제주평화연구원 연구총서 29

2013

JPI정책포럼 시리즈

동아시아 **평화와 협력을** 위한 구상

제주평화연구원 편

제주평화연구원 연구총서 29

JPI 정책포럼 시리즈
2013
동아시아 **평화와 협력을** 위한 구상

인 쇄 2013년 12월
발 행 2013년 12월

엮은이 제주평화연구원
발행인 전미정
발행처 (주)늘품플러스

주 소 서울 중구 필동 1가 39-1 국제빌딩 607호
전 화 070-7090-1177

ⓒ 제주평화연구원, 2013

ISBN 978-89-93324-62-4 03300

정가 14,000원

※잘못된 책은 교환해 드립니다.

JPI 정책포럼 시리즈

2013

동아시아 **평화와 협력을** 위한 구상

발간사

'아시아 패러독스'라는 표현이 잘 보여주듯 아시아는 경제적으로는 세계에서 가장 역동적이며 세계의 성장을 견인하는 지역이지만, 정치안보적으로는 갈등과 긴장이 상시화되어서 순식간에 분쟁으로 확산될 수 있는 불안정한 지역입니다. 특히 2013년에는 중국의 부상과 미국의 동아시아 회귀에 더하여 북한의 핵전력 증강, 일본의 보수화 현상이 강화되어 평화와 안보에 대한 위협요인이 급증하였습니다. 한반도와 동아시아에서 크고 작은 위험요소가 산재한 이러한 상황에서 그 어느 때보다 갈등을 해결하고 평화를 정착시키는 구상과 대안이 절실합니다.

제주평화연구원은 갈등요인이 산재한 한반도와 동아시아에 평화를 정착시키고 국제협력을 증진하기 위한 이론과 정책대안의 산실이 되고자 2006년 설립되었습니다. 저희 연구원의 연구진들이 평화와 협력을 위한 구상을 체계적으로 찾아보고자 시작한 JPI 정책포럼이 올해로 5주년을 맞이하였습니다. 지난 5년간 저희 연구원의 연구진은 시의성 있는 주제를 발굴하고 정책적 함의가 있는 대안을 마련하고자 노력하였습니다. 이러한 과정에 저희 연구진과 귀중한 지식과 경험을 공유하여 주신 집필진 여러분들에게 지면을 빌어 감사의 말씀을 드립니다.

2013년 JPI 정책포럼은 '한반도의 평화와 안보,' '동아시아의 안보와 협력,' '안보와 협력을 위한 새로운 사고' 라는 세 가지 대주제를 설정하고, 다양한 세부주제에 대하여 각계의 전문가를 초청하여 세미나를 개최한 뒤, 이를 통해 제시된 논의와 분석을 소책자 형태로 출판하여 배포하였습니다. 이러한 결과물을 'JPI 정책포럼 시리즈: 2013 동아시아 평화와 협력을 위한 구상'이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다. 다양한 논의들을 한 권의 책 안에 일관된 구성을 통해 정리할 수 있는 기회를 가지는 것은 국내의 유수한 전문가들의 지혜를 종합적으로 활용할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다고 생각합니다.

이 기회를 통해서 2013년 JPI 정책포럼에 참여해 주신 국내외 모든 연구자와 전문가들에게 다시 한 번 감사드립니다. 그리고 무엇보다도 저희 연구원이 평화와 협력을 위한 이론과 정책대안의 산실로 성장할 수 있도록 관심과 지원을 아끼지 않으신 독자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

2013년 12월

제주평화연구원장 **문 태 영**

목차

1부 한반도의 평화와 안보

북한 3차 핵실험 후 중국의 대응과 북중관계: 시진핑 시대 중국의 대북정책은 진화하고 있는가 12
이춘복

최근 국제사회의 북한 인권 논의 동향: 유엔 북한 인권 조사위원회(COI)를 중심으로 26
조정현

북한 군사력의 평가와 한국의 안보정책 방향 50
이정우

2부 동아시아의 안보와 협력

일본의 대외전략을 다시 묻다: 〈일본은 지금 무엇을 생각하는가?〉에 대한 비판적 고찰과 한중일 트라이앵글 속의 한국 70
서승원

3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망 90
제성훈

북한 핵 문제와 동북아 공조방안 106
진행남

세계 군축비확산 동향과 동아시아의 과제 132
고봉준

동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진 전략 152
진행남

아시아 지역의 인권 상황과 한국 인권 외교의 방향 172
서창록

한일관계의 구조변화와 일본의 '국가보수주의' 186
신정화

후쿠시마 원전사태 이후 일본 에너지 정책과 국내 정치의 변화 208
경제희

목차

한·중·일 3국 협력의 전망과 과제: 222
일본 아베 신내각 출범을 계기로
배긍찬

3부 안보와 협력을 위한 새로운 사고

사회과학 관련 싱크탱크의 역할: 238
무엇이 싱크탱크를 강하게 하는가?
이성우

중견국의 소프트파워 증진 방안: 258
한국의 공공외교를 중심으로
진행남

북한 핵무기의 위협과 대처방안: 284
핵억지, 선제공격, 비핵화, 비핵지대
한인택

전략문화 이론의 소개와 북한에 대한 적용: 310
최근 상황과 관련한 시사점
황일도

한반도 신뢰 프로세스의 본질, 현상 그리고 전망: 게임이론을 통해 본 북한 핵 문제 328
이성우

한반도 평화공원: 비전과 과제 356
김성일

신기후체제협상과 한국의 이니셔티브 366
신부남

저자 프로필 377

JPI 정책포럼 시리즈

동아시아 **평화와 협력을** 위한 구상

1부

한반도의 평화와 안보

2013

북한이 3차 핵실험을 단행한 이후 중국의 대응과 북중관계에 관심이 모아지고 있다. 중국이 북한의 핵실험을 단호히 반대하고, 북한이 강화된 유엔 안보리 제재에 동참한 중국을 비난함으로 북중관계에 '이상기류'가 감지되고 있다. 그럼 중국은 왜 강화된 유엔 안보리 대북 제제결의에 찬성하였는가, 또한 시진핑(習近平) 시대 중국의 대북정책과 북핵정책에 근본적인 변화가 일어나고 있는가. 이를 위해 시진핑 시대 중국의 외교정책 기조를 분석하고 중국의 대북정책의 기본 원칙과 기조 그리고 한반도에 어떻게 적용될 것인지 특히 3차 핵실험 이후 중국의 북한(핵)문제에 대한 인식 변화의 조짐을 분석하고 어떻게 정책적으로 이어질 것인지 분석하고자 한다.

중국의 국제공조 참여배경은 세 가지 측면 즉 미중관계의 틀, 중국의 한반도 재(再)균형전략과 한국의 새로운 정부에 보내는 소원해진 한중관계에 대한 등거리외교의 복원메시지, 그리고 한중 간 북핵공조의 가능성 시사와 비핵화(비확산) 불용 등의 차원에서 분석될 수 있다. 그러나 이러한 인식이 곧바로 중국의 대북정책의 실질적인 조정을 의미한다고 보기는 어렵다. 다만 변화가 있다면 북핵문제와 대북정책에 있어서 중국이 자신의 원칙을 세우고 자신의 잣대를 적용하기 시작하였다는 점이다. 북한의 비핵화와 북한이 우려하는 안보불안 - 북미관계와 남북관계를 동시에 고려하는 이른바 새로운 접근법을 제시하고 있다는 점이다. 구체적으로 북한의 3차 핵실험 이후 중국은 안보리 차원에서 대북 제재에는 동참하나 양자 제재에 한미가 주장하는 수준의 강력한 대북 제재까지는 고려하지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 중국이 과거 유엔 안보리의 대북 제재결의에 동참하고도 미온적으로 이행한 것과 분명 대조되는 점이다. 중국의 입장은 기존의 6자회담 틀 내에서 북핵 관련 다양한 양자, 다자의 대화 틀을 지속해 나가고 6자회담의 의제도 한반도 비핵화를 넘어 북미관계 정상화와 정전협정의 평화협정으로의 대체와 같은 포괄적인 협상타결의 실마리를 찾을 수 있다고 보고 있는 것이다.

북한 3차 핵실험 후 중국의 대응과 북중관계:

시진핑 시대 중국의 대북정책은 진화하고 있는가

이 춘 복

성균관대학교 성균중국연구소 책임연구원

1. 3차 북핵 실험과 중국의 대응

○ 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행. 이는 2012년 4월 13일 로켓 광명성 3호(은하 3호) 발사 실패를 만회하기 위해 진행된 12월 12일 광명성 3호(은하 3호) 2기 발사에 이은 행위로서 그 연장선에 있는 것으로 어느 정도 예견된 것임.

- 과거에도 2006년 북한은 대포동 2호 발사(7월 5일)에 이어 동년 핵실험(10월 9일)을 단행하였고, 2009년 광명성 2호(은하 2호) 발사(4월 5일) 뒤 핵실험(5월 25일)으로 이어진 바 있음.
- 이러한 패턴을 차단하기 위해 중국은 작년 12월 북한의 로켓 발사 이후 핵실험을 막기 위해 2009년 때보다 강도 높은 대(對)북한정책을 추진. 다시 말해 과거의 로켓 발사 때와 달리 안보리 의장성명이 아닌 강화된 제재결의(2087호, 2013년 1월 23일)에 동의하였고 북한이 추가행동을 하면 '중대한 조치(significant action)'에 참여할 것이라고

밝힘.

- 이에 따라 북한의 핵실험 강행 이후 유엔 안보리는 정해진 수순으로 결의안 2094호(3월 7일)를 만장일치로 채택

○ 북한은 안보리 제재결의안 통과 후 당일 즉각 외무성 성명을 통해 '6자회담과 9·19공동성명이 사멸되었고, 유엔의 대북한 모든 결의를 당장 철회할 것'과 "한반도 비핵화 종말"을 강도 높게 언급

- 다음날 국방위원회 성명을 통해 미국의 적대시 태도뿐만 아니라 나아가 그 추종 세력으로 중국을 지목함으로 중국에 대한 분노와 실망감도 표출하였음.[1] 뒤이어 북한은 3차 핵실험을 강행

○ 중국은 외교부 성명을 통해 "핵실험에 대한 단호한 반대와 한반도 비핵화 실현과 핵확산 방지, 동북아의 평화와 안정수호가 중국의 일관된 입장"임을 강조하면서 "관련 국가들이 냉정하게 대응하고 대화와 협상을 통해 6자회담의 틀 내에서 한반도 비핵화문제를 풀어나갈 것"을 호소

○ 중국이 북한의 핵실험을 단호히 반대하고 북한이 강화된 유엔 안보리 제재에 동참한 중국을 비난함으로 북중관계에 '이상기류'가 감지됨.

- 그럼 중국은 왜 강화된 유엔 안보리 대북 제제결의에 찬성하였는지, 또한 시진핑(習近平) 시대 중국의 대북정책과 북핵정책에 근본적인 변화가 일어나고 있는지 이를 위해 시진핑 시대 중국의 외교정책 기조를 분석하고 한반도에 어떻게 적용될 것인지 특히 3차 핵실험 이후 중국의 북한(핵)문제에 대한 인식 변화의 조짐을 분석하고 어떻게 정책적으로 이어질 것인지 분석하고자 함.

2. 중국의 국제공조 참여배경

○ 이번에 중국이 국제공조에 본격적으로 참여의사를 밝힌 시점은 시진핑 총서기가 중국을 방문 중인 한국의 대통령 특사단(2013년 1월 23일)을

접견할 때 비핵화와 대량살상무기 확산 반대를 공개적으로 천명한 때부터 시작되었음.

- 북한의 로켓 발사 이후 중국은 강화된 안보리 제재결의안에 찬성하였고 핵실험 이후에는 구속력이 강화된 유엔 제재결의안(2087호)에 참여

○ 그 원인은 세 가지 측면에서 분석 가능

- 첫째는 수동적인 측면에서 미국 오바마 정부의 비핵화 의지가 확고한 상황에서 미중관계의 큰 틀에서 중국이 접근가능성, 특히 시진핑 정부가 "새로운 형태의 강대국관계(新型大國關係)"를 선보인 상황에서 미국과의 관계개선과 재조정의 차원에서 접근했을 가능성이 있음. 예컨대 중일 간 댜오위다오 문제를 비롯한 영토주권 핵심사항에서 미국이 중국의 입장을 이해하고 존중할 것을 천명했을 가능성
- 둘째, 주동적인 측면에서 중국의 한반도 재(再)균형전략을 들 수 있음. 다시 말해 중국으로서 천안함, 연평도 사건 이후 소원해진 한국과의 관계를 복원하는 한반도 차원에서 등거리외교의 일환으로 볼 수 있음. 이는 또한 출범 직전이었던 박근혜 신정부에 보내는 메시지로서 한국 신정부의 건설적인 대북정책을 주문한 것으로 한중 간 북핵문제 공조의 가능성을 시사하는 점이라고 볼 수도 있음.
- 마지막으로, 3차 핵실험 이후 북한의 도발로 인한 동북아와 한반도의 평화와 안정이 손상을 받는 상황에서 비핵화(비확산)와 대량살상무기 반대 역시 중국 차원에서 포기할 수 없는 목표임을 재차 확인한 것으로 볼 수 있음.
- 필자는 전자보다 후자의 두 가지 요인이 더 크게 작용했다고 분석하였음.

○ 그러나 이러한 인식이 곧바로 중국의 대북정책의 실질적인 조정을 의미한다고 보기는 어려움. 다만 변화가 있다면 북핵문제와 대북정책에 있어서 중국이 자신의 원칙을 세우고 자신의 잣대를 적용하기 시작

○ 중국은 북한의 비핵화와 북한이 우려하는 안보불안 - 북미관계와 남북관계를 동시에 고려하는 이른바 새로운 접근법을 제시하고 있음.

- 구체적으로 북한의 3차 핵실험 이후 중국은 안보리 차원에서 대북 제재에는 동참하나 양자 제재에 한미가 주장하는 수준의 강력한 대북 제재까지는 고려하지 않는 것으로 나타나고 있음. 이는 중국이 과거 유엔안보리의 대북 제재결의에 동참하고도 미온적으로 이행한 것과 분명 대조되는 부분임.
- 중국 중앙정부는 3차 핵실험 이후 유엔 안보리 결의(2087호)를 엄격히 집행하라는 내용의 지시를 공안, 해관(세관), 금융, 변방부대(국경수비대) 등 전 관계당국에 내려 보낸 것으로 알려지고 있음.
- 이러한 일련의 조치는 새로운 규정에 의한 것이 아니라 기존의 중국 국내법과 역대 유엔 안보리 대북 제재결의를 '제대로' 이행하는 것이라는 공통점이 있음. 다시 말해 그동안 느슨하게 적용되어온 각종 법규를 출입국, 화물통관, 금융 등 여러 방면에서 강력하게 이행하는 방식을 통해 그동안 사실상 눈감아주던 각종 북한에 대한 편의를 대폭 없앰으로써 실질적인 불이익을 주고 북한에 압박을 주고 있는 것임.

○ 비록 중국이 중국 내 국내법과 유엔 안보리 차원의 대북 결의를 성실하게 이행하는 새로운 모습을 보이고 있지만 그럼에도 미국이 추가적으로 요구하는 독자적인 양자 제재나 추가 제재 동참에는 여전히 미온적. 따라서 중국이 북한에 대한 식량원조와 원유공급을 줄이는 초강수를 둘 가능성은 여전히 매우 낮은 것으로 점쳐지고 있음.
- 중국은 유엔 안보리 2094호 제재결의 채택 직후에도 "제재 그 자체가 목적이 아니라 북핵문제를 대화와 협상으로 풀기 위한 절차"로 규정하면서 6자회담의 재개를 강력히 촉구하고 있음.
- 중국의 입장은 기존의 6자회담 틀 내에서 북핵 관련 다양한 양자, 다자의 대화 틀을 지속해 나가고 6자회담의 의제도 한반도 비핵화를 넘어 북미관계 정상화와 정전협정의 평화협정으로 대체와 같은 포괄적인 협상 타결의 실마리를 찾을 수 있다고 보고 있음.
- 이는 최근 방문한 중국의 한반도정책 고위담당자와의 대화에서도 확인됨. 중국 측은 북핵 / 북한문제를 기본적으로 북미대립과 남북관계 단절에서 비롯된 복합적인 북한문제로 보는 인식이 강함. 북미관계와

남북관계의 개선이 조짐을 보이는 상황에서 중국의 비핵화에 대한 역할도 가능하리라 인식[2)]

3. 시진핑 시대 중국 외교정책 기조

○ 시진핑 시대(2013~2022년)는 중국이 세계적 강대국으로 부상하는 데 있어 매우 "중요한 '전략적 기회' 시기(重要戰略机遇期)"의 마무리 단계. 이를 위해 중국은 안정적이고 평화로운 대외환경을 확보하는 것이 절실함. 지정학적 이해나 역사적 경험에 비춰볼 때 한반도는 그 대외적 관계에서 핵심에 놓여 있다고 할 수 있음.

○ 지난 18차 전당대회와 올 3월 전국인민대표대회(이하 전국인대)를 통해 볼 수 있듯이 시진핑 시대 중국 외교정책의 핵심은 여전히 안정유지(維穩)에 있음. 이는 주로 중국과 강대국관계, 중국과 주변국가, 그리고 중국 국내의 안정을 위한 외교로 나타나고 있음.

- 다시 말해 국내 산적한 현안을 해결하는 데 중점을 두는 국내 지향적, 화평발전(和平發展)과 주권수호(維護主權)를 핵심으로 하는 수세적 현실주의적 입장, 그리고 안정적인 강대국관계 구축을 지향하는 신형 강대국관계를 들 수 있음. 여기서 중국의 대한반도정책과 밀접한 관련이 있는 부분은 강대국관계 특히 미중관계임. 시진핑 시대 중국 대외정책의 중점은 '새로운 형태의 강대국관계'로 미국과 중국이 충돌하지 않는 강대국관계를 건설한다는 데 초점이 있음.[3)]
- 양제츠(楊潔篪) 외교부장(현 외교담당 국무위원)이 3월 9일 기자회견에서 "상호존중, 호혜공영의 협력적 동반자 관계인 미중관계 구축과 양국이 상호 간 핵심이익과 중대한 관심(關切)사항을 존중할 것"을 강조한 바에서 분명하게 드러남. 특히 대만문제와 같은 민감한 문제와 더불어 아태 지역이 미중 간 이익이 가장 밀접하게 중첩되고 있는 지역임을 강조하면서 미국의 아태 지역에 대한 건설적 역할을 주문하고, 이 지역에서 중국의 이익에 대한 존중, 그리고 미중 양국 간 대화와

협력을 증진해 나갈 것을 강조한 바 있음.

- 더불어 북한의 3차 핵실험에 대해 통과된 안보리 2094호 결의안이 국제사회의 반대 입장을 언급하면서도 제재는 안보리 행동의 목적이 아니며 대화와 6자회담만이 한반도의 비핵화와 장기적 평화를 이룩할 수 있는 방안임을 강조한 바 있음. 중국의 입장에서 북핵문제는 '중대한 관심사항'임에 틀림없음.
- 리커창(李克强) 총리는 전국인대 폐막식 기자간담회에서 "중국은 평화발전의 길을 견지하고 영원히 패권을 추구하지 않을 것"이며, 이는 시진핑의 전국인대 폐막식 연설에서도 재차 확인된 바 있음. 주목할 점은 리커창이 기자회견에서 "중국은 발전 중인 대국으로서 그에 상응하는 국제적 의무를 충실히 이행할 것이라고 강조"한데 있는데 이는 과거 중국이 자신을 개도국으로 규정한 것과 분명히 대조되는 부분
- 시진핑 시대 북한문제에서도 향후 이러한 경향이 반영될 것임.

4. 중국의 대(對)북한정책 전망

가. 중국의 대(對)한반도정책 기조

○ 중국의 대외정책의 전략적 기조는 경제발전을 위한 평화로운 주변 환경의 조성과 국제사회에서 책임 있는 강대국으로서 영향력을 확대하는 것. 이러한 기조 위에 중국은 탈냉전기 한반도의 평화와 안정, 남북한 등거리(균형)외교를 통한 대한반도 영향력 확대를 꾸준히 추구. 북핵 위기가 불거지면서 비핵화라는 목표가 추가되었고 6자회담을 통해 평화적으로 해결해야 한다는 원칙을 견지하고 있음.

- 한반도와 동북아의 평화와 안정을 최우선시하면서 이것이 보장받는 한도 내에서 북한의 비핵화를 추구했고 남북한과 동시에 관계를 개선하고 강화하면서 영향력 확대를 추구. 6자회담은 2003년 후진타오 정부가 출범 직후 북한의 비핵화를 해결하기 위해 내놓은 야심찬 정책이었으나 북한의 세 차례 핵실험이라는 도발과 북한 내부의 불안정성이

라는 난관에 부딪쳐 현재 중단상태에 놓여 있음.

- 한반도의 평화와 안정이 위협을 받는다고 판단할 때 중국은 비핵화(핵확산)보다 평화와 안정을 우선시하는 정책을 편 것이 사실임. 2008년 하반기 김정일 위원장의 건강이상설과 북한 내 권력승계로 인한 북한체제의 불안정성, 그리고 연이은 천안함, 연평도 사건으로 한반도의 평화가 위협을 받고 있다고 판단될 때 중국은 북한을 포용하고 안정화하는 보수적인 정책을 추진했음.
- 한반도 등거리외교는 중국이 일방적으로 한국이나 북한과 관계를 강화할 수 없음을 의미하는 것임. 이는 남북한 간 관계가 양호할 때만 등거리외교가 작동할 수 있고 그렇지 않을 경우 중국은 남북한 간 양자택일의 딜레마에 빠지게 됨. 중국이 한반도문제에서 남북한 당사자 원칙과 자주평화통일을 주창한 것도 이러한 맥락에서 풀이할 수 있음.
- 2000년부터 2007년까지 남북한관계가 좋았던 시기를 제외하고 중국과 한반도의 관계 즉 남북한과 동시관계 개선과 강화는 심각한 도전에 직면했던 것이 사실임. 1990년대 전반에 걸쳐 남북한관계가 단절된 상태에서 북중관계는 한중수교 후유증으로 심각한 갈등을 겪었었고, 이명박 정부 들어 남북한관계의 경색과 북한의 도발은 북중관계의 강화와 한중관계의 경색으로 이어졌음.
- 따라서 남북관계의 개선에 따른 한반도의 평화와 안정이 보장되는 상황에서 중국은 6자회담에서 적극적 역할을 통해 국제사회에 책임대국으로서 비핵화를 추진하고 북한문제를 포함한 한반도문제에 적극적으로 개입할 가능성이 큼.

나. 2009년 중국의 대북정책 전환

○ 2009년 5월 25일 북한이 제2차 핵실험을 감행한 후 2009년 7월 후진타오 주석이 참석한 중앙외사영도소조회의에서 중국의 대북정책은 “북핵문제를 북한문제와 분리하여 대응하는” 대북포용정책으로 선회. 중국 정부는 북핵문제가 이미 단순한 핵 문제가 아니라 북한문제로 비화되었다는 점에 주목

- 북핵문제는 북한의 장기적인 국제고립의 산물이고 북한 경제파탄의 결과이며 북한정권 불안정성의 표현이라고 인식함. 따라서 북핵문제를 해결하려면 북한문제를 해결해야 한다는 인식에 전제하고 있음.
- 북핵문제를 장기적인 문제로 접근하면서 국제사회로부터 북한의 국제적 고립을 완화하고 국제적 압력을 완충해주는 정책을 추진. 또한 경제협력이라는 지렛대를 이용하여 북한을 지원함으로써 북한 경제를 회생시키며 북한의 정치적 안정을 위해 정권을 지지하는 정책을 취하고 있음. 경제협력과 정치적 신뢰를 지렛대로 북한을 점진적으로 정상국가화하고 개방개혁과 국제사회로 견인하는 정책을 지속하는 것이 궁극적으로 북한의 비핵화를 실현하는 효과적인 방법이라고 인식하고 있음.

○ 중국의 대북정책의 학습효과는 미국과 한국의 대북정책 양자가 선순환을 이룰 때 북한문제 해결이 가능하다는 입장. 1998~2000년 김대중 정부와 클린턴 정부 간 대북정책 조화로 2000년 정상회담이 가능했고 남북한은 오랜 적대관계에서 벗어날 수 있었음.
- 그러나 부시 행정부 들어 2001년 미국은 북한을 '악의 축'으로 규정하였고, 2002년 10월 미국은 북한이 고농축 우라늄을 농축하고 있다고 주장해 2차 북미 핵위기가 발발함으로 미북관계는 급속도로 위축. 노무현 정부 초기에도 남북관계는 냉각기를 거침. 초기의 대북 송금 특검에 이어, 노 전 대통령은 북한의 핵보유를 허용하지 않겠다고 못 박음으로써 남북관계는 난항을 겪었음. 우여곡절 끝에 복원되는 듯했던 남북관계는 2006년 5월, 북한이 경의선 철도 연결 합의를 깨고 이후 대포동 미사일 시험 발사에 이어 핵실험까지 강행해 남북관계는 사실상 단절상태에 이름. 2006년 11월, 중간선거에 패배한 부시 전 대통령이 대북정책을 전환하면서 핵 문제는 돌파구를 열었고 남북관계는 기사회생하였으며 2·13합의를 발표. 북핵문제 해결에서도 실마리가 제공되는 듯했고 남북한 2차 정상회담도 성사되어 10·4 공동성명을 발표하기에 이름. 그러나 10·4공동성명 제4항에서 평화체제 구축 부분에서 3자 또는 4자 조항에 중국은 한반도문제에서의 소외를 우려하여

민감하게 반응

- 이명박 정부 출범 이후, 남북관계는 갈등 일변도로 치달음. 북한은 한국의 새 정부 출범 이후 과거 관행으로 새 정부 길들이기에 나서고 한국의 '비핵·개방 3000'에 입각한 대북정책 기조가 유지되면서 북한은 대남위협과 도발의 강도를 높여옴. 2009년 5월 2차 핵실험에 이어, 2010년 3월 천안함 폭침에 이어 북한의 연평도 포격 도발로 남북한 관계는 최악의 상황으로 치닫게 됨.
- 중국 측 입장에서 한반도의 긴장과 갈등의 고조는 1차적으로 도발한 북한에 책임이 있지만, 한국과 미국의 대북강경정책과 전략적 인내정책도 이에 대하여 자유롭지 못하다는 인식에 기초하고 있음. 특히 중국 측 입장에서 한국과 미국의 일관되지 못한 대북정책도 한반도 긴장과 갈등의 중요한 원인으로 인식. 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 이후, 7월 중국은 대북정책 전환을 시도. 위에서 설명한 바 있는 북핵문제를 북한문제에서 분리하여 대응하여 장기적인 접근법을 모색한 것. 천안함 사건 후 중국 내에서 일부 '제2의 항미원조'라는 주장이 대두되고 대북정책 전환을 촉구하는 주장이 대두되었으나 이러한 대북정책 기조는 여전히 유지되고 있음.
- 특히 2009년 북은 2차 핵실험을 거치면서 중국의 대한반도정책 목표와 우선순위에 변화가 발생. 즉 과거 비핵화(無核)와 평화(和平), 안정(安定)의 순서에서 불전(不戰, 전쟁방지), 불란(不亂, 안정), 무핵(無核, 비핵화)으로 우선선위가 바뀜. 즉 '전쟁방지, 한반도의 평화와 안정'이 '비핵화'보다 상위개념이라는 결론을 내리게 됨. 이러한 인식은 천안함 사건 발생 후 원자바오 총리의 2010년 5월 일본 NHK와의 인터뷰에서 "城門失火, 殃及池魚(성문에 난 불을 끄려고 호수의 물을 다 퍼 쓰면 결국 호수의 물고기가 말라 죽는다)"라는 표현에서 단적으로 드러남. 이러한 중국 정부의 공식입장은 2009년 7월 말 워싱턴에서 개최된 제1차 미중 경제 및 전략 대화에서 왕광야 외교부 부부장을 통해 미국에 전달. 중국 측은 북한의 '이유 있는 안보 우려'를 해소할 것과 북미직접 대화를 추진할 것을 미국 측에 주문. 중국은 북핵문제의 해결방안과 관련하여 압도적인 위협을 주는 미국의 입장이 변해야 해

결이 가능하다고 주장하기 시작. 또한 한반도평화체제가 구축되어 북한이 안보불안을 갖지 않도록 하여야 북한이 핵을 포기할 수 있다는 입장을 취함.

- 작금의 상황은 북한의 3차 핵실험으로 인한 한반도의 평화와 안정이 위협받는 상황임. 이는 북한의 2차 핵실험 이후 중국이 북한체제의 불안정을 우려하여 실시했던 3불1무(非戰, 非混亂, 非崩壞와 無核)정책과는 다른 상황. 따라서 북한체제의 불안정 요인을 고려하면서 정책을 추진하겠지만 북한의 안보 우려와 더불어 비핵화와 도발 억지라는 정책목표도 함께 고려될 것임.

다. 전망

○ 시진핑의 보아오 포럼(Boao Forum) 개막 연설: "아시아에서 전통적인 안전 위협과 비(非)전통적 안전 위협이 모두 나타나고 있고 아시아의 안정이 새로운 도전에 직면해 있다. 이 지역의 장기 안정을 위해서는 지역 국가들의 상호 신뢰와 공동 노력이 더욱 필요하다…… 국제사회는 종합안전, 공동안전, 협력안전이라는 생각을 고취해야 하며 어느 일방이 자신의 개별적 이익을 위해 지역이나 세계를 혼란에 빠뜨려서는 안 된다"면서 "갈등과 이견은 협상과 대화를 통해 해결해야 한다"고 강조

- 이는 북한과 미국을 동시에 겨냥한 다중포석

○ 종합해 보면 3차 핵실험 이후 중국이 인식하는 북핵문제의 접근방법은 비핵화문제와 북한이 우려하는 안보불안을 동시에 고려하는 것임.[4)]

- 한편으로 중국은 북한의 핵실험을 포함한 추가도발에 견결히 반대한다는 점을 분명히 하였고, 유엔 안보리의 강화된 대북 제재에도 참여한 것. 이는 2009년 북한의 2차 핵실험 이후 중국이 비핵화보다 북한체제의 안정을 중시하였던 정책과 대조됨.

○ 중국은 제재나 강경·고압정책이 북한을 굴복시킬 수 없으며 북한에게 안전한 국제환경과 개방적인 국제경제정책이 제공되지 않는다면, 북한의

위기감을 고조시키고 더 큰 도발을 가져올 수 있다고 인식

- 이는 2009년 2차 북핵실험을 거치면서 변화된 중국의 인식에 기초하고 있음. 2차 북핵실험 후 중국의 대한반도정책 목표와 우선순위에 변화가 발생. 즉 과거 비핵화(無核)와 평화(和平), 안정(安定)의 순서에서 불전(不戰, 전쟁방지), 불란(不亂, 안정), 무핵(無核, 비핵화)으로 우선순위가 바뀜.[5)]
- 당시 중국 측은 북한의 '이유 있는 안보우려'를 해소할 것과 북미직접대화를 추진할 것을 미국 측에 주문하고 북핵문제의 해결방안과 관련하여 압도적인 위협을 주는 미국의 입장이 변해야 해결이 가능하다고 주장한 바 있음. 또한 한반도평화체제가 구축되어 북한이 안보불안을 갖지 않도록 하여야 북한이 핵을 포기할 수 있다는 입장을 천명한 바 있음. 따라서 효과적인 대북정책은 미국과 한국의 대북한포용정책이 필요하고 북미관계와 남북관계의 선순환이 필요하다는 점을 강조

○ 시진핑 시대 중국의 대북정책은 북한 김정은으로의 안정적인 권력세습으로 안정화를 이룩한 이후 비핵화(비확산), 대규모살상무기 반대와 한반도 등거리외교가 중국의 한반도정책의 중요한 목표로 정책추진이 이루어질 것임. 특히 북한이 핵무기 보유를 헌법에 명시하고 3차 핵실험을 감행한 이후 북한의 비핵화를 어떻게 달성할 것인가 하는 이러한 과제는 시진핑 시대 더욱 절박한 해결과제로 등장

- 비핵화 없이 한반도의 안정과 평화가 있을 수 없고 비핵화는 한반도와 동북아의 평화와 안정의 큰 틀 속에서 해결되어야 한다는 입장 견지. 일각에서 일고 있는 북한의 핵보유 이후 중국이 북한의 비핵화보다 비확산에 주안점을 두고 있다는 견해는 사실이 아님. 비핵화 없이 비확산을 운운하는 것은 단기적으로 가능할지 모르지만 장기적으로 어불성설

○ 시진핑 시대 중국의 대북정책은 북핵문제를 둘러싼 인식과 판단이 중요하게 작용할 것. 중국은 북한의 3차 핵실험 이후 북핵문제의 성격변화와 그에 따른 해법의 진화에 몰두하고 있음. 특히 북핵문제의 핵심이 북미

대립관계(미국의 적대시 태도)에 있다는 점을 강조. 선(先) 핵 포기 이후 북미관계의 정상화가 가능하다는 미국의 입장과 선(先) 북미관계 정상화 후 핵 포기가 가능하다는 북한의 입장이 팽팽하게 맞서는 상황에서 새로운 해법이 필요하다고 인식됨.

- 따라서 북한의 비핵화와 북한이 인식하는 안보환경의 개선(미국의 대북한 적대시 태도)이 동시병행 추진이 필요한 상황이라고 인식. 궁극적으로 북한 내 정권의 강경한 속성을 개변시키는 전략적 접근(개혁개방 유도)이 필요하다고 인식. 6자회담을 통해 북미 간 불신과 적대적 관계를 해소하고 개혁개방을 통해 북한정권의 연착륙을 도모하여 북한을 정상국가화하고 궁극적으로 북한의 비핵화를 이룩하고자 함.

5. 결론: 해법과 정책제언

○ 비핵화를 넘어서 새로운 대북정책의 판을 구상할 시기임. 지속가능한 대북 국제공조정책 구상에 한국이 주도적으로 나서야 함.

○ 북핵위기 20년이 지난 오늘 북한이 3차 핵실험을 강행하였고, 4차 핵실험 전망까지 공공연히 나오고 있는 작금 책임소재를 따지지 않을 수 없음.

- 북한에 1차적 책임이 있는 것이 사실이지만 국제사회와 관련 국가들도 책임을 회피하기 어려움. 이러한 의미에서 북핵문제의 장기고착화와 만성고질화는 국제공조 실패의 책임
- 누구의 대북정책이 과연 효과적이고 실천적인가 진지하게 고민할 시점. 6자회담국 특히 한미중 3국의 역할을 점검하는 것이 필요. 이들 국가 간 대북정책의 최대공통분모를 찾아내 대북정책 공조가 절실
- 특히 근본적으로 북한이 인식하는 구조적 요인(안보환경의 개선과 미국의 대북 적대시 태도)은 변화가 없는데, 이러한 북한이 인식하는 안보환경의 개선이 없이는 북한의 핵실험은 상수
- 제재와 대화 어느 것이 효과적인지 장기적이고 근원적인 접근이 필요한 시점

- 우선 단기적으로 비핵화 / 핵폐기보다 핵동결과 북한의 공세적 태도를 완화시켜 대화복원을 이루는 것이 시급함.
- 북핵 성격의 비화로 북핵문제에 대한 한미·한중 간 인식의 갭을 메우고 정책적 공조의 합의를 찾는 것이 시급
- 한중 간 대북정책 공조는 미국의 전향적인 대북정책을 이끌어내는 것임. 북미관계와 남북관계의 선순환을 이루고 북한정권의 연성화와 정상국가화를 통해 궁극적으로 북한으로 개방개혁과 장기적으로 비핵화를 실현해야 할 것임.

■ 주석

* 본고는 필자의 "시진핑 시대 중국의 대북정책은 진화하고 있는가," 『성균차이나브리프』 1권 2호(2013)와 필자의 기타 글을 토대로 수정 보완하여 재작성한 것임을 밝힘.

1) 조선 국방위원회 성명, 2013년 1월 24일. 관련문구는 "미국이 우리의 자주권 유린에 앞장서고 그 추종세력들이 거기에 동조하며 유엔안보리가 공정성과 형평성을 잃은 이상 6자회담도 9·19공동성명도 더 이상 존재하지 않는다."

2) 필자의 중국외교부 고위관리 인터뷰(2013년 4월 9일).

3) 미국과의 관계 설정은 중국이 천명하고 있는 "새로운 형태의 강대국관계" 구상에서 잘 드러나고 있다. 후진타오(胡錦濤)가 천명하고 시진핑이 2012년 2월 미국 방문 시 구체적으로 개념을 제시한 바 있으며 18차 당대회 보고에서도 천명된 바 있다. 핵심은 미중 양국의 공동번영을 추구하면서도 중국의 '핵심이익'에 대한 미국의 존중과 보다 대등한 미중관계를 주문하고 있다는 점이다. 올 양회에서 시진핑과 리커창 모두 강조한 바 있다.

4) 대표적인 관점은 칭화대(清華大學) 당대국제관계연구원 류장융(劉江永) 2013년 2월 20일 봉황TV(鳳凰衛視)와의 인터뷰에서 언급한 "朝核問題爲各種因素綜合促成的結果"을 참고.

5) 보다 자세한 내용은 『성균차이나포커스』 1호, p.30 참조.

2013년 3월 유엔 인권이사회에 의해 설립된 유엔 북한 인권 조사위원회(COI)가 7월 1일부터 본격적인 활동에 들어갔다. 기존에 무력 충돌 상황에서 주로 적용되던 이러한 조사위원회 제도는 사실상 평시인 북한 내 상황에 적용됨으로써 국제사회가 북한 인권 문제를 얼마나 심각하게 인식하고 있는지를 잘 보여준다.

이 글은 비교적 최근에 활성화되어 국내에는 잘 소개되지 않은 유엔 조사위원회(COI) 제도에 대해 일반적인 국제 인권 보호 장치와의 비교를 통해 그 기원 및 기능 등을 살펴보고, 다음으로 구체적인 북한 인권 조사위원회의 활동 내용, 의의 및 관련 정책적 고려사항을 살펴본다.

국제적 형사처분 가능성까지도 염두에 둔 유엔의 새로운 시도가 소기의 성과를 달성하기 위해서는 가장 풍부한 북한 인권 정보 및 자료를 보유하고 있는 한국 정부 및 사회의 적극적이고도 효율적인 협력과 지원이 중요하다.

최근 국제사회의 북한 인권 논의 동향:
유엔 북한 인권 조사위원회(COI)를 중심으로

조 정 현
통일연구원 연구위원

1. 유엔 북한 인권 조사위원회의 설립

○ 최근 유엔 인권이사회(HRC: Human Rights Council)는 북한 인권 상황을 전문적으로 조사하기 위한 특별 조사위원회를 설립하였음.
- 금년 3월 21일 제네바 유엔 인권이사회에서는 북한 인권 상황에 대한 결의가 표결 없이 47개 인권이사국의 의견일치로 채택되었음.
- 국제공동체가 북한의 인권 상황을 얼마나 심각하게 파악하고 있는지를 잘 보여주는 증거임. 2012년 3월 이후 유엔 인권이사회 및 총회에서는 북한 인권 결의가 예전과 달리 의견일치로 채택되고 있음.
- 북한에 우호적인 중국, 러시아, 쿠바 등이 이사국에서 빠진 상황에 강화된 내용의 북한 인권 결의안에 대해 베네수엘라가 표결을 요청할 가능성도 예상됐지만, 결국 어느 국가의 표결 요청도 없이 의견일치로 결의가 채택됨.
- 한국은 유럽연합, 일본 등과 함께 공동 제안국으로 이번 결의 채택에

참여함.

- 이번 인권이사회 북한 인권 결의에서 가장 주목받는 부분은 바로 북한 인권에 관한 사실조사위원회(COI: Commission of Inquiry, 이하 '북한 인권 조사위원회')의 설립을 결정한 것임.

○ 북한 인권 조사위원회 설립 결정은 국내·외 북한 인권 민간단체 및 세계적 인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW)와 국제엠네스티(AI)가 최근 수년간 꾸준히 주장해오던 내용임.

- 북한반인도범죄철폐국제연대(ICNK)를 결성하여 국제사회를 함께 압박함.
- 금년 1월 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권 최고 대표와 3월 인권이사회 제22차 회기에서 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman) 북한 인권 특별 보고관 등이 이를 적극 지지하면서 COI의 설립이 성사됨.
- 북한 인권 문제가 더는 일부 관련국들만의 논의 대상이 아니라 전 세계적인 관심사이며, 국가들이 여러 정치적 이유로 소극적 태도를 보이더라도 국제 NGO들이 주도권을 가지고 관련 활동을 성사할 수 있음을 잘 보여줌.

○ 조사위원회(COI)란 메커니즘 자체에 대해서는 국내에 거의 알려진 바가 없으며, 앞으로의 본격적인 북한 인권 조사위원회 활동에 잘 대비하고 적절히 협조·대응하기 위해서는 조사위원회 제도에 대한 기본적 이해 및 분석이 필요함.

- 먼저 일반적인 국제 인권 보호 장치와의 비교를 통해 유엔 조사위원회 제도의 역사적 배경 및 기능 등을 살펴보고, 다음으로 보다 구체적인 북한 인권 조사위원회의 활동 전망 및 관련 정책적 고려사항을 살펴봄.

2. 일반적 국제 인권 보호 장치

○ 2차 세계대전 이후 인권 문제는 인류의 보편적 가치로서 국제사회의 공통 관심사가 되었음.
- 개인의 인권을 보장할 1차적 책임은 여전히 그 영토국에 있음.
- 인권 보호에 1차적 책임이 있는 영토국이 언제든 주된 가해자의 모습으로 변할 수 있기 때문에 국제사회는 다양한 이행감독 메커니즘을 만들어 국제적 인권 보호를 추구함.
- 국제 인권 이행감독장치는 유엔 헌장 상의(Charter-based) 장치와 국제 인권 조약상(Treaty-based)의 장치로 대별됨.

가. 유엔 헌장 상 이행감독장치

○ 유엔 헌장 상의 기구로 국제 인권에 대한 임무를 수행하는 대표적인 기구로는 유엔 인권이사회를 들 수 있음.
- 1993년 설립된 유엔 인권최고대표(OHCHR: UN High Commissioner for Human Rights)도 유엔 사무총장의 지휘 하에 유엔 내의 인권 관련 업무를 수행하지만 이는 기본적으로 유엔 내에서의 각종 인권 활동을 총괄·조정하는 즉 행정 지원, 자문 및 교육 업무 등을 수행하는 것이기 때문에 국가들의 의무 이행을 감독하는 여타 이행감독장치와는 근본적으로 성격에서 차이가 있음.
- 2006년 기존의 경제사회이사회 산하 유엔 인권위원회(CHR: Commission on Human Rights)를 총회 보조기관으로 확대·발전하여 탄생한 인권이사회는 47개 유엔 회원국으로 구성된 준상설기구로 모든 인권 주제 및 상황을 검토할 수 있음.
- 특별절차(special procedure), 진정절차(complaint procedure) 등 기존 인권위원회의 책임과 기능을 모두 이어받은 인권이사회는 이에 더해 새롭게 고안된 국가별 정례인권검토(UPR: Universal Periodic Review) 제도도 채택하여 시행하고 있음.

○ 유엔 인권이사회의 특별절차는 국가별 혹은 특정 주제별로, 특별보고관(special rapporteur), 사무총장 특별대표(special representative of the Secretary-General), 독립 전문가(independent expert) 등과 같은 개인 전문가나 통상 5인으로 구성되는 실무 그룹(working group)의 구성을 통해 관련 사례나 주제를 조사하고 이를 토대로 권고 의견을 내는 절차를 말함.

- 이 과정 중에 관련국 정부와 의견을 교환하게 되고 필요하면 현장방문도 수행하게 되며, 최종 조사결과는 임무가 부여된 특정 국가 및 주제에 대해서 평결(findings) 및 권고사항(recommendations)을 담은 보고서를 발간함으로써 마무리하게 됨.
- 특별절차의 구체적인 임무 내용은 그러한 특별절차를 설치한 인권이사회의 결의에 의해 결정되며, 2013년 현재 12개의 국가별 특별절차[1] 및 36개의 주제별 특별절차가 진행 중임.
- 2004년 인권위원회 시절에 처음 임명되어 지금까지 유지되고 있는 북한 인권 특별보고관(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea) 절차는 직접적으로 북한 인권 문제를 다루고 있음.[2]
- 2012년엔 신숙자씨 사건과 관련하여 '자의적 구금에 관한 실무그룹(Working Group on Arbitrary Detention)'을 통해 북한의 관련 답변을 얻어낸 바 있으며, 강제적 내지 비자발적 실종에 관한 실무그룹(WGEID: Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)도 납치 문제와 관련하여 주목받고 있음.

○ 유엔 인권이사회의 진정절차는 인권위원회 시절의 '1503 절차'에 뿌리를 둔 비공개 고발제도를 말함.

- 인권 위반 행위의 피해자이거나 관련 위반에 대한 직접적이고 신뢰할 만한 지식을 가진 어떠한 개인이나 그룹(NGO 포함)도 세계 어느 곳에서 일어난 사건이든 어떤 환경 하에서 일어난 사건이든 모든 인권 및 기본적 자유에 대한 중대하고 지속적인 위반 행위에 대해 인권이사

회에 고발할 수 있도록 설치되어 있는 절차임.

- 이러한 개인의 진정절차와 유사한 통보제도가 사실상 앞서 살펴본 특별절차상에서도 존재함. 즉, 개인이나 그룹으로부터 구체적 인권침해 사안에 대한 진정을 접수한 특별보고관 등 특별절차상 임무수행자들은 그 진정의 내용이 신뢰할만하고 믿을만하다고 판단되면 그것을 관련국 정부에 '긴급호소(urgent appeals)' 혹은 '주장서한(letters of allegation)'이라는 이름으로 송부하며, 이렇게 인권이사회와 관련국 정부 간에 오고 간 서한과 답장들은 추후 관련 특별보고관의 보고서에 수록되어 국제사회에 공표하게 됨.

○ 유엔 인권이사회의 설립과 함께 새로 도입된 제도인 국가별 정례인권검토(UPR)는 인권 위반 주장이 제기된 특정한 국가가 아닌 유엔의 193개 모든 회원국을 대상으로 유엔 인권이사회가 정기적으로 각국의 인권 의무 준수 상황을 점검하는 장치임.

- 원칙적으로 이 제도는 인권 조약 이행감독기구의 작업과 중복되지 않고 그 작업을 보완하려는 취지로 도입되었음.
- UPR에서 각국의 인권상황은 유엔 헌장, 세계 인권 선언, 관련국이 당사국인 인권 조약, 각국의 자발적인 인권 공약(voluntary pledges and commitments) 등에 근거하여 검토되며, 필요하다면 국제 인도법(IHL: international humanitarian law)과 관련된 사항도 검토됨.
- 상호 대화를 기반으로 한 이 협력적 절차는 47개 이사국 전체로 구성되는 실무그룹에서 진행되며, 최종 검토 결과는 인권이사회의 결론 및 권고 사항이 포함된 보고서의 형태로 인권이사회 전체회의에서 채택됨.
- 2008년 4월 상기 검토절차가 처음으로 시작되었는데, 1년에 48개국씩 4년 주기로 진행되어 첫 검토절차는 2011년에 모두 완료되었고, 2012년부터 4년 반 주기의 2차 UPR이 현재 진행 중임.[3)]

나. 국제 인권 조약 상 이행감독장치

○ 또 다른 국제인권보호 메커니즘으로 국제 인권 조약상의 이행감독장치가 있음.

- 6대 핵심 인권 조약은 모두 각각의 이행감독위원회 내지 조약 감시기구를 보유하고 있음.
- 6대 핵심 인권 조약은 1966년 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약, ICESCR66), 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약, ICCPR66), 1966년 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(인종차별철폐협약, ICERD66), 1979년 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(여성차별철폐협약, CEDAW79), 1984년 고문 및 그 밖의 잔혹하고 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(고문방지협약, CAT84), 그리고 아동의 권리에 관한 협약(아동권리협약, CRC89)임.
- 각 인권 조약 위원회(Committee)는 다음의 <표 1>과 같이 다양한 이행감독장치를 두고 이를 통해 당사국의 조약이행상황을 감독함.

○ 6개 핵심 인권 조약은 모두 국가 정기 보고제도를 채택하고 있는데, 이는 당사국이 정기적으로 제출하는 이행보고서를 검토한 후 해당 위원회가 동 당사국과 관련되는 우려와 권고사항을 담은 최종견해(Concluding Observations or Comments)를 발표하는 제도를 말함.

○ 준사법적 성격을 지닌 국가 간 통보제도 및 개인 통보제도도 여러 조약상 존재하는데 실제로 국가 간 통보제도는 사용된 사례가 전혀 없는 반면, 개인 통보제도는 특히 고문관련 강제송환금지의 내용을 규율하는 고문방지위원회 및 자유권위원회(Human Rights Committee)에서 강제송환 위험에 놓인 개인에 의해 활발히 이용되었음.

- 조직적 인권침해에 대한 신뢰할만한 정보가 접수될 경우 일부 위원회는 직권으로 비공개조사를 실시하고 관련 검토의견을 해당 당사국에 제시할 수 있음.

○ 다양한 이행감독장치에서 나오는 위원회의 결론이 비록 법적 구속력이 있는 것은 아니지만, 국가들이 자발적으로 참여한 조약상 제도에서 나온 권위 있고 객관적인 전문가 집단의 의견이기 때문에 대부분의 경우 위원회의 의견은 존중받음.

〈표 1〉 6대 핵심인권조약의 이행감독장치

인권조약	이행감독기구	국가정기 보고제도	국가 간 통보제도	개인 통보제도	비공개 조사제도
사회권규약 (ICESCR66)	사회권위원회 (CESCR) (경사리 결의 1985/17)	O (제16-17조)	O (선택의정서 제10조, 수락선언요)	O (선택의정서 제1조 이하)	O (선택의정서 제11조, 수락선언요)
자유권규약 (ICCPR66)	자유권위원회 (CCPR) (제28조)	O (제40조)	O (제41-43조, 수락선언요)	O (선택의정서)	X
인종차별 철폐협약 (ICERD66)	인종차별철폐 위원회 (CERD) (제8조)	O (제9조)	O (제11-13조)	O (제14조, 수락선언요)	X
여성차별 철폐협약 (CEDAW79)	여성차별철폐 위원회 (CEDAW) (제17조)	O (제18조)	X	O (선택의정서)	O (선택의정서 제8-10조)
고문방지협약 (CAT84)	고문방지위원회 (CAT) (제17조)	O (제19조)	O (제21조, 수락선언요)	O (제22조, 수락선언요)	O (제20조)
아동권리협약 (CRC89)	아동권리위원회 (CRC) (제43조)	O (제44조)	X	X	X

다. 일반적 국제 인권 보호 장치의 한계: 권고적 효력과 개별 인권 중심

○ 위에서 살펴본 국제인권보호 장치들은 20세기 후반 들어 빠른 속도로 발

전한 국제 인권 레짐의 대표적 제도들로 보편적인 인권 기준의 확립 및 실제 국제 인권 개선에 있어서도 상당한 성과를 거둔 것이 사실임.

○ 다른 한편 구속력 없는 결론과 권고로만 이루어진 기존의 이행감독장치들은 국가주권을 강하게 주장하는 일부 비협조적 국가들과 관련된 사안에 있어서는 다소 무기력한 모습을 보였던 것도 사실임.
  - 인권이사회 UPR의 경우 공평하게 모든 유엔 회원국을 대상으로 정기적으로 인권 이행 상황을 검토한다는 장점에도 불구하고 너무 짧은 시간 동안 광범위한 내용을 검토하기 때문에 심도 깊은 논의가 불가능한 한계가 있음.
  - 선별성 논란에도 불구하고 그 필요성이 인정되어 계속 유지되고 있는 특정 국가를 대상으로 하는 인권이사회 특별절차의 경우에도 이미 10년 동안 활동해 온 북한 인권 특별보고관의 경우에서도 알 수 있듯이, 해당 국가가 적극 협조하지 않을 때 개인 전문가인 특별보고관으로서 할 수 있는 일들이 그리 많지 않음.
  - 국제 인권 조약의 경우도 국가들의 자유의사에 의해 당사국 여부가 결정되고, 당사국인 경우에도 상당수의 이행감독장치들이 선택적으로 또다시 국가들의 자유의사에 의해 수락되어야만 하며, 설사 이러한 이행감독장치들이 작동할 수 있는 상황이라고 해도 인권이사회의 경우와 마찬가지로 구속력 있는 결정을 내리는 이행감독장치가 현재 존재하지 않는다는 한계가 있음.

○ 또 다른 한계로는 일반적 국제 인권 보호 장치는 기본적으로 개별적 인간의 인권보호를 목적으로 성립된 국제 인권법에 기반을 두고 있다는 점임.
  - 무력충돌 등을 통해 발생하는 대량 인권 침해 사태에 대한 효과적인 대응 수단으로는 기존의 인권 보호 제도가 분명한 한계가 있는 것임.
  - 통상 대량 인권 침해 사태에 대해서는 사후적으로 국제 형사법을 통한 대응이 이뤄지거나, 때때로 진행 중인 사태에 대한 인도적 개입(humanitarian intervention) 논의들을 통해 관련 사태를 중단하고자 함.

- 전자의 경우는 국제형사재판소(ICC: International Criminal Court)를 통한 국제범죄자의 처벌을 들 수 있으며, 후자는 최근에 확대·발전된 보호책임(R2P: Responsibility to Protect) 논의로까지 이어진다고 볼 수 있음.
- 양자는 전쟁범죄(war crimes), 인도에 반한 죄(crimes against humanity, 반인도범죄), 집단 살해(genocide, 집단 학살) 등의 국제범죄를 매개체로 서로 연결됨. 즉, 세 국제범죄는 국제형사재판소의 관할 대상 범죄일 뿐 아니라 보호책임 원칙의 규율대상임.
- 전쟁범죄는 통상 '대규모 실행(large-scale commission)'을 상정하고 있고 반인도범죄는 '광범위하거나 체계적인(widespread or systematic)' 공격의 일부로서 범하여진 행위를 말하며, 집단 살해죄는 본질적으로 '집단의 전부 내지 일부'를 파괴할 의도를 가지고 범하여진 행위를 말하는데 이는 모두 '대량' 인권 침해와 관련됨.[4)]

○ 대량 인권 침해 사태를 다루는 메커니즘 자체에도 일정한 한계가 있는데, 특히 유엔 안보리의 역할이 중요함.
- 국제형사재판소의 경우 관련국(범죄발생지국 내지 범죄혐의자 국적국)이 ICC 로마규정의 당사국이 아닐 경우 수단 다르푸르 사태나 리비아 사태 등에서와 같이 유엔 안전보장이사회가 자신의 결의 채택을 통해 국제형사재판소에 관련 사건을 회부하여야 관할권이 성립함. 즉, 최근에 대량 인권 침해 사태가 발생한 대다수의 국가들이 로마규정의 당사국이 아니었던 점을 감안하면 유엔 안보리의 역할이 절대적으로 중요함.
- 보호책임 원칙 중 국제 공동체의 직접적 개입이 이루어지기 위해서도 즉 경제적 및 비경제적 제재가 가해지기 위해서도 기존 국제질서에서 적용되던 안보리의 의사결정과정이 반드시 필요함.
- 대량 인권 침해 사태의 해결을 위해서는 국제 공동체를 대표하는 유엔, 그중에서도 안전보장이사회의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있음.
- 사법기관이 아닌 정치적 기관이기는 하지만 안보리는 자신의 구속력 있는 이러한 중요한 결정을 내리기 위해 신뢰할만한 관련 정보의 확보

가 긴요할 수밖에 없는데, 이런 맥락에서 최근 조사위원회(COI) 제도가 유엔 내에서 대량 인권 침해 사태와 관련해 활발하게 활용되고 있다는 점은 주목할 필요가 있음.

3. 국제 인권 보호 장치로서의 조사위원회(COI)

가. 전통적인 국제분쟁 해결수단으로서의 사실조사

○ 전통적인 국가 간 분쟁해결수단의 하나로 사용되어 온 '사실조사(Inquiry, Enquiry, Fact-Finding, 사실심사)'는 분쟁의 원인이 되고 있는 사실관계를 사실조사위원회와 같은 기관이 중립적인 위치에서 명확히 하여 분쟁의 타결을 도모하는 방법임.

- 많은 국제분쟁은 그 원인인 사실을 정확히 알지 못하여 발생하였거나 악화된 사례가 많았으며, 사실 자체만 명확하게 밝혀져도 분쟁의 타결이 용이해질 수 있기 때문에 이러한 사실조사 제도의 의의가 있음.
- 사실조사는 다양한 국가 간 조약에 근거하거나 유엔과 같은 보편적 국제기구 및 지역기구들에 의해 종종 진상조사단 내지 사실조사위원회 설치와 같은 방식으로 활용되었음.
- 최근에는 사실조사는 물론 해결방안 제시도 함께 수행하는 국제조정(conciliation) 제도가 국제무대에서 더욱 활발히 사용되면서 일반적 국제분쟁에서의 사실조사 활용빈도는 감소하게 되었음.

나. 유엔 내에서의 조사위원회 활동

○ 전통적 국제분쟁 해결방법 중 하나였던 사실조사는 최근 대량 인권 침해 사태와 관련된 국제사회의 조사활동에 활발하게 활용되기 시작하였음.

- 지역기구에서도 종종 유사한 활동이 전개되기도 하지만 여기서는 유엔 내의 활동으로 그 범위를 한정하여 살펴봄.

1) 유엔 안전보장이사회에 의해 설립된 조사위원회 활동

○ 대량 인권 침해 사태를 조사하기 위한 유엔 내에서 조사위원회가 활동함. 그중에서도 구체적인 국제 형사처분까지 이어진 사례는 1992년 유엔 안보리 결의에 의해 보스니아 내전 중의 국제 인도법(IHL) 위반사항을 조사하기 위해 설립된 '바시오니 위원회(Bassiouni Commission)'를 먼저 생각할 수 있음.

- 동 위원회의 결론에 근거해 안전보장이사회는 1993년 임시 국제형사재판소인 구 유고 국제형사재판소(ICTY: International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia)를 헤이그에 설립하여 아직까지 관련 재판이 진행 중임.

○ 르완다 국제형사재판소(ICTR: International Criminal Tribunal for Rwanda)도 안보리에 의해 설립된 관련 조사위원회의 보고서 내용을 근거로 한 유사한 방식으로 1994년도에 유엔 안보리에 의해 설립되었음.

- 르완다 내전 시 집단 학살(genocide) 및 국제 인도법 위반행위가 발생하였음을 동 조사위원회는 확인하고 이러한 국제 범죄 행위를 조사하고 책임자를 처벌할 임시 재판소의 설립을 안보리에 권고하였음.

○ 임시 국제형사재판소 설립이라는 구체적 결과로 귀결된 상기 두 사례는 기존의 유엔 내의 일부 사실조사 활동과 달리 단순히 관련 사실만을 확인하는 것이 아닌 보다 구체적으로 형사처분을 위한 조사활동을 수행했다는 점에서 유엔 내 사실조사 활동에 있어 일종의 전환점이 되었다는 평가를 받음.[5)]

- 구 유고와 르완다 사태를 조사했던 위원회의 정확한 명칭은 '전문가위원회(Commission of Experts)'로 현재 사용되는 '조사위원회(COI)'라는 명칭과는 약간 달랐고, 그 당시는 상설적인 국제형사재판소(ICC)가 설립되기 전이라 임시 내지 특별 국제형사재판소의 설립이라는 특단의 조치를 취했다는 점에 있어서도 현재와는 상황이 다름.

○ 2004년 수단의 다르푸르 사태에 대응해 안보리 결의에 의해 설립된 다르푸르 국제 조사위원회(International Commission of Inquiry on Darfur)는 이름도 현재 주로 쓰이는 '조사위원회(COI)'이고 실제로 관련 사건이 안보리에 의해 ICC에 회부되었다는 점에서 현재 시점에서 직접 관련성이 있는 사례라 할 수 있음.

- 동 위원회는 국제 인권법(IHRL: International Human Rights Law) 및 국제 인도법(IHL) 위반사항을 조사하고, 집단 학살 발생 여부를 결정하며, 형사처분을 위한 가해자 확인을 임무로 요청받았음.
- 수단 조사위원회는 집단 학살은 발생하지 않았지만 심각한 인권법 및 인도법 위반이 있었으며 이는 인도에 반한 죄 및 전쟁범죄를 구성한다고 판단하였음.
- 유엔 안보리가 ICC에 동 사건을 회부할 것을 권고하였는데, ICTY 재판소장이었던 안토니오 카세스(Antonio Cassesse)가 위원장을 맡아 상당히 수준 높은 보고서를 제출하였기 때문에 어렵지 않게 안보리에 의해 관련 권고가 받아들여졌음.
- 최초의 안보리에 의한 ICC 회부 사례로 기록되었는데, 독립적이고 능력 있는 조사위원회가 추가 수사 필요성 등에 대해 설득력 있게 평가하면 안보리 내 정치적 편견이 최대한 배제되고 필요 시 ICC에의 회부와 같은 결과로 귀결될 수 있다는 점을 잘 보여주었음.[6)]

2) 유엔 인권이사회에 의해 설립된 조사위원회 활동

○ 유엔 인권위원회가 인권이사회로 발전적으로 개편된 2006년 이후에는 안보리보다는 인권이사회에 의해 유엔 조사위원회가 설립되었음.

- 통상 무력충돌과 같은 대량 인권 침해 사태에 주로 적용되는 국제 인도법과 주로 평시에 개별적 사안에 적용되는 국제 인권법 간의 점증하는 상호작용이 고려된 것으로 보임.
- 무력충돌이라는 특수한 상황 및 추후 ICC에의 회부 가능성 등을 고려할 때 유엔 안보리가 더욱 적절한 기관이라는 비판도 충분히 가능

할 것이나, 이번 북한 인권 조사위원회의 경우와 같이 무력충돌과 전혀 상관없는 상황에 대해서도 조사위원회의 설립이 충분히 가능하기 때문에 국제 인권법적 요소를 완전히 배제하거나 인권이사회의 역할을 부적절하게만 보는 것도 완전히 타당한 지적이라고는 할 수 없을 것임.[7]

- 조사위원회 설립에 있어서 유엔 인권이사회의 역할이 중요해진 보다 현실적인 이유는 안보리가 냉전이 종식됐음에도 관련 사안에 대해 때때로 정치적인 이유로 적극성을 띠지 않았기 때문이기도 함. 따라서 거부권 행사가 배제되고 다수결로 결의를 채택하는 유엔 인권이사회가 그 대안으로 대량 인권 침해 사태에 대한 조사위원회를 활발하게 설립하게 된 것임.[8]

○ 유엔 인권이사회는 2006년 레바논을 시작으로 2011년 리비아, 코트디부아르, 시리아 등에 대해 조사위원회(COI)를 설립하였음.

- 이 중 리비아 사태와 코트디부아르 사태에 대해 ICC의 체포영장 발부 등 구체적 활동이 있었는데, 리비아의 경우 조사위원회 설립 3일 후에 안보리가 동 사건을 ICC에 회부하여 직접적으로 안보리 결정과 관련된다고 볼 수는 없으며 코트디부아르의 경우엔 관련 조사위원회의 보고서 제출 이후 ICC가 체포영장을 발부하고 재판이 시작되긴 했지만 코트디부아르 정부의 ICC 관할권 수락으로 안보리의 관련 결의 채택이 불필요했기 때문에 이 역시 안보리 활동과 직접적인 관련성은 없었음.[9]
- 조사위원회의 활동이 관련 인권침해의 심각성 및 형사처분의 필요성 등 국제적 분위기를 조성하고 ICC에 기본적 정보 및 분석을 제공하는 등의 간접적 지원으로 국제적 형사처분에 일조했다고 볼 수는 있을 것임.

○ 유엔 인권이사회는 조사위원회와 사실상 유사하지만 다소 완화된 형태의 '진상조사단(Fact-Finding Missions: FFM, 사실조사단)'을 팔레스타인(2006년), 수단 다르푸르(2006년), 콩고민주공화국(2008년), 가자지

역(2009년), 이스라엘(2010년), 시리아(2011년) 등에 파견하기도 하였음.

- 인권이사회는 대량 인권 침해에 대한 대응에 있어 조사위원회와 진상조사단, 그리고 특별보고관 등의 특별절차를 함께 운영하고 있는데, 이를 운영하는 기본 원칙이나 일반적 관행을 찾기는 쉽지 않음.
- 이 세 가지 제도가 사안에 따라 병행적으로 존립하기도 하고 선택적으로 존재하기도 함. 예컨대 시리아의 경우 세 가지 제도가 모두 존재한 반면 리비아의 경우 조사위원회 외의 절차는 존재하지 않았음.
- 진상조사단(FFM)과 조사위원회(COI)의 기능상 차이점은 쉽게 발견되지 않지만 조사위원회의 기능이 좀 더 구체적으로 형사책임성 면을 강조하는 경향이 있으며, 두 가지 다 운용된 경우 통상 진상조사단이 먼저 설치되고 이후 조사위원회의 활동이 개시되는 경향이 있음.

○ 방금 살펴봤듯이 집단 학살, 전쟁범죄, 반인도범죄 등이 연루된 대량 인권 침해 사태에 대한 대응으로 유엔 인권이사회는 특별보고관과 같은 인권이사회의 특별절차들도 종종 이용하곤 하는데, 이는 과거 유엔 인권위원회 시절부터 다양한 형태로 존재하여 왔던 것들임.

- 크메르루즈 시기의 캄보디아, 1980년대 엘살바도르 내전, 1990년대 초 이라크 - 쿠웨이트 분쟁, 모잠비크 내전(1977~1992), 1999년 동티모르 등 다양한 지역에서 유엔은 인권위반을 조사하고 그 원인을 분석하며 진행상황을 모니터링하고 필요하다면 기술적 협력 프로젝트를 가동하기도 하였음.
- 이러한 특별절차(special procedure)상 활동과 조사위원회(COI) 활동의 가장 큰 본질적인 차이점은 개인의 형사책임(individual criminal responsibility)과의 관련성 여부임.
- 유엔의 일반적 인권보호 장치에서도 조사 후 관련국에 가해자의 국내적 처벌을 권고하기도 하였지만 그 성과는 대체로 미미하였음.
- 인권이사회의 조사위원회 활동은 과거와 비교해 질적 변화를 경험하고 있는데, 이는 최근 설립되어 현재 운영되고 있는 ICC 등 국제형사제도는 물론 진실화해위원회와 각종 재판소 운영을 병행하는 과도기 정의(transitional justice) 메커니즘의 활성화, 국제 인권법, 국제 인

도법, 국제 형사법 간의 활발한 상호작용, 대량 인권 침해 사태 대응에 대한 유엔 안보리와 인권이사회 간의 상호 보완적 역할 증대 등에 기인하는 것으로 보임.

- 안보리와 인권이사회 간의 보다 세밀한 역할 분담 등 아직 풀어야 할 숙제도 많이 남아 있는 것이 사실임.[10]

○ 북한의 경우를 살펴보면 2004년 이래 이미 10년 동안 유엔 북한 인권 특별보고관이 활동했음에도 불구하고 여러 현실적 제약으로 인해 뚜렷한 성과를 냈다고 평가하기 어려우며, 이러한 맥락에서 최근 활성화되고 있는 유엔 조사위원회(COI)가 북한 상황과 관련해 가진 상대적 장점을 살펴볼 필요가 있음.

- 더욱 체계적인 유엔의 지원을 받을 수 있다는 점을 들 수 있음. 다수의 인적 지원 및 물적 지원을 유엔 인권 최고 대표 사무소를 통해 받음으로써, 관련 활동 및 수집되는 정보의 질을 높일 수 있고 또 다수의 전문가가 동원되어 더욱 상세하면서도 정확하고 우수한 법적 분석이 포함된 보고서의 생산이 가능함.
- 이는 자연스레 국제여론 및 국제기구의 활동에 주는 영향력도 제고되는 효과를 봐올 것이며, 보다 설득력 있는 형사처분의 필요성이 강조되어 강제력 있는 결정을 내리는 안보리의 활동과 연계될 가능성이 더 높다고 할 수 있음.
- 적절한 경우 추후 ICC에 의한 실제 재판 진행 시 관련 정보가 증거로 활용될 가능성도 있음.

3) 유엔 인권 최고대표에 의해 설립된 조사위원회 활동

○ 2006년 동티모르의 경우는 유엔 내에서 설립되기는 했으나 안보리나 인권이사회에 의한 것이 아니라 유엔 사무총장의 요청으로 인권 최고대표가 설립한 경우임.

- 동 사례는 앞서 다룬 사례들과는 다르게 동티모르의 외교부 장관이 먼저 독립된 특별조사위원회의 설립을 요청함에 따라 성사된 것으로, 본

격적인 무력충돌로까지 이어지진 않은 상대적으로 소규모 사건에 대한 조사활동이었음.

다. 유엔 조사위원회의 기능

○ 유엔 조사위원회의 구체적 기능은 원칙적으로 각각 부여받은 위임사항에 따라 모두 다소간 차이가 있음.
- 아래에서는 현재 유엔 인권이사회에 의해 가장 활발히 이용되고 있는 유엔 조사위원회의 기능을 일반적인 관점에서 살펴봄.

○ 조사위원회의 설립 목적은, 먼저 국제 인권법 및 국제 인도법 위반사항이 있는지에 대해 객관적으로 조사함과 동시에 그 위반이 조직적이고 광범위한 것인지에 대해 조사하는 것임.
- 관련 사태의 원인을 분석하고 관련 사실을 기록하며 대응방안을 제안하는 기능도 있음.
- 최근 활동에 있어서의 가장 주요한 임무는 가해자의 형사처분 필요성을 검토하여 재판에 회부될 수 있도록 조사하는 것임.
- 통상 유엔 조사위원회의 보고서는 관련 사실관계를 적시하고, 국제법 위반 여부를 명시하며, 관련국 및 개인의 책임성을 확인하고 추가적 필요조치에 대한 권고 및 입증기준(standard of proof)에 대한 설명이 포함되어야 함.[11]

○ 국제형사재판을 위한 정보 수집을 목적으로 하는 조사활동의 경우는 일반적인 사실조사와 성격이 다소 다름.
- 일반 조사활동은 피해자와 목격자를 상대로 하지만 국제형사재판을 위한 조사활동은 인권 가해자, 즉 추후 국제형사재판을 받게 될 인권침해 당사자를 상대로 하는 것이기 때문임.
- 이 경우에는 조사를 더욱 은밀하게 할 필요도 있고 증거조사도 법정에서 유죄의 증거로 인정되어야 하므로 확실하고 신빙성이 있는 증거를 확보하는데 주력하게 됨.

○ 조사위원회 활동에 있어 가장 어려울 때는 관련국이 현장방문을 불허하는 경우임.

- 원칙적으로 조사대상 국가의 방문동의가 없으면 조사위원회가 해당 국가를 방문할 수가 없음. 최근 시리아에 대한 조사위원회 활동이 그 예임.
- 사실조사에 있어 가장 중요한 현장방문이 현실적으로 불가능한 상황은 신뢰할만한 정보의 접근성 제한 및 수집된 정보의 질 저하로 이어질 가능성이 큼. 더군다나 형사재판까지 고려한 구체적 사실관계의 확인은 상당 부분 불가능할 가능성이 큼.
- 그럼에도 불구하고 이러한 경우 주변국에서 관련 피해자 및 목격자 면담, 해당 지역 취재 언론인 및 NGO들과의 면담, 통신수단을 통한 현지인과의 면담, 사진 및 기록물 등 물적 증거 확보, 주변국 정부의 정보 및 기록 확보, 인공위성 영상자료 등 최신의 기술을 이용한 자료 확보 등을 통해 그 한계를 극복할 필요가 있음.

4. 유엔 북한 인권 조사위원회의 활동

가. 유엔 북한 인권 조사위원회의 활동 개요

○ 2013년 3월 21일 유엔 인권이사회의 결의로 설립된 유엔 북한 인권 조사위원회는 지난 5월 7일 마이클 커비(Michael Kirby) 전 호주 대법관, 마르주끼 다루스만 현 북한 인권 특별보고관, 소냐 비세르코(Sonja Biserko) 세르비아 인권운동가 등 3인으로 위원회 구성을 완성하고, 7월 1일 제네바에서 첫 회의를 가짐으로써 본격적인 활동에 들어감.

- 7월 5일 기자회견에서 8월 11일부터 17일 북한, 8월 19일부터 23일 한국, 8월 24일부터 25일 일본을 각각 방문하기를 희망한다고 밝힘.
- 현장방문, 주요 기관 및 인사와의 면담, 공청회 등의 활동으로 구성됨.

○ 북한 인권 조사위원회는 금년 9월에 개최될 제24차 인권이사회 및 10월 경의 제68차 유엔 총회에서 구두보고(oral update)를 한 후, 내년 3월 제25차 인권이사회에 서면보고서(written report)를 제출하여야 함.

- 1년 임기의 동 조사위원회는 사전 준비기간 및 보고서 작성기간을 고려하면 실제 활동기간은 6개월 정도로 예상됨.
- 필요할 경우 인권이사회 결의에 의해 임기 연장 가능함.

나. 유엔 북한 인권 조사위원회의 임무

○ 북한에서 지속되고 있는 조직적이고(systematic) 광범위하며(widespread) 중대한(grave) 인권침해에 대해 조사함.

○ 구체적으로 i) 식량권 침해, ii) 정치범수용소 관련 침해, iii) 고문 및 비인도적 대우, iv) 자의적 구금, v) 차별, vi) 표현의 자유 침해, vii) 생명권 침해, viii) 이동의 자유 침해, ix) 외국인 납치를 포함한 강제실종 등 북한 인권 특별보고관이 최근 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 적시한 9가지의 북한 인권 침해 사안을 포괄적으로 조사하도록 임무를 부여받음.

○ 이러한 조사의 목적이 '인도에 반한 죄(crimes against humanity)' 등 국제범죄를 구성하는 사안에 대해 '온전한 책임(full accountability)'을 묻기 위함임을 명시함.

다. 유엔 북한 인권 조사위원회 활동의 의의 및 한계

○ 첫째, 북한 인권의 심각성에 대한 국제사회의 공감대 확산 및 적극적 개입 의지의 표명을 들 수 있음.

- 작년에 이어 금년에도 표결 없이 의견일치로 북한 인권 결의가 채택됨은 물론, 주로 무력충돌이 수반된 대량 인권 침해 사태에 적용되던 조사위원회(COI)의 구성이 특별히 무력충돌이 발생하지도 않은 북한 인

권 문제 전반에 대해서 이번에 결정되었다는 점은 주목할 만함. 국제 공동체의 우려가 그만큼 크다는 증거임.

- 자신의 주민을 보호할 1차적 책임이 있는 주권국을 국제공동체가 유엔을 통해 외교적, 인도적, 평화적 방법으로 도울 책임을 규정한 '보호책임(R2P: Responsibility to Protect)' 원칙의 '제2기둥'을 조사위원회의 설립을 통해 구현한 것으로도 평가할 수 있음.[12]

○ 둘째, 기존의 일반적 국제 북한 인권 논의와는 다르게 국제형사처분을 염두에 둔 접근을 취했다는 점임.

- 더욱 구체적인 사실조사의 필요성과 더욱 전문적인 법적 분석의 필요성을 제기함.
- 국제형사재판소 로마규정 제7조에 규정된 '인도에 반한 죄' 관점에서 볼 때, 무엇보다도 정치범수용소(관리소) 문제와 납북자 문제가 조사위원회의 주요 관심대상이 될 것임.
- '광범위한(widespread)'과 '체계적인(systematic)'이란 단어는 '인도에 반한 죄'와 직접적으로 관련된 표현이고, '중대한(grave)'이란 표현은 또 다른 대표적 국제범죄인 '전쟁범죄(war crimes)'와 관련된 문구임.
- 국제 조사위원회의 결과보고가 자동으로 모두 형사소추단계로 연결되는 것은 아니지만, 실제 수단, 리비아, 코트디부아르 등은 조사위원회 활동과 직·간접적으로 연결되어 현직 대통령을 비롯한 주요 국제범죄 혐의자들이 국제형사재판소(ICC)에 의해 체포영장을 발부받았으며 일부는 현재 재판이 진행 중임.[13]

○ 셋째, 이러한 새로운 시도가 현실적 벽에 부딪쳤을 때 예상치 못한 부작용이 발생할 여지도 있음.

- 조사위원회라는 새로운 제도를 시도했음에도 그 구체적 조사결과가 과거의 결과들과 별반 다르지 않을 경우, 자칫 북한 인권 논의 자체의 계기가 상실될 수도 있을 것임.
- 설사 과거와 다른 구체적 결과물이 없더라도 이러한 시도 및 논의 자

체가 북한 인권 문제에 대한 국제사회의 관심과 지지를 크게 제고할 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수는 있을 것임.

- 북한의 입국 거부가 예상되는 상황에서, 북한 인권 관련 정보 및 자료가 가장 풍부하게 축적된 한국 등 관련국들의 효율적인 정보 제공 및 지원이 상당히 중요할 것으로 판단됨.

5. 정책 고려사항

가. 정부 유관부처 간 협력체제 구축

○ 이번 북한 인권 조사위원회 활동이 의미 있는 결과를 도출하기 위해서는 우리 정부의 적극적이고도 효율적인 지원이 필요함.

○ 이를 위해서는 현재 분산되어 있는 북한 인권 업무 및 정보 관리를 통합 내지 조정·조율할 수 있는 정부 내 시스템이 필요함.

- 외교부, 통일부, 법무부 등 부처 간 협력은 물론 국책연구기관인 통일연구원과의 협력도 필요함.
- 필요하다면 관련 정보의 통합적 관리도 추구하여 보다 체계적으로 공신력 있는 정보 및 자료가 관리되고, 보다 효율적으로 적재적소에 관련 정보가 제공될 수 있는 체제 구축이 필요함.

○ 관련 민관협력 시스템의 구축도 함께 고민할 필요가 있음.

나. 북한 인권 문제에 대한 국내·외적 관심 제고 계기 활용

○ 북한 인권 문제는 이번 조사위원회 설립 과정에서도 알 수 있듯이 국내·외 민간 인권 단체들의 적극적 활동으로 한민족만의 문제가 아니라 국제사회가 직접 나서서 문제제기를 하는 인류 전체의 국제적 인권 이슈가 되었음.

- 정부는 이러한 국제적 추세에 수동적으로 끌려가기보다는 이러한 기회를 북한 인권 개선의 중요한 계기로 인식하고 보다 적극적인 활용방안을 마련할 필요가 있음.

○ 인권 문제는 탈정치화하여 꾸준히 일관성 있게 국제기준에 근거한 주장을 펼치는 것이 중요하며, 껄끄러운 양자관계보다는 유엔과 같은 다자인권무대를 적극 활용할 필요가 있음.

다. 중·장기적 북한 인권 정책 수립

○ 근본적으로 현재의 미진한 북한 인권 정책을 보다 체계적으로 수립하고 효율적인 관련 정보 구축 및 지원 체제를 구축하기 위해서는 전면적인 제도적 보완이 필요함.
- 이를 위해 여야 합의에 기반을 둔 북한 인권법의 제정을 적극 추진할 필요 있음.
- 북한 인권법 제정을 위해서는 자유권 및 사회권, 북한 인권 문제 및 인도적 지원 방안 등에 대한 통합적 접근이 필요할 것임.

○ 이러한 정보 및 자료 구축의 체계화를 통일 후 사회통합 방안과 연계하는 중·장기적 전략 마련이 필요함.
- 최근 '과도기 정의(Transitional Justice, 이행기 정의, 전환기 정의)' 문제가 새롭게 논의되고 있음.

■ 주석

1) 벨라루스, 캄보디아, 코트디부아르, 에리트리아, 북한, 아이티, 이란, 미얀마, 팔레스타인, 소말리아, 수단, 시리아.

2) 북한 인권 특별보고관은 2004년 원년부터 최근까지 태국의 Vitit Muntarbhorn 교수가 그 임무를 수행하였으나, 2010년 인도네시아의 검찰총장 출신인 Marzuki Darusman이 새로운 북한 인권 특별보고관으로 임명되었음.

3) 북한은 2009년 12월 첫 UPR을 받은 바 있으며, 다음 UPR은 2014년 4월로 예정되어 있음.

4) ICC 로마규정 제6조~제8조.

5) Micaela Frulli, "Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice: Some reflections on United Nations Commissions of Inquiry," *Journal of International Criminal Justice*, Vol.10(2012), pp.1326-1329.

6) Philip Alston, "The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations," *Journal of International Criminal Justice*, Vol.3(2005), pp.600- 607 참조.

7) 2006년 설립된 동티모르 COI의 경우도 전면적인 무력충돌 상황은 아니었지만, 이는 인권이사회가 아니라 유엔 사무총장의 요청으로 유엔 인권최고대표에 의해 설립된 것이었음.

8) Lyal S. Sunga, "What Should Be the UN Human Rights Council's Role in Investigating Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity?" in M. Cherif Bassiouni & William A. Schabas (eds.), *New Challenge for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* (Cambridge: Intersentia, 2011), p.330.

9) 리비아의 경우, ICC에 의해 체포영장이 발부된 3인 중 카다피는 체포 중 사살되었고, 나머지 2인에 대해서는 ICC가 자신의 관할권 행사를 주장하는 반면 현 리비아 정부는 ICC의 보충성(complementarity) 원칙을 강조하며 인도를 거부하고 국내재판을 추진 중임. 코트디부아르의 경우는 비록 사건 당시 ICC 로마규정의 당사국은 아니었지만 자발적으로 ICC의 관할권을 수락하였기 때문에(ICC 로마규정 제12조 3항 참조) 유엔 안보리의 회부 없이도 ICC가 관할권을 행사하여 그바그보 전 대통령이 현재 헤이그에서 재판을 받고 있음.

10) Lyal S. Sunga, *supra* note 8, pp.321-322.

11) "The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry Conference

brief" (Geneva: Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2011. 12), pp.1-3.

12) "Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman," UN Doc. A/HRC/ 22/57(1 February 2013), para.30 참조.

13) 수단의 현직 대통령인 오마르 알 바시르에 대해서는 다르푸르 사태 관련 국제형사재판소의 체포영장이 2009년 3월과 2010년 7월 2차례 발부된 상태이고, 코트디부아르의 전직 대통령인 로랑 그바그보는 대선 불복 관련 내전과 관련해 2011년 11월 헤이그에 위치한 국제형사재판소로 압송되어 현재 재판이 진행 중임.

한국전쟁 이후 한국사회에서 '신화'로 이어지고 '북한의 상대적 군사력 우위'라는 명제는 현재 시점에서도 유의미한 안보적 인식을 제공하는가에 대해 비판적 시각이 필요하다. 이른바 남북한의 안보딜레마는 상대의 군사력에 대한 과대인식과 그 의도를 불신하면서 반세기가 넘도록 강화되고 있다. 압도적이라고 할 수는 없지만 현재 한국은 북한에 대해 '잠재군사력'이나 '전쟁수행능력'에서 우위를 점하고 있으며, 특히 한미연합방위력의 차원에서 볼 때 그 능력은 훨씬 크다.

따라서 한반도 안보의 평화적 미래구상을 위해서는 북한의 군사력에 대한 객관적이고 냉철한 평가를 통해 이에 기반한 적정 수준의 군비증강 계획, 효율적 군사개편과 첨단화 등이 필요하다. 남한이 재래식 군사력에서 '압도적' 우위를 점하는 것은 북한을 핵·미사일과 같은 비대칭 무기 개발에 집중하게 하여 오히려 한국의 안보를 위협하는 악순환을 만들 수 있기 때문이다. 따라서 남북한 평화 구축을 위한 군비통제의 중요성은 이제 한국의 주도로 제안되고 실천되어야 할 긴급한 과제가 되고 있다. 또한 2015년으로 예정된 전시작전통제권 전환 문제 역시 안보문제의 주도적인 측면에서 적극적으로 획득되어야 할 사안이다.

북한 군사력의 평가와 한국의 안보정책 방향

이 정 우

경남대 극동문제연구소 연구교수

1. 서론

○ 국제정치학에서 전쟁원인론에 대한 연구는 끊임없는 연구대상임. 국제정치에서 중요한 변화와 변동이 전쟁이라는 매개를 통해 일어난 것이 인류의 역사이고, 따라서 변화와 변동 이후 유리한 입장에 서려는 세력과 기존의 상황 속에서 유리한 국면을 지키려는 세력의 복합적 관계틀 속에서 전쟁 가능성은 항상 잠재적인 현실인식의 창(窓)이 됨.

○ 주로 현실주의적 전통에 따르는 것이지만, 전통적으로 전쟁을 야기하는 주요한 변수는 각국의 힘, 즉 국력(national power)이라는 점에 대부분의 학자가 공감.

- 물론 힘 이외에도 현상(status quo)에 대한 만족도 및 전쟁에서 입을 피해와 이익에 대한 타산 등이 복합적으로 고려되어 전쟁이 발생하게 됨.

○ 이런 점에서 볼 때, 북한이 전쟁을 시작할 가능성은 힘의 불균형이라는 차원보다는 기존 국제질서에 대한 만족도의 차원에서 주로 다루어져야 할 것이지만, 북한의 군사력과 군사태세를 통해 북한의 공격력과 공격성을 평가하려는 노력은 지속되고 있음.

- 무기 효능의 비대칭성에도 불구하고 북한 핵개발 이후 이러한 경향은 더욱 커지고 있음.

○ 과연 북한의 군사력과 그를 뒷받침하는 국력은 전쟁을 일으킬 수준에 있는가? 한국전쟁 이후 한국사회에서 '신화'로 이어지고 '북한의 상대적 군사력 우위'라는 명제는 현재 시점에서도 유의미한 안보적 인식을 제공하는가?에 대해 비판적 시각이 필요함.

○ 국가차원 또는 국민의 인식 속에서 남한은 상시로 북한의 대남 군사위협에 대해 우려를 하고 있음.

- 천안함·연평도 사건이 일어난 후 이러한 우려가 단순히 기우가 아니었음을 강력히 주장하는 입장들이 존재함.
- 북한 역시 이른바 '피포위(under siege)' 의식 속에서 한미연합군의 군사력에 대해 상시적인 공포를 가지고 있는 것으로 파악됨. 남북한의 안보딜레마는 상대의 군사력에 대한 과대인식과 그 의도를 불신하면서 반세기가 넘게 지속되고 있다.

○ 이와 같은 상황에서 북한의 군사위협에 대한 대응의 한 대안으로서 전시작전통제권(이하 '전작권')의 재연기가 논의되고 있는 상황임.

- 남북한 군사력에 대한 비교를 차치하더라도 전작권의 연기가 안보 확실성을 강화하는 기제가 될 것인가에 대해서는 의문이 제기됨.
- 전작권 재연기가 미국이 추진하는 동북아 MD체계 구축과 외교적으로 관련이 된다는 점에서 비판적 시각이 제기되고 있음.

2. 북한의 국력

〈표 1〉 냉전시기 북한의 경제성장률 추이

연도	1957~1961	1961~1965	1966~1970	1971~1975	1976~1980	1981~1985	1986~1990
성장률(%)	20.9	9.8	5.5	10.4	4.1	3.7	1.4

자료: 1985년까지는 US CIA, *Handbook of Economic Statistics* (Washington D.C.: GPO, 1988); 1986~1990년은 『남북한경제지표』(통일원, 1993)

○ <표 1>에서와 같이 1970년대 중반까지 북한의 경제는 고속으로 발전함. 그러나 1980년대 중반 이후 다른 사회주의 국가들의 경제성장 저하와 마찬가지로 침체의 국면으로 접어듦.

○ 한국의 경제력은 1988년 서울올림픽을 전후하여 폭발적으로 증대되어 1989년부터 남북한의 경제력은 10배 이상 차이를 보이게 됨.

- 이로써 사회주의 건설 초기부터 1970년대 중반까지 우세를 보여 온 북한의 대남 경제발전의 동력은 사라지고 이후 남한과의 비교가 무의미해지는 방향으로 진행되고 있음.

〈표 2〉 탈냉전시기 북한의 경제성장률 추이

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
성장률(%)	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7
연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
성장률(%)	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3	3.7	-0.9	-0.5	0.8	1.3

자료: 한국은행, 『북한 GDP 추정결과』, 각 년도 참조

○ 탈냉전 시기에 들어 북한의 경제는 <표 2>에서 보는 것과 같이 1991년부터 1998년까지 연속적으로 마이너스성장을 보이는 등 파국의 양상을 보임.

○ 국제사회주의의 붕괴는 북한경제의 취약성을 가중시킴으로써 내적 모순과 함께 위기의 국면으로 나타났다. 1998년 김정일 정권의 공식 출범 이후 다소 경제발전의 기조를 보이는 듯도 하지만 성장률의 측면에서 남한과의 격차는 점점 커지고 있다.

○ 여러 경제적 요인들을 종합해 볼 때 북한의 경제력은 1948년 북한 정권의 출범 이후 대남 경쟁력을 상당 기간 확보하였으나, 1980년대부터 경쟁력을 잃기 시작하여 탈냉전 시기 들어 비교조차 무의미한 상황이 되었음.
  - 이러한 추세는 김정일 시대의 공식 출범 이래 현재에 이르기까지 상대적·절대적인 측면 모두에서 고착화되고 있음.
  - 경제적인 측면 외에 상대적으로 체제장악력 및 정치외교력과 같은 부문의 '견고함'을 인정하더라도, 미국 CIA의 국력지수 평가(2006)를 보면 2020년에 이르러 북한의 국력(지수)은 한국의 5% 수준에 머무를 것이라는 것이 객관적인 평가임. 이러한 평가는 최근의 연구에서도 반복됨.

○ 이상에서와 같이 결국 국내외 어떠한 평가에 있어서도 북한의 국력은 1980년대 이후 남한에 비해 열세에 있으며, 그 간격은 더욱 벌어지고 있음.

○ 그럼에도 불구하고 여전히 많은 연구와 발표에서 북한의 군사위협을 과거의 고정된 시각에서 바라보는 경향이 크게 존재함.
  - 즉 1970년대 중·후반까지 (1인당 GNP의 차원에서) 북한의 경제력이 남한에 비해 크게 뒤처지지 않고 또한 군사비 지출이 우월한 상황에서, 북한의 군사위협은 남한에게 안보불안감을 야기하는 것이었음.
  - 잠재적인 군사력 및 전쟁수행 능력을 기준으로 하는 남북한의 국력 차이가 약 40배가 벌어진 현재에 있어서 과거의 불안함을 똑같이 느낄 필요는 없음.

- 이는 북한의 군사위협이 현격하게 줄어들었기 때문에 안보불안을 느낄 필요가 없다는 측면에서가 아니라, 북한의 군사위협을 고정불변의 것으로 놓고 그 대응전략을 수립하는 불합리성을 극복하기 위한 측면에서 중요함.

3. 북한 군사력의 평가

○ 현재 북한의 군사력에 대한 평가는 상반되게 나타나고 있음. 하나는 남북한 간 경제력에서 약 40배(2012년 현재)의 격차를 나타내는 상황에서 북한의 재래식 군사위협은 사실상 소멸된 것으로 보는 입장이며, 다른 하나는 경제력 격차에도 불구하고 군사적으로는 한국이 여전히 북한에 대해 열세라는 입장임.
  - 전자의 경우 북한의 군사위협을 지나치게 과소평가한다는 지적을 받으며, 후자는 북한의 군사위협을 과대평가한다는 비판을 받음.

○ 핵·미사일 개발로 인해 남북한 간에 비대칭 전력의 문제가 새롭게 대두되고 있으나, 이 문제는 한국이 북한에 대응하여 핵과 미사일을 개발하는 것이 현실적으로 불가능하고 따라서 외교적으로 풀어야 할 문제라는 점을 인식해야 함.
  - 단, 북한의 핵개발에 따라 한국의 대북 군사전략이 상당한 위협을 받고 있음을 전제로 사고하는 것은 당연한 인식임.

※ 최신 군사력 비교 방법으로 워 게임(war game)과 같은 동태적 방법이 존재하는데, 대입 변수의 복잡함과 명쾌한 검증은 이루어지기 어렵기 때문에 여기에서는 생략하기로 함.

가. 단순 개수 비교방법

○ 남북한의 군사력을 비교하는 데 가장 일반적으로 사용해온 방식은 남북

한의 병력과 주요 무기의 보유 수를 이른바 '낱알 세기(bean counting)' 하는 '단순 개수 비교' 방식임.

- 이 방법은 수치적으로 남북한의 군사력을 명확하게 보여주는 장점을 가지고 있지만 수적인 차이가 곧 군사력의 차이로 연결된다고 보기 어렵다는 단점을 가짐.
- 걸프전과 이라크전을 통해 볼 때 병력과 장비의 양적 비교가 현대의 첨단전쟁에서 큰 의미가 없다는 것을 알 수 있음.

○ 단순 개수 비교는 군사력에 대한 불충분하고 왜곡된 정보를 제공하는 오류를 범할 수 있음. 주요 이유로는,

- 첫째, 병력과 무기의 질적 측면을 전혀 고려하지 않는다는 점
- 둘째, 모든 양적 요소를 충분히 포괄하는 것도 아니라는 점
- 셋째, 매우 중요한 조직적 역량을 고려치 않는다는 점
- 넷째, 다양한 범주의 단위 부대와 무기체제가 실제 전투에서 전투력을 발휘하게 되는 과정을 고려하지 않는다는 점

○ 특히 북한의 병력 수 측정에서 과장되는 측면이 존재함.

- 사회주의 특유의 '인민전쟁론'의 전쟁관을 가지고 있는 북한의 경우, 인민군 총원은 남한과 같은 정규 군인과 다른 의미를 가짐.
- 상당수 인민군은 평시에 도로건설과 같은 대규모 건설공사나 농사일 등에 동원되는 '반군반민(半軍半民)'의 성격을 지님. 또한 대부분의 인민군 부대는 식량을 자급자족하거나 부대 경비를 자체 조달함.
- 사단 병력의 남북한 구성 규모가 다른데, 이를 무시하고 계산하는 경향이 있음.

나. 전력지수에 따른 평가방법

○ '전력지수'를 사용해 군사력을 비교하는 방법임. 이는 기준지수를 정하여 각 무기의 상대적인 전력을 평가하는 방식임.

- 이 방법에 따르면 한국은 여전히 북한에 비해 수상전력 및 전투기전력

에서만 북한을 근소하게 앞설 뿐, 전차전력·포병전력·장갑차전력·수중전력 등에서 열세에 있는 것으로 평가됨(국방부, 미 랜드연구소).

○ 한국국방연구원의 '무기효과지수/무기의 부대가중치(WEI/WUV-III)'를 이용한 기존 전력 평가에는 전력지수의 평가 및 적용과 관련해 몇 가지 문제점이 존재함.

- 첫째, 단순 개수 비교에 비해 진일보한 것이기는 하나, 여전히 '단순화력(sheer firepower)'에 대한 평가에 머물고 있음. 즉, 노후되어 실제로 전투력이 거의 없는 무기라도 많은 수를 보유하고 있을수록 결과적으로 높은 전력점수를 평가받을 수 있다는 점이 문제가 됨.
- 둘째, 이 방법의 경우 자신에게 유리하도록 자의적으로 수치를 과장할 가능성이 존재함. 과거 미 국방부는 WEI/WUV-III 방식을 통해 소련제 무기들을 다소 과대평가한 경험이 있음(예: K-1전차의 1.31, T-34에 0.97 부여).
- 셋째, 전력지수 평가의 기준으로 삼고 있는 WEI/WUV-III가 1979년에 유럽지역 무기들의 지수를 원용하여 추산한 결과의 지수라는 점. 1979년에 만들어진 무기효과 지수를 30여 년이 지난 2000년대에 적용한다는 것은 그 적실성에서 한계가 있음.

○ 2004년 한국국방연구원 연구는 기존 연구와의 상관성에서도 문제가 발생.

- 예를 들어 한국의 해군 전력이 북한의 90%라는 한국국방연구원의 2004년 평가는 1994년을 기준으로 한 과거 평가 91%보다도 후퇴한 수치임.
- 이는 한국형구축함건조사업(KDX)을 통해 10년간 막대한 예산을 투입했음에도 불구하고 한국의 해군 전력은 오히려 후퇴한 것으로 평가된 것임.
- 과거 연구평가 시점 이후 KDX-I과 KDX-II 사업에 따라 도입한 신형구축함과 누락되었던 장보고급 잠수함 4척에 대한 함정 지수만 포함하더라도 한국 해군의 전력지수는 북한을 훨씬 능가하게 됨.

다. 군사비투자 누계방법

○ 각국 군사능력의 측정에 있어 군사비투자 누계방법이 현실적으로 가장 확실한 방법이라고 평가됨.
- 국방비는 요소 비용의 측면에서 인적·물적·조직적 구성요소의 총합을 반영하기 때문
- 현재 한국의 군사비가 북한에 비해 월등하게 많지만 북한이 군비 증강을 일찍 시작했기 때문에 군사비투자 누계액에서 남한보다 앞선다는 주장이 존재함.
- 예를 들어 1997년 외환위기로 인해 예산 편성에서 불리한 위치에 놓인 국방부는 "1996년 현재 북한의 누계액은 618.1억 달러인데 비해서, 한국의 누계액은 567.9억 달러에 불과하다"고 주장함.

○ 누계 산정의 공정성을 차치하고 이러한 주장을 사실로 받아들이더라도, 1990년대 이후 남북한의 연간 군사비 차이가 50억 달러 이상인 점을 고려하면, 2008년 현재 군사비 투자 누계액에서 남한은 압도적인 우위를 점하고 있다는 결론
- 2008년 남북한의 군사비 지출은 북한이 약 67억 달러, 남한이 238억 달러로 한 해만 비교해도 170억 달러 이상이 차이가 남.
- 한국전쟁 이후 정부와 국방부가 발표한 자료를 토대로 필자가 일일이 계산한 결과 2008년까지의 남한 군사비 누계액은 3,692.8억 달러이며, 북한은 1,638.07억 달러 정도
- 이미 5년 전에 누계 상 2,000억 달러 이상의 차이가 나타났고 이후 해마다 170~180억 달러씩 격차가 벌어지고 있음.
- 2013년 현재 추정치: 북한이 약 2천억 달러이고 남한이 5천억 달러에 조금 못 미치는 수준임.

※ 또한 한국의 경우 투자비 누계 계산에 감가상각이 고려되지 않았을 뿐만 아니라 미국의 군사원조도 계상하지 않았음. 미국의 군사원조와 감가상각 등을 포함한 보다 객관적인 추정에 따르면, 군사비투자 누계에서도

1977~1981년부터 남한이 이미 북한을 앞서기 시작했다는 주장이 존재함.

○ 영국의 '국제전략문제연구소(IISS)'의 통계에 의하면, 1990년 이후 북한의 군사비는 남한의 절반에도 미치고 못하고 있음.
  - 북한의 군사비는 1985년도 수준에서 계속 정체현상을 보이고 있음. 더욱이 '스톡홀름 국제평화문제연구소(SIPRI)'의 통계에 따르면 북한이 경제난을 겪은 1990년대 말 이래 남북한의 군사비 격차는 이미 9배에 달하고 있음(1998년 기준: 북한 13억 4,300만 달러, 남한 123억 9,800만 달러).

○ 군사비 지출이 1985년도 수준에서 계속 정체해 온 북한으로서는 새로운 무기의 획득과 같은 전력 증강이 한계에 달해 기존의 군사력을 유지하는 데 급급한 모습을 보임.
  - 실제로 북한은 단지 장사정포(다연장 로켓포)를 늘여 대남 억지력 및 장거리 타격력을 확보하려는 데 우선순위를 두었을 뿐, 전반적으로 전력 증강을 거의 하지 못하고 있는 실정.
  - 북한이 개혁·개방을 통한 경제성장에 주저하는 상황에서 남북한 간 경제력 차이가 앞으로도 더욱 커질 것이라는 점에서 군수산업 가격우위론에 입각해 북한의 군사력 우위를 설명하는 것에도 한계가 존재함.

4. 동북아 안보환경과 전시작전통제권 전환

가. 동북아 안보환경

○ 한반도를 둘러싼 동북아 정세는 군사안보적인 차원에서 볼 때, 매우 역동적이었으며 현재에도 그 양상은 진행형임.
  - 2012년에 남북한 및 동북아 국가들의 리더십이 전면 교체되었고, 작년 말 장거리 미사일 발사로 시작된 북한의 군사 시위는 2013년 상반기

전반에 걸쳐 매우 위험스럽게 진행됨.

- 2013년 하반기에 들어서도 남북 및 북·미 관계의 냉각이 불가피할 것이란 전망이 우세하던 시점에 개성공단이 정상화되면서 국면전환이 연출되는 듯했으나, 북한의 일방적 이산가족 상봉행사 연기 통보로 다시금 냉각 상태에 들어섬.

○ 북한의 이런 예측할 수 없는 행동이 특이한 일은 아니지만, 최근 일련의 발언과 행태를 감안하면 한반도 정세는 예측 가능한 변화의 가능성으로 진전되지 않음.

- 긍정적 전망으로는 6자회담 재개에 필요한 구체적 행동을 실행에 옮길 수도 있고, 부정적 전망으로 북한이 또다시 핵·미사일을 통한 고강도 도발을 전개할 수도 있음.

○ 이러한 상황에서 한국의 군사안보 정책에는 변화가 없고 오히려 전작권 재연기 등의 이슈와 맞물려 북한을 압박하고 있는 방향으로 나아가고 있음.

○ 북한의 2009년 2차 핵실험을 전후하여 한반도와 동북아 지역 안보정세가 급격하게 변화되는 양상을 보이고 있음.

- 2009년 이후 'G2'로 표현되는 미·중 간 전략적 관계 현실화
- 세계적으로는 여전히 미국이 우위이나 동아시아 지역에서는 미중의 전략적 균형, 또는 이미 일부의 영역에서 선택적으로 중국에 역전 허용(최근 중국의 방공식별구역(CADIZ) 선포 등)
- 미국의 Pivot to Asia로 인해 동아시아에서 미국과 중국의 패권 충돌 불가피론 부각됨.

○ 미국의 대북정책은 '세계전략→동아태전략→한반도전략'의 위계와 순서에 입각해 수립됨.

- 오바마 행정부 대북정책의 핵심은 '북핵문제의 해결'을 통한 '한반도의 평화와 안정'인 바, 현재 한·미 간 유기적 대북공조 하에 진행 중임.

- 대북정책 원칙은 “비핵화 없는 북·미 관계 정상화는 불가능하다”는 입장
- 수행전략은 2009년 취임 초기 ‘대화 중시 전략’에서 2차 핵실험 이후 ‘온화한 무시 전략(benign neglect)’으로 선회, 천안함·연평도 사건 이후 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 및 ‘전략적 관리(strategic management)’
- 외교수단은 한미동맹 하에서 국제협력 및 제도를 일관성 있게 활용하는 ‘선 외교·경제적 수단 활용, 후 군사적 압박 비(非)배제’

나. 전시작전통제권 전환 재연기와 맞춤형 억제전략

○ 한·미 국방장관은 지난 10월 2일 제45차 안보협의회의(SCM)에서 북한 핵·대량파괴무기 위협에 대비한 ‘맞춤형 억제전략’을 합의함으로써 북한의 군사위협에 군사적으로 대비하겠다는 입장을 확고히 밝힘.
- 북한의 위협에 대응하여 정부가 2020년 이전에 도입한다는 ‘킬 체인(Kill Chain)’은 북한의 핵·미사일에 대한 발사 전 대응을 위한 것임.
- 한국형 미사일방어망(MD)인 KAMD를 구축한다는 것은 발사 후 조치를 위한 것임.

※ 이런 전략에 따라 국방부는 핵무기 등 대량파괴무기의 위험 단계를 1단계 위험, 2단계 사용 징후, 3단계 사용으로 나눠 단계별로 대응하는 계획을 제시.

○ 순수 군사안보적인 차원에서 볼 때, 적의 군사위협에 대해 가용한 모든 군사적 수단을 동원하여 대비하는 것은 당연함. 그러나 현재 이루어지고 있는 모든 대비는 북한의 대남 핵·미사일공격이라는 최악의 상황을 예상한 대비책인데, 그 실효성이 크지 않다는 문제점이 있음.
- 먼저 킬 체인은 대북 선제공격(또는 예방전쟁)의 수단인데, 이에 대응하여 북한은 킬체인의 사슬을 끊는 대응전략을 수립하려고 노력할 것이고, 또한 그 비용은 우리의 그것보다 매우 낮을 것임.

- KAMD는 종심이 짧은 한반도 전장(theater)에서 현재의 낮은 요격률을 향상할 가능성이 낮음. 결국 두 안보대응책 모두 북한을 압박하는 군사적 수단이 될 수 있으나, 북한은 이에 대응하여 보다 '손쉽게' 다른 대안을 마련할 것임. 그 이후는 어떻게 할 것인가?

○ 결국 맞춤형 억제전략이라고 하는 것이 억제에 기여하기보다는 재정악화를 불러오고 또한 안보불안을 가중시키는 기제가 될 공산이 큼.
- 즉 남북한 '세력균형(balance of power)'의 균열이 서로가 군사적 우위에 서려는 노력 속에서 '공포의 균형(balance of terror)'으로 전환되면서 서로에 대한 살상력만 키우는 결과를 초래할 것임.

○ 이와 함께 현재 전작권 재연기를 위한 한·미 간의 협의가 이루어지고 있는 상황임.
- 미국이 세계군사전략에 따라 주한미군의 유연성을 강조하는 마당에 한국이 붙박이 미군으로서의 역할을 강요하는 것은 안보 확실성에 대한 국내정치적 지지를 획득할 수는 있으나, 남북관계 진전에 불리한 여건이 될 수 있음.
- 주한미군의 '희생(전작권 전환 연기)'을 강조하면 할수록 한미동맹의 비대칭구조는 더욱 악화되어 MD체제 동참, 한국군 해외파견, 최첨단 미국 무기의 수입증대, 주한미군 방위금 분담 등과 같은 이슈에서 불리한 입장에 빠짐.

○ 결국 한국의 안보 확실성 추구가 북한의 핵·미사일 정책과 대응하여 서로 자극하며 발전하는 구조를 가지게 되면, 안보딜레마의 긴장관계로 나아갈 가능성이 큼.
- 현 단계 북핵문제는 과거보다 더 국제화된 양상을 띠고 있으며, 따라서 남북한관계를 주요 독립변수로 하는 핵문제의 해결 가능성은 더욱 축소되었음.
- 남북한관계는 북핵문제의 국제적 해결국면에 따라 영향을 받는 여러 종속변수 중 하나로 그 중요성이 축소되고 있음. 특히 남북한이 현재

와 같은 냉랭한 관계를 지속하는 경우, 외부환경의 변화에 따라 추후적으로 관계를 변화시켜야 하는 수동적 영역에 놓일 가능성이 큼.

○ 이런 상황에서 한국은 북핵문제의 선제적 해결을 전제로 하는 대북정책의 원칙을 다소 완화하여, 외부환경의 변화 속에서 선제적 대응이 가능한 위치로 전략적 이동을 고려해야 함.

- 이미 국제문제화된 북핵문제의 해결을 남북관계 개선의 전제로 하는 것은 신뢰프로세스의 본격적 가동을 불가능하게 하는 원인이 될 가능성이 큼.
- 따라서 정부 차원의 정치적 협상이 아닌 민간영역에서의 남북교류에 대해서는 보다 신축적인 변화를 추구함으로써, 향후 외부환경의 변화 과정에서 본격적인 신뢰프로세스를 가동할 단서를 확보해야 할 것임.

5. 결론

○ 북한의 군사위협은 양적으로 팽창하였지만 남한의 군사력 증강 속도가 빨라지면서 상대적으로 줄어드는 양상임.

- 남북한의 국력 차가 벌어지면서 지속적인 경향으로 굳어지고 있으나, 북한의 군사위협에 대한 객관적이고 과학적인 방법보다 위협에 대한 막연한 공포를 조장하는 분위기가 우리 사회를 압도함.
- 군비증강을 합리화시키고 안보 불안감을 조성하는 북한군사력 우위론이 한국사회 내에 고정관념으로 뿌리내려 있는 것이 현실.

○ 압도적이라고 할 수는 없지만 한국은 북한에 대해 '잠재군사력'이나 '전쟁수행능력'에서 우위를 점하고 있음.

- 현존군사력에 있어서 북한 우위론의 근거 논리로 제시되어 온 것들은 병력과 무기의 수에 대한 단순 개수 비교를 통한 북한 우위론이나 군사비 투자액의 누계액에서 북한이 앞선다는 주장, 또는 무기의 실질구매력에서 북한이 우세하다는 주장 등 어느 것도 큰 설득력이 없음.

○ 북한의 절대적 군사 우위라는 피해의식을 벗어나 객관적인 시각으로 볼 때, 적합한 군사대비와 외교적인 노력이 효율적으로 병합될 수 있음.
- 그러나 한국사회에서 북한의 군사력 우위론을 당연시하고 있는 것은 물론, 북한의 군사적 위협론을 과장하고 확대재생산하는 흐름은 반복됨.

○ 탈냉전 이후에도 북한이 국민총생산의 30%에 달하는 군사비를 지출한다는 사실 때문에 그들의 도발의지를 우려하는 측면이 큼.
- 군사비 지출의 절대액에 있어 가파른 증가가 나타나는 것이 아니고 상당한 경직성을 보이고 있음을 유의할 필요가 있음.

○ 물론 북한이 핵과 미사일과 같은 비대칭 무기를 개발하는 것은 한국의 안보에 중대한 위협이 되고 있음.
- 북한과 똑같이 대응할 수 없다는 현실적 조건 속에서, 이는 국제공조를 통해 외교적으로 풀어나가야 할 문제이지 재래식 무기에 대한 군비확장을 통해 해결되는 것이 아님.
- 한반도 안보의 평화적 미래구상을 위해서는 북한의 군사력에 대한 객관적이고 냉철한 평가를 통해 이에 기반을 둔 적정 수준의 군비증강 계획, 효율적 군사개편과 첨단화 등이 필요함.

○ 전작권 재연기는 한시적으로 한국의 안보확실성을 높이는 방안이 될 수 있지만, 반대로 군사·외교적 부담과 국가방위의 자주성 측면에서 부정적일 수 있으므로 가능한 피해야 할 선택임.
- 삼국시대의 나당연합군, 임진왜란 때의 조·명연합군의 사례에서 우리의 영웅 김유신과 이순신, 권율 등은 온전한 지휘권을 갖지 못하고 '동맹(?)'의 허락을 받은 후 제한적인 권한 속에서 전쟁을 수행하였음.
- 이러한 상황을 스스로의 의지에 따라 21세기에서 또다시 재현할 필요는 없음.
- 지난 60년의 성과와 함께 한미동맹 미래 60년의 발전을 위해서는 어

느 일방이 애원하며 매달려가는 것이 아니라 각자의 국력과 입장에 맞는 군사적 이익을 공유하고, 공유된 가치를 지키는 신념이 우선임.

■ 참고문헌

경남대학교 북한대학원 엮음, 『북한군사문제의 재조명』(파주: 한울, 2006).

국방부, 『IMF시대의 국가안보와 국방비』(서울: 국방부, 1998).

권태영·노훈, 『21세기 군사혁신과 미래전: 이론과 실상, 그리고 우리의 선택』(서울: 법문사, 2008).

김일성, 『김일성저작집 25』(평양: 조선로동당출판사, 1983).

셀리그 해리슨, 이홍동 역, 『코리안 엔드게임』(서울: 삼인, 2003).

오관치, 『북한의 군사위협정도』(서울: 남북문제연구소, 1994).

이상철, 『안보와 자주성의 딜레마』(서울: 연경문화사, 2004).

이은국, 『남북한 군비경쟁 행태분석론』(서울: 대영문화사, 2007).

임수호, 『계획과 시장의 공존』(서울: 삼성경제연구소, 2008).

전현준 외, 『북한의 국력 평가 연구』(서울: 통일연구원, 2009).

함택영, 『국가안보의 정치경제학』(서울: 법문사, 1998).

Arbetman, Marina and Jacek Kugler, *Political Capacity and Economic Behavior* (Boulder: Westview Press, 1997).

Bermudez, Jr., Joseph S. *North Korean Special Forces*, 2nd Ed. (Annapolis: Naval Institute Press, 1998).

Dupuy, T. N., *Numbers, Predictions and War: Using History to Evaluate Combat Factors and Predict the Outcome of Battles* (Fairfax, Va.: Hero Books, 1985).

Organski, A.F.K and Jacek Kugler, *War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980).

Plano, J. C. and R. Olton, *International Relations Dictionary* (California: Abc-Clio, 1982).

Rosen, Steven J. and Walter S. Jones, *The Logic of International Relations* (Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers, Inc., 1977).

<논문>

국방대학교 안보문제연구소, "2009년 국민 안보의식조사," 『연합뉴스』, 2010년 2월 10일.

이영호, "북한 군사력의 해부: 위협의 정도와 수준: 남북 군사력 균형 평가를 중

심으로,"『전략연구』, 제IV권 제3호(1977).

이윤식, "2014년 한미관계 전망," 2013년 한국평화연구학회 동계학술회의 발표 논문, 2013년 11월 29일.

이정우, "북한의 군사위협과 한미동맹의 효율변화에 관한 연구," 성균관대학교 박사학위논문(2009).

최수영, "7·1조치 이후 북한경제의 변화," 통일연구원 2005년 개원 기념 학술회의 '북한경제의 변화와 국제협력,' 2005년 4월 7일.

함택영, "남북한 군비경쟁과 군사력 균형의 고찰," 함택영 외,『남북한 군비경쟁과 군축』(서울: 경남대극동문제연구소, 1992).

함택영·서재정, "북한의 군사력 및 남북한 군사력균형," 경남대학교 북한대학원 엮음,『북한군사문제의 재조명』(파주: 한울, 2006).

Beldecos, Nick and Eric Heginbotham, "The Conventional Military Balance in Korea," *Breakthrough* (Spring 1995).

Mearscheimer, John, "Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics," *International Security*, Vol.13, No.4(Spring 1989).

O'Hanlon, Micheal, "Stopping a North Korean Invasion," *International Security*, Vol.22, No.4(Spring 1998).

Posen, Barry R., "Measuring the European Conventional Balance," *International Security*, Vol.9, No.3(1984/85).

SIPRI, "Trends in International Arms Transfers, 2009," in *SIPRI Fact Sheet* (March 2010).

JPI 정책포럼 시리즈

동아시아 **평화와 협력을** 위한 구상

2부

동아시아의 안보와 협력

2013

1세기 만에 발생하는 지정학적 구조의 대변동기에 어떠한 전략적 선택 내지는 적응을 해나가야 할 것인가? 국내에서는 한반도의 미래가 미중관계, 북한 핵 문제, 그리고 남북한 관계에 달려 있다는 견해가 다수를 차지한다. 그러나 최근 중일관계가 미중관계는 물론 한반도에 중대한 영향을 미치는 요인으로 급부상하고 있다. 한중일 3각 관계 또한 지정학적 지형에 적지 않게 좌우할 것이다.

<일본은 지금 무엇을 생각하는가?>에서 인터뷰이들은 중국의 부상이 초래할 지정학적 불확실성이 일본 외교의 최대 도전이라고 인식한다. 많은 이들이 미일동맹을 한층 공고히 하면서 우방국과의 협력을 강화해야 한다는 처방전을 내놓는다. 그러나 미일동맹에 기초한 정상국가화는 상황주의적 적응에 가깝다. 게다가 일본 자신의 우경화가 지정학에 미치는 영향을 간과하는 경향이 있다.

2013년 현재 일본의 대중 전략은 '관여'를 중심축으로 하면서 이를 '균형/위험분산' 책으로 보완하는 '조건부적 관여'라고 할 수 있다. 그것이 향후 봉쇄로 나아갈지 아니면 편승으로 나아갈지는 미국의 대중 전략, 한반도/타이완 문제, 그리고 중국의 미래에 달려있다. 중국의 미래가 어떠한 형태(권위주의, 강한 민주주의, 약한 권위주의, 또는 약한 민주주의)를 가질 것이냐에 따라 다양한 전략적 옵션이 가능하다.

한중일 트라이앵글에서 한국의 입지는 갈수록 강화되고 있다. 그러나 한국은 여전히 중일관계에 대한 대응이 미흡한 상황이다. 중일관계는 이미 '미일 그리고 중국'의 관계이다. 한미동맹을 근간으로 한일 안보협력을 강화함으로써 한미일 안보체제를 공고히 하고 장기적으로 그 틀 안에 북한과 중국을 유인(tame)해 내는 방식이 바람직할 것이다.

일본의 대외전략을 다시 묻다:

〈일본은 지금 무엇을 생각하는가?〉에 대한 비판적 고찰과 한중일 트라이앵글 속의 한국

서 승 원

고려대학교 교수

1. 서론

○ 작금의 세계는 1세기 만에 발생하는 지정학적 구조의 대변동을 맞이하고 있음. 특히 동아시아 지역은 세계경제에서 차지하는 비중의 증대, 중국의 부상 및 일본 국력의 하락을 포함한 파워배분 구조의 급격한 변화, 각국 간 군사적·이데올로기적 제휴와 정치적·경제적 이해관계 사이의 긴장 고양 등 예측을 불허하는 상황이 계속되고 있음.[1)]

○ 이러한 지정학적 대변동에 대해 어떠한 전략적 선택 내지는 적응을 해 나가야 할 것인가? 국내에서는 한반도의 미래가 미중관계, 북한 핵 문제, 그리고 남북한 관계에 달려있다는 견해가 다수를 차지함. 특히, 미중관계의 향방에 대한 한국의 외교·안보적 딜레마에 대한 우려가 적지 않음. 미중관계가 악화되면 어느 한 쪽에 대한 선택을 강요받게 될 것이며, 반

대로 미중관계가 밀착되면 부차적인 존재로 취급받을 위험성이 크다는 것 등이 그것임.[2)]

○ 그러나 미중 양극체제(G2)론을 전제로 한 논의는 동아시아 국제관계의 역학을 간과할 소지가 큼. 우선 중국의 부상이란 요인을 지나치게 중시하여 향후 중국이 기존의 국제질서에 대한 수정주의 국가가 될 것이라는 점을 전제로 논의하는 경향이 있음. 중국은 군사적으로 과거의 소련만큼 강대하지 않으며, 독자적 세력권을 확보하고 있다고 보기도 어려움. 그에 비해 한국, 일본 등 중견국(middle powers)의 역할을 종속변수로 취급하는 경향이 강함. 중견국이 강대국 사이의 이해관계, 전략적 제휴, 세력균형 등에 주요 독립변수로 작용하고 있음을 주시해야 함. 예를 들어 최근 중일관계는 미중관계에 상당한 영향을 미치고 있음. 이에 더하여 과거사(한중vs.일), 영유권(한vs.일, 중vs.일), 경제·문화(한=중=일), 안보(한일vs.중)와 같은 이슈별 합종연횡이 활발하게 전개되고 있는 한중일 3각 관계 또한 동아시아의 지정학적 지형에 적지 않은 영향을 미칠 것임.

○ 이상의 관점에서 일본의 대외전략, 특히 대중 전략을 고찰하는 작업은 한국의 전략적 선택을 고민하는 데 있어서 긴요한 것으로 생각됨. 주지하는 바와 같이 최근 일본의 우경화, 대외적 강경자세 등은 동아시아 국제관계에 긴장을 증대시키는 또 하나의 요인이 되고 있음.

2. 〈일본은 지금 무엇을 생각하는가?〉[3)]를 통해 본 일본의 대외전략

가. 일본의 전략 구상

○ <소에야 요시히데> 전후 일본의 외교 현실과 미들 파워 구상
- 일본은 '미들 파워(middle power)'이며 경성권력을 갖고 있지 않음. 미들 파워인 한국과의 안보협력이 불가결함.
- "일본의 국력이 정점에 달했을 때조차 일본은 강대국 전략을 취하지

않았는데, 그 근원을 따져보면 과거 군국주의 역사에 있다. 군국주의 경험은 지극히 무겁다. 그 때문에 다양한 복고 논의에도 불구하고 평화헌법과 미일안보를 기반으로 하는 '보이지 않는 손'은 여전히 강고하다"(본문 74-5쪽).

- '보통국가론'은 대전략이라고 할 수 없으며 정치인들이 주장하는 핵무장론, 적지(북한)공격론 등은 무책임한 불만의 발산에 불과함. 주변국이 말하는 "미일동맹=병마개론"은 무의미함.

○ <야마구치 노보루> 일본의 군사전략: 전수방위, 동적 방위력, 그리고 문민통제

- 중국은 당장의 위협이 아닌 잠재적 위협. 북한의 핵무기보다는 노동미사일이 더 위협적임.
- '전수방위'와 '문민통제'는 일본 전략의 기반으로 남을 것임. 현 자위대가 일본의 부속도서와 인구를 지키는 데 불충분한 점을 고려하여 2010년 방위계획대강에 '동적 억지(dynamic deterrence)' 개념을 도입하였음.
- 일본의 핵무장은 좁은 영토, 인구집중, 미국의 핵우산, 재래식 전력 우위를 고려하면 실현 불가능함. "나는 여전히 '일본은 핵무장을 해선 안 된다.'는 입장이다. 이것이 이성이다. '일본이 핵무장을 할 가능성은 있는가?'라는 질문을 받는다면 내 솔직한 대답은 '그 점에 대해서는 잘 모르겠다'가 될 것이다. 일본 국민들이 일시적 '감정'에 휩쓸려 잘못된 선택을 할 위험성을 완전히 부정할 수는 없다."(본문 118쪽)

○ <아카시 야스시> 일본의 국제공헌, 더 나은 미래는?

- 일본은 유엔 상임이사국 진출을 희망하고 있음. 단, 상임이사국의 거부권 행사는 유엔헌장 7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 행동)에 국한되어야 함.
- 일본과 주변국 사이의 화해 위에서만 동아시아의 진정한 평화가 가능해질 것임. 일본의 과거사 미화시도는 위험함. 넬슨 만델라가 시도한 '진실화해위원회' 방식이 아시아에서도 유용할 것으로 보임.

나. 일본의 주요국 외교전략

○ <후나바시 요이치> 일본과 미국: 동맹의 지속인가? 개편인가?

- 요시다 독트린은 앞으로도 10년 동안 핵심적 교리로 남을 것임. 1998년 대포동미사일 사건, 2005년 중국의 반일데모, 2010년 센카쿠열도 어선충돌 사건이 자극 요인이었음. 앞으로 중국의 해양정책과 한국의 미래가 결정적인 영향을 미칠 것임.
- "반도 문제(Peninsula Question)는 일본의 가장 큰 국가안보적 딜레마로 늘 자리해왔다. (…) 한반도 통일은 일본의 국가안보를 가장 위태롭게 할 것이다. (…) 나는 일본이 한반도 통일에 반대해야 한다고 말하는 게 아니다. 다만, 통일된 한반도가 민주주의체제를 확립하고 한미동맹을 유지하면서 '반일민족주의'를 통일수단으로 사용하지 않는 환경이 필요하다."(본문 173-4쪽)
- 미일동맹은 군사동맹 이상의 정치적 제도로 기능해 왔음. 앞으로도 훨씬 오래 지속될 것임. 한국과 일본은 민주주의평화론(democratic peace)의 성공 사례임.

○ <고쿠분 료세이> 일본과 중국: 협력인가? 대립인가?

- '1972년 체제'가 붕괴되고 경제적 상호의존이 심화되는 가운데 중일관계는 현재 최악의 상태임. 일본은 파워 시프트 전체를 보지 않고 '중국위협론' 등 단일 이슈에 집착하는 경향이 있음.
- 일본의 중국 '위협' 인식은 기본적으로 중국의 정치체제(특히, 당·정부·군 삼위일체)에 기인함. 1930년대 일본 관동군이 폭주한 것처럼 유사시 지도부가 부대를 통제하지 못할 수도 있음. 센카쿠열도 문제에 대한 대응에서 보이듯이 포퓰리즘에 근거한 군사적 팽창과 그에 대한 여론의 지지는 극히 우려스러움.
- 군사 문제 이상으로 심각한 것이 내정 문제임. 즉, 중국은 간단히 붕괴하지는 않을 것이나, 불안정한 상태가 지속되면서 힘의 통치가 강화될 것임. '민주화(법에 의한 통치, 정치개혁)'가 불가결하지만 공산당과 기득권 세력은 이를 지연시키고 있으며, 그 결과 공산당의 정통성도

취약해지고 있음.

○ <시라이시 다카시> 일본과 동남아시아: 일본의 대동남아 전략과 현실
- 아시아·태평양은 다층적 네트워크로 이루어지고 있음. 안전보장은 과거 미국과 그 동맹국 사이의 차륜형 시스템이 복수의 중간규모 허브를 가진 역동적 네트워크형으로 변하고 있으며, 무역은 중국과 중국 이외의 아시아 국가, 그리고 미국 사이의 삼각무역 시스템이 확대·강화되고 있음.
- 2007년 이후의 '중국 리스크'에 대비하기 위해서는 ASEAN+3는 물론 ASEAN+6(한중일, 인도, 호주, 뉴질랜드), 더 나아가 ASEAN+8(미국, 러시아 포함)이 필요함.
- 중국의 남하(육지의 아시아)에 대해서는 동남아시아의 동과 서를 연결시킴으로써(바다의 아시아) 중화(中和)시키는 것이 바람직함. 무엇보다도 미국이 주도하는 아시아·태평양 국제질서의 '안정적 변화'가 일본의 사활적 이익임. 미일동맹을 소홀히 하고 중국과의 관계를 중시하면서 미국을 배제한 동아시아공동체 구상을 추진하는 것은 바보같은 짓임.

○ <도고 가즈히코> 일본과 러시아: 북방영토 문제는 해결될 것인가?
- 일본은 동북아시아의 세 가지 영토 문제(독도, 센카쿠, 북방영토)의 당사자임. 남사군도 문제를 포함한 현재의 영토 문제는 샌프란시스코체제의 유산임.
- "나는 북방영토가 일본의 입장에서 영토 문제가 아닌 역사 문제라고 주장한다. 이 점을 이해하지 않고서는, 어째서 일본인들이 북방영토 문제에 그토록 집착하는지 이해할 수 없다. 마찬가지로 (…) 독도 문제는 한국의 입장에서 봤을 때 영토 문제가 아닌 역사 문제일 것이다."(본문 334-5쪽)
- 영토 문제 해결을 위한 공통원칙: ①현상변경을 요구하는 쪽은 실력(군사력)행사를 하지 않는다. ②실효지배를 하는 쪽은 대화에 응한다. ③쌍방이 서로 지혜를 짜내 주권교섭과는 별도로 무력충돌을 회피하

고 가능한 한 협력을 추진하기 위해 대화한다.(본문 338쪽)

다. 일본과 한반도

○ <오코노기 마사오> 일본과 한국: 진정한 화해는 가능한가?

- 한일 '1965년 체제'는 독도나 역사인식 문제를 해결하지 않은 상태에서 이뤄진 '타협'이었으나 '1998년 체제(김대중 - 오부치 공동성명)'를 통해 진정한 의미에서 '화해'의 길로 들어섰음. 하지만 오부치 수상의 사망 이후 그 기회를 잃어버렸음. 역사적 '화해'가 성립되지 않은 상태에서 '타협'이 붕괴하는 일은 우려스러움.
- 최근 한일관계는 문화적 차원의 수평교류는 물론 일본 기업이 한국 기업을 모방하거나 학습하는 '공동진화'가 이루어지고 있음. 독도 문제에 대해서는 한국의 실효지배를 인정하고 독도와 어업 문제를 분리하는 등 조용한 외교로 분쟁을 최소화해야 할 것임.
- 무엇보다 반한 / 반일 감정에 자양분을 제공하지 않는 것이 중요함. 양국 내셔널리스트 사이의 적대적 제휴는 시민사회 교류와 네트워크 확대로 타파해야 함. 체제와 가치관을 공유하는 입장에서 한일 FTA를 선행시키면 중국도 그 룰에 적응할 수밖에 없을 것임. 한일 간 군사동맹은 비현실적임.

○ <이즈미 하지메> 일본과 북한: 일본의 대북정책 변화 가능성은?

- 북일관계의 모멘텀은 1990년 9월의 3당 합의(자민당, 사회당, 노동당), 그리고 2002년 9월의 '9.17 평양선언'이었음. 전자는 북한 측의 일방적인 교섭 중단, 후자는 일본인 납치 문제의 부상으로 좌초됨.
- 대북관계 개선은 '북한 비핵화' → '국교정상화' → '경제협력'(한일 방식) 순으로 이루어질 것임. 단, 한미 양국 모두 핵보유를 기정사실로 받아들이는 분위기이고 북한도 핵을 포기하지 않으려는 상황을 고려하면 국교정상화는 요원한 실정임.
- 군사적이든 평화적이든 한국에 의한 흡수통일이 될 것이며 주변국은 이를 막을 길이 없음. 단, 단기간 내의 통일은 불가능할 것임. 덧붙여

중일이 충돌할 경우 한국이 중개하겠다는 '균형자론'은 가치관의 공유를 무시하는 발상임. 한일이 협력하여 중국에 대처하자는 것이 일본의 중론임.

○ <다나카 히토시> 북핵 문제와 6자회담

- "일본이 한반도 문제에 어떻게 접근할 것인가는 한반도 전체, 동북아시아, 그리고 세계와 같은 큰 그림 속에서 생각해야 한다. (…) 내 의도와는 정반대로 일본이 납치 문제에만 집중해 오히려 핵 문제 등에서는 입지가 좁아지고 말았다. (…) 나는 지금도 북일관계가 악화된 원인은 핵 문제에 있다고 생각한다."(본문 468-9쪽)
- 북한은 완전한 핵보유국이 아님. 미국의 핵억지력이 작동하고 있다고 하더라도 비합리적 행동을 취할 가능성은 존재함. 가능성이 낮다 해도 핵포기 실현을 처음부터 끝까지 외교적 목표로 정해야 함. 북한은 모든 것을 '체제유지'라는 측면에서 생각함. 한국이 강해졌다고 생각하므로 굳이 군사적 도발을 감행하는 것임. 북한 급변사태에 대비하여 한일 양국이 공동의 비상대책을 세워야 함.
- 일본은 핵무장을 하지 않을 것이며 핵도미노의 가능성은 적음. 하지만 중국은 한국, 일본, 타이완의 핵무장을 우려하고 있음.

라. 일본의 총합안전보장과 미래 질서 구상

○ 이하, 일본과 동아시아의 미래(이노구치 다카시), 동아시아 지역주의와 '동북아시아 공동의 집'(와다 하루키), 일본의 자연재해와 국가위기관리(이오키베 마코토), 일본이 보는 국제경제질서의 미래(다케나카 헤이조) 부분은 생략.

3. 중국의 부상과 일본의 대응 전략[4]

가. 중일관계의 현재와 그 함의

○ 1972년 국교정상화 이후 중일관계를 지탱해온 것이 '1972년 체제'임.[5] 현재의 관계 악화를 초래한 가장 큰 요인은 아무런 대안 없이 1972년 체제를 붕괴시켰기 때문임.

- 첫째, 냉전 해체 이후 쌍무적 관계의 자기완결성이 와해되었음. 중일 수교는 미중 화해로 인해 비로소 가능한 것이었음. 미중소 전략적 3각 관계가 형성되면서 그 부속물로 미중일 3각 관계가 성립된 셈임. 하지만 당시 일본 측은 가능한 한 대국 간 파워게임에서 분리하여 중일관계의 안정성을 꾀하고자 하였음. 그러나 1989년의 톈안먼(天安門)사건, 1990년대 중후반의 미일동맹 재정의, 2000년 미국의 '아미티지 - 나이 보고서', 그리고 2004~2006년 미일 양국의 공통 전략목표 합의(북한 및 중국을 상정. 타이완 포함) 등을 거치면서 안보분야에서 '미일 vs. 중국' 구도가 출현하였음.
- 둘째, 중일관계의 중심축으로 기능해 온 정부개발원조(ODA)도 종료되었음. 중국의 개혁·개방 노선에 대한 일본의 지원은 다른 서방 국가들에 비해 압도적인 비중을 차지한 바 있음. 그러나 중국의 경제대국화, 군사대국화, 그리고 과거사 문제와 관련된 대일 공세를 배경으로 ODA중지론이 점차 비등하였음. 고이즈미 수상은 야스쿠니 신사 참배를 강행하고 ODA를 종료함으로써 중국의 국교정상화 논리와 경제협력에 대한 양측의 암묵적 양해 사항을 붕괴시켰음.
- 셋째, 양국 지도자들 사이의 인적 네트워크 또한 붕괴되었음. 그간 중일우호 슬로건을 제창하면서 주도한 것은 중국공산당 실무파 그룹과 일본의 자민당 게이세이카이(經世會)를 중심으로 한 거물급 실력자들, 그리고 재계 및 경제계 인사들이었음. 하지만 세대교체가 진행되고, 특히 고이즈미 내각 당시 친중파 세력이 대거 배제되었음. 이를 대신하여 상대방을 서로 배제하고 타자화하면서 동시에 상대방을 강화하고 정당화하는 내셔널리스트들 간의 '적대적 제휴'관계가 등장하였음.

○ <일본은 지금 무엇을 생각하는가?>에서 인터뷰이들은 공히 중국의 부상이 초래할 지정학적 불확실성이 일본 외교의 최대 도전이라고 인식하고 있음. 이에 대해 대부분이 미일동맹을 한층 더 공고히 하면서 한국, 호주, 인도, 러시아, ASEAN과 협력을 강화해야 한다는 처방전을 내놓고 있음.

- 그러나 미일동맹에 기초하여 정상국가로 변신한다는 발상은 지역구상에 기초한 전략이기보다는 상황주의적인 적응으로 보는 것이 타당함. 국가안보의 수단이어야 할 미일동맹 그 자체를 과도하게 목적화하는 경향도 엿보임. 그 위에 일본 자신의 우경화 및 대외적 강경자세가 동아시아 지정학에 미치는 영향에 대해서는 간과하는 경향이 강함.

○ 중일관계는 현재 한국이 당면한 중대한 문제이기도 함. 2010년 가을 이후 센카쿠열도(중국명 댜오위다오)를 둘러싼 험악한 무드는 분쟁을 넘어 국지적 무력충돌마저 예상케 하고 있음. 우리에게 숙고를 요구하는 것은 적어도 다음 세 가지임.

- 첫째, 중일 양국이 군사적으로 대결할 경우 이는 미일 양국이 중국과 대치하는 상황으로 비화될 것이며 한국은 자연스럽게 이에 연루될 것임. 중일관계의 향방은 미일동맹은 물론 한미동맹에도 질적 변화를 요구할 것임.
- 둘째, 지난 10년간 중일관계는 세계적·지역적 '파워 시프트' 속에서 전개되어 왔음. 중국이 기존의 국제질서를 부정하는 수정주의 노선을 취할 경우 이는 북핵 문제 이상의 불안정 요인이 될 것임.
- 셋째, 서방 국가들이 추진해 온 '관여' 전략의 결과이기도 한 중국의 부상은 이제 관여 전략 그 자체에 수정을 요구하고 있음. 기존의 관여 전략을 대체할 만한 다른 대안이 절실하게 요구되는 상황이라고 할 수 있음.

나. 일본의 대중전략: '조건부적 관여'의 향방은?

○ 2013년 현재 일본의 대중 전략은 '관여'를 중심축으로 하면서 이를 '균형/위험분산' 책으로 보완하는 이른바 '조건부적 관여'라고 할 수 있음.[6] 그 특징은 다음과 같음.

- 첫째, 일본의 전략에는 아직 '봉쇄'적 발상은 보이지 않음.[7] 일본은, 하물며 미국조차도 중국의 경제성장을 저지하지 않으며 중국을 고립시키려는 시도도 취하고 있지 않고 공산당 정권을 전복시키거나 적극적으로 변화시키려는 의도를 갖고 있지 않은 것으로 보임. 단, 타이완이나 한반도 유사시, 또는 영유권 문제를 둘러싸고 무력충돌이 발생하거나 그럴 가능성이 현저하게 높아질 경우에는 외교관계 단절, 전면적 경제제재, 군사력의 대대적 증강이 고려될 수 있으며 더 나아가 공산당 정권을 흔들 수도 있음. 현재 중일 양국의 국익이 서로 충돌하거나 이해관계가 상충되는 것은 영토 보전(센카쿠열도 영유권 분쟁), 군비증강 및 현대화(군사적 불투명성, 군사전략의 모호성)에 한정됨.[8]
- 둘째, 1980년대 이래 일본, 그리고 미국이 추진해 온 것은 중국을 국제질서, 특히 경제질서 내에 편입시키는 것이었음. 일본은 중국이 필요로 하는 ODA, 직접투자, 해외 상품시장을 적극 제공하였으며 GATT, WTO, ADB, IBRD 등 국제경제 레짐에의 참가도 적극 지지 또는 지원해 왔음. 물론 이러한 시도는 일본의 국익에 부합하는 것이었음. 주지하는 바와 같이 중일 양국의 경제적 상호의존은 되돌릴 수 없을 정도로 심화되어 있는 상태임. 일본(또는 한국, 타이완, 싱가포르 등)이 ASEAN에 주요 부품을 수출하고 ASEAN에서 가공된 부품이 중국에서 최종 제품으로 조립되어 미국이나 유럽에 수출되는 '3각 무역'이 정착되어 있으며, 최근의 중일관계 악화에도 불구하고 일본 기업의 대중 직접투자는 안정적인 추이를 보이고 있음.[9]
- 셋째, 하지만 부상하는 중국과 미국을 중심으로 한 아시아·태평양의 동맹질서 사이의 긴장이 갈수록 고조되고 있는 것도 사실임. 이와 관련하여 "중국의 부상이 일본의 보통국가화 내지는 재군사화를 초래하고 있는 가장 중대한 독립변수이다"라는 가설이 제시되고 있음.[10] 그

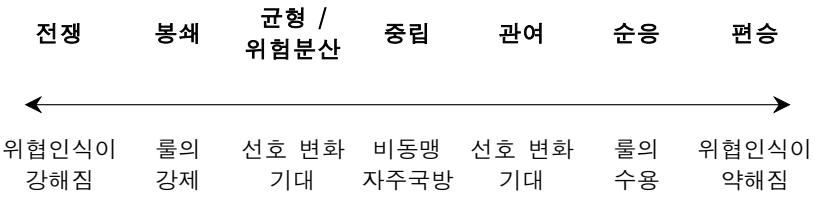
러나 엄밀히 말하면 일본의 재군사화는 미국의 동맹 강화정책의 일환으로 진행되어 왔으며 북한의 대량살상무기 개발, 9.11 테러사건, 그리고 이라크전쟁 및 아프가니스탄전쟁 등이 그 배경이었음. 거기에 앞으로 예상되는 중국의 수정주의적 행동(타이완에 대한 무력 사용, 미일·한미동맹에 대한 도전, 기존 국경선에 대한 변경 시도, 영해 침범 등)이 새로이 추가되었다고 보아야 함.

- 결국, 전략의 기본은 동맹체제의 유지·강화라고 할 수 있음. 하지만 미일동맹으로 충분하지 않으며 이를 포함한 다양한 가능성을 모색하고 있음: ①미국의 지역적 공약 유지; ②강고한 미일동맹 관계 구축 및 미일동맹의 지역안보를 위한 동조화; ③미국의 동맹국 및 우방국과의 안보협력 강화; ④영토·영해 침범에 대한 대처 능력; ⑤사이버 공간 및 우주공간에 대한 정보정찰능력 및 기동성 향상; ⑥집단적 자위권 행사 및 헌법 9조 개정; ⑦기타.[11] 이상은 급격한 군비 증강이 불가능한 상황에서 연계 강화와 기술력 등을 통해 안보능력의 제고를 꾀하고 있음을 보여줌.[12] 이는 물론 미국의 국방전략과도 궤를 같이 하는 것임.[13]

다. 일본의 대중 전략 시나리오

○ 일본의 '조건부적 관여' 전략이 향후 균형 / 위험분산을 거쳐 봉쇄로까지 나아갈지, 아니면 관여, 순응, 편승 방향으로 나아갈지는 명확하지 않음. 이에 영향을 미치는 변수로는 미국의 대중 전략, 중국의 미래, 한반도 및 타이완 문제 등 다양함. 이를 토대로 일본에게 주어진 전략적 옵션을 조작해 보면 다음과 같음. 참고로 위협에 대한 전략으로는 전쟁과 편승을 양 축으로 그 사이에 봉쇄, 균형 / 위험분산, 중립, 관여, 순응이 자리하는 스펙트럼을 상정할 수 있음.[14]

〈그림 1〉 위협에 대한 전략



○ 위 변수들 가운데 당분간 변화하지 않을 것으로 여겨지는 것이 미일 사이의 대중 전략의 '동조화(synchronization)'임. 1990년대 중후반 이래 미일동맹은 지속적으로 일체화되어 왔으며 중국의 부상은 이를 더욱 가속화시키고 있음. 장차 헌법이 개정된다 하더라도 일본의 동맹 의존도는 한층 심화될 것임. 패전 이후 미일 양국의 대중 전략이 요즘처럼 일체화된 적이 없음.

○ 한반도와 타이완 문제도 중대 변수임. 한반도나 타이완에서 비상사태가 발생할 경우 주일미군은 직접 개입하게 되고, 일본의 경우도 자위대의 후방지원 역할 등 직·간접적인 역할을 수행하게 될 것임. 이때 중국이 북한을 군사적으로 지원하거나 또는 타이완해협에서 무력을 행사할 경우 중일 간의 직접적인 물리적 충돌도 예상됨. 이도 미일 간 대중 전략 동조화에 수렴되는 내용임.

○ 중국의 미래라는 변수는 다양한 전략적 옵션을 상정하게 함. 중국의 미래에 대해서는 네 가지 시나리오를 상정할 수 있음: ①강한 권위주의 중국, ②강한 민주주의 중국, ③약한 권위주의 중국, ④약한 민주주의 중국. 이에 대해 일본이 선택할 수 있는 전략적 옵션은 다음과 같음.

- **①강한 권위주의 중국**: 일당독재 체제를 유지하면서 고도 경제성장을 달성하고 이를 바탕으로 군사력이 강화된 중국을 말함. 중국이 한반도 북부, 타이완, 또는 동남아시아나 남아시아 방면에서 미일 양국을 배제하는 형태로 본격적인 세력권 확대를 시도할 경우 미일 양국은 '부분적 봉쇄'나 '군사적 균형' 전략을 취하게 될 것임. 중국 군사력이 미

국의 군사력을 능가하게 될 경우 일본은 '중립'적 자세를 취하거나 중국의 룰에 '순응' 내지 '편승'할 개연성도 있음. 중국이 대외적으로 온건한 자세를 취할 경우에는 '조건부적 관여'가 지속될 것임.

- **②강한 민주주의 중국**: 경제성장이 지속되고 정치개혁, 더 나아가 민주화를 달성할 경우를 말함. 중국이 지역적, 세계적 패권을 추구할 경우 미일동맹에 대한 일본의 의욕은 크게 감소될 것이며 중국의 룰에 '순응'하거나 중국과의 군사협력을 강화하는 등 '편승'할 가능성도 있음.

  반중화주의 등을 배경으로 중국의 룰을 수용하지 않으려고 할 경우에는 미중 사이의 '중립'도 가능함. 만약 중국이 온건한 자세를 취하고 미중 양국을 모두 포함시킨 동북아평화체제 또는 아시아판 NATO가 만들어진다면 일본의 안보 딜레마는 해소될 것임.
- **③약한 권위주의 중국**: 가장 위험한 시나리오로 경제성장이 실속하고 사회적 동요가 확산되어 궁극적으로 공산당의 정권 유지가 불분명해지는 상황임. 공산당 정권은 극단적 국수주의나 배외적 자세를 취하면서 무력을 통한 대외적 모험주의로 달릴 수도 있음. 이 경우 일본은 미일동맹에 근거하여 '국지적 전쟁'에 참여하게 될 것이며, '전면적 봉쇄'도 실시할 것임. 공산당 정권이 붕괴하고 중국에서 내란이 발생할 경우 우호적 세력에 대해서는 지원을, 적대적 세력에 대해서는 봉쇄를 계속할 것임.
- **④약한 민주주의 중국**: 경제성장은 실속하지만 정치개혁 및 민주화에 성공할 경우를 말함. 냉전 해체 이후의 동유럽과 유사한 상황임. 전면적 관여를 통해 체제 이행을 지원할 것이며, 그 기회를 이용하여 중국의 '비핵화'를 시도할 개연성도 있음. 중국의 국가규모를 고려하면 다국 간 공조체제를 취할 수밖에 없는 상황이 될 것임. 이때 동북아평화체제나 아시아판 NATO 구축은 한결 수월해질 것임.

4. 한중일 트라이앵글, 그리고 한국의 전략적 선택

가. 궤도에 진입한 한중일 트라이앵글[15]

○ 1992년 8월 한중 수교로 한중일 3각 관계가 성립하였음. 그 후 한반도 핵위기, 무라야마 담화, 동아시아 금융위기, 김대중 - 오부치 공동선언, 고이즈미 수상의 야스쿠니신사 참배, 북일 정상회담, 일본 교과서 및 독도 문제, 북핵 문제와 6자회담, 중일 센카쿠열도 영유권 문제 등 외교안보적 제휴, 경제적 이해관계, 그리고 각국의 대중 내셔널리즘 분출이 서로 복잡하게 교차하는 '역동적 불균형' 상황이 계속되고 있음.

○ 외교안보적 제휴관계를 근본적으로 구속하는 것은 미국과의 동맹관계임. 탈냉전기 한일 양국의 지정학적 국가 정체성은 유사한 방향으로 수렴되어 왔음. 과거의 반공 전초기지와 후방기지 역할에서 인권·민주주의, 시장경제, 반테러·WMD, 법치, 동아시아의 안정을 내건 미국 주도의 가치동맹에의 참여가 그것임. 즉, '한미일 vs. 중국' 구도가 점진적으로 형성되었다고 할 수 있음.

- 단, 한일 양국의 대중 전략은 아직 확정되지 않은 상태임. 양국의 대중 인식에도 적지 않은 차이가 존재함. 그럼에도 불구하고 양국은 미중관계의 악화 또는 긴밀화가 초래할지도 모르는 딜레마를 공유하고 있음.

○ 지역주의는 경제적 이해관계뿐만 아니라 지역의 안전보장에 대한 유력한 보완책이 될 수 있음. 또한 이는 글로벌리즘에 대응하고 국내의 내셔널리즘적 충동을 억제하는 효과도 갖고 있음. 하지만 경제적 지역통합과 지역주의 사이의 간극은 갈수록 확대되고 있음.

- 한국의 김대중 정권 및 노무현 정권의 동아시아 / 동북아시아 시대구상, 일본의 고이즈미 수상 및 하토야마 수상의 동아시아공동체론, 그리고 최근 중국의 적극적인 FTA전략 등에도 불구하고 한중일 3국의 지역주의 정책은 외교안보적 고려 중시, ASEAN+1 방식 추진 등 구심력보다는 원심력이 강하게 작용하고 있음.

- 한일, 한중, 중일 FTA / EPA의 경우도 농산물 시장, 노동시장 개방 등을 고려하면 전도요원함. 경제관계가 정치 및 안보분야에 긍정적인 파급효과를 가져올 것이라는 기능주의적 어프로치는 한계에 도달한 것으로 보임.

○ 이에 비해 대중의 내셔널리즘적 충동을 정치적 자양분으로 한 '정체성의 정치'가 활발하게 전개되고 있음. 일본의 역사교과서 및 야스쿠니신사 참배 문제, 그리고 일본의 유엔 안보리 상임이사국 진출 문제에서 '한중 vs. 일본' 구도가 빈번하게 관찰되었음. 게다가 독도, 센카쿠열도 문제도 이에 수렴되는 양상을 보이고 있음.

- 내셔널리스트 게임은 정부 간 관계뿐 아니라 국가 - 사회 관계까지 끌어들이는 형태로 진행되어, 그 결과 국경을 뛰어넘는 내셔널리스트 사이의 '적대적 제휴'를 낳았음.[16] 대중의 내셔널리즘적 충동을 악용한 정치적 포퓰리즘도 횡행하고 있음. 대외적 강경자세를 통해 국내정치적 보상을 얻으려고 하면 할수록 주변국과의 마찰이 한층 더 고양되어 다양한 분야에서의 교류의 축적을 침식하는 상황이 발생하고 있음.

나. 한국의 전략적 선택은?

○ 현재 한중일 트라이앵글은 지역주의가 일시적으로 후퇴하고 내셔널리스트 게임이 전면에 나서는 가운데 외교안보적 제휴가 점진적으로 이루어지고 있는 것으로 보임. 우리에게 바람직한 진로는 내셔널리스트 게임을 억제하면서 외교안보적 제휴를 견고히 하고 지역주의를 전면에 내세우는 것임.

○ 물론 적지 않은 장애 요인들이 존재함. 첫째, 동아시아의 지정학적 우위를 둘러싼 미중 간 경합이 한층 더 치열하게 전개될 경우, 외교안보적 제휴 문제가 전면에 부상할 개연성이 큼.

- 이 경우 한일 양국은 미중 사이에서 안보 딜레마에 봉착하게 될 것임. 한일 양국에 유리한 것은 미중 간 경합을 가급적 지연시키는 것임. 미

중 간 경합이 치열하게 전개된다면 한일 양국의 반미, 반중 내셔널리즘이 분출될 우려도 있음.

- 한일 양국이 진정한 '화해(和解)'를 이룬다면 미중 사이의 중개자 역할을 맡을 수 있을 것임.

○ 둘째, 양자 간 또는 삼자 간 FTA를 통해 역사주권, 영토주권 문제를 극복할 수 있다는 발상은 나이브함. 무엇보다도 과거사, 영토 / 영유권 문제에 대한 한중일 3국 간의 해결방안에 대한 모색이 선행되어야 할 것임.

- 도고 가즈히코의 영토문제 해결원칙에 대해 진지하게 고민해볼 필요가 있을 것임. 현재 실효지배를 하는 측의 영해(12해리)를 서로가 인정한 다음 배타적 경제수역(EEZ)에 대한 정치적 타협이 필요하다고 봄.

○ 셋째, 외교안보적 제휴는 한미일 안보체제 강화 방향으로 진행되고 있으며 이는 북중, 중러관계 강화로 이어지고 있다는 지적도 부정하기는 전적으로 어려움.

- 하지만 한미, 미일동맹이 가치동맹(민주주의, 법치, 인권)이라는 명분을 전면에 내걸기보다는 한반도, 타이완해협, 동남아시아 지역의 안정판이라는 점을 강조할 필요가 있음.
- 한중일 FTA는 반드시 한미일 안보협력에 모순되는 것은 아님. 한일 양국이 중국의 FTA 제안에 적극적으로 응함으로써 한미일 안보협력에 대한 중국의 우려를 상쇄하는 효과를 기대할 수도 있음. 미국이 한중일 협력에 민감하고,[17] 중국이 한미일 협력에 민감한 것을 고려하면 이들 두 가지를 동시에 추진하는 것이 바람직함.

○ 한국 외교에서 가장 미흡한 부분이 중일관계에 대한 대응임. 중일관계는 외교안보적으로는 이미 '미일 그리고 중국'의 관계임. 한중동맹으로 한미동맹을 대체할 요량이 아니라면 한미동맹을 근간으로 한일안보협력을 강화함으로써 한미일 안보체제를 공고히 하고 장기적으로 그 틀 안에 북한과 중국을 유인(tame)해 냄으로써 다자간 평화체제 구축을 지향해 나가는 방식이 바람직할 것임.

■ 주석

1) William H. Overholt, Asia, America, and the Transformation of Geopolitics (New York: Cambridge University Press, 2008).

2) 안병준, "중국의 부상, 미국의 아시아 복귀, 한반도의 미래," Korea Policy, Vol.10(2010년 1-2월); 정재호 <중국의 부상과 한반도의 미래>(서울대학교 출판문화원, 2012).

3) 문정인·서승원 <일본은 지금 무엇을 생각하는가?: 일본 최고의 전략가들이 말하는 일본의 본심>(삼성경제연구소, 2013).

4) 이 부분은 필자의 한일미래포럼 연구용역보고서 <중국의 부상에 따른 일본의 대응과 한일관계 방안>(2012년 12월 7일)에서 일부 발췌한 것임.

5) 전후 일본의 대중정책에 대해서는 서승원 <북풍과 태양: 일본의 경제외교와 중국, 1949-2005>(고려대학교출판부, 2012)을 참조.

6) 관여 전략은 무엇보다도 부상하는 국가와의 분쟁을 최소화하고 전쟁이 발생하지 않도록 하면서 그 국가를 기존의 국제질서 내에 편입시키는 것을 최우선적인 목표로 함.

7) 봉쇄란 가능한 한 모든 수단을 사용하여 상대국의 파워가 더 이상 확대되지 않도록 저지하고, 상대국의 위장을 적나라하게 들추어내며, 상대국의 지역적 지배나 영향력이 후퇴하도록 유도하며, 상대국의 체제를 와해를 촉진시킬 목적 하에 추진되는 것임. John Lewis Gaddis, Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy (Oxford: Oxford University Press, 1982), pp.98-99.

8) 예르덴과 핵스트롬(Jerden and Hagstrom)은 중국의 대전략이 ①공산당 통치 하의 중국의 일체성 확보(영토 보전, 국가 주권, 정권의 정통성), ②국제경제시스템에의 통합을 통한 경제발전(무역, 직접투자, 대외원조), ③지역적 대국으로서의 평화적 부상(군비 증강 및 현대화, 지역적 경제통합, 지역적 안보협력)에 있다고 지적하고 있음. Bjorn Jerden and Linus Hagstrom, "Rethinking Japan's China Policy: Japan as an Accommodator in the Rise of China, 1978-2011," Journal of East Asian Studies, Vol.12(2012), pp. 215-250.

9) 일본의 직접투자액 규모는 2001년 14.5억 달러, 2002년 17.6억 달러, 2003년 31.4억 달러, 2004년 54.5억 달러, 2005년 65.3억 달러, 2006년 46.0억 달러, 2007년 35.9억 달러, 2008년 36.5억 달러, 2009년 41.1억 달러, 2010년 40.8억 달러, 2011년 63.3억 달러를 기록하였음. <経済レビュー>(2012年 6月 20日).

10) Richard J. Samuels, "Japan's Goldilocks Strategy," Washington Quar-

terly, Vol.29, No.4(2006), pp.111-127; Kenneth Pyle, Japan Rising (New York: Public Affairs, 2007); Christopher Hughs, "Japan's Military Modernization: A Quiet Japan-China Arms Race and Global Power Projection," Asia-Pacific Review, Vol.16, No.1 (2009).

11) フロンティア分科會·平和のフロンティア部會 <平和のフロンティア部會報告書: 平和の包括的な創り手として>(2012年7月6日).

12) 최근 10년간 일본의 방위관계비는 지속적인 감소 추세를 보여 왔음(괄호 안은 전년 대비 증감률): 2003년 48,769억 엔(-1.0%), 2004년 48,297억 엔(-1.0%), 2005년 47,903억 엔(-0.8%), 2006년 47,815억 엔(-0.2%), 2007년 47,426억 엔(-0.8%), 2008년 47,028억 엔(-0.8%), 2009년 46,826억 엔(-0.4%), 2010년 46,625억 엔(-0.4%), 2011년 46,453억 엔(-0.4%), 2012년 45,851억 엔(-1.3%). 防衛省 <わが國の防衛と予算: 平成25年度概算要求の概要> p.39, http://www.mod.go.jp/j/yosan/ yosan.html

13) 2012년 1월 미국 국방부가 발표한 '미국 글로벌 지도력의 지속: 21세기 국방 우선순위(Sustaining US Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense)'는 아시아·태평양 지역은 미국 안보전략상 핵심 지역으로 설정하고 중국을 상대로 한 힘의 균형을 재조정(rebalance)할 것임을 명확히 하였음.

14) Evelyn Goh(2005), Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies, Policy Studies 16. East-West Center(2005); David Kang, "Between Balancing and Bandwagoning: South Korea's Response to China," Journal of East Asian Studies, Vol.9 (2009); Randall L. Schwaller, "Managing the Rise of Great Powers: History and Theory," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross (eds.), Engaging China: The Management of an Emerging Power (Routledge, 1999).

15) 이 부분은 필자의 다음 발표 내용 중 일부임. "동아시아 지정학과 한중일 관계: 외교안보적 제휴 <대> 정체성의 정치," 한국정치학회-게이오대 동아시아연구소 공동심포지엄, 도쿄 게이오대(2012년 10월 5일).

16) 임지현, <적대적 공범자들>(소나무, 2005); Chung-in Moon and Seungwon Suh, "Overcoming History: The Politics of Identity and Nationalism," Global Asia, Vol.2, No.2(Spring, 2007).

17) Andrew Yeo, "China, Japan, South Korea Trilateral Cooperation: Implications for Northeast Asian Politics and Order," EAI Issue Briefing, No. MASI 2012-07.

3기 푸틴 정부는 중국과의 우호관계 발전을 '러시아 대외정책의 가장 중요한 지향' 중 하나로 규정하고 있다. 하지만 러시아와 중국 간에는 근본적으로 화해할 수 없는 지정학적 갈등이 잠재되어 있다. 따라서 러시아는 한편으로 중국과의 긴밀한 협력 관계를 유지하면서도, 다른 한편으로 자국의 극동·시베리아 지역과 유럽 지역의 연계성 강화를 위한 교통망 확충, 한국과 일본 등 다른 동아시아 국가들과의 경제협력 심화를 통해 갈등요인을 관리하고자 한다.

1990년대부터 러시아와 일본은 각각 영토 문제 협상과 경제협력 확대를 상대에 대한 유인책으로 활용해왔다. 러시아는 1990년대와 2000년대의 경험을 통해 일본과의 영토 논쟁이 쉽게 해결될 수 없으며, 영토 양보를 통해 일본으로부터 얻을 수 있는 경제적·전략적 이익도 크지 않다고 판단하고 있기 때문에, 외교적 수사의 변화에도 불구하고 이른바 '1956년 모델(평화조약 체결 후 2도 양도)'에 입각한 영토 문제 해결 입장은 변함없이 유지될 것으로 판단된다.

3기 푸틴 정부는 북한의 미사일, 핵 프로그램과 이에 대한 무력적 해결 시도를 한반도에서 전략적 안정과 경제협력 활성화를 위협하는 핵심적인 요인으로 보고 있다. 북핵 문제 해결의 지연과 로켓 발사가 극동 개발 및 역내 경제협력 구상의 실현을 방해하고 있는 것은 사실이다. 하지만 북한과의 우호관계는 러시아가 한반도 문제 논의에 참여할 수 있는 필요조건이기 때문에, 러시아는 군사적 긴장 완화 및 상호 자제 호소, 러시아가 참여하는 6자회담 재개 입장을 고수하는 한편, 남북한 등거리 노선을 전제로 김정은 체제와의 대화를 적극적으로 추진할 것이다.

3기 푸틴 정부의 동아시아 정책:

결정요인, 평가, 전망

제 성 훈

대외경제정책연구원 부연구위원

1. 동아시아 정책의 결정요인

가. 대외정책노선

○ 러시아의 동아시아 정책에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나는 그 보다 상위에 있는 대외정책노선임.

- 일반적으로 대외정책(foreign policy)은 국가의 대외정책적 활동, 즉 실제 정책 수행뿐만 아니라, 국가이익 실현을 위한 원칙, 목표, 수단 및 방법 등 대외정책노선을 포함하는 대외정책과정 전반을 의미하는데, 이러한 대외정책은 일정한 연속성과 체계성을 가지고 있는 대외정책노선에 기초를 두면서 공간과 대상(지구적, 지역적, 일국적)의 특성에 따라 다양한 양상으로 전개됨.

○ 2012년 1월 16일 푸틴은 일간지 '이즈베스티야(Izvestiya)' 기고문에서

"소련 붕괴 이후 20년 동안 성립되었던 '일극성' 현상을 포함한 체제의 종언이 분명해졌다"는 대외인식을 밝혔음.

- 이어서 "이전의 단일한 '힘의 극'은 이미 지구적 안정성을 지탱할 능력을 상실했고, 새로운 영향력의 중심들은 아직 이것을 담당할 준비가 되어 있지 않다"고 주장하며, 러시아가 세계 경제 및 안보에서 급격히 증가하는 비예측성을 직시하고 이에 대응해야 한다는 점을 강조했음.

○ 러시아의 정책결정자들은 이미 1990년대 중반부터 세계질서가 일극체제에서 다극체제로 전환하고 있다고 바라보고, 러시아가 미국과 함께 민주적 공동체의 중심축이 될 수 없다면 세계질서를 구성하는 몇 개의 극 중 하나의 지위와 역할을 담당해야 한다고 주장해 왔음.

○ 이러한 맥락에서 푸틴은 이제 탈냉전기 미국이 일방적으로 주도해 온 세계질서에서 러시아, 중국 등 주요 강대국들이 책임을 분담하는 새로운 세계질서로의 전환을 선언하고 있는 것이며, 또한 그 과정에서 필연적으로 발생하고 있는 글로벌 금융위기, 전략적 불안정 등에 대해 러시아가 보다 적극적으로 대응해야 한다는 점을 지적한 것임.

○ 이와 관련하여 푸틴은 2012년 2월 27일 일간지 '모스콥스키예 노보스티(Moskovskie Novosti)' 기고문 '러시아와 변화하는 세계'에서 러시아가 적극적으로 대응해야 할 대외적 문제들을 다음과 같이 언급했음.

- 첫째, 국제적 신뢰를 침식하고 있는 미국과 나토의 유럽 MD 시스템 구축 프로그램; 둘째, 이라크, 리비아, 그리고 시리아에 시도되고 있는 국제규범과 국제주권에 대한 위협; 셋째, 이란, 북한에서 진행되고 있는 핵 확산과 이에 대한 무력적 해결 시도; 넷째, 러시아 경제, 특히 극동·시베리아 경제 발전에 아태 지역 경제성장 이용 가능성 모색; 다섯째, 유럽 경제위기 해결과 에너지 협력 강화의 필요성; 여섯째, WTO 가입에 따른 경제외교 활성화 요구; 일곱째, 재외동포들의 인권 보호와 문화외교 강화 등임.

○ 2013년 2월 12일 발표된 '대외정책개념'에서는 다양한 지역적 우선과제들이 제시되고 있는데, 특히 다음과 같은 대외적 과제들이 강조되었음.
  - 첫째, 탈소비에트 공간 통합을 위한 CIS, 관세동맹(CU), 유라시아경제공동체(EurAsEC), 집단안보조약기구(CSTO), 러시아 - 벨라루스 연방의 발전, 우크라이나의 통합과정 참여; 둘째, EU와의 무비자제도 도입, 가스 협력국인 독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드와의 파트너십 강화, 유럽안보협력기구(OSCE), 나토, 북유럽 국가들, 발트 해 국가들, 발칸 국가들과의 상호협조; 셋째, 미국으로부터 MD가 러시아의 핵 억지력을 겨냥하고 있지 않다는 법적 보장과 다른 국가의 국내문제 불개입 원칙을 포함한 국제법 규범 준수 확보; 넷째, 중국 및 인도와 우호관계 발전, 세계 경제 및 정치의 무게중심이 향하고 있는 아태 지역과의 협력 등임.

○ 메드베데프 정부의 대외정책은 '경제현대화'라는 대내적 우선과제의 성공적 수행에 필요한 호의적인 외적 환경 조성과 대외적 자원의 효율적 이용을 목표로 설정하면서 실용주의적 노선을 유지해 왔음.
  - 지구적, 지역적 문제들에 있어서 다른 강대국들과의 대립 지양 및 국경 주변의 분쟁 방지, 선진국들로부터의 자본투자와 첨단기술 도입 활성화 등이 핵심과제였음.

○ 푸틴이 대선과정에서 발표한 기고문들, 2월 12일 발표한 '대외정책개념'에는 세계가 더 불안정하고 예측불가능하게 되었다는 대외인식에 기초하여 자국의 적극적인 대응을 호소하고 있음에도 불구하고 기존 노선의 획기적 변화를 의미하는 언급은 보이지 않음.

○ 2011년 12월 총선에서 2012년 3월 대선까지 이어진 푸틴 반대 시위에서 확인되듯이 국내 정치상황의 변화는 지속적인 경제성장을 통한 체제의 '도구적 정당성(instrumental legitimacy)' 확보를 더욱더 절실하게 요구하고 있음.

○ 3기 푸틴 정부의 대외정책은 국제정세의 큰 변화가 없는 한 메드베데프 정부 대외정책노선의 연장선상에서 수행될 것으로 전망됨.

나. 동아시아의 지정학적 상황

○ 러시아의 동아시아 정책에 영향을 미치는 또 하나의 중요한 요인은 동아시아의 지정학적 상황임.

○ 아태 지역, 더 정확히 말하면 동아시아의 경제적 부상은 이미 세계경제에서 의미 있는 현상으로 주목받고 있으며, 유로존(Eurozone)의 위기를 야기한 글로벌 금융위기도 이 지역의 경제성장을 멈추게 하지는 못했음.
- 현재 APEC을 구성하고 있는 아태 지역 21개국의 인구는 총 27억 명이며, 이들의 GDP 총합은 세계 GDP의 약 53%, 전체 교역량은 세계 교역의 약 44%에 달함.

○ 아태 지역의 경제적 부상은 중국의 지속적인 경제성장과 아세안 국가들의 약진, 세계경제에서 한국과 일본이 차지하고 있는 비중 등 다분히 동아시아의 경제성과에 기인하고 있음.

○ 역내 경제통합의 주도권을 놓고 벌이는 미국과 중국의 경쟁도 치열해지고 있는데, 미국은 자국의 국가이익 실현에 있어 아태 지역의 중요성을 강조하면서 환태평양경제동반자협정(TPP) 확대를 주도하고 있으며, 중국은 'ASEAN+3' 형태의 통합을 선호하면서 아세안, 대만 등 동아시아 국가들과의 협력을 강화하고 있음.

○ 러시아의 주요 공식문서에서는 자국의 국가안보와 직결되는 전략적 불안정 요인으로 대량살상무기 및 그 운반수단의 확산, 군사정치적 블록 및 연합의 강화, 러시아 국경 인근에서의 분쟁 발생 및 격화, 일련의 국가들의 지정학적 야망, 군비경쟁 가속화 등을 지적하고 있음.

- 한반도에서의 대치 상황, 역내 국가들 간에 가속화되고 있는 영토 갈등, 북한의 핵무기 및 미사일 개발, 지역 패권을 향한 중국의 열망, 미일동맹의 강화, 군비경쟁 등은 수시로 이 지역의 군사적 긴장을 고조시키고 있음.

○ 이러한 상황에서 러시아는 한편으로 역내 국가들과의 긴밀한 경제협력, 특히 에너지 자원을 매개로 한 협력을 통해 동아시아의 경제성과를 이용하면서, 다른 한편으로는 군사적 갈등과 분쟁의 불씨들이 안보적 위협으로 발전하지 않도록 역내 문제에 대한 적절한 개입을 통해 전략적 안정을 확보해야 할 필요성을 느낄 수밖에 없음.

다. 극동 개발 문제

○ 마지막으로 러시아의 동아시아 정책에 영향을 미치는 중요한 요인은 동아시아와 지리적으로 인접한 러시아 극동 지역 개발 문제임.

○ 러시아 극동 지역은 아태 지역의 역동적인 경제발전에 대비될 정도로 경제적으로 매우 낙후되어 있음.
- 극동 지역의 면적은 약 630km^{2}로서 러시아 전체의 36.1%에 달하지만, 인구는 약 646만 명으로 러시아 전체의 불과 4.6%가 거주하고 있는데, 낮은 인구밀도, 제조업 생산기반 부족, 공공인프라 미비 등으로 인해 지역 총생산 비중도 러시아 전체의 5% 미만에 머무르고 있음.

○ 이런 상황에서 접경지역에서 중국의 경제적, 인구학적 팽창과 일본과의 남쿠릴열도 영토 논쟁 등은 러시아의 심리적 불안을 가중시키고 있음.

○ 하지만 러시아는 석유, 가스 등 에너지 자원을 비롯한 풍부한 광물자원과 해양자원을 보유하고 있기 때문에 극동 지역의 발전 잠재력은 여전히 크다고 볼 수 있음.

○ 3기 푸틴 정부 출범을 전후하여 대외경제은행의 '극동 및 바이칼 지역 개발펀드' 설립(2011년 11월), 연방정부 부처로 '극동개발부' 설립(2012년 5월), '극동 및 바이칼 지역 사회경제 발전 국가프로그램' 채택(2013년 3월) 등 극동 지역 개발을 위한 체계적인 메커니즘이 구축되었음.

- 러시아 정부는 2025년까지 연방예산 3조 9,000억 루블(약 1,300억 달러), 민간투자 6조 8,000억 루블, 지방정부 예산 3,000억 루블 등 총 11조 루블(약 3,600억 달러)을 해당지역 개발에 투입하기로 결정했음.

○ 푸틴 정부는 극동 개발을 위해 다른 아태 지역 국가들과의 협력이 필요하다는 점을 명확히 인식하고 있는데, 2012년 7월 재외공관장회의에서 푸틴은 "아태 지역 통합과정에 대한 러시아의 참여가 시베리아 및 극동 지역의 사회경제적 부상에 긍정적 영향을 미칠 것"이라며 아태 지역 경제협력과 극동 개발의 연계성을 강조한 바 있음.

○ 러시아는 소련시절 군항으로 잘 알려진 극동 지역 최대 항구 블라디보스토크를 국제적인 경제협력의 중심으로 육성한다는 계획하에 지난 4년간 약 213억 달러를 투자하여 교통 및 도시환경 인프라, 발전시설 등을 대대적으로 건설하고 현대화한 것은 아태 지역 국가, 특히 동아시아 국가들과의 긴밀한 협력을 통해 극동 지역을 개발하겠다는 강력한 의지의 표현임.

2. 3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 중국, 일본과의 관계, 한반도 문제

○ 2013년 5월 7일 취임식 직후 푸틴이 서명한 대통령령 '대외정책과정 실현조치에 대하여'에서는 아태 지역과 관련하여 다음과 같은 대외적 과제가 제시되었음.

- 첫째, 동시베리아 및 극동 지역의 사회경제 발전 가속화를 위한 지역

통합과정 참여 강화; 둘째, 아태 지역에서 집단적 비동맹 원칙, 국제법 규범, 평등하고 불가분한 안보 원칙에 기초한 새로운 안보 및 협력 구조 형성 주도; 셋째, 동아시아정상회의와 러시아 - 아세안 대화 파트너십 의제에 포함시킬 추가 제안 마련; 넷째, 중국과의 동등하고 신뢰적인 파트너십 및 전략적 상호협조와 인도, 베트남과의 전략적 파트너십 심화; 다섯째, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드 등 아태 지역의 다른 중요한 국가들과의 상호이익적 협력 발전 등임.

○ 2013년 2월 12일 발표된 '대외정책개념'에서는 아태 지역으로 세계 정치 및 경제의 무게중심이 이동하고 있다고 평가하며, 이 지역에서 러시아의 지위 강화를 강조하고 있음.

- 이와 관련한 러시아의 주요 관심사항으로 첫째, 아태 지역 통합과정에 대한 적극적 참여, 둘째, 시베리아 및 극동의 경제발전 프로그램 실현 과정에서 아태 지역의 잠재력 이용, 셋째, 아태 지역에서 집단적 기초의 안보 및 협력구조 건설 등이 제시되고 있음.

가. 중국과의 관계

○ 2013년 2월 12일 발표된 '대외정책개념'에서는 중국과의 우호관계 발전이 인도와의 관계와 함께 '러시아 대외정책의 가장 중요한 지향'으로 강조되고 있음.

○ 중국과의 전략적 동반자관계 발전은 2000년대 1, 2기 푸틴 정부 시절 러시아 대외정책의 가장 큰 성과라 할 수 있음.

- 양국의 무역 및 경제관계가 비약적으로 발전하였고, 국경 문제도 법적으로 완전히 해결되었으며, 지구적·지역적 문제에 대해서도 같은 입장을 취하는 등 현재 양국은 표면적으로 전례 없는 우호관계를 과시하고 있음.

○ 하지만 러시아와 중국 간에는 근본적으로 화해할 수 없는 지정학적 갈등

이 잠재되어 있는데, 이 때문에 로(Bobo Lo)는 양국관계를 '편의의 축(Axis of convenience)'이라고 규정한 바 있음.

- 지난 세기 러시아는 모든 면에서 중국을 압도했지만, 지난 20년간 급속도로 발전한 중국은 이제 에너지, 군사적 측면을 제외한 거의 모든 분야에서 러시아를 추월했음.
- 다시 말해, 중국은 더 이상 러시아의 '하위 파트너'가 아니며, 따라서 러시아는 변화된 지정학적 상황에 적응하거나, 아니면 중국과의 지정학적 균형을 유지하기 위한 다른 방법을 찾아야 함.

○ 러시아는 중국과의 협력을 통해 극동·시베리아를 개발하고자 하지만, 장기적으로 이것이 넓은 영토, 적은 인구, 풍부한 자원으로 표상되는 이 지역에서 중국의 경제적·인구학적 팽창을 불가피하게 수반한다는 점 또한 인식하고 있음.

○ 이러한 배경에서 푸틴은 2012년 2월 27일 발표한 대외정책 관련 기고문을 통해 "역동적으로 강화되는 중국요인을 고려하면서 어떻게 행동할 것인가"라는 질문을 던진 바 있음.

○ 푸틴의 주장에 따르면, 첫째, 중국의 경제성장은 '위협'이 아니라 거대한 경제협력의 잠재력을 내재한 '도전'으로서, 러시아 경제라는 '돛'이 중국이라는 '바람'을 활용할 '기회'로 보고 극동·시베리아의 경제성장을 위해 더 적극적으로 협력관계를 만들어가야 함.

○ 둘째, 중국은 오늘날 형성되고 있는 평등한 국제질서의 비전을 공유하는 '파트너'이기 때문에, 국제무대에서 상호지원을 계속하면서, 예민한 지역적·지구적 문제들을 함께 해결하고, 유엔 안보리, BRICs, 상하이협력기구(SCO), G20 등 다양한 다자 메커니즘에서 상호협조를 강화해야 함.

○ 셋째, 양자관계에서 국경 문제를 포함한 모든 큰 정치적 문제들이 해결되었고, 양자관계의 메커니즘이 문서들에 의해 법적으로 보증되었으며,

현재 양국 지도부 간의 신뢰도 전례 없이 높은 수준에 있음.

○ 하지만 푸틴도 중국과의 관계에는 제3국에서의 상업적 이익 경쟁, 양국 간 무역 구조, 상호 투자 수준, 불법 이민 문제 등 적지 않은 갈등요인이 상존하고 있다는 점을 인정했음.
  - 무엇보다도 러시아가 가장 우려하고 있는 것은 시베리아와 극동에서 심화되고 있는 중국의 경제적·인구학적 영향력 확대임.

○ 2013년 3월 모스크바에서 열린 푸틴과 시진핑의 첫 번째 정상회담은 정치적·경제적·군사적 차원에서 전략적 동반자관계를 재확인하고, 특히 양국 간 최대 현안인 에너지(석유, 가스) 협력 확대에 합의하는 등 적지 않은 성과를 거두었음.
  - 로스네프트(Rosneft)는 중국에 대한 석유 공급을 2배 늘리는 조건으로 중국개발은행으로부터 20억 달러의 차관을 제공받기로 하였고, 가즈프롬(Gazprom)은 CNPC와 2018년부터 30년간 매년 380억m^3(600억m^3로 확대 가능) 규모의 천연가스 공급에 합의하고 양해각서를 체결했음(공급가격은 미합의).

○ 러시아는 한편으로 중국과의 긴밀한 협력관계를 유지하면서도, 다른 한편으로 자국의 극동·시베리아 지역과 유럽 지역의 연계성 강화를 위한 교통망 확충, 한국과 일본 등 다른 동아시아 국가들과의 경제협력 심화를 통해 양국 간 갈등요인을 관리하고자 함.
  - 그동안 러시아가 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회의에 국가적 역량을 집중시키면서, 2000년대 후반부터 아세안과의 관계 강화에 적극적인 태도를 보이고, 남북러 3자 경제협력 프로젝트의 실현을 포기하지 않는 이유도 바로 여기에 있음.

나. 일본과의 관계

○ 러시아와 일본과의 관계에서 영토 문제는 가장 핵심적인 이슈이며, 1990

년대부터 러시아와 일본은 각각 영토 협상과 경제협력 확대를 상대에 대한 유인책으로 활용해 왔음.

○ 2000년대부터 푸틴과 메드베데프 정부는 고르바초프, 옐친 정부와 달리 남쿠릴열도 영토 논쟁을 러시아와 일본 간의 영토 갈등이 아닌 일본의 일방적인 영토 요구로 규정하고, 1956년 소일공동선언에 명시된 의무 이행(평화조약 체결 후 2도 양도)으로 영토 문제를 해결하자는 입장을 고수해 왔음.
  - 한편, 일본 정부는 시기에 따라 차이는 있지만 원칙적으로 '4도 전체 반환'을 계속해서 주장해 왔음.

○ 2012년 3월 2일 푸틴은 해외 주요언론 대표들과의 면담에서 영토 문제를 마무리하기를 원하는데 문제의 해결은 양국 모두를 만족시켜야 한다며, 대선 이후 일본과 이 문제를 논의할 준비가 되어 있다고 언급했음.
  - 푸틴의 발언이 남쿠릴열도 4개 섬의 지위에 대해 '불법점령'이라는 용어를 더 이상 사용하지 않겠다는 2월 말 일본 정부의 결정에 대한 화답으로 해석되면서 양국 간 영토 문제 해결 가능성이 점쳐졌음.

○ 그러나 이 자리에서 푸틴이 "러시아와 중국의 경제협력 심화가 양국 간 모든 영토 논쟁을 완전히 끝내는 데 도움이 되었다"고 지적하면서 여전히 영토 문제 해결에 우선하는 경제협력 심화의 필요성과 영토 문제에 대한 '용인될 수 있는 타협'의 필요성을 강조했기 때문에, 이것을 영토문제에 대한 러시아의 입장변화로 해석하는 것은 과도하다고 판단됨.
  - 당시 루카셰비치 외무부 대변인 역시 일본이 '불법점령' 대신 '법적 근거 없는 점유'라는 용어를 사용하는 것에 근본적으로 어떠한 특별한 진전을 찾을 수 있는지 모르겠다며, "쿠릴열도는 러시아의 영토이고 이것의 지위는 재론의 여지가 없으며 협상을 통해 해결될 수 없다"고 강조했음.
  - 또한, "우리는 일본 측이 (남쿠릴열도) 주민들의 경제구조 개선을 지원하면서, 이 영토를 공동으로 발전시키고 경제협력을 촉진시키도록

문호를 개방하고 있다"고 덧붙였음.

○ 2012년 5월 3일 메드베데프의 대외정책을 보좌했던 익명의 크렘린 고위 관계자는 통신사 '리아 노보스티(Ria Novosti)'와의 인터뷰에서 영토 문제에 대한 러시아의 입장은 항상 변함이 없었다고 밝혔음.
- "1990년대 중반(옐친 정부 시절) 일본이 영토 문제 해결의 역사적 기회를 놓쳤다"는 주장이 있다는 기자의 언급에 그는 "앞으로 어떤 대통령도 그렇게 하지 못할 것이며, 영토 문제를 해결할 수 있는 역사적 기회도 없을 것"이라고 단언했음.

○ 2012년 7월 3일 다시 푸틴 정부의 총리가 된 메드베데프가 2010년 11월에 이어 두 번째로 남쿠릴열도의 쿠나시르 섬을 방문했음.
- 출발 전 유즈노사할린스크에서 진행된 '쿠릴열도 사회경제발전' 관련 회의에서 메드베데프는 정부관료들의 방문이 매우 중요하다고 강조하고, 이러한 방문의 이유가 "쿠릴열도가 사할린 지역의 중요한 일부이며, 우리 러시아 영토의 중요한 일부라는 데 있다"고 말했음.

○ 러시아 정부는 2007년부터 쿠릴열도의 예산 자립과 러시아 및 아태 지역과의 경제시스템 통합을 통한 사회경제발전 여건 조건을 목표로 연방목적프로그램 '쿠릴열도(사할린 주) 사회경제발전 2007~2015'를 수행하고 있음.

○ 러시아는 1990년대와 2000년대의 경험을 통해 일본과의 영토 논쟁이 쉽게 해결될 수 없으며, 영토 양보를 통해 일본으로부터 얻을 수 있는 경제적·전략적 이익도 크지 않다고 판단하고 있기 때문에, 외교적 수사의 변화에도 불구하고 이른바 '1956년 모델'에 입각한 영토 문제 해결 입장은 변함없이 유지될 것으로 판단됨.
- 더욱이 푸틴의 험난했던 집권과정을 고려할 때 영토 협상에 임하더라도 국민정서에 배치되는 더 이상의 양보는 결코 쉽지 않으며, 유일한 해결의 실마리는 일본 정부가 '1956년 모델'을 수용하는 것임.

○ 2013년 4월 아베 총리의 러시아 방문과 러일 정상회담을 통해 영토 문제 해결의 새로운 계기가 마련될 것이라는 일본 측의 기대에도 불구하고, 그동안 정체되었던 영토 협상 재개와 일본 기업의 극동 지역 개발 참여를 위한 10억 달러 규모의 러일 투자플랫폼 설립 등 경제협력 확대가 합의되었을 뿐임.

○ 이는 양국관계에서 여전히 영토 협상과 경제협력 확대의 줄다리기가 계속되고 있음을 의미함.

다. 한반도 문제

○ 2000년대 푸틴과 메드베데프 정부 시절 한반도에 대한 러시아 대외정책은 첫째, 정전체제 유지 및 전략적 안정을 위한 6자회담 재개와 남북대화 촉진; 둘째, 극동·시베리아 개발을 위한 한국과의 경제협력 활성화; 셋째, 러시아의 정치적 입지 강화를 위한 남북 등거리 노선의 고수와 북핵 문제 등을 포함한 한반도 문제에 대한 적극적인 개입 등을 지향했음.

○ 3기 푸틴 정부 역시 북한의 미사일, 핵 프로그램과 이에 대한 무력적 해결 시도를 한반도에서 전략적 안정과 경제협력 활성화를 위협하는 핵심적인 요인으로 보고 있으며, 유엔 안보리 결의에 기초하면서 자신이 참여하는 6자회담의 틀 내에서 평화적인 한반도 비핵화 프로세스로 이 문제를 해결해야 한다는 입장임.

○ 2012년 2월 27일 '모스콥스키예 노보스티' 기고문에서 푸틴은 북한 핵 프로그램의 근본 원인이 국내문제에 대한 외부의 무력적 개입 시도에 있다고 비판하면서, 첫째, 북한의 '군사적 핵' 보유 불용; 둘째, 평화적 수단에 의한 한반도 비핵화와 이를 위한 6자회담의 신속한 재개; 셋째, IAEA의 통제 하에서 북한의 '평화적 핵' 이용 보장 등 북핵 문제에 대한 러시아의 입장을 상세히 제시한 바 있음.

- 또한, 김정은 체제에 대해서는 첫째, 북한체제의 영속성을 시험하려는

태도는 결코 허용될 수 없고, 둘째, 북한 지도부와 적극적인 대화를 계속하고 선린관계를 발전시킬 것이며, 셋째, 북한을 핵 문제 해결로 이끌어내기 위해 한반도에서 상호신뢰 분위기가 강화되고 남북대화가 재개되기를 바란다고 언급했음.

○ 러시아는 2012년 4월(3기 푸틴 정부 출범 직전)과 12월 북한의 로켓 발사에 대한 논란(평화적 목적의 인공위성 발사인가, 탄도미사일 발사 실험인가)과 관련하여 다음과 같은 입장을 표명한 바 있음.

- 첫째, 북한의 로켓 발사는 안보리 결의의 명백한 위반이지만, 추가제재는 반대함; 둘째, 1967년 발표된 우주조약에 따라 평화적 목적의 우주공간 이용에 대한 북한의 권리를 인정하지만, 안보리 결의 준수가 이에 우선함; 셋째, 북한의 로켓 발사에 대한 논란(평화적 목적의 인공위성 발사인가, 탄도미사일 발사 실험인가)을 해결할 수 있는 방도는 6자 회담의 조속한 재개를 통한 북핵 문제의 평화적 해결임.

○ 북한의 핵 프로그램 추진과 로켓 발사에 대한 논란은 알다시피 밀접하게 관련되어 있는데, 러시아는 북핵 문제의 평화적 해결과 안보리 제재 철회를 통한 평화적 목적의 우주 개발 및 핵 이용 보장만이 이러한 문제를 근본적으로 해결하는 방도라고 판단하고 있는 것임.

○ 유엔 및 안보리의 권위와 역할 강화를 주장하는 러시아는 안보리 결의에 정면으로 배치되는 북한의 행위를 계속 방관하는 데 부담을 느껴왔으며, 북핵 문제 해결의 지연과 로켓 발사가 3기 푸틴 정부의 극동 개발 및 역내 경제협력 구상의 실현을 방해하고 있는 것도 사실임.

○ 러시아로서는 동북지방에서 함경도를 지나 북한 항구를 이용하여 동해로 진출하려는 중국의 '횡단정책'을 견제하기 위해서라도 극동지방의 연해주에서 철도 연결과 가스관 건설 등을 매개로 한반도 남부, 더 나아가 동아시아 깊숙이 진출하는 '종단정책'이 긴요함.

○ 푸틴 정부가 기존 입장을 바꾸어 북한에 대한 강력한 추가제재나 무력적 수단을 통한 한반도 문제 해결을 지지할 것으로 보이지는 않으며, 오히려 군사적 긴장 완화 및 상호 자제 호소, 러시아가 참여하는 6자회담 재개 입장을 고수하는 한편, 남북한 등거리 노선을 전제로 김정은 체제와의 대화를 적극적으로 추진할 것임.

○ 여전히 북한과의 우호관계는 러시아가 한반도 문제 논의에 참여할 수 있는 필요조건이 되는데, 북한과의 우호관계, 북한과의 대화 채널을 상실한 러시아는 한국은 물론, 다른 유관국들에게도 전략적 가치가 없기 때문임.

3. 결론 및 정책제언

○ 첫째, 러시아가 극동 지역 개발을 위해 동아시아 국가들과의 경제협력 확대를 적극 추진하고 있는바, 남북러 북방 3각 협력과 신흥시장 진출을 통한 '신성장동력 확보' 차원에서 한국의 관심과 참여가 요구됨.
  - 러시아는 한 국가, 특히 중국에 대한 지나친 경제적 의존을 탈피하기 위해서라도 한국과 일본의 참여를 적극 유도할 것으로 판단됨.

○ 한국은 교통·물류 인프라 건설, 에너지·광물 자원 개발, 농업개발기업 진출 등을 중심으로 러시아와의 경제협력을 확대하는 가운데, 중국과 일본처럼 '한러 직접투자펀드' 설립을 적극 검토해야 할 것임.

○ 또한, 한반도 평화체제의 물적 토대이자 유라시아 협력 확대의 축이 될 남북러 3각 프로젝트(철도 연결, 가스관 건설)가 모멘텀을 상실하지 않도록 러시아 측과 협의를 계속해야 할 것임.

○ 둘째, 러시아는 일본과의 영토 문제에 대해서는 원칙적인 입장을 고수하고 있지만, 한반도 위기 상황에서는 변함없이 중재자적 역할을 자처하고

있는바, 한반도의 전략적 안정을 위해 대러 외교 및 연대를 강화해야 할 것임.

- 일본과의 영토 협상 재개 합의는 일본과의 경제협력 확대를 위한 유인책일 공산이 크며, 적어도 3기 푸틴 정부하에서 영토 문제가 해결될 가능성은 매우 낮음.
- 러시아는 비록 동아시아 역내 안보 문제를 주도하고 있지는 못하지만, 한반도 위기 상황에서 중립적 입장을 취하면서 다자안보협력체제 건설을 역설해 왔음.

○ 한국은 남북한 등거리 노선을 고수하면서 중재자적 역할을 자처하는 러시아의 입장을 고려하여, 위기상황에서 배타적 지지를 요구하기보다는 긴장고조를 방지하고 외교적 타협이 필요한 상황에서 러시아와의 연대를 활용할 필요가 있음.

- 러시아가 주장하고 있는 역내 다자안보협력체제 역시 장기적으로 한반도 통일과정에서 반드시 필요한 메커니즘임.

북한이 3차 핵실험 강행으로 '사실상의(de facto) 핵보유국'에 성큼 다가서면서 동북아의 안보환경이 질적으로 달라지는 'Game Change' 국면이 도래함에 따라, 북핵 문제와 관련해 다음과 같은 동북아의 공조방안이 요청된다.

첫째, 북한 핵을 억지하기 위해서는 유럽의 경험을 토대로, 한·미 간에 핵전력 운용에 대한 협력을 강화할 필요가 있다. 둘째, 한·중 간의 '전략적 협력 동반자관계'의 내실화를 기해 북한 문제에 대한 '전략적 소통'을 강화하고, 한·미·중 3국의 전략대화를 활성화해야 한다. 셋째, 남북관계와 미·중관계가 선순환을 이루는 게 가장 바람직한 구도로, 이 두 관계가 상충되지 않도록 각별한 노력을 기울여야 한다. 넷째, 한·미·중·일·러의 5자가 회동해 북핵 문제에 대한 공동 대응틀을 마련하고 국가별 역할을 논의할 수 있도록 한국의 이니셔티브가 요구된다. 다섯째, '한반도 신뢰 프로세스'와 '동북아 평화협력 구상'을 상호 추동하는 관계의 아키텍처로 결합해 '복합 평화협력체제' 구축을 도모해야 한다.

북한 핵 문제와 동북아 공조방안

진 행 남
제주평화연구원 연구위원

1. 북한의 3차 핵실험의 의도 및 파장

가. 북한의 3차 핵실험의 의도

○ 북한이 극심한 경제난과 국제적 고립·제재 속에서, 더욱이 국제사회의 강력한 만류에도 불구하고 2013년 2월 12일 함경북도 길주군 풍계리 지역에서 제3차 핵실험을 강행함.

- 북한의 3차 핵실험의 위력은 탐지된 인공지진 진도와 파괴력 산출 방식에 따라 아래 <표 1>에서 보듯이 다양한 추정치가 존재함. 2006년 1차 핵실험의 위력은 1kt 미만이었고, 2009년 2차 핵실험의 경우 2~6kt이었던 데에 비해, 이번 3차 핵실험의 위력은 1945년 히로시마에 투하된 고농축 우라늄(HEU) 핵탄두의 위력에 근접한 15kt 내외라는 게 대다수 전문가들의 견해임.

〈표 1〉 진도별 핵폭발의 위력 추정치

위력 산출방식 / 진도	KIGAM	CTBTO	Murphy(미)	Ringdal(러)
4.9Mb (한국지질연구원)	5.5kt	7.94kt	16.21kt	3.98kt
5.1Mb (미국지질조사국)	9.5kt	12.59kt	28.63kt	7.36kt

※ Mb: 인공지진의 실제파 규모(Body wave magnitude), KIGAM: 한국지질연구원 방식, CTBTO: 포괄적 핵실험금지조약기구 방식, Murphy(미): 미국의 Murphy 경험식, Ringdal(러): 러시아의 Ringdal 경험식

* 출처: 전성훈(2013), "3차 핵실험 이후 북한의 핵정책: 분석과 전망," 『Online Series』 CO 13-08, 통일연구원, p.1

○ 북한의 조선중앙통신은 3차 핵실험 직후 '이전과 달리 폭발력이 크면서도 소형화, 경량화된 원자탄을 사용하여 높은 수준에서 안전하고 완벽하게 진행'됐으며, '다종화'된 우리 핵억제력의 우수한 성능이 물리적으로 과시됐다'고 보도함. 여기서 '다종화'란 용어는 HEU를 사용했음을 시사함. 북한이 이번에 HEU 방식의 핵실험을 했을 경우 문제는 심각함. HEU 핵무기 제조시설은 플루토늄 방식보다 은닉과 이동이 쉬워 HEU를 사용한 핵실험은 북한이 또 다른 핵카드를 손에 쥔 것을 뜻함.

○ 북한이 3차 핵실험을 강행한 의도는 다음과 같이 짚어볼 수 있음.

- 첫째, 핵을 포기한 리비아의 독재자 카다피의 비참한 말로 등을 반면교사로 삼아 핵보유야말로 체제유지를 위한 '최후의 보루'로 더욱 확신한 것으로 보임.
- 둘째, 2012년 12월 장거리 로켓(미사일)을 발사한 데에 뒤이어 이번에 핵실험까지 밀어붙임으로써, 김정은의 경험 부족 등 리더십에 대한 의구심을 불식시키고, 핵실험을 김정은의 업적으로 선전해 내부결속을 다지려는 의도가 엿보임.
- 셋째, 장거리 미사일과 핵무기로 미국을 압박해 미국으로 하여금 북·미 양자협상에 나서도록 함으로써, 주한미군 철수 등을 겨냥한 평화협

정을 체결하기 위한 포석으로 볼 수 있음.

- 넷째, 박근혜 정부에 대해 '갑'의 지위에서 남북관계를 일방적으로 끌고 나가기 위한 협박의 신호로, 특히 대규모 경제지원을 강요하기 위한 것으로 볼 수 있음(구본학, 2013).
- 다섯째, 핵능력을 과시해 자유롭게 재래식 국지전을 주도하면서, 남북간 충돌을 상시화하고 한반도를 고강도의 분쟁지역으로 만듦으로써 자신들의 요구를 관철시켜 나가려는 의도도 깔려 있다고 봄(이정철, 2013).

나. 북한의 3차 핵실험의 파장

○ 북한의 3차 핵실험 강행으로 동북아 정세가 요동치고 있음. 북한은 이번 핵실험으로 '사실상의(de facto) 핵보유국'에 성큼 다가서면서 한반도의 군사력 균형이 뿌리째 흔들리고 있음. 동시에 북핵이 장래 위협 혹은 잠재적 위협이 아니라 매우 현실적인 위협으로 자리 잡음에 따라 동북아의 안보환경이 질적으로 달라지는 이른바 'Game Change' 국면이 도래함.

○ 재래식 무기와 비교할 때 핵무기는 그 위력이 절대적인 비대칭 무기임. 따라서 이번 핵실험으로 한반도에는 상시적인 안보위기구조가 고착화되었다고 할 수 있음. 북한이 대륙간탄도미사일(ICBM) 기술을 보유했느냐 또는 핵무기를 소형화했느냐는 미국 본토를 공격할 수 있는 능력 보유 여부에 관한 문제임. 북한은 핵무기를 미사일에 탑재할 정도로 소형화하지 않더라도 한국을 공격할 수 있는 다양한 수단과 방법을 가지고 있음.

- 3차 핵실험 후 정전협정 무효화를 선언한 북한은 '핵 선제공격' 운운하며 한반도의 긴장을 최고조로 끌어올림. 향후 4차 핵실험이나 중장거리 미사일을 이용한 모의 핵탄두 투발시험의 강행 가능성도 있음(전성훈, 2013).

○ 1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 1차 북핵 위기가 발생한 이래 국제사회는 20년에 걸쳐 비핵화를 위해 노력해 왔음에도 불

구하고, 북한은 오히려 핵능력을 계속 높여옴. 북한은 특히 3차 핵실험에서는 HEU를 사용한 핵무기를 실험했을 가능성이 매우 높아, 이 경우 북한은 지속적인 핵무기 생산이 가능한 시스템을 구축한 것으로 추정됨.

- 따라서 북한이 스스로 핵무기를 포기하지 않는 한 북핵을 폐기할 수 있는 현실적인 방안을 찾기란 쉽지 않음. 이것이 동북아 국가들에게 북핵문제에 대응하는 패러다임의 전환이 요구되는 이유임. 즉, △북핵 폐기와 경제적 보상 등을 맞바꾸는 비핵화 협상과, △도발에 대한 비군사적 제재 등 크게 2가지로 진행돼온 기존의 대응 틀을 근본적으로 재검토해야 하는 상황에 봉착함.

○ 북핵에 대해 그럭저럭 넘겨온(muddling through) '전략적 인내(strategic patience)', 북한체제 붕괴에 대한 희망적 사고 등에 대한 반성을 토대로 새롭고 강력한 대처방식이 요청됨. 따라서 기존의 6자회담 틀에만 얽매이지 말고 동북아 차원에서 북핵 문제에 효율적으로 대응해 나갈 수 있는 새로운 양자·다자적 공조방안을 모색해야 함.

- 3차 핵실험으로 북한의 핵보유가 기정사실화한 만큼 비핵화가 아닌 '핵군축' 대화를 해야 한다는 주장도 있지만, 핵군축은 북한을 핵보유국으로 사실상 용인하는 것이어서 받아들이기 어려움. 또 북핵 대응의 일환으로 한국·일본 등의 자체적인 핵무장론이 일각에서 제기되지만, 이러한 동북아 핵 도미노 현상이 가시화될 경우 국제 비확산 레짐을 밑둥부터 흔들게 되는 등 실현가능한 선택지가 아님. 전술핵 재반입도 현실성이 떨어짐.

2. 북한의 핵·경제 병진 노선과 '한반도 신뢰 프로세스'

가. 북한의 핵·경제 병진 노선

○ 북한은 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의에서 경제건설과 핵무력 건설을 병진하는 노선을 채택함. 핵능력 증강과 경제난 극복을 동시에 추구하겠다는 것임.

○ 북한 경제는 90년대부터 자생력이 상실된 상태임.

- 우선 실물부문을 보면, 2012년 현재 시멘트 생산을 제외한 전반적 생산력은 90년의 절반 수준으로 떨어짐. 생산체제의 붕괴로 인해 북한은 무역 의존형 경제구조가 됨. 성장률 0%에 무역의존도가 거의 90%에 이름.
- 화폐부문은 상황이 더욱 심각해서 2009년의 화폐개혁으로 당시 생필품 가격의 기준인 쌀값이 1kg당 25원이던 것이 최근엔 6,500원으로 3년 만에 260배 인상됨. 즉, 물가가 무려 2만6,000%나 오른 hyper inflation 상태임.
- 북한의 배급제는 완전히 붕괴되지는 않았지만, 생산부족으로 부분적인 차등 배급제가 실시됨. 당간부나 보안기관·군수공장·특수기업소·일반기업소 등의 배급대상자는 배급량에 차등은 있지만, 양권으로 1kg당 25원의 배급가로 쌀을 구매함. 반면에, 800만 농민을 포함한 비배급층은 1kg당 6,500원의 시장가로 구매함. 배급가와 시장가의 큰 괴리는 그만큼 실질소득 격차가 확대된 것을 뜻함.

○ 이처럼 output의 절대 부족, 배급 시스템 붕괴, hyper inflation에 따른 양극화로 현재 북한의 경제 시스템은 더 이상 지속되기 어려움. 특히 배급제 계급과 자력갱생 계급, 평양공화국과 지방공화국으로 계층 간·지역 간 양극화가 극단적으로 심화됨으로써 개인불만이 집단불만으로 번지고 있어 북한체제는 한계점(critical point)에 온 것으로 볼 수 있음(이영훈, 2013).

○ 따라서 김정은에게 경제회생은 긴박한 과제이지만, 그렇다고 경제회생을 위해 개혁·개방을 선택할 가능성은 희박함. 개혁·개방이 초래할 체제붕괴를 두려워하기 때문임. 따라서 개혁·개방이 없는 경제건설과 국제사회의 제재가 불가피한 핵건설의 병진이라는 두 마리 토끼를 잡겠다는 것은 성공가능성이 극히 낮음.

나. 박근혜 정부의 '한반도 신뢰 프로세스'

○ 박근혜 정부의 대북정책은 '한반도 신뢰 프로세스'를 기조로 함. '한반도 신뢰 프로세스'는 도발→대화→지원→또 다른 도발이라는 악순환의 고리를 단절하고 '신뢰'의 점진적 강화를 통해 북한의 진정한 태도 변화를 유도하기 위한 새로운 패러다임의 정책 가이드라인임.

- '한반도 신뢰 프로세스'는 정치적 상황에 구애받지 않는 대북 인도적 지원과 남북 간 기존 합의의 존중을 통해 낮은 수준의 기초적인 신뢰부터 구축함. 점차 신뢰가 쌓여 남북관계가 개선되면 남북 경협과 사회문화 교류를 활성화하고, 비핵화에 가시적인 진전이 있을 경우 서울·평양 남북교류 협력사무소 설치, 나아가 국제사회까지 참여하는 '비전 코리아 프로젝트'[1] 등을 추진함으로써 남북관계의 정상적 발전을 도모하는 구상임.

○ '한반도 신뢰 프로세스'는 북핵 억지의 굳건한 안보를 바탕으로 실효성 있는 대화노선을 추구함.

- '한반도 신뢰 프로세스'는 결코 유화정책이 아니기 때문에 도발에는 반드시 응징이 뒤따르며, 합의를 준수하는 행위에는 보상이 주어지면서 남북 관계의 진전이 이뤄지는 일련의 과정을 뜻함.
- '한반도 신뢰 프로세스'에서 '신뢰' 자체는 수단이 아니며, 그렇다고 '신뢰'를 궁극적 목표로 삼는 것도 아님. 여기서 '신뢰'는 남북관계 발전을 추동시켜 나가는 과정에서의 핵심 요인 내지 요소라고 볼 수 있음.

○ 남북관계가 양호한 상태에서든 악화된 상태에서든 '한반도 신뢰 프로세스'는 시종여일하게 작용함. 북한의 도발이 계속되는 가운데서도 대화의 문을 열어 놓는 것도 신뢰 프로세스가 작동하고 있기 때문임.

- 북한의 3차 핵실험과 도발 위협 등으로 '한반도 신뢰 프로세스'는 시험대에 섬. '한반도 신뢰 프로세스'는 파트너의 신뢰성 있는 태도를 기반으로 하기 때문임. 3차 핵실험 강행 후 극한의 '말폭탄'을 퍼붓던 북한

은 '최고 존엄에 대한 모독' 등을 이유로 급기야 개성공단의 5만여 북한 측 근로자들을 철수시키고 개성공단 입경을 차단함. 우리 정부는 남북 간 교류협력의 상징인 개성공단이 잠정폐쇄된 가운데서도 당국 간 대화를 촉구하는 등 '한반도 신뢰 프로세스'를 가동함.

○ 흔히 '비핵·개방·3000'으로 일컬어지는 이명박 정부의 대북정책이 '비핵'과 '개방'을 조건으로 한 포괄적 대북지원을 추진했다면, 박근혜 정부의 '한반도 신뢰 프로세스'는 이와 달리 '비핵'이나 '개방'을 조건으로 내걸지는 않음. 즉, 어떤 조건이 충족되지 않는다고 '신뢰 프로세스'가 작동하지 않는 것이 아님. '신뢰 프로세스'는 어떠한 상황에서도 작동이 가능한 유연한 대북 전략의 큰 원칙이라 할 수 있음.

○ 한편 '한반도 신뢰 프로세스'는 한반도를 중심으로 하지만, 한반도라는 울타리에만 갇혀 있는 게 아님.
  - '한반도 신뢰 프로세스'가 제대로 작동하기 위해서는 동북아의 국제정치적 환경이 중요하기 때문에 한반도 주변국들의 협력적 관계를 조성하기 위한 한국의 외교적 노력이 뒷받침될 때 그 효과가 극대화될 수 있음.

○ 박근혜 대통령은 자신의 정치적 브랜드인 '신뢰' 원칙의 외교 기조 아래, 전임 이명박 대통령과는 달리 대화와 압박을 병행하는 투트랙(two track) 전략을 강화할 전망임.
  - 2013년 3월 외교부와 통일부의 대통령 업무보고에서도 북한의 비핵화를 남북협력과 상호보완적으로 추구해, 남북회담시 북핵 문제를 의제화하고 6자회담 등 비핵화 협상에 동력을 불어넣기로 함(연합뉴스, 2013년 3월 27일 자). 비핵화와 남북협력의 보완추진은 '북핵 불용'이라는 원칙을 고수하면서 '한반도 신뢰 프로세스'에 포함된 유인책으로 북한의 변화를 이끌어 내려는 것임.

○ 하지만 매사에 변덕을 부려온 북한과 신뢰를 구축한다는 것은 생소하게

느껴질 수 있음. 신뢰의 종류는 ①긍정적 신뢰, ②부정적 신뢰, ③최대 신뢰, ④최소 신뢰 등 4가지로 나눌 수 있음. 상대방으로부터 협조와 지원 등의 긍정적인 태도를 기대할 수 있을 때 '긍정적 신뢰'는 형성됨. 또 상대방으로부터 보복 등의 부정적 태도가 예기될 때 '부정적 신뢰'가 형성됨. 그리고 '최대 신뢰'는 국가가 국제관계에서 얻을 수 있는 최대량의 신뢰를, '최소 신뢰'는 국가가 국제관계에서 얻을 수 있는 최소량의 신뢰를 의미함.

- 자칭궈(2013)에 의하면, 신뢰구축 가능성의 시나리오는 아래 <표 2>에서와 같이 4가지로 정리할 수 있음. 첫번째 유형은 최대 - 긍정적 신뢰로서, 한미관계처럼 상대방의 긍정적 태도에 대한 기대로부터 형성되는 최대량의 신뢰임. 두번째는 최소 - 긍정적 신뢰로서, 한일관계처럼 상대방의 긍정적 태도에 대한 기대로부터 형성되는 최소량의 신뢰임. 세번째는 최대 - 부정적 신뢰로서, 상대방의 부정적 태도를 예기함으로써 형성되는 최대량의 신뢰임. 이의 사례로는 김일성 체제하의 남북관계를 들 수 있음. 네번째는 최소 - 부정적 신뢰로, 상대방의 부정적 태도를 예기함으로써 형성되는 최소량의 신뢰인데, 김일성 사후의 남북관계가 이에 해당될듯함.

〈표 2〉 신뢰구축 가능성의 4가지 시나리오

	긍정적 신뢰	부정적 신뢰
최대 신뢰	한미관계	남북관계 (김일성 시기)
최소 신뢰	한일관계	남북관계 (김일성 사후)?

* 출처: 자칭궈(2013), "북한과의 신뢰구축 방안: 중국의 관점," 외교부·동아시아연구원 공동주최 국제회의 「21세기 전략적 사고와 신정부 외교비전」 발표자료집, pp.52-53

- 4가지 시나리오 중, 한국은 북한과의 최소 - 부정적 신뢰에서부터 출발할 수밖에 없음. 이에 따라 한국은 △군사력을 확충하고, △전투 준

비를 갖추며, △도발시 북한에 보복 조치를 취할 것임을 명확히 전달하고, △충돌이 일어날 경우 관련국들로부터 국제적 지원을 확보해야 함. 이 과정을 통해 다음 단계인 최대 - 부정적 신뢰로 이동할 수 있음. 부정적 신뢰의 경우, 신뢰가 최대량이더라도 안보가 확보될 수 없음. 따라서 한국은 최대 - 부정적 신뢰의 구축과 함께 긍정적 신뢰의 구축 작업을 동시에 진행해야 함. 이는 북한이 핵 프로그램을 포기할 경우, 북한을 도울 준비가 완비돼 있어야 한다는 뜻임. 이들 시나리오는 '당근과 채찍'을 보다 명확히 정의했고, 보상과 제재의 기준을 완화해 달성가능성을 높인다는 점에서 일반적인 '당근과 채찍'과는 차원이 다름(자칭궈, 2013). '한반도 신뢰 프로세스'도 신뢰의 상호강화 과정이기 때문에 이와 같은 맥락으로 볼 수 있음.

○ 한편 홍우택(2012)은 북한의 핵 문제를 분석하는 틀로 게임이론에 기초한 '정책결정모델(Decision Making Model)'[2]을 이용함. '정책결정모델'은 복잡한 상호작용이 얽혀 있는 상황에서 이해당사자가 선택한 대안이 어떠한 결과를 만들어 내는지를 보여줌.

- '정책결정모델'을 이용해 북한 핵 문제를 분석한 결과, 한국 정부가 과거의 '햇볕정책'과 같은 유화책이나 경수로 건설과 같은 더욱 강도 높은 대북 포용정책을 구사하더라도 북한의 핵포기를 이끌어 내기에는 부족한 것으로 진단됨. 또 이 '정책결정모델'은 6자회담도 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 의지를 꺾기에는 한계가 있는 것으로 분석함. 그리고 김정은의 리더십이 사라진다고 하더라도 핵을 보유하려는 북한 이해당사자들의 입장은 변하지 않는 것으로 나타남. 이는 설사 '중동의 봄'과 같은 사태가 북한에서 발생한다고 하더라도 북한의 핵문제가 풀릴 가능성은 그다지 높지 않다는 것을 의미함. 그러나 한국의 대통령이 초기에 강경한 입장을 보인 다음, 자신에게 주어진 기회를 살려 다시 유연한 입장으로 선회하면 북한 핵 문제를 해결할 실마리를 찾을 수도 있는 것으로 나타나 주목됨. 이는 북한을 움직이고 또 모든 이해당사자들의 지지와 힘을 모으기 위해서는 한국 대통령에게 강경한 태도와 더불어 유연하게 대응할 수 있는 정책적 탄력성이 필요함을

의미함(홍우택, 2012). '정책결정모델'을 이용한 이들 분석 결과는 도발에 대해 강력히 대응하는 동시에 신뢰구축을 위한 관계개선 노력은 계속함으로써 북한의 행동패턴 변화를 추구하는 '한반도 신뢰 프로세스'가 북핵 문제 해결에 유용한 기제가 될 수 있음을 시사함.

3. 미국과 중국의 대북정책 전망

가. 미국의 대북정책 전망

○ 북한은 2012년 12월 '은하 3호' 로켓 발사 성공으로 사거리 1만km 이상의 장거리 미사일 능력을 상당 수준 확보했기 때문에 2013년 2월의 3차 핵실험에서 핵탄두의 소형화·경량화를 달성했을 경우, 미국 본토를 위협할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)도 수년 내 개발할 수 있을 것으로 보임.

- 따라서 미국의 오바마 행정부는 북핵 문제 해결을 위해 기존의 대북정책에 대한 전면적인 재검토 작업을 벌일 것으로 예상됨. 장거리 미사일 발사에 이은 3차 핵실험으로 북한의 핵무기 실전 배치가 현실로 다가오고 있기 때문임.
- 그러나 오바마 2기 행정부가 적어도 당분간 공식적으로 북핵 관련 기존의 정책 목표를 포기하기는 어려울 것으로 보임. 왜냐하면 미국이 CVID(북한 핵의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기) 목표를 포기할 경우, 북한의 핵보유국 지위를 사실상 인정하는 꼴이 돼 미국의 세계 전략인 대량살상무기 비확산 정책이 흔들리게 되고 NPT체제가 훼손될 우려가 있기 때문임.
- 이와 관련, 최근 윌리엄 번스 미국 국무부 부장관은 중국의 리위안차오 국가부주석과 양제츠 외교담당 국무위원 등과의 회동에서 한반도의 검증 가능한 비핵화 필요성을 재차 확인했다고 주중 미국 대사관이 밝힌 바 있음(연합뉴스, 2013년 4월 28일 자).

○ 미국은 대북정책 수립 과정에서 옵션의 제약이라는 어려운 상황에 직면해 옴. 오바마 1기 행정부 시기의 '전략적 인내' 정책에는 이러한 어려움도 그 배경으로 작용함. 하지만 오바마 2기 행정부는 북핵 문제를 더 이상 방치할 수 없다는 여론이 확산되고 북·미 간 협상의 모멘텀이 형성될 경우, 한미공조의 틀을 깨지 않는 범위 내에서 중국을 적극적으로 끌어들인 가운데 다자주의와 양자주의를 적극적으로 결합시키려 할 것으로 전망됨(박인휘, 2013).

○ 오바마 행정부가 현실적으로 북한의 핵무장을 저지할 수 없다면, 또 단기간 내에 CVID 목표를 달성하는 것이 불가능하다면 '비핵화' 대신 '비확산'에 주력할 가능성이 있음. 이 경우에도 공식적으로 비핵화를 포기하는 것이 아니라 비확산을 거쳐 비핵화를 추진해 나간다는 점을 강조할 것임(김용호, 2013).

- 남북한 간에 긴장 및 소강상태가 지속되고 북한의 핵물질 생산과 핵능력이 계속 강화되면, 미국은 상황관리 차원에서 북한과의 협상을 시도할 가능성이 큼. 미국으로서는 강압적으로 북한의 핵보유를 막지 못하는 상황에서 북한이 핵물질을 양산하고 이를 테러단체나 이란과 같은 자국의 적성국에 확산하는 최악의 상황만은 막아야 하는 입장이기 때문임. 한국에 있어서 최악의 상황은 미국이 북한의 핵확산 자제 약속을 받고 북한의 기존 핵능력을 '묵인'해 주는 타협이 이루어지는 경우임(홍현익, 2013).

나. 중국의 대북정책 전망

○ 한반도에 대한 중국의 정책기조는 △평화와 안정 △비핵화 △영향력 유지·확대라 할 수 있음. 이는 중국의 경제발전을 위한 평화로운 외부환경 조성과 국제사회에서의 영향력 증대라는 대외정책 목표의 대한반도 적용임. 그러나 이러한 목표와 기조만으로 중국의 실질적인 대한반도 정책을 전망하기란 쉽지 않음. 정책의 우선순위가 상황에 따라서 바뀔 수 있

기 때문임.

- 이는 중국의 한반도에 대한 전략적 딜레마에 기인함. 중국은 북한의 핵실험보다 체제 붕괴가 자국에 미칠 악영향을 더욱 우려해, 이의 방지에 큰 비중을 둬 옴. 또 중국은 한반도의 평화와 안정을 저해하는 북한의 행동에 대해 적극 나서 문제를 해결하는 '책임대국' 역할도 요구받고 있음. 이런 딜레마에 따른 정책의 우선순위에 영향을 미치는 상황변수는 미·중관계와 북한체제 안정 여부임. 2차 북핵위기가 불거진 2002년 말부터 2009년 중반까지 중국은 협력적 미·중관계 상황에서 '책임대국'으로서 비핵화 정책을 우선시한 반면, 2009년 이후는 갈등적 미·중관계와 북한체제의 불안정 상황에서 북한의 지정학적 가치와 체제 안정을 더 중시했음(이영학, 2013).

○ 중국은 이처럼 북한체제의 안정과 비핵화라는 상충적인 목표 사이의 균형을 유지함으로써 국익을 최대화하려 함. 그러나 현실적으로 이러한 두 개의 목표 사이의 균형을 유지하는 것은 쉬운 일이 아님.

- 중국이 비핵화라는 목표를 위해 대북 제재에 적극 동참할 경우 북한과의 갈등이 촉발되고 북한에 대한 영향력을 상실할 우려가 생기게 됨. 또 제재가 잘 작동할 경우 북한 정권이나 체제는 붕괴의 위험에 직면하게 됨으로써 안정이 위협받게 됨. 반대로 안정을 위해 북한을 지원할 경우에도 중국의 지원만으로 목표가 달성되는 것은 아님. 중요한 것은 안정을 이루겠다는 북한의 결심임. 북한이 호응하지 않으면 중국은 목표를 달성하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없음. 안정에 대한 중국의 집착은 북한에 의해 이용될 가능성마저 있음. 중국이 자국을 지원할 수밖에 없는 상황이라는 사실을 방패막이 삼아 북한이 도발을 계속할 경우 비핵화가 어려워짐은 물론 한반도와 동북아 전체에 불안이 촉발될 것임. 이러한 딜레마가 중국의 대북정책에 미세한 조정만을 하도록 작용하고 있음.
- 이러한 미세한 조정은 안정과 비핵화 가운데 어느 하나의 목표만을 강조하고 다른 목표를 배제하는 근본적인 전환과는 큰 차이가 있다고 하겠음(김재철, 2013).

○ 북한의 3차 핵실험에 대한 유엔 안보리의 대북제재 결의 2094호는 종전보다 강력한 내용이지만, 북한의 방향 전환을 압박하는 수준에는 못 미침. 중국이 민간의 반북여론 고조 속에, 정부 산하 기관들에 유엔 결의를 엄격히 집행하라는 공문을 하달하는 등 대북 압박 강도를 높이는 새로운 흐름이 나타나고 있지만, 대북 식량·석유 원조 중단 카드까지 쓸 가능성은 높지 않아 보임. 앞으로 중국의 대북정책은 대외정책에 대한 최고 의사결정 기구인 중앙외사공작영도소조(조장 시진핑 국가주석)의 회의 결과 등에 따라 보다 분명히 드러날 것임.

4. 북한 핵 문제에 대한 동북아 공조방안 모색

가. 한·미 핵전력 운용 협력

○ 한국은 미국의 '확장핵억지', 즉 이른바 '핵우산(Nuclear Security)'[3]을 제공받고 있지만 북한 핵실험 이후 우리 사회 일각에서는 핵우산의 신뢰성에 대한 논란이 일고 있음.

- 만에 하나라도 발생할 수 있는 위기에 대비해서 핵무기를 사용할 수 있는 권한과 시스템을 정립하고 필요한 훈련을 해놓지 않는 한, 핵우산 공약은 자칫 '공염불'에 그칠지 모른다는 우려도 있음. 또한 한국의 경우 전시작전권 전환과 한미연합사 해체가 추진되고 있기 때문에 미국의 안보 공약과 핵우산에 대한 의구심이 제기되는 상황임. 이러한 분위기 속에서, 우리나라에서도 서유럽의 경험을 원용해 미군의 핵전력 운용에 대한 접근성을 높여야 한다는 주장이 나오기 시작함(전성훈, 2012).
- 이를테면, 한국도 미국 핵무기의 표적 선정 등 사용계획에 우리의 뜻이 반영될 수 있도록 요구해야 하고, 미국의 핵탄두를 한국의 미사일에 탑재하는 등 핵우산 구성전력에 한국군이 직접 참여해야 한다는 것 등임(홍순명, 2009).

- 2009년 8월에는 미국의 전문가들도, 지금의 동북아는 서유럽의 60년대 상황과 유사하다고 진단하면서 미국은 동맹국들이 안전하다고 느끼고 핵개발을 포기할 수 있도록 서유럽의 핵계획그룹(Nuclear Planning Group)과 같은 동북아판 '핵전략계획그룹(Nuclear Strategic Planning Group: NSPG)'을 창설함으로써 핵억지와 방어 계획을 보다 현실화해야 한다는 의견을 제시한 바 있음(Yates & Whiton, 2009; 전성훈, 2012에서 재인용).
- 또 한국국방연구원(KIDA)과 미국국방연구원(IDA)의 두 전문가도 2012년에 수행한 공동연구를 통해 한미 양국이 동맹차원에서 핵무기 사용에 대한 모든 계획, 핵사용에 대한 결정 및 이러한 결정을 이행하는 역할에 함께 참여함으로써 핵사용에 따른 도덕적·정치적 책임을 가능한 한 공평하게 공유해야 한다고 주장함. 이들은 한국이 핵사용에 대한 책임을 공유할 수 있는 방안으로 3가지를 제시함. 즉, △NATO의 핵계획그룹과 같은 협의체를 창설해서 핵무기 사용방식과 가능한 옵션을 함께 계획하고, △핵사용의 성격과 시기를 결정하기 위해서 정상 간 협의를 추진하고 이를 위한 암호화된 통신설비를 구축하며, △핵임무를 계획하고 실행할 담당관제도를 마련할 것 등임.

○ 북한 핵의 사용과 위협을 억지하기 위해서는 한·미 간에 핵전력 협력을 강화할 필요가 있음.
- 이미 일본과 미국 사이에는 유사시 미군의 핵전력에 대한 일본의 접근을 강화하는 문제가 논의되고 있을 뿐만 아니라 실제로 미·일 협력이 한·미 협력에 비해 앞서 있다는 점에 주목할 필요가 있음.
- 예를 들어, 미국의 태평양 사령부는 북한 등 불량국가의 대량살상무기(WMD)를 제거하기 위한 협력을 추진했는데, 일본과는 WMD 방어 워킹그룹을 구성해서 WMD로 공격받았을 경우를 상정한 작전·제독·의료 등 제반 준비를 하고 있는 반면에, 한국과는 WMD 제거에 초점을 맞춘 반확산워킹그룹을 구성하는 데에 그침. 특히 핵전력 운용에 대한 미·일간의 협력은 한국도 발 빠르게 대응해야 한다는 것을 보여줌. 최소한 한국도 핵우산 공약을 뒷받침할 수 있는 구체적인 조치를

취해 줄 것과, 일본과 같은 수준의 핵전략대화를 가질 것을 미국에 요구해야 함(전성훈, 2012).

○ 유럽의 경험을 토대로 할 때, 이러한 한·미 핵전력 운용 공조는 북한 핵에 대한 억지력을 강화하는 차원에서도 바람직하고, 한국 내의 핵무장지지 여론을 무마하고 건설적으로 흡수하는 데에도 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

나. 한·중 소통 강화와 한·미·중 전략대화

○ 동북아 정세의 격변으로 중국에 있어서 한국의 전략적 가치는 갈수록 커짐. '아시아로의 회귀(Pivot to Asia)'를 선언한 미국의 대중 견제가 확대되고 일본과의 갈등이 지속되는 상황에서, 중국은 한국마저 미국의 대중 포위 라인에 동참하는 것을 우려하지 않을 수 없음. 미국은 미사일 방어(MD) 체제에 한국의 참여를 희망해 왔고, 중국은 북한의 도발로 미국 주도의 MD 구축이 앞당겨질까봐 조바심을 가짐. 이처럼 중국으로선 경제 이외에 안보적 측면에서도 한국과의 관계가 한층 중요해짐(이기현, 2013).

○ 한국과 중국은 2008년 양국 관계의 업그레이드를 위해 새롭게 설정한 '전략적 협력 동반자관계'의 내실화를 기해야 하는 과제를 안고 있음. 양국은 특히 북한 문제에 대한 인식의 수렴이 필요하며, 이를 위해 '전략적 협력 동반자관계'에 걸맞은 명실상부한 전략적 소통과 신뢰구조를 확립해야 함. 2010년 천안함 폭침·연평도 포격시 한중 양국은 전략적 협력체제를 가동하지 못함으로써 양국 관계의 전례 없는 악화를 경험한 바 있음. 따라서 한중 양국은 '전략적 협력 동반자 관계'의 목표와 내용을 보다 구체적으로 명시하고, 현재의 양국 간 외교·국방부문 차관급 전략대화를 장관급 전략대화로 격상시켜 나가는 게 바람직함(박병광, 2013).

- 한편 최근 윤병세 외교장관은 왕이 중국 외교부장과의 회담에서 북핵 문제를 포함한 주요 사안에 대한 전략적 소통을 강화하기 위해 한중

외교장관 간에 핫라인을 개설하기로 합의함(연합뉴스, 2013년 4월 24일 자).

○ 중국은 한반도 안정을 강조하지만 중국 내에서도 제기되듯 중국의 대북 지원이 한반도 안정에 기여하는지는 논쟁적임. 또한 북한의 불안으로 인한 난민의 유입 가능성이 중국의 주요 우려사항이라면, 이는 한국·미국과의 긴밀한 협력과 조율을 할 경우 해결하기 어려운 문제가 아님. 그러나 중국은 북한의 불안정과 관련해서 한국이나 미국과 논의하는 것조차 거부함. 여기서 안정에 대한 중국의 우려가 실질적으로는 중국의 이익이 침해될 가능성에 대한 우려를 의미함을 알 수 있음. 이러한 우려는 미국이 북한 핵 문제를 활용해 북·중관계를 이간시키고 나아가 북한마저도 대중봉쇄의 첨병으로 만들려 한다는 중국 내의 주장에서 단적으로 드러남.
  - 한반도에서의 영향력 약화에 대한 중국의 우려를 해소하기 위해서는 한미동맹이 중국의 이익을 침해하지 않을 것이라는 신뢰할만한 보장이 필요함. 궁극적인 보장은 미국이 제공해야 하지만 한국 또한 남북대화주도 등 적극적인 조치를 통해 중국의 우려를 해소하기 위한 노력을 해야 함(김재철, 2013).

○ 한국의 대북정책과 주변국들의 외교정책이 별도의 논의구조 속에서 작동하도록 방치해서는 안 됨. 한반도 문제는 미·중 사이에 동아시아 안보 전략상의 다른 요소들과 연계돼 '주고 받기식' 거래가 될 가능성 또한 배제할 수 없는 게 현실임. 한국을 배제한 미·중 간 협상 테이블에서 북한 문제의 해결 방식이 논의되는 '고공전' 시나리오를 방지하기 위해서라도 북핵 문제 해결에 한국 정부가 주도권을 갖도록 대화의 틀을 짜는 것이 중요함.

○ 박근혜 대통령이 외교안보공약의 하나로 제시했던 한·미·중 3국 간 전략대화는 이렇듯 북한 문제가 미·중 간의 배타적 의제로 되는 상황을 방지하는 예방적 노력의 일환으로서도 중요한 의미를 지님. 이를 위해 어떤 경우에도 남북관계의 진전과 한·미관계 또는 한·중관계가 길항적이 되

지 않도록 해야 함(성기영, 2013). 한·미·중 대화는 3국의 정책 담당자와 전문가가 함께 참여하는 1.5트랙의 대화를 시작으로, 3국 정부 간 차관보급 내지 차관급 전략대화로 발전시켜 나가는 게 합리적임.

- 동북아에서는 다자안보협력이 바람직하지만 제도화가 쉽지 않은 만큼, 한반도를 둘러싼 소다자주의적 안보협력의 기제로서도 이러한 한·미·중 전략대화는 적극 추진될 필요가 있음(백창재, 2011). 물론 한·미·중 간 전략적 삼각관계는 미·중관계가 어떻게 전개되는가에 따라 결정적 영향을 받겠지만, 6자회담이 앞으로 상당 기간 공전할 경우 새로운 대안적 접근을 시도하는 차원에서도 3국 간 전략대화는 의미가 있음.

다. 남북관계와 미·중관계의 선순환

○ 미국과 중국의 관계가 협력 국면이 지속되는지, 아니면 갈등이 표면화되는지 하는 구도는 남북관계에 영향을 미치는 외부 요인들 가운데 가장 큰 비중을 차지해옴.

- 즉, 미·중 간 파트너십이 심화될수록 동북아지역 내 안정을 해칠 수 있는 북한의 도발적 행동에 대한 중국의 경고는 더욱 엄중해질 가능성이 높아지고, 개혁을 요구하는 압력 역시 커질 수 있음. 반대로 미·중 관계가 갈등 양상으로 접어들 경우 이런 양상을 활용하려는 북한의 의도가 강화될 수 있음. 한반도 문제를 둘러싼 미·중 간의 갈등보다는 협력이 한국 정부에 대북정책의 자생력을 확보할 수 있는 공간을 열어준다는 데에는 의심의 여지가 없음(성기영, 2013).

○ 한편 오바마 미 대통령은 2013년 3월 북한 문제와 관련, “중국의 생각이 바뀌고 있다”고 언급함. 이는 중국이 대북정책을 재검토하는 조짐을 보인다고 평가한 것으로, 북한의 핵도발에 대응하기 위한 미·중 공조체제가 최소한 낮은 차원에서 갖춰지고 있음을 시사한 것임(조선일보, 2013년 3월 15일 자). 또 존 케리 미 국무장관은 2013년 4월 중국 방문을 끝낸 직후 하원 외교위원회에 출석해, 중국 지원이 없으면 북한은 무너질

것이라면서 북한 문제를 외교적으로 해결하려면 중국과의 협조가 필요하다고 강조함. 케리 국무장관은 "북한에 영향력을 행사하는 유일한 국가는 중국이고, 중국도 미국과 협조할 의지를 내비쳤다"면서, "중국과 이 부분을 논의해 의견일치를 봤고, 과거와 다른 결론을 낼 수 있게 대화를 진행할 것"이라고 밝힘(연합뉴스, 2013년 4월 18일 자).

- 한국으로서는 미·중이 협력하여 북한 문제 해결의 단초를 마련하는 것도 중요하지만, 북한 문제 해결 과정을 통해 미·중의 전략적 불신이 해소되고 향후 동북아의 세력전이 상황 속에서 한국의 안정과 번영이 이뤄지도록 노력하는 것도 중요함. 이런 점에서 북한 문제를 통한 미·중의 새로운 협력이 도모되는 것은 반길만한 일임(전재성, 3013).

○ 박근혜 정부의 '한반도 신뢰 프로세스'로 인해 남북관계의 진전이 이뤄질 경우 이는 미·중 간 협력에도 기여할 수 있을 것임.

- 남북관계 개선 없이는 북미관계 개선도 없다는 원칙을 밝힌 바 있는 미국은 북한 핵 문제 해결에도 한국이 적극 나서 줄 것을 바라고 있음. △ 핵·미사일 실험 중단, △우라늄 농축 중단, △IAEA 사찰단 복귀를 수용하는 조건으로 북한에 식량지원을 하기로 했던 미·북 간 '2·29 합의'를 깨고 2012년 4월 장거리 로켓을 발사하는 등 북한의 약속 위반으로 인해 미국의 대북 불신은 최고조에 이른 상황임. 따라서 미국은 북한과의 대화에 나서야 할 때에는 나서더라도 그 이전에 남북대화가 선행돼야 한다는 입장임. 이는 북한이 노리는 '통미봉남'이 불가능함을 함축함. 중국은 줄곧 남북대화를 강조해 왔기 때문에 '한반도 신뢰 프로세스'를 환영함.

○ 따라서 '한반도 신뢰 프로세스'의 본격 가동으로 남북관계에 일정한 진전이 이뤄질 경우, 북핵 문제를 둘러싼 미·중 간의 협력에도 긍정적 영향을 미칠 수 있게 됨. 이러한 미·중 간의 협력적 관계는 우리 정부가 남북대화를 주도할 수 있는 입지를 더욱 넓혀줌. 이처럼 남북관계와 미·중관계가 선순환을 이루는 게 가장 바람직한 구도임. 물론 미·중관계는 남북관계의 종속변수라기보다는 오히려 독립변수라고 할 수 있지만, 남북관계

와 미·중관계가 상충되지 않도록 하기 위해 한국으로서는 미·중과의 전략적 소통을 강화하는 등 모든 노력을 기울여야 할 것임.

라. 6자회담 복원 위한 5자 공동 대응

○ 북한은 3차 핵실험 후 한 달여 만인 2013년 4월 2일, 우라늄농축공장을 비롯한 영변의 모든 핵시설과, 2007년 10월의 북핵 6자회담 합의에 따라 가동을 중단했던 5MW 흑연감속로를 재가동하겠다고 선언함. 이 선언은 북한이 2013년 3월 31일 노동당 중앙위원회 전원회의에서 경제 건설과 핵무력 건설의 병진노선을 채택하고, 4월 1일 최고인민회의에서 '자위적 핵보유국의 지위'를 명시한 법령을 제정한 뒤에 내놓은 후속조치임(연합뉴스, 2013년 4월 2일 자). 이에 따라 4년여 중단된 상태인 6자회담의 재개 전망은 더욱 어두워짐.

- 특히 5MW 흑연감속로의 불능화는 그 냉각탑의 폭파로, 2007년 6자회담의 합의사항들 가운데 명목상이나마 지켜진 '마지막 합의사항'으로 인식돼 옴. 북한은 5MW 흑연감속로를 제외한 다른 핵시설에 대해선 오래전에 재가동함. 따라서 북한의 비핵화 제스처를 상징하는 5MW 흑연감속로까지 이번에 재가동키로 한 것은 6자회담으로 돌아갈 수 있는 마지막 다리마저 끊어버린 것 아니냐는 분석을 낳음.

○ '9·19 공동성명' 채택이나 '2·13 합의', '10·3 합의' 등은 6자회담이 일궈낸 성과로 평가받기도 하지만, 이와 같은 합의들이 구속력을 갖지 못한 데에 문제가 있었음. 북한이 합의된 내용을 이행하지 않을 경우에 그것을 강제할 마땅한 장치가 없는 게 6자회담의 가장 큰 취약점이었음(문순보, 2012).

- 향후 북한은 6자회담 복귀를 결정하더라도, 전 세계에 핵보유국 지위를 공식화하고 대북제재를 푸는 계기로 이용하려들 것으로 보임. 이럴 경우 6자회담의 의제와 목표에서부터 참가국들과 충돌을 빚게 될 것임.

○ 따라서 20년에 걸친 국제사회의 노력에도 불구하고 북핵 문제가 원점으

로 돌아온 현 시점에서, 6자회담의 '사망'을 선고한 북한을 제외한 한국·미국·중국·일본·러시아 등 5개국 대표가 자리를 함께한 가운데, 6자회담의 복원 문제뿐만 아니라 북한 핵 문제 해결에 대한 인식의 공유를 모색하는 것이 바람직함.

- 특히 북한 핵이 동북아 국가들의 안보에 크든 적든 실제적 위협으로 자리 잡아 가는 현실을 직시해 5자가 대승적 차원의 공동 대응틀을 마련하는 데에 실마리를 열 수 있도록 한국 정부의 지속적인 설득 노력이 필요함. 5자회동에서는 북한으로 하여금 비핵화를 목표로 한 6자회담에 복귀하도록 하기 위한 유인 내지 압박 방안, 북핵 문제 해결을 위한 국가별 역할 등이 집중 논의될 수 있을 것임.

○ 미국과 중국은 북핵 문제의 악화에도 불구하고 일단 6자회담을 복원해야 한다는 게 기본 입장임.

- 케리 미 국무장관은 지난 4월 12일 한미 외교장관 회담이 끝난 뒤 발표한 공동성명에서 "6자회담이나 양자회담을 통해 미래를 얘기하고 싶다"며 북한과의 대화 의지를 밝힘. 이는 공식적으로 6자회담의 유용성을 재확인한 대목으로 평가됨. 그동안 미국 내부에서는 2003년 8월부터 2008년 12월까지 가동됐던 6자회담이 실질적으로 북한의 비핵화를 견인하지 못했다는 비판 속에 더 이상 6자회담을 계속해선 안 된다는 '무용론'이 확산돼 옴. 하지만 중국과의 협력을 위해서도 6자회담을 다시 활용해야 한다는 판단을 한 것으로 보임. 한편 중국은, 미국은 물론 한국과 일본 일각에서 6자회담을 비판할 때마다 확고하게 6자회담을 지지하는 입장을 고수해 옴(연합뉴스, 2013년 4월 13일 자). 이에 따라 북한의 추가 도발이 없을 경우 6자회담이 재가동되는 방향으로 관련국들이 움직일 것으로 전망됨. 이러한 국면에서 북한의 6자회담 복귀를 압박하기 위한 5자회동에 대한 한국의 적극적인 이니셔티브가 요청됨.

마. 복합 평화협력체제 구축

○ 북한은 체제유지를 위해 20여 년에 걸쳐 막대한 비용을 쏟아부어 가까스로 핵무기 생산 사이클의 완성에 다가서고 있는 만큼, 현시점에서 북핵 포기를 유도하기란 지난한 일임.

- 북한은 최근 한국과 미국에 대한 핵위협을 통해 자신이 핵무기를 보유하는 데 그치지 않고, 이의 사용도 불사할 수 있음을 과시하려 듦. 지난 3월 한미 키리졸브 훈련을 빌미삼아 북한이 벌인 극단적 도발 위협은 자신을 '사실상의 핵보유국'으로 국제사회에 각인시키려고 연출한 의도적인 행위로도 풀이할 수 있음.
- 북한은 미국과의 협상이 성사될 경우, 체제 보장과 북미수교, 제재 해제, 경제지원 등을 조건으로 핵전력의 동결 내지 감축을 제시할 것으로 예상됨. 이는 파키스탄·인도와 같은 '사실상의 핵국'으로 인정받기를 바라는 것이어서 비핵화를 대화의 전제조건으로 달고 있는 미국의 입장과는 거리가 멂. 따라서 북미대화가 이뤄진다 해도 단기간에 성과를 내기는 매우 어려울 것임.

○ 여기서 북한의 비핵화를 위해서는 한반도와 동북아의 '복합 평화협력체제' 구축이 중장기적 과제로 제기됨.

- '한반도 신뢰 프로세스'와 쌍벽을 이루는 한국 정부의 또 하나의 대표적인 대외정책 이니셔티브가 '동북아 평화협력 구상'임. '한반도 신뢰 프로세스'가 북한과의 신뢰구축을 통해 핵 문제를 포함한 남북관계 전반을 풀어나가기 위한 것이라면, '동북아 평화협력 구상'은 동북아 역내국가들이 높은 경제적 상호의존에도 불구하고 대립과 갈등을 빚고 있는 '아시아 패러독스(Asian Paradox)'를 극복해 평화와 협력을 제고해 나가기 위한 프로세스임.
- '동북아 평화협력 구상'은 기후 변화, 테러리즘, 원전 안전성 등 비전통적 안보 이슈에 대한 동북아 국가들의 공조를 통해 신뢰를 구축함으로써 점차 북핵 등의 전통적 안보 현안에까지 협력을 확대해 나가려는 메커니즘임. 이는 합의가 상대적으로 쉬운 low politics 분야의 공조

에서 출발해 이해관계가 복잡한 high politics 분야의 협력으로 나아감으로써 궁극적으로 동북아 다자안보협력체의 창설이라는 비전까지 내다볼 수 있게 함. OSCE(유럽안보협력기구)를 낳은 '헬싱키 프로세스'를 모델로 하는 '동북아 평화협력 구상'은 '서울 프로세스'라고 부르기도 함.

○ 남북관계를 정상화하고 북핵 문제를 해결하기 위해 한반도 차원에서 평화협력체제를 구축하는 것이 '한반도 신뢰 프로세스'의 최종 목표라고 한다면, '동북아 평화협력 구상'은 동북아 차원에서의 다자안보협력체를 창설하는 등 항구적인 평화협력체제 구축이 종국적 지향점임. 하지만 '한반도 신뢰 프로세스'와 '동북아 평화협력 구상'은 별개로 존재하는 게 아니라 서로 영향을 주고받고 상호추동하는 관계의 '복합 아키텍처'라고 할 수 있음. 따라서 양자가 유기적으로 상호작용하면서 시너지 효과를 내도록 해야 함.

  - 동북아의 국제관계가 '한반도 신뢰 프로세스'가 작동하는 환경적 바탕을 이루고 있고, 동북아의 평화와 안정을 결정적으로 위협하는 북핵 문제의 해결에 '동북아 평화협력 구상'은 다각도로 기여할 수 있을 것임. 북한이 주장하는 평화협정 체결의 길도 '동북아 평화협력 구상'이 진전되는 가운데 검토되는 게 바람직함. 따라서 한국으로서는 이 두 차원의 프로세스를 결합함으로써 '복합 평화협력체제 구축'을 위해 노력해야 할 것임.

■ 주석

1) '비전 코리아 프로젝트'는 북한의 자생력 제고를 위한 전력·교통·통신 분야 등에 대한 인프라 구축, 국제금융기구 가입 및 국제투자 유치 지원, 나선 특구 등 북한의 경제특구에 대한 진출 모색, 남북중 및 남북러 협력을 통한 3각 협력 강화 등 상당히 심화된 협력사업을 말함.

2) 게임이론은 행위자들 간의 상호작용적 상황(interactive situation)을 분석하고 행위자들 간의 전략적인 상호관계가 존재하는 경우의 결말을 진단함. 이러한 게임이론에 바탕을 둔 '정책결정모델'로 전망을 하는 미래 역시 행위자들 간의 이해관계가 얽혀 있는 특정한 사안의 결말임. '정책결정모델'이 유의미한 이유는 특정 현안을 둘러싼 다수의 행위자들 간의 관계를 그려내고, 이들 간의 상호작용으로 인해 특정 사안이 어느 방향으로 진행될 것이고 또 어떻게 결말을 맺을지를 예측할 수 있기 때문임. 나아가 정책결정모델은 이해당사자들 간의 영향력 네트워크를 실질적인 측면과 잠재적인 측면으로 구분하고, 이를 바탕으로 특정 행위자가 원하는 목적을 달성하기 위한 최선과 차선의 전략을 판별하고 제시할 수 있기 때문에 한층 더 유의미함(홍우택, 2012).

3) '핵우산'이란 핵억지 전략의 연장선상에서 나온 개념으로서, 정확하게는 '확장핵억지(Extended Nuclear Deterrence: END)'라고 부름.

■ 참고문헌

구본학(2013), "북한의 3차 핵실험과 우리의 대책," 『안보현안분석』 Vol. 80, 국방대학교 국가안전보장문제연구소.

김용호(2013), "오바마 행정부의 한반도 정책: 평가와 전망," 2013년 한국국제정치학회 기획학술회의 발표자료집.

김재철(2013), "시진핑 시기 중국의 대북정책," 제27차 세종 국가전략 포럼 (2013. 4.11.) 발표자료집.

문순보(2012), "6자회담의 성과와 한계, 그리고 전망," 『세종정책연구』 2013-7, 세종연구소.

박병광(2013), "북핵 위협과 한국의 대중국정책," 제27차 세종 국가전략 포럼 (2013. 4.11.) 발표자료집.

박인휘(2013), "미국의 세계전략과 북한의 핵보유: 미국의 대북정책 변화가능성," 제27차 세종 국가전략 포럼(2013.4.11) 발표자료집.

백창재(2011), "동북아 안보와 한·미·중 협력: 미국의 입장," 『동북아 삼각협력체제 한·미·중, 한·중·일 협력』, 이태환 편, 세종연구소, pp.45-73.

성기영(2013), “박근혜 정부 대북 통일정책: 평가와 전망,” 2013년 한국국제정치학회 기획학술회의 발표자료집.

연합뉴스, 2013년 4월 28일자; 4월 24일자; 4월 18일; 4월 13일자; 4월 2일자; 3월 27일자.

이영학(2013), “북한의 제3차 핵실험 이후, 중국의 대북한 정책 분석 및 전망,” 성균중국연구소 긴급 대토론회 「북한 핵실험 이후, 중국과 동북아」 발제문.

이영훈(2013), “북한 경제 현황과 전망,” 민주평화통일자문회의 제주지역회의 주최 제42차 제주평화통일포럼 발제문.

이정철(2013), “북한 핵실험의 의도와 내구력 게임의 한계,” 성균중국연구소 긴급 대토론회 「북한 핵실험 이후, 중국과 동북아」 발제문.

자칭궈(2013), “북한과의 신뢰구축 방안: 중국의 관점,” 외교부·동아시아연구원 공동주최 국제회의 「21세기 전략적 사고와 신정부 외교 비전」(2013.4.29.) 발표자료집, pp.52-53.

전성훈(2012),『미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구』KINU 연구총서 12-01, 통일연구원.

_____(2013), “3차 핵실험 이후 북한의 핵정책: 분석과 전망,”『Online Series』CO 13-08(2013.03.13.), 통일연구원.

전재성(3013), “동북아의 대안적 아키텍처 구상,” 서울대학교 통일평화연구원 HK평화인문학연구단 주최 「새로운 핵위험시대, 지속가능한 평화의 모색」(2013.4. 24.) 발표자료집, pp.137-144.

조선일보, 2013년 3월 15일자.

홍순명(2009), “서독 사례로 본 ‘핵 없는 핵 보유’,”『신동아』, 2009년 7월호, pp. 288-291.

홍현익(2013), “오바마 행정부 2기 북미관계와 한국의 대응정책,” 충북 지역 통일교육센터·청주대학교 평화안보연구소 공동주최 안보학술회의 「박근혜 정부의 대북정책과 한반도」(2013.5.2.), 발표논문.

Yates, Steven & Whiton, Christian(2009), “Smarter North Korean Diplomacy: talking to allies is more important than talking to Pyongyang.” *Wall Street Journal*, August 5, 2009.

21세기에 새롭게 주목받고 있는 군축비확산은 일반적으로 군사력을 증강하여 방어력을 확충하거나 가상 적국의 군사력 사용을 억지하는 군비증강과 대조되는 개념으로서 국가안보를 증진시키기 위해 선택할 수 있는 대안 중의 하나라고 할 수 있다.

최근에 핵무기 등 대량살상무기의 확산을 막는 것이 핵심적 과제로 대두됨에 따라 현재의 군축비확산 노력은 주로 핵무기를 중심으로 한 위협요인의 감소라는 차원에서 진행되고 있으며, 가시적인 성과를 보여주고 있는 분야도 있다.

하지만, 세계적 차원에서는 미중관계를 중심으로 한 강대국 권력정치 측면이 재부상하고 있고, 동아시아 지역에서는 해양영토분쟁과 북한의 반복되는 도발적 행동 등 갈등 현안이 산적한 상황에서, 관련 국가의 국내정치적 요인이 부정적으로 작동함으로써 중단기적으로 군축비확산의 획기적 진전을 기대하기는 어려운 상황이다. 특히 21세기 군축비확산이 미국의 전략과 정책에 의해 주도되고 있는 반면, 동아시아와 한국은 이에 대한 체계적 대응 노력을 기울이지 않고 있다.

한국으로서는 군축비확산과 관련하여 복합적 세부 이슈들이 다양한 방식으로 결합되고 있음에 주목하여 안보상의 부담이 상대적으로 적은 의제를 적극적으로 개발함으로써 이슈를 선점하여 주도하는 네트워킹을 하는 한편, 한국의 안보와 직결된 군축비확산 이슈의 복합성을 객관적으로 이해하고 단/중/장기적 대응 계획을 체계적으로 수립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다양한 전문가의 양성과 활발한 토론을 통한 이슈의 복합적 인식과 관련 부처의 효율적인 정책 조정이 요구된다.

세계 군축비확산 동향과 동아시아의 과제

고 봉 준
충남대학교 교수

1. 들어가는 말

○ 군축비확산은 21세기 들어서 재정립되어 중요성을 확대해 나가는 개념임.
- 일반적으로 군사력을 증강하여 방어력을 확충하거나 가상 적국의 군사력 사용을 억지하는 군비증강과 대조되는 개념으로서 국가안보를 증진시키기 위해 선택할 수 있는 대안 중의 하나라고 할 수 있음.
- 군축(arms reduction)은 기본적 방어능력 이상으로 보유하여 상대국에 위협을 주는 공격적 무기를 질적·양적으로 제거하여 군사적 충돌 가능성을 최소화하는 시도임. 비확산은 다양한 형태의 군비가 이전되는 것을 막는 외교적 노력이라고 정의할 수 있음.[1)]
- 21세기 안보에서 대량살상무기의 확산을 막는 것이 핵심적 과제로 대두됨에 따라 현재의 군축비확산 노력은 주로 핵무기를 중심으로 한 위협요인의 감소라는 차원에서 진행되고 있으며, 가시적인 성과를 보여주고 있는 분야도 있음.

○ 이 글에서는 최근 군축비확산의 추이를 핵군축비확산과 국제 군비현황을 중심으로 구분하여 살펴보고, 향후 군축비확산의 진전과 관련하여 중요성을 지니는 세부적 이슈들을 세계, 지역, 국가별 수준에서 정리하고, 결론에서는 정책적 함의에 대해서 논의할 것임.

2. 핵군축 및 비확산의 현황

○ 군축비확산을 통해 평화와 안보를 증진시키기 위한 노력은 사실 헤이그 협약 이후 오랜 역사를 지니고 있으나, 국제환경의 변화와 강대국들의 입장 변화에 따라 그 중요성도 변화해 왔다고 봐야 함. 또한 세부적인 이슈에 따라서는 국가들이 일관된 태도를 견지하지 않기도 함.

- 핵군축 및 비확산은 21세기 미국 외교안보정책의 핵심 이슈임. 하지만, 미국도 오바마 행정부 이전에는 지속적으로 적극적인 정책을 추진하지는 못하였음. 예를 들어 1996년에 포괄적핵실험금지조약에 서명을 하였지만 이후 비준을 위한 적극적 노력을 기울이지 않았음.
- 핵확산금지조약(NPT) 상 비핵국가에 대해서 핵공격을 배제하는 소극적 안전보장 조치가 9·11 이후 부시 행정부에서 유예되는 방향으로 정리되면서 한동안 핵군축비확산의 동력을 만들기가 힘든 상황이 전개되기도 하였음.
- 오바마 행정부에서는 보다 적극적으로 핵군축비확산을 위한 계기를 마련했음. '핵없는 세상'으로 대표되는 오바마 행정부의 핵군축비확산 정책은 핵군축, 핵에너지의 평화적 사용 증진, 핵테러리즘의 예방을 통한 비확산을 목표로 하고 있음. 특히 핵군축과 NPT를 중심으로 한 확산방지가 양대 축임.

○ 미국 주도의 핵군축은 군축비확산 분야에서 가장 가시적인 성과를 보여줌.

- 1967년에 미국은 핵전쟁에서 이기거나 충분한 억지력 확보를 위해 총 32,000개의 핵탄두를 보유했음. 이 숫자는 지속적으로 축소되었고, 미

국은 과거에는 총 1,000회 이상의 핵무기 실험을 했으나 1992년 이후에는 더 이상 핵무기 실험을 하지 않고 있고, 새로운 탄두의 생산도 1992년 이후에는 중단하였음.[2)]

- 신전략무기감축협정(New START)에 따르면 미국과 러시아는 2018년까지 전략 무기의 상한선을 전략 핵탄두 1,550개, 실전배치 전략적 핵무기 운반수단 700개, 실전배치 및 미배치 전략적 발사 수단 800개로 설정하는 데에 동의했음. 2013년 3월 기준 러시아는 이미 부분적으로는 목표를 달성한 상태이고, 미국도 목표에 거의 근접하고 있는 상태임(각각 러시아: 1,480개, 492개, 900개, 미국: 1,654개, 792개, 1,028개).[3)]
- 이 협정은 전술핵무기와 예비보유량 등에 대해서는 별다른 제한을 가하지 않는다는 점에서 한계가 있다는 지적을 받고 있으며, 또한 전략폭격기는 최대 20개의 핵폭탄을 탑재할 수 있음에도 1개의 운반수단으로 계산한다는 점에서 실제보다 과소평가 되었다는 측면이 있지만, 군축비확산을 위한 기조를 형성한다는 차원에서 의미 있는 진전을 보여주고 있다고 평가할 수 있음.[4)]

○ 비확산 또는 확산방지는 비핵국가를 중심으로 강조되고 있는 '핵의 평화적 이용' 주장과 함께 검토될 필요가 있는 사항임.

- 핵의 평화적 이용은 NPT의 3대 축 중의 하나이지만, 핵에너지를 추구(또는 추구할 것으로 전망되는)하는 국가들이 증가하면서 핵의 평화적 이용 권리도 비확산체제의 안정성을 위협하는 요인으로 작용하고 있음.
- 2005년 이후 그간 핵발전소가 없던 국가 중 27개국 이상이 핵발전소의 신규 건설을 선언함. 이들 국가의 계획이 예정대로 진행된다면 2030년에는 지금의 두 배 규모로 핵에너지 생산량이 증가할 것으로 전망됨.

  국제사회에서 확산방지에 친화적인 핵연료주기를 구축하기 위한 노력을 기울여 왔지만, 아직 이를 위한 기술적·제도적 장치가 효율적으로 구축되지 않은 것이 현실임.[5)]

- 한국의 사용 후 핵연료 재처리 주장에 대한 미국의 유보적 입장에서 드러나듯이 핵에너지의 평화적 이용 권리는 기본적으로 군축비확산 이슈에서 미국과 비핵국가들의 관점 차이를 극명하게 드러내는 주제이며, 복합적인 접근을 필요로 하는 문제임.

○ 이러한 가운데 기존에 핵발전 시설을 가지고 있는 비핵국가들이 무기로 전용할 수 있는 핵시설을 중단시키거나 무기급 핵연료를 포기하는 조치들을 잇달아 취하여 미국이 주도하는 비확산이 서서히 진전되는 모습을 보여주고 있음.[6)]

- 2012년 3월, 멕시코는 미국 및 캐나다와 맺은 핵안보 협력조치에 따라 고농축 우라늄을 포기, 연구용 핵시설도 저농축 우라늄을 사용하도록 바꿈.
- 2012년 9월, 폴란드는 러시아와 미국의 협력하에 자국 오트옥에 위치한 연구용 핵시설을 고농축 우라늄 기반에서 저농축 우라늄 기반으로 바꾸는 작업을 완료함. 작업은 약 90kg의 고농축 우라늄 연료를 폴란드에서 러시아로 이송하는 작업과 병행하여 진행.
- 2013년 7월, 베트남의 달라트 핵연구시설의 35파운드의 고농축 우라늄을 제거하는 작업이 완료됨. 작업은 미국 및 러시아의 지원으로 진행되었으며, 베트남은 최근 4년간 고농축 우라늄을 포기한 11번째 국가가 됨. 이런 노력으로 약 135개 이상의 핵무기에서 제조 가능 핵물질이 제거된 것으로 평가되고 있음.

○ 오바마 미국 대통령은 2013년 6월 19일 베를린에서 행한 연설에서 러시아에 추가로 3분의 1의 핵무기를 감축하자고 제안한 상태임.

- 이에 대해서는 핵없는 세상을 위한 구체적인 조치라는 긍정적 평가가 존재하는 반면, 그래도 남게 될 1,000여 개의 전략 핵무기는 여전히 방어용으로 치부하기에는 너무나 많고 기존 핵전쟁 계획에도 변화를 가져오지 못할 것이라는 비판도 존재함.
- 러시아는 이에 대해 유럽 MD가 존재하는 상황에서 러시아의 핵무기만 지목하여 감축하자는 것은 무리한 주장이라는 입장이며, 미국 내

공화당을 중심으로 한 보수 진영에서도 이란과 북한 등 실질적 위협에 대한 대처에는 소홀히 하면서 러시아와의 관계 개선에만 주력하는 안보상 무리수라는 비판적 시각을 보이고 있음. 따라서 핵군축비확산이 가속도를 낼 수 있을지는 향후 관찰의 대상임.

3. 국제 군비현황과 이슈들

○ 냉전 종식으로 축소되던 전 세계 군비는 1998년부터 증가세로 전환되었으나, SIPRI Yearbook 2013에 따르면 2012년에 전 세계 국방비 지출(1조 7,560억 달러)은 다시 전년 대비 감소하였음(0.4%).

- 이는 부분적으로는 미국 국방비의 감축에서 기인한다고 볼 수 있음. 미국 국방비는 2012년 실질가치 기준으로 5.6% 감소하였음(7,080억 달러). 2011년에 1% 감소한 것을 고려한다면 미국 국방비의 감소가 추세라고 판단할 수 있음.
- 미국의 2012년 국방비는 테러와의 전쟁이 시작되던 해인 2001년 국방비보다 실질가치 기준으로 69%나 높은 수준이어서 최근까지 전세계 국방비 지출은 사실상 미국에 의해 증가세를 유지해 왔다고 할 수 있음.

○ 역사적으로 미국이 참전했던 전쟁 종결 이후 국방비 재조정을 시도했던 전례에 비추어 향후 미국 국방비의 감소 추세는 중단기적으로 지속될 것으로 전망할 수 있음. 현재의 미국 국방비 재조정이 부분적으로는 연방정부 재정적자의 누적에서 기인한 점도 있다는 것이 특징임.

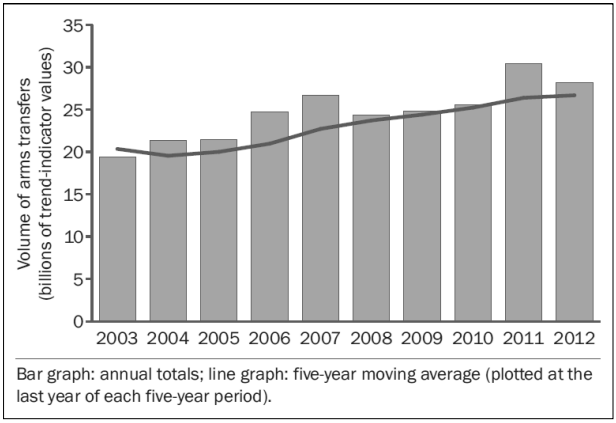
- 미국은 금융위기에도 불구 이라크와 아프가니스탄에서의 전비를 제외한 국방부 예산을 2010년에는 5,340억 달러, 2011년에는 5,470억 달러로 증액.
- 오바마 행정부의 내수 진작 우선 정책에 따라 중단기적으로 미국의 국방예산은 지난 10년간의 점증 추세를 계속 이어나가기는 힘들 것임. 2012년에 통과된 예산조정법에 따라 2012~21년 사이에 국방비를

4,870억 달러 감축하기로 결정되었는데 여기에 시퀘스터(자동삭감조치)에 따라 향후 10년간 추가 국방비 삭감이 불가피함.[7]

○ 미국 재정적자 문제와 국방비 감축이 군축비확산에 어떤 영향을 미칠지는 불분명함. 왜냐하면 그 규모에서는 다소 차이가 있지만 미국의 재정적자는 이례적인 상황이 아니기 때문임.
- 미국은 20세기 후반 이래 재정 흑자를 달성한 경험이 거의 없음.
- 미국의 GDP 대비 국방비 비중도 점차 감소 추세여서 미국 재정수지 악화의 의미를 현재 평가하기는 다소 이르다고 할 수 있음.[8]

○ 다른 한편으로 고려해야 할 부분은 여전히 미국을 중심으로 한 서방선진국들이 무기를 생산 및 판매함으로써 이득을 취하고 있다는 점임.
- SIPRI Yearbook 2013 보고서에 따르면 전 세계 100대 군수산업체 중 89개 업체가 미국, 서유럽 및 OECD 국가에 기반을 두고 있음. 따라서 서방선진국들이 여전히 무기의 생산 및 판매에 중요한 이해관계를 가지고 있다는 점에서 이는 전반적인 군축의 기조를 형성하는 데 장애 요인으로 작용할 가능성이 있다고 봐야 할 것임.[9]
- 미국 경기의 부진에도 불구하고 세계 10대 무기생산업체 중 미국 회사가 8개나 차지하고 있으며 이들이 평균 10% 이상의 이윤을 달성했다는 점 또한 당분간 전 세계적인 무기의 생산 및 유통 추세에 큰 변화가 생길 것을 기대하기는 어렵게 하고 있음.[10]
- 무기거래량의 지속적 증가는 중장기적인 흐름임. <그림 1>에 따르면 매년 무기 거래량에는 등락이 존재하지만, 5년 평균 수치로는 지속적인 상승 추이가 관찰되고 있음.

〈그림 1〉 The trend in transfers of major arms, 2003–2012



출처: *SIPRI Yearbook 2013 Summary*, p.10

- 미국의 내수 부진이 장기화하는 경우, 결국 핵심 군수산업체들은 시장을 해외에서 확대하려는 노력을 정부의 조력을 통해 진행할 것이며, 이는 특히 동아시아 지역의 안정성을 위협하는 요인으로 작용할 가능성이 큼.
- 만약 미국의 내수 부진이 조속히 해결된다 하더라도 미국 국방비 감소 추세가 이어진다면, 전환기마다 그러했듯이 미국 및 서방의 군수산업체들은 해외시장의 개척에 사활적 노력을 기울일 것임.[11]

○ 이러한 이유로 동아시아 지역의 국방비는 증가 추세임. 이와 관련하여 세 가지를 고려해야 함.
- 첫째, 점증하는 국방비는 이들 국가가 현재까지 경제위기에도 불구하고 국방비를 증가시킬 수 있는 잠재력을 가졌다는 점.
- 둘째, 동아시아 국가들 사이에 산적한 영토 및 역사와 관련한 전통적 갈등의 요인들로 인한 잠재적 군사적 충돌에 미리 대비하는 전략(hedging strategy)을 구사하고 있는 것으로 해석할 수 있음.
- 셋째, 2000년대 들어서 전체적으로 2배 가까이 증가된 연간 국방비 총

액과 그간 누적액은 갈등 격화 시의 불안정성을 증가시켰고, 특히 동아시아 국가들이 새로 획득을 추진하는 군사적 요소들, 즉 지휘통제통신 체제의 개선, 전략전술 정보체계의 개선, 다목적 전투기, 초계기, 최신예 전투함, 잠수함, 전자전 체계, 신속대응군 등은 대부분 군사력의 해외 투사력을 강화하는 것이어서 전체적으로는 안정성을 약화시키는 것으로 평가할 수 있음.

4. 군축비확산 관련 세부 이슈와 동아시아에의 함의

○ 핵군축비확산이 그 추동력을 더 확보하기 위해서는 세계적인 차원에서 정리가 되어야 할 요소들이 존재함.

- 우선 군축과 비확산의 정신을 모두 포함하고 있는 NPT의 재정립이 시급한 문제임. 미국은 우선 NPT의 하나의 축인 군축을 좀 더 적극적으로 추진함으로써 비확산 레짐을 세계적으로 강화하고 테러리스트 집단이 핵무기와 핵물질을 획득할 가능성을 줄이는 데에 역점을 두고 있음.
- NPT의 근본적인 한계는 이미 많은 지적을 받아온 바 있음. 특히 NPT 6조에 부여된 핵보유국들의 핵군축 의무에 대해서는 분명한 시간표나 검증체제 및 의무이행 방식에 대한 언급이 전혀 없고, 조약의 적용과 해석 및 이행 여부를 감시하고 관리할 상설 사무국이나 기구가 부재하기 때문에 안전조치체제의 강화에도 본질적인 한계를 보이는 것이 NPT의 실정임.[12]
- 현재까지 논의되어 온 연료임대계약, 농축 및 재처리 방지협정, 영구적 핵연료공급 방안 등에 대한 국제사회의 합의에 뚜렷한 진전이 없는 상태에서 핵발전을 새롭게 시작하는 국가의 핵연료주기가 NPT 체제 하에서 관리되지 않을 가능성이 크고, 이는 국제 비확산 노력에 새로운 도전으로 작용할 수 있을 것임.
- 이미 2010년 5월에 개최된 제8차 NPT 검토회의에서 비핵국가들은 농축 및 재처리 시설의 구축이 NPT에 보장된 핵에너지의 평화적 이

용 권리에 해당한다는 주장을 강하게 한 바 있음.[13] 따라서 핵의 평화적 이용 권리에 대한 주장을 비확산체제 내에서 보다 적극적으로 수용하지 못한다면, 불안정한 상태로 지속되고 있는 NPT 중심의 비확산체제의 미래 전망은 그리 밝지 않다고 보아야 할 것임.

○ 다음으로 핵군축 외에 포괄적핵실험금지조약(CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty)의 발효가 군축비확산의 미래를 전망하는 중요한 척도가 될 것임.

- CTBT는 모든 상황에서의 핵실험을 금지시킴으로써 핵의 수평적 확산과 기존 핵보유국의 수직적 핵확산도 방지할 수 있는 기초를 제공하는 조약임.
- 미국 상원은 1999년에 조약 비준안을 부결시켰음. 그 이유는 조약의 검증 절차가 충분하지 않다는 점과 향후에도 미국 핵탄두의 안전성과 신뢰성을 유지하기 위해 핵실험이 필요하다는 것이었음.[14]
- 조약 발효를 위해 44개의 핵심국가가 비준을 해야 하는데, 현재 35개 국가만 비준을 한 상태이고, 미국·중국·이집트·인도·인도네시아·이란·이스라엘·북한·파키스탄 등 9개국이 비준을 유보하고 있음.
- 근본적으로 미국의 국내 정치체제가 양극 질서를 기본적인 바탕으로 하고 있음은 CTBT 비준 전망을 그리 밝지 않게 하는 요인임.[15] 상원에서는 압도적 다수의 찬성이 없이는 비준의 전망이 불투명한데, 현재까지의 정치 상황은 국민적 합의를 바탕으로 상원의 비준을 이끌어내는 것이 힘들 것으로 예상됨.

○ 마지막으로 수직적 확산과 관련된 핵물질생산금지조약(FMCT: Fissile Material Cut-off Treaty)의 실현 여부가 또 하나의 척도가 될 것임.

- 조약은 1993년 9월 당시 클린턴 대통령이 유엔 총회 연설에서 핵국가 및 비핵국가 구별 없이 플루토늄과 고농축 우라늄 등의 무기용 생산을 금지하자는 제안을 함으로써 구체화됨. 이후 제네바 군축회의에서 이 문제를 계속 논의하기로 하였으나, 1998년 이후 제네바 군축회의가 실질적으로 가동되지 못함으로써 관련 협상이 중단되어 있는 상태임.[16]

- 부시 행정부에서는 광범위한 사찰 대상에 대한 민감성 문제 때문에 FMCT 내에서 효율적인 검증체제를 갖추는 것에 부정적인 입장을 피력한 바 있지만, 미국은 2009년 미-EU 정상회담을 통해 조약 협상을 재개할 것을 촉구하고 이미 단독으로 무기용 핵분열 물질의 생산을 중단해오고 있음.
- 이 조약도 몇 가지 한계점이 노정되어 있음. 우선 규제범위가 과거의 것은 제외되고 향후 생산분에만 적용되는 것을 기초로 하고 있음. 또한 잠수함 및 연구용 원자로에 필요한 고농축 우라늄은 예외로 하고 있으며 이러한 부분은 IAEA의 안전조치에도 해당되지 않는 것이 문제임.
- 비핵국가들은 재고도 금지 대상에 포함시키자고 주장하지만, 핵보유국들은 그것이 이 조약을 핵군축 프로그램으로 만들게 된다고 우려함.[17] 설령 FMCT가 본격적으로 추진된다 하더라도 핵보유국들의 실질적 핵군축과 무기용 핵물질 재고의 통제가 이뤄지지 않는 한 당분간은 상징성의 차원에 머물러 있을 가능성이 크다고 할 수 있음.

○ 핵군축비확산에 현재 수준을 넘어서는 진전이 생기는 경우, 동아시아와 한국에 주는 함의는 이중적임.
- 우선 북한의 핵전력의 위협에 직면하는 한국과 일본의 대응이 관심사가 될 것임. 이미 함상발사 토마호크 핵미사일의 퇴역이 결정된 상황에서 미국의 확장억지의 신뢰성에 대한 질문은 지속적으로 제기될 것임.
- 가능성은 희박하지만 한국과 일본이 자체 핵전력을 갖추는 방향으로 나아가는 경우, 중국이 예민하게 반응할 가능성이 농후하기 때문에 지역의 안정성이 크게 훼손될 가능성이 있음. 이 점은 미국도 우려하기 때문에 동맹국과의 긴밀한 협의를 통해 해결하려 노력할 것임.
- 동시에 한국으로서는 그러한 공감대를 바탕으로 하여 비확산에 역행하지 않는 평화적 핵이용 권리를 추구할 필요가 있음. 노골적인 핵주권론보다 실익을 챙기면서 국제적 명분을 주도할 수 있는 방향으로 평화적 핵이용 권리를 한미 간에 협의할 수 있는 합리적인 의제로 정립해야 할 것임. 특히 일본과의 형평성을 주장하기 위한 논리적·실질적

근거를 가능한 많이 확보해야 할 것임.

○ 군축비확산과 관련하여 지역적 차원에서 부정적 동력으로 작용하고 있는 것은 미국의 아시아로의 재균형정책과 지역 내 해양영토분쟁의 존재감 증대임.

- 부상하는 중국은 세계적인 수준에서 미국이 직면한 가장 중요한 이슈인데, 경제력을 바탕으로 한 중국 군사력의 질적·양적인 증강은 지역 내에서 이미 반접근/지역거부(anti-access and area denial) 능력의 과시로 표면화되고 있음. 확장되는 중국의 전략적 이익 개념과 아시아 태평양 지역으로 다시 돌아오는 미국 이익[18]과의 충돌을 대비하기 위해 미국은 다각도의 노력을 기울이고 있음. 그 핵심은 지역 내에서 양자동맹을 중심으로 미군이 전략적 유연성을 발휘하여 복합적 위협에 순발력 있게 대응한다는 것임.[19]
- 애초 전략적 유연성 개념은 2003년에 발표한 해외주둔 미군 재배치(GPR: Global Posture Review)에서 시작되었고, 핵심적인 내용 중의 하나는 미군의 신속한 투사를 위해 동맹국과 어떠한 네트워크를 유지하는가의 문제였음.[20]
- 즉 적응력과 기동력을 가진 군대의 전개와 기동에 필요한 시간과 공간의 효율화를 극대화하기 위해 네트워크화한 군대를 유지하는 것을 목표로 하는 GPR은 사전배치의 효용성과 불필요한 전진배치의 최소화를 동시에 구현하기 위해 미군의 해외주둔을 4가지의 기능으로 구분함(전력투사중추기지: 하와이, 플로리다, 괌 등의 미국 내 기지와 영국, 호주, 일본 내의 기지 / 주요작전기지: 독일의 공군기지, 오키나와의 카데나 공군기지, 평택 미군기지 / 전진작전기지: 싱가포르의 해군기지와 온두라스의 공군 기지 / 협력안보지역: 소규모 연락 요원 상주).[21]
- 계획에 따르면 약 70,000명의 해외주둔 미군이 약 10년의 기간에 걸쳐 미국으로 돌아오고, 그 결과로 약 300개의 해외 미군기지가 축소될 예정이었음. 그런데 최근 오바마 행정부에서는 특히 아시아와 중동에서의 충돌 억지와 안정 도모를 위한 해외 군사력 배치를 강조하고 있음.
- 예를 들어, 주한미군을 28,000명 수준에서 유지함으로써 미국이 북한

의 도발적 행위를 방어할 준비를 하고 있다는 점을 일깨우고 호주, 필리핀, 싱가포르, 태국에 존재하는 미국의 해군 및 공군 기지는 해당 국가들에게 위기 시 미국이 그들을 포기하지 않을 것임을 재확인 시켜주는 효과가 있다는 것임.[22]

- 최근에 재검토되는 GPR은 2012년 신국방지침의 영향으로 기지 재조정과 병력감축 및 이동의 재조정 가능성과 순환군 개념의 확장에 초점을 두고 있음.[23] 그 결과로 최근까지 이뤄진 미국의 해외주둔 군사력 재배치는 원래의 계획에서 수정되어 상대적으로 아시아의 중요성이 부각되고 아시아태평양 지역에 해상 군사력을 보다 집중시키는 방향으로 진행되고 있음.[24]
- 미국 군사력의 아시아 지역으로의 상대적 집중과 이에 대한 동맹국들의 대응, 그리고 중국의 전략적 이해의 확대는 향후 동아시아에서 군축비확산과 관련하여 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있음.

○ 유럽과는 달리 안보와 관련된 다자주의적 제도적 협력의 경험이 미미한 가운데, 지역 내에서는 해양영토와 관련된 영유권 및 관할권을 둘러싸고 국가들 간에 대립과 반복이 지속되는 상황임.

- 중국은 남중국해 대부분에 대해 주권 및 관할권을 주장하고 있고, 이를 뒷받침하기 위해 상당히 공격적인 행태를 보여주고 있음. 일본 역시 최근 중국과의 영토 분쟁 이후 중국과의 협력적 관계를 지속하면서도 미국과의 안보협력을 강화하고 중국을 주적으로 가정한 방위태세를 계속 준비하고 있음.[25]
- 미국은 동아시아 해양영토분쟁과 관련해서 여러 차례 공식적 입장을 정리한 바 있음. 미국 국무부가 발표한 원칙은 크게 분쟁의 평화적 해결, 평화와 안정, 항행의 자유, 분쟁에 있어서 중립성, 국제적 원칙의 존중임.
- 이런 원칙적 입장에 따라 미국은 1990년대 중반에는 센카쿠 열도(중국명: 댜오위다오, 釣魚島)와 관련해서도 어느 일방의 입장을 지지하지는 않는다고 언급했었는데, 2010년 센카쿠 사태 이후에는 그 섬이

미일안보조약 5조의 적용대상이라고 공개적으로 언급하는 등 일견 태도의 변화를 보여주고 있음. 즉 최근에는 항행의 자유와 지역의 평화와 안정 등 미국이 공식적으로 강조하고 있는 원칙들 이외에 중국 견제라는 제 3의 요인의 중요성이 증대된 상황임.

- 미국 상원도 2012년 11월 29일에 2013년도 국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013) 수정안을 통과시키면서 미국은 센카쿠 열도의 궁극적 주권에 대해서는 입장을 취하지 않지만 섬에 대한 일본의 행정관할권(administration of Japan)과 일본 관할지역의 방어를 위한 미국의 개입을 확인한 바 있음.[26]
- 해양영토분쟁이 격화되는 상황이 발생하면, 이는 국가 간 대립이 아니라 자칫 동맹국을 포함한 주체의 확대로 이어져 지역 차원의 군사적 대결로 이어질 가능성이 대두되고 있음. 특히 센카쿠에 대해 미국이 개입하는 상황이 발생할 경우 한국은 어떤 대응을 해야 하는지도 관심사항이 되어버렸음. 전체적으로 이러한 우려와 고민의 존재는 군축비확산의 동아시아에서의 진전의 전망을 흐리게 함.

○ 아울러 일본과 중국의 개별적인 움직임도 관심을 가지고 관찰해야 하는 사항임. 특히 최근 일본이 해양영토와 관련하여 복합적 현안을 가지고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

- 일본이 주변 국가들과 해양영토와 관련한 갈등과 대립을 반복하고 있는 상황에서, 자국이 수세적 상황으로 몰리는 것 아닌가 하는 국내적 우려가 있음. 즉 보통 국가가 아닌 일본을 다른 국가들이 마음대로 몰아붙이고 있다는 것임.
- 메드베데프 전 러시아 대통령이 재임시절 일본의 경고에도 불구하고 북방영토를 방문하였고, 2010년 9월 센카쿠에서의 중일 충돌 사태가 일본이 굴복하는 모양으로 정리되면서 일본 내의 이러한 우려는 상당한 정도로 공감대를 형성하는 상황임. 2012년 이명박 대통령의 독도 방문도 같은 맥락에서 이해되고 있음.
- 문제는 여기서 비롯되는 국내적인 분노와 좌절감이 민족주의적으로 고양되어 일본의 군사화로 이어질 가능성이 크다는 점임. 새로 등장한

아베 정권은 이러한 우려가 현실화할 가능성을 여실히 보여주고 있음.

- 아베 정권은 2010년 민주당 정권이 만든 방위계획대강을 수정하고 이에 따른 새로운 중기방위력정비계획을 마련할 준비를 진행하고 있음. 그 핵심 중 하나는 도서방위력 증강 예산 등 국방력 강화인데, 일본은 2013년 회계연도 국방예산을 11년 만에 증액시켰음(연합뉴스 13/01/24).
- 이러한 일본의 행동은 미국의 지원 하에 당분간 일본이 동아시아 지역 내에서 군축비확산보다는 군비증강의 주체로 행동하게 될 것임을 시사함.

○ 중국의 경우는 주변 상황과는 상관없이 단계적으로 군비를 증강해오고 있음.

- 중국은 우크라이나에서 들여와 개조한 항모 바랴그함을 2012년에 랴오닝으로 명명하여 취역시켰고, 자체 항공모함 제작에도 이미 착수하였음.
- 미국 국방부의 보고서에 의하면, 중국은 사정거리 7,400km의 잠수함 발사탄도미사일(SLBM) 쉬랑(巨浪·JL)-2를 장착하는 신형 진(晋)급 SSBN을 2년 내에 실전 배치할 것으로 예상됨. 2세대 상(商)급 핵추진 공격 잠수함(SSN) 2정은 이미 취역 중이고 3세대 SSN 5정이 수년 내 추가될 것임. 아울러 중국은 장거리 감시·정찰 능력도 개선하고 있음.
- 해군은 조기경보기와 무인기 등으로 서태평양 지역까지 감시와 정찰을 할 수 있는 능력을 갖추고 있고, 중국 하이난 섬 남단 야룽(亞龍)만의 새 해군기지가 완공되었음. 이 기지는 핵추진 공격 및 탄도미사일 잠수함과 항공모함 등 수상전투함정을 수용할 수 있음.
- 중국도 지역 내에서 군축비확산에 부정적 요인으로 작용할 것임.

5. 정책적 함의

○ 군축비확산은 일종의 공공재 성격을 띠지만, 최근에는 정책적으로는 미국에 의해 주도되고 있는 측면이 큼. 국제적 현황과 미국의 전략적 선택이라는 두 측면을 고려할 때, 크게 세 가지 차원에서 정책적 함의를 논의할 필요가 있음.

- 첫째, 국제적 규범에의 원칙적 동조와 협력이란 관점이 가능함. 둘째, 미국과의 동맹 관계가 우선 고려점이 될 수 있음. 셋째, 정책적 손익을 계산하는 실용주의적 접근이 가능할 것임. 물론 이 세 가지 관점은 분리되어서 존재하지는 않을 것이고, 세 가지 관점이 반드시 서로 배타적인 결론을 도출하는 것도 아님.
- 미국의 입장에서 군축비확산이란 안보를 강화하기 위한 외교적 노력의 일환임. 우리 입장에서 군축비확산을 지나치게 외교적 입장에 경도된 시각에서 접근하는 경우, 안보를 위한 국방력 강화의 필요성을 경시하게 될 가능성도 있음.
- 군축비확산과 관련하여 복합적 이슈들이 다양한 방식으로 결합하고 있음에 주목하여 한국으로서는 안보상의 부담이 상대적으로 적은 의제를 적극적으로 개발함으로써 이슈를 선점하여 주도하는 네트워킹을 하는 한편,[27] 한국의 안보와 직결된 군축비확산 이슈에 대해서는 체계적으로 단/중/장기적 대응 계획을 수립하는 것이 필요할 것임.

○ 최근 국방부가 발표한 35조 4천억 원의 2013년 국방예산 요구안에는 북한의 비대칭 위협과 전면적 도발 가능성 등 안보상의 위협요인에 대한 강조는 보이지만, 군축비확산이란 시대적 흐름에 어떻게 대응할 것인지에 대한 고민은 나타나 있지 않음.

- 군축비확산 이슈는 군사적 문제와 밀접하게 연결되기 때문에 국방정책의 하위개념이며 국방정책의 통제를 받아야 한다는 관점이 있을 수 있음. 그러나 미국은 1961년부터 군비통제국(ACDA: Arms Control and Disarmament Agency)을 설립하여 국무부, 국방부, CIA 등 관련 부처의 이해관계를 조정·통제해 왔음. 이는 1997년에 있었던 프로

그램 개혁을 통해 국무부로 통합되었고, 2006년의 구조조정을 통해 군축 업무는 군축·국제안보 담당 차관 산하로 정리되었음.[28] 그러나 한국에서는 아직도 국방정책의 하위개념의 성격이 강하여 관련부서도 국방부 군비통제실이 대표적임.

- 현실적으로 미국은 국방전략과 군축비확산 정책을 병행 추구하고 있기에 이에 대비하기 위해서는 외교부와 국방부의 효율적 정책조정이 필요함. 그러나 현 국가안보 기획체제에서 군축비확산의 문제는 독자성을 인정받고 있지 못하며, 관련 전문가의 풀도 제대로 구축되고 있지 않은 실정임.
- 다양한 전문가의 시각을 통한 복합적 문제 인식이 이뤄지지 않으면 군축비확산의 흐름에 수동적으로 끌려가 효율적 정책을 추진할 가능성이 높지 않음. 또한 군축비확산과 관련한 다양한 시각이 도입되지 않은 상황에서는 이슈에 대한 조기 인지 종료(premature cognitive closure) 및 근원귀속 오류(fundamental attribution theorem) 등의 문제가 발생하여 믿음에 부합하지 않는 정보는 받아들이지 않을 가능성이 커지게 됨.

○ 현재 필요한 것은 외교와 국방이 망라된 전략적 관점에서 군축비확산과 관련된 동아시아와 한국의 기회와 도전을 객관적으로 파악하는 것임.

- 이를 위해 전문가의 양성과 토론의 활성화가 중요함.
- 다른 한편으로 군축비확산을 안보의 증진 또는 외교력의 발휘라는 고정된 시각이 아니라 다양한 이슈가 연결된 복합 네트워크로 바라보는 시각의 도입이 필요함.

■ 주석

1) 외교통상부, 『군축·비확산 편람』(서울: 외교통상부, 2007), p.4.

2) Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, "U.S. Nuclear Warheads, 1945-2009," The Bulletin of the Atomic Scientists, Vol.65, No.4(July/August 2009), p.73.

3) "New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms," Bureau of Arms Control, Verification and Compliance(April 3, 2013).

4) 이외 미국은 B-61 3/4 폭탄으로 구성된 200개의 전술핵무기와 예비탄두 2,650개 및 해체 예정인 3,300개의 탄두 등 2013년 현재 총 7,700개의 핵탄두를 보유한 것으로 평가되고 있다. 반면 러시아는 전술핵무기 보유량은 없고, 약 2,700여 개의 예비탄두와 4,000여 개의 해체 대기 탄두 등 총 8,500개의 핵탄두를 보유한 것으로 알려지고 있다. 자세한 내용에 대해서는 The Bulletin of the Atomic Scientists, Vol.69의 "Nuclear Notebook" 시리즈를 참고할 것.

5) Sharon Squassoni, "Nuclear Energy Enthusiasm: The Proliferation Implications," JPI PeaceNet, 2010-07, Jeju Peace Institute(2010).

6) 각각의 사례에 대해서는 Global Security Newswire 홈페이지의 "Mexico Declared Free of Weapon-Grade Uranium," "Polish Reactor Modified to Stop Using Weapon-Grade Uranium," "Vietnam Relinquishes Final Highly Enriched Uranium" 기사 참조.

7) 당장 2013년 9월까지 국방비 420억 달러의 삭감이 불가피하다.

8) 피터 W. 싱어, "강제몰수에 따른 국방비 삭감이 미 군사력, 아시아 및 한반도에 미칠 영향," EAI Issue Briefing No.2012-01.

9) "Companies in the SIPRI Top 100 for 2011, by country," SIPRI Yearbook 2013 Summary, p.9.

10) "The 10 largest arms-producing companies, 2011," SIPRI Yearbook 2013 Summary, p.9.

11) 최근 한국의 차세대전투기 사업을 둘러싼 3개 회사의 치열한 경쟁이 하나의 사례이다.

12) 백진현, "핵확산 금지조약(NPT)의 성과와 한계," 『핵비확산 체제의 위기와 한국』(오름, 2010).

13) 박재적, "새로운 원전 르네상스 시대의 도래: 핵비확산 체제의 위기?" 배정

호·구재희 편, 『NPT 체제와 핵안보』(통일연구원, 2010).

14) Robert Nelson, "3 Reasons Why the U.S. Senate Should Ratify the Test Ban Treaty," The Bulletin of the Atomic Scientists, Vol.65, No.2(March/April 2009), p.52.

15) Jeffrey Lewis, "The NPT Review Conference 2010: Challenges and Opportunities for the U.S." JPI PeaceNet, 2010-09, Jeju Peace Institute (2010).

16) 류광철·이상화·임갑수, 『외교 현장에서 만나는 군축과 비확산의 세계』(서울: 평민사, 2005), pp.424-425.

17) 이병욱, "핵물질 규제의 현실과 문제점," 『핵비확산 체제의 위기와 한국』(오름, 2010).

18) Hillary Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy, No.189(November 2011).

19) U.S. Joint Chiefs of Staff, The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America's Military Leadership, February 2011.

20) 이근, "해외주둔미군재배치계획(GPR: Global Defense Posture Review)과 한미동맹의 미래," 『국가전략』 제11권 2호(2005), p.17.

21) Michael O'Hanlon, Unfinished Business: U.S. Overseas Military Presence in the 21st Century(Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2008), pp.11-12.

22) Michele Flournoy and Janine Davison, "Obama's New Global Posture: The Logic of U.S. Foreign Deployments," Foreign Affairs, vol.91, no.4 (2012), p.3.

23) 대표적으로 일본 오키나와 미군 기지의 괌 이전 사업은 지역 내의 반대와 비용 부담 등의 이유 때문에 계획보다 지연되고 있고, 향후 근본적인 재조정이 필요해지는 상황이다. 이에 대해서는 Alex Frangos, "Plan to Shift U.S. Forces in Pacific Hits Speed Bumps on Guam," Wall Street Journal (Jan. 10, 2013) 참조.

24) 신성호, "미국의 아시아 귀환과 동북아 정세," IRI Poliy Brief, No.6(2012년 2월), pp.6-7.

25) 실례로 2000년부터 실시되던 오리엔트 쉴드(Orient Shield) 미일 양국 지상군 합동 훈련은 최근에는 미국 하와이 주둔 스트라이커(Stryker) 장갑차가 참가하여 전술작전 훈련을 함께 실시하는 방향으로 진전되고 있다. 이는 전

술적 수준에서 양국 군대의 합동성을 강화하기 위한 것인데, 참여 규모는 작지만 이 훈련은 최근 강조되고 있는 미국의 아시아 - 태평양 중시 전략을 상징하는 것으로 미 군당국자들은 평가하고 있다. Donna Miles, "Orient Shield Promotes U.S.-Japan Readiness, Interoperability," http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118326.

26) Michael J. Green and Nicholas Szechenyi, "U.S.-Japan Relations: Meet the New Boss/Same as the Old Boss?" Comparative Connections (January 2013).

27) 2012 서울 핵안보정상회의를 이러한 사례로 볼 수 있으나, 하나의 의제에 수년간의 국력을 집중시키는 것보다 효율적인 방식으로 지역 및 세계 차원에서 논의하여 실행할 수 있는 의제를 다각도로 모색하는 노력이 필요할 수 있다.

28) 군축·국제안보 차관의 역할에 대해서는 미 국무부 홈페이지 참조 http://www.state.gov/t/

박근혜 정부의 외교정책의 큰 축인 '동북아 평화협력 구상'의 성공적 실현을 위해서는 그 목표와 추진 원칙 등을 설득력 있게 제시해 동북아 국가들의 참여를 적극 유도해야 한다. 또 이 다자대화 프로세스에서 다룰 의제들을 선별해 효과적으로 전개하기 위한 전략이 마련돼야 할 것이다. 또 '한반도 신뢰프로세스' 및 6자회담과의 적정한 관계 설정 등을 통해 '동북아 평화협력 구상'에서 한국이 실질적인 이니셔티브를 갖기 위한 방안을 강구할 필요가 있다. '동북아 평화협력 구상'의 초기 멤버로는 한국과 미국, 중국, 일본, 러시아 등 5개국을 상정할 수 있다. 이들 참여국의 성격이나 국제정치 환경이 유럽의 경우와는 다르기 때문에, '동북아 평화협력 구상'에서는 '헬싱키 프로세스(Helsinki Process)'에서와 같은 이슈연계 전략을 구사하기는 어렵다. 그 대신에 동북아의 경우 에너지·물류 협력, 국제금융위기 대응, 재난 구조, 전염병 예방과 같이 협력의 이익이 큰 경제·인도적 분야의 연성 의제들을 집중적으로 다루는 게 바람직하다. 한편 한국의 외교부와 유엔 아·태평화군축센터의 공동주최로 2002년부터 해마다 제주도에서 열리고 있는 1.5트랙의 군축비확산회의에 동북아 주요 국가들의 참여를 유도하고 장차 이를 정부 간 회의로 격상하여 '동북아 평화협력 구상'에 포함시키는 방안도 적극 검토할만하다.

동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진 전략

진 행 남
제주평화연구원 연구위원

1. 문제의 제기

○ '한반도 신뢰 프로세스'와 함께 박근혜 정부의 통일·외교 정책의 양대 축을 이루는 '동북아 평화협력 구상(Initiative for Peace and Cooperation in Northeast Asia)'의 내용을 채워 넣고 이를 현실에 구현하기 위해서는 복잡한 국제환경 변수에 대한 면밀한 분석과 함께 신중한 전략적 접근이 요청됨.

○ 동북아 국가들 간 다자대화 프로세스인 '동북아 평화협력 구상'은 우리 정부가 주도적으로 나서서 궁극적으로 지역공동체를 조성하겠다는 그랜드 디자인임. 역대 정부에서도 이와 유사한 동북아 구상이 있어 왔지만 제대로 추진이 안 됐고, 일본에서도 2009년 당시 하토야마 총리가 '우애'를 키워드로 주창했던 '동아시아 공동체 구상'이 추동력을 얻지 못하고 흐지부지됐던 점을 반면교사로 삼아야 함. 하토야마의 '동아시아 공동체 구상'은 내용이 구체화되지 못했을 뿐더러, 일본 정부의 추진의지가 부족

한 데다 미국의 지지를 얻지 못한 점 등을 실패요인으로 들 수 있음(진창수, 2011).

○ 유럽안보협력회의(CSCE)와 유럽안보협력기구(OSCE)를 낳은 유럽의 '헬싱키 프로세스(Helsinki Process)'의 동북아 적용 가능성에 대해서는 전문가들 사이에 견해가 엇갈림. 하지만 '헬싱키 프로세스'는 역내 다자협력에 대한 공동인식과 행동규범 도출, 논의의 지속성, 합의사항의 이행 등에서 '동북아 평화협력 구상'의 추진에 귀감으로 삼을 수 있음(서보혁, 2012).

○ '동북아 평화협력 구상'의 성공적 실현을 위해서는 그 목표와 추진원칙 등을 설득력 있게 제시하고, 이 '구상' 참여국들 간의 대화 프로세스에서 다룰 의제들을 선별해 효과적으로 전개하기 위한 전략이 마련돼야 함. 또 '동북아 평화협력 구상'의 참여 유도 전략을 모색하는 한편, '동북아 평화협력 구상'과 '한반도 신뢰 프로세스'·6자회담 간의 관계 설정 및 상호작용을 살펴봄으로써 한국이 이니셔티브를 갖기 위한 방안을 강구할 필요가 있음. 이 글은 이러한 문제의식에 대한 해답을 찾아보려는 시도임.

2. 동북아 평화협력 구상의 개념·목표·추진원칙

가. 개념

○ '동북아 평화협력 구상'은 동북아 국제환경의 특수성인 복잡한 세력구조, 악화된 역사·영토 문제, 지역 안보를 위협하는 북핵 문제, 재부상하는 민족주의·국가주의, 현격한 차이를 보이는 역내 국가들의 전략적 이해관계, 다양한 국내 정치상황 등의 상승작용으로 상호 불신과 갈등의 골이 깊어지고 분열과 대립의 원심력이 증대되고 있다는 절박한 상황인식에 바탕을 둠. 다른 한편으로 동북아는 분업구조나 다름없는 경제적·산업적 밀착과 상호 의존, 지리적 근접성으로 인한 공동생활권화, 제반 영역의 신속하고 광범한 상호 침투와 파급 등으로 더불어 살아갈 수밖에 없는

파트너십을 숙명적으로 요구받고 있음.

○ 동북아 역내 국가들이 경제적 역량의 증대와 상호 의존의 심화에도 불구하고 정치·안보 협력은 뒤처져 있는 '아시아 패러독스(Asian Paradox)' 현상을 극복하기 위해 다자대화에 적극 나섬으로써, 동북아 지역에 지속가능한 평화·협력체제를 구축하는 것이 '동북아 평화협력 구상'의 concept임.

나. 목표

○ 동북아의 자기파괴적 분열과 대립의 현상을 타파하기 위해 그 근저에 가로놓인 신뢰 부족을 치유하는 다자대화 프로세스를 내실 있게 추진해 상호이해와 협력의 구심력을 키움으로써 역내 국가들이 조화로운 공생의 관계 속에서 평화와 공동번영을 누리는 지역공동체를 조성하는 것을 '동북아 평화협력 구상'의 목표로 함.

○ '동북아 평화협력 구상'은 다자대화의 '신뢰외교(Trust Politik)' 프로세스로서 「신뢰를 기반으로 하는 평화와 공동번영의 행복한 아시아 시대」를 열어나가는 것을 슬로건으로 내걸고자 함.

다. 추진원칙

○ '동북아 평화협력 구상'의 추진원칙은 참여국들 간에 합의가 필요하지만 우선 다음의 5가지를 제안하고자 함.

① '동북아 평화협력 구상'은 합의하기가 보다 쉬운 연성 의제에서부터 대화와 협력을 시작해 점차 경성 의제로 협력의 범위를 넓혀 나간다.

② '동북아 평화협력 구상'은 상이한 문화와 종교, 정치·경제 체제에도 불구하고, △주권 존중 △평등 △호혜 △대화를 통한 문제 해결 등 국제관계 준칙에 따라 이견을 해소하고 유대를 강화해 나간다.

③ '동북아 평화협력 구상'은 경성 의제 발생에 의해 연성 의제의 논의가 희석되는 경우가 생기더라도 인내하면서 연속성을 유지해 나간다.

④ '동북아 평화협력 구상'은 협력의 잠재력을 극대화해 참여 국가들 간에 이익이 공유될 수 있는 의제를 호혜적 입장에서 다뤄나가는 동시에, 초국가적 글로벌 의제의 해결에도 공조를 확대해 나간다.

⑤ '동북아 평화협력 구상'은 단기적인 성과에 연연하지 않고, 중장기적 비전을 가지고 부단한 접촉과 회합을 통해 다자대화의 습관 및 규범 형성에 주력해 신뢰의 문화를 정착시켜 나간다.

3. 동북아 평화협력 구상의 참여 유도 전략

가. 참여국 검토

○ 지리적으로 볼 때, 동북아에는 한국과 중국, 일본, 러시아, 북한, 몽골, 대만 등 7개국이 자리잡고 있음. 하지만 초강대국인 미국은 지리적으로 동북아에 위치하고 있지는 않지만, 동북아에 큰 이해관계를 갖고 있고 압도적인 영향을 미치고 있는 현실에 비춰볼 때, 기능적·국제정치적 차원에서 미국도 동북아 국가라고 하겠음. 이들 국가들을 대상으로 '동북아 평화협력 구상'에의 참여를 타진하고 유도해야 함.

○ '동북아 평화협력 구상'에 북한이 참여하도록 적극 권유해야 하겠지만, 조기 참여를 기대하기는 현실적으로 어려울 것으로 보임. 따라서 '동북아 평화협력 구상'의 초기 멤버로는 한국과 미국, 중국, 일본, 러시아 등 5개국을 상정할 수 있음.

나. 참여 유도 전략

○ '동북아 평화협력 구상'을 추진하기 위해서는 중국의 급부상 등으로 인한 세력 전이 양상에도 불구하고 국제질서 향방에 여전히 큰 영향을 미치는 슈퍼파워로서, 한국의 맹방인 미국의 참여가 무엇보다 중요함. 미국으로 하여금 조기에 '동북아 평화협력 구상'에 동참토록 하기 위해서는 특히 다자대화 프로세스인 이 구상이 양자 동맹 내지 파트너십의 강화를 통해

'아시아 회귀(Pivot to Asia)'를 추진하는 미국의 '아시아 재균형(rebalancing) 정책'에 상치되거나 걸림돌로 작용하지 않는다는 것을 설득력 있게 제시해 그 우려를 씻어줘야 함. 동북아 지역의 당면한 비전통적 안보 문제 등을 해결하기 위해서는 초국가적 협력이 뒤따라야 하고, 이러한 역내 다자협력을 위해 미국이 중국·러시아 등과 보조를 함께하는 과정에서 이들 국가의 과도한 대미 견제 심리를 누그러뜨리고 의구심을 해소할 수 있다는 긍정적 측면을 부각시켜 미국의 참여를 이끌어내야 함. 요컨대, '동북아 평화협력 구상'은 미국의 아시아 재균형 정책을 약화시키지 않고 오히려 상보적인 효과를 발휘할 수 있음을 납득시키는 게 바람직함. 지난 6월 박근혜 대통령과 오바마 대통령의 성공적인 정상회담 등으로 한미관계가 여느 때보다 좋은 만큼 다양한 교섭 채널을 동원해 설득 노력을 기울임으로써 '동북아 평화협력 구상'의 초기부터 미국의 동참과 협조를 확보해야 함.

○ 중국의 급부상은 동북아 정세의 독립변수로 작용하고 있어 '동북아 평화협력 구상'의 성공에는 중국의 참여가 필수적임. 중국의 급속한 경제력 신장에 따른 군사력 팽창은 동아시아 역내에 '중국 위협론'을 확산시키고 있음. 동북아 국가들 간의 호혜적 협력 속에 지역안정과 평화를 지향하는 '동북아 평화협력 구상'에 중국이 적극 지지·동참해 나섬으로써 이러한 '중국 위협론'을 불식시킬 수 있음을 설득해야 함. 또한 중국이 새로운 대외정책의 기조로 미국에 대해 강조하는 '신형 대국관계'의 정립은 지역의 공동이익을 고려하는 '책임 대국'으로서의 행보로써 뒷받침되는 만큼, '동북아 평화협력 구상'에 참여하는 것은 이를 가시적으로 보여줄 수 있는 계기가 됨을 납득시키는 게 바람직함. 박근혜 정부 들어 한·미·중 전략대화를 추진할 만큼 중국과의 관계가 개선됨에 따라, 우리 정부로서는 전략적인 소통을 더욱 강화해 중국의 조기 동참 선언을 이끌어 내는 게 과제임.

○ 한국·중국과 일본 간에 역사·영토 문제를 둘러싸고 심화된 갈등이 조기에 해소되기 어려운 상황이어서 '동북아 평화협력 구상'에 일본의 참여를

유도하기 위한 세심한 접근이 요청됨. 그 정지작업의 일환으로, 금년 상반기에 열릴 예정이었다가 연기된 제6차 한·중·일 정상회의의 조기 개최를 위한 분위기 조성에 노력해야 함. 이에는 일본의 전향적인 입장 변화가 선행돼야 하는데, 냉각기가 길어질 경우 우선 3국의 실무 차원에서 '동북아 평화협력 구상'에 따른 협의채널부터 가동하는 게 바람직함. 한편 동아시아 소다자주의의 전범인 한·중·일 정상회의와 '동북아 평화협력 구상'이 상호보완적임을 설명하는 논리의 개발도 필요함. '동북아 평화협력 구상'의 의제 선별 과정에서도 한·중·일 정상회의의 경험을 활용할 수 있음.

○ 미국의 아시아 재균형 전략을 중국과 함께 견제하면서 국제질서의 다극화를 추구해온 러시아는 동북아 국가로서의 자국의 영향력 확대 차원에서 '동북아 평화협력 구상'에 동참할 가능성이 있음. 특히 러시아는 근래 들어 극동개발부를 신설하는 등 극동·시베리아 개발에 주력하고 있는 만큼 '동북아 평화협력 구상'에 참여함으로써 이러한 '신동방정책'에 새로운 활로를 모색할 수 있을 것임을 설득해 나가야 함.

4. 동북아 평화협력 구상의 의제 선별과 3개 Basket

가. 동북아 평화협력 구상의 의제 선별 기준

① 합의가 쉬운 연성 의제의 우선적 선정

- '동북아 평화협력 구상' 프로세스에서는 참여국들 간에 상대적으로 합의하기 쉬운 연성 의제들을 우선적으로 다루는 게 바람직함. 재난 구호, 원자력 안전, 기후변화 등이 연성 의제에 속함.

② 합의가 어려운 경성 의제에 대한 단계적 채택

- 정치·안보 관련 의제들은 상대적으로 합의가 어려운 경성 의제들로서 초기부터 이들 문제를 제기하는 것은 바람직하지 않음. 하지만 이들 경성 의제에 대해서도 '동북아 평화협력 구상' 프로세스의 진전에 따

라 단계적으로 협상 테이블에 올릴 수 있음.

③ 민감한 의제에 대한 신중한 접근
- 이를테면 '인권'은 연성 의제임에도 불구하고 이를 '동북아 평화협력 구상'의 공식 의제에 포함시킬 경우 중국과 북한을 크게 자극하게 되는 민감성이 있는 만큼 신중한 접근이 필요함.

④ 역내 국가들 모두가 참여할 수 있는 의제의 개발
- 동북아는 역사적·문화적 이질성이 크고 가치체계가 다양한 데다 지역 공간 인식과 국가적 이해관계도 상이하기 때문에 역내 국가들이 모두 참여할 수 있도록 보편성·지역성·특수성을 함께 고려한 의제의 개발이 중요함.

⑤ 참여를 주저하게 하는 의제의 배제
- '동북아 평화협력 구상'에 대한 미국·중국 등 슈퍼파워의 지지와 참여는 이 프로세스의 성공 여부를 좌우할 주요 관건임. 따라서 이들의 참여를 이끌어내는 데에 장애가 되는 의제는 배제하는 게 바람직함.

나. 동북아 평화협력 구상의 3개 Basket의 세부내용 예시

○ '동북아 평화협력 구상'에서 다룰 수 있는 의제들은 △인도주의·환경·기타 분야 △경제 협력 분야 △정치·안보 분야 등 3개의 Basket으로 분류할 수 있음. 또 이들 의제들은 그 성격상 조기에 다뤄야 바람직한지 또는 보다 시간을 두고 신중하게 다뤄야 바람직한지를 기준으로 단기 과제와 중장기 과제로 구분할 수 있음. 이러한 3개 Basket의 세부내용을 예시해 보면 다음과 같음.

1) 인도주의·환경·기타 Basket

① 단기 과제
- 재해재난 구호

- 해난사고의 수색구조 협력
- 원자력 안전 대책
- SARS 등 전염병 예방
- 조류 독감 방지
- 테러리즘 대처
- 해적 퇴치
- 마약·무기밀매·인신매매 등 초국가적 범죄
- 사이버 안보
- 온실가스 감축 및 저탄소 개발 등 기후변화 대응
- 대기·해양 오염 등 환경오염 방지
- 산성비 대책
- 황사 문제
- 사막화 방지
- 개발협력
- 문화 교류·협력
- 교육 교류·협력
- 과학기술 교류·협력
- 정보화 교류·협력
- 스포츠 교류
- 청소년 등 인적 교류 증대

② 중장기 과제
- 고령화사회 대응
- 난민 문제
- 언론자유 보장
- 법치 확립

2) 경제 협력 Basket

① 단기 과제

- 통화스와프 확대 등 국제금융위기 대응
- 물류 협력
- 셰일가스 개발·신재생 에너지 확대 등 에너지 협력
- 자원 협력
- 이주 노동자 보호

② 중장기 과제

- 산업인재 육성 및 교류 활성화
- 지적 재산권 보호
- 친환경적 에너지를 만드는 녹색 기술의 표준화 및 인재 양성
- 한·중·일 FTA를 중심으로 아시아로의 외연 확대
- 공정거래 등 동북아 경제시스템 통합
- 동북아개발은행 설립
- 북극해협력위원회 설치

3) 정치·안보 Basket

① 단기 과제

- 역내 안보정세의 평가
- 공개 가능한 군사정보의 상호 교환
- 평화유지군 활동 협력

② 중장기 과제

- 과도한 민족주의·국가주의 억제 위한 메니페스토 작성 및 실천
- 한·중·일 역사공동위원회 설치
- 군사활동의 사전 통보 및 참관, 연중 군사일정의 사전 교환
- 고위 군사관계자 교류 확대

- 해상교통로의 평화적 이용
- 북한 비핵화 촉구
- 6자회담 진전 위한 국제환경 조성
- 북핵 문제 진전시 '비전 코리아 프로젝트' 가동
- 대량살상무기의 확산 방지

다. 의제 전개 전략

○ '동북아 평화협력 구상'의 프로세스에서는 상대적으로 합의하기 쉬운 인도주의·환경·기타 연성 의제부터 우선적으로 다루고, 합의가 상대적으로 어려운 정치·안보 관련 경성 의제는 나중에 다루는 게 바람직함. '아시아 패러독스'를 극복하기 위해서는 역내 국가들 간에 신뢰구축부터 이뤄져야 함. 이러한 신뢰구축은, 국가이익이 첨예하게 엇갈리기 쉬운 정치·안보 영역(high politics)보다는 협력이 용이한 경제·인도주의 영역(low politics)에서 교류를 확대해 나가는 것에서부터 비롯됨. '동북아 평화협력 구상'이 연성 의제부터 접근하는 것은 합의 타결에 대한 부담이 적기 때문임. 군사 활동의 사전통보 및 참관 등 군사안보적 의제나, 과거사 왜곡을 바로잡을 역사공동위원회 설치 등은 합의가 어려운 경성 의제들로서, 분위기가 어느 정도 무르익는 시점을 기다려 대화 테이블에 올리는 게 전략적임.

○ 동북아 지역은 경제적·산업적으로 밀접한 관계로 상호의존성이 상당히 높지만, 제도적인 경제통합을 통해 경제공동체로 자리 잡기까지는 갈 길이 멂. 경제협력 분야에서는 국제금융위기 대응, 에너지·자원 협력 등 참여국들 간에 이익이 공유되는 의제들을 발굴해 우선적으로 다뤄나가는 게 바람직함.

○ '동북아 평화협력 구상' 프로세스의 모델인 '헬싱키 프로세스'에서는 다양한 이슈연계가 이뤄짐으로써 포괄적인 타협안을 이끌어낼 수 있었음. 이를테면, 서구측의 요구인 '인권'과 동구측의 요구인 '내정 불간섭 원칙'

을 함께 수용하는 이슈연계가 이뤄지기도 함(홍기준, 1998). '동북아 평화협력 구상'에서는 참여국들의 성격이나 국제정치 환경이 유럽의 경우와는 다르기 때문에 이러한 이슈연계 전략을 구사하기는 어려움. 그 대신에 동북아의 경우 에너지·물류·자원 협력, 국제금융위기 대응, 재난 구조, 전염병 예방과 같이 협력의 이익이 큰 경제·인도적 분야의 의제들을 집중적으로 다루는 게 바람직함. 이러한 과정을 통해 신뢰가 더욱 증진되면, 정치·안보 의제까지 협상 테이블에 올림으로써 동북아 평화협력이 더욱 가시화되도록 해야 함.

5. 동북아 평화협력 구상과 타 프로세스의 관계 설정 및 상호작용

가. 한반도 신뢰 프로세스와의 관계 설정

○ '한반도 신뢰 프로세스'는 확고한 안보를 바탕으로 북한에 대한 인도적 지원과 당국 간 대화를 통해 신뢰를 쌓음으로써 남북관계를 정상화하면서 북핵 문제의 실마리를 풀어나가려는 것임. '동북아 평화협력 구상'은 '신뢰 외교'의 다자대화 프로세스를 가동해 동북아의 갈등구조를 완화시켜서 국제협력을 이뤄내려는 것임. 또 '동북아 평화협력 구상'은 '한반도 신뢰 프로세스'를 뒷받침해 북핵 문제 해결의 분위기 조성에 일조하면서, 지역 내에 지속적인 평화협력 체제를 구축하고자 함.

○ '한반도 신뢰 프로세스'가 진전될 경우 '동북아 평화협력 구상'에 대한 한국의 이니셔티브가 강화되는 등 긍정적 효과를 거두게 될 것임. 이처럼 '동북아 평화협력 구상'이 순항하고 '한반도 신뢰 프로세스'에 진전이 이뤄져 북핵 문제 해결이 일정 정도 가시화될 경우, '비전 코리아 프로젝트'도 본격적으로 시행해 나갈 수 있음. 따라서 '한반도 신뢰 프로세스'와 '동북아 평화협력 구상'은 상호 추동하는 관계로, 이 두 프로세스 간의 조율이 중요함.

나. 6자회담과의 관계 설정

○ 동북아의 다양한 현안과 의제를 포괄적으로 다루는 '동북아 평화협력 구상'은 북한 핵 문제 해결에만 집중하는 6자회담과는 물론 그 성격이 다름. 하지만 북핵 문제가 동북아의 안보 전반에 큰 영향을 미치고 있는 만큼, '동북아 평화협력 구상'도 북핵 문제를 동북아의 비전통적 안보 현안들과 함께 폭넓게 논의할 수 있음. 이를 위해 '동북아 평화협력 구상'의 참여국들은 우선 북핵 문제에 대한 인식의 공유를 위해 노력하는 한편, 6자회담의 복원을 위한 국제환경 조성 등에 기여할 수 있음. 6자회담이 복원돼 북핵 문제 논의가 활성화될 경우 '동북아 평화협력 구상'의 프로세스도 전반적인 대화 분위기의 확산으로 더욱 탄력을 받게 됨. 요컨대, 양자는 일정 부분 영향을 주고받는 관계라고 할 수 있음.

다. 타 프로세스와의 상호작용

○ 현시점에서 '동북아 평화협력 구상'이 '한반도 신뢰 프로세스'나 6자회담과 어떻게 상호작용할 것인지를 판단하는 것은 무리겠지만, 이 세 프로세스의 향후 전개 시나리오를 상정해 추론해 볼 수는 있음.

○ '한반도 신뢰 프로세스'는 한반도를 중심으로 하지만, 한반도라는 울타리에만 갇혀 있는 게 아님. '한반도 신뢰 프로세스'는 동북아 국제정치 환경의 영향을 받기 때문에 한반도 주변국들 사이에 협력적 관계가 조성될 때 그 작동이 보다 순조로울 것임. '한반도 신뢰 프로세스'는 한 장 한 장 벽돌을 쌓듯이 신뢰를 쌓아감으로써, 비정상 상태의 남북관계를 정상으로 돌려놓으려는 합리적인 정책임. 하지만 손뼉도 마주쳐야 소리가 나듯이 상대가 이에 호응하지 않으면 신뢰 쌓기도, 프로세스도 어려움에 봉착함. 최근 남북 장관급회담을 위한 판문점 예비접촉은 무산됐지만 개성공단 정상화를 위한 실무회담은 일정한 성과를 냄으로써 '한반도 신뢰 프로세스'는 본격적인 가동에 들어서는 모양새임. 하지만 '한반도 신뢰 프로세스'는 단기적인 성과를 내기에 급급한 메커니즘이 아님. 또 '신뢰' 자체가 본질적으로 장기적인 습관화의 과정을 거쳐 구축되는 성격을 지

니고 있기 때문에, '한반도 신뢰 프로세스'는 남북관계가 나쁠 때든 좋을 때든 언제나 작동하고 있는 것으로 봐야 함.

○ '동북아 평화협력 구상'은 연성 의제에서부터 출발해서 점차 경성 의제로 논의의 범위를 확대해 나간다는 자체의 의제 전개 전략에 따라 진행됨. 따라서 '한반도 신뢰 프로세스'에 제동이 걸렸다고 해서 당장 '동북아 평화협력 구상'의 진행을 가로막지는 않음. 하지만 남북관계의 악화는 한반도에서의 대결 상태를 뜻하고 주변국들에도 긴장을 유발하기 때문에 '동북아 평화협력 구상' 프로세스에서의 안정된 대화 분위기를 해치거나 프로세스 자체를 희석시킬 수 있음. 한마디로, '한반도 신뢰 프로세스'의 부진은 '동북아 평화협력 구상'에 부정적 영향을 미칠 수 있음.

○ '한반도 신뢰 프로세스'가 순조롭게 가동돼 남북관계에 진전이 이뤄질 경우, 북·미간 직접 대화 가능성이 열릴 뿐만 아니라, 북핵 문제를 둘러싼 미·중간 협력에도 긍정적 영향을 미치게 됨. 이렇게 될 경우 미국과 중국이 참여해 중추적 역할을 하게 될 '동북아 평화협력 구상'도 순항하면서 경성 의제를 다룰 수 있는 분위기가 보다 앞당겨질 수 있음. 이러한 '동북아 평화협력 구상' 프로세스의 활성화는 동북아 정세 전반에 화해·협력 무드를 조성하면서 다시 '한반도 신뢰 프로세스'에 기여하는 선순환 구조가 이뤄질 수 있음.

○ 최근에 한미 정상회담, 미중 정상회담, 한중 정상회담의 연쇄 개최로 한·미·중 간에 북한의 비핵화 원칙을 놓고 형성된 강한 공감대는 대북 압박 요인으로 작용할 것으로 보임. 3차 핵실험 후 경제 건설과 핵건설의 병진 노선을 채택한 데다 '핵보유국 지위' 법까지 제정함으로써 핵보유에 대한 불퇴전의 의지를 노골화해온 북한으로서는 입지가 좁아짐. 북한의 최룡해 특사가 방중해 시진핑 국가주석에게 6자회담을 포함한 대화에 복귀할 의사를 밝힌 것도 이런 형국에 대한 돌파구를 마련하려는 것으로 볼 수 있음. 우여곡절 끝에 6자회담이 열릴 경우, 동북아의 안보 관련 최대 현안인 북핵 문제를 풀기 위한 협상 테이블이 다시 마련된 것을 뜻하기 때

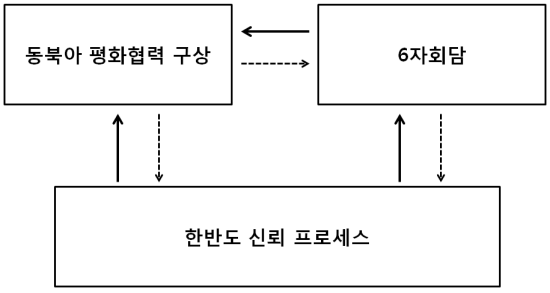
문에 동북아 정세가 호전되면서 '동북아 평화협력 구상' 프로세스도 추동력을 얻게 될 것임.

○ 6자회담이 북한의 선제적인 비핵화 조치 이행 등을 둘러싼 줄다리기로 난항을 겪으면서 장기 공전할 경우, '동북아 평화협력 구상'에서 안보 관련 경성 의제를 논의할 수 있는 분위기 조성은 더욱 멀어질 것임. 다만 '동북아 평화협력 구상' 참여국들은 북핵 문제의 통제 불능을 우려해, 북한의 6자회담 복귀를 촉구하면서 북핵 문제 해결에 대한 인식의 공유를 모색하는 수준의 대화가 이뤄질 가능성이 있음.

○ '한반도 신뢰 프로세스'의 본격 가동으로 남북관계가 진전되면서 남북대화에서 북핵 문제가 의제에 포함돼 실질적인 논의가 이뤄질 경우, 6자회담의 조기 개최에도 긍정적 영향을 미칠 것임. 북핵 문제를 종전처럼 북미대화나 6자회담에 전적으로 맡기지 않고, 우리 정부가 남북대화를 통해 북핵 문제 해결에 직접 개입할 수 있게 되면, '한반도 신뢰 프로세스'는 국민적 신뢰와 호응을 얻게 될 것. 또 이러한 한반도 문제에서의 우리 정부의 주도력 발휘는 한국의 국제적 위상과 외교적 파워를 제고시킴으로써 '동북아 평화협력 구상'의 이니셔티브 발휘에도 긍정적으로 작용할 것임. 6자회담이 복원돼 궤도에 오를 경우, '한반도 신뢰 프로세스'의 진행에는 더욱 큰 추동력이 불어넣어질 것임.

○ '동북아 평화협력 구상'은 '한반도 신뢰 프로세스'나 6자회담에 그다지 큰 영향을 미치지는 못하지만, 이들 프로세스가 작동하기 위한 환경적 여건 조성에는 어느 정도 기여할 수 있음. 반면에, '한반도 신뢰 프로세스'의 진전은 '동북아 평화협력 구상'과 6자회담에 모두 상대적으로 강한 영향을 미치게 될 것으로 보임. 이 세 가지 프로세스의 이러한 상호작용 추론을 바탕으로, 한국이 '동북아 평화협력 구상'에 이니셔티브를 발휘하는 데에는, 남북관계를 강화 내지 정상화하는 것이 큰 도움이 될 것이라는 결론에 이르게 됨.

〈그림 1〉 세 프로세스의 상호 작용



○ 이러한 추론 결과를 간단히 그림으로 나타낸 것이 위 <그림 1>임. 이 <그림 1>에서 상대적으로 강한 영향은 실선 화살표로, 상대적으로 약한 영향은 점선 화살표로 각각 나타냈음. 또 화살표의 방향은 영향이 미치는 방향을 표시함.

6. '서울 프로세스'의 명명과 '제주 프로세스'의 활용 제안

가. '서울 프로세스'의 명명

○ '동북아 평화협력 구상'을 초기부터 '서울 프로세스'라고 부르는 것이 좋은지는 검토가 필요함.

- 서울은 한국의 수도이기 때문에 '서울 프로세스'라는 이름은 한국 정부가 주도적으로 나서고 있음을 함축함. '서울 프로세스'는 박근혜 정부가 심혈을 기울여 추진하는 외교적 이니셔티브인 만큼, 상당한 추동력을 갖게 될 것이라는 '신뢰'를 동북아 국가들에게 심어 주게 되는 것은 장점임. 하지만 '서울 프로세스'라는 말에는 한국의 이니셔티브임을 공공연히 인정케 하는 뉘앙스를 지님으로써 '동북아 평화협력 구상'에 참여할지를 저울질하는 국가로 하여금 '미묘한 부담감'을 갖게 할 가능성도 있음. '서울 프로세스'라는 명칭에는 그만큼 정치적인 색채 내

지 상징성이 깃들어 있다고 하겠음.

- 북한으로서는 '서울 프로세스'라는 이름에서부터 거부감을 느낄 가능성이 있음. 대한민국의 심장부인 서울에서 우리 정부의 주도로 열리는 다자대화 프로세스에 북한이 조기에 참여하리라고 기대하기는 어려울 것임.

○ '헬싱키 프로세스'도 처음부터 '헬싱키 프로세스'란 명칭을 갖고 시작된 것은 아님. 헬싱키에서 Final Act가 나오면서 헬싱키 프로세스로 부르게 된 것임. 또 헬싱키 프로세스의 회의가 매번 헬싱키에서 열린 것도 아님. 연속해서 열리는 모임에 개최 장소의 이름을 붙이는 것은 자연스러운 일이지만, 한국이 나서 초기부터 명명하는 것은 부자연스럽고 작위적으로 비칠 수도 있음. 스위스의 다보스에서 열리는 '세계경제포럼'도 어느 정도 정착되면서 '다보스 포럼'으로 통칭되기 시작한 것도 같은 맥락임.

○ '동북아 평화협력 구상'을 초기부터 '서울 프로세스'라 명명하는 것은 실익이 그다지 크지 않다고 하겠음. 그리고 개최 장소를 서울로 못박을 이유도 없음. 따라서 '동북아 평화협력 구상'은 적어도 초기에는 정치적 색채가 엷은 휴양지인 제주도에서 개최하는 것을 검토할 필요가 있음. 이는 동북아 국가들이 프로세스에 참여하는 데에 거부감을 줄일 수 있음. '동북아 평화협력 구상'이 어느 정도 진전될 경우, 개최 장소를 서울로 바꾸면서 자연스럽게 '서울 프로세스'로 명명할 수 있음.

나. '제주 프로세스'의 활용 제안

○ 2007년 6월 21~23일 「동북아의 평화와 번영: 유럽경험의 탐색」이라는 주제 아래 제주평화연구원의 주관으로 개최된 제4회 '제주포럼(당시의 '제주평화포럼'이 현재의 '평화와 번영을 위한 제주포럼', 약칭 '제주포럼'으로 개칭됨)'에서는 OSCE의 협력안보 모델이 동북아에도 적용이 가능한지를 탐색하는 특별회의가 열림. 버트란드 크롬브루게(Bertrand de Crombrugghe) OSCE 상임이사회 의장과 제임스 굿비(James E. Good-

by) '헬싱키 프로세스' 미국 대표 등이 참석한 당시 제주포럼에서는 이들의 논의 결과를 바탕으로 '헬싱키 프로세스'를 모델로 하는 '제주 프로세스'의 추진을 촉구하는 '제주선언문'을 채택한 바 있음.

○ 이와는 별개로 우리 외교부와 유엔 아·태평화군축센터의 공동주최로 2002년부터 해마다 제주도에서 열리고 있는 군축비확산회의(Republic of Korea-United Nations Joint Conference on Disarmament and Non- proliferation Issues)도 '제주 프로세스'라 부르고 있음. 우리 정부는 2005년 1월 27일 제주도를 '세계평화의 섬'으로 지정 선포한 바 있음. 이러한 제주도에서 연례 개최되고 있는 이 군축비확산회의를 '동북아 평화협력 구상'에서도 활용할 필요가 있음. 현재 1.5트랙의 이 군축비확산회의에는 매해 10여 개국의 군축비확산 전문가들과 국제기구 인사들이 참석해서 다양한 의견을 교환함으로써 한 해 동안의 국제 군축비확산 분야의 핵심 현안들을 점검하고 향후 동향을 전망하고 있음. 이 '제주 프로세스'에 동북아 주요 국가들의 참여를 유도하고 장차 정부 간 회의로 격상시키는 방안을 적극 추진할 필요가 있음. '헬싱키 프로세스'에서도 군축회담인 MBFR이 병행해서 열렸던 점을 참고할만함.

7. 맺는말: 동북아 평화협력 구상의 '인화(引火)' 및 '발화(發火)'

○ 역대 정부에서도 '동북아 평화협력 구상'과 유사한 구상을 가지고 있었지만 내용이 충실하게 채워지지도 못했을뿐더러, 추진의지도 그다지 크지 않아 문자 그대로 '구상'에 그쳤음. 이러한 과거 정부와 달리, 박근혜 정부는 '동북아 평화협력 구상'에 대한 강한 추진의지를 가지고 있음. 지난 5월 박 대통령은 미국 상하 양원 합동연설을 통해 '동북아 평화협력 구상'의 배경을 설명하면서, "동북아 지역에서의 새로운 협력 프로세스를 만들어 나가는 데 한미 양국이 함께 할 것"을 요청하기도 함. 하지만 '동북아 평화협력 구상'의 내용이 아직 구체화되지 않은 관계로 우리 정치권과 국민들 사이에 강력한 호응을 불러일으키지 못한 상황임.

○ ‘동북아 평화협력 구상’은 동북아 지역에 큰 영향력을 가진 강대국들, 특히 미국과 중국의 지지와 협조 없이는 추동력을 얻기가 어려움. 역으로 미국과 중국이 적극 지원에 나설 경우 ‘동북아 평화협력 구상’의 추진은 그야말로 날개를 달 수 있는 게 국제정치적 현실임. 이는 마치 인화물질 자체는 낮은 온도임에도 불구하고 외부에서 직접 불꽃을 갖다 대었을 때, 그 불꽃에 의한 영향으로 연소가 일어나기 시작하는 인화현상에 비유할 수 있음. 일본 하토야마 총리의 ‘동아시아 공동체 구상’도 미국의 지지라는 ‘외부의 불꽃’을 얻지 못한 게 실패의 주원인이었다고 할 수 있음.

○ 역대 정부의 ‘동북아 평화협력 구상’은 국내의 지지기반이 취약한데다 정부의 추진의지 또한 확고하지 못해 본격적인 실행단계에 들어서지도 못한 채 사장된 셈임. 이를 자연발화 현상에 비유할 때, 과거 정부의 구상들은 자체의 열에너지를 확충하지 못함으로써 발화되지 못한 셈임. 발화는 주변의 열을 흡수한 상태에서 불이 붙는 것이기 때문에 발화 전에도 온도가 이미 상당히 올라가 있는 상태임.

○ 우리 정부가 ‘동북아 평화협력 구상’을 주도하기 위해서는 미국과 중국 등의 지지와 남북관계 강화, 그리고 국내의 강력한 호응을 확보해야 함. 특히 미국의 지지를 얻기 위해서는 ‘동북아 평화협력 구상’이 미국의 아시아 재균형 정책과 최소한 양립될 수 있다는 믿음을 미국 측에 심어 줘야 함. 또한 중국을 견제하기 위한 미국의 아시아 재균형 정책과 ‘동북아 평화협력 구상’의 관계를 적정하게 설정해, 중국으로 하여금 의구심을 갖지 않도록 해야 함. ‘동북아 평화협력 구상’을 한미동맹과 한중 전략적 동반자관계의 조화 속에 추진하는 일은 그만큼 신중한 접근이 요청됨. 요컨대, 강대국들로 둘러싸인 동북아에서 중견국인 한국이 이들 국가들을 아우르는 평화협력 체제 조성에 이니셔티브를 갖기 위해서는 정교한 전략적 사고와 창의적인 외교적 행보가 뒷받침돼야 할 것임.

■ 참고문헌

서보혁(2012), “CSCE의 제도화 경로와 동북아 적용 가능성,”『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』, 박경서·서보혁 외 지음, 한국학술정보(주).

진창수(2011), “일본의 ‘동아시아공동체 구상’: 전개, 쟁점, 그리고 한국의 대응,”『세종정책연구』 2011-15, 세종연구소.

홍기준(1998), “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,”『국제정치논총』 제38집 제1호, 한국국제정치학회.

아시아 지역은 큰 빈부격차와 다양한 문화적 차이가 내재하고 세계에서 인권 침해가 가장 심한 지역으로 내전, 종교분쟁, 인신매매, 강제노동, 성 착취, 성차별, 신분제와 난민, 이주민 문제 등 다양한 인권 문제가 산재하고 있음에도 불구하고 강력한 지역적 차원의 인권 보호 체계가 형성되어 있지 않다.

한국은 빠른 시간에 경제가 발전했고 동시에 민주화를 확립한 아시아의 선진 국가로서 아시아 지역의 인권 보호 증진과 인권 의식의 확산을 위해 노력해야 할 책임과 의무가 있다. 한국은 아시아에서 인권 리더십의 발휘를 통해 국제사회에서 책임있는 일원으로 자리매김하면 선진국으로 도약하고 아시아를 선도하는 인권 민주화 국가로서의 세계적 위상을 높일 수 있을 것이다.

아시아 지역의 인권 개선을 위해서는 강력하고 효율적인 인권 보호 레짐과 지역적 차원의 거버넌스 구축이 시급한 상황이며, 비국가행위자(NGO)들, 국제기구 및 조정(meta-governance) 국가들의 참여와 국제적 네트워킹을 통한 협력이 절대적으로 필요하다.

아시아 지역의 인권 상황과 한국 인권 외교의 방향

서 창 록
고려대학교 국제대학원 교수

1. 서론

○ 아시아 지역은 인권 침해가 가장 심한 지역임에도 불구하고, 인권 보호 체계가 가장 허술하여 다양한 인권 문제가 산재하고 있음.

○ 정치적·종교적 분쟁과 박해를 피해 자국을 떠난 난민과 이주민들은 안전을 제대로 보장받지 못하고 있으며 앰네스티, UNHCR 등 국제 인권 단체들의 노력에도 불구하고 여전히 그들의 존엄성과 권리는 침해받고 있음.

○ 1993년 '비엔나 세계인권회의'에서 작성된 비엔나 선언문 제5조는 '정치적·경제적 및 문화적 체제와 제도의 차이에도 불구하고 모든 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하는 것은 국가의 의무'라고 규정함으로써 인도적 차원의 인권보호를 위한 국가의 책무를 강조한 바 있음.

○ 한국은 아시아 48개국 중 민주주의와 경제 발전을 동시에 이룩하였고, 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 일원으로서 아시아 지역의 민주주의와 인권에 대한 의무와 책임이 있음.
  - 일본은 침략사 문제로 인권 분야에서 리더십을 발휘하기 어려운 상황

○ 아시아 지역의 인권 상황에 대하여 살펴보고 아시아 인권을 위한 민주주의 리더로서의 한국의 역량과 리더십, 앞으로의 한국 인권 외교의 방향성에 대해 논의해 보고자 함.

2. 아시아 지역의 인권 상황

○ 아시아 지역은 큰 빈부격차와 다양한 문화적 차이를 동시에 가지고 있으며 전 세계적으로 가장 많은 빈곤 인구가 살고 있고, 내전, 종교분쟁, 인신매매, 강제노동, 성 착취, 성차별, 신분제와 난민, 이주민 문제 등 다양한 인권 문제가 산재하고 있음.
  - 아시아 지역 대부분의 나라에서는 비정부기구(NGO) 등 국제인권단체 및 인권 보호 활동가들의 활동을 비공식적으로 탄압하고 있으며, 언론의 자유와 표현의 자유 또한 제한받고 있음.
  - 공무원들과 사법부의 부정부패, 경찰 및 군인들의 불법 폭력, 감금, 고문 등의 인권 침해 행위에 관련한 정부의 소극적인 대응 태도도 문제가 되고 있음.

가. 최근 사례

○ 열악한 노동환경: 2012년 11월 방글라데시 아슐리아(Ashulia)의 타즈린 봉제공장의 화재로 112명의 사람이 목숨을 잃었으며, 2013년 1월에는 수도 다카 북서쪽의 모하마드뿔(Mohammadpur)에 있는 봉제공장에서 또 다시 화재가 발생해 노동자 7명이 사망하였음.

- 지난 5월에는 다카 외곽 사바르 의류공단 내 라나플라자에서 붕괴 사고가 일어나 1,000여 명의 사망자가 발생하였음에도 불구하고 이와 관련하여 처벌받은 업자는 단 한 명도 없는 것으로 알려짐.[1)]

○ 종교 분쟁과 폭력: 2012년 6월과 10월 미얀마 라카인(Rakhine State) 지역에서 불교 - 이슬람교의 연이은 분쟁으로 인한 폭력사태가 발생하였으며, 이로 인해 100여 명의 민간인과 수천 명의 난민이 사망하였고, 10만 명 이상의 실향민이 생겼음.[2)]

○ 표현의 자유 제한: 태국 황실은 2013년 1월 노동 운동가이자 인권 옹호자인 솜욧 프룩사카셈숙(Somyot Prueksakasemsuk)에게 왕실모독죄(lèse majesté)로 징역 10년을 선고하였음.[3)]
- 태국의 '왕실모독죄'는 표현의 자유를 제한하는 대표적인 인권침해 사례로 국제사회로부터 과중한 처벌의 폐지와 모호함의 개정 권고를 수차례 받아 옴.

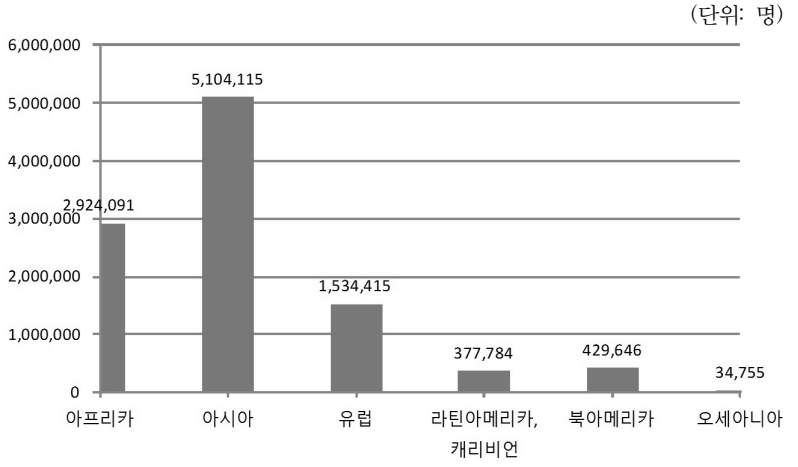
나. 난민

○ 국제사회는 1951년 '난민의 지위에 관한 협약'을 채택하고, 이어서 1967년 선택의정서를 만들어 난민들에 대해 특별한 보호 의무를 규정하고 있음.
- 한국도 이미 1992년 '난민의 지위에 관한 협약'과 '난민의 지위에 관한 의정서'에 가입하였음.
- 아시아는 전 세계에서 난민협약(난민의 지위에 관한 협약, 1951) 가입국가 수가 한국, 일본, 중국, 캄보디아, 필리핀, 동티모르 6개국으로 가장 적으며, 난민에 대한 보호 체계가 가장 열악한 지역임.
- 아시아 소수 민족 난민들은 아시아 지역 사회의 일원임에도 불구하고 끊임없는 차별과 억압 등으로 인권 침해의 대상이 되어오고 있음.

○ 유엔난민기구(UNHCR)의 통계에 의하면 2011년 말 기준 전 세계 난민

인구수는 약 10,404,800명에 달하며, 그중 전 세계 난민 인구수의 49.06%에 이르는 약 5,104,115명 난민이 아시아 지역에 거주하고 있음 (UNHCR Global Trends 2011).

〈그림 1〉 지역별 난민 현황



자료: UNHCR Global Trends 2011, p.41

○ 한국에서는 2011년 12월 아시아 최초의 독립적인 '난민법'이 국회에서 통과되었고, 오는 7월 시행을 앞두고 있음. 이는 소수의 NGO들의 노력으로 시작하여 점차 난민 단체 및 활동가, UNHCR, 인권위원회가 참여하여 추진되었다는 것에 큰 의미가 있음.

- 난민인권센터(NANCEN)의 자료에 의하면 한국은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 난민 수용에 가장 인색한 것으로 나타났으며, 2012년 말 기준 난민 인정 비율이 한국은 6.4%(324명)에 불과함.
- 한국에서는 2012년 말까지 난민 지위를 신청한 외국인의 누적수가 불과 5,069명 정도밖에 되지 않음.

다. 아시아 지역 인권 레짐

○ 아시아의 많은 지역에서는 정치·경제 개혁의 초기 단계이므로 국가차원

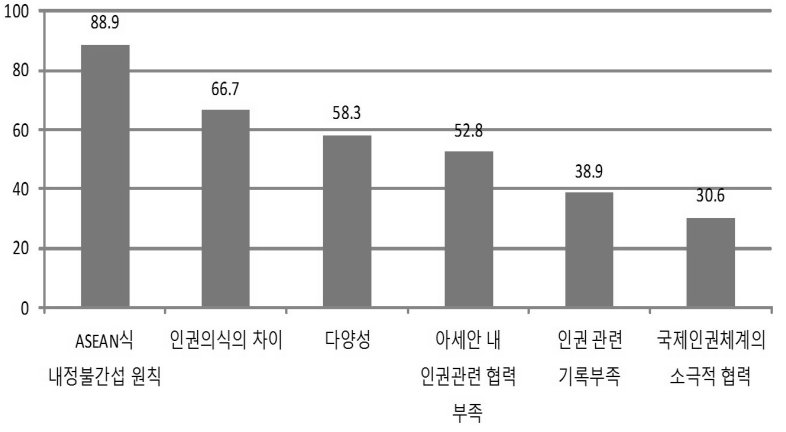
의 인권 레짐이나 거버넌스가 형성되지 못하고 있음.

○ 현재 아시아 지역의 인권기구는 2007년 아세안(ASEAN)에서 발표된 아세안 헌장(ASEAN Charter)에 의거, 2009년 발족된 아세안정부간인권위원회(AICHR)가 유일함.

- 시민 사회와 기타 정부 외 이해관계자들의 참여가 부재하여 투명성이 결여되어 있다는 평가를 받고 있고, 아세안 인권위원회는 자문기관으로 등록되어 있어 의제의 결정이 합의에 의해 도출되기 때문에 회원국들이 모두 이행할 의무가 없어 논란이 되고 있음.
- 아세안 식의 내정 불간섭 원칙이 근본적인 한계인데 Phan(2009)의 조사에 의하면 아세안 인권위원회의 가장 큰 문제점이 아세안 식 내정불간섭 원칙이며, 인권의식의 차이, 다양성, 아세안 내 인권관련 협력 등이 그 뒤를 잇고 있음.
- 아세안 인권위원회는 동북아시아 국가들의 특정한 역할이 없어 강력하고 효과적이지 못하고 아시아 지역 대표 인권 레짐으로도 한계가 있음.

〈그림 2〉 아세안 인권위원회의 문제점

(단위: %)



출처: Phan, 2009

3. 한국 인권 외교 정책의 방향

가. 아시아 지역 인권 레짐 형성을 위한 한국의 역량과 역할

○ 제2차 세계대전 이후 국가 간의 경계가 약화되고 개방화와 세계화가 진행되면서 인권은 더는 자국의 영토에만 국한되지 않게 되었으며 국제사회가 다루어야 하는 의제가 되었음.

- 1948년 UN의 세계인권선언 채택으로 전 세계적으로 인권 개념 의식과 인권 규범이 강화·확장되고 있지만 여전히 UN 인권선언에 동의하지 않는 국가나 사회가 존재함.
- 인권의 보편성과 문화상대주의에 대한 논란 또한 끊이지 않고 있는데 문화상대주의를 지지하는 싱가포르 지도자 리콴유는 '아시아적 가치' 즉, 내정 불간섭의 원칙을 내세우며 아시아의 인권 개념은 서구의 것과는 다르다고 주장함.

○ 한국은 경제발전과 민주화를 동시에 달성한 아시아의 국가들 중 하나로서 아시아 지역의 인권 보호의 증진과 인권 의식의 확산을 위해 주도적인 역할을 할 수 있는 가능성이 있음.

- 일본은 침략사 문제로 인권 분야에서 리더십을 발휘하기에는 어려운 상황이기 때문에 한국이 아시아의 인권 리더로서 더 유리한 위치에 있다고 보임.
- 한국이 이룩한 경제 발전은 비교적 최근의 성취로서 겨우 50여 년 전만 하더라도 한국은 빈곤과 전쟁의 폐해로 인한 고통으로 가득했던 국가였으나, 오늘날 아시아에서 가장 큰 경제 중 하나가 되어 많은 아시아 국가들이 자국의 민주화와 경제의 발전을 도모하는 과정에서 한국의 경험을 적용하고 있음.

○ 한국은 아시아 지역적 차원의 인권보호 레짐을 구축하고 거버넌스를 형성하는데 주도적인 역할을 담당할 수 있을 것이며, 이를 통해 개별국가들의 자율적인 참여와 협력을 끌어내어 인권 보호의 증진과 인권 의식의

확산을 위한 다양한 메커니즘의 개발을 시도해 볼 수 있을 것임.

나. 한국 인권 외교 정책의 방향

○ 국제사회에서 한국의 인권 수준은 국제 수준에 미치지 못하고 하위권에 머무르는 것으로 평가되고 있으나, 한국은 아시아 지역의 인권 보호 증진에 앞장서 리더십을 발휘함으로 국제사회의 부정적인 인식을 바꾸어 놓을 수 있는 기회를 얻을 수 있을 것으로 보임.

- 정부주도, 즉 기득권 세력이 주도하는 하향식 접근이 아닌 시민사회주도, 즉 사회를 구성하는 다수의 세력들이 주도하는 상향식으로 접근하는 것이 효율적임.
- 현실적으로 아시아의 지역적 인권 레짐은 개별 국가 차원에서는 만들어지기 어려우며 비국가행위자(NGO), 국제기구 및 조정(meta-governance) 국가들의 참여와 국제적 네트워킹을 통한 협력이 절대적으로 필요함.
- 한국은 다양한 이해관계자들과 협력함은 물론 아시아 공동체 안에서의 한국의 입장과 리더로서의 위상을 새로이 정립하는 것을 지향해야 하며, 아시아를 선도하는 인권·민주화 국가로서의 세계적 위상을 제고할 수 있도록 해야 할 것임.

○ 한국의 인권 외교가 효율적으로 추진되기 위해서는 먼저 한국의 인권 의식이 발전해야 함. 난민 인정 비율 6.4%라는 수치가 방증하듯, 한국은 세계에서 난민 수용에 가장 인색한 나라로 손꼽힐 정도로 인권 의식 수준이 낮다고 평가되고 있음.

○ 외교부는 아시아의 인권 보호 증진과 이를 위한 지역적 협력을 모색하고 있으며, 다양한 정책을 제안하고 국제적 차원의 민주주의 확산에 적극적으로 참여하고 있음. 그리고 인권원칙을 반영한 포괄적이고 통합적인 공적개발원조(ODA) 정책이 필요함.

- 한국은 2009년 OECD DAC에 가입하면서 원조 수원국에서 공여국으

로 그 지위가 변화된 유일한 국가로서의 기대와 관심을 받고 있음. 한국은 이에 걸맞은 책임과 의무를 다하기 위해 공적개발원조(ODA) 규모를 지속적으로 늘려오고 있으며 원조의 효과성 향상을 위해 다양한 정책들을 제시하고 있음.

- 개발원조에서의 인권 비중은 상대적으로 매우 낮은 편이며, 기본적으로 빈곤의 감축을 목적으로 하는 개발과 인간의 기본적 자유보장을 목적으로 하는 인권의 의미가 상충한다는 인식이 존재함.
- 아시아인 최초의 노벨 경제학상 수상자 아마르티아 센은 빈곤은 단순히 저소득을 말하는 개념이 아닌 기본적 자유가 박탈된 상황, 즉 인간의 기본적인 자유가 실현되지 못한 상태로 해석하였음(Sen 2008).
- 인권과 민주화의 강조가 경제 발전에 걸림돌이 된다는 것은 잘못된 판단이라고 볼 수 있으며, 개발과 인권은 서로 다른 것이 아니라 인권 자체가 개발의 한 과정이며 개발의 근본적인 목적 또한 인권을 실현하는 것이어야 함을 인식하여야 함(양영미 2011).
- 한국의 ODA 정책은 인권원칙을 반영한 포괄적이고 통합적인 것이어야 하며 국제 인권 규범과 가치가 개발 과정에 통합되어야 함.

다. 휴먼아시아

○ 휴먼아시아는 아시아 지역에만 부재한 지역 인권보호체계 수립에 이바지하고, 아시아 각 지역의 다양성과 그 평화로운 공존을 모색하기 위하여 2006년 1월에 설립되었음.

- 아시아의 인권상황 개선을 위해 인권옹호활동 및 캠페인, 인도지원을 통한 현장 활동, 젊은 인권 활동가 육성을 위한 교육·훈련 프로그램 기획, 출판 및 보고서 간행에도 적극적으로 참여하고 있음.
- 대표적인 활동으로는 인권 관련 자료의 수집과 분석, 정책개발 등의 연구 사업, 아시아 지역 인권 보호 체계 연구, 인권 관련 학술 심포지엄, 학술 세미나, 토론회 등의 개최, 국제적인 인권 네트워크 형성과 관련된 정보 수집, 교육, 연구 인권 캠페인, 후속세대 양성을 위한 교육 및 연구, 인권 관련 실태 조사 보고서 작성, 아시아 인도 지원 사업

실시, 인권 센터에서 연구·개발된 업적과 경험을 토대로 타 연구소 또는 단체와 상호교류 등임.

- 아시아 지역은 세계 절반 이상의 난민이 거주하고 있지만 지역적 인권 레짐이 구축되어 있지 않아 그 환경이 열악한데 휴먼아시아는 아시아의 인권개선을 위해서는 아래로부터의 변화가 필요하다는 것을 강조하고 그 변화를 실현시키기 위함을 목적으로 하고 있음.

4. 결론 및 제안

○ 아시아 지역의 인권 개선을 위해서는 개별국가의 노력뿐만 아니라 다양한 행위자들 즉, 비정부기구, 국제기구 및 조정국가(meta-governance)들의 조화와 협력에 기초하는 거버넌스의 형성이 필수적임.

- 아세안 인권위원회가 가지고 있는 이해국가들의 자발적 참여의 부재와 하향식(bottom-up) 정책결정과정의 한계를 극복하려면 협력과 국제적 네트워크를 통한 정보공유를 통해 아시아 지역 내 인권 의식의 발전을 도모하고 아래로부터의 변화, 즉 시민사회의 역량을 강화시키는 것이 필수적임.
- 강력하고 영향력 있는 아시아 인권 레짐의 구축과 거버넌스의 형성을 위해서는 아시아 지역의 특수성, 즉, 역사적, 문화적, 정치적, 제도적 이념의 차이를 충분히 이해하여야 하며, NGO, 시민사회와 같은 비국가 행위자들의 역할이 강화되어 네트워크와 자율성(autonomy)을 활성화시킬 필요가 있음.

○ 한국은 반세기 만에 민주화가 확립되면서 동시에 경제가 발전한 유례없는 국가로 세계의 주목을 받았으며, 최근에는 OECD DAC에도 가입하여 원조 수원국에서 공여국으로 위치를 전환하였고, 아시아 지역의 리더로서 민주화의 확산과 인권 보호 증진에 중추적인 역할을 맡아야 할 의무와 책임이 생김.

- 한국이 국제사회의 책임 있는 일원으로 자리매김하고 인권 선진국으

로 도약하기 위해서는 아시아 지역 내 한국의 인권 리더십이 매우 중요함.

- 한국의 인권 외교가 올바르게 추진되기 위해서는 무엇보다도 한국의 인권 의식의 발전이 필요하며, 인간은 모두가 존엄성과 권리를 지닌다는 인식, 즉, 보편적 인권에 대한 인식이 확산되고 시민사회가 발전되어야 함.
- 한국 내에 거주하는 난민과 이주 노동자들에게 관심을 갖고 그들의 권리를 존중해주는 선진적 마인드가 절실히 필요함.

○ 한국은 국익을 위한 외교 정책의 도구로 인권과 민주주의를 사용할 수 있는데, 효율적인 인권 외교를 위해 몇 가지 제안할 수 있음.

- 첫째로, 아시아의 민주화와 인권 보호 증진을 위한 아시아인권기금(Korean Endowment for Asian Human Rights)을 설립하는 것임. 비슷한 예로, 미국의 전미민주주의기금(NED: National Endowment for Democracy)은 세계 민주주의를 강화하기 위해 설립된 비영리 민간조직으로 90개 이상의 국가에서 민주주의의 확산과 실현을 위해 일하고 있는 비국가 그룹(non-governmental group)의 1,000개 이상의 프로젝트를 지원하고 있음.
- 한국의 NED와 같은 유사한 기구를 설립하되, 그 범위를 시민적, 정치적 인권에만 제한하지 않고 더욱 폭 넓고 다양한 아시아 인권 문제를 다루는 국가기금의 형태를 갖추어야 함.
- 둘째로, 아시아 인권 보호 증진과 효과적인 레짐 형성을 위해 인권 분야의 다양한 전문가들이 참여하여 정보를 교환하고, 효율적인 인권 보호 정책을 위한 다양한 아이디어를 생성하며 활동성과를 평가하는 기회를 제공할 인권 포럼을 정기적으로 개최할 필요가 있음.
- 마지막으로, 아시아 국가들의 인권 의식 향상을 위한 교육 프로그램을 만들고 이의 홍보를 위한 투자를 아끼지 말아야 함. 아시아 인권 침해의 가장 큰 문제 중 하나는 피해자들이 자신들의 권리를 모르고 있다는 것이므로, 그들이 교육을 통해 확고한 인권 의식을 가질 수 있도록 지원해야 함.

■ 주석

1) 코리아 헤럴드, “Bangladesh factory fire ‘an act of sabotage’,” 2012.12.28. http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20121218000447

2) 코리아 헤럴드, “Death toll tops 100 in Myanmar ethnic strife,” 2012.10. 26. http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20121026000459

3) 참여연대, [논평] 의사표현의 자유를 침해하는 태국의 왕실모독죄 폐지하라, http://www.peoplepower21.org/International/991230

■ 참고문헌

서창록. 2005. 북한 인권문제와 동아시아 인권 거버넌스: 국제 레짐이론을 중심으로. 통일문제연구 제17권 제2호 통권 44호(2005 하반기), pp.55- 87. 평화문제연구소.

_____. 2011. 한국적 인권거버넌스의 특징과 아시아지역으로 확산 가능성. 통일연구 제15권 제2호(2011년 11월), pp.63-94. 연세대학교 통일연구원

양영미. 2011. 인권을 생각하는 국제개발협력의 새로운 패러다임: 국제사회의 개발과 인권의 통합 노력과 한국 ODA에 대한 시사점. 국제개발협력 2011 No.1, pp.11-26. 한국국제협력단(KOICA).

Phan, Hao Duy. 2009. “Institutions for the Protection of Human Rights in Southeast Asia: A Survey Report,” Contemporary Southeast Asia.

Asia: A Journal of International and Strategic Affairs. 31(3). 468-501.

Sen, Amartya. 2008. Violence, identity and poverty. Journal of Peace Research, 45(1), 5-15.

참여연대 국제연대위원회, “[논평] 의사표현의 자유를 침해하는 태국의 왕실모독죄 폐지하라,” 2013.01.25. http://www.peoplepower21.org/International/ 991230

코리아 헤럴드, “Bangladesh factory fire ‘an act of sabotage’,” 2012.12.28. http:// www.koreaherald.com/view.php?ud=20121218000447

_____, “Death toll tops 100 in Myanmar ethnic strife,” 2012.10.26. http:// www.koreaherald.com/view.php?ud=20121026000459

Asian Human Rights Commission(AHRC). Human rights report 2012.

Accessed 24 May 2013. http://www.humanrights.asia/resources/hrreport/2012

The UN refugee agency(UNHCR). Global Trends 2011. Accessed 24 May 2013. http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html

U.S. department of state. Country report on human rights practices for 2012. Accessed 24 May 2013. http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/

한국과 일본의 관계는 국제체제, 동북아체제, 그리고 한국과 일본의 정치경제체제에 영향을 받으면서 이루어져 왔다. 1965년부터 1990년대 말까지는 반공연대에 기초한 경제협력이 중시되었던 '우호·협력기'로, 1990년대 말부터 현재까지의 시기는 역사·영토문제를 둘러싼 갈등·대립이 확대되고 있는 '갈등 증폭기'로 특징지을 수 있다. 특히 갈등의 주요 원인 중 하나는 2000년대에 들어와 급격히 추진되고 있는 일본의 국가보수주의이다. 국가보수주의는 신자유주의 경제정책과 정치적 반자유주의로 구성되며, 중심세력은 보수 정치가와 경제계, 보수 지식인에 의해 구성된 신우파연합이다. 특히 현재의 아베 정권은 아베 개인의 극우 수정주의자적 특성이 반영되어, 침략역사의 부인, 군사대국화 등으로 이루어지는 '정치적 반자유주의'를 급격히 추진하고 있다.

한일관계의 구조변화와 일본의 '국가보수주의'

신 정 화

동서대학교 국제학부 부교수

1. 문제제기

○ 2013년 10월 현재 한일관계는 1965년 국교정상화 이래 최악의 상태임.

- 2월 25일 취임한 한국의 박근혜 대통령은 첫 대일외교인 아소 다로(麻生 太郎) 부총리 겸 재무대신과의 회담에서 일본군 위안부 피해자의 고통에 대한 이해를 요구하는 등 역사와 영토문제를 무시하고 일본과의 관계를 구축하는 것은 불가능하다는 강력한 입장을 표명함. 또 3·1절 기념사에서는 최근 일본 정부의 우경화를 감안해 독도, 위안부 문제 등 한일 간 역사 및 영유권 문제를 원칙에 입각해 대응하겠다는 의지를 드러냄.
- 1월 출범한 일본의 아베 신조(安倍 晋三) 내각은 일본군 위안부 강제동원을 부정하고 독도 영유권을 주장하는 등 일본의 침략전쟁과 식민지 지배 역사를 적극적으로 부인하고 있음. 이에 더해 아베 수상은 9월 26일 유엔(UN) 총회 연설에서 '적극적 평화주의'란 깃발 아래 '집단적 자위권' 행사를 통해 아시아와 세계에 적극 기여해 나가겠다는

방침을 밝힘.
- 역사 문제와 독도 문제를 둘러싼 한일 간의 대립에 의해 박근혜 대통령과 아베 수상 간의 정상회담이 아직도 개최되지 않고 있음.

○ 역사 문제 및 독도 문제를 둘러싼 한국과 일본과의 대립은 냉전 붕괴 후인 1990년대에 들어와 표면화되기 시작했으며, 2000년대 이후 격화일로에 놓여 있음.
- 주요 원인은 냉전의 붕괴와 경제적 신자유주의의 급속한 확대로 인해 국제관계의 존재 양식과 국가의 행동방식이 변화하고 있기 때문임.
- 일본은 90년대 이후 지속적인 경제침체와 중국의 경제·군사대국화라는 전후 처음으로 맞이하는 환경 속에서 신자유주의 경제정책의 추진을 통한 글로벌 자본의 경제력 확보와 그를 뒷받침하기 위한 보수·우익화가 적극적으로 추진되고 있음.
- 한국의 경우도 80년대 이후의 경제성장과 정치민주화를 배경으로 강화되기 시작한 민족적 자부심이 일본의 국가보수주의에 의해 자극받는 형태로 표출되고 있음.
- 한일관계는 우호와 협조 측면보다는 갈등과 대립 측면이 두드러지게 됨.

○ 본 발제문은 2000년대 이래 대립과 갈등이 격화되고 있는 한일관계의 특징을 국제체제, 동북아지역체제, 한일정치경제의 변화와의 관련 하에 검토하고, 한일관계를 악화시키는 주범이라고 할 수 있는 일본의 보수·우익화를 국가보수주의의 틀에 입각해 제시하고자 함.

2. 한일관계의 변화

○ 1965년 국교수립 이후 한일관계는 국제체제, 동북아체제, 한국과 일본의 정치경제체제 변화에 영향을 받으면서 우호·협력과 대립·갈등이 지속적으로 교차하는 양면성(ambivalence)을 띠면서 전개되어 옴.

○ 1965년부터 2013년 현재까지의 약 반세기 동안의 한일관계는 크게 다음의 두 시기로 구분할 수 있음.

- 첫 번째 시기는 1965년부터 1990년대 말까지의 기간으로 역사문제를 둘러싼 갈등보다는 반공연대에 기초한 경제협력이 중시되었던 '우호·협력기'임.
- 두 번째 시기는 1990년대 말부터 현재까지의 시기로 1965년 국교정상화 이래 잠복하여 온 역사·영토문제를 둘러싼 한일 간의 상반된 인식과 입장의 차이가 표면화함으로써 우호·협력보다 갈등·대립이 확대되고 있는 '갈등 증폭기'임.

가. 우호·협력기: 65년 체제 안에서

○ 1965년 한일기본조약 체결부터 1998년 '21세기 한일 신파트너십' 발표 시기까지의 한일관계로 기본적으로 반공연대에 근거해 우호·협력이 대립·갈등보다 우선시된 시기임.

- 국제차원의 냉전체제 하, 미국은 소련과 중국에 대한 봉쇄정책의 원활한 운영을 위해 한국(반공 전선국가)과 일본(반공 후방기지국)의 적극적 연계를 필요로 함. 이 결과, 한·미·일(남방 삼각관계) 대 북·중·소(북방 삼각관계)의 대립구조가 성립함. 한일관계는 양국 간 현안보다는 '진영 간 대립 속의 3국 간 상호관계'가 우선되는 가운데 전개됨.
- 한국의 경우는 권위주의체제인 박정희, 전두환, 노태우 정권과 문민정권인 김영삼 정권기에 해당하며, 경제성장 지상주의에 입각해 민주주의의 일정 부분을 제한하면서 북한에 대한 우위 확보를 국가전략으로 채택했음. 이와 같은 국가전략을 실현하는 데 있어 일본의 경제적 지원은 긴요했음.
- 일본의 경우는 보수정치세력인 자민당 1과 혁신정치세력인 사회당 1/2의 대립 구조로 이루어지는 '55년 체제'로, 요시다 노선(안보는 미국에 의존, 경무장, 경제발전)을 국가전략으로 채택했음. 이를 통해 '냉전의 국내화'를 차단하고, 정치적 안정과 경제적 번영을 달성할 수 있

었음.

- 양국 간의 경제규모나 발전 단계의 차이로 인해 한국이 일본에 대해 일방적으로 의존하는 상태였음. 일본은 한국의 안보가 일본의 안보에 직결된다는 '부산적기론'에 기초하여, 한국의 경제발전에 필요한 경제적 지원을 행했음.
- 한국과 일본은 국가전략 및 정치체제의 차이, 그리고 대북정책과 역사문제를 둘러싸고 때로 대립하였으나, 반공연대를 우선시한 양국의 보수주의 정권에 의해 우호·협력적 관계를 유지할 수 있었음. 그를 상징하는 것이 한일의원연맹임.

○ 1965년 한일기본조약의 특징

- 아시아에서의 대공산권 봉쇄정책의 원활한 추진을 목적으로 한 미국의 알선에 의해 1965년 한국과 일본은 한일기본조약을 체결하고 국교를 정상화함.
- 한국의 박정희 정권은 일본의 한반도 식민지 지배에 대한 반성과 사죄보다 정권의 정통성 확보와 북한과의 체제경쟁에서의 승리를 위해 추진한 경제발전에 대한 일본의 지원을 중시했음.
- 일본은 패전에서 부활한 동아시아 경제 강국으로서 미국이 추진하는 대공산권 봉쇄정책에의 기여 및 일본 자본의 시장 확보라는 관점에서 한국과 국교를 정상화함. 일본은 경제 원조를 통해 한국으로부터 한반도 식민지지배의 합법성과 불가피성을 인정받았다고 생각함.
- 국교정상화 이후 한국과 일본은 정치, 안보, 경제, 사회문화적 영역에서 전반적으로 긴밀한 협력과 상호의존 구조를 형성 발전시켜 옴.
- 한국의 경제발전 과정에서 일본이 차지하는 비중은 결코 무시할 수 없었으며, 일본 역시 한국의 존재를 통해 공산주의 국가들로부터의 안보적 위협을 상대화할 수 있었음.
- 역사문제의 청산이 이루어지지 않은 이른바, '미완의 국교정상화'였기 때문에, 언제든지 역사문제를 둘러싼 양국 간 갈등이 표면화할 가능성은 내포되어 있었음.

나. 갈등격화기: 65년 체제를 넘어서

○ 2001년 교과서 파동부터 2013년 현재까지 약 10여 년간의 한일관계는 반공연대에 기초한 '65년 체제'가 흔들리면서 양국 간 현안인 과거사 문제와 영토 문제를 둘러싸고 갈등과 대립을 거듭해 왔음.

○ 냉전에서 탈냉전으로 그리고 9·11사태로 이어지는 일련의 국제정치적 환경의 변화에 따라 미국의 아시아정책이 변화함.
- 냉전의 종결과 함께 소련이 퇴조하면서 미국의 동아시아전략이 수정됨. 특히 9·11 사태 이후 미국의 전략적 관심이 미 본토의 테러 및 국제 테러리즘의 방지로 급변하면서, 동북아시아보다는 동남아시아, 서남아시아, 중동지역을 중시함.
- 미국의 동아시아전략의 수정은 전후 한일관계의 질적 변화를 초래하는 원인으로 작용함.

○ 동아시아 지역체제 역시 중국의 부상에 따른 G2체제의 성립과 북한의 핵·미사일 문제 등이 상징하듯 커다란 변화가 일어났음.
- 소련의 퇴조와 함께 대체세력으로 주목받아왔던 중국은 1990년대 후반부터 급속한 경제 성장과 군사력 강화를 이루어 옴. 이 결과 중국은 동아시아 국제체제의 핵심 행위자로 등장하게 됨.
- 중국의 국방비는 2004년 일본의 국방비를 추월하였으며, 2008년 이후에는 두 배의 격차를 보이면서 점차 확대되고 있음. 이와 함께 2009년부터 '제1열도선'을 넘어 태평양 지역까지 중국 해군의 활동범위를 확대시키고 있음.
- 핵·미사일 문제가 상징하듯 북한 역시 동북아시아의 평화를 저해하는 행위자의 일원으로 등장함.
- 일련의 동북아 국제관계의 변동, 특히 중국의 대두에 대한 한일 간 인식에 차이가 발생했으며, 이것이 한일관계의 변화를 촉진시키는 변수의 하나로 작용해 왔음.

○ 일본의 정치, 외교, 경제에 있어서 구조변화가 발생함.

- 일본은 70년대에 경제대국의 지위를 획득한 이래 80년대 후반부터는 세계 제일의 채권국가이자 원조국가로서의 지위를 유지해 옴. 그러나 1990년대부터 계속되어 온 20여 년간의 경제침체에 의해 그 존재감이 약화됨.
- 2010년 중국과 일본의 총 GDP 역전이 상징하듯이 세계 제2위 경제대국의 자리를 중국에 내어주게 됨. 멀게는 1868년 메이지유신 이래 가깝게는 1950년대 이래 지속되어 온 일본 우위의 중일관계가 역전되었음.
- 일본은 2000년대에 들어와 중국의 해·공군 증강을 '잠정적 위협'으로 인식하기 시작하였으며, 2000년대 중후반에는 중국을 '실질적 위협'으로 표명함.
- 2010년 9월 센카쿠열도 중국어선 충돌사건은 중일 간의 역전된 힘(power)을 상징적으로 보여주는 사건이었음.
- 2011년 12월 발표된 「2012년 방위대강」은 중국군의 급속한 근대화에 수반하는 활동이 지역·국제사회의 우려사항이라는 점을 명확히 지적하면서, 안전보장의 기본방침을 「기반적 방위구상」에서 「동적 방위력」의 구축으로 변화시켰음. 즉, 일본은 중국에 대응하기 위해 전통적 안전보장정책을 추구하고 있음.
- 중국의 위협과 북한의 위협을 배경으로 신우파연합은 적극적으로 민족주의 강화를 추진하고 있으며, 이에 대한 국민들의 지지 역시 확대되고 있음.
- 영토 문제와 과거사 문제와 관련한 일본의 입장이 보수화되고 있으며, 한국과 중국과의 대립이 증가하고 있음.
- 일본의 변화는 한일관계의 변화를 촉진하는 변수로 작용함.

○ 한국의 국제적 지위와 민족적 자존감이 경제발전과 정치민주화에 따라 향상됨.

- 한국은 80년대 이후의 경제발전과 정치민주화, 그리고 북한과의 체제경쟁에서의 승리를 배경으로 자신감을 가지게 됨.

- 한국은 냉전 붕괴기 일련의 북방정책을 추진해, 냉전시대 적국이었던 러시아·중국과 국교를 정상화함. 이는 북한에 대한 체제 승리라는 인식과 함께 공산주의에 대한 국민들의 위협인식을 약화시킴.
- 정치사회적 민주화에 의해 여론이 정치의 중요한 변수로 작용하게 되어 국민들의 반일 감정을 권위주의 정치체제 당시처럼 정부가 억압하는 것이 불가능하게 됨. 오히려 국민들의 반일감정을 정권이 지지율 향상을 목적으로 이용하는 경우까지 발생함.
- 한국 경제의 발전과 일본 경제의 장기침체가 맞물리게 된 결과, 양국의 경제관계는 불균등하고 의존적인 관계에서 수평적인 경쟁관계 또는 상호보완의 관계로 변화함. 즉 한국과 일본의 글로벌 자본이 경쟁관계를 형성하게 됨. 또 한국 경제와 북한 문제에 있어서의 중국의 영향력 확대로 인해 일본의 입지가 상대적으로 약화됨. 이 결과, 일본에 대한 한국의 발언권이 상대적으로 향상됨.
- 일본과는 달리 한국은 중국의 강대국화를 기회로 인식하고 있으며, '전략적 협력 동반자' 관계를 발전시켜야 한다고 생각하고 있음. 한국으로서는 중국의 존재가 북한 문제를 해결하는 과정에서 협력이 불가결한 국가인 동시에 경제적으로도 중요한 교역국가이기 때문임.
- 이상과 같은 한국의 변화 역시 한일관계의 변화를 촉진시킨 주요 변수로 작용함.

○ 위에서 살펴 본 여러 차원의 요인 변수에 의해 한일관계는 한·미·일 3국은 물론 중국과 북한을 포함하는 복잡한 다자간 관계, 그리고 양국 간의 현안에 의해 영향을 받는 다차원적 관계로 대체되었으며, 그 결과 성격과 양상이 크게 변화하게 됨.

○ 한일관계의 특징
- 한국과 일본 양국의 국제적 지위 향상과 국제사회에서의 역할 증대로 인해 양국이 다루어야 할 협력과 갈등의 영역이 양국 관계의 차원을 넘어 지역적, 세계적 차원으로 확대됨.
- 탈냉전으로 인해 냉전시대 억제되어 왔던 양국 간 현안인 과거사 문제

가 일본과 한국의 강화되는 민족주의와 맞물리면서 주요 핵심 쟁점으로 등장하게 됨. 물론 여기에는 '일본 정신의 회복'이라는 민족주의 강화 맥락에서 전개되는 일본 수상들의 야스쿠니신사 참배와 종군위안부에 대한 강제성 부인 등이 상징하는 과거사 합리화가 양국 간 갈등의 기폭제로 작용하고 있음.

- 냉전체제의 종식에 따라 한일 간의 안보 협력의 구심력이 상대적으로 약화됨. 이 결과 한일 안보관계는 미국을 매개로 한 잠재적 협력·경쟁관계의 성격을 지니는 동시에 탈냉전 후 동아시아에서 전개되고 있는 다자간 세력균형 게임의 한 부분으로서의 의미를 갖게 됨.
- 북한의 위협에 대한 대처라는 목표 하에 이루어지고 있는 일본의 안보 강화와 군사적 활동 영역의 확대에 대해 한국은 경계심을 풀지 못하고 있음.
- 중국에 대한 인식 및 정책에서의 온도차가 한일 간의 불신을 증폭시키고 있음. 한국의 경우는 미국은 물론 중국과도 우호적인 관계를 유지하는 것이 국익에 도움이 된다고 판단하고 있음. 그러나 일본의 경우 미국과의 협력 하에 대중봉쇄정책을 실시하는 것이 국익에 부합된다고 판단하고 있음. 2000년대까지 일본은 한국에 대해 중국위협론을 설명하면서 대중견제를 위한 연대를 요청했으나, 2013년 현재에는 한국은 중국의 앞잡이며, 일본은 '한중연대'에 엄중히 대처해야 한다는 주장이 보수우익세력을 중심으로 제기되고 있음.

3. 일본의 국가보수주의

가. 발생 배경

○ 탈냉전과 지구화의 맥락이 정치·군사적 대립구도를 완화시키고 경제적 신자유주의를 심화시키는 가운데 국제관계의 존재 양식과 국가의 행동방식을 바꾸어 옴.

- 신자유주의의 확장에 따라, 그를 위한 환경 조성이 국가 제일의 임무

로 되고 있는 가운데 그를 합리화하기 위해 내셔널리즘이 강화되고 있음. 이와 같은 현상은 일본만의 특수현상이 아니라, 한국, 중국은 물론 국제사회의 보편적 현상임. 그러나 구체적인 양상은 그 국가가 처해진 대내외적 조건에 따라 다를 수밖에 없음.

- 우리가 일본에 대해 우려를 표명하는 것은 한국과 일본의 지정학적, 지경학적 관계뿐만 아니라, 충분한 반성을 하지 않고 있는 전범 국가 일본이 헌법을 개정하여 군사 강국이 되면 그 어느 나라보다도 자국 중심적으로 행동하리라 전망되기 때문임. 그리고 일본의 군사 강국화는 남북통일, 독도 문제 등의 사안을 갖고 있는 우리의 미래와도 직결되어 있기 때문임.

○ 역사적으로 '경제적 자유주의(신자유주의)'와 내셔널리즘을 포함한 '정치적 반자유주의'는 빈번히 결합돼 왔음.

- 오늘날 글로벌화(국경을 초월한 물자, 자본, 노동의 이동)를 주어진 조건, 필연, 또는 경제, 사회, 기술 변화의 자연스러운 귀결로 받아들여, 글로벌화가 국가, 국가가 근거한 제도들에 미치는 영향과 국가의 글로벌화에 대한 대응방식에 연구가 집중되어져 온 경향이 있음.
- 글로벌화를 단순히 경제적(비정치적) 활동의 자연스럽고도 자발적인 귀결로 해석하는 것은 지나치게 단순함. 왜냐하면 글로벌화는 과거에도 현재에도 정치적 과정이며, 정치적 귀결을 수반해 왔기 때문임.
- 내정 면에서 기업 활동에 대한 국가의 개입을 필요 최소한으로 제한하고자 하는 글로벌기업이 외정 면에서는 반대로 국가의 적극적(필요하다면 군사적)인 관여를 요구하는 경우가 일반적임. 이것은 '경제적 자유주의'와 내셔널리즘을 포함한 '정치적 반자유주의'가 빈번히 결합되어져 왔음을 의미함.
- 가까운 과거사에서도, 글로벌화를 강력히 추진해 왔던 정치지도자들(영국의 대처 수상, 미국의 레이건 대통령 등)이 '자유경제와 강한 국가', 즉 경제적 자유주의와 정치적 반자유주의의 연합을 주요 권력기반으로 해 왔음을 확인할 수 있음.
- 현재 진행되고 있는 글로벌화가 제국주의적 팽창이라는 전 단계의 글

로벌화의 유산에 조건 지어져 왔다는 사실을 간과해서는 안 됨.

* 경제적 자유주의란 자유무역, 자유시장, 작은 정부, 소비자 선택의 확대 등을 주요 내용으로 하는 신자유주의를 뜻하며, 정치적 반자유주의는 정부가 국가권위에 반대하는 주장 및 국가권력에 대한 제도적인 억제, 비판, 반대를 약체화하고 배척하려고 의도하는 권위주의적 정치경향을 의미함.

나. 추진 세력과 주요 내용

○ 1990년 이후 추진되어 오고 있는 일본의 국가보수주의는 우익, 우익성, 우경화, 보수, 보수화, 신보수주의 등으로 다양하게 표현되고 있음.

* 국가보수주의(State Conservatism)란 신자유주의의 원활한 추진을 위해 국가의 권위에 기초해 보수적인 가치질서로 국민들을 통합하고자 하는 정치적 사상과 그 제도적인 기반을 칭함.
* 신보수주의(Neoconservatism): 자유주의 경제를 기반으로 하는 현행의 체제를 견지하면서, 사회복지와 부의 분배의 불평등화 등의 문제 개혁을 주장하는 혁신세력의 주장을 선점해 보수반동으로 추락하는 것을 피하는 동시에 점진적인 정책을 추진해 가는 보수세력의 주의와 정책을 칭함.

○ 국가보수주의는 신우파연합에 의해 추진되고 있음.

- 신우파연합은 보수 정치가와 경제계, 보수 지식인에 의해 구성됨.
- 홉스적인 세계관을 소지하며, 중국과 북한을 포함하는 넓은 의미에서 공산주의에 대해 위협을 느끼고 있음.
- 평화헌법에 기초한 일본의 '전후민주주의'를 공동의 적으로 하고 있음.
- 현안에 따라서는 온도차를 보이기도 하지만, 평화헌법의 개정을 통한 '보통국가' 일본의 실현을 최대목표로 하고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있음.
- 군사정책으로는 현실주의적 안보정책을 선호하고 있음. 따라서 미일동맹의 강화와 일본의 군사력 강화를 중시함.

○ 보수파(신우파) 정치엘리트는 신우파연합의 중심세력으로 정치 영역에서 국가보수주의를 추진하고 있음.

- 보수 정치엘리트들은 신자유주의화와 관념화된 국가보수주의의 담당자로 정치계·경제계·관료의 보수통치 엘리트 중에서도 지도적인 위치를 점하고 있음.
- 전후세대로 미국에서 유학 또는 체류 경험이 있는 2세대 정치가로 여당·자민당뿐만 아니라, 민주당을 비롯한 야당에서도 다수를 점하고 있음.
- 현실의 국제체제와 미일동맹을 전제로 한 현재의 국제적 맥락 하에서 정치·군사대국 일본을 추구하고 있음. 구체적으로는 미일안보동맹의 강화, 자위대의 이라크 파병 등이 상징하는 자위대의 활동 영역의 확대, 그리고 방위청의 방위성으로의 승격 등이 상징하는 군사력 강화를 추진하고 있음.
- 이들의 최종 목표는 평화헌법의 개정을 통한 보통국가 일본의 수립이며, 그를 위한 국민 통합의 방법으로 도덕 및 교육의 문제를 제시하고 있음.
- 가장 대표적 인물은 현재의 수상인 아베 신조(安倍 晋三)를 들 수 있음.

○ 경제계는 경제 영역에서 신자유주의정책을 추진하면서, 보수정치엘리트와 연합해 국가보수주의를 추진하고 있음.

- 경제단체연합회(経団連)와 일본경제단체연합회(日経連)가 중심이 되어 버블경제 붕괴 이후인 90년대 초부터 기업의 국제경쟁력 강화를 내걸고 전후의 수출주도형정책과 그것을 가능하게 한 국가와 사회구조를 개혁하여 노동시장의 유연화와 유동화를 추진해 옴.
- 경제계는 정책제언의 발표 등을 통해 정치엘리트들에게 신자유주의의 확대를 요구하는 동시에 정치엘리트들이 추진하는 국가보수주의를 적극적으로 견인해 옴.
- 수상의 자문기구와 경제재정자문회의에 신자유주의 성향의 경제학자,

기업가, 재계인물로 구성되는 이른바, '민간'의 '유식자'들을 참여시켜 정부의 정책결정과정에 적극적으로 관여해 옴.

- 고이즈미 정권 당시 오구다 히로시(奥田 碩) 일본경단련 회장의 지지하에 신자유주의 경제학자인 다케나카 헤이조(竹中 平藏)가 금융·경제재정정책을 담당한 것과 2007년 1월 일본경단련이 발표한 정책 제언 '희망의 나라 일본'을 들 수 있음.

○ 보수 지식인은 일상 감각으로서의 보수를 창출하고 있음.

- '전후체제와 일본 국가의 존재 방식'에 대해 근본적인 의문을 제기하면서, 일본의 국가 공동체의 역사적 존재 방식의 재정립과 내셔널 아이덴티티의 복구를 추구함.
- 미국에 의해 이식된 전후체제는 '자학사관'에 기초해 일본의 부정적인 면뿐만 아니라, 긍정적인 면까지도 부정했음. 이 결과 일본인들은 주체성·가치관·혼(魂)을 상실하게 되었으며, 일본 국가는 '국가로서의 판단 능력'을 상실하게 됨. 90년 이후 일본사회의 문제와 국제사회에서 존재감 상실은 전후 '평화체제'의 결과임.
- 이와 같은 상황을 극복하고 일본이 다시 '대국'이 되기 위해서는 일본이라는 '국가' 상을 근본부터 재구축할 필요가 있음. 국가를 소생시키기 위해서는 국가의식이 필요하며, 국가의식은 애국심에서 시작하고 애국심은 도덕에 기초함.
- 국체와 천황제의 강조를 통해 일본 문화의 우수성을 강조하고, 자유주의 사관에 입각한 역사 재서술을 통해 역사에 대한 국민들의 자부심을 고취하고, 히노마루(日の丸)와 기미가요(君が代)의 국기·국가 제정을 통해 애국심을 고양시켜 옴.
- 대표적인 조직으로는 '새로운 역사교과서를 만드는 모임(새역모)'이 있고, 대표적인 활동가는 경제학자이며 사상가인 사이키 케이시(佐伯 啓思)가 있음.

다. 전개 과정

○ 일본은 '후발 공업국'으로서 국제 정치·경제질서에 편입된 결과, 메이지 유신을 주도한 신국가 엘리트들이 서구에서 발생한 '근대'와 재창출된 '전통'의 특권적인 조정자로서 권력의 중심을 독점해 온 국가보수주의의 역사가 존재함.

○ 1980년대 초 나카소네 야스히로(中曾根 康弘) 정권은, 영국의 대처 정권과 미국의 레이건 정권과는 약간의 시차를 두고 '국제 책임'을 수행하는 '국제 국가'로서 일본을 상정하고, 이를 위한 '전후정치의 총결산' 즉 전후 체제의 종언을 주창함.

- 행정개혁과 민영화를 통해서는 작은 정부를, 미일안보동맹의 강화와 방위비의 증액을 통해서는 군사력 강화를 시도함.
- 히노마루와 기미가요의 법제화 및 교육기본법의 제정 등을 통해 제2차 세계대전에서의 패배 후 미국의 점령에 의해 말살된 일본인의 혼을 재생시키고자 함.
- 진보자치제의 해체에 성공함으로써, 국가보수주의의 확대에 필요한 정치적 토양을 마련함.

○ 세계적 차원의 글로벌화가 본격화되는 가운데, 1990년대에 들어와서는, 정·재계를 중심으로 일본의 글로벌 자본의 국제적 경쟁력 확보를 목적으로 한 신자유주의개혁의 필요성에 대한 합의가 이루어짐.

- 90년대 초 호소가와 모리히로(細川 護熙), 하다 쯔도무(羽田 孜), 무라야마 도미이치(村山 富市) 정권 등 '55년 체제' 붕괴 후 성립된 연립정권 하에서 신자유주의개혁은 기존 국가 체제를 재편하기 위한 '정치개혁'에서부터 추진됨. 정치개혁의 목표는 신자유주의개혁 추진에 있어 정치적 방해물인 사회당과 기존 자민당의 체질을 바꾸는 것이었음.
- 1996년 중의원 선거제도로 기존의 중선거구제를 대신해 '소선거구비례대표병립제'가 채용됨으로써 진보세력인 사회당이 소수 야당으로 전락하고 보수양당제 수립을 위한 조건이 수립됨. 특히 보수양당제는

내정뿐만 아니라, 외교에 있어서의 신자유주의개혁에 대해서도 기본적으로 동일한 입장을 취함. 이로써 자민당이 본격적인 자유주의개혁을 실시할 수 있는 토대가 마련됨.

- 1996년 하시모토 유타로(橋本 龍太郎) 자민당 정권은 '구조개혁'을 내걸고 신자유주의 개혁을 본격적으로 수행하기 시작함. 하시모토 정권이 추진한 '행정개혁', '재정구조개혁', '경제구조개혁', '금융시스템개혁', '사회보장구조개혁', '교육개혁'으로 이루어지는 6대 개혁은 모두 자본의 부담경감과 규제완화를 추구하는 신자유주의 개혁이었음.

○ 2000년대에 등장한 고이즈미 준이치로(小泉 純一郎) 정권과 아베 신조(安倍 晋三) 정권은 신자유주의와 신국가주의를 본격적으로 추진함.

- 고이즈미 정권이 보다 신자유주의 경제개혁에 전념했다고 한다면, 아베 정권은 대내외적으로 보다 더 '정치적 반자유주의'의 확장에 전념하고 있음.

○ 2001년 4월 수상에 취임한 고이즈미는 정치이념으로서 신자유주의를 특화해 경제계와 대도시 상층부를 강력한 지지기반으로 확보함.

- 신자유주의개혁을 보다 원활히 추진하기 위하여 기존 자민당 정권 하에서의 분권적, 하의 상달(bottom up) 방식의 정책결정시스템을 '관저주도', '수상주도'의 명분 하에 소수의 집행부에 결정권이 집중되는 시스템으로 변경시킴.
- 우정민영화(郵政民營化)를 시작으로 하는 일련의 공공부분의 민영화를 추진하여 민간에 거대한 시장을 제공하고, 은행의 불량채권처리를 강행하여 다국적 기업 본위로 산업구조를 재편함.
- 전후 40년 가까이 유지되어 왔던 '전 국민의 중산층'을 지탱해 왔던 사회안전망이 소멸함. '격차사회', '워킹푸어'가 일반화되고, 범죄의 증가와 가족의 붕괴 같은 사회문제가 발생해 일본사회의 안정이 붕괴됨.
- 북한의 납치문제와 중국위협론을 활용한 대국적 내셔널리즘을 고양시킴. '테러대책특별조치법'을 제정해 자위대의 이라크에의 파병을 행했으며, 2004년에는 '유사법제'를 제정하여 전시대비법 체계를 완비하는

등 자위대의 해외파병을 가능케 함.

○ 2006년 9월 수상에 취임한 아베 신조(安倍 晋三)는 고이즈미 정권이 수행해 온 신자유주의 경제정책을 계속 추진하는 한편, 아베 개인의 극우 수정주의자적 특성을 반영해 일본의 침략역사 부인, 군사대국화 등으로 이루어지는 '정치적 반자유주의'를 급격히 추진하고 있음.

- 아베는 자민당 내에서도 특이한 존재임. 부친 아베 타로의 힘으로 1993년 8월 자민당 의원으로 당선한 이후 아베는 당내 유수의 극우수정주의자로 행동해 옴. 자민당 내 우파 의원들에 의해 결성된 '역사·검토위원회'의 위원, '종전 50주년 국회의원 연맹', '밝은 일본 국회의원 모임', '일본의 전도(前途)와 역사 교육을 생각하는 젊은 의원 모임' 등의 선두 멤버로 활약해 옴.
- 국회의원 시절, 아베는 아시아태평양전쟁은 침략전쟁이 아니며, 자존자위전쟁이며, 아시아 해방전쟁이었으며, 난징대학살, 종군위안부는 꾸며내진 것으로 일본은 아무런 책임도 없음. 그리고 일본의 교과서 기술은 편향되어 있기 때문에 수정해야만 한다는 입장을 표명해 옴.
- 2002년 9월의 제1차 북일정상회담에서 납치자 문제에 대한 강경한 입장을 표명해 대중적 정치가로서의 존재감을 확보함.

○ 제1차 아베 신조 내각(2006.09.26~2008.08.27)은 '전후체제로부터의 탈각'과 이를 통한 '아름다운 나라(美しい國)' 일본 건설을 주장함.

- 아베는 제90대 총리에, 전후 최연소 수상이자 전후 출생한 최초의 수상으로 취임함.
- 제1차 아베 내각은 전후 일본사회를 규정해 온 평화헌법을 개정해 전쟁을 수행할 수 있는 '보통국가' 일본을 만들고자 시도함.
- 이를 위한 환경 정비의 일환으로 아베는 '교육계의 평화헌법'이라고 불렸던 교육기본법을 개정하고, 자위대 관련법을 개정하여 방위청을 방위성으로 승격시킴. 또 개헌을 위한 헌법 개정 절차를 정한 국민투표법을 국회에서 통과시킴. 이를 통해 '전후체제로부터의 탈피'를 위한 제도적 초석 구축에 성공함.

○ 제2차 아베 신조 내각(2012.12.25~현재)은 '평화창조국가' 일본 건설을 주장하고 있음.

- 2012년 12월 수상의 자리에 복귀한 아베는 역사부분과 군사부분의 두 측면에서 국가보수주의를 빠르게 추진하고 있음.
- 역사부분과 관련하여서는, "침략의 정의는 정해지지 않았다."고 하면서, 1982년 8월의 '미야자와 담화(근린제국조항)', 1994년 '위안부 관련 조사결과 발표에 관한 고노 내각관방장관 담화(고노 담화)', 그리고 1995년 '무라야마 담화'로 상징되는 역대 내각의 침략전쟁에 대한 반성과 사죄를 부정하고 있음.
- 군사부분과 관련하여서는 '보통국가' 일본, 즉 전후 평화헌법에 따라 '평화국가'의 전통을 지켜온 일본이 이제는 적극적으로 평화를 구축해 나가는 국가로 진화해 나가야 할 것(수동적 평화주의→능동적인 평화주의)을 주장하고 있음.
- 아베 내각의 동북아정세에 대한 인식은 미중 역학구도가 변화할 가능성은 있으나, 중국이 미국을 추월하는 것은 어려울 것으로 전망하고 있음. 일본의 미래에 대해서는 고령화 등 사회구조의 변화 및 재정부담 등 경제적 요인에 의해 일본의 약체화가 진행될 것이며, 이 결과 대외적 영향력이 축소되어 일본의 국익이 훼손되는 경우가 발생할 것으로 보고 있음.
- 아베 정권의 대외정책은 미일동맹의 강화+대중관계에 있어서의 견제유지+강경한 대북정책 지속으로 이루어질 것이며, 방위정책은 적절한 방위력+미국의 동맹국을 비롯한 지역국가들과의 안보협력 네트워크의 형성으로 이루어질 것임.

○ 아베 내각의 군사력 강화와 관련하여 특히 주목되는 것은 핵무장 가능성과 집단적 자위권 행사임.

- 핵무장 가능성은 2012년 6월 20일 '원자력규제위원회 설치법'에서 "원자력이 안보에도 기여해야 한다"라는 문구를 삽입함으로써 부상되었음. 동 문구가 일본의 핵무장을 가능케 하는 단초를 제공하고는 있으

나, 일본이 '비핵 3원칙'을 변경하여 당장 핵무장을 할 가능성은 없다고 볼 수 있음. 그러나 향후 핵무장을 추진할 수 있는 빌미로 작용할 가능성은 있음.

- 집단적 자위권이란 유엔 헌장상 각국에 인정되고 있는 권리로 동맹을 맺고 있는 국가가 제3국으로부터 무력공격을 받았을 경우, 동맹 국가를 지원하여 제3국에 대한 자위권 차원의 무력행사를 가능하도록 한 권리임.
- 원칙상 유엔에 가입한 일본도 유엔 헌장 상 보장된 '집단적 자위권'의 권리를 가지고 있음.
- 헌법 제9조 1항 '전쟁 포기' 조항은 무력에 의한 위협 또는 무력행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로 포기하고 있음.
- 일본은 유엔 회원국의 지위로는 '집단적 자위권'을 인정받지만, 헌법상 규정으로는 이를 '포기'하지 않으면 안 됨.
- 2012년 7월 국가전략회의 평화분과회의는 일본이 국제사회에서 매력적인 안보협력 파트너가 되기 위해서는 집단적 자위권을 행사해야 하며, 헌법 해석도 수정할 필요가 있다는 의견을 제시함. 2013년 10월 21일 안전보장과 방위력에 관한 간담회는 '국가안전보장 전략'에 관한 중간보고서를 발표해 집단적 자위권의 행사를 인정하는 방향을 정했음. 아베 내각은 내년인 2014년 4월 국가안전보장법을 통과시켜 집단적 자위권의 행사 용인을 위해 헌법해석의 변경을 할 방침임.
- 아베 내각이 집단적 자위권을 행사하고자 하는 이유는 첫째, 중국의 군사력 강화에 대한 대응력을 높임. 둘째, 미일동맹의 강화를 통해 미국과 함께 국제사회에서 적극적인 군사 활동을 행함. 셋째, 자국의 안보 불안의 해소 및 동아시아에서의 군사적 영향력 확대임.
- 아베 정권은 지난 10월 2일 동경에서 개최된 미일 2+2회담에서 미국의 지지를 확보함.

4. 향후 전망과 한국의 대응

○ 신자유주의의 세계적 확대를 배경으로 급속히 진행되고 있는 일본의 국가보수주의는 동북아시아 지역의 안정과 평화와 공동번영의 추구에 심각한 장애가 될 뿐 아니라, 동아시아 전체를 군비경쟁의 악순환과 지역패권의 대결구조로 빠트리게 될 위험성을 가지고 있음.

- 역사 문제와 영토 문제를 둘러싼 일본과 한국·중국의 대립과 갈등은 2008년부터 정례적으로 이루어져 온 한·중·일 정상회담의 개최는 물론 한·일정상회담과 한·중정상회담의 개최까지를 지연시켜 동아시아의 평화와 안정과 경제협력에 부정적인 영향을 미치고 있음.
- 일본의 군사력 강화는 중국의 군사력 증강을 초래할 뿐만 아니라, 북한의 핵·미사일 문제 해결을 위한 공조체제에도 균열을 초래할 것임.
- 센카쿠열도 문제로 대표되는 영토를 둘러싼 중일 간의 갈등은 군사적 충돌로까지 확장될 가능성도 내포하고 있음.

○ 국제사회에 있어서 경제적 신자유주의가 계속되는 한, 또 동북아시아에서의 중일의 지위가 재역전되지 않는 한, 일본의 국가보수주의화는 계속될 것임. 그러나 한국이 주도적으로 일본의 국가보수주의화를 저지할 방법은 없음. 다만 다음과 같은 대응이 국가보수주의화의 속도를 늦추는 데 일정 부분 기여할 수 있을 것임.

○ 과거사 문제에 대한 효율적인 대응방법으로는 다음과 같은 방법을 생각해 볼 수 있음.

- 과거사 문제를 둘러싼 양국 간의 갈등은 단기적인 차원의 대응이나 일시적인 대책으로 해결될 성질의 사안이 아님.
- 과거사 문제, 현안인 종군위안부 문제뿐만 아니라, 새로이 제기된 강제징용 보상 문제에 관해서 확고한 원칙을 세우고, 피해자의 실질적 구제에 도움이 되는 실용적 정책을 구사해야 함.
- 종군위안부 문제와 관련하여서는 김영삼 정부 시기의 종군위안부에 대해 경제적 지원은 한국 정부가 행하고 일본에 대해서는 정신적 피해

와 관련한 진정한 사과를 요구하는 것도 하나의 방법임.

- 역사 문제를 둘러싼 갈등의 증폭을 억제할 수 있는 한일 주요 정치가들의 모임이 구성되어야 함.
- 한일 양국의 정부와 재계는 역사인식·영토분쟁·이익추구라는 기존 구도에서 벗어나기 어렵기 때문에, 이를 보완할 수 있는 시민 교류의 확대를 통해 보편적, 시민적 가치에 입각한 공동의 이해와 합의를 찾는 것이 필요함.

○ 군사력 강화에 대한 효율적 대응방법으로는 다음과 같은 방법을 생각해 볼 수 있음.

- 일본에 대한 인식을 정리할 필요가 있음. 즉 일본은 한국에게 있어 '전략적 협력대상'인가, 아니면 '잠재적 위협국가'인가? 이에 대한 인식이 정부와 국민 사이에서 통일될 때, 일본의 '보통국가화'에 대한 일관된 대응이 가능할 것임.
- G2 시대와 중국의 군사대국화에 대한 인식의 정리 또한 필요함.
- 동북아 해당국가들 간의 대화를 통한 안보정책의 투명성 제고에 노력하고 다자안보체제를 구성함.
- 일본의 대한반도 정책과 관련하여 한국은 한반도 유사사태가 발생하지 않도록 예방 차원의 노력을 경주함. 즉 북한의 호전성과 자체 붕괴의 위험성을 최소화하고 북한이 개혁과 개방의 길로 나갈 수 있도록 유도함.

■ 참고문헌

김준섭, 「기시 노부스케: 전후 일본의 우익 정치인의 원형」, 『日本硏究論叢』, 2009(제15호).

김호섭·이면우·한상일·이원덕, 『일본우익연구』, 도서출판 중심, 2000.

신정화, 「나카소네 야스히로」, 『위기를 극복한 세계의 리더들』, 북하우스, 2012.

장인성 엮음, 『전후 일본의 보수와 표상』, 서울대학교출판문화원, 2010.

최영호, 「패전 이후 우익세력의 부활과 배경」, 『일본 우익의 어제와 오늘』 (동북아역사재단 기획연구 09), 동북아역사재단, 2008.

DAVID HARVEY著, 渡辺治監譯, 森田成也·木下がや·大屋定晴·中村好孝翻譯, 『新自由主義ーその歷史的展開と現在』, 株式會社 作品社, 2007.

古田博司, 『東アジア「反日」トライアングル』, 株式會社 文藝春秋, 2005.

吉見義明, 『日本軍「慰安婦」制度は何か』, 株式會社 岩波書店, 2010.

大下榮治, 『安部晋三と岸信介』, 株式會社 角川マガジンズ, 2013.

渡辺治, 『安部政權と日本政治の新段階ー新自由主義·軍事大國化·改憲にどう抵抗するか』, 株式會社 旬報社, 2013.

明石康編, 『日本の立ち位置を考える』, 岩波書店, 2013.

保阪正康·東郷和彦, 『日本の領土問題ー北方領土, 竹島, 尖閣諸島』, 株式會社 角川書店, 2012.

船橋洋一編, 『いま, 歷史問題にどう取り組むか』, 岩波書店, 2001.

孫崎享, , 『日本の國境問題ー尖閣·竹島·北方領土』, 筑摩書店, 2012.

岸川毅·中野晃一共編, 『グローバルな規範/ローカルな政治ー民主主義の行方』 上智大學出版, 2008.

猪野健治, 『日本の左翼』, 株式會社 筑魔書房, 2005.

中野晃一, 『戰後日本の國家保守主義ー內務·自治官僚の軌跡』, 岩波書店, 2013.

中野晃一·上智大學21世紀CEOプログラム編, 『ヤスクニとむきあう』, 株式會社 めんこ, 2006.

中曾根康弘, 『中曾根康弘が語るー戰後日本外交』, 新潮社, 2012.

豊下楢彦, 『「尖閣問題」とは何か』, 株式會社 岩波書店, 2012.

齋藤貴男, 『安部改憲政權の正体』, 株式會社 岩波書店, 2013.

横山紘章·王雲海, 『對論！日本と中國の領土問題』, 株式會社 集英社, 2013.

2009년 중의원선거를 통해 집권에 성공한 일본의 민주당은 에너지를 중심으로 한 세계적 환경 변화에 대응하여 안정적인 에너지 공급, 친환경에 적합한 에너지 제공, 에너지 사업 중심의 신경제성장동력 마련을 통한 산업구조 개혁을 꾀하였다. 이러한 목표 실현을 위해 중요시 생각한 발전 방법이 원전과 재생에너지였다. 하지만 신원자력발전소 증설 등의 원전 활성화 계획을 세워 가는 과정에서 상상을 뛰어넘는 쓰나미를 동반한 3·11 대지진이라는 엄청난 재해가 발생하였고, 이는 후쿠시마 원전사태로 이어지면서 일본은 물론 세계적으로 거대한 파장을 일으켰다.

후쿠시마 원전사태 발생으로 일본인의 원전에 대한 거부감이 고조되었고 선거를 앞둔 민주당은 이러한 여론을 수렴하게 된다. 원전을 통해 경제성장을 모색했던 민주당 입장에서 원전 재가동을 고려하였으나 중의원선거를 앞두고 선거 결과를 무시할 수 없는 상황에서 '원전제로'의 입장을 표명한다. 하지만 '원전제로' 표명과 동시에 원전 재가동을 의미하는 애매한 정책 방향을 제시하자 탈원전을 주장하는 측과 원전 재가동을 주장하는 측, 양쪽 모두로부터 비판을 받게 된다. 이에 대해 당시 노다 정권은 확실한 정책 결정을 회피하고 다음 내각으로 그 결정을 미룬다.

결과적으로 2012년 중의원선거에서 탈원전에 대해 신중한 입장인 자민당이 정권을 획득하게 되었고 탈원전에 대한 논의는 여전히 진행 중이다. 2013년 12월 현재 일본의 원전은 모두 중지 또는 점검 중으로 가동 하고 있는 원자력발전소는 없다. 탈원전에 대한 논의는 앞으로도 주요 사회적 이슈로 논의될 것으로 보인다.

한편 후쿠시마 원전사태 이후 유권자들의 인식을 살펴본 결과, 개인적으로 피해 정도를 크게 인식하는 유권자일수록 사회적 피해, 즉 일본 전체의 피해를 크게 인식하는 것으로 조사되었고, 대지진 발생 전보다 발생 1년 후에 미국과의 관계 강화를 원하고, 지구환경문제에 대응하기보다 이산화탄소가 더 발생된다하더라도 원자력 발전을 감소시키는 편을 선호하며, 개발도상국에 대한 지원을 줄여야 한다고 인식하는 경향이 강해진 것으로 조사되었다. 하지만 원전에 대한 의식이 정치 참여 또는 정당 선택에 대한 기준으로는 유의하게 작용하지 않았다. 이는 원전 이슈가 사회적으로 중요한 이슈이긴 하지만 정치 참여 및 방향을 가르는 주요 기준이 아님을 시사한다. 다시 말해 2012년 중의원 선거에서 자민당이 압승을 거둔 이유는 경제적 이슈 등 다른 요인에 있는 것이지 유권자들이 탈원전에 반대하기 때문으로 해석하기는 어렵다.

후쿠시마 원전사태 이후 일본 에너지 정책과 국내 정치의 변화

경 제 희
경남대 극동문제연구소 초빙연구위원

1. 서론

○ 2011년 3월 11일 일본 동북지방에서의 대지진 발생 이후 약 3년 정도가 지났으나 피해 지역의 복구는 여전히 진행 중이고 약 29만 명이라는 엄청난 피난민들이 여전히 피난 생활을 하고 있음. 특히 이로 인한 후쿠시마 원전사태는 일본은 물론, 해외에도 단기간에 해결할 수 없는 엄청난 영향을 미치고 있음.

○ 이 글에서는 후쿠시마 원전사태 이후 일본의 에너지 정책이 어떻게 변화하였으며, 그 원인이 어디에 있는지 살펴보고 일본인들의 의식 조사를 중심으로 일본 국내 정치의 변화를 고찰하고자 함.

○ 마지막에 이상의 내용을 바탕으로 한국과 일본의 관계에 대한 전망 및 한국의 대응 방향에 관해 간략하게 논의함.

2. 후쿠시마 원전사태 이후 일본 에너지 정책의 변화

가. 일본 에너지 정책의 기본 방향: '에너지기본계획'

○ '에너지기본계획'을 통해 일본 에너지 정책의 기본 방향성이 제시됨. 에너지기본계획은 2003년에 제정된 에너지정책기본법을 바탕으로 책정되었음. 에너지정책기본법의 기본 이념은 안정공급확보(Energy security), 환경에의 적합성(Environment), 시장원리를 활용한 경제효율성(Economic efficiency)을 의미하는 3E의 실현임. 일본의 원자력 정책도 에너지기본계획을 통해 정해짐. 에너지기본계획은 3년에 한 번씩 법적 재검토가 의무화되어 있음. 민주당 정권 시기인 2010년 6월에 제2차 개정이 실시되었음.

○ 제2차 개정 시에도 ①에너지안전보장확보, ②지구온난화 대책, ③에너지를 기축으로 한 경제성장 실현이 중시됨. 세계 에너지 수요 급증에 따른 국제 경쟁 심화 및 중동의 리스크 증가로 원유가격 상승이 예상되었고, 교토의정서 등에서 일본의 지구온난화를 대처하기 위한 적극적 자세를 표명한 상태였으며, 2008년 리먼쇼크 이후 세계 경제가 대불황을 겪으면서 각국의 산업 구조 및 성장 전략을 재조정하는 과정에서 에너지·환경 관련 기술 및 제품 개발 등을 통해 신시장 개척과 고용창출을 모색함. 일본은 제2차 개정에서 3E실현과 함께 에너지를 기축으로 한 경제성장과 에너지 산업구조 개혁의 목표를 제시함.

○ 위와 관련한 구체적인 목표로 ①에너지 자급률 및 화석 연료의 자주개발 비율 증대(38%→약 70%), ②제로 에미션(zero emission) 전원 비율 증대(34%→약 70%), ③가정 내 발생 이산화탄소 50% 감소, ④산업부문의 세계 최고 에너지 이용 효율 유지 및 강화, ⑤ 국내 기업군 에너지 제품의 국제시장에서의 톱 셰어(top share) 획득을 제시함.

○ 위의 목표 달성 수단으로 강조된 방안이 원자력 발전소의 증설이었음.

당시 민주당 정권은 2020년까지 9개의 원자력 발전소 신설 및 2030년까지 최소한 14기 이상의 원자력 발전소 증설, 2007년 현재 26%인 국내 총 발전량 대비 원전 비율을 53%까지 확대한다는 방침을 제시하였음. 이 외에 민주당 정권이 강조한 내용으로 재생에너지(태양광, 풍력, 수력, 지열, 바이오매스 등)의 도입 확대가 있음. 이에 관련된 '재생가능에너지 특별조치법'에 대한 내각회의 결정이 2011년 3월 11일에 이루어짐.

나. 3·11 대지진 및 후쿠시마 원전사태 발생

○ '재생가능에너지 특별조치법'의 각의 결정이 진행된 날(3월 11일)에 3·11 대지진이 발생함. 일본 국내 관측 최대 규모에 쓰나미가 동반된 최악의 재해임. 2013년 8월 시점에서 조사된 3·11 대지진으로 인한 사망자 및 행방불명자가 약 19,000명, 피난인 수가 약 29만 명에 이름.

○ 3·11 대지진과 쓰나미의 영향으로 후쿠시마 발전소의 설비가 손상되고 이로 인하여 대규모 방사선이 누출되는 후쿠시마 원전사태가 발생함.

다. 일본 에너지 정책의 변화: 탈원전

○ 후쿠시마 원전사태 발생 후, 일본 내에서 탈원전론이 확대됨. 2011년 5월 간 수상은 '에너지기본계획'을 백지화하고 재검토하겠다는 방침을 발표함. 이는 원전 증설 계획을 철회하고 탈원전을 추진하겠다는 의지의 표명으로 해석됨. 간 내각은 2011년 6월 국가전략실 내에 '에너지환경회의'를 설치하고 국가전략담당대신(장관)이 의장을, 경제산업대신과 환경대신이 부의장을 맡아 에너지와 환경에 관한 국가전략을 통합적으로 추진함.

○ 원전사고에 대한 책임으로 간 수상의 조기 퇴진 요구가 거세지면서 2011년 8월 간 수상이 사임을 표명하고 이후 노다 수상이 뒤를 이음(2011년 9월 취임). 노다 수상은 원전재가동론자였음.

○ 후쿠시마 원전사태 이후 2012년 5월 홋카이도의 도마리(泊)원전 3호기

의 정기 점검 시작 이후 일본 내 원전이 42년 만에 모두 정지됨. 이후 여름 전력 문제 해결을 위해 간사이전력 오이원전 3호기와 4호기를 새로운 안전 감시 체제 하에서 재가동을 요구하는 움직임이 있었음. 노다 수상이 이를 허용하여 2012년 7월에 간사이전력 오이원전 3호기와 4호기가 재가동됨(2013년 9월까지 운행).

○ 2012년 6월에 열린 에너지환경회의에서 노다 정권은 2030년 시점의 에너지 정책에 대한 3가지 시나리오를 제시함. 2010년 현재 원자력, 재생가능, 화력의 비율이 26%, 10%, 64%인데 이에 대해 2030년까지 시나리오 1은 원자력 0%, 재생가능 35%, 화력 65%, 시나리오 2는 각각 15%, 30%, 55%, 시나리오 3은 각각 20~25%, 25~30%, 50%로 제시함.

○ 노다 정권은 세 시나리오 가운데 국민의 의견 등을 수렴하여 '혁신적 에너지 환경전략'에 포함할 계획을 세우고 있었고 일본 내에서는 노다 정권이 시나리오 2를 채택할 것이라는 예측이 우세하였음. 하지만 중의원 선거가 다가오면서 탈원전을 주장하는 시민의 움직임을 의식한 민주당 내에서 점차 탈원전을 주장하는 목소리가 높아짐. 또한 8월 조사된 노다 내각의 지지율이 초창기 50%대에서 20%대로 떨어졌고, 원전에 대한 정부의 안전대책에 대해 별로 신뢰하지 않거나 전혀 신뢰하지 않는다는 의견이 80% 가까이 나타나 민주당의 위기감이 높아짐.

○ 민주당은 2012년 중의원선거 대비 메니페스토에 탈원전 입장을 표명하면서 기존의 원전재가동에서 원전제로로 방침을 바꿈.

○ 2012년 9월에 에너지환경회의에서 공표한 '혁신적 에너지환경전략'에 2030년대 원전가동제로가 가능해지도록 모든 정책 자원을 투입한다는 등의 내용과 함께 안전성이 확인된 원전을 주요 전원으로 활용하고 사용 후 핵연료의 재처리사업을 계속한다는 내용을 포함함. 이러한 모순된 계획은 시민단체 등의 원전반대파와 경제계 및 관련 지자체 등의 원전 추진파를 동시에 포섭하기 위한 제안으로 선거를 위한 전략이라는 비판이

제기되었고 에너지 전략을 처음부터 다시 만들라는 요구도 발생함.

○ 민주당은 의원에 따라 일관되지 못한 에너지 전략 입장을 표명하는 등 에너지 정책에 관한 당내의 분명한 입장을 정하지 못함. 노다 정권은 2012년 9월 각료회의에서 결정하기로 예정되었던 '혁신적 에너지환경전략'결정을 미루고 이에 대한 책임을 다음 정권으로 넘기려 함. 이러한 원인에는 원전정책과 관계된 타국과의 관계도 있었음. 미국의 경우, 자국 내 핵연료 재처리를 하지 않고 동맹국이며 핵연료 재처리 시설을 가지고 있는 일본에 맡기고 있는 상황에서 일본이 원전제로를 추구할 경우 핵관련 기술의 쇠퇴로 이어질 수 있는 상황을 우려함. 또한 일본 미츠비시 중공업은 프랑스의 원전건설회사 아레바(AREVA)사와 원전 부문 제휴를 맺고 있어 일본이 원전 사업을 포기할 경우, 큰 수입원이 상실될 수 있음. 영국의 경우, 일본의 전력회사로부터 10톤의 플루토늄을 보관하고 있고 MOX 연료공장을 세울 계획을 가지고 있는 상황에서 일본이 탈원전을 지향할 경우, 수입문제와 함께 방사선 폐기물의 귀속문제가 걸려 이에 대한 우려를 나타냄.

○ 2012년 12월에 진행된 중의원선거에서 원전정책도 주요 이슈였지만 선거 결과에 유의한 영향을 미칠 정도는 아니었던 것으로 분석되고 있음. 결과적으로 탈원전에 신중한 입장인 자민당의 압승으로 3년 만에 다시 정권교체가 이루어짐. 하지만 자민당의 승리를 통해 유권자들이 탈원전을 원하지 않는다고 보기는 어려움. 이에 대해서는 다음의 일본인의 의식을 통해 자세히 살펴보기로 함.

3. 후쿠시마 원전사태 이후 일본 국내 정치의 변화

가. 일본인의 사회경제적 배경과 3·11 대지진의 피해인식

○ 사용된 설문조사는 2011년 10월부터 매월 3,000명을 대상으로 인터넷 조사를 실시하는 '외교에 관한 여론조사'로 3,000명 가운데 약 1,000명은 매월 추적조사로 진행됨. 본 절의 내용은 해당 조사 가운데 3·11 대지진

과 관련된 항목이 포함된 2012년 3월과 2013년 1월의 데이터를 바탕으로 분석한 결과임. 일본 전체가 입은 피해를 '사회적 피해'로, 유권자 개개인이 입은 피해를 '개인적 피해'로 구분함.

○ 사회적 피해에 미치는 사회경제적 배경 변수와 개인적 피해 변수의 영향력을 조사함. 2012년 결과에는 개인적 피해 변수의 영향력이 유의하지 않았지만 2013년 조사에서는 개인적 피해 변수의 영향력이 유의하게 나타남. 2012년에는 개인의 피해와 사회적 피해, 즉 일본 전체의 피해를 별개로 구분했던 반면에 2013년에는 연관 지어 인식하는 경향이 나타남. 다시 말해, 개인적 피해를 심각하게 인식하는(직접적으로 경험한) 응답자일수록 일본 전체, 즉 사회적 피해도 크게(비관적으로) 인식하는 경향이 반영됨. 바꾸어 말하면 직접적인 피해를 입지 않은, 지진 발생지로부터 먼 곳에 거주하는 유권자들의 의식이 대지진 피해에 대한 인식이 약해지고 있음을 나타냄. 또한 지진 발생지와 가까운 곳에 거주하는 유권자의 인식은 시간이 흘러도 지진으로 인한 사태에 대해 낙관적으로 변화하기 어려울 수 있다고 보임(<표 1>).

〈표 1〉 사회적 피해 인식 정도의 규정 요인(Ordered Logit Model)

	2012년 조사	2013년 조사
개인적 피해	0.027	0.078*
성별	-0.349***	-0.169*
연령	0.003	0.006
학력	-0.149**	-0.127**
소득	-0.052*	-0.021
기혼여부	0.108	0.034
TV이용정도	0.067	0.034
신문이용정도	0.014	0.026
인터넷이용정도	0.068**	0.017
_cut1	-4.118	-3.525
_cut2	-2.183	-1.576
_cut3	1.027	1.503
N	2,948	2,725

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

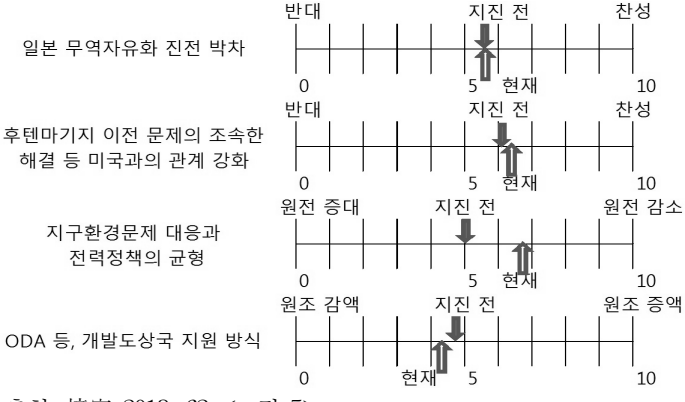
출처: 境家 2013, 59 <표 1>

○ 2012년과 2013년 모두에서 여성의 피해인식이 상대적으로 심각하게 조사되었고 저학력 유권자일수록 비관적인 인식을 보임. 2012년 결과에서는 저소득 유권자가 상대적으로 심각하게 인식하고 있는 것으로 나타났으나 2013년에는 유의하지 않음. 이를 바탕으로 상대적으로 낮은 사회경제적 지위의 유권자가 지진과 상관없이 일본의 경제상황을 보다 비관적으로 인식하는 것으로 유추해 볼 수 있음. 이 외에 TV 이용 정도, 신문 이용 정도에 따라서는 인식의 차이가 나타나지 않았으나 2012년 결과에서 인터넷 이용 정도에 따라 차이가 보임. 즉, 인터넷 이용 정도가 높을수록 사회적 피해에 대한 비관적 인식이 나타남(<표 1>).

나. 3·11 대지진 피해인식과 일본인의 정치의식

○ <표 1>의 조사와 동일한 데이터를 사용한 다른 분석 결과에서 개인적 피해인식에 따른 정치관심의 차이가 나타났으나 이보다 사회적 피해를 심각하게 인식할수록 정치에 대한 관심이 높은 경향이 뚜렷하게 나타남. 본 설문조사 외에 NHK방송문화연구소의 조사결과에 따르면 대지진 이후 일본인의 사회적 관심이 높아진 것으로 발표됨. 3·11 대지진 이후 일본인들의 사회적, 정치적 관심이 높아졌다고 볼 수 있음.

〈그림 1〉 각 정책쟁점에 대한 지진 전후의 태도 변화



출처: 境家 2013, 62 <그림 5>

○ 2012년 3월 설문조사에서 1년 전(대지진 발생 전)과 현재를 비교하여 '무역자유화', '미국과의 관계 강화', '지구환경문제 대응과 전력', 'ODA 등의 개도국 지원' 등에 대한 의견의 차이를 물음. 일본의 무역자유화 추진에 관하여 찬성과 반대를 물은 질문에 현재와 대지진 발생 전의 인식이 비슷하게 나타남. 미국과의 관계 강화와 관련해서는 후텐마기지 이전 문제 등의 조속한 해결 등 미국과의 관계를 강화하는 것에 대해 어떻게 생각하는가에 관해 질문하였고, 이에 대해 대지진 발생 전과 비교하여 현재 찬성하는 의견이 좀 더 많아졌음. 지구환경문제 대응과 전력에 관해서는 1년 전과 비교하여 이산화탄소의 국제 공약을 중시하고 원전 의존도를 높여야 한다는 의견보다 이산화탄소 공약을 단념하고 원전 의존도를 낮추어야 한다는 의견이 크게 늘었음. 마지막으로 개발도상국에 대한 지원에 대하여 대지진 발생 전보다 원조액을 감액해야 한다는 의견의 비중이 높아졌음. 대지진 후 일본인의 의식은 미국에 대한 의존도가 높아졌고 국제적 관계보다 자국의 문제에 더 민감하게 반응하는 경향이 나타나고 있음. 일본인의 보수화 경향이 강해지는 하나의 단면으로 보임 (<그림 1>).

○ 2013년 1월 조사에서 각종 복구 대책에 대한 유권자 의식 조사를 실시함. '부흥재원을 위한 증세', '부흥재원을 위한 공무원 인건비 삭감', '안전성이 확인된 원전 재가동', '방재 관련 공공사업 확대', '거주 지역 근처로 지진 파편 도입 및 처리' 등에 대한 인식을 '절대 실시해서는 안된다(1)'부터 '반드시 실시해야 한다(5)'까지 5척도로 질문함. 전국적으로 가장 높은 지지를 받은 부흥 대책은 공공사업 확대이고 그 뒤를 공무원 인건비 삭감, 지진 파편의 도입 및 처리, 부흥 증세, 원전 재가동 순으로 나타남. 원전에 대한 거부감이 높음을 알 수 있으며 이러한 결과는 특히 대지진 발생지 근처인 동해지역에서 강하게 나타남.

○ 대지진 발생 후 일본인의 내셔널리즘과의 관계를 다음과 같이 분석함. 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문 후, 일본 정부의 대응에 대하여 2012년 9월 조사에서 '너무 강한 대응이었다(1)'부터 '너무 약한 대응이

었다(5)'까지 5척도로 질문한 결과와 독도문제에 대한 앞으로의 방침에 대해 '상대국과의 관계 개선을 위해 상대국에 양보해야 한다(1)'부터 '상대국과의 관계가 악화되어도 영토는 양보할 수 없다(5)'까지 역시 5척도로 조사한 결과를 바탕으로 분석함. 결과적으로 사회적 피해 인식이 강한 응답자일수록 지난 대응에 대해 약한 대응으로 인식하고 앞으로 영토를 양보해서는 안 된다는 인식이 유의하게 나타남. 즉, 사회적 피해 인식이 강한 유권자일수록 강한 내셔널리즘의 경향을 보임.

다. 3·11 대지진 피해인식과 일본인의 투표행태

○ 2012년 12월 조사와 2013년 1월 조사 대상(패널데이터)의 결과에서 대지진 후 정치관심이 증가된 것 등으로 미루어볼 때 정치 참여, 즉 2012년 중의원선거의 투표 참여가 높았을 것으로 추정되나 실제로는 투표 참여가 낮았음(실제 투표율도 낮았음). 3·11 대지진 이후 정치적 관심은 높아졌지만 이러한 관심이 정치 참여로는 이어지지 않았음.

○ 대지진에 대한 피해인식과 투표향방의 관계를 살펴본 결과, 대지진의 피해인식에 따라 민주당보다 자민당 또는 일본유신회를 선택한 경향이 유의하게 나타나지 않음. 즉, 2012년 중의원선거에서 자민당이 압승을 거두었고 일본유신회의 의석이 증가하였지만, 이에 대한 원인이 3·11 대지진으로 인한 영향으로 볼 수 없음(<표 2>).[1)]

○ 민주당 정권과 국회에 대한 신뢰도에는 사회적 피해인식에 따른 차이가 다르게 나타남. 사회적 피해인식 정도가 높을수록 민주당 정권과 국회(민주당 외의 정당 포함)에 대한 신뢰도가 낮게 조사됨. 다시 말해 사회적 피해인식이 심할수록 3·11 대지진 발생 당시 여당이었던 민주당뿐만 아니라 민주당을 포함한 국회 등, 정치 전반에 관한 신뢰도가 낮다고 볼 수 있음.

〈표 2〉 중의원선거 비례대표구 투표 향방의 규정 요인
(Multinominal Probit Model)

	자민당	일본유신회
사회적 피해 인식	-0.165	-0.108
개인적 피해 인식	-0.133	-0.128
성별	0.397*	0.329
연령	-0.031***	-0.019*
학력	-0.292*	-0.32**
소득	-0.023	-0.061
기혼여부	0.165	0.085
정치관심	0.060	0.039
정수	3.199***	2.706***
N	679	

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05
출처: 境家 2013, 68 <표 7>

라. 3·11 대지진의 행정적 피해 사례: 동북지방의 선거 운영 피해

○ 대지진의 영향으로 2011년 4월의 지방선거가 2011년 9월과 11월로 미뤄진 지역이 다수 발생함. 2012년 중의원선거에도 대지진 피해가 다소 선거 운영에 영향을 미쳤음. 대지진 피해로 인한 선거 운영에의 피해는 유권자 확정(선거인 명부 작성, 부재자투표 등록 등), 선거운동 관리(입후보 접수, 정보 제공 등), 투표 및 개표(기일 전 투표 사무, 당일 투표 및 개표 사무) 등에서 나타남. 3·11 대지진 및 후쿠시마 원전사태는 선거 지연 등 행정적인 피해를 초래하여 주민의 기본적 권리 행사 등에도 악영향을 미침.

4. 나아가며: 후쿠시마 원전사태 이후 일본의 국내 정치와 한일 관계

○ 원전의 의존도를 높이려던 민주당의 에너지 정책은 3·11 대지진 및 후쿠시마 원전사태 발생으로 탈원전으로 돌아섬. 이후 탈원전에 신중한 입장인 자민당이 2012년 중의원선거와 2013년 참의원선거에서 압승을 거두었지만 유권자 의식 역시 원전 재가동을 희망한다고 볼 수 없음. 자민당의 승리는 원전 이슈가 아닌 다른 이슈들의 영향이 크게 작용함.

○ 대지진 발생 후 한국은 빠르고 적극적인 지원 활동을 전개함. 약 520억이라는 많은 금액의 지원금을 모아 전달했으나 이후 얼마 되지 않아 일본이 예정하고 있던 교과서 발행 계획을 예정대로 추진함으로써 한일 관계가 급격히 냉각됨. 이는 매뉴얼 사회라는 일본 사회의 한계로 지적됨.

○ 2012년 중의원 선거와 2013년 참의원 선거를 통해 자민당이 압승을 거두면서 보수화 경향이 더욱 강해짐. 대지진의 영향 자체가 직접적으로 일본의 보수화를 가져왔다는 인과관계를 설명하기 어려우나 일본이 국면한 심각한 경제 문제의 한 원인으로 작용하였다고 볼 수 있음. 경제 문제 등의 다양한 원인으로 인해 국내외적 어려운 입장에 처한 일본 정부와 국민 입장 모두에서 보수적 성향이 증가하고 있다고 볼 수 있음.

○ 국내외적으로 상황이 좋지 않은 일본의 정치적 환경을 고려해 볼 때, 일본의 보수화 경향이 당분간 약화되지 않을 것으로 보임. 한국은 이에 대응하여 이에는 이, 눈에는 눈의 방식으로 대응하기보다 여유 있는 자세로 온건하게 대응하는 것이 장기적 상호 발전을 위해 바람직하다고 보임.

■ 주석

1) 민주당을 기준으로 한 자민당 투표, 일본유신회 투표 결과.

■ 참고문헌 및 자료

이현웅. 2013. “일본의 원자력저어책－민주당정권과 자민당정권의 비교를 중심으로.”『현대일본학회 하계학술대회 자료집』.

이현출. 2013. “일본 정치의 우경화와 한일관계.”『국회입법조사처보』18, 64-69.

전진호. 2011.4.26. “3.11 대재난 이후의 일본과 한일관계.”『kifs 이슈와 대안』1-3.

河村和德. 2013. “東日本大震災被害地の選擧管理におけるマンパワー不足.”『選擧研究』29(1), 43-56.

河村和德 外. 2013.『被災地から考える日本の選擧－情報技術活用の可能性を中止に』東北大學出版會.

経濟産業省. 2009. “新成長戰略（基本方針）について.”

. 2010. “エネルギー基本政策.”

國家戰略室. 2012a. “エネルギー環境に關する選擇肢.”

. 2012b. “革新的エネルギー環境戰略.”

境家史郎. 2013. “東日本大震災は日本人の政治意識·行動をどう変えたか.”『選擧研究』29(1), 57-72.

資源エネルギー廳. 2010. “日本のエネルギー2010.”

_____. 2011a. “再生可能エネルギーの固定価格買收制度について.”

_____. 2011b. “わかる新エネ.”

善教將大. 2013. “福島第一原發事故後の原子力世論－その規定要因の實証分析.”『選擧研究』29(1), 73-86.

復興廳. 2013.8.22. “全國の避難者等の數.”

자민당 홈페이지(https://www.jimin.jp/eco/condition).

『朝日新聞』.

『每日新聞』.

『讀賣新聞』.

지난 2년간 한·중·일 3국은 상호 양자 정상회의는 물론 정례화된 3국 정상회의도 개최하지 못할 정도로 악화되어 왔다. 한·중·일 3국 협력의 주요 장애요인은 영토문제, 역사인식의 문제, 민족주의 문제, 중·일 간 지역패권 경쟁 등이며, 그 중 가장 가시적인 것은 영토문제이다. 한국이 한·중·일 3국 협력을 촉진하기 위해서는 중·일 간 실용적 균형외교 추구, 미국과의 동맹 유지 및 강화, 한·중·일 3국 FTA 체결, 동북아 정상회의 추진, 민간 차원의 역사공동연구를 주도해 나갈 필요가 있다. 향후 3국 간 협력체제가 본 궤도에 안정적으로 진입하기 위해서는 역사인식의 공유를 위한 관리체제 구축과 이를 바탕으로 한 지역적 정체성 확립이 무엇보다도 중요한 핵심적 사안이 되고 있음.

한·중·일 3국 협력의 전망과 과제:

일본 아베 신내각 출범을 계기로

배 긍 찬

국립외교원 교수

1. 한·중·일 3국 협력의 불확실성

○ 최근 한·중·일 3국 간 양자관계가 또 다시 심상치 않게 돌아가고 있음.

- 한국과 일본 간 독도를 둘러싼 영토문제와 위안부, 강제징용 등 역사인식의 문제가 양국 간 관계진전의 커다란 걸림돌이 되고 있음.
- 중국과 일본 간에도 센카쿠(중국명 조어도) 영유권을 둘러싼 영토갈등이 가열되어 양측은 한 치의 양보 없는 외교적 대치국면을 이어가고 있으며, 때로는 양국 간 군사적 긴장감마저 감돌고 있음.
- 더욱이 일본이 집단적 자위권을 공식화하겠다는 입장을 천명함에 따라, 일본의 재무장 가능성과 지역안보 역할에 대한 중국과 한국의 의구심과 우려가 커져가고 있음.
- 최근 중국이 '방공식별구역'을 일방적으로 확대, 선포함에 따라, 중일 및 한중 간은 물론 미·중 간에도 외교 마찰 형상이 나타나고 있음.

○ 2006년 일본의 아베 총리가 고이즈미 총리에 이어 집권 후 한·일, 중·일 관계가 급속히 냉각되어 한동안 양자 정상회의와 3국 정상회의가 개최되지 못했던 적이 있었음. 그런데 아베 수상이 재집권한 현재도 이와 매우 유사한 상황이 반복되고 있음.

- 2012년 말 일본 아베 수상이 재집권에 성공하고 지금까지 한·일, 중·일 간 양자 정상회의는 물론 정례화된 3국 정상회의도 2년간 개최되지 못하고 있음.
- 이러한 외교적 교착국면을 타개하기 위해 3국은 다양한 차원의 공식, 비공식 접촉을 통하여 내부조율을 시도하고 있지만, 당분간 3국 정상 간의 만남은 쉽지 않아 보임.

○ 3국 간 경제통합을 상징하는 한·중·일 FTA 협상도 공식 개시되기는 했으나, 당분간 진전을 이룩하기 어려운 상황임.

- 3국은 이미 세 차례의 회의를 통하여 상호 입장 차이를 확인했는바, 그 간극이 상당히 크다는 점임.
- 일본은 3국 FTA의 개방 수준을 미국이 주도하는 TPP 수준으로 끌어 올려야 한다고 주장함으로써 더 이상 논의가 진전되기 어려운 상황이 되고 있기 때문임.
- 향후에도 한·중·일 3국 협력을 기대하거나 낙관하기 매우 어려운 상황이며, 이는 ASEAN+3를 중심으로 하는 동아시아 지역협력에도 부정적 변수로 작용할 수밖에 없을 것임.

2. 3국 협력의 주요 장애요인들

가. 영토문제

○ 한·일, 중·일 간 협력을 가로막는 가장 가시적인 장애물은 영토문제라 할 수 있음.

- 주지하다시피 동북아에는 한·일 간 독도문제, 중·일 간 센카쿠(조어도) 영유권 분쟁 등 완전히 해결되지 않은 영토문제가 상존하고 있음.
- 한반도 통일 이후 중국과의 영토문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없음.

○ 현재 동북아에서처럼 상호불신과 전략적 경쟁관계에 있는 국가들 간 영토분쟁은 정치, 경제적 실리뿐만 아니라 각국의 국가적 체면과 국민적 자존심이 걸려있는 사안이 되고 있음.
- 이는 결코 정부 간 외교협상이나 국제법 적용을 통하여 명백하게 해결될 수 없다는 데 문제 해결의 어려움이 있음.
- 이러한 문제들이 가까운 장래에 해결될 가능성도 희박함. 향후 상호 물리적 충돌을 피하면서 외교적 타협을 시도해 나감으로써 현상을 유지할 수 있다면 다행이라 할 것임.

나. 역사인식의 문제

○ 영토문제와 함께 역사인식의 문제도 한·중·일 간 신뢰구축과 역내 협력을 저해하는 주요 장애요인으로 작용하고 있음. 이미 한국과 일본 간에는 오래 전부터 역사논쟁이 전개되어 왔음.
- 과거 일본은 한반도 남부에 '임나일본부설'을 주장함으로써, 역사적으로 일본의 한국지배를 정당화하려는 구식민사관적 논리를 전개한 바 있으며, 이는 양국 학계의 치열한 논쟁을 촉발한 바 있음.
- 일본 수상의 야스쿠니 신사참배 문제, 일본 중등학교 역사교과서 검정 문제, 특히 최근에는 위안부 및 강제징용 문제 등으로 양국 정부와 시민사회 단체 간 첨예한 대립과 갈등이 빚어지고 있음.

○ 과거사 문제와 관련하여 중국과 북한도 한국과 비슷한 입장에서 일본에 대해 유사한 역사인식의 문제를 가지고 있음. 이는 일차적으로 20세기 초반 군국주의 일본의 한반도 강점과 중국대륙 침략이 일본과 한국, 중국 간 역사논쟁과 마찰의 근원을 제공했기 때문임.

- 중일 간에는 1930년대 일본군이 저지른 남경대학살 사건이 그 대표적 사례임.
- 일본과 한국, 중국 간 역사인식의 핵심 문제점은 일본이 자신들이 저지른 어두운 과거사를 일관되게 축소, 은폐, 부정하려는 점임.

○ 한국과 중국 간에도 역사인식의 문제가 불거질 가능성이 잠재하고 있음.
- 2000년대 초반 중국이 '동북공정'을 통하여 한국의 고구려사를 중국사에 편입시키려는 움직임이 가시화되면서, 한국과 중국 간에도 전례 없이 치열한 역사논쟁이 전개된 바 있음.
- 동북공정과 관련한 한·중 간 역사논쟁은 2004년 8월 양국 정부 간 외교교섭으로 일단 봉합되기는 했으나, 향후 중국의 내부적 상황변화에 따라 언제든지 재연될 소지를 안고 있음.
- 중국의 한국 고대사 왜곡은 일본의 한국 근대사 왜곡보다 훨씬 더 체계적으로 이루어지고 있고 왜곡의 내용과 수준도 매우 심각한 것으로서, 향후 예상되는 한반도 정세변화, 즉 통일 이후 이에 따른 영토분쟁 가능성에 대비한 중국의 정치적 대응의 성격을 띠고 있는 것임.

○ 동북공정과 관련된 파문에서 특별히 주목되는 부분은 동북아지역에서 역사문제에 관한 한 이제까지 '한국+중국 대(對) 일본'이라는 기존의 대립구도와는 다른 새로운 양상이 전개될 가능성을 보여주고 있다는 점임.
- 향후 한·중관계가 한·일관계처럼 역사문제를 둘러싸고 갈등관계로 발전할 가능성을 배제할 수 없다는 점을 시사하고 있음.

다. 민족주의 문제

○ 한·중·일 간 영토분쟁과 역사논쟁이 엄청난 인화력을 갖는 것은 3국 모두 폐쇄적이고 국수주의적인 민족주의 문제를 안고 있기 때문임. 역사적으로 이미 근대의 해체기에 접어든 구미와는 대조적으로 동북아 지역은 각국의 편협한 민족주의가 상호 충돌하고 있는 근대의 절정기에 있음.
- 한국(북한), 중국(대만) 등 분단국들로 구성된 동북아 국가들은 아직도

근대국민국가(modern nation-state) 건설을 완결하지 못한 상태임.

- 한·중·일 3국은 근대 초기 침략, 식민지배, 저항의 쓰라린 역사적 경험을 주고받았음.
- 역설적인 것은 일본에게 침탈당했던 한국과 중국은 물론, 주변국들에 대해 가해자였던 일본조차도 태평양전쟁의 패전국으로서 나름대로의 심각한 피해자 의식을 갖고 있다는 점임.

○ 최근 한·중·일 3국의 국내 정치경제적 상황은 각국의 민족주의가 더욱 강력한 동원의 이데올로기로서 작동할 수 있는 조건을 강화하고 있음.

- 중국은 1978년 개혁개방 이후 시장경제체제의 도입으로 눈부신 경제성장을 이룩해 왔지만, 과거 체제의 지배 이데올로기로서 사회주의는 적실성을 상실하게 되었는바, 중국 지도부는 이러한 이념적 공백을 '대중화주의'로 표방되고 있는 민족주의에서 찾고 있음.
- 일본의 보수정치권도 1990년대 이후 장기간 경제침체가 지속되면서 나타나고 있는 '보통국가' 또는 '강한 일본 건설' 등 사회전반에 광범위하게 표출되고 있는 민족주의적 정서를 교묘하게 활용해 나감으로써 일본정치의 우경화를 주도해 나가고 있음.
- 한국의 경우도 지난 50여 년간의 고도 경제성장과 민주화의 쟁취로 식민지배, 전쟁, 가난으로부터 상처받은 국민적 자존심과 국가적 자부심을 회복하게 되었으며, 주변국들에 대한 반외세 정서와 자주에 대한 강조는 한국사회 내 또 다른 형태의 민족주의로 자리 매김하고 있음.

○ 한·중·일 3국 민족주의의 또 다른 특징은 국가 또는 정부가 일방적으로 주도하고 있다기보다는, 시민사회의 일부 또는 민간그룹이 배타적 민족주의의 주체로 나서고 있다는 점임.

- 동북아 국가들 간 민족주의 갈등이 시민사회의 참여가 배제된 정부 간 대화나 타협만을 통해 근원적으로 해결될 수는 없다는 점을 시사하고 있음.
- 향후 한·중·일 3국은 현실적으로는 정치, 경제적 필요성 증대에 따라 역내 협력을 계속 모색할 것으로 보이지만, 지속적인 민족주의의 파고

속에서 영토분쟁 및 역사논쟁 또한 피할 수 없을 것이며, 경우에 따라 예상을 뛰어넘는 폭발적 마찰을 불러올 수도 있을 것임.

- 향후 3국 간 협력체제가 본 궤도에 안정적으로 진입하기 위해서는 역내 국가들 간 편협하고 감성적인 민족주의를 넘어서서 역사인식의 공유를 위한 관리체제 구축과 이를 바탕으로 한 지역적 정체성 확립이 무엇보다도 중요한 핵심적 사안이 되고 있음.

라. 중·일 간 지역패권 경쟁

○ 중·일 간 지역패권 경쟁은 동북아 나아가 동아시아 지역협력의 또 다른 장애요인으로 작용하고 있음.

- 일반적으로 성공적인 지역통합을 위해서는 경제적 상호 의존 증대와 같은 경제적 조건들이 중요하지만, 역내 국가들에게 통합을 위해 필요한 공공재를 제공할 수 있는 주도국의 리더십과 같은 정치적 조건들도 충족되어야만 하기 때문임.

○ 문제는 중국과 일본 모두 이러한 역내 지도력을 충분히 갖추었다고 보기 어렵다는 점임.

- 과거 세계 제2의 경제대국이었던 일본은 지역통합을 주도해 나갈 수 있는 경제력은 어느 정도 갖추고 있으나, 과거사와 관련하여 주변국들과의 신뢰구축 미비 등 정치적 리더십이 결여되어 있음.
- 최근 일본을 제치고 세계 제2위의 경제대국으로 급부상한 중국은 전통적인 아시아의 패권국으로서 역내 리더십을 보이려는 노력은 하고 있으나, 아직도 공산당 일당지배체제를 유지하는 보편적 가치를 추구함으로써 지역통합을 주도해 나갈 수 있는 수준의 역량을 갖추었다고 보기는 어려운 상태임.

○ 더욱이 최근 지역패권을 놓고 벌이고 있는 양국 간 전략적 경쟁관계는 역내 협력의 진전을 어렵게 하는 주요 요인이 되고 있음.

- 냉전 종식 이후 아시아의 중심무대에 재등장한 중국과 이 지역에서 자

신의 정치, 안보적 역할 증대를 도모하려는 일본 간 전략적 경쟁은 거의 필연적인 것으로 간주되고 있음.

- 이러한 양국 간 경쟁관계는 ASEAN+3 등 역내 협력이 진전되면서 보다 더 노골화되기 시작했으며, 양국은 ASEAN 등 주변 국가에 경쟁적으로 접근강화를 시도함으로써 역내협력의 주도권이 상대방에게 넘어가는 것을 결코 허용하지 않고 있음.
- 2005년 동아시아 정상회의(EAS) 개최 이후 노골화되고 있는 중·일 간 첨예한 전략적 대립구도는 향후 동북아와 동아시아 협력기반 자체를 와해시킬 가능성마저 내포하고 있음.

○ 이와 같은 일·중 간 지역패권 경쟁이 한국, ASEAN 등 역내 국가들에게 일정한 자율성의 공간을 제공해주는 긍정적 측면도 없는 것은 아니지만, 전략적 경쟁관계가 지속되고 있는 일·중 관계는 역내 협력에 최대 난관이 되고 있는 것이 사실임.

- 중국과 일본은 각기 단독으로 역내협력에 주도적 역할을 담당할 수 없으며, 유럽 통합 과정에서 보듯이 프랑스와 독일처럼 양국이 상호 협력하여 공동의 지도력을 발휘할 가능성 또한 희박하기 때문임.

3. 몇 가지 고려사항들

가. 중·일 간 균형적 실용외교 추구

○ 향후 한국은 동북아에 있어서 중국과 일본 간 세력균형을 도모함으로써 한국의 국익을 극대화할 수 있는 '균형적 실용외교'를 지속적으로 추구해 나가야 할 것임.

- 동북아의 양대 강대국 사이에 위치한 한국은 중국, 일본과 군사·경제적으로 대등한 능력을 갖추고 있지는 못하지만, 역동적 중견세력으로서 상호 치열한 경쟁관계에 있는 일본과 중국을 전략적으로 연계해 나가는 중간자 또는 교량적 역할을 담당해 나갈 수 있는 중요한 지정학

적 위치를 차지하고 있기 때문임.

○ 한국이 중국과 일본 사이에서 균형적 실용외교를 추구하기 위해서는 일차적으로 중국, 일본과 안정된 양자관계 유지가 필수적임.
- 한국이 중국과 일본 간 진정한 중재자가 되려면 경사된 외교정책을 펼쳐서도 안 될 뿐만 아니라, 어느 한 쪽과 불편한 관계를 유지해서도 안 될 것임.
- 한국은 중국, 일본 모두와 안정되고 균형된 관계를 유지해 나감으로써, 동북아의 중재자로서 역할을 담당해 나가기 위한 실용적 외교를 추구해 나가야 할 것임.

○ 이와 같은 차원에서 한국은 최근 악화된 일본과의 관계를 가급적 빠른 시일 내 관리할 수 있는 실질적 방안들을 모색해 나가야 할 것임.
- 아베 수상의 강경하고 보수적인 대내·외 정책노선이 향후 일본과 중국, 한국관계에 많은 난관을 예상케 하고 있는 것은 사실이지만, 아베 수상은 과거 고이즈미 수상과는 달리 일단 주변국들과 정상회의를 재개함으로써 관계 개선을 이룩하려는 의지는 분명히 갖고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.
- 일본과의 관계 개선에 있어서 한국은 여하한 경우라도 협상을 통하여 모든 문제를 논의하고 관리해 나간다는 유연한 자세와 확고한 태세를 취해 나갈 필요가 있음.
- 비록 역사인식의 문제나 영토 문제와 같은 사안들이 한두 차례의 정상회의를 통하여 쉽게 해결될 수 있는 것은 아니지만, 양국 간 정상회의를 중단하지 않고 계속해 나간다는 사실 자체가 중요하다고 할 수 있음.

나. 한·미동맹 유지 및 강화

○ 향후 한국이 미국과의 동맹체제를 유지, 강화해 나가야할 많은 이유가 있을 수 있겠지만, 불확실한 일·중 관계에 대한 하나의 보장책으로서 한

미동맹 유지 및 강화는 필수적 고려사항이라 할 수 있음. 일차적으로 중국, 일본, 러시아 등 역내·외 주요 강대세력들과 직접 국경을 접하는 지정학적 위치에 있는 한국으로서는 전통적 세력균형론에 입각한 '원교근공(遠交近攻)' 차원에서 미국과의 안보동맹관계 유지는 필수적임.

- 향후 한국은 동북아 지역협력에 있어서 중국과 일본 간 중재자 또는 양국을 전략적으로 연계하는 교량역할을 모색하게 될 것인바, 이 경우 미국과 확고한 동맹관계를 유지하지 않은 한국은 중국, 일본에 대한 협상력에 분명한 한계를 가질 수밖에 없을 것이기 때문임.

○ 보다 중요한 것은 역사상 새로운 강대국의 부상과 이에 따른 강대국 간 힘의 전이 과정에서 많은 경우 대규모 폭력이 수반되는 전쟁이 발생했다는 점을 감안할 필요가 있음.

- 최근 중국의 급부상과 일본의 우경화는 주변국들에 대한 불안과 불확실성을 높여주고 있는바, 향후 중·일 간 경쟁과 갈등이 첨예화되어 분쟁으로 발전할 가능성에 대비해서라도 미국의 안정적 균형자 역할은 매우 중요한 고려점이 될 것임.
- 한·미동맹과 관련한 또 다른 주요 고려할 점은 동북아 지역협력에 미국의 참여를 원천적으로 배제해서는 안 된다는 점임. 동북아협력에 미국의 직간접적 참여는 지역협력의 성공 가능성을 한층 높여 줄 것이기 때문임.
- 동아시아 지역의 세력 균형자로서 미국은 여전히 이 지역에 사활적인 안보적, 경제적 이해관계를 갖고 있는바, 미국이 자신이 배제된 동북아 지역협력을 노골적으로 반대할 경우 현실적으로 성공 가능성이 낮아질 수밖에 없을 것임.

다. 한·중·일 3국 FTA 체결

○ 한·중·일 3국 협력을 촉진하고 가시화하기 위한 가장 바람직한 실질적 수단은 한·중·일 3국 간 FTA를 체결하는 방안일 것임. 다행인 점은 3국이 2012년 3국 통상장관 회의를 개최하여 2013년 초반에 한·중·일 3국

FTA 협상을 개시할 것에 합의했다는 점임.

- 향후 한·중·일 3국 FTA는 협상이 순조롭게 진행될 경우 동아시아 경제통합을 실질적으로 추동하는 핵심기제가 될 것이며, 이는 한·중·일 3국 협력에 있어서 실로 중요한 진전이 아니라 할 수 없을 것임.

○ 과거 10여 년간 한국과 중국은 3국 FTA 필요성을 꾸준히 역설해 왔으나, 중국에 대해 강한 정치적 거부감을 갖고 있는 일본의 유보적 태도로 성사되지 못했음.

- 일본이 3국 FTA 협상을 전격 수용했는데 그 이유는 분명해 보임. 이는 일차적으로 기존 한·일 FTA 협상이 지지부진한 가운데 한국과 중국이 이미 2012년 상반기에 양자 FTA 협상을 개시했기 때문에 일본도 어떠한 형태로든 이에 대응해야만 할 필요가 있었음.
- 즉 일본은 한·중 FTA에 대응하여 향후 중국 시장에서 한국에 대한 경쟁력을 확보하기 위해 3국 FTA를 추진할 수밖에 없는 상황임.

○ 한·중·일 3국 FTA 또한 문제가 다대함. 무엇보다도 최근 중·일, 한·일 간 역사 및 영토문제 때문에 과연 협상 자체가 순조롭게 지속적으로 진행될 수 있을지 미지수임.

- 최근 일본이 미국이 주도하는 TPP 협상에 참여함에 따라, 한·중·일 3국 FTA에 대한 전략적 중요성이 크게 줄어들었다는 것임.
- 한국과 중국은 한·중 FTA에 보다 무게를 두고 협상을 추진하고 있는 것도 사실임.
- 더욱 중요한 것은 향후 3국 간 실무협상이 성공적으로 끝난다 해도 최종적으로 국가 지도자들의 정치적 결단을 이끌어 낼 수 있을지도 여전히 의문이 아닐 수 없다는 점임.

○ 그럼에도 불구하고 한·중·일 3국 FTA는 성사될 경우 중요한 의미를 가질 것임. 역사 및 영토문제로 혼란스러운 3국간 양자 관계의 안정성 유지와 증진에 중요한 계기를 제공할 수 있을 것이기 때문임.

- 물론 한·중·일 FTA를 체결한다 해서 곧바로 3국 간 양자관계 정상화

를 보장할 수 있는 묘책이 될 수는 없겠지만, 적어도 상황의 악화방지 및 안정화를 촉진할 수 있는 환경을 제공해줄 것으로 보임.

- 향후 TPP가 여러 가지 이유로 성사되지 못할 경우, 3국 FTA는 동아시아 경제통합에 또 다른 대안적 기제로 부상할 수도 있기 때문임.

라. 동북아 정상회의 추진

○ 한·중·일 3국 정상회의체제가 최근 수년간 구체화, 제도화되어가고 있으나, 기존의 한·중·일 정상회의체제는 몇 가지 문제점과 한계성을 동시에 갖고 있음을 감안하여, 이와는 별도로 새로운 동북아 정상회의 체제를 검토, 추진해 나갈 필요가 있음.[1)]

- 향후 한·중·일 3국 정상들 간 동북아협력에 대한 정치적 의지를 재확인하고, 역내 협력과 관련한 정치, 안보, 군사, 경제, 통상문제들을 본격적으로 논의해 나갈 필요성이 커지고 있기 때문임.
- 기존의 한·중·일 정상회의에 중국 측은 최고 실력자인 국가주석이 아닌 국무총리가 참석하고 있기 때문에 진정한 의미의 동북아 3국 정상회의라고 보기 어려운 측면이 있음.
- 동북아 국가들의 정체성을 확립해 나가기 위해서도 동남아 국가에서 개최되고 있는 기존의 3국 정상회의와는 차별적인 또 다른 형태의 정상 회의체제가 필요함.

○ 이를 위해 한국이 먼저 제1차 동북아 정상회의 개최를 추진하되, 일본 수상과 중국 국가주석을 초청하는 형식을 취하고, 이후 중국 또는 일본이 돌아가며 개최하는 방식을 채택하는 것이 바람직할 것임.

- 회의의 의제는 한·중·일 3국 간 정치적 신뢰구축, 역내 주요 안보사안을 논의하기 위한 전략대화, 3국 경제통합, 기타 3국 간 사회, 문화적 교류를 확대, 심화하는 방안 등에 초점을 맞춤으로써, 동아시아 지역협력(ASEAN+3)과 동남아 국가들에 대한 지원문제를 중점적으로 논의하는 기존의 3국 정상회의와 차별화를 도모해 나가야 할 것임.
- 현재 ASEAN+3와 연계하여 개최되는 한·중·일 3국 정상회의가 매년

열리고 있음을 감안하여, 새로운 동북아 정상회의도 매년 한 번씩 개최하는 방안을 추진해 나갈 필요가 있음.

마. 민간 차원의 역사공동연구 주도

○ 한국정부는 일본과 중국의 역사왜곡과 독도 등 주변국들과의 영토문제에 체계적으로 대응하기 위해 「동북아 역사재단」을 출범한 바 있음. 그러나 한·중·일 3국 간 역사논쟁과 관련하여 동북아 역사재단 설치와 같이 정부주도의 이니셔티브만이 문제해결의 핵심이라고 할 수는 없음.

- 한국이 진정한 의미의 동북아 중재자가 되려면 발상의 대전환을 통하여 화해와 협력을 지향하는 21세기 동북아의 변화에 능동적이고 개방적이며 창조적인 대응을 모색해 나갈 필요가 있음.
- 다시 말해서 동북아 국가들 간 역사인식을 공유함으로써, 동북아의 지역적 정체성을 함양해 나갈 수 있는 방안을 제시하는데 한국이 앞장서 나가야 한다는 것임.

○ 이와 같은 차원에서 한국은 기존의 한·일 간 또는 한·중 간 역사공동위원회 수준을 넘어서는 「동북아 역사공동위원회」와 같은 한·중·일 3국 간 공동의 역사연구를 주도해 나갈 수 있는 방안을 검토, 추진해 나갈 필요가 있음.

- 동북아 역사공동위원회는 한·중·일 3국이 자국 중심의 편협한 민족주의사관을 뛰어넘어 동북아 전체를 공동의 역사인식 범주로 설정함으로써, 새로운 미래지향적 역사기술을 통하여 동북아의 지역적 정체성 확립을 목표로 하며, 궁극적으로 각국의 역사 교과서에 편견 없이 반영하는 것을 목표로 해야 함.
- 또한 동북아 역사공동위원회는 역사문제의 정치적 민감성을 고려하여 3국의 정부차원이 아닌 민간차원(Track II)에서 발의, 조직, 운영되어야 하며, 각국 정부는 이를 측면에서 후원, 협력하는 방식을 취하는 것이 바람직할 것임.

○ 이와 같은 비정부 차원의 민간 역사공동위원회 활동에 있어서 한국은 중국, 일본에 비해 상대적으로 좋은 조건들을 갖고 있음.

- 역사적으로 한국은 한 번도 주변국들에게 위협을 가하거나 패권을 추구한바 없기 때문임. 또한 상호 패권경쟁 관계에 있는 중국과 일본은 한국처럼 중간자 입장에서 역사인식의 공유문제에 대해 이니셔티브를 취하기 어려운 상황이며, 이는 동북아 3국 중 한국만이 선도적 역할을 담당해 나갈 수 있는 사안이라 할 것임.
- 동북아 국가들 중 제한적이기는 하지만 나름대로의 개방성과 다양성을 바탕으로 그 역량이 상대적으로 강력해진 한국의 시민사회는 새로운 변화를 추동하는 역할을 수행하는데 있어서, 일반적으로 보수적 편향성을 띠고 있는 일본의 시민사회나 아직도 맹아단계에 있는 중국의 시민사회보다 한층 더 경쟁력을 갖추고 있다고 평가되기 때문임.

○ 물론 이러한 구상이 현 시점에서 지극히 비현실적이라는 비판이 당연히 제기될 수 있겠으나, 그럼에도 불구하고 한국은 동북아 역사인식 공유를 위한 이니셔티브를 지속적으로 취해나갈 필요가 있음.

- 동북아 국가들도 개방과 지역협력이라는 세계사적 큰 흐름을 언제까지나 외면할 수만은 없을 것이며, 궁극적으로 한·중·일 3국도 공동체 형성을 위해 본격적으로 나설 수밖에 없을 것이기 때문임.
- 따라서 한국주도의 동북아 역사공동위원회와 같은 구상이 당장은 실현 가능성이 높지 않다 해도, 결국 언젠가는 이러한 구상이 현실화 될 수밖에 없을 것이라는 중장기적 관점에서 역내 선도국이 갖는 이점을 충분히 살려나갈 수 있는 방안들을 계속 모색해 나가야할 것임.

■ 주석

1) 기존의 한중일 3국 정상회의는 매년 두 차례 개최되는데, ASEAN+3 정상회의와 연계하여 동남아에서 개최되는 정상회의와 한중일 3국에서 번갈아 매년 개최되는 정상회의가 있다. 그런데 이러한 정상회의에 중국은 국가주석이 아닌 총리가 참석하고 있다.

JPI 정책포럼 시리즈

동아시아 **평화와 협력을** 위한 구상

3부
안보와 협력을 위한 새로운 사고

2013

미국 펜실베이니아 대학의 싱크탱크와 시민사회 프로그램(TTCSP)이 발표한 전 세계 182개국의 6,600여 개 싱크탱크를 평가한 결과 브루킹스연구소가 2년 연속 세계에서 가장 우수한 싱크탱크로 선정되었다는 소식을 전했다. 국내 언론에서 문제점으로 지적하는 것은 50위권 안에 일본은 2개 중국은 3개의 싱크탱크가 포함된 반면, 한국은 하나도 포함되지 못했다는 것이다.

이에 대한 국내 전문가들의 평가와 진단은 싱크탱크의 경쟁력은 정부나 재벌로부터 독립성과 자율성을 확보하는가 여부, 재정적 독립, 일관된 연구목적과 방향설정을 지적하기도 하고, 다른 한편에서는 시민사회의 자발적 참여에 부응하는 정부의 지원과 국가의 대규모 자원 투입을 지적하는 경우도 있다. 모두 싱크탱크의 영향력을 제고하는 데 중요한 수단이라고 할 수 있다. 하지만 이런 것들은 수단이라고 할 수 있으며 궁극적인 목적에 대해서 다시 한 번 명확히 할 필요가 있다.

브루킹스는 우수한 연구진들이 정책에 참여하고 비정파적인 특성을 가지는 등의 장점이 있지만 핵심은 각 분야에서 주목도 높은 연구실적을 내놓고 있고 그 연구결과가 인용되는 빈도수에서 단연 독보적인 지위를 차지하고 있다는 점이다. 다시 말해서 주목도 높은 연구결과물의 산출이 핵심이 되어야 한다는 것이다.

본고에서는 싱크탱크로서 생존하고 실적을 쌓기 위해서 필요한 연구결과물은 무엇인지에 대해서 논의하고자 한다. 본고에서 논의하는 싱크탱크가 지향하는 연구결과물에 대한 의견은 많은 논란의 여지가 있을 것이라 생각한다. 논쟁이 있어야 발전을 위한 준비라도 할 수 있을 것이라 생각하면서 본고를 작성했다.

사회과학 관련 싱크탱크의 역할:
무엇이 싱크탱크를 강하게 하는가?

이 성 우
제주평화연구원 연구위원

1. 들어가는 말

○ 한경비즈니스에 따르면 국내 외교안보 분야에 약 30여 개의 연구기관이 존재하고 있는 것으로 조사되었으며 정부출연 연구기관, 독립적인 민간 연구기관, 대학부설 연구기관의 형태로 운영되고 있음.
- 평가 기준에 따르면 연구원의 영향력, 연구의 질, 연구역량의 세 개 분야로 나누어 평가하고 이를 종합점수로 합산하여 순위를 정했음.
- 평가기관이 제시한 기준에 대한 고찰을 통해서 정책연구기관이 지향해야 할 바람직한 방향에 대해서 논의하고자 함.

○ 사회과학 분야의 싱크탱크의 역할에 대해서 정리하고 이를 통해서 연구원이 수행해야 할 역할과 책임에 대해 논의하고 향후 연구사업 수행에 참고할 필요가 있음.
- 싱크탱크는 전문가들이 참여하는 구조로 중립적 입장에서 장기적 관

점에 정책입안의 기초가 되는 각종 시스템을 개발하고 연구하는 독립기관으로 두뇌집단, 지식집단이라고 불림.

- 싱크탱크는 정책과 관련된다고 해서 정책만 논의하고 이론을 배제하는 것이 아니라 정책에 관한 이론연구를 통해 지식산업 분야의 발전을 추구하는 것이 주요 과제라고 할 수 있다는 점에서, 싱크탱크는 연구기관(research institution)이라고 할 수 있음.

○ 사회과학 관련 연구원의 책임을 논의하기 위해서는 몇 가지 우선 수행해야 할 과정이 있음.

- 국제관계 또는 평화연구가 사회과학의 한 분야라는 사실에는 큰 이견이 없는 것처럼 보이는데, 그렇다면 사회과학이 무엇인지에 대해서 명확히 규정할 필요가 있음.
- 정치학의 연구 경향이 어떻게 변화되어 왔는지를 검토하고 이에 기초해서 정치학 그리고 국제관계연구의 방향을 논의하고자 함.
- 사회과학의 기준, 국제관계연구의 방향에 대한 기준을 논의하고 이에 대해 제기되는 방법론상의 이견 및 다양한 논란에 대해 정리할 필요가 있음.

○ 본고가 지향하는 목표는 연구기관이 수행해야 하는 과업에 대해서 방향을 고민하는 시도로 의미가 있음.

- 싱크탱크가 수행하는 연구를 이론연구, 지역연구, 정책연구로 대별하여 각각의 특성에 대해서 고찰하고 연구의 우선순위에 대해서 논의하면서 연구의 방향도 논의하고자 함.
- 싱크탱크의 주요 과제로 평가되는 정책연구에 대하여 국제관계 분야가 가지는 학문적 역할을 평가하고 정책제언을 위한 방향성을 논의

2. 사회과학은 과학인가?

○ 사회과학은 '사회현상을 다루는 과학'이라고 정의할 수 있음. 경우에 따

라서는 과학에 대한 요구조건을 완화하여 '사회현상을 과학적으로 분석하는 학문 분야'라고 정의됨.

○ 국제관계학을 사회과학의 한 분야라고 정의한다면 과학에 대해 정의할 필요가 있음.
  - 과학이란 '검증 가능한 방법으로 얻어진 지식의 체계'를 의미하여 인류가 경험주의와 실증적 방법론에 근거하여 실험을 통해서 얻어낸 지식이라고 정의
  - 과학이 다루는 핵심은 '사물이나 사건의 인과관계'를 규명하는 인간의 지적활동으로 보다 협의로 정의할 수 있음.
  - 과학의 정의는 원래 자연계의 현상이나 사물에 대한 지식체계를 주로 다루었다는 점에서 자연과학이 주를 이루었으나 인간의 행동 그리고 인간이 모여서 이루는 사회에서 일어나는 현상에 대한 검증을 통해 얻어낸 지식을 사회과학으로 수용함.

○ 사회과학은 진정한 과학이 아니라 유사과학(pseudo science)으로 순수과학이나 응용과학과는 또 다른 특성을 가진 영역으로 간주
  - 과학은 관찰된 현상에 대해 연구자가 인과율(cause and effect)이 있다고 생각되는 개연성 또는 가능성이 높은 가설(hypothesis)이라는 논리적 명제를 실험을 통해서 확실성이 인정되는 이론(theory) 그리고 일반적 법칙(principle)으로 발전시키는 과정
  - 사회과학은 인간과 사회를 연구의 대상으로 하므로 사람, 기업, 사회, 국가를 상대로 사실상 실험을 수행할 수 없고 실험을 적용하는 경우에도 도덕적·윤리적으로 문제를 야기
  - 일부 사회과학에서는 경험과학 또는 실증주의의 이름으로 통계학의 분석기법을 적용하여 주요 변인을 통제함으로써 자연과학과 유사한 실험의 과정을 거친다는 의미에서 유사과학으로 명칭
  - 최근에는 경제학 또는 경영학 일부에서 인간을 대상으로 변인을 통제하는 인위적 실험(artificial experiments)의 도덕적 제약을 극복하는 자연실험(natural experiments)을 도입했지만 정치학이나 국제관계

에 적용하기에는 한계가 많음.

○ 사회과학에서 수행하는 연구가 갖추어야 할 핵심은 “어떤 사실에 대하여 안다는 지식의 명제”가 아니라 “그 사실을 어떻게 알게 되었는가?” 하는 과학적 방법론이 선행조건임.

- 과학적 방법론은 통계나 실험과 같이 정형화되어 있는 것은 아니며, 현상을 설명하기 위한 가설 검증과정에 결론에 도달하는지를 밝히는 방법이 논리적이어야 하며 통제가능하고, 반복 가능한 검증과정을 거쳐야 함.
- 전쟁의 발생이나 경제적 발전과 같은 사건에 대한 원인을 점성술을 통해서 설명하거나 선거 결과를 특정 후보의 생년월일에 근거해서 설명하는 방법은 실제로 그 결과가 일치했다고 하더라도 방법이 과학적이지 않기 때문에 과학적 지식이라고 할 수 없음.

○ 과학은 틀릴 수 있다는 전제를 가지고 출발해야 함. 이는 어떠한 과학적 원칙도 불멸의 진리이거나 참이라고 할 수 없으며 다만 틀리지 않았다고 할 수 있을 뿐임.

- 과학을 판별하는 기준의 하나로 반증가능성(falsifiability), 즉 틀렸을 수 있다는 가능성을 전제하는 것인데, 실험이나 관측의 검증과정을 거칠 때 반대 증거에 의해서 가설의 오류 가능성을 열어 놓고 있다는 의미로 시험 가능성 또는 반박 가능성이라고 함.
- 반증가능성의 원리에 따르면 정치학에서 투입과 산출로 구성되는 체계이론은 모든 유기체나 제도와 조직에 어떤 것이 들어가면 무언가는 나온다는, 항상 참이라는 점에서 반증가능성이 없기 때문에 과학적 이론의 범주에 포함되지 않음.
- 과학적 방법에 의해서 관측하고, 시험 및 재현의 과정을 거쳐서 반증의 가능성을 배제할 때, 주어진 가설을 수용하는 데, 과학자는 확실히 맞다는 점을 증명한 것이 아니라 틀리지 않았음을 알았을 뿐이라고 하는데 이는 반증의 가능성을 열어 놓는 의미임.

3. 한국 사회과학연구의 특성

○ 통상적으로 국제관계연구는 이론연구, 지역연구, 정책연구로 분류할 수 있으나 이들 세 가지 분야가 상호 배타적인 분류체계로 생각되기 어렵고 실질적으로 지역연구와 정책연구는 혼합되어 있음.

가. 이론연구·지역연구·정책연구

○ 지역연구는 한 차례 발전을 거쳤지만 최근에 와서는 국내에서도 정체성과 방향성의 인식에 혼란이 있는 것으로 파악되고 있음.

- 지역연구는 정확한 개념 정의가 어렵지만 '자신이 중심이 되는 모국 이외의 타 지역과 국가에 대한 이해와 설명을 목표로 하는 새로운 지적 인식 방법'으로 정치학의 국가사례연구(case study)와 분리되는 것으로 정의하거나[1] '해외에 대한 정보 수집 및 지식의 축적에 있어서 포괄적이고 독립적인 지적 활동으로 인식'하는 경우도 있음(전승흥 2002, 30-33).
- 지역연구는 국내 기업의 해외투자, 국민들의 해외관광, 정부의 외교정책 영역의 확대를 통해 해외진출과 대외접촉의 다변화와 증가에 따른 정책적 필요에 부응하여 발전했다는 점에서 정책연구와 혼합되어 있다고 평가됨.
- 미국을 중심으로 한 구미학계에서는 케네디 시절 제3세계에 관련 연구에 대한 수요가 증가하면서 지역연구가 부흥을 맞았지만 80년대를 지나면서 학문적 공헌도 면에서 혹평을 받고 제도적으로도 독립학문 영역으로 인정받지 못하게 되었음(조기숙 1998, 14).
- 지역연구의 관점에서 과학적 연구 또는 실증주의적 연구는 인과관계의 규명과 법칙정립에 장점을 지녔지만 구미편향적인 시각으로 학문을 칸막이 구조로 세분화하여 지식의 파편화를 초래했고 사물과 현상의 부분적 이해에만 치중했다고 비판하여 지역연구는 총체적 접근을 통한 분석과 이해가 가능한 대안적 접근법이라고 주장함.

○ 정책연구는 정책학이라는 독립된 다른 학문 분야가 존재하면서 정책과정에 대한 지식과 정책내용에 대한 지식이 통합된 학제 간 연구 또는 연합 학문적 성격을 가진 분야로 인식하며 사회과학만이 정책연구를 하는 것은 아니라고 선언하고 있음(오철호·최영출 2010, 418).

- 정책학이 정책이라는 표면적 성격을 강조하여 외교정책, 경제정책, 보건정책, 환경정책, 교육정책, 통일정책, 교통정책을 모두 다루어야 한다는 주장은 설득력이 없음.
- 외교정책과 관련한 정책연구는 정책결정과정에 중점을 두는 행정학이나 정책학이 연합해야 하는 학문이 국제관계학이라는 점에서 주요 관심의 대상으로 하는 특정 국가나 지역을 연구의 주제로 선정됨.
- 정책연구는 정부정책의 채택, 수정, 종결의 과정에 관한 기술적·경험적 연구와 규범적·처방적 연구로 대별됨. 기술적·경험적 연구는 정책의 원인과 결과를 연구하고 과학적 추론의 방법을 사용하여 신뢰성이 높고 보편성이 있는 지식을 산출하는 과정이며 규범적·처방적 연구는 정책분석을 통한 정책의 선호에 대한 평가에 관한 연구로 정책처방에 필요한 지식을 제공함.
- 정책연구에서 경험적 연구는 사실상 이론연구와 유사하다고 할 수 있음. 정책에 대한 실증적 접근법에 따라 사실을 묘사하거나 인과관계를 밝히는 과정으로 경험적 연구는 인과이론을 전제로 가설을 설정하고 관련 자료를 수집하여 가설을 검증하는 절차를 거친다는 점에서 과학으로서 사회과학이 요구하는 기준에 따르고 있음.
- 정책연구 분야의 처방적 연구는 '있어야 하는 정책'에 대한 제안을 위해서 정책수단과 정책목표의 관계를 인과관계로 파악하여 이를 객관적·과학적으로 입증해야 하는 것이 과제인데, 이 주장을 뒷받침하기 위해서는 과학으로서 사회과학이 요구하는 과학적 방법론의 기준을 따라야 함. 정책연구의 처방적 연구가 주로 활용하는 방법론으로는 비용 - 편익 분석, 실험설계, 통계분석이 있다는 점에서 과학적 방법론을 수용하고 있음.
- 결론적으로 정책연구는 독립적인 하나의 학문 분야로서 존재하는 것

이 아니라 각각의 전문 분야의 '지식을 정책에 활용하는 응용학문'으로 평가할 수 있음.

○ 이론연구는 앞에서 과학에 대한 논의에서 제시한 바와 같이 논리적 인과관계에 대한 가설을 수립하고 이에 대한 검증과정을 거쳐 법칙과 같은 명제, 즉 지식을 생산하는 것을 주된 과제로 하는 연구를 말함.
  - 사회과학에서 이론연구는 정책연구와 지역연구의 기초가 되는 이론을 만든다는 점에서 학문적 기초라고 할 수 있지만 현실에서는 실증주의에 대한 비판과 함께 평가절하되고 있음.
  - 국제관계의 경우 이론연구에 중점이 적은 반면 지역연구와 정책연구를 강조하면서 국내 정책연구와 지역연구에 활용되는 대부분의 이론은 구미학계에서 나온 이론을 차용하는 경향이 있음.

○ 지역연구와 정책연구의 공통점은 통합적 특성을 강조한다는 점을 장점으로 볼 수 있지만 사실상 고유한 학문 영역으로 인정받기 어려운 현실을 반영한 것으로 볼 수 있음.

나. 국내학계의 정치학 및 국제관계연구의 경향

○ 국내 정치학계는 행태주의의 영향을 받으면서 일정한 변화가 나타났음.
  - 정치학 연구가 규범적(normative) 연구에서 실증적(positive) 또는 과학적(scientific) 연구로 그리고 객관적 혹은 기술적 설명을 주로 하는 서술적(descriptive) 연구에서 인과 메커니즘을 제시하려고 한 인과적(causal) 설명에 중점을 두는 방향으로 전환해 왔음.
  - 행태주의와 실증주의의 전환이 가져온 긍정적 영향은 연구질문(research question)을 제시하고 이에 대한 해답을 찾는 과정에서 자료를 수집하고 처리하는 분석기법의 확산과 새로운 이론의 중요성을 환기시킨 점이라 할 수 있음.
  - 실증주의적 전환이 바람직한 것인가를 판단하기 위한 기준은 ① "연구가 제기하는 연구질문이 현실적, 역사적, 정책적 등 다양한 측면에

서 중요한 의미를 가지는가?" 그리고 "이에 대한 해답의 추구가 이루어지고 있는가?" 하는 점과 ② "새로운 연구가 기존의 이론에 대해서 새로운 통찰과 이론을 제시할 수 있는가?" 다시 말해서 학문적 공헌이 있는가 여부에 있음.

- 실질적으로 한국 정치학계의 연구를 평가하는 과정에 사실상 실증주의적 연구가 차지하는 의미와 비중은 미미한 편임에 반해 연구 경향에 대한 논의에서는 크게 다루어지는 측면이 존재함.

○ 『한국정치학회보』에 출간된 연구논문을 분석한 권혁용 교수의 논문을 요약하여 보면 한국 정치학 및 국제정치 관련 연구의 추세를 파악할 수 있음. 우선 주제별 분포에 있어서 편중성을 보이고 있음.

- 연구의 세부 전공별로 보면 비교정치 분야가 76.1%라는 압도적 다수를 차지하고 국제관계는 22.9% 그리고 정치학 방법론은 1%를 차지하고 구체적으로는 선거 및 투표 연구가 9.6%, 국가 및 거버넌스 연구가 14.6%를 차지하는 것과 비교해 볼 때 정치학 연구에서 국제관계가 차지하는 비중은 낮음.
- 국제관계 분야에서는 안보와 관련한 연구가 17.4%를 차지하는 반면 국제정치경제는 5.5%를 차지하는 것으로 나타남.
- 국제안보 분야에서 국제관계이론은 1.5%, 동맹 및 외교정책은 12.4%, 전쟁은 1.8%, 비전통안보는 1.6%를 차지하는 것으로 나타남.
- 국제정치경제 분야에서는 통상 및 국제무역 1.6%, 국제금융 0.9%, 그리고 지역통합 및 지역공동체는 3%를 차지하는 것으로 나타남.

○ 경험적 연구 사례의 국가별 분포를 보면 지역적 편중과 그로 인한 이론의 일반화를 소홀히 했다고 평가할 수 있음.

- 정치학 연구의 전체 분야에서 이용된 경험적 사례의 분석을 보면 46%가 한국과 북한에 집중되어 있고, 그 다음은 동아시아 국가를 포함하는 사례가 13.5%, 미국이 8.5%를 차지하는 점에서 지역적 편중이 있음을 알 수 있음.
- 세계적으로 다수 국가를 사례로 포함하는 경우는 5.6%에 불과하다는

점에서 일반이론 또는 사회과학의 일반화된 지식을 추구하는 이론적 분석은 상대적으로 적다는 점을 반증함.

○ 연구에 사용된 방법론을 기준으로 보면 정량분석(quantitative)보다 정성분석(qualitative)에 치중함으로써 이론의 일반화를 추구하는 데 한계를 보임.

- 정성적 연구방법을 채택한 연구가 49%인 절반에 달하고 여기에 정성적인 연구를 주로 하고 단순한 통계수치를 제시하는 연구 30%를 합하면 정성적 연구가 80%에 달하고 기술통계(descriptive statistic) 또는 분석통계(analytic statistic) 그리고 가설검증의 과정으로 회귀분석을 적용한 연구는 21%에 불과한 것으로 나타남.
- 계량적 연구방법을 사용한 연구는 최근 시기로 올수록 증가하는 경향을 나타냈으나 『국제정치논총』의 경우는 비율이 낮아져 계량적 연구방법이 80년대에는 1%에도 미치지 못하다가 1990년대 후반에 와서야 5.1%에 달하는 것으로 나타남.

○ 최근에 들어서면서 전체적으로 정량적 분석이 20% 가까이 증가했다는 점에서 고무적이지만 이에 대해서도 엇갈리는 평가가 제기됨.

- 전체 정치학연구를 모수로 설정하고 종합적으로 판단할 때, 20%는 과대추정이라는 주장과 과소추정이라는 주장이 있음. 과대추정의 근거는 정량분석은 소장학자들에게 편중되어 있고 최초의 논문게재를 한국정치학회보를 이용한다는 점과 과소추정의 근거는 다른 학술지를 포괄하면 사실 정량분석이 증가할 것이라는 주장임.
- 『국제정치논총』이 『한국정치학회보』에 비해 국제관계 관련 논문 비율이 높지만 계량적 연구방법의 비율이 낮다는 점을 볼 때 사실상 다른 학술지에서도 특별히 계량연구의 비율이 『한국정치학회보』보다 높을 것으로 추정할 근거는 없음.

○ 계량분석의 비율이 가장 낮은 분야가 국제안보와 정치경제 분야로 평균의 1/3에도 미치지 못하는 것으로 나타남.

- 계량분석의 빈도가 가장 높은 분야는 정치과정 및 정치제도 분야(36%)인데 이는 선거연구의 영향을 반영하는 것으로 해석되며 국제안보와 정치경제 분야는 각각 6.5%와 6.4%로 나타남.
- 선거와 관련된 정치과정 및 정치제도 분야를 제외하면 나머지 분야는 연구의 90% 정도가 정성적 연구로 나타났다는 점에서 국제관계연구에서 계량적 분석의 증가는 크지 않음.

○ 협의의 계량분석 방법뿐 아니라 새로운 과학적 방법론이 적용되고 시도되는 다양화의 경향이 나타나고 있음.
- 사례선택의 자의성(selection bias)과 사례의 과소와 변인의 과대(too many cases and too few cases) 문제를 극복하기 위한 최대유사체계(most similar system design)와 최대상이체계(most dissimilar system design)의 활용
- 수학적 논리와 명제를 활용한 모델화(formal model)를 시도하는 게임이론과 이를 새로운 형태로 적용한 전망이론(prospectus theory)의 접근법도 활용
- 통계적 기법에 있어서도 전통적 회귀분석은 물론 종속변수의 특성에 따라 회귀분석의 한계를 극복할 수 있는 로짓(logit)이나 프로빗(probit) 분석이 활용되고 시계열분석(time series)과 교차시계열분석(cross-sectional time series) 그리고 시계열 분석의 한계를 극복하는 오차수정모델(error correction model) 등 방법론의 다양화 경향이 나타남.

○ 지역연구와 국가사례연구는 개별 사례에 대한 이해(idiosyncratic)와 법칙과 같은 일반이론의 개발(nomothetic)로 대조를 이루어 왔다는 점에서 사례에 대한 논의가 필요함.
- 한국의 정치학 연구는 지역연구에 치중하여 정치학 연구가 진행되어 왔고 사례연구 사이의 논쟁 자체를 금기시하는 경향이 있어왔음.
- 1990년 초에는 전체 정치학연구의 60~70%가 지역연구인 상황에서 이에 대한 비판은 선행연구 또는 선배학자에 대한 비판으로 비쳐질 수

있기 때문에 논의가 이루어지지 못함.

- 변화는 서서히 나타나기 시작해서 2000년대에 들어서서는 30%대로 감소한 적도 있지만 여전히 전체연구의 절반 정도가 지역연구로 나타남.

4. 반론과 재반론

○ 경험주의(empiricism), 행태주의(behavioralism), 또는 실증주의(positivism)로 불리는 정치학의 특정 접근법만이 과학적인가?

- 과학은 누가 독점할 수 있는 것이 아니며 항상 틀릴 수 있다는 가능성을 열어 놓고 있는 것. 새로운 접근이 나타나서 기존의 과학적 접근보다 효율적이면 과학적 접근의 자리는 대치되는 것임.
- 실증주의가 제시하는 과학의 기준이 "틀렸다고 생각한다, 문제가 있다고 생각한다, 맘에 들지 않는다, 동의할 수 없다." 등의 평가도 가능하지만, 그런 평가의 근거가 되는 과학이 무엇인지에 대해서 제시할 책임이 있음.

○ 사회과학은 일반화라는 목적을 내세워 사회과학적 법칙의 명제를 추구하는 과정에서 개별국가나 특정정책에 대한 깊이 있는 이해를 간과하고 피상적인 논의만 함.

- 개별 개체의 특수성을 이해하는 것은 중요하지만 개체의 특수한 특성에 집착하여 중요한 원칙을 간과하는 것은 분석적이지도 과학적이지도 않은 서술에 그치게 됨.
- 육체적 능력이 뛰어난 개인에 대해서 육체적 및 정신적 측면에 대한 깊이 있는 이해에 대한 심도 있는 설명만으로는 과학에 기초한 일반화된 의학지식을 달성할 수 없음. 국가의 경우에도 개별국가의 특수한 측면에 대한 깊이 있는 설명과 이해만으로는 국가가 직면하는 문제에 대한 대안을 제시할 수 없음.
- 일반이론이 작성되면 그 이론에 근거해서 특정 사례에 접근하여 깊이

있는 이해를 추구할 수 있으며 개별 사례에 대한 적용과정에 과학적 이해가 확대될 수 있는 가능성은 있음.

○ 사회과학에서 수행하는 정책분석 또는 지역연구를 하는 과정에 객관성에 대한 지나친 강조와 이에 기초한 과학적 이론만이 항상 중요한 것처럼 주장하지만 사회과학은 규범이나 도덕적 가치도 필요하고 중요한 것 아닌가?

- 이 논의는 자연과학은 가치중립적이고 사회과학은 가치지향적이라는 주장을 전제로 나온 주장인데 이 전제 자체가 잘못된 것임. 자연과학에 대한 연구도 궁극적으로는 인간의 삶을 개선하고 혜택을 증진하는 것을 목적으로 연구주제가 선택되고 연구가 수행됨. 곤충이나 미생물 연구는 인간의 질병예방이나 치료를 목적으로 하며, 금속에 전류가 흐르는 현상에 대한 연구는 전자제품의 에너지 효율 증진을 목적으로 수행됨.
- 다시 말해서 자연과학과 사회과학이 모두 객관적이고자 노력은 하지만 궁극적이고 완벽한 객관성의 달성은 불가능함. 다만 객관성을 향해 지속적으로 노력하는 것이며 사회과학이 자연과학에 비해서 객관성이 부족하다는 점이 사회과학의 객관성을 포기해야 하는 근거가 될 수 없고 사회과학의 가치지향성이 객관성을 포기해야 하는 근거가 될 수 없음.
- 사회과학이 추구해야 하는 연구주제 선정에 있어서 가치지향성과 연구 방법론의 객관성이 논리적으로 양립 불가능하지 않으며 최악의 경우에 간주관성(inter-subjectivity)의 개념을 통해서 객관성의 요구에 부응하려고 하고 있음. 현실적으로 인권에 대한 연구의 주제는 주관적으로 선택되었지만 이에 대한 분석은 객관적으로 추진할 수 있음.
- 사회과학은 이것보다 훨씬 심각하게 가치지향성을 가진다고 할 수 있지만 그 자체가 과학적 연구에 장애가 되는 것은 아니며, 엄밀한 과학적 기준을 적용하여 연구할수록 객관적인 이해가 증진되고 이를 통해 지향하는 가치와 규범을 실현할 수 있는 가능성은 높아짐.
- 경제학의 실업과 인플레이션, 정치학의 인권과 민주주의, 국제정치의

전쟁과 협력에 관련된 주제는 가치지향적이지만 연구의 수행이 과학적이지 않다고 전제할 근거는 없음.

○ 사회과학적 이론이 엄밀한 방법을 통해서 법칙에 가까운 명제를 찾는다고 하지만 예외 없는 법칙이 없다고 할 만큼 무수한 예외 상황이 있다면 과학적 연구의 가치는 무엇인가?

- 일반적 법칙을 발견했지만 예외 현상이 존재하는 것은 당연한 것이며 이러한 다양한 예외 현상을 설명하는 연구가 과학의 진전임. 자연과학에서도 항생제로 치료되던 일반적인 박테리아에 반해 항생제 내성균에 대한 이해가 새로운 치료법을 개발하는 출발점이 됨. 이 밖에도 달 모양의 변화, 공룡의 멸종, 기후변화, 이 모든 자연과학에서 관측되는 예외 현상에 대한 이해가 과학의 지평을 확대해왔음.
- 사회과학에서도 새로운 현상 또는 이변은 예외라는 이름으로 항상 존재하고 있음. 예를 들면 경기침체와 물가상승은 서로 상반되는 현상으로 동시에 일어나지 않는 것으로 이해됐지만 예외적인 상황인 스태그플레이션이 발생했고 이에 대한 이해는 경제학적 지식의 발전으로 이어지고 이에 대한 정책적 대안이 제출됨.

○ 정책연구의 경우는 국내의 다양한 연구기관의 연구결과물에서 정책에 대한 분석을 할 뿐 아니라 이론적 연구에서도 정책제안을 포함한다는 점에서 이론 자체보다는 정책적 의미에 중점을 두고 있음.

- 사회과학에서 정책연구와 이론연구 모두 이론에 근거하여 연구를 진행하는 것은 학문적 정당성을 부여하는 것이고 정책적 함의를 제시하는 것은 연구주제의 현실적 필요성에 대한 정당성을 부여하는 과정
- 정책연구가 비과학적·비이론적으로 진행된다고 볼 수 없으며 앞에서 논의한 바와 같이 정책학과 정책연구 분야에서도 인과이론을 전제로 가설을 설정하고 관련 자료를 수집하여 가설을 검증하는 절차를 거친다는 점과 과학으로서 사회과학이 요구하는 기준을 따르고 있다는 점에서 정책연구가 사회과학의 엄밀성과 배치되는 것이 아님.

○ 지식의 생산 vs. 지식의 소비 그리고 창작 vs. 응용

- 지식의 생산은 새로운 법칙의 발견이며 이는 창작에 비유되지만 기존의 이론을 이용하여 정책 현상이나 지역적 특성을 설명하는 이론의 응용은 지식의 소비에 해당됨.
- 지식의 소비자와 생산자에 대한 구분을 국제관계라는 전공 분야를 기준으로 본다면 국제관계 현상과 관련해서 정책을 결정하는 국가의 수반, 관료, 의원, 이를 보도하는 언론, 이를 지켜보고 평가하는 대중에 이르기까지 모두가 소비자에 해당되며 이를 학교에서 학생들에게 가르치는 경우에도 배우는 사람은 당연히 소비자이고 가르치는 사람도 생산자가 아니라 소비자에 해당됨.
- 지식의 생산과정 및 생산자는 가르치는 사람이 가르치는 내용을 만들어내는 행위, 국제관계 현상을 이해하고 정책을 결정하고, 보도하고, 이해하는 데 필요한 이론의 틀을 만드는 최초의 행위가 지식의 생산
- 지식을 응용하는 것은 지식의 소비행위이며 정책연구의 경우 복잡한 정책 현상에 대한 중간생산의 과정이라는 점에서 소비의 수준이 다르다고 할 수 있지만 본질적으로 지식의 생산과정을 1차 산업에 그리고 정책연구를 2차 산업에 비유하는 것은 적절하지 못함.

○ 과학적 연구와 그렇지 않은 연구를 분별하는 기준은 무엇인가?

- 이론연구뿐만 아니라 정책연구나 지역연구도 과학적으로 수행될 수 있으며 과학적 기준을 충족하는 방향에서 추진되어야 하는데 우선 연구질문(research question)을 제시해야 함. 연구를 통해서 알아내고자 하는 지식이 무엇인지 그리고 그 질문에 대한 대답이 주어진 분야에 이론적 그리고 / 또는 정책적 공헌을 할 수 있는지에 대한 대답이 요구됨.
- 제시된 연구질문이 가지고 있는 이론적 및 정책적 정당성이 사전에 이루어진 연구결과에 기초하여 제시되어야 함. 주어진 연구주제로 다루었던 사전의 연구들이 어떤 점에서 공헌을 했는지 명확하게 논의하고 이와 동시에 사전 연구들에 존재하는 빠진 부분, 틀렸거나 잘못된 부

분, 수정이 필요한 부분, 새로운 접근이 가능한 부분, 또는 유사하지만 새로운 현상이 나타남으로써 보완이 필요한 부분이 있다는 점을 명시적으로 제시하고 그 부분을 연구자가 수행함으로써 주어진 주제에 대한 이해에 공헌할 것이라는 정당화가 필요함.

- 새로운 이론을 검증하는 과정에 요구되는 자료를 공개하고 공유하는 것이 과학적 연구의 출발임. 어떤 경우에는 연구자가 새로 발견한 중요한 문서나 자료를 독점적으로 확보하고 이를 주장의 근거로 이용하고 공개하지 않는 경우가 있는데 이러한 연구경향은 역사연구, 정치사나 외교사와 같은 인문학적 접근에서는 모르되 사회과학에서는 공개된 자료에 근거하는 것이 필요조건임.

○ 과학적 연구의 기준이 지나친 형식에 집착하는 나머지 오히려 훌륭한 연구를 가로막는 장애가 될 가능성도 있지 않는가?

- 과학적 조건으로 제시된 연구질문과 사전연구에 대한 고찰은 형식적 요구사항이 아니라 내용적 필요사항으로 학문적 분석과 정책보고서, 정책분석, 논설, 수필, 단상, 기고, op-ed 등 정치 및 국제관계와 관련한 다양한 사람들의 지적활동과 구분하는 기준이 됨.
- 정치 문제와 관련하여 무수하게 쏟아지는 글 중에 개인이나 집단의 선호를 의도하지 않는 객관적 분석을 추구할 필요가 있으며 이를 담보하는 것이 과학적 분석에 기초한 논문임.

5. 결론: 무엇을 해야 하는가?

○ 싱크탱크의 입지를 강화하기 위한 전략으로서 무엇을 할 것인가의 문제는 무엇이 싱크탱크를 강하게 만드는가로 귀결된다는 점에서 이에 대한 논의를 전개함.

○ 객관적이고 과학적인 분석에 기초하여 이론적 발견을 추구하는 연구를 수행하는 것이 연구기관으로서 가장 바람직함.

- 이론의 발견은 지식의 생산과정이고 이론을 응용한 정책의 분석은 지식의 소비과정
- 연구자의 기본임무는 이론의 생산이며 이론의 소비는 연구자 이외의 모든 주체가 - 학생, 교사, 관료, 정치인, 기업인, 언론인, 문학자, 교사, 노동조합원 - 당사자가 될 수 있음.
- 다시 말해서 연구자의 존재 의미와 책임을 구분해주는 핵심이 이론의 생산이며 연구자로 구성된 집단인 연구기관이 수행해야 할 기본 임무도 이론의 생산이 일차적 목표

○ 새로운 이론의 필요성에 대한 언급에서 이론은 거대이론이 아니라 중범위이론 이하의 세부적인 이론을 의미하는 것임.
- 일반적으로 이론을 언급하면 현실주의, 자유주의, 구성주의 또는 현실주의의 체계이론과 같은 거대이론(macro level theory)을 생각하지만 사실상 이런 이론은 과학적 기준에 비추어 검증할 수 없기 때문에 이론이라고 하기 어려움.
- 중범위이론 중에서도 패권안정화(hegemonic stability)이론이나 장주기(long cycle)이론 같은 경우도 인류역사에서 단일의 사건에 가까운 특별 사례라는 점에서 이론을 검증하는 것은 현실적으로 어려움이 많음.

○ 국제관계에서 과학적 기준에 맞는 새로운 이론으로는 외교정책 결정과정에서 관심전환이론(diversionary theory)을 사례로 들 수 있음.
- 기존의 관심전환이론에 따르면 “민주주의의 정책결정자들은 국내정치적인 정책실패가 있는 경우, 여론의 비판을 회피하고자 외교정책에 있어 국제적 위기나 전쟁에 개입함으로써 여론이 단결하여 지지하는 랠리효과(rally round the flag effect)를 노리고 분쟁에 적극적으로 개입하려는 경향”이 있다고 주장
- 실제로 미국의 역대 대통령의 사례를 경험적으로 분석할 때, 이러한 diversionary effect에 대한 분석의 결과가 일관된 결과를 얻지 못한 것은 정책결정자들이 여론의 관심을 회피하기 위해서 분쟁에 개입하

는 정책결정뿐 아니라 외교적 협력사건도 활용하는 정책결정의 양향적 성향이 있었다는 점을 새롭게 발견함으로써 이론의 발전이 이루어짐.

- 새로운 이론의 발견은 기존의 이론이 일관되게 설명하지 못했던 부분을 설명함으로써 이론적 발전을 가져왔다는 점에서 지식의 생산에 해당되며 연구자가 생산한 지식을 소비자들이 이용할 수 있게 해줄 수 있다는 점에서 바람직한 지식산업의 분업임.

○ 거대 담론 차원의 이론이 아니라 현실국제관계에서 발생하는 사례에 대한 낮은 단계의 이론(micro level theory)의 개발은 새로운 이론에 대한 과학적 기준을 충족시키면서 정책연구 또는 지역연구에서 수요자의 요구를 충족시킬 수 있음.

- 대외정책과 관련한 연구자의 보고서 내용에 새로운 것이 없고 어떤 정책적 영향이 있는지에 대한 방향성을 잡을 수 없다는 비판이 제기되는 이유가 바로 여기에 있음.
- 새로운 것이 없다는 것은 지식의 소비자들도 이미 다 알고 있다는 뜻으로, 연구자가 기존의 이론을 설명하고자 하는 특정 사례에 적용하는 것은 지식의 소비과정으로 그 이론을 알고 있는 사람은 누구나 가능하기 때문에 새로운 것이 없다는 비판을 제기하는 것. 굳이 새로운 것이 있다면 그 현상에 그 이론을 접목한 것 정도라고 할 수 있음.
- 북한의 군사도발에 대한 우리의 대응에 사이버네틱스 이론을 적용하는 경우를 들 수 있는데 아무런 이론을 적용하지 않는 경우는 기사나 스토리텔링(소설)이 될 수 있음.
- 방향을 잡을 수 없다는 말은 분석의 결과 기대되는 변수의 상호관계를 논의하는 것이 정책적 함의 부분인데 명확한 가설을 수립하고 이를 검증하지 않으면 “이런 가능성이 없다고 할 수 없다.” 또는 “이런 가능성을 배제할 수 없다.”와 같은 양방향적 예측을 제기함으로써 수요자의 기대에 부응하지 못함.

○ 문제는 연구에 관해서 알고 있는 내용과 실제로 수행하는 내용이 일치하

지 않는 점임.

- 앞에서 논의한 내용은 과학적 연구의 기본적인 요구조건이라는 것을 알고 있지만 실제로 연구를 추진하는 과정에서 적용되지 않고 있는데 그 이유는 다음과 같이 요약할 수 있음.
- 이론의 수립을 위한 가설의 수립과 검증의 과정은 상대적으로 시간과 노력이 많이 요구되는 작업으로 대안이 있으면 우회하는 편을 선택함.
- 이론이 검증을 통해서 확립되었을 때, 향후에 벌어지는 과정에 대해서 현실과 상이한 결과가 발생하게 되면 책임이 수반되는 어려움이 있음.

■ 주석

1) 이동윤 신라대 교수의 '지역으로서 동아시아' 강의 교재 참조, 위치는 아래와 같음.
http://etp.silla.ac.kr/club_board/content.asp?idx=3742&table=78_cafe_20129305522&c_idx=78&page=1&intYear=2012&intTerm=2&eduSeq=1492&strSubjectCode=43001

■ 참고문헌

오철호·최영출. 2010. "정책연구의 회고와 전망: 통섭 논의를 위한 탐색,"『서울행정학회 학술대회 발표논문집』 Vol.2010, No.1, pp.407-434.

전성흥. 2002. "한국의 지역연구 과제: 필요성, 정체성, 방향성 인식의 혼란 극복을 위하여,"『국가전략』 제8권 2호. pp.29-53.

조기숙. 1998. "한국에서의 지역연구: 정체성과 방법론,"『세계지역연구논총』 제12집. pp.7-34.

강대국에 있어 물질적 힘만이 아닌 매력 또한 중요한 국력의 원천이라는 각성에서 출발한 소프트파워 논의는 '중견국'에게도 국력의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 열어준다. 중견국으로서의 한국은 공공외교 활성화를 위해 다음과 같은 전략적 접근이 필요하다.

첫째, 공공외교의 목표는 쌍방향 소통과 교류를 통해 타국민과의 신뢰와 이해를 증진하는 데에 있는 만큼, 한국 특유의 소프트파워 자산인 한류와 공공외교의 접목 또한 이 '쌍방향성'이라는 지점에서 이뤄지는 게 바람직하다.

둘째, 타국에서 자국에 대한 여론과 이미지를 형성하는 데에 결정적인 역할을 하는 미디어를 통한 공공외교에 힘쓸 필요가 있다. 한국의 경우 미디어를 통한 공공외교에 대한 미흡한 목표의식 등을 강화해, 진정한 의미의 실속있는 '미디어 공공외교'로 끌어올려야 한다.

셋째, 한국은 공공외교의 대내적 차원, 즉 '대내 공공외교'에 있어 선진국에 비해 초보적 수준으로, 이에 대한 보다 심화된 정책적 접근이 요구된다.

넷째, 한국은 글로벌 차원의 틈새 / 가치외교, 지역 차원의 역할 / 지식외교, 개별국가 차원의 한류 / 문화외교를 동시에 펼칠 수 있는 한국형 복합 공공외교 모델을 모색해야 한다.

다섯째, 한국의 공공외교가 안고 있는 부처별·기관별 중복투자와 산발적 병행 추진의 문제점을 해소하고 공공외교 사업을 통합적·효율적으로 수행할 수 있는 거버넌스의 구축이 시급하다.

중견국의 소프트파워 증진 방안:
한국의 공공외교를 중심으로

진 행 남
제주평화연구원 연구위원

1. 공공외교의 개념 및 추세

가. 공공외교의 개념

○ 민주화·정보화·세계화라는 시대적 흐름은 국가와 국가 간의 관계를 외교관이라는 정부 관리들이 나서서 조율해 온 전통적 외교의 울타리를 걷어내고, 민간으로까지 외교의 지평을 넓히는 일대 패러다임의 전환을 가져오고 있음. 이런 가운데 타국 대중의 마음을 얻기 위한 '공공외교(Public Diplomacy)'의 중요성이 갈수록 부각되고 있음.

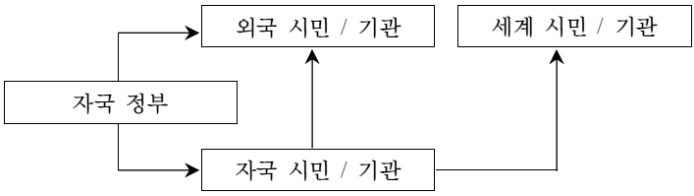
- 이러한 공공외교를 한스 투흐(Hans Tuch)는 "자국의 국가적 목표와 정책뿐 아니라 사상과 이상, 제도와 문화에 대한 이해를 증진시키기 위해 정부가 타국의 대중과 의사소통하는 과정"이라고 정의함(Jan Melissen 외, 2008, p.45). 미 국무부는 공공외교의 개념을 "정부 대 정부의 관계를 넘어 타국의 국민들을 이해하고, 정보를 제공하며(infor-

ming), 그들을 포용하고(engaging), 그들에게 영향을 미침으로써(influencing) 자국의 이익을 증진하는 것을 목적으로 하는 활동"이라고 규정짓고 있음.

○ 전통적인 의미에서의 외교의 축은 정무외교(또는 안보외교)이고 외교적 행위의 주체는 국민국가의 정부임. 이에 비해 공공외교의 추진과정에서는 정부뿐만 아니라 국가영역 밖에서 활동하는 다양한 형태의 민간 행위자들이 나름대로 중요한 역할을 담당함. 또 정부조직 내에서도 전통적인 의미의 외교부처 이외에 다양한 국제교류 업무를 담당하는 실무부처의 외교적 역할이 중요시되고 있음. 말하자면, 외교부처와 다양한 실무 부처는 물론 민간기업 및 민간단체, 그리고 국민 개개인에 이르기까지 모두가 공공외교의 주체로서 참여하는 모양새가 된 것임(김상배, 2012a).

○ 한편 공공외교의 대상은 타국의 시민과 단체·기관으로, 타국의 대중을 중심으로 하되, NGO·대학·언론 등 여론 형성에 중요한 역할을 하는 조직들을 망라함. 최근에는 외교정책에 대한 자국민의 이해와 지지가 중요해짐에 따라 자국의 시민과 기관 등도 공공외교의 대상으로 하는 추세임. 즉, 자국의 시민과 기관 등은 외교정책의 국내 지지 기반이자 공공외교 수행의 동반자로서, 공공외교의 주체인 동시에 대상인 셈임.
  - 더 나아가 한국의 공공외교 대사인 마영삼(2011)에 의하면, 공공외교의 대상은 다음의 <그림 1>에서 보듯이, 특정 외국의 시민이나 기관의 범위를 넘어 세계시민이나 기관으로까지 확대되고 있음. 자국 정부가 이들 세계시민이나 기관을 직접 접촉하기도 하지만 자국 시민과 세계 시민 간, 자국 NGO와 국제 NGO 간의 접촉이 더 효과적이라는 것임. 따라서 공공외교란 국가와 다양한 비국가 행위자들이 서로 협업하면서 타국의 대중, 나아가 세계 시민과 활발하게 소통하고 공감대를 형성하기 위한 외교를 지칭하게 되는 셈임.

〈그림 1〉 공공외교의 주체 및 대상



* 출처: 마영삼(2011), “공공외교의 현황과 우리의 정책방향,”『JPI정책포럼』 No.2011- 27, p.4.

나. 신공공외교의 추세

○ 2001년 9·11테러 이후 예전에 비해 각별한 관심이 쏟아지면서 ‘재등장한’ 공공외교, 즉 신공공외교는 외교의 주체와 대상은 물론 그 수단에 있어서도 전통외교와 구별됨. 특히 오늘날 정보통신기술(ICT)의 혁명적 발달로 인해 21세기 신공공외교는 다음의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 20세기의 공공 외교와도 차별화되고 있음. 즉, 20세기와는 달리 21세기에는 디지털 매체가 공공외교의 주요 수단으로 등장한 것임. 이에 따라 국가 간 커뮤니케이션의 장벽이 허물어지고 정보와 지식의 확산이 가속화되고 있음. 또한 20세기의 공공외교가 주로 일방향적이고 수직적인 PR이나 캠페인의 성격이 강했던 데에 비해, 21세기의 신공공외교는 수평적이고 쌍방향적인 교류와 대화가 중시되고 있음(김태환, 2011).

〈표 1〉 전통외교·20세기 공공외교·21세기 신공공외교의 비교

	전통외교	항만 신청	입국 후 신청
주체	정부	정부	민간주체의 다양화, 정부
대상	정부	민간, 정부	민간, 정부
수단 (자원과 자산)	하드파워	소프트파워	소프트파워
매체	전통적 정부간 협상, 대화	PR, 캠페인	디지털 매체 등 다양화
Relation type	수평적(정부간)	수직적(top-down), 일방적(unilateral)	수평적, 쌍방향적(bilateral) 교류 및 대화

* 출처: 김태환(2011), "21세기 신공공외교와 포럼외교," 『JPI정책포럼』 No.2011-3, p.3.

○ 최근 '소셜 미디어(social media)'로 불리는 페이스북·트위터·유튜브 등의 SNS(Social Network Service)를 공공외교에 활용하려는 시도는 ICT를 단순히 도구적으로 활용하는 차원을 넘어 정부가 주도해 온 공공외교 자체의 성격 변환을 엿보게 함. '웹 2.0'[1]으로 알려진 이러한 소셜 미디어의 활용은 기존의 공공외교와는 질적으로 다른 '공공외교 2.0'의 출현을 부추김.

- 2010년 미 국무부가 발간한 "Leading Through Civilian Power"란 제목의 QDDR(Quadrennial Diplomacy and Development Review)은 시민의 힘에 대한 강조와 함께 ICT를 적극 활용해 정부 간 상호작용을 넘어 비국가 행위자들과의 네트워킹 필요성을 강조함. QDDR은 지역 미디어 허브의 확장, 타운홀 미팅, 미디어와의 인터뷰, 소규모 공동체에서의 이벤트, 학생교류 프로그램, 버추얼 관계 형성 등을 활용하여 상대방 국민들의 종심을 관통하라고 주문함. 그런가 하면 외교관들로 하여금 디지털 ICT 기기를 사용할 수 있는 역량을 배양할 것을 명시적으로 언급함. 소셜 미디어를 활용함으로써 실시간 정보를 얻기 위해서 '대사관의 벽과 수도의 경계를 넘어서라'고 강조하고 있음(김상배, 2012b).

2. 중견국의 소프트파워 정책과 공공외교

가. 중견국의 개념

○ 한국의 특성에 걸맞은 공공외교의 모델을 모색하는 과정에서 염두에 둬야 할 점은 오늘날 '중견국(Middle Power)'으로 받아들여지고 있는 한국의 국제사회에서의 위상과 입지임. 물론 학문적으로 중견국에 대한 개념이 그렇게 명확하다고 할 수는 없음. 학자들이 필요에 따라 중견국에 대한 정의를 내리고 특정 국가를 중견국으로 지목하는 수준임.

○ '중견국'은 전통적 의미의 중진국 혹은 중간국과는 다름. 중진국(mid-level state)은 기본적으로 강대국과 약소국의 중간에 위치해 있다는 의미를 지님. 그러나 중견국은 중진국 가운데 상위그룹에 속하는 국가로서 물질적 능력 이외에 상당한 정도의 소프트파워를 구비한 국가를 말함. 중견국은 구조적 능력으로는 강대국에 미치지 못하지만 외교적 능력 면에선 강대국에 근접하는 수준에 도달한 국가임(김치욱, 2009).

- 중견국의 조건은 첫째, 지역체제에서 나름대로 영향력을 행사할 수 있을 정도의 경제력과 군사력을 보유하거나, 또는 경제력을 보유하고 지정학적으로 중요한 위치에 있거나, 그렇지 않으면 경제력은 없지만 지정학적으로 중요한 위치에 있고 상당한 군사력을 갖춰야 함. 둘째, 다자주의체제에서 '뜻을 같이하는(like-minded)' 국가들과 연합해 국제사회의 안정과 발전에 기여하는 외교에 적극 관여하는 의지와 행태를 보여주는 국가임. 즉, 중견국에는 국제사회를 위해서 헌신하는 나름대로의 외교 스타일 또는 외교정책이 있어야 함.

나. 소프트파워 외교정책의 효용성

○ 공공외교의 주요 수단인 소프트파워(soft power)의 작동방식(mechanism)은 하드파워의 경우와 다르기 때문에 그 효용성에 대한 측정에도 상이한 기준이 적용돼야 함.

- 소프트파워 고유의 작동방식에는 두 가지 특징이 있음. 첫째, 소프트

파워가 작동하기 위해서는 타국이 자국의 문화나 가치를 매력적으로 인식해야 함. 이러한 인식의 구성에는 필연적으로 자국의 문화나 가치에 대한 타국의 '사회화과정'이 수반됨. 따라서 군사력과 경제력에 의한 하드파워의 '직접적 영향력(direct application of power)'과는 달리, 소프트파워는 사회화과정을 통한 '간접적 영향력(diffuse application of power)'으로 작용하게 됨. 두 번째 특징은 소프트파워에는 하드파워와 달리 강제나 보상이 부재하기 때문에 자국의 문화나 가치가 매력적인가는 궁극적으로 타국의 반응에 달려 있다는 점임. 타국에 너무 이질적인 자국의 문화나 가치는 매력과 호감을 사는 데 일정한 한계가 있음. 또 무리한 '사회화' 전략은 오히려 역작용을 불러일으킬 가능성마저 있음. 이는 소프트파워의 작동은 하드파워에 비해 '관계적 맥락'에 더 의존적임을 의미함. 따라서 소프트파워는 자국이 보유한 권력자원의 총량으로 측정될 수 있는 고정된 효과를 나타내는 것이라기보다는, 같은 권력자원이라도 상대방에 따라 그 효과가 유동적인 권력이라 할 수 있음.

○ 따라서 소프트파워의 효용성 논의는 하드파워의 그것과는 다른 방식으로 이뤄져야 함. 우선, 소프트파워가 전제하는 사회화과정을 감안하면, 소프트파워의 효용성에 대한 판단은 '더 긴 시간적 프레임(longer time horizon)'을 요구함. 또 자국의 문화나 가치가 타국에게 호감을 주고 매력적이게 되었다는 것은, 타국 내에 자국의 문화나 가치를 지지하고 내부의 다른 사람들에게 전파해 영향력을 높이는 세력의 신장과 결부돼 있음을 뜻함. 요컨대, 소프트파워의 효용성은 단기간이 아닌 장기간에 걸쳐서 자국의 문화나 가치에 대한 타국의 인식·인지 정도 및 호감도의 변화와 더불어, 지지 세력의 증감 및 그 영향력의 변화 정도를 통해 측정해야 함(이용욱, 2010).

다. 중견국 유형과 공공외교 전략

○ 그동안 중견국으로 가장 많이 오르내린 국가로는 캐나다와 호주를 들 수 있음. 그리고 스칸디나비아 및 베네룩스 지역에서 스웨덴, 노르웨이와 네덜란드, 아프리카에선 남아프리카공화국, 중남미에선 브라질, 아르헨티나와 멕시코, 아시아에선 한국, 인도네시아, 말레이시아와 싱가포르, 유럽에선 폴란드와 터키 정도임(김우상, 2011).

○ 강대국에 있어서 물리적 힘만이 아닌 매력 또한 중요한 국력의 원천이라는 각성에서 출발한 소프트파워 논의는 중견국에게도 국력의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 열어줌. 국가의 매력이란 이를 실제로 키우는 노력뿐만 아니라, 가다듬고 알리는 노력도 필요로 함. 특히 후자는 공공외교의 핵심적 요소가 됨. 이런 점에서 중견국과 공공외교는 불가분의 관계에 있다고 하겠음. 중견국 외교의 핵심은 설득을 통한 지지 획득에 있기 때문에 성공적인 공공외교는 중견국에게 물질적 국력의 한계를 뛰어넘을 수 있는 기회를 제공함.

○ 최영종(2012)은 중견국가를 '전통적 중견국가', '신흥경성 중견국가', '신흥 연성 중견국가'로 유형화해 각 유형에 적합한 공공외교의 전략을 모색하고 있음.

- 우선, '전통적 중견국가'에는 글로벌 규범이나 가치의 증진에 천착해온 캐나다나 호주, 그리고 노르웨이 등 일부 스칸디나비아 국가들이 포함될 수 있음. 이들의 외교 전략은 가치나 규범을 공유하는 국가들 간의 연합과 지지확산, 제도화에 있으며, 이들의 주요 활동 영역은 글로벌한 차원임. 따라서 이들이 여타 국가들과 차별화되는 공공외교의 목표는 규범 및 가치에 대한 홍보가 될 것임. 하지만 이런 공공외교가 국익의 증진에 얼마나 기여할 수 있는지에 대해서는 의문이 있을 수 있음.
- 두 번째 유형인 '신흥경성 중견국가'는 강대국의 위상을 열망하면서 급속하게 국력을 신장시킨, 새로운 지역 패권적 중견국가들로서 인도, 브라질, 남아프리카공화국 등이 여기에 속할 것임. 이들 국가들은 개

별적인 국력의 신장을 통한 강대국 견제라는 전략적 목표를 견지하며, 지역 차원은 물론 글로벌 차원의 외교를 적극 추진함. 공공외교의 목표는 자신의 국력에 대한 보완이며, 특히 매력 공세를 통해 자신의 국력신장에 대한 주변국들의 불안감을 위무하는 것임. 하지만 강대국에 대한 견제와 도전 의도는 국제적인 갈등 조성의 우려가 있고, 자신을 실제와 달리 투사할 가능성이 커진 정성에 대한 의심을 받을 수 있음.

- 세 번째 유형인 '신흥연성 중견국가'에는 그 밖의 중견국들이 포함됨. 이들은 개별국가 차원에서 소프트파워를 강화하는 것이 주된 목표임. 이들 국가는 공공외교를 통해 자신의 존재감을 부각시키고, 국가 브랜드 이미지를 제고해 수출 증진·투자 확대·관광 활성화 등의 실익을 꾀하려는 목표를 가짐. 문제는 공공외교가 자신의 국력을 얼마나 신장시켜줄 것인가임. 이런 점에서 이들은 매우 창의적인 공공외교가 필요한 국가들임.

○ 중견국가로서의 한국의 공공외교의 경우, '전통적 중견국가' 유형에 대한 적실성이 높고, '신흥경성 중견국가' 유형에 대한 적실성은 낮은 것으로 보임. 또 한국에 있어서 '신흥연성 중견국가'의 공공외교적 행태는 필요하기는 하지만 충분치는 않음(최영종, 2012).

3. 한국과 타 중견국들의 공공외교 추진 사례

가. 한국의 공공외교 추진 현황

○ 국제사회에서 공공외교가 새로운 외교 패러다임으로 자리 잡아감에 따라 외교부는 2010년을 '한국 공공외교의 원년'으로 정하고, 공공외교 강화를 위한 다양한 방안을 강구함.

- 외교부는 산하기관인 한국국제교류재단(KF: Korea Foundation)에 2010년 5월, 공공외교 관련 상설 자문기구로 '한국공공외교포럼'을 창설해 한국 특성에 맞는 공공외교의 모델과 전략 등을 개발하도록 함.

또 외교부는 2011년 9월 한국 공공외교의 전반적인 문제를 담당하는 공공외교 대사직을 새로이 설치함. 신설된 공공외교 대사는 한국 공공외교의 거버넌스와 정책 방향 모색, 공공외교와 관련한 조율 등을 맡고 있음. 외교부는 또 공공외교 강화의 제도적 기반 마련 차원에서 2012년 1월에 문화외교국 산하의 문화외교정책과를 공공외교정책과로 개칭하는 등 조직정비에도 나섬. 이는 외교부 내에 공공외교의 기능을 강화하고 실질적인 관련 사업을 추진하기 위한 것임.

- 외교부는 2012년에 외국인을 대상으로 한 다양한 공공외교 사업에 나서, "I Love Korea, Because…" 동영상 콘테스트[2]와, 한국에 관한 글로벌 퀴즈쇼인 "Quiz on Korea" 콘테스트를 열었는가 하면, 해외 도서관에 Korea Corner 설치도 추진함. 또 우리 국민을 대상으로 '공공외교 활성화를 위한 국민제안'을 공모하기도 함.

○ 한국의 대표적인 공공외교 시행기관인 한국국제교류재단은 △한국학 기반 확대, △한국전문가 육성, △인사교류, △국제협력 네트워킹, △문화교류, △미디어 사업 등을 펼치고 있음.

- 한국국제교류재단은 외국의 대학 등을 대상으로 한국학 교수직 설치, 객원교수 파견, 학술 프로그램 지원 등을 함으로써 지한(知韓)인사의 배출을 위한 제도적 기반 조성에 노력함. 이렇게 설치한 한국학 교수직이 2012년 말 100여 개이고, 한국학연구센터는 40개에 이름. 2011년부터는 국내 대학과 해외 대학 간 또는 해외 대학 상호 간 실시간 화상강의 방식으로 진행하는 'KF 글로벌 이스쿨(Global e-School)'을 신설해 한국학 강의를 확대함. 한국국제교류재단은 또 외국의 한국 연구자·학생들에 대한 연구·학업 단계별 지원을 통해 한국전문가를 양성하고, 해외 중고교 교사·교과서 편집자 등을 대상으로 한국학 워크숍을 열어 한국에 대한 이해를 제고함.
- 해외 유력인사를 초청해 국내 유관단체·인사와의 교류를 활성화하고 차세대지도자와 청소년의 상호 방문 등 미래지향적 인적 교류에도 힘씀. 한국국제교류재단은 또 주요 국가 싱크탱크의 한국 관련 연구를 장려하고, 국내외 포럼·국제회의 개최, 민간단체 교류활동을 지원함으

로써 국제사회에서의 협력 네트워킹에도 역점을 둠. 그리고 한국문화의 해외 소개를 위한 각종 공연·전시 사업, 해외 박물관의 한국실 설치·운영, 다양한 쌍방향 문화예술 교류사업 등도 시행함.

○ 외교부의 또 다른 산하기관인 한국국제협력단(KOICA)은 넓은 의미에서 공공외교의 일환으로 볼 수 있는 ODA(공적개발원조)에 주력함. KOICA는 'World Friends Korea' 사업으로 연간 4,000여 명의 해외봉사단을 개발도상국에 파견해 △교육 및 직업훈련, △농수산업, △보건위생, △농촌개발, △정보통신 등의 분야에서 봉사활동을 벌임. KOICA는 또 연간 70여 개도국에서 2,000여 명의 기술인력·연구원·공무원 등을 초청해, 우리의 개발경험 및 기술을 전수해 줌.

○ 한편 공공외교의 또 다른 주체인 문화체육관광부는 2012년의 목표로 '세계 속의 문화강국 위상 제고'를 내걸고, '전략적 해외진출 강화', '주요 국제 행사 계기 국가 이미지 제고' 등을 추진과제로 설정함.

- 우선, 문화체육관광부는 지역별 맞춤형 전략으로 한류의 지속적인 성장 기반 구축에 노력함. 문화체육관광부는 또 글로벌 한류 확산에 따른 한국어 배우기 열풍에 부응해 '세종학당'의 대폭 증설과 한국어 교원의 전문성 강화에 주력함. 특히 유럽·미주 등 한류 신흥 지역과, 국내 기업에 인력을 송출하는 국가들을 중심으로 2012년에 세종학당을 90개소로 확대함.
- 문화체육관광부는 또한 우수 문화예술의 해외진출 확대 기반 조성을 위해 온라인 가상미술관 구축, 국내외 공연예술단체 간 교류, 국제공동제작 프로젝트 지원 사업 등도 벌이고 있음. 문화체육관광부는 한국문화의 해외 인프라망 확대 차원에서 문화수용도가 높은 동남아·아프리카·남미 등 제3세계를 중심으로 재외문화원을 증설, 2012년 말 현재 재외 한국문화원은 20개국 24개소로 늘어남. 또 뉴욕과 파리 등에 코리아센터 건립을 추진해 권역별 문화허브 기능을 강화하고 있음.
- 한편 순수 민간단체들도 공공외교 활동에 나서고 있는데, 대표적인 단체가 VANK(Voluntary Agency Network of Korea)[3]임.

나. 주요 중견국들의 공공외교 추진 사례

○ 캐나다: 중견국인 캐나다는 인간안보라는 새로운 개념의 국제규범을 수립하고 외교정책의 기조로 삼고 있음(유현석, 2011). 캐나다 외교통상부의 주요 부서로는 △생화학무기 폐기·비확산 문제를 담당하는 군축부서, △기후 변화·에너지 문제 등을 다루는 환경부서, △경제를 담당하는 통상부서, △여성평등·인권 문제 등을 다루는 인도주의 부서, △테러·평화유지활동 문제 등을 담당하는 국제안보부서 등이 있음.

- 캐나다 외교통상부는 1998년부터 2005년까지 예술과 문화, 학문과 관련된 종래의 영역에서 캐나다인들이 국제적 활동에 참여할 수 있는 공공외교 프로그램을 가동한 바 있음. 이에 대한 자체 평가보고서에 따르면, 이 프로그램에 따른 문화행사가 캐나다의 영향력 내지 이미지 제고에 기여한 것으로 나타남. 또 이 프로그램에 참여한 캐나다인들의 국제적 안목이 향상되고, 캐나다의 문화적·사회적 다양성에 대한 이해와 소수민족의 가시성도 높아지는 등 긍정적 평가를 받음(이면우, 2009).
- 한편 앨런 헨릭슨(Alan Henrikson, 2008)은 캐나다 공공외교가 성공을 거둔 사례로서 두 가지를 제시함. 첫째는, 산성비 문제에서 출발해 미국 주재 캐나다 대사관이 미국의회를 대상으로 적극 설득한 사례임. 즉, 미국의 국내법 및 행정법규가 캐나다의 국익에 큰 영향을 미치는 것을 막기 위해서 민간기업과 NGO들까지 연대해 자연자원과 환경보전을 중시하는 캐나다의 국익이 미국의회에서 용인될 수 있도록 한 것임. 두 번째는, 대인지뢰 문제와 관련해 오타와에서 '대인지뢰금지협약'이 체결된 사례임. 미국의 반대에도 불구, 캐나다는 지뢰의 심각성에 대한 인도주의적 인식을 바탕으로 노르웨이 등의 지지국가와 NGO들과 함께 이메일 등 다양한 홍보활동을 통해 역사상 '가장 빠르게 비준된' 국제협약을 이뤄냄.
- 헨릭슨은 자연자원이나 환경보전, 그리고 인도주의를 내세우는 캐나다의 외교를 '틈새외교(niche diplomacy)'라고 지칭함. 또 이를 바탕으로 한 활동이, 전통적인 정부 대 정부의 채널을 통해서 진행되지 않

고 비정부기구 등을 동원하거나 또는 그들과 함께 움직였다는 점에서 공공외교의 성공 사례로 듦(Jan Melissen 외, 2008, pp.140-146).

○ 노르웨이: 노르웨이 외무부의 주요 부서로는 △유럽·통상 부서, △북구·안보 부서, △지역문제·개발 부서, △유엔·평화와 인도주의 부서, △법무부서, △문화·공공외교 부서 등이 있음. 문화·공공외교·의전부서(Department for Culture, Public Diplomacy, and Protocol)는 경제통상과, 외교관계과, 공식방문과, 문화업무과, 공공외교 및 웹정보과 등 5개과로 구성됨. 공공 외교는 문화업무과와 공공외교 및 웹정보과에서 담당하고 있음.

- 노르웨이는 외무부 내에 외무담당 장관직과 함께 국제개발담당 장관직이 나란히 설치돼 있는 점에서 알 수 있듯이, 대외원조 등 인도주의적 국제주의 외교정책을 펴옴. OECD의 권고치인 GNI 대비 0.7% 이상의 ODA를 해마다 개발도상국과 저개발국에 제공하고 있는 경우는 노르웨이를 비롯, 스웨덴과 덴마크 등 스칸디나비아 3개국밖에 없음. 노르웨이는 특히 자국과 아무런 역사적인 연계도 없고 특별한 정치적·경제적인 연관성도 갖지 않은 사하라사막 이남의 가난한 아프리카 국가들에 대외원조를 집중함. 노르웨이의 이러한 원조정책은 미국, 프랑스, 일본, 중국 등의 경우와 뚜렷이 대비되는 높은 '도덕성'에 의해 특징지어짐(김준석, 2011).
- 노르웨이의 공공외교에 있어서 또 하나의 괄목할만한 특징은 중동 평화협상에 대해 적극적인 관심을 갖고 활동하는 점임. 이와 관련 앨런 헨릭슨(Alan Henrikson)은 이스라엘과 팔레스타인 사이의 평화를 중재하려는 노르웨이의 노력이 1993년 '오슬로 평화협정(Oslo Accord)'이라는 결실을 낳은 것을 노르웨이 공공외교의 중요한 성과로 제시함(Jan Melissen 외, 2008, pp.146-151).

○ 호주: 호주는 캐나다, 스칸디나비아 국가들과 함께 대표적인 중견국가 로 꼽힘. '틈새외교'로 알려진 중견국의 외교전략은 자원과 능력의 제약으로 인해 국제정치 무대에서 결정적인 리더십을 발휘할 수 있는 위치에 있지

못한 국가들이 특정 이슈영역에 대한 특화와 집중을 통해 제한적인 리더십을 행사하려는 전략임(김준석, 2011).

- 호주에서 공공외교의 중요성이 강조되게 된 또 다른 이유는 호주에 대한 고정적인 이미지 때문임. 즉, 호주는 미국이나 영국의 전초기지 정도로 인식되면서 자기만의 이미지를 가지고 있지 못한 문제가 상존해 옴. 미국·영국과의 가까운 관계에서 나오는 이러한 특성은 호주가 국제사회에서 자신의 정체성을 형성하고 전파하는 데 장애로 작용함으로써, 그만큼 공공 외교가 더욱 중요하게 된 것임.
- 호주 외교통상부의 CPD(Consular, Public Diplomacy & Parliamentary Affairs Division)가 공식적으로 공공외교를 관장하는 것으로 돼 있지만, 실제로는 다양한 정부 부처, 정부 산하기관들이 공공외교의 여러 영역을 맡고 있음. 외교통상부는 호주 - 한국재단과 같은 양자적 재단(bilateral foundation)을 비롯, 호주 - 중국위원회 등의 위원회(council), 호주 - 인도네시아기구 등의 기구(institute)들에게 사무국을 제공하고 이를 바탕으로 민간차원의 연계를 증진해 호주의 이미지 제고 활동을 함. 이러한 재단·위원회·기구들은 호주학 프로그램과 인적교류 프로그램 등을 통해 호주의 다문화사회·개방성·진취성 등을 보여주며 기관 간의 장기적 연계를 증진할 수 있게 재정 지원을 함. 또 호주 공공외교의 중요한 역할을 하는 기구로는 호주의 문화와 예술을 해외에 소개하는 호주국제문화위원회와 예술위원회, 개발도상국의 빈곤 경감을 돕는 AusAID 등이 있음(유현석, 2011).

4. 한국의 공공외교 활성화 전략

가. 한류와 공공외교의 접목

○ 2010년 한일합병 100주년을 맞아 KBS와 NHK가 한일 양국의 국민의식을 공동조사하면서 일본인에게 '한국인 하면 가장 먼저 떠오르는 사람'을 물은 결과, 배용준이 20.8% 1위로, 2위 김대중(7.6%)·3위 이명박(7.3%)

과 차이가 컸음. 4위에는 최지우(4.3%), 5위 이병헌(3.9%) 등 한류 스타가 이어짐. 반면에 한국인에게 '일본인 하면 가장 먼저 떠오르는 사람'으로는 이토 히로부미가 20.8% 1위였고, 2위 고이즈미 준이치로(9.7%), 3위 아사다 마오(8.4%), 4위 스즈키 이치로(6.4%), 5위 도요토미 히데요시(6.0%)였음(KBS 방송문화연구소, 2010). 이는 한류의 영향력을 보여주는 결과라 할 수 있음. 이처럼 한국은 한류를 공공외교의 활성화를 위한 자원으로 십분 활용할 경우 세계인의 마음을 얻는 데에 매우 유리한 입장에 있음. 또 이 조사에선 일본에서 한국을 좋아하는 사람이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타남. 이는 한국의 국가이미지가 그만큼 긍정적으로 변화했음을 함축함.

- '국가이미지'란 특정 국가에 대해 사람들이 갖는 신념·인상 등의 집합으로, 인지적·감성적·행동적 측면을 포괄하는 개념임(유재웅, 2008). 최근엔 다소 추상적인 '국가이미지' 대신에 '국가브랜드'라는 용어가 널리 쓰임. 국가브랜드 개념의 등장은 국가도 이제 일반 기업이나 제품처럼 브랜드 대상으로 이해하고, 체계적으로 관리해 나가야 한다는 추세를 반영함.
- Dinnie(2009)는 '국가이미지'와 '국가브랜드 이미지'의 개념을 구분해, '국가브랜드 이미지'를 '국가이미지를 마케팅 관점으로 재활성화하는 과정에서 다양한 분야에 걸쳐 형성되는 인식과 태도의 총합'이라고 정의함. 오늘날 국가브랜드 이미지는 매우 중요시되어, 국가마다 타국의 관심과 존경, 신뢰를 얻기 위한 공공외교 차원에서 국가브랜드 이미지를 강화하려고 노력함. 즉, 국가브랜드 이미지가 국가경쟁력의 핵심요소로 떠올랐음.

○ 한편 2002년 월드컵을 계기로 국가브랜드를 'Dynamic Korea'로 정한 한국 정부는 국무총리를 위원장으로 하는 '국가이미지위원회'를 구성하고, 그 자문기구로 국가이미지개발위원회를 두는 등 국가이미지 제고에 노력해 옴. 2008년 당시 이명박 대통령은 8·15 경축사를 통해 대통령 직속으로 '국가브랜드위원회'를 설치할 것을 천명함으로써 2009년 1월 국가브랜드위원회가 출범함. 국가브랜드위원회는 새로운 국가브랜드로

'Global Korea' 등을 내걸고, 이를 위해 '신뢰받고 품격있는 대한민국'이란 비전 아래 △국제사회 기여 확대, △문화자산의 가치 확산, △글로벌 소통 강화, △범국민 역량 통합 등을 실행전략으로 추진함.

○ 이창현(2011)은 한류가 한국의 국가브랜드 이미지에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보기 위해, 무형적 한류(영화·드라마)와 유형적 한류(식품·패션)로 구분해 25개국을 대상으로 정량적 연구를 수행함. 그 결과, 한류에 대한 인식이 한국 국가브랜드 이미지의 인식에 긍정적인 영향을 미치고, 한국 국가브랜드 이미지에 대한 인식은 다시 한국 기업과 제품·서비스에 대한 인식에 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 밝혀짐. 특히 유형적 한류가 무형적 한류보다 영향이 더 큰 것으로 나타남. 또 2011년 국가브랜드위원회와 KOTRA(대한무역투자진흥공사), 산업정책연구원이 공동으로 28개국을 대상으로 온라인 조사를 벌인 결과, 한류 경험과 한국에 대한 이미지는 대체로 정(+)적인 관계를 갖는 것으로 파악됨. 인도네시아와 베트남의 한국 이미지 평가가 가장 높았으며, 한국제품 선호도도 같은 추세를 보임.

○ 한류와 국가이미지의 관계는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있음. 첫째는 한류의 국가이미지 제고 효과, 즉 '배양효과(cultivation effect)'[4]임. 이를테면, 동남아의 열광적인 한류팬은 한류의 가치체계에 강한 영향을 받을 가능성이 있고, 덩달아 한국의 이미지도 제고되는 효과를 거두게 됨. 둘째는 국가이미지의 한류붐 견인효과, 즉 '후광효과(halo effect)'임. 한국에 대한 긍정적 이미지가 한류 드라마의 등장인물이나 배경에 호감을 불어넣는 경우가 이에 해당함. 셋째는 한류와 국가이미지 사이에 선후 내지 인과 관계를 판단하기는 어렵지만, 때때로 서로 비슷한 흐름의 '동조효과(coupling effect)'를 보임. 이런 동조가 일어나는 이유는 우리나라 경제 및 문화 발전이 대체로 한류의 해외진출과 함께 고조돼 왔기 때문임(김장현, 2012).

○ 국가브랜드 이미지의 고양은 공공외교의 핵심적 조건이지만 공공외교

는 경제적 이익이나 경쟁력 확보만을 목표로 하지 않음. 공공외교의 에센스는 쌍방향 소통과 교류를 통해 타국과의 신뢰와 이해를 증진하는 데에 있기 때문에 한류와 공공외교의 접목 또한 바로 이 지점에서 이뤄져야 함.

- '반한류', '혐한류'는 시장성만을 우선시하고 자연스러운 흐름으로서의 상호주의적 문화교류의 기본원리를 간과한 데에 기인하는 것으로서 '그들의 문제'라기보다는 '우리의 문제'라는 시각에서 자성할 필요가 있음. 문화 콘텐츠에 관한 한 진정한 의미의 국제교류 증진은 쌍방향 교류라는 열린 사고를 기반으로 해야 할 것임. 정부나 공공외교 시행 관련 기관·단체들도 K-Pop 가수 등의 행사성 공연을 통해서만 한국을 손쉽게 알리려는 종래의 도식에 머물지 말고, 그 예산으로 해외 가수들을 한국에 소개하는 공연을 마련하는 방안을 진지하게 검토해야 함.
- 한류가 한국의 매력을 발산할 중요한 출발점인 것은 사실이지만 한류를 통한 자국의 이익 극대화에만 매달린다면 공공외교에 역행하는 모순에 빠지게 됨. 한류를 통해 공공외교를 강화하기 위해선 문화민족주의적인 발상 또한 극복해야 함. 세계의 온갖 문화가 한국에 흘러들어 스스럼없이 수용되고 한데 섞이는 '문화적 용광로(Melting Pot)'를 지향해야 진정한 공공외교가 가능해짐.

나. 미디어 외교의 강화

○ 공공외교를 수행하기 위한 다양한 기제(mechanism) 가운데, 특히 미디어는 상대국 또는 국제사회의 여론을 우호적으로 만드는 과정에서 핵심적인 위치를 차지함. 이러한 미디어를 통한 공공외교를 '미디어 외교(Media Diplomacy)'라고 부르기도 함.

- 무엇보다 미디어는 타국에서 자국에 대한 여론과 이미지를 형성하는 데에 결정적인 역할을 함. 국제사회의 공중이 손쉽게, 정기적으로, 반복적으로 접할 수 있는 담론의 대부분은 글로벌 미디어와 이들의 보도 내용을 전달하는 국내 언론에 의함. 따라서 이들 언론인은 국제사회의

여론형성 과정에서 일종의 '여론지도자(opinion leader)'로 기능함. 이들이 특정 국가에 우호적인 태도를 갖고 그 국가에 대한 이해의 정도가 높을 경우, 공공외교의 효과는 극대화될 수 있음. 반면에 이들이 해당 국가에 대해 제대로 알지 못하고, 특정한 편견에 사로잡혀 있을 경우 공공외교의 목적은 달성되지 못함. 이런 이유에서 미국, 영국, 프랑스, 독일, 중국, 일본 등은 국제사회의 공중과 직접 소통할 수 있는 24시간 영어뉴스 채널을 운용함.

○ 또 선진국들은 자국 및 타국 언론인 간의 상호교류를 효과적으로 추진함으로써 자국을 알리는 동시에 타국에 대한 자국민의 이해를 심화시켜 옴.
- 미국은 일찍부터 'East-West Center'와 국무부 산하의 'Foreign Press Center'를 통해 아시아 - 태평양권의 언론인과 자국 언론인간의 교류사업을 벌여옴. 일본도 'Foreign Press Center/Japan' 등을 통해 해외 언론인을 초청해 일본 취재의 기회를 제공하고, 지일(知日) 언론인들의 네트워크를 구축함으로써, 자국 관련 담론이 우호적으로 생산될 수 있도록 노력함.
- 이들 외국의 사례에 비춰볼 때 한국은 미디어를 통한 공공외교의 전략적 청사진 결여 등 개선의 여지가 많음. 한국의 경우 한국국제교류재단, 해외문화홍보원, 외교부, 한국언론진흥재단, 서울외신기자클럽, 한국기자협회, 한국신문방송편집인협회 등이 언론인 국제교류활동을 펴고 있지만, 미디어를 통한 공공외교를 수행하고 있다는 목표의식이 약하거나, 진정한 의미의 실속있는 공공외교라고 말하기는 어려운 수준임. 따라서 미국의 'Foreign Press Center' 등을 벤치마킹한 '한국형 Foreign Press Center' 설립을 검토할 필요가 있음(설원태·김성해, 2012).

다. 대내 공공외교의 심화

○ 외교부는 2012년 공공외교 자문기구로 '한국공공외교포럼'을 창설하고, 우리 국민을 대상으로 '공공외교 활성화를 위한 국민제안'을 공모하는 등

공공외교의 대내적 차원, 즉 '대내 공공외교(Domestic Public Diplomacy)'에도 눈을 돌리고 있음. 그러나 대내 공공외교의 선진국에 비하면, 한국의 경우 아직은 초보적인 수준이어서, 보다 더 심화된 정책적 노력이 요구됨.

○ 이스라엘의 경우 모든 국민이 '공공외교관'이 되도록 중학교 이상의 정규 교과과정에서 공공외교 관련 내용을 배움. 또 이스라엘인들은 해외여행을 떠날 때면, 공항에서 잘 정리된 이스라엘 홍보물을 인수해 여행기간 동안 소지하면서 공공외교의 중요성에 대한 인식을 공유하고 이스라엘의 입장을 외국인들에게 설득하도록 권유받음(인남식, 2010).
  - 노르웨이도 대내 공공외교를 위해 다각적인 노력을 경주하고 있음. 이를테면, 외교정책과 활동에 대해 국민들의 이해 및 인지도를 높이고, 그에 대한 지지를 확보하기 위해 정부가 세계 각국에서 무슨 활동을 어떻게 벌이고 있는지를 구체적으로 소개하는 '노르웨이 포탈(Norway Portal)'을 운영함. '노르웨이 포탈'에는 세계 각국에서 전개되는 노르웨이 정부의 공공외교 관련 노력들이 체계적으로 상세히 설명돼 있음.

○ 대내 공공외교 사업과 프로그램은 국내 전문가, 시민단체, 일반시민 등 대상에 따라 차별적으로 추진돼야 함(김선혁, 2012). 특히 국내 거주 외국인 노동자들에 대한 공공외교 차원의 각별한 관심과 관리가 필요함.

라. 한국형 공공외교 모델 모색

○ 우리나라는 기후변화, 녹색성장과 지속적 발전, 세계경제 위기, 해적퇴치와 해상수송로 보호, 자연재해, 평화유지 등 인간안보 문제에서 중견국 외교의 리더십을 구현해 옴. 즉, 한국은 기후변화 아젠다에서 2009년 11월 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 'non-Annex I' 국가로서 2020년까지 온실 가스 배출량을 30% 줄일 계획을 자발적으로 선언했는가 하면, 국제적 차원의 녹색성장연구소(GGGI)를 설립함. 또 한국은 2010년 11월

서울에서 열린 G20 정상회의에서 의장국으로서 자유무역 기조 유지, 지속적 발전, 정부 간 재정 및 금융정책 긴밀 협조 등의 아젠다를 선도하고, 회원국이 아닌 중견국과 약소국에 대한 배려를 강조하는 등 중견국 리더십을 발휘함. 또 2011년 11월 부산에서 세계개발원조총회를 개최해 효율적 ODA 체제를 구축하기 위한 논의를 주도함. 한국의 이러한 적극적인 중견국 외교는 국제무대에서 상당히 긍정적인 지지를 얻기 시작함(김우상, 2011).

- 최근 들어 한국은 이처럼 글로벌 규범이나 가치의 증진에 노력함으로써, '전통적 중견국가' 유형의 공공외교를 추구해온 셈임. 한국으로서는 앞으로도 글로벌 차원의 이러한 공공외교 유형을 전략적 모델로 견지해 지속적으로 구현해 나가는 게 바람직함. 그러나 이러한 '전통적 중견국가'의 공공외교에만 그쳐서는 동아시아 지역에서 한국이 점하고 있는 독특한 지정학적 입지를 충분히 살릴 수는 없음. 따라서 중재자적 외교역량을 발휘하는 특화된 중견국 공공외교의 추진 또한 요청됨.

○ 동아시아에서 우리나라가 적극 기여할 수 있는 방안은 한국이 놓인 '중간자적 위치'를 활용해 다자문제 해결에 나서는 '가교역할(bridging role)'임. 한국은 가교역할을 하는 데에 중요한 자산으로서 우선 강대국들과는 달리 전략적 야심이 없어서 위협적이지 않다는 점을 들 수 있음.

- 이러한 장점은 동아시아 차원에서는 강대국인 중국과 일본 사이뿐만 아니라 이들 국가와 ASEAN 간의 교량역할을 수행함으로써 다른 지역에 비해 크게 뒤지는 동아시아의 지역 협력을 위한 촉매제로 기능하는 것을 가능케 함(신각수, 2010).[5] 예컨대, 한·중·일 정상회의 사무국을 서울에 위치한 사례는 중국과 일본이 상호 견제 속에서 유보적이 되는 문제에 대해 한국이 가교적 역할을 수행할 수 있는 가능성을 보여준 것임.
- 또한 한국은 1인당 GDP 67달러의 최빈 수원국에서 불과 반세기 만에 산업화와 민주화를 이뤄내면서 선진 공여국으로 도약한 나라임. 한국의 개발 경험을 동아시아 개발도상국에 전수하는 역할을 하는 것도 공공외교 차원에서 바람직함. 그러나 개도국 시절 한국이 이룬 성취와

성공만을 강조해서는 안 됨. 성공담과 실패담을 함께 공유함으로써, 개도국이 각기 다양한 단계에서 부딪칠 수 있는 문제들을 극복할 수 있도록 실질적으로 도움이 되는 협력이 필요함(조태열, 2011).[6]

- 이처럼 동아시아 차원에서는 한국이 점하거나 보유한 지정학적 위치와 정치·경제적 경험을 활용하는 '가교적 중견국가'로서의 공공외교 전략을 현실에 투영하는 것이 적절함. 이를 위해 한국은 동아시아 역내의 다자문제 해결을 위한 중재자적 '역할외교'에 그치지 않고, 한국의 경제성장과 민주화 경험을 개도국에 전수하는 '지식외교'를 적극 펼쳐 나가야 함.
- 이러한 '가교적 중견국가'의 경우, 공공외교의 주된 목표는 '평화촉진자', '평화창안자', '좋은 이웃'의 국가이미지를 자연스럽게 이들 동아시아 국민들 사이에 심어 나가는 것임. 하지만 이러한 '가교적 중견국가'의 공공 외교 전략도 한계가 없지 않음. 최근 들어 '아시아로의 회귀(Pivot to Asia)'로 불리는 미국의 '재균형(rebalancing)' 정책이 본격화되고 있는 가운데, '대국굴기'로 대변되는 중국의 부상과 함께, 일본의 급격한 우경화 등으로 동아시아의 국제정치 질서의 향배가 매우 불투명하기 때문임.

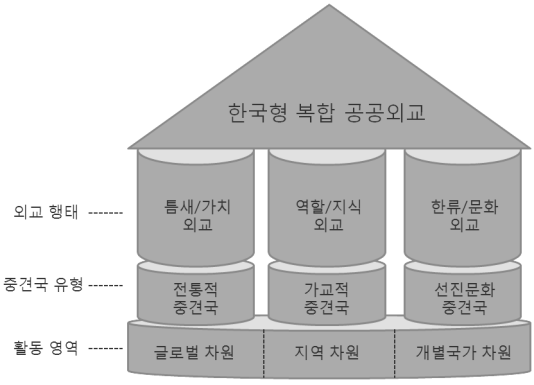
○ 한편 개별국가 차원에서 볼 때 한국은 국제적으로 '중국과 일본의 아류'로 인식되는 경우가 적지 않은 점을 감안해, 우리 특색의 브랜드 개발을 통해 소프트파워 자산을 증대시켜 나가야 함(신각수, 2011). 특히 여기에 머물지 말고 한국은 세계의 다양한 문화가 자연스럽게 흘러들고 한데 섞이는 '문화혼종의 허브'로 거듭나야 함.

- 말하자면, 한국은 개별국가 차원에서는 한류를 적극 활용한 '선진문화중견국가'의 공공외교 전략 채택이 타당함. 한류가 성공적으로 지속되려면 자국 중심의 발상을 뛰어넘어 세계적 트렌드와 호흡을 함께해야 함. 또한 한류가 불러일으킨 한국에 대한 타국민의 호기심을 우리의 전통문화를 포함한 문화 전반에 대한 관심으로 유도함으로써 우리나라의 문화적 정수 내지 정체성을 알리는 호기로 만들어 나가야 함. 이와 동시에 우리 국민도 타국의 문화를 진정어린 태도를 가지고 대하려

는 노력이 필요함. 이 경우 공공외교의 주된 목표는 문화를 매개로 한 쌍방향적 소통을 통해 상호이해와 공감대를 넓힘으로써 한국에 대한 긍정적 이미지를 제고하는 것임. 그럼에도 불구하고, 한류가 언제까지 지속가능하게 될지에 대한 근본적인 의문이 가시지 않는 점은 한계로 지적될 수 있을 것임.

○ 요컨대, 한국의 공공외교는 중견국 외교의 초석으로서 글로벌 차원, 지역 차원, 개별국가 차원 등 세 가지 차원에서 유기적으로 행해져야 함. 즉, 한국의 경우는 글로벌 차원의 '전통적 중견국가'뿐만 아니라, 동아시아 지역 차원에서의 '가교적 중견국가', 그리고 개별국가 차원에서 한류를 활용한 '선진문화 중견국가'를 동시에 충족시키는 복합 공공외교 모델을 모색할 필요가 있음(진행남, 2012). 이러한 세 차원의 중견국 유형에 따른 한국형 공공외교 모델을 입체적으로 나타내면 앞의 <그림 2>와 같음.

〈그림 2〉 한국형 복합 공공외교 모델



마. 공공외교의 거버넌스 구축

○ 한국 정부는 공공외교가 새로운 외교 패러다임으로 등장함에 따라 최근 공공외교 강화를 위한 다양한 방안을 강구해 왔지만, 여전히 적지 않은 과제를 안고 있음. 공공외교도 외교의 일부이기 때문에 한국 공공외교의

'컨트롤타워(control tower)' 내지 '코디네이터(coordinator)'가 외교부여야 한다는 데는 이견이 없는 것으로 보임. 외교부 내에서도 공공외교와 직접적인 관련이 있는 부서는 문화외교국, 대변인실, 개발협력국 등임.

- 특히 문화외교국은 한국의 공공외교를 총괄하는 조직임. 외국과의 인적 교류, 예술 및 문화 활동 지원 등이 문화외교국을 통해 이뤄짐. 문화외교국은 또한 공공외교를 일선에서 실행하는 한국국제교류재단을 감독함. 문화외교국 산하에는 공공외교정책과, 문화예술협력과, 문화교류협력과 등 3개과가 있음. 하지만 문화외교는 공공외교의 하위개념으로서 공공외교의 핵심적 수단일 뿐, 공공외교가 문화외교에 종속되거나 문화외교가 공공외교 자체일 수는 없음. 공공외교는 문화외교 외에 지식외교, 대민홍보활동, 언론과의 소통 등 다양한 활동을 망라하기 때문임. 따라서 문화외교국에 공공외교를 담는 것은 아이가 어른을 업고 있는 격임(박철희, 2011).

○ 중견국으로서 한국의 소프트파워를 투사하고 증진할 수 있도록 공공외교를 활성화하기 위해서는 무엇보다 공공외교 본연의 업무영역을 커버할 수 있는 조직 정비가 우선적인 과제임.

- 공공외교는 외교의 종합적인 전략과 비전과의 연계 속에서 조직적인 활동으로 이어져야 하는데, 한국의 현실은 그렇지 못함. 따라서 부처별·기관별 중복투자 내지 산발적 병행 추진의 문제를 해소해 한국 공공외교를 통합적이고 효율적으로 수행할 수 있는 거버넌스(governance)의 구축이 시급함. 이러한 거버넌스 구축과 관련해, 외교부의 직제 개편을 통해 공공외교를 총괄 지휘할 수 있는 공공외교 담당 차관보직을 신설하는 방안, 현재 공공외교 및 문화외교를 맡고 있는 문화외교국을 '공공외교본부' 또는 '공공외교실'로 확대 개편하는 방안, 그리고 국무총리 산하 기구로 '공공외교위원회'를 설립하는 방안 등이 제기되고 있음.

■ 주석

1) 1990년경에 인터넷을 통해서 하이퍼텍스트 기술을 이용하여 정보를 공유하는 시스템으로 개발된 초기의 웹, 즉 웹 1.0은 이미 제공된 콘텐츠만을 보던 웹사이트가 주를 이룸. 2000년대 초에 들어오면서 물리적 네트워크가 확장되고 웹이 폭발적으로 성장하면서 웹 2.0이라고 불리는 새로운 패러다임이 등장함. 웹 2.0의 핵심 내용은 누군가가 만들어서 공급하는 웹이 아니라 불특정 다수의 사용자들이 능동적으로 참여해서 만드는 웹이라는 점에 있음(김상배, 2012b).

2) "I Love Korea, Because" 동영상 콘테스트에는 110여 개국에서 1,423건의 작품이 응모했는데 응모작을 분석한 결과, 한국을 좋아하는 이유로는 △K-Pop(769건), △자연경관 및 관광명소(631건), △한식(624건), △전통문화(524건), △드라마·영화(498건), △한국인(309건), △경제발전 및 첨단기술(308건), △한국어(195건), △역사(108건), △스포츠(88건) 등 순으로 나타남, 이 밖에도 패션, 화장품, 편리한 교통수단 등을 이유로 들기도 함(외교통상부 보도자료, 2012년 7월 6일자).

3) VANK는 한국을 알고 싶어하는 외국인에게 이메일을 통해 한국에 관한 모든 것을 알려주는 사이버 외교사절단 역할을 함. 이 단체는 비교적 잘 조직돼 있지만 자발적인 민간단체여서 예산 부족으로 다양한 활동을 하기는 힘든 상황임(이창현, 2011).

4) Gerbner(1998)는 TV와 같은 특정 대중매체에 장시간 반복적으로 노출될 경우, 그 매체가 전달하는 가치체계까지 습득하게 된다고 지적하면서 이를 '배양효과'라고 부름.

5) 한국이 동아시아 지역협력 분야에서 중요한 역할을 수행한 예로는 역내 국가들 간 1,200억 달러 규모의 상호자금 지원을 하기 위한 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)의 다자화 과정에서 일본과 중국 간의 경쟁관계로 인하여 배분이 어려웠던 기여율을 중국·일본 32%, 한국 16%, ASEAN 20%로 정하는 중개역할에 성공한 사례를 들 수 있음(신각수, 2010).

6) 성장에만 중점을 두고 실시한 정부 주도 산업화의 결과로 발생한 △과잉·중복 투자와 비효율, △기업의 도덕적 해이, △환경 오염, △과도한 외채 도입 등이 결국 IMF로 이어진 우리나라의 '아픈 역사'는 개도국들에게 소중한 교훈이 될 수 있으며, 이 같은 실패를 거울삼아 이들이 한국의 전철을 밟지 않도록 하는 데 기여할 수 있음(조태열, 2011).

■ 참고문헌

김상배(2012a), "21세기 공공외교의 도전과 과제,"『한일협력』(2012년 1월).

김상배(2012b), “소셜 미디어와 공공외교: 행위자 - 네트워크 이론으로 보는 미국의 전략,”『국제정치논총』 제52집 2호(2012년 6월), 한국국제정치학회·김선혁(2012), “한국 공공외교의 대내적 차원: 현황과 제언,” 한국국제정치학회 - 한국국제교류재단 공동주최 국제학술회의(2012.10.29-30) 발표논문.

김우상(2011), “중견국 외교 협력방안 모색: 한국과 호주 중심,”「JPI정책포럼」 2011-31, 제주평화연구원.

김장현(2012), “한류를 통한 국가이미지 제고방안,”「JPI정책포럼」 No.2012-9 (2012년 7월), 제주평화연구원.

김준석(2011), “유럽 사례에서 배우는 공공외교: 스칸디나비아 국가들의 대외 원조 정책과 이의 한국적 함의,” 한국국제정치학회 국내학술회의 발표문.

김태환(2011), “21세기 신공공외교와 포럼외교,”「JPI정책포럼」 No.2011-3(2011년 1월), 제주평화연구원.

마영삼(2011), “공공외교의 현황과 우리의 정책 방향,”「JPI정책포럼」 No.2011-27 (2011년 9월), 제주평화연구원.

박철희(2011), “한국 공공외교의 거버넌스 시스템 개혁을 위한 제언,” 한국 국제교류재단총회 세미나 발표문.

설원태·김성해(2012), “공공외교와 언론: 국내 글로벌 언론네트워크 구축의 현황과 미래,” 한국언론학회 2012년 봄철 정기학술대회 발표문.

신각수(2010) “가교외교 구상: 한국 다자외교의 새로운 패러다임을 찾아서,”『국제관계연구』 제15권 1호, 일민국제관계연구원, pp.293-324.

외교통상부 보도자료, 2012년 7월 6일 자.

유재웅(2008),『국가이미지－이론과 전략 프로그램』 서울: 커뮤니케이션북스.

유현석(2011), “중견국 공공외교의 추진체계: 호주사례를 중심으로,” 한국국제교류 재단 총회 세미나 발표문.

이면우(2009), “일본의 공공외교 추진체계: 캐나다, 노르웨이와의 비교적 관점에서,”『한국의 공공외교 활성화 방안』, 한국학술연구원.

이용욱(2010), “소프트파워 효용성에 대한 시론과 한국 소프트파워 외교에의 함의,”『국제문제연구』 제10권 제4호 통권40호, 국가안보전략연구소.

이창현(2011),『국가브랜드와 한류』, 파주시: 한국학술정보.

인남식(2010), “이스라엘 공공외교 전략과 함의,” 한국공공외교포럼 출범 기념 학술회의(2010.5.17) 발제문.

조태열(2011), “한국의 ODA 정책과 선진 - 개도국간 가교 역할,” 「JPI정책포럼」 2011-22, 제주평화연구원.

진행남(2012), 『신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안』, 제주평화연구원 연구사업 보고서[12-02], 제주평화연구원.

최영종(2012), “중견국가와 공공외교 그리고 한국,” 한국국제정치학회 - 한국국제교류재단 공동주최 국제학술회의(2012.10.29-30) 발표논문.

Dinnie, Keith(2009), *Nation Branding: concepts, issues, practice*. 김유경 역, 『글로벌 브랜드 가치제고를 위한 국가 브랜드의 전략적 관리』, 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 2, 파주: 인간사랑.

Gerbner, G(1998), “Cultivation Analysis: An Overview.” *Mass Communication and Society*, 1(3/4), pp.175-194.

Jan Melissen ed.(2008), *The Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, 박종일·박선영 역, 『신공공외교: 국제관계와 소프트 파워』, 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 1, 고양: 인간사랑.

KBS 방송문화연구소(2010), 『KBS-NHK 한일 공동 국민의식 조사』 결과보고서.

북한의 연이은 핵실험과 미사일 발사는 한국과 국제사회의 각종 비확산 노력이 결과적으로는 모두 실패하였음을 의미한다. 이제 '비확산'에서 '핵억지'와 '비핵화'로 근본적인 정책의 전환이 필요하다.

핵억지: 북한의 핵무기와 미사일이 계속 발전하게 되면, 미국이 한국에 제공해온 핵우산의 신뢰성에 대한 의구심이 증가할 수 있다. 따라서 미국의 억지전략의 신뢰성을 높이는 조치들이 필요하다.

선제공격: 선제공격전략은, 그 동기와 취지가 십분 이해되지만 아직 그에 필요한 군사적 능력을 우리가 가지지 못하고 있다. 또한 선제공격은 불완전하고, 불안정한 전략이라는 점을 인식할 필요가 있다.

비핵화: 역사적으로 "밖으로부터의" 비핵화는 거의 성공하지 못한 것으로 보인다. 남아공의 경우, 비핵화는 외부로부터의 노력에 의한 결과라기보다는 내부의 동학에 의한 것이라는 견해가 있다. 하지만, 북한의 비핵화를 추진함에 있어서 남아공은 유일한 준거 사례(reference case)로, 분석을 통하여 비핵화를 낳는 조건을 찾아내고, 북한에 적용가능성을 따져볼 필요가 있다.

비핵지대: 이해관계의 복잡성, 각국의 진정한 의사나 정확한 정보 파악의 어려움 등으로 실효성이 있고 실현가능한 동북아비핵지대조약을 구상하는 것이 어려운 작업이다. 각국의 연구자들이 동북아 비핵지대조약 구상을 제안하고 논의해서 실효성 있고 실현성이 있는 구상을 만들어갈 필요가 있다.

북한 핵무기의 위협과 대처방안:

핵억지, 선제공격, 비핵화, 비핵지대

한 인 택

제주평화연구원 연구위원

○ 한국은 안보위기의 와중에 있음. 북한이 핵실험을 통해서 핵무기 개발을 가속화하고 있고, 미사일 실험을 통하여 대륙간 ICBM급 전달체계도 개발하고 있음.

○ 안보위기처럼 잘 체감은 안 되지만, 한국은 '인식'의 위기도 동시에 경험하고 있음. 구체적으로 다음 두 가지 차원에서 '인식'의 위기를 경험하고 있음.

- 첫째, 북한에 대한 이해의 부족임. 북한이 어떤 국가인지, 왜 핵을 개발하는지에 대해 정확히 이해하지 못하였음.
- 둘째, 핵무기에 대한 이해의 부족임. 북한이 핵무기를 보유하면 안보위협이 질적으로 어떻게 변하는지, 또 재래식 안보위협에 비해 핵무기의 위협에는 어떻게 대처해야 하는지에 대한 이해도 부족.

○ 안보위기를 해결하기 위해서는 먼저 '인식'의 위기를 해결하는 것이 필요

함. 즉, 북한을 이해하지 못하면, 그리고 핵무기의 특성을 이해하지 못하면 지금의 안보위기가 해결되기 힘듦.

○ 이 글의 목적은 '인식'의 위기 중 두 번째 차원, 즉 핵무기의 특성에 대한 이해의 부족을 보완하고자 하는 것임.
  - 구체적으로, 이 글에서는 북한의 핵위협이 현실화되었다고 가정하고 핵무기의 특성을 감안한 정책대안을 소개하고자 함.

1. 결과적으로 모두 실패한 각종 비확산 정책들

○ 햇볕정책, 6자회담, UN 제재 등 한국과 국제사회의 다양한 비확산 노력에도 불구하고 북한은 3차례의 핵실험과 ICBM급 장거리 미사일의 실험을 실시. 이러한 북한의 행동들은 어느 정부의 정책이었든, 그 내용이 당근이든 채찍이든, 대화이든 행동이든을 막론하고 지금까지의 비확산 노력이 결과적으로 모두 실패하였음을 의미하는 것으로 보고 겸허하게 받아들여야 함.
  - 차제에 각종 비확산정책을 추진한 근거와 논리에 대해 재조명하고, 정책수행의 방법과 주체에 대해서도 재검토할 필요.

○ 북한의 핵무기가 이제 부정할 수 없는 위협이 되었다면 지금까지 실패한 각종 비확산 노력과는 구분되는, 핵확산을 기정사실로 하여 그 위협에 대처하는 새로운 대응책을 마련할 필요. 구체적으로 언급하자면, 북한의 핵무기 사용 방지를 최소의 기본적인 목표로 하고, 궁극적으로는 북한의 핵무기를 폐기하는 방향으로 정책을 수립할 필요.
  - 즉, 그간의 '비확산(non-proliferation)'에서 이제는 '핵억지(nuclear deterrence)'와 '비핵화(denuclearization)'로 정책을 전환할 단계에 도달.

○ 이전에도 '억지'라는 표현을 쓰기는 했지만 북한의 '핵공격'에 대한 억지

가 아니라 북한의 '통상적, 비통상적 공격'에 대한 억지를 의미하였음. 북한의 핵공격에 대한 억지를 고민하는 것은 북한의 핵실험과 미사일 실험이 성공한 이후에 비로소 시작.

○ 이전에도 '비핵화'라는 표현이 쓰이기는 하였지만, 북한이 핵무기를 보유하기 이전의 노력은 '비핵화'라는 표현보다는 '비확산'으로 보는 것이 정확. 갖고 있지도 않는 핵을 비핵화시키는 것은 논리적으로 불가능.

○ 핵확산을 기정사실로 한다고 함은 북한의 핵을 인정하고 수용한다는 의미가 절대 아님. 북한의 핵은 인정하고 수용해야 할 대상이 아니라 최소한 '억지'되고 궁극적으로 '제거'되어야 할 대상. 핵확산을 기정사실로 한다는 것은, 북한에 핵전력이 존재한다는 사실을 인식하고 대처하자는 의미.

○ 그동안 북한이 군사적 목적으로 핵개발을 수행해 왔음에도 불구하고 이를 평화적 목적의 핵개발이라고 주장했던 관점이나, 북한의 핵이 있더라도 외교적 협상카드에 불과하다는 현실부정적인 관점은 이제는 지양할 필요.

○ 한반도에서 평화를 유지하기 위해서는 우선은 북한의 핵사용을 억지하여야 할 것이고, 궁극적으로 비핵화를 실현하여야 함. 하지만 비확산 정책도 실패한 상태에서 과연 핵억지나 비핵화가 성공할 수 있을 것인가는 의문이 될 수 있음.
  - 국제적으로 보면 핵억지는 지금까지 성공적으로 작동한 것으로 평가됨. 즉, 2차 대전 종전 이후 핵무기가 사용될 뻔한 적은 있었지만 실제로 사용된 적은 한 번도 없었음.
  - 이에 비해 비핵화는 국제적으로 거의 성공하지 못한 것으로 보는 것이 타당. 핵무기를 보유하였다가 폐기한 경우는 역사적으로 남아프리카 공화국, 벨로루시, 카자흐스탄, 우크라이나로 총 4개국에 불과하며, 이 중에서도 벨로루시, 카자흐스탄, 우크라이나는 자체적으로 핵무기를 개발해서 보유한 국가들이 아니고 소련이 붕괴하면서 소련의 핵무기

를 물려받은 경우임. 따라서 핵무기를 자체적으로 개발하였다가 폐기한 경우는 남아프리카공화국 1개국에 불과함.

- 물론 비밀리에 자체적으로 핵을 개발했다가 비밀리에 핵을 폐기한 경우가 있을 수 있음. 그런 경우는 정보가 부재하기 때문에 분석이 불가능하고, 그런 경우가 있다고 해서 외부로부터 비핵화 노력이 성공했다고 평가할 수는 없음.

2. 핵억지: 북한에게도 작동할 것인가?

○ 북한의 핵능력이 실재한다고 가정하는 이상 가장 시급한 것은 북한이 핵무기를 사용하지 않게 만드는 것임. 북한이 핵무기를 사용하지 않게 만드는 방법은 이론적으로 여러 가지가 있을 수 있음. 설득 등의 소프트파워를 동원할 수도 있고, 군사력 등의 하드파워를 동원할 수도 있음. 경제교류의 증가도 이론적으로는 한 방법이 될 수 있음.

○ 상대방이 핵무기 사용을 단념하게 만드는 군사적인 방법으로서는 핵억지가 대표적임.

- 억지란 상대방이 공격할 시 그에 대해 호되게 보복할 것을 인식시켜서 애초에 공격할 의사를 갖지 않게 만드는 전략임.
- 즉, '방어'나 '공격'의 효과성이 아니라 '보복'의 가능성을 통해서 상대방으로 하여금 공격을 단념하게 하는 전략.

○ 가공할 핵무기의 등장은 역설적으로 억지전략의 효과성을 증가시켰음. 누구라도 단지 죽음보다 생존을 선호하며 합리적이기만 하다면, 핵무기로 보복을 받을 가능성이 존재하는 한 먼저 핵공격을 시도하지 않게 됨. 핵무기의 파괴력 때문에 핵보복을 받는 경우 생존하기 어렵고, 생존하더라도 비참한 상황에 놓이게 되기 때문.

- 핵무기에 비해 재래식 무기의 경우 보복의 위력이 훨씬 작고 따라서 억지의 효과도 비례하여 적음. 따라서 재래식 무기만이 있을 경우에

억지보다는 방어나 공격에 더 치중할 필요가 있음.

○ 구체적인 경우로, 과거 미소 간에는 상호가 상대방을 몇 번이고 파괴시킬 수 있는 핵무기를 보유하고 있었기 때문에 직접적 무력충돌이 없었음. 미러 간에도 마찬가지로 무력충돌이 발생하지 않고 있음. 양측이, 핵공격은 핵보복을 낳고, 결국에는 공격을 받은 쪽뿐만 아니라 공격을 한 쪽도 멸망할 것이라는 것을 잘 알고 있기 때문.

가. 확장 억지와 신뢰성의 문제

○ 한미동맹은, 북한의 남침 시에 미국이 핵무기로 보복할 가능성을 열어둠으로써 북한의 남침을 억지하는 역할을 해왔음. '확장 억지(extended deterrence)' 또는 '핵우산'으로 불리는 이 정책은 북한이 핵무기를 개발하기 이전까지는 효과적으로 작동하여 왔다고 할 수 있음.

- 북한이 소규모 대남 도발을 한 적은 있었지만 남한에 대해 대규모 공격은 감행하지 않았음. 이는 대규모 남침 시 재래식 무기뿐만 아니라 핵무기까지 동원한 미국의 보복을 받게 될 것이라는 두려움 때문인 것으로 판단됨.

○ 미국의 핵우산이 북한에 대해서 억지효과를 가진 이유는, 미국이 필요시 미국의 핵무기를 사용하겠다는 공약이 신뢰성을 가졌기 때문임. 억지가 효과적으로 작동하기 위해서는 핵무기를 보유한 것만으로는 안되고 실제로 핵무기를 보복에 사용하겠다는 의지가 확고하여야 하는데 북한의 핵무기 보유 이전, 특히 냉전기 중에는 미국의 그러한 의지를 지니고 있었을 것으로 일반적으로 인식되었음.

○ 북한의 핵무기와 미사일이 계속 발전하게 되면, 어느 시점에서는 북한이 미국 내 표적을 타격할 수 있는 능력을 갖추게 됨. 그렇게 되면 남침 시에 북한에 대해 핵무기로 보복하겠다는 미국의 의지에 대한 불확실성이 증가할 가능성이 있음. 즉, 미국이 한국에 제공해 온 핵우산의 신뢰성에 대한 의구심이 증가할 수 있음.

- 예컨대 미국이 남한을 지키기 위해 한반도에 개입하면 북한이 그 보복으로 로스앤젤레스를 공격하겠다고 위협할 경우, 미국은 한반도 개입을 주저할 가능성이 발생함. 즉, 유사시 미국의 핵우산이 안 펼쳐질 수도 있음.

○ 북한이, 미국의 핵우산이 안 펼쳐질 수 있다는 '인식'을 갖게 된다면 미국의 핵우산을 통한 북한의 핵무기 사용 억지 전략은 약화 내지 실패하게 됨.
- 이는 미국의 '실제 의도'와는 별개의 문제임. 이유나 사실이 어떻든 간에 미국이 남한을 보호하기 위하여 미국본토에 대한 북한의 공격을 감수할 용의가 충분하지 않다고 보이기만 해도 미국의 확장 억지는 신뢰성이 감소하며 심지어 실패할 수도 있음.

○ 따라서 북한이 핵을 갖게 된 이후에는 미국의 확장 억지 전략의 신뢰성을 높이는 효과적인 조치들이 필요함. 과거 소련의 핵위협에 놓였던 유럽에 대한 미국의 핵우산도 신뢰성의 문제가 발생하였던바, NATO의 경험을 바탕으로 미국의 대한(對韓) 핵우산의 신뢰성을 높이는 노력을 해야 함.
- 확장 억지 공약의 명문화는 미국의 용의를 공개적으로 재확인하여 북한의 핵무기 보유 이후 감소될 것으로 우려되는 미국의 대한(對韓) 확장 억지 신뢰성을 회복하고자 하는 노력.

○ NATO의 경험이 주는 메시지는 복합적인 두 가지임.
- 첫째로 확장 억지는 신뢰성의 문제가 발생한다는 점임. NATO의 경우 비록 미국이 세계 최다 핵무기 보유국이지만 미국의 대(對) 서유럽 확장 억지도 소련의 핵군사력이 강화되고, 대륙간 탄도 미사일이나 잠수함 발사 탄도 미사일이 개발됨에 따라 그 신뢰성이 감소하는 것을 피할 수 없었음.
- 그럼에도 불구하고 만약 서유럽이 소련으로부터 침공되지 않은 이유가 바로 미국의 대(對) 서유럽 확장 억지 때문이기도 함. 즉, NATO

가 우리에게 주는 긍정적 메시지는 북핵시대에도 성공적인 확장 억지가 가능하다는 점임.

- 그렇지만 NATO의 핵전략과 그에 내포된 미국의 확장 억지정책이 일정불변한 것이 아니라, 신뢰성의 문제를 해결하기 위하여 또 확장 억지에 따르는 리스크를 감소/전가시키기 위하여 지속적으로 변천하여 왔다는 점을 간과해서는 안 됨.

○ NATO의 초기 전략이 '대량보복전략'으로 전환된 것은 재래식 억지의 한계를 인식하였기 때문이며, 대량보복전략이 '유연반응전략'으로 전환되게 된 것은 확장 억지의 신뢰성을 회복하고, 확장 억지에 수반되는 리스크를 감소시키려는 노력의 결과임. 마찬가지로 '이중 결정'에서, 군비증강 결정은 전략 핵무기 균형과 소련의 중거리 핵미사일 배치로 약화된 확장 억지의 신뢰성을 회복하고자 취해진 조치였고, 군비통제 결정은 확장 억지에 따르는 리스크를 줄이고자 내려진 결정이었음.

- 만약 미국과 서유럽이 신뢰성의 문제에 대하여 대안 전략을 찾는 노력을 계속하지 않았더라면 NATO의 확장 억지는 약화되었을 것임.

○ 따라서 냉전 중 NATO의 핵억지 경험의 교훈을 한반도에 적용한다면, 북한 핵무기 보유와 함께 감소가 우려되는 미국의 확장 억지 신뢰성을 회복할 수 있는 한미 핵전략을 개발하고, 확장 억지에 수반되는 리스크의 분배를 둘러싼 분쟁에 의해 지체되지 말고 새로운 핵전략을 신속히 채택하는 것으로 정리될 수 있음.

3. 선제공격: 해결책이 될 수 있나?

○ 미국의 핵우산이 안 펼쳐질 것을 대비하여 선제공격론이 등장하고 있음. 북한의 핵공격이 임박할 경우, 북한이 공격하기 전에 우리가 먼저 공격하는 것이 선제공격의 전략임.

○ 선제공격의 동기와 취지는 십분 이해가 가지만 우리의 현실은 선제공격을 수행하기에 필요한 군사적 능력을 아직 보유하지 못한 상태임. 따라서 현재의 시점에서 선제공격의 논의는 아이디어 단계로 보는 것이 타당할 것임.

- 하지만 우리의 국력과 북한 핵위협의 심각성으로 볼 때 선제공격에 필요한 군사적 능력을 갖추게 되는 것은 시간의 문제라고도 볼 수 있음.

○ 어느 시점에 우리가 선제공격에 필요한 군사적 능력을 갖추게 되더라도 선제공격은 (1) 불완전하고, (2) 불안정한 전략이라는 점을 인식하는 것이 중요함.

○ 선제공격은 '불완전한' 대책임. 선제공격이 100% 성공하기 위해서는 북한 핵무기의 소재가 100% 파악되어야 하고, 파악된 핵무기는 100% 파괴할 수 있어야 함. 문제는 우리가 파악한 장소 외의 다른 곳에 핵무기가 은닉되어 있을 가능성이 당연히 있으며, 파악된 장소 중에는 우리의 타격력을 분산시키려는 목적으로 가짜가 포함되어 있을 수 있다는 점임.

- 만약 선제공격을 통해서 북한의 핵무기를 100% 파괴하지 못하면 북한은 잔존하는 핵무기를 사용하여 우리에게 보복할 가능성이 커짐.

○ 아울러 선제공격은 '불안정한' 대책임. 선제공격이 불안정한 이유는, 선제공격 정책의 존재 자체가 북한으로 하여금 갖고 있는 핵무기를 선제사용하게 하는 유인을 제공하기 때문임. 2차 공격능력을 갖고 있지 못한 북한으로서는 한국의 선제공격 시 갖고 있는 핵무기의 다수 또는 심한 경우는 전부를 상실할 가능성이 있음. 그리고 북한으로서는 한국의 선제공격이 단지 핵무기만을 제거하기 위한 것인지 아니면 북한 지도부를 공격하기 위한 것인지 구분이 불가능함.

- 북한의 핵무기를 상실할 위기에 처해서, 그리고 공격이 북한 지도부를 대상으로 한 것일지도 모르는 상황에서 북한 지도부로서는 선제공격의 징후만 있으면 무조건 갖고 있는 핵무기를 사용해버리는 것이 합리

적이라고 생각할 수 있음.

- 즉, 선제공격 정책은 만약 실제로 실행될 것으로 북한에게 인지되면 인지될수록－즉 정책의 신뢰성이 높으면 높을수록－북한의 핵무기 사용으로 직결될 가능성이 있음.

○ 또한 선제공격이 법적으로나 윤리적으로 과연 허용될 수 있는지 미지수이고, 국제적으로 심각한 외교 문제를 발생시킬 소지가 있음. 특히 미국이나 중국의 지지를 얻을 수 있을지 미지수이고, 만약 주변국과 사전에 협의를 할 경우에는 기밀유지가 어려울 수 있다는 고민이 존재함.

○ 물론 북한의 핵공격이 임박했고 필연적이라면 그때는 선제공격의 불완전성이나 불안정성의 문제를 떠나서 선제공격을 하는 것이 당연하고 필요할 것임. 선제공격이 성공한다면 북한의 핵공격을 좌절시킬 수 있고, 완전히 성공하지 못한다고 하더라도 선제공격을 통하여 북한의 핵무기나 재래식 무기를 일부라도 파괴할 수 있다면 그만큼 우리가 입는 피해가 줄어들 것이기 때문임.

○ 문제는 선제공격을 실시하기에 앞서서 북한의 핵공격이 임박했다든가 필연적이라는 "확증"을 찾아낼 수 있느냐 하는 것임. 만약 오판에 의해서 북한의 핵공격이 임박했거나 필연적이라고 판단을 하고 선제공격을 실시하면 우리 스스로가 불필요하고 비윤리적인 재앙을 자초하는 결과를 낳게 되는 것임.

○ 북한의 핵위협에 대처하는 대응책 중에서 선제공격이 사전에 제외되어야 할 이유는 없음. 선제공격을 포함한 모든 가능한 대안을 염두에 두고 필요에 따라서 가장 적합한 정책을 선택하는 것이 바람직함. 하지만 선제공격이 "최적"으로 판단되는 상황은 현실적으로 많지 않거나 그런 상황이 있어도 제때 인지를 못하게 될 가능성이 다분히 존재함.

4. 비핵화: 가능한가?

○ 역사적으로 볼 때 위기는 있었지만 핵억지는 성공적으로 작동한 것으로 평가되는 데 비해 "밖으로부터의" 비핵화는 거의 성공하지 못한 것으로 보는 것이 타당함.

- 핵무기를 자체적으로 개발하였다가 폐기한 것으로 알려진 경우는 남아프리카공화국 1개국에 불과한데, 이도 외부로부터의 노력에 의한 결과라기보다는 남아프리카공화국 내부의 민주화 과정에서 드 클레르크(F.W. de Klerk) 정권과 아프리카 민족회의(African National Congress)간 타협과 협상의 결과라고 보는 견해가 많음.

○ 많이 언급되는 벨로루시, 카자흐스탄, 우크라이나의 핵폐기는, 미국과 러시아가 핵폐기의 조건으로 이들 국가에게 경제적 보상과 안전보장을 약속하였기에 발생한 결과. 이를 일반화할 수 있다면, 자체적으로 핵을 개발하여 보유한 경우가 아닌 경우에는 외부의 노력에 의해서 비핵화가 가능한 것으로 보임. 이는 이들 국가들에서는 다른 나라의 반대에도 불구하고 핵보유를 고집할 정도로 강력하게 핵개발을 추진한 국내적 세력이나 의사가 존재하지 않았기 때문으로 볼 수 있음.

○ 북한과 남아프리카공화국 간의 이질성에도 불구하고, 남아프리카공화국은 북한의 비핵화를 추진함에 있어서 현재로써 유일한 준거 사례(reference case)임. 따라서 남아프리카공화국의 사례를 분석하여 비핵화를 낳는 조건을 찾아내고, 북한에 적용가능성을 따져볼 필요가 있음.

가. 남아프리카공화국 사례

○ 남아프리카공화국은 1970년대, 1980년대 핵무기 개발을 추진하여 6개의 완성된 핵장치와 부분적으로 완성된 1개의 핵장치를 보유하였다가 1990년에서 1991년 사이에 모두 폐기하였음.

○ 남아프리카공화국의 핵폐기 결정은, 전통적으로 (1)안보위협의 감소와 (2)NPT 가입에 따라 국제관계가 정상화됨으로써 받게 되는 혜택으로 설명되었음.

- 1980년대 말에 접어들면서 일련의 사건들－소련의 붕괴, 나미비아의 독립, 앙골라에서 적대행위의 종식 및 앙골라로부터 5만 명의 쿠바군 철수－로 인해 남아프리카공화국은 핵무기가 불필요하게 되었다는 것을 명확히 인식하게 되었다고 함. 아울러 남아프리카공화국 정부는 NPT에 가입하는 것이 자국의 국제관계, 특히 다른 아프리카 국가들과의 관계에 있어서 확실히 이익이 될 것이라는 점을 점점 더 느끼고 있었다고 함. 즉, 핵무기가 이익보다는 부담이 된다는 것을 남아프리카공화국 정부는 알게 되었음.
- 이런 상황에서 1989년 9월 F.W. de Klerk가 대통령으로 당선되면서 핵무기에 관련한 정책의 급격한 변화가 발생하기 시작하였음.

○ 이러한 전통적인 설명이 유일한 설명이 아니고 비판도 존재하고 있음. 특히, 안보위협의 감소와 관련하여, 안보위협의 감소가 반드시 핵무기의 전면적 폐기를 낳아야 할 이유는 없음.

- 예컨대 핵무기 보유 규모를 당초 계획했던 7기 대신 2~3기로 줄이는 것도 안보적 위협 감소에 대한 적정한 대처가 될 수 있음. 국제사회는 무정부 상태라는 현실을 생각할 때 여분의 안보수단을, 즉 작은 수라도 핵무기를 확보하고 있는 것은 오히려 바람직하고 현명한 조치라고 할 수 있음.
- 미국이나 러시아가 필요한 이상으로 핵무기를 보유하고 있는 것이 바로 그러한 예라고 할 수 있음.

○ Liberman에 의하면 안보위협의 감소가 핵폐기를 낳았다는 설명은 표면적으로 맞는 것처럼 보이지만, 안보위협의 감소는 기껏해야 허용적 변인(permissive cause)에 불과하였을 것이라고 함. 잔존하는 핵능력을 갖고 있더라도 남아프리카공화국의 안보에 부정적인 영향을 미치지 않았을

것이며, 핵폐기로부터 오는 예산절약 효과도 크지 않기 때문임. 따라서 안보적으로 볼 때는 남아프리카공화국이 핵폐기를 할 만한 별다른 유인이 없었다고 Liberman은 결론짓고 있음.

○ 정상적 대외관계를 회복하기 위해서 핵폐기를 결정하였다는 설명 또한 틀린 것은 아니지만 한계가 있음. 남아프리카공화국이 정상적인 대외관계를 갖지 못하게 된 주된 원인은 인종차별정책임. 핵폐기가 대외관계의 정상화를 위한 수단이었다고 한다면 주된 수단이 아니라 보조적 수단일 것임.

○ 따라서 남아프리카공화국이 핵폐기에 있어서 유일한 사례라는 점에서 중요하지만, Liberman 등이 지적한 것처럼 남아프리카공화국의 "경험"이 정확히 무엇인지에 대해서 이론의 여지가 있음. 또 구체적으로 남아프리카공화국의 경험이 북한에게 줄 수 있는 교훈이 무엇인지 알기도 어려움.

○ 그럼에도 불구하고 남아프리카공화국의 사례가 북한의 핵폐기에 함의를 갖는다면 아래와 같은 것이 있을 수 있음.
  - 첫째, 안보위협의 감소가 반드시 북한의 핵폐기를 낳지 않을 수 있음. 안보위협은 그것이 상상에 의한 것이든 실재하는 것이든 핵개발을 촉발할 수 있지만, 안보위협의 감소가 반드시 핵폐기를 낳지는 않을 수 있음. 남아프리카공화국의 핵폐기에 관한 많은 설명들이 그러한 가능성을 경험적으로 확인해 주고 있음(유일한 예외가 되는 것은 안보위협의 감소로 핵폐기를 설명한 "전통적" 설명이 될 것임). 이러한 분석이 맞는다면 소극적 안전보장의 제공만으로는 북한의 핵폐기를 유도하는 것은 용이하지 않을 수 있음.
  - 둘째, 체제의 변화 없이 리더십 변화만으로도 핵폐기가 가능할 수 있음. 남아프리카공화국에서는 아프리카민족회의로 정권이 이양되기 이전에, 즉 민주화가 완료되기 이전에 핵폐기 결정이 이루어졌음. 개혁과 개방을 지향하는 지도자의 등장만으로도 핵폐기 결정이 가능할 수

있음. 그런데 북한 내에서 어떤 지도자가 등장하느냐 하는 것은 외부에서 커다란 영향을 줄 수 있는 사안이 아니라는 고민이 있음.

- 셋째, 개혁과 개방을 지향하는 지도자가 등장하여 국제규범을 준수하고자 하는 경우 그에 대하여 신뢰할 수 있는 보상이 있어야 함. NPT 가입으로 남아프리카공화국의 국제적 위상이 회복되고 대외경제적 여건이 호전되지 않았다면 de Klerk 대통령의 대내적 입지가 약화될 뿐만 아니라 후속되는 개혁과 개방 등을 추진하지 않을 가능성이 컸음.
- 넷째, 북한이 핵폐기를 결정할 경우 그 결정은 핵정책의 변화만이 아니고 보다 커다란 전략변화의 일부분일 가능성이 큼. De Klerk에 의한 핵폐기 결정은 인종차별정책과 무관한 것이 아니었고, 궁극적 목적과 동기는 남아프리카공화국의 정상국가화와 대외관계의 정상화였음. 달리 말하면 북한의 경우는 북한이 자신의 이미지를 정상국가와 국제사회의 일원으로 새로 정립할 때 핵폐기 결정이 발생할 가능성이 큼.

5. 비핵지대: 대안이 될 수 있나?

○ 지난 10여 년간 우리의 노력에도 불구하고 북한은 핵무기의 개발에 성공하였고 북한 핵무기의 폐기는 요원해 보임. 하지만 '장기적'이고 '세계적'인 시각에서 보면 비확산이나 핵폐기의 가능성이 반드시 비관적인 것만은 아님.

- 1963년 John F. Kennedy 대통령은 1970년대까지 약 15개에서 25개의 국가가 핵무기를 보유하게 될 것이라고 예측하였는데, 그로부터 거의 반세기가 지난 오늘까지 핵보유국가는 채 10개국을 넘지 않고 있음. 1960년대 이후 국가의 수가 증가하였고, 핵무기 개발과 관련된 기술이 전 세계적으로 확산된 점을 고려한다면, 핵무기 보유국가의 수가 아직 10개국이 되지 않는다는 것은 핵 비확산의 관점에서 볼 때 상당히 고무적인 사실임.
- 또한 핵무기 개발을 중도에 포기하거나 보유했던 핵무기를 폐기한 국가도 알려진 것만 20여 개국이 넘음.

○ 이러한 긍정적인 장기적, 세계적 추세도 핵무기를 개발한 북한을 이웃하고 있는 우리로서는 커다란 위안이 되지 않고, 북한의 핵폐기에 대한 우리의 기대는 그다지 높지 않음. 하지만 de Klerk 대통령이 선출되었을 때만 하더라도 남아프리카공화국 정부가 수십 년 동안 유지해 온 인종차별정책(apartheid)을 포기하고 핵무기마저도 폐기해 버릴 것이라고 예측하기 쉽지 않았음. 마찬가지로 강경한 반미 노선을 유지하던 리비아가 하루아침에 핵개발을 포기하고 미국과 관계 개선을 추구할 것이라고 예측하기란 어려웠음.

○ 북한의 핵무기가 이제 더 이상 이론적 가능성이 아니라 현실적 위협이 되었다면 지금까지 실패한 비확산 노력과는 구분되는, 핵확산을 기정사실로 한 새로운 대응책이 필요함. 따라서 이 절에서는 제3의 대응책으로 비핵지대조약에 주목하고자 함.

○ 비핵지대조약이란 한마디로 '비핵지대'를 설립하는, 국가 간의 법적으로 구속력 있는 약속임. 각 비핵지대조약에서 정의하는 비핵지대의 구체적 내용은 약간씩 다를 수 있지만 가장 기본적 특징은 핵무기의 부재임.
  - 현재까지 인간 거주 지역 내에 5개의 비핵지대조약이 체결, 발효되어 총 116개국, 전 세계 인구의 33%가 비핵지대 내에 속해 있음.
  - 지역으로 보면 중남미, 남태평양, 동남아, 중앙아시아, 그리고 아프리카에 비핵지대조약이 발효되고 있음. 비록 비핵지대는 아니지만 북미나 EU 지역은 분쟁이 없는 안정적인 지역이라는 점을 생각한다면, 전 세계 대부분의 국가들이 비핵지대에 속해 있거나 비핵지대는 아니더라도 분쟁이 없는 안정적인 지역에 위치해 있다고 할 수 있음.

○ 한국과 중국을 비롯해서 북한과 일본 그리고 러시아가 위치한 동북아에는 아직까지 비핵지대조약이 체결되지 않았고, 비핵지대조약을 체결하려는 논의가 심도 있게 진행되지 않고 있음.
  - 만약 동북아에서 비핵지대조약이 실현될 경우 한반도뿐만 아니라 일

본 전역에서 핵무기가 사라질 것이고, 중국 및 러시아의 일부 지역에서 한반도와 일본에 가장 큰 위협을 주는 전술핵무기가 사라지게 될 것임.

○ 문제는 북한의 핵무기조차 없애지 못하는 오늘의 현실에서 동북아 비핵지대의 창설이 과연 가능할 수 있느냐 하는 것임.

○ 동북아에 비핵지대조약이 부재하고 논의도 부진한 이유로, 동북아에는 두 곳의 핵무기 보유국가－중국과 러시아－가 존재하고 있으며, 역외 국가이지만 핵무기 보유국인 미국이 동북아에 깊은 전략적 이해를 가지고 있다는 사실이 많이 거론되고 있음. 아울러 90년대 이후 북한이 핵개발을 하고 있고, 한국과 일본이 비록 지금 현재로는 핵무기를 보유하고 있지는 않지만 단시간 내 핵무기 보유국가가 될 수 있는 '핵개발 문턱국가(threshold nuclear states)'라는 점도 동북아지역 내에서 비핵지대가 설립되기 힘든 이유로 지적되고 있음.
  - 즉, 동북아지역 내 국가 그리고 동북아지역에 깊이 개입해있는 국가들이 모두 핵무기를 이미 보유하고 있거나 핵무기를 보유할 수 있는 문턱에 와있기 때문에 동북아지역에 비핵지대를 설립하려는 시도에 대해 부정적이라는 견해가 존재하고 있음.

○ 하지만 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재가 동북아에서 비핵지대가 설립되는 것을 반드시 불가능하게 하는 것이 아니며, 오히려 그들의 존재로 인하여 비핵지대 설립의 필요성이 그 어느 지역보다도 높기 때문에 비핵지대조약에 대한 공감대 형성이 상대적으로 용이할 수도 있음. 그 결과로 실현가능성이 의외로 높을 수 있다는 것이 필자의 기대임.
  - 물론 동북아 비핵지대조약의 필요성에 대한 공감대를 형성하고, 그 실현을 위한 국제적 지지를 얻는 것이 자동적이거나 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아님. 비핵지대조약을 위한 공감대를 형성하기 위해서는 먼저 비핵지대조약의 가능성에 대한 비관적 선입견을 불식시키고, 역내 각국이 합의할 수 있는 비핵지대구상을 제시하는 것이 필요함.

가. 비관적 선입견 vs. 실제 체결과정

○ 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가의 역내 존재나 역외 핵무기 보유국가(즉, 미국)의 동북아지역 내 전략적 개입 때문에 동북아에서 비핵지대 설립이 불가능할 것이라는 견해는 부분적으로는 기존의 비핵지대조약 체결 과정에 대한 이해가 피상적이기 때문에 발생한 오해임.

○ 현존하는 비핵지대조약들이 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가라는 장애요소가 없어서 체결, 발효된 것이라고 보는 것은 정확하지 않음. 오히려 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재 때문에 비핵지대조약이 추진되기 시작하였고, 비핵지대조약이 협상되는 과정 속에서 핵무기 보유국이나 핵개발 문턱국가의 문제가 해소 내지 경감되었음.

- 중남미 비핵지대조약－일반적 명칭은 Tlatelolco 조약－은 핵전쟁 직전까지 치달았던 쿠바 미사일 위기를 계기로 추진되기 시작하여 성공적으로 체결, 발효되었음. 특히, 쿠바 미사일 위기의 핵심에 놓여있던 쿠바도 궁극적으로는 Tlatelolco 조약체결국이 되었음.
- 남태평양 비핵지대조약－일반적 명칭은 Rarotonga 조약－은 남태평양에서의 프랑스 핵실험을 계기로 추진되어, 핵무기의 금지는 물론 방사능폐기물의 해상덤핑까지 금지하는 폭넓은 비핵지대조약으로 탄생하였음.
- 아프리카 비핵지대조약－일반적 명칭은 Pelindaba 조약－은 역외 핵무기 보유국가인 프랑스의 사하라사막 핵실험과 역내 국가인 남아프리카공화국의 핵무기 개발 및 보유에 대항하여 추진되어서, 아프리카 대륙 내 핵무기의 부재는 물론 핵실험의 금지를 내용으로 하는 비핵지대조약으로 성공적으로 체결, 발효되었음. 궁극적으로 남아프리카공화국도 Pelindaba 조약체결국이 되었고, 이스라엘의 핵포기가 선행되어야 한다는 조건을 달았던 리비아나 알제리도 Pelindaba 조약을 비준하였음. 즉, 아프리카 역내 핵보유국의 존재뿐만 아니라 역외 핵보유국의 존재가－즉 역내국 남아프리카공화국과 역외국 이스라엘의 존재가－ 비핵지대조약의 협상이나 체결을 불가능하게 한 것이 아님.

- 중앙아시아 비핵지대조약－일반적 명칭은 Semei 또는 Semey 조약 － 은 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 간에 체결, 발효된 비핵지대조약으로, 체결국 중 카자흐스탄과 우즈베키스탄에는 과거 소련에 소속되어 있던 기간 중에 핵무기가 잠시 존재하였음. 카자흐스탄은 소련이 붕괴할 때 핵미사일, 핵실험시설 등을 물려받았으나 독립 후 폐기하였으며, 우즈베키스탄에는 한때 소련의 전술핵무기가 배치되어 있었다고 알려져 있음.

○ Tlatelolco 조약, Rarotonga 조약, Pelindaba 조약, 그리고 부분적으로는 Semei 조약의 경우에서 알 수 있듯이, 현존하는 비핵지대조약들은 각 지역 내에 존재하는 다양한 핵문제를 해결하기 위해서 시작되어 궁극적으로 조약으로 체결, 발효된 것임.

- 다른 지역에서는 핵 문제가 없었기 때문에 손쉽게 비핵지대조약이 체결되었다고 생각하거나, 동북아에서는 북한 핵 문제가 미결상태에 있고, 핵을 보유한 강대국이 위치하거나 개입하고 있기 때문에 비핵지대조약이 체결될 수 없다고 단정짓는 것은 성급한 결론일 수 있음.

○ 같은 제안자의 구상일 경우 제안한 시기가 다르더라도 상당한 연속성이 있음. 따라서 비핵지대에 핵무기 보유국가를 포함한 구상 중 가장 대표적인 John Endicott의 제안과 일부 국가에 한정한 구상 중 가장 잘 알려진 Hiromichi Umebayashi의 제안을 자세히 살펴보도록 하겠음.

〈표 1〉 역대 동북아시아 비핵지대 제안*

시기	제안자	내용
1995년 3월	John Endicott 外	비전략 핵무기에 한정된 제한적 비핵지대안. 당초에는 DMZ를 중심으로 하는 반경 1,200km 반경의 원형지대안. 그후 미국의 알래스카를 포함한 타원형지대안을 제안
1995년	Andrew Mack	남북한, 일본, 대만을 포함
1996년 3월	Kumao Kaneko	판문점을 중심으로 반경 2,000km의 원형비핵지대안. 핵보유국과 비핵국가를

시기	제안자	내용
		포함하여 핵보유국이 단계적으로 핵무기를 폐기할 의무 부과
1996년 5월	Hiromichi Umebayashi	3개의 비핵국가(한국, 북한, 일본)와 3개의 핵보유국(미국, 중국, 러시아)에 의해 구성되는 3+3 안. 후자는 전자에 소극적 안전보장
1997년 10월	John Endicott	제1단계로서 한국, 일본, 몽골, 북한 등 비핵국가에 의한 제한적 비핵지대를 창설하는 방안
2000년	Seongwhun Cheon & Tatsujiro Suzuki	남한, 북한, 일본으로 비핵지대 구성 제안
2004년 4월	Hiromichi Umebayashi	3+3안에 기반한 모델 조약안
2009년	Nautilus Institute	남한과 북한을 대상. 1992년 한반도 비핵화 공동선언을 비핵지대조약으로 격상하려는 시도**
2010년	Nautilus Institute	한국과 일본만을 포함. 북한의 참여는 이후에 이루어지거나 혹은 영원히 이루어지지 않을 수 있다는 것을 가정***

* 이삼성 外, pp.21-22에 있는 표를 바탕으로 필자가 정정, 보완 및 업데이트
** Hayes and Hamel-Green(2009)
*** Peter Hayes, "Korea-Japan Nuclear Weapon Free Zone (KJNWFZ) Concept Paper," 2010, http://gc.nautilus.org/Nautilus/initiatives/korea-japan-nwfz/KJNWFZ%20Concept%20 Paper%20May6-2010.pdf

나. John Endicott의 구상

○ Endicott의 비핵지대조약 구상은 1991년 남북한의 한반도 비핵화 공동선언 채택을 계기로 탄생. Endicott에 의하면 그와 그의 동료들이 동북아에서 비핵지대를 구상하게 된 것은 남북 간의 양자적 비핵화 합의를 뒷받침할 수 있는 지역적 비핵화협정이 필요하다는 인식 때문. 즉, Endicott의 의도는 지역적 비핵지대조약을 통하여 남북간 협정의 미비점을 보완하려는 것.

○ Endicott의 구상은 비핵지대조약의 적용범위와 규제대상에서 흥미로움.

비핵지대의 범위의 경우 Endicott의 제안은 DMZ를 중심으로 반경 약 1,200km의 원을 그려서 그 내부를 비핵지대로 하는 것임. 이 원형 비핵지대 내에는 남한, 북한, 일본 그리고 대만 전역이 들어오고, 중국, 몽골, 그리고 러시아의 일부가 포함됨. 미국은 원형 비핵지대 내에는 안 들어오지만 한국과 일본에 군사기지를 가지고 있어서 조약 참가국으로 되어 있음.

- 영토가 아니라 경계선을 기준으로 조약의 적용범위를 획정한다는 점에서 Endicott의 구상과 기존의 Tlatelolco 조약이나 Rarotonga 조약은 공통점을 찾을 수 있음. 하지만 Endicott가 획정한 비핵지대에서 핵무기 보유국가들이 포함된다는－정확히 말하면 핵무기보유국가 영토의 일부가 포함된다는－점에서 Tlatelolco 조약이나 Rarotonga 조약과 차원이 다름.
- 원형 비핵지대안은 나중에 미국의 일부를 포함하기 위하여 타원형 비핵지대로 수정됨.

○ Endicott의 구상에 있어서 또 다른 흥미로운 점은 규제대상임. 비핵국가의 경우 모든 핵무기는 금지됨. 그러나 핵무기보유국가의 경우는 전략핵무기는 허용되고, 전술 핵무기만이 금지됨. 규제대상에 있어서 Endicott의 구상은 핵무기 보유국가에도 의무를 부과한다는 점과 전략 핵무기와 전술 핵무기를 구분한다는 점에서 기존의 조약과 다름.

다. Hiromichi Umebayashi의 제안

○ 1996년 5월 일본의 핵문제 전문 NGO인 Peace Depot의 Umebayashi 대표는 한국, 북한, 일본 3국이 비핵지대조약을 체결하고, 동북아에 위치하거나 전략적으로 개입하고 있는 중국, 러시아, 미국 3국이 의정서를 통해서 비핵국가 3국에게 지위존중과 소극적 안전보장을 약속하는 '3+3안'을 제안.

○ Umebayashi가 3+3안을 제안하였을 때는 공식적으로 남한과 북한이 한

반도 비핵화 공동선언을 했고, 일본도 비핵 3원칙을 오랫동안 견지해 온 상태였음. 따라서 3+3안 중 남북한과 일본 3국의 비핵지대조약 체결에 관한 부분은 당시 3국의 공식정책과 합치된다고 볼 수 있음. 하지만 북한의 핵개발로 인해서 오늘날 동북아의 현실은 당시 3국의 공식정책과 거리가 멈. Umebayashi의 3+3안은 2004년에 더 '발전'되어 핵무기보유국의 소극적 안전보장을 비핵지대조약의 의정서 대신 조약의 본문에 포함시키는 안이 제시되었음.

- 일본의 Peace Depot나 한국의 '평화네트워크'는 3+3안이 가장 현실적인 비핵지대안이라고 생각하고 있음. 특히 3+3안에 포함되는 국가들이 이미 6자회담을 통해서 동북아의 안보에 관한 논의를 해오고 있기 때문에 3+3안을 논의할 수 있는 협의체는 이미 존재하고 있다는 긍정적 평가도 해볼 수 있음.

라. 비핵지대안의 과제

○ 한일 양국의 시민단체들이 가장 현실적이라고 주장해 온 '3+3안'이 제안된 지 벌써 10여 년이 지났고, Endicott이 동북아 비핵지대의 시대가 왔다고 선언한 지 이미 5년이 지났음. 하지만 동북아의 비핵지대조약의 체결은커녕 북핵 문제의 해결도 요원해 보이는 것이 현실임. 성급한 결론일 수도 있으나 결과만을 놓고 보면 기존의 동북아 비핵지대 제안은 모두 실패임.

○ 동북아 비핵지대조약에 대한 논의가 논의로만 끝나지 않고 실현되기 위해서는 비핵지대설립을 목표로 하되 관련국의 이해관계도 조화시켜서 비핵지대조약이 지지를 받을 수 있어야 함. 특히 동북아의 특수성에 비추어 역내외 핵무기 보유국가의 지위, 역내 비핵국가의 안보, 핵무기 보유국가와 비핵국가 간의 형평성 등을 고려해서 동북아 비핵지대조약의 구체적 내용이 결정되어야 함.

○ 하지만 실효성이 있고 실현성도 있도록 비핵지대조약의 구체적 내용을

정하는 것은 쉬운 작업이 아님. 각국별로 이해관계가 복잡할 뿐만 아니라 진정한 의도를 파악하기 어려운 경우가 많음.

- 예컨대 일본이 유사시 핵무기를 개발할 의도가 있는지는 외부에서는 알기 어려움. 그렇지만 일본의 핵무기 개발의사 유무나 강약은 비핵지대조약의 체결에 영향을 미치는 중요한 변수. 만약 일본이 속으로 핵무기 개발의사를 가지고 있다면 한국이나 중국의 입장에서는 동북아 비핵지대조약을 통해서 일본의 핵개발 유인을 줄이고 검증을 강화하고자 할 것임.

○ 이해관계의 복잡성, 그리고 각국의 진정한 의사나 정확한 정보 파악의 어려움으로 실효성이 있고 실현가능한 동북아 비핵지대조약을 구상하는 것이 어려운 작업임. 따라서 각국의 연구자들이 협력해서 또 개별적으로 동북아 비핵지대조약 구상을 제안하고 논의해서 실효성 있고 실현성이 있는 구상을 만들어갈 필요가 있음.

6. 결론을 대신하여

○ 북한의 3차례의 핵실험과 ICBM급 장거리 미사일실험 실시로 지금까지의 비확산 노력은 결과적으로 모두 실패하였다는 평가가 가능함. 이제 핵확산을 전제로 하여 그 위협에 대처하는 새로운 대응책을 마련할 필요가 있음.

- 구체적으로, 핵억지, 선제공격, 비핵화, 비핵지대 건설 등의 정책이 이에 해당함.

가. 핵억지

○ 북한의 핵능력이 실재하는 이상 가장 시급한 것은 북한이 핵무기를 사용하지 않게 만드는 것임. 그간 한미동맹은 북한의 남침 시에 미국이 핵무기로 보복할 가능성을 열어둠으로써 북한의 남침을 억지하는 역할을 하

여 왔음. '확장 억지(extended deterrence)' 또는 '핵우산'으로 불리는 이 정책은 북한이 핵무기를 개발하기 이전까지는 효과적으로 작동하여 왔다고 할 수 있음.

○ 북한의 핵무기와 미사일이 계속 발전하게 되면, 미국이 한국에 제공해 온 핵우산의 신뢰성에 대한 의구심이 증가할 수 있음. 따라서 미국의 억지 전략의 신뢰성을 높이는 효과적인 조치들이 필요함.

나. 선제공격

○ 북한의 핵공격이 임박할 경우, 북한이 공격하기 전에 우리가 먼저 공격하는 것이 선제공격의 전략임.

○ 선제공격의 동기와 취지는 십분 이해가 가지만 현실은 우리가 선제공격을 수행하기에 필요한 군사적 능력을 아직 가지지 못하고 있는 상태임. 우리가 선제공격에 필요한 군사적 능력을 갖추게 되더라도 선제공격은 (1) 불완전하고, (2) 불안정한 전략임.

○ 핵심적인 관건은 선제공격을 실시하기에 앞서서 북한의 핵공격이 임박했다든가 필연적이라는 "확증"을 찾아낼 수 있느냐 하는 것인데, 만약 우리가 오판을 하고 선제공격을 실시하면 스스로가 재앙을 자초하는 결과를 낳게 되는 것임.

다. 비핵화

○ 억지는 역사적으로 볼 때 성공적으로 작동한 것으로 평가되는데 반해 "밖으로부터의" 비핵화는 거의 성공하지 못한 것으로 보는 것이 타당.
  - 핵무기를 자체 개발하였다가 폐기한 것으로 알려진 경우는 남아프리카공화국 1개국에 불과한데다가, 외부로부터의 노력에 의한 결과라기보다는 남아프리카공화국 내부의 동학에 의한 것이라는 견해가 존재.

○ 하지만 남아프리카공화국은 북한의 비핵화를 추진함에 있어서 유일한 준거 사례(reference case)로, 주의 깊게 분석하여 비핵화를 낳는 조건을 찾아내고, 북한에 적용가능성을 따져볼 필요가 있음.

- 남아프리카공화국의 사례가 북한의 핵폐기에 주는 함의를 찾는다면 첫째, 안보위협의 감소가 반드시 북한의 핵폐기를 낳지 않을 수 있고, 둘째, 체제의 변화 없이 리더십 변화만으로도 핵폐기가 가능할 수 있으며, 셋째, 개혁과 개방을 지향하는 지도자가 등장하여 국제규범을 준수하고자 하는 경우 그에 대하여 신뢰할 수 있는 보상이 있어야 하며, 넷째, 북한이 핵폐기를 결정할 경우 그 결정은 핵정책의 변화만이 아니고 보다 커다란 전략 변화의 일부분일 가능성이 큼.

라. 비핵지대 건설

○ 지난 10여 년간 우리의 노력에도 불구하고 북한은 핵무기의 개발에 성공하였고 북한 핵무기의 폐기는 요원해 보임. 하지만 '장기적'이고 '세계적'인 시각에서 보면 비확산이나 핵폐기의 가능성이 반드시 비관적인 것만은 아님.

- 현재까지 인간 거주 지역 내에 5개의 비핵지대조약이 체결, 발효되어서, 총 116개국, 전 세계 인구의 33%가 비핵지대 내에 속해 있음.
- 지역으로 보면 중남미, 남태평양, 동남아, 중앙아시아, 그리고 아프리카에 비핵지대조약이 발효되고 있음.

○ 만약 동북아에서 비핵지대조약이 실현될 경우 한반도뿐만 아니라 일본 전역에서 핵무기가 사라질 것이고, 중국 및 러시아의 일부 지역에서 한반도와 일본에 가장 큰 위협을 주는 전술핵무기가 사라지게 될 것임.

○ 동북아지역 내 국가 그리고 동북아지역에 깊이 개입해있는 국가들이 모두 핵무기를 이미 보유하고 있거나 핵무기를 보유할 수 있는 문턱에 와 있기 때문에 동북아지역에 비핵지대를 설립하려는 시도에 대해 부정적

이라는 견해가 존재하고 있음. 하지만 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재가 동북아에서 비핵지대가 설립되는 것을 반드시 불가능하게 하는 것이 아니며, 오히려 그들의 존재로 인하여 비핵지대 설립의 필요성이 그 어느 지역보다도 높기 때문에 비핵지대조약에 대한 공감대 형성이 상대적으로 용이할 수도 있음. 그 결과로 비핵지대의 실현가능성이 의외로 높을 수 있음.

○ 물론 이해관계의 복잡성, 그리고 각국의 진정한 의사나 정확한 정보 파악의 어려움으로 실효성이 있고 실현가능한 동북아 비핵지대조약을 구상하는 것이 어려운 작업임. 따라서 각국의 연구자들이 협력해서 또 개별적으로 동북아 비핵지대조약 구상을 제안하고 논의해서 실효성 있고 실현성이 있는 구상을 만들어갈 필요가 있음.

■ 참고문헌

한인택, "동맹과 확장억지: 유럽의 경험과 한반도에의 함의," JPI-EAI 공동주최 '동아시아 평화' 컨퍼런스(2009년 9월 11일 서울).

_____, "비핵지대조약: 기존 조약의 검토와 동북아에의 함의," 제주평화연구원 연구보고서(2010년).

_____, "선제공격: 논리와 윤리,"『전략연구』통권 48호(2010년 3월).

_____, "핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계,"『한국과 국제정치』27권 1호(2011년 봄).

Liberman, Peter, "The Rise and Fall of the South African Bomb," *International Security*, Vol.26, No.2(2001).

냉전 시기 미국 랜드연구소가 소련의 핵전략을 예측하는 과정에서 탄생한 '전략문화(Strategic Culture)' 이론은, 특정국가가 군사전략을 구성함에 있어 물리적 여건이나 역량, 환경에 못지않게 문화적·역사적 맥락으로부터도 영향을 받는다고 주장하는 이론이다. 구조적 변수로는 해석이 불가능한 다양한 퍼즐에 의미 있는 답을 제시해 온 이 이론은 특히 북한처럼 합리성과는 거리가 멀어 보이는 국가의 군사전략이나 행동패턴을 분석하는 데 상당한 유용성을 갖고 있다. 다만 이를 특정국가에 적용하는 과정에는 적잖은 난점이 도사리고 있는 것 또한 사실이며, 방법론적 과제 또한 만만치 않다. 본 발표에서는 전략문화 이론의 얼개를 살펴보고, 이를 통해 북한을 들여다본 필자의 박사학위 논문 일부를 소개한 뒤, 3차 핵실험 이후 북한의 강경행보를 이 틀에서 재구성해봄으로써 앞으로의 상황과 관련한 정책적 시사점을 도출해보기로 한다.

전략문화 이론의 소개와 북한에 대한 적용:

최근 상황과 관련한 시사점

황 일 도

동아일보사 기자 / 국제정치학박사

1. 전략문화 이론 소개

가. 개요

○ 1970년대 미국에서 탄생한 전략문화(Strategic Culture) 이론은 특정국가가 군사 전략을 구성함에 있어 물리적 여건이나 역량, 환경에 못지않게 문화적·역사적 맥락으로부터도 영향을 받는다고 주장하는 이론임.

○ 예컨대 2차 세계대전 당시 유사한 무기체계를 보유하고 있던 영국과 독일이 왜 실제 전투에서는 전혀 다른 형태의 작전(잠수함의 민간상선 공격 여부 등)을 구사했는지는 두 나라의 문화적 차이 외에는 설명하기 어렵다는 레그로의 연구가 대표적임. 이러한 흐름은 최근 들어 중국의 군사전략/대외전략이 가진 특징을 '문화적 현실주의(Cultural Realism)'로 규정한 바 있는 존스턴의 저작에서 각광을 받은 바 있음.

○ 이러한 전략문화 이론을 북한 분석의 이론적 자원으로 활용할 경우 어떤 장점이 있으며, 염두에 두어야 할 점은 무엇이며, 구체적인 방법론은 어떻게 구성해야 좋을지 등을 살펴보고자 함.

나. 주요개념 예시–한국의 경우

○ '한 국가가 당면한 안보 상황과 관련해 정책적 판단(특히 군사력의 사용과 관계된)을 내리는 데 있어 해당국가 고유의 문화적 요소가 영향을 미친다'는 아이디어는, 개별국가 고유의 특성을 뛰어넘는 일반이론을 확립하는 작업에 몰두해 왔던 현실주의 혹은 신현실주의 국제정치학의 시각으로 볼 때 충분히 도발적임. 한 국가의 안보정책 결정 과정이 객관적 환경인식을 통한 합리적 결정에만 인도되는 것이 아니라, 문화적 전통이나 역사적 요소 같은 관념적 원천에 의해 광범위하게 '형성'될 수 있음을 의미하기 때문임.

○ 이러한 문화적 배경은 단순한 정책기조나 방향성과는 층위가 다름. 뒤집어 말해 시기 혹은 정권에 따라 기조가 바뀌는 정책성향은 전략문화라고 할 수 없음. 예컨대 한국의 전략문화는 특정 정부의 대북 유화 혹은 강경론 같은 정책기조가 아니라, 정책결정자들이 무력사용에 있어 암묵적으로 전제하고 있는 규범들, 즉 국제법적 규범을 강하게 의식하고 선제적 공격보다는 방어와 억제에 주력하는 사고방식의 틀 자체라고 보는 것이 옳다고 할 수 있음.

○ 이러한 규범은 '국제사회의 일원'으로 스스로를 인식하는 한국의 정체성 인식으로부터 나온 것이라고 볼 수 있음. 이와 같은 정체성과 규범적 속성이 서해에서의 교전 등 북한과의 무력충돌에서 나타난 한국의 행태적 특성, 즉 비례성 같은 자위권 규칙을 의식하고 확전을 경계하는 패턴으로 나타났다고 볼 수 있다는 것임.

○ 이러한 특성은 대북정책 기조가 완연히 달랐던 김대중 - 노무현 - 이명박

정부에 걸쳐 비교적 균질하게 나타났다는 점에서 한국의 전략문화적 특성이라고 규정할 수 있게 되는 것임.

다. 시기별 흐름

1) 1세대 연구

○ 1세대 연구의 대표주자로는 전략문화라는 용어를 처음 고안해낸 잭 스나이더의 The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations를 꼽을 수 있음. 당시 미 공군이 검토하고 있던 '제한핵 사용(limited nuclear operation)'에 대해 핵위기 시 소련 측이 어떻게 반응할 것인지 그에 영향을 미칠만한 요소들을 검토한 그의 보고서는, 위기 시 미국 측의 제한 핵사용에 대해 소련 측 지도자들이 호응하고 나설지 아니면 거부할지를 추론해 내고자 했음.

○ 이러한 접근을 통해 그는 러시아가 효율적인 억제보다는 전쟁수행능력의 우위에 보다 경도돼 왔다고 분석함. 이러한 특성에 따라 미국이 전술핵의 국지적 사용 등 핵무기를 제한적으로 사용하는 전략을 구사할 경우라도 소련 측이 이에 호응해 마찬가지 방식으로 핵사용 옵션을 제한할 가능성은 높지 않다고 결론지었음.

2) 2세대 연구

○ 1세대 연구의 지향점을 비판하며 출발한 2세대 연구는 정책결정자들의 언급이나 공식문헌을 통해 드러난 안보정책의 모티브가 실제 정책이나 행태와 상당한 차이를 보인다고 주장하면서 이전 연구들이 암묵적으로 공유하고 있던 전제를 부정하고 나섬. 전략문화는 그 나라 정책결정자들이 의사결정 과정에서 정치적 헤게모니를 확보하는 수단으로 활용될 뿐이라는 것으로 요약할 수 있음.

○ 2세대 연구의 대표적인 학자로 꼽히는 스튜어트는, "미국의 전략문화는

전쟁을 꺼리는 경향이 강하고 실제로 전쟁이 일어날 때는 도덕적 명분을 바탕으로 접근하고자 한다"는 기존의 관점이 18~19세기 미국 공화당의 내셔널리즘에서 기원한 신화에 불과하다고 주장함.

3) 3세대 연구

○ 90년대 이후 등장한 3세대 연구자들의 가장 큰 변별점은 전략문화 개념의 이론적 정당성을 확립하기 위해 과학적 방법론의 구축이 선결돼야 한다고 주장했다는 점임. 앞세대의 거친(rough) 개념규정과 달리 특정한 정책결정 사항에 영향을 미친 보다 구체적인 전략문화적 요소를 하나하나 추적해내는 작업에 초점을 맞췄음.

○ 일례로 비판의 선두에 선 존스턴은 매우 긴 시간범위의 역사를 훑어가며 전략문화의 원천을 추적한 일부 1세대 연구를 비판하면서, 최근의 경험과 실제사례에서 보다 분명한 결과물을 도출해내는 3세대 연구를 높게 평가한 바 있음.

○ 과학적 방법론의 구성과 관련해 레그로는 문화적 요소라는 변수와 비문화적(구조적 혹은 신현실주의적) 변수 간의 경합관계를 설정한 다음, 비문화적 요소로 설명할 수 없는 행태를 문화적 요소로 설명할 수 있다고 증명하는 논리전개를 구사한 바 있음.

라. 유의점

○ 전략문화 이론을 개별국가의 구체적인 사례에 적용하고자 하는 경우, 우선 이 이론이 독립변수와 종속변수를 분리해내는 데 있어 아직 신뢰할만한 방법론을 정립하지 못했다는 비판을 염두에 둘 필요가 있음. 전략문화적 요소를 어떻게 정의할 것인지, 특정국가의 전략문화를 어떤 조작적 방식을 통해 도출해낼 것인지, 다른 층위의 문화적 요소와는 어떤 관계에 있는지, 이를 과연 종래의 군사 전략 영역에만 한정해 적용할 것인지 아니면 보다 확대된 영역에까지 적용할 수 있을지 등에 관한 혼선과 이

견이 여러 전략문화 연구에서 반복적으로 확인됨.

○ '무엇이 전략문화를 구성하는가'라는 질문에 대해서도 마찬가지임. 크게는 지리, 기후, 천연자원의 존재 여부 같은 물질적인 요소나 체제특성 같은 정치적 요소 같은 거시적인 요인들을 거론하는 연구가 있는가 하면, 해당국가 정책결정그룹이 공유하는 사회·문화적 신념체계로 국한해야 한다고 보는 연구도 있음. 분류하자면 전자는 해당국가의 전략문화에 영향을 끼치는 간접적 배경요인에 해당하고, 후자는 전략문화를 구성하는 직접적인 '몸통'에 해당한다고 할 수 있음.

○ 이러한 구분작업을 거치지 않은 다수의 관련 선행연구들은 흔히 대상국가의 기후나 지리적 특성, 역사적 경험을 포괄적으로 언급하며 "이 나라는 이러이러한 가치(자존감, 명예, 의무, 안보, 안정성)를 우선시한다"는 일반명제를 우선 도출해낸 다음, 이를 다른 영역에서도 똑같이 적용하려고 시도하는 한계를 반복해 왔음. 그러나 이러한 시도는 상당 부분 과도한 일반화나 결정주의적 오류를 벗어나기 어렵다고 봄.

○ 이 때문에 최근의 전략문화 연구에서는 컨텍스트적 분석을 최대한 자제하고, '몸통'에 해당하는 텍스트적 요인에 집중해 논의를 진행하고 있음. 예를 들어 중국에 대한 존스턴의 연구 Cultural Realism은 군사 전략에 관한 지침을 제시하는 키텍스트가 압도적인 규정력을 갖게 되는 메커니즘을 살펴봄으로써 대상국가의 전략문화를 관찰하는 방식을 택한 바 있음. 흔히 '무경칠서(武經七書)'로 불리는 중국의 고전 병법서를 해체해 중국의 전략문화를 도출해낸 다음 이러한 사고의 틀이 현대 중국에까지 이어져 내려오고 있다고 주장하는 형식이었음. 중국의 전략문화 내에는 무력 사용을 통한 분쟁 해결 의존, 위기와 갈등을 제로섬 게임으로 생각하는 사고의 패턴, 방어나 중재보다는 강압 전략이 더 효율적이라는 인식 같은 경향성이 존재한다는 것임.

2. 북한에 대한 적용

가. 유용성

○ 전략문화 이론을 북한에 대해 적용하는 작업이 의미 있는 것은 북한 체제는 전략문화의 분석 모델을 매우 간명하게 만들어줄 수 있는 특수성을 가진 체제라는 사실임. 예를 들어 칼츠너(Kerry Kartchner)는 다음과 같은 조건이 충족될 때 전략문화가 국가행태를 결정하는 지배적인 요소로 작용할 수 있다고 말한 바 있음.

- 해당집단의 존재나 정체성이 강력한 위협에 노출돼 있다는 인식이 형성된 경우 혹은 해당 집단이 다른 집단에 대해 결정적인 열세에 놓여 있다고 믿는 경우
- 해당 집단의 정체성에 관해 강력한 문화적 기반이 이미 존재하는 경우
- 지도자가 국가적 열망이나 계획을 달성하는 수단으로 문화적 상징을 자주 활용하는 경우
- 해당 집단의 전략문화 내부에 매우 높은 수준의 동일성(homogeneity)이 있는 경우
- 역사적 경험이 해당 집단의 위협인식을 사전에 강력히 규정하는 경우

○ 이렇게 보면 북한은 전략문화의 영향력이 매우 높을 수밖에 없는 국가에 속함. 지도자의 영향력이 절대적으로 작용하고 이를 제외한 인적 요소의 영향력이 극단적으로 제한되는 군사 분야에 있어서는 더욱 그러하다고 봐야 할 것임.

○ 사실 이러한 특성은 사실 상당수 권위주의 국가가 공유하고 있는 특성일 텐데, 개별국가의 전략문화에 관한 기존의 연구들이 상당 부분 권위주의 국가에 집중돼 있는 것 역시 이러한 개념조작이 상대적으로 수월하기 때문으로 보임.

나. 주요 선행분석

○ 이러한 장점으로 인해 미국 안보당국 등에서는 다양한 실무전문가들이 작성한 북한 전략문화 관련 보고서를 확인할 수 있음.

- 2003년 7월 미 공군 대확산센터(Conterproliferation Center)에서 작성한 330페이지 분량의 보고서에는 중앙정보국(CIA) 정보분석관으로 일한 메릴리 베어드의 김정일 체제 관련 분석이 알카에다, 파키스탄, 이란, 이라크 등의 리더십 분석과 함께 하나의 장으로 포함돼 있음.
- 2003년 봄에는 미 육군 국가지상정보센터(NGIC) 선임정보관인 호머 호지가 북한의 군사전략을 분석하는 과정에서 그 도구로 전략문화 개념을 활용한 바 있음.
- 2006년 10월 미국의 공공정책 컨설팅 회사인 SAIC(Science Applications International Corporation)가 미 국방부 산하 국방위협감소국(DTRA)의 용역을 받아 작성한 국가별 전략문화 비교 과정 커리큘럼 보고서에도 영국 군사정보회사 IHS제인스의 선임분석관 조지프 버뮤데즈가 작성한 북한 부분이 포함돼 있음.

○ 그러나 이러한 해외 안보당국 보고서는 앞서 설명한 한계를 답습하고 있다는 점에서 한계가 분명함. 우선 북한의 역사·지리·정치체제·리더십 등에 관한 기본정보를 제공하면서 전략문화 개념을 들어 그러한 배경정보의 중요성을 강조하는 형식에 가까운데다, 특정한 전략문화적 특성이 어떻게 특정한 군사행태에 영향을 미쳤는지에 대한 논증도 상당 부분 미비함.

○ 다만 이러한 저작들을 통해 북한 전략문화에 대한 미국 정보·군사당국의 관심수준을 엿볼 수 있고, 따라서 이에 대해 보다 정밀하고 체계적인 학술적 논의가 필요한 상황임을 재확인할 수 있음.

다. 키텍스트 분석을 통한 전략문화 추출

○ 이러한 선행분석의 오류를 피하고자 필자는 박사학위 논문을 통해 김일성의 회고록 '세기와 더불어'를 키텍스트로 삼아 재구성함으로써 전략문화 인식틀을 추출하는 연구를 시도한 바 있음.

○ 김일성의 항일무장투쟁 시기를 다루고 있는 '세기와 더불어'는 가장 적합한 텍스트라고 말할 수 있음. ▲국가적 역량을 동원해 성문화된 문서이며, ▲최고지도자의 권위를 통해 이후 각종 정책문서와 담론에서 반복적으로 인용되며 공유된 저작인데다, ▲무력사용의 문제나 전쟁(warfare)의 종류, 안보를 다루는 데 선호되는 수단 등 군사분야의 핵심쟁점들을 집중적으로 논의한 문헌이라는 점에서 그러함.

○ 1991년 구술이 시작되어 1992년 4월 1권이 발간된 이래 1998년 6월까지 총 8권이 출간된 '세기와 더불어'의 전체 텍스트를 해체한 뒤, 관련된 메시지를 다룬 단락으로 재구성해 보면 대략 다음과 같은 인식틀이 반복적으로 혹은 압도적으로 등장하고 있음을 확인할 수 있음. (자세한 내용은 6월 말 발간되는 졸고 "『세기와 더불어』를 통해 추출한 북한의 전략문화 인식틀"(『북한연구학회보』 17권 1호 2013, 게재 예정) 참조)

- 미국과 일본 같은 제국주의 국가들의 위협은 압도적이며, 북한은 이러한 위협에 상시적으로 포위된 국가임. 국제기구들 또한 이들 제국주의 국가의 이익을 대변하는 존재일 뿐이므로 신뢰할 수 없음.
- 따라서 외교적 수단으로는 평화와 자주 같은 목적을 달성할 수 없으며, 오로지 무장투쟁만이 절대적으로 중요함.
- 이러한 투쟁의 과정에서는 낙관적 의지나 견고한 사상 같은 관념적 자산이 물리적 능력에 못지않게 중요함.
- 따라서 상대의 사기를 꺾고 아측의 의지를 강화해줄 수 있는 전략·전술·무기체계를 선호함. 즉 상대의 핵심과 후방을 타격해 심리적 충격을 가할 수 있는 전략과 능력을 선호함.
- 또한 객관적 상황이 불리할수록 예상치 못한 공세적 태도를 과시함으

로써 이러한 효과를 극대화할 필요가 있음.

○ '세기와 더불어'에서 확인되는 이러한 메시지는 2000년대 초반 발간된 북한의 군사문헌들에서도 반복적으로 확인됨. ▲제국주의의 위협에 포위된 상태라는 정체성이 강화되면서, ▲의지·사상 같은 관념적 자산의 중요성이 한층 강조되고, ▲그 결과가 공세적 태도나 후방타격에 대한 정책적 선호로 이어지고 있다는 뜻임. 다시 말해 북한의 전략문화적 특성은 2000년대 초반의 북미 갈등을 겪으면서 더욱 증폭됐고, 그 결과가 비대칭적 무기체계나 공세적 태도 과시 같은 특정한 행태에 극단적으로 경도되는 모습으로 이어졌을 가능성이 높다는 뜻임.

라. 핵개발과 관련한 전략문화 인식틀

○ 이러한 북한의 전략문화 인식틀을 핵억제 게임에 적용할 경우 보다 흥미로운 결론을 얻을 수 있음. 억제에 관한 프로세스는 정교한 계산을 통해 상대와 자신의 피해를 정밀하게 계측한 뒤, 내가 입은 피해와 유사하거나 혹은 능가하는 피해를 상대에게 입힐 수 있는 능력을 확보하고 과시함으로써 상대의 행동을 제어하고 제약하려는 게 기본적인 목적임. 그러나 북한의 경우 이러한 메커니즘은 사실상 불가능하고, 북한이 미국에게 입힐 수 있는 피해는 어떠한 경우에도 미국의 보복공격이 초래할 수 있는 결과－정권 혹은 국가의 소멸－를 능가하기 어려움. 다시 말해 내가 죽는 한이 있어도 '어떤 식으로든' 상대에게도 피해를 입히겠다는 것에 가까운 형태임.

○ 이러한 정서를 가장 극명하게 확인할 수 있는 구호가 "조선이 없으면 지구도 없다"는 말임. 핵무기 개발이 본격화된 2000년대 중반 이후 북한 관영언론에 자주 등장하고 있는 이 말은 '죽어도 혼자 죽지 않겠다'는 정서적인 태도를 잘 보여줌. 이러한 인식은 관영언론에 끊임없이 등장하는 '천백배 복수'라는 어구를 통해서도 확인할 수 있음. 당한 피해보다 훨씬 더 큰 규모의 피해를 입혀야 마땅하다는 사고가 북한의 인식 속에서 하

나의 고정적인 틀로 굳어진 셈임.

○ 결론적으로 평양이 보복공격의 의지를 과시할 때 사용하는 의미는 다분히 감정적이고 정서적인 '앙갚음'에 가깝지, 정교한 계산을 통해 상대의 행동을 막고자(dissuade) 하는 전통적인 개념의 억제와는 거리가 멀다고 할 수 있음.

3. 최근 상황과 관련한 정책적 함의

가. 북한 정책결정그룹의 핵 억제개념 특성

○ 2013년 2월 12일 3차 핵실험 및 이후 지속된 '워싱턴 불바다' 등의 언급과 관련해 주목할 것 중 하나는, 앞서 살펴본 '복수의 정서' 및 여기서 파생된 '미 본토에 대한 핵 타격력 확보'라는 평양의 정책적 행보가 매우 뚜렷하게 모습을 드러냈다는 사실임.

○ 상대가 공격을 결심하지 못하게 만드는 것을 핵심으로 하는 군사전략상의 억제는 크게 공격을 해봐야 별 효과를 거둘 수 없을 것이라고 믿게 만드는 '거부(denial)에 의한 억제'와 공격을 하면 더 큰 공격을 받게 될 것이라고 두려워하게 만드는 '처벌(punishment)에 의한 억제'로 나뉨. 그간 평양은 이 가운데 거의 전적으로 후자에 경도된 핵전략 구축에 주력해 왔음.

○ 북한의 목적이 유사시 미국의 대북(對北) 공격을 무력화하는 것이었다면, 주한·주일미군의 주요 기지나 전시증원의 통로가 되는 남한 내 주요 항만시설과 공군기지를 타격할 수 있는 수준으로도 충분함. 그러나 평양은 이들 기지를 타격할 수 있는 스커드와 노동미사일 등을 실전 배치한 2000년대 이후에도 로켓 기술의 사거리 연장에 온 힘을 기울였음. 단거리 미사일의 정밀도를 높여 미국이 전개할 한반도 인근의 전력을 효과적으로 막는 데 주안점을 두기보다는, 정밀도를 희생하는 한이 있더라도

미 본토를 핵으로 타격하는 능력을 확보하는 일에 매진해온 셈임.

○ 이러한 평양의 목표의식을 공공연히 드러낸 것이 3월 이후 계속된 '워싱턴 불바다' 등의 위협과 괌·하와이를 사거리 안에 두는 중거리 미사일 발사 움직임이라고 정리할 수 있음.

나. 미국 정책결정그룹의 핵 억제개념(고전적) 특성

○ 반면 미국 측은 그간 평양의 이러한 야심을 실현 불가능한 것이라고 평가절하해 왔음. 그 바탕에는 "북한이 과연 미국을 상대로 핵을 사용할 수 있겠느냐"는 근본적인 자신감이 깔려 있음. 평양이 핵무기 몇 개를 가진다 한들, 1,700기 이상의 전략핵 탄두를 상시적으로 유지하며 전 세계 어느 지점이나 수 시간 이내에 초토화할 수 있을 정도로 막강한 핵 전력을 자랑하는 미국에 맞서는 일이 과연 가능하겠느냐는 반문임.

○ 이러한 워싱턴의 사고방식은 냉전기간 미국과 소련이 핵 군비경쟁을 벌이며 발전시켜온 억제전략의 기본개념으로부터 비롯됐음. 예컨대 1995년 랜드연구소가 미 육군과 공군의 의뢰를 받아 작성한 두 편의 보고서는 소련 같은 핵강국이 아닌 소규모 지역국가가 소량의 핵무기로 미국과 핵억제를 구성한다는 것은 어불성설에 가깝다고 결론 내린 바 있음. 한 발이라도 사용하면 북한 전체가 초토화될 것이 당연한 상태에서 감히 핵을 쓸 수는 없다는 것임.

○ 이렇듯 궁극적인 핵사용의 가능성이 근본적으로 제한돼 있다면 그 이전 단계에 해당하는 재래식 전력을 이용해 도발을 감행하는 일도 쉽지 않아짐. 최종적으로 압도적인 전력 우위를 가진 국가가 무력사용을 둘러싼 상대와의 기 싸움에서 항상 유리한 고지를 점할 수 있게 돼 있다는 미국식 억제전략의 기본공식인 셈임.

○ 요컨대 북한 대(對) 미국처럼 압도적인 핵전력 차이를 가진 나라들 사이에서도 핵억제가 성립할 수 있다는 평양의 주장은 역사상 그 어느 나라

도 추구해본 적이 없을 만큼 이단적 억지에 불과하다는 게 미국 측 전문가들의 대체적인 시각임.

다. 개념 차이에서 도출되는 역설적 타협안의 가능성

○ 주목할 것은 핵억제에 대한 미국과 북한의 이러한 인식 차이가 향후 북핵 문제의 향방과 관련해 매우 의미심장한 가능성을 담고 있다는 사실임. 워싱턴은 핵억제가 존재하지 않는다고 보지만 평양은 핵억제가 구축됐다고 본다면, 북한의 핵능력을 현재 상태로 동결하는 수준에서 일정한 타협이 가능할 수 있기 때문임.

○ 예를 들어, 평양은 핵탄두 장착 ICBM의 실전배치나 핵탄두 대량제조 같은 추가적인 조치를 실행하지 않는 대신 미국은 외교적·경제적 반대급부를 제공하는 방식을 생각해보면, 워싱턴으로서는 북한의 핵능력이 자신들과 핵억제를 구축하는 수준으로까지 발전하지 못하도록 묶어둘 수 있고, 평양으로서는 "미제를 굴복시켰다"고 과시할 수 있음. 즉 미국은 억제가 성립하지 않는다고 판단하므로 위험을 관리할 수 있다고 생각하고, 북한은 억제가 성립한다고 생각함으로써 대외적 위상과 안보를 얻었다고 판단할 수 있게 되는 타협안임.

○ 이러한 수준의 타협안은 2008년 이후 미국 내에서 벌어진 다수의 관련 논쟁에서 논의된 바 있음. 예컨대, 북한이 소량의 핵무기 시제품을 계속 보유토록 하되 추가생산에 필요한 플루토늄과 우라늄 생산능력을 IAEA 안전조치의 규제 하에 제거하는 방식임. 가까운 사례로는 영변 핵시설을 방문했던 지그프리드 헤커 스탠퍼드대 교수가 '포린 어페어스' 2010년 12월호 기고 "What I Found in North Korea"에서 주장했던 '3 No's and I Yes(no more bombs, no better bombs and no exports, in return for Washington's willingness to seriously address North Korea's fundamental insecurity along the lines of the joint communiqué)'를 들 수 있음. 거슬러 올라가면 고농축우라늄 문제를 언급하지 않은 채 플

루토늄 확산문제에만 집중했던 2007년 2·13합의에 대해서도 일각에서 비슷한 비판을 가한 바 있음.

○ 지난 4월 3일 척 헤이글 미국 국방부 장관은 "북한은 괌에 있는 우리 기지를 직접 겨냥했고, 하와이와 본토 서부해안을 위협했다. 최근 북한의 호전적이고 위험한 언사와 지난 몇 주간의 행동은 한국과 일본 등 우리 동맹국의 이익에 '실질적이고 명확한 위험(real and clear danger)'이 됐다"고 언급한 바 있음. 이러한 미국 측의 상황인식은 워싱턴이 앞서 살펴본 '사실상 부분 인정'의 필요성을 한층 크게 느끼게 됐음을 시사하는 것이라고 할 수 있음.

○ 이렇게 놓고 보면 5월 14일 일본의 이지마 이사오 특명담당 내각관방 참여(총리 자문역) 방북, 5월 22일 최룡해 북한 총정치국장의 방중, 6월 7일 미중 정상회담과 남북 당국회담 실무접촉 등으로 비로소 막이 오른 북핵 관련 외교행보가 결국 이러한 타협안을 만드는 방향으로 귀결될 가능성을 배제할 수 없음. 평양은 이를 통해 핵 - 경제 병진노선의 기반을 얻고, 워싱턴은 중동국가에 대한 WMD 확산 우려 해소와 북한의 핵무기·ICBM 능력 동결을 얻어내는 방식의 타협안임.

○ 물론 이를 위해서는 미국의 국내정치적 제약과 동맹국 한국·일본의 우려라는 국제정치적 제약을 넘어서야 하지만, 최소한 북한이 이를 목적으로 하고 있음은 의심의 여지가 없다고 할 것임.

■ 주석

* 본 발표문에 등장하는 이론적 논의의 상당 부분은 필자의 박사학위 논문인 「북한의 전략문화와 군사행태」(연세대학교, 2013) 서두 일부를 보완, 발전시킨 것임.

■ 참고문헌

Baird, Merrily. "Kim Chong-Il's Erratic Decision-Making and North Korea's Strategic Culture." Maxwell Air Force Base. Alabama: USAF Counterproliferation Center, 2003.

Berger, Thomas U. *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1998.

Bermudez Jr., Joseph S. "North Korea and the Political Uses of Strategic Culture." In *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*, edited by Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner and Jeffrey A. Larsen. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

_____. "North Korea's Strategic Culture." McLean. Virginia: SAIC, 2006.

_____. "North Korea's Strategic Culture." Defense Threat Reduction Agency Advanced Systems and Concepts Office, 2006.

Booth, Ken. "The Concept of Strategic Culture Affirmed." In *Strategic Power: USA/ USSR*, edited by Carl G. Jacobsen. London: Macmillan, 1990.

_____. *Strategy and Ethnocentrism*. New York: Holmes & Meier, 1979.

Choi, Kang. "Korea: A Tradition of Peace – the Danger of War." In *Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region*, edited by Ken Booth and Trood Russel. London: Macmillan., 1999.

Desch, Michael C. "Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies." *International Security* 23, no.1(1998).

Duffield, John S., Theo Farrell, Richard Price, and Michael C. Desch. "Isms and Schisms: Culturalism Versus Realism in Security Studies." *International Security* 24, no.1(1999).

Freedman, Lawrence. *Deterrence*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2004.

_____. *The Evolution of Nuclear Strategy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Gray, Colin S. "Comparative Strategic Culture." *Parameters* 14, no.4(1984).

_____. "National Style in Strategy: The American Example." *International Security* 6, no.2(1981).

_____. "Nuclear Strategy: The Case for a Theory of Victory." *International Security* 4, no.1(1979).

_____. "Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back." *Review of International Studies* 25, no.1(1999).

Hodge, Homer T. "North Korea's Military Strategy." *Parameters*, no. Spring (2003).

Hong, Yong Pyo. "North Korea'S Strategic Culture and Threat Perception: Implications for Regional Security Cooperation." *KOREA OBSERVER* 42, no.1(2011).

Howlett, Darryl. "Strategic Culture: Reviewing Recent Literature." *Strategic Insights* 4, no.10(2005).

Hwang, Balbina. *Globalization, Strategic Culture, and Ideas: Explaining Continuity in Korean Foreign Economic Policy*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2005.

_____. "Shattering Myths and Assumptions – the Implications of North Korea's Strategic Culture for U.S. Policy." *International Journal of Korean Unification Studies* 18, no.1(2009).

Johnson, Jeannie L. "Conclusion: Toward a Standard Methodological Approach." In *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*, edited by Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner and Jeffrey A. Larsen. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

_____. "Strategic Culture: Refining the Theoretical Construct." McLean. Virginia: SAIC, 2006.

Johnson, Jeannie L., Kerry M. Kartchner, and Jeffrey A. Larsen, eds. *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally*

Based Insights into Comparative National Security Policymaking. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Johnston, Alastair I. Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.

_____. "Thinking About Strategic Culture." International Security 19, no.4(1995).

Jones, David R. "Soviet Strategic Culture." In Strategic Power: USA/USSR, edited by Carl G. Jacobsen. London: Macmillan, 1990.

Kartchner, Kerry M. "Strategic Culture and WMD Decision Making." In Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking, edited by Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner and Jeffrey A. Larsen. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Kier, Elizabeth. "Culture and Military Doctrine: France between the Wars." International Security 19, no.4(1995).

Lantis, Jeffrey S. "Strategic Culture and National Security Policy." International Studies Review 4, no.3(2002).

_____. "Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism." In Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking, edited by Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner and Jeffrey A. Larsen. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Lebow, Richard N. A Cultural Theory of International Relations. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2008.

Legro, Jeffrey. Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint During World War II. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

_____. "Military Culture and Inadvertent Escalation in World War II." International Security 18, no.4(1994).

Macmillan, Alan, and Ken Booth. "Appendix: Strategic Culture—Framework for Analysis." In Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region, edited by Ken Booth and Russel Trood. London: Macmillan, 1999.

Macmillan, Alan, Ken Booth, and Russel Trood. "Strategic Culture." In Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region, edited by Ken Booth

and Russel Trood. London: Macmillan, 1999.

Merrill, John. “North Korea in 1992: Steering Away from the Shoals.” Asian Survey 33, no.1(1993).

Snyder, Jack. “The Concept of Strategic Culture: Caveat Emptor.” In Strategic Power: USA/USSR, edited by Carl G. Jacobsen. London: Macmillan, 1990.

_____. The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations. Santa Monica: Rand Corporation, 1977.

Sondhaus, Lawrence. 『전략문화와 세계 각국의 전쟁 수행 방식(Strategic Culture and Ways of War)』. 서울: 육군사관학교 화랑대 연구소, 2007.

Stuart, Reginald C. War and American Thought: From the Revolution to the Monroe Doctrine. Kent, Ohio: Kent State University Press, 1982.

Wang, Wei-Min, and Sang-Man Lee. ““Pragmatic Cause of Sovereign”(務實王道): The Strategic Culture and the Orientation of China’S National Defense Policy.”『한중사회과학연구』9, no.1(2011).

Watman, Kenneth, and Dean A. Wilkening. Us Regional Deterrence Strategies. Santa Monica, Calif.: Rand, 1995.

Wilkening, Dean A., and Kenneth Watman. Nuclear Deterrence in a Regional Context. Santa Monica, CA: RAND, 1995.

북한 핵 문제는 1989년 최초로 프랑스 위성에 의해 북한 핵시설이 발견된 이후, 30년에 가까운 국제사회의 노력에도 불구하고 문제가 악화되는 경로를 밟아 왔다는 점에 문제의 본질이 있다. 본고에서는 박근혜 대통령이 여권의 유력 후보자 중의 한 사람이었던 2011년 당시 발표한 신뢰정치(Trustpolitik)가 지속적으로 발전하여 최근 '한반도 신뢰 프로세스' 그리고 '비전 코리아 프로젝트'로 요약된 박근혜 행정부의 대북 정책을 게임이론을 통해서 분석한다. 다음으로 '한반도 신뢰 프로세스'의 표명이 있은 이후 북한의 대응을 게임이론을 통해 분석하고 남북관계의 본질, 특히 북한의 정책 선택의 핵심요인에 대해서 논의를 제기한다. 즉, 북한의 선택에 대한 핵심에 기초하여 북한의 향후 대응에 대한 전망과 우리의 대응방안을 제시하는 것을 목표로 한다.

남북한의 협력을 설명하는 죄수의 딜레마 게임과 핵무기에 의한 대립을 설명하는 치킨 게임을 이용하여 남북한이 직면한 핵 문제의 핵심을 설명하였다. '한반도 신뢰 프로세스' 논의의 전개가 새로운 전략으로 설득력이 있는 것 같지만 본질적으로 '화해협력정책' 그리고 '비핵개방 3000'과 동일하게 죄수의 딜레마 게임에 기초해 있다는 점에서 세 가지 정책은 본질적으로 같다고 할 수 있다. 김대중·노무현 정부의 화해협력정책은 항상 협력(all cooperation)의 전략이며, 이명박 정부의 '비핵개방 3000'은 Tat-for-Tit 전략, 그리고 박근혜 정부의 신뢰 프로세스는 Tit-for-nTat 전략으로 볼 수 있다. 과거 행정부의 대북 정책이 모두 이념과 정치적 성향을 떠나서 남북한의 현실을 죄수의 딜레마 게임으로 인식하는 점은 동일하다. 하지만 이러한 현실 인식은 한반도의 현 상황과는 거리가 있다. 이러한 게임의 틀을 바꾸는 접근이 필요하다.

한반도 신뢰 프로세스의 본질, 현상 그리고 전망:

게임이론을 통해 본 북한 핵 문제

이 성 우

제주평화연구원 연구위원

1. 들어가는 말

○ 한국이 정권 교체기에 남북 관계의 개선을 모색하는 상황에서 북한은 2012년 12월 12일 은하 3호 발사체 시험 발사에 이어 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 감행함으로써, 박근혜 정부의 평화와 협력의 남북 관계 전환 과정에 북한의 군사적 도발 해결이 최대 과제로 부상

- 미사일 시험 발사와 핵실험을 통해 북한은 전략로켓과 핵무기 보유국이라는 역량을 내세워 미국을 타격할 수 있다는 주장을 통해 미국을 압박
- 북한이 대내적인 정치적 긴장을 해소하고, 군사적 위협론을 위한 미사일 발사와 핵실험에 대해 미국의 대(對)북한제재를 완화하려는 시도일 수 있고 이와 동시에 통미봉남을 통해 정치적 효과와 함께 대남 협상력을 강화하는 노림수

○ ‘한반도 신뢰 프로세스’는 남북한 관계가 교착상태에 빠졌다는 진단에 기초하여 이를 정상화하기 위한 대안으로 제시됨.
  - 구체적으로 기존 남북한의 합의를 전향적으로 이행하고, 인도적 지원과 경제교류를 늘려 남북한의 신뢰를 회복하는 것이 일차적 과제
  - 남북한 당국자의 대화 채널을 다양하게 확보·유지하고 필요에 따라서는 북한의 지도자와 정상회담도 추진하겠다는 의지의 표명임.
  - 초기 남북한의 신뢰구축이 진전되면 한반도 경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진하는 것이 2단계 남북관계 개선을 위한 구체적 계획인데, 2단계로 가기 위한 1단계 신뢰구축의 중요한 지침으로 한반도의 비핵화를 상정
  - 비전 코리아 프로젝트 단계에 들어가면 남한은 북한에 전력, 교통, 통신 등 사회간접자본 확충을 지원하고 북한이 국제금융기구에 가입할 수 있도록 지원하고 이를 통해 한반도 경제공동체 건설
  - 문제는 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 단점으로 북한이 기본적인 신뢰의 대응을 보여주지 않을 경우 현실적으로 남북관계는 경색관계를 벗어나기 어려움.

○ 본고에서는 박근혜 대통령이 여권의 유력 후보자 중의 한 사람이었던 2011년 당시 발표한 신뢰정치(Trustpolitik)가 지속적으로 발전하여 최근 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 그리고 ‘비전 코리아 프로젝트’로 요약된 박근혜 행정부의 대북 정책을 게임이론을 통해서 분석하고자 함.

2. 북핵 문제의 경과를 통해 본 핵 문제의 본질

○ 북한의 핵개발이 최초로 문제가 된 것은 1989년 프랑스의 상업위성인 SPOT이 영변의 핵시설 촬영물을 공개하면서부터 출발
  - 1992년 북한은 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)의 안전조치 협정에 서명하고 6회의 사찰을 수용하였는데,

당시 북한은 플루토늄 90g을 추출했다고 했지만 IAEA의 실사 결과 수 kg을 추출했다고 판단하고 특별사찰을 계획

- 북한은 IAEA의 결정에 반박하며 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)을 탈퇴하면서 1차 북한 핵 위기가 시작
- 1994년 7월 8일 김일성이 사망하고 같은 해 10월 미국과 북한의 제네바 합의로 1차 핵 위기가 마무리되었지만 북한이 핵개발을 통해 한반도의 평화와 안전을 볼모로 정권의 생존을 유지하는 극단적인 정책을 실행에 옮긴 지 20년이 지나도록 북핵 문제는 여전히 미해결인 상태
- 제네바 합의의 과정을 보면 북한은 극단적인 벼랑 끝 정책을 통해 미국과의 고위급 회담의 개최라는 정치적 실리와 함께 1,000MW급 경수로 2기, 경수로 공급 시까지 50만 톤의 중유 무상공급과 같은 실질적인 보상, 추가적으로 미국과의 관계정상화 추진과 일본과의 관계 정상화를 통한 경제지원의 가능성이라는 실익과 함께 핵 프로그램의 동결에 동의했다는 점은 폐기가 아니라는 점에서 핵 카드를 완전히 포기한 것은 아니었음.
- 핵개발을 시도하는 통미봉남의 정치적 효과까지 거둠으로써 북한의 핵개발 카드는 국가실패의 단계에 있던 북한에게 최선의 카드로 부상

○ 2차 북핵 위기는 북한이 2002년 10월에 북한을 방문한 James Kelly 미국 국무부 동·아태 차관보에게 고농축 우라늄(HEU: Highly Enriched Uranium) 핵개발 프로그램의 존재를 시인함으로써 시작

- 미국은 10월 16일 국무부 대변인 성명을 통해 북한의 비밀 우라늄농축 프로그램을 포함한 핵개발 프로그램의 포기를 요구하고 우리 정부도 10월 17일 북한에 대해 핵 관련 의무사항 준수를 촉구
- 북한은 10월 25일에 외무성 대변인 담화를 통해 미국의 '선 핵개발 계획 포기' 요구를 거부하고 북미 간 불가침협정 체결을 주장
- 2002년 11월 14일 열린 한반도에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization) 집행이사회는 북한의 의무 위반에 대한 제재로써 12월분 이후 중유공급을 중단할 것을 결정하고 추후 공급은 북한의 대응과 연계시키겠다는 입장을 발표

- 북한은 KEDO의 중유공급 중단 조치를 이유로 제네바 합의에 의해 유지되어 오던 영변 핵시설의 봉인 및 감시 장비 철거를 IAEA에 요구하는 외무성 담화를 2002년 12월 12일에 발표하였으며, 12월 21일부터는 북한 스스로 핵동결 해제 조치를 개시, 5개 동결대상 중 5MW 원자로, 방사화학실험실, 핵연료봉 제조공장, 사용 후 연료봉 보관 수조 등 4개 시설에 대한 봉인을 제거하고 감시카메라의 작동을 정지시키는 조치를 취함으로써 IAEA의 감시체제가 붕괴
- 2002년 12월 27일에 북한은 IAEA 사찰관 추방과 방사화학실험실(재처리 시설) 가동 준비 결정을 발표하여 사태는 더욱 악화됨. 북한은 12월 29일 외무성 대변인 담화를 통해 미국의 일방적 제네바 합의 파기로 NPT 준수가 불가능해졌다는 발표를 하고 2003년 1월 10일에 NPT 탈퇴를 선언
- 2차 북핵 위기 당시 김대중 정부는 두 차례에 걸친 남북장관급 회담과 특사 파견 등으로 대화를 통한 평화적 해결을 견지하는 한편 대북 정책 조정그룹과 APEC에서 한·미·일 3국 정상회담 등을 통한 외교적 해결에 주력했지만, 한국 정부의 북핵 불용, 외교적 해결, 한국의 주도적 역할이라는 원칙이 실질적으로 관철되지 못함.
- 미국은 '선 핵 프로그램 포기, 후 대화재개의 원칙'을 고수하면서 북한에 대해 공격의 의사가 없음을 여러 차례 밝혔지만 북한의 행동 변화를 이끌어내지 못했고 북한은 핵 문제가 미국의 압살정책 때문이라고 주장하면서 미국이 북한의 체제 안전을 우선 보장해야 한다고 주장

○ 3차 북핵 위기는 2006년 10월 9일 1차 핵실험 강행과 성공을 공식발표함으로써 시작
- UN 안전보장이사회는 만장일치로 결의한 1718호를 채택하여 대북지원을 중단하였고 한국도 금강산 관광에 대한 정부지원을 중단
- 미국은 국제사회와 협조하여 제재를 가하는 한편 BDA 제재 해지와 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 등의 인센티브를 통해 비핵화를 유도
- 북한은 이에 대한 대응조치로 IAEA에 핵신고서를 제출하고 영변 냉

각탑을 폭파하여 불능화 과정을 추진하는 협조적인 자세를 보였지만 궁극적으로 성실한 비핵화를 이행하지 않았음.

- 북핵실험 이후 2007년 6자회담이 진행되어 '2·13합의': 북한이 1단계에서 영변 핵시설의 폐쇄와 불능화, 그리고 핵사찰 수용을 통한 핵 관련 프로그램의 중단과 폐기가 이루어지고 3단계에서 핵무기의 돌이킬 수 없는 폐기를 달성하면 이에 상응하여 미국, 한국, 중국, 러시아가 중유 95만 톤에 해당하는 에너지를 제공하기로 합의[1)]
- 2008년에 북한이 시리아에 핵물질을 주었다는 의혹에도 불구하고 부시 행정부는 지원을 결정했지만 12월, 북한이 불능화 합의를 지키지 않아 중유지원을 중단. 이 과정에 미국은 북한에 대해서 14만 2천 달러의 디젤유 지원과 함께 2008년 한 해 밀과 옥수수 등 3천1백만 달러의 식량을 지원하는 등 일관성이 없는 대응을 하였음.
- 정치적·경제적 인센티브에도 불구하고 북핵 문제의 대화를 통한 평화적 해결의 시도는 결국 북한 비핵화에 실패함.

○ 2008년 이명박 정부가 출범하면서 발표한 '비핵개방 3000'에 대해서 북한은 강경한 대응으로 선회

- 북한은 협상 과정에서 원하는 것을 얻어내기 위한 지렛대로 비핵화 또는 불능화를 이용했지만 궁극적으로는 핵신고 기한을 준수하지 않았고, 핵불능화 작업 인원을 감축하고 중단, 핵시설 원상복구 등의 위협을 하면서 장거리 미사일 대포동 2호를 발사하고 금강산 관광객을 사살하는 극단적인 벼랑 끝 외교에 의존
- 북한은 이런 과정에도 1, 2차 북핵 위기 시에 주장해 왔던 '비핵화를 통한 관계 개선이 아니라 관계정상화를 통한 비핵화 원칙'을 외무성 성명을 통해 발표
- 2009년 5월 25일 북한은 오전 풍계리 지하에서 제2차 핵실험을 강행하여 같은 날 핵실험 성공사실을 보도했고 같은 날 단거리 미사일 3발이 동해상으로 발사되자 1차 핵실험 때와 마찬가지로 UN 안전보장이사회는 6월 12일 만장일치로 대북 결의안 1874호 채택
- 북한에 대해 무기금수, 금융 제재, 화물 검색 관련 조치를 확대하고 구

체화하는 조치가 발표되었지만 화물 검색과 금융 제재는 회원국의 의무를 강제하는 결의 대신 촉구의 권고적 의미로 결정되어 이행 여부는 회원국 자율에 맡기게 되었고 핵심은 중국이 적극적으로 이행하지 않아 실효성이 떨어짐.

- 한국은 UN 결의안에 앞서 5월 26일 대량살상무기 확산방지 구상(PSI: Proliferation Security Initiative)에 참여하여 북한 화물에 대한 검문검색의 의지를 표명했지만 실효성보다는 상징적 조치에 머물게 됨.
- 북한은 도리어 6월 13일 재처리와 핵농축 개시 성명을 발표하면서 강경한 입장을 표명하고 이에 대한 대안으로 "북미평화협정의 체결만이 조선반도의 비핵화를 위한 방도"라는 주장을 밝혔고, 북한의 요구에 대해서 클린턴 국무장관이 "검증가능하고 불가역한 비핵화를 재확인할 때, 미북관계정상화, 평화협정, 경제지원 등의 조치 검토"라는 원칙을 발표

○ 2010년 3월, 천안함 사건으로 남북관계가 급랭한 가운데 10월에는 전격적으로 이산가족상봉에 합의하여 남북관계 개선의 기대를 가졌지만 북한은 11월 핵농축 시설인 원자로 건설을 공개하고 연평도 포격사건을 일으키는 등 긴장을 고조시켰음.

- 2011년 5월, 이명박 대통령은 베를린 연설을 통해 2012년 핵안보정상회의에 김정일 국방위원장을 초청하는 것을 계기로 정상회담을 추진하면서 이에 대한 구체적인 시간표까지 제시하였지만 이명박 정권의 대북 정책에 불만을 가지고 있던 북한이 남북정상회담을 위한 비밀접촉 내용을 폭로함으로써 진실공방이 시작되고 북한이 녹음기록을 공개하겠다고 위협하는 과정에서 사실상 남북한의 관계 개선의 가능성은 완전히 차단
- 북한은 2011년 김정일 사망으로 정치권력이 이양되는 과정에서 김정은 체제의 안정화에 대한 회의적인 시각이 일각에서 제기되기는 하였지만 북한은 김정은 체제의 안정화 과정의 일환으로 2012년 12월 장거리 미사일인 은하 3호를 발사하고 2013년 2월 12일 핵실험을 강행

- 남한은 대통령 선거라는 정치적 전환점을 맞이한 상황에서 북한의 미사일 발사와 핵실험이라는 연이은 군사적 도발은 국내여론에 부정적인 영향을 미쳤고 새롭게 출범하는 박근혜 정부가 북한과의 관계 개선 방안을 모색하는 과정에서 북한이 보여준 도발행위는 한반도의 평화와 안전에 전망이 어두움.

○ 북한이 1992년 NPT를 탈퇴하면서 시작된 1차 한반도 핵 위기부터 2013년 2월 3차 핵실험까지 21년의 시간이 지났지만 북한 핵 문제는 더욱 악화
- 북한의 도발, UN을 포함한 국제기구와 미국 등 주요 당사국의 노력을 미시적인 차원에서 보면 사건별로 북한의 비핵화에 진전이 있었던 것처럼 보이지만, 21년 동안의 시간을 평가해보면 결국 북한은 핵무기를 보유했고 한국과 미국을 포함한 주변국은 대화를 통한 평화적 해결이라는 원칙으로 인해 미온적인 유화정책으로 북한에 경제적 지원을 제공했지만 비핵화의 결실은 거두지 못한 것으로 판단됨.
- 북한은 지난 20년간 3명의 지도자가 교체되는 과정에도 일관된 정책 추진을 통해 핵무기를 보유했고, 3차 핵실험을 통해 소형화 및 경량화까지 달성했다는 평가를 볼 때 체계적이고 주도면밀한 계획 아래 핵무장을 추진하면서 한반도 핵위협을 통해 경제적 지원을 얻어내는 전략을 구사[2)]

3. 북한 핵 문제와 한반도 신뢰 프로세스의 본질

가. 북한 핵 문제를 설명하는 게임이론의 틀

○ 북한 핵에 대해 남한은 일방 당사자이고 북한이 상대방으로 구성된 게임의 주어진 보상체계 아래에서 균형점을 논의하기 위해 아래의 개념을 논의
- 내쉬 균형점(Nash equilibrium)은 게임의 참여자들은 자신의 이익을 극대화하기 위해서 노력하는데 참여자가 일방적으로 선택을 변화시킴으로써 더 이상 이익을 크게 할 수 없는 상황 또는 선택을 바꾸면 손

해를 보는 지점

- 파레토 최적(Pareto optimal)은 주어진 재원의 합리적 배분을 의미하는 것으로 손해를 보는 사람이 없는 상황에서 이익을 보는 사회적 개선을 파레토 개선이라고 하는데 더 이상 파레토 개선이 불가능한 상태로 사회적 효용이 극대화된 상태를 말함.
- 우월 전략(Strategic Dominance)은 게임이론에서 상대방이 어떠한 전략을 선택하는 것과 관계없이 자신의 보수를 더욱 크게 만드는 전략임.

○ 본고에서는 북한과의 핵 문제를 치킨 게임과 죄수의 딜레마 게임에 기초하여 설명하고 남한과 북한의 두 행위자가 각각 두 가지의 대안에서 선택하는 2×2 게임으로 단순화하여 설명함.

- 남북한 갈등의 본질적 성격상 남북한이 동시에 선택을 하는 동시 게임이 아니라 북한이 먼저 선택하는 순차적 게임의 형태로 상황이 전개되는 것으로 생각할 수 있지만 현실적으로 동시 게임으로 간주

나. 냉전대결의 치킨 게임

○ 치킨 게임은 남북 관계를 북핵 문제에 초점을 두고 본질적으로 당사자가 대립하는 사안을 포기하면 상대방에 대해 손해를 보지만 양쪽 모두 심리적 만족감을 얻기 위해서 포기하지 않는 경우 모두 자멸이라는 최악의 비극을 맞이한다는 점을 전제함.

- 이론적으로 치킨 게임은 냉전 시기 공산 진영과 자유 진영, 특히 미국과 소련의 핵무기 경쟁의 극단적 대결정책을 통해 인류의 멸망이라는 파국적 결과에 이르게 될지도 모른다는 우려를 상징적으로 보여주는 사례로 받아들여져 국제관계 연구에서 핵무기 경쟁을 의미
- 다음의 <표 1>에서 나타난 바와 같이 치킨 게임의 경우 게임의 당사자는 직접 출동이라는 최악의 상황을 피하는 회피 전략을 선택하는 것 [A]가 내쉬 균형점이지만 냉전기에 동서 진영이 대결하던 상황에서 상대 진영에 대한 우월감의 충족이나 동맹국에 대한 위신 때문에 상대

방의 선택을 고려하여 핵무기에 의존하는 선택을 추구하는 [B]와 [C]도 균형이 될 수 있다는 점에서 불안한 상태임.

〈표 1〉 치킨 게임에 기초한 남북관계

		북한	
		회피(Swerve)	돌진(Straight)
남한	회피(Swerve)	0, 0 [A]	−1, +1 [B]
	돌진(Straight)	+1, −1 [C]	−5, −5 [D]

- 핵대결을 설명하는 치킨 게임은 사회적 차원의 최선의 결과와 개인의 전략적 선택으로부터 발생하는 결과가 다르다는 점은 죄수의 딜레마 게임과 같지만, 치킨 게임에서는 명백한 우월 전략이 없고 두 행위자는 상대방의 선택에 따라서 각자의 합리적 선택이 달라진다는 점에서, 두 당사자가 모두 돌진을 선택할 가능성이 남아 양자가 극단적 대결이라는 돌진을 선택하는 경우 인류의 멸망이라는 최악의 결과 [D]가 도래할 수 있음.

○ 전통적인 치킨 게임에서 남북한의 전략은 핵무기와 재래식 군비로 분리해야 함.
- 남북한이 핵·재래식 무기와 관련하여 선택할 수 있는 전략은 <표 2>에 정리

〈표 2〉 치킨 게임에서 남북한의 전략

		핵 무기	재래식 무기
북한	돌진(Straight)	핵농축 / 핵개발	국지적 군사공격
	회피(Swerve)	비핵화	비공격
남한	돌진(Straight)	핵개발 / 전술 핵 도입	국지적 군사공격(대응)
	회피(Swerve)	평화적 해결	비공격

- 치킨 게임의 이론적인 설명에 기초해서 분석하면 남한이 회피를 선택하면 북한은 돌진을 그리고 남한이 돌진을 선택하면 북한이 회피를 선택하고 반대로 북한이 회피를 선택하면 남한은 돌진을 선택하고 북한이 돌진을 선택하면 남한은 회피를 선택하는 것이 합리적이기 때문에 치킨 게임에서는 내쉬 균형점이 [A]는 물론 [B]와 [C]도 가능한 불안정한 상황
- 양자가 모두 돌진을 선택하고 상대방에게 회피를 심리적으로 강제하기 위해서 강력한 의지를 표명하기도 하는데 [D]는 이 과정에서 양자가 돌진을 선택하는 최악의 결과
- 두 참여자가 돌진을 선택하여 얻게 되는 최악의 결과로 잃게 되는 상실을 크게 평가할수록 회피를 선택할 가능성이 높아지고 이에 비례하여 돌진을 선택할 가능성은 감소하지만 상대적으로 파국을 통해 잃게 되는 비용을 적게 생각할수록 돌진을 선택할 가능성은 높아져서 파국으로 결론지어질 가능성이 높음.

○ 치킨 게임의 논리가 한반도 상황에 그대로 적용되기에는 현실과 괴리가 있음.
- 북한의 재래식 군사도발이나 핵개발과 같은 돌진 전략에 대해서 남한은 북한의 도발을 돌진으로 받아들이고 이에 대해 상응한 대응으로서 평화적 협상이나 대화를 통한 비핵화를 추진하거나, 재래식 군비에 의한 도발에 대해서는 군사적 대응을 자제하는 회피의 전략을 선택하는 형태
- 이는 남한이 겁쟁이가 되는 것인데 남한은 현실적으로 경제적 발전이나 한미동맹의 현실적 제약을 고려할 때 최악의 선택에서 오는 비용이 북한과 동일하지 않다는 점에서 확전을 불사하는 대응을 할 수 없다는 점에서 남북한의 군사적 대치의 현실을 고려한 치킨 게임의 보상구조는 변경되어야 함.

〈표 3〉 치킨 게임에 기초한 현실적 남북관계

		북한	
		회피(Swerve)	돌진(Straight)
미국 / 남한	회피(Swerve)	0, 0 [A1]	−1, +1 [B1]
	돌진(Straight)	+1, −1 [C1]	−10, −2 [D1]

○ 현실적으로 북한은 정권의 안정이 위협받고 있고 경제적으로도 잃을 것이 없는 최악의 상황에 처해 있기 때문에 [D1]과 같이 남한이 군사적으로 대응하는 돌진을 선택한다고 해도 북한의 지도부가 권력을 잃지 않는 한 북한의 손실(−2)은 남한의 손실(−10)에 비해서 현저히 적음.

○ 남북한의 군사적 충돌에 대한 치킨 게임은 앞에서 설명했듯이 양자가 돌진을 선택했을 때 결과에 대한 보상구조가 문제의 핵심
- 남한은 북한과의 군사적 충돌로 인한 경제적 발전의 파괴와 민주주의 제도하에서 군사적 대결에 대한 여론의 정치적 비판과 같은 제약 요인이 강하게 작용하기 때문에 북한에 대응하는 군사적 대응을 할 수 없고 그 비용은 상대적으로 큼. 미국의 입장에서도 동맹국인 한국에게 이러한 선택을 강요할 수 없다는 점에서 군사적 대응이 현실적 대응이 될 수 없음.
- 북한은 경제적으로 피폐한 상황에서 더 이상 잃을 것이 없다는 식의 극단적인 벼랑 끝 전술로 군사적 위협을 가해도 피해가 남한에 비해 상대적으로 적다는 현실을 잘 알고 있음.
- 현실을 반영한 앞의 <표 3>에 나타난 보상체계에서 내쉬 균형은 논리적으로 남한은 회피를 선택하고 북한은 돌진을 선택하는 [D1]임.
- 치킨 게임과 유사하지만 북한이 돌진을 선택하고 남한이 이에 대응하여 군사적으로 대응하는 돌진을 선택하는 경우의 보상구조가 변화함. 이로 인해서 남한은 현저한 비용을 잃지만 (−10) 북한의 비용은 상대적으로 적고, 남한의 돌진에 대해 회피를 선택하여 지불하는 위신이 추락하는 비용과 군사적 충돌의 비용이 유사할수록 돌진이 강한 우월

전략이 되어 남한이 회피하고 북한은 돌진하는 [B1]선택이 균형점

다. 국제협력의 죄수의 딜레마 게임

○ 북한과의 협력을 통해 한반도의 평화와 안전을 추구하고 이를 토대로 궁극적으로 한민족의 번영을 구가할 수 있다는 점에서 죄수의 딜레마 게임이 남북 관계를 설명하는데 치킨 게임보다는 더 일반적임.

- Axelrod는 국제관계를 죄수의 딜레마 게임의 상황으로 규정하고 국제정치의 행위자인 국가들이 규범을 강제할 중앙권위체가 없는 무정부 상태에서도 각자의 이익을 극대화하는 전략으로 배반이나 갈등이 아니라 협력을 선택하는 상황을 설명한 Tit-for-Tat(TFT)에 기초[3)]
- 무정부 상태의 국제관계에서 협력의 딜레마를 극복하고 이익을 극대화하는 전략으로 TFT 전략이 상호협력관계를 진화함.
- 전략적 핵심은 먼저 상대방에게 선의의 행동(be nice)을 하고 먼저 배반하지 말아야 하지만 상대방의 배반에 대해서는 그에 상응하는 행동을 통해서 응징할 수 있어야 하고 상대방이 나의 행동을 인식하고 학습하여 적응하도록 명확한 행동을 보여야 함.
- 무정부 상태에서 TFT가 최선의 전략으로 판단되는 것은 한 번의 게임으로 끝나는 것이 아니라 수차례의 반복되는, 또는 적어도 다시 만날 것이라는 기대가 현실적인 것으로 판단되기 때문에 현재의 선택이 미래의 선택과 영향을 주고 받게 됨.

○ 죄수의 딜레마 게임을 적용하는 경우에도 남북한이 직면하는 협력과 배반의 선택은 동일한 종류의 대등한 선택은 아님.

- <표 4>에 나타난 바와 같이 북한의 협력은 비핵화와 개혁개방의 실현인 반면 남한의 협력은 북한에 대하여 경제적 지원을 제공하고 상황에 따라서 북한이 핵을 포기하는 대가로 경수로를 제공하는 것일 수 있음.
- 북한의 배반은 북한의 비핵화에 대한 약속을 이행하지 않고 핵농축 시설을 가동하고 핵실험을 추진하는 경우이며 남한의 배반은 북한에

대해서 경제적 및 에너지 지원을 중단하거나 경수로 지원을 철회하는 경우

〈표 4〉 죄수의 딜레마 게임에서 남북한의 전략

북한	협력(Cooperation)	비핵화와 개혁개방
	배반(Defect)	핵개발 및 미사일 개발 / 재래식 군사도발
남한	협력(Cooperation)	경제 및 에너지 지원 제공 / 경수로 제공
	배반(Defect)	경제 및 에너지 제공 중단 / 경수로 제공 철회

○ 김대중 · 노무현 정부 10년의 기간 동안 '화해협력정책'과 '평화번영정책'은 북한의 개혁개방을 유도하기 위해 경제지원과 교류협력을 주요하고도 우선적인 정책수단으로 활용하는 선공후득 전략에서 출발

- '화해협력정책' 또는 '평화번영정책'은 아래의 <표 5>에서 제시한 죄수의 딜레마 게임을 기준으로 보면 [q]에서 [p]로의 이동 시간은 조금 걸리지만 가능하다는 판단에 근거한 것이었다는 점에서 상대방의 반응과 무관하게 항상 협력(all cooperation)을 제공하는 선심 전략

〈표 5〉 죄수의 딜레마에 입각한 남북관계

		북한	
		협력(Cooperation)	배반(Defect)
남한	협력(Cooperation)	3, 3 [p]	1, 4 [q]
	배반(Defect)	4, 1 [r]	2, 2 [s]

○ 북한의 비핵화와 북한체제의 개혁개방을 핵심 목표로 제시한 이명박 정부의 '비핵개방 3000'은 북한의 핵 문제 해결과 북한에 대한 경제지원과 교류협력을 연계하는 전략적 전환으로, 김대중·노무현 정부의 '화해협력정책'의 선심 전략(all cooperation)에 대한 비판에서 출발

- 이명박 정부의 대북 정책은 이전 정부가 남북관계의 개선을 목표로 북

한에 경제적 지원을 제공했지만 이에 상응하는 북한의 책임 있는 반응을 유도하지 못했다는 점을 비합리적 요소로 판단하고 이를 바로잡아야 한다는 문제의식에서 출발

- 이명박 정부가 '화해협력정책' 대신 선택한 현실적 상호주의 정책으로의 노선 수정은 무책임한 불량국가인 북한에게 더 이상 경제적 지원을 제공하지 않겠다는 의지를 표명하면서 기존의 선심 전략에서 불신 전략(Tat-for-Tit)으로 선회
- 화해협력정책을 통해서 우리가 선의를 보였음에도 불구하고 북한의 전략전환이 발생하지 않았기 때문에 남한이 배반을 선택하고 북한의 향후 반응을 지켜보고 협력으로 전환하겠다는 전략
- 남한의 입장에서 기존의 대북 정책에 대한 오류를 수정하여 일정한 효과를 거두었지만 궁극적으로 남북관계가 장기적인 고착상태에 빠졌다는 비판으로부터 자유로울 수는 없음.

○ 박근혜 대통령이 여당 유력 후보자 시절에 제시한 한반도 신뢰정치는 북한과의 관계가 고착상태에 빠졌다는 인식하에 남북관계의 개선을 추구하는 의지의 표명

- '한반도 신뢰 프로세스'는 남북한 사이의 신뢰, 국제사회와 형성한 협의를 지키려는 노력이 따라야 한다는 점, 그리고 평화를 교란하는 행위에 대해서는 대가가 따를 때 최소한의 신뢰가 형성된다는 인식에서 출발[4)]
- 냉전시기 미·중의 국교정상화 과정과 이집트와 이스라엘의 1979년의 중동전쟁 이후 평화협정 서명에 수반된 신뢰형성 과정, 그리고 2차 대전 후 유럽이 전쟁의 상처를 극복하고 공동체를 형성한 과정을 사례로 기초
- 다음으로 문제의 초점을 아시아로 옮겨 아시아에서 현존하는 안보공동체인 ASEAN Regional Forum(ARF) 그리고 Asia-Pacific Economic Cooperation(APEC)의 다자주의 틀을 북한 문제에 적용하여 한반도의 신뢰를 증진하는 방안에 활용해야 한다고 주장[5)]
- '한반도 신뢰 프로세스'도 '비핵개방 3000'과 마찬가지로 [s]에서 [p]로

의 이동을 목표로 설정하고 북한의 태도변화를 선결조건으로 보고 있는 점은 동일

- 결정적 차이는 이명박 정부에서의 상호관계는 Tat-for-Tit 전략을 적용하였음에 반해 '한반도 신뢰 프로세스'는 이러한 문제점을 인식하고 새로운 출발점에서 신중한 협력 전략인 Tit-for-2Tat 전략을 적용하여 북한이 두 번 연속적인 배반을 하지 않는 한 남한은 북한에 배반하지 않고 협력을 추진해보려는 전략적 접근
- 궁극적으로 새로운 TFT의 규칙을 적용할 가능성이 있다는 의지를 북한에 표명하고 남북한의 협력을 제안한 형식

○ '화해협력정책', '비핵개방 3000' 그리고 '한반도 신뢰 프로세스'가 본질적으로 같다는 주장이 있는데 이러한 주장은 세 가지 정책적 대안이 모두 동일한 죄수의 딜레마 게임에 근거한다는 점에서 적절한 주장

- 3가지 전략의 차이점이 있다면 전술적 접근의 방법상의 차이로 요약될 수 있음.
- '화해협력정책'은 남한의 협력(C)에 대해서 북한이 배반(D)을 하더라도 용인할 수 있다는 선심 전략을 선호
- 이에 반해 '비핵개방 3000'은 북한의 배반에 대해서 남한은 경제적 지원에 상응하는 북한의 태도 변화가 나타나야 경제적 지원을 할 수 있다는 상호주의 입장을 취했다는 점에서 불신 전략(Tat-for-Tit)으로 전환
- '한반도 신뢰 프로세스'는 신중한 협력 전략인 Tit-for-2Tat을 통해서 '비핵개방 3000'의 교착상태를 해결하려는 시도

○ '화해협력정책', '비핵개방 3000' 그리고 '한반도 신뢰 프로세스'가 본질적으로 같다는 점을 기술적으로 설명하면 다음과 같음.

- <표 5>에서 '화해협력정책'은 [q]에서 출발하지만 남한이 상대적으로 우월한 경제력을 바탕으로 지속적으로 대북지원을 제공하면 언젠가는 [p]로 전환이 이루어질 것이라는 신뢰를 가지고 있음.
- '비핵개방 3000'은 [p]가 궁극적으로 도달해야 하는 목표임은 분명하

지만 전 정부의 '화해협력정책'의 [q]는 문제가 있는 만큼 [s]에서 출발해야 한다는 인식으로 변화

- '한반도 신뢰 프로세스'는 '비핵개방 3000'이 [s]에서 출발하려고 하는 과정에서 난관에 봉착한 남북관계를 풀어 [p]로 가기 위해서 전 정부와 달리 과거에 대한 부담을 줄이고 선의의 행동으로 시작할테니 TFT에 입각해서 협력을 시작하자는 새로운 제안

○ 위와 같이 주어진 죄수의 딜레마 게임에서 10번의 게임을 연속해서 진행할 때 TFT 전략은 상대방에게 선의의 행위를 하려는 진실한 의도가 정확하게 전달된다면 상대방이 협력의 의지를 보여준 이후로 지속적으로 협력을 선택함으로써 매번 협력을 통해 참여자는 3점의 보상 획득

- 이 과정에서 양자가 최근의 내쉬 균형 이후 곧바로 신뢰의 학습 과정을 거침으로써 모두 최대한 29점을 획득 가능하지만 상대방에게 진의가 전달되지 못하거나 신뢰가 형성되지 못해서 2회부터 10회까지 양자가 모두 배반의 전략을 선택하는 상황이 생기면 최초에 협력을 선택했던 행위자는 최종적으로 19점을, 그리고 최초에 배반을 선택했던 행위자는 22점을 획득
- 이는 신뢰형성을 통한 협력의 전략을 선택하는 TFT에 있어서는 10점 이상 많은 점수를 얻을 수 있는 선택이라는 점에서 북한과의 협력을 궁극적으로 협력 - 협력의 조합인 [p]로 전환시키는 노력을 해야 한다고 인식
- 죄수의 딜레마 게임에서 상대방의 선택과 상관없이 자신의 이익을 최대화할 수 있는 전략인 우월 전략, 강한 우월 전략은 배반
- 남북한이 모두 배반이 협력에 비해 우월 전략이므로 우월 전략 균형은 [s]임. 우월 전략 균형인 내쉬 균형점은 [s]이지만 반복되는 게임을 통해서 서로 신뢰를 축적해가면 파레토 최적인 [p]로 이동하여 남북한 공동체가 최고의 이익을 확보. 이러한 논리에 기초해서 북한의 비핵화에 관한 남북한의 관계를 죄수의 딜레마로 설정하고 대안을 모색

라. 북한 핵 문제의 현실적 고려

○ 2인 제로섬 게임인 죄수의 딜레마 게임은 북핵 6자회담을 설명하는데 유용한 모델로 설정하는 경우, 북한이 핵을 포기하지 못하고 차선을 선택하는 것이 내쉬 균형점이라고 설명하는 점에서 유용한 틀로 인식되지만 한반도의 남북한의 현실적 대치 상황을 적절하게 반영하지 못하기에 정책대안의 모색에 있어서 적절하지 못한 결론에 도달

- 대북 인도적 지원과 협력의 재개를 위해서 '비핵개방 3000'과 '한반도 신뢰 프로세스'는 TFT 전략을 통해 신뢰를 형성하고 나아가 협력의 확대를 상정하지만 현실적으로 남북의 협력 과정에는 수용되기 어려운 점이 있다는 점에서 남북한이 직면하는 선택은 앞의 <표 4>에 예시한 것과 동일
- 남북한의 현 정치 상황을 고려한 게임은 다음의 <표 6>에 예시하였음. 두 행위자인 남한과 북한에게 협력과 배반이라는 두 가지 전략이 주어진 조건은 죄수의 딜레마와 동일함. 남한에게 주어진 협력은 인도적 지원을 포함하는 경제적 지원을 제공하는 것이며 북한이 제공하는 협력은 핵의 포기 또는 동결과 개혁개방의 추진

〈표 6〉 현실 정치 상황을 고려한 남북관계 1

		북한	
		협력(Cooperation)	배반(Defect)
남한	협력(Cooperation)	6, 1 [p1]	3, 5 [q1]
	배반(Defect)	2, 3 [r1]	4, 4 [s1]

○ 주어진 선택에 대한 보상체계에 대해서 설명하면 먼저 남한과 북한이 모두 협력을 선택하는 경우 남한은 궁극적으로 우월한 경제력과 다원주의적 정치체제의 힘을 이용하여 북한을 흡수 통일할 수 있는 최선의 결과(6)를 얻을 수 있는 반면 북한은 남한에 의해서 흡수통일을 당하면서 국가 또는 정권의 생존이 불확실해지는 최악의 결과(1)에 직면

- 북한이 협력을 제공하지만 남한이 이를 수용하지 않고 배반을 선택하는 경우는 현실적으로 일어날 가능성이 거의 없지만 이론적으로도 이런 상황에 대해서 보상체계는 고려해 볼 수 있음.
- 북한의 협력, 다시 말해서 비핵화와 개혁개방을 실행하려는 상황에서 남한이 이에 상응하는 협력을 제공하는 선택이 아니라 이를 거부하는 배반 전략을 선택하는 것은 북한에게 남북한의 협력으로 체제가 붕괴하는 최악의 결과(1)보다는 나은 결과(3)
- 북한이 협력을 통해서 비핵화의 의지를 밝혔지만 남한이 이를 거부하는 상황에는 비핵화가 달성되지 않았다는 상황은 동일하지만 북한에게 경제적 지원을 제공하고 비핵화를 유도하지 못한 상황[q1]은 물론 양자가 배반의 전략을 선택하는 상황[s1]보다 더 많은 도덕적 비난을 감수해야하는 남한으로서는 최악(2)의 상황이나 체제 안정을 위협받는 북한의 상황(1) 보다는 나은 결과

○ 남한이 협력을 통해 북한에 경제적 지원을 제공하고 북한이 배반을 통해 비핵화를 실천하지 않는 상황에서 남한이 가지는 보상(3)은 남한의 입장에서 두 번째로 낮은 상황인데 남한의 지원을 얻어 내고 비핵화를 추진하지 않는 북한은 가장 높은 보상(5)을 획득
- 남한은 협력을 제공하지만 북한은 이에 대해서 배반을 선택하는 경우, 남한은 북한에 대해서 무조건적인 퍼주기를 했다는 국내여론의 비난과 북한의 속임수에 당했다는 이미지로 인해 국제사회로부터 듣게 되는 청중비용(audience cost)을 고려해야 함.
- 북한은 남한이 제공하는 협력을 통한 경제적 지원을 수용하고 이에 대해 비핵화와 개혁개방을 이행하지 않는 배반을 선택함으로써, 남한으로부터 제공되는 경제적 이익은 챙기지만 이에 상응하는 비핵화와 개혁개방의 의무는 이행하지 않음으로써 체제와 정권에 필요한 경제적 재원과 대량살상무기를 동시에 보유하는, 북한으로서는 최상의 결과(5)를 획득
- 남한이 흡수통일로 얻은 보상(6)이 북한이 남한을 이용하여 얻는 보상(5)에 비해서 상대적으로 높기에 남한은 주도적인 통일을 달성할 수

있지만 북한은 현상유지 수준의 정권을 유지하는 정도

○ 끝으로 남한과 북한이 모두 배반을 선택하는 경우에 남한은 북한의 비핵화와 개혁개방에 상응하는 대가를 지불하든 아니든 북한을 통일할 수 있는 선택의 보상(6)이나 북한이 남한으로부터 경제적 지원을 받고 비핵화를 이행하지 않아서 얻는 보상(5)보다는 낮은 보상(4)을 획득
  - 북한의 경우는 남한의 협력에 대해 배반을 통해 경제적 이익을 챙기는 보상(5)보다는 낮지만 협력을 통해서 남한에 흡수통일 되는 전략(1)보다는 체제를 유지할 수 있다는 점에서 비교할 수 없을 정도로 높은 보상(4)을 획득
  - 여기서 논쟁의 여지가 있는 부분인 [q1]은 실제로 화해협력정책을 통해서 발생했던 상황을 반영하는 데 반해서 [r1]은 발생하지 않은 상황으로 북한이 비핵화와 개혁개방을 추진하기로 결심했다 하더라도 남한으로부터 충분한 지원이 제공되지 않는 경우 비핵화를 중단할 수 있다는 현실을 반영한 결과
  - <표 6>에 주어진 결과를 따르면 북한의 입장에서 배반이 강한 우월전략이기 때문에 협력을 선택에서 배제하므로 내쉬 균형점은 남북한이 모두 배반 전략을 선택 [s1]
  - 다시 말해 주어진 보상구조 아래 북한에게 가능한 선택은 핵개발을 지속하면서 개혁개방을 통한 경제발전의 가능성을 차단하고 벼랑 끝 전술을 통한 남한의 경제협력과 인도적 지원을 얻어내는 전략을 선호
  - <표 6>의 보상구조에 따르면 북한은 비핵화와 개혁개방을 추진하는 과정을 통해 최대 16점을 획득하는 반면 남한은 53점을 획득, 이러한 상호협력의 과정은 남한은 북한을 상대로 흡수통일을 추진하는 과정이며 북한은 체제가 붕괴되는 과정을 의미

4. 결론: 현실에 대한 고려와 대안의 제시

○ 북한의 3차 핵실험 이후 유엔 안보리가 대북 결의안 2394호를 만장일치

로 통과시키자 북한은 정전협정 파기, 불가침합의 폐기, 그리고 남북한 직통전화 단절과 같은 추가적인 극단적 대응을 선택했고, 미국은 국무부 대변인 성명을 통해 북한의 극단적 선택은 고립을 자초할 뿐이라 발표함. 한편 중국은 결의안에 원칙적으로 찬성하지만 제재만으로 북한 핵 문제를 해결할 수 없다는 의견 표명을 통해 북핵 문제의 처리 방안에 있어서 미국과 입장 차이를 노출

○ 북한의 대남 정책을 보면 미사일 발사와 핵실험은 물론 연평도 포격과 같은 군사적 도발로 일관하는 모험주의 정책을 정권의 안보를 도모하는 정책수단으로 여겨 왔음. 우리 사회에서는 이 부분에 대하여 상당수가 인정하지만 문제는 이러한 현실을 어떻게 극복할 것인가라는 방법론에서 큰 이견이 존재

- 우리의 대북 정책은 사실상 정치적 선호에 따라서 양분된 현상을 노정. 북한에 대해서 우호적 접근을 강조하는 진보세력과 북한에 대해서 원칙을 강조하는 보수세력으로 양분되어 정책차원에서 북한에 대한 조건 없는 지원, 반면 비핵화 우선해결이라는 대결양상이 펼쳐짐.
- 본고의 핵심은 북한의 핵 문제를 해결하는 방안으로 군사적 충돌을 불사해야 한다는 주장을 하는 것이 아니라 북한이 군사적 모험주의가 아니라 대화와 협력을 통한 평화적 해결을 선택하도록 유도할 수 있는 현실적 대안을 강구하는 것임.

○ 위에서 논의했던 바와 같이 치킨 게임 상황에서 북한의 우월 전략은 돌진이며 남한은 회피를 강요받을 수밖에 없음.

- 중소기업 사장과 노숙자가 목숨을 건 치킨 게임을 한다면 더 이상 잃을 것이 없는 노숙자에게는 돌진이 우월 전략이며 중소기업 사장은 대결을 피하는 것이 최상의 선택이라는 것이 상식
- 상호관계를 피할 수 없는 남북 관계에서 북한의 돌진에 대해 최악의 결과를 피하고 싶은 남한은 회피를 택함으로써 남북 관계는 상호관계를 진행할수록 손해를 보는 구조

○ 남북 관계를 극단적인 대결의 구도로 보는 것이 아니라 협력이 가능한 죄수의 딜레마 게임으로 보는 상황에서도 북한은 협력을 선택할 수 없음을 앞에서 논의
  - 한반도의 특수성을 반영하는 보상구조 아래 북한의 협력은 체제의 붕괴라는 파국으로 이어지기 때문에 북한은 배반을 선택하여 대량살상무기를 개발하는 선택을 포기하지 않음을 논의
  - 북한을 극단적인 돌진과 배반에서 타협과 협력으로 유도하기 위한 대안을 제시할 필요가 있음.

○ 북한의 위협에 대응하지 않는 것은 대응방안이 될 수 없음.
  - 남북한은 지리적으로 인접하고 정치적으로도 서로를 통일의 대상으로 생각한다는 점에서 대응을 하지 않는 것은 대안이 될 수 없음.
  - 무대응을 북핵에 대한 대응책으로 논의하는 것은 과거 '화해협력정책'에서 '비핵개방 3000'으로 전환하는 과정에 우리 사회 일각에서 북한이 붕괴하면 통합의 대상을 중국으로 생각하기 때문에 지원을 제공해야 한다는 주장과 모순
  - 같은 논리적 연장선에서 남한이 북한에게 경제적 협력을 제공하지 않는다고 해서 중국이 북한을 통합할 수 있는 권리를 가지는 것이 아님.
  - 한국전쟁 당시 중공군이 북한을 지원했다고 북한에 대한 기득권이 인정되지 않았으며, 남한이 북한을 지원하지 않으면 통일의 기회가 중국으로 넘어갈 것이라는 주장은 남한이 가지는 국제법적 권리를 볼모로 남한 정부로부터 북한의 협박에 순응하라는 요구

○ 북한의 선택에서 돌진과 배반이 강한 우월 전략이 되지 않게 하는 방안을 모색해야 함.
  - 남북한의 보상구조를 변화시키는 노력을 해야 함.
  - 치킨 게임의 상황에서 남북한이 모두 돌진을 택할 때 남한이 가지는 상대적으로 높은 비용과 북한의 낮은 비용을 변화시켜야 함.
  - 죄수의 딜레마 게임 상황에서 북한을 배반에서 협력으로 이동시키기

위해서는 협력을 통해 북한이 얻는 보상이 남한의 보상에 비해 상대적으로 박탈감을 느끼지 않는 수준, 다시 말해서 북한의 체제 안전이 우려되지 않는 상황으로 전환

○ 국내의 많은 전문가들은 비군사적, 정치적, 그리고 외교적 해법으로 정전체제에서 평화체제로의 전환을 언급
  - 북한이 권력세습체제의 안전을 보장하고 미국으로부터 체제안전을 보장받는 구체적 방안이 평화협정이라고 주장하지만 현실적으로 북한체제가 개방되어 인적교류가 일반화될 때, 미국이 북한의 세습정치체제를 보장한다는 약속이 북한의 지도부가 진정한 안정장치라고 생각할지는 회의적[6)]

○ 문제는 북한이 평화협정의 조건으로 한반도에서 미군의 철수와 같은 미국이 받아들이기 어렵고 한국의 입장에서도 정치적으로 취약한 측면을 공격하는 것은 북한이 평화협정을 통해 비핵화와 개혁개방의 길로 가려는 의지의 표현이 아니라 현재의 분단과 군사적 대결을 더욱 지속시킬 수 있는 명분 축적용일 가능성이 더 높음.
  - 북한은 국내적으로 미 제국주의의 침략을 대비해야 한다는 정치적 슬로건을 활용하는데 이는 미국이 실제로 침략할 가능성을 염두에 두는 것이 아니라 국내 정치적인 필요에 의해서 미국이라는 강력한 외부의 적이 필요한 상황
  - 1972년의 7·4 공동성명, 1991년의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서, 2000년의 6·15 공동선언, 2007년 10·4 공동선언 등에 서로 군사적 적대관계를 하지 않고 평화와 협력을 강화한다는 의지는 충분히 담겨 있다는 점에서 남북관계의 평화와 안전은 정치적 협상을 통한 조약의 서명 문제가 아니라 실천의 문제

○ 한반도 비핵화를 달성하기 위해 북한의 핵 포기를 유도하는 방안은 다음과 같이 요약될 수 있음.

○ 첫째, 북한 내부 정치권력의 이동과 북한 정권의 변화
  - 권력세습이 필요하지 않은 정치권력은 정치권력의 연명보다 주민들의 삶의 질을 더 중요하게 생각하게 될 것이며 이런 정치권력은 극단적 대결보다는 협력을 선택
  - 인민의 삶의 질에 우선순위를 두는 정치 지도자는 대량살상무기보다 경제발전을 선호할 것이며 이러한 선호체계는 협력의 보상체계를 더 크게 생각
  - 북한의 정치권력에 관해 김일성 일가가 집권하는 것을 상수로 취급할 것이 아니라 변수로 취급하는 대안 필요

○ 둘째, 북한의 핵개발에 대해서 남한은 상응하는 조치를 선택할 가능성은 배제하고 정치적, 외교적, 비군사적 협상이라는 대응을 주요하고 유일한 방안으로 일관하는 것은 문제[7)]
  - 핵무기는 전장에서는 유용한 무기이지만 2차 세계대전 종전 후 지난 70년간 한 번도 사용된 적이 없고 핵무기의 완성을 위해서는 한두 번의 핵실험이 아니라 더 많은 실험이 필요[8)]
  - 남한에게 주어진 선택으로 핵무기 개발론이 대두되고 있지만 남한의 입장에서 북한과 유사한 핵무기 개발 과정은 경제의 마비를 가져올 수 있기 때문에 미국의 전술핵을 활용하는 것이 우리에게 주어진 유용한 대안
  - 이는 핵무기 개발이라는 정치적·경제적 비용으로부터 자유로우면서 북한의 핵위협에 대한 실질적 억지력을 확보하는 길
  - 북한 핵을 외교적으로 해결하는 것이 가장 효과적인 것은 분명하지만 우리가 핵 억지력을 보유한 경우와 그렇지 못한 경우에 북한의 비핵화를 유도할 가능성은 차이가 있음.

○ 셋째, 북한의 서울 불바다 발언에 대해 청와대는 원점타격과 지도부 괴멸이라는 극한적 표현으로 공방
  - 북한은 사실 백령도 맞은편에 장사정포로 알려진 최대 사거리 54km

의 자주포와 65km의 방사포를 배치했음에 반해 남한의 K9 자주포는 사거리가 40km로 도발원점을 타격하기 어렵다는 평가[9)]

- 북한의 핵실험 이후 재래식 군비의 노출을 통한 위협은 치킨 게임에서 자동차의 핸들을 뽑아서 상대방에게 보여준 다음 차를 몰고 직진하는 것으로 강한 의지를 과시하는 전술적 계산이 깔린 행동이라는 점에서 우리의 대응은 북한의 원점을 타격할 수 있는 군사력의 과시
- 한반도 어느 곳에서든 북한 지휘부 사무실 창문을 골라서 타격할 수 있는 정밀무기로 알려진 함대지 또는 잠대지 순항미사일을 확보하여[10)] 원점타격과 지도부 괴멸이 언어에 의한 협박이 아니라는 것을 보여줘야 함.
- 북한의 입장에서 앞에서 논의한 치킨 게임의 구조 아래 돌진의 비용이 심각해질수록 도발의 가능성은 줄어들고 협력의 가능성이 증가

○ 본고를 통한 대안의 제시가 현실을 무시한 탁상공론이라는 비판에 직면할 수 있지만 엄중한 북핵위협 상황의 핵심을 이해하면 북한의 선택을 이해할 수 있음.

- “상대방을 알고 자신을 알면 항상 이긴다”라고 했고 “싸우지 않고 이기는 것이 최고의 병법이다”라고 했다는 점에 비추어 북한의 전략을 알았고 우리가 가용한 전략을 확인했으니 이제 우리의 선택은 명확해짐.
- 선제조치를 취하겠다는 것이 아니라 2차 보복공격으로 북한의 지도부가 괴멸한다는 가능성을 보여주는 것으로 북한의 군사적 모험주의를 무력화시킬 수 있고 또한 그것을 통해 남북한 간에는 대화와 협력을 통한 평화가 시작될 수 있음.

■ 주석

1) Department of Defense, United States of America. 2010 April. *Nuclear Posture Review Report*.

2) Smith, Hazel. 2000. "Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the 'Securitization' Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea." *International Affairs*. pp.594-595.

3) Axelrod. R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York, NY: Penguin Books.

4) Park, Geun-hye. 2011. "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang." *Foreign Affairs*, Vol.90, No.5. pp.13-18.

5) Gurtov, Mel. 2002. "Common Security in North Korea: Quest for a New Paradigm in Inter-Korean Relations." *Asian Survey*, Vol.42, No.3. pp.410-411.

6) Oh, Kongdan and Ralph Hassig. 1999. "North Korea between Collapse and Reform." *Asian Survey*, Vol.39, No.2. pp.289-29.

7) 조인상. 2003. "북·미 간 북핵 문제 협상과정 분석: 게임이론을 중심으로." 『군사논단 합참』 제21호. pp.154-163.

8) 김경수. 2013. "북핵위기상황: 출구 전략과 해법." 『코리아정책저널』. p.6.

9) 동아일보 2013년 3월 15일 자.

10) 조선일보 2013년 2월 15일 자.

■ 참고문헌

김경수. 2013. "북핵위기상황: 출구 전략과 해법," 『코리아정책저널』 제16권. pp.4-8.

김성주. 2007. "한반도 비핵화와 평화체제 구축," 『한국정치외교사논총』 제27집 2호, pp.167-197.

박기덕. 2011. " '북핵위기'에서 미국과 북한의 전략선택: 게임이론에 따른 이해," 『세종정책연구』 2011-5 pp.183-198.

백학순. 2003. "부시정부 출범 이후 북미관계 변화와 북한 핵 문제," 『세종정책연구』 2003-17. 경기 성남: 세종연구소.

조인상. 2003. "북·미간 북핵문제 협상과정 분석: 게임이론을 중심으로," 『군사

논단 합참』 제21호. pp.154-163.

홍성후. 2009. "게임이론을 통해 본 북핵 6자회담: 개념과 유형을 중심으로." 『한국동북아논총』 제50집 pp.183-198.

Ahn, Yinhay. 2003. "North Korea in 2002: A Survival Game," *Asian Survey*, Vol.43, No.1, pp.49-63,

Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York, NY: Penguin Books.

Department of Defense, United States of America. 2010 April. *Nuclear Posture Review Report*.

Gurtov, Mel. 2002. "Common Security in North Korea: Quest for a New Paradigm in Inter-Korean Relations," *Asian Survey*, Vol.42, No.3. pp.410-411.

Nash, John F., Jr. 1950. "The Bargaining Problem," *Econometrica*, Vol.18. pp.155-162.

Oh, Kongdan, and Ralph Hassig. 1999. "North Korea between Collapse and Reform," *Asian Survey*, Vol.39, No.2. pp.287-309.

Ordeshook, Peter C. 1992. *A Political Theory Primer*. New York, NY: Routledge.

Park, Geun-hye. 2011. "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang." *Foreign Affairs*, Vol.90, No.5. pp.13-18.

Smith, Hazel. 2000. "Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the 'Securitization' Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea," *International Affairs*, pp.593-617.

조선일보 2013년 2월 15일 자.

동아일보 2013년 3월 15일 자.

평화공원이란 생물의 다양성과 천연자원 및 관련 문화자원을 보호하고 평화의 유지와 협력의 촉진을 위하여 공식 지정된 초국경보호지역이다. 박근혜 대통령이 2013년 5월 8일 미 상·하원 합동회의 연설에서 DMZ 내에 세계평화공원의 조성을 희망하면서 평화공원에 대한 관심이 다시 고조되고 있다.

평화공원 대상지의 선정에 있어 DMZ의 기존 개발 상황과 지역사회의 이해 그리고 생태적 민감성 등을 고려하여야 하며, 긴장 고조 시 대처 방안에 대한 합의구축을 비롯하여 남북 간에 공감대 형성이 필요하다.

향후 과제로는 양국 정부, 한미연합사, 주요 국제기구, 양국의 환경 NGO, 지역주민 등 주요 이해당사자들의 파악과 그들 간의 협력체계를 구축, 그리고 갈등 관리전략의 수립 등이 요구된다.

한반도 평화공원:
비전과 과제

김 성 일
서울대학교 산림과학부 교수

1. DMZ 공원화에 대한 관심의 증가

○ 2013년 5월 8일 미 상·하원 합동회의 연설 중 박근혜 대통령이 “이제 DMZ는 세계평화에 기여하는 ‘진정한’ 비무장 지대가 되어야 한다고 생각합니다. 저는 한반도 신뢰 프로세스를 유지해 나가면서 DMZ 내에 세계평화공원을 만들고 싶습니다”라고 언급하면서 평화공원에 대한 관심이 고조됨.

- 7월 27일 박 대통령은 정전 60주년 기념행사에서 통일의 출발점으로 DMZ 세계평화공원의 조성을 거론하며 국제사회의 관심과 참여를 촉구한 바 있음.
- 통일부는 DMZ 평화공원이 조성된다면 남북 간 긴장이 완화되고 평화가 정착되며 신뢰가 형성되고 동북아를 포함한 세계평화에 기여할 것으로 기대하며 범정부적인 실현방안을 검토할 예정이라 밝힘.

○ DMZ를 대상으로 하는 평화공원 개념은 이미 1979년에 세계자연보전연맹(IUCN)에 의해 제안되었고, 이어서 유사한 개념을 유엔환경프로그램(UNEP)이 1989년과 1992년에 다시 제안한 바 있었으나 남북의 여러 가지 정치적인 문제점을 극복하지 못하여 국내에서 현안으로 등장하지 못하였음.

○ 김대중 정권은 햇볕정책의 일환으로 DMZ를 평화와 공존을 위해 초국경 생물권보전지역(Transboundary Biosphere Reserve)으로 지정하는 것을 주요한 국가 의제로 삼고 북측에 제안하였으나 북측은 국제기구에 의한 보호지역의 지정은 '분단의 고착화'를 야기한다며 거부함.

○ 한국정부는 DMZ 남단에 위치하는 남한의 민간통제선(CCZ)만을 대상으로 1992년에 야생동물을 위한 보호지역, 1995년에 생태계 보전지역, 2000년에 천연기념물 보호지역, 2010년에 국립공원 지정 등 다양한 구상을 내놓았지만 지역사회와 이견을 좁히지 못하여 보호지역 지정에 성공을 거두지 못함.
  - 지역사회는 이미 경제활동이 극도로 제한된 민통선 지역에 적절한 토지보상에 대한 논의가 없는 추가적인 보호지역의 지정은 무의미하다며 극렬히 반대의사를 밝힘.

○ 2012년 7월 정부는 남한의 CCZ와 일부 DMZ 내의 토지를 핵심지역으로 하는 생물권보전지역의 지정을 한미연합사와 북한 등 이해당사자들의 사전 합의를 얻어내지 못한 상태로 유네스코(UNESCO)에 신청하였으나 전례 없이 지정이 유보됨. 국제기구에 의한 보호지역 지정의 전제조건은 관심대상 지역이 자국 법에 의해 보호지역의 지정이 가능한 곳이어야 함에도 불구하고 한국정부는 법률적 효력이 미치지 못하는 DMZ 내부의 토지를 신청서에 일부 포함함으로써 이해당사자들의 반발을 야기함.

2. 평화공원의 정의와 지정 추세

○ 세계 140개 국가의 약 1,700여 명의 보호지역 전문가 네트워크인 IUCN 세계보호지역위원회(WCPA: World Commission on Protected Areas)에서는 다음과 같이 평화공원을 정의함.

- 생물다양성, 천연자원 및 관련 문화자원의 보호 유지 및 평화와 협력 촉진을 위하여 공식 지정된 초국경보호지역(Transboundary protected areas that are formally dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of nature and associated cultural resources, and the promotion of peace and co-operation)

○ 1997년이래로 IUCN은 생물다양성 보호, 갈등 예방과 해결 및 조화와 지속적인 지역발전을 위한 지역 협력 강화를 위한 툴(tool)로서 평화공원을 위한 이니셔티브(Parks for Peace initiative)를 육성해 왔음.

○ 초국경보호지역(Transboundary Protected Areas)은 국가 또는 지방의 주권이나 관할권 밖의 지역에 경계를 걸치고 있는 육상 또는 해양 보호지역을 의미하며, 생물다양성, 천연자원 및 관련 문화 자원 보호를 위해 상호 협력하여 관리되는 지역을 의미함.

가. 평화공원의 목적

○ 평화공원은 초국경보호지역 중에서 생물다양성과 자원보호 이외에 '평화와 협력 증진'이라는 추가적 목적 달성을 위해 지정된 지역을 의미함. 따라서 평화공원은 인간과 자연의 공생, 지역 평화와 안정 증진, 생물 다양성에 기반을 둔 생태관광을 통한 일자리 창출 등을 위한 보전지향적인 토지개발의 한 유형이라고 볼 수 있음.

- 국가 간, 커뮤니티 간, 기타 이해당사자들 간의 신뢰, 이해와 협력을 구축하고 천연자원들을 둘러싼 긴장을 완화하고 해결하기 위함.
- 무력분쟁(armed conflict)에 따른 화해 및 해결 증진을 위함.

- 협력적 연구와 정보 관리를 포함한 생물 다양성과 문화자원의 관리 기술 및 경험을 공유하고, 국가 주권(national sovereignty)에 합당하는 동등하고 지속적인 천연 자원의 이용에 대한 접근 증진을 통해 보전으로부터 얻는 이익 강화와 경계를 둘러싼 이해당사자들 간의 이익 공유를 증진하기 위함.

나. 평화공원을 위한 지정 기준

○ 국경이나 지역경계를 공유하는 최소 2개의 보호지역으로 생물 다양성 및 문화적 목적뿐만 아니라 무력분쟁 기간이나 그 이후에 평화유지와 협력 증진, 평화 및 화해 조장을 위한 명확한 목적이 있어야 함.

- 국가 또는 관할권에 관한 담당 관계자들로부터 공식 쌍방 또는 다자간 협력 합의가 전제되어야 하고, 보호지역을 책임에 대한 협력적 관리 할당이 사전에 이루어져야 함.
- 평화공원은 일반적으로 인접한 보호지역 간에 설정되지만 간혹 공간적으로 근접하지만 직접 인접하지 않는 경우도 다수 있음(예: 러시아 - 핀란드 간, 말레이시아 - 필리핀 간). 공간적 격리가 있음에도 불구하고 금강산과 설악산 국립공원 간 평화공원의 설립이 가능한 이유임.

다. 초국경보호지역의 지정 추세

○ UNEP-WCMC(World Conservation Monitoring Center)에 의하면 지난 20년간 초국경보호지역은 꾸준한 증가 추세로 2001년에 169개에서 2007년에는 227개로 증가함. 이들 지역에 포함되는 개별 보호지역은 3,043개에 이름.

- 아시아는 다른 대륙에 비해 상대적으로 적은 숫자와 면적을 보임. 초국경보호지역의 지정 총 면적은 570,505km^2(45개)로 세계 총 면적 4,626,601km^2(227개)의 약 12%에 그침.

3. 대상지 선정 시 고려사항

○ DMZ의 기존 개발상황과 지역사회의 생태적 민감성 등이 고려되어 대상지 선정이 이뤄져야 함. 파주·연천·철원지역은 경제특구 및 제2 개성공단 조성으로, 서해안은 서해해상보호지역 그리고 금강산과 설악산 국립공원을 잇는 백두대간을 평화공원으로 지정하는 것이 바람직함.

○ 평화공원의 외국 사례를 검토해 보면 국제적으로 인정되는 보호지역과 연계됨을 알 수 있음. 유네스코가 주도하는 세계유산과 생물권보전지역의 지정이 가장 바람직한 것으로 보임. 민간이 주도하는 IUCN의 연결성 보전이니셔티브(Connectivity Conservation Initiative)의 참여도 바람직함.

○ 추가적인 보호지역지정을 위한 타당성 연구와 국제사회에서 생태학적 보전의 중요성을 입증받을 수 있도록 검증된 생태적·문화적 데이터베이스의 구축과 운영이 필요함.

○ 남북한 간에 최소한 아래의 9개 가이드라인 항목에 대한 고려가 선행되어야 함.

- 평화공원에 대한 가치의 공유: 남북 간 공동조사단 혹은 제3의 국제기구가 주도적으로 생태적·인문학적 가치를 조사하고 이에 대한 국제사회의 관심을 유도함. 공유된 가치를 지역사회에 확산하기 위한 이벤트와 축제 등을 구상해야 함.
- 지역사회의 참여와 편익 분배: 투명한 계획과정, 정책개발 그리고 관리실행과정에서 지역사회의 실질적인 참여가 관건임. 평화공원 내외에 생존의 기반을 두고 있는 많은 지역사회의 참여 없이 공원설립의 성공을 보장할 수 없음. 공공 인식증진을 위한 교육과정의 운영과 지속적인 모니터링이 중요함.
- 남북 간 의사결정자들의 지지 확보: 장기적인 공원의 안정을 위해 고위 정책결정자와 정치지도자들의 지지확보가 관건임. 특히 남북 군 고

위 의사결정자들의 반발을 최소화 할 수 있는 방안이 검토되어야 함. 군사적으로 민감도가 가장 낮은 지역을 대상으로 공원설립을 추진하고 성공모델을 만든 후 확산해 나가는 방안이 적절함.

- 남북 간 협력사업의 개발: 우선 양국의 공원관리 책임자를 선임하게 하고, 이를 통해 관리직원의 능력배양과 정보교환 등을 위한 체계를 확립해야 함. 공동사업(자원조사 야장, 매뉴얼 개발, 프로젝트관리 기술, 생태관광 개발사업, 산불방재 등)을 지속적으로 개발하여 참여의 질을 유지시켜야 함.
- 공동계획과정: 평화공원 소기의 목적을 달성하기 위한 세심한 공동 계획과정이 요구됨. 남북 간에 합의로 공원의 구역화(핵심지역과 완충지역 등)를 전략적 차원에서 시도해야 함. 평화의 추구를 위해 상호 방문의 보장과 국내·외 생태관광의 활성화를 위해 가능하다면 양국의 모든 이해당사자가 참여하는 방식이 적절함.
- 공식·비공식 합의 도출: 지속가능한 공원의 발전을 위해 공유된 가치 즉 평화의 유지, 목적과 가이드라인, 계획과 관리실행 프로그램 등이 합의되고 선언되어야 함. 국가, 지방자치단체, 지역사회, 개인 등 다양한 차원의 합의가 가능하며, 단계적인 추진이 바람직함.
- 재원확보: 인적·재무적 재원 확보를 위한 방안이 검토되어야 함. 양국의 예상 비용, 재원(국제지원, 국내예산 등)을 공유하고 이윤창출이 가능한 사업(생태관광, 농산품 마케팅)을 검토해야 함. 북측이 남한 정부의 직접적인 지원을 거부할 경우, 지방자치단체 간 지원체계 가동, 민간기구 혹은 국제기구 등을 통한 우회지원이 가능함.
- 모니터링과 평가: 공동 관리와 협업의 성과를 증진시키기 위해 체크리스트를 활용한 모니터링이 필요함. 주기적인 모니터링이 가능하다면 효과성을 높일 수 있음. 다음과 같은 항목이 고려될 수 있음.
  - 평화공원 설립을 통해 추가적인 생태자원의 확보
  - 공원 위협요소(자원의 불법채취, 개발압력 등)의 제거 혹은 절감
  - 생태관광의 증진
  - 공원관리 성과 증진
  - 평화공존의 증진

· 공동 관리의 증진
· 양국 관리팀 간의 자유로운 의견교환 등

- 긴장 고조 시 대처 방안: 사고예방과 적대적 행동의 제한 등을 담은 합의서가 남북 공원관리자는 물론, 양국의 군부대, UN한미연합사, 기타 국가 이해당사자들에게 공유되어야 함. 공원의 설립과정에서, 군사적 충돌을 포함한 일체의 돌발상황에 대처하기 위해 엄격한 제3자(국제적십자사 혹은 세계자연보전연맹 등)의 개입을 통한 중재체계의 구축에 합의하는 것이 중요함.

4. 법률적 고려사항

○ 평화공원을 추진하기 위한 법률적 근거로, 헌법상 남북한 특수관계론 중 국내법적 규범영역(헌법 제3,4조), 법률상 남북관계발전법, 남북교류협력법, 남북협력기금법, 저탄소녹색성장법이 있으며, 남북합의서와 국제조약(기후변화협약, 생물다양성협약 등)을 들 수 있음.

- 남북기본합의서(1992.2)에 이은 6.15공동선언(2000.6)과 남북관계발전과 평화번영을 위한 10.4선언 후속합의서로 환경보호협력분과위원회 제1차 회의합의서(07.12)가 참조 가능함.

○ 평화공원 설립 시 합의되어야 할 협력의 주체, 절차 그리고 내용에 대한 구체성을 확보해야 함. 남한 측의 환경부, 통일부, 산림청을 포함한 관계부처 간의 권한배분과 책임소재를 명확히 해야 함.

- 북측의 주체도 국가환경조정위원회, 국토환경보호성, 국가과학원, 임업성 등 다양하여 자칫 사업의 주체가 불분명해질 소지를 차단해야 함.

○ 평화공원의 지정과 운영을 위한 사업의 목적과 원칙, 사업기간, 사업의 범위, 재원조달 등에 대한 기준이 명확히 공유되어야 함.

- 평화공원의 지정과 운영에는 재정적 지원이 필수적이므로 관련 합의

서의 체결비준에 국회의 동의가 요구되며(남북관계발전에 관한 법률 제21조) 국제기구 및 비정부기구의 참여규정을 명시할 필요가 있음.
- 기본적인 남북한의 원칙과 의무조항에는 환경적 권리와 책임, 예방책, 군사 및 적대적 활동의 제한 등에 대한 합의 조항이 필요함.

5. 국제사회와 연계

○ 국제기구와의 연계성과 사업의 투명성을 확보하기 위해 남한이 이사국으로 진출하고 있는 주요 유엔국제기구(UNEP, UNDP, FAO) 등과 세계유산등재와 생물권보전지구, 지질공원 등의 보호지역 등록을 관장하는 UNESCO, WCC총회 개최를 한 한국정부는 IUCN에서 평화공원의 지정이 원활하게 이뤄지도록 발언권을 행사해야 함.
- 유엔의 새천년개발계획(MDGs)의 후속 실행구상인 Post-2015개발의제로 빈곤퇴치와 지속가능발전을 북한에 적용시킬 하나의 대안으로 제시할 경우, 유엔을 포함한 국제사회의 지지를 받기 용이함.

6. 향후과제

○ 주요 이해당사자(양국 정부, 한미연합사, 주요 국제기구, 양국의 환경 NGO, 지역주민 등)의 파악과 그들 간의 협력체계 구축, 갈등의 유형과 관리전략의 수립이 필요함.

○ 평화공원 지정과 운영에 따른 사회 정치적·경제적 가치 그리고 생태계 보전을 통한 환경적 가치를 규명하고 공유해야 함.

○ 다음의 정책적 고려가 요구됨.
- 가칭 '평화공원설립을 위한 남북한 공동합의서'의 초안 작업과 이해당사자 간 합의도출

- 군사적으로 가장 둔감한 동해안(백두대간 지역)을 시작으로 전 DMZ의 평화공원화 단계별 전략수립
- 평화공원의 지정 추진과 동시에 백두대간 남북한 공동 세계유산등재를 위해 가칭 '유산등재 공동위원회'의 구성과 작업 착수

2011년 제17차 더반 기후변화협약 당사국총회(COP17)에서 모든 당사국들이 참여하여 법적 구속력 있는 포괄적 감축을 도출하기 위한 협상 출범에 합의하였고, 현재 2015년 협정 채택, 2020년 발효를 목표로 온실가스 감축, 기후변화 적응 등의 주요 이슈를 논의하고 있다.

우리나라는 능력과 책임에 맞는 감축안을 제시하여야 하며 아울러 대(對) 개도국 저탄소개발전략을 제공하는 글로벌녹색성장연구소(GGGI)의 설립, 기후재원의 주요 메커니즘인 녹색기후기금(GCF)의 사무국 유치, 녹색기술 발전을 위한 녹색기술센터(GTC)의 설립을 통해 기후변화에 대한 국제적 대응 노력에 적극 참여하고 있다.

우리나라는 이러한 기반을 바탕으로 각 개도국에 맞는 저탄소 발전 전략하에 재원, 기술, 능력 개발을 통합적으로 제공하는 이른바 녹색 트라이앵글을 통하여 주요 글로벌 이슈인 기후변화 대응에 기여할 수 있다.

신기후체제협상과 한국의 이니셔티브

신 부 남
외교부 기후변화대사

1. 신기후변화협상 현황

가. 신기후변화협상 출범

○ 2011년 제17차 더반 기후변화협약 당사국총회(COP17)에서 모든 당사국들이 참여하여 법적 구속력 있는 포괄적 감축체제를 도출하기 위한 협상 출범(Durban Platform)에 합의함.

※ COP17 결정문: The conference of the Parties also decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be know as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

- 인도와 중국은 신기후체제 협정의 구속력 약화를 위해 'legal outcome'을 제시하였으나, 2011.12.11. COP17 오전 회의 종료 직전 EU

와의 최종 타협안으로 'agreed outcome with legal force' 문안을 수락함.

○ COP17·COP18에서는 신기후변화체제를 위한 협상 추진 일정에도 합의함.
- 2012년 설치하여 협상을 개시, 2015년 5월 말까지 협상문안(negotiating text)을 마련, 2015년까지 협정 채택, 2020년까지 발효

나. 신기후변화협상 현황: 주요 이슈별 현황

○ 감축: 아직 구체적인 감축 목표 및 감축 방식에 대한 합의는 이루어지지 않았으나, 감축 방식 및 수준은 각국이 스스로 결정하는 방향으로 국가 간 의견이 수렴되고 있음.
- 교토의정서와 같은 Top-down 방식으로는 인도·중국 등 신흥개도국 및 미국의 참여를 이끌어내기가 어려울 것으로 전망

○ 적응: 주요국들은 주로 감축 이슈에 집중되어 있으나 최빈개도국 및 기후변화에 취약한 군소도서국들의 관심 이슈임.
- 2011년 칸쿤에서 개최된 COP16에서는 당사국들의 적응 행동 강화를 위해 'Cancun Adaptation Framework' 설치에 합의
- 동 회의에서 기후변화로 인한 손실과 피해(loss and damage) 문제를 다루기 위한 접근법 모색을 위해 work program 구성 합의

○ 투명성: 투명성은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있음. 각국의 감축공약에 대한 투명성, 국가들의 감축목표를 합산하는 과정에서의 투명성, 이행수단에 대한 투명성이 주요 이슈임.
- 충분한 정도의 투명성을 확보하면서도 개도국과 선진국 간의 차별화 원칙을 적용하여 모든 국가의 참여를 이끌어 내야 하는 것이 가장 중요한 문제임.

○ 이행수단: 개도국들의 기후변화 대응 노력을 이행하는 수단으로서 재정, 기술 그리고 역량배양에 대한 논의가 이루어지고 있음.

- 유엔 기후변화협약 및 당사국 총회 결정문에 개도국의 감축, 적응을 위한 선진국의 재정·기술 지원이 명시되어 있으며, 선진국들도 그 필요성에 동조하고 있음. 개도국들은 선진국의 이행수단 지원과 개도국의 의미 있는 감축을 연계 시도

다. IPCC 제5차 평가보고서

○ 기후변화 정책을 다루는 데 환경·경제 측면 외에 과학적 측면이 필수적으로 고려되고, 특히 IPCC 보고서가 기후변화 협상 과정에 큰 영향을 줌. 이번 5차 보고서가 진행 중인 신기후체제 협상에 지대한 영향을 줄 것임.

○ 지난 9월 27일 기후변화 문제를 과학적 근거에 바탕하여 객관적으로 분석한 기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC) 제5차 보고서가 채택됨.

- 2007년 제4차 평가보고서에 비해, 제5차 보고서는 인간 활동이 기후변화의 주요 원인임을 95%라는 보다 높은 확실성에 근거하여 주장

○ 반기문 UN 사무총장은 이번 IPCC 제5차 평가보고서 채택 직후, 인간 활동이 온난화에 미치는 영향이 자명해진 만큼, 기후변화 대응 행동이 필요하다고 주장함(The heat is on. We must act).

○ IPCC 제5차 평가보고서는 지난 133년간(1880~2012년) 이미 0.85℃ 상승하였다고 분석함.

○ 향후 온실가스의 감축 없이 현재와 같은 추세로 온실가스를 배출하는 경우(CO2 농도가 2100년 936ppm 도달), 21세기 말(2081~2100년) 지구의 평균기온은 1986~2005년에 비해 3.7℃ 상승할 것으로 전망함.

- 감축이 상당히 실현되는 경우(CO_2 농도가 2100년 538ppm 도달)에도 21세기 말 평균기온은 1.8℃ 상승할 것으로 예측됨.
- 상기보다 추가적인 감축이 이루어지는 경우(CO_2 농도가 2100년 421ppm 도달)에는 세기말 평균기온이 1.0℃ 상승할 것으로 전망함.

○ IPCC가 분석한 산업화 이후 평균기온 상승폭과 미래 상승 예측치를 감안할 때, 지체 없이 적극적으로 감축하는 경우에 한해서만 2.0℃의 목표를 실현할 수 있을 것임.

○ 금번 5차 보고서 발간을 계기로 2015년 말 타결을 목표로 하고 있는 '2020년 이후 적용될 신(新)기후체제' 구축 협상에 대한 국제사회의 기대와 요구도 더욱 커질 것으로 예상됨.

2. 우리나라의 이니셔티브

가. GGGI 설립

○ 인류의 최대 과제인 기후변화 대처는 온실가스 감축에 있어 개도국의 참여가 중요하며, 이러한 차원에서 개발과 기후변화를 함께 다루는 녹색성장을 통하여 접근하는 것이 현실적임.

○ 2020년 이후 신기후체제는 개별 국가가 주도하는 감축 노력이 바탕이 되는 체제가 될 것으로 전망됨.

○ 향후 감축 부문에 대한 각국의 주인의식(ownership)이 더욱 중요해질 것이며, 저탄소개발전략(low emission development strategy)이 개도국에 확산되어 나가야 할 것임.

○ 이러한 맥락에서 우리는 글로벌녹색성장연구소(GGGI)를 설립하였고, 현재 17개도국에 개별 국가의 현실을 고려한 맞춤형 저탄소녹색성장전

략을 제공하였으며, 앞으로 30개국으로 늘어날 것임.

- GGGI는 2년 전에 한국이 주도하여 설립하였고 이번에도 한국이 주도하여 17개국의 입장이 유사한 국가(Like-minded Countries)들의 지원을 통해 국제기구로 전환되었음.

○ GGGI는 미래 선도적이고 효율적인 국제기구로서 아래와 같은 특징을 가짐.

- 첫째, GGGI는 유엔이나 세계무역기구(WTO)와 같이 조약에 기반을 둔 국제기구로서 GGGI의 설립기반은 무척 견고함. 우리나라 주도로 설립협정을 만들어 2012년 6월 20일 창립회원국들이 설립협정에 서명한 바 있음.
- 둘째, GGGI는 개도국 및 신흥경제국에 대해 녹색성장전략 및 계획의 전파 업무를 하고 있는 유일한 국제기구임. 현재 많은 국제기구가 존재하고 있으나 우리 미래의 발전 모델이 될 녹색성장의 전파를 전담하는 국제기구는 GGGI가 유일함.
- 셋째, GGGI의 활동은 특정 프로젝트에 국한되지 않고 경제전반 및 부문별 녹색성장 계획 및 전략을 제공함으로써 거시적인 접근방식을 지향함.
- 넷째, GGGI의 구성원은 8개의 공여국 및 12개의 수원국이 균형을 이루고 있으며 향후 추가 회원국 가입 시에도 동 균형을 유지할 계획임. 특히 유럽연합과 같은 지역통합기구(regional integration organization)도 일반 회원국과 동일하게 정회원으로 가입 가능하다는 점은 GGGI를 여타 국제기구와 다른 혁신적인 국제기구로 평가할 수 있는 요소임.
- 다섯째, GGGI는 근본적으로 정부 간 조직이지만 주요 정책결정 기구인 이사회 구성원의 1/3을 기업, 연구기관, NGO 등 비정부 대표에 할애하는 등 관·민 혼합형(hybrid) 기구로서 정부 분야의 공공성과 민간분야의 역동성을 결합함.
- GGGI는 추후 민간 전문가들로 구성되며 GGGI의 전략 및 활동방향에 대해 자문을 제공하는 자문위원회(Advisory Committee)를 구성

할 예정임.

○ GGGI는 2년 전 설립된 이래로 지금까지 녹색성장 정책과 가치를 개발도상국을 비롯한 전 세계로 확산해 나가는 데 앞장서 왔음.
- 에티오피아, 브라질, 인도네시아, 캄보디아, 아랍에미리트 등 현재 10여 개국의 경제전반을 포괄하여 녹색성장계획 수립 중
- GGGI는 농업국, 산유국 등 각기 상이한 경제발전정도와 경제여건을 가진 다양한 지역에 있는 국가들을 대상으로 시행하고 있는 녹색성장 국가사업을 향후 2년 동안 20여 개국으로 확대할 계획
- 녹색성장이 모든 국가에 혜택을 가져다줄 수 있는 효과적이고 현실적인 경제성장 패러다임임을 증명하는 것이 GGGI의 향후 중요 과제임.

나. GCF 사무국 유치

○ 2012년 10월 송도에서 개최된 GCF 집행이사회(24개 이사국으로 구성)에서 우리나라가 수차례의 투표 끝에 최종투표에서 독일을 물리치고 GCF 사무국 유치국으로 결정됨.
- 2012년 12월 도하 기후변화협약 당사국총회(COP18)는 GCF 사무국의 송도 유치를 승인

○ GCF가 본격적으로 활동하기 위해서는 향후 재원규모, 재원 조달 및 운용방안 등 많은 사항들에 대해 유엔 기후변화협상 과정에서 논의되어야 함.
- 2012 당사국총회는 2020년까지 1,000억 불※을 조성하기로 합의함. 이 중 상당 부분이 GCF로 지원되며 나머지는 적응기금(AF), GEF 등 기존 기구에도 지원될 것임.

※ 1,000억 불은 공공 재원 외에도 민간 재원도 포함됨.

○ 재원 이슈들은 온실가스 감축을 포함하여 기후변화협상의 주요사항과 연관되어 있어 기후변화에 대한 여러 협상 이슈들은 하나의 패키지로서

일괄 타결되어야 할 것임.

- 2020년 이후의 재원조성 필요성도 협상 대상

○ 인천시 송도에 GCF 사무국을 유치하게 된 배경 중에는 녹색성장 선도국으로서의 우리 역할에 대한 국제사회의 인정이 있었으며, 여기에는 GGGI가 많은 기여를 하였음.

○ 우리는 유치국으로서 GCF의 원활한 활동을 위하여 GCF 및 기후변화협상에 적극적인 역할을 수행해야 함.

- 우리의 입장을 보다 효과적으로 반영하기 위해서는 우리 입장을 공유하는 국가들을 동원할 필요가 있으며, 이러한 맥락에서 뜻을 같이하는(like-minded countries) 20개 GGGI 회원국은 하나의 협상그룹으로 형성이 가능

다. GTC 설립

○ 녹색성장의 실천을 위해선 기술 또한 필수 요소임.

○ 우리나라는 보다 체계적이고, 통합적인 녹색기술 및 산업 기반 조성을 위해 2012년 3월 녹색기술 전문기관인 녹색기술센터(Green Technology Center)를 설립함.

○ 대(對) 개도국 기술 전파는 보통 기술 그 자체만을 독립적으로 고려할 수 없음. 즉, 기술을 효과적으로 사용하기 위해선 관련된 서비스가 수반되어야 하며 이를 위해선 노하우와 지식의 공유가 필요함.

○ 녹색성장 전략을 담당하는 GGGI와 개도국에 대한 녹색기술협력을 주도할 GTC 간의 협력은 녹색 전략과 기술을 융합하고 체계화하는 시너지 효과를 창출해낼 수 있을 것임.

○ 우리는 GTC를 통해 유엔기후변화협약 체제하에 기후기술센터 및 네트워크(Climate Technology Center and Network)에도 주요한 역할을 수행해 나갈 필요가 있음.

3. 결론-향후 과제

○ 신기후체제 협상에서 감축과 관련해서는 우리나라도 국력과 그동안의 배출책임에 걸맞은 감축안을 제시해야 할 것임. 아울러 우리나라의 경제발전 경험에 비추어 이행수단의 효과성과 효율성 증진을 위한 논의에 적극적 참여를 통하여 협상타결에 기여 필요

- 우리나라는 각 개도국에 맞는 저탄소 발전 전략하에 재원·기술·능력 개발이 통합적으로 접근하는 것이 효과적임[녹색 트라이앵글(green triangle) 이론].

○ 우리나라가 이러한 차원에서 GGGI를 창설하고 녹색기후기금(GCF)을 유치하고 녹색기술센터(GTC)를 설립한 것은 우리나라가 기후변화 대처라는 범지구적 문제에 기여할 수 있는 좋은 기회이며 국격 상승에 기여함.

○ 한국은 GGGI의 최대 공여국이며 유치국으로서 지속적인 국민적 관심과 지원이 필요로 함. 아울러 우리 국민에게는 고급일자리를 마련하여 주고 우리 관련 산업계에는 해외 진출이라는 새로운 시장(blue ocean)을 제공함.

○ 녹색성장은 저탄소 전략, 자원 및 에너지 효율적인 기술, 순환경제(Circular Economy) 등 다양한 개념을 포괄하는 신성장 패러다임으로 우리와 우리 후손들의 지속발전을 위한 유일한 옵션임.

- 2012년 11월 19일. 이명박 정부의 녹색성장정책을 평가하는 '녹색성장: 성과와 미래' 라는 주제로 개최된 심포지엄에서 Dominic Barton

맥킨지 글로벌 회장은 녹색성장을 기반을 둔 New Economy를 우리가 필연적으로 가야 할 길임을 제시

○ GGGI가 새로운 경제 패러다임으로의 전환을 이끌어 나갈 OECD 같은 역할 기대

■ 참고문헌

그린북 편찬위원회, 『녹색성장 1.0: 녹색성장 2.0을 위한 평가와 제언』(교보문고, 2013).

김형국, 『녹색성장 바로 알기』(나남, 2011).

녹색성장위원회, 『녹색성장 5개년계획(2009~2013)』(녹색성장위원회, 2009).

삼성지구환경연구소, 『기후변화가 비즈니스를 바꾼다』(삼성지구환경연구소, 2008).

정서용, 『글로벌 기후변화 거버넌스와 국제법』(박영사, 2011).

Aldy, Joseph E., and Robert N. Stavins, Post-Kyoto International Climate Policy: Summary for Policymakers (Cambridge University Press, 2009).

Bayon, Ricardo et al., Voluntary Carbon Markets: An International Business Guide to What They Are and How They Work (Earth-scan, 2007).

Bulkeley, Harriet, and Peter Newell, Governing Climate Change (Routledge, 2010).

Chung, Suh-Yong, ed., Post 2020 Climate Change Regime Formation (Routledge, 2013).

GGGI, Green Growth in Motion: Sharing Korea's Experience (GGGI, 2011).

Helm, Dieter, and Cameron Hepburn, The Economics and Politics of Climate Change (Oxford University Press, 2011).

Hohne, Niklas, What is Next After the Kyoto Protocol?: Assessment of Options for International Climate Policy post 2012 (Techne Press, 2006).

Labatt, Sonia, and Rodney R. White, Carbon Finance and Financial Im-

plications of Climate Change (John Wiley & Sons, Inc. 2006).

Moran, Daniel, Climate Change and National Security: A Country Level Analysis (Georgetown University Press, 2011).

Stern, Nicholas, The Stern Review: The Economics of Climate Change (Cambridge University Press, 2007).

Victor, David G., Global Warming Gridlock: Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet (Cambridge University Press, 2011).

Decision 1/CP.17: Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf

Decision 2/CP.17: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf

Decision 2/CP.18: Advancing the Durban Platform, http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf

저자 프로필

▌경제희

現 경남대학교 극동문제연구소 초빙연구위원. 일본 게이오대학교에서 정치학 박사 취득함. 주요 업적으로 “일본 민주당의 창당 및 집권 과정과 조직 구성 및 운영방식의 변화”(『현대정치연구』 6(2), 2013), “석패율제도와 지역주의 완화”(『한국과 국제정치』 28(2), 2012) 등이 있음.

▌고봉준

現 충남대학교 평화안보대학원 부원장 겸 군사학과장. 미국 University of Notre Dame에서 정치학 박사학위를 취득하였음. 연구 분야는 국제안보 및 미국외교안보정책임. 최근 연구로는 “핵비확산과 네트워크 세계정치”(국제정치논총, 2011), “동아시아 해양영토분쟁과 미국”(민족연구, 2013), “동아시아 망제정치: 21세기 미국의 군사안보 네트워크 전략”(평화학연구, 2013) 등이 있음. bjko@cnu.ac.kr

▌김성일

現 서울대학교 산림과학부 교수. 서울대학교 임학과 졸업 후 예일대학교 석사 및 미 텍사스 A & M 대학에서 박사학위를 취득함. 현재 녹생성장위원회 민간위원(2009～), 한국생태관광협회 회장(2010～)으로 활동하고 있고, 세계자연보존연맹(IUCN) 본부이사(2009～2012.9) 및 세계보호지역위원회 아시아의장(2008～2012.9)을 역임한 적이 있음. 주요 저서로 ‘Ecotourism in ASEAN countries(2013)’, ‘North Korea Reforestation: International Regime and Domestic Opportunities(2012)’, ‘그린솔루션(2011)’, ‘REDD의 국제적 논의동향과 정책적 함의(2011)’ 등이 있음.

▌배긍찬

現 국립외교원 교수. 고려대학교 정외과를 졸업한 후 미국 Claremont 대학원에서 정치학 박사학위를 취득함. 1989년부터 2012년까지 외교안보연구원

교수로서 아태연구부장과 연구실장을 역임함. 주요 연구 분야는 동아시아 지역협력, ASEAN 국제관계, 동남아 지역연구 등이며, 최근 연구로 "미중경쟁과 인도네시아의 중견국 외교", "동아시아 지역협력의 전개와 문제점", "2013년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석" 등이 있음.

▌서승원

現 고려대학교 일어일문학과 교수. 고려대학교 일어일문학과를 졸업하고 경희대학교 평화복지대학원에서 정치학 석사학위를 취득. 2000년 3월 일본 게이오대학에서 법학박사(정치학 전공) 학위 취득. 일본 간토가쿠인대학 교수로 재직후 2007년부터 현직. 주요 저서로 <일본의 경제외교와 중국>(2004/일서, 2005년 오히라 마사요시 기념상), <북풍과 태양: 일본의 경제외교와 중국 1945-2005>(2012, 문화체육관광부 우수학술도서), <일본은 지금 무엇을 생각하는가?>(2013/문정인과 공저) 등이 있음.

▌서창록

現 고려대학교 국제대학원 교수. 서울대학교 사회과학대학 외교학과를 졸업하고, 미국 Tufts University, Fletcher School에서 국제관계학 석·박사학위를 취득함. 한국국제정치학회 이사, 휴먼아시아(Human Asia) 대표, 통일부 정책자문위원회 위원으로 활동하고 있음. 대표 저서로는 『국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학』(2004), 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』(2005), 『글로벌 거버넌스와 한국』(2006), 『거버넌스: 확산과 내재화』(2009) 등임.

▌신부남

現 외교부 기후변화대사. 서울대학교(독문학) 및 보스턴 대학원(국제관계학)을 졸업함. 유엔대표부 경제·환경참사관, 환경부 국제협력관, 외교부 환경과학심의관, 경제협력과장, 주유엔대표부 경제담당 차석대사 및 녹색성장대사 등을 역임함. 제13차 유엔 지속가능발전위원회(CSD) 부의장(2004~05), OECD(경제협력개발기구) 환경정책위원회 부의장(2007~08)을 역임하고,

2012년 녹색성장연구소(GGGI)를 국제기구로 전환하고 녹색기후기금(GCF) 유치하는 데에 기여함.

▌신정화

現 동서대학교 국제학부 부교수. 2000년 日本慶応義塾大學에서 "日本の北朝鮮政策"이라는 논문으로 정치학 박사학위를 취득함. 경남대극동문제연구소 객원연구위원, 세종연구소 일본연구센터 객원연구위원, 日本 三重中京大學 政策學部 조교수를 역임함. 주요 논문으로는『일본의 대북정책 1945~1992년』 오름, 2004년, 「日本·韓國·北朝鮮關係の基本構造と主要変數 一冷戰期および新冷戰期を中心に」, 平岩俊一外編『朝鮮半島と國際政治 一冷戰の展開と変容』, 日本慶応義塾大學出版會, 2005年, 「일본의 대북정책의 지속과 변화」,『일본연구논총』(30호, 2009), 「김정일 정권의 대일정책: 로동신문과 조선신보 분석을 중심으로」, 『한국시민윤리학회보』(24권 1호, 2011), 「중국의 부상과 일본 안보전략의 변화」,『국제문제연구』(12권 2호, 2012) 등임.

▌이성우

現 제주평화연구원 연구위원. 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』및『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』등이 있음.

▌이정우

現 경남대학교 극동문제연구소 연구교수. 성균관대학교와 미국 Claremont Graduate University에서 석·박사과정을 마친 후, 성균관대학교에서 "북한의 군사위협과 한미동맹의 효용변화에 관한 연구"라는 논문으로 정치학 박사학위를 취득함. 평화문제연구소 책임연구원, 월간『통일한국』편집장, 남북한 최초 공동출판사업『조선향토대백과』(전 20권) 편찬팀장 등을 역임. 최

근 저·역서로 『꼭 알아야 할 통일·북한 110가지』(공저), 『통일한국의 정치체제』(공저), 『북조선탄생』(공역) 등이 있으며, 최근 논문으로 "한미동맹의 방위공약 이행확실성 현황과 제고방안", "글로벌 인권거버넌스의 역할과 한계: 북한인권에 대한 천안문사태의 교훈", "통일정책에 있어서 '한미공조'와 '남북공조'간 협상공간 평가" 등이 있음.

▌이춘복

現 성균관대학교 성균중국연구소 책임연구원. 연세대학교에서 정치학 석사, 박사학위를 취득하였으며 중국 남개대학교(南開大學)를 졸업. 연세대학교 BK21연구사업단 연구원과 건양대학교 전임강사 역임. 연구논문으로 "안보, 경제연계전략과 국제협력을 통한 남북한 공동체 구축방향 모색: 중국의 시각", "중국의 눈으로 본 차이나리스크", "Reactive Nationalism and South Korea's Foreign Policy on China and Japan: A Comparative Analysis" 등 있음.

▌제성훈

現 대외경제정책연구원 러시아·CIS팀 및 통일국제협력팀 부연구위원. 한국외국어대학교에서 정치학 석사학위, 모스크바 국립대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였음. 전공은 러시아 대외정책 및 지정학, 러시아 정치경제이며, 주요 연구 관심분야는 러시아의 동아시아 정책, 북러관계, 한러 경제협력 등임. 주요저서와 연구논문으로 Geopoliticheskiy Aspekt Vneshney Politiki Rossii na Dal'nem Vostoke (2000-2007) [극동에서 러시아 대외정책의 지정학적 양상(2000-2007)] (2008), "러시아 대 중국정책의 지정학적 지향: 2000년대 양국관계를 중심으로"(한국정치학회보, 2009), "러시아는 왜 '1956년 모델'을 원하는가?－남쿠릴열도 영토논쟁에 대한 러시아의 입장"(국제학논총, 2012) 등이 있음. shjeh@kiep.go.kr

▌조정현

現 통일연구원 연구위원. 영국 University of Edinburgh에서 국제법 전공

으로 박사학위(Ph.D.)를 취득하였으며, 외교안보연구원 객원교수를 역임함. "국제인권법상 탈북자의 보호가능성 및 그 실행: 중국이 당사국인 국제인권조약 및 동 조약의 이행감독장치를 중심으로" (2009), 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』(2011), "North Korean Contingency and Resolving Conflicts among Regional States" (Co-author, North Korean Review, 2012) 등의 저술이 있음.

▌진행남

現 제주평화연구원 연구위원. 경희대학교에서 언론학 박사학위를 취득했음. 연구 분야는 동아시아 문화 네트워크, 남북관계, 동아시아 다자협력(제주프로세스), 한류와 문화공동체 등임. 최근 연구로 "신한류와 동아시아 문화 네트워크", "북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향", "신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안" 등이 있음.

▌한인택

現 제주평화연구원 연구실장. 서울대학교 경제학과와 同 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의하였으며, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 "한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교"와 "핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계"가 있음.

▌황일도

現 (주)동아일보사 기자. 2000년 입사한 이래 10여 년간 주로 신동아팀에서 외교안보 이슈와 북한 문제를 다루는 기사를 써왔음. 2007년 3월 한국기자협회 '이달의 기자상'을 수상했고, 다수의 사내 특종상 및 우수기사상을 수상함. 북한대학원대학교에서 군사안보 전공으로 북한학 석사학위를, 연세대학교

일반대학원 정치학과에서 국제정치학 박사학위를 받음. 주요 저서와 논문으로는 「북한 비대칭 군사위협 연구」(북한대학원대학교 석사논문, 2007), 김정일, 『공포를 쏘아올리다』(플래닛미디어, 2009), "야간 위성사진을 이용한 북한 경제 관찰방법론 연구"(현대북한연구 14권 3호, 2011), 「북한의 전략문화와 군사행태」(연세대학교 정치학과 박사논문 2013) 등이 있음. shamora@donga.com