

JPI PeaceNet 시리즈

2015 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

제주평화연구원 연구총서 34

JPI PeaceNet 시리즈

2015 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

인쇄 2015년 12월 26일

발행 2015년 12월 31일

역은이 제주평화연구원

발행인 박헌

발행처 두일디자인

주소 서울시 중구 을지로14길 8(을지로3가) 을지빌딩 206호

전화 02-2285-0936~7

ISBN 978-89-958054-7-3 03300

정가 18,000원

© 제주평화연구원, 2015

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

JPI PeaceNet 시리즈

2015 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

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

발간사

제주평화연구원은 갈등해결과 평화정착을 위한 이론 및 정책의 개발을 사명으로 2006년 제주도에 설립되었습니다. 저희 연구원은 지리적으로는 한반도 남단에 위치하고 있지만, 평화를 연구하는 기관으로서 세계 도처에서 발생하는 분쟁에 대해 관심을 갖고 있으며, 또 그 해결책을 모색하고 있습니다.

돌이켜 보면 2015년은 아시아부터 중동, 아프리카뿐만 아니라 유럽에 이르기까지 세계 각지에서 오래된 갈등이 심화되는 한편, 새로운 위협이 표면화된 한 해였습니다. 뿐만 아니라 IS에 가담한 김 모군의 사례가 보여주듯이, 먼 지역에서 발생한 분쟁이 순식간에 다른 지역으로 확산되는 ‘갈등의 글로벌라이제이션’ 현상도 가속화되었던 한 해입니다. 이제는 모든 지역이 평화롭지 않으면 아무 지역도 평화로울 수 없게 되었다고 해도 과언이 아닙니다.

2015년이 갈등과 분쟁만으로 점철되었던 한 해는 아닙니다. 수많은 도전에도 불구하고 평화와 협력의 가능성도 돋보였던 한 해였다고도 말할 수 있습니다. 요원해 보였던 이란 핵협상이 극적으로 타결되었고, 무차별한 테러의 현상이었던 파리에서 기후변화협상이 성공적으로 타결되어 사상 처음으로 법적으로 구속력이 있는 새로운 기후변화체제가 탄생하였습니다.

JPI PeaceNet은 갈등해소와 평화정착을 위한 논의가 펼쳐지는 ‘가상공간’입니다. 각국의 정책결정자, 전문가, 오피니언 리더, 그리고 차세대들이 JPI PeaceNet을 통하여 2015년 한해 동안 발생한 갈등과 분쟁을 분석하였고, 이와 함께 올 한해동안 싹튼 평화와 협력의 가능성을 논의하였습니다. JPI PeaceNet은 다양한 국적의 저자들이 평화와

협력을 논할 수 있도록 국문뿐만 아니라 영어, 중국어, 일본어로 발행하였고, 투고의 문을 모두에게 개방하였습니다. 또 최대한 많은 독자에게 미칠 수 있도록 수신자 명단을 지속적으로 확대하고 업데이트 하였습니다. 이러한 노력을 통하여 JPI PeaceNet이 평화담론의 중심지가 될 수 있기를 바라 마지않습니다.

2015년 JPI PeaceNet은 ‘남북관계와 한반도 평화,’ ‘주요국 관계와 한반도,’ ‘다자협력과 지역통합,’ ‘새로운 도전과 과제,’ ‘차세대의 목소리’라는 다섯 가지 대주제 아래 한반도와 아시아, 나아가 중동과 유럽에서의 평화와 안보에 영향을 미치는 다양한 현안에 여러분들의 생각과 목소리를 담았습니다. 다양한 분야의 저자들이 기고를 해주셨고, 그렇게 해서 출간된 원고에 대해 많은 반응이 있었습니다. 이제 지난 1년 동안 출간된 원고를 모아서 『2015년 JPI PeaceNet: 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다. 다양한 논의들을 한 권의 책으로 묶어 정리하는 것은 그간 고견을 주신 여러분의 지혜를 널리 알리는 새로운 계기가 될 것이라 생각합니다.

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

2015년 12월

제주평화연구원장 문태영



CONTENTS

제1부 남북관계와 한반도 평화

- 2015 북한 신년사를 통해 본 남북관계 전망과 우리의 정책방향 3
이성우
- 북한 급변사태를 통일의 기회로 7
황병무
- Is Engaging North Korea Still Useful? 11
SHIN Gi-Wook
- 2+2 남북 고위급회담: 우리 정말 협상을 잘 했을까? 15
이성우
- Asymmetric Warfare on the Korean Peninsula 19
CHUN Kwang Ho
- 남북 군사력의 실체 24
박상현
- 미국-쿠바 관계정상화가 한반도에 가지는 의미 31
이성우
- ‘동북아시아 지역주의(Northeast Asian Regionalism)’ 35
형성과 통일외교
도종윤
- Neutrality for Korea? 40
Heinz GÄRTNER
- 중립화에 관한 질의응답 44
윤태룡

2015 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

제2부 주요국 관계와 한반도

■ 한미 정상회담을 앞두고 우정엽	55
■ 웬디 셔먼 미 국무차관의 발언과 2015 지역질서 건축 이현미	62
■ Memory Wars in East Asia: Pluralistic Memories in Japan Kenneth J. RUOFF	67
■ 한국인의 대중인식과 한중 안보협력: 한중동맹의 수립은 가능할 것인가? 한인택	71
■ 韩国人的对华认识和韩中安保合作—韩中同盟能够实现么? 韩仁泽	80
■ Public Perception and Security Cooperation: Is an ROK-PRC Alliance Possible? HAN Intaek	89
■ 사드(THAAD)가 중국에게 위협이 되는가? 우정엽	100
■ 萨德(THAAD)是否会成为中国的威胁? 禹政烨	108
■ 사드(THAAD)의 한국 배치는 중국에게 위협이 안 되는가? 조세공	114
■ 中国对部署THAAD系统的几个逻辑 郑继永	124
■ 사드(THAAD) 배치에 대한 중국의 논리 정계영	132
■ 사드 관련 논란: 루머에 의한 피해 사례의 하나일 뿐 박휘락	142



CONTENTS

- 有关萨德的争论：谣传下的一个受害案例 158
朴辉洛
- 러시아의 승전 70주년 기념과 한국의 대응방안: 172
러시아의 공과(功過) 감상법
우준모
- 미안마 총선 결과와 한국의 대응방안 177
장준영

제3부 다자협력과 지역통합

- 다자적 국제협력과 중견국가의 리더십 187
Joe CLARK
- Middle Power Leadership for Multilateral Cooperation 191
Joe CLARK
- Epistemic Community, Track 2 Diplomacy, and Policy-Learning 194
YEO Lay Hwee
- How Vietnam Participated in and Benefited from 198
Regional Track II Dialogues: Implications for North Korea
NGUYEN Hung Son
- 신뢰와 화합의 새로운 아시아를 위하여 203
후쿠다 야스오
- Towards a New Asia of Trust and Harmony 209
Susilo Bambang YUDHOYONO
- The State of Regional Community in the Southeast 215
Asian Region: Community Hemmed in between Politics
of Nationalism, ASEAN Norms and Pragmatism
Alan CHONG

2015 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

■ Northeast Asia Nuclear Safety Cooperation: The Case for Russia-South Korea Partnership HAN Intaek	221
■ Mutual Cooperation in the East Sea Rim Area: Energy, Transportation, Investment, and Tourism Dennis PATTERSON	231
■ 중동의 '뉴노멀'과 우리의 대응방향: 저유가, 고위험 시대 한중동협력을 위한 구상 한인택 · 장지향	235
■ 평화, 번영과 사람을 위한 파트너십 윤병세	239
■ Partnership for Peace, Prosperity and People YUN Byung-se	247
■ 동북아의 역기능적 외교 (Northeast Asia's Dysfunctional Diplomacy) Mark BEESON	255

제4부 새로운 도전과 과제

■ 첩보정치(Intelligence Politics)의 부활?: 샤를리 에브도 테러 이후 도종윤	261
■ 지중해 보트피플 사태와 지역주의의 한계 오정은	266
■ 유럽 난민위기, 어떻게 다룰 것인가? 도종윤	273
■ 글로벌 사이버 거버넌스 김상배	278



CONTENTS

■ 흔들리는 범세계적 핵비확산 체제 이서향	284
■ 환경문제의 국제정치: 중국발 대기오염에 대한 한국의 대응 강택구 · 심창섭	287
■ 스포츠외교와 공공외교: FIFA 사태를 통해 본 한국의 대응 정기웅	292
■ Opportunities and Challenges of Korean Development Cooperation Thomas KALINOWSKI	299
■ 미래학의 논의를 통해 본 세계정부의 출현과 국제질서 전망 이성우	305
■ 파리 테러공격, 글로벌 테러와의 전쟁으로 확산될 것인가?: 테러리즘과 국제정치의 역사적 분석 조성권	311
■ 국제정치 이론을 통해 본 새로운 국제질서의 가능성 이성우	320
■ 난민위기: 인도적 관심과 정치적 무관심 송영훈	324
■ Which Style of Security Cooperation for Northeast Asia: A Comparison of Europe and Southeast Asia HAN Intaek	332
■ 파리 테러리즘이 남긴 과제: 탈근대 안보위협에 대응하는 탈근대 전략 도종윤	339
■ 이란 최고종교지도자 승계 문제 유홍태	344

2015 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

제5부 차세대들의 목소리

■ 아시아 패러독스(Asia Paradox)와 한일 간 국가정체성 박범준	353
■ 일본의 방위산업은 부활하는가?: 무기수출 금지 기조의 수정과 일본 평화주의의 미래 조비연	358
■ 남북한 심리 통합으로 가는 길 정혜진	364
■ 핵무기에 대한 간략한 고찰 이성원	370
저자 프로필	375

제1부

남북관계와 한반도 평화

- 2015 북한 신년사를 통해 본 남북관계 전망과 우리의 정책방향
 - 북한 급변사태를 통일의 기회로
 - Is Engaging North Korea Still Useful?
 - 2+2 남북 고위급회담: 우린 정말 협상을 잘 했을까?
 - Asymmetric Warfare on the Korean Peninsula
 - 남북 군사력의 실제
 - 미국-쿠바 관계정상화가 한반도에 가지는 의미
- '동북아시아 지역주의(Northeast Asian Regionalism)' 형성과 통일외교
 - Neutrality for Korea?
 - 중립화에 관한 질의응답



2015 북한 신년사를 통해 본 남북관계 전망과 우리의 정책방향



이성우
제주평화연구원

문제의 제기

김정은이 신년사에서 밝힌 “분위기와 환경이 마련되는 데 따라 최고위급 회담도 못할 이유가 없습니다.”라는 메시지에 남북관계에 대한 긍정적 전망이 줄을 잇고 있다. 우리 사회에서는 정상회담이 통일대박론을 완성하는 데 필요하고도 충분한 조건이라는 주장이 나오면서 정상회담에 도달하는 방안으로 실무회담에서 시작하여 단계적으로 고위급, 그리고 최고위의 정상회담으로 발전하는 방법과 일괄타결을 전제로 측근의 막후접촉을 통해 직접적으로 정상회담을 개최하는 방안을 논의하는 등 상당히 고무된 분위기이다.

어떤 형태로든 남북대화의 가능성이 높아진 가운데 남한의 대북 인도

적 지원이 시작되고 있는데 2014년 말, 한 민간 단체가 북한에 고구마 20t을 북한에 전달하였고 이 밖에도 어린이의 영양식과 의약품 등 북한에 대한 인도적 지원을 통일부의 승인을 통해 추진하고 있다. 정부는 이를 곡물지원이 아니라고 판단하고 있지만 인도적 지원은 남북관계의 개선에 긍정적으로 기여를 하고 있다. 평화적 남북관계의 진전은 남북한 국민 모두에게 긍정적인 현상으로 적극 환영해야 할 상황임에 틀림없지만 한 번의 정상회담으로 이것이 가능할지의 여부와 정상회담이 아무 일 없듯이 열릴 것이라는 기대가 과연 현재의 남북관계를 평화적으로 유도하는 데 바람직한 방법인가에 대한 논의가 필요하다고 생각한다. 2008년 이명박 정권의 출범으로 시작된 비핵개방 3000, 그리고 그 뒤를 잇는 한반도 신뢰프로세스를 통해 단절된 남북한관계를 복원하고 한반도 관계가 평화, 화해, 그리고 협력으로 나가기 위한 조건과 전망에 대해서 논의해보고자 한다.

남북관계의 현실

현재의 남북관계를 진단하면, 남북한 모두 형식적 양보를 제시하면서 상대방의 통 큰 양보를 남북관계 개선의 잣대로 제시하고 있는 형국이다. 남한은 북한에 대해서 소규모 인도적 지원을 계기로 북한과의 정상회담을 기대하고 그 과정에서 북한의 비핵화에 의미 있는 진전, 북한 인권문제 개선을 위한 유엔 북한인권결의안을 통한 압박과 같은 굵직한 양보를 통해 한반도 통일대박론을 추구하겠다는 기대를 보이고 있다. 이에 반해 북한은 공식매체에서 남한에 대한 비방을 중단하는 작은 양보를 통해서 남한 정부에 대해 북한을 상대로 한 한미 군사훈련의 중단, 대북전단 살포 중단, 5.24조치의 해제와 금강산 관광재개와 같은 굵직한 양보를 요구하면서 남한의 통일대박론을 “흡수통일”의 음

모라고 비난하고 있다.

북한이 한반도 주변 정세를 포함한 대외관계에 있어서 위기에 직면해 있다고 인식하는 것은 유엔 북한인권결의안 통과, 북중관계의 악화에 따른 북러관계의 새로운 모색이 반증한다. 대외관계의 위기 속에서 대남평화 공세를 강화하는 한편 핵 억제력을 핵심으로 국방력 강화와 선군정치 및 병진노선을 지속적으로 추구한다는 점에서 북한의 대남정책의 본질에는 변화가 없다.

북한이 경제정책에 있어서 인민의 생활을 실질적으로 개선하려는 노력은 보이지 않는다. 경공업 진흥, 기간산업의 발전을 이야기하지만 원료, 자재, 설비의 국산화, 산림복구 정책, 그리고 우리식 경제관리방법은 인민의 삶의 질을 개선하려는 실질적인 노력이 아니라 고답적인 구호성 발언에 그치고 있다. 북한은 대외경제관계를 다각적으로 발전시키는 과정에 원산-금강산 국제관광지들을 비롯한 경제개발구 개발 사업을 적극적으로 추진하는 이유는 인민의 삶의 질 향상보다는 외화 획득을 위한 수단으로서 의미가 더 큰 것으로 판단된다.

남한은 한반도 주변 정세를 포함한 대외관계가 북한을 압박하는 구도로 전개하고 있다는 점에서 적절한 수준에서 북한에 대한 유화정책을 통해 북한을 대화의 장으로 유도하는 정책을 추진하는 강온양면전략을 구사하고 있다. 북한인권위원회의 서울 사무소 설치와 함께 북한 뼈라 살포를 단속할 수 있을 것이라는 신호를 통해 북한을 대화로 유도하려는 이중 시그널이다. 본질적으로 한국은 정상회담의 전제조건으로 비핵화의 의미 있는 진전을 이야기하면서 북한이 주장하는 한미 군사훈련 중지에 대해서는 전제조건 없는 회담을 주장하고 있다.

남한은 남북관계를 무정부 상태에서 상호 불신하는 정상적인 국가가 상호협력을 통해 공동의 이익을 극대화할 수 있다는 전제에서 북한과의 협력을 추진하고 있다(죄수의 딜레마게임 상황에서 TFT의 유도). 북한의 인식은 남북관계를 무정부 상태에서 상호 불신하는 자본주의 국가인 남한이 상호협력이라는 전략을 통해 북한을 흡수통일하려는 북한의 억압 및 말상 책동으로 판단하고 있다(남한이 협력을 유도하면 상황에 따라 조응하지만 결국은 체제유지를 위해 상호협력을 지속할 수 없다.).

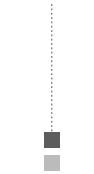
전망과 우리의 대응

2015년 신년사에 나타난 남북한의 평화공세가 위에서 설명하는 남북한관계의 본질적 변화를 나타내는 내용은 아무것도 없다. 미국과 중국으로 요약되는 주변국의 대한반도 정책에 중요한 정책적 전환의 가능성도 나타나지 않고 있다.

한반도에서 조심스럽게 시작되는 평화의 불씨를 살리기 위한 적절한 방법으로는 믿을 만한 측근의 접촉을 통한 전격적인 정상회담 합의가 현 상황에 더 가능성이 높으며 한반도 상황의 고착을 타개할 가능성이 높다.



북한 급변사태를 통일의 기회로



황병무
국방대학교

지난 6월 말 북경 칭화대학에서 제 4차 세계평화포럼이 열렸다. 전 외교 담당 국무위원 탕자쉬안 회장이 주재하는 연례 국제회의로 세계 각국의 총리와 외교부 장관, 대사를 역임한 관료와 정부의 싱크탱크 역할을 담당하는 전문가들이 모인 회의였다. 필자는 동북아 갈등과 안보 협력 분과에 참석했었다. 이 분과에 참석한 미국 부시 정부 때 안보보좌관을 지낸 스티븐 해들리 박사는 ‘북한 급변사태와 안보적 고려’라는 주제로 장차 북한의 내부 문제가 동북아 안정과 평화에 큰 이슈가 될 가능성을 내비쳤다. 해들리 박사는 북한 엘리트의 분열로 인한 무력 분쟁 가능성, 내정의 안정화, 난민 문제와 인도적 지원 문제, 핵무기 통제 문제 등으로 주변국 간의 갈등과 대립이 야기될 수 있기 때문에 주변국들은 북한 위기관리에 전향적 태도로 협력해야 함을 강조했다. 어느 한 곳에도 우리가 바라는 통일의 기회를 언급하지 않았다.

북 핵 폐기와 안정화 문제 분리 대응해야

북한 급변사태가 발생하면 주변국의 최대 관심은 북한 내부 혼란의 조기 안정과 대량살상무기의 통제와 폐기에 모아질 수 있다. 내부 혼란이 주변국으로 확대돼 주변국들 간에 관계가 악화되지 않기를 바랄 것이다. 위기의 국제적 확산을 막기 위한 난민의 봉쇄와 인도적 지원, 특정 국가의 개입을 막기 위해서라도 국제협의회 구성을 서두를 수 있다. 북한 문제가 국제 관리로 되면 될수록 핵무기 제거를 제외한 한반도 문제에 우리의 발언권이 약화될 수밖에 없다.

정부는 북한 위기 관리를 남북한 내부 문제와 국제 관리 분야로 구분해 주변국 및 북한의 신생 정부와 협상해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 북 핵 통제와 폐기는 국제 관리로, 북한 위기의 안정화 문제는 남북한 내부 문제로 분리해 대응하는 지혜가 필요하다. 선 북한 내정 안정, 후 핵 폐기 순이 되어야 한다. 핵 폐기를 앞세울 때 외세 개입으로 북한 안정화 문제에 영향을 미칠 수 있다. 만일 개혁, 개방 노선을 택하는 북한의 신생 정부가 들어선다면 핵 문제는 평화적으로 해결될 가능성이 높아진다. 신생정부는 미, 중을 비롯한 주변국들로부터 주권과 영토 보전의 보장을 받은 후 핵을 포기했던 1994년의 우크라이나 모델을 선호할 수 있다.

북중 국경으로의 대량 난민 이탈이 중국의 군사개입의 빌미가 된다고 미리 겁을 먹어서는 안 된다. 2009년 미얀마 코강(한족)난민들의 운남성으로 대거 탈출한 사건은 중국군의 개입을 촉발하지 않았다. 중국 정부는 운남성 국경지대에 난민 캠프를 설치해 월경한 군대와 난민 3만 여명을 수용하고 미얀마 사태가 진정된 후 돌려보냈다. 미얀마 정

부도 이를 사전 약속했었다.

문제는 우리 정부의 의지와 능력

우리 외교의 첫 과제는 주변국으로부터 북한 관할권을 인정받는 문제이다. 정부의 태생이 한반도 남쪽에서만 합법 정부였고 현재는 남북한이 유엔에 동시 가입해 북한은 국가성을 국제법적으로 인정받고 있다. 지난 5월 말 싱가포르 아시아안보회의에서 우리 국방장관이 일본 국방상에게 만약 일본이 미국 지원을 위해 북한을 무력 공격 시 우리와 사전 협의할 것을 요구했으나 일 국방상은 답변을 회피했다. 이 문제는 외세의 개입을 저지하는 방향에서 정치적으로 풀어야 한다. 북한에 대한 인도적 지원이나 난민대책을 우리가 주도하면 주변국 간 발생할 수 있는 긴장이나 부담을 덜어주어 주변국 이익이 된다고 설득해야 한다. 중국이 갖는 우려는 한미중 협의체를 통해 통일 후 한미 동맹과 주한 미군의 주둔 및 역할 변화를 논의, 해소해야 한다. 통일 한국이 동북아 평화와 안정 및 경제 번영에 기여한다는 구상을 구체화 시킬 수 있는 방안을 제시해야 한다.

정부가 북한 위기관리의 주도권을 가진다 하여도 북한에 구세력이 참여하는 신정부 수립을 방지할 수 있는 방법은 더욱 큰 문제이다. 북한에 대한 정보 역량이 풍부하지 못하다. 당이 군을 통제하는 것은 분명하지만 당내의 '누가' 군을 통제하는가? 대북 공작은 '선 당심 확보, 후 군심 해체'의 방향으로 나가야 희생과 비용을 줄이고 위기를 조기에 마무리 할 수 있다. 실시간 변동이 심한 북 엘리트의 권력투쟁 내부 동향을 파악하기 위해서라도 북한 내부 정세에 대한 귀와 눈이 많이 필요한 이유이다.

최악의 사태는 북한의 위기가 장기화되면서 안정화 전망이 불확실할 때이다. 북 엘리트의 분열로 어느 종파가 중국이나 남한 정부에 개입을 요청할 수 있다. 중국이 바라는 정치세력의 집권을 위해 군사개입할 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 주변국과 공조로 막아야 한다. 우리는 단독 군사 개입의 명분을 얻는 것도 중요하지만, 안정화 작전의 목표와 방향을 잘 세우고 이를 실수 없이 실행해야 한다. 저항집단의 진압과 북한 주민에 대한 선무공작을 동시에 펼쳐야 한다. 북 신생 정부와 사회·경제 통합과 평화통일 문제의 협상 시 북한 주민들의 지지가 절대적으로 필요하다. 이런 의미에서 안정화 작전의 70은 북한 주민들의 마음을 얻는 사회, 심리면의 선무공작의 문제로, 나머지 30은 군사작전의 문제로 볼 수 있다. 북한에도 돈벌이와 개인주의 성향이 강한 300만 명 이상의 장마당 세대가 존재한다. 남한에는 탈북자 3만 명에 이르고 있다. 이 중 선발된 인원을 선무공작대로 앞세울 수 있다. 탈북자 관리에 보다 신경을 써야한다. 하지만 보다 중요한 사실은 북한 주민들이 남한 주민들의 삶을 부러워하도록 만드는 일이다. 이 때 문이라도 남북 주민 간 인적·물적 교류 및 협력은 끊임없이 실시, 확대되어야 한다. 이는 평화통일 기반 조성의 핵심이다.



Is Engaging North Korea Still Useful?



SHIN Gi-Wook

Stanford University

The strategic situation on the Korean Peninsula has continued to worsen over the past several years. To produce material for more nuclear devices, Pyongyang has proceeded with a large-scale uranium enrichment program, in addition to its long-standing plutonium production facilities. The North is also busily developing longer-range missiles that target South Korea and Japan as well as the United States. Director of National Intelligence James Clapper recently said in written testimony to the House Appropriations Committee's Defense Subcommittee that North Korea has taken steps toward deploying an intercontinental ballistic missile (ICBM) believed capable of reaching the U.S. mainland.

Unfortunately, there is no initiative on the horizon likely to change this dangerous trajectory. The United States was willing to negotiate with Pyongyang when there was a chance of preventing it from developing

nuclear weapons. With that goal now deemed unachievable, Washington is instead intent on containing the threat through increased sanctions and counter proliferation efforts, missile defense, and strengthened defense cooperation with South Korea and Japan. Any form of U.S. engagement with North Korea is off the table and likely to stay that way.

Earlier hopes that China would prove to be a *deus ex machina* have also foundered. While Beijing does not want Pyongyang to have nuclear weapons, it has always been more concerned about preventing instability in the North that might spill across their shared border. More recently, Beijing's leaders deepening suspicions about U.S. strategic intentions, illustrated by the heated controversy over the possible deployment of THAAD in South Korea, have made North Korea even more important to China as a strategic buffer. China remains by far Pyongyang's most important foreign supporter, as reflected in the burgeoning trade across their border.

That leaves South Korea as the only country that could play a larger and more positive role in tackling the North Korea problem. South Korea is no longer a "shrimp among whales," as it used to think of itself, but a major "middle power" with strong economic and military power. Strategically, Seoul is becoming increasingly important to Washington, as well as Beijing.

South Korea, however, has been a house deeply divided when it comes to how to deal with the North. Conservative administrations, fearing that a North Korean nuclear arsenal would change the long-term balance of power on the peninsula, have made the North's denuclearization a condition for virtually all engagement. Progressive governments, however,

have glossed over the nuclear issue, believing that increased contacts will eventually promote change for the better in Pyongyang. The result has been South Korean policies that, whether from the left or the right, have proven unsustainable and ineffective.

Based on a year long study, my colleagues and I have called for more active South Korean leadership to ameliorate the situation on the Korean peninsula. We call the concept “tailored engagement.” It is based on the conviction that engagement is one means of dealing with North Korea, and an essential one that must be carefully “tailored” or fitted to the changing political and security realities of the Korean peninsula. It eschews an “appeasement” approach to Pyongyang as well as the notion that inter-Korean engagement under the current circumstances would be tantamount to accepting the North’s misbehavior, especially its nuclear weapons program.

Such engagement would not immediately change the nuclear situation however, it need not encourage Pyongyang in that matter either if carefully considered and implemented. Meanwhile, it could help to reduce bilateral tensions, improve the lives of ordinary North Koreans, and bring the two societies closer together. It could reduce the risk of conflict now while fostering inter-Korean reconciliation and effecting positive change in the North.

South Koreans must first, however, develop a broader domestic consensus in areas that do not undermine international efforts to press Pyongyang to relinquish nuclear weapons. That is possible because many forms of engagement are largely irrelevant to the nuclear program. For example, South Korea could provide more humanitarian assistance to ordinary North Koreans it could also engage in more educational and cultural

programs, including sports exchanges. Concrete offers of expanded economic exchanges and support for the development of the North's infrastructure could become part of an incentive package in renewed Six Party talks on ending the North's nuclear program.

As skeptics contend, even a carefully “tailored” engagement strategy is no panacea. It is only one tool to deal with the North—military deterrence, counter-proliferation, and human rights efforts are among the others that are essential—but why not try all available means when the situation is so worrisome? With only three years left in power, the Park government does not have much time to formulate an initiative toward the North. It is now time for the government to be bolder with a strategy of “tailored engagement.”



2+2 남북 고위급회담: 우리 정말 협상을 잘 했을까?



이성우

제주평화연구원

이번에 진행된 이른바 2+2 남북고위급회담을 협상론의 측면에서 분석함으로써 국익을 제고하는 방안을 모색하는 것이 필요한 시점이다. 이번 회담의 결과에 대한 이해를 위해 하나의 에피소드가 필요하다. 초등학교 4학년인 아들이 아빠에게 무언가를 해 달라는 요구조건이 관철되지 않자 아빠의 팔을 뒤로 비틀면서 이른바 압박을 가하기 시작했다. 아빠의 팔이 뒤로 꺾이고 “아!”하고 비명을 지르면 부자 간에는 일종의 묵언의 합의가 이루어진다. 아들은 “아빠가 고통받고 있구나”하고 생각하고 아빠는 “내가 고통받고 있는 한 아들은 다른 요구를 하지 못할 것이다.”라고 생각하게 된다. 아빠의 엄살(fraggle) 전략이 아들의 협상 전략을 효과적으로 제약하는 것이다. 이는 자신에게 손실이 발생한다는 착각을 상대방에게 신뢰하게 함으로써 협상에서 불리한 의제를 선제적으로 회피하고 협상 비용을 줄이는 일종의 기만술(deception)이다.

북한의 '목함지뢰 공격'에 우리는 '확성기 방송'으로 대응했다. 이에 북한은 "확성기를 타격하겠다."고 위협했고 우리는 "원점타격과 선조치 후보고"로 맞받아쳤다. 그 사이에 남북한은 서로 포 사격을 교환했지만 이는 양쪽 모두 구체적인 목표물을 타격하지 않는 위협사격이었다. 위협사격을 제외하면 앞의 '맞대응 전략(Tit-for-Tat)'은 실제 행동(action)이고 그 다음의 맞대응은 구두 협박(verbal threat)이다. 문제는 북한이 남한의 대북 확성기 방송이 북한의 정권에 타격이 큰 것처럼 우리에게 알렸고 우리는 그 엄살을 그대로 받아들였다. 우리는 북한의 '벼랑 끝 전술(brinkmanship)'이나 과장된 위협(bluffing)에 익숙한 나머지 북한의 엄살을 간과했다. 그 결과, 한반도 평화에 정작 중요한 전략적 이슈와 정책 현안이라고 할 수 있는 북한의 핵개발, 미사일 실험을 포함한 북한의 대량살상무기 개발, 박왕자 피격, 천안함 폭침, 연평도 포격에 대한 사과와 재발 방지에 대한 논의가 협상 테이블에서 제외되었다.

북한의 도발을 우리 국익의 손실과 관련해 비유하자면, 우리에게 천안함 피격과 연평도 포격이 중상이었다면 목함지뢰는 비교적 경미한 상처 정도라고 할 수 있다. 이번 고위급회담이 있기 전까지 우리 정부는 천안함 피격과 연평도 포격과 같은 도발에 대해 북한의 사과와 재발방지 약속을 남북화해협력의 전제조건으로 요구해왔다. 확성기공격에 대한 북한의 엄살로 2+2 남북고위급회담의 프레임은 목함지뢰에 대한 사과 문제에 매몰되어 정작 한반도 평화에 전략적으로 중요한 문제는 의제로 언급조차 못했다. 북한은 남한의 확성기 방송을 통한 대북심리전이 북한에게 치명적인 것처럼 고통을 과장해 남한 당국자에게 믿게 함으로써 북한의 비핵화와 천안함 같은 주요 현안을 의제 목록에서 선제적으로 제거하는 효과를 거두었다. 북한은 천안함 피격과 연평도 포

격에 대한 사과와 재발 방지 약속 없이 합의문 6조의 “다양한 분야에서 민간교류의 활성화”를 얻어냈다.

북한은 3대가 권좌를 세습하는 공산주의 왕조체제를 유지하고 있다는 점에서 지구 상에 유래가 없는 전체주의 국가로, 주민들을 철저히 통제하고 있다. 한편, 최근 주민에 대한 북한 당국의 통제력 이완 가능성이 논의되고 있다. 그럼에도 불구하고 전방에 배치되어 있는 북한군 병사들이 남한의 대북 확성기 방송에 설득될 만큼 북한 당국의 통제력이 취약할 것이라는 기대는 환상에 가깝다. 북한군 초병들이 우리의 확성기 방송으로 정신전력이 무너지고 급변사태가 일어날 가능성이 있다면, 역설적으로 우리는 북한과 심각한 협상을 할 필요 없이 김정 은의 몰락을 기다리면 될 것이다.

합의문의 더욱 심각한 취약점은 3조 “남측은 비정상적인 사태가 발생 하지 않는 한 군사분계선 일대에서 모든 확성기 방송을 중단한다”는 부분이다. 북한에 의해서 발생하는 비정상적인 사태는 ‘군사적 도발’이거나 ‘대량살상무기의 개발 혹은 실험’인데 북한의 도발에 대한 우리는 대응은 확성기 방송, 다시 말해 ‘구두 경고’에 그치겠다고 우리 스스로 대응 수준의 한계를 정해 버린 것이다. 남북 간 대화와 협상의 역사를 돌이켜 볼 때 협상 결과가 북한에게 유리하게 이용될 여지가 크다는 우려를 자아내는 대목이다.

한반도에서 군사적 긴장이 고조되는 상황을 피하고 평화와 번영을 공동으로 추구하는 남북관계가 바람직하다는 것은 우리 정부와 국민 모두의 여망이다. 궁극적으로 한반도 평화통일이라는 목표는 대화와 타협이라는 평화적 방법을 통해서 이루어져야 하지만 협상 과정에서 우

리가 북한에 이용되어서는 안 된다. 한반도에 조성된 군사적 긴장으로 우리의 주식, 외환, 무역에 악영향이 확대되는 상황에서 남북한의 고위급회담은 시의적절했다. 하지만 ‘비핵·개방·3000’과 ‘한반도 신뢰프로세스’가 목표로 설정한 북한의 비핵화와 군사적 도발에 대한 사과 및 재발 방지 약속은 달성되지 않은 상태로 결국 화해협력 정책을 답습하는 길로 들어서고 있다. 이번 고위급 접촉의 결과인 공동합의문에 분명 긍정적인 측면이 존재한다. 그러나 지금 우리에게 필요한 것은 정권의 교체에 따라 변화되지 않는 ‘대북정책의 원칙’ 마련이다.



Asymmetric Warfare on the Korean Peninsula



CHUN Kwang Ho

Royal United Service Institute, UK / Chonbuk National University

According to a high-ranking North Korean defector and South Korean government officials, North Korea has developed an invasion plan of the South that employs asymmetric warfare techniques including nuclear capabilities to level the playing field for conflict on the peninsula. The existence of a plan is not surprising however, its nature is of concern to the ongoing security of the Korean Peninsula. Indeed the US and South Korea have the standing defence plan 'OPLAN 5027' however the revised North Korean strategy appears far more aggressive than anything devised by either the US or the South.

Geopolitics is hard to predict and small changes in the political environment can rapidly escalate, as such, it is not surprising that North Korea would maintain a conflict plan for the event of all-out war on the Korean Peninsula, after all, the 1953 armistice that has held a make-do

'peace' has not always looked strong enough to prevent all-out war with many crises bringing the peninsula extremely close the 1976 'Axe Murder' incident, the 1994 nuclear crisis, the 2010 shelling of Yeonpyeong island to name a few. However, the nature of North Korea's current approach should be of concern to both South Korea and the US.

The North Korean plan is not defensive in nature but distinctly offensive. It doesn't call for artillery and forces to hold the 38th parallel but instead for first strikes with missiles and or nuclear capabilities that may deter American reinforcement. It is clear that North Korea would not be able to endure a drawn-out conventional conflict with the US, at least not without the direct intervention of China. However, it could strike a terrible blow to South Korea and it may expect that, if that strike is harsh enough, US foreign policy would not be able to stomach deploying troops to reclaim irradiated warzones.

The plan, initiated in 2012—early into Kim Jung Un's leadership, has been deemed the 'Seven Day Plan' in that North Korea would need to take control of the Korean Peninsula within 7-days for it to be fully effective—a time too short for US reinforcements to be redeployed in the Pacific.

It is determined that missiles and nuclear capabilities would be the primary tools of disrupting any US-South Korean response, meanwhile troops would secure vital interests and conventional military hardware would then be deployed to secure victory. Increased missile testing as well as North Korea's third nuclear test in 2013, should come as a severe warning of the North's commitment to this plan. Notably, there is an absence of consideration for or reliance on Chinese support. Clearly, difficulties in relations over the last few years has created a climate for

a more desperate self-sufficient North Korean military strategy.

Parallels may rightly be drawn between the new North Korean approach and the way in which Russia annexed Crimea from the Ukraine in 2014. The Crimea situation has demonstrated an international reluctance towards a decisive response. The 'Shock and Awe' strategy of Russia left the international community at a loss for how to respond and before a military response was feasible, a new order has been established. It is possible that North Korea will now doubt how decisive the international community's response would be if South Korea was to fall to a sudden precise military action. In actuality, South Korea is heavily embedded in the international community and so those same parallels may be limited and the commitment of the US to defend the South is particularly strong. Additionally, an attack on South Korea would involve US casualties and it would be argued publicly to be a direct attack on the US - a US response would be inevitable.

In 1950, Kim Il Sung had assumed that his rapid conquering of South Korean territory would have been the end of a divided Korea - in his favour. However, even when pushed as far south as Busan, South Korean and the UN forces pushed the North back to the Yalu River on China's boarder. If such a decisive international response rescued a South Korea that had been deemed 'not a vital part of the US defense perimeter in Asia' by then secretary of state Dean Acheson, then it must be expected that today's South Korea would be assisted by the international community in the face of any eventuality. The important thing to note is that if it is the North Korean perspective that the South would receive limited support then an extremely dangerous precedent has already been set.

If the North is prepared to use nuclear capabilities in a first-strike capacity

then the US and South Korea must seriously consider pre-emptive strikes on nuclear facilities to eliminate this threat. As such, the new Seven Day Plan pushes all sides closer to war. With a North Korea unable to win either an arms race or a protracted conflict as a result of vast economic disparities it must be appreciated that its nuclear capabilities are not solely a political bargaining chip. Other aspects of its approach for asymmetric war lend credibility to the threat the military structure of the North is heavily reliant on submarines (which constitute a naval guerrilla strategy), landing craft (which constitute mobility of land forces) and missile capabilities (which will disregard civilian life in order to achieve military superiority).

In response to the heightened North Korean threat, the South Korean Military strategy will need revisions. In order to offset risk posed by the North's first strike nuclear strategy, reliance on US support will become more important than ever before. This will mean relevant revisions to OPLAN 5027 as well as revisions to OPLAN 5029 (the contingency strategy in the case of a North Korean regime collapse). A heightened military threat posed by North Korea would perhaps be most critical should there be a sudden political destabilization in the North. Additionally, an emphasis will need to be made on maintaining the joint RoK-US Joint Forces Command that is responsible for the immediate response in the event of a crisis. There are few direct countermeasures—aside from pre-emptive precision airstrikes to prevent their use—that removes the direct threat that nuclear weapons and missiles present. As such, in a worst case scenario, it would fall to US capabilities of launching from aircraft carriers and out of neighbouring bases to ensure the security of South Korea. As such, a strong unified approach, as well as being politically important, offers the strongest military defence strategy.

The Seven Day Plan could never be a wholly successful approach for the North. Consensus exists that there are no feasible scenarios in which the US would not commit its military to maintaining and/or re-establishing the sovereignty of South Korea. However, the plan constitutes a direct and severe threat in that it pushes all sides closer to initiation. Beyond this, it severely raises the risk of deployment of weapons of mass destruction and greatly enhances the risk of civilian casualties in the event of all-out war. Despite the North's revised strategy, the immediate situation remains stable but tensions that arise on the peninsula in the future will have to be managed with increasing care by all parties in order to avoid greater catastrophes than the limited conflicts previously witnessed.



남북 군사력의 실체



박상현

한국외국어대학교

최근 미국 헤리티지재단은 남북 군사력이 2:11로 한국에 매우 불리하다는 보고서를 발간했다. 이 보고서는 한국 국방부가 2년 주기로 발간하는 「국방백서」의 자료를 근거로 장비와 인력의 양적 측면에서 헬리콥터와 장갑차를 제외한 대부분의 항목에서 한국에 비해 열등하다고 평가했다. 보고서가 언론을 통해 알려지면서 혹자는 그동안 막대한 전력증강비용을 지출했음에도 한국의 전력이 여전히 열세라는 사실에 실망하고, 또 일부에서는 그동안 북한 군사력을 과소평가했다는 자성의 목소리도 등장했다. 한편 일부에서는 미국이 남북한의 군사력을 과장하여 자국의 방산이익을 추구하고 있다고 분석하기도 했다.

북한이 우리의 최대 안보위협인 것은 분명하다. 이런 상황에서 북한이 압도적인 우위를 점하고 있다면 그것은 분명히 우려할 사항이다. 그러나 미국의 개인 재단의 연구원이 자신의 주장을 뒷받침하기 위해 인용

한 자료로 인해 우리 사회가 혼란에 빠지는 것은 바람직하지 않다. 더구나 국방백서는 국방정책에 대한 국민적 안보 공감대 형성과 국방정책의 투명성을 확보, 그리고 국민들에게 군사 대비태세를 알리기 위한 목적으로 준비된다. 이 때문에 기밀사항이 유지되는 한도 내에서 자료를 공개하는 것이 원칙이다. 따라서 공개되는 자료의 단순한 비교만으로는 남북 군사력의 함의를 파악하기 어렵기 때문에 백서에도 관련사항에 대한 해설을 첨부한다. 본고에서는 남북 군사력 평가 전문가들의 일반적인 의견을 소개함으로써 현존하는 남북 군사력의 실체와 위협 수준을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

남북 평시 재래식 군사력의 비교

국방백서에 나타났듯이 양적인 측면에서는 북한이 한국보다 압도적인 우위를 확보하고 있는 것으로 보인다. 그러나 양적인 측면만으로 군사력의 모든 것을 설명할 수 없다. 우선 무기의 성능을 고려한 질적인 측면도 함께 고려되어야 한다. 무기체계의 양적 요소와 질적 요소를 모두 고려하여 정량적인 지수로 산출한 것이 ‘전력지수’이다. 전력지수의 관점에서 보면 남북한의 군사력은 양적 측면에서 유리한 북한이 조금 유리한 것으로 판단되지만 대체로 비슷한 수준일 것으로 평가된다. 한국은 월등한 경제력을 기반으로 꾸준히 전력을 증강시켜 현대전에서 중요한 공군력과 해군력에서 북한을 앞지르고 있다. 반면 북한은 지속적인 경제위기로 전력 개선에 투자하지 못하였다. 육군에서의 우월한 능력을 기반으로 부족한 해군과 공군전력을 비대칭전력인 미사일, 잠수함, 특수부대 등을 중심으로 강화해왔다.

남북한 전시 군사력 비교

‘전력지수’도 중요한 고려사항이지만 전면전에서 더욱 중요한 것은 전쟁수행능력일 것이다. 전쟁수행능력을 평가하기 위해서는 무기의 성능 외에도 전쟁발발 상황, 전쟁지속능력, 전쟁지원능력 등을 종합적으로 고려해야 한다.

전문가들은 남북한의 평시 재래식 군사력이 비슷함에도 불구하고 전면전이 발생할 경우 한국이 불리할 것으로 판단하고 있다. 왜냐하면 북한은 선제공격을 통해 기습의 효과를 극대화할 가능성이 높고 비대칭 전력을 통해 한국의 공군과 해군력을 극도로 약화시킬 것으로 예상되기 때문이다. 이 경우, 전문가들은 수도권 이북지역에서 한국이 북한의 공격을 방어하는 것이 가능하지만 전선이 고착화되어 장기전으로 발전할 가능성이 높다고 판단하고 있다. 장기전이 될 경우 전쟁수행능력인 전쟁물자 생산능력과 물자 비축능력 그리고 비군사적인 측면이 큰 영향을 미친다. 전문가들은 전쟁물자 생산능력과 탄약비축능력에서 앞선 북한이 유리할 것으로 평가하는 전문가들이 많다. 평시 전쟁물자 생산능력에서는 한국이 북한을 앞서는 것이 분명하다. 그러나 북한체제가 전쟁중심으로 구성된 병영국가의 경제구조를 유지하고 있어 전시 최대생산능력에서는 한국을 앞설 것으로 판단하기 때문이다. 한국이 해외로부터 전쟁을 수행할 수 있는 물자의 반입과 지원이 중요한 요소가 될 수 있다.

북한이 핵을 사용하는 것을 상정하면 상황이 완전히 달라질 것으로 예측되고 있다. 핵무기의 대량파괴능력은 한국군 병력의 막대한 손실과 정밀 무기체계에 심대한 영향을 야기할 뿐만 아니라 한국군의 전쟁수

행능력과 전쟁지속능력에 막대한 피해를 야기할 수 있다. 특히 전문가들은 북한이 한국이 우위를 점하고 있는 공군 및 주요 전략지역에 핵공격을 감행한다면 군사력의 균형추가 급속히 한국에 불리하게 변할 가능성이 높다고 판단하고 있다.

한미동맹의 강화와 타격능력 개선 필요

이상의 논의를 종합해보면, 다음의 두 가지 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 한미동맹의 중요성이다. 한국 단독으로 전쟁을 수행하는 것에는 여전히 한계가 있다. 왜냐하면 우리의 목표가 단순히 전쟁에서 승리하는 것이 아니라 한반도에서 전쟁을 예방하고 긴장 상황을 안정적으로 관리하는 것이기 때문이다. 수도권 이북에서 장기적인 재래식 전면전이 발생한다면 바람직한 상황은 아니다. 전쟁을 억제하는 것이 중요하고, 전쟁을 피할 수 없다면 초반에 결정적인 타격을 가해 조기종결 짓는 것이 중요하다. 이를 위해 한미동맹이 무엇보다 중요하다. 미국의 군사자산이 활용될 경우 북한의 선제공격을 조기에 식별할 수 있는 정보자산을 가짐으로서 북한의 선제공격을 차단하거나 그 피해를 최소화할 수 있다. 북한의 핵무기도 미국의 핵우산을 통해 억제할 수 있을 뿐만 아니라, 미국의 전쟁물자 지원으로 인해 전쟁수행능력을 개선하여 전장을 지배할 수 있는 조건을 갖추게 된다. 이 경우 전쟁의 승리 가능성이 높아지고 이로 인해 북한이 쉽게 도발하지 못하는 억지효과도 얻을 수 있다.

둘째, 북한의 핵무기 사용 여부가 전면전 발생시 전장의 승패를 좌우하는 최대 위협요인이 될 수 있다는 점이다. 한국의 안보를 보장받기 위해서는 북한이 핵무기를 사용할 징후가 포착될 때 북한의 핵운반 및

시설을 무력화할 수 있는 능력이 확보되어야 한다. 최근 국방부에서 추진하고 있는 한국형 미사일 방어체계(KADA)와 북한의 공격을 사전에 분쇄할 수 있는 킬체인(Kill Chain)의 조속한 전력화가 필요하다는 것이다.

제4세대 전쟁에 대비해야

전문가들은 남북한 간의 향후 전쟁이 “제4세대 전쟁”으로 나타날 가능성을 제기하고 있다. 제4세대 전쟁은 기존 전쟁과는 달리 전쟁을 수행하려는 의지 또는 승리하려는 의지의 대결로 요약된다. 즉 전쟁이 정치체제들 간의 갈등이고 승리하려는 의지가 강한 국가가 승리한다는 것이다. 이러한 전쟁양상은 과거 베트남전, 모택동의 혁명전쟁뿐만 아니라 최근 이라크전과 리비아에서도 나타나고 있다.

제4세대 전쟁의 관점에서 보면 전쟁에서 승리하기 위해서는 자국의 승전의지를 강화하고, 적국의 승전의지를 약화시켜야 한다. 한국은 우수한 기술력과 화력, 그리고 군사자산을 활용하여 상대 지도부를 조기 무력화시키고, 적의 중요 군사시설을 신속히 파괴함으로써 상대로 하여금 전쟁에서 승리할 수 없다는 공포를 심어 줄 수 있다. 또한 정밀타격 능력을 활용하여 전쟁지도부와 병사들 간의 격리를 도모하고, 회유와 심리전을 통한 내분을 조장하여 전쟁수행의지를 약화시킬 수 있을 것이다.

그러나 일부에서는 자유민주주의를 기반으로 한 한국이 북한보다는 취약할 것으로 평가하고 있다. 북한은 사상적으로 주체사상에 세뇌된 주민들이 결사 항전하려는 경향이 나타날 수 있다는 것이다. 특히 북

한이 동맹국 미국의 지원을 받을 수 없는 상태를 조성하거나, 선제공격과 다양한 비대칭 능력을 활용하여 우리의 동원능력을 마비시키려 할 가능성이 높다고 평가한다. 북한의 의도가 성공한다면 우리 국민들의 승리에 대한 회의가 확산되고, 결국 승리에 대한 의지도 약화될 수 있다는 것이다.

민주평화론을 주장하는 학자들은 자유민주주의 체제가 일단 전쟁이 시작되면 자유와 민주주의를 지키겠다는 국민들의 의지가 결집되어 독재정권과의 전쟁에서 승리할 가능성이 높다고 평가한다. 그러나 이들도 민주주의 체제가 그 특성상 전쟁 초기에 극심한 혼란을 겪을 가능성이 높다는 점을 인정하고 있다. 전쟁이 개시된 상황에서도 평화주의자들의 준동으로 정치적 갈등이 야기되고, 적의 사주를 받은 세력들에 의해 사회적 혼란이 극대화된다면 한국의 응전 의지는 약화될 수밖에 없다. 여기에 도시 게릴라와 북한 특수부대의 파괴활동으로 사회가 극심한 공포에 휩싸일 경우 전쟁에서 승리해서 국가를 지키겠다는 의지보다는 가족의 안정을 우선하려는 가족 이기주의가 등장할 수 있다. 이 경우 한국의 대응 능력은 심각한 손실을 입을 수밖에 없다.

결론을 대신하여

한국은 이미 북한의 선제 기습도발로 국가의 운명이 풍전등화에 놓였던 시기가 있었다. 이후 꾸준한 전력증강으로 이제 평시 전력에서는 북한과 대응한 입장에 서게 되었다. 여기에 한미동맹의 자산과 국제사회의 지원이 있어 한반도에서 전쟁을 억제하고 평화로운 시기를 보내고 있다. 평화의 시기에 전쟁을 준비해야만 전쟁의 비극에서 벗어날 수 있다. 우리 스스로의 자주국방능력을 더욱 강화하고, 북한 핵과 미

사일에 대한 대응 자산을 충분히 확고하는 것이 전쟁에서 이기는 길일 뿐만 아니라 전쟁을 예방하는 방법이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 한국의 자유민주주의 체제를 지키려는 국민의 총화가 무엇보다 중요하다. 우리의 목표는 단순히 전쟁에서 승리가 아니다. 전쟁을 억제하고 평화적으로 통일을 이룩할 수 있는 안보적 기반이 필요하다. 우리가 그동안 쌓아온 전력증강의 노력이 일부에 의해서 폄하되거나, 북한의 위협을 지나치게 과장하는 것도 국가이익에 도움이 되지 않는다. 무엇보다 중요한 것은 현재 상황에서 우리의 군사력의 실상에 대한 공감대를 공유하고 앞으로 무엇을 해야 하는가에 대한 국민적 공감대를 형성해야 한다. 이것이 평화를 지키는 최적의 방법일 것이다.



미국-쿠바 관계정상화가 한반도에 가지는 의미



이성우

제주평화연구원

지구 상의 150여 개 국가들 중에 쿠바라는 국가만큼 낭만과 파국이 라는 두 개의 극단적인 이미지를 동시에 가지는 나라는 없을 것이다. 한편에서는 영화 ‘007: 다이 어나더 데이’의 배경이 되었던 말레콘 (Malecon) 해변과 헤밍웨이가 ‘노인과 바다’를 집필했던 코히마르 (Cojimar)의 낭만적인 해변이 떠오른다. 다른 한편으로 인류를 핵전쟁의 파국으로 몰아갈 뻔했던 쿠바미사일 위기와 연결되어 ‘미·소 냉전 대결’의 상징으로 남아있다.

1959년 카스트로의 쿠바 공산혁명 이후 적대관계가 시작되고 1961년 1월 국교관계를 단절한 이후 지난 반세기 동안 쿠바는 미국의 앞마당에 놓인 눈엣가시 같은 불편한 존재였다. 미국과 소련이 군사적으로 대치하던 냉전시대에는 소련의 전진기지로 미국에 직접적인 위협이었기 때문에 체제붕괴를 위한 봉쇄정책이 명분과 실리가 있었다. 1989년

동구공산권의 몰락으로 1991년 공식적으로 소련이 해체되면서 냉전이 종식된 상황에서 쿠바는 더 이상 미국의 실질적 위협은 될 수 없었지만 쿠바에 대한 미국의 봉쇄는 25년이 더 지나갔다. 쿠바와의 관계를 개선해야할 적극적 필요성을 느끼지 못했던 미국의 외교정책의 관성일 수도 있고 여전히 카스트로 형제가 집권하는 독재정권을 용인할 수 없다는 미국 내 쿠바 이민자들이 주장이 작용했을 수도 있다.

미국과 쿠바의 국교정상화 소식을 접했을 때, 외교사적 의미나 국제정치적 역학관계에 대한 분석보다 가장 먼저 떠오르는 생각은 “그럼, 북한은?”이었다. 미국과 적대관계에 있었던 중국은 테탕트 시대에 관계를 정상화했고, 전쟁을 치른 베트남과도 1995년에, 2006년에는 리비아, 2013년에는 이란과 각각 관계를 정상화했다. 오바마 대통령의 행정명령으로 수행된 쿠바와의 관계개선 조치와는 별도로 완전한 봉쇄해제를 위해서는 의회의 승인이 필요한 상태이지만 관계정상화가 시작되었다.

미국의 대쿠바 봉쇄조치 해제와 국교정상화 과정에 대하여 오바마 대통령은 “쿠바의 고립을 목표로 한 정책을 추진해왔으나 쿠바 정부가 자국민들을 억압하는 명분을 제공하는 것 외에는 효과를 거두지 못했다.”고 정책 실패를 인정했다. 동시에 “쿠바를 붕괴로 몰아가는 것이 미국의 국익에도, 쿠바의 국민들에게도 이롭지 않다.”라고 규정하면서 새로운 정책을 통해 다른 결과를 추구하겠다는 정책적 의지를 표명했다. 라울 카스트로 국가평의회 의장은 “주권, 민주주의, 인권과 관련된 문제에 양국의 차이를 인정하면서도 이러한 문제에 대해 대화할 것이다.”라는 메시지로 화답했다. 무엇보다 중요한 것은 쿠바는 여행, 우편, 통신, 가족방문과 같은 인도적 문제에 장애를 철폐하겠다는 의지를 밝

했다는 점이다.

캐나다에서 벌어진 비밀협상과 교황이 적극적으로 중재에 나서 미국과 쿠바의 국교정상화가 성사되었다는 외교 비화가 관심을 끌고 있지만 정책적으로 짚어볼 의미가 있는 것은 따로 있다. UN총회를 비롯한 국제사회가 지속적으로 쿠바에 대한 경제봉쇄 해제를 촉구해도 꿈쩍하지 않던 미국이 현시점에 전격적이고 적극적으로 쿠바와의 국교정상화를 추구한 실질적 배경이다.

우선 국제정치적 요인이다. 최근 우크라이나 사태에서 미국의 오바마 대통령을 중심으로 하는 서방의 압박조치에 대한 대응의 일환으로 러시아 푸틴 대통령은 쿠바의 카스트로 정권과 관계를 강화하려는 시도를 보였다. 지난여름 쿠바를 방문한 푸틴 대통령은 350억 달러에 달하는 쿠바의 부채 중 90%를 탕감하겠다는 약속과 함께 에너지 탐사, 마리엘 항구 현대화, 공항과 화물터미널 건설지원을 약속했다. 오바마 대통령은 쿠바문제에 있어서 러시아를 상대로 외교적인 선제공격을 통해 서반구에서 러시아의 영향력을 배제하고 우크라이나 사태와 관련해 러시아에 대한 추가 경제제재를 통해 강력한 압박정책을 추진하는 것이다.

다음은 쿠바의 국내적인 요인이다. 카스트로 정권은 2011년 이후 점진적으로 담배와 술의 배급제와 직장 내 배식의 폐지와 축소를 추진하고, 2011년부터 주택의 소유는 인정하되 매매를 통한 자본이득의 취득을 불허하던 쿠바식 소유권제 폐지, 중고자동차의 매매허용, 그리고 자영업 육성 등의 정책변화가 있었다. 2013년에는 쿠바인을 비롯한 쿠바에 거주하는 외국인들의 해외여행 자유화를 통해 출국허가제도를 폐지했

다. 쿠바가 적극적으로 해외투자 유치와 시장경제 조치를 추진해오고 국내적으로도 실질적인 개방화·자유화를 수용하는 상황에서 미국이 쿠바에 대하여 지속적으로 봉쇄를 유지할 명분과 실리가 사라졌다.

미주대륙에서 마지막 남은 냉전관계가 청산되었다는 점에서 이제 지구상 마지막 남은 냉전대결인 북미관계의 개선에 대한 좋은 선례로 활용될 수 있다. 미국과 쿠바의 관계정상화를 촉진시킨 국제정치적 요인은 러시아 견제를 위한 미국의 쿠바 견인책으로 요약된다. 한반도 주변정세에 기초해 북미관계를 고려할 때, 불행히도 미국의 입장에서 러시아나 중국을 견제하기 위해 북한에 대한 견인책으로 국교정상화를 추진할 상황은 아니다.

이런 점에서 미국이 북한에 대해 봉쇄정책을 견지해야할 명분도 실리도 없는 상황을 북한 스스로 만들어야 한다. 첫째, 쿠바는 미국을 위협하는 미사일을 철수했고 핵무기도 개발하지 않았다. 둘째, 라울 카스트로는 형으로부터 정권을 물려받았지만 실용주의, 경제개혁주의, 중국식 사회주의를 추진하였다. 셋째, 1993년부터 국민의 직접선거에 의해 인민권력전국의회를 구성하는 민주화를 추진하고 인권 문제도 만족할 만한 수준은 아니지만 자국민을 폭압적인 강제수용소에 수감하거나 굶겨 죽이지는 않을 만큼 최소한의 도덕적 책임은 지고 있다.



‘동북아시아 지역주의(Northeast Asian Regionalism)’ 형성과 통일외교



도종윤
제주평화연구원

지정학에서 지역주의로

동북아시아의 국제정치는 오랫동안 ‘지정학(geopolitics)’적 관점에서 논의되어왔다. 분단국이 자리 잡은 한반도를 중심으로 중국, 러시아, 일본이 국경을 접하고 있으며, 슈퍼파워 미국은 한국과 일본에 대규모 군사 기지를 배치해 두고 있다. 탈냉전 이후 국제질서는 ‘유럽연합(EU)’, ‘남미공동시장(MERCOSUR)’, ‘동남아시아국가연합(ASEAN)’, ‘유라시아경제공동체(EAEC)’ 등 지역(region)중심으로 빠르게 재편되고 있지만, 동북아시아는 상대적으로 ‘지역주의(regionalism)’ 경향이 매우 더디게 진행되고 있다. ‘아세안+3’은 1997년 아시아 금융위기를 겪으면서 ‘치앙마이 이니셔티브’를 도출하는 가시적 성과를 내놓았으나 제도화가 미흡하고 지속적으로 공동의 목소리를 내는 데 성공했다고 보기

는 어렵다. 2005년 말레이시아에서 시작된 ‘동아시아 정상회의(East Asia Summit)’는 한국을 비롯한 동북아시아 국가들이 참여하는 지역 정상회의이지만 동아시아 공동체에 대한 개념적 합의가 이루어지지 않았고, 미국, 호주, 인도 등 문화적, 지리적으로 이질적인 국가들이 참여하면서 지역주의로 발전할지는 의문이다. 동북아의 중심축인 한·중·일 3국 협력은 2011년 사무국을 상설화함으로써 일보 전진하는 듯했으나 국경 문제와 역사 문제로 긴장관계가 쉽게 풀리지 않고 있다. 동북아시아의 지역주의가 더딘 주요 이유로는 역내보다는 외부에 대한 의존이 여전히 크고, 지리적으로 분절화 되어있으며, 공동의 가치와 규범이 민족주의와 국가 이익에 가려서 활성화되지 못했다는 점 등이 제시될 수 있을 것이다.

지역주의의 조건

그러나 최근 동북아시아는 제도적 차원에서 지역주의의 생성 조짐이 급격히 나타나고 있다. 중국이 주도하는 ‘역내포괄적경제동반협정(RCEP)’과 ‘아시아인프라투자은행(AIIB)’의 창설 움직임, 미국이 주도하는 ‘환태평양경제동반협정(TPP)’ 창설 계획 등이 활발히 진행되고 있다. 그러나 이것이 향후 ‘지역화(regionalization)’를 넘어 ‘지역주의’로 심화될 것인지는 아직 불확실하다. 즉, ‘지역화’는 반영되지 않은 지역기구의 과잉창설에 그칠 수도 있다. 2001년 마리오 텔로 교수가 내놓은 한 저작에 따르면, 지역주의는 대체로 ‘지역화’, ‘지역포럼’, ‘국가 주도 지역협력’, ‘관세동맹 및 공동무역정책’, ‘경제통합’, 그리고 ‘지역결합’등의 단계로 결집, 공고화된다. 비록 그리스의 채무불이행으로 여러 비판에 직면해 있지만, 유럽연합은 ‘경제통합’을 넘어 ‘지역결합’의 형태로 진입하고 있는 가장 앞선 지역주의 세력이다. 내적으로는

유럽시민(European Citizen) 개념이 적용되기 시작하였고, 외적으로는 유럽화(Europeanization)를 통해 인권, 평등, 민주주의, 법치 등을 인류공동의 가치로 전파하고 있다. 유럽연합이 지역주의를 정착하게 된 제도적 요인은 거버넌스로서 ‘다자주의’를 그들의 공동의 가치 속에 체화시켰던 점이 컸다. 다자주의 공동체에 참여하는 구성원들은 지리적, 기능적으로 강력한 상호연관성을 갖고 있으며, 이익과 책임에서 ‘상호성의 확산’에 대한 기대를 갖는다. 또한 강제적이지 않은 일반화된 규범(소위, 행위의 일반원칙)을 받아들이는 ‘조직화의 원리’를 공유한다. 반면, 동남아시아 국가연합의 경우, 많은 기대에도 불구하고 경제적으로 역내 자기충족요건을 갖추고 있지 못하며, 내륙국과 해양국들 사이의 이해관계가 충돌하고 있으며, 남중국해에서는 미국에 과도하게 의존하고 있다. 동남아시아에서 ‘행위의 일반원칙’과 ‘상호성의 확산’에 대한 기대는 과거가 아니라 미래를 통해 증명해내야 할 것이다.

동북아시아 지역주의 형성의 조건

동북아시아 지역은 초보단계인 ‘지역화’ 수준에는 접어든 것으로 판단된다. 정도의 차이는 있지만, 동북아 국가들은 공적·사적 실체가 사회적·경제적 협력을 무리 없이 구현하고 있으며 ‘동북아시아’라는 지역관념에 대한 관심도가 점차 증가하고 있기 때문이다. 이런 가운데 한국은 남북 통일과 동북아시아의 평화·번영 그리고 국제사회에 일정한 참여를 통해 범지구적 이슈에 기여해야 하는 중견국으로서의 책임도 지고 있다. 박근혜 정부 출범 이후 정부는 한반도 차원에서 ‘한반도 신뢰프로세스’를, 동북아시아 차원에서 ‘동북아 평화협력 구상’을, 범대륙적 차원에서 ‘유라시아 이니셔티브’ 등을 잇달아 발표하면서 통일전략과 외교과제를 동시에 추진하고 있다. ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북

아 평화협력 구상'에서, 민생 인프라 구축을 위하여, 나진-하산 물류 산업과 남북러 협력사업, 남북중 3각 협력 등 국제사회를 포괄하는 공동번영의 길을 제시하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 또한 기존의 아시아·태평양지역의 협력체- 아세안+3, 한중일 3국협력, EAS, ARF, APEC 등에서 미비한 다자협력체를 보다 활성화시키고 미개척 분야에서는 새로운 메카니즘을 창출하겠다는 의지를 갖고 있다는 것은 지역주의의 세 번째 단계인 '국가주도 지역협력'까지 기대케 한다. 그러나 '지역화'가 원숙해지고 '지역포럼'이 정착되어 '국가주도 지역협력'까지 자연스럽게 심화되지 않는 한 동북아시아의 진정한 지역주의가 형성될 수 있을 지는 의문이다.

통일외교와 동북아시아 지역주의

그런 면에서 북한 핵문제를 다루기 위해 열렸던 과거의 '6자회담'은 의제가 폐쇄적이고 단순하기는 했지만, 지역의 국가들이 일정 주제에 대해 상호작용하는 '시험적 지역포럼'의 형태를 띠었다는 점에서 의의가 있다. 다만, 상호작용이 지속적이지 못하였고 역사적, 문화적 지역화가 명시적, 묵시적으로 관행화되지 못한 것은 한계였다. 남북관계를 떠나, 한·중·일 간 공식·비공식적인 다자적 정부 간 교류가 여전히 긴장상태를 유지하고 있다는 것은 동북아시아에 지역화를 넘어 지역포럼이 정착되는 데 방해가 된다.

정부의 통일·외교정책에서 '지역주의' 형성은 한반도의 통일이 지역의 평화와 번영에 이바지한다는 물질적, 심리적 공감대를 주변에 확산하고, 이를 통해 범지구적 과제를 능동적으로 수행한다는 점에서 의의가 있다. 또한 미국, 중국 등 동북아시아의 거대 행위자들이 구상하는 '지

역주의' 전략에 한반도가 어떻게 대응할 것인지에 대한 토대를 형성한다는 점에서도 가치가 있다. 이런 맥락에서 정부의 통일·외교정책이 동북아시아의 지역주의 형성에 이바지하기 위해서는 다음과 같은 조건이 우선되어야 한다. 첫째, 지정학적으로 민감한 '한반도'의 평화와 안정이라는 전제가 국제사회 공동의 규범이 되어 동북아시아 지역주의의 근간이 될 필요가 있다. 둘째, 실천의 영역에서는 한반도가 선도하는 지역화 사업에 집착하기보다는 동북아시아를 아우르는 이익과 가치를 통일정책 속에 적극적으로 받아들이는 사고의 전환이 필요하다. 셋째, 미·중의 주도 속에 펼쳐지는 동북아의 각종 지역기구의 창설 경쟁 속에서 정부의 통일정책을 동북아 외교정책과 연계할 전략을 도출할 필요가 있다.



Neutrality for Korea?



Heinz GÄRTNER

Austrian Institute for International Affairs(OIIP) / University of Vienna

No analogy works perfect. No models of other countries fit for the Korean peninsula entirely. Nevertheless, analogies help to understand experiences of other countries. Lessons can be learned from success and failure of other countries in similar situations. Usually, the German unification of 1989/1990 serves as a model for a potential unification of the Korean peninsula. Obviously, there are parallels: decades of separation, two diverse economic and political systems with different ideologies. However, the geopolitical situations between Germany and Korea are very different. The unification of Germany became possible only because the Soviet that controlled East-Germany disappeared. The geopolitical context in North East Asia by and large stayed the same since the end of the Korean War. Here the Austrian experience could help.

The principles of the EU's North Korean policy, non-proliferation, regional stability and peace, and human rights are essential. Nevertheless,

a solution without China and Russia will not be possible. Such priorities will do little to soothe especially China. To address this geopolitical difficulties the Austrian model can give some answers. A guarantee based on international law that a united Korea will not join a military alliance with the US might be acceptable for China and Russia. In addition, in Austrian State Treaty certain capabilities of Austria's military were limited. The State Treaty also guaranteed that Austria would not join a new with Germany (Anschlussverbot), as it had happened in 1938. In the case of Korea, such a State Treaty could expressly prohibit territorial claims of any external power, whereby the unity of Korea should be guaranteed. In this way, a united peninsula could serve as buffer zone among neighboring countries. No foreign troops would be necessary on Korean soil. For a transition period US-troops could remain deployed in the South of Korea. A phased out withdrawal has to be negotiated among the new Korean government, the US, China and Russia. US presence will stay in Japan and on sea just like NATO-troops in Europe after the Second World War. After all, one of their roles was to keep Germany under control.

Here is the difference! Austria was only divided for ten years mainly in military terms. It goes without saying that there was no such a deep separation of two very different systems as in Korea. In a reunified Korea the two different systems might coexist for some time to come, politically but in particular economically and psychologically. If this appears to be necessary, a united Korea with two different systems is all the more only feasible on the basis of neutrality, on the one hand. Otherwise the conflict lines in the region will be transferred into the new Korean state. A neutral state as a buffer state will reduce the confrontational structure in North East Asia, on the other hand.

European and American economic aid packages, similar to the post-World War II Marshall-Plan, would be essential for a reunified Korea. The combination of neutrality and the Marshall-Plan was a definite success for Austria. Moreover, one could argue that Austria's neutrality law was the beginning of the detente policy between East and West.

Last but not least, thanks to this policy of neutrality, Vienna was chosen as the third UN-capital and seat of the International Atomic Energy Agency (IEAE), UN specialized agencies (e.g. UNIDO) and the secretariats of OPEC and OSCE (formerly CSCE). During the Cold War neutral states offered mediation and good offices and advocated that the policy of detente not faltered. Furthermore, the PrepCom (an administration committee for the surveillance of the comprehensive test ban agreement) of the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT), the secretariat of the Wassenaar Arrangement (about the transfer of conventional weapons), the United Nations Office on Drugs and Crime (ODC), the Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation (VCDNP) and the World Institute for Nuclear Security (WINS) were also settled in Vienna. Vienna became the central place for the negotiations of the talks on Iran's nuclear program 2014-2015. In 2015 an Austrian diplomat was appointed as special representative of the OSCE in the Ukraine.

These would all be options for united Korea in Asia. Participation and mediation are considerable potential areas of influence for neutral states in the realm of multilateral cooperation. The directions outlined above advocate that the Austrian model delivers a long-term diplomatic solution that should be taken into consideration.

※ 어느 때부터 우리 사회에서는 독일의 통일 경험 속에서 남북통일을 위한 교훈을 찾는 것이 일반화되었다. 하지만 Heinz Gärtner 교수는 한반도에서는 아직 냉전이 끝나지 않았기 때문에 냉전이 종식되면서 통일이 된 독일의 경험보다는 2차 대전 후 중립화를 통해서 통일이 된 오스트리아의 경험이 더 유용할 수 있다고 주장한다. 최근 타결된 이란 핵협상이 오스트리아의 비엔나에서 열렸던 사실에서도 볼 수 있듯이 중립화 통일 이후 오스트리아는 국제무대에서 중요한 중재자, 조정자로 등장하였다. Gärtner 교수는 중립화된 통일한국도 아시아에서 중요한 중재자와 조정자로서 역할을 할 수 있을 것이라고 보고 있다. 하지만 주변 강대국의 이해관계가 복잡하고 북한이 핵무장까지 한 상황에서 과연 중립화가 우리에게 가능한 선택일까? 혹시 이상주의를 앞세우다 우리의 평화와 안보를 위태롭게 하는 것은 아닐까? 이러한 의문과 우려에 대한 답을 찾고자 JPI PeaceNet은 Gärtner 교수의 기고문에 이어서 중립화에 대한 건국대 윤태룡 교수의 서면 인터뷰를 게재한다.



중립화에 관한 질의응답



윤태룡
건국대학교

1. 중립화를 추진하다가 자칫 우리의 평화와 안보가 위태롭게 되는 것은 아닌가?

현재의 여건을 고려하지 않고 지금 당장 중립화를 추진하자고 주장하는 것은 결코 아니다. 남북한이 무력통일이나 일방의 체제붕괴로 인한 흡수통일이 아닌 쌍방합의에 의한 평화통일을 진실로 원한다면 중립화통일이 가장 현실적인 방안이기 때문에 성공적 중립화를 위해 요구되는 여건을 갖출 때까지 스스로를 단계적으로 변화시켜 나가자고 주장하는 것이다.

2. 중립화에 대해 미국의 지지를 받을 수 있다고 생각하는가?

미국의 지지 가능성은 중립화가 추진되는 시간적, 공간적, 국내외 정치

적 맥락에 따라 달라질 것이기 때문에, 일률적으로 가부를 말할 수 없다. 만일 지금 당장 한국이 뜬금없이 ‘남북한 동시중립화’ 혹은 ‘남한만의 중립화’를 추진할 것이니 미국은 한반도에서 철수하라고 주장한다면 이를 누가 합리적 제안이라고 보고 지지하겠는가? 이러한 주장은 6.25전쟁에서 북한의 무력통일 시도를 좌절시키고 그 후 북한의 재침을 억지하는데 큰 역할을 해온 동맹국으로서의 미국에 대한 매우 모욕적인 정책으로 비추어질 것이다. 그런 식의 중립화라면 우선 ‘남한만의 중립화’를 주장하는 본인도 절대 반대할 것이다.

하지만 한민족 스스로 먼저 변화되어 중립화에 대한 강한 의지를 갖게 된다면, 미국이 무조건 반대하지는 않을 것으로 본다. 다시 말해, 미국은 조건을 따져보고 상황을 판단해가며 찬성, 반대 여부를 결정할 것이지, 무조건 반대하지는 않을 것이라는 말이다.

역사적으로 보면 미국은 6.25전쟁 휴전을 전후하여 1953년 후반기에 한반도 중립화를 추진했었다. 한국의 반대에 부딪혀 결국 철회되었지만, 7월 초에 아이젠하워 대통령, 닉슨 부통령, 덜레스 국무장관, 국방장관, CIA국장, 합참의장을 포함하는 요인들이 모여 국가안보회의(NSC)를 몇 차례 거듭하여 한반도 중립화를 공식적으로 확정지었다. 또한, 한미동맹조약 공식서명 1주일쯤 전인 9월 24~26일에 걸쳐 뉴욕 타임즈에 대서특필된 보도에 따르면, UN 총회가 열리는 기회에 미국 주도의 한반도중립화 방안이 UN 주재 소련, 영국, 캐나다, 프랑스, 인도 대사들에게도 전해졌다. 이는 남북한의 분단이 주변 강대국을 연루시킨 국제적 전쟁으로까지 비화하자, 미국이 한반도 문제의 영구적 해결을 위해 새로운 대안을 심각하게 모색했음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 한국의 반대로 중립화가 무산되었다는 것은 한민족 자체의 태

도가 성공 여부를 좌우함을 뜻한다.

최근 본인이 한 중립화 주장은 사실상 한반도 문제의 영구적 해결을 위해 미국이 이미 과거에 공식적으로 제안했던 한반도 중립화구상을 우리가 뒤늦게나마 수용하되, 지난 70년 동안 남북한이 더욱 이질화된 것을 감안하여 ‘남한만의 중립화’로 돌파구를 마련하자고 한 것뿐이다.

물론 한민족의 생각과 행동을 먼저 변화시킨다는 것은 지난한 일이지만, 우선 생각이 바뀌어야 행동(정책)도 변할 수 있다는 믿음을 바탕으로 남북한의 긴장을 완화하고 통일국가를 형성하기 위한 국가대전략(grand strategy)에 관한 ‘인식공동체(epistemic community)’의 형성을 위해 힘을 쏟고 있다. 한반도 중립화방안이 보수와 진보, 여당과 야당을 불문하고 초당적 국가전략으로서 채택되어야만 하고, 그러기 위해서는 이성적, 논리적으로 정치지도자들을 설득해야 한다고 본다. 정치지도자들을 설득하기 위해서는 정치적 선동이 아니라 이성적 논의가 선행되어야 한다. 이런 논의에 학자, 지식인, 전문가들께서 먼저 동참하여 찬성론이든 반대론이든, 이성적이고 논리적인 대토론(great debate)이 일어나길 희망한다. 어떤 통일방안이든 그에 대한 국민적 합의를 형성하는 것이 중요하다.

3. 중립화에 앞서서 강대국으로부터 불가침 약속을 받을 것이라고 하는데, 강대국이 우리에게 그런 약속을 해 줄 유인이 있는가? 만약 불가침의 약속에도 불구하고 강대국이 우리에게 군사적 위협을 가하거나 침공하는 경우에는 어떻게 할 것인가? 역사적으로 강대국이 불가침조약이나 안전보장공약을 지키지 않은 경우들이 발견되기 때문에 이는 무시할 수 없는 가능성이다.

중립화되는 국가와 중립을 보장하는 주변 강대국이 공식적으로 조약을 맺는 “중립화조약이 언제나 지켜진다는 보장이 있는가?”라는 질문에 대한 대답은 당연히 “아니다(No)”일 수밖에 없다. 국제정치에서 전쟁의 가능성(possibility)은 언제나 있는 것이다. 하지만, 전쟁의 개연성(probability)은 구체적인 전략적 상황에 따라서 다르다. 따라서, 본인은 당연히 코스타리카의 경우와 같은 비무장 중립화를 주장하지 않는다. ‘남한만의 중립화’든 ‘남북한 동시중립화’든 스위스나 오스트리아의 경우처럼 강력한 군사력을 유지할 것을 상정한다. 오히려, 필요에 따라서는 중립화 후에 군사력은 현재의 수준보다 더욱 강화될 수도 있다. 주변 강대국의 세력균형이 현저하게 어느 한쪽으로 기울어 강력한 패권국이 등장한다면 당연히 중립화의 지위는 훼손될 가능성이 있다. 하지만, 국내정치에서도 법이 존재함에도 불구하고 언제나 범법자는 있게 마련이라는 사실이 법이 아무런 효과도 없는 것을 의미하지는 않는 것처럼, 중립화조약이 수반하는 불가침조약, 안전보장공약 등이 훼손될 가능성이 있다는 것 자체가 조약, 공약 등이 모두 무용지물이라는 것을 뜻하는 것은 아니다. 중립화조약도 일종의 안보레짐으로서 일정하게 국가들의 행위를 규율하는 효과가 있다. 국제정치에서 자국을 지키는 최후의 수단인 군사력이고, 그 밖에 타국의 자국에 대한 안보공약, 혹은 다자간 안보레짐의 형성, 국제법 등은 보조적 수단이라고 볼 수 있다. 2가지 이상의 수단을 모두 갖는 것이 군사력 하나만 갖는 것 보다는 나은 것 아닌가?

4. 만약 남한이 먼저 중립화를 선택한다고 가정할 경우, 중립화된 남한을 어떻게 북한의 위협으로부터 보호할 수 있는가?

우선 ‘남한만의 중립화’를 남한의 무장해제로 오해하지 말 것을 강조하고 싶다. 중립화 후에 남한이 지금보다도 더 강력한 방어적 군사력

을 갖추는 것에 대해 본인은 반대하지 않는다. 미군이 철수하더라도 보장국(guarantor)으로 참여하는 미국, 중국, 러시아는 만일 북한이 남한에 대해 핵공격을 포함한 군사적 공격을 할 경우, 이러한 선제공격에 대해 보복공격을 할 조약상의 정당한 권리를 갖게 된다.

본인이 ‘남한만의 중립화’를 주장하는 것은 그 자체를 궁극적 목표로 삼고 있기 때문이 아니라, 1단계에서의 그러한 중립화가 남북관계에 있어 긴장완화 효과를 유발하여 2단계의 ‘북한만의 중립화’를 유도할 가능성을 증가시킬 것이고, 더 나아가 최종 3단계의 ‘남북한 동시중립화통일’로 귀착할 가능성을 늘릴 것으로 판단하기 때문이다[로드맵: (준비단계)남북대화/긴장완화 → (1단계)남한만의 중립화 → (2단계)북한만의 중립화 → (3단계)남북한 동시중립화].

현재의 북한은 늘 남한과 미국이 북한 정권을 무너뜨리려 한다고 생각하고 있다. 실제로, 김일성 사후에 남한과 미국은 그런 모습을 자주 보여 온 것이 사실이다. 그러니 북한은 고양이에게 물리는 쥐와 같은 신세에서 극단적인 핵정책을 펴온 것이다. 기존과는 달리, 남한만의 중립화로 시작하는 통일을 위한 로드맵구상은 긴장완화 효과를 가질 것으로 희망한다.

남한의 중립화는 장기적으로 북한에게 남한으로부터의 위협을 크게 낮추는 효과가 있을 것이고, 그로 인해 꽤 시간이 걸리겠지만 궁극적으로 북한의 민주화로까지 연결될 공산이 크다. 외부위협을 빙자하여 독재체제를 강화해온 북한이 핑계로 삼을 외부위협이 크게 줄어든다면, 3대 세습의 독재체제는 최소한 중국식의 집단지도체제로 변경될 것이다. 북한이 외부의 위협을 덜 느끼게 되면, 좀 더 경제발전에 집중

할 수 있을 것이고 북한 주민들의 생활수준이 높아지고, 북한과 미국 혹은 일본과의 관계도 정상화되어 “불량국가”에서 “정상국가”로 변한다면 북한은 결국 민주화될 것이다. 우리는 북한에게 통일을 강요할 것이 아니라, 남북한관계가 통일이 되든 말든 별 차이가 없을 정도로 될 때까지 꾸준히 기다려야 한다. 통일 이후에 정치적으로 매우 불안한 ‘나쁜 통일’이 되는 것보다는 아무리 길더라도 ‘좋은 분단’ 상태를 유지하는 게 낫다.

5. 남한이 단독으로 중립화를 시도할 수 있을 정도로 남북한 관계가 개선되면 남한의 안전은 문제가 되지 않을 것이라는 주장과 관련하여, 어떻게 하면 그럴 정도로 남북관계가 개선될 수 있는가? 북한의 비핵화는 어떻게 달성할 것인가?

지금처럼 북한에 대해서 양보적 조치를 먼저 취하라고만 계속 주장하기보다는 우리가 먼저 궁극적으로 북한을 집어삼키는 것이 목적이 아니라는 것을 명시적으로 보여주는 효과가 있는 단계적 중립화통일론 추진 자체가 긴장완화 효과가 있을 것으로 기대한다. 사실, 단계적으로 ‘나쁜 분단 → 좋은 분단 → 좋은 통일’로 가야할 텐데, ‘남한만의 중립화’ 추진은 ‘좋은 분단’으로 가는 길이라는 게 제 생각이다. 현재의 ‘나쁜 분단’ 상태를 변화시키는데 도움이 된다면 ‘남한만의 중립화’를 추진할 이유는 충분하다고 주장하는 것이다. 다시 말해, ‘남한만의 중립화’와 ‘남북한 관계의 개선’은 일방향적이 아니라, 쌍방향적 인과 관계를 혹은 서로를 강화하는(mutually reinforcing) 관계를 갖고 있다고 볼 수 있다. 그리고, 사실 굳이 통일이 필요하지 않을 정도로 관계가 개선되었을 때 통일하는 것이 가장 이상적일 것이다.

북한이 이미 사실상 핵국가인 상태에서 비핵화는 그 어떠한 제재에 의

해서도 실현되기 힘들 것이다. 북한이 안보상의 위협을 느끼는 한 핵 무기를 절대로 포기하지 않을 것이므로 북핵 문제의 해결을 위해서도 크게 긴장완화 효과를 갖게 될 '남한만의 중립화'를 먼저 추진하자는 것이 저의 핵심 주장이다. 최근에, 미국이 사드(고고도미사일방어체계, THAAD) 배치와 관련하여 우리를 중국과의 대결상태로 몰아가는 것에 대해 깊은 생각 없이 한미관계의 강화라는 측면에서 말려들어가는 것은 우리의 국익에 부합하지 않는다. 우리는 미국과 중국이 화해, 타협하는 방향으로 나아갈 수 있도록 우리의 독자적 목소리를 이제는 내야 한다. 물론 미국을 배신한다는 인상을 주지 않도록 해야 할 것이고, 남북관계 개선을 향해 적극적으로 노력해야 할 뿐만이 아니라, 미중관계의 개선을 위해서도 노력해야 한다. “전략적 모호성”이라는 임시방편적 정책이 아니라, 좀 더 일관성 있는 우리 나름의 외교정책 방향을 설정해야 한다. 주변에서 서로 싸우는 자들이 있으면, 누구 편인지 모호하게 행동할 것이 아니라, 누구 편도 들지 않을 것임을 명시적으로 밝히고, 화해하도록 돕는 것이 바람직한 방향이다. 그러기 위해서도, 한민족(남북한) 스스로 먼저 화해하는 방향을 취해야 한다. 그게 가장 기본이다. 남북한이 자신들끼리도 스스로 화해하지 못하면서, 남더러 화해하라는 것도 어불성설이다. 그래서, 제가 제일 먼저 강조한 것이 준비단계로서 남북한의 대화 시작과 화해이다. 그게 모든 논의의 시초이고, 그게 안 되면 모든 게 공염불이라는 걸 인식해야 한다. 동시에, 남한이 북한의 붕괴나 흡수통일을 추진하지 않음을 명백히 보여줄 수 있는 평화통일의 확실한 비전을 제시하고 꾸준히 실천해 나아가는 모습을 보여주는 것 자체가 남북한 대화시작과 화해의 물꼬를 트는 것이기도 하다.

그런 의미에서, 본인은 한국 정부가 인권 문제와 관련하여 북한을 국

제사회에서 공공연히 몰아붙이고 유엔인권사무소를 한국에 유치한 것이 한민족의 장기적 이익에 배치하는 정책이라고 본다. 덧붙여, 그동안 너무 미국에 의존하는 것이 일상화되다 보니 (심지어 주권의 핵심중의 핵심인 전시작전통제권까지 내어줄 정도가 되다 보니) 미국이 한국의 주권을 대놓고 무시하는 (탄저균의 불법적 한국반입과 같은) 현상이 종종 발생하는 것이다. 미중 간의 경쟁구도가 그 누구에게도 이득이 되지 않는다는 것은 양국이 다 잘 알고 있다고 본다. 문제는 양국이 전형적인 안보딜레마(security dilemma)에 빠져서 벗어나지 못하고 군비경쟁에 몰입되어 있다는 것이다. 이 악순환의 틀에서 벗어나지 못하는 가장 큰 이유는 사드논쟁에서 볼 수 있듯이 미국 내 군산복합체의 막강한 세력 때문이라고 생각된다. 한국이 거기에 휩쓸리는 것은 우리를 위해서도, 동북아의 평화를 위해서도, 그 누구를 위해서도 바람직하지 못하다. 한국은 누구에게도 도움이 되지 않는 미중 간의 군사적 대결구도에 대해서 만큼은 독자적인 목소리를 내고, 중재 역할을 적극적으로 해야 한다. 현재 핵무기를 제외한 한국의 화력(firepower)은 세계7위에 달한다. 경제력도 G20에 들어갈 만큼 커졌다. 이제 한국은 더 이상 과거와 같은 약소국이 아니다. 중견국으로서 좀 더 적극적으로 동북아의 평화체제가 정착될 수 있도록 적극적인 외교정책을 구사할 때가 되었다. 한국은 미국의 눈치를 보며 질질 끌려다니는 패턴에서 벗어나야 한다. 무엇보다도 한국은 한반도의 중립화가 미국의 이익에도 부합한다는 것을 설득해야한다. 우선 학계에서 이런 방향의 논의가 있어야 한다.

6. 마지막으로 추가하고 싶은 말씀이 있다면?

하나 지적하고 싶은 것은, 중립화에 대한 소극적, 부정적, 수동적 이미

지에 관한 것이다. 그동안 중립화는 대개 지정학적으로 강대국들의 세력 다툼의 중심에 놓여있는 약소국에 대해서 강대국들이 일종의 완충지대 설정의 필요성을 인정하여 일방적으로 강제하는 성격이 짙었다. 하지만, 좀 더 상상력을 발휘하여 과거의 경험을 뛰어넘는 역발상의 가능성을 타진할 필요가 있다. 다시 말해, 한국과 같은 중견국은 최근 미중 간의 갈등 사이에서 “전략적 모호성”이라는 명칭의 애매모호하고 양쪽으로부터 오해받기 쉬운 정책 보다는 보다 적극적, 긍정적, 능동적 정책으로서의 ‘남한만의 중립화’를 고려할 필요가 있다. 사실 국제정치에서 중립화(neutralization)란 국제법적으로 영세중립(permanent neutrality)을 의미하는 것이지만 그 중립국의 국민들 다수가 원한다면 국민투표나 국회의 의결 등을 통해서 그 지위를 해소하고 일반국가로 돌아갈 수도 있는 것이다. 말하자면, 강을 건넌 후에는 배를 버릴 수도 있고, 금방 또 다른 강을 만날 것으로 판단한다면 그 배를 들어 운반하며 상비수단으로 늘 갖고 다닐 수도 있는 것이다. 결국, 우리에게 있어서 중립화라는 수단은 한반도가 또 다시 강대국들의 세력다툼에 의해 원치 않는 전쟁터가 되는 것을 막고, 분단을 극복하려는 민족적 염원을 달성하는데 도움이 된다고 판단될 때 사용될 수 있는 수단인 것이지 중립화 자체가 목적이 될 수는 없다. 본인은 중립화가 매우 세련된 방식으로 잘 이용되면 그런 수단이 될 수 있다는 입장이다. 물론 주도면밀한 계획이 없이 오용하면 역효과가 날 수도 있지만, 구더기 무서워서 장조차 담그지 못해서야 되겠느냐는 입장이다. 구더기가 생기지 않도록 잘 관리하며 장을 담가야 할 것 아닌가!

※ 오스트리아 비엔나 대학교 Heinz Gaertner 교수는 오스트리아의 경험에 비추어 볼 때 중국과 러시아가 통일을 지지하기 위해서는 통일한국이 중립화될 필요가 있다고 주장하였다. 남북은 충돌과 대치를 거듭하고 있고, 특히 북한은 핵무장까지 한 가운데 중립화가 과연 우리에게 가능한 선택일까? 이러한 궁금증과 우려를 풀고자 최근 남북한 동시중립화가 힘들면 남한 만이라도 먼저 중립화할 것을 주장한 바 있는 건국대학교 윤태룡 교수를 서면 인터뷰하였다.

제2부

주요국 관계와 한반도

- 한미 정상회담을 앞두고
 - 웬디 셔먼 미 국무차관의 발언과 2015 지역질서 건축
 - Memory Wars in East Asia: Pluralistic Memories in Japan
- 한국인의 대중인식과 한중 안보협력: 한중동맹의 수립은 가능할 것인가?
 - 韩国人的对华认识和韩中安保合作—韩中同盟能够实现么?
- Public Perception and Security Cooperation: Is an ROK-PRC Alliance Possible?
 - 사드(THAAD)가 중국에게 위협이 되는가?
 - 萨德(THAAD)是否会成为中国的威胁?
 - 사드(THAAD)의 한국 배치는 중국에게 위협이 안 되는가?
 - 中国对部署THAAD系统的几个逻辑
 - 사드(THAAD) 배치에 대한 중국의 논리
 - 사드 관련 논란: 루머에 의한 피해 사례의 하나일 뿐
 - 有关萨德的争论: 谣传下的一个受害案例
- 러시아의 승전 70주년 기념과 한국의 대응방안: 러시아의 공과(功過) 감상법
 - 미얀마 총선 결과와 한국의 대응방안



한미 정상회담을 앞두고



우정엽

아산정책연구원 워싱턴 사무소

한 차례 연기되었던 한미 정상회담이 내일로 다가왔다. 미국의 대선 일 정상 이번 한미 정상회담이 두 정상 간 단독으로 갖는 마지막 회담이 될 가능성이 크다. 6월 정상회담이 연기된 이후, 많은 전문가들은 6개월 안에 정상회담 개최 일정을 조율하는 것이 매우 어려울 것으로 전망했다. 하지만 한국과 미국 정부는 정상회담 개최를 위해 양국 대통령의 뺄 뺄한 일정을 조율하는 데 성공했다. 사실, 양국 정부가 정상회담 일정에 이토록 주의를 기울일 필요는 없었다. 그러나 신속한 정상회담 일정 조율 여부가 동맹의 견고함을 나타내는 지표라고 보는 대중 여론을 의식했던 양국 정부는 이로부터 오는 불필요한 압박감에서 자유롭지 못했던 것으로 보인다. 예상보다 일찍 정상회담 일정을 조율함으로써 양국 정부는 여론의 부담에서 자유로워졌다.

무엇을 논의할 것인가?

이번 정상회담에서 양국 정상이 무엇을 논의하는지가 가장 중요하다. 방향을 잘 못 잡게 되면 정상회담의 주요 결과물이 작은 현안들에 묻혀버릴 수 있다. 지난 6월에는 양국이 상호 긴박하게 다루어야 할 이슈가 없었기 때문에, 무엇을 놓고 의논할 것인가가 주요한 질문이었다. 즉, 특별히 정상회담을 통해 어떠한 정책적 성과가 도출될 것이라 기대가 없었다는 것이다. 결과적으로, 당시에는 박근혜 대통령의 미국 방문을 두고 지난 4월에 있었던 일본 아베 총리의 미국 방문과 어떤 차이를 갖는지에 대해 더 많은 관심이 기울여졌다. 그렇다면 4개월이 지난 지금은 어떠한가? 곧 개최될 정상회담과 관련하여 두 가지를 언급하고 싶다.

첫째, 우리는 이번 정상회담에서 무엇이 강조되어야 하는지와 양국 정상 간 무엇이 논의될 수 있는지를 구분해야 한다. 현 시점에서 양국 정부가 대답해야 할 주요 문제는 무엇인가? 언론에서는 다음과 같은 현안들이 정상회담의 주요 의제가 되어야 한다고 본다. 환태평양경제동반자협정(TTP)에 참여하는 12개국에 포함되지 않았던 한국의 TPP 가입 가능성, 록히드마틴사의 F-35 40대 도입과 한국형 전투기 개발에 필요한 4개 핵심기술 이전 문제, 그리고 일 년 이상 꾸준히 논의되고 있는 사드(THAAD: 고고도미사일방어체계)의 한국 도입 가능성 등이 지금 논의될 수 있는 현안들이다. 물론 북한문제도 한미 정상 간 논의되어야 할 의제이다. 많은 전문가들이 북한이 미사일실험(인공위성 발사)과 같은 또 다른 무력 도발을 감행할 것이라고 추측하고 있다. 하지만, 우리가 기억해야 할 것은 정상회담이 단지 정책적 합의 도출이나 양국의 문제 해결만을 위한 자리가 아니라는 것이다.

둘째, 제3국의 역할이 한미 정상회담을 지배해서는 안 된다. 지난 6월에는 4월에 있었던 아베 총리의 워싱턴 DC 방문이 거의 비교 기준처럼 여겨졌다. 아베 총리의 방문기간 동안 행적, 발언, 그리고 오바마 대통령과 함께 했던 일들과 박근혜 대통령이 6월에 정상회담에서 어떻게 해야 하는지 비교하는 논의가 지배적이었다. 4개월이 지난 지금의 비교대상은 중국이다. 한미 양국에서 한국이 중국의 영향권에 흡수되고 있는 것이 아닌지에 대한 우려가 제기되어 왔다. 9월 초에 열렸던 중국 열병식에 박근혜 대통령이 참석한 것에 대해 미국 정부가 공식적으로 반대하지는 않았지만 워싱턴의 많은 전문가들이 눈살을 찌푸린 것은 사실이다. 이와 같은 워싱턴의 분위기를 인지하고 있는 한국의 많은 이들은 한국 정부가 미국의 선입견을 바꾸기 위해서 무언가를 할 필요가 있다고 조언하고 있다. 그러나 그러한 해명이 이번 정상회담의 주요 사안이 되면 한미 정상회담의 의미가 상당히 퇴색될 수 있다. 중국이 경제적으로도, 안보적으로도 동북아 지역에서 가장 중요한 국가라고 할지라도 한국 입장에서는 어떻게 한미동맹을 진화시킬지에 대해 더 많은 관심을 기울여야 한다.

한미동맹의 비전 제시에 집중해야

이와 같은 배경을 전제로 필자는 이번 정상회담이 당면한 현안을 풀기 위한 장이 되어서는 안 되며 양국 정상은 어떻게 한미동맹을 끌고 나갈지에 대한 비전 제시에 집중해야 한다고 주장한다. 그것이야말로 한국이 동맹 관리 차원에서 직면한 문제를 해결할 수 있는 실제적인 방법이기 때문이다. 지금 논의되는 현안들은 대통령 간의 담판으로 해결할 수 있는 문제들도 아니다. 그렇기 때문에 현실적인 이유에서라도 그러한 현안에 대한 협상 여부가 이번 정상회담의 성공을 가능하는 척

도가 되어서는 안 된다. 보다 중요한 것은 두 정상은 앞으로의 동맹관계를 어떻게 이끌어 갈 것인가에 대해 다시 한 번 서로에게 확신을 주는 것이다.

미국의 대아시아정책에서 한국정책이 우선순위가 될 수 없다는 것은 틀린 말이 아니다. 미국의 대아시아정책에 있어서 중국은 변함 없이 최우선순위이다. 또한 미국이 한국을 볼 때 미중관계의 틀 안에서 보고 있다는 것 또한 사실이다. 이와 같은 분위기가 내일 열릴 정상회담을 맞이하는 워싱턴을 뒤덮고 있다.

매우 냉소적으로 이야기하자면, 워싱턴에서 한국은 미국과 중국 모두를 만족시키거나 아니면 최소한 갈등을 피하기 위해서 수동적인 입장을 고수하고 있다고 여겨진다. 이러한 한국의 수동적 접근을 보여주는 한 예가 한국이 이번 정상회담에서 박근혜 대통령의 중국 열병식 참석으로 불거진 미국의 부정적인 선입견을 떨쳐내려는 데 집중하는 모습이다. 우리가 해명을 해야 하는 것이 아닌지에 집중하다 보면, 문제의 초점은 한국이 어떻게 미국 정부를 기쁘게 할 것인지로 연결되고, 이것은 다시 한국의 이런 태도가 중국을 자극하는 것은 아닌가에 대한 새로운 논의로 이어질 것이다. 사드 도입 관련 논의가 한국 안보 상황에 있어서의 필요성보다 오히려 미중 양국의 반응에 초점을 두고 있는 것이 이에 대한 단적인 예로 볼 수 있다. 우리는 미국, 그리고 국제사회에 한국이 어디로 향하고 있는지를 확실하게 보여주지 못한 상황이며, 이는 아마도 한국이 미국과 중국의 반응에 지나치게 중점을 두어 왔기 때문일 것이다.

우리가 어떤 지향점을 가지고 있는지 분명히 알릴 필요가 있다. 수동

적인 상황 접근이 아니라 우리의 어젠다를 적극적으로 알리고 그러한 방향이 미국의 이익에 도움이 된다는 것을 설파해야 한다. 중국경사론과 관련해서 한국 정부는 우리의 대외정책이 어떠한 방향으로 가는지 설명함으로써 그 부담을 덜 수 있다. 소위 한국의 중국경사론은 중국이 절대 움직이지 않을 것이라는 가정에 기반을 두고 있다. 따라서 원하든, 원하지 않든 한국과 같은 작은 배는 중국과 같은 큰 배를 움직일 수 없고, 반대로 큰 배에 의해 끌려간다는 것이다. 하지만 정책적으로 한국이 중국에 의해 좌지우지 되지는 않았고, 또한 박근혜 대통령의 중국 열병식 참석이 친중정책으로 이어지지 않았다. 동시에 중국의 한반도정책에도 실질적으로 큰 변화가 없었다. 하지만, 박근혜 대통령의 방문이 중국 여론의 남북한 인식에 대한 변화의 기회를 창출했다는 점은 강조될 필요가 있다. 동맹국인 한국과 미국은 한국의 대중국정책이 장기적으로 중국의 한반도정책 변화를 위해 구상되었다는 것을 이해하고 동의해야 한다. 가까운 미래에 중국의 정책 변화가 불분명한 상황에서 한국은 미국이 한국의 대중국정책을 보다 큰 관점에서 볼 수 있도록 노력해야 한다.

한미동맹의 미래 비전

이를 위해서 한국 정부는 한미동맹이 한국과 미국이 같은 방향으로 가고 있다고 미국이 느낄 수 있도록 노력해야 한다. 이 시점에서 한국은 미국에게 한미동맹이 굳건한 국제적 동반자관계임을 재확인시킬 필요가 있다. 미국을 말로써 설득하려는 것에 그치지 않고, 구체적인 정책을 내보임으로써 한미동맹의 가치가 견고함을 입증해야 한다는 것이다. 따라서 필자는 한국이 수동적인 접근에 머물러 있을 것이 아니라 구체적인 정책을 담은 전략적 비전을 미국과 공유함으로써 목표하는 것을 이룰 수 있다고 주장한다.

첫째, 한국은 한미동맹이 전통적인 양자 간의 안보영역을 넘어 사이버 안보와 우주안보와 같은 영역으로 계속하여 확장될 수 있음을 보여줘야 한다. 위에 언급한 두 가지 안보영역은 단순한 양자관계를 뛰어넘는 범위이고, 국제적 규범 및 규제와 밀접하게 연관되어 있기 때문에 중국의 반응에 대한 우려도 크지 않다. 즉, 이 이슈들은 중국에 관한 것이 아니고 국제규범의 문제이다. 한국과 미국 양국 지도자 간 합의를 바탕으로 국제규범을 제정하고 준수하는 것이다. 얼마 전 한국의 에볼라 바이러스 퇴치를 위한 적극적 참여는 한국이 국제보건분야에서 이슈를 선점하여 나아가는 계기가 되었다. 한국 정부는 국내외적으로 한국이 국제적 문제 해결에 주도적인 역할을 추구해야 한다는 것을 설득할 필요가 있다.

둘째, 한국은 일본과 지역안보를 위해 과감하게 협력할 수 있다. 워싱턴의 많은 전문가들은 한국이 역사문제에 대한 일본의 접근방식을 못마땅하게 여길 만한 이유가 있다는 것을 인지하고 있다. 그러나, 이와 동시에 그들은 늘 한국이 역사문제와 다른 문제를 구분해야 한다고 강조한다. 역사문제를 보는 일본 지도자들의 수정주의적 시각은 정치적으로 해결이 필요한 부분이지만, 한국과 일본의 안보협력영역은 이 문제와 구분되어야 한다는 것이다. 만약 미국이 한국과 일본이 지역안보를 위해 협력할 수 있다고 인지한다면 한국의 중국경사론은 워싱턴에서 약해질 것이다. 현재 일본의 입장은 안보협력과 역사문제는 관련이 없다는 것이다. 그러나 향후 한국이 과감하게 일본과 지역 협력을 추구한다면, 일본은 정치문제와 역사문제에 대한 반응을 보여야 하는 압박감을 느낄 것이다.

주도적 방향설정과 정책제시가 바람직

만약 한국의 입장을 수동적인 태도로 수사적으로 설명하고 규명하려고 한다면, 한국의 입지는 고래 싸움에 낀 새우와 같은 외교적 틀에 갇히게 것이다. 한국은 주도적인 방향을 설정하고 그 방향에 걸맞은 정책을 요구해야 한다. 양국의 지도자들이 한미동맹의 가치를 나누고 동맹이 나아가야 할 방향을 상호 이해한다면 양국 간의 많은 문제들을 해결할 수 있는 길이 열릴 것이다.



웬디 셔먼 미 국무차관의 발언과 2015 지역질서 건축



이현미

서울대 국제문제연구소

지난 2월 27일 웬디 셔먼 미국 국무부 정무차관의 카네기 국제평화연구소 연설로 대한민국은 한바탕 난리가 났다. 연설 내용 중 특히 논란이 된 부분은, 한국과 중국이 위안부, 교과서, 영해 표기 등 역사인식 문제로 일본과 대립각을 세우는 것에 대한 셔먼 차관의 비판이었다. 그녀는 민족주의가 정권 지지도를 높이는 데 동원될 소지를 언급하면서, 동아시아 지역 협력의 진보를 위해서는 역사에 지나치게 연연하는 대신 미래지향적이 될 필요가 있다고 역설했다.

이를 1차 보도한 국내 언론은 미국이 한일 역사분쟁에서 일본을 편들고 나섰다고 연설의 특정 부분을 부각시켰다. 덕분에, ‘값싼 박수(cheap applause)’를 받으려 하는 정치지도자가 박근혜 대통령을 지칭하는 것이냐, ‘소위 위안부(so-called comfort women)’라니 일본의 전쟁범죄를 부인하는 것이냐는 등 보수와 진보를 막론하고 국내 여론

이 들끓으면서 공식 사과를 요구하기에 이르렀다. 이에 미국 국무부가 3월 2일 정례 브리핑 자리에서 그런 뜻이 아니었다며 해명한 바 있고, 3월 5일 마크 리퍼트 주한 미국대사 피습 사건으로 분위기는 일변하였다.

어느 정도 열기가 가라앉자, 국제관계 전문가들을 중심으로 미국의 동아시아 정책과 한미일 삼각동맹의 맥락에서 서면 차관의 연설을 해석한 논평이 나왔다. 이들은 서면 차관의 연설에 감정적으로 대응하기보다는 그 이면에 놓인 미국의 전략을 읽고 대응방안을 마련할 것을 요청했다. 주장의 요지는 첫째, 한중관계 밀착에 대한 미국의 견제, 둘째, 워싱턴 정가에 대한 일본의 막대한 로비와 미국의 일본 경사에 대한 우려, 셋째, 앞의 두 문제를 해결하기 위한 한국 대미 외교 재정비의 필요성으로 모아진다.

서면 발언에 대한 여론의 초기 반응을 다분히 민족주의적 의분에서 나온 ‘열정’이라고 한다면, 이러한 일련의 견해는 힘의 차이에 기초한 타협을 불가피하다고 여기는 국제정치적 ‘냉정’이라고 하겠다. 문제는 동아시아 지역정치가 냉정 혹은 열정의 이분법적 논리로는 답이 안 나오는 냉정과 열정의 혼탕이라는 사실이다. 외교안보 현안 타결과 장기적 지역협력 구상에서 한중일 정책결정자 및 국민들 상호간 인식 변수의 중요성이 크기 때문이다.

서면 차관은 계속되는 역사분쟁의 원인을 민족주의와 리더십의 문제로 정리하고, 해결의 실마리 또한 여기에서 발견하고 있다. 경색된 한일 및 중일관계의 이면에 아베 총리, 시진핑 주석, 박근혜 대통령의 국내정치적 고려가 일정하게 존재함은 분명하다. 그러나 서면 차관이 읽은 것과 달리, 동아시아 역사 갈등은 정권이 일방적으로 주도하기 어

려운 국민 여론적 민감성을 띠는 사안이다.

이와 관련, 외교정책에 대한 국민여론의 영향력이 증가하는 확연한 추세 속에서, 한국 정부의 대일정책은 국내적 설득력과 대외적 설득력을 동시에 갖추어야 한다. 전략적 이익을 위해 과거사를 덮자는 서면식 냉정으로는 국내 여론의 반발을 살 테고, 여하한의 타협을 거절하는 한국식 열정으로는 일본 사회와 미국 정부를 납득시킬 수 없기 때문이다. 특히 논란이 되고 있는 위안부 문제에 있어서, 한일청구권협정 해석을 둘러싼 한일 간 입장 차이를 정상회담 성사 여부와 분리시켜서, 한일청구권협정 조항에 근거하여 중재위원회에 회부하지는 제안을 진지하게 고려해볼 필요가 있다.¹⁾

미국 국무부는 금번 발언 이후, 침략 전쟁의 책임과 위안부 일본군 관여를 인정한 무라야마·고노 담화가 자신들의 입장임을 재확인했다. 셔먼 차관의 발언이 미국 정부의 입장 변경을 의미하지 않음도 분명히 했다. 태평양전쟁 종전 70주년, 한일청구권협정 50주년을 맞는 올해, 우리 정부와 언론은 미국의 지지와 국제 규범을 객관적 근거로 삼아, 일본 정부의 역사 인식 후퇴를 경계하고 압박해야 한다. 셔먼 차관의 발언을 더 이상 문제 삼는 것은 오히려 편협한 민족주의적 과민반응으로 읽힐 수 있다는 점에서 현명하지 못한 포석이다.

“나는 당신들에 대해서 잘 모른다. 그러나 겨울은 지긋지긋하다(I don't know about you, but I'm tired of winter).”라는 셔먼 차관의 발언은 지지부진한 한일관계에 대한 워싱턴의 냉담한 시각을 단적으로 대변한다. 이 문제를 해결하기 위한 리더십의 결단과 지혜가 강력히 요구되는 시점이다. 국제정치적 겨울의 추위에 가장 시달리고 있는

것은 바로 우리 자신이기 때문이다. 서먼 차관이 이처럼 다소 거칠게 말한 까닭은 한중일 관계 정상화에 대한 미국의 열망을 강조하기 위해 서였을 것이다. 민주당 정부의 대표 협상전략가로서 클린턴 행정부 시절 대북정책 조정관을 역임한 그녀가 동아시아에 대해 잘 모를 리도 없다.

그러나 미국이 동아시아를 ‘우리’가 아닌 ‘당신들’로 인식하는 한, ‘아시아는 아시아인들에게(Asia for Asians)’라는 시진핑 주석의 주장을 반박하기 어려울 것이다. 동북아 과거사 문제가 여론을 달구는 뜨거운 감자이자 현재진행형인 근본 원인은, 이 지역에서 제2차 세계대전의 전후처리가 불철저했기 때문이다. 이것은 유럽과 달리, 근린국가가 아닌 미국이라는 역외세력이 일본을 굴복시켰기 때문이기도 하다. 이 점, 오늘날 동아시아의 지형을 만들어낸 전후 질서 설계의 주역으로서, 미국은 제3자의 태도를 버리고 역사 분쟁의 당사자로서 책임의식을 가져야 한다.

서먼 차관은 연설에서 제2차 세계대전 종전 70주년의 함의를 여러 번 언급했다. 또한 동아시아의 조화와 협력이 미국 및 세계 다른 지역에 끼치는 영향력이 크다고 밝혔다. 그러나 그녀가 말한 것처럼 아시아-태평양 지역이 미국의 안보와 번영에 긴요하다면, 정책환경으로서 지역 문화에 대한 보다 치밀한 감수성이 요구된다.

사회를 본 평화연구소 부소장 더글러스 팔(Douglas Paal)이 평한 것처럼, 서먼 차관의 이 날 연설은 동아시아의 현안 전반을 포괄적으로 논한 ‘야심찬(ambitious)’ 것이었다. 그 과정에서 국제질서의 ‘건축(architecture)’과 ‘설계(design)’라는 표현이 여러 번 등장했다.

철학이 있는 건축가라면, 그리고 성공적인 건축물이 되기 위해서는 주변 환경과의 조화, 장소의 역사와 전통, 그 집에서 살 사람들에게 대한 이해가 필수적이다. 민트 레스토랑, 본태 박물관 등 제주에서도 그 작품을 볼 수 있는 일본 출신의 세계적 건축가 안도 다다오(安藤忠雄)는 재료의 질감을 그대로 살리면서 자연환경을 인공적 구조물의 미학에 담아내는 것으로 유명하다. 아시아 지역 질서의 새로운 도면에서 이러한 미덕을 기대하는 것은 무리일까.

■ 주석

- 1) 조세영, “EAI 일본논평”, 2015. 2. 24.



Memory Wars in East Asia: Pluralistic Memories in Japan



Kenneth J. RUOFF
Portland State University

It is silly to think that the 127,341,000 citizens of Japan maintain the same memory of the past. There is a tremendous plurality of memories about the dark chapters of modern Japan's history, ranging from outright contrition (which is far more common than most people outside Japan seem to understand) to far rightist claims that Japan never did anything wrong. This plurality is reflected in how museums in Japan portray the past.

Curiously, Japan has no national museum, in other words a museum funded by the central government, devoted to telling the full sweep of Japan's modern history. This is significant, and it is probably fair to say that the lack of such a national museum results from intense domestic contention about how that modern history should be told. The lack of

such a museum also hints at the fact that the government of Japan, since 1945, arguably failed to reconcile with much of its own citizenry about the Asia-Pacific War, not to mention failed to reconcile with its neighbors about the imperial era.

The lack of a national museum about modern history in the Tokyo area (or anywhere else in Japan) lends undue significance to the far rightist Yūshūkan Museum that is part of the privately operated Yasukuni Shrine. But there are many additional museums throughout Japan that present competing contrite versions of the past, and it is important to contextualize Yūshūkan within a broader “museum landscape.”

Let me introduce here two museums whose exhibits symbolize the pluralistic ways that Japanese remember the past. First, the Hiroshima Peace Memorial Museum established and operated by the City of Hiroshima presents what could be termed the pacifistic viewpoint. Although the pacifistic line can at times be faulted for its unwillingness to assign clear responsibility for which country perpetrated the Asia Pacific War that caused so much suffering, it draws a vehemently anti-war stance from the lessons of the past, and in that sense tends to be very anti-Imperial Japan.

Second, the Ritsumeikan Kyoto Museum for Peace unambiguously presents the “Japan was Wrong” narrative of the past. The exhibit holds that the actions of Imperial Japan, including those towards its neighbors, were wrong, and that Japan bears a special responsibility for the errors of its past. Here is a description of the Kyoto Museum for Peace written by one of its staff members:

“In 1992, the Kyoto Museum for Peace opened as the first peace museum

run by a university. It was established as a facility to realize the university's educational principles. A permanent exhibition was developed to reflect both the common academic understanding and Ritsumeikan's own perspective on Japanese history. Like other peace museums in Japan, it documents the horrors of war to induce the sentiment 'never again.' But the museum focuses not only on the perspective of the victim, but also on the perpetrator's side of Japanese history. One display includes images that are often targeted by historical revisionists, such as those of sex slaves (often from occupied areas) of Japanese soldiers and bodies of Nanjing Massacre victims. The museum believes that only through exploring all facets of history, can one learn the lessons for peace. The university's own past as a collaborator [in the militaristic era] is also on display.”¹⁾

In fact, there are museums in Japan that provide an even harsher verdict on modern Japan's history. For example, I think that the Osaka Human Rights Museum provides one of the most biting anti- government interpretations of history that I have ever come across anywhere.

Although that at the moment that I write in 2015, Prime Minister Abe's backsliding on the issue of Japan's responsibility for the imperial era seems to be overshadowing the plurality of memories in Japan, I would still urge people to be very careful when making observations about how the Japanese (as in 127 million of them) remember the past. Please be wary of accepting uncritically inflammatory claims that Japanese collectively do not remember the bad things that Imperial Japan did.

Japan's far right is very loud and their views tend to be given far greater weight, especially outside of Japan, than they deserve. My personal working thesis is that among the Japanese people, the “Japan was wrong”

interpretation is more prevalent than the far right one. But the most common view of the past of all among the Japanese people is a tremendously strong pacifistic line that holds that “War is bad and must be avoided at all costs in the future.”

Some versions of this pacifistic line unquestionably focus more on Japanese suffering as the result of the war than on the suffering that Imperial Japan dished out to its neighbors. Nonetheless, the pacifistic line is also highly critical of Imperial Japan. In fact, Imperial Japan is typically held up precisely as the model of what must be avoided in the future. In that sense, the Japanese do reject Imperial Japan.

■ 주석

- 1) J. Kanekiyo, “Japanese Peace Museums and the Challenges and Perspectives of the Kyoto Museum for World Peace,” in Gabriel Bix (ed.), *Museums of Ideas: Commitment and Conflict* (Edinburgh: MuseumsEtc, 2011).



한국인의 대중인식과 한중 안보협력: 한중동맹의 수립은 가능할 것인가?



한인택
제주평화연구원

한중관계가 그 어느 때보다도 가까워지고 있다. 중국의 경제적, 전략적 중요성에 비추어 볼 때 한중관계의 진전은 바람직한 현상이다. 하지만 자세히 살펴보면 한중관계에 대해 한국과 중국 간에 적지 않은 인식의 차이가 존재하고 있다. 중국은 우리보다 한중 관계가 더 급속히 발전 되기를 원하며, 경제교류를 넘어서 군사안보 분야에 있어서까지도 협력하기를 원한다.

협력을 확대하고 심화하자는 주장에 대해서 원칙적으로 이견이 있을 수 없다. 하지만 협력의 속도나 분야를 놓고 한중 간에 생각이 다르면 본의 아닌 오해나 실망이 있을 수도 있다. 이 글에서는 한중관계의 미래에 대한 중국의 대표적 전문가의 견해와 우리 국민의 인식을 비교함으로써 한중 간에 존재하는 인식의 격차에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

옌쉐퉁 칭화대 교수는 중국을 대표하는 국제정치학자로서 시진핑 지도부 외교정책의 핵심 브레인으로 알려져 있다. 얼마 전 옌쉐퉁 교수가 그의 저서 『역사의 관성: 미래 10년의 중국과 세계』(국내에서는 『세계사 불변의 법칙』이라는 제목으로 출판)와 『성균차이나브리프』 기고를 통해서 한중동맹의 수립을 예측하였다. 옌쉐퉁 교수의 예측은 먼 미래가 아니라 10년 후를 내다보는 것이어서 많은 이들을 놀라게 할 수밖에 없었다.

옌쉐퉁 교수는 한중동맹 수립 가능성의 근거로 ‘일본의 군사강국화’, ‘북한의 핵무장’이라는 공통의 위협과 ‘지역평화 유지’라는 공동의 과제를 들었다. 공통의 위협에 대처하고 공동의 과제를 달성하기 위해서는 한중 간 안보협력이 필요하다는 것이다. 옌쉐퉁 교수는 또한 한미동맹의 존재가 한중동맹의 수립가능성을 배제하지 않으며 북중동맹은 이제 실질적으로 더 이상 존재하지 않기 때문에 한중동맹 수립에 걸림돌이 될 수 없다고 주장하였다.

옌쉐퉁 교수는 현실주의 국제정치학자로서 현실주의 시각에서는 안보이익이 국가의 행동을 결정하는 가장 중요한 변수이다. 따라서 한국과 중국이 협력을 통해서 얻어질 안보이익이 있기 때문에 양국이 마땅히 협력할 것이라는 분석은 옌쉐퉁 교수로서는 당연한 결론이다. 하지만 이러한 현실주의적 분석이 과연 현실적(realistic)일까?

국가 간 안보협력은 공통의 위협이나 공동의 과제가 ‘객관적으로’ 존재하는 것만으로 자연발생하는 것이 아니라, 국가들이 서로를 협력의 상대자로 신뢰하고 위협이나 과제에 대해서도 공통된 인식을 해야 가능해진다. 특히 한국처럼 민주주의 국가인 경우에는 국민의 여론이 중요

하기 때문에 국민들이 상대국을 협력 상대자로 인식하고 위협이나 과제에 대해서도 상대국과 공통된 인식을 할 필요가 있다. 여론의 중요성은 한중 간 안보협력에 있어서도 예외가 될 수 없다. 한중동맹의 수립가능성은 한국 국민의 인식을 조사해 보면 어느 정도 알 수 있다.

한국인의 대중인식

1) Pew Research Center의 Global Attitudes 조사

2014년 봄, 미국 Pew Research Center의 Global Attitudes 조사는 여러 나라의 응답자들에게 중국에 대한 호불호를 물었는데 조사대상국별로 반응이 큰 차이를 보였다. 아시아 국가를 예로 들면, 파키스탄의 경우는 중국에 대해 비호감을 갖고 있다고 대답한 응답자는 전체 조사대상자의 3%에 불과하고, 78%가 중국에 대해 호감을 갖고 있다고 응답하였다. 이에 반해 일본의 경우는, 중국에 대해 비호감을 표한 응답자가 무려 91%이며 7%만이 호감이 있다고 답하였다.

〈표 1〉 아시아 국가들의 대중 인식

(단위: %)

	비호감	호감
파키스탄	3	78
방글라데시	22	77
말레이시아	17	74
태국	17	72
인도네시아	25	66
한국	42	56
필리핀	58	38
인도	39	31
베트남	78	16
일본	91	7

출처: Pew Research Center, "Global Opposition to U.S. Surveillance and Drones, but Limited Harm to America's Image" (July 2014)

한국인 응답자들의 경우는 중국에 대한 비호감이 42%, 호감이 56%로 나타났다. (참고로 한국인 응답자 중 미국에 대한 호감을 표한 비율은 82%, 일본에 대해 호감을 표한 비율은 22%였다.) 호감이 과반수가 넘는 이러한 결과는 일견 문제가 없는 것으로도 해석될 수 있다. 하지만 주권문제로 중국과 양자적으로 대립하는 국가(일본, 베트남, 필리핀, 인도)나 동맹의 의무 때문에 중국과 간접적으로 대립하고 있는 국가(미국)도 아닌데, 비호감 수치가 42%에 달하는 것은 좀 의외의 현상이다. 한중 양국 간 첨예한 국익의 충돌도 없으며 무역과 투자 등 양자협력력을 통한 이해 증진이 극히 활발함에도 불구하고 한국인들 사이에서 중국에 대한 호감도가 상대적으로 높지 않고, 비호감도도 낮지 않은 현상은 설명이 필요하다. 중요한 것은 지금 현재의 호감수준으로서는 연세홍 교수가 예측하는 10년 후 한중동맹 수립이 쉽지 않아 보인다.

2) 서울대학교 통일평화연구원 ‘통일의식조사’

2007년부터 매년 서울대학교 통일평화연구원은 통일과 관련된 한국인의 의식을 조사하기위하여 ‘통일의식조사’를 실시하여 왔다.

ㄱ. 친근감

〈표 2〉 가장 가깝게 느끼는 나라

(단위: %)

	미국	일본	북한	중국	러시아
2007	53	11.5	23.8	10.1	0.9
2008	59.9	9.6	20.3	7.7	1.6
2009	68.2	8.7	15.9	6.1	1
2010	70.6	9.6	14.8	4.2	0.7
2011	68.8	9.1	16.0	5.3	0.8
2012	65.8	6.8	20.6	5.8	1
2013	76.2	5.1	11.0	7.3	0.4
2014	74.1	4.5	9.6	10.3	1.5

지난 8년간 한국인에게 가장 가깝게 느끼는 나라를 묻는 질문에 대한 응답을 보면, 중국을 가장 가깝게 느낀다고 생각하는 한국인의 비율이 작을 뿐만 아니라 천안함 사건이나 연평도 사건 발생 이전부터 감소하다가 2014년에 겨우 2007년 수준을 회복하였음을 알 수 있다. 친근감으로 본다고 하면 커다란 변화가 없는 한 10년 내 한중동맹의 수립가능성은 높아 보이지 않는다.

하지만 안보협력이 꼭 친근감을 느껴야만 가능한 것은 아니다. 위협감만 느끼지만 않으면 어느 정도의 안보협력은 가능할 것으로 기대할 수가 있다. 통일의식조사에서는 지난 8년간 응답자들에게 한반도 평화에 가장 위협을 주는 나라를 꼽아보라고 요청하였다.

ㄴ. 위협인식

〈표 3〉 한반도평화에 가장 위협을 주는 나라

(단위: %)

	미국	일본	북한	중국	러시아
2007	21.1	25.8	36	15.5	1.3
2008	16.2	34.1	33.6	15	1
2009	12.4	17.6	52.7	15.8	1.1
2010	8.2	10.3	55.5	24.5	1.2
2011	8.6	11.6	46.0	33.6	0.3
2012	9.5	12.3	47.3	30.5	0.4
2013	4.4	16.0	56.9	21.3	1.3
2014	5.5	25.1	49.3	17.7	2.3

조사 결과, 북한을 가장 위협적인 나라라고 선택한 응답자가 가장 많았다. 그런 응답을 하는 응답자의 비율은 2007년, 2008년에는 40% 퍼센트가 채 되지 않았다가, 천안함 사건 이전인 2009년도에 50%를 넘었

다. 그 구체적 비율은 어떻든 북한을 가장 위협적이라고 선택한 응답자의 비율이 가장 높다는 것은 놀라운 사실이 아니다. 그리고 이는 한중동맹의 수립에는 긍정적인 현상이다. 옌쉐퉁 교수는 북한의 위협에 대처하기 위하여 한중 안보협력이 필요하다고 주장하였는데, 한국인들이 북한을 위협적으로 보면 볼수록 협력할 유인도 커지기 때문이다.

2014년에는 한국인들에게 일본이 북한 다음으로 한반도 평화에 위협이 되는 존재로 인식되고 있다. 이는 한중동맹의 수립에 긍정적인 현상이다. 옌쉐퉁 교수가 일본의 위협에 대처하기 위해서도 한중 안보협력이 필요하다고 하였기 때문이다. 하지만 일본을 위협으로 보는 한국인의 비율이 해마다 일관되지 않고 어떤 해에는 겨우 10%를 넘었음을 주목할 필요가 있다. 중국인들에게는 몰라도 한국인들에게 일본은 상대적으로 덜 심각하고 덜 항구적인 위협이다. 따라서 옌쉐퉁 교수가 생각하고 있는 것보다 일본이라는 공통의 위협은 중요성이 떨어지는 것으로 볼 수 있다.

오히려 주목할 만한 사실은 중국이 한반도 평화에 가장 위협이 된다고 대답한 응답자의 비율이 2009년까지는 15% 정도로 낮았으나 2011년, 2012년에는 30% 선을 넘었다가 2014년 들어서야 비로소 17.7%로 천안함 이전 수준으로 회복되었다는 사실이다. 동맹의 상대는커녕 한동안 중국은 북한 다음의 심각한 위협으로 한국인들에게 인식되었다. 이러한 인식은 당연히 한중동맹의 수립에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

㉔. 협력 상대자

협력을 위해서는 객관적인 공통의 이해관계도 중요하지만 친근감과

위협에 대한 인식의 공유도 도움이 된다. 그리고 무엇보다도 상대방을 협력 대상으로 인식하여야 할 것이다.

한국인에게 중국은 과연 협력대상으로 인식되고 있는 것일까? 통일의 식조사에서는 응답자들에게 단도직입적으로 중국의 이미지를 물었다.

〈표 4〉 중국의 이미지

(단위: %)

	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
2007	19.3	46.3	30.9	3.3
2008	24.3	38.2	32.3	4.9
2009	21.1	41.9	33.4	3.6
2010	19.7	45.1	31.8	3.4
2011	20.5	40.2	34.9	4.4
2012	16.9	35.3	35.8	12.0
2013	28.5	43.9	24.5	3.1
2014	34.0	34.6	29.1	2.3

해마다 변동이 있기 때문에 단정적으로 얘기할 수 없지만, 추세적으로 지난 8년 기간 중 중국을 협력의 대상으로 보는 비율이 전체 응답자 중 20% 미만에서 30% 중반대로 올라섰다. 이는 고무적인 현상이다. 하지만 중국을 경쟁대상으로 보는 비율이 한때는 50%를 육박하다가 이제야 겨우 30% 중반대로 하락하였다.

낮은 친근감, 상대적으로 약한 협력대상으로서의 이미지, 계속 남아있는 경쟁대상과 경계대상이라는 이미지—이러한 응답결과에 비추어 한국인 들은 혹시 의식 속에서 중국과의 협력을 배제하고 있는 것은 아닐까?

2008년 이후의 통일의식조사에서는 응답자들에게 통일을 위해서는 주변 4강 각국과의 협력이 필요한지 물었다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 절대다수가 중국과의 협력이 필요하다고 대답하였다.

〈표 5〉 중국과의 협력 필요 여부

(단위: %)

	필요	불필요
2008	80.7	19.3
2009	83.2	16.8
2010	88.9	11.1
2011	84.7	15.3
2012	68	32
2013	84.5	15.5
2014	88.6	11.4

여러 질문을 통하여 나타난 한국인들의 대중인식은 부정적 또는 미온적이었는데 그럼에도 불구하고 통일문제와 관련하여서는 절대다수가 중국과의 협력이 필요하다고 대답하였다.

살펴본 인식조사의 결과들은 멀지 않은 장래에 한국과 중국이 동맹을 수립할 것이라는 엔쉐통 교수의 예측과 잘 맞아떨어지지 않는 것으로 보인다. 한국인의 인식이 한중동맹의 수립을 가능하게 하는 수준까지 미치지 않고 있기 때문이다. 한국인들은 중국에 대해 그다지 호감이나 친밀감을 느끼지 않으며, 북한에 대한 위협인식은 공유하지만 일본에 대해서는 위협감을 덜 느낀다. 오히려 중국을 위협으로 보며, 중국을 협력대상보다는 경쟁이나 경계의 대상으로 보는 경우가 더 많다. 이러한 한국인들의 인식을 바꾸기 위해서는 한중 양측에서 많은 노력이 필요할 것이다. 한편 통일 문제에 대해서는 한국인들의 절대다수가 중국

을 협력의 대상으로 보고 있다. 이러한 결과가 시사하는 바는 한중 간에는 아직 전통적 의미에서의 동맹은 어렵고, 소위 '이슈별 동맹'이 당분간 한국인의 인식과 더 상응할 것으로 보인다.

한중협력을 보는 양국의 인식과 기대가 너무 차이가 나면 의도치 않게 오해나 반감이 생길 수 있다. 그러한 문제를 피하기 위해서는 중국 측이 아직 우리 국민의 인식이 한중 간 안보협력을 가능하게 할 정도로 조성되어 있지 않다는 점을 이해하고 그에 맞춰 기대를 조정하는 것이 필요하다. 한국으로서는 중국이 우리에게 하는 기대가 어떤지 명확히 이해하고 필요하면 그에 부응하려는 노력이 필요하다. 아울러 한중관계를 보는 다른 국가들의 - 특히 미국의 - 입장도 고려하여 주변국가의 오해나 실망도 최소화시키는 것이 필요하다.

제주평화연구원은 2015년 연구사업의 하나로 동아시아 지역 국가를 대상으로 대외인식 조사를 실시할 예정이다. 제주평화연구원의 조사가 협력과 평화에 관한 역내 각국의 인식과 기대를 정확하게 파악하고 체계적으로 분석하는 계기가 되어 역내 협력과 평화의 증진에 기여할 수 있기를 기대하여 본다.



韩国人的对华认识和韩中安保合作 —韩中同盟能够实现么？



韩仁泽

济州和平研究院

如今韩中关系日益发展，亲密程度史无前例。从中国对韩国的经济和战略重要性角度来看，韩中关系的发展受到了两国的欢迎。但是重新考虑韩中关系就会发现，两国对于韩中关系的认识存在不小的差异。中国比韩国更加急切的希望发展韩中关系，这种发展不仅仅局限于经济关系，中国同样希望发展与韩国在军事等领域的合作。

从原则上来讲，韩中双方对于扩大和深化合作都没有异议。但是在合作的速度和领域等问题上，如果双方的意见和想法存在分歧，那么很可能导致双方的误会和失望。本文将通过对比中国政治学界代表学者的观点与韩国民众的认识，进一步分析韩中两国之间存在的相互认知差异。

清华大学教授阎学通不仅是中国现实主义国际政治学代表学者，同时

也是中国外交政策制定智囊成员。不久前，阎学通教授通过他的著作《历史的惯性：未来十年的中国与世界》和《成均中国观察》稿件的撰写中提出了韩中同盟建立的可能性，并引起了广泛的关注。特别是阎学通教授预测此事发生的可能性是十年之后而非百年以后，因而使得大批学者感到震惊。

阎学通教授提出，韩中同盟建立的三个前提条件是：“日本的军事强国化”，“北韩核武装”的共同威胁以及“维持地区和平”的共同课题。在面临日本和北韩的共同威胁以及共同维持地区安全的情况下，韩中两国的安全合作是有必要的。阎学通教授预测影响韩中同盟建立的变量是韩美同盟和中北同盟。两个同盟的存在对韩中同盟的建立产生了负面的影响。与两个同盟会对韩中同盟建立产生负面影响的普遍认识不同，如果不能排除韩美同盟存在可能性的条件下，中北同盟的实际性将不复存在，所以其不能成为建立韩中同盟的绊脚石。虽然大部分人对其主张做出“童话故事”般的评价，但是阎学通教授对此评价也表示接受。

从现实主义国际政治的视角来看，安全利益是决定影响国家行动的最重要变量。因为通过韩中合作双方可以获得安全利益，因此现实主义学者阎学通教授做出韩中两国应当进行适当合作的分析也是理所当然的。但是这样的现实主义分析真的具有现实意义吗？

国家间的安保合作并不是因为共同威胁和共同问题的存在而自然发生的现象，换句话说，国家间安保合作的实现不仅仅需要诸如共同威胁、共同课题等共同国家利益的存在，也需要相互信赖以及对共同利益的相同认识。也就是说，共同认识是实现合作的重要条件。另外，作为民主主义国家，韩国国民的舆论态度十分重要。韩国国

民对合作对象国的认知，对合作双方共同利益、共同课题的认识直接影响双方的合作。韩国国民舆论在韩中安保合作上也发挥着重要的影响。基于此，对韩国国民对华认识问题进行调查，将对理解韩中是否能够建立同盟问题有所帮助。

韩国人的对华认识

(1) Pew Research Center Global Attitudes 调查

2014 年春，根据美国皮尤研究中心 (Pew Research Center) 全球态度 (Global Attitudes) 调查进行了关于对华好感度的调查研究。通过调查结果我们发现，调查对象的国别不同，好感度和反感度有很大的差异。以亚洲国家巴基斯坦为例，表示对中国反感的受调者只占了全体调查对象的3%，78%的受调者表示对中国持有好感。与此相反，日本人受调者对中国反感的人数比例占到了91%，而对中国有好感的受调者仅占7%。

〈表一〉. 亚洲国家对中国的认识

	反感	好感
巴基斯坦	3	78
孟加拉国	22	77
马来西亚	17	74
泰国	17	72
印度尼西亚	25	66
韩国	42	56
菲律宾	58	38
印度	39	31
越南	78	16
日本	91	7

(单位：% 出自：Pew Research Center, "Global Opposition to U.S. Surveillance and Drones, but Limited Harm to America's Image," July 2014)

以韩国人为对象的调查中，表示对中国没有好感的受调人数占到42%，对中国持有好感的受调人数达到了56%。（参考：以美国人为对象的调查中，对中国没有好感的受调人数占到55%，对中国持有好感的受调人数达到了35%。）在调查中，表示对中国持有好感的韩国籍受调人数超过了50%，这样的结果一方面可以理解为两国的合作发展没有什么问题。但是韩国既不需要因主权问题同中国进行对立（日本、越南、菲律宾），也不需要履行同盟义务，而处在与中国间接对立的位置(美国)，可调查结果中显示的高达42%的反感度非常值得我们研究。

韩中两国间虽没有尖锐的国家利益冲突，通过贸易投资等领域合作的不断深化，两国间的相互理解也得到了进一步的增进。可是韩国人对中国的反感度却并不低，同时好感度也并不高，这个现象需要我们的思考，更需要我们制定出相应的对策。根据对华好感水平的现实状况来看，最重要的问题是阎学通教授所预测的10年后韩中同盟的建立似乎并不容易。

(2) 首尔大学统一和平研究院“统一意识调查”

从2007年开始，首尔大学统一和平研究院为掌握韩国人对统一的认识，每年都会以韩国人为对象开展“统一认识调查”。

①. 亲密感认识

〈表二〉. 感觉最亲近的国家调查结果

(%)

	美国	日本	北韩	中国	俄罗斯
2007	53	11.5	23.8	10.1	0.9
2008	59.9	9.6	20.3	7.7	1.6
2009	68.2	8.7	15.9	6.1	1
2010	70.6	9.6	14.8	4.2	0.7
2011	68.8	9.1	16.0	5.3	0.8
2012	65.8	6.8	20.6	5.8	1
2013	76.2	5.1	11.0	7.3	0.4
2014	74.1	4.5	9.6	10.3	1.5

过去的8年间，在被问到最亲密的国家是哪个国家时，韩国人的回答中选择中国的比率非常小，不仅如此，这一比率自天安舰和延坪岛事件发生之前就开始不断降低，今年好不容易才回归至2007年的数值。如果亲近感没有发生很大变化的情况下，10年内建立韩中同盟的可能性并不是很高。

进行安全合作的双方之间，并不一定非要感到相互的亲密感。只要不感觉到来自对方的威胁感，安全合作就有可能实现。统一意识调查向调查对象提出了一个问题，即请挑选出对韩半岛的安全最具威胁的国家。

②. 威胁认识

〈表三〉. 对韩半岛的安全最具威胁的国家调查结果

(%)

	美国	日本	北韩	中国	俄罗斯
2007	21.1	25.8	36	15.5	1.3
2008	16.2	34.1	33.6	15	1
2009	12.4	17.6	52.7	15.8	1.1
2010	8.2	10.3	55.5	24.5	1.2
2011	8.6	11.6	46.0	33.6	0.3
2012	9.5	12.3	47.3	30.5	0.4
2013	4.4	16.0	56.9	21.3	1.3
2014	5.5	25.1	49.3	17.7	2.3

调查结果显示,认为朝鲜是对韩国国家安全最具威胁的国家的人数最多。做出这种回答的受调者所占的比例在2007年,2008年尚不足40%,而到天安舰事件发生之前的2009年,则达到了50%。无论所占具体比例如何,选择朝鲜的人数最多,这一事实才最让人感到吃惊。而且这是韩中建立同盟关系的利好现象。阎学通教授主张为了对应北韩威胁,韩中的安全合作是有必要的,韩国人对于北韩威胁的越发重视是实现韩中合作的积极影响因素之一。2014年对于韩国人来说,日本对韩半岛和平的威胁仅次于北韩。这对于韩中同盟的建立是有益的。阎学通教授认为出于应对日本这一共同威胁的目的,韩中间的安全合作是有必要的。但是,韩国人对于日本威胁的认识比率没有一贯性,有的年度才勉强超过了10%,因此我们有必要对这一问题进行关注和研究。中国人可能并不了解,在韩国人的印象中,日本的威胁并不多,而且没有持久性。可见,与阎学通教授认识到的现实相比,日本共同威胁这一影响因素的重要性降低了。

然而，值得关注的问题是到2009年为止，回答中国才是韩半岛和平的最大威胁的应答者已降低至15%，而这一数值在2011年和2012年上升并超过了30%，在2014年此比率才恢复到天安舰事件以前的相似水平，即17.7%。可见，别说是同盟，中国很有可能被韩国人认为是仅次于北韓的严重威胁。这种认识必然会对韩中同盟的建立产生负面的影响。

③. 合作对象认识

客观共同的利害关系前提固然重要，但为了更好的实现合作关系，亲切感和对威胁的引导认识对韩中同盟的建立也有促进作用。另外，双方作为合作对象的相互认识也至关重要。那么对于韩国人来说，中国究竟是什么样的存在呢？统一意识调查直接向调查对象询问了他们眼中的中国形象。

〈表四〉. 韩国人眼中的中国形象调查结果

	合作对象	竞争对象	警惕对象	敌对对象
2007	19.3	46.3	30.9	3.3
2008	24.3	38.2	32.3	4.9
2009	21.1	41.9	33.4	3.6
2010	19.7	45.1	31.8	3.4
2011	20.5	40.2	34.9	4.4
2012	16.9	35.3	35.8	12.0
2013	28.5	43.9	24.5	3.1
2014	34.0	34.6	29.1	2.3

由于数值每年都有所变动，所以不能一言以蔽之，通过分析过去8年间的资料变动趋势可知，视中国为韩国合作对象的比例由不足

20%提升至30%。虽然这是一个韩中关系发展的利好现象，但是将中国视为竞争对手的人数比率仅由近50%降至如今的30%。

通过较低的亲密感、作为合作对象来讲相对薄弱的形象、被视为需要警惕对象的认识等调查结果，是否可以得出这样一个结论——韩国人从意识深处或许就在抵触与中国的合作？

2008年以后，统一意识调查向调查对象提出了一个问题，即为了统一，韩国是否需要和周边的四大强国开展合作？从<表五>可以看出，绝大多数的韩国人认为在南北统一问题上需要开展与中国的合作。

〈表五〉. 韩半岛统一问题上是否需要与中国合作调查结果

(单位：%)

	需要	不需要
2008	80.7	19.3
2009	83.2	16.8
2010	88.9	11.1
2011	84.7	15.3
2012	68	32
2013	84.5	15.5
2014	88.6	11.4

通过上述几个问题的调查结果可以看出，虽然韩国人对中国持有较为否定或者消极的认识和态度，但是在南北统一问题上，绝大多数的人则认为有必要同中国进行合作。

认识调查结果显示在不远的将来(也许是10年以内)，可以看出中国和韩国建立同盟的可能性会朝着阎学通教授所预测的相反的方向发

展。因为韩国人的认识并没有达到建立韩中同盟的水平。韩国人对中国并没有好感或亲近感，虽然，在北韩问题上两国有共同的国家利益，但认为日本是双方共同威胁的认识不足。相反就对中国的认识而言，与将中国看作合作对象相比，中国更多地被认为是一种威胁，需要警惕并与之竞争。为了改变韩国人的这种认识，韩中双方需要做出更多的努力。另外，绝大多数韩国人认为在统一问题上，需要并积极地与中国进行合作。这一结果表明，目前为止在韩中之间建立传统意义上的同盟关系还十分困难，目前韩国人对所谓的“话题同盟”的这一认识相对来说会显得更多。

如果韩中合作中体现出的两国间相互认识和期待存在巨大差异的话，双方有可能会产生误会、反感和疏离。为了避免这种不利于双方关系发展现象的出现，韩国要充分认识到如今两国国民间的相互认识并不有利于双方的合作。针对此现实，韩国应该了解中国对韩国的期待和需求是什么并在需要的情况下做出适时、适当调整以促进韩中合作。另外，韩国在处理韩中关系的同事，也应该充分考虑包括美国、周边国家等在内的其他国家的立场，以避免不必要的误会和冲突。

济州和平研究院2015年计划开展以东北亚国家对外认识为研究内容的研究项目。和平研究院的此项研究课题旨在正确把握东北亚区域内国家对合作与和平的认识与期待，同时经过系统的分析，希望能为促进区域内国家间合作做出贡献。



Public Perception and Security Cooperation: Is an ROK-PRC Alliance Possible?



HAN Intaek
Jeju Peace Intitute

1. Introduction

Widening and deepening cooperation between the two countries is desirable however, frustration (and even disappointment) are likely to follow if the two countries have different expectations about the pace and scope of bilateral cooperation. This paper examines the idea of an ROK-PRC alliance (as proposed by Prof. Yan Xuetong, a leading Chinese international relations expert) against the reality of South Korean public perception, as a way to gauge the divergence between the two countries about future bilateral cooperation.

Prof. Yan Xuetong, a political realist, is the author of *Inertia of History: China and World in Future Ten Years* and an article recently published

in Sungkyun China Brief, “Is an ROK-PRC Alliance Possible?” His writings on the prediction of a formation of an ROK- PRC alliance have received significant attention in South Korea and China. His prediction of an alliance within 10 years have taken many by surprise due to their imminent nature.

Prof. Yan Xuetong details three factors that will contribute to the emergence of an ROK-PRC alliance: Two common threats—Japan’s military normalization and North Korea’s nuclearization—and one common challenge—the need to maintain regional peace. Prof. Yan argues that security cooperation between South Korea and China is needed to respond to the threats posed by Japan and North Korea along with the challenge of maintaining peace in the region. There are two potentially two negative factors that may influence the rise of a ROK-PRC alliance, Prof. Yan argues. They are ROK-US alliance and DPRK-PRC alliance. However, his view is that a ROK-US alliance does not necessarily exclude the possibility of an ROK-PRC alliance as well as that a DPRK-PRC alliance cannot pose any obstacle to an ROK-PRC alliance since the DPRK-PRC alliance has practically ceased to exist. Prof. Yan is aware that many consider his prediction as an unlikely fairy tale.

From a realist perspective of international relations, security interests are the most important factor to explain state behavior. For a realist like Prof. Yan, the idea that the existence of common security interests (realized through alliances) will motivate the two countries to cooperate in a logical conclusion. Is this conclusion by Prof. Yan realistic as much as it is logical? Or is it as unrealistic as it is fantasy?

Security cooperation does not occur automatically when there are common threats or challenges. Rather security cooperation is possible

when states perceive each other as cooperation partners who perceive threats and challenges similarly. In addition, public perception matters a lot in democratic countries like South Korea. Security cooperation requires that the public view a foreign country as cooperation partner that faces a similar threat and challenges. Public perception is important in regards to future security cooperation with China.

Perceptions matter in cooperation as well as interests therefore, we can partially “test” Prof. Yan’s prediction of an ROK-PRC alliance by studying public perception in South Korea. However, it is not possible to fully test his prediction for the future of ROK-PRC security cooperation by studying public perceptions today. Public change slowly therefore, public perceptions today are most likely to be quite similar to public perceptions ten years from now. A careful examination of changes in public perception over the last few years will provide some insight into the current and future direction of public perception.

An ROK-PRC alliance is more likely when Koreans feel close to China however, an alliance, in essence entails cooperation against a common enemy. An alliance should only be possible as long as there exists a common enemy. The existence of amity between allies is desirable but not always necessary.

2. South Koreans’ Perception of China

1) Findings from Global Attitude Survey by Pew Research Center

In the spring of 2014, Pew Research Center Global Attitude Survey asked respondents in a number of countries about their views of China. Their responses varied widely among Asian countries. In Pakistan, 78% of

respondents answered that they had a favorable view of China, while 3% said they had an unfavorable view of China. In Japan, in a sharp contrast, 91% of respondents said that they had an unfavorable view of China, while only 7% had a favorable view of China.

〈Table 1〉 Views of China in Asian Countries

	Unfavorable (%)	Favorable (%)
Pakistan	3	78
Bangladesh	22	77
Malaysia	17	74
Thailand	17	72
Indonesia	25	66
ROK	42	56
Philippines	58	38
India	39	31
Vietnam	78	16
Japan	91	7

Source: Pew Research Center, “Global Opposition to U.S. Surveillance and Drones, but Limited Harm to America’s Image” (July 2014)

Among South Korean respondents, 42% held an unfavorable view of China, while 56% had a favorable view of China. Comparatively, 82% of South Koreans had a favorable view of the United States, while 22% had a favorable view of Japan. The more than a half of respondents holding a favorable view of China indicates no problems in South Koreans’ perception of China. However, it is troubling that 42% of South Korean respondents have an unfavorable view of China, even though South Korea is not in a territorial dispute with China (unlike Japan, Vietnam, the Philippines, and India, where China is understandably unpopular). Nor does South Korea have any potential obligation to oppose China through a treaty of alliance as the United States does.

There is no acute conflict of national interest between South Korea and China mutual interests are expanding as bilateral cooperation in trade and investment increases. Nevertheless, the percentage of South Koreans with a favorable view of China is relatively low, while the percentage of South Koreans holding an unfavorable view of China is significant. This counter-intuitive result requires an explanation. What is important is that the current state of South Koreans' perception of China makes it difficult for an ROK-PRC alliance to form within 10 years. There must be a gap between objective interest and public perception.

2) Findings from Unification Attitude Survey by Seoul National University Institute for Peace and Unification Studies (IPUS)

Since 2007, the Institute for Peace and Unification Studies (IPUS) at Seoul National University conducts an annual Unification Attitude Survey to learn more about South Korean attitudes towards unification issues.

a. Favorability

〈Table 2〉 Country One Feels Most Close To

(%)

	US	Japan	North Korea	China	Russia
2007	53	11.5	23.8	10.1	0.9
2008	59.9	9.6	20.3	7.7	1.6
2009	68.2	8.7	15.9	6.1	1
2010	70.6	9.6	14.8	4.2	0.7
2011	68.8	9.1	16.0	5.3	0.8
2012	65.8	6.8	20.6	5.8	1
2013	76.2	5.1	11.0	7.3	0.4
2014	74.1	4.5	9.6	10.3	1.5

For the past 8 years, the percentage of South Koreans who answered that they felt most close to China has been small their percentage decreased even before the Cheonan and Yonpyeong Island incidents by North Korea only to return to the 2007 level in 2014. Therefore, based on favorability, an ROK-PRC alliance seem unlikely in 10 years.

Security cooperation does not necessarily require amity. At minimum, two countries can form alliance only if they do not feel threatened by each other. Also of interest is that the Unification Attitude Survey asked respondents to name the country that they believe poses the biggest threat to peace on the Korean peninsula.

b. Threat Perception

<Table 3> Country Posing the Biggest Threat to Peace on the Korean Peninsula (%)

	US	Japan	North Korea	China	Russia
2007	21.1	25.8	36	15.5	1.3
2008	16.2	34.1	33.6	15	1
2009	12.4	17.6	52.7	15.8	1.1
2010	8.2	10.3	55.5	24.5	1.2
2011	8.6	11.6	46.0	33.6	0.3
2012	9.5	12.3	47.3	30.5	0.4
2013	4.4	16.0	56.9	21.3	1.3
2014	5.5	25.1	49.3	17.7	2.3

Most respondents answered that North Korea was the biggest threat. The percentage of the respondents who answered North Korea was below 40% in 2007 and 2008. In 2009, before the Cheonan torpedo attack by North Korea, the percentage was higher than 50%. These are not unexpected, and supportive of Prof. Yan's prediction. He has based his

prediction for a ROK-PRC alliance on the need to respond to North Korea, and South Koreans do believe that North Korea as the biggest threat to peace on the Korean peninsula.

What is notable is the percentage of South Koreans who chose China as the biggest threat, over 30% in 2011 and 2012. In 2014, the percentage was 17.7%, back to the pre-Cheonan sinking level. For South Koreans, China was perceived as a threat only second to North Korea in some years. Such perception does not bode well for the predicted ROK-PRC alliance.

What is notable is the percentage of South Koreans who chose China as the biggest threat, over 30% in 2011 and 2012. In 2014, the percentage was 17.7%, back to the pre-Cheonan sinking level. For South Koreans, China was perceived as a threat only second to North Korea in some years. Such perception does not bode well for the predicted ROK-PRC alliance.

c. Cooperation Partner

In addition to common interests, amity and shared threat perception contribute to security cooperation. Each party must perceive each other as a cooperation partner. Do South Koreans perceive China as a cooperation partner? The Unification Attitude surveyed the image of China.

〈Table 4〉 China's Images

(%)

	Cooperation Partner	Competitor	Object of Caution	Enemy
2007	19.3	46.3	30.9	3.3
2008	24.3	38.2	32.3	4.9
2009	21.1	41.9	33.4	3.6
2010	19.7	45.1	31.8	3.4
2011	20.5	40.2	34.9	4.4
2012	16.9	35.3	35.8	12.0
2013	28.5	43.9	24.5	3.1
2014	34.0	34.6	29.1	2.3

Exact percentages vary from year to year however, the percentage of respondents who view China as a cooperation partner has increased from less than 20% to a mid-30% over an 8 year period. This is a positive development for the predicted ROK-PRC alliance however, nearly 50% of South Koreans perceive China as a competitor even though such perception is now less common at 30%.

The following table shows the South Korean perception of the image of the United States among South Koreans. Every year, the majority of respondents perceive the US as a cooperation partner. It is not surprising that an alliance exists between South Korean and the United States. Consequently, China also needs to be seen as a cooperation partner by the majority of South Koreans over the next ten years for an ROK-PRC alliance to form.

〈Table 5〉 The US' Images

(%)

	Cooperation Partner	Competitor	Object of Caution	Enemy
2007	53.1	21.9	21.9	2.9
2008	70.2	13	14.7	2.1
2009	73.6	13.7	11.7	0.9
2010	76.4	14.6	8.2	0.8
2011	75.0	14.2	9.7	1.1
2012	77.3	11.0	10.9	0.8
2013	79.9	11.8	7.8	0.6
2014	80.6	11.8	7.2	0.5

Does a low level of favorability, a weak image as a cooperation partner, a continuing strong image as a competitor and object of suspicion suggest that South Koreans are unwilling to work with China either consciously or subconsciously? Since 2008, the Unification Attitude Survey has asked respondents if South Korea needs Chinese cooperation for South and North Korea unification. The following table shows that a vast majority think that cooperation with China is necessary.

〈Table 6〉 S. Korea Needs to Cooperate with China?

(%)

	Necessary	Unnecessary
2008	80.7	19.3
2009	83.2	16.8
2010	88.9	11.1
2011	84.7	15.3
2012	68	32
2013	84.5	15.5
2014	88.6	11.4

Successive Unification Attitude Surveys indicate that South Koreans do not have favorable views of China. Nevertheless, as high as 88.9% of South Koreans answered that cooperation with China is necessary for unification.

3. Implications

The survey results do not support Prof. Yan's prediction of an ROK-PRC alliance in the near future. South Koreans do not have generally favorable views of China. South Koreans view North Korea as a major threat however, they do not find Japan as a major threat. Many South Koreans see China as a threat, as a competitor and an object of suspicion. An ROK-PRC alliance will require significant effort on both sides to change current perceptions. However, South Koreans do recognize the need to work with China to achieve unification. The results suggest that an ROK-PRC alliance (in a traditional sense) is unlikely in the near future a more likely development is an "issue-based" alliance or security cooperation in specific areas. Whether such cooperation should be called an alliance is debatable.

Misunderstandings and frustrations are likely to occur if South Korea and China have different perceptions of each other and have different expectations about bilateral cooperation. To prevent misperceptions, China needs to recognize that public opinion in South Korea is not favorable enough for ROK-PRC security cooperation and adjust expectations accordingly. It is important for South Korea to understand the nature and extent of Chinese expectations and make efforts to accommodate them when necessary. Also important is consideration of other countries, such as the United States, who require due attention

and communication efforts to prevent misunderstandings and frustration.

Starting in 2015, the Jeju Peace Institute plans to conduct an annual survey of public and expert opinions in order to better understand public and expert views from East Asian countries in regards to neighboring countries. We expect our survey to reduce misunderstandings and frustration as well as assist in regional cooperation.



사드(THAAD)가 중국에게 위협이 되는가?*



우정엽

아산정책연구원 워싱턴 사무소

창환취안 중국 국방부장이 2월 4일 한중 국방장관 회담에서 미국의 고고도 미사일방어체계인 사드 (THAAD: 이하 사드)의 한반도 배치에 대해 우려를 표명했다는 것이 언론을 통해 알려진 데에 이어, 중국 외교부의 홍레이 대변인이 5일 정례 브리핑에서 사드의 한반도 배치와 관련한 중국의 입장을 요구받자 “우리는 관련국이 지역의 평화 안정, 양자관계의 대국적인 측면에서 출발해 관련 문제를 신중하고 적절하게 처리하기를 희망한다.”고 말하면서 “미사일 방어에 관한 중국의 입장은 명확하다. 어떤 국가가 자신의 안보를 추구할 때 반드시 다른 나라의 안보와 지역의 평화, 안전, 안정을 고려해야 한다고 생각한다.”고 말하였다. 연이은 언론 보도를 통해 시진핑 주석이 지난 7월 서울에서 열린 박근혜 대통령과의 한중 정상회담에서 미사일 방어 체계 문제를 직접 거론하며 ‘주권 국가 논리’를 들어 사드의 한반도 배치에 대해 부정적인 입장을 표명하였다는 것이 알려졌다. 시진핑 주석의 논리는 미

국이 미군 보호를 명목으로 하여 한국에 사드를 배치하려고 할 경우, 한국이 주권국가로서 반대의사를 표명해야 한다는 것이다.

중국이 사드의 한국 배치에 대해 반대하는 이유에 대해 우리 정부가 해명성 반박을 하고, 또한 사드의 배치가 실제로 중국의 안보에 영향을 미칠 가능성이 있기 때문에 결과적으로 우리의 안보에 안 좋은 영향을 가져올 수 있다는 일부 언론의 해석을 보면서, 작게는 사드, 크게는 미사일 방어 전반에 관하여 우리의 이해를 바로잡아야 할 필요성이 강하게 제기된다.

사드의 한국 배치는 2008년 월터 샤프 당시 주한 미군 사령관 지명자가 미 상원 인사청문회에서 사드를 포함한 방어체계의 구축이 요구된다고 밝힌 데 이어, 2011년 제임스 서먼 사령관이 의회 청문회에서 사드 배치의 필요성을 언급하면서 논란의 대상이 되기 시작하였다. 특히, 작년 6월 커티스 스카패로티 사령관이 “사드의 전개를 (미국 정부에) 요청한 바 있다”고 한 강연에서 밝히면서 그 논란은 커져갔다. 특히, 사드의 한국 배치를 미국 미사일 방어 체계로의 편입으로 간주하는 일부 주장으로 인하여 이 문제는 본질을 벗어나 정치적 사안으로 변화하였다.

그 정의조차 명확하지 않은 ‘미국 미사일 방어 체계로의 편입’ 혹은 ‘미국 미사일 방어 체계에의 가입’에 대한 논란을 확실하게 하기 위해서 우선 미국의 미사일 방어에 대한 전략적, 정책적 개념을 살펴 볼 필요가 있다. 그렇게 함으로써 과연 미국의 미사일 방어 체계가 중국의 안보에 위협이 되는 요소인지, 그리고 미사일 방어 체계의 하부 구성 요소인 사드가 과연 중국이 우려해야 하는 사항인지 알아 볼 수 있다.

사드(THAAD)를 어떻게 이해할 것인가?

미국의 미사일 방어 체계를 이해할 수 있는 키워드 중 하나는 “제한적인 탄도 미사일 공격으로부터의 미국 방어 (defending the territory of the United States against limited ballistic missile attack)”이다. 그 개념이 제안된 이후 여러 차례 진화를 거듭한 미국의 미사일 방어 체계의 목적은 현재 다음과 같다. (1) 핵무기를 포함한 대량 살상무기, 혹은 재래적 탄도 미사일 공격으로부터의 미국 국토 보호, (2) 위와 같은 공격으로부터 외국에 전개되어 있는 미국 군 (기지, 병참, 지휘부, 군인 등 포함)의 보호, (3) 위와 같은 공격으로부터 미국의 동맹국, 파트너 등 보호, (4) 사고 혹은 허가받지 않은 탄도 미사일 공격으로부터의 보호 등을 미사일 방어 체계 구축의 목적으로 하고 있다.

여기서 주의 깊게 봐야 할 소것은 러시아와 중국으로부터의 대규모 공격은 미사일 방어의 대상이 아니라는 점이다. 미사일 방어와 관련하여 흔하게 범하는 오류 중 대표적인 것이 미사일 방어의 이와 같은 목적에 관한 것으로, 미국의 미사일 방어가 러시아와 중국을 겨냥하고 있다고 오해하는 것이다. 미국의 미사일 방어는 현재 추산되는 미국, 나토, 러시아, 중국의 통제 밖에 있는 약 6,300여 개의 탄도 미사일에 대한 방어를 목적으로 하고 있다.

크게 ‘의도’와 ‘능력’이라는 두가지 측면에서 미국의 미사일 방어 체계는 러시아와 중국을 그 대상에서 제외하고 있다.

미국은 러시아와 중국을 대상으로 미사일 방어를 구축할 의도를 가지고 있는가? 미국의 미사일 방어는 그 개념의 도입 시점부터 이 문제에 대한 논란이 계속되어 왔다. 현재 미국 미사일 방어의 논의는 전략적

인 고려에서 러시아와 중국의 탄도 미사일에 대한 방어 체계 구축을 고려하고 있지 않다. 미국은 유럽과 아시아에서의 미사일 방어 체계 구축으로 인해 러시아와 중국에게 미국과의 사이에서 존재하는 전략적 균형이 바뀌지 않을 것이라는 점을 강조하고 있는데, 이유와 같다. 전략적으로 강대국을 대상으로 한 미사일 방어 체계 구축은 매우 소모적인 군비 경쟁을 유발하게 될 것을 지적한다. 한쪽이 방어 체계를 구축하려 할수록, 다른 한쪽은 그 방어 체계를 무력화하기 위한 공격용 무기 체계를 늘리게 될 것이므로, 강대국을 대상으로 한 미사일 방어 체계 구축은 오히려 전략적으로 미국에 좋지 않은 결과를 가져오게 된다. 또한, 미사일 방어 체계의 구축은 상대방의 전략적 계산을 바꾸게 만들어 오히려 전쟁 발발 가능성을 높하게 된다. 미사일 방어 체계가 구축되면, 선제공격을 받은 후 반격을 하였을 때, 상대방의 방어 체계로 인해 반격이 의미가 없게 될 상황을 우려하여, 먼저 공격을 감행하여야 한다는 유인이 발생한다는 것이다. 이는 서로 간의 전략적 불신을 높하게 되고, 그에 따른 선제공격이 유리하게 된다는 계산을 하게 한다는 점에서 미국의 전략적 이익에 맞지 않는다고 지적한다.

‘능력’의 차원에서 러시아와 중국을 대상으로 한 미사일 방어 체계의 구축은 현재 전혀 현실적이지 않다. 러시아와 중국이 보유하고 있는 핵탄두와 탄도 미사일 능력을 감안하였을 때, 만약 군사적 충돌이 발생할 경우, 러시아나 중국으로부터의 대규모 공격을 방어할 수 있는 가능성은 전혀 없다. 예를 들어, 100개의 미사일이 날아온다고 가정할 경우, 현재의 기술력을 감안하여 아주 높게 잡아 70% 정도를 격추할 수 있다고 해도 여전히 30개의 미사일은 목표를 공격하게 되기 때문에, 전혀 의미가 없는 것이다. 몇 개의 미사일에 대해 격추가 실패할 경우, 다시 격추를 시도할 수 있는 상황과는 전혀 다르다. 또한, 미사일 방어 체계

구축에 드는 천문학적 비용을 감안하게 되면, 강대국들의 탄도 미사일에 대한 방어 체계 구축은 밀빠진 독에 물붓기보다 더한 상황이 될 수밖에 없다. 따라서, 러시아와 중국에 대해서는 상호 역지에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 중국 역시 상호 취약성 (mutual vulnerability)을 미국과 중국 사이의 전략적 관계의 기본으로 삼고 있다.

다음으로 사드 자체가 중국에 대해 위협이 될 수 없는 이유에 대해 살펴해보도록 하겠다. 특히, 사드가 중국에 위협이 될 수 있다고 주장하는 국내의 입장을 보면 사드 시스템에 필요한 X밴드 레이더, 정확히는 AN/TPY-2 X-Band radar가 그 긴 탐지 거리 (실제 제원상으로는 약 1,000 킬로미터)로 인해 중국의 움직임을 알 수가 있고, 미국이 그 목적으로 사드를 한국에 배치하려 한다는 것이다. 그러나, 이미 일본에 비슷한 사양의 AN/TPY-2 레이더가 2기 설치되어 있고, 대만에는 세계에서 가장 강력한 레이더라고 불리는 UHF long range EWR based on the AN/FPS-115 Pave Paws 시스템이 구축되어 있다. 대만의 이 레이더는 3,000 킬로미터 내에서 1,000개의 목표물을 동시에 추적할 수 있는 것으로 대만이 약 1200 million dollar (현재 기준으로 약 1조 5천억원 정도)를 들여 2004년부터 구축을 시작하여 2009년에 완공한 것이다. 이미 대만과 일본에 이러한 레이더가 구축되어 있는 상황에서 한국에 도입되는 레이더가 미국의 대 중국 감시용이라고 주장하는 것은 설득력이 매우 떨어진다.

사드가 중국의 미사일을 요격하기 위한 것이라는 주장은 이미 그 근거가 없으므로 여기에서 길게 언급하지 않겠다. 사드는 탄도 미사일이 대기권으로 재진입하여 목표물로 향해 날아오는 단계 (Terminal Phase)에 요격하기 위한 것으로, 미사일이 발사되어 상승하는 단계,

혹은 외기권을 비행하는 단계에 요격하는 것이 아니다. 상승기에 요격하는 것은 그 비현실성으로 인하여 이미 미국에서 폐기된 프로그램이며, 외기권 비행에 대한 시스템은 미국 내부에 구축 중이다. 사드는 우리 국토 내에 진입하는 미사일에 대해서만 사용 가능한 방어 시스템인 것이다.

중국은 왜 사드를 반대하는가?

미국의 탄도미사일 방어 체계가 중국을 겨냥하고 있지도 않고, 그럴 능력도 없을 뿐더러, 사드 자체 역시 중국과는 무관함에도 불구하고, 중국이 이 문제에 관하여 우리를 압박하는 이유는 과연 무엇일까?

크게 두 가지 이유를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 현재 동북아 정세와 한국의 국내 정치를 고려하였을 때, 미국의 동북아 동맹국 중 한국이 가장 약한 연결고리라고 판단했을 가능성이 높으며, 미국의 동맹 체제 와해의 시발점으로 한국을 고려했을 가능성이 있다. 이 문제 자체로 한미 동맹이 와해되지는 않겠지만, 앞으로도 계속될 일련의 비슷한 움직임을 통해 동맹 약화를 목표로 삼을 가능성이 있다. 이미 국내에는 이러한 중국의 사드 배치 반대를 옹호하는 목소리가 있다. 미국과는 달리 동맹국이 없는 중국은 미국의 동맹 체계 약화가 그들의 전략적 목표에 상응하는 것이며, 그에 따라 한국에 대한 이러한 시도는 계속될 것이다. 이러한 압박을 통하여 향후 중국이 한미 동맹에 관한 어느 선까지 한국을 압박할 수 있는가에 대한 가능성을 탐지하려고 하는 의도가 있다.

둘째, 우리의 미사일 방어 체계 구축으로 인해 현재 한반도에 존재하

는 전략적 상황이 변화하는 것을 막기 위한 목적이다. 북한의 지속적인 탄도 미사일 능력 개발과 핵 개발은 우리에게 전략적으로 매우 불리한 환경에 놓이게 하였다. 미국의 확장 억지를 통해 그에 대한 대응을 하고 있지만, 현재 한반도에 존재하고 있는 전력을 비교하였을 때, 북한의 미사일과 핵 능력으로 인하여 북한에 유리한 비대칭적 상황이 되어 있다. 그러한 비대칭적 상황으로 인해 북한의 각종 강압적 외교 및 도발 행위가 가능하였다. 개방을 통한 경제적 발전을 꾀하기 어려운 김정은 정권의 특성상 강압외교와 도발은 정권의 존재이유가 되어 있는 상황이다. 이러한 상황에서 우리가 북한의 미사일을 방어할 수 있는 능력을 갖추게 됨으로써 발생하게 되는 전략적 상황의 변화, 다시 말해 더 이상 북한이 강압외교와 도발을 감행하는 것이 어렵게 되는 상황으로 변화하게 되는 것을 중국이 원하지 않는 것이다. 그러한 상황이 가져올 북한 내부의 불확실성과 잠재적 불안정성 때문이다.

우리의 대응방향

우선, 사드 배치는 아직 공식적으로 협의된 바 없다거나, 결정된 바 없다는 것과 같이 피하기보다는 사드가 중국의 전략적 이해와는 무관하다는 입장을 밝혀야 할 것이며, 오히려 중국의 이러한 태도는 북한 편들기로 밖에 간주될 수 밖에 없음을 강하게 주장하여야 한다.

둘째, 사드 도입이 미국의 미사일 방어 체계 편입이라는 근거 없는 논쟁에서 벗어나, 과연 사드가 필요한 상황인지 우리의 안보 상황, 예산 상황, 그리고 무엇보다 북한의 미사일 위협 능력에 따라 논의해야 한다. 기존의 한국형 미사일 방어 체계에 사드가 계획되어 있지 않았기 때문에, 사드의 도입은 미국의 미사일 방어라는 이상한 논리에서 벗어

나 하루 하루 변화하는 북한의 미사일 위협, 그리고 우리가 현재 구축하고자 하는 미사일 방어 체계를 벗어나는 북한의 가능한 공격 방식에 대응할 수 있는 상황 적응적인 미사일 방어 전략 및 정책을 수립해야 할 것이다.

※ 사드를 둘러싼 논의가 객관적인 사실과 상호이해를 바탕으로 이루어질 수 있도록 JPI PeaceNet은 사드를 보는 한중 양국의 시각을 있는 그대로 정확하게 독자들에게 전달하기 위해 노력하고 있다. 그 첫 시도로서 우정엽 박사의 “사드(THAAD)가 중국에게 위협이 되는가?”와 그에 대한 중국 아태학회 조선반도연구회 조세공 위원의 반론을 국문과 중문으로 발행하였다. 뒤를 이어 상해 푸단대학 조선한국연구소 정계영 소장의 기고문을 국문과 중문으로 배포하였으며, 추가적으로 사드에 관한 논의가 정확한 사실에 근거하여 이루어지기를 촉구하는 국민대학교 정치대학장 박휘락 교수의 기고문을 발행하였다.



萨德(THAAD)是否会成为中国的威胁？



禹政焯

峨山政策研究院

据媒体报道，在2月4日的韩中国防部长会谈中，中国国防部长常万全对美国在韩国部署末段高空区域防御系统萨德(THAAD)表示了担忧。在2月5日的中国外交部例行记者会中，有人问到有关中国对韩半岛部署萨德的立场，中国外交部发言人洪磊回答：“希望有关国家从维护地区和平稳定和双边关系大局出发，慎重妥善处理有关问题”，“关于反导问题，中方的立场是一贯的、明确的。我们认为，任何国家在谋求自身安全时，要顾及别国安全利益和和平稳定。”2014年7月，习近平主席同朴槿惠总统在首尔举行韩中首脑会谈时，习近平主席也直接谈及导弹防御系统问题，举出“主权国家的逻辑”，表明了对韩半岛部署萨德的消极立场。习近平主席的逻辑是，美国以美军的保护为名义在韩国部署萨德时，韩国作为主权国家应表明反对意见。

韩国政府对中国反对在韩国部署萨德的理由做出了解释性的反驳；此外，一些媒体发表文章解释称，萨德的部署实际上有可能影响中国的安全，到头来也会给韩国带来不好的影响。所以，我们有必要纠正对萨德，更进一步说则是对导弹防御系统的整体认识。

2008年，驻韩美军司令官沃尔特·夏普在出席美国参议院军事委员会听证会时提出了建立包括萨德在内的防御系统的必要性；2011年，驻韩美军司令官詹姆斯·瑟曼在议会听证会中谈及部署萨德的必要性，萨德从此成为了争论的焦点。2014年6月，柯蒂斯·斯卡帕罗蒂司令官在演讲中表示，“已(向美政府)要求部署‘萨德’”，使此话题再一次成为热点问题。尤其，有一部分言论认为，韩国部署萨德意味着加入美国导弹防御系统，所以这一问题脱离了它的本质，变成了一个政治问题。

为了明确“编入美国导弹防御系统”或“加入美国导弹防御系统”这些模糊的定义，首先应考察美国在导弹防御上的战略性、政策性概念。在考察过后才能得知，美国的导弹防御系统究竟会不会成为威胁中国安全的因素，以及萨德作为导弹防御系统的末端组成部分，中国是否有必要担忧。

如何理解萨德(THAAD)?

理解美国导弹防御系统的关键词之一就是“防御针对本土的有限弹道导弹攻击(defending the territory of the United States against limited ballistic missile attack)”。这一说法被提出后经历了数次的发展与变化，现在美国的导弹防御系统的目的有以下几点。(1)保护

美国国土免遭来自包括核武器在内的大量杀伤武器、传统弹道导弹攻击；(2)保护在外美军(包括基地、兵站、指挥部、军人)免遭以上攻击；(3)保护美国的同盟国、伙伴免遭以上攻击；(4)防御因事故或未经允许发射的弹道导弹的攻击。

这里需要注意的是，来自俄罗斯与中国的大规模攻击并非导弹防御的对象。关于导弹防御通常会出现的典型错误是就是导弹防御的目的，也就是将美国的导弹防御误认为针对俄罗斯与中国。美国导弹防御的目的是对现在已估算的美国、NATO、俄罗斯、中国控制之外的约6300个弹道导弹的防御。

从“意图”与“能力”两个层面来分析，可以认为美国导弹防御系统的对象是将俄罗斯与中国排除在外的。

美国是否具有以俄罗斯和中国为对象组建导弹防御的意图？美国的导弹防御从引入这一概念开始，围绕这一问题的争论就从未间断。从战略考虑来看，目前美国的导弹防御还未考虑到建立对俄罗斯与中国的弹道导弹的防御系统。美国强调，俄罗斯和中国与美国之间的战略平衡不会因为在欧洲和亚洲部署导弹防御系统而改变，其理由如下：战略上，建立以大国为对象的导弹防御系统会引发非常消耗性的军备竞赛。当一方越是试图建立导弹防御系统，另一方则会为使其防御系统丧失能力，增加用于攻击的武器系统。所以，建立以大国为对象的导弹防御系统，从战略上反而会给美国带来不利的结果。其次，导弹防御系统的建立会导致对方改变战略计算，增加战争的可能性。如果建立了导弹防御系统，在受到攻击后进行反击时，会担心自己的反击因对方的防御系统而失去意义，这就造成了

要先发制人进行攻击的诱因。这最终会导致战略上的互不信任，产生从这一逻辑出发先发制人的攻击更为有利的想法，这其实不符合美国的战略利益。

从“能力”的层面来看，以俄罗斯和中国为对象建立导弹防御系统目前还毫不现实。考虑到俄罗斯与中国拥有的核弹头与弹道导弹能力，当出现军事冲突的时候，完全无法防御来自俄罗斯或中国的大规模攻击。假如有100个导弹发射过来，考虑到现在的技术能力，乐观估算即使能够击落70%，那么仍然有30个导弹能够攻击目标，所以导弹防御是完全没有意义的。这与未成功击落几个导弹而重新尝试拦截的状况完全不同。此外，如果考虑到部署导弹防御系统所需的天文数字般的费用，大国之间建立弹道导弹防御系统只会是填不满的无底洞。所以，目前对待俄罗斯与中国只能依赖相互遏制。中国也将相互脆弱性 (mutual vulnerability) 视为中美战略关系的基本。

下面讨论的是为什么萨德本身不会成为中国的威胁。首先来看国内认为萨德会成为中国的威胁的主张，这一观点认为由于萨德系统所需的X波段雷达，具体来说是AN/TPY-2 X-Band radar的探测距离较长（实际数据约达1000km），可以观察到中国的举动，美国便是出于这种目的才打算在韩国部署萨德。但是，日本已经部署了两台相似类型的AN/TPY-2雷达，而台湾则部署了被称为全球最强的雷达UHF long range EWR based on the AN/FPS-115 Pave Paws系统。台湾的这一雷达可以同时拦截3000公里以内的1000个目标物，台湾约花费12亿美元，从2004年开始部署，直到2009年才完工。在台湾和日本都已经部署了这种雷达的情况之下，说韩国引进的雷达将是美国用于监视中国的，这种主张的说服力是不充分的。

萨德的目标是为拦截中国的导弹这一主张已经失去根据，所以这里不再赘述。萨德的拦截是在弹道导弹再次进入大气层向目标物攻击的阶段，而不是在导弹发射后的上升阶段，或是在外大气层飞行的阶段进行拦截。由于在上升阶段进行拦截的不现实性，美国已经停止了这一计划；对在外大气层飞行的导弹的拦截系统，目前正在美国国内部署中。萨德是进入我国领土内仅能对导弹使用的防御系统。

中国为什么反对萨德？

美国的弹道导弹防御系统既不是针对中国，也没有那样的能力，而且萨德本身也与中国无关，那么中国为何在这一问题上给韩国施加压力？

大体上可以解释为两点。

第一，考虑到现在的东北亚局势与韩国国内政治，中国很可能认为韩国是美国在东北亚同盟国中最弱的一环，将韩国视为美国同盟体系瓦解的起点。虽然韩美同盟并不会因为这一问题本身而瓦解，但是中国很有可能在今后通过一系列类似举动来削弱韩美同盟。国内已经出现一些支持中国反对在韩国部署萨德的声音。与美国不同，由于中国没有同盟国，所以美国同盟体系的削弱符合中国的战略目标，因此今后中国还会继续对韩国施加压力。通过向韩国施加压力，中国也在试探在韩美同盟问题上中国可以多大程度地对韩国施加压力。

第二，构建导弹防御系统是为了防止韩半岛现在的战略局势出现变

化。北韩持续进行着弹道导弹开发与核开发，导致韩国在战略上处于十分不利的环境中。虽然通过美国的遏制扩张应对着北韩，但是如果比较韩半岛内的战斗力，由于北韩拥有导弹与核能力，所以呈现出一种有利于北韩的不对称。正因为这种不对称结构，才使北韩的各种强硬外交与挑衅行为成为可能。由于金正恩政权具有很难通过开放实现经济发展的特点，所以强硬外交与挑衅是政权存在的理由。在这种情况下，中国可能并不希望我们具备防御北韩导弹的能力而导致战略局势出现变化，换句话说，这种情况下北韩将难以继续强硬外交与挑衅。因为中国担心这种情况会引发北韩内部的不确定性和潜在不稳定性。

我们的应对方向

首先，萨德的部署还没有进行正式协议，或是作出决定。所以，应该表明萨德并不会给中国带来损失，与中国的战略利害无关；并强烈主张反倒是中国现在的态度只会被认为是偏护北韩。

第二，应该从萨德的部署意味着加入美国导弹防御系统这种没有根据的争论中摆脱出来，根据我们的安全情况、预算情况，以及最为重要的北韩导弹威胁能力来讨论究竟是否需要萨德。现有的韩国型导弹防御系统中并没有部署萨德的计划，所以我们应该跳出萨德的部署是美国的导弹防御这样一种奇怪的逻辑，在北韩威胁日益变化的情况下，我们应该构建起一个应对性的导弹防御战略和政策，以应对超出我们目前导弹防御系统的北韩可能的攻击。



사드(THAAD)의 한국 배치는 중국에게 위협이 안 되는가?



조세공

아태학회 조선반도연구회

최근 미국의 고고도 미사일 방어 체계인 사드(THAAD)의 한국 배치 문제가 국제 사회의 주목을 받는 이슈로 부상하였다. 미국이 한국에 대해 끊임없이 압력과 영향을 행사하고 있어서 중국이 여러 차례 우려를 표명하였다. 한국 내에서도 사드 도입의 타당성 여부를 둘러싸고 여야 간의 대립이 가열되고 있고 국민 여론의 양분화도 심해지고 있다. 이러한 복잡한 정세에 직면하여 한국 정부는 딜레마에 빠져서 결정을 못 내리고 있다. 일설에 의하면 한국 정부가 의도적으로 “모호 전략”을 쓴다고 한다.

바로 이런 배경하에 아산정책연구원 미국 워싱턴 사무소의 우정엽 소장은 “사드(THAAD)는 중국에게 위협이 되는가?”라는 제목의 논문을 얼마 전 JPI PeaceNet을 통해 발표하여 한국 정부에 정책제안을 하고 여론도 조성하려고 하였다.

우 소장의 논문은 미국의 미사일 방어 전략을 공공연히 대변하고, 사드가 러시아와 중국뿐만 아니라 지역 안보를 위협한다는 점을 완전히 부인하면서, 사드 배치를 반대하는 중국의 동기를 심각하게 왜곡하였다. 우 소장의 논문은 심지어 사실까지 왜곡하여 중국이 북한의 모험적 정책에 “편들기를 한다”고 주장하였다. 필자는 이런 잘못된 주장을 일일이 분석하고 반박하지 않으면 안 된다고 생각한다.

우 소장은 자신의 논문에서 이른바 “제한적인 탄도 미사일 공격으로부터의 미국 방어”라는 미국의 개념을 근거로, 러시아와 중국은 미국의 미사일 방어의 대상이 되지 않는다고 하고, 미국의 방어 목표는 “현재 추산되는 미국, 나토, 러시아, 중국의 통제 밖에 있는 6300여 개의 탄도 미사일”이라고 주장하였다. 필자는 이런 주장이 객관적인 사실과 거리가 매우 멀다고 생각한다.

잘 알려져 있듯이 미국은 이미 1950년대 중반부터 탄도 미사일 방어 체계의 개발에 착수하였다. 레이건 정부는 구 소련에 대항하기 위해 ‘스타 워즈’ 라고 불리는 ‘전략적 방위 구상(SDI)’을 추진하였고, 이러한 시도는 훗날 ‘국가 미사일 방어 체계(NMD)’와 ‘전구 미사일 방어 체제(TMD)’로 변신하였다. 90년대 초 구 소련의 해체로 주적이 소멸됨에 따라 미국은 전략적 조정을 시작하여 ‘제한적 방어’라는 신 개념을 제시하였다. 그리하여 미국 미사일 방어의 중심은 구 소련의 미사일 위협에 대한 방어로부터 미국의 국토, 해외 주둔 미군, 동맹국 및 파트너 등의 보호와 사고나 허가 받지 않은 탄도 미사일 공격으로부터의 보호 등으로 전환되었다. 하지만 미국의 미사일 방어 전략은 결코 고정불변된 것이 아니고 방어대상과 방위태세의 변화에 따라 수시로 조정될 수 있는 것이다. 즉, ‘제한적 방어 전략’은 오직 단계적인 개념

일 뿐, 절대로 미국의 미사일 방어 전략의 전부를 대표할 수 없다.

사실 “제한적 방어”라는 개념의 적용 범위 자체도 일찍부터 깨졌고 변화하였다. 막대한 핵무기와 미사일 공격능력을 보유한 러시아가 국력을 회복하고 국제무대에 복귀함에 따라 러시아는 불가피하게 미국의 방어 범위에 다시 들어가게 되었다. 중국도 경제의 지속적인 고속 발전과 종합적인 국력의 증강으로 인해 미국 패권의 도전자로 간주되게 되면서, 중국을 억제하는 것이 미국의 주요한 전략적 목표가 되었다. 따라서 미국의 미사일 방어 체계가 중국을 겨냥하기 시작하였다는 것은 이제 더 이상 비밀이 아니다.

이는 몇 가지 사실만 보더라도 쉽게 알 수 있다. 미국은 일찍이 1997년 「4개년 국방검토 보고서」에서 2015년 이후에는 러시아와 중국이 지역적 대국이나 새로운 세계적 경쟁국이 될 가능성이 있다고 예측하였다. Ford 대통령 시기에 국방장관을 역임했던 Rumsfeld의 주관하에 작성되어 1998년 여름에 발간된 보고서에서는 중국의 “장거리 미사일과 핵무기의 현대화”와 “상관 기술의 확산”이 “미국의 위협으로 될 것”이라는 결론이 나왔다. 동 보고서는 미국 정부에 “조기 대비”를 해야 한다고 촉구하였다. 그리고 William. Perry와 Ashton Carter는 「예방적 방어」라는 공저에서 21세기에 중국은 미국의 “2급 위협”에서 “1급 위협”으로 될 것이라고 하였다. 최근 몇 년간 미국 일부 의원과 심지어 정부 관리들도 공개적으로나 또는 암암리에 소위 중국 미사일 위협을 과도하게 부풀리고 중국을 미사일 방어 체계의 가상의 적으로 삼아 미사일 전략을 조정해야 한다고 주장하였다. 미국 정부는 심지어 상황 변화에 따라서는 대만을 미국 미사일 방어 체계에 편입하는 가능성을 고려할 것이라고 공공연히 언급하고 미사일 감시용 레이더도 대

만에 도입하였다. 이러한 분명한 사실들은 미국의 미사일 방어 체계가 중국을 겨냥한다는 것을 입증해 주고 있다.

중국이 미국의 미사일 방어의 주요 목표의 하나라는 것은 미국인 스스로도 부인하지 않는데 굳이 외국인이 미국을 위해 변호할 필요가 있는가? 그럼에도 불구하고 우 소장은 “의도와 능력이라는 두 가지 측면에서 미국의 미사일 방어 체계는 러시아와 중국을 그 대상에서 제외하고 있다.”라고까지 주장하였다. 이것은 사실과의 거리가 너무 커서 전혀 설득력이 상실된다고 생각한다.

우 소장은 미국이 “소모적 군비 경쟁 유발”과 “전쟁 발발 가능성 증가”를 우려하여 러시아와 중국을 겨냥하는 의도가 없다고 단언하였다. 중국을 겨냥하는 것이 “미국의 전략적 이익에 부합하지 않는다.”고 강조하였다. 그렇지만 앞에서 언급한 사실들이 보여주듯이 미사일 방어 체계가 러시아와 중국을 겨냥하는 것은 바로 미국의 전략적 이익에서부터 출발한 것이다.

첫째, 미사일 방어 수단을 강화하게 되면 상대방의 보복 능력을 약화시키는 효과를 가져올 것인데 이것은 미국 공격 수단의 강화를 의미한다. 미국은 공격 수단과 방어 수단을 동시 발전시키는 “쌍 궤도 전략”을 실시함으로써 공격과 방어를 겸비한 “절대적 전략적 우세”를 확립하여 적국에게 더 강력한 위협과 억제가 될 것이다. 미국은 한편 이에 의지하여 공격의 주도권을 확보하고 필요하다고 판단할 때면 언제나 적국에게 선제공격을 감행할 것이다. 그렇기 때문에 미국이 “소모적 군비 경쟁 유발”과 “전쟁 발발 가능성 증가”를 우려한다는 것은 허황한 명제에 불과하다.

둘째, 미국이 비록 구두상 새로운 군비 경쟁의 발생을 바라지 않는다고 운운하지만 사실상 군비 경쟁은 바로 적국을 곤경에 빠지게 하여 패배시키는 유력한 무기로 되어 있다는 점이다. 구 소련의 해체에 있어서 여러 가지 원인들이 있지만, 구 소련이 미국과 전면적 군비 경쟁을 전개하여 국력의 과도한 소모를 초래한 것이 중요한 원인의 하나로 꼽을 수 있다. 분명한 것은 적국을 군비 경쟁의 함정에 끌어 들이는 것이 미국의 전략적 이익에 부합하는 것이지 결코 그 반대가 아니다.

셋째, “전략적 재균형 전략”을 추진하기 위한 미국의 주요한 조치 중의 하나는 바로 군사 동맹을 강화하는 것이다. 미국의 미사일 방어 체계는 관련 국가와 지역에 배치된 탐지, 사전 경보, 발사, 저장 및 운송 등 일련의 서브 시스템으로 구성된 긴밀하고 상호 의존적인 군사 체계로 구성된다. 이것은 새로운 군사 동맹 결성과 기존 군사 동맹의 확충, 증강과 맞먹는다고 할 수 있다. 적지 않은 군사 평론가들은 미, 일, 한 3국 간 미사일 방어 체계의 “일체화”가 완성되면 3자의 실질적인 군사 동맹의 형성을 가속화시킬 것이라고 보고 있다.

우 소장은 또한 미국이 러시아와 중국의 미사일을 100% 격추할 수 없다는 것과 미국이 천문학적 비용을 부담할 수 없다는 것을 이유로 두 나라를 대상으로 한 미사일 방어 체계의 구축은 전혀 현실적이지 않다고 단언하고, 러시아와 중국에 대해서는 상호 억지에 의존할 수밖에 없다는 결론을 내렸다. 필자는 이런 판단이 주관적이고 독단적인 것이라고 생각한다.

이 문제에 있어서 우 소장의 오류는 세계를 제패하려는 미국의 야심과 우월한 기술력을 과소평가한 데에 있다고 생각한다. 미국의 목표는 어

면 잠재적 도전자도 억제하여 “세계적 패권국”의 지위를 유지하려는 것이다. 이를 위해 미사일 방어 체계의 구축이 밀 빠진 독에 물 붓기라는 상황이 될 수 있다고 해도 미국은 그 대가를 개의치 않을 것이다. 미국은 오래전부터 수많은 난관에 부딪히고 여러 번 좌절하여 왔지만 추호도 동요하지 않고 끊임없이 투자를 증대시켜 왔다. 이것은 전략적 의지와 능력에 대한 자신감에서 비롯된 것이다. 장기적이고 꾸준한 노력을 거쳐 미사일 격추 성공률이 점차 향상되고 있고 이에 따라 미국이 적국을 억지하는 전략적 주도권이 현저히 강화되었다는 확신을 갖게 되었다. 이런 유리한 상황에 처한 미국이 어찌 “제한적 억지 전략”에 만족하여 안주하고 러시아와 중국이라는 양대 적국을 겨냥한 미사일 방어 체계를 쉽게 포기할 수 있겠는가?

우 소장은 이미 일본과 대만에 사드와 유사하거나 심지어 성능이 더 좋은 탐지 레이더가 구축되어 있는 상황에서 사드가 중국 감시용이라고 주장하는 것은 설득력이 매우 떨어진다고 하였다. 필자는 사실과 논리를 외면한 우 소장의 주장이야말로 설득력이 떨어진다고 생각한다.

주지하듯이 미국은 세계 제패 전략과 미사일 방어의 실제 필요성에 근거하여 전지구적 차원에서 장소를 선택하고 방어 기지를 배치, 구축하는 것이다. 각 기지 사이에 상호 연결된 시스템이 형성되는 동시에 각자에 특정한 분업 영역을 주어 피차 대체될 수 없다. 핵심 전략 요충지와 방어 목표에 가장 근접한 지역에 배치하는 것이 미국의 미사일 방어 체계 구축 전략의 중요한 원칙이다. 이것만 보더라도 미국이 이미 일본과 대만 지역에 감시 레이더를 구축하고 있는 상황하에도 왜 굳이 한국에 사드를 끌어들이려고 부심하는 것인지 알 수 있다. 따라서 일본과 대만 지역에 구축되어 있는 레이더가 중국을 감시할 수 있다는

점에서 사드가 중국 감시용이 아니다 라는 결론을 도출할 수는 없다.

필자가 이미 앞에서 전략적 억지, 선제적 공격, 군비 경쟁 유발, 군사 동맹 강화 등 여러 면에서 미국의 미사일 방어 체계의 전략적 목표와 위협을 밝혔는데, 만약 한국에 사드가 배치될 경우 이러한 위협을 중국에 주게 될 것이다. 강조할 만한 것이 있다면, 바로 한국의 특수한 전략적 위상 때문에 중국에 대한 사드의 위협이 보다 더 심각해서 결코 등한시할 수 없다는 것이다.

한국은 아태 지역에 있는 미국의 중요한 동맹국으로 동북아의 핵심지에 위치해 있고 지리적으로 중국 대륙, 특히 중국의 심장인 베이징과 중요한 문호인 천진, 그리고 동북 지역의 공업, 국방 기지와 매우 근접되어 있으므로 만약 사드가 한국에 배치되면 중국은 필연적으로 미국의 전방위적인 근접 감시망에 놓이게 될 것이다. 보다 더 중요한 것은 미, 일, 한 삼각 군사 동맹의 형성이 3국 간의 미사일 방어 체계의 “일체화”에 의해 크게 진전될 것이고 이로 인해 지역의 전략적 균형과 안정이 깨지게 될 것이다. 특히 주목해야 할 것은 북한이 심각한 안보적 압력을 받아서 틀림없이 “핵 억제력”의 제고와 축적을 가속하고 모든 수단을 다 동원하여 저항해 나갈 것이다. 이렇게 된다면 한반도와 동북 아시아 지역이 끊임 없는 충돌, 혼란, 심지어 전쟁의 소용돌이 속으로 말려 들 것인데 이것이 어찌 중국에 대한 심각한 안보 위협이 안 되는 것인가?

우 소장은 중국에 대한 사드의 위협을 극력 부인하며 심지어 “사드 자체가 중국과는 무관하다.”고 하고 또한 이것을 전제로 하여 사드의 한국 배치를 반대하는 중국의 입장을 제멋대로 왜곡하였다. 우 소장은

중국의 목적의 하나가 한미 동맹을 약화, 와해하려는 데에 있다고 하고 다른 목적은 북한의 모험적인 정책을 편들기 위한 것이라고 하였다. 그 이유는 중국이 북한 “내부의 불확실성과 잠재적 불안정성”을 우려하고 북한이 “더 이상 강압외교와 도발을 감행하는 것이 어렵게 되는 상황으로 변화하게 되는 것을 원하지 않는다”고 하였다. 이것은 황당무계하고 반박할 가치가 없다.

필자는 단 한 가지만 강조하고 싶다. 미국과 “신형 대국 관계”를 구축하기 위한 기본 정책, 그리고 “不戰, 不亂, 无核”(전쟁 발발을 반대하고 정세의 혼란을 방지하며 비핵화를 추진한다)과 “促談, 支統”(대화를 촉진하고 통일을 지지한다)을 핵심으로 하는 중국의 한반도 평화안정 기본 정책은 매우 명확하고 확고부동한 것이며 오랜 기간 동안 중국은 이를 끊임없이 견지하고 많은 노력을 경주해 왔다. 이것은 누구도 부인할 수 없는 객관적 사실이다.

대미 정책에 있어 중국은 미국의 세계 패권에 도전할 의사가 전혀 없고 아시아 내에서 미국의 존재와 이익을 인정해 주고 있다. 한미 동맹과 주한 미군에 대한 태도를 놓고 볼 때 중국은 다른 나라에 군대를 주둔하는 것을 원칙적으로 반대하지만 냉전 종결 이래 한미 동맹을 반대하고 주한미군을 철수하라고 요구한 주장이나 행동이 전혀 없었다. 중국은 지역의 긴장과 대립을 심화시키는 행위를 반대하는 동시에 한미 동맹과 주한미군의 존재를 역사적으로 보고 한반도의 세력균형을 유지하고 전쟁을 억지하는 데에 한미 동맹과 주한미군이 갖는 역할을 객관적으로 인정해 왔다. 중국이 “한미 동맹을 와해하려고 시도한다.”는 결론은 도대체 어디에서 나왔는가?

북한과의 관계에 관련하여, 중국은 북한이 핵무기를 가지는 것을 확고하게 반대하며 유엔 안보이사회의 대북 제재 결의안을 지지하고 이행해 오고 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정을 전적으로 지지하고 어떤 나라가 “문전에서 말썽을 일으키는 것”을 굳건히 반대한다고 하였는데 물론 그 가운데 북한도 포함된다. 중국이 사드 배치를 반대하는 중요한 이유 중의 하나는 바로 그것이 북한을 자극하여 한반도 정세의 악화를 초래하고 비핵화의 진전에 더 심각한 장애를 초래할 것을 우려하기 때문이다. 이 모든 것은 세상이 다 아는데 어떤 이유를 가지고 중국이 “북한을 편들기 한다.”고 비난할 수 있겠는가?

우 소장은 한국 정부에게 두 가지의 정책 제언을 하였는데 하나는 모호적 태도를 포기하고 “사드가 중국의 전략적 이해와는 무관하다.”고 천명하고 “중국의 태도는 북한 편들기로 밖에 간주될 수 없음을 강하게 주장해야 한다.”고 했다. 다른 하나는 실속 없는 논쟁을 벗어나 한국의 안보 상황, 예산 상황, 특히 북한의 “미사일 위협 능력”에 따라 “상황 적응적인 미사일 방어 전략과 정책”을 수립하라고 제안하였다.

우 소장은 “국익”의 명목 아래 사드의 한국 배치 문제를 논의해야 한다고 주장하였는데 과연 그것이 정말로 한국 국가 이익에 부합되는가? 필자가 앞에서 상술한 분석을 통해서 독자들은 결론을 쉽게 내릴 수 있을 것이다. 한번 더 강조해야 할 것은 사드 배치가 중국의 전략적 이해에 긴밀히 관련되어 있기 때문에 중국 정부가 결코 가만히 있지 않을 것이다. 보도에 의하면 중국 시진핑 국가 주석이 지난 해 7월 중한 정상회담에서 사드의 한국 배치에 대해 부정적 입장을 표명하였다는 것이다. 또 지난 2월 4일 중국 창완취안 국방부장이 중한 국방장관 회담에서 사드의 한국 배치에 대해 재차 우려를 표명하였다는 것이 알려

졌다. 이것은 중국이 한국에 보내는 강력한 신호이다. 한국이 국가 안보를 수호하고 한미 동맹의 기초를 공고히 하는 것을 이해할 수 있지만 그 대가로 중국의 안보이익과 지역의 평화안정을 희생시켜서는 안 된다. 만약 한국이 미국의 영향과 압력에 의해 중국의 이해와 관심, 깊은 우려에 불구하고 사드의 배치를 강행한다면 그것은 필연적으로 한계선을 넘어 중한 관계에 심각한 손상을 갖다 줄 것이다. 한국은 이로 인한 심각한 결과를 직면하고 책임을 져야 할 것이다. 한국 정부가 한국의 국익과 지역의 평화와 안정이라는 대국(大局)적 견지에서 신중하게 생각하여 줄 것을 필자는 간절히 바란다.



中国对部署THAAD系统的几个逻辑



郑继永

复旦大学朝鲜韩国研究中心

韩国国内关于THAAD系统的争论，也成为中国各界关注的焦点问题。中国之所以对THAAD的部署非常敏感，是因为对THAAD有着自己的逻辑。

地区形势的政治逻辑

从政治上看，中国认为，THAAD的部署将会对东北亚政治带来不可预知的混乱。

从国际政治的层面看，THAAD系统部署于朝鲜半岛，将威胁到东北亚地区稳定与和平。在全球局势极其动荡的情况下，东北亚地区保持了十分脆弱的稳定与和平，暂时未出现大的冲突。同时，东北亚地区也是军备竞赛最为严重的地区之一，本就因为历史问题、领土纠纷、海洋冲突而陷于螺旋式的安全困境上升期。THAAD问题

的引入，无疑会使东北亚局势雪上加霜，打破东北亚的脆弱和平与稳定局面，陷于中东或乌克兰式的混乱之中。对于中韩而言，东北亚的稳定与和平是最大的利益，也是终极的诉求，威胁地区和平与稳定的做法当然会招致包括中国在内的各国的强烈反对。

从朝鲜半岛的层面看，THAAD系统并非是从根本上解决朝鲜半岛问题的最优方案。从逻辑上讲，盾的发展取决于、落后于矛的进化。朝鲜半岛的和平、稳定、无核化的方向是军控、反核、和解，而不是重复以武对武、安全困境螺旋上升的对抗与冷战思维。THAAD系统会刺激相关方开发更高端的反制武器，破坏来之不易的和解气氛。因此，THAAD系统并非纯粹意义上的防御性武器，而可能进化成为动摇地区稳定与和平的“进攻性”武器。

从中韩国内政治层面来看，THAAD撕裂了韩国国内政治，也降低了中韩友好关系发展的速度。自THAAD问题成为政治议题之后，韩国国内出现了严重的对立，反对者与赞成者都以激烈的言辞相互指责，社会与政治层面被撕裂。本来位于快车道中韩关系也因此造成许多困惑，THAAD问题俨然成为中韩友好关系发展的“拦路虎”。不仅如此，俄罗斯也表达了对THAAD的担忧。一个看似简单的THAAD问题同时撬动了中美俄等三大国，韩国的大国外交面临严峻的考验。

看待THAAD系统的现实逻辑

笔者并非武器专家，仅仅作为一个国际政治学者和普通人的视角来看，认为THAAD系统将引发现实层面的诸多问题。

THAAD实际作用有限，挡不住朝鲜的核武器和火炮。虽然一直声称、并从技术上阐释THAAD并非针对中俄，而是朝鲜的核武器与导弹。事实上，这也是一种自我恐吓的逻辑。假定朝鲜有战术核武器与运载手段，从朝鲜半岛的战术地形来看，从发射到击中目标将在极短的时间内达成，即使THAAD能够击落，但核武器的爆炸范围来讲，很难保证半岛南半部不被打击和沾染。同时，依个人观察，核武器对于朝鲜而言，更大程度上是一种提升身价的手段，尚无用于实战的能力和意图，东北亚发生核战争的危险远小于预期。低空飞行器与火炮才是韩国真正需要应对的威胁，然而，低空武器与火炮也无法成为THAAD的对象。应对不了核武器和火炮的THAAD相当程度上是一种心理安慰。

其次，部署本身可能被视为敌意展示与威胁。部分学者提出，可通过降低THAAD雷达的功率或调整雷达方向，以避免与中国发生不必要的摩擦。同时，日本与台湾地区已经部署这一雷达，中国不必担忧。这是对中国释放的善意，但从逻辑来讲不可靠。首先，武器用于或预防战争，而战争是不可能没有方向性或远近之分，雷达输出功率既然大小可调，那岂不是更为可怕？再者，即使同意这一做法，那么谁来控制、确认这一先进武器没有对准中国？再次，即使中国周边有此类武器，当然不希望自己周边地区这种武器越来越多。因为对中国有敌意的多，韩国对中国有敌意就没问题的逻辑自然不能成立。台湾地区是中国统一的对象，是《反分裂国家法》的对象之一；日本在历史、领土问题上不断挑衅中国，中日的军事对抗不断升级。中韩关系如此之好，无法想象中韩关系倒退成为中日关系一样。

如果非要声称THAAD系统是用于应对朝鲜的核武器，那么则应对朝鲜的核、导弹能力进行精确的评估。如果朝鲜的核武器确实能够对韩美构成巨大威胁，积极行动解决核问题则更为急迫，而不是以部署THAAD来刺激相关方。因为核进程的可逆转性小，而THAAD的部署只是一个时间与地点问题。然而，包括韩美在内的各方似乎对重启核问题会谈态度消极。如果朝鲜核问题没有这么急迫，则似乎没有必要急于提供如此价值高昂且又带来巨大争议的武器系统。解决朝鲜“威胁”的出发点是重回谈判而不是部署THAAD。谈判桌前才是和平的开始，武器带来的只能是战争。

且不论对朝鲜核能力与战争遂行能力的认知有着巨大的差异。现实来看，对韩国最大的现实威胁是朝鲜的常规军力和崩溃导致的朝鲜半岛混乱。当前，韩军与驻韩美军对于控制朝鲜半岛局势已经具有压倒性优势。在应对更为宏观的朝鲜半岛问题上，则需要韩国与东亚国家基于政治智慧的战略抉择。

部署THAAD的假定逻辑

如果假设THAAD系统得以部署，则朝鲜半岛的现状会面临挑战。

大国之间的军事力量战略平衡将被打破。现代战争最重要的是情报，尤其依赖搜集各种战场情报的雷达等“耳目”，反过来，战争中最先遭受打击的就是这些耳目。据测算，THAAD系统将能在极短时间内（0-3分内）内提供早期预警，包括中国东部、东北部地区，以及俄罗斯远东地区将不再具有战略先发优势。反过来讲，如果出现大规模局部战争、大国终极战争的可能，毫无疑问首波打击对象就是部

署在日本、台湾、夏威夷的战略预警系统。而部署在朝鲜半岛的THAAD系统，中国非常担心这是美国“重返亚太”的先手棋，以探测中国的战略底线。

朝鲜半岛核问题将可能陷于无法回旋的深渊。稳定、和平与统一是朝鲜半岛人民的夙愿。朝鲜核问题的解决，离不开朝鲜半岛自身的稳定，而不是先进武器的推波助澜。THAAD的配置，必然引发朝鲜在各种问题上的反弹及相关国家间的联动效应，弃核问题更无法达成妥协，好不容易一度走入稳定道路的朝鲜半岛必然会再起波澜。THAAD应付不了朝鲜核问题与导弹，却真正妨碍了朝韩的深层交流，朝鲜明确表示将继续加强核能力，朝鲜半岛分裂永久化的趋势将进一步深化。

中韩关系可能会因THAAD问题生变。THAAD议题正在冲撞中国朝鲜半岛战略的底线，维持半岛和平稳定是中国的核心利益，中国绝不会允许任何国家将战争推到中国家门口，60多年前不允许，今天更不允许。中韩对此底线有一致共识和最大化的利益。中国更多地在朝核与朝鲜半岛安全问题上与韩国保持了一致立场，试图通过政治发展与安全交流平衡南北，压制不安定因素。换言之，只要不危及半岛和平与稳定，中国甚至对包括韩美军演在内的事务保持默许态度，在朝鲜半岛局势变化时，中国甚至警告“不得在中国家门口生事”，在政治与安全上倾向于注力朝鲜半岛稳定的韩国，试图将韩国这一“曾经的敌人发展成好朋友”，作为中国推行善意外交的典范。正因不愿看到中韩关系倒退的后果，包括习近平在内的各层级官员、党政军学各界人士才反复劝说韩国放弃部署THAAD。

朝鲜半岛的安全关切被过度放大。马克思说过，“当牙疼发作的时

候，你的世界里也只剩下了那颗蛀牙”。目前，媒体的炒作，将中韩关系、美韩关系的重心都放在了THAAD问题上，似乎成了一道无法逾越的难关，掩盖了其它问题的重要性。从根本上来讲，THAAD争议的起点在朝核问题，落点也（解决方案）也应着眼于朝核问题。“上帝的归上帝，恺撒的归恺撒”，THAAD只是朝核问题引发的下位问题，应单纯化处理，不应与其它挂钩。同时，双方应

换位思考，多为对方考虑，尤其中韩媒体应保持克制，以静默方式处理更能得出理性的答案。

目前的形势之下，既能解决韩国的威胁应对需要，又能压制朝鲜半岛不出现混乱，才是真正需要的方案。THAAD问题的解决取决于朝核问题的进展，不能以争议施压，制造新的问题来反推朝核问题。中国不应咄咄逼人，韩国也不应将任何事态作为正当性的契机；中国应正视朝鲜半岛的现实，承认韩国对安全的要求与认知；美国则不应推波助澜向朝鲜半岛施压，各方合作做出能够解决问题而不是引发问题的替代方案。

作为建言

THAAD问题已经成为横亘于东北亚各国之间的一道摇摇欲坠的墙。春秋末期“三家分晋”、两次世界大战中的波兰、当前的乌克兰等都是血淋淋的教训，都因为被迫或自愿加入某一方而最终成为瓜分和劫掠的对象，做出倾向性选择的国家或个人往往成为悲剧。朝鲜半岛更是记忆犹新：李朝末期也分别因各派引入中国、俄国、日本势力而最终遭受殖民36年的痛苦，光复时苏联与美国势力的介入

则使朝鲜半岛一分为二直至今日。

“君子不立于危墙之下”，韩国应该警惕这一事态发展的可能，不能重蹈覆辙。当代的韩国不是乌克兰，也不是波兰，不应重演此类地缘政治的悲剧。韩国不应成为此类争议的风暴中心而不能自拔，陷于问题本身而无法一窥全貌，而应当从更高的战略高度审视这一问题，善于有效利用自身所处的地缘政治地位，成为金大中所言，“我们一定要依靠自己的力量迎来一个使我们在东北亚能发挥主导权的时代，我们一定要创造只有一个姑娘，却有四个小伙子来求婚的条件。”

《孙子兵法·谋攻篇》称，“不战而屈人之兵，善之善者也。故上兵伐谋，其次伐交，其次伐兵，其下攻城”。THAAD之争，只属于下策的“伐兵”、“攻城”阶段，更能解决朝鲜半岛问题的手段首先是改善大国关系的“谋”和中韩关系、南北关系的“交”。如果韩国能善用这一争议，将“攻城之术”提升至“伐谋”与“伐交”的层次，攻略中美两个大国，同时获益于中美两国，实现各方共赢，自然是最好的选择。

目前，朝鲜半岛的稳定是重中之重。局势稳定，韩国的经济发展就有了保证，中美博弈的压力才不会集中在朝鲜半岛，韩国才可能在半岛问题上有更多话语权，才可能在统一博弈中获取更多战略筹码。而THAAD却在损害韩国的这一战略利益，同时也遭到中俄等东北亚国家的强烈反对，THAAD问题已经超越了导弹防御、朝鲜半岛问题等重大课题本身，而成为大国政治角逐的一个战场，更成为操控东北亚政治的国际政治“核武器”，伤害的不仅仅是朝核问题、南北关系，也包括中国、美国、俄罗斯、韩国在内的多对关系，展现的是“武器保安全”的单向现实主义思维。

因而，对于韩国而言，当务之急不是说服中国接受部署THAAD的问题，而在于展开想象空间，想象一下消弥THAAD之争所带来的国内与国际的清静与安宁、对朝鲜半岛与地区和平的真诚，以及对韩国作为真正意义上的大国关系调节者、议题领导者、国际影响力上的善意回报与赞许。其中，当然也有中国对韩国善意努力的更多回应。

※ 习近平主席与朴槿惠总统执政后，韩中关系得到了前所未有的紧密发展。但是近来，韩国部署萨德(THAAD)的可能性出现，这成为两国关系之间新的变因。为使围绕萨德的讨论能够建立于准确的事实与相互理解之上，JPI PeaceNet计划介绍各国对萨德的视角。期待中国读者的关注，也欢迎中国专家撰文投稿。文章被采用后，将登载于JPI PeaceNet，同时还将支付一定的稿费



사드(THAAD) 배치에 대한 중국의 논리



정계영

푸단대학교 조선한국연구센터

사드를 둘러싼 한국 내의 논의가 중국 각계의 주목을 받고 있는 이슈로 부상하고 있다. 중국이 사드의 배치에 대해 민감하게 반응하고 있는 것은 사드에 대한 중국 나름의 우려가 있기 때문이다.

1. 지역정세와 관련된 정치적 우려

정치적 차원에서 보면 중국은 사드의 배치가 동북아 정치에 예측 불가능한 혼란을 유발할 수 있다고 우려하고 있다.

국제정치 차원에서 볼 때 한반도에 사드가 배치된다면 동북아 지역의 안정과 평화를 위협하게 될 것이다. 국제적 정세가 극히 불안정한 상황에서 동북아 지역은 그동안 어렵게 안정과 평화를 유지해 왔다. 다행히 아직까지는 큰 충돌이 발생하지는 않았다. 동북아 지역은 군비

경쟁이 가장 심각한 지역 중의 하나로서 역사 문제, 영토분쟁, 해상충돌 등의 문제로 인해 나선형(spiral)의 안보딜레마가 심화되는 국면에 위치해 있다. 이러한 상황에서 사드의 도입은 설상가상으로 동북아의 취약한 평화와 안정을 파괴하고 우크라이나 식의 혼란상태를 초래할 것임에 의심할 여지가 없다. 중국과 한국에게 있어서 동북아의 안정과 평화는 가장 큰 이익이면서도 궁극적인 목적으로, 지역의 평화와 안정을 위협하는 행위는 중국을 비롯한 각국의 거센 반대를 받을 것이다.

한반도 차원에서 봐도 사드는 한반도 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 최적의 방안은 아니다. 논리적으로 방패의 발전은 창이 진화에 달려 있으면서 뒤떨어진다. 한반도의 평화, 안정, 비핵화의 방향은 군축, 반핵, 화해에 있지 무력으로써 무력에 대항하는 것을 반복하거나 안보 딜레마를 악화시키는 투쟁, 또는 냉전적 사고방식은 바람직하지 않다. 사드는 북한이 한 단계 더 첨단적인 반격무기를 개발하도록 자극할 수도 있고, 어렵게 이루어진 화해의 분위기를 파괴할 수도 있다. 따라서 사드는 순수한 의미에서의 방어성 무기보다는 지역 안정과 평화를 뒤흔드는 ‘공격성’ 무기로 진화할 가능성이 더 크다. 중국과 한국의 국내 정치 차원에서도, 사드는 한국의 국내정치를 분열시켰을 뿐만 아니라 한중 간 우호관계 발전의 속도를 늦췄다. 사드 문제가 정치적 의제로 된 이후 한국 국내에서 심각한 대립이 나타났고 반대자들과 지지자들은 서로 거친 표현으로 비난하면서 정치적·사회적 분쟁을 낳았다. 이에 따라 빠른 속도로 발전하고 있던 한중관계도 많은 어려움에 봉착하게 되어, 사드 문제는 한중 우호관계의 발전에 장애가 되었다. 러시아도 사드에 대한 우려를 표명했다. 아주 단순해 보이는 사드 문제는 미·중·러 3대국을 동시에 뒤흔들고 있다. 따라서 한국의 미중러 외교도 준엄한 시련에 직면하고 있다.

2. 사드에 관한 현실적 우려

필자는 무기 전문가는 아니지만 국제정치 학자이자 일반인으로서의 시각에서 볼 때, 사드는 현실적 측면에서 여러 가지 문제를 유발할 것이라고 생각된다.

사드의 실제 역할은 아주 제한적이기 때문에 북한의 핵무기와 포탄을 요격할 수 없다. 비록 사드의 배치가 중, 러를 상대로 한 것이 아니라 북한의 핵무기와 미사일이 그 대상이라고 계속 표명하고 있고 기술적으로도 그와 같이 해석하고 있지만 사실 이러한 주장은 일종의 자기 환상으로 자신을 무섭게 한다. 북한이 전술적 핵무기와 탑재수단을 보유하고 있다는 가정하에 한반도의 전술적 지형을 보면 발사로부터 목표물 공격까지 아주 짧은 시간이 소요된다. 사드가 목표물을 성공적으로 격추시킬 수 있더라도 핵무기의 폭발범위를 감안하면 한반도 남부 지역이 피격이나 오염을 피할 수 있으리라고 보장할 수 없다. 핵탄두를 격추했어도 핵탄두가 공중에서 폭발하면 남과 북의 오염이나 공격이 될 수 있다. 한편, 필자 개인의 관찰에 따르면 북한에게 있어서 핵무기는 자신의 가치를 증대하는 수단일 뿐 북한이 아직 실전에서 핵무기를 사용할 능력과 의도는 없다. 동북아에서 핵전쟁이 일어날 가능성은 예상보다 훨씬 작다. 저공비행 항공기와 대포야말로 한국이 실제로 대응해야 할 위협이다. 그러나 저공비행 항공기와 대포는 사드의 대상이 될 수 없다. 핵무기와 대포에 대응할 수 없는 사드는 일종의 심리적 위안일 수밖에 없다.

또한 사드 배치 그 자체가 적의의 표시와 위협으로 간주될 수 있다. 일부 학자는 사드 레이더의 출력을 낮추거나 방향을 조절함으로써 중국

과의 불필요한 마찰을 피할 수 있다고 주장하고 있다. 또한 일본과 대만에 이미 이러한 레이더가 배치되어 있기 때문에 중국은 우려할 필요가 없다고 주장한다. 이것은 중국에게 보내는 호의적인 메시지이지만, 논리적으로 확실하지 않다. 중국과 마찰을 피하게 레이더의 출력을 낮추거나 방향을 조절할 수 있다는 것은 나중에 필요하다면 출력을 다시 높이거나 방향을 바꿀 수 있다는 것을 의미하는 것이 아닌가? 이는 안심이 되는 것이 아니라 무서운 일이다. 둘째, 이러한 방법에 동의하더라도 첨단 무기들이 중국을 겨냥하는지 아닌지 누가 통제하고 확인할 것인가? 셋째, 중국 주변에 이러한 무기들이 이미 배치되어 있는 상태라고 하더라도 중국은 자신의 주변 지역에 이러한 무기들이 더 많아질 것을 원하지 않을 것이다. 중국에게 적의를 품고 있는 국가가 많다고 해서 한국까지도 중국에게 적의를 품는 것이 문제가 없더라는 논리는 당연히 성립될 수 없다. 대만 지역은 중국의 통일 대상이고 ‘반분열국가법’ 대상 중의 하나이기도 하다. 일본은 역사, 영토 문제에서 지속적으로 중국을 도발하고 중일 군비경쟁도 확대해나가고 있다. 한중관계가 중일관계처럼 뒷걸음질 치는 것은 상상할 수도 없다.

꼭 사드가 북한의 핵무기에 대응한 것이라고 주장하고자 한다면 북한의 핵과 미사일 능력에 대해 정확한 평가를 내려야 한다. 만약 북한의 핵무기가 확실히 한·미에게 큰 위협이 될 수 있다면 사드 배치를 통해 북한을 자극하는 것보다는 적극적으로 핵 문제를 해결하는 것이 더욱 필요할 것이다. 그것은 핵무기 발전과정의 가역성이 낮고 사드의 배치하는 단지 시간과 장소의 문제에 지나지 않기 때문이다. 그러나 핵 문제 회담의 재개에 대해 한미 양국을 포함한 각 국의 태도는 소극적으로 보인다. 북핵 문제가 그렇게 절박하지 않다면 이처럼 값 비싸고 큰 논란을 일으키는 무기체계를 배치하기 위해 급히 서두를 필요가 없다. 북한

의 ‘위협’을 해결하는 첫걸음은 사드의 배치가 아니라 협상에 복귀하는 것이다. 협상 테이블이야말로 평화의 시발점이며, 그 반대로 무기는 전쟁을 가져올 수밖에 없기 때문이다.

북한의 핵능력과 전쟁 수행능력에 대한 커다란 인식의 차이에도 불구하고, 현실적으로 한국에게 있어서 가장 큰 위협은 북한의 대규모 특공부대원과 재래식무기 및 WMD 등 군사력과 북한의 붕괴로 인한 한반도 혼란이다. 현재 한반도 정세를 통제하는 데에 있어서 한국군과 주한미군은 이미 압도적인 우위를 차지하고 있다. 더욱 거시적인 한반도 문제에 대응하기 위해서는 한국과 동아시아 국가들이 정치적 지혜를 바탕으로 전략적인 선택을 하는 것이 필요하다.

3. 만약 사드가 배치되면 야기될 수 있는 우려

사드의 배치가 이루어졌다고 가정할 때 한반도는 여러 가지 도전에 놓이게 될 것이다.

우선 강대국 간의 군사력 전략균형이 깨질 것이다. 현대의 전쟁에서 가장 중요한 것이 바로 정보이며, 정보는 전장의 각종 정보를 수집하는 레이더 등의 ‘눈과 귀’에 의지한다. 동시에 전쟁에서 가장 먼저 타격을 받는 목표가 바로 이러한 ‘눈과 귀’들이다. 분석에 의하면 사드는 극히 짧은 시간 내(0~3분)에 조기 경보를 제공해 줄 수 있다. 따라서 중국 동부, 동북부지역 및 러시아 극동지역은 전략적 선제우위를 잃게 된다. 반대로 대규모 국지전이나 강대국 간 전면전이 펼쳐지면 가장 먼저 공격을 받을 대상이 바로 일본, 대만, 하와이에 배치된 전략적 정보시스템이라는 것은 의심할 여지가 없다. 한반도에 배치된 사드에 대해 중국은 사드가 미국의 ‘아시아 복귀’에서의 선두로서 중국의 안보적

마지노선(bottom line)을 탐측하기 위한 것이라고 우려하고 있다.

한반도 핵 문제는 이로써 영원히 돌이킬 수 없는 심연 속에 빠질 가능성이 있다. 안정, 평화 그리고 통일은 한반도에 사는 모든 이들의 소원이다. 핵 문제의 해결에는 첨단무기가 필요한 것이 아니라 한반도 자체의 안정이 필요하다. 사드의 배치는 여러 부분에서 북한의 반발과 국가 간의 연쇄효과를 초래할 것이다. 따라서 핵폐기 문제에서 타협이 이루어지기 더욱 어려워질 것이고 간신히 안정궤도에 오른 한반도에 파장을 미칠 것이다. 사드는 북한의 핵과 미사일에 대응하기는커녕 남북 간의 상호교류를 더 어렵게 할 것이다. 북한은 핵능력을 강화할 것이라고 명확히 밝혔으며 한반도 분단 영구화의 추세는 한 단계 더 심화될 것이다.

한중관계도 사드 문제로 인해 변화를 겪게 될 가능성이 높다. 사드 문제는 중국의 한반도에서의 레드라인과 부딪치고 있다. 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것은 중국의 핵심이익으로서 중국은 절대로 그 어떤 국가라도 중국의 문전에서 전쟁을 일으키는 것을 허용하지 않을 것이다. 60년 전에도 허용하지 않았고, 오늘날에는 더욱 허용하지 않는다. 한중 양국은 이러한 마지노선에 대한 공동인식과 최대의 이익을 갖고 있다. 중국은 북핵 문제와 한반도 안보 문제에 있어서 한국과 일치하는 입장을 더 많이 취하고 있으며 정치적 발전과 안보 교류를 통해 남북의 균형을 도모하고 불안요인들은 억제시키려고 시도해 왔다. 바꿔 말하면 한반도의 평화와 안정에 위협이 되지 않는다면 중국은 한미 군사훈련을 비롯한 행동까지도 묵인해왔다. 한반도 정세에 변화가 나타날 때 중국은 심지어 “중국의 문전에서 말썽을 일으키는 것을 허용하지 않는다.”는 경고까지 보냈다. 정치와 안보에서 한반도 평화에

힘을 기울인 중국은 “과거의 적인 한국을 좋은 친구로 발전시키려 하고” 이것을 중국이 추진하는 선한 외교의 모범으로 삼고 있다. 한중관계의 후퇴라는 결과를 보고 싶지 않기 때문에 시진핑 주석을 비롯한 각급 관료, 당정군 각계 인사들은 반복적으로 한국이 사드 배치를 포기하도록 설득하고 있다.

한반도의 안보에 대한 관심이 지금 과도하게 확대되어 있다. 마르크스는 “이가 아플 때 당신의 세계에는 그 충치만 남게 된다.”고 말한 적이 있다. 지금은 과도한 언론보도로 한중관계, 한미관계의 중심은 모두 사드에 놓여 있고 마치 뛰어넘을 수 없는 난관처럼 만들어서 다른 문제들의 중요성이 가려졌다. 근본적으로 사드 논란의 시작점은 북핵 문제에 있고 종착점도 북핵 문제에서 착안해야 한다. 성경에서 “가이사의 것은 가이사에게, 하나님의 것은 하나님께 바치라”라고 하듯이 사드 문제는 북핵 문제가 유발한 하위 문제로서 단순하게 처리해야 하고 다른 문제와 연결시켜서는 안 된다. 이와 동시에 상대방의 입장에 서서 고려해야 하고 특히 한중 언론은 자제해야 한다. 침묵의 방식으로 처리하면 더욱 이성적인 답안을 얻을 수 있을 것이다.

지금의 정세하에서는 위협에 대응하고자 하는 한국의 요구를 해결하면서도 한반도 혼란을 억제시킬 수 있는 해결책이 필요하다. 사드 문제의 해결은 북핵 문제의 진전에 달려 있다. 다른 문제를 야기해서 북핵 문제의 진전을 압력을 가하는 등 행동으로 사드를 거론할 수는 없다. 중국은 기세등등한 태도를 취하지 말아야 하고, 한국도 어떤 사태도 사드 배치를 정당화하는 계기로 간주하지 말아야 하며, 중국은 한반도의 사실을 직시해야 하고 안보에 대한 한국의 요구와 인식을 인정해야 한다. 또한 미국은 부채질하여 한반도에 압력을 가하지 말아야

하며, 각국의 협력을 통해 문제를 유발하는 것이 아니라 해결할 수 있는 대안을 모색하여야 한다.

4. 건의사항

사드 문제는 이미 동북아 각국 간에 놓인 위태로운 돌담이 되었다. 춘추말기의 “삼가분진(三家分晉),” 두 차례 세계대전에서의 폴란드, 그리고 지금의 우크라이나의 경험은 모두 우리에게 참혹한 교훈을 남겨줬다. 이들은 강제나 자국의 의지에 따라 어느 한 쪽으로 속했지만 결국 국 분할과 약탈의 대상으로 되어 버렸다. 편을 가르느 선택을 한 국가나 개인은 흔히 비극적으로 된다. 한반도의 기억도 아직 생생하게 남아 있다. 이조 말기에 각 세력이 각각 중국, 러시아, 일본 세력들을 끌어들이며 결국 한반도는 36년간의 식민지 지배를 당했고 광복시기에 소련과 미국 세력의 개입으로 인해 한반도는 지금까지 분단상태를 유지하고 있다.

“천명을 아는 사람은 돌 담 밑에 서지 않는다 (知命者不立乎巖墻之下: A true man won't stand beside a collapsing wall)”는 말이 있다. 한국은 사드 사태의 발전을 경계해야 하고 다시 예전처럼 편 가르기를 할 수는 없다. 현대 한국은 우크라이나도 아니고 폴란드도 아니다. 그래서 이러한 정치적 비극을 되풀이 할 수는 없다. 한국이 이러한 논쟁의 중심이 되어서는 안된다. 문제 자체에 빠지면 문제의 전반을 바라볼 수 없기 때문이다. 한국은 더욱 높은 전략적 차원에서 이 문제를 살펴보아야 한다. 김대중 전 대통령이 말한 것처럼 자신의 힘으로 동북아에서 주도권을 잡을 수 있는 시대를 열어 가야 하고 소녀 한 명에게 4명의 청년이 청혼할 수 있는 조건을 마련해야 한다.

『손자병법 모공편』에서 이른바 “싸우지 않고서 적군을 굴복시키는 것이 최선의 방법이다. 고로 최상의 방법은 적의 책모를 벌초하여 적의 의도를 봉쇄하는 것이다. 차선은 적의 외교를 봉쇄하는 것이다. 그 다음 차선은 적의 군대를 직접 공격하여 봉쇄하는 것이다. 최하의 방법은 적의 성을 공격하는 것이다(不戰而屈人之兵, 善之善者也。故上兵伐謀, 其次伐交, 其次伐兵, 其下攻城).”는 말이 있다. 사드를 둘러싼 경쟁은 하책 중의 “군대를 공격(伐兵)”하거나 “성을 공격(攻城)”하는 것에 해당한다. 한반도 문제를 해결할 수 있는 보다 나은 방법은 대국관계의 “모략(謀)”과 한중관계 및 남북관계의 “외교(交)”를 개선하는 것이다. 한국이 이러한 논쟁을 잘 활용할 수 있다면 “성을 공격하는 방법(攻城之術)”을 “책모의 공략(伐謀)”과 “외교의 봉쇄(伐交)”로 향상시키고, 미중 양국을 공략하며 미중 양국에서 이득을 얻으면서 각자의 상생을 실현시킬 수 있다. 이것이야말로 최선의 선택이다.

현재 한반도에서 가장 중요한 것은 바로 안정이다. 안정한 정세를 유지해야 한국의 경제발전도 보장되고 미중 게임의 압력이 한반도에 집중되지 않을 것이다. 따라서 한국도 한반도 문제에서 더욱 많은 발언권을 가질 수 있게 되고, 통일게임에서 더욱 많은 카드를 가질 수 있다. 그러나 사드는 한국의 이러한 전략적 이익을 파괴하고 있다. 이와 동시에 중국, 러시아 등 동북아 국가들의 강력한 반대를 받고 있다. 사드 문제는 이미 미사일 방어, 한반도 문제 등 중요한 과제 그 자체를 초월하여 강대국 정치경쟁 중 하나의 전쟁터가 되었고, 심지어 동북아 정치를 좌우하는 정치적 “핵무기”가 되어 버렸다. 이것은 북핵 문제, 남북관계뿐만 아니라 중국, 미국, 러시아, 한국을 포함한 여러 쌍의 양자 관계를 손상시켰다. 이것은 “무기로써 안보를 지키는” 일방적인 현실주의 사고방식을 보여줬다.

한국에게 있어서 가장 시급한 것은 중국이 사드 배치를 받아들일도록 중국을 설득하는 것보다 상상의 공간을 펼치는 것이다. 사드를 둘러싼 논쟁이 없어진 이후를 상상하면, 안정된 국내·국제환경, 한반도와 지역 평화에 대한 진심, 진정한 의미에서의 대국관계 중재자로서의 한국, 의제 지도자로서의 한국, 국제적 영향력 등 선의의 보람과 찬양들로 가득할 것이다. 물론 그 속에 한국의 선의의 노력에 대한 중국의 더 많은 보답과 선의도 있을 것이다.



사드 관련 논란: 루머에 의한 피해 사례의 하나일 뿐



박휘락

국민대학교 정치대학장

사드(고고도 미사일 방어체제, THAAD: Terminal High Altitude Area Defense)와 관련하여 누구도 시비하지 않을 팩트는 “Terminal”이라는 첫 글자에서 보듯이 표적지역에서 공격해오는 탄도미사일을 방어하는 무기이고, 요격고도는 150km, 사거리는 200km 정도라는 것이다. 미 육군이 7개 포대 정도를 구매하였고, 현재 그 중 5개 포대를 전력화한 상태이다.

2014년 6월 주한미군 사령관 겸 한미연합 사령관인 스캐퍼로티(Curtis Scaparrotti) 미군 대장이 사드의 한반도 배치를 본국에 건의했다고 언급한 이래 한국 사회에서는 격렬한 논의가 전개되어 왔다. 사드는 중국과 미국의 전략적 대결을 좌우할 수 있는 결정적 무기이고, 이의 한반도 배치는 한국의 명운을 좌우할 수도 있는 사안이라는 것이다. 최첨단의 전투기, 공격용 미사일도 아닌 육군의 단일 무기가 어떻

게 동북아시아의 정세를 좌우하는 전략적 비중을 갖게 되었을까? 북한의 핵미사일 위협에 놓여 있는 한국의 입장에서 하나의 방어무기라도 추가되면 좋은 것 아닌가?

토양: 루머에 취약한 한국사회

유쾌한 일은 아니지만 사드에 관한 논란을 살펴보기 이전에 한국 사회에서 일어났던 몇 가지 루머(Rumor) 또는 유언비어(流言蜚語) 사례를 회고해 볼 필요가 있다.

2008년 6월, 한국에서는 새로 출범한 이명박 정부가 미국산 쇠고기 수입의 범위를 확대하는 조치를 발표하자 그렇게 되면 다수의 국민들이 광우병에 걸리고, 특히 어린이들의 머리에 구멍이 송송 뚫릴 것이라는 괴담이 난무하면서 삽시간에 미국산 쇠고기 수입 반대, 이명박 정부 반대의 촛불시위가 한국을 흔들었다. 한국 사회는 수개월동안 마비되었고, 이명박 대통령은 국정의 자신감을 상실하고 말았다. 그러나 지금까지 한국에서 광우병은 한 명도 발생하지 않았고, 미국산이 수입쇠고기 중 1위를 차지하고 있다.

2010년 3월 북한의 잠수정이 한국의 군함인 천안함을 공격하여 침몰시키는 사태가 발생하였다. 사건발생 직후 인터넷 공간을 통하여 “천안함이 낚아서 좌초되었다”거나 “한국 정부가 고의로 격침시켰다”거나 “훈련 중이던 미 핵잠수함에 의하여 오폭 또는 충돌되었다”라는 루머가 급속히 확산되었다. 이 또한 상당한 기간동안 한국 사회를 어지럽게 만들고, 유엔까지 전달되어 국격을 떨어뜨리기도 하였다.

이 외에도 한국 사회에서는 괴담, 루어, 유언비어 등이 쉽게 확산된다. 이로 인하여 2008년 9월 최진실이라는 최고의 여배우가 자살한 적도 있고, 타블로라는 가수의 인생이 바뀌기도 하였다. 루머가 한국 사회에서만 존재하는 것은 아니지만, 다른 국가에 비해서 쉽게 발생 및 전파되고, 또한 반복되는 것은 사실 아닌가? 국가안보에 관한 중대한 사안이라 그럴 리 없다고 하겠지만, 현재 논란이 되고 있는 사드도 루머 차원에서 한번 분석해보자.

사드 논쟁의 경과

한국에서 사드 논쟁이 본격화된 출발점은 2014년 6월 3일 스캐퍼로티 사령관이 웨스틴조선 호텔에서 한국국방연구원 주최로 열린 조찬강연시 “미측에서 추진을 하는 부분이고 제가 또 개인적으로 (미국 군 당국에) 사드의 전개(배치)에 대한 요청을 한 바 있다...언론에선 현재 사전 조사 연구가 이뤄진다는 식으로 묘사했지만 그 정도라기보다는 한국에 사드를 전개하기 위한 초기 검토가 이뤄지는 수준”이라고 언급한 것이었다. 이에 대하여 한국 언론은 “미국 정부나 군 고위 관계자가 사드의 한반도 배치 추진을 공식 확인한 것은 처음”이라면서 이 문제를 집중적으로 보도하게 되었다.

2014년 9월 30일 미국외교협회(CFR) 간담회에서 로버트 워크(Rober Work) 미 국방부 부장관이 사드의 배치방안을 한국 정부와 협의 중 (working out)이라고 밝힘으로써 또 한 번 사드 문제가 한국 언론의 집중적인 조명을 받게 되었다. 그는 “꿈에 배치된 미국의 사드 미사일 포대를 한국에 배치하는 방안을 조심스럽게 고려하고 있고...사드 배치가 맞는지를 결정하기 위해 한국 정부와 협의하고 있다”고 말한 것으

로 보도되었다. 한국 언론에서는 한국과 미국이 사드 배치에 관하여 협의해 놓고도 공개하지 않았다면 정부를 공격하였다.

사드를 둘러싼 국내의 논란에 중국도 가담하였다. 다양한 경로를 통하여 중국의 학자들은 미군 사드의 한반도 배치에 관한 부정적인 입장을 표명하기 시작하였고, 추귀홍(邱國洪) 주한 중국대사도 2014년 11월 26일 국회 남북관계 및 교류협력발전 특별위원회(남북관계발전특위)와의 간담회에서 “한국에 배치되는 사드의 사정거리가 2,000km라서...”는 이유로 부정적인 입장을 표명하였다. 또한 2015년 2월 4일 서울에서 열린 한중 국방장관 회담에서 창완취안(常萬全) 중국 국방부장(장관)은 의제에 포함되어 있지 않았던 사드의 한반도 배치 문제를 제기하였고, 2015년 3월 한국을 방문한 류젠차오(劉建超) 중국 외교부 부장조리(차관보급) 역시 16일 개최된 한·중 차관보 협의에서 사드 문제에 관한 자신의 우려를 적극적으로 언론에 공개하였다. 그는 “사드 문제에 관해 아주 솔직하고 자유로운 대화를 나눴고... 중국 측 생각을 한국에 알려줬으며... 중국 측의 관심과 우려를 중시하면 고맙겠다”고 언급하였다. 3월 17일자 조선일보에서는 중국의 관리들이 이와 같이 언급한 것은 2014년 7월 “한·중 정상회담 때 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 언급했기 때문”이라고 해석하기도 했다.

2015년 3월 하순 뎀프시(Martin E. Dempsey) 미 합참의장, 4월 중순 카터(Asheton Carter) 미 국방장관, 5월 중순 케리(John Kerry) 미 국무장관 등이 차례로 한국을 방문하였다. 그때마다 한국의 언론에서는 사드 문제가 거론될 것으로 전망하면서 관련 의혹을 보도하였다. 그러나 사드 문제는 한번도 논의되지 않았고, 관련된 성명이나 입장발표는 없었다. 다만, 케리 국무장관의 경우 주한미군 장병을 방문한 자리에서

“(북한 위협과 관련) 우리는 모든 결과에 대비해야 하고...이것이 바로 우리가 사드와 (병력·함정 배치 등) 다른 것들에 관해 말하는 이유”라고 언급하였다. 그러자 한국 언론에서는 그가 사드의 한반도 배치 필요성을 언급한 것으로 보도하였다.

이렇게 볼 때 사드 배치에 관한 논란은 어떤 공식적 계기가 아니라 어떤 인사의 발언에 의하여 촉발되는 양상을 보였고, 대부분 일방적인 추측과 우려를 근거로 한 내용이었다. 추측과 우려에 근거하여 팩트가 없기 때문에 오히려 내용의 진위를 판가름하기 어려웠고, 따라서 한국 사회가 1년 여 동안 사드를 둘러싸고 논란을 벌였지만, 결정된 것은 아무 것도 없는 결과가 되었다.

사드 논란의 쟁점

지금까지 한국 언론에서 제기되어 온 사드에 관한 논란의 핵심은 크게는 두 가지, 두 번째를 구분하여 분석하면 세 가지이다.

첫째, 한반도에 사드가 배치되면 중국의 핵억제전략이 크게 훼손되고, 따라서 중국은 이를 용인하지 않을 것이며, 결국 한국은 중국과 미국 사이에서 희생자가 된다는 주장이다. “미국이 한국 내 배치를 검토 중인 사드가 ‘북한뿐만 아니라 중국과 러시아와 같은 인접국까지 커버’할 수 있고...중국은 미국의 한국 내 MD 배치를 동북아의 화약고인 한반도에 미국이 위험한 인화물질을 갖다놓는 것으로 여긴다....한국이 미일동맹의 MD에 편입되면 ‘한국이 도자기 가게 안에서 칼을 들고 쿵 후를 하는 것’으로 간주한다.”¹⁾이라는 주장이다. 이러한 주장은 사드의 성능이 충분히 알려지지 않은 상황에서 국민들에게 설득력을 가졌고,

대부분의 언론도 그러한 방향으로 보도하였으며, 특히 이들은 중국 학자들이나 관리들의 의견을 인용함으로써 신뢰성을 과시하였다.

한국 사회에서 논란이 지속되면서 사드가 중국의 대륙간탄도탄(ICBM)을 요격할 수 없다는 점이 밝혀지자, 이번에는 레이더의 위험성이 강조되었다. “사드와 한 묶음으로 움직이는 X-밴드 레이더는 유효 탐지 반경이 1,000km에 달해 오산공군기지에 배치되면 중국 동부의 군사 활동까지 들여다볼 수 있다”는 주장이었다.²⁾ “사드의 탐지장비인 X밴드레이더는 반경 4,000~5,000km 밖의 작은 물체도 식별하는 것으로 알려져 중국의 대부분 군사시설을 들여다보게 돼 중국이 경계하고 있다”라고 보도한 언론도 있었다.³⁾

두 번째, 사드에 관한 비용문제로까지 연결되는 내용으로서 일부 인사들은 주한미군의 사드배치와 한국군의 사드구매를 혼동시켰다. 2014년 6월 스캐퍼로티 연합사령관의 언급은 물론이고 한국 국방부가 수차례 설명했듯이 이 사안은 미 육군의 사드를 주한미군 보호를 위하여 재배치하는 것이었다. 그러나 사드배치에 대한 찬반 논쟁이 격화되면서 이 부분이 모호해졌고, 집권여당에서조차 2015년 4월 1일 의원총회를 열어서 사드의 “도입” 문제를 논의하였고, 유승민 원내대표는 3개 포대 정도 도입해야할 필요성을 강조하기도 하였다. 급기야 주요일간지의 사설에서조차 “현재의 사드 논의는 1차적으로 주한미군에 들어오느냐 마느냐 하는 문제다. 한국군의 사드 도입 여부는 별개 사안이다.”는 점을 강조해야 했다.⁴⁾

셋째, 아직도 사드에 대한 부정적 인식에 큰 영향을 미치고 있는 것은 사드에 관련한 비용문제로서, “2조 원짜리 고고도 머니게임”이라는 말

이 공공연하게 유포되었다. 국방부 대변인이 2015년 3월 17일 라디오 인터뷰를 통하여 주한미군의 무기를 배치하는 것이기 때문에 주한미군이 부담한다고 하였지만, 의혹은 진정되지 않고 있다. 심지어 최다 부수의 신문에서도 “한·미 간에는 보통 얘기를 먼저 꺼내는 쪽이 비용을 부담토록 돼 있어 우리 측은 먼저 사드 배치 얘기를 꺼내지 않고 미측의 공식 요청이 오면 검토하겠다는 입장이다. 미국은 사드 1개 포대를 주한미군에 배치할 것으로 알려졌는데 1개 포대의 비용은 1조 5,000억~2조 원에 달한다. 사드를 우리가 도입하는 것이 아니라 미 측이 주한미군에 배치할 경우 구매 비용 자체를 우리 측에 요구할 수는 없지만 운용 비용은 방위비 분담금 형태로 우리 측에 요구할 가능성이 높다. 우리 군 당국은 사드의 주한미군 배치는 내심 환영하지만 비용 부담 문제는 미측에 양보하는 모습을 보이지 않겠다는 입장이다”⁹⁾라고 보도하고 있다.

사드 논란에 대한 진실: 루머

이 글을 읽은 사람들 누구도 믿고 싶지 않겠지만, 정말 어이없게도 위세 가지가 모두 다 진실이 아니다.

첫째, 사드가 미국을 공격하는 중국의 ICBM을 요격할 수 있다는 것은 전혀 사실이 아니다. 사드는 글자 그대로 “종말단계(終末段階)”에서 타격하는 요격미사일이기 때문에 자신을 공격해오는 상대의 탄도미사일만 요격할 수 있고, 다른 목표를 향하여 비행해나가는 탄도미사일은 요격할 수 없다. 또한 사드의 사거리는 200km이고, 고도는 150km 정도로서, 대부분 1,000km 이상 비행하는 미국 공격용 중국의 ICBM까지 다다를 수가 없다. 현재 중국 내륙에 배치되어 있는 ICBM이 미국을 공격할 경우 시베리아 상공과 알래스카를 경유하고 한반도 상공은 지나가지를 않는다.

사드가 사용하고 있는 AN/TPY-2 X-Band 레이더의 경우에도 실제 탐지거리는 1,000-2,000km 정도이고, 인공위성 등으로부터 발사에 대한 정보를 전달받으면 그것을 요격할 수 있도록 ‘추적’하는 기능을 수행하도록 되어 있으며, 탐지 기능으로 전환하는 것이 쉽지 않다. 설령, 탐지한다고 해도 지구곡률(地球曲率)로 인하여 1,000km 거리에서는 60km 이상 고도의 물체만 탐지할 수 있고, 1,800km 거리일 경우 190km 이상에 있는 표적만 가능하다. 그리고 레이더는 CCTV처럼 영상을 보는 것이 아니라 점으로만 보기 때문에 일반적인 군사정보는 획득하기 어렵다.⁶⁾ 2014년 11월 21일 서울대학교 통일평화연구원 주최로 개최된 토론회에서 중국 북경대학의 후아한 교수는 “사드 자체는 중국의 억제태세에 위협이 아니다.” (THAAD per se is not a threat to China’s deterrence)”라는 내용을 발표하기도 하였다.⁷⁾

둘째, 현재 논란이 되고 있는 것은 미군 사드의 한반도 배치이지 한국의 사드 도입이 아니다. 이 사안 자체가 스캐피로티 주한미군/한미연합 사령관이 본국에 사드의 한반도 배치를 요구하겠다는 말에서 시작되었고, 시진핑 국가주석을 비롯한 중국의 관리들도 한국이 주권국가이기 때문에 미국의 사드 배치를 허용하지 말라는 요구였다. 한국이 사드 구매를 미국에 요구하거나 국방부가 계획하고 있는 바는 전혀 없다. 『2014년 국방백서』에 그려진 한국군 탄도미사일 방어의 체계도에는 분명히 사드가 포함되어 있지 않고, 자체 장거리 요격미사일을 2020년대 중반까지 개발하겠다고 명시하고 있다.⁸⁾

셋째, 미군의 사드배치를 허용할 경우 한국이 그에 따른 비용을 부담하는 것은 사실도 아니고, 전례도 없다. 지금까지 미군이 한국에 배치하는 무기를 한국이 대신 비용을 지불한 적이 없다. 미군이 현재

PAC-3 2개 대대를 한반도에 배치하고 있지만 그 비용을 요구받거나 지불하지 않았다. 미군의 무기를 대신 구입하여 배치해주는 전례는 세계 어디에도 없다. 2014년 4월 새로운 “미일방위협력지침”을 체결하면서 미군의 글로벌 호크, P-8 대잠초계기, F-35 스텔스 항공기, 양륙함, 이지스함 등 다수의 첨단 무기를 일본에 배치하기로 하였는데, 이의 비용을 일본이 지불하지 않는다. 일부에서는 방위비분담이 증대될 것이라고 추측하지만, 지금까지 미군의 특정 무기배치를 계기로 방위비분담이 늘어난 적이 없다. 방위비분담은 5년 마다 협상되는데, 현재 한국은 2014년에는 9,200억 원을 지불하고, 2015년에서 2018년까지는 전년도 물가상승률을 적용하여 증대시키기로 되어 있다. 그 금액도 멋대로 사용하는 것이 아니라 주한미군 기지에 근무하는 한국인 노동자 인건이 40%, 미군 및 한미연합 군사시설 건설 40%, 그리고 수송 등의 군수비용 20% 정도로 정해진 항목별로 사용하고 있어 어떤 장비의 도입이나 운영비용으로 전용할 수 없다. 한국에서는 전시 작전통제권 환수 연기 등을 미측에 요청할 때마다 방위비분담이 증대될 것이라는 의혹이 제기되었지만, 그의 연기가 결정된 2010년이나 2014년을 전후하여 방위비분담은 전혀 증대되지 않았다. 또한 방위비분담금은 국회의 비준을 받도록 되어 있어서 정부가 지불하고 싶다고 하여 멋대로 지불할 수 없다. 그리고 한국이 먼저 요청하면 한국이 지불하고, 미국이 먼저 요청하면 미국이 지불한다는 것은 전혀 근거가 없는 말이다.

사드를 둘러싼 루머와 확산

그렇다면 반대주장이 이와 같이 근거가 없는데도 불구하고, 사드에 관한 논란이 그렇게 격렬하게 벌어졌고, 지금도 계속되고 있는 이유는 왜일까? 루머가 아니고 이해할 수 있는 논리가 있을까? 결국 사드

에 관련 논란은 루머에 의하여 시작 및 확산되었고, 한국 나아가 중국 까지도 그 피해를 본 셈이다. 루머에는 유포자(spreader)가 있고, 그의 대상인 무지자(ignorant)가 있으며, 시간이 흐르면서 차단자(stifler)가 증대되면 루머는 약화되고 그렇지 않으면 강화될 것인데,⁹⁾ 이 사안의 경우 차단자가 적어서 계속 확산되고 있는 것이다.

사드 관련 루머의 최초 유포자는 한국 정부가 미사일 위협에 대한 방어책을 강구할 때마다 “미 MD 참여”라면서 반대했던 사람들이다. 이들이 인터넷 매체 등을 통하여 기고한 글은 언론을 통하여 보도 및 확산되었다. 『싸드』라는 소설, 대부분의 언론들도 이들의 논리를 전달함으로써 유포에 기여한 셈이 되었다.

이번 사드에 관한 한국 사회의 논란에서 특이한 점은 중국의 개입이다. 한국의 논란에 의하여 영향을 받은 것으로 판단되지만, 중국의 학자와 관리들은 한반도에 사드가 배치되면 중국의 핵 억제태세를 근본적으로 위협한다는 인식을 적극적으로 표명하였고, 이것이 한국의 루머를 더욱 강화하는 식으로 반영되었다. 중국의 최고 지도자, 주한 중국대사, 중국의 국방부장 등이 우려를 표명하자 사드 배치에 반대하는 한국 내 논리들은 힘을 얻었고, 논란을 더욱 강화되었다. 사드를 둘러싼 한국의 분란을 부추기고자 하는 의도가 있다고 의심될 정도로 내정 간섭에 해당되는 발언도 서슴지 않았다. 그래서 2015년 3월 17일 한국을 방문한 러셀(Daniel R. Russel) 미국 국무부 동아태 차관보는 “아직 배치되지도 않은 안보시스템에 대해 제3국이 강한 불만을 표시한다는 사실이 흥미롭다.”고 말하기도 했던 것이다.

둘째, 사드의 논란이 확산된 데는 다수의 국민들이 유포자들의 논리를

수용하였고, 그 결과로 차단자보다는 유포자로 변모한 사람이 더욱 많았기 때문이다. 반미지향의 내용이나 음모론적 내용을 선호하는 심리도 포함되어 있고, 정부에 대한 불신과 불만도 작용하였으며, 사드가 생소한 내용이라서 루머여부를 판단하는 것이 어려웠을 것이다. 그리고 광우병 사태 등에서 보듯이 한국 국민들의 성격이나 특성 자체가 루머를 쉽게 믿어버리는 경향일 수도 있다. 어떤 이유에서든 대부분의 국민들은 또 다시 루머 유포자들에게 활용당한 결과가 되었다.

셋째, 이번 사드 관련 논란에서는 중추적인 루머 차단자가 되어야 할 정부가 애매모호한 태도를 보인 점도 있다. 정부는 사드의 필요성이나 정책에 관하여 명확한 입장을 밝히기보다는 사드배치에 관한 “(미국의) 요청, 협의, 결정이 없었다.”는 소위 “3 No”라는 입장만 견지하였고, 미국이 요청해오면 국익의 관점에서 주도적으로 결정하겠다는 추상적인 입장만 반복하였다. 선진국에서는 루머의 차단자 역할을 수행하는 언론도 이번 사드 관련 논란에서는 오히려 유포자가 되었고, 학자들도 유포자의 논리에 동조하거나 침묵하는 사람들이 없었다. 특히 학자들은 미국의 의도나 중국의 입장, 동북아시아의 세력경쟁의 실상 등을 언급하면서 사드의 전략적 의미를 강조하였고, 중국학자들과의 인맥을 통하여 그들의 의견을 물었으며, 그들의 의견을 한국에 전달함으로써 자신도 모르게 유포자의 대열에 합류하였다.

이렇게 볼 때 지금도 지속되고 있는 사드에 관한 한국사회의 논란은 광우병사태나 천안함 폭침을 둘러싼 루머와 성격이 크게 다르지 않다. 일부 이념적이거나 반미지향적인 인사들의 왜곡된 논리를 언론, 학자, 국민들이 수용하거나 차단하지 못하여 확산된 경우이기 때문이다. 이 글을 읽는 사람은 동의하고 싶지 않겠지만, 우리 모두 확증편향

(Confirmation Bias)에 빠져 있는 것은 아닌지 성찰해볼 필요가 있다. 일단 어떤 주장을 하게 되면 그렇지 않다는 증거가 드러나도 원래의 주장을 바꾸지 않으려는 경향 속에 있는 것은 아닌지?

한국의 과제

이제 한국은 주한미군의 사드에 관한 제반 사항을 정확하게 판단하고, 팩트에 의하여 논의 및 판단할 필요가 있다. 특히 이를 위해서는 지식인, 특히 사회과학자들이 적극적으로 노력해야 한다고 생각한다. 사드 문제, 넓게는 탄도미사일 방어문제, 더욱 넓게는 북한의 핵위협에 대한 해결책 및 대비책을 적극적으로 연구하여 제시하고, 이로써 국민들이 정확한 지식을 갖도록 유도할 필요가 있다. 그리고 언론의 노력도 필요하다. 양측 주장을 함께 전달하면 공정하다는 편의적 발상에서 벗어나 팩트를 정확하게 판별하여 보도하고자 노력할 필요가 있다.

사드를 둘러싼 루머 해소와 관련하여 더욱 적극적으로 노력해야 할 주체는 정부, 특히 국방부이다. 국방부가 사드, 탄도미사일 방어, 핵대응에 대하여 분명하면서도 일관성 있는 정책을 수립하여 시행해야 루머가 기승을 부리지 않을 것이기 때문이다. 한국군은 “북한이 핵미사일로 공격해올 경우 어떻게 국가와 국민을 보호할 것이냐?”라는 질문에 대한 해답을 찾는 데 모든 노력을 집중할 필요가 있다.

북한의 핵위협에 관하여 일본은 어떻게 하고 있는지를 살펴보는 것도 루머가 안보정책 결정에 개입되는 것을 방지하는 데 유용할 수 있다. 한국과 일본은 북한의 핵위협에 공통적으로 노출되어 있고, 미국과의 동맹을 통하여 국가안보를 유지한다는 점에서도 유사하기 때문이다.

현재 일본은 북한의 핵미사일 위협에 대응하기 위하여 PAC-3 17개 포대, SM-3 미사일을 장착한 구축함 4척, 자체 개발한 FPS-3와 FPS-5 레이더와 미국의 X-밴드 레이더도 2식(式, 시스템의 단위)을 보유하고 있고, 앞으로 SM-3 미사일을 장착한 이지스함 4척을 추가 하며, 미국과 공동으로 개발하여온 요격고도 500km의 SM-3 Block IIA도 2017년까지 완성하여 2018년경에는 군부대가 인계받도록 되어 있다. 사드와 지상용 SM-3 중에서 하나를 구입하여 방어망을 한층 더 보강하는 방안도 검토하고 있다.

이 기회에 한국은 한중관계의 본질에 대하여 성찰해보지 않을 수 없다. 공식적으로 한국과 중국은 ‘전략적 협력 동반자관계’이지만, 한국이 심각한 위협으로 생각하고 있는 북한의 핵미사일 위협에 대하여 중국이 협력해주고 있는 것은 거의 없기 때문이다. 중국은 동북공정을 실시하고 있고, 일방적으로 방공식별구역을 선포하였으며, 북한의 핵 무기 개발과 보유를 묵인하고 있다. 경제, 사회, 문화적 협력은 가능하지만, 결국 안보적으로 중국은 북한의 동맹국이다. 사드가 안보문제라면 한국도 중국의 태도에 연연하지 말고, 국가와 국민들을 보호하는데 필요한 지 아닌지 만을 집중적으로 토론해야할 것이다.

사족: 중국에

자기 나라의 일도 제대로 처리하지 못하면서 중국에 대하여 말한다는 것은 주제넘은 일이다. 그래서 사족(蛇足)이라는 소제목을 붙였다. 그러나 중국은 역사적 및 문화적으로 친밀감이 너무나 큰 국가이고, 무역거래와 인적교환도 활발하다. 서울 시내에 중국인이 활보하더라도 금방 알아볼 수 없고, 북경 시내에서 한국인이 쇼핑해도 말을 하기 전

에는 알 수 없을 것이다. 안중근 의사의 ‘동양평화론’이 아니라고 하더라도 한국 국민 중에서 중국, 한국, 일본이 서로 협력하여 잘 살아야 한다는 생각을 지지하지 않을 사람은 없다.

우선 일부 한국 내 인사들이 사드에 관한 루머를 유포하여 중국의 판단을 혼란스럽게 만든 점에 대하여 유감을 표명하고 싶다. 그들은 중국 내의 지식인들이 그렇게 쉽게 그들의 논리를 수용할 것으로는 생각하지 못하였을 것이다. 한국 정부에게 내정간섭에 해당되는 압력을 행사할 정도까지는 기대하지 않았을 것이다. 그러나 결과적으로는 그렇게 되었고, 이로써 한국 국민의 친중국 정서가 상당부분 훼손된 점이 있다. 사드에 관한 세부적인 팩트에 관하여 다시 한번 재점검하고, 오해가 있으면 해소하고, 한국 정부가 유념할 사항이 있으면 서로 진지하게 협의해 나가는 풍토가 양국 학자와 관리들 간에 정립되어야 할 것이다.

그럴 리가 없다고 생각하지만, 혹여 중국 내에서 한국 내에서 벌어지고 있는 사드 관련 논란을 부추기거나 이용하려는 움직임이 있어서는 곤란할 것이다. 한국과 중국은 ‘전략적 협력 동반자’ 관계로서 서로의 부국강병을 지원해주기로 약속한 상태이다. 일부 사드의 성능을 잘 아는 중국 군인들은 한국에서 벌어지는 현 논란을 재미있어 한다는 풍문도 들리고 있다. 한국은 자유민주주의 국가로서 각자의 다양한 의견을 거리낌없이 발표할 수 있어 시끄럽기는 하지만, 결국 건전한 방향으로 의견을 정해 나갈 것이다. 오히려 한국을 방문한 모든 중국학자와 관리들의 의견이 동일하다는 것을 이상하게 생각하는 한국인들이 적지 않다. 중국에도 한국처럼 언론의 자유가 충분히 보장되어 있다고 하는데, 과연 그러한가라고.

중국이 한국이나 주한미군을 탄도미사일로 공격한다는 생각을 하지 않을 경우 중국이 사드의 주한미군 배치를 반대할 합리적인 이유를 생각하기는 어렵다. 그렇기 때문에 우정엽 박사가 말한 바처럼 한미동맹의 강화를 우려해서 그러한 것으로 해석하는 한국 학자들이 적지 않다. 정말 중국이 한미동맹 강화를 우려한다면 북한의 핵무기 개발을 포기 시키는 것이 가장 효과적이고 유일한 방법이다. 위협이 강해지면 동맹도 강해지는 것이 원리인데, 북한의 핵무기가 증강되는 상황에서 한미동맹이 강화되지 않을 수는 없기 때문이다. 중국에 비해 한국이 갖는 일본에 대한 부정적 인식이 더욱 클 수 있지만, 북한의 핵위협이 강해지면 한국은 일본과의 안보협력도 진전시키지 않을 수 없다. 중국이 미일동맹의 강화를 우려한다면 북한의 핵위협을 제대로 처리해야 할 것이다.

한국, 중국, 일본은 모두 한자를 사용하고 있듯이 문화적 공통성도 크고, 협력할 수 있는 바탕이나 협력해야 할 이슈도 적지 않다. 그럼에도 불구하고 ‘ASEAN+3’이라는 명칭에서 보듯이 3국 간에는 직접적인 안보협력회의체가 없어 동남아시아 국가들의 회의에 끼여 대화하고 있다. ‘한중일 정상회의’도 개점휴업 상태이다. 여기에는 당연히 한국과 일본의 책임도 적지 않을 것이다. 그러나 중국이 이 지역에서 지도국이라면 가장 큰 책임은 중국이 느껴야 하는 것 아닌가?

중국의 학자나 관리들은 지금까지 사드의 한반도 배치에 반대하면서 그 구체적인 근거를 거의 밝히지 않고 있다. 사드의 어떤 성능으로 인하여 어떤 지역이나 어떤 군사태세가 어느 정도로 위협받는다는 점을 설명하지 않고 있다. 이러한 것은 합리적인 태도가 아니고, 설득력도 클 수 없다. 논쟁은 팩트와 자료를 통하여 진행되어야 하기 때문이다. 비단

사드 문제뿐만 아니라 세계의 제반 이슈를 다루는 데도 중국이 이와 같이 한다면, 미국 중심의 서구 합리주의를 이길 수 있겠는가? 그리고 주변국들이 중국을 신뢰하고 따르겠는가?

■ 주석

- 1) 정육식, “한국의 MD 편입은 ‘도자기 가게에서 쿵후 하는 격,’” 『프레시안』 (2014년 6월 2일), <http://www.pressian.com/news/article.html?no=117661> (검색일: 2015년 6월 14일).
- 2) 정육식, “주한미군 사드는 괜찮다고? 제정신인가?” 『프레시안』 (2014년 6월 20일).
- 3) 인터넷 『경향신문』 (2014년 9월 6일), http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201409061109231&code=910302 (검색일: 2015년 6월 14일).
- 4) 『조선일보』 (2014년 5월 20일), p. A31.
- 5) 유용익·윤정호, “美 한반도에 사드 영구배치 고려 … 公論化 임박 美, 사드 비용 부담 압박… 한국 정부는 ‘3 NO(美요청·협의·배치계획 없다),” 『조선일보』 (2015년 5월 21일), p. A1.
- 6) 신영순, “THAAD 레이터 논쟁의 허구,” 『국가안보전략』, 제16권 6호 (2015년 6월), pp. 28-30.
- 7) 2014년 11월 21일 ‘한반도 통일과 동북아 공동발전을 위한 한중협력 과제와 방향’(서울, 플라자 호텔)에서 배포된 별도의 슬라이드 자료.
- 8) 국방부, 『2014 국방백서』 (서울: 국방부, 2014), p. 59.
- 9) M. Nekovee, et al, “Theory of rumor spreading in complex social networks,” *Physica A* (July 9, 2008), p. 2. http://www.researchgate.net/publication/222819_843_Theory_of_rumour_spreading_in_complex_social_networks (검색일: 2015년 6월 14일).



有关萨德的争论：谣传下的一个受害案例



朴辉洛

韩国 国民大学 政治学院 院长

关于萨德(末端高空区域防御系统, THAAD: Terminal High Altitude Area Defense), 任何人都不会有异议的是, 就像名称中的第一个词“Terminal”所表示, 萨德是用于防御攻击目标地区的弹道导弹的武器, 拦截高度约150km, 射程约200km。目前, 美国陆军已购买7台, 其中有5台已经投入战斗化状态。

2014年6月, 驻韩美军司令官兼韩美联合司令官柯蒂斯·斯卡帕罗蒂称已经向本国提出在韩半岛部署萨德的建议, 之后便引发了韩国社会激烈的争论。争论的内容就是萨德是可以左右中美战略对决的决定性武器, 萨德在韩半岛的部署有可能还会左右韩国的命运。既不是最尖端的战机, 也不是攻击导弹, 这样一种陆军单一武器是如何具备了左右东北亚局势的战略比重? 对于在北韩核威胁下的韩国来说, 多一个防御武器不是更好?

土壤：易被谣传打击的韩国社会

在讨论有关萨德的争论之前，首先有必要回顾几个曾在韩国社会发生过的谣传或是流言蜚语案例，虽然这些并不是令人愉快的事。

2008年6月，刚出台不久的李明博政府发表了扩大美国牛肉进口规模的措施，但是却出现一些耸人听闻的谣传称，如此一来大多数民众将会患上疯牛病，尤其是儿童的脑中将会出现密密麻麻的穿孔等等，顿时反对进口美国牛肉和李明博政府的烛光示威轰动了韩国。韩国社会因此麻痹数月，而李明博总统也对国情失去了信心。但至今为止，韩国不曾发现一例感染疯牛病的患者，而从美国进口的牛肉也在进口牛肉中排行第一。

2010年3月，北韩潜艇击沉韩国军舰天安舰。事件发生后，一些谣传在网络上迅速扩散，出现“天安舰老化触礁”，“韩国政府故意击沉”，“被训练中的美核潜艇误击或冲撞”等说法。这些谣传使韩国社会在很长一段时间里陷入混乱，甚至扩散到联合国，影响了国家形象。

除此之外，奇谈怪论，谣传，流言蜚语等在韩国社会非常容易扩散。2008年9月韩国最著名的女演员崔真实也因此自杀，歌手Tablo的人生也因此改变。虽然谣传不仅存在于韩国社会，但相比其他国家韩国更容易发生和传播，并反复出现谣传这一点是事实。萨德是涉及到国家安全的重大问题，所以看似与谣传无关，不过我们可以从谣传的角度来分析一下现在正是热点问题的萨德。

有关萨德的争论与其前后

围绕萨德的争论在韩国开始白热化的契机是2014年6月3日韩国国防研究院在首尔威斯汀朝鲜酒店举办的早餐演讲中，斯卡帕罗蒂司令官表示，“美方正在促进，我也已经以个人名义向美军当局提议在韩国部署萨德系统。媒体报道称目前已经进行了事前调查，但实际上只是在韩国部署萨德进行了前期讨论。”对此，韩国媒体集中报道了这一问题，称“美国政府与军事高层官员首次正式确认了在韩半岛推进萨德的部署。”

2014年9月30日，美国副防长罗伯特·沃克在美国外交关系协会的会议中指出，正与韩国政府就萨德部署的问题进行协商，萨德问题因此再一次成为韩国媒体集中报道的核心。媒体报道称，沃克提到“美国在关岛部署了萨德导弹发射台，正在为韩半岛部署萨德作出慎重的考虑…并且正与韩国政府就是否应部署萨德的决定进行协调。”韩国媒体攻击韩国政府称，韩国与美国就部署萨德问题进行了协商却没有公开。

围绕萨德的争论不仅出现在韩国，中国也加入了进来。中国学者开始在各种场合表明反对美军在韩半岛部署萨德的立场。2014年11月26日，在与国会南北关系及交流合作发展特别委员会的座谈会中，中国驻韩大使邱国洪以“拟在韩国部署的萨德系统射程为2000公里…”为理由表示了反对立场。2015年2月4日，在首尔召开的韩中防长会谈中，中国国防部长常万全提及了会议主题之外的韩半岛部署萨德的问题；2015年3月，中国外交部部长助理刘建超访韩，在16日与韩国外交次官补进行了磋商，期间积极向媒体表示了对萨德问题

的担忧。他表示，“双方就萨德问题进行了坦诚和自由的交流，已将中方意见传达给了韩方…望韩方重视中方关切”。3月17日，朝鲜日报称，中国官员之所以如此表示，是因为在2014年7月的“韩中首脑会晤中习近平主席曾提及过这一问题”。

美国参谋长联席会议主席马丁·登普西，国防部长阿什顿·卡特，美国国务卿约翰·克里分别在2015年3月下旬，4月中旬和5月中旬访韩。而每次韩国媒体都推测将会讨论萨德问题，并报道了相关的疑惑。但是实际上却从未讨论过萨德问题，也不曾发表过任何声明或表示过任何立场。只有美国国务卿看望驻韩美军官兵时提到，“我们需应对所有的结果，这就是我们谈论萨德反导系统的理由(部署兵力，潜艇等)”。但韩国媒体却报道称，克里提及了在韩半岛部署萨德的必要性。

如此看来，有关部署萨德的争论并非以任何官方表态为契机，而是因为一些人士的发言而被触发的，其内容大部分是以单方面的推测或是担忧为根据。基于推测与担忧，却没有任何事实根据，难以辨别内容的真伪，所以虽然韩国社会围绕萨德问题已经争论了一年多，却造成了没有任何决定的结果。

萨德问题上的争论焦点

至今为止，韩国媒体在萨德问题上争论的核心大致分为两点，如果将第二点再细分，共有三点。

第一，如在韩半岛部署萨德，那么将损害中国的核遏制力战略，所

以中国绝不会允许萨德的部署，而韩国将成为中美之间的牺牲者。持这种看法的人认为，“美国考虑在韩国部署的萨德‘不仅可以覆盖中国，俄罗斯等邻近国家’，中国还会将美国在韩国境内部署萨德视为在东北亚的火药库韩国放置了易燃物…而且如果韩国加入了美日同盟的导弹防御体系，等于是‘拿着大刀在瓷器商店里练功夫’”。¹⁾ 在萨德的功能没有被充分了解的情况下，这种主张在民众之间获得了一定说服力，大部分媒体报道也倾向这种观点，尤其是他们还引用了中国学者、官员的意见，显示了其可信度。

有关萨德的争论在韩国社会持续不休，而当得知萨德并不能拦截中国的洲际弹道导弹，一部分人则又开始强调起了雷达的危险性。这种观点主张，“与萨德搭档出现的X波段雷达的有效探测半径为1000km，如果布置在乌山空军基地，甚至可以窥视中国东部的军事活动”。²⁾ 有报道还称，“萨德的探测装备X波段雷达的探测半径能识别4000~5000km外的小物体，这样一来就可以窥视中国大部分的军事设施，所以中国对此保持着警戒”。³⁾

第二，还有一些人将萨德视为关系到费用问题的议题，混淆了驻韩美军部署萨德与韩国军队购买萨德这两个问题。2014年6月联合司令官斯卡帕罗蒂曾提及，韩国国防部也多次解释过，美陆军的萨德是为保护驻韩美军而进行的再部署。但是，围绕部署萨德这一问题的正反两论矛盾加剧，以上这一点却日渐模糊，甚至连执政党也在2015年4月1日召开了议员总会讨论了“引进”萨德的问题，院内代表刘承旼则强调了有必要引进3个左右的发射台。最后，主要日报社论称，“目前有关萨德讨论，首先是是否引进到驻韩美军，这与韩国军队是否引进萨德是两码事。”⁴⁾

第三，至今仍消极看待萨德的认识发挥着巨大影响的是有关萨德的费用问题，公然流传着“2万亿韩元的高价金钱游戏”这样的说法。韩国国防部发言人通过2015年3月17日的广播采访表示，因为萨德是部署驻韩美军的武器，所以费用由驻韩美军承担，但这却并没有使对此的质疑稳定下来。甚至在印发量最大的报纸报道称，“韩美之间一般情况下由首先提出的一方承担费用，所以韩方的立场是先不提出有关部署萨德的问题，等待美方正式邀请后再协商。据了解，美国将会把一个萨德发射台部署在驻韩美军，一个发射台的费用达15000亿韩元。当非我方要求引进萨德的情况下，美方想要在驻韩美军部署萨德，就不能要求韩方承担购买费用，但却很有可能以防御费用分配的形式向韩方要求操作费用。我军当局的立场是虽然由衷欢迎驻韩美军部署萨德，但却不会在费用承担上向美方做出让步。”⁵⁾

有关萨德的争论的事实：谣传

阅读这篇文章的读者可能都不愿相信，但荒谬的就是以上三点都不是事实。

首先，萨德可拦截中国攻击美国的ICBM，这一说法并非事实。按照萨德的名称来解释，萨德是在“末端高空”进行攻击的拦截导弹，所以只能拦截对方攻击我方的弹道导弹，无法拦截飞向其他目标的弹道导弹。此外，萨德的射程为200km，高度为150km，所以无法追及大部分可以飞行1000km以上、用于攻击美国的中国的ICBM。目前，当部署于中国的ICBM攻击美国之时，将会经过西伯利亚与阿拉斯加上空，不会经过韩半岛上空。

萨德使用的AN/TPY-2 X雷达的实际探测距离为1000-2000km，在接收到人造卫星等传达的发射信息，就会进行“追踪”拦截，却不容易转换为探测功能。即便是进行探测，不过由于地球曲率只能探测距离1000km，高度为60km以上的物体，当距离1800km时，则只能探测高度为190km以上的目标物。而且雷达并不像监视器一样可以看到影像，而只能看到一些点，所以很难获得普通的军事信息。⁶⁾ 2014年11月21日，首尔大学统一和平研究院召开的讨论会中，韩华教授在发表中指出，“萨德本身并不是对中国威慑的威胁(THAAD per se is not a threat to China's deterrence)。”⁷⁾

第二，现在争论的焦点是美军萨德在韩半岛的部署，而不是韩国引进萨德。这一问题起始于驻韩美美军/韩美联合军司令官斯卡帕罗蒂向本国提出在韩半岛部署萨德的建议，而包括习近平主席在内，中国的许多官员也提出由于韩国是主权国家，所以不应允许美国部署萨德。绝不存在韩国向美国要求购买萨德，或是国防部正在计划这些事。《2014年国防白皮书》中描绘的韩国军队弹道导弹防御体系中，明确没有将萨德包含在内，并明确指出将于2020年左右开发远程拦截导弹。⁸⁾

第三，当允许美军部署萨德时，韩国将负担相应费用的说法也并非事实，也无前例。至今为止，韩国不曾为美军部署在韩国的武器支付任何费用。美军目前在韩半岛部署了两个PAC-2营队，但韩国不曾支付或被要求支付费用。全世界任何国家都不曾有过为美国购买武器或是部署武器的这种事。2014年4月，美日缔结新的“美日防卫合作指针”，决定在日本部署美军的全球鹰，P-8反潜机，F-35隐形战机，两栖舰船、宙斯盾等尖端武器，但日本并不支付这一费用。

一部分人推测防卫费用分配将增加，不过至今为止，防卫费用分担并未因美军特定的武器部署而增加。韩美两国每五年会就防卫费用的分担进行一次协商，目前韩国于2014年支付9200亿韩元，2015年到2018按照前两年度物价上涨率计算将会增加。这些费用也不是随便使用的，其中40%用于在美军基地工作的韩国工作人员的工资，40%用于美军及韩美联合军事设施建设，20%用于运输等军需费用，费用都是按照各个项目分别使用，不会挪用于任何装备的引进和运行费用。虽然也有人提出，每次韩国向美国要求延长作战指挥权移交期限时，防卫费用将随之增加，不过在决定延期的2010和2014年前后，防卫费用分配却完全没有增加。而且，防卫费用的分担需要得到国会的批准，即便是政府愿意，也不能随意支付这笔费用。另外，如果韩国首先提出要求就由韩国支付，美国首先提出要求就由美国来支付，这种说法是完全没有根据的。

有关萨德的谣传与扩散

那么，竟然反对观点如此没有根据，为何围绕萨德的争论如此激烈，而且这一争论可以延续到现在？除了谣传，还有其他有助于理解的逻辑吗？所以，有关萨德的争论始于谣传，又被扩散，韩国与中国都深受其害。谣传要有散布者(spreader)，以及其散布的对象，即无知者(ignorant)，随着时间推移，如果遏止者(stifler)增加，谣传则会被削弱，如果相反，谣传则会加强。在萨德问题上，遏止者较少，所以谣传得以被不断扩散。⁹⁾

有关萨德的谣传，最初的散布者是每当韩国政府谋划防御导弹威胁时，称此是“加入美国导弹防御系统”而持反对意见的人们。他们发布

在网络上的文章还通过媒体被报道和扩散。就像是有《萨德》这样一部小说，大部分的媒体也传播了他们的逻辑，助长了言论的散布。

这一次在韩国社会围绕萨德的争论中，特别之处在于中国的介入。虽然这是受到了韩国对于萨德争论的影响，但是中国的学者与官员们纷纷积极表示如果韩半岛部署萨德将会从根本上威胁中国的核威慑，这一点再次加强了韩国的谣传。中国的最高领导人，中国驻韩大使、中国国防部长等人都表示了担忧，随之韩国国内反对部署萨德的逻辑也赢得了更多地力量，加剧了争论。另外，还直截了当地做出了一些相当于干涉内政的发言，甚至让人怀疑是否存在煽动韩国国内围绕萨德的纷争。所以，2015年3月17日，美国国务院东亚事务助理国务卿丹尼尔·拉塞尔曾讲到，“我觉得很奇怪，对于一套尚未部署的安全系统，一个第三方国家竟会提出强烈抗议。”

第二，在有关萨德的争论扩散的过程中，大多数的民众接受了散布者的逻辑，其结果是转为散布者的人要多于转为遏止者的人。其中，包括了一些具有反美倾向或阴谋论的心理，还存在一些对政府的不信任和不满，而且萨德是相对生疏的领域，所以难以判断谣传的真伪。不仅如此，如同疯牛病事件中所体现的，韩国民众的性格或特性本身可能具有较容易相信谣传的倾向。不论什么理由，总之结果是大部分的民众又再次被谣传散布者给利用了。

第三，在这一次围绕萨德的争论中，应该发挥关键的谣传遏止者作用的政府采取了模糊的态度。相比明确表示萨德的必要性或有关政策，政府更加坚持所谓的“3 No”立场，也就是在有关萨德问题上，并“没有(美国的)要求，协商，决定”，只是一再强调了如果美国提

出要求，会从国家利益的角度进行自主决定这样一个抽象的立场。在发达国家，媒体主要发挥谣传的遏止者，但在这一次萨德争论中，反倒成为了散布者，而且还有很多学者也支持了散布者的逻辑或是保持沉默。许多学者提到了美国的目的、中国的立场，以及东亚权力竞争的实际情况，强调了萨德的战略意义，并通过与中国学者的人际关系询问了他们的意见，将这些意见传达给韩国，而自己也在不觉中加入了散布者的行列。

所以，韩国社会至今仍在持续着的萨德争论的性质与围绕疯牛病、天安舰沉船事件的谣传的性质并无太大的不同。因为这些都是媒体，学者，国民接受或没有遏制一部分理念性的或反美倾向的人士们的歪曲逻辑，使谣传被扩散的案例。阅读这篇文章的读者也许并不愿意接受，我们都应该反省是否沉浸在证实性偏见之中。我们是否一旦支持某种观点，即便出现否定它的证据，也会倾向坚持原来的主张？

韩国的课题

现在，韩国应该准确判断有关驻韩美军萨德的诸多情况，并根据事实进行讨论，作出判断。为此，知识分子尤其是社会科学研究者应该作出积极的努力。他们有必要积极研究和指出萨德问题，宽泛一点来说是弹道导弹的防御问题，更广义上是解决北韩核威胁的对策，以此引导大众掌握正确的知识。不仅如此，还需要媒体的努力。应该摆脱同时传达两种观点才算公正这种简单的想法，应该努力准确辨别事实再进行报道。

在这一次的萨德争论中，更应该在消除谣传上作出积极努力的主体是政府，尤其是国防部。因为，国防部在萨德、弹道导弹防御、核应对等问题上树立明确的和具有一贯性的政策，才不会造成谣传肆虐。韩国军队有必要集中所有力量解答一个疑问，即“如果北韩以核弹进行攻击，应该如何保护国家与国民？”

还可以观察一下日本如何对待北韩的核威胁，可能会有助于防止谣传介入安全决策。韩国与日本都同处于北韩的核威胁之下，而且也都通过与美国结盟来维持国家的安全。目前，日本为应对北韩的核威胁已经部署了17套爱国者-3，配备标准-3导弹的驱逐舰4艘，并拥有自主开发的FPS-3与FPS雷达，以及两套美国的X波段雷达，今后还会增添4艘配备标准-3导弹的宙斯盾舰，并计划于2017年完成与美国联合开发的拦截高度为500km的标准-3 Block IIA，2018年移交军队。而且还在研究购买萨德或陆地标准-3中的其中一个加固防御网的方案。

趁此机会，韩国应该好好思考韩中关系的本质。虽然，韩中两国是公开的“战略合作伙伴关系”，但是在被韩国视为威胁的北韩核威胁问题上，中国几乎没有任何合作。中国正进行着东北工程，单方面宣布了防空识别区，并且默认了北韩开发和拥有核武器。虽然韩中两国可以在经济，社会，文化上进行合作，但在安全上中国还是北韩的同盟国。萨德既然是安全问题，韩国也不应该过执着于中国的态度，只要集中讨论在保护国家与国民的过程中是否需要就可以了。

画蛇添足：致中国

连自己国家的事务都没有解决好的情况下讨论中国，其实是不自量力的事。所以，所以在小标题上加了“画蛇添足”这样一个词。中国是历史上和文化上与韩国非常亲密的国家，贸易往来与人际往来也非常活跃。即使中国人走在首尔市区，我们也无法马上认出他是中国人；韩国人在北京购物的时候，在说话之前，我们也看得出来他是韩国人。不一定非说是安重根义士的“东洋和评论”，但韩国民众当中无不支持韩中日三国应该合作共赢的想法。

首先，一部分韩国人士散布了一些有关萨德的谣传，淆惑了中国的判断，对于这一点我想表示遗憾。他们恐怕并未料到中国的知识分子会如此轻易接受他们的逻辑。他们也应该并未期待中国甚至向韩国政府施以相当于干涉内政的压力。但结果确实如此，而因此相当程度上影响了韩国民众的亲中情绪。应该再次确认有关萨德的具体事实，有误会就消除，韩国应留意的是打造一个两国学者与官员之间互相认真协商的气氛。

虽然不太可能，但如果出现中国助长或利用韩国国内围绕萨德的争论的迹象就麻烦了。韩中两国保持着“战略合作伙伴关系”，已经承诺了相互支持对方的富国强兵。听闻一些比较了解萨德功能的中国军人觉得韩国社会的萨德争论很好笑。作为一个自由民主国家，韩国可以毫无顾忌地发表不同的意见，虽然会有些嘈杂，但还是会确定一个健全的方向。不少韩国人认为来访中国的中国学者与官员的意见惊人地一致。都说中国的言论自由也如同韩国一样得到了充分的保障，果真如此吗？

在不考虑中国以弹道导弹攻击韩国或驻韩美军的情况下，很难联想中国反对驻韩美军部署萨德的合理理由。所以，如同禹政焯博士解释的，不少韩国学者也认为是因为担忧韩美同盟的加强。如果真的担心韩美同盟的加强，那么让北韩放弃核武器开发才是最有效而且唯一的方法。威胁增大，同盟固然会加强，在北韩核武器能力增强的情况下，韩美同盟不能不得到加强。虽然在对中国与日本中，韩国对日本的认识更为消极，但在北韩核威胁增强的情况下，韩国不得不与日本进行安全合作。如果中国担心美日同盟的加强，那么就要认真解决北韩的核威胁。

韩中日三国都使用汉字，文化上的共性也非常多，而且合作基础与应该合作的领域也不少。尽管如此，如同“ASEAN+3”这个名称所示，三国之间没有直接的安全合作会议机制，而是夹在东南亚国家的会议中进行对话。“韩中日首脑会谈”也保持着开门停业状态。当然，其中韩国与日本的责任也不小。但如果中国是这一地区的主导国家，中国是否应该背负最大的责任呢？

中国的学者或官员虽然反对萨德在韩半岛的部署，至今却几乎未指明其具体的根据。也没有说明由于哪种功能，哪个地区或哪种军事态势会受到何等程度的威胁。这并不是合理的态度，也不可能有多大的说服力，因为争论是通过事实与资料来验证的。不仅是在萨德问题上，中国在处理全球的诸多问题上如果也是如此，那么何以战胜以美国为中心的西方理性主义。而且，周边国家是否又能信任中国和追随中国吗？

■ 주석

- 1) 郑旭混, “韩国加入导弹防御体系等于是‘拿着大刀在瓷器商店里练功夫,’” 《pressian》(2014年 6月 2日), at <http://www.pressian.com/news/article.html?no=117661> (检索日期: 2015年 6月 14日).
- 2) 郑旭混, “说驻韩美军萨德没问题? 这理智吗?” 《pressian》(2014年 6月 20日).
- 3) 网站 《京乡新闻》(2014年 9月 6日). http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201409061109231&code=910302(检索日期: 2015年 6月 14日).
- 4) 《朝鲜日报》(2014年 5月20日), p. A31.
- 5) 庾龍源·尹楨湜, “美国称‘考虑在韩半岛永久部署萨德’…公论化在即, 美方对承担萨德费用施加压力美…韩国政府表示‘3 NO(美方未提出要求、协议、部署计划)’ 《朝鲜日报》(2015年 5月 21日), p. A1.
- 6) 申英淳, “THAAD雷达争论的虚构” 《国家安保战略》, 16卷 6号(2015年 6月), pp. 28-30.
- 7) 2014年 11月 21日“韩半岛统一与东北亚共同发展: 韩中合作的课题与方向”(首尔, 广场酒店)中的幻灯片资料.
- 8) 国防部, 《2014 国防白皮书》(首尔: 国防部, 2014), p. 59.
- 9) M. Nekovee, et al, “Theory of rumor spreading in complex social networks,” *Physica A* (July 9, 2008), p. 2. http://www.researchgate.net/publication/222819843_Theory_of_rumour_spreading_in_complex_social_networks (检索日期: 2015年 6月 14日).

※ JPI PeaceNet 致力于让读者客观了解韩中两国对萨德的看法。所以, 我们首先以韩文和中文刊登了禹政焯博士的文章“萨德(THAAD)是否会成为中国的威胁?”, 作为其反驳意见, 之后我们又以韩文和中文面向韩中两国读者刊登了中国亚太学会朝鲜半岛研究会曹世功委员的文章, 以及上海复旦大学朝鲜韩国研究中心郑继永主任的文章。这一次刊登的文章中, 朴辉洛教授指出, 此前围绕萨德的一系列“争论”都源自基于不准确的事实之上的流言, 敦促两国能够以准确事实为根据讨论有关萨德的问题。希望通过刊登于JPI PeaceNet上的主张与反驳, 以及再反驳意见, 韩中两国围绕萨德的讨论能够建立在客观事实与相互理解的基础之上, 也希冀读者们更广泛的关注。



러시아의 승전 70주년 기념과 한국의 대응방안: 러시아의 공과(功過) 감상법



우준모
선문대학교

러시아에서 제2차 세계대전은 ‘대조국전쟁’으로 회자된다. 나치 독일의 세계 침탈에 맞서 러시아인을 필두로 소연방의 모든 민족들이 힘을 합해 세계 구원에 나섰던 신화화도 같은 역사가 제2차 세계대전이다. 소연방은 대조국전쟁에서 희생된 2천 5백만 명 이상의 시민들을 추모하고 전쟁을 승리로 이끈 ‘붉은 군대(Red Army)’에 대한 존경심을 담아 5월 9일을 승전기념일로 지정하고 해마다 대규모의 군사 퍼레이드와 축제를 해 왔다.

1991년 말 소연방이 해체되면서 냉전이 종식되었다. 소연방을 계승한 러시아 역시 승전기념일을 국가의 최대 축일로 삼고 있다. 모스크바에서 개최된 1995년 승전 50주년 기념행사에는 빌 클린턴 당시 미국 대통령이 참석했고 2005년 60주년 기념행사에도 조지 W. 부시 미국 대

통령과 우리나라 노무현 대통령 등 세계 각국의 정상들이 참석해 대대적인 승전기념 군사 퍼레이드를 참관하고 대조국전쟁에서 러시아의 희생과 공헌을 기렸다.

그런데 승전 70주년이 되는 금년의 승전 기념행사는 미국을 위시한 서구국가 정상들 대부분이 불참하게 되었다. 러시아가 우크라이나 사태를 빌미로 크림반도를 환수하고 우크라이나 동부지역 분리독립 세력들을 지원하는데 대한 제재 때문이다. 4월 16일자 로이터(Reuters) 통신에 따르면 푸틴 러시아 대통령은 미국이 승전 70주년 기념행사에 세계 각국 지도자들이 참석하지 못하게 압력을 가하고 있다고 비난했다. 그럼에도 불구하고 푸틴은 러시아인들이 나치 독일에 맞서 인류를 구원했다는 사실은 자명하다고 주장하며 러시아인들은 자신들의 승전기념일을 축하하고 승리를 쟁취한 세대들을 향해 존경을 표할 것이라고 밝히고 있다. 특히 러시아인들은 전쟁 당시 미국과 영국이 의도적으로 지상군 파병을 늦춰 '제2전선'이 뒤늦게 형성되었기에 전쟁 승리의 주역은 당연히 소연방 군대라고 인식하고 있다.

러시아의 승전기념일 행사를 지켜보면 '역사는 승자의 기록'이라는 말이 실감난다. 역사를 제2차 세계대전의 종결과정에 주안점을 두고 감상하면 러시아의 공헌을 배제하기 어려운 게 사실이다. 그런데 시선을 전쟁의 발발과정과 아시아에서의 제2차 세계대전에 주목하면 러시아의 과오도 뚜렷하게 살아 오른다. 우선 스탈린과 히틀러는 1939년 8월 '독소 불가침 협정'을 맺고 폴란드 분할과 중부유럽에 대한 소연방의 지배에 합의했다. 이 합의에 따라 소연방은 같은 해 9월 폴란드를 침공했고 이듬해 6월 발트해 연안의 에스토니아, 라트비아, 리투아니아를 합병했다. 그리고 루마니아의 부코비나와 벤티사라비아를 점령하여 소연

방 영토로 편입했다.

이때 소연방은 폴란드군 장교, 경찰, 지식인, 예술가, 성직자 등 지도층 인사 2만 명 이상을 러시아의 스몰렌스크 시 인근 카틴 숲으로 끌고 와 학살했다. 카틴 숲 대학살의 참극은 2010년 4월 당시 폴란드 대통령 레흐 카친스키의 전용기 추락 사고로 이어졌다. 카틴 대학살 70주년 추모식을 거행하기 위해 스몰렌스크로 향하던 대통령 전용기가 착륙 도중 추락해 카친스키 대통령 내외를 비롯한 육군 참모총장, 대통령 비서실장, 중앙은행 총재 등 탑승객 87명 전원이 사망한 사고였다.

제2차 세계대전에서 소연방의 만행은 아시아에서도 두드러진다. 소연방은 1941년 4월 제국주의적 침탈을 일삼고 있던 일본과 중립조약을 체결했다. 이로써 일본은 제국주의 침탈전쟁을 남동 태평양 지역으로 확장하고 같은 해 12월 진주만 공습까지 감행할 수 있었다. 소연방은 아시아에서 일본의 침략을 묵인하는 대가로 몽골 및 시베리아와 극동 지역에서 확장한 자국의 영토를 온전하게 보존할 수 있었다.

소연방 극동지역에 거주하던 우리민족 역시 제2차 세계대전 발발 이전부터 중앙아시아로 강제이주 당하는 비운을 겪어야 했다. 소·일 중립 조약은 1945년 8월 미국이 일본에 원자폭탄을 투하할 때까지 지속되었다. 그러나 일본의 무조건 항복 이후 소연방은 알타협정을 근거로 한반도 38도선 이북까지 진주하여 남북 분단을 초래했다. 오늘날 유라시아대륙 곳곳에 ‘고려인’의 이름으로 유랑하는 우리민족들, 그리고 3년여 기간에 걸쳐 동족상잔의 한국전쟁을 겪고 여전히 분단국으로 존재하는 남·북한의 현재는 제2차 세계대전 무렵 소연방이 파놓은 틈에서 우리민족이 아직까지 빠져 나오지 못하고 있기 때문이다.

현재의 사실은 내일의 역사가 된다. 이러한 맥락에서 러시아의 승전 70주년 기념행사에 즈음하여 우리나라의 진로를 가늠해 볼 필요가 있다. 러시아는 지난 수년간 지속적인 투자를 통해 극동지역 블라디보스토크와 하산 그리고 북한의 나진항까지 철도를 현대화시켜 연결했다. 그리고 이와 연계하여 가스관 연결도 준비하고 있다. 우리나라는 이 철도를 이용해서 시베리아산 무연탄을 나진항에서 제3국의 배로 실어 한국으로 들여오는 시범사업을 모색하고 있다. 소위 말하는 ‘나진-하산 프로젝트’에 대한 타당성을 검토하는 과정이 진행되고 있는 것이다.

당초 러시아의 승전 70주년 기념행사에는 북한 최고지도자 김정은의 참석이 예정되어 있었다. 박근혜 대통령이 주창하는 ‘유라시아 이니셔티브’를 실현하기 위해 직접 참석해야 한다는 주장도 개진되면서 남북 정상 간의 조우도 점쳐졌다. 그러나 우리나라는 정부를 대표해서 새누리당 윤상현 의원이 특사 자격으로 참석하기로 했다. 행사를 불과 열흘 앞두고 북한의 김정은 역시 참석하지 않는다는 뉴스가 나왔다. 다만 중국의 시진핑 국가주석은 당초의 계획대로 참석할 것이다. 미국을 비롯한 서구 각국 지도자들이 참여를 거부한 상태이기 때문에 시진핑 중국 주석의 참석은 더욱 두드러져 보인다.

최근 러시아의 새로운 외교정책 방향은 아시아를 중시하는 ‘신동방정책’으로 제시되고 있다. 박근혜 정부가 제시한 유라시아 이니셔티브는 푸틴의 신동방정책과 연계될 때 효력을 발휘할 수 있다. 부산에서 중국과 러시아를 거쳐 유럽으로 연결되는 실크로드 익스프레스(SRX)와 북극항로에 대한 상업적 항행 추진, 유라시아 역내 에너지 수급 연계망 구축, 역내 국가들의 협력적 창조경제 동력추진, 동북아와 한반도 평화를 위한 한반도 신뢰 프로세스 가동 등 유라시아 이니셔티브의 청

사진은 푸틴의 신동방 정책 즉, 러시아의 극동·시베리아 개발 및 아태 지역 진출전략과 완벽하게 맞물려 있기 때문이다. 금번 승전 70주년 기념행사에 한국정부를 대표해서 참석하는 윤상현 특사가 역량을 발휘하여 한-러 간 신뢰관계를 돈독하게 만들고 남-북-러 연계 사업을 성공적으로 추진할 초석을 다지고 오기를 기대한다.



미얀마 총선 결과와 한국의 대응방안



장준영

한국외대 뱅골만연구센터

지난 11월 8일, 미얀마에서는 1990년 이래 25년 만에 공정하고 자유로운 총선이 실시됐다. 2010년 총선과 달리 이번 선거에는 광활한 부정선거도 없었고, 야당의 참여로 인해 총선 자체의 정통성이 확보되었다. 또한 80% 이상의 투표율은 정치 참여에 대한 국민적 열의를 대변한다.

필자는 10월 초 미얀마를 방문하여 출마자들의 유세를 직접 관람했고, 출마자도 면접했으며 민심의 향배도 관찰했다. 개표가 완전히 끝난 상황은 아니지만 필자가 조사한 것 이상의 압도적인 지지로 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi)가 이끄는 국민민주주의연합(National League for Democracy)이 승리했다. 까친주 일부 의석(상원 1석, 하원 2석, 지방의회 8석)을 제외하고 NLD가 총 의석의 76.7%를 차지한 것이다.

국민들은 환호했고, 집권 여당의 테우(U Htay Oo) 공동 대표는 선거 다음 날 패배를 공식 인정했다. 민아웅흘라잉(Min Aung Hlaing) 군총사령관 선거 결과를 존중한다는 애초의 약속을 확인했다. 한편, 아웅산수찌는 11월 10일, 대통령, 하원의장, 군총사령관 등 3명에게 공개서한을 보내 정국 현안과 관련한 회동을 제의했고, 18일 하원의장과 평화적인 정권 이양에 합의했다. 1990년 총선에 승리했을 때 NLD 당원이 뉘른베르그 재판이나 군부 통치의 종식 등을 주장하며 군부를 자극했던 것과 달리 아웅산수찌의 다소 유화적인 행동은 그녀의 정치관이 변화하고 있음을 시사한다. 현재로서 군부나 여당이 총선 결과를 무효화 할 그 어떤 명분도 보이지 않는다.

이번 선거에서 NLD의 승리 배경은 50년 이상 지속된 군부정권에 대한 증폭된 피로감의 해소와 반사효과, 아웅산수찌의 대중적 인기로 설명될 수 있다. NLD는 이번 총선에서 “변화의 시간이 왔다.”라는 구호를 통해 국민의 가슴 속 응어리를 단번에 해소했다. 이에 반해 여당 연방단결발전당(Solidarity and Development Party)은 “지속적인 개혁을 위해”를 선거 구호로 정하여 현 정부의 업적을 계승하고자 했다. 사실 국민들은 현 정부의 개혁개방을 높게 평가하지만, 준민간정권보다 아웅산수찌가 이끄는 새로운 정치질서를 갈망해 왔다.

선거는 끝났으나 미얀마의 과제는 산재해 있다.

첫째, 아웅산수찌의 리더십과 NLD의 수권 능력을 시험할 본격적인 시험대가 펼쳐질 것이다. 이번 선거는 아웅산수찌 혼자서 일궈낸 승리라고 해도 과언이 아닐 정도로 그녀에 대한 국민적 신망은 높은 편이다. 국민들은 “어메 쉰”(Ame Su), 즉 “어머니 수찌”라고 부른다. 국민들은

아웅산수찌가 이끄는 NLD가 집권하게 되면 지금까지 군부정권과 달리, 국민의 복지를 증진시키고 경제적으로 윤택한 삶을 살게 해 줄 것이라는 이상주의적 발상을 포기하지 않고 있다. 아웅산수찌는 어머니와 같은 존재이기 때문이다. 그러나 현실은 녹록치 않다. NLD는 정치와 행정 경험이 전무하고 이번 총선에서는 변변한 공약집도 내 놓지 못했다. 우리가 행해야 할 모든 것이 변화라는 NLD의 입장과 나(아웅산수찌)와 우리 당(NLD)만을 보고 투표해 달라는 아웅산수찌의 연설은 NLD 내부의 문제점을 적나라하게 노출시키는 대목이다.

또한 차기 정부에서 권력 갈등이 발생한다면 그것은 바로 NLD 내부에서 시작될 수 있다. 헌법 제 59조 f조항에 따라 아웅산수찌는 대통령이 될 수 없고, 의석 획득 수를 감안할 때 군부의 협조 없이는 대선 전 100일 이내 헌법 개정도 불가능해 보인다. 그래서 아웅산수찌는 “대통령 위의 존재”가 될 것이라고 공공연히 언급해 왔는데, 과연 ‘명목상’ 대통령이 아웅산수찌의 의중을 그대로 이행할 수 있을지 의문이다. NLD 내 대통령 후보는 당 중앙위원회 15인 내에서 배출될 가능성이 크지만, 이들도 대부분 70세 이상의 고령이다. 당 내 후속세대는 없으며, 국정 전반을 운영할 각 분야의 전문가도 없다. 무엇보다도 “대통령 위의 존재”는 군부정권만의 ‘막후권력’이라는 정치문화를 아웅산수찌가 도입하려는 것으로 밖에 해석되지 않는다. 이런 의미에서 이번 선거는 준민간정권에서 민간정권으로 전환하는 계기이면서 동시에 민주주의로의 나아갈 것인가 아니면 새로운 민간권위주의가 등장할 것인가 하는 시발점이 될 수 있다.

둘째, NLD의 역량과 관련하여 미얀마가 당면한 급선무 과제인 국민화해와 국가통합을 어떻게 달성할 것인가에 대한 문제이다. 미얀마는

1948년 독립 이래 아직까지 국민국가를 완성하지 못했다. 현 정부는 2011년부터 무장 반군단체와 대화를 원칙으로 하는 정전협상을 벌였고 지난 10월, 17개 단체 가운데 8개 단체와 전국적인 정전협정을 완료했다. 총선 이후 협상 중에 있는 무장단체들은 NLD에게 축하 전문을 발송하는 등 우호적 관계 구축을 시도하고 있다. 향후 NLD가 주축이 되는 정전협상에서 이들 단체들은 지금보다 한 단계 높은 수준의 자치권을 요구할 가능성이 크다. 민주정권이라는 명분을 내세워 재정적인 자율성을 보장받으려는 움직임을 예의주시할 필요가 있다.

NLD는 국민화해와 국가통합을 국정의 최대 과제로 설정하고 추진할 것으로 관측되지만, 방법은 아직 미지수이다. 그렇기 때문에 차기 정부에서 군부는 반군 문제를 빌미로 국방과 치안에서 배타적인 자율권과 정전협상 과정에서도 주도적인 역할을 할 것으로 보인다. 즉, 국민화해가 완료되지 않을 경우 군부의 정치개입 명분은 상존할 수밖에 없다. 또한 이번 총선에서도 나타났듯이 NLD는 버마족(Burman) 중심의 정당이라는 사실이 입증됐다. 소수종족으로 구성된 자치주(State)에서 NLD는 의석수의 절반도 획득하지 못한 반면, 버마족 중심의 행정주(Region)에서는 모든 의석을 싹쓸이 하다시피 했다. 특히 로힝자족(Rohingya) 문제가 쟁점화되는 여카잉주(Rakhine)에서는 지역 정당의 기세에 크게 눌렸다. 이를 바탕으로 볼 때, NLD에게는 종교분쟁으로 비화되고 있는 소수종족 문제를 단독으로 해결할 역량이 없어 보이며, 이를 위한 전략도 부재하다.

셋째, 군부와의 협력 방법과 그 폭이다. 총선 이후부터 내년 3월 말로 예정된 차기 정부 출범까지의 시기는 정치적 과도기, 또는 위기라고 해도 과언이 아니다. 승리에 도태되어 과거사 청산, 급진적인 군부의

정치적 영향력 축소, 군부의 경제활동 봉쇄 등 군부를 자극하는 정책이 나올 경우 군부의 반발이 예상되며, 최악의 경우 군부의 쿠데타 가능성도 배제할 수 없다. 다행히 아웅산수찌는 과거사 문제를 언급하지 않고, 군부와 협력하는 방안으로 국정을 운영할 것이라고 천명했다. 1962년부터 군부가 집권한 이유로 군부의 대체세력이 존재하지 않기 때문에 차기 정부는 어떤 형태로든 군부의 협조와 참여를 필요로 한다.

마지막으로 대통령 선출 건이다. 대통령은 상원과 하원에서 각각 1명 후보와 군부 출신 1명 등 총 3명을 선출하여 최종적으로 상하원 합동 선거인단이 선출한다. 현 정부의 사례를 볼 때 2015년 1월 말 국회 개회와 함께 대통령 선출에 착수할 것으로 보이며, 2월 내로 대통령이 선출될 것으로 보인다. 일반적으로 후보는 국회의원으로 국한되지만 군부 출신 후보를 제외하고 각 의회에서 원외 인사를 추대할 수 있다. 선거 결과에 따라 하원에서는 NLD 출신 의원(당원)이 대통령 후보가 될 수 있으나, 상원은 통상 소수종족을 후보로 선출한다. 그러므로 반드시 NLD 출신 후보가 대통령이 될 것이라는 이론이 적중하지 않을 수도 있다.

향후 정치질서가 어떻게 전개되든 미얀마는 분명 새로운 시대를 맞이할 것이다. 베트남 변호사 응웬 반 다이(Nguyen Van Dai)를 비롯하여 베트남 내 민주화운동가들은 미얀마 총선이 베트남의 민주화에 기여할 수 있다고 언급했다. 자국의 영향력을 벗어나지 못할 것이라고 판단했던 중국도 미얀마와의 우호적 관계를 과시하는 데 주력하고, 미국도 미얀마 헌법 개정의 필요성을 강조하는 등 미얀마 총선은 국제사회에 적지 않은 시사점을 준다.

이에 한국도 미얀마의 변화에 대응하는 새로운 전략을 필요로 한다. 먼저 미얀마의 지정학적 가치를 직시할 필요가 있다. 1990년대부터 중국은 원조 확대로 동남아에게 ‘중국기회론’을 제공했지만, 최근에는 ‘중국위협론’이 부상하고 있다. 소위 말라카 딜레마, 남사군도를 둔 강대국의 갈등 등은 이해 당사자가 소속된 아세안의 문제이기도 하다. 또한 중국의 일대일로 전략, 진주목걸이 전략 등은 미얀마의 협조 없이 불가능하다. 중국의 대 동남아 정책에 있어서 미얀마가 한 축을 담당할 것이라는 사실은 자명하다. 미국 또한 미얀마 내 마약 퇴치, 소수 종족 문제 해결을 위해 군사협력을 추진할 것으로 예상되는 바, 미얀마를 둔 양국의 경쟁과 갈등은 새로운 긴장관계를 형성할 수 있다.

이에 반해 미얀마는 전통적인 외교전략인 중립노선을 유지하면서 현 정부의 헤징(hedging)전략을 계승할 것 같다. 당분간 미얀마 내 반중 정서를 감안하여 중국과 등거리 외교를 고수할 것으로 보이지만, 외교정책의 우선 국가는 중국이며 이러한 명제는 변화하지 않을 것이다. 미국은 중국을 견제하는 차원에서 대 미얀마 제재를 완전히 해제할 가능성은 낮고, 재무부에 등재된 ‘블랙리스트(Specially Designated Nationals List: SDN)’ 명단도 유지할 것으로 보인다. 아웅산수찌는 친미주의자가 아니라 서방과의 관계 정상화를 통해 중국에 종속됐던 외교의 추를 균형으로 돌려놓을 것이다.

미얀마는 북한과 함께 지구 상에서 가장 폐쇄적인 국가였고, 지난 5년간 역사에 남을 변화를 선택했다. 그렇다면 북한의 변화 가능성을 고려하여 미얀마의 개혁을 지속적으로 관찰할 필요가 있겠다. 미얀마의 변화가 집권층의 개혁 의지, 장외세력의 출현, 외부의 지속적인 회유와 압력, 지정학적 측면 등으로 설명되기 때문에 북한과 미얀마를 단순

비교하는 것은 무리이다. 그러나 현 상황에서 북한의 변화를 예상할 수 있는 가장 유력한 시나리오는 ‘위로부터의 변화’이고, 이런 점에서 미얀마의 개혁 노선이 북한을 위한 이정표가 될 수 있을 것이다. 부분적 개방에서부터 시작된 미얀마의 변화가 국민의 힘으로 새로운 시대를 개척한 것처럼 북한도 변화의 서막이 중요하다. 그렇기 때문에 북한을 고립시키기보다 외부와 대화할 수 있는 환경을 조성하고, 궁극적으로 지도층의 변화를 자극해야 할 것이다. 점진적인 개혁과 개방을 통한 국민의 참여를 보장할 수 있는 단계적 접근 방안이 필요해 보인다.



제3부

다자협력과 지역통합

- 다자적 국제협력과 중견국가의 리더십
 - Middle Power Leadership for Multilateral Cooperation
 - Epistemic Community, Track 2 Diplomacy, and Policy-Learning
- How Vietnam Participated in and Benefited from Regional Track II Dialogues: Implications for North Korea
 - 신뢰와 화합의 새로운 아시아를 위하여
 - Towards a New Asia of Trust and Harmony
 - The State of Regional Community in the Southeast Asian Region: Community Hemmed in between Politics of Nationalism, ASEAN Norms and Pragmatism
 - Northeast Asia Nuclear Safety Cooperation: The Case for Russia-South Korea Partnership
 - Mutual Cooperation in the East Sea Rim Area: Energy, Transportation, Investment, and Tourism
- 중동의 '뉴노멀'과 우리의 대응방향: 저유가, 고위험 시대 한중동협력을 위한 구상
 - 평화, 번영과 사람을 위한 파트너십
 - Partnersip for Peace, Prosperity and People
- 동북아의 역기능적 외교(Northeast Asia's Dysfunctional Diplomacy)



다자적 국제협력과 중견국가의 리더십



Joe CLARK

전 캐나다 총리

[전략]

양자간 그리고 다자간 협정은 아태 지역에서 빠른 속도로 늘어나고 있습니다. 25년 전만 해도, 아태지역 역내 이니셔티브는 상대적으로 흔치 않았습니다. 동남아시아국가연합(ASEAN)의 중심에서 이루어진 신중한 협력은 예외적인 경우였습니다. 그러나 오늘날 아태지역 역내 무역과 각종 협정, 그리고 다자간 협력은 역내 독보적인 경제 성장과 통합의 촉매제가 되고 있습니다. 다자주의와 번영은 함께 성장해 왔습니다. 안보 협력은 지금까지 나름의 성공을 거두어 왔지만 국제적 혼란이 증가하면서 점차 속도가 감소하고 있습니다. 우리는 정부 차원, 그리고 민간 차원의 핵심적인 협력이 어떻게 안보 문제로 확장될 수 있는지 심사숙고해야 합니다.

과거 캐나다와 한국이 공조하는 과정에서 얻은 교훈이 떠오릅니다. 캐나다는 1990년, 동북아 지역분쟁에 대한 접근 방법으로써 민간 차원에서 북태평양협력안보대화(North Pacific Co-operative Security Dialogue)를 제안했습니다. 당시 저는 캐나다 외무 장관이었습니다. 현인(賢人)이셨던 故 김경원 대사의 리더십이 특히 떠오릅니다. 온건하면서도 중요했던 그 대화체제 제안은 그 동안 역내 안보에 관한 다자간 대화를 할 기회가 거의 없었던 동북아 지역 관계국들을 대화의 장으로 이끌었고, 한반도 에너지 개발 기구(Korean Peninsula Energy Development Organization) 발족과 6자 회담을 개최하는데 일조하였습니다.

팔목할 만한 것은 그 안보대화가 중견국만이 취할 수 있었던 발의였다는 점입니다. 강대국은 그들 자신의 안보에 급급했고 그들 자신의 안보 대책에만 골몰했기 때문입니다.

오늘날 전세계의 시선은 패권을 가진 국가 즉, 미합중국과 중화인민공화국을 향해 있습니다. 그렇기 때문에 양국에 내재한 야망과 패권, 그들 사이에 공유된 이익, 그리고 긴장감이 가장 중요한 문제라는 데는 이견이 없을 것입니다. 하지만 한국, 캐나다, 인도네시아, 호주, 말레이시아 등 그 수가 점차 늘어나고 있는, 세계 무대에서 중요한 역할을 하고 있는 중견국들의 영향력을 간과해서는 안됩니다.

사실, 현재 중견국들은 과거보다 더 중요한 역할을 수행하고 있습니다. 강대국은 그들 간 긴장의 고조로 인해 더 넓은 시각에서 사안을 보지 못하여 새로운 변화를 자극하고 이끌어내는 힘을 발휘하지 못하는 경우가 종종 있기 때문입니다. 하지만 이와는 다르게, 현대의 중견국은 새로운 회담을 개최하고, 국제공조체제를 구축하고 기존 체제에 회의

적이거나 봉쇄된 국가가 그들이 추구하는 것과 다른 방향의 제안을 긍정적으로 검토하도록 독려하는데 더 좋은 위치에 있습니다.

다음은 국제관계에서 필수적으로 수행해야 할 목록으로, 강대국보다 중견국이 맡는 것이 더 적절하다고 판단되는 역할에 관한 것입니다.

- 갈등 중재: 강대국을 신뢰할 수 없는 사안일 경우
- 절제: 미국이나 중국이 관심 갖지 않거나 논쟁을 초래할만한 이슈에 대해
- 타협과 절충: 강대국보다는 중견국이 제안하기 쉬운 경우가 더 많음
- 선두가 아닌, 단순히 중간적 위치에 존재하는 것

패권국 시대에, 리더십은 주로 위에서 아래로의 수직적 관계였습니다. 그러나 몇몇 국민국가가 상당부분의 패권을 가졌으며 비정부 활동 세력의 영향력이 점점 커지는 요즘 같은 시대에는 수평적 리더십이 필요합니다. “중심에 있다는 것”은 누가 상석에 앉느냐 하는 문제가 아니라 세계 무대의 여러 주체들이 함께 성취하는 것을 말합니다.

함께 성취한다는 것, 비슷한 생각을 가진 사람들끼리만 관계를 유지하도록 하기 위한 것이 아니라 기회를 만들고 동맹을 형성하기 위해 세계적 도전 과제가 있는 시대, 표현할 기회 그리고 현시대를 특징짓는 중요한 차이를 조화시킬 기회가 있다는 점이 이 시대에 전례 없이 중요합니다. 이러한 거시적 관점은 정보가 빠른 속도로 전달되는 이 시대에서 새로운 입지와 영향력을 확보한 비국가주체, 즉 비정부 기관, 게이츠 자선재단, 환경운동가, 사회적으로 책임 있는 기업 등의 영향력이 커지는 점도 고려한 시각입니다.

“중간적 위치에 존재하는 것”은 한국과 캐나다 양국 모두에게 익숙한 개념입니다. 두 국가는 영향력으로는나 지리적으로나 중견국의 위치에 있습니다. 양국은 모두 패권국가 옆에 자리하고 있습니다.

[중략]

오늘날 중견국들은 각기 다른 이익과 영향력을 보유하고 있습니다. 그러나 함께 공유하는 이익도 분명히 있습니다. 그것이 바로 다자간 공조체제를 이행하는 것입니다. 다자간 공조체제는 단순한 패권이나 무력이 아닌 협정에 의거하여 국제 질서를 유지하는데 기여할 것이기 때문입니다. 특히 약소국과 중견국은 강대국에 비해 국제규범과 질서를 더더욱 필요로 합니다.

다자간 공조체제에 대한 공유 이익을 발전시키는 것은 물론 쉽지 않은 일이지만 국제적, 내부적 갈등이 고조되는 오늘날, 그리고 항상 격동의 가능성을 품어온 광범위한 아-태 지역에 특히 중요한 문제입니다.

현재 우리가 마주한 질문은 이것입니다: 중국이 부상하고 미국의 패권이 도전받으며, 세력균형이 급격하게 변화하는 시대에 다자주의적 접근 방법 및 제도가 어떻게 아시아-태평양 지역의 안정화에 도움을 줄 수 있을 것인가?



[Summary of Keynote Speech in Jeju Forum 2015]

Middle Power Leadership for Multilateral Cooperation



Joe CLARK

Former Prime Minister of Canada

Let me reflect on one lesson which Canada and Korea learned by working together. In 1990 Canada initiated the North Pacific Cooperative Security Dialogue—a track-two process to encourage a common approach to the tensions in North East Asia. I was Canada’s Foreign Minister at the time, and recall, in particular, the leadership in that process of the late, and far-sighted, Dr. Kim Kyung Won. That modest but important initiative encouraged and allowed a frankness and discussion among parties in North-East Asia who had rarely had the chance for broad dialogue. It was an early spark which helped facilitate the Korean Peninsula Energy Development Organization, and the Six-Party Talks.

What is noteworthy is that this dialogue was the sort of initiative which only middle-powers could take, because larger powers were imbedded in, and protective of, their own security arrangements.

Much of the world's focus today is on countries which have the capacity to be dominant powers—specifically the United States of America and the People's Republic of China. There is absolutely no doubt that their inherent ambition and power, the interests they share, and the tensions between them, are of paramount importance. But other actors matter too, including the growing capacity of the growing number of significant “middle powers” countries here like Korea, and Canada, and Indonesia, and Australia, and Malaysia and others.

In fact, middle powers matter more than we once did, because the tensions between dominant powers can lead them to narrow their focus, and often, therefore, to limit their capacity to lead or stimulate change. Middle powers, by contrast, often have much more flexibility in opening new dialogues, reaching across existing boundaries, and encouraging the skeptical or the constrained to explore new options.

There is a long list of essential work in international relations for which middle powers are often better suited than stronger powers:

- * mediation in cases where stronger powers are mistrusted
- * moderation on issues which might be unpopular or contentious in Washington or Beijing
- * compromises which are often easier for smaller powers to initiate
- * simply being in the “middle” and not in the lead.

Often, in a superpower age, leadership had to come from the top. In this era, where several nation-states have significant power, and some non-state actors have increasing influence, there is a need for more leadership from beside. What is central is not who sits at the head of the table, but rather what the various members at that table can accomplish together.

That is unusually important in a period where the challenge is not to provide new pews for those who think alike, but to build opportunities, and alliances, where there is a chance to express, and reconcile, the significant differences which mark modern times. In significant cases, that broader process can also take account of the rising power of forces that are not nation-states—such as non-governmental organizations, foundations like the Gates Foundation, environmentalists, and socially-responsible corporations which have acquired new prominence and influence in an era where information moves instantly and everywhere.

Being “in the middle” is familiar to both Korea and Canada. We are “middle powers” in both our capacity, and our geography. We each live beside a dominant power.

- - -

Each contemporary middle power has its specific interests and strengths. However, we also have a strong shared interest, and that is to make the multilateral system work, because that contributes to an international order based on agreement, not simply power, or force and smaller powers, and middle powers, have a greater need for rules and order.

Advancing that shared interest is never easy, but it is particularly important here and now in a period of increasing internal and international conflict, and here, in the broad Asia-Pacific, where there has always been potential turbulence.

The pertinent question for us, right now, is: how might multilateral approaches and institutions help stabilize the Asia-Pacific region during this period of a dramatic shift in the balance of power, China’s ascent, and new challenges to American primacy?



Epistemic Community, Track 2 Diplomacy, and Policy-Learning



YEO Lay Hwee

Singapore Institute of International Affairs

How can researchers in an epistemic community or think-tanks' network influence policy change? Several scholars in International Relations believed that ideas matter in world politics, and diplomacy has evolved to a great extent that new interlocutors and new methods of diplomacy are increasingly important in idea entrepreneurship, norms setting, agenda setting and policy learning.

In Southeast Asia, informal diplomacy (or Track 2 diplomacy as it is more commonly referred to) as exercised by the epistemic community embodied in the ASEAN-Institutes of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS) network has made significant contributions in the area of regional cooperation through defining the borders of political discourse, and facilitating policy learning and entrepreneurship.

ASEAN-ISIS, a network of think tanks, comes close to being a policy

network in which communities with a limited number of people, with frequent contact, consistent membership and consensus on basic values work together to advance ASEAN's development. ASEAN-ISIS has influenced the agenda, discourse and policy making in ASEAN through its conferences, research and networking activities and opening up a channel of dialogue with bureaucrats and policy makers. Diane Stone, a scholar who has written extensively on role of think tanks noted in one of her articles that ASEAN-ISIS has created "a transnational network" that create, synthesize, legitimize and disseminate useful knowledge and played a significant role in sustaining a governance space for regional cooperation.¹⁾

My own view is that there are in particular a few areas in which the ASEAN-ISIS has made a difference to ASEAN. These include the influence on the discourse on security—from traditional to non-traditional security, from comprehensive security to cooperative security in policy learning from the European (EU) in fashioning "inter-regional" dialogue to bolster its own regional identity and in policy dialogue to strengthen ASEAN's regional cooperation and building a narrative on the centrality of ASEAN. Through its various flagship activities such as the Asia-Pacific Roundtable (APR), the ASEAN-ISIS Colloquium on Human Rights, and the ASEAN People's Assembly, and a series of dialogue with think tanks and research institutes from partner countries such as the US, Japan, the EU, China, ASEAN-ISIS has contributed to regional cooperation and the forming of a nascent regional identity amongst in particular the elites.

Let me now elaborate briefly on the few areas that I think ASEAN-ISIS has shaped the discourse and set the agenda for the broader Asia-Pacific.

First is in the area of "Multilateralism and Cooperative Security Dialogue". In Southeast Asia, security dialogue until the early 1990s was still very

much in the bilateral mode, with the US as the main security provider in a sort of hub and spokes framework. The leadership role played by ASEAN-ISIS in establishing the ASEAN Regional Forum (ARF) in 1994 resulted in a major shift towards a more multilateral approach towards cooperative security.

Second, while it has been fashionable to talk about comprehensive security in ASEAN since the 1980s, the state-centric approach towards security was increasingly challenged in the 1990s with the end of the Cold War. The 1990s saw the introduction of the concept of human security in international discourse, and this concept found fertile ground within the EU. The convening of the ASEAN-ISIS Colloquium on Human Rights supported in part by foundations and agencies from Japan and Europe also made popular the discourse on human security in ASEAN. which This in turn has now been adopted by ASEAN policy circles where there are efforts to take a more people-centred approach when addressing non-traditional security issues.

Third, following the Asian Financial Crisis and the criticisms directed at ASEAN's initial disarray in responding to the crisis, ASEAN-ISIS has been in the forefront in "re-imagining" ASEAN and pushing for the transformation of ASEAN into a more rule-based organization. Cognizant of the tremendous changes brought about by economic interdependence, the rise of China and India, and the need to rebuild ASEAN's credibility in the aftermath of the Asian Financial Crisis, ASEAN-ISIS was actively involved in the discourse to strengthen ASEAN's institutions and community-building efforts. The headline goal of an ASEAN Community by 2015 and the drafting and adoption of the ASEAN Charter was a manifestation of the policy change brought about by the discourse.

Above are just some examples of the roles played by ASEAN-ISIS in ASEAN's earlier development.

Increasingly, however, the work of ASEAN-ISIS, often seen as elitist and paralleling the formal intergovernmental ASEAN organization, is challenged on the one hand by the democratization and political transition of many ASEAN member states, and on the other, by the proliferation of new actors and new forums at the regional level. More and more actors, from business corporations, to non-governmental organisations and civil societies are jumping into the realm of informal diplomacy, and jostling for influence. We are seeing a proliferation of think tanks, research networks, and a corresponding increase in the number of Track 2 and Track 3 activities. As the diplomatic scene become more crowded and competitive, the policy significance of ASEAN-ISIS and its preeminent position are being threatened.

ASEAN-ISIS would therefore have to rethink its modus operandi if it is to continue to shape the discourse, set the agenda and be central to the articulation and formulation of policies in ASEAN and the broader Asia-Pacific region.

■ 주석

- 1) Diane Stone, "The ASEAN-ISIS Network: Interpretive Communities, Informal Diplomacy and Discourse of Region," *Minerva* (2011), 49: 241-262.

※ 동남아는 다자주의 전통의 빈곤에도 불구하고 단시일 내 다자안보협력력을 성공시킨 모범적인 지역이다. 동남아의 다자안보협력력이 성공한 중요한 요인으로 활발한 Track 2 외교를 들 수 있다. 동남아 Track 2 외교의 경험을 공유하고 동북아 다자안보협력에 주는 함의를 알아 보고자 JPI PeaceNet은 "Track 2 외교와 다자안보협력" 시리즈를 기획하였다.



How Vietnam Participated in and Benefited from Regional Track II Dialogues: Implications for North Korea



NGUYEN Hung Son

Diplomatic Academy of Vietnam

Informal Diplomacy through think tanks and academia, often referred to as Track II Diplomacy in South East Asia, is relatively new in Vietnam. “Diplomacy” has traditionally been a highly centralised activity only conducted by dedicated government agency. Track II Diplomacy only started since the “Doi moi” (Renovation) that opened up the country in the late 1980s, and gained greater strength and acceptance since Vietnam joined ASEAN, and hence, its formal and informal mechanisms. With deeper and multi-faceted regional integration, greater diversification of “actors” in foreign relations, “comprehensive diplomacy” gradually became a necessity and a foreign policy guideline. The “Track II” was then officially recognised as an indispensable channel for Vietnam to interact with the world, with increasingly important contribution.

It took a while at the beginning for Vietnam to align itself with regional Track II Diplomatic practices. Thinking and speaking “out of the box”, i.e. not repeating or echoing the official lines, was often perceived as a challenge. The Vietnam Institute for International Relations (now Diplomatic Academy of Vietnam), the leading Track II Diplomacy agency in Vietnam is a formal institution under the Ministry of Foreign Affairs, with their senior experts and scholars still serving as, or just retired from, the “Track I”. Under such structural setup, it was impossible for them not to be influenced by their government official positions. In those early days, there was some impression around the older ASEAN’s members that Vietnam lacked “candour” in Track 2 participation. Nor was the Vietnamese government fully attentive to the informal regional processes at the time when it was still making an effort to integrate to the broad range of official mechanisms and activities. Vietnam devoted more attention and interests to those activities with more immediate and concrete impacts. Participating on Track 2 processes were, therefore, more a political effort towards ASEAN’s integration rather than a decision made based on merit. It was a tough time for the Track 2 Vietnamese scholars to build confidence both among their regional peers and their domestic colleagues at home.

Things changed rapidly as Vietnam became more confident in ASEAN and regional affairs, when Vietnam exhibited greater resolve for proactive regional integration. Vietnamese scholars participated in the process more academically. The informal, off the record nature of the meetings did help immensely. Their Track I affiliation and links kept them informed of official activities without imposing too much constrain to their mind freedom. With more confident participation, Vietnam started realising the importance of the Track II and paid greater attention and investment on it. Many senior Ambassadors and former Vice Ministers for Foreign Affairs joined the Track II processes and were frequently dispatched to

Track II events. Reports from the Track II interested senior leadership not only from the Ministry of Foreign Affairs but also from a broader and higher policy makers. Vietnam started taking up responsibility in Track II mechanisms, such as Co-chairing the CSCAP process on Weapon of Mass Destructions, and even initiated CSCAP study groups such as the CSCAP Study Group on Water Security. Starting from 2008, Vietnam has initiated an annual International Workshop on the South China Sea, gathering the most prominent researchers on the related topics. This series of Workshop have become the leading regional forum on the South China Sea issue. In 2011, Vietnam hosted the General Conference of CSCAP, a landmark Track II event of the Asia-Pacific that is held only every two years, marking Vietnam's maturity in Track II Diplomacy.

Track II Diplomacy has proven to provide a huge amount of knowledge that helped Vietnam make more informed foreign policy decisions. As the national focal point for Track II Diplomacy, the DAV—Diplomatic Academy of Vietnam (formerly the Institute for International relations) manages Track II activities and serves as the link between Track II and Track I. The DAV shares the knowledge it has learnt to enhance the perspectives and awareness of the most relevant government agencies. The DAV also shared its knowledge and experiences through a network and contacts of expert countrywide, thus contributed to the national consensus building process. The DAV disseminates its knowledge through various local and regional seminars, and through articles published in popular media. Two most important channels through which the DAV influenced policies were direct participation in policy formulation discussions, and through presenting special reports with recommendations to relevant government agency, most typically the Ministry of Foreign Affairs. The DAV also raised Vietnamese views and explained Vietnamese government interests and positions on critical issues, such as the South

China Sea and water security in the Mekong river. The process helps build confidence and raise regional awareness on those issues.

As regional Track II Diplomacy expands in scope and depth, so do the challenges facing the Track II community, the DAV included. Human capacity is the most immediate challenge, as most Track II agencies in the region struggle to have the appropriate human capital to fully participate and benefit from the regional discussions on a broader range of topics. From weapon of mass destructions to climate change to water security etc., these specific topics require true experts in the fields. On the other hand, some regional issues are inter-disciplinary and call for good inter-agencies coordination, such as the issues in the South China Sea. Networking and the ability to draw resources and expertise from other think tanks and government agencies is another challenge to the DAV. Financial deficiency also decapitates, since many Track II agencies are self-funded or only partly funded by the government.

Vietnam experiences on Track II process in South East Asia could be used to engage Pyongyang. Building initial confidence is critically important, therefore early attempt should stay on “easy” topics in very informal and off the record settings. Broader participation from North Korea might shorten the ice breaking process and greater confidence in Pyongyang on Track II diplomacy, therefore North Koreans invited to Track II events should be diversified rather than concentrated on a few “dedicated” North Koreans diplomats. Lastly, Pyongyang should be assisted financially to cover participation costs.

A once divided South East Asia is now turning into an integrated Community, and Track II diplomacy have always been at the fore front. Let us hope the same for North East Asia.



※ In order to explore the usefulness and applicability of track 2 diplomacy in Northeast Asia, Prof. Carolina Hernandez (ISDS Philippines) and Dr. Intaek Han (JPI) have invited a group of ASEAN ISIS researchers to share their track 2 experiences with JPI PeaceNet readers. In this first issue in series on track 2 diplomacy, Dr. Yeo Lay Hwee (Singapore Institute of International Affairs) recounts the contributions of ASEAN-ISIS and discusses the challenges it faces.



신뢰와 화합의 새로운 아시아를 향하여



후쿠다 야스오

전 일본 총리

‘작아진’ 세계와 문화·문명의 충돌

먼저 말씀드리고 싶은 것은 우리가 살아가는 21세기 국제사회의 글로벌화가 심화되면서 정보, 사물, 인적 왕래, 관계가 비약적으로 긴밀해져 어떤 의미에서는 세계가 과거에 비해 현저히 축소되어 ‘작아’졌다는 사실입니다.

그렇다고 이 ‘작아진 세계’가 20세기나 19세기보다 더 평화롭고 안정되었다고 단언하기는 어려운 상황입니다. 국제적인 테러사건이 빈번히 발생하고 정치적·종교적 원리주의의 확산은 국제사회 전체에 커다란 불안요인이 되고 있습니다.

국가 간 다툼과 지역 분쟁도 끊이지 않고 있습니다. 그 배경에는 우선

20세기 말에 냉전이 종식된 까닭에 지금까지 ‘동서(東西)’ 양 진영의 이분법적인 대립으로 억눌렸던 전세계의 다양한 종교, 민족, 사회 등의 가치관이 국제사회에서 눈을 뜨면서 각자의 ‘레종 데트르(raison d'être, 존재 이유)’를 강력히 주장하기 시작하고 있다는 점이 있습니다. 그리고 더 작아진 ‘세계’ 속에서 이들이 서로 뒤섞이며 충돌과 마찰을 유발하는 측면이 있다고 생각합니다.

이 같은 현상은 문화, 문명의 다양성이라는 측면에서는 바람직하지만, 국제사회 전체의 질서, 안정이라는 관점에서 보면 심각한 불안정 요인입니다. 우리는 단순히 스스로 믿는 가치관을 큰 목소리로 주장할 뿐만 아니라 ‘작아진 국제사회’ 속에서 종전보다 더 ‘문명 간의 대화’를 위해 노력할 필요가 있다고 봅니다.

해묵은, 그러나 새로운 과제 ‘성장’과 ‘평등’의 딜레마

둘째, 해묵은 과제인 동시에 새로운 과제로서 ‘성장’과 ‘평등’, 또는 ‘격차(양극화)’의 문제는 21세기 국제사회에서 앞으로도 계속 커다란 도전이 되리라고 생각합니다.

국가를 단위로 하는 국제사회의 안정과 번영을 위해서는 일정 부분 경제성장이 필요합니다. 성장전략 없는 ‘평등론’이나 ‘격차 해소’는 ‘그림의 떡’이 아닌가 합니다.

반면, 대책이 결여된 성장전략은 장기적인 관점에서 각국의 사회와 국제사회의 미래에 불안정 요인이 되는 것 또한 사실입니다.

최근 우리는 ‘성장’의 중요성에만 집착한 나머지 평등이나 격차의 문제를 간과하는 함정에 빠진 것은 아닐까요?

이 경우 ‘격차’에는 3가지의 다른 관점이 있다고 생각합니다.

선진국과 개도국 간의 격차, 개도국 혹은 중진국 내 격차의 확대, 선진국 내 격차의 확대입니다.

성숙하고 안정된 사회를 유지해 나가는 데 있어서 반드시 필요하면서, 또한 다수를 차지해야 할 중산층이 격차의 확대로 인해 피해를지고, 세력이 약화되는 것은 중장기적인 관점에서 사회적, 경제적, 정치적으로 심각한 문제입니다. 이는 한일 양국에서도 벌어지고 있는 현상입니다.

격차의 문제에 대응하려면 단순히 경제성장 정책뿐만이 아니라 경제 분배 정책으로서의 사회보장정책 및 공공사업정책, 세제를 비롯해 다양한 정책이 필요합니다. 우리는 이 문제가 절박한 과제라는 인식을 가지고 대처할 필요가 있습니다.

에너지, 환경 등 글로벌한 과제

마지막으로 세계는 ‘작아지는’ 반면, 개도국 중심의 인구 증가, 에너지 및 식량 부족, 환경 오염 등 인류가 직면한 공통과제에 대한 우리의 대응이 늦어지고 있다는 점입니다.

‘우주선 지구호’라는 말은 이제 더 이상 사용되지 않는 표현입니다만,

우리는 새삼 하늘이 주신 유한한 자연과 자원을 얼마나 지속 가능한 형태로 유지해 나갈 것인가 진지하게 고민해 나갈 필요가 있습니다.

인간은 늘 뒤늦게야 문제를 깨닫는 어리석은 동물일지도 모릅니다만, 환경, 에너지 등의 문제는 일단 임계치를 초월해 문제가 악화된 뒤에 다시 되돌이키기 위해서는 어마어마한 노력과 비용을 치러야 합니다.

아시안 폴라(Asian Polar)의 시대 - 아시아에 의한 글로벌 이니셔티브의 필요성

이상으로 제가 말씀드린 3가지 논점은 다소 지나치게 개념적(philosophical)으로 들리실지도 모르지만, 우리는 각국이 안고 있는 눈앞의 과제뿐만 아니라 이러한 커다란 전략적 문제에 대해 국제사회 구성원들이 제대로 논의하고, 장기적인 비전을 가지고 대처해 나가는 것이 중요하다고 생각합니다.

한편, 현실적인 문제로서 예컨대, 에너지 위기와 환경 파괴 등을 겪었던 1970~1980년대 고도성장기, ‘문명 간의 대화’가 제기되었으며 UN을 중심으로 새천년개발목표를 열심히 논의하였던 2000년대의 밀레니엄 시기 전후 등과 비교해 보면 현재 국제사회는 글로벌 과제에 대한 문제의식이나 대응은 다소 부족해 보입니다.

여러 가지 이유가 있겠지만, 그중 하나는 역사적 배경으로서 미·소의 냉전 종식 및 미국의 단극체제, BRICs라는 신흥국들의 비약적인 경제발전 등 지난 수십 년 동안에 걸친 국제사회 전체의 지정학적, 구조적 변화가 간접적인 원인을 들고 싶습니다. 즉 20세기와 비교해 볼 때, 21세

기 초반인 지금은 단극(unipolar), 양극(bipolar)보다 다극(multipolar)의 위상이 더욱 강력한 세계가 되지 않았나 하는 생각이 듭니다. 슈퍼파워 혼자 혹은 몇몇 국가가 세계를 주도해 나가기보다 주도적 입장을 견지하는 복수의 강대국(major power) 및 여러 중견국(middle power)이 협력하여 이끌어나가는 시대가 될 것으로 생각합니다.

그러나 아직 많은 나라에서 그러한 자각이 충분치 않기 때문에 과거처럼 슈퍼파워가 문제를 해결해 주거나 문제 해결을 위해 지도력을 발휘해 줄 것으로 막연히 믿고 있는 것은 아닐까요? 무릇 인간의 사고방식은 과거의 유형에 사로잡히기 쉽기 때문에 주변 상황의 커다란 변화를 인식하고 스스로 짊어져야 할 새로운 역할을 자발적으로 의식하고 자각하기는 어려운 법입니다.

특히 21세기 들어 국제사회에서 경제적·지정학적으로 아시아의 중요성이 상대적으로 급격히 커지고 있다는 점에 대해서는 어느 누구도 이의를 제기할 수 없습니다. 이 같은 상황에서 아시아의 주요 파워인 일본, 한국, 중국, 인도, 호주, ASEAN 등의 국가 및 조직이 협력하는 가운데 글로벌 이슈를 위한 이니셔티브의 발휘가 새로이 요구되고 있다고 생각합니다.

즉 다른 나라, 다른 지역에 맡길 것이 아니라 아시아 각국이 서로 협력하여 국제사회의 논의를 주도하기 위해 새로운 ‘아시안 폴라(Asian Polar)’를 구축하는 것이 중요합니다. 이를 위해서는 우선 아시아 각국 간에 지역적이고 글로벌한 이슈를 위해 협력하여 대응해 나가는 모델팀, 이니셔티브를 만들어나가는 것이 중요하다고 생각합니다.

한국의 신뢰외교·동북아평화협력구상

이런 관점에서 우선 역내에서 협력관계를 발전시켜 나갈 필요가 있으며, 이를 위해서는 국가 간, 개인 간의 신뢰가 반드시 필요하기에 박근혜 대통령이 추진 중인 ‘신뢰외교’에 대해 공감하는 바가 큼니다.

특히 동북아지역 각국이 다양한 대화와 협력을 통해 신뢰관계를 구축하고, 평화와 협력관계의 확대를 지향하는 ‘동북아평화협력구상’은 좋은 아이디어입니다. 향후 동북아 국가 간에 구체적인 협력이 원활하게 추진되기를 기대합니다. 같은 관점에서 ‘한반도 신뢰프로세스’도 평가하는 바입니다. 비핵화를 추구함으로써 한반도에 평화와 안정을 가져오기를 기대합니다.

한일관계 50년

끝으로 올해는 한일국교정상화 50주년이라는 기념비적인 해입니다. 1965년 국교정상화 이후 한일 양국은 정치, 경제, 안보를 포함하여 다양한 측면에서 상호 의존관계를 심화시켜 왔습니다. 양국의 교류도 비약적으로 발전하여 이제는 연간 500만 명 이상이 왕래하기에 이르렀습니다. 국교정상화 50주년을 기념하는 올해도 폭넓은 분야에서 상호이해를 증진하고, 우호관계를 한층 돈독히 함으로써 더 멋진 50년을 열어나가기 위한 중요한 계기가 되기를 기대합니다.

얼마 전 일본의 경제인들이 박근혜 대통령을 예방한 자리에서 대통령께서 한일 정상회담에 대해 긍정적인 입장을 표명하신 것으로 알고 있습니다. 양국의 차세대들이 밝은 미래관계를 계승해 나갈 수 있도록 양국이 함께 더욱 지속적인 노력을 해 나갈 필요가 있다고 생각합니다.



Towards a New Asia of Trust and Harmony



Susilo Bambang YUDHOYONO

Former President of Indonesia

I am very pleased to return to Jeju to be part of this important Jeju Forum. I especially appreciate reading the themes that permeate throughout the conference: peace, prosperity, diversity, and sustainability. I used all these slogans during my Presidential campaign. Now, I continue to promote these same themes in my new capacity as President of the Global Green Growth Institute, an initiative of the Korean Government which has become an international champion of green growth.

I must admit that when I left the Presidential office last year, I too was very concerned to see the unravelling of stable relations among the major powers, after two decades of relatively cooperative relationships.

There is possibility that this geopolitical down-turn will complicate the already tricky flash points in our region. Hence, it is very important for us to maintain strategic stability: if permanent resolution to the

disputes still cannot be found, then we need to press on with self-restraint and de-escalation, and try to manage the conflict by preventing the situation from getting worse.

This is true in the case of the growing tension between the North and the South in the Korean Peninsula. This is also true for the disputes in the South China Sea.

All of us in this room are keen to build a strong future for Asia. But Asia's amazing future will be harmed so long as there is a mismatch between its geo-politics and geo-economics.

In our region, geopolitics and regional security are issues that often divide us. As such, we still do not have a comprehensive region-wide security architecture binding all the countries in this region.

Geo-economics, on the other hand, tend to bring countries together, through interdependence and connectedness. Geo-economics bring more trade, investment, infrastructure, tourism, exchanges and others.

We need to make sure that the economic cooperation can help soften the rough geopolitical edges. There are some good examples where the economic imperative has helped to reduce the appetite for confrontation. We can see this in the case with U.S.-China relations, or with Japan-China relations.

The key theme of this year's Jeju Forum is peace and prosperity. As President of the Global Green Growth Institute, I must also say that the future of Asia also entails "green growth" and "sustainable development." Indeed, I would say that without green growth and

sustainable development, Asia has no future.

2015 promises to be an incredibly important year for the global community. The GGGI will offer our utmost support for the coming world conferences to shape global consensus in Addis Ababa, New York, and in Paris in December this year.

In this Forum, we are back to asking the same question that prevailed during the Cold War and after: how do overcome the trust deficit, and how do we build or rebuild confidence?

Certainly not an easy question. I do not pretend to have the answer for Northeast Asia, but I would like to share some of my personal experiences in Indonesia, reflecting on the example of Southeast Asia.

I must say that there is no magic wand. Trust and confidence evolve differently in different circumstances. They are things that have to be earned, and once achieved, they have to be preserved.

There are too many cases, including in my own country, where communities that had lived peacefully for generations suddenly turned into sworn enemies. When that happens, it would take a long time -sometimes generations- for the wounds to heal.

How do you promote trust in a society where there is none? I would begin with a forward-looking approach. I know that this is not always easy, especially if the trauma from the past is unbearable.

This is what Indonesia and Timor Leste faced after the painful separation in 1999. Both sides had little interest in one another.

But after sometime, the leaderships in Jakarta and Dili decided that we had no other choice but to move on with a forward-looking attitude. We renewed our relationship, promoted reconciliation, and pushed hard for bilateral cooperation. Today, Indonesia and Timor Leste are as close and harmonious as any neighbors can be.

Another way to build trust is through a win-win approach. I know that sometimes it can be difficult to do away with a zero-sum game. Long-standing mistrust and stereotypes have the tendency to barriers that contain progressive thinking.

But it is quite remarkable what can be achieved by changing the approach to peace. This is what we did with the conflict in the Indonesian province of Aceh, which had been beset by separatist armed rebellion by GAM for 30 years - and peace was nowhere in sight.

In 2005, a few months into my Presidency in the first term, and not long after the tsunami tragedy, I decided to pursue a new approach: an attempt at win-win peaceful negotiations. After much difficulty, we began negotiations with the GAM leadership, and we engaged them in a tough but serious give and take compromise. In the end, we secured permanent political settlement through special autonomy.

The GAM rebels were disarmed, separatism ended, the conflict stopped, and Indonesia remains united. Moreover, the guns are silent and former combatants have become peaceful brothers and sisters in a democratic environment. In short, it was a case of a good win-win approach where everybody wins and no one loses.

Which leads to this important point: no trust can develop without leadership. Reaching out in difficult relationships is often a politically

risky business. It requires courage. It is an essentially political decision, one that necessitates political will.

I am glad that my good friend John Howard is sitting here on this panel. Together, we changed our countries' relationship which benefitted our peoples, and made the region more stable.

When I assumed the Presidency in 2004, the bilateral relationship between Indonesia and Australia was not in an ideal place, due to a number of reasons. I knew this was not healthy for both sides so I immediately established diplomatic relations with Canberra as a foreign policy priority. I was fortunate to find a strong partner in PM John Howard. Before long, we established a historic Comprehensive Partnership and signed a bold security cooperation known as the Lombok Treaty.

Indeed, Indonesia and Australia later worked together on many regional issues: regional architecture, terrorism, G20, and many more. Once you have that trust, more opportunities would come knocking and the relationship that you invest in would take you a long way.

So, these are my quick three on how we in Indonesia promoted trust internally and externally: forward-looking mindset, creative win-win approach, and leadership. Many of the problems around us would benefit from any or a combination of these three elements.

Yet, where trust and harmony are not readily forthcoming, I believe it is important to encourage the present and next generation to keep an open mind. I say this because there is always a risk that the young generation could become closed-minded and resistant to change.

We must therefore continue to inculcate the culture of peace among the youth of today, because it will be in their minds that the ingredients of mistrust will gradually chip away.



The State of Regional Community in the Southeast Asian Region: Community Hemmed in between Politics of Nationalism, ASEAN Norms and Pragmatism



Alan CHONG

S. Rajaratnam School of International Studies

Much as most pundits would want to believe that the Southeast Asian region is progressing towards an integrated ASEAN social and economic community, the reality is far more complex. Most importantly, politics remains in command with economics trailing in second place. The romance with nationalism and the nation-state is not over. Moreover, it is a widely observable fact that unlike the more advanced form of supranational regionalism seen in Europe, there is little understanding or respect for international law in Southeast Asia. What keeps the peace are a series of overlapping normative regimes that have been accumulated since the founding of ASEAN in 1967.

Political Ambitions of the Modernizing State: Taking the Cup of Nationalism

Nationalism has not lost its appeal for Southeast Asian nation-states since the 1950s and 1960s. The joint appeal to advancing the national interest and progress in becoming a truly sovereign statehood continues to be a twin pronged magic wand in electoral and authoritarian politics. On 30 April 2015, Vietnam celebrated the 40th anniversary of reunification in tones that emphasised victory over the United States military effort in support of South Vietnam between 1964 and 1975. Nationalism appears also to be the ideal weapon at home to fend off criticism against nepotism and corruption, and simultaneously to direct anger against China over the South China Sea disputes. In Indonesia, the newly elected presidency of Joko Widodo has articulated a foreign and domestic policy vision of a strong, assertive and confident Republic. This is manifested in the articulation of the vision of Indonesia acting as a regional maritime fulcrum. In terms of asserting sovereignty, Jakarta persisted in executing drug traffickers from Australia and Brazil in April 2015 despite pleas for clemency from their governments. Thailand's internal political renovation too has been dressed in nationalist rhetoric, even if the country has remained open to foreign investment. The twinned foreign and domestic policy announcements coming from the office of Prime Minister Prayuth Chan-ocha has emphasised the need to restore a much-needed sense of intra-Thai solidarity without following prescriptions from outsiders, however well-meaning they might be. Myanmar, despite the reforms since 2011, has always pursued a nationalist foreign policy emphasising that reforms and other policy changes cannot be made in reference to outside pressures. Across the rest of Southeast Asia too, open economies may openly pay lip service to neoliberal strictures of a global economy monitored by the IMF, World Bank and WTO, but the domestic

elite interpretation for their citizens is almost always that these openings are undertaken for the logic of national interest rather than the stewardship of a global economy. Moreover, the conflation of rapacious foreign investors and territorial encroachments by rival Asian states remains a very potent rallying point for domestic political consultation regardless of whether democratic values are in operation or not.

Absence of War rather than a Supranational Peace

There is interstate peace in Southeast Asia, but it is one that emphasizes the absence of war instead of the thorough replacement of enmity with economic and political integration. Southeast Asian states define their national interests often in terms of seemingly contradictory goals, such as the recovery of historically alienated territories and populations, the assertion of the principle of sovereignty, and the welcoming of foreign direct investment. As most ASEAN documents specify between the lines, these goals can only be pursued if there is no explicit forward movement towards substantive economic integration amounting to supranationalism. Since the institution of the nation-state is upheld by most politicians and members of the various publics as unquestionably ethical and desirable, there is, in actual fact, no urgent political need to put the ASEAN Community vision, let alone the ASEAN Charter, into action. Whenever there are bilateral disputes between any two ASEAN members, say Thailand and Cambodia, or Indonesia and Malaysia, or Singapore and Malaysia, the lip service is paid by their leaders to international law while they are appealing equally to something variously called the 'ASEAN spirit' and 'good neighbourliness'. It is this vagary that allows both parties in dispute to stand down gradually without losing political and social face. Nothing is substantially solved, except in the rare instances, where Jakarta, Kuala Lumpur and Singapore found the required political will

to resort amicably to the International Court of Justice at The Hague to allow the other to gracefully 'give and take' according to the judgments of a third party. Bilateral island disputes, where deadlocked, appear to require the relatively more impartial intervention of the non-ASEAN outsider. Yet, for these international legal settlements to take place, the highly informal diplomatic and political grounds have to be prepared between the quarrelling ASEAN members. One might even go as far as to say that it is probably diplomatically healthy for the Code of Conduct on the South China Sea to remain as vague as possible in order that something of a lasting, albeit imperfect, peace can be obtained amongst the claimants. Nationalism shrouded in ambiguity makes for good domestic political fodder, in so far as all claimants can assert to their respective publics that the national interest has been achieved by foreclosing unsatisfactory outcomes. The sequel to the Code of Conduct should remain equally vague, especially in view of the likely calculations by most ASEAN claimants to the Spratly islands that there is little to be gained from antagonizing China across the board, given the warmth of existing economic ties between China and every ASEAN member.

Getting by with International Law Lite: the Norms of ASEAN and East Asian Diplomatic Norms

The overriding preference by Southeast Asian states for 'Asian solutions to Asian problems' is ostensibly an extremely laudable aspiration. But it implies that the region is still uncomfortable with complete embracing public international law. In spirit, the latter makes for stable, continuously peaceful international relations. In substance, international law does not always facilitate nationalism in foreign policy, let alone domestic political considerations. International law is feared to be antithetical to the nation-state and national self-determination, since it

is ideologically borne of liberal visions of world order. Following the political philosophy of Hugo Grotius, Immanuel Kant, and Samuel Pufendorf, international law requires states to subscribe to a continuous philosophy of law at home and abroad. This is unhelpful to political cultures in ASEAN that still privilege demagoguery, revanchism, and continuity with principles of decolonization that espouse renovating the post-World War Two order. It is not surprising that ASEAN's famed documents from Bangkok in 1967, plus the two Bali Concordats from 1976 and 2003, consistently emphasise self-reliance and reify the need for sociological interpretations of national and regional resilience. The rule of law in both domestic and interstate relationships is relegated to third priority in the original Bangkok Declaration of 1967, or placed lower in subsequent ASEAN documents. In the text of the approved ASEAN Charter, sanctioned in 2008, paragraph 7 of Article 1 makes it clear that the purpose of ASEAN is 'to strengthen democracy, enhance good governance and the rule of law, and to promote and protect human rights and fundamental human freedoms, with due regard to the rights and responsibilities of the Member States of ASEAN.'¹ Instead, Southeast Asian states have honed a useful set of quasi-legal principles dubbed variously the 'ASEAN Way' or the 'ASEAN Spirit', or 'Musyawarah Mufakat' in Bahasa Indonesia. These codes refer to the art of avoiding a compulsory vote on contentious issues within ASEAN, the deliberate obfuscation of assigning blame, temporization on decision-making, and a circuitous method of naming a common adversary either within ASEAN or outside ASEAN. Even at times when ASEAN neighbours have had to admonish Myanmar, Malaysia, Thailand, Cambodia or Indonesia over various issues, ranging from egregious human rights abuses to attributing the source of environmental pollution, to tardiness in handling disaster relief, communiqués from ASEAN meetings and national ministries concerned with foreign affairs have tended to rebuke their targets in the

mildest of terms. Moreover, there is always peer pressure from the other ASEAN members to rein in direct criticism, in the hope that this will allow the target state to 'save face' and make policy rectifications quietly. In these indirect ways, a rule of peace endures in the ASEAN region. This condition can only at best be described as an embryonic stage of socializing a rule of law in the region.

Conclusion

The prospects for treating Southeast Asian regionalism as a progressive trajectory needs to undergo a reality check. Change is always wished for but continuities persist. Southeast Asian regionalism is hemmed in by the politics of nationalism, the persistence of ASEAN's normative frameworks, and pragmatism as a diplomatic virtue.

■ 주석

- 1) ASEAN, "Charter of the Association of the Southeast Asian Nations," <http://agreement.asean.org/media/download/20141204151618.pdf> (accessed 3 May 2015).



Northeast Asia Nuclear Safety Cooperation: The Case for Russia–South Korea Partnership



HAN Intaek
Jeju Peace Institute

1. South Korea's Middle Power Activism and Nuclear Cooperation

South Korea considers itself a middle power and sees promotion of peace and stability in Northeast Asia as one of its roles. Its middle power activism is pronounced in its pursuit of the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative. In particular, it has demonstrated strong interest in promoting nuclear cooperation in the region.

There are three broad areas of cooperation concerning nuclear issues. First is nuclear safety, which is about safe operation of nuclear power plants. Secondly, there are nuclear safeguards. Aimed at non-proliferation, these are the measures to ensure that nuclear materials are used only

for peaceful purposes. Recently, nuclear security has gained significance, as evidenced by the successive Nuclear Security Summits. Nuclear security is about the physical protection of nuclear material and installations against intentional malicious acts such as terrorism.

South Korea has been committed to the promotion of cooperation in each and every one of these areas. It was the host of the Nuclear Security Summit in 2012, for instance. Also, it has been a strong advocate and exemplary model of nuclear non-proliferation despite or because of North Korea's nuclear programs. Currently, however, nuclear safety seems to be the main focus of South Korea's efforts to promote nuclear cooperation.

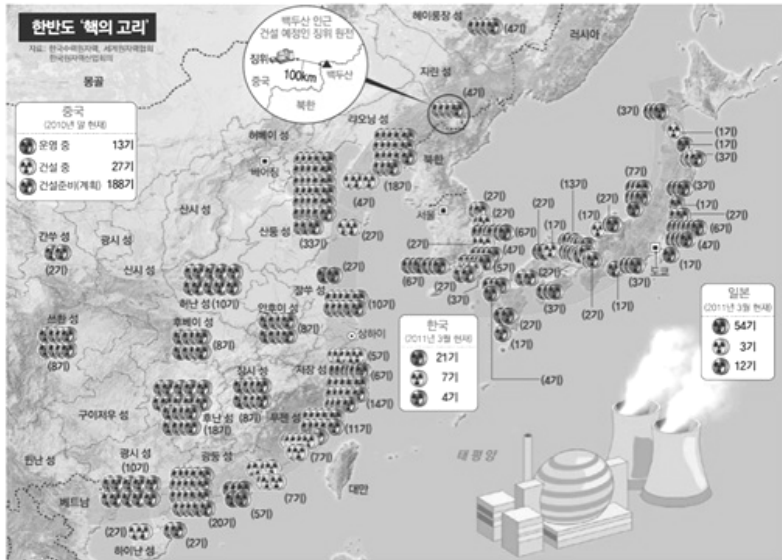
Its focus on nuclear safety makes sense on several grounds. First is accidental but is no less important—the Fukushima Daiichi nuclear disaster. A disaster rated as the highest on the International Nuclear and Radiological Event Scale (INES), it occurred after a series of tsunamis struck the Japanese nuclear energy facility following earthquakes, disabling systems needed to cool the nuclear fuel. The gravity of the disaster is equaled only by the Chernobyl accident, the only other INES rating 7 disaster in history. As a country geographically and historically close to Japan, South Korea naturally has a strong interest in developments in Japan, as accidents like Fukushima can affect South Korea in various ways.

2. Growing Threats to Nuclear Safety in Northeast Asia

While the Fukushima nuclear disaster has certainly made nuclear safety the highest policy priority in countries in and out of Northeast Asia, it is only one of the factors that have made nuclear safety a most impending issue. Earthquakes and in particular tsunamis are not only

infrequent but also uncommon in many parts of Northeast Asia. As such, a Fukushima-like nuclear disaster is a rare event by many standards. If Fukushima has raised the importance of nuclear safety, its effect is likely to be one-time and short-lasting.

Nuclear Power Plants in Northeast Asia (as of 2014)



Source: <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/securing-nuclear-safety-in-northeast-asia-rok-proposal-on-northeast-asia-nuclear-safety-mechanism/attachment/fig-1-2/>

Even before Fukushima, there were structural changes that made nuclear safety increasingly important. According to one account, eighty-eight nuclear power plants were in operation in China, Japan, and South Korea before Fukushima. Not only that, these three Northeast Asian countries were building thirty-seven new nuclear power plants and were planning to add two hundred four nuclear power plants in the coming years! If everything goes as planned, there will be over three hundred nuclear power plants in Northeast Asia, making the region number one in terms of operating nuclear power plants.

Spread of Radioactive Material from Fukushima
(Predicted by the Japanese Meteorological Agency)



Source: http://media.daum.net/foreign/others/cluster_list.html?newsid=20110406183308247&clusterid=317079&clusternewsid=20110410162120879&tp=mbn

While few like nuclear power plants - and fewer like them in their neighborhoods - nuclear power plants are, and will be, a fact of life in Northeast Asia. Deprived of other cost-effective means to produce electricity to support huge populations and operate industrial facilities, these countries have no other viable option than nuclear power plants. As Northeast Asia becomes the engine of growth for the world economy, its dependence on nuclear power generation is accordingly deepening, and with it increases the risk of nuclear accidents. The rising risk of nuclear accidents in the region is a challenge that one cannot deny. It is a challenge that has to be dealt with.

Spread of Radioactive Material from Haiyang Nuclear Power Plant Accident (Simulation)



Source: http://ojsfile.ohmynews.com/STD_IMG_FILE/2011/0322/IE001288792_STD.jpg

3. Comparing Responses to Fukushima and Chernobyl

Countries can respond to the rising risk of nuclear accidents individually or collectively. South Korea's call for increased nuclear safety cooperation between Northeast Asian countries is based on the belief that cooperative approach towards dealing with nuclear risk is desirable, or not harmful at the least. While we can discuss how desirable this cooperative approach is, what is clear from the Fukushima disaster is that countries in Northeast Asia have hardly embraced cooperative approach. There was not much cooperation between China, Japan, and South Korea in dealing with the nuclear disaster both during the accident and afterwards. By one account, Japan did not share information with its neighboring countries in time

to say the least. It sometimes gave false information only to correct it later. Pointing this out is not to simply blame the Japanese government for lack of cooperation, for Japan's neighbors showed similarly limited interest in nuclear cooperation. South Korea, for instance, is said to have sent only one person to Japan to monitor developments in Japan!

Despite the paucity of cooperation, Japan responded to the crisis better than the Soviet had during the Chernobyl accident. The following excerpts from a Fact Sheet comparing Fukushima and Chernobyl produced by the Nuclear Energy Institute demonstrate this point.

- The Japanese government moved rapidly to implement protective measures, evacuating people and halting food shipments from the area. The government also distributed potassium iodide to residents near the facility to prevent their thyroid glands from absorbing radiation. These actions limited any adverse health effects from the accident.
- Authorities in the former Soviet were slow to take action to protect the supply of food and milk, which led to a spike in thyroid cancers among children and adolescents from consuming contaminated foodstuffs.
- No deaths from radiation exposure have been attributed to the accident in Japan. Separate studies published in 2013 by the United Nations (UN) and the World Health Organization concluded that health risks from radiation released during the Fukushima accident are minimal, even for those “most affected,” and there are essentially no health effects outside Japan.
- At Chernobyl, 28 highly exposed workers died within four months of the accident. Experts say there is “some evidence” of an increased risk of leukemia and cataracts among workers who received higher

doses when engaged in recovery efforts. Long-term health monitoring of these workers is ongoing. As of 2005, about 15 children had died from thyroid cancer. Improved monitoring has been implemented to help ensure that thyroid cancer is detected early, when it is highly treatable. However, countermeasures taken over the next few years after the accident kept radiation doses relatively low. The resulting doses “should not lead to substantial health effects in the general population,” according to a 2011 report from the United Nations.

Source: <http://www.nei.org/Master-Document-Folder/Backgrounders/Fact-Sheets/Japan-Comparing-Chernobyl-and-Fukushima>

While Japan did a better job than the Soviet as an individual country, Northeast Asia as a region did not do as well as Europe as a region or Russia and Europe as partners in terms of working together to deal with nuclear risks. The following developments after the Chernobyl accident show then that the Soviet and Europe worked together to promote nuclear safety.

1) Convention on Early Notification of a Nuclear Accident

This convention is a 1986 International Atomic Energy Agency (IAEA) treaty whereby states have agreed to provide notification of any nuclear accident that occurs within their jurisdiction that could affect other states. It was adopted in direct response to the Chernobyl disaster. By agreeing to the Convention, a state agrees that when any nuclear or radiation accident occurs within its territory that has the potential of affecting another state, it will promptly notify the IAEA and the other states that could be affected. The information to be reported includes the incident’s time, location, and the suspected amount of radioactivity release. The

Convention was concluded and signed at a special session of the IAEA general conference on 26 September 1986. It was signed by 69 states, including the Soviet Union, and the Convention entered into force on 27 October 1986 after the third ratification. As of 2013, there are 116 state parties to the Convention.

2) Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency

This is a 1986 treaty of the International Atomic Energy Agency (IAEA) whereby states have agreed to provide notification to the IAEA of any assistance that they can provide in the case of a nuclear accident that occurs in another state that has ratified the treaty. Along with the Convention on Early Notification of a Nuclear Accident, it was adopted in direct response to the April 1986 Chernobyl disaster. The Convention was concluded and signed at a special session of the IAEA general conference on 26 September 1986. It was signed by 68 states, including the Soviet Union, and the Convention entered into force on 26 February 1987 after the third ratification. As of 2013, there are 111 state parties to the Convention.

3) Association of Regulators of Western Europe (WENRA)

Though not as a direct response to the Chernobyl disaster, nuclear countries in Western Europe created an association of nuclear agencies or regulatory agencies in 1999. The Association of Regulators of Western Europe (WENRA) is a regional network of chief regulators of EU countries with nuclear power plants to improve nuclear safety.

Specifically, it aims to:

- develop a European approach to nuclear safety
- provide an independent capability to examine nuclear safety in applicant countries
- serve as a network of chief nuclear safety regulators in Europe and
- be a place for exchanging experiences and discussing significant safety issues for regulators.

Source: https://en.wikipedia.org/wiki/Western_European_Nuclear_Regulators'_Association

WENRA consists of the representatives of authorities or nuclear regulators from 10 countries (in 1999 at the time of creation) as of 2003, WENRA has 17 state members.

4. The Case for Russia-South Korea Partnership for Nuclear Safety

Note that little comparable cooperative development in Northeast Asia followed after the Fukushima nuclear disaster. While Northeast Asia does have a framework for cooperation among regulators similar to WENRA since 2008, the framework, Top Regulators' Meeting or TRM, has been largely a talk shop, not a robust platform for regional cooperation. South Korea's recent efforts to expand and empower TRM are noteworthy and commendable in this regard but they are far from sufficient. There is a limit to what a middle power can do. And the limit is even more constraining if it has to persuade major powers to share sensitive information and reveal weaknesses. Not only that, but relations between China, Japan, and South Korea are at best sour in recent years, due to questions over history and territory.

This author believes that Russia has an important role to play in

enhancing nuclear safety for Northeast Asia. From the ashes of Hiroshima and Nagasaki, Japan emerged as a world leader for anti-nuclear movement. Similarly, from the ruins of Chernobyl, Russia can emerge as a world leader for nuclear safety. Also, as an out-of-region country, Russia can be accepted as an impartial partner and leader for nuclear safety cooperation in Northeast Asia. This author thinks that a lot of great things can happen if South Korea's middle power activism can be combined with Russia's leadership for nuclear safety.



Mutual Cooperation in the East Sea Rim Area: Energy, Transportation, Investment, and Tourism



Dennis PATTERSON

Texas Tech University

The East Sea Rim Area is one of the two sub-regions of Northeast Asia that consists of nearly 1 million square kilometers (378,000 sq. miles) and is bordered by the Russian Far East, the back side of Japan, and the eastern coasts of North and South Korea. While China does not actually have a border on the East Sea Rim Area, it does share borders with Russia and North Korea and is an important actor in the region's economic and political affairs. Economic interactions in the East Sea Rim Area have been increasing, especially since the holding of the Asian games in 1990, and all indicators are that these interactions will continue to grow, particularly in the areas of trade and investment and tourism. Although interactions may grow at slower rates, they will include numerous bilateral and multilateral cooperative efforts that the nations have made and will continue to make.

Cooperation among the East Sea Rim Area's powers is most notable in the area of trade and investment. Consider South Korea, which by itself was responsible for over \$200 billion in exports to China, Japan, and Russia and a somewhat smaller amount in imports. These amounts would be even higher if we were to include the total amount of economic interactions that occur today between North and South Korea. The same is true for tourism, even though it is difficult to single out the East Sea Rim Area because travel and tourism data are either measured bilaterally or aggregated by the Northeast Asian region. Nonetheless, we see that tourism has not only grown steadily since 1990, its growth has accelerated in the last five years.

This growth is being driven to a significant degree by the rise the numbers of Chinese traveling to nations in the East Sea Rim Area. The Financial Times of London reported that Chinese tourism in South Korea grew by 58% in the last year, even though it has been high for some time. The same report also noted that, despite chilly relations between Beijing and Tokyo, Chinese tourism in Japan was up 160% from last year. Finally, the Financial Times reported that that Chinese tourism in Russia was increasing at high rates. In addition to the increases in Chinese traveling to other nations in the East Sea Rim Area, travel between pairs of nations on the East Sea has also increased. While this is true as more South Koreans travel to China and Japan, and elsewhere throughout the world for that matter, notable increases have also occurred between South Korea and the Russian Far East.

Travel and tourism as well as trade and investment all presuppose a certain level and quality of transportation infrastructure. For increases to continue, cooperation among the region's powers will be necessary and evidence of this continuing cooperation on transportation

infrastructure is witnessed in the number of airports serving destinations in the East Sea Rim Area. Specifically, there have been expansions of existing airports, like that which occurred at Tokyo's two international airports, or the recent creation of entirely new airports like that of Seoul Incheon, which has become one of the busiest airports in the world. Other examples Japan's Niigata International Airport, which in 2012, expanded its carrier service with the addition of China East Airlines, Fuji Dream Airlines, and expanded flights to China provided by All Nippon Airways. The same can be said for the airport in Vladivostok, which went through expansions and improvements in 2005-2006 and again in 2012.

The growth in tourism and international trade and investment that has characterized this dynamic region in the last two and a half decades is not just the result of simple growth in this Rim Area's economies. It is also the product of planning and cooperation on the part this region's governments. Such cooperative efforts to expand and the region's transportation infrastructure sometimes involve some very ambitious projects. One of these has been between South Korea and Russia and involves connecting the Trans-Korean Railway to the Trans-Siberian Railway. This ambitious and expensive project will allow the movement of travelers and freight to occur with much more ease between Europe and South Korea than at the present time. However, its success depends on cooperation from North Korea, which is a concern to both Russia and South Korea. To protect the investments it has already made, Russia forgave a significant portion of North Korean debt. Unfortunately, this has guaranteed North Korea's cooperation as it has recently indicated that it will not allow the rail line to move through its territory. Despite the fact that this project makes a great deal of economic sense, it is now on hold. Another potential challenge not only to this project but

also to the expansion of other cooperative efforts involves the participation of China. China is not directly involved in this railway project and, as a result, has little incentive to support it. While not a deal breaker in and of itself, the non-participation of China gives it little incentive to persuade North Korea to participate.

A greater challenge to the expansion of cooperation in this region will be the problem of energy and how securing energy for future development overlaps with territorial disputes and misunderstandings. Korea and Japan are involved in a significant misunderstanding over Dokdo and Japan and Russia are divided over the Northern Territories. These territorial issues are significant enough to challenge ongoing efforts at cooperation. Unfortunately, they have the potential to become even more challenging as the prospect for energy development in the East Sea Rim Area grows. Russia, South Korea, and Japan must all continue to supply their current and future energy needs, but doing so could render current territorial issues more difficult to solve if they we learn that such territories also have the potential to supply energy. What this means is that to continue cooperation in this vital region will require sincere and consistent effort on the part of governments to resolve these territorial issues in a way that satisfies all parties.



중동의 ‘뉴노멀’과 우리의 대응방향: 저유가, 고위험 시대 한중동협력을 위한 구상



한인택 · 장지향

제주평화연구원·아산정책연구원

중동경제의 ‘뉴노멀’: 풍부한 오일 머니의 종언

그동안의 한중동 경제협력은 기본적으로 한국이 중동 산유국에 원유 대금을 지불하고 중동 산유국은 유입된 오일 머니를 사용해서 우리 기업에게 공사를 발주하는 방식으로 이루어졌다. 우리의 對중동외교는 이러한 관계를 원활히 지속시키고 확대시키는 데에 중점을 두어 왔으며, 박근혜 대통령의 중동 산유국 방문도 그간의 한중동협력과 對중동외교의 연장선에서 이해할 수 있다.

하지만 최근 들어서 이러한 관계에 변화의 조짐이 보이기 시작하고 있다. 유가 하락으로 인해 산유국 정부의 재정수입이 감소하고 있는 데다가, 산유국 정부의 재정지출은 증가하는 상황이 발생하고 있기 때문

이다. 유가의 하락에는 경기둔화로 인한 일시적인 수요변화도 있지만, 세일 오일의 등장이라는 공급적 요인이 주요한 역할을 하고 있다. 재정지출이 증가한 배경에는 산업 다각화를 위한 투자 증가 등의 경제적 요인도 있지만, ‘아랍의 봄’ 이후 국민의 요구가 커지면서 그를 충족시키기 위해 재정지출이 증가한 점을 무시할 수 없다. 따라서 산유국 왕정에 대한 정치적 도전이 존재하는 한 재정지출은 쉽사리 감소하지 않을 전망이다, 저유가 기조가 지속되는 한 재정수입의 감소는 불가피하기 때문에 필연적으로 산유국의 재정흑자는 축소되고 있고 풍성했던 오일 머니의 시대는 막을 내릴 전망이다.

민약 오일 머니가 감소한다면 그동안 지속되었던 한중동협력의 기본적인 패러다임이 흔들릴 수밖에 없다. 풍성한 오일 머니의 존재를 전제로 하고 그 효과적인 환류를 위해 노력하였던 것이 기존의 전략이라면, 그 전략이 이제 한계에 다다르고 있기 때문이다. 대외경제정책연구원 이권형 아중동팀장에 의하면, 앞으로는 과거처럼 단순히 수주를 통해서 중동으로부터 오일 머니를 환류해 올 수 없고, 우리가 직접 금융을 조달해서 중동에 진출하는 방안을 강구하는 것이 필요하다고 한다. 이러한 분석이 맞는다면 그간 산유국에 초점을 맞추면서 우리 기업이 원활하게 오일 머니를 환류할 수 있도록 지원하는 데에 중점을 두어 왔던 對중동외교정책에 변화가 요구된다. 이제는 우리의 기업이 시공만이 아니라 투자까지 해야 할 것이기 때문에 중동지역 내 투자환경의 변화에도 주의를 기울여야 하며 투자보호를 위해 노력할 필요가 있다.

중동發 안보위협: 어떻게 대응할 것인가?

IS에 의한 일본인 인질참수, 한국인 김 모 군의 IS 합류 등으로 인해서

중동發 안보위협에 대한 우려가 증가하고 있다. 물론 참수된 일본인 인질이나 IS에 합류한 김 군은 일반적인 여행자와 상당히 다르기 때문에 이들의 사례를 근거로 해서 반드시 IS의 위협이 더 커졌다거나 IS의 위협이 우리에게 더 가까워졌다고 결론을 내리기는 힘들다. 하지만 IS를 계기로 해서 중동發 안보위협에 대한 우리의 인식이 증가한 것은 사실이다.

이스라엘-팔레스타인 갈등에서부터 최근의 예멘 쿠데타에 이르기까지 중동에는 IS 외에도 평화와 안정을 위협하는 다수의 요인들이 존재하고 있다. 아산정책연구원 장지향 중동센터장은 그동안 우리나라가 이러한 위협에 대해서 적극적으로 대응하여 오지 않았는데, 앞으로는 중견국으로서 책임 있는 대응이 필요하다고 주장하였다. 중견국형 외교는 국제규범을 준수하고 인도주의를 강조하는 외교로서, 단기적으로는 눈에 띄는 성과를 얻기 힘들고 경제적 이익과도 크게 부합되지 않으며 인도적 지원금을 늘릴 경우 재정적 압박도 큰 정책이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 장기적 국익의 증진, 특히 한반도 의제와 관련하여 국제지지를 확보하기 위해서 매우 중요한 외교정책이라고 장지향 박사는 주장하였다.

저유가 기조가 유지될 것이라는 예측이 지금으로서는 우세하지만 유가예측은 과거에도 틀린 적이 많았고 앞으로도 또 틀릴 수 있다. 안보 위협에 관한 예측 역시 틀린 적이 많았다. 더욱이 중동지역의 분쟁들은 강대국이 직접 개입해도 해결이 힘들 만큼 뿌리 깊기 때문에 우리가 국제규범과 인도주의를 강조하는 對중동외교를 펼친다고 해서 얼마나 실질적으로 기여할 수 있는지, 그리고 우리의 對중동 중견국형 외교가 앞으로 한반도 문제에 대한 국제사회의 지지로 돌아올지는 두고 봐야 하는 문제이다.

하지만 지난 수십 년간 중동의 정치와 경제도 한국의 국력과 국익도 크게 바뀌었다. 따라서 이제는 과거처럼 산유국을 대상으로 오일 머니의 환류에 중점을 두었던 한중동 경제협력과 경제적 이익의 증진에 중점을 두어온 우리의 對중동외교의 유효성과 당위성에 대해서 검토가 필요한 때이다. 박근혜 대통령의 중동방문을 계기로 한중동협력이 더 깊고 더 넓어지며, 확대된 우리의 국력과 국익에 맞는 對중동외교의 방향에 대한 논의가 이루어지기를 기대한다.

■ 주석

- 1) 이권형, “금융협력을 통한 대중동 경제협력의 다각화”
- 2) 장지향, “고위험 시대 對 중동 외교, 중견국형 외교가 해답이다: 중동 중견국 외교 Q&A”



평화, 번영과 사람을 위한 파트너십



윤병세
외교부 장관

...

지난 해를 되돌아보면, 중동의 상황은 여전히 불확실성과 유동성이 지배하는 가운데, 오래되고 새로운 문제들이 혼재되어 있습니다. 우리가 산적한 엄중한 도전들에 직면하고 있는 한편, 일각에서는 희망의 빛줄기를 보기도 합니다.

중동의 동향에 큰 이해관계를 가지고 있는 한국으로서는 이 지역 현장의 상황을 긴밀히 주시하고 있습니다.

이스라엘-팔레스타인 분쟁은 여전히 해결의 실마리가 보이지 않고 있습니다. 지난 몇 주간, 이스라엘과 팔레스타인 간 충돌은 다시금 언론의 헤드라인을 장식하고 있습니다.

시리아의 난제는 더 깊은 수렁 속으로 빠져들고 있는 듯 하며, 여전히 터널 끝의 빛이 보이지 않습니다. 또한, ISIL과 같은 폭력적 극단주의의 확산은 사태를 더욱 복잡하게 하고 있습니다. 확산일로에 있는 외국인테러전투원 현상 또한 문제의 복잡성을 더하고 있습니다.

어린 아이들 쿠르디 군의 비극적 죽음에서 보듯이, 시리아로부터의 대규모 난민은, 이웃 국가들과 유럽, 그리고 그 너머로 심각한 안보위협을 제기하고 있습니다. UNHCR에 따르면 이러한 시리아 난민의 급증으로 인해 전 세계적으로 6천만명의 난민이라는 제2차 세계대전 이후 최대의 인도적 위기를 초래하고 있습니다.

리비아, 이라크와 예멘과 같이 전환 과정에 있는 국가에서 장기간 지속되고 있는 불안정은 중동 전역에 광범위한 영향을 미치고 있습니다.

제가 악천후를 예보하고자 하는 것은 아닙니다. 오히려 힘든 상황 속에서도 어디든 희망은 있다는 오래된 격언을 상기해 보고자 합니다.

이런 점에서 세계 지도자들은 시리아 분쟁에 대한 종합적 해법을 모색하기 위한 정치적 의지를 결집하고 있습니다.

수년에 걸친 협상 끝에 P5+1과 이란 간 이란 핵 문제에 관한 기념비적인 합의가 이루어졌습니다. 동 협상을 두고 다양한 시각이 존재하지만, 이는 협상을 통한 문제 해결을 위해 긴밀한 국제공조와 집요한 노력이 얼마나 중요한지를 잘 보여 주었습니다. 한국의 입장에서 보자면, 이란 핵 협상은 북한 핵 문제에 대한 국제사회의 관심을 제고하였습니다. 이러한 맥락에서 한·미 양국 정상은 최근 북핵 문제를 최고의 시급성

과 확고한 의지를 가지고 다루어 나가기로 합의했습니다.

난민 위기에서부터 폭력적 극단주의까지, 국내적 불안정에서 사회·경제적 저개발까지, 우리가 중동 일부 지역에서 목격하고 있는 현상들은 세계 여타 지역에도 영향을 미치고 있습니다. 이처럼 고도로 상호 연계된 세계에서 누구도 그 영향으로부터 자유로울 수 없습니다. 강화되고 있는 한-중동 간 관계에 비추어, 한국 또한 중동에서 전개되는 일들의 영향을 즉시 느낄 수 있습니다.

최근의 메르스(MERS) 사태는 그러한 좋은 사례입니다. 금년 초의 전국적인 메르스 사태는 한국이 일찍이 경험한 적 없는 보건안보 위기였습니다. 다행히 우리는 WHO, 미국 및 사우디 보건당국과의 긴밀한 공조를 통해 이러한 위기를 신속하게 극복할 수 있었습니다. 한국의 MERS 극복 경험은 성공 사례로 주목을 받았습니다. 한국은 이런 경험을 토대로 지난 달 서울에서 열린 글로벌보건안보구상 제2차 고위급 회의 계기에“모두를 위한 안전한 삶(Safe Life for All)”구상을 발표하기도 했습니다. 이 프로젝트는 개발도상국들의 보건안보 분야 역량 배양을 지원하는 것을 목표로 하고 있습니다.

...

약 1년 전, 저는 요르단에서 개최된 이 포럼에서 기조연설을 한 바 있습니다. 당시 저는 한-중동 간 보다 강한 파트너십을 위해 다섯 가지 요소를 제시한 바 있습니다.

첫째, 포스트-오일 시대를 위한 맞춤형 경제 동반자 관계 구축 둘째,

중동의 평화를 위한 기여 확대 셋째, 인적·문화적 교류에 중점을 둔 마음과 마음을 연결하는 외교 넷째, 지역기구들과의 강화된 협력 그리고 다섯째, 다양한 방식을 통한 전략적 소통의 강화입니다.

이러한 정책을 행동으로 옮기는 노력의 일환으로, 박근혜 대통령은 취임 이후 처음으로 지난 3월 중동을 순방하셨습니다.

우리가 구축하고자 하는 파트너십은 세 가지 ‘I’ 즉 ‘관여(Involved),’ ‘혁신(Innovative),’ ‘상호작용(Interactive)’으로 특징지을 수 있습니다.

첫째, 보다 강화된 ‘관여(invovement)’를 위한 우리의 노력입니다.

지난 몇 년간 한국은 중동의 평화와 안정을 위해 기여를 확대해 오고 있습니다.

한국의 청해(靑海)부대는 아덴만의 국제 해적퇴치 작전에 참여하고 있습니다. 2014년 리비아에서 불안정이 고조되었을 때 우리 해군선박은 민간인 철수 작전을 지원한 바 있습니다. 동명부대는 레바논의 재건작업을 수행하고 있고, 아크부대는 UAE의 국방 역량강화를 지원하고 있습니다.

한국은 주요 지역기구와 협력을 강화하기 위한 노력 또한 전개하고 있습니다. 우리는 지난 9월 유엔총회 계기 제1차 한-GCC 장관급 전략대화를 개최하였습니다. 또한 한-아랍연맹 장관급 회담도 개최하였습니다.

인도주의 외교는 우리 중동 정책에 있어 더 큰 역할을 차지하고 있음

니다. 지난 수년간 우리 정부는 이라크, 시리아, 팔레스타인 및 예멘을 돕기 위해 약 4천만불을 제공했습니다. 작년 12월 제가 자타리 난민캠프를 방문한 직후, 우리 정부는 시리아 난민에 대한 인도적 지원 차원에서 1천만불 지원을 공약하였습니다. 이는 현재까지 우리가 지원한 단일 인도적 지원 사업 중 최대 규모입니다.

지난 몇 년간 한국은 620여명의 시리아 난민들에게 한국 체류를 위한 인도적 지위를 부여하였습니다. 그들은 2013년 한국이 아시아에서는 최초로 제정한 난민법의 수혜자들입니다.

더 나아가 우리는 안정화실무그룹과 외국인전투원실무그룹을 포함한 반ISIL연대에 적극적으로 참여하고 있습니다. 한국은 안정화실무그룹에 1백만불 지원을 공약하였습니다.

둘째, “혁신적(innovative)” 파트너십의 확대입니다.

40여년 전 한국 건설회사들은 사우디아라비아 등 중동국가의 인프라 구축에 처음으로 뛰어 들었습니다. 그 후 부르즈 알 아랍(Burj Al Arab)에서 보듯이, 중동의 모습은 한국 건설회사들에 의해 변화되었습니다. 중동의 건설 붐은 1970년대 초반 ‘한강의 기적’의 원동력 중 하나가 되었습니다.

완공되면 세계 최장이 될 쿠웨이트의 셰이크 자베르(Sheik Jaber) 연륙교도 현재 한국 기업에 의해 건설되고 있습니다. 박근혜 대통령님은 건설현장 방문 당시 이 연륙교가 한국과 중동을 연결하는 협력의 상징이 될 것이라고 말씀하셨습니다.

중동지역이 포스트 오일 저탄소 경제로 전환하면서 한국은 윈-윈 협력을 위한 최적의 파트너가 될 수 있습니다. 제가 작년 포럼에서 말씀드렸듯이 한국은 우리의 경험을 공유하고자 하는 국가들과 기꺼이 협력하고자 합니다.

보건과 의료, 원자력과 IT 분야에서의 협력은 신성장동력을 제공할 것입니다. 서울대병원이 운영하고 있는 칼리파 병원은 지난 2월 개원했습니다. 이 병원은 첨단 의료서비스를 제공하는 역내 허브로 각광받고 있습니다. 한국에 의해 건설된 바라카 원전은 걸프 지역에서는 최초입니다. 또한, 중동국가들에게 우리의 전자정부시스템을 수출하는 방안을 논의하고 있습니다.

마지막으로 마음과 마음 간의 ‘상호작용’입니다.

중동에서 한류(韓流)가 계속해서 인기를 얻고 있으며, K-pop 페스티벌도 최고의 인기를 구가하고 있습니다. 실크로드의 이슬람 상인들로부터 영감을 받은 한-아랍 친선 카라반은 이제 중동과 한국 상호간에 문화를 실어나르고 있습니다.

한-중동 간 인적교류 또한 증가하고 있습니다. 여권(旅券)파워지수(Passport Power Index)에 따르면 한국은 세계에서 미국, 영국에 이어 외국 무비자 여행이 가능한 나라 2위를 기록하고 있습니다. 작년에는 인기 TV 드라마가 요르단에서 촬영되어 중동지역에 대한 한국 대중의 관심을 제고시켰습니다.

이집트의 아인샤스대학과 요르단대학의 한국어과 개설은 환영할 만한

일입니다. 그리고 한국 고등학생 중 5분의 1이 제2외국어로 쿠란의 언어인 아랍어를 배운다는 사실은 세계 신선한 기쁨을 주었습니다.

우리는 중동의 한국문화에 대한 이해 증진을 위해 현재 카이로에 있는 문화원과 UAE에 설치될 문화원에 더해 추가적인 한국 문화원 개설을 지속해 나갈 것입니다. 이는 우리 두 지역 간 교량 역할을 할 것입니다.

...

일부 전문가들은 중동 안보 문제의 핵심은 비전의 충돌(clash of visions)에 있으며, 중동 지역 전체가 새로운 균형(new equilibrium)을 모색하는 과정에 있다고 합니다. 우리가 이러한 견해에 동의하건 그렇지 않건 간에 해답은 궁극적으로 인류애와 인간 존엄에 있다고 믿습니다.

제70차 유엔총회에서 박근혜 대통령은 인류애를 향한 지속적 파트너십에 대한 우리의 비전을 제시하셨습니다. 이와 관련하여 인간 존엄은 한국과 중동을 더욱 강력하게 연결하는 고리로서 작용할 것입니다.

역사적으로 한국과 중동은 많은 공통점이 있습니다. 중동은 수천년간 지성의 햇불이었고 창조의 요람이었습니다. 한국 또한 고대에 실크로드를 통해 중동과 연결된 찬란한 문화를 키워 왔습니다.

그럼에도 불구하고 두 지역의 근대사는 지정학적 도전으로 점철되어 왔습니다. 이와 같은 역경을 극복해 나가는 가운데 한국과 중동은 연대하여 함께 협력해 나가야 할 것입니다.

힘들 때건 좋을 때건 “어려울 때 친구가 진정한 친구”입니다. 한국과

중동은 신뢰하는 라피크, 즉 동반자로서 우리의 더 밝은 미래를 향해 새로운 여정을 펼쳐나갈 것입니다.



Partnership for Peace, Prosperity and People



YUN Byung-se

Foreign Minister of the Republic of Korea

. . .

Looking back on the past year, the situation in the Middle East is still uncertain and fluid, fraught with a mix of old and new problems. As we are witnessing a daunting array of challenges, we are also seeing rays of hope in certain areas.

As a country that has a large stake in the developments in the Middle East, Korea is keeping a close eye on the situation on the ground.

The Palestinian-Israeli conflict remains as intractable and elusive as ever. Over the last few weeks, the clash between Israel and Palestine is making headlines again.

The Syrian conundrum seems to enter into a deeper quagmire and we

still do not see the light at the end of the tunnel. Moreover, the spread of violent extremism like ISIL has further complicated the situation. The expanding phenomenon of “foreign terrorist fighters” adds a new dimension to the complexity.

The mass exodus of refugees from Syria, as exemplified by the tragic death of the young child Aylan Kurdi, is posing a serious security threat to neighboring countries, Europe and beyond. This surge of Syrian refugees has pushed the number of global refugees to 60 million, making it the greatest humanitarian refugee crisis since World War II, according to the UNHCR.

Protracted instability in those countries in transition, such as Libya, Iraq and Yemen, are having far-reaching impacts throughout the region.

I do not want to be a forecaster of stormy weather, so I will repeat the time-honored adage that there is a silver lining in every cloud.

Tunisia, the epicenter of the Arab Spring, was the success story in peaceful political transformation. I hope the Nobel Peace Prize awarded to the National Dialogue Quartet will inspire other countries in transition.

As I said just now, the current refugee crisis is no doubt of unprecedented scale and urgency. However, the international community can turn this challenge into an opportunity.

UNHCR High Commissioner Guterres has said, quote, “[The Syrian refugee problem] is not a crisis of numbers. Instead it is a crisis of responsibility, and more fundamentally, a crisis of values,” unquote. As there is no one-size-fits-all solution, we should take a comprehensive

and holistic approach to resolve this urgent global challenge.

In this regard, world leaders are mustering their political will to find a comprehensive solution to the Syrian conflict.

A Landmark agreement on the Iranian nuclear issue was reached after many years of negotiations between the P5+1 and Iran. While there are diverse views about the deal, this demonstrated the importance of close international cooperation and persistent efforts to reach a negotiated settlement. From our stand point, the Iranian nuclear deal has raised international attention towards the North Korean nuclear issue. It was in this context that the leaders of Korea and the United States recently agreed to address the North Korean nuclear problem with utmost urgency and determination.

From refugee crisis to violent extremism, from domestic instability to socio-economic underdevelopment, what we are seeing in some parts of the Middle East is affecting other corners of the globe. In such a highly-connected world, no one is free from their impacts. Given the growing ties between our two regions, Korea also immediately feels the heat of unfolding events in the Middle East.

One good example is the recent case of MERS.

Earlier this year, the nation-wide outbreak of MERS was an untold health security threat to Korea. Fortunately, we were able to quickly overcome this crisis in close coordination with the WHO, U.S. and Saudi Arabian health authorities. Korea's experience of overcoming MERS received the spotlight as a success story. This experience led Korea to announce the "Safe Life for All" Initiative at the Second High-level Meeting of the Global

Health Security Agenda held in Seoul last month. This project aims at assisting capacity building in health security for developing countries.

. . .

Almost one year ago, I spoke at this Forum in Jordan. At that time, I suggested five points for stronger partnership between Korea and the Middle East. First, new economic partnership tailor-made for the post-oil age second, increased contribution to Middle East peace third, heart-to-heart diplomacy with particular focus on people-to-people and cultural exchanges fourth, strengthened cooperation with regional mechanisms and fifth, promotion of strategic communication through diverse means.

As part of our endeavors to translate these policies into action, President Park Geun-hye toured the Middle East last March for the first time since her inauguration.

The partnership that we wish to build can be characterized by three “I”s: “Involved,” “Innovative” and “Interactive.”

First are our efforts for stronger “Involvement.”

Over the last few years, Korea has been expanding its contributions for peace and stability in the Middle East.

Korea’s Cheong-hae (“Blue Sea”) naval unit is participating in international anti-piracy operations in the Gulf of Aden. During the height of instability in Libya in 2014, our naval vessel assisted in evacuation operations of civilians. Our Dong-myung unit is conducting

reconstruction activities in Lebanon and the Akh Unit is assisting the UAE in building its capacity for national defense.

Korea is also investing in building stronger ties with major regional organizations. We held the first Ministerial level Korea-GCC Strategic Dialogue on the margins of the UN General Assembly in late September. We also held the Korea-Arab League Foreign Minister Meeting.

Humanitarian diplomacy is taking a larger role in our Middle East policy. For the last couple of years, my government has provided about 40 million U.S. dollars to help Iraq, Syria, Palestine and Yemen. Immediately following my visit to Za'atari Refugee Camp in December last year, my government pledged 10 million U.S. dollars for humanitarian assistance for Syrian refugees. This was our single largest humanitarian project to date.

In the past few years, Korea has granted humanitarian status to 620 Syrian refugees to reside in Korea. They are beneficiaries of our refugee law enacted in 2013, the first in Asia.

Furthermore, we are actively taking part in the anti-ISIL coalition, including two Working Groups, for Stabilization and Foreign Terrorist Fighters (FTFs). Korea has pledged one million U.S. dollars to the Stabilization Working Group.

Second is expanding our “innovative” partnership.

Four decades ago, Korean construction companies started their first participation in building the infrastructure of Middle East countries such as Saudi Arabia. Since that time, the landscape of the Middle East has been transformed by Korean construction companies, as in the case of

Burj Al Arab. The construction boom in the Middle East was one of the driving forces of the “Miracle on the Han River” since the early 70s.

Currently, the Sheik Jaber Bridge in Kuwait, which will become the world’s longest bridge upon completion, is being built by a Korean firm. During her visit to the construction site, President Park stated that this bridge will be a symbol of cooperation linking our two regions.

As the Middle East transforms itself into a post-oil low-carbon economy, Korea can be an optimal partner for win-win cooperation. As I stated at last year’s Forum, Korea is willing to work with those countries who wish to share our experiences.

Cooperation in health and medical services, nuclear reactors and IT will provide new engines for growth. The Khalifa Hospital, which is operated by Seoul National University Hospital, was opened last February. This hospital is hailed as a regional hub for high-tech medical service. The Baraka Nuclear Plant being built by Korea is the first in the Gulf region. We are discussing the export of our E-government system to Middle Eastern countries.

The last is heart-to-heart “interaction.”

The Korean Wave continues to gain popularity and K-pop festivals are hot tickets in the region. The Korea-Arab Friendship Caravan, inspired by the Muslim merchants of the Silk Road, now carries Korean culture to the Middle East and vice-versa.

People-to-people exchanges between our regions are on the rise. According to the Passport Power Index, Korea is ranked second in the world,

following the U.S. and UK, for having the largest number of visa-free destinations. Last year, a popular Korean TV drama filmed in Jordan raised the Korean public's interest towards the region.

The opening of Korean Language Departments in Ain Shams University in Egypt and the University of Jordan are welcome developments. And for me it was a pleasant surprise to learn that one out of five Korean high school students learn Arabic, the language of the Quran, as their second foreign language.

To enhance the understanding of Korean culture in the Middle East, we will continue to open cultural centers, in addition to the one in Cairo and the one planned in UAE, to serve as bridges between our regions.

. . .

Some pundits say that at the heart of the region's security dilemma is a clash of visions and that the Middle East region as a whole is now in the middle of searching for a new equilibrium. Whether we agree with this or not, we believe the answer ultimately lies in humanity and human dignity.

At the 70th UN General Assembly, President Park presented our vision for an enduring partnership towards humanity. In this regard, human dignity can serve as the bond that will bind us, Korea and the Middle East, stronger together.

Throughout our history, Korea and the Middle East have had a lot in common. For millennia, the Middle East region was a beacon of knowledge and a cradle of invention. Korea has also nurtured a

flourishing culture that was connected to the Middle East by the Silk Road in ancient times..

Yet, the modern history of both regions has been rife with geopolitical challenges. As we both continue to overcome these hardships, Korea and the Middle East should work together in solidarity.

Rain or shine, “A friend in need is a friend indeed.” Korea and the Middle East will embark on a new journey as trusted Rafiq, or companion, towards our better future.



동북아의 역기능적 외교* (Northeast Asia's Dysfunctional Diplomacy)



Mark BEESON

University of Western Australia

동북아 정치에 관심을 갖고 있는 이들에게 근래 초미의 관심사는 동북아 국제정치가 드디어 긍정적인 변화를 보여줄 것인지 여부일 것이다. 최근, 역내 주요국인 중국, 일본, 한국의 지도자가 마침내 회담을 열었을 뿐만 아니라, 중국과 대만의 지도자도 직접 대화를 나누기에 이르렀다. 과연 이러한 변화가 이 지역 전체에 중요한 전환점이 될 수 있을 것인가?

최근 서울에서 열린 한중일 정상회담에서 채택된 ‘동북아평화협력 공동선언’으로 미루어 볼 때 동북아 정세에 대한 긍정적 전망도 일리 있을 것으로 보인다. 무역 활성화 조약을 체결한 것 외에도 리커창(李克强) 중국 총리와 박근혜 대통령, 아베 신조(安倍晋三) 일본 총리는 앞으로 3국이 서로 공존과 협력의 길을 걸어나가기로 기대한다고 언급했다. 역외 국가들에게는 동북아가 여기에 이르기까지 왜 그리 오랜 시

간이 필요했던 것인지 의아할 수밖에 없을 것이다. 역내 협력을 통한 잠재적 이익이 분명한데도 왜 동북아 역내 정치는 제대로 기능하지 않는 것일까?

유럽연합 협력의 역사와 현 동북아시아 정세는 종종 비교되고는 하며, 이것은 꽤 유용한 것으로 여겨진다. 유럽을 파괴했던 갈등의 여파 후, 유럽 역내 협력은 합리적인 것이며, 필수불가결해 보이기까지 했다. 당시 미국은 유럽의 경제 부흥과 국제공조가 소련과의 대치 상황에서 필수라고 믿었다. 곤경에 처해 있던 유럽의 지도자들은 협력만이 살 길이라는, 새로운 패권국 미국의 믿음과 손을 잡았다.

그러나 아시아의 경우는 달랐다. 유럽의 각국이 지정학적으로 공조하도록 유도한 냉전이 동아시아에서는 서로의 분열을 더욱 고착화시키는 역할을 했을 뿐이다. 당시 덩샤오핑(鄧小平)이 서구 자본주의를 수용하기 전까지 중국은 소련의 편이자, 전후 미국 패권 하의 경제 효과를 톡톡히 본 일본의 관념상 적이었다. 이러한 정세에서 포괄적 역내 협력은 어떠한 형태로든 사실상 불가능한 것이었다.

한반도의 분단과 국제사회에서 대만의 지위는 냉전이 동북아에 남긴 가장 큰 상흔이다. 물론 냉전이 동북아의 냉랭한 분위기를 설명하는 중요한 요소이기는 하다. 그러나 그보다는 이 지역 내 국가 간 오랜 적대감, 긴장감 및 국민 간 깊이 패인 감정의 골이 더 심각한 문제라는, 게다가 사실은 냉전이 이러한 감정을 더욱 증폭시켰다는 사실을 인식하는 것이 더욱 중요할 것이다. 한중 양국이 일본 제국주의의 폭력에 얼마나 분개하는지 이해하는 것은 어려운 일은 아니다. 그러나, 사실 그에 대한 직접적인 기억을 가진 사람은 많이 남아 있지 않다.

그렇다면 왜 동북아 지도자들은 유럽연합 협력의 역사적 교훈을 따르지도, 과거를 청산하지도 못하고 있는 것일까? 이에 대한 해답은, 일본의 경우와는 극명한 차이를 보이는, 독일 지도자와 국민들의 행동에서 찾을 수 있을 것이다. 그들은 제2차 세계대전 당시의 과오를 절대적으로 인정하고 있다.

일본 국민들이 군국주의에 대해 감복할 만한 정도로, 또 어찌 보면 당연하다 싶은 거부감을 드러내 보였음에도 불구하고, 이는 일본의 대한(對韓)관계나 대중(對中)관계 개선에 거의 아무런 영향도 주지 못했다. 중일(中日) 양국의 정치 지도자들은 이에 대한 책임이 크다.

우선, 일본의 정치 지도자들은 그들의 군국주의가 20세기 전반에 미친 영향에 대해 명확히 인식하거나 과거를 청산하는 일을 마뜩잖아 해 왔는데, 아베 신조는 그러한 전통의 명맥을 잇는 지도자이다. 한편, 중국의 지도자들은 이러한 일본의 무감각을 심분 활용하였고, 일본에 대한 중국 국민들의 국가주의적 적대감에는 따로 기름을 부을 필요도 없었다.

이러한 점들은 공공연한 사실이지만 그럼에도 여전히 설명이 필요하다. 유럽에서는 마법처럼 통했던 경제적 상호의존성과 비교우위의 논리가 왜 아시아에서는 통하지 않는 것일까? 그 이유는 바로, 중국과 대만의 경제협력뿐만 아니라 일본과 중국의 경제적 유대도 대중의 정서를 바꾸기에는 역부족이기 때문이다. 오히려, 중국과의 경제협력이 중국의 장기적인 재통합 계획의 일부일 지도 모른다는 두려움이 대만 대중들 사이의 일반적인 정서이다.

리더십이 중요하다라는 것은 두말할 것도 없지만 그것만으로 상황을 역전시킬 수는 없다. 유럽의 경우는 실패 시의 위험 부담이 크지 않았기 때문

에 협력의 가치에 더 주목할 수 있었다. 냉전 당시 유럽의 것과 같은, 동북아 역내 지정학적 긴급 사안의 부재를 역내 국가들을 외교의 장으로 이끌지 못한 주된 요인으로 봐야 할 까? 중국과 미국의 지정학적 긴장감이 긴박할 정도로 증대된 상황에서 마침내 시진핑(習近平) 국가 주석이 마잉주(馬英九) 대만 총통을 만나기로 결정한 것은 단지 우연일까?

최근 유럽의 정치경제적 문제를 접하면서, 몇몇 아시아 지도자들은 유럽연합의 공조로부터 배울 점이 많지 않다고 느꼈을 것이다. 이로 인해 역내 협력은 그다지 쓸모 있는 카드로 여겨지지도, 성취할 수 있는 것으로 생각되지도 않을 것이다. 하지만 유럽연합은 의도치 않게 동북아에 또 하나의 교훈을 주고 있다. 그 교훈은 바로, 국제공조가 어려운 것임에도 불구하고, 협력 없이는 잠시 가라앉은 듯 하던 국가주의적 긴장감이 또 다시 수면 위로 떠오를 것이라는 점이다.

이러한 동북아 역내 긴장감은 표면적으로 거의 드러나고 있다. 세계무대에서의 중국의 부상과 자주적 군사권을 가진, ‘평범’한 국가가 되고자 하는 일본의 열망은 역내 관계 향상에 실상 아무 도움도 되지 않고 있다. 거기다 예측 불가능한 북한까지 더하면, 신뢰 구축을 위한 역내 대화가 이어져야 할 이유가 한 가지만은 아닐 것이다.

골이 깊은 역사적 굴레에도 불구하고, 역내 전체의 이익을 도모하기 위해 동북아시아가 역내 외교를 추구해야 하는 이유들이 분명히 있다. 물론, 동북아의 현(現) 지도자들이 이에 대해 전 세대 지도자들보다 나은지는 아직 더 지켜보아야 할 문제다.

※ 이 글은 지난 2015년 11월 14일 *East Asia Forum*에 게재된 것으로, *East Asia Forum*과의 협약 하에 국문으로 번역하여 출판한다.

제4부

새로운 도전과 과제

- 첩보정치(Intelligence Politics)의 부활?: 샤를리 에브도 테러 이후
 - 지중해 보트피플 사태와 지역주의의 한계
 - 유럽 난민위기, 어떻게 다를 것인가?
 - 글로벌 사이버 거버넌스
 - 흔들리는 범세계적 핵비확산 체제
 - 환경문제의 국제정치: 중국발 대기오염에 대한 한국의 대응
 - 스포츠외교와 공공외교: FIFA 사태를 통해 본 한국의 대응
- Opportunities and Challenges of Korean Development Cooperation
 - 미래학의 논의를 통해 본 세계정부의 출현과 국제질서 전망
 - 파리 테러공격, 글로벌 테러와의 전쟁으로 확산될 것인가?: 테러리즘과 국제정치의 역사적 분석
 - 국제정치 이론을 통해 본 새로운 국제질서의 가능성
 - 난민위기: 인도적 관심과 정치적 무관심
- Which Style of Security Cooperation for Northeast Asia?
A Comparison of Europe and Southeast Asia
- 파리 테러리즘이 남긴 과제: 탈근대 안보위협에 대응하는 탈근대 전략
 - 이란 최고종교지도자 승계 문제



첩보정치(Intelligence Politics)의 부활?: 샤를리 에브도 테러 이후



도종윤
제주평화연구원

1962년, 로베르타 윌스테터(Roberta Wohlstetter)는 일본의 진주만 공격으로 막대한 피해를 입었던 미국 정책 실패의 원인을 첩보의 부재와 정보의 혼란에 있었다고 보았다(Pearl Harbor: Warning and Decision). 2004년, 미국 콜롬비아대학교의 리차드 벅츠(Richard K. Betts)는, 9.11테러 발생과 이라크에서 대량살상무기 존재 입증 실패의 원인을 첩보의 미비에서 찾았다(Foreign Affairs May/June).

정확한 첩보는 정책 결정자에게 내밀한 정보를 제공함으로써 상대와의 전략 싸움에서 우위를 점할 수 있는 토대를 제공해 준다. 그러나 탈냉전 후 첩보는 더 이상 정치가 아닌 ‘액션’으로 격하되었다. 냉전 시대, 007시리즈에서 제임스 본드는 자신이 영국 정부의 스파이라는 것을 굳이 부인하지 않았다. 그는 종종 총리와 면담도 한다. 반면,

IMF(Impossible Mission Force) 요원인 에단 헌트는 더 이상 정부 고위 관료들을 그들의 안락한 사무실 의자에 앉아서 만나지 못한다. 공중전화를 통해 비밀 지령을 받을 뿐이다. 에단은 조국을 위해서가 아니라, 자신과 자신의 조직을 위해서 활동한다. 첩보가 정치에서 멀어진 데는 자유주의와 민주주의의 확산, 생활 속에 침투된 인권 개념, 정책 결정 과정의 투명성 등이 첩보의 본질과는 충돌한다는 생각이 퍼졌기 때문이다. 지금, 첩보는 ‘현실’에서 사라졌거나, 또는 과거보다 아예 더 은밀해졌다.

첩보의 위기는 크게 두 가지 차원에서 심화된다. 먼저, 탈냉전 이후 대중은 첩보를 불필요한 것으로 인식한다. 냉전의 종결은 확실히 첩보 활동의 양을 줄였다. 갈등이 고조되었을 때 정보는 첩보 활동을 통해 수집된다. 정보를 보유하고 있는 쪽이나 탈취하는 쪽 모두 비밀스럽다. 그러나 이제 정보는 첩보를 통해서가 아니라 대화와 공개를 통해 얻을 수 있게 되었다. 첩보는 오히려 스노든(Snowden) 사태에서 보듯, 내 정보를 대중에게 폭로되지 않게 지키는 것에 더 집중해야 할 처지가 되었다. 이제 첩보를 통해 확보해야 할 정보는 훨씬 제한적이고 애매해졌다. 둘째, 정치화(politicization)는 첩보 내용의 분석에 심각한 영향을 준다. 첩보 내용은 대부분 불분명하다. 따라서 정치적 신념에 편향되어 분석될 여지가 많다. 첩보의 정치화가 민주주의 파괴와 인권 침해에 얼마나 많은 영향을 주었는지는 대부분의 나라에서 목격된 바 있다. 정치화된 첩보는 국익을 위해서가 아니라 개인을 위해 봉사할 수도 있기 때문이다.

테러 방지와 첩보

최근 이탈리아의 마테오 렌치(Matteo Renzi) 총리는 유럽 차원의 ‘첩

보국'을 신설할 것을 주장하였다. 이는 지난 1월 7일, 이슬람주의자 두 명이 프랑스 주간지 '샤를리 에브도(Charlie Hebdo)'에 난입하여 12명의 직원을 살해하는 테러가 발생한 후에 나온 반응이었다. 페데리카 모게리니(Federica Mogherini) EU 외교대표도 테러리즘 방지 차원에서 터키, 북아프리카, 아시아 등과 첩보 교류가 강화되어야 함을 시사하였다. 더 나아가 그녀는 각국에 파견된 EU 대표부에 '안보담당역(security attache)'을 설치할 필요가 있다고도 밝혔다. 이른바 첩보 정치의 부활이다. 이런 요구는 프랑스에서 발생한 테러가 첩보의 부재에 일정 부분 원인이 있다는 비난에서 비롯된다. 사건을 일으킨 범인 중 한명인 사이드 쿠아시(Said Kouachi)가 이미 몇 년 전에 예멘을 방문하여 알카에다 소속대원이 되었음에도 불구하고 프랑스 당국이 이것을 정확하게 파악하고 있지 못했다는 것이다. 여러 나라를 경유하는 테러리스트를 감시하기 위해서는 보다 촘촘한 정보 공유와 강력한 첩보활동이 요청되는 것은 어찌면 당연하다.

첩보의 정치화? 첩보 정치의 부활?

유럽연합은 2004년 마드리드 테러, 2005년 런던 테러 등을 계기로 테러 방지 활동의 하나로 첩보의 중요성을 인식하게 되었다. 'EU 공동상황센터(SITCEN)'를 설치한 것을 모태로 2009년 이후부터는 유럽대외관계청(EEAS)에 'EU첩보분석센터(EU IntCen)'을 두고 국제사회에서 일어나는 다양한 사건들에 대해 정보 분석을 하고 있다. 그러나 IntCen은 자체적인 정보 획득 메커니즘을 갖고 있지 못하다. 오로지 소극적인 정보 분석에만 의존하고 있다. 때문에 2013년, 비비안 레드링(Viviane Reding) 사법담당집행위원은 2020년까지 해외 첩보 역량을 강화한 첩보국을 둘 것을 제안한 바 있다.

유럽연합이 미국의 CIA와 같은 형태의 ‘첩보국’을 신설할 것인지는 아직 알수 없다. 우선, 주요회원국들이 소극적인 태도를 보이고 있기 때문이다. 특히 프랑스, 영국, 독일 등 자국의 정보국을 활발히 가동하고 있는 국가들은 유럽 차원에서 첩보 활동을 통합시키려는 노력에 미온적이다. 첩보 활동은 통합공동체보다는 주권국가 단위의 이익에 부합한다고 보기 때문이다. 유럽연합도 공식적으로는 스파이 활동이 부여된 첩보국의 신설은 고려하고 있지 않다고 밝힌 바 있다. 그보다는 인터폴, 유로폴(Europol) 등 다른 사법기관들과 공조하면서 정보 공유의 폭을 확대하고 분석역량을 높이는 데 더 중점을 기울일 것이라고 말한다. 첩보국 창설의 근본적 문제는 첩보가 정책 결정에 기여한다는 것은 비교적 분명한 반면, 본질상 정책 결정 과정에는 공헌이 거의 없다는 점에 있다. 나아가 첩보의 오류로 인한 인권 침해나 비밀주의는 민주주의 원칙에 위배된다. 이점은 유럽연합의 거버넌스가 가진 현실과도 밀접하게 연관된 문제다. IntCen의 일카 살미(Ilka Salmi) 국장은 그 점을 정확히 지적한바 있다. “첩보활동을 할 경우 (유럽연합에서) 그 활동에 대한 책임은 누가 질 것인가? 명령은 누가 내릴 것인가?”

샤를리 에브도 사건을 계기로 유럽에서 첩보 활동 강화 논의가 부활하는 것이 적절한 것인지도 짚어 볼 필요가 있다. 종교 지도자에 대한 풍자가 어느 민족에게 모욕을 주었다면 그것은 테러의 본질과는 구분될 문제다. 테러의 원인이 무엇인지 보다 면밀히 살피지 않으면 첩보의 정치화가 우려될수도 있다. 그럼에도 불구하고 당분간 테러리즘에 대한 하나의 대응책으로 첩보에 대한 논의는 계속될 것으로 보인다. 우크라이나 사태에서 보듯 주변국의 불안 요인을 미리 감시하고 안보 역량을 높이기 위해 첩보의 부활이 필요하다는 주장도 있다. 또한 정보 네트워크 분야는 첩보가 집중해야 할 새로운 분야로 거론되기도 한다.

회원국 간 정보 공유나 전략 분석 수준을 넘어, 유럽이 추구하는 기본 가치를 훼손시키지 않으면서, 얼마나, 어떻게 첩보를 정치 안으로 끌어안을 것인지 주의 깊게 살펴볼 일이다. 이른바 ‘첩보의 정치화’와 ‘첩보 정치’는 구분되어야 하기 때문이다. 제임스 본드나 에단 헛트가 아닌, 첩보정치를 실현시킬 제3의 모델이 출현할 것인가?



지중해 보트피플 사태와 지역주의의 한계



오정은

IOM이민정책연구원

요즘 유럽은 북아프리카로부터 밀려드는 보트피플 문제로 고심하고 있다. 오래전부터 유럽 차원의 공동출입국관리체제를 발전시켜왔지만, 현재의 보트피플 사태에 대해 유럽의 지역주의는 뾰족한 해답을 찾지 못하고 있다. 오히려 회원국 간 입장 차가 불거지면서 지역주의에 기초한 공동관리체제는 불편한 장치가 되었다.

유럽출입국 공동관리체제

유럽의 공동출입국관리체제 역사는 30년 전으로 거슬러 올라간다. 1985년 6월 14일에 룩셈부르크의 작은 마을 쉥겐에서 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크, 네덜란드, 서독 등 서유럽 5개국이 회원국의 차량과 사람을 별도의 검색 없이 국경을 통과시키자는 것을 주된 내용으로 하는 쉥겐협정(Schengen Agreement)에 서명한 데에서 시작되었다. 이

후 쉥겐협정은 쉥겐협약으로 발전하였고, 1995년 3월 26일부터 가입국 사이에 상호 국경통제가 생략되고 유럽 차원의 공동 비자가 통용되는 하나의 쉥겐지역이 건설되었다. 쉥겐지역 가입국은 유럽 차원에서 운영되는 쉥겐정보시스템에 접속하고 이용하면서 유럽 차원의 출입국 관리정책에 따른다. 2015년 5월 현재 쉥겐지역 가입에 서명한 국가는 30개국이다.

2004년 설치된 프론텍스(Frontex)는 오늘날 유럽공동출입국관리체제의 핵심 장치이다. 프론텍스는 유럽 차원에서 EU회원국과 협력을 통한 EU영역 공동관리, 출입국업무 담당자 훈련, EU영역 외부경제지역 위험요인 분석, 출입국관리 기술 개발을 위한 연구, 국경관리를 위한 신속대응팀 제공, 회원국의 불법입국자 귀환 업무 지원, 국경지역 정보 시스템 운영과 정보의 공유 등의 업무를 수행한다. 쉥겐지역과 프론텍스는 지역 차원의 공동출입국관리가 국가단위 관리보다 효율적이라는 전제하에 고안되었다. 하지만 2011년 무렵부터 지중해를 건너 유럽으로 밀입국하려는 보트피플이 급증하는 상황에서 유럽의 지역주의 체제는 오랫동안 보트피플을 사실상 방치하는 소극적인 역할만 했다.

최근의 지중해 보트피플이 급증한 원인은 2010년 말, 중동과 북아프리카지역에 이른바 ‘아랍의 봄’으로 불리는 민주화혁명이 연속적으로 발발한 데에 있다. 그 이전에도 지중해를 통해 유럽으로 밀입국하려는 보트피플이 있었지만, 이들은 주로 북아프리카에 위치한 스페인 자치도시 세우타와 멜리야에서 스페인을 향해 떠났고, 스페인 정부가 모로코와 해안 경비를 강화하고 세우타와 멜리야에 방벽을 설치한 이후 그 수가 크게 감소했었다. 하지만 아랍의 봄 이후의 북아프리카와 중동의 정세 불안을 이유로 다수의 사람들이 난민을 자처하고 보트피플이 되

었고, 유럽을 향한 항해도 스페인을 향하던 서쪽길보다 훨씬 긴, 그리스를 향하는 동쪽길을 택했다. 최근에는 그리스 인근에 해상경비가 강화되면서 지중해 중앙의 이탈리아를 향하는 보다 더 긴 항해 길을 택하는 경우도 많아졌다. 최근에 시리아 정세가 불안정한 틈을 타서 브로커들이 시리아에서 사람을 모아 유럽으로 보내면서, 시리아는 아프리카 각지의 사람들이 모여 유럽을 향해 떠나는 송출항 역할을, 이탈리아 남부 섬들은 아프리카 난민을 받아들이는 수용항 역할을 한다. 이탈리아 남부의 섬 가운데 특히 람페두사(Lampedusa)는 보트피플이 많이 도착하는 장소다. 아랍의 봄 직전에 주민이 약 4,500명에 불과했던 이 섬마을에 2011년 1월부터 9월 사이에 55,000명이 넘는 북아프리카 사람들이 몰려들었고, 지금도 계속해서 북아프리카 보트피플이 도착하고 있다.

망명자 처리와 외교 갈등

셴겐지역에는 제3세계 시민이 유럽회원국에서 망명 신청을 할 경우, 망명 신청자가 처음으로 입국한 국가에서 망명자를 책임진다는 더블린규정(Dublin II Regulation)이 적용되기 때문에, 람페두사에 상륙한 외국인이 난민신청을 할 경우, 이것은 이탈리아 정부의 업무가 된다. 그런데 보트피플 입국이 급증하자, 2011년에 이탈리아 정부는, 지중해를 통해 자국으로 몰려드는 외국인 행렬을 차단할 수도 없고, 무한정 수용하기도 부담스러운 상황에 처하면서, 입국자의 주요 출신국인 튀니지 정부와 협정을 체결하였다. 즉, 2011년 4월 5일 이전까지 입국한 25,000명의 튀니지인들에게 6개월의 임시거주증을 발급한 것이다. 임시거주증을 발급받은 이민자는 셴겐지역을 마음대로 여행할 수 있기 때문에 프랑스와 독일은 이탈리아를 무책임하다고 비난하였다. 프랑스

는 이탈리아에서 기차를 타고 프랑스에 도착한 튀니지인들의 입국을 거부하면서 쉥겐원칙에 정면으로 도전했다.

이 사건이 프랑스와 이탈리아 사이에 심각한 외교 갈등으로 비화되자 2011년 6월 24일 긴급 EU정상회담이 소집되었다. 석 달 후 EU집행위원회는 개별국가 차원의 국경검문은 원칙적으로 불허하되, 예외적인 상황에서 일시적으로 EU 결정에 근거하여 국경검문은 허용하는 탄력적인 운영 방안을 도입하는 것으로 갈등을 일단락지었다. 하지만 여전히 지역주의의 산물인 더블린규정에 따라 밀려드는 지중해 보트피플 문제는 일부 지중해 국가에 과중한 부담을 안기고, 지리적으로 지중해와 거리가 있는 국가들은 문제를 회피하려는 상황이 관찰된다.

‘마레 노스트룸’ 작전과 ‘트리톤’ 작전

최근 보트피플을 태우고 아프리카를 출발해 유럽을 향하던 배가 지중해 해상에서 조난을 당하는 경우가 빈번해지고, 적게는 수명에서 많게는 수백 명에 이르는 사망자가 발생하는 보트피플 사고가 반복적으로 발생하고 있다. 2013년 10월 3일 람페두사 섬 인근에서 선박사고로 368명 보트피플이 사망한 사건을 계기로, 이탈리아 정부가 지중해 일대 보트피플의 대대적인 수색과 구조를 담당하는 일명, ‘마레 노스트룸(Mare Nostrum: 우리들의 바다)’ 작전을 시작했지만, EU의 지원은 적었다. 마레 노스트룸 작전은 람페두사 섬으로부터 100해리까지 수색구조 활동을 벌여 보트피플의 참사를 예방하는 것이 목표였다. 이 작전을 펼치면서 이탈리아는 1년간 지중해에서 약 10만 명에 달하는 보트피플을 구조했고, 351명의 난민선 브로커도 검거하는 성과를 올렸다. 하지만, 이 작전 수행에는 매일 30만 유로, 연간 1억 1400만 유로의 예

산이 소요되었고, 이 부담은 전적으로 이탈리아 정부의 몫이었다. 경제 침체에 지속적으로 사업을 진행하는데 부담을 느낀 이탈리아 정부는 이 사업을 유럽 차원에서 진행할 것을 요구했지만, 독일을 비롯한 EU 주요 회원국들은 마레 노스트룸과 같은 적극적인 보트피플 구조 전략이 오히려 북아프리카인의 유럽 불법입국을 동기를 제공하고 브로커들의 밀입국 행위를 부추긴다는 이유를 들어 비용 부담에 반대했다. 결국 마레 노스트룸은 시행 1년 만에 종료되었다. 이후 2014년 11월부터 EU 기구인 프론텍스가 ‘트리톤(Triton)’ 작전명으로 지중해 해상 구조활동을 시작했다. 그러나, 지역주의 차원에서 고안된 트리톤 작전에는 마레 노스트룸의 1/3 수준의 예산만 배정되었고, 전용 구조선이 단 한 척도 배정되지 않았다. 해상 구조 활동 범위도 이탈리아 해역으로부터 30마일 이내로 대폭 축소되어 바다 한가운데서 조난을 당하곤 하는 대다수의 지중해 보트피플에게 소용이 없었다. 트리온이 보다 적극적인 해상 구조 프로젝트가 되어야 한다는 주장이 있었지만, 유럽의 주요 국가들은 반대했다.

이러한 가운데, 2015년 4월 13일 리비아 해안에서 400여 명의 보트피플이 사망하는 사고가 발생하였다. 5일 후인 2015년 4월 18일에 약 800명으로 추산되는 보트피플이 수장되는 참사가 발생했는데, 세계 각국은 일주일 만에 1,000명이 넘는 사망자가 발생한 비극의 책임을 EU의 소극적인 구조 작전에서 찾고, 유럽의 소극적인 지역주의 체제를 비난했다.

결국 EU는 4월 20일 장관회담, 4월 23일 정상회담을 각각 개최하고, 보다 적극적인 보트피플 구제책을 발표했다. 즉, 프론텍스의 해상 순찰 예산을 세 배 늘리고, 난민 구조와 지중해 순찰을 위해 영국이 군함

3척과 헬기, 프랑스와 독일이 각각 군함 2척씩 제공하기로 했다. 또한 북아프리카에 난민센터를 설치하는 것과 같은 유럽 차원에서 난민신청 시스템을 개선 노력도 진행하고 있다.

난민문제: 지역주의적 해법은?

지난 한 달 여 기간 동안 EU 회원국 대표들의 이끌어 낸 유럽 차원의 합의안은 얼마 전까지 보트피플 구조와 지원 확대에 대다수의 EU 국가가 미온적이던 상황을 고려하면 매우 큰 발전임에 틀림없다. 하지만 여전히 EU 국가들은 보트피플 구조의 다음 단계, 즉, 구조한 사람들을 자신의 나라에 재정착난민으로 수용하는 문제에 대해서 망설이고 있다. 유럽 차원의 지역주의 관점에서 접근하는 지중해 보트피플 사태 해결 노력은 보트피플 문제를 당면과제로 인식하는 특정 국가들의 노력보다 느리고, 수동적이고 비효율적인 실정이다.

세계 각지에서 지역협력을 모색할 때마다 유럽의 지역주의는 모범사례로 예시되곤 했다. 유럽 차원의 정책을 관할하는 EU의 운영 체계는 회원국들이 모여 있는 국제기구라기보다 하나의 독립적 정치 단위에 가까울 정도로 세련되었다고 칭송받았다. 하지만 최근의 지중해 보트피플 사태는 지역주의에 근거한 공동체제가 항상 효율적인 것은 아니며, 오히려 국가 간 이견 속에서 소극적인 정책의 원인이 될 수도 있음을 보여준다.

오늘날 동북아지역에서는 지역협력체의 부재를 염려하고 유럽의 모델을 참고하면서 동북아 지역협력체를 구성해야 한다는 담론이 퍼져 있다. 하지만, 참여국가의 이해관계가 서로 다를 때, 지역협력체는 오히려

려 비효율적인 장치로 전락할 우려가 있다. 지역주의가 발전한 유럽에서, 국익을 초월하여 인도주의적 기여를 추구하리라 기대되는 난민문제를 두고도 지역공동체가 국가기관보다 소극적일 수 있다는 사실은 지역협력 강화를 추구하는 동북아지역에서 시사하는 바가 크다.



유럽 난민위기, 어떻게 다룰 것인가?



도종윤

제주평화연구원

난민(refugee) 유입으로 유럽이 곤경에 빠져 있다(유럽 언론들은 ‘난민’이라는 표현 대신 [불법]이민자(migrants)라는 표현을 주로 쓰고 있다). 우크라이나 사태-그리스 위기에 이어 난민처리 문제가 올 하반기 유럽의 가장 중요한 문제가 될 것으로 보인다. 2015년 들어 지난 9개월 동안 시리아, 리비아, 에리트레아 등에서 유럽에 유입된 난민의 숫자는 대략 50만 명에 이른다. 독일은 2016년 기준 난민 관련 예산으로 60억 유로를 긴급 편성하였고 다른 회원국들도 잇달아 난민 수용안을 제출하고 있다. 그러나 집행위원회와 회원국 간, 각 회원국 간, 그리고 중앙정부와 지방정부 간 각종 이해관계가 얽혀 있어 만족할 만한 해법은 아직 제시되지 않고 있다.

난민 방지를 위한 구조적 처방

유럽이 난민을 다루는 방식은 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 구조적 관점으로, 난민 방지를 위해 원천적으로 주변국의 정치적 안정과 경제적 번영을 지원하는 것이다. 유럽연합은 2003년 유럽근린정책(ENP)를 내놓으면서 유럽과 국경을 맞대고 있는 국가들-일명 ‘친구들의 고리(Ring of Friends)’-의 번영과 안정이 유럽의 안정을 위한 중요 조건이라고 보았다. 난민은 전쟁과 압제로부터 탈출하고자 하는 인간의 본능 때문에 발생한다. 유럽에 국경을 접하고 있는 동부·남부 지역 국가들의 안정과 번영은 무역을 촉진하고 외교적 우호관계를 지속시켜 줄 뿐 아니라 불법 난민의 유입을 방지해준다. 따라서 유럽연합은 시리아를 비롯하여 리비아, 팔레스타인, 우크라이나, 이집트, 아르메니아 등 16개 취약 국가의 분쟁예방과 위기관리를 위해 공동행동계획을 수립하여 이들에게 민주주의, 법치, 건전한 통치 체제, 시장경제 옹호 등이 뿌리내리도록 꾸준히 원조하고 있다. 유럽집행위원회가 2014년 내놓은 실행보고서에 따르면, 2007-2013년 동안 유럽연합이 이 같은 근린정책에 쏟아 부은 금액은 130억 유로(한화로 약 2조 원)에 달한다.

난민 유입 관리 처방

다른 하나는 문제해결적 관점에서 난민 유입 과정과 유입 이후 그들을 관리하는 것이다. 집행위원회는 2014년 초, 불법이민과 난민을 관리하기 위한 다섯 가지 정책을 추진하기로 한 바 있다. 이는 기존의 더블린 규약(난민을 최초 입국 지점으로 되돌리는 정책) 이상으로 보다 적극적인 관리 정책을 취하겠다는 의지의 표현이다. 다섯 정책 중 첫째는, ‘유럽 공동의 난민 시스템’의 구축이다. 이는 난민 신청자가 어느 한 국

가에 몰리는 것을 방지하겠다는 것이다. 난민 사유가 같더라도 국가별로 신청조건이 다르기 때문에 입국의 조건을 일관되게 처리할 필요가 있다는 것이 골자다. 둘째, ‘유럽난민사무국’의 확대 개편이다. 이는 난민들의 지속적인 삶을 위해 보다 체계적인 훈련과 지원을 수행하는 일이다. 셋째, 불법이민자 발생국가와의 긴밀한 협력이다 이는 근린정책과 접점을 이루는 부분으로, 상시적으로 불법이민자가 발생하는 북아프리카 국가들- 예컨대, 이집트, 요르단, 모로코, 튀니지-에게 유럽부흥개발은행(EBRD)의 자금을 투입하여 그들의 안정적인 경제 성장도를 도모한다는 것이다. 넷째, 합법적인 이민을 수용하기 위한 정치적 결단이다. 2060년을 기준으로 유럽의 경제 활동 인구는 현재보다 10%이상, 숫자로는 5천만 명 이상 줄어들 것으로 예상되는 반면 은퇴한 인구의 비율은 현재 17.1%에서 30%로 크게 늘어날 것으로 예측된다. 때문에 재능 있고 숙련된 기술을 가진 외국인은 적극적으로 받아들일 필요가 있다. 이러한 필요성이 있기에, 국내 문제로 이민자들을 거부해서는 안 된다는 것이다. 마지막은 유럽 대륙의 국경통제를 강화하는 정책이다. 난민 사태를 확대시키는 것은 불법 이민브로커들이 활개치기 때문이다. 이에 따라 이들을 일소하기 위해서는 국경통제통제청(FRONTEX)의 역할이 보다 강화되어야 한다는 견해가 꾸준히 제기되어 왔다.

또 하나의 목소리: “언젠가는 당신이 난민이 될 수도 있다!”

최근 들어 유럽 지도지들로부터 들려오는 또 하나의 목소리는 인도주의적 처방이다. 이는 구조적 처방 및 문제해결적 처방과 같은 제도적 처방이 가진 한계를 유럽인 내부의 가치적 측면에서 찾겠다는 것이다. 이러한 시각이 본격화된 것은 터키 해안에서 발견된 시리아 출신 어린 난민 아일란 쿠르디(Aylan Kurdi)의 죽음-최근 그의 아버지가 불법

이민 증개업자라는 주장이 제기되면서 이 사진의 의미는 많이 퇴색되었다. 이 전 세계 언론을 통해서 알려지고부터이다. 장-클로드 융커 집행위원장은 9월 9일 유럽의회에서 “한 가지 기억해야 할 것은 종교적, 정치적 박해로 인해 (유럽인들도) 한 번 정도는 난민이 되었던 적이 있었다”라고 언급하면서, 난민을 대하는 유럽인들의 태도를 스스로 돌아볼 것을 촉구하였다.

실제로 유럽인들이 난민이 되어 지구 이곳저곳을 떠돌아 다녔던 역사는 매우 깊다. 프랑스의 위그노(huguenot)은 17세기 말 루이 14세 치하에서 낭트칙령이 폐기되면서 범죄자로 내몰렸다. 약 30만 명으로 추정되던 신교도들이 네덜란드, 미국, 스위스 등으로 떠돌이 생활을 해야만 했다. 20세기 초 나치의 등장으로 소위 ‘집시’라고 불리는 로마니(Romani people)- 신타이(Sinti), 마누쉬(Manush), 카일(Kale) 등-가 학살당하거나 유럽 대륙을 전전했다. 이들은 유대인과 달리 전쟁 이후에도 인정받지 못하였다. 스페인 내전(1936~1939)에서 프랑코 반란군에 패한 뒤 프랑스로 망명한 공화파 난민의 숫자는 50만 명에 달했다.

이처럼 지난 200여년 간 지구 어느 곳보다 더 많은 전쟁과 내전을 치렀던 유럽 대륙은 수천만 명의 사람들이 난민이 되어 떠돌아 다녔던 경험이 있다. 그리고 그들은 때때로 비범한 업적을 남기기도 한다. 1956년 헝가리 혁명이 실패한 후 오스트리아로 탈출한 수많은 헝가리인 중에는 임레 라카토스(Imre Lakatos)도 있었다. 훗날 ‘과학적 연구 프로그램 방법론’으로 포퍼와 쿤을 합리적으로 종합한 그는 영국에 정착한 이후에도 평생 무국적자로 남았다. 사후 그의 영국인 동료와 제자들은 ‘라카토스 상’을 제정하여 그의 과학철학 업적을 기리고 있다. “참을 수 없는 존재의 가벼움”을 저술한 밀란 쿤데라(Milan Kundera)

는 1968년 프라하의 봄 이후 서유럽으로 탈출한 체코슬로바키아인들 중 한 사람이었다. 1975년 프랑스에 정착한 이후 그는 자신의 모든 작품을 프랑스로 출간하여 프랑스 문단의 중요한 거장이 되었다.

이민자가 아닌 난민

프랑스 언론인 장 카트르메르는 자신의 칼럼에서 유럽의 언론매체는 현재의 사태를 ‘이민자(migrants)’에 관한 문제가 아닌 ‘난민(réfugiés)’에 관한 문제로 바꿔 표현해야 한다고 주장하였다. 아일랜드 같은 어린이의 죽음을 단지 엘도라도(eldorado)를 찾아 떠난 불법이민자와 같은 것으로 묘사해서는 안 된다는 것이다. ‘이민자’라는 말뜻 속에는 고향을 떠나 숨을 곳을 찾아 변방을 떠도는 부정적인 이미지가 숨어있는 반면, ‘난민’은 마지못해 고향을 떠나야 했던 존중받지 못한 인간의 존엄성이 포함되어 있기 때문이다. 그에 따르면 프랑스인들의 56%는 ‘이민자’를 받아들인데 반대하지만 독일인들의 66%는 ‘난민’을 받아들인데 긍정적이라고 한다. 그런 면에서 옹커 집행위원장이 언급한, “행복한 조국을 떠나고 싶어하는 사람은 없다”는 주장은 새겨들을 만하다. 조국에서 행복한 삶을 살 수 있는 이들은 결코 난민이 될 이유가 없기 때문이다. 삶의 가치를 존중하는 유럽이 ‘난민’들을 따뜻하게 받아들여야 하는 이유이기도 하다.



글로벌 사이버 거버넌스



김상배
서울대학교

글로벌 사이버 거버넌스에 대한 논의는 1990년대 후반부터 진행되어 왔지만 2010년대에 들어 새로운 국면으로 접어든 것으로 보인다. 무엇보다도 사이버 공간의 안보 문제가 글로벌 사이버 거버넌스의 전면으로 부상했다. 예를 들어 사이버 안보 문제에 초점을 맞춘 다양한 형태의 국제회의가 자주 열렸을 뿐만 아니라, 21세기의 두 강대국인 미국과 중국이 사이버 안보의 문제를 놓고 외교적 공방을 펼치고 있다. 그야말로 종전에는 소수의 전문가들이나 민간 행위자들의 몫으로 여겨졌던 사이버 거버넌스 논의에 국가 행위자들이 빠르게 진출하면서 자신들의 설 자리를 찾으려는 모습을 엿보게 한다. 소위 ‘인터넷 강국’으로서 역량을 키워왔을 뿐만 아니라 최근 중견국으로서 적극적인 외교를 추진하고 있는 한국의 입장에서 볼 때, 사이버 안보 분야에서 벌어지고 있는 글로벌 거버넌스의 동향을 파악하는 일은 매우 중요한 미래 전략의 사안이 아닐 수 없다.

1990년대 후반부터 펼쳐진 역사를 보면, 사이버 안보 분야의 글로벌 거버넌스의 모색은 그 자체가 독립적 이슈로서 다루어졌다기보다는, 넓은 의미에서 본 인터넷 거버넌스의 일부로서 논의되어 왔다. 아직 까지 사이버 안보 거버넌스 분야에서 범규범이나 사이버 교전의 규칙을 어떻게 정할지, 사이버 행위에 대해서 어떠한 기존규정을 적용할지에 대한 구체적인 합의기반은 마련되지 않고 있다. 그러나 글로벌 인터넷 거버넌스의 연속선상에서 사이버 안보의 문제에 어떻게 접근할 것인가에 대한 세계정치 행위자들 간의 대립구도는 그 윤곽을 드러내고 있다. 포괄적인 의미에서 사이버 안보 분야에서 발견되는 대립구도는 소위 ‘다중이해당사자주의(multistakeholderism)’와 ‘정부간주의(inter-governmentalism)’로 대별되는 두 가지 인터넷 거버넌스 담론의 경합에서 발견된다.

현재 우리가 사용하는 인터넷의 기본골격은 국제기구의 장에서 정부 대표들의 합의에 의해서 이루어진 것이 아니라 시민사회, 인터넷 전문가들과 민간사업자, 학계, 국제기구 전문가들이 자율적으로 구축한 거버넌스 메커니즘을 통해서 이루어졌다. 특히 미국에 활동적 기반을 두는 다양한 이해당사자들의 주도로 구축되어 왔다. 이러한 면모를 잘 보여주는 사례가, 초창기부터 인터넷을 관리해온 미국 캘리포니아 소재 민간기관인 ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)이다. 여러모로 보아 ICANN 모델은 개인, 전문가 그룹, 민간 기업, 시민사회, 국가 행위자 등이 다양하게 참여하는 ‘다중이해당사자주의’의 실험대였다. 그런데 이러한 모델은 인터넷 전문가들이나 민간 행위자들이 전면에 나서는 모습으로 보이지만, 실상은 미국 정부가 뒤에서 사실상 패권을 발휘하고 있다는 비판으로부터 자유롭지 못했다.

이러한 기존의 인터넷 거버넌스 모델에 대해서 최근 개도국들이 반론을 제기하고 있다. 개도국들은 인터넷 분야에서 ‘다중이해당사자주의’를 바탕으로 한 미국의 패권을 견제하기 위해서는 모든 국가들이 참여하는 전통적인 국제기구의 틀을 활용해야 한다고 주장한다. 인터넷 발전의 초기에는 선발주자로서 미국의 사실상 영향력을 인정할 수밖에 없었지만 인터넷이 지구적으로 확산되고 다양한 이해관계의 대립이 첨예해지면서 여태까지 용인되었던 관리방식의 정당성을 문제 삼을 수밖에 없다는 것이었다. 특히 이러한 움직임은 인터넷 초창기에는 상대적으로 뒤로 물러서 있던 국가 행위자들이 인터넷 거버넌스에서 고유한 활동영역, 예를 들어 글로벌 정보격차나 사이버 안보 등을 찾아가는 과정과 맞물렸다. 특히 인터넷 거버넌스의 운영 과정에 국가 행위자들의 영토주권이 좀 더 적극적으로 인정되어야 한다는 것이다.

최근 유엔과 같은 전통적인 국제기구들이 인터넷 거버넌스 분야에 진출하는 현상은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 예를 들어, 전통적으로 전기통신 분야의 국제기구로 활동해온 유엔 산하의 ITU (International Telecommunication Union)가 민첩하게 움직이고 있다. ITU가 주도하여 2003년에 제네바와 2005년에 튀니스에서 두 차례에 걸쳐서 열린 바 있는 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)가 그 대표적인 사례이다. 선진국 정부들 간 협의체의 틀을 기반으로 하여 열린 사이버공간총회에도 주목할 필요가 있다. 사이버공간총회는 사이버 공간의 안보 문제와 기타 관련 의제들을 논의하기 위해서 2011년 영국의 런던에서 첫 총회가 열렸다. 2012년의 헝가리의 부다페스트에서 총회를 가진 후, 2013년 10월에는 서울에서 제3차 총회가 열렸으며, 2015년에는 네덜란드에서 제5회 총회가 열릴 예정이다. 사이버공간총회의 의미는 사이버 공간이라는 포괄적 의제를

명시적으로 내건 본격적인 논의의 장이 출현했다는 데 있다.

이러한 국제기구나 국제회의와는 성격을 달리하지만, 지역 다자안보기구 차원에서 사이버 안보에 대한 대책을 강구하는 움직임도 주목할 필요가 있다. 북대서양조약기구(NATO) CCDCOE(Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence)가 2013년 3월 발표한 사이버 전쟁의 교전수칙인, 소위 ‘탈린 매뉴얼(Tallinn Manual)’이 대표적인 사례이다. 탈린 매뉴얼의 골자는 사이버 공격으로 인해 인명 피해가 발생했을 경우 해당 국가에 대한 군사적 보복이 가능하고, 해커비스트 등과 같은 비국가 행위자에 대해서도 보복하겠다는 것이다. 더 나아가 사이버 공격의 배후지를 제공한 국가나 업체에 대해서도 국제법과 전쟁법을 적용하여 책임을 묻겠다는 것이다. 그러나 2007년 에스토니아 사태 이후 미국과 유럽 국가들이 중심이 되어 NATO 회원국의 전문가들이 참여하여 러시아에 대응하는 성격을 띠으로써 균형 잡힌 시각보다는 러시아나 중국 등이 배제된 채 미국 중심의 시각에 반영된 결과라는 비판이 제기된다.

이상의 복합적 구도를 염두에 두고 글로벌 사이버 거버넌스의 구축을 놓고 벌어지는 21세기의 두 강대국, 미국과 중국의 경쟁을 이해할 수 있다. 이러한 미·중 경쟁의 구도는, 좀 더 넓게 보면, 미국과 영국이 주도하는 서방 진영을 한편으로 하고, 러시아와 중국을 중심으로 한 개도국 진영을 다른 한편으로 하는 두 개의 진영 구도로 이해할 수 있다. 사이버 안보의 세계질서 형성과 관련하여 두 진영은 극명한 입장 차이를 보이고 있다. 서방 진영은 사이버 공간에서 표현의 자유, 개방, 신뢰 등의 기본 원칙을 존중하면서 개인, 업계, 시민사회 및 정부기관 등과 같은 다양한 이해당사자들의 의견이 수렴되는 방향으로 세계질서를

모색해야 한다고 주장한다. 이에 대해 러시아와 중국으로 대변되는 진영은 사이버 공간은 국가주권의 공간이며 필요시 정보통제도 가능한 공간이므로 기존의 인터넷 거버넌스를 주도해 온 서방 진영의 주장처럼 민간 중심의 이해당사자주의에 의해서 사이버 공간을 관리할 수는 없다고 주장한다. 이러한 입장 차이는 최근 러시아와 중국 등이 제기한 다음과 같은 세 가지 사례에서 드러난 바 있다.

첫 번째 사례는 2011년 9월 22일 52개 국가의 정보기관 지도부가 러시아 예카테린부르크에서 모여서 개최한 ‘제2차 고위급 안보회의’에서 러시아가 제안한 ICIS(International Convention on Information Security)이다. ICIS는 인터넷에 대한 회원국의 주권을 보장하고 회원국의 정치, 역사, 문화적 특수성을 강조하였다. 두 번째 사례는 2012년 12월 두바이에서 열린 WCIT(World Conference on International Telecommunication)에서 시도된 ITR(International Telecommunications Regulation)의 개정 과정에서 드러난 서방 진영과 개도국 진영의 대립이다. ITR의 폐기를 주장하는 선진국들의 입장과 ITR의 개정과 강화를 주장하는 개도국들의 입장이 대립하는 양상이 나타났다. 세 번째 사례는 2013년 6월 유엔 군축 및 국제안보 위원회 산하 정보보안 관련 정부전문가그룹(GGE, Group of Governmental Experts)에서 합의해서 도출한 최종 권고안이다. 기존 회의에서는 인터넷의 국가통제를 강조하는 러시아나 중국과 이에 반대하는 미국이 극명히 대립했었으나, 2013년 6월 개최된 회의에서는 전체 참여국들이 사이버 공간에서도 기존의 국제법이 적용될 수 있다는 점에 합의하고 이러한 규범이 국가의 역할로 어떻게 연결될 수 있는지에 대해서 지속적으로 연구하기로 합의하였다.

이상에서 살펴본 글로벌 사이버 거버넌스의 구도는 세 가지 차원에서 벌어지는 복합적인 경합으로 요약할 수 있다. 먼저 눈에 띄는 것은 사이버 공간에서는 여전히 전통적인 국가 행위자들끼리의 경합이 발견되는데, 미국과 서방 선진국들에 대해서 러시아 및 중국과 여타 개도국들이 맞서는 모습이다. 여기에 민간 행위자들과 국가 행위자들의 주도권 다툼이 중첩된다. 또한 초국적으로 형성되는 글로벌 거버넌스의 모색 노력과 전통적인 국제기구의 관할권을 유지하려는 주장이 맞서고 있다. 이러한 세 층위의 경합구도에서 중견국으로서 한국의 주요 관심사는 미국과 중국의 입장과 행보가 아닐 수 없다. 대체로 미국이 전자의 논리를 취한다면 중국은 후자의 논리에 기반을 두고 있다. 사실 사이버 안보 분야에서 복합적으로 벌어지는 미국과 중국의 경쟁은 단순히 두 나라의 관계에만 그치는 것이 아니라, 세계정치와 동아시아 정치의 구조 전반에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 이런 점에서 볼 때 최근 중견국 외교전략을 고민하고 있는 한국에게 사이버 안보의 문제는 전통안보의 문제에 못지않게 중요한 미래전략의 사안임이 분명하다.



흔들리는 범세계적 핵비확산 체제



이서향

한국해양전략연구소

핵확산금지조약(NPT)을 근간으로 하는 범세계적 핵비확산 체제가 흔들리고 있다. 지난 4월 27일부터 5월 22일까지 4주간 뉴욕의 유엔본부에서 열린 NPT 제9차 검토회의가 핵군축이나 핵확산 금지 등에 관한 아무런 합의문이나 조치의 채택 없이 끝났기 때문이다. NPT는 비핵 국가의 핵무기 보유 금지, 핵보유국의 핵무기 감축 추진, 원자력의 평화적 이용 확대 등을 3 기둥으로 하여 1970년 발효된 뒤 5년마다 검토회의 개최를 통해 조약의 주요 내용에 대한 이행상황을 점검하고 조약내용의 실천을 위한 합의문 또는 조치를 채택해 왔다. 그러나 이번 검토회의에서는 4주간 토의는 했으며 아무런 성과 없이 끝나 버린 것이다.

사실 NPT 검토회의가 구체적 합의문이나 조치의 채택 없이 무위로 끝난 사례는 1980년(제2차), 1990년(제4차), 2005년(제7차)을 포함하여 이번이 4번째이다. 그러나 최근 북한의 핵무기 소형화 추진을 포함

한 핵개발 진전과 이란 핵문제 해결을 위한 국제적 노력이 답보상태를 보이고 있는 상황 등을 감안해 볼 때 이번 검토회의에서의 합의문 채택 실패는 예상롭게 지나쳐 버릴 사안은 결코 아니라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 이번 검토회의에서 합의문 채택 실패의 주요 원인은 무엇일까? 회의 참가자들과 핵문제 전문가들이 우선적으로 꼽는 이유는 무엇보다도 중동지역 비핵지대(NWFZ) 설립에 대한 당사국 간의 합의 실패이다.

중동지역 비핵지대 설립은 1995년 제5차 검토회의 시 검토회의 절차 강화와 핵비확산을 위한 보편성 증대를 포함한 3개의 결정문과 함께 채택된 결의로서 궁극적으로는 이스라엘의 핵비무장화를 겨냥하고 있다. 이 결의는 당시 중동지역 국가들이 미국을 비롯한 서방국들이 추구하는 NPT의 무기한 연장을 동의해 주는 대신 얻어낸 성과였으나 그동안 아무런 진전이 없다가 2010년 제8차 회의에서 2012년 이내에 이의 구체적 이행을 위한 회의소집이 합의된 바 있었다. 그러나 이러한 합의도 이후 별다른 진전이 없자 이집트 등 중동지역 국가들은 금번 회의에서 2016년 3월로 명기된 회의 소집의 구체적 일정 확정을 요구했으며 회의에 대한 이스라엘의 사전 동의 필요성을 강조한 미국 등 일부 국가들에 의해 받아들여지지 않자 합의문 채택을 아예 거부한 것이다(한편 NPT 비가입국인 이스라엘은 사상 처음 옵서버 자격으로 제9차 검토회의 참석).

정기적인 검토회의에서 NPT의 3대 기둥이라고 할 수 있는 비핵국에 대한 핵확산 금지, 기존 핵보유국의 핵무기 감축, 원자력의 평화적 이용 확대 등에 대한 합의문 또는 조치 채택의 실패는 엄격히 보면 NPT가 당분간 아무런 기능을 할 수 없음을 뜻한다. 이런 의미에서 이번 9

차 검토회의에서의 합의문 채택 실패는 조약이 추구하는 핵확산 금지 등과 관련하여 국제사회의 '실망'(disappointment)을 넘어 '재앙'(disaster)이라고까지 불러도 무방할 것이다. 북한의 핵개발 진전, 이란 핵문제 협상의 답보, 핵안전 사고의 빈번 등 핵문제와 관련한 숱한 의제가 쌓여 있음에도 불구하고 이들 문제의 해결에 도움될 수 있는 아무런 조치가 채택되지 않았기 때문이다. 더욱이 이번 합의문 채택의 실패는 핵무기 및 다른 대량살상무기와 관련된 국제협약(예를 들면, 핵물질생산금지협상-FMCT)에도 부정적 영향을 미칠 수 있어 파장은 더욱 커질 수 있는 것이다.

그러나 핵확산금지과 핵군축 추진 등과 관련된 합의문과 조치의 채택에 실패했음에도 불구하고 이번 검토회의에서 부각된 가시적인 성과도 물론 존재한다. 그것은 다름 아닌 핵무기의 궁극적인 사용금지와 제거를 강조한 이른바 '인도주의적 호소'(Humanitarian Pledge)에 대한 공감이다. NPT의 거의 모든 당사국들은 이 호소를 통해 핵무기가 사용될 경우 인류에게 돌이킬 수 없는 재앙이 초래할 것이라는 사실에 동의했으며 이 호소는 또한 핵무기 감축 추진의 새로운 동력으로 작용할 수 있다는 가능성을 보여주었다.

이러한 성과 이외에 금번 NPT 검토회의는 아무런 합의문이나 조치의 채택에 실패함으로써 전반적으로 기회를 낭비했다는 평가를 받고 있다. 그러나 5년 후에 다가올 제10차 검토회의에서 핵확산금지과 핵무기 감축 등과 관련된 새로운 획기적인 조치를 이끌어 낸다면 금번 회의는 '2보 전진을 위한 1보 후퇴'로 재평가될 수도 있을 것이다. 물론 5년 후에도 아무런 합의를 하지 못한다면 핵확산과 관련한 더 큰 '재앙'과 '공포'가 우리 인류를 기다릴 것이다.



환경문제의 국제정치: 중국발 대기오염에 대한 한국의 대응

강택구 · 심창섭
한국환경정책평가연구원

우리나라에 미치는 중국발 대기오염의 영향이 증대하면서 “중국발 미세먼지” 또는 황사를 일컫는 “황색 테러”와 같은 용어는 일상적인 대화의 소재가 된 지 오래이다. 중국발 대기오염의 주범으로는 일반적으로 황사와 미세먼지가 있다. 이들은 발생 원인은 다르지만 대기의 가시거리를 악화시키고 호흡기를 통해 인체에 유해한 영향을 미친다는 공통점이 있다. 황사는 중국과 몽골의 사막지대 등지에서 발생하는 흙먼지가 강한 바람을 타고 이동하는 자연적 현상이지만, 이로 인해 중국 공업지대에서 발생하는 오염물질이 바람과 함께 한반도로 유입된다. 반면, 미세먼지는 자동차 배기가스, 산업 활동, 가정 난방 등을 위해 사용하는 화석연료의 연소로부터 배출되는 인위적 오염물질이 배출되거나 전구물질을 통해 대기 중으로 생성되어 바람을 타고 국내에 유입된다. 일반적으로 미세먼지는 입자상 물질의 크기에 따라 1mm의

100분의 1 크기 먼지인 PM 10과 1mm의 1,000분의 2.5 크기의 먼지인 PM 2.5로 구분된다. 특히 초미세먼지로 불리는 PM 2.5는 호흡기를 통해 폐포까지 직접 침투하여 폐질환과 심혈관계 질환 등을 유발하여 조기사망의 위험을 증가시키는 요인으로 알려져 있다.

우리나라 정부 자료에 따르면, 2000년대 수도권 지역에서 발생한 황사 일수는 9.8일로 1980년대 2.9일과 비교하여 약 3배 이상 증가하였다.¹⁾ 그리고 수도권의 미세먼지(PM 10) 경우 2002년 $76\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에서 2012년 $41\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 개선되는 추세를 보여주고 있으나 주요 OECD 국가와 비교하면 2배가량 높다. 2008년부터 2012년까지 전국 주요 도시의 초미세먼지(PM 2.5) 수준은 전반적으로 감소 추세를 보이고 있으나 대부분의 지역에서는 환경기준인 $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 을 초과하고 있다.²⁾ 이에 따라 대기오염이 호흡기 질환으로 인한 조기 사망 등 대기오염의 위해성에 대한 우려가 커지고 있다.³⁾

중국 내 대기오염 상황과 피해는 더욱 심각한 실정이다. 대기오염을 개선하기 위해 법적·제도적 정책을 강화하기 위한 중국 정부의 일련의 노력에도 불구하고,⁴⁾ 2013년 1월 중국 베이징의 PM 2.5 농도는 세계 보건기구의 기준치인 $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 를 40배나 초과한 $1,000\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에 육박하기도 했다. 이처럼 심각한 대기오염은 중국 국민의 건강보전뿐 아니라 산업계에도 영향을 미치고 있다. 한 연구에 따르면 2013년 1월, 대기오염으로 교통과 건강에 직접적으로 미친 경제손실은 최소 약 230억 위안(한화 약 4조 원)에 달하였다.⁵⁾ 또한 2014년 2월 21일부터 6일간 베이징, 톈진, 허베이를 일컫는 징진지(京津冀) 지역의 심각한 대기오염으로 2천여 개 업체들의 운영과 전력을 한시적으로 제한하는 조치가 취해졌다. 모든 채석장의 운영이 중지되면서 60억 3천만 위안(한화 약

1조 원)에 달하는 경제적 손실이 발생하였다.⁶⁾

대기오염은 지역 및 국가의 경계를 넘나드는 월경(越境)의 특징을 갖고 있다. 따라서 국제적 측면에서 볼 때 발생원인뿐만 아니라, 해결과 관리의 국가 간 책임 소재를 판별하는데서 어려움이 따른다. 중국발 대기오염이 우리나라에 미치는 영향에 관한 연구를 예로 들면, 중국 등 국외영향은 평상시에는 30~40% 수준이며, 서풍 또는 북서풍의 영향으로 인한 고농도 오염이 발생할 경우에는 60~80%까지 높아지는 것으로 추정하고 있을 뿐이다.⁷⁾

이러한 점에서 대기오염을 해결하기 위해서는 주변 국가들과의 협력이 필수적이다. 일반적으로 국가들 간의 이해관계가 상이한 상황에서 효율적인 국가 간 환경협력 체계 구축은 용이하지 않다. 그러나 다행히 중국의 급속한 산업화로 인해 악화되고 있는 동북아 대기오염 문제에 대처하기 위해 한·중·일 국가들 간의 협력기제가 운용되고 있다. 역내 대표적인 대기오염 협력기제로는 ‘한·중·일 환경장관회의(TEMM)’, ‘동북아환경협력계획(NEASPEC)’, 한·중·일 환경과학원 간 ‘장거리이동 대기오염물질 공동연구 사업(LTP)’, ‘동아시아 산성 침전물 모니터링 네트워크(EANET)’ 등이 있다.

한편, 이와 같은 기존 협력기제가 일정한 성과를 거두고 있으나 여전히 한계점이 존재한다. 기존 협력을 보완하고 대기오염 저감협력에서 한국의 주도권을 강화하기 위한 방안은 다음과 같다. 첫째, 한층 높은 수준의 협력채널, 예를 들면 한·중·일 정상회담에서 대기오염 협력을 아젠다로 제안하는 방안을 고려해야한다. 물론 2012년 제5차 정상회담 공동선언문에 “역내 월경성 대기오염 대처의 중요성을 인식”하였다는

문구를 삽입하여 대기오염 협력의 필요성을 밝혔으며, 2015년 6월에는 한-중 환경 공동 연구단을 중국 환경과학원내에 개소 및 운영하는 등 구체적인 공동 노력이 시작되고 있다. 그러나 더 나아가, 향후 대기오염 저감의 효과성 제고를 위해 3국간 정상회의에서 대기오염 협력과 관련한 별도의 공동성명서 등 부속문서 마련을 추진하는 것도 고려할 필요성이 있다.

둘째, 기존 협력체 간의 효율적인 조정을 도모하기 위해 중견국으로서 물적 능력을 보유하고 있으면서도 선의의 양보를 제공할 수 있는 우리나라가 리더십을 발휘하는 것이 필요하다. 이를 통해 대기오염 저감을 위해 동북아에 존재하고 있는 협력체들 간의 유기적인 협력과 조정이 가능할 것이다. 이러한 점에서 중국뿐 아니라 일본과의 협력도 강화할 필요가 있다. 일본이 오랜 기간 축적해 온 높은 수준의 대기오염 분야 연구결과를 함께 활용하면서 한-중-일 차원의 대기오염 전문가 네트워크를 장기적으로 활성화하는 것이 중요하다. 예를 들어 장거리이동 대기오염물질 공동연구 사업(LTP)을 통해 대기질을 분석하고, 산성 침전물 모니터링 네트워크(EANET)를 통해 동남아시아에 걸친 대기오염 측정망과 관측 자료를 활용하는 등 기존의 전문가 네트워크와의 긴밀한 협력을 통해 대기오염의 원인과 결과에 대한 전문가들의 과학적 합의를 마련하는데 주력해야 한다.

셋째, 북한과의 협력 역시 중요하다. 앞서 지적한 것처럼 중국발 대기오염은 바람을 타고 한반도로 유입되기 때문에 북한 역시 이에 대한 피해가 심각할 것으로 추정된다.⁸⁾ 동북아 대기오염의 발생 및 이동 경로 상에 북한이 위치하고 있기 때문에 북한지역의 대기오염 측정자료 및 대기오염 배출량 자료는 중요하다. 또한 북한은 낮은 수준의 산업

시설과 이물질 함유율이 높은 저급 에너지를 주로 사용하기 때문에 에너지 사용량에 비해 대기오염 배출이 높아 한국과 인근 국가에 영향을 줄 가능성이 크다. 이러한 이유로 국제사회에서도 ‘국제 대기오염 모델링 비교 프로젝트(MICS-Asia)’ 등을 통해 북한 배출량의 정확도 제고를 위해 많은 관심을 갖고 있다. 그러나 아직까지 북한의 폐쇄적인 보도행태와 북한과의 협력채널 부재 등으로 협력이 제대로 추진되고 있지 못한 상황이다. 남북 간 대화가 단절된 상황을 타개하기 위해 산림 및 보건 협력을 활용하자는 목소리가 높은 현재, 남북의 공통 관심분야인 대기오염 저감을 위한 협력에 대한 논의가 필요하다.

■ 주석

- 1) 관계부처 합동, “황사피해방지 종합대책(2013~2017),” p. 5.
- 2) 관계부처 합동, “미세먼지 종합대책,” 2013.12, p. 4.
- 3) “30세 이상 10명 중 1~2명은 미세먼지로 조기사망,” 『연합뉴스』, 2014.4.20.
- 4) 중국의 최근 대기오염 저감을 위한 관련 법규와 제도는 다음을 참조. 강택구 외, 『한·중 대기오염 저감 관리 비교와 협력방안』 (대외경제정책연구원, 2013).
- 5) “灰霾迷城,我们付出多少健康代价,” 『中国青年报』, 2013.12.11.
- 6) “中央领导直问拿下雾霾经济能降几个点,” 『中国行业研究网』, 2014.3.14.
- 7) “윤성규 환경부장관, 미세먼지·황사 해결, 한중일 공동 대응 필요,” 『뉴스시스』, 2015.5.4.
- 8) “중국발 미세먼지 북한에도 유입...대비책 진단,” 『VOA』 홈페이지, 2013.12.3.



스포츠외교와 공공외교: FIFA 사태를 통해 본 한국의 대응



정기웅

한국외국어대학교 국제지역연구센터

FIFA 스캔들과 블래터

2015년 6월 2일, 외신은 블래터(Joseph Sepp Blatter) FIFA 회장의 사임을 보도하였다. 그러나 6월 26일, 블래터가 “나는 사임한 바 없다.”라고 주장함으로써 부패 조사에서 시작되어 회장의 사임으로 끝나는 것 같던 FIFA 사태는 새로운 국면에 접어들고 있는 듯하다. 이번 사태의 종결이 어떠한 모습일지 사뭇 궁금하기조차 하지만, 국제 스포츠계를 오랫동안 주의 깊게 지켜본 이들에게는 매우 씩씩한 기시감을 선사할지도 모른다.

IOC와 FIFA로 대변되는 국제 스포츠조직이 이러한 스캔들에 휩싸인 것은 처음이 아니다. 근래의 대표적인 예로서 2002년 동계올림픽 개최

지 선정을 둘러싼 IOC의 스캔들을 들 수 있을 것이며, 이번 FIFA 사태의 원인(遠因)이라고도 볼 수 있는 ISL 파산 사태에 관해 영국 언론인 제닝스(Andrew Jennings)는 Foul!: The Secret World of FIFA: Bribes, Vote Rigging and Ticket Scandals 라는 책을 통해 FIFA의 부패와 타락을 신랄하게 비판한 바 있다. 그러나 이러한 스캔들과 사방에서 쏟아지는 비판에도 불구하고 IOC와 FIFA의 위상이 악화되거나 감소될 것이라고 전망하는 이들은 드물다. 오히려 많은 이들이 이처럼 끊임없는 악재에도 불구하고 20여 년 가까이 축구제국의 황제로서 자리하고 있는 블래티의 힘과 FIFA, IOC라는 거대 스포츠조직의 철용성 같은 모습에 경탄하기까지 한다.

名士(celebrity)에 투자할 것인가, 조직에 투자할 것인가?

다른 한편으로 작금의 FIFA 사태는 현실의 스포츠 외교와 관련하여 오래도록 논의되어 온 두 상반된 입장에 대해 다시금 점검해 볼 수 있는 기회를 제공한다. 즉 스포츠외교의 강화와 영향력 확보를 위해 국제적 명망을 갖춘 어느 한 개인의 역량과 그를 통한 후속 세대 양성에 집중 투자할 것인지, 아니면 조직의 장악을 위한 다양한 전문가 양성에 집중할 것인지를 문제이다. 어느 한 쪽도 소홀히 할 수 없는 것이지만, 이보다 먼저 언급되어야 할 것은 오늘날의 국제 스포츠기구는 이미 그 규모나 수준에 있어 국가의 통제가 가능한 범위를 넘어서 있다는 것이다.

현재 IOC나 FIFA에 참여하고 있는 회원국들의 숫자는 국제연합의 회원국 수보다 많다. 이는 세계화를 통한 스포츠시장의 확대와 메가 스포츠이벤트에 대한 관심의 증가, 이와 결합한 상업주의가 가져온 결과이다. 그 규모나 조직을 감안할 때 IOC나 FIFA와 같은 국제 스포츠기

구들은 국가의 통제에서 벗어나 ‘자율적’ 권위를 갖는 ‘국제체제’로 파악되어져야 한다는 주장은 이러한 배경에서 등장한다. 이들은 IOC나 FIFA를 IMF나 WTO와 같은 대표적인 국제체제와 같은 선상에서 다루어야 한다고 주장한다.

이들 기구들은 자체의 조직의 이해와 목적을 위해 활동하며, 이미 국가의 통제로부터 벗어나 작동하고 있다. 국제 스포츠기구가 이와 같은 국제체제로서 작동할 수 있는 힘은 막대한 회원국의 숫자와 함께 소수에 권한이 집중된 피라미드식 조직, 그리고 올림픽이나 월드컵 같은 메가 스포츠이벤트의 개최에 대한 독점적 권한에서 발생한다. 지구상의 많은 국가들이 때로는 정치적인 이유로, 때로는 경제적인 이유로 이와 같은 메가 스포츠이벤트의 개최를 희망하는 까닭에 개최국 선정에는 항상 치열한 경쟁이 뒤따르며, 각종 로비가 판을 치기도 한다. 이들 국제 스포츠기구들은 개최국 선정에 결정적인 영향력을 행사할 뿐만 아니라, 개최국이 선정된 이후에도 대회의 개최에 따르는 중요한 재정적 사항, 예를 들면 TV 방영권이라든지 공식후원업체의 선정 등에 대해서 개최국과는 무관하게 독점적인 권한을 행사한다. 대회의 개최와 관련하여 개최국이 행사할 수 있는 권한이란 유명무실한 것이나 마찬가지이며, 이러한 과정을 통하여 이들 국제 스포츠기구들은 국가와 국경을 초월하는 정치·경제적 권력을 보유하고 있다.

그러나 다른 한편으로는 역설적이게도 국제 스포츠기구의 강대화를 가져온 세계화와 상업화, 스포츠 경기와 거대자본의 결합은 동시에 이와 같은 국제 스포츠기구의 권력을 약화시키는 역할 또한 하고 있다. 왜냐하면 국제 스포츠기구 또한 조직의 존속과 팽창을 위해서는 거대자본의 눈치를 볼 수밖에 없고, 이들 기구나 기구를 장악하고 있는 회

장들의 권력이란 스포츠 부문에 한정되어 있는 특수하고 전문적인 것이기 때문이다. 실제로 매우 다양한 기관에 의해 선정되는 ‘스포츠계에서 가장 영향력 있는 인사’ 목록의 상위에는 그 절대 다수를 언론계와 산업계의 인물들이 차지하고 있음을 발견할 수 있다.

스포츠와 외교

스포츠 외교에 대한 다양한 정의가 있다. “만약 전통적 외교가 국가의 외교정책적 목표를 위한 수단이라면, 스포츠외교는 그와 같은 목표 달성을 위한 수단들을 위한 수단들 중의 하나”라든지 “국익 달성을 위한, 스포츠를 전면에 내세운 대외정책 혹은 스포츠를 통한 대외관계의 처리”라고 정의된다. 이러한 정의들은 스포츠의 외교적 도구성에 주목하고 있다. 스포츠가 외교적 도구로서 동원되어지는 이유는 매우 명확하다. 그것은 스포츠외교가 다른 외교적 방법들과 비교할 때 “위험 부담이 적고, 비용이 적게 들면서도, 놀라운 효과를 가져 오기 때문”이다.

스포츠외교가 외교의 여러 방법들 중 하나로 받아들여지고 있음에서 알 수 있듯이, 현실에 있어 스포츠의 정치적 상징성과 도구적 유용성은 스포츠가 세계정치 무대에서 외교적 도구로서 ‘동원’되는 것을 가능케 하였으며, 20세기 이후의 외교사를 되돌아볼 때 스포츠가 경직된 국가 간의 대화를 촉진시키거나 우호의 증진을 위해 매개체로 사용된 많은 예들을 찾아볼 수 있다. 이러한 사례들 중 가장 성공적 사례들 중의 하나로 자주 인용되는 것은 1970년대 냉전이 한창이던 시절 미·중 간 외교적 관계 수립을 위해 동원되었던 탁구와 농구의 경우이다. 소위 ‘핑퐁외교’로 불리는 이 역사적 사건은 스포츠가 국가 간 외교적 교착(deadlock)의 상태를 전환시키는데 얼마나 효과적으로 사용될 수

있는가를 잘 보여준다.

‘핑퐁외교’의 성공 이후 세계정치의 무대에서 스포츠의 도구적 유용성은 일면 매우 부풀려 선전되었고, 국가에 의해 쉽사리 동원될 수 있는 비정치적 도구라는 스포츠의 유용성은 국가를 필두로 한 다양한 행위자들의 정치적 의도와 결합함으로써 스포츠외교 성공의 신화를 탄생시켰다.

21세기에 들어 스포츠외교 성공의 신화는 소프트 파워(soft power) 개념의 등장 및 공공외교(public diplomacy)의 확산과 함께 결합하여 스포츠의 도구적 유용성에 대한 긍정적 측면을 부각시켰다. 국가의 힘이라는 것이 하드 파워(hard power)만이 아닌 소프트 파워에 의해서도 영향 받으며, 이와 같은 소프트 파워의 증진은 국가이미지 고양, 정체성의 변화 등을 통해 이루어지고 스포츠는 이와 같은 목적 달성을 위한 훌륭한 도구라는 주장이 각광받게 된 것이다. 박세리와 박찬호, 김연아와 박지성, 박인비와 류현진으로 대표되는 스포츠 셀레브리티(celebrity)들이 대한민국 이미지 고양에 미친 긍정적 역할에 대한 찬사를 반복하는 것은 새삼 진부하기까지 하다.

한국형 스포츠 공공외교의 추구

나이(Joseph S. Nye)는 국가의 소프트 파워가 크게 세 가지 요소로 만들어진다고 주장한다. ‘문화, 정치적 가치, 그리고 대외정책’이다. 다른 나라들에게 호감을 주는 문화를 보유해야 하고, 국내외적으로 표방하는 가치가 호소력이 있어야 하며, 또한 대외정책 면에서 정당하고, 도덕적으로 다른 나라들로부터 인정받을 만한 정책을 추구해야 한다

는 것이다. 작금의 FIFA 사태는 스포츠외교, 혹은 스포츠 공공외교는 절대적으로 도덕적일 필요가 있음을 보여준다. 이런 맥락에서 한국형 스포츠 공공외교가 추구해할 모습은 ‘다른 나라들에게 호감을 줄 뿐만 아니라 그 추구하는 가치가 호소력 있으며 정당한’ 것이어야 한다고 정리할 수 있다. 평창 드림 프로그램은 이러한 한국형 스포츠 공공외교의 한 모델로서 제시될 수 있을 것이다.

저자는 “평창 동계올림픽과 한국 스포츠 외교: 방향성의 모색을 위한 제언”(『JPI 정책포럼』, 2011-26)을 통해 태권도와 평창의 드림 프로그램을 예시하면서 한국 스포츠 외교의 나아갈 방향에 대해 제언한 바 있다. 이때 한국 스포츠 외교의 지속적 발전을 위해 “스포츠외교 전문 기구 설립, 민간부문과 정부부문으로 나뉘어 있는 스포츠 관련 업무의 통합 및 단일화, 메가 스포츠이벤트 개최에 있어 지역과 중앙의 균형 추구 및 중앙정부에 의한 조정” 등을 제시하였다. 그러나 2018년 평창 올림픽 개최를 얼마 남겨두지 않은 지금 우리의 스포츠외교가 그 동안 얼마나 많은 발전을 이루었는가에 대해 높이 평가하기는 힘들 것 같다.

조직의 구축 및 확립과 함께 스포츠외교 인력 양성의 문제가 해결되어야 한다. 양질의 하드웨어를 확보했다고 할지라도 이를 작동시킬 수 있는 양질의 소프트웨어 없이는 무용지물일 뿐이다. FIFA와 블래터 사태, 그리고 나이의 언급을 감안할 때 우리가 추구해야 할 스포츠외교 인력의 모습은 명확해지며, 필수적인 몇 가지 조건을 제시할 수 있다. ‘국제적 명성을 갖고 있을 것, 비리로부터 자유로우며 도덕적 정당성을 확보할 것, 국제무대에서의 의사소통 능력을 갖고 있을 것, 그리고 무엇보다도 기꺼이 봉사하고자 하는 의지가 있을 것’ 등이다.

국제 스포츠 무대에서 우리 국가가 보유하고 있던 몇 안 되는 영향력 있는 인사들이 본인의 실수, 국내외적인 정치상황, 혹은 예기치 못한 사건 등으로 그 영향력의 상당 부분을 손실하고 국제 스포츠외교의 중심에서 밀려난 것은 무척 안타까운 일이다. 지금 가장 필요한 것은 누구나 납득할 만한 영향력과 명성을 갖춘 국제 스포츠 무대에서 한국을 대표할 인사이다. 현재로서는 정몽준 FIFA 명예부회장 정도가 있으나, 그 혼자만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 무엇보다도 IOC 내에서 우리의 입장을 대변할 수 있는 강력한 우군이 절실히 필요하다.

결국 한국형 스포츠 공공외교의 발전과 성숙은 이를 뒷받침할 수 있는 국가차원의 정책적 지원과 조직의 구축, 외교인력 양성이라는 조건들이 충족된 이후에야 가능할 것이다. 드림 프로그램이라는 매우 탁월한 시작을 보인 한국의 스포츠 공공외교가 그 맹아(萌芽)적 단계를 벗어나 발전의 대로에 들어서길 기대한다.



Opportunities and Challenges of Korean Development Cooperation



Thomas KALINOWSKI

Ewha Womans University / JPI

Korea is a relatively new but very active global player in the field of development cooperation. Spending on official development assistance (ODA) increased from 750 million USD in 2005 to more than 1.7 billion USD in 2013. This is 0.13% of the Korean gross national income, still below the OECD development assistant committee (DAC) average of 0.4% (and far below the UN pledge of 0.7%). However, nobody beats Korea when it comes to growth rates in ODA that represents only a beginning of what Korea has to offer in support for developing countries.

The most valuable contribution of Korea to development cooperation is its successful rise from a poor and destroyed agrarian country at the end of the Korean War in 1953 to a fully industrialized OECD and G20 member at the beginning of the 21st century. Providing such an excellent

case study is a significant contribution to the international community, particularly for government officials, scholars and students in the developing world. The Korean case offers many challenges to mainstream prescriptions for the successful development of getting fundamentals and institutions right, and then letting market forces work their magic. As one of the major recipients of development aid until the 1970s, Korea has shown that development cooperation works if it is embedded in a national development plan.

The success story of Korea provides immense credibility in the field of development. Korea is aware of its responsibility and is eager to become a “middle power” by claiming issue leadership in the field of development (vom Hau et al., 2012, Kalinowski and Cho, 2012). Korea successfully integrated development cooperation into the 2010 G-20 Seoul Summit agenda under the Seoul development consensus. In 2010, Korea became a member of the OECD-DAC and in 2011 it hosted the High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan. Korea is one of the countries that emphasized growth and “development effectiveness” compared to “aid effectiveness”. This welcomed addition (but not replacement) of the traditional aid agenda broadens the perspective of development cooperation to include more areas such as trade and investment policies. Experience with aid shows that the building of schools, hospitals and roads in developing countries must be integrated into national development plans that ensure their operation, staffing and maintenance.

Korea has clearly brought a new dynamic into the club of donor countries that have suffered from “donor fatigue” who have been criticized for the ineffectiveness, patriarchal and even neo-colonial tendency of their efforts (Easterly, 2006, Easterly, 2013). Like China, Korea explicitly challenged the Western approach to development cooperation based on a

combination of aid for poverty reduction and support (as well as pressure) for market oriented institutional reform and good governance. The Korean government made package deals in which the economic interest of domestic businesses was balanced with the aim of economic development in the partner country instead of attaching a complicated conditionality for institutional reform vis-à-vis humanitarian aid. This close cooperation of government and business can be seen in the dependency of the Korean developmental state or the international extension of industrial policies (Kalinowski and Cho, 2012). This approach it does have merit however, it can be criticized as a problematic mixture of development cooperation and industrial policies. The Korean “package deal” approach does not follow the DAC preference for untied aid but is a blending of aid with broader trade and investment policies in the name of development effectiveness are not automatically less effective. There are few alternatives to close cooperation between government and business for a country like Korea that is committed to quickly improve its economic and political presence in the developing world. The success and failure of development projects depends on many different elements and it is important to empirically study Korean development projects to assess successes and problems.

When it comes to Korea’s relationship with developing countries most attention is paid to spectacular investment failures that were part of the “resource diplomacy” under President Lee Myung Bak (Resource Diplomacy Probe goes to Prosecutors, JoongAng Daily, January 5, 2015). Resource diplomacy was not limited to developing countries however, many of the projects were facilitated by development aid such as oil exploration in Iraq and Peru as well as Lithium mining in Bolivia that were facilitated by development aid. Peru and Bolivia are both focus countries of Korean ODA and Iraq used to be the largest recipient of

Korean development aid. The intertwining of diplomacy and business with development aid functioning as a door opener creates many problems of collusion, corruption and waste of taxpayer's money. The ongoing investigation in the National Assembly will reveal more problems and hopefully produce the right institutions to better safeguard taxpayer's money. It is also equally important to take development effectiveness seriously and not just scrutinize losses for Korean taxpayers but understand how these projects effect development in the recipient country. In this sense even seemingly successful cases raise issues. For example, Korean state owned gas company KOGAS is invested of gas extraction and liquefying in Mozambique where a newly discovered gas field represents five years of Korea's gas imports (KOGAS Hits Jackpot off Mozambique, Korea Herald Sept 8, 2013). This might have been a successful investment for KOGAS however, it will most likely have little impact on the development of Mozambique. On the contrary, as we know from research on the resource curse (for a critical literature review see Rosser, 2006), revenues from resource extraction tend to end up in the pockets of a well-connected elite while squeezing out other sectors of the economy. However, we also have to see that in other sectors the packaging of development cooperation with foreign investment worked as well as the IT infrastructure projects in Rwanda. Korea Telecom will invest 140 million USD to deploy and operate a comprehensive high-speed broadband network (Ben-Ari, 2014). Rwanda is a resource poor and landlocked country. While it is not a democracy it has made major progress in increasing government efficiency and ranked 55 in the Transparency International CPI index, one of the least corrupt countries in Africa (in Africa only Botswana ranked higher). Its government has designed a national development plan based on a strong IT infrastructure and has reached partners to provide these services. We do not know if this plan will succeed in the end (just as the Korean

government did not know if the heavy and chemical industrialization in the 1970s would succeed) however, the Rwandan government is strategically implementing development plans investing into the future and not selling non-renewable resources for short term rent.

The Korean development experience shows that national development plans should be the reference point for cooperation. Development projects not integrated into national development plans and negotiated with corrupt leaders are likely to fail even if they are carried out by established donors or new donors like Korea. Projects in the field of resource extraction are particularly vulnerable to these failures. Resource diplomacy in developing countries is generally problematic and not due to poorly negotiated deals, but due to their problematic effect on development. Projects that do not benefit the recipient country will also fail from a donor or investor perspective. If the Rwandan project succeeds it will open up a new market for Korean IT companies and mobile phone makers, but even if the project in Mozambique succeeds, it will only deplete natural resources and enrich a small elite (that will probably still prefer to drive Mercedes over Hyundai Genesis). The situation will be worse for Korea who will be locked into long term gas contracts amid decreasing renewable energy prices and international pressure to reduce greenhouse gas emissions.

Korea faces similar problems that established donors deal with. The successful development experience makes Korea an inspiring case to study but not automatically a better partner in development cooperation. A development effectiveness and “development mainstreaming” approach is needed towards developing countries based on the effects on development in all areas (not just ODA) that includes trade and investment. Korea is in a unique position to contribute its development

experience to the further improvement of international norms and institutions codified in OECD-DAC rules. Unlike the West it has credibility in the field of development and unlike China (that invests substantially more in the developing world), Korea is not rejecting global norms of development cooperation but helping to improve them. Korea is an important player in shaping a future international development agenda. This role will also have profound positive impacts on Korean society as the country reaches a new level of global engagement.

■ 주석

- 1) BEN-ARI, N. 2014. Big dreams for Rwanda's ICT sector. *Africa Rebewal*, 28.
- 2) EASTERLY, W. 2013. *The tyranny of experts: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*, New York, Basic Books, a member of the Perseus Book Group.
- 3) EASTERLY, W. R. 2006. *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York, Penguin Press.
- 4) KALINOWSKI, T. & CHO, H. 2012. Korea's search for a global role between hard economic interests and soft power. *European Journal of Development Research*, 24, 242-260.
- 5) ROSSER, A. 2006. *The political economy of the resource curse: A literature survey*. IDS WORKING PAPER.
- 6) VOM HAU, M., SCOTT, J. & HULME, D. 2012. Beyond the BRICs: Alternative strategies of influence in the global politics of development. *European Journal of Development Research* 24.



미래학의 논의를 통해 본 세계정부의 출현과 국제질서 전망



이성우

제주평화연구원

최근 『유엔 미래보고서』와 함께 미래학을 포함한 여러 학문 분야에서 주를 이루는 논의는 ‘세상의 빠른 변화’와 그로 인한 사회적 파장이다. 고대부터 사람들은 항상 자신의 시대가 급속한 변화를 경험하고 있어 적응이 어렵다고 해 왔지만 현대로 올수록 과학기술뿐 아니라 사회의 변화에도 가속도가 붙는 것은 사실이다. 현재 논의되고 있는 국내적 변화의 주요 주제는 과학기술의 발전으로 경제, 사회, 그리고 정치 전반에 급격한 변화가 나타나고 있다는 것이다. 국제적 변화로는 패권적 미국에 도전하는 중국의 부상으로 형성되는 새로운 국제질서, 산업화에 따른 온난화 및 기후변화와 같은 초국경적인 문제의 등장, 그리고 이에 따른 세계정부의 출현도 논의되고 있다.

총론의 차원에서 이러한 미래에 대한 설명은 설득력이 있는 것처럼 보이지만 내용에 문제가 있다. 다시 말해서, 불안한 현재는 미래에 대한

전망을 더욱 필요하게 하는 한편, 그 절실한 만큼 미래에 대한 일관적이지 않은 진단을 촉발할 수 있다. 따라서 오진 및 잘못된 처방을 내릴 가능성이 높기 때문에 미래와 관련된 논의의 문제점을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 미래에 대한 전망이 엇갈린다. 다양한 미래예측은 기술의 발달로 사라지게 될, 그리고 새롭게 부상할 직업과 산업에 대한 설명과 함께 자원의 고갈로 경제체제가 붕괴할 것이라는 어두운 전망을 제시하고 있다. 반면 경제에 대한 비관적인 전망과 달리 과학기술 분야는 인간의 생명이 연장되고 장애가 없는 세상이 가능하게 될 것이라는 희망적인 전망도 보여주고 있다. 따라서 과학기술의 발달이 경제적인 풍요를 가능하게 할 것이라는 또 다른 전망은 경제체제의 붕괴라는 어두운 미래예측과 비교해 볼 때 일관성이 없다.

둘째, 정치 분야에 대한 미래의 전망 역시 국내정치적으로도 국제정치적으로도 일관된 설명이 제시되지 못하고 있다. 우선, 국내정치적으로는 대의민주주의에 대한 불신이 확대되어 의회와 정당제도가 기능을 못하면서 대의민주주의가 위축되고 소셜네트워크를 이용한 주민참여제도와 같은 직접민주주의가 확대될 것이라는 예측이 있다. 다른 한편에서는 올바른 정책결정을 위해 국회의원에게 좀 더 장기적이고 안정적인 임기를 보장해 정치엘리트의 전문성에 기초한 집단지성을 활용하는 것이 미래의 정치제도로써 바람직할 것이라는 대안을 제시하기도 한다.

셋째, 국제정치에 대한 예측도 현실주의와 자유주의가 충돌하고 있다. 미래에는 국내정치와 국제정치가 접점을 이루면서 세계 각국의 국민들 사이에 민주주의에 대한 기대가 확대되어 세계정부의 출현을 가능

하게 할 것이라는 국제주의가 바람직한 대안으로 제시된다. 이 관점에서는 시민사회가 참여하는 국제기구의 설립을 세계민주주의 실현의 구체적인 선결요건으로 제시하고 있다. 이와 같은 국제주의에 대한 신뢰는 국제정치에서 자유주의·제도주의의 점진적 진보를 전제로 한 설명이다. 이에 반해 중국의 미국 추월 가능성에 대한 논의는 세계적 차원의 국력 경쟁 과정에서 미국의 패권과 중국의 도전을 염두에 두고 있는 현실주의적 시각에서 전개되고 있다. 문제는 어떤 경로를 통해 세계정부가 출현하고 패권경쟁이 결정될지 등 과정에 대한 일관된 관점에서의 설명은 부족하고 최종 결과에 대한 예측만 나열되고 있다는 점이다.

따라서 미래에 대한 논의가 일관성이 없으며 지나치게 다양하여 혼란을 가져올 수 있다는 점을 인지하고 앞에서 제시한 대표적인 논의들을 정치학의 일관된 이론의 틀에 접목하여 국내정치의 변화에서부터 시작하여 미래의 국제질서를 논의하고자 한다. 첫째, 개인 삶의 질을 결정하는 기본 조건인 경제적 빈곤은 과학의 발달로 상당 부분 해소될 수 있을 것으로 본다. 물론 자원의 고갈은 개인의 삶에 부정적인 요인이지만 과학기술의 발달이 인간의 생존과 삶의 질을 확보하는데 필요한 에너지, 재화, 그리고 용역 등의 공급을 용이하게 할 것이다. 다시 말해서, 전통적인 자원이 고갈되더라도 과학기술이 이를 대체할 새로운 자원을 마련할 수 있을 것이다.

둘째, 미래의 정부가 선거를 통해 결정된다면, 과학기술을 시민의 삶의 질을 위해 효과적·효율적으로 활용할 수 있는 능력에 따라 국정의 책임자가 결정되어야 될 것이다. 낙관론일 수도 있겠지만 대중이 자신의 선호를 선거에 정확하게 반영할 수 있다면, 새로운 역량을 갖춘 정치

체제가 출현하여 현재의 자본주의 시장경제체제와는 다른 제도를 만들 것이다. 즉, 정의로운 분배를 할 수 있는 능력을 가진 정치권력이 경제권력과 협조하여 국가제도를 운영할 것이다. 한편, 이러한 개인의 삶에 필요한 희소한 자원이 시장이 아닌 다른 형태의 제도를 통해서 배분이 이루어지는 새로운 역량을 갖춘 정치체제는 직접민주주의에서도 대의제민주주의에서도 가능하다.

셋째, 새로운 정치체제가 출현해도 국내정치에서는 자본주의 시장경제 체제 그리고 국제관계에서는 국가이기주의가 행동의 원칙으로 남아있을 것이다. 이에 대한 구체적인 대안으로 제시되는 것이 세계정부의 출현인데, 사실 이는 대안으로 보기 어렵다. 교통과 통신의 발달에 따라 자동적으로 세계정부가 출현하는 것이 아니라 국가이기주의를 극복할 수 있는 새로운 대안이 출현해야 단일통화와 세계경찰에 기초한 세계정부가 가능하기 때문이다. 세계정부는 평화적 국제제도의 확보를 전제로 하는데 이는 한 국가가 경제적, 군사적, 환경적으로 다른 국가의 생존을 위협하면서 자신의 이익을 얻는 방식으로 국가의 발전을 추구하지 않는 것을 의미한다. 더 구체적으로, 세계정부는 국내정치적으로 시장에 기초한 경쟁적 분배에서 벗어나 과학과 기술의 힘으로 분배의 정의가 확보되는 정치경제제도가 현재의 국제질서에서 중요시되는 국가, 국경, 그리고 군사력과 관련된 안보의 중요성을 어느 정도 해소할 수 있는가에 달려있다고 볼 수 있다.

넷째, 국제체제와 관련하여 세계정부의 출현이라는 긍정적인 미래 시나리오도 가능한 측면이 있다. 국제사회에서 다른 국가를 능가하는 경성국력(hard power)을 가진 국가는 경제적으로 부강하고 과학기술을 확보한 선진국이다. 경성국력을 확보한 국가가 재화와 용역을 도덕적

으로 분배하는 경제제도까지 확보하고 있다면, 그 국가는 연성국력 (soft power)에서도 선진적인 지도국가이다. 이와 같이 경성국력과 연성국력 모두 선진적인 국가들이 국제질서를 평화적인 세계정부의 출현으로 인도하려는 합의가 이루어진다면 세계정부의 출현은 결코 불가능한 것은 아니다. 다만, 이 선진국들에게 주어진 과제는 국가이기주의를 바탕으로 세계평화를 교란하는 잠재적 위협국가들을 응징할 수 있는, 이를 테면 다국적 상비군과 같은 집단안전보장을 위한 제도를 갖추는 것이다. 현재의 국제제도에 기초해 볼 때, 미국과 중국이 세계정부 출현에 공정한 선의의 안내자의 역할을 수행한다면 세계정부를 위한 세계적 움직임은 시작될 수 있을 것이다. 하지만 현재로서 미국과 중국이 국가이기주의를 포기하고 공동의 선을 위해 협력할 것이라는 현실적 근거는 없다.

다섯째, 세계정부가 실제로 구성되고, 적절한 기능을 수행하기 위해서 해결되어야 하는 세부적·정책적인 문제가 산적해 있다. 이는 국제관계가 아니라 국내정치의 문제이다. 새로운 정치제도에서 정치적 권력을 가진 개인들이 합의를 효과적으로 유도하는 민주주의정부를 가진 국가가 국제정치에서도 강력한 지도력을 발휘할 수 있을 것이다. 가난한 국가와 부유한 국가의 경제적 격차가 가져오는 노동력의 이동, 개별국가의 재정정책과 통화정책, 단일화폐의 출현, 환율 문제 등은 현재 유럽의 통합에서도 쉽게 관찰할 수 있는 심각한 장애물들이다. 과학기술이 발달하고 도덕적이고 민주적인 정치제도가 확보된다고 하더라도 개인이 국제적 공공질서를 위해 국내적 개별이익을 희생하지 않을 것이라는 ‘집단행동의 문제(collective action problems)’는 여전히 남아 있다.

마지막으로 인간의 이기주의에서 발생하는 집단행동의 문제는 과학기술의 발전이나 정치제도의 변화와 무관하게 사회적인 문제의 원인으로 남아있게 될 것이다. 통칭하여 문화로 대변되는 언어, 종교, 인종, 관습, 제도, 그리고 신념의 차이와 같은 다양한 차이가 통합에 장애가 될 것이다. 결국 차이 그 자체의 문제가 아니라 차이를 이용하는 정치적 편가르기가 고용, 환경, 주택, 교육, 복지, 보건 등과 같이 일상생활에서 정책의 편익과 문화가 접점을 이루는 부분에서 통합을 저해할 것이다. 결국 인간의 이기심과 문화적 차이는 지방, 국가, 지역, 인종, 문화 등 다양한 차원의 편가르기로 나타나고 궁극적으로 세계정부의 통합에 있어서 제도나 법적인 측면의 발전을 상쇄하여 극복하기 어려운 부정적 요인으로 남을 것이다.



파리 테러공격, 글로벌 테러와의 전쟁으로 확산될 것인가?: 테러리즘과 국제정치의 역사적 분석



조성권
한성대학교

1. 제2의 글로벌 테러와의 전쟁으로 확산될 것인가?

2015년 11월 시리아 반군이자 테러조직인 IS(Islamic State) 소속 13명에 의한 파리 테러공격으로 130명 이상이 사망하고 수백 명이 부상을 당했다. 프랑스 올랑드 대통령은 2001년 9/11 테러이후 부시 대통령이 “전쟁 행위(an act of war)”라고 명명한 것처럼 이번 테러를 “전쟁 행위”로 선언하고 시리아 내의 IS의 근거지에 대한 전격적인 공습을 단행했다. IS도 이번 테러가 “폭풍의 서곡(the first of the storm)”이라고 명명하면서 다음 테러는 워싱턴, 뉴욕, 런던, 로마가 될 수 있음을 시사했다. UN의 안보리는 IS 척결 결의안을 통과시키면서 바야흐로 국제사회는 제2의 글로벌 테러와의 전쟁을 암시하고 있다. 이에 따라, 서방국들이 과연 시리아에 지상군을 파견할 것인가가 새로운 관심사로 급부상했다.

2. 테러의 새로운 경향

제2차 세계대전 이후 국제테러리즘의 주요 경향은 1950~60년대 미국과 소련의 좌우이데올로기 투쟁 하에서 일종의 대리전(proxy warfare)의 양상을 보인 제3세계에서의 농촌 게릴라 운동, 70년대 미국과 유럽 및 중동지역에서의 도시 테러, 1980년대 국가 지원 테러리즘, 90년대 과격 이슬람 조직에 의한 반미(反美) 테러, 그리고 21세기 9/11 테러 이후부터 2011년 5월 오사마 빈 라덴이 피살될 때까지 알카에다를 중심으로 반(反)서방 테러가 특징을 이루었다. 그러나 빈 라덴 피살 이래 이번 파리 테러까지 IS를 중심으로 테러행위는 기존 알카에다에 의한 글로벌 차원의 과격 이슬람 테러와 여러 가지 측면에서 구별되는 새로운 양상이 나타난다.

예를 들면, 테러장소의 측면에서 2001년부터 2011년까지의 테러행위는 주로 아프간과 이라크 내에서 미국을 비롯한 참전국에 대한 테러가 주류를 이루었다면, 2011년부터 파리 테러공격까지는 아프간과 이라크를 포함한 이슬람 국가들(나이지리아, 시리아, 파키스탄, 예멘, 소말리아 등)에 집중되어 확산되는 양상을 보이고 있다. 테러조직의 경우는 아프간의 탈리반과 알카에다(특히 아라비아 반도의 알카에다인 AQAP: Al-Qaeda in the Arabian Peninsula)보다는 새로운 조직인 시리아의 IS, 나이지리아의 보코하람, 보코하람과 연계한 소말리아의 알-샤바브(Al-Shabaab) 등이 급부상하고 있다. 이들 새로 부상하는 테러조직들은 알카에다보다 더욱 과격하고 무슬림에도 테러행위를 하는 순니 이슬람의 극단적 신봉자들이다. 이 때문에 2014년 2월 알카에다의 리더(Ayman al-Zawahiri)도 IS와 결별하고 투쟁노선에서 거리를 두고 있다. 무슬림 테러의 대표적인 사례는 2014년 11월 나이지리

아의 카노(Kano)에서 발생한 이슬람 사원에 대한 자살테러로, 이로 인해 120명 이상이 사망했다.

활동 거점의 측면에서 새로운 조직들은 1960년대 중남미에서의 농촌 게릴라 운동처럼 모두 정치적으로 불안정하거나 내전이 발생하는 지역에서 일정 부분의 거점을 확보하면서 활동을 전개하고 있다. 테러자금의 경우 알카에다가 주로 기부금에 의존했다면 새로운 조직들은 마약·석유 밀매, 납치, 약탈 등 소위 범죄조직들의 행태를 보이고 있다. 활동목표의 경우, 알카에다가 사우디아라비아의 부패한 독재국가의 타도와 그런 사우디아라비아를 조장한 미국에 대한 테러행위를 목표로 한다면, 새로운 조직들은 칼리프, 즉 엄격한 이슬람 율법인 샤리아(Sharia)에 의한 초기 사라센 제국의 통치형태인 정교일치 국가의 설립을 목표로 하고 있다.

3. 지상군을 파견할 것인가?

파리 테러공격 이후 국제사회의 초미의 관심사는 지상군의 시리아 파견 여부이다. 그러나 결론부터 말하면, 이번 테러공격은 지상군을 파견할 정도로 제2의 글로벌 테러와의 전쟁으로 유도하기에는 9/11 테러와는 완전히 상황이 다르다. 또한 중동지역 관련 강대국들의 서로 다른 이해관계와 시리아 내전을 둘러싼 복잡한 국제정치의 구도로 볼 때, 지상군 파견 가능성은 거의 없다. 이를 좀 더 상세히 분석하기 위해 먼저 미국의 기본적인 중동정책 및 내부사정에 대한 이해와 함께 테러 피해 당사자인 프랑스와 러시아의 입장은 물론, 시리아 내전을 둘러싼 주변국들인 사우디아라비아, 터키, 이라크, 이란 등의 입장도 간략히 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 제2차 세계대전 이래 미국의 대(對)중동정책에서 가장 중요한 것은 공화당이든 민주당이든 이스라엘에 대한 정치군사적 보호와 석유자원의 안정적 확보이다. 이를 위해 지금까지 미국은 한편으로는 중동평화협정으로, 다른 한편으로는 중동지역에서의 미군의 군사적 개입 혹은 친미정권의 수립으로 중동정책을 펼쳐 왔다. 전자의 사례들로는 닉슨 행정부에서 키신저의 중동평화협상, 1979년 캠프 데이비드 협정, 1993년 오슬로 평화협정, 1998년 와이리버 협정 등이 있다. 후자의 대표적인 사례는 레바논 내전의 개입, 걸프전, 이라크전 등이며 또한 친미정권들인 이란의 샤 독재정권, 사우디아라비아의 부패정권 등을 들 수 있다.

이러한 미국의 중동정책으로 인해 9/11 테러범 19명 중에서 15명이 사우디아라비아 국적임에도 불구하고 미국은 사우디아라비아에 대한 어떤 조치도 취하지 않았다. 다만 2003년 이라크를 공격하기 위한 군사기지를 제공받은 것이 전부였다. 또한 이라크가 대량살상무기를 보유하고 있지 않았다는 미국 정보기관의 보고에도 불구하고 부시 행정부가 9/11 테러와 무관한 이라크를 공격한 것은 당시 미국의 중동 교두보였던 이란의 샤 정권이 1979년 회교혁명에 의해 붕괴되고 더구나 이스라엘에 적대적인 이라크 후세인 정권이 부상하면서 이스라엘의 안전에 매우 심각한 위협들이 등장했기 때문이다. 따라서 미국이 이라크 후세인 정권을 축출하고 친미정권을 수립한 것은 이스라엘의 안전을 확립함과 동시에 사우디아라비아 다음으로 양질의 이라크 석유자원을 확보할 수 있는 시너지 효과를 얻을 수 있는 가장 좋은 방법이었다.

문제는 이런 미국의 대중동정책이 현재 파리 테러공격의 근원이라는 사실이다. 부시 행정부의 ‘글로벌 테러와의 전쟁’ 10년 동안 아프간과 이라

크에서 의도적이든, 그렇지 않았든 미군의 공습과 드론 공격에 희생된 사람들 중에는 공격의 목표였던 테러리스트 혹은 반군보다는 민간인이 압도적으로 많았다. 그런 무차별 공격에서 부모와 형제·자매가 희생된 무슬림들이 지금 현재의 극단적 테러리스트들의 모태가 된 것이다. 그리고 이러한 원한들은 부분적으로 자살테러로 이어지고 있다. 이런 맥락에서 현재의 IS가 2006년 이라크에서 미군의 공습으로 사망한 알카에다의 지도자 자르카위(Zarqawi)가 사망한 후 결성한 ISI(Islamic State in Iraq)에서 기원한다는 것은 많은 시사점을 제공한다. 이런 행태가 2011년 ‘아랍의 봄’의 여파로 아사드 독재정권(Bashar al-Assad: 2000~)의 타도를 외치면서 악화된 시리아 내전에서도 등장했다. 당시부터 미국과 프랑스는 시리아 반군들을 선택적으로 지원해왔다. 이 때문에 파리 테러에 대한 IS의 공식발표에서도 나타나듯 IS는 시리아 내전에서 미국의 동맹국을 표적으로 삼는다고 선언한 것이다.

둘째, 현재 미국의 대선후보들은 IS 토벌을 위한 지상군의 파병에 대해 찬반논쟁을 하고 있지만 오바마 대통령은 지상군의 파병은 없을 것이라고 단언했다. 사실 하고 싶어도 할 수가 없다는 표현이 더 정확할 것이다. 그 이유는 지상군을 파병할 명분이 분명하지 않으며, 미국 국민이 부시행정부 10년 동안 진행된 ‘글로벌 테러와의 전쟁’에 심각한 거부감을 가지고 있고, 미국의 경제회복이 여전히 불투명한 상태에서 막대한 군사비를 감당할 수 없기 때문이다. 더구나 오바마 대통령의 공약사항인 아프간과 이라크에서 미군의 철군이 거의 마무리되고 임기를 1년 정도 남은 시점에서 굳이 지상군을 파병하여 새로운 불씨를 만들 필요는 없을 것이다.

또한, 설령 미군이 시리아에 지상군을 파병하더라도 얻는 결과가 크지

않다. 다시 말하면 아사드 정권이 몰락하고 새로운 민주주의 정권이 등장하더라도 친미정권이 된다는 보장도 없으며, 그러한 변화가 이스라엘의 안전에 획기적인 결과를 가져온다고 볼 수 없다. 오히려 되돌아오는 것은 반미감정이란 사실을 미국은 너무도 잘 알고 있다. 이것은 이미 아프간과 이라크에서 뼈저리게 경험한 것이다. 더구나 이런 반미감정의 결과로 결국 중동지역에서 러시아 혹은 중국의 정치경제적 입지만 넓혀주는 모양새가 될 수도 있다. 따라서 오바마 대통령이 굳이 지상군 파병이라는 불필요한 도박을 할 필요가 없을 것이다.

셋째, 미국의 이런 입장 때문에 테러 피해 당사국인 프랑스는 독자적으로 지상군을 파병하기가 쉽지 않다. 프랑스는 제2차 세계대전이 종식될 때까지 시리아를 식민 통치했다. 또한 제2차 세계대전 직후 프랑스 식민지였던 인도차이나 지역에 군사적 개입을 한 사례가 있는데 결국 제1차 인도차이나 전쟁(1945~1954)에서 참담한 패배를 경험한 후 미국에 넘겨주었다. 이런 과거의 경험이 트라우마로 작용하고 있기 때문에 비록 테러의 직접 피해국이지만 프랑스가 독자적으로 시리아에 지상군을 파병할 수는 없을 것이다. 이러한 입장은 미국이 지상군을 투입하지 않는 한 영국과 독일도 마찬가지이다. 더욱 중요한 문제는 러시아를 비롯한 이라크와 이란 그리고 이란이 후원하고 있는 레바논의 헤즈볼라(Hezbollah) 등이 아사드 정권을 지지하고 있다는 사실이다. 이 때문에 아사드 정권도 시리아 반군을 지원하는 터키, 사우디아라비아와 같은 친미국가들과 외교관계를 단절했다.

특히 러시아의 경우, 이미 오래 전부터 아사드 정권과는 정치군사적으로 전략적 동맹관계를 맺고 있다. 이 때문에 제정 러시아 이래 러시아의 전통적인 남하정책의 일환으로 지중해로 진출을 원하는 러시아에

게 아사드 정권은 시리아의 지중해 항구(Tartus)에 러시아 함대가 정박할 수 있도록 승인했다. 이 때문에 러시아는 시리아에 새로운 친미 정권이 등장하는 것을 꺼리고 있다. 또한, 러시아는 2015년 10월 이집트에서 탑승 인원 224명이 전원 사망한 여객기 추락사고가 IS의 폭탄 설치에 의한 것이라는 설로 인해 IS에 반감을 가지고 있다. 더구나 파리 테러공격으로 서방과 보조를 맞추면서 러시아군의 IS에 대한 공습은 친러정권인 아사드 정권을 이롭게 하는 행위이다. 이런 요인들이 러시아가 미국 및 EU와는 다른 입장을 보이는 것이다. 동시에 미국은 IS에 대한 러시아 공습을 떨떠름한 모습으로 바라보고 있다.

4. 미국의 분열정책인가?

9/11 이후 오바마 행정부의 대중동정책은 이스라엘의 보호라는 제1원칙은 변하지 않았지만 중동에 대한 에너지 의존도의 탈피라는 새로운 정책을 추진했다. 이 때문에 사우디아라비아는 이제 더 이상 중동 석유자원에 대한 스윙국가(swing state)가 되지 못하고 있다. 이런 정책의 가장 뚜렷한 가시적인 효과가 OPEC의 힘이 1970년대에 비해 현저하게 하락된 것이다. 궁극적으로 이런 OPEC의 세력약화와 분열은 이스라엘의 보호와 부합한다. 더욱 중요한 것은 제1원칙을 위해 미국은 지지부진한 중동 평화협상도, 미국의 군사적 개입도 아닌 중동 이슬람 국가들의 분열정책을 선호한다는 사실이다. 물론 이런 미국의 정책을 공식적으로 표현할 수는 없을 것이다. 이런 분열정책은 순니와 시아는 물론 다양한 종족, 인종, 종교적 갈등으로 복잡한 중동지역에 대한 미국의 새로운 패러다임이라고 할 수 있다.

시리아도 순니파 시리안 아랍민족의 인구가 다수를 차지하지만 여전

히 또 다른 7개의 종족과 7개의 인종이 뒤섞여 있는 복잡한 국가이다. 현재 아사드 정권의 붕괴를 원하는 이슬람 근본주의자들인 시리아 반군들에 대한 미국과 서방의 군사적 지원은 이런 분열정책의 결과로 볼 수 있다. 이런 미국의 정책에 순니파인 사우디아라비아도 시아파인 아사드 정권-이라크-이란을 견제하기 위해 편승하고 있다. 결국 중동국가들 자체적인 내란은 궁극적으로 이스라엘이라는 외부의 적에 대한 관심과 흥미를 감소시키면서 미국은 중동 분쟁국 혹은 내란이 발생할 때 양쪽 모두에게 무기를 판매할 수 있는 일석이조(一石二鳥)의 시너지 효과도 볼 수 있다. 과거 이런 대표적인 사례가 이란-이라크 전쟁(1980~1988) 중에서도 나타났고 결국 1986년에 터진 이란-콘트라 스캔들의 주요 원인이 됐다.

한편 1980년대 아프간에서의 대소항쟁(1979~1989)에서 빈 라덴과 미국 CIA가 함께 손을 잡았지만 결국 9/11 테러라는 심각한 결과를 초래했듯이, 2011년 이래 아사드 독재정권을 몰아내기 위한 미국 주도의 시리아 반군들에 대한 군사적 지원이 다시 부메랑이 되어 등장한 것이 파리 테러공격인 것이다. 이런 의미에서 파리 테러공격에서 미국도 결코 자유로울 수 없다는 것이다. 현재 미국은 IS의 활동자금을 차단하기 위해 석유 밀매에 대한 공습을 목표로 하는 방향으로 바꾸었다. 하지만 이 전략도 큰 의미가 없을 것이다. 왜냐하면 주로 터키로 향하는 석유밀매에 의한 테러자금이 줄어든다 하더라도 아프간의 탈리반에서 생산되는 아편과 헤로인이 이란→이라크를 거쳐 시리아→터키→서유럽으로 향하는 중계망으로 통해 벌어들일 수 있다. 이 과정에서 이란-이라크-시리아라는 보이지 않는 부패의 연결고리를 활용하여 마약밀매를 통해 테러자금을 확보할 수 있을 것이다. 또한 시리아의 이웃국가인 레바논의 경우 지중해→서유럽으로 향하는 마약밀매의 주요 루트로 활용할 수 있다.

결론적으로 미국이 시리아 내전을 종식시키고 IS를 시리아에서 몰아내기 위해서는 크게 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 미국에게 시리아 내전에 지상군을 파병할 충분한 명분이 필요하다. 이런 명분은 파리 테러공격과 같은 형태가 아닌 미국 본토에서, 혹은 미군이 주둔한 지역에 대한 핵, 생물, 화학무기와 같은 대량살상무기를 이용한 슈퍼테러가 발생하여 미국에 심각한 피해가 나타나야 국민적 합의를 얻을 수 있다. 둘째, 아프간전과 이라크전의 사례에서 보듯 친미성향의 시리아 정치인을 내세워 새로운 정권을 창출할 수 있어야 한다. 셋째, 내전 중인 이라크 지역에 미군의 지상군을 파견하는 것은 매우 커다란 도박이기 때문에 결국 터키와 사우디아라비아를 교두보로 삼아야 하는데, 특히 사우디아라비아의 경우 국가적 반발이 매우 심할 것이다. 또한, 이런 조건들이 충족된다 하더라도 서방국가의 군사적 지원은 물론, 시리아 내전에 군사적 개입을 하지 않는 국가들인 한국과 일본 같은 국가들에서 미군 군사비의 일정부분을 얼마나 확보하느냐는 문제가 해결되어야 한다. 이런 모든 것이 미국의 지상군 파견을 어렵게 만드는 요인들이다.



국제정치 이론을 통해 본 새로운 국제질서의 가능성



이성우

제주평화연구원

국제정치학에서는 시대의 변화에 따라 세계질서를 설명하는 주류 이론이 변화해왔다. 영국의 시대에는 ‘힘의 균형(Balance of Power)’ 이론으로 ‘Pax Britannica’를 설명하였고, 미국의 시대는 ‘힘의 우위(Power Preponderance)’ 이론으로 ‘Pax Americana’를 설명했다. 오늘날 유일 초강대국 미국의 지위가 흔들리고 중국의 추적이 가속화되고 있다고 하지만 새로운 국제질서, 즉 ‘post Pax-Americana’의 출현은 여전히 불확실하다.

힘의 균형 이론에 기초한 Pax Britannica에서 국제질서의 위협요소는 패권을 획득하기 위한 유럽의 주요국들의 무한 경쟁이었다. 이때, 영국이 균형자의 역할을 자임하여 유럽의 세력균형을 유지하여 국제질서의 안정을 추구했다. 당시 영국은 상당한 국력을 보유하고 있었지만 국제질서를 주도할 수 있을 만큼 강력한 힘과 이를 바탕으로 한 리더

십이 있었던 것은 아니다. 지정학적으로 유럽에서 분리된 섬나라 영국은 대륙의 안정을 위해, 그리고 강력한 대륙국가의 출현을 방지하는 것이 자국의 국익과 안보에 부합되었기 때문에 시대와 사안에 따라 대립하는 세력 간 균형자의 역할을 하면서 유럽의 안정을 추구해왔다.

힘의 우위 이론에 기초한 Pax Americana에서는 각국이 패권을 추구하는 국가이기주의가 어느 정도 종식된 상태였다. 그러나 이 시기 국제질서를 위협하는 것은 각 국가들이 자본주의와 공산주의라는 이념에 따라 두 개의 진영으로 분리되어 대결하는 냉전이었다. 소련의 붕괴로 미국의 패권이 강화되는 과정에서 미국이 강력한 국력에 근거하여 세계질서를 집행해 나가면서 패권국의 지위를 유지하는 것이 국제질서에 긍정적이라는 것이 힘의 우위에서 설명하는 Pax Americana이다. 힘의 균형 이론과 힘의 우위 이론 모두 현실주의 국제정치, 즉 힘의 정치를 바탕으로 국제질서를 설명한다는 점에서 그 근본은 같다고 할 수 있다.

냉전이 종식되고 국제질서의 위협은 다양한 방향에서 제기되고 있다. 불량국가들은 대량살상무기를 개발하려는 시도를 하고 있다. 급속한 경제성장을 바탕으로 국력이 증대되면서 중국은 그에 상응하는 새로운 역할과 위상을 요구하고, 미국의 패권지위에 도전하고 있다. 북한은 긴 냉전의 그림자를 남기며 미국에 대한 위협을 지속하고 있고 냉전 시기 미국의 우방이었던 이라크는 국제질서의 변화로 미국을 겨냥하는 테러의 진원지로 지목되었다. 9·11을 통해 이미 표면화되었지만 알카에다, IS와 같은 테러집단의 위협은 미국과 서유럽뿐 아니라 러시아와 중국을 포함하는 무차별적이고 광범위한 위협을 제기하고 있다. 이처럼 새로운 위협은 다양하지만 그 저변의 공통점은 종교, 문화, 가치

관의 차이에서 기인하는 갈등이라고 할 수 있다.

탈냉전 이후 미국이 주도하는 힘의 우위는 중국, 러시아와 같은 냉전 시기 적대국뿐 아니라 서유럽 및 동아시아의 우방국을 포함하는 것이었다. 세계적 차원에서 강력한 힘을 바탕으로 국제질서를 구현해 나가는 것이 미국의 안전을 보장하는 정책 수단이자 패권적 지위를 보장해주는 정책의 목표였다. 힘의 균형에 요구되는 국력과는 비교할 수 없는 강력한 국력이 존재해야 힘의 우위를 바탕으로 세계질서를 유지할 수 있다. 현재 국제질서에서의 위협은 공격자가 난민과 함께 침투하고 공격의 형식도 총과 화약을 이용한 재래식 무기에서 생물학 무기까지 다양한 가능성이 언급되며 SNS, you tube, 그리고 게임통신망을 대원 모집, 홍보, 그리고 교신의 수단으로 이용한다는 점에서 전례 없던 형식으로 전개되고 있다. 이러한 위협은 국가가 아닌 집단 및 단체 수준에서 제기되는 새로운 위협이다.

2015년 10월 31일의 러시아 여객기 폭파·추락 사고에 이어 11월 13일 파리 도심에서 발생한 동시다발적 테러로 국제사회가 테러와의 전쟁을 선포하고 시리아의 IS 기지에 대한 폭격을 지속하고 있다. 피해 당사국인 러시아와 프랑스의 주도 하에 미국, 영국, 독일을 비롯한 서구사회뿐 아니라 중국까지 동참하여 IS의 격퇴를 외치고 있다. 강력한 첨단 군사력을 갖춘 초강대국들의 힘의 우위는 IS와 비교가 무의미한 수준이다.

새로운 안보의 패러다임은 여전히 국력을 바탕으로 하지만 아무리 강력한 힘을 가지고 있어도 단일 패권국은 세계안보를 보장할 수 없다. 테러집단인 질서교란세력이 수시로 공격의 상대를 변경하고 위협수단

도 다양화하기 때문에 강대국의 군사적 대응만으로 위협을 제거하고 안전을 확보하는 것에는 한계가 있다. 새로운 형태의 위협을 효과적으로 극복하여 안전을 확보하기 위해서는 다수의 국제사회 구성원들 간 합의에 기초한 ‘통합된 힘(coordinated power based on agreement)’을 창출해야 한다.

통합된 힘을 만들어 내더라도 군사력을 사용하는 과정에서 수반되어야 할 중요한 무형의 자원은 ‘도덕성(morality)’이다. 사회과학에서 도덕성이라는 개념은 구체화하기에 어려운 점이 많고, 특히 현실주의 논리가 지배하는 국제정치를 논의하는 데 이 기준을 적용할 여지가 많지 않았다. 힘의 균형을 논의하던 제2차 세계대전 이전 유럽의 국제질서에서는 힘이 곧 정의였다. 냉전 시기 미국은 공산주의의 위협으로부터 자유와 민주주의를 지키는 정당성을 확보하여 도덕성에 도전을 받지 않고 구성원의 동의와 지지를 얻어 안전을 확보하였다. 지금 테러 집단으로부터 미국을 포함한 서구사회가 지키려는 가치가 인간의 존엄성과 생명이라는 점은 재론의 여지가 없다. 존엄성과 생명을 보호받아야 하는 인간의 범주에 난민이 배제된다면 테러와의 전쟁에서 서구사회의 도덕성과 정당성은 위기에 처하게 된다.



난민위기: 인도적 관심과 정치적 무관심*



송영훈
강원대학교

난민은 분쟁과 박해, 폭력과 인권 유린 등으로 인해 고향과 고국을 떠난다. 이들은 새로운 삶의 터전을 찾아 타국이 국경을 열게도 하고, 닫게도 한다. 지중해를 통해 유럽으로 향하는 보트피플, 거친 말라카 해협을 통해 인도네시아, 말레이시아 등으로 떠난 미얀마 로힝아족 출신의 보트피플 등은 국제사회의 관심을 받았음에도 불구하고, 결국 유럽과 동아시아 각국의 국경을 열지 못했다. 그러나 터키 해변에서 숨진 채 발견된 어린 아일란 쿠르디의 모습에 국제사회는 난민 위기에 대한 무관심을 반성하고 국경을 열었다. 그러나 그도 잠시, 경제상황 악화와 파리 등지에서 발생한 테러리즘은 유럽으로 하여금 난민 문제 해결에 대한 인도적 지지를 철회하고 국경을 닫게 만들었다.

2015년, 국제사회의 난민 위기를 목도하면서 다시 한 번 난민 위기는

정치적 무관심에 의해 오히려 더욱 심화됨을 확인할 수 있었다. 대부분의 사람들은 난민들의 인간 존엄성을 존중하고 이들의 인간안보를 해결하기 위해 국제사회의 인도적 노력이 확대되어야 함에 대해서 반대하지 않는다. 그리고 ‘나’ 혹은 ‘우리’와 먼 곳에서 벌어지는 난민 문제에 대해서는 규범적으로 인식하고 대응하고는 한다. 반면, 난민 문제가 ‘나’ 혹은 ‘우리’와 가까운 곳에서 발생한다면 그것은 함께하고 싶지 않은 ‘불편한 진실’과도 같은 것이 되어 버린다. 문제 해결을 위한 정치적 의지의 부재 속에 오히려 난민 위기는 악화되고 있다. 파리 테러 이후 각국이 난민들을 안보를 위협하는 사람들로 인식하는 경향이 강화되고 있는 현실이 아일란의 죽음이 일깨운 국제사회의 인도적 책무를 약화시키고 있다. 겨울의 추위와 국제사회의 무관심 속에 어려움에 처한 난민들의 문제가 각국 지도자들의 정치적 결단에 의해 점차 개선될 수 있기를 기대하는 것이 지나친 낙관이 아니길 바란다.

난민 위기: 안보, 주권, 정치의 복합적 위기

난민 문제의 본질적 해결이 어려워지면서 결국 25,000명 이상의 난민들이 한 곳에서 최소 5년 이상 거주하는 ‘장기화된 난민 상황 (protracted refugee situations)’이 확산되고 있다. 본국의 불안정 요인이 해소되지 않고, 국제사회의 지원이 감소하면서 이러한 상황에 처한 난민들은 스스로 생존을 모색해야만 한다. 예를 들어 케냐의 다다브 난민캠프에 거주하는 소말리아 난민들은 스스로 캠프 안팎에서 경제활동을 해야만 한다. 캠프에서 나고 자란 청년들은 소말리아에 가본 적도 없고 소말리아 정치에 대한 관심도 적다. 그들은 케냐 공동체의 구성원으로서 살아갈 수 있기를 간절히 소망한다. 그런데 케냐 정부는 소말리아 내전이 해결되지 않았음에도 불구하고, 소말리아 난민

들이 케냐 내에서 발생하는 테러를 감행하는 ‘알 샤바브(Al Shabaab)’를 지원한다고 주장하며 이들을 본국으로 송환하는 정책을 추진하고 있다. 대부분 20년 이상씩 국경을 떠나 캠프에서 생활을 한 이들은 본국으로 돌아갔을 때, 경쟁력 있는 사회구성원으로 생활할 가능성이 극히 낮다. 따라서 난민 위기가 장기화될수록 근본적인 난민 문제의 해결이 더욱 어렵게 된다.

난민 위기의 종합적 이해를 위해서는 단순히 자연인으로서 ‘난민’의 인권과 인도주의적 관심에만 초점을 맞추는 것에서 더 나아가 구조적이고 정치적인 요인들로 인해 발생하는 ‘난민 문제’에 대한 이해가 필요하다. 난민들을 법적인 보호의 대상으로만 이해하기보다 그들로 인해 파생되는 정치적 현상에 대한 이해가 수반되어야 한다. 난민 문제의 정치적 속성은 난민 지위 부여와 관련된 개인 중심성, 난민의 발생과 수용 과정에서 나타나는 국제규범과 주권의 갈등, 난민의 이동에 의한 안보위기 등을 중심으로 살펴볼 수 있다. 이 세 가지 속성으로 인해 난민 문제는 국제사회의 인도적 지지를 받더라도 국내의 정치사회적 요인에 의해 관심과 지지가 쉽게 철회되고, 안보화 경향으로 인해 정치적 무관심의 영역으로 밀려나는 현상이 반복된다.

난민 문제의 첫 번째 특징은 개인을 대상으로 난민 지위가 인정된다는 것이다. 일반적으로 난민은 ‘인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해받을 수 있는 사람’으로서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 그 보호를 받기를 원하지 않는 ‘개인’을 의미한다. 즉, 난민 지위는 집단 혹은 국적에 따라서 부여되는 것이 아니라 개인에게 주어진다. 최근의 상황을 고려하여 시리아 국적을 가진 사람은 자동적으로 난민의 지위를 인정받아야 할 것 같지만 ‘국

적'(nationality)이라는 해석 때문에 현실은 그렇지 않다. 시리아 국민이 국경을 넘어 다른 나라에서 난민 지위를 신청한다고 해서 모두가 그 지위를 인정받는 것은 아니다. 난민 정의의 요소로 포함되어 있는 국적은 오히려 민족으로 해석되어야 하는 것으로, 시리아인들이 국가를 떠났어도 그들이 경제적 이주를 선택한 것인지, 박해를 피해서 떠난 것인지 수용국 정부가 따지게 된다. 물론 이에 대한 구분이 모호하고 어렵지만, 난민 지위는 개인별로 인정되는 것이기 때문에 수용국에서는 쟁점이 되는 사안이다.

두 번째 특징은 난민 문제가 국가 간 관계의 영향을 받는다는 점이다. 난민 지위의 인정은 수용국 정부와 발생국 정부의 주권 및 정통성과 관련된 사안이다. 자국 시민에 대한 일차적 보호 책임이 각국 정부에 있기 때문에 난민 지위의 인정은 발생국 정부가 그 책무를 다하지 못하였음을 공식적으로 인정하는 것이 된다. 이로 인하여 인접국가 난민을 적극적으로 수용하는 것이 종종 두 나라 간 외교적 갈등의 요인이 되기도 한다. 시리아 내전사태와 같이 국제적으로 긴급한 사안인 경우에는 수용국이 발생국과의 외교적 관계를 고려하기보다는 우선 잠정적으로 난민들을 수용하기도 한다. 그러나 그렇지 않은 경우도 있다. 중국은 미얀마 정부와의 관계가 악화되었을 때, 중국 내 미얀마 난민의 근본적 해결을 촉구하였다. 반면, 미얀마와의 관계가 개선되었을 때는 이 문제에 대한 언급을 자제하면서 난민들의 일시적 체류를 허가하였다.

한편, 난민 지위의 인정은 국제사회가 강제할 수 있는 것이 아니다. 난민을 수용하는 국가의 정부는 국제적 기준에 맞는 절차에 의해 난민을 수용할 것인지 결정할 수 있으며, 그러한 결정은 재정적 부담을 수반

하기 때문에 개별국가의 주권과 관련된 사항이 된다. 9월 22일부터 23일까지 개최된 유엔난민특별회의에서도 글로벌 쿼터제와 시리아 내 안전지대 설치 등 난상 토론이 있었지만, 유엔과 국제사회가 유럽 각국에 난민 수용을 강제하지는 못한다. 그렇기 때문에 독일이 유럽으로 향하는 난민들을 적극적으로 수용하는 정책을 펼치더라도 난민 이동의 길목에 있는 동유럽 및 남부유럽 국가들은 수용을 거부하고 있는 것이다.

세 번째 특징은 난민을 수용하거나 거부하는 결정이 국가마다 안보의 문제를 고려하기 때문에 달리 나타난다는 것이다. 케냐 웨스트케이트 몰 테러사건, 파리 테러사건 등이 발생하면 각국 정부는 난민들을 안보위기에 요인으로 의심하고 입국을 저지하거나 본국으로 송환하기 위한 정책을 추진한다. 현재 유럽 국가들이 중동으로부터 유입되는 난민 행렬 속에 이슬람국가(IS) 대원이 포함되어 있을 것을 우려하는 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

대규모 난민의 유입은 제한된 자원과 일자리 확보를 위한 난민과 정주민들 간의 경쟁을 유발하기도 하며, 정부 재정의 급속한 악화로 이어져 국내적으로 정치적 불안정이 확산될 것으로 인식되기도 한다. 소규모의 난민 유입에 대해서 포용적인 태도를 취할 수 있는 국가들은 많다. 그러나 하루에 15,000명이 넘는 난민이 계속 유입된다면 아무리 포용적인 독일과 같은 국가라도 국경에서 IS 대원의 적발을 위한 수사를 하는 등 난민 문제를 안보 관점에서 다루게 된다.

난민 문제가 안보 및 주권의 문제와 밀접하게 관련이 된다는 주장은 이들에 대한 국제사회의 인도적 책무를 부인하는 것과 다른 것이다.

난민 문제에 대한 국제사회의 인식은 누구나 동등하게 인간으로서의 존엄성을 보유한다는 전제에서 출발한다. 그렇기 때문에 법과 도덕적인 차원에서 난민 문제는 국제사회가 협력해하여 해결해야 할 일인 것이다. 자연인으로서 난민이 지니고 있는 인간 존엄성은 언제 어디에 있더라도 존중되어야 한다.

한편, 난민의 이동이 안보와 주권과 밀접한 관계를 가지게 된다는 특징이 국제정치 현실에서 지니는 함의는 각국 정부의 정치적 의지가 수반되지 않는다면 난민 위기의 근본적 해결이 어렵다는 것이다. 독일 정부는 9월 초, 유럽연합 내에서의 ‘망명쇼핑’을 방지하기 위해 최초 입국 국가에서 난민 신청을 하도록 한 ‘더블린 조약’의 유예까지 선언 하면서 시리아 난민 수용에 나섰다. 그러나 그로부터 한 달 후, 독일 정부가 난민에 대한 현금 지원 삭감, 난민 신청 결격자 신속 귀국 조치 등 난민 규제 강화를 추진하게 된 것도 이와 같은 난민 위기의 속성을 보여준다. 심지어 영국 내무부 장관이 난민들에게 TV를 지원하는 것은 사치라고 주장하거나 독일과 네덜란드에서 난민캠프에 대한 공격이 빈번하게 발생하는 사례들은 각국 정부의 난민 문제와 관련된 인도적 원칙 및 그에 따른 정책도 국내정치적 반발이 거세진다면 국익과 안보의 차원에서 쉽게 바뀔 수 있음을 시사한다.

정치적 의지 없이는 인도적 위기의 해결도 없다

냉전 종식 후, 국제정치의 소용돌이 속 내전과 분쟁의 현장에서 난민 구호에 앞장섰던 전 유엔난민기구 대표 사다코 오가타는 “난민은 죄인이 아니다. 난민을 만든 정치와 국가, 정부의 책임이다”라고 하였다. 그런 그녀가 10년의 재임기간의 교훈으로 난민에 대한 지원과 보호활동

은 인도적 규범과 동인에 의해서 이뤄지지만 난민 위기의 본질적 해결은 지도자들의 정치적 의지(political will) 없이 이를 수 없는 꿈을 강조하였다. 아일란 쿠르디의 죽음 앞에 인도적 관심과 도덕적 책무의 식이 깨어날 수 있지만, 파리 테러사건에 직면한 상황에서 정치적 의지 없이 난민 문제 해결을 위한 인도주의 캠페인은 성공하기 어렵다.

난민 위기를 해결하기 위한 정치적 의지는 두 가지 차원에서 필요하다. 첫째, 난민들의 안전을 보장할 수 있도록 국제사회의 지원과 이들의 재정착에 대해 정치적 결단이 요구된다. 시리아 난민 위기는 국제적 수준의 협력이 필요하지만, 우선적으로 유럽으로의 정착을 희망하는 피난민들이 난민 지위 인정을 위한 절차를 밟을 수 있는 최소한의 기회를 열어 주는 결단이 필요하다. 그리고 유럽이 아닌, 시리아의 인접국가에 체류하는 난민들의 경우에는 난민캠프에서 적절한 보호를 받을 수 있도록 국제사회의 지원 규모도 늘려야 한다. 이들이 향후 고향으로 되돌아가서 사회 발전에 기여할 수 있도록 하고자 한다면 캠프에 대한 지원도 긴급구호와 더불어 이들의 사회적 역량을 강화할 수 있는 교육과 보건 분야의 지원이 병행될 필요가 있다.

둘째, 난민 발생을 야기하는 근본적 원인 해소를 위한 국제사회의 정치적 결단이 필요하다. 시리아 정부군과 반군, 그리고 IS까지 개입된 분쟁을 해결하지 않고서 시리아 난민 위기의 근본적 해결은 불가하다. 최근 IS에 대응하는 국제사회의 공조 속에서 시리아 내전은 오히려 미국과 러시아의 역내 주도권 경쟁으로 더욱 국제화되고 정치적으로 복잡해지고 있다. 파리 테러 이후 IS 기지에 대한 공습이 이어지고 있다. 그러나 IS가 축출된다고 해서 문제가 해결될 수 있는가? 시리아의 독재권력에 대해서 국제사회는 어떠한 영향력을 행사할 수 있을 것인가?

가? 결국 이 모든 요소들을 종합적으로 볼 때, 난민 문제는 인도적 책무로만은 해결될 수 없는 지극히 정치적인 것이다.

2015년, 국제사회의 난민 위기를 목도하면서 다시 한 번 난민 위기는 정치적 무관심에 의해 오히려 더욱 심화됨을 확인할 수 있었다. 대부분의 사람들은 난민들의 인간 존엄성을 존중하고 이들의 인간안보를 해결하기 위해 국제사회의 인도적 노력이 확대되어야 함에 대해서 반대하지 않는다. 그리고 ‘나’ 혹은 ‘우리’와 먼 곳에서 벌어지는 난민 문제에 대해서는 규범적으로 인식하고 대응하고는 한다. 반면, 난민 문제가 ‘나’ 혹은 ‘우리’와 가까운 곳에서 발생한다면 그것은 함께하고 싶지 않은 ‘불편한 진실’과도 같은 것이 되어 버린다. 문제 해결을 위한 정치적 의지의 부재 속에 오히려 난민 위기는 악화되고 있다. 파리 테러 이후 각국이 난민들을 안보를 위협하는 사람들로 인식하는 경향이 강화되고 있는 현실이 아일랜드의 죽음이 일깨운 국제사회의 인도적 책무를 약화시키고 있다. 겨울의 추위와 국제사회의 무관심 속에 어려움에 처한 난민들의 문제가 각국 지도자들의 정치적 결단에 의해 점차 개선될 수 있기를 기대하는 것이 지나친 낙관이 아니길 바란다.

※ 이 글은 『복지동향』 2015년 10월호에 실린 글을 수정·보완한 것이다.



Which Style of Security Cooperation for Northeast Asia: A Comparison of Europe and Southeast Asia



HAN Intaek
Jeju Peace Institute

1. Emerging Security Multilateralism in Northeast Asia

Multilateralism in Asia has often been called an oxymoron however, the two recently proposed multilateral security processes indicate new-found interest in multilateral security cooperation for Northeast Asia. South Korea has proposed the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI) and China has proposed a new multilateral security process based on the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA). What explains the increased interest in security multilateralism in Northeast Asia? Why do countries propose these “oxymoronic” processes?

One answer is due to the existing mechanisms for peace and security in Northeast Asia that prove increasingly costly and irrelevant, with an additional exasperation of the security dilemma. For example, the ROK-US alliance has been effective in deterring North Korea from a conventional attack on the South, but is becoming increasingly irrelevant in deterring the North from a cyber or nuclear attack on the South (or even on the United States). The North has already launched successful cyber attacks on South Korean and US targets (such as Sony Pictures Entertainment). A capable North Korean ICBM or SLBM threat that can reach a US mainland target will cast doubt on the credibility of US nuclear umbrella and the very existence of the ROK-US alliance. An effective ROK-US alliance is unable to force the North to denuclearize or provide incentive to implement regime change on the contrary, past behavior by the North indicates that a strong ROK-US alliance is likely to harden rather than soften the North Korea's stance. Efforts to strengthen and the ROK-US alliance in response to new threats from the North agitate China and exasperate the security dilemma between the US and North Korea as well as between the US and China.

Existing security mechanisms prove insufficient while new security risks multiply and a natural impulse to "fix" existing security measures. Consequently, ideas on a multilateral security process or a multilateral security architecture that can offer an efficient or effective solution have nearly simultaneously appeared in South Korea and China.

2. Europe vs Southeast Asia

The challenge for Northeast Asia is that the region lacks successful precedents of multilateral security cooperation to build on. The Six-Party Talks may be what comes closest to a precedent of multilateral security

cooperation in the region, but the talks have been stalled for years without any progress towards DPRK denuclearization. Quite the contrary, North Korea has developed a viable nuclear threat to the United States despite six rounds of Six-Party Talks.

No successful precedents in Northeast Asia have led to an analysis of paradigms found outside of Northeast Asia that can provide a successful security cooperation precedent to emulate. The search for a successful precedent has always placed Europe at the top of the list. Multilateral security cooperation in Europe, as embodied in the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) and later in the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), has inspired Northeast Asia ever since the Helsinki Final Act was signed in 1975.

Multilateral security cooperation in Europe is an inspiration for Northeast Asia as well as the rest of the world despite current OSCE shortcomings such as the Ukrainian crisis. However, is it possible for Europe to offer a practical road-map on where Northeast Asia should go as well as how to get there, despite differences in history, geography, and culture?

3. Southeast Asian Style of Multilateral Security Cooperation

The success of Europe has overshadowed the successful examples of Southeast Asia multilateral security cooperation. At the beginning of the 1990's, there was almost no multilateral security cooperation in the Asia-Pacific region. Now, war among ASEAN countries is unimaginable due to the multiple layers of security cooperation that exist between ASEAN countries. Southeast Asia's equivalent of the Conference on Security and Cooperation in Europe, the ASEAN Regional Forum, draws participants from Southeast Asia and beyond.

The end of the Cold War helped Southeast Asia achieve multilateral security cooperation in such a short period of time despite the virtual absence of multilateralism. Improved relations between the United States and the Soviet Union, with the subsequent peaceful dissolution of the Soviet Union, removed significant tension from inter-state relations in Asia as well as in Europe. With the Cold War over, old lines of cleavages suddenly became less salient ideological differences, for instance, did not continue to pit countries against one another. The Cold War created a global phenomenon that was not specific to Southeast Asia. We also need region-specific factor (or factors) to explain the emergence of security multilateralism in Southeast Asia.

One unique feature in multilateral security cooperation in Southeast Asia is the prominent role of Track 2 diplomacy seen in the informal policy dialogue between experts and officials in their private capacities. A loose but influential network of experts in Southeast Asia advocated multilateral security cooperation consequently, frequent policy dialogues between officials and experts created multilateral security cooperation ideas that came to be accepted and implemented as actual policies by governments in the region.

There were also notable activists and experts in Western Europe who called for denuclearization or disarmament in the 1960's and 1970's however, their message was subdued due to the context of the Cold War. These activists were also not officially involved in negotiations between the West and the East in the run-up to the Conference on Security and Cooperation in Europe that revolved around intergovernmental talks by ambassadors and political principals. Southeast Asia had a different experience where security experts played a critical role. The combination of an active transnational epistemic

community advocating cooperative security and receptive national governments was the key to success for multilateral security cooperation in Southeast Asia.

This combination was not necessarily truly unique to Southeast Asia. Peter Haas' study on the Mediterranean Action Plan indicated that an ecological epistemic community played a similarly crucial role in international efforts to fight marine pollution in the Mediterranean Sea in the 1970's. Epistemic communities that Peter Haas has found and Track 2 diplomacy in Southeast Asia point to the same phenomenon of interaction between experts and officials: Cooperation occurs when knowledge and power are joined.

4. Which Style of Security Cooperation for Northeast Asia?

Each region indicates a different road to multilateral security cooperation in Northeast Asia. The European case shows that the road to multilateral security cooperation can be active Track 1 diplomacy or intergovernmental multilateral talks. The Southeast Asian case shows that the road to multilateral security cooperation can be vibrant Track 1 diplomacy or security epistemic community.

The problem so far has been the superfluous examination of Southeast Asia. We have overtly focused on Europe despite differences between Europe and Northeast Asia and difficulties of Track 1 diplomacy in Northeast Asia. Official diplomacy in Northeast Asia is currently "dysfunctional." Official diplomacy between South and North Korea is almost non-existent with scarce official interaction. Any official bilateral diplomacy among South Korea, China and Japan is also at a low point. A recent trilateral summit held in Seoul demonstrated the difficulty of

gathering the leaders of China, Japan, and South Korea, let alone providing any meaningful progress on issues that require trilateral cooperation. Relations between the United States and China are more strained than ever since the Tiananmen Square protests of 1989. The current dismal state of intergovernmental relations shows that the Track 1 road to regional security cooperation will be long and arduous.

It is important to study and try to replicate the Southeast Asian style of multilateral security cooperation in Northeast Asia in addition to CSCE/OSCE-style of security cooperation. It is also important to recognize that the Track 2 road will have problems. The experience of Southeast Asia and the Mediterranean indicates the need for a vibrant transnational epistemic community that can successfully implement international cooperation. Unlike Southeast Asia or the Mediterranean, the security epistemic community in Northeast Asia is weak and fragmented along national lines.

The underdevelopment of a transnational epistemic community in Northeast Asia is a similar setback to multilateral security cooperation akin to dysfunctional Track 1 diplomacy. However, it is important to realize that Southeast Asia did not have vibrant Track 2 diplomacy until the early 1990s. For instance, ASEAN ISIS was officially launched in 1988 with the signing of its charter. In 1991, just three years after the ASEAN ISIS was officially formed, ASEAN ISIS made a proposal to start a regional security dialogue titled “A Time for Initiative.” This proposal was accepted by governments in Southeast Asia and the ASEAN Regional Forum was born. ASEAN ISIS soon created a loose network of experts to advise and support the ASEAN Regional Forum: Council for Security and Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP). The experience of Southeast Asia shows that the transnational epistemic community can develop over

a relative short period of time with a newly formed epistemic community that can have a big impact.

5. Implications for NAPCI

Europe has long provided East Asia a model for economic integration and security cooperation. The ongoing financial crisis in Europe has led an increasing number of East Asians to rethink the European style of economic integration however, not so for security cooperation. Despite the crisis in Ukraine, Europe is still an inspiration and model for security cooperation for a large number of East Asians.

Europe is and will remain an inspiration for security cooperation. However, this brief paper argues that Southeast Asia may be actually more relevant for Northeast Asia than Europe as a model. Like Northeast Asia, Southeast Asia lacked strong multilateralism despite the substantial and rapid progress in security cooperation since the 1990's. Strong Track 2 diplomacy (or a vibrant security epistemic community) is the key to Southeast Asia's success. If this analysis is right, what NAPCI needs to promote is not so much Track 1 diplomacy as Track 2 diplomacy. NAPCI needs to be more than government-to- government diplomacy and requires the engagement and empowerment of security experts who share a common vision of multilateral security cooperation.



파리 테러리즘이 남긴 과제: 탈근대 안보위협에 대응하는 탈근대 전략



도종윤
제주평화연구원

지난 11월 13일, 현지시각 오후 9시 20분 경부터 새벽 1시까지 프랑스 파리에서 벌어진 일련의 자살폭탄, 인질극, 총기난사로 130명이 사망(테러리스트 제외)하고 350명 이상이 부상을 당했다. 테러리스트들은 최소 3개 팀으로 나뉘어 6곳에서 공격을 감행하였고 일부는 이웃국가로 도주하였다. 이 사건은 2004년 3월 11일 마드리드 열차 역에서 있었던 ‘테러리스트들의 공격(attentat)’으로 191명이 사망한 기록을 넘는 대형 참사다.

테러리즘은 무차별적인 인명 살상을 가져오며, 동시다발적으로 벌어진다. 또한 실행 주체와 객체가 구분되지 않아 어렵풋하며, 정치적 주장이 있지만 모호하다. 따라서, 국가, 주권, 무정부적 국제질서 등 전통 국제정치학이 중요시했던 접근법으로는 설명이 어렵다. 테러리즘은 국

가를 단위로 행사하는 외교·군사적 설명보다 개인, 특히 민간인이 느끼는 공포와 심리적 충격에 보다 초점이 맞춰진다. 따라서 테러리즘은 전통적·근대적 의미의 안보 이슈를 넘어서는 ‘탈근대 안보이슈(Post-modern security issue)’라고 할 만하다. 프랑스의 형사정책 전문가인 장-프랑소와 게이로(Jean-François Gayraud)는 2002년에 발간된 *Le Terrorisme*에서 현대적 의미의 테러리즘은 “폭력의 형태를 띠고 있지만, 그 이상의 효과를 거둘 수 있는 심리전”이라고 말한다. 국가가 아닌 개인과 사회에 주는 심리적 타격에 방점이 놓여있다는 것이다. 이번 파리사건은 탈근대 안보이슈의 시각으로 보았을 때 다음과 같은 성격을 띤다.

첫째, 선거를 앞두고 공격을 감행함으로써 유권자들로 하여금 기존 정부에 책임을 묻게 하고 정치권에 혼란을 주었다. 과거에도 이와 유사한 사례가 있었다. 총선 직전에 발생한 2004년 마드리드 열차 역 사건으로 스페인 민심은 우파 호세 마리아 아스나르 총리를 권좌에서 끌어내리고 좌파 호세 루이스 로드리게스에게 정권을 넘겼다. 정권이 바뀌면서 미국과 함께 이라크 전쟁에 뛰어들었던 스페인은 이라크에 주둔했던 자국 병력을 철수시켰다. 이번 파리 사건도 지방선거를 불과 한 달 앞두고 벌어져 극우파인 국민전선(FN)이 1차 선거에서 압승을 거두는 등 프랑스 정치권에 변화를 주었다. 프랑스 일간지 르몽드가 12월 7일 조사한 바에 따르면, 젊은 층(18-24세)일수록 FN을 선지하는 모습을 보였으며, 이는 프랑스 사회가 어떤 충격을 받았는지 단적으로 보여준다. 좌파인 사회당과 우파인 공화당이 연합하여 2차 선거에서 공동 전선을 구축하여 FN의 승리를 저지하기는 했지만, 집권당인 사회당은 극우파의 저지를 위해 우파에게 많은 것을 양보해야 했다. 민주주의 정치지형에 영향을 주는 것이 테러리즘의 목적 중 하나라면,

이번 테러리즘은 심리전에서 어느 정도 성공을 거두었다고 보아야 할 것이다.

둘째, 고전적 의미의 국가 간 전쟁 대신, 민간인에 대한 무차별 살상을 피하는 테러리즘은 인간에 대한 신뢰에 의문을 갖게 한다. 이제 전쟁은 국가만의 것이 아니고 정치는 정치인들만의 것이 아니라는 것이 분명해졌다. 인간에 대한 신뢰 손상은 특히 타문화, 이방인 등에 대한 경계와 적개심을 심어 준다. 프랑스 당국은 이번 사건을 계기로 난민 심사를 강화하였고, 그들의 이동을 강력히 제한하기로 하였다. ‘생겐협정’ 국가를 왕래할지라도, 향후 6개월간 관광객들은 항공은 물론 국제열차 등 육로 이동에서도 신분증 검사를 받아야 한다. 이번 사건을 통해 무슬림은 물론, 난민들(refugees)에 대한 부정적인 이미지가 조성됨으로써 이민정책은 궁지에 몰리게 되었다. 이제 인도주의적 도움의 범위가 어디까지여야 하는지 의구심이 나타나고 있다.

셋째, 테러리즘은 사생활 침해와 사회적 안전이라는 두 가지 선택 사이에서 갈등을 조장하였다. 유럽은 반 테러리즘 법안 입안과 더불어 첩보역량을 강화하기 위한 관련 기구의 설치를 서두르고 있다. 9.11 이후 유럽연합은 약 239개의 반 테러리즘 법률을 만들었으나 이중 88개 법령만 강제력이 있을 뿐이다. 파리 테러리즘 이후 프랑스는 여행객들에 대한 정보를 공유하는 데이터베이스의 범위와 폭을 넓히기 위한 입법을 유럽의회에 촉구하고 있다. 지난 1월 샤를리 에브도(Charlie Hebdo) 공격 이후 고개를 들었던 EU 차원의 통합첩보국 창설 논란은 계속될 전망이다. 한편, 향후 첩보국이 창설되면 담당하게 될 개인 데이터 수집 및 축적은 사생활 침해 논란에서 자유로울 수 없을 것이다.

이처럼 테러리즘은 개인의 공포를 조장하고, 인간에 대한 신뢰에 손상을 주며, 제도의 선택에 혼동을 준다. 테러리즘은 특히 민주주의 국가의 정치 원리에 도전한다. 고전적 의미의 안보가 타국과의 경쟁과 투쟁에서 살아남는 것에 초점을 두었다면, 탈근대 안보이슈인 현대의 테러리즘은 국가의 전복보다는 사회의 혼란과 인간의 한계를 드러내고 민주주의의 약점을 공격하는 결과를 가져온다. 따라서 오늘날 테러리즘에 대한 대응책도 탈근대적일 필요가 있다.

첫째, 정치적 메시지가 담긴 ‘진지한 테러리즘’과 그렇지 않은 ‘자폐적 테러리즘(외로운 늑대)’을 구분할 필요가 있다. ‘진지한 테러리즘’에 대해서는 그들이 원하는 국제정치 질서와 배열이 무엇인지 다시 한번 고민하고 이에 대한 해법을 모색해야 한다. ‘자폐적 테러리즘’의 경우, 정치적, 법률적 접근보다는 이들을 형성시킨 사회적, 문화적 불만을 찾아내고 그들과 화해시키려는 노력이 필요하다. 건전한 가족 관계의 형성, 학교 교육의 정상화, 빈부격차의 최소화, 따뜻한 사회적 분위기 등이 그러한 예이다.

둘째, 인간 기저의 ‘생활세계’가 국가 또는 사회의 ‘체계’와 융합되지 못할 때 저항과 투쟁은 반드시 일어난다. 비폭력 저항과 투쟁이 민주주의의 성취를 위한 하나의 과정임을 받아들일 때 폭력은 사라진다. 저항과 투쟁이 민주주의의 긍정적 과정이 되도록 통로를 열어둘 필요가 있다. 표결보다 총의(總意), 언쟁보다 숙고(熟考)가 민주주의를 긍정적 과정으로 이끄는 방법이다.

셋째, ‘테러리즘’을 ‘테러’로 남발하는 수사(rhétorique)를 경계하고 이를 정치적으로 이용하려는 이들을 견제하는 태도가 필요하다. 테러리

즘은 사건 이후 남은 잔상(殘像)과 이미지는 공포와 떨림의 스트레스를 남긴다. 테러리즘의 의미와 효과를 ‘테러’라는 단어로 남발하는 것은 심리적으로 사람들을 자극하여 위축시키는 구호가 된다. 공포를 중화시키기 위해 고안된 보복과 응징은 탈근대 전략이 아니다. 희생된 이들을 애도하는 언어를 공유하고 일상의 침착성을 되찾으며 삶의 의미를 되새기는 치유의 대화가 필요하다.

테러리즘에 대한 대처는 단지 근대적 의미의 제도적, 법률적 처방만으로는 부족하다. 이와 아울러 테러리스트들의 삶의 기저를 성찰하고, 정치과정으로서 대중들의 의견이 반영될 수 있는 길을 찾으면서 치유와 안정의 언어를 공유하는 등 탈근대 전략으로 대응할 필요가 있다.



이란 최고종교지도자 승계 문제



유흥태

London Middle East Institute in SOAS

이란 최고종교지도자(Supreme Leader) 알리 하메네이(Ali Khamenei)의 신병 이상설은 수년 전부터 꾸준히 제기되어 온 이슈다. 이란 지도부는 그동안 건강한 지도자의 모습을 지속적으로 노출하여 소문을 잠재웠다. 그러나 2014년 9월, 전립선암 수술과 회복 과정이 언론을 통해 공개되면서 그동안 제기되었던 건강 이상설이 사실로 확인되었다. 최고종교지도자의 회복 과정과 더불어 이란 권력자들과의 면회와 환대 수준을 언론에 공개한 것은 권력 이동 방향을 암시하고, 지도자 건강에 대한 자신감을 보여주려는 의도가 있다고도 분석할 수 있다. 한편, 이로 인해 오히려 언제 죽을지 모르는 고령의 지도자의 후계구도에 대해 관심이 증가하고 있다. 2015년 3월, 최고종교지도자의 입원과 시한부설이 외국 언론을 통해 또다시 유포되었다. 이와 관련하여, 사실 관계를 떠나 후계자 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 이란은 중동의 안정에 핵심적인 국가이다. 하마스(Hamas)와 헤즈볼라(Hezbollah)의 지원국

이며 현재 이라크 IS(Islamic State) 격퇴 작전의 선봉에 서 있다. 핵협상은 막바지에 이르렀지만 여전히 진행 중이다. 이 시기에 급작스럽게 권력 변화가 생기게 되면 이란은 후계자의 성향에 따라 중동의 평화와 안정을 위한 핵심국가가 될 수도, 갈등을 조장하는 문제국가가 될 수도 있다. 따라서 최고종교지도자 승계 문제는 이란의 현 권력구도와 향후 변화 방향을 조심스럽게 예측할 수 있는 좋은 기회이다.

최고종교지도자의 권력

이란에서 최고종교지도자는 입법부, 사법부, 행정부 3권 위에 존재한다. 하늘에서 위임받은 상징적 권위뿐만 아니라 실질적인 통치권이 헌법으로 보장되어 있다. 최고종교지도자는 군 통수권자이며, 군 사령관, 이란혁명수비대 사령관, 고위 경찰인사를 임명할 수 있다. 또한, 사법부 수장 임명권을 가지고 있고 12명으로 구성된 헌법수호위원회(Guardian Council)중 6명을 직접 지명할 수 있는데, 나머지 6명은 사법부 수장의 추천과 국회의 인준을 통해서 선출된다. 따라서 최고종교지도자가 임명한 사법부 수장의 추천은 지도자의 의중이 그대로 반영된다고 볼 수 있다. 헌법수호위원회는 대통령과 국회의원, 국가지도자 운영회의 등 국민이 직접 선출하는 선거 후보자 자격 심사 권한을 가지고 있다. 또한 국회에서 통과된 법이 이슬람 법과 상충되는지를 심사하는 권한도 가지고 있다. 이란의 이슬람 법과 혁명 체제를 유지하는 가장 보수적이고 강력한 기관이 최고종교지도자의 통제 아래 있는 것이다.

최고종교지도자는 여론을 주도하는 국영방송의 사장과 주요 이슬람 사원 담당 성직자, 종교 자선재단장을 임명하기도 한다. 또한, 내각 구

성에 개입하고 민감한 외교 문제에 가이드라인을 제시한다. 정치, 경제, 사회, 군, 외교 모든 영역에 절대적인 권력을 가지고 있는 것이다.

차기 최고종교지도자 선출 방식

법적으로 최고종교지도자를 선출하는 기관은 국가지도자운영회의(The Assembly of Experts)이다. 이 기관은 30개의 주에서 국민들에 의해 직접 선출된 86명의 성직자들로 구성되는데, 임기는 8년이며 1년에 2번 정기 회의가 개최된다. 다음 선거는 2016년 2월에 있는데, 2014년 10월 의장이었던 아야톨라 무함마드 레자 마흐다비 카니(Muhammad Reza Mahdavi Kani)가 죽고 나서 2015년 3월 10일 새로운 의장으로 무함마드 야즈디(Muhammad Yazdi)가 선출되었다. 대표적 중도파 라프산자니(Rafsanjani) 전 대통령을 제치고 보수파 진영에서 의장이 선출되었다. 보수파 진영의 헌법수호위원회가 자격 심사를 함으로써 국회, 국가지도자운영회의 등 모든 기관이 보수파 우세로 기울어지고 있다. 최고종교지도자를 선출할 시기가 되면 다양한 정치 세력들의 로비와 압력, 갈등이 있겠지만 일단 보수파가 의장을 차지한만큼 하메네이 사후 일어날 권력다툼에서 보수파가 유리한 위치를 확보한 것으로 보인다.

유력한 승계 후보들

가장 강력한 후보는 온건 보수파 아야톨라 마흐무드 하셰미 샤루디(Mahmoud Hashemi Shahroudi)다. 그는 이라크 나자프(Najaf)에서 태어나 1979년 혁명 후에 이란으로 들어온 인물이다. ‘파트와(Fatwa)’¹⁾를 낼 수 있는 ‘마르자에 타클리드(Marjae Taqlid)’²⁾ 직위에 올랐을 정도로 이슬람 신학에 정통한 성직자이다. 1999년에서 2009

년까지 사법부 수장을 지냈고, 아흐마디네저드(Ahmadinejad) 전 대통령과 국가가 갈등관계에 있을 때 하메네이에 의해 중재자로 임명되기도 하였다. 이라크 출신이라는 이점으로 많은 시아파 이라크 정치인들과 친분이 있으며, 전 총리인 말라키와 현 총리 아바디와도 깊은 유대 관계에 있다. 무엇보다 이라크에서 마르자에 타클리드인 그를 따르는 시아파 신자들이 상당하다. 샤루디는 하메네이와 깊은 신뢰관계가 있으며 혁명수비대와도 좋은 관계를 갖고 있으며, 이것이 후계자 승계에 가장 큰 이점으로 작용할 것으로 보인다. 단, 카리스마가 부족하고 대중연설에 약하다는 단점이 있다.

중도 개혁파의 대표주자는 라프산자니 전 대통령이다. 국정조정회의(The Expediency Council)³⁾ 의장이기도 한 그는 국제사회와 이란 내에서 지명도가 높다. 하메네이를 최고종교지도자로 세우는 데 가장 큰 공로를 한 혁명 1세대이지만 2009년 부정선거 시위에서 현 지도부와 반대편에 서면서 하메네이와 보수파의 지지를 잃었다. 이에 따라 라프산자니는 보수파와 중도개혁파를 두루 아우르는 뛰어난 정치감각을 가졌지만 부패한 정치인이라는 이미지가 강하다. 신학적으로 아야톨라(Ayatollah, 최고 성직자 지위)가 아닐 뿐만 아니라 사예드(Sayyed, 무함마드의 직접적 혈통)가 아니라는 약점을 가지고 있다. 2015년 3월 국가지도자운영회의 의장 선거에서도 패하면서 입지가 줄어들고 있다. 오히려 오랜 정치 경험을 가진 그가 상황에 따라 다시 한 번 ‘킹 메이커(Kingmaker)’로서의 역할을 할 수 있다. 호메이니 전 최고 종교지도자의 정치적 유산을 가지고 있는 손자 하산 호메이니(Hassan Khomeini)를 최고종교지도자의 위치에 올려 놓으려 할 가능성도 있다. 중도개혁 성향의 하산 호메이니는 하타미 대통령의 친척이기도 하고 혁명수비대와도 좋은 관계를 유지하고 있다. 비교적 젊은 성직자인 그가 후계자 승

계까지의 긴 권력투쟁을 이기어 갈 수 있을 지가 관건이다.

강경보수파인 아야톨라 무함마드 타키 메스바흐 야즈디(Muhammad Taqi Mesbah-Yazdi)도 또 다른 후보이다. 그는 민주주의와 이슬람이 양립할 수 없다고 믿고 있는 강경 보수파로 아흐마디네저드 전 대통령의 멘토이기도 하다. 야즈디의 정치관은 혁명 수비대 강경 보수파들의 국정철학과 일치하고 있지만 극단적 보수주의 성향으로 인해 대중적 지지는 얻지 못하고 있다. 혁명수비대의 절대적 지원을 받을 수 있을 지가 후계 승계의 관건이다.

가능성은 적지만 의외의 복병이 최고종교지도자 하메네이의 아들 모즈타바 하메네이(Mojtaba Khamenei)이다. 최고종교지도자의 아들로 현 이슬람 정권의 정책기조와 방향을 누구보다도 잘 이해하고 계승할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 강경보수파와 온건보수파에 모두 좋은 관계를 유지하고 있고 혁명수비대의 지원도 받을 수 있다. 그러나 혈통적 계승에 대한 반감과 신학적, 정치적 경험이 부족하고 어리다는 평가를 받고 있다.

숨어있는 결정권자들

법적 후계자 선출 기관은 앞에서 언급한 대로 국가지도자운영회의이다. 그러나 하메네이가 최고종교지도자로 선출되는 과정에서도 전임 최고종교지도자인 호메이니(Khomeini)의 의지가 강력하게 반영되었다. 당시 50대의 젊은 하메네이보다 신학적으로 뛰어난 업적을 남기고 사회적 존경을 받던 인물들이 많이 있었다. 그러나 호메이니는 혁명 정신과 이슬람 공화국을 유지하고 지켜나갈 적합한 인물로 오랫동안

자신을 따랐던 하메네이를 지지하였다. 호메이니의 유지를 받들어 그의 측근들과 혁명수비대가 재빨리 일을 진행시켜 하메네이를 최고 종교지도자의 자리에 앉혔다. 이러한 경험을 한 하메네이가 자신의 후계자를 이미 정해놓고 작업을 진행시키고 있을 가능성이 크다. 구조적으로도 하메네이의 영향력 아래 있는 국정조정회의의 임시적 권력 승계, 국가지도자운영회의의 후계자 결정 등 그의 의견이 절대적으로 반영될 수 있다. 그도 종교적 성취나 평판보다 외교감각과 국정운영 능력을 갖춘 자를 선호할 것이다. 혁명 정신에 맞게 이슬람 공화국 체제를 유지할 수 있는 믿을 만한 성직자를 세우고 있을 가능성이 크다.

이란혁명수비대도 중요한 역할을 할 것이다. 최고종교지도자의 의중을 자신들의 뜻에 맞게 조종할 가능성도 있다. 혁명수비대는 오랫동안 최고지도자의 수족이 되어 활동하고 있으며 정보를 취사 선택하여 최고종교지도자에게 제공하고 있기 때문에 가장 큰 영향력을 가진 기관이다. 초기에는 혁명과 이슬람 체제를 보호할 명분으로 호메이니의 명령에 따라 민병대로 시작된 혁명수비대는 현재 정치, 경제, 사회적으로 가장 영향력이 큰 기관이 되었다. 혁명 수호라는 명분처럼 가장 보수적 기조를 나타내는 혁명수비대는 이슬람 체제 유지와 자신들의 이익을 위해 가장 적합한 지도자를 선택하여 세우려고 할 것이다. 또한, 최고종교지도자 사후 파벌간의 갈등으로 권력 공백 사태가 발생되고, 그것이 지속될 경우 혁명 정신과 이슬람 공화국 수호라는 명분으로 혁명수비대가 군사적 행동을 할 가능성도 없지 않다.

결론

이란은 중요한 기로에 서 있다. 오랜 경제제재로 인한 국제적 고립과

경기 침체는 이란 국민들의 삶을 피폐하게 만들었다. 2013년 중도개혁 파 로하니 정부가 출범하고 핵 협상이 진전되면서 희망을 갖는 사람들이 많아졌다. 최고종교지도자도 핵 협상팀에게 힘을 실어주고 있다. 여기에 시리아 내전과 IS 사태로 중동에서 이란의 입김이 커지고 있다. 최고종교지도자는 체제 유지를 위해 대내외적 갈등을 줄여가며 국제 관계와 내부 상황을 주시하고 있다. 그러나 이러한 시기에 갑작스러운 이란의 권력 변화는 부정적 영향을 미칠 것이다. 현재 가장 큰 권력기 관인 혁명수비대의 영향력은 누가 후계자가 되든 더욱 확대될 것이다. 혁명수비대의 영향 아래 있는 지도자가 승계하면 더욱 보수 우경화 될 것은 불 보듯 뻔한 일이다. 반면, 온건보수파가 권력을 획득한다 해도 정국 안정과 안정적 권력 승계를 위해 혁명수비대를 이용하지 않을 수 없다. 중도개혁파가 권력을 승계한다면 혁명수비대와 내부적 갈등이 첫 번째 해결 과제가 될 것이고 상당 기간 동안 그 갈등은 지속될 것이다. 갑작스러운 이란의 권력 변화는 중동 지역의 안정과 평화에 부정적 영향을 줄 가능성이 크다.


■ 주석

- 1) 파트와(Fatwa): 종교적 유권해석에 따른 칙령
- 2) 마르자에 타클리드(Marjae Taqlid): '모방의 원천'이라는 뜻으로 최고 시아파 성직자 중에서도 학식과 인품이 뛰어난 최고 성직자를 뜻함
- 3) 국정조정회의(The Expediency Council): 최고종교지도자가 모두 임명. 최고종교지도자 보좌 및 유고 시 선임 전까지 일시적 지도자 임무 수행, 그 외 국회와 헌법수호위원회 대립 중재



제5부
차세대의 목소리

- 아시아 패러독스(Asia Paradox)와 한일 간 국가정체성
 - 일본의 방위산업은 부활하는가?: 무기수출 금지 기조의 수정과 일본 평화주의의 미래
 - 남북한 심리 통합으로 가는 길
 - 핵무기에 대한 간략한 고찰



※ '차세대의 목소리'는 젊은 세대들의 신선한 시각을 통해 평화와 안보문제를 살펴보고, 갈등해소와 평화정착을 위한 새로운 방안을 논의하는 JPI PeaceNet의 기획시리즈입니다.



아시아 패러독스(Asia Paradox)와 한일 간 국가정체성



박범준

서울대학교 국제대학원

동아시아의 평화와 번영에 관한 논의는 안보적 차원에서의 군사적 균형이나 경제협력, 통합을 통한 분쟁 억제에 관한 논의가 주를 이룬다고 할 수 있다. 한편, 최근 동아시아에 지속적으로 발생하는 역사문제에 대해 ‘아시아 패러독스’라는 표현이 사용되고 있는데 이는 이론적으로 관계 호조 요소로 간주되는 동아시아 각국 간 경제협력의 심화에도 불구하고, 역사인식의 차이로부터 오는 갈등을 의미한다. 물론 현실주의적 관점에서 국가 간 힘의 균형을 유지하는 것은 기본적인 것이며, 경제협력을 통해 공동이익을 증진해 가는 것 또한 중요하다. 그러나 아시아 패러독스를 통해 알 수 있듯이, 이러한 조치들만으로는 상이한 역사인식의 충돌로 인한 불신은 계속될 것이며, 비록 이것이 심각한 군사적 분쟁으로 이어지지는 않을지라도 동아시아 국가들 간의 협력 증진은 어렵다.

많은 이들이 이러한 동아시아 정세를 바라보면서 유럽이 정치적·경제적 통합을 통해 회원국들 간의 전쟁 가능성을 희석시키고 지역평화를 이룩한 점을 언급하며, 동아시아가 추구해야 할 하나의 모델로 유럽연합의 지역통합 조치를 든다. 물론 유럽연합은 나름의 문제들을 직면하고 있으며, 유럽연합 형성 시기에 유럽 각국이 처해 있던 환경과 현재의 동아시아의 환경이 다르므로, 이를 단순히 비교하는 것은 적절하지 않다. 하지만, 반드시 유럽연합 방식의 통합이 아닐지라도 보다 심화되고 제도화된 동아시아의 정치적·경제적 통합이 모든 동아시아 국가들의 이익에 부합하며, 지역정세 안정화에 도움이 될 것이라고 예상하는 이들이 많다.

한편, 지역통합 노력이 동아시아에서 전혀 없었던 것은 아니나, 역사문제로 인해 각국 간 관계가 악화되어 협의가 어려웠다. 이렇듯 지역통합 등 다양한 이슈들은, 잘 알려져 있지만 잘 이해되고 있지는 않은 ‘역사문제’의 영향을 많이 받는다. 그러나 이러한 역사문제의 해결은 매우 어렵다. 따라서 이를 ‘관리’하며 국가 간의 관계를 증진하려 하는 경우가 많은데, 사실 이는 임시방편으로, 항상 문제가 불거질 여지를 남겨놓는 것에 불과하다.

‘역사문제’는 흔히 한일이나 중일 간의 역사인식 차이로부터 생기는 문제로, 국가정체성의 충돌로 발생하는 문제이기 때문에 관련국들의 국가정체성에 관한 고려 없이는 이 문제의 해결은 커녕 제대로 된 이해조차 불가능하다. 동아시아의 국제관계를 이해하기 위해서는 국력이나 경제관계만이 아닌, 독립요소로서 ‘역사인식’이 각국, 그리고 이들의 국가정체성에 있어서 무엇이기에 이처럼 중요시되고 국가 간 관계에 영향을 미치는지 분석해 볼 필요가 있다.

국가정체성 분석에 있어 어려운 것은 ‘국가정체성’을 어떻게 정의해야 할 것인가이다. 이에 관해서는 다양한 접근법이 있지만, 이 글에서 필자는 국가정체성을 ‘일국이 추구하는 국가적 이상과 그 이상이 설득력 있고 논리적으로 타당하기 위한 구성요소들’이라고 정의하겠다. 물론, 국가적 이상이라는 것은 한 사회에 다양하게 존재하며, 사회의 변화와 각 시기의 정치구도에 의해 각 이상들 간의 중요도 및 우선순위가 변할 수 있다. 또한, 국제정세 등 외부적 요인들에 따라 이상을 실현하기 위한 구성요소들 역시 변형 혹은 타협될 수도 있다. 따라서 국가정체성을 고려하기 위해서는 각 사회에 존재하는 다양한 국가적 이상, 그 이상들을 추구하는 정치세력들 간의 역학구도, 그리고 국제정세에 관한 이해가 필요하다. 그러나 이 글에서는 이 모든 것을 논하기보다는 한국과 일본의 국가정체성을 중점적으로 역사갈등과 지역통합의 가능성을 다루고자 한다.

한국에서 가장 강력하게 인식되는 국가적 이상은 ‘통일’이라고 할 수 있다. 여기서 ‘통일’이라는 이상은 단지 기술적으로 남한과 북한이 정치적 통일을 이루는 것뿐만 아니라 그로 인해 발생할 것으로 기대되는 안보상황 개선, 경제성장 기회, 아시아 대륙과의 진정한 연결, 국력증강 등의 다양한 이상을 포함한 개념이다. 통일이라는 이상을 유지하는 데는 여러 요소들이 있지만, 이 중 한일 간 역사문제와 관련되는 것은 ‘미완의 광복’으로서의 통일이다. 한국에서는 8월 15일을 광복절, 즉 일제로부터 독립을 기념하는 날로 의미를 부여하는 반면, 일본은 이 날을 제2차 세계대전이 끝난 종전기념일로 여긴다. 뿐만 아니라, 일본 정부는 한국인들의 식민지 경험이 부정적이었다는 것을 인정한 적은 있어도, 단 한 번도 일제가 조선을 식민지화한 행위의 정당성을 부정한 적이 없다. 조선의 식민지화가 부당한 것이 아니라면, 광복절이 갖는

의미는 퇴색된다. 한국의 독립은 본래 있어야 할 정당한 ‘빛’이 복원된 것이 아니라, 단순히 강대국들 간 힘의 논리에 인해 부수적으로 생산된 ‘우연’일 뿐이게 되는 것이다. 만약 독립에 국가적 의미가 없고 단지 우연일 뿐이라면, ‘미완의 광복’은 없으며, 한국은 굳이 애써서 통일을 지향할 의미가 없어진다고 할 수 있다. 한국은 이미 한일합병 당시에 독자적인 국민국가(nation state)이기를 포기하여 정당하게 일본의 일부가 되었던 것이 되어 버리기 때문이다. 결국 대한민국이 궁극적으로 추구하는 통일이라는 이상이 유지되기 위해서는 ‘광복’의 의미가 참이어야 하며, 한일합병이 부당했던 것으로 인정되어야 한다고 할 수 있다.

일본의 경우 현재 대중적으로는 헌법 9조에 기초한 “평화국가”로서의 국가정체성이 강하게 작용하고 있지만, 아베 총리를 위시한 정치지도층의 일본의 명예를 중시하는 이상이 점차 평화국가 정체성을 개조하려 한다고 할 수 있다. 이렇듯 ‘자랑스러운 일본’을 국가적 이상으로 인식하고 있는 현재 일본의 정치지도자들에게 있어 한일합병의 부당성을 인정한다든가 위안부 문제 등의 만행을 인정하는 것은 그들의 ‘자랑스러운 일본’을 모독 내지 부정하게 되는 것으로 인식되고 있다.

이와 같이, 현재 한일 간의 갈등은 국가정체성 충돌의 결과로 볼 수 있다. 한국에게 있어 과거의 일본제국을 부정하는 것은 현재 구축된 국가정체성을 유지하는 데 반드시 필요하다. 반면, 일본에게 한국의 국가정체성을 인정하는 것은 일본이 추구하고자 하는 ‘자랑스러운 일본’이라는 정체성을 부정하는 것으로 인식된다. 또한, 이러한 한국과 일본의 국가정체성은 상당히 폐쇄적인 성격을 보인다. 양국 모두 자국의 이상만을 추구하며, 그러한 이상 추구가 다른 국가들에게 미칠 영향에 대한 배려가 전혀 없다. 다양한 국가들로 이루어진 동아시아 지역에 대

한 이상을 찾아보기 힘든 것이다. 이는 ‘국가’는 단순히 영토로 지정된 하나의 공간이 아니라 국민(nation)의 운명공동체라는 유기적 인식이 있는 반면, 동아시아지역의 경우, 이러한 유기체들이 존재하는 무기체적 공간으로 여겨지고 있기 때문이다.

이러한 국민국가(nation state) 중심적 인식이 폐쇄적인 국가정체성의 근원이며, 나아가 역사문제, 그리고 여타 국가 간 갈등의 요인이라면 이를 비판적으로 생각하는 한편, 이러한 인식의 대안을 생각해 볼 필요가 있다. 우선, 운명공동체로서 동아시아라는 지역을 인식하여 지역 이상, 나아가 지역정체성을 형성해, 이를 각국의 국가정체성을 견제하는 요소가 될 수 있게끔 하는 것이 하나의 방법일 수 있다. 이를 위해서는 한·일을 포함한 동아시아 각국의 국민들이 자국의 국가정체성에 대해 건전한 의심을 품어보고, 타국의 국가정체성을 이해하는 한편, 운명공동체로서 동아시아가 진정으로 추구해야 할 가치가 무엇인지 생각할 필요가 있다. 이를 위한 시도로, 한국의 ‘진정한 광복’ 추구하고 일본의 ‘자랑스러운 일본’이라는 이상을 조화시키는 방법을 탐구해보는 것을 들 수 있다. 각국의 국가정체성에 대한 고려 없이는 지역평화와 협력을 위한 그 어떤 조치도 또 다른 충돌이 발생하기 전까지의 미봉책에 불과할 수밖에 없다.



일본의 방위산업은 부활하는가?: 무기수출 금지 기조의 수정과 일본 평화주의의 미래



조비연

서울대학교 국제대학원

2014년 4월 1일, 일본 아베정부는 ‘방위장비 이전 3원칙’을 제정하였다. 이번 ‘새로운 3원칙’은 간략히 말해 1967년 사토 내각 당시 전후 평화주의의 표상으로 일본의 무기수출을 억제하기 위해 제정된 ‘무기수출 3원칙’을 수정한 것이다. 이는 ‘무기수출 3원칙’ 제정 이후 처음으로 2011년 노다 내각에서 일본의 무기수출 금지 기조에 예외적 조치를 취한 ‘방위장비 이전을 위한 가이드라인’의 연장선상에 놓여있다.

국내에서는 ‘방위장비 이전 3원칙’을 두고 일본 군수산업의 ‘부활’, ‘빛장’ 풀린 일본의 무기수출(서정환 2014), 방위산업에 ‘날개’(YTN 2014), ‘신호탄’(조기원 2014), 무엇보다 일본의 재무장 또는 군사대국화를 향한 ‘음모’라고 표현하고 있으며, 국외에서도 유사하게 일본의 ‘평화주의를 역행하는 것’(Japan Press Weekly 2013 Fackler 2014

Kallender-Umezu 2014), ‘위험한 징조’(Global Times 2014)라고 비판하고 있다. 무엇보다 현재 국제적 우려를 사고 있는 아베정부의 역사수정주의와 집단자위권 행사를 위한 안보법안 처리 등과 맞물리면서, 일본의 방위산업 활성화에 대한 주변국들의 우려는 타당해 보인다. 또한 이러한 2010년대 일본의 무기수출정책의 변화과정은 좁은 내수 시장과 정부의 들쭉날쭉한 재정 지원을 바탕으로 방산활동을 유지해 오던 일본 기업들의 수출규제 완화 요청이 현실화된 것으로 해석되기도 하면서, 2014년의 ‘새로운 3원칙’을 기점으로 이들의 국제무기시장 진출은 당연시되고 있다.

‘새로운 3원칙’에 대한 전망이 실제 일본의 방산업계의 모습과 일치하는가?

기존의 국내외 연구들과 언론 보도들은 일본의 방산기업들의 실제 변화 추이보다는 이번 정책 변화에 대한 국내외적 배경과 함의 분석에 국한되고, 정책 변화의 당사자인 방산기업들의 행태 변화를 체계적으로 분석하지 못하고 있다. ‘기업 중심적’ 시각을 통해 알 수 있는 이번 정책 변화의 함의는 무엇인가?

결론부터 말하자면, 일본의 방산기업들에게 무기수출에 대한 ‘빚장’이 열리고, 이러한 ‘신호탄’에 따라 방산기업들이 국제시장에 진출할 것이라는 획일적인 평가와 다르게, 이들은 매우 다양한 양상을 보여주고 있다. 일본의 주요 방산기업들을 면밀히 살펴보면, ‘새로운 3원칙’과는 별개로 여전히 ‘이익 창출’이라는 기업적 마인드, ‘합리성(rationality)’을 중심으로 세계무기시장 진출에 대해 ‘위험 기피적’이고, 이를 ‘주저’하고 있으며, 오히려 무기수출을 위한 조직개편이나 R&D투자집중, 기술특화보다는 무기기술의 상업화 방안에 집중하는 양상도 나타난다.

특히 아베정부의 무기기술 개발에 대한 재정 지원의 불투명성이라는 국내적 요인과 국제무기시장의 높은 진입장벽이라는 국외적 위협요인을 어떻게 판단하느냐에 따라 일본 방산기업들의 전략은 다각화되어 나타난다(Jo 2015).

지면의 제약으로 모든 연구 결과를 상세히 설명할 수는 없지만, 일례로 일본의 최대 방산기업인 미쓰비시중공업의 경우, 정부의 재정 지원 요인이 크게 작용하고 있다. 2011년 노다내각의 ‘방위장비 이전을 위한 가이드라인’을 기점으로 미쓰비시중공업의 2010-2012년 연례보고서들을 보면, 군수생산 활성화에 대한 높은 기대감이 나타난다. 2012년 연례보고서의 경우 이전까지 여러 산업분야에 분산되어 있었던 군수품들을 ‘방위와 항공우주 산업’이라는 독립된 항목으로 재편한 것을 보여주는 것과 동시에, ‘앞으로 예상되는 일본의 무기수출금지 규제의 완화에 대비할 것’이란 기대 섞인 어조를 드러낸다. 그러나 2013-2014년 일본 정부가 구체적인 전방위적인 재정 지원보다는 특정 기업들을 선정하여 집중적으로 지원하는 전략을 선호하고, 기업들에게는 스스로 ‘군수품의 민수적 활용’을 여전히 요구한다는 점에서(일본방위백서 2013, 2014), 2014년 미쓰비시중공업의 연례보고서는 이례적으로 이러한 일본 정부의 애매모호한 입장에 대하여 ‘느릿느릿 또는 부진’하다는 비판적인 표현을 명시하고 있다. 또한 2010년대 초반의 기대감과 달리 2014년 연례보고서는 국제무기시장에서의 낮은 비교우위를 강조하며 적극적인 진출방안을 내놓고 있지 않다.

보다 구체적인 사례로 일본이 항공자위대에 도입할 차세대 전투기 F-35를 들 수 있다. 미쓰비시중공업은 미쓰비시전기, IHI와 공동으로 2013년부터 국제공동 생산체제에 참여하겠다고 밝혔지만, 보조금에 대한 의견 불일치로 난항을 겪고 있다. 현재까지 알려진 바로는 일본 정부가 미쓰비시중공업에게 약 640억 엔의 보조금을 제안했으나, 공동

개발에 대한 경험부족에 따른 부담으로 미쓰비시중공업이 재차 약 100억엔의 추가 보조금을 요청했고, 이를 일본 정부가 거절한 상황이다. 이런 상황에서 미쓰비시중공업이 BAE에 2015년까지 생산·이전하기로 한 F-35의 기체생산은 지연되고 있다. 미쓰비시중공업 회장 히데야키 오미야는 2014년 10월 로이터통신과의 인터뷰에서 우선 정부가 먼저 원하는 바를 구체적으로 결정해야 하며, 미쓰비시중공업이 먼저 자발적으로 군수산업을 육성하거나 적극적으로 해외시장 진출에 나서지는 않을 것이라 밝혔다(International Business Times 2014).

미쓰비시중공업이 카와사키중공업과 합작·생산하기로 한 소류급(Soryu-class) 잠수함도 유사한 사례이다. 현재 호주, 태국, 인도, 필리핀 등 여러 국가들이 일본의 소류급 잠수함 도입에 적극적인 관심을 표명한 가운데, 카와사키중공업의 관계자는 이런 국제사업의 위험요인을 강조한다. 특히 이러한 대형장비의 수출에 따른 해외 관련 위험 부담이 크다고 지적한다. 일본의 기존 잠수함들이 주로 20년까지의 생명 주기로 운영되어 온 것과 달리 해외의 경우, 보다 긴 운항수명을 요구하는데 이러한 과정에 필요한 부품 수리 및 교체에 소요되는 국제적 활동에 대한 우려가 현저히 크다(East Asia Forum 2015). 궁극적으로 R&D에 대한 정부의 재정 지원, 보조금 여부와 국제시장에서의 성공여부에 대한 판단이 이 두 일본 방산기업들에게 국제시장 진출에 대한 적극성보다는 조건부적이고, 상당히 주저하며 신중한 태도를 견지하게 하고 있다.

육해상로에서 이착륙이 가능한 US-2 Amphibian Aircraft의 제조업체 ShinMaywa는 인도 등 여러 국가들에게 주목받고 있는데도 불구하고, 여전히 군수산업으로의 대대적인 전향보다는 오히려 기존 군수품의 민수상업화 방안을 모색하고 있는 유의미한 사례이다. 특히

ShinMaywa는 2011년 동일본 대지진 당시 재해현장에서 구조활동에 적극 활용된 US-2 Amphibian Aircraft에 대한 군민양용방안을 마련하기 위해 주력하고 있다.

차세대 전투기 F-35 공동생산의 주요 참여기업인 IHI는 미쓰비시중공업과 유사하게 2010년도 초반에 뛰어난 항공엔진 기술을 바탕으로 군수시장에 주력하기 위해 ‘항공 엔진, 우주, 방위산업’이란 독립된 산업 분야를 마련했다(IHI 2013, 4). 하지만 이후 2014년 연례보고서가 기술하듯 국제무기시장에서의 매출을 확보하는 것을 ‘가장 큰 도전적 과제 중 하나’로 보고 있으며, 초기의 기대감에 비해 훨씬 머뭇거리는 모습이 나타난다(IHI 2014, 4). 역시 IHI에게도 국제무기시장이라는 환경요인이 군수산업분야를 확대하는 데 주요 결정요인이 되고 있는 것이다.

평화를 위한 현실 검토

이 글은 일본 방산기업들의 변화 추이를 면밀히 살펴보고 일본 방위산업의 부활, 재무장의 일로라는 전망을 구체적으로 검토해보고자 했다. 위의 결과들이 보여주듯, 일본 방산기업들의 변화 추이는 기존의 매체나 전문가들이 전망하고 있는 변화의 폭보다는 좁고, 그 변화의 속도 또한 덜 급진적이란 것을 알 수 있다. 무엇보다 내수시장에만 의존해 오던 일본의 방산기업들의 주요 매출은 방산이 아닌 민수품 생산에서 발생하여 민수중심 구조를 갖고 있다는 점을 다시 상기할 필요가 있어 보인다(일본의 최대 무기제조사인 미쓰비시중공업조차도 그 비중이 총 매출의 9.4%에 불과하다).

물론 전전 일본 군수산업의 역사와, 현재 아베정부의 역사수정주의 및

안보법안 처리라는 맥락에서, 이번 ‘새로운 3원칙’의 제정이 주변국들의 우려를 증폭시키고 동북아시아의 군비경쟁을 촉진시킬 수밖에 없다는 점은 명확하다. 이 글은 이러한 전망에 대해 부정하지 않는다. 다만, 그것과는 별개로 현재 일본 방산기업들의 행태분석을 통해 일본 내부에는 이러한 주변국들의 우려에 대한 경각심을 제고하도록 하는 한편, 주변국들에게는 일본의 군사대국화에 대한 객관적인 진단의 중요성을 강조하며, 궁극적으로 일본의 우경화 행보에 대한 경로 수정과 협력의 여지를 모색하고자 하였다.

※ 이 글에서 언급된 연구나 기사에 대한 자세한 서지정보는 2015년 온라인으로, 2016년 오프라인으로 발간된 필자의 논문에 포함되어 있다. Jo, Bee Yun (2016). Japan Inc.'s remilitarization? A firm-centric analysis on Mitsubishi Heavy Industries and Japan's defense industry in the new-TPAE regime. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 16, pp. 137-166.



남북한 심리 통합으로 가는 길



정혜진

서강대학교 정치외교학과

긴박했던 43시간이 지났다. 그리고 남북 고위급 접촉이 지난 8월 25일 극적으로 타결되었다. 무박 4일이라는 긴 마라톤협상은 여전히 남북 간의 의견 차가 존재함을 여실히 보여준다. 남북 고위급 접촉 합의 이후 한반도 평화와 통일을 위한 협력의 길로 나아가기 위해서는 무엇보다도 이러한 차이를 극복한 남북한 통합 준비가 필요하다. 독일의 역사를 돌아봤을 때 정치나 경제 통합보다는 멘탈리티 즉, 내적 통합에서 가장 큰 어려움이 있었다. 동서독 간의 다른 역사, 다른 성장과정 등이 있었고, 문화적 편견 등이 존재했기 때문에 이러한 것이 사라지는 데 많은 시간이 걸린 것이다. 독일의 사례에서도 알 수 있듯이, 남북한 통합 문제에 있어서 가장 중요한 문제는 바로 ‘심리 통합’ 문제이다. 통일 후 남북한 주민들은 서로 상대방의 마음을 어떻게 이해하고 서로 잡을 것인가?

우리는 서로 다른 성격의 두 문화가 오랜 시간 접촉함으로써 변하는 ‘문화접변’ 현상을 접할 수 있다. 미국 인디언들이 자신들의 고유한 문화를 잃어버리고, 백인문화에 흡수한 ‘문화동화’ 사례나, 멕시코의 토착 인디언들의 전통과 에스파냐 정복자들의 문화가 혼합되어 나타난 메스티소라는 독특한 ‘문화 융합’의 사례 등 문화접변은 다양한 모습으로 나타난다. 그렇다면 통일한국의 문화접변 현상은 어떠한 모습으로 나타날까? 북한 사람들은 자신들의 문화를 잃어버리고 남한의 문화에 흡수될까? 아니면 남한의 문화와 북한의 문화가 혼합되어 새로운 ‘문화융합’ 사례를 창출할까? 이러한 문화접변으로 인한 남북한 주민들의 심리적 갈등은 통일 이후 가장 중요한 문제로서 자리 잡을 것이다.

영화 ‘코리아’를 통해 본 남북한 정서적 갈등

영화 ‘코리아’는 1991년 41회 세계선수권대회 남북 단일팀 결성이라는 실화를 바탕으로 한 영화이다. ‘코리아’라는 이름으로 한 팀이 된 선수들은 생활방식, 연습방식, 언어 등 서로 다른 이질감으로 인해 사사건건 갈등이 발생한다. 통일 이후, 남북한 주민들 간의 어떠한 심리적 갈등이 발생할 것인가를 영화 ‘코리아’를 통해 예상할 수 있다. 영화 ‘코리아’에서는 남북한 선수들 간의 문화적 차이, 정치사상 교육의 차이 등으로 인한 심리적 갈등이 잘 나타난다. 예컨대 남한 선수들의 가벼운 농담을 북한 선수들이 희롱으로 받아들인다거나, 김일성 부자에 대한 우상화 교육이 지나치게 심해 이로 인한 갈등이 생긴다거나, 사회주의 이념과 체제의 강조로 인해 남한이 아무리 잘 산다고 하더라도 남한에서 살고 싶지 않다는 언급 등을 통해서 우리는 통일 후 남북 주민들 간의 심리적 갈등이 통합의 걸림돌이 될 수 있음을 유념해야 한다.

그렇다면 구체적으로 통일 후 남북 주민들 간의 어떠한 심리적 갈등을 예상할 수 있을까? 첫째, 북한 주민들은 명분을 중시하고 집단 의식, 책임감, 의무감이 강조되는 사회에서 성장하였다. 따라서 통일 이후 그들은 남한 주민들보다 자신들이 도덕적으로 우월하다고 믿으면서 자아정체성을 유지하려 할 것이다. 둘째, 영화 속에서도 나타났듯이 남한 주민들의 북한체제에 대한 비판은 북한 주민들의 강한 심리적 저항을 불러일으킬 것이라 예상된다. 셋째, 문화적 차이로 인한 심리적 갈등을 예상할 수 있다. 예컨대 북한 청소년들은 남한 학생들의 자유분방한 모습, 학교에서 학생들이 선생님과 너무 거침없는 농담을 하는 모습 등을 보면서 사고방식에서의 차이를 경험할 가능성이 높고, 그래서 서로를 이해하기 힘들다고 생각하면서 심리적 갈등을 겪을 것이라 예상할 수 있다. 넷째, 법과 현실의 괴리로 인한 북한 사람들의 심리적 혼란을 예상할 수 있다. 예컨대 북한 헌법 제89조에 일반·직접·평등·비밀선거 규정이 있으나, 실제 비밀선거가 이루어지지 않고 있는 점, 1991년에 제정된 가족법에 양성평등을 위한 남녀평등권 법령이 존재하나, 실제로는 양성평등이 이루어지지 않고 있는 점 등 북한에서는 법과 현실의 괴리가 심하다고 할 수 있다. 따라서 통일 후, 북한 사람들은 남한의 준법정신을 이해하기 어려워 할 것이고, 이로 인한 심리적 갈등이 발생할 것이다.

그렇다면 독일은 이러한 심리적 갈등을 어떻게 극복하고 있을까? 대표적인 사례가 바로 <동서포럼>이다. 동서포럼은 매월 1회, 2박 3일간 진행되는 동서독인 대화 모임으로 1998년부터 현재까지 약 2천명 이상의 동서독인들 참여하고 있다. 동서포럼 외에도, 독일 정부는 심리적인 측면에서의 통합 문제를 해결하기 위해 다양한 노력을 해왔다. 그럼에도 불구하고 독일에서는 여전히 마음의 장벽 문제가 존재하고 있

다. 따라서 독일의 교훈을 바탕으로 남북 심리 통합의 장애요소와 극복해야 할 과제들을 해결하기 위해서는 먼저 단기적으로 ‘인식적 차원의 준비와 대비’가 필요하고, 중장기적으로는 ‘현실적 차원의 노력’이 필요하며 장기적으로는 ‘목표 지향적 정책’과 ‘이러한 정책을 제도적으로 확립’하는 노력이 필요하다고 할 수 있다. ‘인식적 차원의 준비와 대비’는 통일 전에 심리 통합을 위해 이루어져야 하는 작업이며, ‘현실적 차원의 노력’은 통일 전후의 시기를 고려하여, 마지막으로 ‘제도 확립의 노력’은 통일 후를 상상하며 준비해야 할 것이다.

통합은 교육에서 시작하여 교육으로 완료되어야

구체적으로 통합은 교육에서 시작하여 교육으로 완료된다는 신념으로 실행되어야 한다. 따라서 통일 전의 ‘심리 통합’을 위한 ‘교육’ 분야에서의 준비과정은 대단히 중요하다고 할 수 있다. 실제로 초등학교 6학년 도덕교과서(5단원, 통일한국을 향하여)를 분석해본 결과, 통일의 필요성과 바람직한 통일의 과정에 대해서는 교과서에 잘 정리되어 있지만, 남북한이 어느 분야에서 어떻게 다른지에 대해서는 “북한에서는 개인보다 전체를 중요하게 생각합니다.” “남한 사람들은 개인의 능력과 일의 효율성을 중요하게 생각합니다.” 등 굉장히 추상적으로 설명되어 있었다. 어느 분야에서 어떻게 다른지를 각 교과목 별로 다루어 학생들이 유기적인 사고를 할 수 있도록 도와주어야 한다. 더불어 초중고교 교과서의 ‘통일’교육 내용을 전반적으로 분석해 본 결과 초등학교의 경우 도덕과 사회 교과목에, 중학교의 경우 도덕, 생활국어, 사회, 국사 교과목에, 고등학교의 경우 생활과 윤리, 한국지리, 한국사, 법과 정치 등의 교과목에 통일교육이 편성되어 있었다. ‘심리 통합’ 문제에 있어서 가장 중요한 것은 분야를 가리지 않고 상대방의 가치 및 문화를 이

해하는 것이다. 따라서 현재 도덕이나 사회교과목에 편중되어 있는 통일 교육을 전교과로 확대할 필요성이 있다. 예컨대 음악, 미술 교과에서의 통일교육은 남북한의 미술 작품이나 음악을 직접 감상해봄으로써 동질성과 이질성을 정서적으로 느끼고 이해할 수 있도록 이루어져야 하며, 이는 마음의 통합에 상당한 도움을 줄 것이라 생각된다.

남북한 심리갈등 축소를 위한 미디어콘텐츠 활용

통일 후, 남북 주민 간에 어떠한 심리적 갈등이 발생할 것인지를 미디어 콘텐츠를 활용하여 보급하는 것도 남북 주민들 간의 심리 통합에 도움이 될 것이다. 예컨대 앞서 분석한 영화 ‘코리아’를 통해서 남북 주민들 간의 심리갈등을 예상할 수 있듯이 드라마나 예능, 영화를 통해 서로의 문화 및 가치관을 이해할 수 있는 계기를 미디어를 통해 마련할 필요가 있다. ‘남북의 창’이나 ‘통일전망대’와 같은 프로그램도 물론 북한의 문화를 이해하는데 상당한 도움이 되는 프로그램이지만 상대적으로 시청자들의 관심을 받지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 독립적인 통일프로그램도 중요하지만 기존의 프로그램을 활용하여 남북한의 현실 및 문화, 가치관 등을 이해할 수 있도록 콘텐츠를 마련할 필요가 있다. 물론 ‘애정통일 남남북녀’, ‘이제 만나러 갑니다’ 등의 종편 프로그램에서 탈북자들의 생생한 증언을 다루거나, 가상결혼을 통해 서로를 이해하는 과정을 다루고 있지만 국민적 관심을 위해서는 기존의 지상파 프로그램에 북한을 이해하고 통일의 필요성을 강조할 수 있는 미디어콘텐츠를 녹여낼 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다.

올해는 분단된 지 70년이 된 해이다. 이제 우리 대한민국은 한반도 통일을 위한 준비뿐만 아니라 통일 이후의 갈등도 미리 준비해야 한다.

특히 마음을 화합할 수 있는 소프트웨어를 미리 준비하지 않으면 많은 문제가 생길 것이다. 그만큼 심리 통합은 통일한국에 있어서 중요한 문제가 될 것이다. 심리 통합에 있어서 가장 중요한 전제 조건은 남북 간의 의사소통 및 대화가 대등한 관계에서 출발되어야 한다는 점이다. 즉 갑을 관계가 되는 순간, 심리 통합은 더 어렵고 장기적인 과제가 될 것이다. 남북한의 통일 및 통합은 '1+1=2'가 아닌, 그보다 훨씬 더 큰 +a 만큼의 긍정적인 영향을 가져올 것이라 생각한다. 특히 정치, 행정, 교육, 사법 통합이 '2+a'의 영향력을 가져온다면, 심리 통합은 '2+∞'의 영향력을 가져올 것이다. 심리 통합이 그만큼 어렵기는 하지만 잘 이루어진다면 보다 강한 통일한국을 예상해 볼 수 있는 것이다. 그동안 우리는 남북한 간의 교류를 강조해왔다. 즉, 교류가 이루어져야 통합이 가능하다는 이야기를 줄곧 주장하였다. 남북 간의 교류도 중요하지만 이제는 귀납적 방법이 아닌 연역적 방법으로 심리 통합을 위한 예상시나리오 및 대안을 먼저 제시하고, 심리 통합을 이루기 위한 여러 학계 간의 유기적인 노력이 필요한 시점이다.

독일은 통일 20년이 지났지만 '마음의 통합', '심리 통합'이 아직도 진행 중이다. 통일 전 편지 교환 등 '교류'가 이루어졌음에도 불구하고 '심리 통합'이 아직도 이루어지지 못하고 있는 독일의 사례는 우리에게 많은 교훈을 남겨준다. 남북한 심리 통합에 있어서 남한은 나와 다른 것을 포용 할 줄 아는 열린 사회가 되어야 하며, 북한은 세계를 향한 보다 넓은 마음가짐이 무엇보다 필요하다. 베를린 장벽에 이런 글귀가 적혀있다고 한다. "작은 마을의 작은 사람들이 세기를 바꿀 수 있다." 통합은 거창한 것이 아닌 작은 것에서부터, 즉 사람의 마음에서 시작됨을 마지막으로 강조하고 싶다.



핵무기에 대한 간략한 고찰



이성원

북한대학원대학교

물질과 에너지의 증가성이 밝혀진 이래 과학의 발전은 놀라운 가속도를 얻게 되었다. 그 학문적 업적에 발맞추어 인류 문명을 송두리째 지을 수 있는 단 하나의 무기가 빛을 보았고, 1945년 8월 6일 히로시마와 나가사키에서 잔혹한 데뷔를 마쳤다. ‘상대성’에 입각한 재래전의 종말이 가까워졌으며, 어쩌면 인류의 멸종도 머지않았을지 모른다는 불안함에 방점을 찍은 핵무기가 등장하는 순간이었다.

핵무기의 등장으로 기존의 전쟁 양상은 송두리째 뒤집혔다. 손자에서 클라우제비츠, 그리고 실전에서 스타크래프트(Starcraft)까지 전장에서 이기는 것은 항상 힘이 강한 쪽이었다. 우세를 달성하기 위한 다양한 군사사상과 전략이론들이 요구되고, 또 가치를 얻을 수 있었던 것도 이 때문이다. 한편, 핵무기가 보여준 전대미문의 위력 앞에서 기존의 사상과 이론, 탱크와 전투기 등의 재래식 무기들은 상대적으로 사소해 보

이게 된 것이 사실이다. 핵보유국이라는 지위만 획득하면 제아무리 강한 군사력을 지닌 적이라도 머리를 조아리게 할 수 있게 된 것이다. 결국 2차세계대전 이후 많은 국가들이 핵폭탄을 보유하기 위해 혈안이 되었고, 그렇게 사이좋게 멸망을 향한 행진에 동참하게 되었다.

핵무기에 대한 환상

사실 히로시마 원폭 투하 이후, 핵무기는 이름만 무기일 뿐 무기가 아니게 되었다. 무기란 “전쟁에 사용되는 기구를 통틀어 이르는 말”이다. 지구를 수백 번이고 초토화시킬 수 있을 만큼의 핵무기가 지상에 존재하는 현 상황에서 핵무기를 선제적으로 사용하기란 불가능에 가깝다. 우리는 그동안 경험해 온 폭력의 역사를 통해 어디선가 날아온 핵탄두는 두 배가 되어 돌아가고, 이는 다시 네 배로 되돌아온다는 것을 알기 때문이다. 핵무기 사용은 곧 인류 멸망의 동의어로, 인류가 멸망하면 승리도, 패배도, 그리고 전쟁도 없다. 따라서 핵무기는 무기로써의 역할을 수행하지 못한다.

더 나아가 무기라는 것은 그 수에 비례해 전력이 배가되기 마련인데, 핵무기의 경우, 절대량보다는 보유 여부에 따라서 영향력이 좌우되는 경향이 크다. 소형핵탄두 한 기만으로도 웬만한 나라를 패망으로 몰아넣을 수 있으니 갖느냐 안 갖느냐의 양자택일(All or Nothing) 게임이 되는 것이다. 사용할 수도 없고 열 개나 백 개나 비슷한 영향력을 발휘하는 무기를 과연 무기로 볼 수 있을까? 핵무기 그 자체는 무기가 아니다. 핵무기를 갖고 있다는 ‘사실’이 무기이다.

그 ‘사실’을 알아주길 바라는 우리네 이웃은 지금도 핵개발에 부단한

노력을 경주하고 있고, 덕분에 우리는 발 뻘고 잘 수 없다. 한편으로는 그들의 마음도 이해가 되는 것이, 김정은 정권에게 핵은 생존을 위한 최후의 보루이자 전략적 방어수단이다. 그러한 핵을 버리라는 것은 인질범에게 총을 버리라는 것과 같다. 따라서, 실현 가능성이 적은 꿈을 꾸기 보다는 눈을 돌려 조금 더 먼 곳에서 그림을 바라볼 필요가 있다.

핵무기에 대처하는 ‘우리’의 자세

이러한 관점에서, 어쩌면 모든 국가가 핵을 보유해 소모적인 군비경쟁을 끝내고 ‘만국의 만국에 대한 투쟁’을 종식시키는 것이 더 현실적인 방안으로 들릴지도 모르겠다. 실제로 스탠리 큐브릭 감독의 영화 ‘닥터 스트레인지 러브’에 등장하는 ‘둠스데이 머신(Doomsday Machine)’처럼 핵무기의 통제권을 컴퓨터에게 위임하여 핵위협을 억지하려는 시도도 존재했었다고 전해진다. 하지만 다양한 변수가 꼬리에 꼬리를 무는 국제사회라는 복잡계에서 이러한 상호확증파괴(Mutually Assured Destruction) 시도는 최악의 결과로 비화될 수 있음을 이 영화는 보여준다.

모든 국가가 사이 좋게 핵무기를 버릴 수도, 가질 수도 없다면 핵이 없는 국가, 특히 대한민국과 같이 적성국이 핵무기를 보유한 국가는 어떠한 핵전략을 구사해야 하는가? 필자는 가능한 수단을 조합하여 적의 핵능력을 최대한 상쇄시켜야 한다고 생각한다.

우선, 외교 노력으로는 우방국의 핵우산 강화를 들 수 있다. 동맹 간 핵교리 동기화와 핵협정 정례화 등의 하드웨어 장착과 확장억제의지천명 등의 소프트웨어 정착을 통해 핵우산을 ‘핵파라솔’로 강화해 나가

야 한다. 방어 노력으로는 미사일방어체계를 한층 두텁게 구축할 필요가 있다. 다층적·다종적 방어체계로 적의 핵공격에 대한 최소한의 거부 능력이라도 갖춰야 한다. 마지막으로, 보복 노력으로는 핵피격 시 핵보복을 할 수 있도록 ‘핵능력은 있되 핵무기는 보유하지 않는’ 준핵보유국 지위를 달성하고, 이를 국제사회로부터 인정받을 필요가 있다.

물론 이러한 대안이 적국의 핵포기나 자국의 핵보유만큼 확실한 해결책은 아닐 것이다. 핵우산은 우방국의 의지에 따라 신뢰도가 변하며, 미사일방어체계 역시 기술적인 한계에 봉착하기 마련이기 때문이다. 준핵보유국이라는 절제된 핵지위를 국제사회에서 어느 범위까지 용인할지도 미지수이다. 그러나 이처럼 불완전한 대안들이라도 조합되면 상호보완하여 실질적인 핵억지방안으로 작동할 여지도 있다. 뭐라도 있는 것이 없는 것보다는 낫다는 것이다.

‘핵중독’

핵무기는 인류의 담배이다. 일단 한 번 그 맛을 본 인류는 흡연과도 같이 핵무기에 계속하여 집착하거나 영원히 참는 두 선택지 중에 고를 수밖에 없다. 애연가가 금연 사흘 만에 폐암과 금연스트레스의 폐해를 심각하게 저울질하듯이, 인류도 언제 발현될지 모르는 핵전쟁이라는 암과 핵포기가 수반할 전략적 스트레스 사이에서 갈등하고 있다. 담배를 끊지 않으면 자신의 정서는 더 편안해질지 모르지만 본인의 폐와 주변의 비흡연자들은 불편해진다. 마찬가지로 핵보유국들이 핵을 유지하면 국가차원의 안보전략을 더 편하게 짤 수 있을지 모르지만 삶의 터전인 지구와 비핵보유국들은 어마어마한 스트레스를 받으며, 불안감에 떨게 된다.

아인슈타인은 4차세계대전이 돌과 막대기의 전쟁일 것이라고 예언했다. 3차대전은 핵전쟁이 될 것이 자명하기 때문에 문명이 거세된 인류가 다시 원시로 회귀하리라는 섬뜩한 경고이다. 북핵문제가 다시금 고개를 들고 있는 지금, 핵폭탄의 이론적 근거를 마련한 이 과학자의 암시가 더욱 무겁게 다가온다. 인류는 한층 더 대승적인 차원으로 진화하여 국가와 세계의 생존을 모색해야 한다.

■ 강택구

現 한국환경정책평가연구원 연구위원. 한림대학교 사회학과 동 대학원 정치외교학과를 졸업한 후 중국 청화대학교 국제관계학과에서 박사학위를 취득하였음. 연세대 동서문제연구원과 인하대 국제관계연구소에서 연구교수를 역임함. 중국 외교정책, 동북아 지역협력, 환경협력이 주요 연구분야임. 최근 연구로는 “Assessing China’s approach to regional multilateral security cooperation,” “동아시아 지역 내 강대국간 경쟁과 세력전이,” “중국과 중앙아시아 관계” 등이 있음.

■ 김상배

現 서울대학교 정치외교학부(외교학 전공) 교수. 서울대학교 외교학과를 졸업. 서울대학교 외교학과 석사, 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.

■ 도종윤

現 제주평화연구원 연구위원/지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사 학위취득. 주요 논문으로 “국제정치학에서 주체물음(2013),” “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

■ 박범준

서울대학교 국제대학원 석사과정.

■ 박상현

現 한국외국어대학교 겸임교수. 미국 테네시대학에서 박사학위를 취득하고 극동문제연구소 책임연구위원, 인하대 연세대 연구교수를 역임. 주요 연구 분야는 국가안보전략 및 협상전략 연구임.

■ 박희락

現 국민대학교 정치대학장. 前 국방대학교 교수. 육사 34기. 육군대학/합동참모대학을 수석 졸업하고, 미 National War College 와 연세대학교 정치외교학과에서 석사학위를, 경기대 정치전문대학에서 박사학위를 취득. 신간으로 『핵전쟁에서도 살아야 한다: 생존상식 10단계』(서울: 21세기 군사연구소, 2015)가 있음.

■ 송영훈

現 강원대학교 정치외교학과 교수. 미국 University of South Carolina 에서 정치학 박사학위를 취득했으며, 한국정치학회 및 북한연구학회 연구위원, 한국유엔체제학회 출판이사, 한국이민학회 및 국제이해교육학회 연구이사, *Asian Journal of Peacebuilding*의 Book Review Editor로 활동하고 있음. 주요 저서는 『신통일대계 구현을 위한 구조 분석』(공저), 『남북통합을 위한 국민의식조사』(공저), 『유엔 인권매커니즘과 북한인권』(공저), 『인간안보와 남북한 협력』(공저) 등이 있음.

■ 심창섭

現 한국환경정책-평가연구원 연구위원. 고려대학교 화학과 및 동 대학원을 졸업한 후 미국 조지아 공대에서 대기과학 박사학위를 취득하였음. 미국 NASA의 제트추진연구소 연구원을 역임함. 대기 중 오존 및 미

세먼지 문제, 온실가스 감시, 동아시아 대기 환경협력 등이 주요 연구 분야임. 최근 연구로는 “전력수급기본계획에 따른 미래 대기질 영향과 대응을 위한 국제공동연구” 등이 있음.

■ 오정은

現 IOM이민정책연구원 연구교육실장. 벨기에 가톨릭루뱅대학교 (Université Catholique de Louvain)에서 정치학 박사학위 취득. 연구분야는 EU의 이민망명정책, 고급인력정책, 유학생정책 등.

■ 우정엽

現 아산정책연구원 워싱턴사무소장. 서울대학교 경영학과를 졸업하고, 미국 Georgetown University에서 정책학 석사학위, 미국 University of Wisconsin at Milwaukee에서 정치학 박사학위를 취득. University of Southern California 한국학연구소에서 박사후연구원으로 재직. 주요 연구분야는 정책결정 과정에서의 여론문제, 제3국의 내전 무력개입에 관한 국제분쟁 등.

■ 우준모

現 선문대학교 국제관계학과 교수. 한국외국어대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 주요 경력으로는 우즈베키스탄 국립 동방학대학교 국제관계 및 경제학부 교수와 한국외대 두뇌한국 21(BK21) 지역연구전략개발팀에서 전임 연구원을 역임했음. 연구 분야는 러시아의 영토·국경정책, 외교정책, 지정학임. 주요논문으로는 『러시아 민주변혁의 진로』, 『러시아 대통령제의 발전과정과 전망』 외 다수의 논문과 공동저서 등이 있음.

■ 유흥태

現 London Middle East Institute in SOAS 객원연구위원. 한국외대 국제지역대학원에서 중동지역학으로 석사 학위, 이란 이스파한 국립대학교에서 정치학으로 박사학위를 취득. “이란 에너지 산업 연구: 석유와 천연가스 중심으로,” “A Study of Rural Development in Iran through the White Revolution: Comparing with South Korea’s Rural Development Program(Saemaul Undong)” 등의 논문과 페르시아의 종교, 고대 페르시아의 역사, 이란의 역사, 에스파한 등 다수의 저서가 있음.

■ 윤병세

現 외교부장관.

■ 윤태룡

現 건국대학교 정치외교학과 조교수. 고려대 영어영문학과(학사)/정치외교학과 대학원(석사)을 졸업하고, 美컬럼비아대 정치학과에서 박사학위를 취득. 제주평화연구원 연구위원, 고려대 아세아문제연구소 HK연구교수를 역임함. 주요 연구분야는 동맹이론, 한미일 관계, 동아시아 국제관계, 영토분쟁 등이며, 최근 연구로는 “Balance-of-Fear Theory and Korea-Japan-U.S. Relations, 1945-1953,” “국내외 한반도 중립화논쟁의 비교분석” 등이 있음.

■ 이서항

現 한국해양전략연구소장.umba 총영사, 한국해로연구회장, 한국해양전략연구소 선임연구위원 등을 역임.

■ 이성우

現 제주평화연구원 연구위원/분쟁해결연구부장. 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 미국국제정치학회가 주관하는 *International Studies Quarterly*의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

■ 이성원

북한대학원대학교 석사과정.

■ 이현미

現 서울대 국제문제연구소 선임연구원. 저작으로 “반역의 정치학: 대한제국기 혁명개념 연구”(2012 서울대학교 박사학위 논문) 등이 있음.

■ 장준영

現 한국외대 벵골만연구센터 연구교수. 한국외대에서 미얀마 군부의 정권유지 전략을 연구하여 국제관계학 박사를 취득함. 미얀마 정치변동과 국가-사회관계, 동남아 국제관계 등 다수의 논문과 저서를 출판하였음.

■ 장지향

現 아산정책연구원 연구위원이며 同 연구원 중동센터 소장. 외교부 정책자문위원. 한국외국어대학교에서 학사와 석사 학위를, 미국 University of Texas at Austin에서 정치학 박사학위를 취득. 중동정치, 비교정치, 정치경제, 국제개발협력 분야에 관한 다수의 저술이 있음.

■ 정계영

現 상하이 푸단대 북한한국연구센터 소장.

■ 정기웅

現 한국외국어대학교 국제지역연구센터 책임연구원. 2002년 한국외국어대학교에서 박사학위를 취득함. 전공분야는 국제정치이고, 연구 관심분야는 국제협력/협상, 스포츠 정치/외교, 공공외교/ODA, 통일/남북관계 등이 있음.

■ 정혜진

서강대학교 정치외교학과 석사.

■ 조비연

서울대학교 국제대학원 박사과정.

■ 조성권

現 한성대학교 행정대학원 마약알콜학과 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.

■ 조세공

現 중국 아태학회 한반도연구회 위원. 前 중국경제일보 서울특파원.

■ **한인택**

現 제주평화연구원 연구위원/평화협력연구부장. 서울대학교에서 경제학 학사 및 정치학 석사를 취득하고, UC 버클리에서 정치학 박사학위를 취득함.

■ **황병무**

現 국방대학교 명예교수. 연구 분야는 국제정치. 서울대학교 외교학과에서 학사, 석사를 받은 후, 미국 캘리포니아대 리버사이드에서 정치학 박사를 취득함. 노무현 정부 시 국방발전자문위원회 위원장, 국제정치학회 회장(1995년)을 역임함. 주요 저서로는 ‘신 중국군사론’, ‘한국 안보의 영역, 쟁점, 정책’ 등이 있음.

■ **후쿠다 야스오**

前 일본 총리.

■ **Mark BEESON**

Mark BEESON is Professor of Political Science and International Relations at the University of Western Australia.

■ **Alan CHONG**

Alan CHONG is Associate Professor at the S. Rajaratnam School of International Studies in Singapore.

■ **CHUN Kwang Ho**

Professor Kwang Ho CHUN is Professor at Chonbuk National University and Fellow at the Royal United Services Institute (RUSI) in the United Kingdom.

■ **Joe CLARK**

Joe CLARK is Former Prime Minister of Canada.

■ **Heinz GÄRTNER**

Heinz GÄRTNER is Professor at the University of Vienna and the Academic Director of the Austrian Institute for International Affairs (oiip). He is editor (together with Akbulut and Honig) of the book *Peace, Democracy, and Security* (Lexington: New York), 2015.

■ **HAN Intaek**

HAN Intaek is Research Fellow at the Jeju Peace Institute, an independent think tank located in Jeju, South Korea.

■ **Thomas KALINOWSKI**

Dr. Thomas KALINOWSKI is associate professor at the Graduate School of International Studies, Ewha Womans University, Seoul, Korea and visiting research fellow at the Jeju Peace Institute. Major research areas are International Political Economy, International Organizations and Development.

■ **NGUYEN Hung Son**

Dr. NGUYEN Hung Son is Deputy Director-General of the Institute for South China Sea/East Sea Studies at the Diplomatic Academy of Vietnam. His areas of research are East Asia's security and cooperation, particularly maritime security, East Asia regionalism and ASEAN affairs.

■ **Dennis PATTERSON**

Dennis Patterson is a Professor of Political Science and Department Chair at Texas Tech University. He is the co-author of *The Japan that Never Was* (SUNY Press, 2004) and has published articles on Asian politics and security in such journals as *International Studies Quarterly*, *World Politics*, *the British Journal of Political Science*, *Electoral Studies*, *Comparative Political Studies*, *Legislative Studies Quarterly*, and *Women and Politics*.

■ **Kenneth J. RUOFF**

Kenneth J. RUOFF is professor of the modern history of Japan and East Asia and director of the Center for Japanese Studies at Portland State University.

■ **SHIN Gi-Wook**

SHIN Gi-Wook is professor of sociology and Director of the Shorenstein Asia-Pacific Research Center at Stanford University. With his colleagues David Straub and Joyce Lee, he co-authored a policy report “Tailored Engagement: Toward an Effective and Sustainable Inter-Korean Relations Policy,” released last September at a hearing of the Korean National Assembly’s special committee on inter-Korean relations in Seoul. A Korean-language version was published this month.

■ **YEO Lay Hwee**

Dr. YEO Lay Hwee is Director of the European Centre in Singapore since 2009. She is also Council Secretary and Senior Research Fellow at the Singapore Institute of International Affairs(SIIA), and Adjunct Fellow at

the S Rajaratnam School of International Studies(RSIS), and teaches part time at the National University of Singapore. An international relations expert, her research interests revolve around comparative regionalism Asia-Europe relations in general, and in particular, relations between the European and ASEAN(Association of Southeast Asian Nations) and the Asia-Europe Meeting(ASEM) process.

■ **Susilo Bambang YUDHOYONO**

Susilo Bambang YUDHOYONO is Former President of Indonesia.

■ **YUN Byung-se**

Republic of Korea's Minister of Foreign Affairs.

■ **朴辉洛**

韩国 国民大学政治学院院长，曾任国防大学教授，陆军士官学校第34期。以最优秀成绩毕业于陆军大学/联合参谋大学；于美国国家战争学院与延世大学政治外交学系毕业，取得硕士学位；并于京畿大学政治专门大学取得博士学位。最新出版著作《核战争中也要生存：生存常识十阶段》（首尔：21世纪军事研究所，2015）

■ **禹政焯**

现担任峨山政策研究院华盛顿事务所所长。毕业于首尔大学经营学系、在美国乔治敦大学获得政策学硕士学位、在美国威斯康星大学密尔沃基分校取得政治学博士学位。现就职于美国南加州大学韩国学研究所、担任博士后研究员。主要研究领域为决策过程中的舆论问题、有关武力介入第三国内战的国际争端等。

■ **郑继永**

复旦大学朝鲜韩国研究中心

■ **曹世功**

亚太学会朝鲜半岛研究会

■ **韩仁泽**

韩国济州和平研究院研究室长、韩国首尔大学经济学学士毕业、韩国首尔大学政治学硕士毕业、美国伯克利大学(UC Berkeley) 政治学博士毕业。

