대표회의는 3년에 한 번씩 소집됨.
- 당 지방대표대회는 당 지방위원회와 기율검사위원회의 보고를 청취·심사하고, 해당지역의 주요 문제에 관하여 토론 및 결의를 함. 또한 동급 지방위원회의 보고를 청취·심사하며, 동급 지방위원회와 기율검사위원회·고문위원회의 위원을 뽑는 선거를 함.
- 당 지방위원회는 상무위원회와 당 지방대표대회 서기와 부서기를 선출하여 상급의 당 위원회에 보고·승인을 받아야 함.
- 당 지방위원회는 당의 조직과 통제, 농업·공업·재정 등의 경제활동, 군중 동원 및 정책개발·연구 등의 분야에서 감독과 지시를 행함.
- 성·자치구·직할시·구를 설치하고 있는 시와 자치주의 당 위원회는 임기가 5년이고, 현·자치현이나 구를 설치하지 않은 시와 시 직할구의 당 위원회는 임기가 3년임.
- 당 지방기율검사위원회가 중앙처럼 지방에 설치되어 있으며, 위원회의 임기는 동급 당 위원회의 임기와 같음. 상급 지방기율검사위원회는 하급 위원회의 활동을 감독하고 하급 위원회의 결정을 승인 또는 변경할 수 있는 권한을 갖고 있음.
- 공산당은 지방의 기층에서 중앙으로 이어지는 피라미드와 같은 조직을 근거로 당에 의한 군대 및 국가 통치구조를 형성하고 있음.

즉 공산당에 의한 ‘당내 민주(통치)’의 구조가 중국 전체 통치의 기본으로, 이것이 서구에서 주장하는 상향식 민주와 만민 평등과는 다른 중국식 평등과 하향식 민주주의로 자리매김하고 있음.

- 중국 공산당도 중국식 민주와 평등에 기초한 국가행정체계의 발전을 도모하고 있으나, 행정체계의 민주화가 당내 민주화로 바로 이어지지 못하고 있는 실정으로 중국 공산당은 이와 같은 중국의 국가상황을 중국적 특수성으로 보고 중국에 맞는 민주정치를 만들기 위해 노력하고 있다고 함.
- 현재 중국의 국가제도는 과거에 비해 상대적으로 긍정적인 변화를 했지만, 당과 군대 및 국가행정의 권력 집중화가 서구적 민주주의와는 근본적인 체제적 차이가 있음.

〈그림 3〉 중국 공산당 조직구조와 당원 현황



자료: 이재호(2011), 『중국의 정부체계 및 동향분석』, 서울: 한국행정연구원, p.7에서 재인용

- 전체 인구의 16%에 해당하는 중국 공산당원이 존재하는 중국에서는 공산당의 변화만이 군대와 국가의 변화를 일으킬 수 있으나, 당·군·정의 유기적 관계에서 그 변화의 시작이 어디에서 어디로 이어져야 하는지가 중국 지도부의 가장 큰 고민이라고 볼 수 있음.

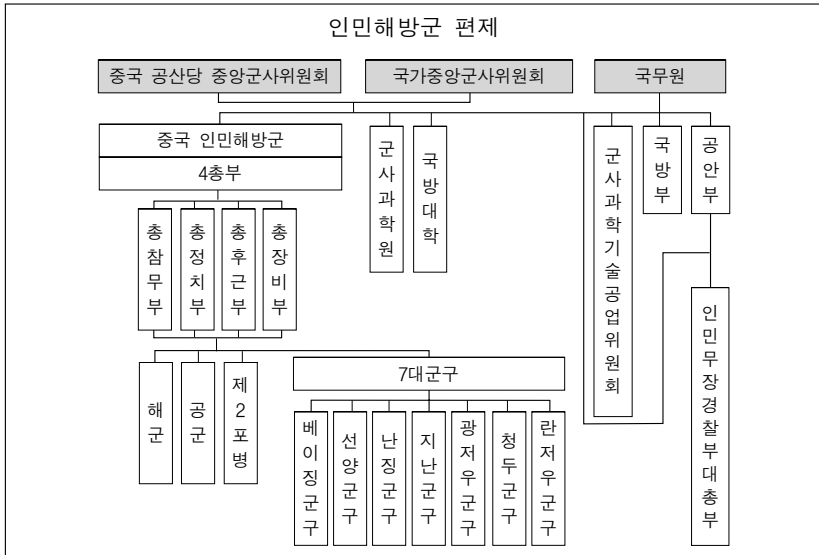
9) 기타 조직

- 이 밖에도 당 중앙직속기관인 관공청_{辦公廳}, 조직부_{組織部}, 선전부_{宣傳部}, 대외연락부_{對外聯絡部} 및 인민일보사_{人民日報社}, 광명일보사_{光明日報社} 등이 직간접적으로 정책결정 과정에 관여하거나 보조를 맞추고 있음.

나. 군대조직

- 인민해방군은 1927년 8월 1일 난창_{南昌} 봉기를 겪으며 창설됐으며, 1928년 5월 ‘홍군_{紅軍}’으로 변신한 군은 공산혁명을 집행하는 무장세력으로 활약하며 중국 건국의 동력이 되었음.
- 시작부터 당의 군대였던 인민해방군은 다른 어떤 분야보다 조직 내 당원의 비율이 높음. 1949년 군인 네 명 중 한 명꼴인 26.6%가 당원이었으며 1987년 38%를 차지했음. 현재 권력의 핵심인 공산당 중앙위원 204명 중 군인은 42명으로 20.6%를 차지하고 있음.
- 중국의 군대는 육군·공군·해군 및 미사일부대인 제2포병으로 구성되어 있으며, 아직도 건국·항일전쟁·한국전쟁·월남전을 이끌었던 군 원로의 자녀들(태자당)이 많이 포진되어 있음.
- 군의 편제 아래公安부와 인민무장경찰부대가 편성되어 있는 것을 보면 국가와 사회 치안에서의 군의 역할이 상당히 높음을 알 수 있으며, 이들이 국가 내 중요한 권력의 한 부분임을 이해할 수 있음.

〈그림 4〉 중국 인민해방군 편제

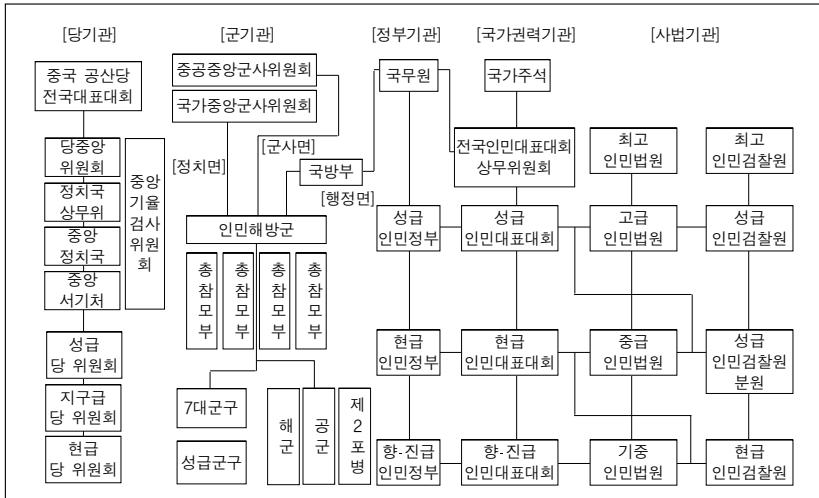


자료: 신경진, 『“정치적 군대” 중국 인민해방군』, 서울: 중앙일보 중국연구소에서 재인용

다. 국가조직

- 중국의 국가조직은 인민민주주의 독재를 표방하고 있으며, 국가 최고 권력기관인 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 이하 全人大)를 정점으로 행정·사법·검찰기구가 중앙에서 지방으로 연계되어 전체가 중앙의 통일적 관할 아래 있음.
- 전인대와 병렬적 위치에 전인대 상무위원회, 국가주석, 국가중앙군사위원회가 있으며, 다른 한편으로는 국무원(國務院), 최고인민법원(最高人民法院), 최고인민검찰원(最高人民檢察院)이 예속적 위치에 있음.
- 중국은 당의 지도부가 군기관 및 입법·행정·사법·검찰의 정부기관과 긴밀한 연계를 갖고 있으며, 당의 지도부 인사들이 군과 정부기관에서 겸직을 하고 있는 것으로 보아 당이 군대와 정부를 이끈다는 것을 쉽게 이해할 수 있음.

〈그림 5〉 중국 국가체제도



자료: 이재호(2011), 『중국의 정부체계 및 동향분석』, 서울: 한국행정연구원, p.8에서 재인용

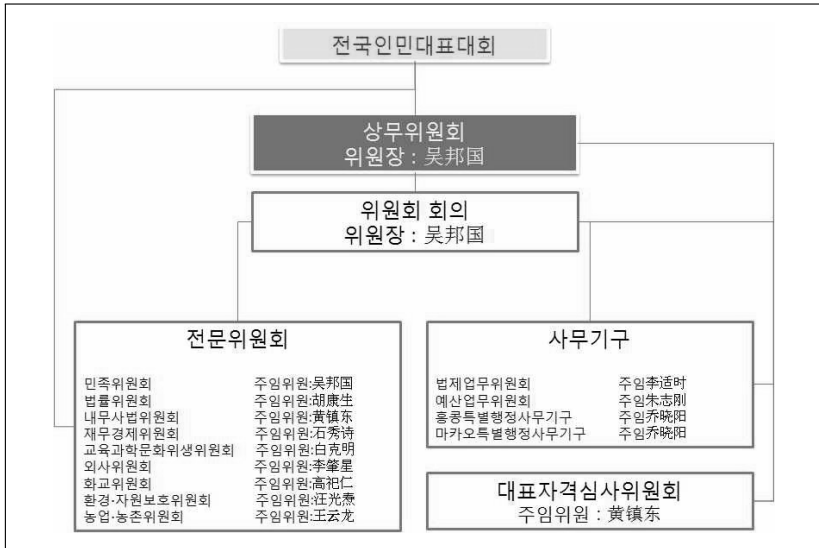
1) 전국인민대표대회 全國人民代表大會

- 전국인민대표대회는 간접선거방식을 통하여 각 성·자치구·직할시의 인민대표대회와 군대의 군인대표대회에서 선거에 의해 선출됨. 전인대에서 선출되는 대표의 숫자는 인구비율에 따라 배분됨.
- 주요 기능으로는 헌법의 개정과 헌법 실시, 감독 및 기본 법률의 제정·개정이 있고, 국가주석 및 부주석을 선출함. 또 국가주석의 제의에 입각한 국무원 총리 결정과 총리 제의에 따른 부총리, 국무원 위원, 각 부 부장, 위원회 주임을 결정함.
- 중앙군사위원회 주석을 선출하고 중앙군사위원회 주석의 제의에 따라 그 위원회의 기타 구성원을 결정함. 마지막 인사권으로는 최고인민법원 원장과 최고인민검찰원 원장을 선출함.
- 다른 국가의 의회와 같이 예산 심의 및 제반 경제계획의 심사·승인권으로 국가 예산과 예산 집행상황에 대한 보고의 심의·비준 기능

이 있고, 국가 경제·사회 발전계획 및 그 진행상황에 대한 보고의 심의·비준 기능이 있음.

- 기타 행정에 관한 통제·조사권으로 성·자치구·직할시의 설치를 비준할 뿐만 아니라 특별행정구(현재 홍콩, 마카오)의 설치 및 제도를 결정하고, 그 외에도 국가의 존립이 달린 전쟁과 평화에 관한 문제를 결정함.
- 전국인민대표대회의 기본적인 업무방식은 회의 개최이며, 전국인민대표대회의 직권은 주로 회의를 개최함으로써 실현됨. 전국인민대표대회 전체회의는 매년 1회 개최하게 되어 있으며, 매기 전국인민대표대회 임기가 5년이므로 일반적으로 전국인민대표대회 전체회의는 매기에 단지 5회 열리게 됨.
- 만일 비상상황이 발생하여 전국인민대표대회 상무위원회가 필요하다고 여기거나 혹은 5분의 1 이상의 전국인민대표대회 대표의 제의가 있을 경우 전국인민대표대회 회의를 소집할 수 있음.
- 전국인민대표대회는 회의가 정식으로 개막되기 전에 반드시 예비 회의를 소집해야 하며, 예비회의의 임무는 주로 해당 전체회의의 의사일정을 토의함.
- 대회의 주석단과 비서장 및 기타 일부 해결해야 할 사항에 대한 투표를 실시하여, 전국인민대표대회 회의의 순조로운 진행을 보장하며, 예비회의는 전국인민대표대회 상무위원회가 주재함. 만일 당기 전국인민대표대회 제1차 회의의 예비회의일 경우 전기 전국인민대표대회 상무위원회가 주재함.

〈그림 6〉 전국인민대표대회 조직도



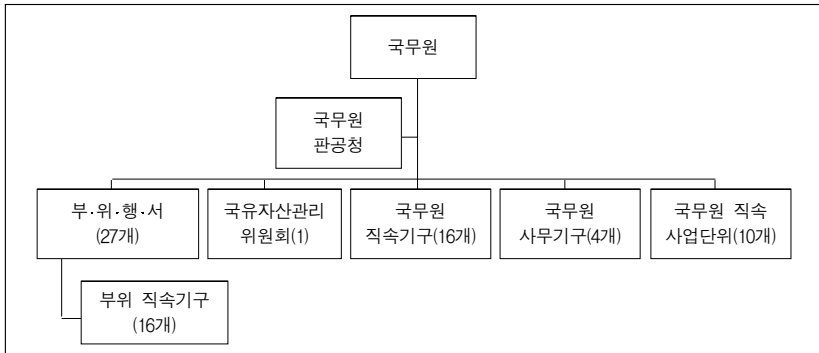
자료: 이재호(2011), 『중국의 정부체계 및 동향분석』, 서울: 한국행정연구원, p.10에서 재인용

2) 국무원 國務院

- 중국의 중앙정부는 국무원이며, 국무원에는 우리의 국무조정실에 해당하는 국무원 관공청(1개), 각 부에 해당하는 부서(27개)와 그 소속으로 우리의 청에 해당하는 부部 소속 직속기구(16개), 국무원 직속 특별기구인 국유자산관리위원회(1개), 국무원 직속기구(16개), 우리의 청에 해당하는 사무기구(4개), 사업을 추진하는 사업단위(10개)로 구성되어 있음.
- 국무원은 내각에 해당하는 중앙정부로서 중국의 국가 최고 권력기관인 전인대의 결정을 집행하는 최고의 국가행정기관임.
- 국무원 간부의 임기는 5년이며, 총리·부총리·국무위원 4명·각 부 부장으로 구성되고, 이 중에서 총리·부총리·국무위원은 1회에 한하여 연임 가능함.

- 국무원은 일주일에 두 차례 정기적인 회의를 개최하여 부처 간 갈등을 조정하는 역할을 함.

〈그림 7〉 국무원 조직도



자료: 이재호(2011), 『중국의 정부체제 및 동향분석』, 서울: 한국행정연구원, p.12에서 재인용

- 주요 권한으로는 ① 헌법·법률에 근거한 행정조치의 구성·행정법규의 제정·결의와 명령을 공포, ② 전인대와 전인대 상무위원회에 의안을 제출, ③ 산하 각 부처와 위원회의 활동을 통일적으로 지도, ④ 국가경제, 사회개발계획 및 국가 예산의 편성과 집행, 각 부처의 부적당한 명령·지시·규칙과 지방 각급 국가행정기관의 부적당한 명령·결정의 변경 및 취소, ⑤ 성 자치구·직할시의 범위 내에서 일부 지구에 대한 계엄 결정 등을 들 수 있음.
- 국무원 회의는 국무원 구성원 전원이 참석하는 회의인 전체회의가 있고, 총리·부총리·국무위원·비서장으로 구성되는 비공개회의인 국무원 상무회의가 있음. 이 중에서 총리가 국무원 전체회의와 상무회의를 소집·주재함.
- 현재 국무원 총리는 원자바오이며, 2012년 은퇴할 예정임. 1990년대 이후 중국의 국무원 총리는 일반적으로 부총리를 수행했던 사

람이 총리로 승격하는데, 이에 따라 현재 차기 총리로 가장 유력한 주자는 리커창 부총리임. 부총리를 포함한 국무위원들은 분야별로 업무가 지정되어 있음.

- 외교 관련해서는 다이빙궈가 국무원 내부에서 가장 큰 영향력을 발휘하는데, 이들은 일반적으로 해당 부처의 부장(장관)을 역임하고 승진하는 경우가 대부분임.
- 중국 국무원 수직체계를 보면 部 밑에 우리의 室·국·에 해당하는 司와 局이 있으며, 우리의 課에 해당하는 것은 處임. 일반적으로 廳에 해당하는 직속기구들은 한 단계 낮은 직급의 공무원이 해당 직무를 담당함.

3) 중국인민정치협상회의 中國人民政治協商會議

- 중국인민정치협상회의(약칭: 정협 政協)는 1949년 9월 공산당의 제의에 따라 성립됐으며, 공산당을 비롯한 8개 ‘민주제당파’, 인민단체, 소수민족, 홍콩·마카오 교포 등의 대표 인사 약 2,000명으로 구성됨.
- 통상 연 1회 전체회의를 개최하여 전국위원회 주석·부주석·비서장·상무위원을 선출하며, 국정 國政 방침에 관한 토의에 참여하여 제안 및 비판할 수 있는 직권을 행사함. 또 정협 규약을 개정·결의 채택하고 상무위원회에 사업 보고할 것을 심의함. 정협 전국위원의 임기는 전인대 임기와 같은 5년임.

4) 국가중앙군사위원회 國家中央軍事委員會

- 1982년 헌법에 의해 신설된 국가중앙군사위원회는 중국 무장력의 최고 영도기관이자, 국가기구의 주요 구성 부분으로서 전국의 군을 지휘하며 ‘주석 책임제’를 실시하고 있음.
- 국가중앙군사위원회 주석은 전인대에서 선출되는데, 전국인민대표

대회 및 그 상무위원회에 책임을 지며 주석을 비롯한 위원회의 임기는 전인대와 마찬가지로 5년이고 연임 제한 규정은 없음.

5) 최고인민법원

- 전인대의 직속기관이자 중국의 최고 사법기관으로 지방의 각급 인민법원과 전문 인민법원의 재판활동을 감독함. 최고 인민법원장의 임기는 5년으로 한 번 연임이 가능함.

6) 최고인민검찰원

- 전인대의 직속기관이자 중국의 최고 검찰기관으로, 지방의 각급 인민검찰원과 전문 인민검찰원의 활동을 감독함. 최고 인민검찰원장의 임기는 5년으로 한 번 연임이 가능함.

라. 중국 공산당의 핵심 기구와 의사결정방법

- 중국 공산당의 핵심 기구는 중앙위원회, 중앙정치국, 정치국 상무위원회, 중앙군사위원회, 그리고 중앙서기처라고 할 수 있음.
 - 중국 공산당 당헌(章程)에 따르면 5년마다 소집되는 중국 공산당 전국대표대회가 전체 당원의 의사를 대표하지만, 실제로는 전국대표대회에서 선출된 중앙위원회가 전국대표대회의 권한을 위임받아 거의 모든 주요 권한을 행사하고 있음.
 - 중앙위원회 전체회의에서는 중앙정치국 위원과 정치국 상무위원 및 중앙위원회 총서기를 선출하며, 1년에 한 번 개최되는 중앙위원회 전체회의의 권한을 위임받아 중앙위원회의 권한을 실질적으로 행사하는 것은 중앙정치국과 중앙서기처 및 중앙군사위원회임.

2. 중국 역대 지도자와 새 지도자의 관계

가. 중국 지도자별 주장과 변화

- 올해 말 18대 공산당 당 대회에서 선출될 지도자그룹은 이미 이룩된 경제발전과 국가경쟁력 상승의 기초에서 중국의 내부 문제와 국제 문제를 동시에 풀어야 하는 과제를 갖고 있음.
- 기존 지도자인 장쩌민과 후진타오는 이미 덩샤오핑에 의해 낙점이 되었다고 하지만, 현재 지도자그룹은 장쩌민그룹과 후진타오그룹에 의해 동시에 인정을 받아야 하는 문제도 있음.

〈그림 8〉 역대 지도자들의 정책

제1세대: 마오쩌둥(1949~1976), 혁명/건국(정풍 → 문화대약진 → 홍위병 → 문화대혁명)
 제2세대: 덩샤오핑(1979~1992), 탈문화 혁명/개혁개방(천안문 사건 → 고도성장 발판)
 제3세대: 장쩌민(1992~2002), 시장 경제화/WTO가입(3개 대표론)
 제4세대: 후진타오(2002~), 균형 발전/조화로운 사회(과학적 발전관)

〈그림 9〉 역대 지도자들의 정치지도 방침

중국공산당 세대별 노선 변화	
제1세대 마오쩌둥 시기 1949~1976 超英赶美 초영간미 영국을 초월해 미국을 잡는다 ▶ 중공업 우선주의 ▶ 급진적 경제개발	제2세대 덩샤오핑 시기 1978~1992 三個有利 3개유리 생산력·국력·생활수준 제고에 유리하면 좋은 것 ▶ 성장 우선주의 ▶ 불균형 성장 용인
제3세대 장쩌민 시기 1992~2002 三個代表 3개대표 당이 선진 생산력·선진 문화·인민의 이익을 대변 ▶ 자산재급 포용 ▶ 민영·사영 기업의 자율성 확대	제4세대 후진타오 시기 2002~ 科學發展觀 과학발전관 합리적인 성장 추진 ▶ 환경·자우기술 중시 ▶ 균형성장·인본주의·지속 가능 성장 주장

- 지도자그룹은 장쩌민과 후진타오의 정치적 비호를 받으며 동시에

상대방그룹으로부터 반감이 없고 중국 인민으로부터 신뢰를 받을 수 있어야 함.

나. 주목해야 할 중국의 엘리트 77, 78, 79학번 세대

- 중국에서는 문화대혁명(1966~1976년)으로 인해 10년의 공백을 거치고 대학에 입학한 ‘77·78학번’ 세대를 중국의 엘리트라고 지칭함.
- 1977년 겨울, 중국이 10년간 대입시험을 중지한 이래 첫 대학입학 시험이 전국적으로 치러졌고, 570만 명의 학생들이 이 시험에 참가하였음. 합격자는 전체 수험생의 4.7%로 27만 3,000명이었는데, 중국 사람들은 이 77학번 학생들을 가장 똑똑하고 유능한 인재들로 생각하고 있음(77, 78, 79학번 차례로 입학이 조금씩 쉬웠다고 함).
- 30년이 지난 지금 엘리트 집단인 ‘77·78학번’ 대다수는 중국의 정치·교육·예술·상계에 입문해 고위직에 종사하고 있음.
- 18대에는 문화대혁명 시기 홍위병에 참여하다 하방_{下放}되었던, 문혁기간 농병공대학에서 어렵게 공부를 하거나 혹은 문혁을 겪고 77, 78, 79년에 대학에 들어와 사회에서의 고생과 대학에서의 공부를 모두 경험해 본 지도자 후보들이 특별히 많음.

다. 후진타오 시대의 특징

- 지난 2002년 11월의 중국 공산당 제16차 당 대회에서 예상대로 장쩌민 총서기와 제3세대 지도부가 전원 퇴진하고, 후진타오를 중심으로 한 제4세대가 당 지도부 전면에 등장했음.
- 2003년 3월 제10기 전체인민대표대회에서 역시 예상했던 것처럼 장쩌민 국가주석이 임기만료로 퇴진하고, 1998년 이후 국가 부주석을 역임하고 있던 ‘준비된 국가주석 후보’ 후진타오 총서기 겸

국가 부주석이 정식으로 국가주석으로 선출되었으며, 지난 2004년 9월에 개최된 16기 4중전회에서 장쩌민은 그동안 유지해 왔던 마지막 공직인 당 중앙군사위원회 주석직을 사임하고 후진타오가 중앙군사위원회 주석직을 승계하여 당 중앙군사위원회를 후진타오 체제로 재개편함으로써 후진타오 총서기는 마침내 ‘공산당 총서기·국가주석·군사위원회 주석’의 3권을 장악할 수 있게 되었음.

- 후진타오의 등장으로 중국은 조화로운 세계와 과학적 발전관을 기초로 중국의 대내외적 변화를 표방하였으나, 장쩌민의 ‘3개 대표론’과 ‘시장경제 중시’의 방향에서 선화하는 이데올로기적 사회주의 복지사회인 ‘조화로운 사회’에 더욱 초점을 둠. 즉 지속적인 경제발전보다는 복지와 도농과 빈부격차 해소에 초점을 둠.
- 장쩌민 세력과 후진타오 세력의 보이지 않는 대립은 결국 중국의 부정부패사건을 두고 세력 간 견제 및 경쟁으로 이어졌다고 평가하기도 함. 그러나 정책을 사이에 둔 경쟁으로 국가의 발전을 위한 지도자들의 대립일 수는 있으나 집단세력들의 전체적 이익 때문에 나오는 경쟁으로만 분석할 수는 없음. 즉 ‘진보와 보수’ 혹은 ‘이데올로기 고수와 경제발전’ 등의 복합적 개념을 기초로 지도자그룹 간의 당과 국가를 위한 경쟁으로 봐야 할 수도 있음.
- 이러한 면에서 2012년 새 지도부의 출현은 중국의 새로운 발전 청사진을 읽을 수 있는 신호탄이 될 수 있음. 일반적으로 장쩌민이 지지하던, 더욱 발전된 개혁개방 노선을 선택하게 되리라는 것이 전문가들의 예측임.
- 계파 혹은 이익집단 간의 경쟁으로 보이는 지금의 중국 지도부 개편을 위한 움직임도 결국 변화하고 있는 공산당의 정책과 국내 경제·민심 및 중국의 강대국을 포함한 대외관계에 초점을 두고 정리가 될 것으로 보이며, 새 지도부의 정책에 따라 정치·경제적 진보(進歩) 혹은 개량(改良) 혹은 보수(保守)의 길이 선택될 것으로 보임.

라. 15, 16, 17대 공산당 지도자그룹

- 15, 16, 17대 공산당 지도자그룹의 변화를 보면 장쩌민에서 후진타오로 넘어오며, 다시 18대로 이어지는 중국 정치핵심의 변화를 이해할 수 있음.

〈그림 10〉 15, 16, 17기 공산당 지도부

중국 공산당 정치국 상무위원회		
15기	16기	17기
장쩌민(江澤民, 76, 당 총서기 국가주석, 중앙군사위 주석)	후진타오(胡錦濤, 1942.07 당 총서기, 국가주석)	후진타오(胡錦濤, 1942.07 당 총서기, 국가주석)
리 평(李鵬, 74, 전인대 상무 위원장)	오방궈(吳邦國, 1941.07 전인대 상무위원장)	오방궈(吳邦國, 1941.07 전인대 상무위원장)
주룽지(朱鎔基, 74, 국무원 총리)	원자바오(溫家寶, 1942.09 국무원총리)	원자바오(溫家寶, 1942.09 국무원 총리)
리루이환(李瑞環, 68, 정협 주석)	자칭린(賈慶林, 1940.03 정협 전국위 주석)	자칭린(賈慶林, 1940.03 정협 전국위 주석)
후진타오(胡錦濤, 60, 국가 부주석)	펑칭홍(曾慶紅, 1939.07 국가 부주석)	리창춘(李長春, 1944.02 상무위원, 언론사상담당, 상해방)
웨이젠싱(尉健行, 71, 중앙기율 검사위 서기)	황 쥐(黃菊, 1938.09 국무원 부총리)	시진핑(習近平, 1953.06 상무위원, 중앙서기처 서기, 태자당)
리란칭(李嵐清, 70, 국무원 부총리)	우관정(吳官正, 1938.08 중앙 기율검사위원회 서기)	리커창(李克強, 1955.07 상무위원, 전 요령성 서기, 공청단)
	리창춘(李長春, 1944.02 이데올로기 담당)	허궈창(賀國強, 1943.10 상무위원, 중앙기율위 서기, 태자당)
	뤄 간(羅幹, 1935.07 중앙정법위원회 서기)	저우용강(周永康, 1942.12 상무위원, 중앙정법위 부서기, 상해방)

* 2007년 11월 기준

마. 18대 공산당 전국대표대회 유력 지도자그룹과 예상

〈표 1〉 18기 공산당 전국대표대회 선출 유력 지도자 1

성명	현직(주요겸직)	출생연도	본적	학력	비고 (전직, 경력)
시진핑 (習近平)	-국가 부주석 -중앙군사위원회 부주석 -중앙서기처 서기 -중앙당교 교장 -중앙정치국 상무위원	1953	산시 푸핑 (陝西富平, 북경 출생)	-청화대학 공정화학부 -청화대학 인문사회학원 법학박사	-푸젠성 성장 -저장성 당 위원회 서기 -상하이시 당 위원회 서기 -16대 중앙위원
리커창 (李克強)	-국무원 부총리 -중앙정치국 상무위원	1955	안후이 당위안 (安徽定遠)	-베이징 대학 법학과 -베이징 대학 경제학박사	-공청단 중앙서기처 서기 -허난성 성장, 당 위원회 서기 -랴오닝성 당 위원회 서기 -15~16대 중앙위원 -8대 전인대 상무위원
리위안차오 (李源朝)	-중앙서기처 서기 -중앙조직부 부장 -중앙정치국 위원	1950	장쑤 렌수이 (江蘇漣水)	-푸단 대학 수학과 -베이징 대학 경제경영 센터 석사 -중앙당교 법학박사	-공청단 상하이시 서기 -공청단 중앙서기처 서기 -문화부 부부장 장쑤성 당 위원회 서기 -16대 중앙후보위원
위안춘칭 (袁純淸)	-산시성 당 위원회 서기 -중앙위원	1952	후난 한서우 (湖南漢壽)	-베이징 대학 법학과 -중국정법대 법학석사 -후난 대학 경영학박사	-공청단 중앙서기처 서기 -산시성 성장, 당 위원회 부서기
저우샤오촨 (周小川)	-중국인민은행장 -중앙위원	1948	장쑤 이싱 (江蘇宜興)	-칭화대학 공학박사	-국가외환관리국 국장 -중국건설은행장 -16대 중앙위원

성명	현직(주요경력)	출생연도	본적	학력	비고 (전직, 경력)
류펑 (劉鵬)	-국가체육총국 국장 -중앙위원	1951	충칭 (重慶)	-충칭대 기계공학과 공학석사	-공청단 쓰촨성 서기 -공청단 중앙서 기처 서기 -중앙선전부 부부장 -쓰촨성 당 위원회 부서기 -16대 중앙후보 위원
왕치산 (王岐山)	-국무원 부총리 -중앙정치국 위원	1948	산시 톈진 (山西 天鎮)	-시베이 대학 역사학과	-중국건설은행장 -광둥성 부성장 -하이난성 당 위원회 서기 -베이징시 시장, 올림픽조직위원회 집행 주석 -16대 중앙위원
장더 지앙 (張德江)	-국무원 부총리 -중앙정치국 위원	1946	랴오닝 타이안 (遼寧 台安)	-북한 김일성 종합대학 경제학과	-지린성 당 위원회 서기 -저장성 당 위원회 서기 -광둥성 당 위원회 서기 -16대 중앙정치국 위원
류옌동 (劉延東)	-중앙정치국 위원 -국무위원 -올림픽조직위원회 부주석	1945	장쑤 난통 (江蘇 南通)	-법학박사	-공청단 중앙서기처 서기 -중앙통전부 부장 -10대 전국정협 주석 -16대 중앙위원
류윈산 (劉雲山)	-중앙정치국 위원 -중앙서기처 서기 -중앙선전부 부장	1947	산시 신저우 (山西 忻州)	-중앙당교	-공청단 네이멍구자치구 부서기 -16대 중앙정치국 위원
명젠주 (孟建柱)	-공안부 부장 -중앙위원	1947	장쑤 쑤조우 (江蘇 蘇州)	-상하이 기계학원 시스템 공정학과 공학석사	-상하이시 당 위원회 부서기 -장시성 당 위원회 서기 -16대 당중앙위원
왕양 (汪洋)	-광둥성 당 위원회 서기 -중앙정치국 위원	1955	안후이 쑤저어우 (安徽 宿州)	-중앙당교	-공청단 안후이성 부서기 -안후이성 부성장 -국가발전계획위원회 부주임 -충칭시 당 위원회 서기 -16대 중앙후보위원

성명	현직(주요경력)	출생연도	본적	학력	비고 (전직, 경력)
보시라이 (薄熙來)	-충칭시 당 위원회 서기 -중앙정치국 위원	1949	산시 당양 (山西定襄)	-베이징 대학 역사학과 -문학석사	-랴오닝성 성장 -상무부 부장 -16대 중앙위원
위정성 (俞正聲)	-상하이시 당 위원회 서기 -중앙정치국 위원	1945	저장 사오싱 (浙江紹興)	-하얼빈 군사공정 학원 유도탄 공정학과	-건설부 부장 -후베이성 당 위원회 서기 -16대 중앙정치국 위원
장 가오리 (張高麗)	-톈진시 당 위원회 서기 -중앙정치국 위원	1946	푸젠 진장 (福建晉江)	-샤먼 대학 경제학과	-광둥성 부성장 -선전시 당 위원회 서기 -산둥성 당 위원회 서기, 성장 -16대 중앙위원

자료: 신중호·김홍규·황재호, 『중국의 '제5-6세대' 지도부 분석 및 대외정책 전망』, pp.54~56에서 재정리

- 충칭 사건으로 인하여 보시라이(薄熙來)는 이미 낙마한 상태이고, 이와 연계되어 일부 지도자 예비후보들이 더 낙마할 가능성도 높음. 즉 그룹 리더들의 지지가 없는 경우 조그마한 하자도 문제로 부각될 수 있음.
- 중국 정치지도자의 선발 과정은 횡적인 관계(關係)인 집단 이익·개인 직위에 따른 평면구조와 종적인 관계인 신분·가족 배경과 직책이 서로 입체적으로 복잡하게 연결되어 있음.
- 이러한 상하·좌우관계에서의 다면적 입체적 분석으로 어느 정도 지도자그룹을 예측할 수는 있지만, 중국 전통에서 출발한 인품(人品)으로 사람을 보며 등용하는 ‘화합하면서 자신의 직무에 충실한 인재를 평가하는 기준’인 중국사회의 전통적 관습을 절대 무시할 수는 없음.

〈표 2〉 18기 공산당 전국대표대회 선출 유력 지도자 2

현재의 지도자(주석, 총리)					
성명	연령	출생	본직	계보	관계
후진타오 (胡錦濤)	70	1942년 12월	안후이 지시 (安徽績溪)	공청단	덩샤오핑
원자바오 (溫家宝)	70	1942년 9월	텐진 (天津)		
18대 중앙상무위원 가능성이 높은 지도자					
시진핑 (習近平)	59	1953년 6월	산시 푸핑 (陝西富平)	태자당	장쩌민
리커창 (李克強)	57	1955년 7월	안후이 덩위안 (安徽定遠)	공청단	후진타오
왕치산 (王岐山)	64	1948년 7월	산시 톈진 (山西天鎮)	태자당	장쩌민
리위안차오 (李源潮)	62	1950년 11월	장쑤 쉰수이 (江蘇漣水)	공청단	후진타오
장더지양 (張德江)	66	1946년 11월	랴오닝 타이안 (遼寧台安)	상해방	장쩌민
류원산 (劉雲山)	65	1947년 7월	산시 신저우 (山西忻州)		장쩌민
왕양 (汪洋)	57	1955년 3월	안후이 쑤저어우 (安徽宿州)		후진타오
류옌둥 (劉延東)(女)	67	1945년 1월	장쑤 난통 (江蘇南通)		후진타오
위정성 (俞正聲)	67	1945년 4월	저장 사오싱 (浙江紹興人)	태자당	장쩌민
18대 중앙상무위원 가능성이 있는 지도자					
장가오리 (張高麗)	66	1946년 11월	푸젠 진장 (福建晉江)	상해방	장쩌민
링지화 (令計劃)	56	1956년 10월	산시 평루 (山西平陸)	공청단	
보시라이 (薄熙來)	63	1949년 7월	산시 당샹 (山西定襄)	태자당	

자료: 홍콩과 대만 자료 재정리

- 홍콩과 중국의 자료는 충칭 사건 이전에도 보시라이(薄熙來)를 가능성 있는 후보군 중에서도 비중을 낮게 보고 있었음.

바. 포스트 후진타오 시대의 지도자그룹

- 후진타오(胡錦濤) 집권 2기에 들어서면서 제5세대 지도자(시진핑(習近平), 리커창(李克強)) 등이 정치국 상무위원회에 포함됨으로써 향후 중국의 정책결정구조상의 변화 여부에 관심이 높아졌음.
- 시진핑과 리커창은 가장 강력한 차기 지도자로서 현재 각자 맡은 바 영역에서 자신의 능력을 보여 주기 위해 노력하고 있음.
- 중국의 제5세대의 정책은 2012년 제18차 당 대회 이후 구성되는 지도자그룹의 세력관계에 따라 어느 정도 영향을 받게 될 것임.
- 제5세대 지도자들은 그동안 중국 외교정책 결정 과정에서 나타난 다원화·제도화·전문화로의 방향성을 기본적으로 유지할 것이고, 또한 과거 전통으로 봤을 때 이들은 후진타오가 현실정치에서 완전히 물러나기 전까지는 대외정책과 관련하여 급격한 입장 변화의 가능성은 그다지 높지 않음.
- 제5세대 지도부가 출범할 경우 한 개인이 강력한 지도력을 행사하기 어려운 구조가 형성될 것이라는 점에서, 지도자들을 각자의 역할배분에 따라 권력을 분점(分占)하고 합의를 중시하는 전통을 유지할 것이고, 이러한 특징은 대외정책 결정에도 그대로 적용될 가능성이 높음.
- 제5세대 젊은 지도자 중 일부는 대외경제협력의 경험이 존재하지만, 대부분은 대외정책 및 군사와 관련된 경험이 거의 없다는 점에서 대외 및 군사 정책은 보다 전문화된 집단에 의존할 가능성이 큼.
- 제5세대 지도자들은 중국 문화대혁명의 경험, 현장과 학교학습을 모두 겪었던 배경과 중국의 개혁개방, 그리고 경제 및 국력 신장을 경험한 엘리트들로서 중국사회와 세계에 대한 이해가 충분한 엘리

트그룹이라고 할 수 있음.

- 군사적 마찰에 대한 대처능력, 국제사회에서의 외교적 대응능력 및 중국사회의 경제 및 정치적 변화에 대한 안정유지능력 등이 이들의 지도력을 가늠하는 척도가 될 것으로 보임.

■ 참고문헌

- 신종호·김흥규·황재호(2010), 『중국의 ‘제5-6세대’ 지도부 분석 및 대외정책 전망』,
『경제·인문사회연구회 대중국 종합연구 협동연구 총서』, 2010.03.21.
- 이재호(2011), 『중국의 정부체계 및 동향분석』, 한국행정연구원.
- 주장환(2012), 『중국 세대별 정치 엘리트 유형 변화에 관한 연구: 제1세대에서
제5세대를 중심으로』, 『국제정치논총』 제52집 1호.





유엔해양법협약에 따라 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 질서가 새롭게 규정된 이후 동아시아 각국은 공통적으로 배타적 경제수역 내의 해양자원 개발과 원거리 도서에 대한 영유권 주장을 강화하고 있다. 이와 동시에 미국, 중국, 일본, 러시아와 동남아 국가들은 경쟁적으로 적극적 해양전략을 표방하고 이 같은 전략에 따라 해군력을 증강하고 있다. 이러한 과정에서 동중국해와 남중국해에서 각국 간 해군력 현시 및 해양분쟁이 빈발하고 있다.

동아시아 해양질서상의 혼돈은 우리의 국가이익에 중요한 불안요인을 던져 준다. 한국 경제가 지탱하는 해양수송로의 안전에 차질이 생기고, 미일중러 등 주변국의 해양갈등 심화는 한반도의 안정에도 부정적 영향을 주기 때문이다. 따라서 우리는 국가안보전략의 일환으로 동아시아 해양질서의 안정, 해양 관련 국가이익의 확보, 이를 수호하기 위한 적정 해군력의 확보 등을 내용으로 하는 해양정책을 수립하고, 일관되게 추진해야 한다.

동아시아 해양질서 안정을 위해 기존의 양자간, 다자간 안보협의체를 발전적으로 계승하는 해양안보 협력레짐을 강구해야 한다. 또한 ‘평화적 해양강국’의 기본이념 하에 우리의 해군력 강화와 다양한 해양자산 확보에 국가적 노력을 기울여야 한다. 이러한 ‘평화적 해양강국’을 구현하기 위한 관련 부처의 정비도 필요하다.



동아시아 해양안보의 현황과 다자간 해양협력방안

박 영 준

국방대학교 교수

1. 문제의 제기

1) 동아시아 해양 정의

- 동아시아 대륙을 에워싼 오호츠크해, 동해, 서해, 동중국해, 남중국해, 그리고 그 외곽을 에워싸고 있는 서태평양 등의 해역

2) 해양분쟁 및 해양안보 정의

- 해양분쟁: 해양도서의 영유권을 둘러싼 국가 간 갈등, 영해·배타적 경제수역·대륙붕 등의 경계를 둘러싼 국가 간 갈등, 또한 이 해역들에서의 자원개발을 둘러싼 국가 간 갈등, 관련국들의 해군력 증강과 해군력 시위로 해양수송로^{sea lane}의 안전과 자유항행이 위협받는 사태

- 해양안보: 이러한 분쟁 및 갈등요인들로부터 도서 영유권 등 국가주권을 확보하고, 해양이익에 대한 침해를 최소화하기 위한 노력 혹은 상태

3) 최근 동아시아 해양질서에서 도서지역에 대한 영유권이나 해저자원을 둘러싼 각국 간의 갈등이 두드러지게 나타남.

- 남중국해 해역에서 서사군도와 남사군도 관련 중국과 동남아 국가들 간의 갈등
- 동중국해 해역에서 센카쿠(중국명: 釣魚島) 영유권 관련 일본과 중국 간의 갈등
- 동해-독도에 대한 일본의 영유권 주장
- 러시아와 일본 간 남쿠릴 열도(일본명: 북방 영토)를 둘러싼 반환 논쟁

4) 이러한 해역에서 중국이 현상질서에 도전하는 양상 노정

- 이에 대해 미국이 아시아태평양 지역 동맹관계를 맺고 있는 국가들의 입장을 지원하거나 해양항행의 자유를 거론

5) 한국 입장에서 동아시아 해양분쟁의 격화는 결코 바람직스러운 상황이 아님.

- 한반도 평화 정착 과정에서 동맹국인 미국은 물론이고, 중국 및 일본, 러시아와의 협력관계 구축을 통한 지원 확보가 중요
- 우리나라는 원유를 비롯한 자원의 대부분을 동아시아 역내의 해양 수송로에 의존

- 한국으로서는 각국 간 해양분쟁의 원만한 조정과 해결, 보다 평화로운 동아시아 해양질서 구축이 큰 국가이익을 달성하기 위해 중요한 선결조건

6) 본고의 문제제기

- 동아시아 해양분쟁의 발생요인 분석
- 각국의 적극적 해양전략 추진과 해군력 증강 및 해양자산 확보 현황
- 동아시아 해양질서의 안정과 해양이익 확보를 위한 한국 해양전략 및 해군건설 방향

2. 동아시아 새로운 해양질서 전개와 갈등 발생요인

가. 동아시아 해양질서 내 각국 간 갈등 발생의 배경

- 1994년 유엔해양법협약 공포 이후 새로운 해양질서 전개
 - 12해리 영해와 200해리 배타적 경제수역, 350해리 이내 대륙붕 질서 대두
 - 동아시아 해양의 경우 각국이 주장하는 배타적 경제수역이나 대륙붕의 관할구역 중첩
 - 경계 책정 과정에서 갈등 발생, 도서지역에 대한 영유권 분쟁 격화¹⁾
- 냉전체제 하에는 이념을 달리하는 체제 간 대립이 오히려 국가 상호 간 영유권 분쟁의 격화를 방지하는 역할을 했음.
 - 냉전체제 해체 이후 이념 대립이 아닌 각국 간 경제이익, 국가이익 대립이 보다 첨예하게 전개
 - 해양이익과 해양주권에 대한 관심 고조

- 중국을 포함한 동아시아 각국들이 경제성장의 결과를 바탕으로 해군력 경쟁적 증강
 - 해군력 증강은 보다 적극적 해양전략 추구의 배경이 됨.
 - 국가 간 해양전략의 충돌과 해양분쟁 증대

나. 동아시아 해양질서를 둘러싼 갈등요인에 대해 다양한 시각 존재

- 자유주의적 제도론자들은 유엔해양법질서에도 불구하고, 동아시아 국가 간 규범에 대한 통일된 해석 부재, 지역 내 해양레짐의 부재를 분쟁요인으로 지적
- 구성주의자들은 동 지역 내 개별국가 간 공동체 인식의 결여, 냉전 체제 하 이념 대립구조는 붕괴되었으나 이를 대체하는 새로운 공동 아이덴티티 형성 결여 등을 지적
- 본고는 현실주의적 시각에서 접근, 각국의 국력 성장에 따른 적극적 해양전략 추구, 이 전략을 구현하기 위한 해양전력 증강이 동아시아 해양분쟁의 요인이 되고 있음.²⁾

3. 주요국가의 해양전략과 해군력 증강 현황

가. 중국의 해양전략과 해군력 증강 추세

- 1) 최근 동아시아 해양질서의 변화는 중국의 급속한 국력 성장과 이에 따른 적극적 해양전략, 해양전력 증강이 주요인이 되고 있음.
 - 마오쩌둥의 시대, 중국 해양전략은 지상군의 활동을 지원하기 위한 보조적 역할에 국한, 연안해군의 성격을 벗어나지 못함.

- 1980년대 중반 개혁·개방정책의 성과에 힘입어 중국 국력이 신장됨에 따라 중국 해양전략 및 해군력 증강의 양상에 변화 발생

2) 1980년대 중반 이후 중국 해양전략 및 해군전략의 적극화

- 1986년 당시 유화청(劉華清) 해군 제독의 제1도련, 제2도련 개념 제시
 - 제1도련(島鏈, island chain)은 중국 해군의 작전반경으로 황해, 동중국해, 남중국해를 포함
 - 제2도련은 장차 해군력이 발전하게 되면 확대되어야 할 작전해역
 - 이에 따라 종전에 표방해 온 연안방어전략에서 탈피하여 제1도련 해역 내에서의 국가이익을 확보하기 위한 근해방어(Near Sea Defense 또는 Offshore Defense) 해군전략으로 전환³⁾
- 근해방어전략 표명 이후 1990년대 중반에 루하이(旅海)급 구축함 개발, 1997년부터는 러시아에서 소브레메니급 구축함 2척이 신규 도입⁴⁾
 - 프리게이트함으로서는 1990년대 이후 추가로 장웨이(江衛)급 개발
 - 잠수함 전력으로서 기존 로미오급, 명(明)급, 원자력잠수함(SSN) 한(漢)급에 더해 1980년대에 샤(夏)급 전략미사일 잠수함(SSBN), 1990년대에 송(宋)급 잠수함 배치, 러시아로부터 4척의 킬로급 잠수함 도입⁵⁾

3) 2000년대 이후 중국 원해방어해양전략 변화

- 2000년대 중반 이후 근해방어전략을 넘어선 원해방어(Far Sea Defense) 전략론 대두⁶⁾
 - 후진타오 국가주석은 2007년 제17차 중국공산당 전국대표대회에서의 연설을 통해 “근해(近海)종합작전능력을 향상시킴과 동시에, 서서히 원해(遠海)방위형으로 전환하여 원해기동작전능력을 향상시킬 것”을 지시⁷⁾
 - 2011년에 발간된 중국의 『국방백서 2010』은 해군의 근해방어전략

임무를 재강조하면서도, 동시에 원해에서의 작전능력을 개선할 필요성을 지적⁸⁾

- 중국 해군전략가들은 현재 중국 해군력 수준이 선진국가에 비해 낙후되었으며, 전력 증강 및 작전반경 확대를 적극 추구해야 한다고 주장⁹⁾

○ 2000년대 이후 중국 해군전력 증강 현황

- <표 1>에서 보이는 것처럼 2006년 이후 루조우급 및 루양급 구축함을 보유, 장카이급 호위함도 전력화¹⁰⁾
- 2000년대 이후 잠수함 전력의 증강 팔목
 - 2004년 위안_元급 잠수함 및 상_商급 원자력 잠수함 진수
 - 탄도미사일 탑재가 가능한 원자력잠수함_{SSBN} 진_晋급 잠수함도 진수¹¹⁾
- 1998년 우크라이나에서 구입한 항모를 개조하여, 항모 스랑으로 탈바꿈

○ 2000년대 이후 중국 해군 활동반경 확대

- 중국 해군 함정들은 제1도련선에 해당하는 오키나와와 미야코 사이의 공해, 혹은 제2도련에 해당하는 남중국해와 필리핀선을 잇는 해역을 넘어 서태평양상에 전개하여 수시로 군사훈련
- 북한으로부터 청진항 부두 사용권을 받아내었고, 2011년 8월에는 중국 해군 함정들이 원산항을 친선 방문¹²⁾
- 파키스탄, 미얀마, 스리랑카 등과 협정을 맺어 이들 국가들의 해군 기지 건설을 담당¹³⁾

〈표 1〉 2000년대 중국의 해군전력 보유 현황¹⁴⁾

구분		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
구축함 (DD)	루다 I	13	13	13	12	12	12	11	10	10	10
	루다Ⅱ	2	2	2	2	1	1	1			
	루다Ⅲ	1	1	1	2	4	4	4	4	4	4
	루후	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	소브레메니	2	2	2	2	2	3	3	4	4	4
	루하이	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	루조우						1	1	1	2	2
	루양						2	2	2	2	2
	루양Ⅱ						2	2	2	2	2
호위함 (FF)	장후 I	27	27	27	27	27	27	27	19	12	12
	장후Ⅱ	1	1	1	1	1	1	1	1	7	7
	장후Ⅲ	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
	장후Ⅳ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	장후Ⅴ								6	6	6
	장카이 I						2	2	2	2	2
	장카이Ⅱ									4	6
	장웨이 I	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	장웨이Ⅱ	7	8	8	8	8	10	10	10	10	10
잠수함 (SS)	한	5	5	5	4	4	4	4	4	4	3
	로미오 (개량형, SSG)	1	1	1	1	1	1	1	1		
	로미오	31	31	21	21	21	15	7	7		
	명(명)	20	21	22	20	20	20	19	19	19	19
	킬로	4	4	4	4	5	9	12	12	12	12
	송	2	3	3	8	9	10	13	13	13	13
	원(위안)					1	1	1	1	2	4
	상(상)							1	2	2	2
총합		126	129	120	122	126	135	132	130	128	131

출처: The Military Balance 2001~2010; Jane's Fighting Ships 2001~2010 참고하여 재구성

나. 미국의 해양전략과 해군력 증강 추세

1) 태평양전쟁 승전 이후 미국의 태평양 방면 전략 기조, ‘태평양의 내해화’

- 제1차 세계대전 이후 태평양 지역 해군력 철수에 대한 반성
- 태평양 지역 병력의 전진배치 태세 구축, 제3함대와 제7함대로 구성된 태평양함대 전력 유지¹⁵⁾

2) 중국의 군사력 증강 및 해양에서의 영향권 확대 움직임을 미국은 반접근 지역 거부^{A2AD, Anti Access Area Denial} 전략으로 파악.¹⁶⁾ 이에 대한 대응전략을 추구

3) 21세기 이라크-아프간 전쟁 종전 이후 태평양 해역에서의 Air-Sea Battle 전략 추진

- 중국의 해군력 증강과 영향력 확대를 ‘반접근지역 거부’의 전략으로 파악
- 이에 대응한 ‘공해전투^{Air-Sea Battle}’ 및 JOAC^{Joint Operational Access Concept} 개념 발전
 - ‘공해전투’의 개념은 2009년 9월, 로버트 게이츠 국방장관의 주도로 게리 러프헤드 미 해군참모총장과 노튼 슈워츠 미 공군참모총장 등이 회합을 갖고 개발한 합동작전의 개념¹⁷⁾
 - 최근에는 국방전략의 일환으로 제시된 JOAC 개념 하에 미 공군과 해군 간에 연구가 계속 진행되고 있는 작전 개념¹⁸⁾
 - 미국의 자유로운 행동을 위협하는 적대요인을 격퇴하고, 주요지역에 대한 세력 투사를 달성하기 위해 서로 다른 공간에 배치되는 군사력, 특히 해양 및 항공의 전투력을 유기적·통합적으로 운용하는 것을 의미

- ‘공해전투’ 개념을 구현하기 위해서는 상대방의 정보를 파악할 수 있는 고도의 정보 및 전자전 능력, 전방지역에 배치된 미국 해공군 전력의 생존성을 높이기 위한 방공체제 및 미사일 방어능력, 적대 세력의 중추신경을 마비시키기 위한 전략적 중심타격능력, 그리고 동맹 및 우방국가들과의 밀접한 연합작전능력 필요

4) 미국이 아시아태평양 지역에서 추진하고 있는 전력 증강 및 동맹국과의 연합작전태세 강화의 현상은, JOAC 또는 Air Sea Battle 개념의 구현으로 해석됨.

- 미국 태평양함대사령부는 제3함대(샌디에이고)와 제7함대(요코스카)로 구성되고, 보유전력은 6개 항모전투단, 함정 90여 척, 잠수함 41척¹⁹⁾
- 국방비 삭감 추세 속에서도 미국은 태평양사령부 관할지역의 전력을 증강하거나, 호주와 싱가포르 등 아시아 동맹국들에 대한 군사지원태세 강화
 - 2009년 5월 당시 B-52 전략폭격기 8대, F-15 전투기 18대 등이 배치되었던 괌의 앤더슨 미 공군기지에 현재 무인정찰기 글로벌 호크 4대, 차세대 공중급유기 12대, 전략폭격기 6대, F-22와 F-35 등 제5세대 전투기 48대 추가 배치²⁰⁾
 - 2012년에 호주 북부의 다윈 기지에 미 해병대 250인을 우선 배치 추진, 최종적으로 2,500인 해병대 병력 배치계획²¹⁾
 - 싱가포르에 최신 연안전투함 주둔 추진, 필리핀과 태국 등에도 대 잠초계기 배치 확대 추진²²⁾
- 아시아태평양 지역에 신형 무기 배치
 - 항공모함에서 발진되는 무인항공기 개발 추진과 아시아태평양 지역 중점 배치 추진²³⁾

- 오키나와 미 해병기지에 신형 수직이착륙 전투기 오스프리 배치
- 아시아태평양 지역 국가들과 다각적 연합군사훈련 실시
 - 한국과 연례적으로 키 리졸브 훈련, 을지프리덤가디언(UFG) 훈련
 - 일본과도 매년 공동통합지휘소훈련(CPX) 및 실병력 투입 연합훈련 실시²⁴⁾
 - 태국과는 코브라 골드 연합훈련, 필리핀과 발리카탄 연합군사훈련 실시²⁵⁾
 - 2009년, 인도 및 일본과 일본 서측 해역에서 말라바 해상훈련 실시
 - 2011년 7월, 일본 및 호주와 함께 브루나이 해상에서 연합해군훈련 실시
 - 2011년 7월 15일, 베트남과 함께 다낭 해상에서 연합해군훈련 실시²⁶⁾

다. 일본의 해양전략과 해군력 증강 추세

1) 전수방위 원칙 하의 일본 해상자위대 전력

- 국가정책수단으로서 교전권을 부인하고 있는 ‘평화헌법’ 하에서 일본 자위대는 ‘전수방위 원칙’, ‘공격용 무기 비보유 원칙’ 등을 표방해 옴.
 - 공격용 무기 비보유 원칙에 따라 해상자위대는 해병대 및 항모 미보유
- 그럼에도 불구하고 해상자위대가 보유한 전력은 세계 정상급 전력으로 평가됨.
 - 주요 수상함정 숫자와 총 배수량 측면에서는 세계 3위권이고, 함대 방공능력은 미국에 이어 세계 2위권이라고 평가됨.
 - 전체적으로는 해상자위대는 미국에 이어 영국과 어깨를 나란히 하는 수준²⁷⁾

2) 최근 일본은 평화헌법 하의 제약에도 불구하고 중요한 군사규범, 안보규범을 변화시키고 있음.

○ 2010년 12월, 방위계획대강 개정을 통해 종전의 필요최소한의 방위력을 갖겠다는 ‘기반적 방위력^{Basic Defense Force}’ 개념을 폐기하고, 새롭게 ‘동적 방위력’ 개념 표방

– 동적 방위력 개념은 평화 시의 억제, 유사시의 대처, 그리고 테러리스트 공격과 같은 grey zone의 위협에 대응하여 자위대에 정찰 및 감시전력, 정밀타격능력 등을 갖추야 한다는 개념²⁸⁾

○ 이 외에도 2008년 우주기본법 성립에 따라 종전의 ‘우주의 평화적 이용 원칙’ 폐기, 군사적 목적의 우주개발 허용

– 2011년 12월에는 종전의 무기수출 3원칙 완화, 미국 및 나토 국가들과의 공동개발 및 수출을 가능하도록 함.

3) 이러한 전력증강 개념 및 안보정책 변화와 맞물리면서 최근 일본도 〈표 2〉에서 보여지는 것처럼 해상자위대 전력의 증강을 도모

○ 2000년대 이후에도 일본은 이지스함, 헬기탐재호위함 등 전력 증강

– 배수량 7,700톤급 아타고급 이지스함 2척을 신규 보유하면서, 총 6척의 이지스구축함 태세 구축

– 휴가와 이세 등 배수량 1만 3,500톤급의 헬기탐재호위함^{DDH} 2척을 취역시켰고, 향후에도 1만 9천 톤급의 DDH 2척을 추가 건조할 계획³⁰⁾

– 구형 유우시오급 잠수함이 도태되고, 신형 오야시오급 잠수함이 증가

– 『방위계획대강 2010』에 따라 향후 5년간 총 22척 잠수함 태세 계획

– 기존 보유 80여 기의 대잠초계기 P-3기를 대체할 독자적 대잠초계기 개발

〈표 2〉 2000년대 일본의 해군전력 보유 현황²⁹⁾

구분		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
구축함 (DD)	하타카제	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	다키카제	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1
	다카나미			2	4	4	5	5	5	5	5
	콩고	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	아타고								1	2	2
	무라사메	7	9	9	9	9	9	9	9	9	9
	시라네	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	하루나	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	아사기리	8	8	8	6	6	6	6	6	6	6
	하스유키	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
	다카스키	2	2	1	1						
	야마구모	1	1	1	1	1	1				
호위함 (FF)	유바리	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	이시카리	1	1	1	1	1	1	1	1		
	치쿠고	3	1								
	아부쿠마	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
잠수함 (SS)	하루시오	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
	유우시오	6	6	5	4	3	1	1			
	오야시오	4	5	6	7	8	9	10	11	11	11
	소류									1	1
총합		71	72	72	72	71	71	71	71	71	71

출처: IISS, The Military Balance 2001~2010; Jane's Information Group, Jane's Fighting Ships 2001~2010. 김종형, 논문 등 참고하여 재구성

4) 해상자위대 활동반경 확대

- 미국의 이라크전쟁 및 아프간전쟁을 지원하기 위하여 인도양 해역에 파견되어 급유활동을 실시
- 2009년 이후 소말리아 해역에 함정 2척을 교대로 파견하여 해적 퇴치활동

- 미국 및 호주와의 연합해군훈련, 미국 및 인도와의 연합해군훈련도 실시
 - 한국 해군과의 연합훈련 확대도 요청³¹⁾

라. 러시아의 해양전략과 해군력 증강 추세

1) 탈냉전기 직후 러시아 해군의 약화

- 냉전기 소련 해군은 고르쉬코프 제독의 비전에 따라 대양해군으로 성장, 미국 해군에 필적하는 능력 보유³²⁾
- 탈냉전기 이후 경제난 속에 러시아 해군은 전성기 구소련 해군의 1/4 수준으로 전력 감소³³⁾

2) 경제성장 바탕으로 적극적 해군정책 전환

- 푸틴과 메드베데프 대통령을 거치면서 러시아 경제 회복, 강국 부활 비전 제시
- 2010년 러시아 국방성이 교통성과 공동으로 「국가해양정책」^{National Maritime Policy} 발간
 - 자국의 경제성장 촉진을 위해 세계 해양을 적극적으로 이용할 것
 - 해군의 역할은 역제를 통한 주권 보호, 나아가 해군의 평화유지활동, 인도주의적 임무, 자원 탐사, 해양의 자원 확보활동도 활발하게 실시한다는 방침
 - 북극해 해역의 배타적 경제수역 개발과 대륙붕에 대한 접근능력 강조
 - 태평양 해역 쿠릴 열도 연안 항구에 대한 인프라 발전을 역점사업으로 강조³⁴⁾

3) 해군전력 증강계획과 병행

- 2008년 메드베데프 대통령은 태평양과 북해 지역의 해상작전을 위해 항공모함 5~6척의 건조계획 발표
- 신형 잠수함이나 구축함 획득에도 적극적
 - 2007년 2,100톤급 호위함 스테레그쉬취 Steregushchiy 진수, 향후에도 동급 호위함을 10~20척 건조계획
 - 2009년 핵추진 탄도미사일 잠수함 SSBN 유리 돌고루키 Yuri Dolgorykiy를 취역시켰으며, 2017년까지 동급 잠수함을 8척 추가 건조계획, 배수량 2만 4천 톤에 달하고, 수중발사 탄도미사일 SLBM 블라바를 12기 탑재할 수 있는 유리 돌고루키는 2011년 태평양함대에 배치³⁵⁾
 - 2010년에는 핵추진 유도미사일 잠수함 SSGN 세베로드빈스크 Severodvinsk 취역, 향후 동급 잠수함 10척 추가 건조계획
 - 고르쉬코프급 4,000톤 규모의 호위함 취역
 - 2010년 프랑스로부터 헬기탑재 공격함 미스트랄 4척 구입 결정³⁶⁾
 - 향후에도 러시아 해군은 국방비 가운데 25% 내외를 해군력 증강 및 운용에 배분 예정
- 최근 푸틴 대통령은 2020년까지 러시아 해군이 전함 51척, 핵잠수함 24척 체제가 될 것이라고 공언³⁷⁾

4) 주변국가와의 해군연합작전 확대

- 2012년 4월, 러시아 태평양함대 소속 6척의 함정이 중국 북해함대와 연합해군훈련을 실시³⁸⁾

마. 여타국가들의 해군력 증강 추세

- 말레이시아는 2002년에 최초로 잠수함 2척을 계약

- 싱가포르는 잠수함 6척 체제에 더해 미국으로부터 연안전투함도 획득 추진
- 인도네시아는 2024년까지 잠수함 12척 체제 구축을 목표, 러시아 및 한국과 구입 협상
- 베트남도 러시아제 킬로급 잠수함 6척 구입 추진³⁹⁾
- 오스트레일리아는 2009년에 대규모 군비증강계획 발표
 - 향후 20년간 순항미사일을 탑재한 잠수함을 12척 체제로 배증할 것을 공표
- 인도도 2010년에 러시아로부터 항모 1척을 인도반기로 합의, 원자력 잠수함도 추가 도입 예정, 2014년을 목표로 국산 항모 건조 추진⁴⁰⁾

4. 동아시아 해양분쟁의 가능성

가. 동중국해 해양분쟁 가능성

1) 중국 해군의 훈련 양상

- 대규모 실탄사격 및 대함미사일 발사훈련 실시
 - 북해, 동해, 남해 함대가 단독 혹은 합동으로 동중국해 혹은 서해 해역에서 대함 탄도미사일 발사훈련 실시
 - 러시아 해군과도 연합훈련 실시
 - 대함미사일 발사는 미국의 항모세력에 대한 소위 반접근지역 거부 전략 수행의 일환

〈표 3〉 동중국해 해역에서 행한 중국 해군 최근 훈련 현황⁴¹⁾

일시	참가부대	훈련내용
2010.07	동해함대	절강성 연해에서 실탄사격훈련 및 대함 탄도미사일 훈련
2010.07	남해함대, 동해함대, 북해함대	남해함대 훈련에 북해 및 동해함대 합류, 합동실탄훈련
2010.08		동중국해, 실탄사격훈련
2010.09		서해 해역, 실탄사격훈련
2010.11	100여 척 이상 함정, 잠수함, 해병대	동중국해 대규모 훈련
2011.06	구축함 3척, 프리게이트함 4척, 정보수집함 1척, 보급함 1척	오키나와 남서 방면 450km 해상, 사격훈련
2012.04	중국 북해함대 러시아 태평양함대 6척	서해에서 연합훈련 실시

〈표 4〉 중국 해군의 서태평양상 기동항행훈련⁴²⁾

일시	함대규모	항행기동
2008.10	구축함 4척	츠가루 해협 통과, 일본 열도 선회
2008.11	구축함 4척	오키나와-미야코시마 사이 통과, 태평양 항행
2008.12	해양조사선 2척	센가쿠 해역 항행
2009.06.25	미사일 구축함 등 5척	오키나와 서남 방면 170km 해상에서 북서진, 태평양 방면 기동
2010.03~04	북해함대 소속 6척	오키나와-미야코시마 사이 통과
2010.04	동해함대 구축함 2척, 프리게이트 3척, 잠수함 2척, 보급함 1척	오키나와와 미야코시마 사이 해역 통과
2010.07	구축함 1척, 프리게이트함 1척	동중국해에서 태평양 방면 항행
2011.06.08	함선 11척	오키나와-미야코시마 사이 통과, 태평양 방면 항행
2011.11.22 ~11.23	미사일 구축함 4척, 보급함 1척, 정보수집함 1척	오키나와-미야코시마 사이 공해 통과, 태평양 방면 항행

- 제1도련 및 제2도련 진출 해상기동훈련 실시
 - 북해, 동해 함대 등 각 함대 소속 함정들이 미사일구축함, 잠수함, 보급함 등으로 함대를 편성, 주로 오키나와와 미야코시마 사이의 공해를 통과, 서태평양상의 해역으로 기동, 함상사격훈련 실시, 같은 루트를 통해 귀항

2) 일본 해상자위대 대응과 훈련 양상

- 일본은 중국 해군의 증강과 훈련 양상을 이 해역에 대한 미국과 일본의 국가이익을 위협하는 것으로 인식
 - 2012년 5월 13일, 노다 요시히코(野田佳彦) 수상은 원자바오 수상과의 회담에서 “센카구를 포함한 해양에서 중국의 활동이 활발한 양상을 보이는 것이 일본 국민의 감정을 자극하고 있다”는 발언을 함.⁴³⁾
 - 일본 정책연구대학원 대학의 미치시타 나루시게 교수, 중국 해군력 증강과 활동은 남중국해, 동중국해 및 서해 지역에서 미국의 영향력을 배제, 일본의 영토나 자원 관할권을 방지하기 위한 목적을 가진 것⁴⁴⁾
- 일본은 중국 해군 활동 확대에 대응, 자체적으로는 ‘동적 방위력’ 증강 추진, 대외적으로는 미국, 호주 및 인도와의 연합해군훈련 확대를 통해 대응
 - 2010년 12월, 미국과 일본은 오키나와와 규슈 등지에서 해상자위대 함정 40여 척, 항공기 250여 대, 항모 조지워싱턴을 포함한 미국 함선 20여 척, 항공기 150대 등이 참가하는 대규모 포레스트 라이트(Forest Light) 연합훈련 실시⁴⁵⁾
 - 태평양 도서지역이 제3국으로부터 탄도미사일 공격을 받았다는 전제 하에 기지 방어, 근접 항공지원, 해양방어 등 실시
 - 2012년 1월 말과 2월 초에 걸쳐서도 미일 양국은 공동지휘소 훈련 ‘아마사쿠라’를 실시, 가상 적군이 일본에 상륙했다는 전제 하에 미

일이 공동대응하여 격퇴한다는 시나리오⁴⁶⁾

- 2009년 4월 26일부터 5월 3일에 걸쳐 일본은 미국 및 인도 해군과 나가사키 및 사세보 연안을 무대로 ‘말라바 09’ 해상훈련 실시⁴⁷⁾
- 2012년 6월에는 일본, 미국, 호주의 3국 연합해군훈련이 일본 서남방 규슈 해상에서 실시
- 중국과 일본이 동중국해 해상에서 해군력을 증강, 군사훈련과 항해기동 실시 증대에 따라 우발적인 무력충돌의 가능성이 높아짐.
- 2010년 9월 7일, 센카쿠 제도 해상에서 중국 트롤어선이 일본 해상보안청 순시선과 접촉하는 사고⁴⁸⁾
- 2011년 4월, 중국 항공기가 해상자위대 호위함에 90미터까지 근접비행사태⁴⁹⁾

나. 남중국해 해양분쟁 가능성

1) 중국의 입장

- 서사군도 및 남사군도에 대한 영유권 주장
 - 동 해역에 수시로 순시선을 순항시키면서 역내국가들에게 압박⁵⁰⁾
 - 남중국해 해역이 중국의 핵심이익이라는 점을 거듭 강조⁵¹⁾
- 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 미얀마 등에 항구 건설 지원, 정치적 및 군사적 원조 제공⁵²⁾

2) 동남아 국가들의 입장

- 필리핀, 베트남, 말레이시아, 싱가포르 등은 중국 동향에 반발, 미국과의 안보협력을 강화하면서 이에 대응
 - 필리핀은 2009년 3월에 영해기선법을 제정, 남사군도 일부를 자국령에 포함시키는 조치 단행⁵³⁾

- 필리핀은 미국과의 동맹관계 재강화 태세
- 2012년 1월 26일, 양국간의 외교 및 국방차관급 회의를 통해 연합 훈련 회수 대폭 증대 합의
- 2012년 4월, 양국은 남중국해 필리핀 유전 방어를 상정한 연합훈련을 실시⁵⁴⁾
- 싱가포르도 중국 동향에 경계
 - 리관유 전 수상은 2009년 워싱턴에서 행한 연설에서 중국의 부상
에 대응하여 미국이 동아시아 지역에 계속 존재해야 한다고 역설
- 베트남은 2011년 7월 15일, 다낭 해상에서 미국과 연합해군훈련 실시⁵⁵⁾
 - 베트남은 2012년 6월 21일, 남중국해 스프라틀리(남사군도)와 파라셀(서사군도)의 영유권을 정한 해양법 가결, 이에 대해 중국 측이 반발하여 스프라틀리, 파라셀 등을 산사시 행정 관할에 귀속조치⁵⁶⁾

3) 미국의 동남아시아 지역 문제 적극 관여

- 미국은 전례 없이 강한 어조로 동남아 국가들에 대한 협력과 지원 입장 명시
 - 2010년 7월 23일, 클린턴 국무장관의 동남아 국가 포럼 연설
 - 중국과 주변국가들 간에 전개되는 남중국해의 영토분쟁에 미국이 개입 가능
 - 영토분쟁을 중재하는 것이 미국의 국가이익에 결부⁵⁷⁾
 - 2010년 9월 24일, 오바마 대통령과 동남아 국가 지도자들 회담
 - 남중국해 영유권 분쟁이 평화적으로 해결될 수 있도록 지원하겠다는 의사⁵⁸⁾
 - 2011년 11월 27일, 오바마 대통령, 오스트레일리아 의회 연설
 - 미국이 아시아태평양 국가, 이 지역 내에서 영향력을 감소시키지 않을 것⁵⁹⁾

- 미국과 동남아 국가들 간 군사훈련 강화
 - 태국과는 코브라 골드 훈련, 필리핀과는 발리카탄 훈련 정기적 실시
 - 2011년 7월 9일, 브루나이 해상에서 일본 및 오스트레일리아 해군과 연합훈련 실시⁶⁰⁾
- 미중 간, 동남아 국가 대 중국 간 남중국해 해역 우발적 충돌 가능성 증대
 - 2009년 3월, 남중국해의 하이난섬 인근 공해상에서 미국 정보수집함 임팩터블호를 중국 선박 5척이 저지한 사건⁶¹⁾
 - 2011년 3월 2일, 남중국해의 리도 암초지역에서 자원조사를 실시하던 필리핀 측 선박이 중국 함정 2척에게 정선을 명령당한 사건⁶²⁾
 - 2012년 4월 8일, 필리핀의 정찰기들이 루손 서쪽 124마일 해상에 위치한 스카브로 암초에서 중국 어선 8척이 조업하고 있는 것을 발견하고 퇴거를 요구, 양측 장기간 대치사건 발생⁶³⁾

5. 동아시아 해양협력과 신뢰구축을 위한 한국의 정책적 과제

가. 기본적 해양전략과 정책방향 정립

- 1) 동아시아 해역의 각국 간 잠재적 분쟁 가능성은 한국의 국가이익 추구에 불리
 - 동중국해 및 남중국해는 한국 해양수송로가 연결된 해역
 - 이 해역에서의 무력분쟁 상태는 한국의 무역, 나아가 경제안보를 위협
 - 동맹국 미국, 인접 우방국가인 중국, 일본과 러시아는 한반도의 평화와 통일을 위해 협력을 제공할 수 있는 국가들

- 이들 국가 간에 해양분쟁 촉발은 한반도의 안정과 통일에 중대한 저해요인

2) 국가안보전략의 일환으로 해양전략 책정 필요, 해양전략 이행을 위한 관련 법안 제정 및 추진 부서 설치 필요

- 중국은 2009년 6월, 해양도서_{海島}보호법안 제정
 - 중국 근해에 산재한 1만 개 이상 소도서들과 그에 관련된 해양권익을 보호⁶⁴⁾
- 일본도 2007년 해양기본법을 제정하고, 2008년 해양기본계획을 책정
 - 해양의 안전보장 확보와 원거리 도서 개발에 대한 기본방침 표명⁶⁵⁾
 - 일본의 대표적인 경제단체인 일본경제단체연합회(일본경단련)도 2010년에 공표한 해양입국 관련 보고서를 통해 원거리 도서에 대한 주권 확보 등 적극적인 해양정책을 전개 촉구⁶⁶⁾
- 주변국 해양정책을 주시하면서 우리의 해양이익을 추구하기 위한 해양전략 책정, 해양전략을 이행하기 위한 관련 법규 및 부서 전반적 재검토 필요
 - 해양이익 개발과 옹호를 위한 기본전략 및 법안 책정
 - 동아시아 해양질서 안정을 위한 양자간, 다자간 해양협력 추진
 - 해양 관련 정책 추진을 위한 추진 부서 명확화, 관련 법규 정비

나. 양자적 해양협력 강화

1) 미중 간 해양안보협력 현황

- 2011년 7월, 미국 뮐렌 합참의장과 중국 천빙더 인민해방군 총참모장 간 회담

- 2011년도 소말리아 해역에서 양국 해군이 공동으로 해적대처훈련 실시 합의
- 2012년도 재해구난 등의 인도적 목적 하에 연합훈련 실시 합의 및 우발적 해상충돌에 대비한 양국간 핫라인 구축 합의⁶⁷⁾
- 2012년 가을에 최초의 양국간 해양안보대화 개최 계획⁶⁸⁾

2) 일중 간 해양안보협력 현황

- 2009년 11월 27일, 양국 국방장관 간에 합의된 방위교류협력에 관한 합의
 - 합정 상호방문의 계속 실시, 해상수색구난 공동훈련 실시, 일중 방위당국 간 해상연락 메커니즘을 확립하기 위한 실무회의 개최 등 합의⁶⁹⁾
- 2012년 5월 16일, 양국간 제1회 고급 레벨의 해양협의 개최
 - 중국 측 외교부, 국방부, 국가해양국 고위관료, 일본 측 방위성, 해상보안청 관리 참가⁷⁰⁾

3) 한국 주도의 양자간 해양안보협력 방향

- 한국 해군과 일본 해상자위대 간 정례적인 수색 및 구조 훈련 실시, 합정의 상호방문 실시⁷¹⁾
- 한중 양국 해군 간의 신뢰증진과 협력도 추진
 - 2011년 7월, 양국 해공군 간에 핫라인 설치 원칙적 합의
 - 2011년 11월 25일에는 한국 해군과 중국 해군 간 연합수색구조훈련 실시⁷²⁾
- 향후에도 한국이 일본과 중국을 포함한 해양협력 허브 역할 주도

- 한일, 한중 간 해양협력은 한반도 주변 해양질서를 안정시키고, 나아가 북한의 군사위협을 억제하는 효과
- 향후에도 한중일 3국간 해군 지휘관 및 함정들의 상호방문을 지속 추진하여 사관학교 및 해군대학 레벨에서의 연구 및 교육 분야 협력 추진
- 한중일 3국을 포함한 동아시아 주요국가 해군사관생도나 해군장교들을 대상으로 한 학술세미나, 공동연구포럼 조직⁷³⁾
- 동아시아 인근 해양에서의 3국간 공동의 수색구조훈련 실시도 추진

다. 동아시아 다자적 해양협력 강화

1) 동아시아 역내 다자간 안보협의체의 상대적 부재

- 공동안보, 협력안보 개념 하에 다양한 신뢰구축장치가 있는 유럽 지역에 비해 동아시아는 다자안보협의체가 상대적으로 미흡

2) 1990년대 이후 맹아적 역내 다자간 안보협의체 대두

- 1993년 창설된 아세안지역포럼^{ARF}
- 영국의 국제전략문제연구소^{IISS} 주최로 싱가포르에서 매년 개최되는 아시아안보회의⁷⁴⁾
- ARF 회의의 일환으로 열리는 아시아 국방장관회의나 국방대학교 총장회의
- 일본 방위성이 주최하여 매년 개최되는 동경 디펜스포럼⁷⁵⁾
- 한중일 정상회담을 뒷받침하기 위하여 2010년 설치된 한중일 협력 사무국

3) 한국 주도의 다자간 해양협력협의체 창설 필요

- 기존에 존재하는 이 같은 다자간 안보협의체를 최대한 활용
 - 다자간 안보협의체에 참가하는 국가정상이나 국방부 장관, 기타 국방정책 관계자들이 해양안보와 관련한 적절한 이슈를 개발하고, 이를 의제화
- 기존에 존재하는 미중 간, 일중 간, 양자적 해양안보협의체를 발전시켜, 한미중일이 참가하는 다자간 해양안보협의체 발족을 제의
- 말라카 해협을 경유하는 남방항로뿐 아니라 향후 지구 온난화에 따라 적극 활용될 북극해 경유 북방항로의 안전에 관한 다국적 협의체 주도

라. 해양자산 및 해군력 강화

- 1) 가장 확실한 해양의 안보, 해양 신뢰구축의 방법으로는 우리 스스로가 평화적인 해양강국이 되는 길
- 방어적 충분성 개념에 입각한 해군력을 기르고, 이러한 해군력을 바탕으로 동아시아 각국에 대해 해양항행의 자유, 평화로운 도서 영유권 분쟁의 해결, 평화로운 배타적 경제수역 경계를 둘러싼 갈등의 해결을 제창해 나가는 것이 필요
- 주변국 대비 부족한 해군 관련 예산 적정 확보 필요, 국방비 전체 증액 필요
- 이지스급 구축함, 잠수함, 다목적 고속정 등 다양한 임무 수행 가능한 해군전력 증강 및 예산 배정 필요

- 국토의 원거리 도서에 해군기지 건설, 함정 배치 등을 추진하며 해양이익을 지키려 하는 주변국 동향에 비추어 우리도 상응하는 노력을 경주할 필요



■ 주석

- 1) 구민교(2010), “2010년대 한국 해양정책의 과제와 전망”, 『EAI 국가안보패널 보고서: 2010년대 한국외교 10대 과제』, EAI, 2012.03.
- 2) 토마스 버거는 동아시아 해양분쟁 증대요인을 현실주의, 자유주의, 구성주의 입장에서 각각 분석. Thomas U. Berger(2012), “Navigating a Sea of Troubles: U.S. Alliances and Maritime Disputes in East Asia”, *EAI Fellows Program Working Paper* No.35(June). 본고에서는 일단 현실주의 입장을 중시.
- 3) The Secretary of Defense(2011), *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2011: Annual Report to Congress*, pp.22-23, 58.; 防衛省 防衛研究所 編(2012), 『中國安全保障レポート2011』, 防衛省防衛研究所, p.9.
- 4) 소브레메니급 구축함은 표준배수량 6,600톤으로, 대함미사일을 장착하여 미국 항모와 이지스함을 파괴할 수 있는 전력을 갖춘 것으로 평가되었다. David Shambaugh(2004), *Modernizing China’s Military: Progress, Problems, and Prospects*, Berkeley: University of California Press, p.267.
- 5) 한급 잠수함은 중국 독자의 핵추진 잠수함이나, 소음이 많아 미국의 로스엔젤레스 급이나 일본의 하루시오 및 오야시오급에 상대가 되지 않는다고 평가되었다. 샹급 잠수함은 배수량 6,500톤 규모로 12기의 주랑-1(JL-1)을 탑재할 수 있다. 그러나 미국의 오하이오급 전략잠수함이나 일본의 오야시오급 잠수함에는 미치지 못한다고 평가되었다. 이에 비해 송급 잠수함은 크루즈 미사일이 발사 가능한 성능을 가지고 있다고 평가되었다. 킬로급 잠수함도 정숙성이 뛰어나다고 평가되고 있다. David Shambaugh, 앞의 책, pp.271-273.
- 6) The Secretary of Defense(2011), *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2011: Annual Report to Congress*, p.39.
- 7) 防衛省 防衛研究所 編(2012), 『中國安全保障レポート2011』, 防衛省防衛研究所, p.11에서 재인용.
- 8) The Secretary of Defense(2011), *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2011: Annual Report to Congress*, p.61에서 재인용. 미 국방성이 작성한 이 보고서는 원해방어에 대한 중국 내의 언급은 2004년부터 빈번하게 나타나고 있다고 분석했다.
- 9) Wang Xiaoxuan(2012), “Navy has to get stronger”, *China Daily*, July 27. 저자인 왕 샤오쉬안(Wang Xiaoxuan)은 중국 인민해방군 해군연구소 소장이다.

- 10) 루양급 구축함에는 사정거리 280km의 대함미사일 YJ-62가, 루조우급에는 사정거리 150km의 SAM-SA-N-20 및 사정거리 160km의 대함미사일 YJ-83이 각각 탑재되어 있다. 防衛省防衛研究所 編(2011), 『中國安全保障レポート』, 東京: 防衛研究所, p.31.
- 11) 防衛省防衛研究所 編(2011), 『中國安全保障レポート』, 東京: 防衛研究所, p.30.
- 12) 朝日新聞, 2011.11.06.; 중앙일보, 2011.08.05.
- 13) Edward Wong(2010), “Chinese Military Seeks to Expand Its Naval Power: A Rapid Buildup is Seen”, The New York Times, April 24.
- 14) 김중형(2011), 「대안적 분석모형에 의한 탈냉전 이후 동북아 재래식 전력지수 평가: 1991~2010 해공군력을 중심으로」, 국방대학교 군사전략전공 석사학위 논문, p.93에서 재인용.
- 15) John W. Dower, “Occupied Japan and the American Lake, 1945~1950”.; Edward Friedman and Mark Selden(1969), America’s Asia: Dissenting Essays on Asian-American Relations, New York: Random House.; Hal M. Friedman(2007), Governing the American Lake: The U.S. Defense and Administration of the Pacific, 1945~1947, East Lansing: Michigan State University Press.
- 16) Robert D. Kaplan(2007), “Lost in the Pacific: Asia Rising”, International Herald Tribune, September 22~26.
- 17) 이 개념은 2010년 2월에 발간된 미 국방성의 4년 주기 국방태세 검토보고서(QDR)에서 표명되었다. 김재엽(2012), 「미국의 공해전투(Air-Sea Battle): 주요 내용과 시사점」, 『전략연구』 제14권 제1호, 한국전략문제연구소, 2012.03, pp.190, 197.
- 18) General Norton A.Schwartz, USAF & Admiral Jonathan W.Greenert, USN(2012), “Air-Sea Battle”, The American Interest(February 20), <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=1212/>.
- 19) 2011년 10월 1일, 필자가 미 태평양함대사령부 기획참모부 차장 Mr. William Wesley 씨와 하와이 사령부에서 행한 인터뷰.
- 20) 중앙일보, 2009.05.14.
- 21) “Obama’s Pacific power play: ‘We are here to stay’”, International Herald Tribune, November 18, 2011.
- 22) 중앙일보, 2011.12.19.; 조선일보 2011.12.19.

- 23) 항모발진용 무인항공기에 대한 미 제7함대 사령관 스코트 버스커크(Scott van Buskirk) 제독의 평가는 다음 기사를 참조. “U.S. developing sea-based drones to counter Chinese military advances”, International Herald Tribune, May 17, 2011.
- 24) 2010년 12월 자위대 3만 4천 명, 주일미군 1만 명이 참가하여 실시된 자위대와 주일미군 간의 연합훈련은 1986년 이래 10회째를 맞는 훈련이었다.
- 25) 1982년부터 실시해 온 코브라골드 훈련에는 일본 자위대도 참가해 왔고, 2010년부터는 한국 병력도 참가하고 있다.
- 26) 朝日新聞, 2011.07.16.
- 27) Jennifer M. Lind(2004), “Pacifism or Passing the Buck?: Testing Theories of Japanese Security Policy”, International Security, Vol.29 No.1(Summer), pp.92-121.
- 28) Takahashi Sugio(2012), “Changing Security Landscape of Northeast Asia in Transition: A View from Japan”, 한국전략문제연구소(KRIS) 국제심포지엄 발표논문, 2012.07.05.
- 29) 김종형(2011), 앞의 논문, p.100에서 인용.
- 30) Christopher W. Hughes(2009), Japan’s Remilitarization, London: The International Institute for Strategic Studies, pp.45-46. 1만 9,500톤급 헬기 탑재호위함 건조계획에 대해서는 朝日新聞, 2011.09.16 기사 참조.
- 31) Yoji Koda(2010), “The Emerging Republic of Korea Navy: A Japanese Perspective”, Naval War College Review, Vol.63 No.2(Spring). 필자 Admiral Koda는 해상자위대 자위함대 사령관을 역임하였다. 코다 제독은 다른 연구를 통해서 중국 해군의 부상에 대응하여 한미일 해군협력 강화를 요청하였고, 한국 해군의 작전 영역도 서태평양 및 남중국해 해역으로 확대되어야 한다고 주장하기도 하였다. Yoji Koda(VADM JMSDF Senior Fellow, Asia Center, Harvard University), “Japanese Perspective on PRC’s rise as a Naval Power: Role of the USA, Japan and the ROK for our future”, 한국전략문제연구소(KRIS) 주최 국제세미나의 발표문, 2011.07.06.
- 32) 이재훈(1997), 『소련군사정책, 1917~1991』, 국방군사연구소, p.440.
- 33) Captain Thomas R. Fedyszyn(Retired)(2012), “Renaissance of the Russian Navy?”, U.S. Naval Institute. 2012.02.29.
- 34) Captain Thomas R. Fedyszyn(Retired)(2012), “Renaissance of the Russian Navy?”, U.S. Naval Institute. 2012.02.29.

- 35) 조선일보, 2011.09.09.
- 36) 이 때문에 발틱연안 국가들은 프랑스의 대러 미스트랄 판매에 대해 우려를 표명하였다. Doreen Carvajal(2010), “French Deal To Sell Ships To Russians Is Criticized”, The New York Times, December 29.
- 37) 핵잠수함 건조 전문 세브마슈 조선소(베레도르빈스크 소재)에서 행해진 핵잠수함 크나지 블라디미르 건조 기념식 연설에서. 조선일보, 2012.08.01.
- 38) 조선일보, 2012.04.18.
- 39) 朝日新聞. 2009.07.31.
- 40) 오스트레일리아 및 인도의 해군 함정 구입계획에 관해서는 朝日新聞, 2009.05.04.; 2010.03.13 기사 참조.
- 41) 이 표의 작성에는 防衛省防衛研究所 編(2011), 『中國安全保障レポート』, 東京: 防衛研究所, pp.15-16.; 防衛省 防衛研究所 編(2012), 『中國安全保障レポート2011』, 防衛省防衛研究所, p.11.; 朝日新聞, 2010.07.03.; Michael Wines(2010), “China Stages Naval Exercises Where Tensions With Its Neighbors Have Grown”, The New York Times, November 4.; 조선일보, 2012.04.18 기사 등을 종합적으로 참조.
- 42) <표 4>의 작성에는 防衛省防衛研究所 編(2011), 『中國安全保障レポート』, 東京: 防衛研究所, p.14.; 防衛省 防衛研究所 編(2012), 『中國安全保障レポート2011』, 防衛省防衛研究所, p.11.; 朝雲新聞, 2009.07.02.; 朝日新聞, 2010.06.19; 2011.06.09; 06.24; 11.24 기사.; 중앙일보, 2011.06.11 기사 등을 참조.
- 43) 朝日新聞, 2012.05.14.
- 44) Michishita Narushige(2012), “The Future of Sino-Japanese Competition at Sea”, 2012.03.23.
- 45) “Japan-U.S. military drill starts...”, China Military, Decemebr 7, 2010.
- 46) 朝日新聞, 2012.02.20 기사 참조.
- 47) 朝雲新聞, 2009.04.30 기사 참조.
- 48) Ian Johnson(2010), “China and Japan Bristle Over Disputed Chain of Island” The New York Times, September 9.
- 49) 朝日新聞, 2011.04.02.; 06.17 기사 참조.
- 50) 예컨대 2009년 3월 10일, 해남도의 산야기지를 출항한 중국 측 순시선은 10여 일에 걸쳐 서사군도, 남사군도를 항행한 후에 산야기지로 복귀한 바 있다. 朝日新聞, 2009.3. 28.

- 51) 2010년 3월, 중국을 방문한 백악관 국가안보회의의 제프리 베이더(Jeffrey Bader)와 제임스 스타인버그(James Steinberg)에 대해 중국 관리들이 이 같은 점을 거듭 역설하였다. Edward Wong(2010), “Chinese Military Seeks to Expand Its Naval Power: A Rapid Buildup is Seen”, The New York Times, April 24에서 재인용.
- 52) Robert D. Kaplan(2010), “Obama Takes Asia by Sea”, The New York Times, November 12.; 조선일보, 2011.05.24 기사 참조.
- 53) 朝日新聞, 2009.03.28.
- 54) 朝日新聞, 2012.01.28.; 04.17. 기사 참조.
- 55) Edward Wong(2010), 앞의 기사.; 朝日新聞, 2011.07.16.
- 56) Jane Perlez(2012), “China chides Hanoi for claim over islands”, International Herald Tribune, June 22.
- 57) 이 연설에 대해 중국 측은 미국 행위가 지역 내 긴장을 고조시킬 수 있다고 비판하였다. Andrew Jacobs(2010), “Stay Out of Island Dispute, Chinese Warn the U.S.”, The New York Times, July 27.
- 58) Edward Wong(2010), “China’s Disputes in Asia Buttress Influence of U.S.: Beijing’s Neighbors See Need for Military Ally and Intermediary”, The New York Times, September 23.
- 59) “Obama’s Pacific power play: ‘We are here to stay’”, International Herald Tribune, November 18, 2011.
- 60) 3국 연합해군훈련에 대해서는 朝日新聞, 2011.07.08 기사 참조.
- 61) 중앙일보, 2009.03.28 기사 참조.
- 62) 朝日新聞, 2011.05.23 기사 참조.
- 63) Floyd Whaley(2012), “In standoff at sea, a bid for diplomacy”, International Herald Tribune, April 12.
- 64) 朝日新聞, 2011.06.25.
- 65) 각의 결정, 『海洋基本計劃』, 2008.03.
- 66) 日本經濟団体連合會(2010), 『海洋立國への成長基盤の構築に向けた提言』, 2010.4.20.
- 67) Michael Wines(2011), “Warm words and hurdles at U.S. and China talk”, International Herald Tribune, July 12.; 천빙더 총참모장의 5월 방미에 대한 기사는 朝日新聞, 2011.06.05 참조.

- 68) 미중 간 해양안보대화 개최는 2012년 5월 4일 종료된 미중 간 전략경제대화에서 합의되었다. 朝日新聞, 2012.05.05 참조.
- 69) 防衛省防衛研究所 編(2011), 『中國安全保障レポート』, 東京: 防衛研究所, p.28.
- 70) 朝日新聞, 2012.05.17 참조.
- 71) 최근에는 한일 양국간 수색 및 구조훈련이 2009년 7월 6일 이후, 그리고 2011년 11월 12일 이후에 각각 실시된 바 있다.
- 72) 양국간 연합수색구조훈련 상황은 국방일보, 2011.11.28 기사 참조.
- 73) 일본 방위대학에서는 국제사관생도 학술회의가 매년 개최되고 있다. 다만 해군사관생도만을 대상으로 한 국제회의체는 아직 없다.
- 74) 일명 ‘샹그리라 대화’로 불리는 싱가포르의 아시아안보회의는 2011년부터 중국이 참가하기 시작하여, 역내의 해양안보 문제를 실질적으로 논의할 수 있는 여건이 조성되었다. 朝日新聞, 2011.06.06.; 06.15 기사 참조.
- 75) 2009년도에 개최된 동경디펜스포럼에서는 해적 및 해상무장강도 등 해양안보에 관련된 이슈가 다루어졌고, 논의 결과는 ARF 회의에 보고가 되었다고 한다. 동경디펜스포럼에 대해서는 防衛廳(2008), 『防衛白書2008: 平成20年版 日本の防衛』, 防衛省, pp.253, 377.; 朝雲新聞, 2009.07.23 기사 참조.

■ 참고문헌

- 구민교(2010), “2010년대 한국 해양정책의 과제와 전망”, 『EAI 국가안보패널 보고서: 2010년대 한국외교 10대 과제』, EAI, 2012.03.
- 김재엽(2012), 『미국의 공해전투(Air-Sea Battle): 주요 내용과 시사점』, 『전략연구』 제14권 제1호, 한국전략문제연구소, 2012.03.
- 김종형(2011), 『대안적 분석모형에 의한 탈냉전 이후 동북아 재래식 전력지수 평가: 1991~2010 해공군력을 중심으로』, 국방대학교 군사전략전공 석사학위 논문.
- 박영준(2012), 『21세기 일본의 해양질서 구상과 해양정책』, 『외교안보연구』 제8권 제1호, 국립외교원 외교안보연구소, 2012.06.
- 이재훈(1997), 『소련군사정책, 1917~1991』, 국방군사연구소.
- Berger, Thomas U.(2012), “Navigating a Sea of Troubles: U.S. Alliances and Maritime Disputes in East Asia”, *EAI Fellows Program Working Paper* No.35(June).
- Carvajal, Doreen(2010), “French Deal To Sell Ships To Russians Is Criticized”,

- The New York Times, December 29.
- Dower, John W., "Occupied Japan and the American Lake, 1945~1950".; Edward Friedman and Mark Selden(1969), *America's Asia: Dissenting Essays on Asian-American Relations*, New York: Random House.
- Fedyszyn Thomas R.(2012), "Renaissance of the Russian Navy?", U.S. Naval Institute, 2012.02.29.
- Friedman, Hal M.(2007), *Governing the American Lake: The U.S. Defense and Administration of the Pacific, 1945~1947*, East Lansing: Michigan State University Press.
- Hughes, Christopher W.(2009), *Japan's Remilitarization*, London: The International Institute for Strategic Studies.
- Jacobs, Andrew(2010), "Stay Out of Island Dispute, Chinese Warn the U.S.", The New York Times, July 27.
- Johnson, Ian(2010), "China and Japan Bristle Over Disputed Chain of Island", The New York Times, September 9.
- Kaplan, Robert D.(2007), "Lost in the Pacific: Asia Rising", International Herald Tribune, September 22~26.
- Kaplan, Robert D.(2010), "Obama Takes Asia by Sea", The New York Times, November 12.
- Koda, Yoji(2010), "The Emerging Republic of Korea Navy: A Japanese Perspective", *Naval War College Review*, Vol.63 No.2(Spring).
- Koda, Yoji(2011), "Japanese Perspective on PRC's rise as a Naval Power: Role of the USA, Japan and the ROK for our future", 한국전략문제연구소(KRIS) 주최 국제세미나의 발표문, 2011.07.06.
- Li, Nan(2010), "China's Evolving Naval Strategy", 보스턴 대학 세미나 발표문, 2010.11.19.
- Lind, Jennifer M.(2004), "Pacifism or Passing the Buck?: Testing Theories of Japanese Security Policy", *International Security*, Vol.29 No.1 (Summer).
- Modelski, George(1987), *Long Cycles in World Politics*, Macmillan Press.
- Narushige, Michishita(2012), "The Future of Sino-Japanese Competition at Sea", 2012.03.23, <http://nippon.com/en/in-depth/a00504/>.
- Samuels, Richard J.(2007), "New Fighting Power!: Japan's growing Maritime

- Capabilities and East Asian Security”, *International Security*, Vol.32 No.3(Winter).
- Schwartz, General Norton A. USAF & Admiral Jonathan W. Greenert, USN(2012), “Air-Sea Battle”, *The American Interest*(February 20).
- Shambaugh, David(2004), *Modernizing China's Military: Progress, Problems, and Prospects*, Berkeley: University of California Press.
- Takahashi, Sugio(2012), “Changing Security Landscape of Northeast Asia in Transition: A View from Japan”, 한국전략문제연구소(KRIS) 국제 심포지엄 발표논문, 2012.07.05.
- The Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011: Annual Report to Congress*, 2011.
- Whaley, Floyd(2012), “In standoff at sea, a bid for diplomacy”, *International Herald Tribune*, April 12.
- Wines, Michael(2009), “U.S. praises military talks with China”, *International Herald Tribune*, March 2.
- Wines, Michael(2010), “China Stages Naval Exercises Where Tensions With Its Neighbors Have Grown”, *The New York Times*, November 4.
- Wines, Michael(2011), “Warm words and hurdles at U.S. and China talk”, *International Herald Tribune*, July 12.
- Wong, Edward(2010), “China's Disputes in Asia Buttress Influence of U.S: Beijing's Neighbors See Need for Military Ally and Intermediary”, *The New York Times*, September 23.
- Wong, Edward(2010), “Chinese Military Seeks to Expand Its Naval Power: A Rapid Buildup is Seen”, *The New York Times*, April 24.
- Xiaoxuan, Wang(2012), “Navy has to get stronger”, *China Daily*, July 27.
- 防衛省防衛研究所 編(2011), 『中國安全保障レポート』, 東京: 防衛研究所.
- 防衛省防衛研究所 編(2012), 『中國安全保障レポート2011』, 防衛省防衛研究所.
- 防衛廳(2008), 『防衛白書2008: 平成20年版 日本の防衛』, 防衛省.
- 日本經濟団体連合會(2010), 「海洋立國への成長基盤の構築に向けた提言」, 2010. 04.20.
- 국방일보, 조선일보, 중앙일보, China Military, Xinhua, International Herald Tribune, The New York Times, 朝雲新聞, 朝日新聞 등.



동아시아의 안보상황과 남북한관계

- 한반도 안보의 현 상황과 향후 전망
- 2012 한반도 안보환경과 한국의 대응방안

2012년 한반도 주변 안보상황은 부정적인 전망이 우세하다. 2010년 천안함 침몰과 연평도 포격을 겪은 한국의 입장에서는 주변국의 국내정치적인 정치 변동기를 맞이하여 역내 불안세력인 북한의 군사적 모험주의의 가능성이 높아진다는 우려가 나오 고 있다.

러시아 군사전문가는 한국은 북한에 비하여 군사적·경제적으로 우월한 지위에 있지만 공개적이고 민주적인 사회적 특성상 북한의 모험주의에 취약하다는 점을 지적 한다. 북한은 경제적으로 실패한 국가로서 한국에 대해 대등한 군사력을 유지할 수 없는 상황에 처해 있지만 한반도 주변 특성을 잘 파악해 한국의 군사시설을 기습적 으로 공격할 수 있는 잠수함 기술 등을 특화시켜 남한의 틈을 노린다고 지적하고 있다.

북한은 국내적으로 강성대국 원년을 선포하고 있지만 이에 걸맞은 대내외적 업적을 달성하기 어려워진 현실을 고려할 때 이를 돌파하기 위한 정책수단으로 남한에 대 한 추가도발의 가능성도 상존하고 있다. 예상되는 북한의 추가도발은 핵실험, NLL 등 취약지역에서 재래식 군사도발, 사이버 테러 등의 다양한 가능성을 들 수 있다.

북한의 추가도발에 대비하면서 한국 정부가 추구하는 것은 남북한의 화해와 협력에 기초한 한반도의 평화이다. 한국 정부는 북한이 군사적 모험주의를 억제하고 정상 국가의 길로 가도록 하는 것이 정책목표인 점을 고려할 때, 북한에 대한 조건 없는 지원보다는 북한이 한반도에 화해와 협력의 상호관계를 확대·발전시키려는 의지가 보일 때 협력을 확대하는 Tit-for-Tat의 실질적 상호주의의 대북정책을 견지할 필요가 있다. 북한은 우선 한반도 비핵화에 합의하는 것이 한민족의 화해협력정책 의 출발점이 된다는 점을 고려해야 하며 주변국들도 이에 대한 공감대를 형성해야 한다.



한반도 안보의 현 상황과 향후 전망

흐람치힌 알렉산드르 아나톨리예비치

러시아 정치군사분석연구소 부소장

1. 문제제기

- 현 단계에서 천안함 침몰사건은 축구 용어로 설명하면 ‘게임이 끝난 것’으로 간주될 수 있을 것임. 이는 한국이 그 사건에 대하여 말만 요란할 뿐 즉각적으로 그 어떤 반응도 제대로 내놓지 않았다는 뜻임.
 - 천안함 사건은 현재로서는 역사적 사실이 되어 버렸음. 즉 대한민국 군함이 북한 해군에 의해 격침되었다는 사실이 100% 정확히 입증되었음에도 한국은 천안함 사건을 활용하는 것이 사실상 불가능해짐.
- 현재의 역사적 단계에서 고도로 발달된 국가들이 무력수단을 사용하는 경우는 실질적인 인적·물적 손실을 보지 않고 단기간에 그칠 때에만 가능하다고 할 수 있음.
 - 리비아 사태 당시 NATO 회원국들은 제한적인 항공작전을 수행했는데, 손실 위험은 없었지만 유럽 회원국들의 공군력이 크게 손상됨.

- 시리아에 대한 공식적인 응징 사유가 훨씬 많았음에도 불구하고 시리아 작전은 수행되지 않았음. 실제로 시리아 사태에 개입한다면, 시리아는 막강한 공군력을 보유하고 있기에 개입 국가들도 엄청난 타격을 입을 것이 자명했음. 서방 국가들은 그러한 상황을 도저히 용납할 수 없을 것임.
 - 유럽 국가들은 고전적인 대규모 전쟁, 즉 ‘군대와 군대 간 전쟁’에 대한 준비 역량을 완전히 상실했음. 그러한 역량은 미국과 이스라엘, 대만, 대한민국과 같이 전통적으로 국민과 군대의 전투정신이 투철한 국가들에서도 현저히 저하되고 있음.
- 이러한 현상의 원인으로는 아마도 앞에서 언급된 국가들 내에서 주민 복지의 급증, 사회의 민주제도, 평화주의와 쾌락주의의 만연, 애국심의 실종, 인프라 시설의 피격 취약성에 기인한다고 할 수 있음.
- 그 결과, 막강한 적국을 향하여 대규모 전쟁을 감행하는 것은 엄청난 정치적·경제적·사회적 비용의 지출을 초래할 뿐임. 그러한 지출의 소요는 앞에서 언급된 국가들이 전쟁을 감행하더라도 아예 승리 가능성이 배제됨.
- 막대한 경제적·정치적·사회적 비용을 지출하고 얻어낸 승리는 비록 적국이 군사적으로 궤멸되었다고 하더라도 의미가 반감됨. 즉 좁은 의미의 군사적 승리는 넓은 의미의 승리와 항상 동일하지는 않음.
- 제2차 세계대전 후 영국은 군사적 의미에서는 순수하게 3대 승전강대국에 포함되었으나 지정학적 의미에서 영국은 치명적인 패배만 겪었을 뿐임.
 - 영국의 국제적 지위는 1939년보다 현저히 저하되었고, 현재까지도 그 당시와 같은 국제적 지위를 회복하지 못했음. 그 당시 영국은 오늘날에 비해 경제적·정치적·사회적 비용의 지출이 훨씬 적었음에도 불구하고 영국의 국제적 지위에 큰 타격을 주었음.

- 무력충돌 발생 시, 중진국 수준으로 막강한 공군력을 갖고 있는 비핵 민주국가들에게는 이런 상황이 유리한 점으로 작용할 수 있음.
- 이러한 국가들은 내부 손실의 타격이 적기 때문에 집권세력은 훨씬 편리하게 군사력을 동원하거나 최소한 그 사용을 위협하는 것이 가능함.
- 앞에서 언급된 요인들은 한반도 정세에 압도적인 영향력을 끼치고 있음.
- 순수한 군사계획에서 살펴보면, 대한민국과 북한은 전략적으로 비기는 상황에 처해 있음. 둘 중 어느 한쪽도 상대방을 완전히 파멸시키고 그 영토를 장악할 가능성은 없음.
- 북한군은 한국군과 비교해 볼 때 기술적으로 뒤떨어져 있지만, 무기·장비의 수, 군인의 수와 사기, 광신적 정신 자세로 그 부족을 메울 수 있음.

2. 한반도 안보상황의 취약성

- 한반도에서 전쟁이 벌어질 경우, 대한민국은 앞에서 언급된 경제적·정치적·사회적 비용 지출이 북한보다 훨씬 엄청날 것임.
- 이는 주민의 생활수준과 경제·인프라 발전 측면에서 대한민국이 북한보다 앞섰다는 사실로 설명되어짐. 따라서 대한민국으로서는 전쟁이 발발하면 승리를 한다 하더라도 그 손실이 패전에 버금가거나 심지어 영토가 완전히 초토화되는 정도의 규모라고 할 수 있음.
- 한국군에는 자국 내에서 매우 심각한 손실을 중단시킬 만한 역량이 없음. 예를 들면, 북한군은 대포 보유량에 있어 중국군에 뒤이어 2위를 차지하고 있는데 그 화력을 무력화시키는 것은 불가능함.

- 미국이 한국을 편들어 전쟁에 개입하더라도 상황을 질적으로 변화시킬 수는 없음.
 - 최근 15년간 미국의 군사력은 심각하게 쇠퇴하고 있음. 현재 미국의 군사력이 무한정이라고 생각해서는 안 될 것임. 그러한 사실은 최근 미국의 군사 doktrin 문서에서도 공개적으로, 그리고 공식적으로 확인되었음. 특히, 미 해군은 현재 규모 면에서 인천상륙작전(1950년 9월)에 버금가는 상륙작전을 수행할 만한 역량을 갖추고 있지 않음.
- 한국에서 지상전이 발생할 경우 미군은 최대 4개 지상군 사단 및 해병대를 동원할 수 있지만 그 병력을 현장에 이동 배치하는 데는 상당한 시간이 소요될 것임.
 - 미군은 북한과 같은 적군과 싸우기 위해 한반도에 경무장 여단 및 스트라이커 여단을 이동 배치할 수 있지만 그 부대들은 매우 낮은 타격력을 갖추고 있고 낮은 전투적 사기를 보여줄 것임.
 - 미 공군은 전투행위 경로에 중요한 영향력을 행사할 수 있지만 그 요인도 북한이 꽤 강력한 방공 시스템을 갖추고 있는데다 땅굴과 터널을 널리 활용하고 있기에 미 공군의 효율적인 활동도 절대적이지는 않을 것임.
- 미국이 개입할 경우 북한 영토를 장악하고 북한의 군사적 붕괴를 초래할 수는 있겠으나, 대한민국도 엄청난 파괴와 인적 손실을 면하지는 못할 것임.
 - 더욱이 대한민국은 이후 북한의 파괴된 경제와 인프라를 복구해주고 북한 주민들을 위한 사회보장도 떠맡는 등 엄청난 부담을 짊어져야 함.
 - 그 때문에 군사계획에 그러한 내용이 포함되더라도 대한민국으로서는 승리를 언급하는 것이 전혀 무의미한 것이라고 할 수 있음.

- 한국으로서 더욱 절망적인 점은 실제로 북한이 핵무기를 갖고 있는 경우임.
- 가까운 장래에 북한은 ICBM을 위한 핵탄두를 생산할 것임(파키스탄 또는 중국으로부터 완제품 형태로 입수할 가능성을 결코 배제해서는 안 됨). 보다 간편하게는 핵항공폭탄을 생산할 것인데 이는 더욱 현실적임.
- 핵지뢰를 사용하면 북한 국경지방의 산지에서는 미군과 한국군에게 파괴적인 손실을 끼칠 것임. 이 경우 대한민국으로서는 군사적으로 실패하는 것이라 해도 무방할 것임.

3. 북한의 불량국가전략: 군사적 모험주의

- 넓은 의미에서 보면 대한민국은 군사행동 결과가 어떻든 북한에 대하여 승리를 거둔다고 할 수 없음(역자: 한국이 이겼다 하더라도 세계적 수준으로 경제가 발달한 만큼 전쟁으로 인한 손실이 막대해 결과적으로는 북한에 승리한 것이 아닐 수 있다는 의미). 그러나 (잃을 것이 없는) 북한으로서는 상황이 전혀 다르다고 할 수 있음. 군사적으로 협박하는 행위는 북한의 주된 ‘수출품목들’임.
- 북한 국내경제상황이 더욱 악화될 경우에는 전쟁이란 전적으로 실용주의적인 선택이 될 수도 있음. 전쟁을 하게 되면 사회 내부의 결속도 이를 수 있고 자신의 사회·경제적 처지에 대한 불만을 외부의 적에게 돌릴 수도 있음.
- 엄청난 인적 손실조차 북한 지도부에게는 유리할지도 모름. 왜냐하면 전쟁을 통해 기아에 굶주리고 불만에 찬 인구를 줄일 수 있기 때문임. 그 점에 있어서 앞에서 언급한 바와 같이 북한의 현상유지가 전쟁으로 귀결될 수도 있음.

- 미국이 전쟁에 개입할 경우 북한은 공공연하게 (그리고 전적으로 타당하게) 자국의 승리라고 해석할지도 모름.
 - 이를 통해 북한 지도자들은 북한 내부에서는 상당 기간에 걸쳐 새롭게 공식적이고 윤리적으로 적법하다고 인정받을 것임. 그러면 어떠한 내부 문제가 발생하든지 이는 모두 전쟁 때문이라고 자연스럽게 설명되어질 것임.
- 전쟁이 일어나면 북한 지도부 입장에서든 국가가 소멸되고 자신의 자유와 생명까지도 잃어버릴 수 있는 패배의 위험도 상존하지만 북한 내부 정세가 위태롭다면 북한으로서는 그러한 위험도 정당화되거나 허용될 수 있을 것임. 내전이 외부 적과의 전쟁보다도 훨씬 심각한 위협을 초래할 것이기 때문임.
- 한국이 수동적으로 북한 정권의 붕괴를 기다리는 것은 불합리하다고 말할 수 있음.
 - 북한 정권은 내부적으로 매우 견고한데다 전쟁을 협박수단으로 사용할 뿐만 아니라 천안함 사건에서 확인되었듯이 북한은 한정된 범위에서는 제약 없이 군사수단을 동원할 수 있음.
- 북한의 내부상황이 더욱 긴장될 경우, 북한 지도부는 북한이 승리할 것으로 예상되는 전쟁을 도발할 가능성이 매우 높음(앞에서 언급한 바와 같이 현상유지도 북한으로서는 승리할 수 있는 상황이 될 것임).
 - 북한 지도부에게 핵개발 중단을 요구하는 것은 어불성설인데, 이는 북한에게는 생존보장수단이면서 동시에 (협박을 통해 얻어낼 수 있는) 매우 중요한 수입원이 되기 때문임. 그렇기에 김정은 정권이 어떠한 상황에서도 핵포기로 나아가지는 않을 것임. 핵포기는 북한의 본질적인 이익에 위배되는 것임.

4. 주변국의 대한민국 인식

- 외부의 주요한 이해관계국 중 하나인 일본은 남북한을 잠재적으로 적국으로 간주하고 있음. 특히, 대한민국을 매우 강력한 경제적 경쟁 상대로 여기고 있음. 따라서 일본은 어느 한쪽을 편들지 않는 상태에서 남북한 간 전쟁에 관심을 갖고 있는 바, 이는 쌍방이 최대한도로 군사적·경제적 손실을 입을 수 있기 때문임.
- 일본으로서는 한반도 평화통일을 결코 용납할 수 없음. 게다가 일본은 한반도 정세에 대하여 실제적인 영향력 수단을 갖고 있지 않기에 한반도 통일에 대해 일본의 입장은 노골적일 만큼 부정적임.
- 러시아는 한국의 평화적이고 대등한 통일에 대하여 객관적으로 가장 관심이 지대한데, 이는 통일한국이 중국은 물론 일본에 대해서도 강력한 균형자가 될 수 있기 때문임. 이 점에서 통일한국은 자연스럽게 러시아의 동맹국이 될 것임.
- 러시아 정부는 이러한 목적을 실현하기 위하여 어떠한 전략도 갖고 있지 않을 뿐더러 그 목적 자체도 의식하지 못하고 있음.
- 현 단계에서 한국 정세에 대한 러시아 정부의 유일한 과제는 전쟁을 방지하는 것임. 전쟁 발발 시 연해주에 영향을 끼치고 블라디보스토크 지역에 미군이 출현할 수 있기에 러시아의 행동은 한반도 현상유지에 초점을 맞추고 있음.
- 미국은 지나칠 정도로 한국의 현상유지에 대해 관심이 많음.
- 미국은 북한과 전쟁을 치를 준비가 되어 있지 않을 뿐더러 평화적 방법을 통해 통일한국이 출현하는 것도 원하지 않고 있음. 왜냐하면 통일한국이 매우 강력하여 실제로 미국과의 모든 관계에서 자율성을 가질 수 있기 때문임.
- 미국은 현 상황에 만족하고 있음. 즉 두 개의 한국이 상호간에 지나치게 서로에게 ‘물두해 있어’ 자신들의 지정학적 역량을 무력화시

키고 있음.

- 중국도 현상유지를 선호하고 있는데, 일본과 마찬가지로 한반도 평화통일을 전적으로 용납하기는 어려울 것임. 그러면서도 한반도 내의 무력분쟁도 원하지 않음.
- 중국은 북한체제를 극도로 부정적으로 보기 때문에 북한을 군사적 봉괴로부터 구출해 내는 데 관심을 갖고 있지 않음.
- 중국은 북한과는 군사적 의무로 맺어져 있는데다 자국 국경에 미군의 등장을 원하지 않음. 전쟁이 발발하거나 북한에서 내부 혼란이 발생한다면 미국의 묵시적 동의하에 군사력으로 북한 점령을 시도할 수 있을 것임.
- 더욱이 중국군은 1950년대와는 달리 전쟁이 종식되어도 사실상 합병을 추진하면서 북한에서 철군하지 않을 것임(이를 위해 중국에서는 자국영토에 한국 고대국가들이 편입되었던 역사적 사실들을 검토하였음).
- 이 경우 한반도 통일은 원칙적으로 불가능해질 것임. 그렇게 되면 대한민국은 자국의 국경에서 현재보다도 훨씬 심각한 위협과 조우할 것임. 이와 관련하여 북한 핵무기는 대한민국과 미국은 물론 중국도 겨냥할 것이라는 사실을 가정해 볼 수 있음.

5. 한국의 대응방향

- 어느 시점에서는 한국으로서는 대북 경제지원과 함께 ‘햇볕정책’과 유사한 정책을 고려해 보는 것도 필요하며 이는 전쟁으로 인해 입는 피해보다 비용이 훨씬 저렴할 것임. 또한 이는 반드시 북한의 대내외 자유화에 일조할 수도 있을 것임. 특히 대북 지원정책에 따라 김정은 자신이 자유화 방향으로 행보를 취한다면 이러한 정책 고려는

매우 가치가 있음. 이에 한국이 적절히 호응한다면 북한체제의 ‘해빙’을 지속 촉진시킬 것임.

- 북한 지도부의 목표가 ‘하나의 국가 두 개의 체제(일국양제)’ 원칙에 따른 한반도 통일이라는 사실에 주목하여 이를 잘 활용할 필요가 있는데, 이 경우 북한 정권이 한국의 경제적 지원 하에 생존을 유지하는 것을 가정해 볼 수 있고 그 대가로 북한은 자국의 정치제도와 군의 존엄성만 보존한 채 일부 외교 및 대외경제 정책을 한국과 협의할 수 있기 때문임.
- 대한민국에서는 적극적인 대북 지원방안이 용납되지 않는 것임.
 - 한국에서는 이미 새로운 세대가 성장했는데, 이들은 북한이 분단된 고향이라기보다는 가장 위험한 외부의 적이라는 인식을 갖고 있음. 이들의 입장에서 북한을 먹여 살리는 정책이 중대한 실책이자 북한의 강력한 공갈전술에 대한 양보로 보임. 특히, 대한민국이 자체적으로 매우 막강한 군사력을 갖고 있다는 사실을 감안하면 더욱 이상하게 보일 것임.
- 그러나 실제로 이러한 방안이 경제적으로 한국에게 유리할 수 있으며 더욱이 이러한 조건적인 통일이 진행된다면 북한체제는 되돌릴 수 없을 만큼 빠르게 와해될 것임.
 - 한국의 막강한 경제력이 북한 주민들의 복지를 크게 향상시켜 줄 경우, 어느 정도 시간이 지나면 그러한 혜택을 포기한다는 것은 불가능해짐.
- 일정 시간이 경과한 후에 통일한국의 권력구조에 북한 지도자들이 흡수되면 이들이 ‘반기’를 든다는 것은 불가능해질 것임.
 - 러시아의 사례를 살펴보면, 러시아는 자국의 집권 엘리트에 종전의 체첸반군 지도자 중 일부를 흡수하는 데 성공하였음. 그 결과 체첸

인들은 심리적 차원과 개인적인 경제적 이해관계 차원에서 러시아로부터 이탈할 수 없었음.

- 결론적으로 주목할 만한 점은 한반도 현상유지가 모든 당사자들을 만족시키겠지만 이는 영구히 계속될 수는 없을 것임. 북한체제를 평화적으로 자유화시키거나 순식간에 붕괴시키는 것은 거의 불가능함. 두 번째의 경우 한국은 자신의 재원으로 북한을 복구해야 하거나, 그렇지 않으면 북한이 중국에 점령당하는 것을 감수해야 함. 이는 현 상황보다도 훨씬 나쁠 것임. 대한민국으로서는 전쟁은 어떠한 타개책보다 파국적일 것임.
- 정치·경제·군사적 측면에서 전략적으로 유망한 통일을 지향하는 것이 가장 유리함. 목표를 달성하려면 수십 년이 걸릴 수도 있겠지만, 결국에 통일한국은 강대국이 될 것임. 종합적인 국력에서 통일한국은 영국·프랑스·독일·일본을 넘어 세계에서 가장 강력한 5대 강국(미국·중국·러시아·인도와 더불어)에 진입할 것임.
- 한국은 당면적 이해타산에 몰두하기보다는 좀 더 장기적이고 전략적인 국면을 중시하는 것이 오히려 한반도 정세의 경색화를 막고 안정적으로 관리할 수 있음을 인식해야 함.

■ 발제 관련 토론

- 고상두(한국슬라브학회 회장/연세대학교 교수, 이하 고): 이제 자유롭게 토론을 해보겠습니다. 국방대학교 김경순 박사님부터 시작해주시죠.
- 김경순(국방대학교 교수, 이하 김): 흐람치힌 박사님 발표에 따르면

북한의 돌발행동 가능성이 있고, 그럴 때 한국은 군사적 충돌을 피해야 되고, 그러기 위해서 대북 지원정책을 취해야 한다고 주장하십니다. 우리의 입장에서 본다면 패배주의적 정책 대안입니다. 김대중, 노무현 정부 동안에 햇볕정책을 추진했지만 그 결과가 성공적인 것만도 아니었습니다. 햇볕정책 기간에 북한의 강성정책이나 도발성이 약화되거나 해결되지 않았습니다. 현재 우리 입장에서는 햇볕정책보다 유연한 전략이 필요하다고 생각합니다. 강약이 공존하고, 우리가 정책 주도권을 쥐어야 합니다. 북한의 변화가 가능해야 하는데 햇볕정책보다는 유연한 정책에 대한 흐름치힌 박사님 생각이 궁금합니다.

두 번째 질문은 한반도가 평화통일을 하기 위해서는 주변국가들의 지원이 절대적으로 필요한데, 한국이 핵보유에 유보적인 입장을 취하면 주변국가들의 도움을 얻기 어렵습니다. 미국과의 관계에서 신뢰를 망가뜨리는 결과가 됩니다. 러시아는 핵을 보유한 한국을 원하는지 궁금합니다.

- **박상현(국방연구원 연구위원, 이하 박):** 저는 흐름치힌 박사님과 다른 의견을 가지고 있습니다. 우선, 유럽 국가들이 리비아와 시리아에 대해서 전쟁을 하는 형태와 한반도에서 일어나는 전쟁의 형태가 다릅니다. 유럽은 전장이 해외이지만 한반도에서 전쟁은 생존에 위협이 되는 전쟁입니다. 천안함과 연평도 사건 때 우리가 무력으로 대응하지 않은 것은 자유민주주의 국가로서 국제적 규범에 따라서 모든 국가들이 인정할 수 있는 정도의 수준에 맞춰서 대응을 해왔기 때문입니다. 천안함 사건의 경우 진실을 밝히는 데 많은 시간이 걸렸지만 잊힌 사건이 아니라 또 다른 도발에 대한 대응에 국민적 합의를 형성하는 계기가 되었습니다. 한국 정부에서는 선제적 억지 proactive deterrence라는 새로운 개념을 발전시켜서 우리를 공격하는 부

분에 대해서 그 원점과 배후세력까지 확고히 보복하겠다는 의지를 수차례 밝혔습니다. 하지만 우리는 국민들의 의지에 반하는 선제공격을 하지는 않습니다. 북한이 이후에 추가적인 도발을 한다면 국민적 합의에 기초해 총체적으로 대응할 것입니다.

둘째, 통일한국의 미래상입니다. 지금보다는 국력이 증가하겠지만 현실적으로 일본을 추월하기는 어려울 것입니다. 통일한국이 군사적으로 주변국가에 위협이 되거나 공격적인 행태를 취할 가능성은 낮고, 국력이 증가해도 평화애호국의 태도는 지속될 것입니다. 이런 점에서 한국은 북한이 가지고 있는 핵무기를 계속 승계할 그런 의지가 전혀 없고 국민들의 의지에 따라서 핵을 포기하겠다는 국가의 정책이 확립되어 있습니다.

흐람치힌 박사님의 한반도 문제에 러시아의 중요성이 크다는 의견에 동감하는데 그럼 러시아는 이런 북한의 행적에 대해서 어떤 역할을 할 수 있는지, 그리고 또 향후 한국과 어떤 분야의 협력을 통해서 북한을 설득하고, 북한의 도발성을 억제할 수 있는지 궁금합니다.

- **흐람치힌 알렉산드르 아나톨리에비치(이하 흐):** 유연한 대북정책은 한국 정부가 결정할 사안이지만 어떤 형태가 되든 기본적인 원칙은 공갈협박을 일삼는 집단을 일방적으로 먹여 살리는 일은 안 됩니다. 전략적으로 중요한 방향을 설정해야 합니다. 시리아 사태의 예를 들었던 이유는 전쟁이라는 수단을 더 이상 선진국가들이 취하지 않으려고 한다는 점에서 한국 국민들도 전쟁을 피하고 싶어 한다고 생각하기 때문이었습니다. 저는 한국의 군사력에 대해서 지대한 관심을 가지고 있습니다. 한국의 군사력이 세계에서 손꼽을 정도로 막강하지만 궁극적인 전략으로 한국 정부는 전쟁이 아니라 통일을 택해야 한다고 생각합니다. 한반도 핵 프로그램에 대한 언급에 대해서 저는

개인적으로 한국이 핵을 보유해도 된다고 생각한다는 점에서 제가 한국 사람보다 더 한국 사람 같다는 생각이 듭니다. 핵무기 보유가 평화주의를 표방하는 한민족의 기본적인 원칙에 전혀 위배되지 않는다고 생각이 듭니다. 하지만 한국 정부가 핵무기를 보유하지 않겠다는 결정은 존중합니다.

통일한국은 일본에 필적하는 경제력을 보유할 것이라고 생각합니다. 한국이 통일하기 위해서는 어떤 외부의 힘보다는 한국인의 힘으로 이루어야 하며 외부의 조력은 2차적인 것이라고 생각합니다. 한국이 외부의 지원에 힘입어 통일을 하려고 한다면, 아마 한반도 통일은 가까운 시일 내에 이루어지기가 힘들 것입니다. 러시아를 제외하고는 주변국들 중에서 한국의 통일을 원하는 국가가 없기 때문입니다. 러시아 정부의 공식적인 입장은 통일한국이 핵 프로그램을 갖는 것을 물론 반대할 것입니다. 그러나 개인적으로 저는 통일한국이 책임감 있는 나라가 될 것이므로 핵을 보유해도 그에 대해 우려하지 않습니다.

러시아가 북한의 핵을 포함한 전반적인 역할에 대해서, 우선적으로 러시아 정부가 해야 할 일은 북한을 중국의 지배권 아래서 벗어나게 하는 것입니다. 러시아가 한국과 협력할 수 있는 분야는 북한이 중국의 영향력에서 어느 정도 벗어나게 한 다음에, 공동으로 경제협력 프로젝트를 진행하고 우선적으로 물류 운송 분야가 가능할 것입니다. 러시아가 협력할 수 있는 분야에 대한 얘기는 또 다른 주제라고 생각이 됩니다. 한반도와 관련해 아쉬운 점은 러시아 정부 자체가 한반도 문제에 대해서 심각성을 느끼거나 뚜렷한 목표의식을 가지고 있지 않고 남한과 북한의 중개인 역할을 수행하는 것도 별다른 고려가 없다는 점입니다.

- 고: 서동주 박사님과 우준모 교수님의 토론 이어서 들겠습니다.
- 서동주(국가안보전략연구소 연구위원, 이하 서): 군사·안보 분야의 전문가인 흐람치힌 부소장님의 한반도 정치·군사 상황에 대한 의견이 인상적이었습니다. 한반도 통일에 대해 미국, 일본, 중국이 모두 현 단계에서 한반도 현상유지를 더 선호하고 있다는 점에서 공감을 하고 있습니다. 이런 배경에는 한반도에서 전쟁 방지가 가장 중요하고, 북한의 국가체제가 고립된 상황에서 국제사회에 정상적인 국가로 조응해 나가도록 하는 것이 중요합니다. 이런 점에서 러시아는 한반도 통일에 대해서 중재자, 또는 중개자 역할을 갖고 있다는 데 한국은 주목하고 있습니다.

러시아 정부가 한반도에 대한 심각성이나 중요성을 느끼지 못한다고 말씀하셨는데, 한반도 통일을 위해 한러 간의 전략적 동반자관계를 심화시키며 러시아의 긍정적인 역할을 기대하기 위해 우리 같은 외교·군사·안보 전문가들의 관심이 필요합니다.

몇 가지 질문을 하겠습니다. 흐람치힌 박사님은 북한 군사력을 평가하는 데 있어서 핵항공폭탄의 생산, 핵지뢰의 가능성 등에 대해서 언급하셨습니다. 실제로 북한이 핵이나 대량살상무기에 대한 군사기술수준이 어느 정도 수준이라고 군사전문가 입장에서 평가하고 있는지, 파키스탄과 중국을 통한 ICBM의 폭탄입수 가능성도 언급했는데 실제로 가능성이 있는지 여부에 대해 묻고 싶습니다.

흐람치힌 박사님은 중국이 북한을 군사적 붕괴로부터 구출해내는데 관심을 갖고 있지 않고, 북한체제를 극도로 부정적으로 보고 있다고 평가하십니다. 이는 중국이 북한체제를 옹호하고, 가장 강력히 후원하고 있는 세력으로 인지하고 있는 통상적인 이해와 다릅니다.

실제로 중국이 동북공정을 통해, 북한 유사 시 북한 지역 일부를 군사적으로 점령할 가능성이 있는지 그리고 한반도 통일에 있어서 북한체제의 엘리트들을 통일 지지세력으로 끌어들이는 것이 중요하다고 하시면서 러시아 정부가 체첸반군의 지도층을 흡수한 사실을 예로 들었는데 북한에 대한 구체적인 방안은 무엇인지 여쭙고 싶습니다. 또한 마지막으로 러시아 내에서 한반도 군사와 안보를 공부하는 학자들의 위상이 어느 정도 되는지 궁금합니다.

- **우준모(선문대학교 교수):** 한반도의 핵 문제에 관해서 한국인들의 고민에 관한 질문입니다. 일본의 고농축 플루토늄 보유량이 세계 최고수준인 걸 감안할 때, 한반도에 핵보유 국가가 등장하면, 일본의 핵무장 가능성이 현실화될 가능성이 높다고 봅니다. 러시아는 일본의 핵무장 가능성에 대해서 어떤 입장을 보이겠습니까? 북한의 급변사태 시 일본이나, 러시아, 미국은 물론 중국의 북한 점령을 동의할 것 같지 않습니다. 러시아도 북한 급변사태 시 중국이 북한을 점령할 수 있는 가능성에 대해서 어떤 태도를 취할 것인지 또한 북한이 버블제트를 일으켜서 천안함을 파괴할 수 있는 기술력을 본 것으로 알고 있는데, 천안함과 관련해서 북한의 도발 기술력이 어느 정도 수준인지 여쭙고 싶습니다.
- **호:** 북한에 전자전속 부대가 있고 사이버 테러 부대도 있다고 했는데 이는 북한의 첨단기술력이 그 정도 수준을 갖추었다라고 추측해볼 수 있는 부분입니다. 현재 북한이 가지고 있는 기술력들은 예전 소련시대의 무기 및 기계 제조를 전수받아서 답습한 것인데 그 당시 소련의 기술은 수준이 높았습니다. 천안함을 공격할 수준은 된다고 추측할 수 있습니다. 그러나 북한의 핵 프로그램 수준을 추측하기는 어렵습니다. 다만 한반도가 산지라는 특성상 북한이 북한 측 DMZ 지대에 핵지뢰를 설치한다면 충분히 방어할 수 있을 거라 생각합니다.

북한의 ICBM 구입 가능성은 낮다고 생각합니다. 북한이 자체적으로 보유하고 있는 로켓기술이 중동이나 파키스탄보다는 이미 높은 수준에 도달했다고 봅니다. 확인되지 않은 내용의 주장이지만, 파키스탄과 북한 사이에 모종의 계약이 체결되어서, 파키스탄이 핵무기를 보내면 북한이 로켓을 보내는 밀약이 있다는 말도 있다고 할 정도로 북한의 로켓기술이 높다는 평가가 있습니다.

북한에 대한 중국의 역할에 대해 말씀드리겠습니다. 중국 지도부 내에서도 현재 덩샤오핑의 정책을 유지할 것인가, 아니면 덩샤오핑의 정책을 버리고 국제사회에 새로운 지정학적 변화를 일으킬 만한 어떤 문제를 제기할 것인가라는 문제에 대해서 논란이 있습니다. 중국 내에 덩샤오핑의 정책을 지지하는 사람들도 있지만, 앞으로는 중국이 점점 더 국제사회에서 자신을 드러내는 정책을 펼칠 것입니다. 중국 정부는 이 과정에서 아마도 몇 가지 원칙적인 입장을 취할 것입니다. 첫째, 중국은 전략적 차원에서 한반도 유사시 북한을 합병하는 그런 정책을 고려하고 있을 것입니다.

중국은 북한체제에 대해서 ‘극단적으로 부정적이다’라고 할 수 있습니다. 그 근거는 최근 들어 중국 학계에서 출판되고 발표되는 논문들의 추세를 보면 미국에서 발표된 북한에 대한 논문, 또는 한국에서 발표된 북한에 대한 논문과 흡사할 정도로 부정적인 시각의 논문이 많습니다. 북한에 대한 부정적 논문이 중국 학계에서 출판된다는 점 자체가 중국 정부의 공식적인 입장을 반영하는 것이라 생각됩니다. 북한은 이러한 중국의 변화에 대해서 잘 알고 있습니다. 때문에 북한은 스스로 러시아와의 관계를 좀 더 좁히려는 그런 시도들을 보이고 있습니다.

중국은 한반도 유사시에, 일방적으로 북한 편을 들려고 하지는 않을

것입니다. 남한과 북한이 군사적 충돌을 하게 된다면, 외부의 개입이 없는 상황이라면 중국도 아마 개입하지 않을 것입니다. 다만 미국이 한반도상황에 개입한다면 중국도 태도를 바꿀 가능성이 높습니다. 적어도 형식상으로는 중국이 북한과의 동맹관계가 있기 때문입니다.

일본에 대한 질문에 대답하자면, 일본은 현재도 핵무기 개발을 하지 않고 있습니다. 북한이 핵무기 개발을 선언하고 있는 상황에서도 일본은 핵무기를 개발하고 있지 않습니다. 그런 점에서 통일한반도시대에도 일본은 핵무기를 개발할 가능성이 별로 없을 것입니다. 일본이 핵무기를 개발하게 된다면, 러시아 정부의 공식적인 입장은 굉장히 부정적일 것이고, 러시아의 극동지역, 특히 도서지역에 군비, 군사력을 증강할 것입니다.

1996년도에 러시아 정치군사분석연구소가 설립되었는데, 러시아에 대한 외부의 위협을 방어하기 위한 전략을 연구하기에 제1차적으로는 누가 적대국인가, 잠재적인 적대국은 누가 될 것인가라는 것을 분석하는 작업이 필요했습니다. 그 분석 결과, 결론은 중국이 핵심적인 대상이라는 결론이 났고 그 과정에서 개인적인 연구방향은 동아시아 쪽으로 결정되었습니다. 처음에 시작한 연구의 일부분이 천안함에 대해서였는데, 북한의 군사기술력은 어뢰를 만들 수 있을 정도는 분명히 된다는 것이고, 황해를 포함해 한반도 주변 영해의 특성과 바다의 지형에 맞춘 잠수함들이 개발되었고, 그런 잠수함을 특화시켜서 만들 정도의 기술이 있다고 생각합니다. 그런 잠수함을 발견하지 못했던 가장 큰 이유는 바다의 특성을 잘 이용해서 만들었기 때문이라고 생각합니다. 다시 말해서, 전반적인 기술수준을 얘기하는 것이 아니라 한반도 주변의 특성에 맞춰진 그런 특화된, 맞춤 기술을 가지고 있다고 봅니다.

- **고:** 오늘 토론했던 것 중 가장 핵심이 되는 것은 햇볕정책과 핵무기 관련한 내용이었습니니다. 햇볕정책 관련해서는 상당히 많은 합의, 의견 일치가 있었습니니다. 햇볕정책을 재개하더라도 그것이 과거와는 다른 햇볕정책이 필요하다는 의견이 나왔습니니다. 핵 문제와 관련해서는 아직 이견이 있는 것 같습니니다. 아무래도 흐람치힌 부소장님은 강대국의 시각에서, 핵의 억지력에 중점을 두는 것 같고, 한국 학자들은 중진국의 시각에서 핵 없는 세상을 우리의 전략으로 생각하는 차이가 나타났다고 봅니니다.



2012 한반도 안보환경과 한국의 대응방안

이 성 우

제주평화연구원 연구실장

1. 문제제기

- 최근에 전개되는 한중일 영토분쟁으로 동아시아 안보의 불확실성이 증대하고 있지만 우리에게 현실적인 위협은 북한의 군사적 도발임.
 - 북한의 박길연 외무성 부상은 2012년 10월 1일 제67차 UN총회 기조연설에서 “미국의 적대적 북한정책으로 인해 한반도가 작은 불씨로도 핵전쟁^{thermonuclear war}이 일어날 수 있는 가장 위험한 지역이 됐다”고 주장하며 남북관계의 경색에 대해서 “현 남한 정부는 집권 이후 6·15 남북공동성명과 10·4 선언을 포함한 모든 남북합의를 무효화하면서 남북관계를 최악의 상황으로 몰고 갔다”고 남한 정부에게 책임을 떠넘김.
- 김정일 사망 이후 김정은으로 권력이 이양되는 과정에서 북한의 정치권력이 안정화단계에 진입했는지에 대해서도 논란이 있음.
 - 2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격사건에 대한 책임은 외면하

고, 북한은 2012년 9월에만 일곱 차례에 걸쳐 서해 북방한계선에서 불법월선행위를 감행했음.

- 우리 해군의 정당한 퇴거조치에 대해 북한은 ‘괴뢰의 총포탄 난동’, ‘살인광기’, ‘남은 것은 강력한 타격행동뿐’이라고 주장하며 군사도발을 정당화하고 있음.
- 2012년은 북한의 정권 이양과 한국의 대통령 선거가 맞물리면서 북한은 내부 정권의 안정화를 추구하는 한편 남한 대선에 영향을 미치기 위해서 대남 군사도발을 활용할 가능성이 높음.
- 북한의 대남 군사도발은 남한 여론에 ‘대북 위기의식’이 확산됨으로 보수진영에 유리하다고 알려져 있음.
- 현실적으로는 반대의 경우도 가능함. 북한은 남북관계의 경색을 조장하여 한반도의 군사적 긴장을 남한 보수 정권의 ‘대북 적대정책’의 탓으로 돌리면서 대통령 선거에서 북한에 강경한 보수 정권보다는 화해와 협력을 선호하는 진보 정권의 출현이 한반도에서 군사적 위협을 해소하는 데 유리하다는 신호를 의도적으로 남한의 여론에 보낼 수 있음.
- 본고에서는 북한의 대남정책에 영향을 미치는 변인들에 기초해서 북한의 대남 무력도발의 가능성을 논의하고 향후 남북관계의 바람직한 방향을 제시하고자 함.

2. 북한의 국내정치 현실과 대남정책의 방향

- 북한 정치권력의 불확실성은 최고 권력의 안정화와 관련이 있음.
- 북한은 김일성과 김정일로 이어지는 권력세습 과정에서 최고지도자를 정점으로 권력이 독점되는 국가제도를 수십 년간 운영해 옴. 이런 점에서 김정은이 독자적으로 안정된 지배체제를 구축할 것인

지 아니면 집단지도체제를 형성할 것인지에 대한 논의는 북한 정치체제의 전통적 권력구조의 변화 가능성에 대한 문제임.

- 지금 북한체제가 적어도 명목상으로는 김정은을 정점으로 하는 권력구도가 얼마나 지속될 것인가는 주요한 관심 사안임.
- 김정은의 권력 유지를 위해서 강성대국의 원년이라는 2012년 북한 주민들에게 내세울 경제적 성과를 보여 주는 것이 권력안정화의 핵심임. 실질적으로 경제성과의 혜택을 체감하기 위해서 노력하겠지만 식량난, 에너지난, 경제난으로 만족할 만한 목표를 달성하기 어려운 상황임.
- 2011년 10월 이후 식량 배급량을 지속적으로 늘려 2012년 1월에는 1인당 395g을 지급하였지만 이는 성인 1일 기준 최소권장량인 458g에도 미치지 못하는 수준임.
- 평양에서 쌀 가격은 김정일 사망 이전보다 몇 배 가까이 오른 것으로 보아 경제난이 심각해지고 있음을 의미함.
- 강성대국 원년의 상징적 사업인 평양 10만 호 주택건설은 전력난, 용수난, 자금난, 원자재난으로 목표달성이 어려움.
- 에너지를 타개하기 위한 희천발전소도 완공이 지연되고 있어 강성대국 원년의 위상에 부합하는 성과를 거두지 못하고 있음.
- 북한은 2011년 홍수피해의 복구지연 영향과 2012년 봄 가뭄과 여름 태풍으로 하반기에 식량난은 더욱 가중될 것임.
- 미국의 국제경제연구소^{IE}에 따르면 북한은 2012년 24만 톤의 식량이 부족할 것이라 예측하고 있음.
- 세계식량정책연구소^{IFPRI}가 발표한 「2012 세계기아지수」 보고서에 따르면 올해 북한의 기아지수는 작년과 같은 19점으로 2001년 (20.1점)에 비해 소폭 하락했지만 1990년(15.7점)에 비하면 올해 북한의 기아 상태는 1990년보다 더 심각한 수준임.

- 북한에 있어 최후의 조력자로 알려진 중국은 북한에서 경제난으로 급변사태가 발생하는 것을 방지하고, 김정은 지도체제가 안착되는 것을 도우면서 북핵 문제 해결 과정에 중국의 영향력을 높이기 위해 양국간 경제협력을 강화해 옴. 하지만 기존 북중관계의 기초에도 불구하고 북한 권력의 실세인 장성택이 2012년 8월 중국을 방문하여 경제특구에서 양국간 협력방안을 논의하는 과정에서 현재 북한이 추진 중인 경제개혁에 필요한 차관을 요청했지만 결과는 기대에 미치지 못함.
- 경험적으로 북한은 남한에 대통령 선거가 있는 해에 다양한 도발을 감행했음.
 - 남한이 민주적인 선거를 통해 대통령을 선출하기 시작한 1987년 대선에서는 대한항공 858 폭파테러를 감행했고, 1992년에는 1차 핵위기를 조장함.
 - 2002년에는 제2연평해전과 동시에 부산아시안게임에 선수단과 응원단을 보내는 양면전술을 구사했고, 2007년 대선을 1년 앞둔 시점에는 1차 핵실험을 통해 한반도의 군사적 긴장을 극대화시킴.
 - 북한의 군사적 도발로 특정 성향의 후보에게 생긴 득실이 중요한 것이 아니라 대통령 선거를 앞두고 북한의 도발이 있어 왔다는 점에 주목해야 함.
- 북한은 국내적으로 경제난, 식량난, 에너지난에 처해 있고 강성대국 원년으로 진입할 역사적 과업의 달성도 어려운 상황임.
 - 남한으로부터 경제적 지원은 중단되었고 전통적 우방인 중국의 지원도 기대에 미치지 못하고 있음.
 - 2011년 12월 김정일 사망으로 새로 출범한 김정은 체제 안착의 불확실성이 증가하는 상황에서 북한은 체제 안정화를 위해 추가도발에 의존할 가능성이 산재해 있음.

3. 예상되는 북한의 대남 안보위협

- 북한 자체가 글로벌 안보위협임. 김정일 사후 김정은으로 권력승계가 이루어지고 있지만 불안요인이 여전히 남아 있음.
 - 미국 컨설팅업체 유라시아그룹의 연구보고서는 북한은 국가가 아니라 가족기업의 형태로 남아 있다고 진단하면서, 1세대가 창업하고 2세대는 유지하고 3세대에 가서는 무너진다는 공식에 대입하여 북한의 안정성이 문제라고 평가함.
 - 북한의 정치당국이 내부 통제력을 상실하게 되면 쿠데타, 주민봉기, 주민대량탈출 등 다양한 형태의 북한 정권의 급변사태가 발생할 것임. 북한의 급변사태가 발생하면 한반도에서는 미국과 중국이 개입하는 군사적 충돌의 가능성까지 배제할 수 없는 예측불허의 상황이 전개될 수 있음.
- 한반도 비핵화에 대한 한국과 주변국의 열망에 반해, 북한은 2012년이 가기 전에 3차 핵실험을 할 것이라는 전망이 제기되고 있음.
 - 2012년은 한국, 미국, 중국, 러시아 모두 정권교체 시기로서 동북아의 정세가 불안정한 취약성을 이용하여 북한은 핵보유 의지를 현실화시키려 시도할 것임.
 - 국제사회의 반대에도 불구하고 북한은 4월 13일 평안북도 동창리 미사일 발사지에서 장거리 미사일 시험발사를 감행함. 태풍 볼라벤과 산바로 인한 함경북도 길주의 핵실험장과 무수단리의 미사일 발사지의 피해를 통해 알려진 북한의 3차 핵실험 준비계획은 핵에 대한 북한의 의지를 단적으로 보여 줌.
 - 북한은 중동의 민주화 과정에서 독재자의 비참한 말로를 핵무기 포기 때문이라는 오만에 근거하여 북한의 정치적 구조가 취약할수록 핵무기에 더욱 집착할 것임. 북한은 정권의 불안을 극복하기 위해서 그리고 남한의 대통령 선거에 영향을 행사하기 위해서 핵실

험을 감행할 가능성이 상당히 높음.

- 2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격사건과 같은 재래식 군사도발의 가능성도 배제할 수 없음. 대통령 선거를 앞두고 직접적인 군사적 무력도발은 보수진영은 물론이고 진보 성향을 가진 유권자들도 안보에 우선순위를 두는 방향으로 돌아설 가능성이 있기 때문에 군사도발의 가능성이 있음.
 - 북한 내부의 정치적 불안의 가중으로 군사적 도발에 의지할 가능성은 여전한. 북한이 2012년 강성대국의 원년으로 설정한 계획이 실패할 가능성이 높아진 상황에서 정치적 책임을 회피하고 경제적 불안을 해소하기 위한 방안으로 재래식 무기를 이용한 국지적 무력도발을 선택할 수 있음.
- 대통령 선거를 앞두고 무력도발에 대한 부담이 큰 상황에서 북한은 평화공세를 통해서 남남갈등을 야기하는 여론의 이간정책을 구사할 가능성이 높음.
 - 남한의 정치적 특성을 잘 이해하는 북한은 취업난이나 반값등록금 같은 남한의 계층갈등과 관련된 국내 문제보다는 남북관계에서 민감한 문제로 평가되는 대북 경협지원, 금강산 관광, 남북이산가족 상봉 등의 평화협력에 대한 의제를 주도함으로써 남한 내부의 보수와 진보의 정치적 대결구도를 격화시키려고 할 것임.
 - 한국 정치에서 북한 문제는 이념적 잣대의 역할을 했다는 점에서 남남갈등을 부추김으로써 북한과의 평화협력을 선호하는 유권자들의 표를 결집시키는 전술을 선택할 수 있음.
- 북한의 대남 테러행위의 위험이 높아졌다고 할 수 있음.
 - 북한이 천안함과 연평도 사건 이후 국제사회의 비판에 직면해서 또 다시 무력도발을 감행하는 것은 정치적 부담이 따름. 하지만 북한의 급변사태의 가능성이 높아진다면 북한은 이를 타개하기 위해

테러행위에 의존할 수 있음.

- 북한은 국방위원회 산하 총참모부에 테러 전력인 15만 명, 전자전국^{Department of cyberwar} 직속 2개 대대를 보유하고 있다는 점에서 사이버 테러를 비롯해 민주주의적인 남한사회^{Democratic and open society}를 상대로 다양한 형태의 테러를 감행할 가능성도 배제할 수 없음.

4. 결론

- 남한 내에서 김정은 정권 출범 이후 북한의 대남정책에 긍정적 변화를 기대하는 분위기도 있으나 한반도의 안보상황과 관련하여 북한의 다양한 형태의 도발 가능성에 대비해야 함.
- 북한은 지난 화해협력정책 10년 동안 남한의 지원과 협력에도 불구하고 핵무기 개발과 미사일 실험을 통해 한반도 평화를 볼모로 경제적 지원을 요구하는 불량국가의 행태를 보여 왔음.
 - 현 정부에 들어서 박왕자 피격사건 이후 금강산 관광 중단과 천안함 사건으로 북한에 대한 민간의 경제협력을 제한하는 5·24 조치를 취하게 됨.
 - 북한은 스스로의 도발행위에 대한 책임은 외면하고 남북관계의 경색에 대한 책임을 남한의 대결정책에 떠넘기고 있음.
 - 남한에서 보내준 인도적 지원과 협력에 대해서 북한은 미사일 실험발사, 3차 핵실험 준비, 연평도 포격으로 대응하면서 남한을 비난하고 있음.
 - 협력을 바란다면 협력의 상대방이 원치 않는 행동을 중단하고 상대방이 원하는 방향으로 행동변화를 보여 주는 것이 상식임.
- 남북관계의 경색에 따른 최대의 피해자는 남북한 당사자임. 협력을 통한 평화와 번영의 남북관계를 회복하기 위해서는 남북한이 신뢰

회복을 위해 공동의 노력을 해야 함.

- 북한이 체제 생존에 필요한 경제지원을 얻기 위해서는 우선 남한이 요구하는 비핵화로 부응해야 함.
 - 북한은 남한과의 관계에서 현실적 여건을 고려한 상호주의전략을 선택해야 함.
 - 남북한이 경제협력의 범위를 확대하는 만큼 대량살상무기를 포기하는 정상국가의 길을 가야 함. 대량살상무기의 개발과 확산을 통해서 주변국의 경제지원을 강압하는 불량국가의 외교행태를 통해서 북한이 국제사회의 정상적인 행위자로 동참하는 것은 현실적으로 불가능함.
- 국내정치적으로도 주민들의 기본적 생존권을 희생한 대가로 대량살상무기를 개발하고 주민들에게 인류보편적 가치를 희생시켜 정권을 연명하는 국가권력은 21세기에 더 이상 생존이 어려움. 정보와 통신기술의 발달로 북한당국이 주민들이 외부세계의 정보에 접근하는 것을 통제하는 것은 기술적으로도 제도적으로도 한계에 도달하였음.
- 남한에 대한 무력도발, 남한에 대한 원색적 비난, 그리고 북한 주민에 대한 통제가 북한체제의 생존위기에 대한 처방은 아님. 북한체제의 현실은 경제난, 에너지난, 식량난을 아우르는 국가실패로 진단됨.
- 북한체제가 살아남는 길은 개혁과 개방을 통해 주변국가와 정상적인 관계를 통해 국제질서에 편입되는 것임.
 - 북한이 핵을 포기하고 정상국가의 길을 가려 한다면 남한은 북한의 가장 충실한 조력자가 될 것임.
 - 대통령 선거를 통해서 어떤 정부가 출범하더라도 북한이 원하는 무조건적 지원이 가능한 시대는 이미 지나감. 남한의 여론은 화해협력정책의 공과에 대해서 정확하게 이해하고 있음.
 - 대선 이후 남한은 남북관계의 개선을 시도하겠지만 남한의 협력에

북한이 신뢰로 부응해야 하는 단계적 화해협력정책^{Tit-for-Tat}이 대북 정책의 근간을 이룰 것임.

■ 발제 관련 토론

- **고:** 이성우 박사님 발제에 대한 토론을 시작하겠습니다. 자유롭게 질문 주시기 바랍니다.
- **김:** 이성우 박사님은 선거 전에, 신정부가 출범하기 전에 주로 북한이 무력 도발해 왔다고 했지만 오히려 신정부 출범 초기에 북한의 무력도발이 더 높지 않은지에 대한 의견을 말씀해 주십시오.
- **박:** 이성우 박사님께 5·24 조치와 관련하여 남북관계의 개선을 위한 출구전략으로 우리가 생각할 수 있는 대안이 무엇인지 질문하고 싶습니다.
- **이성우(이하 이):** 김경순 박사님 지적에 동의합니다. 북한의 내부적인 조건에 의해서 도발할 가능성이 높고, 그 시점은 협상력을 높이기 위해 정권 전환 초기일 수도 있습니다. 북한에 대해 화해협력정책에서 상호주의정책으로 정권의 교체기에는 북한이 도발을 하지 않았습니다. 2012년 대선 이후 새 정부에서는 현재 대북정책보다 적극적인 방향으로 전환될 것입니다. 이런 상황에서 북한이 생각할 수 있는 도발은 사이버 분야에 가능성이 있습니다.

박상현 박사님 질문과 관련해서 북한과 관계개선을 위한 5·24 조치 출구전략은 기본적으로 민주주의에서 정권교체를 통해 새로운 시도가 가능한데, 문제는 상호주의 원칙을 어떻게 유지하면서 북한과 관

계를 개선하느냐 하는 점입니다. 한국의 대선 결과가 어떻게 되든 햇볕정책으로 회귀하는 것은 현실적으로 불가능하고, 상호주의와 교류협력의 절충점을 모색하는 합리적 상호주의가 될 것입니다. 신뢰의 정치라는 trust politic은 전통적으로 북한을 국가행위자로 보고 정상적인 협력을 추진하는 엑설로드의 Tit-for-Tat 전략입니다. 내가 먼저 상대방에게 선의를 보이면, 그 선의에 대한 상대방의 화답이 있을 경우에 한해서, 내가 다음번에 똑같은 동일한 양은 아니지만, 동일 종류의 협력을 확대해 나가는 전략인데 이것이 정권교체 후에 생각할 수 있는 5·24 조치의 출구전략입니다. 문제는 천안함이 나 연평도 사건에 대한 남한 측의 태도입니다.

- **고:** 서동주 박사님의 의견을 들어보겠습니다.
- **서:** 이성우 박사님 발표와 관련해서 한반도 평화와 안정을 위해서 남북한이 신뢰를 회복하고 공동의 노력을 펼치며 한반도 비핵화를 이루고, 북한이 대량살상무기를 포기하고 정상국가의 길로 가야한다는데 이에 전적으로 동의하며 정책적으로 잘 실현되기를 기대합니다.

질문은 북한이 제3차 핵실험을 준비한다는 지적이 있는데 실제로 가능성이 있다고 보는지 궁금합니다. 중국의 압력에 의해 아무래도 연기되지 않을까 싶습니다. 또 다른 질문은 김정은 체제가 불안정하다는 전제를 하고 있는데 북한이 NLL 침범 이외에 다른 형태의 도발은 어떻게 나타날 것인지 말씀해 주시고, 도발의 시기보다 도발의 양상이 궁금합니다.

- **이:** 저는 3차 핵실험 가능성에 대해서 서 박사님과 반대로 생각합니다. 북한은 정권의 특성상 강성대국이나 주체의 이념 때문에 중국의

요청이 명시적으로 알려질수록 요청을 따를 수 없는 가능성이 더 높습니다. 북한은 중국을 상대로 해서라도 주체외교를 할 가능성이 높고 중국이 원치 않는 행위를 언제든지 할 수 있다는 신호도 보내려는 의도가 있습니다.

김정은 체제의 도발 가능성의 유형은 많이 보도되었습니다. 탈북자들 사이에 스파이를 보낼 수 있을 만큼 우리 국내사회가 개방적이고 민주화된 점을 고려한다면 테러행위는 다양한 수준에서 가능합니다. 앞에서 말한 재래식 무기를 이용한 접경지역에서의 도발도 가능하지만, 앞으로 만약에 북한이 남한사회를 상대로 불만을 터뜨리기 위한 테러라이징이라면, 한국사회의 공개성을 활용하는 테러전술을 선택할 가능성이 높다고 봅니다.

- **고:** 오늘 유용한 토론이 된 거 같습니다. 많은 의견 발표에 감사드립니다.



이 글은 글로벌 금융위기 이후 미국과 중국의 경쟁이라는 맥락 속에서 동아시아 지역협력의 미래를 전망하는 데 목적이 있다. 글로벌 금융위기 이후 표면화된 중국의 부상은 세계질서의 지각변동을 초래하고 있다. 동아시아는 세력분포의 지각변동이 빠르게 진행되는 대표적 지역이라는 점에서 향후 지역질서는 물론 세계질서 변화의 방향을 가늠할 수 있는 시금석이라고 할 수 있다. 미국과 중국을 포함한 동아시아 국가들은 새로운 지역질서의 형성에서 유리한 위치를 확보하기 위한 전략적 경쟁을 전개하고 있다. 통상 분야의 경우 이러한 맥락에서 FTA 다자화가 추진되고 있는데, 한중일 FTA, 역내포괄적경제동반자협정_{RCEP}, 환태평양경제동반자협정_{TPP}이 대표적 사례이다.



미중 경쟁과 동아시아 경제협력: 통상정책을 중심으로

이 승 주

중앙대학교 교수

1. 글로벌 금융위기 이후 미국과 중국

- 2008년 발생한 글로벌 금융위기 이후 표면화된 중국의 부상은 세계 질서의 지각변동을 초래하고 있음.
- 글로벌 금융위기는 미국의 하드파워뿐 아니라 소프트파워의 상대적 퇴조를 동시에 표면화하는 계기가 되었음.
- 하드파워 측면에서 세계경제의 중추적 역할을 담당하던 미국은 경제의 구조적 취약성을 드러냈음.
- 1990년대 이후 고속 성장을 거듭한 IT 산업과 규제 완화로 세력 확장의 날개를 달게 된 금융산업을 중심으로 세계경제를 주도하던 미국이 2008년 서브프라임 사태에 직면하면서 구조적 취약성을 내부로부터 드러낸 것임.

- 미국 경제력의 상대적 퇴조는 2000년대 이후 빠르게 대두되어 온 중국의 부상과 대비되면서 더욱 두드러짐.
 - IMF는 구매력 평가^{PPP}를 기준으로 할 때, 중국의 GDP가 2016년 미국의 GDP를 추월할 것이라고 추산하고 있음(China Daily, 2011.04.26).
 - 구체적으로 IMF는 2016년 중국의 GDP가 19조 달러에 달하는 반면, 미국의 GDP는 18.8조 달러에 그칠 것이라고 전망하였음.
 - 세계은행은 중국의 GDP가 2030년에야 비로소 미국의 GDP를 추월할 것이라는 다소 보수적 전망을 내놓고 있음(World Bank, 2012).
 - 중국의 경제력이 어느 시점에서 미국 경제력을 추월할 지에 대해서는 다양한 예측이 제시되고 있지만, 중국이 미국을 빠르게 추격하고 있는 것은 부인하기 어려운 사실로 보임.
- 중국의 부상은 동아시아 지역 차원에서도 급격하게 진행되고 있음.
 - 글로벌 금융위기 발생 2년이 지난 시점인 2010년 중국의 GDP가 세계 2위의 경제대국이었던 일본의 GDP를 추월했음(Bloomberg, 2010.08.16).
- 글로벌 금융위기는 소프트파워 측면에서도 커다란 변화를 초래하였음.
 - 글로벌 금융위기는 2차 대전 이후 세계경제질서를 지탱했던 제도적 장치들과 그 이념적 기반에도 커다란 타격을 가했음.
 - 미국은 1990년대 이후 워싱턴 컨센서스^{Washington consensus}로 상징되는 경제개혁정책 패키지를 라틴아메리카, 아프리카, 동아시아 개도국에 전파하면서 신자유주의 이념의 확산에 주력한 바 있음.
 - 미국이 글로벌 금융위기의 진양지가 되면서 신자유주의의 정책적 정당성에 대한 근본적 의문이 제기되었음.

- 글로벌 금융위기는 단순히 신자유주의의 위기에 그치지 않고, 전후 세계질서를 지지하던 미국 중심의 이념과 국제제도의 한계를 동시에 드러낸 것임.
- 중국은 증대된 경제력을 바탕으로 소프트파워의 신장에도 적극적인 노력을 경주하였음.
- 중국은 2000년대 들어 사회주의체제와 자본주의적 경제발전의 공존 가능성을 내용으로 한 이른바 베이징 컨센서스^{Beijing consensus}를 제시하였음.
- 이로써 미국과 중국의 소프트파워 경쟁이 글로벌 금융위기 이후 한층 가속화되었음(Kurlantzick, 2007; Lampton, 2005).

2. 글로벌 금융위기 이후 미국의 재균형정책

- 중국의 부상에 대한 미국의 대응은 크게 두 가지로 나누어짐.
- 미국의 첫 번째 대응은 중국의 군사적 영향력 확대에 대비한 미국 전력의 증강 또는 재배치를 실행하는 가운데, 일본, 한국 등 전통적인 동맹국과의 유대를 강화하여 중국을 견제하는 경성균형^{hard balancing} 전략임.
- 경성균형전략은 미국과 중국의 군사력 격차의 속도가 경제력 격차 감소 속도보다 완만할 것으로 예상된다는 점에서 여전히 매력적인 정책이 될 수 있음.
- 키스 크레인^{Keith Crane} 등의 연구는 2025년 미국의 군사비 지출이 5,839억 달러인 반면, 중국의 군사비 지출은 1,973억 달러에 불과할 것으로 추산하고 있음(Crane et. al., 2005).
- 2025년 미국과 중국의 경제력이 대등한 수준에 도달할 것이라는 전망과 비교할 때, 미중 양국의 군사력 격차 축소는 상당한 완만하

게 이루어질 것으로 예상됨.

- 미국과 중국의 군사적 격차가 감소하는 속도가 다소 지연된다 하더라도, 궁극적으로 미중 양국의 군사적 균형이 불가피하다는 점에서 정성균형전략의 근본적 딜레마가 드러남.
 - 미국이 중국에 대해 관여정책과 봉쇄정책 사이의 최종 선택을 하지 못한 상황에서 정성균형전략에 의존하는 것은 한계가 있을 수밖에 없음.
 - 더욱이 중국과의 경제적 상호의존이 심화되는 가운데 정성균형전략에만 의존한다는 것은 정책적 일관성 측면에서 문제가 있음.
- 미국이 중국의 부상에 대한 연성균형^{soft balancing} 전략을 함께 추진하는 것은 이러한 배경임.
 - 연성균형전략은 소프트파워의 증강을 통해 자국에 동조하도록 함으로써, 상대국가^{target state}의 국제정치적 영향력이 확대되는 것을 예방하거나, 제도의 창설 및 확대 발전을 통해 상대국가를 견제하는 전략을 말함.¹⁾
 - 미국이 동아시아 국가들을 상대로 보편적 가치에 입각한 이념과 정책을 확산시키기 위해 노력하거나, 동아시아 국가들과의 제도적 연계를 통해 중국을 견제하는 것이 대표적인 연성균형전략임.
 - 미국이 민주주의, 시장경제, 인권과 같은 보편적 가치를 동아시아에 확산시키기 위한 노력을 경주하는 과정에서 소프트파워를 증대하는 것은 연성균형전략 가운데 소프트파워 전략에 해당함.
 - 미국이 한국, 일본, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 인도 등 보편적 가치를 공유하는 국가들과 양자동맹을 강화하고, 이 국가들이 동아시아의 지역 제도를 주도할 수 있는 정책적 환경을 만드는 것은 제도에 기반한 연성균형전략임.

- 글로벌 금융위기 이후 하드파워의 상대적 쇠퇴를 겪고 있는 오바마 행정부는 태평양 세력임을 선언함으로써 재균형정책을 공식화하였음(Remarks by President Obama, 2011.11.17).
 - 재균형전략의 핵심은 군비 증강 및 동맹 강화와 같은 하드파워의 확대뿐 아니라, 동아시아 지역 아키텍처를 새롭게 구축함으로써 자국에 유리한 세계 또는 지역질서를 형성하는 데 있음.
 - EAS 참여와 TPP 제안 등은 미국의 동아시아 아키텍처 구상의 일환이라고 할 수 있음.
 - 미국의 아시아 귀환과 그에 따른 지역질서 구상은 중국의 지역질서 구상과 배치되는 측면이 있음.
- 미국이 제도에 기반한 연성균형전략을 추진한 것은 중국의 부상과 밀접한 관련이 있음(Chye, 2012).
 - 미국은 재균형정책을 통해 기존의 양자 또는 다자 협력을 강화하는 한편, 태평양 지역과 인도양 지역을 연결하는 것을 강조해 왔음(Sahashi, 2012.11.06).
 - 한미 FTA와 TPP는 미국 재균형정책에서 핵심적 위치를 차지하고 있음.
 - 미국은 재균형정책을 효과적으로 실행하기 위해 제도적 통로를 확보할 필요가 있었고, 한미 FTA와 TPP는 미국의 이러한 목적에 부합하는 것임.

3. 미중 경쟁 사이의 한국과 일본

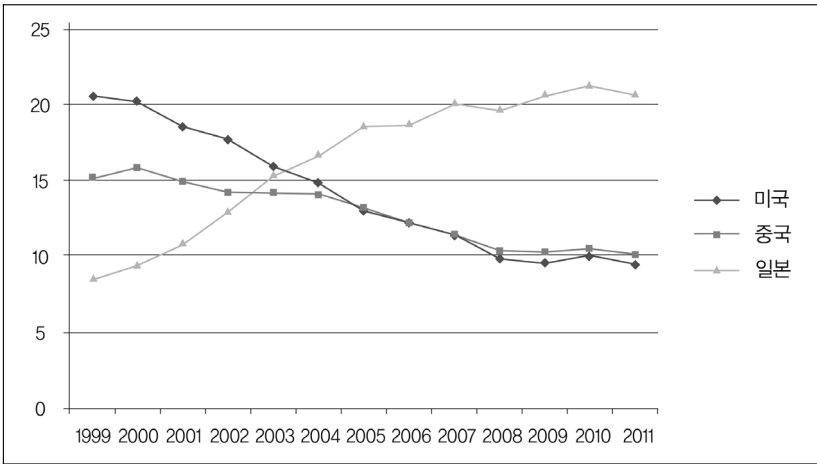
- 2000년대 이후 미국과 중국을 비롯한 동아시아의 주요국가들은 지역질서에 대한 구상을 본격적으로 드러내고 있음.
 - 중국은 이미 2000년대 초반부터 ASEAN+3_{APT}가 동아시아 지역질

서 형성의 중심축이 되어야 함을 명확히 하고 있음.

- 중국이 동남아시아 국가들에 대해 매력공세^{charm offensive}를 펼친 것이나, 한국과 일본에 앞서 ASEAN과의 FTA를 선제적으로 추진한 것도 이러한 맥락임.
- 미국과 일본은 동아시아 지역질서가 APT를 중심으로 형성될 경우, 중국의 영향력이 과도해질 수도 있다는 우려를 공유하고 있음.
 - 양국이 APT를 동아시아정상회의^{EAS, East Asia Summit}로 확대 발전시키기 위해 노력한 것도 이러한 우려의 일단을 드러낸 것임.
- 특히 한국과 일본은 한미 FTA와 TPP를 추진함으로써 미국의 재균형정책에 호응한 측면이 있음.
 - 중국의 부상에 대한 일본의 전략적 대응의 핵심은 역외협력의 강화를 통해 중국을 견제하는 것임.
 - 일본이 지역협력의 지리적 범위를 확대하려는 것은 이러한 의도에서 비롯된 것임.
 - 중국이 선호하는 APT를 확대하여 오스트레일리아, 뉴질랜드, 인도 등을 포함하는 동아시아정상회의로 전환하려는 것이 대표적 사례임.
- 정책적 목표는 상이하지만 한국과 일본은 중국에 대한 경제적 상호의존이 심화되는 가운데 연성균형전략을 구사하고 있음.
 - 한국과 일본이 치앙마이 이니셔티브 다자화^{CMIM, Chiang Mai Initiative Multilateralization}와 같은 제도에 중국을 끌어들여 견제하는 것이 대표적 연성균형전략이라고 할 수 있음.
 - 비록 현실화되지는 못했지만 이명박 정부가 신아시아 외교를 표방하고, 하토야마 정부가 우애에 기반한 동아시아 공동체를 주창한 것이 여기에 해당함(Hatoyama, 2009).

- 한국과 일본이 미국의 재균형정책에 반응한 것은 중국의 부상에 대한 제도적 대응의 필요성이 컸기 때문이다.
 - 일본의 경우, 중국과의 FTA를 추진하지 않고 있는 것은 농산물 자유화에 대한 정치적 부담이 있기도 하지만 그것이 동아시아 지역 주의의 제도화에 미칠 영향에 대한 전략적 고려가 작용하였기 때문이다.
 - 일본은 중국을 견제할 수 있는 제도적 환경을 만들기 위해 노력하는 한편, 중국의 결정적 이해관계는 침해하지 않는 양면적 전략을 구사하고 있음.
 - 대만의 요구에도 불구하고 일본이 대만과의 FTA를 추진하지 않는 것이 이를 대변함(Mochizuki, 2009).
- 한국과 일본이 미국의 재균형정책에 반응한 것은 2008년 글로벌 금융위기 이후 한국과 일본의 대 중국 경제의존도가 급속도로 증가하고 있다는 점과 관련이 있음.
- 한국의 대 중국 수출의존도 역시 글로벌 금융위기 이후 지속적으로 상승했음.
 - 위기 이전인 대 중국 수출의존도가 2007년 22.1%에서 2011년 24.2%까지 증가했음.
 - 2000년대 이후 미국과 일본의 교역 비중은 지속적으로 감소했음.

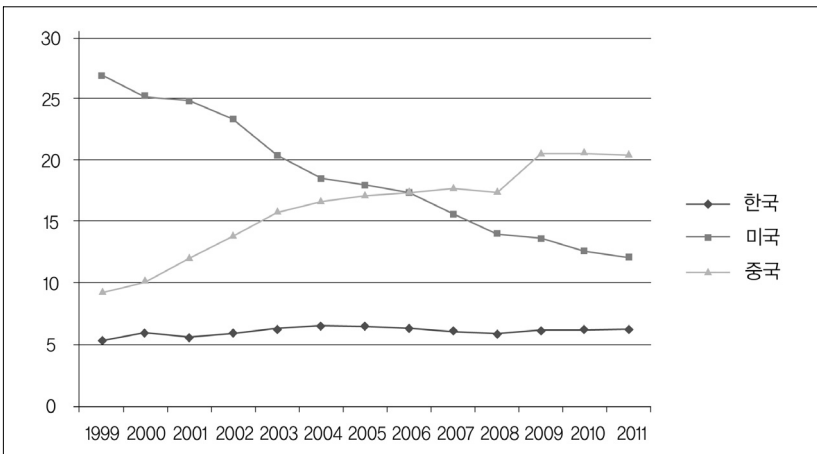
〈그림 1〉 한국의 주요 교역 상대국 비중 변화, 1999~2011



출처: 한국무역협회 홈페이지

- 이러한 추세는 일본에서도 발견됨(<그림 2> 참조).
- 1999년 약 9%에 불과했던 중국의 비중이 지속적으로 증가하여 2011년에는 20%를 상회하고 있음.

〈그림 2〉 일본의 주요 교역 상대국 비중 변화, 1999~2011



출처: 한국무역협회 홈페이지

- 중국의 부상에 따른 대 중국 무역의존도의 증가는 한국과 일본에게 기회인 동시에 도전임.
- 한국과 일본은 수출, 특히 대 중국 수출을 통해 글로벌 금융위기를 벗어날 수 있었다는 점에서 대 중국의존도의 증가는 긍정적 요인으로 작용했음.
- 하지만 중국에 대한 과도한 의존은 중국에 대한 취약성을 증가시킨다는 점에서 위험요인임.
- 한국과 일본은 점증하는 대 중국 경제의존도를 효과적으로 조절할 수 있는 제도적 수단을 확보할 필요성이 증대되었음.
- 한미 FTA와 TPP는 대 중국의존도의 증가에 대한 제도적 대응의 성격을 갖는 것임.

4. FTA의 다자화와 TPP

- 최근 동아시아 국가들은 한중일 FTA, 역내포괄적경제동반자협정^{RCEP}, 환태평양경제동반자협정^{TPP} 등 다양한 형태로 기존 양자간 FTA를 다자화하는 움직임을 보이고 있음.
- 일반적으로 FTA의 다자화는 다수의 FTA의 중복적 체결에 따른 문제점이 대두될 때 시도됨.
- 생산 공정의 각 단계를 다수의 국가에 분산 배치하고 있는 초국적 기업의 관점에서 볼 때, 지나치게 제한적인 원산지 규정은 가치사슬을 최적화하는 데 걸림돌이 되기 때문에 기존 FTA의 차별적 규정들을 제거 또는 완화하도록 로비를 하게 됨(Baldwin, 2006).
- 초국적기업의 로비에 직면한 정부는 FTA 다자화를 추구하게 됨.
- 동아시아의 경우, 2000년 이후 다수의 FTA가 중복적으로 체결되면서, ‘누들볼^{noodle bowl}’ 효과에 대한 우려가 제기되었음.

- 누들볼 효과는 복잡한 원산지 규정이 기업 비용을 상승시키고, 보호주의를 촉진하며, 복잡한 형태의 차별과 배제를 초래한다는 것임.
- 이러한 상황에서 역내국가들은 기존 FTA 협정들을 다자화하는 방안을 모색할 동기를 갖게 되었음(Ravenhill, 2009).
- FTA의 다자화는 비회원국들에게도 비차별적 혜택을 제공함으로써 자유무역협정의 지리적 범위를 확대하거나 ‘범지역적’ 자유무역협정을 체결하는 방식을 취할 수 있음.
- TPP는 기존 FTA의 지리적 범위가 확대된 사례에 해당함.
 - TPP를 통해 역내무역에서 점증하는 중국의 영향력을 제도적으로 견제하려는 의도를 갖고 있다는 점에서, 일본은 TPP를 누들볼 효과의 차단보다는 전략적 관점에서 접근하고 있음(Auslin, 2012).
 - TPP를 보다 광범위한 FTAAP의 전 단계로 활용해야 한다고 보는 시각 역시 이러한 고려가 작용한 것임.
- 협상 참가국들은 TPP를 통해 포괄적이고 수준 높은 FTA를 지향하고 있음.
 - 상품 무역에 관해서는 원칙적으로 전 품목에 대해 즉시 또는 단계적으로 철폐하고, 서비스·투자 분야에서는 네거티브 방식으로 양허하며, 그 외 원산지 규정, 무역 원활화, 동식물 검역, 무역 구제조치, 정부 조달, 지적재산권, 경쟁정책, 투자, 환경, 노동, 분쟁 해결 등을 포함하는 매우 포괄적 협정을 지향하고 있음.

5. TPP와 미국, 일본, 중국

- 오바마 대통령은 TPP를 빠르게 성장하는 아시아태평양 지역과 미국을 연결해 주는 고리일뿐 아니라, 아시아태평양 지역 경제통합을

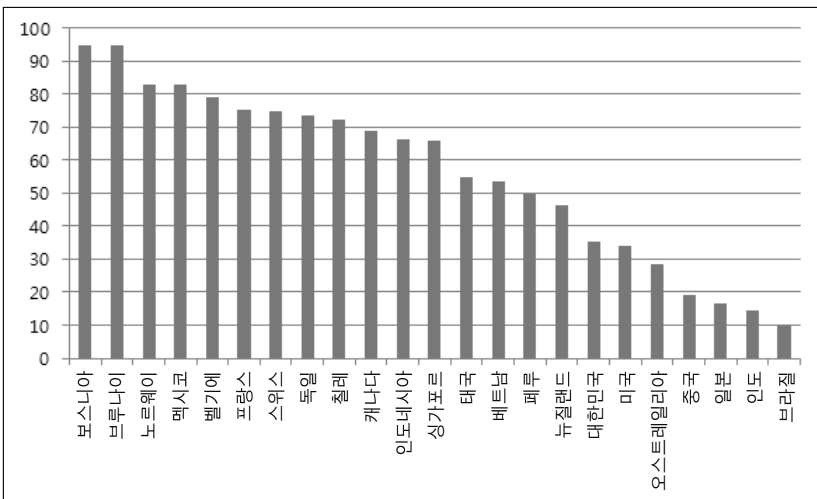
위한 강력한 수단이라고 평가하면서, 아시아 국가들의 참여를 촉구했음.

- 오바마 대통령은 2009년 동경에서 행해진 연설에서 “TPP가 광범위한 멤버십과 21세기 자유무역협정에 부합하는 높은 수준의 FTA를 지향할 것임을 재확인하면서, 일본의 참여를 다시 한 번 요구했음(Remarks by President Barak Obama at Suntory Hall, 2009.11.14).
- 미국의 요구에 대해 일본 노다 총리는 APEC 정상회의 불과 하루 전인 2011년 11월 11일 ‘아시아태평양 지역의 미래를 개척한다’는 명분으로 TPP 협상 참여의사를 공식 표명했음.
- 캐나다와 멕시코도 일본의 뒤를 이어 협상 참여를 선언하였음.
- 일본의 TPP 참여 선언은 다음의 의미를 가짐.
- TPP 협상은 높은 수준의 개방을 전제로 진행되고 있기 때문에, 일본 경제개혁을 위한 동인으로 활용할 수 있을 것이라는 점에서 기존 FTA 정책에 대한 대안으로 인식되었음.
- TPP는 높은 수준의 자유화를 지향하는 고품질^{high quality} FTA가 될 가능성이 있는데, 이 경우 일본 경제에 미치는 영향은 일본이 그동안 체결한 어떤 FTA보다 클 것으로 예상됨.
- 노다 총리의 TPP 참여 결정에 앞서, 2010년 10월 초 당시 칸 나오토^{菅直人} 총리가 임시국회 시정연설에서 기존 양자간 FTA에 더하여 EU, 한국, 오스트레일리아와의 FTA 및 TPP 추진이 ‘제3의 개국’이 될 것이라고 설파함으로써 TPP의 경제적 효과에 대한 일본의 기대를 나타낸 바 있음(菅内閣總理大臣 年頭所感, 2011).
- 일본은 TPP 이전에도 다양한 수준의 다자 FTA 협상에 관심을 표명하였음.
- 2010년 일본 각의가 오스트레일리아와의 FTA 협상으로 중단된

한일 FTA 협상을 종결하기 위해 노력하는 한편 한중일 FTA, 동아시아자유무역권구상^{EAFTA}, 동아시아포괄적경제연휴구상^{CEPEA} 등 다양한 수준의 FTA를 동시 추진할 것임을 명시한 것이 대표적 사례임(閣議決定, 2010).

- 다수의 국가들과 광범위한 자유화를 지향하는 TPP는 일본이 뒤쳐진 FTA 경쟁에서 빠른 시일 내에 경쟁국들을 추격할 수 있는 현실적 대안으로 부상하였음.
- 일본 정부는 수준 높은 무역 자유화에 대한 국내의 강력한 반대 때문에, 주요국가들과의 FTA를 추진하지 못하였음.
- 일본 FTA 교역의 비중은 17.6%에 불과하며, 이는 유럽 국가들은 물론 한국, 미국, 중국에 비해서도 매우 낮은 수준임(<그림 3> 참조).
- 국내정치적 여건 때문에 미국, 중국 등 주요 교역 상대국과 FTA를 추진하지 못한 결과 일본은 경쟁국보다 불리한 위치에 처하게 된 것임.

〈그림 3〉 주요국들의 FTA 교역 비중



출처: Institute of International Trade, Korea(2011)

- 일본 정부는 TPP가 실현될 경우, 경제적 활력이 가장 높은 아시아 태평양 지역 경제권과 유기적 연계가 가능해지며, 이는 일본의 신성장동력이 될 것이라는 점에 주목하고 있음.
 - 아시아의 부를 창출하고, 이를 일본의 고용과 혁신에 연결시키고, 이러한 성과가 다시 아시아의 발전에 기여하는 선순환구조를 만들자는 것임.
 - 이러한 맥락에서 아소 총리는 2009년 4월 아시아의 경제규모를 2020년까지 2배로 증가시키는 것을 목표로 한 ‘Asian Growth Initiative’를 발표한 바 있음.²⁾
- TPP는 높은 무역 자유화를 지향하는 경제적 쟁점이지만, 향후 아시아 지역 아키텍처의 형성과 관련된 전략적 가치를 갖고 있음.
 - 일본의 TPP 협상 참여는 미국의 재균형정책에 반응함으로써 중국을 견제한다는 대 중국전략의 의미를 가짐.
 - TPP는 미국 통상정책의 주요 어젠다로 부상했을 뿐 아니라, 재균형정책과 긴밀하게 연계되어 상징적 의미까지 갖게 되었음.
 - 노다 총리의 TPP 참여 선언은 미국으로부터 “미일동맹이 일본 대외정책의 핵심으로 회귀했다”는 평가를 받고 있음(Washington Post, 2012.04.19).
 - 이는 하토야마 정부와 칸 나오토 정부에서 경색되었던 미일관계를 회복한다는 의미도 있음.
- 일본의 TPP 참여 선언은 미국과 중국의 갈등을 고조시켰음.
 - 중국이 TPP에 대해 부정적 의사를 피력하는 것은 일차적으로 현재까지 체결한 FTA의 무역 자유화 수준이 높은 편은 아니며, 향후에도 TPP가 지향하는 수준의 무역 자유화를 감내하기 어렵기 때문임.
- 중국은 TPP가 아세안을 중심으로 한 자국의 지역 아키텍처 구상에

부합하지 않는다는 생각을 갖고 있음.

- 일본의 TPP 참여 선언에 대해 위젠화 중국 상무부 차관보는 즉각적으로 “중국은 어떤 나라로부터도 TPP에 초대받지 못했으며, 아시아 지역 경제통합은 투명성이 있어야 한다”는 입장을 분명히 했음.
- 중국 상무부 장관 첸 드밍 역시 일본의 TPP 참여가 동아시아의 다른 형태의 협력의 진전에 영향을 준다면 허용되어서는 안 될 것”이라고 말하며, 대신 “일본은 중국이 추진하고 있는 한중일 FTA에 초점을 맞추어야 할 것”이라고 강조했다(Forbes, 2012.07.03).
- 중국은 TPP를 미국과 일본이 중국을 배제한 아태자유무역지대 FTAAP, Free Trade Area of the Asia Pacific의 디딤돌로 인식하는 경향이 있음.

○ 일본의 TPP 참가 선언은 중국의 기존 지역전략에 일정한 영향을 미쳤음.

- 중국은 한중일 FTA를 더욱 적극적으로 제안하는 등 즉각적인 반응을 했음.
- 중국은 또한 기존의 입장을 수정하여 ASEAN+3 FTA에 대한 선호를 고수하지 않고, ASEAN+6 FTA에도 반응을 보이는 등 유연한 태도를 보이기 시작했음.
- 중국은 인도, 오스트레일리아, 뉴질랜드를 포함하는 16개국 간 역내 포괄적 동반자협정 Regional Comprehensive Economic Partnership의 추진에 동조하는 변화를 보였음(South China Morning Post, 2012.11.07).
- 이는 중국이 전통적으로 선호했던 ASEAN+3의 틀을 고수하기보다 TPP를 견제할 수 있는 대안적 수단을 확보하는 데 주력하기 시작한 것으로 해석할 수 있음.
- 중국의 이러한 입장 전환은 미국이 제외된 ‘어떤 형태의 지역협정도 좋다 anything without the US’는 점을 더욱 분명히 한 측면이 있음.

6. 한국에의 시사점

- 한국 정부는 양자 FTA에 기반한 FTA 허브 전략을 추구해 왔음.
 - 한미 FTA를 통해 한국이 FTA 허브로 부상할 수 있는 결정적 계기가 될 것으로 기대하였음.
 - 한미 FTA는 중국이 한중 FTA에 대해 보다 적극적인 자세를 갖도록 촉구하는 변화를 기대한 것도 이러한 맥락임.
 - 한중 FTA 협상의 개시는 한일 FTA 협상의 재개에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상됨.
 - 이 경우, 한국이 주요국 가운데 유일하게 미국, EU, 중국, 일본과 FTA를 체결하는 국가가 되리라는 것이 한국 정부의 기대임.
- 한국은 지금까지 FTA 허브 전략의 성과를 기반으로 FTA의 다자화 추세에 대한 전략적 대비를 할 필요가 있음.
 - 한국은 FTA 허브 전략의 효과를 극대화하기 위해 FTA의 다자화에 대해서는 신중한 태도를 취해 왔음.
 - 한국이 TPP 9개국 가운데 7개국과 이미 FTA를 체결한 것이나, TPP의 무역 자유화 수준도 한미 FTA의 수준을 크게 넘지 않은 것이라는 점이 정부의 이러한 전략적 고려를 뒷받침함.
 - RCEP나 한중일 FTA에 대해 적극적 정책을 펼치지 못하고 있을 경우를 감안할 때, 한국 정부는 FTA 허브 전략 이후의 새로운 FTA의 전략적 구상을 준비해야 할 것임.
 - FTA의 다자화가 점차 확대되는 상황에서 양자 FTA에 기반한 허브 전략은 한계가 분명함.

■ 주석

- 1) 미국의 우월적 지위에 대한 연성균형전략에 대해서는 Pape, 2005; Paul, 2005 참조. 중국의 부상에 따른 동아시아 국가들의 연성균형전략에 대해서는 Pempel, 2010 참조.
- 2) 이 계획에는 이를 위해 범지역적인 인프라 개발을 촉진할 필요가 있다. 메콩강 개발과 같은 아세안의 발전과 통합을 촉진하는 ‘comprehensive Asian development plan’과 한중일 협력을 강화하는 두 가지 차원의 프로그램이 포함되어 있다(Aso, 2009).

■ 참고문헌

- Auslin, Michael(2012), “Getting It Right: Japan and Trans-Pacific Partnership”, *Asia-Pacific Review* 19(1), pp.21-36.
- “Can Japan make the tough decisions?”, Washington Post, 2012.04.19.
- China Daily, 2011.04.26, http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-04/26/content_12396645.htm/.
- “China Overtakes Japan as World’s Second-Biggest Economy”, Bloomberg, 2010.08.16, <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-16/china-economy-passes-japan-s-in-second-quarter-capping-three-decade-rise.html/>.
- “China set for East Asia trade bloc talks to stymie US”, South China Morning Post, 2012.11.07.
- “China, TPP, and Japan’s Future in Asia”, Forbes, 2012.07.03.
- Chye, Tan Seng(2012), “Changing Global Landscape and Enhanced US Engagement with Asia: Challenges and Emerging Trends”, *Asia-Pacific Review* 19(1), pp.108-129.
- Clinton, Hillary(2011). “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*(November).
- Kurlantzick, Joshua(2007), *Charm Offensive*, New Haven: Yale University Press.
- Ravenhill, John(2009), “Extending the TPP: The Political Economy of Multilateralization in Asia”, *Paper for Asia Pacific Trade Economists’ Conference ARTNeT*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Bangkok, November 2~3.

Remarks by Presiden Barak Obama at Suntory Hall, Tokyo, Japan. November 14, 2009, <http://www.whitehouse.gov/>.

Sahashi, Ryo(2012), “Is Japan making the most of the US pivot?”, 2012. 11.06, <http://www.eastasiaforum.org/2012/11/06/is-japan-making-the-most-of-the-us-piv/>.

“TPP would bankrupt medium-scale rice farmers, says study”, Asashi Shinbun, 2012.02.29, <http://ajw.asahi.com/article/economy/AJ201202290048/>.

The World Bank(2012), “the People’s Republic of China, China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society”, Development Research Center of the State Council.

菅内閣總理大臣 年頭所感(2011), <http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201101/01nentou.html/>.



향후 한국이 어떠한 아시아정책을 전개해 나가야 할 것인가 하는 문제는 차기 정부의 주요 외교과제가 될 것이다. 이 글에서는 최근 동아시아 지역의 전략환경을 살펴 보고, 향후 한국의 대 아시아정책 수립에 기본적으로 고려해야 할 몇 가지 사항들을 도출해 보고자 한다.

현재 동아시아 지역협력은 동북아 국가가 아닌 동남아 중소국가 연합체인 동남아국가연합^{ASEAN, Association of South-East Asian Nations}이 주도하고 있으며, ASEAN, 한중일 3국 협력체제, ASEAN+3 협력체제, 동아시아정상회의^{EAS, East Asia Summit}, APEC, ASEM, 미국 주도의 TPP 등 다양한 협력구도들이 상호경쟁하는 양상을 띠면서 복잡하게 진행되고 있다.

북한의 안보위협에 대응하고, 역내 주요 강대국들 간 힘의 균형을 유지하기 위해서 한국으로서는 역외세력인 미국과의 동맹유지가 필수적 전제조건이지만, 역내 소지역 다자협력^{mini-lateralism} 문제에 대해서도 외교적 대응이 필요하다.

중요한 점은, 한국은 더 이상 개도국이 아니라 선진국의 일원이 되었다는 점을 새롭게 인식하고 선진국의 입장에서 대외관계를 설정해야 할 필요가 있다는 점이다. 한국이 선진국으로서 주목해야 할 핵심 사안은 우선 인권과 민주주의 문제라 할 것이다.

한편, 북한 문제와 동북아 4강 구도에 매몰되었던 과거 한국의 외교적 관성도 과감히 탈피할 필요가 있다. 이제 우리의 국익을 보다 넓게 아시아 또는 동아시아에서 새롭게 규정하고, 선진국이자 동아시아의 중견국가로서 적극적으로 외교적 역할을 확대해 나갈 필요가 있다.



아시아와 한국 외교

배 금 찬

국립외교원 외교안보연구소 교수

1. 역대 정부의 對 아시아 외교

- 지리적으로 동아시아에 위치한 한국이 외교적으로 아시아를 중시하기 시작한 것은 비교적 최근의 현상
- 냉전이 최고조로 달했던 1960년대 후반 박정희 정부는 아시아태평양양각료이사회(ASPAC, Asian and Pacific Council)를 제안하여 아시아 국가들 간 공동의 반공전선을 구축하려는 외교적 노력을 시도한 바 있음. 물론 냉전 시기 반공이념 지향적인 한국의 ASPAC 시도는 곧바로 좌절되고 말았지만, 이는 한국이 아시아 지역을 하나의 외교적 대상으로 간주하려는 최초의 노력으로 평가됨.
- 1980년대 초반 전두환 대통령은 ASEAN 국가들을 순방했는데, 이는 한국 외교에 있어서 동남아의 중요성을 일깨운 최초의 사례로 기록됨. 하지만 이때까지만 해도 한국은 아시아 또는 동아시아 지역을 중심으로 하는 구체적 외교전략이나 구상을 가지고 있지는

않았음.

- 한국 외교에서 아시아라는 지역단위가 보다 가시화되기 시작한 시점은 1990년대 이후부터임. 김영삼 정부는 아시아태평양경제협력체(APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation)를 중심으로 ‘아태시대’가 도래하고 있다는 희망적인 관측과 함께 ‘세계화’를 기치로 내걸고 한국을 세계의 중심국이라는 과장된 표현도 서슴지 않았음. 하지만 1997년 동아시아 경제위기로 APEC과 아태협력에 대한 낙관론은 급속히 퇴조
- 아시아, 특히 동아시아가 강조되기 시작한 것은 김대중 정부가 들어서면서부터임. 김대중 정부 하에서는 동북아 국가들과 동남아 국가들 간 ‘ASEAN+3 협력체제’를 중심으로 동아시아 차원의 지역 협력이 중요한 정책 사안으로 부상하게 되었음. 특히 김대중 대통령은 동아시아비전그룹(EAVG, East Asia Vision Group)과 동아시아연구그룹(EASG, East Asia Study Group)을 제안하여 ASEAN+3 협력체제의 중장기 비전과 구체적 행동계획을 마련하는 과정을 주도함으로써, 마하티르 말레이시아 수상과 함께 동아시아를 대표하는 지도자로 각광받기를 열망
- 노무현 정부는 과거 아태 지역, 동아시아로부터 남북한과 미국, 일본, 중국, 러시아 등 동북아 4강을 중심으로 하는 소위 ‘동북아시대’를 강조했던 바, 이에 대해 오히려 퇴행적 또는 축소지향적 대외정책관이 아니냐는 비판이 꾸준히 제기되었음. 더욱이 노무현 대통령의 동북아 구상은 동북아 지역을 유럽의 EU와 같은 높은 수준의 지역통합체로 만들어 나가겠다는 비현실적 가상공간을 상정한 것임.
- 이러한 비판을 의식하여 이명박 정부는 소위 ‘신아시아 외교’를 표방하고 동북아, 동남아, 서남아, 대양주를 포함하는 광역의 아시아 국가들을 대상으로 양자 및 다자 관계를 증진하려는 노력을 기울여 왔음. 신아시아 외교는 한반도와 동북아를 넘어서는 범아시아 차원의 지역협력을 강조함으로써, 과거 김영삼 정부의 아태협력 중

시정책에서 김대중 정부의 동아시아 중시정책 그리고 노무현 정부의 동북아 중시정책으로 이어지는 축소지향적인 한국의 지역협력 전략의 행동반경을 새롭게 확대하려는 의지가 반영된 것으로 보임. 하지만 신아시아 외교는 역내국가들과 양자관계를 증진하는 데 주력한 반면, ASEAN+3와 동아시아정상회의 등 이 지역의 다양한 지역협력구도에 대한 전략적 대응을 하는 데는 상대적으로 미흡한 것으로 평가됨.¹⁾

2. 최근 아시아 지역의 전략환경과 주요 변수

가. 한국의 국제적 위상

- 경제성장과 민주화를 최단 시일 내 동시에 성취한 세계사의 거의 유일무이한 사례
 - 개인적 차원에서 볼 때 입지전적 성공 스토리(가난한 시골 소년이 상경하여 갖은 역경을 극복하고 업계 수위의 대기업을 일으킨 찬란한 성공 사례)
 - 한국의 G20 진입, 원조 수혜국에서 원조 공여국으로 부상, PKO 해외파병, 유엔 사무총장 및 세계은행 총재 배출 등
- 일반적으로 국가는 국제무대에서 자신의 힘(경제력, 군사력, 외교역량)을 바탕으로 존재감을 드러냄으로써, 다른 국가들의 ‘인정’과 ‘존경’을 받으려는 기본적 욕구를 가짐. 특히 존재감이 없었던 국가가 국제무대에 새롭게 조명을 받고 등장할 경우 이러한 욕구는 더욱 강력해짐.
 - 1988년 서울 하계올림픽, 2002년 한일 월드컵, 2011년 G20 정상회의, 2012년 핵안보정상회의, 2012년 여수 EXPO, 2016년 평창 동계올림픽 등

- 또한 이러한 국가가 인정과 존경을 받기 위해서는 국제사회에서 요구되는 일정한 비용과 도덕적 책임을 자발적으로 떠맡아야 할 당위성이 요구됨.

나. (동)아시아의 중요성

- 동아시아는 한국이 존재감을 드러내어 인정과 존경을 받을 수 있는 지리적으로 가장 가깝고 전략적으로도 극히 중요한 지역임.
 - 세계적 차원에서 인정과 존경을 받기 위해서도 일차적으로 자국의 주변지역에서부터 외교적 역할 확대를 모색해야 함.
 - 이는 동아시아에 있어서 일본, 중국 등 여타 주변국가들에게도 마찬가지이며, 중남미에 대한 미국의 외교정책 등도 같은 맥락
 - 중견국가^{middle power}인 한국의 경우 일본, 중국 등 역내 강대국이 존재하는 동북아보다는 아세안^{ASEAN} 10개국과 같이 중소국가들로 구성된 동남아가 더욱 가능한 조건을 가진 지역으로 간주
 - 우리보다 정치·경제적으로 뒤져 있는 동남아는 한국의 ODA, FDI, 개발경험 전수, 민주화 모델 등 각종 분야의 지원 대상이자 롤모델
- Role Model
- 반면 중국, 일본 등 우리보다 힘이 월등한 강대국들이 존재하는 동북아에서는 역내 주도권을 둘러싸고 상호경쟁하는 중국, 일본 사이에 교량적 역할을 모색함으로써, 한국의 외교력을 확대해 나가야 할 전략적 필요성 상존
 - 세계 패권국인 미국도 최근 이 지역을 극히 중요시하고 있기 때문에, 지정학적으로 중국, 일본, 러시아 사이에 위치한 한국은 미국과 동맹 관계를 유지해 나가면서 이 지역의 전략적 균형을 도모해 나가야 할

필요성도 상존함.

- 아시아(또는 유라시아 대륙)에서 미국의 핵심이익은 미국의 패권에 도전할 가능성이 높은 잠재적 도전세력의 부상을 사전에 억제함으로써 패권을 계속 유지하려는 것
- 최근에는 동남아뿐만 아니라 호주 등 대양주와 인도를 비롯한 서남아 국가들도 우리에게 경제적으로나 전략적으로 주요 관심 대상으로 부상하고 있는 현실도 반영할 필요가 커져 가고 있음.

다. 동아시아 지역 (다자)협력 구도의 복잡다기성

- 현재 동아시아 지역협력을 주도하는 세력은 한중일 등 동북아 국가가 아니라 동남아 중소국가 연합체인 ASEAN이라는 사실을 새삼 인식할 필요가 있음.
- 따라서 ASEAN은 당연히 우리 외교의 주요 협력 대상이라 할 수 있음.
- ASEAN 10개국은 1967년 이래 45년간의 역내협력 경험을 통하여 내부적 결속을 꾸준히 다져 왔고, 이를 바탕으로 미국, 중국, 일본, 인도 등 역외 강대국들에 대한 공동의 대응을 통해 자신들의 이익을 관철하려는 외교적 역할 확대를 도모해 왔음.
- 1994년부터 ASEAN은 ARF^{ASEAN Regional Forum}를 출범시켜 아태 지역 외무장관회의를 주도하였음.
- 이와 함께 내부적으로는 2015년까지 ASEAN을 공식적으로 하나의 정치안보, 경제, 사회문화 공동체로 출범시키려는 내부적 노력도 병행하고 있음.
- ASEAN은 1997년부터 ASEAN+3(한중일) 협력체제와 2005년 이후 동아시아정상회의(ASEAN 10개국+한중일 3국+인도, 호주, 뉴질

랜드+미국, 러시아)체제를 주도하려는 노력을 경주 중

- ASEAN 주도의 ASEAN+3 협력체제는 역내 13개국 간 금융협력 (치앙마이 이니셔티브 등)과 자유무역지대 창출을 목표로 하는 동아시아 지역협력의 대표적 기제로 자리 잡아 왔음.
- 안보대화체로서 동아시아정상회의는 2011년 미국과 러시아의 참여로 그 전략적 중요성이 더욱 부각되고 있으나 향후 어떻게 발전해 나갈지는 현재로서는 미지수임.
- 동북아 핵심 3국인 한국, 중국, 일본 간 협력체제는 2000년대 이후 상대적으로 늦게 시작되었으며, ASEAN에 대한 대응 차원에서 이루어진 것으로 최근 가시화되고는 있으나, 한중일 간 역사, 영토, 과거사 문제 등으로 일정한 한계성을 노정하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 3국간 경제, 사회, 문화적 협력의 필요성이 증대되는 추세(한중일 FTA 추진 논의 등)를 보이고 있음.
- 이 밖에 1989년부터 동아시아와 북미 지역을 경제적으로 연계하는 APEC과 1996년부터 동아시아와 유럽을 정치·경제적으로 연결하려는 ASEM의 협력틀도 유지되고 있음. 또한 최근에는 미국이 이 지역 국가들과 TPP를 추진함으로써 동아시아의 지역협력구도는 갈수록 복잡다기성을 띠고 있음.
- 즉 동아시아에는 ASEAN, 한중일 3국 협력체제, ASEAN+3 협력체제, 동아시아정상회의, APEC, ASEM, 미국 주도의 TPP 등 다양한 협력구도들이 상호경쟁하는 양상을 띠면서 매우 복잡다기한 양자 및 다자 관계가 형성되고 있음.

라. 미중 간 전략적 경쟁 심화

- 복잡다기한 동아시아 지역협력구도 형성 과정에 가장 중요한 변수는 미국과 중국 간 양자관계임.

- 미중관계는 현재 동아시아에서만 아니라 세계적 차원에서 가장 중요한 양자관계로서 향후 국제정치의 향배를 가름하는 핵심 변수임.
- 여전히 세계 패권국인 미국은 아시아대륙에서 급부상하는 중국을 미국의 패권에 대한 잠재적 도전세력으로 간주하여, 사전에 이를 억제하려는 차원에서 동아시아에 대한 개입을 새롭게 강화하고 있음. 반면 역사적으로 동아시아의 전통적 패권세력인 중국은 급속한 경제성장을 바탕으로 국제사회에서 자신의 일정한 역할을 자임하는 중임. 그 과정에서 미국과 중국 간 전략적 경쟁이 치열하게 전개되고 있는 가운데, 특히 동아시아는 미국과 중국 간 전략적 경쟁의 주 무대가 되고 있음.
- 과거 중동 문제에 몰입되어 동아시아에 대해 상대적으로 무관심했던 미국과는 대조적으로 중국은 1997년 동아시아 경제위기 이후 ASEAN 국가들에 대한 각종 경제지원과 매력적인 외교 공세를 통해 동남아 국가들의 친중화를 지속적으로 도모해 왔으며, 이는 상당히 성공적인 것으로 평가되어 옴.
- 이러한 관점에서 볼 때 2009년과 2010년 중국의 공세적 외교정책 기조에 대응하여 천안함 및 연평도 사건 이후 한미 합동군사훈련 강화, 한미일 안보협력 강조, 중국-아세안 국가들 간 남중국해 영유권 분쟁에 대한 항해의 자유 강조, 동아시아정상회의에 대한 적극적 참여의사 표명, 미국 주도의 TPP 추진, 호주의 미군 주둔 추진, 미국-인도 간 전략적 협력 강화, 과거 친중적 노선을 지향했던 미얀마와 관계 강화 등을 통해 중국을 견제하려는 미국의 전략적 선택을 이해할 수 있음.
- 2010년 중국은 남중국해를 대만, 티베트, 신장 지역과 함께 자신의 핵심이익^{core interest}으로 규정하려는 태도를 보이는 등 대외적으로

공세적 외교기조를 표방함으로써, 다수의 아시아 국가들로부터 외면당하고 이 지역에 대한 미국의 개입을 자초하는 외교적 실패를 경험함.

- 중국은 미국이 참여하는 동아시아정상회의에 대응하여 기존 ASEAN+3 중심의 지역협력구도를 고수하려는 자세를 취하고 있고, 남중국해 문제해결에 미국 등 외세의 개입 반대, 북한, 미얀마, 캄보디아, 라오스 등 전통적 우호세력에 대한 지원 확대 등을 통해 미국의 외교 공세에 대응하려는 태도를 보이고 있음.
- 향후에도 이와 같은 미중의 전략적 경쟁은 지속될 것이며, 일본, 호주, 인도 등은 확실히 미국 편에 서서 전략적으로 중국을 견제하려는 태도를 보일 것으로 예상되나 ASEAN 국가들은 각기 국익에 따라 다양한 행태를 보일 것으로 전망됨.
- 동남아 중소국가들은 기본적으로 강대국 간 세력균형을 도모하려는 외교적 관성을 가지고 있으며, 중국 등 특정세력의 부상에 대해 이를 정치·경제적으로 활용해 나가는 동시에 이에 따른 위협을 분산하기 위한 다양한 형태의 헤징^{hedging} 전략을 구사
 - 동남아의 최대국인 인도네시아는 특정 강대국에 편승하기보다는 역내국가들 간 결속을 도모하여 보다 자율적 외교노선 견지. 역내 세력균형을 중시하는 싱가포르는 공개적으로 미국의 개입을 요청. 중국과 우호적인 관계를 유지해 온 태국과 말레이시아는 TPP 참여 등 미국과의 관계 강화를 도모하는 이중적 헤징 전략 구사. 역사적으로 중국에 대한 거부감이 강한 베트남도 중국과 기존 우호관계를 유지하는 동시에 미국과 새로운 군사협력관계를 추구하는 등 이중적 헤징 전략 구사

3. 한국의 고려사항

- 동아시아 지역의 전략환경을 종합적으로 고려해 볼 때, 일차적으로 한국은 북한의 안보위협에 대응하고 중국, 일본, 러시아 등 한반도와 국경을 맞대고 있는 역내 주요 강대국들 간 힘의 균형을 유지하기 위해서 지리적으로 역외세력인 미국과의 동맹유지는 필수적 전제조건이라 할 것임.
 - 최근 일각에서 거론되고 있는 ‘북한 급변사태’ 가능성에 대한 대응 차원에서도 미국과의 전략 공조는 반드시 필요함.²⁾
- 중국의 부상과 관련하여 한국의 입장에서는 경쟁과 협력 관계가 혼재된 미중관계를 효율적으로 관리해 나갈 수 있는 지혜가 절실함.
 - 한국은 미국과의 기존 안보동맹을 유지하는 동시에, 중국과는 전략적 동반자관계로 대변되는 최상의 호혜적 관계를 구축해 나가야 하는 외교적 노력이 요구됨.
 - 하지만 한국은 어떠한 경우에도 중국에 대해 직접적인 적대행위는 회피할 수밖에 없는 것도 현실. 이는 북한 문제 관리 및 해결과 양국 교역을 통한 경제적 이익을 고려해야 하기 때문임.
- 동북아에서 한국은 역내 주도권을 놓고 경쟁관계에 있는 중국과 일본 간 ‘교량적 역할’을 추구하는 동시에, 중일 간 치열한 영향력 경쟁의 대상이 되고 있는 ASEAN 국가들에 대한 하나의 전략적 제휴대상으로서 한국의 중요성을 인식시켜 나감으로써, 동북아와 동남아를 연계하는 연결고리 역할을 모색할 필요가 있음.
 - 즉 동북아에서는 한중일 협력의 중간자 역할을, 동아시아 지역협력의 실질적 기제인 ASEAN+3 협력체제 내에서는 동북아와 동남아를 연결하는 역동적 행위자로서의 외교적 역할을 수행해 나가야 하며, 향후 EAS가 이 지역의 포괄적 전략대화체로 작동해 나갈 수 있는 방안들을 모색해 나가면서 궁극적으로 북한의 참여를 유도할

필요도 있을 것임.

- 동시에 한국은 한중일 3국 협력체제, ASEAN+3 협력체제, 동아시아정상회의체제 간 유기적 관계를 증진시킬 수 있는 효율적 방안을 지속적으로 모색해 나가야 할 것임.
- 한국은 이미 작동 중이거나 예상되는 다양한 형태의 역내 소지역 다자협력^{mini-lateralism} 문제에 대해 치밀한 전략적 고려를 바탕으로 신중하고도 효과적인 외교적 대응이 필요할 것임.
- 기존의 한중일(동북아 3국 협력), 한미일(3국 안보협력), 한국·인도네시아·호주(KIA, 역내 중견국 집합체) 및 향후 예상되는 한국·미국·중국(북한 급변사태 대응), 한국·일본·호주 및 한국·일본·인도(중국 견제) 그리고 장래 재론될 가능성을 배제할 수 없는 미중일 3국 협의체 형성 가능성 등에 대해서도 다각적인 전략적 대응이 필요³⁾
- 마지막으로 두 가지 중요한 고려사항을 검토할 필요가 있음. 먼저 한국은 더 이상 개도국이 아니라 선진국의 일원이 되었다는 점을 새롭게 인식해야 한다는 점임. 다시 말하면 한국도 선진국의 입장에서 대외관계를 설정해야 할 필요가 있음.
- 여전히 다수의 한국인들은 우리가 선진국이 되었다는 점을 실감하지 못하고 있으며, 외부에서 한국을 선진국으로 간주하려는 경향에 대해 심리적 저항감을 느끼고 있는 것도 현실
- 국제사회가 한국인 스스로의 평가 여부와는 무관하게 이미 우리를 선진국으로 간주하기 시작했다는 점은 더 이상 논쟁거리가 아님.⁴⁾
- 향후 한국이 선진국으로서 외교 분야에서 주목해야 할 핵심 사안은 역시 인권과 민주주의 문제. 과거처럼 한국은 더 이상 인권과 민주주의 문제에 대해 소극적 태도로 일관하거나, 민감한 사안에 대해 애매한 태도를 취해서도 안 됨.

- 한국은 이러한 문제들에 대해 보다 분명하고 일관된 입장을 마련해야 함. 이와 함께 한국은 국제사회나 아시아 지역에서 인권과 민주주의 문제뿐만 아니라, 여타 보편적 가치의 문제가 개입된 외교사안들에 대해서도 원칙 있는 외교적 대응을 해나가야 할 필요가 있음. 그래야만 국력에 걸맞은 국격을 갖추 수 있기 때문임.
 - 국력에 걸맞은 국격을 갖추기 위한 또 하나의 전제조건은 한국 내 부적으로도 인권과 민주주의의 보편적 가치와 원칙이 일관되게 유지되어야 한다는 점임.
- 또 다른 고려사항은 북한 문제와 동북아 4강 구도에 매몰되었던 과거 한국의 외교적 관성을 과감히 탈피할 필요가 있다는 점임.
- 한국의 일반 국민들은 물론 대부분의 정치인, 외교정책 전문가들조차도 여전히 북한 문제와 동북아 4강 관계 외에 다른 국제 이슈 또는 지역 문제에 거의 관심이 없는 것이 현실임. 물론 북한 문제 해결이 우리의 가장 중요한 당면과제이고 우리의 생존을 위해 미국과의 동맹유지, 중국과 최상의 호혜적 관계 구축, 일본 및 러시아와 협력관계 유지는 절대적으로 중요함.
 - 하지만 선진국형 중견국가인 한국의 국익 추구가 반드시 북한 문제 관리 및 해결과 동북아 4강과의 관계정립만으로는 충분치 않다는 것임.
- 이제 우리의 국익을 보다 넓게 아시아 또는 동아시아에서 새롭게 규정하고, 선진국이자 동아시아의 중견국가로서 적극적으로 외교적 역할을 확대해 나갈 필요가 있음.
- 이미 한국은 1990년대 초반부터 세계화를 내걸었고, 최근에는 ‘글로벌 코리아’라는 구호 속에서 전 세계를 대상으로 ODA, PKO, 녹색성장, 자원외교 등을 활발하게 전개하고 있음. 그러나 역시 정책 대상의 우선순위 또한 중요함.

- 우리가 세계적 차원에서 존경받고 인정받기 위해 우선적으로 동아시아에 대해 우선순위를 부여할 필요가 있음. 그중에서도 특히 동남아를 주목할 필요가 있음.
 - 전술한 바 있듯이 동남아 국가들은 ASEAN을 중심으로 ARF, ASEAN+3, EAS 등 역내 경제 및 안보 협력의 중추적 역할을 담당하고 있기 때문임.
 - 뿐만 아니라 ASEAN은 우리에게 경제적으로도 매우 중요함. 총인구 6억의 ASEAN은 중국에 이어 우리의 두 번째 교역 상대이며, 한국의 대 EU, 대 일본, 대 미국과의 교역액을 각각 상회하고 있음. 또한 동남아는 한국의 제2위 건설시장이자, 제2위의 투자지역이기도 함.
- ASEAN과 상호 긴밀한 양자관계 증진은 우리의 또 다른 주요 외교 과제이자 기존 동북아 4강 구도를 뛰어 넘어 새로운 외교적 지평을 확대하는 주요 계기를 마련해 줄 수 있음.
- 궁극적으로 한국은 비록 동아시아에서 강대국은 아니지만 일정한 능력과 도덕성을 겸비한 무시할 수 없는 중견국가로서 다양한 역내 문제 해결에 능동적으로 참여하는 역동적 행위자를 지향해야 할 것임.

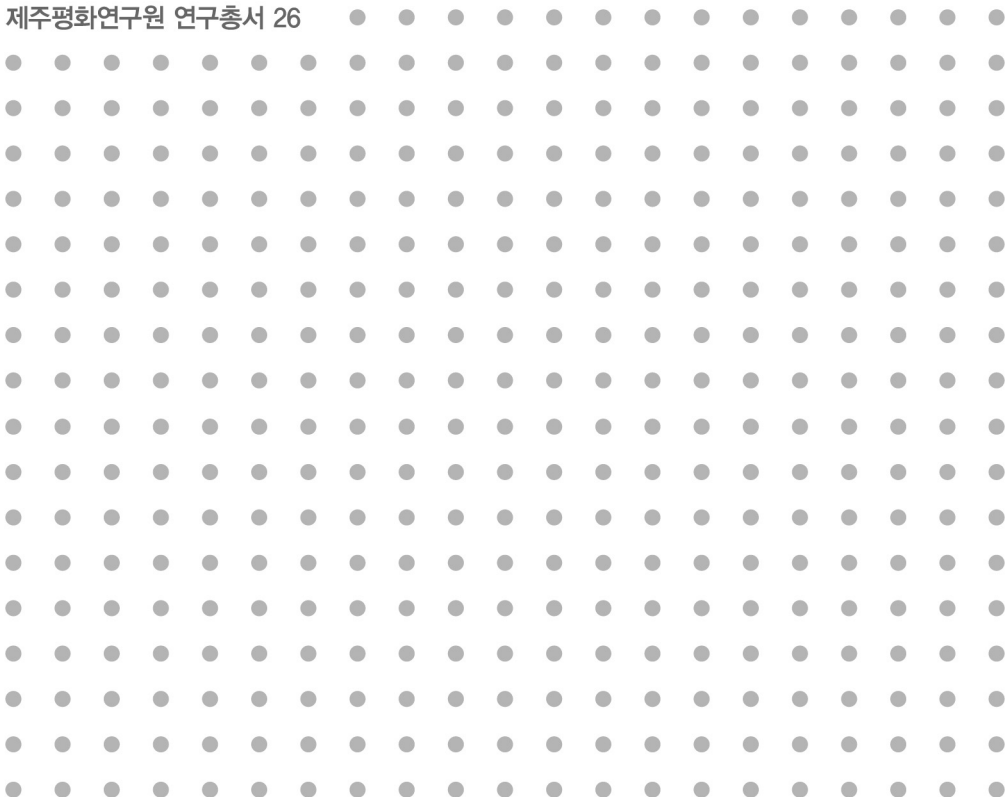


■ 주석

- 1) 이와 관련하여 2011년 한국 정부는 2005년 EAS 출범 이후 상대적으로 정체되는 양상을 보이는 ASEAN+3 협력체제의 향후 발전방향을 새롭게 제시하기 위해 제2차 동아시아비전그룹을 제안하여, 2012년 ASEAN+3 정상회의에 최종 보고서를 제출할 예정이다.
- 2) 북한 급변사태 시 예상되는 가장 민감한 문제는 중국의 직접적인 군사개입 문제일 것이다.
- 3) 일본, 호주, 인도 등은 중국 견제를 배경으로 이러한 소지역 다자안보대화를 선호하는 경향이 있다. 또한 미중일 3국 협의체 형성 문제는 미국 오바마 행정부가 출범하면서 잠시 논의된 바 있으나, 중국의 유보적 태도로 무산된 바 있다. 하지만 향후 이 문제는 3국간 이해가 일치할 경우 재론될 가능성을 배제할 수 없으며, 특히 북한 문제가 주요 의제로 다루어질 경우 한국에게 극히 민감한 사안이 될 수밖에 없다.
- 4) 최근 IMF는 2016년 한국의 1인당 GDP가 3만 불을 상회할 것이며, 실질 구매력 지수 PPP는 일본을 추월할 것으로 전망한 바 있다. 따라서 한국이 더 이상 선진국이 아니라고 할 근거가 희박하다고 볼 수밖에 없다.

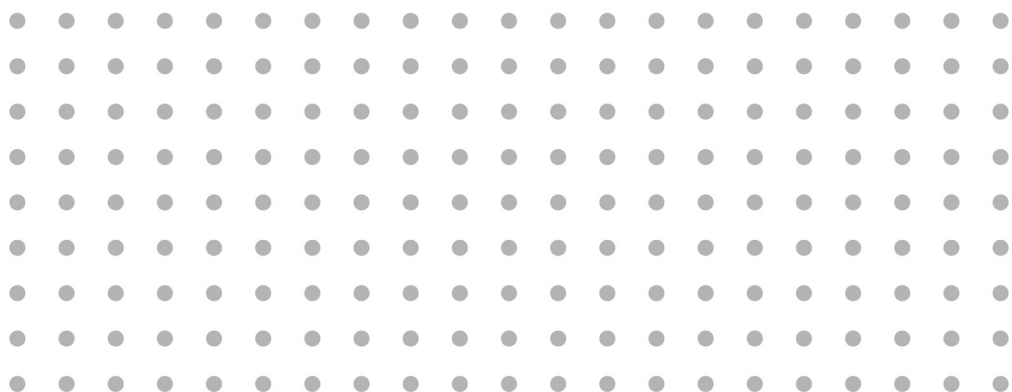
2012 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

제주평화연구원 연구총서 26



3부

글로벌 협력과 한국



2012



제주 「국제교류 클러스터」 조성방안

- 제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성: 비전과 전략
- 제주 국제교류 클러스터 구현방안

제주혁신도시, 제주영어교육도시, 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단의 기능들 가운데, 특히 국제교류기능을 중심으로 ‘클러스터’로 묶어 시너지 효과를 내는 제주 지역 발전의 블루오션 개척전략이 절실하다.

성공한 세계의 혁신 클러스터들은 대부분 과학기술 및 산업 클러스터이지만 국제교류를 콘텐츠로 조성하는 혁신 클러스터는 우리에게 아직은 낯선 그리고 새로운 시도이다.

국제교류 관련 콘텐츠를 교육과 연수, MICE 등 지식산업 중심으로 제주 지역의 차별화된 산업발전 클러스터로 묶어서 관광과 청정 1차산업 등과 시너지 효과를 내는 특화된 제주 지역의 혁신 클러스터로 성공시킨다면 한국의 국격과 세계평화의 섬 제주의 국제적인 위상 제고에 일조할 것이다.



제주혁신도시나 제주영어교육도시가 지역사회와 동떨어진 ‘고도’처럼 될 경우, 존재 가치를 충분히 살리지 못한 가운데 향후 발전에도 제약을 받게 될 것이다. 이에 따라 제주혁신도시, 제주영어교육도시, 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단의 기능들 가운데, 특히 국제교류기능을 중심으로 ‘클러스터’로 묶어 시너지 효과를 내는 새로운 돌파구 마련이 절실하다.

제주 ‘국제교류 클러스터’의 조성을 위해 이 글은 여섯 가지 전략을 제시한다. 첫째, 2012년부터 연례화된 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼(약칭 제주포럼)’을 다보스포럼처럼 개최 시기를 못 박고 개최 장소도 제주국제컨벤션센터로 고정하는 한편 제주포럼 기간에 맞춰 제주에서 정상회담을 개최, 내도한 정상들이 제주포럼에 참석토록 하자는 것이다. 둘째, 제주혁신도시로 이전하는 재외동포재단의 세계한상대회와 글로벌 한상네트워크를 제주국제자유도시의 중장기 비전인 ‘국제비즈니스센터’ 추진을 위한 밑거름으로 활용하자는 전략이다. 셋째, 제주영어교육도시에 해외 명문 MICE 대학을 유치함으로써 국제컨벤션센터·국제평화재단·제주혁신도시의 MICE 기능과 시너지 효과를 내는 혁신 클러스터로 구축해 나가자는 것이다.

넷째, 제주라는 ‘경관·생태의 보고’에 한국국제교류재단이라는 ‘문화외교의 허브’를 접목시켜 제주가 자연과 문화가 어우러진 세계적 명소로 거듭나는 전략이다. 다섯째, ‘한중일 TV 방송 페스티벌’을 국제컨벤션센터에서 개최함으로써, 제주 ‘국제교류 클러스터’가 한류의 허브가 되는 방안을 모색해 나가는 것이다. 여섯째, 유럽 문화 TV채널인 ‘아르떼ARTE’를 벤치마킹해 한일 공동TV를 먼저 창설하고 아시아 국가들의 가입을 유도, ‘아시아의 아르떼’를 동북아 관문인 제주의 ‘국제교류 클러스터’에 설립하자는 전략이다.

이러한 국제교류 클러스터 조성을 위해서는 교통 인프라 등의 정비만은 물론, 기존의 도시계획에 대한 전반적인 재검토를 통해 국제도시의 청사진을 새롭게 그려야 할 것이다. 또한 해외 직항로 확충을 위한 ‘항공 자유화’ 등의 제도 개선, 신공항 조기 건설 등도 필수적으로 뒤따라야 한다. 이 과정에서 정부의 전폭적인 지원을 확보하는 한편, 국제교류 클러스터의 효용성과 가치에 대한 범도민적 합의 아래 민관의 역량을 총결집해 추진해야 할 것이다.



제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성: 비전과 전략

진 행 남

제주평화연구원 연구위원

1. 문제의 제기

- 지난 수십 년에 걸친 정부의 압축성장전략은 수도권 일극 중심의 불균형 발전을 낳음으로써 ‘수도권의 과밀과 지방의 침체’라는 국토의 양극화로 이어짐. 이에 따라 정부는 국가 재편 프로젝트의 일환으로, 공공기관의 지방이전을 통해 혁신도시를 건설함으로써 지방을 일으켜 세우는 ‘자립형 지방화’ 정책을 실행에 옮기게 되었음. 서귀포시 신시가지 인근에 조성 중인 제주혁신도시는 바로 이러한 정부의 ‘지방재생 처방전’에 따른 산물인 셈임. 또 영어 조기유학 붐으로 인한 과다한 국부의 유출과 ‘기러기 가족’의 사회적 부작용을 해소하는 차원에서 대책사업으로 서귀포시 대정읍에 제주영어교육도시가 조

성돼 있음.

- 한국국제교류재단, 재외동포재단, 국토해양인재개발원, 국세공무원 교육원, 공무원연금공단, 국립기상연구소 등 9개 공공기관이 이전하는 제주혁신도시의 경우, 지역 특성화 발전과 지방경제 활성화라는 원래 목표달성이 쉽지만은 않아 보임. 제주혁신도시 이전 공공기관들은 그 산업적 특성상 산·학·연의 전후방 연관관계가 미약한 것으로 진단되고 있기 때문임. 제주영어교육도시 또한 주변 일대의 영어 상용화가 조기에 이뤄지지 않는 한, 성공적 정착에 장애가 예상됨.
- 제주혁신도시나 제주영어교육도시가 지역사회와 동떨어진 ‘고도孤島’처럼 될 경우, 존재 가치를 충분히 살리지 못한 가운데 향후 발전에도 제약을 받게 될 것임. 이에 제주혁신도시, 제주영어교육도시, 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단의 기능들 가운데, 특히 국제교류기능을 중심으로 ‘클러스터cluster’로 한데 묶어 시너지 효과를 내는 방안 등 새로운 돌파구 마련이 절실함.
- 이 글은 그동안 제주특별자치도를 주축으로 국제자유도시와 세계평화의 섬 구현을 추진해 온 제주도의 국제적 위상과 경쟁력의 현주소를 살펴보는 가운데, 제주의 미래를 개척하기 위한 또 다른 구상을 가다듬기 위한 것임. 즉 제주혁신도시와 제주영어교육도시, 제주국제컨벤션센터 일원을 ‘국제교류 클러스터’로 조성하기 위한 비전과 전략을 모색하는 데에 이 글의 목적이 있음. 이는 동북아 관문에 자리한 제주로선 국제자유도시와 세계평화의 섬 구현을 앞당길 수 있는 추동력을 찾는 작업의 일환이기도 한 셈임.

2. 제주도의 국제적 위상 및 경쟁력의 현주소

가. ‘홍가포르’ 모델의 제주국제자유도시

- 제주는 그 지경학적 위치를 활용한 국제자유도시의 추진을 통해 한
황해 경제권과 환동해 경제권을 연결하고, 나아가 동북아 경제권과
동남아 경제권을 연계하는 요충지가 되는 청사진을 그려 옴. 특히
제주는 중국으로 주권이 반환된 홍콩의 역할을 대신 맡는 동시에 싱
가포르의 발전을 벤치마킹하는 이른바 ‘홍가포르’ 모델의 국제자유
도시 건설을 표방해 옴. 여기서 국제자유도시로서의 홍콩과 싱가포
르의 현황을 먼저 살펴볼 필요가 있음.
- 홍콩은 1997년 중국 반환으로 한때 혼란을 겪었을 뿐, 오늘날 아시
아 제1의 ‘국제금융 중심지’¹⁾로 눈부시게 발전하고 있음.
 - 홍콩에 진출한 176개의 외국계 은행 중에는 세계 100대 은행이 무
려 70개에 이르고, 홍콩에 아시아 지역 본부를 두고 있는 대형 은
행도 30여 개나 됨. 한국과 일본에 진출해 있는 외국계 은행이 각
각 39개, 57개인 점만 봐도 현재 세계의 금융 중심지로 뉴욕과 런던
에 이어 홍콩을 꼽는 것도 무리가 아님. 홍콩은 중국 경제의 급성
장에 따라 향후 위안화가 자유롭게 거래되는 ‘역외금융센터’로 자
리를 잡기 위한 야심찬 전략도 추진하고 있음.
 - 금융을 비롯하여 무역, 물류, 관광 등이 오늘날 홍콩의 주요산업을
이루고 있음. 홍콩은 2003년 중국과의 ‘경제동반자협정^{CEPA}’ 체결을
계기로 교역량이 급증하고 중국 대륙과 세계를 연결하는 관문으로
서의 위상을 다지면서, 2011년 현재 다국적 기업의 지역 본부도
1,250여 개나 늘어섬.
 - 2004년부터 중국인의 단체 해외관광이 허용되면서 홍콩을 찾는 중
국 관광객이 폭발적으로 증가해, 2010년의 경우 홍콩을 방문한 전
체 관광객 3,603만 명 중 중국인이 63%인 2,268만 명에 달함. 이들

은 쇼핑은 물론 홍콩 주식까지 매입하고 있는 실정임(최광해, 2011).

- 인구나 면적이 홍콩의 2/3가량인 싱가포르²⁾는 세계 최고수준의 물류를 비롯하여 무역, 금융, 관광을 주축산업으로 하고 있다는 점에서 홍콩과 매우 유사함. 홍콩이 중국으로 진출하는 관문이라면, 싱가포르의 인도로 들어가는 길목이고 두 나라 모두 오랜 기간 영국의 식민지배를 받았기 때문에 영어가 잘 통하는 공통점이 있음.
- 홍콩과 싱가포르는 국제금융 허브의 주도권을 놓고 지난 50년간 치열하게 경쟁을 벌여 왔는데, 홍콩의 중국 반환은 싱가포르에 약진의 계기를 제공함. 은행이나 증권 업무는 아시아 본부를 홍콩에 두더라도 자산운용이나 외환 업무 총괄부서는 싱가포르에 두는 ‘투톱two top 시스템’을 채택하는 글로벌 은행들이 늘어났기 때문임. 싱가포르에 진출해 있는 외국계 은행은 113개로 런던, 홍콩, 뉴욕에 이어 4번째로 많은 수입.
- 싱가포르는 법인세율이 17%로, 홍콩(16.5%)과 함께 아시아 국가들 중 최저수준일 정도로 친기업적 정책을 견지, 투자 대상국으로서의 위상도 공고히 하고 있음. 또 싱가포르는 2003년 ‘바이오폴리스’를 조성하고 해외 우수인력을 영입하는 등 집중 투자해 온 생명공학 분야가 신성장동력으로 자리 잡고 있음(기획재정부, 2011).
- 제주국제자유도시의 현주소는 이러한 ‘홍가포르’ 모델과는 아직은 상당한 거리감이 있음. 정부는 제주를 금융 중심지 지정에서 배제했을 뿐 아니라 ‘역외금융센터’ 유치 건의도 받아들이지 않았음. 물류거점으로서의 제주공항 자유무역지역 조성마저 유보되었음.
- 제1차(2002~2011년) 제주국제자유도시 종합계획에 따라 관광휴양 중심의 6대 핵심 프로젝트(첨단과학기술단지·휴양형주거단지·신화역사공원·헬스케어타운·서귀포관광미항·영어교육도시)가 추진돼 옴. 제2차(2012~2021년) 제주국제자유도시 종합계획상의 전략

사업도 △ 랜드마크적 복합리조트 △ 뷰티케어 빌리지 △ 지식 프로그램을 중개하는 ‘Edu-MICE’ 사업 △ IT·BT·에너지 산업의 연구형 비즈니스 거점인 ‘IBE R&BD 클러스터’ 등임.

- 이는 물류·금융을 포함한 ‘홍가포르’ 모델의 복합형 국제자유도시를 지향하는 게 아니라 관광휴양과 첨단지식산업 중심의 기존 모델에 머물게 하고 있음. 더욱이 정부가 국제자유도시와 유사한 ‘경제자유구역’을 6개(인천·부산진해·광양만권·황해·대구경북·새만금군산)나 지정함으로써 제주국제자유도시의 선점 메리트가 약화되고 차별성마저 희석된 가운데 이들 국내지역과의 경쟁 속에 공동부진을 면치 못하고 있는 실정임.
- 홍콩, 싱가포르, 상하이 푸둥, 두바이 등 해외의 주요 국제자유도시는 보다 큰 시장 및 광역적 발전을 위한 지역의 연계화를 추진하고 있지만, 제주의 경우 중앙정부의 예산과 지원에 의존함으로써 전략적 시도에 한계를 보이고 있는 형편임. 또 제주는 이미 주변에 국제화된 대도시 광역권을 갖춘 지역(도쿄, 오사카, 서울, 상하이 등)이 존재하기 때문에 경쟁지역에 비해 보다 획기적인 인센티브와 제도를 갖추어야만 성공할 수 있다는 지적도 있음.

나. ‘제네바 모델’의 ‘세계평화의 섬’ 제주

- 고르바초프 구소련 대통령이 1991년 4월 제주를 방문해 당시 노태우 대통령과 한소 정상회담을 갖게 되면서 제주도민 사이에서는 제주를 ‘세계평화의 섬’으로 가꿔 나가자는 운동이 싹틔음. 이러한 ‘세계평화의 섬’ 운동은 제주 출신 학계 인사 등을 중심으로 이론적으로 가다듬어졌는데, 여기에는 제주도를 스위스의 제네바와 같은 세계평화를 위한 국제교류의 거점으로 만들어 나가자는 비전이 핵심을 이뤘음.
- 당시 ‘신혼여행의 섬’으로 각광받고 있던 제주로서는 관광 이외의 또 하나의 국제화 전략이기도 했음. 이러한 비전을 추진하기 위해

순수 민간단체인 ‘제주국제협의회’가 같은 해 6월 창립되었고, 범도민적 공감대 속에 14년에 걸친 운동이 결실을 맺어, 정부는 2005년 1월 27일 마침내 제주를 ‘세계평화의 섬’으로 선포함.

- ‘세계평화의 섬’ 선포문에서는 “대한민국 정부는 삼무^{三無} 정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주 4·3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화정착을 위한 정상외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다”고 천명함. △ 삼무정신의 계승 △ 제주 4·3의 승화 △ 정상외교의 정신이라는 원래의 ‘세계평화의 섬’ 이념은 그 후 전쟁의 부재라는 소극적 평화는 물론 사회구조적 폭력이 제거되는 적극적 평화 내지 인간안보까지 포괄하는 것으로 확장 해석됨. 이런 적극적 평화를 『제주평화현장』은 일상적 실천덕목으로 구체화했고, ‘세계평화의 섬 범도민실천협의회’는 △ 평화교류 △ 평화안전 △ 평화환경 △ 평화문화 △ 평화봉사로 세분화하고 있음.
- 유럽 한복판에 위치한 제네바는 인구가 20만 명에 불과하지만 국제외교 거점도시임. UN 유럽본부를 비롯하여 세계무역기구^{WTO}, 세계노동기구^{ILO}, 세계보건기구^{WHO} 등 각종 국제기구들이 제네바에 자리 잡아, 세계평화와 번영, 인권과 건강증진 등 인류보편적 가치와 삶의 질 향상에 노력하고 있음.
- 앙리 듀낭의 적십자 정신이 태동한 제네바는 이들 국제기구를 유치하면서 확고한 국제교류 핵심거점으로 자리를 잡았음(이철환, 2002). 제주로서는 ‘제네바 모델’이 처음부터 현실과 거리가 먼 이상이었는지 모름. 그러나 제주에서는 그간 한미 정상회담, 한일 정상회담 2회, 한아세안 특별정상회의, 한중일 정상회의가 열리는 등 점차 ‘정상외교의 메카’를 향한 발걸음을 재촉하고 있음.

3. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성 비전

가. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 가능성 진단

- 전쟁의 폐허 속에 유레가 드문 경제성장과 정치적 민주화를 이뤄, 오늘날 OECD와 G20의 멤버로서 21세기 중견국가^{middle power}로 우뚝 선 한국은 국제사회에서 ‘가교 역할^{bridging role}’³⁾을 수행하기에 적합한 나라가 됨.
- 동북아 차원에서 한국은 미국과 일본을 축으로 하는 해양세력과, 중국과 러시아를 축으로 하는 대륙세력을 잇는 가교 역할을 할 수 있음. 둘째, 동아시아 차원에서 한국은 중국과 일본 사이뿐만 아니라 이들 국가와 아세안^{ASEAN} 간의 교량 역할이 가능함. 셋째, 세계적 차원에서는 선진국과 개발도상국 간의 다양한 남북 문제^{North-South divide}를 해결하는 데에 한국이 ‘정직한 중개자’ 역할을 맡을 수 있음(신각수, 2010). 우리나라가 한중일 상설협력사무국을 서울에 유치한 것은 이러한 가교 역할을 가시적으로 보여준 대표적 사례이자, 동시에 국제교류⁴⁾ 중심지로 자리를 잡고 있음을 시사함.
- 동아시아가 세계경제의 성장엔진이 되면서 아시아시대의 개막이 앞당겨진 가운데, 이러한 국제사회의 흐름에 따라 전국의 지방자치단체들도 국제교류의 거점이 되기 위해 나름대로 발 빠른 움직임을 보이고 있음.
- 제주국제자유도시보다 1년 늦은 2003년에 ‘경제자유구역’으로 지정된 인천의 송도는 국제업무지구를 조성해, 무료입주 등 온갖 인센티브를 내걸고 국제기구 유치 등에 심혈을 기울이고 있어 제주도의 강력한 라이벌로 떠올랐음.
- 국제 허브로 도약하기 위한 각국 도시들의 경쟁은 매우 치열함. ‘국제비즈니스 허브’를 표방하는 송도에 2011년 현재 입주한 외국기업은 25개, 연구소까지 포함해도 32개에 불과하지만, 송도와 비슷한 경제특구 성격의 중국 텐진^{天津} ‘빈하이^{賓海}’ 신구는 2006년에 뒤늦게

착수했지만 4,864개의 외국기업을 유치함(조선일보, 2011.07.16).

- 서귀포 신시가지의 제주혁신도시나 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단(제주평화연구원, UNITAR 제주국제훈련센터, 제주국제평화센터), 대정의 제주영어교육도시는 서로 다른 배경과 목표 아래 조성돼 음.
- 이들은 <그림 1>에서 보듯이 모두 서귀포시 중서부에 위치해 있지만, 중문관광단지에서 제주혁신도시까지는 약 10km, 제주영어교육도시까지는 17km가량 떨어진 만큼, 집적해 있다고 말하기는 어려움. 그리고 입지여건이나 주변환경에도 차이가 있음.
- 신시가지, 대정, 중문에 외견상 별개의 ‘폴리스’처럼 할거해 있는 이들을 한데 묶으려는 시도는 전형적인 클러스터⁵⁾ 개념에는 걸맞지 않은 것으로 비쳐질지 모름. 사실 이들은 대표적인 IT 클러스터인 미국 실리콘 밸리처럼 자율적으로 조성되지도, 중국의 경우처럼 정부가 기획단계서부터 나서서 클러스터로 형성되고 있지도 않음.

〈그림 1〉 서귀포 지역의 중서부 일대 지도



- 다행스러운 일은 이러한 할거 양상의 세 ‘폴리스’를 하나로 묶을 수 있는 공통분모를 찾을 수 있다는 점임. ‘국제교류’와 ‘지식교류’라는 개념트가 바로 그것임.
- 이 세 개의 ‘폴리스’가 ‘열린 문화’를 토대로 국제교류와 지식교류를 중심으로 밀접한 협력 네트워크로 연계될 경우, 시너지 효과가 창출되면서 혁신적인 클러스터로 진화해 나갈 수 있는 길이 충분히 열려 있다고 하겠음.
- 한국국제교류재단 등이 금년 말부터 제주혁신도시로 이전하고 제주국제컨벤션센터 부속 앵커호텔이 2012년 중 완공될 예정인데다, ‘제주포럼’도 육성지원 조례가 2012년 1월 제정 공포되는 등 국제교류 증대의 청신호는 더욱 선명해지고 있음.
- 중장기적 안목으로 경쟁력 있는 국제교류·지식교류 클러스터 구성에 적극 나설 경우 서귀포시의 고질적 인구 감소와 경제사회적 활력 저하를 방지하는 것은 물론, 제주도의 미래에도 새로운 도약의 계기를 제공해 줄 수 있을 것으로 보임.

나. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 구성 단위들

1) 제주혁신도시

- 현재 전국 10개 지역에 조성되고 있는 혁신도시들의 개요는 <표 1>에 나타나 있음.
- 전국의 혁신도시들은 이전되는 공공기관들의 기능을 감안해 나름대로 매력적인 도시 개념트를 추구함. 예컨대, 부산혁신도시는 ‘21세기 동북아시아대 해양수도’를 지향하는가 하면, 대구혁신도시는 ‘Brain City^{지식창조}’를, 광주·전남혁신도시는 ‘Green Energypia City’를 표방하고 있음.

〈표 1〉 전국 혁신도시별 개요(2012년 1월 말 기준)

지역	위치	면적 (만㎡)	인구 (천 명)	사업비 (억 원)	도시 콘셉트
부산	영도구 해운대구 남구	93.6	7	4,194	· 21세기 동북아시아 해양수도 - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시
대구	동구	421.6	23	15,016	· Brain City(지식창조) - 학원 중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City
광주 전남	나주시	732.7	50	14,175	· Green Energypia City - 신재생 에너지 및 농업, 생물산업 중심도시
울산	중구	298.4	21	10,555	· 경관중심 에너지 폴리스 - 에너지 절약형 도시 - 환경친화적 도시
강원	원주시	361.2	31	8,910	· Vitamin City - 건강도시(well-being) - 참살이도시(well-being)
충북	진천군 음성군	692.5	42	9,969	· 교육·문화 이노밸리 - IT, BT 벤처도시 - 연수도시 - 문화·정보·환경도시
전북	전주시 완주군	990.9	30	15,229	· Agricon City - 농생명 과학도시 - 친수공간형 전원도시
경북	김천시	381.5	26	8,676	· Dream Valley - IT·BT(농업) 벤처도시 - 교육·문화·환경도시
경남	진주시	407.8	38	10,577	· 혁신감성 Inno Feel - 기업지원 거점도시 - 녹색친수 도시
제주	서귀포시	115.1	5	2,939	· 국제교류·연수 폴리스 - 국제교류 거점도시 - 연수휴양·관광도시

출처: 국토해양부 Innocity 홈페이지에서 발췌 인용

- 제주혁신도시는 이곳에 이전되는 9개 공공기관의 기능적 특성을 반영해 ‘국제교류·연수 폴리스’라는 콘셉트를 부여하고 있음.

- 제주혁신도시에 이전되는 9개 공공기관을 기능별로 보면, △ 국제 교류기능(한국국제교류재단·재외동포재단), △ 교육연수기능(국토 해양인재개발원·국세공무원교육원·한국정보화진흥원⁶⁾), △ 국제 및 기타 서비스 기능(국세청주류면허지원센터·국세청고객만족센터·공무원연금공단·국립기상연구소)으로 나눌 수 있음.
- 이 가운데 국제교류기능은 타 혁신도시에서는 찾아볼 수 없는 제주혁신도시 특유의 기능임. 물론 교육연수기능도 관광휴양지로서의 제주의 장점을 살릴 수 있는 기능임. 그럼에도 국제교류를 핵심 기능 내지 미션으로 하는 한국국제교류재단과 재외동포재단의 제주 이전은 각별한 의미를 지닌다고 하겠음.
- 우리나라 문화외교·공공외교 프로젝트를 일선에서 체계적으로 구현하는 총본산이라 할 수 있는 한국국제교류재단의 제주혁신도시 이전은 제주로 하여금 국제교류의 거점으로 거듭날 수 있는 새로운 계기 내지 동력을 제공한다고 할 수 있을 것임.

2) 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단

- 서귀포시 중문관광단지에 위치한 제주국제컨벤션센터^{ICC JEJU}는 2003년 3월 개관 이래 2009년 한아세안 특별정상회의, 2010년 한중일 정상회의를 비롯한 국제회의 200여 건을 포함해 모두 1,900여 건의 다양한 행사를 치름.
- 2012년 9월에는 180여 개국에서 1만여 명이 참가하는 제5차 세계자연보전총회도 열림. 국제회의 전문시설인 제주국제컨벤션센터는 3,500명(최대 4,300명) 수용의 국제회의장과 대·중·소 회의실, 전시실 등을 갖추고 있음.
- 정부가 제주를 ‘세계평화의 섬’으로 지정함에 따라 외교통상부와 제주특별자치도의 기금 출연으로 2006년 1월 비영리 재단법인인 ‘국제평화재단’이 발족됐고, 그 산하에 제주평화연구원이 같은 해 3월 개

- 원함. 동아시아 다자협력 등 국제평화·협력 관련 정책연구를 수행하고 있는 제주평화연구원은 출범 이래 줄곧 ‘제주포럼’을 주관해 옴.
- 국제평화재단 산하에는 UNITAR 제주국제훈련센터^{JUTC}가 2010년 10월 설립돼 아시아 지역 공무원 등을 대상으로 환경·인간안보 등의 교육 프로그램을 제공하고 있음.
 - 국제평화재단은 제주에서 정상회담을 가진 국가원수의 밀랍인형 등이 전시된 제주국제평화센터(제주국제컨벤션센터 인근)를 제주특별자치도로부터 위탁받아 관리 운영하고 있음. 제주평화연구원과 UNITAR 제주국제훈련센터는 제주국제평화센터에 입주해 있음.

3) 제주영어교육도시

- 제주국제자유도시개발센터^{JDC}가 서귀포시 대정읍에 조성 중인 제주 영어교육도시는 영어를 체계적으로 학습하는 것은 물론 생활 속에서 자연스럽게 습득케 하는 게 목표임.
- 서울 여의도의 약 1.3배 면적인 제주영어교육도시는 종래의 영어 마을 개념을 뛰어넘은 정주형 영어도시인 만큼, 외국 명문학교는 물론 주거·상업 시설, 교육문화예술단지 등이 속속 들어서고 있음.
- 2011년 9월 영국의 명문 사립학교(NLCS JEJU)가 처음으로 개교했고, 이어 10월엔 공립 한국국제학교(KIS)가 동지를 틔데다, 2012년 10월엔 캐나다의 명문 사립학교(BHA)가 문을 열게 됨. 이렇게 2015년까지 초·중·고 국제학교 12개 학교와 해외 유명 대학까지 유치함으로써 제주영어교육도시는 ‘동북아 교육 허브’를 꿈꾸고 있음.

4. 제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성전략

가. 정상회담 수반하는 ‘제주포럼’ 육성

- 매년 1월 하순에 스위스의 다보스^{Davos}에서 열리는 ‘다보스포럼’은 창설자인 클라우스 슈밥^{Claus Schwab}이 대서양 양쪽의 리더들이 서로 다른 생각을 나누며 공감대를 넓힐 수 있는 비즈니스 특강을 마련한 데서 비롯됨.
- 1971년 ‘유럽경영포럼’으로 출발한 제1회 포럼의 참가자는 140명이었음. 이것이 1987년 ‘세계경제포럼^{WEF}’으로 이름을 바꾸고 경제·경영뿐만 아니라 정치와 문화에 이르기까지 영역을 거듭 넓혀, 지금은 내로라하는 글로벌 리더 2천 5백 명이 운집하는 가장 권위 있는 포럼으로 성장함. 세계 거물들이 자리를 함께하다 보니 중대발언이 나오고 극비리에 수뇌회담이 열리기도 해 다보스포럼에서 국제적 갈등이 해결된 사례도 적지 않음.⁷⁾
- 해발 1,500m 고지에 자리한 다보스는 취리히 공항에 내려서 기차를 두 번이나 갈아타고 2시간 50분을 가야 도착할 정도로 교통이 불편하고, 숙박요금도 매우 비쌈. 인구 1만 3천 명의 작은 휴양지인 다보스는 오늘날 지구촌 화두를 만들어 내는 글로벌 도시의 대명사로 우뚝 섬. 다보스포럼은 매년 개최 시기와 장소를 고정해 놓고, 1년 내내 철저한 준비 끝에 치러짐.
- 2001년 창설돼 격년제로 치러지다가 2012년 연례화된 ‘제주포럼’을 다보스포럼과 같은 세계적인 포럼으로 육성하기 위해 제주특별자치도는 2012년 1월 ‘제주포럼 육성 및 지원 조례’를 제정함.
- 제주포럼은 이제 더욱 내실을 기해 다보스포럼처럼 개최 시기를 못 박는 한편 개최 장소도 제주국제컨벤션센터로 고정해 제주 ‘국제교류 클러스터’의 선도 프로젝트로 정착되는 게 바람직함. 이럴 경우 인근 제주영어교육도시의 학생들이 제주포럼에 자원봉사활동

등을 통해 참여함으로써 제주포럼을 글로벌 인재 양성을 위한 ‘산 교육장’으로 활용하는 것도 기대할 수 있게 됨.

- 역점을 뒤야 할 것은 제주포럼 기간에 맞춰 정부가 제주에서 정상 회담 개최를 추진함으로써, 제주를 방문한 정상들이 자연스럽게 제주포럼에 참여해 세계의 이목을 끌도록 하는 일이라 하겠음.

나. 국제비즈니스센터의 밑거름 ‘한상네트워크’ 활용

- 제주혁신도시에 이전하는 ‘재외동포재단’은 1997년 10월 재외동포 재단법에 의해 외교통상부 산하기관으로 설립된 재외동포 지원 전담기관임.
- 재외동포재단은 2011년 10월 현재 726만 명에 달하는 재외동포들이 거주국에서 민족 정체성을 유지하는 가운데, 권익과 지위를 향상시키고 역량을 결집할 수 있도록 그동안 다양한 지원·협력 사업을 펼쳐 옴. 즉 △ 모국어 교육 △ 모국 문화 보급 △ 차세대 육성 △ 한상^{韓商} 활성화 △ 지위향상 및 숙원사업 지원 △ 한인회^{韓人會} 네트워크 사업 등이 그것임.
- 이들 사업 중 재외동포재단은 특히 재외동포 경제인들, 즉 세계 도처의 한상들과 국내경제인들이 대규모 비즈니스의 장에서 만나는 ‘세계한상대회’를 해마다 성황리에 개최해 옴. 이를 위해 재외동포 재단은 평소에 무역, 상공, IT, 벤처 등 분야·업종별로 한상 통합 DB를 구축, 이를 세계한상대회에 연계함으로써 실질적 비즈니스 성과 창출에 힘쓰고 있음. 이는 또한 국내외 동포기업 및 기업인의 상시 비즈니스 교류를 활성화하기 위한 차원이기도 함.
- 제주에서는 지난 2004년 제3차 세계한상대회에 이어 2008년에도 제7차 세계한상대회를 유치해 성공적으로 치른 바 있음.
- 2011년 11월 부산 BEXCO에서 열린 제10차 세계한상대회에서는 40개국의 480개 기업·기관에서 약 3,300여 명(국내 2,200명, 국외

1,100명)이 참가해 4,600여 건의 비즈니스 미팅을 갖고 2억6천만 달러의 상담실적(계약실적 포함)을 거둔 바 있음. 그리고 이를테면 부산상공회의소가 중남미한상연합회·국제한인식품주류상총연합회·뉴질랜드상공인연합회 등과 MOU를 맺는 등 다수의 MOU가 체결됨.

- 제주는 국제자유도시를 추진하면서 중장기적 비전으로 ‘국제비즈니스센터’를 지향해 옴.
- 이제 제주혁신도시로 재외동포재단이 이전해 옴에 따라 세계한상대회와 글로벌 한상네트워크를, ‘국제비즈니스센터’ 추진을 위한 밑거름으로 적극 활용하는 게 바람직함. 그러기 위해서는 2011년 부산 세계한상대회의 경우 기업전시회를 위해 598개의 부스가 마련된 점을 감안해, 제주컨벤션센터는 COEX, BEXCO 등에 비해 빈약한 전시공간 및 전시시설 확충에 노력해야 함. 수출 1조 원 달성을 기치로 내걸고 있는 제주특별자치도 또한 세계한상대회와 글로벌 한상네트워크를 활용하는 방안에 눈을 돌려야 할 것임.

다. 혁신적 지식생태계 창출을 통한 MICE 활성화

- JDC는 제주영어교육도시의 ‘유니버시티존’에 세계의 우수한 호텔 체인과 연계해 관광 분야 단과대학을 운영 중인 미국의 아이비리그 대학 유치를 우선적으로 추진하고 있음.
- 제주영어교육도시와 아시아 지역의 국제학교에 필요한 교사를 적기에 공급하기 위한 교육대학, 중국 경제의 급성장 등으로 아시아 경제·경영에 높아진 관심을 감안해 한중일 3국의 경영대학이 공동 참여하는 ‘비즈니스 중심의 경영대학’ 등의 유치도 검토하고 있음.
- 전국의 ‘경제자유구역’이 외국 대학 초기운영비·건축비 등을 직접 지원 하는 반면, 제주영어교육도시의 조세특례의 간접 지원에 그쳐 이를 보완하는 제도 개선이 시급하다는 지적도 있음(제민일보, 2011.12.27).

- 원래 정부가 공공기관을 지방에 이전해 혁신도시를 건설기로 한 것은 수도권 단극 중심의 기형적 발전을 교정하기 위한 국가혁신 차원 뿐만 아니라, 기존의 산업단지를 혁신 클러스터화하지 않으면 세계적인 경쟁에 뒤처진다는 절박감 때문이었음.⁸⁾
 - 연구개발 인력의 78%가 수도권에 집중해 있고 지방의 산업단지는 단순생산에 치우쳐 고부가가치 창출에 한계를 보이는 절름발이 상태로는 경쟁에서 도태될 수밖에 없다는 위기의식의 발로였음.
 - 지방에서의 자족적인 연구개발과 생산기능의 클러스터화는 투자·소비·고용창출이 선순환을 이루고, 이는 지속성장이 가능한 지역화 경제구조를 구축해 세계화에 대처하는 ‘내생적 발전전략’이 가능하기 때문임(박상철, 2007).
- 정부는 제주의 미래를 이끌 광역경제권 선도산업으로 2009~2011년의 1단계에서 MICE와 물산업을 선정한 데 이어, 2012~2015년의 2단계에서도 MICE를 풍력 서비스 차세대 식품융합과 함께 선도산업으로 다시 선정해 지원키로 함.
 - 제주영어교육도시는 해외 명문 MICE 대학 또는 대학원 과정도 유치해 국제컨벤션센터·국제평화재단·제주혁신도시의 MICE 기능과 시너지 효과를 내는 혁신 클러스터 구축이 바람직함.
 - 이럴 경우 MICE 지식의 결합·통합에 따른 혁신적 지식생태계가 창출되고 이를 적극 활용함으로써 국제교류의 활성화로 이어질 수 있을 것으로 보임.

라. ‘경관·생태 보고’와 ‘문화외교 허브’ 접목

- 제주도는 2002년 ‘생물권보전지역’ 지정, 2007년 ‘세계자연유산’ 등재에 이어 2010년에는 ‘세계지질공원’으로 인증 받음으로써 유네스코(UNESCO)가 지정하는 자연과학 분야의 ‘트리플 크라운(triple crown)’이라는 초유의 영예를 안았음(연합뉴스, 2010.10.05).

- 한국국제교류재단^{KF}의 제주혁신도시 이전은, 이러한 ‘경관·생태의 보고^{寶庫}’에 우리나라 ‘문화외교⁹⁾·공공외교¹⁰⁾의 허브’가 접목되는 셈임.
- 한국국제교류재단은 1991년 12월 한국국제교류재단법에 의해 외교통상부 산하기관으로 설립된 국제교류 전담기관으로, 국제사회에서 한국을 올바르게 인식·이해시키고 우호친선을 도모하기 위해 다양한 사업을 펼치고 있음.
- △ 해외 한국학 진흥(교수직 설치·강좌 운영·펠로우십^{fellowship} 지원 등) △ 문화교류(해외박물관 한국실 지원·문화예술 교류협력 등) △ 공공외교(해외명사 초청·차세대 지도자 및 청소년 교류·국가별 포럼 등) △ 출판·영상(도서 제공·드라마 해외방영 등) 사업 등이 그것임.
- 제주는 관광휴양지로서의 높은 성과에도 불구하고, 문화예술의 빈곤으로 단순히 ‘자연경관을 파는’ 수준에 그치고 있다는 저평가를 받아온 터임.
- 한국의 문화예술을 세계인에게 매력적으로 알리는 데에 상당한 노하우를 쌓아온 국제교류재단의 제주 이전은 이런 면에서 그 의미가 각별함. 제주는 국제교류재단이 대중적 호응 속에 운영해온 ‘문화센터’ 등을 벤치마킹함으로써, 자연과 문화가 어우러진 세계적 명소로 거듭나기 위해 더욱 노력해야 할 것임.
- 국제교류재단으로서도 해외에 한국을 알리는 데에 제주를 적극 활용할 수 있게 된 셈임.
- 전국적으로 ‘걷기 열풍’을 몰고 온 ‘제주올레’가 최근 로열티를 받고 일본 규슈에 수출된 사실이 이를 시사함. 제주올레는 제주의 자연뿐만 아니라 그 속에서 살아가는 제주인의 질박한 삶을 통해 ‘자연과 인간의 조화로운 상생’을 ‘속살’처럼 드러내 보여 줌.
- 한국국제교류재단은 이제 제주의 빼어난 경관과 잘 보전된 생태를

‘한국의 또 하나의 아이콘’으로 가다듬어 세계인에게 더욱 매력적으로 알리는 방안을 강구해야 할 것임.

마. 한류 거점 포석의 ‘한중일 TV방송 페스티벌’ 창설

- 현재 한중일 방송인들의 대표적인 국제교류로 ‘한중일 TV프로듀서 포럼’이 있음.
 - ‘한중일 TV프로듀서 포럼’의 창설은 KBS 출신의 다큐멘터리 연출자인 정수웅 감독이 2000년 일본의 구마모토熊本에서 열린 ‘일본의 명 프로듀서 심포지엄’에서 한일 간의 TV프로듀서 교류를 공개적으로 제안한 데에서 비롯됨. 이것이 계기가 되어 2001년 부산-하카다博多 간을 운항하는 페리호 선상에서 처음으로 ‘동북아 PD포럼’이 열리게 됨.
 - 정 감독은 이듬해인 2002년 ‘중국TV예술가협회’를 방문해 한중일 간의 교류를 제의, 중국 측이 이에 호응함으로써 2003년 제3회 ‘동아시아 방송프로듀서 포럼’이 “동아시아 TV프로그램의 교류, 공동 제작 및 국제화”를 주제로 제주도에서 열림. 이후 ‘한중일 TV프로듀서 포럼’으로 개칭하여 한중일 3국을 번갈아 가면서 매년 정기적으로 개최되고 있음.
- ‘한중일 TV프로듀서 포럼’은 150명 내외의 3국 프로듀서들이 참가하여 각기 제작한 드라마와 다큐멘터리 등을 감상하며 토론을 벌이고 우수작품을 선정하고 있음.
 - 이 포럼에는 한국에서는 ‘한국PD연합회’ 소속 현역 PD들이 참가하고 있지만, 중국의 경우에는 PD뿐만 아니라 배우·작가·방송국 고위관리·방송정책 담당자 등으로 구성된 ‘중국TV예술가협회’ 소속 대표들이 참가하고 있음. 또 일본의 경우는 전직 PD 중심으로 결성된 ‘일본방송인회’가 중심이 되어 현직 PD를 초청하는 형식으로 함께 참가하고 있는 실정임.

- ‘한중일 TV프로듀서 포럼’의 상임조직위원장이기도 한 정수웅 감독은 향후 PD는 물론 편성·보도·기술·경영 분야 등을 망라한 ‘한중일 TV방송 페스티벌’의 형태로 이를 확대 발전시키는 방향으로 추진하는 게 바람직하다고 지적함.
- 이렇게 되면 한중일 TV방송의 인적·물적 교류협력이 종합적으로 이뤄짐으로써 3국간 문화 정체성 공유의 토대 마련에도 기여할 수 있다는 것임. 그는 특히 한중일 정상회의가 열린 제주도에 3국의 TV방송인 및 TV방송 프로그램의 상설적인 교류의 장을 마련, ‘한중일 TV방송 페스티벌’로 연례화해 나가는 방안을 제안하고 있음 (진행남, 2010).
- ‘한중일 TV방송 페스티벌’을 제주국제컨벤션센터에서 개최, ‘국제 교류 클러스터’가 한류의 허브가 되는 방안을 모색해 나가는 게 바람직함.

바. ‘아시아의 아르떼’ 국제공동TV 설립

- 프랑스와 독일은 유럽 국민의 상호이해와 결합을 공고히 하려는 목적 아래 ‘유럽 문화채널CCE’로 명명된 독립적인 공동채널을 창설하기로 하고 1990년 10월 ‘유럽 문화채널 설립에 관한 조약’을 체결함.
- 양국은 프랑스의 공영방송인 La SEPT와 독일의 공영방송인 ZDF, ARD가 참여해 설립하는 공동방송사의 본사를 독일에 접한 프랑스 국경도시인 스트라스부르에 두는 데에도 합의함. 6개조로 된 이 조약은 방송사의 운영, 편성·전송방식, 재정 지원 등의 사항을 규정하고 있음. 이렇게 해서 출범한 유럽 문화 TV채널이 ‘아르떼ARTE, Association Relative à la Télévision Européene’임.
- 아르떼가 첫 방송을 시작한 것은 1992년 5월임. 프랑스와 독일의 국내법 차이로 인해 아르떼의 법적인 기반은 국제법을 통해 해결함. 아르떼는 벨기에의 RTBF, 스페인의 TVE, 이탈리아의 RAI, 폴란드의 TVP, 오스트리아의 ORF, 핀란드의 YLE 등과 속속 협

정을 맺음. 이들 협정사들과 아르페는 테마 프로그램 등을 공동제작하고 있음(고주현, 2009; 이상훈, 2007).

- 동아시아의 경우 지역협력을 위해서는 공동체 의식이 필수적이지만 영토 갈등과 역사 문제 등이 여전히 걸림돌로 남아 있음. 이러한 걸림돌 제거를 위해서는 문화 분야의 협력, 특히 공동방송채널을 통한 상대국 이해가 효과적인 것으로 받아들여지고 있음.
- 현재 한중일 3국간에는 공동채널 설립에 유리한 외부환경이 조성되고 있음. 한중일 정상회의가 정례화돼 있는데다 한중일 3국간 소득격차도 감소 추세에 있으며, 3국 정부 공히 신성장동력으로 문화산업 및 영상콘텐츠 분야의 중요성을 강조하고 있는 점도 고무적임.
- 무엇보다 이러한 국제공동TV는 아시아적 공동가치를 추구하는 문화콘텐츠의 공급기지로서도 기능할 수 있을 것임(진행남, 2010). 최근 들어 아르페 설립 당시와는 달리 눈부신 정보통신의 발달은 유럽의 경우보다 단기간에 아시아의 공동TV 설립을 가능케 할 것으로 보임.
- 문화·공공외교 차원에서도 정부가 나서 ‘아시아의 아르페’를 동북아 관문인 제주의 ‘국제교류 클러스터’에 설립하는 문제를 주변국들과 진지하게 협의 추진할 필요가 있음. 아울러 유럽의 경우에 비해, 한일 공동TV를 먼저 창설하고 타국의 가입을 유도하는 단계적인 방안도 검토해 볼 만함.

5. 맺는 말

- 동북아의 요충에 자리한 제주도는 그 독특한 지정학적·지경학적 위치와 외부세계로부터의 영향과 자극을 창조적으로 활용해 그동안

국제자유도시와 세계평화의 섬 구현을 위해 나름대로 노력해 옴. 회의산업의 핵심 인프라인 국제컨벤션센터 건립만 해도 제주 출신 재일동포까지 대거 동참한 ‘주식 사기 운동’이 밑거름이 된 제주인의 미래지향적 ‘역사_{後事}’였고, 국제평화재단의 설립도 제주도민의 열망이 이룬 결실이었음.

- 9개 공공기관이 제주로 이전하는 혁신도시와 국책사업으로 시작된 영어교육도시 조성이 제주의 미래에 던지는 의미는 심장함. 말하자면, 제주 ‘국제교류 클러스터’는 혁신도시와 영어교육도시를 기존의 국제컨벤션센터, 국제평화재단과 연계시켜 제주 발전의 또 다른 ‘블루오션’을 찾으려는 시도라고 하겠음.
- ‘국제교류 클러스터’는 현재 가능성의 영역에서만 존재할 뿐임. 도민적 공감대 속에 추동력을 얻어 ‘세계가 찾는 제주, 세계로 가는 제주’를 슬로건으로 내건 제주특별자치도의 역점 프로젝트로 첫 삽을 뜨기까지에는 적잖은 과제가 놓여 있기 때문임.
 - 할거 양상의 세 ‘폴리스’를 하나의 ‘집적된 커뮤니티’로서의 국제교류 클러스터로 조성하기 위해서는 교통 인프라 등의 정비는 물론, 기존의 도시계획에 대한 전반적인 재검토를 통해 국제도시의 청사진을 새롭게 그려야 할 것임.
 - 국제교류가 활성화되기 위해서는 해외 직항로 확충을 위한 ‘항공자유화’ 등의 제도 개선, 신공항 조기건설 등도 필수적으로 뒤따라야 함. 해외 명문대학 유치를 위해서는 조세특례의 간접 지원을 보완하기 위한 법률 개정 작업도 이뤄져야 할 것임.
 - 이 과정에서 정부를 설득해 행정·재정적 지원을 확보하는 한편, 국제교류 클러스터의 효용성과 가치에 대한 도민적 합의 아래 민관의 역량이 총결집돼 추진해야 할 것임.
- 창의적 아이디어와 비전, 혁신적 의지와 용기를 지닌 적극적인 행위

자만이 미래를 개척해 나갈 수 있으며, 이는 제주 ‘국제교류 클러스터’에도 그대로 적용된다고 할 것임. 버려진 사막과 같은 땅으로 선진국을 일궈 낸 싱가포르나, 주권 반환이라는 절체절명의 위기를 아시아 제1의 국제금융 중심지로 자리 잡는 호기로 활용한 홍콩, 그리고 영세중립의 ‘고립지역’을 국제교류의 핵심거점으로 탈바꿈시킨 스위스 제네바의 오늘이 이를 시사한다고 하겠음.

■ 주석

- 1) ‘국제금융 중심지’라 하면, 국내외 금융기관이 한 곳에 집결하여 자금의 조달과 거래 및 운용 등 각종 금융 거래가 대량으로 이루어지는 지역을 통칭하는 말임. 특히 국제금융 중심지는 ‘허브^{hub}’ 개념을 내포하고 있어 단순히 금융기관들이 모여 있는 것을 넘어서 주변지역에 대한 금융거래를 총괄하는 장소라는 의미를 가짐. 예컨대, 아시아의 금융 허브를 가름할 때에는 아시아 지역 본부가 어디에 있느냐를 기준으로 삼게 된다. 홍콩에 진출한 금융기관들은 애초에 홍콩시장만을 염두에 둔 것이 아님. 중국, 한국, 타이완, 필리핀 등 동아시아 전체를 타깃으로 해서 홍콩에 터를 잡은 것임(최광해, 2011).
- 2) 싱가포르의 홍콩의 인구가 702만 명(2009년 말)인데 비해 인구가 499만 명이고, 면적도 홍콩(1,104km²)의 2/3 수준인 692km²임. 한편 제주도는 인구가 57.7만 명(2010년 말), 면적은 1,848.5km²임.
- 3) ‘가교 역할’이란 특정 국제 문제에서 대립되는 입장을 절충하거나 또는 간극을 메움으로써 문제해결을 모색하는 역할을 말함(신각수, 2010).
- 4) 서로 다른 국가의 정부, 집단, 개인 등 다양한 주체들이 공식·비공식으로 추진하는 대등한 협력 행위를 일컫는 ‘국제교류’는 흔히 ‘국제협력’과 동일하거나 연속적인 개념으로 이해되고 있음.
- 5) ‘클러스터’란 직접 생산을 담당하는 기업뿐만 아니라 연구개발을 담당하는 대학, 연구소와 각종 지원을 담당하는 벤처캐피탈, 컨설팅 등의 기관이 한곳에 모여서 정보와 지식 공유를 통해 시너지 효과를 노리는 산업 집적지를 말함(매일경제 경제용어사전).
- 6) 원래 제주혁신도시와 대구혁신도시에 각각 이전하기로 되었던 한국정보문화진흥원과 한국정보사회진흥원이 ‘한국정보화진흥원’으로 통합되면서 제주혁신도시에는 한국정보화진흥원의 교육연수기능만 이전하는 것으로 결정됨.
- 7) 영토분쟁으로 전쟁 일보 직전까지 갔던 그리스와 터키가 1988년 다보스에서 평화적인 해결책을 찾았는가 하면, 1992년 남아공 대통령 데클레르크와 흑인 지도자 만델라가 다보스포럼에서 민주적인 정권 이양을 합의하기도 했음.
- 8) 20세기 말 미국의 경제지리학자 마이클 포터는 다이아몬드 이론을 정립해, 산업 클러스터가 국가경쟁력을 강화하는 데 가장 중요한 역할을 수행하고 있다면서 미국 실리콘 밸리를 ‘클러스터 중 클러스터’라고 설명하고 있음(박상철, 2007).
- 9) ‘문화외교^{cultural diplomacy}’란 ‘문화와 예술이라는 기제를 통해 상호간의 이해를 증진시키려는 일련의 외교적 노력’을 일컫음(김기정, 2009).
- 10) ‘공공외교^{public diplomacy}’란 ‘타국의 대중들이 자국의 외교정책적 목표를 지지

하도록 하기 위하여 타국 대중들을 이해시키고 영향을 미치도록 하는 일련의 외교적 노력'을 일컬음(김기정, 2009).

■ 참고문헌

- 고주현(2009), 「ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색」, 『JPI정책포럼』 No. 2009-20, 제주평화연구원, 2009.12.
- 기획재정부(2011), “싱가포르 경제의 중요성 및 시사점”, 『대외경제연구』 보도자료.
- 김기정(2009), 「21세기 미국 외교정책과 공공외교」, 『국제문제연구』 제9권 제3호 (통권 35호), 국가안보전략연구소, pp.57-83.
- 박상철(2007), “혁신 클러스터로 균형발전”, 매일경제 「테마진단」 칼럼, 2007.02.22.
- 신각수(2010), 「[특별기고]가교외교 구상: 한국 다자외교의 새로운 패러다임을 찾아서」, 『국제관계연구』 제15권 1호, 일민국제관계연구원, pp.293-324.; 연합뉴스, 2010.10.05.
- 이상훈(2007), 「아르떼TV와 한중일 문화채널: 문화공동체를 만드는 ‘국경 없는 채널」, 『신문과 방송』 통권 440호(2007년 8월호), 한국언론재단, pp.122-125.
- 이철환(2002), 『제네바 유네브 겐프』, 서울: 라디체.; 제민일보, 2011.12.27.; 조선일보, 2011.07.16.
- 진행남(2010), 「동아시아의 문화 네트워크 모색 - 한중일 방송콘텐츠 교류 증진 방안을 중심으로」, 『제주평화연구원 연구사업보고서』 [10-01], 제주평화연구원.
- 최광해(2011), 『금융제국, 홍콩』, 파주: 21세기북스.



서귀포혁신도시, 중문의 국제컨벤션센터, 대정의 영어교육도시를 국제교류 활성화
를 위한 클러스터로 묶어서 시너지 효과를 내는 제주 ‘국제교류 클러스터’ 조성은
매우 고무적인 제안이다. 이의 실현을 위해서 향후 제주에서 무엇을 어떻게 준비해
야 하는가를 국제적으로 성공한 혁신 클러스터의 사례에서 분석의 틀을 마련하여
제주 국제교류 클러스터 구현방안을 모색하고자 한다. 성공한 세계의 혁신 클러스
터들은 대부분 과학기술 및 산업 클러스터이나 국제교류를 콘텐츠로 조성한 혁신
클러스터는 우리에게 아직은 낯선 그리고 새로운 시도이다.

혁신 클러스터의 사례분석을 통해 성공·실패 사례의 공통분모를 도출해 그 공통분
모를 통한 제주 국제교류 클러스터 구현의 제언은 다음과 같다. 첫째, 제주 국제교
류 클러스터는 제주 지역의 특성과 잠재력을 연구 조사하여 섬세하고 구체적인 계
획을 수립, 특히 정책의 집행 이전에 클러스터의 현실과 잠재적 역량에 대한 엄밀한
현황분석이 선행되어야 한다. 둘째, 제주 국제교류 클러스터를 견인할 지역전략사
업의 예산 배정이 필요하다. 또 지역 내 발전을 견인할 부가가치 창출 신규사업의
객관적이고 공정한 평가방식 구축, 성과평가에 따른 인센티브 제도를 도입하거나
예산집행 중간점검 및 리뷰 제도 도입 등을 통하여 사업의 객관적인 평가가 이루어
지고 모니터링되어야 한다. 셋째, 지역 주민의 공감과 참여가 필요하다. 제주 국제교
류 클러스터 조성은 초기부터 지역 주민들의 참여로 인식이나 관심도를 높여서 공
감대 있는 정책으로 수행되어야 한다. 넷째, 지역정책의 지향 목표와 공간적 범위에
대한 합의가 선행되어 제주 국제교류 클러스터가 추구하는 목표가 무엇인지를 그리
고 그 공간적 범위를 분명하게 하여야 정책목표^{target} 및 정책수단, 정책의 추진 주체
와 사후 책임 단위를 분명하게 규명할 수 있다. 다섯째, 클러스터 정책이 공공과 민
간 사이에 긴밀하고 실질적인 협력관계를 형성해야 한다.

서귀포혁신도시, 제주영어교육도시, 중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터와 국제평
화재단의 기능 중 국제교류 관련 콘텐츠를 교육과 연구, MICE 등 지식산업 중심으
로 제주 지역의 차별화된 산업발전 ‘클러스터’로 묶어 관광과 청정 1차산업 등과 시
너지 효과를 내는 특화된 제주 지역의 혁신 클러스터로 성공시킨다면 한국의 국격
과 세계평화의 섬 제주의 국제적인 위상 제고에 일조할 것이다.



제주 국제교류 클러스터 구현방안

오 병 호

KDI 국제정책대학원 교수

1. 개요

- 제주 국제교류 클러스터 구현방안의 모색
 - 제주평화연구원은 서귀포혁신도시, 중문의 국제컨벤션센터, 대정의 영어교육도시를 국제교류 활성화를 위한 클러스터로 묶어서 시너지 효과를 내는 제주 국제교류 클러스터 조성을 구상 중임.
 - 제주 국제교류 클러스터가 대한민국의 위상과 국가 브랜드파워를 높일 수 있는 세계적인 클러스터로 발전하려면 어떻게 조성하여야 할까? 제주 국제교류 클러스터 구현방안을 모색해 보는 데 이 글의 목적이 있음.
 - 경제환경의 변화와 지역경제의 혁신 차원에서 클러스터 조성의 필요성을 알아보고 제주 혁신도시와 영어교육도시의 국제교류 클러스터로의 구현방안을 국제적으로 인지된 클러스터의 성공 사례를

중심으로 분석하였음. 사례분석의 시사점으로 성공적인 클러스터 구현의 공통분모가 무엇인지 확인하였음. 성공 클러스터의 공통분모를 기반으로 제주 국제교류 클러스터 구성과 조성안을 분석의 틀에서 살펴보고 제주 국제교류 클러스터 구현방안을 제안하였음.

- 선진국들의 다양한 경험과 국제적으로 공인된 성공한 클러스터에서 클러스터 구현의 공통분모에 바탕을 둔 분석들은 제주의 국제교류 클러스터 구성에 많은 시사점을 제공해 줌. 성공한 세계의 클러스터는 대부분 과학기술 및 산업 클러스터임. 국제교류를 콘텐츠로 조성한 혁신 클러스터는 우리에게 아직은 낯선 그리고 새로운 시도임. 여기서 우리가 고려해야 할 것은 성공한 클러스터로부터의 단순 모방은 불가능하고 또 바람직하지도 않음. 특정지역의 성공한 클러스터를 그대로 복제할 수는 없는 것이 역사, 제도, 문화 등 많은 차이점과 시기와 장소가 다르기 때문임.
- 이에 따라 성공한 사례와 실패한 사례에서 어떠한 요소들이 어느 시기와 조건 속에서 국제교류 클러스터의 형성과 발전에 기여했는가 하는 다양한 요소와 여건을 파악해야 함. 나아가 상이한 사례와 국제교류라는 콘텐츠를 활용한 혁신 클러스터를 어떻게 응용하고 어떠한 정책과 성공적 구현을 위한 계획으로 주민의 참여와 지지를 이끌어 내는 처방을 내릴 것인가? 일반적으로 혁신 클러스터의 형성과 발전은 다양한 요소와 주체가 역할하는 장기간에 걸쳐서 구현되는 역동적인 과정임.
- 이 글에서는 선진국의 경험과 국제적으로 성공한 클러스터에 대한 분석의 틀로 제주 국제교류 클러스터 조성(안)을 사전 점검하여 성공적인 국제교류 클러스터 구현에 어떤 문제가 있으며, 이 문제의 해답과 계획의 점검과 계획의 수립과 시행 시 감안할 사안을 논의해 보는 화두를 제안하여 향후 성공적인 제주 국제교류 클러스터가 구현되기를 기대함.

- 경제환경의 변화: 지식기반사회의 도래와 새로운 패러다임 요구
 - 오늘날 지식의 중요성이 새롭게 부각되고 있음. 그 이유는 경제·사회 전반에 걸쳐 새로운 변화의 물결이 급속히 그리고 광범위하게 일어나고 있기 때문임. 국제경쟁의 심화, 정보통신기술의 발달, 과학기술진보의 속도 증가, 그리고 수요의 변화요소들이 서로 상승작용을 일으키며 경제·사회 전체를 변화시키고 있음.
 - 세계화와 지방화의 동시진행으로 도시·지역의 경쟁력이 국가경쟁력을 좌우함.
 - 시장경제체제의 세계화, 통치양식체제의 지방화로 국가 단위 경쟁으로부터 도시·지역 단위 경쟁을 요구하며 지역의 역할과 지역 단위에서의 산업정책의 중요성이 증대됨.
 - 정보화와 경제의 지식기반화는 기업의 혁신역량 제고를 위한 지식 기반 인프라 확충과 지식을 창출하고 이용하는 창조산업이 요구됨.
 - 산업발전 패러다임의 변화로 전문화된 기업들의 집적지 조성 및 기업 간 네트워크를 구축하는 혁신주도형 경제의 성장동력으로 산업의 혁신 클러스터 육성의 필요성이 대두됨. 이러한 시대의 흐름에서 지역별로 차별화된 산업발전전략 마련의 중요성이 부각됨.
- 지방육성은 이제 선택의 문제가 아닌 생존의 문제이며 역동적인 경쟁력 제고를 위한 글로벌-지방 네트워크 결합과 산업구조와 시스템의 경쟁력 제고를 위한 시간-공간 결합으로 혁신 클러스터 육성의 필요성이 대두됨.
 - 전에는 특정산업이 입지를 선택하면 노동력이 따라갔음. 우리나라의 마산수출자유구역, 창원국가산업단지뿐만 아니라 중국의 푸둥, 쉐젠 등 많은 산업단지와 경제자유구역 등이 이에 속함.
 - 최근에는 지식노동자가 입지를 선택하고 지식산업이 따라감. 미국의 실리콘 밸리, 싱가포르의 원 노우스^{One North} 등이 혁신 클러스터로 성공한 지역임.

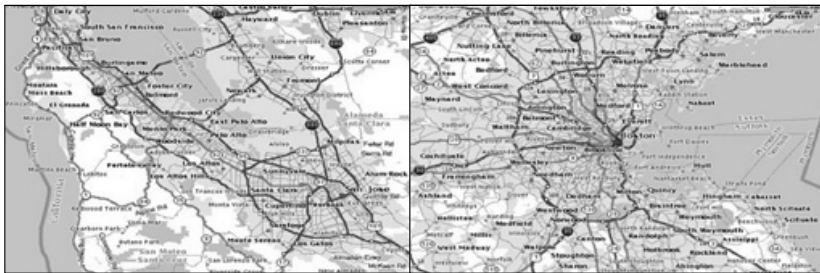
- 지식기반경제와 혁신 클러스터의 필요성
 - 지식기반경제에 대한 논의는 1990년대에 들어서면서 OECD의 선진국을 중심으로 선진 경제에서 나타나기 시작한 새로운 산업 및 고용구조의 변화추세를 분석하고 정책적 대응방안을 모색하기 위한 연구가 진행되면서 시작됨.
 - 이들 연구 결과, 지난 20여 년 동안 진행된 산업·고용구조 변화의 가장 큰 특징은 무형의 지식자산과 혁신능력에 바탕을 둔 경제활동의 가치 및 비중이 점차 높아지는 경제의 지식집약화 현상이었음. OECD 국가들은 1970년대 이래 지식산업의 비중이 증가하였고, 제조업 내에서는 중·고위기술산업(OECD 분류)으로 분류되고 있는 기술집약적 산업의 비중이 증가하는 경향이 발견됨. 이는 21세기의 새로운 패러다임으로 인식이 확산됨.
 - 지식기반경제의 특성을 산업구조 측면에서 보면, 고기술산업, 정보통신 관련 산업, 소프트웨어, 전문직종과 같은 지식집약적 서비스의 비중이 증대하고 기존산업의 지식집약화가 진행되는 경제산업환경을 말함.
 - 정보생산양식이 기업과 장소의 경쟁력을 좌우함. 지식기반사회에 진입한 선진국의 경우 혁신발전지역의 중심에는 항상 새로운 지식의 창출, 응용 및 확산을 선도하는 혁신 클러스터가 존재하는 반면에 우리의 경우 산업단지 위주의 클러스터와 대덕 연구개발 특별구역이 운영되고 있는 실정임.

2. 선진국의 클러스터 사례분석

- 세계는 지금 국가 간 경쟁에서 도시·특정 지역 간 경쟁을 성공적으로 이끌 혁신 클러스터 경쟁 중임.

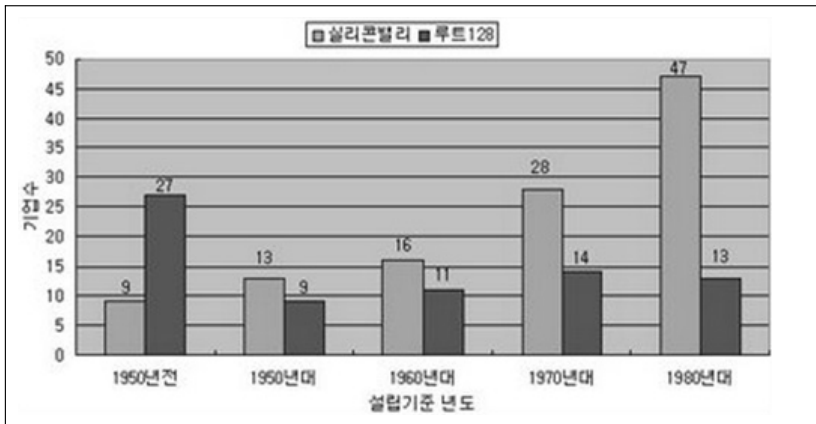
- 대부분의 선진국에서는 혁신활동^{innovation}과 기업가 정신^{entrepreneurship}이 유기적으로 결합된 혁신 클러스터가 기술혁신과 신성장동력의 중심으로 부상함.
- 세계의 주요 선진국들도 새로운 지식과 기술의 창출, 확산, 활용이 국가생존을 가능하는 지식정보화시대를 맞이하여 지역혁신 클러스터 조성을 국가발전을 위한 최우선적 대안으로 삼고 지역혁신 체계 구축과 이를 통한 혁신 클러스터를 조성하기 위해 전력을 추구함.
- 세계적으로 잘 알려진 혁신 클러스터는 미국의 스탠포드대학 리치파크에서 시작된 실리콘 밸리^{Silicon Valley}와 보스턴의 MIT를 중심으로 한 ‘128번 순환도로^{Route 128}’임(Saxenian, 1994).

〈그림 1〉 실리콘 밸리 지역과 루트 128 보스턴 지역



- 이후 세계 각국들은 이들 두 지역의 경제적 성공을 벤치마킹하기 위해 노력하고 있음. 미국 내에서도 텍사스 오스틴의 실리콘 힐^{Silicon Hills}, 노스캐롤라이나의 리치치 트라이앵글^{Research Triangle}, 샌디에이고 바이오 클러스터 등으로 이어져 오고 있음.

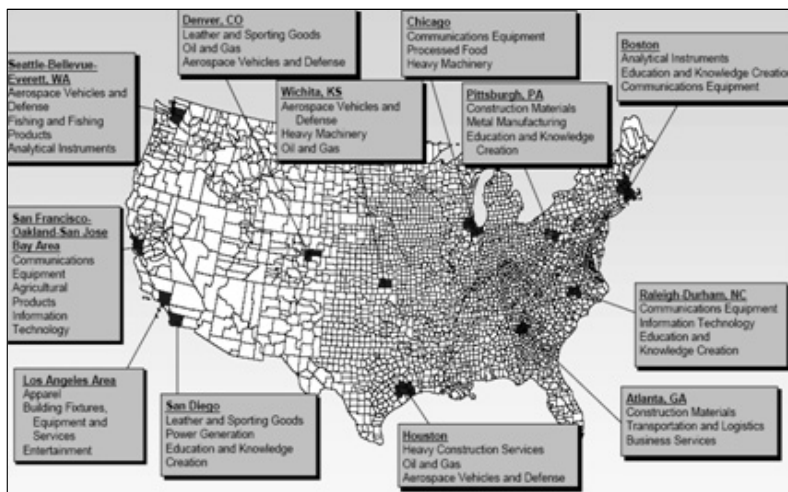
〈그림 2〉 매출액 1억 달러 이상 첨단기술기업 수: 1992년 기준



출처: Saxenian(1994)

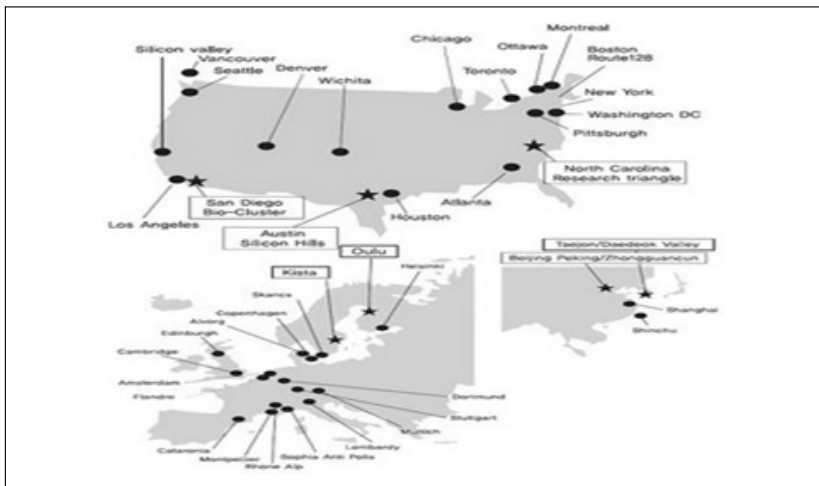
- 미국은 지역혁신역량이 지역경쟁력 및 번영의 요체임에 착안하여 국가 경쟁력위원회(Council on National Competitiveness)와 하버드 경영대의 경쟁력전략연구소(Institute for Strategy and Competitiveness)가 미국의 40여 개 권역 클러스터 맵핑(mapping)을 추진하고 있으며 클러스터 전략을 추구함(그림 3 참조).

〈그림 3〉 미국의 경쟁력 클러스터 맵핑



- 영국의 클러스터 정책 조정그룹은 12개 권역 클러스터를, 핀란드는 국가전략산업으로 10개 권역 클러스터 맵핑, 일본은 10개 산업 클러스터 계획을 추진 중임.
- 제2의 실리콘 밸리를 표방하면서 스웨덴의 시스타 사이언스 파크 Kista Science Park, 핀란드의 오울루 테크노폴리스 Oulu Technopolis, 중국의 중관촌 中關村 등의 혁신 클러스터가 속속 등장함(국가균형발전위, 2005).
- 우리도 참여 정부 때 지방 균형발전과 2만 달러대 선진국으로의 진입장벽을 넘기 위해 혁신 클러스터 형성에 많은 정책적 노력을 기울였으며, 2005년 5월 대덕과학연구단지를 ‘대덕연구개발특구’로 지정하여 세계적인 혁신 클러스터로의 도약을 추진했음.
- 포터Porter가 지적하였듯이 이제 지역의 경쟁력과 경제적 번영, 그리고 삶의 질은 글로벌 기업을 유치하고 있는 혁신 클러스터에 의해 결정됨(Porter, 1998; 2000).

〈그림 4〉 세계의 클러스터



가. 클러스터의 배경

- 우선 19세기 말에 마샬(Marshall)은 산업구역의 개념으로 동종 기업 및 산업이 지리적으로 근거리에 집중되었을 때 집적효과를 극대화시킬 수 있다고 주장함(Marshall, 1890).
- 쉘페터(Schumpeter)는 경제성장을 설명하는 이론으로서 보유자원을 기업의 신규사업목표에 사용하면서 생산요소를 극대화하는 것이 성장을 주도한다고 주장하였음. 동시에 경제성장의 원동력은 기업이 정신에 기인한다고 설명함(Schumpeter, 1911).
- 1950년대에 스웨덴 경제학자 다멘(Dahmen)은 기업과 산업 간 존재하는 상호의존성이 신지식을 확산시키며 신제품을 개발하는 상업화 과정에서 강력한 네트워크를 창출한다는 성장기초(developmental block)를 강조하였음. 창출된 네트워크는 국제적으로 경쟁력을 보유하고 있는 기업들의 참여를 통해서 더욱 강화됨(Dahmen, 1950). 다멘의 이론은 국가경쟁력은 국내시장에서 점진적으로 성장하면서 형성된다는 전통적 산업발전 논리를 바탕으로 하고 있음.
- 20세기 말 미국의 경제학자 포터(Porter)는 국가 자체가 경쟁력을 보유하고 있는 것이 아니라 국가가 다수의 경쟁력 있는 산업부문을 보유하고 있으며, 이러한 산업부문 기초 하에 경쟁력이 형성된다고 파악하였음. 한 기업의 경쟁력 향상을 위한 장점들은 그 기업이 어느 특정산업부문에 속하는 기업이나가 중요한 것이 아니라 어떠한 기업들과 상호의존적 관계를 구축하고 있느냐에 따라 판단된다고 설명함(Porter, 1998).
- 산업발전에 관한 이론들은 국가 내의 기술집적지역, 산업 네트워크, 산업 시스템의 의미를 강조하고 있음. 기술집적지역 이외에도 지역

혁신체제를 강화하기 위해서 첨단산업기술단지^{Science Parks}, 중소기업 육성정책^{SMEs Policy}, 지역학·관 연계체제 강화 등이 있음. 이러한 과정을 거치면서 산업지역이 산업 클러스터로 그리고 혁신 클러스터로 경로를 거치며 발전하게 됨.

〈표 1〉 산업구역 - 클러스터 발전 이론

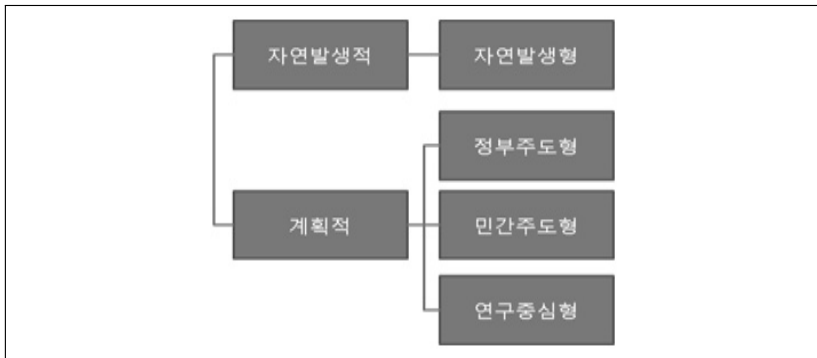
시기	주장학자	이론
1890	마샬	산업구역(Industrial District)
1911	슈페터	기업가 정신(Entrepreneurship): 경제의 성장동력
1950	다멘	발전지역(Development Block)
1980	포터	산업 클러스터(Industrial Cluster): 국가경쟁력 향상

나. 사례분석의 틀

- 특정지역이 사회·경제적으로 발전 및 성장하기 위해서는 지역을 선도할 산업이 필요하며, 그 산업은 해당지역이 비교 우위에 있거나 특성화가 가능한 여건들을 갖추고 있어야 함. 즉 지역이라는 틀 안에 어떠한 콘텐츠를 담느냐가 중요하다고 할 수 있음.
- 이러한 측면에서 분석 사례는 클러스터 조성 사례를 대상으로 평가해 보았음. 그 이유는 서귀포혁신도시의 클러스터화는 공간적으로 한정된 지역 내 발전과 혁신을 위한 지역발전정책의 일환으로 현재 가장 활발히 이용되어 오고 있으며, 또 일정 부분 그 성과를 증명해 내고 있기 때문임.
- 여기서 성공적인 사례는 클러스터가 형성되는 유형별로 선정하였는데, 클러스터의 유형은 우선 그 형성이 유관산업의 집적을 통한 효과로 인해 지역 내 클러스터가 자연스럽게 형성된 경우와 정부가 전략적으로 클러스터를 조성한 계획적 클러스터로 구분될 수 있음.

- 자연발생적 클러스터 외에 계획적으로 조성된 클러스터의 경우 정부주도형 클러스터, 민간(기업)주도형 클러스터, 연구중심형 클러스터로 구분될 수 있는데, 각 유형별 대표적인 사례를 살펴보았으며 해당 사례가 성공할 수 있었던 성공요인을 도출해 보고자 함.

〈그림 5〉 유형별 클러스터 형성



다. 유형별 성공적 혁신 클러스터 사례

1) 자연발생형

- 미국의 스탠포드 리서치 파크(실리콘 밸리)
 - 미국의 스탠포드 리서치 파크는 대학 지역발전사업을 주도하여 개발된 연구단지로 발전한 대표적인 ‘학계중심형’ 사례로 구분할 수 있음. 스탠포드 리서치 파크는 지역경제의 활성화 및 대학생들의 고용창출 기회 확대를 목적으로 개발되었으며 150여 개 기업의 유치 및 23,000명 이상의 고용을 창출하고 있음.
 - 이 지역은 미국 내 대학 간 경쟁 심화에 대응하기 위하여 대학의 매력을 높이기 위한 자금을 확보하고 대학이 보유한 부동산의 효율적 이용과 지역경제 활성화 및 고용창출 기회 확대를 목적으로 대학이 사업 주체가 되어 연구단지를 개발하였음. 캠퍼스 남부의

- 개발용지는 모두 임대방식으로 기업에게 제공되며, 대학의 Stanford Management Company가 용지의 임대 및 관리 등을 실시하였음.
- 대학 교수 및 졸업생을 중심으로 창업이 진행되어 연구단지에는 기업이 입지하며 23,000명 이상의 고용이 창출되었고(2006년), 연구단지를 핵으로 주변지역에 창업 파급효과가 진행되면서 실리콘 밸리를 형성함.
 - 스탠포드 리서치 파크의 성공요인은
 - 첫째, 산학연계 및 교육 시스템의 활성화를 들 수 있음. 대학의 운영 및 관리 측면에서 볼 때 대학에 대한 실천성을 평가하는 연구교육 시스템이 존재하고, 교원과 학생의 창업을 지원하는 교원인사관리제도 및 창업 지원 시스템의 존재는 연구단지의 활성화에 결정적 영향을 미침. 또한 제휴 프로그램, 연구센터, 자체 교육방송망 등의 산학연계 촉진을 위한 기관 및 조직을 활성화함으로써 연계성과 접근성을 높였음.
 - 둘째, 사업성 높은 산업을 발굴하고 시스템을 구축하였음. 지역 내에 있는 신사업의 수요를 확인하는 것뿐만 아니라 새로운 수요를 창출하고, 이에 효과적으로 대응할 수 있는 네트워크가 지역공동체 내에 형성되어 있음. 또한 창업에 필요한 자금, 마케팅, 판매, 경영관리 등을 지원하는 벤처캐피털과 엔젤 및 관련 지원기업 등이 집적하고 있음.
 - 셋째, 창업의식과 지원산업의 집적화를 들 수 있음. 스탠포드 대학 및 지역 내에는 기업가적 도전정신을 지닌 인재가 집적하고 있음. 또한 졸업생의 일자리 확보, 지역경제 활성화 등을 위해 교원의 스피노프에 의한 창업과 학생의 창업을 장려하고 있음.

2) 계획적 클러스터 형성

① 정부주도형

○ 중국의 중관춘

- 중국의 중관춘은 중국 정부가 계획적으로 조성한 지식집적단지로 대표적인 ‘정부주도형’ 사례로 볼 수 있음. 중관춘은 현재 8,000여 개의 첨단기업과 중국 최고의 국가연구기관, 대학이 밀집되어 있는 중국의 대표적인 R&D와 첨단산업의 지식집적단지임.
- 세부적으로 중앙과학연구원 및 200여 개 과학연구소가 집적되어 있고, 8,000여 개의 첨단기업과 수천 개의 관련 기업이 밀집하였으며, 중국 최고의 고등교육기관(북경대, 칭화대, 북경 이공대 등)이 집적한 입지적 조건을 바탕으로, 1980년대 초 10여 개의 국영기업과 100여 개의 연구개발형 기업 설립으로 형성된 후, 중국 정부의 계획적인 지원을 바탕으로 성장하였음.
- 중국 중관춘의 성공요인은 다음과 같음.
 - 첫째, 외국기업의 유치와 세제 혜택을 들 수 있음. 북경개발구는 외국기업에 대한 소득세 감면, 재투자에 대한 세금을 환급해 주었고, 환급 등 일련의 세제우대정책을 통해 중관춘에 정부 차원의 지원을 하게 되었음.
 - 둘째, 정부가 적극적인 지원과 역할 분담을 하였음. 정부와 국민이 지식강국에 대한 확고한 비전을 공유하고, 중국 지식산업 선도지역으로 육성하자는 목적 하에 북경의 주도적인 계획·입안으로 추진되었음. 여기에 중앙정부는 법률의 승인과 도로, 통신시설 등의 인프라 투자를 담당하였음.
 - 셋째, 지식산업 육성을 위한 체계적인 단지조성을 추진하였음. 이에 중관춘 생명과학원, 징시_{京西} 생물의학 개발구, 베이징 신소재 기지, 베이신위엔_{北新園}, 칭화대학 과학기술단지, 베이항_{北航} 과학기술단지, 이공대학 과학기술단지 등 지식산업 육성을 위한 단지를 조성

하였음.

- 넷째, 외부인적자원을 적극적으로 도입하였음. 해외유학인력의 귀국 및 고급인력 관리와 외국인 투자의 적극 유치를 위해 파격적인 조치를 단행하였음. 마지막으로 입주기업을 위한 특별한 지원체제를 구비하였음. 입주기업을 위한 자금 지원은 물론 사회주의 하에서도 기업규제 완화를 시도하였음.

○ 프랑스의 소피아 앙티폴리스

- Pierre Laffitte의 비전을 바탕으로 설립된 소피아 앙티폴리스는 유럽 최대의 첨단산업 연구단지로서 현재 1,200여 개의 기업 유치 및 2만 6천여 명의 고용을 창출하고 있는 복합 단지임. 새로운 지식의 거리, 인간성을 중시한 미래도시 등을 목표로 내걸고 자연과의 조화, 여유로운 생활, 새로운 지식의 창조 등 3개의 전략을 융합한 저밀도의 도시 만들기를 목표로 하고 있음.
- 국제적인 휴양지로서 니스의 유리한 지리적 조건과, 라피트의 역량, 프랑스 정부의 지방분권정책은 소피아 앙티폴리스 성공의 주요 요소로 작용하고 있음. 소피아 앙티폴리스는 수도 파리의 과밀 해소와 지역의 경제활성화를 목적으로 개발되었으며, 1,276개 기업의 유치 및 26,635명의 고용을 창출하고 있음. 소피아 앙티폴리스의 운영은 중앙정부의 조건부 지원과 기금의 재투자를 바탕으로 한 재정의 자립도를 제고하고 기업과 지속적 연계협력 추진을 바탕으로 이루어지고 있으며, 대학에는 연구자금 후원 및 취업 혜택 제공, 지역에는 인프라 확충 및 지역 매력도 향상, 기업은 사업수입 확대 등의 개발효과를 제공하고 있음.
- 소피아 앙티폴리스의 성공요인은
 - 첫째, 체계적인 수도권 분산정책의 실현을 들 수 있음. 파리의 과도한 집적으로 인한 폐해를 해소하기 위해 남프랑스 지역으로의 기업 분산계획을 입안 및 추진하였음. 남프랑스 지역의 초록과 바다의

풍부한 자연환경 조건을 활용한 개발구상 아래 까다로운 환경규제, 건축규제 등을 마련하여 과학단지로서의 매력을 제고하고 있음.

- 둘째, 적극적인 인재 및 기업유치 전략을 들 수 있음. DATAR 해외조직망과 Arthur Anderson 및 KPMG 등과 같은 기업 컨설팅 기관을 통해 유럽 내 진출을 희망하는 고도기술부문 기업들에게 지역을 홍보하였음.
- 셋째, 국제적인 리조트 지역이라는 매력도와 국제공항의 존재를 들 수 있음. 니스, 칸느 등은 국제적인 리조트 지역으로 유명하기 때문에 이 지역에 많은 기술자들이 정착하고자 하였고, 니스국제공항은 파리를 비롯하여 많은 주요 도시를 연결하는 국제거점으로 자리 잡을 수 있었음.

② 민간주도형

○ 스웨덴의 시스타 사이언스 시티

- 스웨덴의 시스타 사이언스 시티는 민간기업인 에릭슨Ericsson이 1976년 무선통신 관련 사업본부와 연구소를 한 곳으로 통합하려는 노력에서 시작한 대표적인 ‘민간기업주도형’ 사업으로 볼 수 있음.
- 현재 350여 종 이상의 세계 정상급 기술을 확보한 시스타 사이언스 시티에는 현재 SICS, IT 연구소 등의 연구기관과 에릭슨, MS 등 세계 700여 개의 우수기업이 입주하고 있어 명실 공히 선진 과학단지로서의 면모를 갖추고 있음. Mobile Valley로 불리는 시스타 사이언스 시티는 무선통신과 무선인터넷 분야에 주로 특화되어 있으며, 세계 최고수준의 무선통신 관련 GSM 기술을 보유하고 있는 단지임. 특히 사회적·지리적 근접성과 일렉트럼Electrum을 활용한 시스타 사이언스 시티는 적극적인 민간기업 투자 유치와 지원의 재투자를 통해 클러스터 자립도를 높이고 있는 것으로도 유명함.
- 시스타 사이언스 시티의 성공요인을 살펴보면 건설 초기에 스웨덴의 대표적 대기업인 에릭슨 등의 입주를 유치하였음. 이를 바탕으

로 컴퓨터산업을 대표하는 다국적 기업인 IBM의 유치를 성사시킬 수 있었고, 이후 노키아, 애플, 마이크로소프트 등 다수의 다국적 기업들을 유치한 비교 우위의 입주여건을 꼽을 수 있음. 이들의 시너지 효과 창출로 시스타는 유럽의 가장 큰 IT 클러스터로 형성 발전되었음. 특히 산학협력의 제도화, 신규 첨단기업 창업 등 산업의 역동성 제고, 정부의 지원과 같은 다양한 요인의 결과로 설명되고 있음.

- 첫째, 구성 주체들이 역할에 맞는 지식을 교류할 수 있도록 지원하고 있음. 스웨덴 정부는 통신산업을 국가전략산업으로 육성하여 자국기술의 국제표준화를 위해 노력함. 또한, 스톡홀름시 클러스터를 조성하여 에릭슨과 함께 일렉트럼 설립을 추진하여 네트워크 형성 노력을 하고 있고, 대학에 R&D 예산과 현장교육을 지원하고 있음.
- 둘째, 정부가 기술공유를 지원함으로써 시장원리에 의한 펀딩(Funding)이 가능하게 하였음. 민간과 기업들이 서로 연계하여 서로 필요로 하는 연구를 수행하고, 또 이에 투자하게 됨으로써 시장 기구에 의한 펀딩이 이루어지고 있음. 또한 정부와 지자체는 기초기술연구를 주로 하는 대학과 국책 연구기관에 R&D 예산을 지원하고 있음.
- 셋째, 산학연의 지속적인 교류를 장려함. 산·학·연의 지속적인 교류가 이루어지도록 하여 서로의 이해가 합치되는 방향으로 윈-윈(Win-Win)하는 구조를 갖추고 있음. 따라서 일렉트럼을 통한 지리적 접근성을 확보하고, 일렉트럼 내 산·학·연 연계 프로그램에 의한 지식의 이전 및 공유가 이루어지고 있으며 민간기업들의 기술 상업화 노력으로 연구자들에게 기술개발에 대한 인센티브를 제공하고 있음.

③ 연구중심형^{R&D}

○ 미국 샌디에이고 바이오 클러스터

- 미국의 샌디에이고 바이오 클러스터는 샌디에이고 최초의 생명과학 관련 연구소인 스크립스 해양연구소-Scripps Institution of Oceanography

를 시초로 형성되었음. 캘리포니아 샌디에이고 대학^{University of California, San Diego}을 중심으로 가까운 위치에 스크립스 연구소^{TSRI}, 솔크 연구소, 번햄 연구소와 같은 연구기관의 밀집된 공간적 분포로 암묵적인 지식의 교류와 자유로운 연구 분위기 및 자연환경이 세계적 수준의 연구자들을 유인하는 요인으로 이루어진 대표적 민간 연구중심형 클러스터로 볼 수 있음. 다음으로 통신과 군수산업을 기반으로 조성된 미국 샌디에이고 바이오 클러스터는 연구 분야와 상업부분의 고른 배합으로 Milken 기구의 2004년 Biotech 지수를 통해 검증된 미국 1위의 바이오 클러스터로 선정되었음. 인구 280만의 풍부한 민간기술과 자금을 보유하고 있으며, 기초연구, 응용연구, 상업화의 고른 배합을 이루고 있는 지역임.

- 미국 샌디에이고 바이오 클러스터의 성공요인

- 첫째, 우수인력 및 근접성이 뛰어나고, 도전적인 기업가 정신을 가지고 있음. 우수인력 유치와 근접성이 뛰어나기 때문에 이러한 인력 풀^{pool}을 이용하여 과감한 도전을 하고 있음. 샌디에이고는 1980년대 저축 대부업의 도산과 1990년대 국방예산 삭감으로 심각한 경제위기를 맞았음. 샌디에이고 지역의 리더들인 소아마비 예방백신 개발로 부를 축적한 요나스 솔크와 스크립스 병원으로 부를 이룬 스크립스 가문 등의 기업가 정신이 주축이 되어 비영리 연구재단을 설립하고 막대한 자금을 투자하였음. 이를 통해 부의 사회 환원이 샌디에이고 지역의 발전에 전환점이 되었음.
- 둘째, 바이오테크 분야를 특화하여 세계적 명성·우수인력 배출과 창업을 하고 있음. 이에 관하여 샌디에이고 기업 50%가 UCSD에서 스핀오프를 하고 있고, 유명 제약회사와 직간접으로 교류를 가지고 있음. 바이오기술의 상업화를 가능케 하는 지역의 구심점인 UCSD의 커넥트로 연구자와 창업기업, 벤처 자본, 비즈니스 서비스 제공자들의 가교로 첨단기술의 이전, 상업화를 제공하고 장벽 없는 인큐베이터로 샌디에이고 정부기관협의회^{SANDAG} 및 각종 지원

조직들도 지역발전에 역할을 담당함.

- 셋째, 강한 기업 밀집도를 가지고 있음. 근접성을 활용한 사업, 기술 교류가 용이하기 때문에 역동적인 기술 개발과 사업 전개가 가능했음.

○ 핀란드의 울루 테크노파크

- 핀란드의 울루 테크노파크는 대학과 연구소를 위주로 지역발전사업의 기틀을 마련하면서 발전한 사례로 대표적인 ‘학계중심형’ 사례로 구분할 수 있음. 핀란드의 울루 테크노파크는 헬싱키 북쪽 500km 지점에 위치하고 있고 면적은 약 130만 평 정도의 규모임.
- 주력 업종으로 무선이동통신 분야를 주요 기반으로 하는 울루 테크노파크에는 현재 VTT^{기술연구센터} 및 노키아, HP, SUN 등의 250여 개 기업들이 입주하고 있으며, 또한 이 지역 안에 울루 대학과 폴리테크닉 등의 대학이 존재하고 있음. 울루 테크노파크는 1950년대 후반부터 1970년대에 걸쳐 대학과 연구소가 입주하면서 하이테크 클러스터로의 기틀이 마련되었으며, 노키아의 입지로 클러스터 발전이 가속화되었음.
- 울루 테크노파크의 성공요인
 - 첫째, 울루 대학의 인재 풀의 활용을 들 수 있음. 14,500명의 학생과 3,100명의 교직원을 보유한 Science and Learning Community를 가지고 있으며, 울루 대학은 핀란드 북부의 교육과 삶의 질 향상과, 최첨단 기술 개발을 목표로 한 국제적인 대학으로서 졸업생의 80%가 울루 지역에서 취업을 함.
 - 둘째, 지자체의 선도와 정부 지원을 들 수 있음. 정부 및 지자체는 1980년대에는 북부 핀란드의 ‘City of Technology’를 지향하였고, 1982년에는 관리회사인 Technopolis 설립 시 주요 주주로 참여함. 또한 2002년에는 ‘울루성장협약 2006’을 수립하는 등 지역발전을 위한 새로운 비전을 제시하고 있음.

- 셋째는 산·학·연·관 협력임. 각자가 맡은 역할을 분담하고 산학 클러스터를 통해 관리회사를 설립하고 있음.

라. 성공 클러스터 공통분모

- 앞서 살펴본 국외 지역발전사업의 사례에서 도출된 성공요인은 제주 국제교류 클러스터의 효율적이고 성공적인 추진을 위해서 고려되어야 하는 특성으로 볼 수 있으며, 이를 종합한 내용은 <표 2>와 같음.

<표 2> 성공 클러스터 공통분모의 성공요인

구분	중관춘 (중국)	바이오 클러스터 (미국)	스탠포드 리서치 파크 (미국)	울루 테크노 파크 (핀란드)	시스타 사이언스 시티 (스웨덴)	소피아 앙티 폴리스 (프랑스)
기업의 유치	●	●		●	●	●
인프라 지원	●					●
자금 지원	●			●	●	
규제 완화	●					
산·학·연 네트워크	●	●	●	●	●	●
관리주체 지정	●			●		●
인적자원 확보	●	●	●	●	●	●
특화산업 유치	●	●	●	●		
창업 지원	●	●			●	●
지식교류 지원	●				●	●
광역적 연계	●		●			●
연구개발 투자		●	●			●
근접성 확보	●	●	●	●		●
펀드 유치		●	●	●	●	●
기타 산업 및 시설과 연계	●	●	●	●	●	●

- 지역발전사업의 일환인 혁신 클러스터 조성의 성공요인으로 도출된

특성(콘텐츠 또는 프로그램)들은 특화산업 창출 및 유치, 차별화된 콘텐츠, 자금 지원, 세제 혜택, 펀드 유치, 수익모델, 기업 유치, 인적 자원 확보, 규제 완화, 인프라 지원, 연구개발 및 투자, 창업 지원, 실질 교육 서비스, 관리주체의 지정, 산·학·연 네트워크, 지식교류 지원, 근접성 확보, 광역적 연계, 기타산업 및 시설과 연계 등임.

- 국외 사례 성공요인들은 그 성격에 따라 다섯 가지의 핵심 성공요인으로 재분류가 가능한데, 분석을 위해 각 성공요인들을 특화 가능성, 경제적 타당성 및 시장성, 성장잠재력 확보, 네트워크 기반 구축, 산업 간 융합 가능성 등 다섯 개의 성공요인으로 분류하였음. 이 중 특화 가능성은 사업이 성공할 수 있도록 기존의 시설을 얼마나 재이용할 수 있는지 또 특화될 수 있는 산업을 창출하거나 유치할 수 있는지를 의미하며, 경제적 타당성 및 시장성은 사업이 추진될 수 있도록 정부의 지원 및 자원 마련 그리고 향후 시장성에 대한 전망 등을 의미함.
- 성장 잠재력 확보는 사업의 성공 가능성과 직접적으로 관련이 높은 기업 유치나 인적자원 확보, 규제 완화 등을 의미하며, 네트워크 기반 구축은 사업의 성공적인 추진을 위한 협력이 얼마나 잘 이루어지는지를 나타냄. 마지막으로 산업 간 융합 가능성은 사업 추진효과가 다른 산업과 얼마나 다양하게 연결되어 있으며, 다른 지역에도 광범위하게 효과를 미칠 수 있는지 등을 의미함.

〈표 3〉 성공 클러스터 공통분모

성공 공통분모	성공요인
① 특화 가능성	특화산업 창출 및 유치, 차별화된 콘텐츠
② 경제적 타당성 및 시장성	자금 지원, 세제 혜택, 펀드 유치, 수익모델
③ 성장잠재력 확보	인적자원 확보, 기업 유치, 규제 완화, 인프라 지원, 연구개발 및 투자, 창업 지원, 관리주체의 지정
④ 네트워크 기반 구축	산·학·연 네트워크, 지식교류 지원, 근접성 확보
⑤ 산업 간 융합 가능성	광역적 연계, 기타산업 및 시설 연계

마. 클러스터 정책의 실패 유형

- 산·학·연이 집적되고 과학기술 혁신을 추구한다고 혁신 클러스터가 모두 성공하는 것은 아님. 정부가 주도하는 혁신 클러스터 정책이 성공하지 못하는 사례도 많음. 우리나라에서도 대덕연구단지의 성과에 대한 비판과 함께 2005년에 대덕연구개발특구 형태의 혁신 클러스터 정책이 새롭게 시작됨. 혁신 클러스터 실패 사례는 정부가 주도하여 단기간에 육성하고자 하는 혁신 클러스터에서 발생하는 경우가 많음. 이는 정책이 혁신 클러스터 성공에 필요한 조건들을 만족시키지 못하였기 때문임.
- 혁신 클러스터 성공에는 여러 요인들이 필요한데 이는 크게 세 가지로 나눌 수 있음. 첫째는 입지적 요인으로 시장이 근접하고, 교통이 편리하다거나 하는 것들임. 둘째는 하드웨어적 요인으로 우수 대학, 연구기관, 우수한 정주환경 등임. 셋째는 소프트웨어적 요인으로 혁신 클러스터 자체를 선도하고 지원하는 조직의 유무, 정부의 정책적 지원, 혁신적 문화의 존재, 자금 및 비즈니스 상업화, 마케팅 지원 등이 대표적임.
- 자연적으로 형성된 혁신 클러스터인 실리콘 밸리의 사례에서 이런 성공요인을 다 구비하고 있음. 그렇기 때문에 자연적으로 클러스터가 형성될 수 있었음. 반면에 정부주도형 계획 클러스터로 육성하는 곳을 보면 상황이 다름. 정부주도형도 대부분 좋은 입지를 선택하여 혁신 클러스터를 육성하게 됨. 또한 초기에는 마스터플랜과 함께 연구기관 설립 혹은 유치 등 하드웨어 구축에 노력함. 그런데 정작 문제는 하드웨어 구축이 끝나고 이를 활용하여 필요한 기술혁신을 수행하여야 하는데 이 부분을 소홀히 하는 것임. 하드웨어 구축은 눈에 보이므로 모두의 관심을 끌지만 소프트한 기술혁신 지원은 비용도 많이 들고 시간도 많이 걸려 관심을 끌기가 어려운 것임.

- 성공하지 못하고 실패하는 정부주도형 혁신 클러스터는 하드웨어 구축에만 신경을 쓰고 소프트한 기술혁신활동을 지원하는 데 인색함. 특히 해당 혁신 클러스터의 경영 주체 선정 및 경영능력 보강, 산·학·연 네트워크 형성 및 클러스터링 지원 등은 기술혁신을 지원하는 기본요소임. 그러나 연구소를 설립하고 연구개발자금 지원만 하면 기술혁신이 다 된다고 생각하는 경향이 있음. 우리가 익히 아는 유럽의 성공 사례들을 보면 소프트웨어 측면의 지원에 신경을 많이 쓰고 있음. 예를 들어, 핀란드의 오울루 테크노폴리스(주)는 상장되어 거래되고 있으며, 유럽의 다른 나라 사이언스 파크를 매입하여 운영까지 하고 있음. 북미 사례를 보더라도 해당지역의 상공회의소, 대학, 기업 등이 협회 등을 조직하여 해당 혁신 클러스터의 발전을 위해 정책 제안 등 협력을 활발히 하고 있음.
- 시장으로의 근접성과 네트워크의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않음. 대도시는 대개 혁신 클러스터가 성장하기 위해 필요한 여러 조건들을 자체적으로 가지고 있음. 제주 국제교류 클러스터의 경우 통신 및 교통의 발달로 기술혁신환경이 세계화됨에 따라 특화산업이 반드시 국내시장만을 상대로 할 필요성은 줄어들었음. 이런 점에서 시장의 근접성은 다른 각도에서 생각할 수도 있음.
- 혁신 클러스터 이론은 서구에서 시작됨에 따라 간과되고 있는 성공요인이 하나 있는데, 이는 바로 혁신 클러스터를 둘러싼 거버넌스, 정책, 경영의 문제임. 서구의 경우 느리더라도 이해관계자가 합의를 통해 정책을 만들고 전문성 있는 조직을 통하여 혁신 클러스터를 관리함. 그 결과 발전 정도 등이 예측 가능하지만, 한국을 비롯한 아시아권 국가와 개발도상국은 거버넌스가 불안정하고 정책도 자주 바뀌며 전담관리조직의 수준이 낮은 경우가 많음. 이런 점은 향후 우리의 클러스터 구현에 있어서 연구가 필요한 분야라고 봄.

- 우리보다 먼저 클러스터 정책을 수행해 본 경험이 있는 선진국의 경우 이미 정책의 실패 경험이 있고, 그로부터 교훈을 얻을 수 있음. 선진국의 클러스터 정책 실패 사례를 유형별로 분석해 보면 다음과 같은 네 가지 유형으로 구분해 볼 수 있음.
- 첫째, 지역의 현실과 유리된 정책 추진으로 인한 실패 유형임. 클러스터 정책의 요체는 지역 특성에 맞는 지역 맞춤형정책이어야 하는데 현실과 동떨어진 정책 추진으로 실패하는 경우가 많다는 것임.
- 둘째, 네트워크에 대한 순진한 기대나 환상으로 인한 실패 유형임. 클러스터 정책의 목표는 각 관련 주체들 간의 연계와 네트워크를 강화시키자는 것인데, 이는 매우 어려운 과제임에도 불구하고 이를 너무 쉽게 생각하거나 순진한^{naive} 발상으로 추진하다가 실패하는 경우임.
- 셋째, 정책 기획 및 집행을 담당할 공공부문의 능력부족에 따른 실패 유형임. 정책을 기획하고 집행하는 공공부문이 지나친 정치적 고려, 관료주의의 폐해, 민간의 수요를 무시하거나 민간과의 원활한 파트너십을 형성하지 못해 실패하는 경우임.
- 넷째, 지역정책을 클러스터 정책에만 의존하여 실패하는 유형임. 지역정책에 있어서 클러스터 정책은 만병통치약이 아님. 따라서 지역의 실정에 맞게 다른 차원의 정책(예컨대 물리적 하부구조 확충, 지역 교육문화환경 개선, 외자유치정책 등)이 더 우선적으로 추진되거나 병행되어야 할 경우도 있음. <표 4>는 세계 각국의 클러스터 정책 실패 사례를 유형별로 구분해 본 것임.

〈표 4〉 클러스터 정책 실패 유형

지역의 현실과 유리된 정책 추진	· 지역 실정을 고려하지 않은 위로부터의 획일적·표준적 정책 · 지역의 정책 수용능력을 고려하지 못한 정책 · 지식·첨단산업에 대한 환상
네트워크 구축 실패	· 지역 내부 연계에 대한 지나친 집착 · 산·학 연계에 대한 환상과 대학 및 연구소에 대한 지나친 기대 · 물리적 집적이 기능적 연계를 이루리라는 환상
정책·공공부문의 실패	· 정치적 고려로 인한 정책의 왜곡(political lock-in) · 민간·공공 협력 혹은 파트너십의 실패 · 정책 담당자인 공공부문의 능력 부족(특히 지방정부의 경우) · 정부 부처 간, 중앙정부와 지방정부 간 정책조정 실패 · 정책의 지속성, 일관성 부족 문제
클러스터 정책에만 의존하는 문제	· 거시경제적, 사회적 정책요소를 간과함

출처: 강현수·정준호, 『해외클러스터 정책 실패유형분석과 교훈』, p.7의 수정 보완

3. 제주 국제교류 클러스터 조성(안)의 분석

- 지역발전을 위한 사업선정의 틀로 제시된 다섯 가지 성공요인은 ① 특화 가능성, ② 경제적 타당성 및 시장성, ③ 성장잠재력 확보, ④ 네트워크 기반 구축, ⑤ 산업 간 융합 가능성임. 이들 요인은 대부분 혁신 클러스터(Innovation Cluster)로서의 기능을 통해서 도출되는 것으로 최근 추세에서 지역 내 발전을 가져올 수 있는 사업은 자연발생적으로 몇 개의 혁신주체(기업, 연구소, 대학 등)들이 모여 지식기반경제를 창출한 것처럼 사업을 통해 산업이 지역화(Localization)되고 경제적 효과(Economic Effects)가 발생해야 되며, 나아가 그 영향이 광역적 효과를 거둘 수 있는 도시화 경제(Urbanization Economics)를 형성할 수 있는 형태가 가장 바람직하다고 볼 수 있음.

- 제주 국제교류 클러스터 조성(안)의 사례 분석틀인 다섯 가지 성공 요인과 실패 클러스터의 공통분모에 비추어 사전평가를 실시해 보고 제주 국제교류 클러스터 구현방안을 제안해 보고자 함.

가. 서귀포혁신도시의 클러스터화 사업

1) 서귀포혁신도시의 클러스터화: 지역 혁신거점으로 지역의 발전을 선도

- 혁신 클러스터는 지역혁신의 거점으로서 ‘산·학·연·관’의 상호작용 및 학습 네트워크를 담아내는 토대이며, 이를 바탕으로 지역혁신역량을 강화하고 지방의 발전을 선도하는 기치 아래 서귀포시 서호동 일대 115만 1천여 m²에 조성될 서귀포혁신도시는 전국 10개 혁신도시 중 가장 빠르게 건설되고 있음. 이곳에 이전되는 9개 공공기관을 기능별로 보면, 국제교류기능(한국국제교류재단, 재외동포재단), 교육연수기능(국토해양인재개발원, 국제공무원교육원, 한국정보화진흥원), 국세 및 기타 서비스 기능(국세청주류면허지원센터, 국세청고객만족센터·공무원연금공단, 국립기상연구소)으로 나눌 수 있음. 국제교류기능은 서귀포혁신도시의 특화된 기능임.
- 혁신 클러스터는 국가균형발전을 위한 신국토구상의 공간적 실천전략으로서 지역혁신체계_{RIS} 구축, 지역전략산업 육성, 지방대학 육성 정책 등을 실현하는 지역발전의 모멘텀이나 제주 지역의 대학과 연계가 어떻게 추진될지 아직 미지수임.
- 혁신 클러스터는 자체 경쟁력 확보는 물론 인근 지역도시와 강한 네트워크를 통해 초광역적으로 혁신의 창출과 확산을 유도하는 것을 목적으로 하고 있으며 특히, 9개 공공기관 제주 서귀포혁신도시 이전을 촉매로 혁신과 창조성에 기초한 특성화된 클러스터를 조성하여 지방화시대의 중심지 및 국제적 경쟁력을 갖춘 지역거점으로 육성하는 것이 계획되고 있으나 소프트 측면으로는 구체적으로 누가

언제 어떻게, 즉 추진 주체, 시기, 및 방법이 수립되지 않은 실정임.

2) 정부의 혁신도시 개념

- 지방으로 이전되는 공공기관과 지역의 산·학·연·관이 상호유기적인 협력과 네트워킹을 통해 혁신을 창출·확산시킴으로써 지역발전을 촉진하는 지리적 공간으로 정의하고 있음(국가균형발전위원회, 국무회의 보고자료, 2004.07).
- 혁신환경과 함께 정주환경을 갖춘 도시라는 점을 강조하여 공공기관 및 산·학·연·관이 서로 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시임(국가균형발전위원회, 건설교통부, 2004; 공공기관 이전 및 혁신 클러스터 건설방안, 국가균형발전 정책설명회 자료, p.42).
 - 공공기관, 기업, 대학, 연구소 등이 상호교류하는 네트워크도시^{Network City}
 - 지식창출과 기술혁신의 터전이 되는 지식기반도시^{Knowledge-Based City}
 - 혁신주체 간 상호학습을 통해 혁신역량이 강화되는 학습도시^{Learning City}
 - 자연과 인간이 어우러지는 친환경도시^{Green City}로 조성

3) 혁신 클러스터의 세 가지 구성요소(국가균형발전위원회, 2004.07.)

- 혁신주체
 - 지역전략산업과 연관된 기업, 대학, 연구소 및 지방이전 9개 공공기관은 국제교류와 교육연수기능으로 집적화 특화 가능성이 양호함. 그러나 제주 지방으로 이전된 기관들의 상호연계와 제주 국제교류 클러스터 조성의 비전에 대한 공동믿음이 중요하나 이는 아직 미지수로 관련된 네트워킹 기반 구축이 향후 중요한 숙제로 남아 있는 상황임.

○ 혁신지원환경

- 혁신주체들 간의 유기적인 협력과 네트워킹으로 연구와 생산 등에 있어 혁신의 창출과 확산을 촉진할 수 있는 시설과 조직, 제도적 환경 등을 구비하는 것을 원칙으로 하나 다음의 항목들이 극복해야 할 과제임.
- 혁신지원시설: Inno-Cafe, Innovation Center 등
- 조직: 다양한 형태의 혁신모임, 협의회, 연구회 등
- 제도적 환경: R&D 투자, 산학협력, 기업유치 지원 등을 위하여 정부가 인센티브를 제공할 수 있도록 관련 제도를 개선

○ 양질의 도시 인프라

- 혁신도시 구성원들 간의 교류와 협력을 촉진할 수 있는 혁신지원 시설과 서비스, 이를 뒷받침하기 위한 도시공간구조는 조성되나 소프트웨어 프로그램과 이의 성공적인 수행이 미지수임.
- 고속도로, 공항 등과 같은 광역교통체계를 통해 접근성이 강화되고, 국내외 지역과 실시간 정보교류가 가능한 첨단정보통신체계 구비는 산업 간 융합 기능성에서 중요한 요소이나 다소 미흡한 형편임.
- 공공기관 종사자와 함께 지식기반산업체, 대학, 연구소 등의 고급 전문인력이 제주 혁신도시에 정착하여 생활할 수 있도록 양질의 주거 및 교육, 문화, 여가시설을 갖추고 수준 높은 삶의 질을 보장하는 장소적 매력이 구비되도록 추진 중이나 공공기관 이전이 진행된 이후에 평가되어야 함.
- 장소적 매력을 높이기 위해서 혁신 클러스터는 뛰어난 경관과 충분한 녹지공간 및 오픈 스페이스를 확보하고, 자연환경을 보전하며 환경오염을 최소화하는 토지이용과 생태보전 시스템을 갖춘 친환경적이며 지속가능한 도시로 조성하는 계획임.

4) 종합평가

- 지역거점사업인 서귀포혁신도시 조성사업에 대한 종합평가 결과는 다음과 같음.

성공요인	세부 프로그램	수준
① 특화 가능성	특화산업 유치	○
② 경제적 타당성 및 시장성	수익모델, 자금 지원, 세제 혜택, 펀드 유치	□
③ 성장잠재력 확보	기업 유치, 인적자원 확보, 규제 완화, 인프라 지원, 연구개발 및 투자, 창업 지원, 관리주체의 지정	○
④ 네트워크 기반 구축	산·학·연 네트워크, 지식교류 지원, 근접성 확보	□
⑤ 산업 간 융합 가능성	광역적 연계, 기타산업 및 시설 연계	□

주) ×: 매우 미흡 / △: 미흡 / □: 보통 / ○: 높음 / ●: 매우 높음

나. 제주영어교육도시 조성사업

1) 사업의 개요 및 평가

- 우리나라의 영어교육 현황은 초·중·고 대학생을 포함 1천 2백만 명의 학생이 영어와 관련하여 한 해 약 15조 원을 투자할 정도로 영어에 대한 교육열이 높음(삼성경제연구소 2006.11). 또한 정부는 강력한 영어 공교육 강화정책을 표방하는 등 영어교육의 중요성은 국가 차원에서도 강조하고 있음. 제주영어교육도시 조성사업은 해외유학 어학연수로 인한 외화 유출을 억제하고 교육 분야 국제경쟁력 강화를 위해 제주특별자치도와 대한민국 정부가 추진하고 있는 국가 핵심 프로젝트임.
- 제주영어교육도시의 특화 가능성은 높은 편임. 제주시는 국제적 교류를 통해 세계 명문 교육기관을 유치하여 국내에서도 세계 최고의 교육 서비스를 제공함으로써 해외유학 및 어학연수 수요를 흡수할

뿐만 아니라 유학생 및 비영어권 학생을 유치하여 외국인 거주 비율을 최대한 높여 외국과 유사한 환경을 조성하고자 함. 따라서 교육과 관광이 융합된 명품교육도시를 건설하여 영어교육의 중심지 및 동북아 교육 허브를 이루는 데 목표를 두고 있음.

- 영어교육도시는 제주도 서귀포시 대정읍 일원에 위치하고 있고, 면적은 3,792천m²(약 115만 평)의 규모임. 사업 기간은 2008~2015년까지 추진 중이며, 사업비로 약 1조7,806억 원이 투입되었음. 주요 시설로 국제학교(12개), 영어교육센터, 주거·상업 시설 등 수용인원으로 2만 3천 명(학생 9천 명), 5,875세대로 계획 중임.
- 제주도는 지역발전을 위한 자체 성장잠재력을 확보하기 위해 인프라 시설을 확충하고 있음. 우선 지원시설(주거 215세대, 근린생활시설 등)을 복합개발사업방식으로 건설 중(2010년 12월 착공, 현 공정률 52%)이며, 기관별(행정, 소방, 보건, 경찰, 우체국 등) 서비스팀 구성 및 운영(2011.09)하고 규모 역시 정주민구에 맞춰 추진하고 있음. 한편 도시 내에서는 누구나 영어 사용이 가능할 수 있도록 외국풍의 정주형 도시환경을 조성하여 영어상용화를 추진하고 있고, 공공시설은 반드시 영어로 표기하도록 법과 조례를 제·개정하는 등 제도적 기반을 마련하고 있으며, 민간시설에서는 영어 가능 인적자원을 확보하여 영어상용화환경을 조성하는 등의 노력을 하고 있음.
- 이러한 인프라 시설의 지원을 극대화하기 위한 지역^{Zone}으로 ‘스쿨존(초중고 12개교)’, ‘대학존’, ‘주거·상업·문화 시설’ 등이 있음. 세부적으로 살펴보면 우선 ‘스쿨존’은 해외유학 수요를 흡수할 수 있는 세계적 명문학교를 유치하여 선진 프로그램 제공(내·외국인 모두 입학 가능)하여 수업과 생활을 모두 영어로 하는 대규모 정주형 영어교육도시를 조성하여 생활과 교육을 접목, 정규교육과정과 연계하는 데 목표를 두고 있음.

- ‘대학존’에서는 교육·관광·예술·전문직 분야의 세계 유명 대학의 학위 과정 및 프로그램을 유치하여 복합 캠퍼스타운을 조성하고, 교육기관은 필요한 만큼의 공간을 임대하고 기숙사, 도서관, 카페테리아, 강당, 체육관 등을 공통으로 사용할 수 있는 신개념 교육센터로 계획되었음.
- ‘주거·상업·문화 시설’에서도 영어상용화를 위하여, 상업시설, 문화·체육시설, 공공시설 등의 도시·건축·경관 분위기를 영어권 국가의 이미지로 건설하여 영어가 공용어로 사용될 수 있도록 조성하였고, 공공청사, 병원, 쇼핑시설 등에서도 영어가 통용되는 환경을 구축하는 등의 노력을 기울이고 있음.

2) 종합평가

- 지역거점사업인 제주영어교육도시 조성에 대한 종합평가는 아래와 같음.

성공요인	세부 프로그램	수준
① 특화 가능성	특화산업 유치	○
② 경제적 타당성 및 시장성	자금 지원, 세제 혜택, 펀드 유치	△
③ 성장잠재력 확보	기업 유치, 인적자원 확보, 규제 완화, 인프라 지원, 연구개발 및 투자, 창업 지원, 관리주체의 지정	○
④ 네트워크 기반 구축	산·학·연 네트워크, 지식교류 지원, 근접성 확보	□
⑤ 산업 간 융합 가능성	광역적 연계, 기타산업 및 시설 연계	○

주) ×: 매우 미흡 / △: 미흡 / □: 보통 / ○: 높음 / ●: 매우 높음

- 제주영어교육도시 조성사업은 성공적인 클러스터 조성을 위한 요인으로 제시한 특화 가능성, 경제적 타당성 및 시장성, 성장잠재력 확보, 네트워크 기반 구축, 산업 간 융합 가능성 등 다섯 가지 측면에서 살펴보았을 때 특화 가능성과 성장잠재력 확보 측면에서는 우수

하다고 판단되나, 다른 성공요인에서는 상대적으로 미흡하다고 판단됨.

- 그 이유는 네트워크 기반 구축 측면에서 보면 외국의 대학 및 명문 학교 등과는 네트워크 구축이 이루어져 있다는 점에서 우수하나 국내 대학교 및 국공립학교와의 교류가 부족하고, 또한 경제적 타당성 및 시장 측면에서는 지속적인 수요로 인한 사업의 타당성은 높다고 보이나 사업의 수행 주체인 JDC의 차입금 규모가 높아 경제적 타당성이 미흡한 편임.
- 마지막으로 본 사업은 교육산업과 도시의 개발을 연계했다는 측면에서 다양한 산업 간 융합 가능성이 크다고 볼 수 있음.

다. 제주국제컨벤션센터와 국제평화재단

- 제주국제컨벤션센터와 인근지역의 제주국제평화센터, UNITAR 제주국제훈련센터는 국제교류와 MICE 산업과의 연계 및 아시아 지역 공무원 대상 교육연수 프로그램으로 특화가 가능함. 특히 제주평화연구원에서 주관하는 제주포럼을 스위스 다보스포럼 수준으로 육성하고자 하는 계획은 국제교류의 성장 잠재력이 있는 콘텐츠임.

1) 다보스포럼의 시사점: 스위스 '실용주의 정신'이 경제적 성과의 뒷받침

- 스위스는 기업 친화적인 사회 분위기를 기반으로, 기업 입장에서 각종 사회 문제에 접근하고 관련 행사를 개최하는 실용주의적 입장을 선호함. 이러한 실용주의적 정신은 다보스포럼의 성공적인 개최 및 유지에 근본요인이 됨. 기업은 기본적으로 이익을 추구하는 집단이므로 관련 행사가 기업 입장에서 직·간접적으로 이익을 줄 수 있는 가능성이 있을 때 참여 가능성을 높일 수 있음.

- 다보스포럼의 경우 각종 경제 이슈 등 사회 문제를 다루는 동시에 ‘after-party’ 등 그 밖의 각종 만남의 장을 부대행사로 개최함으로써 참여 정치인 및 기업인 간의 인맥형성 기회를 다각적으로 제공함.
- 세계적 기업의 재정적 지원을 통해 행사 개최; 다보스포럼의 주최 측은 각국 정치계, 경제계에 걸쳐 건설한 인맥을 구축하고 있으며, 세계적·다국적 기업의 재정적 지원을 통해 2,000여 명 이상의 참가자를 수용할 수 있는 기본 인프라를 구축할 수 있었음. 이러한 세계적 기업들의 재정적 후원을 얻어 내기까지는 다보스포럼 행사의 성공 가능성, 홍보효과 등을 충분히 인식시키고 의견을 관철시킬 수 있었던 포럼 주최 측의 철저한 준비가 큰 몫을 담당했음.
- 혁신 클러스터의 핵심은 ‘산·학·연·관’의 네트워크를 담아내는 도시 공간의 창출이며 우수한 인력과 지식기반 혁신자원이 제주 지역에 뿌리내릴 수 있는 양호한 정주환경 구축임. 나아가 MICE 산업의 다른 산업과의 융합 가능성은 무척 높은 편임. 그러나 제주국제컨벤션센터의 누적 적자와 수익 모델의 미흡으로 인한 경제적 타당성이 좋지 않은 점은 혁신 클러스터 구현의 풀어야 할 숙제임.
- 우리의 지방도시들은 혁신 클러스터의 핵심적 요소들을 갖추기에는 부족한 점이 많은 실정이나 제주는 상대적으로 좋은 여건을 확보하고 있음. 제주국제컨벤션센터와 인근지역의 시설들은 이번 9개 공공기관의 혁신도시로의 이전과 제주영어교육도시 조성으로 인한 지역의 국제교류와 전략산업을 연계시키는 중간 교두보 역할을 수행해야 함. 특히 제주국제컨벤션센터는 서귀포혁신도시 및 제주영어교육도시 두개의 핵심 주체에 근접성을 확보하는 역할과 MICE 산업으로 연결의 장을 마련하여 지역혁신 발전의 기회로 활용하는 데 중요한 역할을 하는 긍정적인 요소임.

2) 종합평가

- 제주국제컨벤션센터와 서귀포혁신도시 및 제주영어교육도시 조성사업 연계에 대한 종합평가는 다음과 같음.

성공요인	세부 프로그램	수준
① 특화 가능성	특화산업 창출 및 유치	○
② 경제적 타당성 및 시장성	수익모델, 자금 지원, 세제 혜택, 펀드 유치	△
③ 성장잠재력 확보	기업 유치, 인적자원 확보, 규제 완화, 인프라 지원, 연구개발 및 투자, 창업 지원, 관리주체의 지정	□
④ 네트워크 기반 구축	산·학·연 네트워크, 지식교류 지원, 근접성 확보	○
⑤ 산업 간 융합 가능성	광역적 연계, 기타산업 및 시설 연계	○

주) ×: 매우 미흡 / △: 미흡 / □: 보통 / ○: 높음 / ●: 매우 높음

4. 제주 국제교류 클러스터 구현을 위한 추진방향

- 혁신 클러스터는 장기간에 걸쳐 이루어지는 장기과제이므로 무엇보다 지속적인 주민의 지지가 필요함.
 - 제주 국제교류 클러스터의 비전 공유, 클러스터 조성의 필요성에 대한 공감대 확산과 지속적인 주민 지지 획득이 중요함. 지역 주민을 위해 추진되고 있는 클러스터의 사업 및 산업으로부터 발생되는 이익이 주민에게 어떻게 순수하게 혜택이 돌아가는지에 대해서 의문이 발생하지 않아야 클러스터 사업과 성장에 주민의 지지와 협력이 가능함.
- 혁신 클러스터는 개발연대의 신도시가 다른 용어로 둔갑하여 나타난 신개발주의의 산물이 아니라 지역발전을 위한 최선의 방안임을 인식하여야 함.
- 우선 클러스터 조성정책에 대한 믿음이 필요함. 급변하는 국제사회

에서 클러스터라는 패러다임 자체에 대한 변화가 필요하지 않나 하는 인식이 깔려 있지만 여전히 클러스터 정책은 유효함.

○ 성공적인 제주 국제교류 클러스터 구현을 생각한다면

- 첫째, 제주 국제교류 클러스터는 글로벌, 개방형, 네트워크형 클러스터가 되어야 할 것임. 글로벌화는 사회, 경제, 문화 등 모든 면에서 일어나고 있음. 과학기술도 상당 부분 글로벌화되었으며, 글로벌 기술혁신자원과 연계되어 글로벌 시장을 상대로 기술사업화하는 것이 필수적으로 되었음. 하나의 클러스터 내 응집력 있는 산·학·연 연계도 중요하지만 배타적이지 않고 세계와 연결된 클러스터로 만드는 것이 중요함. 외국인 전문가들이 쉽게 올 수 있도록 정주 및 교육 환경을 갖추는 것이 중요하다고 이야기했지만 아직도 그렇게 많이 변한 것 같지는 않음.
- 둘째, 산·학·연·관이 서로 연계되어 상호학습하는 학습형 클러스터가 필요함. 흔히 산·학·연을 한 곳에 집적화하면 자연스럽게 연구개발, 기술이전, 기술사업화 등에서 시너지가 날 것이라고 생각하는데 대부분 그렇지 않음. 혁신주체 간 네트워크를 촉진하고 네트워크가 실제적으로 성과를 낼 수 있도록 클러스터 차원의 경영지원과 산·학·연 협력 프로그램의 구체적인 방안과 실행계획이 요구됨. 산·학·연 협력 및 상호학습이 가능하기 위해서는 서로가 신뢰하는 문화적 기반을 조성하는 것이 중요함. 우리나라처럼 남의 기술에 대한 도용, 지적재산권 침해의 위험이 상존하는 곳에서 서로가 가진 것을 내놓고 상호협력하기가 매우 어려움. 서구 사람들은 카페나 펍_{pub} 문화가 발달하여 커피나 맥주잔을 사이에 두고 자신들의 지식과 아이디어를 공유할 수 있음. 이에 비해 한국 사람은 사랑방 문화, 포장마차형 방식대로 사람들이 부대끼면서 서로 인간적인 관계를 맺고 상호학습할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요함.
- 셋째, 삶의 질에 대한 강조가 필요함. 과거 제조업 중심의 산업 패

러다임 하에서는 교외에 공장이 위치하고 노동력이 이를 따라가는 방식이었음. 그러나 첨단기술이 중심이 되는 지식기반제조업에서는 오히려 고급인력을 쫓아 연구기관과 제조업을 위치시켜야 하는 입장임. 현재 고급 기술인력은 전 세계적으로 좋은 환경을 따라 옮겨 다니고 있음. 국적은 한국이라도 한국에 와서 일한다는 보장이 없음. 반대로 우리도 좋은 환경을 조성한다면 전 세계적으로 유능한 인력을 유인할 수도 있는 것임.

- 넷째, 혁신 클러스터를 둘러싼 거버넌스 문제임. 현재 상황을 보면, 중앙정부와 지방정부 간, 정치권과 과학기술·산업계, 중앙정부 부처 내에서도 담당 부처 간 미묘한 갈등이 존재하는 것이 현실임. 이런 거버넌스 문제를 잘 해결하지 않고서는 지역에 기반한 혁신 클러스터 육성은 많은 문제점에 직면할 수밖에 없음. 혁신 클러스터 자체의 발전을 위해서 이해관계 당사자들이 상호납득할 수 있는 수준의 거버넌스 정립이 필요하다고 봄.
- 다섯째, 연구자, 기획자, 실행자 모두에게 해당되는 것이 있음. 제주 국제교류 클러스터 구현이 올바른 정책이라고 판단되면 믿고 기다릴 줄 알아야 한다는 점임. 혁신 클러스터는 대규모 단지개발이라는 부동산 측면, 기술혁신이라는 혁신 측면, 기술사업화라는 비즈니스 측면이 복합된 사업임. 이런 규모와 여러 측면의 복잡성으로 인해 정책을 제안하고 실현하는데 보통 10년 이상의 장기간이 요구됨. 기간이 길다 보니 그 과정에서 사업의 성격이 변하여 부동산 개발과 투기에 치우치기도 함.

5. 제주 국제교류 클러스터 구현에 대한 제언 Recommendation

- 혁신 클러스터의 사례분석을 통해 성공·실패 사례의 공통분모를 도출할 수 있었음. 그 공통분모를 통한 제주 국제교류 클러스터 구현

의 제언은 다음과 같음.

- 첫째, 많은 클러스터가 실패하였는데 이는 그 지역의 고유 개성 Identity 및 잠재력을 이용한 개발을 하지 못하였기 때문에 클러스터의 특화성이 부족하고, 지역의 강점을 갖는 전략적인 지역발전 클러스터로 추진되는 데 한계를 가지고 있었음. 경제적 타당성 및 사업성을 고려하지 않은 무분별한 지역발전 클러스터의 조성으로 실패하였음. 제주 국제교류 클러스터는 지역의 개성과 잠재력을 연구하고 섬세하고 구체적인 계획을 세워야 함. 특히 정책의 집행 이전에 클러스터의 현실과 잠재적 역량에 대한 엄밀한 현황분석이 선행되어야 함. 이것이 선행되지 않고서는 제대로 된 클러스터 정책이 존재할 수 없음.
- 둘째, 제주 국제교류 클러스터를 견인할 지역전략사업의 예산 배정에 있어서 종전의 지역전략사업의 무계획적인 균등한 사업비 배분 방식은 사업비 투자 대비 성과를 도출하는 데 한계를 나타낼 수밖에 없었음. 또 지역 내 발전을 견인할 부가가치 창출 신규사업의 객관적이고 공정한 평가를 통한 방식이 되어야 함. 지난 제주특별자치도 평가에서 제주자치도의 많은 사업들이 부처 간 조정부문과 사업성과에 대한 평가를 거쳐 환류^{feed-back}시키는 체계가 갖춰지지 않는 문제가 발견되었음. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 성과평가에 따른 인센티브 제도를 도입하거나 예산 집행 중간 점검 및 리뷰제도 도입 등을 통하여 현 상황에 대한 객관적인 평가가 이루어지고 모니터링되어야 함.
- 셋째, 지역 주민의 공감과 참여가 부족하여 제주 국제교류 클러스터 구현에 지지도가 저조할 수 있음. 제주 국제교류 클러스터 조성은 초기부터 지역 주민들의 참여로 인식이나 관심도를 높여야 함. 주민의 관심이 떨어지는 것은 불신이 생기는 계기가 되고 있음.
- 넷째, 지역정책의 지향 목표와 공간적 범위에 대한 합의가 선행되어야 함. 제주 국제교류 클러스터가 추구하는 목표가 무엇인지, 그

리고 그 공간적 범위를 분명하게 하여야 정책목표^{target} 및 정책수단, 정책의 추진 주체와 사후 책임 단위를 분명하게 할 수 있을 것임.

- 다섯째, 클러스터 정책이 성공을 거두려면 공공과 민간 사이에 긴밀하고 실질적인 협력관계를 형성해야 함. 이는 민간부문의 적극적 참여를 어떻게 실질적으로 이끌어 내느냐에 달려 있음. 공공부문이 보다 분명하고 명확한 비전을 가지고 민간의 자발적 참여를 유도하는 것이 바람직함.

- 과거 지역경제개발계획은 주로 산업단지의 조성, 생산 관련 SOC 등 인프라 구축에 주력하여 왔으나 향후, 지역경쟁력의 핵심요소는 산업의 수직적·수평적 융합체계의 구축, 지식·기술의 개발 및 확산 시스템의 구축 등 소프트웨어 및 하드웨어를 강화하는 네트워크 강화의 중요성이 높아지고 있음. 또한 국내외 지역 간 교류 및 협력이란 차원에서 제주 국제교류 클러스터의 성공적인 조성은 대한민국의 국격과 위상을 높이는 데 일조할 것임.



■ 참고문헌

- 강현수·정준호 외(2004), 『클러스터 정책의 수행에 있어서 정부정책 개입의 방향 - 외국의 관련 정책 실패사례와 교훈』, 대통령자문 정책기획위원회.
- 국가균형발전위원회 외 2기관(2004), 『지방의 미래, 혁신 클러스터』.
- 국가균형발전위원회(2003), 『국가균형발전의 비전과 과제』, 국정홍보처.
- 국가균형발전위원회(2004), 『공공기관 이전 및 혁신 클러스터 건설방안』, 국무회의의 보고자료, 2004.12.
- 국가균형발전위원회(2004), 『세계의 지역혁신체제』, 한올아카데미, p.178.
- 국가균형발전위원회·건설교통부(2004), 『공공기관 이전 및 혁신 클러스터 건설방안』, 국가균형발전 정책설명회 자료.
- 국가균형발전위원회·건설교통부(2005), 『행복한 삶의 터전-혁신 클러스터』, 2005.
- 국가균형발전위원회·산업자원부(2004), 『산업단지의 혁신 클러스터화 추진방안』.
- 권영섭(2001), 『시범테크노파크 사업과 지역혁신체제 구축』, 국토연구원.
- 김선배·정준호·송우경(2003), 『OECD 국가의 지역발전정책 동향과 사례』, KIET 정책자료 제243호, 산업연구원.
- 김인중 외(2001), 『식식기반경제에서의 지역혁신체제 구축모형』, 산업연구원.
- 김태환·김현식, “공공기관 지방이전을 위한 정책과제와 효과”; 박양호 외(편저) (2004), 『상생과 도약을 위한 국토정책 방안』, 안양: 국토연구원.
- 박동·박상철 외(2005), 『선진국의 혁신 클러스터』, 동도원: 국가균형발전위원회.
- 복득규 외(2003), 『클러스터』, 삼성경제연구소.
- 산업연구원(2006), 『산업단지 혁신 클러스터사업 1차년도 성과평가』.
- 장재홍·최윤기·정준호(2003), 『국가균형발전을 위한 지역혁신체제 사례 연구: 해외 주요사례를 중심으로』, 대통령자문 정책기획위원회.
- 장지상·임덕순·김왕동·복득규·박재곤(2007), 『혁신 클러스터』, 서울: 국가균형발전위원회.
- 전경련(2004), 『기업도시 건설을 위한 기업의 지방이전 및 투자 유인대책』.
- 차미숙 외(2003), 『지역발전을 위한 거버넌스체제 구축 및 운영방안 연구』, 국토연구원.
- 한국산업단지공단(2007), 『산업단지 혁신 클러스터 맞춤형 발전전략』, 서울: 한국

산업단지공단.

황희연 외(2004), “국가균형발전을 위한 전략산업 선도도시 육성전략”, 『토지연구』 Vol.15(통권 70호), pp.10-24.

Andersson, M. and Karlsson, C.(2002), “Regional Innovation Systems in Small and Medium-sized Regions: A Critical Review and Assessment”, *JIBS Working Paper Series* No.2 002-2.

Braczyk, H-J., Cooke, P. and Heidenreich, M.(eds.)(1998), *Regional Innovation Systems: The Role of Governances in a Globalized World*, UCL Press.

Cooke, P. et. al.(2002), *Developing Regional Innovation Strategy for Northern Ireland*, Belfast, Northern Ireland Economic Council.

Cooke, P.(2001), “Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy”, *Industrial & Corporate Change*, 2001.10, pp.945-974.

Cooke, P.(2003), *Strategies for Regional Innovation Systems: Learning Transfer and Applications*, Vienna: UNIDO.

Dahmen, E.(1950), *Svensk Industriell Foretagarverksamhet: Kausalanalys av den Industriella Utvecklingen 1919-1939*, Stockholm: IUI.

DTI(2004), *A Practical Guide to Cluster Development*, London.

Dvir Ron(2003), *Innovation Engines for Knowledge Cities: Historic and Contemporary Snap Shots*, Innovation Engines for Knowledge Cities.

Jessop, B.(2004), “From Localities via The Spatial Turn To Spatio-Temporal Fixes: A Strategic-Relational Odyssey”, *SECONS Discussion Forum Contribution* No.6, University of Bonn.

Marshall, A.(1920), *Principles of Economics*, London: MacMillan.

OECD(2001), *Innovative Cluster: Drivers of National Innovation Systems*, Paris: OECD Proceedings.

Ohmae, K.(1995), *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*, New York: Free Press.

Oughton, C., Landabaso, M. and Morgan, K.(2002), “Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy”, *Journal of Technology Transfer*, Vol.27, pp.97-110.

PARK, SANG-CHUL(2009), “Seoul Digital Complex as a Strategy for

- Building Innovative Cluster”, *AI & Society (SSCI Journal)*, Vol.24 No.4, pp.393-402.
- Porter, M. E.(1998), “Clusters and the New Economics of Competition, Harvard”, *Business Review*, Nov-Dec, pp.77-90.
- Porter, M.(1998), *On Competition*, Harvard Business School Press.
- Saxenian, A.(1994), *A Regional Advantage, Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schmitz., H.(1999), “Collective efficiency and increasing returns”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol.23, pp.435-483.
- Schumpeter, J. A.(1911), *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, Munchen: Verlag der Duncker & Humbolt.
- Simone Strambach(2002), “Change in the Innovation Process: New Knowledge Production and Competitive Cities-The Case of Stuttgart”, *European Planning Studies*, Vol.10 No.2, pp.215-231.
- The Office of the Deputy Prime Minister(2003), “Cities, Regions and Competitiveness”, *Second Report from the Working Group of Government Departments*, The Core Cities and The Regional Development Agencies, <http://www.corecities.com/>.
- Vazquez-Barquero, A.(2002), “Endogenous Development: Networking, Innovation”, *Institutions and Cities*, London and New York: Routledge.
- <http://www.saem-sophia-antipolis.fr/>.
- <http://www.kista.com/>.



냉전 시기 안보(security)의 의미는, 각종 군사적 위협으로부터 개별국가들의 안전을 지키기 위하여 군비 확충이나 국가 간 동맹과 협력 등을 도모하는 것으로 이해되었다. 말하자면 각국의 핵심적 국가이익(vital interest)에 대한 외부적 위협으로부터 주권국가가 그 안전을 보호하는 것으로 개념화되었다.

그러나 탈냉전 이후는 새로운 상황이 조성되었다. 자국의 안전을 도모하기 위해 국가 중심적 사고에 기반한 전통적 군사부문과 관련된 쟁점으로부터 자연재해, 식량 문제, 에너지 문제 등 다양한 비전통적인 이슈들이 새로운 위기를 야기하고 있다. 또한 다양한 행위자의 등장, 안보 대상 및 영역이 확대되면서 새로운 환경에 걸맞은 다양한 쟁점들이 안보담론을 구성하고 있다.

새로운 안보담론 중에서도 크게 주목 받는 영역이 바로 식량안보이다. 식량 문제는 인간의 가장 기본적인 욕구와 관련된 문제이며, 생존권과 직결되는 문제이다. 치솟는 국제식량가격, 심각한 기상이변, 식량 확보의 문제 그리고 세계경제위기의 지속 등이 최근의 문제로 부각되면서 식량 문제는 주요한 안보과제로 등장하였다.

식량안보는 인간의 생존과 불가분의 관계를 맺고 있는 문제인 만큼, 이와 같은 이슈가 적절히 다루어지지 않는다면 국가 간 관계의 새로운 갈등 및 분쟁으로 전화될 가능성이 매우 클 뿐만 아니라, 향후 개인·사회·국가 그리고 국제 사회의 심각한 불안정성을 야기할 수 있다. 이를테면 세계 안보 지형의 또 다른 변화의 요인으로 나타나고 있는 것이다.

본 연구에서는 새로운 안보담론으로서 식량안보에 대한 이해를 바탕으로 한국과의 연관성의 맥락에서 식량안보 문제에 천착한다. 이를 위해서 우선, 식량의 가용성(availability), 접근성(accessibility), 이용 가능성(afforability), 안전성(safety) 등을 식량안보를 구성하는 중요한 요인으로 이해하고, 구체적으로 식량안보의 제 측면을 공급, 수요, 배분(유통)의 차원에서 분석한다. 또한 식량안보에 대한 정책적 관심을 기울이고 있는 주요 국가들의 식량안보대책 등을 검토하면서 한국에의 적용 가능성을 탐색해 본다. 즉 고위정치의 영역과 저위정치의 영역이 중층적으로 작용하는 식량안보 문제의 복합성을 인식하면서 한국의 식량안보 문제에 초점을 맞추어 그 문제점을 심층 분석하고 이에 대한 정책적 함의를 살펴본다.



식량안보와 한국: 과제와 전망

유 호 근

청주대학교 교수

1. 새로운 안보 개념의 등장

가. 새로운 안보환경의 도래

- 냉전 시기 동안 발전되어 온 안보의 의미는, 각국의 핵심적 국가이익^{vital interest}에 대한 외부적 위협으로부터 주권국가가 그 안전을 보호하는 것으로 개념화
 - 즉 핵무기와 같은 대량살상무기 등의 군사적 위협으로부터 개별국가들의 안전을 지키기 위하여 군비 확충이나 국제적 동맹과 협력을 통해서 안보가 달성될 수 있다는 데 인식이 자리 잡고 있었음.
- 탈냉전 이후의 상황은 고위정치^{high politics} 영역을 강조하는 군사안보 우선주의에서 경제 문제 등 저위정치^{low politics} 영역이 중요하게 부각되면서, 군사력 의존적인 안보 개념으로부터 탈피하고 있음.

- 자국의 안전을 도모하기 위해 국가 중심적 사고에 기반한 전통적 군사부문과 관련된 이슈로부터 자연재해, 기아 문제, 경제적 불균형 등 다양한 이슈들이 새로운 위기를 불러일으키고 있음.
- 소위 글로벌리제이션의 확산과 함께 민족국가의 배타적 관할 영역이 축소되는 가운데 영토에 기반한 국가 단위를 초월하는 초국가적 행위자의 등장이 주목되고 있음.

나. 안보 개념의 확장과 심화

- 월포스^{Arnold Wolfers}는, “안보란 객관적으로는 획득된 가치에 대한 위협의 부재 상태로서, 주관적으로는 그러한 가치가 공격을 받을 위협이 없는 상태”라고 개념화하였음.
- 볼드윈^{David Baldwin}은 이러한 월포스의 정의를 바탕으로 “인위적 위협과 비인위적(자연재해 등) 위협으로부터 인간의 제 가치를 보호하는 것을 안보”라고 정의하였음.
- 안전보장에 대한 전통적인 개념은 국가에 대한 위협이 발생했을 때, 군사력을 어떻게 사용할지 여부에 초점을 두었음.
- 두 차례 세계대전의 경험이나 냉전 시기에 미국과 소련의 상호간의 위협에 대한 대응 등이 그 사례임.
- 냉전 기간 국가안보에 대한 군사적 위협은 모든 문제를 지배하는 이슈인 것으로 이해되었음.
- 탈냉전시대가 도래하면서 안보 개념은 월포스의 정의로부터 볼드윈의 정의로 이행되는 것으로 해석됨. 즉 첫째, “과연 누구를 위한 안전보장인가?”에 대한 문제제기가 이루어짐.
- 과거 전쟁은 통상적으로 국가를 주체로 하여 공격과 방어, 침략과 피침 등이 행해졌고 따라서 안전보장 논의의 핵심은 국가에 대한 위협을 바탕으로 하여 전개되었음.

- 그런데, 이제 안전보장의 문제가 제기되었을 때 반드시 국가만이 그 주체로서 위협을 받는 존재로 여길 수는 없고, 개별적 존재로서의 인간에 대한 위협을 중요하게 다루어야 할 것임.
- 두 번째는 안전보장의 범주에 대한 문제제기가 이루어짐.
 - 위협의 실체가 군사적인 것에서부터 비군사적인 것으로 전이됨. 실제로 냉전 이후, 식량, 에너지, 환경 문제 등을 안전보장과 결부시킨 이른바 비전통안보(non-traditional security)의 영역이 주요한 안보 문제로 부각되었음.
 - 이러한 사회·경제 안보의 중요성이나 시급성은 결코 군사안보에 못지않은 것으로 평가됨.
 - 비전통안보 이슈의 부상은 안보의 대상이 국가가 아니라 인간이 되어야 한다는 인식의 확산에도 영향을 받음.
- 탈냉전기 안보담론은 국가를 중심으로 하는 전통적인 국가안보로부터 탈피하여 국가의 안과 밖의 중층적 차원을 중심으로 안보논의가 확장 및 심화되고 있음.
 - 즉 국가라는 통치의 주체 차원에서 거론되는 안보논의가 사회집단이나 개인 차원으로 연장되었음.
- 특히 식량 문제는 인간의 생존과 직결되는 문제인 만큼, 이와 같은 이슈가 적절히 다루어지지 않을 경우, 국가 간 관계의 새로운 갈등 및 분쟁 위협을 촉발할 가능성이 매우 크고, 동시에 개인·사회·국가 그리고 국제사회의 심각한 불안정성을 야기할 수 있음.
 - 향후 세계 안보 지형의 또 다른 균열 및 변화의 요인으로 등장할 개연성이 높음.
 - 이렇게 보면 식량안보의 의미는 매우 중요하게 부각되고 있으며, 인간안보의 필수불가결한 영역으로 자리하게 되었음.

2. 식량 문제의 안보적 함의: 식량안보

가. 식량안보의 의미

- 1994년 유엔개발계획(UNDP, United Nations Development Programme)의 인간개발 보고서에서는 인간안보에 관한 일곱 가지 영역을 제시하고 있는데, 그중 식량안보는 국제적 그리고 국가 간 수준에서 식량의 가용성의 차원뿐만 아니라 식량 생산에 필요한 자원의 분배와 식량 획득의 능력 등을 포괄하는 개념으로 이해
 - 즉 첫째, 이용 가능한 식량의 공급 측면은 소비 수요를 충족하는데 충분한 식량을 얻을 수 있는 유효한 공급을 뜻함.
 - 둘째, 식량에 대한 접근 기회 충분성의 측면은 경제적으로 불안정한 시기에도 식량에 대한 물리적 접근성을 확보하는 것을 의미함.
 - 셋째, 신뢰성의 측면은 공급이 풍부하더라도 많은 사람들이 필요로 하는 식량을 생산 또는 구입할 자원이 결핍되어 기아에 빠질 수 있다는 것을 이해함.
- 국제식량기구(FAO, Food and Agricultural Organization)는 식량안보를 “활동적이고 건강한 삶을 영위하기 위하여 모든 사람들이 언제나 자신의 섭취 욕구와 식품기호를 만족시킬 수 있을 정도로 충분하고 안전하며 영양가 있는 식량을 물리적·사회적·경제적으로 얻을 수 있는 상태”로 정의함.
 - 식량의 가용성(availability), 접근성(accessibility), 이용 가능성(affordability), 안전성(safety) 등이 식량안보의 중요한 요소이며, 따라서 식량안보에 대한 불안정성이 야기된다면 이 요인들 중 하나라도 충족되지 못한 상태라고 할 수 있음.

나. 식량안보의 필요성: 식량위기의 요인

1) 공급의 측면

- 1990년대까지 세계 곡물의 수급상황은 비교적 안정적인 양상을 보였음. 2000년대에 들어서면서 세계 곡물생산량이 소비량보다 많은 시기도 있었지만, 평균적으로 보면 소비량이 생산량을 상회하고 곡물 재고량과 재고율이 1990년대보다 크게 감소해 곡물부족시대로 전환되고 있음.¹⁾
 - 2000년대 평균 세계 곡물생산량은 22억 1,947만 톤으로, 소비량 22억 2,620만 톤보다 약 700만 톤이 부족함.
 - 곡물재고량은 1990년대 평균 5억 3,532만 톤에서 2000년대 4억 8,467만 톤으로 약 5,100만 톤 감소함.
 - 소비량 중 재고량이 차지하는 비중인 곡물재고율도 1990년대 평균 28.0%에서 2000년대 21.8%로 크게 감소함.
- 2006년 하반기 이후 기상이변과 원유가격 상승 등 복합적인 원인들이 작용하여 주요 곡물생산국들의 세계 곡물재고량이 감소하게 되자 국제곡물가격이 급등하였음.
 - 이 같은 곡물가격 급등 추세는 2008년 상반기까지 계속 이어져 2년여 동안 ‘애그플레이션^{Agflation}’²⁾ 현상이 나타났음.
 - 2008년 하반기부터의 세계 경기 침체로 인하여 국제곡물가격이 하락세로 돌아섰으며 2010년 상반기까지 안정적 추세를 보였음.
 - 2010년 러시아와 카자흐스탄, 우크라이나는 폭염 및 가뭄으로 밀 생산량이 각각 32.8%, 43.1%, 19.3% 급감함. 이에 러시아와 우크라이나가 수출제한조치를 취하면서 밀을 시작으로 옥수수과 콩 가격이 2008년 애그플레이션 수준까지 급등하였음. 2011년 9월 기준으로 밀, 옥수수, 콩의 국제가격은 2010년 6월보다 각각 100%, 94%, 41% 상승하였음.

2) 수요의 측면

- 세계 인구증가율은 연평균 1.2%로 매년 9천만 명의 인구가 늘어나고 있어, 식량 수요는 지속적으로 증가 추세임.
 - FAO에 따르면 세계 인구는 2050년 91억 명까지 증가가 예견되며 이에 필요한 식량소비량도 현재보다 70% 정도 증대될 것으로 전망되고 있음.
- 인구가 많고 급속한 경제성장률을 보이는 BRICs 국가(중국, 인도, 러시아, 브라질)들의 식생활 변화로 육류 소비가 크게 증가함에 따라 사료용으로 쓰이는 사료곡물 수요의 동반증가 현상을 초래함.
 - 지난 10년 동안 육류 소비량 증가가 가장 높았던 나라는 인도(97%), 러시아(46%), 중국(25%) 등으로 나타났으며 이에 따른 사료곡물 수요량도 급증하였음.
- 화석연료 대체재로 부각되고 있는 바이오에너지 원료의 소비가 세계적으로 꾸준히 증가하면서 바이오에탄올 소비는 지속적으로 증대되고 있음.
 - 2011년 세계 바이오에탄올 소비량은 1,009억 리터로 2005년 대비 140.6% 증가함.
 - 세계 최대 옥수수 생산국인 미국의 바이오에탄올 생산장려정책은 주원료인 옥수수 수요를 급속히 확대시킴. 2005년과 2007년 바이오연료 의무사용정책(재생가능연료 기준)³⁾이 도입되면서 바이오에탄올의 주원료인 옥수수 수요가 급증함.

3) 배분의 측면

- 세계 곡물시장의 구조는, 자국 소비가 우선적인 곡물의 특성상 얇은 시장^{thin market}으로서 생산량 대비 교역량이 10~12% 정도에 지나지

않고, 특정 곡물생산국과 곡물 메이저들이 장악하고 있는 독과점 형태임.

- 세계 곡물 수출은 미국, 캐나다 등 곡물 생산 상위 5개국인 전 세계 생산량의 62%, 수출 상위 5개국인 전체 곡물교역량의 64.4%를 차지하고 있음.
- 국제 곡물교역량의 80% 정도를 카길Cargill, 에이디엠ADM, 루이스 드 레뤼스LDC, Louis Dreyfus, 병기Bunge 등 4대 곡물 메이저가 지배함.
- 특정지역이나 국가에 기상이변이나 다른 요인 등으로 인하여 생산이 부족하게 될 경우에는 수입곡물에 대하여 높은 가격을 요구하는 경우가 발생함.⁴⁾

3. 식량안보와 한국

가. 공급의 측면

- 한국은 지난 40여 년 동안 경지면적과 농업인구가 함께 감소하면서 주요 식량의 생산 기반이 약화되어 국내생산을 기반으로 한 공급에는 한계가 있음.
- 산업화와 도시화가 진행되면서 경지와 재배면적이 줄어들⁵⁾은 물론이고, 또한 농업인구⁶⁾가 급격히 감소하고, 고령화됨에 따라 쌀 외의 대부분 곡물들의 생산량이 감소함.

〈표 1〉 경지면적의 변화

구분	1970년	2009년	증감 비율
경지면적	2,298,000 ha	1,737,000 ha	-24%

출처: 농림수산식품부 편(2011), 『농림수산식품 주요통계』

〈표 2〉 주요 곡물생산량 변화

단위: 천 톤

구분	쌀	맥류	콩	옥수수	기타	합계
1970	3,939	1,820	271	68	830	6,937
2009	4,844	167	133	77	398	5,471
증감	905	-1,653	-138	9	-432	-1,466
비율(%)	23.0	-90.1%	-50.9	13.2	-52.1	-21.1

출처: 농림수산식품부 편(2011), 『농림수산식품 주요통계』

나. 수요의 측면

- 곡물 소비는 인구증가율의 둔화와 곡물섭취량의 감소 등으로 정체 혹은 감소하는 상황임.
 - 인구증가율은 60년대 약 2.25%에서, 80년대 1.50%, 2000년대에는 0.49%로 연평균 인구증가율은 감소 추세를 보이고 있음.
- 곡물 수요 증가의 원인으로는 경제발전과 소득수준의 향상으로 인한 육류 소비가 크게 증가하면서 가축의 사료곡물에 대한 수요가 늘어난 것을 지적할 수 있음.
 - 사료곡물에 대한 의존도가 큰 돼지, 소, 닭 등의 육류 소비가 빠르게 늘어나면서 곡물사료의 수요 증가가 큰 폭으로 증대됨.
 - 1970년 584천 톤에 불과하던 곡물사료의 수요는 2009년에는 8,914천 톤으로 늘어나 약 15.3배의 신장세를 보이고 있음.

다. 배분의 측면

- 한국은 쌀(자급률 104.6%)을 제외한 여타 곡물은 대부분 수입에 의존하고 있음.
 - 즉 쌀을 제외하면 곡물자급률이 3.7%에 불과하며, 특히 콩, 옥수수, 밀은 수요량의 90% 이상을 수입에 의존하고 있음.
 - 사료를 제외한 전체 곡물자급률은 54.9%에 불과하고, 사료를 포함

한 곡물자급률은 더욱 낮아져 27%에 불과함.

〈표 3〉 주요 곡물의 자급률 및 수입의존도(2010)

단위: %

구분	곡물 전체	쌀	콩	옥수수	밀
곡물자급률(사료 포함)	26.7	104.6	8.7	0.8	0.8
식량자급률(사료 제외)	54.9	104.6	31.7	3.8	1.7
수입의존도(수입량/수요량)	76.2	15.3	91.9	99.2	102.5

출처: 농림수산식품부(2011), 『양정자료』

- 이처럼 한국의 곡물자급률은 매우 낮은 상태이며, OECD 국가 중 가장 낮은 수준임.
- 그러나 일본을 제외한 주요 선진국들은 이미 오래전부터 식량을 자급해 오고 있음(곡물자급률 100% 이상).

〈표 4〉 곡물의 주요 수입국(2010)

단위: 천 톤, %

국가	수입량	수입 비중(세계 전체 대비)
일본	25,367	9.1
이집트	16,187	5.8
멕시코	14,761	5.3
한국	13,289	4.8
사우디아라비아	12,155	4.4
이란	11,300	4.1
EU	9,876	3.6
브라질	8,556	3.1
인도네시아	7,835	2.8
알제리	7,743	2.8
기타 국가	150,290	54.2
세계 전체	277,359	100.0

출처: USDA, Foreign Agricultural Service(<http://www.fas.usda.gov/psdonline/>)

- 한국은 콩을 제외하고 13,289천 톤의 곡물(2010년 기준)을 수입했

음. 물량 기준으로 보면 일본, 이집트, 멕시코에 이어 세계 4위의 곡물수입국으로 평가됨(미국 농무부 통계).

- 한국은 곡물 수입의 80% 이상을 미국, 호주, 브라질, 캐나다 등 주요 곡물수출국에 의존하고 있기 때문에 이들 국가의 곡물 수급 변화에 매우 민감한 구조임.
- 이들 국가에 기상재해가 발생하거나 자국의 곡물 공급에 차질이 발생하는 등으로 인하여 수출금지조치가 취해질 경우, 구조적으로 그에 따른 식량위기상황에 그대로 노출될 수밖에 없을 것임.
- 특히 한국은 4대 곡물 메이저에 대한 곡물 수입의존도(60~70%)가 높아 세계 곡물 공급 부족 시 가격위험에 노출됨.
- 한국이 4대 곡물 메이저로부터 주요 곡물을 수입한 비중은 옥수수 61.8%, 밀 58.4%, 콩 65.8%에 달함(2008년 기준).

4. 주요국의 식량안보정책

가. 일본의 식량안보정책

- 일본은 우리나라와 함께 대표적인 식량수입국임. 식량안보는 공급 측면에서 국내생산을 기본으로 하면서, 수입과 비축을 적절히 조합하여 활용한다는 원칙을 세우고 있음.
- 구체적으로 식량안보를 위한 법적인 근거는 ‘식량·농업·농촌기본법(1999년)’에 있음. 이 법은 ‘농업의 지속적 발전’과 ‘농촌 진흥’을 통하여 ‘식량의 안정적인 공급’과 ‘다원적 기능’을 확보한다는 기조 하에 자급률 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책을 규정하고 있음.
- 유사시에 대비하여 국가는 국민에게 최저한도의 식량 확보가 필요

하다고 인정될 때는 식량 증산, 유통 제한, 기타 필요한 대책을 강구하는 ‘유사시 식량안전보장 매뉴얼’을 작성해 두고 있음.

- 일본 정부는 식량안보를 확보하기 위해 2007년 4월 농림수산성에 ‘식량안전보장과’를 설치하여 세계 식량 수급에 관한 정보 수집과 분석, 자급률 향상, 유사시 대책 등을 강화하고 있음.
- 일본의 식량안보는 우선 식량자급율의 목표달성을 위하여 식량공급력 제고, 수요에 상응한 생산, 농업과 식품산업의 연계, 소비자 대책 등의 조치를 강구하고 있음.

나. 중국의 식량안보정책

- 중국은 식량안보를 확보하기 위한 네 가지 기본 방안을 가지고 있음. 첫째는 국내생산, 둘째는 비축, 셋째는 수입, 넷째는 수출규제임.
- 첫째, 국내생산의 차원에서는 4대 작물(쌀, 밀, 옥수수, 대두)의 자급률은 95%를 유지하고 있음. 또한 세계적인 식량위기에 대응하여 2020년 식량생산을 5억 4,000만 톤 이상으로 증산하여 자급률 95% 이상 유지를 목표로 설정한 ‘국가식량안보중장기계획’을 수립함.
- 둘째, 비축의 차원에서는 ‘중앙비축식량관리조례’를 통해 비축대상을 3대 곡물(쌀, 밀, 옥수수)과 일부 대두와 식용유로 정하였음. 즉 1년 소비량의 15% 정도인 7,500만 톤으로 정함.
- 셋째, 수입의 차원에서는 수입관세를 인하하여 수입 확대를 도모함. 국제식량가격 상승과 관련하여 대두 수입을 늘리기 위해 2007년 10월부터 수입관세를 3%에서 1%로 하향 조정하였고, 이를 계속 연장 적용하고 있음.
- 넷째, 수출규제의 차원에서는, 국내적으로 식량 물량 확보의 필요성이 있을 시에는 수출규제를 통하여 국내 소비 충당에 우선하는 정책노선임. 즉 2007년 곡물 및 동 가공식품 등 84개 품목에 대하

여 수출세 환급제도를 폐지하고, 수출 물량을 제한하는 수출할당조치를 통해 식량의 공급확보와 가격안정을 도모함.

다. 영국의 식량안보정책

- 영국은 포괄적인 식품안보라는 개념을 적용함.
 - 과거의 식량안보가 국가의 곡물 수급능력 중심의 제한된 개념이었으므로, 이를 확장하여 경제적·사회적·환경적으로 더욱 지속가능한 식품 시스템을 확립하기 위하여 이러한 개념을 정립함.
 - 정부 부처도 2001년에 농수산식품부가 환경부와 통합되어 환경식품농림부^{DEFRA, Department for Environment, Food and Rural Affairs}가 탄생하여, 식품안보를 소비자가 활동적이고 건강한 삶을 위해서 안전하고 영양가 있는 식품을 적절한 가격에 충분히 구입할 수 있는 상태라고 정의하고 있음.
- 영국은 2010년 ‘식품 2030’이라는 2030년까지의 미래 식량안보에 대한 기본 방침을 천명하였는데, 첫째, 더 많은 농산물을 생산할 것, 둘째, 농산물 생산이 지속가능할 것, 셋째, 농산물이 안전하다는 확신을 줄 것 등임.
 - 이를 위한 실천방안으로서, 첫째, 소비자에게 더 많은 정보를 제공해 주고, 지속가능한 방법으로 생산된 안전한 농산물을 구매할 수 있도록 해야 함. 둘째, 공급사슬을 유연하고 경쟁력 있게 만들어야 함. 셋째, 기후변화 해결을 위한 농식품 R&D 투자를 확대함. 넷째, 지속가능성 확보를 위한 지원책을 강구하여, 미래의 선도적인 산업으로 농업을 육성함. EU 공동농업정책^{Common Agricultural Policy}을 통해 생산성 높은 농가에 대한 지원책의 확충 등을 제시함.
- 영국에서는 농촌과 가공업, 소매업, 환경 문제 등을 아우르는 식품에 대한 개념이 재정립되었고, 식품의 범주에 농업이 포함된다는 인식

을 심어 줌.

- 총량적인 공급 위주의 식량안보 개념에서 벗어나 생산, 소비, 영양, 안전, 환경, 그리고 자국 및 국제 식량안보 측면 등 식품과 관련된 경제적·정치적·사회적·환경적 이슈들을 모두 포괄하는 것으로 식품안보를 이해함.

5. 정책적 함의와 전망

가. 기본방향

- 고위정치의 영역과 저위정치의 영역이 복합적으로 작용하는 식량안보 문제는 세계 안보 지형의 또 다른 변화의 요인으로 나타나고 있음.
- 식량의 생산, 배분 그리고 소비에 이르는 과정은 사회적, 경제적, 정치적, 국제적 문제와 연관되어 있으므로 식량안보는 다양한 원인과 다층적인 도전에 직면하고 있음. 따라서 이러한 식량안보를 저해하는 주요한 요인들 사이의 상호작용적 속성들을 이해하면서 그 해결책을 강구해야 할 것임.
- 이를 위해서는 개인의 영역, 국가적 영역, 국제적 영역의 차원에서 식량안보 문제에 대한 적절한 해결방안을 탐색해야 함.
- 우선 개인의 영역에서는 사람들에게 안전하고 지속적인 삶을 보장해줘야 한다는 인간안보적 측면이 고려되어야 함.
- 국가적 영역에서는 식량의 가용성, 접근성 등을 이해하면서 좀 더 장기적 전망에 입각하여 부문별 관점에 치중하기보다는 전체적인 holistic 입장⁷⁾에서 식량 문제에 대응해야 함. 식량안보에 대한 전체적인 접근은 두 가지 측면을 고려해야 함.
- 첫째, 보편성과 상호의존성을 인식한 인간안보 차원에서 성찰해야

함. 인간안보 문제는 사후 처방보다는 사전 예방이 쉬운 해결방안임.

- 둘째, 인간과 자연을 염두에 둔 지속가능성의 차원에서 살펴보아야 함. 지속가능한 발전을 담보하려면 경제적·환경적·정치적·사회적·기술적 시스템의 연계성^{nexus}에 따른 검토가 중요함. 지속가능성에 대한 신중한 검토에 바탕을 두지 않은 해결책은 미봉책이 될 수밖에 없고, 미래에 커다란 인간안보의 불안요인을 낳게 됨.
- 국제적 영역에서는 첫째, 세계농업기구^{FAO}, 세계은행^{World Bank}, 세계식량프로그램^{World Food Program}, 국제식품규격위원회^{Codex Alimentarius Commission}와 같은 국제기구들과 협의를 통해 표준을 설정하는 등의 거버넌스 행위에 적극 참여해야 함. 또한 이들 기구들을 통해 새로운 식량과 농업 생산 시스템의 변화 추세에 관한 정보를 제공받음으로써 식량안보의 발전적 지향성에 기여할 수 있음. 둘째, 식량안보에 대한 취약성 극복을 위한 동아시아 혹은 글로벌한 차원의 새로운 협력레짐의 구축을 모색함.

나. 정책적 대응

- 한국은, 쌀의 경우 주곡으로서 자급(자급률 104.6%)이 가능함. 그러나 콩·밀·옥수수 등 주요 곡물은 자급률이 3.7%에 불과하여 수입에 거의 전적으로 의존하고 있는 세계 4위의 식량수입국이기 때문에 식량안보에 매우 취약한 구조를 보이고 있음. 곡물 가격의 급격한 양등이나 식량 수출제한 등 자원민족주의가 확산되는 상황에서 식량주권을 외국에 의존할 수밖에 없기 때문에 ‘식량안보’의 중요성을 재인식하여야 함.
- 따라서 쌀의 지속적인 자급정책은 한국의 식량안보를 위한 필수과제이며, 쌀을 제외한 다른 곡물의 자급률 향상 노력이 뒷받침되어야 함.
- 경지면적이 감소하고 있어 곡물자급률을 크게 향상시키는 것은 한

- 계가 있기 때문에, 한국의 자체 경로를 통해 해외에서 곡물을 안정적으로 도입할 수 있는 시스템을 확고히 구축할 필요가 있음.
- 또한 주요 곡물에 대해서는 소비량의 일정비율을 의무적으로 비축하는 제도 마련
- 해외농장을 확보해 곡물을 생산하는 ‘농장형’과 해외곡물의 매입과 유통, 국내도입을 담당하는 ‘유통형’ 방식을 통해 해외곡물을 적극 확보할 필요가 있음.
- 한국처럼 곡물자급률이 매우 낮은 일본(28%)의 경우는, 이미 70년대부터 해외곡물 확보에 본격적으로 나서 곡물수입량의 35% 정도를 자체 경로를 통해 조달하고 있음.
 - 한국은 2015년까지 연간 400만 톤(옥수수 250만 톤, 밀 100만 톤, 콩 50만 톤)의 곡물 확보를 목표로, 2011년부터 농수산물유통공사와 민간기업 합작으로 미국에서 해외곡물조달사업에 착수하고 있음.
- 식량 수입원의 다원화를 통한 수입구조 개선이 필요함.
- 예컨대, 한국 국적의 곡물 메이저를 육성해 글로벌 곡물 메이저의 독과점화에 대응하고 가격변동 리스크를 경감시킴.
 - 일본의 경우처럼, 외국 곡물생산업체들과의 계약 재배, 선물(先物)거래 등을 통해 안정적인 곡물수입망을 확보하는 국제 대응력 강화 정책 수립
- 지속가능한 발전의 맥락에서 농업의 발전을 추구함.
- 영국의 경우, 식량수급 문제에 중점을 둔 식량안보에서 탈피하여 인간안보의 차원에서 지속가능성을 기조로 하는 전체적인 식품안보를 새로운 식량안보전략으로 내세우고 있음.
 - 한국의 경우도 환경보전과 식량생산이라는 사회·경제적 목적을 달성하기 위하여 친환경 농업에 대한 지원정책을 강화하여야 함.

- 친환경 재배 기술, 장비, 시설 등의 보급을 위한 제도적 장치를 마련하고 친환경 농업에 대한 인식을 제고하기 위한 지속적인 교육을 실시함.
- 국제적인 차원에서는, 2010년에 식량안보를 위한 지역수준의 국제 협의체로서 만들어진 아세안+3 비상 쌀 비축제(APTERR, ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve)를 중심으로 아세안 식량안보 정보 시스템(AFSIS, ASEAN Food Security Information System) 등 식량안보 이슈에 대한 국제적 공조체계의 구축에도 적극적으로 참여할 필요가 있음.
- 2012년 4월 중순 제주에서 개최된 ‘제1차 한중일 농업장관회의’는 식량안보에 대한 한국의 적극적 의지가 투영됨.
- 공동선언문에서는 “농업이 인간의 건강과 행복을 위한 식량 공급 뿐 아니라 농토를 보전하고 생물 다양성을 보호하는 다원적 기능을 가지고 있는 핵심산업임을 인식하였으며 3국 농업협력 강화로 한중일의 지속적인 국가 성장에 기여”함을 표방함.



■ 주석

- 1) USDA, Foreign Agricultural Service, <http://www.fas.usda.gov/psdonline/>.
- 2) ‘agriculture’와 ‘inflation’을 합친 조어로서, 국제곡물가격의 상승은 식품가격 전반의 상승에 파급효과를 미쳐 일반 물가도 동반상승하는 현상을 의미함.
- 3) 2008년 미국 농업법과 에너지 정책법에 의거, 바이오연료 생산업체에 정부의 대출지급보증(3.2억 달러)과 보조금(3억 달러) 등 총 10억 달러가 지원된 것도 옥수수 수요를 크게 증가시킨 요인으로 작용하였고, 더불어서 재생가능연료 기준RFS, Renewable Fuel Standard은 자동차 연료에 포함되는 바이오연료의 사용량을 2006년 40억 갤론에서 2012년 75억 갤론까지 확대하는 것을 의무화하고 있음.
- 4) 한국이 1980년 냉해 피해로 쌀을 수입할 때, 당시 시세의 2배 가격을 지불한 사례가 있음.
- 5) 필요한 곡물의 완전자급을 위해서는 지금보다 약 1.7배의 경지면적이 추가로 있어야 함.
- 6) 농가인구는 1970년 1,440만 명에서 2009년 310만 명으로 감소하였음. 거의 1/4 수준으로 줄었으며, 2009년 농가인구 중 20세 이상 농가인구는 270만 명인데, 그중 60세 이상이 139만 명으로 50%를 상회하고 있음.
- 7) 식량안보이슈는 다양한 원인과 다층적인 도전에 직면하고 있다. 식량의 재배, 생산, 분배(유통) 그리고 소비에 이르는 일련의 과정에서 환경적 문제를 비롯하여 사회적·경제적·정치적 문제 등과 연관된다. 따라서 식량안보에 대한 도전 요인들의 복합적, 상호작용적인 속성을 염두에 두고 그 해결방안을 모색해야 한다는 의미를 담고 있음. Bryan L. McDonald(2010), *Food Security*, MA: Polity Press 참조.

■ 참고문헌

- 강선주(2008), 「세계 식량위기의 현황과 전망: 정치경제적 함의를 중심으로」, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원.
- 김영섭·허용준(2008), 「농업·농촌의 올바른 이해」, 『CEO Focus』 제190호, 농협 경제연구소.
- 김윤식·김용택(2011), 『최근 식량위기에 대한 단기 및 중장기 대응방안』, 한국농업 경제학회.
- 김은정·남궁곤(2009), 「비전통적 안보담론의 문제점: 멕시코 바이오에너지법 (2008) 제정 과정에서 에너지-식량 안보의 갈등을 중심으로」, 『국제정치 연구』 제12집 2호.

- 농림수산식품부(2011), 『농림수산식품 주요통계』.
- 농림수산식품부(2011), 『양정자료』.
- 농림수산식품부(2011), 『해외곡물자원 개발·확보 전략』.
- 농촌진흥청(2011), 『RDA식량수급모델로 본 세계 식량문제와 우리의 대응 방안』, 농촌진흥청.
- 박재홍 외(2011), 「세계 곡물수급 불안과 식량안보」, 『CEO Focus』 제279호, 농협경제연구소.
- 박환일 외(2011), 『글로벌 식량위기시대의 신식량안보 전략』, 서울: 삼성경제연구소.
- 유호근(2009), 「안보논의의 확장: 일본의 사례를 통해본 경제안보」, 『일본연구』 제41호.
- 이대섭·송주호·김정승(2009), 『국제 곡물시장 분석과 수입방식 개선방안』, 한국농촌경제연구원.
- 이삼섭·안상돈·정준호(2011), 「해외곡물 자원 확보 동향과 시사점」, 『NHERI 리포트』 제142호, 농협경제연구소.
- 이삼섭·정준호(2011), 「우리나라의 해외농업 개발 동향과 시사점」, 『NHERI 주간브리프』 2011-27호, 농협경제연구소.
- 이신화(2008), 「비전통안보와 동북아시아협력」, 『한국정치학회보』 제42집 제2호.
- 전익수 외(2011), 「우리나라 식량안보지수에 대한 새로운 접근」, 『농업경제연구』 제52권 제2호.
- Baldwin, David(1997), “The Concept of Security”, Review of International Studies 23, January 1.
- Baldwin, Katherine and Childs, Nathan(2011), “Rice Outlook”, Economic Research Service, USDA.
- Cable, Vincent(1995), “What Is International Economic Security?”, International Affairs, Vol.71 No.2.
- FAO(2011), The State of Food Insecurity in the World 2010, Rome.
- Kim, Dong-Yeob(2011), “Toward a Regional Level of Food Security in East Asia”, Korean Political Science Review, Vol.45 No.3.
- Liberman, P.(1996), “Trading with the Enemy: Security and Relative Economic Gains”, International Security, Vol.21 No.1.

- McDonald, Bryan L.(2010), Food Security, MA: Polity Press.
- USDA(2011), World Agricultural Supply and Demand Estimates, WASDE-498.
- USDA, Foreign Agricultural Service, <http://www.fas.usda.gov/psdonline/>.
- USDA(2011), USDA Agricultural Projections to 2020.
- Walt, Stephen M.(1991), “The Renaissance of Security Studies”, International Studies Quarterly, Vol.35 No.2.
- Wolfers, Arnold(1952), “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol”, The Political Science Quarterly. Vol.23 No.1.



글자 그대로 국제정치학은 ‘국_{國, nation} 사이_{際, inter}의 정치_{政治, politics}’, 즉 국제정치_{國際政治, international politics}를 주로 탐구하였다. 그런데 21세기 세계정치의 현실은 국가를 주요 행위자로 설정하고 그들 간의 양자 또는 다자 관계에 주목하는 평면적 발상으로는 파악할 수 없는 복합적인 변화의 양상을 보이고 있다. 이 글은 이러한 세계정치의 변화를 이해하려는 이론적 시도으로써 ‘네트워크 세계정치이론’의 논의를 소개하고, 이를 사이버 안보와 디지털 공공외교의 사례에 적용하였다.



네트워크로 보는 세계정치의 변화: 사이버 안보와 디지털 공공외교를 중심으로

김 상 배

서울대학교 교수

1. 문제의식의 배경

- 21세기를 맞는 국제정치이론의 한계
 - 1970년대 이래 세계정치의 변화에 대한 국제정치학 분야의 오랜 고민의 연속선상에서
 - 상호의존론, 국민국가의 쇠퇴, 지구화와 정보화 및 민주화, 글로벌 거버넌스, 21세기 제국론, 지구 시민사회, 탈근대론 등
 - 현실의 변화 vs. 이론적 대응 → 도수가 맞지 않는 ‘주류 이론’의 안경
 - 기술·정보·소통의 세계정치 분야의 부상과 전통적인 부국강병의 게임이 벌어지는 분야에의 영향
 - 한미 FTA의 국제정치와 2008년 촛불집회 그리고 그 이후 2010년 천안함 침몰사건과 동아시아 국제정치, 인터넷 변수 등

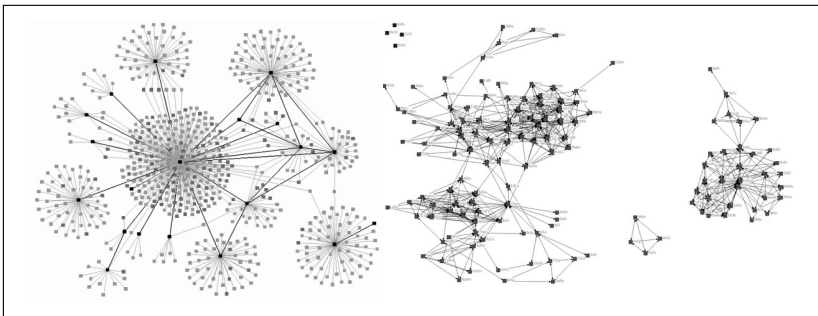
- 국가 행위자들이 펼치는 부국강병의 게임을 넘어서는 네트워크 세계정치가 부상하고 있음.
- ‘네트워크 세계정치이론’의 도전
 - 또 하나의 유행인가 아니면 새로운 패러다임의 등장인가? 좀 더 넓은 의미에서 보면 복잡계 패러다임의 부분집합임.
 - 이 분야에서 국제정치학은 네트워크에 대한 논의의 지각생!
 - 글로벌 차원 연구의 현주소
 - 구체적으로 ‘네트워크’ 논의만 보면 최근 3~4년 동안 해외 학계의 관심이 급증함. 그러나 아직 시론^{試論}적 작업들이 출판되고 있는 실정임(Grewal, 2008; Kahler, ed., 2009; Hafner-Burton, Kahler and Montgomery, 2009; Maoz, 2010).
 - 국내학계에서는 적어도 7~8년의 역사 → 좀 더 포괄적인 의미에서 이해하면 ‘복합’과 ‘네트워크’에 대한 논의는 약 20여 년의 역사
 - 네트워크 지식국가, 동아시아 네트워크, 동아시아 지식질서, 지식 네트워크, 네트워크 권력, 네트워크 세계정치 등의 주제로 연구를 진행해 왔음.
 - 최근 2~3년은 개념적·유추적 작업으로부터 이론적·분석적 작업으로의 전환기 → 여전히 담론의 전파와 확산이라는 과제를 안고 있음.
 - 한국연구재단의 SSK 프로젝트 ‘네트워크로 보는 동아시아 세계정치’가 계기 → ‘네트워크 세계정치’ 웹사이트(<http://networkpolitics.ne.kr/>)에서 소개
 - 이러한 맥락에서 네트워크 세계정치이론의 기본적 골격에 대한 소개와 함께 21세기 외교안보의 변화를 극명하게 보여 주는 사례로서 사이버 안보와 디지털 공공외교를 살펴봄.

2. 네트워크 이론의 국제정치학적 원용

○ ‘네트워크’라는 안정

- 네트워크에 대한 논의가 어제 오늘의 문제가 아님에도 불구하고 최근 ‘네트워크’에 대한 관심이 늘어나는 이유는 무엇인가? 동서고금을 막론하고 네트워크가 없었던 적은 없었음.
- 지난 십여 년 동안 수학, 물리학, 컴퓨터 과학, 생물학, 사회학의 연구 성과가 축적됨. 네트워크의 물리적·사회적 아키텍처와 작동방식을 밝히는 연구들의 등장
- 기술 네트워크(예를 들어 인터넷), 사람들의 네트워크, 소셜 네트워크 등
- ‘단순 네트워크’에 대한 논의를 넘어서: ‘복합 네트워크’의 구조적 특성에 대한 탐구, 다양한 개념적·이론적·방법론적 성과들을 원용하여 복합 네트워크의 사례를 탐구
- 이러한 논의의 연속선상에서 보는 ‘복합’ 네트워크란 무엇인가? 행위자인가, 구조인가, 과정인가, 아니면 세 가지의 ‘복합’인가를 탐구
→ 이론 진영에 따라서 다른 접근을 함. → 최근 국내 국제정치학계에서는 은유를 넘어서 분석 개념으로서 네트워크를 탐구

〈그림 1〉 소셜 네트워크, 페이스북 네트워크



- 네트워크 이론의 국제정치학적 원용: 네트워크 이론의 세 갈래
 - 첫째, 네트워크 조직이론^{Network Organization Theory}: 네트워크 사회론, 거버넌스 이론
 - 네트워크를 하나의 ‘행위자’로 보는 이론 진영 → 경제학과 사회학 분야의 조직이론에서 원용, 사회학자인 마누엘 카스텔^{Manuel Castells}의 일련의 저작은 이러한 네트워크 조직이론의 시각을 취하고 있는 대표적인 사례
 - 둘째, 사회-네트워크 이론^{Social-Network Theory}: 사회연결망 분석^{SNA}
 - 네트워크를 하나의 ‘구조’로 보는 이론 진영 → 사회학과 물리학 등의 분야
 - 소위 사회연결망 분석^{SNA, Social Network Analysis}에서는 소시오그램이나 방향성이 있는 그래프 등을 활용하여 특정한 상황에서 각기 상이한 노드들이 맺는 연결망을 탐구 → 또는 구조적 공백과 중개자 등과 같은 개념을 탐구
 - 셋째, 행위자-네트워크 이론^{ANT, Actor-Network Theory}: 네트워킹 전략의 단계론
 - 네트워크를 하나의 동태적 ‘과정’으로 보는 이론 진영 → 과학기술, 사회학 분야
 - ANT는 인간 및 비인간^{non-human} 행위자들이 서로 이종^{異種}적 네트워크를 형성해 가는 과정, 즉 ‘번역^{translation}’의 과정을 탐구 → ANT에서 행위자란 행위자와 구조가 상호작용하면서 구성하는, 행위자인 동시에 네트워크인 존재
- 국제정치학에서 네트워크 이론을 원용하는 유용성은 무엇인가? 무엇이 새로운가? 이를 밝히는 것은 여전히 과제임.
 - 이론적 측면: 국제정치이론의 오랜 숙제라고 할 수 있는 ‘행위자’와 ‘구조’를 동시에 담아내는 이론화 - ANT로 보는 네트워크 외교 전략

- 방법론적 측면: 사회연결망 분석을 활용한 세계정치 ‘구조’의 가시화 - 일단 막연히 상상하던 ‘구조’를 눈으로 보여 주는 효과 → 동아시아 구조적 공백과 한국의 위상
 - 경험적·분석적 측면: 동아시아 세계정치를 네트워크 이론의 시각에서 보면 무엇이 얼마나 다르게 보일까? - 네트워크 세계정치로서 사이버 안보 문제
 - H2 실천전략의 측면: 변화하는 주변환경과 한반도의 네트워크 전략? 네트워크 전략으로서 디지털 공공외교의 사례
- 이상의 네트워크 이론을 원용하여, 기존의 ‘국제정치이론’을 넘어서, 어떻게 새로운 이론을 세울 것인가?
- 국제정치의 ‘국제(國際, inter-national)’에 시비 걸기: 벤담(1789)이 처음 사용하고 미쓰쿠리 린쇼(1873)에 의해서 번역되었음. 주요 행위자로서의 국민국가라는 ‘노드(node)’ 간의 정치, 주류 국제정치이론 진영이 담고 서 있는 이론적 전제를 구성
 - 21세기 세계정치는 이러한 기존 국제정치이론의 전제를 넘어서 전개되고 있는 것이 아닐까? 노드 행위자나 이들 간의 평면적 관계(즉 링크)와 그 합(合)이라는 맥락을 넘어서 이들이 구성하는 네트워크 전체의 ‘보이지 않는 구조’를 보아야 함.
 - 노드 행위자 자체도 그 내부와 외부에서 ‘네트워크’를 닦아가는 변화 - 위계조직의 모습을 띤 행위자의 네트워크화 + 태생적으로 네트워크의 모습을 띤 행위자의 부상
 - 이러한 행위자들이 벌이는 게임도 전통적인 ‘자원권력’의 게임을 넘어서는 ‘구조권력’의 진영을 넘나드는 게임이 벌어짐.
 - 21세기 세계정치는 ‘네트워크들 간의 정치(inter-network politics)’ 또는 망제정치(網際政治)로 보아야 하는 것이 아닐까?
- 좀 더 구체적으로 네트워크 세계정치에 대한 이론적 논의를 어떻게

펼쳐 나갈 것인가? 이론적 플랫폼의 설정 - 기존 주류 ‘현실주의의 국제정치이론’의 세 가지 가정을 넘어서

- 권력추구 가정을 넘어서 ‘네트워크 권력^{network power}’의 가정
 - 행위자의 소성이나 보유자원으로부터 권력을 측정하는 방식을 넘어서 ‘집합권력’, ‘위치권력’, ‘설계권력’의 복합권력 게임으로 개념화해야 함.
- 국가 중심 가정을 넘어서 ‘네트워크 국가^{network state}’의 가정
 - 기존의 국가 행위자가 새로이 부상하는 초국적 비국가 행위자들과 네트워크를 형성하면서 변환의 과정을 겪고 있음.
- 무정부질서^{anarchy} 가정을 넘어서 ‘네트워크 질서^{networkarchy}’의 가정
 - 기존 국제체제를 구성하던 단위인 국민국가가 변하고 있다면, 21세기 세계질서의 구성원리나 작동방식에 대한 개념화도 바뀌어야 하지 않을까?
- 이러한 이론적 논의를 바탕으로 해서 이하에서는 ‘망제정치’의 사례로서 사이버 안보와 디지털 공공외교의 세계정치를 봐야 함.

3. 사이버 안보의 네트워크 세계정치

- 전통적인 군사안보의 문제와 더불어 사이버 안보의 문제가 21세기 안보 문제로 대두됨.
- 2011년 농협 해킹사건, 선관위 디도스 공격사건 → 계속되는 ‘사이버 대란’의 공포
- ‘사이버 창’과 ‘디지털 방패’의 ‘모순^{矛盾}’ → 해킹기술은 점점 더 교묘해지고 하루가 멀다 하고 새로운 컴퓨터 바이러스가 출현 → 이를 막기 위한 새로운 방화기술과 백신프로그램이 개발 → 또 이를 뚫는 해커들의 출현
- 국가 간의 안보 게임과는 다른 시각에서 문제를 보는 발상의 필요

→ 기본적으로 디지털 시대의 ‘모순’은 하나가 아닌 여러 개 창으로 찢르는 공격을 여러 개의 방패로 막아내는 이야기이기 때문 → 다양한 행위자들이 복합적인 네트워크 환경을 배경으로 하여 참여하는 ‘비대칭 전쟁’의 대표적 사례

- 기본적으로 사이버 공격과 테러는 국가 행위자들 간의 게임이 아니라 체계적으로 조직되지 않은 네트워크 형태의 행위자들이 벌이는 게임 → 그 게임의 방식과 구조의 성격상 누가 주범인지를 밝혀내기 어려운 복합적인 게임임.
 - 디도스(DDoS, Distributed Denial of Service) 공격의 사례: 수많은 개인 컴퓨터에 악성코드나 해킹도구와 같은 것들을 유포하여, 이들 컴퓨터를 소위 ‘좀비컴퓨터’로 만들고, 이렇게 좀비화된 컴퓨터를 통해 특정 서버를 목표로 하여 대량의 트래픽을 동시에 유발시킴으로써 그 기능을 마비시키는 수법
 - 인간 행위자와 컴퓨터라는 매개체가 복합적으로 관여하는 비선형적인 방식으로 진행 → 따라서 누가 사이버 공격을 벌인 범인인지를 발견해 내기란 쉽지가 않음 → 그야말로 ‘복합 네트워크’ 그 자체가 범인
 - 최근 인터넷의 확산으로 인해서 네트워킹에 드는 비용이 급속히 하락함에 따라 이러한 ‘복합’ 네트워크의 메커니즘에 의지하는 비국가 행위자들이 예전에는 상상할 수도 없었던 독특한 종류의 ‘힘’을 발휘
- 아이러니컬하게도 인터넷이라는 네트워크 자체가 이러한 비국가 행위자들의 힘이 먹혀 들어가는 빌미를 제공함.
 - 총알이나 포탄이 날아와 우리의 생명을 위협하지 않더라도, 인터넷 자체가 다운되는 것이 공동체 차원의 위협이 되는 현실이 도래함.
 - 인터넷이라는 정보 시스템이 지니고 있는 구조적 속성에서 비롯되는 약점이 있음. 아무리 잘 설계된 정보 시스템이라도 기술적으로

복잡하다 보면 그 부산물로서 버그^{bugs}를 완전히 없앨 수는 없음. 이러한 프로그램상의 빈틈인 ‘착취혈^{exploit}’은 해커들이 외부에서 침투하여 시스템의 변경이나 훼손을 시도하는 목표가 됨.

- 몇 개의 빈틈이 있더라도 네트워크가 다운되지는 않지만, 그 빈틈이 치명적인 공격을 받게 된다면 그것이 전체 네트워크에 미치는 영향도 통제하기 쉽지 않음.
 - 해커들의 공격은 어느 한 부분의 하드웨어의 파괴를 노리는 것이 아니라 소프트웨어 프로그램의 교란을 노리기 때문 - 컴퓨터 바이러스나 각종 악성코드들임.
- 사이버 안보의 세계정치는 비국가 행위자의 영역만은 아님. 착취혈을 공격하는 비국가 행위자들의 배후에 국가 행위자가 숨어 있기도 함.
- 2009~2010년 구글의 이메일 계정에 대한 해킹을 감행한 중국 해커들의 뒤에서 중국 정부가 일정한 역할을 담당했다는 주장이 제기되면서 논란이 일어났음.
 - 북한은 약 3천 명에 이르는 사이버 해커 부대를 양성해 온 것으로 알려져 있으며, 이들은 이미 한국을 향해 몇 차례의 사이버 공격을 감행한 것으로 추정되기도 함.
 - 북한은 미국이 수행한 테러와의 전쟁으로 인해 정권의 안위를 걱정하게 되면서 재래식 전력의 약점을 보완하기 위한 수단으로서 핵무기와 함께 사이버 전력을 전략적으로 육성해 온 것으로 알려져 있음.
- 이러한 맥락에서 보면 비국가 행위자들의 게임이었던 사이버 공격과 테러의 문제가 국가 행위자들 간의 사이버 전쟁으로 비화될 가능성은 상존함.
- 실제로 물리적 전쟁의 개시를 전후하여 이와 병행하는 방법으로 국가 간의 사이버 공격이 감행될 가능성은 매우 큼.

- 2008년 조지아에 대한 러시아의 대규모 공격 이전에 디도스 공격이 감행된 사건이나, 2007년 에스토니아에 대한 사이버 공격의 배후에 러시아 정부가 있었다는 의혹이 제기되기도 함.
- 국가 행위자는 사이버 공격의 주체가 될 수도 있겠지만, 여전히 ‘사이버 창’을 막는 ‘디지털 방패’의 역할을 자임
 - 최근 미 백악관은 “International Strategy for Cyberspace(2011)”라는 제목의 보고서를 통해서 사이버 테러에 대한 국가적 차원의 대응 필요성을 강력하게 제기함.
 - 미국 정부의 결연한 의지를 보여 주는 또 하나의 사례는 사이버 공격에 대해서는 미사일을 발사해서라도 강력히 대응하겠다는 2011년 5월 미 국방부의 발표임.
 - 이 발표가 다소 역설적으로 들리는 이유는 도대체 ‘누구’를 향해서 미사일 공격을 가하겠다는 것인가? 사이버 안보라는 분야의 속성상 사이버 공격을 가할 위험이 있는 특정 대상을 선정하여 미리 억지하거나 대비한다는 것이 쉽지 않음.
- 사이버 안보에 대한 일국 차원의 대응을 넘어서는 좀 더 포괄적인 국제협력이 필요하다는 인식이 확산되고 있음.
 - 지난 10여 년 동안 사이버 범죄나 테러에 대한 국제협력의 노력이 꾸준히 진행되어 옴.
 - 2001년 유럽사이버범죄협약^{European Convention on Cybercrime}은 사이버 범죄에 대응해서 국가들이 나서서 상호간의 법제도를 조율하는 정부간 네트워크를 구성한 초기 사례
 - 앞서 언급한 미 백악관의 2011년 보고서도 사이버 안보 분야의 국제협력을 강조
 - 아시아 지역에서도 ASEAN+3이나 APEC의 틀을 빌어 사이버 안보를 위한 국제협력을 논의해 온 경험이 축적됨.

- 2000년의 e-ASEAN 프로젝트, 한국의 주최로 2007년 서울에서 열린 ASEAN 지역포럼 사이버 테러 정상회의 등
- APEC도 ASEAN이나 OECD 등과의 협력을 통해서 아태 지역 사이버 안보의 문제해결을 모색

○ 합의와 제언

- 복합 네트워크의 메커니즘을 빌어 발생하는 사이버 공격과 테러는 단순히 일국 차원의 대응책 마련과 법제도의 정비 등으로 해결될 문제가 아님.
- 기본적으로 국민국가의 국경을 초월하여 발생하는 문제이니만큼 긴밀한 국제협력을 통해서 그 해법을 모색하는 것이 필요함.
- 사이버 안보 문제의 해결을 위해서는 ‘국가 행위자들 간의 정치’를 의미하는 ‘국제정치(國際政治, inter-national politics)’의 발상을 넘어설 필요가 있음.
- ‘사이버 창’을 들고 공격하는 비국가 행위자들의 초국적 네트워크와 이를 막으려고 ‘디지털 방패’를 든 국가 행위자들의 정부 간 네트워크 사이에서 벌어지는 ‘네트워크 간의 정치’, 즉 ‘망제정치(網際政治, inter-network politics)’의 발상이 필요함.

4. 디지털 공공외교의 네트워크 세계정치

- 지구화, 정보화, 민주화 등의 추세와 함께 공공외교에 대한 관심이 부상함.
- 공공외교는 일반적으로 상대국의 정부가 아니라 상대국의 국민들을 대상으로 하여 벌이는 외교를 의미
- 공공(公共)이라는 말뜻 그대로, 공공외교의 특징은 열린(公) 공간에서 다양한 행위자들이 함께(共) 참여하는 공개외교이자 공동외교(즉 네트

워크 외교)라는 점에 있음.

- 미국이나 중국과 같은 강대국들이 다양한 방식으로 공공외교에 열을 올리고 있고, 한국 정부도 외교적 홍보나 국제개발협력 등의 수단을 통해서 국가브랜드 제고에 대한 노력을 기울임.
 - 한국 기업들이 수출하는 첨단 ICT 제품의 인기나 민간부문이 주도하여 불을 지핀 한류韓流 열풍도 공공외교의 일환으로 이해됨.
 - 군사안보나 정치경제와는 달리 공공외교는 비제로섬^{non zero-sum} 게임의 분야로 알려져 있지만, 최근의 양상을 보면 이 분야에서도 치열한 경쟁이 벌어지고 있는 모습
- 최근 들어 공공외교의 과정에 트위터, 페이스북, 유튜브 등과 같은 SNS^{Social Network Service}를 도입하려는 논의가 활발하게 펼쳐지고 있음.
- SNS는 온라인상에서 다수의 사람들의 관계 맺기를 도와주는 인터넷 서비스. PC 기반 인터넷 서비스에 더해서 최근에는 모바일 스마트 기기가 확산되면서 SNS의 사용이 더욱 활발해짐.
 - SNS는 서비스라기보다는 미디어. 단순히 아는 사람들끼리 소통하는 차원을 넘어서 기성 미디어처럼 뉴스를 담아서 수용자들에게 보내는 역할을 하기 때문임.
 - 다만 SNS는 기성 미디어와는 달리 사람들이 맺은 사회관계의 연결망을 타고 작동함. 이런 점에서 SNS는 소셜 미디어^{Social Media}
 - 이런 소셜 미디어가 국내적으로 정치사회적 각광을 받게 되면서, 공공외교의 관점에서도 이를 적극적으로 활용해야 한다는 논의가 활발하게 제기되고 있음.
- 소셜 미디어를 공공외교에 가장 적극적으로 활용하고 있는 국가는 미국임.
- 오바마 행정부의 국무장관인 힐러리 클린턴과 그의 혁신 보좌관인 알렉 로스^{Alec Ross}가 불을 지핀 → 최근 핵안보정상회의차 한국을

방문한 오바마 대통령도 소셜 미디어를 활용한 공공외교의 선도사 역할을 함(cf. 한국외대 강연의 사례).

- 컴퓨터와 인터넷이 보편적으로 보급되기 시작한 1990년대 후반부터 디지털 기술을 적극 활용하는 디지털 외교에 대한 논의가 진행됨.
 - 최근 소셜 미디어를 활용하려는 시도는 ICT를 단순히 도구적으로 활용하는 차원을 넘어서 정부가 주도해 온 공공외교 자체의 성격 변환을 엿보게 한다는 점에서 남다름.
 - 소위 웹 2.0으로 알려진 소셜 미디어의 활용이 기존의 공공외교와는 질적으로 다른 ‘공공외교 2.0’의 출현을 부추기고 있는 모습 → 이러한 점에서 디지털 공공외교는 네트워크 세계정치의 작동방식을 잘 보여 주는 사례임.
- ICT 인프라 구축 자체가 주요 과제였던 10여 년 전의 디지털 외교와는 달리 오바마 행정부의 새로운 디지털 외교는 웹 2.0을 기반으로 펼쳐짐.
- 모바일 및 클라우드 컴퓨팅, 브라우저 기반의 애플리케이션, 개인 블로그, 다양한 소셜 미디어의 활용은 외교관들의 작업방식을 변화시켰고 국무부의 조직과 문화가 변화하는 계기를 마련함.
 - 이러한 디지털 외교는 내용적 차원에서 스마트 파워를 기치로 한 공공외교와 연계됨. 미국 디지털 및 스마트 공공외교는 중동에서 그 모습을 드러냄.
 - 2009년 6월 4일에 행한 오바마 대통령의 카이로 연설은 미국과 이슬람 세계의 관계를 새로이 설정하려는 시도를 보여 줌.
 - 연설의 내용을 가능한 한 많은 청중들에게 전달하기 위해서 텍스트 메시지 외에도 소셜 네트워킹 사이트, 팟캐스트^{podcasts}, 웹캐스트 등과 같은 다양한 인터넷 애플리케이션이 활용됨.
 - 텍스트와 비디오 형태로 된 연설의 번역본이 유튜브나 페이스북, 마이스페이스 등에 제공되었으며, 페이스북에서 이와 관련된 국제

적 토론이 벌어지기도 함.

- 2010년 국무부가 발간한 ‘Leading Through Civilian Power’라는 제목의 QDDR(Quadrennial Diplomacy and Development Review)도 좋은 사례임.
 - 시민의 힘에 대한 강조와 함께 ICT를 적극적으로 활용하여 정부 간 상호작용을 넘어서는 비국가 행위자들과의 네트워킹 필요성을 강조함.
 - 미국의 외교가 전통적인 외교관의 경계를 넘어서 비즈니스, 시민그룹을 활용하는 시민외교에 나서야 한다고 주장
 - 인터넷, 단문 메시지, 이메일, 트위터, 페이스북, 플리커 등과 같은 소셜 미디어를 활용함으로써 실시간 정보를 얻기 위해서 ‘대사관의 벽과 수도의 경계를 넘어서라’고 주문
 - QDDR이 들고 있는 성공적인 사례는 2010년 1월 아이티 지진사태에 대한 구호사업에서의 휴대폰 활용
- 소셜 미디어를 활용하게 되면서 미국은 상대방 국가의 대중 또는 자국의 국민에게 더욱 가까이 침투하는 수단을 얻게 됨.
 - ANT의 용어를 빌면, 미국 정부는 소셜 미디어라는 비인간 행위자를 활용하여 상대국의 ‘블랙박스’를 여는 네트워크 전략을 좀 더 효율적으로 추구할 수 있게 됨.
 - 이렇게 쌍방향의 소셜 미디어를 적극적으로 활용하여 상대국의 중심을 파고드는 미국의 전략은 마치 중심에서부터 주변으로 방사선 모양으로 뻗어 나가 주변의 곳곳으로 스며드는 21세기형 제국의 네트워크를 연상케 함.
 - 이렇게 소셜 미디어를 활용하는 방식은 공공외교의 네트워크에서 ‘인간 행위자’를 동원하는 방식과도 연결 → 사실 소셜 미디어를 활용하는 공공외교의 한 축이 ICT 변수를 활용하는 디지털 외교라면, 다른 한 축은 다양한 행위자들이 참여하는 네트워크 외교

- 흥미로운 것은 공공외교에 소셜 미디어를 활용하는 전략은 정부 주도의 공공외교 자체의 성격 변환을 야기한다는 역설이 있다는 점임.
 - 미국 정부가 도구적으로 소셜 미디어를 활용하는 차원을 넘어서 소셜 미디어가 내재하고 있는 새로운 소통의 양식을 얼마나 포용할 수 있을 것이냐? 소셜 미디어의 활용과 외교조직의 속성 간에는 태생적인 모순의 요소가 존재하는 것은 아닐까?
 - 일반적으로 외교라는 분야와 외교조직 자체의 속성은 외교관들이 개인적으로 자유롭게 소셜 미디어를 사용하는 것을 허용할 정도로 유연하지 못한 것이 사실
 - 실제로 2009년 11월 미 정부는 소셜 미디어의 사용에 대한 규제 지침을 만들어, 소셜 미디어가 각종 사이버 공격으로부터 취약함을 지적하고, 공무원들이 외부의 소셜 미디어 사이트에 중요한 내용을 게재하거나 대중과 의견교환을 하기 전에 감독기관의 승인을 얻으라고 요구하였음.
 - 소셜 미디어가 지니는 장점을 염두에 둔다면, 통제된 소통의 틀 안에 가두어 놓겠다는 발상 자체가 문제임. 그냥 도구적인 차원에서는 활용할 수 있을지 모르지만, 소셜 미디어가 지니는 ‘구성적 변수’로서의 성격을 모두 용인하자면 정부가 주도하는 공공외교라는 행위의 정체성 자체가 흔들릴 수도 있음.
 - 오히려 소셜 미디어라는 비인간 행위자와 궁합이 맞는 인간 행위자는 다양한 형태로 활동하는 비국가 행위자들임.
- 정부와 민간 행위자들은 미디어 활용과 거기에서 파생되는 소통의 양식이라는 점에서 큰 차이를 보임.
 - 공공외교의 소통양식은 일대다 대응의 일방향 네트워크를 활용하여 정부의 정책을 홍보하고, 여기에 부분적으로 문화와 교육 분야의 쌍방향 국제교류를 가미하는 방식
 - 아무리 적극적으로 소셜 미디어를 도입한다고 하더라도 공공외교

의 일방향 네트워크 모델은 본질적으로는 변하지 않고, 다만 그 형태가 좀 더 촘촘하고 좀 더 멀리 메시지를 전달할 수 있는 ‘변형된 매스 미디어’ 모델에 그칠 가능성

- 이에 비해 일반적으로 소통의 양식 자체가 특정한 권위에 의거하지 않고 수평적인 네트워크의 형태를 띠는 비국가 행위자들의 경우에 쌍방향의 소통을 특징으로 하는 인터넷과 소셜 미디어는 편하게 사용할 수 있는 도구
- 소셜 미디어를 공공외교에 활용하는 과정은 정부와 민간 행위자들이 상호보완하는 네트워크 외교가 중요

○ 합의와 제언

- 최근 한국에서도 공공외교에 대한 관심이 크게 늘어났음. 국가브랜드위원회나 한국공공외교포럼과 같은 기구와 제도가 발족함. 외교통상부도 ‘총력·복합외교’라는 구호 하에 소셜 미디어를 활용해 주요국 정부나 국민들과 소통을 강화하려는 행보를 보이고 있음(cf. 외교통상부 장관의 2012년도 SNS 신년대담).
- 이러한 맥락에서 볼 때, 미국의 사례는 한국의 공공외교 전략을 모색하는 데에도 큰 시사점을 줌. 미국의 사례가 주는 교훈은 소셜 미디어의 도입은 공공외교전략을 좀 더 네트워크 형태로 변환되기를 요구한다는 점임. 이러한 변환은 외교조직 내의 변환뿐만 아니라 조직 바깥에서도 민간 행위자들을 품는 방향으로 전개되어야 → 정부가 어느 정도까지 기존의 조직과 문화를 혁신하려는 진지한 노력을 펼칠 것이냐?
- 그럼에도 불구하고 공공외교에 소셜 미디어를 활용하려는 노력은 네트워크 세계정치의 새로운 실험임은 분명함.



■ 참고문헌

- 김상배(2010), 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』, 한울.
- _____(2012), 『소셜 미디어와 공공외교: 행위자-네트워크 이론으로 보는 미국의 전략』, 미발표 원고.
- 김상배 편(2011), 『거미줄 치기와 벌집 짓기: 네트워크 이론으로 보는 세계정치의 변환』, 한울.
- 하영선·김상배 편(2006), 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』, 을유문화사.
- _____(2010), 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』, 서울대학교 출판문화원.
- Castells, Manuel(1996), *The Rise of the Network Society*, 2nd edition, Oxford: Blackwell.
- Federal Chief Information Officers Council(2009), “Guidelines for Secure Use of Social Media by Federal Departments and Agencies, v1.0”, http://www.cio.gov/Documents/Guidelines_for_Secure_Use_Social_Media_v01-0.pdf/ (검색일: 2012년 3월 25일).
- Grewal, David Singh(2008), *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*, New Haven and London: Yale University Press.
- Hafner-Burton, Emilie M., Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery(2009), “Network Analysis for International Relations”, *International Organization*, 63, pp.559-592.
- Kahler, Miles. ed.(2009), *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Latour, Bruno(2005), *Reassessing the Social: An Introduction to Actor-network Theory*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Maoz, Zeev(2010), *Networks of Nations: The Evolution, Structure and Impact of International Networks, 1816-2001*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- US Department of State and US Agency of International Development(USAID) (2010), *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*.
- US White House(2011), *International Strategy for Cyberspace*.



전 세계가 개도국그룹과 선진국그룹으로 나뉘어 있는 현실에서 개도국에서 선진국으로 진입하는 데 성공한 한국은 세계를 위해서 중대한 역할을 맡아 주어야 한다는 의미를 갖게 되었다. 물론 국제기구의 최고관리자를 배출하고 중요한 국제회의를 유치하는 등 일정한 역할을 하고 있는 것은 사실이지만, 이런 것은 굳이 한국이 아니라도 맡으려는 나라가 많다. 한국의 진정한 역할은 ‘개도국’ 또는 ‘선진국’이라는 틀 속에 갇힌 다른 국가들이 풀기 어려운 국제적 쟁점에서 ‘지혜로운’ 해결책을 제시하는 것이다. 한국의 역할이 필요한 쟁점의 대표적인 사례로서 ODA 정책을 비롯한 빈곤대책, 지구온난화를 비롯한 지구환경보호, 그리고 UN 구조개혁 등 Good Global Governance의 확보 등을 꼽을 수 있다. 이 글은 이들 쟁점 중에서 ‘UN 구조개혁’을 다룬 것이다.

UN 개혁(또는 안전보장이사회 개혁) 문제는 지난 20여 년간 UN총회에서 많이 논의됐으나 전혀 합의점이 없었을 뿐만 아니라, 지금까지 논의된 사항의 상당 부분에서 극적인 합의에 이른다고 하더라도 과연 UN의 운영이 개선될지 의문스럽다. 문제의 근본 원인을 외면한 채, 일부 국가의 관심사항만을 주로 다루고 있기 때문이다. 이 글에서는 지금까지의 UN 개혁 논의의 내용과 범위를 훨씬 넘어서 UN을 ‘인류 전체에 가장 효율적으로 봉사할 수 있는 기구’로 개혁하기 위한 12개의 구체적인 방안을 제시하였다. 핵심은 아래와 같다.

1. 안전보장이사회(이하 안보리)를 개편하여 지역그룹의 대표국가들로 구성된 ‘상원’으로 한다. 이를 위해 전 세계를 9개의 지역그룹으로 나누며, 각 지역그룹은 안보리의 구성비율을 반영하여 2~4개의 대표국가를 자체적으로 선정한다(총 32개국).
2. 상원에 선출된 각 국가는 자체적으로 또는 이웃국가와 합동하여 UN 평화유지를 위한 병력 5,000명을 상비시키고 상원의 결정에 따라 이들을 분쟁지역에 파견시킬 의무를 부담한다.
3. 각 지역그룹은 소속국가의 종합적 분담금 규모에 따라 ‘완전한’ 거부권 또는 ‘부분적’ 거부권을 가진다. 거부권의 행사는 각 지역그룹을 대표하는 국가의 만장일치에 의해서만 행사할 수 있다.
4. 총회에서 ‘과반수’라 함은 참석국가의 과반수인 동시에 찬성국가의 분담금의 누적이 50%를 넘는 경우를 말한다. 이는 과반수가 아닌 다수결의 요건에도 준용된다.
5. OECD/DAC 회원국은 자국이 부담하여야 할 ODA 예산의 10%를 UN에 납부하며, 그 사용방법은 상기 표결방법에 따라 UN총회에서 결정한다.
6. 상원과 하원(총회)은 하부기관으로서 각각 세 종류의 이사회를 가진다. 이사회는 ‘인간’, ‘국가’, ‘세계’의 기준에 따라 업무를 분장한다.



UN의 근본적 개혁을 위한 제안 12개조¹⁾

홍 승 목

외교통상부 대사

1. 서론

가. 기존 ‘UN 개혁’ 논의평가 및 새로운 접근방식 제시

- 국제연합^{UN, United Nations}이 현장에서 적용한 ‘국가평등’은, 비유하자면 이층버스에 승객을 층별로 나눠서 태운 후 “같은 층의 국가 간에는 서로 평등하다”는 것임.
- 즉 “더 평등한^{more equal}” 국가들은 ‘중요한’ 문제를 다루는 안전보장이사회^{Security Council}에서 다 같이 특권을 가지고, 그 외의 ‘사소한’ 문제에 대해서는 “덜 평등한^{less equal}” 국가들끼리 총회^{General Assembly}에서 의무(분담금)에 관계없이 “절대 평등하다”는 것임.
- 이러한 자의적인 평등 개념을 적용한 결과, 지난 60여 년간 UN은 안보 문제에서는 수시로 손발이 묶여 필요한 행동을 못했을 뿐만 아니라, 개발협력 분야에서는 예산 부족으로 빈사 상태가 계속되어 왔음.

- 이와 같이 안전보장이사회(이하 안보리)와 총회는 같은 뿌리에서 나온 공통의 문제를 안고 있음에도 불구하고 지난 20여 년간의 UN 개혁 논의에서는 ‘총회’의 문제는 도외시하고, 1994년부터 ‘안보리 개혁을 위한 실무작업반’(이하 ‘실무작업반’)을 운영하여 지금에 이르렀음.
- 더욱이 ‘안보리 개혁’ 논의에서조차 ‘상임이사국제도’와 ‘거부권 문제’ 등 모순의 근본원인을 다루기보다는 일부 국가의 입맛에 맞추는 표면적 개혁안만 제시되었고 결국 지금까지 아무런 진전이 없었음.
- 이런 점에서는 세상의 많은 주목을 받았던 ‘High-level Panel’s report on Threats, Challenges and Change’²⁾(이하 ‘High-level Panel’s report’)조차 비판을 면하기 어려움(이 보고서는 코피 아난 Kofi Annan 당시 UN 사무총장의 요청으로 작성된 것이며, 동 사무총장은 후에 UN총회 보고서를 통해 재차 그 내용을 지지하였음).³⁾
- 이 글에서는 ‘안보리’의 ‘구조적 문제(structural problems)’를 다루면서⁴⁾ 이와 긴밀한 것으로 판단되는 ‘총회의 투표권’ 문제도 함께 검토하고, 이에 대한 구체적인 개선방안을 제시하고자 함.
- 특히 강조하고 싶은 것은, 첫째, 여기에서 제시되는 개선안은 상호 긴밀하여 ‘선별적이 아니라 일괄적으로’ 취급되어야 한다는 점임.
- 둘째, 철저하게 원칙을 추구한 후, 이에 입각한 해결책을 제시하는 동시에 권리와 책임 간의 형평성을 배려하였다는 점임.
- 지난 60여 년간의 경험을 바탕으로 UN을 진단하자면, UN의 핵심적 문제는 안보리에만 국한된 것은 아니며, 설사 ‘안보리’에 국한하여 보더라도 이사국의 숫자만 다를 것이 아니라 ‘극소수의 지배 oligarchy’, ‘상임이사국제도-Permanent Membership’, ‘거부권 Veto Power’, ‘책임성 결여 Lack of Accountability’ 등의 문제점을 함께 다루어야 한다는 것임.

나. 안전보장이사회의 주요 문제점 개관

- 안보리 개혁 논의에서 흔히 간과되는 경향이 있으나, 안보리 문제의 근원은 ‘총회와의 관계 설정이 잘못되었다’는 것이 필자의 견해임.
 - 안보리는 명목상 총회의 하부기관인 ‘이사회’의 하나면서도 실질적으로 그 ‘상부기관’인 총회에 비해 과도한 권한을 갖고 있어 정당성 legitimacy이 결여될 뿐만 아니라 국가평등, 투명성, 책임성 등에서도 심각한 문제가 있는 것으로 판단됨.
- 안보리 개혁 문제는 1979년 이래 UN총회의 의제에 포함되어 있었으며, 냉전의 종식과 이에 따른 안보리의 적극적 평화유지활동으로 활력을 얻어서 1993년도 총회의 결정에 따라 1994년 이래 ‘실무작업반^{working group}’이 지금까지 운영됐지만, 내용적으로 합의에 이른 것은 하나도 없음.
 - 이에 2008년 총회의 결정(62/557)에 따라 2009년 2월부터 실무작업반과는 별도의 정부 간 협상^{inter-governmental negotiations}이 진행 중이지만 주로 이사국의 숫자를 다루는 구태의연함에서 벗어나지 못해 그 장래는 밝지 못함.
 - 설사 극적인 합의가 이루어진다고 할지라도, 안보리의 여러 근본적인 문제를 외면한 정치적 타협이 기구의 장래를 밝게 해줄 것 같지는 않음.
- 이 글에서는 실무작업반에서의 쟁점이나 토의내용을 초월하여 안보리의 구조적 문제점을 아래의 다섯 가지로 보고, 이에 대한 대책을 제시하고자 함.
 - 정당성 legitimacy:
 - ‘소수’ 국가로 구성된 하부기관(이사회)이 ‘전체’ 국가로 구성된 상부기관(총회)의 통제에서 벗어나는 것이 정당한가?
 - 안보기관이 총회의 간섭을 받지 않으면서도 정당성을 확보할 방안은 무엇인가?(이 글은 이러한 문제를 출발점으로 다루고자 함)
 - 상임이사국제도^{Permanent Membership} 및 신규진입을 위한 기준:

- 상임이사국제도는 타당한가? 혹시 전후의 임시방편이라면 이제는 그 수명이 끝난 것으로 보아야 하지 않는가?
- 이를 계속 유지해야 한다면 그 근거와 신규진입을 위한 기준은 무엇인가?
- 거부권(Veto Power)의 근거와 책임성:
 - 한 국가가 다른 모든 국가의 의견을 저지할 권한을 가지는 것이 타당한가?
 - 타당하다면 어느 국가가 어떠한 근거로 그러한 권한을 가져야 하는가?
 - 거부권의 남용을 억제할 방법은 없는가?
- 대표성, 규모(안보리의 의석수) 및 효율성:
 - 안보리의 이사국이 자국의 편협한 이익을 넘어서 지역적(또는 전지구적) 시각으로 의사결정에 참여하도록 유인할 방법은?
 - 안보리의 대표성 확보와 효율성을 동시에 감안할 때 적정 의석수는? 안보리의 의석수를 대규모로 늘리면서 비효율성을 억제할 방법은 없을까?
- 권한과 의무의 연계성:
 - 안보리의 상임 또는 비상임 이사국에는 권한에 상응하는 의무가 부과되어야 하는 것 아닌가? 세계평화와 안보를 위해 이사국들에 부과되어야 할 적정의무는 무엇인가?

2. 안전보장이사회의 구조적 개혁을 위한 구체적 제안

가. 정당성(legitimacy)과 대표성(representation)

1) 안전보장이사회를 UN의 '상원(Senate)'으로

- 지난 60여 년간의 UN의 관행을 보면, 총회와 안보리는 '수직적 관계'라기보다는 '수평적 관계'에 가까움. 그렇다면 이 두 기관의 법적

지위를 대등하면서 상호독립적인 것으로 만드는 것이 타당함.

- 총회가 모든 국가를 구성원으로 하는 데 비해, UN 상원은 지역그룹을 구성원으로 하면 될 것임(안보리의 구성원을 지역그룹으로 하자는 의견은 이미 여러 방면에서 제시된 바 있음).⁵⁾
- 이는 특정국가보다는 지역그룹이 상임의석을 가진다는 의미를 내포하므로 대부분의 국가가 이를 선호할 것으로 예상됨.⁶⁾

[제안 1] 국제평화와 안보의 유지를 담당하는 UN 기관으로서 안전보장이사회를 대신하여 상원을 설치한다. 상원은 각 지역그룹^{regional group}에서 선출된 대표국가들로 구성된다.

- 20세기 중반 UN이 창설될 무렵에는 대부분의 국가가 서구에 편재해 있어서 ‘지역그룹’이라는 개념이 성숙되지 못하였음. 그러나 이후에 다른 지역에서 많은 신생국가가 나타났으며, 이에 따라 UN의 안팎에서 다양한 지역그룹이 나타났음.
- 특히 1970년대 이래 UN총회에 5개의 ‘electoral groups’가 확립되었으므로, 이를 UN 현장에 반영하여 상원을 구성한다면 새 안보기관은 합법성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, ‘상임이사국제도’, ‘거부권 문제’ 등 안보리의 다른 여러 문제점도 더욱 쉽게 해결할 수 있다는 장점이 있음.

2) UN 상원의 1차적 구성: 9개 지역그룹

- UN 상원의 지역구를 구성하기 위해 현재 UN총회에서 통용되고 있는 electoral grouping을 그 출발점으로 삼을 수 있겠으나 여기에는 중대한 문제점이 발견됨.
- 즉 현재 electoral grouping 하에서는 지역그룹과 구성원(개별국가) 간의 유대가 느슨하여 “선출된 국가가 자신의 지역그룹을 대표

한다”는 인식이 약한 경우가 많음.

- 따라서 상원의 구성을 위한 지역그룹은 각국의 지정학적 위치, 경제발전수준, 문화 등을 고려하여 아래와 같이 나누기로 함.

〈표 1〉 UN 상원 구성을 위한 9개 지역그룹 제안

대륙별	지역그룹
미주	① 북미 ② 중남미
유럽	③ 서구 1 ④ 서구 2 ⑤ 동구
중동아프리카	⑥ 중동/북아프리카(아랍/이란) ⑦ 사하라이남
아시아태평양	⑧ 아시아 1(동남아/서남아/중앙아) ⑨ 아시아 2(동북아)/태평양

[제안 2] UN 상원의 구성을 위하여 전 세계 각국을 위와 같이 9개의 지역그룹으로 나눈다.

- 상기와 같은 분류는 주로 아래의 3개 자료에 의거한 것임.
 - High-level Panel's report: 안보리 개혁을 위한 이 보고서에서는 전 세계를 4개의 대륙으로 나누었으나, 필자는 ‘미주’와 ‘중동아프리카’를 남북으로, 그리고 ‘아시아태평양’과 ‘유럽’을 동서로 더 세분화하였음. 또, UN 분담금의 비중을 감안하여 서구를 다시 2개의 그룹으로 나눈 결과 9개의 지역그룹이 됨.
 - UN총회에서 통용되는 5개 electoral groups: 이 그룹에서 동구와 중남미는 그대로이나, 이들보다 큰 그룹인 중동아프리카와 아시아는 각각 2개 그룹으로 세분화하였고, 지리적으로 느슨한 그룹인 서방그룹은 지역에 따라 3개 지역그룹(서구그룹 2개 및 북미그룹)으로 나누었음.

- UNDP의 Human Development Report 2002⁷⁾: 이 보고서는 세계를 7개의 지역그룹(사하라이남, 아랍, 동아시아/태평양, 서남아, 중남미, 동구 및 OECD그룹)으로 나누고 있으며, 이 글도 동 보고서의 분류에 가장 가까움. 다만, 'OECD그룹'은 상기와 같이 3개 그룹으로 세분하였고 동남아는 동아시아태평양에서 분리하여 서남아와 묶었음. 이는 동남아가 동북아의 경제대국(일본, 중국 등)의 영향으로 대표성이 약화되는 것을 예방하기 위한 방편이기도 함.

3) 상원의 총 의석과 배분방식

- 상원이 전 세계의 대표성을 가지면서 동시에 효율적으로 운영되기 위한 총 의석 규모 및 각 지역그룹에 대한 의석 할당은 대단히 까다로운 문제이나, 일단 현재 안보리 의석(15)에 할당된 의석을 곱절(30)로 하면서 각 그룹에 할당된 의석수의 비율을 적용하면 아래의 결과가 나옴.
 - 서방: $5(\text{상임 } 3 + \text{비상임 } 2) \times 2 = 10\text{석}$
 - 중남미: $2(\text{상임 } 0 + \text{비상임 } 2) \times 2 = 4\text{석}$
 - 동구: $2(\text{상임 } 1 + \text{비상임 } 1) \times 2 = 4\text{석}$
 - 아프리카: $2.5(\text{상임 } 0 + \text{비상임 } 2.5) \times 2 = 5\text{석}$
 - 아시아태평양: $3.5(\text{상임 } 1 + \text{비상임 } 2.5) \times 2 = 7\text{석}$
- 이 글에서는 '서방'의 10석으로 서구 2개 그룹에 각 4석, 북미그룹에 2석을 배분하였고, 아시아태평양의 7석에서 아랍/이란 그룹에 1석을 할애한 후 아시아(태평양) 2개 그룹에 각 3석을 배분하였음.
- 그 결과는 아시아의 2개 그룹이 현저하게 불리한 대우를 받고 있다는 점을 부각시켜 주므로, 약간의 조정이 필요함.
 - 즉 '아시아 2(동북아)/태평양'그룹의 경우 서구그룹과 비교하여도, UN PKO 예산부담(25% vs. 20±2%)이나 인구(15억 vs. 2~3

역)⁸⁾ 또는 국가 수(19 vs. 13±2)에서 오히려 우세이며, UN 분담금 순위(즉 국가경제규모)에서도 세계의 12위 안에 4개국 포함되어 있으므로(일본: 2위; 중국: 9위; 한국: 11위; 호주: 12위) 서구그룹 2개와 대등하게 취급되어야 할 것임. 따라서 이 지역그룹에는 3석이 아니라 4석을 할애하는 것이 적절함. 이는 태평양 국가(호주, 뉴질랜드, PNG 및 11개 도서국가)가 적어도 1석은 반드시 확보하기 위해 필요한 것이기도 함.⁹⁾

- 한편, ‘아시아 1(동남아/서남아/중앙아)’그룹도 전 세계 인구(64억)의 1/3인 21억(이웃 ‘아시아 2/태평양’그룹을 제외한 모든 지역그룹 인구의 합인 ‘28억’의 3/4)을 품고 있다는 점을 감안하면, 적어도 ‘사하라이남’ 그룹이나 ‘중남미’ 그룹과 대등하게 4석을 배분하는 것이 적절할 것임.
- 이를 종합하면 각 지역그룹의 의석수는 아래와 같음.

〈표 2〉 UN 상원 구성을 위한 지역그룹별 의석수 제안

대륙별	지역그룹	배분 의석수 (총: 32석)
미주	① 북미	2
	② 중남미	4
유럽	③ 서구 1	4
	④ 서구 2	4
	⑤ 동구	4
중동아프리카	⑥ 중동/북아프리카(아랍/이란)	2
	⑦ 사하라이남	4
아시아태평양	⑧ 아시아 1(동남아/서남아/중앙아)	4
	⑨ 아시아 2(동북아)/태평양	4

- 이와 같이 의석을 32석으로 할 경우, UN 상원은 ‘태평양’, ‘북구’, ‘카리브’ 등 지역그룹 내의 작은 그룹도 상시 의석을 확보할 여지가 생김으로 진정 세계를 대표하는 기관이라고 할 만함. 따라서 평화유지

나 국제테러리즘에 대응할 정당성과 도덕적 권위^{moral authority}가 일층 강화됨.¹⁰⁾

- 실리적으로도 매 의석당 UN의 평화유지활동을 위한 대기군 5,000명을 증가시키게 되는데, 이 점은 2장 마절(권한과 의무의 연계)에서 설명하기로 함.
- 상원에 선출된 국가의 임기는 현재의 안보리처럼 2년을 기준으로 하되, 각 지역그룹에서 자체적으로 정하여 해마다 통보토록 하면 될 것임.

[제안 3] 각 지역그룹은 상원에서 자신을 대표할 국가들의 명단을 할당된 의석수에 따라 매년 상원에 통보한다.

- 상원 의석 32개는 안보리(15석)의 2배를 넘는 것은 물론, 지금까지 제시된 의석수(예를 들면, High-level Panel은 24석 제시)를 훨씬 넘어서 효율성에서 우려가 야기되지만, 이는 ‘소수독재^{oligarchy}’가 지배하던 안보리가 세계를 진정으로 대표하는 민주적 안보기관으로 대체하는 데 드는 비용이 될 것임. 더욱이 2장 라절(효율성)에서 보듯이 32석의 UN 상원이 15석 또는 24석의 안보리에 비해 오히려 더 효율적일 수도 있음.

나. 상임이사국제도

- UN 상원에서 상임의 지위를 가지는 것은 개별국가라기보다는 각 지역그룹이라고 볼 수도 있음. 그러나 일부 국가는 ‘가중투표제’에 의해 매번 선출되어 ‘사실상 상임’이 될 것임.

[제안 4] 각 지역그룹에서 대표를 선출할 때는 ‘1국1표제’와 병행하여 분담금의 비율에 따른 ‘가중투표제’를 적용한다.

- 가중투표제를 기준으로 하면, 현재의 안보리 5개 상임이사국은 모두 사실상의 상임이 될 것임. 그뿐만 아니라, 일본과 독일을 포함하여 G-7 국가 전체 및 브라질, 인도, 멕시코, 남아공 등 개도국의 거대경제국가들도 모두 ‘사실상의 상임’이 될 것으로 전망됨.

〈표 3〉 UN 상원 구성 예상 국가

① 북미	(2석): 미국, 캐나다
② 중남미	(4석): 브라질, 멕시코 , [아르헨티나, 칠레], [카리브 1석]
③ 서구1	(4석): 영국, 독일 , [네덜란드, 벨기에], [북구 1석]
④ 서구2	(4석): 프랑스, 이탈리아 , [스페인 등 2석]
⑤ 동구	(4석): 러시아, 폴란드 , [헝가리, 체코 등 2석]
⑥ 중동/북아프리카	(2석): [북아프리카 1석: 리비아, 이집트], [중동 1석: 사우디]
⑦ 사하라이남	(4석): 남아공 , [나이지리아, 코트디부아르 등 2석]
⑧ 아시아 1	(4석): 인도, [파키스탄 등 1석], [ASEAN 대표 2석]
⑨ 아시아 2/태평양	(4석): 중국, 일본 , [한국, 호주, 뉴질랜드 등 2석]

주: 굵은 글자는 사실상의 상임이 될 국가/밑줄은 현 안보리 상임이사국/괄호는 자주 선출될 것으로 예상되는 국가

- 각 그룹의 정치적, 경제적 변화에 따라 각 지역그룹에 할당되는 ‘의석수’와 ‘거부권 문제’(다음 절에서 설명) 등을 매 20년 주기로 재검토할 것을 제도화하는 것이 적절할 것임.

[제안 5] 각 지역그룹에 할당되는 의석수와 거부권의 규모는 20년마다 재조정한다.

다. 거부권 문제와 책임성^{accountability}

- 거부권 문제는 안보리뿐만 아니라 UN 시스템 전반에서도 가장 왜곡된 모습의 하나이지만, 이를 개혁하려는 제안은 거의 전무하며, 기껏 “상임이사국은 거부권 행사를 자제해 달라”고 구걸하는 데 그치는 실정임.

- 이는 “5개 상임이사국 모두를 설득시킬 개혁안은 있을 수 없다”는 체념에서 나온 것으로 추측됨.
 - 그러나 UN 상원제도를 도입하면 거부권을 개별국가가 아니라 이들이 속한 지역그룹에서 행사하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 여기에서 1차적으로 생기는 의문은 “상임이사국의 거부권이 정당화될 수 없다면 어떻게 지역그룹의 거부권은 정당화될 수 있는가” 하는 문제이겠지만, 그 답은 “명백히 정당화될 수 있다”임.
- 현실적으로 UN의 평화유지활동은 예산상 거의 전적으로 5개 상임이사국 중에서 4개국이 속한 4개의 지역그룹에 의존하고 있음(총 94.9%, 2개 서구그룹: 40.2%, 북미그룹: 29.5%, 동북아/태평양 그룹: 25.2%).
 - 이에 비해 나머지 5개 지역그룹(동구, 중남미, 중동/북아프리카, 동남아/서남아/중앙아 및 사하라이남)의 부담은 합쳐서 5.1%에 불과함.
 - 이러한 상황에서 상임이사국이 포함되는 4개 지역그룹이 합의하지 않는 결정을 내린다면 UN 자체에 중대한 결과를 초래할 수 있을 것이므로 거부권제도의 정당화 사유가 발견됨.
- 거부권의 사용권한을 개별국가에서 지역그룹에 넘긴다는 것은 구체적으로 미국이 아닌 북미그룹(캐나다 포함)이, 영국이 아닌 서구 1(독일, 북구 포함)그룹이, 프랑스가 아닌 서구 2(이탈리아, 스페인 포함)그룹이, 그리고 중국이 아닌 동북아/태평양(일본, 한국, 호주 포함)그룹이 거부권을 가진다는 의미임.
- 이 기준에 의하면, 러시아가 속한 동구그룹만은 거부권을 가질 정당성이 보이지 않으나, 제1차 재검토 시까지의 20년간은 경과조치로서 거부권을 부여하는 것이 바람직하다고 봄.

- 거부권은 일부 지역그룹만이 배타적으로 가지는 특권으로서 ‘전부 아니면 전부^{all or nothing}’라는 절대적 개념에서 벗어나, 이는 ‘모든 지역그룹이 차별적으로 가지는 상대적 권리’의 개념을 도입할 것을 제의함.
- 즉 ‘완전한^{full}’ 거부권을 갖지 못한 지역그룹도 ‘부분적^{partial}’ 거부권을 가지게 함으로써 2개 지역그룹 이상이 합의하면 거부권을 행사할 수 있도록 하자는 것임.

[제안 6] 소속국가의 UN 분담금의 누적이 11.1%를 상회하는 지역그룹은 완전한 거부권을 가지고, 여타 지역그룹은 1/2의 거부권을 가진다. 다만, 동구그룹은 최초의 재검토 시까지 완전한 거부권을 가진 것으로 간주한다.

- 거부권을 지역그룹이 가진 것으로 하면 거부권제도가 타당성을 가진 것이지만, 한편 다수결 원칙을 제한하는 중대한 장애물이기도 함.
- 따라서 몇몇하지 못한 의도를 가지고 이를 남용하는 것을 억제함으로써 책임성과 투명성을 확보하는 것이 중요함. 이를 위해, 거부권은 각 지역그룹을 대표하는 국가의 ‘만장일치’에 의해서만 행사하도록 제한되어야 함.

[제안 7] 거부권은 각 지역그룹을 대표하는 국가의 만장일치에 의해서만 행사할 수 있다.

라. 효율성

- UN 상원제도의 숨은 장점은 효율성 면에서 탄력적으로 적용할 수 있다는 점일 것임. 즉 안보리의 이사국은 명목상으로만 세계를 대표

할 뿐 실질적으로 자국의 이익만을 대표하므로 이사국 숫자를 늘릴수록 비효율을 초래할 것이 뻔함.

- 지금까지는 안보리의 5개 상임이사국이 ‘적법성 결여’ 또는 ‘밀실 결정’ 등의 비난에도 불구하고 사실상 이사회 내의 ‘집행위원회’ 역할을 맡아 왔으나, 앞으로 이사회의 구성원이 늘어나면 그러한 역할은 심각하게 위축될 것임.
- 현행 제도상 안보리의 결정은 15개국 중에서 9개국의 찬성으로 이루어짐(헌장 제27조). 따라서 5개 상임이사국 간에 합의가 이루어진 사안에 대해서는 10개 비상임이사국 중에서 4개국의 찬성만으로 결정을 채택할 수 있었음. 즉 10개 비상임이사국 중에서 7개국 이상이 합의하지 않는 한, 이들의 의견은 영향력이 없었음.
- 그러나 안보리가 확대 개편되면 상황은 매우 달라짐.
- 예를 들어, 이사국을 24개국으로 늘릴 경우 15개국의 찬성을 필요로 하게 되고(현재처럼 60% 이상의 지지를 필요로 할 경우), 이렇게 되면, 5개 상임이사국 외에도 10개 비상임이사국의 찬성이 있어야 하므로 상임이사국그룹의 역할은 현저하게 위축됨.
- 이에 비해 ‘상원’은 9개 지역그룹으로 구성되어 이사국이 사실상 9개국으로 현저히 줄어드는 효과가 기대됨.
- 특히 각 지역그룹을 대표하는 국가들의 수석대표로 구성된 ‘운영위원회(steering committee)’를 구성하여 ‘절차상의’ 또는 ‘일상적인(routine)’ 문제를 논의하는 것이 가능해짐.
- 분담금의 규모상 UN 운영에 당연히 포함되어야 할 3개 국가(미국, 일본, 독일)를 ‘당연직으로’ 배려하여 운영위원회를 구성한다면, 이 운영위원회의 구성은 <표 4>와 같이 될 것으로 보임.

〈표 4〉 UN 상원 운영위원회 구성 예상 국가

· 당연직(3):	미국, 일본, 독일
· 지역그룹 수석대표(9):	영국, 프랑스, 캐나다, 러시아, 중국, 남아공, 인도(또는 ASEAN 대표), 브라질 또는 멕시코, 사우디 또는 이집트

주: 밑줄은 G-7 국가

[제안 8] UN 상원을 효율적으로 운영하기 위하여 ‘운영위원회’를 둔다. 이 위원회는 각 지역그룹의 수석대표국가 및 분담금의 비중상 상원이 특별히 지정한 ‘당연직’ 국가들로 구성된다. 운영위원회의 권한 사항은 상원이 정한다.

- 현행 안보리의 효율성을 저해하는 주범으로 지목되는 것은 상임이사국의 ‘거부권 남용’임.
 - 이 점에서 이제는 지역그룹 대표국가들의 ‘만장일치’ 요건에 의하여 거부권 남용은 크게 억제될 것으로 기대됨.
 - 아울러 상원의 효율적 운영을 위하여 ‘운영위원회’와는 별도로 상원의 보조기관으로 3개 이사회의 설치를 제의함(아래 3장 나절 2 상원의 이사회 참조).

마. 권한과 의무의 연계: ‘특별한 지위’에 상응하는 ‘특별한 의무’

- 안보리제도는 상임제도, 거부권 문제, 정당성 결여 등 갖은 문제점에도 불구하고 한 가지만 보완되었더라면 아주 심각한 비판의 대상이 되지는 않았을 것인 바, 이사국(특히 상임)의 특권적 지위에 상응하는 의무가 없는 점임.
 - 2000년대에 들어와서 상임이사국들이 평화유지활동에서는 일반에 비해 추가적 의무를 부담하는 결정이 채택되기는 하였지만, 이들이 누리는 특권에 비하면 상징적 제스처에 불과함.

- 냉전과 대결의 시대에 안보리를 특징짓던 특권의식^{sense of privileges}, 협박^{bullying}, 무임승차^{free-rides}, 빈말로 생색내기^{lip service}, 좌절감^{frustrations}의 문화를 이제 점차 협력의 분위기로 바꾸려면 ‘의무’와 ‘책임감’의 문화를 정착시키는 것이 중요하다.
 - 이를 위해서는 안보 문제를 결정하는 권능이 평화유지활동을 감당할 ‘의지와 능력이 있는^{willing and able}’ 국가에 맡겨야 함.¹¹⁾
 - 구체적으로 말하자면, 안보담당 기관의 결정에 따라 평화유지군을 파견하는 나라가 안보담당 기관의 구성원이 되어야 함(“*a much tighter link between Council membership and a firm obligation to commit troops on the ground when Council members adopt a decision*”).¹²⁾
- 이런 의미에서 “헌장 제43조에 의거한 특별협정의 체결”이 개별국가의 UN 상원 진출을 위한 필요조건이 되어야 함.
 - UN 헌장 제43조의 규정은 아래와 같음. “1. *All member states undertake to make available ... armed forces ... necessary for the purpose of maintaining international peace and security.* 2. *Such agreement ... shall govern the numbers and types of forces ...*”¹³⁾ 이제는 UN 상원에서 봉사할 능력과 의사를 가진 국가에 대해서만이라도 이 규정을 온전히 적용할 때임.
 - 군대의 규모에 대해서는 일단 ‘의식당 5,000명’을 토의의 출발점으로 제시하고자 함. 즉 UN 상임국은 평화유지활동을 위한 병력 5,000명을 자국의 부담으로 상비해야 하며, 이들의 UN 활동을 위한 공수와 병참 등 추가비용만 UN이 부담하자는 것임.
- 특별협정은 개별국가를 대신하여 지역그룹이나 지역그룹 내의 국가 집단이 UN과 체결할 수도 있을 것임. 예를 들면, 북구 국가들은 상원에서 자신이 공유하게 될 1석을 위해 공동으로 병력 5,000명을 제

공할 수 있을 것이며, ASEAN 회원국들은 공동으로 병력 10,000명을 제공하면서 상원의 2석을 배정받는 것으로 특별협정을 체결할 수 있을 것임. 물론, 특별협정은 당시 상원을 구성하는 국가에 대해서만 적용되어야 할 것임.

[제안 9] UN 상원에서 봉사하는 것은 UN 헌장 제43조에 의한 특별협정이 체결된 국가에 한한다. 다만, 지역그룹이나 국가집단과 UN 간에 개별국가와의 특별협정을 대체하는 특별협정이 이미 있는 경우에는 이에 따른다. 이러한 특별협정에는 개별국가가 스스로 또는 다른 국가와 합동으로 의석당 최소 5,000명의 평화유지병력을 상비군으로 유지할 의무가 있음을 명시한다. 이 특별협정은 현재 상원에서 봉사하고 있지 않은 국가에 대해서는 적용하지 아니한다.

3. 안전보장이사회 개혁과 직결된 다른 문제

가. 총회에서의 투표권

1) ‘1국1표’제도의 재검토

- 안보리의 시대착오적 제도(상임이사국제도, 거부권 문제 등)를 ‘궤양^{ulcer}’에 비유한다면, 총회에는 이와 직결된 것으로서 ‘악성 종양^{malign tumor}’에 해당하는 것이 있음. UN의 정상적 기능을 결정적으로 방해하는 ‘1국1표제’를 말함.¹⁴⁾
- 이 제도가 특히 비난을 받아야 하는 이유는 안보리의 문제가 기관 자체에 그치고 또 안보리의 역할을 와해하지는 않는 반면, 총회의 ‘1국1표제’는 총회의 주요 기능을 여러 면으로 마비시켰을 뿐만 아니라 UN 시스템 전체에 만연되어 개도국에 대한 개발원조를 치명

적으로 방해하고 있기 때문임. 그럼에도 불구하고 이에 대한 비판이 좀처럼 들리지 않고 있다는 것은 더욱 심각한 문제임.

- ‘1국1표제’는 3가지의 중대한 방법으로 UN의 기능을 약화시켜 왔음.
 - 첫째, 투표권과 분담금이 서로 연계되지 않았으므로, 선진국은 ‘UN 예산’ 자체를 억제하는 데 전력투구하여 왔으며,¹⁵⁾ 그 결과 UN의 활동은 극도로 제한될 수밖에 없었음.
 - 둘째로, 비슷한 이유로 원조공여국들이 총회에서 개발협력에 관한 토의를 기피하게 되어, 총회가 이 분야에서 자신의 정당한 역할을 수행하지 못하는 결정적 계기가 됨.
 - 마지막으로, ‘1국1표제’는 ‘콘센서스^{consensus}’라는 기형적 제도를 탄생시켜, 극소수의 국가가 쉽사리 의사진행을 방해하는 여건을 제공함.
 - 코피 아난 전^前 UN 사무총장은 콘센서스를 두고 다음과 같이 평가하였음.

“[Consensus] prompts the Assembly to retreat into generalities, abandoning any serious effort to take action, [rendering] real debates ... to focus on process rather than substance and many so-called decisions simply reflect the lowest common denominator of widely different opinions.”¹⁶⁾

- ‘1국1표제’는 얼핏 ‘주권평등’ 개념에 충실한 것처럼 보이지만, 이는 (이미 언급했듯이) “더 평등한” 국가들끼리 ‘특권적 평등’을 확보한 후에 “덜 평등한” 국가들에 나눠 준 ‘싸구려 평등’일 뿐임. 따라서 일부 국가들의 ‘특권적 평등’이 문제가 된다면 이 ‘싸구려 평등’의 타당성도 함께 검토되어야 함.
- 그나마 ‘절대적 평등’ 개념이 권리와 책임 간에 일관성 있게 적용된 것도 아님. 즉 권리에 있어서는 ‘절대적 평등’을 적용하고 재정적

부담에서는 ‘비례적 평등’을 반영하는 이중잣대(double standard)를 적용하였기 때문에 ‘특혜’와 ‘불공평’의 문제가 야기되는 것은 불가피함.¹⁷⁾

- 권리 행사에 있어서는 ‘1국1표제’를 채택한 것은 명백히 ‘국가 간의 절대적 평등’ 개념을 반영한 것이지만, 이에 비해 분담금 부담에서는 미묘한 2원적 구조를 보이고 있음.
 - 우선, 각국이 경제규모에 비례하여 재정적 부담을 하도록 한 것은 국가를 ‘정치적 단위’보다는 ‘경제적 단위’로 본 것임. 반면에 어떤 국가는 경제규모와 관계없이 최소한 0.001%의 분담금을 부담하도록 한 것은 국가가 ‘정치 단위’임을 강조하여 ‘절대적 평등’ 개념을 반영한 것임.¹⁸⁾
- ‘책임’ 부담에 있어서 절대적 평등과 비례적 평등을 병행하는 것이 타당하다면 같은 기준이 ‘권리’에서도 적용되어야 함. 이를 실현하는 방안으로서 ‘1국1표제’에 더하여 ‘가중투표제’를 병행하는 ‘2중 투표제’가 있을 것임.
 - 이 방안은 국가의 2중성, 즉 ‘정치성’과 ‘경제성’을 함께 반영하는 것이기도 함. 이러한 ‘2중 투표제’ 하에서 ‘과반수’라 함은 찬성국가의 수가 참석국의 과반수인 동시에 찬성국가의 가중투표의 누적이 과반수에 이르는 것을 의미함.¹⁹⁾
 - 이와 같이 국가의 경제적 성격을 인정하고 이를 반영할 때 비로소 경제 분야에서의 UN의 활동은 본격화될 것임.
- ‘1국1표제’와 ‘가중투표제’를 병행하는 것은 국제사회에 낯선 것은 아님.
 - 의사결정방법으로 ‘2중 투표제’를 도입한 예로는 1987년 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer²⁰⁾와 1994년 Restructured Global Environmental Facility²¹⁾가 있음.
 - 1997년 Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on

Climate Change에서도 발효요건으로서 각국이 1표를 가지는 동시에 이산화탄소_{CO2}의 배출량에 따른 가중치를 행사하는 ‘2중 투표제’를 도입하였음(제25조 1항).²²⁾

- 가중치로서 간단명료하게 UN 분담금 비율을 그대로 반영한다면,²³⁾ 개도국그룹^{the global South}은 ‘1국1표제’에 의해 다수를 차지하고 선진국그룹^{the global North}은 ‘가중투표제’에 의해 다수를 차지하여²⁴⁾ 일방이 상대방을 강요하는 상황은 배제됨. 더욱이, 이제는 ‘콘센서스’라는 이름으로 극소수의 국가가 의사진행을 방해하는 상황도 예방됨.

[제안 10] UN총회에서 ‘과반수’라 함은 찬성국가가 참석국가의 과반수인 동시에 찬성국가의 분담금 누적이 분담금 전체의 50%를 상회하는 것을 말한다. ‘과반수가 아닌’ 다른 다수결에서도 같은 방법을 준용한다.

2) 개발협력 분야에서 UN의 역할을 강화하기 위한 ‘대 교환^{global trade-off}’

- 지금까지의 제의가 수락된다면 안보리에서 5개 상임이사국이 거부권을 이웃국가와 공유하는 양보를 하게 되고 총회에서는 개도국그룹이 투표방식에서 양보를 하게 됨. 그런데 이 그림에는 중요한 두 개의 그림조각이 빠져 있음. 그 하나는 “5개 상임이사국이 아닌 선진국들은 무슨 역할(양보)을 하느냐”의 문제이고, 다른 하나는 “경협, 특히 개발협력 분야에서 UN, 특히 총회의 역할을 어떻게 정상화시키느냐”의 문제임.
- 이제 그림에서 빠진 두 개의 조각 문제를 한꺼번에 해결하고자 함.
 - 즉 선진국그룹의 국가들은 각각 자신의 개발원조예산^{ODA, Overseas Development Assistance}의 10%를 UN에 기탁하고,²⁵⁾ 이를 ‘가중투표제’가

도입된 총회의 결정에 따라 사용하자는 것임.

- 이렇게 하면 총회는 “재원 부족, 정치적 의지 결여 및 결정사항의 이행수단 미비(*inadequate resources, lack of political will, and the absence of mandatory implementation of decisions*)”²⁶⁾라는 고질병을 극복하고 유엔의 새천년개발목표(MDGs, Millennium Development Goals)와 같은 주요 경제사항을 이행할 수단을 갖게 될 것임.
- 선진국그룹의 이러한 조치는 개발원조가 “공여국 위주의 사업보다는 MDGs에 기초한 빈곤층 감축 등 다자간에 합의된 개발목표에 쓰이도록 향하는(*oriented to support [multilaterally agreed development goals such as] the MDG-based poverty reduction strategy, rather than to support donor-driven projects*)”²⁷⁾ 데에 중대한 한 걸음이 될 것임. 또한 원조공여국들은 ‘2중 투표제’가 도입된 총회에 신뢰가 간다면 UN을 통한 다자원조를 10%에서 점차 늘릴 수도 있을 것임.
- UN에 기탁된 예산은 1차적으로 MDGs 이행 등의 개발협력을 위한 재원으로 사용되었지만, 2차적으로는 총회의 결정에 따라 ‘재난구호(*disaster relief*)’ 등의 ‘인간안보(*human security*)’와 ‘전후 평화구축(*post-conflict governance reinforcement; peace-building*)’에도 사용될 수 있을 것임. 이렇게 되면 UN도 공여국이 자의적으로 기탁하는 예측하기 어려운 재원에만 기대지 않고 스스로의 재원으로 사업을 계획할 수 있게 됨.
- 선진국그룹과 개도국그룹 간에 UN총회에서 ‘투표권의 균형’을 이루는 대신 ‘일부 ODA 예산의 사용방법을 공동으로 결정’하도록 합의하게 되면, 이는 ‘남북관계’의 획기적 개선을 가져올 것임. 이는 냉전의 종식에 따른 동서화합과 함께 ‘대결의 시대’를 ‘화합과 협력의 시대’로 바꾸는 결정적 계기로 역사에 기록될 것임.

[제안 11] OECD/DAC 회원국들은 공적개발원조^{ODA}를 위한 예산의 10%를 UN에 맡기고, 그 사용방법은 UN총회에서 ‘2중 투표제’를 적용하여 결정한다. 이 예산의 용도에는 개발원조, 재난구호, 평화구축 등의 사업이 포함된다.

나. 이사회(상하원을 보조하는 헌장기관들)

1) 총회(하원)의 이사회

- UN 창설자들이 기구의 의결기관으로서 ‘총회’와 ‘3개의 이사회’를 구성한 것은 현명한 결정으로 보기는 어려움. 총회를 돕는 역할을 맡아야 할 3개의 이사회 중에서 안보리는 당초부터 상부기관인 총회를 도외시하는 기관이었고, 신탁통치이사회^{Trusteeship Council}는 한시적으로 운영될 운명이었음. 결국 경제사회이사회^{ECOSOC, Economic and Social Council} 홀로 남아서 총회를 돕는 ‘*jack of all trades and expert of none*’이 될 수밖에 없었음.
- 이러한 배경에서 High-level Panel은 ECOSOC의 보조기관인 Commission on Human Rights를 격상시켜 ECOSOC과 대등한 관계의 헌장기관(“*a Charter body that will stand alongside the ECOSOC*”)인 Human Rights Council로 만들 것을 제의하였음.²⁸⁾
 - 이 제의는 코피 아난 전 UN 사무총장의 보고서 ‘In Larger Freedom’에서도 재차 강조되어 2005년 제60차 UN총회에서 압도적인 호응을 받았음.
 - 동 사무총장은 환경업무를 총괄적으로 담당할 기관의 필요성을 강조하면서 “UN 시스템의 각종 전문기구와 보조기관을 그룹으로 묶어서 ‘개발’, ‘환경’, ‘인도적 조치’의 업무를 맡기는(*grouping the various agencies, funds and programmes into tightly managed entities, dealing respectively with development, the environment and*

humanitarian action) ” 방안을 검토할 것을 촉구함으로써,²⁹⁾ “총회 아래에 개편된 3개 이사회가 필요하다”는 개인적 비전을 암시한 바 있음.

- 코피 아난의 비전은 충분히 검토할 가치가 있다고 보면서, 필자는 UN이 당면한 문제만을 보고서 reactive하기보다는 예상하지 못한 문제가 발생할 미래에도 대비해 proactive 할 수 있도록 약간의 수정을 가한 제안을 하고자 함.
- 즉 3개의 이사회를 설치하되, 이들의 업무영역을 “개발, 환경, 인도적 조치^{development, environment and humanitarian action}”라는 식으로 배타적으로 명시할 것이 아니라, “인간, 국가, 세계^{humanity, states and the globe}”라는 식으로 포괄적으로 명시하자는 것임.
- 이들 3개 이사회를 잠정적으로 각각 ‘인간존엄이사회^{Human Dignity Council}’, ‘경제협력이사회^{Economic Cooperation Council}’ 및 ‘인류공유자원이사회^{Global Commons Council}’로 부르고자 함.
- 이와 같이 업무분담을 포괄적으로 해두면 예측하지 못했던 새로운 분야가 나타나도 어느 이사회인지 쉽게 가늠할 수 있고, 또 ECOSOC의 경우처럼 특정 이사회로 모든 업무가 집중되는 현상을 예방하기 쉬울 것임.
- 예를 들어, UN총회가 AIDS와 같은 특정 질병 문제를 다루고자 할 때 이는 주로 ‘인간’에 관한 문제이므로 담당기관은 ECOSOC의 직계 후계자에 해당하는 경제협력이사회보다는 인간존엄이사회에 맡기는 것이 더 타당할 것이라고 쉽게 결정할 수 있음.
- ‘경제협력이사회’는 MDGs의 달성을 조정하는 등 개발원조정책을 주도하고, 총회의 지휘에 따라 원조공여국이 기탁한 ODA 기금을 다루는 기관으로서, UN총회가 경제 분야에서 적극적인 역할을 수행하도록 돕는 기관임. 대부분의 개도국 입장에서는 이 개발협력이사

회가 총회의 3개 이사회에서 가장 관심의 대상이 될 것으로 보임. 동 이사회의 주 업무는 개발협력이 되겠지만 이를 ‘개발협력이사회(Development Assistance Council)’로 하지 않고 ‘경제협력이사회’로 칭한 이유는 개발협력을 넘어선 분야의 경제협력(예: 무역, 투자) 업무도 담당해야 하기 때문임.

- ‘인류공유자산이사회’는 지구환경 및 인류공동재산(공해^{high seas}, 남극, 외계^{the outer space})의 활용과 보호를 담당하게 될 것임.

2) 상원의 이사회

- 코피 아난은 UN총회에 대한 사무총장의 보고서 ‘In Larger Freedom’에서 전쟁 후의 국가^{post-conflict states}에서 평화구축사업^{peace-building activities}이 필요함을 역설하면서 전쟁에서 평화정착으로 이전하는 국가를 효과적으로 도울 수 있는 기관이 UN에 결여되어 있음을 개탄하였음 (“*[T]here is a gaping hole in the United Nations institutional machinery: no part of the United Nations system effectively addresses the challenge of helping countries with the transition from war to lasting peace*”).³⁰⁾
 - 사실 이러한 개탄스러운 상황은 자연재해나 전쟁 발생의 희생자를 구조하는 분야 등에서도 마찬가지임.
- 이런 점을 감안하여, 상원에도 하원(총회)에서와 같이 업무를 보조할 3개 이사회를 설치하고 총회의 이사회처럼 각각 ‘인간, 국가, 세계^{humanity, states and the globe}’의 업무를 담당하도록 할 것을 제의함.
 - 이들 3개 이사회를 잠정적으로 각각 ‘인간안보이사회^{Human Security Council}’, ‘평화구축이사회^{Peace-Building Council}’ 및 ‘지구안보이사회^{Global Security Council}’로 부르고자 함.
 - ‘인간안보이사회’는 주로 급작스러운 자연재해(질병 발생 포함)의

희생자나 전쟁의 난민, 내란의 피난민 등의 개개인에 대한 긴급구호업무를 담당하는 기관임.³¹⁾

- ‘평화구축이사회’는 전후 복구를 관리(post-conflict management)하고 법질서 구축을 지원하는(help buildup governance) 업무를 맡게 될 것임. High-level Panel이 설치를 권고한 ‘평화구축위원회(Peace-building Commission)’와³²⁾ 유사하지만 특정국가에서의 활동 기간은 시한부(예: 10년)가 되어야 할 것임. 이는 총회 아래에 있는 경제협력이사회(Economic Cooperation Council)와 업무가 충돌하는 것을 예방하기 위한 것임.³³⁾
- ‘지구안보이사회’는 국제평화와 안전에 대한 중대한 위협을 다루며, 범법자에 대한 징계와 처벌도 담당업무에 포함됨. 국제테러리즘도 지구안보이사회의 담당업무에 포함될 것이지만, 동 이사회의 역할은 ‘국제범죄’의 개념이 확대되어야 더욱 본격화될 것임. 예를 들면, ‘지구환경에 대한 중대한 가해’ 등을 말함.

[제안 12] 총회(하원)의 업무를 보조하는 현장기관(Charter bodies)으로서³⁴⁾ 인간존엄이사회(Human Dignity Council), 경제협력이사회(Economic Cooperation Council) 및 인류공유자산이사회(Global Commons Council)의 3개 이사회를 둔다. 또한, 상원의 업무를 보조하는 현장기관으로서 인간안보이사회(Human Security Council), 평화구축이사회(Peace-Building Council) 및 지구안보이사회(Global Security Council)를 둔다.

4. 결론: 가장 이상적인 것이 가장 현실적인 경우

- UN은 기능장애와 실정을 이유로 끝없는 비난을 받아 왔고, 많은 사람들이 이 기구가 ‘낡아빠진 선박’이나 ‘거추장스러운 공룡’인양 생각하기에 이르렀음. 그러나 UN의 업적과 약점을 함께 두고 저울질한다면 이러한 비판은 “나무만 보고 숲을 보지 못하는” 우매함에 불

과함. UN은 여러모로 당초의 목표를 초과 달성하였음.

- UN은 “정복이나 영토확장을 국가정책으로 삼아서는 안 된다”는 원칙을 확립하였음. 오늘날 영토확장을 국가정책으로 공언하는 국가는 사실상 사라졌음.
 - 사담 후세인 Saddam Hussein의 쿠웨이트 침략이 마치 지나간 시대의 일을 보듯 이상하게 느껴졌던 것은 이러한 원칙이 상당히 확립되었다는 증거임.
 - UN이 출범하기 전까지는 대부분 전쟁의 주요 동기는 영토확장에 있었고, 제2차 세계대전도 마찬가지였다는 것은 엄연한 사실임.
 - UN은 종종 무력충돌에 대해 아무런 조치를 취하지 않는다고 비난을 받지만, 사실 이러한 무력충돌의 대부분은 최근까지도 다수국가가 ‘국내 문제’라는 이유로 UN의 개입을 탐탁하게 여기지 않던 것이었음.
- 식민지 해방이나 인권신장도 UN 없이는 생각하기 어려운 중대한 업적임. 이러한 분야에서 UN은 명백히 창설자의 기대를 초과 달성하였음. 그러나 가장 큰 업적은 국제관계에서 법질서 rule of law를 확립하는 데 크게 기여하였다는 점임.
 - UN이 창설될 무렵까지 수세기 동안 세계는 ‘무정부 사회 anarchical society’에 불과하여 ‘세력균형 balance of power’만이 평화를 확보하는 유일한 수단으로 간주되었음.
 - 이에 비해, 전형적인 세력균형이던 냉전이 종식되어도 이를 안도와 환호로 받아들이고 “평화를 확보하던 수단이 사라졌다”면서 비판하지 않을 수 있었던 것은 그만큼 법질서 확립에 대한 신뢰가 있었기 때문임.
 - 냉전이 끝난 후 지난 20여 년간 “냉전을 대체하는 세계질서는 어떤 형태일까?”하는 문제는 정치인들이 당장 해결해야 할 시급한 문제

가 아니라 학문적 호기심을 자극하는 문제에 불과하였음. 이러한 변화는 그동안 UN이 다양한 분야에서 다자협약을 채택하고 국가 간의 규범을 세우는 데 주도적 역할을 하였기 때문임을 알아야 함.³⁵⁾

- 이 모든 업적은 사무국을 포함하여 UN이 세상에 중요한 자산임을 웅변적으로 보여 주는 것임. 특히 주목할 것은 UN의 경비가 전 세계 방위비의 1%에도 미치지 못한다는 점임.³⁶⁾ “인류가 만든 어떠한 기구도 이렇게 보잘것없는 경비로 이만큼 엄청난 혜택을 가져온 사례가 없다”고 해도 과장은 아닐 것임.
- 그럼에도 불구하고, UN이 과거의 속박에서 벗어나 현재와 미래의 기대에 부응하도록 변화해야 할 긴박한 필요성이 있음은 부인하기 어려움. 이는 특히 ‘개발협력’ 분야에서 두드러짐.
- 이 글을 쓴 1차적 목적은 각국의 입장에서 안보리가 ‘그들의 것’이 아니라 ‘우리들의 것’이 되도록 구조를 조정하려는 방안을 제시하는 것임.
- 이를 위해 대표국가 수를 늘리고 새로운 구성방식을 제시하였는데, 이 과정에서 “이웃국가 간에 평화와 협력이 증진되도록” 배려하였음. ‘지역그룹’을 구성하고 이를 공식화한 것은 이웃국가 간에 협력을 강화하도록 유도하기 위해 “판돈을 키운^{up the ante}” 것임.
- 내부 분열된 지역그룹은 거부권을 행사할 수 없게 되어 세계무대에서 발언권이 약화될 수밖에 없음. 따라서 어느 지역에서 무력충돌의 조짐이 보이면 그 지역의 이웃국가들이 이를 말리도록 여건을 조성한 것임.
- 안보리의 개편보다 더 궁극적인 이 글의 목적은 총회와 그 하부기관으로 하여금 개발협력에서 주요 역할을 수행하도록 만들기 위한 것임.

- 이를 위해서는 안보리와 총회에서 적용되는 위선적 ‘이층버스식 평등’을 폐지하고 이를 의무 또는 책임과도 연계된 ‘공정한’ 평등으로 대체하여야 함.
 - 이를 위해 이 글은 “총회의 의사결정에서 ‘절대적 평등’과 ‘비례적 평등(가중투표제)’을 함께 적용하자”고 제의하였음.
- 이 글은 두 가지 면에서 국가에 관한 전통적 개념을 벗어나 있음.
- 그 하나는, 국가가 ‘정치적 단위’이면서 ‘경제적 단위’임을 솔직히 받아들이면서, 각국의 권리(투표권)와 의무(재정적 부담)를 제한적으로나마 서로 연계시키자는 것임.
 - 다른 하나는, ‘지역그룹’ 개념을 전면에 등장시켜 이를 ‘국가’와 ‘세계’의 중간에 놓인 실체로 인정하는 것임. 이러한 새로운 개념을 인정한다면, 세계를 몇 개의 국가그룹으로 나누면서 각 그룹에 속한 국가의 수를 비슷하게 만들기 위해 억지를 쓸 필요는 없게 됨.³⁷⁾
- 안보리 개혁 논의가 진전을 보지 못하자 일부에서는 “아주 부서진 게 아니라면, 어설픈 손대지 말고 그냥 두자. *If it ain't broke, don't fix it*”는 논리로 개혁 논의 자체를 포기해야 한다고 주장함.³⁸⁾ 그러나 이럴 때는 오히려 “고쳐서 제대로 작동하게 하든지, 부수고 새로 짓든지 *make it, or break it*”라는 논리가 더 어울릴 것임.
- UN이 너무 기형적이어서 시대에 적응하지 못한다면 체념 속에서 민주주의를 포기할 것이 아니라 “UN을 대체할 더 건강한 기구를 세우는”³⁹⁾ 것은 주인들(즉 국가들)이 마음먹기 나름이기 때문임.
 - 다른 선택의 여지가 있다는 점을 감안하면, 안보리의 개혁, 나아가서는 UN의 개혁에서는 “가장 이상적인 개혁안이 가장 현실적인 개혁안이 될 수도 있다”는 결론이 도출됨.
- 명심할 것은 5개 상임이사국을 포함하여 모든 국가를 만족하게 하는 개혁안은 있을 수 없다는 점임. “특권과 특혜를 가진 국가가 반대하

지 않을 개혁”이란 개념 자체만으로도 모순임. 온 세계가 일부 국가의 인질로 남아 있을 수는 없음. 다른 선택의 여지가 없다면 세계는 분명히 일어서서 UN과는 다른 다음 세대의 국제기구를 설립하면 되는 것임. 대다수의 국가가 같은 의견이라면, 국가의 기본권을 심각하게 침해하는 문제가 아닌 한 소수국가는 다수의 의견에 따라야 함. 그것이 바로 ‘민주주의’임. 만약에 다수국가가 타협의 대상이 될 수 없는 이러한 기본원칙을 주장할 용기조차 못 가진다면, 이러한 다수는 아직 민주주의의 주인이 될 준비가 되지 않은 하인들의 집단일 뿐임.



■ 주석

- 1) 필자가 2005~2006년 Harvard에서 연구하면서 완성된 글을 줄여서 한글로 처음으로 소개하는 것임.
- 2) See ‘A more secure world: Our shared responsibility’ (UN document A/59/565; 2 December 2004; hereinafter ‘High-level Panel’s report’), at paras. 251-4. According to one of the two models proposed in the report (‘Model A’), 6 new permanent seats shall be provided for the Security Council, to be distributed to four major regional areas: Africa 2; Asia and Pacific 2; Europe 1; and America 1. Seeing no lucid explanation by the Panel regarding what criteria were applied in arriving at such figures, however, we can only infer that the panel had the conclusion from the beginning.
- 3) See ‘In larger freedom: towards development, security and human rights of all’ (UN document A/59/2005; 21 March 2005; hereinafter ‘In larger freedom’), at para.170.
- 4) 이 글에서 ‘구조적 문제’라 함은 ‘UN 헌장의 개정이 필요한’ 사항을 의미함.
- 5) For example, at a symposium on ‘United Nations reform’ held in May 1992 in Rome, Dusan Sidjanski argued: “... it is logical to wonder how [regions or regional organizations] should be represented at the Security Council ... especially if one agrees that the sharing of the responsibilities and tasks must be decided between the United Nations and the regional organizations ...” See ‘The Proceedings of the International Symposium: Prospects for reform of the United Nations system’ (Italian Society for International Organization, Padova, CEDAM, 1993, pp.443~453), at p.448. More recently, James Paul and Céline Nahory of Global Policy Forum, a U.S. research organization based in New York, advocate ‘informal regional arrangements’ that will ultimately be replaced by ‘regional seats’, as the way to representation on the Council. See their article ‘Theses toward a Democratic Reform of the Security Council’ (13 July 2005), at p.6. This article is available at <http://globalpolicy.igc.org/security/reform/2005/0713theses.htm/>. Professors Paul Kennedy and Bruce Russett of Yale University also ask: “Why not consider ... permanent regional membership on the Security Council, whereby different countries take turns representing their part of the world?” See their article ‘Reforming the United Nations’ (Foreign Affairs, Sep. 1995, Vol.74~5), at p.61.

- 6) Italy has been for years a vociferous proponent of ‘group representation’ by EU in the Security Council. In April 2005, it further expanded the notion of ‘group representation’ to all the regional groups, by proposing to “add 10 permanent regional seats [to the current 15 national seats] that each group would manage independently with its own principles and mechanisms to ensure regional representation rather than a national occupation of their seats” (Quotation from ‘Security Council Reform: Membership including Expansion and Representation’ by the Global Policy Forum, available at <http://globalpolicy.igc.org/security/reform/cluster1index.htm/>).

The African Union also claims that the Union should have the “[responsibility] for the selection of Africa’s representation in the Security Council.” See item 4 of ‘Common African Position on Reform of the United Nations’ (7–8 March 2005; reproduced at <http://globalpolicy.igc.org/security/reform/cluster1/2005/0428auposition.htm/>).

- 7) The text of this UNDP report (hereinafter ‘Human Development Report 2002’) is available at <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>.
- 8) These figures (for the year 2004) are based on the ‘Key indicators of development’ to be found in World Development Report 2006: Equity and Development (World Bank), at pp.292~293.
- 9) Otherwise, this sub-group will have to share the third seat with South Korea, North Korea and Mongolia, because China and Japan are expected to occupy, in perpetuity, 2 of the 3 seats of the Group.
- 10) The Economist magazine seems to strike a chord in all those who advocate reform of the Security Council, when it says: “[If] the UN is to do more to assert its moral authority and to lead the way in combating international terrorism, its authoritative body, the Security Council, needs to have much greater, and more recognized, legitimacy.” See ‘United Nations: Fighting for survival’ on 18 November 2004 (e-version).
- 11) The High-level Panel’s report argues that greater involvement in Security Council decision-making of those who contribute most, among others, is required to increase both the effectiveness and the credibility and to enhance its capacity and willingness to act in the face of threats (para.248). Submitting the same report to the General Assembly, Kofi Annan emphasizes in his Note (at para.6): “The report argues that capable and responsible States must be on the front line in combating

today's threats. I share the Panel's view ... [and] welcome their recommendations in this field." (Emphasis is found in the original text.).

- 12) See 'A Security Council Numbers Game: All Bets Off' by Jeffrey Laurenti (19 July 2005; available at <http://www.tcf.org/list.asp?type=NC&pubid=1061>). See also his other article 'What reinforcement for the Security Council?' (supra note 1) at p.80, where he elaborates: "[E]very member state assuming a seat on the Security Council ... could (and should) be required during that state's tenure as a member to commit appropriately determined military units to a rapid deployment force capability under the authority of the Council."
- 13) 60년이 넘는 UN 역사에서 헌장 제43조의 '특별협정'을 안보리와 체결한 나라는 전혀 없음. 헌장을 기초한 사람들이 헌장 전체에서 가장 중요한 조문의 하나로 꼽았을 내용이 사실상 망각된 것은 아이러니임.
- 14) In this regard, Human Development Report 2002 (supra note 15, at p.8) says: "It is perhaps no coincidence that the more representative international institutions, such as the UN Economic and Social Council and the UN General Assembly, are considered the least powerful."
- 15) In 2005, UN regular budget was about US\$ 1.4 billion (peace-keeping budget aside), that was about 1% of the annual budget of the European Union (Euro 105 billion = US\$ 133 bil.) or that of South Korea (US\$ 189 bil.), and about 0.1% of that of the US (US\$ 2,466 bil.) or that of Japan (US\$ 1,775 bil.). See <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/tabsyst.htm> for the UN, http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_statistics#EU_Budget for the EU, and 'The World Factbook' by CIA (available at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2056.html/>) for the governments.
It is also to be noted that, since 1978, there has been no budget increase in real terms (price-index adjusted). According to Klaus Hüfner, Senior Research Fellow of the Global Policy Forum, the UN expenditure in 2002 was the same as in 1978, with minor fluctuations in the intervening years. It then dropped by 2.4% ((from 334 to 326 in 'constant 1971 dollars') in 2003, the last year for which the index is available. See <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/reg-budget/currentreal.htm>.
- 16) 'In larger freedom' (supra note 5), at para.159.
- 17) It seems that the ICIV system is based on an analogy that, "A state is to the UN, as a human being is to a country", that is to say, "As

differentiated tax pay by individuals does not justify differentiated human rights, so does differentiated financial contribution by states not justify their differentiated rights at the UN.” However, this analogy is fundamentally flawed on at least two points.

First, the UN is not the ‘world government’. In the case of a state government, it provides its constituents safety, orderliness, services and infrastructure for economic and social activities, and in exchange taxes its people. Therefore, it is warranted that more taxes are levied on bigger economic beneficiaries. Moreover, a state usually has the power and authority to impose its will on individuals. In contrast, the UN is only a forum among states. Neither does it provide notable services to the states, nor does it have the authority or means to impose its will on states: it count on the voluntary cooperation of individual states for the implementation of its decisions. To the UN, the states are as much its clients as its constituents. If the UN is found unattractive, it is less cared for by important clients, and thus doomed to languish. Second, the dignity and value of human beings are considered so sacred as to eclipse the differences in individual’s economic contributions to the state. Therefore, discrimination in individual’s rights can hardly be justified. In contrast, a state does not carry such an aura of sacredness as a human being does, as the destiny of the former Soviet Union or Yugoslavia eloquently showed. The demise of a country usually means no other than the birth of a plural number of countries, a process so often considered a boon by people inside. Or conversely, people living in several states may decide, with the blessing and sometimes envy of the outsiders, to end the lives of their existing states to create a new state. In sum, there is nothing sacred about the life of a state. In fact, a state is arguably no more than an institution for the welfare of its constituents, the people. The same cannot be said of human beings.

When the Soviet Union, and Yugoslavia a few years later, broke up into several Republics, the world observed that their successor countries inherited more than their predecessors had had, in terms of votes at the UN General Assembly. That provides an uncanny lesson on the double standard applied at the UN: if the same multitude of people gathered around one flag decide to gather around several flags, they can increase the sum-total of their rights by that many times, whereas the weight of their responsibilities remains virtually unchanged.

In the case of independence of former colonies, the voting rights of newly independent countries could be seen as awakening from dormancy. However, the breakup of an existing country poses several new questions to the world: What should be the limit to the number of new Republics to be born out of an old 'Empire'? Why should the voting weights of other countries or peoples be affected at all by another group's internal decision? And, in an extreme case, what if the world sees a country breaking up into, let's say, two hundred republics which consequently claim an absolute majority of vote in the General Assembly?" Setting aside the possibility of such an extreme scenario coming true, at least the question betrays the fragile basis of the exclusive '1C1V' system, thus leads one to revisit the interpretation of 'sovereign equality'.

- 18) A more sophisticated method of apportionment would be to charge each state a differentiated amount proportional to its economic size (proportional equality) in addition to a certain amount common to all the member states (absolute equality). Such a nicety, however, has seldom been a forte of the UN General Assembly.
- 19) If developing countries take the view that their dominance in the General Assembly based on '1C1V' is a boon for them, it is time they should give a second thought to this concept. In fact, their majority vote can be no more than a 'mixed blessing'. For most of the people and countries of the global South, poverty eradication or 'freedom from want' is unquestionably the most urgent and important national goal. Where poverty is prevalent, even a secured 'peace' is no more than a hollow blessing. Therefore, they should find a way to turn the UN General Assembly, the most universal global forum, into a major forum for discussions on 'economic development'. They should ask themselves: "if 'freedom from fear' is the primary subject of the Security Council, why is 'freedom from want' not the primary subject of the UN General Assembly?"

The reality is that, with the majority vote in the hands of the global South, rich countries (i.e., donor states) are little inclined to bring the issues of economic cooperation into the General Assembly where they have to run a high risk of ending up with increasing burden, but without commensurate power. When the wise old saying of "He who pays the piper calls the tune" is ignored, it is inevitable to see that the music just stops. One might even say that "The global South has been given enough rope to hang itself".

- 20) At the Meetings of the Parties to the Montreal Protocol, decisions are made by “a two-thirds majority of the parties present and voting who represent at least 50 per cent of the total consumption of controlled substances”. See ‘Bowett’s Law of International Institutions’ (5th ed; by Philippe Sands and Pierre Klein; 2001), at p.123 para.4-021, or Article 2(9)(c) of the Montreal Protocol. The text of the Protocol is available at <http://www.unep.ch/ozone/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf/>.
- 21) The ‘Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environmental Facility’ (available at http://thegef.org/GEF_Instrument3.pdf) stipulates at para. 25(c)(i): “[D]ecisions ... shall be taken by a double weighted majority; that is, an affirmative vote representing both a 60 % majority of the number of participants and a 60 % majority of the total contributions.”.
- 22) The text of the Kyoto Protocol is available at http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php/.
- 23) As another method of weighted voting, Professor Joseph E. Schwartzberg (Institute for Global Policy, World Federalist Movement) suggests that each state be assigned a weighted vote that is the average of three factors: population, contribution to the UN budget and unit share of the UN membership. According to him, this method would give the USA a weighted vote of roughly 9.1%, China 7.7%, India 6.0%, Germany 3.8%, France 2.6%, the UK 2.3%, etc. (See his article ‘Revitalizing the United Nations: Reform through weighted voting’, especially at Executive Summary, pp.11-16 and Appendix 1, that is available at http://www.globalsolutions.org/programs/intl_instit/UN_ref/Schwartzberg_Weighted_Voting.pdf/).
A grave drawback of this formula is that the population is doubly weighted, because the contribution to the UN budget also reflects the population. Contribution is roughly based on the scale of national economy (GNP) that is decided by ‘per capita income’ multiplied by ‘population’. It is unimaginable that small-population countries or big stakeholders, namely, major budgetary contributors, accept such a formula that lopsidedly favors big-population countries.
- 24) Proposing creation of a ‘UN Economic Security Council’, Human Development Report 1994 suggested the introduction of a voting system “to have all decisions ratified not just by a majority of all members but also by majorities of the industrial and developing countries” See

pp.83~84. [Reproduced in summary form in the Human Development Report 2002 (supra note 15) at p.118, Box 5.5.] If this voting method is applied in the General Assembly, it will bring about a result somewhat similar to that of the 'dual vote' system proposed in this essay. However, there will be a basic difference in the two approaches. The UNDP Report divides countries into industrial states and developing ones, and then accords each state 'equal' weight within its own group. In contrast, this essay accords each country its own weight based on the same standard for all. The UNDP approach is likely to cause an ever increasing problem, as an increasing number of developing countries graduate from 'developing' status.

- 25) According to OECD, the global ODA by the 23OECD/DAC(Development Assistance Committee) member states stood at \$133.5 billion in 2011. This amount constitutes 0.31% of GNI of the donor countries, as compared with the long-standing target of 0.70% that was agreed on at the UN General Assembly in 1970 and was reaffirmed in the Monterrey Consensus in 2002. See 'Preliminary data - Official Development Assistance (ODA) data for 2011 (April 2012)', at http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_34447_1894347_1_1_1_1,00.html/.
- 26) See 'A Radical Vision for the Future of the UN' by Tasos Papadimitriou who says: "... [UN] critics point out that many of its stated objectives regarding peoples' well-being in the developing world (e.g. the Millennium Development Goals) represent little more than wishful thinking, due to inadequate resources, lack of political will, powerful (national) vested interests and the absence of mandatory implementation of decisions." (ZNet, 24 October 2004; Reproduced at <http://globalpolicy.igc.org/security/reform/cluster1/2004/1024radical.htm/>).
- 27) See 'Recommendation 7' (at p. xvi) of the 'Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Overview' (Millennium Project report to the UN Secretary-general; hereinafter 'UN Millennium Project 2005') by Jeffrey D. Sachs and others. The Project report is available at <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewEngLowRes.pdf/>.
- 28) High-level Panel's report (supra note 4), at para.291.
- 29) In larger freedom (supra note 5), at paras.198 & 212.
- 30) 'In larger freedom' (supra note 5), at para.114.

- 31) The concept of ‘human security’ employed in this essay is much more limited than that used by UNDP in its Human Development Report 1994 or that used by the independent Commission on Human Security (CHS), a foundation launched at the 2000 UN Millennium Summit at the initiative of the Government of Japan. The UNDP employs the term ‘human security’ as comprehending problems involving “population growth, economic disparities, migration, environment, drug and terrorism.” [See p.34 of the Human Development Report 1994 that is available at <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>] And the CHS also defines ‘human security’ comprehensively as the protection of “the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and fulfillment” including health and education. [For the concept of human security and discussions on it by the CHS, see ‘Human Security’ at <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?MenuID=10473&Page=1494> and the Commission’s report ‘Human Security Now’ (2003), available at <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>] In contrast, this essay confines the concept of human security to “urgent relief activities for victims of unanticipated natural disasters or breakout of armed conflicts” that will fit with the mandate of the Senate as the successor to the Security Council. This narrower definition is necessitated for a clearer division of labor with two other Councils proposed in this essay to be established under the General Assembly: ‘Human Dignity Council’ and ‘Development Cooperation Council’.
- 32) See ‘High-level Panel’s report’ (supra note 4), at paras.261–265. The report, at para.264, identifies the core function of the Peace-building Commission to be
- to identify countries which are under stress and risk sliding towards State collapse;
 - to organize, in partnership with the national Government, proactive assistance in preventing that process from developing further;
 - to assist in the planning for transition between conflict and post-conflict peace-building; and in particular.
 - to marshal and sustain the efforts of the international community in post-conflict peace-building over whatever period may be necessary.
- 33) If the ‘Peace-Building Council’ finds it necessary to extend its work for a specific country beyond the limit of the given timeframe, it could either transfer the work to the Economic Cooperation Council (under the General Assembly) or get a prior consent of this Council for an

extension.

- 34) Article 7 of the UN Charter calls the Councils (together with General Assembly, International Court of Justice and Secretariat) 'principal organs' of the UN, as compared with 'subsidiary organs' to be established as may be necessary. However, barring the Security Council that is obviously *sui generis*, the Councils in fact have no authority to make decisions of their own on any important matters, and are apparently subsidiary to the General Assembly. In that sense, 'Charter organs' or 'Charter bodies' seems more appropriate than 'principal organs' for the term characterizing the Councils.
- 35) Those who blame the UN General Assembly to be 'a talk shop with no action/decision' should be advised that the same cynicism is typically leveled at the Parliaments in developing countries where people are more accustomed to the 'straightforward' process of authoritarianism than the 'inefficient and time-consuming' process of democracy. It should be noted, too, that when discussions on a specific topic drag on for years, it is not because delegations like to continue talking, but because the Capitals are not politically prepared to reach agreement. It can hardly be considered wise to rush to decision when many countries are politically hesitant. Anyway, a major culprit causing inefficiency is the 'consensus' system in which a few rogue countries can easily block what is agreeable to most countries. This can be cured by the introduction of a dual-voting system, as explained in the previous Chapter.
- 36) Annual global defense expenditure is assumed to exceed US\$ 1 trillion, or US\$ 1,000 billion, whereas the annual budget of the whole UN system is way under US\$ 10 billion (in 2004, a total of US\$ 6.7 billion – UN regular budget: 1.4 billion; UN peacekeeping operations budget: 3.3 billion; and UN Specialized Agencies: 2.0 billion), 1% of global defense expenditure. See <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/tabstest.htm> for the UN statistics.
- 37) The 'High-level Panel's report' (supra note 4) divided the world into 4 regional groups based on the concept of 'continents', although Latin American Panel members had preferred to have GRULAC as separate from North America (See para.251 of the Report). The Panel must have concluded that it was important to have an ostensible 'balance in the number of countries' among the groups. This 'balance in the number'

notion is further pushed by Professor Walter Hoffman (Ramapo College, New Jersey) who detach the 14 Pacific states from ‘Asia’ to combine with ‘America’ in order to arrive at some parity in number between the two continents. [See ‘A Competing Model: A Security Council with 20 members’ (‘U.N. Reform Watch’ no. 8), published by Center for U.N. Reform Education, and available at http://www.centerforunreform.org/textpages/unreformwatches/unreformwatch8_2.htm/.] However, if the Pacific states are to be given their due weight by whatever criteria, they should be capable of carrying that weight, regardless of whether they are with Asia or with America. Therefore, it makes little sense to realign them, away from Asia, with America.

- 38) Thomas G. Weiss (supra note 9), at p.149.
- 39) Donald Blinken and Pera Wells of the World Federation of the United Nations Associations (WFUNA) state “... there is already talk of the need for another ‘San-Francisco’-style UN Charter conference to negotiate a new compact, or new ‘rules of the game’”, although they are of the opinion that the idea is “tempting but unrealistic.” See ‘Reforming the United Nations: Back to First Principles’ in American Foreign Policy Interests vol.26 (2004; pp.235~240), at p.237.

■ 참고문헌

- 국가브랜드위원회·대한무역투자진흥공사·산업정책연구원(2011), 『문화한류를 통한 전략적 국가브랜드 맵 작성연구』.
- 산업정책연구원(2003), 『국가 및 기업브랜드 가치 제고방안 연구』; 지식경제부·대한무역투자진흥공사·산업정책연구원(2007), 『국가브랜드 맵 - 국가 및 주요산업 이미지 동향을 중심으로』에서 재인용.
- Gerbner, G.(1998), *Cultivation analysis: An overview. Mass Communication and Society*, 1(3/4), pp.175-194.
- Kim, J. H., & Nam, Y.(2011), “The effect of ego-network and cultural familiarity in Hallyu”, In M. S. Kim, D. K. Kim, *Hallyu: Influence of Korean popular culture in Asia and beyond*, pp.305-330.





한국에 대한 국가이미지 향상과 한류의 확산은 대체로 동조성^{coupling}을 노정해 왔으나 앞으로도 항상 그럴 것이라고 예단하는 것은 금물이다. 한류와 국가이미지는 향후 분리되어 국가이미지는 좋은데 한류 붐은 사그라지거나 그 반대의 상황이 전개될 수도 있다. 예를 들어 이미 국가 간 경계심리 자극 등을 통해 한류에 대한 견제 움직임이 나타나고 있으며, 이러한 움직임은 우리 정부가 과도하게 개입할 경우 더욱 심화될 우려도 있다.

국가이미지가 한류에 대해 갖는 후광효과^{halo effect} 및 한류상품이 한국에 대해 부여하는 긍정적 이미지를 의미하는 배양효과^{cultivation effect}를 장기적으로 안착시킴으로써 범지구촌 문화의 중요한 부분으로서의 한류를 세계인과 나누고자 하는 부드러운 접근이 필요한 시점이다.



한류를 통한 국가이미지 제고방안

김 장 현

하와이대학교 교수

1. 개관: 국가이미지와 한류

- 국가이미지는 반드시 국력과 비례하는 것은 아님. 예를 들어 중국의 군사력과 경제력, 그리고 아시아를 상징하는 국가로서의 상징 권력은 모두 세계 최정상급으로 올라섰으나 여전히 중국산 상품, 중국인, 중국의 정치체제, 생활수준에 관한 평가는 세계 최강국이라고 하기에는 무리가 있음.
- 한국의 경우, 중국의 수십 분의 일밖에 되지 않는 국토와 인구를 가지고 있음에도 불구하고 다양한 문화적 자산들이 전 세계 사람들의 이목을 끌어당기고 있음. K-FILM(한국 영화), K-DRAMA(한국 드라마), K-POP(한국 대중음악)과 같은 문화상품뿐만 아니라 K-FOOD(한국 음식)의 인기가 10여 년간 지속적으로 상승세를 보임.
- 특정한 국가가 갖는 이미지는 그 나라 국민이나 문화에 대한 이미지

와 항상 함께 가는 것은 아님. 즉 조직에 대한 이미지와 그 구성원에 대한 이미지가 때로는 분리를 일으키기도 함.

- 본고에서는 아직까지도 미처 규명되지 않은 한류와 국가이미지의 관계에 관한 이론적인 검토를 시도하고 단지 국가이미지 부양의 도구로서의 한류가 아닌 한민족 문화정체성의 세계화로서의 한류에 대해 고찰해 보기로 함.

2. 국가브랜드와 한류의 현황 점검

가. 한류와 국가브랜드

- 최근에는 국가이미지라는 단어가 주는 추상성, 모호성을 극복하고자 국가가 갖는 이미지 역시 하나의 브랜드와 같은 후광효과^{halo effect}를 준다는 차원에서 국가브랜드라는 용어가 많이 사용되기도 함.
- 국가브랜드는 “사람들로 하여금 특정국가 또는 특정국가의 집단이나 제품, 서비스를 식별하고 다른 국가와 구별되도록 의도된 이름 및 이에 따른 용어, 기호, 심벌, 디자인 또는 이것들의 조합(예: 국명, 국가, 국화, 국기, 원산지 표기명 등)”(산업정책연구원, 2003)으로 정의되는 등 일종의 마케팅 개념으로 정의되는 문제가 있음.
- 이런 추세는 국가브랜드를 경제적 국부^{national wealth}를 구성하는 중요한 자산으로 간주하는 입장에서 점점 세를 얻고 있으나, 사실 국가 전략의 일환으로서의 국가브랜드는 인류를 하나의 잠재적 시장으로만 바라볼 뿐이라는 한계를 지님.
- 평화 공존과 번영과 같은 범인류적 가치는 문화적 다양성에 대한 이

해와 존중에서 가능한 것인데 현재의 흐름은 국가전략적인 고려에서 크게 벗어나지 않고 있는 한계가 있다고 보여짐.

- 이런 흐름 속에서 한류의 역할 역시 국가 경제적 관점에서만 주로 정의되고 분석되는 것이 무리는 아님.
- 본고는 국가 경제적 접근이 잘못되었다는 것이 아니라 그런 관점이 바탕에 깔고 있는 적자생존적 논리가 자칫 우리의 ‘우월한 문화’가 다른 나라의 ‘시장’이나 ‘문화’를 지배하게 되었다는 식의 자문화 중심주의, 문화적 우월의식으로 이어질까 경계하고자 함.
- 구체적으로 본고는 한류와 국가이미지의 역할이 상호의존적임을 밝히고 정부가 어떤 정책을 펼쳐야 정(+)적 상호작용을 일으켜 양자를 모두 상승시킬 수 있을지 고민해 보고자 함.

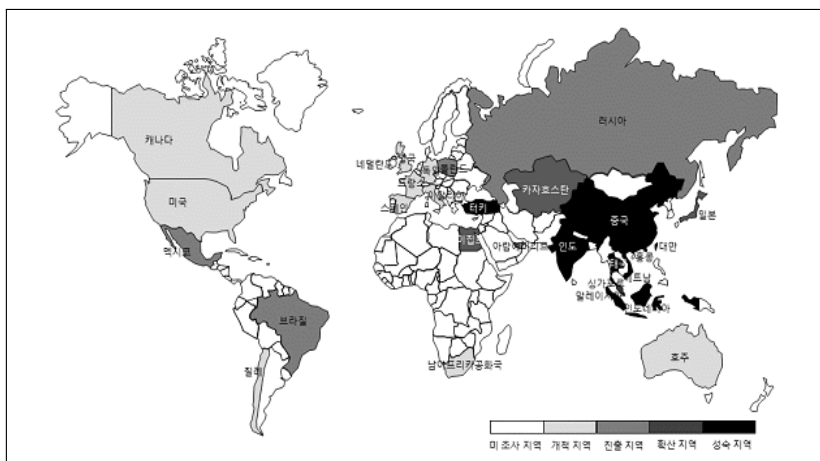
나. 국가브랜드위원회, 대한무역투자진흥공사 및 산업정책연구원의 연구 검토

- 최근에 한류와 국가브랜드의 관계를 고찰한 연구보고서가 국가브랜드위원회, 대한무역투자진흥공사(KOTRA, Korea Trade-Investment Promotion Agency) 및 산업정책연구원의 공동작업으로 발표되었으며, 최근의 동향을 이해하기 위해서는 이 보고서의 결과를 심층 검토하는 것이 필요함. 해당 조사는 28개국 15,070명의 응답자에 대한 온라인 조사 결과에 바탕을 둬. 다음은 주요 결과의 요약임.
- 한국의 국가이미지는 여전히 중국과 일본의 중간 지점, 다시 말해 ‘샌드위치’적 위상을 가지고 있음. 한국은 여전히 중국에 비해서는 국민적, 기술적, 정서적으로 앞서 있으나 일본에 비해서는 뒤처져 있다는 인식이 팽배. 심지어 문화적 이미지 측면에서도 중국이나 일본에 비해 낮은 점수를 받았음.
- 인도네시아와 베트남의 한국 국가이미지 평가가 28개국 중 가장 높았으며, 한국제품 선호도 역시 같은 추세를 보임. 한국 이미지를 가장 낮게 평가한 국가는 일본으로, 역시 한국제품에 대한 선호도

도 가장 낮게 나타남. 구체적으로는 전자제품, 휴대폰, 자동차, 화장품, 기계류, 식품, 관광에 대한 선호도와 국가이미지가 비례하는 특징을 보임.

- 한류의 각 매체 중에서는 드라마, 영화, 대중음악이 거의 대등하게 국가선호도와 비례하고 있으나(상관관계 약 0.4/1.0), 한국의 전통 문화에 대한 선호(0.6/1.0)가 가장 큰 관계를 보임. 한국 역사드라마(사극)의 인기가 가져오는 파장을 암시
- <그림 1>은 한류 진출 정도에 따라 국가를 구분한 지도임.

〈그림 1〉 한류 진출 정도에 따른 세계지도



출처: 국가브랜드위원회·대한무역투자진흥공사·산업정책연구원(2011), 『문화 한류를 통한 전략적 국가브랜드 맵 작성연구』, p.27.

- 한류와 한국에 대한 정보를 얻는 매체를 조사한 결과, 한국 대중문화 경험이 없는 그룹은 TV, 라디오 뉴스가 주요 정보원이었던 반면, 유경험그룹에서는 영화, TV 드라마를 통해 정보를 얻고 있다는 답변이 가장 많은 것으로 나타남. 국가이미지에 대한 정보원으로서 한류의 중요성이 부각되는 결과임.

3. 한류와 국가브랜드의 관계

- 기존 연구를 검토해 보면 한류 이용 경험과 한국에 대한 국가이미지는 대체로 정적인 관계를 갖고 있다고 정리할 수 있음.
- 이러한 정적 관계는 다음과 같은 세 가지 가능성을 내포. ① 한류의 국가이미지 촉진, ② 국가이미지의 한류효과 부양, ③ 양자 공존 또는 상관관계의 존재

가. 한류의 국가이미지 촉진(배양효과^{cultivation effect})

- Gerbner(1998)는 특정 대중매체에 장시간 반복적으로 노출될 경우, 그 매체가 담고 있는 폭력, 성차별 등과 같은 가치체계까지 습득하게 됨을 지적하고 이를 ‘배양효과^{cultivation effect}’라고 칭함.
- 이 효과는 대중매체 중에서도 특히 텔레비전이 청소년과 어린이들에게 미치는 영향을 잘 설명한 대중매체이론의 대표격으로 꼽힘. 예를 들어, 살인과 범죄 장면이 많이 들어 있는 텔레비전 시리즈를 자주 시청할 경우 세상이 폭력과 범죄로 가득 차 있다고 인식하는 이른바 ‘비열한 세계 신드롬^{mean world syndrome}’에 빠지게 됨.
- 동남아 지역에 강하게 형성되고 있는 한류 팬 집단을 고려해 보면, 그들이 한국인, 한국 문화의 가치체계에 강하게 영향을 받을 가능성이 있으며 위에서 언급한 국가브랜드위원회 등의 조사 결과(2011) 역시 이를 강하게 뒷받침하고 있음.

나. 국가이미지의 한류 불 견인(후광효과^{halo effect})

- 국가이미지는 특정 매체의 수용에 영향을 미칠 수 있는 일종의 브랜드 파워를 가지게 됨.

- 우리가 개발도상국 시절, ‘일제’라는 점 하나로 전자제품을 비싼 가격이라도 믿고 구입하였듯이 특정 나라에 대한 신뢰^{trust}, 공신력^{credibility} 부여, 믿음^{belief}은 그 나라에서 온 사람과 제품에 대한 선호를 창출
- 이런 심리적 기제는 특정 브랜드에 대한 신뢰를 부여함으로써 복잡한 고려단계를 단순화시킬 수 있는 인지적 비용 절감효과를 초래하게 되며, 인간의 인지적 발달 과정에서 자연스레 등장하는 현상임.
- ‘한국’하면 떠오르는 이미지로 전자제품, 휴대폰, 자동차 등 기술적 선진도가 압도적인 현상은 우리나라의 하이테크 제품 수출을 촉진하기도 함.
- 한국에 대한 긍정적 이미지가 한류 드라마에 등장하는 배경이나 인물들에 대해 막연하면서도 설명하기 어려운 호감^{liking}을 불러일으키는 경우가 바로 후광효과가 작동하는 사례라고 말할 수 있음.

다. 한류-국가이미지 간의 동조·상관 효과(coupling·correlational effect)

- 한류와 국가이미지 간의 관계는 선후 혹은 인과관계를 판단하기 어렵지만 서로 비슷한 흐름을 보여 주고 있음.
- 이러한 동조성^{coupling effect}은 현재까지 누적된 한류, 국가이미지 관련 데이터에서 대체로 강하게 나타나고 있음.
- 동조성이 일어나는 이유로는 우리나라의 경제 및 문화 발전이 대체로 한국 미디어의 해외 진출과 함께 증가해 왔기 때문이라고 판단됨.
- 이러한 동조성은 항상 일어난다고 보기는 어려움. 예를 들어 일본의 오랜 경제난과 지진, 쓰나미 등 재해로 인한 국가이미지의 손실은

정밀기계, 애니메이션 등과 같은 분야에서 일본이 갖고 있는 공신력을 크게 손상시키지는 못하고 있음. 동조성이 성립하지 않는 경우임.

- 동조성은 일면 단순한 선형 상관관계로 판단하기 쉬우나, 사실 특정 국가나 문화에 대한 이미지가 대인 간 채널, 매스미디어 채널, 소셜 미디어 채널 등을 통해 다자간 커뮤니케이션 관계 속에서 형성됨을 고려할 때 그 바탕에 있는 동적인 속성을 파악하여야 비로소 제대로 이해할 수 있을 것임.

4. 정부의 역할에 관한 정책 제언

가. 과개입의 오류 방지

- 2012년 들어 외교통상부에서는 한류 붐 진작을 위해 다양한 활동을 펼치고 있음. 예를 들어, 외교통상부는 2012년 5월 11일 정부중앙청사 별관 2층 대강당에서 ‘한류외교 K-POP 쇼케이스’를 개최하였는 바
 - 외교통상부가 직접 주최자가 된 본 행사에 차세대 한류 주역으로 주목을 받고 있는 신인 아이돌 6팀을 참가시키고 중국, 몽골, 인도네시아 등지에서 온 한국 내 외국인 유학생들과 다문화 관련 단체 회원들을 초청하여 관람토록 함.
 - 사실 경직되기 쉬운 관료조직이 국가이미지와 한류 붐의 고양을 위해 이러한 행사를 기획하고자 하는 적극적 자세는 대단히 긍정적으로 평가됨.
 - 조금 아쉬운 점이 있다면 이러한 정부의 주도적 개입이 자칫 한류와 국가이미지 문제를 국제정치화시키는 오류를 범할 가능성이 있음.
 - 사례: 중국 교육부가 2004년부터 세계 각지에 350여 개의 공자학

원(孔子學院)을 설립하여 대학 간의 교류는 물론 중국 문화나 중국어의 교육 전파를 위해 획기적인 투자와 지원을 아끼지 않고 있으나, 이를 경계하는 움직임이 미국 등에서 일어나고 있음. 미국 대학들은 공자학원을 유치하려면 티베트, 달라이라마 등 정치적으로 민감한 문제에 대해서 토론하지 않는다는 조건에 동의해야 했다고 함.

- 최근 미국 정부가 공자학원의 교사들이 J-1비자로는 할 수 없는 초·중고 및 대학생들을 상대로 한 교육활동을 벌이고 있다는 이유로 비자 연장을 한때 거부하는 등 공자학원 문제가 국가 간의 외교, 정치적 이슈로 부상하고 있음.
- 문화원, 대사관 등을 통해 문화교류를 촉진하는 것은 재외공관과 외교당국의 당연한 임무이지만, 공자학원을 둘러싼 중국 정부의 단기간 과도한 확장 노력과 주도적 개입은 상대국과의 마찰을 불러 일으키기도 함.
- 사실 할리우드 문화가 세계를 지배하기 시작한 이후로 거의 유일하게 자국 영화시장을 지켜내고 한 발 더 나아가 세계로 문화상품을 수출하고 있는 한국의 경우에도 한류 문화 수입국들의 경계와 견제를 받을 가능성이 농후함.
- 정부나 관련 기구들이 주도적으로 ‘한류’를 입에 올리며 여러 가지 행사나 이니셔티브를 이끌어 가려 할 경우 국가 간의 외교 문제로 비화할 가능성을 배제할 수 없음.
- 정부의 역할은 ‘은근한 후원자’로서의 역할에 그치는 것이 오히려 한류라는 자발적 문화 현상을 발전시키는 계기가 될 수도 있음.

나. 한국 문화상품의 ‘첫 경험’ 기회 부여

- 필자의 설문조사 연구(Kim & Nam, 2011)에 따르면, 한류는 응답자의 주변에 비한국인으로서 한류 문화에 자주 접하고 있거나 한류 문화를 적극 권유하는 사람이 있을 때 더욱 확장되는 경향이 있음. 한국 교포나 한국인 친척을 통한 권유는 큰 의미가 없었음.

- 이 결과는 세계 각국의 현지인들에게 한류 문화를 소개하고 아주 적은 비율의 인구라도 한류 문화상품을 지속적으로 소비하고 나아가 권유할 수 있는 씨앗 집단^{seed group}을 형성하는 것이 한류 확장의 요체가 됨을 보여 줌.
- 이 씨앗 집단은 자연스럽게 자신의 한류 애호를 표출하고 나아가 권유할 수 있는 그룹으로서, 일종의 얼리 어답터^{early adopter}라고 할 수도 있음.
- 이런 집단이 주변인들에게 사회적 영향^{social influence}을 통해 한류에 대한 긍정적 태도를 형성시키고, 나아가 한류의 대량 확산에 기폭제가 되는 결정적 숫자^{critical mass}에 조속히 도달할 수 있도록 박차를 가하는 밑거름이 됨.
- 사례: 구체적으로는, 한류 상품을 처음 접할 기회를 많이 부여할 수 있도록 현지 영화 시사회 및 영화 마켓, 현지 한국 음식 시식회, 한국 드라마 DVD 배포 혹은 온라인 무료 시청권 배포 등을 통해 ‘첫 경험’ 내지는 단순 노출^{mere exposure}의 경험을 확산시킴.
- 이러한 첫 경험이나 단순 노출의 경험이 누적되면 장기적으로 한류 붐과 긍정적 한국이미지의 정착에 크게 도움이 될 것으로 판단됨.

다. 지구촌 문화의 중요한 한 부분으로서 한류를 자리매김할 필요

- 한류를 보는 정부의 입장은 당연히 국가이익^{national interest} 및 국부의 증대에 기반을 둘 수밖에 없음.
- 1970년대 이후 등장한 세계화, 지구촌화, 상호의존성의 증대라는 조류에 비쳐 볼 때, 한류 문화를 한국만의 상품으로 포장하여 ‘수출’하

려는 입장을 견지하는 것은 장기적으로 여러 가지 역효과를 불러일으킬 수 있음.

- 할리우드 상품의 세계 지배가 본격화된 1900년대 중반 이후, 많은 비판적 사회과학자들이 미디어 제국주의(media imperialism)를 거론하면서 미국의 가치가 세계를 대변하는 것으로 인식되는 것에 대한 강한 거부감이 표출되기도 했음.
- 국가브랜드위원회 등의 조사 결과(2011)에서도 터키의 경우 한류 문화상품의 소비는 늘고 있으나 오히려 한국의 국가이미지는 나빠지고 있는 것으로 드러남.
- 일방주의적인 문화상품의 ‘수출’ 축진은 장기적으로 한국과 한국 문화를 고립시킬 위험성을 내포하고 있음.
- 이제부터 한류에 대한 국내적 인식부터 외국에 대한 ‘진출’과 ‘확장’보다는 ‘교류’와 ‘협력’이라는 호혜적 인식으로 전환할 필요가 있음.

라. 후광효과와 배양효과를 두루 고려한 정책 마련

- 전술한 후광효과와 배양효과는 한류와 국가이미지의 관계를 보는 두 가지 중요한 축이 될 수 있음.
- G20 정상회담 개최와 OECD 가입, 20/50 클럽 가입 등과 같은 성과는 국제질서, 특히 국제 엘리트 네트워크상에서 한국의 위상을 급속히 향상시키고 있음은 부정할 수 없는 사실임.
- 한국 문화상품과 여타 상품류가 부상하는 한국의 위상에 힘입어 긍정적인 외부효과(후광효과)를 누릴 가능성도 점점 높아지고 있음.

- 한국 문화에 대한 이해가 낮았던 중동 지역에 한국 드라마가 소개되면서, 한국 상품 전반의 수출이 급증하고 한국에 대한 이미지도 급등하고 있는 현상은 후광효과의 반대방향인 ‘배양효과’를 잘 보여주고 있음.
- 앞으로 한국 정부는 이러한 양방향의 효과를 국가별로 어떻게 극대화시킬 수 있을 것인가 진단하는 연구 프로그램을 수립함은 물론, 이를 대한무역투자진흥공사, 재외공관 등의 지원 하에 민간기업과 단체들의 주도로 어떻게 장기적으로 안착시킬 수 있을 것인가 고민해야 할 것으로 보임.
- 특히 국가별 특수성을 고려하여, 한국과 한국 문화가 모두 알려져 있지 않은 경우, 한쪽만 강하게 인식되어 있는 경우, 양자 모두 잘 알려진 경우 등으로 구분하여 국가별로 맞춤형 대책을 세우는 것이 효율성을 올리는 데 중요한 것으로 판단됨.

5. 결론

- 한국이 선진국의 문턱에서 벗어나 안정적인 선진 복지국가로 자리매김하기 위해서는 대외의존도가 높은 경제뿐만 아니라 문화적 위상 역시 세계인에게 널리 알려지도록 할 필요가 있음. 이런 상황에서 1990년대 중후반부터 불기 시작한 한류 바람은 한민족의 새로운 르네상스를 여는 중요한 단초가 되고 있음.
- 이 바람은 우리가 시작하고자 해서 시작된 것도 아니었고, 우리가 불을 붙이고 싶다고 해서 불붙을 수 있는 성질의 것도 아님.
- 오히려 한류는 소수의 적극적인 애호가들이 주변인들에게 한류를

설득하고 전파하는 데 힘입은 것으로 우리도 몰랐던 우리의 장점들이 다양하게 얹히고설켜 이루어낸 중요한 성과라고 하겠음.

- 본고는 ① 정부의 과도한 주도자로서의 개입보다는 은근하고 부드러운 촉진자로서의 역할을 강조하며, ② 세계 문화 속에서 상호호혜적인 관점으로 한국 문화를 어떻게 위치하게 할 것인지 고민할 것을 촉구하고, ③ 양방향적 성격, 다시 말해 후광효과와 배양효과를 어떻게 각국의 실정에 맞게 극대화할 것인지 고민해 볼 것을 제안하고 있음.







본고의 목적은 1990년대 초 세계화 과정과 21세기 초 글로벌 테러와의 전쟁에서 새롭게 등장하고 있는 초국가적 위협들에 대한 현상을 이해하고 분석하는 것이다. 본고는 많은 위협들 중에서 글로벌 차원의 국제테러, 마약밀매, 조직범죄에 초점을 맞췄다. 이 분석을 통해 초국가적 위협들에 대한 경향과 전망을 탐구하고 그에 대한 적절한 대안을 제시한다.

본고의 분석들은 국가안보 내의 군사안보와 인간안보를 통합하는 파약을 시도할 것이다. 왜냐하면 새로운 초국가적 위협들은 기존의 국가 중심의 군사안보론으로는 설명력을 갖추지 못하고 있기 때문이다. 그러한 분석들 하에서 통합안보의 개념은 더욱 유용성의 힘을 발휘할 수 있고 실질적인 정책제안의 토대를 마련할 수 있다.



초국가적 위협: 테러, 마약, 범죄조직의 상호연계

조 성 권

한성대학교 교수

1. 문제제기

- 탈냉전, 세계화, 9·11과 같은 사건과 흐름 속에서 학자들은 새로운 국제질서의 틀을 찾으려고 노력했으며 90년대는 그러한 노력의 과
도기라고 할 수 있음.
- 9·11 사건과 그 이후의 ‘글로벌 테러와의 전쟁’의 파급효과는 국제
사회가 새로운 국제질서를 추구하기보다는 오히려 새로운 국제 무
질서를 심화시켰음.
- 세계화, 정보혁명, 테러와의 전쟁이 개인, 사회, 국가, 국제사회에
끼친 영향력은 긍정적 결과 외에도 테러, 마약, 범죄조직의 상호연
계를 용이하게 만드는 부정적 결과도 도출시켰음.
- 예를 들면, 마약밀매는 연 3,000억 달러 이상이고, 매년 약 400만
명의 불법이민은 인간밀매(연 100억 달러)로 이어지며, 인간밀매는
초국가적 범죄조직원이나 테러리스트의 국제 간 이동으로 위장할

수 있고, 재래식 무기밀매는 연 100억 달러의 불법수익을 유발함.¹⁾

- 테러, 마약, 범죄조직이 야기하는 초국가적 위협의 세계화는 상호이해의 일치와 인터넷을 통해 상호 네트워크화되고 있음.
- 이를 통해 다양한 지역에서 고립적으로 활동했던 테러, 마약, 범죄조직들은 이제 단시간에 상호연계할 수 있어 불법수익이나 지역에 대한 투쟁보다는 상호협력을 통한 이익의 극대화를 노리고 있음.
- 이런 불법조직들의 글로벌 경향은 테러조직의 범죄화와 범죄조직의 무장화·정치화에도 공헌하면서 현재 멕시코 마약 카르텔처럼 국가 공권력에 공공연히 도전하고 있음.
- 이런 맥락에서 이들의 글로벌 활동은 국제 및 국가 안보는 물론 인간안보에도 매우 위협적이며, 기존의 안보위협에 대한 개념적 정의도 새롭게 유도하게 만들고 있음. 21세기를 테러 및 범죄와의 투쟁의 시대로 만들 가능성이 높음.

2. 이론적 분석틀

- 2차 세계대전 후 국제관계에서 중요한 개념 중 하나는 ‘안보’ 개념으로 냉전 동안 자유진영에서 안보의 핵심은 반공이었고 공산주의와 공산단체의 위협에 대항하기 위한 일국에서의 국가안보를 위한 수단으로 하나로 군사안보가 중요시됐었음.²⁾
- 냉전의 해체와 함께 반공 이데올로기는 사라졌고 글로벌 차원의 세계화는 다양한 새로운 위협들에게 새로운 자원과 새로운 기회를 제공했으며, 그에 대항하는 기존의 안보 개념은 점차 의미를 상실하고 있음.
- 예를 들면 국제테러, 마약밀매, 조직범죄, 불법이민 및 인신매매, 국제매춘, 환경파괴, 기후변화에 따른 자연재해, 빈곤, 기아, 신종

전염병, 자원 경쟁, 인종 및 종교 분쟁 등 수많은 비군사적 위협들이 지속적으로 등장하고 있음.

- 비군사적인 새로운 위협들은 기존의 전통적이고 고정적인 좁은 의미의 정치·군사 안보의 논리로 해결할 수 없는데 그 이유는 세계화에 따른 새로운 위협들은 일국의 관점만으로는 거의 해결이 불가능한 초국가적 차원의 성격을 내포하고 있기 때문임.
- 1990년대는 글로벌 차원의 새로운 위협들에 대해 새로운 안보론을 요구한 시기로서 새로운 안보론들은 보다 더 넓은 의미의 안보를 요구했으며, 분석수준에서도 국가보다는 비국가 행위자들에 관심을 표명했음.
- 대표적인 하나가 1994년 유엔개발계획(UNDP, United Nations Development Programme)에서 글로벌 불평등을 심화시킨다고 보는 신자유주의와 세계화를 비판하면서, 안보를 개발과 연계시키며 보편적 인간 중심의 안보를 강조한 인간안보론임.³⁾
- 그러나 본고에서 논의하는 초국가적 위협들은 개인 및 국가적 차원은 물론 글로벌 차원에서 해결해야 하는 매우 포괄적인 이슈로 기존의 인간 중심의 인간안보론이 강조하는 인간 중심의 분석단위로는 일정한 한계가 있어 궁극적으로 해결할 수가 없음.
- 본고에서 논의하는 초국가적 위협들이 인간안보에 위협적이지만 그러한 초국가적 위협의 대응 주체는 공권력을 지닌 국가이기 때문에 기존의 국가안보가 군사안보에 치중한 것을 보완하여, 군사안보와 인간안보를 균형적으로 통합하는 새로운 분석틀이 필요함.
- <표 1>에서 초국가적 위협들은 국제안보(초국가성), 국가안보(국가에 대한 위협), 인간안보(개인에 대한 위협)에 모두 위협적인 것임을 보여 주기 때문에 군사안보와 인간안보를 통합하는 통합적 시각의 필요성을 제시하고 있음.

〈표 1〉 초국가적 위협들과 대응에 대한 매트릭스

대응수준 위협의 정도	군사적 대응 (군사안보)	군사-비군사적 대응 (군사-인간안보)	비군사적 대응 (인간안보)
高위협 (국가/글로벌)	전쟁(국가 vs. 국가) 예: 이라크전	글로벌 테러와의 전쟁 예: 아프간	자연재해, 환경파괴 예: 쓰나미, 전염병
中위협 (사회)	내전(국가 vs. 집단) 예: 소말리아, 나이지리아	초국가적 조직범죄 예: 마피아, 마약 카르텔	난민 예: 소말리아
低위협 (개인)	폭력투쟁 (집단 vs. 집단) 예: 멕시코 마약전쟁	마약밀매 (공공보건문제) 예: 아프간, 콜롬비아	기아 예: 아프리카

기본출처: Paris(2007), p.215에서 부분 수정함

3. 초국가적 위협들

가. 배경

- 냉전 동안 대부분의 게릴라 및 테러조직은 물론 범죄조직조차도 미 소 강대국의 냉전게임에서 대리전(surrogate warfare)의 역할을 수행했기 때문에 그들의 지역투쟁은 국제사회를 양분한 강대국들 사이의 핵 전쟁을 피하기 위한 하위단위의 투쟁에 불과했음.
- 탈냉전과 세계화는 위협의 분석단위를 기존의 전통적인 ‘국가 vs. 국가’에서 점차로 ‘국가 vs. 초국가적 비정부단체’로 바뀌어 가고 있는데 반미를 기치로 글로벌 테러행위를 전개하는 이슬람 무장단체들과 초국가적 범죄조직 및 마약조직들이 대표적인 사례임.
- 1990년대가 이들 초국가적 위협들이 변신하면서 새롭게 부상하는 과도기였다면, 9·11 테러 이후 글로벌 차원의 ‘테러와의 전쟁’은 초국가적 위협들을 쇠퇴시킨 게 아니라 오히려 한 단계 새로운 차원의 도약을 위한 발판을 마련한 시기라고 평가할 수 있음.
- 가장 위협적인 과정의 하나는 이들에 대항하여 추진한 지역적 혹

은 글로벌 차원의 다양한 국제통제레짐들이 이들 초국가적 위협들을 새로운 공생관계의 형성으로 유도하고 있다는 사실임.

나. 테러리즘

- 테러리즘의 경우, 1968년, 1979년, 1983년, 2001년이 현대 테러리즘의 역사에서 중요한 전환점이었음.
- 1968년은 중남미 및 중동은 물론 일본과 미국에서 도시 게릴라가 등장하면서 70년대 테러리즘을 주도하였음.
- 1979년 이란혁명의 영향으로 국제사회에 국가지원 테러리즘, 레바논의 헤즈볼라, 팔레스타인의 하마스와 같은 테러조직들에 의한 자살테러가 80년대를 주도했음.
- 2001년 9·11 테러는 글로벌 차원의 ‘테러와의 전쟁’을 유도하면서 주요 국가들로 하여금 강력한 반테러법의 제정을 유도했고 테러자금의 차단을 목적으로 하는 UN 차원의 통제레짐을 제정하게 하였음. 이는 테러조직들이 활동자금의 원천을 마련하기 위해 마약 및 범죄조직과의 연계를 추진하게 만들었음.

다. 마약조직

- 마약조직의 경우, 마약밀매에서 파생되는 연 3,000~5,000억 달러 이상의 막대한 불법수익으로부터 국내외적으로 지배적인 정치경제 조직들과의 연대를 통해 정치부패를 심화시키고 있음.
- 마약조직이 정치권력과의 공생관계를 형성하게 되면서 마약조직의 본성이 ‘범죄성’을 넘어 ‘정치성’을 추구하는 경향이 있는데 이 경우 국가 공권력에 공공연히 도전하면서 결국 정치권력과 피할 수 없는 마찰을 불러일으킴.
- 최근 멕시코에서 나타나는 5대 마약조직들에 의한 마약 테러리즘의 양상은 80년대 콜롬비아의 메데진 카르텔이 국가를 상대로 10

- 년 동안 폭력행위를 벌인 양상을 훨씬 증가하고 있는 바, 이들의 행위는 단순한 폭력행위가 아니라 테러의 양상을 보이고 있음.
- 마약 생산의 지역적 한계성으로 인해 특정지역의 기반에 근거한 마약조직들은 체포를 피하기 위해 해외로의 운송과 소비에 범죄 및 테러조직을 이용하면서 상호연계를 이루고 있음.

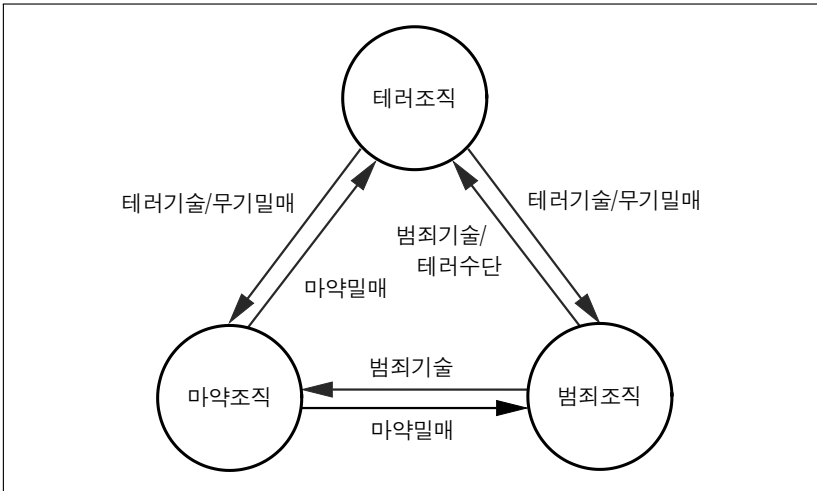
라. 조직범죄

- 조직범죄의 경우, 전통적 범죄조직을 대체하는 새로운 조직들이 등장하고 있는 바, 새로운 범죄조직들은 특히 동유럽과 발칸 지역, 중남미 및 아프리카 지역 등에서 등장하고 있음.
- 이들의 공통적 특징들은 후진국이건 선진국이건 경제적 이득을 위해서는 마약, 매춘, 밀수, 자금세탁 등 가릴 것 없이 영역을 확장시키면서 테러조직은 물론 마약조직들과 상호연계한다는 것임.
- 글로벌 차원의 범죄조직들이 지역단위 혹은 국가단위의 테러 및 마약조직과 분업화를 통한 상호연대를 강화하고 있는데 이런 양상은 현재 동유럽 마피아와 발칸 마피아에 의해 서유럽으로 확대되고 있음.
- 글로벌 차원의 범죄시장의 확대에도 불구하고 2000년 초국가적 범죄에 대한 UN협약과 국제통제체제의 강화는 국제범죄조직에게 경쟁보다는 상호협력의 분위기를 이끄는 요인이 되고 있으면서 테러조직들과는 달리 ‘뇌물’을 통한 부패를 유발시키고 있음.

마. 경향 및 전망

- <그림 1>은 대표적인 초국가적 위협들인 테러, 마약, 범죄조직들의 상호연계를 단순하게 도식화한 것임.

〈그림 1〉 테러, 마약, 범죄조직의 상호연계



- 첫째, 테러조직과 마약조직의 상호연계는 80년대 초반 콜롬비아 메데진 카르텔^{Medellin cartel}과 콜롬비아 무장혁명군^{FARC}을 시작으로, 90년대에는 아프간의 탈레반과 파키스탄 마약조직, 21세기에는 브라질, 아르헨티나, 콜롬비아의 삼각지대에서 중남미 마약조직 및 중동 무장단체인 하마스와 헤즈볼라의 연계가 확인됐음.⁴⁾
- 2010년 미 국무부는 지정한 43개 외국 테러조직 중에서 19개 조직이 마약밀매에 가담하면서 마약조직과 연계되어 있다고 보고했는데, 이들 연계의 기본 패턴은 마약공급자로서의 마약조직이 마약운반책으로서의 테러조직에게 마약을 제공하고 테러조직은 마약조직에게 무기를 제공하거나 테러기술을 제공하는 것임.⁵⁾
- 이들이 연계하는 중요한 이유는 9·11 이후 미국을 중심으로 국제사회에서 테러자금의 흐름인 마약밀매를 차단하기 위해 자금세탁 및 마약밀매를 통제하는 국제레짐의 강화에서 비롯되었음. 테러조직은 새로운 활동자금의 확보 차원에서, 마약조직은 생산과 운송을 분업화하는 새로운 활동방식을 도입하는 차원에서 이루어짐.

- 마약조직이 테러조직들로부터 무기 및 테러기술을 도입하여 무장화를 이루는 커다란 이유는 마약생산이 이루어지는 밀림지대에서 공존하는 지역 게릴라 조직들과의 투쟁 혹은 법집행기관들과의 투쟁에서 조직적 차원의 생존에 필요한 무장력이 필요했기 때문이다.
 - 이들의 연계는 크게 두 가지의 양상을 보이는데 하나는 활동반경의 측면에서 여전히 지역성을 벗어나지 못하는 이데올로기 지향의 전통적 테러조직들로 이들은 점차적으로 마약조직과 연계 혹은 마약밀매에 직접적으로 개입하면서 마약밀매라는 투쟁의 ‘수단’이 궁극적으로 ‘목적’이 되는 ‘정치조직의 범죄화’ 경향을 보일 것으로 예상
 - 다른 하나는 활동반경이 지역성을 벗어나 세계성을 지향하는 일부 이슬람 과격단체들의 경우로 이들은 반미테러의 수단으로서 마약조직과의 연계는 물론 마약밀매에 더욱 개입할 것으로 예상되는데 하나의 사례는 마드리드 폭탄테러사건에서 보듯 테러조직이 모로코 마약조직과 연계하여 재정, 병참, 은신처, 폭발물을 획득할 수 있도록 지원한 경우임.⁶⁾
- 둘째, 마약조직과 범죄조직의 상호연계는 비교적 오래되어 1930년대로 거슬러 올라가는데 당시 대표적인 사례가 프랑스 코르시칸 마약조직과 미국 마피아^{La Cosa Nostra} 사이에서 약 30년간 이루어진 국제 헤로인 밀매인 프렌치 커넥션^{French Connection}임.
- 미국에서 소비되는 코카인의 경우 콜롬비아 마약조직과 멕시코 범죄조직의 연계이고 유럽에서 소비되는 경우 콜롬비아 마약조직과 시칠리아 마피아 혹은 러시아 마피아의 연계이며, 미국에서 소비되는 중남미산 마약의 경우 중남미 마약조직과 미국 모터사이클 갱 사이의 연계인데 이들 사이에서 점증하던 상호의존^{pax mafiosa}이 증가하고 있음.⁷⁾

- 마약조직과 범죄조직 사이에 이루어지는 마약밀매의 분업화는 9·11 이후 미국을 중심으로 국제사회에서 마약자금 및 마약밀매의 흐름을 차단하기 위해 자금세탁을 통제하는 국제레짐의 강화로 비롯되었는데, 범죄조직의 경우 마약밀매만큼 단시간에 불법수익을 획득할 수 있는 것은 없으며, 마약조직의 경우 수익률보다는 체포 위험률을 축소하는 방향으로 변경했기 때문이다.
 - 마약조직과 범죄조직의 공통점은 양 조직의 목표가 범죄행위를 통해 수익률을 극대화시키는 것이며 차이점은 범죄조직이 다양한 불법행위를 통해 불법수익을 획득하고 글로벌 조직적 차원에서 행동하는 반면 마약조직은 마약밀매를 통해 불법수익을 획득하나 조직적 행동 차원은 글로벌이 아닌 마약을 생산하는 일정지역수준의 행동반경을 보이는 것임.
- 셋째, 범죄조직과 테러조직의 상호연계인데 이 형태는 90년대에 이슬람 테러조직인 체첸 게릴라 및 알카에다와 체첸 마피아 사이에서 등장했으며,⁸⁾ 또한 코소보 전쟁 동안 알바니아 마피아와 코소보 해방군에서도 나타났음.⁹⁾
- 이들 연계의 기본 패턴은 범죄조직이 테러조직에게 범죄기술(자금 세탁과 부패행위)과 대량살상무기 혹은 원료를 제공하고 테러조직은 무기와 테러기술을 공급하는데, 범죄조직들이 대량살상무기를 구입하는 이유는 무기를 일국에 대항하여 사용한다기보다는 구매 의사를 피력하는 테러조직들에게 판매하여 더 많은 수익률을 올릴 수 있기 때문이다.
 - 테러조직이 범죄조직과 연계하는 중요한 이유는 테러조직과는 달리 범죄조직은 자본주의의 내부에서 약탈, 기생, 공생하면서 자본주의의 하부구조를 서서히 부패시키고 그들의 활동반경을 넓히고 있기 때문인 바, 이들은 자국의 국경을 넘어 경제적 이득을 위해서는 다양한 범죄행위 등 가릴 것 없이 영역을 확장시키고 있음.

- 테러조직과 범죄조직 사이의 동맹과 협력에서 나타나는 새로운 경향은 정보혁명과 기술혁신과 함께 세계화의 흐름에 따라 ‘네트워크화’되어 가는 현상인 바, 이 과정은 가족적 유대, 민족적 동질감, 이데올로기적 동질감, 종교적 동질감, 반미감정에 대한 동조 등에서 이해의 일치를 이루면서 점차적으로 세포화되고 있음.
 - 한편 양 조직의 동맹과 협력에서 ‘범죄조직의 테러화’와 ‘테러조직의 범죄화’ 경향이 나타나는 사례들이 증가하고 있는데 마카렌코¹⁰⁾ Tamara Makarenko는 이를 ‘블랙홀 신드롬(Black Hole Syndrome)’이라 명명했음.
- 결론적으로 초국가적 위협들은 밀접하게 상호연계하며 발전하고 있고, 이들은 민주주의와 사회경제적 안정이 오래전에 정착되거나 혹은 공고화된 국가들에서도 여전히 활동하고 있음. 강력한 국가에서 그들의 활동은 상당 부분 통제되기 때문에 매우 음성적이며 제한적임.
- 반면에 아프간과 소말리아와 같은 민주주의와 국가형성이 미약하거나 실패한 국가들에서 그리고 아르헨티나, 브라질, 파라과이 국경의 삼각지대처럼 마약, 범죄, 테러의 자유지대에서는 이들 불법단체들이 국가와 공생관계를 형성하면서 보다 더 폭력적이며 정치경제적으로 제한 없이 양성적으로 활동하고 있음.
 - 이러한 공생관계는 가까운 장래 초국가적 위협들을 더욱 활성화시키고 문제를 야기함으로써 강력한 국가들에게도 음성적으로 전파될 수 있지만 강력한 국가들은 불법단체를 통제한다는 명목으로 약한 국가 혹은 실패한 국가들에 대한 정치경제적 및 군사적 개입을 강화하면서 지속적으로 글로벌 거버넌스에 새로운 위협을 제공할 가능성도 있음.

4. 정책적 제언

- 이 글에서 논의하는 불법단체들은 국가의 법의 통치와 공공질서를 약화시키고 있음. 또한 건전한 경제질서를 왜곡시키면서 민주주의와 시장경제를 약화시키며 부패한 국가에서는 이들의 활동이 더욱 강화되는 경향이 있는 바, 21세기 이들의 위협에 대한 대책은 크게 네 가지 측면에서 분석할 수 있음.
- 첫째, 초국가적 현상에 대한 특성 및 위협의 인식인 바, 초국가적 위협들에 대한 통제수준이 강화되면 강화될수록 이들의 상호연계 또한 강화될 것으로 예상되는데 특히 문제가 되는 중요한 두 가지 중 하나는 가까운 장래 테러조직들에 의한 대량살상무기의 사용 가능성임.¹¹⁾
 - 다른 하나는 초국가적 범죄의 복잡성과 연계성에 대한 변화의 속도에 대한 이해인 바¹²⁾ 범죄 및 마약 조직들이 부패 정권이나 독재 정권들과의 정치적 공생관계^{kleptocracy}를 통해 지속성을 유지·강화할 가능성이 있는데 이 경우 범죄조직의 영토, 시장, 인간에 대한 통제가 증가할 것이고 국제통제레짐에 틈이 생기면서 새로운 문제가 발생할 것임.
 - 예를 들면, 에너지 공급국인 이라크, 멕시코, 나이지리아, 러시아, 베네수엘라가 조직범죄의 위협으로부터 자유롭지 못한데, 이는 국가의 정치경제적 불안정을 야기하여 에너지 공급에 차질을 유발할 가능성도 있으며¹³⁾ 이들 국가에서의 갈등과 투쟁에 초국가적 범죄 및 테러조직이 개입되면서 더욱 복잡한 양상과 예측이 불가능한 변화를 유도할 수 있음.
- 둘째, 초국가적 위협에 대한 통제의 당위성인데 탈냉전과 세계화 이래 초국가적 위협들이 국토를 침범하거나 주권을 위협하지는 않지만 테러 혹은 마약밀매 및 범죄행위를 통해 국민의 재산과 생명을

위협하기 때문에 국가는 이들 위협들로부터 국민의 생명과 재산을 보호해야 할 의무가 있음.

- 초국가적 위협은 비록 국가단위가 아닌 불법단체이지만 위협 정도는 국가수준을 넘고 있기 때문에 약한 혹은 실패한 국가에서 군사적 위협수준의 대응으로 격상하고 있음. 따라서 강한 혹은 민주적으로 제도화된 국가도 국가 차원의 군사적 수준의 대응은 아니더라도 법집행기관, 특히 정보기관 차원의 적극적이고 공격적인 군사적 수준의 대응을 고려해야 함.
 - 초국가적 위협들 중에서 비록 테러조직들은 국가 혹은 국가시설에 대한 테러행위를 자행하지만 범죄 및 마약조직들은 개인, 기업, 사회단체를 주요 착취의 목표로 설정하기 때문에 개인 혹은 기업들이 불확실한 미래에 대한 위험부담을 위해 보험에 가입하듯 개인, 기업, 시민사회 역시 국가에 대한 상호협력적 보험을 제공해야 함.
- 셋째, 초국가적 위협에 대한 통제의 방법으로 초국가적 위협들이 점차 상호연계하는 추세이기 때문에 그런 위협들에 대한 통제 역시 새로운 통합형 패러다임을 추구할 필요가 있음. 이 패러다임은 선택과 집중을 추진하는 방향으로 목표를 설정해야 하며 법집행기관의 인적, 물적, 예산 등 모든 면을 고려하여 최선의 정책적 효율성과 효과성을 획득할 수 있는 분야에 투자해야 함.
- 국내에서 테러발생의 가능성은 이성적 행위로 주한미군에 대한 테러가 있으며 비이성적 행위로는 불특정 다수에 대한 무차별 테러행위인데, 두 가지 경우가 모두 소규모 테러행위라면 현재의 경찰청의 대 테러특공대로 충분히 대처할 수 있으나 무차별적인 막대한 인명피해 및 장·단기적 경제적 손실을 입힐 수 있는 화생방 무기나 물질을 이용한 슈퍼테러리즘의 경우 이들 위협에 대한 군의 역할도 분명히 마련할 필요성이 있음.
 - 한편으로 초국가적 위협들 중에서 국내에서 발생할 가능성이 높은

것은 국내 범죄조직과 한반도 주변에 상존하는 초국가적 범죄조직들인 중국계 삼합회, 일본 야쿠자, 러시아 마피아와 연계된 범죄행위들인데 한반도 주변국들과 FTA를 추진할 경우 경제적 측면에서만 협상을 할 것이 아니라 동북아 지역에 상존하는 초국가적 위협들에 대한 협상도 공식적이든 비공식적이든 함께 접근할 필요성이 있음.

- 다른 한편으로 동북아는 세계 주요 강대국인 미국, 중국, 러시아, 일본의 결전장은 물론 세계 3대 초국가적 범죄조직이 상존하는 지역으로 만일 가까운 장래 북한 정권이 붕괴될 경우 가장 우려되는 상황은 탈냉전 후의 동유럽과 매우 비슷한 불법행위로 인한 혼란이 야기될 수 있는데 이에 대한 철저한 준비가 필요함.
- 넷째, 초국가적 위협에 대한 단속기관의 통제 주도권에 대한 정립은 국내기관의 공조와 국가 간의 공조로 세분할 수 있음.
 - 새로운 패러다임이 현실화되기 위해서는 미국처럼 마약단속 관련 다양한 국내기관들 사이의 유기적인 상호공조체제가 필수적이지만¹⁴⁾ 한국의 현실은 검찰과 경찰은 수사권이 있으나 초국가적 위협에 대한 인적자원과 대외정보력이 부족하고, 국가정보원은 대외정보력은 확보했으나 관련 수사권이 없으며, 관세청은 보세구역에 한정되어 제한된 마약 관련 수사권만 있는 실정임.
 - 이런 분산형 수사체제로는 법집행기관 사이에 상호수사공조가 어려워 효율성을 얻을 수 없기 때문에 각 법집행기관에 관련된 기구를 두되, 국가안보에 중대한 위협을 줄 수 있는 특정한 초국가적 위협의 이슈들에 대해 정보기관을 포함한 법집행기관과의 중앙집권적인 통합정보의 필요성과 이들 기구를 통합적으로 통제하고 명령할 수 있는 통합형 수사체제를 구축하거나 아니면 정보 및 명령계통이 일원화된 새로운 수사기관의 설립이 필요함.
 - 다른 하나는 국제기관 간의 공조로 우선 최소한 한반도 주변국 수

사기관들과 정보를 교환하고, 공조수사를 위한 형식적인 정기적 교류보다는 실질적인 단속 역할을 강화하는 방향으로 국제공조가 이루어져야 함.

- 구체적으로 수사 및 정보교환, 수사협조 및 기술지원, 수사관의 상호교환 및 교육 등을 의미하는데 이를 위해서 유로폴처럼 아시안 폴의 창립을 고려해야 하며 본부를 초국가적 조직범죄가 없는 한 국에 유치하여 추진할 필요성이 있음.

5. 결론

- 본고에서 논의한 초국가적 위협은 냉전 동안 잠복기를 거쳐 90년대 등장하고 21세기에는 변화기를 맞이하고 있는 바, 20세기가 자유국가 vs. 공산국가 사이의 이데올로기 대결의 세기였다면, 21세기는 민주국가 vs. 범죄조직 사이의 대결의 세기가 될 가능성이 있기 때문에 20세기 냉전^{冷戰}에서 21세기 범죄전^{犯罪戰}으로의 변화 가능성이 높음.
- 불법단체들은 유사성과 상이성이 존재하지만 기본적으로 모두 세 포조직화, 수평적 조직구조, 불법성, 폭력성 등의 공통분모를 지니고 있어 정치적으로 민주주의를 약화, 경제적으로 자유시장경제 및 국부를 유출, 사회문화적으로 불안정과 부패를 양산하면서 각자의 목표를 성취하기 위해 상호전략적 동맹을 맺고 있음.¹⁵⁾
- 새로운 시대에 새로운 적의 등장과 함께 이에 대해 적절히 대항할 수 있는 장기적인 예방 차원에서 새로운 법집행체제를 형성해야 하며 새로운 대응책은 단순한 하나의 초국가적 위협 자체에 대한 접근방식보다는 다양한 위협들이 상호연관되어 발생하는 복합적인 현상에 대해 포괄적이고 통합적인 시각에서의 대책이 필요함.
- 결론적으로 국가와 시민사회는 대립적 존재가 아니며 21세기 초국

가적 위협들은 국가와 시민사회 모두를 파멸로 이끄는 공동의 적이 되기 때문에 이러한 새로운 위협에 공동으로 대처하기 위해서는 국가와 시민사회 모두가 상호신뢰의 길을 찾아야 하고 단기적으로 제도적 차원에서 양자의 갈등과 신뢰의 틀을 마련해야 하며, 장기적으로 정치적·문화적 차원에서 형성해야 함.



■ 주석

- 1) Cockayne(2007), pp.3-4.
- 2) Buzan & Hansen(2007).
- 3) UNDP(1994), pp.22-23.
- 4) Walker(2006), p.21; Williams(2008), p.135.
- 5) Levitt & Jacobson(2009), p.4.
- 6) Williams(2008), p.126.
- 7) Sterling(1994), p.14.
- 8) Williams(2005), p.140
- 9) Makarenko(2004), p.132.
- 10) Makarenko(2004), p.131.
- 11) Homeland Security Advisory Council(2007), pp.3-5.
- 12) Cockayne(2007), p.11.
- 13) _____(2007), p.11.
- 14) Institute for National Strategic Studies(1999), p.259.
- 15) Walker(2006), p.6.

■ 참고문헌

- Buzan, Barry & Lene Hansen(2007), "Editors' Introduction", *In International Security*, Vol.I, edited by Barry Buzan and Lene Hansen, Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Cockayne, James(2007), "Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat", *Coping with Crisis Working Paper Series*, International Peace Academy. 2007.4.
- Homeland Security Advisory Council(2007), "Report of the Future of Terrorism Task Force", 2007.1.
- Institute for National Strategic Studies, "Transnational Trends: New Threats?", Strategic Assessment.
- Levitt, Matthew & Michael Jacobson. eds.(2009), "Countering Transnational Threats: Terrorism, Narco-Trafficking, and WMD Proliferation",

- Policy Focus #92*, The Washington Institute for Near East policy, 2009.2.
- Makarenko, Tamara(2004), “The Crime–Terror Continuum”, *Global Crime*, Vol.6 No.1.
- Sterling, Claire(1994), *Thieves’ World: The Threat of the New Global Network of Organized Crime*, NY: Simon & Schuster.
- UNDP(1994), *The Human Development Report*.
- Walker, William J.(2006), “The Relationship and Threat of Transnational Organized Crime, Drug Trafficking and Terrorist Groups in the Western Hemisphere: The Hot Spots”, Monograph presented to the Inter American Defense College as a requisite for obtaining the diploma of completion for the Course on Defense and Hemisphere Security.
- Williams, Paul L.(2005), “The Al Queda Connection”, *Amherst*, NY.: Prometheus Books.
- Williams, Phil(2008), “Terrorist Financing and Organized Crime: Nexus, Appropriation, or Transformation”, *In Countering the Financing of Terrorism*, edited by Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert, NY.: Routledge.



국제안보 및 평화구조에 도전할 수 있는 위협요인은 확대·심화되고 있다. 하지만 무기 발전과 무력 위협은 여전히 국제안보의 불안요소로 계속해서 작용하고 있는 문제이다. 핵무기의 도래가 강대국 간 평화를 보장했지만, 정보통신기술의 발전과 인터넷의 상호연계성은 국가와 비국가 행위자에게 사이버 공간에서 공격과 방어에 새로운 사고를 요구하고 있다.

2010년 중반 이후 이란의 핵시설이 Stuxnet 사이버 무기의 공격을 받았고 일정 수준의 피해가 발생했다. 사이버 공간에서의 안보위협은 결코 최근 등장한 안보이슈가 아니지만, Stuxnet은 과거와 전혀 다른 특징을 보여 주었다. 이는 국제안보구조와 국가안보전략 측면에서 변화의 불확실성과 불안전성을 고조시키고 있다.

국가가 주도적으로 사이버 무기를 개발하고 적대세력의 산업시설을 공격하면서 나타난 결과는 이전과 성격이 다른 사이버 무기의 등장, 다른 유형의 전쟁 가능성, 국가와 비국가 행위자의 결합, 방어전략의 수단과 실행의 애매성, 사이버 무기의 확산과 통제 등이다. 본고는 이에 관한 문제를 이해하고 국제질서의 안정화방향을 고민하고 있다.



사이버 무기와 국제안보

장 노 순

한라대학교 교수

1. 문제제기

- 국가 차원에서 사이버 전쟁^{cyber warfare}을 시도했던 사례가 외부에 드러난 적은 거의 없었음.¹⁾ 그러나 지난 수년간 국가가 주도했거나 국가 차원의 지원 및 방조 속에서 상대국가에 대한 사이버 공격의 사례가 발생하고 있음. 최근 이란의 우라늄 농축시설을 공격하는 데 이용된 Stuxnet이라는 사이버 무기는 ‘군사용 사이버 미사일^{military-grade cyber missile}’로 비교될 만큼 국제안보와 평화에 새로운 패러다임의 전환을 요하는 것으로 평가되고 있음.
- 이란의 핵개발을 저지하기 위해 이스라엘의 공중폭격에 대한 대안으로 사이버 무기 개발과 사이버 공격의 전략이 마련되었음.
- 이는 기존의 사이버 공간^{cyber space}에서 벌어진 사이버 공격과 근본적으로 성격이 다르다는 특징을 갖고 있음. 기존 사이버 공격의 행위자는 해커와 범죄집단 혹은 특정한 비정부 세력들로 금전적 목적이

나 자기 과시적인 이유 그리고 정보를 수집하려는 목적으로 행해졌음. 그러나 Stuxnet은 국가가 주도하거나 제3의 세력을 지원하여 상대국가의 정보통신 시스템을 공격하여 무력화하거나 파괴하려고 시도하였음.

- 사이버 공간은 인간 노력의 산물, 역동성, 신속성, 경계 불확실성, 저비용의 진입, 급성장, 다양한 형식의 변화 등을 특징으로 보여 줌.
- 국가의 주도적인 계획과 의도가 반영된 사이버 공격은 사이버 전쟁이라고 할 만큼 공세적인 안보위협이고, 국제안보질서의 불안정성과 분쟁 가능성을 새로운 형태와 방향으로 변화시키고 있음. 이는 기존의 안보구조 및 특성과 전혀 다르기 때문에 사이버 안보전략과 사이버 위협에 관한 국제규범을 조정해야만 하는 환경을 조성하였음.²⁾

2. 사이버 공격의 최근 경향

가. 사이버 전쟁의 사례

1) 2007년 4월 에스토니아^{Estonia}에 대한 디도스^{DDoS, Distribute Denial of Service}, 분산 서비스 거부 공격

- 구소련 연방에 속했던 에스토니아는 2007년 4월 27일 단순한 사이버 수단을 동원한 사이버 공격을 받기 시작하였고, 30일에는 좀비컴퓨터를 활용한 정교한 공격을 당하였음. 즉 디도스 공격의 규모가 더욱 증가하였고, 공격의 시점에 대한 조율도 나타나기 시작하였음. 에스토니아 디도스 공격은 많게는 85,000여 대의 컴퓨터가 동원되었고 3주간이라는 유례없는 장기간에 걸쳐 계속되었음. 러시아의 2차 세계대전 전승기념일인 5월 9일 디도스 공격이 최고조에 이르렀음. 이 시기에 58개의 에스토니아 주요 웹사이트가 서비스를 중단하였

고, 에스토니아 최대 은행이 이틀에 걸쳐 90분 그리고 두 시간 정도 온라인서비스를 제공하지 못했음. 사이버 공격은 5월 19일 종료되었음.

- 에스토니아는 전체 인구의 2/3가 인터넷을 활용하고 있고 은행 거래의 95%가 인터넷을 통해 이루어질 만큼 세계에서 인터넷의 사회적 연계망이 잘 구축된 국가임.
- 2차 세계대전 당시 히틀러에 대한 러시아의 전승을 기념하기 위해 에스토니아 수도 탈린^{Tallinn}에 러시아의 무명용사 동상이 건립되어 있었음. 에스토니아 정부는 이 무명용사 동상을 도시 외곽으로 이전하기로 결정하였고, 이에 대해 에스토니아의 친 러시아 주민들을 포함한 러시아인들은 분노하였음. 이는 거리 시위로 발전하여 1,300여 명이 체포되고 100여 명이 부상당했으며, 1명이 사망하는 격렬한 폭동 시위로 발전하였음.
- 에스토니아에 대한 디도스 공격은 장기간에 걸쳐 정부와 민간 및 기업을 망라한 대상을 포함하고 있고, 에스토니아 사상 최악의 사이버 공격이었지만 피해와 사회적 후유증은 심각하지 않았음. 또한 나토^{NATO}는 회원국으로서 에스토니아의 지원 요청에 대해 이번 사이버 공격이 군사대응을 요하는 범주에 들어가지 않는다고 규정하며 지원을 거부하였음.
- 그러나 사이버 공격이 종결된 이후, 나토는 사이버 방어를 지원하기 위한 상설 부서^{the Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence}를 에스토니아에 설치하였음.
- 에스토니아는 디도스 공격의 주체를 파악하는 데 실패하였음. 러시아 정부가 배후에 있을 것이라는 심증이 있었지만, 러시아 정부의 개입을 입증하는 증거를 확보하지 못했음. 유럽위원회^{European Commission}와 대서양 동맹국들^{Atlantic Alliance}의 전문가들도 공격의 배후세력을 밝히지 못했음.

2) 2008년 7월과 8월 조지아^{Georgia}에 대한 러시아의 디도스 공격

- 지리적으로 러시아의 남쪽에 위치하고 구소련 연방의 일원이었던 조지아는 2008년 8월 러시아와 영토를 둘러싸고 군사충돌이 있었음. 조지아는 러시아와 접경지역인 오세티아^{Ossetia} 분리주의자들에 대한 군사공격을 가했으며 러시아는 하루 뒤에 조지아군에 반격을 가함으로써 군사충돌이 발생하였음.
- 러시아의 조지아에 대한 사이버 공격은 군사충돌이 발생하기 열흘 전쯤인 7월 말 시작되었고 대규모 사이버 공격은 군사충돌이 일어나는 8월 8일에 일어났음. 조지아에 대한 사이버 공격이 무력충돌과 병행해서 이루어졌다는 점이 특징임. 7월 1차 사이버 공격은 미국 소재의 상업 웹 주소를 둔 컴퓨터를 이용한 조지아 대통령의 웹사이트 공격이었음.
 - 러시아로부터의 디도스 공격은 조지아의 웹사이트를 압도하였지만, 공격자의 신원을 파악하지는 못하였음. 그러나 조지아 디도스 공격에 사용된 'Machbot' DDoS Controller는 러시아 해커들이 즐겨 사용하는 것이었기 때문에 사이버 공격이 러시아와 연계되어 있을 것으로 추정하였음.
 - 조지아에 대한 1차 사이버 공격은 규모, 양태 및 결과를 보면 사이버 전쟁보다는 사이버 범죄로 평가되는 것이 더 적합한 판단임. 따라서 군사조직에 의한 군사적 대응이 적절하지 못하다고 여겨질 수 있음.
 - 인터폴^{Interpol} 혹은 미국의 입장에서 보면 FBI가 수사하여 처벌하는 접근방식이 군사 대응보다 타당할 수 있음을 의미하는 것임.
- 2008년 8월 8일, 조지아에 대한 2차 디도스 공격은 1차에 비해 훨씬 광범위하게 이루어졌음. 특히 2차 디도스 공격은 러시아군이 남부 오세티아 지역으로 진입하는 작전과 함께 발생했다는 점에서 전례

가 없는 새로운 방식의 사이버 공격이었음. 일부에서는 사이버 공격이 재래식 군사공격과 병행해서 일어난 최초의 사례로 평가됨.

- 조지아에 대한 러시아 소재 비정부조직들의 사이버 공격은 크게 세 가지 방식으로 이루어졌음.
 - 첫째, 조지아의 주요 웹사이트를 공격하여 조롱하는 것임. 조지아 국립은행이나 외교부의 웹사이트에서 조지아 대통령과 히틀러를 동시에 게시하여 정부의 위신을 실추시키려 했음.
 - 둘째, 정부와 주요 민간 웹사이트를 공격하여 기능을 마비시키는 디도스 공격을 실행하였음.
 - 셋째, 조지아를 전방위로 공격하기 위해 악성 소프트웨어를 배포하여 인터넷을 이용하는 일반 시민들로 하여금 조지아를 공격하도록 유도하였음.
- 조지아에 대한 사이버 공격의 진상을 조사하기 위해 미국의 정부와 민간인 전문가들은 ‘그레이 구스^{Grey Goose}’ 프로젝트를 진행하였음. 이들은 조지아 공격에 대한 사이버 공격이 러시아의 해커, 정부의 지원을 받은 요원들, 사이버 시위자들이 합세하여 일어났다고 결론을 내림.
 - 조지아 사이버 공격은 일종의 해티비즘^{hactivism}으로 평가되기도 함. 집단적인 시민운동으로 정치적 목적을 위해 컴퓨터를 활용하는 형식이고, 평범한 컴퓨터 이용자들이 사이버 공격을 주도했음을 강조하는 것임.
- 조지아는 사이버 공격을 받고 정부의 공식 웹사이트가 제 기능을 발휘하지 못하고 국민과의 정보교류가 정상적으로 이루어지지 않는 상황에 처하게 되면서, 미국의 TSHost와 Google에 조지아의 인터넷 역량을 재구축하는 ‘사이버 피난^{cyber refuge}’을 감행하였음. 미국 정부의 공식적인 지원과 협력 없이, 조지아 정부는 미국의 인터넷 기

업과 상호협력체제를 구축하여 사이버 공격에 맞서는 전략을 마련하였음. 이들 미국의 인터넷 회사에 대한 러시아의 사이버 공격이 시도되었으나, 조지아의 사이버 시스템은 보호되었음.

3) 2010년 이란에 대한 Stuxnet Worm 공격

- 2010년 6월, 미국의 주요 언론과 세계적인 인터넷 보안업체들은 이란을 겨냥한 새로운 형태의 사이버 공격이 있었음을 보도하기 시작하였음. 벨라루스의 한 컴퓨터 보안회사는 특정 유형의 ICS(산업제어시스템)를 공격하기 위해 고안된 악성 소프트웨어 Stuxnet 웜_{worm}을 발견하였음.
 - Stuxnet의 공격 대상인 ICS는 원자력발전소 혹은 우라늄 농축시설을 제어하는 컴퓨터 시스템임. SCADA_{Supervisory Control and Data Acquisition}, 감시통제 및 데이터 요구 시스템의 일종이 ICS임.
 - Stuxnet의 목적은 독일 지멘스_{Siemens}사가 만든 ICS가 활용하는 마이크로소프트 윈도우를 기반으로 응용되는 프로그램을 공격하고 파괴하려는 것임. 이 웜 바이러스는 인터넷과 차단된 네트워크에서 USB 혹은 CD를 통해 감염되었고, 나중에는 인터넷에 연결된 컴퓨터를 감염시켜 확산되었으며, 보안 프로그램에 의해 감지되는 것을 피할 수 있는 역량을 갖추고 있음.
- Stuxnet은 ‘세계 최초의 정밀유도 사이버 무기’로 평가되지만, 이 웜을 개발했다고 주장하는 주체가 없음. 그럼에도 불구하고, Stuxnet은 국가 차원에서 개발되고, 실행에 옮겨진 것으로 간주되는 이유는,
 - 이를 개발하는 데 소요되는 막대한 비용을 뒷받침해야 한다는 점
 - 기술적으로 정교한 웜 개발은 다양한 컴퓨터 전문가와 기술을 필요로 한다는 점
 - 사이버 공격의 대상이 되는 시설과 시스템에 대한 정확한 정보를 파악하고 있어야 한다는 점

- 새로 개발된 웜 바이러스를 통한 사이버 공격의 효과를 검증하는 실험을 실행할 수 있어야 한다는 점
 - 사이버 공격의 목적이 정보 절취, 금전적 이익이 아니라 산업통제 시스템을 목표로 설정하고 이를 마비시켜 파괴하려고 했다는 점임.
- 미국과 이스라엘은 Stuxnet 공격의 책임을 공식적으로 인정하지 않았지만, 전문가들과 언론은 이들 국가들이 개발하여 사이버 공격을 실행하였다고 판단하고 있음.³⁾
- 오바마 행정부는 이란의 핵시설에 대한 이스라엘의 공습이 불확실한 결과를 가져오고 지역의 불안이 고조된다고 판단하여 이스라엘의 지원 요청을 거부하였음. 그러나 이에 대한 대안으로 사이버 무기 개발과 사이버 공격을 장기간 계획을 세워서 추진하였음.
 - 이스라엘은 1981년 이라크의 오시라크^{Osirak} 핵시설과 2007년 시리아의 핵시설을 공습하여 파괴하는 데 성공하였음.
- 테러조직은 국가의 기간시설이나 산업시설에 대해 사이버 공격을 감행할 충분한 동기가 있고, 이를 공격하고자 하는 확고한 의지도 있음. 그러나 이런 산업통제 시스템을 공격할 수 있는 역량을 갖추지 못했음. 또한 정교한 보안기술을 보유하고 있는 다른 조직과의 필요한 연대관계를 아직까지는 구축하고 있지 못한 것으로 평가됨.
- Stuxnet 공격으로 2010년 말 현재 6,000여 대의 컴퓨터가 감염되었고, 이 중 3,000여 대의 컴퓨터가 이란에 소재한 것으로 추정됨으로써 이번 사이버 공격의 주된 목표는 이란이라는 것이 전문가들의 일치된 견해임. Stuxnet은 주로 나탄즈^{Natanz} 소재의 컴퓨터들을 감염시켰음. 일부 전문가들은 Stuxnet의 공격 목표가 우라늄 농축시설이었다고 지적하고 있기 때문에, 나탄즈의 우라늄 농축시설을 파괴하려는 것이 목적이라고 분석함.
- Stuxnet의 주요 공격 대상으로는 이란의 주요 핵시설이 있는 나탄

즈와 부쉐르^{Bushehr}로 추정됨. 나탄즈는 우라늄을 농축하는 시설이 있고 부쉐르는 원자력발전소가 있는 장소임. 나탄즈에서의 핵 활동을 제어하는 산업제어 시스템^{ICS}은 독일 지멘스사 제품이고, 반면 부쉐르 원자력발전소는 러시아가 원료를 공급하여 건설을 맡고 있음.

- 이란 고위관리들은 Stuxnet 사이버 공격으로 이란의 피해가 미미하다고 주장하고 있지만, 국제원자력기구와 미국 CIA의 분석에 따르면 적어도 이란의 핵 활동을 2년 정도 지연시키는 효과를 얻은 것으로 평가됨.
- 이란 원자력 시설에 대한 사이버 공격계획은 오바마 행정부 내내 지속적으로 발전되어 왔지만, 시작은 부시 행정부의 마지막 시기에 ‘올림픽 게임^{Olympic Games}’이라는 비밀 프로젝트로 추진되었음. 오바마 대통령은 이스라엘이 요구하는 이란 핵시설에 대한 공중폭격이 초래할 위험과 문제점을 극복할 수 있는 대안으로 사이버 공격을 준비하였음.

4) 기타 사이버 무기의 사용

- 2010년과 2011년 Google은 중국 정부가 수백 명의 구글 이용자의 비밀번호를 절취하여 이메일을 감시하려고 시도했다고 주장함. 중국 정부는 사이버 공격의 배후와 관련이 없다고 부인함.
- 정보 획득을 위한 사이버 공격은 미국의 행정부 고위 인사, 중국 재야 정치 인사, 아시아 국가들의 고위 인사, 군 인사 혹은 언론인들을 대상으로 삼았음.
- 사이버 공격은 비교적 단순한 방식을 사용하였지만, 이메일 계정을 가로채기 위해 선별된 목표물에 대해 공격의 공조체제, 공격의 규모, 공격의 시발점은 국가 차원의 주도적인 역할이 있을 것으로 추정됨.

- 2012년 3월, 리비아에서 민주화 운동이 있고 정부군과 반군 사이의 내전 양상으로 발전하면서 반군을 지원하려는 서방은 리비아 정부군에 대한 공중포격전략을 세웠음. 그리고 미국은 카다피의 친위 방공망을 무력화하기 위해 사이버 공격을 시도할 것인지 여부에 오바마 행정부 내에서 논쟁이 있었음.
- 사이버 전쟁 혹은 사이버 공격에 대한 대통령 권한의 범위와 한계가 분명하지 않고, 안보전략적 중요성이 크지 않은 상황에서 미국의 사이버 공격능력을 과시함으로써 노출되는 전략적 위험부담으로 인해 사이버 공격계획은 실행에 옮겨지지 못함.

3. 사이버 무기와 국제안보

가. Stuxnet과 국제안보적 의미

- Stuxnet 공격은 지금까지 국가 차원에서 가장 체계적이고 조직적이며 치밀한 사전계획과 준비 과정을 통해 이루어진 사이버 공격임.
- 막대한 재정적 지원, 공격 대상이 되는 외국의 산업시설에 대한 정확한 정보활동, Stuxnet 공격의 효과에 대한 사전실험을 통해 정확한 공격 목표를 최적의 효과를 거둘 수 있는 시점에 공격을 감행할 수 있도록 하였음.
- Stuxnet 공격 이후 Flame, Stars, Duqu 워의 공격이 계속해서 이루어짐.
- 산업시설을 운영하는 컴퓨터 시스템을 공격하여 시설을 마비시키고 파괴하려는 목표는 과거의 위협과는 목표가 전혀 달랐음. 또한 인터넷으로 연결되어 있지 않은 시스템^{air gap}을 공격하는 방식도 기존의 공격 형태와 다름.
- Stuxnet 공격은 산업시설에 대한 방해와 파괴^{sabotage}가 목적이었

고, 과거의 주된 목표는 정보수집을 추진하는 간첩활동^{espionage} 혹은 기존의 정권이나 권위를 와해시키려는 전복활동^{subversion}이 주된 것임.

- 컴퓨터의 개인용 데이터 저장장치를 이용해서 사이버 무기를 옮기는 과정은 인터넷을 이용해서 사이버 공격을 감행한 방식과 다름.
- Stuxnet 공격은 이스라엘, 미국, 독일 지멘스사, 영국 등의 국제협력으로 이루어졌음.
- 이스라엘과 미국은 이란의 핵시설에 대해 사이버 공격을 위한 계획과 실행 과정에서 매우 긴밀한 협력을 유지했고, 독일과 영국의 지원도 있던 것으로 보임. 웜 바이러스의 효과를 실험하는 과정에서 이스라엘의 핵시설과 미국의 인터넷 보안연구소 및 핵시설을 활용하였음.
- Stuxnet 공격은 국가 차원의 사이버 공격이 공식적으로 활용되는 선례를 만든 경우에 해당함. 미국과 이스라엘 정부 차원에서 준비되고 실행에 옮긴 사이버 공격은 사이버 무기를 이용하여 타국을 공격하는 위협행위에 대해 정당성을 확인해 주는 선례로 작용하고 있음. 이는 향후 이란과 기타 세력 그리고 중국과 러시아가 사이버 무기를 개발하고 공격의 수단으로 적극 활용하더라도 용인될 수 있는 상황에 들어선 것임.
- 실제로 이란은 Stuxnet 사이버 공격을 받은 이후, 미국 내 혹은 해외에서 미국의 국익을 위협하는 공격을 적극적으로 추진할 의지가 있음을 드러내고 있음.
- 2012년 미국의 주요 은행들은 중동 지역에서 시작되는 사이버 공격을 과거에 비해 월등히 빈도수가 높게 받고 있고, Google 역시 국가 차원의 사이버 공격이 이루어지고 있음을 경고하였음.
- 사이버 공격에 따른 부차적인 피해와 영향이 있었음.

- 이란의 핵시설을 운영하는 SCADA 시스템의 오염을 알지 못한 이란 과학자의 개인 컴퓨터 접속이 확산의 요인이 되었음. Stuxnet은 이란을 넘어서 파키스탄, 인도네시아, 미국, 독일, 한국 등에 소재한 컴퓨터를 오염시켰음. 2012년 6월 공격의 효력이 종료되었으나, 사이버 공격의 수단을 설계하는 방식과 예측하기 어려운 과정에 따라 피해의 규모와 확산의 속도를 예측하기 쉽지 않음.
- 국가안보 차원의 사이버 전쟁과 치안 차원의 사이버 범죄를 주도하는 주체와 행위자들 간의 경계가 모호해짐. 조직범죄와 사이버 범죄 집단은 좀비컴퓨터^{bonet}를 대여하거나 악성 소프트웨어를 만들어 사이버 공격의 수단으로 활용될 수 되도록 판매하는 암시장^{black market}을 형성할 수 있음. 비국가적 행위자^{non-state actor}의 안보위협과 범죄 행위를 구분하는 기준이 현실적으로 모호해지고, 초국가적 행위자는 사이버 공격수단을 사이버 범죄조직으로부터 구매하면 되기 때문에 공격의 방법과 과정이 다양하게 구사될 수 있음.
- 2011년 전 세계 사이버 범죄시장은 120억 달러 규모로 추산되고, 이중 1/3 규모를 러시아 범죄조직이 장악하고 있는 것으로 추정됨.⁴⁾
- 미국 국방부는 2007년 43,880회, 2008년 54,640회, 2009년 상반기 43,785회 사이버 공격을 국방부가 받았다고 보고함.⁵⁾ 또한 미국의 네트워크에서 발견된 악성 소프트웨어의 규모는 2009년에 비해 2011년 3배 이상 증가하였고, 매일 6만 개 이상의 컴퓨터 파괴 소프트웨어가 발견되고 있음.⁶⁾

나. 사이버 공격과 사이버 전쟁

1) 국제안보 차원의 이슈

- 사이버 무기와 사이버 공격에 대한 국제적 합의와 규범적 행동의 기준을 마련하는 것이 시급함.

- 사이버 공격에 대한 규정, 사이버 무기에 대한 규정, 사이버 공격과 국가의 대응수준에 대한 수용 여부가 중요한 요소가 될 것임.
 - 국제법적으로 다른 주권국가에 대한 무력 ‘공격^{aggression}’의 범주에 사이버 공격이 포함되는지를 결정하는 문제가 어려움. 또한 ‘무기^{weapon}’의 범주를 어떻게 규정할 것인가도 사이버 무기와 사이버 공격에 대한 대응전략을 마련하는 데 핵심적인 요소가 됨.⁷⁾
- 사이버 위협과 공격에 대해 군사동맹체제가 무력 공격으로 간주되고 동맹국을 지원할 수 있는지를 수용할 한계선^{red line} 설정이 필요함.
- 에스토니아는 사이버 공격을 받았을 때, 나토의 회원국으로서 나토의 지원을 요청하였으나 나토는 군사적 혹은 사이버 대응 차원에서 지원을 거부함. 그러나 2차 사이버 공격을 당한 조지아는 사이버 피난을 시도했고, 미국의 인터넷 기업들은 조지아의 피난과 지원 요청에 적극적으로 협력하였음.
 - 사이버 범죄와 사이버 전쟁의 애매한 경계는 사이버 공격을 안보 차원에서 대처하기에 기존의 국제규범과 제도를 약화시켜야 하는 부작용이 있음. 특히 에스토니아와 조지아에 대한 1차 사이버 공격처럼 전쟁의 범주로 분류하기 어려운 상황에서 국제사회의 적극적인 지원은 근본적인 한계가 있음.⁸⁾
- 사이버 무기는 공격형 무기로 활용하기가 훨씬 용이하여 국제분쟁을 유발하는 결과를 초래할 수 있음. 사이버 무기는 성격상 방어용으로 활용되기보다는 공격용이고, 과거 어떤 무기보다 극히 짧은 극초 단위 시간에 공격이 이루어지기 때문에 방어보다 예방이 훨씬 중요하게 여겨짐.
- 국제정치의 공수이론^{offense-defense theory}은 공격형 무기와 방어형 무기의 발전 시기에 따라 국제안보질서의 안정성과 전쟁 발생 가능

성이 밀접하게 연관성을 갖고 있다고 주장함.

- 사이버 군비 경쟁^{cyber arms race}이 나타날 가능성이 있음.
 - 국제협력과 제도를 통해 사이버 무기를 통제하기 어려운 장애요인들이 있음. 일반적으로 군비통제는 무기체계의 신고, 사찰, 검증과 협약 준수의 과정을 통해 이루어지고 있지만, 사이버 무기는 국가와 비국가 행위자들의 경계가 모호하고 사이버 무기의 사용이 시작된 지리적 공간에 대한 한계도 분명하지 않은 상태에서 재래식 무기와 같은 감시와 통제가 가능할지 의문임.
 - 기존의 국가 간 관계는 사이버 우호관계^{cyber relationship}와 사이버 적대관계^{cyber belligerents}의 동맹체제로 강화되고 발전할 여지가 있음.

2) 국가안보 차원의 이슈

- 사이버 안보^{cyber security}는 공공부문뿐만 아니라 민간부문에서도 국가 안보 차원의 심각성과 중요성을 갖고 있음. 국가의 안보와 안전 그리고 정부의 기본적인 활동이 방해받고 중단되며 물리적 피해가 발생한다면, 국가안보를 책임지고 있는 정부의 역량에 대해 국민의 신뢰성이 약화될 것임. 또한 국가의 경제활동과 안보 위상은 심각하게 침해받을 수 있음.
 - 미국의 국토안보부는 2009년 오로라 프로젝트^{Aurora Project}를 통해 미국의 발전소를 제어하는 SCADA에 대한 사이버 공격의 취약성을 평가하는 모의실험을 하였음. 그 결과 취약점을 발견하였고, 다른 부문의 기간시설에서도 미국 경제에 영향을 주고 물리적 피해를 초래할 수 있는 취약성이 있다고 지적하였음.
- 전쟁(무력 위협) 관련 어떤 법률이 사이버 공격에 대한 대응전략을 결정하는 데 적용되는지 국내제도와 규정이 보완되어야 함.
 - 행정부의 무력 사용 혹은 사이버 공격을 결정하는 권한은 의회와

의 관계에서 통제될 수 있는 범주인지를 명확하게 규정하고 있지 못한 실정임.

- 사이버 공격에 따라 사이버 반격이 요구되는 시점은 언제인가?
- 사이버 공격(혹은 반격)을 결정하는 권한은 누구에게 있는가?
- 사이버 공격으로 입게 되는 부차적인 피해를 최소화하는 방법은 무엇인가? 예컨대, 사이버 공격으로 민간병원의 전력이 중단되는 사태가 발생하는 경우에 행정부의 대응조직과 제도적 뒷받침은 되어 있어야 함.
- 최근(2012년 8월) 미국은 정부뿐만 아니라 민간기업이 관리하는 국가 주요 기간시설에 대한 사이버 공격에 대처하기 위해 정부의 엄격한 안보기준을 마련하여 입법화하려고 하였으나 상원에서 부결되었음.
- 전력 생산, 식수 공급, 하수 처리, 가스 공급 등 주민의 생활에 필요한 주요 서비스를 제어하고 관리하는 SCADA 시스템에 대한 공격은 국가안보 차원으로 다루어지고 있는 경향이고 이를 보호하기 위한 대책 마련에 나서고 있음.
- 2008년 한 해 미국의 인터넷 관련 손실은 420억 달러이고 전 세계적으로 1,400억 달러의 손실을 입은 것으로 추산됨. 또한 전 세계적으로 민간기업은 자료 절취로 1조억 달러의 지적재산권에 손해를 입고 있는 것으로 추산됨.⁹⁾ 미국의 정유와 가스 시설에 대한 사이버 공격으로 일일 최대 630만 달러의 손실이 발생할 수 있다는 평가도 있음.
- 조직의 가외성^{resilience}과 유연성^{flexibility}은 사이버 위협에 대비하는 조직의 특성임.

4. 사이버 무기와 안보전략

가. 사이버 억지전략

- 핵무기의 도래는 기존의 전쟁에 대한 패러다임을 변화시켰음. 전쟁은 승리를 목적으로 무력 사용을 결정했지만, 핵무기를 보유하는 국가들은 전쟁의 승리보다는 전쟁의 예방이 주된 안보전략의 목표가 되었음. 이런 인식을 배경으로 미국과 소련이 전략적 사고와 판단으로 억지전략^{Deterrence}을 채택하여 냉전 시기 동안에 적용하였음.
- 억지전략은 거부^{denial}와 응징^{punishment}의 두 가지 방식으로 상대방의 공격을 예방함.¹⁰⁾ 공격에 기대한 효과를 거두지 못하도록 방어하는 것은 ‘거부’방식이고, 엄청난 비용을 부담하도록 하는 방식이 ‘응징’임.
- 전략적 공군력 이론^{Strategic Airpower Theory}은 재래식 억지전략을 적용한 논리이지만, 효과적인 안보전략이었는지는 의문임.
- 핵무기 혹은 재래식 무기의 억지전략은 선제 군사 공격을 감행한 국가에게 엄청난 보복을 통해 선제공격 국가가 얻을 수 있는 이익보다 손실이 크다는 인식을 심어줌으로써 무력 공격을 단념시키는 것임. 결국 억지전략의 성패는 응징역량과 응징의지에 달려 있음.
- 응징역량은 핵무기라는 확실한 파괴력을 보장하는 무기를 통해 응징능력을 과시했고, 응징의지는 선제공격 국가가 반격하는 국가의 보복하겠다는 의지를 신뢰함으로써 결정되는 것이기 때문에 좀 더 많은 장애요인을 안고 있음.
- 억지전략은 확장억지전략^{extended deterrence}과 누적억지전략^{cumulative deterrence}으로 전략의 적용 범위와 방식을 넓혀 갔음. 확장억지전략은 냉전 시기에 미소 강대국이 자국의 동맹국에 대한 다른 국가의 군사안보 위협을 예방하기 위해 미소 양국의 강력한 무력 보복을 다짐하는 군사안보전략이었음. 누적억지전략은 이스라엘이 테러단

체의 공격을 예방하기 위해 이들 테러행위에 대한 보복으로 주변 국가들의 근거지를 무력 보복하는 전략이었음.

- 냉전 시기에 안보전략의 근간을 이룬 억지전략을 사이버 위협과 공격에 대해서도 적용할 수 있을지 회의적임. 사이버 위협에 대한 억지전략은 크게 두 가지, 공격자의 신원 혹은 속성^{attribution}과 비대칭성 때문에 분명한 한계를 지니고 있음.
 - 첫째, 사이버 공격자에 대한 응징은 공격자의 신원이나 소재를 분명하게 파악하고 있어야 가능하지만, 사이버 공격자는 사이버의 속성 때문에 자신들의 신원을 숨길 수 있음. 수십억 개의 IP 주소와 PC가 인터넷을 통해 연결되어 있는 인터넷의 연계성은 자신의 신상을 은폐하기가 매우 용이함.
 - Stuxnet 워의 개발과 공격 주체로 이스라엘과 미국을 대체로 지목하고 있지만, 이스라엘은 공식 부인하고 있고, 미국은 공식 대응을 전혀 하지 않고 있는 상태에서 아무도 이들 국가가 진범이라고 단정적인 증거를 제시하고 있지 못함.
 - 둘째, 사이버 공격에 대한 억지전략은 사이버 공격자와의 비대칭적 특성으로 인해 적용되기 어려움. 설령 테러단체의 공격자를 파악했다고 하더라도 이들의 지리적 소재와 응징 대상이 될 만한 목표물이 없는 경우가 흔하기 때문에 응징하는 것이 불가능할 수 있음.
- 사이버 공격에 대한 응징수단으로 무력 사용에 대한 논의가 필요함. 사이버 공격에 대한 무력 보복은 군사력 사용의 기준으로 '비례성^{proportionality}'에서 쉽게 수용하기 어려울 것임. 즉 보복은 공격의 수준과 피해의 결과에 상응한 정도에서 이루어져야 한다는 것임.
 - 지금까지 가장 일반적으로 나타나는 사이버 무기는 디도스 공격으로 국가 공공기관이나 주요 민간기업에 대해 정상적인 활동을 방해하려는 목적에서 사용되었음. 따라서 인명이나 시설물 피해가 발

생하기보다는 국가와 민간 부문에서 경제적 손실이나 신뢰성 약화가 주된 피해 결과였음. 이런 수준의 사이버 공격에 대해 무력 보복은 국제법적 합법성과 윤리적 문제의 측면에서 정당성을 인정받기 어려울 것임.

- 사이버 공격에 대한 대응수단과 범위는 사이버 공격이 발생한 상황과 결과에 의해 영향을 받을 것으로 보임. 만약 사이버 공격으로 인명피해가 발생한다면, 무력 공격의 위협으로 간주될 여지가 높아지는 것임. 하지만 무력 응징의 정당성이 높아졌다고 하더라도, 무력 보복은 추가적인 장애요소를 극복했을 때만이 가능할 것임.
- 사이버 공격에 대응하려는 목적으로 사이버 국력^{cyberpower}을 활용한 보복행위는 여전히 현실적으로 실행에 옮기는 데 장애물이 있음.
 - 첫째, 비대칭적인 수준에 있는 적대국가를 응징하기 위한 사이버 무기를 사용하는 것이 어려움.
 - 둘째, 사이버 무기를 동원한 사이버 응징은 공격 목표물을 겨냥하지만, 통제하기 어려운 사이버 무기는 병원, 상수원 등 다른 시설물에 대해서도 공격하여 인명을 살상하는 피해를 줄 수 있음.

나. 사이버 무기 통제의 국제협약

- 사이버 무기의 빠른 확산과 이를 이용한 사이버 안보 위협의 현실화 가능성이 증대함에 따라 국가 간 협력을 통해 국제안보질서의 안정성을 확보하려는 시도가 이루어지고 있음.
 - 사이버 범죄 유럽협약^{Council of European Convention on Cyber Crime}
 - 사이버 무기 통제를 위한 군비 통제와 사이버 공격을 예방하기 위한 국제적 노력은 국내 사법적 법집행기관과 국가안보기관이 국제적으로 상호협력해야 하는 중층적 복잡성을 띠고 있음.
 - 주권의 제약 조건, 공격의 불확실한 지리적 공간, 위협의 예방과 범죄 처벌에 따른 다른 법률적 제약과 절차 등 사이버 무기에 대한

국내 법집행기관이 전담하기에 충분치 못함.

- 사이버 무기를 통제하기 위한 국제협력과 제도화는 핵무기, 화학무기, 미사일 제한 협정과 같이 선례를 적용하는 데 한계가 있음.
- 러시아와 중국은 오랫동안 미국에게 사이버 무기 통제를 위한 국제협약을 체결하자고 노력하였지만 미국의 거부로 진척이 없었음. 미국은 러시아에 비해 군사력 우위를 유지하고자 했고, 러시아는 이를 견제하려는 외교적 목적에서 추진하였던 것임. 미국은 사이버 무기 개발과 로봇 기술에서 러시아와 중국보다 월등히 우위에 있고 이런 상대적 우위성이 통제되는 것을 거부했음.
- 미국의 오바마 행정부는 자국의 사이버 안보를 확보하고 사이버 국력의 절대 우위를 유지하기 위한 국제안보전략을 추진하고 있음. NPT(핵확산금지조약)와 PSI(핵확산방지구상)의 국제협력체제는 사이버 안보를 위한 안보전략으로 목표와 과정에 대한 전략적 고려에 의해 다른 방향에서 고려될 수 있지만, 국제협력체제의 가능성과 그에 따른 추진 과정은 다음 행정부에서 훨씬 분명하게 나타날 것으로 보임.

5. 한반도의 안보정책적 의미

- 사이버 안보의 중요성은 최근에 부상한 것은 아니지만, 새로운 유형의 사이버 무기와 사이버 공격의 방식은 한반도의 안보와 밀접하게 연관되어 의미를 갖고 있음. 2009년 7·7 디도스 공격, 2011년 3·4 디도스 공격으로 남한의 주요 정부와 민간 사이버 공간이 위협을 받았음.
- 정부와 민간부문에서 자료 절취와 훼손 그리고 국가의 정상적인 기능을 마비시키려는 시도가 있었으나, Stuxnet과 같이 특정산업시

설을 파괴하는 사이버 공격의 심각한 위협이 발생하지는 않았음.

- 이란의 핵시설에 대한 사이버 공격에서 드러났듯이, 북한의 핵시설에 대한 사이버 공격이 불가능할 이유는 없음.
 - 남한의 개입 여부에 상관없이 북한의 핵시설에 대한 사이버 무기 개발과 공격계획이 현실화될 가능성은 항상 열려 있음. 미국은 유사한 전략적 목표를 갖고 있다고 알려져 있지 않지만, 향후 사이버 국력과 충분한 동기를 갖춘 국가는 사이버 무기 개발과 외교 및 군사 수단의 중간단계로 고려할 수 있다는 것은 분명함.
- 만약 북한의 핵시설에 대한 사이버 공격이 이루어진다면 남한은 법률적, 조직적, 전략적 준비가 필요한데,
 - 첫째, 남한은 미국과 공조체제를 마련해야 하는가? 미국과 이스라엘의 협력은 안보전략적으로 불가피한 결과이기도 하고, 이스라엘은 미국보다 우위를 보여 줄 수 있는 정보환경적 강점으로 협력함.
 - 둘째, 남한은 북한의 대응 공격에 방어할 수 있는가? 정부의 기능은 국가 주요 기간시설에 대한 보호와 민간부문이 담당하고 있는 주요 시설에 대해 방어할 수 있는 법적 제도와 협력관계가 갖추어져야 함.
 - 셋째, 북한의 사이버 반격에 방어하는 조직체제는 구축되었는가? 안보담당 부서와 치안담당 부서의 역할 분담과 협력체제를 총괄하는 조직과 제도적 준비가 되어 있어야 할 것임.

■ 주석

- 1) Nielsen(2012), pp.336-340.
- 2) 사이버 전쟁^{cyber war}의 개념은 학자마다 다른 의미로 사용되고 있고, netwar, cyber warfare, electronic warfare, information warfare 등 유사한 용어들이 있음. 본 연구에서는 사이버 전쟁의 요건으로 (1)non-kinetic 수단을 이용한 컴퓨터 네트워크 공격^{CNA}과 방어^{CND}, (2)심리전의 목적에서 사이버 공간^{cyberspace}을 이용하는 활동 배제, (3)직접적인 정치 및 군사적 목적을 위한 컴퓨터 네트워크 공격과 방어 등으로 한정하였음(Liff, 2012: 404). 이 정의는 개인이나 집단의 사이버 범죄와 심리전 목적의 컴퓨터 네트워크 활동^{CNO}을 배제시킴으로써 국가가 주도하는 국가안보와 분쟁에 초점을 맞추는 데 유리함. 또한, 최근 사이버 전쟁의 의미를 명확히 하는 장점이 있음. 이런 개념 규정은 인터넷을 기반으로 하는 포괄적인 위협, 범죄 혹은 군사적 활동을 강조했던 초기의 연구들과 구분이 됨(Ryan and Peartree, 1998; Schwartz, 2000; Arquillad Ronfeldt, 2001).
- 3) Raviv and Melamn(2012) and Sanger(2012).
- 4) Kramer and Perlroth(2012).
- 5) “US-China Economic and Security Review Commission”, *2009 Report to Congress*, 2009.11, p.68.
- 6) Rid(2012).
- 7) 유엔은 1974년 총회 결의안으로 ‘공격’을 한 국가의 군대가 다른 국가의 영토에 대해 폭격하거나 “다른 국가의 영토에 대해 한 국가가 어떤 무기의 사용”이라고 규정하였음. 미국 공군은 무기란 “사람을 살상하거나 거동을 못하게 하고, 혹은 자산에 피해를 입히고 파괴하기 위해 고안된 도구”라고 정의하였음. 산업 시설이 ‘영토^{territory}’에 해당되는지 그리고 사이버 무기는 무기에 관한 기존의 규정에 부합하는지에 관한 명확한 설명과 합의가 있어야 함.
- 8) Rid(2012) and Korns and Kastenerg(2009).
- 9) Buennemeyer(2011), pp.48-49.
- 10) Snyder(1961) and Jervis(1989). 억지이론에 바탕을 둔 억지전략은 미소 양극체제의 국제안보질서 하에서 가장 합리성과 현실성을 인정받은 안보전략이었음. 핵무기와 재래식 군사력은 억지력의 신뢰성을 얻기 위한 기본요소이기 때문에, 국가의 안보정책은 군사력 증강 그리고 상대 국가와의 균형에 방향이 모아짐. 하지만 새롭게 등장한 초국가적 행위자의 안보위협과 안보 위협 수단의 변화는 억지전략의 근간 유지 가능성을 지지하는 입장과 안보 전략의 패러다임적 전환을 요구하는 입장으로 나누어 놓고 있음.

■ 참고문헌

- Arquilla, John and David Ronfeldt, eds.(2001), *Networks and Netwars*, Rand.
- Berman, Ilan(2012), “The Iranian Cyber Threat to the U.S. Homeland”, *Statement before the U.S. House of Representatives Committee on Homeland Security*, 2012.04.
- Brown, Michael E. et al.(2004), *Offense, Defense, and War*, The MIT Press.
- Broad, William J., John Markoff and David E. Sanger(2011), “Israeli Test on Worm Called Crucial in Iran Nuclear Delay”, *The New York Times*, 2011.01.15.
- Clayton, Mark(2010), “Stuxnet Malware Is ‘Weapon’ out to Destroy Iran’s Bushehr Nuclear Plant?”, *Christian Science Monitor*, 2010.09.21.
- Farwell, James P. and Rafa Rohozinski(2011), “Stuxnet and the Future of Cyber War”, *Survival*, Vol.53 No.1, pp.23-40.
- Henry, Ryan and C. Edward Peartree, eds.(1998), *The Information Revolution and International Security*, The CSIS Press.
- Jervis, Robert(1989), *The Meaning of the Nuclear Revolution*, Cornell University Press.
- Klimburg, Alexander(2011), “Mobilising Cyber Power”, *Survival*, Vol.53 No.1, 2011.02~03, pp.41-60.
- Korns, Stephen W. and Joshua E. Kastenberg(2008), “Georgia’s Cyber Left Hook”, *Parameters*, Vol.38(Winter), 2008.09, pp.60-76.
- Kramer, Andrew E. and Nicole Perlroth(2012), “Expert Issues a Cyberwar Warning”, *The New York Times*, 2012.06.04.
- Liff, Adam P.(2012), “Cyberwar: A New ‘Absolute Weapon’? The Proliferation of Cyberwarfare Capabilities and Interstate War”, *The Journal of Strategic Studies*, Vol.35 No.3, pp.401-418.
- Nielsen, Suzanne C.(2012), “Pursuing Security in Cyberspace: Strategic and Organizational Challenges”, *Orbis*, Vol.56 No.3(Summer), pp.336-356.
- Raviv, Dan and Yossi Melman(2012), *Spies Against Armageddon*, Levant Books.

- Rid, Thomas(2012), “Think Again: Cyberwar”, *Foreign Affairs*, Vol.91 No.2(2012.03~04).
- Rustici, Ross M.(2009), “Cyberweapons: Leveling the international Playing Field”, *Parameters*, Vol.41(Autumn), pp.32-42.
- Sanger, David E.(2012), “Mutually Assured Cyberdestruction?”, *The New York Times*, 2012.06.02.
- Schwartau, Winn(2000), *Cybershock*, Thunder’s Mouth Press.
- Sheldon, John B.(2011), “Deciphering Cyberpower: Strategic Purpose in Peace and War”, *Strategic Studies Quarterly*(Summer), pp.95-112.
- Snyder, Glenn(1961), *Deterrence and Defense*, Princeton University Press.
- Stern, Eric(2011), “Retaliatory Deterrence in Cyberspace”, *Strategic Studies Quarterly*, Vol.5 No.1(Spring), pp.62-80.
- “US-China Economic and Security Review Commission”, *2009 Report to Congress*, 2009.11.





2000년대 이후 셰일가스(Shale Gas) 등 비전통가스의 개발을 본격화함에 따라 향후 천연가스의 황금시대가 도래할 것으로 전망되고 있다. 천연가스의 황금시대란 중국의 가스 수요 확대방침, 비전통 천연가스의 공급 증가 및 가격 인하, 일본 후쿠시마 원전사고의 영향에 따른 원전 설비 증가세 둔화 등의 요인에 따라 향후 글로벌 에너지 믹스(energy mix) 차원에서 천연가스의 역할이 보다 확대될 것임을 의미한다. 이에 세계 주요 국가들은 자국 내 셰일가스 자원개발에 대한 투자를 확대하고 에너지 안보 및 산업 경쟁력 제고 차원에서 국가적 지원 노력을 강화하고 있다.

우리나라는 천연가스가 향후 저탄소 사회로 이행해 가는 과정에서의 과도기적 에너지원으로 자리 잡을 수 있도록 해외 셰일가스 자원개발 역량을 강화하는 한편 천연가스 자동차나 냉방장치의 보급 등 국내 가스 수요를 안정적으로 늘려 나가야 할 것이다. 또한 셰일가스의 개발이 가져올 수 있는 국제 에너지 산업구조의 변화에 주목하고 국내기업들이 이에 신속하게 대응할 수 있도록 지원방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 에너지 지정학에 따른 국제관계 변화를 주시하고, 동북아 지역에서의 천연가스 협력을 확대해 나가야 한다.



셰일가스 개발에 따른 정치·경제적 함의¹⁾

이 권 형

대외경제정책연구원 부연구위원

1. 머리말: 천연가스의 황금시대

- 2000년대 이후 셰일가스 등 비전통가스 개발을 본격화함에 따라 향후 천연가스의 황금시대가 도래할 것으로 전망되고 있음.
- 천연가스의 황금시대란 중국의 가스 수요 확대방침, 비전통 천연가스의 공급 증가 및 가격 인하, 일본 후쿠시마 원전사고의 영향에 따른 원전 설비 증가세 둔화 등의 요인에 따라 향후 글로벌 에너지믹스^{energy mix} 차원에서 천연가스의 역할이 보다 확대될 것임을 의미함.
- IEA^{International Energy Agency}의 전망에 따르면,²⁾ 천연가스를 1차 에너지원으로 사용하는 비중이 2010년 21%에서 2035년 25%로 늘어나 석탄의 사용 비중(24%)보다 늘어날 것임.
- 반면 석유의 사용 비중은 동일 기간 32%에서 27%로 감소하고, 원자력 에너지의 비중은 동일 기간 6%에서 7%로 소폭 증가할 것으

로 추정되고 있음.

- 미국 에너지정보청^{EA}에 따르면 천연가스 총생산량 대비 셰일가스의 생산 비중이 현재는 약 1/4에 달하고 있으며, 2035년경에는 절반으로 늘어날 전망이다.³⁾
- 이에 세계 주요 국가들은 비전통 가스 자원개발에 대한 투자를 확대하고 에너지 안보 및 산업경쟁력 제고 차원에서 국가적 지원 노력을 강화하고 있음.
- 미국의 오바마 대통령은 2012년 연두교서에서 셰일가스 생산을 통해 2020년까지 60만 개의 일자리를 창출하고 에너지 자립도를 높ی겠다고 언급한 바 있으며, 이는 지난 미국 대선 공약에도 반영되었음.
- 2000년대 말부터는 미국뿐만 아니라 중국, 아르헨티나, 멕시코, 폴란드, 우크라이나 등 셰일가스 자원량이 풍부하거나 주변국에 대한 에너지 의존도가 큰 나라들을 중심으로 국가적 차원의 탐사 및 개발사업이 활발히 추진되고 있음.
- 세계 최대 천연가스 자원을 보유하고 있는 러시아의 푸틴 대통령도 자국의 지속적인 가스산업 발전을 위해서는 전 세계적인 셰일가스 생산 증가에 대응할 수 있는 대책을 시급히 마련해야 한다고 지적한 바 있음.
- 우리나라에서도 2012년 5월 지식경제부를 중심으로 민관합동 셰일가스 태스크포스팀을 구성한 바 있고, 9월에는 셰일가스로 인한 국제에너지환경 변화에 대비하여 에너지 및 관련 산업부문의 선제적 대응전략을 발표하였음.
- 저렴한 북미산 셰일가스의 도입 비중을 2020년경 20%로 늘려 가스 도입선 다원화를 추진하고, 기술력 있는 해외 셰일개발기업 인수 등을 통해 자주개발물량 중 셰일가스 비중을 20%로 늘리기로 함.

- 공기업 및 민간부문이 협력하여 가스전 개발, 액화플랜트 건설 및 운영, 수송 및 도입 등을 연계하는 ‘한국형 셰일가스 개발모델’을 구축하기로 함.
 - 동북아 지역 LNG 트레이딩 허브로 도약하기 위한 제도적 기반을 구축하고 저장 인프라를 확충하기로 함.
- 이하에서는 미국을 중심으로 한 셰일가스 개발의 주요 동인 및 쟁점을 살펴보고 우리나라에 주는 정책적 시사점을 찾아보기로 함.

2. 친환경적 에너지원의 공급 안정성

가. 부존량 및 가격

- 셰일가스의 기술적 가채자원량이 기존 전통가스의 확인매장량 규모와 유사한 187.5조m³인 것으로 추정되고 있음.⁴⁾
 - 이는 연간 소비규모를 2010년 소비규모인 3.17조m³로 가정한다면 향후 59년 동안 사용할 수 있는 규모임.
 - 또한 셰일가스는 어느 특정지역에 집중되어 있지 않고 각 대륙에 걸쳐 분포되어 있음.
 - 기존 전통가스의 확인 매장량은 208.4조m³(2010년 말 기준)인데, 이 중 러시아의 확인매장량이 44.6조m³로 가장 큰 비중(21.4%)을 차지하고 있고, 그 다음으로 이란과 카타르의 비중이 각각 15.9%, 12.0%를 나타내는 등 러시아 및 중동 지역에 대한 전통가스 의존도가 매우 높은 편임.

〈표 1〉 국가별 셰일가스 및 전통가스 부존 규모

단위: 조m³

순위	국가	셰일가스 가채자원량	전통가스 확인매장량
1	중국	36.10	3.03
2	미국	24.41	7.72
3	아르헨티나	21.92	0.38
4	멕시코	19.28	0.34
5	남아공화국	13.73	-
6	호주	11.21	3.11
7	캐나다	10.99	1.76
8	리비아	8.21	1.55
9	알제리	6.54	4.50
10	브라질	6.40	0.37
11	폴란드	5.30	0.16
12	프랑스	5.10	0.01

주: 이 보고서는 32개국 48개의 셰일가스 분지를 중심으로 추정한 것으로 러시아, 중앙아시아, 중동, 동남아시아, 중부 아프리카 등은 포함되지 않았음

자료: EIA(2011), *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*

〈표 2〉 천연가스 매장량, 생산 및 소비규모(2011)

단위: 십억m³, %

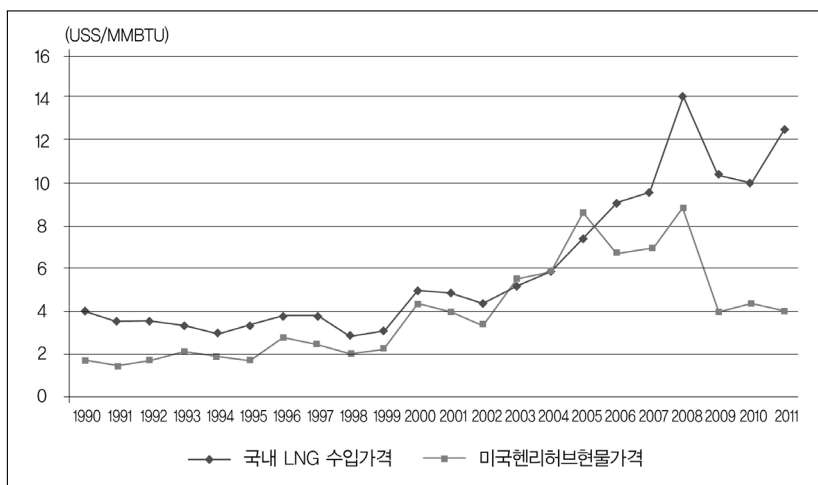
	확인매장량(조m³)		생산		소비	
	국가	규모(비중)	국가	규모(비중)	국가	규모(비중)
1	러시아	44.6(21.4)	미국	651.3(20.0)	미국	690.1(21.5)
2	이란	33.1(15.9)	러시아	607.0(18.5)	러시아	424.6(13.2)
3	카타르	25.0(12.0)	캐나다	160.5(4.9)	이란	153.3(4.7)
4	투르크메니스탄	24.3(11.7)	이란	151.8(4.6)	중국	130.7(4.0)
5	미국	8.5(4.1)	카타르	146.8(4.5)	일본	105.5(3.3)
총량		208.4(100.0)		3,276.2(100.0)		3,222.9(100.0)

주: ()는 총량 대비 비중임

자료: BP(2012)

- 천연가스 가격이 셰일가스 생산 확대로 인해 공급물량이 늘어나면서 다른 화석연료에 비해 저렴해질 것으로 전망되고 있음.
- 대표적인 예로 미국의 경우 헨리 허브의 현물가격이 2008년 중반에는 1MMBTU당 12달러를 넘어서기도 하였으나,⁵⁾ 2012년 상반기에는 1MMBTU당 2달러 이하로 내려가기도 하였고 하반기에는 4달러 내외를 기록하고 있음.⁶⁾
- 미국, 중국 등에서 셰일가스 생산이 본격화되어 글로벌 가스시장의 공급 총량이 늘어난다면 국내 천연가스 도입가격도 인하될 수 있을 것으로 기대되고 있음.

〈그림 1〉 국내 LNG 수입가격 및 미국 헨리 허브 현물가격 추이



자료: 미국 EIA·에너지경제연구원(2012.04), 「에너지통계월보」

- 우리나라가 수입하고 있는 LNG의 경우 의무인수_{TOP}, 도착지 지정조항 등 경직적인 거래조건과 함께 석유가격과 연동되어 있어 어느 정도 인하될 수 있을지는 추정하기 어려움.
- 천연가스는 석유와 달리 가격결정 시스템이 북미, 유럽, 아시아 등 지역마다 상이함.

- 향후 글로벌 에너지 메이저들이 셰일가스 개발의 주도권을 장악하여 과점가격을 형성할 가능성도 있음
- 수급 차원에서 미국, 캐나다, 호주 등의 셰일가스 개발을 통한 LNG 수출 물량과 중국, 인도, 유럽 등의 LNG 수요 물량이 어느 정도에 이를 것인지도 변수로 작용할 것임.

나. 환경적 측면

- 천연가스는 다른 화석연료에 비해 이산화탄소 배출량이 상대적으로 적은 것으로 알려져 있어 미국, 중국 등은 셰일가스 개발 및 이용을 온실가스 감축 목표를 달성하는 주요 수단으로 삼고 있음.
- 중국은 1978년 개혁개방 이후 빠른 경제성장을 경험하면서 에너지 소비가 급증해 2009년에 미국을 제치고 세계 최대 에너지 소비국이 되었으며, 온실가스 배출량이 많은 석탄이 1차 에너지원의 70% 이상을 차지하고 있음.
- 중국은 비전통가스 자원을 개발하여 에너지 믹스에서 천연가스가 차지하는 비중을 2010년 4% 수준에서 2020년까지 10%로 늘릴 계획임.
- 이에 따라 셰일가스 생산 확대는 원전 및 신재생 에너지의 확대를 둔화시키는 효과를 나타내고 있음.
- 일본에서는 후쿠시마 원전사고 발생 이전에는 원자력 발전이 온실가스 배출량을 저감할 수 있는 대표적인 수단으로 인식되었지만, 원전사고 이후 부각된 원전의 위험성 및 안전대책, 폐기물 처리 등에 필요한 사회적 비용 문제 등으로 인해 원전 설비 증가세 둔화 현상이 나타나고 있으며, 천연가스 수입도 확대하고 있음.⁷⁾
- 그러나 셰일가스 개발이 막대한 메탄가스를 유출하고 각종 화학물질로 토양과 지하수를 오염시킴으로써 친환경적 효과가 크지 않을 것이라는 분석도 나타나고 있음.

다. 지정학적 배경

- 셰일가스 개발은 자국 내 에너지원 개발을 통한 에너지 자립도 향상을 위한 전략으로 추진되고 있음.
- 미국은 중동 지역에 대한 과도한 에너지 수입의존도를 줄이기 위해 자국 내 석유 및 가스 자원개발 노력을 강화하고 있음.
- 러시아의 PNG에 대한 높은 수입의존도를 나타내고 있는 EU나 폴란드, 우크라이나 등도 자국의 에너지 안보를 강화하고 가격협상력을 제고하기 위해 셰일가스 개발에 대한 높은 관심을 보이고 있음.
- 2000년대 이후 러시아, 이란, 카타르 등 전통가스 매장량이 풍부한 국가들은 가스수출국포럼^{GECF}을 결성하여 전 세계 LNG시장에서의 영향력을 확대하고자 함.
- 러시아 가즈프롬^{Gazprom}으로부터 가스를 도입하는 유럽기업들은 최근 유럽시장에서의 현물가격이 장기 가스 계약가격보다 낮게 형성됨에 따라 가스 도입가격 할인을 위해 가즈프롬에 대한 압박을 강화하고 있음.

3. 천연가스 기반 산업화

가. 셰일가스 개발 및 수출

- 미국 셰일가스 개발 초기에는 상업성이 없다고 판단하였으나, 2000년대 이후 수평시추 및 수압파쇄 기술의 혁신에 따른 생산성 증가 및 국제유가 상승 등으로 셰일가스 개발이 확대되었음.
- 본격적인 셰일가스 생산은 2000년대 중반 이후 이루어지기 시작하였으며, 이에 힘입어 2009년부터는 미국이 러시아를 제치고 세계 최대 천연가스 생산국이 되었음.

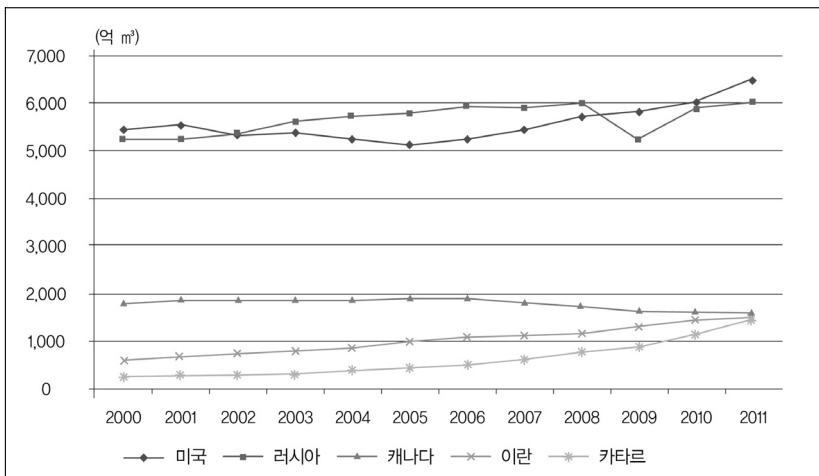
- 이와는 대조적으로 천연가스 수입량은 2007년 이후 감소 추세를 나타내 수입의존도가 점차 줄어들고 있음. 미국 수입량 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 캐나다로부터의 PNG와 중남미 및 중동 등지의 국가들로부터 수입하고 있는 LNG 물량이 감소하고 있음.

〈표 3〉 미국의 천연가스 유형별 생산량

	생산량(억 m³)		비중(%)	
	2005	2010	2005	2010
전통가스	2,880	2,510	56.4	41.2
비전통가스	2,240	3,580	43.8	58.8
셰일가스	210	1,410	4.1	23.2
타이트가스	1,540	1,610	30.1	26.4
탄층가스	490	560	9.6	9.2
합계	5,120	6,090	100.0	100.0

자료: IEA(2012)

〈그림 2〉 주요국의 천연가스 생산량 추이



자료: BP(2012), Statistical Review of World Energy

- 이러한 생산량 증가 추세에 따라 미국 내 헨리 허브 현물가격이 1MMBTU당 2달러 이하로 내려가면서 셰일가스 생산의 경제성이 떨어지자 수출 단가가 높은 동북아시아 국가들로의 수출 필요성이 제기되고 있음.
- 이에 따라 미국 연방에너지규제위원회(FERC, Federal Energy Regulatory Commission)는 지난 4월 LNG 수출기지 건설계획인 ‘사빈 패스(Sabine Pass) LNG’ 프로젝트를 승인하였음.
- 사빈 패스 LNG는 이번 승인을 통해 연간 총 1,600만 톤의 LNG를 수출할 수 있게 되었으며, 한국가스공사는 이를 통해 2017년부터 20년간 연간 350만 톤 물량을 도입할 것임.
- 캐나다는 생산된 천연가스의 절반가량을 미국에 수출해 왔으나, 미국의 셰일가스 생산 증가 및 가격 인하로 2000년대 중후반 이후 수출이 감소하면서 한국, 일본, 중국 등 아시아 지역으로의 수출을 확대할 계획임.
- 이를 위해 캐나다는 브리티시 콜롬비아주 서부 키티마트(Kitimat) 지역에 LNG 수출을 위한 터미널을 건설하였음.
- 셸(Shell)은 한국가스공사, 중국의 CNPC, 일본의 미쓰비시 등과 합작으로 키티마트 지역에서 ‘LNG 캐나다’ 프로젝트를 추진할 계획임. 이 프로젝트는 연간 1,200만 톤의 LNG를 생산할 계획이며, 한국가스공사는 이 중 20%인 연간 240만 톤의 LNG 물량을 확보할 것임.

나. 산업경쟁력 강화

- 천연가스의 가격 하락은 가스발전(發電)의 가격경쟁력을 향상시킴으로써 미국 내 원자력 발전소의 건설계획을 지연시키는 결과를 초래하고 있음. 이에 따라 최근 15개 기업에 의해 제안된 29개 원전 건설계획 중 두 개의 프로젝트만이 실질적으로 추진되고 있음.
- 가스발전 플랜트가 선호되는 또 다른 이유는 공사 기간이 원전보

다 짧고 건설비용이 상대적으로 저렴하기 때문임. 미국 EIA에 따르면 가스발전 플랜트는 건설비용이 설비규모 1kW당 978달러인 반면 원전은 5,339달러인 것으로 나타났음.

- 미국의 셰일가스 개발 확대는 새로운 에너지원의 발굴이라는 측면을 넘어 석유화학부문을 포함한 제조업의 발전과 고용창출에 기여하게 될 것으로 분석되고 있음.
- 셰일가스 개발 확대를 통해 보다 저렴해진 석유화학원료와 에너지 비용이라는 경쟁우위요인을 통해 제조업부문의 경쟁력을 향상시킬 뿐만 아니라 석유화학제품 및 철강제품 등 제조업부문에 대한 수요를 추가적으로 창출할 것으로 기대되고 있음.⁸⁾
- 특히 미국의 석유화학업체들은 대부분 천연가스에서 분리공정을 통해 생산되는 에탄^{ethane}을 주원료로 사용하기 때문에 원유정제 과정에서 추출되는 납사^{naphtha}를 이용하는 경쟁업체들보다 가격경쟁력이 커질 것으로 기대하고 있음.
- IHS 글로벌 인사이트에 따르면 미국 내 셰일가스 생산 확대에 따라 고용, 부가가치, 재정수입, 설비투자 등 다양한 측면에서 경제적 효과를 거두게 될 것으로 추정하고 있음.

〈표 4〉 미국 내 셰일가스 생산 확대에 따른 경제적 효과

고용(만 명)			부가가치(억 달러)			재정수입(억 달러)			설비투자(억 달러)		
2010	2015	2035	2010	2015	2035	2010	2015	2035	2010	2015	2035
60.1	87.0	166.0	768.8	1,182.1	2,310.6	186.1	285.7	572.8	332.6	487.1	1,265.9

주: 고용과 부가가치는 셰일가스와 관련된 직·간접 부문과 국민경제 차원에서의 유발효과를 모두 포함함

자료: IHS Global Insight(2011), *The Economic and Employment Contributions of Shale Gas in the United States*

- 미국이 셰일가스 개발 및 생산에 선도적일 수 있었던 배경은 기술혁신을 위한 정부의 지원, 잘 갖추어진 인프라, 자원개발에 용이한 제도적 요인 등이 뒷받침되었기 때문임.
- 미국 정부는 1980년대부터 미첼 에너지 등 중소기업의 셰일가스 기술개발에 보조금을 제공하거나 공공기관과 민간기업 간의 공동 연구를 지원하였음.
- 천연가스 수송을 위한 전국적인 파이프라인망이 잘 구축되어 있으며, 셰일가스 시추에 필요한 각종 설비 및 장비, 용수공급 시설 등이 발달되어 있어 생산비용을 절감할 수 있었음.
- 제도적인 측면에서는 셰일가스 매장지역의 토지 소유자가 직접 개발업체와 사적 계약을 체결할 수 있어 탐사 및 개발 절차와 시간을 단축시킬 수 있었음.

5. 정책적 시사점

가. 천연가스의 공급안정성 확보

- 셰일가스가 향후 저탄소 사회로 이행해가는 과정에서의 과도기적 에너지원으로 자리 잡을 수 있도록 해외 셰일가스 자원개발 역량을 강화하는 한편 천연가스 자동차나 냉방장치의 보급 등 국내 가스 수요를 안정적으로 늘려 나가야 할 것임.
- 에너지 해외의존도가 약 97%이고 석유·가스 부문의 자주개발률이 13.7%(2011년 기준)에 불과한 우리나라로서는 에너지 공급의 안정성을 위해 보다 적극적으로 자원개발을 위한 엔지니어링 산업 육성에 힘써야 할 것으로 보임.⁹⁾
- 국내 자원개발산업 기반 및 전문인력을 확충하기 위한 보다 체계적이고 지속적인 정부의 지원이 필요하며, 관련 공공기관 및 공기업

업과 민간기업 간 협력체제가 구축되어야 함.

- 특히 에너지 개발부문은 정책, 인프라, 기술, 통계 등 다양한 기능의 종합적인 연계가 필요하기 때문에 그에 상응할 수 있는 전문인력 양성기관을 설립할 필요가 있음.
- 국내 에너지 믹스 정책 차원에서 향후 1차 에너지원의 안정적 수급과 기후변화 대응을 위한 천연가스의 사용 비중을 보다 확대하는 것이 바람직할 것으로 보임.
- 제1차 국가에너지기본계획(2008~2030년)에서는 원자력 에너지의 비중이 2006년 15.9%에서 2030년 27.8%로 크게 늘어나는 반면, 천연가스 비중은 동 기간 13.7%에서 12.0%로 감소하는 것으로 되어 있음.¹⁰⁾

〈표 5〉 에너지원별 1차 에너지 수요 목표(안)

단위: 천TOE, %

	에너지 수요			연평균 증가율	
	2006	2020	2030	06-20	20-30
석탄	56,687(24.3)	66,836(23.2)	47,237(15.7)	1.2	-3.4
석유	101,831(43.6)	104,313(36.2)	99,138(33.0)	0.2	-0.5
LNG	32,004(13.7)	34,275(11.9)	36,169(12.0)	0.5	0.5
수력	1,305(0.6)	2,387(0.8)	2,392(0.8)	4.4	0.0
원자력	37,187(15.9)	63,582(22.1)	83,420(27.8)	3.9	2.8
신재생에너지	4,358(1.9)	16,583(5.8)	32,062(10.7)	10.0	6.8
계	233,372(100.0)	287,976(100.0)	300,417(100.0)	1.5	0.4

주: ()는 총에너지 수요 대비 에너지원별 비중임

자료: 제1차 국가에너지기본계획(2008~2030년)

나. 천연가스 기반산업 육성

- 해외 셰일가스 자원 개발을 통해 새로운 성장동력과 고용창출 기반을 마련할 필요가 있음.

- 미국의 셰일가스 개발은 1차 에너지 자원 개발에 그치지 않고 미국 제조업의 부흥과 그에 따른 고용창출과 연계되어 추진되고 있다는 점이 강조될 필요가 있음.
- 우리나라는 셰일가스의 개발이 가져올 수 있는 국제 에너지 산업구조의 변화에 주목하고 국내기업들이 이에 신속하게 대응할 수 있도록 지원방안을 모색할 필요가 있음.
- 우리나라는 고부가가치 석유화학제품의 개발에 역점을 두고 이를 기반으로 미국 관련 기업의 M&A 등을 통해 미국시장에 진출하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.
- 국내 고부가가치 제품 생산 및 공정기술^{processing technology}을 토대로 중동 석유화학시장에 진출할 수 있는 방안도 마련해야 할 것임.
- LNG 수출 및 현물 거래가 증가하면서 LNG를 운송할 수 있는 LNG선의 수요가 크게 늘어날 것이며, LNG 수출물량이 늘어나면 LNG 액화 플랜트 및 가스 수송관의 건설 수요도 늘어날 것이므로 이와 관련된 한국가스공사, 건설업체, 기자재 관련 중소기업체 등의 공동진출을 위한 협력방안이 필요함.

다. 동북아 천연가스 협력 확대

- 천연가스 공급 안정성 제고를 위해 에너지 지정학에 따른 국제관계 변화를 주시하고, 양자간 또는 다자간 에너지 협력을 강화해야 할 필요가 있음.
- 우리나라는 LNG 도입에 있어 중동 지역에 대한 의존도가 크기 때문에 이를 낮추기 위해서는 미국, 캐나다 등 정치적으로 안정성이 높고, 상대적으로 저렴한 셰일가스를 공급받을 수 있는 나라들로 LNG 수입선을 다양화해야 할 것임.

- 또한 지분 투자 등을 이용하여 현지 자원개발 프로젝트에 참여함으로써 당해 국가로부터의 LNG 도입을 보다 안정화하면서 합작기업 간 에너지 협력을 강화해야 할 것임.
- 천연가스 수입형태의 다양화라는 차원에서 러시아로부터의 PNG 도입도 적극적으로 검토할 필요가 있음.
 - 세계 최대 천연가스 매장량을 보유하고 있는 러시아는 최근 동북아시아의 PNG사업을 강화하고 있음.
 - 이는 중국과 일본의 가스 수요와 연계한다면 동북아시아의 에너지믹스를 개선하기 위한 지역 에너지 협력 차원에서 추진될 수 있을 것으로 보임.
- 저렴한 가스자원의 도입 외에 동북아 지역의 가스 유동성을 제고하여 아시아시장에서의 가스거래 경직성을 완화시킬 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 동북아 LNG 허브 기능을 강화하고 가스 저장설비를 확충해야 함.

〈표 6〉 LNG 수출입 규모 및 비중(2011)

단위: 십억㎥, %

	수출		수입	
	국가	규모(비중)	국가	규모(비중)
1	카타르	102.6(31.0)	일본	107.0(32.3)
2	말레이시아	33.3(10.1)	한국	49.3(14.9)
3	인도네시아	29.2(8.8)	영국	25.3(7.6)
4	나이지리아	25.9(7.8)	스페인	24.2(7.3)
5	호주	25.9(7.8)	프랑스	14.6(4.4)
총량		330.8(100.0)		330.8(100.0)

주: ()는 총량 대비 비중임

자료: BP(2012)

- 천연가스 기반 산업 경쟁력 강화를 위해 러시아 및 중국의 가스자원

개발사업에 적극적으로 진출할 필요가 있음.

- 중국의 경우 셰일가스를 2011년 말 172번째 독립적인 광물자원으로 분류하여 다양한 민간 투자주체가 개발에 참여할 수 있도록 하였고,¹¹⁾ 외국인투자산업지도목록外商投資產業指導目錄에서도 셰일가스 탐사 및 개발사업을 장려산업으로 지정하였음.¹²⁾
- 중국 국토자원부는 올해 3월 ‘전국 셰일가스 잠재력 조사 평가 및 유망지 선정’ 프로젝트를 시행하였음.
- 중국 에너지관리국은 ‘셰일가스 개발을 위한 12차 5개년 계획’을 발표해 생산 목표와 주요 정책과제를 제시하였으며, 향후 13차 5개년 계획 기간에는 본격적인 생산이 이루어질 수 있도록 한다는 방침임.
- 동 계획은 2015년에 65억m³ 규모의 셰일가스를 생산하는 것을 목표로 하고 있음.
- 중국은 자국 내 셰일가스 개발을 위해 미국과의 에너지 협력을 강화하고 있으며, 미국은 이를 통해 자국의 엑손 모빌, 셰브론 등과 같은 에너지 메이저들의 경제적 이득을 기대하고 있음.¹³⁾

■ 주석

- 1) 이 글은 이권형·강부균·이시은(2012), 「주요국의 셰일가스 개발동향과 시사점」, 『오늘의 세계경제』, Vol.12 No.11, 대외경제정책연구원의 내용을 부분적으로 수정·보완한 것임.
- 2) IEA(2012).
- 3) EIA(2012).
- 4) EIA(2011). 한편 IEA(2012)는 전 세계적으로 셰일가스의 가채자원량이 208조m³라고 추정하고 있음. 기술적 가채자원량(technically recoverable resources)은 미확인 매장량(unproven reserves)도 포함함. 확인매장량(proved reserves)은 현재의 경제적, 정치적 및 기술적 조건 하에서 90%의 확률로 회수될 수 있는 추정량을 말하며, 미확인 매장량은 기술, 계약, 규제 등의 불확실성 등으로 인해 90% 이상의 회수율을 가져올 수 없는 경우임. 성원도 외(2009) 참조.
- 5) 헨리 허브는 미국 내 주요 파이프라인과 연결되어 있어 대표적인 가스 가격이 결정되는 지점 역할을 하고 있음.
- 6) BTU는 British Thermal Unit의 약자로 1파운드(0.454kg)의 물을 1°F (0.556℃) 만큼 올릴 때 필요한 열량으로 정의됨. 1MMBTU는 1백만 BTU를 의미하며 대략적으로 천연가스 28.26m³ 또는 998.12ft³와 동일함.
- 7) 일본 발전단가 검증위원회는 원자력 발전단가에 사고위험대책 비용, 원전 입지에 관한 교부금이나 연구개발비와 같은 정책비용 등 사회적 비용을 반영하여 계산한 바 있음. 정성춘(2012) 참조.
- 8) PwC(2011), *Shale Gas: A Renaissance in US Manufacturing?*.
- 9) 자주개발률은 국내기업이 개발하여 확보한 자원을 당해 연도 수입량으로 나눈 비율임.
- 10) 제1차 국가에너지 기본계획은 미래지향적 에너지 정책방향을 제시하고 다른 에너지 관련 계획과 체계적으로 연계하기 위한 최상위계획으로서 2008년 8월 수립되었음.
- 11) 그동안 셰일가스는 천연가스로 분류되어 국영기업만이 채굴권을 보유하고 있었음.
- 12) 외국인투자산업지도목록은 중국 정부의 업종별 외국인 투자방향을 담은 일종의 ‘인허가 가이드라인’이라고 할 수 있으며, 장려산업에 포함될 경우 설비수입 시 관세 면제, 부가가치세 면제 등의 우대혜택을 적용함. KOTRA(2007) 참조.
- 13) 그러나 중국은 전반적으로 지질구조가 복잡하고, 셰일가스 탐사 및 개발을 위한 기술이나 파이프라인 등 인프라가 미흡한데다 탐사작업에 필요한 용수가

부족하여 향후 셰일가스 개발에 많은 어려움이 따를 것으로 전망되기도 함.

■ 참고문헌

성원모 외(2009), 「국내 석유자원량 분류체계의 표준화」, 『한국지구시스템공학 회지』, Vol.46 No.4.

정성춘(2012), 「동일본 대지진 이후 일본의 에너지 선택: ‘발전단가 검증위원회’ 결과 분석 및 시사점」, 『오늘의 세계경제』, Vol.12 No.3.

KOTRA, 「중국 외상투자 산업지도 목록 개정의 영향과 전망」, 『Global Business Report』, 07-043.

BP(2012), *Statistical Review of World Energy*.

EIA(2011), *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*.

EIA(2012), *Annual Energy Outlook 2012*.

IEA(2011), *World Energy Outlook 2011: Are We Entering a Golden Age of Gas?(Special Report)*.

IEA(2012), *World Energy Outlook 2012: Golden Rules for a Golden Age of Gas*.

PwC(2011), *Shale Gas: A Renaissance in US Manufacturing?*.

1부 한반도 평화와 남북관계

■ 정성장

現 세종연구소 수석연구위원, 국방부 정책자문위원, 『매일경제신문』 객원논설위원. 프랑스 파리 10-낭떼르 대학교 정치학 박사. 세종연구소 남북한관계연구실장 역임. 저서로는 『현대 북한의 정치: 역사·이념·권력 체계』(한울아카데미, 2011) 등이 있음.

■ 윤태영

現 경남대학교 경호비서학과 교수. 영국 Manchester Metropolitan University에서 정치학박사학위를 받았으며, 대통령실 국가위기관리실 정책자문위원(2011~2012)으로 활동하고 있음. 주요 저서로는 『동북아 안보와 위기관리』, *Trilateralism and Beyond* (공저) 등이 있으며, 주요 논문으로는 「위기관리를 위한 교전규칙의 역할과 고려사항」, 「9·11 테러 이후 미국의 대테러리즘: 조직, 정책 및 한국에 대한 함의」, 「한국의 국외 대테러 위기관리체계와 정책: 김선일 피살사건을 중심으로」 등이 있음.

■ 송영훈

現 서울대학교 통일평화연구원 선임연구원. 미국 University of South Carolina에서 정치학 박사학위를 취득함. 국제분쟁, 국제인도주의, 난민과 강제이주 등이 주요 연구관심 분야임. 이외에도 해외탈북이주 및 통일 의식조사 등의 공동연구를 수행하고 있음. yhsong@snu.ac.kr

■ 이규창

現 통일연구원 연구위원. 고려대학교에서 국제법을 전공하여 법학 박사 학위를 취득하였음. 북한 인권, 남북법제, 통일 관련 법적 문제 등이 연구관심 분야임. 최근 연구업적으로는 「북한 형사재판제도연구: 특징과 실태」(공저, 2011), 「김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가」(2011), 「무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색」(2012) 등이 있음.

■ 박종철

現 경상대학교 사회교육과 조교수. 일본 토호쿠 대학에서 법학연구과 정치학 석사(2002) 및 중국사회과학원 세계경제정치연구소 정치학 박사(2007) 학위를 취득하였음. 주요 연구 분야로는 동아시아 국제관계 및 북중관계임. 주요 연구논문으로는 「중국의 대북 경제정책과 경제협력에 관한 연구」, 『한국동북아논총』 제17집 제1호(2012.3); 「한국전쟁 원인으로 중국의 역할과 전쟁개입목적에 관한 연구」, 『전략연구』통권 제56호(2012.11) 등임. 공저서로는 「중국 인민지원군의 철군과 북중관계」, 『한반도분쟁과 중국의 개입』, 한국정치외교사총서 6(선인출판사, 2012.04) 등이 있음.

2부 동아시아 다자협력

■ 장준영

現 한국외국어대학교 동남아연구소 책임연구원. 한국외국어대학교에서 미얀마 군부의 정권유지전략에 대한 연구로 국제관계학 박사학위를 취득함(2009). 미얀마 정치변동과 국가·사회관계, 동남아 국제관계 등에 관한 다수의 논문과 저서를 출판하였음.

■ 진행남

現 제주평화연구원 연구위원. 경희대학교에서 언론학 박사학위를 취득하였음. 연구 분야는 동아시아 문화 네트워크, 남북관계, 동아시아 다자협력(제주프로세스), 한류와 문화공동체 등임. 최근 연구로 「신한류와 동아시아 문화 네트워크」, 「북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향」, 「신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안」 등이 있음.

■ 김진호

現 단국대학교 정치외교학과 부교수. 단국대학교 학사, 홍콩주해대학 석사, 북경대학 국제관계학원 박사. 대만 국립정치대학 국제관계연구소 방문학자, 홍콩주해대학 방문 교수 역임. 북경대학 동북아연구소 객원연구원, 중산대학 한반도연구소 객원연구원, 요동대학 조선반도연구소 객원연구원 및 홍콩 아주주간 한국 특파원으로 활동 중. 주 연구 영역은 동북아 국제관계, 양안관계, 동아시아 정치문화, 중국 정치경제임.

erickim@dankook.ac.kr

■ 박영준

現 국방대학교 안보대학원 교수. 2002년 일본 동경대학교에서 국제정치학 박사학위 취득. 2009년과 2011년 한국국제정치학회 안보국방분과 위원장 역임. 2010~2011년 미국 하버드 대학교 US-Japan Program 초빙연구원. 『제3의 일본』(한울, 2008), 『안전보장의 국제정치학』(사회평론, 2010), 『21세기 국제안보의 현안과 과제』(사회평론, 2011) 등의 저서와 편저 그 외 다수의 연구논문을 저술하였음.

■ 흐람치힌 알렉산드르 아나톨리에비치

(Храмчихин Александр Анатольевич)

現 러시아 군사정치분석연구소 부소장. 국립 모스크바 대학교를 졸업했으며, 러시아 군사평론가로 활동 중임.

■ 이성우

現 제주평화연구원 연구실장. 2004년 미국 University of North Texas 에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 귀국 후 단국대학교 분쟁해결 연구센터에서 연구위원으로 활동하며 『한국의 공공분쟁 사례연구』를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly Referee로 활동한 바 있음. 주요 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일 정책과 여론』(2011), 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』(2010) 및 『세계평화지수연구』(공저, 2009) 등이 있음.

■ 이승주

現 중앙대학교 정치국제학과 교수. 연세대학교 정치외교학과 졸업 후, 미국 University of California at Berkeley 정치학박사 학위를 취득하였음. National University of Singapore 정치학과 교수, 일본 게이오 대학 방문교수를 역임하였음. 최근 연구업적으로는 『글로벌 금융위기와 동아시아』(책임편집), *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*(공편), *Northeast Asia: Ripe for Integration?*(공편) 등이 있음.

■ 배금찬

現 국립외교원 외교안보연구소 교수. 고려대학교 정치외교학과를 졸업하고, 미국 클레아먼트 대학원에서 정치학 석박사 학위를 취득. 주요 저서로 『동남아 정치변동의 동학 : 안정과 변화의 갈림길』(공저), 『동아시아 공동체 : 비전과 전망』, *ASEAN-Korea Relation: Security, Trade, and Community Building*(공저), 『동아시아 공동체와 한국의 미래』(공저) 등 다수가 있음. 동남아시아, 동아시아 지역협력, 아태 지역 국제관계가 주요 연구 분야임.

3부 글로벌 협력과 한국

■ 오병호

現 (사)한국도시경영관리연구원 원장, KDI 국제정책대학원 교수. 미국 MIT 공대 도시 및 지역 계획학과에서 학사, 석사, 박사학위 취득함 (1980). 캐나다 연방정부 공공사업성과 UNDP에서 도시개발 및 인프라 조성사업을 수행하였고, 1994년 삼성 비서실 고문으로 귀국하여 LG그룹 회장 직할 전략사업개발단에서 SOC 및 그룹 부동산 총괄 임원을 역임. 프라임산업 대표이사로 개발사업을 시행했으며, BHP Korea Senior Partner 및 2008~2010년 한양대학교 도시대학원 교수로 재직하였음.

■ 유호근

現 청주대학교 정치외교학과 교수. 한국외국어대학교 정치외교학과 대학원에서 정치학 박사 학위를 취득하였음. 한국국제정치학회 편집위원으로 활동 중. 저서로는 『지역통합의 국제정치경제(共)』(2012), 『갈등과 통합의 국제정치(共)』(2008), 논문으로는 「국제레짐의 변환: 아세안을 중심으로」(2011) 등이 있음.

■ 김상배

現 서울대학교 정치외교학부(외교학 전공) 부교수. 서울대학교 외교학과 졸업하고 동대학교 대학원 외교학과 석사 및 미국 인디애나 대학교 정치학 박사학위를 취득함. 정보화시대의 권력변화와 세계정치의 변화에 대한 연구와 강의를 하고 있음, 최근에는 네트워크 이론의 시각에서 보는 동아시아 세계정치에 대한 이론적·경험적 연구에 주력하고 있음. sangkim@snu.ac.kr; <http://www.sangkim.net/>

■ 홍승목

現 한국국제협력단 이사 및 외교통상부 대사. 서울대학교 법과대학 및 동 대학원 석사 과정을 수료하였고(국제법 전공), Sussex(U.K; 국제관계, M.A.), Adelaide(Australia; 지구환경), Harvard(USA; 국제기구)에서 수학하였음. 1980년 이래 외교통상부에서 근무 중이며, UNESCO 사무국에서 5년간 근무하였음(대외협력실 아태과장). Adelaide 환경대학원에서 쓴 지구온난화대책 논문 “An International Policy Instrument for Curbing Atmospheric Build-up of Carbon Dioxide”는 탁월한 논문으로 인정받아 *Occasional Paper* No.12로 출판되었고(1997), 『독도 영유권 문제-프랑스 학자와의 대화』도 중대한 기록으로 인정되어 『대한국제법논총』에 게재됨(2003).

■ 김장현

現 하와이대학교 교수. 연세대학교 경제학과 학부 및 신문방송학과 석사 졸업. 2007년 뉴욕 주립대학교에서 “미국 상원의 사회 네트워크 및 시멘틱 네트워크: 이슈 및 하이퍼링크 네트워크를 중심으로”라는 논문으로 커뮤니케이션학 박사학위를 취득하였음. 서강대 초빙교수(2011~2012년), 싱가포르 경영대 및 뉴욕 주립대 싱가포르 프로그램 초빙교수(2010), 뉴욕주립대 강사(2005~2007년) 등을 역임.

■ 조성권

現 한성대학교 행정대학원 마약학과 교수. 미국 University of New Mexico에서 정치학 박사학위를 취득했으며, 국제범죄정보센터의 자문위원으로 활동하고 있음. 주요 저서는 『세계화와 인간안보』(공저), 『한국조직범죄사: 정치권력과 조직범죄』(2006), 『21세기 초국가적 조직범죄와 통합안보』(2011), 『마약의 역사』(2012) 등이 있음.

■ 장노순

現 한라대학교 경찰행정학과 교수. 한국외국어대학교 영어과를 졸업하고, 미국 Florida State University에서 정치학 석사와 박사학위를 취득하였음. 주요 경력으로 국정홍보처 전문위원을 역임했음. 주요 저서로 『국가정보학』(공저), 『테러리즘』(공역) 등이 있고, 논문으로 「테러와 정보의 억지전략」, 「정보실패와 미 의회 정보감독의 정파성」 외 다수가 있음.

■ 이권형

現 대외경제정책연구원 신흥지역연구센터 부연구위원. 서울대학교 경제학과 졸업 후, 2002년 영국 런던 대학교(SOAS, School of Oriental and African Studies)에서 “Industrial Policy and Industrialisation: The Case of the Car Industry”라는 논문으로 경제학 박사학위를 취득하였음.