

ISSN 2288-5935

국제사회의 주요 이슈들을 한국의 관점에서 분석하고
대안을 모색하는 정책 리포트



2014-01 ~ 2014-16

issue
B R I E F

국제사회의 주요 이슈들을 한국의 관점에서 분석하고
대안을 모색하는 정책 리포트



2014-01 ~ 2014-16

CONTENTS

2014-01 (JAN. 2, 2014)

Why North Korea 2013 Is Not East Germany 1989 11

John Feffer

Co-director

Foreign Policy in Focus at the Institute for Policy Studies

2014-02 (JAN. 8, 2014)

Which Countries does South Korea Share Commonality with on the Environment? 23

Kim Chong Woo

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

2014-03 (JAN. 14, 2014)

Assessment of North Korea's Latest ICBM Mock-Up 45

Markus Schiller Scientist, Schmucker Technologie

Robert H. Schmucker Principal, Schmucker Technologie

J. James Kim Research Fellow, The Asan Institute for Policy Studies

2014-04 (FEB. 4, 2014)

대한민국: 한국인의 다문화 인식과 정책 60

김지윤 연구위원

강충구, 이의철 연구원

아산정책연구원

2014-05 (FEB. 5, 2014)

한국 유권자와 이슈 II: 세금과 정부 지출에 대한 한국인의 인식 79

김지윤, James J. Kim

연구위원

아산정책연구원

2014-05 (FEB. 5, 2014)

**Counting Informed Public:
Case of Spending and Taxation in Korea 97**

J. James Kim, Kim Jiyeon

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

2014-06 (FEB. 17, 2014)

**Issue Watch: Guide to Key Policy Concerns
in South Korea for 2014 113**

Han Minjeong Program Officer

J. James Kim Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

2014-07 (FEB. 18, 2014)

시진핑 시대의 중국개혁 방향 분석 134

김한권

연구위원

아산정책연구원

2014-08 (FEB. 22, 2014)

세일즈 외교로 기억된 박근혜 정부의 외교 첫해 157

최강 부원장

봉영식 선임연구위원

김지윤, 김한권, 이재현 연구위원

아산정책연구원

2014-08 (FEB. 24, 2014)

**Evaluating President Park Geun-Hye's Foreign Policy
in its 1st Year 177**

Choi Kang Vice President

Bong Youngshik Senior Research Fellow

Kim Hankwon, Kim Jiyeon, Lee Jaehyon Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

2014-09 (MAR. 10, 2014)

How Korea Can Better Manage Maritime Piracy and Terror 194

Bridget L. Coggins Assistant Professor, UC Santa Barbara

J. James Kim Research Fellow, The Asan Institute for Policy Studies

2014-10 (MAR. 14, 2014)

**Open North Korea: Economic Benefits
to China from the Distance Effect in Trade 207**

Kim Chong Woo

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

2014-11 (MAR. 28, 2014)

2014 양회 이후의 중국 대내외 정책 분석과 함의 224

김한권

연구위원

아산정책연구원

2014-12 (APR. 16, 2014)

북한 무인항공기 도발사태에 대한 국제법적 대응 244

신창훈

연구위원

아산정책연구원

2014-13 (APR. 29, 2014)

한미원자력협력협정 개정의 쟁점과 목표 261

박지영
연구위원
아산정책연구원

2014-14 (MAY 16, 2014)

한미 정상회담 성과와 향후 과제 274

최 강 부원장
김기범 연구원
아산정책연구원

2014-15 (MAY 19, 2014)

박근혜 정부의 중동정책을 위한 제언:

경제 이익보다 핵 확산 금지, 인권 보호, 민주주의 지지 추구해야 291

장지향
연구위원
아산정책연구원

2014-16 (JUNE 3, 2014)

기후변화에 대한 미국의 정치적 분열 299

최현정
연구위원
아산정책연구원

필자의 직함은 집필 당시의 직책임.

The Author's title is during the time the Issue Brief was written

JAN. 2, 2014
ISSUE BRIEF 2014-01

Why North Korea 2013 Is Not East Germany 1989

John Feffer

Co-director

Foreign Policy in Focus at the Institute for Policy Studies

Introduction

Policy analysts, pundits, and politicians have long predicted that the North Korean government will go the way of East German Communism. Just as the seemingly impregnable Honecker regime rapidly disintegrated along with the Berlin Wall in November 1989, the Kim dynasty in North Korea has been expected to collapse at any minute. This minute, of course, has lasted for more than two decades.

The latest trend is not simply to predict regime collapse but to prepare for it. As far back as 1999, the United States and South Korea drafted CONPLAN 5029 as a set of military contingency plans in the event of political chaos north of the 38th parallel, a conceptual plan that only became a completed operational plan in 2009.¹ In 2008, the South Korean government altered its defense strategy to incorporate rapid response brigades, anchored by 2,000 advanced wheeled armored vehicles that could move quickly to secure cities and critical infrastructure in case of internal instability in the North.²

본 문건의 내용은 필자의 견해로
아산정책연구원의 공식 입장과는 다를 수도 있습니다.

The views expressed herein do not necessarily reflect the views
of the Asan Institute for Policy Studies.

The most recent, and most detailed, set of contingency plans have been laid out in a recent RAND report authored by Bruce Bennett, who has advised both the US and South Korean militaries on how to plan for North Korea's eventual collapse.³

The North Korean regime might indeed collapse at any moment, and contingency planning is rarely a bad thing. But certain assumptions that carry over from the East European experience of 1989 cloud the debate on North Korea's future. They are assumptions about the "inevitable" trajectory of history, the appropriate strategy for dealing with non-democratic governments, and the kind of contingency plans that make sense in a tripwire environment. North Korea today is, for many reasons, not East Germany circa 1989. Still, there are lessons that can be learned from that time and place and applied to the current situation on the Korean Peninsula.

North Korea on the Verge of...

Over the last quarter century, North Korea has endured three major systemic shocks, any one of which would have spelled the end of a less hardy regime. The collapse of many Communist governments in 1989 created a domino effect that nevertheless couldn't topple the government in Pyongyang. The death of the founder and only leader of the country in 1994, which occasioned much speculation about political turmoil, led to a relatively smooth transition of power to the son (and then, in 2011, to the grandson). And the wide-scale famine of the latter half of the 1990s—on the heels of dramatic drops in agricultural and industrial productions—killed a large portion of the population but left the ruling elites in place.

Today, by comparison, the situation is relatively quiet in Pyongyang. The economy has registered a modest improvement in GDP

growth. The agricultural yields are slightly up,⁴ and malnutrition is dramatically down.⁵ China continues to direct considerable investment eastward and is responsible for the bulk of trade as well. A new wealthy class has emerged, particularly in Pyongyang, where it takes advantage of high-end restaurants and stores.⁶ Equally important, the now well-established markets provide opportunities for those without impeccable political pedigrees to survive and even prosper.

Politically, Kim Jong-un has apparently consolidated his leadership. He has shaken up the ranks of the military and the Party, elevating people like Choe Ryong-hae to the top of the military's General Political Bureau. Rumors of assassination plots and rivalry abound. But the third leader in North Korean history has acted with the same ruthlessness as his predecessors in eliminating potential challengers. The recent execution of his uncle and presumed force behind the throne Jang Song-thaek, along with a number of his confederates, suggests that Kim Jong-un's position is currently unrivalled. Importantly, the executions did not appear to alter any of the regime's talking points—on negotiations with the United States, economic engagement with South Korea, or trade with China.⁷

The Communist regimes in Eastern Europe collapsed so quickly in part because the populations there had shed any identification with the official ideology. In North Korea, Communism remains a rhetorical flourish—much as the word "democratic" in the country's official name—but doesn't shape the government's programs or the population's affections. The official dogma of *juche* (roughly, self-reliance) is too abstract and infinitely pliable a concept to command fealty. What is left, however, is nationalism, which the Kim dynasty has deployed in increasing doses to tie the regime's legitimacy to a putative 5,000-year-old history, distinguish North Korean "purity" from South Korea's "polluted" cosmopolitanism, and offer an illusion of

security to contrast with the insecurities of globalization.

In short, North Korea—unlike the East European regimes of 1989—seems to be on the verge of remaining the same, with some minor variations, for the foreseeable future.

How North Korea Differs

North Korea has not followed the same trajectory as East Germany because, to state the obvious, the two countries are very different. The differences in their experiences, however, are worth noting in brief.

The leadership of East Germany was not only geriatric but also widely perceived by the population as subservient to Moscow. The same applied to other leaders in the region (with the notable exceptions of Romania, Yugoslavia, and Albania, all three of which had broken to one degree or another from the Soviet Union). Every country in the region, moreover, possessed a small group of high-profile dissidents that represented an alternative to the ruling elite—from the massive Solidarity movement in Poland to the handful of anti-regime voices in East Germany.

The North Korean leadership, by contrast, prides itself on being independent from everyone, even from those countries on which it is dependent (*juche* being the opposite of *sadaejui* or flunkeyism). The head of state is far from geriatric. There are no public dissidents in the country. Nor, as the case was in Bulgaria and Yugoslavia, are there any ethnic divisions. And unlike Romania or East Germany not to mention Poland, there have been no significant displays of worker discontent.

Economically, the North Korean system operates at a considerably lower level than East Germany in 1989. But what drove spikes in public discontent in Eastern Europe was rising expectations. In the

1970s, fueled by Western loans, the Communist governments in the region shifted resources away from heavy industry and toward a more consumer-oriented economy. It was the inability of the governments to meet rising demands from consumers (for more goods) and workers (for higher wages) that created legitimation crisis in the 1980s. North Koreans, by contrast, have endured the collapse of their economy and not overthrown their leaders. Over the past decade, the markets have also provided a release valve—offering a wide variety of consumer items for those with money and an alternative path to success outside established structures for those willing to take the entrepreneurial risk. Such markets can satisfy expectations raised as a result of trips to China or viewings of South Korean TV shows on illicit DVDs.

There has been a perennial expectation that China will play the role of the Soviet Union in 1989. From the Rumsfeld memo of 2003 to the more detailed analysis of the recent RAND report, US observers have expected Beijing to cut loose its putative ally and find common geopolitical cause with Washington.⁸ In such a scenario, once the North Korean leaders find themselves as isolated as the East German leaders did in 1989, they would crumble just as quickly.

But China is making a different set of calculations than the Soviet Union did in the late 1980s. It values stability in its “near abroad” as a precondition for its own preferably double-digit economic growth. It will not do anything to jeopardize this economic imperative. China has made important investments in North Korea and views the future extractive resources as key inputs for its own growth. But the negative scenario of regime collapse—and the shock waves it would have on the regional investment climate—is more important than the relatively small impact these North Korean investments have on the Chinese economy. Even if such a drop in investor confidence in

Northeast Asia were brief, it could still pose a considerable risk to the Chinese Communist Party's maintenance of domestic political stability.

Of course China is frustrated with North Korea—with its nuclear weapons program, its failure to implement more substantial economic reform, and its tendency to attract undue attention to the region with its precipitous actions and rhetoric. Beijing has thus backed UN sanctions against Pyongyang and will put pressure on the government to be more amenable to negotiations. But in the end, China treats North Korea much as the United States treats Israel—as a difficult, exasperating, and ultimately irreplaceable ally. The economic and geopolitical calculations of both countries toward their recalcitrant allies might change, but probably not anytime soon.

Finally, the United States and its allies have approached North Korea in a very different way than they approached the Soviet bloc in the 1980s. There are some similarities in the strategies of military containment in both cases. But containment, particularly in this era of “strategic patience” toward North Korea, is the only arrow presently in the US quiver. During the era of US-Soviet confrontation, however, Washington maintained a variety of strategies for influencing the course of events in Eastern Europe. On the economic side, the United States engaged in significant trade with the Soviet bloc,⁹ and US banks extended substantial loans to East European countries (USD 230 million in loans to Poland in the 1970s, for instance).¹⁰ Throughout the 1970s, the United States and its allies engaged in various diplomatic endeavors culminating in the Helsinki Accords of 1975. And at the geopolitical level, Washington was constantly on the lookout for ways to drive wedges between Eastern Europe and the Soviet Union, for instance by reaching out to both Romania and Yugoslavia when they sought to put distance between themselves and Moscow.

So, in sum, North Korea doesn't look at all like East Germany (or the rest of Eastern Europe) circa 1989 for economic, political, and ideological reasons. China, with its overemphasis on regional and domestic stability, is playing a different game—on a different playing field—from the Soviet Union of the late 1980s. And external actors like the United States have adopted a largely monochromatic policy towards North Korea in comparison to a much more multicolored approach to the Soviet bloc during the Cold War.¹¹

Lessons to Learn

The changes in Eastern Europe in 1989, followed by the dissolution of the Soviet Union in 1991, created a certain expectation that Communist governments would all inevitably collapse. When the domino effect largely bypassed Asia, the next expectation was that Communist governments would have to change substantially—as in China's economic reform or Vietnam's *doi moi*—or else face collapse. North Korea has neither collapsed nor embarked on significant reforms. Still it endures.

Since North Korea has proven so different from both its distant European and close Asian Communist cousins, what possible lessons can be drawn from the experiences of 1989? The three categories of relevant experiences pertain to contingency planning, developments in North Korea, and the influence of regional integration.

In terms of contingency planning, the emphasis has been on military preparedness—to secure nuclear material, prevent a humanitarian crisis, and reduce the potential civil war or regional conflict.¹² Within certain parameters, such planning is useful. Although North Korea doesn't appear to be near collapse, the unexpected does happen. And it certainly doesn't make sense to train State Department

officials or NGO aid workers to find and secure nuclear weapons and material.

However, the deployment of military personnel, particularly US soldiers, should be approached with great delicacy. Outright collapse of regime followed by complete chaos—a scenario that might produce a consensus in favor of outside military intervention—is only one possible future for North Korea and not necessarily the most likely. More probable would be an ambiguous situation in which some force asserts leadership in Pyongyang, from within the Party or the military, and only sporadic opposition to the new order emerges.¹³ Would military intervention in such a situation be beneficial, particularly in a country so thoroughly imbued with nationalist ideology and especially given the recent experiences of outside intervention in Iraq and Afghanistan? The RAND report also slips rather easily from preparing for contingencies to precipitating those contingencies, for instance by recommending a covert operation to convince the North Korean military to turn against the regime.¹⁴

The experience of Eastern Europe in 1989 is also valuable here. Except in a limited sense in Romania in December 1989, the military forces aligned with the Communist regimes did not intervene against growing opposition movements—even though in many circumstances, it would not have taken that much force to suppress the demonstrations.¹⁵ This may well have simply been a matter of luck. However, if foreign forces had been introduced into the situation—or even if there had been the threat of such an intervention—the events of 1989 might have gone very differently. The Soviet Union also may not have taken such a *laissez-faire* attitude if NATO forces had been poised to intervene.

The experience of East Germany after 1989 offers some guidance in terms of developments inside North Korea. Even today, nearly 25

years after the fall of the Berlin Wall, former East Germans complain about their second-class treatment in unified Germany.¹⁶ East German lawmakers produced a constitution for a democratic East Germany that was ignored; reunification proceeded according to Article 23 (absorption) instead of Article 146 (a new constitution) of the West German constitution; Treuhand privatization privileged West German firms.¹⁷ On the economic side, East Germany was the beneficiary of enormous West German largesse. But east German *lander* have still failed to close the gap. Although wages have narrowed considerably, overall household income in the eastern *lander* remains only 70 percent of that in the western *lander*, and the unemployment rate in the east is nearly double that of the west.¹⁸ The gaps between the rest of Eastern Europe and the West are even larger. Finally, the issue of justice remains foremost in the minds of citizens from the East: did those who benefited under the previous system unfairly prosper under the new dispensation as well?¹⁹

But perhaps the most important lesson of 1989 has been the importance of regional integration. The countries of Eastern Europe had an immediate goal after the collapse of Communism: membership in the European Union. Reforms that might not have ordinarily been popular were borne for the simple reason that EU accession required them. Although the initial expectations of Eastern European countries have not been met—their standards of living have not reached that of Austria—the promise of regional integration established a set of political, economic, and social criteria that were negotiable within certain parameters and not the diktat of one country.

Any effort to apply the experiences of one part of the world to another part should necessarily be modest. Much of this brief, after all, has been devoted to why North Korea is so different from Eastern Europe. But as we think about North Korea's future, it is imperative that

we not restrict our contingency planning to the military sphere. As in Eastern Europe in 1989, the emphasis should be not on military but on diplomatic, humanitarian, and eventually economic responses to change in North Korea. North Koreans, furthermore, should be at the center of determining the future of their country rather than simply being the objects of the foreign policymaking of other countries. The economic gap between North and South—and the concerns of the population about justice—should be addressed up front, with clear benchmarks, and without unrealistic promises.

Finally, it will be important to consider North Korea's future not simply in terms of the peninsula but for the region as a whole. Although Northeast Asia is far from the kind of regional cooperation that existed in Europe prior to 1989, it is never too early to pursue a regional security model (as proposed, for instance, by China in the latter stages of the Six Party Talks).

Contingency planning is a useful exercise. But preparing for a wished-for result should not substitute for policies that could ameliorate the current situation. Much as European countries did in the 1970s, alongside the United States and Soviet Union, countries in and around the Korean Peninsula can and should take actions to make the transition of the entire Northeast Asian region from its current Cold War environment as conflict-free as possible.

1. "South Korea, U.S. 'Complete N. Korea Contingency Plan,'" *Chosun Ilbo*, November 2, 2009.
2. Sung-ki Jung, "S. Korean Army to Deploy 2,000 Wheeled Armored Vehicles from 2013," *Korea Times*, October 5, 2008.
3. Bruce Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse* (Santa Monica: RAND Corporation, 2013).
4. Jack Kim, "North Korea boosts food output thanks to new farm deal: report," *Reuters*, April 11, 2013.
5. Myong-Hyun Go, "Economic Improvement in North Korea," *Asan Issue Brief* no. 58 (2013).
6. "New Pyongyang Mall Breaks Every Capitalist Taboo," *Chosun Ilbo*, August 6, 2013.
7. John Feffer, "Kim the Third," *Foreign Policy In Focus*, December 18, 2013, <http://fpif.org/kim-third/>.
8. On the Rumsfeld memo, see David Sanger, "Administration Divided Over North Korea," *New York Times*, April 21, 2003.
9. For instance, US exports to Poland in 1970 amounted to about USD 70 million while imports were nearly USD 98 billion. See CIA document, March 25, 1971, http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0000307802.pdf; by 1980, the volume of US trade with the entire Soviet bloc exceeded USD 5 billion. As Alasdair Smith writes, "the economic effects of trade were now not seen as a dangerous strengthening of an adversary, but as the incentives to coexistence and political liberalization."—Alasdair Smith, "East-West Trade, Embargoes and Expectations," in *Issues in US-EC Trade Relations* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), 155.
10. Amy Kaslow, "U.S. Debt Write-Offs May Set Precedent," *Christian Science Monitor*, March 26, 1991.
11. South Korea, during the tenure of Kim Dae-Jung and Roh Moo-Hyun, adopted positions much closer to those of West Germany during its days of Ostpolitik. However, only the Kaesong industrial complex remains from this era of economic and diplomatic engagement.
12. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*.
13. There was, for instance, no such "collapse-and-chaos" scenario in Eastern Europe in 1989, though for brief periods in Czechoslovakia and Romania in 1989 it was not entirely clear who was in charge.
14. *Ibid.*, 192.
15. John Feffer, "And Justice for All?" interview with Jan Urban, February 14, 2013, <http://www.johnfeffer.com/and-justice-for-all/>.
16. North Korean defectors' feelings of second-class status in South Korea, given the relatively small size of that community, suggests that this will be an enormous problem in the future.
17. John Feffer, "Creating a Parallel Society," interview with Gerd Poppe, February 6, 2013, <http://www.johnfeffer.com/creating-a-parallel-society/>.
18. Claudia Bracholdt, "Why the Former East Germany is Lagging 24 Years After the Fall of the

Berlin Wall,” *Quartz* (2013), <http://qz.com/60481>.

19. Tina Rosenberg, *The Haunted Land* (New York: Vintage, 1996).



John Feffer is the co-director of Foreign Policy in Focus at the Institute for Policy Studies in Washington, DC. Mr. Feffer is also a senior associate at the Asia Institute in Seoul, Korea. He was a Pantech Fellow at Stanford University, where he focused on the impact of globalization on Korean

food and agriculture. He was also an Open Society Foundation Fellow in 2012-2013, during which he conducted interviews in Eastern Europe with many of the same activists, policymakers and academics that met in the region in 1989-1990. He has travelled to North Korea three times and to South Korea more than three dozen times. He has written numerous articles and essays about Korea that have been published by the Korean Economic Institute, the *International Herald Tribune*, *The Washington Post*, *The Nation*, *World Policy Journal*, and *The American Prospect*. He is the author of several books, including *North Korea, South Korea: US Policy at a Time of Crisis* (Seven Stories, 2003), and the editor of *The Future of US-Korean Relations: Imbalance of Power* (Routledge, 2006).

JAN. 8, 2014
ISSUE BRIEF 2014-02

Which Countries does South Korea Share Commonality with on the Environment?

Kim Chong Woo

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

The first “commitment period” of the Kyoto Protocol expired at the end of 2012 and it was agreed that the life of the Kyoto Protocol would be extended until 2020. The 2011 Durban platform was the first of its kind to include all countries including China and the United States in future negotiations to cut greenhouse gas emissions. Future negotiations will be even tougher and rockier than what we have witnessed so far. In this study, we have observed in simple diagrams, using the multi-dimensional scaling (MDS) technique, how similarly or differently people of many different countries responded at the aggregate level to the waves of surveys carried out by the World Values Survey (WVS) on environmental issues. Our findings show a wide-ranging view on the environment across countries. They also show which countries South Korea can partner with to find a solution to this complex problem. It is observed, by commonality, that South Korea can regionally cooperate with countries like Thailand, Malaysia, Japan, Taiwan, and to a lesser extent with China and Vietnam. Countries like the United States, Canada, New Zealand, Sweden, Norway, and Mexico can be South Korea’s non-regional partners.

Introduction

South Korea adopted green growth as a national development strategy during the former Lee Myung-bak government. The former President's Committee on Green Growth stated, "As a responsible member of the global village, we have an obligation to work together in order to fight climate change, and take action to make sustained prosperity on Earth possible, not only for the current generation, but also for generations to come."¹ As a middle power, South Korea is committed to playing a bridging role between developed and developing countries to resolve difficult environmental issues. But it cannot fulfill this role on its own, and needs to work with other countries that are like-minded. By measuring how people of different countries responded to three waves of surveys by the WVS on the environment, regional and non-regional countries can be identified that South Korea can partner with on the environment. These countries share greater commonality with South Korea and their policymakers, reflecting people's views, are likely to have an affinity with South Korean counterparts. This modeling technique based on MDS was first introduced by Ghez in his research into the Trans-Atlantic Alliance.²

Climate Change: Overview

The economic crisis of 2008 has pushed the problem of global warming off the list of priorities to be dealt with by the international community. The opening up of a sea passage through the Arctic Ocean would have triggered a lot of anxiety in the past but instead it has led to a great deal of enthusiasm given the economic benefits. Surely, we should be more concerned about this development. Isn't this another piece of ominous evidence of global warm-

ing in progress? According to NASA, 2012 was the ninth warmest year during the 132-year period on record and the nine warmest years have all occurred since 1998. A joint effort to tackle global warming can be traced back to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which is the first international climate treaty. It came into force in 1994 and has 195 signatories since 2011. The Kyoto Protocol was set up in 1997 to reduce global greenhouse gas by five percent of their 1990 levels by 2012. The countries were divided into developed and developing countries with only the former, the so-called Annex one countries, assuming obligations to cut their emissions. The two countries that mattered most—the United States and China—were absent from the scene. The United States didn't take any part in this and China had no target set to limit its own emissions. With the ending of the first "commitment period" of the Kyoto Protocol at the end of 2012 and a series of United Nations Climate Change Conferences, it was agreed to extend the life of the Kyoto Protocol to 2020. The 2011 Durban platform was the first of its kind in that it encompasses all countries, including China, India, and the United States. The focus is now on developing and implementing a replacement to the Kyoto Protocol by 2015 and 2020, respectively. The total emissions from countries with Kyoto targets have significantly reduced, but emissions from developing countries have increased sharply. The first period of the Kyoto Protocol failed to curb global greenhouse gas emissions.³ Man-made CO₂ has been accumulating since the industrial revolution and reached 393 PPM (parts per million)⁴ in September 2013. This is well beyond 350 PPM, considered by scientists to be the safe level. To follow up on the history and latest developments on global warming, the UNFCCC is an excellent source of information.⁵

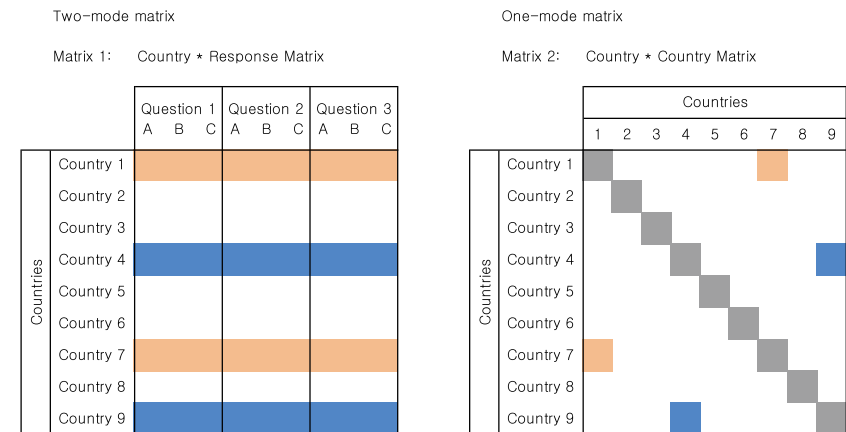
The work of John Tyndall shows that CO₂ is a greenhouse gas that heats up the Earth, and Wallace Broecker, a renowned climate scientist, has likened the climate system as an angry beast that we are poking with sticks. Humanity only has limited time, if it is not too late already, to avert disastrous consequences on a scale never before seen. Yet, our goal towards a comprehensive agreement to effectively cut greenhouse gas emissions to the level recommended by scientists has not been met, and our progress is ever so slow due to many countries' conflicting interests. The MDS technique has been instrumental in our research to shed some light on the situation. It is briefly described in the next section. Currently, there are datasets available for five waves of WVS project surveys from 1981 to 2007. Here we examined waves three to five, which correspond to the period from 1994 to 2007. Approximately 1,000 respondents took part in each country.

Methodology

The multi-dimensional scaling technique can be used to determine those countries whose people hold similar values or share commonality at the aggregate level (i.e., when treating each survey as a whole). In our research, we have used parts of a full dataset provided by the WVS on the environment (see the Appendix for the questionnaire).⁶ First, we take a two-mode, country-by-response matrix for each wave of surveys as shown in Figure 1.

In order to do a comparison between countries this two-mode matrix must be transformed into a one-mode matrix. Each cell in this one-mode, country-by-country similarity matrix has number representing correlation between two countries. So, for example, how similar or different responses are between countries four and nine

Figure 1. Transformation of a Matrix



Source: The Enduring Partnership? RAND

will be represented by correlation in the country-by-country matrix in the cell shaded in blue. This one-mode matrix is converted into a diagram using the MDS technique. This diagram shows whether some countries tend to form a cluster or position themselves close to each other when the data is considered in aggregate. Clustering or close proximity means that these countries can potentially become collaborative partners. Only the distance between any two countries is meaningful, rather than country locations in the graph relative to the two axes. To put it simply, one can regard the distance as being inversely proportional to correlation. So, two highly correlated countries will appear close to each other, whereas two poorly correlated countries will appear distant from each other. There will also be a level of stress associated when displaying the diagram. A study by Sturrock and Rocha provides a way of assessing the impact of the stress accounting for both the number of dimensions (two in our case)

and the number of objects (countries) represented in the diagram.⁷ They provide a table with a threshold stress (Th. stress) above which the probability that the objects are arranged randomly in the plot is greater than one percent. We have adopted this approach and in all our cases they are found to be below one percent. Mathematically, positioning the countries with as little stress as possible is equivalent to minimizing the target function below:

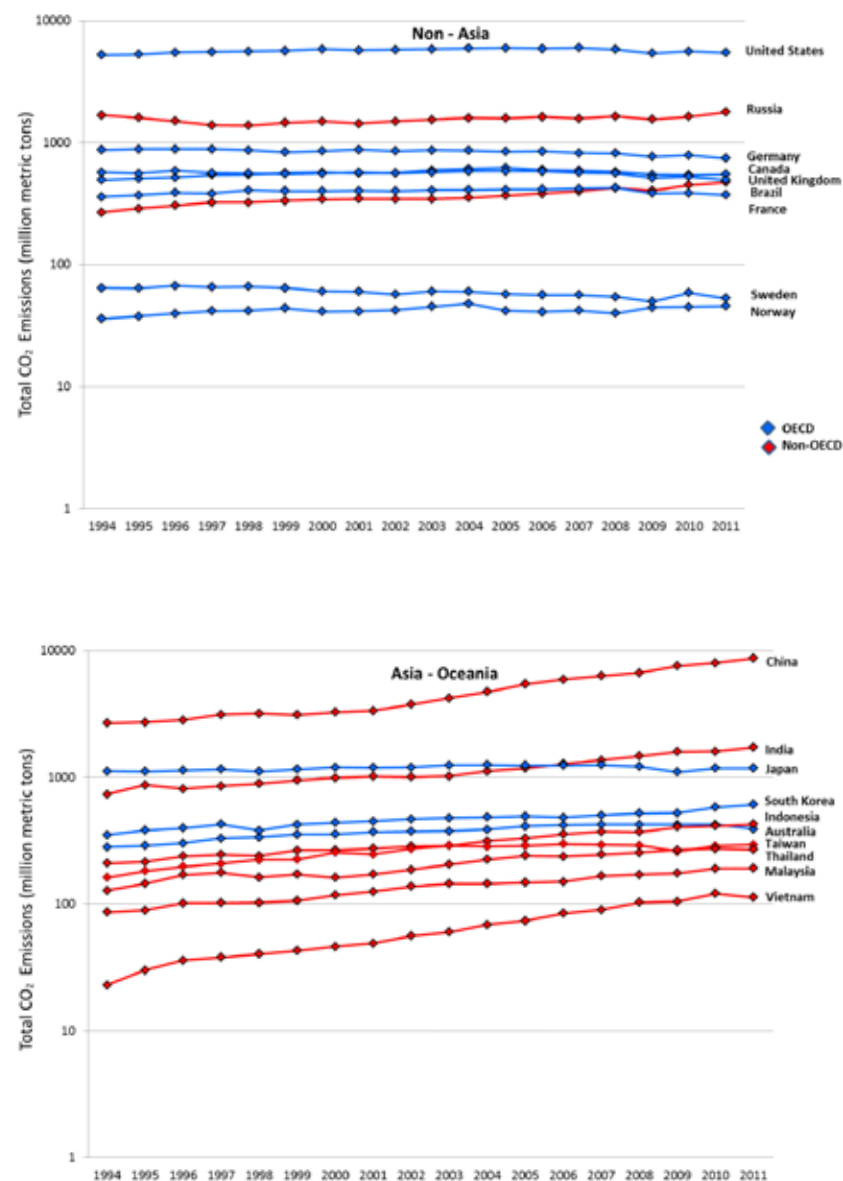
$$\min \sum_i \sum_j ((1 - \text{corr}(X_i, X_j)) - d(i, j))^2.$$

All analyses including the stress test were done using the UciNet software.⁸ For a detailed explanation of the methodology, please refer to the works of Ghez.

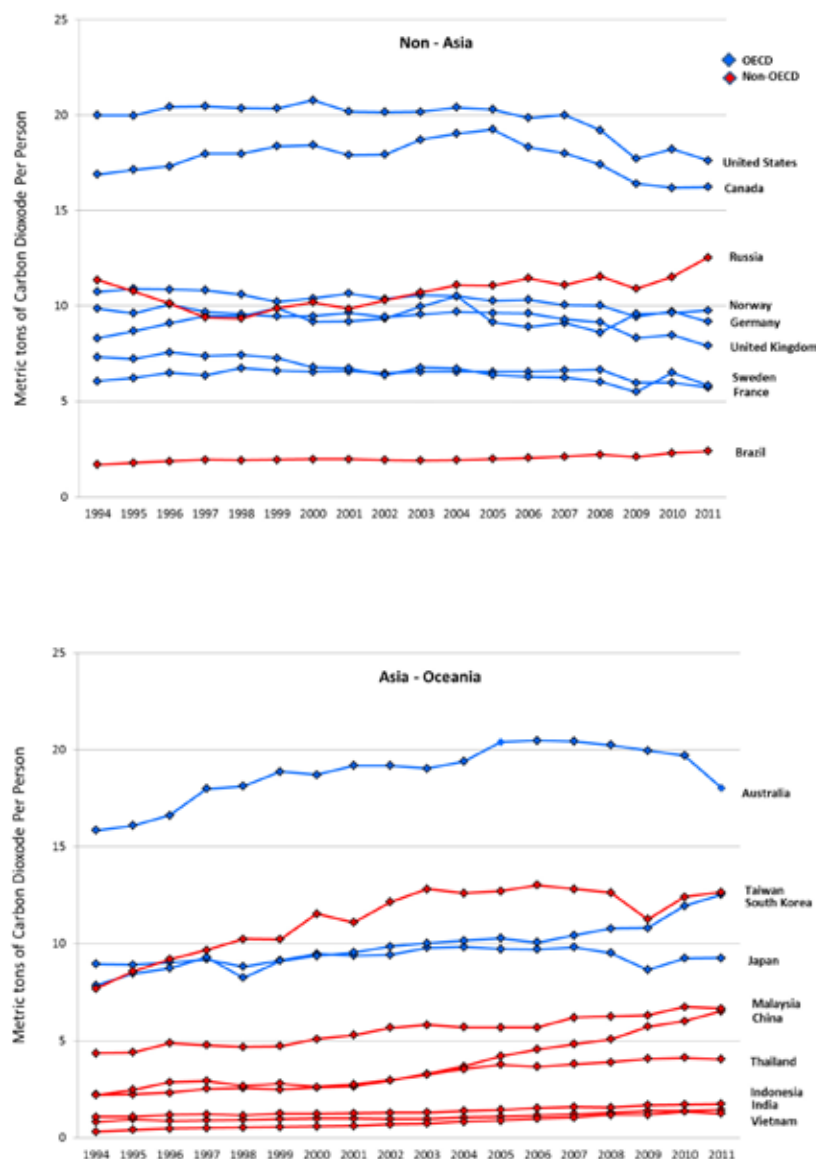
Carbon Dioxide Emissions

In global warming, we can broadly split the world into two sets of countries, developed and developing countries. Developed countries are mainly responsible for greenhouse gas emissions to date since the dawn of the industrial revolution, but it is the developing countries such as China which will play a crucial role in the future. In 2004, the combined emissions of developing and least developed countries accounted for about a quarter of cumulative emissions since the mid-eighteenth century.⁹ But China has already become the largest emitter of CO₂ gas in the world. Russia, India, and Brazil with their growing economies are expected to follow suit. According to data provided by the US Energy Information Administration (See Figure 2), China overtook the United States in 2006 as the world's biggest CO₂ emitter and produced 8,715 million metric tons of CO₂ in 2011.¹⁰

Figure 2. Total CO₂ Emissions from the Consumption of Energy by Country



Source: EIA

Figure 3. Per Capita CO₂ Emissions from the Consumption of Energy by Country

Source: EIA

Please note that a logarithmic scale is used for the y-axis so that countries considered can all be displayed clearly in Figure 2. The US and South Korea produced 5,491 and 611 million metric tons of CO₂ in the same year, respectively. One can also see that India's output of 1,726 million metric tons of CO₂ has surpassed that of Japan, the third largest economy in the world. Japan's share of CO₂ emissions is expected to increase with more fossil-fuel based power plants replacing the existing nuclear power plants after the Fukushima accident. Germany has been making efforts to moth-ball all nuclear power plants, which has pushed up their electricity prices. Although China is the biggest CO₂ emitter in terms of total emissions, Australia, Canada, and the United States rank among the top five countries in the OECD in terms of per capita CO₂ emissions (see Figure 3).

Australia and Canada's economies much depend on exporting raw materials such as coal to China, which increases per capita CO₂ emissions. Unlike the total emissions, China ranks only at a similar level as that of Malaysia, which is well below Germany or the United Kingdom. South Korea is also responsible for emitting rather high CO₂ emissions per capita with each person producing 12.5 metric tons of CO₂. This is due to South Korea's dependence on heavy industries such as steel, oil refineries, and chemicals. It must curb its own per capita CO₂ emissions significantly to improve the country's credibility on being serious about protecting the environment.

WVS - Wave 3 (1994-1999)

Questions: B002, B004, B008, B009, B010, B011, B012, B013, B014, B015, B016, B017

In this wave, there were questions about whether respondents had

actually taken a small step to help protect the environment in the past. For example, on one question about whether respondents had chosen household products that were better for the environment, 73 percent of South Korean respondents said yes. They also responded positively to questions on recycling and reducing water consumption. Chinese respondents were roughly split in half on these questions. The survey took one step further by asking respondents if they had attended a meeting or contributed to an organization for an environmental cause. Both countries scored low on these questions. Nearly 90 percent of Chinese respondents indicated that humanity had a bright future compared to South Korea's less optimistic 66 percent. The majority of South Koreans thought that human beings should coexist with nature. Brazil had 47 percent of its people choosing "economic growth and creating jobs" over "protecting the environment," which was higher than China's 29 percent. The majority of Brazilians, about 95 percent, believed human beings must coexist with nature, whereas the figure was 59 percent in China. Brazilians, like Chinese, held a view that environmental problems could be solved without any international agreements, and they were also observed to be less willing to take a small step such as choosing household products that were better for the environment. In India, 63 percent of respondents chose "economic growth and creating jobs" over "protecting the environment" and nearly 80 percent indicated that human beings should coexist with nature.

A mixture of Eastern European and Latin American countries occupies a mid-to-lower part of the MDS diagram. Among German respondents, 88 percent chose household products that were better for the environment, but 74 percent held a rather pessimistic view regarding humanity facing a bleak future. One can see that Western European countries are positioned towards the right, together with the United States, Australia

Figure 4. Countries in Wave 3 (stress=23.5%, Th. stress [44 countries]=35.8%)



Source: WVS

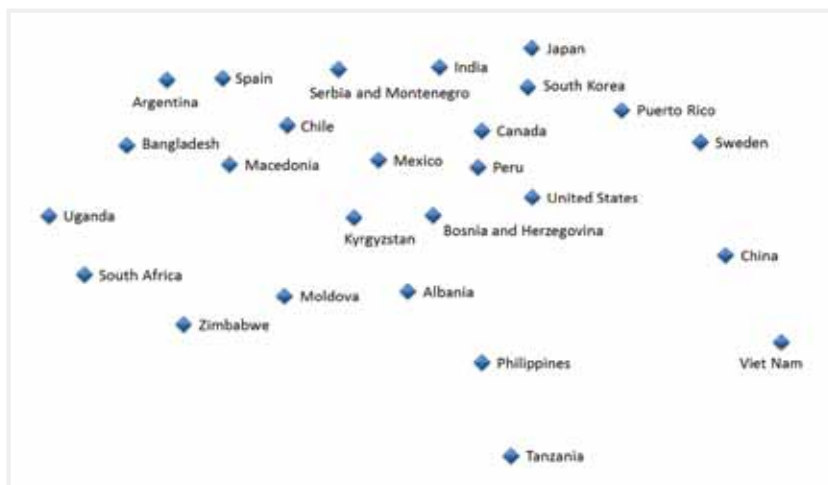
and New Zealand. South Korea is in the vicinity of this formation near Norway, the United States, and Taiwan.

WVS - Wave 4 (1999-2004)

Questions: B001, B002, B003, B008, B009

In this wave, only five questions were asked to respondents in the countries shown in Figure 5. From this limited set of questions one should take care not to draw a firm conclusion. Three questions were repeated from wave three. We looked at China and found that a 10 percent shift was the largest we observed among the questions that were repeated, with more Chinese disagreeing with an increase in taxes to prevent environmental pollution. We could say that the Chi-

Figure 5. Countries in Wave 4 (stress=23.9%, Th. stress [26 countries]=31.3%)



Source: WVS

nese attitudes did not change much over this time-period as far as those questions are concerned. China's overall position changed in wave four compared to wave three.

More than 90 percent of South Koreans and Japanese believed that human beings should coexist with nature. Japan's position in proximity to that of South Korea indicates greater commonality. Among respondents in the Philippines and Tanzania, 64 percent and 62 percent, respectively, indicated that protecting the environment should be given priority over economic growth. These figures are very high for developing countries. For South Africa, 39 percent of its people strongly agreed that the government should reduce environmental pollution without costing them any money. The figures were 18 percent for South Korea and five percent for China. Also, 62 percent of South Africans chose "economic growth and creating jobs" as the

top priority over "protecting the environment." The figures were 36 percent for South Korea and 32 percent for China. Most European countries were not included in this wave of the survey.

WVS - Wave 5 (2005-2007)

Questions: B001, B002, B003, B008, B018, B019, B020, B021, B022, B023

In this most recent wave, 10 questions out of 20 were retained so that direct comparisons could be made between the countries within the same wave. This was necessary because in some countries certain questions were not administered. Once again, a new set of questions was included in this latest survey. There were three questions about

Figure 6. Countries in Wave 5 (stress=20.7%, Th. stress [47 countries]=36.3%)



Source: WVS

environmental problems in a respondent's own community such as water, air quality, sewage, and sanitation. Another three questions considered large-scale environmental problems such as global warming, loss of biodiversity, and water pollution.

For those questions where direct comparisons could be made with the earlier wave four, South Koreans had further moved away from choosing "protecting the environment" in favor of "economic growth and creating jobs" by as much as an extra 16 percent. In wave three, carried out in 1996, the percentage of people who chose "protecting the environment" was at 70 percent but it was nearly halved to 36 percent in 2005. It must have been difficult for South Koreans to think of environmental issues before economic growth as making one's living became increasingly difficult in the aftermath of the IMF-South Korea bailout in 1997. Among the questions that were repeated from wave four, there wasn't a noticeable shift in Chinese people's views. For the questions concerning the environmental problems in one's own community, many South Koreans made a choice between "somewhat serious" and "not very serious" whereas, for many Chinese people, the choice was between "not very serious" and "not serious at all." This is a little surprising considering all of the pollution problems facing China.

Let us consider Sweden. The country consistently ranked near the top, if not at the top, for providing clean water, good air quality, and proper sewage and sanitation. Swedish people cared about the environmental problems in the world, such as global warming, loss of diversity, and pollution of rivers, with more than 90 percent choosing either "very serious" or "somewhat serious." For developed countries like the United States and Australia, the environmental problems facing a respondent's own community were observed to be high with 30-40 percent choosing the option "very serious." The US govern-

ment must take this on board before taking full advantage of shale gas exploration. In Africa, we find Egyptians did not like the idea of increasing taxes to prevent environmental pollution, and yet believed the government should reduce environmental pollution without costing them any money. Over 90 percent of Egyptian respondents thought that the environmental problems in their community were very serious. It seems that the Egyptian government found itself with a difficult task of resolving environmental problems without costing taxpayers too much. There appears to be a cluster on the left consisting of countries from East Europe, Africa, the Middle East, and Latin America. For this particular wave, South Korea shared greater commonality with countries in its region. Taiwan is again very close to South Korea.

Conclusion

Global warming is humanity's greatest threat. The *Stern Review on the Economics of Climate Change* lists possible impacts climate change could have on people around the world.¹¹ An average global temperature rise of two-to-three degrees Celsius will lead to serious consequences such as declining crop yields and rising sea levels. Hundreds of millions of people will face difficulty producing or purchasing sufficient food in Africa. Some countries in South East Asia like Bangladesh, Vietnam, and large coastal cities such as Tokyo, Shanghai, Hong Kong, Mumbai, New York, Miami, and London will need to strengthen their coastal protection. Melting glaciers during dry-season will reduce water supplies to one-sixth of the world's population in the Indian subcontinent, parts of China, and the Andes in South America.

Figures 4-6 provide us with snapshots of how difficult it would

be for all countries in the world to commit themselves to cutting greenhouse gas emissions under a legally binding treaty. They show a wide range of opinions in people's views regarding the environment across many countries. However, it is observed that Western European countries, New Zealand and Australia, Canada and, to some extent, the United States were in each other's vicinity. Recall that the United States, Canada, and Australia, three countries with high per capita CO₂ emissions, are observed to be near each other in all three waves. Some ASEAN countries and perhaps Japan responded similarly in some surveys. Countries grouped broadly by region can potentially cooperate in future negotiations. These can perhaps act as initial building blocks if all the countries in the world cannot come to comprehensive international agreements. A piecemeal type approach could be adopted towards the ultimate goal of achieving these international agreements if all else leads to impasse. It is interesting to note that Bueno de Mesquita, a renowned game theorist, paints a pessimistic picture on the likelihood of curbing CO₂ emissions at the expense of sacrificing economic growth.¹²

South Koreans' responses are found to be similar to those in the West when it comes to its people taking a small step to saving the environment. However, the recent wave five shows that we also share much commonality with many countries in this region in our attitudes toward environmental issues. On the one hand, most developed countries such as Sweden and Norway portray a view that their country's environmental problems cannot be solved without any international agreements but, on the other hand, developing countries such as China and Brazil think they can solve their own environmental problems without any international agreements.

South Korea, as a middle power, is perfectly suited to act as an intermediary between developed and developing countries. In 2012,

the South Korean government, the first in Asia, introduced a law, the Act on the Allocation and Trading of Greenhouse Gas Emission Permits, establishing a cap-and-trade system for emissions. It aims to reduce greenhouse gas emissions by 30 percent by 2020, which will enter into force in 2015. Also, Songdo, Incheon in South Korea became the host city of the Green Climate Fund (GCF) in 2012.¹³ The GCF must first have sufficient funds to meet its obligations. There will be a tug of war between developed and developing countries on who will contribute the funds and how the funds are to be used. Developed countries must not renege on their financial pledges and developing countries must be able to provide evidence that the funds are properly applied. Sir David King, former UK Chief Scientific Advisor, discusses ways money can be channeled from developed countries to developing countries for mutual benefit, and also explains their pros and cons.¹⁴ Finally, the Global Green Growth Institute was established in Seoul to help countries around the world adopt green growth strategies.¹⁵

To quote the IPCC's Fourth Assessment Report, "all of Asia is very likely to warm during this century, the warming is likely to be well above the global mean in central Asia, the Tibetan Plateau and northern Asia, above the global mean in East and South Asia, and similar to the global mean in Southeast Asia. It is very likely that summer heat waves/hot spells in East Asia will be of longer duration, more intense, and more frequent..."¹⁶ This region is predicted to be hit harder by global warming, as already witnessed by the super-typhoon that hit the Philippines, and needs a coordinated approach. To this end, South Korea can work together with regional partners such as Thailand, Malaysia, Japan, Taiwan, and also perhaps, to a lesser extent, China and Vietnam. It is imperative that South Korea, Japan, and China address China's growing smog problem as it is expected to

get worse and become more frequent. The problem is already reaching a crisis level in mainland China. Developed countries like the United States, Canada, New Zealand, Sweden, and Norway can be our non-regional partners. Mexico is another middle power South Korea can collaborate with. Countries such as the United Kingdom and Denmark that were left out from the surveys can be included in this group of non-regional partners.¹⁷ These findings strengthen the case for South Korea to act as the responsible intermediary bridging the gap between developed and developing countries on environmental issues.

- I would like to thank Dr. Federico Gallo at Believe Green organization in Chicago and Professor Jeremy Ghez at HEC, Paris for providing useful comments.

Appendix (* is only included in wave 2)

B001. Would give part of my income for the environment:

1: Strongly agree, 2: Agree, 3: Disagree, 4: Strongly disagree

B002. Agree to an Increase in taxes if used to prevent environmental pollution

1: Strongly agree, 2: Agree, 3: Disagree, 4: Strongly disagree

B003. Government should reduce environmental pollution, but it should not cost me any money

1: Strongly agree, 2: Agree, 3: Disagree, 4: Strongly disagree

B004. I would buy things at a 20% higher price if it helped to protect the environment

1: Strongly agree, 2: Agree, 3: Disagree, 4: Strongly disagree

B005. All talk about the environment make people anxious *

1: Strongly agree, 2: Agree, 3: Disagree, 4: Strongly disagree

B006. If we want to combat unemployment in this country, we shall just have to accept environmental problems *

1: Strongly agree, 2: Agree, 3: Disagree, 4: Strongly disagree

B007. Protecting environment and fighting pollution is less urgent than suggested *

1: Strongly agree, 2: Agree, 3: Disagree, 4: Strongly disagree

B008. Which one comes closer to your own point of view?

1: Protecting environment, 2: Economy growth and creating jobs, 3: Other answer

B009. Which one comes closer to your own point of view?

1: Human beings should master nature, 2: Human beings should coexist with nature

3: Both, 4: Neither, 5: Other answer

B010. [COUNTRY]'s environmental problems can be solved without any international agreements to handle them.

1: Strongly agree, 2: Agree, 3: Disagree, 4: Strongly disagree

Which, if any, of these things have you done in the last 12 months, out of concern for the environment? Have you decided for environmental reasons to reuse or recycle something rather than throw it away? (B011-B015)

B011: Have you chosen household products that you think are better for the environment?

0: Have not, 1: Have done

B012: Have you decided for environmental reasons to reuse or recycle something rather than throw it away?

0: Have not, 1: Have done

B013: Have you tried to reduce water consumption for environmental reasons?

0: Have not, 1: Have done

B014: Have you attended a meeting or signed a letter or petition aimed at protecting the environment?

0: Have not, 1: Have done

B015. Have you contributed to an environmental organization?

0: Have not, 1: Have done

B016. Which one should we emphasize more?

1: Tradition, 2: High economic growth, 3: Both, 4: Neither, 5: Other

B017. Which one comes closest to your own views?

1: Humanity has a bright future, 2: Humanity has a bleak future, 3: Both, 4: Neither, 5: Other

B018. Environmental problems in your community: Poor water quality.

1: Very serious, 2: Somewhat serious, 3: Not very serious, 4: Not serious at all

B019. Environmental problems in your community: Poor air quality.

1: Very serious, 2: Somewhat serious, 3: Not very serious, 4: Not serious at all

B020. Environmental problems in your community: Poor sewage and sanitation

1: Very serious, 2: Somewhat serious, 3: Not very serious, 4: Not serious at all

B021. Environmental problems in the world: Global warming or the greenhouse effect.

1: Very serious, 2: Somewhat serious, 3: Not very serious, 4: Not serious at all

B022. Environmental problems in the world: Loss of plant or animal species or biodiversity.

1: Very serious, 2: Somewhat serious, 3: Not very serious, 4: Not serious at all

B023. Environmental problems in the world: Pollution of rivers, lakes and oceans.

1: Very serious, 2: Somewhat serious, 3: Not very serious, 4: Not serious at all

1. The World Bank, "Korea's Global Commitment to Green Growth," May 3, 2012, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/05/09/Korea-s-Global-Commitment-to-Green-Growth>.
2. Ghez, Jeremy, *The Enduring Partnership? The Trans-Atlantic Community as a Natural Alliance* (Santa Monica: RAND Corporation, 2010), http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/rgs_dissertations/2010/RAND_RGSD266.pdf.
3. "Has the Kyoto protocol made any difference to carbon emissions?" *The Guardian*, November 26, 2012, <http://www.theguardian.com/environment/blog/2012/nov/26/kyoto-protocol-carbon-emissions>.
4. CO2Now.org, <http://co2now.org/>.
5. United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://www.theguardian.com/environment/blog/2012/nov/26/kyoto-protocol-carbon-emissions>.
6. The World Values Survey: <http://www.worldvaluessurvey.org/index.html>.
7. Kenneth Sturrock and Jorge Rocha, "A Multidimensional Scaling Stress Evaluation Table," *Field Methods* 12, no. 1 (2000): 49-60.
8. Stephen P. Borgatti, Martin G. Everett, and Jeffrey C. Johnson, *Analyzing Social Networks* (Los Angeles: Sage Publications Ltd., 2013).
9. Michael R Rapaport et al., "Global and Regional Drivers of Accelerating CO₂," *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 104, no. 24 (2007): 10293.
10. The US Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/>.
11. Nicholas Stern, "Chapter 3: How Climate Change will Affect People Around the World," in *The Stern Review on the Economics of Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
12. Bruce Bueno de Mesquita, *The Predictioneer's Game: Using the Logic of Brazen Self-Interest to See and Shape the Future* (New York: Random House Trade Paperbacks, 2010).
13. Green Climate Fund, <http://gcfund.net/secretariat/host-city-songdo.html>.
14. David King and Gabrielle Walker, *The Hot Topic: How to Tackle Global Warming and Still Keep the Lights on* (London: Bloomsbury Publishing PLC, 2008).
15. Global Green Growth Institute (GGGI), <http://gggi.org/>.
16. Susan Solomon et al., *Climate Change 2007: The Physical Science Basis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
17. Department of Energy & Climate Change, Foreign & Commonwealth Office, "United Kingdom – Republic of Korea joint statement on climate change," November 7, 2013, <https://www.gov.uk/government/news/united-kingdom-republic-of-korea-joint-statement-on-climate-change>.



Kim Chong Woo is a Research Fellow in the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, he was an analyst working on choice modelling and valuation at RAND Europe. He was also a Senior TCAD Engineer at the Samsung Semiconductor Research and Development Center and a Java Application Developer at PCMS-Datfit, UK. Dr. Kim's research focuses on the estimation and application of Discrete Choice Modelling; Stated Preference Analysis, valuing public services and non-market goods; SP model development in transport, health, communication and utilities sector. He has published widely including "Security at What Cost? Quantifying Individuals' Trade-offs between Privacy, Liberty and Security," RAND Report (2010) and "Modelling Demand for Long-Distance Travellers in Great Britain: Stated preference surveys to support the modelling of demand for high speed rail", RAND Report (2011). He received his B.Sc. in Mathematics from the University of London and his Ph.D. in Mathematical Physics from Imperial College of Science, Technology and Medicine, London. He also holds a post-graduate Diploma in Computer Science from the University of Cambridge.

JAN. 14, 2014
ISSUE BRIEF 2014-03

Assessment of North Korea's Latest ICBM Mock-Up¹

Markus Schiller Scientist, Schmucker Technologie

Robert H. Schmucker Principal, Schmucker Technologie

J. James Kim Research Fellow, The Asan Institute for Policy Studies

Amid much controversy over the successful Unha-3 launch in December 2012 and the third nuclear test in February 2013, North Korea decides to roll out a mock-up of its new flagship missiles during the July 2013 parade commemorating the 65th anniversary of the armistice. Setting aside the question of North Korea's ability to miniaturize and arm a nuclear tipped warhead, we provide an assess-

Figure 1. North Korean ICBM at Parades in April 2012 (left) and in July 2013 (right)



Source: <http://pollack.armscontrolwonk.com/archive/3932/north-koreas-icbm-unveiled> (Left), <http://www.defensenews.com/article/20131105/DEFREG03/311050015> (Right).

ment of North Korea's long range delivery capability based on the high definition images taken from the parade. We then consider why North Korea continues to exhibit a flawed mock-up of the intercontinental ballistic missiles and suggest some policy implications that can be derived from our finding.

What We (Don't) Know

More than 1.5 years after its public roll-out in the April 2012 parade, the debate about the North Korean road-mobile ICBM continues. There is still no proof either way whether this missile, referred to as the KN-08 or Hwasong 13, is real or not.

Instead of ending the debate once and for all by publishing video footage of a static test, or even flight testing the KN-08, North Korea remains very tight-lipped about its new flagship missile. This policy of opacity however is in line with North Korea's latest addition to its missile arsenal, the so-called Musudan: even though declared as operational and allegedly deployed for years, there is still no direct proof of its existence—for the public, only mock-ups at parades hint at this mystery missile. So far, the same is true for the KN-08.

Of course, we do not mean to downplay the threat that the North Korean military poses on its immediate neighbors. While North Korea fields an aging force with Cold War legacy hardware, they maintain a large forward deployed presence with an evolving nuclear program and a sizable ballistic missile capability.² However, as our assessment will show, there is reason to question the extent to which their latest display of the KN-08 mock-up suggests any hints of significant development in their missile program.

We begin our discussion by considering few events over the last 1.5 years that may be related to the North Korean ICBM program,

including the successful Unha-3 satellite launch, the third nuclear test in North Korea, and reports of five static engine tests in 2013.

Unha-3 (December 2012)

It is generally assumed that the KN-08 is based on Soviet liquid rocket technology, either the well-known Scud technology or the more advanced R-27/SS-N-6 technology.³ The Unha satellite launcher definitely relies on Scud technology in its first stage, and most likely also in its second stage. The open source knowledge about the third stage is too limited to allow for a credible statement. The Musudan missile looks like a modified R-27, but as mentioned above, there is no direct proof that the Musudan is real, and no flight tests have yet been observed.

With that, North Korea so far has only demonstrated that it mastered the Scud technology. In light of the lengthy Unha development program (more than 20 years until first successful flight in 2012), it seems doubtful if mastering the more advanced R-27 technology would take less time. Since the R-27 technology also offers more performance than Scud technology, it also seems strange that North Korea would spend serious efforts on the Scud technology for their satellite launcher, and in parallel smoothly apply R-27 tech on its ICBM project, without any spill-over effects to the Unha.

Nuclear Test (February 2013)

The 2013 nuclear test is sometimes linked to advances in warhead miniaturization, which would make sense for an ICBM, but it seems that there is no evidence underlining this hypothesis except for the postulated existence of the KN-08 itself. This makes a good example

for circular reasoning: the North Koreans apparently miniaturize nuclear warheads because of the ICBM program, and the ICBM program exists because they are miniaturizing nuclear warheads.

Static Engine Tests (2013)

The reports of five static engine tests at the western launch site over the year 2013 might be seen as an indication for an advancing KN-08 program, but these tests could just as well involve firings of the Unha's first or second stage, or simple Nodong or Scud engine tests. For a serious engine development program, five firings over the course of almost one year is definitely way too low. (Just as a comparison: The qualification program alone for Space X's Merlin 1D engine—the fourth revision of its Merlin 1 engine—included 28 test firings until March 2013.)

This only leaves the July 2013 parade as a possible hint to the KN-08 program.

ICBMs at the Parade (July 2013)

In a recent article,⁴ Jeffrey Lewis and John Schilling argue that the increase of quality in the KN-08 mock-ups—observed in the July 2013 parade—indicates steady progress in an advancing development program.

Observers tend to forget that the one of the reasons for a military parade is to show something to the public (domestic and external). This means that a parade always is a show of force, intended to transmit a message. It is also a perfect setting for spreading disinformation.

In this context, it should be mentioned that, since the early days of the Cold War, only mock-ups of missiles have been presented at

parades, no matter if the displayed missile type is operational and deployed, or if it only exists on the drawing board.⁵ Missiles are space technology, they are extremely expensive pieces of hardware, and they are assets that every country has limited access to. No one risks damaging these precious assets by driving them hundreds of kilometers through the country just to show them to an audience that usually has no clue about missiles, except perhaps for a handful of rocket scientists like us. There are other reasons, too. Armed forces are always obsessed with secrecy, and not showing the real missile gives you the option of keeping some secret. This allows the military to conceal the true status of a program, regardless of its stage of advancement.

Considering this, one might argue that the presented mock-ups of the KN-08 are in line with a course of deception that is intended not to reveal too many details of the real missile due to secrecy, therefore using mock-ups that differ from each other, and also deliberately incorporating small “mistakes” into these mock-ups to confuse analysts.

However, several details visible on every KN-08 mock-up indicate that the designers had only limited experience on how a real missile works and how it is operated, and therefore how it should look like.

One minor example is the size of the first stage engine compartment. The rows of rivets only reach into the missile body for about half a meter or less, showing the maximum length of the engine compartment (see Figure 2). Engines capable of powering such a rocket would require at least three times that length. For the displayed designs, this requires the engines to be submerged in the tank. While this configuration is used for Soviet liquid-fueled submarine missiles since the 1960s (starting with the R-27/SS-N-6 which is said to be available in North Korea), there simply is no point in using this technology for the displayed KN-08 because length is not an issue for a land-based launch. Submerged engines were used to reduce a missile's

Figure 2. First Stage Engine Compartment of the KN-08/Hwasong 13



Source: <http://lewis.armscontrolwonk.com/archive/6715/dprk-armistice-parade>.

length, an issue important enough for submarine missiles to trade against the much higher complexity, and with it, the increased risk of failure. The KN-08, however, is almost 2 meters short of the vehicle length.⁶ Only Western spaceflight engineers sometimes choose a more complex and costly path when there are other options available; the Unha design clearly tells us that the North Korean engineers are not.

Aware of this, Lewis and Schilling assume that the most likely KN-08 configuration uses a cluster of two Nodong engines for the first stage—a reasonable option. In that case, however, the mock-ups are plainly wrong. The Nodong engine is not designed as a submerged engine, and no one quickly develops a new submerged engine with only a handful of static tests, especially if he still relies on Nodong engines in his space launcher. Therefore, the KN-08 should feature a large engine compartment.

This is only one of many more examples where the mock-ups don't make much sense, and some of the others are even more convincing. While these details should not be discussed here—for every North Korean to read and do better next time—they are too numerous to

credit the design team with clever deception. They look much more like accidental mistakes.

The poor design approach is even more confusing in light of the common hypothesis of North Korea as a nation of missile geniuses—a country that allegedly reverse engineered the Scud B, advanced it to the Scud C and on to the Scud D, derived the Nodong from the Scud B, designed, built and launched the Taepodong I and the Unha space launchers, built the indigenous KN-02 copy of the Russian SS-21/Tochka, and adapted R-27/SS-N-6 technology for the Musudan missile. It seems implausible that they would not know how to make an ICBM mock-up look like a real rocket, even when the design is in its early stage.

A seasoned missile engineer should have no problem to producing a basic missile design within a few weeks (designing a missile is the easiest part of a missile program—turning the design into reality is what a missile program is all about!). Details will change during the development process, but the first baseline design should be consistent in itself. The presented KN-08 mock-ups are not, neither those from April 2012, nor those from July 2013.

There are several explanations that come into mind.

- The mock-up team may be different than the real design team. In that case, the mock-up design is detached from the real rocket design, and thus worthless for assessment, especially if experts try to derive technical details from the mock-up design.
- Lewis and Schilling argue that the designers are “learning by doing”, that the mock-ups are closely linked to the design process. If true, however, this means that the missile design team

has no clue about what it is doing. This can only be the case if the team has had no prior experience with real missile design. In this case, one has to wonder why North Korea would set an inexperienced team in charge of its most important strategic asset—it is no secret that the probability of success for an inexperienced team developing a real ICBM from scratch is zero.

It is also unlikely that the design team would produce six several widely identical mock-ups before April 2012, and then again several more mock-ups with higher details before July 2013. It is more likely that the displayed mock-ups were produced exactly for that purpose—to show them at a parade.

On a somewhat related note, it also seems strange that a nation that quickly develops a road-mobile ICBM is not capable of quickly producing an adequate ski lift for its leader's pet project, the prestigious Masik Ski Resort.

In light of all these considerations, the increased quality of the July 2013 mock-ups looks more like a simple response to the worldwide amusement about the poor April 2012 display.

The Logic Behind Smokes and Mirrors

To be clear, we established one fact in the above discussion—we simply do not know whether North Korea, in fact, possesses the missile capability that it claims. Even when North Korea seems willing to showcase its capability with these mock-up parades, we only have clues that give us a probabilistic sense as to whether North Korea in fact possesses these capabilities. What we know from our assessment of the mock-ups at the recent parade is that there is more evidence in support of the *likelihood* that North Korea does not possess these

capabilities. But we are only talking about this issue in *probabilistic* terms—not with any certainty. So what else can we say if anything at all about these parades and poor mock ups?

Where data is lacking, theory reigns. Game theoretic understanding of strategic interaction and signaling provides an explanation as to why a weaker player (in this case, North Korea) would choose deception and opacity to deter possible attacks by a stronger opponent (such as South Korea, US and/or Japan).⁷ By revealing mixed signals about the readiness of its missile program, North Korea can make a stronger opponent indifferent between choosing to attack or not (thereby reducing the likelihood that the opponent would attack); similarly, a stronger opponent's probability of attacking could be just enough that North Korea would be indifferent between developing a strong defense capability or not. In short, there is a strong rationale for why North Korea (if it did not possess these capabilities) would choose to keep its foes guessing—which is exactly what they are doing.

Of course, if the likelihood that North Korea possesses a working ICBM is sufficiently high (e.g. a successful flight testing, for instance), then the weapons they are parading around would, in fact, be the mock-up of the real thing or the real thing itself. But as our discussion above suggests, we haven't seen enough evidence to suggest that this is the case. So then why go through the trouble of showing the world these mock-ups? Strategic logic suggests that this is the next best strategy short of actually possessing the capability itself. Let's be clear, we never claimed with certainty that North Korea does (not) possess these capabilities—instead, what we argue is that it is highly questionable that they do given the evidence that we have. One thing we know for certain about North Korea's ICBM is that we simply do not know enough, which also seems to be the case for other matters having to do with this mysterious country.⁸ And we have also de-

scribed the strategic rationale for choosing to display these mock ups even if these capabilities did not exist.

So What?

Based on what little evidence we can gather, we've reasoned out why we think North Korea does not possess a working ICBM capable of delivering a payload to areas beyond the 3,400 mile radius. What this also suggests is that there is time—on both sides of the fence: North Korea has the time to develop its long range missile capability or deter its enemies from considering a preemptive strike; and the allies (i.e. the US, South Korea, and Japan) have the time to find a way to deter North Korea from developing the long range missile capability or consider a preemptive attack. Of these two options, preemption should likely be ruled out given that North Korea already poses a serious threat to its immediate neighbors and a preemptive attack on North Korea would mean a full-scale regional conflict which will result in significant losses for South Korea and Japan.⁹

This leaves us with deterrence. In addition to the Combined Forces Command (CFC) and military presence in South Korea, the US and ROK signed a pact on deterrence in October 2013 which reportedly includes a call for preemptive strikes against North Korea if there is an indication that DPRK is preparing a nuclear attack. However, making the correct a priori judgment as to whether North Korea is actually staging a nuclear attack will be difficult if not impossible. There are other options, such as maintaining a readiness posture that does not “increase or undercut deterrence in the eyes of the North Koreans.”¹⁰ As suggested by Michael McDevitt, concrete steps that the allies can undertake in this regard include: 1) delaying OPCON transfer, 2) exempting CFC from the notion of strategic flexibility (thereby com-

mitting the USFK to the peninsula), 3) developing a tactical solution for conventional strike against Seoul, and/or 4) firm declaratory statements to signal the alliance's resolve against nuclear North Korea.

Given that the threat is likely to be in the form of an ICBM, however, the US and its allies might also consider further emboldening their missile defense (MD). If North Korea eventually succeeds in developing a working ICBM somewhere down the line, the tables would have turned for the allies. Instead of posturing for readiness against a nuclear North Korea that threatens its neighbors and thereby solely necessitating a theater-based conflict, the US may want to consider deployment of MD interceptors closer to the threat given that North Korea's intention of developing a working ICBM has been made through the display of these mock ups. This move, however, requires South Korea to become an active participant in the regional antimissile framework led by the US. At the moment, South Korea maintains its own missile defense system (i.e. Korea Air and Missile Defense—KAMD) against threats in the terminal range. By participating in the US-led Ballistic Missile Defense System (BMDS), the allies would be able to place various midcourse defense and sensor segments to handle threats more effectively. Early warning capability that includes networked sensors (e.g. sea-based X-Band Radar and early warning radar) along with a chain of mid and long range interceptors would provide an integrated and layered defense to better handle ballistic missiles of all ranges.

Conclusions

By unveiling the ICBM at the public parade, North Korea tried to impress the world with the mock-up of a high-end product that would be challenging even for seasoned Russian and US missile de-

signers, featuring extreme lightweight design (required for an ICBM that small), submerged engines, and even something that is probably intended to look like a complex post-boost-system against missile defense. However, evidence suggests that they missed some important details.

It is important to point out that a KN-08 missile could be under development nonetheless. If the North Korean regime decides to develop a road-mobile ICBM, it is reasonable to assume that their engineers would not dare deny this wish, and start a “program”, no matter how futile their efforts might be. Therefore, the possibility should not be dismissed that the point of this “program” is not only to fool the US and its allies, but also—to a certain degree—the North Korean leadership. What this means, of course, is that there is still time till North Korea actually possesses this capability.

As Lewis and Schilling state, the simplest explanation is usually the right one. However, it is difficult to see how building a road-mobile ICBM to threaten the continental US without a reliable test program (and only with a proven track record of a two-decades-spanning development effort for a rudimentary satellite launcher made of existing components) is the simplest explanation. Trying to impress the world with simple means to stabilize their regime and avoid external intervention seems like an equally simple if not a simpler explanation. So far, success proves them right.

-
1. The authors would like to thank Choi Kang and Hahm Chaibong for thoughtful comments and feedback on previous versions of this paper.
 2. Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea*, Annual Report to Congress, February 15, 2013.
 3. John Schilling, “A Revised Assessment of the North Korean KN-08 ICBM,” *Science & Global Security* 21, no. 3 (2013): 210-236. http://scienceandglobalsecurity.org/archive/2013/09/a-revised_assessment_of_the_no.html.
 4. Jeffrey Lewis and John Schilling, “Real Fake Missiles: North Korea's ICBM Mockups Are Getting Scary Good”, *38 North*, 04 November 2013. <http://38north.org/2013/11/lewis-schilling110513/>.
 5. Real programs always have various mock-ups of various quality for various tasks. For the R-17/Scud B, there were special training models with electric circuits (8K14U), weight models that were also used to exercise fueling procedures (8K14GWM), and inert training models based on real rockets (8K14UT). It is known that the East German rocket forces presented these detailed mock-ups on parades, together with special “parade rockets” that were manufactured just for this reason. They were missing the engines, but the airframes looked like the real thing.
 6. In contrast, the Soviet SS-20 launch container protruded about 2 m beyond the vehicle's front.
 7. Drew Fudenberg & Jean Tirole. 1991. *Game Theory*. MIT Press. pp. 324-335. Christopher Cotton and Chang Liu. 2011. “100 Horsemen and the empty city: A game theoretic examination of deception in Chinese military legend.” *Journal of Peace Research*. 48:217-223.
 8. Ralph A.Cossa. “North Korean Regime” *PacNet* #90. December 17, 2013.
 9. Bruce E. Bechtol Jr., “Planning for the Unthinkable: Countering a North Korean Nuclear Attack and Management of Post-Attack Scenarios”, *NAPSNet Special Reports*, October 06, 2011, <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/planning-for-the-unthinkable-countering-a-north-korean-nuclear-attack-and-management-of-post-attack-scenarios/>.
 10. Michael McDevitt. “Deterring North Korean Provocations” *Brookings East Asia Commentary*. February 2011.



Markus Schiller is a leading scientist at the Schmucker Technologie specializing in mechanical and aerospace engineering. He holds a doctorate in astronautics from Technische Universitaet Munich (TUM) and was the 2010/11 Stanton Nuclear Security Fellow at the RAND Corporation.



Robert H. Schmucker has more than five decades of experience with rocketry, missiles and astronautics. In 1962, he founded the Scientific Workgroup for Rocketry and Spaceflight (WARR) at TH Munich (now TUM) and he served as its head until 1974. He has a wealth of experience in developing and flight testing Germany's first experimental hybrid propulsion rocket. Since 1992 he has been the principal of his own consulting firm (SCHMUCKER TECHNOLOGIE), offering threat and security analyses for national and international organisations about activities of countries of interest and proliferation. He has also served as the Director of research at DFVLR (now DLR) Institute for Space Propulsion, Lampoldshausen and was the UNO weapons inspector in Iraq during 1995-1998. He holds a Ph.D. in mechanical and aerospace engineering at the Technische Hochschule Mittelhessen (THM).



J. James Kim is a Research Fellow in the American Politics and Policy Program in the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies and a lecturer in the Executive Master of Public Policy and Administration program at Columbia University. Previously, he was an Assistant Professor of Political Science at the California State Polytechnic University (Pomona). He has also served as a summer research associate at the RAND Corporation and as a statistical consultant for the Institute for Social and Economic Research and Planning at the School of International and Public Affairs in Columbia University. His primary research interests include political economy, energy, security, public opinion, democracy, methodology, and media.

FEB. 4, 2014
ISSUE BRIEF 2014-04

대한민국: 한국인의 다문화 인식과 정책

김지윤 연구위원
강충구, 이의철 연구원
아산정책연구원

‘사람과 사람을 잇자, 문화와 문화를 잇자’ 한국방송광고진흥공사와 공익광고협의회에서 진행한 다문화 알리기 공익광고 ‘다문화다리’ 편의 슬로건이다. 이 광고는 서로 다른 문화권의 사람들이 뜨개조각을 만들어 청계천 다리를 장식하는 장면을 광고 전반에 걸쳐 그리고 있다. 아시아 국가 출신 결혼이주여성, 흑인 화이트칼라 노동자, 금발의 백인 여성이 차례로 등장해 뜨개질을 이어간다. 이는 우리나라가 전 세계 다양한 문화권의 사람들이 모여 함께하는 국가로 변하고 있음을 상징적으로 보여준다.

이 공익광고는 ‘다문화주의(multiculturalism)’를 기초로 한다. 다문화가 우리 일상에서 빈번하게 접할 수 있는 가치임을 나타낸다. 이처럼 현재 한국 사회에서는 이주민 노동자, 결혼이주여성, 인종·문화적 다양성 등에 대한 논의가 활발히 이뤄지고 있다. 국내 체류 외국인의 수

가 지난 15년간 폭발적으로 증가했기 때문이다.

그렇다면, 급속하게 다문화 사회로 진입하고 있는 한국 사회는 ‘다문화’에 대한 진정한 고민을 하고 있을까? 인종·문화적으로 소수인 외국인을 일방적으로 우리 사회에 동화시키려는 것이 아닌, 이들에 대한 한국인의 수용성을 높이기 위한 노력은 얼마나 이뤄지고 있을까? 이 이슈브리프는 한국인의 다문화 인식을 분석하고, 한국 사회의 다문화 담론과 정부의 다문화 정책에 갖는 함의를 논의한다.

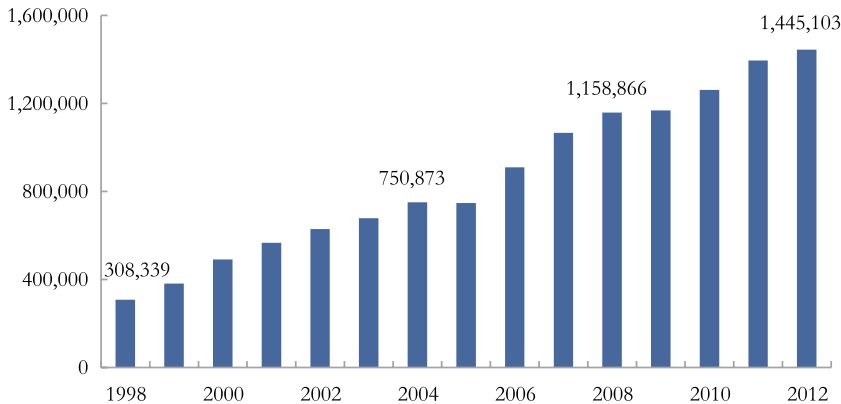
다문화 사회의 도래

인구학적으로 봤을 때, 한국 사회는 빠른 속도로 다인종 사회로 진입하고 있다. 법무부 외국인정책통계에 따르면, 1998년 30만 명에 불과했던 국내 체류 외국인의 수는 2004년 75만 명, 2008년 116만 명으로 늘었고, 2012년에는 그 수가 145만 명에 이르게 됐다. 국내 체류 외국인의 수가 15년 만에 네 배 이상 증가했다(그림 1). 이는 2012년 주민등록 인구통계 기준 우리나라 전체 인구(50,948,272명)의 약 3%에 해당하는 수치이다.

더불어 우리 사회에 다문화 시대의 도래가 머지 않았음을 지적하는 전망도 있다. 국내 체류 외국인 수의 증가 추세가 현재와 같이 지속되면, 2020년에는 외국인·이민자와 그 자녀 수가 총 인구의 5.5% 수준인 270만 명이 될 것이라고 한다.¹ 현재 국내에 체류하고 있는 외국인 수와 향후 늘어나게 될 다문화가정의 자녀 수를 고려해보면 이민사회를 의미하는 외국인 10% 시대가 머지않은 것이다.

한국 사회의 인구구성 변동은 장기적인 사회변화의 한 흐름이 됐다. 단일민족으로 유지되던 민족적 동질성(ethnic homogeneity)도 도전을

그림 1. 시기별 국내 체류 외국인 수 (단위: 명)



출처: 법무부 출입국·외국인정책 통계연보

받고 있다. 이미 다양한 배경을 가진 외국인이 한국 사회의 구성원으로 함께 하고 있고, 일부는 한국인으로 편입되고 있는 상황이다. 한국 사회는 다양한 문화가 공존하는 사회로 진입하고 있으며, 정부도 다인종·다문화 사회로의 이행을 준비하는 다양한 정책을 내놓고 있다.

사회통합 없고 동화(同化)에 편중된 다문화 정책

국내에서 외국인에 대한 정책을 논의하기 시작한 것은 1991년 산업연수생 제도가 도입되면서 부터이다. 산업연수생 제도로 국내에 유입된 이주노동자의 인권문제가 불거지며, 이주노동자 문제를 포괄하는 광의의 다문화 정책이 입안되기 시작했다.

그러나 정부의 다문화 정책이 본격적으로 추진된 것은 결혼이주여성이 급격하게 증가한 2000년대부터였다. 당시 다양한 이주민 통합정

책이 다문화 정책이라는 이름으로 시행됐다. 2003년 고용허가제 제정, 2004년 국적법 개정, 2007년 재한외국인처우기본법 제정, 2008년 다문화가정지원법 제정 등이 차례로 이뤄졌다. 특히, 2006년 4월 노무현 대통령 주재로 열린 국정과제회의에서는 여성 결혼이민자 및 다문화가정 이주자를 대상으로 한 다문화 정책이 수립되며 다양한 사회통합정책이 나오는 계기가 마련됐다.

현재까지 정부의 다문화 정책은 짧은 기간 제도화를 이뤘다는 측면에서 소기의 성과를 거뒀다. 그러나 정부 주도의 다문화 정책은 전반적으로 정책의 방향성이 모호하다는 점, 여러 부처에서 나누어 시행하면서 효율성이 떨어지는 점, 사회적 약자 보호 차원으로만 접근하고 있다는 점에서 많은 비판을 받고 있다.

그 중에서도 정부 주도 다문화 정책의 가장 큰 문제점은 현행 정책 대부분이 자국민 중심의 동화정책이라는 점이다. 즉 정책 목표가 외국인과의 이주민이 우리 사회와 문화에 적응하는 것을 지원하는 데 맞춰져 있다. 예를 들어 전국에서 시행되고 있는 다문화 프로그램의 주요 내용을 분석한 결과를 보면, 동화(주로 결혼이주민)가 54.4%로 가장 많았고, 한국문화체험(16.1%), 상호문화이해(문화다양성) 증진(14.4%), 한국인대상 문화체험(5.4%), 이주민 모국향수 해소(2.1%)의 순이었다.² 다문화의 본 뜻에 부합하는 정책의 비율은 미미한 수준이었다.

본래 다문화 정책은 사회 내 다양한 문화를 주류 문화로 동화시키지 않고, 소수 집단의 차이와 자율성을 존중하여 그 차이가 발현될 수 있도록 지원하는 법이나 프로그램을 의미한다. 뱅팅과 킬리카(Banting & Kymlicka 2006)에 의하면, 다문화 정책은 기본적으로 다중국적을 허용하고 다양한 소수 민족의 언어 보존을 위해 정부가 교육과정이나 매체를 통해 소수 집단을 지원하는 것을 의미한다. 또한 정부는 다양한 소

수 문화가 보존될 수 있도록 여러 문화 행사를 지원하는 등 적극적인 의미를 내포한다.³ 하지만 실제 한국 정부의 다문화 정책은 외국인과 이주민, 그리고 그 가족을 한국 사회로 통합시키는 데 편중됐고 자국민의 다문화 수용도를 높이는 데에는 소홀했다.

동화주의 모델이 가지는 위험은 프랑스의 사례에서 엿볼 수 있다. 동화주의 정책의 전형으로 꼽히는 프랑스에서는 2005년 인종폭동과 같은 동화주의 노선의 문제점이 드러났다. 이후 프랑스 정부는 기존 동화주의 노선을 일부 수정하여 자국민의 다문화성 강화를 위해 교육과 방송을 통해 다인종·다문화성을 높이는 정책을 펼치고 있다(한승준 2008). 향후 한국인의 다문화에 대한 이해와 관용이 충분하게 배양되지 않으면 우리 사회에서도 사회통합이 심각한 문제가 될 수 있다.

진정한 사회통합은 한국인의 다문화에 대한 인식 변화를 통해 가능하다. 때문에 다문화 사회로의 진입을 앞둔 현 시점에서 한국인의 다문화주의에 대한 이해 수준을 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 아래에서는 2013년 아산정책연구원의 여론조사 자료를 이용하여 외국인·다문화에 대한 한국인의 인식을 분석하고, 한국인의 다문화 수용성을 살펴보고자 한다.

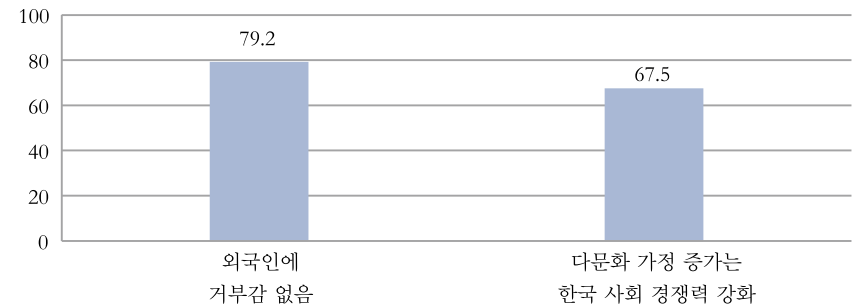
한국인의 외국인·다문화 인식

먼저 아산정책연구원의 2013년 연례조사에서 드러난 외국인에 대한 한국인의 태도는 대체로 긍정적이었다. 이번 조사에서 대다수의 한국인(79.2%)은 외국인에 거부감을 느끼지 않는다고 답해 외국인에 대해 전반적으로 관용적(tolerant)인 것으로 나타났다.

반면, 일반 외국인에 비해 다문화 가정에 대해서는 약간 낮은 수용도

(67.5%)를 보였다(그림 2). 외국인에게 거부감을 느끼지 않는다고答한 비율이 약 80%에 이르렀던 것에 비교하면, 다문화 가정을 긍정적으로 본 응답자의 비율은 10% 가량 낮았다. 그러나 여전히 다문화 가정의 증가가 한국 사회에 미치는 영향에 대한 질문에 ‘인적 구성의 다양화로 국가 경쟁력에 보탬이 될 것’이라고答한 비율이 다수였다.

그림 2. 외국인 및 다문화에 대한 한국인의 인식 (%)



더욱 흥미로운 점은 다문화 가정에 대한 세대별, 성별 인식 차이였다(표 1). 상대적으로 외국 여행이나 외국 문화에 대한 경험이 많아 다문화 사회에 대한 직·간접 노출이 빈번한 젊은 세대가 다문화에 대해 더 부정적이었다. 20대는 다문화 가정이 증가할수록 사회 불안이 높아지고, 사회통합이 어려워질 것이라는 주장에 가장 높은 비율(35.1%)로

표 1. 다문화 가정 증가가 한국 사회에 미치는 영향 (%)

	전체	성별		세대별				
		남성	여성	20대	30대	40대	50대	60+
경쟁력 강화	67.5	71.3	63.7	64.9	68.8	70.0	68.2	65.1
사회통합 저해	32.5	28.7	36.3	35.1	31.2	30.0	31.8	34.9

동의했다. 성별로 나누어 살펴보면, 여성이 남성보다 다문화에 대해 부정적인 것으로 나타났다.⁴

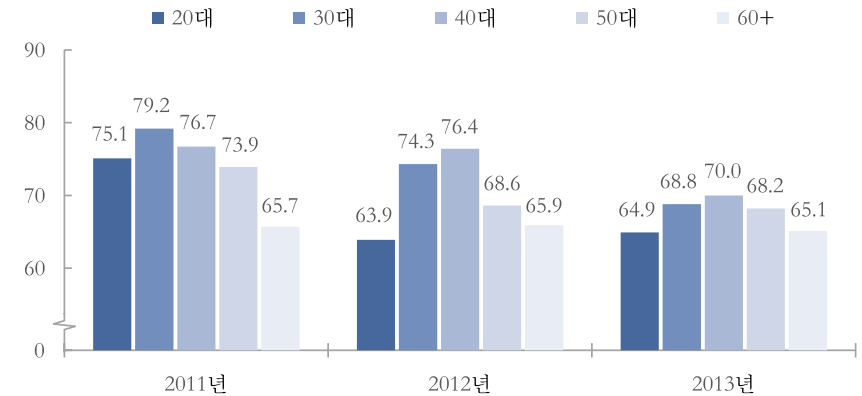
외국인·다문화에 대한 인식변화

표면적으로 외국인, 다문화에 대한 한국인의 인식은 나쁘지 않았다. 하지만 한 가지 우려되는 점은 최근 외국인, 다문화에 대한 인식이 부정적으로 변하고 있다는 것이다. 먼저 다문화 가정에 대한 한국인의 인식은 최근 3년간 다소 부정적으로 변한 것으로 나타났다.

다문화 가정의 증가가 한국 사회에 미치는 영향에 대해서 2011년과 2012년에는 ‘한국 사회의 경쟁력을 강화할 것’이라는 응답이 각각 74.2%, 70.1% 였으나, 2013년에는 이러한 긍정적 전망이 67.5%로 하락했다. 이와 함께 ‘사회통합에 저해가 될 것’이라는 응답은 2011년 25.8%, 2012년 29.9%에서 2013년 32.5%로 늘어났다(표 2).

다문화 가정에 대한 한국인의 의견이 짧은 기간 부정적으로 바뀐 주된 요인은 20대와 30대의 다문화 가정에 대한 인식이 부정적으로 변했기 때문이었다. 20~30대 청장년층은 불과 3년 사이 다문화 가정에 대해 상당한 태도 변화를 보였다(그림 3). 2011년 20대의 75.1%, 30대의 79.2%가 다문화 가정의 증가가 한국 사회에 경쟁력 강화로 이어질 것

그림 3. 시기별 다문화 가정 증가가 한국 사회에 미치는 영향(경쟁력 강화): 세대별 (%)



으로 본 것과 대조적으로, 2013년에는 동일한 질문에 동의한 20대, 30대의 비율이 64.9%, 68.8%로 약 10% 가량 감소했다. 같은 기간 다문화 가정의 영향을 긍정적으로 본 비율 변화는 40대 6.7%, 50대 5.7%, 60세 이상 0.6% 감소한 것으로 보아 20~30대에 비해 하락폭이 크지 않음을 알 수 있다.

외국인 노동자에 대한 한국인의 인식 역시 부정적으로 변하는 추세이다. 2010년 외국인 노동자가 한국의 가치를 어지럽힌다고 생각한 비율은 15.7%, 한국 사회 적응 노력이 부족하다는 질문에 그렇다고 답한 비율은 24.6%였다. 그러나 2013년 동일한 질문에 대한 응답은 각각 21.5%, 27.2%로 나타나며, 3년 사이 부정적 응답이 각각 5.8%, 2.6% 증가했다. 외국인 노동자에 대한 부정적 인식이 현재 주류는 아니었지만, 부정적으로 변하고 있음을 알 수 있었다.

외국인 노동자에 대한 부정적 시각의 증가도 젊은 세대의 의식 변화가 주도했다. 2010년 외국인 노동자가 한국 사회 가치를 어지럽힌다는 의견에 동의한 20대는 13.3%로 60세 이상(18.1%) 보다 낮았다. 그

표 2. 시기별 다문화 가정 증가가 한국 사회에 미치는 영향 (%)

	2011년	2012년	2013년
경쟁력강화	74.2	70.1	67.5
사회통합 저해	25.8	29.9	32.5

표 3. 시기별 외국인 노동자에 대한 한국인의 태도 (%)

	2010년	2012년	2013년
한국 사회 가치를 어지럽힌다	15.7	19.8	21.5
한국 사회 적응 노력이 부족하다	24.6	23.5	27.2

러나 2013년에는 20대의 31.3%가 외국인 노동자가 한국 사회 가치를 어지럽힌다고 답하며, 3년 사이 2배가 넘는 증가세를 보였다. 같은 기간 외국인 노동자가 한국 사회 가치를 어지럽힌다고 답한 60세 이상은 3.5%만이 증가한 21.6%였다. 이러한 변화는 젊은 세대의 보수화 때문으로 보인다.⁵

한국인의 인종·민족적 배타성

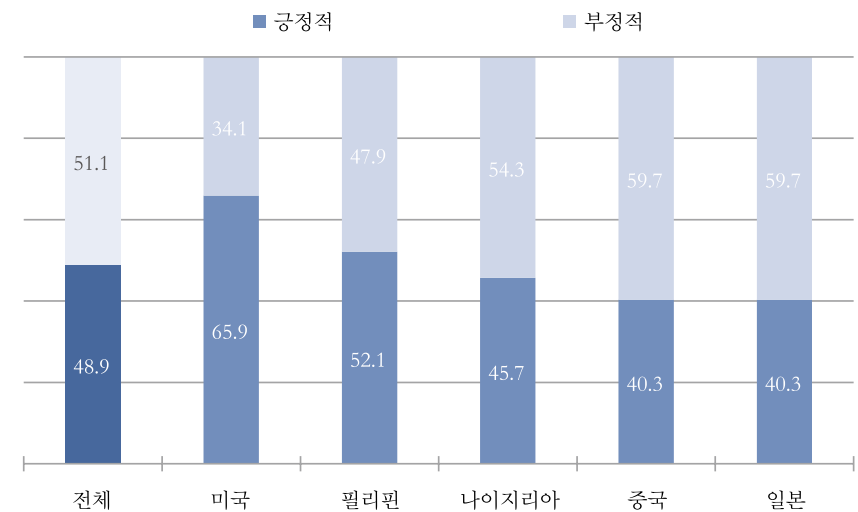
한국인의 다문화 인식은 이민자에 대한 인식을 묻는 질문에서 적나라하게 드러났다. 한국인의 이민자 인식은 위의 결과와는 다른 양상을 띠었다. 과반에 이르는 응답자가 외국인 이민자를 부정적인 시각으로 바라보고 있었으며, 이민자에 대한 선호가 국가별로 극명하게 달랐다.

구체적으로 주변국인 일본과 이주자가 가장 많은 중국, 서구권을 대표하는 미국, 동남아시아 국가인 필리핀, 상대적으로 익숙하지 않은 나이지리아, 이 다섯 국가 출신을 가정하여 응답자에게 이들이 우리나라에 이민 오는 것에 대해 어떻게 생각하는지를 물었다. 다섯 국가 출신 이민자에 대한 인식의 평균값을 살펴보면, 부정적 인식이 51.1%, 긍정적인 인식이 48.9%였다. 외국인으로부터 거부감을 느끼지 않는다는 응답이 79.2%, 다문화 가정이 한국 사회에 미친 영향이 긍정적일 것으로

기대한 비율이 67.5%였던 것에 비하면 상대적으로 낮은 수치였다. 한국인은 외국인이나 다문화 가정 등과 같이 추상적 개념에 대한 질문에는 비교적 높은 관용을 보였지만, 구체적인 이민자 집단을 예로 들어 묻자 좀 더 솔직한 태도를 드러냈다.

더욱 우려되는 점은 한국인의 이민자에 대한 태도가 출신 국가별로 차별적이었다는 사실이다. 자세히 살펴보면 한국인은 선진국이자 전통적 우방인 미국인의 이민만을 긍정적으로 보았다. 미국 이민자를 긍정적으로 보는 비율은 65.9%로, 타국가 출신 이주민을 긍정적으로 보는 비율에 비해 최소 13.8%에서 최대 25.6%까지 높게 나타났다. 반면, 우리 국민은 한국과 경쟁관계에 있는 주변국인 중국과 일본 이민자에 대하여는 가장 부정적인 태도를 보였다. 59.7%의 한국인이 중국인과 일본인의 이민에 대해 부정적이었다.

그림 4. 외국인 출신 국가별 이민에 대한 인식 (%)



한국인은 필리핀과 나이지리아 출신 이민자에 대하여는 긍정적 인식과 부정적 인식이 나뉘고 있었다. 필리핀 이민자를 긍정적으로 본 비율은 52.1%로 조사 대상 5개국 중 두 번째로 높았으나 여전히 미국 이민자에 대해 긍정적으로 본 비율(65.9%)에는 미치지 못했다. 나이지리아 이민자의 경우 54.3%의 한국인이 부정적으로 인식했다. 이는 한국인이 백인과 서구문화를 대표하는 미국인 이민자에는 개방적이었으나, 비서구문화나 백인 이외의 유색인종에는 폐쇄적인 태도를 드러낸 것으로 볼 수 있다.

유색인종이나 문화에 대한 편견은 세대별로도 차이를 보였다. 기본적으로 미국과 여타 국가에 대한 인식에서 인종적 편향성이 발견되었는데, 이는 젊은 세대일수록 더욱 심했다. 20~30대 청장년층의 경우에 미국 이민자는 긍정적으로, 중국 출신 이민자는 부정적으로 봤다. 미국 출신 이민자에 대해 부정적으로 평가한 20대와 30대의 비율은 각각 31%, 30.5%였던 반면, 중국 출신 이민자에 대해서는 20대의 69%, 30대의 57.7%가 부정적으로 평가했다. 40세 이상에서는 미국 이민자에 대한 선호와 중국과 일본 이민자에 대한 비선호가 뚜렷하게 나타났다. 특히, 50대에서 60세 이상 응답자들은 일본 이민자를 극도로 거부하는 태도를 보였다. 이는 해당 연령대의 일본 호감도가 낮은 것과 관련 있어 보인다.

위의 결과는 한국인이 관대하게 규정하고 있는 다문화 집단이 일부 국가, 일부 인종에 한정된다는 점을 여실히 보여준다. 출신 국가에 따라 이민자를 차별하는 것은 향후 다양한 외국인의 유입을 앞두고 있는 우리 사회의 입장에서 큰 문제가 될 수 있다. 더구나 이러한 현상이 다양한 이주민 집단과 오랫동안 살아가야 할 젊은 세대에서 두드러지게 나타난다는 점은 심각한 문제이다.

표 4. 세대별 이민자에 대한 태도: 부정적 인식 (%)

구분		미국	필리핀	나이지리아	중국	일본
전체		34.1	47.9	54.3	59.7	59.7
세대별	20대	<u>31.0</u>	51.1	47.4	<u>69.0</u>	50.0
	30대	<u>30.5</u>	42.6	47.3	<u>57.7</u>	48.0
	40대	<u>34.9</u>	42.8	48.0	55.4	<u>57.2</u>
	50대	<u>36.6</u>	48.3	60.3	60.3	<u>65.8</u>
	60+	<u>36.8</u>	44.8	57.5	57.5	<u>76.2</u>

외국인 혐오증, 경제보다 사회문제

외국인 이민자에 대한 부정적 인식은 경제보다 사회적 측면에서 분명했다. 아산데일리폴⁶ 조사결과에 따르면, 다수의 한국인은 외국인 이민자 때문에 경제적 불이익을 겪는다고 생각하지 않았다. 예를 들어, ‘외국인 이민자가 한국 경제에 도움을 준다’는 주장에 대해서는 한국인의 63.2%가 동의했고, ‘외국인 이민자가 한국인의 일자리를 빼앗아간다’는 주장에는 응답자의 66.0%가 ‘그렇지 않다’고 답했다. 한국인이 외국인 이민자로 인해 느끼는 경제적 위협은 상대적으로 낮았다.

이민자에 대한 정부의 지출에 대해서는 평가가 나뉘었으나, 다수의 응답자가 큰 문제가 아닌 것으로 봤다. ‘한국 정부는 이민자를 돕는데 너무 많은 돈을 쓴다’는 주장에 대해 ‘그렇지 않다’는 응답이 44.5%, ‘그렇다’고 응답한 비율은 37.5%였다(‘잘 모르겠다’ 16.6%). 다만 아직 다문화 정책에 따른 정부의 외국인과 이민자에 대한 지원이 활성화되지 않은 시점에서 1/3이 넘는 응답자가 이민자에 대한 경제적 지원에 우려를 표

시한 점은 향후 한국 사회에서도 서유럽 국가에서 큰 문제가 되고 있는 ‘국민 역차별’ 논란이 일어날 수 있음을 시사한다.

반면, 외국인 이민자로 인해 느끼는 사회적 위협에 대한 조사 결과는 경제적 위협을 물어본 결과와 대조적이었다. ‘외국인 이민자가 범죄율을 높인다’는 주장의 경우, 응답자의 과반이 넘는 53.0%가 ‘그렇다’고 답했다. 또 젊은 세대일수록 ‘그렇다’고 답한 비율이 높았는데, 20대는 무려 60.4%가 외국인 이민자가 한국 사회 범죄율을 높인다고 답했다. 한국인은 전반적으로 이민자로 인해 경제적 위협을 받는다고 느끼지 않았지만, 사회적 불안이 가중된다고 봤다.

결국, 지난 몇 년간 한국 사회에서 논의되어 온 다문화주의와 다문화 정책은 한국인의 다문화 수용성을 높이지 못한 것으로 보인다. 오히려 한국인의 다문화가정 및 이주 외국인에 대한 인식은 최근 몇 년 사이 점차 나빠지는 추세에 있다. 또 한국인은 이주자에 대해 인종 및 국가별로 차별적인 태도를 보이고 있었으며, 다른 무엇보다도 외국인과 이주자가 한국 사회에서 각종 범죄 등 사회문제를 일으킬 것으로 우려하고 있었다. 이러한 성향이 젊은 세대에서 더욱 뚜렷하게 보이고 있다는 점은 향후 정부 주도 다문화 정책의 초점이 어디에 맞춰져야 하는지를 명확하게 보여준다.

결론: 다문화 사회를 위한 준비

그 동안 다수의 다문화 타이틀을 단 정책이 입안됐다. 하지만 대부분이 소수 이주민의 한국 사회 정착을 돕는 온정주의적 정책에 그쳤다. 한국 사회에 다문화주의가 뿌리내리는 데 도움이 되는 법적·사회적 변화는 충분하지 않았다. 2007년 우리나라가 유엔(UN) 인종차별철폐위

원회로부터 인종차별에 대한 적절한 조치를 취하라는 권고를 받은 점, 2012년 19대 총선에서 대한민국 헌정사상 최초로 귀화인 국회의원이 된 이자스민씨에 대한 불특정 다수의 인종차별 발언 등은 외국인과 다문화에 대한 한국인의 낮은 관용수준을 보여주는 전형이다.

특히, 이자스민씨에 대한 학력위조 논란과 인신공격성 발언은 한국 사회에서 이주민에 대한 차별과 외국인혐오증(xenophobia)이 표면화된 사건이었다. 한국인은 미국 스포츠 스타 하인즈 워드, 세계은행 총재에 선임된 김용 다펜스 대학교 총장 등 성공한 해외 이주민들에 대해 많은 관심을 보이면서도, 한국 사회에서 성공한 이자스민씨 같은 귀화인에게는 무차별적인 인신공격을 했다. 이러한 외국인과 다문화에 대한 한국인의 이중적 태도는 한국 사회가 다문화 사회로의 전환에 마주할 준비가 되어 있지 않다는 점을 보여준다.

이번 조사 결과에서도 대다수 한국인은 다문화의 고유성을 인정할 마음의 준비가 되어 있지 않아 보였다. 오히려 최근 수년 사이 다문화 및 이주민에 대한 한국인의 인식은 부정적으로 변하는 추세에 있었다. 이는 지금까지 진행된 한국 정부의 다문화 정책이 우리 국민의 외국인과 다문화에 대한 인식 변화를 이끌지 못했을 뿐 아니라, 한국인에게 이주민 및 다문화 가정은 한국의 가치와 문화에 동화되어야 한다는 강박만 심어준 것이 아닌지 우려된다.

여러 서구 유럽국가에서 다문화 사회에 대한 찬반 의견이 나오고 있다. 다문화주의를 비판하는 입장에서는 다문화 정책이 모두 실패하고, 사회통합을 훼손하는 결과만을 낳았다고 주장한다. 반면, 반대 의견을 피력하는 학자와 정치인들은 프랑스, 독일, 영국과 같은 국가들에서 정확한 의미의 다문화 정책이 시행된 적조차 없다며 이들 국가의 실패 선언을 정치적 수사로 보기도 한다. 아직까지 수면 위로 나타나지 않았지

만 한국 사회에서 진정한 다문화주의에 대한 담론이 시작될 경우, 한국인의 외국인과 다문화에 대한 관용도는 현재 서구유럽국가의 국민보다 낮은 수준일 것으로 보인다.

현재 한국인의 다문화주의에 대한 의식 수준을 고려해 볼 때, 정부는 다양한 문화의 공존을 보장하는 적극적인 다문화 정책을 수용할 것인지에 대한 깊은 고민부터 해야 한다. 정부가 정확한 개념 정립 없이 사용해 온 ‘다문화’에 대해 진정성이 있다면, 더 이상 결혼이주여성과 다문화 가정을 ‘한국인’으로 받아주자는 류의 일방통행식 정책을 다문화 정책의 전부로 여겨서는 안 될 것이다. 정부는 새로운 구성원이 한국 사회로 편입하는 것뿐만이 아니라, 한국 국민이 다양한 문화로 이루어진 사회를 거부감 없이 받아들일 수 있도록 우리 국민의 다양성에 대한 관용을 키우는 데 더 적극적으로 나서야 한다. 눈 앞으로 다가온 다인종 사회를 대비하기 위해 가장 필요한 것은 국민을 대상으로 한 보다 다양한 수준의 적극적인 다문화 이해 증진 정책이기 때문이다.

아산연례조사 조사개요

2010년

조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 2,000명

표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.19\%$ 포인트

조사방법: 개별방문 면접조사

조사기간: 2010년 8월 16일~9월 17일

실사기관: 밀워드브라운 미디어리서치

2011년

조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 2,000명

표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.19\%$ 포인트

조사방법: MMS(Mixed-Mode Survey)-전화면접조사, 온라인조사

조사기간: 2011년 8월 26일~10월 4일

실사기관: 엠브레인

2012년

조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,500명

표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.5\%$ 포인트

조사방법: 유선/휴대전화 RDD로 응답자 패널구축 후, 온라인 조사

조사기간: 2012년 9월 24일~11월 1일

실사기관: 밀워드브라운 미디어리서치

2013년

조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,500명

표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.5\%$ 포인트

조사방법: 유선/휴대전화 RDD로 응답자 패널구축 후, 온라인 조사

조사기간: 2013년 9월 4일~9월 27일

실사기관: 밀워드브라운 미디어리서치

아산데일리폴 조사개요

조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명
 표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 1.5\%$ 포인트
 조사방법: 유선/휴대전화 RDD 전화인터뷰 조사
 조사기간: 2013년 11월 29일~12월 1일
 실사기관: 리서치앤리서치

-
1. 설동훈·서문희·이삼식·김명아 (2009). “다문화 가족의 증장기 전망 및 대책연구: 다문화 가족의 장래인구추계 및 사회·경제적 효과분석을 중심으로,” 보건복지가족부 보고서.
 2. 전경옥·김영란·홍기원·설진배·김연화 (2012). “문화예술을 활용한 다문화프로그램 실태 조사연구.” 문화관광체육부 보고서.
 3. Banting, K. and Kymlicka W. (2006), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
 4. 서구 선진국에서는 여성이 진보적 성향을 띠고 남성이 보수적 성향을 띠는 것으로 알려져 있지만, 이 결과는 여성이 남성보다 보수적인 성향을 띤다는 국내의 기존 연구와 부합한다(김민정 외 2003). 김민정·김원홍·이현출·김혜영 (2003). “한국 여성유권자의 정책지향적 투표 행태: 16대 대통령 선거를 중심으로,” 『한국정치학회보』 37권 3호, 89-112.
 5. 아산 연례조사의 결과를 보면, 본인의 이념성향을 보수라고 평가한 20대의 비율은 2010년 11.3%에서 2013년 27.9%로 16.6%p 증가한 것으로 나타났다.
 6. 아산데일리폴 11월 29일~12월 1일 조사결과.



김지윤 박사는 아산정책연구원의 여론계량분석센터장 및 연구위원이다. 주요 연구분야는 선거와 재정정책, 미국 정치, 계량정치방법론 등이다. 주요 연구실적으로는 <표집률 설정과 표본추출방법에 따른 정치성향 분석의 문제점: 임의번호걸기와 전화번호부 추출방법 비교>(조사연구, 2011), <국회의원 선거결과와 분배의 정치학>(한국정치학회보, 2010), <Political Judgment, Perceptions of Facts, and Partisan Effects>(Electoral Studies, 2010), <Public Spending, Public Deficits, and Government Coalitions>(Political Studies, 2010), 《The Party System in Korea and Identity Politics (in Larry Diamond and Shin Giwook eds, *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*, Stanford University Press, 2014) 등이 있다. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 미국 UC 버클리대학에서 공공정책학 석사를, 미국 MIT 대학에서 정치학 박사를 취득했다. 캐나다 몬트리올 대학에서 박사후 연구원을 지냈다.



강충구는 아산정책연구원의 여론연구프로그램 연구원이다. 고려대학교 영어영문학과를 졸업하고, 동 대학원 사회학과에서 석사학위를 받았다. 대화문화아카데미에서 객원연구원으로 “정책소통지수 개발” 연구에 참여했고, 연구 관심분야는 양적연구방법, 조사설계, 통계자료 분석 등이다.



이의철은 아산정책연구원의 여론연구프로그램 연구원이다. ‘아산 데일리 폴’과 ‘아산 연례조사’ 등 여론조사 실무와 분석을 맡고 있다. 연구 관심분야는 여론조사, 국내정치, 선거연구 등이다. 연세대학교 경영학과를 졸업했다.

한국 유권자와 이슈 II: 세금과 정부 지출에 대한 한국인의 인식

김지윤, James J. Kim

연구위원

아산정책연구원

박근혜 대통령은 지난 2012년 대통령 선거 당시 증세 없는 복지 증대를 약속했다. 그러나 지난해 8월 세법 개정안과 10월 기초노령연금 개정안이 발표되며 박근혜 정부는 공약 불이행으로 공격 받게 됐다. 그럼에도 박근혜 대통령의 지지율은 큰 영향 없이 유지되는 현상이 나타났다. 이는 박근혜 대통령에게 절대적인 지지를 보내고 있는 노년층에 이 두 사건이 거의 영향을 미치지 않았기 때문이다. 하지만 청장년층에서는 약간의 동요가 있었다. 증세를 하지 않겠다는 원 공약을 파기했다는 비난과 함께 복지 혜택이 축소될 것이라는 우려가 생겼다. 대통령의 공약 불이행이나 지지율 변동과는 별도로, 정치적인 논쟁이 오가면서 복지 이슈가 다시금 대두했다. 지난 대선 기간 동안 논쟁의 중심에 있었던 사회복지 이슈가 정치권에 다시 등장한 것이다.

2014년 1월 국회는 올해 예산으로 정부안이었던 357.7조 원에서 1.9

조 원 삭감하여, 355.8조 원을 통과시켰다. 이중 46.9조 원이 복지 예산으로 책정이 되었는데, 이는 총 예산의 약 13%를 차지했다. 그렇다면, 한국인은 실제로 어느 정도의 세금을 낼 의향이 있으며 정부로부터 어느 정도의 혜택을 받아야 한다고 생각하고 있을까? 또 한국 정부는 이러한 국민의 요구에 어떻게 대응하고 있을까? 이 이슈브리프는 먼저 한국인의 세금과 복지 혜택에 대한 체감 온도를 살펴보고, 수치를 통해 나타나는 현실과 비교하여 그 간극이 어느 정도인지를 분석한다. 더불어 한국 정부가 처한 현실에서 국민의 공감을 이끌어내기 위해 어떤 것들이 선행되어야 하는지에 대해서도 짚어 보도록 한다.

여론조사를 통해 나타난 한국인의 재정 인식

1. 내겐 너무 많은 세금

일반적으로 대중은 적은 세금과 많은 혜택을 바란다. 모순되지만, 세금은 덜 내고 더 많은 공공서비스를 바라는 것은 어느 사회에서나 나타나는 현상이다. 미국의 Harris Interactive and Tax Foundation이 2009년 발간한 보고서에 따르면, 56%에 달하는 미국인이 본인이 부담하고 있는 세금이 너무 많다고 응답했다. 적당한 편이라고 응답한 미국인은 30%를 조금 넘었고, 너무 적다고 응답한 수치는 5%도 채 되지 않았다.

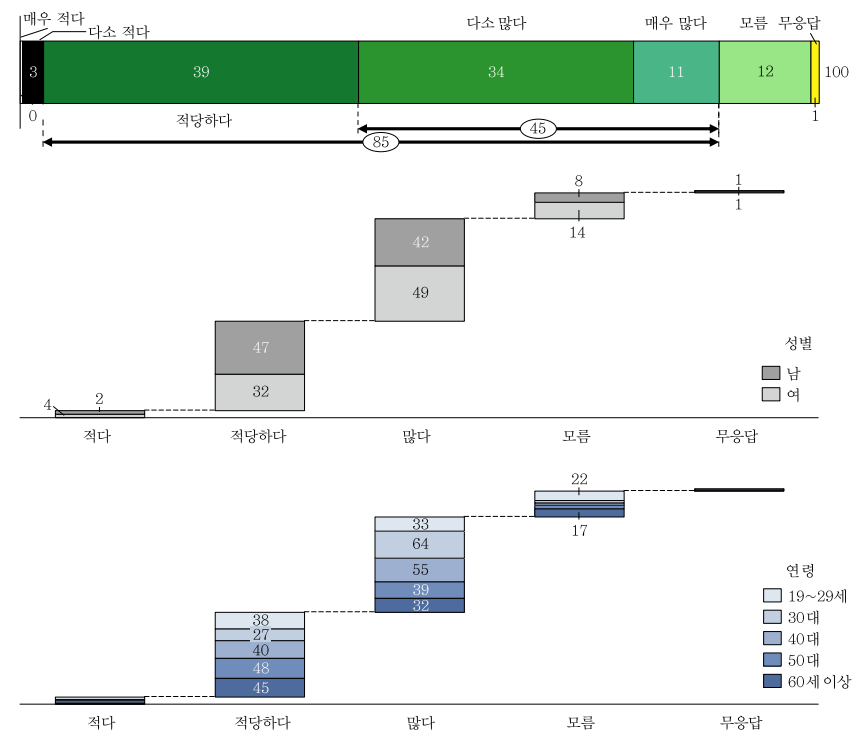
한국인의 태도 역시 별반 다르지 않았다. 아산정책연구원에서 실시한 데일리폴에 의하면 무려 45%에 달하는 응답자가 본인이 부담하고 있는 세금이 많은 편이라고 응답했고, 39%는 적당하다고 했다.¹ 적은 편이라고 답한 응답자는 3%에 지나지 않았다. 특히, 노동 연령의 주축이라고 할 수 있는 30대와 40대 연령층에서 세금 부담에 대한 불만이 가장 높았다. 30대의 64%와 40대의 55%는 본인이 내고 있는 세금이

과하다고 답했다. 반면, 60세 이상의 연령층에서 세금 부담이 과하다는 응답은 평균치보다 훨씬 떨어지는 32%에 그쳤다. 치열한 증세 논쟁에도 박근혜 대통령에 대한 지지가 50대와 60대 이상의 연령층에서 흔들리지 않았던 이유를 찾아볼 수 있다.

직업군별로는 자영업 종사 집단이 58%의 비율로 세금 부담이 많다고 답했고, 화이트칼라가 그 뒤를 따랐다(52%). 흥미로운 점은 상대적으로 관대한 세금 정책을 통해 사회복지 확대를 찬성하는 것으로 알려져

그림 1. 본인의 세금 부담 (%)

선생님께서 본인의 세금 부담에 대해 어떻게 생각하십니까?

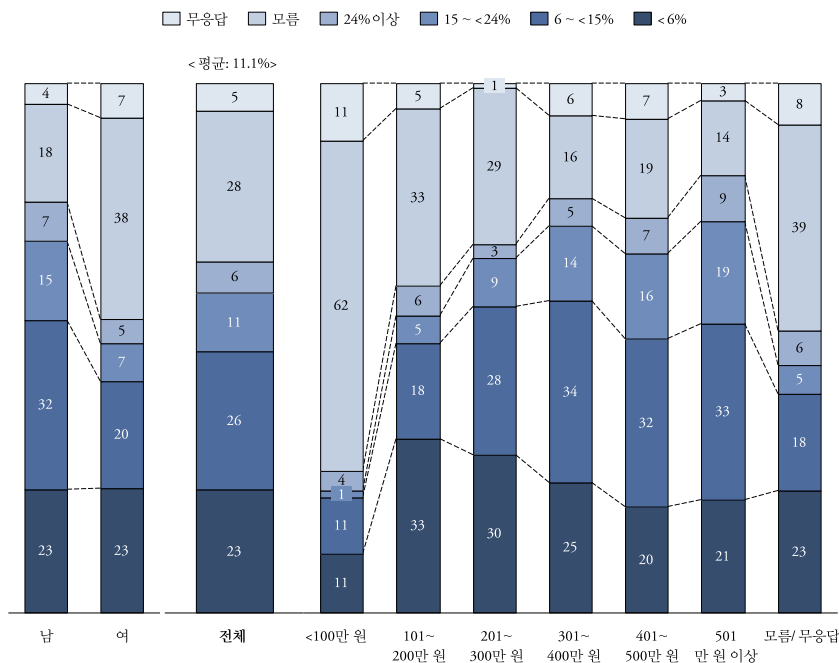


있는 진보층에서 본인이 지고 있는 세금 부담이 많다는 응답이 가장 높았다는 점이다(보수: 38%, 중도: 49%, 진보: 52%). 이는 한국에서 진행되고 있는 증세 및 복지 논쟁이 서구에서 나타나는 전형적인 진보-보수의 이념대결 양상이 아닌, 박근혜 대통령 지지와 결부되어 정치화되었기 때문으로 보인다.

그렇다면 한국인이 생각하는 적정 수준의 세율은 어느 정도일까? 개인의 수입에서 최대 몇 %까지 세금으로 납부할 의향이 있는가를 물어보았을 때 23%의 응답자는 전체 수입의 6% 미만을, 26%의 응답자는

그림 2. 개인 수입의 세금 납부율 (%)

선생님께서서는 개인의 전체 수입에서 최대 몇 %까지 세금으로 납부해야 한다고 생각하십니까?



본인 전체 수입의 6~15%사이를 세금으로 납부할 의향이 있다고 응답했다. 15%에서 24% 사이의 세율로 납부할 의향이 있다는 응답자는 전체의 11%였고, 그보다 더 많은 25% 이상의 세율을 받아들일 의향이 있는 응답자는 전체의 6% 정도였다. 잘 모르겠다 혹은 응답을 하지 않은 경우를 제외하고 평균을 계산했을 때, 한국인은 평균 11.1% 정도의 세율을 부담할 의향이 있었다. 평균적으로 여성이 남성에 비해 부담하겠다는 세금의 비율이 낮았고(남성: 11.7%, 여성: 10.3%), 가장 고연령층인 60세 이상은 자신의 전체 수입의 평균 12.3%를 세금으로 낼 의향이 있다고 응답했다. 세금 부담이 크다고 답했던 진보였지만, 여전히 중도나 보수층에 비해서 조금 높은 수준의 세금을 낼 의향이 있다고 답했다(진보: 12.1%, 중도: 10.3%, 보수: 11.5%). 전반적으로 많은 한국인은 본인이 내고 있는 세금에 대해 부담스럽다고 답했고, 최대한 낮은 세율이 적용되기를 바라고 있었다. 그렇다면 이들이 실제로 부담하고 있는 세금은 어느 정도일까?

Fact Check 1. 실제 세금 부담

한국의 소득세 구간은 2013년 현재 다음과 같이 정해져 있다. 연소득 1,200만 원 이하의 개인은 약 6%의 세금을 내게 되어 있고, 1,200만 원 이상부터 4,600만 원 이하의 소득에 대하여는 15%의 세율에 해당하는 세금을 내게 되어 있다. 8,800만 원까지는 24%의 세율이, 8,800만 원부터 3억 원까지는 약 35%의 세율이 적용되고 있다. 3억 원을 초과하는 경우는 38%의 세율이 적용된다. 한국 통계청 자료에 의하면 한국의 평균 1인당 소득은 2,600만 원 정도였고, 따라서 평균 세율은 약 10.8% 정도 된다고 볼 수 있다.

응답자의 소득수준에 따른 세금 부담 의향을 실제 소득수준별 과세

비율과 비교해 봤다. 조사에서 수집된 소득자료가 가구소득이었기 때문에 직접 비교는 어려웠지만, 가장 낮은 소득 구간인 월 100만 원 이하 가구소득 응답자는 11%가 수입의 6% 미만을 세금으로 내겠다고 답했다. 조사자료의 소득이 월평균 가구소득이기 때문에 개인소득은 이보다 적다는 것을 고려해 보면, 실제 과세 구간보다 높은 6~15% 정도의 세금을 납부할 용의가 있다는 응답이 11%로 나타난 점은 이례적이다. 그러나 잘 모르겠다는 응답이 62%로 대다수였으므로, 대부분의 저소득층은 자신이 내야 하는 적정 세금에 대해 무지한 것으로 해석할 수 있다.

다음 소득 구간인 월평균 가구소득 200~300만 원인 응답자와 300~400만 원인 응답자 집단은 6% 미만의 세금을 납부할 수 있다는 응답이 각각 30%, 25%였고, 6~15% 미만의 세율을 수용할 의향이 있다고 답한 응답자는 각각 28%, 34%였다. 월평균 가구소득이 400~500만 원, 500만 원 이상인 중산층과 고소득층은 여타 소득층에 비해 세금에 관대한 경향을 보이긴 했지만, 여전히 가장 낮은 구간인 6%미만의 세율을 원하는 비율이 각각 20%, 21%나 됐다. 6~15% 미만의 세율을 원하는 비율은 32%, 33%였고 15~24%는 16%, 19%였다. 전반적으로 한국인은 실제 과세 구간에 대해 정보가 부족하거나 무지했던 저소득층을 제외하고는 소득세를 적게 납부하고 싶어했다.

낮은 세금을 원하는 대중의 심리는 우리나라에서만 나타나는 독특한 현상은 아니다. 동일한 질문을 미국인에게 했을 때에도 유사한 결과가 나타났다. 2009년 Harris Interactive and Tax Foundation이 조사에서 가장 적정 수준의 소득세율을 물었을 때 42%의 미국인은 10%에서 19% 구간을 꼽았다. 이는 실제 미국의 평균 소득세율인 28.2%보다 훨씬 낮은 수치다.

2. 내겐 너무 적은 혜택

세금과 밀접히 관련된 또 다른 재정 이슈는 정부의 지출이라 할 수 있다. 국민이 내는 세금은 정부 운영을 위한 지출을 충당하고 국민에게 주어지는 정부의 공공 혜택을 지원하기 위한 것이다. 따라서 세금에 대한 의견과 함께 한국인이 가지고 있는 정부 지출 및 정부의 공공 혜택에 대한 의견을 알아봤다.

한국인은 정부로부터 지난 1년 동안 받은 치안, 복지, 의료 등과 같은 공공 서비스의 가치가 어느 정도라고 생각하고 있을까? 조사 결과, 한국인의 과반에 가까운 49%가 정부로부터 받은 공공혜택이 250만 원이 안 된다고 여기고 있었다. 정부로부터 받은 공공 서비스가 이보다 높은 250만 원에서 500만 원 사이의 가치를 가진다고 응답한 비율은 10%였고, 약 36%는 잘 모르겠다고 답했다. 주목할 만한 것은 무려 36.1%의 응답자가 잘 모르겠다는 답을 한 점이다. 상당수의 한국인은 정부로부터 받는 혜택이 어느 정도의 가치가 있는지 잘 모르고 있었다.

다음으로는 정부의 세부항목별 지출에 대한 의견을 살펴봤다. 정부의 항목별 지출 규모에 대해 어떻게 생각하는지 질문했을 때, 상당수의 응답자는 잘 모르겠다는 대답을 했다. 모두 10가지 항목에 대해 질문했는데, 잘 모르겠다고 응답한 비율은 10가지 항목에서 평균 41%였다. 잘 모르겠다는 응답의 비율이 대체로 낮았던 분야는 보건분야와 사회복지, 그리고 국방비 항목이었다. 사회복지 문제는 지난 대통령 선거 기간 동안 줄곧 의제가 되었고, 국방비 같은 경우는 한반도의 지정학적 특수성으로 자연스럽게 언론에서 자주 다뤄지기 때문에 상대적으로 익숙한 항목이었던 것으로 추측된다. 또한, 보건비용의 경우는 정부와 언론으로부터 심심찮게 의료민영화 이야기가 나오고 있고, '건강'이라는 이슈가 매우 개인적으로 다가와 일반 대중이 이에 대해 높은 관심을 나

타냈기 때문으로 보인다.

사회복지 항목은 모든 항목 중 지출액수가 낮아서 더 증액해야 한다는 의견이 가장 높았다. 전체 응답자의 32%가 현재 정부의 사회복지 비용 지출이 너무 낮다고 여기고 있었으며, 23%가 적당하다고 답했다. 너무 많다는 의견은 15%였다. 사회복지 지출을 늘려야 한다는 의견이 높았던 것은 대선 기간 동안 여야 두 후보 모두 복지에 대해 강조했으며, 언론에서도 수 차례 복지와 관련된 보도가 있었기 때문인 듯 하다.²

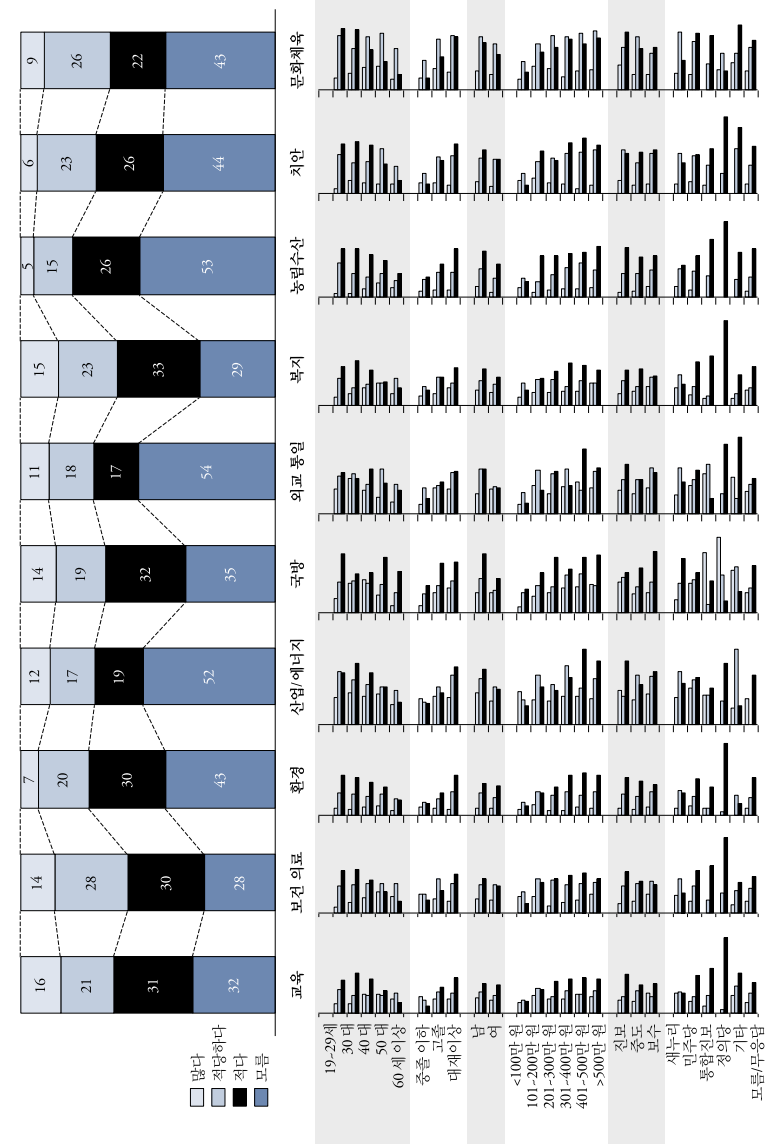
그 다음으로 증액해야 한다는 의견이 많았던 분야는 교육비와 국방비 항목이었다. 현재 정부가 교육에 지출하고 있는 액수가 적다는 의견이 31%였고, 적당하다가 21%, 너무 많다는 의견은 16%였다. 국방비의 경우, 32%의 응답자가 너무 적다고 했으며 19%가 적당하다, 14%가 너무 많다고 응답했다.

정부 지출에 대한 의견은 사회인구학적 속성에 따라 차이를 보였다. 일반적으로 여성이 남성보다 정부 지출이 적다고 보는 비율이 훨씬 낮았다. 이는 여성이 남성에 비해 정부 재정 지출에 대해 잘 모르겠다며 판단을 유보하는 비율이 더 높아서이기도 하지만, 한국 여성이 재정적으로 남성에 비해 보수적이기 때문이기도 하다. 다만, 여성이 관심을 많이 가질만한 교육부문에 있어서는 남성과의 차이가 크지 않았다(교육부문 지출이 너무 적다-남성: 31%, 여성: 30%). 또 하나 눈여겨볼 만한 점은 진보와 보수 간의 의견 차이이다. 모든 항목에서는 아니지만, 교육부문 지출이나 보건 의료, 환경과 같은 분야에서 진보는 보수보다 정부의 지출이 적다고 응답했다.

국방비에서는 남녀 간의 큰 차이가 눈길을 끄는데, 남성은 현 정부의 국방 분야 지출이 적다고 답한 비율이 무려 40%나 된 반면, 여성의 경우에 국방비 지출이 적다고 답한 비율은 남성의 절반 수준에 불과한

그림 3. 현 정부의 분야별 지출 (%)

선생님께서는 현 정부의 _____ 분야 지출에 대해 어떻게 생각하십니까?



24%밖에 되지 않았다. 이는 아무래도 국방의 의무를 지고 있는 남성이 여성보다 국방비 지출 문제에 더 민감해서라고 풀이된다. 또 한 가지 흥미로운 점은 20대가 국방비 지출이 적다고 응답한 비율이 무려 40%로 다른 어느 세대보다 높았다는 점이다. 안보 이슈에 민감하고, 점점 보수화가 되어가고 있는 한국 젊은 세대의 모습이 드러난 결과라고 볼 수 있다.

마찬가지로 국방비에서는 이념 성향에 따른 차이도 나타났다. 이론에 따르면 진보는 큰 정부와 부유층에게 높은 세금을 부과하는 것을 선호하고, 보수는 작은 정부와 낮은 세금을 원하는 것으로 알려져 있다. 따라서 진보는 대부분의 지출 항목에서는 증액을 원하고 보수는 감액을 원하는 것으로 추론할 수 있다. 이에 예외 항목인 것이 국방비이다. 보수는 국방비 비율이 높은 것을 선호하는 대신 진보는 국방비 대신 사회비용을 높이는 것을 선호한다고 볼 수 있다.³ 한국인의 경우, 국방비 지출에 진보와 보수의 간극이 상당했다. 42%의 보수 성향 응답자가 국방비 지출이 너무 적다고 응답한 반면, 진보 성향에서는 27%의 응답자만이 국방비 지출이 적다는 것에 동의했다. 흔히 한국 유권자의 이념이 무엇인가에 대한 의문을 제기하지만, 정부 지출을 두고 보이는 이념 간의 차이가 국방비에 있어서만은 뚜렷이 나타난 것은 매우 흥미로운 점이다. 이는 곧 한국인의 이념성향이 북한을 중심으로 한 국가 안보관에 따라 나뉘어진다는 일련의 연구와 일맥상통한다고 볼 수 있다.

마지막으로 눈에 띄는 것은 사회복지비에 대한 입장에서 진보와 보수의 차이가 크지 않았다는 점이다. 진보의 35%가 사회복지비가 적은 편이라고 답한 반면, 보수의 31% 역시 사회복지비가 적다고 했다.⁴ 젊은 계층일수록, 고등교육을 받은 화이트칼라 종사자일수록 사회복지비 지출이 적다는 응답이 높았지만, 가장 뚜렷한 차이를 보이는 집단은 박

근혜 대통령 지지 집단과 비지지 집단이었다. 박근혜 대통령을 지지하는 응답자 중 정부의 복지 분야 지출이 적다고 응답한 비율은 25%였다. 이와는 대조적으로 박대통령을 지지하지 않는 응답자 중 정부의 복지 분야 지출이 적다고 응답한 비율은 47%로 거의 두 배에 달했다. 이는 앞서 말했던 정부의 복지, 증세, 연금 논쟁이 일반적인 이념 성향을 따라가기보다 대통령 지지 여부를 따라가는 현상을 보여주는 것이다. 즉 이러한 경제 이슈들은 매우 정치화되어 있었다.

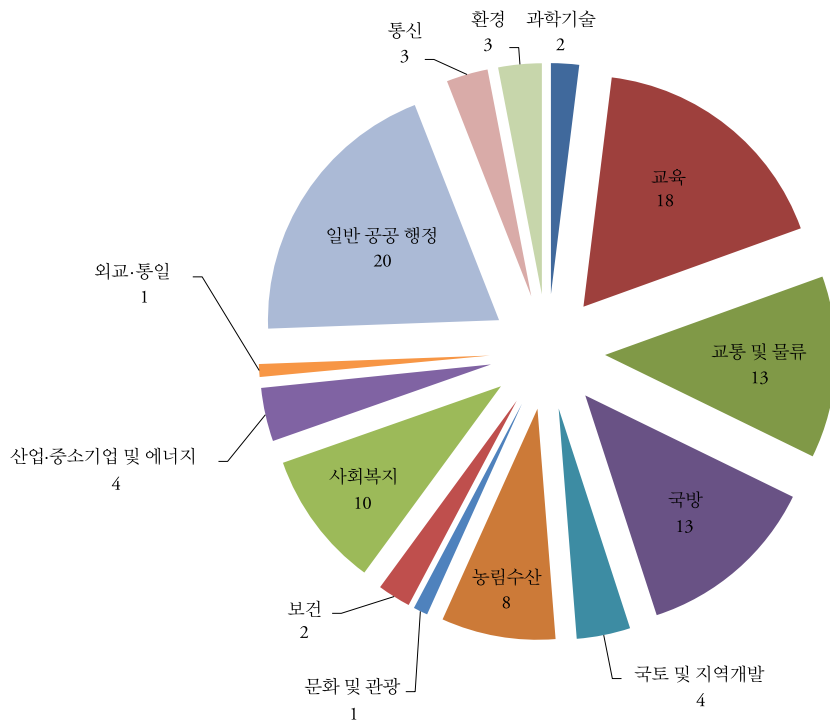
Fact Check 2. 실제 정부 혜택

앞에서는 여론조사를 통해 국민들이 느끼고 있는 체감 정부 혜택과 정부 지출을 살펴봤다. 그렇다면 실제로 국민 1인당 정부로부터 받고 있는 혜택은 어느 정도 액수일까? 기획재정부 자료에 따르면, 지난 2013년 정부가 공공 서비스 목적으로 국민 1인당 지출한 금액은 550만 원이었다. 실제로 쓰이는 혜택의 가치가 550만 원인데, 60%에 달하는 한국인은 자신이 누리는 공공재의 가치가 이보다 훨씬 적다고 생각하고 있었다. 심지어 그 반에도 미치지 않는 250만 원도 안 된다는 응답이 50%에 가까웠다. 한국인은 본인들이 정부로부터 실제로 받는 액수에 훨씬 못 미치는 공공 혜택을 받고 있다고 느끼고 있었고, 정부는 서비스를 제공하고도 그에 합당한 평가를 받지 못하고 있었다.

여론조사에서 상대적으로 공공 지출이 적은 편이라고 나타난 항목은 사회복지(32%), 국방(32%), 교육(31%) 분야였다. 정부의 실제 재정 지출을 살펴보면 가장 높은 금액이 일반 공공 행정분야에 지출되고 있었는데, 국민 1인당 약 100만 원을 조금 넘는 돈이 쓰이고 있었다. 세부 정책 분야로는 교육 분야에 가장 많은 액수가 지출되고 있었다. 교육 분야에는 국민 1인당 91만 원 정도가 쓰이고 있었다. 실제로 국민 1인

당 가장 적은 액수가 지출되는 분야는 외교·통일 분야로 국민 1인당 약 4만 7천 원 정도가 쓰이고 있었다. 필수적인 행정 지출이라 할 수 있는 일반 공공 행정 분야를 제외한다면 정부는 교육 분야에 가장 많은 지출을 하고 있는 셈이었다. 그럼에도 31%의 응답자는 교육 분야의 지출이 적다고 느끼고 있었다. 국방비의 경우에 1인당 66만 3천 원 정도 쓰였는데 이는 교육 다음으로 높은 액수였다. 마찬가지로 32%의 국민은 국

그림 4. 대한민국 정부 분야별 지출 (%)



자료: 기획재정부 (2012년)

방 지출이 적다고 느끼고 있었다. 마지막으로 사회복지 분야는 네 번째로 많은 액수를 지출했는데, 국민 1인당 약 50만 원 정도의 혜택을 받고 있었다. 사회복지 분야 역시 응답자 사이에서 정부 지출이 적은 편으로 인식되고 있었다. 이처럼 일반 국민이 체감하고 있는 정부의 지출과 실제 지출은 상당한 차이를 보였다.

위의 분석을 통해 몇 가지 결론을 도출해낼 수 있다. 첫째로, 국민은 전반적으로 세금과 정부의 지출에 대해 잘 모르고 있다는 점이다. 물론 일반 국민이 정부 지출에 대한 정확한 정보를 갖고 있기를 기대하는 것은 무리가 있다. 정부 지출은 일반 대중의 제한적인 정치지식 수준이나 정치에 대한 관심 수준으로 이해하기에는 비교적 어려운 이슈이기 때문이다. 이러한 점은 정부가 제공하는 공공 서비스가 제대로 평가받지 못하는, 정부로서는 역울한 상황을 그려내기도 한다. 그러나 흥미롭게도 일반 국민의 세금과 정부 지출에 대한 지식이 부족한 상황에서도, 언론에 빈번하게 보도 되거나 정치적으로 이슈가 된 항목에 관해서는 대체로 그에 대한 의견을 가지고 있으며, 그 방향성도 뚜렷한 편이었다. 예를 들어, 사회복지가 이슈가 되고, 진보와 보수를 가리지 않고 복지 확충을 부르짖었던 것에 따라 많은 국민이 사회복지 비용 지출이 적다는 데에 동의하고 있었다. 이처럼 대중의 부족한 정보력은 정부와 언론으로 하여금 많은 이슈를 만들어내고 심지어 방향까지 이끌어낼 수 있게 하고 있다.

결론: 박근혜 정부와 세금, 그리고 공공정책

지난 2013년 8월 박근혜 대통령은 세수 확보를 위해 세법 개정안을 발표한 바 있다. 이어 11월에는 선거 캠페인 당시 공약이었던 노인 연금

에 대한 개정안을 발표 했다. 기본적으로, 현재의 세원을 통해서는 대통령 선거 유세 당시 언급했던 공약을 지키기 어려울 뿐 아니라, 추가적인 세수 확보가 필요하다는 인상을 국민에게 준 것이다.

사실 보수 정부로서 사회복지망 확충이라는 공약을 걸고 나온 것 자체가 앞뒤가 맞지 않다. 현 정부는 그나마 보수로서의 색깔을 유지하기 위해 세율을 인상하지 않고 세수구조 개혁과 경제성장을 통해서 복지재원을 확보하겠다고 했으나, 지난해 8월과 11월 있었던 세제 개편 논란과 노인 연금 개정안 논란을 통해 이것이 현실적으로 불가능함을 보였다.

최근 들어 빈번히 발생하고 보도되는 빈곤층 자살 사건 등으로 인해 정부의 사회 안전망 확충에 대한 요구는 점차 높아지고 있다. 더불어 빈부 격차와 경제적 불평등은 경제성장만큼 국민의 관심을 끄는 중요한 이슈로 자리잡았다. 작년 11월 말 실시되었던 아산정책연구원의 여론조사에 의하면 우리 사회에서 경제적 불평등이 큰 문제라는 주장에 응답자의 74%가 동의하기도 했다.⁵

중요한 것은 이러한 경제 불평등의 문제를 대다수의 한국인이 정부가 해결할 책임이 있다고 믿는다는 점이다. 또 사회 빈곤을 줄이는 것이 정부의 책임이라는 주장에 대해 동의하는 비율이 무려 73%에 달했다. 계층 간 소득 격차를 줄이는 것이 정부의 책임이라고 생각하는 응답자의 비율도 75%나 됐다. 뿐만 아니라, 부유층 과세를 확대해야 한다는 주장에 71%가 동의했고, 한국의 경제체제가 소수의 부유층에게만 우호적이라는 의견에는 69%가 동의한 것으로 나타났다.⁶

그런 의미에서 앞선 분석결과가 갖는 함의는 크다. 먼저, 위의 분석에서도 밝혀졌듯이 대다수의 국민은 자신들이 받고 있는 정부의 혜택에 무지한 편이다. 세금을 되도록이면 적게 내고 싶으면서도 정부로

부터 받는 혜택은 더 많았으면 좋겠다고 생각하는 인지부조화 현상마저 보이고 있다. 이는 단순히 대중의 모순적이고 이기적인 행동에서만 기인한다기 보다는 정부의 예산과 지출에 대한 정확한 정보를 제대로 인지하고 있지 않기 때문이기도 하다. 이를 개선하기 위한 방편으로 일반 대중의 정부 예산과 지출에 대한 인식 수준을 높일 필요가 있다. 그렇지 않고서는 아무리 정부가 양질의 공공 서비스를 제공한다고 하더라도 이에 대한 제대로 된 평가가 불가능하고 오히려 정부의 책임론만 불거질 가능성이 높다.

가장 우선되어야 할 것은 정부의 공공 서비스가 우리 국민에게 어떤 가치를 가져다 주는지에 대한 적극적인 홍보활동이다. 한국의 전자정부 시스템이 기술적으로 상당한 수준이라는 것은 주지의 사실이다.⁷ 현재 잘 마련되어 있는 전자정부 시스템이 기술적인 발전으로 그칠 것이 아니라 국민의 참여를 이끌어내기 위해 다각도에서 정부 서비스 및 활동을 적극적으로 홍보하는 데에 활용될 필요가 있다. 두 번째로, 변해가는 사회 여론을 적절하게 활용하여 현재 예산 분배 및 지출에 적극적으로 반영하는 것 또한 필요하다. 예를 들어, 문화·체육과 같은 분야보다 최근 들어 좀 더 민감하게 대중이 반응하는 환경과 같은 분야에 지출을 늘이고 예산 분배를 하고 이를 적극적으로 대국민 홍보를 하는 것도 하나의 방법이라고 할 수 있다. 여론을 조작해서는 안되겠지만, 정책의 필요성에 대한 적극적인 홍보는 적어도 대중의 공감대를 형성하는 데 도움이 될 것이고, 이는 정부 정책을 납득시키는 중요한 토대가 될 것이다.

또한 분석 결과에서도 나타났듯이, 언론을 통해 많이 다뤄질수록 대중이 느끼는 상대적 중요성이 높아졌다는 점은, 정부 시책의 원만한 수행을 위해서 보다 적극적인 홍보가 필요하다는 것을 시사한다. 마지막

으로 국민과의 대화를 통해 정부 서비스의 질을 향상시키는 것도 국민이 정부의 혜택에 좀 더 공감할 수 있는 방법이 될 수 있겠다. 민간 기업에서 소비자 만족도에 대한 조사를 철저하게 실시하고 반영하는 것처럼 정부 역시 체계적이고 정기적인 정부 서비스에 대한 만족도 조사를 통해 서비스의 질적 향상을 꾀하는 것이다. 국민을 대상으로 제공하는 ‘서비스’인 만큼, 예전의 이른바 공무원식 서비스가 아닌 고품질의 서비스를 제공하는 작은 노력이 이에 대한 제대로 된 평가를 가능하게 할 수 있을 것이다.

한국의 경제 성장률이 더더지면서 조급해진 박근혜 정부는 선거 캠페인 당시 내세웠던 경제 민주화, 사회복지 확충을 ‘경제 혁신 3개년 계획’으로 대체했다. 심지어 적극적인 세수 확보 정책으로 박근혜 대통령의 ‘창조 경제’가 세금 창조 경제냐는 비아냥까지 듣고 있다. 정부의 어려운 사정이 이해되지 않는 바는 아니나, 현재의 국민정서를 감안하는 조심스러운 접근이 필요하다. 그런 의미에서 다각도에서 공공 서비스를 제공하고 홍보하며 공공 부문의 품질 향상을 꾀하는 노력이 더욱 필요한 시점이라 하겠다.

-
1. 아산데일리폴(조사기간: 2013년 12월 14~16일)
 2. 이미 수 차례 언론을 통한 우리나라 복지 비용 지출의 적절성에 대한 문제 제기가 이어져왔다. 실제 2011년 기준으로 우리나라의 사회복지 비용 지출은 GDP대비 9.4%로 OECD 가입국 중 최하위를 차지했으며, OECD 평균인 35.6%에 훨씬 못 미쳤다.
 3. 한국인의 경우 앞서 언급한 바와 같이 몇몇 정부 지출 문제에 있어서 이념 성향의 차이를 보였다. 가장 큰 차이를 보인 항목 중 하나는 보건의료비로, 진보 성향 지지자의 41%가 너무 적다고 답한 반면, 보수 성향 응답자에서는 그 비율이 28%에 그쳤다.
 4. 한국 정부의 사회복지비 지출이 많다는 응답은 진보에서 12%, 보수에서 19%였다.
 5. 아산데일리폴(조사기간: 2013년 11월 20~22일)
 6. 아산데일리폴(조사기간: 2014년 1월 25~27일)
 7. 한국 정부는 2012년 UN의 전자정부 평가에서 1위를 할 만큼 공공행정의 디지털화가 잘 되어 있다.



김지윤 박사는 아산정책연구원의 여론계량분석센터장 및 연구위원이다. 주요 연구분야는 선거와 재정정책, 미국정치, 계량정치방법론 등이다. 주요 연구실적으로는 <표집률 설정과 표본추출방법에 따른 정치성향 분석의 문제점: 임의번호걸기와 전화번호부 추출방법 비교>(조사연구, 2011), <국회의원 선거결과와 분배의 정치학>(한국정치학회보, 2010), <Political Judgment, Perceptions of Facts, and Partisan Effects>(Electoral Studies, 2010), <Public Spending, Public Deficits, and Government Coalitions>(Political Studies, 2010), 《The Party System in Korea and Identity Politics (in Larry Diamond and Shin Giwook eds. *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*, Stanford University Press, 2014) 등이 있다. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 미국 UC 버클리대학에서 공공정책학 석사를, 미국 MIT 대학에서 정치학 박사를 취득했다. 캐나다 몬트리올 대학에서 박사후 연구원을 지냈다.



J. James Kim 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 미국연구프로그램 연구위원으로 재직 중이며 Columbia University 국제대학원 겸임 강사이다. Cornell University에서 노사관계 학사와 석사학위를 마치고 Columbia University에서 정치학 박사학위를 취득하였다. California State Polytechnic University, Pomona의 조교수(2008~2012)와 랜드연구소의 Summer 연구원(2003~2004) 등을 역임한 바 있다. 주요연구 분야는 비교민주주의 제도, 무역, 방법론, 공공정책 등이다.

Counting Informed Public: Case of Spending and Taxation in Korea¹

J. James Kim, Kim Jiyeon

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

“We need to think about the meaning of genuine communication...”
President Park Geun-hye²

Domestic appraisal of President Park Geun-hye's first year has largely focused on her ability to engage and communicate with the general public.³ In fact, the “meaning of genuine communication” has become so central to her administration's policy that she announced an initiative to disclose more information (i.e. 100 million government document files) than ever before only four months into her presidency. The scale and scope of this undertaking, also referred to as “Gov 3.0,” is certainly ambitious; however, the key to the success of this policy rests on the administration's ability to translate complex bureaucracy speak to average voter language. This is perhaps nowhere better illustrated than in the area of fiscal policymaking.

The Korean National Assembly began the New Year with the approval of a budget for 2014 amounting to KRW355.8 trillion, which is KRW1.9 trillion lower than the amount requested by the

administration yet 2 percent higher than that of the previous year. While leading economic forecasts suggest greener outlook for the Korean economy in 2014-2015 with projected growth at about 3.4-3.8 percent (up from 2.4-2.8 percent for 2013), an expected rise in the deficit for the coming year at about 2 percent of GDP coupled with mounting private and public debt have somewhat hindered President Park Geun-hye's ability to deliver on her promise of expanded social welfare (+KRW130 trillion or US\$121 billion) without introduction of new taxes.⁴ Cracks are already beginning to show in the administration's fiscal plan with the recent passage of the Tax Revision Act of 2013, which seeks to impose a heavier burden on the high income earners (more than KRW70 million per year) and large corporations.

The administration could have softened the blow from the disappointment of a broken campaign promise with effective communication and better information sharing. We base this claim on our most recent poll results,⁵ which show that the general Korean public, similar to that of other advanced democracies (i.e. the US, Australia, Europe), tends to prefer a combination of higher spending and lower tax. The evidence also suggests that this orientation is driven in part by the perceived underestimation of gains from government services as well as a lack of adequate understanding about the cost that the government incurs in providing these goods. Better informed public would not only have better coped with the fiscal realities but even hinted a more optimal spending priority for the coming year.

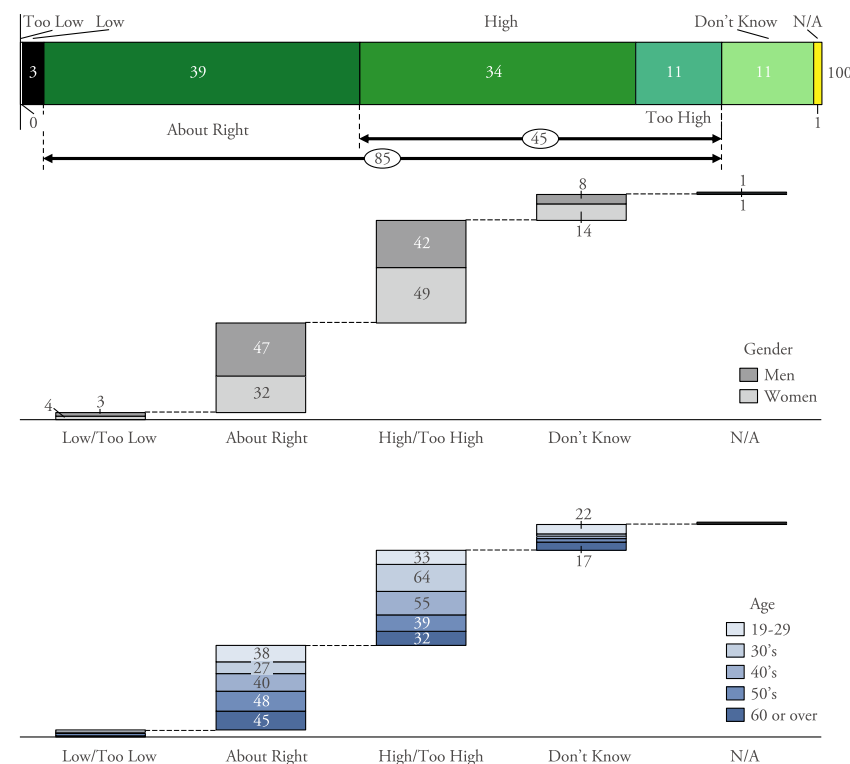
Survey Says

General wisdom about government taxation and spending is that the public always prefers more for less if and when they are asked to voice their opinion.⁶ Korea is not an exception to this rule. Our most

recent survey, for instance, shows that an overwhelming majority of the respondents (84.5%) see their individual tax burden as being excessive or just about right with more than half of this group (45.1%) thinking that it is excessive (See Figure 1). Those in their peak earning years (30s and 40s) are most likely to say that their tax rate is high (56%). Women are also more likely than men to perceive a higher tax burden. We also found some interesting disparities across different regions. For instance, people residing in Incheon/Kyung-Gi-Do

Figure 1. Korean Public Attitude on Taxation (%)

What do you think about the amount of tax you pay?



(51%), Kwangju/Jeolla-Do (47.6%), and Daejeon/Choong-Chung-Do (46.3%) are more likely to say that their tax is high in comparison to those in Seoul (42.5%).

As a follow up, we also asked the respondents to tell us what they think is an appropriate level of taxation. 23 percent responded less than 6 percent of total income and 26 percent saying anywhere between 6 percent and less than 15 percent of their income (See Figure 2). Our calculation of the average desired tax rate for the full sampled respondents came out to be about 11 percent. Interestingly, those earning less than or equal to KRW3 million per month generally preferred a tax rate below 6 percent while those in the middle (greater than KRW3 to 5 million per month) to high (greater than KRW5 million) earning categories were more tolerant of a rate in the range

of 6-15 percent. Not surprisingly, self-employed, homestay, and blue collar workers favored a rate of less than 6 percent while those unemployed or in agriculture and white collar sectors were more tolerant of a higher rate of 6-15 percent. Finally, similar to the findings from the previous question, men tended to prefer (32.1%) the higher rate of 6-15 percent while more women (23.5%) favored the lower percentage of less than 6 percent.

When compared to the actual tax schedule, these expectations about the maximum rate of taxation is somewhat removed from reality. Korea maintains a progressive tax schedule.⁷ Based on the latest data from the Korean Statistical Information Service, the average annual household income is about KRW46.8 million which would make the average tax rate to be 25 percent. Note that this is much higher than the surveyed acceptable rate of 6-15 percent.

Demand for lower tax is hardly unique to South Korea. A similar set of questions in the United States has yielded results that are similar to what we found in South Korea. For instance, when asked about the most favored range of maximum taxation in the US, respondents consistently answered 10-19 percent (See Figure 3). Like Korea, this figure is much lower than the actual US national average of about 28.2 percent. When asked about the people's opinion on the amount of federal income tax, over 90 percent of the people consistently responded that their tax is too high or just about right (See Figure 4).

When questions are framed to point out the “price effects” by having the respondents choose whether they prefer higher taxes and increased spending or lower taxes and decreased spending, the response pattern favor neither of these options as in Europe. It is striking that this trend is prominent in Europe where taxation and government spending has generally been larger than in the US (See Figure 5).

If the respondents are pushed to choose between high and low tax/

Figure 2. Korean Public on Maximum Tax Rate

What is the maximum percentage of a person's income that should go to taxes?

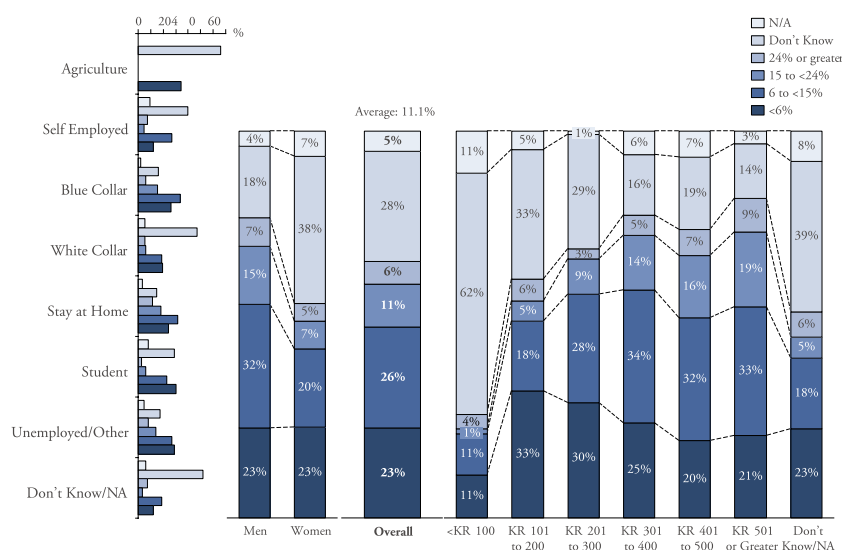
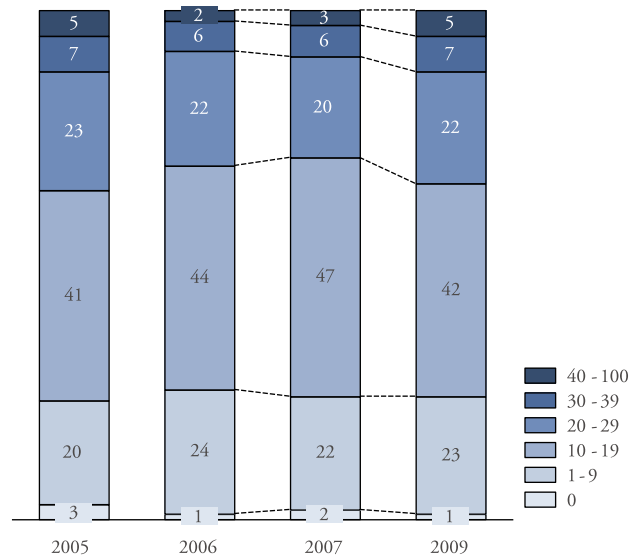


Figure 3. Maximum Tax Rate in the US (%)

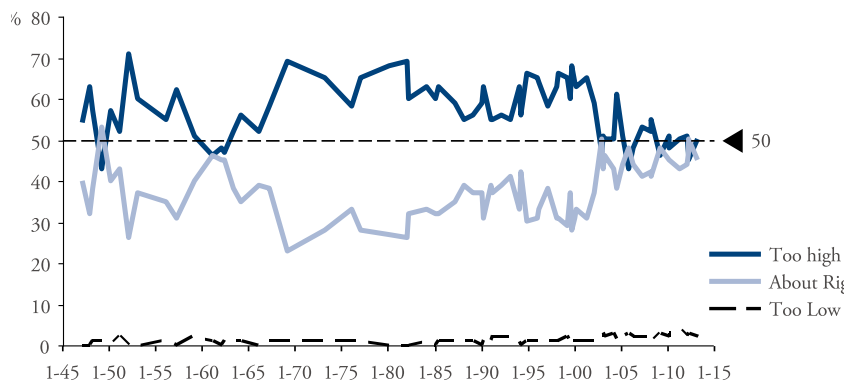
What is the maximum percentage of a person's income that should go to taxes – that is, all taxes, state, federal, and local?



Source: Harris Interactive and Tax Foundation (2009)

Figure 4. Attitudes on Income Tax in the US, 1947-2013

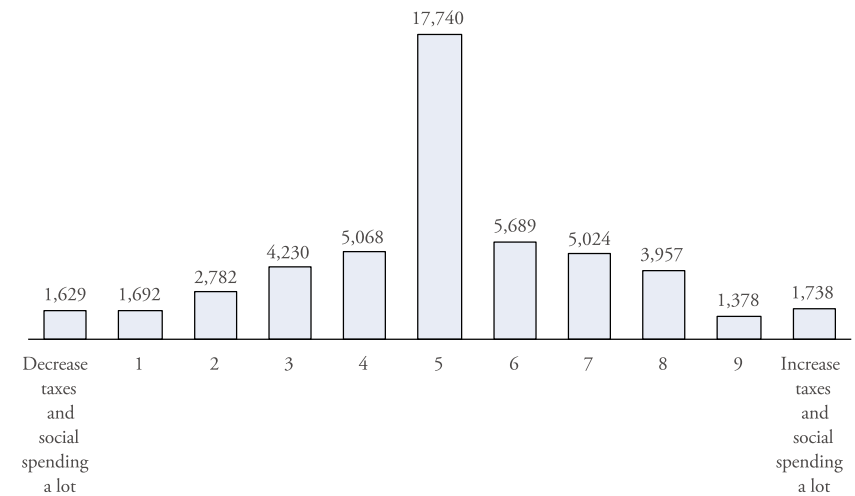
Do you consider the amount of federal income tax that you have to pay as too high, about right, or too low?



Source: Bowman and Rugg (2011) and iPOLL

Figure 5. Taxation and Spending in Europe, 2008

Many social benefits and services are paid for by taxes. If the government had to choose between increasing taxes and spending more on social benefits and services, or decreasing taxes and spending less on social benefits and services, which should they do?

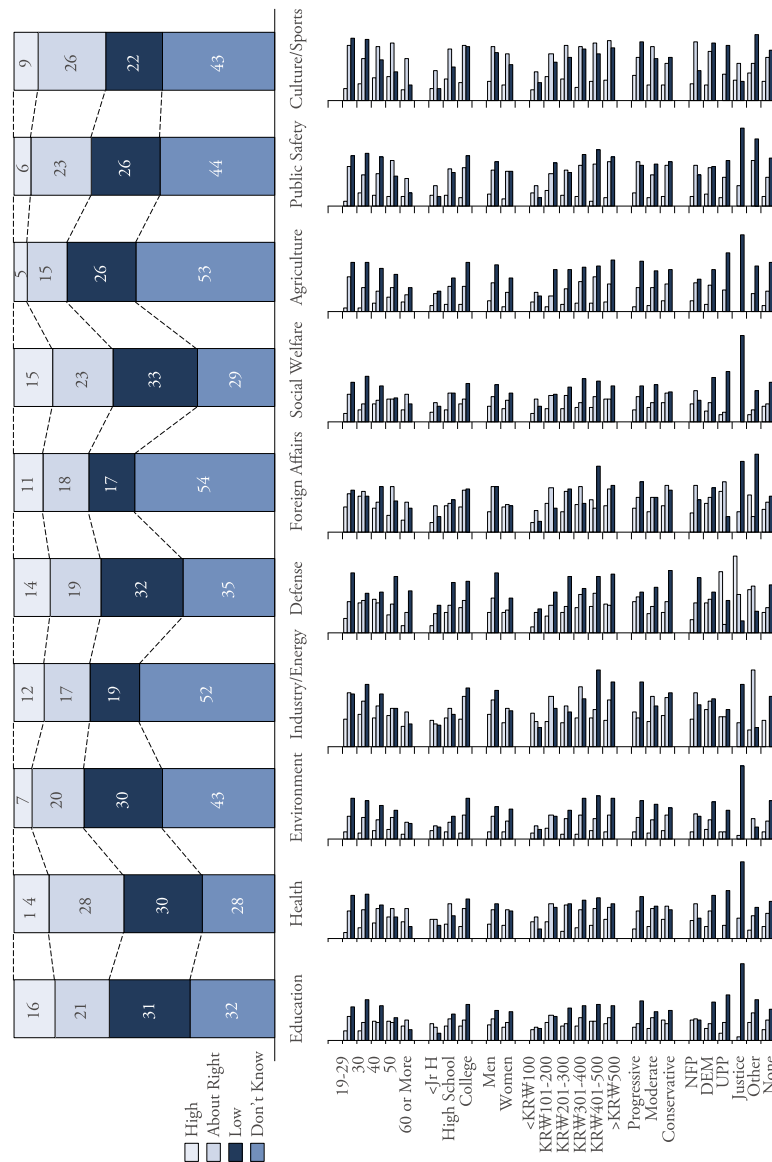


Source: ESS (2008)

spending (without the status quo option), they seem to prefer the latter as in Australia.⁸ When we posed a similar choice in South Korea, we attained a response that corresponds to the above patterns with about 52 percent responding that they are not willing to tolerate additional tax to fund social welfare.⁹ What is striking about the comparative finding is that public opinion toward taxation and government spending has remained quite stable over time and universal across different societal settings.

What the Public Thinks They Got

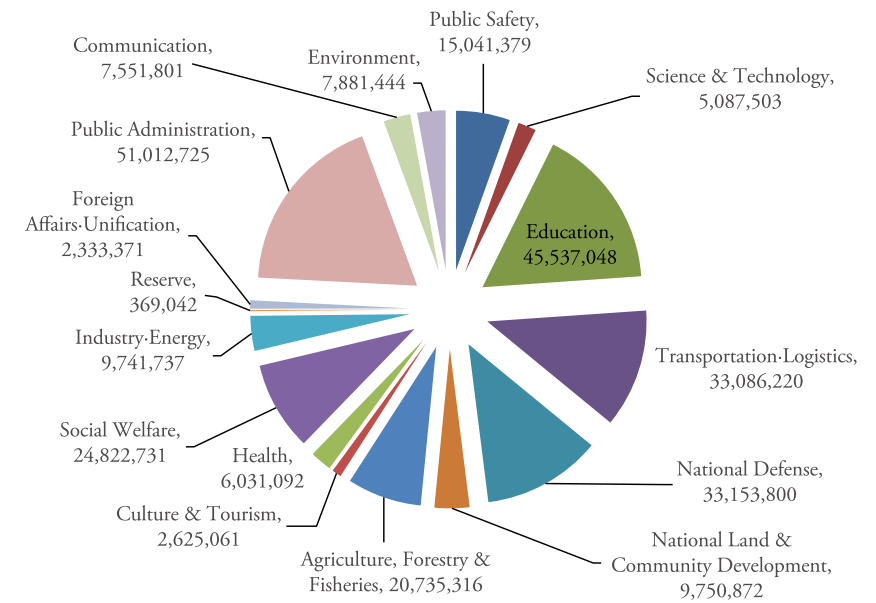
Obviously, the finding we have discussed above does not necessar-

Figure 6. Attitudes Toward Spending by Category (%)*What is your opinion on government spending in _____?*

ily imply tolerance for lower spending. Take for instance our questions on the public's perception of government spending in various areas (See Figure 6). There are two important take away points with regards to this data. First, a significant number of respondents do not seem to know enough about various areas of spending to express a strong opinion about them. Secondly, of those that did express an opinion, most thought that the government spending in all areas, except for culture and sports, were inadequate. It is important to note that these feelings do not seem sensitive to the level of spending in each category (See Figure 7).

Figure 7. Total Outlay in South Korea, 2012

(in million KRW)



Source: Ministry of Strategy and Finance

If we delve more deeply into the specific subcategories, males, under 60s, as well as secondary and post-secondary educated respondents generally tended to perceive government spending in each area as lacking. With exception to national security and defense, progressives were more likely than moderates or conservatives to answer that government spending in each area is small. Also, respondents affiliated with a party other than that of the president tended to think that government spending is inadequate (again with exception to national security and defense).

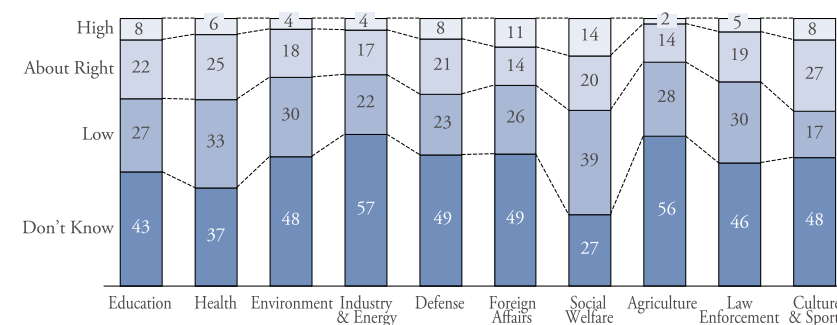
Finally, when we asked the respondents to broadly calculate the amount of public goods received over the past year, 49 percent responded less than KRW2.5 million, which is roughly equivalent to US\$2,350. 10.2 percent responded that they thought they received between KRW2.5 million and KRW5 million. This is a gross underestimation when we match this figure to the total spending in 2012, which is about KRW27.5 trillion. Per capita spending is about KRW5.5 million, which means that the majority of the respondents think that they received less public goods than the government actually doled out.

Following the Money Trail—What the Public Doesn't Know

While studies have shown that there may be numerous demographic (i.e. income and gender) and framing effects that could be at play when it comes to public opinion on taxation,¹⁰ one factor that seems to be driving the attitudinal disposition for less taxation and spending in our study seems to be lack of adequate understanding about the government's budget. When we asked the respondents to comment as to what they thought about the government's budget, a significant share (40-50% or more at times) answered that they did not

Figure 8. Attitudes Toward Budget by Category (%)

What is your opinion on the size of the government's budget in _____?



know enough about this subject to have an opinion (See Figure 8).

Implications

Few people would express disinterest in the government announcement to raise or lower spending (and/or tax). Yet, what our finding suggests is that the general public is largely uninformed or even misinformed about the government's fiscal standing and spending priorities. One way to address this problem is by looking for ways to raise civic awareness and participation through better information management and dissemination.¹¹ An area of possible improvement is in the integration of technology and governance. Certainly, South Korea ranks high (if not highest) in terms of technological readiness and penetration of e-Governance.¹² What is required is not simply wider penetration but a more effective and innovative integration of technology to raise transparency and participation. In this regard, the administration's announcement of the *Government 3.0 Vision Declaration* and the revision of the Public Data Act as well as the Act

on the Disclosure of Information by Public Institution are steps in the right direction.¹³ But there is still much work left in effectively implementing the *Gov 3.0* initiative. If realized, an integration of a more personalized smart-web technology would prove useful in informing the public about various government services and what it costs to provide them. Secondly, the government may also want to explore whether it should consider reprioritizing its spending activities so as to better reflect public concerns. For instance, spending on culture and sports can be reduced in favor of higher spending in areas such as science and technology, energy, or even environment. Finally, the administration may also be better served by thinking about ways of improving the quality of its services without taking on increased costs. For instance, the government may consider conducting a systematic review of its current services to raise customer satisfaction. Some benchmarking for the quality of public service and continual feedback and discussion with the local community organizations could assist the officials in not only raising the overall appreciation for their work but providing better justification for their spending.

Conclusion

Expansion of social spending without tax increase is a difficult proposition. The idea may be soothing to the ears but simple arithmetic teaches us that a rise in spending will require a proportional increase in revenue unless there is a phenomenal upturn in the economy and/or the government is willing to take on more debt. The last option is likely to face some stiff opposition in the National Assembly as the administration was only able to gain a moderate increase in central government spending for the coming year due to a slight increase in public debt from 36.2 percent of GDP in 2012 to 36.5 percent in

2013. Instead of simply looking for ways to expand spending, what we recommend is a focus on transparency, better information sharing, and quality control.

At the end of the day, democratic governance is a dialectic process. Better integration of technology in information sharing can most certainly help but the process requires something more. The public must also be a willing participant in understanding how resources are being utilized and what they can do to better contribute towards the greater good of the society as a whole. Communication with an informed public is an essential ingredient to this mix. In this regard, the Park administration is correct in its search for genuine communication. But effective communication begins at the top. As one renowned White House speechwriter James Humes once noted, “the art of communication is the language of leadership.”

1. The authors would like to thank Kang Chungku and Han Minjeong for assistance on data collection and survey design as well as Dr. Choi Kang and Dr. Hahm Chaibong for helpful suggestions and comments.
2. Quote from Song Sang-ho, "Park Struggles to Shed Aloof Image," *The Korea Herald*, January 6, 2014.
3. Kim Jong-cheol, "One year into the Park Geun-hye administration," *Hankyoreh*, December 18, 2013; Editorial Opinion, "Lack of Communication," *The Korea Times*, December 20, 2013.
4. Akrur Barua, "South Korea: Gathering Pace Despite Risks," *Asia Pacific Economic Outlook* (Deloitte University Press, 2013).
5. Unless otherwise indicated, the data for this study were taken from the Asan Daily Poll conducted during November 26-28, December 8-10, and December 14-16 in 2013.
6. Harold Wilensky, *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy and Performance* (Berkeley, CA: University of California Press, 2002); Jack Citrin, "Do People Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending," *National Tax Journal* 32, no. 2 (1979): Supplement 113-129; Stefan Svalfors, "Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison," *European Political Science Review* 5, no. 3 (2013): 363-380; Matt Moon, "How Do Americans Feel About Taxes Today?" *Special Report* (April 2009); Karlyn Bowman and Andrew Rugg, "Public Opinion on Taxes: 1937 to Today," *AEI Public Opinion Studies* (April 2011); Benjamin I. Page and Robert Shapiro, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992).
7. South Korea's individual income tax rate is progressively tiered with earnings up to KRW12 million paying 6 percent; from KRW12 million to KRW46 million paying 16 percent; from KRW46 million to KRW88 million paying 25 percent; over KRW88 million paying 35 percent.
8. Richard Grant, "Less tax or more spending: twenty years of opinion polling," *Information, Analysis, and Advice for Parliament* (May 2004).
9. This data was collected by the *Asan Daily Poll* during August 1-15, 2013. There are other surveys that yielded conflicting results. For instance, one poll announced by the *Chosun Ilbo* in August showed that approximately 54 percent of the general public is "willing to pay more taxes for the purpose of expanding social welfare." Another survey conducted by *Donga Ilbo* in January 2011 suggests, however, that only 31 percent of the public "supports expanded welfare spending even if tax is increased." The Korea Society Opinion Institute (KSOI) also announced a similar survey result in February 2006 which indicated that nearly 53 percent of the public supported increased welfare spending and taxation. These results, however, are based on a smaller sample (<1,000) and/or less reliable methods (e.g. web-based polling).
10. William G. Jacoby, "Issue Framing and Public Opinion on Government Spending," *American Journal of Political Science* 44, no. 4 (2000): 750-767; Christopher Faricy and Christopher Ellis, "Public Attitudes Toward Social Spending in the United States: The Differences Between Direct Spending and Tax Expenditures," *Political Behavior* 35, no. 1 (2013); Christopher Wlezien, "The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending," *American Journal of Political Science* 39, no. 4 (1995): 981-1000. Larry M. Bartels, "Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind," *Perspectives on Politics* 3, no. 1 (2005): 15-31.
11. Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993); Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York, NY: Simon & Schuster, 2000); Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Newbury Park, CA: Sage Publications, 1989).
12. South Korea has consistently been ranked #1 in terms of e-Government Readiness by the UN Public Administration Program in 2010 and 2012. See *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People* by the UN Department of Economic and Social Affairs, New York.
13. Hee Jung Cho and Sungsoo Hwang, *Government 2.0 in Korea: Focusing on E-Participation Services* (Hershey, PA: IGI Global, 2010); "Interview: Attention Centers on 2013 GeGF Forum to work out Strategies to Strengthen International Cooperation on e-Gov," *Korea IT Times*, October 22, 2013; The National Information Society Agency, *Concepts and Features of Government 2.0 and 3.0*, March 7, 2008.



J. James Kim is a Research Fellow in the American Politics and Policy Program in the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies and a lecturer in the Executive Master of Public Policy and Administration program at Columbia University. Previously, he was an Assistant Professor of Political Science at the California State Polytechnic University (Pomona). He has also served as a summer research associate at the RAND Corporation and as a statistical consultant for the Institute for Social and Economic Research and Planning at the School of International and Public Affairs in Columbia University. His primary research interests include political economy, energy, security, public opinion, democracy, methodology, and media.



Kim Jiyoung is a Research Fellow and Director of the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policies Studies. Prior to joining the Asan Institute, Dr. Kim was a postdoctoral research fellow at Université de Montréal. Her research interests include elections and voting behavior, American politics, political methodology. Recent publications include “Political judgment, perceptions of facts, and partisan effects” (*Electoral Studies*, 2010), and “Public spending, public deficits, and government coalition” (*Political Studies*, 2010). She received her B.A. in Political Science and Diplomacy from Yonsei University, M.P.P. in Public Policy from the University of California, Berkeley, and Ph.D. in Political Science from the Massachusetts Institute of Technology.

Issue Watch: Guide to Key Policy Concerns in South Korea for 2014¹

Han Minjeong and J. James Kim
Program Officer and Research Fellow
The Asan Institute for Policy Studies

Fifty million South Koreans bid farewell to 2013 and welcomed in the lunar New Year on January 31st. Now is an opportune moment to look back and think ahead about key issues that will dominate policy concerns in Korea during the Year of the Horse. In this brief, we list eight that are worth a closer look (in no particular order): i) History and Korea-Japan Relations; ii) North Korea and Inter-Korean Relations; iii) Wartime Operational Control; iv) the Korea-US Civil Nuclear Cooperation Agreement; v) the China Question; vi) Trade; vii) Economic Outlook; and viii) Domestic Politics.

1. History and Korea-Japan Relations

We begin our discussion with an issue that has vexed pundits and leaders in this part of the world. There can be little argument otherwise—2013 was a low point in relations between Japan and Korea. Unfortunately, 2014 does not look to be any brighter as controversy continues around the interpretation of history among these two un-

likeliest of bedfellows.

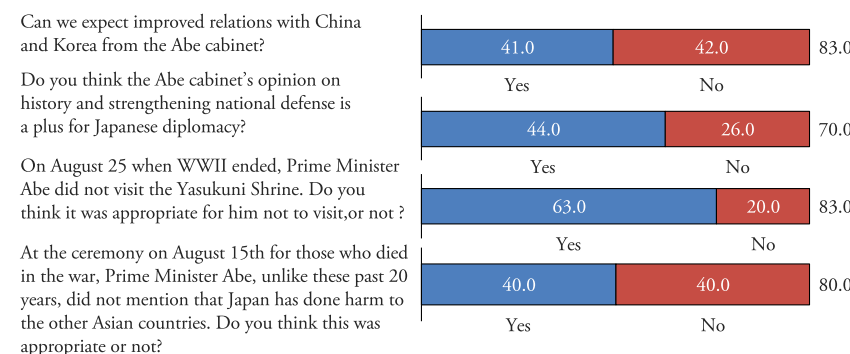
The issue dates back to Korea's independence from Japanese imperial rule in 1945 and it includes Japan's position on the issue of "enforced sex slave (i.e. Comfort Women)" as well as territorial claims to the island of Dokdo, among others. The salience of this issue has varied with time but it has certainly fueled tensions between these two countries in 2013 as Prime Minister Abe continued his visit to the Yasukuni Shrine and questioned the use of coercion to recruit "sex slaves" during World War II.² The issue looks to gain steam again as a number of events approach in the coming months ahead: Takeshima Day (February), announcements on Japanese textbooks (March), and the Yasukuni Shrine spring festival (April). The Korean Supreme Court is also about to rule on a case involving compensation by Japanese firms on forced Korean labor during the occupation.

A number of critics in the United States, Korea, and China have suggested that Japan tone down its rhetoric and behavior but PM Abe does not appear willing to do so. While the United States has refrained from taking a strong position on this sensitive issue, observers in the region see a more active US intervention on this matter as a *sine qua non* for a way forward. One thing is clear, regardless as to what the leaders in Japan or Korea want from this relationship, both will have a difficult time compromising on the issue of history given the strong domestic position on this issue that keeps the two nation apart (see Figure 1).

2. North Korea and Inter-Korean Relations

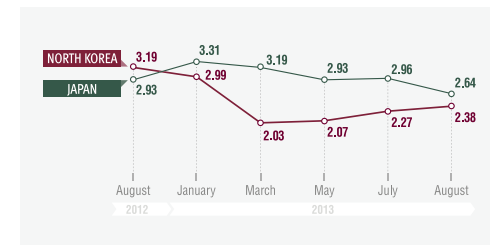
Speculations ran rampant immediately following the controversial purge of Jang Song-thaek in December 2013. Some even spoke of a possible regime collapse in North Korea;³ however, the passing of time has shown that the newly-installed Kim Jong-un regime

Figure 1. Public Opinion on Korea-Japan Relation

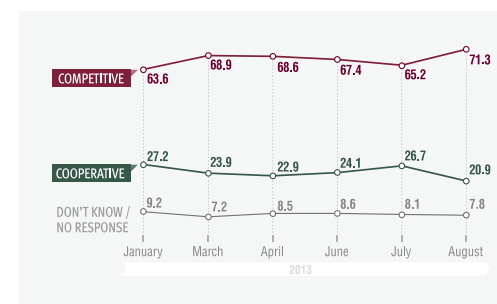


Source: Asahi Shimbun 2013 Polls (May 20, June 11, August 24), Mansfield Foundation

How do you rate the favorability of Japan? (Scale 0-10, Completely unfavorable = 0; Completely favorable = 10)



How do you view the relations between Korea and Japan? (%)



Source: The Asan Institute for Policy Studies

emerged even more centralized and stable after the purge. Question remains, however, as to how North Korea or inter-Korean relations will change (if at all) in the post-Jang Song-thaek era.

While the South Korean government has left open the possibility of future dialogues with the North, the South's policy of *trustpolitik* hinges on Pyongyang undertaking the necessary steps to move towards denuclearization. Going by all indications thus far, it seems that North Korea has no intention of doing this. If anything, Kim Jong-un's latest public statement suggests that it is South Korea that must take the necessary steps towards engagement given North Korea's latest gestures towards warmer relations.⁴

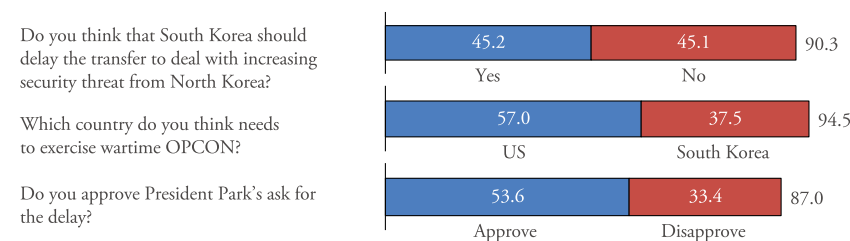
In the aftermath of the third nuclear test, the emerging consensus among pundits is that North Korea possesses several working nuclear devices but it still has some way to go until it can master the capability to miniaturize and deliver a functioning warhead over a long distance.⁵ What this means, of course, is that the allies have time to prepare or even hinder North Korea from ultimately achieving this goal. One suggestion by pundits is to raise the level of sanctions on North Korea to comparable restrictions placed on other countries like Iran.⁶ Others have suggested further strengthening deterrence capability against a nuclear North Korea.⁷ Considering a more extensive and seamless integration of the Korean Air and Missile Defense System (KAMD) and the US-led Ballistic Missile Defense System (BMDS) may prove useful. Whatever measures the allies decide to adopt, one thing is clear—preparations are needed to deal with the inevitable reality of a nuclear North Korea.

3. Wartime Operational Control (OPCON)

The 2007 agreement on the transfer of wartime operational control

(OPCON) from the United States to Korea was originally set for April 2012; but faced with increasing provocation from North Korea (i.e. a failed rocket launch and the second nuclear test in 2009 as well as the sinking of the South Korean corvette *Cheonan*) the two countries agreed to push this deadline back to December 2015. With the shelling of Yeonpyeong Island in 2010 followed by a successful rocket launch in December 2012 and a third nuclear test in February 2013, the Park administration is once again requesting the United States to further delay OPCON transfer to a date later than 2015. Proponents of the delay argue that 1) OPCON transfer sends the wrong signal about the allies' resolve to deter future provocations; 2) South Korea is not ready to play the leading role in the event of an open confrontation with the North; and 3) that this move will weaken the joint defense readiness of the allies.⁸ Those who advocate maintaining the current course argue that South Korea is fully capable of defending the country on its own and OPCON transfer does not mean any reduction of US military presence or strategic commitment to the region given the binding nature of the ROK-US Mutual Defense Treaty. Korean public opinion on this issue, however, suggests that about 57 percent of respondents support the idea of the United States maintaining wartime operational control (see Figure 2).

Figure 2. South Korean Public Opinion on OPCON Transfer



Source: Union Research, October 12, 2013

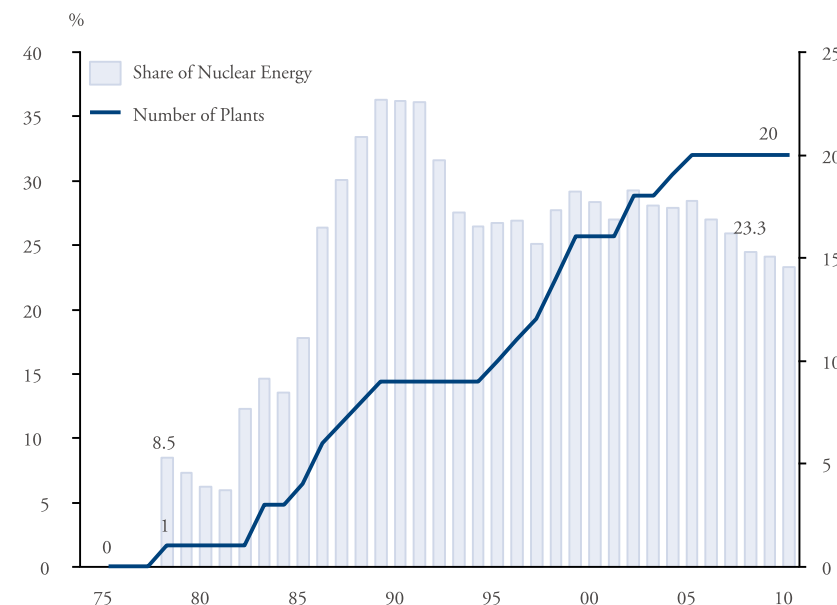
4. The Korea-US Civil Nuclear Cooperation Agreement (i.e. 123)

The two year extension on the Korea-US Civil Nuclear Cooperation, also known as the “123 Agreement,” has been approved by Congress and is likely to be signed by the president. But the talks on a new agreement between the United States and South Korea will resume in 2014. The main point of contention between the two parties is South Korea’s demand to reprocess its spent fuel rods. The United States has been reluctant to go along with this proposal because of concerns over proliferation—one of the byproducts of reprocessing is plutonium that can be weaponized. Without Seoul taking any interim measures, however, South Korea will reach its spent fuel storage capacity by 2016. Hence, a new agreement is of the utmost priority for Seoul.

Korea’s demand for revision results from changed circumstances since the agreement was first signed in 1974. South Korea has become the fifth largest nuclear energy developing country with 23 reactors and seven new plant constructions planned for the near future.⁹ It also wishes to establish its reputation as a full service provider, who can build new reactors in countries like the UAE where it has already signed a contract worth over US\$20 billion. Without the ability to reprocess, however, South Korea sees itself at a competitive disadvantage when compared to other nuclear energy supplying nations.

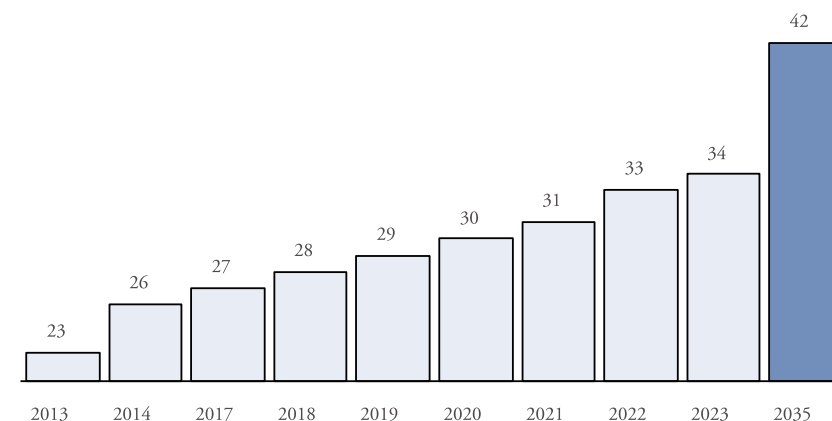
Even more disconcerting is the possibility of disruption to a stable domestic energy supply. The existing plan is to make nuclear power account for 29 percent of the country’s total energy generation by 2035. That target is higher than the current share of about 26 percent but lower than the former administration’s goal of 41 percent.¹⁰ Safety concerns following the Fukushima disaster and domestic safety

Figure 3. Trends of Nuclear Energy Development and Plants, 1975-2010



Source: Korea Statistics

Figure 4. Nuclear Energy Reactor Construction Plan, 2014-2035



Source: MOTIE

scandals account for the dip. Priority has moved on to acceptability, stability, and environmental impact rather than economic benefits and stable supply.

To meet the new goal, Seoul needs to take control of 40-42 reactors by 2035. This means constructing 17-19 additional plants. As of today, there is a plan in place to complete 11 new constructions by 2023 with five constructions already under way.

5. The China Question

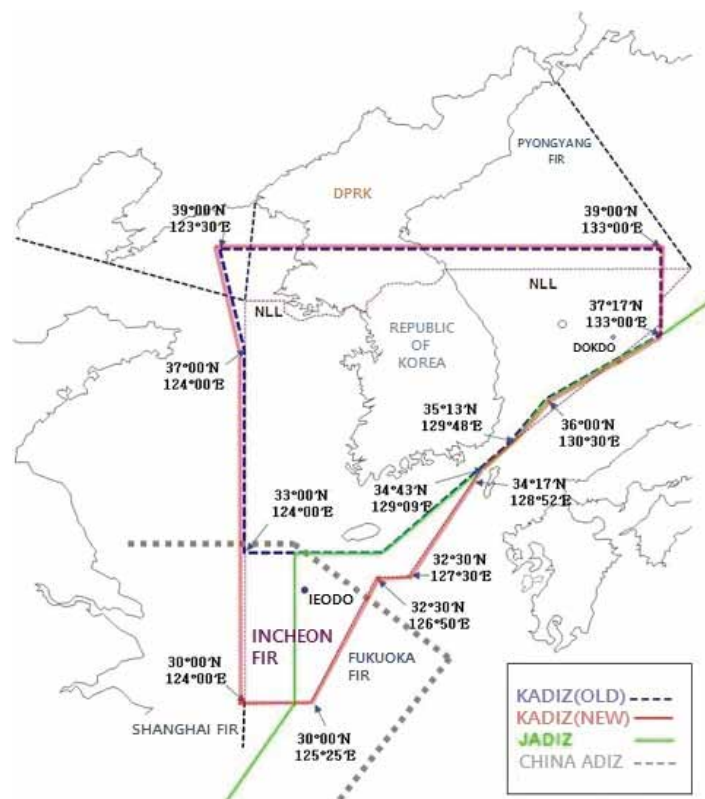
The meaning of China's rise in the region is also a serious concern for Korea, especially given the relationship that the PRC maintains with North Korea. The silver lining here is that diplomatic relations between China and South Korea have never been better. In 2012, the two countries celebrated the 20th year of normalized diplomatic relations. During the PRC-ROK Summit in June, Presidents Park and Xi agreed to establish various channels for strategic dialogue as well as to strengthen cooperation on matters related to the economy, energy, marine environment, and culture. Much of this feel good mood is largely based on the deep economic tie that these two countries have with one another. China is South Korea's largest trading partner and South Korea is China's third largest.

Good economic relations between China and South Korea, however, must come to terms with the reality of security ties that South Korea maintains with the United States and China has with North Korea. For South Korea, China holds the key to North Korea's nuclear problem, given how much the latter depends on the former (both economically and militarily). On the other hand, to no one's surprise, South Korea is a close ally of the United States. The ROK-US Mutual Defense Treaty, which is the basis for stationing 28,500 US service-

men in Yongsan and Osan, is no secret to anyone including China.

China has shown, however, that it can manage or even make use of this duality to its advantage. Take the issue of China's declaration of its Air Defense Identification Zone (ADIZ) over the East China Sea in November 2013. Japan's response was to reaffirm its own ADIZ, which includes the Diaoyu/Senkaku Islands, and refuse recognition of China's ADIZ. Korea also worked in consultation with the United States to expand its ADIZ to include Marado, Hongdo, and Jeodo. Seoul's declaration of South Korea's own ADIZ was not without controversy as two positions emerged over the debate regarding this move.¹¹ The proponents of an international legal perspective argued that Korea must move to make its ADIZ claims clear and unequivocal, given the importance of precedent in international law. Those who interpreted the ADIZ issue less as a legal problem rather than a political one argued that Korea should wait and see how the dispute gets settled between Japan and China before it can claim the territory in the East China Sea. These two positions, though well intentioned, however, miss a critical dimension in the ADIZ debate—namely, the effect that the overlapping ADIZs (see Figure 5) has on the US-Japan and ROK-US alliance. If we examine the ADIZ issue through the alliance prism, Japan is perhaps the most disadvantaged given its contradictory position with regard to Diaoyu/Senkaku in the East China Sea and Dokdo in the East Sea. The South Korean ADIZ includes Dokdo but the Japanese ADIZ does not. If using strict legal interpretation, Japan's position on the island is likely to be problematic and could serve as an additional point of friction in Japan-Korea relations. If this was a calculated move on China's part, as we argue, then it has done well in driving a deeper wedge between Korea and Japan, thereby making the US position in between these uneasy partners even more discomforting.

Figure 5. CJK-ADIZ



Source: Department of Defense, Republic of Korea

The ADIZ issue is but one of many examples (i.e. TPP and North Korea) where China's diplomatic moves were carefully measured to take advantage of the weakness in the US-led regional alliance—namely, Korea's growing economic dependence on China and the deteriorating relations between Japan and Korea. How Korea will fare against China's increasing sophistication and influence will remain one of the key foreign policy issues in 2014 and beyond.

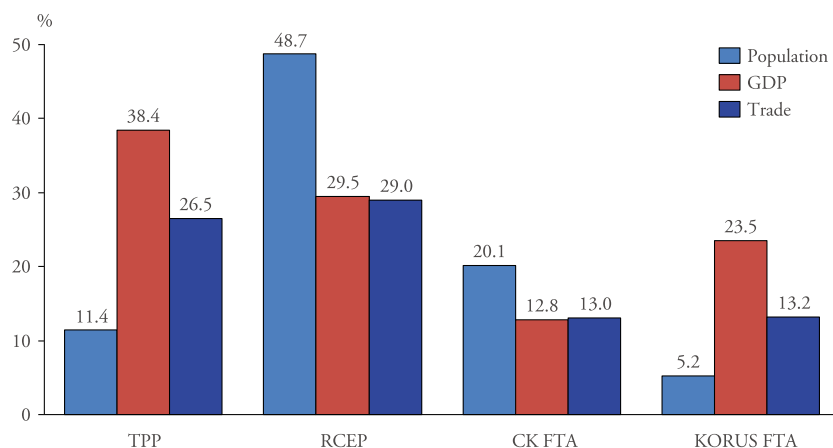
6. Trade: China-Korea FTA, TPP, and RCEP

South Korea has quietly expanded its network of bilateral and multilateral free trade agreements (FTAs) with major trading partners over the past decade. And this trend is not likely to change any time in the near future.

Following the conclusion of successive FTAs with the United States and the European Union, Korea looks to complete the signing of a bilateral FTA with China (CK FTA) by the end of 2014. Given that China is Korea's largest trading partner, the gains from this agreement are expected to be a boon for the Korean economy.¹² The biggest hurdle in the negotiation process is expected to be the offsetting incentive for the domestic agricultural sector, which has the most to lose. If Korea successfully concludes this deal, however, it would be the only country in the world to have successfully negotiated a free trade agreement with the three largest economies.

Aside from the bilateral FTA with China, Seoul also looks to be an active player in a regional integration regime. To this end, South Korea has publicly announced its interest in joining the Trans-Pacific Partnership (TPP) in November. Given that Korea is negotiating or has negotiated bilateral FTAs with most of the member nations, there was some debate about TPP's importance for Korea. While the gains from TPP will depend on the quality of the agreement, experts generally agree that it would increase Korea's real GDP by 2.5-2.6 percent over 10 years after its enactment.¹³ Korea's commitment, on the other hand, will depend on the hurdles for regulatory harmonization and the kinds of safety nets that the government can provide for adversely affected sectors of the economy.

Aside from TPP, Korea is a participant in the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) led by China. Experts estimate

Figure 6. Comparison of TPP, RCEP, CK FTA and KORUS FTA

Source: : IIT, IMF, KITA

Table 1. Comparative Economic Impact (Over 10 Years Post-Implementation)

	TPP	CK FTA	RCEP
Economic Impact (% , Real GDP)	2.5 - 2.6	2.28 - 3.04	1.17 - 1.45
Target Year	2014	2014	2015

Source: : MOSE, IIT,KITA

Table 2. Share of Intra-Regional Trade by a Type of Goods, 2011

(%)	RCEP	EU	NAFTA
Raw Material	14.9	6.4	17.0
Intermediate Goods	56.9	52.4	46.8
Final Goods	28.2	41.2	36.2

Source: : IIT, KITA

the general economic impact to be modest (1.17%-1.45%) given the wide disparity among negotiating countries (see Table 1).¹⁴ There is a question, of course, about the overall quality level of this agreement given the difficulty in generating consensus. Japan, for instance, proposed a target of 90 percent tariff reduction plus concessions over 10 years during the second round of negotiations, but other countries such as China, India, New Zealand, Australia, Myanmar, and Cambodia disagreed with this proposal for various reasons. Meanwhile, South Korea expects the CK FTA to serve as a benchmark for raising the overall quality of the RCEP just as the KORUS FTA has for the TPP.

All three agreements are critical to South Korea's strategy of wanting to expand and maximize gains from trade. Since Korea's exports are mostly intermediate goods (67.6% in 2011), increased efficiency gains in the production network would be the biggest benefit derived from multilateral FTAs.

7. Economic Outlook

The Ministry of Strategy and Finance (MOSE) has announced this year's goal as "Economic Revitalization and Social Stability." More specifically, the operationalization of these objectives mean a focus on growth and job creation. The projected real growth for 2014 is 3.9%.¹⁵ If the prediction bears fruit, this would be the first time that South Korea's growth surpasses that of the world over the past decade. To facilitate the current recovery, MOSE vows to keep the expansionary fiscal policy in place and manage external risks, such as increased volatility in the international financial market arising from the end of Quantitative Easing (QE) in the US and uncertainties in the Japanese economy, among others.

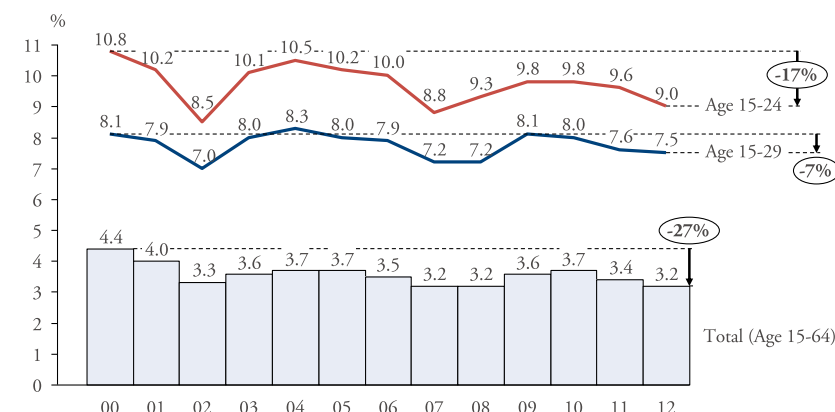
Some observers in the region worry that the Federal Reserve's recent

decision to end its expansionary monetary policy will possibly lead to higher interest rates and lower global demand for Asian exports. Some observers point to the declining value of emerging market currencies (e.g. South Africa, Mexico, India, and Brazil, among others) as a sign of more ominous future.¹⁶ The government, on the other hand, has maintained that the negative impact from austerity measures in the US would be limited given Korea's strong economic fundamentals. Nonetheless, the administration has assured the investors that it will closely track the developments in the US and take additional measures to minimize negative shocks and further strengthen the domestic economy.

One key area of improvement is in youth employment. While South Korea has one of the lowest unemployment rates among OECD nations, it lags behind other countries like Austria, Japan, Norway, and Switzerland when it comes to youth unemployment. With regard to youth labor force participation, South Korea has the second lowest total within the OECD. Experts attribute this statistic to the high ratio of school attendees and NEET (Not in Education, Employment and Training) population. As of 2011, 65 percent of the age group between 25 and 34 are university graduates, the highest figure among OECD countries. Regarding a share of NEET population among the youth aged between 20 and 24, South Korea recorded the 7th highest number, or 23.5 percent, among OECD countries (see Figure 7).

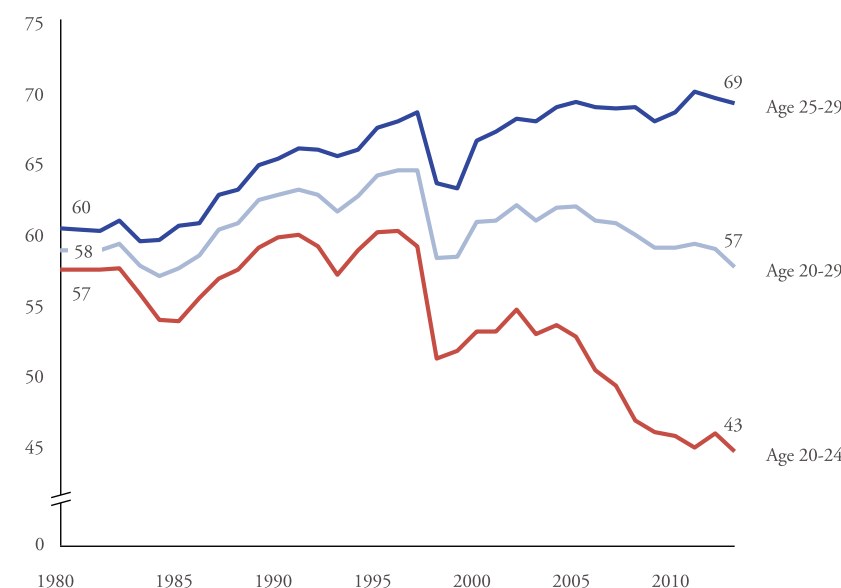
Pundits suggest that this trend does not bode well for the Korean economy in the long run. First, the decline in youth labor force participation means an overall rise in the average working age in Korea. In fact, the average worker is now 44 years old, which is an increase of 5.1 years from 1990.¹⁷ The trend does not look to change anytime soon if the past is any indication of the future (see Figure 8). The implication here is that job creation is lagging behind labor supply.¹⁸ Lack of jobs among educated

Figure 7. Unemployment Rate, 2000-2012



Source: Korea Statistics

Figure 8. Trend in Youth Employment, 1980-2012



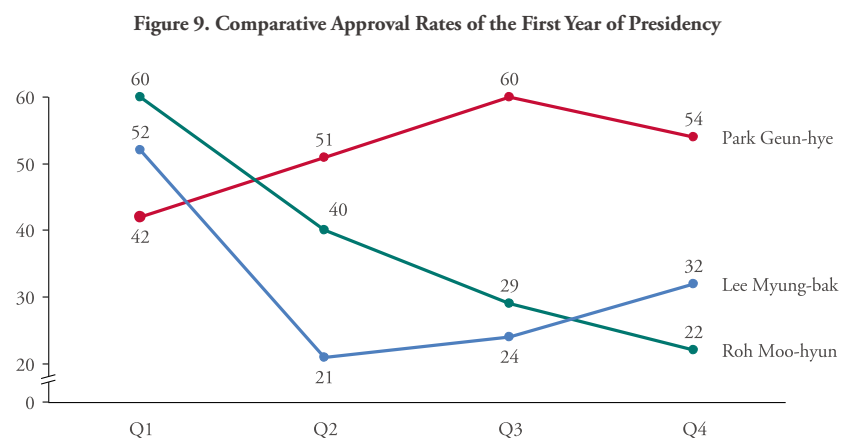
Source: Korea Statistics

youths means less productivity for the overall economy.

8. Domestic Politics

President Park Geun-hye basked under high approval ratings during her first year in office. Although it was a bumpy start with troubled nominations for her cabinet, her performance during the successful summit meetings with the United States, China, and Russia as well as the reopening of the Kaesong Industrial Complex seem to have paid dividends. During the Q3 and Q4, however, she recorded several setbacks related to tax reform and social spending. But her first-year approval is relatively stable compared to her predecessors (see Figure 9).

In the New Year's speech, President Park placed special emphasis on economic reform with her announcement of "the three-year economic reform plan", details of which are to be disclosed in March. The plan has three items on the agenda: public sector reform, creative

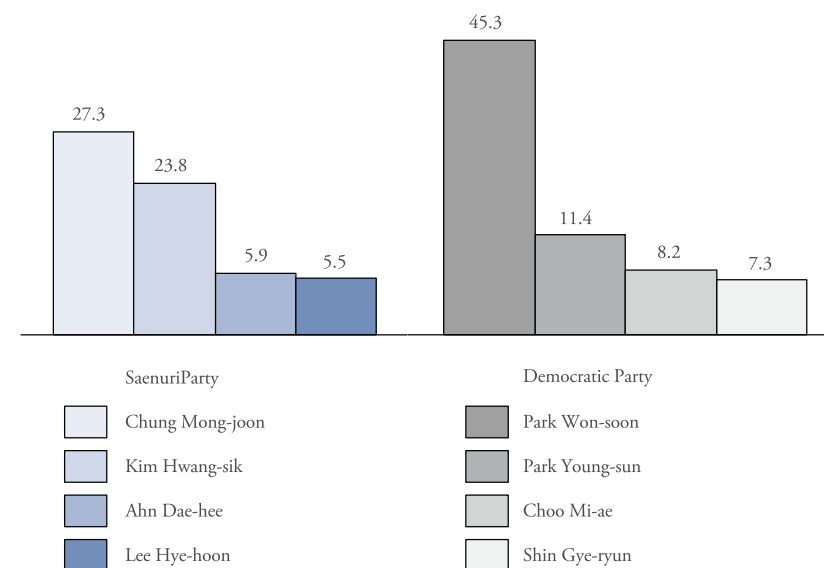


Source: : Gallup Korea

economy, and linkage between domestic and global economy.

Local government elections are also scheduled for June 4th. The importance of this election cannot be downplayed given that many people in Korea consider this to be a midterm referendum. There is a special focus on the Seoul mayoral race as many observers see this position as a potential steppingstone for the presidency. The current mayor, Park Won-soon, is a clear frontrunner (see Figure 10). But a possible dark horse entry by Ahn Cheol-soo's new party may result in a split vote situation where the Saenuri Party candidate can emerge as the winner. Current frontrunners in the ruling party include Chung Mong Joon, Kim Hwang-sik, General Ahn Dae-hee, and Lee Hye-hoon (see Figure 10). As of January, only Lee has announced her

Figure 10. Seoul Mayor Candidates Approval



Source: Research View (12.29-31, 2013)

candidacy for the primary.

Conclusion

If 2013 was a year of transition, 2014 looks to be a year of action. With the conclusion of a long honeymoon period, the Park administration is expected to come under heavier scrutiny as observers look to see whether the government will follow through with necessary reforms to reinvigorate the economy and strengthen national security. Foreign policy issues related to the changing dynamics within the region also presents a new challenge for the administration in figuring out how to press ahead in maintaining its longstanding alliance with the United States.

1. The authors would like to thank Dr. Choi Kang and Dr. Kim Jiyeon for their helpful comments and feedback.
2. "Risky Nationalism in Japan", *New York Times*, December 26, 2013; "Japan NHK boss under fire for comfort women remark," *Washington Post*, January 27, 2014.
3. "Grasping for Clues in North Korean Execution," *New York Times*, December 13, 2013; "North Korea confirms purge of Kim Jong Un's uncle, describes 'anti-state' crimes," *Washington Post*, December 9, 2013.
4. Choe Sang-hun, "North Korea Agrees to Proposal to Resume Family Reunions, Reversing Stance," *New York Times*, January 24, 2014; "buk shinmun sinroe barandamyeon oese haek kkeuroedeurigi jungdanhaeya handa," *Donga Ilbo*, February 3, 2014.
5. Siegfried S. Hecker, "North Korea reactor restart sets back denuclearization," *Bulletin of the Atomic Scientists*, October 17, 2013; Siegfried S. Hecker, "What to Expect from a North Korean Nuclear Test," *Foreign Policy*, February 4, 2013; Terrence Roehrig, "North Korea's Nuclear Weapons: Future Strategy and Doctrine," *Policy Brief*, Belfer Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, May 2013; Markus Schiller, *Characterizing the North Korean Nuclear Missile Threat* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2012); Markus Schiller, Robert Schmucker, and J. James Kim, "Assessment of North Korea's Latest ICB Mock-Up," *Issue Brief*, The Asan Institute for Policy Studies, January 14, 2014.
6. Go Myong-hyun, "North Korea as Iran's Counterfactual: A Comparison of Iran and North Korea Sanctions," *Issue Brief*, The Asan Institute for Policy Studies, November 30, 2013.
7. Schiller et al.
8. US-Korea Institute at SAIS, *2006 SAIS US-Korea Yearbook*.
9. MOTIE, "je 2cha Energy gibbon gyehoek," Ministry of Trade, Industry and Energy, January 2014.
10. Ibid.
11. "[Dongbuga sin paegwon gyeongjaeng] banggonggyeok hwakdae naseon hankuk, jung·ilgwa oegyomachal gamsu taese," *Chosun Ilbo*, November 30, 2013; jeongbu, "banggonggyeok hwakdae 12wol cheotjaeju nae gongsik balpyohal keot", *Donga Ilbo*, December 4, 2013.
12. Expert estimates of gains from trade range from 2.28 to 3.04 percent depending on the quality of the agreement; MOSE, "hanjung FTA hyeopsanggaesi seonoengwa hanjungFTAui gyeongjejeok hyokwa", Ministry of Strategy and Finance Press Release, May 2, 2013
13. Peter A. Petri and Michael G. Plummer, "The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications," Peterson Institute for International Economics, June 2012; MOTIE, "bodochamgojaryo-TTP gongcheonghoe gaechoe (11.15) gyeolgwa," Ministry of Trade, Industry and Energy, November 15, 2013.
14. IIT, KITA, "Current Status and Outlook on RCER," *Trade Brief*, no. 34, Institute for International Trade, Korean International Trade Association, October 1, 2013.
15. MOSE, "2014nyeon gyeongjejeonmang", Ministry of Strategy and Finance, December 27, 2013.
16. "The Fed and emerging markets: The end of the affair," *The Economist*, June 15, 2013.

17. Jung Sunyoung, “ingugujo byeonhwaga goyonge michineun yeonghyang,” *Issue Paper Series* no. 2013-15, the Bank of Korea, October 2013.
18. Park Sejun, Park Changhyun, Oh yongyeon, “gyeonggi-goyonggan gwangye byeonhwaui gujo-jeok yoin jindangwa jeongchaekjeok sisajeom,” *Issue Paper Series* no. 2013-8, the Bank of Korea, May 2013.



Han Minjeong is a Program Officer in the Program for American Politics and Policy (CAPP) at the Asan Institute for Policy Studies. She received a B.A. in Hindi and Economics from Hankuk University of Foreign Studies and a M.A. in International Area Studies from Seoul National

University. Her primary research interests include trade, economic integration, federalism and research methodology.



J. James Kim is a Research Fellow in the American Politics and Policy Program in the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies and a lecturer in the Executive Master of Public Policy and Administration program at Columbia University. Previously, he was an

Assistant Professor of Political Science at the California State Polytechnic University (Pomona). He has also served as a summer research associate at the RAND Corporation and as a statistical consultant for the Institute for Social and Economic Research and Planning at the School of International and Public Affairs in Columbia University. His primary research interests include political economy, energy, security, public opinion, democracy, methodology, and media.

FEB. 18, 2014
ISSUE BRIEF 2014-07

시진핑 시대의 중국개혁 방향 분석

김한권
연구위원
아산정책연구원

중국 공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의(이후 중공 제18기 3중전회)는 북경에서 작년 11월 9일부터 12일까지 나흘간의 일정으로 진행되었다.¹ 중국의 시진핑 지도부로서는 당면한 3대 불균형(빈부 간, 도농 간, 지역 간)의 문제를 해결하기 위한 전면적인 개혁의 제도적 방향을 제시하는 무대였다. 현재 시진핑 지도부의 개혁은 18기 3중전회를 신호탄으로 각 부문과 지역, 그리고 계층에서 다양한 저항에 부딪치며 계속해서 진행되고 있다. 이 글은 이번 3중전회 직후 나타난 외부의 분석과 이후 나타난 중국정부의 추가 조치를 관찰하며 중국의 개혁의 방향과 성과에 대한 분석이다.

현재까지 나타난 시진핑 지도부의 개혁은 다음과 같은 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 3중전회 폐막 후 기대에 미치지 못하는 개혁의 강도로 인해 나타난 외부에서의 실망감은 사실이나, 중국의 변화를 장

기적인 관점에서 비교하고 3중전회 이후에 나타났던 후속 개혁 조치들을 본다면 시진핑 지도부의 개혁은 집권 초기의 이벤트라는 이전 지도부의 개혁과는 다른 실질적인 제도적 개혁을 시도하고 있다고 보인다. 둘째, 중국판 NSC(National Security Council)로 불리는 '국가안전위원회(國家安全委員會)'는 향후 중국의 NSC로서의 역할을 수행하기에 제도적으로 손색이 없으나 현재의 중국의 정황으로 본다면 당분간 국외적보다는 국내적 문제에 초점을 맞추어 나갈 가능성이 크다. 셋째, 중국 공산당내 좌·우파의 이념 대립이 나타났다는 외부의 시각이 있었다. 그러나 이번 3중전회 전후로 나타난 경제, 사회, 행정부문의 제도 개혁과 발전 방향을 자세히 살펴보면 시장의 역할을 강조하는 우파적 제도도 있으나 부분적 호구제도 개혁과 농민들의 개별 토지 소유권 논쟁 등에서 나타난 바와 같이 중국정부가 좌·우파의 이념 대결에 치우치기보다는 실용적인 효과와 당면한 목표를 중심으로 양측 시각 모두를 적절히 정책에 반영하는 유연성을 보였다.

1. 제 18기 3중전회의 배경

이번 3중전회는 예상대로 중국 국내뿐만 아니라 국제사회의 커다란 관심을 끌어내었다. 중국은 장쩌민 이후 10년을 주기로 새로운 지도부가 등장하고 있으며 이들이 추구할 정책의 큰 틀, 당·정·군의 주요인선, 그리고 정부 조직의 개편 등이 1, 2중전회를 통해 나타난다. 이후 이들 신 지도부의 주요 인사들이 일차적인 업무적응을 마무리하면서 맞이하는 3중전회는, 신 지도부가 제시한 큰 그림하에서 각 실무부처의 현실적이고 더욱 구체화된 정책이 발표되는 무대이다.² 따라서 현재 국제사회에서 중국이 차지하는 위치와 영향력을 생각한다면 중국 국내

외의 많은 언론과 전문가들이 이번 3중전회의의 결과에 대해 관심을 기울인 것은 지극히 자연스러운 일이었다.

이번 시진핑 지도부의 인적 구성 과정을 자세히 들여다보면, 2012년 11월 개최된 중공 제18기 전국대표대회에서 중공 중앙위원(205명) 및 후보위원(171명)을 선출하였다. 중공 제18기 전국대표대회 폐막 후 바로 다음날 열린 중공 18기 1중전회에서는 중공중앙 핵심 지도부인 25명의 정치국 위원과 7인의 상무위원을 선출하였다. 이후 2013년 2월에 열린 18기 2중전회에서는 중국인민정치협상회의의 인선 및 정부조직 개편과 인선, 정책 방향 등을 결정한 후, 이어 3월에 열린 제12기 전국인민대표대회에서 앞서 결정된 정부조직 개편 및 인선, 정책 등을 최종 승인하였다. 이러한 과정을 거치며 시진핑 지도부는 향후 자신들의 시대에서 중국이 걸어갈 새로운 정책의 방향을 제시하였다. 시진핑이 주창한 ‘중국몽(夢)’과 ‘위대한 중화민족의 부흥’ 등이 그 예이다.

시진핑 주석은 중국 공산당 총서기의 자격으로 이번 3중전회 개막식에서의 업무보고를 통해 중국은 개혁개방의 역사적인 새로운 장을 열었으며, 전면적인 소강사회 건설을 위해 중국 특색의 사회주의의 승리와 중화민족의 위대한 부흥이라는 꿈을 실현하기 위해 분투해야 함을 역설하였다. 그는 또한 이를 위해 이번 3중전회를 통하여 각 부분에 걸친 ‘전면적인’ 개혁의 실행이 필요함을 강조하였다. 이후 3중전회에서는 마지막 날인 12일 ‘중공중앙 전면심화개혁에 관한 몇 가지 중대문제에 대한 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)’이 중앙위원회를 통과하였음을 알리고 주요 내용을 이날 오후에 발표하였다. 3일 후인 15일 이 문건의 전문(全文)이 발표되며 향후 중국이 시진핑-리커창 체제하에서 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 관한 구체적인 내용을 볼 수 있는 기회가 마련되었다.

2. 제18기 3중전회의의 주요 결정 사항과 개혁의 방향

중국 지도부는 이번 18기 3중전회를 통해 고도성장을 이루어가며 나타났던 중국 내 각종 문제점을 해결하기 위한 전면적인 개혁의 심화를 목표로 하였다. 또한 이번 18기 3중전회는 덩샤오핑의 개혁·개방 정책을 공식적으로 당의 공식 정책 방향으로 인정한 1978년 제11기 3중전회 이후 ‘제2의 개혁·개방’의 의미를 강조하고 있다.

특히 개혁의 중심부문으로 중국의 3대 불균형(경제 구조, 산업 구조, 지역 간)을 꼽고 있다. 실제로 중국의 경제 구조는 투자, 수출, 소비의 3대 요소 중 투자와 수출이 차지하는 비중이 높으며, 내수(소비)의 비중은 약 50% 정도로 약 70%인 미국에 비해 낮은 수준이다. 산업 구조에서도 농업을 중심으로 한 1차 산업은 낙후 되었고, 제조업 중심의 2차 산업은 생산과잉의 문제가 발생하고 있으며, 3차 서비스 산업은 발전이 미미한 수준에 머물러 있다. 지역 간의 불균형 문제는 이미 알려진 대로 동부연안의 발전된 지역과 중서부의 낙후된 환경이 중국 내에서 심각한 사회문제로 대두되고 있는 상황이다. 중국정부는 이러한 문제들의 심각성에 비추어 이번 3중전회 개혁의 중요성을 역설하며, 이를 위해 ‘중앙전면심화개혁영도소조(全面深化改革領導小組)’를 설립하였다.

1) ‘중공중앙 전면심화개혁에 관한 몇 가지 중대문제에 대한 결정’의 주요 내용

총 16주제 60개 항목으로 구성되어있는 전문의 내용은 크게 15개 영역에 걸친 개혁의 방향을 제시하고 있다. 이러한 15개 영역은 개혁의 의미와 지도사상을 밝힌 제1주제를 제외하면 경제체제(6개 주제), 정치체제(3개 주제), 문화체제(1개 주제), 사회체제(2개 주제), 생태문명체

도(1개 주제), 국방과 군대개혁(1개 주제), 그리고 당과 지도부에 대한 개혁(1개 주제) 등 크게 7가지 부문을 다루고 있다.

각 부문에서는 우리가 주목할 만한 중국의 제도 개혁과 변화의 모습들을 찾아볼 수 있다. 특히 3중전회 폐막 직후 중국 언론에 강조된 전문의 내용들을 살펴보면 첫째, 중국은 2020년까지 주요 개혁영역과 관건 부분에 대하여 결정적인 성과를 도출한다는 목표를 세웠고 이를 위해 ‘전면심화개혁영도소조’를 설립하기로 하였다. 둘째, 국가안전의 확보를 위해 ‘국가안전위원회’를 설립하고 이를 통해 국가안전체제와 완전한 국가전력을 목표로 삼고 있다. 셋째, 중국 지도부는 중국의 경제체제에 관한 전면적 개혁에 중점을 두었는데, 특히 시장과 정부의 관계와 역할을 강조하였다. 시장이 자원배분의 역할을 맡고, 정부는 이러한 시장의 활동을 지원하는 역할을 맡았다. 이를 두고 시장이 ‘결정적 역할(decisive role)’ 또는 더 큰 역할(bigger role)을 맡았다는 해석이 주를 이루고 있다.³ 넷째, 예산관리제도와 세수(稅收)제도의 개선을 통해 직권과 지출책임이 적합한 제도를 수립하기로 하였다. 다섯째, 농민에게 더 많은 재산권리를 부여하고 도·농이 통일된 건설용지시장을 건립하기로 하였다. 마지막으로 헌법과 법률의 권위를 보호하고, 행정집법체제를 개혁하며, 의법(依法) 제도의 독립성과 공정한 심판권과 검찰권의 행사를 확보한다는 계획 등을 강조하였다.⁴

이후로도 중국정부는 언론을 통해 구체적인 개혁내용과 주목할만한 제도의 변화를 계속해서 발표하고 있는데, 특히 부모가 독자면 2명의 자녀를 가질 수 있는 가족계획제도의 변화, ‘노동교양제도(勞動教養制度)’의 폐지,⁵ 학교행정급별제도 폐지, 대학입학시험에서 문·이과의 구분 폐지 예정 등이 주목을 받았으며,⁶ 그 외에도 중공 중앙과 국무원이 12월 8일 공동 발표한 ‘당정기관국내공무접대관리규정(党政机关国内

公務接待管理规定)’이 고위 공직자의 낭비와 부정부패 방지를 위한 또 하나의 조치로 관심을 끌고 있다.⁷

2) 개혁의 방향과 분석

(1) 사회·행정 제도 정책: 3대 불균형 완화를 위한 도시화 정책

중국정부는 산업 간 불균형 문제의 해결을 위해 내수 진작을 목표로 하고 있으며, 개혁을 통한 2차 산업의 구조조정과 3차 산업의 발전을 꾀하고 있다. 또한 산업 간, 지역 간 불균형 해소를 위해 도시화(城市化) 정책을 실행하고 있으며, 이를 통해 도농 간 소득 격차의 감소와 도시 이주 농민들이 의료와 교육 등을 포함한 사회보장제도의 혜택을 누릴 수 있도록 개혁을 추진 중이다. 대외적으로 중국의 도시화 비율이 51%로 알려져 있으나 농민공을 제외한 순수한 도시와 농촌의 비율은 약 35% 대 65%의 비율이다.

특히 중국 지도부는 호구(戶口, 호적)제도를 개혁하여 2020년까지 매년 1%의 인구(약 1,300만 명)를 도시로 이주시켜 농민공 문제와 지역 간, 도·농 간 불균형 문제의 실질적 해소를 목표로 하고 있다. 하지만 일부에서는 많은 농민들의 급격한 도시 이주는 현존하는 농촌의 문제를 도시로 옮기는 것이 아니냐는 의문을 제기한다. 이에 대해 중국정부는 농민이 이전과는 다르게 토지 사용권의 매매가 가능해져 일정 수준 이상의 자본을 가지고 도시로 진입이 가능하므로, 빈손으로 도시에 들어와 열악한 주거환경에서 노동자 또는 환경미화원 등으로 일했던 이전의 농민공들에 비해 문제 발생의 소지를 줄일 수 있음을 강조하고 있다.

(2) 경제 제도 개혁

시진핑 지도부의 경제 개혁은 시장의 역할을 강조하였는데, 자원 배분에 있어 시장의 ‘결정적 역할’과 정부의 간섭을 줄이는 것을 이번 3중전회 개혁의 핵심 사항 중 하나로 강조하고 있다. 작년 12월 말 중국공산당 대표단을 이끌고 3중전회에서의 개혁을 설명하기 위해 한국을 방문한 자오치정(趙啟正) 단장은 개혁·개방 이후 정부의 시장에 대한 간섭이 심했음을 인정하면서도 이는 당시 식량 부족에 의한 어쩔 수 없는 상황이었음을 설명하였다.⁸ 하지만 이제는 중국의 경제가 발전되었으므로 정부의 역할은 안전한 사회, 합리적인 법률, 수준 높은 공공서비스 제공을 통해 경제 발전을 위한 환경을 마련하는 한편, 통제가 어려운 인터넷을 포함한 정부의 관리 감독을 강화해 나가는 것임을 밝혔다.

또한 중국 정부는 산업 구조의 개편을 위해 회계 감사와 노인 복지 등을 포함한 3차 서비스업의 발전을 목표로 하고 있으며, 특히 금융부문의 개혁을 위해 ‘상하이 자유무역 시험구’를 설립하였다. 중국정부는 이 지역을 통해 무역의 자유화, 절차의 최소화와 투자 항목 확대를 통한 투자 자유화, 그리고 금융 자유화를 실험할 계획임을 밝히고 있다. 이외에도 국유기업 개혁의 방향이 민영기업의 참여로 나타나고 있다. 현재 중국정부는 국가 소유인 국영기업의 지분을 ‘국가+민영의 혼합 소유’로 바꾸어 투명한 관리체계를 이루어 가는 것을 목표로 하고 있음을 대내외에 밝히고 있다.

하지만 3중전회에서 발표된 국유기업에 대한 개혁이 외부의 기대에 비해 그다지 높지 않음은 사실이다. 특히 중국정부는 여전히 국유기업 중심의 경제 발전을 이어가는 것이 아니냐는 시각이 팽배해 있다. 이에 대해 중국정부는 중국경제 내에서 민영 기업이 차지하는 비중과 발전을 수치상으로 제시하며 외부의 시각을 부정하고 있다. 예를 들면 민

영기업의 세금 기여는 이제 50%를 초과하여 국유기업을 앞섰으며, 이외에도 민영기업의 GDP 기여는 60%를 초과, 일자리 창출의 기여도는 80%를 초과, 고정자산에 대한 투자 기여도는 50%를 초과하였음을 설명하며, 중국 정부는 민영기업을 매우 중시하고 있음을 강조하고 있다.

(3) 정치 제도 개혁

중국 정부는 향후 당내 민주화와 공민(사회) 민주화를 동시에 강화해 나갈 것을 목표로 하고 있음을 강조하고 있다. 이를 위해 우선 정보의 투명성을 강화해나가는 것을 추진 중이나, 동시에 인터넷에 대한 정부의 감독은 강화해 나갈 것임을 알리고 있다. 또한 이번 3중전회를 통해 사법부 독립을 위한 제도 개혁이 나타났으며, 특히 법원과 검사원의 독립성을 강화하는 방향으로 추진되고 있음을 강조하고 있다. 이외에도 중국 정부가 사형집행을 줄이는 방향으로 나가고 있음을 밝히고 있다.⁹

중국정부의 ‘국가안전위원회’ 건립은 이번 3중전회 제도 개혁 중 핵심부분의 하나였다. 중국 정부는 국외적 국방 위협요인과 더불어 국내적으로 자연재해, 테러, 식품안전 등 다양한 안보 위협이 존재한다고 밝혔다. 이러한 다양한 국방·안보 위협에 대응하기 위해 사령탑이 필요하며 ‘국가안전위원회’가 이 역할을 할 것으로 설명하였다. 하지만 이에 대해 많은 전문가들이 기존의 ‘중앙외사영도소조’와의 관계와 역할 분담 문제를 제기하고 있다. 현재 많은 분석과 추측이 있으나 작년 12월 18기 3중전회의 결과를 설명하기 위해 방문했던 자오치정 중공대표단 단장은 27일 아산정책연구원에서 열린 설명회 및 전문가 좌담회에서 ‘국가안전위원회’는 10여 개의 부서가 필요할 것이며 ‘중앙외사영도소조’는 ‘국가안전위원회’의 중요 부서 중 하나가 되어야 할 것이라고 밝혔다. 또한 ‘국가안전위원회’는 시진핑 주석의 지휘 아래 모든 부서를 넘어서는

위치에 서게 될 것이라 내다보았다.

(4) 대외 정책

시진핑 지도부의 ‘중국몽’은 사실 오래 전부터 중국에서 사용되어왔던 용어이다. 하지만 현재 이 용어는 시진핑에 의해 ‘중화민족의 위대한 부활’을 나타낸다고 중국정부는 설명하고 있다. 하지만 일본 등 몇몇 국가에서 중국의 부흥이 수·당 시대 등의 고대로 돌아가는 패권주의적인 모습이라는 주장에는 민감히 반박하고 있다. 중국 지도부는 ‘중국몽’과 중화민족의 위대한 부활이 평화적 발전을 목표로 한다고 주장한다. 특히 중국 정부는 중국의 인구가 세계의 1/5이나 국제사회에서의 문화적 영향력과 공공재에 대한 기여도는 그에 미치지 못하므로 더욱 많은 부분에서 국제사회에 기여해야 하며 이에 대한 노력이 필요함을 잘 알고 있다고 주장한다.

특히 국제사회의 평화적 경제 발전과 이에 대한 중국의 기여를 위해 중국 정부는 5년 이내에 수입량을 10조 달러로 증대하는 것을 목표로 하고 있으며, 현재 연간 약 8,700만 명인 중국인 해외 여행객의 숫자를 더욱 늘릴 예정임을 밝히고 있다. 또한 현재 연간 약 5,000억 달러인 중국의 해외 투자액을 (한국으로는 약 1.5억 달러) 늘리고 ‘중국기업의 해외 나가기(中國企業走出去)’를 적극 추천하고 있음을 알리고 있다.

하지만 ‘중국기업의 해외 나가기’에서 국유기업만이 앞서 나가고 민영기업의 해외진출은 사실상 어려운 상황이 아니냐는 지적이 계속해서 나타나고 있다. 이에 대해 중국정부도 민영기업의 해외진출의 부진과 불만은 은행대출의 어려움에 있음을 잘 인식하고 있다. 단, 민영기업의 중요성과 은행대출의 문제가 시급함은 잘 알고 있으나, 중국기업들의 해외진출이 현실적으로 아직 초보적인 단계이고 중국의 모든 기업이

해외로 진출 할 수는 없음을 잘 알고 있는 중국정부로서는 국유 기업과 같이 넉넉한 자본이 있는 기업의 진출을 지지하고 있는 것이 현실이다.

3. 외부에서의 평가와 후속 조치 분석

중공 3중전회의의 폐막 후 세계의 언론들은 전문가들의 시각을 빌려 3중전회의의 개혁 방향을 분석하고 평가하였는데, 우선 많은 중국 전문가들은 이번 중국의 개혁조치들이 예상했던 기대치를 만족시키지는 못하였다고 평가하였다. 또한 가장 큰 관심을 모은 것은 역시 외부언론에 의해 중국판 NSC라 불린 ‘국가안전위원회’의 등장과 향후 시장의 역할이었다. 이러한 시각에 많은 부분 동의하지만 또 다른 시각에서 접근해 본다면 3중전회 이후 중국의 또 다른 면을 더 깊이 이해할 수 있지 않을까 생각한다.

1) 큰 변화 없이 되풀이 되는 개혁의 메아리?

3중전회의의 결과를 지켜본 중국 외부의 상당수 전문가들은 이번 개혁조치에 실망을 나타내는 경우가 많았다. 예를 들면 경제 개혁조치의 미비함으로 3중전회 폐막 다음날 주가가 떨어졌고, 서방 언론은 *Wall Street Journal*과 *The New York Times* 등을 포함하여 중국의 3중전회에 대해 실망감을 표하며 ‘금리 자유와 금융계좌 개설 등 금융개혁에 대한 의지는 강하나 구체적 내용이 없다’고 분석했다. 또한 중국지도부가 국유기업의 개혁의지는 외쳤으나 이에 대한 실질적인 제도 개혁은 크게 나타나지 않았던 점을 들었다.¹⁰ 이들의 분석은 크게 틀리지 않았다. 또한 현재 중국의 정치, 경제 구조상 중국인민들이 직접 느낄 수 있는 개혁조치들을 밀고 나가기에는 여러 가지 어려운 점이 있는 것이 사실이

다. 이런 점에서 이번 3중전회의 결과를 분석하며 실망감을 나타낼 수밖에 없는 일부 전문가들의 분석에는 공감이가는 부분이 많다.

하지만 중국을 장기적인 관점에서 지켜보고 정책과 지도자들의 행동을 분석해 볼 필요가 있다. 중공 대표단이 주장한대로 중국의 최고 지도부들은 현재 중국이 처한 상황과 난제들에 대해 명확히 인식하고 있다. 또한 그들은 이러한 문제들에 대해 심각하고도 솔직한 접근을 하며 끊임없이 조금씩 앞으로 나아가고 있는 것이 사실이다. 비록 이러한 모습이 미국과 서구사회의 기준에 미흡하며, 그간의 부정부패자 처벌 문제가 집권 초기의 이벤트에 그쳤다는 평가도 사실이지만, 중국의 지도자들이 중국이 부딪힌 문제들의 해결을 위해 문제를 투명하게 밝히고, 국민들의 시선을 의식하며, 가능한 개혁을 지속적으로 시도한다는 점은 분명 의미하는 바가 크다.

예를 들어 정부와 국가관리체제 개혁에 ‘의법치국(依法治國)’이 나타내는 의미를 보자. 과거 1987년 13기 당대회에서 통과되었던 당·정 분리 방침을 중심으로 나타났던 정치개혁의 시도는 중국 국내외의 영향으로 결국 실패로 돌아갔다. 하지만 10년 후인 1997년 15차 당대회에서 ‘의법치국’을 중심으로 새로운 정치개혁이 시작되었고 이는 지금까지 진행되고 있다.¹¹ 중국 지도부는 그들이 주도한 정치 개혁이 기득권 계층¹²의 반발로 인해 어려움에 부딪치자 대신 입법, 사법, 행정 부분에서 제도 개혁을 계속해서 시도해 온 것이 사실이다. 특히 ‘의법치국’ 개혁은 이번 3중전회에서 사법부의 독립성과 검찰권을 강화하는 내용을 담고 있다. 이러한 내용은 그간 문제가 되어왔던 부정부패와 계층 간 위화감의 문제를 해결하기 위한 하나의 방편이 될 수 있다.

물론 이번에 발표된 사법부 독립성을 높이기 위한 제도를 포함하여 90년대 이후 중국 지도부가 계속해서 강조해왔던 ‘의법치국’을 3중전

회 이후 어느 정도까지 이루어 낼지는 아직 알 수 없다. 중국은 이번 3중전회를 통하여 성급(省級) 이하 지방법원 및 검찰원의 통일적 관리, 사법관할제도 구축, 재판위원회제도 개혁, 재판 공개 및 검찰업무공개 등의 사법제도 개혁을 시도하고 있다.¹³ 하지만 근본적으로 현재와 같은 공산당의 일당 권위주의 정치 체제하에서 새로 시도되는 사법부 독립의 제도들이 제대로 실행될 수 있을지가 여전히 의문이기 때문이다.

하지만 시진핑 시대의 중국 최고 지도자들은 빈부 간, 도농 간, 지역 간 격차는 물론 생태 환경문제, 소수민족문제, 농민공 문제, 고위 간부들의 부정부패와 예산 낭비의 문제들에 대해 언급하며 대책을 강구하고 기득권층과 충돌을 계속하고 있다. 시진핑 주석이 올해 1월 중공 18기 1중전회의 강연에서 당과 정부 관료들의 낭비에 관해 비판하는 발언¹⁴과 이 발언이 지방에까지 파급되어 가는 모습,¹⁵ 리커창 총리가 ‘상하이 자유무역 시험구’ 건립 회의 시 금융제도의 개혁을 주장하다 금융계 인사들의 반발로 책상을 치며 화를 냈다는 소문의 보도 등이 이러한 예들이다.¹⁶ 이는 이번 3중전회에서도 2만 자가 넘는 ‘중공중앙 전면심화개혁에 관한 몇 가지 중대문제에 대한 결정’ 전문에서 ‘제도(制度)’와 ‘개혁(改革)’이 각각 183차례, 143차례로 가장 많이 언급된 1, 2위의 단어로 꼽힐 만큼 중국 지도부의 제도 개혁의 의지는 강하다 볼 수 있다.¹⁷

이러한 단면들은 경제적 이익을 취해온 기득권 계층들의 반발이 예전과는 다르다는 심각성을 보이고 있다. 최근 시진핑 주석이 경제정책은 우파적 방향을 취하면서도 정치적으로는 좌파적 성향을 보이는 ‘정좌경우(政左經右)’¹⁸의 모습도 이러한 기득권 계층의 저항에 대한 대응으로 볼 수 있다. 또한 이번 3중전회를 통해 나타난 개혁적인 제도들과 후속 조치들은 향후 시진핑 지도부가 기존의 기득권층의 반발에 강하게 맞설 것임을 보여주고 있다. 실제로 3중전회 이후의 인사조정에서

당의 중앙요직에서 성장해온 ‘경관(京官)’들이 지방으로 파견되는 현상이 나타났다.¹⁹ 이는 중앙정부와 지방정부의 관계에서 중앙도 영향력을 높여 중앙정부의 개혁제도가 빠르게 지방으로 전달되고 이에 대한 실행 여부를 중앙 정부가 관리 감독하기 위한 제도적 받침으로 평가된다.

무엇보다도 이번 3중전회를 통해 설립된 ‘중앙전면심화개혁영도소조’가 시진핑 정부 개혁의 핵심부서로 떠오르고 있다. 이 소조는 시진핑 주석이 직접 조장을 맡고 리커창 총리, 류윈산, 장가오리 등 3명의 중앙상무위원들이 부조장을 맡으며 지난 1월 22일 북경에서 제1차 회의가 열렸다. 시 주석은 이날 강연을 통해 개혁의 유리한 조건과 분위기, 실천 기초, 개혁 이론 등의 구비를 강조하며 소조활동의 구체적 방향을 제시하였다. 또한 제1차 회의를 통해 ‘중앙전면심화개혁영도소조공작규칙(中央全面深化改革领导小组工作规则)’, ‘중앙전면심화개혁영도소조전향공작규칙(中央全面深化改革领导小组专项小组工作规则)’, ‘중앙전면심화개혁영도소조판공실공작세칙(中央全面深化改革领导小组办公室工作细则)’을 심의 통과 시켰다. 특히 ‘중앙전면심화개혁영도소조전향공작규칙’을 통해 ‘중앙전면심화개혁영도소조’아래 ‘경제체제와 생태문명체제개혁’, ‘민주법제영역개혁’, ‘문화체제개혁’, ‘사회체제개혁’, ‘당의 건설제도개혁’, ‘기율검사체제개혁’ 등 6개의 전문항목으로 구성된 소조를 설립하였다.²⁰

중국 지도부는 ‘중앙전면심화개혁영도소조’의 본격적인 활동 이전에도 3중전회 이후 ‘경관(京官)’이라 불리며 중앙정부(북경)에서 계속해서 성장해온 관료들의 일부를 지방 성급지도부의 직위로 직접 임명 파견하는 조치를 취하였다. 이는 중앙정부의 조치가 지방정부에서 실시되기까지 오랜 시간이 걸리며 개혁적인 조치들이 지방으로 전달되며 그 취지가 퇴색되거나 실행이 제대로 되지 않는 점을 보완하기 위해서다. ‘경관’의 지방정부 파견을 통해 중앙정부의 통제력을 높이고 중앙

과 지방 간의 원활한 소통을 꾀하는 조치이다.²¹ 전 중앙기율검사위원회 상무위 회계감사서 부서장인 호우카이(侯凯)가 상하이시 기율검사위원회 서기로 임명되고, 전 칭화대학 당위원회 서기 후허핑(胡和平)이 저장성 당위원회 조직부 부장으로 임명된 것 등이 대표적인 예이다.

2) ‘국가안보위원회’는 중국판 NSC?: 시진핑의 권력 기반 강화

이번 3중전회의 결과발표 중에서 무엇보다도 ‘국가안전위원회(State Security Committee, 國家安全委員會)’의 설립은 한국을 비롯한 주변국의 반응을 집중시킨 항목 중의 하나이다. 미국과 한국을 포함한 주변국들은 이를 중국식 NSC의 등장으로 해석하고 있다. ‘국가안전위원회’의 설립은 분명히 국내적, 국외적인 의미 모두를 담고 있다. 하지만 12월 3중전회 폐막 후 발표된 보고서와 15일 공개된 전문을 자세히 보면 이 ‘국가안전위원회’는 국내의 정치적, 사회적 안정을 위한 측면이 강조되어 있다. 즉 대외적인 군사·안보의 목적도 포함되어 있지만 현재로서는 국내정치의 안정을 위해 설립되는 것으로 보는 것이 더 맞는 해석 같아 보인다.

자세히 살펴보면 3중전회 직후인 11월 12일 공개된 보고서에서 ‘국가안전위원회’와 관련된 부분은 다음과 같다.

全会提出, 创新社会治理, 必须着眼于维护最广大人民根本利益, 最大限度增加和谐因素, 增强社会发展活力, 提高社会治理水平, 维护国家安全, 确保人民安居乐业、社会安定有序。要改进社会治理方式, 激发社会组织活力, 创新有效预防和化解社会矛盾体制, 健全公共安全体系。设立国家安全委员会, 完善国家安全体制和国家安全战略, 确保国家安全。

주된 내용은 3중전회는 사회 치리(治理), 인민의 근본 이익, 사회 발전 활력 증강, 국가안전, 인민들의 안전, 사회 질서와 모순의 화해, 공공안전체계 확립 등을 제의하고 국가안전위원회는 국가안전체제와 국가안전전략, 국가안전 확보를 위해 설립한다고 되어있다.

15일에 발표된 보고서의 전문에 의하면 13번째 ‘사회치리체제의 창조(十三、创新社会治理体制)’라는 주제에 포함된 (47)에서 (50)번째 항 중 마지막 50번째에 다음과 같이 표현되어 있다.

健全公共安全体系。完善统一权威的食品药品安全监管机构，建立最严格的覆盖全过程的监管制度，建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度，保障食品药品安全。深化安全生产管理体制，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故。健全防灾减灾救灾体制。加强社会治安综合治理，创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动。

坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全。

设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。

새로운 사회 관리 체제의 제도의 개혁을 중심으로 식·의약품과 인터넷 감독체계, 소방과 치안 등과 더불어 국가안보 차원에서 ‘국가안전위원회’의 설립이 기술되어 있다. 즉, 국외적 위협도 중요하지만 우선은

중국 내부의 모순과 질서 등에 관련된 문제에 대한 국내 정치 사회적 안전에 중심을 두고 그 역할을 강조하고 있는 것으로 보인다.

중국 칭화대학교(清華大學校)의 추수룡(楚樹龍, CHU Shulong) 교수도 중국 당·군·정의 정치 권력체제를 이해한다면 미국이나 일본에 서와 같은 NSC가 현재로는 중국에서 나타나기 힘들다는 주장을 하였다.²² 물론 이는 미래에 언제든지 다르게 해석될 수도 있고 ‘국가안전위원회’의 역할은 언제든지 확대되어 바뀔 수 있다. 하지만 이를 지금 국유기업 개혁을 포함한 경제 개혁 제도에서 나타나는 중국 최고 지도부와 기득권 계층 사이에 벌어지는 알력과 연결시킨다면 ‘국가안전위원회’의 설립에 관한 두 가지의 해석이 가능하다.

첫째로 중국정부가 대외적인 측면에서 외교와 안보의 중요성을 인식하지만 여전히 산적한 국내문제 해결과 안정에 더욱 많은 노력을 기울이고 있다는 점(It is not the ‘National’ Security Committee but the ‘State’ Security Committee.)이다. 둘째로 시진핑 주석이 직속으로 국내 사정기관의 일괄 지휘체제를 갖추으로써 중앙과 지방 관리의 부정부패 문제에 관해 더욱 강하게 대응 할 수 있으며, 동시에 시 주석의 국내 정치적 권력이 더욱 강화된 점이다. 이미 ‘파리’가 아닌 ‘호랑이(당·정 고위공직자들)’를 겨냥한 ‘중앙순시조’ 활동²³과 중앙기율위원회와 정법위원회를 통한 고위공직자들의 부정부패 조사·처벌 등이 이어지며 2013년 들어 7월에 류즈쥔(劉志軍) 전 철도부장의 사형유예 판결과 속칭 ‘석유방’의 장제민(蔣潔敏) 전 중국석유회장을 포함한 최고위급 임원 5명을 체포 조사했다.²⁴ 이외에도 리춘청(李春城) 전 쓰촨성(四川省) 부서기가 2012년 12월, 귀용상(郭永祥) 전 쓰촨성 부성장이가 2013년 6월 부패혐의로 체포되었다.²⁵ 이러한 조사와 처벌의 강화를 통해 만성적인 고위공직자들의 부정부패 척결의지를 높이고 있는 시진핑이 ‘국가안전위원

회'를 설립하여 국내 정치적 권력을 더욱 강화한다면 시주석의 개혁에 저항하는 기득권 세력들에게는 더욱 큰 경고가 될 것이다. 따라서 '국가안전위원회'의 설립은 시주석이 추구하는 개혁을 떠받치는 또 다른 기둥이 될 수 있다. 또한 3중전회 이후 설립된 '중앙전면심화개혁영도소조' 조장의 직위와 '국가안전위원회'의 주임자리를 모두 차지한 시진핑은 한층 더 자신의 국내 정치적 기반을 강화했다고 볼 수 있다. 일각에서는 시 주석은 위치를 놓고 이제는 단지 '7명 중의 첫째'가 아니라 '1인 체제'의 부상 가능성을 논하기도 한다.²⁶

3) 경제 정책 수립의 정치적 유연성

많은 전문가들은 향후 중국 경제가 시장과 정부의 관계에서 어떠한 방향으로 나아갈지에 많은 관심을 모으고 있다. 이번 3중전회에서는 시장과 정부의 역할에서 시장은 물자배분 역할의 강화를 통해 시장 고유의 가치를 높이고, 정부는 행정규제를 줄이는 대신 시장의 공평한 게임임을 관리하기 위한 감독은 강화하겠다는 의지를 보였다. 이러한 시장의 역할 강화는 시장경제 체제의 강조와 외부로부터의 투자에는 유리해 보이나, 정부의 감독권을 강조한 점은 미묘한 여운을 남기고 있다.

지금까지 발표된 내용으로는 도시화와 농민공 문제에 대한 제도개혁이 호적 제도와 사유재산제도 개혁으로 근본적인 해결 또는 개선이 나타날 수 있는지는 여전히 의문이다. 이와 더불어 금융제도개혁과 예산관리와 세금제도의 개혁을 논의했으나 방향을 제시한 것 외에는 특별한 내용이 없어 보인다. 특히 국유기업 개혁에 관한 개혁의 내용은 미미한 반면 이익금의 납입 비율을 30%로 높이고 이를 사회보장기금 보강에 쓴다고 발표하였다. 무엇보다도 관심을 가졌던 농민과 토지제도 개혁, 호적문제 등에서 제도의 개혁의지는 보였으나 농민들의 개별 토지 소

유권 등의 개별 토지 재산권은 '농촌의 집단 토지 소유정책 전지'로 이루어지 못하였다. 호구(戶口)제도는 인구 20만 명 이하 소도시 전면개방, 인구 20만~50만 명의 중등 도시는 부분개방의 변화를 만들어 내었으나 인구 100만 명 이상의 대도시는 제한이 유지되었다.²⁷

하지만 자세히 보면 이번 경제 개혁의 핵심 논쟁 중 많은 부분에서 신 좌파 경제학자들의 주장이 곳곳에 나타나고 있다. 비록 많은 부분이 실행되지는 못했지만 농민들의 개별 토지 소유권과 매매권에 대한 제도 개혁 논쟁, 급속한 도시화 추진으로 중·소도시의 노동력 부족을 위한 호구제도의 개혁 등은 충칭모델로 대변되는 신 좌파 학자들이 주장하고 제시해온 정책들이다.²⁸ 즉, 그간 외부로부터 충칭모델과 광둥모델을 비교하며 좌·우파의 경제정책의 경쟁과 보시라이(薄熙來) 사건에서 불거진 좌파정치 세력의 부상에 대한 우려가 중국 공산당 내에 존재하였지만 이번 3중전회의 결과를 비추어보면 경제, 사회, 행정 제도의 개혁과 발전 방안(특히 호구제도와 토지제도 개혁)에서 좌·우파의 시각 모두 유연하게 정책에 반영된 모습이 보인다.

4. 결론

2012년 11월 중공 제 18기 전국대표대회부터 시작되었던 중국의 지도부 개편은 2013년 3월에 개최된 제12기 전국인민대표대회를 거치며 그 모습이 드러났다. 시진핑을 중심으로 한 중국의 신 지도부는 등장 이후 계속해서 각 부문에서 개혁의 고삐를 죄어왔다. 특히 작년 11월 열린 18기 3중전회를 통해 이러한 전면적인 개혁을 심화시킬 제도적인 뒷받침 마련에 고심해왔다.

3중전회 직후 발표된 개혁안에 외부에서는 실망을 나타내는 목소리

가 많았으나 이후에도 이어진 중국 정부의 개혁적인 제도의 발표와 반(反) 부패 활동들은 이러한 시진핑 지도부의 개혁의지가 일회성 이벤트가 아닌 계속된 개혁에 고삐를 죄어 나가는 모습으로 평가된다.

또한 3중전회 이후 시진핑 주석이 ‘중앙전면심화개혁영도소조’ 조장의 직위와 ‘국가안전위원회’의 주임자리를 모두 차지하며 한층 더 자신의 국내 정치적 기반을 강화시킨 점은 시 주석의 리더십 강화뿐만 아니라 중국의 핵심 지도부가 시 주석의 권력기반 강화를 용인할 만큼 현 시기에서 개혁이 필요함을 인정하는 모습이 묻어나고 있다. 또한 외부로부터 충칭모텔과 광둥모텔의 비교, 보시라이 사건을 중심으로 중국 공산당 내 좌·우파 충돌에 대한 보도가 잇달았지만, 호구제도와 토지 제도를 중심으로 경제, 사회, 행정 제도 개혁에서 좌·우파의 시각 모두를 유연하게 정책에 반영한 모습 또한 급속한 발전에서 나타나는 중국 내의 여러 문제점들을 개혁적인 제도로 해결하기 위한 시진핑 지도부의 절심함이 나타나고 있다. 이제 이러한 제도적 개혁과 반 부패의 모습들이 다음달 열리는 ‘양회’를 통해 다시 한 번 보완되고 강화된 모습으로 나타난다면 시진핑 지도부의 개혁의 방향성과 의지는 더욱 뚜렷하게 중국 내·외부에 전달되리라 생각한다.

1. 이번 회의에는 중앙위원 205명 중 204명이, 후보중앙위원 171명 중 169명이 참석하였다. 또한 중앙기율위원회 상무위원회위원들과 관련부분 책임자들, 당의 18기 대표 중 일부 하부조직 인사들, 그리고 전문가들이 옵저버로 참여하였다.
2. 덩샤오핑은 1978년 12월 11기 3중전회를 통해 자신의 개혁개방정책을 중국 공산당의 공식정책으로 천명하였다. 개혁개방정책의 효과로 경제적 이익이 중국사회에 퍼져나가기 시작한 90년대 이후 장쩌민 주석은 1993년 11월에 열린 14기 3중전회의 ‘사회주의 시장경제체제의 건립에 관한 몇 가지 문제의 결정’을 통하여, 그리고 후진타오 주석은 2003년 10월 개최된 16기 3중전회의 ‘중공중앙 시장경제체제 완성(完善)에 관한 몇 가지 문제의 결정’을 통해 경제발전에 대한 사상 노선, 경제발전의 지속, 그리고 이로 인해 나타나는 중국 사회 내부의 문제점들에 대한 해결을 골자로 한 제도 개혁의 방향을 제시하였다. 특히 14기 3중전회에서 냉전종식과 천안문 사태 이후 개혁개방 정책에 대한 비판론이 높아지자 덩샤오핑은 1992년 초의 ‘남순강화(南巡講話)’를 통해 이를 잠재우고 개혁개방노선을 다시 한번 당의 공식정책으로 확인하였다.
3. “China’s leaders push bigger role for market” *The New York Times*, December 13th, 2013.
4. 新京报, 2013년 11월 13일, Global Times, December 13th, 2013.
5. 한국언론에서는 ‘노동교화제도’로 번역하여 소개함.
6. “中央全面深化改革決定全文公布” 新京报, 2013년 11월 16일, <http://www.bjnews.com.cn/news/2013/11/16/292927.html>.
7. 인민일보, 2013년 12월 9일.
8. 차오 단장은 개혁·개방 시작 당시 식량부족현상으로 인해 북경 상해 등의 대도시에서조차 정량의 식량만 배급했었음을 자세히 설명하였다.
9. 이는 중국이 세계 최대의 사형집행국임을 의식한 행동으로 보인다. Amnesty International의 자료에 의하면 2012년 중국은 다른 모든 국가들의 수를 합친 것보다 많은 사형집행을 한 나라로 알려졌다. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT50/001/2013/en/bbfea0d6-39b2-4e5f-a1ad-885a8eb5c607/act500012013en.pdf>, 또한 *The Economist*에서는 중국에서는 2012년 약 3,000건이 넘는 사형이 집행되었다고 주장했다. 2013년 8월 3일, <http://www.economist.com/news/china/21582557-most-worlds-sharp-decline-executions-can-be-credited-china-strike-less-hard>.
10. “China to let market play ‘decisive’ role” UPI, 2013년 11월 13일, “亞 중시, 美 출구전략 우려·中 3중전회 개혁 실패에 하락” 매일경제, 2013년 11월 13일, 하지만 중국 증시는 3중전회 폐막 후 다시 상승하는 모습을 보였다.
11. 조영남, 2012, 《중국의 법치와 정치개혁》, 경기도 파주: 창비, pp.25~27.
12. 중국 국내정치의 대표적 연구자인 조영남 교수는 중국의 최고 지도부 또한 기득권 계층이 분명하므로 최고 지도부가 기득권 계층의 부정부패와 이해관계를 개혁한다는 것이 가능한지는 저자의 질문에 현재 최고 지도부가 추진하는 개혁의 대상인 중국의 기득권 계층은 1) 중앙관

- 료, 2) 국유기업의 임원들, 3) 홍얼다이(红二代, 중국 공산당의 공훈인사들의 후손들, 대체로 혁명 2, 3 세대를 지칭하는 당·정부 관료들의 자제)들이라고 정의하였다.
13. “中央全面深化改革决定全文公布”의 九、推进法治中国建设(9. 법치중국건설추진)의 (32)와 (33)항.
 14. “习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话” 신화망, 2013년 1월 22일, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/22/c_114461056.htm.
 15. “各地贯彻总书记讲话精神 狠刹铺张浪费之风” 신화망, 2013년 1월 28일, http://news.xinhuanet.com/local/2013-01/28/c_124278779.htm.
 16. “Exclusive: Li Keqiang fought strong opposition for Shanghai free-trade zone plan” South China Morning Post, July 15th, 2013, <http://www.scmp.com/news/china/article/1282793/li-fought-strong-opposition-shanghai-free-trade-zone-plan>.
 17. 다음으로는 기제(机制) 115차례, 체제(体制) 88차례, 발전(发展) 87차례, 시장(市场) 82차례, 당(党) 74차례, 정부(政府) 51차례, 인민(人民) 43차례, 자본(资本) 38차례, 사회주의(社会主义) 36차례, 민주(民主) 34차례 등이다. 新京报, 2013년 11월 16일.
 18. 현재 한국에서 ‘정좌경우’가 많이 회자되고 있다. 이는 경제는 우파, 정치는 좌파라는 경제적 의미로도 쓰이고 있지만 다른 한편으로 중국 최고 지도부가 경제와 정치 제도 개혁에서 좌·우파 양쪽의 이론과 정책 제의를 국내외 상황에 따라 효율적이고 융통성 있게 사용하고 있다고 볼 수 있는 부분이다.
 19. 대표적인 ‘정관’의 지방 파견으로는 중앙기율상임위원회, 양샤오두(杨晓渡) 상해시 기율위원회 서기로, 칭화대학교 당위원회 서기 후허핑(胡和平)이 저장성 당위원회 조직부 부장으로 각각 임명되었다. 그 외에도 3명의 당 중앙위원들이 광둥성 지도부에 배치된 인사 등이 많은 관심을 받았다. “三中全会后人事变动梳理: 位京官空降地方” 中国新闻周刊网, 2013년 11월 29일, <http://politics.inewsweek.cn/20131129/detail-75712.html>.
 20. “习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第一次会议” 중국공산당신문, 2014년 1월 23일, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0123/c64094-24201660.html>; “中央全面深化改革领导小组下设6个 专项小组” 중국공산당신문, 2014년 1월 23일, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0123/c164113-24203585.html>.
 21. “三中全会后人事变动梳理: 多位京官空降地方” 中国新闻周刊网, 2013년 11월 29일, <http://politics.inewsweek.cn/20131129/detail-75712.html>.
 22. 추수룡 교수는 북경에서 열린 Asan Beijing Forum 2013의 제1세션 “Deepening Korea-China Relations”에서 이같이 주장하였다.
 23. “중앙 순시조”는 2009년 “중앙순시공작영도소조”를 설립하며 제도화된 활동으로 시진핑 정부에서 강화된 활동 모습을 보이고 있다.
 24. 중국 정부는 2013년 8월 26일 왕용춘(王永春) 중국석유 부총재를 구속한 데 이어 27일에는 국무원 국유자산감독관리위원회가 리화린(李華林) 중국석유 부총재, 란신취안(冉新權) 중국석유주식유한공사 부총재, 왕다오푸(王道富) 중국석유주식유한공사 탐사개발원장 등을 구속하였다.
 25. 하지만 이들은 모두 전 중공중앙 상무위원 겸 정법위원회 서기였던 저우용강(周永康)과 가까웠던 인사들로 저우를 노리는 조사라는 분석이 대두되고 있다.
 26. “中 시진핑이 경제까지 챙기는 1인체제로… ‘내가 유일 보스’” 조선비즈 2013년 12월 23일, http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2013/12/23/2013122303447.html; “중국 정치개혁은 시진핑 권력 강화… 1인 지배체제 가나” 중앙일보 2014년 2월 13일, <http://joon-gang.joins.com/article/aid/2014/02/13/13467546.html?cloc=olink|article|default>.
 27. “中 국유기업, M&A 허용… ‘중국판 재벌’ 길 열어” 한국경제, 2013년 11월 24일.
 28. Zhiyuan Cui, “Partial Intimations of the Coming Whole: The Chongqing Experiment in Light of the Theories of Henry George, James Meade, and Antonio Gramsci” *Modern China* 37(6), 2011, Zhiyuan Cui, “The Chongqing Experiment: the way forward for China?” in Mark Leonard ed, *China 3.0*. The European Council on Foreign Relations (Nov, 2012), pp.26~31.

세일즈 외교로 기억된 박근혜 정부의 외교 첫해



김한권 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터장이다. 미국 코네티컷 주립대에서 정치학 학사와 행정학석사(MPA)를, 미국 American University에서 국제관계학 박사를 취득했다. Post-Doc과정을 중국 칭화대(清華大)에서 마치고(2008.03~2010.12), 칭화대의 국제전략과 발전연구소의 연구원(2011.01~08)과 북경대 국제관계학원에서 연구학자를 지냈다(2011.09~12). 이후 국립외교원 중국연구센터 객원교수로 재직하였다(2012.01~06). 주요 연구분야는 중국의 외교정책과 민족주의, 그리고 북-중 경험이다. 주요 저서로는 《차이나 콤플렉스》(공저), (아산정책연구원, 2014); “A New Type of Relationship between Major Countries and South Korea: Historical and Strategic Implications”, *The Asan Forum* (E-Journal), (Dec. 20, 2013); The Implications of the Chinese “String of Pearls” for the U.S. Return to Asia Policy: the U.S., China, and India in the Indian Ocean. *Journal of Global Policy and Governance*, Volume 2 Number 2 (2013); “중국 당·군 관계의 변화와 북·중 관계 전망: 시진핑 시대의 당·군 관계와 대북 정책,” 국립외교원 외교안보연구소 2012년 정책연구과제 1 (2013년 2월), pp. 281~316. (ISSN: 2005-7512); “The Multilateral Economic Cooperation for Tumen River Area and China’s Leadership” 《국제정치연구》, Vol. 13, no.2 (2010.12) 등이 있다.

최 강 부원장

봉영식 선임연구위원

김지윤, 김한권, 이재현 연구위원

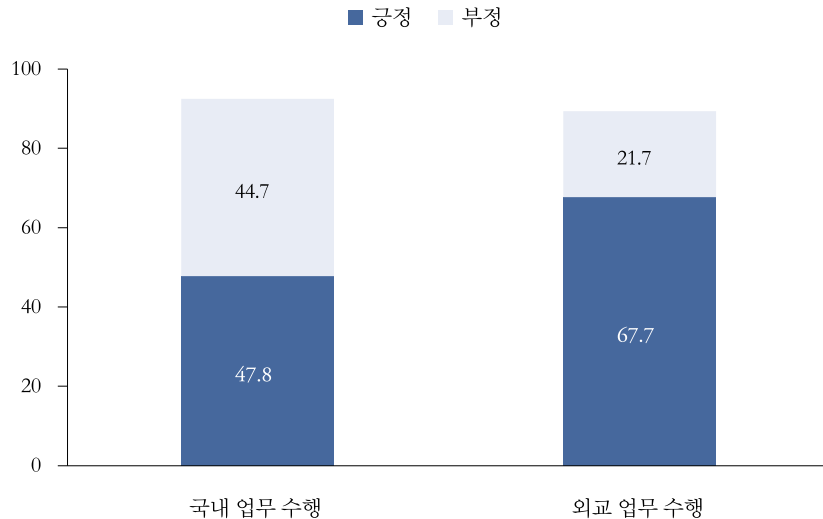
아산정책연구원

박근혜 정부 1년

다가오는 2월 25일로 박근혜 정부는 출범한 지 1년을 맞게 된다. 국내외적으로 많은 사건과 논쟁이 있었지만, 박근혜 대통령은 취임 후 1년 동안 꾸준히 높은 지지율을 유지해 왔다. 가장 지지율이 높았던 7월에는 70% 가까이 되었고, 이후 지지율이 떨어졌다고 판단되는 12월에도 50%를 상회하는 지지를 받았다. 이러한 것은 전직 대통령들이 취임 1년을 거치면서 80%에 육박했던 초기 지지율이 급속도로 하강곡선을 그렸던 것과는 매우 대비되는 현상이었다고 하겠다.

지지율로만 본다면 매우 성공적인 1년을 보냈다고 하겠지만, 실질적인 정책면에서는 어떤 평가가 적절한지를 살펴볼 필요가 있다. 특히 박근혜 대통령의 경우 국내 업무 수행에 대한 지지도(47.8%)보다 외교 업

그림 1. 박근혜 정부 1년 업무 수행 평가 (%)



무 수행 지지도(67.7%)가 월등히 높게 나타났다는 점에서 눈길을 끈다. 박근혜 대통령의 외교 업무 수행에 대해서는 박근혜 대통령을 지지하지 않는 유권자 집단 사이에서도 높은 편으로(30.9%), 지지 여부를 떠나 외교정책에 있어서 높은 점수를 받고 있음을 알 수 있다. 박근혜 정부의 외교정책에 대한 긍정적 평가는 이념 성향이나 연령에 상관 없었다. 물론 정도의 차이는 존재했지만, 전 세대에 걸쳐서 과반이 넘는 국민이 긍정적으로 평가했으며, 진보 성향 응답자의 52.9%도 높은 점수를 주었다.¹ 이러한 여론조사 결과만을 놓고 본다면, 국민들은 박근혜 정부의 첫해 외교를 상당히 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보인다.

그렇다면, 실제 박근혜 정부의 외교정책에 대한 전문적인 평가와 여론조사를 통해 알아본 일반 국민의 의견과는 어떤 차이가 있을까. 취임 1년 동안의 공과에 대해 여러 의견이 나오고 있는 이 시점에서 이 이슈

브리프는 지난 1년간 박근혜 정부의 외교정책을 되짚어보기 위해 기획되었다. 특히 여론조사 속에 숨겨진 허수를 설명하고 성공적으로 받아들이지는 박근혜 정부 외교정책의 진정한 문제점은 무엇이었는지를 식별하고자 한다. 마지막으로 정책적 제언을 통해 남은 임기 동안 더욱 성숙한 외교정책을 수행하는 데에 도움이 되고자 한다.

박근혜 표 외교정책보다 이명박 표 외교정책으로 기억된 1년

박근혜 정부는 출범 당시 3대 외교정책 기조로 한반도 신뢰 프로세스, 동북아 평화협력구상, 그리고 중견국 외교를 내건 바 있다. 그러나 1년이 지난 지금 시점에서도 각 정책이 지향하는 바, 지향하는 바를 이루기 위한 구체적 추진수단, 추진상황 등에 대해서 명료하게 알려진 바가 부족하다.

한반도 신뢰 프로세스는 핵문제 등으로 남북 간 긴장이 고조된 상태에서 일단 확고한 안보 태세를 취하는 것을 전제조건으로 한다. 그리고 이를 바탕으로 작은 규모라도 할 수 있는 분야에서 남북이 협력을 재개하여 점차 신뢰를 높이고 지속 가능한 평화를 정착시킨다는 정책이다. 이 정책은 일방적으로 북한에 도움만 주는 것이 아니며 한국의 대북한 지원과 협력에 대한 반대 급부로 북한의 신뢰구축을 위한 구체적 행동이 서로 맞물려 돌아가는 것을 구상하고 있다. 박근혜 정부는 아시아 지역에서 경제적 상호 의존과 정치·안보적 불신이 공존하며 지역의 번영을 가로 막는 모순적 상황인 아시아 패러독스(Asian Paradox)의 해결을 두 번째 주요 외교 목표로 삼았다. 이런 모순의 해결을 위한 정책 대안이 동북아 평화협력구상이다. 이 정책은 우선 주변 핵심 이해 당사국과 양자 혹은 소다자 협의 프로세스를 가동하고 중국에는 동북아 평화협력을 위한 협의 메커니즘을 형성하는 것을 목표로 한다. 중견국 외

교는 국제사회에서 높아진 한국의 위상을 반영하여 중량감 있는 국제적 역할을 하는 것을 목표로 한다. 보다 구체적인 정책 방향으로서는 정부는 다른 주요 중견국과의 네트워크 강화를 통해 세계평화와 인권에 대한 기여, 새로운 안보 문제에 대한 협력 강화, 글로벌 경제문제 해결을 위한 창조적 리더십 발휘 그리고 개발협력의 확대 등을 제시했다.

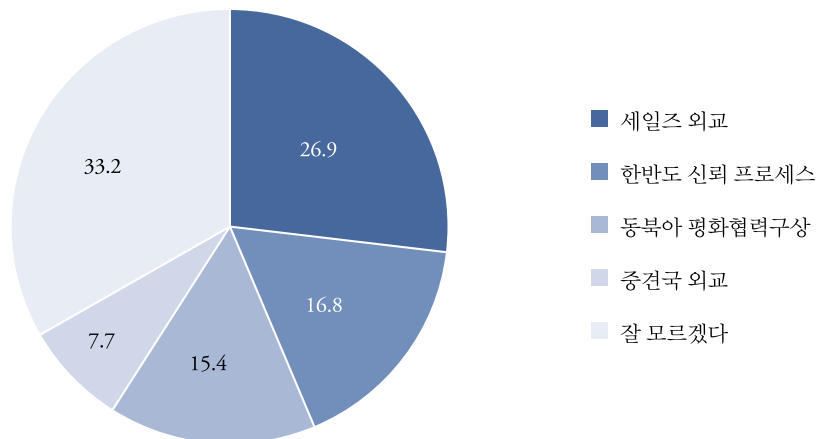
그러나 2013년 2월 취임한 박근혜 정부는 지난 1년 동안 애초 야심 차게 내세웠던 이 세 가지 대표 외교정책 분야에서는 국민들로부터 기대만큼 관심을 받지 못한 것으로 나타났다. 박근혜 정부의 외교정책에서 가장 먼저 떠오르는 정책을 물어봤을 때, 국민들은 박근혜 표 외교정책의 대표 슬로건인 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력구상, 그리고 중견국 외교가 아닌 이명박 정부 때 각광을 받았던 소위 ‘세일즈 외교’를 기억하고 있는 것으로 나타났다. <그림 2>에 나타나 있듯이 박근혜 정부의 외교정책하면 세일즈 외교가 가장 먼저 떠오른다고

답한 응답자는 전체의 27%였고, 실제 박근혜 정부의 정책 어젠다였던 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력구상을 꼽은 응답자는 각각 17%와 15%였다. 더 눈길을 끄는 것은 ‘잘 모르겠다’라는 응답이 33%에 이른다는 것이다.²

흥미로운 점은 박근혜 정부의 외교정책에 후한 점수를 주었던 67.7%의 응답자 중에서도 무려 29.1%가 세일즈 외교를 가장 먼저 떠올렸다는 것과 25.4%가 잘 모르겠다는 대답을 했다는 점이다. 또한 박대통령의 지지기반인 새누리당 지지자의 31.6%도 세일즈 외교를 박근혜 정부의 대표 정책(signature policy)으로 생각하고 있었고 잘 모른다는 응답도 21.9%나 됐다. 마찬가지로 무려 85%나 되는 노년층이 박근혜 정부의 대외 정책에 긍정적인 점수를 주었지만, 정작 41%는 박근혜 정부의 대표 정책이 무엇인지 모르겠다는 답변을 했다. 전형적인 ‘묻지마 지지’ 현상이라고 하겠다.

박근혜 정부의 대표 정책이 원래 정부가 내세웠던 정책분야가 아닌 세일즈 외교로 기억되었다는 사실은 정부 외교정책에 대한 국민의 후한 평가가 제대로 된 것인지에 대해 근본적인 질문을 하게 한다. 더불어, 지난 1년간의 박근혜 정부 외교정책의 좋은 성적표 중 어느 정도가 박근혜 정부의 올바른 전략적 사고와 선택의 결과로 볼 수 있는지에 대한 문제가 제기된다. 국민의 27%가 세일즈 외교를 박근혜 정부의 대표 외교정책으로 손꼽은 것은 박근혜 대통령의 잦은 해외 순방과 ‘세일즈 외교’를 하겠다는 선언에 기인하는 듯하다. 외국 방문 때마다 언론은 ‘세일즈 외교’라고 대대적으로 보도하며 정상 회담의 경제적 이익이 얼마인지를 보도했다. 박근혜 대통령은 취임 첫 해인 2013년 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 회의와 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 회

그림 2. 박근혜 정부의 대표적 외교정책 (%)



의, 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 등의 회의 참석과 함께 국민 방문차 총 10개국을 방문했고, 그때마다 ‘세일즈 외교’가 등장했다. 다수의 국민이 박근혜 정부의 가장 대표 정책인 한반도 신뢰 프로세스보다 세일즈 외교를 더 기억한다는 것은 최다 순방 횟수를 기록했던 이명박 대통령의 외교정책과 차별성이 떨어진다는 측면에서 유의할 만한 부분이다. 게다가 세일즈 외교는 그 효율성이나 실질적으로 손에 잡히는 경제적 산물이 무엇인지 모호하다는 측면에서, 한 국가 정상의 외교정책으로 삼기에는 무리가 있다. 또한 이는 곧 박근혜 정부가 기존 외교정책인 한반도 신뢰 프로세스, 동북아 평화협력구상, 중견국 외교정책을 국민들에게 제대로 설명하지 못한 책임도 있다는 의미가 되며, 이 정책들이 결과적으로 성공적이지 못했다는 것을 의미하기도 한다.

물론, 박근혜 정부를 둘러싼 외교적 환경이 녹록하지는 않았다. 끊임 없이 도발위협을 일삼은 북한 김정은 정권과 퇴행적인 역사인식으로 도발적인 정치행보를 일삼은 일본 아베 정권으로 인해 사실상 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력구상이 제대로 가동되기 힘들었다는 반박도 가능하겠다. 그러나 국민 3명 중 1명이 박근혜 정부가 2012년 대선 기간과 2013년 내내 대표적인 외교정책으로 내세웠던 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력구상에 대하여 잘 모르겠다고 응답한 것은 외교정책의 성공에 힘입어 좋은 평가를 받는 대통령의 성적표로는 많은 아쉬움이 남는다. 따라서 두 정책의 미진한 성과를 외부환경의 탓으로 돌리기는 힘들 듯싶다.

한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력구상

북한의 의미 있는 행동을 통해 남북 간 신뢰를 쌓고 남북 간 교류협

력을 통해 작은 통일기반을 구축하겠다는 한반도 신뢰 프로세스는 위기상황에 직면하기도 했으나, 개성공단 폐쇄와 발전적 정상화(3통 문제에서의 진전), 이산가족 상봉, 나진-하산 연계 등과 같은 나름대로 소기의 성과를 거두었다. 이러한 과정에서 원칙에 입각한 단호한 입장으로 북한을 상대했다는 점이 여론조사 결과에도 반영된 것으로 보인다. 그러나 가장 핵심인 북핵문제 해결과 군사적 문제가 해결되지 않고 있다는 점에서 국민들로부터 세일즈 외교에 비해 낮은 인지도와 평가를 받은 것으로 해석된다.

한반도 신뢰 프로세스가 진전을 이루기 위해서는 북핵문제를 포함한 안보이슈의 해결이 요구되는데, 이 점에 있어서 북한의 호응을 어떻게 확보할 것인가가 관건이다. 최근 들어 북한이 유화적 태도를 취하고 있는 것이 지난 1년간 박근혜 정부가 추진한 한반도 신뢰 프로세스의 결과인지, 아니면 주변정세에 대한 판단과 전략적 계산에 입각한 북한의 단기성 공세인지를 면밀히 판단하고 대응해 나갈 필요가 있다.

또한 북한문제를 둘러싼 미국, 중국 등을 포함한 주변국들 간 복잡한 이해관계를 어떻게 풀어나갈 것인가가 중요한 도전이다. 미국은 한반도 신뢰 프로세스를 적극 지지하는 입장에 있고 특히 박근혜 정부가 ‘도발→협상→보상’이라는 과거의 악순환 고리를 끊었다는 점에서 높은 평가를 하고 있다. 반대로 중국은 박근혜 정부가 보다 유연한 대북정책을 추진할 것을 기대하고 있다. 북한 문제를 둘러싼 한-미-중 3국 협력을 강조해 온 박근혜 정부로서는 어떻게 미국과 중국을 끌어들이고 협력을 이끌어 낼 것인가가 큰 도전으로 다가올 것이다.

동북아 평화협력구상과 관련해서는 그 명확한 목표, 추진체계 등이 정부에 의해서 명확히 정리된 바는 아직 없으며, 큰 슬로건 아래 다양한 해석들이 오가고 있다. 따라서 이런 외교정책에 대한 일반 국민의 판단

은 피상적이고 잘못된 정보에 기반하고 있을 가능성이 높다.

실제로 박근혜 정부의 동북아 평화협력구상이 동북아시아 지역문제 해결에 효과적이었다고 보느냐는 질문에 47.9%의 국민이 긍정적이었다고 대답한 바 있다. 그러나 정책의 실행 차원에서 동북아 평화협력 구상에 그리 높은 점수를 주기 어렵다. 동북아 평화협력구상과 관련하여 지금까지 가시적으로 이루어진 외교적 노력은 2013년 정상회담 시 중국, 미국을 대상으로 한국의 동북아 평화협력구상을 설명했으며, 이에 대한 지지를 요청했고, 미국과 중국의 원론적인 지지를 이끌어낸 것 뿐이다. 이를 넘어선 구체적 정책은 아직 추진된 바가 없다고 봐도 무방할 것이다.

박근혜 정부의 3대 외교정책 구상 중 하나인 동북아 평화협력구상의 추진이 정부 출범 1년이 지난 시점에서도 이렇게 지지부진한 이유는 정책이 실행될 환경에 관한 잘못된 판단, 그리고 이런 판단에 따른 접근 법상의 오류 때문이라고 설명할 수 있다.

가장 큰 문제점은 동북아 평화협력구상이 펼쳐지는 현 전략 환경과 이 구상의 목표 사이의 현실적 괴리가 너무 크다는 것이다. 동북아 평화협력구상은 동북아 국가 간의 갈등을 넘어서 서로 신뢰를 회복한 바탕 위에서 협력을 주장하고 있다. 그러나 정부 출범 이후 기대와 달리 동북아 국제정세는 악화일로를 걸어왔고, 한국 정부는 이런 맥락 속에서 환경변화를 수용해 동북아 평화협력구상을 탄력적으로 변화시키고 운용하지 못했다. 즉, 동북아의 객관적 환경이 갈등의 부재라는 소극적 평화도 이루지 못하고 퇴보하고 있는 상황에서 동북아 평화협력구상은 오히려 진정한 협력과 신뢰라는 적극적 평화를 주장하고 있어, 현실적으로 정책의 실행이 어려울 뿐만 아니라 주변국으로부터 적극적 지지를 이끌어내지 못하고 있다.

두 번째로 동북아 평화협력구상은 국가 간의 갈등, 불안한 전략-안보 환경의 개선을 위해서 다분히 구성주의적이고 연성적(soft) 접근방법을 택했다. 다시 말해 안보 문제 등 대립을 가져올 수 있는 전통적인 문제는 일단 접어 두고 비전통안보(Non-Traditional Security)나 인간안보(Human Security) 등 덜 민감한 문제부터 협력을 시작하고 이를 통해 국가 간 신뢰를 구축하며 그 기반 위에서 동북아의 평화와 협력을 구상했다. 그러나 현 동북아의 정세는 앞서 언급한 바처럼 최소한의 소극적 평화도 확보하기 힘든 힘과 힘이 충돌하는 상황이다. 이런 맥락에서 연성적 접근법이 지역국가들로부터 큰 반향과 협조를 불러 일으키는 힘들다.

또한 대화를 통해 상대방의 인식을 바꾸는 사회화의 과정을 거치고 신뢰를 구축하는 구성주의적 접근 방법에 기반한 구상은 장기적으로 접근해야 할 문제이지, 지금과 같은 동북아 상황에서는 맞지 않는 접근법이다. 오히려 지금처럼 지역 국가들 사이 마찰 등이 최고조에 이른 시점에서는 이 구상이 장기적 프로세스가 아닌 동북아 국가 간 갈등을 해결하기 위한 정책수단으로 평가 절하되고 있다고 하겠다.

주변국 외교정책의 높은 평가

박근혜 정부의 주변국 외교에 대한 국민들의 평가는 대체로 후한 편이었다(표1 참조). 대미 정책과 대중 정책은 각각 60.5%와 59.9%의 응답자가 긍정적으로 평가했는데, 이는 성공적인 정상회담의 결과인 듯하다. 실제로 박근혜 대통령의 지지율은 미국 오바마 대통령과 중국 시진핑 주석과의 정상 회담들이 성공적으로 끝난 후인 7월 가장 높은 수치를 기록했다. 미국에서의 또 하나의 성과로는 미연방의회에서 이루

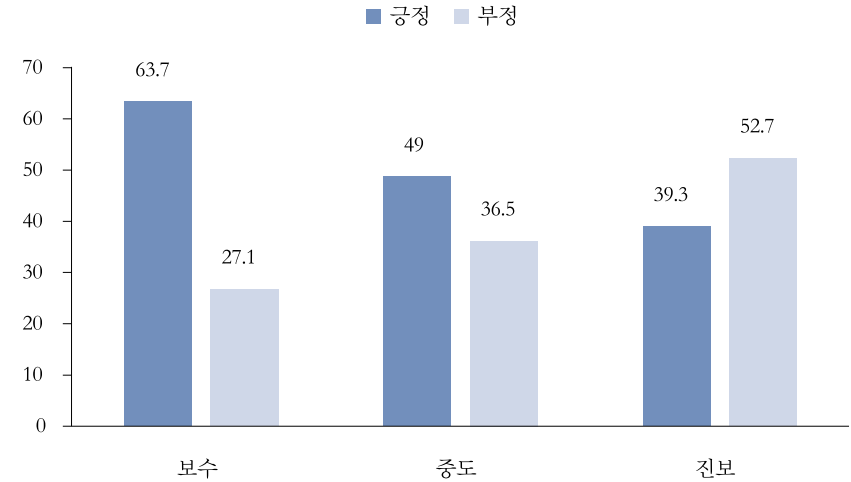
표 1. 주변국 외교정책 평가 (%)

	긍정	부정
대미국 정책	60.5	21.6
대중국 정책	59.9	20.2
대일본 정책	51.9	34.7
대북한 정책	57.9	30.0

어졌던 박근혜 대통령의 연설을 꼽을 수 있겠다. 대북정책 역시 좋은 평가를 받았다. 특히 4월 전격적으로 이루어졌던 개성공단 철수 결정과 이행은 대북 문제에 있어서 단호한 모습을 보여줌으로써 일반 국민들에게서 긍정적인 평가를 이끌어낸 듯하다. 험악한 일로를 걷고 있는 일본과의 관계는 상대적으로 가장 낮은 점수를 얻은 부분이다. 과반이 살짝 넘는 51.9%의 응답자가 긍정적으로 평가했고, 34.7%가 부정적으로 평가했다. 특히 일본 문제에 있어서는 이념 성향별로 평가가 확연히 갈렸다. 여타 국가들과의 정책에 있어서는 진보, 중도, 보수 정도의 차이는 있지만 대체로 긍정적인 평가를 내리고 있는 반면, 대일 정책에서는 보수와 진보의 시각차가 컸다. 강경한 대일 정책을 펴고 있는 박근혜 정부에 지지 기반인 보수층은 63.7%의 긍정적 평가를 내리고 있는 반면, 진보층은 52.7%가 부정적으로 바라보고 있었다(그림 3 참조).

박근혜 정부의 대중국 정책은 긍정적인 평가(59.9%)가 부정적인 평가(20.2%)에 비해 월등히 높아 대미국 정책(긍정적 평가 60.5%, 부정적 평가 21.6%)에 이어 두 번째로 높은 점수를 국민들에게 받았다. 대중국 정책에 긍정적인 평가를 내린 응답자에게 어느 부분이 가장 성공적이었는지를 물었을 때 정부 간 신뢰형성(29.9%), 경제 협력(23.9%),

그림 3. 대일본 정책 평가: 이념 성향별 (%)



군사·안보(18.4%), 문화·인적 교류(13.5%)의 순으로 나타났다. 똑같은 질문을 부정적으로 평가한 응답자에게 했을 때, 흥미롭게도 가장 실패했다고 생각한 부분 역시 정부 간 신뢰형성(34.8%), 경제 협력(19.2%), 군사·안보(18.2%), 문화·인적 교류(10.9%)의 같은 순서로 나타났다. 이러한 현상은 먼저 중국을 보는 한국인의 양면성과 동시에 일반 국민은 외교를 해외 순방과 정상회담을 중심으로 인식하고 있음을 나타낸다.

‘정부 간 신뢰형성’이 긍정적 평가와 부정적 평가 모두에게서 1위를 차지한 점은 작년 6월 한중 정상회담을 중심으로 나타난 양국 정상 간의 친밀한 관계와 신뢰 형성의 노력을 높이 평가한 반면, 미·중 사이에서 전략적 균형점을 유지하려는 노력이 미국과 중국 모두로부터 신뢰를 잃을 수도 있다는 잠재된 우려가 함께 표출된 것으로 보인다.

실제로 한국은 앞서 언급한대로 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평

화협력구상'이라는 큰 틀에서 미국과 중국 모두의 원론적인 지지를 이끌어내는 데 성공했다. 하지만 표면적인 우호관계를 떠나 전략적인 경쟁관계를 통해 한국을 바라보는 미국과 중국의 시각에는 온도차이가 있다. 먼저 미국은 박근혜 정부가 이명박 정부에 비해 중국과 가까워졌다고 생각하고 있는 듯하다. 특히 미국 보수주의자들은 동북아에서 비상사태 발생 시 미국의 군사안보 전략을 위해 움직여줄 나라는 한국이 아니라 결국 일본이라는 시각을 가지고 있다. 중국 또한 마찬가지로 한국은 자국의 경제적 이익을 위해 중국과의 우호 관계를 중시하고 대중무역을 통해 많은 흑자를 거두어 가지만, 결국은 미국의 편에 설 것이라는 생각을 가지고 있다. 다시 말해 한국은 변화가 심해진 미·중의 경쟁에서 전략적 균형점을 잡기가 더욱 어려워졌고, 도리어 두 강대국 중 하나를 선택해야 하는 최악의 상황에 직면하게 될 수도 있다.

대중국 정책 부분 중 한미 동맹으로 인해 가장 제한적일 수 밖에 없는 군사·안보 분야가 부정적인 평가 부분에서 3위로 나타났다. 한국과 중국 사이에 '한류'나 여행객과 유학생의 증가와 같은 다양한 인적 문화적 교류가 일어나고 있는 것에 비해, 군사·안보 분야는 한미 동맹으로 인해 현재 일정한 한계점을 가질 수 밖에 없는 현실이 여론에 반영된 것으로 보인다. 중국은 미국과 전략적 경쟁 구도하에 있기 때문에, 많은 부분의 전략정보를 공유하는 한미 동맹의 구조상 한국과 중국 간의 전략적 논의와 협력은 일정한 한계를 가질 수 밖에 없다.

물론 작년 6월 한중 정상은 공동성명을 통해 외교, 안보 면에서 한국의 청와대 국가안보실장과 중국의 외교담당 국무위원 간 대화체제 구축, 외교장관 상호방문의 정례화 및 핫라인의 구축, 외교차관 전략대화의 연간 2회 개최, 그리고 외교안보대화, 정당 간 정책대화, 양국 국책연구소 간 합동 전략대화 추진 등을 합의했다. 하지만 최근 일어난 중

국 방공 식별구역(Air Defense Identification Zone, ADIZ) 사건 직전 한국의 청와대 국가안보실장과 중국의 외교담당 국무위원 간에 회담이 있었지만 상황을 예방하거나 조율하지 못했다. 또한 당시 외교장관 간의 핫라인도 사건 해결에는 별다른 효과를 내지 못했다. 북핵 문제에 있어서도 마찬가지로 한계를 보여준다. 이 역시 한중 간의 관계로 중국의 대북정책이 바뀌기 보다는 미·중 간의 힘의 구조에서 검토되고 있다. 모두 한중 관계가 한미 관계 그리고 미·중 관계에 의해 상당한 영향을 받고 있음을 보여주는 예이다.

통일 대박론 - 공감대 형성이 과제

박근혜 대통령은 지난 1월 초 취임 후 첫 연두기자회견에서 “통일은 대박이라고 생각한다.”라는 발언을 하여 통일에 대한 국민적 관심을 환기시킨 바 있다. 연초부터 시작되었던 통일론과 함께 ‘통일’이 정치권의 화두가 되기도 했다. 박근혜 대통령의 통일 대박론에 대한 국민의 공감대는 어떠한 지를 알아봤다.

아산정책연구원의 데일리폴에 의하면 박근혜 정부의 ‘통일 대박론’에 47.6%가 공감한다고 대답했고(매우 공감함: 21.9%, 어느 정도 공감: 25.6%), 37.4%가 공감하지 않는다(별로 공감하지 않음: 23.9%, 전혀 공감하지 않음: 13.5%)고 대답했다.

언론에서 상당한 반향을 불러일으켰던 것에 비하면 통일 대박론에 대한 공감대가 높다고 하기는 어렵다. 특히 ‘통일 대박론’에 대한 부정적인 인식은 30대 이하 진보성향 집단에서 강하게 나타나고 있다. 20대와 30대에서 통일 대박론에 공감한 비율은 각각 38.9%와 28.6% 그침으로써, 50대와 60대 이상 계층의 62.8%와 62.2%가 공감한다고 한 비율에

비해 매우 낮다. 특히 30대는 과반이 넘는 58.5%가 공감하지 않는다고 대답했다. 아산정책연구원 여론연구프로그램의 2013년 국민의식조사 결과에 따르면 통일 후 본인 경제적 상태를 어떻게 예측하느냐는 질문에 비관적인 전망은 20대 연령층에서 가장 높게 나타났다(74.6%). 통일 이후의 경제적 부담을 크게 느끼는 세대로서, 투자 전망에 의존한 '통일 대박론'이 아직 설득력을 갖지 못한 것으로 보인다.

또한 진보 집단의 53.2%가 공감하지 않는다고 답한 반면, 보수의 65.5%가 '통일 대박'에 공감한다고 답한 것은 흥미롭다. 북한에 대한 유화적 정서와 통일담론이 진보측에서 소유하고 있던 이슈였다는 점을 감안한다면, 보수 대통령인 박근혜 대통령의 통일 대박론에 진보 성향 응답자가 아닌 보수 성향 응답자가 호응하고 있다는 점은 통일 담론이 이념화 되었음을 의미한다. 이는 박근혜 정부뿐 아니라 어느 정권에서도 통일에 대한 범국민적인 담론을 이끌어내기가 매우 어려울 것을 짐작하게 한다.

결론: 비전의 가동을 기대하며

한국에서 새 정부의 많은 외교정책 구상이 그렇듯이 외교정책의 구체적인 비전과 내용은 일반 국민들에게 매우 피상적으로만 알려질 뿐이다. 그리고 이렇게 피상적으로만 알려진 외교정책 구상에 대한 일반 국민들의 평가는 구체적 외교정책의 방향에 대해서 알지 못하고, 그 구체적 성과에 대해서 면밀하게 따져 보지 않은 채 내려지는 경우가 다반사이다. 아산정책연구원의 여론조사 결과에서도 이와 비슷한 현상이 보였다. 상당수의 국민은 박근혜 정부의 외교정책이 성공적이었다고 평가했지만, 정작 정책에 대해 잘 모르는 응답자가 많았고 그나마 잘 기

억하고 있지 못했다.

2013년은 일반 국민의 호의적인 평가와 달리 실질적인 외교적 성과가 큰 한 해였다고 하기는 어렵다. 이는 박근혜 정부가 국내적으로 인사 문제와 국정원 사태를 비롯한 여러 사건에 휘말려 힘든 한 해를 보낸 이유도 있겠지만, 국외 상황 역시 쉽지만은 않았기 때문이기도 하다. 즉, 한반도 신뢰 프로세스나 동북아 평화협력구상을 실천하기에는 무리인 환경이었다고 보인다.

2014년의 외교적 환경은 지난 해보다는 나아질 전망이다. 지난 2월 12일과 14일 남북 고위급 접촉을 통해 이산가족 상봉 행사를 갖는 데에 전격적으로 합의했으며, 6자회담 재개에 미국측이 적극적으로 나서고 있음이 감지되고 있다. 특히 이산가족 상봉의 경우 다수의 국민에게 한반도 신뢰 프로세스 중 가장 중요한 사항으로 여겨지고 있는 만큼 (27.4%) 큰 긍정적 효과를 가져올 것으로 보인다.³ 또한 4월 오바마 대통령의 아시아 순방을 앞두고 한국과 일본 간의 화해 제스처를 요구할 가능성이 높은 만큼 한일 간의 외교적 물꼬를 틀 수 있을 것으로 보인다. 한결 나아진 환경에서 박근혜 정부의 세 가지 외교정책 기조인 한반도 신뢰 프로세스, 동북아 평화협력구상, 중견국 외교가 제대로 가동될 수 있기를 기대해 본다.

아산데일리폴 조사개요

조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명

표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 3.1\%$ 포인트

조사방법: 유선/휴대전화 RDD 전화인터뷰 조사

조사기간: 2014년 2월 4일~2월 6일

실사기관: 리서치앤리서치

1. 이와는 달리, 국내 업무 수행은 이념 성향별, 연령별, 교육수준별로 상당한 차이가 있었다.
2. 이 수치는 대답을 하지 않은 무응답 2.4% 응답자를 뺀 후 계산한 수치이다.
3. 한반도 신뢰 프로세스에서 가장 중요한 것이 무엇인가를 물었을 때 27.4%가 남북 이산가족 상봉으로, 20.5%가 개성공단 정상가동으로 대답했다. 6자회담 재개가 18.2%로 그 뒤를 따랐고 북한의 연평도 포격에 대한 사과를 받아내야 한다는 응답이 13.8%였다. 금강산 관광사업 재개는 4.0%로 가장 낮았다.



최강 박사는 아산정책연구원 연구부원장이자 외교안보센터장이다. 2012년부터 2013년까지 국립외교원에서 기획부장과 외교안보연구소장을 역임했으며, 동 연구원에서 2005년부터 2012년까지 교수로 재직하며 2008년부터 2012년까지는 미주연구부장을 지냈다. 또한 2010년부터 2012년까지는 아

태안보협력 이사회 한국위원회 회장으로서 직무를 수행했다. 한국국방연구원에서는 1992년부터 1998년까지 국제군축연구실장, 2002년부터 2005년까지는 국방현안팀장 및 한국국방연구 저널 편집장 등 여러 직책을 역임했다. 1998년부터 2002년까지는 국가안전보장회의 정책기획부 부장으로서 국가 안보정책 실무를 다루었으며, 4자회담 당시 한국 대표 사절단으로도 참여한 바 있다. 1959년생으로 경희대 영어영문학과 졸업 후 미국 위스콘신 주립대에서 정치학 석사학위를 받고 오하이오 주립대에서 정치학 박사학위를 취득했다. 연구분야는 군비통제, 위기관리, 북한군사, 다자안보협력, 핵확산방지, 한미동맹 그리고 남북관계 등이다.



봉영식 박사는 아산정책연구원의 외교안보센터 외교정책 프로그램 선임연구위원이다. 미국 American University (2007~2010)와 Williams College 정치학과 (2005~2007) 조교수를 역임하고, Wellesley College에서 Freeman Post-doctoral Fellow이기도 했다. 연구분야는 동아시아 민족주의와 지역안보의 상관관계, 도서분쟁, 역사화해 등이다. 최근 출판물로는 “In Search of the Perfect Apology: Korea’s Responses to the Murayama Statement” (*Japan and Reconciliation in Post-war Asia: The Murayama Statement and Its Implications*, Kazuhiko Togo ed, 2012년)가 있으며, T.J. Pempel 교수와 *Japan In Crisis: What Will It Take for Japan to Rise Again?* (2012년)을 공동 편집하였다. 미국 University of Pennsylvania에서 정치학 석·박사학위를 취득하였다.



김지윤 박사는 아산정책연구원의 여론계량분석센터장 및 연구위원이다. 주요 연구분야는 선거와 재정정책, 미국정치, 계량정치방법론 등이다. 주요 연구실적으로는 <표집틀 설정과 표본추출방법에 따른 정치성향 분석의 문제점: 임의번호걸기와 전화번호부 추출방법 비교>(조사연구, 2011), <국회의원 선거결과와 분배의 정치학>(한국정치학회보, 2010), <Political Judgment, Perceptions of Facts, and Partisan Effects>(Electoral Studies, 2010), <Public Spending, Public Deficits, and Government Coalitions>(Political Studies, 2010), 《The Party System in Korea and Identity Politics (in Larry Diamond and Shin Giwook eds, *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*, Stanford University Press, 2014) 등이 있다. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 미국 UC 버클리대학에서 공공정책학 석사를, 미국 MIT 대학에서 정치학 박사를 취득했다. 캐나다 몬트리올 대학에서 박사후 연구원을 지냈다.



김한권 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터장이다. 미국 코네티컷 주립대에서 정치학 학사와 행정학석사(MPA)를, 미국 American University에서 국제관계학 박사를 취득했다. Post-Doc과정을 중국 칭화대(清華大)에서 마치고(2008.03~2010.12), 칭화대의 국제전략과 발전연구소의 연구원(2011.01~08)과 북경대 국제관계학원에서 연구학자를 지냈다(2011.09~12). 이후 국립외교원 중국연구센터 객원교수로 재직하였다(2012.01~06). 주요 연구분야는 중국의 외교정책과 민족주의, 그리고 북-중 경쟁이다. 주요 저서로는 《차이나 콤플렉스》(공저), (아산정책연구원, 2014); “A New Type of Relationship between Major Countries and South Korea: Historical and Strategic Implications”, *The Asan Forum* (E-Journal), (Dec. 20, 2013); The Implications of the Chinese “String of Pearls” for the U.S. Return to Asia Policy: the U.S., China, and India in the Indian Ocean. *Journal of Global Policy and Governance*, Volume 2 Number 2 (2013); “중국 당·군 관계의 변화와 북·중 관계 전망: 시진핑 시대의 당·군 관계와 대북 정책,” 국립외교원 외교안보연구소 2012년 정책연구과제 1 (2013년 2월), pp. 281~316. (ISSN: 2005-7512); “The Multilateral Economic Cooperation for Tumen River Area and China’s Leadership” 《국제정치연구》, Vol. 13, no.2 (2010.12) 등이 있다.

Evaluating President Park Geun-Hye's Foreign Policy in its 1st Year

Choi Kang Vice President

Bong Youngshik Senior Research Fellow

Kim Hankwon, Kim Jiyeon, Lee Jaehyon Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies



이재현 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 연구위원 및 대외협력실장으로 재직 중이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학 박사학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 최근까지 외교통상부 산하 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이며, 비전통 안보와 인간 안보, 오세아니아와 서남아 지역에 대한 분야로 연구를 확장하고 있다. 주요 연구결과물은 다음과 같다. “Political crises after democratization in South Korea and Thailand: Comparative perspectives of democratic consolidation” (2008), “Historical Review of ASEAN-Korea Relationship: Past, Present and Future” (2009), “East Asian Way to a Community Building: Beyond the Barrier of Theoretical Perception” (2010), “Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation” (2011), “전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계” (2012).

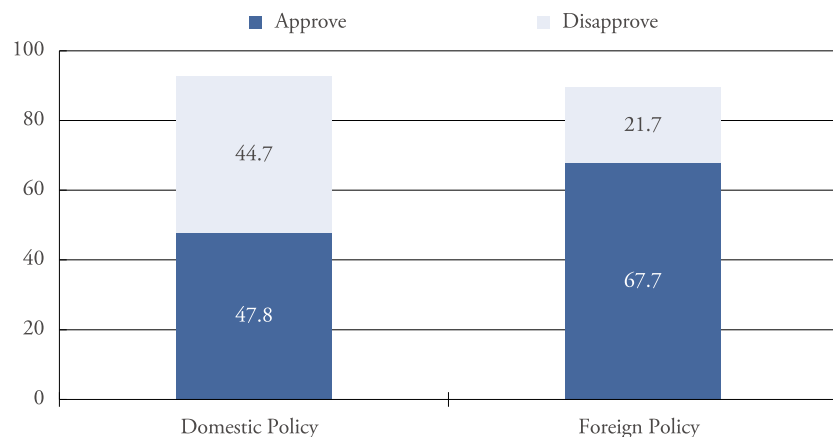
President Park Geun-Hye Administration's 1st Year

February 25, 2014 marks President Park Geun-Hye's first year as President of South Korea. Despite facing a host of domestic and foreign challenges throughout the year, President Park's approval rating remained remarkably buoyant through her first year in office. While approval rates reached their highest point in July 2013 at nearly 70%, even at their lowest point in December 2013, they still hovered around 50%. Her time so far in the Blue House draws stark contrast with the experiences of previous administrations, whose high approval ratings—hitting 80% in certain cases—plummeted during the course of their first years.

The numbers suggest that President Park's first year was a success. However, it is important to go beyond the numbers to evaluate the effectiveness of her policies. According to surveys conducted by the Asan Institute for Policy Studies, the public was strongly in support of President Park's performance on foreign policy, with 67.7% stat-

ing as such. In contrast, 47.8% approved of her handling of domestic policy issues. Support for President Park's handling of foreign policy was relatively high (30.9%) even among those who do not approve of her job performance overall. In fact, the survey results indicate that her performance on foreign policy was well received by the public regardless of party affiliation, ideology, or age. Even 52.9% of those who consider themselves to be progressive were in favor of her policy.

Figure 1. Evaluation of President Park's 1st Year as President (%)



This issue brief offers an examination of President Park's foreign policy during her first year in office. Specifically, it differentiates between results of public opinion polls and expert policy analyses while highlighting the dangers associated with taking public opinion polls at face value. Its primary goal is to get to the core of President Park's foreign policy evaluation to allow for smoother implementation of her foreign policy for the remainder of her presidency.

Former-President Lee Myung-bak's Foreign Policy Remains Large in the Public Minds

Upon taking office, the Park administration outlined her foreign policy in three forms: 1) 'Trust-building process on the Korean Peninsula' (hereafter, trust-building process); 2) the 'Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI),' and; 3) 'middle power diplomacy.' A year later, the specifics of these policies—their goals, ways to achieve these goals, and their achievements so far—are yet to be detailed.

The trust-building process is, first and foremost, a defensive policy in response to inter-Korean tensions created by North Korea's provocations. Based on this defensive posture, it aims to encourage inter-Korean cooperation as a way to build trust which could then lead to sustainable peace. Specifically, this is not a policy that simply allows South Korea to send unconditional aid to the North. Rather, it is a step-by-step approach to build trust with the North based on tangible results.

The NAPCI reflects President Park's effort to resolve what is known as the Asian Paradox—the situation in which growing economic interdependence has failed to generate political and military trust among Northeast Asian nations. This policy aims to develop bilateral or multilateral cooperation mechanisms among Northeast Asian countries and, in the end, create an environment conducive to peace and prosperity.

The third aspect of President Park's foreign policy is middle power diplomacy, which aims to build upon South Korea's middle power status to engage in important international issues. More specifically, it aims to strengthen Korea's network with other middle powers to become a global leader that contributes to global peace and improve-

ment of human rights, improves cooperation with the rest of the world on global security and economic issues, and increases its development cooperation efforts.

However, public opinion survey results show that President Park's three signature foreign policies have thus far failed to grab the attention of the public. When respondents were asked which foreign policy element first came to mind when thinking of President Park's first year in office, 25.7% answered 'sales diplomacy'—a policy most associated with former-President Lee Myung-Bak (Figure 2). Only 16.1% and 14.8% of respondents, respectively, identified the trust-building process and the NAPCI. Interestingly, 31.8% of the respondents answered "Don't know."

Further analysis of the numbers reveals that among the 67.7% that supported President Park's handling of foreign policy, 29.1% identified sales diplomacy as President Park's key foreign policy and

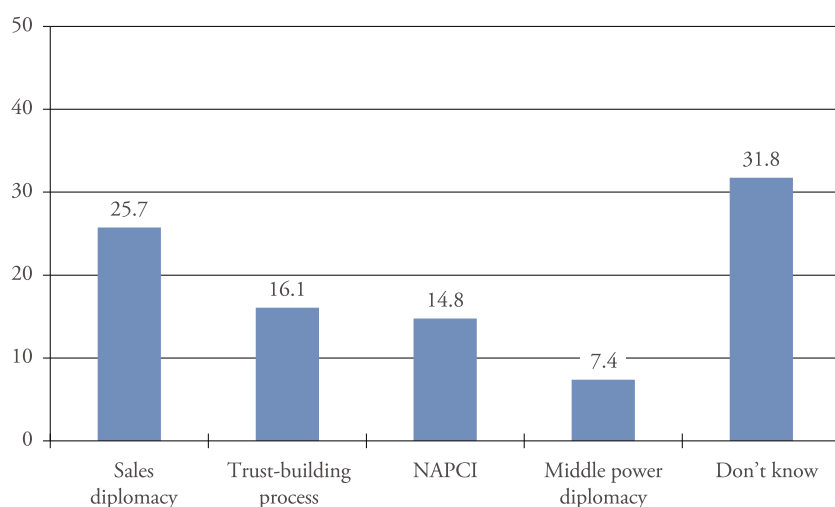
25.4% answered that they did not know. Among supporters of President Park's Saenuri Party, 31.6% chose sales diplomacy and 21.9% answered that they did not know. Similarly, 85.0% of those aged 60 and older agreed with President Park's foreign policy, yet 41.0% stated that they did not know—a phenomenon that we call the "I Support, Don't Know" phenomenon.

The fact that sales diplomacy was incorrectly identified by many as President Park's main foreign policy means that her approval ratings must be taken with a grain of salt. These numbers should not dominate how her performance is evaluated. Instead, her administration's strategic decisions—and how those decisions led to increased positive evaluations of the administration—must be included in the analysis.

The identification of sales diplomacy as President Park's signature foreign policy was likely influenced by her frequent international trips. In 2013, President Park attended the APEC, ASEAN, and EAS summits, and also had 10 summit meetings abroad with leaders of other countries—all of which were portrayed by the media as part of her sales diplomacy.

It is important to note that President Park's three signature policies were, from the public's point of view, indistinguishable from that of President Lee. Mr. Lee was also very active in international summits—setting a record among Korean presidents for the number of summits held while in office—and championed sales diplomacy. However, sales diplomacy is a policy that produces no tangible economic results, leading to doubts about its viability as a country's signature foreign policy. More importantly, the fact that the public could not distinguish her policies from President Lee's opens the possibility that she has failed to explain her policy to the public. Given these results, we can conclude that her foreign policy so far has not

Figure 2. President Park's Signature Foreign Policies (%)



been as successful as it is perceived by the public.

Of course, the diplomatic circumstances President Park inherited were not ideal. An argument can be made that her signature policies were unable to take shape as a result of North Korea's continuing provocations and the political provocations of Abe Shinzō's administration coming via statements regarding historical issues. Regardless, the fact that one in every three Koreans was unaware of President Park's foreign policy initiatives must come as a disappointment for the Blue House, especially when foreign policy is considered a strength. Therefore, blaming the diplomatic circumstances as reasons for President Park's foreign policy's falling short of expectations appears insufficient.

Trust-building on the Korean Peninsula and Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative

While President Park's trust-building process had its challenges, it did manage incremental successes in the form of re-opening of the Kaesong Industrial Complex, family reunions, and the Najin-Hasan Railway. President Park's high approval rating appears to have been influenced by these small successes and her principled approach to North Korea. At the same time, the fact that North Korea's nuclear weapons program remains unresolved can be interpreted as a reason why sales diplomacy was more publicly recognized.

In order for the trust-building process to take meaningful steps, North Korean security issues must be resolved. How President Park approaches this will be a difficult test. While North Korea has recently adopted an open policy towards the South, it is not yet clear whether this was the result of President Park's trust-building process or simply the result of North Korea's short-term strategic decisions

based on the changing regional atmosphere.

Another challenge for the Park administration is to manage its relations with nations that have vested interests in the North Korean issue. The United States has shown its support for President Park's trust-building process and, specifically, her ability to break away from the traditional inter-Korean relationship, which can be described as a cycle of 'provocations, negotiations, and compensations.' On the other hand, China has expressed its expectation that the Park administration will approach North Korea in a more flexible manner. For President Park, who has advocated for the importance of South Korea-US-China cooperation, how she approaches these relations will be critical.

With regard to the NAPCI, the administration has only conceptually outlined objectives or a roadmap on how to achieve those objectives. This ambiguity has led to numerous interpretations by experts. Thus, any assessment on such foreign policy by the general public is most likely based on superficial, erroneous, and possibly conflicting information.

When the public was asked about the effectiveness of the NAPCI in solving the issues in the region, a near majority (47.9%) answered positively. However, from the perspective of policy implementation, it remains difficult to assess the initiative with such optimism. Thus far, the only visible diplomatic efforts have been explaining the initiative to the United States, requesting support for it, and getting the United States and China to support it as a basic principle. Therefore, it is safe to say there has been no specific policy development so far.

The most serious problem of slow progress on the NAPCI is the significant gap between the current strategic environment and the objective of the NAPCI. While the NAPCI calls for cooperation aimed at fostering trust between the nations in Northeast Asia, circumstances in the region since President Park took office have made such

cooperation less likely, not more. While the international political environment in Northeast Asia is currently conducive to a negative peace—one of tensions but of no open conflict—the NAPCI insists upon a positive peace—a genuine cooperation and trust between the countries. Consequently, the implementation of the initiative is difficult and is not creating active support from the surrounding nations.

Second, the NAPCI employs a soft approach to improving inter-state tensions and volatile strategy-security environment. Instead of directly addressing traditional issues, such as security, which could bring conflict, it proposes initial cooperation in relatively less sensitive issues such as non-traditional security to build trust among nations and finally to establish peace and cooperation in Northeast Asia. However, as previously noted, the region is currently an environment where countries are colliding and even assuring the least amount of negative peace is difficult. In this context, the approach can hardly create cooperation among the countries in the region.

Also, the constructivist approach—a socialization process of changing perceptions through conversation and trust building—is best-suited for the long-term but not for the current situation in Northeast Asia. When inter-state conflict is at its peak, such an initiative is not an effective policy means to solving conflicts among the Northeast Asian countries.

Evaluation of Foreign Policy towards Neighboring Countries

Public evaluation regarding President Park's foreign policy towards neighboring countries also showed largely positive results. With regard to policy towards the United States and China, 60.5% and 59.9% of respondents, respectively, positively evaluated policy towards these countries (Table 1). This may have been the result of

Table 1. Evaluation of Foreign Policy towards Neighboring Countries (%)

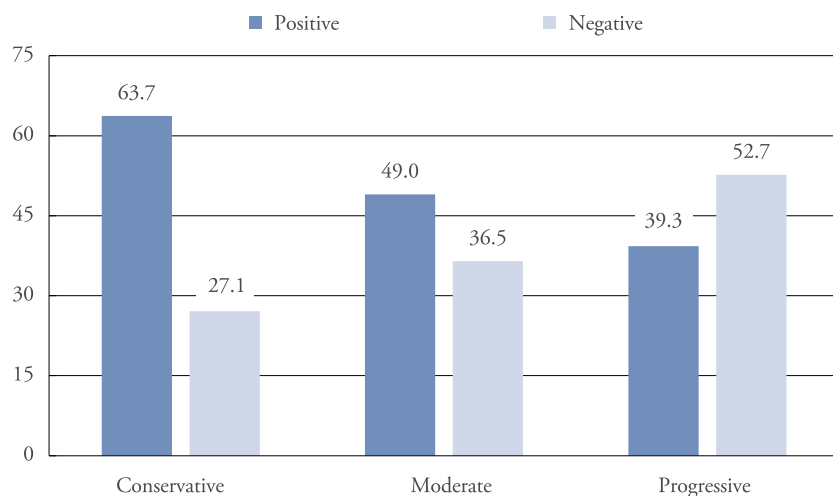
	Positive	Negative
Policy towards the US	60.5	21.6
Policy towards China	59.9	20.2
Policy towards Japan	51.9	34.7
Policy towards North Korea	57.9	30.0

successful summit talks with both countries. Approval ratings for President Park support this, with July marking the high point—not long after the successful respective summits with President Obama and Premier Xi Jinping.

President Park's policy towards North Korea was also positively evaluated. The shutdown of the Kaesong Industrial Complex demonstrated a firm stance against the North, thereby leading to positive evaluations among the general public. Relations with Japan, on the other hand, were the least positively evaluated with 51.9% positive and 34.7% negative. In particular, the evaluation diverges distinctively according to one's ideological stance. While evaluations regarding policy towards other neighboring countries were positive regardless of ideological stances, there was a significant gap between conservatives and progressives in evaluating policy towards Japan. Whereas 63.7% of conservatives supported the Park administration's hardline policy towards Japan, 52.7% of progressive evaluated this policy negatively (Figure 3).

Following the evaluation of policy towards the United States, President Park's policy towards China came as the second highest. When asked which aspect of policy towards China was most successful, the responses appeared in order of trust building (29.9%), economic co-

Figure 3. Evaluation of Policy towards Japan: By Ideological Stance (%)



operation (23.9%), military security (18.4%) and cultural exchanges (13.5%). Interestingly, when respondents who evaluated the policy negatively were asked which aspect was most unsuccessful, the results appeared in the same order: trust building (34.8%), economic cooperation (19.2%), military security (18.2%) and cultural exchanges (10.9%). These results illustrate the complex views Koreans have of China.

The fact that 'trust-building process between governments' ranked first in both positive and negative evaluations depicts how highly the public regards such efforts. On the other hand, it also highlights concerns about how efforts to develop a strategic balance between the United States and China may erode trust from both. As mentioned previously, South Korea was successful in garnering support from the United States and China for the Trust-building Process on the Korean Peninsula and the NAPCI. However, the United States and

China may view Korea differently given their strategically competitive relations.

The United States seems to think that the Park administration has moved closer to China following the Lee administration's distancing from China. In particular, conservative Americans perceive that Japan, not South Korea, is the country that will mobilize its forces for the United States should there be conflict in the region. China believes that South Korea will ultimately stand by the United States even though Korea places emphasis on maintaining an amicable relationship with China for the purposes of economic benefit. Thus, it will become much more difficult for Korea to find a strategic balance between the United States and China. A worst case scenario would mean that Korea must choose between the two superpowers.

The leaders of Korea and China have come to an agreement on certain crucial issues as evidenced by the joint statement issued in June 2013: establishing a direct communication channel between the chief of the Blue House National Security Council in South Korea and China's State Councilor for foreign affairs in terms of diplomacy and security; organizing a mutual visit of foreign ministers on a regular basis as well as setting up a hot line; holding a strategic dialogue between vice foreign ministers twice a year and promoting the foreign and security dialogue; policy dialogue between parties; and a joint strategic dialogue between the national research centers of the two nations. However, despite the talks between the chief of the Blue House National Security Council and China's State Councilor for foreign affairs just before the surprise expansion of China's Air Defense Identification Zone (ADIZ), the Park administration could neither prevent nor mediate the situation. Also, a hot line between the foreign ministers at the time had little effect. The same limitation arose with regard to North Korean nuclear issues, which are the key

items on the security agendas between Korea and China.

Reunification as a “Jackpot”

In President Park's first press conference, held in early January 2014, President Park stated that Korean reunification would be a “jackpot” for Korea. This statement brought national attention to reunification, making it a major conversation topic in political circles.

Despite the number of headlines the statement generated, the public is largely ambivalent. While 47.6% agreed with the president's statement, 37.4% disagreed. In particular, it was those who identify as progressive and are younger than 40 years who were the most negative on the statement. For those in their 20s, 38.9% agreed and 28.6% of those in their 30s said the same. Among those in their 50s and 60s and older, those numbers were 62.8% and 62.2%, respectively.

Much of the disagreement among those in their 20s and 30s likely stems from the perceived negative financial consequences of reunification. In a survey conducted in 2013, it was respondents in their 20s who were the most pessimistic about the personal financial ramifications of reunification, with 74.6% stating as such.

The divide among political ideologies is also worth noting. While 65.5% of self-identified conservatives agreed with President Park's jackpot theory, 37.8% of progressives stated the same. Considering that the discourse for unification had been prevalent among liberals, the fact that conservatives show more support for the jackpot theory suggests that unification discourse has become an ideological issue. That is, conservatives support whatever a conservative president says, but liberals oppose it even though they have owned and supported the issue for a long time. This further suggests any future administration will find it extremely difficult to elicit a pan-national discourse

on unification.

Conclusion

As is often the case for many diplomatic plans of a new administration, specific visions and contents of foreign policy are likely to be known only superficially. As a result, the assessment of the general public about this superficially-known foreign policy plan is made without knowing the concrete direction and without closely examining the results. Similar results were found in the opinion polls of the Asan Institute. Although a majority of people view President Park's foreign policy as ‘successful,’ most respondents did not accurately identify her policies.

Unlike the favorable evaluation of the general public, it is hard to view 2013 as being productive in diplomatic outcomes. The Trust-building Process on the Korean Peninsula and the NAPCI appear to be well-intentioned but underachieved. However, the diplomatic environment in 2014 is expected to improve from 2013. The reunions of Korean families separated by the Korean War were agreed to by the two Koreas, and the United States is pushing for a resumption of the Six-Party Talks.

Furthermore, with President Obama's Asian tour in April 2014, the Korea-Japan relationship appears to be open for diplomatic talks as his message will focus on ways to improving ties between the two. With a much more favorable environment, we anticipate President Park's three major foreign policy initiatives, the Korean Peninsula Trust-building Process, the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, and middle power diplomacy, to be fully developed this year.

Appendix

The sample size of survey was 1,000 respondents over the age of 19. The survey was conducted by Research & Research (Feb. 4-6, 2014), and the margin of error is $\pm 3.1\%$ at the 95% confidence level. The survey employed the Random Digit Dialing method for mobile and landline telephones.

Special thanks to John J. Lee and Karl Friedhoff for the English translation.



Choi Kang is the Vice President for Research and the Director of the Center for Foreign Policy and National Security at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, he was the Dean of Planning and Assessment at the Korean National Diplomatic Academy, Professor and Director

General for American Studies at the Institute for Foreign Affairs and National Security, Research Fellow at the Korea Institute for Defense Analyses, and Senior Director for Policy Planning and Coordination on the National Security Council Secretariat. He holds several advisory board memberships including: the Committee on Foreign Affairs, Trade, and Unification of the National Assembly; the Ministry of National Defense; the Ministry of Unification; the Air Force Development Committee; and the National Unification Advisory Council. Dr. Choi was also a South Korean delegate to the Four-Party Talks. Dr. Choi writes extensively on the ROK-US alliance, North Korean military affairs, inter-Korean relations, crisis management, and multilateral security cooperation. He received his B.A. from Kyunghee University, M.A. from the University of Wisconsin-Madison, and his Ph.D. in Political Science from the Ohio State University.



Bong Youngshik is a Senior Research Fellow in the Foreign Policy Program in the Center for Foreign Policy and National Security at the Asan Institute for Policy Studies. Prior to joining the Asan Institute, Dr. Bong taught at American University's School of International Service in Washington, D.C. as an Assistant Professor. He was also a Freeman Post-doctoral Fellow at Wellesley College and an Assistant Professor of Korean Studies at Williams College in Massachusetts. His research interests include the interplay between nationalism and security issues such as Dokdo and other island disputes in Asia, anti-Americanism, and the ROK-US Alliance. He is the author of "In Search of the Perfect Apology: Korea's Responses to the Murayama Statement" in Kazuhiko Togo, ed., *Japan and Reconciliation in Post-war Asia: The Murayama Statement and Its Implications* (New York: Palgrave Pivot, 2012) and "Past Is Still Present: The San Francisco System and a Multilateral Security Regime in East Asia." (*Korea Observers*, 2010). He is also the co-editor of *Japan in Crisis: What It Will Take for Japan to Rise Again?* (with T.J. Pempel, Seoul, Korea: The Asan Institute for Policy Studies, 2012). He received his Ph.D. in Political Science from the University of Pennsylvania.



Kim Hankwon is a Research Fellow and the Director of the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, he was a Visiting Professor in the Center for Chinese Studies at the Korean National Diplomatic Academy, a Research Fellow in the Institute of International Strategy and Development at Tsinghua University, and a Research Scholar at the School of International Studies at Peking University. Dr. Kim specializes in Chinese foreign policy and nationalism as well as Sino-North Korean economic relations. His recent publications include “The Multilateral Economic Cooperation for Tumen River Area and China’s Leadership,” *The Korean Journal of International Relations* (2010) and “China’s Strategic Response to the Kim Jong-un Regime,” *IFANS Focus* (2012). He received a B.A. and M.P.A. (Master of Public Affairs) from the University of Connecticut at Storrs, and his Ph.D. in International Relations from American University. Dr. Kim also completed a post-doctoral program at Tsinghua University.



Kim Jiyoona is a Research Fellow and Director of the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policies Studies. Prior to joining the Asan Institute, Dr. Kim was a postdoctoral research fellow at Université de Montréal. Her research interests include elections and voting behavior, American politics, political methodology. Recent publications include “Political judgment, perceptions of facts, and partisan effects” (*Electoral Studies*, 2010), and “Public spending, public deficits, and government coalition” (*Political Studies*, 2010). She received her B.A. in Political Science and Diplomacy from Yonsei University, M.P.P. in Public Policy from the University of California, Berkeley, and Ph.D. in Political Science from the Massachusetts Institute of Technology.



Lee Jaehyon is a Research Fellow in the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Lee was a Research Fellow at the Korean Institute of Southeast Asian Studies (KISEAS) and a Visiting Professor at the Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS) and the Korean National Diplomatic Academy (KNDA). His research focuses on Southeast Asian politics and international relations, East Asian regional cooperation, and non-traditional and human security issues. His recent publications include “Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation,” (*IFANS Review*, 2011), “Political Crises after Democratization in South Korea and Thailand: Comparative Perspectives of Democratic Consolidation,” (*Korea Observer*, 2008). He received his B.A. and M.A. from Yonsei University and Ph.D. in Politics from Murdoch University, Australia.

MAR. 10, 2014
ISSUE BRIEF 2014-09

How Korea Can Better Manage Maritime Piracy and Terror

Bridget L. Coggins Assistant Professor, UC Santa Barbara

J. James Kim Research Fellow, The Asan Institute for Policy Studies

Because global commerce and the smooth functioning of international affairs depend on the free movement of goods and people at sea, maritime piracy has generated substantial concern. Though the number of reported piracy incidents worldwide fell for the second consecutive year in 2013, ongoing anti-piracy operations are costly; pirate attacks have become more frequent and violent in some regions; and it is unclear that the recent reduction in piracy is sustainable. Additionally, with approximately 90% of the world's goods traveling by sea, skyrocketing insurance and transportation costs, and a shipping industry already struggling with the global economic downturn, piracy's adverse financial consequences may be even greater than its security effects. Combating piracy is especially important for South Korea because its sizable maritime fleet must regularly traverse two to three pirate hot spots, even for essential energy resources like oil and liquid natural gas.¹ If Korea's central role in the global shipping industry is considered, the problem is even more pressing.

This issue brief provides an up to date assessment of maritime piracy

and terror and offers concrete policy recommendations for Korea and its neighbors as they approach this complex problem. We begin by describing the recent trends in maritime piracy and international counter-piracy, highlighting Korea's ongoing contributions to multilateral military operations and its vulnerabilities at sea. We argue that while Korea is an active participant in counter-piracy operations, some low cost, high reward strategies could be implemented closer to home that would further improve maritime security. Moreover, while the Korean people are concerned about piracy, a sizable share of the public believes that the government could be doing more. Like other non-traditional threats, maritime piracy resonates with the public because of its human dimension. Piracy is not a large, existential threat to national security, but it routinely victimizes real people and adversely affects Korean business and industry. This suggests that additional, and perhaps better publicized efforts—especially in Southeast and East Asia—would be well received.

Global and Regional Trends

Today, most headlines regarding piracy tout its rapid decline. And while this is true, the global rates belie some of the regional patterns. The substantial recent drops in global piracy are mostly attributable to the decline of Somali piracy, which, according to the best data available, reached a high of 236 attacks in 2011 and fell to 15 in 2013. The trends in Asia are not as promising. Attacks in problem areas such as the Straits of Malacca and Singapore Straits have declined, but the International Maritime Bureau's Piracy Reporting Center counted 108 incidents of piracy and armed robbery against ships in and around Indonesia in 2013. All told, last year over half of reported global piracy incidents were in East and Southeast Asian

waters, and regional attack rates there have exceeded 100 since 2010.² Although many of these attacks are opportunistic petty thefts, hijackings persist in and around Indonesia and Malaysia. Additionally, the line between piracy and terrorism is unclear because insurgent groups in the region sometimes use piracy to fund their operations and to traffic in weapons and drugs.

Ongoing Counter-Piracy Operations

In recent years, the international community mounted an overwhelming response to maritime piracy in East Africa and regional partnerships have helped to stem the once thriving pirate syndicates in the Straits of Malacca and Singapore Straits. However, dangerous new pirate prone regions have emerged, most notably in the Gulf of Guinea off of the Nigerian coast and in Indonesian waters in Southeast Asia. Shifting counter-piracy resources toward these new threats is reasonable, but it will also likely restore opportunities to pirate in regions where the international presence is reduced.

As of late 2013, six flag vessels were operating in service to the Combined Naval Task Force 151 (CTF-151). At their height, more than 50 ships were active in multilateral counter-piracy efforts in the Gulf of Aden and off the coast of Somalia. The costs of maintaining high numbers of naval assets in East Africa are expensive and difficult to justify if attempted pirate attacks remain at their current low levels. Many countries have already shifted their attention to the more violent attacks targeting the oil industry in the Gulf of Guinea. Some counter-piracy experts have cautioned, however, that Somali piracy will likely rebound as a result of the lessened deterrent.

In contrast, ongoing counter-piracy operations in Southeast Asia have not stymied double-digit increases in the number of attacks there.

While attacks in the region are not usually as sophisticated as the Somali attacks, their proximity should make thwarting them a priority for Korea and its neighbors.

South Korea has made substantial contributions to counter piracy operations at sea and on land, especially in the Indian Ocean and Gulf of Aden. Currently, Korea operates an independent, naval counter-piracy mission and participates in CTF-151, which works in conjunction with the NATO and EU operations in the region.³ Further, as of August 2012, South Korea was the second largest contributor, after Japan, to the Multi-Donor Anti-Piracy Trust Fund, focused on land-based counter-piracy strategies in Somalia. Closer to home, Korea is also a key participant in the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, or ReCAAP.

The Korean Shipping Industry

South Korea has a proud maritime and naval history and shipping remains an important national industry. Perhaps the most widely recognized symbol of Korea's maritime prowess is the first indigenously constructed iron-armored battleship referred to as the Turtle Ship (better known as *Kobukson*). The ship was first designed by Admiral Yi Sun-sin during late 16th century to defend the Joseon Dynasty from invasions by Toyotomi Hideyoshi's Japanese navy. Today, Korea is better known for being home to some of the largest shipbuilding companies in the world, such as Hyundai Heavy Industries, STX, Samsung Heavy Industries, and Hanjin Heavy Industries. For this reason, it is no surprise to anyone that after China, South Korea is the largest shipbuilding country in the world.

Korea's shipping transport industry is less pronounced but still sig-

nificant. According to the Institute of Shipping Economics and Logistics latest figures, South Korea is the fifth largest shipping nation in the world (using deadweight tonnage (dwt) as the prime metric) with bulk carriers accounting for the largest share of shipping volume (62.6%) followed by tankers (24.3%) and container vessels (9.3%).⁴ From a domestic economy standpoint, the Korean shipping industry employs over 20,000 individuals and posted revenue of KRW39.6 trillion (equivalent to about US\$39 billion) in 2010. In 2012, there were about 600 outgoing cargo ships, which account for over 900 businesses. While the shipping industry is not as large as automotive or electronics, it does account for a significant share of the economy.

The Costs of Maritime Piracy and Terror for Korea

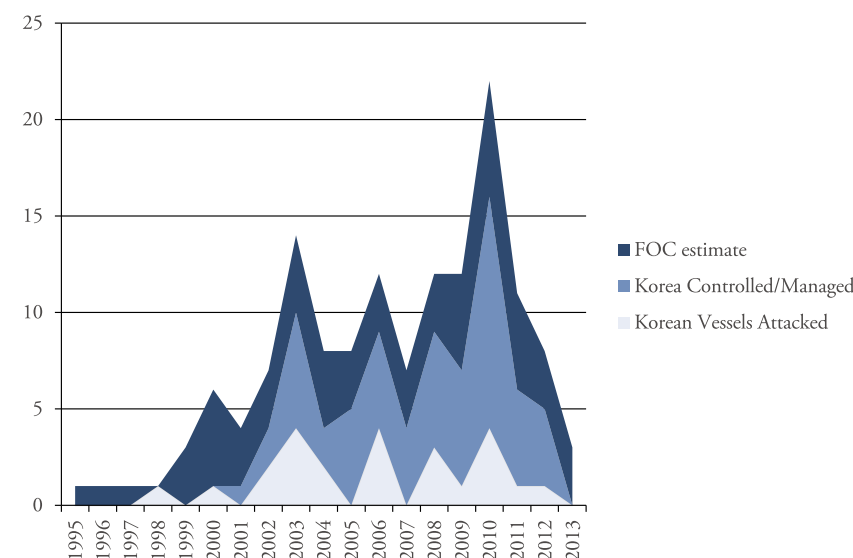
Estimating piracy's impact on Korea is difficult for a number of reasons. Foremost among them, most information regarding costs is proprietary and closely guarded. So, for example, none of the companies contacted for this report were willing to comment on the record about the increased costs of insurance even though it is well known that the shipping industry has been subjected to significant rate hikes due to piracy.⁵ Piracy's direct costs are also closely guarded by companies that have had their vessels hijacked or have paid ransoms. For some time, the reported US\$9.5 million paid to secure the Samho Dream's release from Somali pirates held the record for the highest ransom ever paid. Some companies are concerned that they will be accused of supporting terrorism with ransom money while others worry that the proliferation of information will increase the costs of future attacks. Their fears are not unfounded. In some parts of the world, like the Gulf of Aden, reporting is now quite good, but in others it is less so.

Moreover, because so many companies utilize open registry coun-

tries to flag their vessels (sometimes referred to as flags of convenience or FOCs), even the number of vessels victimized by country is uncertain. Nevertheless, using the best data available, it appears that Korea's shipping industry is disproportionately exposed to piracy. Figure 1 shows a best estimate of the number of Korean ships attacked by pirates from 1995 through the end of 2013. Largely consistent with the global trends, the highest number of attacks (22) occurred in 2010 and has declined since then. However, Korea is attacked more often than other countries with similarly sized merchant marines. The Netherlands has 744 ships in its merchant marine and has experienced approximately 64 pirate attacks since 2000, whereas Korea has 786 ships and has experienced approximately 134 attacks over the same period.⁶

The risks to South Korea's national interest are most pronounced

Figure 1. Estimated Pirate Attacks on Korean Ships



when we think about the country's energy dependence on the Middle East. Oil and natural gas makes up more than half of all total primary energy supply for South Korea.⁷ According to the latest figures, South Korea imports approximately 98-99% of its oil and natural gas. Of this share, Middle Eastern countries accounted for about 84% of oil imports and 54% of natural gas imports in 2012.⁸ Although Korea plans to reduce its energy dependence by increasing domestic nuclear power production and by increasing coal imports, the Middle East will remain an important source of energy in the years to come. The hijacking of any one tanker, or even a handful of tankers, does not pose an acute security threat to Korea. Rather, the threat is primarily economic. The costs of transporting energy rise with the threat of piracy, and not only due to increased insurance. In piracy prone areas, additional costs arise due to increased time and distances from rerouting; due to larger crews to stand watch; due to delays from incident reporting and investigation; and occasionally due to increased salaries for at risk crewmembers. These costs are passed on to the government, business and industry, and ultimately, to the consumer.

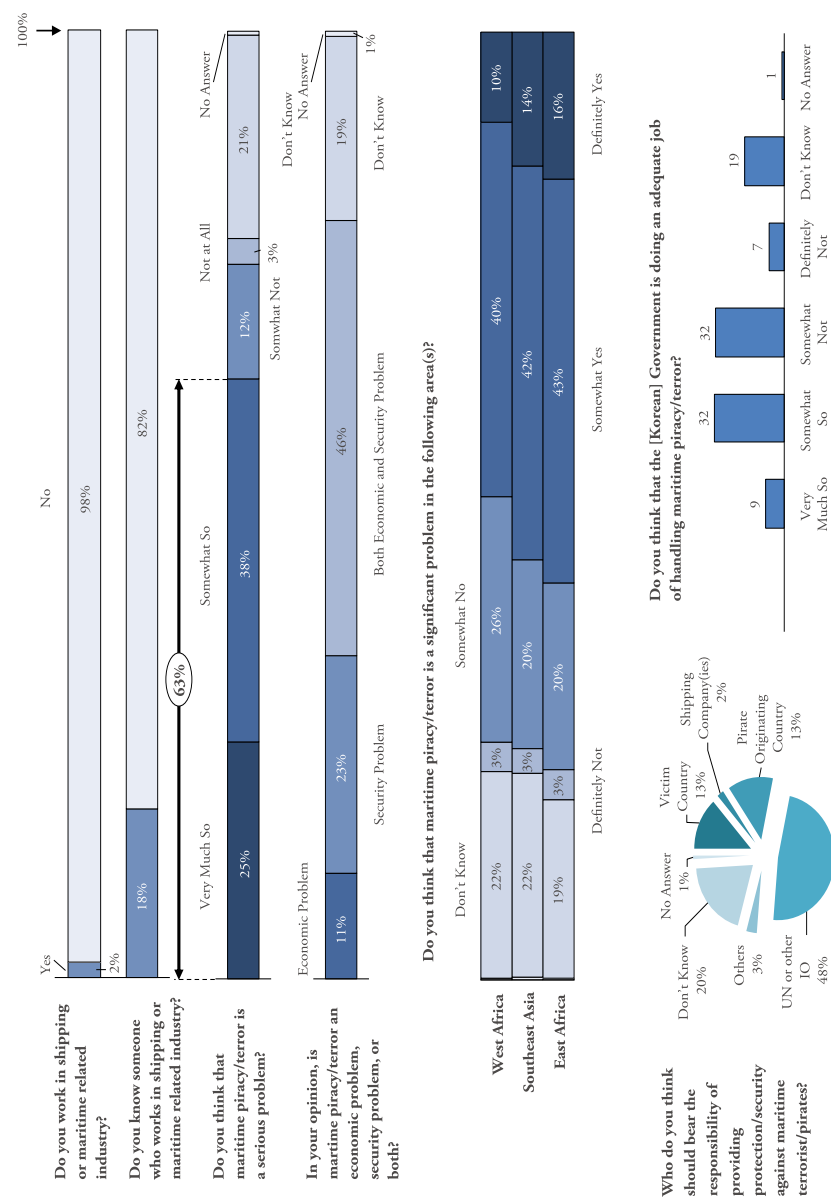
Korean Public Opinion on Maritime Piracy

In order to explore public perceptions of maritime piracy, the Asan Institute for Policy Studies conducted a public opinion survey on November 8-11, 2013.

While few individuals have direct (2%) or indirect (18%) ties to Korea's maritime industries, a significant portion of the public nevertheless appears to recognize the risks of piracy. Approximately 63% of respondents agreed that maritime piracy and terror is a serious problem for Korea. It is interesting to note that a majority perceives a significant piracy threat from all hotspots, including West Africa, even

though Korean ships are mostly targeted in East Africa and Southeast Asia. Together, what these findings suggest is that the Korean public generally perceives maritime piracy to be a serious problem even though they have little to no connection with the maritime industry.

In considering which authorities should be tasked to combat piracy, 48% of the public thinks that the United Nations should play the leading role, followed by the targeted ship's country of origin (13.4%), and the pirates' country of origin (12.9%). The public also seems to approve of the cooperative approach to counter-piracy that the Korean government has pursued thus far. When asked, "do you think that our government has actively participated and cooperated with the international community to deal with maritime piracy/terror," 47% answered in the affirmative and 29% answered in the negative. A significant portion, however, also thinks that the government can do more about this issue. When asked, "do you think that our [Korean] government is doing a good job of handling maritime piracy/terror?" 41% answered in the affirmative and 39% answered in the negative; a statistically insignificant difference.⁹ Given the substantial support for multilateral efforts, some of the negative response may be due to the government's perceived mishandling of high profile hostage situations. For example, some have criticized the government's inaction or refusal to negotiate ransoms—leaving the hostages on their own or at the mercy of the employers, insurance companies, and the pirates. One lesson may be that the government should better publicize its strategy or explain the logic behind its unwillingness to negotiate with terrorists or pirates.

Figure 2. Korean Public Opinion on Maritime Piracy¹⁰

Strategies for Korean Policy Toward Maritime Piracy

Korea is currently engaged in counter-piracy operations on a number of fronts and those strategies have generally been successful. However, given the current trends in piracy and the relatively limited geographic scope of most counter-piracy operations, a number of complementary policies could be implemented. First, it is apparent that ships that are Korean operated or Korean owned, but operating under a FOC flag make up the majority of Korea's victimized vessels, but escape notice in most tallies of piracy. It is likely that these ships are victimized because they are not required to adhere to strict labor, safety and environmental standards like Korean-flagged ships. But these vessels become a Korean problem when their crews—including Korean nationals—experience violence, have their personal goods stolen, or become hostages. In order to better protect Korean citizens at sea, the government can utilize greater oversight when it comes to standards and enact sanctions against those companies unwilling to obey Korean laws and bear their fair share.

One approach is to institute a heavier fine or penalty for using FOCs for vessels that do not adhere to a more strict international safety standard. An example can be found in the US Maritime Transportation Security Act (2002), which requires vessels and port facilities to submit a detailed security plan. The fine for non-compliance under the MTSA is US\$25,000 per day with the possibility of operation suspension. South Korea may also adopt measures that discourage the use of FOCs altogether by raising the overall cost of engaging in this practice through increased inspection of FOC vessels for compliance under international safety standards.

Ongoing maritime disputes have also unduly limited Asian states when it comes to combating non-traditional threats like piracy. When

compared to other regions with high rates of piracy, East Asia has comparatively less anti-piracy cooperation, policy coordination, and worse reporting. This is because regional governments have sometimes opportunistically utilized counter-piracy and defensive naval operations as facades to obscure ulterior motives, and drawn their peers' suspicion. The mutual suspicion has limited coordination and cooperation, leaving significant gaps in patrol coverage. Therefore, many piracy incidents go unreported or are reported too late. Fortunately, these problems can be overcome. Governments in the region should resist muddling their mutual interest in combating piracy, trafficking and other seaborne crime with their maritime and territorial disputes. Clearly separating these two issues will ease cooperation between East Asia's states and ensure complete defense and more accurate reporting. Long-term, cooperation on these mutual threats may even have positive consequences for productive engagement on more sensitive maritime issues.

Finally, Korea must be vigilant in training its seafarers and fishermen in the best available security practices and should encourage defensive measures to harden vessels and protect the crews onboard its vessels.¹¹ Implementing these strategies is straightforward, economical, and can be achieved with relative ease.

-
1. Resources traveling from the Middle East and must pass through the Straits of Hormuz, the Indian Ocean, and the region surrounding the Malacca and Singapore Straits.
 2. 141/264 or 53%.
 3. At the time of this writing, South Korea was also in discussions with the European Union regarding additional, naval counter-piracy cooperation.
 4. ISL (2012) Shipping Statistics and Market Review, Vol. 56, No. 11.
 5. A December 2010 report by the One Earth Foundation says that US\$460 million to US\$3.2 billion per year has been paid in increased war risk and kidnapping and ransom insurance – though in the last three years there is some reason to believe that these costs have declined slightly due to increased competition within the industry.
 6. Merchant marine numbers are current as of 2010 and come from the CIA World Factbook at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2108rank.html>. The attack estimates were generated using the same method as Figure 1.
 7. International Energy Agency. Energy Policies of IEA Countries – The Republic of Korea (2012 Review).
 8. UN COMTRADE.
 9. When the American public was surveyed in 2009 about the Obama administration's security policy with respect to maritime piracy by being asked, "Do you approve or disapprove of how President Barack Obama is handling military action against piracy?" 71% approved and 17% disapproved (Marist Poll, April 2009).
 10. The margin of error at 95% Confidence Interval (C.I.) is $\pm 3.1\%$.
 11. Detailed information on the best management practices (BMP) for the Horn of Africa have been circulated by the EU at <http://www.mschoa.org/> and most are applicable to counter-piracy in Southeast Asia.



Bridget L. Coggins is an Assistant Professor at University of California, Santa Barbara and an Asan-CFR Fellow at the Asan Institute for Policy Studies. In 2007-2013, she was the Assistant Professor of Government at Dartmouth College.

Her work has explored secessionism, maritime piracy, terrorism and insurgency, rebel diplomacy, and the economics of sovereignty. Her first book, *Power Politics and State Formation in the 20th Century* is forthcoming with Cambridge University Press. Her research also appears or is forthcoming in *Foreign Policy*, *International Organization*, *Journal of Conflict Resolution*, *Journal of Peace Research*, and at various university presses. She received her B.A. from the University of Minnesota and Ph.D. from Ohio State University.



J. James Kim is a Research Fellow in the American Politics and Policy Program in the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies and a lecturer in the Executive Master of Public Policy and Administration program at Columbia University. Previously, he was an

Assistant Professor of Political Science at the California State Polytechnic University (Pomona). He has also served as a summer research associate at the RAND Corporation and as a statistical consultant for the Institute for Social and Economic Research and Planning at the School of International and Public Affairs in Columbia University. His primary research interests include political economy, energy, security, public opinion, democracy, methodology, and media.

MAR. 14, 2014
ISSUE BRIEF 2014-10

Open North Korea: Economic Benefits to China from the Distance Effect in Trade

Kim Chong Woo

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

Introduction

The Chinese government has recommended to North Korea since the 1980s that it adopt the Chinese style of economic reform and open-up policy. From the Chinese perspective, the adoption would increase North Korea's economic development and independence. Not only would it eventually bring stability to the Kim Jong-un regime, but China would also significantly benefit economically by having full access to shorter international trade routes across North Korea. This article considers a role this "distance" factor can play in boosting China's trade with South Korea, the United States, and Japan.

Kim Jong-un succeeded his father at the end of 2011, set out to provide better living conditions for his people, and never to have them need to tighten their belts again.¹ This will be very difficult to achieve without full support from the international community. North Korea can only expect to receive this full support to rebuild its economy when it abandons its nuclear program and becomes a

responsible member of the international community.

Recently, North Korea's economy has become far too dependent on China. China makes up nearly 90 percent of North Korea's trade with the outside world. Most of North Korea's energy, including oil, resources, and household products come from China. It is inevitable that North Korea will, one day, have to accept a Chinese style economic reform and open-up policy to invigorate its economy. Other alternatives would prolong its isolation, and lead to an eventual collapse of North Korea's economy. The opening up of North Korea will bring better prospects for China than the one it may face with a potentially nuclear-armed North Korea.

Economic Benefits: The Distance Effect

It is important to determine how significantly the opening up of North Korea would boost the economy of China's northeast provinces, which are home to almost 110 million people. If this occurs, the three provinces of Liaoning, Jilin, and Heilongjiang will have easy access to the existing ports and perhaps new ones on the east side of North Korea. This will open up sea routes via the Pacific Ocean giving direct access to the United States and Japan rather than having to detour on land via the regional hub port of Dalian, and sail around the Korean Peninsula. Direct trade between the three provinces and South Korea will be possible by going across North Korea.

Geographically, Liaoning and Jilin provinces have direct borders with North Korea, whereas Heilongjiang province only has a border with Russia (see Figure 1). Also, Jilin and Heilongjiang provinces are currently landlocked. In 2011, a ship setting off from the port city of Najin in North Korea transported coal to Shanghai for the first time. This led the energy-hungry southeast region of China to benefiting

Figure 1. Northeast China, South, North Korea and Japan



Source: Google Earth

from importing minerals such as coal from the mineral rich northeast region of China via Najin, and importing directly from North Korea. Moreover, the northeast region of China could rapidly grow its economy by transporting its minerals not only to fuel China's economy but also to export them abroad. In November 2009, the State Council of the People's Republic of China declared plans to develop Changchun-Jilin-Tumen as a pilot economic zone. These plans are central to reinvigorating the neglected economy of northeast China, which was once home to China's petro-chemical industry. The YTN news agency reported in 2010 that China had signed a contract with North Korea to have exclusive rights to use dockyards four, five, and six at the port city of Najin for the next 50 years in addition to dockyard one.² Such economic cooperation mutually benefits both China

and North Korea.

In this section, economic benefits are worked out assuming free movement of goods across the China-North Korea-South Korea borders. The focus was on measuring approximately the extent trade will increase due to shortening of international trade routes, such as through the ice-free port of Najin or Sinuiju. Using Google Earth Pro, several trade routes originating from the capital city of Liaoning (Shenyang), Jilin (Changchun), and Heilongjiang (Harbin) provinces to Seoul, Tokyo, and Shelton (Nebraska, USA) were identified, and where possible, existing road distances were worked out rather than geodesic distances. Shelton was chosen as the halfway point between Los Angeles and New York, which are the two most populous cities in the United States. Only in cases where stretches of existing roads were not identifiable did we use geodesic distances. The geodesic distance is only used in a couple of cases such as in between Hunchun and Najin, where the leg of journey only accounts for a small proportion of the total distance travelled. For distances at sea, the sea-distances company website was referred to,³ and nautical miles were converted to its equivalent in kilometers between seaports. Obviously, the website did not provide the nautical distance between Najin and Los Angeles as there is no trade between these ports. In this case, the nautical distance between Vladivostok and Los Angeles provided by the website was used, and then adjusted for Najin using simple geometry. Table 1 shows trade routes that were considered, and the “land route” refers to a road route. The first row, for example, shows the Liaoning-Dalian-LA-Shelton route, and the columns beside it show specific stretches of roads taken along the way. The last column has the total distance between Liaoning (Shenyang) and Shelton, including the distance at sea.

Figure 2 shows a range of percentage changes, low and high-level

Table 1. International Trade Routes from Heilongjiang, Jilin, Liaoning to Seoul, Tokyo, Shelton NE

	Land route		Sea route	
Liaoning → Dalian → LA → Shelton, NE	Shenyang → Dalian	Dalian → Los Angeles	Los Angeles → Shelton, NE	
Liaoning → Busan → LA → Shelton, NE	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong	Gaeseong → Seoul	Seoul → Busan
Liaoning → Najin → LA → Shelton, NE	Shenyang → Changchun	Changchun → Hunchun	Hunchun → Najin	Najin → Los Angeles
Jilin → Dalian → LA → Shelton, NE	Shenyang → Changchun	Shenyang → Dalian	Dalian → Los Angeles	Los Angeles → Shelton, NE
Jilin → Busan → LA → Shelton, NE	Changchun → Shenyang	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong	Gaeseong → Seoul
Jilin → Najin → LA → Shelton, NE	Changchun → Hunchun	Hunchun → Najin	Najin → Los Angeles	Los Angeles → Shelton, NE
Heilongjiang → Dalian → LA → Shelton, NE	Harbin → Changchun	Changchun → Shenyang	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong
Heilongjiang → Busan → LA → Shelton, NE	Harbin → Changchun	Changchun → Shenyang	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong
Heilongjiang → Najin → LA → Shelton, NE	Harbin → Changchun	Changchun → Hunchun	Hunchun → Najin	Najin → Los Angeles
Heilongjiang → Dalian → Tokyo	Shenyang → Dalian	Dalian → Tokyo		
Liaoning → Busan → Tokyo	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong	Gaeseong → Seoul	Seoul → Busan
Liaoning → Najin → Tokyo	Shenyang → Changchun	Changchun → Hunchun	Hunchun → Najin	Najin → Tokyo
Jilin → Dalian → Tokyo	Shenyang → Shenyang	Shenyang → Dalian	Dalian → Tokyo	
Jilin → Busan → Tokyo	Changchun → Shenyang	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong	Gaeseong → Seoul
Jilin → Najin → Tokyo	Changchun → Hunchun	Hunchun → Najin	Najin → Tokyo	
Heilongjiang → Dalian → Tokyo	Harbin → Changchun	Changchun → Shenyang	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong
Heilongjiang → Busan → Tokyo	Harbin → Changchun	Changchun → Shenyang	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong
Heilongjiang → Najin → Tokyo	Harbin → Changchun	Changchun → Hunchun	Hunchun → Najin	Najin → Tokyo
Liaoning → Dalian → Incheon → Seoul	Shenyang → Dalian	Dalian → Incheon	Incheon → Seoul	
Liaoning → Sinuiju → Seoul	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong	Gaeseong → Seoul	
Jilin → Dalian → Incheon → Seoul	Changchun → Shenyang	Shenyang → Dalian	Dalian → Incheon	Incheon → Seoul
Jilin → Sinuiju → Seoul	Changchun → Shenyang	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong	Gaeseong → Seoul
Jilin → Najin → Sokcho → Seoul	Changchun → Hunchun	Hunchun → Najin	Najin → Sokcho	Sokcho → Seoul
Heilongjiang → Dalian → Incheon → Seoul	Harbin → Changchun	Changchun → Shenyang	Shenyang → Dalian	Dalian → Incheon
Heilongjiang → Sinuiju → Seoul	Harbin → Changchun	Changchun → Shenyang	Shenyang → Sinuiju(Yuanbao)	Sinuiju(Yuanbao) → Gaeseong
Heilongjiang → Najin → Sokcho → Seoul	Harbin → Changchun	Changchun → Hunchun	Hunchun → Najin	Najin → Sokcho

Table 1. International Trade Routes from Heilongjiang, Jilin, Liaoning to Seoul, Tokyo, Shelton NE

Continued from above	Land route	Sea route	Total Distance in Km
Liaoning → Dalian → LA → Shelton, NE			13296
Liaoning → Busan → LA → Shelton, NE	Los Angeles → Shelton, NE		13028
Liaoning → Najin → LA → Shelton, NE			12203
Jilin → Dalian → LA → Shelton, NE			13588
Jilin → Busan → LA → Shelton, NE	Busan → Los Angeles	Los Angeles → Shelton, NE	13320
Jilin → Najin → LA → Shelton, NE			11911
Heilongjiang → Dalian → LA → Shelton, NE			13870
Heilongjiang → Busan → LA → Shelton, NE	Seoul → Busan	Busan → Los Angeles	13602
Heilongjiang → Najin → LA → Shelton, NE		Los Angeles → Shelton, NE	12193
Liaoning → Dalian → Tokyo			2544
Liaoning → Busan → Tokyo			2341
Liaoning → Najin → Tokyo			2700
Jilin → Dalian → Tokyo			2836
Jilin → Busan → Tokyo	Busan → Tokyo		2633
Jilin → Najin → Tokyo			2408
Heilongjiang → Dalian → Tokyo			3118
Heilongjiang → Busan → Tokyo		Busan → Tokyo	2915
Heilongjiang → Najin → Tokyo	Seoul → Busan		2690
Liaoning → Dalian → Incheon → Seoul			927
Liaoning → Sinuiju → Seoul			707
Jilin → Dalian → Incheon → Seoul			1219
Jilin → Sinuiju → Seoul			999
Jilin → Najin → Sokcho → Seoul			1271
Heilongjiang → Dalian → Incheon → Seoul			1501
Heilongjiang → Sinuiju → Seoul			1281
Heilongjiang → Najin → Sokcho → Seoul			1553

Source: Google Earth and sea-distances.com

estimates, in trade relative to the respective Dalian route in China. Dalian is the major port city in Liaoning province. In working out the expected changes in trade, they are based on estimates of the gravity model on the distance effect that a 1 percent increase in the distance between two countries is associated with a decrease in the trade of 0.7 percent (low-level estimate) to 1 percent (high-level estimate) between those countries.⁴ This partly reflects increased costs of transportation, and a less tangible fact that trade tends to be intense when countries have close personal contact, and this contact tends to diminish when distances are large.

Each route via Dalian has been taken as default and compared to other possible routes with the same destination. For instance, there are three routes to Shelton from Liaoning. The default route is Liaoning-Dalian-LA-Shelton with 0.0 percent denoting no change in trade.

To its right is the Liaoning-Busan-LA-Shelton route with low-level (1.4%) and high-level (2.0%) estimates of expected changes in trade. These are expected increases in trade had the shorter Liaoning-Busan-LA-Shelton route been taken instead of the default Liaoning-Dalian-LA-Shelton route. It also shows a substantial increase of 23.7 percent expected for the Liaoning-Sinuiju-Seoul route compared to the default Liaoning-Dalian-Incheon-Seoul route. The Jilin-Sinuiju-Seoul route will also boost trade as much as 18.0 percent. Thus, it is evident that all the countries have much to gain (as indicated in bluish color) when traversing through North Korea on shorter international trade routes. However, some routes such as the Liaoning-Najin-Tokyo route are longer than the default Liaoning-Dalian-Tokyo route, and this would result in decreasing trade (as indicated in reddish color). Also, it is noted that for shipping goods to Tokyo and to Shelton from Harbin, the routes via Vladivostok are, in fact, shorter by 9.4 percent and 1.9 percent, respectively, compared to Najin.

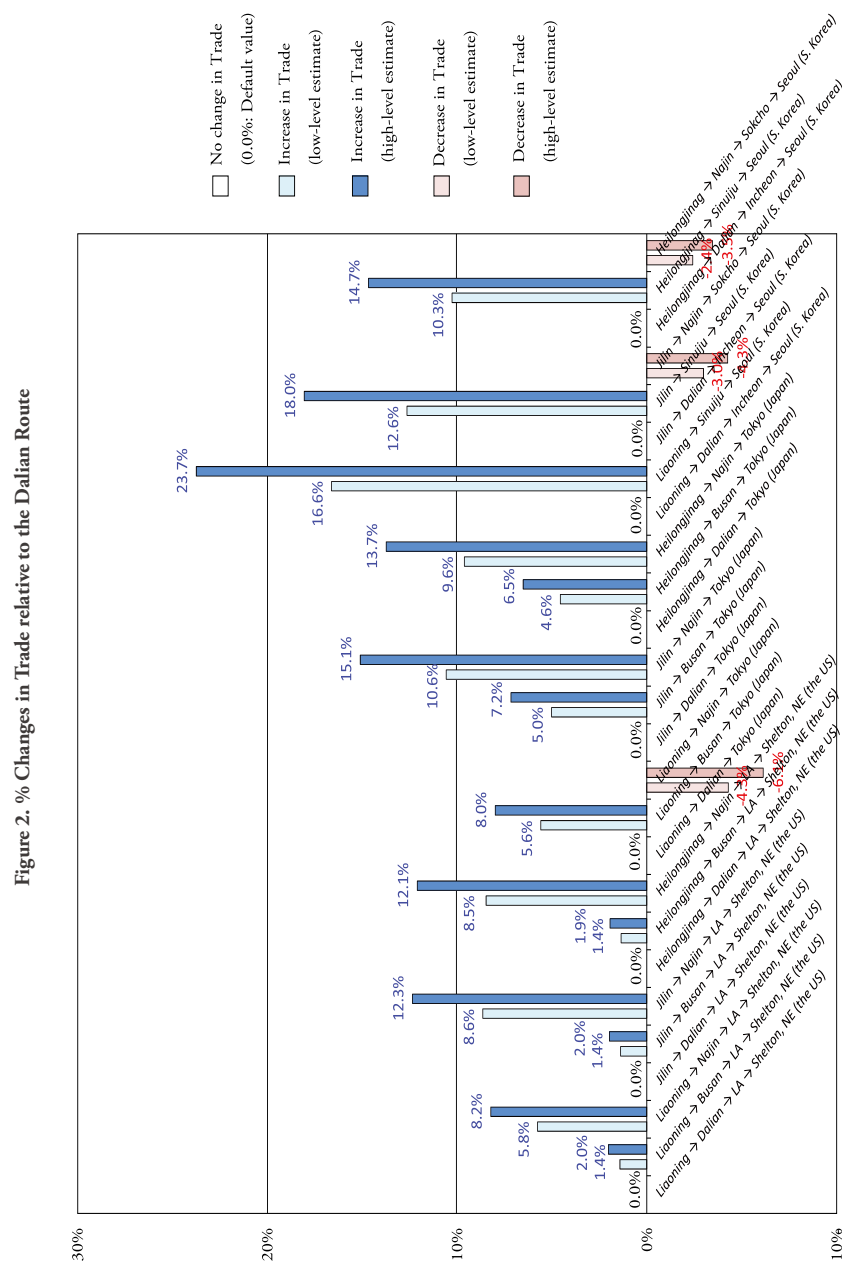
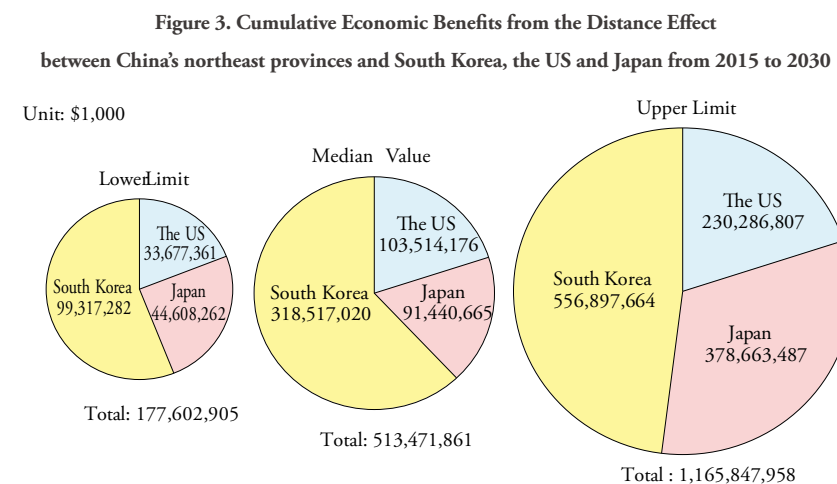


Figure 3 shows the cumulative economic benefits to China's north-east provinces from the distance effect in trade with South Korea, the United States, and Japan from 2015 to 2030. It is assumed that the distance effect comes into play in 2015, and high-level estimates in Figure 2 have been used. The median values are chosen, based on historic data from 1998 to 2012, to work out future annual growth rates in trade between each of Liaoning, Jilin, Heilongjiang provinces and South Korea, the United States, and Japan. Basically, economic benefits with the distance effect are subtracted from the ones without for each year beginning in 2015 and ending in 2030. The cumulative economic benefits for the 16-year period amount to USD 513 billion. A 95% confidence interval of the future annual growth rate (in median) in trade is obtained for each of these 9 trading pairs (e.g., Liaoning-South Korea, Liaoning-the US and so on), and the lower and upper limits are then determined based on these growth rates in trade. In monetary units, these respectively correspond to USD 178



billion and USD 1.17 trillion. Simply speaking, the median value of USD 513 billion is the additional amount in trade expected to be generated in China's northeast provinces purely from the distance effect for the 16-year period in consideration.

China-Vietnam

Trade patterns between Vietnam and China's neighboring provinces to Vietnam were chosen for the purpose of comparison. Yunnan and Guangxi Zhuangzu provinces have borders with Vietnam. Guangdong province, with the highest Gross Regional Domestic Product (GRDP), is situated not far from Vietnam, as shown in Figure 4.

Figure 4. Map of China's neighboring provinces to North Korea and Vietnam



Source: Google Earth

Figure 5 shows exports and imports in USD between China's provinces and their neighboring countries—North Korea and Vietnam. It can be observed that trade for Guangdong-Vietnam is much larger than that of Yunnan-Vietnam or Guangxi Zhuangzu-Vietnam because of Guangdong province's sheer size of economy.⁵ It has far exceeded those of others. North Korea's trade with China is low relative to that of Vietnam even though there has been an upward trend.

The Guangdong's GRDP in 2011 was just over USD 820 billion, and this is about 1.3 times the combined GRDP of Shandong and Hebei.

Figure 5. Exports and Imports for China's Provinces (Unit: \$1,000 in log-scale)

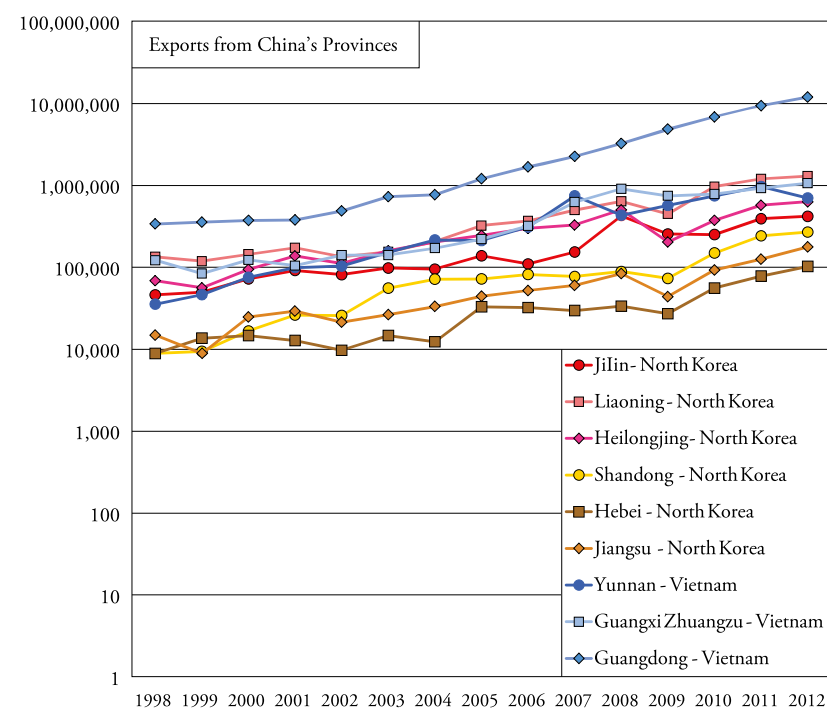
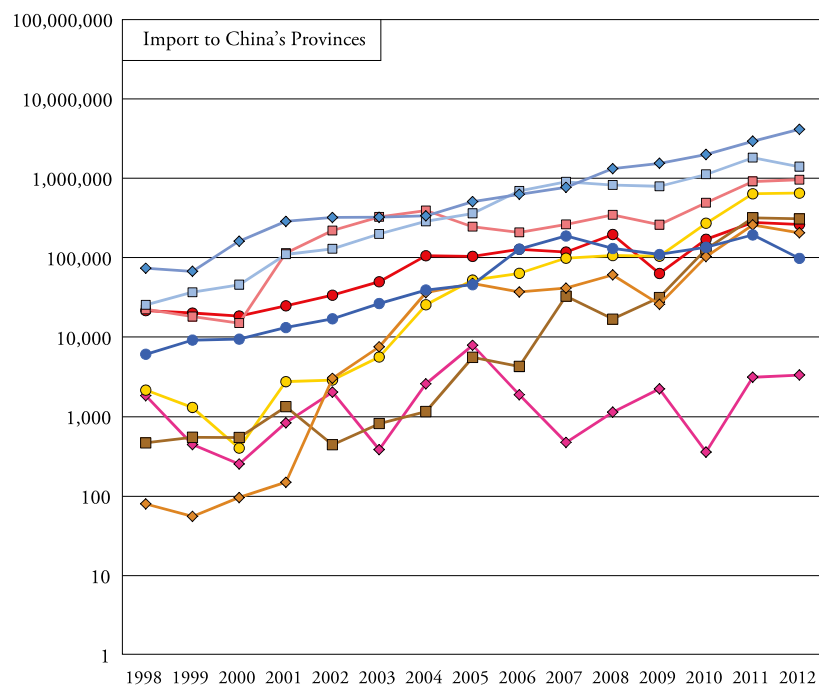


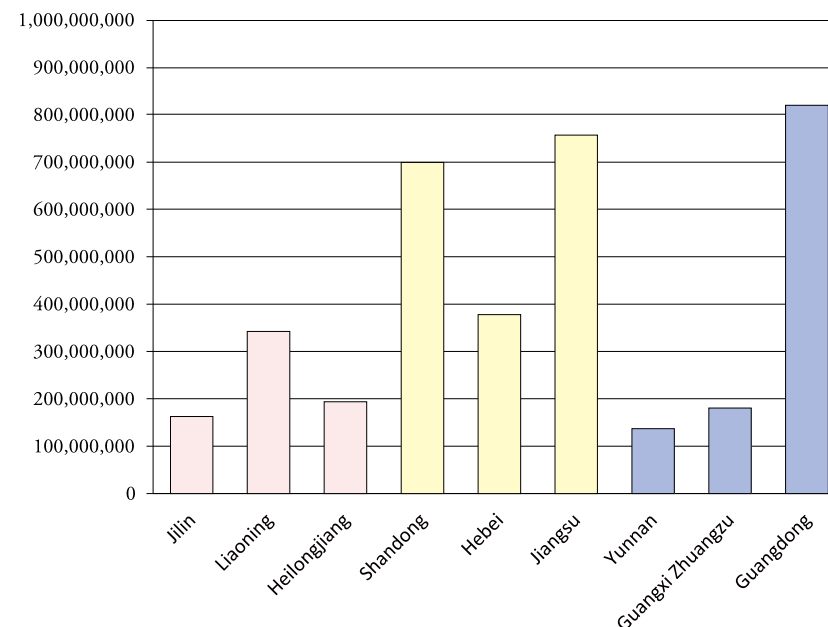
Figure 5. Exports and Imports for China's Provinces (Unit: \$1,000 in log-scale)



Source: Korea International Trade Association

Figure 6 has GRDPs for China's nine provinces.⁶ A simplistic analogy shows that Shandong and Hebei provinces should be exporting 10.3 times as much to North Korea, factoring in North Korea's population, and assuming it is at a similar stage of economic development as Vietnam in 2011. It is very likely that, with the opening up of North Korea, its trade with economically bigger Shandong, Hebei, and Jiangsu provinces will grow faster, and can exceed those of Liaoning, Jilin, and Heilongjiang provinces.

Figure 6. Gross Regional Domestic Product in 2011 (Unit: \$1,000)



Source: National Bureau of Statistics of China

Figure 7 shows North Korea's growing trade with Shandong, Hebei and Jiangsu provinces, and if recent trends continue, these three provinces can easily make up half the trade between China and North Korea within a decade.⁷ In 2012, just over 87 percent of both North Korea's exports and imports were with China, which is indicative of its growing dependency on China for trade. Nearly 90 percent of trade between China and North Korea was with the six provinces shown, and within these, 42.7 percent was with Liaoning province, and Shandong, Hebei, and Jiangsu provinces made up about 32.3 percent.

With the development of Changchun-Jilin-Tumen economic zone,

Jilin province will certainly improve its share of trade with North Korea in coming years. Its GRDP growth rate of 13.4 percent in 2012 was higher than China's GDP growth rate of 10.1 percent.⁸

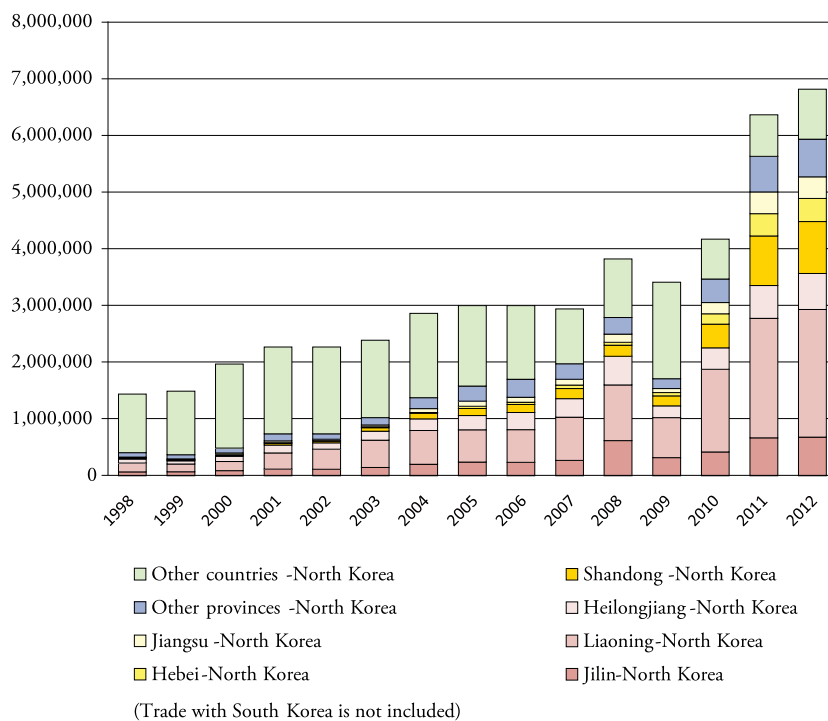
Conclusion

It is very likely that the opening up of North Korea will allow access to shorter international trade routes from China's Liaoning, Jilin, and Heilongjiang provinces through North Korea's territory directly con-

necting with the Pacific Ocean and South Korea. Figure 6 shows that Jilin and Heilongjiang provinces are lagging behind Liaoning province which has the advantage of having the port city of Dalian. These two landlocked provinces and Inner Mongolia, though not considered here, can benefit when North Korea fully opens up. China only has limited access to the port of Najin at present, but full access to other shorter trade routes will reduce some of the burdens on the port of Dalian. Therefore, it is evident that China's northeast provinces will much benefit from having access to shorter international trade routes that will increase trade with South Korea, the United States, and Japan. This will address a disparity that exists between China's rich South and poor North.

North Korea is geographically surrounded by some of the largest countries in terms of trade—China, South Korea, Japan, and Russia—which are listed among the 10 largest exporting countries in the world.⁹ The gravity model of international trade suggests that two driving factors of bilateral trade between countries are its distance and the size of their respective economies. Already fulfilling one of the two factors or both, all the countries, including North Korea, have much to gain from its economic reform if it strictly adheres to international standards. In 2009, trade between China and North Korea shrank with the approval of UN sanctions over North Korea's nuclear test, as clearly shown in Figure 7. The destabilizing effect of North Korea's nuclear programs must be resolved first as a necessary step towards peace and cooperation in Northeast Asia. It is essential for North Korea to gain the confidence and trust of other countries. It is in the region's interest to see a nuclear-free North Korea, to encourage North Korea to pursue a path towards adopting a Chinese style economic reform and open-up policy, and realize for all a thriving economy in this part of the world.

Figure 7. North Korea's trade with China and other countries (Unit: \$1,000)



1. Kim Jong-un's official speech commemorating the one-hundred-year anniversary of the birth of Kim Il Sung on April 15, 2012.
2. YTN News Report, 2010, http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201012261331466277.
3. Sea Distance Voyage Calculator, <http://sea-distances.com/>.
4. Paul Krugman, Maurice Obstfeld, Marc Melitz, *International Economics: Theory and Policy*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2011.
5. Korea International Trade Association, <http://www.kita.net/>.
6. National Bureau of Statistics of China, <http://www.stats.gov.cn/english/>.
7. Korean Statistical Information Service, <http://kosis.kr/>.
8. Consulate General of the United States, Shenyang, China, "Overview of Jilin Province," <http://shenyang.usembassy-china.org.cn/jilin.html>.
9. CIA World Factbook, "Country Comparison: Exports," <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2078rank.html>.

I would like to acknowledge and thank Mr. J. Y. Choo for his help with data collection and working out distances and Miss H. S. Lee for proof-reading.



Kim Chong Woo is a Research Fellow in the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, he was an analyst working on choice modelling and valuation at RAND Europe. He was also a Senior TCAD Engineer at the Samsung Semiconductor Research and Development Center and a Java Application Developer at PCMS-Datafit, UK. Dr. Kim's research focuses on the estimation and application of Discrete Choice Modelling; Stated Preference Analysis, valuing public services and non-market goods; SP model development in transport, health, communication and utilities sector. He has published widely including "Security at What Cost? Quantifying Individuals' Trade-offs between Privacy, Liberty and Security," RAND Report (2010) and "Modelling Demand for Long-Distance Travellers in Great Britain: Stated preference surveys to support the modelling of demand for high speed rail", RAND Report (2011). He received his B.Sc. in Mathematics from the University of London and his Ph.D. in Mathematical Physics from Imperial College of Science, Technology and Medicine, London. He also holds a post-graduate Diploma in Computer Science from the University of Cambridge.

MAR. 28, 2014
ISSUE BRIEF 2014- 11

2014 양회 이후의 중국 대내외 정책 분석과 함의

김한권
연구위원
아산정책연구원

2014년 중국 양회(两会)가 3월 3일 오후 전국인민정치협상회의(이하 정협) 12기 2차 회의의 개막식과 함께 시작하여 13일 오전 전국인민대표대회(이하 인대) 2차 회의의 폐막식까지 총 11일간의 공식일정을 마쳤다. 베이징에서 열린 올해의 양회는 개막 직전 쿤밍(昆明)에서 발생한 테러¹로 인해 경계 분위기가 예년보다 더욱 삼엄하였으며 개막과 함께 참석자 전원이 쿤밍 테러로 희생된 피해자들을 위해 1분간 묵념을 올렸다. 이번 양회는 시진핑(习近平) 지도부 취임 첫 1년을 마무리하는 정부업무보고와 2년 차를 맞아 향후 국정운영 방향과 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 관련 법안, 그리고 예산안을 심의하고 의결하는 자리였다.²

3일 정협 개막식³ 이어 5일 인대 개막식에서는 리커창(李克强) 총리가 ‘정부공작보고’를 통해 개혁, 대외개방, 산업구조 개편, 농업 현대화와 농촌개혁, 도시화, 생태문명 등 9개의 올해 중점 추진사항을 발표하

였다. 리 총리는 올해 경제성장 목표를 7.5%, 소비자 물가지수 상승률을 3.5%, 일자리 천만 개 이상의 창출을 목표로 도시등록 실업률이 4.6%를 넘지 않는 것임을 밝혔다. 또한, 통화량 증가율(M2)은 13%로 발표하였으며, 올해 중앙정부의 국방예산은 8천82억 2천만 위안으로 전년보다 약 12.2% 증가했음을 공개하였다.⁴

올해 양회는 크게 국내적으로 3가지, 그리고 대외적으로 3가지의 정책적 시사점을 나타내었다. 국내적으로는 1) 지속적인 중국의 반(反)부패·개혁 드라이브, 2) 시진핑 주석의 권력 강화, 3) 경제 발전과 환경 문제 등이다. 대외적으로는 1) 강한 군대, 2) 적극적인 외교, 3) 소수민족, 인권 문제와 테러 등이며, 한국에 대한 함의로는 왕치산(王岐山) 중앙정치국 상무위원 겸 중앙기율검사위원회 서기가 중국의 소프트 파워 강화와 관련한 한류를 언급한 점과 한반도 문제에 대한 왕이(王毅) 중국 외교부장의 언급 등이 있다.

1. 국내 정책의 특색

1) 지속적인 중국의 반(反)부패·개혁 드라이브

리커창 총리는 개혁이 올해 정부 업무의 최우선 과제라고 밝혔듯이 이번 양회를 통해 중국 지도부는 다시 한 번 자신들의 개혁 의지를 강하게 나타내었다. 그간 반부패에 관해서는 시진핑 주석 취임 직후부터 허례허식을 과감히 철폐하는 ‘8항 규정(八项规定)’⁵, 작년 6월 관료주의, 형식주의, 향락주의, 사치·낭비풍조(奢靡之风)의 ‘사풍(四风)’을 타파하기 위한 정풍운동 추진, 그리고 올해 1월에는 총 13장 71조로 구성된 ‘당·정 영도간부 선발임용 공작조례(党政领导干部选拔任用工作条例)’를 발표하며 부정부패 척결을 강조하였다.⁶

이번 양회가 시작되면서 중국 언론들을 통해 2014년을 전면개혁의 원년이라 칭하며 양회에서 다룰 ‘전면심화개혁의 시작’, ‘국가통치체제와 통치능력의 현대화’, ‘반부패 지속력’ 등의 10대 쟁점을 소개하기도 하였다.⁷ 중국 정부는 그간 작년 11월 중국 공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의(이하 18기 3중전회)에서 다루어진 ‘개혁 60조’의 실행 상황을 언론을 통해 계속해서 알려왔으며 양회 개막 하루 전인 2일에는 이 중 39개 항목이 이미 실행을 시작하였음을 알렸다.⁸ 리커창 총리도 정부업무 보고를 통해 3공(三公) 경비⁹ 감시와 국외로의 자본이동을 면밀히 감시할 것이라 밝혀 예산 낭비와 부정부패로 인한 자금이 해외로 불법 유출되는 것을 막겠다는 의지를 보였다. 이어 중국 공산당 중앙기율검사위원회(이하 기율위)도 부정부패의 예방, 조기 발견과 조치에 주력하고, 특히 부패 범죄자들의 해외도피도 끝까지 추격하겠다고 황슈셴(黄树贤) 기율위 부서기 겸 검찰부 부장이 인대 기간 중인 3월 9일 기자회견을 통해 밝혔다.¹⁰ 이번 양회 기간에는 재산공개제도의 전면 도입이 거론되는 등 시진핑 시대의 반부패·개혁 드라이브는 취임 초의 이벤트성 행사가 아닌 핵심 정책 기조임을 다시 한 번 각인시켰다.¹¹ 하지만 반부패와 개혁 드라이브는 이번 양회에서 새로운 부분이 나타났다고보다는 기존 제도의 심의와 보완을 논의하며 이를 구체화하는 과정이었다.

2) 시진핑 주석 권위의 강화

양회 기간 동안 중국 언론은 리커창 총리의 활약을 담으며 6차례나 양회의 각종 소조 회의에 참여한 리 총리의 활발한 행보에 무게를 두었다.¹² 하지만 시진핑 주석의 존재감과 여전히 차이가 있어 보였다. 첫째로 양회기간 중 ‘중앙전면심화개혁영도소조(中央全面深化改革领导小组)’의 인적구성이 다시 한 번 언론에 보도되며 시 주석의 권위와 권력은 더욱 강

화되었다. 이미 알려진 대로 시 주석이 소조 조장을 맡고 리커창 총리, 류원산(刘云山) 중앙서기처 서기, 장가오리(张高丽) 국무원 부총리가 부조장을 맡으며 총 4명의 정치국 상무위원이 포진해 소조의 권위가 강화된 것은 물론 시 주석과 나머지 3명의 상무위원 서열이 조장과 부조장으로 나누며 시 주석은 다른 6명의 상무위원과는 다른 위치임을 알렸다.

또한, 이번에 소조의 첫 회의 때 참석한 23명 외에 왕후닝(王沪宁) 당 중앙정책연구실 주임이 개혁 소조 판공실 주임을 맡은 데 이어 무홍(穆虹) 중국 국가발전개혁위원회 부주임과 판성저우(潘盛洲) 중국 공산당 중앙정책연구실 부주임이 개혁 소조 판공실 부주임에 각각 임명되고, 왕양(汪洋)과 마카이(马凯) 2명의 국무원 부총리, 저우샤오촨(周小川) 인민은행장, 로우지웨이(楼继伟) 재정부 장관, 류허(刘鹤) ‘중앙재경영도소조(中央财经领导小组)’ 판공실 주임 등이 가세한 것으로 언론에 보도되었다.¹³ 이로써 10명의 정치국원을 비롯해 주요 정부 조직의 책임자들이 소조를 이루며 이를 지휘하는 시 주석의 권위와 정치적 영향력은 한층 강화되었다.

둘째로 양회 직전 일어난 쿤밍 테러 사건과 지난 8일 실종된 말레이시아 항공기 사건으로 인해 중국사회의 안전에 대한 관심과 요구가 커지면서 시진핑 주석이 관할하고 있는 국가안전위원회(国家安全委员会)의 역할과 권한 역시 커질 것으로 예상된다. 이미 쿤밍 사건 이후로 반인륜적인 테러에 대한 강력 대응의 공감대가 국내외적으로 형성되었으며, 더구나 중국 인민들은 식품안전에 대한 대응 또한 위원회가 맡아줄 것을 기대하는 분위기이다.

셋째로 올해 양회 직전인 2월 27일 시진핑 주석은 ‘중앙 네트워크 안전과 정보화영도소조(中央网络安全和信息化领导小组)’의 조장을 맡았다.¹⁴ 이 소조는 기존의 ‘국가정보화영도소조’와 ‘국가네트워크·정보안전협조

소조'를 통합한 조직이다. 이 소조는 향후 미국 등 외부와의 사이버 안보 문제와 중국을 인터넷 강국으로 이끄는 작업은 물론 중국 내에서 인터넷 여론을 단속하는 정책을 총괄할 것으로 알려져 있다.

넷째로 양회 직후인 3월 15일에 중국 언론은 '중양군위심화국방과 군대개혁영도소조(中央军委深化国防和军队改革领导小组)'의 조장으로서 시진핑 주석이 이 소조의 제1차 전체회의를 주재했다고 보도하였다.¹⁵ 이 소조는 중양군사위 산하에 설치되었으며 판창룽(范长龙)·쉬치량(许其亮) 중양군사위 부주석이 각각 부조장을 맡아 향후 중국의 군 개혁을 단행해 나갈 것으로 알려졌다.

이로써 시 주석은 작년 18기 3중전회 이후 설치된 새로운 4대 권력기구를 자신의 관할하에 두게 되었고 이 기구들은 그 역할과 권위, 그리고 중국인들의 기대가 중국의 국내외 환경으로 인해 더욱 커진 상태이다. 이로 인해 향후 당·정·군의 전면개혁을 이끌 그의 정치적 위상은 더욱 강화되었다.

3) 경제 발전과 환경 문제

이번 양회에서 중국 지도부는 발전과 개혁, 그리고 생태환경이라는 목표들을 동시에 추구하는 한편, 서로 충돌할 수 있는 각 목표의 조화를 위해 여러 방안을 강구한 노력이 엿보였다. 우선 리커창 총리는 정부업무 보고를 통해 중국 경제의 대표적 위협 요소인 생산포화 산업들의 구조조정과 지방정부의 부채 문제 해결을 강조하였다. 대표적으로 시멘트, 철강, 그리고 판유리의 생산용량을 각각 4천2백만 톤, 2천7백만 톤, 3천5백만 톤씩 각각 감량하기로 하였다. 지방정부 부채는 재정부가 앞장서 중앙의 규제를 강화하며 지방정부자금조달기구(Local Government Financing Vehicles, LGFV)의 자금 조달 기능을 없애고 지방정부 부채에 대한 관리

를 강화하기로 하였다.¹⁶

리 총리는 또한 금융과 국유기업 부분에서는 금융기구의 금리자유결정권을 확대하고, 위안화 환율이 합리적이고 균형적인 수준에서 안정을 유지하도록 환율 상하변동 구간을 확대하기로 했다고 발표하였다. 이어서 저우샤오촨 중국인민은행장은 1~2년 안에 예금금리규제를 철폐하고 금리 자유화를 하겠다고 밝혔으며, 중국 은행업 감독관리 위원회는 민간 자본으로 구성된 중소형은행 등 금융기구 설립을 추진하겠다고 밝혔다. 또한, 금융, 석유, 전력, 철도, 전기통신, 자원개발, 공용사업 등의 분야에서 비(非)국유자본 참여허용 항목을 정하기로 하였다.

최근 중국사회의 최대 이슈 중 하나인 스모그를 포함한 환경오염 문제도 도마 위에 올랐다. 중국 지도부는 환경문제의 심각성과 이에 대한 중국인들의 불만 고조를 인식하며 양회를 통해 방안을 강구하였다. 우선 리커창 총리는 정부업무보고에서 친환경 에너지인 태양광과 풍력 등에 대한 투자를 늘리고 원자력 발전소 건립도 늘릴 계획임을 밝혔다. 또한, 환경 기준 미달의 차량 600만 대와 석탄 연료의 보일러도 5만여 개를 폐쇄할 계획임을 밝혔다. 이 외에도 올해 1천500만kW의 화력발전설비에 탈황시설을 장착, 1억 3천만kW의 화력발전설비에 탈진시설을 장착, 1억 8천만kW의 화력발전설비에 분진제거시설을 장착할 계획과 고급 디젤유 전국 공급, 그리고 약 500만 묘(畝)의 경작지를 삼림이나 초원으로 복원할 계획임을 밝혔다. 시진핑 주석도 3월 5일에는 전인대 상하이 대표단과, 6일에는 전인대 광둥성 대표단과 만난 자리에서 이들 지역의 PM 2.5의 수치를 묻는 등 스모그 문제에 관심을 표하였다. 이어서 우샤오칭(吴晓青) 중국 환경보호부 부(副)부장은 8일 기자회견을 열고 환경보호를 위해 2015년 말까지 2조 5천억 위안(약 434조 원)을 투자한다고 밝히고, 올해 한 해 동안만 1조 7천억 위안(약 295조 원)이 집중적으로 투입

될 예정이라 발표하였다.

하지만 중국정부는 이러한 산업구조 개혁과 더불어 지방부채와 환경의 규제가 자칫 중국의 지속적인 경제성장의 발목을 붙잡는 상황이 발생할 것을 우려해 중앙의 재정 지출을 전년대비 9.5% 늘린 15조 3천억 위안으로 책정하였다. 또한, 재정 적자도 2013년 1조 2천억 위안에서 12.5%가 증가한 1조 3천5백억 위안(GDP의 2.1%)으로 잡았다. 중국 지도부는 이로 인해 발전과 안정, 그리고 스모그로 인한 중국인들의 불만을 동시에 해결해 보려는 정책을 취하고 있다.

2. 대외 정책의 특징과 시사점

1) 강한 군대론

이번 양회를 통해 중국 지도부는 강한 군대의 목표를 밝히며 중앙정부의 올해 국방비 예산은 전년대비 12.2% 증가한 8,082억 2,000만 위안으로 공개하였다(하지만 이는 중앙정부의 국방 예산이며 이번 양회에서는 전체 국방예산은 공개되지 않았다). 중앙정부의 국방예산은 2011년 12.7%, 2012년 11.2%, 그리고 작년 10.7%로 조금씩 감소하는 추세에서 올해 다시 12%를 넘는 증가율을 보였다(표 1 참조). 리커창 총리는 정부

표 1. 중국 중앙정부 국방예산 변동 추이

	2010	2011	2012	2013	2014
중앙정부 국방예산 (단위: 억 위안)	5,321	6,011	6,703	7,406	8,082
증가율 (%)	7.5	12.7	11.2	10.7	12.2

출처: 중국 인대 web site & 연합뉴스

업무보고를 통해 군의 혁명화, 현대화, 정규화 건설의 강화를 통해 군의 위력과 실전능력의 끊임없는 향상을 강조하였다.

시진핑 주석도 지난 12일 인대 인민해방군 대표단 전체회의에서 중국의 정당한 권익과 핵심이익을 희생하는 일은 절대 없을 것임을 밝혔다. 사실 시 주석의 강한 군대에 대한 의지는 취임 직후부터 나타났다. 그는 2012년 11월 중국 공산당 총서기 취임 후, 2013년 12월 말까지 인민해방군 7대 군구를 모두 방문하였다. 이와 더불어 시진핑 주석은 지난 해의 양회에서도 강한 군대 건설의 목표는 전쟁을 할 수 있고, 전쟁을 하면 승리할 수 있는 역량을 키우는 것이라고 강조한 바 있다. 현재 남중국해와 일본과의 다투위다오/센카쿠 열도에서의 영토분쟁으로 인해 주권과 영토를 수호하는 강한 중국에 대한 중국인들의 기대가 커진 상황이다. 따라서 양회 직후인 지난 15일 ‘중앙군위심화국방과 군대개혁영도소조’ 조장으로 첫 전체회의를 이끈 시 주석은 그의 강한 군대 구상에 더욱 박차를 가할 것으로 보인다.

2) 적극적인 외교: 적극작위(积极作为)와 적극진취(积极进取)

중국외교는 이번 양회에서 적극적인 외교의 모습을 강조하였다. 중국 왕이 외교부장은 양회 기간인 지난 8일 인대 기자회견에서 ‘적극(积极)’이라는 어휘를 반복 사용하며 중국의 외교 방향을 설명하였다. 그는 중국외교를 2013년은 ‘적극작위’로 2014년은 ‘적극진취’라는 표현을 사용하여 설명하였다. 특히 중국외교는 올해 2가지의 방향으로 노력할 것인데 첫째는 적극주동(积极主动)’으로 국내 개혁을 전면 심화하는 업무라고 밝혔다.¹⁷ 둘째는 ‘적극주동’으로 책임 대국의 역할을 발휘하는 것이라며, 주변국에게 중국의 발전을 공유할 수 있는 기회를 더 많이 제공함으로써 함께 발전하는 운명공동체를 만들어 나갈 것이라고 밝혔다. 왕 부장은 또한

주변국과의 영토분쟁과 주권문제에 관한 질문에 답변하며 “우리 것이 아니면 한 톨도 필요 없지만, 우리 것이라면 한 치의 땅이라도 반드시 보호할 것(不是我们的, 一分不要; 该是我们的, 寸土必保)”이라며 단호한 영토와 주권수호의 의지를 나타내었다.¹⁸

다른 한편으로 상호 핵심이익 존중과 윈윈(win-win)의 협력 구조 등 신형대국관계의 틀을 중심으로 하는 미·중 관계는 큰 변화가 없었으나, 중·일 관계에 대해서는 여전히 강경한 자세였다.

왕이 외교부장은 8일 기자회견 당시 중국과 일본은 이웃으로 잘 지내야 하지만 최근 일본의 지도자들은 중·일 우호 관계의 정신을 위배하고, 관계를 악화시켰다고 주장하였다. 또한, 그는 2014년은 1914년이 아니고, 1894년은 더욱 아니라며 제1차 세계대전의 독일보다는 제2차 세계대전의 독일을 모델로 삼아야 한다고 일본을 비판하였다.¹⁹ 정협에 참석한 청용화(程永华) 주일 중국대사 역시 마이니치신문과의 인터뷰를 통해 중·일 간 대화를 강조하는 아베 총리에게 역사 문제를 먼저 풀어야 한다고 밝히고, 역사문제에서 일본 측이 개선책을 보여주는 것이 필요하므로 현시점에서는 연내에 한·중·일 정상회담이 이뤄지기 어렵다는 뜻을 표명하였다.²⁰

3) 소수민족, 인권 문제와 테러

양회 개막전 쿤밍에서 일어난 테러 사건과 더불어 우크라이나 사태, 특히 크림 공화국의 분리 독립 시도는 중국을 외교적으로 곤란한 처지로 몰아넣을 가능성이 있다. 그간 중국과 러시아는 시리아 사태와 북한 핵 문제 해결을 위한 접근 방식에서 보여주었듯이 미국의 영향력에 대응하기 위해 전략적 협력관계를 유지해왔다. 또한, 양국 간 에너지 자원 개발 협력 등의 경제적 이해관계는 양국을 이어주는 또 하나의 끈이었다.²¹ 하

지만 티베트와 신장, 그리고 대만의 분리·독립 시도를 한다면 중국으로서는 이번 우크라이나 사태에서 러시아의 손을 들어 줄 수 없는 상황이었다. 중국은 현재 자국의 외교원칙인 ‘내정 불간섭’을 내세우며 한발 물러서 중립의 위치를 지키고 있으나 반(反)테러리즘과 우크라이나 영토 보존을 위해 크림반도의 분리 독립을 반대한다는 입장에서는 미국, 유럽 국가들과 전략적 이해를 같이하고 있다.

다른 한편으로, 쿤밍 테러 사태는 많은 사상자를 낸 반인륜적인 폭력 테러로 위구르 강경 독립 세력에 대한 중국 정부의 강경 대응 이유를 잘 설명해 줄 수 있는 사건이었다. 하지만 2013년 10월 28일 베이징 시 톈안먼(天安门)에서는 위구르인 일가족의 차량 돌진 사건이 발생하였으며 이 때문에 5명이 사망하였다. 또한, 티베트와 신장 지역에서는 계속해서 분리 독립 또는 정치·경제적 불만을 나타내는 저항들이 나타나고 있다. 중국으로서는 이러한 일련의 사건들이 민주화와 인권, 그리고 소수민족의 차별 문제로 국제사회의 주의를 끄는 것을 바라지 않는다. 하지만 중국이 이 문제에 관하여 국제사회의 시각에서 벗어나기는 어려워 보인다. 이번 양회 기간에도 국제 앰네스티는 3명의 시민기자와 1명의 블로거가 중국 공안에 의해 구속된 점을 비판하였으며,²² 중국과 미국은 다년간에 걸쳐 인권과 민주화의 문제로 서로 비난하고 있다.

중국 정부는 이번 양회에서 소수민족 문제와 경제적 차별에 대한 깊은 논의보다는 반테러와 사회 안전 조치, 그리고 중국의 영토보전과 주권에 대해 집중적으로 다루었다. 또한, 도시와 농촌 간의 빈부과 발전의 격차에 대한 열띤 논의가 있었으나 신장지역에서의 한족과 위구르족 간의 경제적 이익 배분의 격차에 대한 논의는 크게 나타나지 않았다. 따라서 앞으로 강경 대응의 기류를 보이고 있는 중국 정부와 소수민족 간의 충돌 가능성은 계속해서 존재할 것으로 보인다.

3. 양회의 결과가 한국에 주는 의미

1) 시진핑 주석의 권력 강화와 강한 군대

국가안전위원회와 3개의 소조 장악은 시진핑 주석의 위상과 권력 강화에 직접적인 영향을 끼쳤다. 시진핑 주석은 당분간은 강화된 권력으로 전면심화개혁소조와 국방과 군대개혁소조를 중심으로 반부패와 군의 체제 개편을 우선할 것이다. 물론 중국의 군사력 강화도 꾸준히 계속될 것이다. 중국의 계속된 군사력 증가와 군의 체제 개편과정에서 미·중 간의 긴장 고조가 나타날 수 있다. 그럴 경우 일본은 미국과의 군사안보 협력을 강화하고 중국과는 대치하며 이를 자신들의 군사력 강화의 기회로 삼을 수 있다. 북한 또한 갑작스러운 무력 도발로 한반도 주변의 긴장을 고조시키며 자신들의 전략적 가치를 높이고 미국과 중국과의 관계에서 새로운 돌파구를 찾을 수 있다. 따라서 한국은 한·미 동맹의 기반하에서 끊임없이 중국과 대화하며 역내에서 미·중 간의 긴장 완화를 위한 가교 역할을 해야한다.

2) 중국의 적극적인 외교와 왕이 부장의 한반도 문제 거론

양회 기간 중국은 적극적인 외교를 내세우며 책임대국의 역할을 강조하였으나, 우크라이나 사태에서 보여준 중국의 모습은 이를 충족시키지는 못하였다. 하지만 이번 사태에서 중국 정부의 '내정 불간섭' 원칙이 재확인되었으며, 한국정부는 만일의 경우 남·북 간의 문제는 한(韓)민족 내부의 문제임을 계속해서 중국에 인식시키고 국제사회에서 공개적으로 재확인해가려는 노력이 필요해 보인다.

이번 양회 기간 중 이루어진 왕이 외교부장의 기자회견에서 한반도 문제의 '레드라인(红线)'이 언급된 것은 매우 의미 있는 일이었다. 왕이 외

교부장은 "중국에는 항상 '레드라인'이 있었다, 전쟁과 혼란의 발생은 절대 허락하지 못한다"고 발표하였다(朝鮮半島就在中国的家门口。在半岛问题上,我们始终有一条“红线”,就是绝不允许生战生乱。我想这也完全符合半岛南北双方,以及本地区各国的共同利益)。또한, 그는 한반도 문제는 첫째 비핵화라는 '언덕(坡)'을 넘어야 한다(首先要爬无核化这个坡). 비핵화만이 한반도의 진정하고 지속적인 평화를 유지시킬 것이다. 둘째 신뢰부족이라는 '구덩이(坎)'를 넘어야 한다(二是要迈过缺乏互信这道坎). 특히 북한과 미국의 서로에 대한 신뢰가 매우 부족하다. 셋째, 대화를 통한 해결의 '정도(正道)'를 걸어야 한다(三是要走对话解决这条正道)고 밝혔다. 이어서 6자회담은 현재 유일하게 각 나라가 수용하는 대화 방법이며, 주최국가로서 빨리 6자회담을 회복시키고 싶다고 밝혔다.

한반도 문제와 6자회담 관련 내용은 지금까지 중국이 보여준 입장과 같았다. 하지만 중국이 이번에 제시한 레드라인에 대하여 한국은 이후 두 가지를 분명히 해야 한다. 첫째로 한국도 분명한 레드라인을 공개적으로 제시하는 것이 필요하다. 여기에는 우선 4차 핵실험과 장거리 미사일 실험을 포함한 무력 도발이 한반도 주변에서 일어나서는 안 된다는 한국 측의 입장을 명확히 담아야 한다. 둘째로 북한이 레드라인을 넘을 경우 한·미·일은 물론 중국은 어떠한 제재를 북한에 가할 것인가를 미리 분명히 정하고 국제사회에 공개하여야 한다. 제재가 없거나 불분명한 레드라인은 북한은 물론 어느 누구에게도 레드라인으로서의 의미가 없기 때문이다.

3) 중국의 소프트 파워와 한류

한국 언론을 통해 왕치산 기율위 서기가 한국의 드라마인 '별에서 온 그대'를 명명한 것이 한국에서 화제가 되었다. 이 드라마가 중국 젊은층

에서 인기가 높은 것은 주지의 사실이다. 하지만 당시 왕 서기의 발언은 한류를 거론하기도 하였지만, 중국의 소프트 파워의 발전을 더 강조 한 것이다. 왕치산 서기는 한국 드라마는 물론 미국 드라마도 언급하였으며 참석자들에게 문화의 중요성과 이를 바탕으로 한 창조적인 문화 콘텐츠를 발전시켜 중국의 소프트 파워를 제고시켜야 함을 주장하였다. 물론 이는 역으로 한류로 인해 한국의 소프트 파워의 강점이 중국 지도부에 깊이 각인되어 있음을 나타내기도 한다. 하지만 한때 한국 드라마의 방송을 제한하려 했던 중국이 이러한 모습을 보이는 것은 미·일 동맹과 중국의 경쟁 구도에서 한국에 호의를 표하며 의식적으로 우리나라를 중국 쪽으로 당겨보려는 의도도 있음을 생각해 보아야 한다. 또한, 무엇보다도 작년 한·중 정상회담의 합의 사항인 인문·문화 교류의 확대는 물론, 한국의 전통문화에 기반을 둔 독창적이고 창조적인 한류 문화의 콘텐츠 생산에 지속적인 정부의 정책적 노력이 계속되어야 한다.

4) 금융 개혁과 자유 무역지구 설립의 적극성

이번 양회에서 나타난 경제개혁의 특징 중 하나는 금리 자유화 조치와 민간 자본의 은행업 진출허용, 그리고 ‘상하이자유무역실험구(上海自由贸易试验区)’에 이은 자유무역지구의 설립을 위한 각 지방 대표단의 적극적인 행동들이었다. 대표적으로 톈진시(天津市), 광시장족자치구(广西壮族自治区)의 북부만(北部湾) 등 전국에서 10여 개의 성(省)·시(市)가 자유무역지구 설립을 경합 중이며 이러한 현상은 이미 작년 말부터 시작되었던 일이다. 또한, 이번 상하이에 이은 자유무역지구의 확대는 1980년대 선전(深圳)과 주하이(珠海)의 1차 개혁개방에 이어 중국의 2차 개혁개방이라는 평가도 있다.²³

한국정부로서는 이러한 중국 금융 정책의 변화와 점차 개방되고 내수

중심의 산업구조로 변모하는 중국의 모습에 대응하여 한·중 FTA의 조속한 체결과 ‘위안화 역외 금융시장’의 구축에 대한 논의가 필요한 시기이다. 특히 이러한 중국의 변화와 더불어 한·중 무역량 증가(2013년 약 2,700억 달러), 특히 작년 한국의 무역흑자 707억 달러 중 약 600억 달러의 무역흑자가 중국과의 무역에서 발생하였고, 한·중 간 인적 교류 발달로 인해 유학생과 관광객을 포함하여 약 800만 명의 인적교류가 상호 간에 일어나는 상황에서 ‘위안화 역외 금융시장’ 구축의 필요성이 중국 관련 기업들을 중심으로 점차 확대되고 있다.

5) 환경 오염문제와 원전 건설

중국발 미세먼지로 한국까지 피해를 보는 상황에서 현재 이에 대한 마땅한 해결책은 나타나지 않고 있다. 중국은 한국의 미세먼지 피해가 자국의 책임이 아니라는 입장을 취하고 있다. 비록 중국 지도부가 환경 문제의 심각성을 인식하고는 있으나 이로 인해 경제 발전의 속도를 늦추려고 하는 것으로 보이지는 않는다. 또한, 이번 양회 기간 중 제안된 해결 방안들이 실행되어도 오염문제는 단기간에 그 성과가 나타나기는 어려워 보인다라는 평가가 지배적이다.

이에 더하여 중국은 공기 오염의 주범인 석탄을 주원료로 하는 화력 발전소를 대신하여 기존의 17기에 달하는 원전 이외에 현재 31기를 더 건설 중이다. 이들 원전이 중국의 동부 연안에 다수가 자리하고 있어 중국 원전의 안전사고에 관해 한국도 안심할 수 없는 처지다. 현재 한·중·일 간에는 원전안전에 대한 문제를 공유하고 만일의 비상사태에 대응하기 위한 한·중·일 원자력 안전 최고규제자회의(Top Regulator Meeting, TRM)를 개최하고 있다. 이 회의를 통해 원전 사고 시 정보를 알려줄 것 등은 3국이 합의하였으나, 중국의 소극적인 태도로 사전에 정보를 얻거

나 실질적인 협력은 어려운 상황이다. 한국정부로서는 만일의 사태를 독자적으로 분석해보는 논의와 중국 원전 안전관리에 대한 지속적인 협력이 필요하다. 또한, 이번 양회의 결정 사항 중 하나인 중국 내 삼림이나 초원을 복원하고 확대하는 양국 간의 관·민 단체들의 교류와 활동에 대한 지원을 확대하는 정책을 검토할 필요가 있다.

4. 결론

시진핑 지도부가 계속해서 강조해온 반부패와 개혁의 정책 기조가 이번 양회에서도 강조 되었다. 올해 양회에서는 새로운 개혁의 내용이 나타났다기보다는 기존의 내용을 보완하고 구체화하는 개혁의 내실화 과정이 진행되었다. 하지만 이 과정에서 나타난 시진핑 주석의 위상과 제도적인 권력의 강화는 그가 취임 후 계속해서 의미를 부여하고 있는 군 지휘체계 개편과 개혁을 통한 강한 군대론과 맞물려 미·중 간의 긴장을 고조시킬 수 있다. 한·미동맹이 필수조건인 한국으로서는 중국과의 FTA와 한류의 확대는 물론 문화·인문 유대의 강화를 통해 어느 한쪽으로 지나치게 치우치는 모습 없이 미·중 간 전략적 가교 역할을 할 수 있는 우리만의 외교 영역을 확대해야 하겠다.

또한, 중국이 책임대국을 지향하는 적극 외교 기조와 중·일 간에 나타나는 갈등은 중국의 내수 시장과 '위안화 역외 금융시장' 구축 경쟁에서 한국이 일본을 앞서나갈 수 있는 대외적인 상황을 맞이하였다. 이에 대한 구체적인 정책적 논의가 한국에서 빠르게 진행되어야 할 시기이다. 현재 중·일 간의 갈등관계는 아베 정권 이후에 언제든지 바뀔 수 있으며, 이 시기가 지나면 일본으로 인해 중국으로부터 현재 한국이 누리고 있는 반사이익도 현저히 줄어들 것이기 때문이다. 북한과의 문제도 마찬가지로

이다. 비록 이번 양회에서 중국이 기존의 대북정책에서 근본적인 변화를 나타내지 않았더라도 '레드라인' 용어를 사용한 사실에 따라 한국정부도 우리의 레드라인과 북한이 이를 넘어서는 상황에 대한 중국과의 제재논의를 시도해 보아야 한다.

끝으로 현재 한·중 간에 나타날 수 있는 한국의 이익들에는 미국을 자극할 요인들이 상당 부분 포함되어 있다. 대표적인 예들이 '위안화 역외 금융시장' 구축과 한·중 문화·인문유대강화 등이다. 반대로 한·미 간의 안보와 대북정책 공조 강화는 중국을 민감하게 위협하는 요인으로 비칠 수도 있다. 이러한 요인들의 논의에서 한국의 선택에 관한 기준과 철학이 분명해야 한다. 정책적 선택은 국가 지도자들의 판단이다. 단, 선택에 따른 불만이나 압박이 두려워 우리의 원칙적인 입장이나 기준이 바뀌거나 낮아지는 일이 나타나서는 안될 것이다.

1. 지난 3월 1일 윈난(雲南)성 쿤밍(昆明)의 기차역에서 10여 명의 괴한이 무차별로 칼을 휘둘러 29명이 사망하고 143명이 부상하는 테러가 일어났다. 이 때문에 북경의 경비는 물론 매년 북경 주변의 6개성에 머물렀던 양회 경비 지역이 간쑤성(甘肅省), 산시성(陝西省), 칭하이성(青海省), 닝샤회족자치구(寧夏回族自治區), 신장위구르자치구(新疆維吾爾自治區) 등으로 그 범위가 확대되었다.
2. 이번 12기 인대 2차 회의에서는 정부공작보고, 2013년 국민경제와 사회발전 계획 집행 상황과 2014년 중앙과 지방예산, 전국인민대표대회상무위원회 공작보고, 최고인민법원 공작보고, 최고인민검찰원 공작보고, 기타 전구인대 상무위원 부분 인사이동안 등 7개의 주요 결정을 심의, 통과시켰다.
3. 위정성(俞正聲) 정협주석은 2014년은 전면심화개혁의 첫해이자, ‘12·5’ 계획 완성의 관건이 되는 1년임을 강조하며 전면개혁의 심화, 애국주의와 사회주의, 안정속의 경제발전, 사회 공평주의와 인민복지 증진 등을 강조하였다 “俞正聲:2014年聚焦全面深化改革 促進社會公平正義” 인민일보, 2014년 3월 3일, <http://lianghui.people.com.cn/2014cppcc/n/2014/0303/c376795-24514335.html>.
4. 리 총리는 2014년 추진 중점업무로 9개 영역을 제시했다. 1) 중요 영역 개혁획득의 추동(推動重要領域改革取得新突破), 2) 높은 수준의 대외개방(開創高水平對外開放新局面), 3) 내수증강(增強內需拉動經濟的主引擎作用), 4) 농업현대화와 농촌개혁발전 촉진(促進農業現代化和農村改革發展), 5) 사람이 핵심인 도시화 추진(推進以人為核心的新型城鎮化), 6) 경제구조 최적화 격상(以創新支撐和引領經濟結構優化升級), 7) 교육, 위생, 문화 등의 사회건설 강화(加強教育、衛生、文化等社會建設), 8) 민생업무 보장과 개선(統籌做好保障和改善民生工作), 9) 생태문명 건설 노력(努力建設生態文明的美好家園) 등이다. “政府工作報告” 중국인대당, 2014년 3월 5일, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-03/15/content_1855927.htm.
5. 8항규정(八項規定)은 1) 형식주의 배격, 2) 회의활동 간소화, 3) 보고문건 간결화 및 내실화, 4) 해외순방활동 규범화, 5) 과도한 경호업무 개선, 6) 국가지도자 활동 관련 언론보도 비중 축소 및 간결화, 7) 개인 차원 저작물, 강연록 출판 및 축전 등 자제, 8) 근검절약 등이며 이 효과는 올해 지방 양회에서 나타났다.
6. “党政领导干部选拔任用工作条例” 신화사, 2014년 1월 18일, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422_1.htm.
7. “2014全国两会十大热点” 인민일보, 2014년 3월 2일, <http://lianghui.people.com.cn/2014npc/n/2014/0302/c376650-24504286.html>.
8. “三中全会“改革60条”已至少启动39项” 鳳凰網, 2014년 3월 2일, http://news.ifeng.com/mainland/special/sbjszqh/content-3/detail_2014_03/02/34327294_0.shtml.
9. 3공 경비는 중국인들이 예산낭비에 대한 불만을 표하는 대표적인 항목으로 공급에 의한 관용

- 차, 외유 출장, 접대비를 가리킨다. 이러한 문제점을 인식한 중국 정부가 2011년 7월 1일 언론을 통해 2010년 3공 경비가 총 94억 7,000만 위안(공용차 구매 및 운행비 61억 6,900만 위안, 출장비 17억 7,300만 위안, 접대비 15억 2,800만 위안)에 달하는 것으로 집계됐다고 공개하며 이를 위한 개혁에 들어갔다. 실제로 2013년 3공 경비의 지출이 16.5% 줄었으며, 호화로운 접대와 연회가 금지되면서 고급 요리와 주류의 수요도 격감한 것으로 나타났다. 올해 들어서도 중국의 각 지방 정부들은 삼공 경비의 감축에 적극적으로 나서고 있으며 올해 목표는 최소 5%에서 최대 30%에 이른다. “中 정부, 지난해三公경비 1.56조 원” 아주경제, 2011년 7월 1일, <http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20110701000017>; “중 공무원들 좋은 시절 다 갔다” 아시아 투데이, 2014년 1월 23일, <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=929152>; “시진핑의 “중국의 꿈” 재발견” 매일경제, 2014년 2월 12일, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2014&no=227468>.
10. “監察部長黃樹賢：懲治腐敗將繼續保持高壓態勢” 신화사, 2013년 3월 9일, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/09/c_126240547.htm.
 11. 중국 사회과학원이 발간한 ‘법치발전 보고서’에 의하면 2013년 중국 공산당 중앙위원회가 전국 순시조를 지방 20여 개 지역에 보내 현지조사를 했으며 총 1,879건의 비리 단서를 포착했다고 밝혔으며, 작년 한 해 부패와 기율위반으로 처벌되었거나 절차가 진행 중인 장·차관급 고위관료는 총 31명이라 발표했다. 이는 지난 25년간의 평균치의 5배가 넘는 숫자이다.
 12. “图解李克强答记者问：变与不变的“强”式风格” 인민일보, 2014년 3월 13일, <http://lianghui.people.com.cn/2014npc/n/2014/0313/c376088-24629988.html>.
 13. “중국 ‘개혁소조’ 인선 완료… “개혁 가속” 연합신문, 2014년 3월 10일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006798078>; “시진핑의 경제 책사 류허, 개혁소조 중심인물로” 뉴스핌, 2014년 3월 12일, <http://www.newspim.com/view.jsp?newsId=20140310000433>.
 14. “中央网络安全和信息化领导小组成立：从网络大国迈向网络强国” 신화사, 2014년 2월 27일, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/27/c_119538719.htm.
 15. “习近平：以强军目标引领国防和军队改革” 신화사, 2014년 3월 15일, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/15/c_119785243.htm.
 16. 리커창 총리는 정부업무보고에서 2014년 중앙재정적자를 9천500억 위안으로 배정하고 중앙 정부가 지방정부를 대신해 발행하는 지방채를 4천억 위안으로 배정했다고 밝혔다.
 17. “外交部部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问” 中华人民共和国外交部, 2014년 3월 8일, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1135388.shtml.
 18. 적극적이고 단호해진 중국외교는 지난 몇 년간의 외교부 대변인인 담변 분석에서도 나타나고 있다. 중국의 한 포털 사이트인騰訊(騰訊)은 2009년 2월부터 2013년 5월까지 외교부 대변인 6명이 정례브리핑에서 내외신 기자들의 질문 4천514개에 답변한 내용을 자체 분석했는데 결과에 따르면 중국은 미국과 일본에 대해 특히 강한 태도를 보이는 성향이 두드러진 것으로 나타

- 났다. “단호해진 중국 외교…대변인 발언서도 확인” 연합뉴스. 2014년 3월 10일. <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2014/03/10/0603000000AKR20140310098400083.HTML>.
19. “王毅:2014不是1914,更不是1894” 신화사. 2014년 3월 9일. http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/09/c_126239836.htm.
20. “주일 중국대사 “역사문제가 먼저” 아베에 일침” 연합뉴스. 2014년 3월 11일. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0006799591>.
21. “分析:习近平为何称乌局势“偶然中的必然”?” BBC 중국어판 2014년 3월 5일. http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/world/2014/03/140305_russia_china_ukraine.shtml.
22. “China: Release citizen journalists detained for highlighting security crackdown” Amnesty International. 2014년 3월 11일. <http://www.amnesty.org/en/news/china-release-citizen-journalists-detained-highlighting-security-crackdown-2014-03-11>; “China: Police detain website founder in raid” Amnesty International. 2014년 3월 13일. <http://www.amnesty.org/en/news/china-police-detain-website-founder-raid-2014-03-13>.
23. “广西促建北部湾自由贸易港区” 중국신문망. 2014년 3월 5일. <http://www.chinanews.com/sh/2014/03-05/5915698.shtml>; “在甘代表委员: 在兰州新区设立中国兰州自由贸易区” 중국신문망. 2014년 3월 5일. <http://www.chinanews.com/gn/2014/03-05/5911500.shtml>; “중 지방정부 너도나도 자유무역구 … 샤먼도 추진하며 선 개혁개방의 이익 노려” 파이낸셜 뉴스. 2013년 12월 29일. http://www.fnnews.com/view?ra=Sent1101m_View&corp=fnnews&arcid=2013122-90100306670015957&cDateYear=2013&cDateMonth=12&cDateDay=29.



김한권 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터장이다. 미국 코네티컷 주립대에서 정치학 학사와 행정학석사(MPA)를, 미국 American University에서 국제관계학 박사를 취득했다. Post-Doc과정을 중국 칭화대(清華大)에서 마치고(2008.03~2010.12), 칭화대의 국제전략과 발전연구소의 연구원(2011.01~08)과 북경대 국제관계학원에서 연구학자를 지냈다(2011.09~12). 이후 국립외교원 중국연구센터 객원교수로 재직하였다(2012.01~06). 주요 연구분야는 중국의 외교정책과 민족주의, 그리고 북-중 경쟁이다. 주요 저서로는 《차이나 콤플렉스》(공저), (아산정책연구원, 2014); “A New Type of Relationship between Major Countries and South Korea: Historical and Strategic Implications”, *The Asan Forum* (E-Journal), (Dec. 20, 2013); The Implications of the Chinese “String of Pearls” for the U.S. Return to Asia Policy: the U.S., China, and India in the Indian Ocean. *Journal of Global Policy and Governance*, Volume 2 Number 2 (2013); “중국 당·군 관계의 변화와 북·중 관계 전망: 시진핑 시대의 당·군 관계와 대북 정책,” 국립외교원 외교안보연구소 2012년 정책연구과제 1 (2013년 2월), pp. 281~316. (ISSN: 2005-7512); “The Multilateral Economic Cooperation for Tumen River Area and China’s Leadership” 《국제정치연구》, Vol. 13, no.2 (2010.12) 등이 있다.

APR. 16, 2014
ISSUE BRIEF 2014-12

북한 무인항공기 도발사태에 대한 국제법적 대응

신창훈
연구위원
아산정책연구원

1. 서론

북한이 자행한 것으로 추정되는 일련의 무인항공기 도발사태는 지난 3월 24일 파주에 추락한 무인항공기가 발견된 이후 지금까지 국민을 가장 불안에 떨게 하는 뉴스거리가 되고 있다. 이와 관련하여 같은 원의 고명현 박사는 <무인항공기로 본 북한의 도발 의도와 전략>이라는 긴급 현안보고에서 “북한은 매우 작은 비용으로 최대 효과를 내는 비대칭 전략을 꾸준히 수립하고 있다는 사실”에 주목해야 한다고 지적한 바 있다.

그런데 지난 4월 6일 강원도 삼척에서 북한 것으로 추정되는 무인항공기가 다시 발견되었다. 우리 합참은 잇따라 발견된 무인항공기가 북한 소행으로 최종 확인될 경우 ‘영공 침범’에 대한 법적 군사적 조치 등 여러 조치를 강력하게 취할 것이라 밝힌 바 있다. 법적 조치가 무엇인지가

명확하지 않지만 ‘영공침범’이라는 표현을 사용한 것으로 보아 분명 국제법과 관련한 조치를 예상해 볼 수 있다.¹ 그러나 법 위반을 논의하고 주장하는 이면에는 이미 발생한 사실에 대해 위반의 책임을 묻는 측면과 앞으로 발생할 수도 있는 추가 도발의 예방이라는 측면도 있기 때문에 적용 가능한 관련 국제법에 대한 검토를 통해 어떤 측면을 부각할 것인지 전략적으로 매우 중요한 선택이다. 따라서 이하에서는 도발 주체가 북한이라는 것이 확정되었을 경우 우리는 무엇을 해야 하며 국제법 위반이라는 비난 자체가 전략적으로 어떤 의미를 지니고 있는지에 대해 논의하여 현 도발에 대한 실효적 대응책이 무엇인지를 조명해 보고자 한다.

2. 군사적 용도의 무인항공기의 발전과 관련국제규범의 공백상태

법은 성격상 매우 보수적이어서 사후약방문의 성격을 부인할 수 없다. 그렇다 보니 기술의 발전을 규제하는 법은 현실적인 기술 발전을 따라 가지 못하는 경우가 허다하다. 무기나 군사적 기술의 발달 역시 규범을 앞지르는 현상이 나타나는 대표적 분야라 할 수 있다. 무인항공기를 둘러싼 규범적 논쟁 역시 관련 국제규범의 공백상태가 현저한 분야라 할 수 있다.

무인항공기는 Unmanned Aerial Vehicle로 UAV라 약칭되며 국제문서 등에서 가장 많이 사용되고 있는 표현이다. 이외에도 무인항공기는 원격 조종비행체(Remotely Piloted Vehicle, RPV), 드론(drone), 무인기(pilotless aircraft) 등으로 불리기도 한다. 이 중에서 테러리스트의 표적사살(targeted killing)을 목적으로 미국의 CIA가 사용한 공격용 무인항공기의 명칭이 드론이다 보니 드론은 특히 공격용 무인전투기를 지칭하는 것으로

로 일반인에게 인식되고 있다. 무인항공기는 성능에 따라 분류되기도 하고 크기에 따라 분류되기도 하지만 통일된 분류체계가 존재하는 것은 아니다.

무인항공기의 운용은 이미 제1차 세계대전까지 거슬러 올라갈 수 있다. 그러나 실제 전쟁터에서 전투역량으로 평가되며 운용된 사례는 미군이 한국전쟁에서 처음 사용하였고, 보다 체계적으로는 베트남 전쟁에서 사용한 예라고 한다.² 그러나 이 경우 무인항공기의 임무는 ISR(Intelligence, Surveillance and Reconnaissance)이라 약칭되는 정보, 감시 및 정찰 활동에 한정되어 있었다.

일반적으로 무인항공기는 유인정찰기로 임무를 수행하기에 위험한 지역으로 결정된 곳에 전개되었으므로 방공이나 폭격임무는 당시 기술력 으로서는 현실적이지 못하였기 때문에 1970년대 중반까지 무인항공기의 무기운송능력은 간과되었다. 그러나 2001년 하반기 미국이 아프가니스탄에 무인항공기 공격을 감행한 이후 국제사회에서 무인항공기 분류체계는 자연스럽게 ISR목적의 무인항공기와 공격용 무기를 탑재할 수 있는 소위 무장전투능력을 갖춘 무인항공기로 양분하는 경향이 두드러졌고, 후자는 무인전투항공기(Unmanned Combat Aerial Vehicle, UCAV)라는 새로운 명칭으로 통용되기에 이른다.³

무인항공기가 공격용 임무에도 사용되는 등 비약적으로 발전하자 무인항공기를 둘러싼 국제규범의 최근 논의 동향은 ISR 임무의 합법성 여부에 대한 논의는 아예 대상에서 제외되어가는 추세이며, 국제사회의 모든 관심이 무인항공기에 의한 공격의 합법성 여부에 대한 논의로 초점이 바뀌어 버렸다. 2001년 이후 테러리스트에 대한 표적사살을 위해 무인항공기가 지속적으로 활용되자 국제사회의 논의는 자연스럽게 “교전상태가 아닌 비전투장에서 무인항공기의 공격으로 인한 민간인의 피해”라는 매

우 지엽적인 문제로 논의가 한정되는 현상마저 나타나고 있다.

결국 1970년대 중반 이후 일부 국가들의 군사적 수요로 인해 무인항공기를 이용한 공격 가능성에 관심이 높아지면서 공격용 무인전투항공기의 개발이 미국과 이스라엘을 중심으로 활발하게 이루어졌고, 따라서 성능이나 크기에 의한 분류보다는 전투능력의 구비여부에 의한 구분이 매우 중요해졌다. 그러나 이러한 구분이 규범적 측면에서 정말 중요한지는 의문이다.

현재 ISR 임무 중 특히 정찰을 주된 임무로 하는 무인항공기는 무려 70여개국에서 운용되고 있다.⁴ 무인항공기의 정찰임무는 장기간의 감시능력이 중요한 UN 평화유지활동(Peace Keeping Operation, PKO)에서도 증대되고 있는 추세이다. 특히 2013년 UN 안전보장이사회가 콩고민주공화국에서의 평화유지활동인 MONUSCO를 위한 감시용 드론의 계약을 승인했을 때 큰 국제적 관심을 불러일으킨 바 있다.⁵ 물론 UN안전보장이사회의 결의, 특히 UN헌장 제7장상의 조치에 의한 ISR 임무 수행은 합법성 여부의 논란에서 자유로울 수 있다. 이에 비해 개별국가의 일방적 행위, 즉 어떤 국가가 자국의 안보적 이익 때문에 타국의 영공을 임의로 침범하여 평시에도 광범위하게 ISR 임무를 수행하는 것은 명백한 국제법 위반이다. 그러나 안타깝게도 현실세계에서는 위반을 결정할 수 있는 국제법은 존재하지만 실제로 위반이 발생했을 때 이를 어떻게 처리해야 하는지와 관련해서는 국가들 간에 합의된 국제법적 대응책이 존재하지 않아서 무질서에 가까운 보복(retaliation)의 법에 의존하고 있을 뿐이다.

사실 유인정찰기의 경우 강제 착륙을 시도하여 조종사를 체포해서 기소하거나 격추시킴으로써 영공 침범 등 국제법 위반에 대한 대가를 상징적이거나 치르게 할 수 있다. 그러나 무인정찰기의 경우 격추를 통해 기껏해야 정찰기의 제조가격에 해당하는 금전적 피해만 발생시키고 영공

침범 등 국제법 위반이라는 상징적 피해를 보전할 수 있는 방법이 없다. 물론 국가책임법에 따르면 위반사실의 공표를 통해 만족(satisfaction)을 달성할 수 있다고 한다. 그러나 그 만족이 진정으로 피해국에게 심리적 만족을 가져다 줄 수 있는지는 의문이다. 따라서 가해국의 측면에서는 무인항공기 도발만큼 인명에 대한 리스크를 최소화하면서도 상대방에게 심리적 타격을 가할 수 있는 전략적 기술은 없을 것이다. 피해국의 측면에서 볼 때 방어적 대응책인 격추는 심리적·상징적 피해를 충분히 보상받을 수 없기 때문에 결국 유사한 보복이라는 복수법(復讐法)에 호소할 수 밖에 없게 된다는 점은, 평시 국제법의 기본 목표가 평화와 안전의 유지라는 점에서 다시 생각해 보아야 할 문제이다. 결국 평시 무인항공기를 통한 도발은 규범적 측면에서 볼 때 피해국이 분해도 참지 않는 한 분쟁이나 갈등을 보다 심화시킬 수 밖에 없다는 점에서 평시 무인항공기를 통한 도발은 정말 신중을 기하고 자제해야 할 옵션 중 하나이다.

국제법은 크게 양분하면 전시에 관한 법과 평시에 관한 법으로 구분해 볼 수 있다. 전시에 관한 법은 다시 전쟁을 개시할 때의 법(*jus ad bellum*)과 전쟁 중일 때의 법(*jus in bello*)으로 나누어 볼 수 있다. 그렇다면 무인항공기를 통한 평시 ISR 활동은 전시에 관한 법과 관련하여 전쟁을 개시할 때의 법, 즉 개전의 권리를 원용할 수 있는 권리를 피해국에게 발생시킬 수 있을 만큼 중대하고 심각한 도발행위인가? 이에 대한 물음에 다행스럽게도 아직까지 그렇다라고 답하는 국제법학자는 존재하지 않는다. 심지어 정찰임무를 넘어서 무인항공기를 이용한 무력 공격(armed attack)의 경우에도, 물론 그 공격이 전면적이라면 모르겠지만 그렇지 아니한 경우 피해국에게 개전의 권리가 발생한다고 보는 학자도 존재하지 않는다. 물론 무인기를 이용한 무력공격에 대해 비례성의 원칙에 입각한 자위권(right of self-defense)의 원용은 가능하다.

3. 북한 무인항공기 도발과 대응의 문제점

북한 무인항공기 도발은 규범적 측면에서 우리의 군사적 대응전략뿐만 아니라 외교적 대응전략과 관련해서도 복잡한 문제점을 야기시킬 수 있다.

다른 도발과 마찬가지로 이번 도발은 회원국의 영토적 단일성 보전을 명시하고 있는 UN헌장 제2조 4항과 정전협정의 양립성에 관해 딜레마를 야기시키기 위한 전략적 선택이라 평가할 수도 있다.

일단 무인항공기 도발은 다른 도발과는 달리 인명피해 없이 수행할 수 있다는 점에서도 북한정권으로서 매우 유혹적인 도발방편이라 생각했을 가능성이 높다. 인명 피해에 대한 리스크 없이 수행할 수 있는 현실적이며 가장 대표적 도발방편으로는 무인항공기를 이용한 정찰 혹은 공격이나 사이버 공격(cyber attack)이 가장 많이 회자되고 있다. 그러나 사이버 공격은 사이버 공간이라는 특성상 영토적 관념을 관철시키기에는 적합하지 못한 도발수단이다. 이에 비해 무인항공기 도발은 북한의 영토 범위를 명확히 하여 주관적 관계에서 북한을 국가로 인정하지 않는 국가의 외교정책에 혼선을 가져다 주는 수단으로 충분히 활용될 수 있다. 우리 헌법 제3조는 우리의 영토를 한반도와 부속도서라고 명기하고 있지만, 북한 헌법은 우리와 같은 영토조항이 존재하지 않는다. 결국 이러한 도발을 통해 국제사회에 우리 헌법의 영토조항의 비현실성을 알리는 동시에 북한 영토의 범위를 보장받으려는 의도가 있다는 측면도 무시해서는 안된다.

이러한 관점에서 이번 도발에 대한 우리 정부의 레토릭(rhetoric) 중 ‘영공 침범’이라는 주장은 북한의 의도에 말려들 가능성이 높다. 따라서 국내적으로는 물론 국제적으로도 ‘영공 침범’이 아니라 ‘방공망 침범’이라

는 레토릭을 일관성있게 사용해야 한다.

우리 헌법 제3조를 고려해 볼 때 ‘영공 침범’이라는 레토릭은 국내적으로 분명 잘못된 것이다. 국제적으로 남북한 모두 UN 회원국이며 UN헌장 제4조 1항에 따르면 국가만이 UN회원국의 지위를 가질 수 있기 때문에 국제사회가 객관적으로 북한을 국가로 인정하는 것을 부인할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 남북한 간의 주관적 관계와 관련해 국제법에서는 국가승인제도라는 것이 존재하기 때문에 객관적으로는 북한이 국가로 성립되었다 하더라도 주관적 관계, 즉 남북한의 관계에서는 북한을 국가로 인정하지 않을 수 있다. 다만 명시적으로 특정국을 국가로 승인하지 않더라도 포괄적 양자조약의 체결이나 국기나 국가(國歌)에 대해 예를 갖추는 등의 행위는 묵시적으로 국가를 승인하는 행위가 되기 때문에 북한과의 관계에서 국가를 대표하는 기관은 자신의 특정 행위가 묵시적 승인이 되는지에 대해 주의할 필요가 있다. 따라서 남북한 간의 관계는 국가 간의 관계가 아니라 정전협정의 규율을 받는 교전당사자의 관계에 있다고 보는 것이 우리의 헌법에도 반하지 않고 필요에 따라 교전과 관련한 국제법의 적용이 가능하다.

물론 묵시적 국가승인에 관해 유수의 국제법 교과서는 국제법 위반과 관련한 제소가 묵시적 국가승인이 아니라고 서술하고 있다. 때문에 단순한 교과서적 사고방식으로 이번 도발과 관련해 영공 침범을 주장하면서 북한을 국제법 위반이라고 주장하여도 묵시적 국가승인으로 볼 수 없다고 주장할 수도 있다. 그러나 모든 국제법 위반의 제소가 묵시적 국가승인과는 무관하다고 주장할 수 있는지에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다. 왜냐하면 국제법 위반의 제소는 국가를 반드시 전제로 하지 않을 수도 있어서 이런 경우에만 묵시적 승인이 되지 않는다는 의미인지 다시 한번 되새겨볼 필요가 있기 때문이다. 예를 들어 교전당사자 간에 체결된

정전협정의 위반을 주장할 경우에는 국가로 전제하지 않아도 되기 때문에 묵시적 국가승인의 논란에서는 자유롭다. 따라서 무인항공기를 통한 도발에 대해 ‘영공 침범’이라는 레토릭을 통해 우리 영공의 범위를 좁게 해석할 수 있는 뉘앙스를 풍김으로써 헌법상의 영토조항을 포기하고, 우리의 명확한 영공의 범위가 어디이며 무인항공기가 어느 지점에서부터 우리 영공을 침범하였는지를 입증해야 하는 국제 포럼에서 국가를 전제로 한 ‘영공 침범’의 레토릭으로 북한을 비난하는 방식으로 이 문제를 가지고 가는 것은 실익의 차원에서 올바른 산법이라 할 수 없다.

요컨대 북한과의 관계에서는 셀 수 없을 정도로 많은 위반 사실에도 불구하고 국제법적 논쟁을 굳이 하고자 한다면 교전당사자가 체결한 정전협정의 위반을 원용하는 방법이 가장 현명한 방법이다. 북한을 국가로 전제하지 않고 교전상대자로서 정전협정 제2조 12항⁶과 16항⁷의 위반을 직접적으로 원용할 수 있기 때문이다. 그러나 일각에서는 정전협정의 사문화 내지 폐용(desuetude)⁸을 주장하면서 정전협정의 원용은 실질적 수단이 될 수 없다고 주장할 수도 있다. 이러한 주장을 완전히 틀렸다고 할 수는 없지만, 정전협정이 대체될 수 있는 절차에 관해 명문의 규정을 가지고 있는 경우⁹에도 불구하고 사문화 내지 폐용의 주장이 가능한지는 의문이다.

정전협정 위반의 주장과 제기는 사실 확인이라는 차원에서 매우 중요하다. 비록 실효성이 없다 하더라도 위반의 사실관계를 확인 받는 데 있어 반드시 필요한 절차라 할 수 있으며, 이는 행위자의 추후 처벌과 관련해 추정력을 지니고 있는 중요한 증거자료의 축적행위라는 점을 분명히 인식하여야 한다.

다른 한편 국제법 위반 문제제기와 관련한 행위에 대해 실효성이라는 측면으로 비판하는 것은 자칫 도발에 대한 응징이라는 보복조치의 중요

성을 지나치게 부각시킬 수 있다. 이는 갈등을 보다 심화시키는 것으로 귀결될 가능성이 높다. 말보다는 행동의 중요성을 부추기며 북한의 소행으로 확정된 순간 복수법의 원용을 통한 우리 무인정찰기의 복파를 권장하는 근거가 될 수 있으며 정찰의 성공여부를 공개하라는 이상한 결론에 이르게 할 수도 있다.

국제법상 보복조치에는 복구(reprisal)와 상응조치(retorsion)¹⁰가 존재한다. 복구라는 보복조치는 상대방의 위법행위에 대해 위법행위로 대응하는 것이고, 상응조치(retorsion)라는 것은 위법행위에 까지는 이르지 않았지만 유해한 행위(noxious act)를 자행하였을 경우 상대방도 유사한 유해행위를 할 수 있다는 것을 의미한다. 다만 전통적으로 복구는 무력공격도 포함되어 있었지만 UN헌장이 채택된 이후 특히 제2조 4항¹¹으로 인해 무력의 위협이나 행사의 경우 다른 국가의 영토적 단일성이나 정치적 독립을 해하지 않거나 유엔의 목적과 양립해야 한다는 제약이 따른다. 이번 도발행위가 북한의 소행이라면 정전협정 2조 16항의 명백한 위반이므로 위법행위에 대해 위법행위로 대응할 수 있는 복구의 권리가 우리측에게 발생한다. 물론 보다 정확하게는 정전협정의 타방 당사자인 UN군 사령부에게 발생하기 때문에 미국과의 합동 정찰행위의 가능성도 고려해 볼 수 있다. 그렇기 때문에 더더욱 정전협정의 위반이라는 공식적 문제 제기는 당장에는 실효성이 없더라도 보복조치를 수행하는 데 있어서 절차적 정당성을 확보하는 차원에서 매우 중요하다.

다만 궁극적으로 보복조치를 실행에 옮기는 문제는 보다 신중한 평가가 필요하다. 특히 보복조치가 갈등의 확대에만 도움이 될 뿐인지에 대한 면밀한 평가에 기초해야 한다. 따라서 이런 갈등이 발생했을 때 복수법에 호소할 수 밖에 없는 현 국제법질서는 평화와 안정의 유지라는 관점에서 바라보았을 경우 결코 바람직하지 못하다. 무인항공기를 둘러싼

관련 국제법의 공백, 나아가서는 사이버 공격을 둘러싼 관련 국제법의 공백, 더 나아가서는 로봇이나 사이보그를 이용한 전투수행과 관련한 국제법의 공백은 진정한 국제평화와 안전을 위해 반드시 논의되고 해결되어야 할 문제이다.

4. 무인항공기 및 무기기술의 발전과 이에 관한 규범적·윤리적 논란

미국이 무인항공기를 테러리스트의 표적사살을 위해 활용하기 시작한 이래 활발하게 전개된 규범적 논쟁은 이미 UN인권이사회를 중심으로 여러 차례 수행된 바 있다. 가장 최근에는 UN 총회에서 ‘대테러 활동 시 인권과 근본적 자유의 향상 및 보호’에 관한 특별보고자의 보고서가 채택된 바 있다.¹² 이 보고서는 무인항공기를 이용한 공격행위가 발생시킬 수 있는 민간인 피해 문제에 대해 경각심을 높임으로써, 합의가 형성되지 못한 영역에서 여러 문제점이 인권의 차원에서 부각될 수도 있다는 점을 보여준 선례가 되고 있다. 그러나 이러한 논의가 전시상태에도 그대로 적용되는 논쟁으로 오해되어서는 곤란하다.

분명 전시에는 교전행위를 규율하는 전시인도법이 적용되는 영역이다. 즉 무인항공기의 군사적 이용자체의 적법성 논란보다는 교전행위인 이용의 방식에 관한 문제에 대한 논란으로 바뀐다. 이는 전투가 발생하지 않는 비전투장에서 테러리스트의 표적사살과 관련된 무인항공기의 군사적 이용 자체가 적법한가의 논란과는 성격이 완전히 다르다.

한편 보복조치와 관련해서는 비례성의 원칙이 완화된다 하더라도 단순한 정찰활동을 한 행위에 대한 보복조치로 당해 무인정찰기를 공격하는 것이 아니라, 무인항공기를 이용해 타국의 영토나 교전당사자의 지배

하에 있는 공간에 대해 공격행위를 하는 것은 규범의 차원을 떠나 윤리적 차원에서도 용납될 수 없을 것이다.

이 시점에서 우리는 무인항공기나 사이보그, 나아가 로봇을 활용한 무력사용뿐만 아니라 군사적 목적의 정찰활동이 심각한 윤리적 딜레마를 발생시킬 수도 있다는 주장에 경청할 필요가 있다.¹³

무인항공기와 관련한 윤리적 논쟁을 정리해 보면 다음과 같다. 우선 무인항공기의 이용이 윤리적으로 바람직하다는 주장을 펼치는 입장은 자국민 보호 중심적 사고에서 출발한다. 즉 인명피해가 발생하지 않기 때문에 특히 자국을 방어하기 위한 전투가 아닌 타국의 전투에 참전하는 형식의 전투에서는 자국민을 설득하는 데도 유리하다고 주장한다. 또한 무인항공기나 사이보그, 로봇은 가치중립적이고 감정이 개입되지 않는다는 점을 부각한다. 예를 들어 프로그램된 것에 따라 정확하게 명령을 수행하고, 인간의 상황에 따른 감정의 변화로 인한 개입이 차단되어 전시 인도법에 반하는 과격한 행동을 불가능하게 하므로 전시인도법에 부합하는 전투수행에 있어서는 최적일 수도 있다는 주장을 하기도 한다. 더구나 무인항공기를 통해 공격을 수행할 경우에는 한 사람이 작전을 수행할 수 없으므로 다수의 팀원이 서로를 체크할 수 있다는 장점이 존재한다고 주장한다. 그리고 장기간 정찰 활동을 통해 주변에 테러행위와 아무런 관련성이 없는 민간인이 없는 상황을 정확하게 파악하여 민간인의 피해를 최소화하는 방식으로 전투를 수행하는 방법, 즉 전투원과 비전투원을 구별하라는 전시인도법의 원칙을 성실하게 수행하는 전투기술이라는 주장도 하고 있다.

그러나 이에 대한 반론 역시 만만치는 않다. 우선 무인항공기를 이용하는 측에서는 인명피해가 없지만, 도발을 당하는 상대방의 경우 기술적 문제로 추락하는 등의 사고의 발생으로 민간인 피해가 발생할 수 있다는

점을 간과한다는 이유로 비판받는다. 또한 무인항공기나 사이보그, 로봇은 감정이 개입되지 않는다고 하지만 아직까지 기술적으로는 인간으로부터 완전히 독립된 자율적 무인항공기, 사이보그, 로봇은 존재하지 않기 때문에 결국은 인간이 통제력을 행사하는 셈이므로 통제력을 가진 인간의 감정 이입을 완전히 차단할 수 없다는 주장을 한다. 또한 과연 기술력이 완전해져 100%의 표적 구별이 가능해진 무인전투수단이 개발된다면 사살율이 100%라는 무기 획득을 의미하므로 이는 윤리적으로 더 큰 문제를 발생시킬 수 있다고 지적하기도 한다. 또한 공격의 상황에서는 무인항공기를 통한 공격이 신중성을 제고할 수도 있겠지만, 정찰임무의 경우에는 도발을 하는 측에서는 구성원의 인명피해가 전혀 발생하지 않기 때문에 도덕적 해이에 빠져 작전상 불필요한 상황에서도 정찰임무를 수행하려 할 것이라는 점도 지적한다. 더구나 군사적 목적은 물론 적 지도부의 사생활에 대한 감시 등 인권침해의 유혹에도 쉽게 빠져 들어 결국에는 교전당사자 사이의 갈등을 쉽게 무력충돌 즉 전쟁으로 전화시키는 파괴력을 지닐 수 있다고 비판한다.

이러한 논란과 관련해 현재 국제사회에서 무인항공기의 ISR 임무 수행과 공격임무수행을 두고서 네 가지 시나리오가 제안되고 논의되고 있다. 1) UN의 위임작전이나 법적으로 정당한 전투의 경우가 아닌 경우 정찰활동은 물론 공격임무 모두에서 무인항공기의 사용을 금지하자는 제안, 2) 법적으로 선포된 전쟁지역 밖에서의 무인항공기 공격이용만 금지하자는 제안, 3) 비전투원의 우연한 사망, 상해, 손실에 대한 법적 책임을 함께 논의하면서 비무장 전투원과 민간인에 대한 공격을 금지하자는 제안, 4) 전면적인 금지보다는 무인항공기에 의한 공격을 특정한 조건으로 제한만 하자는 방안 등이 논의되고 있다. 그러나 이러한 제안과 관련해 정찰활동은 현재 광범위하게 활용되고 있기 때문에 무인항공기의 군

사적 이용자체를 전면 금지하는 규범의 가능성은 희박하고 제한(restrictions)을 부과하는 방식이 현실성이 있다는 평가가 존재한다.¹⁴ 과연 잠재적 군사적 갈등이 상존하는 우리의 현실에서 어떤 제안이 우리에게 궁극적으로 바람직한지에 대한 규범적이고 현실적 검토가 이번 무인항공기 도발을 계기로 공개적으로 이루어져 우리의 입장을 정리해 둘 필요성도 존재한다.

5. 결론

앞서 언급한 법적 공백과 규범적, 윤리적 논쟁을 감안하여 이번 도발에 대해 우리 정부와 국민에게 제언을 하면 다음과 같다.

대응책 마련에 있어서 가장 중요한 사실관계는 북한이 법적 공백과 윤리적 논란 때문에 갈등을 조장할 수 밖에 없는 무인항공기를 저급한 기술력이지만 우리에게 사용했다는 점이고, 이에 대해 우리는 북한의 전력과 위협에 대해 객관적인 평가를 수행하지 않았다는 점이다.

우리 정부는 대응책의 일환으로 우리의 기술력으로 제작된 무인항공기를 공개하였다. 그러나 이는 전시행정에 불과하며 군사 기밀사항을 공개하는 것 아니냐는 비판도 있었다. 그러나 이런 비판은 우리의 기술적 우월성을 알림으로써 추가적 도발에 대한 경고적·예방적 효과를 달성할 수 있다는 점을 평가해야 할 것이다.

우리의 방공망이 철저하게 유린당한 점은 분명히 짚고 넘어가야 한다. 그리고 우리의 방공망이 어떠한 도발에 대해서도 대응력을 갖추고 있는지를 재점검하는 기회로 삼아야 할 것이다. 그러나 국제법 위반 사실에 대한 문제제기가 실효성이 없다는 주장은 자칫 방법론적 차원에서 국제법상 보장된 보복조치 카드를 활용하라는 압력이 될 수도 있다. 윤리적

논쟁에서 보았듯이 우월한 기술력을 통한 보복조치는 경우에 따라 상호간 무인항공기의 남용으로 이어져 실질적인 무력충돌의 빌미를 줄 수도 있다는 지적에도 귀를 기울일 필요가 있다. 따라서 사실확인 및 위반사태에 대한 증거 축적이라는 차원에서 정전협정 위반에 대한 군사정전위원회를 통한 항의와 북한의 위반사태를 적시한 통신문의 UN 회원국 및 안보리 이사국으로의 회람은 보복조치의 관점에서 당연히 해야 할 절차적 행위이므로 이러한 행위를 폄하해서는 곤란하다.

복수법에 기초한 보복은 억지주장을 하는 상대에게는 매우 중요한 경고이자 억제수단이며 국제법상 부여받은 권리로서의 측면을 분명 지니고 있다. 따라서 보복조치의 구체적 실행이 필요하다는 결론이 서게 되면 침범당한 우리 방공망에 대한 심리적 상징적 자존심을 회복할 수 있을 정도로 충분한 무인기 정찰활동을 은밀하고 단호하게 수행해야 한다.

이번 도발과 관련해 군이 해야 할 일과 국민이 해야 할 일은 분명 다르다. 갈등의 확대를 생각하면서 국민은 우리 정부와 군에게 반드시 행동을 보여달라고 요구하기보다 북한의 전력과 위협에 대한 명확한 평가체계 정비에 목소리를 높여야 할 것이다.

1. 예를 들어 UN헌장 제2조 4항 위반을 근거로 UN안전보장이사회에 회부하자는 의견도 언론에서 보도되고 있다. 한국일보, [뽕 뽕린 방공망] “영공 침범 국제법 위반인데…” 정부는 후속대응 카드 고심 (2014.4.4); <http://news.hankooki.com/lpage/politics/201404/h2014040421042391040.htm> 참조.
2. Maj. Christopher A. Jones, USAF, “Unmanned Aerial Vehicles (UAVs): an assessment of historical operations and future possibilities”, Research Paper AU/ACSC/0230D/97-03, Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/irp/program/collect/docs/97-0230D.pdf>. 저자는 한국전쟁에서 미군이 사용한 드론의 구체적 모형은 제시하지 않고 있다. 그러나 베트남 전쟁의 경우 사용된 드론과 관련해서는 AQM-34 Ryan Aeronautical “Lightening Bug라는 무인항공기를 사용했음을 명시하고 있다. 이와 관련해서는 동 저서 4페이지를 참조하라. 베트남 전쟁이 끝난 후에도 Lightening Bug는 정보임무에서 큰 공을 세웠는데, 그 예로 1) 북베트남의 SA-2 미사일 사진 증거 확보, 2) 북베트남에서의 소련제 MiG-21D/E기의 사진 확보, 3) 북베트남에서의 소련제 헬기 사진 증거 확보, 4) SA-2 미사일 기폭장치 사진촬영, 5) Linebacker II 작전기간 동안 B-52 공격의 최저고도 폭격피해평가 제공 등을 적시하고 있다. 동 저서 10페이지 참조.
3. 물론 무인전투항공기는 공격용만을 의미하는 것이 아니라 ISR 능력을 함께 갖춘 것도 포함하는 개념이다.
4. Mary S. Bell and Steve Bunting, “Reconciling Use of Unmanned Air Vehicles for International Security with International Law”, ODUMUNC 2014 Issue Brief for the GA First Committee: DISEC, p. 3 참조.
5. John Karlsrud & Frederik Rosen, “In the eye of the beholder? The UN and the use of drones to protect civilians,” *Stability*, Vol. 2, No. 2 (2013), http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta_bo/84 참조.
6. “적대 쌍방사령관들은 육해공군의 모든 부대와 인원을 포함한 그들의 통제하에 있는 모든 군사력이 한국에 있어서의 일체 적대행위를 완전히 정지할 것을 명령하고 또 이를 보장한다…”
7. “본 정전협정은 적대 중의 일체 공중군사력에 적용되며 이러한 공중군사력은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국지역 및 이 지역에 인접한 해면의상공을 존중한다.”
8. 국제법상 사문화 내지 폐용의 개념이 명확한 것은 아니다. 쉽게 설명하면 용불용설과 마찬가지로 당사자가 어떤 법적 문서를 지속적으로 위반할 경우 그 문서는 더 이상 법적 구속력이 없는 것으로 보아야 한다는 관념으로 국제법상 폐용이라는 관념이 존재하는지에 대해서는 아직 컨센서스가 형성된 것은 아니다.
9. 정전협정 제61항은 “본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다”고 규정하고 있으며, 제62항은 “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다”라는 명시적 규정을 체계적으로 해

석할 경우 이를 제외한 사문화나 폐용의 논의는 무의미한 것으로 판단된다.

10. Retorsion에 대한 적절한 우리말 번역이 없어서 상응조치라 표현하였다.
11. “모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 유엔의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로든 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다.”
12. UN General Assembly doc. A/68/389 (18 September 2013), “Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism.”
13. 이에 대한 가장 흥미로운 논쟁은 Patrick Lin (ed.) *Robot Ethics: The Ethical and Social Implications of Robotics* (2014) 참조. 이 책의 편집자인 Patrick Lin이 쓴 짧은 보고서인 “Drone-Ethics Briefing: What a Leading Robot Expert Told the CIA”는 무인항공기의 윤리적 논쟁과 관련하여 매우 흥미로운 시사점을 제공해준다. <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2011/12/drone-ethics-briefing-what-a-leading-robot-expert-told-the-cia/250060/>.
14. Mary S. Bell and Steve Bunting, “Reconciling Use of Unmanned Air Vehicles for International Security with International Law”, ODUMUNC 2014 Issue Brief for the GA First Committee: DISEC, p. 7 참조.

한미원자력협력협정 개정의 쟁점과 목표

박지영

연구위원

아산정책연구원

2014년 3월 만료 예정이었던 한미원자력협력협정이 우리나라와 미국의 동 협정 개정에 대한 의견 차이를 좁히지 못한 채 2년간 연장되었으며, 협정의 개정 여부는 올 한해 양국의 의견차이가 얼마나 좁혀질 수 있느냐에 달려있다. 4월 25일 미국 오바마 대통령 방한 시 양국 정상은 평화적인 원자력 협력 분야에서의 동반자 관계를 강조하여 동 협정 개정에 대한 희망적인 기대를 하게 하고 있으나, 장기간의 입장 차이가 있었던 만큼 구체적인 개정안 도출은 쉽지 않은 과정일 것이라 예측된다.

협정과 관련된 주요 쟁점은 핵연료주기와 관련되어 있다. 원자력 기술을 이용하여 에너지를 생산하는 데 필요한 핵연료의 생산, 가공, 성형 및 연소와 폐기물 처리에 이르는 전 단계를 핵연료주기라고 칭하는데, 국내 원자력산업은 발전에 필요한 핵연료의 가공과 관련된 중간단계, 즉 연료 성형가공과 발전소 내 연소만을 수행하고 있다. 따라서 핵주기의 앞부분

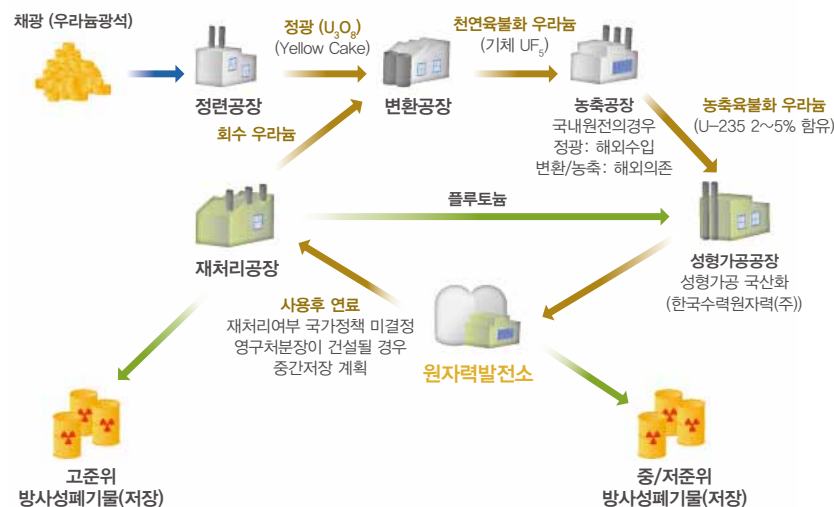


신창훈 박사는 아산정책연구원의 글로벌 거버넌스센터장이다. 서울대에서 전기공학사, 법학 석사, 영국 옥스퍼드대학에서 법학 박사를 수여받았다. 주요 연구분야는 국제법 일반이론, 해양법, 분쟁해결절차, 국제환경법, 국제인도법, 대량살상 무기 관련 국제조약 등이다. 2010년부터 2013년까지 국제해사기구(IMO)에서 투기에 의한 해양오염방지를 위한 런던의정서에 의해 설립된 준수그룹의 위원으로도 활동한 바 있다.

과 뒷부분인 선행핵주기와 후행핵주기는 수행하고 있지 않다. 한국은 한미원자력협력협정 개정 과정에서 선행핵주기인 연료용 저농축 능력과 후행핵주기인 사용후핵연료 처리와 관련된 권리를 확보하고자 하고 있다. 그러나 미국 측은 핵비확산원칙 등을 이유로 한국이 요구하는 권리의 확장을 반대하고 있는 실정이다.

협상은 양측의 입장 차이만큼 더디게 진행되고 있고, 2년 연장 시효는 양국 의회의 비준에 걸리는 기간 등을 고려하면 그리 여유 있는 상황은 아니다. 한 측의 일방적 주장대로 마무리될 수 없는 협상의 본질을 고려할 때 우리나라는 협상의 목표, 대안, 전략 등에 대한 재점검이 필요하며 협력협정 개정을 통해 얻고자 하는 목표와 우리의 기술적·경제적 현실에 기반한 협상 전략이 필요한 시점이다.

그림. 핵연료주기¹⁾



1. 한국과 미국의 주요 입장 차이

협상의 주된 쟁점은 핵연료의 농축과 사용후핵연료 재처리에 있는데, 농축과 재처리 능력은 원자력발전에서 필수적인 동시에 핵무기 생산 능력과 직결되는 요소이므로²⁾ 경제적, 기술적, 정치적으로 한미 양국은 입장 차이를 보이고 있다.

1) 경제적 측면

주된 경제적 이슈는 우리나라가 확보하고자 하는 기술이나 시설이 경제적 이득이 있느냐 하는 것이다. 경제적 이득이 발생할 것이 명백한 상황이라면 미국이 자국의 비확산 원칙을 고수하기 위해 관련 기술 및 시설의 확보를 막을 명분이 약해지기 때문에 중요한 이슈라 할 수 있다. 경제적인 측면은 주로 핵연료 농축과 관련하여 주장이 엇갈리고 있다. 한국은 원자로 주요 수출국이며, 세계 5대 원자력 발전 국가로서³⁾ 핵연료의 안정적 공급과 경제성 확보를 위해 우라늄 저농축 능력을 갖추어야 한다고 주장하며 이를 허용할 것을 요구하고 있다.⁴⁾

우리나라가 주장하고 있는 경제적 이득의 첫 번째 이유는 핵연료 농축의 경우 국내에서 기술 및 시설을 확보하여 가동할 경우 농축 우라늄 수입 대비 경제성이 있다는 것이다. 두 번째 이유는 해외 원전 수출 시 완성된 핵연료주기로 연료 공급을 보장하여 프랑스, 일본 등 경쟁국 대비 기술적 약점을 완화하겠다는 것이다. 또한, UAE 원자로 수출 컨소시엄의 예와 같이 미국 원자력 산업체와의 동반 시장진출을 통해 미국에 대한 고용증가 및 경제적 이득도 가능성을 주장하고 있다. 실제 UAE 원전 수출 시 파트너인 미국 웨스팅하우스를 통한 미국의 고용창출 효과 등이 있는 것으로 나타난 바 있다. 반면 미국의 경우 현재 전 세계적으로 핵연

로 공급이 원활한 점과 Urenco와 같은 우라늄 농축회사들이 경영난을 겪고 있는 점 등을 예로 들어 한국 내 농축시설 보유에 대한 경제성이 없음을 주장하고 있으며, 핵연료 공급 보장을 위한 측면에서 외국 회사에 대한 지분참여 등을 권장하고 있다. 현재 전 세계 핵연료 시장 상황을 고려하면 새로운 핵연료 농축시설의 건립과 운영을 통한 경제적 편익 창출 여부는 불투명하다고 전망할 수 있다. 완성된 핵연료주기를 통한 원자력산업의 수출력 제고라는 측면에서 본다면, 원자력발전소 수출이 단가 경쟁만으로 결정되는 것이 아니므로 원자력발전소 수출 경쟁의 한 요소가 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 막연한 논점은 명백한 경제적 관점을 설명하기에는 부족하기에 경제성을 두고 양국은 평행선을 달리며 논쟁을 지속하고 있다. 사용후핵연료 처리와 관련해서는 우리나라에서 중점을 두어 개발하고 있는 기술방식인 파이로프로세싱(Pyroprocessing)이 아직 경제성을 논할 수준의 단계가 아니므로 경제적 논점에서는 벗어나 있다.

2) 기술적 측면

핵연료농축과 관련한 양측의 쟁점이 경제적인 측면이라면 사용후핵연료 처리와 관련해서는 기술적 측면이 주요 쟁점사항이라고 할 수 있다. 1956년 최초의 상업용 원전⁵ 건설 이후 60여 년이 지난 현재 원자력기술이 발전을 거듭하고는 있으나, 사용후핵연료의 처리 및 처분과 관련해서는 전 세계적으로 최적의 해결방안이 도출되어 있지 않다. 사용후핵연료는 핵연료의 특성상 높은 방사능 준위의 핵물질로 구성되어 있고, 고열을 방출하므로 안정적인 처리와 처분을 위해 지속적 연구가 필요한 부분이다. 사용후핵연료는 천연우라늄 정도의 U-235 함유량을 포함하므로 이의 재처리를 통해 우라늄을 회수하여 사용하기도 한다. 그리고 폐기물의 부피를 줄이기 위해서 화학적인 재처리방식을 활용하는데 이러한 습

식 재처리방식은 무기용 플루토늄 추출이 용이하므로 미국은 자국과 원자력협력협정을 맺는 국가 중 일부 국가를 제외하고는 미국산 기술 및 물질과 관련된 재처리를 금지하는 내용을 협정에 포함하고 있다. 우리나라도 마찬가지로 미국의 사전 동의나 허락 없이 농축 및 재처리를 금지하는 내용이 협정에 포함되어 있으며 이와 관련된 개정을 원하고 있다.

현재 우리나라가 추진하는 폐기물 처리방식은 파이로프로세싱으로 건식재처리방식을 이용하여 사용후핵연료 내의 U-238, Pu-239를 고속중성로의 원료로 사용하고, 고준위 폐기물의 부피를 줄이는 방식을 연구 중이다. 이 방식을 통해서는 직접적으로 순수 플루토늄 추출이 이루어지지 않으므로 우리나라는 이를 비확산기술로 주장하며 동 기술의 개발과 공정을 위한 폐기물 처리 사전 승인을 원하고 있다. 우리나라는 2024년 사용후핵연료 저장조가 포화상태에 이르는 등⁶ 사용후핵연료에 대한 처리가 시급한 점을 앞세워 건식재처리방식인 파이로프로세싱에 대한 폭넓은 사전 동의를 요구하고 있다. 그러나 미국 측은 파이로프로세싱의 경우 몇 단계의 공정을 더 거치면 역시 플루토늄의 추출이 이루어질 수 있으므로 이 기술 또한 재처리 방식의 한가지로 치부하고 있다. 또한, 동 기술은 현재 미국 측과 공동연구 중이며 완성된 기술이 아니므로 사전 동의 대상이 될 수 없다는 주장을 고수하고 있다. 파이로프로세싱과 관련된 연구는 진행 중이며 동 기술의 발전단계가 아직 기술의 비확산성 및 성공 가능성 등에 대해 확신할 단계가 아니므로 동 기술과 관련된 사전 승인에 동의할 수 없다는 입장이다.

3) 정치적 측면

정치적으로는 전 세계에 걸쳐 ‘핵비확산’ 원칙을 고수하려는 미국과 핵주기와 관련하여 평화적 이용에 관한 한 ‘주권회복’을 바라는 한국의 입

장 차로 협상 진행이 쉽지 않은 상황이다. 미국은 사용후핵연료의 재처리, 핵비확산 측면에서 금지한다는 원칙과 더불어 1991년 한반도 비핵화 선언, 1992년 한반도 비핵화 공동선언을 근거로 한국 내 농축 및 재처리시설 허용을 반대하고 있다. 특히 오바마 행정부의 경우 핵 없는 세상을 주장하며 핵안보정상회의를 이끄는 등 핵비확산과 관련하여 강경한 입장을 고수하고 있다.

반면 우리나라의 경우 박근혜 대통령은 지난해 3월 원자력의 평화적 이용을 확대할 수 있도록 ‘한미원자력협력협정의 선진적 개정’ 입장을 피력한 바 있다.⁷ 박근혜 대통령의 한미원자력협력협정에 대한 원칙은 첫째, 사용 후 연료 저장시설 확보, 둘째, 안정적인 농축우라늄 연료 접근, 셋째, 세계원전 건설시장 진출을 위한 경쟁력 확보이다. 따라서 양국 정상 동 협정에 대한 기본적인 입장 차이 또한 앞서 제시된 경제적·기술적 측면에서의 차이와 마찬가지로 평행한 간극을 유지하고 있다.

2. 경쟁 관계의 이슈들

한미원자력협력협정 개정협상의 진전이 늦어지고 있는 이유는 상기 기술된 경제적, 기술적, 정치적 문제에 대한 양국의 관점차이 때문이다. 그렇다면 이러한 이슈들을 해결하고 합의점을 도출하려면 어떠한 방정식이 필요할 것인지 협상에 영향을 미치는 요소들을 종합적으로 고려해볼 필요가 있다.

첫 번째 경쟁하는 두 요소는 원칙 대 실익이다. 미국 오바마 대통령의 정치적 어젠다인 ‘핵위협이 없는 세상’을 위해서 핵비확산은 미국이 고수해야 하는 정치적 원칙이다. 반면 우리나라와의 협력은 침체된 미국 원자력산업과 수출 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며 세계 원자력계

전반에 걸친 미국의 영향력 감소를 완화할 수 있을 것이다. 최근 원자력 발전소를 지속적으로 건설 및 수출하고 있는 국가는 중국, 러시아, 프랑스 등이다. 반면 미국의 경우 원자력발전소 건설 중단기간이 오래 지속되면서 기술적 능력과 인력 유지가 불가능한 단계에 이르렀으며 이로 인해 전 세계 원자력 산업과 기술력에 대한 주도권을 더 이상 유지할 수 없는 상황에 이를 수도 있다. 그러나 원자력이라는 거대 산업과 기술에 대한 영향력은 우리나라와 같이 우호적이고 활동적인 국가와 파트너십에 유지될 수 있을 것이므로 이러한 실익의 부각은 핵비확산 원칙과 경쟁 관계의 요소일 수 있다.

두 번째 경쟁적 요소는 원칙 대 신뢰이다. 한국은 미국과 오랜 우호 관계를 유지해왔으며 이는 원자력산업 분야에서도 마찬가지이다. 한미원자력협력협정을 양국 동맹관계의 시험대로 보는 시각도 존재할 만큼 양국은 군사 및 경제 등 많은 측면에서 전략적 동맹관계를 유지하고 있다. 한국은 그 동안 동북아 이외의 지역에서도 미국의 행동을 지지하고 지원하는 등 친밀한 군사적 동맹을 유지해왔고 핵안보정상회의를 개최하고 미국의 비확산정책에 대해서도 적극적 지지를 표명해왔다. 따라서 미국이 과거 일본에 대한 농축 및 재처리 능력 보유 인정, 비확산정책에 반하는 국가인 인도와의 원자력협력협정을 체결한 점 등은 한국과 미국의 전략적 동맹과 상호 이해관계를 바탕으로 한 전략적 파트너로서의 신뢰를 시험하는 무대가 될 수 있음을 시사하기도 한다. 그러나 이러한 전략적 접근을 위해서는 동 협정 이외에도 다수의 전략적 동맹관계와 상호 교환 가능한 어젠다를 모두 포함하여 고려해야 하므로 매우 복잡하고 다면적인 계산이 필요하다.

3. 장기적 고려요인

한미원자력협력협정은 지난 40년간 유지⁸되어 왔으며 우리나라의 원자력산업은 그 동안 눈부신 발전을 거듭하며 주요 전력생산원이자 수출산업이 되었다. 장기간의 협정 기간을 고려할 때 현시점에서 경제적, 기술적, 정치적 요인들과 더불어 한미원자력협력협정이 우리에게 중요하게 부각되어야 하는 또 다른 이유를 되짚어 볼 필요가 있다. 현재 우리나라 원자력 분야는 국내 전력 생산의 20~30%를 책임져야 하는 주요 에너지원이다. 따라서 주요 에너지원으로서의 원자력이 향후 어느 정도 동안 역할을 해나갈지에 대한 고려가 필요하다. 대체 에너지원 부상에 따라 원자력발전에 대한 의존도가 감소하고 사용후핵연료 양이 급격하게 누적되지 않는다면 우리나라의 입장에서는 다소 느슨한 협상 전략을 취할 수 있을 것이다. 이러한 전력 공급 전망은 셰일가스와 같은 새로운 에너지원의 부상과 전 세계 에너지시장으로의 영향, 신재생 에너지의 대규모 전력 공급원으로서의 기술발전 가능성 등과 더불어 장기적인 안목으로 고려되어야 한다.

상반되는 고려요인은 환경문제가 될 것이다. 우리나라는 지난겨울에 이어 올봄까지 지속해서 미세먼지에 시달리고 있다. 전 세계적으로 심각해지는 공기 오염과 기후변화 문제 등으로 화석연료 사용에 대한 제한 강화와 운송수단에 대한 규제도 함께 진행될 수 있다. 전기가동차에 대한 수요 증가는 다시 비화석연료 방식의 전력 생산을 요구하게 될 것이고, 현실적으로 가능한 대체 에너지원으로써 원자력의 역할이 주목 받게 될 수도 있기 때문이다. 세계시장 확보 경쟁이 가속화된다면 현재 우리가 갖고 있는 핵주기 능력 핸디캡이 더 큰 약점으로 작용할 가능성도 배제할 수는 없다.

4. 무엇을 먼저 결정할 것인가?

지난 협상 과정에서 우리는 객관적인 데이터에 근거한 논점을 유지하기보다는 핵주권이나 일본, 인도 대비 불균등한 미국 외교정책을 강조한 측면이 있었으나 협정개정에 성공적이지 못하였다. 따라서 현시점에서는 냉철한 현실분석을 기반으로 최대한 실익을 추구할 수 있는 전략적 선택이 필요하다. 앞서 제시된 바와 같이 협정개정에는 많은 고려요인이 존재하지만 모든 내용을 포함할 수는 없으므로 협정개정을 통해 얻고자 하는 구체적 목표를 먼저 결정해야 한다. 국내적 여건으로 보면 사용후핵연료 저장시설이 2024년에 포화될 것으로 전망되며 정부는 올해 사용후핵연료 저장 및 처분을 위한 사용후핵연료공론화위원회를 설치하여 2014년 12월까지 관리방안에 대한 권고안을 도출할 계획이다.⁹ 또한 국내외적, 장단기적으로 우리가 고려해야 할 사항들을 따져볼 때, 한미원자력협력협정의 개정에 대해 아래 목표 중 현재 상황에 대한 분석과 중점적으로 추구할 방향을 기반으로 하나를 선택하여 접근할 필요가 있다.

1) 사용후핵연료 문제의 시급한 해결 목표

해결해야 할 최우선의 목표를 사용후핵연료 처리 및 처분으로 정한 후 이번 협상에서 단번에 핵주기 권리확보를 목표로 하지 않고 폐기물 부피 감소에 집중하는 방안이다. 현재 우리나라는 사용후핵연료에 대한 어떤 형태의 변형도 불가능한 상황이다. 연구개발 중인 파이로프로세싱 기술의 경우 전처리, 전해환원, 전해정련, 전해제련 등의 과정¹⁰을 거치게 되는데, 파이로프로세싱의 핵심공정은 전해정련이지만 이는 아직 연구개발 중이며 비확산기술 여부에 대한 검증이 되지 않은 상태이다. 그러나 전 단계인 전해환원 과정은 세슘, 스트론튬과 같은 고방사능, 고열 방출

핵종들이 다수 분리되는 단계로써 장기간 처분대상이 되는 고준위 폐기물의 부피를 상당 부분 감소시킬 수 있지만, 우라늄과 플루토늄의 분리는 이루어지지 않으므로 핵비확산성을 훼손하지 않는다. 따라서 최소한의 사전동의의 대상을 사용후핵연료 전해환원으로 정하고 기술의 발전 추이를 고려하여 이후 협상 가능성을 열어 놓는 방안을 채택할 수 있을 것이다. 농축과 관련해서는 내수용과 수출용 모두 핵연료의 안정적 공급이 보장되는 것이 필요하며, 다자간협력이나 해외 농축회사 지분 확보 등을 통한 우회적 연료 공급 안전성 확보 등을 채택할 수도 있다.

2) 핵주기 권리확보 목표

전 세계적 원자력산업의 확장과 무한경쟁 예측 시나리오하에서 약점 없이 경쟁력을 확보하기 위하여 선행 및 후행 핵주기 모두에 대한 사전동의 및 승인을 추구하는 목표로서 이를 추구할 경우 조속한 협상타결을 기대하기는 어려울 것이다. 이러한 목표하에서는 현 상태의 지지부진한 협상 과정을 유지해 나가면서 세계시장의 판도 변화에 따라 적극적으로 협상을 재개하는 전략을 펼치는 것을 고려해 볼 수 있지만, 협력협정의 재연장이 실패할 수 있는 위험성도 안고 있다. 만약 핵주기 권리확보 목표하에 단시간 내의 협상 완료를 추구한다면 양측 모두 수궁할 수 있는 핵주기 권리와 맞바꿀 다른 협상카드가 필요할 것인데, 이 경우 핵주기 권리확보가 그 정도로 절실하고 우리나라에 실익이 되는지에 대한 진지한 고찰이 필요하다.

5. 결론

오바마 대통령 방한 이후 발표된 한미 관계 현황 공동 설명서¹¹에는 동

협정 개정과 관련하여 원전 연료의 안정적 공급, 사용후핵연료 관리, 세계 원자력 시장에서의 경쟁력 증진 등 민간 원자력 에너지 이용과 관련된 한국의 중점 관심 사안에 부응하게 될 것이라는 내용이 포함되어 있어 협정 개정에 긍정적인 기대를 하게 한다. 우리나라 원자력의 위상은 국가 에너지 안보의 한 축이며, 이 때문에 한미원자력협력협정의 개정도 중요하게 부각되고 있다. 따라서 향후 진행될 동 협정개정 노력은 냉철한 기술적·경제적 현실과 자료를 기반으로 우리가 달성하고자 하는 뚜렷한 목표하에 전략적으로 접근해야 한다.

우리나라는 현재 23기의 원자력발전소를 운영하고 있고, 원자력발전소를 해외에 수출하고 있는 원자력의 평화적 이용과 관련한 선진국이자 공급국이며, 장기적 관점에서 원자력발전으로 인한 환경문제 해결에 있어 책임을 져야 하는 국가 중 하나이다. 핵연료의 안전한 장기보관방식을 제공하는 동시에 가능한 적은 양의 폐기물만이 남겨지도록 폐기물 처리에 대한 책임을 져야 하는 국가이다. 그러나 현재의 여건으로 우리나라는 원자력발전에서 나오는 전력으로 인한 이득만을 취하고, 폐기물과 관련한 책임과 의무 및 권리가 면제된 상황이다. 또한, 원자력발전소를 건설하려는 국가가 증가하면서 이들 국가에 대한 핵확산 우려도 커지고 있다. 따라서 원자력협력협정 개정과정에서는 실익을 추구함과 동시에 책임 있는 원전 공급국으로서의 역할과 책무 또한 잊지 말아야 할 것이다.

1. 한국수력원자력 홈페이지 <http://cms.khnp.co.kr>.
2. 무기용 우라늄은 농축을 통해, 무기용 플루토늄은 사용후핵연료 재처리를 통해 확보된다.
3. 2014년 2월 기준 미국 100기, 프랑스 58기, 일본 48기, 러시아 33기, 한국 23기의 원자력발전소를 보유하고 있으며 한국만 핵주기 능력 미보유.
4. 핵연료로 사용되는 U-235의 천연우라늄 내 함유량은 약 0.7%이며, 이를 2~5%로 농축하여 연료로 사용하고 있다.
5. 영국 셀라필드 원자력단지 내의 콜더홀 원자력발전소는 세계 최초로 상업 목적의 전력을 생산하였다.
6. 정부는 2016년으로 예측되던 사용후핵연료 포화시점을 원전 내 저장시설 확충 등으로 2024년으로 연장하였다.
7. 2014년 3월 29일 밥 코커 미국 상원 외교위원회 간사 집견.
8. 1973년 3월 19일 발효.
9. 사용후핵연료 공론화위원회 홈페이지 <https://www.pecos.go.kr/>.
10. 원자력연감, 원자력산업회의 발간자료.
11. 2014. 4. 25 외교부.



박지영 박사는 아산정책연구원의 글로벌 거버넌스센터 과학기술정책프로그램, 행정책기술프로그램 연구위원이다. 서울대학교에서 핵공학 학사와 석사, 미국 University of Michigan에서 핵공학 박사학위를 취득하였으며 서울대학교 정책학 석사학위도 취득하였다. 2000년부터 2012년까지 한국과학기술기획평가원에 재직하였으며 R&D 타당성조사 센터장을 역임하였다. 주요 연구분야는 핵정책, 근거중심 과학기술정책, 과학기술과 안보정책 등이다.

MAY 16, 2014
ISSUE BRIEF 2014-14

한미 정상회담 성과와 향후 과제

최 강 부원장
김기범 연구원
아산정책연구원

1. 서론

지난 4월 25일 오후 박근혜 대통령과 버락 오바마(Barack Obama) 대통령은 3번째 정상회담을 하였다. 오바마 대통령은 취임 이후 그간 4차례 한국을 방문하였고, 역대 미국 대통령 가운데 가장 많이 한국을 방문한 대통령이 되었다.

북한의 핵 위협이 진행되고 있는 가운데 개최된 이번 정상회담에서는 북핵 문제에 관한 한미공조 강화, 미사일 방어 관련 상호 운용성 증대, 전작권전통제권 전환 문제 재검토, 한미원자력협력협정 개정 관련 한국의 입장과 비확산의 필요성을 고려한 해법 마련, 한미 FTA 이행을 위한 노력 강화, 한국의 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership agreement, TPP) 참여 환영 및 높은 수준의 TPP 달성을 위한 한미 간 협력 등의 의

제를 다루면서 향후 한미동맹을 발전시켜 나가는 데 중요한 성과를 거두었다. 또한, 오바마 대통령이 공동기자회견에서 위안부 문제를 ‘끔찍한 인권침해(terrible violation of human rights)’라고 언급하면서 역사에 관한 올바른 인식의 중요성을 지적한 것은 매우 의미 있는 성과로 평가된다.

앞으로의 관건은 전시작전통제권 전환 재검토 문제, 북핵 및 북한 문제 공조, 그리고 한일관계 등이 될 것으로 예상된다. 전작권 전환 문제 재검토를 계기로 우리는 북한의 군사위협과 능력을 무력화할 수 있는 확고한 안보태세를 갖추는 노력을 배가해야 하며, 필요하다면 과감하게 예산을 확대해야 한다. 북핵과 북한 문제 현안 대응 중심이 아닌 통일이라는 목표하에 입체적이고 포괄적인 장기 대북정책 및 통일정책의 그림을 그리고 협력의 틀을 만들어야 한다. 또한, 한일관계 개선과 한·미·일 안보협력 문제에서도 실익 차원에서 할 수 있는 것을 확인하고 실천하여 우리의 이익에 부합하는 상황을 만들어 가도록 노력해야 한다.

2. 한미 정상회담의 주요 성과와 의미

1) 전시작전통제권 전환 재검토

이번 정상회담의 가장 큰 성과는 2015년 12월로 예정되어 있던 전시작전통제권 전환을 시기가 아닌 조건을 기준으로 하는 접근방식을 검토하기로 한 것이라 해도 과언이 아니다. 전작권 전환 문제는 박근혜 정부가 출범하면서부터 제기되어 왔던 문제였다. 박근혜 대통령 취임 이후 처음 개최한 제45차 한미 연례안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting, SCM)에서 김관진 한국 국방장관과 척 헤이글 미국 국방장관은 13개 항으로 이루어진 공동성명을 채택하면서 북한 핵·미사일 위협 등으로 악화되고 있는 한반도 안보 상황에 주목하고, 조건에 기초한 전작

권 전환과 전작권 전환 검증계획이 중요하다는 데 공감한 바 있다. 그러나 공동성명은 전작권과 관련해서 2010년 제42차 SCM에서 승인 및 서명한 ‘전략동맹 2015’를 논의의 기초로 삼은 점을 분명히 함으로써 시기 연장에 대해서는 선을 그은 것과 다름없었다.

미국 정부는 이후로도 북한 위협의 성격이 근본적으로 변화하고 증가함에도 전작권 전환 시기 연기에 대해서 유보적인 입장을 보여 왔다. 물론 2013년 이후로 미국 내 일부 인사들이 한미연합사가 북한의 위협에 가장 효과적으로 대응할 수 있는 체제이므로 이를 유지하는 것이 바람직하다는 점을 강조하면서 2015년 12월로 예정된 전작권 전환 시기를 재검토해야 한다는 입장을 표명하기는 하였으나, 그것은 매우 소수의 의견에 불과했다. 더욱이 2011년 예산통제법의 제정에 따른 국방예산 감축은 물론 추가적으로 자동예산삭감(sequestration)이 추진되고 있는 미국로서는 동맹 유지와 업그레이드에 대한 추가 비용이 발생할 수 있는 전작권 전환 재연기에 대해 더욱 비판적인 입장을 보여 왔던 것도 사실이다. 나아가 일부에서는 한국 정부가 자신은 적정 수준의 국방비를 사용하지 않으면서 미국에 부담을 떠넘기려 한다는 비판이 제기되기도 하였다.

이와 같은 쉽지 않은 여건 속에서 전작권 전환 문제 재검토에 관한 미국 측의 이해와 합의를 얻어낸 것은 매우 의미 있는 성과이다. 기본적으로 특정 시간을 목표로 설정하고 접근하던 방식 대신, 조건을 설정하고 이러한 조건이 충족될 때 전환하는 방식으로 바꾼 것은 최근 연평도 포격과 북한의 제4차 핵실험 위협 등의 잇따른 대남도발 등 한반도 주변의 안보상황을 고려한 매우 현실적인 접근이며 북한의 오판을 방지하는 데 기여한다고 볼 수 있다. 핵심은 이번 합의로 우리에게 전작권 전환을 위한 준비시간이 더 주어졌지만, 이것이 안보태세 강화 노력을 소홀히 해도 된다는 것을 의미하는 것이 아니라는 점이다. 따라서 전작권 전환의

구체적인 조건을 설정하고 이러한 조건 달성을 위해 어떠한 노력을 경주해야 할 것인가를 고민하는 새로운 과제가 한국에 부과되었다는 점에 유의해야 한다. 또한 작년 한미정상회담에서 “양국은 전작권 전환 이후에도 한국이 연합방위를 주도할 수 있는 준비를 하기 위해 노력할 것”이라고 발언하였듯이 전작권 전환 이후 한국의 주도적인 역할에 대해서도 고려해보아야 할 것이다.

2) 북핵 및 북한 문제 관련 한미 공조 재확인

북한의 제4차 핵실험 가능성이 대두된 가운데 개최된 이번 한미 정상회담에서 한미 양 정상은 북핵 문제에 대해 북핵 불용이라는 입장을 재확인하였고, 북핵 문제 해결을 위해서 한미 양국이 긴밀히 공조해 나갈 것을 다짐하는 동시에 중국의 역할을 평가하고 강조한 점을 높이 살 만하다.

한미 정상회담이 개최되기 이전에 일각에서는 북핵 문제에 대해서 미국의 입장이 조금 더 유연한 쪽으로 변화하고 있다는 평가와 전망을 제기하기도 했는데, 이러한 연장선상에서 한미 간에 북핵 문제에 관해서 이견이 생길 수 있다고 지적하기도 하였다. 또한 이란 핵 문제, 중동 평화 협상, 크림반도 사태 등으로 인해 북핵 문제에 대해 미국의 관심이 이전 같지 않다고 주장하는 이들도 있었다.

그러나 이러한 예상과 달리 오바마 대통령은 북핵 불용 원칙과 과거 부시 행정부 때부터 미 정부가 유지해 온 ‘전략적 인내심(strategic patience)’을 재차 확인해주었고, 북한 문제 해결에서 한미공조의 중요성과 중국의 역할을 다시 한 번 강조하였다. 같은 맥락에서 박근혜 대통령은 북한이 4차 핵실험을 강행할 경우 더 이상의 협상은 없다는 점과 동북아 지역에서의 핵 관련 군비경쟁(핵 도미노)의 위험을 지적하면서 중국

이 보다 적극적인 역할을 수행할 것을 촉구하는 강한 메시지를 보냈다.

북핵과 북한 문제에 관한 새로운 제안이나 메시지가 없다는 점을 문제로 지적할 수도 있다. 그러나 동북아 지역에서의 핵 도미노 가능성을 들어 북핵 문제의 심각성을 확인함과 동시에 그에 대한 적극적인 대응방안 모색의 필요성에 양국 정상이 공감하였다는 점은, 미국이 북한 문제를 처리함에 있어서 단순히 관리차원에 머무르지 않고, 보다 높은 수준의 관심이 있을 뿐만 아니라 한국과 함께 적극적인 해결을 모색하는 기반을 공고히 한 것이라고 평가할 수 있겠다. 특히 한미 양국 사이를 이간질해 공조를 약화시키고 한미동맹에 대한 전략적 우위를 확보하고자 하는 북한의 전략이 오히려 부작용을 가져다줄 것이라는 점을 명확히 밝힘으로써 북한이 전략적 고민을 하도록 하는 효과를 거둘 것으로 기대할 수 있다. 또한, 중국의 역할에 대해서 과거 어느 때보다 높은 강도로 강조하였다는 점 역시 평가할 만하다.

우리가 관심을 가지고 봐야 할 또 하나의 문제는 오바마 대통령이 북한 인권 문제를 직접 지적하였다는 점이다. 이는 앞으로 미국이 북한 인권 문제를 보다 적극적으로 제기하면서 주요 의제로 다룰 가능성이 크고, 이와 관련하여 한국과 미국이 어떻게 보조를 맞추어 갈 것인지가 대북정책의 큰 틀을 짜는 데 있어서 중요한 요소로 작용할 것임을 의미한다. 특히 남북관계 진전을 위해서 북한 인권 문제에 대해서는 소극적인 입장을 보여 왔던 한국으로서는 부담스러운 부분이 될 수도 있다.

3) 역사 및 위안부 문제 관련 미국의 이해 확보

우리 정부 외교의 또 하나의 성과는 역사 문제와 위안부 문제에 관한 미국 측의 이해를 확보하였다는 점이다. 오바마 대통령은 기자회견 중 위안부 문제는 ‘끔찍한 인권 침해’라고 지적함으로써 이 문제에 대해 한

국의 손을 들어 주었다. 또한 과거사 문제와 관련하여 “아베 총리와 일본 국민들은 과거는 진실하고 성실하게 이해해야 한다는 점을 인식하고 있다고 생각한다.”라고 언급함으로써 올바른 역사 인식의 중요성을 간접적으로 지적하였다. 이는 과거사에 대한 올바른 인식을 강조해 온 한국 정부의 입장과도 일치하는 것이며, 한일관계에서 중립적 입장을 취하면서 미래를 위해 한국과 일본이 공동 가치에 기반을 두어 협력해야 함을 강조해 왔던 미국의 기존 입장과는 다른 면을 보여준 것이다.

물론 오바마 대통령이 과거는 물론 미래도 함께 지적하였다는 점에서 한국과 일본의 손을 모두 들어 주었다는 평가도 가능하다. 그러나 위안부 문제를 인권침해의 문제로 간주한 점은 기존 미국의 입장과는 분명 차이가 있으며, 한일관계에서 솔직하고 공정한 역사 인식의 중요성을 지적한 것은 한국보다는 일본에 대한 메시지를 담고 있다고 해석할 수 있다. 그러나 오바마 대통령이 과거뿐만 아니라 미래를 바라보며 협력을 해야 한다고 지적한 것은 과거 문제에 너무 집착하지 말라는 메시지를 한국에 전달한 것이기 때문에 앞으로 한일관계를 어떻게 진전시켜 나갈 것인가에 대한 우리 나름의 방안을 마련할 필요가 있다는 것을 의미한다.

3. 향후 과제

1) 전작권전통제권 전환을 위한 노력 경주

이번 정상회담을 통해 전작권 문제를 새로운 차원, 즉 시간이 아닌 조건 중심으로 접근하는 계기가 마련되었다. 다만 이는 단지 준비할 수 있는 시간을 번 것이지 전작권 문제가 종결된 것을 의미하는 것은 아니므로, 우리는 지금부터 전작권 전환 준비에 더욱 심혈을 기울여야 한다.

정부는 전작권 전환 재검토 문제와 관련하여 특정 조건이나 목표를 설

정하고, 그 충족 여부를 점검하는 절차를 마련해 이를 검증하여 전환 여부를 최종 결정하는 접근방식을 택할 것이다. 특히 세부 조건과 관련하여 주로 특정 무기체계 중심의 군사력 확보에 초점을 맞출 것으로 예상된다. 문제는 어떠한 군사력과 방위체제가 필요한지에 대한 판단의 근거를 마련하는 것이다. 이를 위해서는 북한의 군사위협(능력과 전략·전술·작전)에 대한 정밀하고 포괄적인 분석과 평가가 요구된다. 우리는 그동안 북한의 위협을 평가할 때 그때그때 발생하는 사건에 따라 쏠림 현상을 보여왔다. 또한 우리의 북한 위협 평가는 북한의 물리적 군사능력에 초점을 맞추면서도 북한이 자신들의 군사력을 어떠한 형태와 수준으로 사용할 것인가 하는 군사력 운용에 관한 분석은 미흡하였다. 이처럼 군사력 운용에 관한 분석이 부재한 상황이 계속된다면, 북한의 군사도발에 대한 선제 대응은 앞으로도 요원할 것이다. 북한 위협에 대한 면밀하고 지속적인 평가와 분석이 전제되지 않는다면 우리가 앞으로 어떠한 준비와 노력을 해야 할지를 정확히 알 수 없고, 우리의 노력이 어떠한 성과를 도출할 것인지에 대해서도 확신할 수 없다. 따라서 전작권 전환의 조건을 설정하는 작업을 추진할 때 가장 우선시되어야 할 것은 현재 그리고 미래의 북한의 위협에 대한 포괄적인 평가와 전망이어야 한다.

북한 위협 평가의 핵심은 역시 북한 핵과 미사일 문제이다. 현재로써는 북한이 핵을 포기할 가능성이 매우 낮고 오히려 핵과 미사일 능력을 향상시킬 가능성이 매우 높다. 그렇다면 북한 위협의 핵심에는 핵과 미사일이 있다고 봐야 한다. 따라서 기존 위협분석의 틀과 범위를 벗어나 재래식 전력과 대량살상무기 전력이 결합한 동태적인 위협분석에 중점을 두어야 한다.

두 번째는 북한의 위협에 대응하기 위한 전략과 작전을 구상하는 것이다. 지난 몇 년간 북한의 도발로 인해 Fight Tonight, Tailored Deterrence

(이전에는 Proactive Deterrence), Kill-Chain, 그리고 4D(Detect, Defend, Disrupt, and Destroy) 등과 같은 개념과 목표가 제시되었다. 이러한 개념은 특정한 형태의 도발이나 위협에 대응하는 성격이 매우 강하고, 전술적 수준에 머물고 있거나 대응의 성격을 규정하는 수준에 지나지 않는다고 평가받고 있다. 'Fight Tonight'의 경우도 높은 수준의 군사대비 및 대응태세를 갖추어야 한다는 것을 의미하므로 북한의 위협에 대응하는 우리의 전략목표라기보다는 전략목표를 달성하기 위한 조건에 해당하는 제한적 개념이라고 할 수 있다. '맞춤형 억제(Tailored Deterrence)' 역시 북한의 도발에 대응하기 위해 도입된 개념이기 때문에 적용범위가 매우 제한적이다. '4D'도 북한의 미사일 위협에 대응하는 전략으로서 제시되었을 뿐이다. 더 큰 문제는 이러한 개념들이 어떻게 상호 연관되어 있는지에 대해서도 모호하다는 것이다.

따라서 북한의 위협에 대한 평가와 전망에 근거하여 유사시 우리가 어떠한 전략목표로 어떻게 싸울 것인가 하는 포괄적이고 입체적인 새로운 전략과 작전을 구상하는 일이 매우 절실하다. 물론 한국과 미국은 정례적으로 북한 위협을 평가해 작전계획을 수정하고 발전시켜 왔다. 그러나 지금까지 이러한 작업은 기존의 틀이나 기본 가정사항을 크게 벗어나지 않는 수준에서 추진되어 온 것으로 보인다. 따라서 이번 기회를 계기로 대증적(對證的) 조치를 넘어서 우리의 안보·군사전략에 대한 근본적이고 전반적인 재검토를 통해 현존하는 북한의 위협과 도전은 물론 향후 예상되는 것에 대해서도 효과적으로 대응할 수 있는 국방 및 군사전략을 강구하고, 이를 전력발전의 지침으로 삼아야 한다.

세 번째, 위와 같은 군사전략을 이행하는 데 필요한 능력과 체제를 판단하고 필요한 재원을 확보하여 적극적으로 군사력 건설을 추진해야 한다. 현재 정부는 국방개혁 기본계획을 마련하고 추진하고 있다. 핵심 내

용은 군 구조 분야에서는 지휘 구조, 병력 구조, 부대 구조, 전력 구조 개편 등이며, 국방운영 분야에서는 교육·훈련, 인사관리, 동원체제 개선, 예비군 정예화, 군수운영 혁신, 국방과학기술 발전, 그리고 군 복지 향상 등을 포함하고 있다. 이 모든 것을 원활하게 추진하기 위해서는 막대한 예산이 필요한데, 현실적으로 국방개혁을 추진하는 데 필요한 재원을 확보하는 데에는 큰 어려움이 따를 것이다. 또한 개혁과제의 우선순위에 도 문제가 있다. 특히 북한의 변화하는 위협과 도전에 대응할 수 있는 능력 및 체제 확보와 관련된 것은 대부분 장기과제로 편성되어 있는 데 반해 단·중기 과제는 합참 개편, 동원사단 개편, 민·군작전부대 편성, 동원체제 개선, 물류 개선, 복지 향상 등 군 구조 개편이나 국방운영과 관련된 것 위주로 구성되어 있어 전작권 전환 이후 한국군을 중심으로 군사작전을 수행하기 위한 투자가 제대로 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

급변하는 우리의 안보상황을 고려할 때 이러한 과제 선정과 편성이 타당한 것인지에 대해서는 의문을 가질 수밖에 없다. 국방부는 국방개혁 기본방향을 북한의 비대칭 위협, 국지도발 그리고 전면전 등에 동시에 대비할 수 있는 능력 구비라고 강조했으나, 국방부가 제시한 단·중·장기 과제를 볼 때 이러한 국방개혁의 기본방향과는 일치하지 않는다. 이러한 과제 편성은 우리 국방예산이 한정되어 있고, 북한 위협의 실체와 우리의 대응전략에 대한 충분한 사전연구가 되어 있지 않았다는 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

역설적이지만 전작권 전환 재검토에 대한 한미 정상 간 합의는 이러한 문제점을 시정할 수 있는 기회로 활용할 수 있다. 앞으로 진행될 전작권 전환 관련 한미 간 협의에서는 현존하는 북한의 위협뿐만 아니라 미래의 북한 위협에 대응하기 위해서 어떠한 능력과 체제를 확보하여 전작권 전환의 조건을 충족시킬 것인지가 핵심이 될 것이다. 이러한 협의 과정에

서 우리가 자체적으로 확보해야 할 군사 역량, 한미 간 통합적으로 확보하거나 운영해야 할 능력과 체제, 그리고 미국이 지원하거나 담당해야 할 부분도 논의하게 될 것이다. 문제는 심각한 재정위기를 겪고 있는 미국이 한국에 보다 적극적으로 군사력 건설과 개선사업 추진을 요구할 것이라는 점이다. 한국이 국방력 구축에 대한 적극성을 보이지 않을 경우 미국 내에서 ‘안보 무임승차론’이 제기될 것이고, 한국에 대한 비판적인 시각이 형성되고 또 확산될 가능성을 배제할 수 없으며, 이는 한미동맹의 발전에도 바람직하지 못하다. 따라서 우리는 현실성 있는 국방개혁을 구상하고 과제 간 우선순위를 조정하여 제한된 재원을 효율적으로 배분함으로써 전작권 전환을 위한 조건을 충족하는 데 노력을 경주해야 하며, 필요하다면 추가적인 예산을 배정하고 집행하는 것도 고려해야 한다.

2) 포괄적·입체적 장기 대북정책 수립

박근혜 정부는 출범 초기부터 한반도 신뢰 프로세스를 추진해 왔다. 박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 통일대박론을 내놓았고, 지난 3월 말 독일 국민방문 중 드레스덴 공대에서 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’ 연설을 통해 남북 간 인도적 문제 해결, 공동 민생 인프라 구축, 남북 주민 간 동질성 회복이라는 3대 제안을 담은 드레스덴 구상을 제안하였다. 정상회담 이전에 미국 워싱턴 DC에서는 드레스덴 구상을 일면 이해하면서도, 다른 한편으로는 우려를 하고 있었다. 미국은 북핵 문제를 포함해 북한의 상황이 변하지 않았으며 오히려 위협을 가중하고 있는 상황에서 왜 한국 정부가 ‘관여(engagement)’의 성격이 강한 드레스덴 구상을 제시했는지에 대해 의문을 가질 수밖에 없었다. 이를 배경으로 개최된 한미 정상회담에서 오바마 대통령이 한반도 신뢰 프로세스, 통일대박론 그리고 드레스덴 구상을 지지하는 입장을 표명하였다는

것은 나름 의미 있는 외교적 성과로 평가된다.

그럼에도 불구하고, 한국 정부가 추진하고자 하는 대북정책이 미국의 대북정책과 엇박자를 낼 수도 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 미국 대북정책의 핵심은 핵 문제로 시작하여 이제는 미사일 문제가 추가된 상황이다. 또한 미국은 이번 정상회담을 계기로 북한 인권 문제를 들고 나왔다. 이에 반해 한국 정부의 대북정책은 북핵 문제 해결을 전제로 하고 있기는 하나, 기본적으로는 관여의 성격을 띠고 있고, 또한 인권 문제에 대해서는 소극적인 모습을 보여 왔다. 따라서 미국의 대북정책과 한국 정부의 대북 및 통일정책이 궤를 같이하도록 조정하는 일이 매우 중요하다.

이를 위해서는 현재부터 통일에 이를 때까지의 포괄적이고 장기적인 대북정책의 밑그림을 한국과 미국이 공동으로 작성하고 함께 행동하도록 해야 한다. 달리 말해 통일이라는 목표에 대한 장애요인과 촉진요인을 구별하고, 한반도 통일로 가는 과정에서 어느 단계에서 어떠한 문제들을 어떠한 수단을 동원하여 해결할 것인지, 그리고 이를 위해서 한미 양국이 무엇을 해야 할 것인지, 또한 주변국들의 협력과 협조는 어떻게 확보할 것인지 등에 대한 협의와 합의가 있어야 한다는 것이다. 균형 잡히고 조화로운 대북·통일정책 마련을 위해서는 어느 한 측면에 집중하기 보다는 정치, 안보, 경제, 사회(인권 및 인도적 문제 포함), 문화 등 다양한 분야를 포함하는 것이 바람직하며, 정부뿐만 아니라 다양한 행위자들을 적극적으로 활용하는 방안도 고려해야 한다.

이제는 그때그때 발생하는 문제와 도전에 대응하는 임시방편에 가까운 형태를 넘어서 과거 김대중 정부가 미국 및 일본과 협의해서 만들었던 ‘페리 프로세스(Perry Process)’를 벤치마킹하여 새로운 한반도 공동구상을 만드는 작업에 착수해야 한다. 또한 이를 주관할 수 있는 새로운 협의체를 만드는 것도 고려해 볼 만하다. 요컨대 이번 정상회담을 계

기로 한국과 미국 간 협의를 통해 새로운 대북정책의 밑그림을 그리는 작업을 추진하여 현재 상황을 관리하는 일에서부터 통일에 이르기까지 한국과 미국이 통일의 동반자로 함께 나아가는 틀과 기초를 다져야 한다. 또한 이를 토대로 중국을 비롯한 관련국과 주요 국제기구들을 통일의 협력자로 끌어들이고 실질적인 역할을 수행토록 만들어야 한다.

3) 한일관계 개선 및 한·미·일 안보협력에 대한 입장 정리

미국은 지속해서 한일관계 개선과 한·미·일 3국 공조를 강조해 왔고 앞으로도 그럴 것이다. 따라서 향후 한일관계를 어떻게 풀어 갈 것인지가 중요한 외교과제로 다가오고 있다. 한국은 기본적으로 한일관계 개선의 관건은 과거사에 대한 일본 정부 및 지도층의 올바른 인식과 행동, 그리고 위안부 문제 해결을 위한 노력이라고 지적해 왔다. 이러한 한국의 입장에 대해 이번 정상회담을 계기로 미국은 어느 정도 이해를 하는 것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 미국은 한국이 과거 문제에 집착한 나머지 일본과의 관계 개선에 나서지 않고 있으며 미래를 위한 협력에 소극적이라는 점에 대해 우려를 하고 있는 것으로 파악된다. 이러한 분위기 속에서 일본은 워싱턴 DC를 비롯하여 세계 각지에서 매우 적극적이고 공세적인 활동을 통해 현재 일본이 추구하는 대외정책을 홍보하면서 지지 확보를 위한 노력을 경주하고 있으며, 이는 어느 정도 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 미국은 명분보다는 실익차원에서 일본의 ‘집단자위권(collective self-defense)’ 행사를 지지 및 환영하고 있으며, ‘적극적 평화주의(proactive pacifism)’도 수용하는 모습을 보이고 있다. 요약하면 이번 정상회담에서 오바마 대통령의 일본과 관련된 발언으로 한국이 도덕적 우위를 점하고 있기는 하나, 전반적인 상황이 반드시 한국에 유리하지만은 않다. 이러한 상황이 지속된다면 한국이 추

구하고자 하는 대북정책이나 지역 정책에 지장을 초래할 것으로 예상된다. 그렇다고 해서 박근혜 정부가 역사문제와 위안부 문제에 대해서 지금까지 견지해 왔던 입장을 쉽게 바꿀 수 없다는 점은 분명히 고민거리다.

이와 같은 분위기와 상황을 고려할 때, 한국은 대응방안으로서 일종의 ‘양면 접근(two track approach)’ 방식을 취할 수 있을 것이다. 즉 한편으로는 일본에 대해 따질 것은 강력히 따지면서도 다른 한편으로는 대화할 것은 대화하고 협력할 것은 협력하는 접근방식을 추진해볼 수 있겠다. 예를 들어 북핵 문제뿐만 아니라 전반적인 북한 문제에 대해서는 일본과 대화하고 협력하는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한 동북아 혹은 동아시아 지역협력문제에 대해서도 일본과 논의를 해 볼 만하다. 한국 정부가 추진하고자 하는 ‘동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI)’이 그 대상이 될 수 있고, 이러한 구상을 통해 한국과 일본이 협력할 수 있는 분야와 이슈를 발굴하는 것도 추진해 볼 만하다. 지구적 차원에서 발생하는 문제와 도전에 관한 협력을 통해 한일 간 직·간접적 협력을 모색하는 것도 대상이 될 수 있으며, 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA), 환경 및 기후변화, 식량 안보, 수자원, 에너지, 재난 시 탐색 및 구조·구난 등과 같은 비전통적이고 초국가적인 인간 안보 문제들이 중심이 될 수 있을 것이다.

한·미·일 3국 안보협력은 좀 더 시간을 갖고 추진하는 것이 타당할 것이다. 지난 4월 워싱턴에서 한·미·일 3자 국방대화(Defense Trilateral Talks, DTT)가 개최되었고, 최근에는 한·미·일 3국 군사정보보호협정을 추진하려는 움직임도 있다. 또한 미국은 한·미·일 3국 간 미사일 방어와 관련된 협력을 희망하고 있다. 미·일 양국 정상은 이미 작년 2월 22일 워싱턴 DC에서 열린 정상회담에서 북한의 탄도 미사일 발사를 감시하고 추적하는 능력을 강화하기 위해서 미군의 고성능 엑스 밴드 레이더

(X-band radar)를 교토 북부의 항공 자위대 산하 교가미사키 기지에 추가 배치하기로 합의한 바 있다. 우리 군과 일본 자위대 간의 협력은 차치하더라도, 확실한 대북 미사일 활동 감시를 위해서는 일본에 배치된 미군 자산을 활용해야 한다는 것이 자명하다. 따라서 2006년과 2013년에 일본 본토에 배치된 두 대의 미군 엑스 밴드 레이더를 포함한 미·일 동맹의 감시자산을 북한 도발 억제 및 한반도 안정 유지에 사용하기 위해서는 한·미·일 3국 간 국방협력이 어떠한 형태로든 논의되어야 할 것이다.

이러한 한·미·일 3국 안보협력은 중국의 반응과 일본의 우경화 및 일본의 안보 역할 확대에 대한 한국 내 비판과 우려로 현시점에서 추진하는 것에는 어려움이 있다. 한·미·일 3국 간 안보협력의 필요성이 존재하는 것은 분명 사실이다. 특히 북한 문제를 둘러싸고 대북 감시 및 정보수집에서 일본이 상당히 기여할 수 있기 때문에 제한적인 협력의 가능성을 타진하고, 지역 차원의 문제보다는 지구적 차원의 문제를 중심으로 협력을 모색하는 것도 고려할 수 있다. 또한 전략대화를 통해 주요 현안이나 이슈에 관해서 서로의 생각과 입장을 확인하여 불필요한 오해를 불식시키는 것도 필요하며, 정부 간 대화가 어려울 경우 민간차원의 대화를 활성화하여 대화 부재의 상황을 관리하고 정부 간 대화 분위기를 만들어 가는 것도 대안으로서 고려해야 한다. 다만 지난 이명박 정부 당시 밀실논란을 일으킨 한일 간 군사정보보호협정(general security of military information agreement, GSOMIA) 국무회의 비공개 처리와 서명 무산과 같은 과오를 반복하지 않기 위해서라도 추진 과정을 대중에게 투명하게 공개하고 양국 간 협력의 필요성을 설득하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

결론적으로 한·일 그리고 한·미·일 관계에서 지킬 것은 지키면서 필요한 부분에 대해서는 협력을 추진하는 유연성을 발휘해 실익과 명분을 축적하는 것이 요구된다.

4. 결론

이번 한미 정상회담에서 우리는 만족할 만한 실질적 성과를 거두었다. 물론 미국이 우리나라의 TPP 참여에 대해 구체적인 논의 없이 ‘한국의 TPP 참여와 관심을 환영한다’는 정도의 언급을 하는 데 그쳤고 회담 이후에 눈에 띄는 후속조치나 논의가 없는 점은 아쉽다. 양국이 한미 FTA가 올린 성과 이상의 정치·경제적 이득을 양측에 보장해줄 성공적인 TPP를 위한 합의에 도달하기 위해서는 앞으로 더 깊은 논의가 이루어져야 할 것이다. 한미 양국은 이번 정상회담에서 논의된 사항과 관련하여 구체적인 방안 마련을 위해 노력해야 할 것이며, 그 과정에서 이견이 생길 수 있다는 사실 또한 염두에 두어야 한다. 가장 관심을 모았던 전작권 전환 재검토 문제는 한국이 바라던 대로 시기가 아닌 조건에 기초한 접근으로 바뀌게 되었지만, 다른 한편으로 우리는 정상회담 이후 더 큰 숙제를 안게 되었다. 이제 우리는 어떠한 조건을 설정하고 어떻게 이러한 조건을 달성할 것인가에 관심과 노력을 기울여야 한다. 전작권 전환 시기 재검토 및 연기는 확고한 안보태세를 구축하기 위해서 우리가 해야 할 일을 계속해서 미뤄도 된다는 것을 의미하는 것이 결코 아니다. 충분한 전력과 대응 체계가 갖춰지기 전까지 전작권 전환을 서두를 필요는 없으나, 그렇다고 무한정 연기할 수도 없는 문제라는 것을 우리 정부와 군은 결코 망각해서는 안 된다. 따라서 우리는 북한의 위협 평가와 전망, 실효적·포괄적·입체적 군사전략과 전술 강구, 정확한 소요 판단과 능력 확충을 위한 노력 등을 통해 전작권 전환의 조건을 설정하고, 이를 달성해 나감으로써 우리의 안보를 공고히 하고 더욱 굳건한 한미동맹 체제를 구축해야 한다.

북한 문제와 관련해서도 한·미 혹은 한·미·일이 공동으로 추구할 수 있는 장기적인 대북 및 통일정책을 만드는 작업이 필요하다. 경제·사회

적 측면에 집중된 기존의 한반도 신뢰 프로세스를 넘어 정치, 안보, 경제, 사회, 그리고 문화를 아우르는 포괄적이고 균형 잡힌 접근법을 모색하는 것이 바람직하다. 특히 북한 인권 문제를 어떻게 다루어 나갈 것인지에 대해서도 심각하게 고민하고 그 답을 제시하여야 할 것이다. 또한 대북 및 통일정책 추진에 유리한 주변 환경을 조성하기 위한 대외적 노력도 게을리해서는 안 된다.

마지막으로 한일관계에서 위안부 등의 올바른 역사문제 인식을 요구하는 입장을 고수하고, 원칙을 준수하면서 따질 것은 따지되 실익을 챙기는 차원에서 필요한 부분에 대해서는 대화하고 협력하는 양면전략을 추진해야 한다. 또한, 한·미·일 3국 안보협력에서도 지구적 차원의 문제나 북한 문제와 관련한 사안에 대해서는 협력 가능한 과제를 찾은 후에 추진하는 것이 바람직할 것이다.



최강 박사는 아산정책연구원 연구부원장이자 외교안보센터장이다. 2012년부터 2013년까지 국립외교원에서 기획부장과 외교안보연구소장을 역임했으며, 동 연구원에서 2005년부터 2012년까지 교수로 재직하며 2008년부터 2012년까지는 아미주연구부장을 지냈다. 또한 2010년부터 2012년까지는 아태안보협력 이사회 한국위원회 회장으로서 직무를 수행했다. 한국국방연구원에서는 1992년부터 1998년까지 국제군축연구실장, 2002년부터 2005년까지는 국방현안팀장 및 한국국방연구 저널 편집장 등 여러 직책을 역임했다. 1998년부터 2002년까지는 국가안전보장회의 정책기획부 부장으로서 국가 안보정책 실무를 다루었으며, 4자회담 당시 한국 대표 사절단으로도 참여한 바 있다. 1959년생으로 경희대 영어영문학과 졸업 후 미국 위스콘신 주립대에서 정치학 석사학위를 받고 오하이오 주립대에서 정치학 박사학위를 취득했다. 연구분야는 군비통제, 위기관리, 북한군사, 다자안보협력, 핵확산방지, 한미동맹 그리고 남북관계 등이다.



김기범 연구원은 아산정책연구원 연구부원장실 및 외교안보센터 연구원이다. 고려대학교 정치외교학과를 졸업하고 동 대학에서 국제정치를 전공해 정치학 석사학위를 받았다. 고려대학교 언어정보연구소 전문연구요원과 (재)국제정책연구원 인턴연구원으로 재직한 바 있으며, 연구 관심분야는 동아시아 지역안보, 다자안보협력, 취약국가, 인간안보 등이다.

박근혜 정부의 중동정책을 위한 제언: 경제 이익보다 핵 확산 금지, 인권 보호, 민주주의 지지 추구해야

장지향
연구위원
아산정책연구원

이란 핵 협상, 시리아의 인권 위기, 이집트의 권위주의 회귀로 인해 2014년 세계의 이목이 또다시 중동으로 쏠리고 있다. 이러한 중동 현안에 대해 유엔 안보리 비상임이사국이자 글로벌 중견국가인 한국은 핵 확산 금지, 인권 보호, 민주주의 지지의 입장을 적극적으로 표명해야 한다. 북핵과 북한 인권 문제가 핵심인 한반도 의제를 국제무대에서 효과적으로 다루기 위해서도 매우 필요한 일이다. 중견국 외교를 3대 핵심 기조 중 하나로 삼고 있는 박근혜 대통령이 5월 19일 첫 중동 방문에 나서 아랍에미리트로 떠난다. 우리 기업의 진출 확대, 원전 협력, 안정적인 원유 확보 등이 주된 목적이다. 중견국 외교가 절실한 중동 지역에서 중견국 답지 않은 사업 얘기만 나눌 가능성이 높아 보인다.

인도주의와 다자외교를 강조하는 중견국 외교정책은 생각보다 쉽지 않다. 당장 국익에 도움이 되지 않거나 경제 이익과 상충될 수 있기 때문이

다. 중동 지역은 우리 원유 수입의 80%와 해외 수주의 50% 이상이 집중된 곳으로 국제규범에 충실한 중견국 정책을 고집할 경우 단기적이나마 경제 불이익으로 이어질 수도 있다. 그렇지만 중견국 외교는 장기적 국익을 위해 매우 중요한 정책이다. 이란 핵, 시리아의 인권, 이집트의 민주주의에 대해 명확한 입장을 밝히고 적극적으로 행동에 옮길 때 한반도 문제에서도 세계 여론의 지지와 윤리적 권위를 얻을 수 있기 때문이다. 지금껏 우리는 한미 공조를 지나치게 강조하느라 국제무대의 입지를 스스로 좁혀왔다. 하지만 우리가 중견국의 역할을 활발히 해낸다고 해서 한미 공조가 약화될 일은 없다. 이제는 동북아를 넘어선 국제무대에서 경제 이익을 넘어선 중견국 어젠다를 실천할 때이다.

이란 시장 재진출과 핵 확산 금지

P5+1(유엔 안보리 상임이사국 5개국과 독일)과 이란이 체결한 임시 핵 협정 ‘공동행동계획(Joint Plan of Action)’이 올해 1월부터 효력을 발휘하고 있다. 이란이 핵 프로그램 가동을 일부 제한하는 대신 제재를 6개월간 완화시켜주는 조치이다. 그런데 공동행동계획이 한시적인 조건부 조치임에도 불구하고 한국을 비롯한 많은 나라가 이란과 무역 재개를 위해 동분서주하고 있다. 제재 완화가 시작된 직후인 1월 말 강창희 국회의장은 국회 대표단과 함께 이란을 방문했고, 3월 중순에는 대규모의 한-이란 경제포럼이 테헤란에서 열렸다.

물론 이란은 한국의 중요한 경제 파트너이다. 우리가 사우디아라비아, 쿠웨이트, 카타르, 아랍에미리트 다음으로 원유를 많이 사오는 나라이며, 이란에게 우리 역시 중국, 인도, 일본 다음으로 원유를 많이 사가는 나라이다. 또한 2010년 이란 제재 유엔 안보리 결의안 1929호의 채택으

로 제재가 한층 강화되기 전까지만 하더라도 이란과 활발히 거래하던 우리 중소기업은 2,000여 사에 달했다. 이러한 이란 수출 중소기업은 이제 손실을 만회하고자 박근혜 정부의 창조경제 정책의 후원 속에 적극적인 활동 재개를 노리고 있다. 하지만 지난 몇 년간 이란 시장에 큰 변화가 생겼다. 이란 제재에 참여하지 않았던 중국이 유럽, 일본, 한국의 공백을 메우면서 새로운 경쟁자로 부상했고, 우리 제조업은 비교우위를 잃게 됐다. 따라서 이번 이란 시장의 재진출은 꽤 중요하다.

그런데 우리 기업의 활발한 재진출 움직임에 대해 이란의 태도가 석연치 않다는 얘기가 나오고 있다. 우리가 미국 주도의 제재를 열심히 따랐기 때문이다. 한국을 향한 이란 정부의 불만이 새로운 것은 아니다. 2003년과 2005년 우리가 이란의 핵 확산 금지를 촉구하는 국제원자력기구(IAEA)의 결의안에 동의했을 때도 경고성 발언이 난무했다. 이후 국제회의에서 마주친 이란 관리들 역시 불편한 감정을 드러냈다.

우리는 국제사회의 책임 있는 구성원으로서 이란 제재에 참여해왔다. 더구나 이란과 북한 사이에 핵 기술과 군사 협력이 이뤄지는 상황에서 이란 제재 참여는 지극히 당연하다. 물론 이란은 북한과 달리 핵의 평화적 이용을 주장하며 핵확산금지조약(NPT)의 회원국으로 남아있기는 하다. 그렇지만 우리가 이란 시장의 재진출을 추진하는 과정에서 눈앞의 경제 이익에 급급하여 이란 정부의 눈치를 보거나 이란 핵에 대해 비일관적인 태도를 보여서는 안 된다. 책임 있는 중견국의 위상뿐만 아니라 북핵 문제 해결에서도 목소리를 높일 수 없게 되기 때문이다.

시리아 내전과 인도적 지원

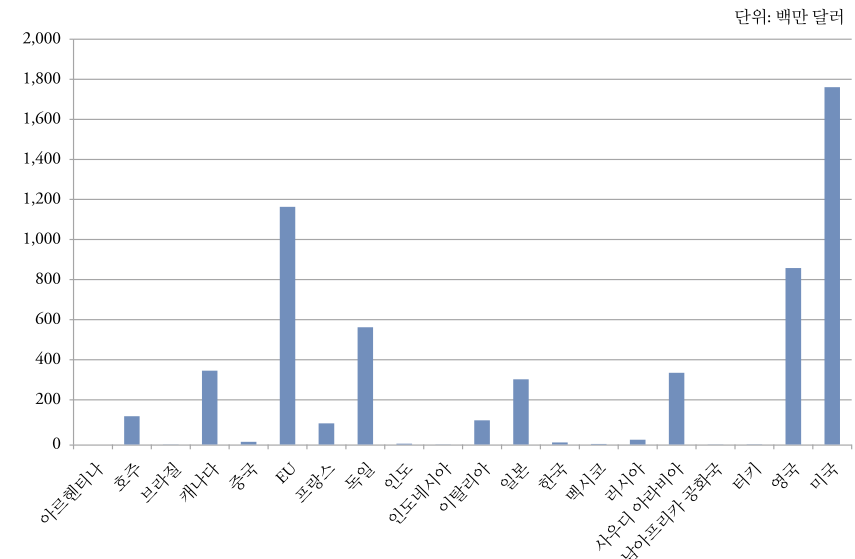
4년째로 접어든 시리아 내전으로 지금까지 15만 명이 사망했고, 270만

명의 난민이 발생했다. 2013년 8월 아사드(Bashar al-Assad) 정권은 민간인에게 화학무기를 사용하여 1,400여 명이 숨졌으며, 올해 4월에도 다마스쿠스 서북부 지역에서 정부군이 화학무기를 또다시 사용한 것으로 알려졌다. 유엔 시리아 인권보고서에 따르면 내전이 장기화 됨에 따라 정부군뿐만 아니라 반군 역시 인권유린과 전쟁범죄를 저지르고 있다. 그러나 올해 초 열린 2차 제네바 평화 회담에서도 아사드 정권과 반군은 합의점을 찾지 못했고 국제사회 역시 양분되어 있다. 러시아와 이란이 아사드 정권을 꾸준히 지원해온 반면 미국, EU, 사우디아라비아, 카타르, 터키가 주축이 된 반(反)아사드 국제연대의 반군 지원은 체계적이지 못하다. 게다가 사우디아라비아와 카타르가 무기와 자금을 지원하는 세력 중에는 급진 지하디스트 단체인 이라크 시리아 이슬람 국가(ISIS)와 알 누스라 전선(al-Nusra Front)도 포함되어있어 반군 내 심각한 분열을 일으키고 있다. 무엇보다 시리아의 세습 독재 체제가 생각보다 버티기에 능하여 내전이 언제 어떤 모습으로 끝날지 정확히 알 수가 없는 상황이다.

2013년 초 우리나라는 유엔 안보리에서 보호책임(Responsibility to Protect, R2P)에 대한 회의를 조직하고 의장 성명으로 채택했다. 같은 해 9월에는 아사드 정권의 화학무기 사용과 민간인 학살을 강력히 비난했다. 이어 12월에는 서울에서 3차 시리아 경제재건 회의(The Meeting of the Working Group on Economic Recovery and Development)를 개최하여 내전이 끝난 후 국가 재건사업에서 전문 지식과 기술 제공을 약속했다. 다만 현재 우리나라가 제공기로 밝힌 시리아 인도적 지원금은 천백만 달러로써 일본의 2억 9천만 달러, 호주의 1억 천만 달러, 중국의 천3백만 달러에 비해 적은 액수이다(그림 1 참조).

시리아와 북한은 세계에서 인권을 가장 심각하게 유린하는 국가이다. 유엔 인권이사회는 이 두 나라에 대한 조사위원회를 구성하여 인권보고

그림 1. G-20 국가의 시리아 인도적 지원금 (2012~현재)



출처: "Donor Funding 2012 to 2014," Financial Tracking Service, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (May 7, 2014), Available at: http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting_display&CQ=cq070314143123iSzPevZudi.

서를 발간해오고 있다. 2011년에 조직된 시리아 인권조사위원회는 일곱 차례, 2013년에 설립된 북한 인권조사위원회는 한 차례 보고서를 제출하여 아사드와 김정은 정권의 조직적인 인권탄압을 고발해왔다. 이로써 시리아와 북한은 부자세습 체제와 대량살상무기 보유국이라는 공통점 이외에 반인도적 범죄국이라는 불명예까지 함께 안게 됐다. 이들 인권 범죄국에 대한 우리의 정책은 서로 밀접히 연결되어있다. 시리아 난민 구호와 인권 보호에 대해 우리가 더욱 적극적인 태도를 보일 때 북한의 인권 문제 역시 국제사회의 관심과 지지를 통해 보다 성공적으로 다룰 수 있기 때문이다.

이집트의 군사정권과 민주주의 지지

2011년 이집트에서 일어난 ‘아랍의 봄’ 혁명은 30년 장기집권 독재자를 물러나게 했으나 순탄한 민주화로 이어지지 못했다. 첫 민주 선거로 뽑힌 무슬림형제단 소속의 모르시(Mohamed Morsi) 대통령이 집권 1년 만에 군부에 의해 축출되었기 때문이다. 그 과정에서 군부는 형제단 지지 시위대를 무력 진압하여 1,300여 명이 사망했다. 이어 올해 초 군부의 권한을 대폭 강화한 새 헌법이 국민투표로 통과되면서 공안정치의 본격적인 시작을 알렸다. 오는 5월 말 대통령 선거가 실시되면 낮은 참여 속에 군부의 실세 엘 시시(Abdel Fattah el-Sisi) 국방장관이 당선될 것이다.

군부의 재집권이 나쁘지만은 않다는 시각도 있다. 난생처음 정권을 잡은 이슬람 세력은 국정운영에 서툴렀고, 경제난에 정정불안이 더해지면서 민생파탄이라는 말까지 나왔기 때문이다. 더구나 시민들은 혁명 후 눈에 띄는 변화를 기대하고 있었다. 하지만 민주주의란 시민의 대표를 자유롭게 뽑는 시스템이지 경제를 효과적으로 살릴 수 있는 기제가 아니다. 오히려 민주주의는 명령하달 식의 권위주의 체제보다 빠른 경제성장에 불리할 수도 있다. 무엇보다 새로 뽑힌 정부의 능력이 기대에 못 미친다고 해서 군부가 즉각 개입한다면 민주주의 안착은 결코 기대해볼 수 없다. 다수결 원칙에 기초한 대의민주주의에서 선거결과에 승복은 가장 기본적인 약속이나 군부는 이를 지키지 않았다. 모르시 정부에 대한 심판은 군부 쿠데타가 아닌 4년 뒤 투표장에서 이루어져야 했다.

국제사회는 이집트 군부를 압박하기 위해 미국과 EU의 원조 중단을 촉구하고 있다. 그러나 4월 말 미국 정부는 이집트에 군사 원조를 재개하겠다고 밝혔다. 이슬람 극단주의 무장세력 저지 정책과 이스라엘-팔레스타인 평화 협상에서 차지하는 이집트의 전략적 중요성 때문이다. 그

렇지만 3년 전 혁명에서도 봤듯이 겉으로 안정적으로 보이는 권위주의 체제는 사소한 충격에도 급작스럽고 쉽게 무너지고 만다. 인위적인 억압이 낳은 안정은 오히려 위기로 이어지기 쉽고 엄청난 충격을 동반하기 때문이다. 따라서 중견국가인 한국은 국제규범의 준수뿐만 아니라 견고한 외교관계 구축을 위해서라도 이집트의 민주주의 정착을 지지하고 후원해야 한다.

중견국가 한국의 중동 정책

우리는 동북아시아를 제외한 외교 관계에서 경제 이익을 중시해왔다. 대표적인 예가 중동 관계이다. 우리는 중동을 에너지 수입원, 제조업 수출, 건설 프로젝트의 대상으로만 여겨왔다. 하지만 중동 지역이야말로 핵 확산 금지, 인권 보호, 민주주의 증진의 원칙이 적용되어야 할 곳이다. 국제사회에서 위상을 강화하고 북핵, 북한 인권 문제를 해결하고자 하는 우리에게 대중동 중견국 외교가 반드시 필요한 이유이다. 게다가 비밀관적인 외교정책으로 중동 현지에서 의심의 눈초리를 받고 있는 미국 대신 우리가 독자적이고 중립적인 중견국의 역량을 인정받는다면 한미공조에 도움이 될 수도 있다.

박근혜 정부의 중동 정책은 에너지와 원전 협력을 넘어 이란 핵, 시리아 내전, 이집트의 군부에 대해 국제규범의 준수를 강조해야 한다. 이란 시장으로 재진출을 모색할 때에도 핵 확산 금지 원칙을 견지해야 하고 시리아 인권보고서의 권고 사항이 빠른 시일 내에 이행되도록 촉구해야 한다. 또한 이집트의 민주주의와 법치 회복을 지원해야 한다. 물론 일부 산유 왕정이 인권과 민주주의 논의를 불편해할 수도 있다. 하지만 아랍의 봄 이후 역대 세력 재편성에서 주도권을 잡고자 하는 이들도 사업보다는

중동 현안 논의를 환영할 것이다.

JUNE 3, 2014
ISSUE BRIEF 2014-16

기후변화에 대한 미국의 정치적 분열

최현정

연구위원

아산정책연구원



장지향 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 중동연구프로그램 연구위원이다. 외교부의 정책자문위원으로도 활동하고 있다. 한국외국어대학교에서 문학사, 정치학 석사 학위를, 미국 텍사스 오스틴 대학교(University of Texas at Austin)에서 정치학 박사 학위를 받았다. 가톨릭대, 서울대, 연세대, 이화여대, 한국외대 등에서 중동 정치, 비교 정치, 정치 경제, 국제개발협력 등을 강의했다. 저서로 클레멘트 헨리(Clement Henry)와 공편한 《The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?》(Asan Institute 2012, Palgrave Macmillan 2013), 주요 논문으로 “혁명의 우발성과 다양성: 2011년 ‘중동의 봄’을 어떻게 설명할 것인가?”(아산정책연구원 이슈브리프, 2011), “세계화 시기 자본의 민주적 함의: 이슬람 자본의 성장에 따른 무슬림 포괄 정당 부상에 대한 이론적 고찰”(국제·지역연구, 2010), “Islamic Fundamentalism”(International Encyclopedia of the Social Sciences, 2008) 등이 있다. 옮긴 책으로는 파와즈 게르게스(Fawaz Gerges)의 《지하디스트의 여정》(아산정책연구원, 2011)이 있다.

美국립해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)의 발표에 따르면, 2014년 4월의 지구 평균 기온은 2010년 4월과 더불어 기상관측이 시작된 1880년 이후 가장 뜨거웠던 4월로 기록되었다.¹ 여름을 맞으며 더욱 뜨거워지는 기온의 변화만큼, 기후변화에 대한 미국의 정치적 대립도 뜨겁다. 5월의 시작과 함께 미국의 정치상황, 즉 민주당-공화당 양당의 대립이 치열해지고 있는데, 그 대립은 정치적 성향에 따른 기후변화에 대한 입장 차이로부터 비롯되고 있다. 그동안 오바마케어(Obamacare)라는 민주당 정부의 상징적 정책에 대한 극심한 대립에 가려, 미국의 민주-공화당의 기후변화를 둘러싼 정치적 분열은 국제적으로는 크게 주목받지 못하였던 이슈였다.

전통적으로 환경이슈에 민감한 지지층을 지닌 민주당은 기후변화에 대한 보다 적극적인 미국의 역할을 강조하였다. 특히 2008년 12월 제44대

미국 대통령선거 과정에서, 기후변화에 대응하는 친환경 및 에너지 정책의 실현은 물론, 이와 관련된 신성장동력 분야에서 임기 내 5백만 개의 일자리 창출 등을 포괄하는 그린정책(Green Policy)은 당시 민주당 대통령 후보였던 오바마의 핵심 공약이었다. 이에 반해, 공화당은 2012년 오바마 대통령의 재선을 위한 선거 과정에서 바로 그 그린정책을 민주당 정권의 '5대 주요 정책실패' 중 첫 번째로 지적하며 재선을 저지하려 했다. 그들은 현시점에서 미국의 국가경쟁력 확보를 최선의 정책지향점으로 여기면서 막대한 예산 투입과 현재의 에너지 수급 구조에 변혁을 가져올 적극적인 기후변화 대응 정책들에 대한 불용론을 주장해왔다.² 기후변화를 둘러싼 미국 정치권에서의 분열은 사회적 분열로 이어져, 미국 국민들 역시 기후변화를 과학이 아닌 정치로 이해하고 있는 것으로 보인다. 미국의 기후변화 대응은 정치적 판단이 과학적, 논리적 사실에 근거하지 않을 수 있다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

미국의 민주당과 공화당, 양당이 보여주고 있는 기후변화 이슈를 둘러싼 정치적 분열은 2015년까지 포스트-교토체제(Post-Kyoto Protocol System)를 위한 청사진을 마련해야 하는 국제사회에게 반가운 소식은 아니다. 아울러 2013년 정상회담에서 '기후변화 공동성명'을 채택한 것에 이어 지난 4월 서울에서 열린 정상회담에서도 기후변화에 대응하는 글로벌 파트너십을 확인했던 한미 양국의 관계에서, 미국 내의 기후변화를 둘러싼 정치적 분열은 양국의 공동 노력에 걸림돌이 되고 있음이 분명하다. 그러나 이러한 미국 내의 정치적 갈등이 한미 양국의 기후변화 대응 협력에 대한 우리의 정책적 의지를 축소해서는 안 된다. 오히려 양국의 협력 관계에서 우리가 의제를 선점하고 협력을 주도해 나갈 기회로 삼는 전략적 대응으로 차후 전개될 기후변화 외교에서 주도권을 잡을 수 있도록 준비해야 한다.

기후변화에 대응하는 저탄소 사회로의 전환은 한국 경제의 성장 및 국가경쟁력 확보를 위해 새로운 창조적인 계기가 되는 만큼 지속해서 추진되어야만 한다. 미국의 경우와 달리 우리나라 기후변화의 위기 대응은 정치적인 분열 없이 정부, 국회, 국민들 모두로부터 지지를 받아 왔다. 이러한 국민적 합의를 저탄소 사회로 나아가는 우리 경제와 사회의 발전은 물론 국제관계에서의 정치력을 높이는 동력으로 삼아야 한다. 즉, 중국과 미국 등 전통적 안보분야에서의 강대국들이 외면하면서 지도력의 공백을 보이고 있는 기후변화 국제협력에서 우리나라는 보다 적극적인 역할과 기여로 중견국가로서의 외교적 역량을 강화하는 기회로 삼아야 할 것이다.

1. <국가기후평가보고서> 발간을 계기로 촉발된 논란

5월 초, 미국 정부는 인간의 활동에 의해 촉발된 기후변화로 홍수, 가뭄 등의 이상기후가 심각해짐과 아울러 미국 사회와 경제에 타격을 주고 있다는 내용의 <국가기후평가보고서(National Climate Assessment)>를 발표하였다. 미 의회가 정부에 대해 4년마다 작성하도록 요청하는 이 보고서는 이번이 세 번째로, 지난 2009년도의 보고서와는 비교할 수 없을 만큼 방대하고 체계적인 실증자료 분석과 사례를 들고 있다. 30개 챕터, 840페이지에 달하는 방대한 분량의 이번 보고서는 미국 내 각 분야 및 각 지역에서 발생하고 있는 현재의 피해와 과학적 예측을 분석하며, 예상되는 기후변화의 위기에 대해 매우 강한 메시지를 전달하고 있다. 즉 "인간의 활동에 의해 촉발된 기후변화는 예전에는 먼 미래 이야기로 생각되었지만 이제 현재의 과제가 됐다."라고 명확히 지적하면서, 기후변화는 미국의 사회경제적 안보에 치명적인 위협이 될 것으로 경고하였다.³ 따라

서 온실가스 배출 삭감을 위한 노력은 물론, 특히 기후변화에 의해 예상되는 기온, 강수량, 해수면 등의 변화와 예상할 수 없는 기상이변에 대응하여 미국 내 인프라와 생태계 손실을 막기 위한 보다 강력한 대응책을 요구하고 있다.

지금까지 미국 정부가 펴낸 어떤 보고서보다 상세하고 비전문가들도 이해하기 쉽도록 미국 내 기후변화 추이와 그에 따른 피해 예측을 담고 있기에, 미국 언론에서는 이 보고서의 내용은 매우 비중 있게 다루었다. 이 보고서가 전 세계의 평균보다 심한 미국 내 기후변화의 추세와 그 피해를 상세히 지적하고 있기는 하지만, 과학적인 논증을 통해 기후변화가 가져오는 전 지구적 위협과 그에 대응하는 국가 간의 협력을 역설한 것은 이미 오래전의 일이다. 이미 여러 차례 발표된 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)의 보고서 등을 통해서 기후변화의 현실은 경고된 바 있었다.⁴ 특히 기후변화의 원인에 대해서 인간의 탄소원료 사용 등으로 인한 온실가스 배출에 따른 지구온난화가 주원인이라는 것은 이미 19세기 말부터 100여 년이 넘게 물리학자, 화학자들의 논증을 통해 과학적으로 증명되었다. 지난해 9월 발표된 <IPCC 5차 보고서(WGI AR5)>를 통해서 지구온난화에 의한 기후변화는 명백한(unequivocal) 사실로 규정되었고,⁵ 기후변화 관련 분야의 97% 이상의 과학자들에 의해 인간 활동에 의한(anthropogenic) 결과로 받아들여지고 있다.⁶

그러나 과학적인 논거를 제시하며 객관성을 지닌 예측을 제공하는 한편으로, 임기를 2년여 남겨 둔 오바마 정부의 마지막 <국가기후평가 보고서>는 민주당의 기후변화와 관련한 대응정책 추진의 당위성을 부각하고 있다는 점에서 정치적 성격을 지니고 있기도 하다. 이러한 정치적 측면으로 기후변화를 둘러싼 논란을 가열시킨 것은 차기 공화당

대권 후보로 거론되는 마르코 루비오(Marco Rubio) 상원의원의 ‘기후변화는 인간의 활동에 의해 촉발되었다’는 과학적 결론에 대한 부정이었다. 루비오 상원의원은 <국가기후평가보고서>가 발표된 며칠 후, 한 방송국 인터뷰를 통해서 “과학자들의 주장처럼 인류활동 때문에 기후변화가 촉진된다고 믿지 않는다.”라고 말했다.⁷ 이 발언으로 루비오 상원의원은 기후변화를 부정하는 대표적인 인물(climate-science denier)로 언론을 장식하였다. 루비오 상원의원의 기후변화에 대한 의문 제기가 언론의 화제로 증폭된 것은 그가 2016년 대통령 선거의 공화당 예비주자라는 점과 함께, 바로 그 다음 날 미국에서 가장 큰 과학적 대중성과 권위를 지닌 두 기관인 미국항공우주국(National Aeronautics and Space Administration, NASA)과 미국과학진흥협회(American Association for the Advancement of Science, AAAS)에서 지구온난화의 위기와 관련된 연구 결과 두 건이 동시에 발표되면서, 정치가와 과학자들의 주장이 정면으로 대비되었기 때문이었다.⁸ 두 연구 모두 ‘돌이킬 수 없는’ 수준의 속도로 녹고 있는 남극 서부 빙하의 소멸에 관한 것으로, 그 결과로 현재의 문명이 위협받을 수 있는 지구 전체 해수면 높이의 상승을 전망하고 있었으며, 미국에 닥칠 피해는 며칠 전 앞서 발표된 <국가기후평가보고서>보다도 더욱 클 것으로 예측하고 있었다.

2. 정치적 성향에 따른 기후변화 인식의 차이

지구온난화에 대한 미국 정치권의 성숙한 토론이나 정책적 대안의 제시는 지난 몇 년간 뒷걸음질쳐 오고 있다. 2008년 공화당 대선 후보였던 존 매케인(John McCain) 상원의원은 2000년 민주당의 부통령 후보였던 조셉 리버만(Joseph Lieberman) 상원의원과 함께 2003년부터 2007년까지

세 차례나 초당적인 온실가스배출제한 법안(Climate Stewardship Acts)을 공동 작성하여 입안하였고, 공화당의 정강에 지구온난화 대책을 포함하였다. 또한, 2009년 1월 ‘범국제적인 기후변화(Addressing Global Climate Change)’ 제하의 美 상원 외교위 청문회에서 공화당 간사였던 리차드 루가(Richard Lugar) 상원의원은 “기후변화 문제 대응을 위해 오바마 행정부의 강한 리더십이 필요하며, 정부는 기후변화의 원인 및 영향을 다루는데 있어 반드시 과학을 우선시해야만 한다.”라고 말하며, 야당을 대표하는 입장에서 오바마 정부의 강한 기후변화 정책을 주문한 바 있었다.⁹ 이러한 미국의 초당적 기후변화 대응노력은 2009년 하원에서 연방의회사상 처음으로 기후변화 대응 관련 법안을 통과시켰지만 거기가 끝이었다. 이 법안이 이듬해인 2010년 상원에서 공화당의 반대로 입법화되지 못하고 무산된 것이다. 그 이후부터 미국 정치에서 초당적인 기후변화 대응은 찾아볼 수 없게 되었다.

한 언론의 최근 기사에 의하면, 공화당 의원 278명(상원 45명, 하원 233명) 중에서 단 8명(3%) 만이 언론이나 공개석상을 통해 공식적으로 기후변화를 인정하는 발언을 했으며, 심지어 “기후변화를 믿지만 정치적 지지를 위해서 부정할 수밖에 없다.”라는 공화당원까지 있다는 것은 정치적 판단은 과학적 논리와 합치하지 않을 수 있음을 알려주고 있다.¹⁰ 특히 2010년 당내 극보수그룹인 티파티(Tea Party) 부활 이후, 공화당은 지구온난화가 사실인가, 인간에 의한 것인가라는 이미 대다수의 과학자로부터 대답을 얻은 해묵은 질문을 되풀이하면서, 기후변화를 민주당 정권의 정치적 어젠다로 규정해왔다. 티파티의 일원으로서 루비오 상원의원의 기후변화의 과학적 결론에 대한 도전적인 발언은 새로운 것이 아닌, “매일 변화하는 날씨(weather)는 있어도 기후(climate)의 변화는 존재하지 않는다.”라는 기존의 입장을 되풀이하는 것이었다.

2013년 10월의 한 조사에 의하면, 티파티 공화당원/지지자 중에서 25%만이 지구온난화를 인정하였고, 나머지 70%는 부정하였다. 그에 반해 非티파티(Non-Tea Party) 공화당원/지지자의 경우 61%가 지구온난화를 인정하였고 30%만이 부정하여, 공화당 지지세력 내부에서도 기후변화를 이해하는 데 있어서 매우 큰 인식의 차이가 있음을 보여주고 있다.¹¹ 즉, 강경보수세력인 티파티 공화당원들에 의해서 지구온난화를 부정하고 기후변화 대응 친환경 및 신재생 에너지정책을 민주당의 정치적 어젠다라고 평가절하하는 공화당의 반기후변화 정책노선이 주도되고 있음을 엿볼 수 있다.

기후변화나 지구온난화가 과학적인 근거를 지닌 현상이 아닌 민주당의 정치적 어젠다로 낙인 찍히게 된 것은 비단 공화당의 정치적 판단에 따른 민주당 정권에 대한 견제 때문만은 아니다. 오바마 정권의 진보적 성향을 비판하는 헤리티지 재단(Heritage Foundation)과 같은 보수성향 정책연구소들과 폭스(Fox), 워싱턴 포스트(Washington Post)와 같은 보수언론들은 기후변화의 과학적 논거를 정치적인 해석으로 바꾸어 버리면서, 국가적 대응이 필요한 기후변화의 위협은 오바마 대통령의 ‘정치적 어젠다(political agenda)’ 혹은 ‘사기(hoax)’로 전락시켜 버렸다.¹² 거기에 ‘코크家 형제들(Koch brothers)’이나 엑슨모빌(ExxonMobil) 등으로 대표되는 석유와 가스와 같은 전통적 에너지 관련 기업들의 온실가스 배출 규제정책을 저지하기 위한 로비나 반대논리 개발을 위한 금전적 지원은 기후변화를 둘러싼 정치적 분열을 더욱 가중시키는 촉매 역할을 하고 있다. 온실가스배출 규제 입법을 저지하기 위한 ‘반기후변화대책(climate change counter-movement, CCCM)’ 로비에 관한 최근 연구에 따르면, 2003년부터 2010년까지 140여 개 기업과 단체들이 91개 CCCM관련 기관 대상으로 5,299회에 걸쳐 5억 5천8백만 달러에 달하는 로비자금이나 재정

지원을 지출한 것으로 분석되고 있다.¹³ IRS의 데이터를 근거로 한 연구 임을 감안할 때, 기후변화 대응 입법에 반대하기 위한 비공식적인 로비나 지원에 관련된 기업, 기관, 단체들의 수와 금액 규모는 더욱 클 것이라 예상할 수 있다.

3. 기후변화 이슈에 관한 국민적 분열의 문제점

기후변화를 둘러싼 미국 내의 정치적 분열은 타협으로 좁혀지기 어려운 과학적 인식이나 믿음의 차이에서 비롯되기도 하겠지만, 정치적 판단에 의한 의도적인 전략의 산물일 수도 있다. 정치적 판단이 반드시 논리적이지 않을 수도 있고, 정치적 입장이나 결정이 반드시 과학적인 기반과 합치되지 않을 수도 있다. 정치적 판단은 주로 가치의 판단이지 논리적이고 과학적인 판단이 아니기 때문이다. 그러나 미국의 정치권이 보여주고 있는 기후변화에 대한 정치적 분열과 정쟁(政爭)이 가져오는 큰 문제점은 그것이 정치적 영역에서의 문제로만 남는 것이 아니라 국민적 분열

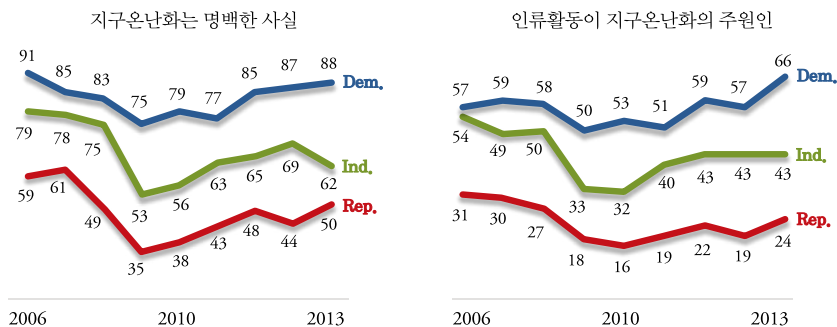
로 이어지고 있다는 것이다. 그리고 국민적 분열은 결국 여러 관련 연구들과 <국가기후평가보고서>에서 경고하고 있는 미증유의 재난과 위기의 가능성에 대한 대응에 있어 국가적 결집을 어렵게 만들고 있다.

2013년 10월 미국 Pew Research Center의 조사에 의하면, 미국 성인들의 67%가 기후변화를 명확한 증거(solid evidence)를 보여주며 진행 중인 현상으로 인정하고 있고, 26%는 명확한 증거가 없는 주장일 뿐이라며 기후변화를 부정하고 있는 것으로 나타났다.¹⁴ 그러나 2/3에 달하는 다수의 국민이 기후변화를 인정하고 있음에도 불구하고, 많은 학자의 우려처럼 기후변화가 인류에게 다가오고 있는 중대한 위기로 인식하는 국민은 많지 않다. 즉, 미국 국민들의 40%만이 기후변화를 현실에서의 중대한 위협으로 인지하고 있는데, 이는 조사대상이었던 39개국 평균인 54%보다 낮은 기후변화 위협에 대한 대중인식(public awareness)을 보여주는 것이다.

미국 국민들의 기후변화에 대한 낮은 위기의식보다 더욱 큰 문제는 국민들의 정치적 성향에 따라 기후변화의 위협을 이해하는 데 큰 차이를 보이고 있다는 점이다. 민주당 지지자들의 65%가 기후변화를 위협으로 여기고 있는데 반해, 공화당 지지자들은 겨우 25%만이 기후변화를 위협으로 인식하고 있어, 정치적 성향을 기반으로 과학적 결론을 재평가하고 있음을 알 수 있다. 민주당 지지자들은 평균보다 높은 위기의식을 지니고 있음에 반해, 공화당 지지자들이 지닌 기후변화에 대한 위기의식은 중국 국민들(39%)보다도 낮으며, 파키스탄(15%), 이집트(16%) 국민들과 함께 가장 낮은 3개 그룹에 속할 정도이다(그림 2).

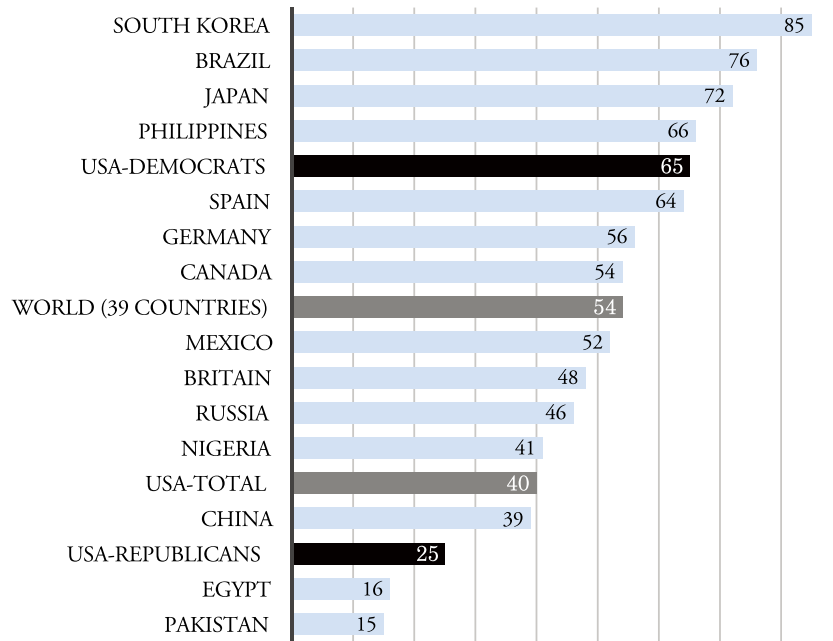
이러한 미국 기후변화의 위기에 대한 공화당 지지자의 낮은 경각심은 결국, 기후변화에 대응하는 정책적 필요성을 국민의 1/3 정도만이 인지하도록 했고, 이는 국내외의 많은 과학적 경고에도 불구하고 국민들이

그림 1. 미국 국민들의 정치적 성향에 따른 기후변화에 대한 이해 (%)



출처: Pew Research Center, October 2013 Survey.

그림 2. 기후변화를 주요위협(major threat)으로 인지 (%)



출처: Pew Research Center, 2013 Global Attitudes Survey.

여타의 위기 대응에 비해 매우 낮은 관심을 지니게 되는 것으로 이어지고 있다. 교육이나 사회경제적인 선진성에도 불구하고, 유독 낮은 기후변화에 대한 경각심은 미국이 기후변화 분야에서는 비정상적(outlier)이라는 자조적인 평가를 할 정도까지 이르게 된 것이다.¹⁵

미국의 기후변화 대응에 있어 정치적 분열과 낮은 경각심은 잠재적인 미국 내의 위기 가능성이 커지는 것에만 그치는 문제가 아니다. 미국은 중국에 이어 세계에서 두 번째로 많은 온실가스를 배출하는 나라로서, 미국의 기후변화에 대한 무대응은 곧 기후변화의 역지와 적응을

표 1. 미국 대통령과 의회가 반드시 해결해야 할 문제들 (2013년)

(단위: %)

	Total	Rep.	Dem.	Ind.
무역/재정 적자 해소 관련 주요 입법	70	81	65	70
이민 관련 주요 입법	51	53	54	49
총기 관련 주요 입법	46	19	71	42
새로운 기후변화 관련 정책 수립	34	15	47	35

출처: Pew Research Center, February 2013 Survey

위해 공동의 대응전략을 모색하고 협력을 증진해나가고 있는 국제사회의 노력과 의지를 약화시킬 수 있기 때문이다. 미국은 2005년에 발효된 〈교토의정서(Kyoto Protocol)〉의 의무이행 대상국가임에도 불구하고, 국내 정치상황에 막혀 기후변화 국제협력에 어떠한 기여도 하고 있지 않다. 1998년 클린턴 행정부 당시 미국은 이 의정서에 서명까지 하였으나, 지금까지 미국 의회는 비준을 거부하고 있기 때문이다. 이후 2001년 정권을 잡은 공화당의 부시 정부는 중국의 예외적 지위 인정과 국내 산업의 경쟁력 보호를 이유로 교토의정서 비준을 상원에 요청하지도 않았다. 현 오바마 정부 역시 2008년 대통령 선거 출마선언을 통해 이 조약의 조속한 비준을 약속했으나, 여전히 그 우선순위는 여타의 문제들에 묻혀 버렸고 의회 비준을 받기 위한 노력이 돋보였던 적은 없었다. 미국은 교토의정서를 통한 범국제적인 기후변화 대응 노력은 물론, 온실가스 배출의 역사적인 책임으로부터도 등을 돌리고 있다. 비의무대상국(Non-Annex I Party)인 중국, 인도, 브라질과 같은 온실가스 다량배출 국가들과 함께 기후변화 대응 국제협력을 위해 상응하는 기여를 제공하지 못하고 있는 미국은 실제로 기후변화라는 국제적 이슈에서 어떠한

리더십도 가지고 있지 못해서, 이후 미국의 외교적 위상에도 커다란 부담으로 작용하게 될 것이다.

4. 美 공화당의 반기후변화 노선 변화 가능성

기후변화의 위협에 대해서는 이미 많은 과학적 연구들을 통해 경고되었다. 심지어 기후변화는 위기와 안보의 문제에 대해 가장 보수적일 수 있는 미국의 군사전문가들에 의해서까지 미국의 안보에 심각한 위협으로 규정되고 있다.¹⁶ 기후변화 자체의 위협뿐만 아니라, 기존의 물, 식량, 에너지 등의 안보 위협들을 증폭시키는 촉매 역할을 하여 세계질서와 미국의 이익에 반하게 될 것이므로, 지금 당장 온실가스 감축과 기후변화 대응을 위해 적극적으로 노력하지 않는다면 경제적 대가는 물론 군사적으로도 그 대가를 치를 것이라고 경고하고 있다.

현재의 위협은 물론 미래에 예상되는 위기의 대응, 그리고 국가이익과 안보의 실현을 위해서도 정치적 분열은 어떤 면으로도 바람직하지 않다. 그 결과가 국민과 사회의 분열, 그리고 국가자원의 비효율적 분배로 이어지는 것은 물론, 미리 대비할 수 있는 위기대응의 기회를 놓쳐 더 큰 위기와 피해로 연결되기 때문이다. 특히 미국 사회에 뿌리 깊게 자리 잡은 기후변화 위기 대응에서의 국민적 분열은 미국 내에 국한된 문제가 아닌 전 세계가 공유하는 지구온난화의 문제와 직접 연계되어 있다는 점에서 매우 우려될 수밖에 없다.

그나마 다행스러운 것은 지금 이상으로 그 정치적 분열이 더욱 악화될 것 같지는 않다는 것이다. 오바마 현 정부에 대해 반기후변화 대응 전략을 펴고 있는 공화당 내부에서 우려와 반성의 목소리가 나오고 있기 때문이다. 2012년 공화당 대통령 경선 후보였던 존 헌츠먼(Jon M. Hunts-

man)과 같은 중진들이 현재 공화당의 반기후변화 전략이 잘못된 것임을 인정하며, 2008년 대선까지 공화당은 환경이나 기후변화와 같은 분야에 있어 정치적이기보다는 실용적인 노선을 지녔음을 상기시키고 있다.¹⁷ 즉, 헌츠먼에 의하면 정권이 민주당으로 넘어간 이후, 기후변화 문제를 반오바마 전략의 도구로 사용하면서 정치성을 지닌 문제로 변질시켰다는 것이다. 따라서 300여 명의 미국 과학자들이 펴낸 〈국가기후평가보고서〉 등을 통해서 증명되고 있는 기후변화의 과학성에 대해 부정하거나 극단적인 의구심을 갖는 것이 아니라, 정책적인 대안과 해결점을 찾는 것이 공화당의 개혁적인 창당정신을 되살리는 데 훨씬 유익할 것이라고 조언하고 있다. 아울러, 2012년 대통령 선거 당시 공화당 대통령 후보였던 미트 롬니(Mitt Romney)의 패인 중 하나가 공화당의 반기후변화 노선이 기후변화 위기를 의식하고 있는 중도층 다수의 표를 얻지 못했다는 선거분석 등도 2016년 차기 대통령 선거에서 공화당의 노선에 변화에 가능성을 높여줄 수 있을 것으로 보인다.¹⁸

그리고 비록 미국의 민주-공화당 간의 정치적 분열에도 불구하고, 미국 국민들 2/3가 기후변화를 인정하고 있다는 점에서 국가적인 기후변화에 대한 관심과 정책적 대응의 요구는 계속될 것으로 보인다. 여기에 기후변화의 직·간접적인 피해가 커지면서 기후변화를 위협(threat)으로 여기는 미국인이 늘어난다면, 지금 미국 정치가 보여주고 있는 기후변화에 대한 정치적 분열은 줄어들게 될 것이다. 그리고 2016년 대선이 시작되면 현 공화당의 강경한 반기후변화 전략은 분명히 지금처럼 과학적 사실을 부정하는 극단적인 수준에서 벗어나 민주당 현 정부의 정책적 실패를 논리적으로 부각시키는 쪽으로 수정될 수밖에 없을 것이다. 이는 미국 국민의 다수가 기후변화를 인지하고 있다는 점과 기후변화를 위협적으로 인지하는 중도층을 의식할 수밖에 없기 때문이며, 많은 선거인단

(Electoral College)이 배분되어 있어 대선결과를 크게 좌우하는 플로리다와 캘리포니아 등의 지역은 미국에서 기후변화의 피해에 가장 민감한 지역이기 때문이기도 하다.

비록 2014년 현재의 미국 정치는 기후변화를 둘러싸고 분열된 양상이지만, 오바마 정부가 출범하던 2009년까지만 해도 지금 같은 정치적 분열은 없었다. 이는 곧 미국 사회의 기후변화 논란은 민주-공화 양당 간의 이념적인 기초나 정치적 전통이 아니라, 현 정부의 정책노선을 폄하하는 정치적 전략으로 인해 확대된 측면이 크기 때문이다. 즉, 전술한 현츠먼의 지적과도 같이, 결국 반기후변화론자들은 공화당의 전통 속에 들어있는 합리성을 찾아가게 될 것이다.

얼마 전, 미국립기상청(National Weather Service)과 NASA의 지구관측소(Earth Observatory)에서는 관측역사상 가장 심한 엘니뇨(El Niño) 현상이 있었던 1997~1998년 기간과 동일한 패턴으로 2014년 현재 엘니뇨 현상이 진행되고 있으며, 올해도 홍수, 가뭄, 이상기후 등 전 세계가 기후변화의 극심한 피해가 예상된다고 발표하였다.¹⁹ 그리고 불과 며칠 후, 보스니아-세르비아에 120년 만의 최악의 폭우와 홍수가 발생하여 국토의 1/3이 물에 잠기는 피해를 당하였다. 예상대로 슈퍼 엘니뇨가 발현될 경우, 불행하게도 미국도 그 피해에서 예외가 될 수는 없을 것이며, 올해의 기상이변과 피해는 세계사회는 물론 미국 국민들의 기후변화에 대한 경각심을 높여주게 될 것으로 예상된다. 안타까운 현실이지만, 기후변화의 피해가 커지고 위기의식이 고조되는 만큼, 미국 사회의 기후변화를 둘러싼 정치적 분열은 줄어들 것이고 기후변화의 과학적 예측에 기반을 둔 바람직한 정책적 대안을 모색하게 될 것이다.

5. 맺는말: 한국 정치의 기후변화 대응

한국 사회가 지닌 기후변화에 대한 위기의식은 국민의 85%가 중대한 위협으로 여기면서 세계 어느 나라보다도 높은 편이다. 특히, 기후변화 대응 정책은 96.7%에 달하는 절대다수의 국민들이 정권이나 정치적 이해관계와 상관없이 지속하여야 하는 정책으로 지지하고 있다.²⁰ 높은 국민적 지지를 기반으로, 우리나라의 기후변화 대응 정책은 높은 수준의 정치적 합의를 지닌 정책으로 전개되었다. 이명박 전 대통령의 그린정책은 미국 의회에서 외면받았던 오바마 대통령의 경우와는 달리, 국회에서 여·야당의 지지를 받으며 법정치적인 국가전략으로 전개될 수 있었다. 그 결과, 여타의 국가에서 유래를 찾아볼 수 없는 기후변화 대응 입법으로서 〈저탄소 녹색성장 기본법〉 제정법안이 여·야 의원 140인 찬성(40인 반대, 10인 기권) 지지를 받으면서 법제화 되었고(2009.12), 산업계의 반대가 컸던 탄소배출권거래제(Emission Trading Scheme, ETS) 시행을 주요 내용으로 하는 〈온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률〉도 148인 찬성(반대 0, 기권 3)이라는 압도적인 국회의 지지를 받으며 법제화될 수 있었다(2012.5). 어느 나라에서도 유래 없는 강력한 기후변화 대응 입법에 대한 절대적인 지지였다.

또한, 우리 정부는 신재생에너지, 스마트그리드 등 녹색기술 분야를 창조경제를 이끄는 신성장동력으로 육성하는 산업정책을 추진하며, 기후변화의 위기를 기회로 삼아 미래 국가경쟁력을 확충해 나가고 있다. 2015년부터 시행되는 탄소배출권거래제도와 같은 신제도의 성공적인 정착은 기후변화에 대응하는 한 걸음 앞선 기업 활동은 물론, 탄소에너지 소비의 선진화와 저탄소 산업구조로의 개편을 통한 창조경제의 부흥에도 긍정적인 결과를 가져올 것으로 기대된다. 이러한 한국의 종합적인 기후

변화 대응은 국제사회에서도 모범적이라고 인정받고 있다.²¹

한편, 한국의 기후변화 정책 추진이 기후변화 문제에 대한 미국 정치의 분열로 인해 영향을 받지 않을까 하는 우려가 있다. 지구온난화와 기후변화가 정치적 수사(rhetoric)가 아닌 과학적으로 증명된 인류가 직면하고 있는 위협인 이상, 기후변화의 대응은 무엇보다 우선시되어야 하는 국가 생존과 안보의 문제이다. 따라서 미국 정치가 지닌 정치적 분열이나 정쟁(政爭)의 분위기에 우리의 기후변화 대응 정책과 의지가 영향을 받지 않는 것을 것이다. 오히려, 보다 적극적으로 우리보다 앞서 있는 미국의 기후변화 대응 연구와 녹색기술 개발을 위한 민간 차원의 교류와 협력을 확대하여 우리의 대응능력을 향상하는 동시에 미국 사회의 기후변화 위기에 대한 대중 인지력을 높일 수 있도록 하고, 기후변화 피해가 심각한 캘리포니아 등의 주정부와는 정책적 협력도 모색해야 한다. 비록 국가 대 국가의 협력은 아닐지라도, 이러한 대미관계는 양국의 기후변화의 위기가 심각해지고 미국에서도 기후변화에 대응하는 국민적 합의가 이루어졌을 때 한미의 전통적인 외교관계가 더욱 큰 힘을 발휘할 수 있도록 하는 기초가 될 수 있을 것이다. 또한, 국내적으로는 미국의 반기후변화론자들의 주장을 근거로 우리나라에서도 탄소배출 억제에 부담을 지고 있는 기업들과 산업계가 규제나 개선을 위한 입법과 정책 추진을 막으려는 시도도 예상되는바, 한국 정부와 시민사회는 이러한 시도에 단호하게 대처하고 감시해야 할 것이다. 국민적 지지를 받는 기후변화 대응 정책의 지속적인 추진을 통해 미국이나 국제사회에 좋은 선례(best practice)를 제공하는 녹색 강국으로 발전해야만 한다.

지도력이 부재한 현 기후변화 국제협력체제를 중견국가인 우리나라로서는 국제관계에서의 정치력을 향상할 수 있는 기회로 삼아야 한다. 현재 부진하게 진행 중인 기후변화 국제협력 상황에서, 우리나라의 기후

변화 대응에 대한 높은 국민적 지지와 정책적 성과는 외교적으로도 한걸음 도약하여 국가적 위상을 높일 수 있는 기반이 되어줄 것이다. 이미 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute, GGGI)라는 국제기구의 설립, 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF) 사무국 유치 등의 성과와 함께, 국제협력 증진의 전략으로서 선진국과 개도국의 입장차이를 줄일 수 있는 대안으로 국가적정감축행동(Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMA) 등록부를 제안하는 등 우리나라의 선도적인 기후변화 외교는 중견국가로서의 국격을 높이는 데 크게 기여한 바 있다. 우리나라의 기여와 선도적 역할이 지속된다면, 기후변화 대응을 위한 국제협력의 증진은 물론 우리의 외교적 역량도 더욱 강화될 수 있을 것이다.

기후변화에 대한 미국의 정치적 분열은 기후변화나 지구온난화를 증명하기 위한 오랫동안 축적된 과학적 노력에도 불구하고, 정치적 선택과 판단은 과학적이지 않을 수 있음을 보여주는 미국의 특수한 상황(American exceptionalism)이라 할 수 있다. 정치는 타협과 경쟁의 과정이기도 하지만, 사회와 국민을 통합하고 미래의 생존과 번영을 보장하기 위한 과정이 되어야만 한다. 우리가 살고 있는 21세기의 과학적 결론이 여전히 의심이나 사회적 분열의 대상이 되고 있는 기후변화 대응을 둘러싼 미국의 정치적 분열을 볼 때, 보수나 진보의 정치적 가치판단이 아니라 국가적 미래를 먼저 고려하는 한국 정치의 기후변화 대응은 높이 평가받을 수 있을 것이다.

1. 2014년 4월의 세계평균기온은 2010년 4월과 동일한 14.47℃를 기록하였다. 이는 20세기의 4월 평균기온인 13.7℃보다 0.77℃ 높은 기온으로, 특히 중부시베리아 지역의 경우 1981~2010년의 4월 평균기온보다 무려 5℃ 이상 높았다. "April 2014 Global Temperature Ties for Warmest on Record," *The Weather Channel*, May 20, 2014, <http://www.weather.com/news/science/environment/april-2014-global-temperature-ties-warmest-record-noaa-20140520>, Accessed on May 22, 2014. 또한 NASA에 의하면, 2014년 4월은 대기 중 이산화탄소 함유량이 월평균 400ppm 이상이었던 인류역사상 첫 번째 달이었다. <http://mashable.com/2014/05/13/nasa-2nd-warmest-april>, Accessed on May 14, 2014.
2. "The Big Fail: Top 5 Failed Obama Policies," At <http://www.gop.com/news/research/the-big-fail-top-5-failed-obama-policies>, Accessed on Sep. 10, 2012.
3. 이 보고서에 따르면, 21세기 말 미국의 평균기온은 탄소배출의 저감을 위한 근본적인 개선노력이 있을 경우 1.8~2.8℃(3~5°F), 지금의 추세 그대로라면 2.8~5.6℃(5~10°F) 정도의 평균기온 상승이 있을 것을 예측하고 있다. *US National Climate Assessment 2014*: p. 29.
4. <IPCC 5차 보고서(WGI AR5)>에 따르면, 지난 100여년 동안 지구 평균기온은 0.89℃ 상승하였으며, 현재 추세로 온실가스를 배출한다면(RCP8.5), 21세기 말에는 전 지구의 평균기온이 3.7℃, 해수면은 63cm 상승하는 것으로 전망하고 있다. 또한, UN IPCC를 비롯 전세계의 과학자들은 산업화 이전의 평균기온 2℃ 이상 상승할 경우 지구 생태계의 파괴를 가져올 것으로 보고, UN은 지구평균기온 2℃ 상승의 억제를 목표로 전지구적 공조를 도모하고 있다. 그러나 과학자와 기상학자들의 공통적인 견해는 지금의 추세라면 지구의 평균기온은 21세기 말에는 산업화 이전의 평균기온보다 3℃ 이상 상승할 것으로 보고 있다. The World Bank, 2012, *Turn Down the Heat: Why a 4°C Warmer World Must Be Avoided*, Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
5. "기후시스템의 온난화는 명백하며, 1950년대부터의 많은 관측된 변화들은 지난 수세기 동안 전례가 없었던 것들이다. 대기와 해양의 온도가 상승하였고, 눈과 얼음의 양이 줄었고, 해수면이 상승했으며, 온실가스의 농도가 높아졌다." IPCC's Working Group I, *The IPCC Fifth Assessment Report: Summary for Policymakers* (AR5 SPM), p. 4.
6. 기후변화 관련 학자 1,372명의 저술들과 그들의 인용 데이터들을 분석한 결과 97% 이상의 연구자들이 기후변화의 인간원인설(the tenets of anthropogenic climate change)을 지지하는 것으로 나타났다. William R. L. Anderegg, et al. 2010, "Expert Credibility in Climate Change," *National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 107 (27): 12107-12109. 한편, 학술지의 기후변화 혹은 지구온난화 관련 11,944편의 연구논문 요약문(abstracts)을 대상으로 했던 또 다른 연구에서는 66.4%는 언급하지 않고 있고, 32.6%는 인간원인설을 지지하고 있는 데 반해, 0.7%는 인간원인설을 부정하였고, 0.3%는 그 원인에 대해 불확실하다고 결론짓고 있다고 분석하였다. John Cook et al. 2013, "Quantifying the Consensus on Anthropogenic Global Warming in the Scientific Literature," *Environmental Research Letters*, vol. 8: 1~7.
7. 美 ABC 방송 <This Week>에서의 인터뷰 (2014.5.11).
8. "The Unstable West Antarctic Ice Sheet: A Primer," <http://www.nasa.gov/jpl/news/antarctic-ice-sheet-20140512>, Accessed on May 17, 2014; and Ian Joughin, Benjamin E. Smith, and Brooke Medley, 2014, "Marine Ice Sheet Collapse Potentially Under Way for the Thwaites Glacier Basin, West Antarctica," *Science*, vol. 344: 735~738.
9. "Addressing climate change will require extraordinary leadership by the Obama administration. The President's team must consistently promote good science to address both the causes and effects of climate change," Senator Richard G. Lugar's Opening Statement for Hearing on Climate Change at Senate Committee on Foreign Relations on January 28, 2009.
10. "Virtually No Republican' in Washington Accepts Climate Change Science," *Tampa Bay Times*, May 18, 2014, <http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2014/may/18/jerry-brown/jerry-brown-says-virtually-no-republican-believes-/>, Accessed on May 19, 2014.
11. 2013년 10월의 한 조사에 의하면, 지구온난화를 명백한 사실로 인정하는 공화당원/지지자들과 부정하는 공화당원/지지자들의 비율은 둘 다 46%로 동일하였으나, 티파티 공화당원/지지자들 중에서는 25%만이 지구온난화를 인정하였고, 70%는 부정하였다. 非티파티 공화당원/지지자의 경우 61%가 지구온난화를 인정하였고 30%만이 부정하여, 공화당 지지세력 내부에 있어서도 기후변화를 이해하는 데 있어서 매우 큰 인식의 차이가 있음을 보여주고 있다. Pew Research Center, "GOP Deeply Divided Over Climate Change," *Survey Report*, November 1, 2013, <http://www.people-press.org>, Accessed on May 14, 2014.
12. 그 예로, "Five Myths about Extreme Weather and Global Warming," Heritage Foundation Issue Blog, March 31, 2014, <http://blog.heritage.org/2014/03/31/five-myths-extreme-weather-global-warming/>, Accessed on May 17, 2014; and "Climate is a Hoax Because of the Medieval Warm Period," *Fox News Sunday*, February 16, 2014.
13. 이 연구의 결과에 따르면, 전통적으로 가장 적극적인 지원을 해왔던 두 기업, 즉 Koch Industries와 ExxonMobil은 최근에 들어 CCCM 관련 기관에 대한 공식적인 재정지원을 줄이고 있는 것으로 나타났다. 그러나 흥미롭게도 그 자금 기부자들의 비공개로 추적이 어려운 Donors Trust 와 Donors Capital Fund와 같은 제3의 재단(third-party pass-through foundations)을 통한 지원 규모가 급격히 증가하고 있다. Robert J. Brulle, 2013, "Institutionalizing delay: foundation funding and the creation of U.S. climate change counter-movement organizations," *Climate Change*, vol. 122 (4): 681~694.
14. 나머지 7%는 기후변화는 '명확한 증거(solid evidence)'가 아닌 인정도 부정도 할 수 없는 '복합적인 증거(mixed evidence)'를 지니고 있다고 응답하였다. Pew Research Center, *October 2013 Survey*, <http://www.people-press.org/2013/11/01/gop-deeply-divided-over-climate-change/>, Accessed on May 16, 2014.

15. "Americans are Outliers in Views on Climate Change," *New York Times*, May 6, 2014, http://www.ny-times.com/2014/05/07/upshot/americans-are-outliers-in-views-on-climate-change.html?_r=0. Accessed on May 19, 2014.
16. Center for Naval Analyses (CAN), 2007, *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria, VA: Center for Naval Analyses.
17. Jon M. Huntsman, Jr., "The GOP Can't Ignore Climate Change," *New York Times*, May 6, 2014.
18. Peter Aldhous, "Republican Voters Want Action on Climate Change," *New Scientist*, April 10, 2013.
19. NASA Earth Observatory, "Is El Niño Developing?" May 14, 2014, http://earthobservatory.nasa.gov/IOTD/view.php?id=83653&eocn=home&eoci=iotd_image. Accessed on May 19, 2014.
20. 한국 리서치가 전국 성인 남녀 1천 명을 대상으로 한 설문조사(2012.1.15~17)에 의하면, 전체 응답자 중 96.7%는 '기후변화 대응 녹색성장 정책은 다음 정부에서도 지속해야 할 정책'으로 응답. 환경일보, 2012년 1월 27일 자.
21. "한국은 배출권거래제, 온실가스 감축, 신재생에너지 정책, GDP 2% 예산할당 등 녹색 경제로의 전환 정책 시범 사업을 통해 계획에서 행동까지 앞장서고 있으며, 녹색성장이라는 이상을 현실로 실천하는 한국은 세계의 모범이다." Achim Steiner, UNEP사무총장의 Global Green Growth Summit 2012에서의 모두 발언(2012.5.10).



최현정 박사는 아산정책연구원 글로벌 거버넌스센터 기후변화와 지속성장 프로그램 연구위원이다. 공군사관학교 국방학과 교수요원(1995~1998), 일본 동경대학 사회과학연구소(2003~2004) 방문연구원, IT전략연구원(現 한국미래연구원) 연구위원(2006)을 역임하였고, 제17대 대통령직인수위원회 정책연구위원(2008), 청와대 국정기획수석실 행정관(2008~2010) 및 녹색성장기획관실 선임행정관(2010~2013)을 역임하였다. 주요 연구분야는 기후변화, 녹색성장, 신성장동력, 동아시아 발전주의 국가 모델과 산업정책, 국가미래전략 등이다. 최근 저서로는 *Green Growth for a Greater Korea: White Book on Korean Green Growth Policy, 2008-2012* (Seoul: Korea Environment Institute, 2013) (With KIM Sang-hyup)이 있다. 연세대학교 정치외교학 학사와 정치학 석사, 미국 Purdue University에서 정치학 박사학위를 취득하였다.



2014-01 ~ 2014-16

초판 1쇄 발행 2014년 8월 16일

펴낸곳 아산정책연구원

주소 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5876

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISSN 2288-5935

비매품

※ 이 책은 아산정책연구원이 저작권자와의 계약에 따라 발행한 것이므로
본원의 허락 없이는 어떠한 형태나 수단으로도 이 책의 내용을 이용할 수 없습니다.

