

ISSN 2288-5935

국제사회의 주요 이슈들을 한국의 관점에서 분석하고
대안을 모색하는 정책 리포트



2015-01 ~ 2015-21

issue
B R I E F

국제사회의 주요 이슈들을 한국의 관점에서 분석하고
대안을 모색하는 정책 리포트



2015-01 ~ 2015-21

CONTENTS

2015-01(JAN. 15, 2015)

2015년 북한 신년사 분석:

자신감과 딜레마가 동시에 시사된 ‘김정은 시대’ 선언 11

차두현 경기도 외교정책특별자문관
최 강 아산정책연구원 수석연구위원

2015-02(JAN. 21, 2015)

2015연두교서:

중간선거 이후 오바마 대통령이 선택한 길 23

J. James Kim 연구위원
한민정 연구원
아산정책연구원

2015-03(JAN. 28, 2015)

IS 일본인 인질 사태로 탄력받는 자위대 역할 확대론 40

봉영식 선임연구위원
아산정책연구원

2015-04(APR. 01, 2015)

한국 유권자와 이슈 III: 성소수자(LGBT) 인식 53

봉영식 선임연구위원
김지윤 연구위원
강충구 선임연구위원
이지형 연구원
아산정책연구원

2015-04(APR. 17, 2015)

Over the Rainbow:

Public Attitude Toward LGBT in South Korea76

Bong Youngshik Senior Research Fellow

Kim Jiyeon Research Fellow

John J. Lee Research Associate

Kang Chungku Senior Research Associate

The Asan Institute for Policy Studies

2015-05(APR. 06, 2015)

북한의 사이버 공격과 위협에 대한 우리의 대응

- 2014년 11월 소니(Sony) 사건의 교훈 - 99

신창훈 연구위원

아산정책연구원

2015-06(APR. 17, 2015)

Climate and Carbon Markets:

Options for South Korea 115

Federico Gallo Managing Director, Believe Green LLC

Kim Chong Woo Senior Research Fellow, The Asan Institute for Policy Studies

2015-07(MAY 26, 2015)

MIKTA는 중견국외교인가?.....131

이재현 선임연구위원

아산정책연구원

2015-08(MAY 28, 2015)

이란 핵 협상과 북핵 해결 모멘텀.....142

최 강 수석연구위원

박지영 선임연구위원

장지향, J. James Kim 연구위원

아산정책연구원

2015-09(JUN. 19, 2015)

한미원자력협력협정 성공한 협상인가160

박지영 선임연구위원

아산정책연구원

2015-10(JUL. 31, 2015)

미-중-동남아의 남중국해 삼국지.....170

이재현 선임연구위원

아산정책연구원

2015-11(AUG. 13, 2015)

Post-2020 온실가스 감축목표의 문제점:

한국 INDC의 평가.....190

최현정 연구위원

아산정책연구원

2015-12(AUG. 18, 2015)

노인 연령 상향이 기초연금 예산 절감에 미치는 효과217

김종우 선임연구위원

이승률 초빙연구위원

김수연 전 연구조교

아산정책연구원

2015-13(AUG. 21, 2015)

아베 담화 후 한국 외교:

새로운 4자외교안보협력체 창설을 주도할 때229

봉영식 선임연구위원

아산정책연구원

2015-14(SEP. 23, 2015)

한미관계의 현황과 주요 이슈 239

최 강 수석연구위원
김기범 연구원
아산정책연구원

2015-15(OCT. 02, 2015)

인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장 261

이재현 선임연구위원
아산정책연구원

2015-16(OCT. 06, 2015)

한중 정상회담이 남긴 과제와 한미 정상회담 276

천영우 고문
최 강 수석연구위원
J. James Kim 연구위원
안성규 전문위원
아산정책연구원

2015-17(OCT. 29, 2015)

**Not Good Enough: South Korea's 2030
Carbon Mitigation Target and the INDC 289**

Choi Hyeonjung Research Fellow
Lee Soohyun Research Associate
The Asan Institute for Policy Studies

2015-18(OCT. 30, 2015)

Ms. Park Goes to Washington: The Seoul Take 318

J. James Kim Research Fellow
Kang Chungku Senior Research Associate
Han Minjeong Research Associate
The Asan Institute for Policy Studies

2015-19(NOV. 10, 2015)

중국 탄도미사일이 한반도에 던지는 함의 346

안성규 전문위원
최 강 수석연구위원
권은율 연구원
아산정책연구원

2015-20(DEC. 07, 2015)

2015 파리 테러와 ISIS 373

장지향 선임연구위원
지은평 연구원
아산정책연구원

2015-21(DEC. 29, 2015)

**Upgrading Myanmar-China Relations
to International Standards 381**

Jonathan T. Chow University of Macau
Leif-Eric Easley Ewha University and the Asan Institute for Policy Studies

2015년 북한 신년사 분석: 자신감과 딜레마가 동시에 시사된 ‘김정은 시대’ 선언

차두현 경기도 외교정책특별자문관
최강 아산정책연구원 수석연구위원

2015년 1월 1일 김정은 국방위원회 제1위원장은 2013년에 이어 세 번째 육성 신년사를 발표했다. 금년의 신년사가 다른 때에 비해 유난히 세간의 주의를 집중된 것은 김정일 삼년상이 끝나고 노동당 창건 70돌이 되는 시점에서 완전한 김정은 시대의 선언이 이뤄질 것인가가 초미의 관심사였기 때문이다. 또 정치 상황에 어떠한 변화가 있을지, 그리고 광복 70주년이 되는 해를 맞아 남북관계에 대한 새로운 입장이 표명될 것인가 하는 점도 주요 관심사였다.

결론적으로 김정은 제1위원장은 신년사를 통해 유훈 통치가 종결됐으며, 자신의 시대가 열렸음을 공식 선언했다고 볼 수 있다. 정치역학적 측면에서 군이 아닌 당 중심의 체제 운영이 강조됐다.

남북관계와 관련해 남한의 전향적 입장변화를 전제로 관계 개선 가능성을 제시했다. 이는 남한에 외세 공조를 포기하고 민족 공조로 나가자

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.

는 제의를 한 것으로써 2014년 신년사의 내용과 유사한 것이며 전향적 정책 변화는 없는 것으로 해석된다. 나아가 남남갈등을 촉발하고 대북정책에 관한 국제공조를 약화하기 위한 의도가 내포된 것으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 점을 잘 고려하여 남북관계에 신중을 기해야 한다.

김정은 시대, 김정은 스타일의 선언

먼저 김정은은 금년 신년사를 통해 이제 더 이상 그가 할아버지나 아버지의 후광과 유훈에 기댄 존재가 아니라는 점을 과시했다고 볼 수 있다. 일단 선대(先代)에 대한 호칭과 언급 빈도 면에서 살펴보자.

2013년 처음 육성 신년사가 발표될 당시 '김일성'이라는 이름은 11회, '김정일'이라는 이름은 14회가 언급됐다. 여기에 '수령' 혹은 '장군'이라는 이름으로 간접 호칭된 경우(이름 아래에 부수적으로 붙는 경우나 지도자 전체를 지칭하는 의미로 쓰인 사례는 제외)를 보면 김일성 4회, 김정일 11회였다. '대원수'라는 명칭으로 둘 모두를 언급한 경우는 6회였다. 즉, 포괄적으로 보면 김일성을 언급한 것은 21회, 김정일을 언급한 것은 31회였다. 이렇듯 김정일의 이름에 대한 언급이 많은 것은 아무래도 2013년이 김정일 사망에서 1년이 겨우 지난 추모시기였던 데에서 기인하는 것으로 판단된다.

주목되는 점은 2014년에 들어 이 언급이 줄기 시작했다는 점이다. 2014년 김일성은 이름을 기준으로 6회, 김정일은 5회가 언급됐다. 또, '수령'으로 언급된 김일성의 사례는 5회, '장군'으로 언급된 김정일의 사례 역시 5회였다. 김일성과 김정일이 '대원수'로 언급된 사례는 아예 사라졌다. 포괄적으로 봐도 김일성 11회, 김정일 10회가 언급된 것이다.

2015년에는 이러한 추세가 더욱 뚜렷해진다. 김일성의 이름은 아예 직

접 언급이 되지 않았으며, 김정일도 '김정일애국교양사상'이라는 경우를 통해 딱 1차례 언급됐다. 대신 '수령님'과 '장군님'으로 김일성과 김정일이 각각 6회 언급됐다. (김정일 애국교양사상을 합할 경우 김정일은 7회다.) 이는 김정은이 김정일의 유훈 통치에서 벗어나기 시작했을 뿐만 아니라 자기 할아버지를 단순 모방하는 데에서도 진일보하여 자기 스타일을 구축하기 시작했음을 암시한다. 물론 일부 언론에서 예상했던 '김정은 조선'이라는 단어는 등장하지 않았는데, 이는 자기가 발표하는 육성 신년사에서 자신의 이름을 언급하는 것이 껄끄럽기 때문이었을 수도 있다. 그러나 금년도 신년사 전반을 관철하는 숨은 키워드가 '김정은 조선'이었음은 분명하다.

표 1. 신년사 내 김일성·김정일 언급 횟수 비교

	2013	2014	2015
김일성 혹은 호칭	21	11	6
김정일 혹은 호칭	31	10	6

약화된 선군과 군의 정치적 영향력 및 지위

더 흥미 있는 것은 김정은을 소개하는 북한 매체의 호칭이다. 2014년 신년사 발표 당시에는 '조선노동당 제1비서이시며 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장이시며 조선인민군 최고사령관이신 경애하는 김정은 원수님'이라는 표현이 등장했다. 금년도 신년사에서는 '김정은 원수님' 대신 '김정은 동지'라는 표현으로 대체됐다. 2014년부터 사라진, 선대를 지칭하는 '대원수'라는 명칭 역시 금년도 신년사에서는 아예 등장하

지 않았다. 이는 크게 두 가지로 해석할 수 있다. 첫째, ‘김정은 시대’가 선언된 이상 굳이 김정은이 선대에 비해 상대적으로 낮게 묘사될 수 있는 ‘대원수’와 ‘원수’라는 칭호를 사용할 이유가 없었다는 판단이 작용했을 수 있다. 즉, 이 칭호 자체가 김정은이 김일성과 김정일에 비해서는 여전히 한 수 아래이며 그 그림자에 기댄 존재라는 인상을 줄 수 있기 때문이다.

둘째, 이러한 호칭 변화는 어쩌면 ‘선군정치’로부터의 점진적 탈피를 다시 한 번 강조하는 의미로도 볼 수 있다. 즉, 이제 김정은은 단순한 인민군의 수위(首位)로서 북한을 통치하는 것이 아니라 당과 국가기구의 최고 지도자로서 그 위엄을 가지는 것이라는 메시지를 전달하려는 시도의 일환이란 것이다.

이와 함께 지난해부터 시작된 ‘선군’ 구호의 퇴조는 금년 신년사에서도 뚜렷하게 나타났다. 2011년의 공동사설에서는 14차례, 2012년에는 17차례나 등장했던 ‘선군’ 구호는 2013년 김정은의 첫 번째 육성 신년사에서는 6차례 등장했으며 2014년 신년사에는 단 3차례 나오는 데 그쳤다. 올해 신년사에서도 ‘선군’은 4회 언급에 그쳤고 그것도 ‘선군혁명위업’, ‘선군혁명투사’ 등의 간접 언급을 2회 포함한 것이다.

‘선군’ 기초가 퇴색하면 당연히 ‘당의 군대’로서 인민군의 역할 역시 강조될 수밖에 없다. 금년도 신년사에서 “인민군대는 당의 부강조국 건설구상을 받들어 앞으로 당의 사상관철전, 당정책옹위전에서 선구자, 본보기가 되어야 합니다.”라고 한 것은 결국 군의 정치적 영향력은 축소하면서도 사회동원의 기제로 군을 활용하는 기조는 유지하겠다는 의지의 표명이라고 봐야 한다.

동시에 김정은은 북한군의 준비태세와 관련해 “그 어떤 정황과 조건에서도 작전전투임무를 능숙하게 수행할 수 있는 무적의 강군으로 준비되

었다.”라고 평가하면서 “우리식의 다양한 군사적 타격수단들을 개발 완성하여 혁명무력의 질적 강화에 크게 이바지하였다.”라고 했는데 이는 2014년에 과시한 단거리 미사일과 개량된 방사포에 대한 자신감을 시사하는 것으로 해석된다.

선군 대신 당 강조 … ‘제2의 장성택’도 경계

‘선군’의 구호를 당의 역할 강조가 대체했다. 특히 금년 신년사에서 김정은은 “당의 위력한 무기인 사상을 틀어쥐고 ‘사상사업’을 공세적으로 벌여 우리 혁명의 사상진지를 철통같이 다져나가야 합니다.”라고 강조함으로써 체제 전반의 통제를 위한 이념적 중추로서 당의 존재를 강조하고 있다. 뿐만 아니라, “모든 당조직과 당일꾼들은 세도와 관료주의를 철저히 극복하며…”라고 했는데, 여기서 ‘세도’는 결국 ‘종파주의’를 의미한다. 이는 당의 역할을 강조하면서도 당내 김정은의 대리인이 과거 장성택과 같은 위치에 오르는 것에 대한 경계를 소홀히 하지 않겠다는 의지와 경고로 해석할 수 있다.

김정은은 주체사상을 재해석해 새로운 직위에 오를까?

이와 관련 금년 중 북한이 또 한 번의 헌법개정을 통해 김정은이 새로운 직위에 오를 가능성도 염두에 두어야 한다. 북한은 1998년 헌법개정을 통해 기존의 ‘국가주석’직을 폐지하고 ‘국방위원회 위원장’(현재의 제1위원장)직을 북한을 대표하는 최고직위로 설정했다. 이는 1997년부터 등장한 ‘선군정치’를 실질적인 정치공간에서 실현해 나가겠다는 의지의 표명으로 해석됐으며 그 이후 최고지도자는 당의 수위인 동시에 국방의 수위

로서 북한을 통치해왔다. '선군' 구호가 퇴조하는 마당에 이 직위가 그대로 유지될지를 주의 깊게 관찰할 필요가 있다. 그러나 북한이 2009년의 헌법개정에서 김일성을 '영원한 주석'으로 지칭한 이상 그 제도나 명칭이 반드시 '국가주석'일 필요는 없을 것이다.

이러한 새로운 직위의 신설은 결국 통치이데올로기의 재해석과도 연결될 것으로 보인다. '수령제'의 근간을 유지하면서도 '김정은 스타일'에 걸맞은 통치행태를 제도상으로 보장할 수 있게 '주체사상의 김정은식 재해석'이 시도될 가능성이 있다.

남북대화 강조했지만 전제조건 붙여놔

국내 언론들이 가장 강조하는 부분이 김정은이 신년사에서 이례적으로 남북 대화와 남북 정상회담의 가능성을 언급했다는 점일 것이다. 실제로 김정은은 “우리는 남조선 당국이 진실로 대화를 통하여 북남관계를 개선하려는 입장이라면 중단된 고위급접촉도 재개할 수 있고 부분별 회담도 할 수 있다고 봅니다 … 그리고 분위기와 환경이 마련되는 데 따라 최고 위급 회담(정상회담)도 못 할 이유가 없습니다.”라고 언급했다. 그러나 이를 말 그대로 해석할 수만은 없다. 김정은은 2014년 신년사에서도 남북 대화 가능성을 시사했지만, 그 대화란 철저히 우리의 양보와 입장변화를 전제로 한 것이었기 때문이다.

이러한 점에서 김정은이 2014년을 '북남관계는 도리어 악화의 길로 줄 달음쳤다'고 규정한 것은 유념할 만한 사항이다. 김정은은 북한의 성실한 대화노력에도 불구하고 대화 분위기를 경색시킨 것은 한국의 '대규모 전쟁연습' 그리고 '침략적인 외세와의 야합'이었다고 보기 때문이다. 김정은이 “남조선 당국은 외세와 함께 벌이는 무모한 군사연습을 비롯한 모

든 전쟁책동을 그만두어야 하며 조선반도의 긴장을 완화하고 평화적 환경을 마련하는 길로 발길을 돌려야 합니다.”라고 주장한 것 역시 이러한 상황인식에 따른 것이다. “남조선 당국은 북남 사이 불신과 갈등을 부추기는 제도통일을 추구하지 말아야 하며 상대방의 체제를 모독하고 여기 저기 찾아다니며 동족을 모해하는 불순한 청탁놀음을 그만두어야 합니다.”라는 언급은 우리의 '통일준비'와 대북인권결의안의 UN 안보리 회부를 겨냥한 것이라고 봐야 한다.

북한이 신년사에서 거론하는 대화의 복원은 한국의 입장 변화와 기존에 북한이 주장한 바의 수용(한·미 군사훈련 중단, 한반도 평화체제 등 포괄적 안보문제 논의 등)을 전제로 하는 것이며, 또한 기존 남북정상회담(특히 2007년 10.4 정상회담)에서 합의한 경협확대 및 '서해평화협력특별지대 설치 합의' 등을 이행하라는 것이나 다름없다. 그들이 말하는 '최고위급 회담 분위기와 환경'은 바로 이를 거론하는 것이다. 북한은 한국 정부가 내심 대북정책상의 성과에 초조해하고 있으며 정상회담도 은근히 바란다는 인식을 가지고 있다. 현재로서는 김정은의 발언이 '해방 70주년'이라는 기념비적인 해에 뭔가를 이뤄야 한다는 한국의 강박관념을 유도해 내기 위한 일종의 '유인' 성격이 강하다고 봐야 한다. 실제로 김정은이 2015년은 '조국 해방 70돌'이며 '분단 70년'이라는 점을 강조한 것은 이러한 해석을 뒷받침하고 있다.

더욱이 북한의 대화 제의는 한국에 대한 메시지이기도 하지만 동시에 미국을 겨냥한 것이라는 점도 염두에 두어야 한다. 북한은 전통적으로 남북 대화를 미·북 직거래로 가는 분위기 조성용 징검다리로서 간주해 왔다. 이와 관련 김정은이 남북 대화 필요성을 강조하면서 동시에 “우리 민족을 둘로 갈라놓고 장장 70년간 민족분열의 고통을 들썩워온 기본 장본인인 미국은 시대착오적인 대조선 적대시 정책과 무분별한 침략책동에 매달리

지 말고 대담하게 정책전환을 해야 할 것입니다.”라고 주장한 것 역시 미국에 던지는 일종의 메시지로 대북 적대시 정책을 포기하라는 주장이다.

또 하나 주목해야 할 점은 금년도 신년사에서 2015년 중 4차 핵실험 가능성을 배제할 수 없다는 점이 시사된 것이다. 김정은은 “미국과 추종세력들이 비열한 인권소동에 매달리고 있다.”라고 규정하고, “국제무대에서 힘에 의한 강권이 판을 치고 정의와 진리가 무참히 짓밟히고 있는 오늘의 현실은 우리가 선군의 기치를 높이 추켜들고 ‘핵 억제력’을 중추로 하는 자위적 국방력을 억척같이 다지고 나라의 생명인 국권을 튼튼히 지켜온 것이 얼마나 정당하였는가 하는 것을 뚜렷이 실증해주고 있습니다.”라고 강조하고 있다. 2015년 대화국면을 시도해 보기는 하되 이를 통해 자신들의 요구가 관철되지 않으면 또 한 번의 핵실험도 시도 못 할 이 유가 없다고 시사한 것이다.

김정은 스타일의 키워드 ... 젊은층과 ‘문화’ 공략

금번 신년사를 통해 시사된 ‘김정은 스타일’의 핵심 컨셉은 이전 세대와는 달라진, 변화된 젊은층과 이들을 만족시킬 수 있는 삶의 질에 대한 강조에 있다. 이와 관련 김정은이 금년도 육성 신년사에서 등장시킨 새로운 두 단어에 주목할 필요가 있다. 첫째는 ‘문명국을 건설하겠다’는 구호다. 전체 맥락상 이 ‘문명국’은 과학기술이 발전된 체제를 의미하지만, 전반적으로 인민의 생활 수준이 향상된 상태를 뜻하기도 한다. ‘후대사랑’ 역시 새롭게 나타난 단어로 미래의 여론주도층이 될 젊은 세대를 강조하는 것으로 해석할 수 있다.

‘체육강국’의 강조는 그 이전부터의 기조이기도 하지만, 할아버지 김일성이 유난히 부각한 것이기도 하다. 북한은 2014년 인천 아시안게임에서

오랜 부진을 극복하고 10위권 내에 재진입했다. “우리 체육인들은 제17차 아시아경기대회와 세계선수권 대회에서 우리식의 전법으로 굴함 없이 싸워 조국의 영예를 빛내이었으며 사회주의 수호전에 떨쳐나선 인민군 장병들과 인민들을 크게 고무해 주었습니다.”라고 한 것은 바로 이러한 기조에 대한 김정은의 나름의 자부심을 반영하는 것일 것이며 새로운 스타일의 업적을 인민들에게 과시하는 것이기도 하다.

여전히 강조하고 있는 경제 ... 그러나 늘어난 자신감

경제분야의 강조점은 예년과 비슷하다. 다만 경제발전의 핵심 요인으로 ‘과학’을 강조하고 이를 바탕으로 한 새로운 경제성장 동력의 발전을 더욱 강조하고 있다는 점이 눈에 띈다. “과학연구부문에서 최첨단 돌파전을 힘있게 벌여 경제발전과 국방력 강화, 인민생활 향상에 이바지하는 가치 있는 연구성과들을 많이 내놓아야 합니다.”라는 언급에서 시사된 바와 같이 김정은에게 과학은 경제 강국, 군사 강국으로 가는 데 필요한 핵심역량이다.

반면 경제 분야에 대한 자신감도 시사됐다고 할 수 있다. 많은 북한경제 분석가들이 지난 2~3년간 북한경제가 완만한 회복세 혹은 최소한 기존 경제 규모를 유지하는 데에는 성공했다고 평가하고 있다(지속가능성 여부와는 별개로). 김정은은 이 실적에 나름 고무된 것으로 보인다.

2014년 신년사에서 그는 경제분야에서 절약과 내핍(耐乏)의 필요성을 강조했다. 그러나 금년도 신년사에서는 전기 절약이나 물 절약 같은 부분적 구호는 등장하지만 경제 전반에서 내핍을 강조한 구절은 등장하지 않는다.

경제 분야에서 당의 영도를 강조하면서도 전문관료들의 역할을 독려한

것 역시 눈에 띈다. 김정은은 경제관리와 관련, “내각을 비롯한 국가경제 지도기관들에서 현실적 요구에 맞는 우리 식 경제관리 방법을 확립하기 위한 사업을 적극적으로 내밀어”라고 말함으로써 경제발전을 위한 내각의 역할에도 일정 부분 힘을 실어 줬다.

자신감 넘치는 신년사 ... 자신감이 중·장기적으로 유지될지 관전

‘통일대전’과 같은 전투적 구호는 이번 신년사에서는 등장하지 않았다. 그러나 금년도 신년사에서 김정은이 보인 태도는 대남·대외관계에 있어 자신들도 ‘한방’을 지니고 있으며 대화나 지원에 목매지 않고 자신들의 노선을 고수할 것임을 강력히 시사하는 것이기도 하다. 신년사 곳곳에서 나타났지만 이 자신감의 기원은 이제 나름 자기의 정치적 입지를 구축했다는 김정은의 개인적 성취감, 강화된 핵 능력, 그리고 단기적으로는 유지가 가능한 경제력일 것이다.

다만 이것이 중·장기적으로도 지속 가능할지에 대해서는 여전히 미지수다. 신년사를 통해 김정은은 ‘세도’ 배제 등을 통해 2인자 그룹을 어떻게 관리해 나가야 할 것인가에 나름의 고민을 드러내기도 했다. 새로운 시대에 걸맞은 통치이데올로기를 구축하는 것도 그리 쉬운 일만은 아니다. 할아버지나 아버지와는 달리 이를 해 본 경험이 일천하기 때문이다.

이러한 고민에도 불구하고 김정은은 2015년 중 북한이 당당한 ‘경제 강국, 군사 강국’의 면모를 과시하겠다는 점을 강조했다. ‘문명국’으로서의 북한을 건설해 나가는 ‘김정은 스타일’과 함께 말이다. 신년사는 일종의 단기 비전으로서의 성격이 강하기는 하지만 그의 공언이 지켜질 것인가 금년의 관전 포인트다.

결론

김정은의 신년사에 나타난 2015년 북한의 정책 방향을 분석해 볼 때 정부의 희망과 기대에도 불구하고 북한의 전향적 입장 변화와 남북관계에서 획기적 진전을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 오히려 내정의 안정을 달성한 김정은은 더욱 강경한 입장을 고수하며 자신의 정책적 성과를 거두려는 입장을 견지할 것으로 전망된다. 특히 남한 정부가 남북관계 개선에 조급함을 가지고 있다고 판단하고 이를 이용하려는 전략과 전술을 구사하며 통일문제를 매개로 남남갈등을 조장하고, 대북국제공조를 약화하려는 전략을 추구할 가능성이 매우 높다. 이러한 맥락에서 최근 북한이 매체를 통해 미국과는 각을 세우면서도 대남비방을 자제하는 것은 평양 정권이 조건 없는 남북대화 복원에 관심이 있다기보다는 한·미 공조를 우회적으로 교란하려는 성격이 더 크다고 봐야 한다. 즉, 북한은 이를 통해 미국의 대북정책 방향을 타진하는 한편 우리 정부에 대해서는 남북대화에 대한 양보를 이끌어내려 하는 것이다.

결론적으로 신년사에 나타난 내용을 통해서도 우리가 바라는 진정성 있는 북한의 변화를 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 단기성장에 집착하거나 시간에 얽매이지 말고 의연하고 당당하게 원칙에 충실한 대북정책을 구사함으로써 북한의 전략적 계산을 변화시키는 것에 목표를 두고 정책을 추진해 나가야 할 것이다.



차두현 박사는 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치·군사, 한·미 관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 국가위기상황팀장(2008년), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류·협력 이사로도 재직(2011~2014)한 바 있으며, 현재는 경기도지사 외교정책 특별자문관으로 있으면서 통일연구원 초청연구위원을 겸하고 있다.



최강 박사는 아산정책연구원 연구부원장이자 외교안보센터장이다. 2012년부터 2013년까지 국립외교원에서 기획부장과 외교안보연구소장을 역임했으며, 동 연구원에서 2005년부터 2012년까지 교수로 재직하며 2008년부터 2012년까지는 미주 연구부장을 지냈다. 또한 2010년부터 2012년까지는 아태안보협력이사회 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. 경희대 영어영문학과 졸업 후 미국 위스콘신 주립대에서 정치학 석사 학위를 받고 오하이오 주립대에서 정치학 박사 학위를 취득했다. 연구분야는 군비통제, 위기관리, 북한 군사, 다자안보협력, 핵확산방지, 한미동맹 그리고 남북관계 등이다.

2015 연두교서: 중간선거 이후 오바마 대통령이 선택한 길

J. James Kim 연구위원
한민정 연구원
아산정책연구원

“... the question is not whether America leads in the world, but how.... Leading — always — with the example of our values. That’s what makes us exceptional. That’s what keeps us strong.”

President Barak Obama

“미국은 국제사회에서 어떠한 리더인가? 미국은 민주주의에 대한 신념이 국민에 의해 구현되는 나라다. 바로 이 점이 우리가 국제사회를 이끌어 가는 위치를 유지할 수 있는 원동력이다.”

버락 오바마

오바마 대통령은 이번 연두교서에서 경제위기를 극복한 미국이 국제사회에서 위와 같은 리더로서의 역할을 계속할 것이라고 선언했다. 지난

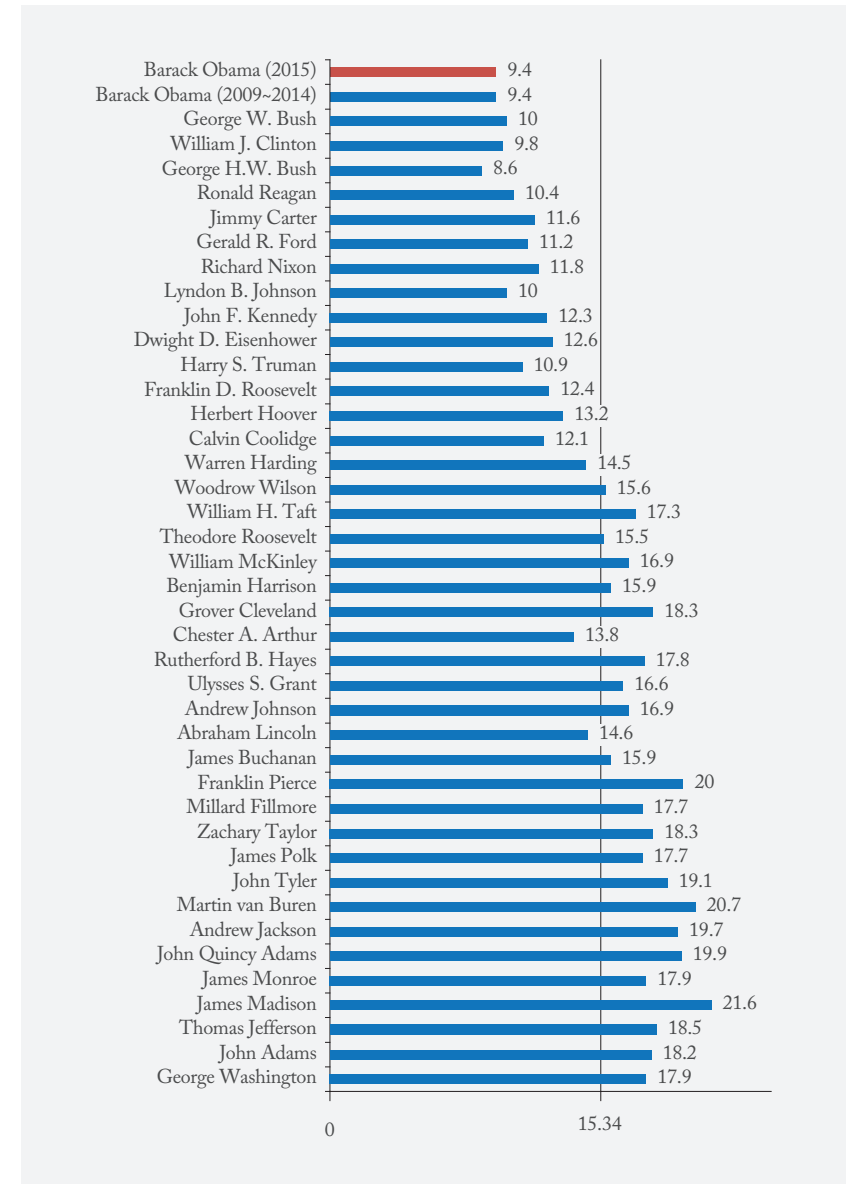
11월 중간선거에서 야당이 상하원의 과반수를 차지하며¹ 국내정책에 새로운 도약은 어려워졌으나 외교는 야당의 합의하에 지역 중심에서 가치 중심으로 전환할 것으로 보이는 여러 요소들이 있다. 조금 더 구체적으로 이번 연두교서의 내용을 살펴 보면 오바마 대통령은 중동과 아시아에 국한된 외교정책에 중점을 뒀던 과거와는 다르게 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)에 기반해 무역, 사이버안보, 대테러정책과 제재에 관한 이슈들을 다루고 있다. 이번 이슈브리프는 오바마 대통령의 1월 22일 연두교서 내용을 분석하여 다음 1년간 미국의 대내외정책에 어떠한 변화가 있을지 예측하고 이러한 움직임이 한국과 동아시아지역에 주는 함의를 살펴본다.

소통의 대통령 - 버락 오바마

여러 언어학자들은 오바마 대통령의 연설 능력을 높이 평가한다.² 오바마 대통령의 자세나 억양 때문이기도 하지만 무엇보다 연설문의 단순함이 가장 중요한 이유로 꼽힌다. 독해 난이도를 측정하는 방법인 플레시-킨케이드 지수(Flesch-Kincaid Grade Level)는 지문을 이해하는 데 필수적인 교육 수준을 교육연차로 나타낸다.³ 측정값이 높을수록 지문이 어렵다는 의미다. 가디언지는 이 지수를 이용해 미국 역대 대통령의 신년 연설의 난이도를 비교한 바 있다.⁴ 오바마 대통령을 제외한 역대 대통령 연설문의 평균 난이도는 15.34다. 이것은 미국에서 대학교 3학년 이상은 돼야 이해할 수 있는 정도다.

〈그림 1〉은 오바마 대통령의 2015년 연설 난이도를 역대 대통령들과 비교한 것이다. 더 많은 사람들이 이해할 수 있도록 대통령 연설이 점차 더 쉬워지는 추세를 보이는 가운데에서도 오바마 대통령의 올해 연설의

그림 1. 역대 대통령 연두교서의 난이도



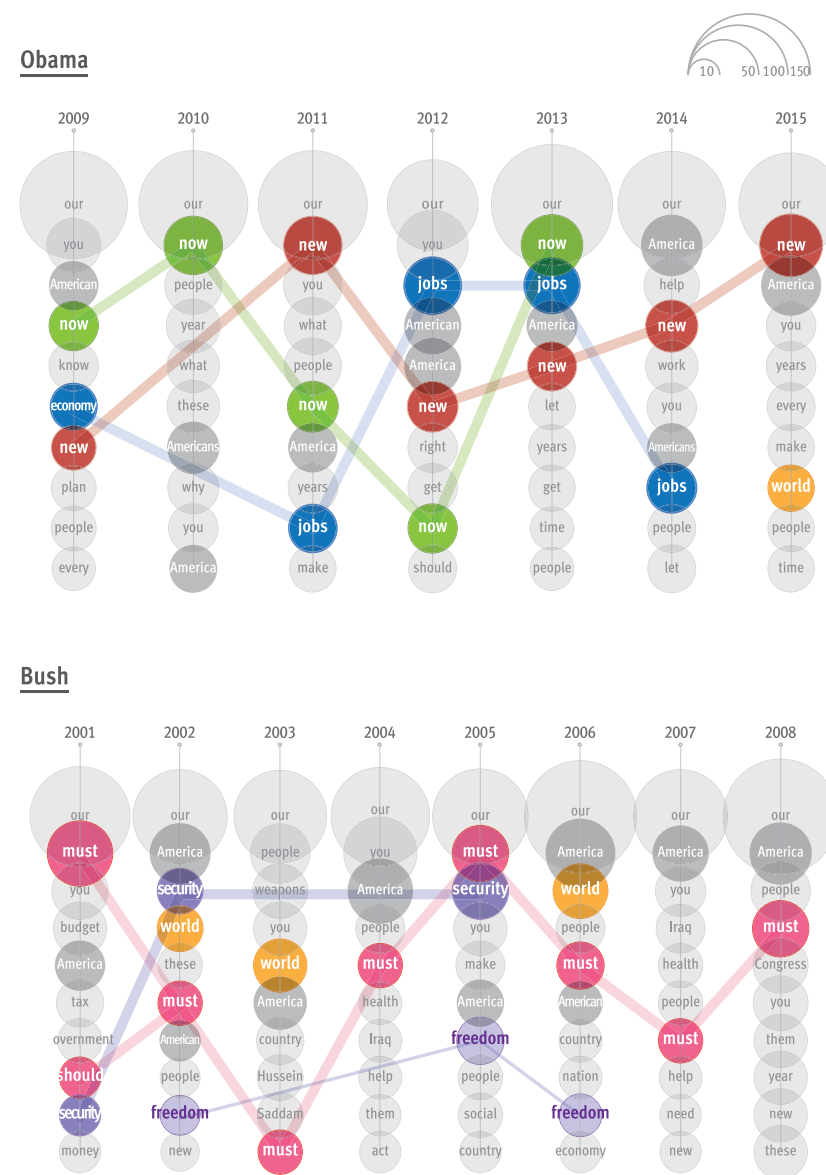
난이도 지수는 약 9.4점으로 평균보다 낮았다. 미국 고등학교 1학년 학생이 이해할 수 있는 수준인 것이다. 아이비리그 출신인 오바마 대통령은 왜 쉬운 단어와 문장으로 소통하는가? 이것은 대통령이 여론주도력(bully pulpit)을 확보하려는 정치적인 전략으로 해석할 수 있다. 오바마 대통령은 일반 서민들이 알아 듣기 쉬운 단어와 문장으로 대중들의 마음을 움직여 야당세력을 정치적으로 무력화 시키려는 것이다.

둘째로 오바마 대통령은 연설에서 대용법(anaphora)을 자주 사용한다. 이번에는 ‘더 나은 정치(a better politics)’와 ‘21세기 비즈니스(21st century business)’ 두 문구가 자주 등장한다. 미국 민주주의의 정체와 대침체 이후 경제에 대한 비전을 핵심 이슈로 다룰 것임을 의회와 미국 시민들에게 각인시키는 것이다. 마지막으로 대중을 포용하는 성향이다. 예를 들어 부시 대통령과 오바마 대통령의 국정연설을 비교해 보면 두 사람 모두 소유격복수대명사인 ‘our’를 자주 사용하지만 부시는 인칭대명사인 ‘them’도 많이 사용한다. 친구와 적을 상징하는 이분법으로 ‘모두가 친구는 아니다’라고 해석될 수 있는 것이다. 반면 오바마 대통령은 이런 종류의 표현을 피하는 경향이 있다. 또한 부시 대통령은 의무를 표현하는 조동사인 ‘must’를 자주 쓰지만 오바마 대통령은 적게 쓴다. 오바마 대통령이 연설을 통해 대중들과 하나라는 이미지를 그리고 있음을 의미하는 것이다.

경제·일자리 대신 새롭게 강조되는 ‘세계’

오바마 대통령의 지난 연두교서는 경제(economy)와 일자리(job)의 중요성을 강조 했다(그림 2). 그러나 이번 연설은 다르다. 이번엔 경제와 직업 대신 새로운 단어 ‘세계(world)’가 등장한다. 오바마 행정부의 정책 변

그림 2. 연두교서 Top 10 키워드 조지 부시와 버락 오바마 비교



화를 의미하는 것이다. 현재 오바마 정부는 정치적 갈등 때문에 새로운 국내정책 개혁을 추진하기 어려운 상황이다. 오바마 대통령은 이러한 현실을 받아들이고 정부정책의 초점을 대외정책에 맞춘 것으로 보인다. 그렇다면 어떤 외교정책을 제시하고 있는가?

지역에서 자유주의적 국제주의 가치를 구현

미국의 대외정책은 단순히 지역문제를 해결하는 것에서 자유주의적 국제주의의 가치 구현에 중점을 둔 외교정책으로 전환한 것으로 보인다. 오바마 행정부는 출범 당시 중동전쟁과 아시아 회귀를 공표했다. 하지만 이번 교서에서는 공정한 자유무역, 민주주의를 강조하는 대테러정책, 사이버안보, 원칙에 기반한 제재에 좀 더 무게를 두고 있다.

먼저 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)과 범대서양무역투자동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)을 공정한 자유무역의 모델로 제시하고 협상을 마무리하겠다는 의지를 보였다. 대테러정책에 대해서는 IS 격퇴를 위해 군사 투입을 확대할 가능성도 시사하는 강경한 입장을 드러냈다. 예상대로 사이버안보 강화를 위한 의회의 역할도 촉구했다. 러시아, 쿠바, 이란을 차례로 언급하면서 원칙에 기반한 제재를 강조했는데, 대이란 문제는 제재보다 외교적 해결을 우선시했다. ‘국제규범을 어기면 강대국이라 하더라도 제재 대상이 되고, 국제 사회를 위협하지 않으면 제재를 완화한다’는 원칙에 입각한 정책을 추진하겠다는 것이다.

공정한 자유무역

오바마 대통령은 경제성장과 일자리 창출을 강조하며 무역협상의 중요성을 언급했다. TPP와 TTIP를 공정한 자유무역의 모델로 제시하며 미

국의 일자리가 늘어날 것이라는 점을 강조했다. 의회에는 무역촉진권한(trade promotion authority, TPA) 승인을 촉구했다.

공화당이 다수석을 차지하면서 TPA 통과 가능성은 높아진 편이다. 공화당은 일반적으로 자유무역을 우호적이며, 공화당인 오린 해치(Orrin Hatch) 상원 재무위원장 역시 “오바마 대통령이 민주당 의원들의 동의를 얻어낼 수 있다면 TPA 승인이 빨라질 것”이라고 밝혔다.⁵ 민주당은 자유무역 확대가 미국 국내 일자리를 위협한다는 이유로 TPA를 반대하는 입장이다.

하지만 공화당이 조건 없이 TPA를 승인하지는 않을 것으로 보인다. 지난 113대 의회에서 하원 양당이 합의한 TPA 승인 합의안(H.R. 3830)은 협상 내용 공개, 참가국의 환율조작 방지와 미국산 농산품에 대한 무역장벽 철폐를 조건으로 제시했다.

오바마 대통령이 이러한 요구에 긍정적으로 답하지 않는다면 다른 사안에서 합의를 도출해야 할 것으로 보인다. 거부권이나 행정명령을 통해 공화당과 대립하고 있는 사안은 키스톤 파이프라인 건설, 환경보호청의 이산화탄소 배출 규제, 대이란제재, 이민법 개혁 등이다. 이 중에서 일자리 창출 효과가 크고 일부 민주당 의원들의 지지를 받고 있는 키스톤 파이프라인 건설 사안에서 타협이 이루어질 가능성이 있다.

대테러정책

대테러정책에 대해서는 강경한 입장을 보였다. ISIS 격퇴를 위해 군사 투입을 확대할 가능성도 시사했다. 이달 초 오바마 대통령은 상·하원 대표와의 회동에서 의회가 테러집단에 대한 군사 행동을 합의하면 이에 동의하겠다는 입장을 밝혔다. 대테러 정책은 ISIS 사태로 중요성이 높아지기 시작했고 프랑스 파리에서 발생한 테러가 예멘 알카에다의 소행으로

알려지면서 국방정책에서 그 우선순위가 더욱 높아졌다.

그간 공화당은 정부의 대테러정책이 실패했다고 비난하며 강경 정책을 요구해 왔다. 예멘 상황이 악화되고 알카에다가 프랑스 테러를 시인하면서 공화당의 목소리에 더 힘이 실리고 있다.⁶ 대테러 정책 기조가 강경해지면 미국은 동맹국에 파병을 요청할 수도 있다. 그런데 한국에 대한 파병 요청은 한국인과 한국에 대한 테러 가능성을 높이기 때문에 조심스러운 접근이 필요하다. 한국은 미국과 2008년부터 대테러협의회를 개최하고 있으므로 이를 적극적으로 활용해 방안을 강구할 필요가 있다.

국제제재 - 강대국이라도 규범 어기면 제재

오바마 대통령은 대러시아 제재를 성공 사례로 평가했다. 동맹국들과 함께 지속적이고 점진적으로 제재를 가한 점을 성공요인으로 꼽았다. 강대국이라도 국제규범을 어길 경우에는 제재가 불가피하다는 원칙을 재확인한 것이다. 서방 제재의 효과가 지속되면 한국은 제재 동참 압력에 대한 우려를 덜 수 있을 것으로 보인다.

대쿠바 제재와 관련해서는 제재조치의 완전한 해제를 위해 의회의 역할을 촉구했다. 행정명령으로는 일부만 해제할 수 있기 때문이다. 미국은 쿠바에 대한 여행, 무역, 금융 제재를 일부 완화하고 미국 대사관 개설을 논의할 계획이다. 미 의회도 대쿠바 제재는 실패한 정책이라는 데 공감하고 있다. 밥 코커 상원 외교위원장은 행정부의 새로운 접근 방식을 인정하면서도 “청문회를 통해 오바마 행정부가 추구하는 대쿠바정책을 확인하고 입장을 정하겠다.”라고 밝혔다. 제재 해제를 반대하는 세력은 마르코 루비오 상원의원 등 일부에 불과해 쿠바와의 양자관계는 개선될 가능성이 높아 보인다.

의회가 주장하는 대이란 제재안에는 거부권을 행사할 것을 시사했다.

오바마 대통령은 ‘이란과 핵협상을 하는 도중에 제재안이 통과되면 협상이 무산되고 이란이 다시 핵개발을 시작할 것’이라고 강조했다. 공화당은 이란이 일방적으로 협상을 중단하는 경우를 대비한 대이란 제재안을 주장해왔다. 다음주 하원에서 발의할 계획이며 통과 가능성도 높다. 오바마 대통령은 ‘법안이 통과되더라도 거부권을 행사할 것’이라고 밝히며 이란 핵문제에 대해서는 외교적 해결을 우선시 했다. 대이란 제재가 완화되면 원유 수입, 상품 수출이 수월해져 한국 경제에는 호재로 작용할 수 있다.

이란과 쿠바는 북한에 새로운 모델이 될 수 있다는 점에서 중요하다. 핵 없이도 체제 유지와 경제성장이 가능함을 보여주는 사례이기 때문이다. 오바마 대통령은 NPR과의 인터뷰⁷에서 쿠바처럼 이란에도 미 대사관을 개설할 가능성에 대한 질문에 “절대 불가능하다고 할 수는 없겠지만 이란의 비핵화가 먼저 진행되어야 한다.”라고 밝혔다. 대북제재는 효과 없이 지속되고 있다. 북한은 양국의 향후 발전 상황을 지켜볼 것이다.

“남은 임기 중 사이버안보가 최우선 순위 될 것”

오바마 대통령은 의회가 사이버 안보를 강화하는 법안을 통과시켜줄 것을 촉구했다. 소니픽처스 사에 대한 해킹으로 사이버안보는 미국에서 전국민적 관심사가 됐다. 오바마 대통령은 이미 “남은 임기 동안 사이버안보가 최우선 순위가 될 것”이라고 밝혔다.

의회도 이를 환영하고 있다. 외국 해커의 사이버 공격이 의심될 경우 정부와 민간이 개인정보를 공유할 수 있게 하는 내용의 법안이 수 차례 추진됐으나 국민의 관심 부족과 사생활 침해 우려로 의회를 통과하지 못했기 때문이다. 마이클 맥컬 하원 국토안보위원장, 다이앤 파인스타인 전 상원 정보위원장 등 주요 인사들은 대통령이 제안한 안보 강화 방안을 긍정

적으로 고려하겠다는 입장을 밝혔다.

사이버 안보 강화로 대북제재가 강화될 가능성이 시사됐지만 연설에서 북한을 언급하지는 않았다. 공화당이 주도하여 의회가 제재에 나설 가능성을 생각해볼 수 있다. 소니픽처스 해킹의 배후로 북한이 지목되자 오바마 대통령은 대북제재 행정 명령을 발동했다. 발표 당시 백악관 대변인은 이번 제재가 북한의 사이버 공격에 대응한 ‘첫 번째 조치(first phase of the response)’라고 표현했다. 의회는 더 강한 제재를 주장하고 있다. 로버트 메넨데즈 상원의원은 북한을 테러지원국으로 규정하고 제재 수준을 강화해야 한다고 주장한다.

한국은 북한의 사이버 공격에 대비하면서도 남북대화를 추진해야 하는 상황이다. 이를 위해서는 미국 행정부는 물론 의회와의 협력이 필요하다. 한국은 북한의 사이버 공격의 주요 대상인데, 소니픽처스 해킹은 그 기술 수준과 규모가 이전보다 훨씬 위협적이었던 것으로 분석되고 있다. 한·미 양국은 이미 사이버정책협의회와 사이버정책실무협의회를 개최하고 있다. 향후 북한이나 테러단체의 사이버 공격을 대비한 전문 인력 양성과 대응방안 수립과 관련해 미국과 협력해 볼 수 있다.

미국의 대북제재 강화는 남북대화에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 대북제재가 행정명령에 그치지 않고 의회에서 법으로 통과되면 제재의 강도가 높아질 것인데 미국이 ‘동맹국의 협조’를 요청하면 남북대화는 더욱 어려워지게 된다. 의회가 대북제재 강화를 선택하더라도 한국의 대북정책이 미국의 제재조치와 양립할 수 있도록 대미 의회 외교를 강화할 필요가 있다.

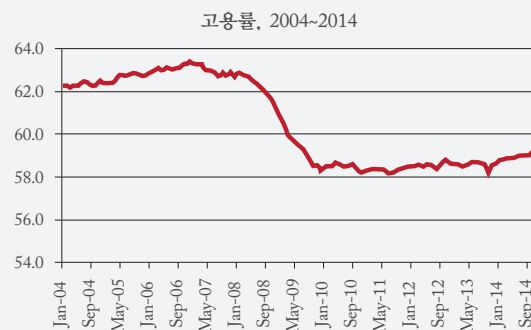
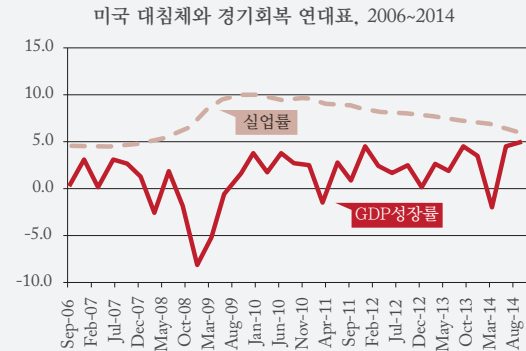
“위기의 그늘에서 벗어난 연방은 강건하다”

국내정책에서는 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 이번 국정연설을 살펴 보면 오바마 대통령이 제시하는 경기회복정책은 세제법 개혁과 ‘중산층 경제(middle class economics)’ 그리고 ‘경제 현대화(21세기 비즈니스)’에 초점이 맞춰져 있다. 미국의 경제가 위기의 그늘에서 벗어났다는 판단에 따른 것으로 분석된다.

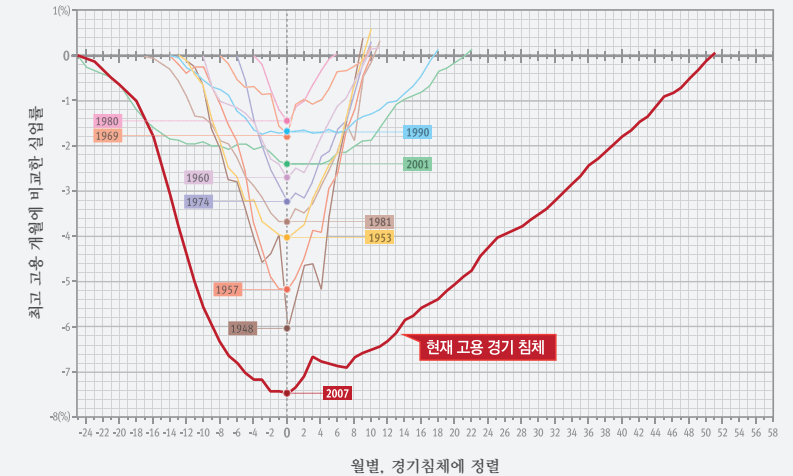
미국은 2007년 말부터 시작된 대침체에 맞서 힘들고 어려운 회복의 기간을 거쳤다. 아직까지 미국의 고용률과 실질 임금은 2006~2007년에 미치지 못하고 있지만 2014년 총 고용인원수는 295만 명으로 1999년 이후 최고 수준이며 2014년 3분기 성장률도 +5%로 놀라운 성과를 나타냈다(그림 3). 주식시장도 활발한 움직임을 보여주고 있다. 지난 8월 S&P500은 역사상 처음으로 2,000 포인트 선을 넘어섰다. 오바마 행정부의 회복정책이 통했다는 것을 증명하는 신호다.

그러나 지속적으로 악화되고 있는 소득 불균형과 관련해 오바마 대통령은 중산층과 저소득층을 중심으로 하는 경제정책 추진을 강조했다. 버클리 대학 경제학자인 엠마뉴엘 세이즈(Emmanuel Saez)와 런던 정경대학의 가브리엘 주크만(Gabriel Zucman)에 따르면 미국의 상위 1%가 총 가계 재산의 41.8%를 소유하고 있다(그림 4).⁸ 이러한 문제점을 지적하기 위해 오바마 대통령은 의회에 ‘부담적정보험법(Affordable Care Act)’을 유지하고 최저임금과 여성임금을 인상시키는 정책을 요구했다. 유급병가(mandatory paid sick leave) 규정을 제정, 의료문제가 있는 직원이 적어도 7일간 유급휴가를 받을 수 있는 노동법 제정을 거론하면서 세제법 개혁으로 고소득층의 탈세를 막고 중산층과 저소득층에 자녀 1인당 \$3,000 감세를 허용하도록 요구했다. 또한 지역 전문대학을 무상 의무교육으로

그림 3. 경제 성장과 고용/실업률

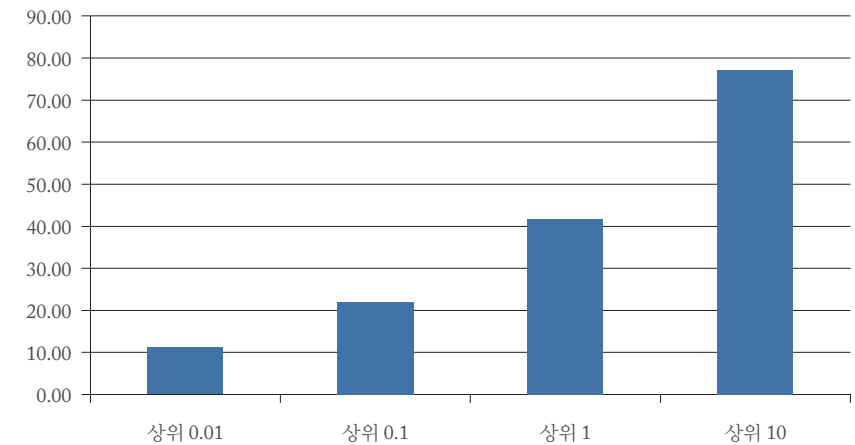


경기침체 상대적 실업률 규모 비교



출처: Calculated Risk, Robert Schiller, 미 노동통계국; “경기침체 상대적 실업률 규모 비교”, 그래픽: 최성한.

그림 4. 미국 총 가계 재산, 2012 (%)



출처: Saez & Zucman (2014)

전환하며 인프라 투자의 중요성을 강조했다. 마지막으로 기후변화에 대한 적극대처를 촉구했다.

‘더 나은 정치’ 위해 의회에 ‘현명한 선택’ 압박

인프라 투자를 제외하고는 여러 면에서 공화당의 반응은 그다지 긍정적이지 못했다. 임금 인상이나 전문대학 무상 교육, 오바마 케어의 유지 또는 오바마식 세제 개혁안 모두 고소득 중산층을 중심으로 하는 경제 성장과 작은 정부를 선호하는 공화당의 생각과는 차이가 있기 때문이다. 즉 정치적 갈등은 지속될 것이고 어떠한 면에서 손이 묶인 정부는 미국의 자본주의에 좋은 영향을 줄 수도 있다. 적어도 정부의 개입이 시장의 움직임을 중단시키는 새로운 변수가 되지 않을 것을 의미한다.

사회 이슈에 있어서도 같은 양상을 띠고 있다. 오바마 대통령은 연설에서 인권을 민주주의와 연관시켜 강조하며 이민법 개혁과 형사 사법제도 개혁, 소수자(성, 종교, 인종, 국적) 인권 강화를 촉구했고 쿠바 관타나모 수용소(GTMO) 폐쇄를 제시했다. 이 부분에도 역시 GTMO 폐쇄를 제외하고 공화당의 반응은 긍정적이지 못했다. 공화당 의원 대부분은 지난 1년 사이에 나타난 형사 사법제도나 소수자 인권과 관련된 미국 사회의 문제들이 행정부가 더욱 적극적으로 개입하지 않았기 때문이라고 생각한다. 공화당은 사회의 질서와 안보에 대해 정부가 더욱 적극적인 자세를 갖추기를 원한다.

오바마 대통령은 국정연설을 통해 ‘더 나은 정치’를 거론하며 의회에 ‘현명한 선택’을 요구했다. 오바마 대통령은 회복되고 있는 경제와 여론의 힘을 빌려 공화당이 추진 중인 정책을 무력화하고 남은 임기에 민주당이 선호하는 방향으로 정책을 밀고 가려는 것이다. 2015년 1월 15일 워싱턴포스트와 ABC방송의 여론조사에 의하면 경제 활성화의 효과로 오바

마 대통령 지지도가 19개월 만에 50%로 올랐다. 만약 행정부에 대한 여론이 의회보다 긍정적이라면 오바마 대통령의 여론주도 전략이 통할 가능성도 있다.

이러한 정치적 배경을 지켜보는 한국으로선 앞으로 2년간 미국 내부 상황에 큰 변화는 없을 것이란 점을 염두에 두고 대미 관계를 조율해 나가야 할 것이다. 유럽과 중국을 비롯해 전 세계의 경제 성장이 둔화되고 있는 상황에서, FTA 이행에 힘을 기울이고 협력을 추구하는 미국과 국제안보와 사회·환경 문제를 조심스럽게 풀어 나가야 할 것이다.

결론

오바마 대통령은 신년 국정연설에서 앞으로 미국 대외정책의 중심은 지역이 아닌 자유주의적 국제주의 가치가 될 것임을 보여줬다. 대테러 대응 강화, 사이버 안보, 공정한 자유 무역 등 대부분이 공화당도 지지하는 정책이기 때문에 행정부와 의회 간 갈등과 대립은 나타나지 않을 것이다. 그러나 대내적으로는 사회계층 간 갈등(class conflict)이 공화당과 민주당 그리고 오바마 행정부간의 정치적 갈등을 야기할 것이고 정치적 타협이나 새로운 정책 개발은 어려울 것으로 예상된다. 즉 정부는 미국의 경제 성장에 영향을 주는 변수가 되기 힘들 것이다.

이번 연두교서를 통해 이제 4분기로 접어든 오바마 대통령의 임기에는 미국의 대내외정책 방향이 가치 중심으로 바뀌었음을 확인했다. 한국과 주변국가들은 이러한 현실 속에서 미국과의 관계를 어떻게 관리해 나갈지 고민해야 한다.

1. J. James Kim, 한민정, “2014년 미국 중간선거가 한국에 주는 의미”, 이슈브리프 2014-31, 아산정책연구원, 2014년 11월 5일.
2. “What Makes Obama a Good Speaker,” *New York Observer*, 13 February 2008; Carmine Gallo, “Barak Obama: A Master Class in Public Speaking,” *Forbes*, 2012년 11월 20일.

$$3. \quad \begin{array}{c} \text{플레시-킨케이드 독해 난이도지수} \\ \text{(Flesch-Kincaid Reading)} \end{array} = 0.39 \left(\frac{\text{총 단어 수}}{\text{총 문장 수}} \right) + 11.8 \left(\frac{\text{총 음절 수}}{\text{총 단어 수}} \right) - 15.59$$

Kincaid, J.P., Fishburne, R.P., Rogers, R.L., & Chissom, B.S. 1975. “Derivation of New Readability Formulas (Automated Readability Index, Fog Count, and Flesch Reading Ease formula) for Navy Enlisted Personnel,” Research Branch Report 8-75, Chief of Naval Technical Training: Naval Air Station Memphis.

4. “The state of our union is ... dumber”, *The Guardian*, 2013년 2월 12일. <http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/feb/12/state-of-the-union-reading-level>.
5. Vicki Needham, “Hatch Says Trade Promotion Authority a Necessity,” *The Hill*, 2015년 1월 20일.
6. 오바마 대통령은 예멘을 대테러정책의 성공사례로 꼽고 ISIS 사태 해결의 모델로 제시한 바 있다. 예멘 내에 거주하는 테러리스트는 색출하면서도 대테러정책을 돕는 예멘 정부는 지원하는 방식이다. 상원 군사위원장이 존 매케인 공화당 의원이 현재의 대테러정책을 비난하고 있는 만큼 대테러정책 기조는 더욱 강경해질 가능성이 있다.
7. Steve Inskeep, “Waiting for a Break: Obama on ‘Strategic Patience’ in Foreign Policy,” *NPR*, 2014년 12월 31일.
8. Emmanuel Saez & Gabriel Zucman, 2014, “Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data,” *NBER Working Paper Series*.



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.



한민정 연구원은 지역연구센터 연구원으로 재직 중이다. 한국외국어대학교에서 인도어와 경제학으로 학사학위를 수여받고, 서울대학교 국제대학원에서 국제지역학 석사 학위를 수여받았다. 주요 관심분야는 무역, 경제통합, 연방주의, 조사방법론 등이다.

JAN. 28, 2015
ISSUE BRIEF 2015-03

IS 일본인 인질 사태로 탄력받는 자위대 역할 확대론

봉영식¹ 선임연구위원
아산정책연구원

수니파 원리주의 무장단체인 이슬람국가(Islamic States, IS)가 일본인 인질 중 1명인 유카와 하루나를 결국 살해한 것이 지난 1월 25일 밝혀졌다. IS는 억류하고 있는 고토 겐지의 석방조건으로 2005년 요르단 자폭 테러사건으로 현재 요르단에 구속돼 있는 사지다 알 이샤위의 석방을 요구하고 있다.

아베 정부가 참수 위협을 받고 있는 자국민 고토 겐지의 무사 귀환을 위해 전력투구하겠지만 ‘테러범과 협상 불가’라는 기본원칙을 포기할 가능성은 높지 않다. 또한 이번 사태가 어떻게 결말이 나든 이 사건으로 아베 정부의 지지율이 급상승하거나 하락할 가능성은 높지 않다. 바닥세를 보이던 프랑수아 올랑드(Francois Hollande) 프랑스 대통령의 지지율이 주간지 샤를리 엡도(Charlie Hebdo) 테러사건 이후 수직 상승하는 소위 ‘테러 역수혜현상’이 일본에서 일어나지 않을 것이다. 국가와 개인 안보에

대한 일본 사회 정서와 국내 정치역학이 프랑스 경우와 다르기 때문이다.

가장 중요한 변화는 일본이 전후 평화헌법의 틀에서 벗어나 국제평화와 안보에 적극적으로 기여해야 한다는 아베 정권의 ‘적극적 평화주의’와 ‘집단적 자위권’ 주장에 유리한 국내외 여건이 조성된 것이다.² ‘국제안보를 위한 일본 자위대의 기여’가 이제 국제사회에서 당연하고 합리적인 주장으로 받아들여지는 분위기가 형성되고 있는 것이다. 이런 상황은 한국으로 하여금 일본의 집단 자위권 행사에 대해 군국주의의 부활을 이유로 반대할 수만은 없게 하고 있다.

한국 정부는 일본인 인질 사태를 남의 나라 일로 간주할 때가 아니다. 이번 IS 일본 인질사건을 한국 정부는 반면교사의 기회로 삼아야 한다. 만에 하나 인질사건이 또 발생해 ‘김선일 피살사건’과 ‘샘물교회 사건’ 때 드러난 한국의 우왕좌왕하는 모습이 재현된다면 미국의 군사 동맹인 한국의 공신력과 국제평화공헌국가로서의 한국의 위상은 일본과 비교되면서 큰 타격을 받을 수 있기 때문이다.

본 이슈브리프는 이번 사태에 대한 일본의 대처방식과 그 함의를 질의응답 형식으로 정리해 보았다.

1. IS가 나머지 1명 인질 석방을 위한 요구 조건을 변경했다. 아베 정부가 ‘테러범과의 협상불가’ 원칙을 버리고 이를 수락할 가능성은 있는가?

그럴 확률은 높지 않다. 첫째, 일본 정부는 테러 단체에 몸값을 지불하는 것은 해외 일본인들을 납치 위협에 노출시키는 것이라는 입장을 고지스미 내각 때부터 철저히 고수해왔다. 과거 일본 정부가 테러범의 몸값요구를 수용하고 인질을 구한 사례가 있다. 1977년 적군파에 의한 일본항

공기 피랍 시 당시 다케오 후쿠다 정부는 테러범의 요구를 수용했다. 그러나 자위대의 유엔평화유지활동(Peace Keeping Operation, PKO) 해외 파병이 시작된 1990년대 중반 이후 일본정부는 협상불가원칙으로 선회했다. 2004년 두 차례의 일본인 납치사건 당시 테러범은 몸값이 아니라 이라크에 파병된 자위대의 철수를 요구했지만 고이즈미 정부는 단호하게 거절했다. 당시 일본 여론은 파병에 대해서는 찬반이 갈렸고, 한 경우에는 인질이 모두 무사히 석방됐고 다른 경우에는 처참히 살해됐지만, 테러리스트의 요구에 굴하지 않겠다는 고이즈미 총리의 입장에는 국론 분열 없이 높은 지지를 보였다.³

둘째, IS 스스로 일본 정부가 협상할 수 있는 정치적 입지를 없애 버렸다. IS는 일본정부를 상대로 72시간 이내에 2억 불의 몸값을 지불하라는 비현실적 요구를 내걸었고 시한 종료 직후 인질 중 1명을 참수했다. 그 결과 이런 행동을 하는 IS와 의미 있는 협상이 가능한지, IS가 과연 인질 석방에는 관심이 있는지, 단지 공포 이미지 확산을 위해 처형에만 관심이 있는 것은 아닌지에 대한 의심이 폭발했다. IS가 요구해왔던 2억 달러의 몸값 대신 요르단에 수감돼 있는 사지다 알 리샤위의 석방으로 조건을 바꾼 것도 IS 스스로 이전 행동의 문제를 감지하고 보다 현실적인 조건을 제시하는 쪽으로 전략을 수정한 것으로 보인다.

셋째, 일본 정부가 협상 불가원칙을 접을 경우 테러에 굴복하는 국가라는 이미지가 생기고, 미국과의 외교적 신뢰에 훼손이 갈 위험이 있다. IS가 석방을 요구하는 사지다 알 리샤위의 석방이나 무력을 투입해서 인질을 구출하는 작전 모두 미국의 도움과 이해 없이 일본의 독자 능력만으로는 불가능하다. 결국 남은 인질의 안전한 귀환을 위해 아베 정부가 비협상 원칙을 어떻게 탄력적으로 적용하느냐의 문제는 일본이 독자적으로 결정할 수 없는 것이다. 일본 정부가 미국 그리고 요르단 정부와 어떻

게 효과적으로 정책을 조율하느냐에 달려 있다.

2. 인질 사태가 불행하게 마무리될 경우, 아베 정부의 국내 지지율은 큰 타격을 입을 것인가?

아베 총리가 정치적으로 큰 타격을 입을 가능성은 없다. 일본 내 여론은 아베 정부의 중동 외교와 인질 대응을 비판하지 않고 있다. 니혼게이지 신문과 TV도쿄가 실시한 여론조사(1월 23~25일)에서 응답자의 60%가 ‘인도적 지원으로 중동의 안정에 공헌하겠다’는 아베 정부의 정책을 지지했다. 교도 통신이 25일 실시한 조사에서 정부의 인질 사태 대응이 적절하다는 의견은 60%를 넘었다.⁴

일본 국민의 대다수는 비극적인 사태는 정부의 경고에도 불구하고 위험한 개인행동을 한 인질 당사자에게 최종 책임이 있지 않느냐는 체념적 입장이다. 일본인 납치를 분석한 1월 26일 자 매일 경제의 지적대로 ‘메이와쿠 가케루나(남에게 폐를 끼치는 것을 우선하여 피하는 행동)’ 현상이 강하게 나타났다. 인질인 고토 본인도 납치 전 동영상 메시지를 띄워 어떤 일이 생겨도 책임은 자신에게 있음을 밝힌 바 있다. 유카와 하루나의 아버지와 고토젠의 어머니도 “일본 국민과 정부, 외국의 모든 이에게 크게 폐를 끼쳤다(메이와쿠).”라고 사과했다.⁵

2014년 4월에도 비슷한 경우가 있었다. 당시 세 명의 일본 민간인이 정부의 여행 경고조치에도 불구하고 이라크에서 활동하다 납치되었을 때, 뒤에 귀환한 인질들에게 일본 정부 관계자들과 국민 대다수는 “무책임한 돌출행동으로 크게 폐를 끼쳤다.”라고 비판을 퍼부었다(일본 정부는 당시 인질 당사자들에게 귀국 항공편 6천 불을 자비로 지불하게까지 했다).⁶

반면 한국의 노무현 정부는 2004년 김선일씨 피랍살해사건 때 진보와

보수 양 진영의 공격으로 정국 운영 위기를 맞이한 바 있다. ‘진보세력’은 미국의 압력에 굴해 맹목적으로 파병을 결정함으로써 국민이 희생됐다고 비판하며 ‘파병철회’를 주장했고, 보수세력은 미흡한 초동 대응과 국가 안전보장회의(National Security Council, NSC)의 테러 대응태세를 비판하면서 노무현 정부의 ‘정부무능론’을 제기했다.

노무현 정부에 비해 2015년 아베 정부엔 정치적 부담이 훨씬 적다. IS 인질 사태는 일본 정부가 IS에 대항하는 자위대 파병에서 비롯된 것이 아니다. 아베 총리가 1월 17일 카이로에서 IS의 활동으로 피해를 본 중동 지역과 주민들에게 대규모 인도적 지원을 약속한 것에 대한 IS 세력의 비이성적 반발이 원인이라는 데 일본 국민들은 전적으로 공감하는 분위기다. 오히려 이번 사태는 일본국민으로 하여금 중동의 위기상황은 더 이상 일본이 외면할 수 없는 중대하고 직접적인 안보위기라는 인식을 하게 됐다. 2012년 후쿠시마 원전사태 때 미흡한 대응으로 국민의 믿음을 잃고 정권을 내준 일본 민주당이 아베 정부 무능론을 전면적으로 내세우기에는 정치적 역량이 부족한 상태다.

3. 이번 인질사태가 향후 아베 정부의 국내정치 행보와 외교안보 정책에 어떤 영향을 미칠 것인가?

인질 사태는 인질 당사자, 그 가족, 일본 국민들과 정부 모두에 말할 수 없이 비극적인 사태임이 분명하다. 그러나 향후 일본의 외교안보정책에 어떤 영향을 미칠 것인가에 초점을 맞춘다면, 이번 사태는 아베 정부가 주요 외교안보 어젠다를 적극 추진할 수 있는 추동력을 제공한다고 볼 수 있다. 이번 사건으로 아베 정권이 집권 후 줄기차게 주장해온 ‘적극적 평화주의’와 ‘집단적 자위권 원칙 아래 자위대의 군사활동 확대’는 정당성

과 합리성을 확보한 셈이다. 2015년 아베 정권은 5월로 예정돼 있는 총리의 미국 방문과 미일 방위협력지침 개정 종결을 적극 활용하여 미일안보 협력 구조하에서 일본 자위대의 활동범위 확대와 기능 강화를 모색할 것으로 보인다.

먼저 아베 총리는 ‘이번 사태는 자신의 정치 철학과 신념이 옳았다는 것을 증명하며 정부를 더욱 신뢰하고 힘을 실어 달라’는 대국민 메시지를 강화할 것으로 예상된다. 아베가 2006년 이후 총리를 두 번씩 역임할 만큼 거물 정치인으로 등장하게 된 계기는 일본인 납치 진상규명을 둘러싼 북-일 외교였다. 당시 ‘유망한 정치인’에 불과했던 아베 의원이 전국적 인물로 각광을 받게 된 것은 ‘단 한 명의 일본인 피해자도 포기해서는 안 된다’는 원칙주의를 강경하게 고수하면서 용기 있고 애국심 충만한 정치 지도자라는 이미지를 각인할 수 있었기 때문이다. 후쿠시마 사태라는 국가적 재난과 장기적 경기침체로 희망과 기력을 잃은 일본 국민들에게 아베는 국민의 생명과 안전을 최우선적으로 보호하는 책임 있는 정부를 약속하면서 정권을 쟁취했다.

집권 후 아베 정부가 일본 국민에게 보낸 메시지의 핵심은 국가를 믿어달라는 것으로 요약할 수 있다. 국가의 궁극적인 존재 이유와 최고 책임은 국민의 생명과 안전보호에 있으며, 이를 성취하기 위하여 정부는 모든 노력을 아끼지 않을 것을 약속한다는 것이다. 그 대신 국민은 정부가 추구하는 정책을 믿고 지지해달라고 한다. 아베의 정치스타일은 국가의 역할을 소극적으로 규정하는 ‘합의의 정치’가 아니라 국가의 역할을 적극적으로 확장하는 국가가 중심이 되고 국가가 책임지는 방식이라고 할 수 있다. 경제 부흥책으로는 아베노믹스를 주창했고, 외교안보 분야에서는 ‘적극적 평화주의’와 ‘강한 일본’을 내세웠다. 아베 정부는 2013년 일본판 NSC인 국가안전보장회의를 설치했고 특정비밀보호법을 제정했다.

2014년에는 지난 47년 동안 무기와 관련기술 수출을 원칙적으로 금지해 온 ‘무기수출 3원칙’을 ‘방위장비 이전 3원칙’으로 대체했다. 7월에는 각의 결정으로 일본의 집단적 자위권 행사조건을 재해석했다.

아베 정부의 안보정책은 국내외에서 ‘국가안보태세 강화를 핑계로 평화주의 원칙을 훼손했다’는 비난을 받은 것이 사실이다. 이러한 비판에 대하여 아베 정부는 ‘국가생존 및 국민의 생명과 안전 문제는 시민 사회와 타국의 의견에 따라 좌우되기에는 너무 중요하다는 입장을 고수하면서 비판세력의 공신력과 판단력에 의문을 제기하는 식으로 반응해왔다. 예를 들어 ‘과거사에 대한 진정성 있는 반성 없이 일본의 집단적 자위권 행사는 위험하다’는 비판에 대해 대외적으로는 고노 담화문 검증으로, 대내적으로는 아사히 신문의 오보사건을 집중 조명함으로써 대응했다.

이번 IS 일본인 납치살해사건은 ‘국민의 생명과 안전에 관련된 문제에 관한 한 정부가 제일 잘 알며 가장 신뢰할 수 있다’는 아베 정부의 논지를 강화할 것으로 보인다. 정부의 경고에도 불구하고 위험한 개인행동을 한 피랍자들의 운명과 그들이 정부와 국민에게 끼친 피해 보도를 계속 접한 일본 국민들이 정부를 중심으로 한 일종의 안보결집현상이 나타날 것으로 보인다. 또한 아베 정부의 ‘적극적 평화론’과 일본의 대 중동 정책, 그리고 일본 자위대의 활동범위 확대에 비판적이었던 국내 정치세력들조차 결국 소극적인 외교안보정책이 능사가 아니라는 결론에 수긍하게 될 가능성도 높아졌다.

아베 정부는 이번 중동 외교순방 시 2억 불 규모의 대 중동 인도적 지원을 약속해 일본이 보다 적극적인 중동 정책을 취할 것임을 기정사실화 한 상태다. 일본 국민들이 보기에 이번 사건은 일본이 자위대 파병을 한 것도 아닌데 중동에 기반을 둔 테러 집단이 자국민을 해친 비이성적인 참사다. 중동의 원유 수입에 크게 의존하고 있는 세계 경제 3위 일본이 다

국적 PKO에 대한 보복을 두려워하고 그에 따라 원거리 외교만을 구사하는 시기는 지났다는 공감대가 형성될 것으로 보인다. 그렇게 되면 일본 자위대가 동북아를 벗어나 중동 지역 등으로 활동 범위를 넓히는 것에 대해 지지 여론도 증가할 것이다.

동아시아 안보 전문가인 카일 미조카미(Kyle Mizokami)가 지적하듯 이번 IS 일본 인질 사태는 ‘적극적 평화주의’와 집단적 자위권 행사를 둘러싼 아베 정부의 두 가지 큰 고민을 해결해줬다. 아베 정부의 고민은 첫째, 국제평화와 안보에 대한 일본의 기여를 인도적 목적의 재정 기여를 넘어 자위대 활동을 통한 군사적 기여로 확대할 것인가, 둘째, 미국 주도의 국제안보체제에 일본이 보다 적극 참여하되 어떻게 중국을 자극하지 않을 것인가였다.⁷ 이번 사태는 일본이 자위대 활동 범위 확대와 신군사전략이 동북아지역에서 미국이 주도하는 중국봉쇄를 위한 핑계가 아니라 자국민안전과 국가이익보호를 위한 불가피한 선택이라고 주장할 수 있는 근거를 제공했다.

또한 일본 국민들은 일본 자위대는 헌법의 제약 때문에 독자적인 작전으로 피랍된 자국민을 구출할 수 없는 답답한 현실과 대테러 전략과 자국민 보호 및 구출 작전의 성공을 위해 미일 간 군사협력과 기술 및 정보 공유가 얼마나 절실한지를 다시 경험했다. 일본 안보를 보장하는 길은 국가적 차원뿐만 아니라 개인 차원에서도 결국 미국과 긴밀히 협조하는 것이 해답이라는 공감대는 아베 총리가 오는 5월로 예정된 미일정상회담과 연내 종결 예정인 미일 방위협력지침 개정과정에서 국제평화에 대한 일본의 군사적 기여를 적극 주장할 수 있는 유리한 여건을 마련해 주고 있다.

IS 일본 인질 사태가 한국에 주는 정책적 함의

박근혜 정부는 IS 일본인 피랍 살해 사건을 국내 정치 맥락과 미국과의 안보협력 차원에서 반면교사로 삼아야 할 것이다. 한국 청소년의 IS 가담 가능성이 제기된 현실을 고려할 때, 이제 IS 사태는 한국이 정교한 외교안보전략을 수립해야 할 시급한 과제로 다가왔다. 정부는 우선 일본이 이번 인질 사태에 대응하는 방식을 면밀히 검토, 국가위기가 닥쳤을 때 적절한 대응을 통해 진정한 국가이익이 무엇이며 이런 사태를 어떻게 국론 결집의 기회로 전환할 수 있는지를 살필 수 있게 고민해야 한다.

한국정부는 일본 집단 자위권 행사에 대한 공식적이고 명확한 입장정리를 더 이상 미룰 수 없게 됐다. 1월 25일 백악관 비서실장 데니스 맥도너는 “미국은 일본이 어떻게(인질사태에 대응)해야 한다고 상의하거나 조언할 의향이 없다.”라고 밝힌 바 있다. 즉 일본의 독립된 판단과 행동을 존중하겠다는 의사를 밝힌 것이다. 그러나 동시에 버락 오바마 대통령은 “미국은 동맹국 일본과 어깨를 나란히 하고 있다.”라면서 미국의 전폭적인 지원을 시사한 바 있다. 미국의 이러한 다층적인 입장 표명은 한편으로는 미국주도의 국제평화군사활동에 일본이 연루돼 피해를 당할 가능성에 대한 우려를 잠재우면서도 한편으로는 이제 일본이 ‘테러와의 전쟁’이라는 공동의 지상 목표를 추구하는 미국의 협력 파트너로 명실공히 격상됐음을 확인하는 발언으로 봐야 할 것이다. 한국정부는 새로운 안보 환경이 도래했음을 직시하고 적절한 대응을 모색해야 한다.

IS의 일본인 인질피랍 살해사건은 한국 국내 정치에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 중동 지역에서 한국인 피랍사건이 생길 경우, 국내 정치 맥락에서 2014년 4월 세월호 참사 이후 지속해서 제기된 박근혜 정부의 위기 관리능력 부재론이 다시 등장할 수 있다. 만일 정부가 테러범과의 협상 불가

원칙을 고수하다가 인명피해가 발생할 경우, 테러에 굴복할 수 없다는 명분에 집착해 무고한 인명의 희생을 막지 않았다는 비난도 쏟아질 수 있다.

문제는 과거 한국인 피랍사건이 발생했던 경우, 정부가 일관된 원칙에 입각해 사건 해결을 하지 못하고 여론에 좌우된 경우가 많았다는 것이다. 한국 외교는 재외국민 보호책임을 수행하는 가운데 테러단체와 직접 협상하지 않는다는 국제사회의 불문율에 대한 원칙 있는 태도를 포기하기도 했다.

중동 지역에서 한국인 피랍사건이 발생할 경우 과거와 같이 미국 음모론 내지 미국 책임론이 재등장할 가능성도 배제할 수 없다. 2004년 김선일 피살사건 당시 시민단체들은 미국 측이 김 씨의 피랍 사실을 사전에 알고도 한국정부에 먼저 통보하지 않고 소속회사 사장에게만 알린 사실을 놓고 한국정부가 대규모 이라크 추가파병 결정을 앞둔 시점이라 고의로 사안을 은폐한 것이 아니냐고 미국 측에 해명을 요구하기도 했다. 미국을 도와 이라크에 3천 명의 대규모 부대를 파병하면서도 인질 구출에 관한 한미 공조와 협력이 부재했다는 점도 지적됐다. 여야 의원 50명은 파병 중단 및 재검토 결의안을 제출하면서 “‘평화재건’이라는 공허한 구호를 내걸고 우리 젊은이를 이라크로 보낼 수 없으며, 파병은 제2, 제3의 한국인 희생자를 낳을 수 있는 피의 악순환을 가져올 뿐이므로 불씨를 제거하기 위해 파병 일정 중단의 용기를 발휘하라.”고 촉구했다. 과거처럼 온갖 비난과 책임론이 쏟아질 때를 대비해 정부는 피랍 사건 발생 시 어떻게 능동적이고 효과적으로 대책을 마련할 것이며, 어떻게 행동하는 것이 국익을 수호하고 정부의 재외국민 보호책임을 충실히 수행하는 방법이 될 것인가에 대한 내부방침과 전략이 서 있어야 한다.

대 테러 공조 차원에서 한국이 원칙 없는 입장을 취할 경우, 동맹국들과 국제사회가 한국을 일본의 행동과 대비하여 평가하는 것을 피하기 힘

들 것이다. 이미 미국 오바마 행정부는 IS와 타협하지 않은 아베 정부의 용기를 공개적으로 치하했다. 국제사회는 이라크 전후 재건을 돕기 위한 2억 불 규모의 인도적 지원을 약속한 아베 정부를 높이 평가했다. 한국 정부는 현재 6백만 불 규모의 대 중동 인도적 지원만을 약속한 상태다. 이러한 일본과 한국이 간접 비교될 경우에 한국의 입장을 설득력 있게 설명할 수 있는 정부의 선제적 대책마련이 필요한 시점이라고 하겠다.

1. 일본 정부의 대테러정책에 관한 이해를 도와주신 주한일본대사관 다케우치 마이코 일등서기관께 감사의 뜻을 표합니다.
2. Alexander Martin, "Japan Hostage Crisis Revives Debate Over Military Force," *The Wall Street Journal*, January 26, 2015.
3. Norimitsu Onishi, "The Struggle for Iraq: The Hostages; 3 Japanese Civilians Released Unharmed by Militants in Iraq," *The New York Times*, April 16, 2004.
4. 연합뉴스, "일본인 인질사태에도 아베 내각 중동정책 지지율 60%", 2015년 1월 26일 보도 기사 재인용.
5. 참고로 개인에게 최종 책임이 있다는 이러한 일본의 사회분위기는 과거 인질피랍사건 때에도 잘 나타났다. 일본내각부가 2003~2005년 실시한 여론조사에 따르면 "어떤 경우에도 일본 중앙정부, 대사관, 영사관은 자국민 보호의 책임을 진다"는 입장을 지지하는 여론은 2004년 2차례 인질피랍사건 이후 지속적으로 소폭 하락했다(2003년 10월에 25.4%, 2004년 10월에 24.5%, 2005년 10월에 23.4%). 반면 정반대 입장을 묻는 문항("회사/기관에서 파견한 개인 또는 개인업무 중인 자국민은 스스로 안전을 책임져야 한다")에 동의한 응답자는 계속 증가했다(2003년 10월에 6.3%, 2004년 10월에 9.4%, 2005년 10.2%). <http://survey.gov-online.go.jp/h17/h17-gaikou/2-6.html>(최종검색일 2015년 1월28일).
6. Norimitsu Onishi, "The Struggle for Iraq: The Hostages; Freed from Captivity in Iraq, Japanese Return to More Pain," *The New York Times*, April 23, 2004.
7. Jesse Johnson and Mizuho Aoki, "Islamic State Likely Gave Hostage Ultimatum Knowing Difficulty of Meeting It," *The Japan Times*, January 21, 2015.

한국 유권자와 이슈 III: 성소수자(LGBT) 인식

봉영식 선임연구위원
김지윤 연구위원
강충구 선임연구위원
이지형 연구위원
아산정책연구원

들어가며: 'LGBT, 진보·보수 가르는 이슈 될까'

헌법재판소의 지난 2월 26일 간통죄 위헌 판결에는 '역사적'이란 수식어가 따른다. '개인 영역에 공권력을 행사하지 말라고 한 근래의 가장 극적 판결'이라는 평가 때문이다. 공권력의 간섭을 거부하는 이 같은 사고 방식은 확산되는 추세다.

해방 후 70년간 한국 사회는 급속도로 서구화되고 변화됐다. 개발 위주에서 벗어나 분배를 생각하며, 집단보다 개인의 자유를 중시하는 풍토 등, 각종 사회문제에서 '개인의 자유와 권리'를 중시하는 진보적 목소리가 젊은층을 중심으로 커지고 있다.

빠르게 변하는 한국 사회에서 개인의 자유와 관련된 사회 이슈는 향후 한국 정당정치와 선거의 중요 변수로 등장할 가능성이 있다. 낙태는 현재



봉영식 박사는 아산정책연구원의 외교안보센터 선임연구위원이다. 미국 American University(2007~2010)와 Williams College 정치학과(2005~2007) 조교수를 역임하고, Wellesley College에서 Freeman Post-doctoral Fellow이기도 했다. 연구 분야는 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 취득했다.

금지돼 있지만, 이는 여성이 자기 신체에 대해 갖는 고유결정권이며 국가가 침해해서 안 된다는 주장이 힘을 얻으면 정치적 파장을 가져올 수도 있다. 또 개인의 성적지향과 관련하여 국가가 관여하지 말고 오히려 적극적으로 ‘보장’해 줄 것을 요구할 수도 있다. 그렇다면, 가까운 미래에 미국과 같이 한국에서도 사회 이슈가 이념의 좌우를 가르고 선거의 승패를 결정짓는 중요한 요인이 될 수 있을까?

이 이슈브리프는 성소수자(Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender, LGBT) 문제에 대한 한국인의 인식을 여론 조사를 통해 살펴본다. 전반적 인식 분석과 더불어, 한국 정치에서도 한국인의 성소수자 인식이 변화함에 따라 동성애자 인권문제가 민감한 정치이슈로 부상할 가능성이 있는지를 살펴본다. 또 성소수자 인권보호에 대한 바람직한 사회적 담론 형성과 정책 방향에 대해서도 논의한다.

한국 선거에선 지역, 세대, 안보, 남북관계, 경제이슈들이 중요한 변수였다. 반면, 환경, 여성, 이민자, 인권 등의 사회 이슈는 큰 영향을 미치지 않아왔다. 로널드 잉글하트(Ronald Inglehart)가 주목한 바와 같이 탈물질주의(Post-materialism) 가치를 둘러싸고 선거전이 벌어지는 서구와 달리, 한국에서 사회 문제는 여전히 주류 정치권 밖의 이슈로 여겨져 왔다. 그런 의미에서 이 조사는 성소수자 문제의 풍향계가 될 수 있다.

결론적으로 성소수자에 대한 한국 사회의 인식이 연령대, 종교 등에 따라 달리 나타났음에도 불구하고, 아직 이들의 인권 문제는 중요한 정치 이슈가 되기에 부족한 점이 많았다. 지난해 서울시민 인권헌장 논란과 박원순 서울 시장의 성소수자에 대한 입장 변화는 이 이슈의 정치쟁점화 가능성과 한계를 보여준 상징적인 사건이라고 할 수 있다. 또 그동안 시민단체 수준에서 다뤄졌던 성소수자 이슈가 미국정치에서처럼 진보와 보수를 가르는 중요한 제도 정치권 이슈로 부상하는 것이 얼마나 어려운가를

분명히 보여주고 있다.

성소수자 인권 관련 최근의 법제화 노력

한국 사회가 성숙해짐에 따라 인권의식도 변하고 있다. 국제인권규범에 맞춰 국내에서도 법, 정책입안 등의 제도개선을 통해 인권상황을 개선하려는 노력이 이어지고 있다. 2006년 성전환자의 성별정정이 가능해지고, 2008년 호주제가 폐지된 것 등은 높아진 국제인권규범에 발 맞추기 위한 제도개선 노력의 산물이다. 공식적으로는 한국의 성소수자 문제 역시 국제 기준에 맞는 인권차원에서 다뤄지고 있다. 유엔인권사무소(UN human rights office)도 모든 국가가 국제 인권법에 의해 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더(LGBT)들을 고문, 차별, 폭력으로부터 보호해야 할 의무가 있다고 밝혀왔다.¹ 성적지향에 따른 차별 금지를 인권문제로 규정하고, 그 책임이 국가에 있다고 명시한 것이다. 지난해 9월 우리 정부는 유엔인권이사회에서 채택한 성소수자 차별금지 결의안에 찬성함으로써 이러한 유엔의 입장을 지지했다.

하지만 국내 성소수자의 실질적 인권문제는 여전히 답보상태다. 성적지향에 따른 차별을 없애는 것을 골자로 한 인권법안이 수차례 국회에 상정됐지만 법제화에 실패했다. 2007년 발의된 ‘대한민국 차별금지법’은 세 차례에 걸쳐 제정이 시도됐으나, 성적지향을 포함한 몇 가지 항목을 차별로 규정하는 것에 대한 반대로 2013년 4월 법안이 철회됐다. 2014년 10월 새누리당의 유승민 의원이 대표 발의한 ‘인권교육지원법안’도 비슷한 길을 걸었다. 공무원에 대한 보편적인 인권교육 의무화를 담고 있는 인권교육지원법안은 여야 간 대립이 첨예한 시점에 합의됐고, 이인제 새누리당 최고위원, 주호영 새누리당 정책위원회위원장, 박지원 새정치민주연

합 의원 등이 공동 발의했다는 점에서 더 의미가 있었다. 그러나 기독교 단체를 중심으로 한 보수단체들은 이 법안에 동성애 허용 관련 내용이 담겨 있다며 극렬히 반대했다. 결국, 인권교육지원법안도 지난해 11월 철회됐다.²

지난해 서울시민 인권헌장 사태는 성소수자 인권문제가 최근 들어 가장 본격적으로 정치 이슈화된 경우다. 이는 박원순 시장의 공약이었던 서울시 인권헌장 제정에서 비롯됐다. 서울시는 인권헌장 제정을 위해 지난해 6~7월 자치구, 성별, 연령을 고려한 무작위 추첨을 통해 150명의 시민위원을 선발했다. 여기에 전문가 40명을 추가해 ‘서울시민 인권헌장 제정 시민위원회’를 구성했다. 이 시민위원회는 6차 회의까지 50개 조항 중 45개 조항을 만장일치로 통과시켰지만, 5개 조항에는 합의를 도출하지 못했다. 그 중에서도 ‘성적지향 및 성별정체성에 따른 차별금지 조항’을 구체적으로 명시할지는 쟁점이 됐다. 박원순 시장이 〈샌프란시스코 이그재미너 *San Francisco Examiner*〉와의 인터뷰³에서 “한국이 아시아에서 동성결혼을 허용하는 첫 국가가 됐으면 한다.”라고 한 발언이 국내 언론에 보도되면서 논란이 커졌다. 개신교 등 보수단체는 ‘서울시민 인권헌장이 동성애를 조장한다’며 공청회장에서 이를 저지했고, 서울시청 광장에서는 반대 시위가 벌어지기도 했다.

이때부터 서울시와 시민위원회 간의 갈등은 표면화됐다. 논란이 됐던 조항이 표결(60명 찬성, 17명 반대)을 거쳐 통과됐지만, 서울시는 인권헌장이 사회적 갈등을 야기해서는 안된다고 전원합의를 요구했다. 결국, 11월 30일 서울시는 인권헌장의 의결문제를 들어 인권헌장이 최종 합의에 실패한 것으로 간주한다는 입장을 밝혔다. 사실상 서울시가 시민위원회에 의해 통과된 인권헌장을 폐기한 것이다.

이후 12월 1일에는 “동성애를 지지하지 않는다.”라는 박원순 시장의

발언이 알려지면서 성소수자 인권단체가 12월 6일 서울시청을 점거하고 농성에 들어갔다. 이어 세계인권선언일인 12월 10일 서울시가 예정된 인권관련 행사를 모두 취소하자, 시민위원들은 자체적으로 서울시민 인권헌장을 선포하기도 했다. 박원순 시장은 “사회갈등이 커지면 인권헌장 제정을 안 하는 것만 못하다.”라는 입장을 밝히며 농성단을 만나 직접 사과했지만, 인권헌장의 공식선포는 취소됐다.

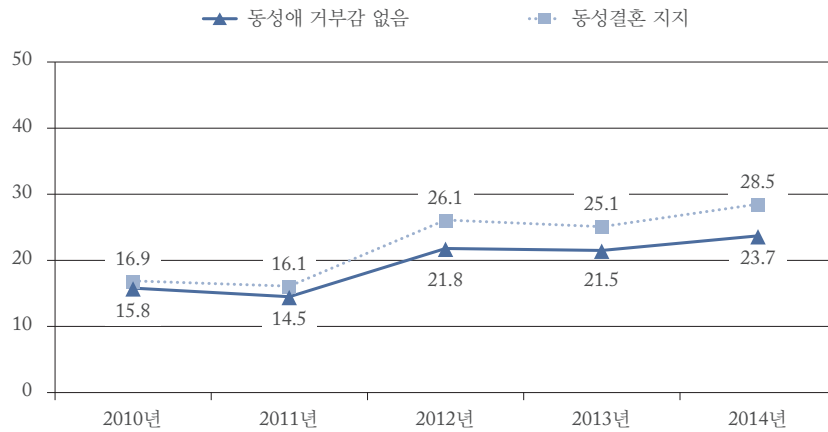
서울시민 인권헌장과 관련된 일련의 사건들은 한국 사회 주변부에 머물러 있던 성소수자 이슈가 정치권으로 확산될 수 있는 가능성을 보여줬다. 뿐만 아니라, 한국 정치인으로 드물게 성소수자 문제를 직접적으로 언급한 박원순 시장이 정치적 이해관계에 따라 입장을 바꿨다는 점은 정치인에게 미치는 성소수자 이슈의 영향력과 한계를 동시에 보여준다.

한국 사회 성소수자 문제 인식

성소수자 이슈에 대한 태도

아산정책연구원은 2010년부터 2014년까지 동성애, 동성결혼에 대한 인식을 조사했다. 분석결과, 한국 사회에서 동성애자에 대한 관용과 동성결혼 지지는 늘어난 것으로 나타났다.⁴ 먼저 동성애자에 대해 거부감이 없다고 답한 비율은 2010년 15.8%에서 2014년 23.7%로 증가했다. 큰 폭은 아니지만, 동성애자에 대한 관용이 늘어가는 추세다. 동성 간 결혼을 합법화해야 한다는 주장 역시 최근 늘어난 것으로 나타났다. 2010년 16.9%였던 동성결혼 지지가 2014년 28.5%로 증가했다. 지난해 12월 성소수자 전반에 대한 인식을 조사한 결과에서도 위와 동일한 경향이 발견되었다.⁵ 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더를 포괄한 성소수자에 거부감이 없다고 답한 비율이 32.8%로 나타났다.

그림 1. 동성애 및 동성결혼에 대한 인식 변화 (단위: %)

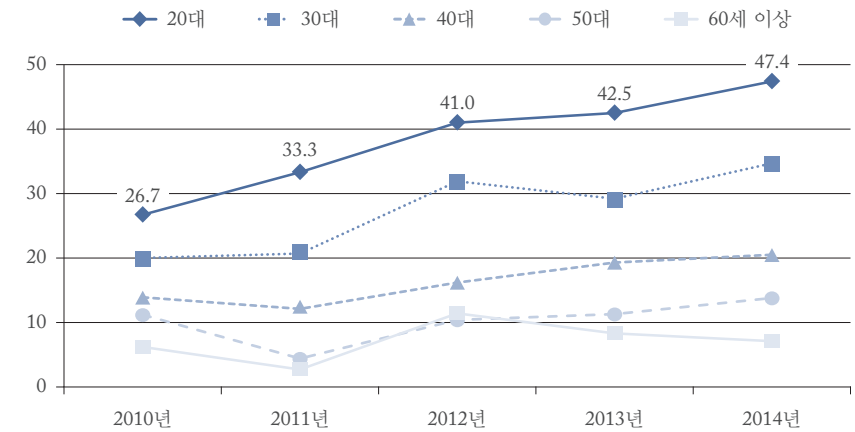


소수자에 대한 사회적 편견과 차별을 반대하는 목소리가 높아지며, 한국인들의 인식이 동성애자의 권리를 인정하는 방향으로 바뀌고 있었다. 이러한 성소수자에 대한 인식 변화는 젊은층에서 두드러졌다. <그림 2>를 보면 2010년에 20대는 26.7%가 “동성애자에 거부감이 없다”고 답했으나 지난해에는 47.4%로 두 배 가까이 늘었다. 50대, 60세 이상의 노년층이 “동성애자에 거부감이 없다”고 답한 비율이 2010년 각각 11.2%, 6.2%에서 2014년 13.8%, 7.1%로 거의 변하지 않은 것과 대조를 이룬다.

동성결혼에 대해서도 젊은층이 훨씬 관용적이었다.⁶ 2010년에는 20대 30.5%, 30대의 20.7%가 동성결혼을 지지했지만, 2014년에는 각각 두 배 가까운 60.2%, 40.4%가 “동성간 결혼을 법적으로 허용해야 한다”고 답했다. 반면, 같은 기간 50대와 60세 이상에서는 동성결혼을 지지하는 비율이 큰 변화를 보이지 않았다. 2010년 각각 14.4%, 6.5%였던 50대, 60세 이상의 동성결혼 지지는 2014년에도 14.5%, 8.3%에 그쳤다.

2014년(12월)의 조사결과를 보면 한국인의 성소수자에 대한 태도는 평

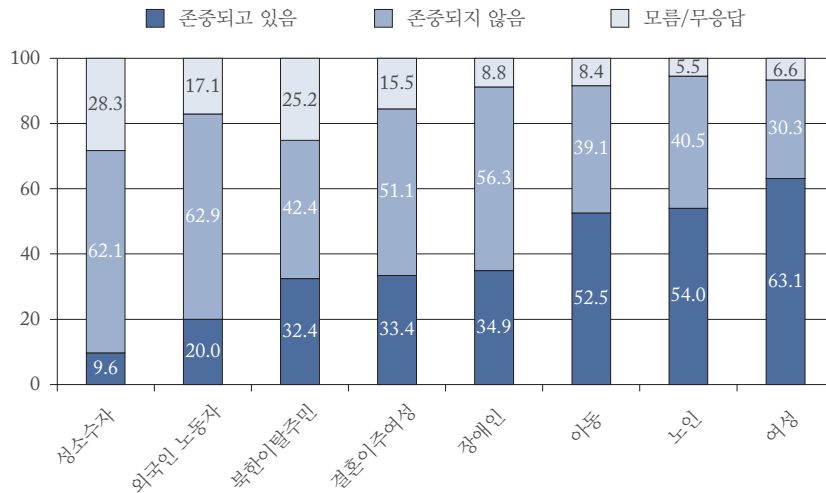
그림 2. 세대별 동성애에 대한 관용 (단위: %)



소 믿는 종교에 따라서도 달랐다. 개신교 신자의 70.6%가 “성소수자에 대해 거부감이 있다”고 답했고, “거부감이 없다”고 답한 비율은 23.6%에 그쳤다. 이와 달리, 평소 믿는 종교가 없는 응답자는 성소수자에 대한 거부감이 낮은 것으로 나타났다(거부감 있음: 48.9%, 거부감 없음: 39.6%). 같은 기독교인이지만 천주교 신자와 개신교 신자의 태도에는 차이가 있다는 점은 흥미롭다. 천주교 신자는 41.9%가 “성소수자에 대해 거부감이 없다”고 답한 반면, “거부감이 있다”고 한 비율은 49.4%로 개신교(70.6%)에 비해 크게 낮았다. 천주교 최고지도자인 프란치스코 교황이 동성애에 대해 포용력을 보여준 점이 일부 영향을 준 것으로 해석된다.⁷

전반적인 한국 사회 분위기가 아직은 성소수자에 대해 관용적이라 할 수는 없다. 하지만 성소수자의 인권이 한국 사회에서 제대로 보장되고 있지 않다는 점에 대해서는 다수의 한국인이 동의했다. 지난해 8월 한국 사회에서 성소수자, 외국인 노동자, 북한이탈주민, 결혼이주여성, 장애인, 아동, 노인, 여성의 인권이 존중되고 있다고 생각하는지를 조사했다. 그

그림 3. 인권문제 인식 (단위: %)



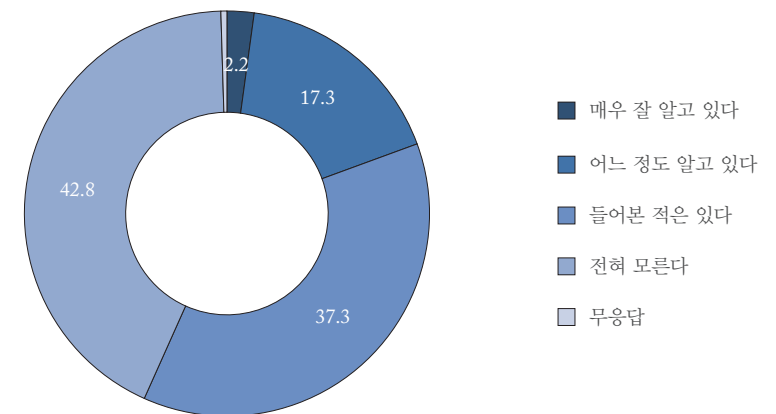
결과, “성소수자의 인권이 존중되고 있다”고 답한 비율은 9.6%로 조사대상 중 가장 낮았다.⁸ 여성, 노인, 아동의 인권이 존중되고 있다고 답한 응답자가 각각 63.1%, 54%, 52.5%로 절반을 넘은 것과 비교하면 매우 큰 차이였다.

뿐만 아니라, 한국인은 다른 소수자 인권에 비해 성소수자 인권문제에 대해 아직 뚜렷한 입장이 없었다. 예를 들어, 성소수자 인권문제에 대해서는 ‘모름/무응답’으로 평가를 유보한 비율은 28.3%나 됐다. 여성, 노인 인권문제에 대해 평가를 유보한 비율이 6.6%, 5.5%였던 것에 비하면 4~5배나 높은 수치다.

성소수자 차별 금지법 제정에 대한 여론

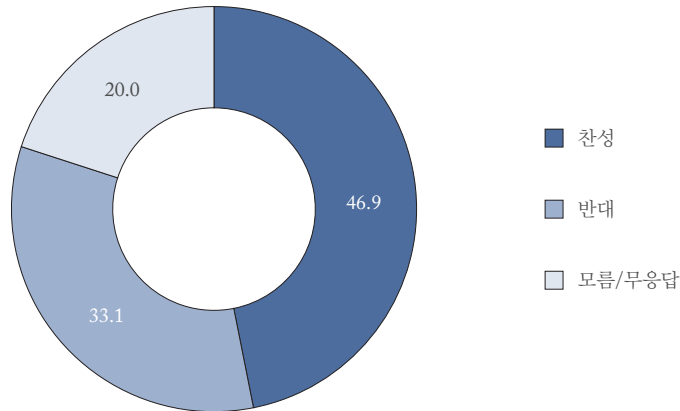
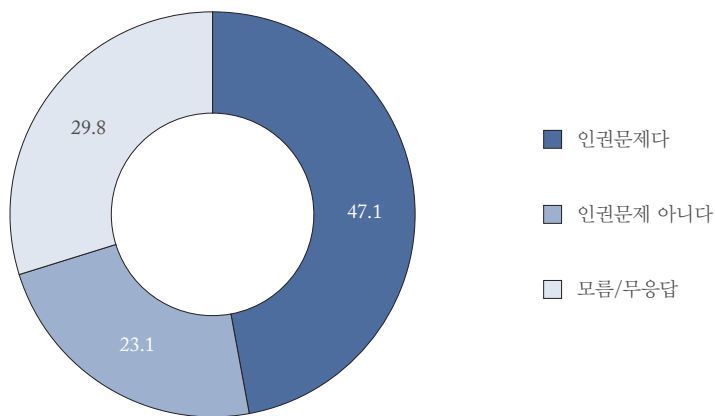
소수자 인권문제가 사회적으로 이슈가 되면서 성소수자 단체들은 인권 보호를 위한 입법을 촉구하고 있다. 성적지향, 성별 정체성에 따른 차별

금지법 제정, 성소수자의 가족구성원 보장, 성전환자의 성별변경 관련법 제정 등이 주요 골자다. 성소수자 단체의 활동에도 불구하고, 한국인은 성소수자의 차별을 금지하는 법에 대해 무관심하거나 잘 몰랐다.⁹ 성소수자 차별금지 관련 법안에 대해 “전혀 모른다”고 답한 응답자가 42.8%로 가장 많았고, “들어본 적은 있다” 37.3%, “어느 정도 알고 있다” 17.3%였다. “매우 잘 알고 있다”고 답한 응답자는 2.2%에 그쳤다.

그림 4. 성소수자 차별 금지법 인지도 (단위: %)¹⁰

성소수자 차별 금지법에 대해 “전혀 모른다”고 답한 응답자를 제외한 나머지 557명에게 차별금지법에 대한 의견을 물었다.¹¹ 절반에 가까운 46.9%가 성적지향에 따른 차별을 금지하는 법에 찬성했고, 반대는 33.1%였다. ‘모름/무응답’으로 성소수자 차별 금지법에 대한 입장을 유보한 비율은 20%로 나타났다. 즉 성소수자 차별 금지법에 대해 “알고 있다”고 답한 응답자 중 다수는 성적지향에 따른 차별을 금지하는 법에 찬성했다.

성소수자 문제에 대한 현안 인식과 더불어, 성소수자 차별 자체를 인

그림 5. 성소수자 차별 금지법에 대한 의견 (단위: %)¹²그림 6. 성소수자 차별 인권문제 인지 (단위: %)¹³

권문제로 보는지에 대해 물었다. 절반에 가까운 한국인(47.1%)은 성소수자 차별을 인권문제로 봤다. 판단을 유보하거나, 인권문제가 아니라고 답한 응답자의 비율이 각각 29.8%, 23.1%였다. 인권문제인지에 대한 판단을 유보한 비율이 29.8%나 된 것은 성소수자에 대한 한국인의 무관심 때문으로 해석된다.

문으로 해석된다.

성소수자 차별이 인권문제인지에 대한 인식은 연령대, 종교, 이념성향에 따라 달랐다. 먼저 연령대 격차를 보면, 40대 이하는 절반 이상(20대: 69.9%, 30대: 51.6%, 40대: 51.1%)이 성소수자 차별을 인권문제로 봤다. 특히, 20대는 약 70%가 이를 인권문제로 봤다. 앞서 동성애, 동성결혼, 성소수자에 대한 관용(거부감 없음)이 젊은층에서 높게 나타난 것과 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 상대적으로 젊은층이 성소수자에 우호적이었다. 이와 대조적으로, 50대와 60세 이상은 성소수자 차별을 인권문제인지에 대한 판단을 유보한 비율이 각각 33.8%, 48.3%로 매우 높았다.

종교에 따라서도 입장 차이가 나타났다. 천주교(51.4%), 불교(49.3%), 믿는 종교가 없는 응답자(49.9%) 중 다수는 성소수자 차별을 인권문제로 봤다. 반면에 개신교를 믿는다고 답한 응답자는 39.9%만 여기에 동의했다. 개신교 신자 중에서 성소수자 차별을 인권문제가 아니라고 보는 의견이 29.6%로 가장 높았다. 개신교 보다 천주교 신자가 성소수자 차별을 인권문제로 보는 경향이 높았다.

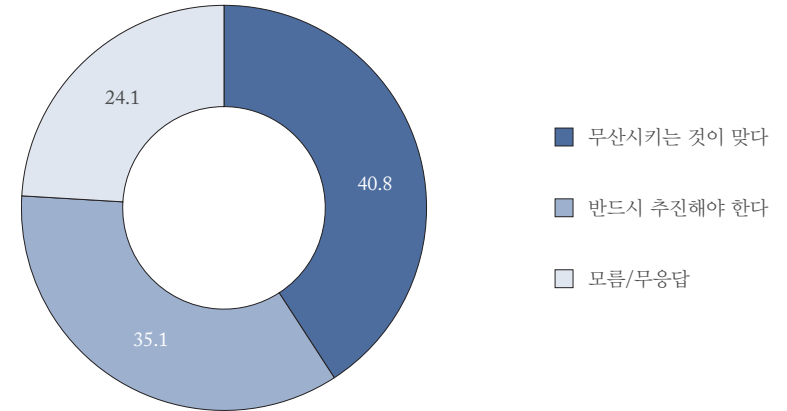
이념성향에 따른 차이도 발견됐다. 자신이 진보라고 대답한 응답자의 62.5%가 성소수자 차별을 인권문제로 본 것과 달리, 보수라 대답한 응답자는 41.9%만 여기에 동의했다. 중도는 진보-보수의 중간 수준인 47.1%가 성소수자 차별을 인권문제로라고 생각했다. 중도와 보수의 경우, 판단을 유보한 비율이 31.0%, 26.6%로 높은 편이었다. 이는 진보가 중도·보수에 비해 성소수자 차별에 대한 입장이 분명하다는 점을 보여준다.¹⁴

표 1. '성소수자 차별' 인권문제 인식 (단위: %)¹⁵

		인권문제이다	인권문제 아니다	모름/무응답
전체		47.1	23.1	29.8
세대	20대	69.9	15.5	14.7
	30대	51.6	22.4	25.9
	40대	51.1	23.4	25.5
	50대	38.0	28.2	33.8
	60세 이상	26.1	25.6	48.3
종교	개신교 (n=246)	39.9	29.6	30.5
	천주교 (n=82)	51.4	13.0	35.6
	불교 (n=196)	49.3	17.8	32.9
	종교 없음 (n=462)	49.9	22.7	27.4
이념성향	진보	62.5	19.5	18.0
	중도	47.1	21.8	31.0
	보수	41.9	31.5	26.6

‘서울시민 인권현장 무산’에 대한 의견

지난해 말 논란이 됐던 ‘서울시민 인권현장 무산’에 대해서도 물었다.¹⁶ 이에 대한 한국인의 평가는 엇갈렸다. 먼저 응답자의 40.8%는 ‘사회적 갈등이 우려되므로 무산시킨 것이 맞다’고 했다. 그러나 ‘인권은 합의대상이 아니므로 반드시 추진해야 한다’는 의견도 35.1%나 됐다. 또 앞서 차별 금지법에 대한 의견에서 ‘모름/무응답’으로 입장을 정하지 않은 비율이 적지 않았던 것과 마찬가지로, 한국인 4명 중 약 1명은 인권현장 무산에 대해서도 평가를 유보했다(24.1%).

그림 7. 서울시민 인권현장 무산에 대한 의견 (단위: %)¹⁷

성소수자와 정치적 이슈화

성소수자 이슈와 관련된 여론조사 결과를 보면, 진보와 보수 응답자 간 간극이 꽤 명확하게 드러나고 있다. 진보 응답자는 성소수자에 대해 거부감이 있다는 비율이 44.2%로 거부감이 없다는 응답 50.8%보다 낮았다. 이에 반해 보수 응답자는 72.5%가 “거부감이 있다”고 답했으며, “거부감이 없다”는 응답은 21.8%에 그쳤다. 또 가족구성원이 성소수자라고 밝힐 경우 진보 응답자의 83.6%는 이를 받아들이거나 최소한 받아들이려 노력할 것이라 한 반면, 보수 응답자는 이보다 23%가량 낮은 60.9%만이 여기에 동의했다. 반면 34.7%의 보수 응답자는 “점점 멀리하게 될 것”이라 답했는데, 같은 답을 한 진보 응답자는 14.1%로 큰 차이가 났다.

마찬가지로, 한국 사회에서 진보와 보수를 가르는 중요한 사회인구학적 요인인 연령, 직업, 교육수준에 따라서도 성소수자를 바라보는 시각은 달랐다. 대체로 진보적이라 여겨지는 저연령층·화이트칼라·고학력자들

은 고연령층·비화이트칼라·저학력자들에 비해 성소수자에 대해 거부감을 덜 가졌다. 성소수자 이슈 역시 경제민주화, 통일, 안보이슈처럼 한국 사회의 이념지형을 따라 나누어지는 모습을 보인 것이다.

또 눈에 띄는 부분은 한국인의 절반 정도가 성소수자 차별을 인권과 관련된 문제로 보고 있다는 점이다. 나아가 차별금지법에 대해 알고 있는 응답자 중 다수가 '성적지향에 따른 차별을 금지'하는 차별금지법에 찬성했고, 젊은층은 성소수자 문제에 전반적으로 호의적이었다. 인터넷 발전 등 국제화, 세계화 추세가 확대되면서 한국 사회는 '양성혼 합법화' 등의 해외사례를 더 쉽게 접하게 되고, 성소수자 인권과 관련된 정치적 논의가 외국에서 활발하게 이뤄지고 있다는 점도 알게 돼 분위기는 더 호전될 수 있다.

앞서 열거한 변화하는 사회 환경과 여론조사 결과만 놓고 보자면 성소수자 이슈 역시 정치화가 가능할 것처럼 보인다. 그러나 사회 환경과 여론 변화가 모든 이슈를 정치화할 수 있는 것은 아니다. 여론이 반드시 정책에 반영되지는 않기 때문이다. 여론이 정치담론으로 발전하기 위해서는 정치엘리트의 적극적인 이슈 개진이 필요하다. 민주주의 정치에서도 사실상 정치엘리트가 이슈를 제기하거나 사회적으로 논의되는 잠재력 있는 이슈를 발굴하여 정치화(politicization)하는 경우가 많기 때문이다. 따라서, 성소수자 문제가 정치화되기 위해서는 정치권에서 이를 적극적으로 이슈화하는 과정이 필요하다.

정치인이 특정 이슈와 관련된 여론에 관심을 갖고, 이슈화하는 요인에는 여러 가지가 있다. 그 중에서도 이슈의 중요성(salience)과 대중의 선호방향(preference)이 중요한 요인이다.¹⁸ 이슈가 눈에 띄게 중요하고 대중의 선호방향이 명확한 경우, 대중이 원하는 방향으로 이슈를 점화하여 어필한다.

한편, 중요도가 높지 않은 이슈에 대한 정치인의 반응은 크게 두 가지로 나뉜다. 먼저 자신의 신념에 따라 행동하는 경우다. 어차피 대중에게 중요하지 않은 이슈이므로 본인 생각대로 말하고 행동할 수는 있지만 어쨌거나 크게 드러나지 않는다. 이와 달리, 중요한 이슈로 부각시키지 않는 경우도 있다. 대중에게 중요하지 않으므로 굳이 이 문제에 정치적 자산을 쏟을 필요가 없다.

성소수자 인권활동가들에게는 실망스러운 소식일 수 있지만, 당분간 한국 사회에서 성소수자 문제가 정치적 쟁점으로 떠오르거나 성소수자 인권운동이 활성화되기를 기대하는 것은 비현실적이다. 그 이유는 첫째로 이슈 자체의 중요도가 떨어지기 때문이다. 경제, 안보문제가 한국 정치권에서 아직 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 성소수자 문제가 진보든 보수든 부가가치를 가진 이슈로 자리매김하기 어려워 보인다. 또 이 이슈로 정치적 다툼을 벌였을 때, 그 어느 쪽도 확실히 이익이 되거나 혹은 상대방에게 확실히 상처를 입힐 수 있는지 여부가 불분명한 점도 하나의 원인이다. 최근 들어 성소수자에 대한 한국인의 인식이 젊은층을 중심으로 변하고 있고, 이들을 차별해서는 안 된다는 원론적인 의견이 개진되고 있는 것도 사실이다. 그러나 현재 한국 사회의 정치지형은 어느 한 쪽으로 확연히 기울어지지 않은 상태다. 앞서 조사결과에서 밝혀진 바와 같이, 성소수자 이슈에 대해 '잘 모르겠다'는 응답이 높게 나온 점은 다수의 한국인이 이 문제를 중요한 정치이슈로 인정하지 않고 있다는 것을 의미한다.

둘째로 제도적인 측면에서 어려움이 있다. 한국의 국회의원 선거제도는 혼합형으로, 지역구에서 75%의 의원이 선출된다. 성소수자들은 한 지역에 몰려 거주하고 않고 분산돼 있으며 그나마 대개 자신의 정체성을 숨기고 산다. 이러한 점은 성소수자들이 투표세력(voting bloc)으로 결집되기 어렵게 만든다. 지역구 기반으로 선출되는 국회의원의 입장에서는 성

소수자 이슈를 굳이 꺼내 다룰 이유가 없다. 그런 점에서 오히려 집락촌을 형성해 살아가고 있는 이주 노동자들의 정치세력화가 더 가능성이 있어 보인다.

그래서 박원순 서울 시장의 성소수자 결혼 허용에 관한 의견 개진은 큰 의미가 있었다. 현재 진보진영의 대표적 대권주자라 여겨지는 동시에 인권변호사로 이름을 높여왔던 박 시장이었기에 성소수자 이슈가 본격적으로 정치화 될 것으로 기대됐다. 그러나 곧이은 이그재미너 인터뷰 내용 부인과 “동성애를 지지하지 않는다”는 발언에서 나타나듯이 대표적 진보 정치인조차 성소수자 인권문제를 이슈화하기를 꺼렸다. 어차피 대중들로부터 큰 관심을 받는 이슈도 아니고 대중의 방향이 확고한 것도 아니었기에, 박 시장이 당초 주장을 철회한다고 해도 치명적인 정치적 내상을 입지도 않는다. 그런 면에서 박원순 시장의 입장 번복은 정치인으로서 안전한 선택이었다.

나가며: Quo Vadis?

한국 사회에서 성소수자 문제가 중요한 정치이슈로 등장할 확률은 높지 않다. 중요한 문제로 정치화된다고 해도 앞길은 녹록하지 않다. 미국을 비롯한 서구 여러 국가에서 성소수자 인권운동이 길고 험난한 싸움을 해왔음은 주지의 사실이다. 성소수자 인권은 근본적으로 도덕적 가치와 관련돼 있어 이를 둘러싼 갈등은 도덕정치(moral politics)의 양상을 띠기 마련이고, 도덕정치는 그 특성상 적당한 타협이나 이성적인 설득이 거의 불가능하기 때문이다. 도덕정치와 관련된 이슈는 단순하고 결정이 쉬운 주제여서 누구나 자신의 신조에 따라 쉽게 정치에 참여할 수 있고, 그렇기 때문에 순식간에 가치와 가치가 정면충돌하는 엄중한(salient) 이슈로 변

지고 심각한 사회갈등과 분쟁을 일으키게 마련이다.

도덕정치의 승패를 결정하는 데 가장 중요한 요소 중 하나는 어떤 정치세력이 먼저 효과적으로 이슈를 유리하게 프레임(framing)하느냐는 점이다. 이러한 측면에서 성소수자 인권 옹호세력들은 프레임 차원에서 계속 물리고 있다. 서울시민 인권헌장뿐 아니라 인권교육법, 차별금지법을 두고 벌어진 논쟁에서 보수단체가 문제로 삼은 부분은 ‘동성애를 조장’한다는 것이었다. 그러나 앞서 밝혔듯이, 인권헌장과 차별금지법은 성적지향에 따른 차별을 금지하는 것이지 동성애를 조장하는 것은 아니었다. 인권교육법에는 아예 성소수자 이야기가 담겨 있지도 않았다. 그럼에도, 보수단체들은 이들을 ‘동성애 조장’이라는 문구로 성공적으로 프레임했다. 입장을 번복한 박원순 시장과 더불어, 차별금지법과 인권교육법을 제정하려 했던 국회의원들은 ‘머느리가 남자라도 좋다는 말이나’ 등의 동성애를 조장한다는 거북하고 도발적 구호에 힘을 쓰지 못했다.

분명한 것은, 성소수자에 대한 의견이나 태도와 상관없이 이 이슈는 결국 인권 문제로 귀결된다는 점이다. 대한민국의 성실한 준법 국민인 이상, 성별, 인종, 종교, 그리고 성적지향에 의해 차별을 받는 것은 기본적인 인권 원리에 어긋나며 개인의 자유를 침해 당하는 것이다. 성소수자 문제를 ‘동성애 조장’이라는 원색적인 시각이 아니라 ‘인권보장’이라는 차원에서 봐야 할 이유다.

아산연례조사 조사개요

2010년	<p>조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 2,000명</p> <p>표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.19\%$ 포인트</p> <p>조사방법: 개별방문 면접조사</p> <p>조사기간: 2010년 8월 16일~9월 17일</p> <p>실사기관: 밀워드브라운 미디어리서치</p>
2011년	<p>조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 2,000명</p> <p>표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.19\%$ 포인트</p> <p>조사방법: MMS(Mixed-Mode Survey)- 전화면접조사, 온라인조사</p> <p>조사기간: 2011년 8월 26일~10월 4일</p> <p>실사기관: 엠브레인</p>
2012년	<p>조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,500명</p> <p>표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.5\%$ 포인트</p> <p>조사방법: 유선/휴대전화 RDD로 응답자 패널구축 후, 온라인 조사</p> <p>조사기간: 2012년 9월 24일~11월 1일</p> <p>실사기관: 밀워드브라운 미디어리서치</p>
2013년	<p>조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,500명</p> <p>표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.5\%$ 포인트</p> <p>조사방법: 유선/휴대전화 RDD로 응답자 패널구축 후, 온라인 조사</p> <p>조사기간: 2013년 9월 4일~9월 27일</p> <p>실사기관: 밀워드브라운 미디어리서치</p>
2014년	<p>조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,500명</p> <p>표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 2.5\%$ 포인트</p> <p>조사방법: 유선/휴대전화 RDD로 응답자 패널구축 후, 온라인 조사</p> <p>조사기간: 2014년 9월 1일~9월 17일</p> <p>실사기관: 밀워드브라운 미디어리서치</p>

아산 폴 조사개요

<p>조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명</p> <p>표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 3.1\%$ 포인트</p> <p>조사방법: 유선/휴대전화 RDD 전화인터뷰 조사</p> <p>조사기간: 보고서의 미주 참고</p> <p>실사기관: 리서치앤리서치</p>
--

1. 여성주의 저널 <일다>. 2015년 1월 9일자. “성소수자 인권 보호에 ‘국가의 책무’ 있다”, http://www.ildaro.com/sub_read.html?uid=6950 (검색일: 2015년 2월 4일).
2. 실제 해당법안에는 동성애를 허용하는 내용이 전혀 포함돼 있지 않다. 인권교육법안은 이미 여러 민주 국가에서 시행되고 있는 인권교육을 실시하기 위한 것이었다. 여야의원들이 함께 준비한 법안이 존재하지도 않는 동성애 옹호 내용 때문에 철회된 것으로 인권교육이 한국 사회에서 얼마나 절실한지를 잘 보여준다.
3. Joel P. Engardio, 2014년 10월 12일자. “Seoul Mayor Park Won-soon wants same-sex marriage in Korea as first in Asia,” *The San Francisco Examiner*, <http://www.sfexaminer.com/sanfrancisco/seoul-mayor-park-won-soon-wants-same-sex-marriage-in-korea-asfirst-in-asia/Content?oid=2908905>, (검색일: 2015년 2월 17일).
4. 출처: 아산연례조사(조사기간: 2010~2014년) “귀하께서는 동성애자에 대해 어떻게 느끼십니까?”의 질문에 “①전혀 거부감이 들지 않는다, ②별로 거부감이 들지 않는다, ③어느 정도 거부감이 든다, ④매우 거부감이 든다”로 답하게 한 결과와 “귀하께서는 동성간의 결혼을 법적으로 허용하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”의 질문에 “①매우 찬성한다, ②대체로 찬성한다, ③대체로 반대한다, ④매우 반대한다”로 답하게 한 결과다. <그림 1>에는 동성애자에 거부감이 없다고 답한 비율(%)과 동성 간 결혼을 지지하는 비율(%)만 표시했다.
5. 출처: 아산 폴(조사기간: 2014년 12월 6~9일) “선생님께서 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 등 성소수자에 대해 어떻게 느끼십니까?”의 질문에 “①전혀 거부감이 들지 않는다, ②별로 거부감이 들지 않는다, ③어느 정도 거부감이 든다, ④매우 거부감이 든다”로 답하게 한 결과다.
6. 동성결혼의 법적 허용과 성소수자에 대한 의견을 연령대별로 분석한 결과는 본문에 제시하지 않았다. 분석결과에 따르면, <그림 2>에 제시된 동성애자에 대한 관용(거부감 없음)과 그 경향이 유사했다.
7. 연합뉴스. 2014년 10월 15일자. “가톨릭, 동성애·이혼에 전향적 언급…교황의 ‘조용한 승리’”, <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2014/10/14/0619000000AKR20141014150900009.HTML> (검색일: 2015년 2월 4일).
8. 출처: 아산데일리폴(조사기간: 2014년 8월 29~31일) “선생님께서 한국사회에서 [성소수자/외국인 노동자/북한이탈주민/결혼이주여성/장애인/아동/노인/여성]의 인권이 존중되고 있다고 보십니까?”의 질문에 “①매우 그렇다, ②대체로 그렇다, ③별로 그렇지 않다, ④전혀 그렇지 않다”로 답하게 한 결과이다.
9. “선생님께서 성적지향에 따른 차별을 금지하는 법에 대해 들어본 적이 있습니까?”의 질문에 “①매우 잘 알고 있다, ②어느 정도 알고 있다, ③들어본 적은 있다, ④전혀 모른다”로 답하게 한 결과다.
10. 출처: 아산 폴(조사기간: 2014년 12월 6~9일).

11. “선생님께서 성적지향에 따른 차별을 금지하는 법에 대해 어떻게 생각하십니까?”의 질문에 “①매우 찬성한다, ②대체로 찬성한다, ③대체로 반대한다, ④매우 반대한다”로 답하게 한 결과다.
12. 출처: 아산 폴(조사기간: 2014년 12월 6~9일).
13. 출처: 아산 폴(조사기간: 2014년 12월 6~9일).
14. 여기서 응답자의 이념성향 구분은 “선생님께서 가장 진보적이다를 0, 가장 보수적이다를 10으로 했을 때, 선생님 본인의 이념은 어디에 위치한다고 보십니까?”에 대한 응답결과였다. 이 문항에 대한 응답결과는 응답자가 정치, 경제, 사회 이슈 전반에서 자신의 이념성향을 평가한 것이다.
15. 출처: 아산 폴(조사기간: 2014년 12월 6~9일).
16. “최근 박원순 서울시장 추진했던 ‘서울시민 인권헌장’이 성소수자 차별 금지 조항 논란으로 사실상 무산되었는데요, 선생님께서 이에 대해 다음 의견 중 어느 것에 더욱 동의하십니까?”의 질문에 “①사회적 갈등이 매우 커질 우려가 있으므로 무산시키는 것이 맞다, ②인권은 합의대상이 아니므로 반드시 추진해야 한다”로 답하게 한 결과다.
17. 출처: 아산 폴(조사기간: 2014년 12월 6~9일).
18. Jeffrey R. Lax and Justin H. Phillips, 2009, “Gay rights in the States: Public Opinion and Policy Responsiveness,” *American Political Science Review*, 103(3):367-386.; Donald P. Haider-Markel and Kenneth J. Meier, 1996, “The Politics of Gay and Lesbian Rights: Expanding the Scope of the Conflict,” *The Journal of Politics*, 58(2): 332-349.



봉영식 박사는 아산정책연구원의 외교안보센터 선임연구위원이다. 미국 American University(2007~2010)와 Williams College 정치학과(2005~2007) 조교수를 역임하고, Wellesley College에서 Freeman Post-doctoral Fellow이기도 했다. 연구 분야는 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 취득했다.



김지윤 박사는 아산정책연구원의 여론·계량분석센터 여론연구프로그램 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) 등이 있다. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 미국 UC 버클리대학에서 공공정책학 석사를, 미국 MIT대학에서 정치학 박사를 취득했다. 캐나다 몬트리올 대학에서 박사후 연구원을 지냈다.



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



이지형은 아산정책연구원의 외교안보센터 연구원이다. 미국 퍼시픽 포럼(Pacific Forum) CSIS Young Leader로 활동하고 있다. 연구 관심분야는 동북아시아 안보, 미국 외교정책, 북한 문제, 경제제재이다. 미국 다트머스 대학교(Dartmouth College)에서 정치학(Government)을 전공했으며, 연세대학교 국제대학원에서 석사학위를 받았다.

APR. 17, 2015
ISSUE BRIEF 2015-04

Over the Rainbow: Public Attitude Toward LGBT in South Korea

Bong Youngshik Senior Research Fellow

Kim Jiyeon Research Fellow

John J. Lee Research Associate

Kang Chungku Senior Research Associate
The Asan Institute for Policy Studies

Introduction

In 2014, LGBT rights made headlines in South Korea.¹ It became the center of public attention when Seoul Mayor Park Won-soon revealed in an interview with the *San Francisco Examiner* that he “personally agree[d] with the rights of homosexuals,” and hoped that “Korea will be the first” Asian country to legalize same-sex marriage.² His credentials as a human rights lawyer added fuel to the fire. Following the interview, conservative groups accused him of supporting homosexuality and opposed the adoption of the Seoul City Charter of Human Rights, which was one of his election pledges during the 2014 local elections. In the face of tremendous opposition, Mayor Park reneged on his commitment and the human rights charter was eventually declared null and void.

Mayor Park’s initial effort to bring the LGBT issue to the fore of

South Korean political and social discussion was the first of its kind by a prominent politician. In the past, LGBT was a topic generally shunned by politicians and the public alike. A number of LGBT individuals have been somewhat active in the entertainment industry. But the broader issue has never been regarded as a serious political or social issue.

This issue brief examines South Korea’s attitude toward LGBT using the Asan Institute’s public opinion surveys. Based on survey results, it explores whether the LGBT issue has the potential to become an important political and social topic in the near future. As South Korea moves toward consolidating its democratic and liberal values, increasing attention has been paid to the rights of the *individual*. LGBT rights, however, have yet to be recognized or addressed. Survey results show that South Koreans continue to be disinterested in LGBT, which has allowed political elites to abstain from engaging the issue.

Institutionalizing LGBT Rights

As South Korea’s democracy continues to evolve, its human rights awareness has undergone changes. Various efforts have been made to abide by the international human rights standards, which have resulted in slow but steady changes to the country’s domestic laws. The court ruling in 2006 to allow a transgender to legally change his/her gender and the abolishment of the patriarchal family registration system in 2008 are two such examples.

However, its attitude toward LGBT has been rather ambivalent. On one hand, it has supported international institutions and norms that protect the rights of LGBT. For example, the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

has urged all nations to abide by the international human rights standards to protect LGBT from torture, discrimination, and violence. It is a reminder that nations have the obligation to protect all people, irrespective of sex, sexual orientation, or gender identity. South Korea joined this effort on September 26, 2014, when it supported a landmark UN resolution aimed at combatting violence and discrimination against LGBT.

On the other hand, LGBT issues have been a major 'deal breaker' in South Korea's legislative politics. For instance, an anti-discrimination bill aimed at reinforcing the country's commitment to basic human rights was proposed in 2007. The bill was met with fierce opposition from conservative groups because it initially specified sexual minorities as one of its principal beneficiaries. The bill was proposed again in 2010 and 2013. But it was ultimately repealed on April 24, 2013 without a chance for a vote in the National Assembly.

On October 10, 2014, a human rights education bill aimed at educating government employees on human rights issues was motioned by congressperson Yoo Seung-Min. This particular bill was significant because it was the result of a rare bipartisan effort. It was co-sponsored by Lee In-je (Chairman of the Supreme Council of the Saenuri Party), Joo Ho Young, (Chairperson of the Policy Committee of the Saenuri Party) and Park Jie-won (senior member of the New Politics Alliance for Democracy).³ Despite the bipartisan push, the bill was met with strong opposition from a number of Christian and conservative groups who argued that the bill promoted homosexuality.⁴ The bill was repealed on November 6, 2014.

The debacle over Mayor Park Won-soon's initiative to adopt the Seoul City Charter of Human Rights was one of the first instances

in which the LGBT issue received national attention. In June-July 2014, the Seoul Metropolitan Government organized a Citizens' Committee composed of 150 civilian representatives and 30 experts to review the charter.⁵ Through six meetings, the committee unanimously passed 45 of the 50 charter clauses. Among the remaining five, the clause prohibiting discrimination based on one's sexual orientation and sexual identity became the center of national attention. This clause became controversial when Mayor Park's aforementioned interview with the *San Francisco Examiner* was picked up by the Korean media. Protestants and other conservative groups criticized the charter for promoting homosexuality and staged a mass protest in City Hall.

Faced with heavy opposition, the Seoul Metropolitan Government announced that the remaining clauses of the charter had to pass unanimously. When the votes were tallied, 60 voted 'yes' and 17 voted 'no.' The Seoul Metropolitan Government then overruled the Citizens' Committee and announced that the charter had failed. The situation was exacerbated when Mayor Park revealed in a meeting with a group of Protestant Church leaders on December 1 that he does not support homosexuality. Subsequently, LGBT advocacy groups staged a mass protest in City Hall. When the Seoul Metropolitan Government cancelled all events planned for the World Human Rights Day on December 10, the Citizens' Committee independently announced the adoption of the human rights charter. Mayor Park apologized, stating that "it [the charter] is not worth pursuing if it causes social division." Shortly thereafter, the Seoul Metropolitan Government officially announced that the Seoul City Charter of Human Rights was repealed.

This incident showed the potential for LGBT to become an

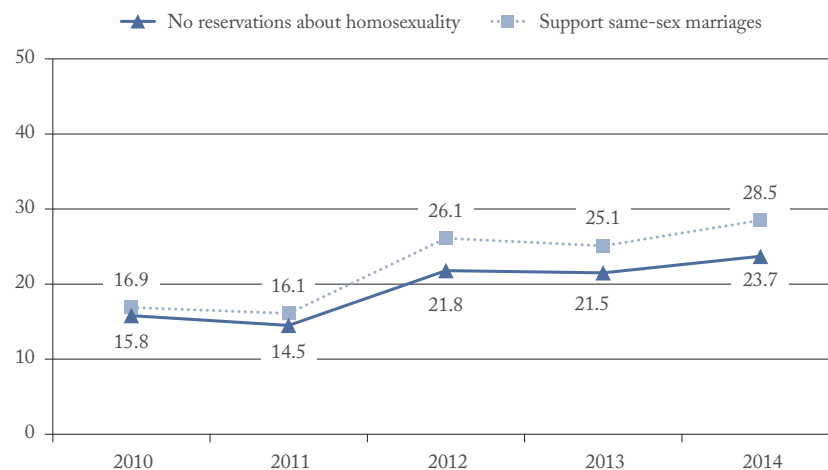
important political agenda in South Korea. At the same time, it showed just how sensitive the LGBT issue is for any politician to tackle.

South Korean Public Opinion on LGBT Issues

Attitude Toward Homosexuality and Same-Sex Marriages

Given the growing recognition of LGBT in South Korea, it is important to gauge how South Koreans understand and interpret these issues. According to the Asan Institute for Policy Studies' Annual Surveys conducted from 2010 to 2014, South Koreans have become more tolerant of homosexuality and supportive of same-sex marriages.⁶ As shown in Figure 1, the number of respondents who showed no reservations about homosexuality increased from 15.8% in 2010 to 23.7% in 2014. Concurrently, those who supported the legalization of same-sex marriages rose

Figure 1. Changing Attitude toward Homosexuality and Same-Sex Marriages (%)

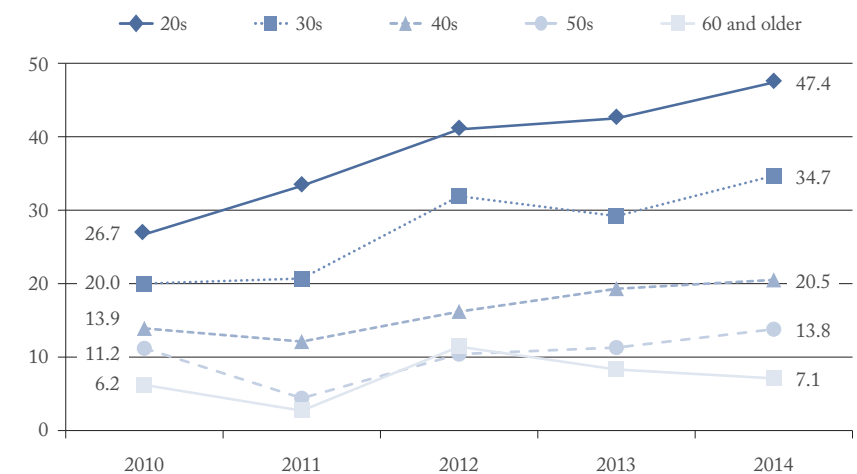


from 16.9% in 2010 to 28.5% in 2014.

An Asan Poll conducted in December 2014 demonstrated similar results.⁷ 32.8% of respondents showed open-mindedness about LGBT. The changing attitude toward LGBT was especially noticeable among younger respondents. As Figure 2 exhibits, 26.7% of respondents in their 20s were open-minded about homosexuality in 2010. This figure almost doubled in four years, reaching 47.4% in 2014. In contrast, respondents who were 50 and older did not change their views substantially over the past few years.

Younger South Koreans appeared to be more supportive of same-sex marriages as well.⁸ In 2010, 30.5% and 20.7% of respondents in their 20s and 30s, respectively, supported the legalization of same-sex marriages. In 2014, these numbers almost doubled to 60.2% and 40.4%. In contrast, 14.4% of respondents in their 50s and 6.5% of those who were 60 and older supported same-sex marriages in 2010. The numbers remained relatively

Figure 2. Tolerance of Homosexuality by Age (%)



unchanged in 2014 (50s: 14.5%, 60 and older: 8.3%).

Religion appeared to play an important role in determining respondents' attitude toward LGBT issues.⁹ 70.6% of Protestants had reservations about LGBT (23.6% answered that they did not). On the other hand, those who did not associate themselves with any religion were more accepting of LGBT (39.6% responded that they had no reservations while 48.9% said they did). Interestingly, we observed a significant disparity between Catholics and Protestants. 41.9% of Catholics expressed reservations about LGBT (49.4% indicated the opposite). Pope Francis' embrace of the LGBT community may have contributed to the Catholics' relatively open attitude.¹⁰

While the Korean society in general is yet to be more understanding of LGBT, a considerable portion of South Koreans agreed that the human rights of LGBTs were not being respected (See Figure 3). According to the Asan Institute's August 2014

Figure 3. Awareness of Human Rights Issues (%)



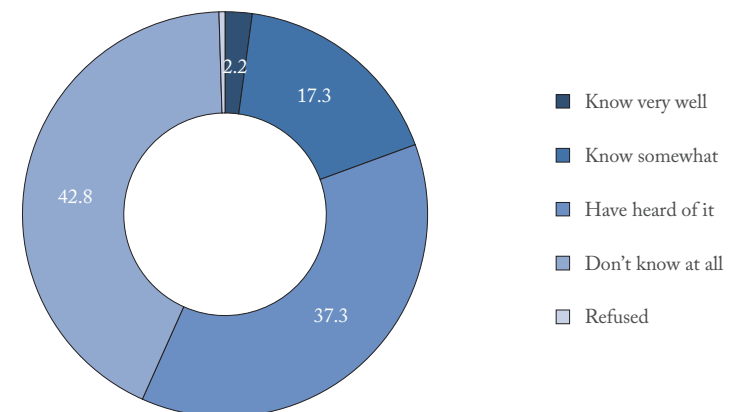
public opinion survey, only 9.6% of respondents answered that LGBT rights were being respected.¹¹ This drew stark contrast to the numbers for women (63.1%), elderly (54%), and children (52.5%).

At the same time, survey results showed that many South Koreans did not have a clear awareness of LGBT as a human rights issue, as 28.3% of respondents said that they did not know or refused to answer. This was 4-5 times the numbers for women (6.6%) and elderly (5.5%). This shows that while the South Korean public is sympathetic of the LGBT community, it is yet to have a firm stance and does not consider LGBT rights as a particularly urgent issue at this point in time.

Public Opinion on the Anti-Discrimination Law

With LGBT issues becoming more socially visible, an increasing number of advocacy groups have urged the introduction of laws that protect the rights of LGBT. The right not be discriminated against based on one's sexual orientation and sexual identity, the

Figure 4. Awareness of the Anti-Discrimination Law (%)¹²



right to start a family, and the right to legally change one's gender have been at the core of the movement so far. Despite efforts by these advocacy groups to pass important legislations, many South Koreans appear uninterested. For instance, when the 2014 Asan Poll asked South Koreans whether they were aware of the Anti-Discrimination Law, 42.8% of respondents indicated that they 'don't know the law at all,' 37.3% responded that they were 'aware of it,' 17.3% said they 'know somewhat,' and only 2.2% knew it 'very well' (See Figure 4).

As a follow up to the above question, we asked respondents (who indicated that they knew the law) what they thought about the law (See Figure 5).¹³ 46.9% of respondents approved while 33.1% disapproved the law. 20% indicated that they did not know or refused to answer. In short, the majority of those who were aware of the Anti-Discrimination Law approved the adoption of the law. But, in total, only 9.1% of South Koreans were 'somewhat' or 'very' knowledgeable of the law *and* approved its enactment.

Figure 5. Opinion on the Anti-Discrimination Law (%)¹⁴

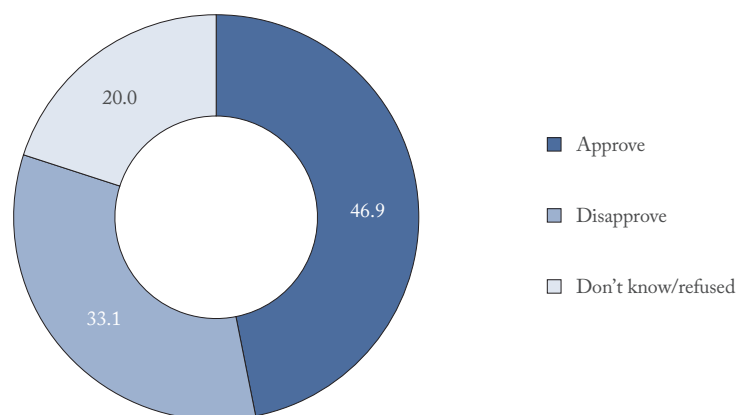
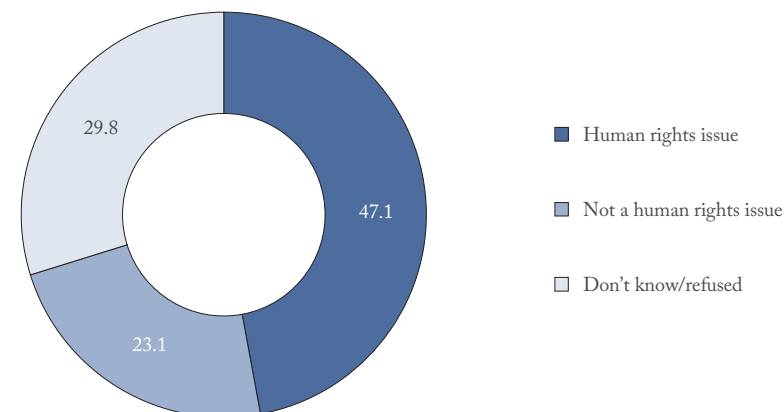


Figure 6. Are Issues Related to Sexual Minorities Fundamentally a Human Rights Issue?¹⁵



As Figure 6 shows, when we asked about LGBT rights, 47.1% agreed that they were fundamentally a human rights issue. 23.1% disagreed while 29.8% of respondents answered that they did not know or refused to answer, showing a lack of interest in the issue.

Answers to the above question diverged along age, religion, and ideological inclination (See Table 1). Younger South Koreans appeared to have a better understanding of LGBT. Almost half of those aged 40 or younger (20s: 69.9%, 30s: 51.6%, 40s: 51.1%) considered LGBT issues as human rights issues. Among them, almost 70% were in their 20s. Such findings are in line with our previous statement that the younger generation is more tolerant about homosexuality, same-sex marriages, and sexual minorities in general. But Koreans who were 50 and older had a generally different view. Only 38.0% of respondents in their 50s considered LGBT as a human rights issue. Respondents older than 60 expressed even stronger reservations (only 26.1% answered that LGBT issues were human rights issues). In addition, 33.8% and

Table 1. Are Issues Related to Sexual Minorities Fundamentally Human Rights Issues? (%)¹⁶

		Human rights issues	Not human rights issues	Don't know/refused
Total		47.1	23.1	29.8
Age	20s	69.9	15.5	14.7
	30s	51.6	22.4	25.9
	40s	51.1	23.4	25.5
	50s	38.0	28.2	33.8
	60s and older	26.1	25.6	48.3
Religion	Protestants (<i>n</i> =246)	39.9	29.6	30.5
	Catholic (<i>n</i> =82)	51.4	13.0	35.6
	Buddhist (<i>n</i> =196)	49.3	17.8	32.9
	No religion (<i>n</i> =462)	49.9	22.7	27.4
Ideological inclination	Progressive	62.5	19.5	18.0
	Moderate	47.1	21.8	31.0
	Conservative	41.9	31.5	26.6

48.3% of those in their 50s, and those who were 60 and older, respectively, answered that they did not know or refused to answer.

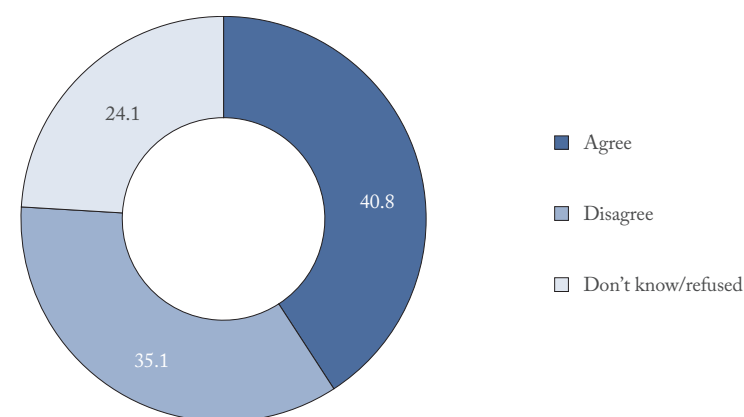
The responses diverged by religion as well. 51.4% of Catholics, 49.3% of Buddhists, and 49.9% of those with no religion viewed LGBT within the framework of human rights. However, only 39.9% of Protestants agreed with them. The number of Protestants that did not consider LGBT issues as human rights issues (29.6%) was highest among all religious groups.

A respondent's ideological inclination also appeared to play an important role. 62.5% of progressives agreed that LGBT was a human rights issue, while 41.9% of conservatives and 47.1% of

moderates answered the same. It was notable that a substantial number of moderates (31.0%) and conservatives (26.6%) did not know or refused to answer. This implies that progressives have a firmer stance on the issue of LGBT discrimination than other ideological groups.¹⁷

Public Opinion on Repealing the Human Rights Charter

We asked South Koreans how they felt about the Seoul Metropolitan Government's decision last year to repeal the Human Rights Charter.¹⁸ 40.8% of respondents answered that repealing the charter was the right thing to do, considering the social division it would have caused. On the other hand, 35.1% stated that human rights issues were non-negotiable and, therefore, the charter had to be adopted. One out of every four respondents (24.1%) answered that they did not know or refused to answer.

Figure 7. Do You Agree or Disagree with the Repeal of the Human Rights Charter?¹⁹

Politicizing LGBT Issues

Asan's December Poll revealed a noticeable disparity between progressives and conservatives. 50.8% of progressives showed open-mindedness about homosexuality while a significantly smaller 21.8% of conservatives answered the same (44.2% and 72.5% of progressives and conservatives, respectively, indicated the opposite). When asked how they would respond if they found out that their family members were LGBT, 83.6% of progressives answered that they would accept or at least make an effort to accept the LGBT family members (14.1% said they would distance themselves). On the other hand, 60.9% of conservatives said that they would accept the LGBT family members (34.7% said they would distance themselves).

Given the apparent disparity between progressives and conservatives, one may argue that LGBT rights can become a major issue that divides South Koreans along the ideological spectrum, much like the way economic democratization, unification, and national security have in the past. A number of examples in this issue brief suggest that this may be the case. Almost half of South Koreans today think that discrimination against sexual minorities is fundamentally a human rights violation. Furthermore, the younger generation has shown greater sympathy toward LGBT. As globalization and the Internet expand our access to information on the LGBT movement taking place around the world, we could see a favorable political climate developing for the LGBT movement.

However, it is worth noting that public opinions do not always determine government policies. Studies suggest that two factors are influential in the way public opinions influence legislative politics: *salience* and *preference*.²⁰ Namely, a politician actively

promotes a certain issue when the issue is deemed important and constituency preference is easily identified. On the other hand, if the issue is considered less important and constituency preference is unclear, politicians act in two different ways. First, they can promote the issue based on their personal convictions. This makes sense given their constituents' lack of interest. Second, they can choose to ignore the issue. Why invest time and effort when their constituents are not interested?

This leads us to project that LGBT is unlikely to become a salient political topic in South Korea for the foreseeable future. As seen in Asan's public opinion polls, many South Koreans are simply not interested in LGBT issues at this point in time. Economy and national security issues with North Korea will always outrank LGBT rights, which lack the appeal that politicians from either end of the ideological spectrum seek.

There is no denying that public attitude toward LGBT is improving, especially among younger South Koreans. However, public preference on the issue remains unclear, as evidenced by the large number of South Koreans who responded that they 'don't know.' As long as the political costs and benefits of politicizing the issue remain unknown, it will be difficult for any politician to take an active stance.

There are also institutional hindrances that prevent LGBT issues from being politicized. For example, 75% of South Korean congressmen are elected from their local districts. LGBT people in South Korea do not live in clusters and typically hide their identities, making it difficult to create a voting bloc that can pressure political leaders to act. Political leaders, therefore, do not have the incentive to bring LGBT issues to the political discussion. In this regard, foreign workers in South Korea who usually live in

a cluster are better positioned than LGBT people to advance their agenda.

These are some of the reasons why Mayor Park's initiative to adopt the Seoul City Charter of Human Rights carried major significance. His experience as a human rights activist and political standing as one of the frontrunners for the next presidential election provided the push that the LGBT movement lacked in the past. But his decision to reverse position and let the charter fail sent a powerful message to both the political elites and the public. For political elites, it confirmed LGBT as an issue with enormous political costs and little or no benefit. To the public, it reinforced the negative stigma that even the most progressive politician opposes homosexuality.

Quo Vadis?

LGBT issues are subjected to 'moral politics,' which often impedes rational negotiations and invites clashes of dogmatic positions. In moral politics, how one 'frames' the issue is crucial to winning the battle. As such, LGBT advocates in South Korea face an uphill battle. For example, when the Seoul City Charter of Human Rights, the Anti-Discrimination Law, and the Human Rights Education Bill were first introduced, conservatives framed these issues so that advocates were seen as promoting homosexuality. However, the Human Rights Charter and the Anti-Discrimination Law intended to prohibit discrimination, *not* promote homosexuality. In fact, the Human Rights Education Bill did not even contain any reference to sexual minorities. Nonetheless, the conservatives were able to frame the issue to their advantage, forcing a prominent political elite such as Mayor Park Won-soon to renege on his commitment.

Given the political climate in South Korea, how can LGBT become politically relevant? The first step is to gain public empathy. But obtaining public empathy is impossible without raising public awareness. As Asan's survey results show, many South Koreans fail to grasp the importance of LGBT rights and are unaware of the violations taking place within the community. When more South Koreans recognize that LGBT people are being disrespected and discriminated against, they can help transform the issue into a critical social and political topic that merits urgency and attention. LGBT activists can achieve this if they frame the issue within the universal context of *anti-discrimination* and *human dignity*, rather than seek *privileges* for the LGBT people. Only then will they have a fighting chance, if any.

Survey Methodology

Asan Annual Surveys

2010

Sample size: 2,000 respondents over the age of 19

Margin of error: +2.2% at the 95% confidence level

Survey method: Mixed-Mode Survey employing RDD for mobile phones and online survey

Period: August 16 – September 17, 2010

Organization: Media Research

2011

Sample size: 2,000 respondents over the age of 19

Margin of error: +2.2% at the 95% confidence level

Survey method: Mixed-Mode Survey employing RDD for mobile and landline telephones

Period: August 26 – October 4, 2011

Organization: EmBrain

2012

Sample size: 1,500 respondents over the age of 19

Margin of error: +2.5% at the 95% confidence level

Survey method: RDD for mobile and landline telephones and online survey

Period: September 24 – November 1, 2014

Organization: Media Research

2013

Sample size: 1,500 respondents over the age of 19

Margin of error: +2.5% at the 95% confidence level

Survey method: RDD for mobile and landline telephones and online survey

Period: September 4 – September 27, 2013

Organization: Media Research

2014

Sample size: 1,500 respondents over the age of 19

Margin of error: +2.5% at the 95% confidence level

Survey method: RDD for mobile and landline telephones and online survey

Period: September 1 – September 17, 2014

Organization: Media Research

Asan Daily Poll

Sample size: 1,000 respondents over the age of 19

Margin of error: +3.1% at the 95% confidence level

Survey method: RDD for mobile and landline telephones

Period: See report for specific dates of surveys cited

Organization: Research & Research

1. LGBT is an acronym for Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender.
2. Joel P. Engardio, "Seoul Mayor Park Won-soon wants same-sex marriage in Korea as first in Asia," *The San Francisco Examiner*, 12 October 2014, <http://www.sfexaminer.com/sanfrancisco/seoul-mayor-park-wonsoon-wants-same-sex-marriage-in-korea-as-first-in-asia/Content?oid=2908905>.
3. The Saenuri Party is the ruling party.
4. On the contrary, the education bill does not contain information about allowing or supporting homosexuality. The goal of this bill was to follow the examples of other democratic countries that mandate such education to government employees.
5. Civilian representatives were picked randomly through a draw regardless of age, gender, and residence.
6. Asan Annual Surveys (2010-2014). Two questions were asked to measure the level of reservations that South Koreans have about homosexuality and the support for same-sex marriages. First, we asked respondents, "How do you feel about homosexuality?" They were given four choices: 1) No reservations at all; 2) No reservations in general; 3) Have some reservations; and 4) Have great reservations. Second, we asked respondents, "What do you think about the legalization of same-sex marriages?" They were given four choices: 1) Very much agree; 2) Somewhat agree; 3) Somewhat disagree; and 4) Very much disagree.
7. Asan Poll (December 6-9, 2014). We asked respondents, "How do you feel about lesbian, gay, bisexual, and transgender?" They were given four choices: 1) No reservations at all; 2) No reservations in general; 3) Have some reservations; and 4) Have great reservations.
8. A graphical analysis of the results on same-sex marriages is not included in this issue brief.
9. Oppositions to the Anti-Discrimination Law come from Protestant groups centered around the church. These groups include the National Assembly Missionary Alliance, the National Assembly Morning Prayer Group, the World Holy City Movement, and the Christian Public Policy Consultation Association. In August 2013, the National Assembly Morning Prayer Group organized a special task force committee to prevent the introduction of the Anti-Discrimination Law. Leading the National Assembly Morning Prayer Group at the time was Mr. Hwang Woo-yeo, the current minister of education and deputy prime minister for social affairs.
10. "Gay Rights Groups Hail New Catholic Tone," *The New York Times*, 10 October 2014, <http://www.nytimes.com/aponline/2014/10/10/world/europe/ap-eu-rel-vatican-family.html>.
11. Asan Daily Poll (August 29-31, 2014). We asked respondents, "Do you think the human rights of the following groups are being respected?" They were given four choices: 1) Very much respected; 2) Somewhat respected; 3) Not respected very much; and 4) Not respected at all. Groups included LGBT, foreign workers, North Korean defectors, immigrant women, the disabled, children, elderly, and women.
12. Asan Poll (December 6-9, 2014). We asked respondents, "Have you heard of the law that prohibits discrimination based on one's sexual orientation?" They were given four choices: 1) Know very well; 2) Know somewhat well; 3) Have heard of it; and 4) Don't know at all.
13. We asked respondents, "What do you think about the anti-discrimination law?" They were given four choices: 1) Very much approve; 2) Approve somewhat; 3) Disapprove somewhat; and 4) Very much disapprove.
14. Asan Poll (December 6-9, 2014).
15. Asan Poll (December 6-9, 2014).
16. Asan Poll (December 6-9, 2014).
17. We measured the ideological inclination of the respondents by asking them the following question, "From 0 to 10 (0 being most progressive and 10 being most conservative), how would you rank your ideological inclination?" This question was asked pertaining to political, economic, and social issues. Therefore, we acknowledge that there is an inherent danger in using this result to examine the LGBT issue.
18. We asked respondents the following question, "Mayor Park Won-soon's initiative to adopt a human rights charter was repealed recently. Which of the following statements do you most agree with?" They were given two choices: 1) Agree with the repeal because of the social division it would cause; and 2) Disagree with the repeal because human rights are non-negotiable.
19. Asan Poll (December 6-9, 2014).
20. Jeffrey R. Lax and Justin H. Phillips, 2009, "Gay rights in the States: Public Opinion and Policy Responsiveness," *American Political Science Review*, 103(3): 367-386.; Donald P. Haider-Markel and Kenneth J. Meier, 1996, "The Politics of Gay and Lesbian Rights: Expanding the Scope of the Conflict," *The Journal of Politics*, 58(2): 332-349.



Bong Youngshik is a Senior Research Fellow 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 Jiyeon 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.



John J. Lee is a Research Associate in the Center for Foreign Policy and National Security at the Asan Institute for Policy Studies. Mr. Lee is also a member of the Young Leaders Program at Pacific Forum CSIS and is a regular contributor to Asan Sideview. His research interests include Northeast Asian security, US foreign policy, political issues related to North Korea, and economic sanctions. He received his B.A. in Government from Dartmouth College and M.A. in International Studies from Yonsei University Graduate School of International Studies (GSIS).



Kang Chungku is a Senior Research Associate in the Public Opinion Studies Center at the Asan Institute for Policy Studies. Prior to joining the Asan Institute, he was a research assistant at the Korea Dialogue Academy in Seoul. He earned both an M.A. in Sociology and a B.A. in English at Korea University. His research interests include quantitative research methods, survey design, and statistical data analysis.

APR. 6, 2015
ISSUE BRIEF 2015-05

북한의 사이버 공격과 위협에 대한 우리의 대응 - 2014년 11월 소니(Sony) 사건의 교훈 -

신창훈 연구위원
아산정책연구원

1. 머리말

지난 3월 31일 정부는 북한의 사이버공격과 사이버전의 위협에 대응하기 위해 청와대 국가안보실에 사이버안보비서관을 신설하겠다고 발표했다. 또 오는 5월 경 ‘사이버 국가안보전략(National Cyber Security Strategy)’이 발표될 것이라 관측도 나오고 있다.

정부의 이러한 움직임은 우리가 잘 인식하지 못하는 북한의 사이버공격이나 사이버전 위협에 대비해 인적·전략적 측면을 갖춘 사이버 정책을 마련한다는 의미여서 환영할 만하다.

최근 미국은 북한의 소니픽쳐스엔터테인먼트사(이하 소니) 사이버 공격에 대응하는 조치를 발표했다. 이런 미국의 사례에 비추어 한국 사이버안보비서관의 바람직한 역할 설정과 효율적이고 지속 가능한 사이버안보

정책과 전략 수립을 위해 아래 5가지 요소를 고려할 것이 요구된다.

첫째, 남북의 사이버 성숙도와 의존성의 차이로 발생하는 비대칭적 취약점을 보완하기 위해 사이버 방어력을 최대한 강화할 것.

둘째, 사이버 방어력 강화와 병행해 억지(deterrence)전략을 마련하고 사이버전과 관련한 명확한 교리(doctrine)와 태세(posture)를 확립해 공개할 것.

셋째, 사이버 국가안보 전략은 억지력 향상에 더해 복원력(resilience)을 강화하는 전략도 반드시 담을 것.

넷째, 새로 임명될 사이버안보비서관은 기술적 방어 능력 향상은 물론 사이버전략에 관한 명확한 입장과 비전도 제시할 것.

다섯째, 청와대 국가안보실은 사이버전과 관련, 비전통안보(non-traditional security)라는 전략적 담론 차원의 논의를 펴면서 대비책을 마련할 것.

2. 현실적 위협이 된 북한의 사이버공격·사이버전¹

2013년 3월 20일 오후 2시경 KBS, MBC, YTN 등 주요 방송사는 물론 농협, 신한은행 등 금융기관의 대부분 컴퓨터가 일시에 작동을 멈췄다. 마스터부트레코드(MBR)²가 파괴돼 재부팅 되지 않고, 볼륨부트레코드(VBR)³도 파괴돼 복구가 불가능해지는 등 전산망이 대대적으로 마비가 되는 사태가 벌어졌다.

총 32,000여 대의 컴퓨터를 포함한 전산망이 파괴되는 등 이로 인한 피해액이 무려 8,600억 원 이상으로 추정되고 있다.⁴ 4월 10일 정부는 “북한의 정찰총국 소행으로 추정한다”는 조사결과를 발표했다. 피해규모 뿐 아니라 속수무책으로 당한 현실을 반영하듯 ‘3.20 전산대란’, ‘3.20 전산

망 마비 사태’ 혹은 ‘3.20 사이버테러’ 같은 표현이 등장했다. 나아가 ‘다크서울 공격(DarkSeoul attack)’이라는 별칭까지 얻게 됐다. 언론은 사태 1주년과 2주년을 맞는 작년과 올해 3월 20일을 전후로 비중 있게 사태를 재조명했고 국회 연구소 등은 공개회의도 열었다.

그런데 이런 보도와 행사에는 정작 국민이 궁금하게 여기는 중요한 물음은 빠져 있었다. 바로 ‘2013년 3월 20일의 북한 공격에 정부는 어떤 대응 조치를 취했는가’라는 질문이다.

2013년 3월 20일부터 북한의 사이버공격은 단순한 가능성을 넘어 안보는 물론 우리의 사이버공간을 겨냥하는 구체적이고 현실적인 위협이 됐다. 이 공격은 북한 추종 세력의 자발적 행위가 아니라 북한의 사이버부대가 우리의 금융기관과 방송사를 공격한 사건이었다. 단순한 DDoS(분산형서비스거부) 공격으로 해당 웹사이트의 작동을 일시적으로 중단시킨 것이 아니라 추정치가 8,600억 원 규모인 대형 피해를 발생시켰다는 점에서 파멸적이고 파괴적인 공격행위였다.

그런데도 북한에 어떠한 보복조치를 취했는지 정부는 전혀 공개하지 않고 있다. 보복조치를 했지만 밝히는 것이 적절치 못하다고 주장할 수도 있다. 우리의 방어력을 보강하는 등 내실을 다지는 게 더 중요하지 보복이 필요하지 않다고 할 수도 있다. 다 일리가 있지만 남북의 사이버전(cyber warfare)에 나타나는 비대칭성에 대한 이해를 바탕으로 한 대책과 전술 및 전략은 물론 억지력도 함께 고려하지 않은 이들의 견해가 설득력이 있을지는 의문이다.

3. 남북한 사이버 환경 및 사이버전 능력의 비대칭성

북한의 사이버공격·사이버전에 대한 지속 가능하면서도 효율적인 대

정책은 남북의 사이버 환경과 사이버전 수행 능력에 대한 정확한 평가에서 출발해야 한다. 평가에 기초가 되는 자료와 지식은 상당히 많이 공개돼 있다. 정책 제언이라는 목적에 한정해 공개자료를 기초로 평가와 관련된 몇 가지 결론을 내리면 다음과 같다.

첫째, 한국의 사이버 환경은 민간(산업계)과 정부·공공 영역이 분리돼 있지만 북한은 그렇지 않다. 북한의 경우 사이버공간을 소유하고 운영하는 주체는 국가, 즉 정부이기 때문에 모든 사이버 환경은 철저히 중앙집권화된 계획과 통제하에 놓여 있다.

이는 정책의 효율성에 큰 차이를 발생시킨다. 한국은 일관성 있는 사이버안보 정책의 수립을 위해 민간과 공공 영역이 협력해야 하므로 시간이 걸리고 비용이 들어간다. 이런 상황은 위기 때 신속한 대응을 하는 데 걸림돌이 될 수 있다. 그러나 북한은 어떤 위기에서도 신속히 대응할 수 있을 뿐 아니라 협력과 대화를 위한 비용도 들지 않는다. 이런 사이버 환경의 차이는 사이버공격·사이버전 수행의 비대칭성을 만드는 원인이 된다.

둘째, 사이버 환경의 차이는 비대칭적 취약성(asymmetric vulnerabilities)을 발생시켜 공격 유혹을 강하게 유발한다는 점에 주목해야 한다. 비대칭적 사이버 환경은 2014년 4월 호주전략정책연구원(Australian Strategic Policy Institute, ASPI)이 발표한 보고서⁵의 사이버 성숙도(cyber maturity)라는 지표에 잘 나타나 있다. 보고서는 사이버 성숙도라는 지표를 산출하기 위해 1) 거버넌스, 2) 군(military), 3) 디지털 경제 및 사업, 4) 사회적 참여를 수치화 해 평가하는 방식을 취했는데 이에 따른 남북의 사이버 성숙도 지표는 <표 1>과 같다.⁶

<표 1>에 따르면 남북한은 ‘디지털 경제 및 사업 분야’와 ‘사회적 참여’의 하부 요소인 ‘인터넷 연결도’에서 차이가 크다. 이처럼 경제적 측면을 비롯해 여러 면에서 차이가 큰데도 사이버공간에서의 군(military)

표 1. 남북한의 사이버 성숙도

		한국	북한
1. 거버넌스	조직구조	7	3
	입법	6	1
	국제적 참여	7	2
	사이버 안보 지원 서비스	8	0
2. 군	사이버 공간에서 군의 역할	7	7
3. 디지털 경제 및 사업	정부-비즈니스 대화	8	1
	디지털 경제	8	2
4. 사회적 참여	대중의 인지도	9	1
	인터넷 연결도	9	1
총점	가중치를 둔 총점	75.5	20.7

역할에는 양측의 차이가 전혀 없다는 점은 정책 대안을 마련하는 데 반드시 주목해야 할 대목이다.

북한은 디지털경제의 발전에는 큰 관심이 없으며 민심 이탈을 막기 위해 바깥 세상과의 인터넷 연결을 차단하고 자유로운 정보의 유입을 계획적으로 막고 있지만 군사적 목적으로는 사이버 공간을 적극 활용하고 있다.

북한은 남북의 현저한 비대칭성을 중요한 대남 공격포인트로 인식할 것이다. 사이버공격·사이버전으로 갈등이 고조될수록 사이버공간에서 우리의 피해는 기하급수적으로 증가하지만 북한의 피해는 제한적일 수밖에

에 없다. 남북의 공격과 방어가 사이버공간에만 떨어진다면 북한으로서는 잃을 것이 없는 승리의 공간인 셈이다. 사이버공간은 평소 우리의 전략적 자산이지만 방치하면 전시에는 엄청난 취약점이 돼 북한은 목적 달성을 위해 작전을 펼치고 협박하기 쉬운 공간으로 간주, 집요하게 공격해 올 것이다.

셋째, 디지털 경제규모와 인터넷 연결의 차이로 만들어진 비대칭적 취약점은 우리의 사이버전 능력을 현저하게 떨어뜨리는 요인이 되고 있다. 남북 간의 사이버전 능력을 비교하는 자료를 찾기 곤란하지만 단순한 지표를 활용해 주요국 간을 비교하는 공개 자료는 있다. 이 중 가장 단순하고 흥미로운 Clarke와 Knake의 비교 표를 제시하면 <표 2>와 같다.⁷

표 2. 각국의 사이버전 능력 비교

	사이버 공격	사이버 의존성	사이버 방어	총점
미국	8	2	1	11
러시아	7	5	4	16
중국	5	4	6	15
이란	4	5	3	12
북한	2	9	7	18

<표 2>에서는 사이버 의존성이 낮을수록 점수가 높게 표시되는데 이는 사이버전 능력이 강하다는 의미다. 이들은 사이버전 능력을 1) 공격, 2) 의존성, 3) 방어 세 범주만으로 평가했기 때문에 단순한 평가라는 비판을 받는다. 그러나 사이버 의존성이 낮은 북한이 사이버전 능력은 오히려 높게 평가되기 때문에 북한은 전 세계 유력 저널리스트들이 관심을 끄는 대

상이 됐다. 사이버 의존성을 과대 평가하는 측면은 있지만 이 문제는 사이버전략 구축에서 반드시 고려해야 할 중요한 요소임을 보여준다.

4. 소니 해킹사건과 미국의 대응(보복)조치가 주는 교훈

2014년 11월 24일 소니사 직원들의 컴퓨터 화면에 붉은 해골과 함께 회사 정보를 유출하겠다는 경고 메시지가 팝업으로 떴다. 이 사이버공격은 시스템을 파괴하고 개인 정보를 빼갔을 뿐 아니라 미개봉 영화 파일도 유출해 실질적인 경제적 피해를 일으켰다.⁸ 소니라는 민간회사에 대한 공격이었지만 ‘북한 소행’이라는 FBI의 발표 직후 오바마 미 대통령은 이를 ‘사이버 파괴주의(cyber vandalism)’로 규정하고 “미국이 선택하는 장소와 시간 및 방법에 따라 비례적으로 대응하겠다”라고 천명했다. 소니 사건과 이에 대한 미국의 대응은 ‘앞으로 있을지 모를’ 북한의 사이버공격에 우리가 어떻게 대처해야 하는지에 대해 교훈을 주고 있는데 이 중 우선 몇 가지를 소개하면 다음과 같다.

(1) 소니 사건의 교훈

소니 사건은 북한의 김정은을 희화하고 암살 계획도 보여주는 코미디 영화 ‘더 인터뷰(The Interview)’에 대한 보복이라고 단순화하기엔 결과가 너무 심각하고 엄중했다. 소니에 1,500만 달러(약 165억 원)로 추정되는 경제적 손해를 입힌 파괴적 공격이었다.⁹ 이번 공격은 향후 북한의 사이버공격·사이버전 전개와 관련해 다음과 같은 중요한 방향을 시사한다.

첫째, 전시가 아닌 평시에 발생한 파괴적 행위로 공격 방식이 꾸준히 진화하고 있음을 보여준다. 전시 사이버공격의 양상은 이미 다양한 형태로 공개됐다. 그러나 평시에 발생하는 대다수 사이버공격과 사이버전은

전모를 전혀 보여주지 않는 시범(trial run)에 불과했다. 예를 들어 보통 평시에 사이버공격·사이버전을 하는 국가들은 단순한 DDoS 공격으로 타깃 사이트의 작동을 일시 중지시키는 선에 그쳤다. 2007년 에스토니아, 2008년 조지아에 대한 러시아의 사이버공격처럼 며칠에 걸쳐 대대적으로 DDoS 공격을 한 사례도 있다. 그러나 이 경우에도 ‘산출 가능한 경제적 피해’를 야기하는 직접적이며 파괴적인 공격은 아니었다. 사실 전시가 아닌 평시에는 DDoS 공격만으로 존재감을 드러내는 소위 전시효과(demonstration effect)를 충분히 거둘 수 있다. 그런 점에서 소니사에 대한 공격은 사이버공격·사이버전의 능력을 과시하는 정도를 넘어 정치적 목적에 따른 것이란 평가가 가능하다.

북한도 사이버전 초기에는 전시효과를 염두에 둔 듯한 DDoS 공격을 했다. 그 단적인 예가 바로 2009년 7월에 한국과 미국에서 발생한 DDoS 공격이었다. 2009년 5월 북한은 2차 핵실험을 했고, 같은 해 7월 4일 미국 독립 기념일에는 미사일 7발을 발사했다. 그런데 7월 4일부터 9일까지 3차례에 걸쳐 미국 정부와 한국에 대대적인 사이버 공격이 발생했다는 사실은 많이 알려져 있지 않다. 7월 4일의 DDoS 공격은 미 백악관과 펜타곤이 주 타깃이었다.¹⁰ 일련의 치밀한 행동계획을 통해 전시효과를 극대화한 것이다. 그런데 2013년 3월 20일 공격 때는 파괴적 행위가 크게 늘더니 2014년 소니 사건에서는 지적재산을 유출하는 행위까지 저질렀다.

둘째, 공격대상이 민간으로 무차별하게 확대됐다. 북한이 사이버 공격을 자제해야 하는 타깃 목록을 보유하고 있지 않음을 의미한다. 2009년 사이버공격의 대상은 미국의 경우 백악관, 펜타곤 등 정부 사이트였다. 2013년 3월 한국에 대한 사이버공격의 대상은 기간방송사와 금융기관 등 국가의 중요한 인프라¹¹로 사실상 정부가 타깃이었다. 그런데 2014년의

대상인 소니사는 정부도 중요 인프라도 아닌 민간회사였다. 이는 북한이 평시에도 민간을 공격 대상에서 배제하지 않는다는 뜻이다.

사이버공격과 사이버전 능력을 갖춘 국가들은 긴장의 확산을 막기 위해 소위 ‘유보적 공격대상(withhold target set)’을 사전에 설정, 공격을 자제하고 평시에는 특히 더 엄격하게 금한다. 그 대상엔 앞서 예로 든 중요 인프라와 민간인이 포함된다. 이런 대상이 공격을 받으면 단호히 보복하고 특히 중요 인프라를 공격하면 이를 국가 차원의 전쟁 행위로 간주한다는 지침도 갖고 있다.

한편 전쟁법이 적용되는 전시에는 국제관습법인 차별주의가 적용되는 데 이에 따르면 민간에 대한 공격은 금지된다. 지침에 불과하지만 ‘탈린 매뉴얼(Tallinn manual)’의 Rule 37도 민간에 대한 사이버공격을 금지하고 있다.¹² 북한이 2010년 11월의 연평도 포격이 민간인을 의도적으로 공격한 것이 아니라고 발뺌해도 2013년 3월 20일의 공격에 이어 발생한 소니 사건은 민간을 의도적으로 공격한 것이란 점에서 북한이 관련 국제규범을 모두 무시하는 것은 물론 유보적 공격 대상도 설정하지 않고 있음을 재확인해준다.

(2) 미국 대응(보복)조치의 교훈

첫째, 미국 정부는 소니 사건에서 행위의 귀속(attribution)문제를 신중히 확인한 다음 곧바로 엄중한 대응(보복)조치를 취하겠다고 발표했다. 우선 사건 20여 일 만에 FBI는 북한에 책임이 있다는 발표부터 했다.¹³ 이러한 귀속 가능성 발표 직후 오바마 대통령은 CNN방송과의 인터뷰에서 “미국이 선택하는 장소와 시간 및 방법에 따라 비례적으로 대응할 것”이라고 말했다.¹⁴ 이를 두고 일부 전문가들은 “미국이 자위권을 행사한 것”이라고 했지만 이는 잘못된 평가다. 민간회사에 대한 사이버 공격

은 국가에 대한 무력공격과 달리 자위권으로 대응할 수 없기 때문이다. 국제법상으로도 자국민보호를 위해서 자위권 개념을 원용할 수 없다. 미국의 조치를 ‘군이’ 국제법적 관점에서 보면 자국민의 권리 침해를 구제하는 대응조치나 보복조치에 해당한다.

둘째, 오바마 대통령은 북한의 사이버공격이 전쟁 행위가 아니라는 점도 분명히 했다. 영화 상영을 막을 목적으로 사이버공격을 감행했다하더라도 이는 미연방수정헌법이 최고의 덕목으로 여기는 표현의 자유를 침해하기 때문에 미국의 가치를 훼손하는 행위임에는 분명하다. 그러나 공격 대상이 국가나 국가 기간산업, 중요 인프라도 아닌 민간회사라는 점은 전쟁행위로 볼 여지를 주지 않는다. 오바마 대통령은 사이버테러(cyber terror)라는 용어도 쓰지 않았고 사이버 파괴주의라는 새로운 용어를 사용했다. 이는 미국 정부의 신중한 태도를 반영한다. 테러와 관련한 국제조약은 14개나 있지만 ‘국가 간에 합의된 테러에 대한 정의’는 없다. 또 14개 조약 모두 테러 행위의 주체를 비국가행위자(non-State actor)로 한정할 뿐 국가는 포함시키지 않는다. 이는 국제법상 국가테러리즘(state terrorism)이라는 개념이 존재하지 않는다는 의미다. 국가는 ‘국가지원테러(state-sponsored terrorism)’라는 개념으로만 다뤄지며 따라서 테러지원국이라는 비난만 받을 수 있다. 북한이 사이버 공격을 해도 국제법에 따르면 국가테러리즘이 성립하지 않기 때문에 테러행위라고 비난할 수 없다. 그러나 한국의 헌법은 북한을 반국가단체나 테러집단으로 규정하고 있으므로 북한의 사이버공격으로 납북 민간에 공포심이 야기되면 북한을 사이버테러의 주체로 꼽아도 무방하다. 그러나 다른 나라에 이를 주장하고 설명할 때는 용어에 주의할 필요가 있다.

셋째, 이번 미국정부의 대응은 공공-민간 파트너십(public-private partnership)이 원활하게 이뤄졌음을 보여주는 대표적 사례다. 사태 초기

에 소니는 협박에 굴복, 영화 배포와 상영 계획을 취소했지만 오바마 대통령이 유감을 표시하자 이를 철회했다. 이는 민관이 적절한 대화를 통해 공동 대응한 좋은 사례로 꼽힐 수 있을 것이다. 그리고 이러한 민-관 파트너십은 비슷한 사이버환경과 법제를 가진 우리에게도 위기에 대응하거나 사이버 공격을 억지하는 데도 중요한 선례가 될 수 있다.

넷째, 공격행위의 귀속문제를 확정하는 데 한미공조가 한 몫 했다. FBI는 “북한에 책임이 있다”고 발표하면서 공격에 동원된 수단이 2013년 3월 한국의 은행과 미디어에 대한 공격 당시와 유사하다고 지적했다. 수사단계에서 한미 간에 디지털 증거와 관련한 원활한 사법공조가 이뤄졌음을 암시한다. 다만 우리에게는 다소 부담이 되는 측면도 존재한다. 필자는 앞에서 2013년 3월 20일의 공격을 북한 소행으로 규정한 우리 정부가 무슨 대응 조치를 했는지 알 수 없다고 지적했는데, FBI가 ‘북한의 3월 20일 사이버 공격’을 재확인함으로써 ‘한국 정부는 앞으로 북한에 대해 어떤 조치를 취할 것인가’라는 의문을 거듭 갖게 만들었다.

다섯째, 미국은 2015년 1월 2일 북한 무기산업에 대한 금융제재 조치를 발표하면서 ‘보복의 첫 조치(first step in retaliation)’라고 표현했다.¹⁵ 2014년 12월 23일 이후 며칠간 북한의 인터넷망이 마비되거나 불안정해지는 일이 벌어졌고 12월 27일 저녁에는 3G 이동통신망이 4시간 이상 완전 마비되거나 불통 상태가 됐다. 미국의 ‘동일 보복 조치(retaliation in kind)’에 따른 사태로 보였지만 미 정부는 이를 공식 확인해 주지 않았다.

금융 제재는 사이버상의 ‘동일 보복 조치’와 성격이 다른 별도의 교차보복조치(cross-retaliation)로 보인다. 이는 북한의 열악한 인터넷 상황과 사이버 의존성을 감안할 경우 북한의 사이버공간에 취해지는 동일 보복조치는 효율적이지 못하고 제한적이기 때문에 다른 종류의 보복조치인 교차보복조치가 고려된 것이다.

여섯째, 미국은 ‘사상 최초로 미국 영토에서 벌어진 파괴적 사이버공격’이라는 위기 의식에 기초해 ‘단호하고 즉각적인’ 조치를 취했다. 이 같은 ‘단호함과 즉각성’은 억지력의 바탕이 되기도 한다. 위기의식은 2015년 2월 26일 미국 국가정보국 제임스 클래퍼 국장의 상원 증언에 잘 나타나 있다. 그는 “2014년은 다른 나라가 주도하는 파괴적 사이버 공격이 미국 영토에서 벌어진 최초의 해”라면서 이란의 2014년 2월 Las Vegas Sands Casino사 공격과 북한의 11월 소니 공격을 예로 들었다.¹⁶ 여기엔 아마도 2009년 북한의 미 정부사이트 DDoS 공격 때 ‘파괴적 공격도 아니고 귀속문제도 확정할 수 없다’는 이유로 강력히 대응하지 못한 데 대한 전략적 고려가 반영돼 있다고 볼 수 있다. 자국 영토 내에 벌어진 외국의 파괴적 사이버 공격으로 자국 민간 기업이 피해를 입은 사태로 국민 보호에 철저한 나라로 여겨졌던 미국의 자존심은 바닥으로 떨어진 상태였다. 급기야 4월 1일 오바마 대통령은 사이버 공격을 국가안보에 심각한 위협을 초래하는 국가비상상황으로 규정하고 사이버 범죄 주체에 대해 미국 내 자산동결 등 경제제재 조치를 취할 수 있는 행정명령에도 서명했다.¹⁷ 2009년 단호하고 즉각적인 대응(보복)이 억지와 연결돼 있음을 간과한 미국은 2014년 큰 대가를 치른 셈이다.

5. 우리 정부에 대한 정책 제언

사이버공격을 100% 완벽하게 방어할 수는 없다. 이점을 고려해 Clarke와 Knake가 언급한 사이버전 능력의 세 가지 구성 요소인 ‘공격력·방어력·의존성’을 중심으로 정부에 다음과 같은 제언을 한다.

첫째, 남북의 사이버 성숙도와 의존성의 차이로 발생하는 비대칭적 취약점을 보완하고 북한이 사이버공격을 하려는 유혹을 못 품게 하려면 가

장 먼저 사이버 방어력을 최대한 강화해야 한다. 공격력을 키우는 방식으로 사이버전 능력을 향상하려면 남북 간의 ‘사이버 긴장’을 충분히 통제할 수 있을 만큼 압도적인 공격력을 가져야 하는데 그게 어렵기 때문이다.

북한의 사이버공격으로 긴장이 고조되면 우리의 사이버 대응 공격만론 상황을 종결할 수 없다. 북한의 사이버 인프라와 사이버 환경은 아주 열악하며 외국 네트워크와 연결도 잘 안 돼 있고, 국가가 망을 소유하고 운영하기 때문에 한국이 1차 대응 공격을 해도 북한은 즉시 외부와의 연결을 차단해 피해를 최소화할 수 있기 때문이다.

그러나 한국은 그렇게 할 수 없다. 디지털경제가 활성화된 우리 사회가 사이버 의존성을 줄이는 것은 시대의 흐름에도 역행해 거의 불가능할 뿐 아니라 경제에도 커다란 타격이 온다. 결국 북한의 사이버전 능력이나 사이버공격에 대한 최선의 대응은 방어력을 높이는 것 뿐이다. 비대칭적 취약성 때문에 한국이 상황을 통제할 수 없는 상황에서 공격력을 강화하면 오히려 북한의 공격을 유도할 수도 있다.

둘째, 사이버 방어력 강화와 병행해 억지전략을 마련해야 하며 사이버전과 관련한 명확한 교리와 태세도 확립해 공개해야 한다. 오는 5월에 발표될 것으로 보이는 사이버 국가안보전략은 이 점을 분명하게 제시해야 한다. 북한이 1차 공격을 할 경우 우리가 선택할 보복 조치를 명확히 밝혀야 억지력은 확충된다.

셋째, 억지력 향상에 더해 복원력을 강화하는 전략도 사이버 국가안보 전략에 반드시 담겨야 한다. 사이버공격을 100% 막기 어렵기 때문에 공격으로 인한 피해를 얼마나 빠르고 원활하게 복구할 수 있는지도 매우 중요하다. 경제적 피해가 가장 큰 관심사인 민간부문에는 복원력이 매우 중요한 쟁점이므로 명확한 입장과 비전을 제시하면 민간의 신뢰를 얻는데

도 보탬이 된다. 결국 우리의 대북 사이버전 대응력은 방어력, 억지력과 복원력에 있음을 염두에 두고 사이버 국가안보전략은 이 세 요소를 어떻게 증강할 것인지에 대한 로드맵을 보여주는 것이 돼야 한다.

넷째, 새로 임명될 사이버안보비서관은 기술적 방어 능력 향상은 물론 사이버전략에 관한 명확한 입장과 비전도 제시해야 한다. 관련 국제규범을 발전시키는 데도 적극 참여해야 하며 전략 개발을 총괄해야 한다. 민-관 파트너십 형성을 위해 민간과의 대화에도 시간을 많이 할애하는 전략적 마인드를 가져야 한다. 국제공조도 매우 중요하기 때문에 국제적 감각도 갖추어야 한다. 이런 인사를 구하기 힘들면 어느 한쪽이라도 제대로 갖춘 인사를 임명한 뒤 시간을 두고 두 덕목을 모두 갖추 수 있게 기다려주고 또 이를 위해 투자해야 한다.

다섯째, 청와대 국가안보실은 사이버전과 관련, 비전통안보라는 전략적 담론 차원의 논의를 하면서 대비책을 마련해야 한다. 사이버공간이 약점이 아니라 장점이 될 수 있게 해야 하며 사이버안보를 군사적으로만 접근하지 말고 인간안보(human security)차원에서 운용할 수 있는 계획을 마련해야 한다. 예를 들어 인간안보와 관련된 인권문제 역시 사이버공간에서 활용될 수 있다.

1. 사이버안보(cyber security)와 관련해서는 행위와 침해유형 등에 따라 여러 가지로 구분해 볼 수 있는데, 사이버심리전, 사이버첩보(cyber espionage), 사이버범죄(cyber crime), 사이버테러(cyber terror)와 사이버전(cyber warfare) 등이 있다. 이 글은 국가전체에 단계에 이르는 공격(state-level attack)을 일컫는 사이버전과 거기에는 미치지 못하는 사이버공격에 집중해서 논의하고자 한다.
2. 마스터부트레코드란 운영체제가 어디에 어떻게 위치해 있는지를 식별하여 컴퓨터의 주기억 장치에 적재될 수 있도록 하기 위한 정보를 의미한다.
3. 볼륨부트레코드는 NTFS 구조에서 가장 앞부분에 위치하는 영역으로 파티션되지 않은 장치의 시동 섹터이다.
4. KAIST 정보보호대학원 임채호, 김명철 교수 등이 계산한 것으로 시스템 복구 비용, 매출이익 손실, 생산효율 저하 등 직접 피해액은 1,361억 원으로 조사됐고, 사이버 테러 예방을 위한 투자비용 등 간접 피해액은 6,600만 원, 이미지 손상, 신뢰도 하락, 주가 하락, 법적 보상 등 잠재적 피해액은 7,310억 원으로 집계된 바 있다. 중앙SUNDAY, “피해액 8,672억 ... 정부 민간 컨트론타워 구축 시급” (2013.9.7) 참조. <http://sunday.joins.com/archives/16803>.
5. ASPI, Cyber Maturity in the Asia-Pacific Region 2014 (April 2014).
6. Ibid., p. 11.
7. Richard A. Clarke & Robert K. Knake, Cyber War (2012), p. 148.
8. 소니 해킹사건과 관련한 법적 평가는 신창훈, “소니 해킹사건의 국가안보적 함의”, 북한 사이버테러 위협과 대응전략 (국가안보전략연구원, 국가보안기술연구소 공동 학술회의 자료집, 2015), pp. 51~66 참조.
9. 1,500만 달러는 소니가 추정한 피해액으로 자세한 내용은 “\$15 Million: Cost Of Damages Following Massive Sony Pictures Hack”, *Tech Times* (2015.2.5) 참조. <http://www.techtimes.com/articles/30801/20150205/15-million-cost-of-damages-following-massive-sony-pictures-hack.htm>.
10. Richard A. Clarke & Robert K. Knake, Cyber War (2012), pp. 23~25.
11. 중요 인프라에 대한 정확한 정의를 찾을 수는 없지만 일반적으로 전력망(power grid), 교통체제, 금융기관 등을 의미한다.
12. Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare, p. 124 참조. 당해 매뉴얼은 http://nuclearenergy.ir/wp-content/uploads/2013/11/tallinn_manual.pdf에서 다운로드 할 수 있음.
13. 이러한 결론에 대해 FBI는 세가지 근거를 제시하고 있다. 첫째, 이번 공격에 사용된 데이터 삭제 악성코드의 기술적 분석 결과 북한의 행위자가 이전에 개발한 것으로 FBI가 알고 있는 다른 악성코드와 연결돼 있다는 것이 밝혀졌다. 예를 들어 코드의 특정 라인, 암호화 알고리즘, 데이터 삭제 방법 및 감염된 네트워크에 유사성이 존재했다. 둘째, 이번 공격에 사용된

인프라와 미국 정부가 이전에 북한에 직접적으로 연결시킨 다른 악의적 사이버 행위 간에 중요한 중첩을 발견했다. 예를 들어 FBI는 몇몇 IP주소가 이번 공격에 사용된 데이터 삭제 악성코드에 변경이 곤란하게 기록된 IP주소와 통신한 북한 것으로 알려진 인프라와 연계돼 있다는 사실을 발견했다. 셋째, 별개로 소니 공격에 사용된 수단이 지난 해 3월 북한이 수행한 한국의 은행과 미디어에 대한 사이버공격과 유사성을 지니고 있다. <http://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/update-on-sony-investigation> 참조.

14. 인터뷰 내용은 <http://cnnpressroom.blogs.cnn.com/2014/12/21/cnns-candy-crowley-interviews-president-barack-obama/>에서 볼 수 있다.
15. Carol E. Lee and Jay Solomon, "U.S. Targets North Korea in Retaliation for Sony Hack: New Sanctions Target Individuals Working for Arms Industry," *Wall Street Journal* (3 January 2015).
16. 2015년 2월 26일자 증언의 원고는 <http://www.dni.gov/files/documents/2015%20WWTa%20As%20Delivered%20DNI%20Oral%20Statement.pdf>에서 다운로드 받을 수 있다.
17. "북 사이버공격은 미 국가비상상황", 문화일보 (2015.4.2), 1면 및 3면 참조.



신창훈 박사는 아산정책연구원의 글로벌 거버넌스센터 국제법 및 분쟁해결프로그램, 행정과학기술프로그램 연구위원이다. 서울대에서 전기공학사, 법학 석사, 영국 옥스퍼드 대학에서 법학박사를 수여 받았다. 주요 연구분야는 국제법 일반이론, 해양법, 분쟁해결절차, 국제환경법, 국제인도법, 대량살상무기 관련 국제조약 등이다. 2010년부터 2013년까지 국제해사기구(IMO)에서 투기에 의한 해양오염방지를 위한 런던의정서에 의해 설립된 준수그룹의 위원으로도 활동한 바 있다.

Climate and Carbon Markets: Options for South Korea

Federico Gallo¹ Managing Director, Believe Green LLC
Kim Chong Woo Senior Research Fellow, The Asan Institute
for Policy Studies

In January 2015, South Korea launched its new Emission Trading System (ETS), which is set to be the second largest after the EU ETS. However, this is uncharted territory and the need for carrying out thorough quantitative analyses to minimize risks and uncertainties surrounding the impacts of South Korea's carbon trading scheme is emphasized. This Issue Brief explores both the opportunities and risks arising from this bold decision. It is suggested that South Korea is in a unique position to influence the low carbon and green agendas in both developing and developed countries. The country could exercise this influence in a number of ways. For example, it could proactively push for an ambitious global deal on climate change; also, could leverage the weight of its own carbon market to encourage the creation, growth and harmonization of regional carbon markets. However, it is noted that South Korea's unique opportunity may be limited in time, as its influence could soon be reduced when China launches its national carbon markets in 2016.

Carbon markets: their history and development

The history of carbon markets formally begins in 1992, when the UN convened the Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro, producing the Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Its 156 signatories declared their “concern that human activities have been substantially increasing the atmospheric concentrations of greenhouse gases ... and may adversely affect natural ecosystems and humankind.” The Convention established an international framework within which it would be possible to limit anthropogenic greenhouse gas emissions. It also demanded that “policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost.”²

Looking at developed countries to spearhead this cause, the Kyoto Protocol was signed in 1997 to reduce greenhouse gas emissions by 5.2% compared to 1990 levels. One of the important clauses of the Protocol was the inclusion of ‘flexible mechanisms’, whereby countries were allowed to meet part of their emission reduction commitments by purchasing carbon credits. This established the possibility for a carbon market. The protocol became legally binding in 2005 and in the same year the EU Emissions Trading Scheme became operational and remains to this day the largest carbon market in the world.

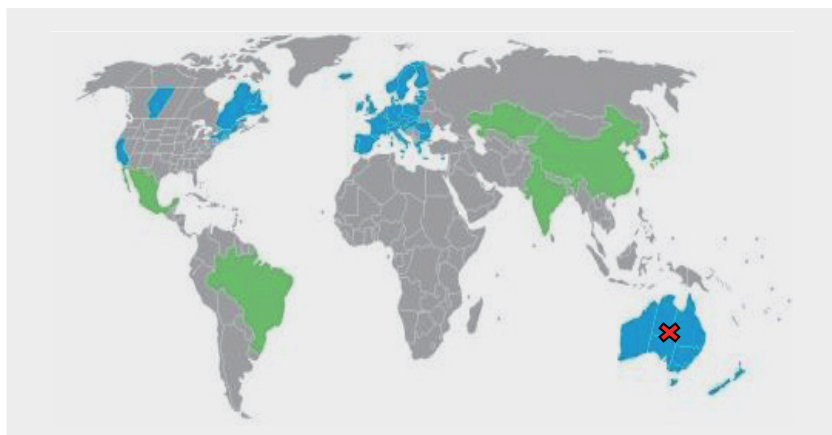
The Kyoto Protocol had a number of intrinsic weaknesses. Chiefly, the United States never ratified its participation to it. Also, it did not require legally binding actions from countries like China, which would shortly become the world’s largest emitter. These intrinsic weaknesses, combined with the financial crisis of 2007-2008, have led to several years of slower progress at the

international negotiations on climate change. The complexities of bringing together almost 200 countries, combined with the difficulties of dealing with the effects of the financial crisis have made it increasingly harder to achieve a ‘Top Down’ global treaty to tackle climate change. This political uncertainty did also have direct impacts on existing carbon markets, with the EU ETS price falling to a fraction of its pre-crisis peak. Despite the difficulty of signing a global treaty, momentum has been building in the opposite, ‘Bottom Up’ direction. Individuals, companies and subnational governments have been pushing for carbon emissions to be brought under control. More concretely, a number of separate carbon markets are being created around the world and some of them are beginning to be linked.

At the climate meeting in Durban in 2011, all parties to the UNFCCC agreed to sign a “new and universal greenhouse gas reduction protocol, legal instrument or other outcome with legal force by 2015 for the period beyond 2020.”

Even as the outcome of the international climate discussions remains unclear, policymakers in a growing number of countries are adopting and implementing market-based measures to limit carbon pollution. Figure. 1 displays the carbon markets worldwide that already exist (blue) with the exception of Australia or are under development (green). These include the European Union Emissions Trading System (EU ETS), the Quebec Cap-and-Trade System (2013), the Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) in the Northeastern United States, the California Emissions Trading System (CA ETS, which conducted its first auction in November 2012), and South Korea’s Emissions Trading System (Korean ETS) launched in early 2015. China has also been running a pilot scheme in 7 different regions. On a negative note,

Figure 1. Map of the World's Carbon Markets



Source: IETA, <http://www.ieta.org/worldscarbonmarkets>.

the Australian Emissions Trading System was scrapped with the election of a new government.

Each system contains distinguishing features, including a target for emissions reductions, its scope and coverage, the auction format etc. Detailed information for each system has been collated by IETA.³ There are many reasons to expect that more carbon markets will spring up around the world in the coming years and that they will be gradually linked to one another.

South Korea's carbon market

In 2008, South Korean President Lee Myung-Bak declared “low carbon, green growth” as a new national strategy to fuel future economic growth. Since the end of the Korean War in 1953, South Korea has achieved remarkable economic growth transforming itself into an industrialized country. But this economic growth

comes at a cost: environmental pollution. The country's economy has become dependent on heavy industries such as steel, oil refineries and chemicals with emissions of CO₂ per capita rapidly increasing by 115.4% between 1990 and 2010.⁴ In 2011, it ranked seventh among the top CO₂ emitting countries after China, the United States, India, Russia, Japan and Germany.⁵ With evidence for global warming mounting, the South Korean government passed the Framework Act on Low Carbon Green Growth to enhance the transition from brown to green economy in 2010 and, thereby, promoting investment and job creation in clean technology and renewable energy. The national assembly passed the bill unanimously for a Cap-and-Trade system for emissions in 2012. The Korean ETS modeled on the EU ETS has gone into operation at the Busan headquarters of the Korea Exchange in January 2015 with the country's 525 largest emitters participating in curbing their GHG (Greenhouse Gas) emissions. The scheme will run in three phases with Phase I (2015~2017), Phase II (2018~2020) and Phase III (2021~2026) and hopefully reduce South Korea's emissions by 30% below the BAU⁶ level by 2020. These emitters are targeted either because they are companies annually producing over 125,000 tCO₂ and/or they are workplaces annually producing over 25,000 tCO₂. In Phase I, 100% of their emissions allowances are given for free, but this will reduce to 97% in Phase II and to 90% in Phase III with the remainders being auctioned off. For more on the scheme, see, for instance, IETA's case study guide⁷ to emissions trading in South Korea where such concepts as banking, borrowing and offsets are clearly explained.

In total, 1.598 billion Korean Allowance Units (KAU) have been allocated to the country's largest 525 emitters in Phase I with 89 extra million KAUs set aside for backups. Here, 1 KAU is

equivalent to 1 tCO₂. The Federation of Korean Industries (FKI) is urging the government to re-calculate allowances saying that their current allowances are under-estimated and that the scheme will cost them KRW27.5 trillion in Phase I.⁸ The FKI believes the allowances are approximately 20% less than what is needed. The cap on CO₂ was relaxed back in September 2014 when an additional 58 million tons CO₂ were added to the government's original target for Phase I and, hence, sending a signal that it is already renegeing on the green pledges adopted by the previous government.

Taking risks - positive and negative aspects

South Korea has made a bold move in setting up its national carbon market. What will be the implications? What will be the advantages and disadvantages and, more importantly, what are the options moving forward? The country has undoubtedly made a decision that carries some risk. However, risk has a positive side to it: the possibility of reward. The downside and upside of South Korea's decision can be summarized as follows:

- **Competitiveness concerns.** One of the main risks is that the carbon market and the associated carbon emissions reduction target could affect competitiveness. Indeed, this is a major concern for industries as the Cap-and-Trade system would add costs to their businesses in difficult times. Such additional costs could affect exports, as South Korean businesses may find themselves at a disadvantage against business from countries without carbon targets.
- **Early mover advantages.** On the other hand, taking early

action against climate change could bring a significant early mover advantage to the country and its industries. An example of such positive impacts comes from the UK. Since the enactment of the Climate Change Act in 2008, evidence shows that the UK's LCEGS (Low Carbon Environmental Goods and Services) sales grew by 4.8% in 2011/12⁹ when the UK's overall economic growth was nearly flat in the aftermath of financial crisis. The country ranked 6th in the world in terms of LCEGS sales. As for South Korea, it ranked 13th with the LCEGS growth rate at 5.8% for the same period, and the figures suggest that this sector could become a real engine of growth. It can give a further boost to quality job creation in innovative green technologies when combined with the traditionally strong IT/ICT sectors. This is one area where President Park Geun-hye's vision for a creative economy can really prosper. It is clear that products that are environmentally polluting are likely to see their markets shrink or the products penalized in future. The EU has already introduced legislation to set mandatory emission reduction targets for new cars.¹⁰ The legislation requires a 40% CO₂ emission reduction to be achieved by the fleet average of all new cars an automobile manufacturer produces in 2021 relative to the 2007 fleet average. This trend will go beyond the motor industry and hence early adopters of green technology will have a strong competitive edge.

Whether the competitiveness issues or the early mover advantages would dominate will depend on the global context in the coming years. In particular, two factors will play a crucial role:

- **The global environment.** If human activities continue to negatively impact our atmosphere and natural resources, then those countries that took early action would have a double advantage. First, they would be better adapted, for example by requiring less energy from fossil fuels or other raw materials. Second, they will have a competitive edge, and will be able to also export expertise, services and technologies to help other countries move to a low carbon economy. The future is uncertain, but the trend is clear: a growing population that is increasingly prosperous imposes more demands on an already strained planet. So the likelihood is that the global environment will increasingly favor those economies that are more sustainable.
- **The global attitudes towards environmental challenges.** From an economic perspective, competitiveness depends on what your competitors are doing. If no other country is implementing low carbon policies, then South Korea would be at a disadvantage. On the other hand, if other countries also act to tackle climate change, the disadvantage disappears. As mentioned above, the trend is that countries are increasingly implementing carbon management policies.

South Korea's options

A crucial positive aspect of taking risks in business is that we can work hard to influence events and maximize our chances of success. Now that South Korea has created its carbon market, it does not have to wait and see what the rest of the world does, and hope that things go in its favor. The country has an opportunity to build on the considerable credibility that it has gained, proactively

push for more ambitious carbon mitigations targets across the world and for more uniformed carbon market rules. Pursuing this agenda could lead to two important consequences: that the competitiveness issue can be minimized, and the early mover advantage can be maximized.

Concretely, South Korea has an opportunity to pursue this agenda on two complementary fronts:

- **Top down.** South Korea should put all its energies towards boosting the chances of a successful global agreement to tackle climate change under the auspices of the UNFCCC. The opportunity is that the world has agreed to sign such a document in Paris in December of 2015. South Korea should leverage its considerable credibility: it is host to the Green Climate Fund and it is a country at the interface of developed and developing countries, and thus can be trusted by all. South Korea should use this opportunity also to boost its international standing as a match-maker. South Korea as a middle power can act as an intermediary between developed and developing countries. Leveraging the fact that it has hosted the Headquarter of the Green Climate Fund in Songdo, it is in a good position to explore any linkage between the Green Climate Fund and carbon markets. Mexico, another middle power, played a prominent role back in 2009 and their efforts resulted in the creation of the Green Climate Fund. By allowing developing countries to sell carbon credits into South Korea's market, the country can enhance its image abroad especially among developing countries, and this will in turn promote sustainable development and green growth. South

Korea could also start with a small pilot scheme, whereby it initially allows only small volumes of carbon credits from specific markets (for example, voluntary carbon credits associated to sustainable development, e.g. in Africa).

- **Bottom up.** In parallel to the above, South Korea has also a unique opportunity to catalyze the current trends in the creation and linkage of carbon markets. With the second largest carbon market in the world, and arguably more flexible than that of the EU ETS, South Korea has a powerful leverage. For example, it could offer smaller markets to join the Korean ETS. In particular, it could do it strategically. For example, it could link up with markets with cheaper credits to lower its mitigations costs. Alternatively, it could join a market where credits are more expensive, thus creating an export market for its carbon credits.

In order to minimize risks, South Korea could use a gradual approach. For example, it could run pilot linkages with the smallest markets, or with specific sectors or even types of projects.

South Korea can become the ‘leader’ among regional carbon markets. It has a short window of opportunity to take a leading role in accelerating the emergence of carbon markets worldwide. Its domestic market is currently the second largest after the EU, but it is much more agile (the EU needs to reach a consensus among 28 countries). However, this window of opportunity is likely to close fast: China will soon open its national carbon market, which will dwarf South Korea’s. So South Korea could potentially use its current weight to help accelerate the adoption and linkage of various carbon markets around the world. It is

important to note that the disadvantage currently perceived by South Korean industry exists only if no other country has a carbon market: if many countries start adopting carbon markets, then South Korea actually would be in a privileged position with an ‘early adopter’ advantage.

At present, the government has not specified when its carbon market will be linked to other markets around the world. As the scheme is in its early phase, it is prudent to observe the market to ensure it is functioning as it intended and to iron out any problems that may arise. But with its energy intensive industries, it will be in South Korea’s interest to join other carbon markets to reduce the cost of carbon mitigation. A study by Ellerman and Decaux¹¹ has demonstrated using marginal abatement cost curves how two carbon markets in different regions of the world can both benefit when allowed to trade freely.

Analyzing the details of such scenarios goes beyond the scope of this Issue Brief. However, the above reasoning suggests that more rigorous, quantitative and evidence-based analysis should be carried to explore these questions which are of fundamental importance both for South Korea’s economy and its standing in the world, especially if it seeks to have a geopolitical influence commensurate to the success of its economy over the past several decades.

Conclusions

This Issue Brief explored a number of issues around South Korea’s bold decision to create the second largest carbon market in the world. We discussed how this carries considerable risks,

such as to the competitiveness of its industries, but also significant opportunities, including being an early mover in the fast growing sector of low carbon and green sustainable growth.

We also saw how the success or failure of South Korea's environmental strategy will depend on the decisions made by the rest of the world. Crucially, it was argued that South Korea not only can influence the decisions of other countries, but is in a unique position to do so. This is due to its credibility among developed and developing nations, both on purely economic terms and in the context of fighting climate change.

In terms of the actions that South Korea can take to influence the international action against climate change, we began to explore some concrete options, including pushing for an ambitious global deal on climate change under the aegis of the UNFCCC as well as incentivizing the creation and expansion of regional carbon markets by leveraging the size of its own emissions trading system, the second largest in the world, by offering potential linkages to it. It must also pursue a consistent policy to facilitate green growth and not deviating from it for short-term gain.

Due to space constraints we were not able to carry out a fully-fledged analysis of the various options, so one key recommendation of this paper is that South Korean decision-makers should have these options analyzed and quantified to draw upon a concrete set of policy recommendations bearing in mind that this is a new and difficult area of research.

South Korea has a unique opportunity to influence its destiny, but the drawback is that it may only have a short window of time: In 2016, China plans to launch its national carbon markets based on the experience gained from running its seven regional carbon market pilots. This will dwarf South Korea's carbon market and

hence reduce the country's ability to influence the burgeoning climate and low carbon economy.

1. Contact email: federico@believegreen.org, Web address: www.believegreen.org.
2. http://eprints.lse.ac.uk/37397/1/Climate_change_and_carbon_markets_a_panoramic_history%28author%29.pdf.
3. Source: <http://www.ieto.org/worldscarbonmarkets>.
4. Energy Policies of IEA Countries, The Republic of Korea, 2012 Review. International Energy Agency (2012).
5. CO2 Emissions from Fuel Combustion, Highlights, International Energy Agency (2013).
6. BAU: Business As Usual.
7. South Korea The World's Carbon Markets: A Case Study Guide to Emissions Trading (2013) <http://www.ieto.org/assets/EDFCaseStudyMarch2014/south%20korea%20ets%20case%20study%20march%202014.pdf>.
8. <http://www.rsc.org/chemistryworld/2015/01/emissions-trading-scheme-faces-industry-skepticism-south-korea>.
9. <https://www.gov.uk/government/publications/low-carbon-and-environmental-goods-and-services-2011-to-2012>.
10. European Commission, Reducing CO2 emissions from passenger cars. http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars/index_en.htm.
11. Ellerman, D. and Decaux, A. Analysis of post-Kyoto CO2 emissions trading using marginal abatement curves, MIT EPPR, report number 40 (1998).



Dr. Federico Gallo has international expertise in quantitative environmental finance, and has advised top decision makers including aides to British Prime Minister Gordon Brown and Mexico's President Felipe Calderon. In his earlier career, Federico worked as a quantitative modeler at RAND Europe. In 2007, Federico joined the British Government, where he led the development of a set of innovative models to quantify and analyze renewable energy and carbon finance, including carbon markets. His work supported the Prime Minister on a number of occasions, such as in preparation for Gordon Brown's G8 meeting in Japan in 2008. While at the British Foreign Office, he also led an international collaboration to support the development of the national carbon finance modeling capabilities in India, Brazil, Argentina, Colombia, Peru and Mexico. In 2010, he helped the Mexican Finance Ministry quantify its proposal for a Global Green Fund. His findings were formally endorsed by the UN Secretary-General (UN AGF Report), and paved the road for today's Green Climate Fund. Federico is also a regular adviser to international organizations, including the UN and the World Bank. Since 2013, Federico has been the Managing Director of Believe Green, an environmental consulting and finance firm. He holds a BSc in Theoretical Physics from King's College London and a PhD in Applied Mathematics from Cambridge University.



Kim Chong Woo is a Senior Research Fellow in the Quantitative Methods Program and the director of the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Kim was an analyst working on choice modeling 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 in the United Kingdom. Dr. Kim's research includes the estimation and application of discrete choice modeling, stated preference analysis, valuing public services and non-market goods; and SP model development in the transport, health, communication and utilities sector. His publications include "Security at What Cost? Quantifying Individuals' Trade-offs between Privacy, Liberty and Security," RAND Report (2010) and "Modeling Demand for Long-Distance Travelers in Great Britain: Stated preference surveys to support the modeling of demand for high speed rail", RAND Report (2011). Dr. Kim 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.

MAY. 26, 2015
ISSUE BRIEF 2015-07

MIKTA는 중견국외교인가?

이재현 선임연구위원
아산정책연구원

“MIKTA¹는 중견국외교이지만, 중견국외교는 MIKTA가 아니다.” 말장난 같은 이 문장은 한국의 MIKTA와 중견국외교 사이에 벌어지는 혼선을 잘 보여준다. 둘을 혼동해서는 안 된다. MIKTA는 더 큰 중견국외교의 한 부분이어야 한다. 그런데 현실에선 구분이 점차 모호해진다. MIKTA가 중견국외교를 잠식하면서 MIKTA가 중견국외교의 전부인 듯 여겨지는 착시 현상이 벌어지고 있다. MIKTA와 중견국외교는 상호보완적일 수 있지만 엄연히 구분돼야 한다. 중견국외교는 보다 복합적이고 장기적인 구상이어야 하며 MIKTA는 중견국외교의 한 수단 혹은 도구가 돼야 한다. 혼동이 계속되면 서로 좋지 않은 영향을 미치게 된다. 교통정리가 필요하고, 각각의 한계를 극복할 고유의 전략도 구체화해야 할 때가 됐다.

중견국외교와 MIKTA의 부상

박근혜 정부의 3대 외교정책 이니셔티브는 한반도신뢰프로세스(Trust-Building process on the Korean Peninsula), 동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI, 이하 동평구)과 중견국외교(Middle Power Diplomacy, MPD)다. 앞의 두 주제는 익숙하다. 남북 및 동북아 주변국과의 관계는 한국 외교의 전통적인 주제들이고 어느 정부나 역점을 두어왔다.

중견국외교는 좀 다르다. 비교적 새롭게 등장했고 긴급성 측면에서 관심이 상대적으로 덜한 주제였다. 정부 출범 초기부터 한반도신뢰프로세스와 동평구엔 관심이 모였고 논의도 풍성했지만 중견국외교는 그 반대였으며 다소 모호하다는 비판마저 나왔다.

중견국외교가 수면 위로 부상한 것은 두 가지 상황이 맞물렸기 때문이다. 우선 한반도신뢰프로세스와 동평구가 성과를 내지 못하고 지지부진하다는 점이다. 두 비전은 ‘한반도 내 신뢰구축’, ‘동북아 국가 사이의 의미 있는 협력’이라는 야심 찬 목표를 설정했지만 크게 달라진 게 없다. 이명박 정부 이후 남북 관계는 경색 국면을 벗어나지 못해 한반도 내 신뢰구축은 한 걸음도 떼지 못하고 있다. 동평구도 마찬가지다. 이 구상의 핵심 축이라 할 수 있는 한일 관계엔 긴장이 계속되고 중일 관계도 답보 상태다. 한중 관계만 나아질 뿐이다. 여전한 미중 경쟁도 동북아 상황을 복잡하게 만든다. 연성안보를 매개로 협력을 촉진하겠다는 계획도 아직 별 성과가 없다.

또 다른 상황은 2013년 등장한 MIKTA가 차츰 관심을 끌게 됐다는 점이다. MIKTA는 G20 안에서 G7과 BRICS를 제외한 국가 중 어느 그룹에도 끼지 못하지만 나름 역량 있는 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호

주 등 5개 중견국의 비공식 모임이다. 참여국 영문 머리 글자를 따 만든 이름도 부르기 편해 쉽게 퍼져나갔다. 중견국의 모임이라는 점도 눈길을 끌었다. 주목을 덜 받았던 중견국외교나 MIKTA가 상대적으로 더 알려지면서 다른 이니셔티브에 비해 진전이 있는 것처럼 비치게 됐다.

MIKTA는 중견국외교가 아니다

문제는 더 큰 개념인 중견국외교가 MIKTA에 압도되고 있다는 점이다. MIKTA를 포함하며, 더 장기적이고 목표도 폭넓은 중견국외교가 오히려 MIKTA에 밀리면서 담론에서 사라지고 있는 것이다. 외교부의 활동이나 미디어의 보도도 중견국외교보다 MIKTA에 초점을 둔다. 중견국외교를 보다 정교화하고 구체화하려는 외교부의 노력은 눈에 잘 띄지 않는다. 오히려 하위 개념인 MIKTA를 홍보하고 확산시키는 노력은 지속적으로 강해지고 있다. 그 결과 중견국외교가 MIKTA이고 MIKTA가 곧 중견국외교인 듯이 여기는 인식과 행동이 증가하고 있다.

2014년부터 지금까지 외교부 장관의 주요 연설들에 이런 혼선이 드러나 있다. 외교정책 전반을 다룬 7개 연설 중 ‘중견국외교’를 거론한 연설은 하나이며 나머지는 MIKTA만 언급한다.² 중견국외교가 언급된 연설에도 ‘중견국외교=MIKTA’라는 인식이 드러난다.

2014년 청와대 국가안보실이 펴낸 <국가안보전략>에 의하면 우리 중견국외교의 골자는 ‘세계평화와 인권증진’, ‘개발협력외교’다. MIKTA는 이를 실행하는 수단이나 중견국외교의 한 예로 거론된다. 중견국으로서 역할과 책임을 다하는 데 목표를 두고 이를 위해 다른 중견국과의 ‘연대’도 함께 추진하는 구조다.³ 그런데 위에서 말한 것처럼 현실에선 실행 수단인 MIKTA가 중견국외교 자체인 듯 간주되는 현상이 벌어지고 있다.

MIKTA를 중견국외교와 등치 시키면 MIKTA의 한계로 인해 중견국외교라는 목표가 흔들릴 수 있다. 아직 공고화 되지 않은 MIKTA가 흔들리면 ‘꼬리가 몸통을 흔들고’ 이에 따라 중견국외교라는 더 큰 구조가 흔들리게 된다. 이런 부작용을 막고 둘 모두를 살리려면 MIKTA가 중견국외교와 동등한 개념이 아닌 하위 개념임을 명확히 하고 혼동하지 말아야 한다. MIKTA 외교에 힘을 더 싣고 성공을 거둬 중견국외교를 강화하는 데 기여하게 해야 한다.

한국외교의 신성장동력, 중견국외교

중견국외교는 세 가지 의미에서 한국 외교의 신성장 동력이다.⁴

첫째로 중견국외교는 한국의 능력과 위상을 고려할 때 당연한 외교다. 한국 외교가 기능적(functional), 지역적(regional)으로 지평을 넓혀야 하기 때문이다. 개도국 시절 우리의 자원과 능력은 한반도 문제 해결을 위한 4강 외교를 하기에도 벅찼다. 오늘날 변화된 위상과 능력을 고려할 때 한국 외교는 한반도와 4강 외교라는 지역적 울타리를 넘고, 기능을 넓히며, 역할도 글로벌 차원으로 확대해야 한다.

두 번째로 국제사회의 평가와 국격을 높이는 데 필요하다. 수십 년에 걸친 경제 성장, 민주주의 신장뿐 아니라 국제적 역할의 증대로 한국을 보는 세계의 눈이 달라졌다. 여기에 국가개발경험, 한류 등으로 축적된 소프트파워가 더해지고 기존 선진국과 달리 개발도상국에서 선진국으로 발돋움한 독특함도 매력을 준다. 강한 군사력을 축으로 하드파워에 기대 국력을 키워온 전통적 선진 강대국들은 오늘날엔 소프트파워를 통해 힘과 지위를 유지한다. 이들과 다른 발전 경로를 거쳐 온 한국은 ‘신형 선진국’이라고 부를 만하다.

개발도상국 시절의 한국은 우리만의 안보, 성장, 발전에 전념하고 다소 이기적으로 행동해도 무방했다. 그러나 오늘날 국제사회는 한국에 달라진 역할과 책임을 기대한다. 국제질서와 규범, 안보와 평화, 국제 경제 거버넌스, 다양한 비전통-인간안보, 지역협력, 개발협력 등 더 많은 국제적 과제에서 더 큰 역할을 요구한다. 이에 부응해야 한국은 정당한 평가를 받을 수 있고 국제사회에서의 위상을 더 높일 수 있다.

세 번째로 전략적 선택지와 전략적 자산을 늘릴 수 있다. 지금까지 한국은 주변 강대국 외교에만 집중했다. 경제 용어를 빌린다면 강대국 편중 외교다. 무역 다변화가 필요하듯 안보-외교의 다변화를 위해 중견국외교는 꼭 필요하다.

냉전 종식 이후 오늘날까지 국제사회 질서는 혼란스럽게 전개돼 왔고 한국의 안보 환경은 불안정한 상황에 처해 있다. 이런 환경에서 강대국 편중 외교는 전략적 자율성을 제한한다. 중견국외교를 통해 보다 많은 국가·지역과 긴밀하고 전략적인 네트워크를 만들어야 한다. 새롭게 형성된 관계들은 우리의 전략적 선택의 폭, 강대국에 대한 협상의 폭을 넓힌다.

중견국외교를 구체화 하는 방법론

‘중견국외교’의 방법론을 찾는 깊이 있는 논의가 필요하다. 한국의 중견국외교가 ‘세계평화’와 ‘인권 증진’과 ‘개발협력 외교’를 축으로 한다지만 막상 ‘중견국외교가 뭐냐’는 물음에 확실히 답할 만큼 개념이 정립돼 있지 않고 그에 따라 실행 계획도 미흡하기 때문이다.

중견국외교가 중견 국가들과의 관계를 늘리고 네트워킹하는 ‘중견국을 대상으로 한 외교’인지, ‘한국이 중견국으로서 국제사회에서 더 큰 역할을 하는 것’인지 분명치 않다. 전자보다 후자에 초점을 뒀다 한다.

MIKTA처럼 중견국을 대상으로 하는 외교는 수단이 돼야 한다. MIKTA가 ‘그들만의 리그’로 오해 받으면 곤란하다. 이런 기초를 유지하면 MIKTA와 중견국외교의 관계는 자연스럽게 설정된다.

중견국외교의 목표는 ‘한국만의 직접적 이익이 아니라 글로벌 차원의 공공재 공급’이 돼야 한다. 경제·안보 분야의 단기적, 가시적, 직접적 이익을 좇으면 ‘자국 국익만 추구한다’는 비난에 직면한다. 이타적 목표를 추구하면 기여가 인정되고 그에 따라 국제적 지위가 향상되는 등 무형의 이익이 자연스럽게 따라온다.

또 주제와 이슈를 명확히 하고 방향도 분명히 해야 한다. ‘세계평화와 인권’, ‘개발협력’이라는 목표에는 다양한 하위 이슈들이 있다. 국제사회의 기대까지 고려하면 이슈의 폭은 확대된다. 그러나 자원과 능력이 다 미치지 못한다. 한국의 능력, 전문성, 국익, 이슈의 긴급성과 국제사회의 요구를 고려해 잘 할 수 있고 국익도 취하는 분야를 선정해 집중하는 ‘선택과 집중 전략’이 필요하다.

마지막으로 중견국외교는 포괄적, 전략적이어야 한다. 강대국과 약소국, 선진국과 개도국을 아우를 수 있고 우리의 부족함을 보완하는 전략이 필요하다. 중견국외교를 추진하는 데 약소국들의 광범위한 지지는 필수다. 그래야 추진력도 얻는다. 두 방향의 노력이 필요하다.

먼저 약소국들의 수요와 필요를 충족시켜야 한다. 어젠다를 선정할 때 우리의 능력과 관심사뿐 아니라 국제사회에 긍정적인 효과를 미칠지를 고려해야 한다. 약소국의 지지는 적극적인 ODA와 지원과 같은 기여로 얻을 수 있다. 선진국과 개도국의 가교 역할(bridging role)도 해야 한다. 전통적인 강대국과 달리 축적된 영향력이나 하드파워가 없는 우리가 글로벌 이슈에 영향력을 가지려면 지지 국가를 최대한 확보해야 한다. 이들의 광범위한 지지가 있어야 우리의 중견국외교는 도덕적 정당성과 추

진력을 갖게 된다.

다음으로 강대국 혹은 선진국도 끌어들이는 것이다. 인적, 물적 자원이 부족하며 국제사회에서 발언력도 약한 중견국이나 약소국은 글로벌 어젠다를 추진하는 힘이 모자라다. 강대국을 움직이는 것이 중요한데 다자주의를 최대한 활용하는 것이 바람직하다. 다자주의가 요구하는 규칙과 규범으로 강대국의 협조를 유도해야 한다. 정당성은 약소국의 지지에서, 부족한 능력과 자원은 강대국의 협조에서 얻어내는 전략을 한국은 써야 한다.

중견국외교를 위한 MIKTA 활용법

MIKTA는 아직 제도화되지 않은 비공식적 협력체다. MIKTA를 묶은 끈은 2013년 첫 회의에 참석한 외교장관들의 비공식 합의와 개인적 유대다. 그런데 첫 회의 이후 호주, 인도네시아, 터키 3개국 외교장관이 교체돼 개인적 유대는 약해졌다. 그럼에도 회의가 지속되고 있지만⁵ 이를 MIKTA가 공고화 되는 증거라고 할 순 없다. 정권 교체, 장관 교체에 따라 동력을 상실할 위험성은 늘 있다. MIKTA가 각국 정상들의 우선 관심사가 아니라는 점도 불안한 요소다.

협력 의제에도 초점이 결여돼 있다. 2014년 9월 3차 회의에서 장관들은 모멘텀 유지, 지식-정보 공유, 공공 외교와 같은 분야에서 협력하기로 합의했다. 2014년 11월 4차 회의에서는 협력 어젠다가 식량안보, 지속가능한 개발, 기후변화, 에너지, 국제경제, 무역확대 등 글로벌 차원으로 확대됐다.⁶ 그런데 이런 협력 의제에는 문제가 있다.

첫째, MIKTA의 목적이 5개국 사이의 협력 촉진인지, 글로벌 이슈에 대한 공동 대응인지 명확하지 않다.

두 번째로 글로벌 이슈에 대한 공동 대응이라 해도 범위가 너무 넓고 모호하다. 개별 국가들이 광범위한 문제에 걸쳐 전문성과 해결 의지가 있다고 말하기도 어렵다.

세 번째로 ‘다섯 나라의 공동 관심사가 무엇이나’는 문제다. 가장 자주 언급되는 ‘MIKTA의 한계’다. 호주·인도네시아·한국은 동아시아 지역권에 속한다. 더 정확히는 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)의 회원국들이다. 공통 관심사가 있는 세 나라는 문제 해결에 힘을 모을 가능성이 상대적으로 높다.

반면 터키와 멕시코는 ‘지정학·지정학적’ 거리가 멀고, 이들과 나머지 세 나라와의 거리도 마찬가지다. 그런 다섯 나라의 모임에서 공통 어젠다가 도출되긴 어렵다. 관심이 떨어지거나 자국 이익과 직결되지 않은 어젠다에 개별 국가의 협력을 기대하기는 힘들다.

MIKTA를 성공적으로 추진하고 이어 중견국외교도 성공하려면 MIKTA의 방법론을 달리 해야 한다. 외교장관 개인 차원의 네트워크, 분산된 관심사, 모호한 어젠다 같은 한계 때문에 급속하게 동력을 상실할 수 있기 때문이다. 지금까지의 ‘느린 접근’ 보다 ‘신속한 접근법’을 가동해야 한다.

무엇보다 빠른 제도화가 필요하다. MIKTA는 지금까지 비공식적인 모임이라는 점을 강조해왔다. 그래서 사이버사무국 정도만 합의돼 있다.⁷ 국제사회의 의심이나 부담을 피하려는 의도였을 것이다. 그러나 앞서 언급한 한계를 볼 때 오히려 빠른 제도화가 MIKTA의 동력이 돌연 상실되는 것을 막을 수 있다. 이를 위해 MIKTA의 협력을 지속적으로 관장할 사무국이 설치돼야 한다. 2015년 시작된 고위관료회의(Senior Officers Meeting, SOM)보다 단계가 낮은 실무자급 회의가 설치돼야 구체적인 협력 사항을 조율할 수 있다.

두 번째로 어젠다를 명확히 해야 한다. 지금까지 4차 회의를 통해 드러난 방향엔 글로벌 이슈 해결을 위한 5개국 협력, 5개국의 협력을 통한 MIKTA 회원국의 이익 도모라는 두 어젠다가 혼재돼 있다. 어느 하나를 버릴 필요는 없지만 매번 둘을 함께 언급하기보다 비중을 더 두는 방향을 분명히 할 필요가 있다. 중견국외교의 의미를 생각할 때 주 어젠다는 글로벌 문제해결을 위한 협력이며 이를 원활히 하기 위한 회원국 간의 협력이 보조 어젠다가 돼야 한다.

글로벌 이슈의 협력을 위해 회원국의 중요 관심사나 전문성을 더 깊이 논의해야 한다. 그래야 어떤 회원국이 어떤 이슈를 가장 잘 다룰 수 있고, 어떤 이슈를 통해 가장 큰 이익을 얻을 수 있는지가 드러난다. 능력과 이익에 기초한 협력 어젠다가 명확해야 성과를 거둘 수 있고 MIKTA의 동력도 유지된다.

세 번째로 4차 MIKTA 외교장관회의에서 언급된 네트워크 확대를 위해 속도를 더 내야 한다. MIKTA가 ‘그들만의 협력’이 아니고 개방적인 체제라는 점을 명확히 하기 위해서도 확대 네트워크는 필요하다. 동력을 유지하기 위해서도 더 많은 국가가 참여하는 게 좋다. 회원이 많을수록 협력 체제가 쉽게 사라지지 않는 것이기 때문이다. MIKTA는 지금까지와 달리 빠른 제도화를 위해 서둘러 나서야 한다.

1. MIKTA는 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주 등 5개 중견국의 비공식 모임이다.
2. 중견국외교 혹은 MIKTA가 언급된 7개 연설은 한국국제정치학회 만찬사(2014년 2월 25일), 2014년도 재외공관장회의 개회사(2014년 3월 31일), 아산플래넘 2014 기조연설(2014년 4월 22일), 외교부-EAI 중기외교전략 국제세미나 기조연설(2014년 6월 9일), 채텀하우스 기조연설(2014년 12월 3일), 세계정책회의의 만찬 기조연설(2014년 12월 8일), 그리고 한경 밀레니엄 포럼 연설(2015년 2월 24일) 등이다.
3. 청와대 국가안보실, 2014. 《희망의 새시대: 국가안보전략》, pp. 99~100.
4. 넓은 의미에서 중견국외교는 정의하는 학자마다, 그리고 실제로 쓰는 국가마다 그 의미를 조금씩 다르게 한다. 또 실질적으로 유사한 내용을 언급하고 있지만 국가마다 이름을 다르게 붙이기도 한다. 여기서는 엄밀하게 중견국외교를 정의하지 않는다. 다만 자신의 생존과 이익을 위해서 다소 이기적일 수 있는 약소국의 외교와 강대국이 힘을 바탕으로 영향력 확대를 위해 펼치는 강대국 외교와 비교되는 개념으로 사용한다. 특히 한국의 맥락에서는 이전에 한국이 생존과 이익을 위해 펼쳤던 약소국 외교에서 진일보한 개념으로 사용한다.
5. 현재 MIKTA를 구성하는 외교장관(국가)은 윤병세(한국), Jose Antonio Meade Kuribrena(멕시코), Retno L. P. Marsudi(인도네시아), Mevlut Cavusoglu(터키), 그리고 Julie Bishop(호주)이며, 출범 당시 구성에서 Ahmet Davutoglu(터키), Marty Natalegawa(인도네시아)가 교체됐다.
6. 외교부 보도자료, “윤병세 외교장관, G20 정상회의 계기 제4차 므타 외교장관회의 주제” 제 14-812호, 2014년 11월 16일.
7. 물론 사이버사무국 설치가 제도화의 시작이라고 MIKTA 외교장관들은 평가하고 있으나 좀 더 빠른, 높은 수준의 제도화에 대해서는 아직까지 대부분 국가들이 조심스러운 상황이다. Ministry of Foreign Affairs, 2014. “Foreign Minister Chairs the 4th MIKTA Foreign Ministers’ Meeting on the Sideline of the G20 Summit” Press Release dated 16 November 2014.



이재현 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 선임연구위원 겸 대외협력 실장이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 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. “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), 『동아시아공동체: 동향과 전망』(공저, 아산정책연구원, 2014), “미-중-동남아의 남중국해 삼국지” (2015), “인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장” (2015).

MAY. 28, 2015
ISSUE BRIEF 2015-08

이란 핵 협상과 북핵 해결 모멘텀

최 강 수석연구위원

박지영 선임연구위원

장지향, J. James Kim 연구위원

아산정책연구원

들어가며

이란 핵 협상이 4월 2일 잠정 타결됐다. 최종합의 시한인 6월 30일을 앞두고 미국과 이란 등 협상에 참여한 국가들이 세부 내용의 해석에 이견을 드러내지만 골격은 제시됐다. 이란이 원심분리기를 19,000기에서 6,104기로 1/3 감축하고, 향후 최소 15년간 3.67% 이하로만 우라늄을 농축하며, 플루토늄 생산이 가능한 원자로의 설계를 변경하고, 15년간 신규 농축 시설을 건설하지 않으며, IAEA가 이란에서 핵 활동 사찰을 재개하고, 이란이 검증 할 수 있을 만큼 합의 사항을 제대로 준수할 경우 제재가 완화된다는 내용이다.¹ 이에 따라 당초 2~3개월이면 가능한 이란의 무기용 핵 물질 획득 시간이 1년으로 길어진 것으로 평가된다.

협상에 대한 평가는 엇갈린다. 긍정적 의견은 ‘이란이 무기용 핵 물질

농축을 막아 잠재적 핵무기 보유국의 길을 차단하고 훼손된 비확산 체제를 정상화하는 계기를 마련했다’는 점을 꼽는다. 부정적 평가는 ‘이란의 핵 주권을 인정해 미국의 비확산 정책이 손상됐으며 이란의 핵무기 개발 능력을 근원적으로 제거하지 못했다’고 주장한다.

누구도 승리를 일방 선언할 수 없으며 협상에 참여한 이란, 미국, 서방 모두 실리와 명분을 얻었다고 주장할 수 있는 절충안이라는 의미다.

바로 이 ‘절충됐다는 점’이 미국 의회에서 합의안을 뜨거운 현안으로 만들고 있다. 미-이란 최종합의를 의회가 검토한다고 규정한 S.615 법안이 미국 의회를 통과했기 때문이다. 부정적 기류가 강한 의회가 이 법을 무기로 본격 검토하기 시작하면 합의안의 운명이 어떻게 될지 모른다는 의미다.

그럼에도 현재 협상의 큰 줄기가 타결돼 국내외의 관심은 사실상 마지막 비확산 현안인 북한 핵으로 모인다. 일단 북한과 이란의 환경이 근본적으로 달라 이란 핵 협상을 북한 핵 문제 해결의 모델로 삼을 수는 없다는 의견이 지배적이다. 게다가 북한은 이란과 달리 이미 핵무기를 제조해 보유한 것으로 평가된다. 이런 관점에 따르면 이란 핵 타결과 관계없이 북한 핵 문제 해결은 여전히 요원하며 대안도 없다는 우울한 결론에 이르게 된다.

그러나 우리가 가장 큰 안보 위협인 북핵 문제 해결에 손을 놓을 수 없다. 이란 핵 협상을 타결로 이끈 구조를 면밀히 분석, 다음과 같은 방향을 정립할 필요가 있다.

- 우선 이란 핵 협상을 주도한 P5+1과 같은 신뢰도 높은 국제적 합의체제(coalition)를 만들어야 한다.
- 북한 핵 문제, 한반도 비핵화를 동북아의 문제에서 글로벌 안보

어젠다로 확대해야 한다.

- 미국에 북핵 해결을 위한 분명한 의지를 천명할 것을 촉구해야 한다.
- 한미 양국이 북한을 협상 테이블로 끌어들이기 만큼 효과적이며 강력한 대북 압박 전략도 마련해야 한다.

1. 이란의 핵 이력과 협상 과정

2002년 이란의 우라늄 농축 시설 보유 사실이 드러난 이후 핵 협상이 시작됐지만 이란에 허용될 원심분리기 수와 농축 범위를 둘러싼 대립으로 난항을 거듭했다. 유엔안보리는 2006년 12월 이후 2010년 6월까지 4차례 제재로 이란을 압박했고 P5+1은 이란에 구체적이며 신뢰할 수 있는 조치를 강력 촉구했다.

2013년 11월 마침내 합의안이 나오는 듯했다. 내용은 ▲이란은 초기 단계에서 고농축 우라늄 농축 중단을 포함하는 합의 조치를 이행하고 ▲미국과 유럽은 이 조치를 지켜 본 뒤 경제 제재를 완화하는 것이었다. 이런 일정표가 지켜지면 6개월 뒤 최종 협상이 마무리 될 예정이었다. 그러나 시한인 2014년 7월 19일이 11월 24일, 2015년 3월 31일로 거듭 연기되다 2015년 4월 2일 마침내 타결안이 마련됐다.

난항을 거듭한 이유는 역시 이란에 허용될 우라늄 농축 프로그램의 수준과 경제 제재를 완화하는 시점을 둘러싼 갈등이었다. 북한 핵 협상의 실패를 의식한 미국은 핵 능력 영구 제거에 초점을 맞췄고 이란은 평화적 핵 이용권으로 맞서며 농축 프로그램의 축소를 거부했다.

결국 이란이 농축 능력을 대폭 축소하기로 하고 P5+1 국가²도 핵 활동 제한 기간을 15년으로 완화시켜 절충안이 마련됨으로써 막바지 타결이

이뤄졌다.

2. ‘잠정’ 타결의 요인

1) 이란: 제재-경제난-내부 변화

2013년 6월 중도 성향의 로하니 대통령의 당선이가 가장 큰 요인이다. 50.8%의 득표로 당선된 로하니의 등장은 중도 온건파의 부상을 의미했다. 2011년 경제 제재가 심화된 뒤 경제난이 가중되자 중산층과 젊은 세대가 만들어 낸 극적인 반전이였다.

급진 강경파 아흐마디네자드 대통령과 온건 개혁파 무사비가 맞선 2009년 대선 때도 반전의 가능성이 있었다. 중산층과 젊은층은 무사비를 전폭적으로 지지했다. 그러나 부정 선거로 아흐마디네자드가 재선됐다. 최고 종교지도자 하메네이의 승인 없이는 불가능한 일이었다. 이란의 민주주의는 후퇴했고 시민사회는 위축되었다.

이런 상황에서 EU가 제재에 적극 동참하면서 이란 경제는 이후 5년간 휘청거렸다. 제재로 원유 수출이 어려워지면서 석유 의존 경제에서 벗어나 산업 다변화와 제조업 활성화가 이뤄졌다는 평가도 있다. 그러나 고강도 제재의 충격이 중산층에 집중되면서 이란 내부의 정치적 갈등은 격화됐다. ‘아흐마디네자드의 실정으로 경제가 더 나빠졌다’는 여론이 팽배해지면서 위축돼 있던 온건파가 다시 부상했다. 제재는 이란 사회를 변화시켰고, 중산층을 기반으로 한 온건 정치 세력이 출현하는 계기가 됐다. 최고 종교지도자도 온건파에게 힘을 실어줬다. 로하니 대통령도 당선됐다. 마침내 온건파 정부가 핵 협상 테이블에 앉는 환경이 조성됐다.

온건파 정부가 참여한 합의문에 대해 ‘이란이 더 많이 양보했다’는 평가가 나온다. 이란 협상 대표단의 결정은 최고 종교지도자의 승인 없이

는 불가능하다는 점에서 하메네이의 양보라고도 볼 수 있다. 실제로 자리프 외교장관은 협상 타결 직후 하메네이의 지원에 감사한다고 밝혔다.

이란이 물러설 수 있던 데는 서방이 핵기투항을 강요하지 않고 원자력의 평화적 이용을 조건부로 허용, 핵 주권을 배려하는 모양을 만들어 준 것도 작용했다.

다만 구체적인 방법, 조건, 시점 같은 실질적인 사항은 최종 합의 시안인 6월 30일까지 계속 논의되고 제재도 합의 실천 여부에 맞춰 점진적으로 완화될 예정이어서 상황이 변화할 가능성도 있다.

2) 온건 vs. 온건

핵 협상이 본격화된 2013년 미국과 이란의 지도자가 온건한 인물이었다는 점도 중요한 변수였다. 로하니 대통령이 온건·실용파이며, 군사 조치보다 대화와 외교적 접근을 중시하는 오바마 대통령도 온건한 지도자로 평가된다.

두 지도자 모두에게 협상에 나설 국내 정치적 이유가 있었다. 로하니 대통령은 지지층을 위해 필요했다. 집권 2기에 남길 유산을 의식한 오바마 대통령도 쿠바와의 국교 정상화에 이어 이란과의 역사적 거래에 들어갈 차비를 했다. 1979년 이란 이슬람 과격 시위대에 의한 미국 대사관 직원 인질 사태로 미국이 국교를 끊고 제재를 시작한 지 35여 년 만이었다.

‘온건한’ 두 지도자가 서신 교환, 통화를 통해 이해의 폭을 넓히면서 대화를 통한 해결이라는 공감대가 형성됐다. 이란 온건파의 경제 회생, 미국의 ISIS 격퇴라는 이해관계도 맞물렸다. 오바마 정부는 2014년 8월 본격화 한 ISIS 격퇴전에서 이란의 역할을 확대하는 선까지 나갔다. 이란에게도 시아파를 주적으로 삼는 급진 수니파 테러단체 ISIS는 큰 위협이기 때문에 이란 정부는 지상군 파병을 적극 검토하며 이라크 정부군 훈

련을 위해 군사 고문단을 파견해놓은 상태다.

3) 단합된 국제사회(coalition)

이란 핵 협상의 중심은 미국과 이란이었지만 P5+1도 참여했다. 영국·프랑스·독일은 2003년부터 참여했다. 이들 유럽 국가의 관점은 미국과 달랐다. 미국의 입장은 ‘일체의 핵 활동 허용 불가’였지만 이들 나라의 노선은 현실적이었다. 미국과 달리 농축을 포함한 원자력의 평화적 이용을 허용하되 핵 비확산과 핵 투명성을 동시에 확보하자는 논리였다. 또 대화를 통한 해결 기조를 유지하고 미국에도 이를 요구했다. 이 때문에 부시 행정부와 이스라엘에선 ‘뭘 모르는 접근을 한다. 자기의 경제적 이익만 도모한다’는 비판도 나왔다.

그러나 협상에 참여한 유럽 국가들 사이엔 ‘이란 핵을 방지할 수 없지만 대화로 해결한다’는 공감대가 있었다. 이 공감대는 2006년부터 P5+1이 이란 핵 문제 해결을 위한 포괄적 제안을 마련하는 토대가 됐다.

4) 미국의 의지

‘Some deal is better than no deal(협상하는 게 가만히 있는 것보다 낫다).’

오바마 정부가 이란 핵 문제 해결 과정에서 취한 입장이다. 2002년부터 이란 핵 협상 국면을 주도한 미국은 향후 최소 15년간 이란이 핵무기 제조용 물질을 생산하지 못하게 해 잠재적 핵무기 보유국의 수를 제한할 수 있게 됐다. 오바마 정부가 성과라고 말할 수 있는 부분이다.

2009년 이란이 Fordow 지하 핵 시설을 개발한다는 사실이 알려지자 프랑스는 강경 대응을 주장했다. 그러나 당시 하메네이가 협상에 적극성을 보이자 오바마 대통령은 프랑스를 달래는 한편 러시아의 역할을 강화해

이란과의 협상에 성공했다. 오바마 대통령은 이란이 국제 무역과 세계화에 참여해 자발적으로 핵무기를 포기할 것을 기대한다.

이란 문제를 해결한 미국의 지도력은 '2차 핵 시대의 도래' 가능성이 거론될 만큼 비확산체제가 흔들리는 시점에서 전환점을 마련했다. 이란의 핵무장이 지역 및 국제사회에 미칠 영향을 감안하면 그런 평가를 받을만하다. 미국의 원칙은 'global zero'지만 비현실적 목표라는 점에서 이란과의 합의를 차선의 선택이라고도 볼 수 있다.

미국은 위태로운 중동 정세도 관리해야 했다. 현재 이집트의 군부 정권은 불안정하고 사우디아라비아에는 새 왕정이 시작됐지만 역시 불안하다. 시리아는 거의 붕괴됐고 리비아는 약화됐다. 그 틈을 타고 IS는 발호한다. 온건파 정권이 주도하는 이란은 이 같은 정세를 안정시키는 데 어느 정도 기여할 수 있다. 특히 '대화할 수 있는 파트너'로 간주되는 로하니와 협력함으로써 현 정권의 입지를 강화하고 이런 과정을 거치면서 신뢰가 강화되면 이란과 새로운 형태의 파트너십을 추구할 수 있다.

3. 전망을 흐리는 불안 요소들

1) 합의안 자체의 문제

미-이란 합의는 절충안이라는 점에서 불안정하다. 이미 팩트 시트의 해석을 둘러싸고 이견이 충돌한다. 최종 합의 전부터 내용을 둘러싸고 논란을 벌인다면 최종 합의 뒤 논란은 더 격렬해 질 수 있다.

또 이란의 경우 핵 협상과 같은 중대한 정책이 최고 종교지도자 한 사람에게 의해 최종 결정된다. 이는 남은 협상 과정에서 뿐 아니라 협상 타결 이후에도 합의가 불안정한 상태에 놓이게 된다는 것을 의미한다.

2) 미국: 의회, 특히 공화당의 불만

잠정 협상에 대한 미국 정치권의 가장 큰 불만은 비확산정책의 일관성이 훼손됐다는 점이다. 이란이 '평화적 이용'이란 명분으로 저농축 우라늄 농축 권리를 공식 인정받은 점이 가장 문제라고 본다. 미국의 원칙은 'zero tolerance(무관용)'인데 결국 이란에 예외를 인정한 것이기 때문이다. 미국 의회의 다수파인 공화당이 가장 불만스러워하는 부분이다. 그간 미국은 기존 농축·재처리 인정 국가 외에는 NO ENR(NO Enrichment & Reprocessing) 정책을 고수하며 농축 및 재처리를 막아왔고 우리나라도 한미원자력협력협정 등을 통해 농축 및 재처리가 불가능하게 해 냈다.

또 이란의 브레이크아웃 시간³을 늦추게 할 뿐 능력을 없애지 못했으며 그로 인해 맹방인 이스라엘의 안보 우려가 해소되지 못했다는 점도 비판의 포인트다. 미국의 강경파들은 여전히 이란의 핵 정책에 변화가 없다고 의심한다. 미국 의회의 강경파들은 그래서 협정의 앞길에 장벽을 세우고 있다.

법적 측면에서 보면 이란 핵 협상은 행정협약(executive agreement)으로 의회의 승인이 필요 없다. 오바마 대통령과 이란의 로하니 대통령이 협정에 서명만 하면 된다. 행정협약, 즉 협정은 의회의 승인이 필요 없어 행정부는 역사적으로 조약 대신 협약을 선호해 왔다. 예를 들어 1977년~1996년 사이 미국이 체결한 조약은 300건 정도인데 행정협약은 4,000여 개다. 국제협상의 93%가 이런 협약이다.⁴ 협약에는 여러 법적 제약이 있지만 의회의 승인이 필요 없다는 점이 행정부에는 매력이다.⁵

의회는 이런 행정부의 생각에 제동을 걸고 있다. 지난 3월 9일 공화당 상원의원 47명은 이란 지도부에 공개서한을 보내 핵 협상과 제재 완화의 최종 결정권은 의회에 있다고 주장했다. 3월 20일에는 하원의원 367명이 오바마 대통령에게 "이란 제재 완화는 의회가 제시한 새로운 법안을 통

해 이루어지는 것”이라며 “협상이 이란이 대량살상무기를 보유할 수 있는 모든 수단을 차단할 것이라는 점을 확신할 수 있어야 한다”고 주장하는 서한을 보냈다.⁶ 동시에 하원과 상원에서는 이란 제재 강화와 합의 검토를 의무화하는 일련의 법안들을 준비했다.⁷ 이중 상원의원 밥 코커와 로버트 메넨데스가 추진 중인 ‘이란 핵 합의 검토법’(S.615)은 대통령의 거부권 행사도 무효화하는 내용을 담고 있다. 결국 S.615는 미 의회를 통과했다.

이에 따라 미-이란 핵 합의 협약의 법적 성격은 행정협정이 아니라 조약으로 전환된다. 협정의 운명은 의회가 결정하게 된다. 이란 협상 대표단은 당장은 오바마 행정부와 협의하지만 궁극적으로 ‘공화당이 다수인’ 미국 의회를 상대해야 한다는 점을 의식하고 최종 협상에 임해야 한다. 잠정 합의에 반대하는 공화당이 수정을 요구하거나 반대할 게 분명하기 때문이다. 6월 최종안이 나오기까지 협상 과정은 더 험해질 것이란 의미다.

3) 이란: 국내외 불안정으로 인한 부메랑 가능성

오바마 정부는 이란 핵 협상으로 중동의 정세가 안정될 것이라고 주장한다. 그러나 오히려 이란의 힘이 더 커짐으로써 정세는 더 불안해질 수 있다는 목소리가 나온다. 핵 협상이 최종 타결돼 이란 경제가 회복되면 국내 정치에서 온건파의 입지는 더욱 강화되고 이슬람 혁명 수비대를 중심으로 한 강경 보수파의 입지는 약화된다. 그러나 시간이 흐르면서 경제 회복의 덕으로 ‘주머니를 불린’ 군부 강경 보수 세력이 입지를 강화하면서 온건파를 흔들게 된다는 것이다.

이란 외부의 사정도 마찬가지다. 시아파 종주국 이란이 국제적 고립에서 벗어나 경제적으로 안정되면 수니파 아랍 국가들은 이를 큰 위협으로 받아들일 게 된다. 당장 수니파 리더이자 미국의 최대 동맹 아랍국인 사우

디아라비아의 일각에서는 이번 이란 핵 협상을 핵 확산금지의 실패로 규정하며 핵 프로그램을 시작하겠다고 공언하고 있다. 이란 핵 협상이 주변 정세를 더 불안하게 만들어 그 결과 합의 집행상황이 불안해지고 합의 자체의 운명이 흔들릴 수도 있다.

4. 이란 핵 타결이 북한 핵 문제 해결의 모델이 될 수 있나

1) 적용 가능한 면

북한 핵 문제 해결에 대한 관심이 다시 높아질 수 있다는 점에 의미가 있다. 이란 합의를 계기로 6자회담 참가국 사이에 ‘이제 다음 차례는 북한’이라는 심리적·국제적 공감대가 형성돼 북핵 문제 해결의 새로운 동기로 작용할 수 있다. 국제사회의 관심이 집중되면서 북한과 협상하거나 제재를 강화해야 한다는 여론이 확산될 것이다.

이란이 핵 관련 핵심 조치를 완료하는 대로 제재를 중지하기로 한 합의는 ‘조치 대 조치’라는 분명한 로드맵을 제시한 것이어서 북한이 다시 비핵화 협상에 나올 수 있는 인센티브를 제공할 수도 있다. 오바마 정부가 이란을 활용해 북한에 비핵화를 압박할 새로운 동기가 생긴 셈이다.

2) 제한 요소

북한과 이란의 상황이 달라 이란 핵 협상을 북한 핵 문제 해결의 모델로 적용할 수 없다는 평가가 주류다. 다음과 같은 이유 때문이다.

① 정치·경제 구조의 차이

이란과 북한의 국내 정치·경제 구조는 매우 다르다. 이란은 중산층과 시민사회가 존재하는 나라여서 제한적이나마 자유롭고 의미 있는 선거가

작동한다. 또 사회와 경제가 외부 세계와 긴밀히 연결되어 있어 핵 개발로 인한 국제사회의 제재가 크게 영향을 미치는 구조다. 이런 체제에선 제재가 중산층과 시민사회를 동요시키고 정권을 불안정하게 한다. 유가가 급격히 하락하는 상황은 제재의 고통을 더 날카롭게 한다. 그런 점에서 정권을 이끄는 이란의 중도 온건파 집권 세력과 최고 종교지도자에겐 핵 협상을 성공적으로 이끌어 낼 인센티브가 존재한다.

반면 북한은 사회·경제적으로 고립된 국가다. 주민에 아랑곳 않는 부자 세습 독재와 폐쇄 경제로 인해 제재가 효과를 거두기도 어렵다. 최근에는 북한의 경제 상황이 좋아지고 있다는 평가도 나와⁸ 당장 협상에 나설 이유도 약하다. 무엇보다 김정은과 지배 엘리트들에겐 핵 협상이 아닌 핵 보유와 이를 통한 대미·대남 협박이 더욱 큰 인센티브로 작용한다. 이란은 협상이 중요하지만 북한은 그렇지 않다.

② 협상 목표의 차이: 비확산 vs. 비핵화

북한은 이미 3차에 걸쳐 핵 실험을 했고 핵무기를 보유한다고 주장한다. 이란은 반대로 핵무기를 보유하고 있지 않고 보유할 의사도 없다는 입장을 유지해 왔다. 미국 입장에서 이란과의 협상 목표는 핵무장화로 접어드는 길을 차단하는 ‘비확산’이지만 북한의 경우는 핵 시설과 핵무기를 해체하는 ‘비핵화’가 목표다. 비확산이 목표인 이란보다 비핵화를 목표로 하는 북한과의 협상이 훨씬 어렵다. 지금까지의 상황으로 미루어 미국은 북한 비핵화에 양보할 의사가 없고 핵무기 보유가 정권의 레종데타(raison d’Etat; 국가이성)인 북한도 이런 요구를 거부할 것이다.

③ 협상 주체의 차이: 이란과 P5+1 vs. 북한과 5개국

2003년 이후 미국은 북한과의 공식 대화를 6자회담이라는 다자간의 체

제를 안에서 진행해 왔다. 여기서 핵심 국가들은 중국, 미국, 북한, 그리고 한국이다. 이 국가들의 이해관계는 아직 정리되지 않았다.

중국은 비핵화를 말하지만 실제로는 북한의 안정에 방점을 둔다. 미국은 비핵화보다 비확산에 치중하는 인상을 준다. 러시아는 열의가 없다. 일본은 비핵화보다 일본인 납치 문제 해결에 매달린다. 동상이몽이다.

이란 핵 협상에 P5+1이 참여했지만 이들 국가들은 사전에 이해관계를 정리했다. 그렇다면 6자회담에서도 미국과 중국, 러시아 그리고 한국과 일본의 북한에 대한 이해관계가 정리되지 않는 한 협상이 성공하긴 어렵다.

5. 북한 핵 문제 해결을 위한 제언

이란 핵 문제와 북한 핵 문제의 역사와 상황은 다르기 때문에 함의를 찾기가 어렵다는 평가가 많다. 그럼에도 상이한 협상, 환경, 주체를 분석하면 북핵 문제 해결을 위한 실마리가 있다. 다음과 같은 방향을 제시할 수는 있다.

무엇보다 강력한 국제적 합의체(coalition)가 정비돼야 하며 이를 위해 새로운 다자간 논의 체제의 구성을 생각해 볼 수 있다.

이란 핵 문제 해결 과정에서 관련국 사이엔 ‘사태가 심각하므로 방치할 수 없으며 해결해야 한다’는 최소한 목표가 있었다. 북한 핵문제는 그렇지 않다. 이해가 엇갈린다. 6자회담 참가국의 이해를 정리하고 북한을 제외한 5개 국가가 제재와 협상안에 대해 동일한 태도를 갖게 되지 않으면 북핵 문제 해결의 전진은 어렵다.

이란 핵 협상에 참여한 나라 가운데 세 나라가 6자회담에도 참여하고 있다. 미국, 중국, 러시아다. 협상 초기에 미국은 중국, 러시아가 자국 이해에 매몰돼 이란을 충분히 압박하지 않는다는 불만이 있었다. 그럼에도

최종적으로는 한 목소리에 합류했다. 그 경험을 6자회담에도 적용할 수 있게 중국과 러시아에 촉구해야 한다. 러시아와 중국은 아주 필요하다. 중국이 특히 포인트다. 이란 문제 해결에서 중국은 이란산 원유의 수입을 현격히 줄이는 방식으로 기여했던 것으로 알려졌다. 이 같은 과감한 지원을 미국과 연대해 중국에 요구해야 한다.

아울러 6자회담의 격을 이란 회담처럼 'P5+1' 체제 수준으로 높이는 노력도 필요하다. 현재의 6자회담을 '6자회담+α'의 구조로 확대하는 것이다. 이해당사자(stakeholder)를 늘리는 것인데 그 대상으로 EU가 좋다. EU를 포함시키면 아래에서 언급할 북한문제의 국제화에 도움이 되며 실익도 따른다. 유조선 운송보험을 독점하는 유럽은 이를 활용해 이란의 원유 수출에 타격을 입혔다. 그 경험을 북핵 문제 해결에도 적용할 수 있다. 회담의 격을 높이는 것은 아래에서 언급할 북한 핵 문제의 글로벌 어젠다화를 위해서도 필요하다.

북한 핵 문제와 한반도 비핵화를 동북아에 국한된 문제가 아닌 글로벌 안보 어젠다로 키워야 한다. 북한 문제는 NPT의 근본을 흔드는 문제이며 북한 핵 능력의 고도화는 글로벌 안보를 훼손한다. '북한이 핵무기 몇 개를 가졌다고 뭘 할 수 있나. 북한 핵은 관리가 가능하다', '이란은 석유도 있고, 이스라엘도 의식해야 하기 때문에 미국이 나섰지만 북한은 그렇지 않다'는 식의 패배적 관점에 머물면 안 된다. 우리가 주도해 이 문제를 글로벌 안보 어젠다로 키워야 하며 이런 의지를 과시해야 한다.

미국에 북한 핵 해결을 위한 의지 확립을 촉구해야 한다. 미국의 북한 비핵화 의지는 의심을 받는다. '선의의 무시', '전략적 모호성'이란 정책 기조가 결국은 북한이 핵 능력을 강화할 수 있는 시간을 주며 해결 가능성을 점점 떨어뜨리기 때문이다.

그런 점에서 미국은 북한 비핵화 의지를 거듭 적극 천명하고 구체적인

움직임에 속도를 내야 한다.

곧 대선 국면에 접어드는 미국이 당장 북핵 문제 해결에 나서지 못할 것이란 관측이 있다. 그러나 우리에게 북핵 문제는 그렇게 방치할 수 있는 사안이 아니다. 현실적으로 미국 대통령의 관심이 중요하다. 한국 정부는 북한 핵 문제가 '미국 대통령의 관심 어젠다'가 되도록 미국에 촉구해야 한다.

한국과 미국이 북한을 협상 테이블로 끌어들이 만큼 북한을 효과적으로 압박할 강력한 전략을 마련해야 한다. 이란은 경제가 흔들려서 협상에 나왔다. 경제 제재는 북한 체제와 경제가 외부와 단절돼 있어 큰 효과가 없다. 현재의 고통도 '견딜만한' 수준일 수 있다. 경제 압박은 효과적이지 못하다는 게 드러났다.

이제는 북한이 '안보가 흔들려' 협상 테이블로 나오게 해야 한다. 북한의 '핵·경제 병진'이 잘못된 계산이며 핵 보유가 얼마나 고통스러운지 깨닫게 만드는 반(反)병진정책을 가시화해야 한다.

북한과의 핵 협상은 비핵화가 목표이기 때문에 비확산이 주된 목표였던 이란 핵 협상과 비교할 수 없을 만큼 정교한 전략과 강력한 대책이 필요하다. 북한을 협상테이블로 복귀시킬 수 있는 효과적이며 강력한 제재를 취하고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 지금까지 양국의 제재는 북한을 크게 아프게 하지 못했다. 다만 이 과정에서 북한에도 명분을 줄 수 있는 협상안을 제시하는 것도 필요하다.

미국이 강력한 대북 제재안을 마련하도록 유도해야 한다. 2007년 미국은 페르시아만에 항공모함을 파견할 만큼 이란을 강하게 압박했다. 북한이 비핵화의 필요성을 생각하게 미국이 군사적 압박 강도를 높이는 것도 생각해 볼만하다. 방법이 정해지면 우리도 움직임에 동참해야 한다.

우리의 대북 압박을 위해 강한 군대 육성을 위한 프로그램도 만들어야

하며 고고도방어미사일(Thaad·사드) 배치에도 전향적인 입장을 취해야 한다. 중국에도 북한 제재를 강화하도록 요구해야 한다. 특히 4차 핵 실험을 할 경우, 북한이 큰 대가를 치를 것임을 강력히 경고해야 한다.

문제는 이런 방법이 국내를 갈등으로 몰아갈 것이라는 점이다. 국내에는 북한과의 협상을 둘러싸고 “잘못된 행동에 보상하면 안 된다”, “협상은 북한 체제를 연장해줄 뿐이다”, “북한에 이익 되는 일은 하면 안 된다”, “대화만이 출구다”라는 주장이 혼재하는데 이런 상황에서 대북 압박을 강화할 경우 여론이 쪼개져 국력 소모가 심화된다. 강력한 압박을 하기 전에 국론을 통일하는 작업도 해야 한다.

1. Parameters for a Joint Comprehensive Plan of Action regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program.
2. 유엔 안전보장이사회 상임이사국 5개국(P5, 미국, 프랑스, 영국, 러시아, 중국)과 독일.
3. 무기용 핵물질을 취득하는 데 걸리는 시간.
4. Kiki Caruson and Victoria Farrar-Myers, 2007, "Promoting the President's Foreign Policy Agenda: Presidential Use of Executive Agreements as Policy Vehicles," *Political Research Quarterly*, December(60): 631-644; Lisa L. Martin, 2000, *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
5. Michael John Garcia, "International Law and Agreements: Their Effect Upon U.S. Law," *Congressional Research Service*, 18 February 2015.
6. <http://www.cotton.senate.gov/sites/default/files/150309%20Cotton%20Open%20Letter%20to%20Iranian%20Leaders.pdf>; <http://foreignaffairs.house.gov/sites/republicans.foreignaffairs.house.gov/files/03.20.15%20-%20Iran%20Letter%20-%20POTUS.pdf>.
7. <https://www.govtrack.us/congress/bills/subjects/iran/6592?congress=113#congress=114>.
8. Go Myong-hyun, "Economic Improvement in North Korea," *Issue Brief, The Asan Institute for Policy Studies*, 09 June 2013; Marcus Noland, "Hugely Important: North Korea Running a Current Account Surplus?" *North Korea: Witness to Transformation, PIIE*, 18 March 2013; Issac Stone Fish, "Is North Korea's Economy Really Growing?" *Foreign Policy*, 12 July 2013.



최강 박사는 아산정책연구원 연구부원장이자 외교안보센터장이다. 2012년부터 2013년까지 국립외교원에서 기획부장과 외교안보연구소장을 역임했으며, 동 연구원에서 2005년부터 2012년까지 교수로 재직하며 2008년부터 2012년까지는 미주 연구부장을 지냈다. 또한 2010년부터 2012년까지는 아태안보 협력이사회 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. 경희대 영어영문학과 졸업 후 미국 위스콘신 주립대에서 정치학 석사 학위를 받고 오하이오 주립대에서 정치학 박사 학위를 취득했다. 연구분야는 군비통제, 위기관리, 북한군사, 다자안보협력, 핵확산방지, 한미동맹 그리고 남북관계 등이다.



장지향 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터장이며 중동연구프로그램 선임연구위원이다. 외교부의 정책자문위원으로도 활동하고 있다. 한국의국어대학교에서 문학사, 정치학 석사 학위를, 미국 텍사스 오스틴 대학교(University of Texas at Austin)에서 정치학 박사 학위를 받았다. 주요연구 분야는 중동 정치경제, 이슬람 정치, 비교 민주화, 국제개발협력 등이 있다. 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 정당의 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.



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



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.

JUN. 19, 2015
ISSUE BRIEF 2015-09

한미원자력협력협정 성공한 협상인가

박지영 선임연구위원
아산정책연구원

어려운 협상이었다. 국내에서는 핵연료주기¹와 관련한 권리를 확보해야 한다는 주장이 팽배했고 미국의 입장은 완고했다. 양국의 극명한 입장 차이로 인해 얻을 수 있는 것이 별로 없는 협상이었다. 협상을 통해 얻어야 할 것이 많았을까 하는 의문도 생긴다. 그럼에도 발표된 협정문엔 우리나라가 추구했던 내용을 담아내려 애쓴 모습이 보인다.

6월 16일, 한미 양국이 한미원자력협력협정에 공식 서명하면서 전문이 공개되었다. 4월 22일 가서명 당시에는 전문이 공개되지 않은 채 내용과 약을 외교부 보도자료에 의존할 수밖에 없었으므로 개정협상에 대한 평가는 유보되었다. 공개된 협정문을 토대로 본다면 이번 협상은 성공한 협상이라기보다 영리한 협상이었다고 평가하는 게 적절하다.

우리나라는 협상 과정에서 ‘한미원자력협력협정의 선진적 개정’이라는 기조 아래² 사용후핵연료 저장시설 확보, 안정적인 농축 우라늄 연료

수급, 세계 원자력 발전소 건설 시장 진출을 위한 경쟁력 확보를 원칙으로 제시하였다. 개정된 협정은 세 가지 내용을 모두 포함하고 있으나 그렇다고 앞으로 크게 달라지는 점은 없다. 한국이 원칙으로 제시한 내용들이 한미원자력협력협정으로 달성될 수 있는 목표들이 아니기 때문이다. 사용후핵연료 저장시설 확보는 국내 관련 정책 수립에 따라 진행될 사항이며, 안정적인 우라늄 연료수급은 안정적인 공급원 확보 및 다변화를 통해서, 그리고 세계시장 진출을 위한 경쟁력 확보는 기술력 신장과 시장성 확보를 통해 달성되는 내용들이다.

한미원자력협력협정은 기본적으로 우리나라가 미국으로부터 기술과 물자를 전수받으며 체결하게 된 협정으로 우리나라가 미국산 물자와 핵연료를 공급받는 것을 가능케 하고 미국 입장에서는 이에 대한 비확산 유지를 보장하는 장치이다. 일각엔 한미원자력협정에 의해 우리나라의 정당한 권리가 침해 당하는 것으로 보는 시각도 있으나 이는 한미원자력협력협정의 핵심을 반영하지 못하는 주장이다. 우리나라는 이 협정을 통해 미국과의 원자력 기술 및 핵물질에 대한 협력이 가능하므로 우리에게도 협정은 필요하다. 또한 한미원자력협력협정은 양자 간의 협정으로 미국산 물자와 기술에만 한정되어 있으므로 핵확산금지조약(Non Proliferation Treaty, NPT)에 명시된 평화적 이용을 위한 저농축과 재처리에 대한 우리나라 고유의 권리를 침해하고 있지 않다.

기나긴 협상 끝에 새로운 협정이 타결되었다. 이제는 실익 없이 협정문에 매달리기보다 우리나라 원자력의 현실을 직시하고 이에 맞는 정책과 기술을 개발하는 노력을 기울여야 한다. 한미 원자력협력관계를 어떻게 유지·발전시켜 국익에 기여하게 할 것인지도 고민해야 할 과제다.

I. 한미 원자력협력

우리나라와 미국은 원자력 분야에서 장기간 동반자적 관계를 유지해 왔다. 1956년 원자력협력협정을 체결, 미국의 재정적·기술적 지원을 기반으로 최초의 연구로와 상용로를 건설해 운영했고 관련 기술이 이전되면서 원자력 산업의 틀이 갖춰졌다.

이후 원자력 협력국은 늘었지만 미국은 여전히 원자력과 관련한 무역, 공동연구, 기술 교류에서 한국의 최우선 협력국이다. 양국 협력에서 기본이 되는 협정이 1974년 발효된 한미원자력협력협정이다. 2014년 3월 만료될 예정이었던 이 협정은 개정에 대한 양국의 입장 차이로 효력이 2년간 시한부 연장됐고 2015년 6월 16일 한미 양국이 새 협정에 공식 서명했다.

협정의 주요 쟁점은 농축과 재처리를 포함하는 핵연료 주기와 관련돼 있는데 이 능력이 원자력 발전에서 필수적인 동시에 핵무기 생산과 직결되는 ‘양날의 칼’과 같은 요소이기 때문이다.³ 한국은 협정 개정 과정에서 선행 핵주기인 연료용 저농축 능력과 후행 핵주기인 사용후핵연료 처리와 관련하여 폭넓은 사전 동의를 확보하려 했지만 미국은 핵 비확산 원칙 등을 이유로 반대했다. 미국은 자국의 원자력 법 제123조에 따라 원자력 협력국들과 협정을 맺고 있는데, 가장 중요한 내용은 미국에서 이전된 핵 관련 물질이나 기술을 제3국으로 재이전 할 경우, 핵 관련 물질을 농축·재처리하거나 형상·내용을 변경할 경우, 이전된 물질에서 생성된 플루토늄 및 광축우라늄을 저장할 경우 미국의 사전 동의를 받아야 한다는 것이다.

II. 개정 협정의 주요 내용

새 협정이 기존의 협정과 차별화된 내용은 대표적으로 ① 사용후핵연료 처리의 전반부 단계를 우리가 연구하는 권리를 미국이 포괄적 승인하고 ② 20% 미만 우라늄 저농축에 대해 한미고위급위원회에서 협의하며 ③ 원전 수출에 대해 미국이 포괄적으로 동의하는 것 등이다.

1. 사용후핵연료 처리

사용후핵연료는 방사능 세기가 높은 고준위의 핵물질로 구성돼 있으며 고열을 방출한다. 여기엔 천연 우라늄에 가까운 U-235가 포함돼 있어 재처리 과정을 거쳐 회수해 사용하기도 한다. 또 폐기물의 부피를 줄이기 위해 화학 물질을 사용하는 습식 재처리를 하는데 그 과정에서 무기급 플루토늄 추출이 가능하기 때문에 미국은 자국산 핵기술·물질을 사용하는 대부분의 국가와 협정을 통해 재처리를 금지하고 있다.

현재 우리나라가 연구하는 방식은 용액을 사용하지 않는 건식 재처리 방식인 파이로프로세싱인데 사용후핵연료에서 U-238, Pu-239를 추출, 고속증식로용 원료로 가공함으로써 고준위 폐기물의 부피를 크게 줄인다는 것이다. 이 방식으로는 플루토늄을 직접 추출할 수 없으므로 한국은 미국에 파이로프로세싱을 연구·개발할 수 있게 폭넓은 사전 동의를 해달라고 요구해 왔다. 그러나 미국은 이 기술이 완성된 것이 아니며 비확산 기술인지 여부에 대한 판단이 유보된 상태이므로 사전 동의 대상이 될 수 없다는 입장을 고수했다.

양국은 한국이 파이로프로세싱의 전반부 단계를 연구하는 데 미국이 포괄적으로 동의하는 방식으로 상호 조율해 새 협정에 담았다. 협정 제 11조 1항에 의하면 사용후핵연료의 형상 또는 내용의 변경이 서면으로

합의되는 경우에 이루어질 수 있다고 했으며, 본 협정의 합의의사록에 사용후핵연료 처리의 전반부에 해당하는 연구를 국내 기관에서 수행할 수 있음이 명시되어 있다. 지금까지는 사용후핵연료를 어떤 형태로든 변형하는 게 불가능했지만 새 협정에 따라 사용후핵연료의 전해환원 연구를 할 수 있는 길이 보장된 것이다. 사용후핵연료에 대한 전해환원 과정은 세슘, 스트론튬과 같은 고방사능, 고열 방출 핵종을 분리해 별도로 처리함으로써 장기 처분 대상인 고준위폐기물의 부피를 상당히 감소시킬 수 있다.

파이로프로세싱 기술은 성공 여부가 불확실한 점, 경제성에 대한 우려, 고속증식로 건설 여부 등 해결해야 할 문제가 많아 국내 핵폐기물 문제를 말끔히 해결할 대안은 아니다. 새 협정의 부속서도 기술적, 경제적, 비확산적인 방식이어야 함을 명시하고 있다. 다만 새 협정에 포함된 사용후핵연료 전해환원 연구는 앞으로 파이로프로세싱 기술 개발을 계속할지, 그리고 개발이 성공할지 여부를 떠나 향후 핵폐기물의 부피를 줄이는 데 활용할 수 있다.

사용후핵연료는 핵연료의 종류와 원자로 가동 환경에 따라 특성이 달라지게 되는데 이러한 특성을 파악하고 분석한 자료는 사용후핵연료의 처리 및 처분에 있어 필수적이다. 다만 새 협정 부속서는 이러한 연구가 수행될 수 있는 시설을 한국원자력연구원으로만 한정하고 있으므로 우리나라 사용후핵연료의 처리 및 처분에 필요한 분석을 얼마나 포괄적으로 수행할 수 있을지 현재로서는 불분명하다. 따라서 최대한 효과적으로 실의 있는 연구를 하기 위해서는 현재 발전소 내 저장 중인 사용후핵연료의 이동 등과 관련된 국내 규정과 절차들을 정비하는 것도 필요하다.

2. 우라늄 농축

우리나라는 주요 원자로 수출국이자 세계 5대 원자력 발전 국가로서⁴ 핵연료를 안정적으로 공급 받고 경제성도 확보하려면 우라늄 저농축 능력을 갖추어야 한다고 주장해 왔다. 새 협정에는 ‘20% 미만 저농축에 대한 협의가 가능하다’는 내용이 포함되어 있다. 이는 ‘안정적인 농축 우라늄 연료 수급’이라는 두 번째 원칙을 반영한 것이다. 그러나 현재 전 세계적으로 핵연료 공급이 원활하며 우라늄 농축 회사들이 경영난을 겪고 있는 점, 원자력 발전이 폭발적으로 증가하고 있지 않다는 점 등을 감안하면 한국이 농축 시설을 보유한다고 핵연료의 경제성을 확보하는 것은 아니다.

협정을 개정함으로써 저농축이 가능한 것처럼 보이지만 현실적으로 한미 협의를 통해 농축을 허용 받기는 거의 불가능하다. 우라늄 시장 상황으로 판단할 때 물량부족으로 국내에서 농축을 해야 하는 상황도 발생할 가능성이 낮다. 새 협정 제11조 2항에 따르면 국내에서 미국산 우라늄의 농축이 가능하기 위해서는 미국의 ‘적용 가능한 조약, 국내 법령 및 인허가 요건’에 합치되어야 하며 고위급위원회의 ‘협의’에 따라 양국이 ‘서면으로’ 합의해야 한다. 협정 제18조 2항에 명시되어 있는 고위급위원회는 우리나라 외교부 차관과 미국 에너지부 부장관이 이끌게 되는데 에너지부는 우라늄 농축 혹은 재처리와 관련한 협상의 주체가 아니다. 고위급위원회는 ‘전략적 협력과 대화를 원활히 하기 위하여’ 설치되는 것이며, 농축에 관한 서면 합의를 위한 협상에서는 한미원자력협력협정의 경우와 같이 여전히 미 국무부가 주체가 된다.⁵

명시되어 있는 20% 미만의 우라늄 농축이라는 것도 저농축의 기준을 확인하는 수치일 뿐, 우리나라에 특별히 높은 수준의 농축을 허용하겠다는 의미가 아니다. 실제로 한미원자력협력협정의 근간이 되는 미국 원자

력법 제123조 ‘Cooperation With Other Nations’에는 저농축의 의미를 ‘우라늄 235의 20% 농축’으로 설명하는 규정이 여러 차례 거론되며, 우리나라와의 협정문에 나타나는 20%도 이를 다시 명시한 것이므로 5%나 20% 등의 수치는 의미가 없다고 볼 수 있다.⁶

3. 원전 수출에 대한 포괄적 동의

미국에서 생산된 핵물질이나 기술을 제3국으로 재이전 할 때 건별로 얻어야 했던 사전 동의를 한 차례 포괄적 동의만으로 가능하게 개정되었다. 우리나라 원자력 기술 및 발전소는 미국에서 이전된 기술을 기반으로 하기 때문에 수출을 하려면 미국의 동의 과정을 거쳐야 하는 대상 품목들이 많았다. 개정된 협정에서는 수출 대상국에 대한 한 차례 포괄적인 동의만 받으면 이후 건별 수출 동의절차는 생략할 수 있게 돼 비용과 시간을 절감할 수 있을 것으로 평가된다.

III. 개정 협정에 대한 평가와 향후 과제

새 협정문에는 새로 추가되는 내용이 많다. 합의의사록도 길게 작성해 서명했다. 그러나 본질적으로 달라지는 것은 별로 없다. 폐기물 부피를 줄일 수 있는 연구를 국내에서 좀 더 자유롭게 할 수 있다는 점을 제외하면 핵심 관심사였던 재처리에는 전혀 접근하지 못했다. 사용후핵연료에 대한 위탁재처리로 ‘프랑스, 영국과 서면으로 합의해야 한다’고 명시함으로써 위탁재처리가 필요할 때 경제성이 확보될지도 우려된다.

우라늄 저농축을 협의할 수 있다는 조항이 포함되었지만 한미고위급위원회에서 ‘협의’를 할 뿐, 우라늄농축을 위해서는 양국의 서면 약정이 필요하다. 농축에 대한 내용이 포함되어 있지 않던 구협정과 원칙적으로 동

일한 것이다. 원전 수출에 대한 동의가 품목 건별 승인에서 수출 대상국 승인으로 바뀐 것은 긍정적인 사항이지만 대표적 성과로 꼽기는 어렵다.

그렇다면 새 한미원자력협력협정을 통해 무엇을 얻게 됐는지를 다시 묻게 된다. 한국이 협정을 개정해 프랑스, 영국과 같은 정도의 핵 권리를 확보하겠다고 할 수는 없었다. 인도·일본이 인정받은 수준은 우리보다 낮지만 이는 이들 나라가 이미 보유한 기술을 미국이 인정한 것이다.

게다가 우리나라가 주장한 사용후핵연료 저장시설 확보, 안정적인 농축 우라늄 연료 공급, 세계 원전 시장 진출을 위한 경쟁력 확보는 한미원자력협력협정 개정으로 달성되는 사안 자체가 아니었다.

얻을 수 있는 것이 별로 없는 협상이었다. 미국도 내 줄 수 있는 것이 별로 없었다. 그럼에도 양측은 문구를 조정해 농축 및 재처리에 대한 조항들을 언급함으로써 한국에는 가능성이 있는 것처럼 보이게 하고 미국은 비확산의 원칙을 지켰다. 한국은 원자력 기술 수출국 지위를 인정받아 폭넓은 활동이 가능해진 것으로 체면을 차릴 수 있게 되었다. 미국은 실질적인 농축이나 재처리를 허용하지 않으면서도 동맹국의 위신을 세워주며 생색을 낼 수 있다. 성공적 협상 결과라기보다는 성공할 수 없는 상황에서 최선을 다한 협상이었다고 평가할 수 있다.

개정 협상의 가장 중요한 측면은 협정 유효 기간이 40년이 아니라 20년이라는 점일 수 있다. 한국의 국력 신장과 기술 발전 수준을 반영할 가능성을 담고 있기 때문이다.

우리의 원자력 정책에는 곳곳에 걸림돌이 있다. 원자력 발전에 대한 국민수용성, 사용후핵연료 처분 등 산적한 문제들을 차분하게 처리해 나가야 한다. 문제는 한미원자력협력협정의 개정이 아니라 정책과 기술 개발을 통해서만 해결할 수 있다.

사용후핵연료 처리를 위한 구체적 중장기 계획을 마련해야 한다. 해결

방안 모색을 위한 연구는 지속되어야 하지만 불확실한 연구에만 의존하여 결정을 미루는 대신 정책을 개발하고 의견을 수렴하여 최적의 처리방식을 구축해나가야 할 것이다. 제한된 연구 틀 안에서 가능한 많은 자료와 경험을 축적하기 위한 제도적 장치도 시급하게 마련해야 한다.

우리나라 원자력 기술과 산업에 대한 신뢰도를 제고하는 것도 필요하다. 기술력과 신뢰를 바탕으로 원자력에 대한 수용성을 높여야 하고 이에 기반하여 세계시장 진출이 활성화되어야 한다. 국내에서 신뢰받고 인정받지 못하는 원자력산업으로 수출을 활성화한다는 것은 불가능한 일이다. 세계시장에서 우리 기술이 인정받고 점유율을 높일 수 있을 때 협정 개정을 위한 요구가 당당해질 수 있다. 우리에게 한미원자력협력협정의 중요성이 낮아지고 미국에 협정의 중요성이 높아질 때 협정의 실질적 내용이 변화할 수 있을 것이다.

20년 뒤 다시 올 한미원자력협력협정 개정 시기에 우리가 어떤 정책과 기술로 협상에 임할 수 있을지 고민을 시작해야 할 시점이다. 손에 쥔 것 없이 협상을 시작하면서 가질 수 있는 게 많다고 착각해서는 안 된다.

1. 원자력발전에 필요한 연료의 생산과 처리에 이르는 전 단계를 의미하며 우라늄 농축과 사용후핵연료 재처리를 포함한다.
2. 박근혜 대통령, 2014년 3월 29일 밥 코커 미국 상원 외교위원회 간사 접견.
3. 무기용 우라늄은 농축을 통해, 무기용 플루토늄은 사용후핵연료 재처리를 통해 확보된다.
4. 2014년 2월 기준 미국 100기, 프랑스 58기, 일본 48기, 러시아 33기, 한국 23기의 원자력 발전소를 보유하고 있으며 한국만 핵주기 능력 미보유.
5. 미국 원자력법 제123조에 의하면 협상은 미 국무부장관이 에너지부장관의 기술 관련 협력하에 진행하도록 명시되어 있다. 이번 한미원자력협력협정의 우리측 수석대표는 외교부 전담 대사, 미국측은 국무부 국제안보·비확산 담당 차관보였다.
6. 미국 원자력법 제123조.



박지영 박사는 아산정책연구원의 글로벌 거버넌스센터장이며 과학기술정책프로그램, 핵정책기술프로그램 선임연구위원이다. 서울대학교에서 핵공학 학사와 석사, 미국 University of Michigan에서 핵공학 박사학위를 취득하였으며 서울대학교 정책학 석사학위도 취득하였다. 2000년부터 2012년까지 한국 과학기술기획평가원에 재직하였으며 R&D 타당성조사 센터장을 역임하였다. 주요연구분야는 핵정책, 근거중심 과학기술정책, 과학기술과 안보정책 등이다.

JUL. 31, 2015
ISSUE BRIEF 2015-10

미-중-동남아의 남중국해 삼국지

이재현 선임연구위원
아산정책연구원

중국이 최근 남중국해의 피어리 크로스 리프(Fiery Cross Reef/永暑礁, 용슈자오)에서 매립활동과 활주로 건설을 하면서 피어리 크로스는 말 그대로 ‘불타는(fiery) 십자가(cross)’가 됐다. 이에 대해 미국과 주변 국가들이 연일 비난하고 미국과 중국의 군사적 충돌 가능성까지 제기되면서 남중국해 문제가 격랑에 빠져들고 있다. 이 문제에 거리를 두어왔던 한국도 유탄을 맞고 있다. 대니얼 러셀(Daniel Russel) 미 국무부 차관보가 “한국도 남중국해 문제에 대해 명확한 입장을 이제 내놔야 한다”고 압박한 데 이어 미국 내 안보 전문가들도 한국의 선택을 언급하고 있기 때문이다.¹

중국의 부상과 미국의 ‘아시아 피봇(Pivot to Asia)’ 정책으로 야기된 아태지역 미-중 대결에서 남중국해 문제는 가장 뜨거운 감자다. 다른 어떤 사안보다 군사적 충돌을 불러올 위험성이 높다. 일부 미국 정책전문가들 사이에서는 이미 군사적 충돌 혹은 전쟁 가능성까지 조심스럽게 거

론되고 있다.²

남중국해에서 궁극적으로 누가 승리할지는 예단할 수 없다. 다만, 지금 당장 높아지는 긴장, 분쟁만 놓고 보면 칼자루는 중국이 쥐고 있다. 갈등을 계속 벌일지, 일단 접고 숨 고르기에 들어갈지가 중국에 달려 있다. 이런 가운데 중-아세안 관계는 큰 변화에 직면해 있다. 중국의 동남아 정책은 변하고 있으며 동남아 국가들의 전략도 새로운 상황을 맞고 있다. 남중국해 문제가 지속되면서 한국에도 선택의 시간이 다가오고 있다. 한국은 어떤 선택을 할 것인가? 거리 두기를 계속한다면 후일의 전략적 부담이 커질 것이다.

남중국해에 대한 중국의 생각과 전략

중국은 남중국해의 실질적 지배를 확대하면서도 비난을 피하는 방법으로 일종의 살라미 전술(salami tactic)을 써왔다. 미국이 ‘아시아 피봇’을 선언한 직후인 2010년부터 2012년까지 남중국해에서 충돌이 급증했다. 그러나 중국은 2013년부터 주장을 완화하며 주변국 및 미국과의 충돌을 피하는 인상을 주었다.³ 그러면서도 남중국해에서 눈에 잘 안 띄게 소규모 확장을 해왔다. 문제의 피어리 크로스 외에도 2014년경부터 게이븐 리프(Gaven Reef, 南薰礁, 난쑤자오), 남존슨 리프(Johnson South Reef, 西南礁, 츠과자오), 휴즈 리프(Hughes Reef, 东门礁, 동먼자오)에서도 매립과 건설이 계속돼 왔다.⁴ 피어리 크로스 리프 이전의 간척·건설 사업들은 비교적 조용히 진행돼 남중국해 문제에 관심을 가진 일부 전문가들 외에는 크게 알려지지 않았다. 따라서 큰 반발 내지는 비난이 따르지 않았다.

2014년 5월 중국은 베트남에서 120마일 떨어진 서사군도에 하이양 시

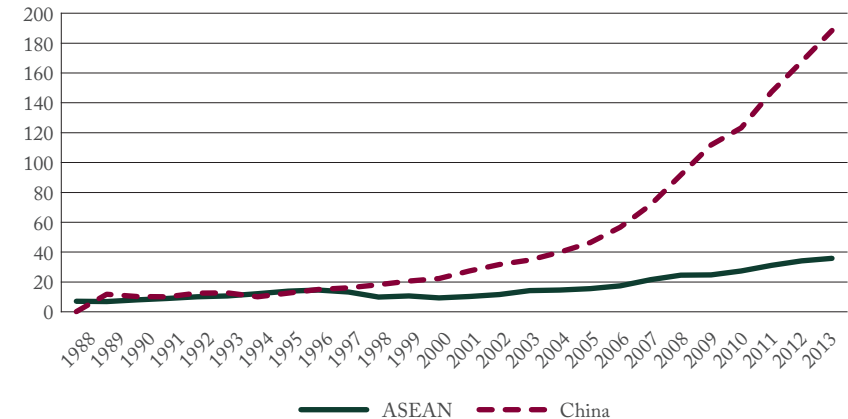
요우-981(Haiyang Shiyou-981) 심해 시추선을 파견했다. 베트남은 이에 반발했다. 반중 시위가 이어지고 해상에서 양국이 충돌했다. 국제사회에서 중국에 대한 비난이 이어졌다. 결국 2개월 만에 시추선은 철수했다. 2015년 6월 말 중국은 다시 하이양 시요우-981을 서사군도에 파견한다고 밝혔다. 시추선을 파견했다가 논란이 되면 거두는 ‘치고 빠지는 전략’을 거듭 구사하는 것이다.

이런 행동에서 드러나는 중국의 전략은 ‘지속적 작은 도발’과 ‘소규모 확장’ 두 가지다. 지속적으로 시추선을 보내고 작은 도발을 계속하면 관련 국가들은 도발을 일상적인 것으로 여기게 된다. 한두 번의 도발은 심각하게 받아들이지만 지속되면 불감증이 생긴다. 또 소규모 확장은 동남아 국가들에는 눈에 띄지만 역외 국가들에는 그렇지 않다. 효과적인 대응 능력을 갖춘 미국 같은 나라의 강력한 반발이 당장 일어나지 않는다. 이런 작은 행동이 누적이 되고 시간이 지나면 확장된 부분에 대한 중국의 지배권, 군사 시설은 기정사실화 된다. 나중에 이를 확인하고 반발하더라도 되돌리기에 너무 늦고 비용도 커진다.

중국이 이런 전술을 동원하는 배경엔 동남아 국가들에 비해 월등히 앞선 군사력 등 하드파워가 있다. 중국의 살라미 전술은 저강도 행동, 소규모의 지배권 확대를 추구한다. 미국, 일본, 호주, 인도도 남중국해에 이해가 있지만 역내 국가가 아닌 이런 나라들은 중국의 저강도·소규모 행동을 제때 파악하지 못한다. 알아도 갈등을 회피하기 위해 작은 규모의 도발은 크게 문제 삼지 않는다. 동남아 국가들은 민감하게 여기지만 문제를 제기해도 국제사회의 관심을 끌지 못한다. 독자적으로 중국에 대항하기에도 힘이 모자란다. 결국 중국의 살라미 전술은 강한 국가들의 상대적 무관심과 동남아 국가들의 무력함을 배경으로 지속될 수 있다.

쉽게 예상하듯 동남아 국가들의 군사력은 중국의 상대가 못 된다. <그

그림 1. 아세안과 중국의 군비 비교 (1988~2013) (\$US billion)



주: 이 그림은 저자가 SIPRI Military Expenditure Database의 내용을 참고하여 가공한 것이다. (www.sipri.org)

림 1>에서 보듯 아세안 10개국의 총 군비가 중국의 약 1/5에 지나지 않는다. 여기엔 영토 주장을 하지 않는 아세안 5개국도 포함돼 있다.

심지어 미국을 제외하고, 일본·호주·인도 등 남중국해에 관심이 크며 중국 견제에 열심인 국가와 남중국해에서 영토를 주장하는 동남아 국가들의 군비를 모두 합해도 차이가 크다. 지배권을 넓혀가는 중국의 저강도 행위를 억제할 능력이 충분치 못한 이들 국가의 경고는 중국에 별 효과가 없다.

중국의 전략은 국제법을 교묘히 피해가고 있다. 중국은 남중국해의 섬이나 산호초들을 점거하고, 매립하고, 구조물을 건설하며, 포괄적으로 9단선(nice dotted line)을 중국의 영토 주권과 결부시켜왔다. 그러나 다른 한편 이들 섬이나 산호초 혹은 인공 구조물을 기준으로 영해를 설정하거나 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone)을 선포하지 않는다. 중국 정부는 실질적으로 9단선 내 영역을 중국의 주권 영역인 것처럼 말하지

표 1. 중국과 남중국해 문제 관련국의 군비 비교 (\$US million)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
China	96,782	106,640	128,734	136,239	147,268	159,620	171,381	190,974
Indonesia	4,448	4,150	4,336	5,092	5,838	7,975	8,356	8,076
Malaysia	4,965	5,078	4,793	4,187	4,807	4,664	4,809	4,926
Philippines	2,630	2,630	2,532	2,657	2,701	2,739	3,208	3,039
Singapore	9,055	9,126	9,430	9,250	8,921	8,890	9,077	9,138
Viet Nam	2,386	2,350	2,581	2,878	2,686	3,128	3,205	3,587
India	36,664	41,585	48,963	49,159	49,634	49,459	49,091	49,999
Australia	23,947	24,820	26,676	27,006	26,610	25,555	24,638	27,171
Japan	60,574	59,139	59,735	59,003	60,452	60,017	59,396	59,033
China	96,782	106,640	128,734	136,239	147,268	159,620	171,381	190,974
The Rest	144,669	148,878	159,046	159,232	161,649	162,427	161,780	164,970

주: 이 표는 저자가 SIPRI Military Expenditure Database의 내용을 참고하여 가공한 것이다.
(www.sipri.org)

만 공식적으로 이를 선언한 적은 없다. 9단선의 국제법적 의미를 명확히 하라는 요구에 중국은 답을 미루고 있다. 이런 애매한 태도로 중국은 9단선 내 영역을 중국 주권 사항으로 공식 선언했을 때 야기될 국제법적 논란을 우회한다.

산호초 주변의 모래를 준설하고 간척해 육지를 늘리거나, 구조구난용 구조물을 설치하고 비행장을 만드는 행위에 쏟아지는 비난에 대해 중국은 역으로 동남아 국가들을 비판한다. 실제로 남중국해에서 영토를 점유하고, 간척-매립을 하며 구조물을 설치하는 행위는 중국보다 동남아 국

가들이 더 많이 하고 있다는 것이다. 중국의 조치는 동남아 국가들의 선제 행동에 맞서 정당한 권리를 지키기 위한 것이라 항변한다.⁵ 항행의 자유(freedom of navigation) 문제에서 중국은 군함과 군용 항공기까지 항행의 자유에 포함시킬 수 없다고 하는 반면 미국은 반대입장이다. 국제법적으로 어느 쪽 주장이 맞는지는 아직 명확하게 정리되지 않았다.

미국은 중국을 저지할 능력과 의지가 있는가?

오랫동안 중국은 소위 남중국해 문제의 ‘국제화’, ‘다자화’를 반대했다. 직접 영토를 다투는 동남아 국가들 외의 다른 국가들, 특히 중국의 부상을 우려하고 견제하는 국가들의 개입을 반대해 왔다. 또 동남아 국가들이 아세안 차원에서 중국에 대응하는 것도 반대한다. 역사적으로 영토 문제는 관련된 두 국가의 양자 문제이며 다자 사안이 아니라는 것이다.⁶ 그 이면에는 중국보다 강하거나 비슷한 역외 강대국을 배제하고 약한 동남아 국가들과 개별적으로 분쟁을 해결하겠다는 의도가 숨어 있다.

최근 들어 중국의 이런 태도에 변화의 조짐이 보인다. 미국이나 다른 주변 강국이 남중국해 문제에 개입하면 적극 대응하겠다는 의지를 보이고 있다. 미국은 중국이 인공으로 건설하는 섬을 남중국해에서의 항행 자유를 침해하는 행위로 간주한다. 그리고 이 인공섬 12해리 안으로 항공기와 전함을 보내 항행의 자유를 확인하겠다고 한 바 있다. 중국 외교부 대변인은 “지역 평화와 안정을 유지하기 위해 관련 국가들이 말과 행동을 조심해야 할 것”이라면서 “항행의 자유는 외국 군함과 항공기가 다른 나라의 영해나 영공에 마음대로 드나드는 것을 의미하지는 않는다”라고 미국을 반박했다.

개인 의견이기는 하지만 인민대(Renmin University) 진찬룽(Jin Canrong)

교수는 “미국이 이런 행동을 한다면 남중국해에서 중국의 영토 주권을 보호하기 위해서 인민해방군이 군사적 행동을 취할 수도 있다”고 주장했다.⁷ 이런 반응은 남중국해에서 중국의 이익을 지키기 위해 과거와 달리 강력하게 맞대응 하겠다는 중국의 생각을 드러낸다. 남중국해 문제가 미국과 중국의 갈등으로 번지는 것, 즉 국제화도 불사한다는 의미로 해석될 수 있다.

이런 중국에 미국은 효과적으로 대응할 수 있는가? 이 해역에 동원할 수 있는 군사적 능력면에서 미국은 여전히 중국에 앞서 있다는 평가가 일반적이다.⁸ 그러나 최근 중국의 빠른 군사적 성장은 미국에 심각한 도전이 되고 있다. 미 의회조사국(Congressional Research Service)의 한 보고서에 따르면, 최근 중국의 해군력 강화는 1) 대만과의 군사적 충돌, 2) 남중국-동중국해에서 중국의 영토 수호, 3) 중국의 배타적 경제수역 내에서 외국군의 행동 저지, 4) 서태평양에서 미국의 영향력 배제, 5) 중국의 지역 및 글로벌 차원에서 강대국 지위 주장 등을 목적으로 한다고 한다.⁹

이 보고서는 이어 중국의 대함탄도미사일(Anti-Ship Ballistic Missile, ASBM), 대함순항미사일(Anti-Ship Cruise Missile, ASCM), 잠수함, 일반 함정, (무인) 항공기, EMP(Electromagnetic Pulse), Maritime Surveillance와 Targeting system의 현주소와 미래 개발 가능성 등을 자세히 검토하고 있다. 그리고 군사력 현대화에 따라 중국 근해와 대만 부근 해역 분쟁 시 미국의 효과적인 개입을 차단하는 A2/AD 능력을 중국이 갖추게 될 것이라고 한다. 중국이 미국의 효과적 개입을 차단하지는 못해도 최소한 개입을 지연시키거나 개입의 효과를 감소시킬 수는 있을 것으로 보고 있다. 다시 말해 현재 중국의 해군력 현대화가 지속된다면 미국의 확실한 군사적 우위를 더 이상 장담할 수 없다는 것이다.

이뿐만 아니다. 미국이 강력한 해군력 등 군사력을 어느 수준까지 사

용할 의지가 있는가도 중요하다. 남중국해에서의 군사력 사용 의지라는 측면에서 중국의 전략적 자율성과 공간은 미국보다 훨씬 크다. 법적 근거에 상관없이 중국은 이 해역을 자기 영해와 영토로 여긴다. 2011년 중국 고위급 인사는 “남중국해 문제는 중국의 핵심 이익”이라고 말하기도 했다.¹⁰ 미국 역시 남중국해 근처에 많은 군사적 거점을 두고 있지만 결정적으로 남중국해는 중국 본토에서 가깝다. 남중국해는 중국 입장에서 해군이 대양으로 진출하는 전략적 요충지이다. 또 에너지 자원의 보고라는 차원에서 중국의 경제적 요충지이다. 백 번 양보 한다 해도 모든 걸 떠나 영토 문제는 어떤 국가도 모든 자원을 동원해 지키려 할 것이다. 중국 역시 다르지 않고 따라서 의지 차원에서 미국을 앞선다.

반면 이런 중국에 맞서는 미국 같은 나라들은 적극 대응하는 데 큰 딜레마를 안고 있다. 의지 측면에서 보면 ‘자국 영토’를 지키는 중국에 비해서 영토를 주장하지 않는 국가들의 적극 개입 의지는 다소 낮을 수 있다. 가장 중요한 미국의 경우 남중국해 문제는 미국의 지역 접근 전략, 특히 아태 전략에서 핵심 사안이다. QDR 2014는 본토방위 다음으로 중요한 이익으로 아시아-태평양의 평화와 안보를 언급하고 있다.¹¹ 그리고 연이어 아태 지역의 동맹국들의 중요성을 언급하고 있다. 남중국해 문제에는 아태 지역 동맹과 우방의 이익이 걸려 있으므로 중요하다. 본토 방위에 이어 두 번째 중요한 안보사안 정도 될 것이다.

그럼에도 불구하고 의문은 남는다. 국가 영토의 문제인 남중국해를 핵심 이익 혹은 핵심 이익에 가까운 사안으로 보는 중국이 군사적 행동을 취할 때 과연 미국은 이에 맞서 군사적 행동에 나설 수 있을 것인가? 중국과 달리 미국의 입장에서는 후퇴할지, 제한적으로 개입할지, 아니면 전면적으로 군사행동에 나설지 결정이 쉽지 않다. 제한적 군사개입은 상대적으로 쉽지만 언제나 확전 가능성을 안고 있다. 확전 방지를 위해 미국

이 자제한다면 아태 지역에서 미국의 리더십과 동맹국에 대한 안보 우산 제공 공약도 큰 위기를 맞게 된다. 반대로 확전을 불사한다면 중국과 미국의 전면 충돌이 예상된다.

다음의 두 가지 상황을 고려할 때 이런 추정에는 더욱 힘을 얻을 수 있다. 첫 번째는 중국과 일본이 갈등을 벌이는 센카쿠(Senkaku Islands, 중국명 댜오위다오) 상황이다. 미일안보조약에 따라 미국은 센카쿠 문제에서 일본을 지원하도록 되어 있지만 실제로 군사적 충돌이 생겼을 경우 미국이 얼마나 군사력을 동원해 일본을 어떻게 지원할 것인가에는 항상 의문이 따른다.¹² 보다 적절한 예는 우크라이나 사태다. 무력을 동원한 러시아의 크림 반도 점령 사태에 대해 미국은 군사 대응을 주저한다. 상대가 러시아가 아니라 중동의 약한 국가 혹은 비국가 단체라면 미국의 군사 대응은 훨씬 신속했을 것이다. 러시아의 크림반도 점령 당시 미국이 보여준 행동 방식을 남중국해에서 있을지 모르는 중국의 군사적 행동에 대입하면 미국의 대응은 유사할 것이다. 미국은 이러지도 저러지도 못하는 큰 딜레마에 처하기 쉽다.

요약하면 중국은 남중국해 문제에서 스마트한 전략을 구사해 영역과 영향력을 확장하고 있다. 중국은 살라미 전술을 동원하고 치고 빠지면서 확대된 영향권을 점차 기정사실화 하는 장기적 전략을 쓰고 있다. 강한 하드파워를 효과적으로 활용하고 국제법도 교묘히 피한다. 반면 미국을 포함해 중국을 견제하는 역외 국가들에게는 남중국해 문제에 큰 딜레마가 있다. 이들이 유사시 군사적 행동을 포함한 실질 행동에 나설 수 있을 까에 대한 의문이 존재한다. 따라서 현재의 긴장 국면이 지속될지는 전적으로 중국의 태도에 따라 결정될 가능성이 크다.

중국의 동남아 정책은 어디로?

남중국해 문제의 또 다른 퍼즐은 중국과 동남아 국가들의 관계다. 중국은 1990년대부터 동남아 국가와의 신뢰회복을 위해 많은 노력을 기울였다. 1990년대에는 아세안이 주창한 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF), 동아시아경제그룹(East Asia Economic Group, EAEG) 등 동아시아 지역의 다자협력 제도들을 전폭 지지했다. 1997년 아시아 경제위기 때도 지원을 아끼지 않았다. 2000년대에 들어 와서는 중-아세안 FTA, 동남아 국가들에 대한 원조 및 인프라 건설 지원 등 경제적 지원을 확대해 왔다. 남중국해 갈등도 2002년 동남아 국가들과 서명한 '남중국해에서 당사자 행동에 관한 선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)'으로 관리하려 했다. 영토 분쟁을 갈등 대상이 아니라 현상 유지 및 관리의 문제로 만들려는 동남아 국가들의 요구에 중국이 부응한 것이다. 2000년대 말 동남아에서 중국의 영향력은 절정에 달했다.¹³

그러나 현재 남중국해에서 중국의 영토 주장, 영향력 확대, 그리고 군사적 행동은 동남아 국가들의 최대 안보 위협으로 등장했다. 동남아 국가에 대한 중국의 신뢰 구축 노력과 남중국해에서의 최근 중국 행보는 완전히 모순된다. 남중국해가 너무 중요하기 때문에 중국은 동남아 국가들에 대한 기존의 선린 정책을 포기하려는 것인가?

이 질문과 관련해 세 가지 가능성을 언급할 수 있다. 첫 번째 가능성은 동남아 선린 정책과 공격적 남중국해 정책 사이의 모순은 중국도 해결하기 어려운 문제라는 것이다. 중국이 인접한 동남아 국가들과 좋은 관계를 유지하고 이들의 지지를 확보해야 할 필요성은 여전히 있다. 그러나 다른 한편 남중국해는 중국의 영토·영해이며, 이는 주권문제라고 대외적

으로 천명한 이상 중국도 더 이상 양보를 할 수 없게 된 것도 사실이다. 대립하는 정책에서 발생하는 딜레마를 중국 정부도 해결하지 못한다는 것이다.

두 번째는 중국이 동남아 국가들에 대해 갖게 된 자신감이 최근 남중국해에서의 공격적 행동으로 이어졌을 가능성이다. 중국은 1990년대부터 지속적으로 동남아에 매력공세를 펴왔고 미국이 경계심을 느낄 정도였다. 여기에 최근 일대일로(一帶一路), 아시안인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 등 동남아 국가들이 매력을 느낄 만한 중국의 경제적 이니셔티브들이 추가됐다.¹⁴ 무역, 원조, 투자 등 경제의 주요 부문에서 중국은 이제 동남아 국가들에 없어서는 안될 존재가 됐다. 중국이 남중국해에서 더 적극적으로 자국의 이익을 주장해도 동남아 국가들이 문제제기를 하기 어려울 정도로 중국의 대 동남아 영향력이 확고해졌다고 판단했을 수도 있다.

세 번째는 더 큰 전략적 목표를 위해 ‘작은 동남아’ 정도는 희생이 불가피하다는 판단을 했을 가능성이다. 최근 중국의 외교정책에서 주변부 정책의 중요성이 매우 높아졌다.¹⁵ 그런데 이 정책은 과거처럼 동남아만을 대상으로 하지 않고 ‘보다 넓은 주변부’를 상정하고 있다. ‘중국이 서진(西進)한다(China Goes West)’고 했을 때 대상은 명백히 중앙아시아, 서남아시아, 일부 중동을 포함한다.¹⁶ 동남아는 서진하는 중국 주변부 정책의 일부일 것이다.

2014년 시진핑 주석이 CICA(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia) 정상회의에서 거론한 ‘아시아 신안보 아키텍처’, ‘동남아를 넘어 중동, 유럽으로 그리고 중앙아에서 시작해 서남아를 건너 유럽으로 이어지는 일대일로’, ‘역내 개도국들이 최대 수혜자가 될 AIIB 제안’, ‘보다 오래된 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization,

SCO)’ 등을 놓고 보면 중국의 서진 경향은 뚜렷하다. 이런 큰 구상을 하는 중국이 남중국해 문제에서 일부 동남아 국가들의 반발에 매여 있을 수는 없다고 판단했을 수 있다. 동남아 국가, 특히 남중국해에서 중국과 분쟁을 벌이고 있는 국가들은 같이 가면 좋지만 여의치 않다면 더 큰 목표와 구상을 위해서 잘라내도 되는(dispensable) 국가들일 수도 있다.

동남아 국가들의 활로는 어디에?

위에 언급한 가능성 가운데, 동남아 국가들이 반길만한 시나리오는 없다. 무엇보다 남중국해 문제에서 동남아 국가들은 중국에 대응할 활로를 시급히 찾아야 한다. 동남아의 선택은 어떠한가?

남중국해 문제에 관한 한 동남아 내에는 다양한 목소리가 공존한다. 남중국해에서 영토 주장을 하지 않는 일부 동남아 국가들은 이 문제를 아세안으로 끌어들이기를 꺼린다. 자신들이 중국과 맞서는 것처럼 보이기를 두려워한다. 정도의 차이는 있지만 캄보디아, 라오스, 태국, 미얀마가 이런 국가들이다. 그 반대편에 베트남과 필리핀이 있다. 남중국해에서 중국의 위협을 가장 크게 받으며 중국과 해상 충돌을 가장 많이 일으키는 국가들이다. 이두 나라는 남중국해 문제를 적극적으로 아세안 공동의 문제로 다루려 한다.

싱가포르와 인도네시아는 직접 영토 주장을 하지는 않는다. 다만 생존 전략, 안보 이익, 외교 정책의 전통에 따라 중국에 비판적이다. 인도네시아는 ‘동남아 지역이 외부 강대국의 간섭에서 자유로워야 한다’는 전략적 자율성을 중시해왔다. ‘능동적이고 독립적(Aktif dan Bebas, Active and Independent)’이라는 말로 요약되는 인도네시아의 외교전통의 유산이다. 동남아에서 가장 작은 국가인 싱가포르는 독립 초기부터 생존 문

제에 시달렸고 따라서 역내, 역외 강대국 간 세력균형을 통한 생존 보장을 최대의 목표로 삼고 있다. 이 두 전통 모두 중국으로부터 오는 남중국해 안보 위협을 심각하게 생각하고 아세안 차원의 대응을 모색한다. 남중국해 영토를 주장하지만 비교적 친중적이었던 말레이시아도 최근 변화의 조짐을 보이고 있다.¹⁷

이런 차이에도 불구하고 최근 남중국해에서 중국이 벌이는 매립, 건설 공사 등 일련의 위협적 행동, 그리고 이에 대한 주변 강대국의 대응 수위가 높아지면서 중국에 대한 아세안의 ‘비교적 통일된 목소리’가 강해지고 있다. 2015년 4월 아세안정상회의에서 정상들은 “일부 정상들이 제기한 (중국에 의한) 남중국해 매립 공사에 대한 심각한 우려를 공유한다”라고 했다. 아세안으로서는 꽤 강력한 중국 비판이다.¹⁸

아세안의 딜레마는 중국을 막을 실질적 수단이 변변치 못하다는 점이다. 군사력도 없고, 외교적 수단도 여의치 않은데다 경제적으로는 중국에 매우 의존적이다. 이런 딜레마를 극복하기 위해 아세안이 집단적으로 취할 수 있는 전략은 남중국해 문제의 국제화다. 미국은 중국 견제를 위해 지속적으로 남중국해 문제에 개입하기를 원한다. 중국도 남중국해 문제가 국제화되고 미국과 중국이 이 문제를 놓고 충돌해도 무방하다는 방향으로 돌아서고 있는 듯하다.

아세안은 남중국해 문제를 미-중 문제로 몰고 갈 수 있다. 지역 영향력을 놓고 경쟁하는 미국과 중국이 지역 질서에 관한 큰 그림을 먼저 합의해야 남중국해 영토 문제 해결이 가능하다고 주장할 수 있다. 이렇게 남중국해를 강대국의 문제, 국제적인 문제로 만든 뒤 아세안 국가들은 그 뒤에 숨을 수 있다. 자국 영토 문제를 강대국이 결정하도록 하는 것지만 체면이 크게 손상되는 방안은 아니다. 아세안으로서는 목소리를 하나로 모아 강대국을 상대하기 어렵다. 그렇다고 미국이나 중국 중 하나를

선택하기는 더 어렵다. 결국 미국과 중국이 남중국해 문제에 적절한 돌파구를 찾으면 편승하겠다는 것이다. 해결이 나지 않아도 당장 뭔가를 선택하거나 행동을 취해야 하는 어려움에서 벗어나 시간을 벌 수 있다.

한국의 전략적 선택은?

남중국해 문제에 대해 한국의 입장을 명확히 하라는 압력이 등장하고 있다. 지금까지 한국 정부가 공식적·공개적으로 이 같은 요청을 받은 바는 없었다. 이는 남중국해 갈등이 심각함을 반증한다. 동시에 지역에서 한국 발언과 입장의 무게가 커졌음도 의미한다. 남중국해 문제는 환태평양경제협정(Trans-Pacific Partnership, TPP), 한중 FTA, AIIB 가입, 사드(THAAD) 배치 문제 등 중국과 미국 사이 계속되는 한국의 ‘애매한 전략적 입장 시리즈’에 추가되는 또 한 편의 에피소드가 된다.

한국과 유사한 지역 국가들, 즉 지역 평화와 안정을 중시하고 남중국해를 경제적으로 중시하는 동시에 나름 발언권이 있는 국가들은 대체로 입장을 정했다. 미국과 전략적 입장이 거의 일치하는 일본은 발언하는 것을 넘어 실제 행동으로 나가고 있다.¹⁹ 뉴질랜드는 2014년 키(Key) 총리의 미국 방문 당시 공동연설문에서 “두 정상은 해양 영토확장을 위한 어떤 위협적, 강압적, 공격적 행동도 반대한다”라고 입장을 정리한 바 있다. 호주와 미국의 2+2 회의인 Ausmin 회의에서 나온 2013년 공동 코뮌니케는 “긴장을 고조시키는 강압, 위협 또는 다른 행동을 모든 당사국들이 자제할 것을 요청한다”면서 “남중국해에서 해양·영토와 관련된 권리 주장을 (중국은) 명확히 하라”고 했다. 이는 중국이 국제법적 논란을 피하기 위해 해양·영토 주장과 관련해 취하고 있는 모호한 입장을 비판한 것이다. 나아가 이 코뮌니케는 “강압적이고 일방적 행동을 통한 현상변

경도 반대한다”고 명확히 했다. 인도 역시 국제법 존중, 위협이나 무력을 통한 해양·영토 문제 해결 반대라는 입장을 밝히고 있다.

이에 반해 남중국해 문제에 대해 한국이 최근 몇 년간 취한 입장을 외교부 대변인 브리핑에 나타난 주요 키워드들로 살펴보면 ‘대화를 통한 평화적 해결’, ‘국제법 존중’, ‘양자 간 원만한 해결’, ‘평화로운 방법을 통한 외교적 해결’ 등으로 제시된다. 2015년 긴장이 고조될때엔 여기에 ‘남중국해 당사국 행동 선언의 완전하고 효과적 이행’, ‘중국과 아세안 간 남중국해 행동 규칙 협의 조속 체결’ 등 정도가 덧붙여졌다.²⁰

2014년 한국과 미국 사이 외교-국방장관 회담인 한-미 2+2 대화 이후 발표된 성명에서도 이런 입장은 크게 다르지 않다. 네 명의 양국 장관들은 “남중국해에서 평화와 안정의 유지, 해상 안보와 안전, 그리고 항해의 자유의 중요성을 강조했다. 양국 장관들은 ASEAN과 중국이 남중국해 행동선언(DoC)을 완전하고 효과적으로 이행해야 하고 의미 있는 행동규약(CoC)을 조기에 채택해야 할 필요성에 의견을 같이 했다”고 성명에는 언급되고 있다.

이런 태도에서는 어느 쪽으로도 모나지 않는 입장을 취하려는 노력이 보인다. 그러나 이는 ‘입장이 없는 것’이나 마찬가지로, 동남아 국가들이 한반도 문제에 대해서 늘 하듯 ‘당사자들 간에 평화적으로 대화를 통해 해결하기를 바란다’고 하는 것과 같다. 이런 동남아 국가들에 한국 정부는 좀 더 우리의 입장을 지지해 달라는 요청을 많이 해 왔다.

갈등 소지가 있는 지역 내 주요 사안에 대해 ‘전략적 모호성(strategic ambiguity)’을 유지하는 것이 한국의 전략이라는 주장도 있다. 갈등 사안을 예의 주시하면서 상황 변화에 따라 기민하게 대응하거나 다른 국가들의 움직임을 먼저 보고 대응을 결정한다는 것이다. 이런 태도가 ‘전략적 모호성’인지 ‘모호한 전략(ambiguous strategy)’인지 불분명하다. 갈등이

고조될수록, 결정적 순간이 다가올수록 전략성 모호성이나 모호한 전략은 작동하지 않게 된다.

과거 한국이 개발도상국이고 국제사회에서 한국의 무게가 크지 않았을 때는 이런 모호한 전략 혹은 무임승차, 즉 중국에는 어떤 한쪽 방향으로 움직이겠지만 먼저 나서서 입장을 정리하지는 않고, 다른 국가들의 노력으로 상황이 정리되면 편승하는 태도가 크게 문제가 되지 않았다. 그러나 중견국을 자처하는 한국이 개발도상국 시절 취했던 모호한 외교 전략을 계속 편다면 우리 외교의 입지는 좁아지지만 할 것이다.

결국 이는 한국 외교의 원칙 문제로 귀결된다. 외교를 관통하는 큰 원칙을 세우고 항상 이에 입각해 정책 방향을 잡아야 한다. 여기서 대원칙이 될 수 없는 두 가지를 유념해야 한다. 하나는 국익(national interest), 다른 하나는 ‘갈등의 평화적 해결’이라는 개념이다. 국익은 원칙으로부터 도출되는 전략을 통해 성취하려는 목표이지 그 자체가 원칙이 될 수 없다. 이 목표를 원칙으로 할 때 모든 전략이 국익이라는 이름으로 허무하게 합리화 된다. 갈등의 평화적 해결은 바람직한 명제지만 이를 원칙으로 삼으면 문제 해결에 공헌하는 전략이 도출되는 것이 아니라 방관자적 입장만 낳게 된다. 시시비비를 판정할 능력이 없거나 판정하지 않겠다는 포기 선언과 다름없다.

남중국해 문제에 대해 한국은 최소한 ‘누구라도 강압, 위협, 무력에 의한 현상변경을 시도한다면 이에 대해 반대한다’는 입장을 명확히 해야 한다. 이런 입장도 수위가 높은 게 아니다. 오늘날 글로벌 체제에서 특정 국가가 무력으로 영토를 확장하거나 국경 변경을 시도하는 행동은 용인될 수 없다. 침묵은 묵시적 동의가 된다. 남중국해 문제에 대한 한국의 침묵이 계속 되는 가운데 특정국가가 독도를 무력으로 현상변경 하려 한다면 이를 막으려는 우리의 노력은 국제사회로의 지지를 확보할 수 있을까?

한국의 컨비닝 파워(convening power)를 이용해 건설적 역할을 하겠다는 제안도 남중국해 문제에 우리의 목소리를 높이는 방법이다. 남중국해에서 갈등하는 당사국들과 한국과의 관계는 원만하다. 어느 쪽에도 크게 치우치지 않았다. 우리가 컨비닝 파워를 주장할 수 있는 근거다. 당사자들이 모이는 계기와 공간을 만들고 여기서 성실하고 중립적인 중개자(honest broker)로 한국이 대화와 이해, 협력을 촉진하는 노력을 해 볼 수 있다.²¹

갈등 세력 사이에서 접점을 찾아내는 방법은 갈등이 가져올 파국적인 결과를 경고하고 협력했을 때 얻을 수 있는 이익을 제시하는 것이다. 공유된 위기 의식(shared sense of crisis)과 공유된 이익(shared interests)을 상기시켜 당사자들을 설득하고 협력을 이끌어 낼 수 있다. 이를 통해 남중국해 문제의 장기적 해결에 바람직한 메커니즘을 당사국들과 함께 찾는 시도를 하겠다는 천명이 필요하다.

1. 2015년 6월초 미 국무부 차관보인 대니얼 러셀(Daniel Russel)은 한 세미나에 참석해 남중국해 문제에 대해 언급하면서 한국도 “국제 질서의 중요 이해 상관자로 역할”을 해야 한다고 하면서 남중국해 문제에 대한 한국의 입장을 명확히 해야 한다는 주문을 한 바 있다. 이를 시작으로 남중국해 문제에서 한국의 입장과 역할에 관한 몇몇 기고와 인터뷰가 언론의 주목을 끌었다. 예를 들어, Van Jackson, 2015, “The South China Sea Needs South Korea” *The Diplomat*, June 24, 2015와 Chang Jae-soon and Roh Hyo-dong, 2015, “S. Korea holds significant stakes in South China Sea issue: Burns” *Yonhap News*, June 27, 2015.
2. Doug Bandow, 2015, “The South China Sea Is Not Worth the Risk of War” Cato Institute, June 19, 2015. (<http://www.cato.org/blog/south-china-sea-not-worth-risk-war>). 여기서 저자는 중국의 공격적인 행동에 대해서 “대가를 치르게 해야” 한다는 주장들이 늘어나고 있음을 언급하고 있다.
3. 아산정책연구원, 2014, 《2015 아산 국제정세 전망: 전략적 불신》, 아산정책연구원, pp. 32~37.
4. Asia Maritime Transparency Initiative Website, Island Tracker at <http://amti.csis.org/island-tracker/>.
5. 실제로 2015년 3월 미국 국방차관인 데이비드 시어(David Shear)는 미 상원 국방위원회 증언에서 “베트남은 48개, 필리핀은 8개, 중국 역시 8개, 말레이시아는 5개, 그리고 대만은 1개 지점”을 차지하고 있다고 증언한 바 있다. 이 기록을 1996년과 비교하면 베트남은 24개에서 두 배인 48개로 증가한 반면, 중국의 경우 8개로 그 수가 동일하다. Greg Austin, 2015, “Who is the Biggest Aggressor in the South China Sea?” *The Diplomat*, June 18, 2015.
6. 언뜻 보기에 논리적이지만, 남중국해 영토분쟁은 다소 특이한 성격을 가지고 있다. 예를 들면, 중국과 베트남의 영유권이 서로 겹치는 부분과 필리핀의 영유권 주장이 동시에 겹친다. 경우에 따라서는 4~5개 국가의 영유권 주장이 겹치기도 한다. 따라서 특정 두 국가의 영유권 문제 해결은 또 다른 영유권 분쟁을 낳게 된다.
7. Minnie Chan and Agencies, 2015, “China warns US not to send warships to disputed South China Sea waters” *South China Morning Post*, 13 May 2015.
8. 최강, 2015, “미국판 경제, 군사 병진정책” 함재봉, 모종린, 오정근 외, 《팩스 아메리카나 3.0 다시 미국이다》 아산정책연구원; 데이비드 샴보, 박영준·홍승연 옮김, 2014, 《중국, 세계로 가다: 불완전한 강대국》 아산정책연구원, 제7장.
9. Ronald O'Rourke, 2015, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities - Background and Issues for Congress” CRS Report June 1, 2015.
10. 2010년 중국 국무위원인 Dai Binggou는 당시 클린턴(Clinton) 미 국무장관을 만난 자리에서 남중국해 문제를 중국의 ‘핵심이익(core interest)’이라고 한 바 있다. 이후 중국 정부는 이를 부정하고 중국 정부는 남중국해를 중국의 핵심이익으로 분류하지 않는다는 입장을 취하고 있다.

11. US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review* 2014, pp. 10~11.
12. Jack Douglas, 2014, "The US Will Defend Japan: The Question is How" *The Diplomat*, August 25, 2014.
13. 미국의 대 아시아 재균형 정책 혹은 아시아 피봇 정책은 보는 관점에 따라서 2000년대 이후 동남아에서 확산된 중국의 영향력을 꺾어 보려는 미국의 시도로 이해될 수도 있다. 이재현, 2011, "미국의 대 동남아 재균형 정책과 동아시아 지역 협력 참여: 달라진 환경과 새로운 도전" 외교안보연구, 7권 1호, pp. 154~158.
14. Sanchita Basu Das, 2015, "Can China-Led AIIB Support ASEAN Connectivity Master Plan?" *Eurasia Review*, June 30, 2015.
15. 필자가 인터뷰한 국내 중국 외교정책 전문가에 따르면 특히 시진핑 시대에 들어와 주변부 정책이 더 중요시 되고 있는데 대표적인 예로 2013년 10월 북경에서 개최된 "주변외교 공작 좌담회"에 중국 공산당 중앙정치국 상무위원 7명이 모두 참석하며 주변외교의 중요성과 이에 대한 논의를 했고, 2014년 11월에도 북경에서 역시 중앙 상무위원 7명이 모두 참석한 가운데 중앙외사공작회의를 개최, 1) 대국외교, 2) 주변외교, 3) 개도국 외교, 4) 다자외교의 방향을 논의했다고 한다. 주변국 외교에 대해서 특별히 회의를 개최했다는 점, 그리고 과거와 달리 주요 외교사안을 번호를 붙여 가면 나열한 점은 예전에는 볼 수 없었던 현상이라 한다. 또 시진핑을 포함한 중앙 상무위원 7명이 모여 주변국 정책을 논한 것은 중국이 주변국 외교에 쏟는 관심을 대변하는 것이며 이런 관찰에 대부분 중국 외교정책 전문가들이 동의할 것이라고 이 전문가는 덧붙였다.
16. China Goes West라는 표현은 조엘 바칼러(Joel Backaler)가 2014년에 쓴 *China Goes West: Everything You Need to Know About Chinese Companies Going Global*이라는 책에서 나온 말이다. 물론 바칼러가 이 책에서 주로 언급한 것은 중국의 기업들이 개도국으로 진출하는 경제적인 측면에 대한 것이었다. 그러나 이 표현이 단순히 경제적 진출에만 머무는 것은 아닌 것으로 보인다. 이를 뒷받침 하는 외교정책, 특히 최근 CICA, AIIB, 일대일로에 나타난 중국의 대외정책을 보면 안보를 포함한 외교정책 측면에서도 China Goes West가 뚜렷하게 보인다. 이재현, 2015, "미국의 허브-스포크 따라 하는 중국" 아산칼럼, June 18, 2015. (<http://asaninst.org/contents/category/publications/asan-column/>).
17. Jason Ng and Trefor Moss, 2015, "Malaysia Toughens Stance with Beijing Over South China Sea" *The Wall Street Journal*, June 8, 2015.
18. Chairman's Statement Of The 26th ASEAN Summit Kuala Lumpur & Langkawi, 27 April 2015 "Our People, Our Community, Our Vision."
19. Yuka Hayashi, 2015, "Japan Open to Joining U.S. in South China Sea Patrols" *The Wall Street Journal*, June 25, 2015.
20. 외교부 대변인 발언 2010년 7월 5일 브리핑, 2013년 10월 10일 브리핑, 2014년 5월 29일 브리핑, 2015년 6월 2일과 6월 4일 브리핑에서 발췌.

21. 1950년대 수에즈운하 위기가 한창일 때 분쟁을 벌이고 있는 이집트, 영국, 프랑스, 이스라엘, 그리고 이에 개입한 미국과 소련, UN 사이에서 효과적인 외교를 통해 위기를 해결하고, 결국 UN 평화유지군의 개념까지 정립하는 성과를 낸 바 있다. 이 역할로 당시 캐나다 외교장관인 레스터 피어슨(Lester Pearson)은 노벨평화상을 수상했다. 관련국가들의 특정 이익에 대한 편향 없이 캐나다가 중개자로 글로벌 차원의 안보 위기를 가져올 수 있는 문제를 해결하는 데 공헌한 좋은 사례다.



이재현 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 선임연구위원 겸 대외협력 실장이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 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. "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), 『동아시아공동체: 동향과 전망』(공저, 아산정책연구원, 2014), "미-중-동남아의 남중국해 삼국지" (2015), "인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장" (2015).

AUG. 13, 2015
ISSUE BRIEF 2015-11

Post-2020 온실가스 감축목표의 문제점: 한국 INDC의 평가

최현정 연구위원
아산정책연구원

2030년 온실가스 감축목표 설정: 명분보다는 실리?

지난 6월 11일 정부는 2030년까지의 온실가스 감축과 관련, 4개 시나리오[2030년 배출전망치(Business As Usual, BAU) 대비 14.7%, 19.2%, 25.7%, 31.3% 감축]를 담은 〈Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진 계획〉(이하 추진계획)을 발표했다. UN에 ‘자발적 기여방안(Intended Nationally Determined Contribution, INDC)’을 제출하기 위한 사전 준비로 국내 합의를 도출하고, 온실가스 감축 의지도 국내외에 천명하기 위한 것이었다. 그러나 발표 이후 시민사회와 경제계가 모두 반발하며, 국론 수렴이나 합의가 아닌 분열이 야기됐다. 이어 6월 30일 국무회의에서 ‘2030년 BAU대비 37% 감축’을 최종안으로 확정했다. 추진계획 발표 이후 20여 일의 공론화 과정을 거쳐, 감축목표가 최종 결정된 이후에도

설정목표의 적절성을 둘러싼 논란은 지속되고 있다.

이번 감축목표는 지금까지 한국이 국제사회에 보여 온 모범적 역할과 미래 국가성장전략의 일환으로 추진해 왔던 온실가스 감축 노력에 역행할 뿐 아니라 국내외적 지지도 얻지 못하고 있다.

정부는 “배출전망 결과를 기반으로, 우리의 감축여력과 GDP 등 거시경제에 미치는 효과, 국제적 요구수준 등을 종합 고려하여 감축안을 마련했고,¹ 누적온실가스 배출량 세계 16위, 증가율 OECD 국가 중 1위라는 현실을 고려해 의욕적인 목표를 설정했다”고 설명하고 있다.²

그러나 경제계는 산업경쟁력을 고려할 때 여전히 과도한 목표이며 경제적 부담이 된다고 반발한다. 시민사회도 지금까지 국제사회로부터 온실가스 다배출국가라는 오명을 얻는 대가로 산업화를 이루고 풍요를 누릴 수 있었던 만큼, 그에 대한 역사적 책임을 져야 한다고 주장한다. 나아가 지속가능한 성장을 위해 추진됐던 기존의 목표보다 후퇴한 정부의 새 감축목표는 후진적이며 개발중심적, 기업중심적 사고로 회귀한 것이라 비판하고 있다.

한국의 새 감축목표에 긍정적인 평가를 내린 해외 언론은 찾기 힘들다. 각국의 INDC를 분석하는 국제연구단체 컨소시엄(CAT Consortium)도 “국제사회 공동의 노력에 부합하지 않는 부적절한(inadequate) 목표”라고 지적했다.³

2009년 한국 정부는 당시 자발적이고 의욕적인 감축목표를 설정한 뒤 이를 달성하기 위한 국가 전략을 국내외 정책의 근간으로 삼았고, 우리나라는 국제협력분야에서 영향력을 발휘할 수 있는 중견국가(Middle Power)로 발돋움 할 수 있었다.⁴ 당시 설정했던 2020년까지의 온실가스 감축목표는 BAU 대비 30% 감축이었다. 기후변화에 관한 정부 간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 등 국제사회가 제

시한 비의무감축국가의 설정 권고치인 BAU 대비 15~30% 중에서 가장 의욕적인 것이었다. 우리나라는 국제사회에 온실가스 감축 의지를 적극 표명하고, 이를 실현할 제도를 마련하며 온실가스·에너지목표관리제, 전국 단위 탄소배출권 거래 제도 등 모범적인 정책을 실현함으로써 기후변화 대응 및 온실가스 감축 분야에서 모범국가로 인정받게 됐다.⁵

이는 단순한 외교적 선의(good will)가 아니었다. 야심 찬 목표설정의 배경에는 탄소다배출 제조업 중심인 우리 산업의 체질을 개선하기 위한 ‘저탄소 녹색성장(Low-Carbon Green Growth)’이라는 국가 미래전략이 있었다. 이 모든 국가적 노력이 국제사회로부터 인정받았기에 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF) 사무국도 독일, 스위스 등의 경쟁국가를 제치고 한국이 유치할 수 있었고, 중견국가로서의 긍정적인 리더십도 인정받을 수 있었다.⁶

박근혜 정부는 2013년 12월 인천 송도 GCF 사무국 출범식, 2014년 9월 UN기후정상회의의 기조연설에서 적극적인 온실가스 감축에 대한 국제사회와의 약속을 재확인 하면서 “기후변화 대응을 부담이 아닌 새로운 기회로 인식하는 발상의 전환이 필요하다”고 역설했던 바 있다. 그런데 불과 수개월 후 박근혜 정부는 뒤로 물러서는 듯한 감축목표를 설정해 국내 외를 놀라게 했다. 감축목표 추진계획을 발표했던 다음 날, 미국 오바마 대통령은 박근혜 대통령과의 전화통화에서 “장기 기후변화 목표치 결정 과정에서 최대한 야심 찬 온실가스 감축목표를 제시함으로써 기후변화 대응 분야에서의 리더십을 발휘해주기 바란다”고 우회적으로 아쉬움을 표현하기도 했다.⁷

비록 정부가 결정한 최종안이 국제사회에서 체면을 지키는 수준이었다 할지라도, 20여 일 만에 시나리오에도 없던 안으로 확정했다는 것은 정부가 치밀한 준비도 없이 국가장기전략을 설정했음을 보여준다. 더구나, ‘후

퇴금지(No Backsliding) 원칙’을 피하려고 찾아낸 방법이 37% 감축분 가운데 11.3%(30%에 해당)는 해외시장에서 사온 배출권으로 충당한다’는 민망한 내용이어서 국제사회의 비난(name and shame)을 받을 수도 있게 됐다.

박근혜 정부가 설정한 2030년 감축목표는 과거 국제사회와의 약속이나 국제협력 리더십 보다는 지금의 현실적인 국익을 우선했다는 평가를 받을 수도 있다. 실제로 현실적인 국가이익이 더욱 중요할 수도 있다. 그러나 정부가 결정한 장기 온실가스 감축목표가 미래에 실현될 목표라는 점에서 우리의 국익을 보장해 주고 있는 것일까? 지금까지 쌓아온 국제적 리더십과 국제사회에서의 신의를 손상시키면서까지 결정한 정부의 감축목표가 미래의 국익을 보장 못하고, 우리 사회와 경제의 여러 주체들을 만족시키지 못하며 국론 분열만 초래한다면 그 문제점들을 살피고 보완해야 할 필요가 있다.

이런 관점에서 정부의 장기 온실가스 감축목표와 INDC의 세 가지 문제점을 지적하고자 한다. 첫째, 한국 INDC의 ‘후퇴금지 원칙’ 위반 문제, 둘째로 국제탄소시장 메커니즘(International Market Mechanism, IMM)의 활용 문제, 마지막으로 국가경쟁력을 위한 온실가스 감축목표의 미래 전략과 연계 문제다.

신기후체제와 자발적 기여방안

세계 각국은 올 12월 파리에서 열리는 21차 UN기후변화협약 당사국 총회(COP21)에 앞서 ‘자발적 기여방안’을 제출하고, 현재 국제협력체제보다 더 실효성 있게 기후변화에 대응할 수 있는 신기후체제(New Climate System)를 출범시킬 준비를 하고 있다. 기존의 교토협력체제와는 달리 신

기후체제에서는 선진국은 물론 개도국도 감축의무를 지게 된다.

1997년 교토에서 열린 3차 UN기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 당사국총회(COP3)에서 결의되고 2005년 발효된 교토의정서(Kyoto Protocol)는 온실가스 감축과 관련해 의무국가와 비감축의무국가를 구분하고 있다. 즉, 현 교토체제(Kyoto System)에서는 선진국들만이 과거 산업화 시기의 배출 책임에 대한 하향식(top-down) 감축의무를 지고 있다.⁸ 이 체제에서 과거 다배출국가들에겐 감축의무가 있지만 현재의 다배출국가인 중국, 인도와 같은 개도국들은 의무에서 제외돼 있다. 거기에 미국과 같은 일부 주요선진국들이 교토체제에 동참하지 않으면서, 유효성과 지속성에 의문이 커졌다.

교토체제를 대체할 신기후체제에 대한 국제사회의 논의는 2009년 코펜하겐 COP15에서 있었지만 미숙한 준비와 협의 부족으로 한 차례 실패를 거둔 바 있다. 이어 2011년 더반 COP17에서는 ‘행동 강화를 위한 더반 플랫폼(Durban Platform for Enhanced Action)’이 채택돼 신기후체제의 청사진을 마련할 실무그룹(Ad Hoc Working Group)이 구성됐고 협상을 실무적으로 준비할 수 있게 됐다.⁹ 2013년 바르샤바 COP19에서는 ‘모든 당사국에 적용되는 법적 수단 혹은 강제력 있는 결과물(legal instrument or agreed outcome with legal force, applicable to all Parties)’을 갖춘 신기후체제 협상을 2015년까지 완료하기로 결정했다.¹⁰ 2014년 리마 COP20에서 채택한 ‘기후행동에 관한 결정문(Lima Call for Climate Change)’도 이를 재확인했다.¹¹

COP19에서 등장한 개념으로서 당사국들의 INDC에 기초한 온실가스 감축책임 규정은 하향식이 아닌 상향식 감축목표 설정이 신기후체제의 근간이 될 것임을 예고했다. 그러나 당사국들의 노력을 담은 INDC의 총합이 ‘2℃ 목표(2℃ Goal)’¹²를 달성하는 데 충분하지 못하다면 신기후

체제의 건설을 위한 국제협상은 또 다시 난관에 봉착할 수도 있다. 이 경우 지도력이나 영향력 있는 일부 나라 주도로 전체 당사국들에게 하향식 성격의 의무 요소가 할당될 가능성도 배제할 수 없다.

한국의 장기 온실가스 감축목표 설정

정부는 한국의 INDC를 결정하기 위한 국내적 합의를 모색하기 위해 <Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진계획>(2015.6)에서 새로 산정한 BAU에 근거하여 온실가스 저감 정책 수준에 따른 4개 시나리오를 발표했다. 최종적으로는 이 중 제3안을 수정, 감축목표로 확정하고 그에 수반하는 정책적 노력과 함께 우리의 INDC를 UN에 제출했다. 재산정된 2030년 BAU, 그에 기초한 4개의 계획안(시나리오), 그리고 확정된 감축목표의 주요 내용은 다음과 같다.

배출 전망치 재산정

온실가스 배출이 줄어들고 있을 뿐 아니라, 과거 기준연도의 실질배출량에 대비해 감축목표를 설정하는 선진국과 달리 온실가스 배출이 여전히 증가추세인 개도국에 BAU 산정은 감축목표 설정의 기초가 된다는 점에서 의미가 크다.¹³ 경제성장률, 유가, 인구변동, 산업구조 등 주요 경제변수의 변화 예측을 토대로 재산정한 한국의 BAU는 2020년 782.5 MtCO₂e, 2030년 850.6 MtCO₂e로 전망되고 있다. 부문별로는 2030년 기준으로 에너지 부문에서 86.9%, 산업공정, 폐기물, 농축산 등 비에너지 부문에서 13.1%의 온실가스 배출이 예상된다. 경제계는 올해 1월부터 발효된 배출권거래제 시행에 앞서 BAU 재산정을 강력하게 요구했고 정부는 이를 약속했던 바 있다. ‘2020년 BAU 대비 30% 감축 목표’ 설정 당시 기준이

됐던 BAU와 비교해보면, 이번 재산정으로 2020년 BAU는 6.4 MtCO₂e 늘어났다(표 1).

표 1. 2009년의 BAU 산정결과와 비교 (단위: MtCO₂e)

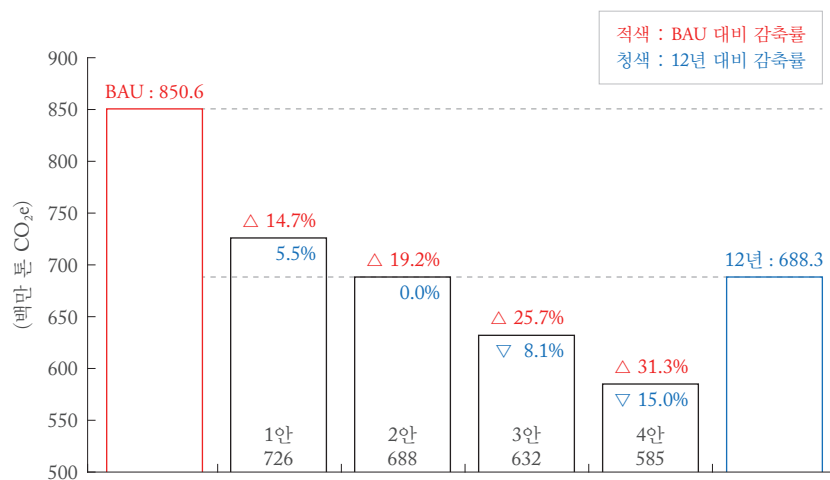
	2015	2020	2025	2030	연평균 증가율 (%)
Post-2020 BAU ('13~'30)	713.6	782.5	809.7	850.6	1.3
2009년 BAU ('05~'20)	709.0	776.1	-	-	1.8

출처: 정부 관계부처 합동, <Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진계획>(2015.6.)

4개 감축 목표안 및 최종안

정부가 6월 11일 BAU의 재산정과 함께 발표한 2020년 이후 온실가스 감축목표 결정을 위한 4가지 감축안 및 이행 과정에서 필요한 정책적 시나리오, 그리고 최종 확정된 INDC의 내용은 <그림 1>과 같다.

그림 1. 2030년 BAU 대비 4개 감축 시나리오 비교



출처: 정부 관계부처 합동, <Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진계획>(2015.6.)

(1) 제1안: 2030년 BAU 대비 14.7% 감축

- 감축 후 배출량 726 MtCO₂e (2012년 배출량 대비 5.5% 증가)
- 산업, 발전, 수송, 건물 등 부문별로 현재 시행 및 계획 중인 온실가스 감축정책을 강화하고 비용효과적인 저감기술을 반영

(2) 제2안: 2030년 BAU 대비 19.2% 감축

- 감축 후 배출량 688 MtCO₂e (2012년 배출량과 동일)
- 제1안의 감축수단에 석탄화력 축소, 건물·공장 에너지관리시스템 도입, 자동차 평균연비제도 등 재정지원 및 비용부담이 수반되는 감축수단을 포함

(3) 제3안: 2030년 BAU 대비 25.7% 감축

- 감축 후 배출량 632 MtCO₂e (2012년 배출량 대비 8.1% 감소)
- 제2안의 감축수단에 원자력 비중 확대, CCS 도입·상용화, 그린카 보급 등 추가적인 대규모 재정지원 및 비용부담이 필요한 감축수단을 적용

(4) 제4안: 2030년 BAU 대비 31.3% 감축

- 감축 후 배출량 585 MtCO₂e (2012년 배출량 대비 15.0% 감소)
- 제3안의 감축수단에 추가하여, 국민적 동의에 기초한 원전비중 추가 확대, CCS 추가 확대, 석탄의 LNG 전환 등 도입 가능한 모든 감축 수단을 포함

(5) 최종안: 2030년 BAU 대비 37% 감축

- 감축 후 배출량 536 MtCO₂e (2012년 배출량 대비 22.1% 감소)
- 계획안의 4개 시나리오 중, 제3안 2030년 BAU 대비 25.7% 감축에 국제탄소시장 메커니즘을 활용한 11.3% 추가 감축

확정된 감축 목표엔 BAU 재산정 결과를 기반으로 우리의 감축여력과 GDP 등 거시경제에 미치는 효과, 국제적 요구 수준 등이 종합 반영됐다

는 것이 정부의 설명이다.¹⁴ 배출전망치 재산정 및 감축 시나리오는 2014년 1월 정부가 발표한 <제2차 에너지기본계획>을 기초로 전망기간(2013~2030) 중 연평균 ①GDP 3.08% 성장,¹⁵ ②인구 0.23% 증가 및 ③가구수 1.04% 증가,¹⁶ ④국제유가(두바이유 기준) 1.28% 상승¹⁷ ⑤철강, 석유화학 등 에너지 다소비업종의 완만한 성장 및 조립 금속업(기계, 자동차, 조선, 통신기기, 반도체 등)의 성장 주도와 같은 예측을 전제로 하고 있다.¹⁸

4개 감축안은 2030년 BAU를 기준으로 14.7~31.3% 수준의 감축을 목표로 설정하는 것이었고, 이를 2012년 실제로 배출된 온실가스 배출량에 비교하면 5.5~15.0% 감소되는 것을 의미했다. 가장 의욕적인 2030년 BAU 대비 31.3% 감축안(제4안)을 선택하더라도 지금까지 우리 정부가 국제사회에 약속해왔고, 녹색성장 전략의 기초가 됐던 ‘2020년 BAU 대비 30% 감축안’보다 감축 의지가 후퇴한 것으로 평가됐다. 국내외적 비난에 직면했던 정부는 “2012년 기준 이산화탄소(CO₂) 배출 세계 7위, 온실가스 누적배출량 세계 16위, 1인당 탄소배출량 OECD 국가들 중 6위에 해당하는 한국의 국제적 책임과 GCF 사무국 유치 등 그 동안 쌓아온 기후변화 대응 리더십 등을 고려하고, 에너지 신산업 및 제조업 혁신의 기회로 삼아야 한다는 차원에서 당초 감축시나리오보다 목표수준을 상향 조정한다”는 설명과 함께,¹⁹ 2030년 BAU 대비 37% 감축을 한국 INDC의 국가 온실가스 감축목표로 확정했다.

확정된 장기 온실가스 감축목표의 문제점

한국은 UN기후변화협약 당사국으로 INDC를 제출해야 할 뿐 아니라, 국내법인 <저탄소녹색성장기본법>에 따라 온실가스 감축목표를 설정하

고 이를 달성하는 데 필요한 조치를 강구해야 한다. <저탄소녹색성장기본법> 제42조 및 <저탄소녹색성장기본법 시행령> 제25조와 제26조에 근거해 2014년 1월 발표된 <국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵>(2014.1)에 의하면 2020년의 국가 목표배출량은 543.0 MtCO₂e다. 이는 2009년 코펜하겐 COP15에서 밝힌, 2020년의 BAU 목표 776.1 MtCO₂e의 30%를 감축한 수치다. 그리고 이 목표의 달성을 위해 연도별 이행계획이 수립돼 있다.

지금까지 한국은 의욕적으로 온실가스 감축목표를 설정하고 체계적인 이행계획을 마련하고 시행함으로써 국제사회에 모범이 되어 왔다. 이를 계기로 한국은 기후변화 대응 국제협력 분야에서 리더십을 인정받으며 녹색외교를 펼칠 수 있었다. 아울러, 한국의 온실가스 감축계획은 기후변

표 2. 국가 온실가스 감축 이행계획 2014~2030 (단위: MtCO₂e)

연 도	국가 온실가스 감축 로드맵 2020 (2014.1)									INDC (2015.6)		
	‘12	‘13	‘14	‘15	‘16	‘17	‘18	‘19	‘20	‘20 ¹⁾	‘25	‘30
배출 전망치 (BAU)	-	-	694.5	709.0	720.8	733.4	747.1	761.4	776.1	782.5	809.7	850.6
목표 배출량	-	-	659.1	637.8	621.2	614.3	604.4	585.4	543.0	-	-	535.9 (632.0) ²⁾
국가 감축률 (%)	1.6	3.3	5.1	10.0	13.8	16.2	19.1	23.1	30.0	-	-	37.0 (25.7)

자료: 정부 관계부처 합동, <국가온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵>(2014.1)과 <우리나라 국가기여(INDC) 문서>(2015.6)

1) 2015년 6월 배출전망치 재정산을 통해, 감축 로드맵(2014.1)의 2020년 BAU보다 6.4 MtCO₂e 증가

2) () 안은 2030년 BAU 대비 37% 감축목표 중, 국내에서 달성해야 하는 감축분(25.7%)에 따른 목표 배출량

화에 대응하는 국제협력 어젠다로서 뿐만이 아니라, 지속성장을 도모할 수 있는 신성장동력을 창출함으로써 국가경쟁력을 높이는 저탄소 녹색성장이라는 미래전략을 세울 수 있는 기초가 됐다. 우리의 산업화를 가능하게 한 탄소집약적 제조업 중심 경제구조가 이제는 국가경제 전반의 성장을 정체시키고 있다. 따라서 기후변화 시대를 맞아 부가가치가 높은 녹색기술과 녹색산업을 중심으로 신성장동력을 창출해 공적 투자와 기업 투자를 늘리고 일자리도 마련한다는 미래전략이 국가 온실가스 감축 달성을 위한 이행계획에 담겨 있었다.

그러나 정부가 이번에确定的한 온실가스 감축목표가 국가 미래전략의 일환으로써 바람직한 기후변화 대응 전략으로 이어져 국제협력을 주도하고, 관련 정책을 추진하며, 미래 국가경쟁력 강화를 위한 신성장동력 육성전략과 연계될 수 있을지 의문이다. 보다 근본적으로 우리의 온실가스 감축목표를 담은 INDC가 국제사회에 받아들여질지도 의문이다. 다음과 같은 문제점들 때문이다.

(1) '후퇴금지 원칙' 위반 문제

정부는 2030년의 감축목표가 2020년 목표보다 높으므로 '후퇴 금지의 원칙'을 위반하지 않았다고 설명한다.²⁰ 일부 언론과 산업계는 "현 교토체제하에서 우리 같은 비의무감축국가는 이 원칙을 준수할 필요가 없는 예외국가"라고 주장하기도 한다. 그러나 COP20의 합의서인 '기후 행동에 관한 결정문' 10조는 모든 당사국들이 현재 진행중인 계획보다 진전된 안을 제안할 것, 즉 '후퇴금지 원칙'이 적용됨을 명시하고 있다.²¹

확정된 2030년 BAU 대비 37% 감축이라는 감축목표에 따르면 2030년 감축 후 배출량은 535.9 MtCO₂e다. 이는 2012년 실질배출량 대비 22.1% 감축하는 것이어서 먼저 발표됐던 계획안보다 의욕적이고 '후퇴금지 원

칙'에 위배되지 않는 INDC로 보일 수 있다. 그러나 이는 4개 시나리오 중 3안인 '국내에서 2030년 BAU 대비 25.7%를 감축한다'는 내용에 '국제탄소시장 메커니즘'을 활용하여 나머지 11.3% 추가 감축한다는 계획을 덧붙인 것이다. 따라서 실제 국내 목표배출량은 25.7%에 해당하는 632.0 MtCO₂e다. 이 배출량은 지금까지 우리가 국제사회에 약속해왔던 2020년의 국내 목표배출량 543.0 MtCO₂e 보다 오히려 89 MtCO₂e가 늘어난 것이다. 비록 국제시장의 구입분으로 나머지 96.1 MtCO₂e(11.3% 감축분)를 보충한다 해도, 감축 의지에 있어서는 '과거 감축목표보다 더욱 의욕적이어야 한다'는 후퇴금지 원칙에 반하는 것으로 비판 받을 수 있다.

앞선 5개 연도(2015~2020)의 목표보다 적극적이지 않다는 점도 문제가 될 수 있다. 지금까지의 온실가스 감축 이행계획에 따르면 2015년부터 2020년까지 5년간 목표 감축량은 94.8 MtCO₂e다. 그러나 새 INDC에 의하면 2020년부터 2030년까지 10년 동안의 목표 감축량은 7.1 MtCO₂e에 불과하다. 2020년부터 2030년까지 10년간 감축목표가 그에 앞선 5년간의 목표나 추진계획보다 진취적이지 않으므로 '후퇴금지의 원칙' 준수 여부가 논란이 될 수 있다.

확정된 온실가스 감축계획과 INDC는 2020년 이후부터 2030년까지 적용되지만 기존 2020년까지의 감축목표 및 추진계획과의 연계에 대해서는 알 수가 없다. 2020년의 BAU가 재산정됐고, 2030년의 목표가 설정된 이상 기존의 2015년부터 2020년까지의 온실가스 감축 이행계획들 역시 수정이 필요하다. 기존의 2020년까지의 이행계획을 2030년까지 연장할 경우 기존 이행계획의 실현가능성은 낮아지기 때문이다. 2020년까지의 이행계획에 새로 발표된 2030년 목표가 더해져, 새 이행계획이 마련되는 과정에서 이미 설정된 2020년까지의 감축 목표가 낮춰지게 될 것으

로 예상된다. 따라서 구체적인 이행계획이 발표될 경우 우리나라 INDC가 '후퇴금지의 원칙'을 준수하는지에 대한 논란은 더욱 커질 가능성이 있다.

(2) 국제탄소시장 메커니즘의 활용 문제

확정된 온실가스 감축계획의 더 큰 문제는 2030년 BAU 대비 37% 감축목표 중 1/3에 달하는 감축분(11.3%)은 '국제탄소시장 메커니즘'을 활용하여 달성한다는 부분이다. 정부 설명대로 신기후변화체제의 새로운 탄소시장 메커니즘은 한창 논의 중에 있다. 그러나 정부는 아직 실체가 없어 비용과 효과를 산출할 수 없는 시장기구나 방법을 통해 어떻게 국가 미래전략을 이루겠다는 것인지 설명할 필요가 있다. 또한 UN기후변화협약 산하의 국제회의들을 통해서 통용됐던 'NMM(New International Market Mechanism)'²²이 아닌 'IMM(International Market Mechanism)

이라는 용어를 사용하는 등 국제탄소시장 메커니즘을 활용한 목표설정을 위해 사전 논의와 연구가 부실했다는 의심도 하게 된다.

INDC에 국제시장에서의 배출권 매입이 주요 감축방안에 포함될 수 있는지와 관련, 정부는 "NMM은 신기후체제의 주요 감축수단 중 하나이며 INDC를 제출한 스위스, 캐나다, 멕시코도 이를 활용해 추가 감축 잠재량을 확보했다"라고 설명하고 있다.²³ 실제로 정부가 사례로 든 3개 국가들은 각각의 INDC에 국제시장의 이용을 담고 있다. 그러나 이들 3개 국가 INDC에서의 국제탄소시장 활용 관련 내용은 우리 것과 차이가 있다.

스위스는 온실가스를 우리의 7% 정도 배출하지만(2012년, 51.4 MtCO₂e) '2030년까지 1990년 배출량 대비 50% 감축'이라는 의욕적인 목표를 담아 INDC를 첫 번째로 제출한 나라이다. 탄소다배출국가인 아닌 스위스의 2030년 목표감축량은 26.7 MtCO₂e로 우리(314.7 MtCO₂e)의 8%에

불과하며, '주로 국내적으로 INDC를 실현할 것'이라고 명시하고 있다.²⁴ 탄소다배출국가인 우리가 국내에선 목표 달성이 불가능하니 해외시장을 통해 달성하겠다고 하는 것과는 비교되는 내용이다.

캐나다의 경우 2005~2013년 경제가 12.9% 성장했지만 탄소배출은 3.1% 감소하는, 소위 '성장과 환경파괴의 비동조화(decoupling)'를 이룬 국가로, '2030년까지 2005년 배출량의 30% 감축'이란 내용의 INDC를 제출했다. 캐나다의 INDC도 감축목표 달성을 위해 해외 탄소시장을 활용하겠다고는 밝히지만 이는 통합된 북아메리카 시장, 즉 미국과 직접 연결된 에너지 시장 같은 특수 상황을 배경으로 하고 있다.²⁵

우리와 같은 개도국인 멕시코의 INDC는 2030년 BAU 대비 25%를 감축하되 NMM이나 여타 재정적 지원 같은 여건에 따라 목표가 40%로 상향 조정될 수 있다는 내용을 담고 있다.²⁶ 이는 2030년 BAU 1,110 MtCO₂e 중 277.5 MtCO₂e는 국내적 노력을 통해 감축하며, 상황에 따라 해외시장메커니즘 등을 통해 166.5 MtCO₂e 정도를 더 줄이도록 노력한다는 것을 의미한다.²⁷ NMM 등 변수가 없을 경우 멕시코의 2020년 감축목표는 BAU 906 MtCO₂e 대비 30%로 목표배출량은 634.2 MtCO₂e다. 감축목표가 25%인 2030년의 목표배출량은 832.5 MtCO₂e로 10년간 목표 감축량은 198.3 MtCO₂e다. NMM를 활용하면서도 같은 10년간 목표감축량이 7.1 MtCO₂e에 불과한 우리나라의 28배에 달한다. 한국 정부가 NMM을 활용한 INDC를 제출한 사례로 같은 개도국인 멕시코를 제시한다 해도 내용에는 차이가 크다. 더구나 멕시코는 NMM의 활용 여부에 따른 차이를 INDC에 명확히 하고 있지만, 우리나라가 공식 제출한 INDC에는 2030년 BAU 대비 37% 감축 목표 중 1/3에 달하는 11.3%를 해외시장에서 확보하겠다는 내용은 찾아볼 수 없다. 국제사회의 비난을 미리 의식하고 있다고 추측할 수 있다.

무엇보다 북한과의 협력²⁸ 등을 비롯하여, NMM을 통해 감축목표의 1/3을 달성하겠다는 내용이 목표달성에 ‘보완적(supplementary)’이라 할 수 있을지 의문스럽다. 2014년 COP20의 합의문 부속서(Lima Accord, Appendix: FCCC/CP/2014/10/Add.1)에 ‘시장메커니즘 활용은 국내적 노력을 보완하는 것(The use of market mechanisms shall be supplementary to domestic action)’이라고 명시돼 있다.²⁹ 또한 본격적으로 신기후체제의 NMM을 논의하기 시작했던 2010년 COP16의 합의문(The Cancun Agreements: FCCC/CP/2010/7/Add.1)에서 NMM은 개별 국가의 감축 의무가 아닌 전지구적 온실가스 감축을 위한 것으로 규정하고 있다.³⁰ NMM은 현행 교토체제에서처럼 개별 국가의 감축의무를 위해 활용되기 보다는 전지구적 차원의 온실가스 배출총량 감축을 위한 시장메커니즘으로 논의되고 있을 뿐이다.

NMM은 국제사회가 논의 중인 미래 온실가스 감축을 위한 보완장치 이니만큼 우리의 국익과 감축목표에 보다 효과적일 수 있게 논의를 이끌 수도 있다. 그러나 이는 우리가 충분한 의지를 갖고 모범적인 리더십을 보일 때 가능한 일이다. CO₂ 배출량 세계 7위인 국가가 온실가스 감축목표량의 1/3을 NMM을 활용해 달성하겠다는 INDC 이행계획이 국제사회에 주는 신호는 ‘앞으로 신기후체제 논의과정에서 모범국가로서의 리더십을 포기한다’는 것에 가깝다. 따라서 NMM의 성격과 활용에 대한 논의를 우리가 원하는 대로 이끌 가능성도 적어지고, 정부의 구상이 계획대로 진행되기는 어려울 것이다.

(3) 국가경쟁력을 위한 미래전략과의 연계 문제

2014년 1월 박근혜 정부가 발표한 <국가온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵>에는 온실가스 감축 정책뿐만 아니라 국가 미래전략이 담겨

있다. 이는 국가배출량, 1인당 배출량, GDP 단위당 배출량 등을 감안할 때 탄소집약적 경제구조를 선진적으로 시급히 개선함으로써 미래 국가환경을 보호함과 동시에 국가경쟁력을 육성하려는 장기 국가전략이다.

우리나라는 에너지를 다소비하는 제조업 중심의 경제구조 및 세계 최고 수준의 에너지 수입 의존에서 탈피해야 한다. 정체된 성장잠재력을 제고하고 에너지 효율화와 녹색산업에서 신성장동력을 찾으려는 국가 미래전략의 기초에는 미래지향적 온실가스 감축목표가 있었다.

국가 온실가스 감축전략은 곧 대한민국이 나아가야 할 방향을 제시하고 있다. 온실가스 감축 및 이행을 위한 실천전략은 신재생에너지 개발 및 에너지 믹스형 장기 전략, 국가 R&D 추진 전략, 중소기업 역량 강화를 위한 지원 전략 등 중장기 정책들과도 연계되어 있다. 그러나 새로운 감축 목표가 설정됨으로써 국가 미래전략을 전반적으로 재수정할 필요가 생겼다. 2030년 국내 온실가스 목표배출량(632 MtCO₂e)이 2020년(543 MtCO₂e)보다 더 늘어나게 만든 목표는 산업계와 국가가 저탄소 사회로 전환해 국가경쟁력을 확보한다는 지금까지의 미래전략을 포기하는 것을 의미하기 때문이다.

정부의 새로운 온실가스 감축목표에서 주목해야 하는 또 하나의 문제점은 기존 감축이행계획에서는 2020년까지 BAU 대비 18.5%였던 산업부문의 감축률을 2030년에는 12% 수준을 초과하지 않도록 수정한 것이다. 수송(34.4%), 건물(26.9%), 공공부문(25.0%) 등에 비해 결코 높지 않았던 산업부문의 감축률이 더 낮아짐에 따라 기업 및 산업계의 에너지 소비 고 효율화, 녹색기술 투자, 신재생에너지 사용 같은 감축 방안을 추진하는 동력을 잃게 됐다. 이미 산업계는 재산정된 BAU와 감축목표에 따라 배출권 할당량을 재산정하거나 추가할당 해줄 것을 요구하기 시작했다.

산업부문 감축률이 이완된 것은 과거 <국가온실가스 감축목표 달성을

위한 로드맵>에서 ‘확고한 감축 의지를 표명해 산업계 등에 명확한 시그널을 제시하겠다’³¹고 밝힌 정부의 입장에 변화가 생겼음을 드러낸 것이다. 과거 온실가스 감축을 위한 부문별 이행 방안을 확정하는 데 5년 정도가 소요됐다. 그런데도 이번엔 목표 설정 계획에 포함돼 있지 않던 부문별 감축률이 불과 며칠 만에 산업부문에 국한해 확정됐다. 이는 국가 전체가 아닌 산업계만을 고려해 감축목표를 설정한 것이란 비판을 받을 수 있다.

지난 수십 년간 온실가스 배출 비용을 전가해 이윤을 키워왔던 산업계가 또다시 책임의 일부를 다른 부문으로 전가할 수 있게 된 셈이다. 더구나 국제탄소시장을 통해 배출권을 구입한다는 목표달성계획에 있어서 그 구입비용을 어떤 경제주체가 부담하게 될지 전혀 논의되지 않은 상태다. 이후 이 비용 부담 문제는 국내 경제주체들 간에 갈등을 반드시 초래하게 될 것이다.

우리나라의 온실가스 감축이 경제에 미치는 파급효과를 보면 기존의 2020년 BAU 대비 30% 감축목표의 경우, 2020년 실질 GDP가 0.502% 감소할 것으로 분석됐다.³² 2030년의 감축목표 결정을 앞두고 동일한 모형으로 분석한 경제파급효과를 보면 가장 의욕적이었던 31.3% 감축(제4안)의 경우 실질 GDP 0.73% 감소로 예측됐다. 확정된 37% 감축의 경제적 파급효과를 정확히 모델링 해 계산한 결과는 발표되지 않았지만 국내 감축분 25.3%는 시나리오 3안과 같으므로 그 경우 실질 GDP가 0.54% 감소할 것으로 예상된다.

기후변화로 인한 개도국의 손실이 2030년 GDP의 19%나 될 것이란 예측을 고려할 때³³ 기후변화 대응과 온실가스 감축을 위해 지불해야 할 사회적 비용이 ‘15년 후 1% 내외의 GDP 감소’ 정도라면 국민의 동의를 얻기는 어렵지 않을 것이다. 오히려 지금까지 가장 많은 온실가스를 배출

해 온 산업부문에 배출량을 보장하고, 기존 계획보다 줄어든 산업 부문의 감축분은 국가경제 전체로 전가하게 된다는 점을 국민에 설명하고 동의를 얻는 게 더 문제일 것이다.

국가적 온실가스 감축 의지가 후퇴하고 산업부문의 감축률도 완화되면 우리 산업과 기업의 경쟁력, 나아가 국가경쟁력을 확보할 수 있을까? 산업계의 온실가스 감축 완화 요구는 가격경쟁력과 투자의 불확실성을 근거로 나온다. 이는 미래지향적이기보다 현재의 경쟁력 보전에 치중하며, 환경투자가 성장의 부담이 되던 과거 경험에 기반하는 것이다. 그러나 정부와 산업계는 경제성장과 온실가스 배출의 탈동조화(decoupling)가 이미 이루어지고 있다는 점을 간과하고 있다. 교토체제 아래 온실가스 감축에 가장 적극적이었던 EU에서는 1990년 이후 22년간 GDP가 45% 성장하는 동안 온실가스 배출량은 19% 감소했고 1인당 온실가스 배출량도 1/4이 줄었다(12→9 tCO₂e/capita).³⁴ 경제성장과 환경파괴가 전통적인 상쇄(offsetting)관계에서 벗어나 녹색경제의 지속가능성이 증명된 것이다.

표 3. 온실가스 감축목표와 경제적 파급효과

	국가 온실가스 감축 로드맵 2020 (2014.1)		Post-2020 장기 감축목표 계획 (2015.6)			
	2015	2020	2030			
			I	II	III	IV
온실가스 감축률 (BAU 대비, %)	10.0	30.0	14.7	19.2	25.7	31.3
GDP 감소율 (전망치 대비, %)	0.096	0.502	0.22	0.33	0.54	0.78

자료: 정부 관계부처 합동, <국가온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵>(2014.1)과 <우리나라 국가기여(INDC) 문서>(2015.6)

※ KEI의 연산가능 일반균형모형(Computable General Equilibrium, CGE)으로 분석됨

탈동조화 요인을 분석한 유럽환경청(European Environment Agency, EEA)의 보고서는 2008~2012년 사이 유럽 전반의 경기침체보다 신재생 에너지 활용이나 에너지 효율을 높이는 등의 EU 정부들의 정책적 요인이 탈동조화에 더욱 크게 영향을 줬다고 결론짓고 있다.³⁵ 정부의 정책 의지가 국가의 미래를 변화시킨 것이다. 산업 전반의 저탄소화는 비용이 아닌 투자다. 탄소집약도가 높은 제조업 중심의 우리 산업계가 저탄소화로 전환하는 데 따르는 비용을 미래를 위한 투자가 아닌 부담으로만 여긴다면 녹색화가 한창인 선진국형 산업패러다임에서 소외될 것이다. 현재의 경쟁력도 중요하지만, 다가올 미래에 대한 준비가 현재와 전혀 관계가 없는 것은 아니다. 기업혁신은 현실에 안주해서 얻어질 수 없으며, 진취적이고 미래지향적인 발상의 전환을 통해 가능하다. 미래를 준비하는 과정에서 새로운 부가가치도 창출된다. 그리고 불확실성에 대한 기업의 불안을 줄이면서 이러한 가능성을 결집시켜 주는 것이 바로 국가 미래전략을 통해 정부가 해야 할 역할이다.

온실가스 감축계획과 같이 국가 경제 및 사회 전반에 영향을 미치며 모든 국가 자원이 직간접으로 동원되는 국가 미래전략의 보다 큰 의미는 국가 미래상을 모든 국민들과 경제주체들에게 제공한다는 것이다. 그렇기에 국가 미래전략을 결정할 때는 다른 정책보다 더 국가적 논의가 필요하고 최종안을 결정하기 이전에 사회적 공론화 과정을 거치며 합의를 수렴하는 것이 중요하다. 앞으로 15년간 추진되고 이후에도 오래 영향을 미칠 국가 미래전략을 민관합동검토반(2015년 6월 11일), 공청회(2015년 6월 12일), 국회토론회(2015년 6월 18일)라는 불과 3차례의 의견 수렴만 거치고,³⁶ 또 본래 계획안에도 없던 내용을 최종안으로 결정한 것을 놓고 국가적 논의를 충분히 거쳤다고 할 수 없다. 온실가스 감축목표가 최종 결정됐지만, 경제계나 시민단체 모두 이를 국가전략으로 받아들이지 않게

된 원인 중 하나일 수 있다.

확정된 INDC에 담긴 새 감축목표에 따르면 1년 6개월 전에 발표했던 <국가온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵>의 전면 수정이 불가피하다. 정부가 발표한 국가 미래전략을 제대로 시행해보지도 않고 전면 수정을 한다는 것은 바람직한 국정운영이라 할 수 없다. 긴 호흡으로 추진해야 할 국가 미래전략이 5년 단임 정부 내에서조차 일관성을 갖지 못한다면 기업이나 국민들에게 전달되는 정책 시그널은 혼란스러울 수밖에 없다. 후임 정부에 물려줄 정책적 유산(legacy)을 마련하기에도 한계가 있게 된다.

물론 국가전략은 수정될 수도 있다. 미래 전망에 주요 변화가 발생한다면 당연히 수정돼야 한다. 그러나 2030년 감축목표 설정의 기초가 된 대부분 경제 전망치들이 앞서 발표된 <국가온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵>을 설정할 당시의 기초자료들과 크게 차이가 나지 않는다. 그럼에도 전략적 목표가 매우 달라졌다면 목표를 설정한 논리와 기초 데이터에 대한 보다 상세한 설명이 있어야 한다. 특히 작년에 감축 로드맵을 발표할 당시 “신기술이 도입되고 배출권거래제 등 신규정책이 시행되므로 감축 이행이 경제에 미치는 부정적 영향은 크지 않을 것”이라고 예상³⁷했음에도 제대로 시행해보지도 않은 상태에서 감축목표를 낮추는 것은 이해하기 힘들다. 정부에 기후변화 대응 의지 여부는 차치해도 국가 미래전략을 수립하는 과정에서 미래예측을 제대로 하고 장기 효과를 고려해 전략적이고 합리적인 판단을 했는지 의문을 갖게 된다.

맺는 말: 우리의 온실가스 감축전략은 실익을 보장하는가?

우리나라가 지난 몇 년간 기후변화 대응 협력체제에서 중견국가(Middle

Power)의 입지를 다지고 리더십을 발휘할 수 있었던 것은 이 분야에 절대적인 리더십이나 구속력(binding rules)이 없고 힘의 공백이 있었기 때문이다. 이러한 상황에서 다양한 입장들을 표명하는 국가군 사이에서 리더십을 발휘하여 동의국가(like-minded states)들을 결집할 수 있었다. 기후변화 대응 분야의 국제협력에서 성과는 외교적 수사(rhetoric)만으로 얻을 수 있는 것이 아니다. 범지구적 위협을 고려하는 가운데 위기를 기회로 바꾸기 위해 한국 경제의 체질을 개선하고, 성장잠재력 확보를 위해 실행한 국가전략 및 미래지향적인 제도적·정책적 성과들이 국내외적으로 평가 받을 수 있었기 때문이었다.

온실가스 감축목표는 INDC의 형태로 국제사회에 공개되기 이전에 우리의 미래경쟁력을 기획하는 국가 미래전략이기도 하다. 그러나 정부가 이번에 확정한 온실가스 감축목표는 미래전략이기보다는 제조업 중심의 산업경쟁력을 보호하는 정책 차원에 머무르고 있다. 우리나라 기업과 제조업들의 미래경쟁력 도모를 위한 노력을 국가적으로 결집하는 국가전략으로서 전혀 미래지향적이지 못하다. 지난 5년여의 시간을 거쳐 마련된 국가전략과 이행계획들이 사회적 논란을 낳고 국제사회의 비난을 받을 수 있는 새로운 퇴행적 국가전략으로 대체됐다. “기후변화 대응을 부담이 아닌 새로운 기회로 인식하는 발상의 전환이 필요하다”고 역설했던 정부였지만 결국 이는 화려한 수사에 지나지 않았다.

오랜 논의 끝에 탄생을 앞두고 있는 신기후체제는 아직 그 구속력도 없고 국가 책임 같은 세부사항도 결정된 것이 없다. 새로운 국제체제의 형성과정에서 주변국이 아닌 중심국가가 되어 국익을 실현하려면 외교적 영향력이 중요하다. 그렇지만 국제사회의 모범국가가 돼도 리더십을 갖기 어려운데 비난을 받는 나라가 된다면 사실상 불가능해진다. 더구나 지금까지 국제사회로부터 주목과 지지를 받았던 국가였다면 비난은 증폭되

기 마련이다.

만약 정부가 온실가스 감축목표를 설정하고 INDC를 확정하면서 국제협력이라는 명분보다는 국가경쟁력이라는 실리를 택했다면 국가이익에 부합하는 전략이라고 국민들에게 명확하게 말하고 설득할 수 있어야 한다. 그래야만 발표 후 계속되고 있는 경제계와 시민사회의 갈등을 최소화하고 국민적 합의를 이룰 수 있다. 정부가 지금까지 온실가스 감축목표의 설정 과정에서 보여줬던 국가 미래전략에 대한 인식이나 사회적 합의의 도출을 위한 노력은 아쉬움을 남긴다.

한편으로 정부는 국가적 실리를 추구하는 것도 아니면서 INDC 제출로 국제적 책임을 다했으며 기후변화 대응 국제협력도 주도할 수 있을 것으로 믿는 듯하다. 대한민국이 국제적 의제설정자(agenda setter)로 성장하려면 반드시 진취적인 국가전략과 그에 상응하는 정책적 노력이 수반돼야만 한다. 미래지향적이고 의욕적인 온실가스 감축목표를 기반으로 하는 ‘저탄소 녹색성장’ 전략과 이에 수반하는 정책들은 기후변화 대응 및 지속가능한 발전이라는 국제적 의제에 기여할 수 있었다. 그 국가적 노력이 국제적으로 인정받아 녹색기후기금이나 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute, GGGI) 같은 국제적 자산을 한국에 유치하고 설립할 수 있었다. 녹색외교(Green Diplomacy)로 일컬어지는 한국의 기후변화 국제협력은 중견국가 외교력의 전형으로 자리잡아 가던 중이었다. 그러나 국내외적으로 논란을 야기하고 있는 정부의 2030년 온실가스 감축 목표는 지금까지의 국가적 성과에 역행하고 있다.

‘2030년 BAU 대비 37% 감축’이라는 국가 온실가스 감축목표 속에 숨겨진 국내감축 25.7%, 해외구매 11.3%라는 전략은 국내에서만 발표됐을 뿐 UNFCCC에 제출한 INDC에는 명시되어 있지 않다. 이렇게 설정된 목표가 초래할 국제적 비난에 대해 정부도 인지하고 있다. 주무 책임자인

환경부 장관 역시 “2030년 감축목표는 국내에 논란을 일으켰음은 물론 국제사회에서도 반응은 엇갈린다”라고 말했다.³⁸ 논란을 일으키고 반응도 엇갈리는 국가 미래전략이 장기적으로 국가에 이익이 될지 의문이다.

1. 정부 관계부처 합동, ‘정부, 2030년 온실가스 감축목표안 제시’ 보도자료, 2015년 6월 11일.
2. 2030년 온실가스 감축목표 확정 발표 시, 윤성규 환경부 장관의 언론 인터뷰, 2015년 6월 30일.
3. CAT Consortium은 Potsdam Institute for Climate Impact Research 등의 기후변화 전문 싱크탱크 및 연구소들의 연합이다. CAT Consortium, “Assessment: South Korea’s INDC”, *Climate Action Tracker*, July 2, 2015. <http://climateactiontracker.org/countries/southkorea.html>.
4. Ikenberry, G. John and Mo, Jongryn, *The Rise of Korean Leadership*, (New York: Palgrave MacMillan, 2013) pp. 95-113.
5. 모범적인 한국의 기후변화 대응에 대한 국제사회 평가는 다음을 참조하십시오. UNEP, 2011, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Available at www.unep.org/greeneconomy; OECD, 2011, *Towards Green Growth*, Paris: OECD Publishing; and Jones, R. S. and Yoo, Byunseo, 2012, “Achieving the ‘Low Carbon, Green Growth’ Vision in Korea,” *OECD Economics Department Working Paper*, No. 964, Paris: OECD Publishing.
6. O’Donnell, Jill Cosch, 2015, “South Korea’s Role as Host of the Green Climate Fund: Implications for ROK Contributions to Green Growth,” In Snyder, Scott A, ed. *Middle-Power Korea: Contributions to the Global Agenda*, Washington, DC: Council on Foreign Relations, pp. 60-74.
7. ‘대통령, 오바마 대통령과 전화통화’, <청와대뉴스> No.938, 2015년 6월 12일. www.president.go.kr.
8. 교토의정서(Kyoto Protocol)는 2008~2012년의 기간 중에 선진국 전체의 온실가스 배출량을 1990년도 수준보다 적어도 5.2% 이하로 감축할 것을 목표로 하고 있다.
9. United Nations, Decision 1/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, March 15, 2012.
10. United Nations, Decision 1/CP.19, FCCC/CP/2013/10/Add.1, January 31, 2014.
11. United Nations, Decision 1/CP.20, FCCC/CP/2014/10/Add.1, February 2, 2015.
12. ‘2℃ 목표(2℃ Goal)’는 국제사회의 협력을 통해 산업화 시기 대비 2℃ 이하로 지구평균기온 상승을 억제한다는 2010년 칸쿤 COP16에서 합의한 국제사회의 목표를 의미한다. United Nations, Decision 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1, March 15, 2011.
13. 후진국 및 개도국들이 선택하는 BAU 대비 감축목표 설정이 우리나라의 국력에 맞지 않는다는 비판도 있다. 강성진 ‘개도국형 온실가스 정책 포기해야’, <한국일보> 2015년 6월 22일; 한삼희 ‘환경갈림: 결국 ‘꿀대 키워 꿀 넣기’’, <조선일보> 2015년 7월 4일.
14. 정부 관계부처 합동, ‘Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진계획’, 2015년 6월 11일.
15. 한국개발연구원, <장기잠재성장률 전망>(2013.5).
16. 통계청, <KOSIS 2010년 인구주택총조사 결과>.
17. IEA, *World Outlook* 2012 (2012.11).

18. 산업연구원, <온실가스 감축규제가 국내 산업구조에 미치는 영향>(2013.5).
19. 정부 관계부처 합동, '2030년 우리나라 온실가스 감축목표 BAU 대비 37%로 확정' 보도자료, 2015년 6월 30일.
20. "2030년 목표가 2020년 목표보다 후퇴되면 백슬라이딩(backsliding)이지만 2010년 목표보다는 2030년 목표가 적게 내보내는 것으로 돼 있기 때문에 국제사회에서 설명이 될 수 있다고 본다." 2030년 온실가스 감축목표 확정 발표 시, 윤성규 환경부 장관의 언론 인터뷰, 2015년 6월 30일.
21. (The Conference of the Parties,) 10, *Agrees* that each Party's intended nationally determined contribution towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2 will represent a progression beyond the current undertaking of that Party." United Nations, Decision 1/CP.20, FCCC/CP/2014/10/Add.1, February 2, 2015.
22. UN기후변화협약의 논의에 사용되는 'IMM'은 일반적으로 'IT Management and Monitoring'의 축약어로 사용된다
23. 정부 관계부처 합동, '2030년 우리나라 온실가스 감축목표 BAU 대비 37%로 확정' 보도자료, 2015년 6월 30일.
24. "Switzerland will realize its INDC mainly domestically" Switzerland's INDC submitted to the UNFCCC (2015,2,27).
25. "The Government of Canada is implementing a responsible sector-by-sector regulatory approach to reduce emissions, aligned with Canada's major economic partners, like the United States, recognizing the importance of cooperative action in an integrated North American marketplace." Canada's INDC submitted to the UNFCCC (2015,5,15).
26. 멕시코의 2030년 BAU대비 25% 감축은 온실가스와 SLCP(Short-Lived Climate Pollutants) 배출을 포함하고 있다. 즉 2030년까지 22%의 온실가스(GHG) 감축과 51%의 블랙카본(Black Carbon, BC: $PM \leq 2.5 \mu m$ 의 미세먼지) 감축을 이룰 것이며("unconditional"), NMM이나 재정적 지원 등의 여건에 따라 목표는 2030년 BAU 대비 총 40%, 즉 36%의 온실가스 감축과 70%의 블랙카본 감축으로 상향될 수 있음을 INDC에서 밝히고 있다("conditional").
27. "Mexico's unconditional INDC commitment will be met regardless of such (global market based) mechanisms, although these would assist cost-effective implementation." Mexico's INDC submitted to the UNFCCC (2015,3,30).
28. "신규 체제하에서 협의되고 있는 국제시장 메커니즘은 교토의정서와는 다르게 해석해야 한다. 신규 체제에서는 비정부 행위자들의 기후변화 대응을 어떻게 체제와 연계시키는 것이냐 하는 차원에서 관심이 높다. 우리는 북한이라는 변수도 있다. 철도 현대화 건설 사업, 전력화 사업 지원 등은 남북한 간 합의에 의해 이뤄지는 것이라 감축실적으로 인정받을 수 있다. 우리 감축량의 10~15% 정도는 이런 것을 활용할 수 있고 국제사회에서도 우리의 노력을 평가할 수 있을 것이다." 온실가스 감축목표 확정 발표 시, 최재철 외교부 기후변화대사의 언론 인터뷰, 2015년 6월 30일.
29. "23. In meeting their commitments / contributions / actions, Parties may make use of market mechanisms and actions in the land-use sector in accordance with X, 23.1 The use of market mechanisms is to: (a) Mobilize the widest range of potential investments for adaptation and mitigation; (b) Create incentives for early action; (c) Incentivize and coordinate effective mitigation and adaptation action from the broadest range of actors, including the private sector, to support the implementation of this agreement; (d) Ensure consistency with individual commitments / contributions; (e) Be in accordance with the provisions on transparent accounting as contained in section J (*Transparency of action and support*), in particular to avoid double counting. 23.2 The use of market mechanisms shall be supplementary to domestic action." United Nations, *Lima Accord, Appendix*: FCCC/CP/2014/10/Add.1, (2015,2,2).
30. "80. (The Conference of the Parties) Decides to consider the establishment, at the seventeenth session of the Conference of the Parties, of one or more market-based mechanisms to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions, taking into account the following: (a) Ensuring voluntary participation of Parties, supported by the promotion of fair and equitable access for all Parties; (b) Complementing other means of support for nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties; (c) Stimulating mitigation across broad segments of the economy; (d) Safeguarding environmental integrity; (e) Ensuring a net decrease and/or avoidance of global greenhouse gas emissions; (f) Assisting developed country Parties to meet part of their mitigation targets, while ensuring that the use of such a mechanism or mechanisms is supplemental to domestic mitigation efforts; (g) Ensuring good governance and robust market functioning and regulation." United Nations, *The Cancun Agreements*: FCCC/CP/2010/7/Add.1, (2011,3,15).
31. 정부 관계부처 합동, <국가온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵>(2014.1).
32. 오경수, '온실가스 감축정책이 산업부문 무역에 미치는 영향의 업종별 분석', 에너지경제연구원, <KEEI 기본연구보고서; 14-12>(2014.11,28).
33. ECAWG (Economics of Climate Adaptation Working Group). 2009. *Shaping Climate-Resilient Development*, Available at <http://mckinseysociety.com/shaping-climate-resilient-development>.
34. EEA (European Environment Agency). 2014. *Why did greenhouse gas emissions decrease in the EU between 1990 and 2012?* Available at <http://www.eea.europa.eu/publications>.
35. 신재생에너지 관련 정책 외 EU의 온실가스 감축을 위한 대표적인 정책적 노력은 the EU Nitrates Directive, the Common Agricultural Policy, the EU Landfill Directive, the EU Directive on the Energy Performance of Buildings, the EU Large Combustion Plant Directive, 그리고 the EU Climate and Energy Package 등이 있다. EEA (2014) 참조.
36. 정부 관계부처 합동, '2030년 우리나라 온실가스 감축목표 BAU 대비 37%로 확정', 보도자료

료, 2015년 6월 30일.

37. 정부 관계부처 합동, <국가온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵>(2014.1).

38. 윤성규 '저탄소 경제, 국력 키우는 기회로', <중앙일보> 2015년 7월 7일.



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.

노인 연령 상향이 기초연금 예산 절감에 미치는 효과

김종우 선임연구위원
이승률 초빙연구위원
김수연 전 연구조교
아산정책연구원

1. 머리말

2015년 5월 7일, 대한노인회 이사회는 노인 연령기준 상향 조정 문제를 공론화 하는 안건을 만장일치로 통과시켰다. 이를 계기로 이 문제가 이슈로 떠올랐다. 대한노인회의 결정은 노인들 스스로가 복지혜택을 양보함으로써 젊은 세대의 부담을 덜어주겠다는 취지인 만큼 신선한 충격을 줬고 사회적 반향도 컸다.

우리나라는 65세 이상 노인 인구 비율이 7.2%에 달한 2000년에 이미 고령사회(7% 이상)¹로 진입했다. 2018년에는 65세 이상이 14.5%가 돼 고령사회(14% 이상)로, 2026년에는 20.8%로 초고령사회(20% 이상)에 진입할 것으로 예측된다.² 이런 가운데 대한노인회가 노인 연령기준 상향 조정 문제를 공론화한 배경엔 다음의 네 가지 이유가 있다. 첫째, 노인에 대

한 사회인식이 변했다. 65세는 아직 청년이고 70~75세는 돼야 노인이라는 게 요즘 인식이다. 둘째, 노인의 건강상태도 변했다. 평균수명과 건강수명이 매년 늘어나 바야흐로 ‘100세 시대’가 도래했다. 셋째, 노인들은 기초연금만 받는 것보다 일자리를 더 원한다. 건강한 노인에게 일자리를 주는 게 생산적인 복지이고, 그래야 질병·가난·고독·무위(無爲)라는 노인의 4중고(苦)가 사라진다는 것이다. 넷째, 취업난에 허덕이는 젊은 세대들의 노인 복지비 부담을 줄여 상생하자는 점이다. 이에 따라 기초연금 수령시기를 65세에서 2년마다 1세씩 늘려 10년에 걸쳐 70세로 조정하거나 4년에 1세씩 20년 동안 단계적으로 조정하는 방안이 있을 수 있다고 언급했다.³

보건복지부가 65세 이상을 대상으로 실시한 ‘2014 노인실태조사’에서도 78.3%가 ‘노인의 연령’을 70세 이상으로 생각하는 것으로 나타났다. 이는 노인의 연령기준을 상향 조정하는 것에 대한 사회적 합의가 필요한 시점이 됐음을 보여준다.⁴ 현재 전체인구의 13.1%인 약 665만 명의 65세 이상 노인들은 지하철과 박물관 등 공공시설 무료 이용이 가능하다. KTX·새마을호·무궁화호는 주중 30%, 국내선 항공기 10%, 여객선 20% 할인 등의 경로 우대 혜택도 받고 있다.

이에 따라 본고에서는 위에서 언급한 네 번째 이유, 즉 취업난에 허덕이는 젊은 세대의 노인 복지비 부담을 줄이는 데 초점을 맞춰 기초연금 수령시기를 65세에서 70세로 상향 조정했을 때 젊은 세대에 얼마나 재정적으로 부담을 덜어 주는지 살펴봤다.

2. 연령기준 66~70세 상향 시 예상되는 기초연금 예산 절감

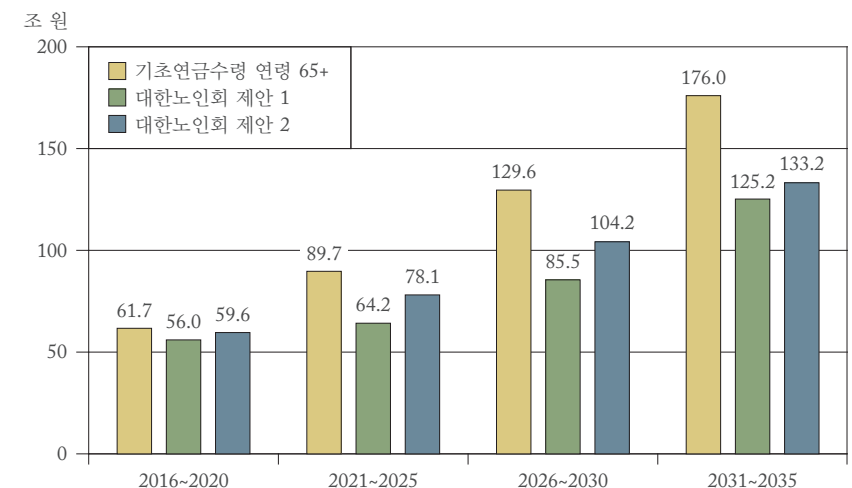
연령상향 공론화의 핵심은 노인 복지비용의 절감과 노동시장에서 노인

노동력의 활용이다. 후자의 문제는 별도의 논의가 필요할 정도로 매우 큰 문제이기 때문에 여기서는 기초연금 수령시기를 66~70세로 상향 조정할 경우 예산절감 효과가 얼마나 되는지 알아봤다.

1) 2년 내지 4년 간격으로 1세씩 올릴 경우

〈그림 1〉에서는 기초연금 수령시기를 현 65세로 유지할 경우와 대한노인회에서 언급한 2년마다 1세씩(대한노인회 제안 1) 그리고 4년마다 1세씩(대한노인회 제안 2) 수령시기를 늦추는 경우 필요한 총 소요 예산을 5년 단위로 묶어 알아봤다. 2015년의 수령시기는 세 경우 모두 65세이며 이 해를 출발선으로 잡았다. 본 연구에서는 보건복지부의 2014년 7월 기준을 참고, 소득 하위 70%에 해당하는 기초연금 수령인구 가운데 57.3%는 20만 원, 35.9%는 16만 원, 나머지 6.8%는 13만 원을 받는 것으로 적

그림 1. 기초연금수령 5년 단위별 총 소요 예산 (2016~2035)



자료: 이 그림은 저자가 통계청의 2010년 인구주택조사 결과를 기초로 한 한국의 장래인구추계 중 위가정을 참고하여 가공한 것이다. (<http://kosis.kr/>)

용했다.⁵ 연평균 인플레이션율은 2015년 이후 연 2.86%로 계산했다.⁶ 현재 추세로 볼 때 결혼하지 않는 사람이 장기적으로 늘어날 것이 분명하므로, 20만 원을 받는 ‘홀로 사는 노인’의 비율이 지금보다 높아질 것이다.

- 2016~2020년

기초연금수령 개시연령이 65세로 유지될 때 5년 동안 총 61조 6,600억 원 가량의 예산이 소요된다. 이에 비해 대한노인회 제안 1의 경우는 약 56조200억 원이 들어 5조6,400억 원 가량이 절감되고, 제안 2의 경우는 약 59조5,700억 원의 예산이 소요돼 2조 900억 원 가량이 절감될 것으로 예상된다. 대한노인회 제안 1의 경우 기초연금수령 개시연령이 2년마다 상향 조정되는 것이어서 수령인구가 빨리 감소하게 되므로 다른 두 경우에 비해 예산 절감 효과가 크다.

- 2021~2025년

기초연금수령 개시연령이 65세로 유지될 때는 5년 동안 총 89조 6,500억 원 가량의 예산이 필요하다. 이에 비해 대한노인회 제안 1의 경우는 약 64조1,500억 원이 소요돼 25조5,000억 원 가량이 절감되고, 제안 2의 경우는 약 78조1,100억 원이 소요돼 11조 5,400억 원 가량이 절감될 것으로 예상된다.

- 2026~2030년

기초연금수령 개시연령이 항상 65세로 유지될 때는 5년 동안 총 129조6,000억 원 가량의 예산이 소요된다. 이에 비해 대한노인회 제안 1의 경우는 약 85조4,700억 원이 들어 44조1,300억 원 가량이 절감되고, 제안 2의 경우는 약 104조1,700억 원이 들어 25조 4,300억 원 가량이 절감될 것으로 예상된다.

- 2031~2035년

기초연금수령 개시연령이 항상 65세일 때는 5년 동안 총 176조 400억 원 가량의 예산이 필요하다. 이에 비해 대한노인회 제안 1의 경우는 약 125조1,500억 원이 소요돼 50조8,900억 원 가량이 절감되고, 제안 2의 경우는 약 133조1,600억 원이 소요돼 42조 8,800억 원 가량이 절감될 것으로 예상된다.

2016~2035년까지 20년 기간 동안 총 예산은 65세로 유지될 때 456조 9,600억 원이 소요되지만, 대한노인회 제안 1의 경우는 약 330조8,000억 원, 제안 2의 경우는 약 375조 원이 필요하다. 절감 효과는 각각 126조 1,600억 원과 81조9,600억 원 가량이다.

2) 70세로 올릴 경우

〈그림 2〉는 각 연도별로 기초연금수령 개시연령을 현재처럼 65세로 할 경우와 이를 당장 70세로 대폭 높일 경우, 각각의 예산 절감 효과와 대상 인구가 얼마나 되는지를 보여준다.

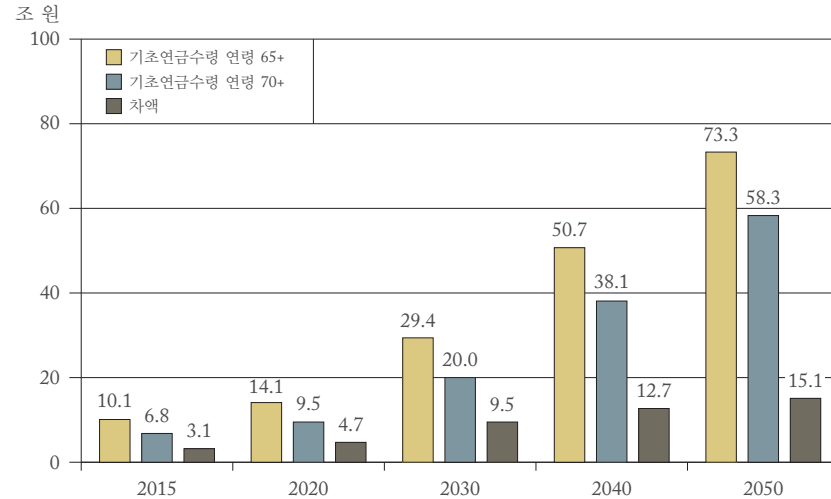
- 2015년

65세일 때는 약 10조600억 원이 필요하지만, 70세로 조정되면 6조8,400억 원이 돼 3조2,200억 원 가량의 예산이 절감된다. 수령 인구는 148만 명 감소할 것으로 예상된다.

- 2020년

65세일 때는 약 14조1,400억 원의 예산이 필요하지만, 70세로 조정되면 9조4,900억 원이 돼 4조6,500억 원 가량의 예산이 준다. 수령인구는 186만 명 감소할 것으로 예상된다.

그림 2. 기초연금 수령연령·연도별 소요 예산 (2015~2050)



자료: 이 그림은 저자가 통계청의 2010년 인구주택조사 결과를 기초로 한 한국의 장래인구추계 중 위가정을 참고하여 가공한 것이다. (<http://kosis.kr/>)

• 2030년

65세일 때는 약 29조4,300억 원의 예산이 필요하지만, 70세로 조정되면 19조9,600억 원이 돼 9조4,700억 원 가량의 예산 절감 효과가 있다. 수령인구는 286만 명 감소할 것으로 예상된다. 65세에서 70세로 상향 시 2030년 기초연금을 받지 못하는 인구가 2020년 대비해 53.7%로 증가폭이 매우 크다.

• 2040년

65세일 때는 약 50조7,400억 원의 예산이 필요하지만, 70세로 조정되면 38조700억 원이 돼 12조6,700억 원 가량의 예산이 절감된다. 수령인구는 288만 명 감소할 것으로 예상된다. 65세에서 70세로 상향 시 2040년 기초연금을 받지 못하는 수령인구는 2만 명 정도만 줄어 2030년과 거의 비슷한 수준이다.

• 2050년

65세일 때는 약 73조3,400억 원이 필요하지만, 70세로 조정되면 58조2,800억 원이 돼 15조600억 원의 예산이 절감된다. 수령인구는 258만 명 감소할 것으로 예상되며, 2040년 대비 기초연금을 받지 못하는 인구가 10.4% 감소한다.

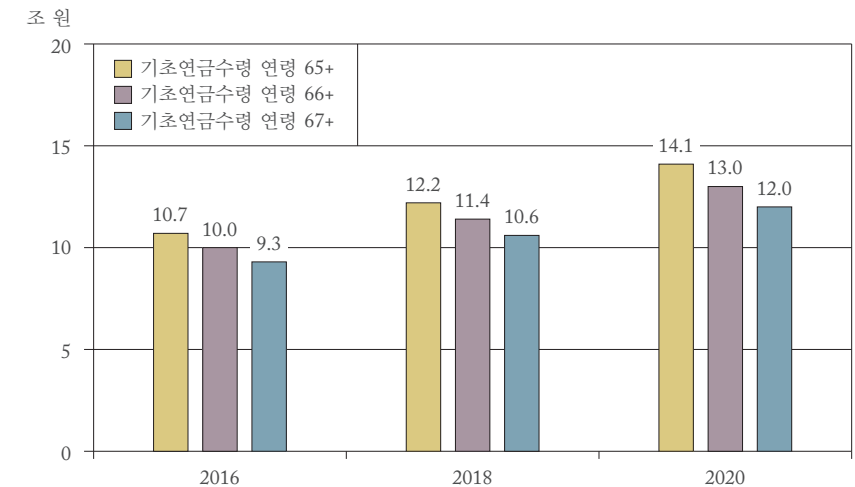
3) 2016·2018·2020년에 65·66·67세를 적용할 경우

〈그림 3〉은 2016·2018·2020년에 기초연금수령 개시연령을 65·66·67세로 맞췄을 때 예산이 얼마나 차이가 나는지를 보여준다.

• 2016년

- 65세: 총 수령인구는 480만 명으로 약 10조7,300억 원의 예산

그림 3. 기초연금 수령연령·연도별 소요 예산 (2016~2020)



자료: 이 그림은 저자가 통계청의 2010년 인구주택조사 결과를 기초로 한 한국의 장래인구추계 중 위가정을 참고하여 가공한 것이다. (<http://kosis.kr/>)

이 소요될 것으로 예상.

- 66세: 총 수령인구는 447만 명으로 약 10조 원의 예산이 소요돼 65세 대비 7,300억 원 가량의 예산 절감 효과. 수령인구는 약 32만6,000명 감소 예상.

- 67세: 총 수령인구는 416만 명으로 약 9조3,000억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 1조4,300억 원 가량 예산 절감. 수령인구는 약 64만2,000명 감소 예상.

• 2018년

- 65세: 총 수령인구는 517만 명으로 약 12조2,200억 원의 예산이 소요될 것으로 예상.

- 66세: 총 수령인구는 481만 명으로 약 11조3,600억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 8,600억 원 가량의 예산 절감 효과. 수령인구는 약 36만7,000명 감소할 것으로 예상.

- 67세: 총 수령인구는 447만 명으로 약 10조5,500억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 1조6,700억 원 가량 예산 절감. 수령인구는 약 71만 명 감소 예상.

• 2020년

- 65세: 총 수령인구는 565만 명으로 약 14조1,400억 원의 예산이 소요될 것으로 예상.

- 66세: 총 수령인구는 521만 명으로 약 13조300억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 1조1,100억 원 가량 예산 절감 효과. 수령인구는 약 44만5,000명 감소 예상.

- 67세: 총 수령인구는 481만 명으로 약 12조300억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 2조1,100억 원 가량 절감 효과. 수령인구는 약 84만7,000명 감소할 것으로 예상.

3. 맺음말

지난 2년간 우리 사회는 기초연금·무상보육·연말정산 파동 등을 거치면서 ‘중세 없는 복지’ 기조를 이대로 유지해야 하는지, ‘재정 건전성’ 확보를 위해 복지비용을 줄이거나 증세해야 하는지 논쟁을 거듭해 왔다. 이런 가운데 10년 뒤 초고령사회에 진입하게 되면 노인인구는 기하급수적으로 늘어날 것이고, 노인 복지에 드는 엄청난 비용은 젊은 세대가 고스란히 떠안게 될 것이다. 그렇다면 노인 기준 상향 조정 문제는 노인 세대만의 문제로 볼 것이 아니라 ‘세대 간 복지 형평성’이라는 보다 높은 차원에서 봐야 한다는 논리가 정당성을 얻게 된다. 경제 성장률이 둔화되고 청년 실업률이 개선되지 않고 있는 상황에서 노인 복지비용마저 압박 요소로 작용한다면, 젊은 세대의 삶의 질이 저하될 것은 불을 보듯 뻔하기 때문이다. 사회적 합의를 위해서는 아직도 많은 논의가 필요하지만, 대한노인회가 제시한 방안도 하나의 대안이 될 수 있다. 본고에서는 기초연금에 초점을 맞춰 노인 연령기준 상향 조정 시 구체적으로 얼마나 예산이 절감되는지 여러 각도에서 살펴봤다.

물론 기초연금 수령시기를 1세씩 올리는 방안만 있는 것은 아니다. 지금은 수령연령을 65세에서 상향 조정해 소득 하위 70% 노인들에게만 기초연금을 일괄 지급하는 안이 논의되고 있지만 꼭 그럴 필요는 없다. 소득 하위의 범위를 연령별로 유연성 있게 차등화 하는 방안도 고려해 볼 만하다. 예를 들어 67세부터 소득 하위 70%에 일괄 지급하는 대신 65~66세는 소득 하위 50%, 67~68세는 60%, 69~70+세는 70%와 같이 차등 지급하는 방식도 생각해 볼 수 있다.⁷ 이렇게 하면 기초연금이 꼭 필요한 노인들이 복지 사각지대로 떨어지는 것을 방지할 수 있다. 다만 노인 세대에 희생을 요구하게 되는 이런 논의에 앞서 정부와 우리 사회에 낭비되

는 예산은 없는지, 우선순위가 뒤바뀐 예산이 없는지 꼼꼼히 따져봐야 한다. 우리 사회와 정부가 살림을 제대로 한 뒤에야 국민에게 ‘증세’라는 희생을 요구할 수 있다는 논리와 같은 맥락이다.

고령화로 예상되는 사회·경제적 부담과 손실을 최소화 하기 위해서는 문제의 심각성을 인식하고 장기적인 대책을 강구해야 한다. 이번 노인 연령기준 상향 조정 공론화를 계기로 노인 노동력의 활용도를 높이기 위한 재교육 프로그램의 다양화, 전문성을 고려한 양질의 일자리 확대, 노인 복지 제도의 개혁, 재원·일자리 배분을 둘러싼 현역 세대와의 갈등 등의 문제를 해결할 수 있는 정책들이 종합적으로 고안돼야 한다. 5년 대통령 단임제를 운영하고 있는 우리나라는 구조적으로 정부 정책이 단기 성과를 내는 데 급급해 하는 경향이 있다. 또 이전 정부와 새 정부 사이에 지속돼야 할 범국가적 차원의 정책이 단절되는 경우도 있다.

우리에게 주어진 골든타임은 ‘10년’이다. 그 뒤 일어날 ‘복지 대란’을 내다 보는 정책이 절실히 필요한 때다.

1. 조남훈 외(2008), 《저출산고령사회 기본계획의 이해》, 한국보건사회연구원.
2. 본 연구는 통계청의 2010년 인구주택총조사 결과를 기초로 한국의 장래인구추계 중위가정을 바탕으로 진행했기 때문에 현 2015년 실제 인구와 다소 차이가 예상된다. 국가통계포털 <http://kosis.kr>.
3. 조성관, ‘노인이 원하는 건 부양이 아니다 연금 복지보다 일자리를’, 〈주간조선〉, 2015.6.8; 사단법인 대한노인회, “대한노인회 ‘노인 연령 상향조정 공론화’ 제안에”, 2015.6.4.
4. 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 〈2014년도 노인실태조사〉.
5. 기초연금수령 개시연령별 적용비율에 따라 소요 예산은 달라진다. 보건복지부 기초연금 보도자료 ‘기초연금 수급자의 93.1%가 전액 다 받는다’ 2014.7.24.
6. Worldwide Inflation Data, EU, <http://www.inflation.eu/inflation-rates/south-korea/historic-inflation/cpi-inflation-south-korea.aspx>.
7. 여기서는 구간별 소득 역전 현상이 발생할 가능성은 고려하지 않고 기준을 정했다.



김종우 박사는 아산정책연구원의 여론·계량분석센터 센터장이며, 계량분석프로그램 선임연구위원이다. 런던대학교에서 이학박사와 임페리얼 컬리지에서 상대성이론 연구로 이학박사 학위를 취득하였으며 캠브리지대학교 컴퓨터학과에서 Diploma 학위도 취득하였다. 유럽 랜드연구소의 Choice Modelling과 Valuation팀에서 연구원으로 재직하였으며 삼성 메모리 반도체 연구소에서 책임 연구원으로 활동하였다. 또한 영국의 PCMS-Datafit에서 Java 소프트웨어 개발 업무를 담당하였다. 주요 연구분야는 이산선택모델, 그리고 교통, 보건, 통신 및 유틸리티 분야의 Stated Preference 모델 개발, 공공 서비스가치 책정, WTP (Willingness-To-Pay) 등이다. 주요 연구물로는 “Security at What Cost? Quantifying Individuals’ Trade-offs between Privacy, Liberty and Security, RAND Report (2010)와 “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)의 다수가 있다.

아베 담화 후 한국 외교: 새로운 4자외교안보협력체 창설을 주도할 때

봉영식 선임연구위원
아산정책연구원

1. 이제 ‘과거의 일’이 된 아베 담화

지난 3년 동안 한일 관계를 압도해 온 주제인 ‘아베 정부의 전후 70년 담화(아베 담화)’가 8월14일 발표됐다. 아베 담화에 어떤 내용이 담겼는지는 이제 가장 큰 문제가 아니다. 더 큰 의미는 아베 담화가 이제 과거의 일이 됐다는 점이다. 그간 중국과 한국의 대일 외교는 아베 담화문의 내용을 각각의 정부와 국민이 납득할 수 있는 수준으로 끌어 올리는 데 초점을 맞추었고, 반대로 아베 정부는 담화문이 주변국의 의사에 따라 결정될 수 없다는 입장을 고수하며 대한 외교를 전개해 왔다. 이러한 밀고 당기는 한일, 중일 외교전은 담화문의 발표와 더불어 끝났다.¹ 한국, 중국, 일본뿐 아니라 미국도 아베 담화의 그늘에서 벗어나 새로운 틀에서 동북아시아 정세를 논하고 상호 협력할 기반이 마련된 것이다.



이승탈 박사는 아산정책연구원 한국학연구센터 초빙연구위원이다. 일본 도쿄(東京)대학 인문사회계연구과 (2003~2008) 전임강사, 성균관대학교 동아시아학술원 (2008~2010) HK연구교수를 역임했다. 연구분야는 동양철학, 인문고전(13경, 제자백가), 출토문헌 등이다. 최근 출판물로는 『죽간·목간·백서, 중국 고대 간백자료의 세계 1』 (2014년 대한민국학술원 우수학술도서, 예문서원, 2013) 등이 있으며, 역서로는 『한 단어 사전, 천』 (푸른역사, 2013) 등이 있다. 일본 도쿄대학 인문사회계연구과에서 문학 석·박사학위를 취득하였다.



김수연은 아산정책연구원 여론계량분석센터 전 연구조교 (Research Assistant)다. 이화여자대학교 일반사회교육, 통계학을 전공하고 동 대학원 통계학 응용전공 석사학위를 받았다. 연구 관심분야는 시계열, 데이터마이닝, 빅데이터 분석 등이다.

한일 관계와 동북아 정세는 이제 탈(post)아베 담화라는 새로운 장으로 이동했다. 한국의 외교 전략을 재정립(reset)하는 데 유리한 조건이 마련됐다. 한국 정부는 단기적으로는 지난 3월 서울에서 개최된 한중일 외교 장관회의에서 우리가 제안한 연내 한중일 정상회의 개최를 성사시키는 데 노력을 경주해야 한다. 중장기적으로는 북한의 도발 가능성과 불안정 우려가 높아지는 한반도 상황에 적절히 대응할 수 있는 한중미일 4자외교안보협력체의 출범을 주도해야 한다.

2. 아베 담화 평가: 낮은 기대, 작은 실망

별로 기대할 것이 없었기 때문에 큰 실망도 없었다. 아베 담화의 내용이 빈약하고 진정성도 부족할 것이란 점은 일찌감치 예상됐다. 아베 총리는 일본과 주변 국가들의 관계를 결정적으로 악화하지 않으면서, 국내 보수강경세력의 최소 요구를 충족시키는 선에서 하고 싶은 말을 다하고자 했다. 그러다 보니 무라야마 담화(1995)와 고이즈미 담화(2000), 간 담화(2010)와 비교할 때 양만 많아졌지 핵심 메시지가 무엇인지 모호해졌다. 역대 총리의 담화와 확연히 다른 자신만의 담화를 발표하겠다고 누누이 야심 차게 선언했고, 앞으로 역사교과서와 언론매체에서 이 담화가 자신의 이름과 함께 기억될 것임을 잘 아는 아베 총리가 이런 담화를 발표하면서 과연 자기 마음에 들었을까 궁금하다.

담화에는 한국을 배제(bypassing)하고 분리(isolating)하려는 아베 정부의 입장이 잘 나타나 있다. 일본이 미국, 중국과 협력하면 한국은 따라올 수밖에 없다는 인식이 다시 확인됐다. 일본 침략의 대상이었던 중국과 태평양 전쟁으로 엮혔던 미국을 배려한 흔적이 담화문 곳곳에 보인다. 이는 개헌 없이 일본의 군사력 확대를 용인하는 집단자위권 행사를 현실화하

는 데 중국의 암묵적 동의와 미국의 지지가 필수적이라는 전략적 판단에 따른 결과로 보인다. 담화에서 침략에 대한 반성과 사과를 소홀히 다루어 중국을 지나치게 자극하고 중일 관계가 다시 악화된다면 아베 정부로서도 큰 전략적 손실이다. 군국주의 침략 전쟁에 대해 사과하고, 일본이 다시는 국제정치의 대세를 잘못 판단하여 국제분쟁의 해결수단으로 무력을 사용하지 않겠다는 부전(不戰) 결의를 새롭게 함으로써, 집단자위권과 미일동맹의 틀 안에서 일본이 군사력을 사용하더라도 전쟁의 위협을 걱정할 필요가 없다는 점을 애써 강조했다. 아베 총리가 미 양원 합동 연설에서 강조했던 대로 침략을 사과하고 반성하며, 신뢰할 수 있는 새로운 동맹파트너로서의 일본 이미지를 계속 굳히고자 했다.

‘침략’으로 인한 중국의 고통은 명확히 표현한 데 비하여 담화는 한국에 대해서는 냉담했다. 한국과 일본이 얽혀 있는 과거사는 식민지 지배다. 아베 담화는 한국 정부가 요구한 4개 핵심 문구를 짜깁기 식으로 포함했지만, 한국이 피해 당사자인 식민지배에 대해서 ‘식민지 지배로부터 영원히 결별해야 한다’며 일반론을 확인하는 데 그쳤다. 동남아 국가들과 대만, 한국, 중국을 함께 나열해 언급하면서 식민지 지배를 통해 한국에 끼친 고통과 피해를 상대적으로 희석시켰다. “전후 중국에 남은 일본 고아들이 잘 성장했다”며 중국의 배려와 관용에 감사한 반면, 일본군의 성 노예였던 한국 여성 피해자들에 대해서는 “전장의 그늘에서 명예와 존엄에 상당한 상처를 입은 여성들이 있었던 것도 잊어서는 안 되며, 20세기에 전쟁 때문에 많은 여성들의 존엄이나 명예가 깊이 상처를 받게 되는 과거를 이 가슴에 새겨 나가겠다”고 확인하는 데 그쳤다.

이러한 아베 담화를 한국 정부는 어떻게 평가하고 대응해야 할 것인가? 박근혜 대통령은 지난 광복절 경축사에서 앞으로 한국 정부는 아베 담화의 긍정적인 요소를 최대한 활용하면서 절제된 방식으로 한일관계

개선과 한국의 외교입지 확대를 추구할 것을 시사했다. 박근혜 대통령은 다음과 같이 발표했다.

1965년 국교정상화 이래 고노 담화, 무라야마 담화 등 역대 일본 내각이 밝혀온 역사 인식은 한일 관계를 지탱해 온 근간이었습니다. 그러한 점에서 어제 있었던 아베 총리의 전후 70주년 담화는 우리로서는 아쉬운 부분이 적지 않은 것이 사실입니다.

(...) 그럼에도 불구하고, 일본의 침략과 식민지 지배가 아시아의 여러 나라 국민들에게 많은 손해와 고통을 준 점과 위안부 피해자들에게 고통을 준 데 대한 사죄와 반성을 근간으로 한 역대 내각의 입장이 앞으로도 흔들리지 않을 것이라고 국제사회에 분명하게 밝힌 점을 주목합니다.

앞으로 일본이 이웃국가로서 열린 마음으로 동북아 평화를 나눌 수 있는 대열에 나오길 진심으로 바랍니다. 앞으로 일본 정부는 역대 내각의 역사 인식을 계승한다는 공언을 일관되고 성의 있는 행동으로 뒷받침하여, 이웃나라와 국제사회의 신뢰를 얻어야 할 것입니다.²

소위 아베의 ‘과거형 사죄’에 대한 박근혜 대통령의 ‘미래형 대응’은 적절한 현실적 선택이었다.³ 첫째, 아베 담화는 발표 이전 한국 정부가 제시한 최소한의 기준은 충족시켰다. 한국 정부는 아베 담화가 1995년 무라야마 담화의 정신을 분명히 계승해야 하며 ‘침략, 반성, 사과, 식민지 시대의 피해’라는 4대 핵심 문구를 담아야 한다고 요구했다. 비록 여기에 짜깁기 식으로, 또 책임소재가 불분명한 방식으로 표현됐지만 아베 담화는 4대 핵심문구 모두를 담았다. 역대 내각의 입장도 앞으로 흔들림 없

이 계승하겠다고 강조했다. 한국 정부와 한국 국민에겐 당연히 불만스럽겠지만, 그렇다고 전체를 부정하기에는 아베 담화가 선을 분명하게 넘지는 않았다.

둘째, 한국이 아무리 노력해도 혼자만의 힘으로 아베 담화를 뒤집을 가능성은 없었다. 중국 정부는 “진정한 사과가 없다”며 아베 담화를 강하게 비난하기는 했지만, 예정되어 있는 중일 정상회담을 취소하는 등의 강경책을 취할 의사가 없음을 분명히 했다. 미국 오바마 행정부는 “아베 총리가 이전 정부의 역사 관련 담화를 계승한다고 한 약속을 환영한다”는 입장을 취했다. 한국이 독자적으로 강경한 반응을 보인다 하더라도 관련국의 호응을 얻을 수 있는 환경이 아니다. 이미 한일 관계가 바닥을 친 지 오래됐기 때문에 한국이 일본에 영향을 미칠 수 있는 효과적인 외교카드도 없다.

3. 의도하지 않은 ‘담화 선물’?

국내외적으로 실망을 안긴 아베 담화는 역설적으로 박근혜 정부의 절제된 대응과 맞물려 그동안 수세에 몰리고 침체됐던 한국 외교에 전환점으로 작용할 것으로 보인다. 내용이 부족한 아베 담화는 본의 아니게 한국의 박근혜 정부에 어떤 점에서 ‘담화 선물’이 된 셈이다.

먼저 박근혜 정부의 절제되고 미래지향적인 대응은 그동안 깊어진 ‘한국은 역사 문제에 집착하여 한미일 공조와 협력의 발목을 잡는 비합리적 국가’라는 이미지를 해소하는 데 큰 도움을 주었다. 취임 직후부터 일본 비판과 대일 강경노선에서 벗어난 적이 없던 박근혜 정부가 과연 아베 담화를 어떻게 평가하고 반응할 것인가에 대해 일본과 미국은 깊이 우려하고 긴장했었다. 아베 담화 발표 후 일본 정부와 언론은 한국 정부가 다시

강경하게 대응할 것으로 예상하고 있었다. 그러나 일본의 한반도 전문가 오코노기 마사오 교수의 표현대로 ‘아베 담화의 한계를 비판이 아니라 절제로 보완한’⁴ 한국 정부의 반응은 합리적인 파트너 국가로서 한국의 이미지는 높이고 진정한 반성과 자기성찰이 부족한 아베 담화의 격은 낮추는 비교 효과를 낳았다.

담화 발표를 얼마 앞두고 아베 정권의 과거사 인식과 안보관에 대한 우려와 견제의 움직임은 이미 일본 국내에서 표면화 됐다. 담화에서 진정성이 담긴 과거사 반성과 사죄를 분명히 할 것을 요구한 일본 중도보수의 중심인물인 나카소네 야스히로 전 일본 총리의 발언, 서대문형무소 여(女) 옥사 앞에 무릎 꿇고 사죄한 하토야마 유키오 전 일본 총리의 행동, 그리고 아베 담화 발표 다음날 도쿄 부도칸의 종전 70주년 전몰자 추도식에서 태평양 전쟁에 대한 깊은 반성을 언급한 아키히토 일왕의 메시지 같은 움직임이 이어졌다는 사실은 일본 국내에서도 아베의 ‘적극적 평화주의’에 대한 반대가 깊고 상당하다는 것을 보여줬다. 한국 정부가 아베 담화를 대놓고 비난했을 경우 이런 일본 내 자생적인 비판 정서가 험한 감정에 막혀 더 이상 확산되지 못했을 것이다.⁵

둘째, 한국 정부가 감정적 대응을 자제함으로써 한국의 중요한 외교 어젠다인 연내 한중일 정상회담 개최 가능성을 높였다. 아베 담화에 대하여 한국 정부가 감정적으로 대응을 하고 난 다음 박 대통령이 9월 3일 중국에서 열리는 항일 전승기념절 열병식에 참석할 경우를 가정해보자. 그렇게 했을 때, 일본을 향한 불만은 명확히 표출할 수 있지만 역사 문제로 한미일 공조에 발목을 잡고 중국에 치우치는 한국의 이미지가 강화됐을 것이다.

박근혜 정부의 절제된 반응은 안보협력 파트너로서 한국의 이미지를 높였다. 그리고 9월 대통령의 중국 방문이 일본 견제 차원이 아니라 대한

민국의 독립투쟁과 건국을 기념하는 차원에서 내린 결정임을 미국에 분명히 말할 수 있게 됐다.

윤병세 외교부 장관은 지난 5일과 6일 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 왕이 중국 외교부장과 기시다 후미오 일본 외무상을 만나 올해 중 빠른 시일 내에 한중일 정상회담을 추진하기 위한 긴밀한 대화와 조율의 필요성을 다시 확인했다. 정부는 아베 담화에 대한 외교부 대변인 성명에서 ‘동북아에서의 평화와 번영을 위한 역내 협력을 지속적으로 강화해 나가겠다’는 입장을 밝혀 한중일 정상회의 개최 입장을 시사했다. 이제 3자정상회담의 실현을 위한 구체적인 외교를 시작할 단계이다. 박근혜 대통령이 베이징 열병식에 참석할 경우에는 한중일 정상회담과 관련한 구체적인 일정 조율 등에 유보적이었던 중국 시진핑 정부가 연내 정상회담 개최에 합의할 것을 촉구해야 한다.

4. 맺음말: 한국 주도의 다자간 안보협력구상을 추진할 때

아베 담화는 이제 과거의 일이 됐다. 박근혜 정부는 외교적 고립에서 벗어나 심기일전하여 동북아시아 정세를 주도하는 적극적인 외교를 펼쳐야 한다. 무엇보다 한국배제 고립외교(Korea-bypassing diplomacy)의 구도를 깨고 한국을 통해야 자국의 이익을 제대로 실현할 수 있도록 한국 주도 외교의 틀을 만들어 가야 한다. 한국은 다자협력을 도모하는 국가들의 발목을 잡는 나라가 아니라 다자간 협력에 도움이 되는 효과적인 중개국가(effective broker) 내지는 핵심국가(essential power)라는 이미지와 위상을 구축해 나가야 한다. 과거 김대중 정부가 햇볕정책을 통하여 한반도 긴장완화와 북한과의 대화국면을 끌어내자 일본의 고이즈미 총리가 북한을 방문해 일본인 실종문제를 포함한 북일 협상을 시작했고, 미국 클린턴 행

정부가 북핵과 장거리 미사일 문제 해결을 위한 ‘페리 프로세스’를 가동했다. 이는 ‘한국이 주도하고, 한국이 개입할 때 선순환적 국제 관계를 기대할 수 있음’을 증명한 좋은 예다.

둘째, 박근혜 정부는 2015년 이후 한국의 중장기 외교 전략을 수립해야 한다. 현재 정부의 목표는 10월 16일로 예정된 한미정상회담의 성공적 개최와 연내 한중일 3자정상회담의 실현이다. 정부는 두 가지 단기적 목표 달성에만 노력을 집중하지 말고, 두 정상회담 이후 한국이 어떻게 장기적으로 동북아 국제정세를 주도할 것인가에 대한 전략적 고민을 시작해야 한다. 2015년 이후 예상되는 국제정세와 우리의 핵심 국가이익을 충분히 고려한 한국 정부의 중장기 외교 전략은 무엇인가? 이 질문에 제대로 답하지 못하는 상태에서 한미정상회담과 한중일 3자정상회담에 참여해서는 중요 의제에 대한 한국의 전략적 우선순위를 제대로 세울 수 없고, 정상회담외교는 단발성 성공에 그치기 쉽다.

셋째, 박근혜 정부는 동북아 중심국가인 한중일의 다자간 협력과 한미일 3자 안보공조를 연계하는 한미중일 4자외교안보협력체의 출범을 주도해야 한다. 한국과 일본은 동북아시아 지역을 기반으로 한 한중일 다자 협력과 공동의 가치와 동맹에 기반한 한미일 다자협력의 교집합에 해당하는 일종의 중간 가교국가라고 할 수 있다. 이러한 전략적 입지를 일본보다 한국이 앞서서 적극적으로 활용해야 한다. 그러나 추상적인 동북아 평화협력구상을 내세운 한국은 그동안 일본 자위대 집단적 자위권 행사와 중일 관계 개선 카드를 내세운 일본에 가교국가로서의 위상 확보 싸움에서 계속 밀려온 게 사실이다. 이제 국면 전환이 필요하다.

한미중일 외교안보협의에서 가장 중요한 관심사는 역시 북한 문제다. 북한의 핵과 장거리 미사일, 정권 안정성, 인권 상황, 국지 도발 등은 중국이 참여하는 동북아 다자안보협력과 미국이 주도하는 한미일 다자안보

협력 모두에 중요한 현안이자 도전 과제다. 북한 문제에 관한 한 한미동맹이라는 군사적 틀과 남북 대화와 인도적 지원, 경제 협력이라는 비군사적 틀을 둘 다 가진 한국이, 일본인 납치 진상조사와 국교정상화라는 카드밖에 없는 일본에 비해 가교국가, 연계국가로서의 위상과 영향력에서 밀릴 이유가 없다. 한국이 가진 유리한 전략적 자산을 적극 활용할 때다. 북한의 도발 위험과 김정은 정권의 불안정성이 계속 높아질 것이 예상되는 한반도 정세를 고려할 때, 박근혜 정부는 10월 한미정상회담과 연내 한중일 삼자정상회담에서 관련국가들 간의 정책 공조와 정보 공유를 위한 새로운 형태의 한미중일 4자외교안보협력체의 창설을 제안하면서 한국 주도 외교의 틀을 마련해야 한다.

1. Contested Memories and Reconciliation Challenges: Japan and the Asia-Pacific on the 70th Anniversary of the End of World War II, edited by Tatsushi Arai, Shihoko goto, and Zheng Wang, Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Asia Program, pp. 1-91.
2. 청와대 홈페이지, '제70주년광복절경축사전문', [http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh\[view_mode\]=detail&srh\[seq\]=11742](http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh[view_mode]=detail&srh[seq]=11742).
3. 심규선 칼럼, '아베 담화의 한계, 박 대통령의 절제', <동아일보>, 2015년 8월 17일.
4. '아베 담화는 감정적, 차 경축사는 이성적', <한국일보>, 2015년 8월 17일.
5. 한일 양국 국민의 인식에 대해서는 김지윤, 강충구, 이지형, '한일관계에 대한 오해와 진실', 아산정책연구원 리포트, 2015년 8월 참조. (<http://asaninst.org/contents/%ed%95%9c%ec%9d%b%ea%b4%80%ea%b3%84%ec%97%90-%eb%8c%80%ed%95%9c-%ec%98%a4%ed%95%b4%ec%99%80-%ec%a7%84%ec%8b%a4/>).



봉영식 박사는 아산정책연구원의 외교안보센터 선임연구위원이다. 미국 American University(2007~2010)와 Williams College 정치학과(2005~2007) 조교수를 역임하고, Wellesley College에서 Freeman Post-doctoral Fellow이기도 했다. 연구 분야는 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 취득했다.

한미관계의 현황과 주요 이슈

최 강 수석연구위원
김기범 연구원
아산정책연구원

1. 서론

최근 한미관계가 최상의 상태를 지나 하향곡면으로 접어든 것이 아니냐는 우려를 하게 하는 징후가 나타나고 있다. 지난 몇 년간 한미관계는 ‘더 이상 좋을 수 없다(It couldn’t be better)’는 평가를 받아 왔고, 양국 지도자들이 “같이 갑시다(We go together)”라는 구호로 한미관계의 공고함을 과시했던 것과는 다른 분위기다.

한일관계, 한·미·일 3국 안보 협력, 중국의 부상과 지역안보구도 경쟁, 북핵 문제를 포함 대북정책, 국제안보 문제에 대한 협력 및 한국의 참여와 기여, 한미 자유무역협정(FTA) 이행 등 여러 분야에 걸쳐 양국의 이견과 불만이 나타나고 있다. 아직 심각한 상태는 아니지만 이해와 조율이 이뤄지지 않는다면 한미관계는 어려운 국면으로 들어서고 한국의 전

략적 입지는 크게 손상될 것이다.

이와 같은 분위기가 지속된다면 한국에 대한 미국의 실망과 회의를 키우고 한미동맹은 포괄적 전략동맹으로 발전하지 못할 뿐 아니라 오히려 새로운 도전에 직면하게 될 것이다. 한미동맹은 한국에 가장 중요한 전략적 자산이므로 지속적으로 유지·발전시켜야 하고, 이를 위해 자기만족에 빠지는 것을 경계해야 한다. 수동적이고 소극적인 대응(reactive and passive response)은 불만을 초래하고 결국 과도한 비용 지불로 이어진다. 정말로 한미동맹이 최고의 상태인지, 새로운 도전 과제나 문제가 없는지 철저히 점검하고 선제적으로 대처해 미래에 대비해야 한다.

특히 박근혜 대통령의 중국 방문과 열병식 참석으로 한·미의 전통적인 대(對) 북·중 구도가 흔들리고 동북아시아 지역안보구도는 복잡해졌다. 미 정부는 박근혜 대통령의 열병식 행사 참석을 주권적인 결정으로서 존중하고 이해한다고 했지만 이전과 달리 일본 언론뿐 아니라 미국 내 한반도 전문가들 사이에서 한국의 중국정사론에 대한 우려가 더 많이 제기되고 있다. 나아가 한중 정상회담에서 박근혜 대통령과 시진핑 주석 사이에 '심도 있는 통일 논의'가 이뤄졌다고 발표하면서 설익은 '평화 우선'의 담론이 동맹 간 안보 협력 논의를 선불리 밀어내는 것이 아닌가 하는 우려가 높아질 수 있다. 한국의 정책 방향에 대한 우려와 의구심이 담긴 목소리가 들려오는 가운데, 이제 외교가의 눈은 오는 10월에 있을 박근혜 대통령의 미국 방문으로 향해 있다.

이번 미국 방문 기간 중에 한국 대통령이 미국 행정부와 의회에 어떠한 메시지를 전달할 것인지 신중히 검토해야 한다. 박근혜 대통령의 지난 9월 중국 방문의 핵심은 통일을 위한 한반도 주변국 외교였다. 버락 오바마 미국 대통령과의 정상회담에서 박 대통령은 시 주석과 논의한 바를 공유하고, 굳건한 한미동맹 위에 중국의 적극적 협력을 더한 보다 폭

넓은 남북한 통일외교 구상을 협의해야 한다. 또한 한일관계에 관해서는 역사·영토 문제와 경제·안보 문제를 분리해 유연하게 대응하고 10월 말 혹은 11월 초로 제안한 한중일 정상회담을 적극 추진해 한국이 외교 구상에서 일본을 배제하고 있지 않다는 점을 명확히 보여줘야 한다. 마지막으로 남북대화와 관련, 정부는 북한의 무력 도발 시인과 사과를 우선하는 출구론의 입장을 고수하고 있음을 분명히 하여 미국의 우려를 잠재우고 동시에 북핵 문제 해결과 남북통일에 대한 미국의 적극적인 관심을 촉구해야 한다.

2. 주요 이슈와 양국의 입장

1) 다양한 잠재적 이견 및 마찰 요인

한미 양국 간에는 북핵 문제를 제외하면 시급한 현안이 없는 듯 보이나 이면에는 잠재적 이견과 마찰 요인이 존재한다. 미국은 남중국해 문제를 포함한 중국의 부상과 지역안보 문제 등과 관련하여 모호한 태도를 유지하는 한국에 점차 답답함을 느끼고 있다. 일각에서는 한국은 이미 중국의 궤도에 편입됐다는 주장도 나온다. 반면 한국은 미국이 미중관계를 너무 단순하게 안보 중심으로 보며 한중관계의 복잡성에 대한 이해가 부족하다고 지적한다. 북핵 및 북한 문제에 대해 물샐틈없는 한미공조가 이뤄지고 있다고 하나, 한국은 대화와 협상에 무게를 두고 미국은 억지와 압박에 비중을 두는 분위기다. 한국이 방위력 증강을 위해 충분한 노력을 하지 않고 너무 미국에 의존하려 한다는 비판도 있다. 반대로 미국이 대한(對韓) 방위공약을 확실히 보증할 구체적이며 실제적인 방안을 제시하지 않고 있다는 주장도 있다. 미국은 한·미·일 3국 안보 협력 추진을 희망하는 반면, 한국은 여전히 유보적인 입장이다. 국제사회가 직면한 안보

문제에 대한 한국의 기여와 참여가 과거와 같지 않다는 평가와 함께 ‘글로벌 코리아’가 실종됐다는 지적도 있다. 한미 FTA 이행에 한국이 미온적이라는 지적과 더불어, 한국 정부가 환율을 조작한다는 비판도 제기된다. 전반적으로 한국은 자기 이익에 집착하고 요구만 하며, 미국의 이익에 대한 고려와 기여가 부족하다는 인식이 미국 전문가들을 중심으로 형성·전파되고 있다.

이러한 국면은 당면 현안의 조율과 조정에 관한 문제의 수준을 넘어, 상황 및 위협 인식, 지향점, 구조 및 역할분담 등과 같은 동맹 구성의 기본적인 요소에 영향을 미친다는 점에서 단순한 정책적 이견보다 더욱 심각하게 받아들여야 한다.

2) 주요 이슈와 양국의 입장

① 중국의 부상과 지역안보구도

미국은 미중관계를 ‘협력(cooperation)과 경쟁(competition)의 관계’라고 규정해 왔으나 최근 들어 변화의 조짐이 보인다. 외면적으로 아직 협력을 강조하고 있으나 내면적으로는 전략적 불신(strategic distrust)이 더 심화되고 견제(check)에 무게가 더 쏠리고 있다. 2015년 7월 발표된 ‘미국 군사전략보고서 2015(National Military Strategy 2015, NMS 2015)’에서 미국은 러시아, 북한과 더불어 중국을 기존 국제법과 규범을 무시하고 강압적인 행동으로 현상변경을 추구하며 긴장을 조성하는 ‘수정주의국가(revisionist state)’로 규정했다.¹

워싱턴에서는 중국이 궁극적으로 전후 자유주의 국제질서(post-war liberal international order)를 자국 중심의 질서와 구도(Sino-centric order)로 대체하고 미국의 절대적 우월 지위에 도전할 것이라는 전망이 우세하

다. ‘신형대국관계(New great power relations)’, ‘신 아시아 안보 개념(New Asian security concept)’, ‘일대일로(One belt and one road)’, ‘아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank)’ 등 시진핑 시대에 들어서 발표되고 추진되는 일련의 정책구상은 이와 같은 미국의 대중(對中) 인식을 확인하고 강화하고 있다. 더욱이 2016년 11월 미국 대통령 선거가 다가오면서 중국 정책에 대해 후보자 간 ‘온건 대 강경’이 아닌 ‘강경 대 더 강경(tough and tougher)’의 구도가 형성될 가능성이 매우 높다.

중국의 부상을 견제하고 현재의 지역 질서와 구도를 유지하기 위해 미국은 동맹과 우방국들의 협력과 기여를 강조하면서 동시에 이 국가들 간의 네트워크를 구축하고 강화하고자 한다. 민주주의라는 가치를 공통분모로 호주, 일본, 인도를 하나로 묶으면서 주요 동남아시아 국가들과의 안보 협력을 한 단계 발전시키려는 미국의 모습은 중국에 대해 협력보다 견제에 비중을 두고 있는 것처럼 보인다. 중국의 부상을 점차 미국의 안보에 대한 도전으로 간주하고 강경한 입장을 보이고 있는 것이다. 이러한 미국의 입장은 2016년 대통령 선거 이후까지 지속될 전망이다.

미국이 동맹국과 우방국들의 안보 기여도와 전략적 가치를 판단하는 기준은 그들이 중국의 부상에 대해 어떠한 입장을 취하느냐가 될 것이다. 미국에서는 올해 첫 분기 이후 중국의 공세적 대외정책에 적극적으로 대응해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 협력 가능한 분야를 계속 모색하되 갈등을 키우는 중국의 일방주의적 행동에 대해 할 말은 해야 한다는 입장이 점차 강해지고 있다. 이에 따라 미국은 중국과의 물리적 대치나 직접적인 대결은 피하면서도 동맹국 간의 연대를 통해 견제와 경쟁을 강화할 수 있는 대응 방안을 모색하고 있다.

아베 신조 총리의 진두지휘하에 미국과 협력 수준을 높이면서 중국의 부상을 견제하는 역할에 적극 나서는 일본이 워싱턴의 높은 평가를 받고

있는 반면, 한국은 이미 중국의 영향권으로 편입됐다는 ‘중국정사론’이 계속 제기되고 있다. 몇 주 전 박근혜 대통령의 중국 열병식 참석에 대해 특히 일본 우익 언론들이 이러한 평가를 내놓았다.² 주목할 점은 한국의 중국정사론이 지금까지처럼 일부 일본 정부 관계자 및 학자들에 의해 조성되고 확산되는 수준을 넘어서고 있는 것이다. 미국 외교안보정책 관계자들도 ‘독자적 판단과 평가’에 따라 한국이 중국으로 기울었다는 의견을 내는 상황으로 변하고 있다는 점을 한국은 주목해야 한다. 그들은 핵무기 개발을 포함한 북한 문제 해결을 위해 한국에는 중국의 협력이 필요하다는 점을 알고 있다. 또한 수출 의존도가 높은 한국 경제구조상 한·중 교역이 차지하고 있는 중요성에도 공감한다. 하지만 아시아-태평양 지역의 중견국이자 미국의 주요 동맹국으로서 한국도 중국에 자기 목소리를 낼 수 있어야 한다는 의견이 더욱 힘을 얻고 있다.

미국의 대중(對中)정책이 안보 문제를 중심으로 짜이고 있다는 점이 한국에는 부담이다. 이로 인해 미국과 중국 가운데 한 나라를 선택하도록 강요 받는 상황이 조성되고 있어 한국의 부담감이 배가 되고 있다. 지난 6월 한국국제교류재단과 미국 국제전략문제연구소(CSIS)가 공동 후원한 세미나에서 대니얼 러셀 미 국무부 동아시아태평양담당 차관보가 “국제 질서의 주요 이해당사자인 한국이 남중국해에서의 중국의 강압적인 행보에 대해 공개적으로 반대의사를 밝혀 달라”고 한 것이 단적인 예다.³ 이에 국내 일부 인사들은 미국이 한중관계가 매우 복잡하게 구성돼 있고 이에 대한 한국의 고민이 깊다는 점을 충분히 이해하지 못한 채 선택을 강요하고 있다고 말한다. 국내외의 이와 같은 불만을 해소하기 위해 한국은 ‘일본이나 미국보다 한국이 중국에 대한 취약성이 크다는 사실에 대해 고려와 배려를 해야 한다’고 미국 측에 강조하고 있다. 여기에 더해 앞으로 한국 정부는 북핵 문제 해결과 한반도 평화통일을 위해 보다 유연하

고 적극적인 외교 노력을 전개하는 데 있어 중국의 역할이 중요하며, 이는 미국과 한미동맹에도 이익이 될 수 있음을 설득할 수 있어야 한다.

② 한일관계 및 한·미·일 3국 안보 협력 문제

한일관계에 대한 미국의 우려는 점차 해소되고 있다. 자신들이 원했던 것보다 늦기는 했지만 한일관계 개선을 위해 한국이 먼저 손을 내미는 점을 긍정적으로 평가하고 있다. 미국은 한일관계가 지속적으로 개선되어 안보와 경제 분야에서의 양국 협력이 구체화되고 나아가 강화되기를 희망하고 있다. 지난 5월 18일 한미 외교장관 회담 후 기자회견에서 미국 존 케리 국무장관이 “한국과 일본이 역사 문제에 관해 서로 상처를 치유하고 화합을 증진할 수 있는 미래지향적인 방안을 찾길 바란다”라며 동시에 “머지않은 미래에 열릴 양자회의를 통해 상호 수용 가능한 해결책을 찾길 기원한다”라고 말한 데에서도 이러한 의중을 엿볼 수 있다.⁴ 특히 안보 문제에 관해 미국은 지난해 12월 말 한·미·일이 체결한 정보공유약정보다 격상된 긴밀한 안보 협력 틀이 구축되기를 희망하고 있다.

미국은 일본의 안보 역할 확대를 목표로 한 아베 총리의 외교안보정책 기조를 환영하지만 동시에 일본이 주변국들과 원만한 관계를 다지길 바라고 있다. 표면적인 지지와는 별개로 미국은 한국·중국과의 역사 문제 해결에 관한 아베 정부의 진정성과 신뢰성에 대해 우려를 완전히 거두진 못하고 있다.

한국은 한일관계 개선을 위해 안보 협력 및 경제외교를 과거사 및 국내정치 문제와 분리해 대응하는 ‘투 트랙(two-track)’ 기조를 가동시켜 유연성을 발휘하고 있다. 양국 관계 개선의 주도권을 쥐고 적극적으로 임하면서 일본에 비해 우월한 입장을 확보했고, 그 결과로 대미외교에서도 부담이 어느 정도 감소했다. 다만 한일관계 개선의 물꼬를 튼 이후에 관한

뚜렷한 구상은 아직 구체적으로 정립돼 있지 못하다. 또한 미국이 바라는 한·미·일 안보 협력에 관해서는 중국의 반응을 의식해 유보적인 입장을 취하고 있다. 미국은 미사일방어체계의 개발과 완성을 위한 협력, 동맹국 간 군사정보 보호 체계, 상호 병참지원 등을 한·미·일 협력의 의제로 거론하고 싶겠지만 한국은 한중관계에 미칠지 모를 부정적 영향 때문에 적극적으로 호응하기는 어려운 상황이다.

지난 8월 14일 아베 총리는 전후 70년 담화에 주요 핵심어인 ‘식민지 지배’, ‘침략’, ‘사죄’, 그리고 ‘반성’을 모두 포함하고 “역대 내각의 입장은 앞으로도 흔들림이 없을 것”이라고 밝힘으로써 한일관계 개선을 위한 작은 희망의 불씨를 남겨뒀다.⁵ 역대 내각의 입장을 계승한다고 하면서도 식민지배 및 침략의 주체와 일본군 성노예 범죄에 대한 직접적인 언급은 하지 않아 ‘과거형 사죄’ 또는 ‘물타기 사죄’라는 비판이 이어졌지만, 아베 총리가 한 발 물러서 최소한의 요건은 맞췄으며 지역 화해와 평화에 대한 일본의 약속을 강조한 점은 긍정적이라는 평가도 있다.⁶ 불만족스러운 담화였지만 최악은 면함으로써 이제 한국과 일본은 양국 협력 및 한·미·일 협력의 다음 단계를 구상해야 한다. 박근혜 대통령도 제70주년 광복절 경축사를 통해 전날 아베 담화가 아쉬운 부분이 적지 않았다고 지적했다. 그와 동시에 일본 역대 내각의 입장이 앞으로 흔들리지 않을 것이라는 점을 국제사회에 분명히 밝힌 점에 주목하면서 올바른 역사 인식을 토대로 새로운 미래로 함께 나아가야 할 때라고 말함으로써 지적할 것은 짚고 넘어가되 미래를 위한 협력도 중요하다는 메시지를 던졌다. 역사 문제에 관한 도덕적 우위는 한국에 있다. 이제는 지금까지의 수사적이고 선언적인 차원을 넘어 구체적인 협력 방안을 들고 대화에 나설 준비를 해야 한다.

③ 북핵 및 북한 문제

북한의 2009년 4월 미사일 발사 실험과 5월 제2차 핵실험 이후 미 오바마 행정부는 ‘전략적 인내’를 기조로 강경한 대북정책을 펴 왔다. 그러다 2013년 오바마 행정부 제2기 출범 때는 존 케리 현 국무장관과 척 헤이글 전 국방장관이 등장하면서 미국의 대북정책이 전략적 인내에서 대화로 방향을 선회할 것이라는 전망이 등장하기도 했다.⁷ 하지만 지금까지 북한 문제 해결에는 아무런 진전이 없으며 대북정책에 대한 피로감이 쌓이고 나아가 관심도 저하돼 있다.

미국은 북한 김정은 정권이 단기적 관점에서는 안정적으로 보이지만 장기적으로는 붕괴할 것으로 전망하고 있다. 워싱턴에서는 김정은 제1위원장 집권 이후 북한이 추구하고 있는 ‘병진정책’이 실패하도록 하기 위해 포괄적인 압박을 가해야 한다는 주장이 점차 힘을 얻고 있다. 현재도 억지·압박과 외교라는 두 축은 유지되지만 억지와 압박에 더 무게가 실리고 있다. 이 상태에서 북한이 빠져나갈 퇴로를 열어준다면 결국 병진정책의 성공을 돕는 것이라는 입장이 주류를 이루고 있다. 이들은 궁극적으로는 북한의 정권 교체를 통해서 핵무기 개발 시도를 포함한 북한 문제를 해결해야 한다는 입장이며, 한국 정부가 지역 안보 상황과 무관하게 남북관계 개선을 추진하려는 것을 우려하고 그 의도를 의심하고 있다. 같은 맥락에서 미국의 보수 진영을 중심으로 최근의 한중 정상회담을 계기로 한국이 통일외교의 성과를 올리고자 북한 비핵화에 대한 뚜렷한 성과 없이 대북 경제제재 조치를 완화하거나 해제할 수 있다는 우려가 제기될 것이다.

한국은 북핵 문제 해결이 답보 상태이기 때문에 자연 남북관계 개선을 기대할 수 없음에도 교착돼 있는 현 상황에 대해 부담이 있다. 미국 일각에서 한국이 남북관계 개선을 위해 북핵 문제를 등한시하지 않을까 하는

걱정을 하고 있다면, 한국에서는 반대로 북한 문제에 대한 미국의 관심이 크지 않고 이 문제가 정책 우선순위에서도 밀려나 있다고 우려하는 시선이 있다. 북핵 문제 해결이라는 목표를 놓고도 역대 한국 정부가 북한의 비핵화를 추구해온 반면 미국의 정책은 비확산에 더 무게를 두고 상황을 관리하는 데 집중하는 양상이라는 점도 유념해야 할 부분이다.

이런 교착 상태가 길어지면 시간이 경과하면서 북핵 문제를 해결할 가능성은 낮아지고 반대로 북한의 핵전력은 강화돼 한국의 안보가 위태로워지는 전략구도가 고착화될 가능성이 있다. 오바마 미국 대통령의 2014년 4월 방한 당시, 한국인은 한미 정상회담에서 다뤄야 할 주요 의제 중에서 ‘북핵 문제’를 첫 번째로 꼽았다. 이는 미국의 전략적 인내심 정책만으로는 북핵 위협에 대처할 수 없으며 더욱 강력한 대응이 필요하다는 공감대를 이루고 있기 때문이었다.⁸ 즉, 북핵 문제 해결을 위한 시간과 기회가 많이 남아 있지 않다는 초조함이 점점 커지고 있는 것이다.

한미동맹을 중심축으로 강력히 압박해도 원하는 성과를 계속 얻지 못한다면 한국에는 북한과 대화의 계기를 마련해 남북관계 진전을 도모하고자 하는 동기가 강화될 수 있다. 북핵 문제에 관한 실질 소득이 없는 상태에서 한국의 입장이 실제로 남북대화 우선으로 전환된다면 앞서 언급한 것처럼 미국의 우려를 조장하게 될 것이다. 정책 기조 전환에 앞서 양국 간의 조율이 섬세하게 이뤄지지 않는다면 향후 한미공조가 더 어렵게 될 수 있음을 한국 정책입안자들은 물론 미국의 정부관계자들도 명심해야 할 것이다.

④ 안보 무임승차론

2014년 10월 23일 미국 워싱턴 DC에서 열린 제45차 한미 연례안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting, SCM)에서 양국이 ‘조

건에 기초한’ 전시작전통제권 전환에 합의하면서 2015년 12월로 예정돼 있던 전작권 전환은 재연기 됐다. 이후 미국 내에서 한국이 안보 강화를 위한 자구적인 노력을 게을리 하고 있다는 비판의 목소리가 높아졌다.⁹ 그 근거로 한국이 방위력 개선을 위한 예산을 충분히 확보하지 않고 있고 한국 국방부가 공언한 주요 무기체계의 획득도 장기 계획으로 미뤄지고 있는 점을 꼽았다. 미 의회조사국이 2014년 6월에 발표한 한미관계 보고서에는 이명박 정부와 박근혜 정부에 들어와 이전 노무현 정부 시절보다 국방비 증가율이 둔화됐다고 지적했다. 헤리티지재단의 브루스 클링너 선임연구원은 전시작전통제권의 전환시기보다 중요한 것은 한국이 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰(C4ISR) 체계나 미사일방어와 같이 아직 부족한 방위역량의 보완과 약속한 국방자산 획득을 위한 노력이라고 조언하기도 했다.¹⁰ 이와 같은 문제점은 외부 전문가들뿐만 아니라 한미연합사령부의 지휘관들도 공감하는 사항으로, 커티스 스카파로티 주한미군사령관은 2014년 3월 미 상원 군사위원회 청문회에서 한국군이 국방비를 증액하고 있지만 과거 공언한 야심 찬 국방지출 목표를 달성하기에는 여전히 부족하다고 증언한 바 있다.¹¹

한·중·미 사이에 민감한 외교 문제로 떠오른 고고도 미사일방어체계(Terminal High Altitude Air Defense)의 한반도 전장 도입 및 배치 문제의 경우 주무부처인 국방부를 위시한 정부가 ‘3 No(No Request, No Consultation, No Decision)’를 고집하면서 의혹을 키웠다. 한국 정부가 중장기 계획으로 한국형 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense)와 킬체인(Kill Chain) 자체 개발 사업 추진을 선호한다는 것은 비밀이 아니다.¹² 하지만 두 독립적 미사일방어체계의 구축이 완료되기까지 현재의 패트리엇 미사일 중심 방어체계는 북한의 미사일을 막는 데 역부족이다. 그럼에도 이를 어떻게 보완할 것인지가 명확하지 않아 전문가들로부터

터도 비판을 받았다. 주한미군의 평택·오산기지 확장 및 이전 사업 이행과 기지 건설 공사가 차질을 빚어 본래 일정보다 늦어지는 것도 미국으로서는 불만이다. 더 나아가 양국이 표방하고 있는 '양자 간·지역적·범세계적 포괄적 전략동맹'¹³ 즉 글로벌동맹의 성격에 부합하는 모습을 한국이 보여주지 못하고 있다는 비판도 있다. 오히려 국제사회가 직면한 여러 안보 문제들을 해결하는 데 한국의 기여가 감소하고 있다는 평가가 제기되고 있으며, 세계안보 문제에 대한 박근혜 정부의 관심과 참여가 전임 이명박 정부 때보다 축소된 것은 부인하기 어렵다. 더욱이 현 정부는 한중관계를 의식해 동아시아 지역안보 문제에 대해서도 미온적인 입장을 드러내고 있다.

한편 한국 정부는 미국의 대(對)한국 안보공약 이행을 강조하면서 계속 더 많은 요구를 하고 있다. 수사학적인 보증을 넘어 구체적인 행동과 조치로 대한민국 안보 공약을 보장해 달라는 것이다. 북한의 세 차례 핵실험과 각종 미사일 시험발사, 그리고 소니픽처스 해킹 사건 등에 따른 미국의 대북제재조치 이행 및 강화는 계속 이뤄져왔다. 하지만 ISIS, 아프가니스탄, 이란, 그리고 우크라이나 관련법에 비해 아시아-태평양 지역 안보에 관한 법의 수가 적어 미국의 아시아 재균형 정책의 구체적인 모습이 잘 그려지지 않기 때문에 더 확실하게 보여 달라는 요청인 셈이다.¹⁴ 그 바탕에는 한반도의 평화와 안정 유지가 지역과 국제사회의 안정과 평화에 기여한다는 논리가 깔려있다. 2014년 8월 북한이 4차 핵실험과 미 본토 타격을 언급했을 때, 미 공군 산하 지구권타격사령부(Air Force Global Strike Command, AFGSC) 제509폭격비행단 소속 B-2 폭격기 세 대가 괌 앤더슨 공군기지에 전진배치됐던 것과 최근 남북 대치상황 중에 주한미군 210화력여단의 다연장로켓 등을 최전방 지역으로 이동시키고 군 전략자산의 전개시점을 탄력적으로 검토하는 등의 행동을 보여준 것은 미

국이 한국의 이러한 요구를 수용하면서 확장억지 공약의 신뢰도를 높이기 위해서다.

⑤ KORUS FTA 이행 문제

지난 3월 미국 네브라스카 농민조합 회장 존 헨슨은 기자회견을 통해 2012년 한미 FTA 발효 이후 한국의 대미수출은 증가한 반면 미국의 대한민국 수출은 감소했다고 발표했다. 기자회견을 주최한 시민단체 퍼블릭 시티즌(Public Citizen)은 이러한 수출입량 변화에 따른 미국의 대한(對韓) 무역적자 증가는 약 85,000개의 미국 일자리 감소를 의미한다고 주장했다.¹⁵ 비록 헨슨 회장과 퍼블릭 시티즌이 한미 수출입 통계 수치와 동향을 왜곡해 입맛대로 사용한 것이긴 하지만, 한미 FTA 발효 이후 한국이 협정으로 이득을 보면서도 정작 의무는 성실히 이행하지 않고 있다는 문제 제기는 어제 오늘의 일이 아니다. 2014년 오바마 대통령 방한 당시 태미 오버비 미 상공회의소 아시아 담당 부회장은 기자간담회에서 한미 FTA의 이행 문제에 관해 광범위한 리스트가 있으며 이에 대한 문제 제기가 있을 것이라고 강조한 바 있다.¹⁶ 석 달 후 한국을 방문한 토마스 도너휴 상공회의소 회장은 한미 FTA의 문제점을 개선하고 투자와 기업 활동을 저해하는 규제를 완화하기 위해 양국이 세부 조항을 조율해야 한다고 강조하기도 했다.¹⁷ 미 의회조사국의 2014년 한미 FTA 보고서에 따르면 미국 철강업계는 원산지 규정과 환율 조작 우려를 이유로 동 협정에 강력히 반대했다.¹⁸ 이외에도 미화 200달러 이하 특송화물 배송 통관 문제, 금융정보 해외이전 허용 문제, 자동차 엔진 크기에 따른 개별소비세 부과방식, 의료 및 의약품 규제 등도 지적 대상으로 꼽히고 있다.

한국 정부는 한미 간 무역 불균형 문제는 수출입 품목 다양성의 변화와 수출입 물량 증감에 따른 불가피한 현상으로 보고 있다. 양국이 이전

을 보이고 있는 일부 이행 문제도 여러 방안들이 제시되고 있지만 단기간에 이견을 좁히기는 어려운 상황이다. 한미 FTA 이행기구회의를 통한 협의와 일부 국내법 개정과 같은 한국 정부의 노력에도 불구하고 미국 일각에서는 한국이 자국 산업 보호를 위해 편법을 사용하며 자국 이익에만 집착한다고 보고 있다. 미국의 경제가 나아지면서 한미 무역수지 불균형과 FTA 합의 이행에 대한 문제 제기가 잦아들 수 있지만 곧 대선 과정에 본격적으로 돌입하면 한미 FTA에 대한 불만이 재차 불거져 나올 가능성이 높다.

3. 한미관계 발전을 위한 향후 대응 방향

한미관계를 둘러싼 전반적인 상황은 한국에 불리하게 펼쳐지고 있으며 최근 제기되고 있는 문제들의 성격도 마찬가지다. 양국 지도자 및 지도층 간의 친밀감이 예전만 못한 점도 유의해야 한다. 특히 중국의 부상에 대한 대응이나 바람직한 지역안보구도에 대한 관점처럼 동맹국 사이의 인식기반에 관한 문제들이 거론되고 있다는 점에 주목해야 한다. 이러한 문제들에 대한 논쟁이 장기적으로 한국과 미국이 같은 방향으로 나아갈 것인가에 관한 문제로 확산될 가능성에 관심을 가져야 한다.

1) 지역안보구도 및 중국 부상 문제에 대한 입장

한국이 추구해 온 동아시아 지역안보구도는 미국과의 동맹관계를 근간으로 하고 있으며 앞으로도 한미동맹을 중심축으로 유지해야 한다. 물론 중국이 불편해 하겠지만 한국의 지역안보에 관한 입장을 수용하도록 꾸준히 설득해야 한다. 즉 전후질서의 근간을 유지하면서도 지역과 범세계적 상황의 변화에 부합할 수 있도록 점진적으로 안보구도를 조정하고 발

전시켜 나갈 것을 강조해야 한다. 한국과 미국은 중국의 부상에서 비롯되는 각종 도전과 기회를 적절히 배합해 함께 대응해 나가는 것이 좋다. 또한 중국을 악당으로 취급하기 보다는 관여(engagement) 중심의 정책을 통해 중국의 변화를 도모하는 것이 올바른 방향임을 미국에 계속 알리는 역할을 한국이 해야 한다.

대니얼 러셀 미 국무부 동아태차관보가 미 국제전략문제연구소와 한국 국제교류재단 공동주최로 열린 한미 전략대화 세미나에서 남중국해 영유권 분쟁과 관련해 한국도 ‘국제질서의 주요 주주’로서 목소리를 높여야 한다고 촉구했음을 기억할 것이다.¹⁹ 한국은 역내 국가들이 항행의 자유 원칙을 존중해야 한다는 점과 각종 분쟁이 평화롭게 해결돼야 한다는 점을 강조해야 한다. 그리고 항행의 자유 보장을 위해 한국이 기여할 수 있는 역할이 있다면 기꺼이 받아들이겠다고 밝히는 방안을 고려해야 한다. 중국의 부상에 따른 도전에 대해서는 원칙을 세우고 대응한다는 입장을 견지해야 하며, 이는 결국 중국에 대한 우리의 지렛대로도 작용할 것이다. 한미동맹 강화는 한중관계 악화로 이어지지 않고 오히려 우리의 대(對)중국 지렛대로 기능할 수 있다는 점을 유념해야 한다. 반대로 한미동맹의 틀 속에서 미국에도 할 말은 하는 한국은 중국에도 중요한 전략적 협력 대상이 된다. 균형을 잡기가 쉽지만은 않겠지만, 한국은 한미관계와 한중관계를 대등하게 보고 있지 않다는 점을 강조하는 것이 전략적으로 이득이다.

2) 한일관계 및 한·미·일 안보 협력 관련 입장

한일관계의 개선과 한·미·일 협력 증진을 장려하면서 동시에 일본군 위안부 문제와 독도에 관한 우리의 입장을 일관되게 내세우기 위해서는 과거사 갈등과 안보 협력 문제를 분리해 대응한다는 원칙을 지속적으로

강조해야 한다. 지난 8월 14일 발표된 아베 담화는 우회적이고 간접적인 표현 때문에 한국과 중국으로부터 비판을 받고 있지만 어쨌든 이전의 우려와 달리 수위 조절을 통해 일부 긍정적인 평가도 얻었다. 따라서 아베 담화 이후 한국의 대일외교가 사안별 분리대응 원칙에 따라 이뤄진다면 그동안 한일관계 개선을 바라온 미국과의 외교관계에도 도움이 될 것이다. 무엇보다 이러한 정책적 대응은 미국이 과거사 문제에서 일본을 압박하게 하는 데 주효할 것이다. 나아가 그동안 워싱턴 DC에서 벌인 일본 문제를 주제로 한 대미공공외교는 지양하고 직접 일본을 대상으로 다양한 공공외교를 추진한다면 한일관계 개선을 위한 한국의 노력을 부각시켜 미국 외교 관계자 및 정책 전문가들로부터 더 큰 신뢰를 얻게 될 것이다.

한일관계 개선과 병행할 한·미·일 안보 협력은 북한 문제 해결을 위한 삼국 협의체를 설립해 가동하는 방안을 중심으로 검토해야 한다. 이를 위해서 세 나라가 전략대화를 통해 서로의 입장을 파악해야 한다. 또한 지역 차원의 협력보다는 범세계적 차원의 협력을 추구해야 한일 협력 혹은 한·미·일 협력에 대한 일부 국가 및 한국 내부의 우려와 반발이 적어지고 또 극복하기가 상대적으로 수월할 것이다. 마지막으로 안보 협력을 어느 수준까지 추진할 것인지에 관한 구상을 세 나라가 추구하는 지역안보구도와 연계해야 한다.

3) 북핵 및 북한 문제 장기대응전략 속 단기 대응책 수립·이행

한국과 미국은 북핵 문제를 넘어 북한 문제의 포괄적인 해결을 위해 어떻게 접근하는 것이 최선인가에 관한 합의를 도출할 필요가 있다. 북한이 도발하거나 국제사회 결의안을 위반할 때마다 취하는 단기적 대응이 아니라, 문제의 근본적인 해결을 위해 어떠한 접근이 가장 효과적이고 이를

위한 전략은 무엇인가에 관한 합의가 마련돼야 한다는 점에 양국 정부는 공감대를 형성해야 한다. 공감대가 구축되면 이를 기반으로 구체적인 해결을 위한 한·미 공동 로드맵을 구상해야 한다. 북한 문제 해결을 위한 장기 전략은 억지, 압박, 외교를 3개 축으로 세우고 정치·군사, 경제·사회, 인권, 그리고 인도주의적 문제를 4개 중점분야로 설정해 각 분야의 균형 잡힌 개선을 도모하는 것이 바람직하다.

이러한 틀 속에서 한·미 및 한·미·일이 북한의 병진전략에 대응하는 반(反)병진전략을 협의하고 추진하는 걸 생각해 볼 수 있다. 또한 한·미 양국은 북한 불안정 사태와 관련해 군사 문제를 포함한 다양한 분야에 대한 협의를 강화해야 한다. 한국은 유관부서인 통일부, 국방부, 외교부뿐 아니라 범정부 차원의 협의체를 구성해 대북전략을 수립하는 방안을 검토해야 한다. 북한의 인권 문제에 대해서는 인권 상황의 실질적 개선을 위해서 국제사회와 적극 협력한다는 입장을 견지해 미국과 보조를 맞춰야 한다. 마지막으로 인도주의 차원에서의 대북 관여는 예외로 둔다는 점에 대해 한국과 미국이 합의하여 남북대화의 가능성을 항상 열어둬야 한다.

4) 한국의 안보역할 강화와 지역·범세계적 기여 문제

현재 한국 안보의 최우선 과제는 북한의 군사위협에 대비해 우리의 군사력을 정비하고 질적 발전을 위해 노력하는 것이다. 그리고 한국 안보의 핵심축인 한미동맹을 강화하기 위해서는 지역 및 범세계적 질서 유지 및 관리 차원에서 미국이 한국에 요구하는 역할을 수행할 준비를 하고 어떠한 기여를 할 것인가를 명확히 해야 한다. 그래야 한국 정부도 ‘한국 방위의 한국화’를 위한 입장을 미국에 보다 강력하게 피력할 수 있다. 이를 위해 대대적인 국방개혁 정비 추진과 한국군과 주한미군 전력 간의 상호 보완성, 호환성, 그리고 운용성을 강화하는 노력이 필요하다. 한국은 북

한위협평가, 연합 전략·전술·작전구상, 전력 확보, 지휘 및 운용체계 정비, 연합훈련 및 연습 등에서 연속성을 구현해 운영하는 방안을 미국에 제시해야 한다.

지역과 국제사회가 직면한 안보 문제 해결을 위해 더 이상 말로만 적극적 참여와 기여 확대를 반복하지 말고 행동으로 보여줘야 한다. 특히 미국은 최근 부각되고 있는 사이버안보를 비롯해 테러, 핵비확산, 공중보건, 환경 및 기후변화, 공적개발원조, 에너지 등의 비전통안보 문제에 대한 한국의 기여 확대를 바라고 있다. 무엇보다 이런 주제들은 과거 한미 정상회담에서 발표된 한미동맹을 위한 공동비전 성명 및 여러 공동선언에 포함돼 왔기 때문에 한국은 더욱 구체적인 실천 계획과 한미 간 협력 방안을 제시해야 한다.

5) 통상 문제에 대한 이견 해소 노력

미국 차기 대선 과정과 그 이후에도 문제 제기의 소지가 있는 한미 FTA와 관련해 한국 정부가 합의이행이 미진한 부분을 해결하려는 노력을 먼저 보여주면서 협정 개선을 위한 양국 협의를 지속적으로 추진해야 한다. 특송화물 배송통관과 같이 상대적으로 해결이 용이한 문제들을 우선 해결하고 이미 미국 측이 우려를 표한 저탄소차 협력금 제도를 비롯해 새로운 문제가 제기될 가능성이 높은 자동차 부분이나 의약품 가격인하 문제, 금융정보 해외이전 승인 문제 등은 중장기 과제로 돌려 실무자 간 정기적인 협의와 양국 지도자 간 정치적 논의를 병행함으로써 합의점을 찾는 것이 최선이다.

한국과 미국은 한미동맹이 추구해야 할 목표, 한반도와 주변 지역의 안보 상황에 대한 평가와 전망, 현존 위협과 잠재 불안요소에 대한 대응전략, 그리고 전략과 전술의 효과적이고 차질 없는 수행을 위해 역할분담

에 관한 이해의 공통분모를 키워야 한다. 한발 더 나아가 한국은 이를 통해 동맹 관계에 내재된 '쌍방향성'이란 의미에 충실하려는 노력을 게을리해서는 안 된다. 국제사회에서 커진 한국의 위상만큼 동맹관계 속에서도 더 책임감 있고 적극적인 모습을 보여야 일각에서 제기하고 있는 중국경사론의 우려를 불식시키고 한·미·일 안보 협력에서도 제 목소리를 낼 기반을 마련할 수 있다.

1. U.S. Joint Chiefs of Staff, 2015, *The National Military Strategy of the United States of America 2015*, Washington, DC: Joint Chiefs of Staff.
2. 우익성향의 산케이신문은 박근혜 대통령의 중국 전승절 열병식 참석을 사대주의로 비판하는데 그치지 않고 박 대통령을 암살당한 명성황후에 빗대는 극단적인 논평으로 파문을 일으켰다. “박근혜 대통령을 암살된 명성황후에 비유 … 일본 우익신문 칼럼 파문”, <경향신문>, 2015년 9월 10일자.
3. “U.S. calls for S. Korea to speak out against China’s behavior in South China Sea”, *The Korea Times*, 4 June 2015.
4. “北 비핵화 압박·설득 병행”…한미외교장관 기자회견 문답”, <연합뉴스>, 2015년 5월 18일자.
5. “아베 전후 70년 담화 전문 日정부 번역본(종합2보)”, <연합뉴스>, 2015년 8월 15일자.
6. 한국과 중국에서는 아베 담화가 만족스럽지 않다는 평가가 절대다수를 이뤘다. 여론의 분위기를 “아베담화 ‘과거형 사죄’…‘차세대에 사죄 숙명 지워선 안돼’”, <연합뉴스>, 2015년 8월 14일자와 “Abe’s watered-down apology fails sincerity test”, *China Daily*, 14 August 2015를 참조. 아베 담화에 대한 긍정적 평가는 대체로 미국의 동아시아 및 일본 전문가들 사이에서 이뤄지고 있다. 미국 외교협회의(CFR)의 일본 전문가 세일라 스미스는 아베 담화에서 눈 여겨 볼 점으로 세 가지를 꼽았다: 1) 일본의 동아시아 지역 화해와 평화헌법 제9조에 대한 약속을 공고히 다졌고; 2) 일본 전후세대의 ‘조용한 자부심’과 그들의 이웃국가와의 평화와 공동 번영을 향한 열망에 대해 이야기했으며; 3) 마지막으로 지난 세계대전에서 일본에 의해 고통 받은 피해자들이 전후 일본에 베푼 관용에 감사를 표했다는 것이다. 자세한 것은 Smith, Sheila A., 2015, “Abe Focuses on Japan’s ‘Lessons Learned”, *Asia Unbound* 참조.
7. 미 대북정책 전략적 인내→대화 예고…한국도 통미봉남 막을 새 접근법 필요”, <중앙일보>, 2013년 1월 9일자.
8. 아산정책연구원원이 수행한 여론조사에서 오바마 대통령 방한 시 논의해야 할 주요 이슈로 꼽힌 것은 북한 핵문제(26.5%), 한미 FTA 등 경제 협력 강화 방안(19.8%), 통일을 위한 한미 간 협력 방안(16.7%), 그리고 미국의 한일 갈등 중재(13.2%)였다. 최 강, 김지윤, 강충구, 이의철, 칼 프리드호프, “한미동맹의 도전과 과제: 한미관계와 동북아 내 미국의 역할에 대한 한국인의 인식”, 서울: 아산정책연구원, 2014, p. 41.
9. 미국 동맹국들의 무임승차(free-riding)에 관한 비판의 칼날이 한국에만 향해 있는 것은 아니다. Ted Galen Carpenter, 2015, “Washington’s Free-Riding East Asian Allies”, *Commentary*, <http://www.cato.org/publications/commentary/washingtons-free-riding-east-asian-allies> (접속일: 2015년 9월 8일).
10. Bruce Klingner, 2014, “The U.S. and South Korea Should Focus on Improving Alliance Capabilities Rather Than the OPCON Transition”, *Backgrounder* #2935.
11. Curtis M. Scaparrotti, 2014, *Statement of General Curtis M. Scaparrotti, Commander, United*

Nations Command, Commander, United States–Republic of Korea Combined Forces Command, and Commander, United States Forces Korea Before the Senate Armed Services Committee.

12. 국방부는 킬체인과 한국형 미사일 방어체계를 한미동맹의 포괄적 미사일 대응작전 수행을 위한 중요한 요소로 여기고 있다. 군은 2023년까지 두 체계의 구축을 완료하는 걸 목표로 하고 있다.
13. 2009년 6월 한미 정상회담 이후 발표한 한미동맹을 위한 공동비전에서 두 정상은 양국이 “공동가치와 상호신뢰에 기반한 양자 간·지역적·범세계적 포괄적 전략동맹을 구축해 나갈 것”이라고 선포했다. 이후 양국은 한미동맹을 ‘포괄적 전략동맹’에 걸맞은 모습으로 발전시켜 나가기 위해 협의를 해왔으며, 2013년 박근혜 대통령의 미국 방문 계기 한미 정상회담 이후 발표된 한미동맹 60주년 기념 공동선언도 한미동맹이 “포괄적 전략동맹으로 진화해 왔다”고 평가하고 더 나아가 “아시아·태평양 지역 평화와 안정의 핵심축(linchpin)으로 기능하고, 21세기 새로운 안보 도전에 대응할 수 있도록 동맹을 계속 강화시키고 조정해 나갈 것”이라는 계획을 명시한 바 있다.
14. 관련 분석은 제임스 김, 한민정, “2014년 미국 의회 정책 동향”, 서울: 아산정책연구원, 2015, pp. 16~27을 참조.
15. John Brinkley, 2015, “Protectionists Disingenuously Attack US-Korea Free Trade Agreement,” *Forbes*, March 19.
16. “美상의 부회장 “오바마 방한때 FTA 이행문제 제기””, <연합뉴스>, 2014년 4월 17일자.
17. “美상의회장 “한미FTA 세부조항 조율 필요”… “TPP타결 뒤에야 참여가능할 것””, <조선비즈>, 2014년 7월 24일자.
18. Williams, B. R., Manyin, M. E., Jurenas, R., and Platzer, M. D., 2014, *The U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implementation*, Washington, DC: Congressional Research Service, p. 35.
19. “러셀 미 차관보 “한국, 남중국해 분쟁에 목소리 높여야””, <연합뉴스>, 2015년 6월 4일자.

인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장

이재현 선임연구위원
아산정책연구원

2014년 3월 자카르타에서 국제 국방 대화(Jakarta International Defence Dialogue 2014)가 열렸다. 첫 세션 발표자로 참가한 데이비드 존스톤(David Johnston) 전 호주 국방장관은 로위연구소(Lowy Institute)의 로리 메카프(Rory Medcalf)와 주거니 받거니 하면서 인도-퍼시픽(Indo-Pacific) 개념에 대해 목소리를 높였다. 향후 해양 협력과 안보 문제가 이 지역 국가들의 가장 주된 안보 관심사가 될 것이고 따라서 해양을 매개로 하는 인도-퍼시픽 개념이 기존의 지역 개념을 대체할 것이라는 주장이었다. 이 세션에 발표자로 참여한 필자는 당시 인도-퍼시픽 개념에 다소 부정적이었고 이 개념이 앞으로 마주칠 도전과 한계들을 주로 언급했다. 그러나 1년 반이 흐른 지금 인도-퍼시픽 개념은 빠르게 확산되고 있으며, 전문가들은 활발한 논쟁을 벌이고 있다.¹



최강 박사는 아산정책연구원 연구부원장이자 외교안보센터장이다. 2012년부터 2013년까지 국립외교원에서 기획부장과 외교안보연구소장을 역임했으며, 동 연구원에서 2005년부터 2012년까지 교수로 재직하며 2008년부터 2012년까지는 미주연구부장을 지냈다. 또한 2010년부터 2012년까지는 아태안보협력이사회 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. 경희대 영어영문학과 졸업 후 미국 위스콘신 주립대에서 정치학 석사 학위를 받고 오하이오 주립대에서 정치학 박사 학위를 취득했다. 연구분야는 군비통제, 위기관리, 북한군사, 다자안보협력, 핵확산방지, 한미동맹 그리고 남북관계 등이다.



김기범 연구원은 아산정책연구원 연구부원장실 및 외교안보센터 연구원이다. 고려대학교 정치외교학과를 졸업하고 동대학에서 국제정치를 전공해 정치학 석사 학위를 받았다. 고려대학교 언어정보연구소 전문연구요원과 (재)국제정책연구원 인턴 연구원으로 재직한 바 있으며, 연구 관심분야는 동아시아 지역 안보, 다자안보협력, 취약국가, 인간안보 등이다.

아태와 동아시아 개념을 계승하는 인도-퍼시픽

‘인도-퍼시픽’이란 개념은 미국과 동맹국들의 지역 전략 수준을 넘어선다. 이 개념이 중국을 봉쇄하기 위한 미국과 동맹국들의 연합만을 의미한다면 문제는 간단하다. 그러나 지역의 지정학적(geopolitical) 사고를 바꿀 수 있는 잠재력이 있다면 이야기가 다르다. 간단히 말해 탈냉전기 아시아를 규정해 왔던 ‘전략적 지역’ 개념들을 인도-퍼시픽이 대체할 가능성이 있다.² 지리적으로 아시아는 비교적 명확하게 규정된다. 반면 전략적 범주나 개념은 지역 국가들의 전략적, 경제적, 지정학적 이해관계와 인식을 반영하기 때문에 자로 잰 듯 명확하지는 않다.

한국을 포함한 아시아와 주변 지역에 냉전 이후 현재까지 몇 개의 서로 다른 전략적 지역 개념이 적용돼 왔다. 시기적으로 명확히 나뉘지는 않으며 상당 부분 겹친다. 겹치는 시기는 과거 개념이 퇴장 혹은 약화되고 새로 등장한 개념이 강화되는 이행기라고 할 수 있다. 냉전 시기에 이 지역은 비교적 명확하게 대립하는 동(공산주의)-서(자유주의) 두 진영으로 나뉘었다. 여기에 일부 국가들이 비동맹운동(Non-Aligned Movement) 세력을 형성하고 있었다. 지역의 냉전 구도는 1980년대 들어 조금씩 변하기 시작했고 그런 변화를 담은 지역 개념이 아시아-태평양(아태)이었다.

아태는 1980년대부터 1990년대 중반까지 전략적, 지정학적, 지경학적(geoeconomic)으로 이 지역을 규정했던 개념이다. 군사보다 경제적 고려가 우선됐다. 1970년대 무역적자 등으로 경제가 어려워진 미국은 아시아 태평양 국가의 시장 개방을 통해 경제적 활로를 모색했다.³ 그 결과가 아태 지역이란 개념으로 나타났다. 이 개념하에 지역 국가들을 하나로 묶어낸 다자틀이 아태경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)다. 아태에는 서로는 동북아, 동남아 국가들이, 동으로는 미국, 캐나다, 중

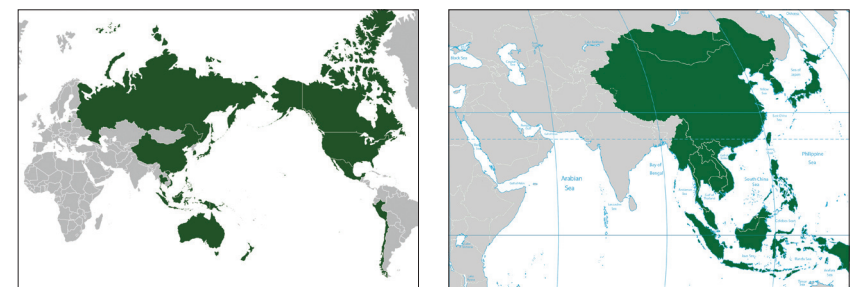
남미 국가들이, 남으로는 오세아니아가 들어갔다. 서남아와 인도양 지역은 배제됐다.

이 개념은 1990년대 초, 중반 두 가지 도전으로 약화된다. 지지부진한 우루과이 라운드와 북미와 유럽의 경제 블록화는 미국이 APEC을 통해 추진하던 자유무역을 위협했다. 두 번째로 냉전이 해체되고 안보 위협이 사라진 상황에서 지역 국가들은 보다 큰 자율성을 추구하려 했다. 그 결과 지역 국가들이 미국을 배제한 지역협력을 구상하면서 ‘동아시아 개념’이 성장하고 아태 지역 개념은 형해화 되어 갔다.

동아시아 개념은 1990년대 초, 마하티르(Mahathir Mohamad) 전 말레이시아 총리가 제안한 동아시아경제그룹(East Asia Economic Group, EAEG)에서 유래하여⁴ 2000년대 말까지 이 지역을 규정했다. 이 개념이 결정적으로 아태 개념을 넘어선 것은 1990년대 후반, ‘중국의 부상’과 아시아 금융위기 때문이다. 아시아 금융위기는 아세안+3(ASEAN+3)에 추동력을 부여했고, 중국-동북아-동남아를 묶는 동아시아 국가들만의 경제 협력으로 이어졌다.

아시아 경제위기 때 보여준 중국의 태도는 위기에 직면한 아시아 국가

그림 1. APEC과 아세안+3로 표상된 ‘아시아-태평양’과 ‘동아시아’



출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Asia-Pacific_Economic_Cooperation; https://commons.wikimedia.org/wiki/File:1-12_East_Asia_Green-Grey.png.

들로부터 신뢰를 얻었다. 경제적으로 강해진 중국이 주변부, 특히 동남아에 경제적 지원을 집중하던 시기는 바로 이 동아시아 개념이 강화되던 시기와 일치한다. 동아시아 개념은 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 아태 범주에 포함됐던 국가들을 배제하는 방향으로 발전했다. 2005년 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)가 출범하며 호주, 뉴질랜드 등이 포함되고 미국도 가입했지만, 이들 국가의 동아시아적 정체성은 늘 의심의 대상이 됐다.⁵

지정학적, 지전략적(geostrategic) 지역으로서 동아시아는 두 가지 요소, 즉 지역협력 제도와 중국이라는 변수 때문에 약화됐다. 동아시아 개념의 가장 큰 특징은 아세안+3과 EAS로 대표되는 지역 협력 제도들이었는데, 시간이 지나면서 이 제도들의 효과성 저하, 기능 중복, 리더십 결여가 드러났다.⁶ 동아시아 개념을 떠받치던 중국도 2000년대 후반 들어 목소리를 높이기 시작했다. 대표적인 예가 남중국해에서의 영토 주장 강화였다. 이로 인한 안보 불안이 지역으로 확산되고 이를 저지하려는 미국과 미국의 동맹국이 주도하는 인도-퍼시픽 개념이 확산되면서 동아시아 개념은 약화 단계에 접어들었다.

인도-퍼시픽 개념 기원과 전개

전략적 지역 단위나 지정학적 측면에서 인도-퍼시픽은 아직 새로운 개념이다.⁷ 지리적으로 이 개념은 동으로는 미국, 서로는 인도까지 포함한다. 중동에서 에너지 자원이 수송되는 해상 항로의 중요성을 감안하면 아프리카 서해안과 인도 서쪽 인도양까지 포함하는 광역 설정도 가능하다. 이렇게 설정된 인도-퍼시픽은 지정학적으로 과거 아태나 동아시아 개념과는 다른 중심축을 설정하게 된다. 동아시아 개념에 비해 중심축이 보다

남쪽과 서쪽으로 이동하여 사실상 중심축은 동남아와 오세아니아를 잇는 선이 된다.

인도-퍼시픽이 지정학적, 전략적 의미를 갖게 된 결정적인 계기는 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 전 미 국무장관의 연설이다. 클린턴 전 장관은 2010년 하와이에서 한 연설에서 태평양양으로부터 인도에 이르는 지역을 하나로 묶어 인도-퍼시픽이라 칭했다.⁸ 이런 연유로 전략적, 지정학적 의미에서 인도-퍼시픽은 미국의 대 아시아 피벗(pivot to Asia) 정책과 궤를 같이 한다. 이후 미국의 대 아시아 피벗 정책이 강화되고 확장되면서 인도-퍼시픽 개념 역시 점차 확산됐다.

미국의 아시아 피벗 정책은 초기에 ‘경제적 관여’와 ‘새로운 다자주의’라는 구호 아래 펼쳐졌다. 미국의 EAS 참여와 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 추진이 이 두 가지 구호를 실천한 사례다. 아태 개념의 등장 이후 이 지역에서 미국의 영향력은 지속적으로 감소되어 갔다. 과거에는 상상하기 힘들었던 동아시아 지역 국가들만의 다

그림 2. 인도-퍼시픽의 지리적 범위



출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Indo-Pacific#/media/File:Indo-Pacific_biogeographic_region_map-en.png.

자협력이 나타났다는 점이 한 예다. 대신 중국이 경제력을 바탕으로 영향력을 크게 확장했다. 미국은 확대되는 중국의 세력을 제어하고 이 지역에 대한 영향력 유지를 위해 피봇 정책을 들고 나온 것이다.

시간이 지나면서 피봇은 보다 군사적인 성격을 띠게 되고, 부상하는 중국의 군사력을 봉쇄하는 방향으로 나아갔다. 특히 남중국해 등에서 중국의 강력한 자기 주장으로 지역 국가들의 안보 불안이 커지자 군사 문제에 더 적극 개입하기 위해 이를 주로 공략했다. 2008년 경제위기 이후 힘에 부친 미국은 지역 국가들로부터 필요한 자원을 보충하려 했다. 그 결과 피봇 정책은 중국의 부상을 저지하기 위해 동맹 세력을 규합하는 방식으로 진행됐다. 일본, 호주 등 전통적으로 미국의 대 아시아-태평양 정책의 근간을 구성하는 국가들과 전략적 협력을 강화했다. 나아가 동맹은 아니지만, 모디(Modi) 정부하에서 보다 큰 지역적 역할을 추구하던 인도까지 끌어 들여 사실상 중국에 대항한 4자 연합을 결성하는 데까지 나아갔다.⁹ 결국 미국-일본-호주-인도를 잇는 선이 상정되고, 이 선이 인도-퍼시픽 개념의 골격을 이루게 된다.

인도-퍼시픽 개념의 확산에 결정적 역할을 한 국가는 호주다. 인도-퍼시픽 개념이 확산 되던 초기인 2010년부터 2014년 호주 정부의 외교, 국방의 수장이던 스티븐 스미스(Stephen Smith)와 데이비드 존스톤은¹⁰ 모두 서호주(Western Australia)의 퍼스(Perth) 출신으로 인도-퍼시픽 개념의 강력한 지지자였다. 호주의 인도-퍼시픽 개념에서 중심적 위치를 차지하는 지역이 바로 인도양에 접한 서호주의 퍼스다.¹¹ 호주 연방 정부 입장에서 인도-퍼시픽은 구미가 당기는 개념이다. 지도를 놓고 볼 때 인도-퍼시픽의 지리적 중심에 호주가 있다. 호주 입장에서 역내에서 자기 목소리와 지위를 높이고, 미국의 피봇 정책을 수행하는 데 인도-퍼시픽 만큼 훌륭한 지역 개념이 없다.

인도가 포함된 것은 전략적으로 매우 중요하다. 인도-퍼시픽이라는 이름에서 인도는 보다 정확하게는 인도양(Indian Ocean)을 의미하지만, 미국이 주도하는 피봇 정책에 인도가 힘을 보탬으로써 비로소 인도-퍼시픽 개념은 틀을 갖추게 된다. 미국의 전통적 동맹국인 일본과 호주는 상대적으로 태평양에 치우친 국가들이다. 반면 인도는 상징적으로 인도양을 대표할 뿐만 아니라 서남아에서 가장 중요한 국가이다. 상대적으로 미국의 힘이 잘 투사되지 못하는 인도양에서 중국을 견제할 군사력을 갖췄기 때문이다.

인도와 인도양이 이 전략적 지역 개념에 포함이 된 것은 미국이 추진하는 이 지역 해양 전략과 궤를 같이 한다. 육지의 지정학과 달리 해양의 지정학은 경계 개념이 모호하다. 군사 전략 측면에서나 무역, 에너지 수송 등 다양한 경제적 측면에서 인도양과 태평양은 분리된 것이 아니라 하나의 바닷길(Sea lane)로 이어져 있다. 이런 해양의 연속성이라는 전략적 특성을 반영하고 중국의 인도양 진출에 효과적으로 대응하기 위해 미국은 인도양 담당인 제 6함대와 태평양을 맡는 제 7함대 간의 연계를 높이는 시도를 하고 있다. 인도 해군과 미 해군의 공동 보조는 인도양에서 중국의 확장을 효과적으로 통제하는 데 필수적이다.

인도-퍼시픽은 해양 중심적인 지역 개념이다. 해양과 대륙이라는 이분법적 관점에서 아태는 해양에, 동아시아는 대륙에 초점을 둔다. 인도-퍼시픽은 다시 해양에 초점을 두는 구도를 상정한다. 명칭 자체가 인도양과 태평양이라는 두 개의 대양에서 유래했다는 점에 주목해야 한다. 미국 및 미국의 동맹국과 중국의 경쟁이 동중국해와 남중국해에서 나타나고 있는 점도 해양이 재부상하고 있음을 보여준다. 미국-일본-호주-인도로 이어지는 축은 육지가 아닌 바다로 연결되는 선이다. 아시아-태평양 개념이 약화되고 전략적 무게 중심과 사고의 방향이 육지로 재설정된 지 20여 년

만에 다시 해양으로 방향을 돌리고 있다.

인도-퍼시픽 개념에 대한 도전

요약하면 아태 지역 개념은 탈냉전 질서의 등장과 1997년 아시아 경제 위기를 계기로 동아시아 지역 개념에 자리를 내주었다. 동아시아라는 개념은 지역협력의 약화, 그리고 중국의 자기 주장 강화로 인해 인도-퍼시픽이라는 강력한 도전을 맞이하고 있다. 그러나 인도-퍼시픽 개념이 궁극적으로 동아시아 개념을 대체하고 이 지역의 지배적인 지정학적 인식 틀로 자리잡을지는 아직 미지수다. 도전과 풀어야 할 숙제가 만만치 않기 때문이다.

인도-퍼시픽은 앞선 두 개의 전략적 지역 개념과 비교해 훨씬 더 큰 지역을 상정한다. 광의의 인도-퍼시픽은 전 세계의 거의 2/3를 포괄한다. 실질적으로 유럽을 제외한 모든 대륙, 그리고 대서양을 제외한 모든 해양을 포함할 수 있다. 이런 광역적 지역 개념은 역설적으로 지역 개념으로서의 의미를 상실할 수 있다. 지정학적, 지전략적 지역 개념으로서 엄밀성과 특수성이 사라지고 인도-퍼시픽은 글로벌(global)과 거의 등치될 수 있다. 굳이 인도-퍼시픽이라는 새로운 이름을 쓰지 않아도 된다.

실천적 차원에서의 도전도 있다. 이미 이 지역에는 아태, 동아시아 개념하에 다양한 협력 혹은 대화의 제도들이 가동 중이다. 너무 많은 다자 제도로 인한 피로감이 나타나고 있다. 새로운 지역개념에 대해 지역 국가들이 경계심을 표출할 수도 있다. 지역 국가들의 동의를 얻는 지난한 과정도 과제다. 이미 하토야마(鳩山 由紀夫) 일본 전 총리가 제시했던 동아시아공동체(East Asia community, EAc), 케빈 러드(Kevin Rudd) 호주 전 총리가 제시했던 아시아-태평양 공동체(Asia-Pacific community, APc)

같은 개념들이 지역 국가들의 지지를 받지 못하고 사라진 경험이 있다.

실천적 차원에서 인도-퍼시픽이 직면한 보다 중요한 도전은 중국으로부터 나온다. 동아시아라는 개념이 아태 개념을 극복하고 중심적 위치를 차지하는 과정은 비교적 단순했다. 동아시아 개념에 대항하는 새로운 힘의 부상은 없었다. 반면 인도-퍼시픽에는 복합 과제 두 개가 있다. 우선 인도-퍼시픽은 기존의 관점인 동아시아를 극복해야 한다. 약해지는 동아시아 개념을 극복하기는 어렵지 않아 보인다.

다만 중국의 저항은 완강할 수 있다. 인도-퍼시픽 개념은 중국의 서진(going West)과 경쟁해야 한다. 중국의 부상과 자기주장 강화는 일대일로(one belt, one road), 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB)과 같은 중국의 새로운 이니셔티브들로 이어졌다. 이를 통해 중국은 동아시아를 벗어나 서쪽의 중앙아시아, 남아시아, (일부) 중동을

그림 3. 중국의 서진, 일대일로



출처: <http://carltonmansfield.com/strategy-of-one-belt-one-road-in-china/>.

거쳐 유럽에까지 이르는 영향권(sphere of influence)을 개척 중이다.¹² 기존의 동아시아 개념에 중국의 이런 서진 정책이 더해지면, 동북아-동남아-중앙아-서남아-중동-유럽으로 이어지는 지역 개념이 생성될 수 있다.

중국은 육상 실크로드와 해상 실크로드라는 두 축으로 서진(西進) 중이다. 인도-퍼시픽 개념과 중국의 서진은 해양에서 만나고 충돌한다. 동중국해, 남중국해에는 이미 이런 양상이 나타나고 있다. 중국이 육상을 통해 서남아에 이르고 이어 인도양으로 진출하려는 노력을 계속한다면 인도양에서 인도-퍼시픽과 중국의 서진이 만나는 지점이 생긴다. 인도-퍼시픽은 따라서 기존의 동아시아라는 개념을 극복해야 할 뿐만 아니라 중국의 서진과도 경쟁해야 하는 어려움에 직면한다.

새로운 지정학 판을 어떻게 활용할 것인가?

그간 한국 외교는 새로운 변화에 능동적으로 대처하고 이를 주도하기 보다는 '전략적 모호성'이란 표현이 함축적으로 보여주듯 소극적으로, 수동적으로 변화에 반응해 왔다. 한국 외교의 시야 역시 국력의 (외형적) 성장에도 불구하고 한반도와 동북아를 벗어나지 못했다. 이제는 이런 관성을 버리고 보다 적극적으로 움직일 때다.

인도-퍼시픽 개념의 등장과 중국의 일대일로 계획은 강대국들의 전략적 맵핑(mapping)이 윤곽을 드러내고 있음을 보여준다. 미국은 냉전 이후 약화됐던 이 지역의 해계모니를 다시 확보하기 위해 움직이고 있다. 중국을 견제하면서 지역의 동맹국들을 규합하고 해양 세력(sea power)의 강점을 살리기 위해 인도-퍼시픽을 들고 나왔다. 중국은 일대일로를 통해서 서쪽으로 새로운 활로를 모색하며 자신의 영향권을 확대하고 있다. 대륙 세력(continental power)의 강점을 살리면서도 일대일로를 통해서

해양으로의 진출까지 함께 고려하고 있다.

강대국들이 지역, 글로벌 차원의 해계모니를 강화 혹은 구축하기 위해 움직이고 있을 때 한국은 이 맵핑 위에서 스스로를 어디에 위치시킬 것인가 고민해야 한다. 어떤 전략적 지역 개념하에 있느냐에 따라 한국의 지정학적 위치는 상대적으로 변한다. 지정학적 위치가 변하게 되면 한국의 지정학적, 전략적 가치도 따라서 변한다. 전략적 지역 개념의 변화에 따른 우리의 지정학적 위치를 올바르게 판단하는 것이 향후 한국의 대외 전략 수립과 한국의 지정학적 가치 극대화에 필요하다.

한국도 다음과 같은 질문들에 대한 답을 준비해야 한다. 인도-퍼시픽이 궁극적으로 아시아-태평양, 동아시아에 이어 이 지역을 규정하는 새로운 틀로 자리잡을 것인가? 그렇다면 이 개념은 우리 국익에 어떻게 작용하며 어떤 전략으로 이 새 개념을 활용할 것인가? 냉전시대와 달리 탈냉전시대에는 안보와 경제의 탈동조화(de-coupling) 현상이 심화돼 왔다. 인도-퍼시픽이라는 전략적 지역 개념하에서 이 안보와 경제의 탈동조화는 어떤 방향으로 발전할 것인가? 인도-퍼시픽 개념의 등장은 기존의 지역 경제협력, 특히 무역, 투자의 흐름 및 지역 시장통합에 어떤 함의가 있으며, 나아가 동아시아-아태 지역을 기반으로 발전해 왔던 기존의 다자 지역협력체에 어떤 방향으로 작용할 것인가?

지정학적 판의 변화는 한국에 새로운 전략적 공간의 등장을 의미한다. 새 공간의 효과적 활용은 한국이 이에 적극적으로 대응하는 준비를 하고 있을 때 가능하다. 한국도 이제 지역의 다양한 이슈들에 목소리를 내야 한다. 지금까지 우리의 대외전략과 외교는 중견국 한국에 쏟아지는 찬사는 누리면서 이에 따른 의무는 상대적으로 등한시하는 식으로 전개돼 왔다. 한국은 한반도 문제 외의 지역 안보, 경제에 관련된 중요하고 논란이 되는 이슈들에 대해 언급해야 할 때에 개도국의 태도를 취해왔다. 주변

부에 남아서 혹은 주변부인 척 위장하고 지역 질서에 무임승차하면서 경제적 이익만 추구하는 개도국적 사고는 더 이상 곤란하다.

두 번째로 지역의 다양한 국가, 단위들과 보다 강한 네트워크를 건설해야 한다. 호주, 뉴질랜드, 인도, 그리고 아세안 내 주요 국가들과의 네트워크가 한층 업그레이드 돼야 한다. 한국은 이 국가들과 활발히 상호작용하고 있지만 어떤 장기적 비전과 전략적 방향하에 상호작용하는지는 명확하지 않다. 이 관계들을 단순한 경제 관계나 의례적 외교 관계를 넘어 보다 장기적 비전과 전략 아래 가꾸어 가야 한다. 그래야만 지역 국가들의 전략적 사고 속에 한국이라는 변수가 늘 포함되고 지역에서 한국의 전략적 위치가 확보될 수 있다.

이 네트워크를 통해 한국은 새로운 경제·안보적 기회를 찾아야 한다. 안보와 경제문제를 강대국에 전적으로 의존하면 한국은 강대국 전략에 종속된다. 안보는 미국에, 경제는 중국에 기대는 한국은 미-중 관계가 악화되는 경우 큰 경제적 혹은 안보적 불확실성에 시달릴 수 밖에 없다. 이런 불확실성을 줄여야 한다. 지역 국가와 보다 긴밀한 경제, 안보 네트워크를 건설하면 이는 지역의 지정학적 변화 속에서 독립변수로서 한국의 전략적 자율성을 강화하는 기제로 활용될 것이다.

1. 예를 들면, Rory Medcalf, 2012, "Indo-Pacific: What's in a name?" *The American Interest* 16 August; Rory Medcalf, 2012, "A Term Whose Time Has Come: The Indo-Pacific" *The Diplomat* 04 December; D. Gnanagurunathan, 2012, "India and the idea of the 'Indo-Pacific'" *East Asia Forum* 20 October; Zhao Minghao, 2013, "The Emerging Strategic Triangle in Indo-Pacific Asia" *The Diplomat* June 04; Saloni Salil, 2013, "India and the Emerging Indo-Pacific Strategic Arc" *Future Direction International* 15 March; Melissa Conley Tyler and Samantha Shearman, 2013, "Australia's new region: the Indo-Pacific" *East Asia Forum* 21 May; Mark Beeson, 2014, "The rise of the Indo-Pacific" *The Conversation* May 3.
2. 여기서 필자가 말하는 전략적 지역 개념 혹은 범주는 지리적 지역 개념에 대비해서 한 국가 혹은 개인이 지역의 전략적 지평도를 그릴 때 상상하게 되는 지역의 개념이다. 예를 들어 지리적으로 미국은 아시아가 될 수 없지만, 아시아의 전략적 상황을 이야기 할 때 미국을 제외하고 이야기 할 수 없다. 지역의 지정학, 지경학, 전략적 상황을 논할 때 미국 변수는 반드시 포함된다. 이처럼 한 지역의 지정학, 지경학, 전략적 상황을 논할 때는 지리적으로 나뉜 지역 개념이 아닌 다른 지역 개념을 상정하고 그 속에서 사고 하게 된다.
3. 1980년대 중반의 Plaza Accord, 1990대 초반의 Washington Consensus가 모두 이런 노력의 하나다.
4. 물론 이보다 훨씬 앞선 개념으로 동아시아공영권 등에 등장한 동아시아 개념도 상상해볼 수 있다. 그러나 2000년대 동아시아 지역 협력에 나타난 동아시아 지역의 지리적 범위는 동북아와 동남아를 합치한 범주를 설정한다. 1990년대 초 마하티르가 제시한 EAEG는 당시 6개의 아세안 회원국(말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 필리핀, 브루나이)과 홍콩, 대만 그리고 한국, 일본, 중국을 포함한 범위를 설정했다. 이후 1997년 경제위기를 거치며 등장한 아세안+3는 대만을 제외하고 정확히 이 지리적 범주와 일치한다.
5. 1990년대와 2000년대 초 아세안+3 등 동아시아 지역 협력 제도의 건설에 결정적인 역할을 했던 말레이시아 전 총리 마하티르는 호주와 뉴질랜드의 동아시아적 정체성을 의심하는 대표적 인물이다. 그는 2005년 EAS가 출범할 당시 EAS를 "East Asia Australasian Summit"이라고 비꼬면서 "호주의 관점은 동아시아의 견해가 아닌 미국의 견해를 대변한다 ... 나는 이번 정상회의의 목적이 (호주의 포함으로 인해) 달성될 것으로 보지 않는다"라고 한 바 있다.
6. 이재현, 2013, "기로에 놓인 동아시아 지역협력: 아세안+3와 EAS를 중심으로" 이슈브리프 No. 52, 아산정책연구원.
7. 인도-퍼시픽이라는 개념은 일부 과학자들에게는 친숙한 개념이다. 이미 1970년대부터 해양 생물학, 해양 환경학, 그리고 해양 지질학 등에서는 호주를 중심으로 서쪽으로는 마다가스카르(Madagascar), 동쪽으로는 미국의 서해안에 이르는 지역을 서부, 중부, 그리고 동부로 나누어 인도-퍼시픽이라는 개념으로 다뤘었다. 서부는 아프리카 해안으로부터 인도 해안까지, 중부는 남중국해 등 동남아, 오세아니아를 거치는 해양, 그리고 동부는 하와이(Hawaii)에서 폴

리네시아(Polynesia)에 이르는 해양을 지칭하는 개념이었다.

8. Hillary Clinton's Speech on America's Engagement in the Asia-Pacific at Honolulu, Hawaii on 28 October 2010.
9. 이재현, 2014. “남중국해 갈등과 일본의 집단자위권을 통해 본 아태 지역의 전략 상황” 이슈브리프 No. 2014-08, 아산정책연구원; 이재현, 2015. “오바마의 인도 방문이 가져올 나비효과” 아산포커스 1월 23일, 아산정책연구원.
10. Stephen Smith는 2007년부터 2010년까지 외교장관을, 그리고 2010년부터 2013년까지 국방장관을 지냈으며, 바뀐 정권에서 데이비드 존스톤은 2013년부터 2014년까지 국방장관을 지냈다. 이들의 인도-퍼시픽에 관한 관심을 반영하듯, 호주의 국방백서 2013(2013 Defence White Paper)은 총 127쪽의 분량으로 구성되어 있는데, 이 가운데 Indo-Pacific이란 표현이 무려 58회나 등장한다. 거의 두 쪽당 한 번씩 언급되고 있는 셈이다.
11. 철광석 등 지하자원이 풍부한 서호주 정부는 2008년 글로벌 경제위기 이후 원자재 가격 폭등으로 얻어진 재정자원을 전략적으로 투자했다. 즉, 서호주는 지역의 국제관계에서 차지하는 비중을 높이기 위해 인도-퍼시픽 개념을 전략적으로 확산해왔다. 서호주 정부의 이런 노력 가운데 대표적인 것이 바로 Murdoch Commission과 Perth USAsia Centre라고 할 수 있다. 먼저 설립된 Murdoch Commission은 서호주 정부의 지원을 받아 Murdoch University에 설립되었는데, “(서호주) 주의 아시아 및 아시아 외 국가들과의 관계를 심화하고 가치를 배가하는” 것을 목적으로 한다. Murdoch Commission 홈페이지(www.murdoch.edu.au/Murdoch-Commission) 참조, Perth USAsia Centre는 University of Western Australia에 자리잡고 있는데, 미국과 호주 연방정부, 서호주 정부, 그리고 호주의 대표적인 광산회사인 Rio Tinto의 지원을 받고 있다. 이 센터 역시 서호주와 인도-퍼시픽의 관련성을 언급하고 있는데, 웹사이트 소개글에 보면 “인도-퍼시픽에서 펼쳐지고 있는 국제관계의 가장 중심에 위치한 서호주의 지리적 위치로 인해 퍼스는 매우 흥미롭고 전략적인 위치를 차지한다. 호주의 어떤 지역도 퍼스만큼 부상하는 아시아의 핵심 국가인 인도네시아, 중국 그리고 인도와 심도 있고 의미 있는 연관성을 가지지 못한다”라고 서호주와 퍼스가 인도-퍼시픽에서 차지하는 전략적 중요성을 강조하고 있다. Perth USAsia Centre 홈페이지(perthusasia.edu.au/about) 참조.
12. 이재현, 2015. “미-중-동남아의 남중국해 삼국지” 이슈브리프 No. 2015-10, 아산정책연구원; 이재현, 2015. “미국의 허브-스포크 따라 하는 중국” 아산칼럼 6월 18일, 아산정책연구원.



이재현 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 선임연구위원 겸 대외협력 실장이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 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. “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), 『동아시아공동체: 동향과 전망』(공저, 아산정책연구원, 2014), “미-중-동남아의 남중국해 삼국지” (2015), “인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장” (2015).

OCT. 06, 2015
ISSUE BRIEF 2015-16

한중 정상회담이 남긴 과제와 한미 정상회담

천영우 고문
최 강 수석연구위원
J. James Kim 연구위원
안성규 전문위원
아산정책연구원

아래 글은 박근혜 대통령의 중국 열병식 참석과 한중 정상회담 결과를 어떻게 평가하고 어떤 과제를 남겼는지, 그리고 다가올 한미 정상회담은 이 과제에 어떻게 대처해야 하는지에 대한 아산정책연구원 연구진의 대답을 중심으로 작성되었습니다. 대답에는 천영우 고문, 최강 수석연구위원, 제임스 김 연구위원, 안성규 전문위원이 참석했습니다.

국내에서 찬반 양론이 비등한 가운데 박근혜 대통령은 2015년 9월 3일 중국을 방문, 시진핑 주석과 정상회담을 하고 전승절 기념식에 참석했다. 열병식 참석 이후 박 대통령의 중국행이 동북아 신질서 형성과 한국과 중

국의 통일 논의를 활성화하는 계기가 될 것이라는 장밋빛 전망이 나왔다. 또한 중국이 한국에 더 가까워졌다는 평가도 나왔다.

그러나 이런 평가가 타당한 것인지에 대한 의문이 제기되고 있다. 중국의 대한반도 정책이 변했는지 확인하기까지는 좀 더 시간이 걸리는 데다 한국만 중국으로 더 다가갔다는 인상을 주고 있다는 우려를 낳기 때문이다. 우리는 현실을 왜곡하지 말고 박근혜 대통령의 중국 방문이 거둔 성과를 냉정히 평가하는 한편 앞으로 할 일이 무엇인지 고민해야 한다.

열병식 참석, 중국 경사론 이미지를 강화

정부는 이번 한중 정상회담의 성과로 한반도 평화와 안정에 대한 중국의 합의, 한중 간 심도 있는 통일 논의의 시작, 북핵 문제 해결을 위한 의의 있고 조속한 6자회담 재개 등을 꼽고 있다. 그러면서 정상회담을 계기로 중국이 한반도의 통일을 적극 지지하고 있고 북한보다는 한국을 더욱 중시하고 존중하게 됐다는 평가를 내놓고 있다. 또한 우리가 진영을 넘어서는 외교를 하는 계기가 됐고 동북아 지역의 상황을 주도할 수 있는 위치에 서게 됐다고 주장한다.¹ 그러나 정부의 설명과 주장과는 달리 한국이 얻은 것이 무엇인지는 지켜봐야 알 수 있다.

정상회담 성과에 비해 열병식 참석에 대한 정부의 설명은 그리 많지 않다. 단지 박근혜 대통령을 중국이 특별히 대우했다는 점을 강조할 따름이다. 한국과 달리 중국은 열병식 참석에 더 무게를 두고 있고 정상회담에 대해서는 그리 큰 비중을 두지 않는 것으로 보인다. 중국에 이번 박 대통령 방중의 의의는 90%가 열병식 참석이다. 중국은 박 대통령의 열병식 참석으로 확실히 성과를 거뒀다.

열병식의 본질은 옵티스(시각적 측면)와 컴퍼니(참석자)다. 열병식 참

석 결정 과정에서 미국과 아무리 긴밀하게 협의를 하고 미국이 아무리 이해한다고 해도 옵티스가 주는 영향을 무시할 수는 없다. 서방 언론들은 열병식 광경을 집중 보도했다. 대한민국이 어떤 나라와 어울려 서 있는지가 상징과 아이덴티티가 된다. 이번 열병식에서 박근혜 대통령은 미국에 대항하기 위해 중국·러시아가 중심이 돼 만든 상하이 협력기구의 주역들 사이에, 무대 중앙을 독재자들이 차지하는 가운데, 미국의 동맹국이자 자유진영 국가 지도자로는 유일하게 무대에 섰다.² 한마디로 열병식 사진은 우방 또는 동맹으로서 대한민국의 신뢰성을 저하시키는 결과를 가져왔다는 점도 심각하게 고려해야 한다.

박 대통령의 열병식 참석에 대해 청와대는 미국이 신뢰하기 때문에 가능했던 것이라고 한다. 옵티스 자체는 나쁠 수 있지만 미국이 이를 수용한 것은 한미동맹의 성숙함을 보여주는 증거라고 볼 수도 있다. 그러나 미국의 한반도 전문가들의 평가가 그리 우호적이지만은 않다.³

미국이 부정적인 언급을 하지 않은 의도를 파악해야 한다. 미국은 중국이 박 대통령의 열병식 참석에 공을 들인 이유를 잘 안다. 중국은 한미일 안보협력체제의 강화를 막고 한국을 중국 쪽으로 더 끌어들이려 애를 썼다. 미국은 부정적 발언이 공개될 경우 한국 내에서 일어날 파장을 우려했고, 한미를 이간질하는 중국의 전략에 말려들지 않기 위해 발언을 삼간 것일 뿐 이를 미국의 진심으로 볼 수 없다.

한국이 미중 사이에서 줄타기를 하고 있다는 데에 대한 불만은 워싱턴에 널리 퍼져 있다. 지난 6월 대니얼 러셀(Daniel Russel) 미 국무부 차관보가 한국국제교류재단과 미 국제전략문제연구소(CSIS) 공동주최로 개최된 세미나에서 남중국해에서 벌이는 중국의 공세적이고 일방적인 행보에 대해 한국도 목소리를 내달라고 직접 이야기한 것도 미국의 동맹국이자 중견국으로서 입장을 명확히 해달라는 요청이자 워싱턴이 한국에 대

해 느끼고 있는 답답함을 표현한 것이다.⁴ ‘한국에 불만이 없다’고 하는 정부 관리들의 말을 그대로 받아들이는 것은 순진한 발상이다.

열병식에 일본의 아베(安倍晋三) 총리나 미국의 바이든(Joe Biden) 부통령, 케리 국무장관(John Kerry)이 함께 갔다면 옵티스와 컴퍼니의 문제는 사라졌을 것이다. 한일 관계가 가장 나쁘고, 한미 간 전략적 소통이 원활하지 않은 상황에서 이뤄진 박 대통령의 열병식 참석과 이에 대한 미국의 반응을 한미동맹의 성숙함이라고 보기는 어렵다.

한국과 중국이 평화통일 논의 개시에 합의하고 최룡해를 무대 구석으로 몰아놓는 광경이 북한에 압력이 될 것이라는 평가가 있다. 중국을 통한 대북 압박이 성공했다는 것이다.

그러나 국가 원수도 정부 수반도 아닌 당 서기 최룡해는 서열상 무대 중앙에 올 수가 없으므로 그렇게 평가할 대상이 아니다. 북한은 무대 중앙에 설 수 없는 사람을 보냈다. 김정은은 열병식에 참석했다가 핵 포기 압박을 받을 바에는 차라리 안 가겠다는 선택을 한 거다. 김정은이 중국을 보이콧한 것이지 중국이 김정은을 못 오게 한 것이 아니다.

중국의 한반도 영향력을 너무 부각

북한과 관련된 실제 성과를 따져보면 별로 없다. 오히려 중국의 역할만 너무 부각됐고, 한반도의 주도권이 중국에 있는 것처럼 비취치게 만든 면이 있다. 우리가 부탁을 할 수록 중국은 생색내고 더 큰 발언권을 갖게 된다. 그동안 한반도에 이런 일이 생기면 중국은 공휴일이라도 특사를 보내왔다. 그런 일이 생기면 가장 답답한 건 중국이기 때문이다. 중국은 북한이 철없이 굴더라도 참아달라면서 우리 쪽에 특사를 보낸다. 이럴 때 우리는 참을 생각이 있었더라도 절대 수궁해선 안 되며 강경한 태도를 보여

야 한다. 그래야 중국이 진심으로 북한을 말린다.

한중 통일 논의 시작은 성과인가

정부는 중국과 통일 논의를 시작하기로 합의한 것을 성과로 본다. 핵 문제의 가장 확실한 해결책이 통일이라는 측면에서 지금까지 시도하지 않았던 방식으로 한반도 문제를 해결할 수 있는 큰 모멘텀을 얻었다고 할 수도 있다.

그러나 한중 간 통일 논의는 이번이 처음이 아니라는 측면에서 과도한 평가는 금물이다. 정상 간 통일 논의는 지난 정부에도 있었다. 유일한 차이는 이번에 내용을 공개했다는 점이다. 중국은 한중 간 공식적 통일 논의에는 응하지 않는다. 공식 석상에서는 한반도의 자주적 평화통일을 지지한다는 원론적인 얘기만 한다. 한반도의 자주적 평화통일에는 중국이 할 역할이 없다. 남북이 합의하면 중국은 통일을 막을 명분이 없다. 독일은 4개국 공동 점령국이었기 때문에 2+4 회의를 통해 통일독일의 지위와 국경선을 합의해야 했다. 주권국가인 우리의 경우는 다르다. 도와준다고 되고 방해한다고 안 되는 일이 아니다. 중국의 협조와 지지 혹은 방해가 조금이라도 영향을 끼치는 유일한 방식은 무력통일뿐이다. 무력통일로 북한이 무너질 때 남한이 북에서 어떤 군사작전을 펼칠 것이고 한중 간 군사적 충돌을 방지하는 선은 어디로 정할 것인가에 대한 논의가 필요해진다. 그러므로 트랙 1.5도 아니고 트랙 1.0에서 중국이 통일 논의를 할 것으로 생각한다면 잘못된 판단이다.

박 대통령은 통일 논의와 관련해 청와대 국가안보실장과 중국 외교담당 국무위원 간 대화, 2+2 대화, 국책연구기관 대화, 정당 간 대화를 언급했다. 실제론 정부 간 대화인 한 개 채널을 더 뚫었을 뿐이며 깊이 않은 원

칙론만 이야기하게 될 것이다. 따라서 너무 큰 기대를 할 일은 아니다.

이번 중국 방문을 계기로 청와대는 중국도 끌어올 수 있고 미국도 설득할 수 있다는 외교적 자신감이 붙은 듯하다. 나아가 동북아 신질서가 태동한다는 주장도 한다. 방향이 크게 바뀌지는 않겠으나, 국익 차원에서 한국이 조금 더 자신감을 갖는 것은 바람직할 수 있다. 중국과의 새로운 관계가 한국의 외교 현안을 풀 수 있는 퍼즐의 한 조각이 될 수 있다면 신질서 구축은 바람직하다.

문제는 한국의 신질서 구축 노력이 현실적일 수 있느냐는 점이다. 한국은 미국의 동맹이며 중국과는 전략적 협력 동반자 관계를 맺고 있고 일본과도 미래지향적 동반자 관계를 유지한다. 모두와 긍정적인 관계를 맺고 있다. 그동안 한일 관계가 삐걱거렸지만 개선 조짐이 보이면서 한국은 3국 모두를 불러 모을 수 있는 컨비닝 파워(Convening Power)를 갖게 됐다.

이런 상황은 한국이 한반도 문제 해결을 위한 중심 역할, 주도적 역할을 할 수 있는 공간을 제공할 수 있다. 그러나 이런 공간은 한반도 문제에 국한될 뿐 동북아 지역 전체에 걸쳐 새로운 안보 구도나 질서를 만드는 데까지 영향을 미치지 못하는 못한다.

미국과 중국 사이에는 강한 전략적 불신이 도사리고 있다. 중국과 일본은 과거사와 센카쿠(다오위다오) 문제로 얽혀 있다. 이런 갈등과 불신은 해결되기 어려운 과제며 오히려 갈등과 불신을 증폭시키는 현안들이다. 이런 개별 사안들이 미일 vs. 중국이라는 진영 대결 양상으로 흘러간다. 한국이 이런 흐름을 해결하고 극복하기에는 역부족이다. 이를 할 수 있다고 한다면 과도한 기대다.

그 과정에서 우리의 국익을 달성하는 데에 가장 중요한 파트너인 미국에 대한 가치 판단이 디스플레이션 되고 중국의 가치가 인플레이션 돼서는

안 된다. 그럼에도 그런 단면이 자주 드러난다.

그러므로 신질서보다 새로운 전략 공간을 마련하는 노력 정도로 수위를 낮춰 외교 전략을 만들어야 한다. 자신감을 갖는 것은 좋지만 과도해지면 외교적 실수로 이어질 수 있다. 현실에 뿌리박은 전략적 구상이 돼야 한다.

신질서에 대한 청와대의 큰 의미부여가 국민 정서에 기반한 것이란 평가가 나올 수 있다. 안보 이슈를 국민 정서에 기반하게 되면 외형상 잘한 듯 보여도 안보 국익 관점에서는 득보다 실이 많을 수 있다.

통일 문제에 대한 혼란 야기

박근혜 대통령은 북핵 문제를 해결하는 방법은 통일이라고 말했다. 통일에 대해 주변국들의 동의가 있어야 하고, 중국과도 통일 문제를 논의하기로 했다고 보도됐다.

이 발언에 대해 다양한 해석이 따른다. 우선 북한 내부 상황이 불안정하기 때문에 북한이 붕괴하고 통일로 갈 것이며 그 결과 핵 문제가 해결될 것이라는 북한 붕괴론으로 비춰질 수 있다. 두 번째는 핵을 가진 북한과의 오랜 공존을 준비해야 한다는 것으로도 해석된다. 즉 북한이 핵을 포기할 가능성이 현재로서는 매우 낮기 때문에 장기간 북한과 공존하는 가운데 북한이 개혁과 개방을 하도록 하고 통일을 이루어 핵 없는 한반도를 만든다는 것이다. 더욱 문제가 되는 해석은 통일 문제를 다루면서 핵을 포기하도록 한다는 것이다. 통일이 비핵화의 결과가 아니며 통일이 비핵화의 전제조건이 되는 구조다. 이를 위해서는 평화공존체제나 통일 문제에 대해 북한과 논의를 해야 한다는 것이 돼 핵 문제와 관련해서는 소위 '출구론'이 아닌 '입구론'에 서게 된다는 것이다. 이는 북한이 핵을

보유하게 된 이유가 외부의 압박과 위협 때문이라는 논리를 인정하는 결과로 이어지게 된다.

어느 쪽이든 박 대통령의 발언은 통일 이전 단계에는 북한의 핵을 인정하는 것으로 비칠 수 있다. 기존의 대북정책과는 전혀 다른 방향으로 해석된다. 통일에 너무 무게를 두다 보니 이런 혼란을 초래한 것은 아닌지 하는 생각을 하게 한다. 통일 논의가 핵 문제를 간과하는 방향으로 진행되는 것은 아닌지에 대한 의구심이 드는 대목이다. 북한 핵을 머리에 이고 살 수는 없다고 했던 말과도 배치되는 인상을 준다. 비핵화와 통일 논의에서 무엇에 중점을 두어야 할 것인지 정책적 혼란이 야기되는 대목이며, 관련국들과도 이견을 보일 수 있는 부분이기도 하다.

향후 어떻게 해야 하나

중국은 자주적 평화통일 이상의 이야기를 하지 않을 가능성이 높기 때문에 이 문제로 공식적인 대화를 한다 해도 성과를 거두긴 어렵다. 비핵화 6자회담은 한중 간에 자주 나오는 화두가 아니기 때문에 새롭게 느껴지겠지만 정부 간 대화에서는 빈번하게 거론되는 주제다. 중국이 정말로 북한 비핵화에 레버리지를 사용할지는 북한 위성 발사 시에 판명될 것이다.

이전까지 중국은 입으로는 비핵화를 말해도 실제로는 북한이 전혀 불편하지 않게 했다. 안보리 제재가 채택돼도 중국은 이전보다 경제 교류를 활발히 해 북한이 경제적 이득을 더 볼 수 있게 했다.

북한은 중국으로부터 '비핵화 하지 않아도 중국은 전혀 개의치 않는다'는 메시지를 받는다. 북한의 비핵화를 막는 중국의 이런 태도가 앞으로 실제로 바뀔지는 두고 봐야 한다. 북한의 위성 발사 이후 미국이 제재를 강화하자고 할 때 중국이 선뜻 동의하는지를 봐야 이번 한중 정상회담

담 협의의 진짜 의미를 확인할 수 있다.

그런 의미에서 10월 한미 정상회담이 중요하다. 이번 한미 정상회담에서는 두 가지가 핵심 주제다. 첫째, 한국이 중국을 어떻게 생각하고 있는지 분명히 밝히는 것이다. 한중 관계의 기본 성격과 방향이 어디까지인지를 명확히 해야 한다. 그제 섭섭해진 미국을 빨리 달래는 방법이다. 두 번째는 북한 문제를 어떻게 끌고 갈 것인지에 대한 논의다.

이들 이슈에 우리 정부가 확실한 입장을 밝히지 않는다면 미국은 한국의 향후 방향성에 대해 상당히 불안해 할 것이다. 물론 겉으로는 '성숙한 모습'을 보여주겠지만 내부적으로 우려할 수 있다. 미국은 특히 한국 정부보다도 한국인의 눈에 미국이 어떻게 비춰질지를 신경 쓴다. 중국에 관한 오해는 한일 정상회담 날짜를 한중일 정상회담 이전으로 잡으면 어느 정도 풀릴 수 있다.

또 이 정부가 남북 관계를 핵 문제와 별도로 가져가려 한다는 이미지를 자꾸 주면 미국은 불편할 수밖에 없다. 남북 관계 진전에 대한 국민들의 기대감이 크게 높아지면서 핵 문제에 대한 관심이 흐려지는 이상 현상도 나타나고 있다. 근본적으로 핵 문제를 어떻게 해결할 것인지를 더 시급하게 고민하고 미국과 논의하는 계기가 돼야 한다.

한미의 논의에는 모호한 점이 있었다. 대한민국 5,000만 국민을 북한 핵 위협으로부터 어떻게 지킬 것인지에 대해서는 논의하지 않고 한반도 신뢰프로세스 같은 추상적인 주제만 말해왔다. 그보다 역지가 실패할 때를 위한 구체적인 대책, 첨단 무기의 한반도 추가 배치, 사드 배치 일정과 책임 문제 등에 합의해야 한다. 중국에 부담을 느낄 필요는 없다. 중국이 북한에 추가 도발하면 안 된다고 말만 하고 실제 도발은 막지 못한다면 이는 오히려 기회다.

정상회담에선 북한이 미사일을 발사할 경우 한미동맹을 강화할 몇 가

지 합의를 도출해야 한다. 미사일이 발사되면 중국이 억제하지 못했다는 의미이므로 미국과 사드의 첨단정밀요격 시스템을 배치하는 데에 합의를 할 수 있다. 이는 한미동맹 회의론도 불식시켜 줄 것이다. 10월 한미 정상회담 이전에 북한이 위성 발사를 하지 않는다면 한미는 회담에서 북한의 위성 발사가 확인되고 몇 시간 후에 사드 배치를 발표할 것인지를 합의해 내야 한다. 사드 배치 방침은 정상회담 직후보다는 북한의 위성 발사 후에 공식 발표하는 편이 더 낫다.

지금은 외교적 입지와 전략적 공간이 확보됐다고 자화자찬할 국면이 아니라, 큰 그림을 보고 앞으로 다양한 상황 속에서 생길 수 있는 위험요소에 대해 고민할 때다.

1. 윤병세 외교장관은 한중 정상회담 이후 문화일보에 낸 기고문에서 “이번 정상회담을 통해 한국이 동북아 외교 지형의 격변 속에서 우리 외교의 전략적 공간 확대와 전략적 로드맵 전개를 위한 발판[을] 마련했다”고 평가했다. 또한 ‘업그레이드 된’ 한중 관계와 더불어 10월 한미 정상회담까지 성공적으로 개최된다면 한국의 동북아 외교는 다양한 형식을 빌어 역동적으로 전개될 것으로 내다봤다. 별도로 진행된 KBS 라디오와의 인터뷰에서 윤 장관은 “북한이 병진노선을 되풀이하고 있는 시점에서 한·중 양국 지도자가 병진노선 반대와 북핵 불용의 입장을 밝히고 의미 있는 6자회담의 조속한 재개에 합의한 것은 중국이 앞으로 북핵 문제 해결을 위해 적극적인 역할을 할 것이라는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다.”라고 말했다. 자세한 것은 윤병세, “한국 外交의 ‘전략적 공간’ 넓어졌다”, <문화일보>, 2015년 9월 8일자, 그리고 “[인터뷰] 윤병세 장관 “한반도의 평화통일문제가 한중 지도자 간에 자연스럽게 시작돼 점점 비중 있게, 또 허심탄화하게 논의 되고 있다””, KBS 제1라디오 <안녕하십니까 홍지명입니다>, 2015년 9월 8일자 참조.
2. 천영우, “박 대통령의 방중 성과 과대평가 돼 있다”, <동아일보> 2015년 9월 18일자. URL: <http://news.donga.com/3/all/20150918/73700033/1>.
3. 미 한반도 전문가들은 대개 비공개적으로 박 대통령의 열병식 참석에 관해 한국이 중국의 외교적인 수에 말려드는 것을 우려하며 부정적으로 평가한다. 예외적인 사례로 Park Strategies의 동아시아 전문가인 선 킹이 박 대통령의 방중과 열병식 참석이 ‘유감스럽다(unfortunate)’고 평한 바 있다. Kang Seung-woo, “Park’s parade attendance seen not offending US”, *The Korea Times*, 2015년 8월 27일자. URL: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2015/08/116_185680.html.
4. “U.S. calls for S. Korea to speak out against China’s behavior in South China Sea,” *The Korea Times*, 2015년 6월 4일자. URL: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2015/06/116_180201.html 참조. 일본 언론은 익명의 미 정부 관계자 또는 전직 고위급 인사의 발언을 인용해, 중국이 일본과의 역사 문제를 지렛대 삼아 한국을 포섭하려고 하는 움직임을 오바마 정부가 주시하면서 우려하고 있다고 보도한 바 있다. Hiroyuki Akita, “US jittery over South Korea’s tilt toward China”, *Nikkei Asian Review*, 2014년 4월 24일자. URL: <http://asia.nikkei.com/magazine/20140424-A-future-in-drought/Politics-Economy/US-jittery-over-South-Korea-s-tilt-toward-China>.



천영우 전(前)청와대외교안보수석은 2014년 1월부터 아산정책연구원 고문으로 있으며, 2013년 6월 사단법인 한반도미래포럼을 설립하여 이사장 직을 맡고 있다. 이명박 대통령 임기 후반 2년 반 동안 청와대외교안보수석을 역임하였으며(2010.10-2013.2) 그 이전 약33년간 직업외교관으로서 다양한 경력을 쌓았다. 외교부 본부에서는 제2차관(2009-2010), 한반도평화교섭본부장과 6자회담 수석대표(2006-2008), 외교정책실장(2005-2006)등 요직을 두루 거쳤으며, 재외공관 보직으로는 주(駐)영국 대사(2008-2009), 주(駐)유엔한국대표부 대사(차석)(2003-2005) 등을 역임하였다. 부산대학교에서 불어를 전공하고(1977), 미국 Columbia University에서 국제학 석사(MIA)를 취득하였다(1994).



최강 박사는 아산정책연구원 연구부원장이자 외교안보센터장이다. 2012년부터 2013년까지 국립외교원에서 기획부장과 외교안보연구소장을 역임했으며, 동 연구원에서 2005년부터 2012년까지 교수로 재직하며 2008년부터 2012년까지는 미주연구부장을 지냈다. 또한 2010년부터 2012년까지는 아태안보협력이사회 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. 경희대 영어영문학과 졸업 후 미국 위스콘신 주립대에서 정치학 석사 학위를 받고 오하이오 주립대에서 정치학 박사 학위를 취득했다. 연구분야는 군비통제, 위기관리, 북한군사, 다자안보협력, 핵확산방지, 한미동맹 그리고 남북관계 등이다.



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.



안성규 주간은 아산정책연구원 편집실의 편집주간이다. 중앙일보에서 30년 가까이 정치부·국제부 등에서 취재를 했으며 통일·외교팀 팀장, 중앙일보 일요판 신문인 중앙SUNDAY의 외교·안보에디터 등을 역임했다. 모스크바 특파원을 지냈고 이후 독립국가연합(CIS)의 순회 특파원도 했다. 기자 경력 초기

에 북한의 국가 형성 과정을 집중 취재한 기획 시리즈에 동참했다. 그 시리즈는 학계의 북한 연구에도 크게 기여했으며 그 취재 내용을 담아 『비록 조선민주주의 인민공화국』(1992, 중앙일보)을 공저로 출판했다. 故 김정일 국방위원장의 아들 김정남을 인터뷰한 유일한 한국 기자다. 2014년 5월 중앙일보를 정년 퇴직한 뒤 아산정책연구원으로 자리를 옮겼다.

OCT. 29, 2015
ISSUE BRIEF 2015-17

Not Good Enough: South Korea's 2030 Carbon Mitigation Target and the INDC

Choi Hyeonjung Research Fellow
Lee Soohyun Research Associate
The Asan Institute for Policy Studies

The 2030 Mitigation Target: Upholding a Cause or Practical Interests?

On June 11, 2015, South Korea released its Post-2020 Long-term Mitigation Target and Implementation Plan. The plan consisted of four Business As Usual (BAU) reducing 2030 levels by 14.7%, 19.2%, 25.7%, and 31.3%. This announcement served two purposes: the first was to make clear that Korea was still motivated to lower its emissions and the second was to reach national consensus as the country prepared to submit its Intended Nationally Determined Contribution (INDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). This release divided Korean society, and public debate between civil society and industry was rife. Yet, the Korean government finalized the mitigation target of 37% below BAU by 2030 and submitted the 2030 Mitigation Target to the UNFCCC on June 30. The 2030 Mitigation Target thus became a topic of both censure and

debate, not only because it tarnishes South Korean's positive image and leadership position in greenhouse gas (GHG) mitigations and climate change response, but also because the Target may fail to garner sufficient support both domestically and abroad.

In the June 11 press release, the government announced that the 2030 Mitigation Target takes a holistic approach considering Korea's mitigation capacity and projected impact on the country's GDP growth rate, together with international contributions.¹ When the finalized 2030 Mitigation Target was released on June 30, the government explained that the nominally increased emissions reduction was meant to reflect South Korea's standing as 16th in the world for emissions adding to the accumulation of GHGs, as well as having the highest increasing marginal emissions rates amongst OECD countries.² However, negative feedback towards the 2030 Mitigation Target points out the large opportunity costs associated with anticipated supply-side shocks. Conversely, there is also the view that increased reductions is warranted to compensate for the extensive emissions that resulted from industrialization in the South Korean economy's exponential growth phase. Others hold that the 2030 Mitigation Target is not only a regression from former sustainable economic growth goals, but also continuing an older industrial development-centred mentality. Under the 2030 Mitigation Target, high emissions manufacturing industries will have more time to maintain their present or even higher levels of emissions leading up to 2030.

Reception of South Korea's new mitigation target has not been favourable. For instance, Climate Action Tracker (CAT), a consortium of four research institutions that produces systematic analysis on the INDCs of major emitters, described the 2030 Mitigation Target as "inadequate" and misaligned with global

cooperative efforts.³ This is a remarkable contrast from 2009, when South Korea mobilized a national agenda bringing together a mix of domestic and foreign policies to meet a self-imposed mitigation target of 30% below BAU by 2020. At the time, South Korea was establishing itself as a "middle power" in terms of its potential influence in the area of international cooperation.⁴ Amongst the countries that made non-obligatory reduction commitments of 15% to 30% below BAU to achieve a self-enforcing goal following recommendations made by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), South Korea's commitment was the most ambitious. The country was lauded as a role model for its mitigation efforts, which consisted of measures such as a GHG and Energy Target Management System as well as a national Emissions Trading Scheme (ETS).⁵ However, these measures were not simply acts of good will; they constituted South Korea's "Low-Carbon Green Growth Strategy." Such efforts earned international recognition, enhancing the country's reputation as a leading middle power country. The election of South Korea to house the headquarters of the Green Climate Fund (GCF) against Germany and Switzerland is evidence of this recognition.⁶

During her keynote speech at the United Nations Climate Summit in September 2014 and the GCF's December 2013 opening ceremony in Songdo, President Park Geun-hye reaffirmed South Korea's vow to reduce its emissions and lead in climate change cooperation. She emphasized that responding to climate change should not be seen as a burden, but rather an opportunity to find an alternative future for power generation. For that reason, the regressive nature of the 2030 Mitigation Target, seemingly contrary to the President's remarks, surprised many. United States President Barack Obama urged President Park to remain ambitious in her

mitigation efforts in the long-term response to climate change so that South Korea may continue to lead with tackling global warming issues.⁷

The 2030 Mitigation Target announced in the INDC may have been intended to alleviate some of the condemnation that South Korea had received from abroad on backsliding in the original post-2020 mitigation plan. However, the fact that the final 37% reduction target was generated within just 20 days and entirely separate from the originally proposed four scenarios indicates insufficient preparation. In the 2030 Mitigation Target, South Korea plans to observe the “No Backsliding Principle” by using carbon credits purchased from international markets, accounting for up to 11.3% of the 37% targeted reduction of GHG emissions. Still, doing this may further tarnish the country's reputation, exposing it to potential international “naming and shaming.” The 2030 Mitigation Target can instead be seen as the Park Administration prioritizing national economic interests. Yet the extent to which this policy change benefits South Korea's national economic interests is uncertain. If the 2030 Mitigation Target is not met, then South Korea's middle power image may deteriorate – not to mention the internal dispute instigated by such a failure. This paper identifies three key issues which South Korean government must take into closer consideration vis-à-vis the 2030 Mitigation Target:

1. Violating the “No Backsliding Principle”
2. Utilizing the International Market Mechanism (IMM)
3. Using GHG mitigation strategies to enhance future national competitiveness.

New Climate System and INDCs

At the 2015 Paris Climate Conference, the 21st Conference of the Parties (COP 21), delegates from the member-states of the UNFCCC will discuss ways to launch a new climate system that will better to respond to today's environmental challenges. Unlike the Kyoto Protocol System, the new climate system will set progressive reduction obligations for both developed and developing countries. The Kyoto Protocol, which came into effect during the COP 3 in 1997, categorized member-states as either Annex I or Non-Annex I Parties depending on their obligation levels.⁸ In the current system, developed countries have a top-down reduction obligation from the high level of emissions during their respective periods of industrialization. The Protocol initially attempted to reduce GHG emissions by developed countries to 5.2% below 1990 levels over five years (2008-2012). However, only countries with a history of high emissions have mitigation responsibilities based on these obligations while emerging countries like China and India that have recently become high emissions countries had no obligations to cut their emissions. Furthermore, extant problems regarding the effectiveness and sustainability of the Kyoto Protocol System were exacerbated through the lack of participation by major industrialized countries like the United States.

International talks and attempts to create a new climate system began as early as 2009 during COP 15 in Copenhagen. Yet the lack of preparation and consensus impeded these talks from becoming operationalized. COP 17 led to the creation of an Ad Hoc Working Group that was formed to draw out a blueprint for a new climate system under the Durban Platform for Enhanced Action in 2011.⁹ Warsaw's COP 19 in 2013 continued these efforts with

the decision to create a “legal instrument or agreed outcome with legal force, applicable to all Parties” for a new climate system.¹⁰ Similarly, Lima’s COP 20 in 2014 resulted in the Lima Call for Climate Action.¹¹

The basis of this new climate system is anticipated to be the bottom-up approach to mitigation centred on the submission of INDCs, introduced during COP 19. Development of this system, however, is being threatened by the possibility that member-states may be unable to reach the “2°C goal,” the consensus reached during Cancun’s COP 16 in 2010 attempting to limit global warming at two degrees centigrade above pre-industrial levels.¹² Achieving this sort of consensus is fundamental in establishing any new system based on voluntary mitigation. Yet should member-states be unable to reach the 2°C goal, the more influential member-states may attempt to add common and top-down responsibilities.

South Korea’s Mitigation Target and the INDC

To reach national consensus on its mitigation policy, the government of South Korea released the post-2020 long-term GHG emissions reduction target and implementation plan, which contained four reduction scenarios as candidates for the country’s INDC and the long-term mitigation target. The four mitigation scenarios with their respective reduction targets are explained in the following subsections, as is the reassessed 2030 Mitigation Target.

Reassessed BAU for 2030

Unlike industrialized economies, which set their mitigation targets based on recorded emissions of base years, developing

economies with constantly increasing emission levels tend to set a mitigation target based on BAU.¹³ The 2020 BAU, which takes into consideration the rate of macroeconomic growth, oil prices, demographic fluctuation, industrial structure, and other expected socioeconomic elements, is expected to be 782.5 MtCO₂e. The 2030 BAU is assessed to be 850.6 MtCO₂e, an increase of 8.7%. Furthermore, 86.9% of the 2030 BAU emissions is expected to be released from energy-intensive industrial sectors as well as waste disposal and agro-livestock sectors. With the start of the national Emissions Trading Scheme in January 2015, business sectors urged the government to provide the recalculated BAU as it had promised to do so. This was particularly important as the 2005 to 2020 BAU and the Post-2020 BAU (2013 to 2030) showed a derivative of 6.4 MtCO₂e increase for the year 2020 (refer to Table 1).

Table 1. Post-2020 BAU against the 2009 BAU (MtCO₂e)

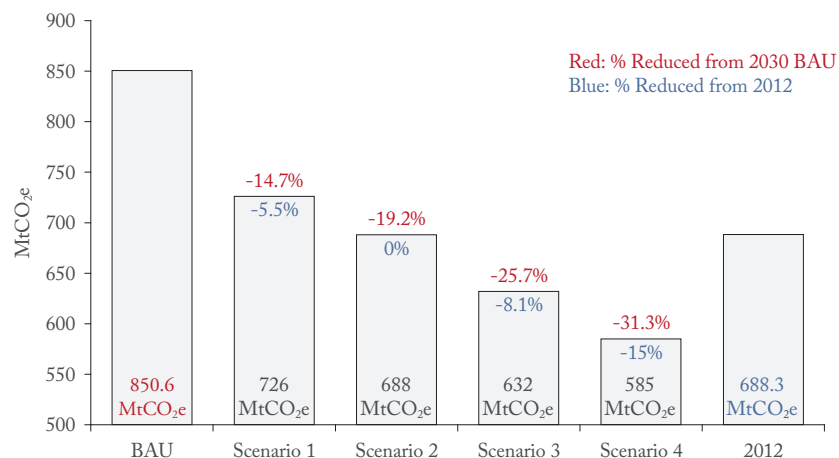
	2015	2020	2025	2030	Average Growth Year per Annum
Post-2020 BAU, 2013 - 2030 (Announced in 2015)	713.6	782.5	809.7	850.6	1.3%
2009 BAU, 2005 - 2020 (Announced in 2009)	709.0	776.1			1.8%

Source: Post-2020 Long-term Mitigation Target and Implementation Plan (June 2015).

Four Mitigation Scenarios and the Finalized Mitigation Target

The following section presents the four mitigation scenarios and South Korea’s proposed INDC with the BAU announced by the government on June 11, which is graphically represented on Figure 1.

Figure 1. 2030 BAU to Four Mitigation Scenarios



Source: Post-2020 Long-term Mitigation Target and Implementation Plan (June 2015).

1. Scenario One: 14.7% reduction from 2030 BAU

- Target: 726 MtCO₂e after reduction, 5.5% increase from 2012 emissions

• Policies:

- Strengthening of sector-specific mitigation policies in industry, energy generation, transportation, and construction
- Implementation of cost-efficient mitigation techniques

2. Scenario Two: 19.2% reduction from 2030 BAU

- Target: 688 MtCO₂e after reduction, no change from 2012 emissions

• Policies:

- Scenario One policies with reduced coal combustion
- Energy maintenance systems for buildings and industrial complexes
- Average fuel efficiency mechanisms for vehicular use

- Other mitigation methods entailing subsidization

3. Scenario Three: 25.7% reduction from 2030 BAU

- Target: 632 MtCO₂e after reduction, 8.1% decrease from 2012 emissions

• Policies:

- Scenario Two policies with expanded use of nuclear power
- Initialization and implementation of Carbon Capture and Storage (CCS)
- Additional large-scale subsidization of mitigation methods such as green car production

4. Scenario Four: 31.3% reduction from 2030 BAU

- Target: 585 MtCO₂e after reduction, 15% decrease from 2012 emissions

• Policies:

- Scenario Three policies with additional reduction methods
- Expanded nuclear power generation depending on national consensus
- Expanded CCS
- Coal-to-gas switching

5. 2030 Mitigation Target (Finalized): 37% reduction from 2030 BAU

- Target: 536 MtCO₂e after reduction, 22.1% decrease from 2012 emissions

• Policies:

- Scenario Three policies to achieve 25.7% decrease from 2012 emission
- Additional 11.3% decrease through international market mechanism (IMM)

The South Korean government explained that it based its reassessed BAU and expanded mitigation target on the potential capacity of South Korea, projected macroeconomic impact on GDP growth rate, and international expectations and standards.¹⁴ This reassessment was based on the 2013-2030 predictions released in the January 2014 “Second Energy Master Plan” which anticipated a 3.08% GDP growth rate.¹⁵ Other socioeconomic expectations also factor in, including the 0.23% population growth rate, 1.04% increase in the number of households,¹⁶ 1.28% increase in international oil prices (based on Dubai crude oil prices),¹⁷ and steady growth in two sets of industrial sectors: (1) steel, petrochemistry and other energy-intensive industries and (2) manufacturing sectors such as machinery, automobiles, shipbuilding, communications equipment, semiconductors, and others.¹⁸ Based on these valuations, the four mitigation scenarios represent a 14.7 to 31.3% reduction from the 2030 BAU, equal to a 5.5 to 15% reduction of actual GHG emissions in 2012 (refer to Figure 1).

Even if Scenario Four, the most ambitious of the four mitigations scenarios, was chosen, the government will still be criticized for backsliding from its original, more forward-looking mitigation policy, which centred on a green growth strategy and committed to 30% reduction from the 2020 BAU. This commitment was largely in response to the criticism that South Korea was receiving for its high emission levels in recent years: in 2012, the country’s CO₂ emissions were the 7th highest in the world; 16th in contribution to total GHG emissions; and 6th in CO₂ per capita among the OECD countries. The government was motivated to continue its rise to leadership in international cooperation on climate change, corroborated after being selected to host the GCF for attempting

to create new green energy industries and revolutionize the efficiency of national energy.¹⁹

Issues on South Korea’s Finalized Mitigation Target

South Korea is not only committed through its membership to the UNFCCC to submit an INDC, but also by mandate of national law under the Framework Act on Low Carbon Green Growth (heretofore “Framework Act”) to pursue a national mitigation target. The “National Greenhouse Gas Emissions Reduction Roadmap 2020” (heretofore “Roadmap 2020”), which by way of Article 42 of the Framework Act and Articles 25 and 26 of the Presidential Degree on the Framework Act on Low Carbon Green Growth, set this target emissions at 543 MtCO₂e, which was 30% lower than the 2020 BAU of 776.1 MtCO₂. The Roadmap 2020 also outlined yearly target emissions (Table 2).

With the announcement of the Roadmap 2020 and yearly mitigation targets, South Korea earned itself a leadership role in

Table 2. 2014-2030 Timetable for National GHG Reduction (MtCO₂e)

Year	National Greenhouse Gas Emissions Reduction Roadmap 2020 (2014.1)									INDC (2015.6)		
	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'20 ²⁰	'25	'30
BAU			694.5	709.0	720.8	733.4	747.1	761.4	776.1	782.5	809.7	850.6
Target Emissions			659.1	637.8	621.2	614.3	604.4	585.4	543.0			535.9 (632.0) ²¹
National Reduction	1.6%	3.3%	5.1%	10%	13.8%	16.2%	19.1%	23.1%	30%			37.0% (25.7%)

Source: National Greenhouse Gas Emissions Reduction Roadmap 2020 (2014.1) and the 2030 South Korea to GHG Mitigation Goal to 37% from BAU (2015.6).

global climate change cooperation. The Road-map 2020 not only set an agenda through which South Korea may further cooperate with other countries, but also a new national growth plan based on the principles of sustainability that continued to ensure the economic competitiveness of the country via green growth. Yet carbon-intensive manufacturing industries that historically led South Korea's "Miracle on the Han" industrialization may not be so willing to reduce emissions. Nonetheless, Roadmap 2020 attempts to draw out positive externalities of production in industries that embrace green growth, high value-added supply chains, high profit gains from private investment, and public funding opportunities to help design the next economic growth engine. With the 2030 Mitigation Target, whether the government can coordinate the policies needed for expanded international cooperation and GHG mitigation while strengthening national competitiveness is uncertain. Nonetheless, a more fundamental question may be whether the international community even accepts the proposed INDC of South Korea.

Violation of the "No Backsliding Principle"

The South Korean government argues that since the finalized 2030 Mitigation Target is larger than reduction targets set for 2020 in absolute quantity terms, the "No Backsliding Principle" will not be violated.²² Segments of public sentiment as well as the industrial sector expressed that since Korea is embracing the INDCs voluntarily as one of Non-Annex I Parties, the "No Backsliding Principle" should not apply. Yet, it is important to remember that the Lima Call for Climate Action, to which South Korea is bound because of its membership in the UNFCCC, stated every UNFCCC Party should submit its INDC representing "a

progression beyond the current undertaking of that Party."²³ In this case, South Korea's violation of the Principle may be multi-dimensional, but the argument that the 2030 Mitigation Target is a violation still holds.

If mitigation efforts occur according to South Korea's proposed INDC, then projected GHG emissions by 2030 will be 539.5 MtCO₂e. Considering that this value represents a 22.1% reduction from actual emissions at 2012 levels, the new 2030 Mitigation Target it is a more ambitious goal compared to the current 2020 BAU commitment and thus does not violate the Principle. However, the 11.3% emissions reduction promised in the 2030 Mitigation Target is planned to be achieved through international carbon market purchases. By 2030, the actual GHG reductions in South Korea will be 25.7% or 632 MtCO₂e. In other words, the mitigation planned for 2020 is being delayed 10 years, rendering an additional 89 MtCO₂e in actual emissions *ceteris paribus*. Even with the 11.3% (-96 MtCO₂e) enhanced mitigation via international carbon markets, criticisms that South Korea is violating the "No Backsliding Principle" are technically valid since the country is not fulfilling its mitigation obligations of having higher actual reductions over time.

Additionally, compared to the mitigation target over the next five years (2015 to 2020), the post-2020 mitigation target can be criticized for not being sufficiently ambitious. Indeed, the projected reduction over the next five years (2015-2020) is 94.8 MtCO₂e while the post-2020 ten years (2020-2030) is just 7.1 MtCO₂e. Since the projected reductions between 2020 and 2030 are lower than that of 2015 to 2020, Korea violates the Principle on these terms.

Although the confirmed 2030 Mitigation Target and INDC are

set to come into effect from 2020 to 2030, it is unclear whether the political context during this period will remain the same as when the original 2020 reduction plans were conceptualized. With the adjusted 2020 BAU, the 2030 Mitigation Target and its implementation strategy are expected to undergo modifications as a result of prolonging the original five year strategy (2015-2020) until 2030. Since the total timeframe is being extended, actual mitigation taking place in this period, at least up to 2020, is expected to decrease. Publication of a new roadmap with detailed annual plans to achieve the 2030 Mitigation Target is certain to ignite more extensive debate on whether the “No Backsliding Principle” was violated.

Problems with Utilizing the International Market Mechanism (IMM)

A more serious problem with the 2030 Mitigation Target is that a third of the reduction will take place through the “International Market Mechanism” (IMM). Since the exact role of the IMM in the new climate change system is still unclear, the South Korean government must be prepared to clarify how the IMM will factor into its national planning. Without doing so, the potential costs and consequences of employing the IMM may pose unanticipated difficulties in pursuing the 2030 Mitigation Target. Furthermore, the Korean government made reference to the IMM rather than “New International Market Mechanism (NMM)” that would refer to the IMM in the new climate system. This raises doubts on whether the government invested sufficient time and effort in the background research necessary for the drafting process, especially regarding the future of utilizing market mechanisms in climate change response.

On the viability of purchasing carbon credits as one of the primary components of the country's INDC, the government stated that Switzerland, Canada, and Mexico have included market mechanisms in their INDCs so that they can expand their potential mitigation capacity.²⁴ Although true, there exist crucial differences between these countries and South Korea, making this comparison untenable. For instance, in spite of having emissions equal to about 7% that of South Korea's (51.4 MtCO₂e in 2012), Switzerland was the first country to submit its INDC with one of the most ambitious targets with a 50% reduction from 1990 levels by 2030. Switzerland declared that it will realize its INDC—a reduction to 26.7 MtCO₂e by 2030, equivalent to 8% of South Korea's emissions at 314.7 MtCO₂—“mainly domestically.”²⁵ Purely domestic mitigations in South Korea would be relatively difficult as, unlike Switzerland, it is a high emissions country.

Similarly, Canada is known for decoupling economic growth and environmental degradation by enjoying net macroeconomic growth of 12.9% in the period between 2005 and 2013 while reducing its carbon emissions by 3.1%. Canada's INDC comprised of a 30% reduction from 2005 levels by 2030. While the country included the use of the NMM to reach its INDC, the Canadian energy market is directly connected with the United States. Hence, the Government of Canada explained that it is “implementing a responsible sector-by-sector regulatory approach to reduce emissions, aligned with Canada's major economic partners, like the United States, recognizing the importance of cooperative action in an integrated North American marketplace.”²⁶

Regarding Mexico, the country submitted an INDC with an unconditional 25% reduction target from BAU by 2030. Through financial measures, including the potential use of the NMM, the

government stated that its target may rise to 40% conditional reduction.²⁷ From its projected 1,110 MtCO₂e by 2030 at BAU, domestic reduction will account for 277.5 MtCO₂e while the remaining 166.5 MtCO₂e reduction is expected to take place through use of the NMM subject to a global agreement. In Mexico's INDC, the government clearly stated that its "unconditional INDC commitment (25% domestic reduction from the 2030 BAU) will be met regardless of such mechanisms, although these would assist cost-effective implementation."²⁸ However, even without using NMM, Mexico's reduction target (198.3 MtCO₂e) over 10 years (2020-2030) is almost 28 times that of South Korea's (7.1 MtCO₂e) even after factoring the use of NMM. Even though both countries are regarded as middle-power states, there exist substantial contextual differences affecting each country's INDC. While Mexico clearly states in their INDC that they may have a different reduction target contingent on the use of the NMM, South Korea's INDC does not make explicit that one-third of the 37% 2030 Mitigation Target is to be secured through foreign market acquisitions.

The 2014 Lima Accord (FCCC/CP/2014/10/Add. 1) declared that "the use of market mechanisms shall be supplementary to domestic action."²⁹ However, whether the 11.3% or one-third of South Korea's INDC mitigation target to be secured through the NMM can be considered as supplementary is questionable. Furthermore, the 2010 Cancun Agreements (FCCC/CP/2010/7/Add. 1) stated that the NMM was meant for the purpose of overall global GHG emission reductions rather than part of an individual country's fulfilment of its mitigation obligations.³⁰ This is in contrast to the Kyoto Protocol System, where the IMM could be used for individual mitigation commitments.

The NMM is a supplementary carbon-trading mechanism aimed at global mitigation, and its characteristics and role are currently under discussion. Along these lines, South Korea could play a leading role in institutionalizing the NMM with the intention of making it favourable to the country's needs. This will be possible only when South Korea proves that it has the will to share best practices with the international community. Yet, South Korea—currently the top seventh CO₂ emitter in the world—plans to implement its INDC pledge by purchasing carbon credits amounting to one-third of its mitigation target from international markets. This is as good as signalling to the international community that South Korea will give up its leadership in future global discussions on climate change, most importantly the NMM. This means the process of constructing the NMM may stray from what may be in Korea's best interests. Moreover, as INDC premised on the assumption that the NMM is an advantageous pricing mechanism represents considerable risk for South Korea.

Agendas for National Competitiveness in the Future

In the Roadmap 2020 published in January 2014, the Park Administration explained that the policies suggested therewith were not only meant to reduce South Korea's GHG emissions, but also set its future strategy. The Roadmap was designed not only to fulfil South Korea's commitment to environmental stewardship, but also improve the country's competitiveness through structural economic improvements. The aim was to reduce the national, per capita, and GDP valuated GHG emissions so that the country can start to move away from being a high emissions industrial country dependent on imported energy. Furthermore, the plan provided an alternative path to revitalize a stagnant economic growth rate,

improve energy efficiency, and embolden green businesses to lead the economy forward. Roadmap 2020 was thus closely integrated with the country's future strategy and medium- and long-term policies to promote renewable energy development, develop national R&D schemes, and support small-to-medium sized enterprises.

With the 2030 Mitigation Target, adjustments to the strategy and policies in the Road-map are necessary. The anticipated increase in calculated emissions from the 2020 target of 543 MtCO₂e to 634 MtCO₂e in 2030 represents the government's turn away from the Roadmap 2020's green growth policies. Instead, industrial sectors are being allowed more emissions, with their share of emissions mitigations reduced from 18.5% to 12% of the BAU. Instead of focusing on larger sources of emissions, such as transportation (34.4%), construction (26.9%), and the public sector projects (25%), the 2030 Mitigation Target increased the mitigation requirements for industrial sectors with low targets to begin with, thereby discouraging more sustainable mitigation practices like high energy efficiency for business and industrial consumption, investment in green technologies, and the utilization of renewable energies. Consequently, some profiteering businesses have already begun requesting for a redistribution of carbon credits based on the recalculated 2020 BAU.

In contrast to government declarations of "signalling to the business community its firm determination towards mitigation"³¹ in Roadmap 2020, reduced industrial sector obligations in the 2030 Mitigation Target indicates the government's change in position. In the past, mitigation strategies were sector-based and had five year implementation cycles. Yet, the 2030 Mitigation Target is void of such sectoral reduction commitments. The government's

lacklustre attitude towards mitigation is further evident in granting the industrial sector an expanded emissions allowance thereby allowing the heaviest polluting industries to continue to reap large profits. This will be made possible by the public bearing the financial burden in purchasing carbon credits through a market mechanism in the form of government expenditures.

In terms of macroeconomic impact, Roadmap 2020's target of 30% emissions cut from 2020 BAU had an anticipated economic impact of -0.502% marginal real GDP growth.³² The economic ripple effect on GDP growth of the Post-2020 Long-term Mitigation Target and Implementation Plan is an anticipated -0.78% from real GDP in the fourth mitigation scenario (31.3% reduction from 2030 BAU). While the economic impact of the 2030 Mitigation Target has not been modelled, it is assumed to be fairly close to -1% of real GDP. Considering that the net economic impact of climate change on developing countries is estimated to be -19% of GDP by 2030, a 1% domestic GDP reduction is a number that might invite for more significant industrial contributions to

Table 3. Estimated economic ripple effect of GHG mitigation commitments

	Roadmap 2020 (2014.1)		Post-2020 Long-term Mitigation Target and Implementation Plan (2015.6)			
	2015	2020	2030 Scenarios			
			I	II	III	IV
GHG Mitigation (% from BAU)	10.0	30.0	14.7	19.2	25.7	31.3
GDP Contraction (% from projected growth)	0.096	0.502	0.22	0.33	0.54	0.78

Source: Roadmap 2020 (2015.6), calculated with computable general equilibrium analysis by the Korea Environment Institute (KEI).

mitigation while remaining within social consensus. Conversely, attempting to win over the public by protecting the largest emitters (*i.e.*, the industrial sector) and spreading their burden of the mitigation goal across society is more likely to instigate conflict.

One must also ask whether backsliding from its national GHG mitigation commitments and lowering environmental restrictions for the industrial sector would even improve the competitiveness of the South Korean economy and its manufacturing sector? Requests to reduce mitigation commitments by the industrial sector stems from the need to be more price competitive as well as encourage potential investments. This trend, rather than being forward-looking towards long-run green growth, is centred on maintaining present competitiveness, making clear that both the government and industrial sector are overlooking the increasing decoupling of economic growth and GHG emissions. For example, the EU reduced total GHG emissions by 19% and a 1/4 reduction per capita (from 12 to 9 tCO₂e), while still enjoying a 45% increase in GDP between 1990 and 2012.³³ This is a promising precedence for the viability of green economic growth, departing from the traditional way of thinking that puts economic growth at odds with environmental protection.

The European Environment Agency (EEA) evaluated this decoupling as originating from highly efficient renewable energy implementation through government policies within the Union.³⁴ This demonstrates a government's ability to influence the future of their country through policy-setting goals and that shifting industrial sectors to low-emissions production can be an investment. If South Korea's government continues to view shifting its industrial sector to low emissions production a burden with no future return, then the country may find itself excluded from the

quickly developing trend of green growth. Although improving the present competitiveness of firms is indeed important, preparing for the future does not necessarily have to be at odds with that goal. Industrial innovation does not come from maintaining the *status quo*, but from progressive thinking to generate additional value and reduce future uncertainty. Only the government has sufficient overarching influence to concentrate national efforts towards these goals.

Government policies for national resource allocation may improve GHG mitigation and socioeconomic conditions of the whole country, thereby also shaping the country for posterity. As such, holding public forums and receiving open feedback is critical before reaching any final national planning decisions. Despite three rounds of national negotiations—a meeting of the Public and Private Joint Inspection Unit (June 11), a public hearing (June 12) and a debate at National Parliament (June 18)³⁵—national consensus-building efforts were insufficient in deciding the 2030 Mitigation Target. One can thus conclude that the South Korean INDC did not consider all the economic and civil society stakeholders involved in a sufficiently holistic manner.

Lastly, the confirmed INDC with its new mitigation targets makes inevitable a complete revision of the Roadmap 2020, which was put into force 18 months ago from the time of writing. Changing such policies without completely operationalizing them can be disruptive to good administration, severely limiting the enduring impact of implementation. This is particularly troublesome since a lack of consistent government policy between the five-year terms of presidential administrations muddles the political signals being sent to the nation.

Yet, national agendas can certainly be modified; they must be

redefined to reflect what is expected to happen in the near future. However, the 2030 Mitigation Target employs almost the same economic basis on which its predecessor, the Roadmap 2020, was founded. A significant change in policy objective requires more detailed explanation of necessary adjustments rather than a summary of recalibrated preliminary data. In the Roadmap 2020, it was stated that through new technologies and other policy implementations such as the Emissions Trading Scheme, only minor negative impacts on the economy were expected.³⁶ Considering that the Roadmap 2020 has been implemented only for a year and a half, however, reasons behind altering the national mitigation strategy is not immediately clear. It is thus difficult to discern whether the Korean government is motivated to embrace mitigation or green growth while also fully considering the anticipated long-term impacts of relevant policies.

Conclusion: Will South Korea's Mitigation Strategy Ensure Profitability?

South Korea was able to demonstrate its middle power influence in climate change negotiations despite the absence of any official authority or binding rulemaking capacity by bringing together like-minded states within the larger group of countries involved. Such influence and progress in international cooperation for climate change response is impossible with mere diplomatic rhetoric. South Korea coupled rhetoric with action by turning challenge into opportunity: systemic improvements to its economy by expanding growth potential via a national strategy that took into close consideration global environmental threats and economic stagnation.

South Korea's INDC mitigation target is not just an international commitment to the new climate system, but also a national future strategy. This strategy nonetheless revolves around protecting the competitiveness of the country's manufacturing industry. The government's search to find new opportunities rather than settle with the consequences of climate change has proven to be little more than pretence with its recent policy decisions.

The new climate system is yet to be recognized. Its specific appropriation of national commitments and mechanisms are still being developed. While this new international regime is in its formative period, it will be crucial for South Korea to have diplomatic influence as a core state. Yet achieving leadership in climate change response is difficult, especially after having been named and shamed by the international community.

If the government chooses to put national competitiveness and profitability over international cooperation and the country's future, then it will have to devise a strategy that not only ensures long-term economic benefit, but also receives public consensus. This is essential in minimizing the on-going conflict between the business community and civil society. Government efforts to establish this consensus thus far have been lacking, notably after the 2030 Mitigation Target announcement.

Yet there are still signs of change. The government showed that its primary motivation is not purely profit maximization and that it continues to abide with its obligations by submitting the INDC. These may signal that South Korea can still take leadership over international cooperation on climate change response. To become this international agenda-setter, South Korea must show that it has both an ambitious national agenda and sufficient will to carry it through. The low carbon green growth strategy in the Roadmap

2020, for instance, was based on forward-looking and ambitious mitigation goals. It was also one example of how Korea has played a part in the on-going global endeavours of climate change response and sustainable development. Recognized for its national efforts towards these ends, the country was able to attract foreign capital through organizations like the GCF and the GGGI (Global Green Growth Institute). In this way, Korea had been increasing its international influence through green diplomacy as a middle power. However, the 2030 Mitigation Target very much threatens to reverse this progress by spurring both foreign and domestic criticism.

The 37% mitigation from 2030 BAU announced by the South Korean government has been submitted to the UNFCCC, but the fact that only 25.7% is in domestic reductions, with the remaining 11.3% to be purchased as carbon credits from international markets, remains unknown to the international community. While this post-2020 long-term mitigation goal was announced domestically in South Korea, the INDC submitted to the UNFCCC did not include such an explanation: a decision that the government made to evade criticism. Even the Minister of Environment, whose Ministry was and continues to be the competent authority regarding the mitigation commitments of South Korea, admitted that “not only has the 2030 Mitigation Target caused controversy domestically, it has received mixed reaction from the international community.”³⁷ After considering the extent to which this new mitigation strategy of South Korea is being denounced, one begins to wonder whether it will really be profitable in the long-run at all.

1. The ROK Government. “The Post-2020 Long-term Mitigation Target and Implementation Plan.” Press Release. June 11, 2015.
2. Interview with the Minister of Environment, Yoon Sung-gyu, following the release of the 2030 Mitigation Target on June 30, 2015.
3. CAT Consortium. “Assessment: South Korea's INDC.” *Climate Action Tracker*. Accessed 2015 July 2. [<http://climateactiontracker.org/countries/southkorea.html>].
4. Ikenberry, G. John and Mo, Jongryn. 2013. *The Rise of Korean Leadership*. New York: Palgrave MacMillan, pp. 95-113.
5. For an evaluation of South Korean climate change mitigation, view: UNEP. 2011. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. Available at www.unep.org/greeneconomy; OECD. 2011. *Towards Green Growth*. Paris: OECD Publishing; and Jones, R. S. and Yoo, Byunseo. 2012. “Achieving the ‘Low Carbon, Green Growth’ Vision in Korea.” OECD Economics Department Working Paper, No. 94. Paris: OECD Publishing.
6. O'Donnell, Jill Cosch. 2015. “South Korea's Role as Host of the Green Climate Fund: Implications for ROK Contributions to Green Growth.” In Snyder, Scott A. ed. *Middle-Power Korea: Contributions to the Global Agenda*. Washington, DC: Council on Foreign Relations, pp. 60-74.
7. “President Park, Phone Call with President Obama.” *Cheongwadae News* No.938. Accessed on 2015 June 12. [www.president.go.kr].
8. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). “Parties and Observers.” Accessed on 2015 August 20. [http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php].
9. United Nations. Decision 1/CP.17. FCCC/CP/2011/9/Add.1. March 15, 2012.
10. United Nations. Decision 1/CP.19. FCCC/CP/2013/10/Add.1. January 31, 2014.
11. United Nations. Decision 1/CP.20. FCCC/CP/2014/10/Add.1. February 2, 2015.
12. United Nations. Decision 1/CP.16. FCCC/CP/2010/7/Add.1. March 15, 2011.
13. There has been criticisms that basing the South Korea mitigation target based on developing economies is inappropriate. “Forget Developing Country-Style GHG Policies.” *Hankuk Ilbo*. 2015 June 22; Han, S. “Column on Environment: Expanded the Goalpost and Score.” *Chosun Ilbo*. 2015 July 4.
14. *Ibid.*, #1.
15. Korea Development Institute (KDI). *Long-run Potential Growth Rate* (May 2013).
16. Statistics Korea. *KOSIS 2010 Household Population Census Results* (2010).
17. IEA. *World Outlook 2012* (November 2012).
18. Korea Institute for Industrial Economics and Trade (KIET). *GHG Mitigation System and Influence on National Industrial Structure* (May 2013).
19. The ROK Government. “2030 South Korea to GHG Mitigation Goal to 37% from BAU.” Press Release. 2015 June 30.

20. The 2015 June readjusted BAU is 6.4 MtCO₂e higher than the 2020 BAU in the Roadmap 2020.
21. The 2030 Mitigation Target has a 37% increase in mitigation but the actual domestic reductions are 25.7%.
22. *Ibid.*, #2.
23. United Nations. Decision 1/CP.20. FCCC/CP/2014/10/Add.1. February 2, 2015.
24. *Ibid.*, #19.
25. “Switzerland will realize its INDC mainly domestically.” Switzerland’s INDC submitted to the UNFCCC (2015.2.27).
26. Canada’s INDC submitted to the UNFCCC (2015.5.15).
27. Mexico’s 25% GHG mitigation from 2030 BAU includes SLCP (Short-Lived Climate Pollutants) emissions. In other words, the unconditional mitigation will include a 22% reduction of GHGs and a 51% reduction in Black Carbon (BC, Particulate Matter ≤ 2.5 μm in size, or atmospheric “brown cloud”), whereas through financial mechanisms like the NMM, Mexico will conditionally scale up its mitigation to 40% mitigation from 2030 BAU at 36% GHG reduction and 70% BC reduction.
28. Mexico’s INDC submitted to the UNFCCC (2015.3.30).
29. “23. In meeting their commitments / contributions / actions, Parties may make use of market mechanisms and actions in the land-use sector in accordance with X. 23.1 The use of market mechanisms is to: (a) Mobilize the widest range of potential investments for adaptation and mitigation; (b) Create incentives for early action; (c) Incentivize and coordinate effective mitigation and adaptation action from the broadest range of actors, including the private sector, to support the implementation of this agreement; (d) Ensure consistency with individual commitments / contributions; (e) Be in accordance with the provisions on transparent accounting as contained in section J (*Transparency of action and support*), in particular to avoid double counting. 23.2 The use of market mechanisms shall be supplementary to domestic action.” United Nations. *Lima Accord, Appendix*: FCCC/CP/2014/10/Add.1. (2015.2.2).
30. “80. (The Conference of the Parties) Decides to consider the establishment, at the seventeenth session of the Conference of the Parties, of one or more market-based mechanisms to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions, taking into account the following: (a) Ensuring voluntary participation of Parties, supported by the promotion of fair and equitable access for all Parties; (b) Complementing other means of support for nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties; (c) Stimulating mitigation across broad segments of the economy; (d) Safeguarding environmental integrity; (e) Ensuring a net decrease and/or avoidance of global greenhouse gas emissions; (f) Assisting developed country Parties to meet part of their mitigation targets, while ensuring that the use of such a mechanism or mechanisms is supplemental to domestic mitigation efforts; (g) Ensuring good governance and robust market functioning and regulation.” United Nations. The Cancun Agreements: FCCC/CP/2010/7/Add.1. (2011.3.15).

31. The ROK Government. *National Greenhouse Gas Emissions Reduction Roadmap 2020* (2014.1).
32. Korea Energy Economics Institute. 2014. *Evaluating the Impact of the Emissions Trading Scheme (ETS) on International Trade of the Industrial Sector in Korea*. KEEI Research Paper 14-12 (2014.11.28).
33. EEA (European Environment Agency). 2014. *Why did greenhouse gas emissions decrease in the EU between 1990 and 2012?* Available at <http://www.eea.europa.eu/publications>.
34. In addition to policy efforts related to renewable energy within each country, the EU also had in place a representative GHG emission reduction policy approaches known as the EU Nitrates Directive, the Common Agricultural Policy, the EU Landfill Directive, the EU Directive on the Energy Performance of Buildings, the EU Large Combustion Plant Directive, EU Climate and Energy Package, and so forth. (EEA, 2014).
35. *Ibid.*, #19.
36. *Ibid.*, #31.
37. Yoon, Sung-gyu (the ROK Minister of Environment). “Low Carbon Economy, an Opportunity for the State.” *Joongang Ilbo*. July 07, 2015.



Choi Hyeonjung is a Research Fellow in the Climate Change and Sustainable Development Program in the Center for Global Governance at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Choi was deputy secretary to the president for green growth in the Blue House. He

was also a full-time instructor at the Korean Air Force Academy, research scholar at the Institute of Social Science, the University of Tokyo, and research fellow at Woori Finance Research Institute. Dr. Choi also worked as a policy research fellow in the 17th Presidential Transition Committee and was assistant secretary to the president for National Agenda. Dr. Choi's areas of research interest include climate change, green growth and sustainable development, new growth engines, East Asian developmental state model and industrial policy, and national future strategy. Dr. Choi received his B.A. and M.A. from Yonsei University and his Ph.D. in political science from Purdue University.



Lee Soohyun is a Research Associate in the International Law and Sustainable Development Programmes of the Centre for Global Governance at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, he worked for the United Nations in its Commission for International Trade Law

(UNCITRAL), University (UNU), and Global Compact (UNGC) as well as the Tokyo field office of the Ministry of Knowledge Economy, South Korea. Mr Lee's areas of research interest include international economic law, alternative dispute resolution (ADR), Law and Development (L&D), international and development economics, sustainable development, and inclusive growth theory. Mr Lee studied economics and law at New York University and Bucknell University and completed his postgraduate studies at the United Nations University and the University of Tokyo in international law.

OCT. 30, 2015
ISSUE BRIEF 2015-18

Ms. Park Goes to Washington: The Seoul Take¹

J. James Kim Research Fellow

Kang Chungku Senior Research Associate

Han Minjeong Research Associate

The Asan Institute for Policy Studies

October 16th marked the third time in President Park Geun-hye's five-year term that she has held a bilateral summit with President Obama and the second time that she has done so in Washington. This meeting, coming on the heels of the August 25th Inter-Korean Agreement followed shortly thereafter by President Park's attendance at the victory day parade in Beijing and US-China summit in September, is significant to the extent that it preceded the coming trilateral summit between South Korea, China, and Japan in November as well as the scheduled South-North family reunion in October. Aside from tending to the usual business of managing the North Korean security threat, the two leaders discussed a wide range of issues including regional relations with China and Japan, South Korea's membership in the Trans-Pacific Partnership (TPP), and cooperation in the so-called "New Frontier" matters (i.e. global health, cybersecurity, and space cooperation).² The timing also takes on an added significance as this may very well be the last meeting between the two leaders

before President Obama's term draws to a close in 2017. So how did the two leaders do?

Even before the dust has settled, pundits in Washington are on overdrive to provide various assessments about the results from the most recent summit. A broad survey of these analyses reveals at least two contrasting takes. One paints a rather bright picture by emphasizing new areas of cooperation, and highlighting the unity among two countries on policy matters related to North Korea and China.³ The less favorable assessments lament the lack of creativity or major deliverables with regards to the common regional security challenges.⁴ In particular, this view traces a rather frustrating tone about the lack of concrete action plan while recognizing the difficulty in finding novel solutions to age old problems (e.g. North Korea, Korea-Japan relations, and China).

The general public, however, appears less fragmented. In the most recent public opinion poll conducted by the Chicago Council leading up to the summit, an overwhelming percentage (83%) of Americans consider relations between the US and South Korea to be important.⁵ While more than half (55%) of those surveyed cite North Korea's nuclear program as a critical threat, 70% or more prefer using diplomacy and/or sanctions to manage this problem. In the event that the US Forces in Korea (USFK) is called upon to deal with an invasion by North Korea, an all-time high 47% of the American public stated that they would support the use of US military capability.

All seems well with the alliance in Washington. But how does it fare from this side of the Pacific? This paper seeks to provide an assessment of the substantive results from the most recent US-ROK summit buttressed by our analysis of media coverage as well as the most recent Korean public opinion following the summit.

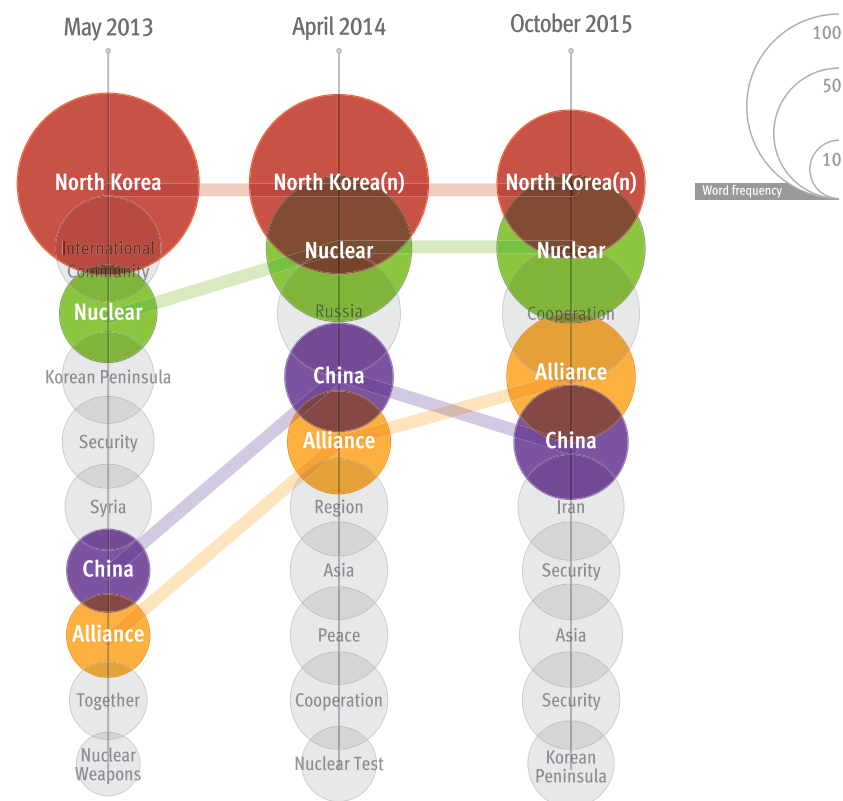
The Substance

Overall, the three summits have produced several documents, most notably the 2013 Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance which lays out a broad statement about the state of the alliance outlining areas of cooperation between the US and South Korea on issues such as extended deterrence, North Korean nuclear and ballistic missile threat, Korea-US Free Trade Agreement (KORUS FTA), climate change, energy, human rights, overseas developmental assistance (ODA), counter-terrorism, nuclear safety and non-proliferation, cybersecurity, and counter-piracy.⁶ The two joint statements on global climate change (2013) and North Korea (2015) emphasize the priority that the two leaders have placed on these issues.⁷ Finally, the three fact sheets from each summit highlight the various areas of cooperation, including wartime operational control (OPCON), military-to-military cooperation, FTA, partnerships in science and technology, cooperation in Syria, Iran, and Afghanistan, people-to-people ties, climate change, ODA, cyber, health, and space.⁸

Analysis of the transcripts from the three joint press conferences by the two leaders reveals interesting patterns about the focal point of interest (Figure 1).⁹ Not surprisingly, there is strong resilience and sustained concentration on key issues, such as North Korea, nuclear security, alliance, and China. At times, however, other issues might require more discussion, such as Russia in 2014. This was largely due to Russia's annexation of Crimea in March 2014 which preceded President Obama's visit to Seoul in April 2014.

In general, however, criticisms about the lack of new initiatives by the two countries should be less than surprising given how little movement there has been on these issues of mutual interest.

Figure 1. Comparison of Key Words during Joint Press Conference 2013-2015



Graphic: Choi Sunghan and J. James Kim

Korean media coverage also suggests that reporting about the summit were generally positive or neutral. This is not to suggest that there were no negative reporting. In fact, much of the negative press coverage were focused on the Korean Defense Minister Han Min-koo's inability to secure export license rights for crucial technology deployed in the F-35 for application in the KF-X development program also referred to as the "Boramae Project." Much of the

Table 1. Korean Media Coverage of the Summit (October 16-20, 2015)¹⁰

	Positive	Neutral	Negative
Keywords	Space Exploration Cooperation, Manufacturing Industry Reform, Joint Statement on the Nuclear DPRK, TPP, South Korea Tilting toward China, ROK-US Alliance, South Korea-US-China Trilateral Cooperation, President Park's New Diplomacy, Diplomatic Options/ Flexibility, South Korea-China Relation, Joint Fact Sheet, CVID	US-China Relations, South China Sea, South Korea Tilting toward China, Joint Statement on Nuclear DPRK, Park and Abe Summit, TPP, Conflicts between Washington and Beijing, KFX, Reunification of the Korean Peninsula, Pentagon Full Honor Parade, Currency Manipulation, Military Inspection, South Korea-US-Japan Trilateral Cooperation, Space Cooperation, Cyber Security Cooperation, Business Forum, Park's Framed Photos in Blair House, Korea America Friendship Night, Korea-US Business Innovation Partnership Forum, Duration of the Summit Meeting	ROK-US Alliance, US Rebalance to Asia, TPP, Nuclear DPRK, South Korea Tilting toward China, KFX, Park-Abe Summit, South Korea-US-Japan Security Cooperation, CVID, Pressure against Pyongyang, South Korean Foreign and Defense Policy Makers
Source	<i>Maeil Business News Korea, Seoul Kyungje, Yonhap News, Asia Today, Seoul Shinmun, KBS, MBN, Kookmin Ilbo, Segye Ilbo, Aju Business Daily</i>	<i>Chosun Ilbo, DongA Ilbo, The Korea Economic Daily, Seoul Shinmun, Segye Ilbo, Joongang Ilbo, Maeil Business News Korea, Hangyoreh, Hankook Ilbo, Financial News, Money Today, KBS, MBC, SBS, Yonhap News, Kyunghyang Shinmun, YTN, Nocut News, Newsis</i>	<i>Kyunghyang Shinmun, Chosun Ilbo, Joongang Ilbo, Seoul Kyungje, Hankook Ilbo, DongA Ilbo, Kookmin Ilbo, Seoul Shinmun, The Korea Economic Daily, Hangyoreh</i>

criticism stems from the fact that one of the conditions for the decision to allocate \$6.4 billion for purchasing 40 units of F-35s from Lockheed Martin was the understanding that the Ministry of Defense will be able to secure key jet fighter technologies. It is not entirely clear what the basis for this understanding was but this was always going to be a difficult proposition for the US. Some papers also criticized the summit for not producing a path forward for the North Korean nuclear and security dilemma. It is also interesting to note that the major media outlets, including *Chosun Ilbo*, *Joongang Ilbo*, *DongA Ilbo* as well as *Hangyoreh* did not provide any positive coverage about the summit. Much of their reporting was either value neutral or negative with *Hangyoreh* and *Kyunghyang Shinmun* making up about 43% of all negative articles.

The Public View

In terms of substance, there appears to be little daylight in the ROK-US alliance following the most recent summit. Barring minor diplomatic gaffes (e.g. KF-X), the relations between the two countries appear robust with sustained focus on key issues of mutual interest. But what does the most recent summit look like in the eyes of the Korean public? To answer this question, the Asan Institute for Policy Studies conducted a survey about the summit during October 19-20, 2015. We explore the results of this analysis below.

From the public's point of view, the most recent summit was a success with over 55 percent of all Koreans expressing their approval of the meeting between Presidents Park and Obama. Not surprisingly, the overall favorability ratings for the United States and President Obama are running high. While the favorability

ratings for China and President Xi Jinping have also been rising steadily, the respective scores for the two leaders are greater than two standard deviations from each other (See Figure 2).

Figure 2. Favorability¹¹ (0: unfavorable - 10: favorable)

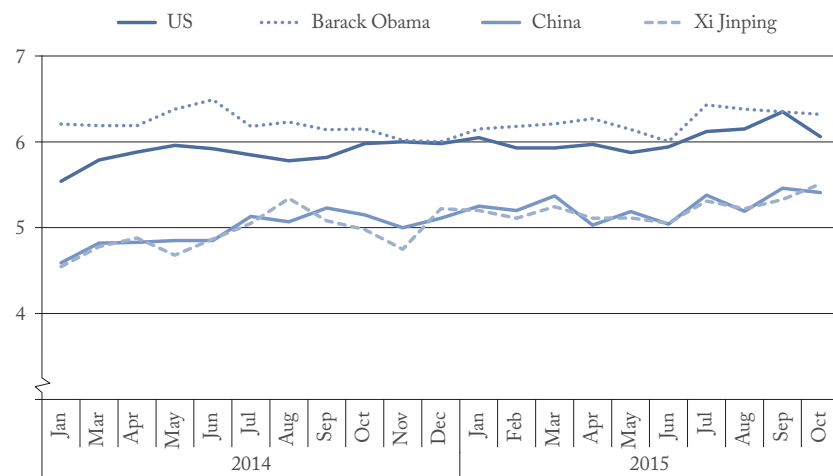
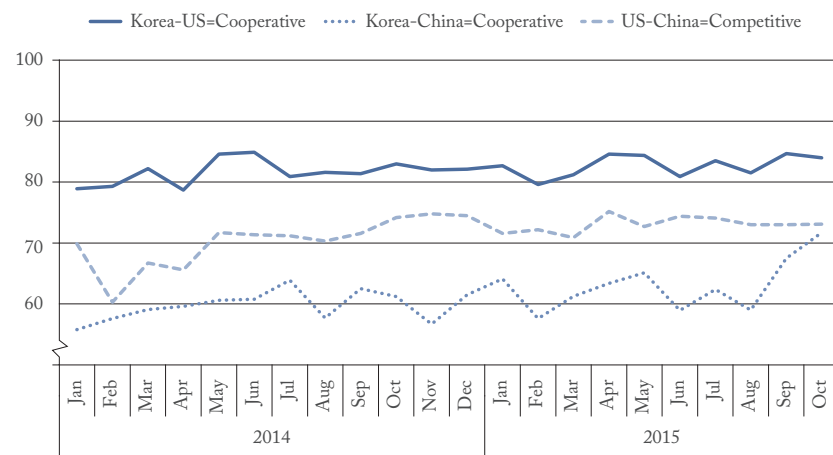


Figure 3. Characterization of Bilateral Relations¹² (%)

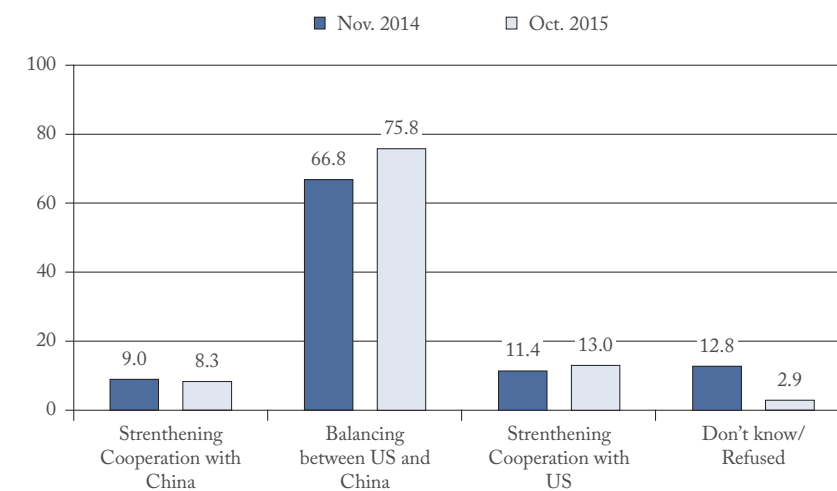


The percentage of people who characterize the Korea-US relationship as being cooperative is about 84 percent, but the most notable change is a recent sharp uptick in the number of people who see relations between Korea and China to be cooperative following President Park's visit to Beijing in September (Figure 3).

However, we do not expect to see a sustained rise in the level of positive sentiments about Korea-China relations for two reasons. One is that the public is quite supportive of the Park administration's balanced approach to its foreign policy with respect to the US and China, which necessarily implies some ceiling on public tolerance for strengthened relations with China. This is more the case in 2015 than 2014. When we look into the source of this increase in support for a balancing approach to relations with China and the US, we notice a visible increase in bias among the 50s and older by about 17-21 percent (Figure 4).

Second is that the percentage of those surveyed expressing the

Figure 4. South Korea's Foreign Policy Approach¹³ (%)



need for strengthening cooperation with China has consistently been half that of those individuals who support greater cooperation with the United States (Figure 5). The significant finding here is that these trends are apparent in the wake of President Park's recent

Figure 5. Country with Which to Strengthen Cooperation¹⁴ (%)

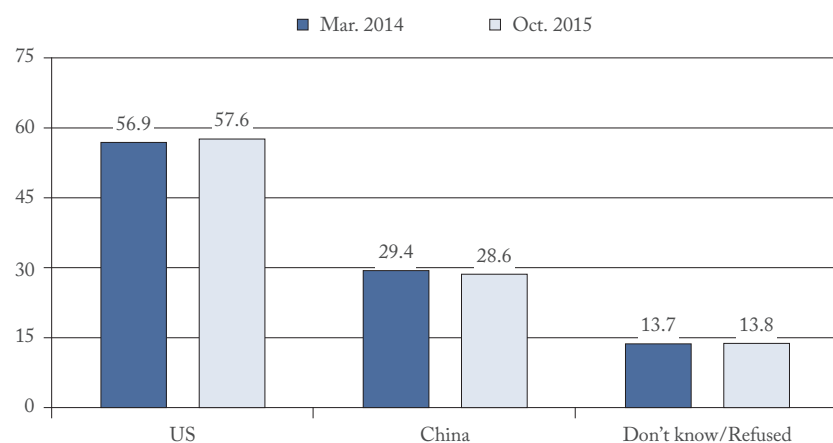
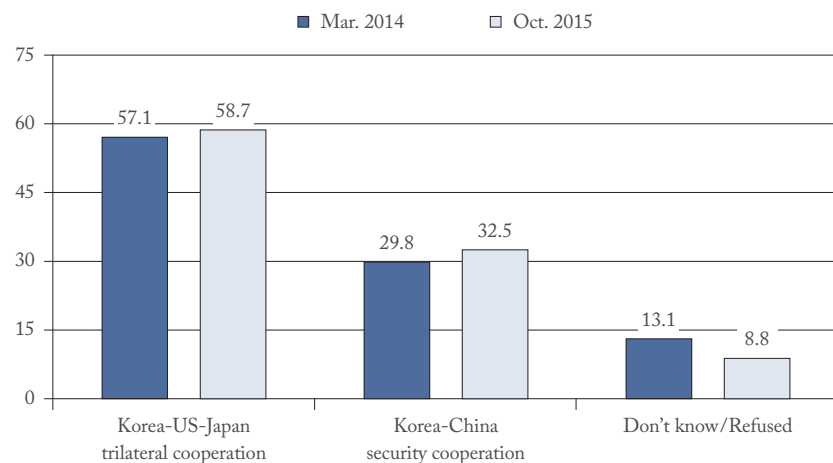


Figure 6. Framework for Security Cooperation¹⁵ (%)



visits to Beijing and Washington.

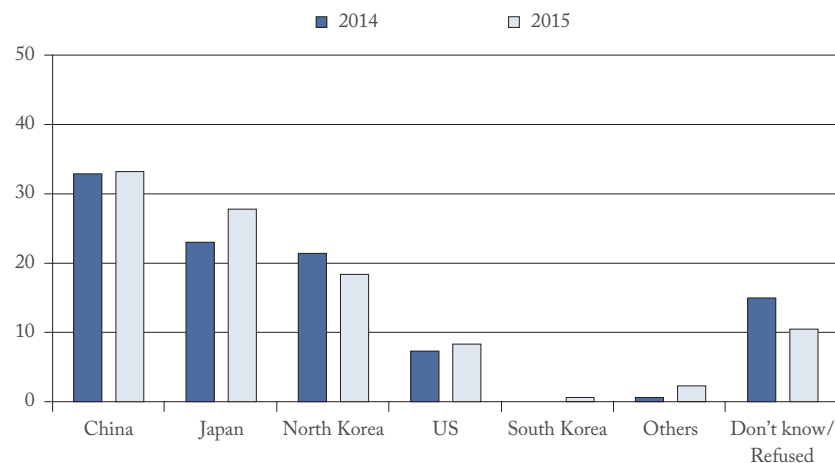
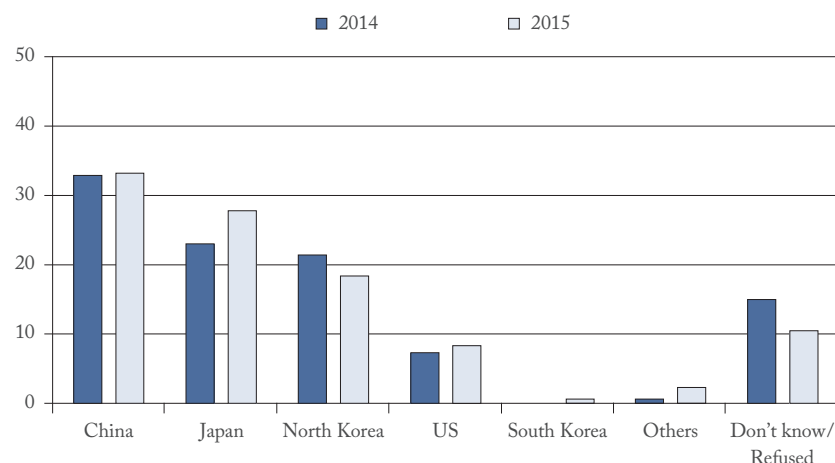
With regards to regional security, an overwhelming majority agree that it should be based on the Korea-US-Japan trilateral cooperation (58.7%) rather than the Korea-China bilateral framework (32.5%). Both figures are an increase from March 2014 (Figure 6).

This is less than surprising given that the majority (52%) supports the Obama administration's the Asia Re-balance and also views the necessity of the US-ROK alliance (95%) even after reunification (82%). Part of this trend may be motivated by the perception that China is seen more as a future economic and/or security threat to South Korea than any other countries in the region. It is also worth noting that this is also more likely to be the case among under-50 year olds by a factor of about 22%.

Potential Areas of Improvement

The survey results also indicate some potential areas of improvement. Taking a look at the present and future threat perception, Japan looms large as a continuing source of worry for the South Korean public (Figures 7 and 8). The threat perception has actually increased from last year and this may correspond to the recent passage of new legislation in Japan enabling the military to pursue collective self-defense. Whatever may be driving these patterns, an increase in the Korean public's perception about the Japanese threat will remain as a significant obstacle for US foreign policy and security posture in the region given the centrality of its alliances with both South Korea and Japan.

An interesting within-sample variation is the threat perception among different age groups. Comparison of the difference in the

Figure 7. Perceptions about Future Threat to South Korea¹⁶ (%)Figure 8. Perceptions about Present Threat to South Korea¹⁷ (%)

perceived future versus present threat suggests that individuals aged 50 and older tend to view Japan as more of a future (rather than present) threat by a factor of 9.3% while those 40 and under

tend to see Japan as more of a present (than future) threat by a factor of 3.3%.

On the issue of North Korea's nuclear problem, the plurality of those surveyed sees China as a major obstacle but an increasing number of people also see the US as a contributing factor. As we can see from Figure 9, the percentage of individuals identifying the US as an obstacle to solving the North Korean problem has increased from about 16% to 21% over the past year. While the recent Joint Statement on North Korea may have addressed some of these concerns, the fact that there has not been any significant progress on this issue suggests that the two countries must find some way to break through the impasse on the talks or get the Kim Jong-un regime to change its calculus on this issue.

Although expert opinion is that the recent summit will not lead to major changes in North Korea's behavior, there is hope among the public at least that there may be an improvement in inter-Korean relations (Figure 10).¹⁸

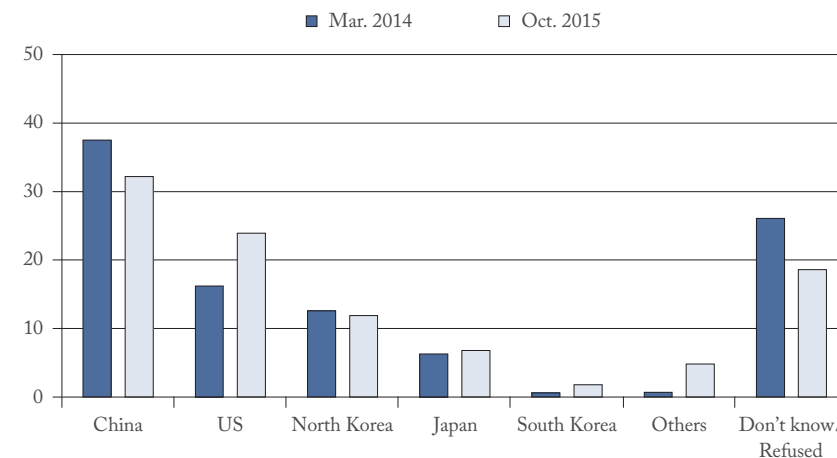
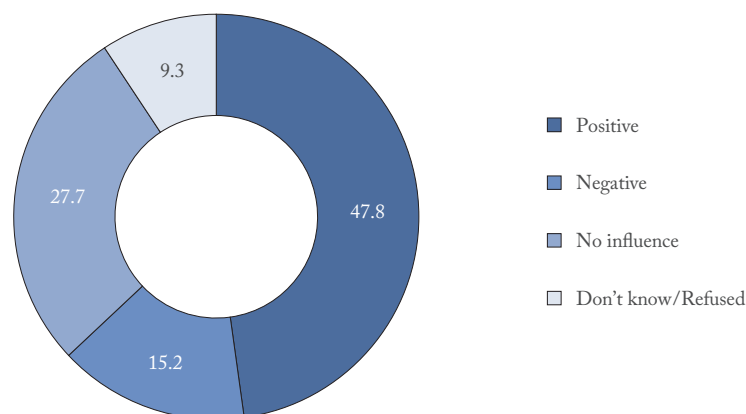
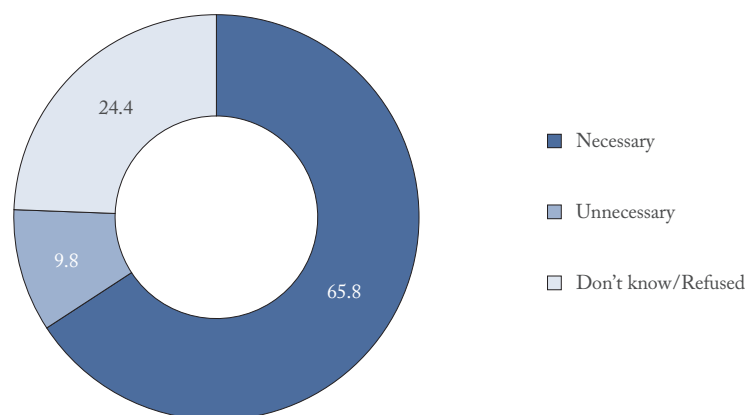
Figure 9. Main Obstacle to Solving North Korea's Nuclear Problem¹⁹ (%)

Figure 10. Influence of the Summit on inter Korean Relations²⁰ (%)

Finally, there is also strong public support for South Korea's membership in the TPP for the time being (Figure 11). Given that South Korea has yet to finish its bilateral consultations with the inaugural members and the agreement has yet to be ratified in the

Figure 11. Opinions about South Korea's Membership in the TPP²¹ (%)

respective member countries, this issue will remain as something that requires continuing dialogue in the future.

Conclusion

In general, the recent Obama-Park summit can be summarized as a glass half-full or half-empty in the sense that there were notable accomplishments but no important milestones. On the one hand, the overall mood and state of the alliance are as strong as ever. The two leaders have cultivated good relations and deepened the level of cooperation among the two countries. From this standpoint, the most recent summit can be deemed a success. However, the two countries must not lose sight of the difficult challenges that remain as the backdrop of this alliance—namely the North Korean nuclear program, Korea-Japan relations, and an emboldened China. The difficulty here is that these problems are deeply rooted in the structural foundation of the region. Undoing this Gordian knot will not be easy. This explains the lack of major breakthroughs.

For the time being, the approach that both leaders seem to favor is one that seeks to sharpen the message to China that friendly engagement, while favored, must occur within the broader context of acceptable international norms and laws. With respect to North Korea, the joint statement is unequivocal: both the US and ROK are ready to support and assist North Korea's economic development under the condition that North Korea must demonstrate a genuine willingness to abandon its nuclear and ballistic missile programs. On Japan, the US would like Japan and South Korea to find a way forward. While it is unclear what this "way" may be, one thing is certain: Prime Minister Abe's last statement on this matter has been less than satisfactory from South Korea's point of view. The crux of

the problem lies less in what South Korea will require in order to be made whole on this issue than in the political willingness and courage of the leaders to take the necessary steps to begin the next chapter in their history.²² Finally, as the two leaders have shown, the inability to make significant progress on these age old problems does not mean that there are no areas of measurable achievements moving forward. Both countries seek to continue deepening involvement in those areas of converging interests while looking for the opportune moment to move ahead on more challenging policy problems.

Survey Methodology

Asan Poll

Sample size: 1,000 respondents over the age of 19
 Margin of error: $\pm 3.1\%$ at the 95% confidence level
 Survey method: RDD for mobile and landline telephones
 Period: See report for specific dates of surveys cited
 Organization: Research & Research

Appendix

Media Content Analysis

Methodology

All major print media reports and articles on the ROK-US summit were collected during October 16-20, 2015. While we could have surveyed and collected more articles after October 20th, our analysis indicate that much of this data would have a strong bias towards more negative reporting. Clearly, as the time horizon gets further away from the summit, we see a strong negative bias in the data that we show below.

Our scoring or valuation of these articles depend largely on at least two readings of the same article with a third reading by a second reader if it was not clear whether article can be categorized as *negative*, *positive*, or *neutral*. The article was categorized as *positive* if the writing provided an overtly favorable interpretation of the summit or included quotes from individuals that only supported favorable interpretation of the summit. Word choice that hinted positive interpretation, such as “success” or “gain,” was also determined to be a positive reporting. *Neutral* reporting used quotes from official government statements or simple reporting of the facts without any interpretation. For instance, if the summit was determined to be a success *according* to the Blue House Press Secretary with the usage of quotes from the Blue House or Ministry of Foreign Affairs *without* any value bias in the choice of words or presentation of an opinion, we categorized it as neutral. Articles that used quotes which do not suggest a bias towards either the positive or negative interpretation of the summit was also determined to be neutral. *Negative* reporting depended on usage of both words and quotes as well as opinion editorials. We list below the articles by outlets and titles as we have categorized them in chronological order.

Positive

15.10.16	‘한미 제조업 신 르네상스’ 박대통령 제안 주목한다	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.19	〈연합시론〉 북핵 해결 새 흐름 형성, 남북 관계에 달려있다	<i>Yonhap News</i>
15.10.19	북핵 해법 TPP 가입 교감 넓힌 박대통령의 방미	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.19	기대 이상의 성과를 낸 박 대통령의 방미외교	<i>Asia Today</i>
15.10.19	중국경사론 불식시킨 박 대통령 방미	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.19	박 대통령 귀국…주변국 북핵 공조 성과	<i>KBS</i>
15.10.19	박 대통령 귀국…‘북핵 공론화’ 성공	<i>MBN</i>
15.10.19	북핵·통일 ‘한·미·중 협력의 틀’ 띄웠다	<i>Kookmin Ilbo</i>
15.10.19	美·中 사이 균형서 ‘주도’로 ‘공간’ 넓힌 박근혜 新외교	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.19	오바마 “韓·中 좋은 관계 美도 원해”… 韓, 對中외교 운신 폭 넓혀	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.19	“미국의 북핵문제 별도 성명 이례적 비핵화 프로세스 유인책 없어 한계”	<i>Segye Ilbo</i>
15.10.19	중국 경사론 불식… 韓, 동북아 조정역 발휘할 호기	<i>Asia Today</i>
15.10.19	오바마 “한·중 강력한 관계 원해”	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.19	中 ‘쏠림’ 우려 불식… G2 사이 외교 운신 넓혀	<i>Segye Ilbo</i>
15.10.19	한국 TPP 참여 토대 마련	<i>Aju Business Daily</i>
15.10.19	中 경사론 불식·北 비핵화 재확인… 한·미 동맹의 ‘진화’	<i>Aju Business Daily</i>

Neutral

15.10.19	美中 사이에서 선택 강요당하는 상황 대비해야 한다	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.19	“중국에 할 말 하라”는 美 지적, ‘박근혜 외교’ 중간평가다	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.19	한미 정상회담 남은 과제, 박근혜-아베 회담으로 넘어가	<i>The Korea Economic Daily</i>
15.10.19	북한 변화 이끌어낼 ‘3각 대화’ 강화해야	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.19	같이 가야 할 한·미동맹에 물샐 틈 없어야	<i>Segye Ilbo</i>
15.10.19	상반된 정상외교 평가 앞으로가 문제다	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.19	북핵 문제의 시급성을 확인한 한·미 정상회담	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.19	중국 경사론은 불식되었는가	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.19	한미정상, 한반도 통일 주요 의제… “구체적 준비” 공감	<i>Yonhap News</i>
15.10.19	오바마 ‘아시아 재균형’ 정상외교 마무리… “한국이 중심적 역할”	<i>Yonhap News</i>
15.10.19	박대통령·오바마, 백악관 나란히 산책하며 ‘우의’ 다져	<i>Yonhap News</i>
15.10.19	美·中 갈등때의 선택 … 숙제를 안고 오다	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.19	美 내부에선 韓·中 밀착 우려 해소됐다” “안풀렸다” 갈려	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.19	박대통령 “언제 통일 맞더라도 준비돼있어야”	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.19	오바마 “한국, 중국이 국제법 어길 땐 목소리 내야”	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.19	“펜타곤 사열, 천안문 열병식 이미지 많이 상쇄했다”	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.19	동북아평화구상 한·일관계가속제	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.19	美 “환율조작 문제 인식” 불쑥 요구 정부 “문구에 반영 못해” 없던 일로	<i>DongA Ilbo</i>

15.10.19	美언론 “미국인들 韓中 밀착 우려 덜었다”	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.19	“韓美中 공조로 북핵 해결 모색” 성과 … 대화 유인책 마련을	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.19	‘3角 공조’ 구축 나선朴대통령 … 韓·日동맹 복원이 지렛대	<i>The Korea Economic Daily</i>
15.10.19	朴·오바마, 백악관 거닐며 우의 다져	<i>The Korea Economic Daily</i>
15.10.19	미 “한국 TPP 관심 환영” 가입협상 주목 올안 ‘고위급 경제협의 회’ 열어 현안 논의	<i>Hangyoreh</i>
15.10.19	오바마 “한미·한중관계 양립 가능하다”	<i>Hankook Ilbo</i>
15.10.19	美 외교안보라인 총출동…북핵·통일 등 현안 ‘풀코스 회담’	<i>Hankook Ilbo</i>
15.10.19	한미 정상 통일 논의 ‘온도차’	<i>Hankook Ilbo</i>
15.10.19	韓·美·中 3각공조 물꼬…북핵 해법 못내놔	<i>Kookmin Ilbo</i>
15.10.19	40분 늘어난 정상회담… “情 많이 들었다”	<i>Kookmin Ilbo</i>
15.10.19	한반도 미래에 대해서도 깊이 논의 “비핵화 진정성있으면 북한 과 대화	<i>Kookmin Ilbo</i>
15.10.19	사이버·우주·기후변화 분야도 협력 연내 ‘고위급 경제 협의회’ 개최키로	<i>Kookmin Ilbo</i>
15.10.19	“한·미 경제 등 포괄적 전략동맹 강화”	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.19	“한·미 공동성명은 북핵 억지 中과 연합 의지”	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.19	中언론 “韓 남중국해 침묵에 美가 경고한 셈” 日언론 “中에 대한 한미 시각 온도차 존재”	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.19	할아버지 세대의 ‘한·미 혈맹’… 후손 세대엔 ‘글로벌 동맹’으로	<i>Seoul Kyungje</i>

15.10.19	朴대통령 한미중 3자협의 이끌어낼까	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.19	對中 정책 지지 얻었지만…美 “한국, 남중국해 문제 목소리 내달 라” 요청	<i>Financial News</i>
15.10.19	한 미, 북핵 인권 고강도 압박…北 제재방안은 없어	<i>Financial News</i>
15.10.19	訪美, 넘쳐던 ‘환대’… 채워야 할 ‘내실’	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.19	북핵문제 ‘중국 역할론’ 美도 지지… 6자회담 추진…	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.19	오바마 “韓·美관계 역대 가장 굳건… 中관계 걸림돌…	<i>Segye Ilbo</i>
15.10.19	균열 없는 韓美 재확인… 경제동맹 업그레이드	<i>Money Today</i>
15.10.19	오바마 中 남중국해 분쟁에 한국도 목소리 내야	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.19	TPP 참여 美 긍정적 입장 확보	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.19	朴대통령·오바마 “한국의 가입 긴밀 협력”	<i>The Korea Economic Daily</i>
15.10.16	박 대통령 “미국 신뢰 … 한미 동맹은 아태 핵심 축”	<i>KBS</i>
15.10.16	박 대통령 ‘나사’ 방문 … “달 탐사 공동 협력”	<i>KBS</i>
15.10.16	박근혜 대통령 “韓美 동맹, 어떤 바람에도 흔들리지 않을 것”	<i>MBC</i>
15.10.16	“신뢰할 수 있는 파트너…한미 동맹이 핵심 축”	<i>SBS</i>
15.10.16	NASA 찾은 박대통령 “무인 달 탐사 협력 확대”	<i>SBS</i>
15.10.16	朴 대통령 “영원한 친구”·케리 “서로의 일부”… ‘혈맹’ 재확인	<i>Yonhap News</i>
15.10.16	영원한 친구, 통일까지 같이가자	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.16	美, 백악관 영빈관에 朴대통령 사진 3장 비치	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.16	“여러분이 진정한 영웅입니다”	<i>Chosun Ilbo</i>

15.10.16	NASA가 궁금했던朴대통령 깨알 질문	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.16	윤병세는 소나무 선물	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.16	박 대통령, 홍남철수 주역 루니 제 독에게 “진정한 영웅”	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.16	“영원한친구” …한·미동맹 9차례 언급	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.16	“한미동맹이 亞재균형정책 핵심축” 홍남철수 항해사에 “True hero”	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.16	“우주협력을 동맹의 뉴프런티어로”	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.16	美 영빈관에朴대통령 사진 영구 전시	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.16	케리 “한국인과 함께하면 좋은일 생겨”	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.16	美, 국민영빈관에朴대통령 액자사진 전시	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.16	朴 대통령 “한국도 무인 달탐사 나설것”	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.16	朴 “한·미동맹은 미국의 亞·太 재균형 정책 핵심축”	<i>The Korea Economic Daily</i>
15.10.16	케리·헤이글 등 美 외교안보 총출동 홍남철수 이끈 장군의 손자 등 소개	<i>The Korea Economic Daily</i>
15.10.16	박대통령 “한미 동맹, 아태 재균형 정책의 중심축”	<i>Hangyoreh</i>
15.10.16	朴 “한미 우정은 어떤 바람에도 안 흔들릴 것”	<i>Hankook Ilbo</i>
15.10.16	朴 “한·미 동맹 뿌리는 견고”…美 고위직 총출동 환영	<i>Kookmin Ilbo</i>
15.10.16	“한미동맹, 美 아·태 재균형 정책의 축”	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.16	50년전 부모처럼 NASA 간朴대통령 “한·미, 우주도 손잡자”	<i>Seoul Shinmun</i>

15.10.16	NASA 찾은朴, 달 탐사 등 깨알 질문 쏟아내 케리 “양국, 어느때나 늘 서로의 편이 돼 왔다”	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.16	우주산업 개발 의지 강조… 달탐사 함께 하자	<i>Financial News</i>
15.10.16	韓·美 우정, 흔들림 없을 것	<i>Financial News</i>
15.10.16	한국전 기념비·나사 찾아 안보·경제 ‘한·미 동맹’ 행보	<i>Aju Business Daily</i>
15.10.16	Park reaffirms US is Korea's best ally	<i>The Korea Times</i>
15.10.16	Prominent U.S. figures flock to Park's dinner	<i>The Korea Herald</i>
15.10.16	“한·미 기업은 첨단산업 파트너” … 2200억원 수출 계약	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.16	양국 기업, 제조업 혁신 공동사업 개발·투자확대 협력하기로	<i>The Korea Economic Daily</i>
15.10.16	朴 한미 첨단산업도 경제동맹 … 제조업 新르네상스 열자	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.16	“韓·美 제조업 新르네상스 함께 열자”	<i>Segye Ilbo</i>
15.10.16	“첨단산업 협력 한국도 우주개발 참여”	<i>Money Today</i>
15.10.16	양국 정부 기업 공동연구… 전미제조업협회와 협력 강화	<i>Financial News</i>
15.10.16	펜타곤 찾은朴대통령, 16분간 의장대 공식사열…美 “최고 예우”	<i>Yonhap News</i>
15.10.16	펜타곤 사열한朴대통령 “韓·美는 세계에서 가장 강력한 동맹”	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.16	펜타곤 찾은朴 대통령 “같이 갑시다”	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.16	펜타곤 의장대 16분 사열 … “미국의 최고 예우”	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.16	한미동맹 심장서 함께 갑시다	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.16	‘美 안보의 중심’ 70분간 찾아… “北 도발땀 공동응징” 경고	<i>DongA Ilbo</i>

15.10.16	美 펜타곤 간 차 텐안먼 성루 우려 달래다	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.16	美, 군사심장부서 차 최고예우 ... 북핵공조 혈맹 재확인	<i>Maeil Business News Korea</i>
15.10.16	펜타곤 “동맹국 정상 왔다” ... 예포 21발 쏘며 차대통령 ‘파격예우’	<i>The Korea Economic Daily</i>
15.10.16	차, 펜타곤서 “한미 장병은 동맹의 심장... 같이 갑시다”	<i>Hankook Ilbo</i>
15.10.16	미 국방부 방문... “텐안먼에서 펜타곤으로 외교중심 이동”	<i>Kyunghyang Shinmun</i>
15.10.16	“여러분이 한·미 동맹의 심장”	<i>Kookmin Ilbo</i>
15.10.16	美 국방부, 이례적 25분간의 공식 의장행사 ‘최고 예우’	<i>Kookmin Ilbo</i>
15.10.16	미군 장병과 이례적 ‘로프라인 미팅’... 공고한 한·미동맹 확인	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.16	“韓·美 동맹은 亞·태재균형 정책의 핵심 축”	<i>Segye Ilbo</i>
15.10.16	펜타곤서 25분간 공식의장행사... 美 동맹국 정상에 최고 예우	<i>Segye Ilbo</i>
15.10.16	펜타곤 의장대 첫 공식행사... 中 경도론 우려 달래다	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.16	차 펜타곤 방문, 한미 혈맹 견고함 과시 北 오관 선제적 차단	<i>Financial News</i>
15.10.16	美 안보 심장부 펜타곤서 한 미동맹 재확인	<i>Financial News</i>
15.10.16	강력한 한 미 군사동맹 재확인	<i>Asia Today</i>
15.10.16	박 대통령, 펜타곤 방문...美 국방장관 면담	<i>Aju Business Daily</i>
15.10.16	미국 워싱턴타임스, 박 대통령 방미 특집 게재	<i>Yonhap News</i>
15.10.16	미, “한중관계 개선은 장려 사항”	<i>YTN</i>
15.10.16	백악관 “한미 정상회담서 북한·FTA이행·기후변화 논의”	<i>Yonhap News</i>

15.10.16	백악관 “한미 정상, FTA 북한 위협 등 논의”	<i>Nocut News</i>
15.10.16	美백악관 “‘북한’ 한·미 정상회담 최대 의제”	<i>Newsis</i>
15.10.16	“한미정상, 사드는 논의 않을 것”	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.16	“한미 정상회담, 최우선 의제는 북한”	<i>Hankook Ilbo</i>
15.10.16	16일 정상회담때 北核이 최대 의제	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.16	美 “정상회담 최대 의제는 북한”	<i>Segye Ilbo</i>
15.10.16	16일 정상회담때 北核이 최대 의제	<i>Seoul Kyungje</i>
15.10.16	한·미, 中 끌어안기 논의... 북핵 해결 ‘지렛대’ 기대	<i>Aju Business Daily</i>
15.10.19	미-중 사이 ‘널뛰기 행보’ ... 박근혜 외교, 길을 잃다	<i>Hangyoreh</i>
15.10.19	美 립서비스에 실리 내준 사후청구서... “외화내빈” 비판도	<i>Hankook Ilbo</i>
15.10.19	‘중국 아닌 미국편 들어라’ ... 부담 떠안고 돌아온 박 대통령	<i>Kyunghyang Shinmun</i>
15.10.19	한·미의 대북정책 접근법은 변하지 않을 것	<i>Kyunghyang Shinmun</i>
15.10.19	6자회담 언급 안한 ‘북핵 해법’ ...네오콘식 ‘강경론’ 되돌아가	
15.10.20	차세대 전투기 事態, 수석 1명 교체로 끝날 문제 아니다	<i>Chosun Ilbo</i>
15.10.20	박근혜 집권2기 후반 체제, 단단하게 채워야	<i>Joongang Ilbo</i>
15.10.20	靑수석 1명 교체로 외교·안보 실패 뒀을 수 없다	<i>DongA Ilbo</i>
15.10.20	주 수석만으로 외교안보라인 문책론 피해가나	<i>Hankook Ilbo</i>
15.10.20	외교안보 실패, 외교수석 교체 부분개각으로 뒀을 수 없다	<i>Kyunghyang Shinmun</i>
15.10.20	후반기 외교안보 라인 새 바람이 필요하다	<i>Kookmin Ilbo</i>

15.10.20	외교안보 참모 개편, KFX '플랜B' 찾아야	<i>Seoul Shinmun</i>
15.10.20	높에 빠진 외교·안보, 전면적인 인적 쇄신부터	<i>Hangyoreh</i>
15.10.20	대미 외교, 중대 위기에 직면한 것 아닌가	<i>The Korea Economic Daily</i>

1. The authors wish to thank Scott Snyder, Nicholas Eberstadt, Choi Kang, Peter Beck, and Robert Manning for their comments and feedbacks on earlier versions of this paper. Standard caveats apply.
2. Scott A. Snyder, "A Pivotal U.S.-Korea Summit?" *Council on Foreign Relations*, October 13, 2015; "The U.S.-South Korea Summit Scorecard and Future Alliance," *Carnegie Endowment for International Peace*, October 19, 2015.
3. Ankit Panda, "Park Geun-hye's Visit to Washington: Major Takeaways," *The Diplomat*, October 17, 2015; Julie H. Davis, "Obama and South Korean Leader Emphasize Unity," *The NY Times*, October 16, 2015; Victor Cha and Andy Lim, "Previewing the Park-Obama Summit: Intimacy and Substance, not Ceremony," *Center for Strategic and International Studies*, October 14, 2015.
4. Edwin J. Feulner, "Nurturing a Crucial Alliance," *The Heritage Foundation*, October 15, 2015.
5. Karl Friedhoff and Dina Smeltz, "Americans Positive on South Korea and Support to Defend It at All-time High," *The Chicago Council on Global Affairs*, October 2015.
6. *Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America*. May 7, 2013.
7. *Joint Statement on Addressing Global Climate Change. May 7, 2013; 2015 United States of America and Republic of Korea Joint Statement on North Korea*. October 16, 2015.
8. *Fact Sheet: The United States-Republic of Korea Alliance*. May 7, 2013; *Joint Fact Sheet: The United States-Republic of Korea Alliance: A Global Partnership*. April 25, 2014; *Joint Fact Sheet: The United States-Republic of Korea Alliance: Shared Values, New Frontiers*. October 16, 2015.
9. Note that we are not suggesting here that the substance of these meetings can be summed up with the frequency of topic or issues that are highlighted in these press conferences. But these data points do provide some comparative reference points for determining which issues received more or less attention across each meeting.
10. See Appendix I for data and methodology.
11. Asan Poll (January 2014 - October 2015).
12. Asan Poll (January 2014 - October 2015).
13. Asan Poll (November 14-16, 2014; October 19-20, 2015).
14. Asan Poll (March 16-18, 2014; October 19-20, 2015).
15. Asan Poll (March 16-18, 2014; October 19-20, 2015).
16. Asan Poll (March 7-9, 2014; October 19-20, 2015).
17. Asan Poll (March 7-9, 2014; October 19-20, 2015).
18. It is not clear that the recent ROK-US summit had any role in contributing to a positive outlook on inter-Korean relations. We base this conclusion on a comparison with another survey that the Asan Institute for Policy Studies conducted during September 9-11, 2015. In this survey, we asked the respondents to state whether they thought inter-Korean relations would improve, get worse, or not change. 45.8 percent of the respondents agreed that they

expected the relations to improve. 35.7 percent were pessimistic and 9.6 percent did not think that there would be major changes. Given that the figure for a favorable outlook is comparable to the 47.8% that we observed immediately after the summit, we can conclude with reasonable certainty that the summit has had little to no impact on the overall outlook about relations with North Korea.

19. Asan Poll (March 7-9, 2014; October 19-20, 2015).
20. Asan Poll (October 19-20, 2015).
21. Asan Poll (October 19-20, 2015).
22. Brad Glosserman and Scott A. Snyder. 2015. *The Japan-South Korea Identity Clash*. New York: Columbia University Press.



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. He is also a lecturer in the Executive Master of Public Administration program at Columbia University.

Previously, Dr. Kim was an assistant professor of political science at the California State Polytechnic University (Pomona). He 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. Dr. Kim received a B.S. and M.S. in industrial and labor relations from Cornell University and an M.Phil. and Ph.D. in political science from Columbia University.



Kang Chungku is a Senior Research Associate in the Public Opinion Studies Center at the Asan Institute for Policy Studies. Prior to joining the Asan Institute, he was a research assistant at the Korea Dialogue Academy in Seoul. He earned both an M.A. in Sociology and a B.A. in English at Korea University. His research interests include quantitative research methods, survey design, and statistical data analysis.



Han Minjeong is a Research Associate in the American Politics and Policy Program 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.

NOV. 10, 2015
ISSUE BRIEF 2015-19

중국 탄도미사일이 한반도에 던지는 함의

안성규 전문위원
최 강 수석연구위원
권은율 연구원
아산정책연구원

1. 들어가며

2015년 9월 3일 베이징의 천안문 광장에서 열린 열병식의 핵심 의미는 ‘군사굴기(軍事崛起)’로 표현된다. 중국은 여러 신형 무기와 다양한 미사일로 힘을 과시했다.

언론 매체를 기준으로 공개된 미사일은 대함미사일, 탄도미사일 등 14종 100여 기다. 탄도미사일로로는 대륙간탄도탄(ICBM) DF-5B와 DF-31A, 중거리미사일(IRBM) DF-15B와 DF-21D, 준중거리미사일(MRBM) DF-26이 등장했다. 이 가운데 새로 선보인 미사일은 DF-21D와 DF-26이다.

중국 미사일에는 ‘공세적 자국 방어’와 ‘북한 지원 가능성’이라는 두 개의 전략적 기능이 맞물려 있다. ‘공세적 방어’는 사실상 미국을 겨냥하는

개념이다. 이는 ① 미국이 핵 공격을 하면 미 본토를 핵무기로 역공해 방어하고 ② 미 재래식 군사력의 중국 접근을 막아 방어하는 전략(反접근/지역거부; Anti-Access/Area Denial, A2AD)의 구조로 돼 있다.

역공하는 핵무기는 DF-5B, DF-31A이다. DF-31A는 사거리 11,200km로 다탄두(MIRV)인 것으로 알려져 있으며 미국 국방부는 ‘2015년 중국 군사력 의회 보고’에 이 핵무기의 존재를 공개했다. 그러나 중국은 이날 원통형의 발사대만 선보였다. DF-31은 2009년 이미 실전 배치된 것으로 알려져 있기 때문에¹ DF-31A엔 새로운 기능이 추가됐을 가능성이 있다.

DF-41의 경우 미 국방부 ‘2015년 중국 군사력 의회 보고’는 ‘중국이 이동형 대륙간 탄도미사일 CSS-X-20(DF-41)을 개발하고 있으며 이는 다탄두일 가능성이 있다’고 공개했었다. 중국이 열병식에 이 미사일을 공개하지 않은 이유로는 개발이 완료되지 않았을 가능성과 함께 미국을 자극하지 않으려는 전략적 고려의 가능성이 꼽힌다.

ICBM 공개에는 조심스러웠던 중국의 태도가 A2AD 기능을 하는 중거리미사일을 공개하면서는 확연히 달라졌다. 사정거리가 1,500~4,000km 사이인 DF-21D와 DF-26을 과감히 등장시켰다. 이 둘은 A2AD의 핵심 전력이다. 중국은 재래식 전력으로 미국을 따라잡을 수 없다는 판단을 내리고 비대칭전력의 하나인 미사일 개발에 집중해 왔다. 지금까지 DF-21D가 1,500~2,000km 사이인 제1도련선까지의 미국 군사력 접근을 막는 핵심 전력이었다면 DF-26은 이를 3,000km 이상으로 확대하는 미사일이다. 이번 열병식에서 중국은 공격용 발톱은 숨기고 수비용 방패는 확실히 드러냈다.

문제는 이들 A2AD 미사일 전력이 한반도에 미치는 영향이다. 이번에 공개된 미사일들을 포함, 중국은 북중 국경지대로부터 해안을 따라 남북

수천 km에 걸쳐 미사일을 전략적으로 배치하고 있다. 이들 미사일 전력의 주 기능이 ‘미국 공격의 방어 및 저지’라고 하지만 한반도와 관련해선 의미가 달라질 수 있다. 동북지역 미사일이 유사시 ‘북한 지원’으로 전환될 수 있기 때문이다.

한반도에 남북 간 대형 군사적 충돌이 발생하고 중국이 북한을 지지하기로 결정할 경우, 미사일이 활용될 수 있다. 다양한 사거리의 미사일은 한국 공군 및 미군 공군기지를 파괴해 작전을 무력화 시키고, 한반도 중원전력의 핵심인 항공모함이 동·서해안으로 진입하는 것을 막는다. 그렇게 되면 전황 방해를 넘어 통일의 저해 요소까지 될 수 있다.

중국이 최근 국방백서에서 ‘적극적 방어’²라는 개념을 제시하며 제한적 선제 공격 가능성을 열어놓았다는 점에서 우려가 커질 수 있다. 양국 정상회담의 만남을 우호적인 것으로 포장하더라도 열병식에 녹아 든 ‘군사굴기’ 의지는 중국 미사일이 한반도에 위협 요소가 될 가능성이 더 높아졌음을 의미한다.

그러나 한국에서 중국 미사일이 갖는 의미에 대한 논의는 찾기 힘들다. 이들 미사일이 한국의 안보에 중대한 위협이 될 것인지 아니면 전혀 영향을 미치지 않는 것인지 논의가 거의 없다. 따라서 이 미사일들이 한국에 위협이 되는지를 판단하는 작업이 우선돼야 한다. 그리고 필요하다면 이에 적절히 대응해야 한다.

2. 중국의 핵·재래식 미사일 능력

1) 제2포병의 미사일 전력 강화

지난 20여 년간 중국은 제2포병을 중심으로 핵·재래식 미사일 전력을 꾸준히 증강시켜 왔다.³ 미국에 크게 열세인 항공 전력 등에 비대칭적으

로 대응하기 위해 재래식 탄두미사일 개발에 특히 집중해 왔다.⁴ 미 국방부의 의회보고서도 중국은 새롭고 다양한 공격 미사일을 개발, 실험하며 새로운 미사일 부대를 조직하고 구형 미사일을 업그레이드 한다고 공개했다.⁵ 그 결과 중국은 미국과 러시아의 수준은 아니지만 ‘Lean and Effective’한 수준의 핵무기를 배치하고 있다.⁶ 중국의 미사일 능력은 단거리(SRBM), 준중거리(MRBM), 중거리(IRBM), 대륙간탄도탄(ICBM)⁷의 모든 영역에서 신장됐다.〈표 1〉은 미 국방부의 ‘2015년 중국 군사력 의회 보고’를 기준으로 지난 10년간 중국 미사일 전력 변화 추이를 분석한 것이다.

우선 ICBM의 경우 중국은 2014년 말에 2005년보다 20기 늘어난 50~60기를 지상배치 했다. 구형인 DF-5는 다탄두화해 파괴력을 키우고, 핵 공격에도 살아남을 수 있게 강화된 사일로(Silo, 지하 미사일 격납·발사 시설)에 배치했다. DF-31(CSS-10)과 DF-31A 신형도 추가했다. 사거리가 11,200km 이상인 DF-31A는 미국 본토를 공격할 수 있다. 새로운 이동형 ICBM DF-41(CSS-X-20)도 개발 중이다.

MRBM의 중심은 사거리 1,700km인 DF-21(CSS-5) 미사일이다. 이를 바탕으로 DF-21A, DF-21C, DF-21D가 개발됐다. DF-21D(CSS-5 Mod 5)는 항공모함 요격미사일(Anti Ship Ballistic Missile, ASBM)이다. 전술용 재래식 탄두를 장착하며 정밀 유도되는 DF-21D는 중국 A2AD 전략의 축으로 본토 해안 900nm(약 1,600km)내로 진입하는 ‘적의 항모’를 공격할 수 있다.⁸ 사거리가 1,800km인 DF-21C(CSS-5 Mod 4)로 추정되는 미사일도 실전 배치됐는데 종말유도형으로 정밀 타격능력이 있으며 오키나와 일본 본토도 공격 가능하다.⁹ 중국은 사거리를 훨씬 늘려 괌의 미군 기지를 공격할 수 있는 신형 ASBM도 개발 중인 것으로 관측됐었고¹⁰ 이 미사일은 사정거리가 최소 3,500km이상이라고 언론¹¹은 소개했

표 1. 중국 미사일 전력 변화 추이

SRBM

	2005	2010	2015
종류	CSS-6 CSS-7	동일	CSS-6/CSS-7 DF-16(CSS-11) 신규 배치
수량	650~730	1,050~1,150	1,200
배치	대만 건너편 중국 본토	좌동	좌동
비고	해마다 100기 늘림	좌동	좌동

MRBM

	2005	2010	2015
종류	CSS-5	CSS-5의 개량형 개발 항모공격용(ASBM)	DF-21(CSS-5) DF-21D(CSS-5 Mod5) ASBM, 사거리 1,500km
비고			※DF-26(IRBM): 미 국방부 보고서에는 없었으며 70주년 열병식서 공개

ICBM

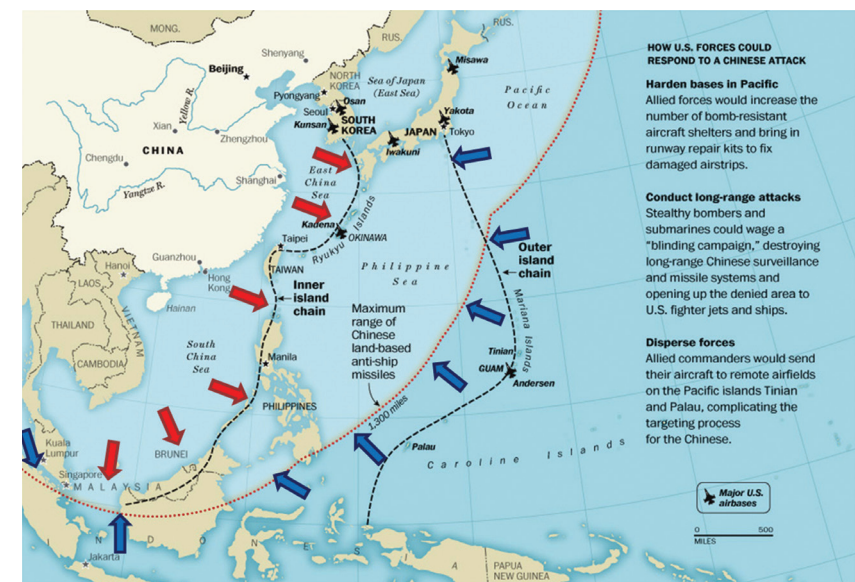
	2005	2010	2015
종류	CSS-2: CSS-5로 교체 예정 CSS-3/CSS-4가 주력	CSS-2 CSS-3 CSS-4(사일로 배치) DF-31/31A: 30기	DF-4(CSS-3) DF-5(CSS-4Mod2) 사일로 DF-5(CSS-4Mod3) 다탄두 DF-31(CSS-10Mod1) DF-31A(CSS-10Mod2)- 사거리 11,200km
비고	수년 내 DF-31/DF-31A 배치 사거리 11,200km	다탄두 개발 중	DF-41F(CSS-X-20) 개발 중

다.¹² 이것이 2015년 9월 3일 열병식에서 공개된 IRBM DF-26이다.

SRBM은 2005년 650~730기에서 2010년 1,050~1,150기, 2015년 1,200기로 꾸준히 늘었다. 2005년 이후 SRBM을 매년 100기씩 늘린다는 중국 정부의 전략 때문이다. 주요 미사일은 사거리 600km인 DF-15(CSS-6)와 300km인 DF-11(CSS-7)이었는데 사거리 800~1,000km인 신형 재래식 탄두미사일 DF-16(CSS-11)도 새로 배치됐다.¹³

2015년 미 국방부 보고서는 ‘10여 년 전 중국은 SRBM 수백 기를 보유, 대만을 공격하는 정도였고 제1도련선 내의 공격력은 기초 수준이었다. 오키나와나 괌을 공격할 수 없었다. 그러나 현재 중국은 재래식 탄두미사일을 최소 1,200발 보유한다’고 공개했다.¹⁴ 2013년 11월 SRBM은 1,000

그림 1. A2AD의 동시작용



출처: globalita.com via CIMSEC <http://globalbalita.com/wp-content/uploads/2012/10/Air-Sea-Battle-map.jpg>, <http://cimsec.org/strategic-architectures>.

기 정도였는데¹⁵ 1년 사이에 200기 늘어난 것이다. 그런데 열병식에 등장한 DF-15가 미 국방부 2015년 보고서에는 제외돼 있다. DF-15는 사정거리 600~900km인 단거리미사일로 분류된다. DF-15가 보고서에 제외된 이유에 대해선 설명이 없다. DF 계열 미사일은 거의 이동발사대에 배치돼 있어 선제 공격으로 파괴하기가 어려워졌다. 생존성이 강화되면 공격력도 증가한다.

2) 연안과 국경 따라 집중 배치된 미사일

중국 미사일 전력은 북쪽 북중 국경에서 보하이만을 거쳐 남중국해에 이르기까지 해안을 중심으로 집중 배치돼 있다. A2AD 전략에 따른 조치로 해석된다.

중국의 A2AD는 단순화하면 미군이 서태평양을 포함해 주변의 지상,

표 2. 이동발사대 배치 DF 계열 미사일

미사일	유형	서방분류
DF-11	SRBM	CSS-7 Mod 1
DF-11A	SRBM	CSS-7 Mod 2
DF-15	SRBM	CSS-7 Mod 1
DF-15A	SRBM	CSS-7 Mod 2
DF-15B	SRBM	CSS Mod 3
DF-16	SRBM	CSS-11 Mod 1
DF-21C	MRBM	CSS-5 Mod 3
DF-21D	MRBM	CSS-5 Mod 5
DF-26(2015.09.03)	IRBM	

주: 미중경제안보검토위원회(UCESRC)의 자료를 참고하여 재구성.

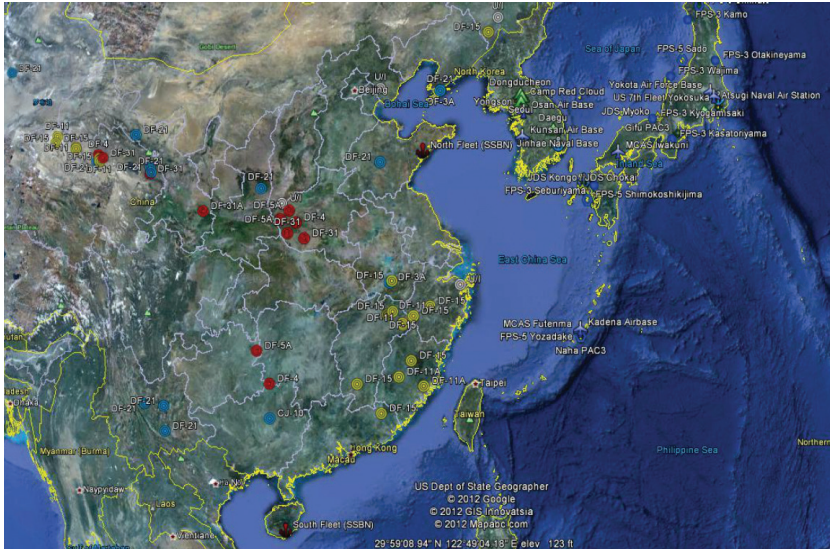
해상, 공중 어디로도 접근을 못하게 하는 전략이다. 중국에 대한 위협 차단을 넘어 미국이 자신의 동맹국에 대한 안보방위공약을 이행할 수 없도록 제약하거나 방해하는 것도 포함하고 있다. 조너선 그리너트 미 해군 참모총장은 “A2AD에는 중국의 공역과 해역을 봉쇄한 뒤 미국이 이를 해소하지 못하게 하고 나아가 미군이 동맹국이나 우방국을 돕지 못하게 만드는 모든 작전이 포함된다”고 말한 바 있다.¹⁶ 중국은 이를 위해 비대칭 전력 강화에 초점을 맞춘다. 위성 공격 능력, 사이버 전쟁 능력, 해상의 고정 및 이동 물체(특히 항모)를 탄도 및 크루즈 미사일로 공격하는 능력, 5세대 항공기 개발, 중거리 첨단 미사일 개발, 전자전 능력 개발 등 광범위한데 미사일 전력 강화는 그 일환이다.¹⁷ 해안에서 1,500km 범위 내의 서태평양으로 진입하는 적 함선 특히 미군 항모의 접근을 차단하는 것이 최대 과제다.¹⁸ 연안배치 미사일엔 이런 전략이 최대한 반영돼 있다.

관련 정보가 공개되지 않기 때문에 중국의 핵·재래식 탄도미사일 전력을 제대로 분석하기는 어렵지만 다양한 자료를 통해 연안 전력을 어느 정도 살필 수 있다. 여기서는 ‘Taiwan Defense Strategy in an age of Precision Strike’,¹⁹ ‘PLA Second Artillery Corps’,²⁰ ‘The Chinese Army Today’,²¹ Project 2049 Institute 블로그 ‘Asia Eye’,²² 중국 바이두에 공개된 ‘中国二炮’²³ 등 5개 자료를 중심으로 했다.

이 자료들에는 중국의 6개 사단급 미사일 부대의 이름과 배치 미사일에 관한 분석이 제시돼 있다. 정보는 일치하기도 하고 다르기도 하지만 공통적으로 제2포병 산하에 51·52·53·54·55·56 등 6개 미사일 부대(Base)가 있는데 북동부는 51부대, 중부는 52부대, 남동부는 53부대가 맡는 것으로 본다.

해당 부대를 다른 최신 정보를 기준으로 미사일 전력을 정리하면 다음과 같다.

그림 2. 미사일 부대 위치와 미사일 종류



출처: Sean O'Connor, "PLA Second Artillery Corps," Air Power Australia, November 24, 2012, <http://www.ausairpower.net/APA-PLA-Second-Artillery-Corps.html>.

주: 붉은 색은 ICBM 기지, 청색은 MRBM 기지, 황색은 SRBM 기지.

‘PLA Second Artillery Corps’에 따르면 51부대 산하에는 6개 여단이 있다. 이름이 확인되는 여단은 806·810·816·822여단이며 나머지 둘은 이름이 파악되지 않는다.

806여단은 황룡(또는 한청)에 있으며 사거리 1,700km인 DF-21이 배치돼 있다. 810여단은 랴오둥 반도의 덩샤허에 있다. 사거리 2,650km인 DF-3A와 1,700km인 DF-21이 배치됐다. 둘 다 핵탄두를 장착했다. 통화의 816여단엔 사거리 600~900km 단거리미사일 DF-15가 배치돼 있다. 822여단은 산둥성 라이우에 있으며 DF-21이 배치됐다. 나머지 부대는 식별이 안 된다.

2014년 미중경제안보검토위원회 보고서는 라이우 여단에 항공모함 요

표 3. 중국 51부대 미사일 배치 정보

부대이름	위치	미사일	유형
806	황룡/한청 (Huanglong/Hancheong)	DF-21	MRBM
810	덩샤허(Dengshahe)	DF-3A, DF-21	MRBM
816	통화(Tonghua)	DF-15	SRBM
822	라이우(Laiwu)	DF-21	MRBM
미상	징위(Jingyu)	미상	
미상	펑룬(Fengrun)	미상	

표 4. 중국 52부대 미사일 배치 정보

부대이름	위치	미사일	유형
815	러핑, 상라오 (Leping, Shangrao)	DF-15, DF-16 (추정)	SRBM
817	용안(YongAn)	DF-15	SRBM
818	메이저우(Meizhou)	DF-11	SRBM
819	간저우(Ganzhou)	DF-11	SRBM
820	진화(Jinhua)	DF-11	SRBM
미상	푸닝(Punning)	DF-11	SRBM
미상	셴유(Xianyou)	DF-11	SRBM

격미사일인 DF-21D가 배치된 것으로 공개했다.²⁴

대만을 전담하는 52부대 산하에는 7개 여단이 있다.²⁵ 815여단은 러핑,

상라오에 걸쳐 있으며 DF-15와 DF-16(추정)이 배치됐다. 817여단(용안)에는 DF-15가, 818여단(메이저우)·819여단(간저우)·820여단(진화)엔 DF-11이 배치돼 있다. 이밖에 이름이 확인되지 않는 부대가 셴유(DF-11)와 푸닝(DF-11)에 있다.

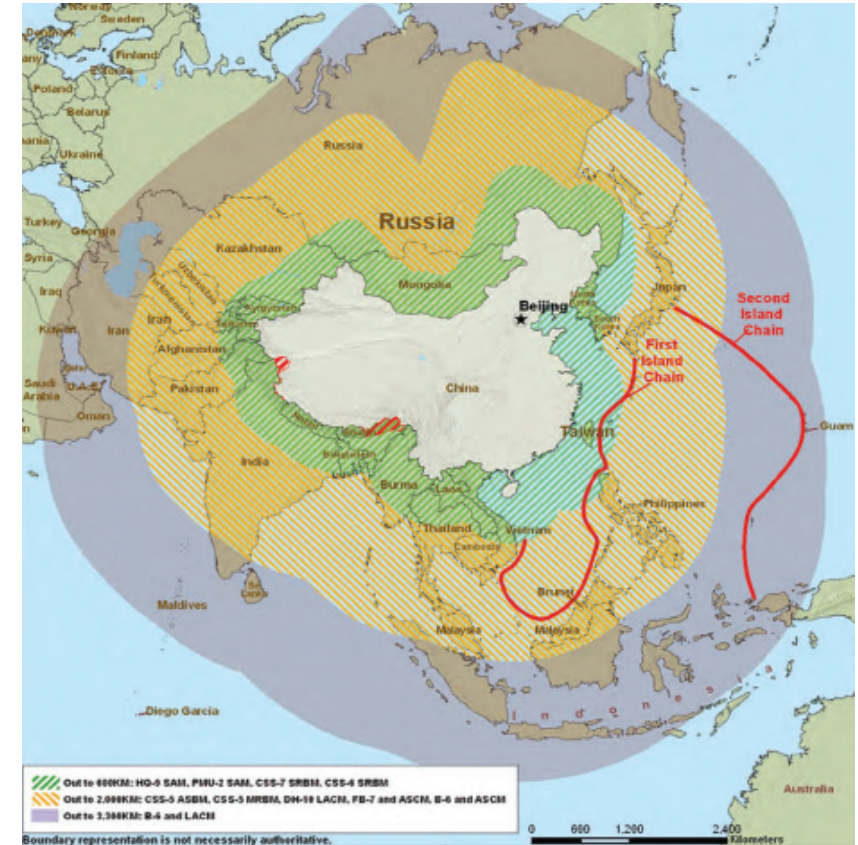
남중국해는 53부대 담당인데 산하에 5개 여단이 있다.²⁶ 부대와 미사일 배치는 아래와 같다. 2011년부터 이곳에 DF-21D가 배치됐다는 관측이 나왔다는 점이 주목된다. 2014년 미중경제안보검토위원회는 ASBM의 배치를 확인했다.²⁷

표 5. 중국 53부대 미사일 배치 정보

부대이름	위치	미사일	유형
802	진수이(Jinshui)	DF-21A	MRBM
808	위시(Yuxi)	DF-21A	MRBM
821	루오 하이(Luo Hai)	DA-10	크루즈
96217	구이저우(Guizhou)		훈련부대
96219	칭위안(Qingyuan)	DF-21D	ASBM

앞서 언급한 5개 자료에 따르면 중국 연안을 따라 남과 북으로 51, 52, 53부대가 뿔뿔이 미사일 공격망을 구축하고 있다. 대만을 맡는 52부대에는 단거리미사일이, 분쟁이 일어나고 있는 남중국해를 맡는 53부대엔 준중거리, 중거리미사일이 집중 배치됐다. 동북 방면을 맡는 51부대에는 중거리미사일이 배치돼 있다. <그림 3>은 중국 미사일 배치와 사정거리를 보여준다.

그림 3. 중국 미사일 배치와 사정거리



출처: “A Low-Visibility Force Multiplier Assessing China’s Cruise Missile Ambitions”.

주: 연두색이 단거리, 황색이 준중거리, 보라색이 중거리미사일의 사거리다. 한국은 단거리와 준중거리 미사일의 위협에 노출돼 있다.

3. 중국 미사일의 전략적 함의

중국은 미사일 등 군사력이 공격이 아닌 방어용이라는 입장이다. 시진핑 주석도 9월 22일 미국 국민 방문 중 “중국의 군사력 강화는 방어적 차

원”이라며²⁸ “중국의 군사 전략은 적극적 방어이며 아무리 중국이 발전해도 결코 패권을 추구하거나 팽창을 도모하지 않을 것”이라고 했다. 그는 나아가 “중국의 병력을 30만 명 줄일 것”이라며²⁹ 9월 3일 열병식 연설에서 밝힌 방침을 거듭 강조했다. 그러나 그렇게만 볼 수 없다는 게 문제다. 국방비는 계속 늘어나기 때문이다.

우선 미국은 중국의 국방력 강화를 의심스런 눈으로 본다. 미 국방부가 2015년 발표한 의회 보고서는 중국의 최근 움직임이 개혁이란 이름 아래 국방력을 군별로 강화한다는 내용을 담고 있다. 새로운 전투력을 키우며 이를 위해 육·해군 항공력, 사이버 전투력, 특수부대 전투력, 공군 및 제2포병의 능력을 강화한다고 본다. 사단의 여단화도 전투력 향상의 일환이다. 그러면서 최대 2개의 지역 군단과 비전투 병력도 축소한다. 이런 방침은 군사력 유연성을 늘리고, 원정군 초기 단계를 염두에 둔 것으로 평가됐다.³⁰ 이를 영역별로 보면 중국이 역량을 집중하는 대상은 A2AD 능력 강화, 군사력 투사 거리 확장과 아울러 사이버 공간, 우주 공간, 전자기장 스펙트럼 같이 새로 부상하는 전역(戰域)이다.³¹ 보고서는 중국의 이런 방침이 2015년 중 공개될 것으로 예측했고 내용은 2020년까지 시행될 것으로 봤다. 실제로 9월 3일 열병식 때 일부 방침이 발표됐다.

군사 전문 매체에서는 2010년 1,340억 달러(약 159조 원)였던 중국 국방 예산이 2020년 2배인 2,600억 달러로 늘어날 것이라고 전망했다.³² 이런 팽창적 움직임을 방어라고만 볼 수는 없다.

이러한 능력의 확장은 중국의 원거리 작전을 가능하게 만든다. 연안 방어에서 외양(外洋, 먼 바다) 방어로 확대된다는 의미다. 탄도미사일 능력 강화는 그 일환이다. 중국은 중동으로부터의 오일 수송망과 같은 무역로 보호, 일본과의 영토 분쟁, 남사군도 분쟁, 대만 및 한반도 분쟁, 중앙아시아 분리주의자에 대한 대응 등을 염두에 두고 원격 작전 능력을 개발

한다. 탄도미사일을 담당하는 제2포병 전력의 강화는 이런 개념과 ‘공세적 방어’ 개념 아래 진행된다.

우선 핵탄두 ICBM의 경우 적의 핵 공격에서 생존하고 반격을 통해 적에게 수용 범위를 넘는 치명타를 가하는 데 목표를 둔다. 능력은 제한돼도 생존성이 높은 핵무기의 개발과 강력한 역공 능력에 투자한다. 이를 위해 차세대 이동형 미사일, 다탄두, 적 방공망을 관통하는 미사일 개발에 주력한다. 지상 플랫폼 강화, 유도가 가능한 기동식 재돌입 핵탄두(MaRV), 다탄두, 디코이(decoy), 채프(chaff), 재밍(jamming), 탄두 열 차폐막 등이 대상이다. 2014년 중국이 핵탄두 개발과 관련된 극초음속 비행체를 시험한 사실이 공개됐고, 제2포병의 생존성을 늘리는 훈련도 자주 실시하고 있다는 사실이 언론에 노출됐다. 핵미사일은 미국과 러시아뿐 아니라 인도도 염두에 둔다.

중국은 핵 선제공격을 앞선다는 입장이다. 핵 공격을 받지 않으면 핵무기로 공격하지 않고 비핵국도 핵무기로 위협하지 않겠다는 것이다. 그러나 모호성이 존재한다. 일각에서는 재래식 공격으로 중국의 핵전력 생존이 위협받거나, 정권 생존이 위협 받을 경우 핵무기 사용도 가능하다는 주장이 제기된다.

재래식 탄도미사일의 초점은 A2AD³³ 능력 확충이다. 대만을 비롯해 주변국과 군사적 갈등이 벌어지는 경우 등을 상정해 주로 미 군사력의 접근을 차단하기 위한 것이다. 미사일로 미국이 서태평양의 해양, 공중, 우주, 전자장, 정보 공간에 접근하는 것을 차단하려 한다.

중국의 재래식 미사일 능력은 빠르게 발전했다. 10년 전에는 주로 대만을 겨냥해 수 백기의 단거리미사일만 배치했다. 미군의 서태평양 핵심 군사력이 배치된 오키나와나 괌을 연결하는 제1도련선 안팎의 지점을 공격하는 능력은 제한됐다. 그러나 오늘날 배치된 재래식 탄도미사일은 1,200

기가 된다. 일본 내 미군기지, 오키나와와 괌의 미군 기지 모두 MRBM의 사정거리에 들어간다.

미국은 이 같은 중국의 미사일 전력에 주목하고 있다. 여러 논문, 군 장성의 발언 등 다양한 채널을 통해 우려가 표출된다. 최근에는 미국이 해병대 병력의 15%를 태평양으로 이동 배치한다는 보도까지 나왔다.³⁴ 이런 병력 증강의 이유가 형식상으로는 북한 도발 억지지만 실제로는 남중국해에서 벌어질 수 있는 중국과의 갈등에 대응하는 측면도 있다.

4. 중국 미사일이 한국 안보에 주는 함의

중국 미사일 가운데 ICBM은 한국에 직접 위협이 아니다. 문제는 중·단거리미사일들로 이들 미사일엔 ‘중국 방어’와 ‘유사시 북한 지원 가능성’이라는 이중적인 전략적 의미가 실려 있다. 우리에게 특히 심각한 부분은 중·단거리미사일이 유사시 한국 내 군사력 특히 한국 공군과 주한 미군의 공군기지를 공격하고 미국의 한반도 군사력 증원을 저지해 확장억제를 무력화할 가능성이다.

미국 국제전략문제연구소(CSIS)는 ‘U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment’에서 중국의 탄도미사일은 미군기지 특히 한국과 일본의 미군기지의 리스크를 높이고 있다³⁵고 지적했다. 중국 미사일이 한국 안보에 심각한 도전이라면 현재 주한미군 배치가 거론되는 고고도미사일방어체계(THAAD·사드)의 전략적 가치는 더욱 상승하게 된다.

1) 유사시 한국 공군기지 공격 가능성

중거리미사일의 주축인 DF-21 계열은 한국을 위협한다. ‘Chinese

Mobile Ballistic Missiles: Implications for U.S. Counterforce Operations’는 ‘DF-21은 대만, 일본, 오키나와, 한국의 미군기지를 위협한다’고 적시했다.³⁶ DF-21을 개조한 재래식 탄두의 DF-21C는 한국과 일본을 잠재적인 공격 목표로 정하고 있다.³⁷ 뒤에서 설명할 DF-21D도 마찬가지다.

단거리미사일도 큰 위협이다. 그 가운데 통화 816여단의 전력이 가장 민감하다. 이 부대에 배치된 사정거리 600~900km의 DF-15 미사일이 유사시 북한을 지원하는 것으로 관측된다.³⁸ 이 사정거리 내에는 한국 외엔 실질적 공격 대상이 없어 한국을 직접 공격하거나 유사시 북한지원을 위한 군사력으로 볼 수밖에 없다.

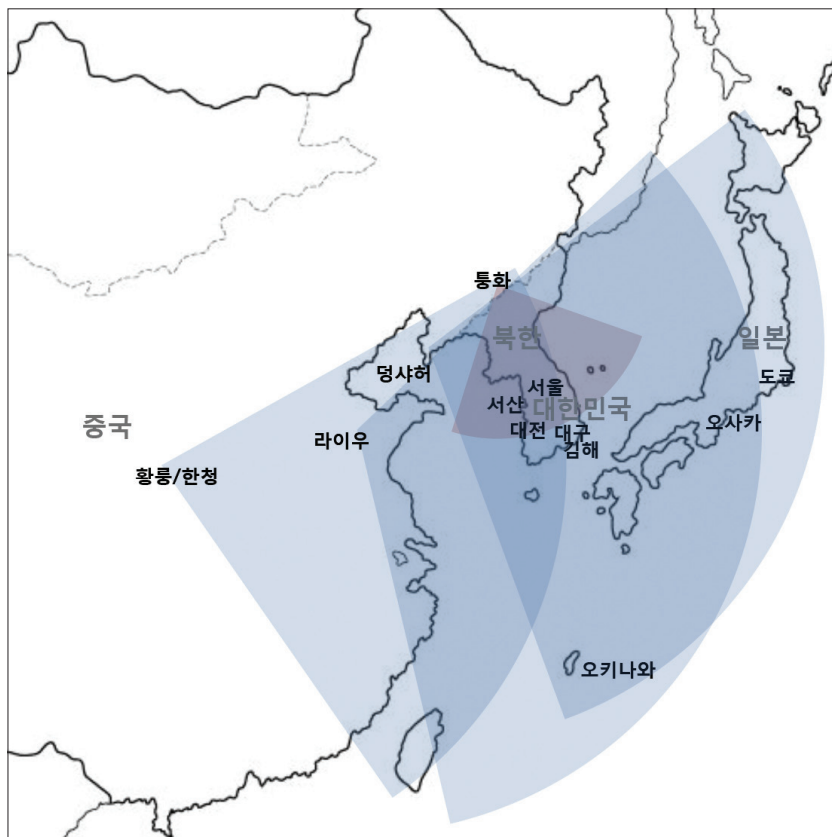
제2포대 SRBM을 예로 들면 여단은 6개 발사대대, 1개 지원대대, 통신대대, 전자전팀, 철도팀으로 구성된다. 1개 대대의 발사대는 6~12개이며 1개 발사대에는 7~8개의 미사일이 배치된다.³⁹ 발사대와 발사대당 미사일로 단순 계산하면 51기지에는 단거리미사일 기준 최소 200여 기, 최대 500여 기의 미사일이 배치돼 있다는 계산이 나온다.

이 미사일들이 얼마나 큰 위협이 될 수 있는지 다음 두 연구가 잘 시사한다. 연구들은 미사일을 공격의 주된 무력이 아닌 적들의 공수 능력을 방해 하는 수단으로 보고 있다. RAND 연구소의 2009년 연구 ‘A Question of Balance: Political Context and Military Aspects of the China-Taiwan Dispute’에 따르면 원형 공산 오차(Circular Error Probability, CEP)가 40m인 SRBM으로 모든 대만 활주로를 집중·선제 공격하면 90%를 심각하게 마비시킬 수 있다. ‘Project 2049 연구소’도 2014년 중국이 탄도미사일로 대만의 활주로를 공격할 경우 얼마나 파괴할 수 있는지를 연구했는데⁴⁰ 결과는 다양하지만 대부분의 경우 크게 파괴됐다.

이 같은 분석을 한반도에도 적용할 수 있다. 51부대 라이우 822여단에는 사정거리 약 1,700km DF-21C가 배치된 것으로 추정되는데⁴¹ 이 미

사일은 CEP가 30~40m⁴²일 만큼 정밀도가 높다. 사거리가 1,500km로 조정된 DF-21 계열의 미사일이 중국 내에서 예를 들어 대구의 K-2 공군 기지를 목표로 발사되면 정점고도 391km를 지나 677초(11분 2초)만에 기지를 공격할 수 있다.⁴³ 한반도 유사시 중국의 공격으로 활주로가 파괴되면 1,000대가 넘게 증원될 것으로 추정되는 미군 항공기의 작전 능력은 크게 위축된다.

그림 4. 51부대 미사일의 한반도 요격 가능 범위(DF-15, DF-21 표준형 기준)



51부대 산하 여단 위치와 미사일의 사거리를 고려한 공격 지도(그림 4)는 우려의 근거를 제시한다. 51기지 본부가 있는 곳으로 추정되는 황룡(한청)에 배치된 DF-21은 주한미군기지를 포함한 남한의 모든 군 기지를 사정권 내에 두고 있다. 한반도에서 가장 멀리 떨어진 곳에서 그럴 수 있다면 그보다 가까운 기지에 배치된 미사일은 우려를 더 증폭시킨다.

2) 유사시 미군 개입 저지, 확장억제 무력화

대만이나 서태평양에서 전쟁이 일어날 경우 중국의 지상배치 탄도미사일은 오키나와와 괌의 미 공군 및 해군 시설을 공격할 수 있는 A2AD 전력이다.⁴⁴ DF-21D 항공모함 요격미사일은 이런 상황에서 미국의 주 군사력인 Carrier Strike Group이 효율적인 작전거리 내로 들어오는 것을 저지한다.

비슷한 상황이 한반도에 전개될 수 있다. 51부대 라이우 822여단에 배치된 DF-21D는 한반도 유사시 서해와 동해로 진입하는 미국 항공모함을 겨냥할 수 있다. 이는 한반도 유사시 괌이나 오키나와, 미 본토에서 파견되는 증원 전력에 심각한 위협이며 미국의 적극적인 개입은 방해 받거나 차단될 수 있다.

새로 공개된 DF-26이 배치된 부대는 전혀 알려져 있지 않다. 최대 사거리 3,000km 이상인 이 중거리미사일이 중국의 남동지역에 배치될 경우 북한의 무수단 미사일처럼 괌을 공격할 수 있다. 괌의 미 군사력도 한반도 유사시 한국을 지원한다.

이런 상황은 한국 안보에 치명적인 위협이다. 위기 시 미국이 한국에 제공하기로 공약된 확장억제(extended deterrence)가 무력화되거나 약화되기 때문이다. 이는 중국이 추구하는 A2AD 전략의 결과이기도 하다.

그리너트 미 해군참모총장은 “A2AD 능력을 가진 국가는 평시에 이웃

국가에 영향력을 행사할 수 있어 미국의 영향력을 제한하고 전시에는 미국의 군사력 투자를 더 어렵게 만든다”라고 지적한다.⁴⁵

중국의 재래식 탄두미사일이 핵미사일보다 더 위협적인 것은 공격에 제한을 두지 않기 때문이다. 중국은 ‘핵 선제 공격을 하지 않는다’는 입장을 유지해 왔다. 핵 선제 공격을 받지 않으면 핵 공격을 하지 않으며 비핵 국가, 비핵지역에도 마찬가지다.⁴⁶ 그러나 재래식 미사일과 관련된 입장은 없다.

중국이 한국을 ‘다른 이유 없이’ 미사일로 선제 공격할 가능성은 낮다. 중국이 북한 보호를 위해 한국이나 미국에 무력을 선제적으로 사용하는 상황을 가정할 수 있지만 이는 현실성이 적은 상상이다. 문제는 갈등 상황에서 미사일이 등장할 수 있다는 점이다. 에반 브레든은 “중국의 긴장이 높아지면 재래식 탄두미사일 공격의 유혹을 받기 쉬워질 것이며 그래서 중국의 미사일 공격력은 미국뿐 아니라 동맹에게도 중요한 이슈”라고 지적한다.⁴⁷ 중국의 2015년 국방백서가 국내외 각 분야의 국익 수호를 위해 ‘할 수 있는 일은 분명히 하겠다(大有作爲)’고 강조하고 있다는 점에서 중국 미사일 공격력의 중요성은 더 커졌다.⁴⁸ 심각한 남북 군사 갈등이 벌어지거나 북한이 공격을 받아 붕괴될 위험이 있을 경우 중국이 북한 지원 차원에서 미사일을 활용할 수 있다. 한국과 미국이 북한의 도발에 강력 대처해야 할 때 중국이 미사일을 압박 수단으로 삼아 상황을 종료시키려 할 수도 있다. 중국 미사일은 지도부의 결정에 따라 다양한 압박 수단으로 사용될 수 있다.

북한 미사일에 집중해 온 한국엔 중국 미사일에 대한 대응책이 사실상 없다. 중국과 한국의 미사일 사거리를 비교하면 양국 미사일 전력의 차이가 드러난다. 한국이 개발 중인 500km 사거리의 미사일은 한반도 중부 지역에서 발사하면 산둥 반도를 겨우 건드리며 800km가 돼도 주요 전략

목표는 거의 공격하지 못한다.

미사일이 한국에 위협이 될 것인지에 대해서는 의견이 갈릴 수 있다. 한반도에 대한 미사일 공격이 미국과의 전쟁까지 각오하는 행위인데 중국이 그럴만한 준비는 안돼 있다는 지적이 있을 수 있기 때문이다. 중국의 국방예산이 늘었지만 여전히 미국보다 낮은 수준이라는 점, 중국군이 현대화 되고 있지만 일부에 지나지 않는다는 점, 중국군의 전투준비태세, 훈련, 경험의 미국과 비교되지 않는다는 점 등이 거론된다. 그럼에도 중국이 비대칭 전력인 미사일에 집중함으로써 서태평양에서 미 군사력의 움직임을 현실적으로 제약하고 있다는 점을 부인할 수 없다.⁴⁹

5. 결론

중국의 미사일은 ‘주변 상황을 대개로’ 한국 안보에 위협이 될 수 있다. 한국엔 중국 미사일 위협에 대항할 수단이 없다. 중·장거리 공격 능력을 가진 미사일은 없다. 단거리도 현재 500km 사정거리를 막 시험한 상태다.

미사일 방어 능력도 미흡하다. 현재 미사일 방어에 동원할 수 있는 조기경보체계는 탐지거리 500km인 이스라엘 그린파인 레이더 2식과 이지스 SPY 레이더가 있을 뿐이다. 요격미사일론 2020년까지 136기의 PAC-3를 도입하는 사업을 추진 중이다. 주한미군의 PAC-3 만으로 중국의 위협을 상쇄시킬 수도 없다. 북한의 위협뿐 아니라 중국의 미사일 위협이 현실 문제로 대두할 경우 거의 대책이 없다.

향후 중국을 의식한 미사일방어망을 갖추는 것도 쉽지 않다. 한국이 독자적으로 개발 중인 킬-체인이나 KAMD(한국형미사일방어체계)는 중국 미사일을 상대할 능력이 안 된다. 이럴 경우 미국에 의지하는 방법이 있지만 이미 사드 논란에서 드러났듯이 미국형 미사일방어망의 한국 배

치는 아주 민감한 문제다.

중국은 이유에 대한 구체적 설명 없이 사드를 반대하는데 여기엔 ‘공세적 방어’와 ‘A2AD 전략’이 무력화 될 수 있다는 우려가 깔려 있는 것으로 보인다. 북한 위협 하나로도 벅찬 우리에게 중국의 미사일은 향후 큰 문제로 대두될 가능성이 아주 높다. 그런데도 한국과 미국에선 중국 미사일의 한반도 위협 문제가 적절히 조명되고 있지 않다. 중국의 의도와 상관없이 군사 대비는 능력을 기준으로 해야 한다는 점에서 한국은 중국 미사일 능력에 대응할 수 있는 능력을 갖추는 문제를 심도 있게 검토해야 한다.

1. 위키피디아 ‘DF-31’. <https://en.wikipedia.org/wiki/DF-31>.
2. 이에 대해 베이징의 한 군사전문가는 “군사적으로 적극적 방어는 적의 공격 징후가 있으면 선제 공격한다는 의미”라고 설명했다. 최형규, ‘적극적 방어…중국 66년 만에 국방전략 수정’, <중앙일보> 2015년 5월 27일, A16면.
3. 유지용(2015), <중국의 핵·미사일 전력 증강 추세와 미중 경쟁>, <주간국방논단>, 한국국방연구원.
4. Ian Easton, “Taiwan Defense Strategy in an age of Precision Strike” (2014.9.), Project 2049 Institute.
5. 미 국방부(DoD), “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013” (2013), “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2014” (2014), “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2015” (2015).
6. CRS, “Ballistic Missile Defense in the Asia-Pacific Region: Cooperation and Opposition” (2015.4.3.), p.7.
7. 사거리: SRBM 1,000km 이하, MRBM 1,000~3,000km, IRBM 3,000~5,000km, ICBM 5,000km 이상. 준중거리미사일은 제1도련선 내의 지상 및 항공모함 같은 해양 타겟이 목표이며, 중거리미사일은 제2도련선까지의 준(near)정밀 공격이 목표다. 표는 미 국방부의 분류를 기준으로 했다.
8. “Annual Report to Congress 2015”, p.35.
9. “Annual Report to Congress 2015”, p.39.
10. 사정거리 3,000km이상인 중거리탄도미사일(IRBM)로 추정. “Annual Report to Congress 2015”(2015), p.39.
11. China Fields New Intermediate-Range Nuclear Missile, <Free Beacon>, 2014.3.3. <http://freebeacon.com/national-security/china-fields-new-intermediate-range-nuclear-missile/>.
12. 미중경제안보검토위원회(UCESRC)는 중국이 2020년쯤 괌, 북부호주, 알래스카, 중동·인도양의 미군기지를 공격할 수 있는 사거리 1,864~3,418 마일(3,355~6,152km) IRBM도 개발하고 있다고 평가했었는데 DF-26을 지목하는 것으로 보인다.
13. “Annual Report to Congress 2014” (2014).
14. “Annual Report to Congress 2015” (2015), p.46.
15. “Annual Report to Congress 2014” (2014).
16. 접근 제한을 목적으로 하는 A2AD는 중국만의 전략은 아니다. 호르무즈 해협, 지브롤터 해협, 수에즈·파나마 운하, 말라카 해협 모두 해당한다. 조너선 그리너트 미 해군참모총장 연설, ‘Projecting Power, Assuring Access’, <http://cno.navy.mil/2012/05/10/projecting->

- power-assuring-access/.
17. 프랭크 켄달 미 국방부 부장관, Testimony before the House Armed Service Committee 2014, 1, 28.
 18. CRS, 위의 연구.
 19. Ian Easton, 위의 연구.
 20. Sean O'Connor, "PLA Ballistic Missiles: Technical Report APA-TR-2010-0802"(updated 2012.4.), Air Power Australia, <http://www.ausairpower.net/APA-PLA-Ballistic-Missiles.html>.
 21. Dennis J. Blasko, *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century*, 2nd ed. (Routledge, 2012).
 22. Mark Stokes, "Expansion of China's Ballistic Missile Infrastructure Opposite Taiwan" (2011.4.18), Project 2049 Institute, <http://blog.project2049.net/2011/04/expansion-of-chinas-ballistic-missile.html>.
 23. '中国二炮'는 뒤에 서방 전문가의 분석과 일치하는 내용이 많아 중요한 중국 자료로 평가된다. "中国二炮" (2010.3.9), http://blog.sina.com.cn/s/blog_571641ee0100h9jf.html.
 24. UCESRC, "2014 Report to Congress" (2014.11.).
 25. Ian Easton, "Able Archers: Taiwan Defense Strategy in an Age of Precision Strike" (2014.9), Project 2049 Institute, p.4.
 26. 이 자료에는 푸닝이 포함됐는데 2014년 9월 Project 2049 연구소의 자료에 따르면 이 여단은 52부대로 소속이 바뀌었다. Mark Stokes, 위의 연구, <http://blog.project2049.net/2011/04/expansion-of-chinas-ballistic-missile.html>.
 27. UCESRC, 위 보고서, p.137.
 28. 시진핑 "中, 군사력 강화는 방어적 차원" 강조, <문화일보>, 2015.9.23.
 29. "China President Xi gives policy speech in Seattle, wants to fight cybercrime with the U.S." (2015.9.23.), The Nelson Report.
 30. "Annual Report to Congress 2015" (2015), p.i.
 31. "Annual Report to Congress 2015" (2015), 3장 'Force modernization Goals and Trends'.
 32. 中, 병력 줄여도 국방비 계속 늘려, <동아일보>, 2015년 9월 7일, <http://news.donga.com/Main/3/all/20150907/73468253/1>.
 33. 미국이 이렇게 부르지만 중국은 이 용어를 사용하지 않는다.
 34. 채병건 '미군, 아시아 실시간 타격 강화...중국에도 압박효과', <중앙일보>, 2015년 9월 25일, A6면
 35. CSIS(2012), "U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment", p.20.
 36. Matthew Hallex, "Chinese Mobile Ballistic Missiles: Implications for U.S. Counterforce Operations", CSIS, p.38.
 37. 백두산 인근 지린에서 중국 미사일 부대가 일본의 미군 기지를 공격할 수 있는 DF-21 훈련을 했다는 보도도 있다. PLA's DF-21D missiles already in service, says US report, <Want ChinaTimes>, 2014.10.15, <http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?id=20141015000124&cid=1101>, China deploys DF-21 nuclear missiles, capable of destroying US military bases in Japan, <China Daily Mail>, 2015.1.20, <http://chinadailymail.com/2015/01/20/china-de-plays-df-21-nuclear-missiles-capable-of-destroying-us-military-bases-in-japan/>.
 38. 김병기·안성규 '사거리 1800km 등평-21 미사일, 오키나와 미군 기지까지 사정권. 오차 범위 50m 미사일 500기, 전투기 830대는 한반도 겨냥', <중앙SUNDAY>, 2010년 9월 26일~9월 27일자, 4~5면.
 39. Ian Easton, 위의 연구.
 40. Ian Easton, 위의 연구.
 41. Expansion of China's Ballistic Missile Infrastructure Opposite Taiwan, <Asia Eye(The Official Blog of the Project 2049 Institute)>, 2011.4.18, <http://blog.project2049.net/2011/04/expansion-of-chinas-ballistic-missile.html>.
 42. 위키피디아 'DF-21', <https://en.wikipedia.org/wiki/DF-21>.
 43. Ian Easton, 위의 연구, p.13 중국의 탄도 미사일 비행 자료 참조.
 44. Christopher J. McCarthy, "Anti-Access/Area Denial: The Evolution of Modern Warfare". 미 공군 소령. 이 글의 작성 연도는 표기되지 않았지만 각주로 미루어 2011년 이후에 쓰인 글로 보인다.
 45. 조너선 그리너트 미 해군참모총장 위의 연설, 'Projecting Power, Assuring Access'.
 46. "Annual Report to Congress 2015" (2015).
 47. Evan Braden, "Managing China's Missile Threat: Future Options to Preserve Forward Defense" (2015.4.1.), Center for Strategic and Budgetary Assessments.
 48. 최형규, 위의 기사.
 49. Christopher J. McCarthy, 위의 연구.



안성규 주간은 아산정책연구원 편집실의 편집주간이다. 중앙일보에서 30년 가까이 정치부·국제부 등에서 취재를 했으며 통일·외교팀 팀장, 중앙일보 일요판 신문인 중앙SUNDAY의 외교·안보에디터 등을 역임했다. 모스크바 특파원을 지냈고 이후 독립국가연합(CIS)의 순회 특파원도 했다. 기자 경력 초기에 북한의 국가 형성 과정을 집중 취재한 기획 시리즈에 동참했다. 그 시리즈는 학계의 북한 연구에도 크게 기여했으며 그 취재 내용을 담아 『비록 조선민주주의 인민공화국』(1992, 중앙일보)을 공저로 출판했다. 故 김정일 국방위원장의 아들 김정남을 인터뷰한 유일한 한국 기자다. 2014년 5월 중앙일보를 정년 퇴직한 뒤 아산정책연구원으로 자리를 옮겼다.



최강 박사는 아산정책연구원 연구부원장이자 외교안보센터장이다. 2012년부터 2013년까지 국립외교원에서 기획부장과 외교안보연구소장을 역임했으며, 동 연구원에서 2005년부터 2012년까지 교수로 재직하며 2008년부터 2012년까지는 미주연구부장을 지냈다. 또한 2010년부터 2012년까지는 아태안보협력이사회 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. 경희대 영어영문학과 졸업 후 미국 위스콘신 주립대에서 정치학 석사 학위를 받고 오하이오 주립대에서 정치학 박사 학위를 취득했다. 연구분야는 군비통제, 위기관리, 북한군사, 다자안보협력, 핵확산방지, 한미동맹 그리고 남북관계 등이다.



권은율 연구원은 아산정책연구원 편집실에 재직 중이다. 이화여자대학교에서 언론정보학, 광고홍보학을 전공했다. 연구 관심분야는 안보환경, 동북아 지역 이슈이다.

DEC. 07, 2015
ISSUE BRIEF 2015-20

2015 파리 테러와 ISIS

장지향 선임연구위원

지은평 연구원

아산정책연구원

2015년 11월 14일 발생한 프랑스 파리 테러는 유럽 국적의 자생적 테러리스트들이 ISIS 주력 조직의 유명세에 편승하려는 시도다. ISIS의 핵심 수뇌부가 중앙에서 일사 분란하게 조직한 테러로 보기 어렵다.

주모자가 시리아의 ISIS 외국인 부대에 있었고 이후 시리아를 한 차례 더 오갔지만 이번 테러는 중앙 지도부로부터 구체적인 테러 지시를 받고 조직한 것이 아니라 주모자가 독자적으로 현지의 ‘외로운 늑대’나 ‘자생적 테러리스트’를 규합해 벌인 테러로 봐야 한다. ISIS 내 외국인 테러 전투원과 ISIS에 동조하는 서구의 자생적 테러리스트는 거의 인터넷을 통해, 자발적으로 극단주의에 입문한다. 가상 공간의 집단적 극단화 과정을 통해 아래로 부터 충원되면서 ISIS 하부 조직이 확산됨에 따라 핵심 지도부의 권위는 흔들리고 있다.

현재 ISIS 격퇴전은 반(反) ISIS 국제연합전선 참여국 간의 이견과 정

책 우선 순위의 차이로 교착상태에 빠져 있다. 국제연합전선은 ISIS 공습작전만 펼치는데 이마저 참여국의 타격 대상이 달라 효과적이지 못하고 러시아가 공습에 참여하면서 혼란은 가중되고 있다. 그럼에도 공습은 중요하다. ‘잔인한 테러’로 존재감을 과시하는 ISIS를 군사적으로 패퇴시키는 것 자체가 중요할 뿐 아니라 ISIS가 수세에 몰리는 모습을 국제 사회에 널리 알리는 것도 심리전 차원에서 의미가 크다. 군사적 해결책이 폭력적 극단주의를 퇴치하는 최선의 방법은 아니지만 정치·외교적 조치 만으로 사태를 해결할 시기는 이미 지났다.

동시에 소외 계층의 집단적 극단화를 막기 위한 장기적인 통합 정책도 필요하다. 개방성과 인권을 중시하는 민주주의는 극단주의 테러에 취약하기 때문에 뉴 노멀(new normal)이 되어버린 테러리즘에 대처하는 방법을 찾아야 한다.

ISIS는 어떻게 유럽 중심까지 세를 확장했나

ISIS는 수니파 이슬람 국가 건설을 주장하는 지하디스트 극단주의 테러 세력으로 알 카에다 이라크 지부가 변형되면서 생겨난 조직이다. 이라크 전쟁 이후 안정화-재건 과정에서 정권을 잡은 시아파 정부와 미국은 사담 후세인 정권 당시의 제도와 인력을 무차별적으로 제거했다. 이에 반발한 후세인 시절의 집권 바아트 당 잔존 세력은 이슬람 극단주의자들과 손을 잡았고 당 출신 고위 관료들은 ISIS의 핵심 지도부를 장악했다. 이들은 수니파 무슬림이지만 정치적으로 세속사회주의를 추구하기 때문에 교조적 지하디스트 세력과는 일시적인 동맹을 맺고 있다. ISIS는 시리아의 아사드 독재 정권과 그에 저항하는 반군 사이에 벌어진 내전을 틈타 세력을 확장하고 2014년 시리아 락카(Raqqah)를 수도로 칼리프 국가 수

립을 선언하기에 이르렀다.

칼리프 국가는 예언자 무함마드가 7세기에 세웠던 순수한 초기 이슬람 공동체를 가리킨다. ISIS는 이슬람의 본래의 모습을 되찾아야 한다면서 이에 동조하지 않으면 타 종교, 타 종파는 물론 같은 수니파라도 가차없이 처벌한다. ISIS는 알 카에다가 절연을 선언했을 정도로 극악무도하다. 점령 지역에서 교조적인 이슬람 해석에 근거해 법과 제도를 실행하고, 열악한 공공 서비스를 홍보하며 ‘국가’라고 주장한다. 원유와 유물을 밀매하고, 인질의 몸 값을 받아내며, 주민들로부터 강압적으로 세금을 징수해 여타 테러 조직과는 비교할 수 없을 만큼 경제력이 강하다. 온라인을 통한 전투원 모집에도 능숙하다. 조직원의 국적이 90여 나라에 달할 만큼 다국적, 다인종, 다언어적인 초국제 조직이 됐으며 외국인 테러 전투원(Foreign Terrorist Fighters, FTF)이 최소 1만 5천 여 명으로 추정되고 있다.

그러나 ISIS를 표방한다고 다 ISIS는 아니다. 근거지에 따라 세 그룹으로 나뉜다. 제1그룹은 위에서 언급한, 시리아 동부와 이라크 북서부를 장악해 국가를 선포한 주력 조직으로 중앙 지도부를 두고 있다. 제2그룹은 주변 무슬림 국가의 군소 이슬람 극단주의 단체, 제3그룹은 서구의 소외된 무슬림 이민자 그룹이다. 뒤의 두 그룹은 중앙 지도부와 약한 연결고리는 있으나 중앙 지도부의 치밀한 명령 체계 아래 조직적으로 움직인다고 보기 어렵고, 1그룹의 유명세에 편승하려 한다는 공통점이 있다. 다만 중앙지도부와 연결 정도에는 차이가 있다.

최근 들어 1그룹을 추종하는 세력이 빠르게 늘어나면서 ‘ISIS 브랜드의 프랜차이즈화’ 현상이 나타나고 있다. 제2그룹 단체들과 제3그룹 무슬림 이민자들이 1그룹에 충성을 선언하고 이들의 잔혹한 행위를 추종, 모방한다. 리비아의 안사르 알 샤리아(Ansar al-Sharia)와 나이지리아의

표 1. ISIS 세력 그룹

	제1그룹	제2그룹	제3그룹
근거지	시리아 동부와 이라크 북서부	이집트, 리비아, 나이지리아 등 주변 무슬림 국가	서구
주요세력	ISIS 중앙지도부와 주력 조직	윌라야트 알 시나 (구 안사르 베이트 알 마크디스), 안사르 알 샤리아, 보코 하람 등 역내 군소 이슬람주의 극단주의 조직	주류 사회에서 소외된 소수 무슬림 이민자
목적	단일 수니파 이슬람 국가 건설	테러 자행 후 ISIS에 충성 맹세하며 유명세 편승	테러 자행 후 ISIS 연계 강조하며 테러 행위 정당화

보코 하람(Boko Haram)이 ISIS의 지부임을 선언했고 ISIS의 이집트 지부를 자처하는 윌라야트 알 시나[Wilayat al-Sina, 구(舊) 안사르 베이트 알 마크디스 Ansar Bait al-Maqdis]는 최근 자신들이 이집트를 출발한 러시아 여객기를 추락시켰다고 주장하고 있다. 파키스탄의 파키스탄 탈레반(Pakistani Taliban)과 인도네시아의 자마 이슬라미야(Jemaah Islamiyah)도 ISIS 지지 선언을 했다. 이들은 2그룹에 속하는 조직이다. 이들 극단주의 조직들은 오래 전부터 존재했으나 주목을 끌지 못하다 ISIS가 유명해지자 이를 차용한다.

유럽 여러 나라와 미국, 캐나다, 호주에서는 ‘묻지마 살인’을 저지른 후 ISIS와의 연계성을 내세우는 제3그룹 소속 무슬림 이민자들도 나타나고 있다. 이들 서구의 자생적 테러리스트는 사회 주변부를 떠돌던 무정부주의자 개인이나 조직 폭력범의 일부가 ISIS의 장악지역에 들어가 전투나

군사 훈련을 겪고 돌아와 ISIS 브랜드를 범죄에 활용하고 있다. 이번 파리 테러범들도 대부분 강도, 폭력 전과범들이었다. 2015년 12월 2일 일어난 미국 LA 동부 샌버나디노 총격 난사 테러 역시 자생적 극단주의 추종자들이 저질렀고 테러 자행 후 ISIS에 충성을 맹세했다.

에코 체임버 효과가 파리 테러범과 ISIS에 연결시켜

서구의 자생적 테러리스트와 ISIS의 외국인 테러 전투원은 인터넷과 SNS를 적극 활용하는 ISIS의 홍보 공간에서 집단적 극단화 과정을 거쳐 자발적으로 ISIS에 가입했다. 비슷한 생각을 가진 극단적 소수가 가상 공간에서 사회에 대한 분노를 결집하면서 더 극단화 되는 ‘에코 체임버(echo chamber) 효과’다. 에코 체임버는 소리가 퍼지지 않도록 만든 방으로 그 안의 소리는 증폭되고 왜곡된다. 극단주의를 추종하던 젊은이들은 채팅방이나 트위터 등에서 대화를 나누며 많은 사람이 자신과 같은 믿음이 있다고 확신한다. 인터넷 특성상 극단적인 생각에 동의하지 않는 다수는 침묵을 지키거나 토론방을 나가기 때문이다.

ISIS는 SNS를 통해 전세계를 대상으로 자체 영어 홍보 비디오와 책자를 선전하며, 독자적인 트위터 앱을 개발할 정도로 홍보에 집중한다. 알카에다의 9.11 테러 이후 범세계적인 테러와의 전쟁이 시작되자 안전한 네트워크 구축을 위해 이슬람 극단주의 동조 세력이 인터넷으로 모여들었기 때문이다. ISIS의 홍보전은 전 세계의 많은 젊은이들의 관심을 끌었고 그 가운데 ‘외로운 늑대’를 비롯한 많은 청년들이 자생적 테러리스트나 외국인 테러 전투원을 끌어들였다.

이번 파리 테러의 경우 프랑스와 벨기에 주류 사회에 편입하지 못한 무슬림 이민자 2세대 출신 테러범 8명 가운데 총책임 압델하미드 아바우

드(Abelhamid Abaaoud)가 시리아에서 ISIS 조직 생활을 경험했다. 그 뒤 유럽으로 돌아와 주변의 외로운 늑대들을 끌어들였다는 점에서 ISIS 주력 조직의 하부 단위와 자생적 테러리스트 간의 연계는 좀 더 밀접해졌다고 볼 수 있다. 그러나 동시에 최근 자발적으로 충원되는 ISIS 하부 조직이 늘어나면서 이들의 독자성도 강화돼 지도부의 명령 체계와 위계 질서가 약화되는 현상도 나타나고 있다. 익명성이 강한 인터넷이나 트위터 등을 통해 모인 사람들에게는 평등주의가 강해 이런 요소가 탈중앙화를 촉진시키기 때문이다.

국제적 격퇴 노력은 교착 상태 ... ISIS 위세는 축소 안돼

ISIS는 수니파와 시아파, 사우디아라비아와 이란, 미국과 러시아, 터키와 시리아, 중국과 일본 모두에 공공의 적이지만 ISIS 격퇴전은 교착상태에 빠져 있다. 반 ISIS 국제연합전선의 주요 참여국 간에 아사드 정권의 거취, 이란의 부상에 대한 경계 정도, 쿠르드족 지원, 시리아 난민 위기를 둘러싼 이해 대립으로 통합 전략을 세울 수 없기 때문이다. 국제연합전선은 ISIS를 공습만 하고 있는데 그나마 참여국 간에 타격 대상이 달라 효과적이지 못하고 러시아가 공습에 참여한 뒤 혼란은 더욱 가중되고 있다.

무엇보다 65개국이 참가하는 반 ISIS 국제연합전선의 리더인 미국이 적극적이지 않다. 아프가니스탄과 이라크에서 많은 사상자를 내고 천문학적 전비로 피로해진 미국에선 또 다른 군사개입의 우려가 커지기 때문이다. 오바마 대통령은 아시아 중시 전략을 천명하고 중동의 무력분쟁에 관여하지 않겠다고 선언했다. 대선을 앞둔 오바마 정부가 ISIS 격퇴를 위해 지상군 투입이라는 도박을 감행할 가능성은 매우 낮다. 군사고문단과 소규모 특수부대 파병 형식이 이어질 것이다.

미국은 대신 역외 균형(offshore balancing)을 꾀하며 이란과 핵 협상을 전격적으로 타결하는 한편 전략적 협력을 타진하고 있다. 이에 대해 사우디아라비아, 이스라엘, 터키를 위시한 중동 동맹국들의 불만이 매우 높다. 터키와 이라크는 쿠르드를 둘러싸고 대립한다. 터키는 시리아 내 쿠르드에 대한 지원은 거부하고, 시리아 반군을 도와 ISIS와 아사드 정권을 동시 격퇴해야 한다고 주장한다. 이라크 정부는 이라크 북부의 쿠르드 자치정부군 페쉬메르가(Peshmerga)에 대한 무기 공급을 반대한다. 이라크는 수니파 세력이 시아파 중앙 정부를 불신하는 내홍에도 시달린다. 관련국들이 ISIS와 싸우고 있는 자국 내 쿠르드에 대한 지원을 외면하는 것이다.

연합 전선 내에서도 불협화음이 발생하고 있다. 2014년 8월부터 미국, 영국, 프랑스, 호주, 캐나다 등 연합세력은 이라크 내에 있는 ISIS 근거지에만 공습을 개시했다. ISIS의 시리아 근거지는 제외됐는데 시리아 정부의 공식 요청이 없었다는 것이 이유였다. 9월에는 사우디아라비아를 위시한 수니파 아랍 5개국도 공습을 시작했으나 이라크 정부의 요청이 없었다는 이유로 이라크 내 ISIS 목표물은 제외하고 시리아 내 ISIS만 폭격했다.

그러다 2015년 9월 시리아 난민 위기가 발생하자 호주와 프랑스가 국제법 위반 논란에도 불구하고 시리아 내 ISIS 공습에 나서면서 격퇴전에 진전이 있는 듯했다. 하지만 바로 러시아가 아사드 정권 지원의 일환으로 ISIS 공습에 나서 연합전선의 지원을 받는 시리아 반군을 함께 공습하고, 러시아 전투기가 터키 영공 인근에서 격추되면서 ISIS 격퇴를 위한 단일전선의 전망은 다시 어두워졌다.

‘테러리즘의 뉴 노멀’ 대처 위해 포용적·구조적 노력 필요

개방성과 인권을 중시하는 민주사회는 극단주의 테러에 취약해 ISIS의 테러 가능성은 늘 존재한다. 정부가 국민의 안전과 자유를 동시에 보장해야 하는 민주주의 체제는 극단주의 테러의 쉬운 표적이다.

ISIS로 대표되는 폭력적 극단주의의 시대가 도래한 이상 민주사회의 적인 테러 격퇴를 위해 불편을 감수해야 하는 상황이 뉴 노멀로 등장했다. 파리 테러 직후 프랑스에는 국민의 자유를 제한하는 비상 조치가 취해지고 그 결과 5일 만에 추가 테러를 모의하던 용의자들이 검거됐다. 이는 ‘안전과 자유’의 동시 보장이 쉽지 않다는 불편한 진실을 보여준다.

테러 격퇴를 위해서는 ISIS의 패배 모습을 국제사회가 볼 수 있는 적극적인 조치가 필요하다. 동시에 ISIS 추종세력이 인터넷으로 통제 확산되고 극대화 되지 않도록 소수 이민자들을 포함한 사회 소외 계층을 주류 사회로 통합시키는 장기적이고 구조적인 개혁이 필요하다.

한국에도 외국인 노동자, 다문화 가정 자녀, 사회 부적응 계층을 위한 통합 정책이 필요하다. 문화적 구심력이 강한 한국에서 국내 무슬림 공동체가 정체성을 강조하며 활성화될 가능성은 낮다. 그러나 ISIS의 공식 홍보 책자 다비크(Dabiq)가 밝힌 ‘십자군 동맹국’에 한국도 포함돼 있어 국내에 체류하는 이슬람 국가 출신 극단주의 세력이 ISIS와 연계해 테러에 나설 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 국내 악덕 고용주의 횡포에 시달리는 무슬림 외국인 노동자나 소외된 다문화 가정 출신의 불만이 폭력적 극단주의의 형태로 표출될 수도 있다. 요즘 ‘헬조선’, ‘흙수저’와 같이 젊은 세대의 절망을 나타내는 단어의 인기가 보여주듯이 소외 계층의 불만은 이슬람이라는 매개체가 없어도 극단 성향 채팅방의 에코 체임버 효과를 통해 폭발할 수 있다.



장지향 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터장이며 중동연구프로그램 선임연구위원이다. 외교부의 정책자문위원으로도 활동하고 있다. 한국외국어대학교에서 문학사, 정치학 석사 학위를, 미국 텍사스 오스틴 대학교(University of Texas at Austin)에서 정치학 박사 학위를 받았다. 주요연구 분야는 중동 정치경제, 이슬람 정치, 비교 민주화, 국제개발협력 등이 있다. 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 유발성과 다양성: 2011년 ‘중동의 봄’을 어떻게 설명할 것인가?”(아산정책연구원 이슈브리프, 2011), “세계화 시기 자본의 민주적 함의: 이슬람 자본의 성장에 따른 무슬림 포퓰 정당에 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.



지은평 연구원은 아산정책연구원의 중동연구프로그램 연구원이다. 한양대학교에서 국제학, KDI국제정책대학원에서 공공정책학을 공부하였다. 대한민국 미사일사령부 및 합동참모본부 통역장교, 그리고 미국 워싱턴DC소재 신미국안보센터(CNAS) 인턴 등을 거쳐 아산정책연구원에 입사하였다. 주요연구분야는 테러, 대량살상무기, 군사작전 등이다.

Upgrading Myanmar-China Relations to International Standards

Jonathan T. Chow University of Macau
Leif-Eric Easley Ewha University and the Asan Institute for Policy Studies¹

With the world watching Myanmar's unfolding political transition, watershed national elections were held on November 8, 2015.² Observers reported the elections to be freer and fairer than international skeptics feared, and results were overwhelmingly in favor of democracy icon Aung San Suu Kyi's National League for Democracy (NLD).³ The NLD won 255 seats in the Lower House (*Pyithu Hluttaw*) and 135 seats in the Upper House (*Amyotha Hluttaw*), giving it absolute majorities in both houses. Meanwhile, the military-backed Union Solidarity and Development Party (USDP) was reduced to only 30 seats in the Lower House and 11 seats in the Upper House. Myanmar is now in a post-election political process to determine who will fill crucial leadership posts. The new parliament should convene sometime in February 2016, when a presidential electoral college comprising representatives from the Upper House, Lower House, and the military will elect Myanmar's president and first and second vice-presidents.

A major source of uncertainty about the next government is that the

clear winner of the elections, Aung San Suu Kyi, is constitutionally banned from the presidency.⁴ However, her post-election meetings with President Thein Sein, Commander-in-Chief Gen. Min Aung Hlaing, and retired Senior-General Than Shwe, as well as the formation of separate USDP and NLD committees to manage the transfer of responsibilities to the new parliament, are reassuring for a peaceful political transition. In reality, the next government is likely to be a power-sharing arrangement between elected NLD officials and unelected military-related officials. Despite the rout of the USDP, former generals and military loyalists continue to hold positions of influence throughout Myanmar's state bureaucracy. The military itself is guaranteed 25% of parliamentary seats, granting it the ability to block constitutional changes that might threaten its privileges. It also appoints one vice-president and the powerful ministers of Defense, Home Affairs, and Border Area Affairs, and enjoys a majority on the National Defense and Security Council, which the president must consult on matters pertaining to the use of military force.⁵ Finally, the commander-in-chief of the military is not under civilian control and may constitutionally take over the government in times of emergency.⁶

Myanmar's domestic political transition is thus complex in terms of its changing institutions and the interaction of stakeholders — including the NLD, military, and ethnic minority groups — with different interests and policy preferences. This dynamic raises questions about the trajectory of Myanmar's foreign relations, particularly with China. China was the main external partner for Myanmar's former military regime and will continue to be a prominent part of Myanmar's diplomatic and economic portfolios.⁷ However, Myanmar-China relations have been significantly strained⁸ to the point of speculation about a fundamental shift in bilateral

relations.⁹ In this issue brief, we examine how China's relationship with Myanmar has developed since the latter's reforms, focusing on trends in bilateral diplomacy, border security, and economic relations. While we agree with other assessments that China's influence in Myanmar is more constrained now than during the 1988-2010 period,¹⁰ we do not believe that China's relations with Asia's newest emerging state have declined in importance. To avoid zero-sum geopolitical perceptions of Myanmar's reform and opening, and for interactions with China to improve the lives of the Burmese people, Myanmar-China relations should be brought in line with international standards of mutual respect, transparency, and social accountability.

Myanmar-China Bilateral Diplomacy: Making Sense of Mixed Signals

From the beginning of Myanmar's rule by the State Law and Order Restoration Council/State Peace and Development Council (SLORC/SPDC)¹¹ in 1988, China's role in Myanmar's diplomacy, trade, and security grew apace. This role emerged from necessity rather than affective connection — both sides' proclamations of a special *paukphaw* (“kinship”) relationship notwithstanding. The SLORC/SPDC needed an economic and diplomatic lifeline to mitigate international sanctions and condemnation over its human rights violations. China provided that lifeline by trading with and investing in Myanmar, and by holding a veto over UN Security Council scrutiny of Myanmar's human rights. In return, China gained access to Myanmar's rich reserves of petroleum, natural gas, timber, and minerals, as well as its potential for hydroelectric power, all of which promised to help fuel Chinese economic growth

and especially the development of Yunnan Province. Myanmar's location also makes it strategically important, both as a crossroads among China, India and Southeast Asia, and for its access to the Bay of Bengal, an alternative route to the Strait of Malacca for China to import Middle Eastern oil.

The combination of Myanmar's relative isolation and China's economic gravity gave Beijing considerable political influence with the SLORC/SPDC, illustrated by the participation of Chinese state-owned enterprises in building key infrastructure, a persistent trade surplus in China's favor, extensive purchases of Chinese armaments by Myanmar's military, and resource extraction operations that disproportionately favored Chinese interests. The asymmetry of Myanmar's relationship with China was recognized well before the reforms began, but so long as sanctions remained in place, Myanmar lacked alternatives.¹²

The reforms President Thein Sein initiated from 2011 provided Myanmar with more diplomatic options, most significantly with the United States. While U.S. officials and leaders of other countries welcomed the reforms with cautious optimism, the scale and scope — including allowing Aung San Suu Kyi and the NLD to run for parliamentary seats and relaxing press and civil liberty restrictions — soon convinced them that Myanmar's leaders were serious about pursuing transformative policies.

Consequently, many economic sanctions were suspended and a steady stream of international dignitaries traveled to Myanmar to meet with Thein Sein, Aung San Suu Kyi, and other political leaders. In 2014, Myanmar chaired the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) for the first time, giving it the opportunity to host numerous high-level regional meetings — including the ASEAN Summit, ASEAN+3 meetings, the ASEAN Regional

Forum, and the East Asia Summit — and interact with a wide range of diplomatic partners.

The rapid expansion of Myanmar's diplomatic profile has complicated its relations with China. For example, although some Chinese expressed cautious support for Myanmar's rapprochement with the United States,¹³ others suspect that U.S. policy toward Myanmar intends to limit China's influence in Southeast Asia. Such suspicions are related to the Obama administration's broader strategic "pivot" or "rebalance toward Asia" that sought to reassure allies about the U.S. role in Asia, but which many Chinese see as a source of friction in the South China Sea and an attempt to counter China's rise.¹⁴ According to this interpretation, the United States' concern for democracy and human rights in Myanmar masks its strategic agenda to wield ever greater influence over China's peripheral regions. Moreover, the ties between Beijing and Myanmar's military government were so extensive that any effort by the United States to promote reforms in Myanmar would inevitably be cast as undermining China's interests.¹⁵

Chinese analyses of U.S.-Myanmar relations illustrate various sources of strategic suspicion. These include warnings that "the Obama administration's 'return to Southeast Asia' and new policy toward Myanmar are obviously strategies aimed at containing Chinese influence."¹⁶ Excessive American influence in Myanmar could open the floodgates to "Western anti-China forces," directly threatening China's border, energy, and geopolitical security, enabling the United States to "contain" and "encircle" China from the southwest.¹⁷ Some Chinese analysts claim that Aung San Suu Kyi is a "trump card for the West" and that it is crucial for China to "correctly handle" its relationship with her.¹⁸ It is also common to read in Chinese sources that relations with Myanmar are being

undermined by Western influences, and that China is at risk of losing cultural influence in Myanmar, especially with the youth.¹⁹ The transformation of Myanmar into an arena for U.S.-China competition has become a narrative in various Chinese media outlets.²⁰

Beijing has also sent mixed signals regarding the NLD's November 2015 electoral victory. Following the elections, world leaders conveyed their congratulations to Aung San Suu Kyi. Conspicuously absent from the list of well-wishers was China's President Xi Jinping. At a press conference immediately after the election, China Ministry of Foreign Affairs spokesperson Hong Lei dodged questions about whether Beijing would congratulate Aung San Suu Kyi, saying only that China would "continue to extend its assistance and continue with its friendship and all-around mutually beneficial cooperation" and that "we sincerely wish that Myanmar can have political stability and that it can achieve national development."²¹ This tepid response seemed at odds with how Aung San Suu Kyi's June 2015 visit to China appeared to signal willingness on the part of Chinese leaders to maintain friendly ties with Myanmar despite the changing political situation.²² Beijing officials may have wanted to avoid potential embarrassment in case the Burmese military ignored the electoral results and seized power as it did in 1990.²³ Although Special Envoy and Vice-Foreign Minister Liu Zhenmin congratulated Aung San Suu Kyi during an official visit to Myanmar in December 2015, the mixed signals China has sent in response to Myanmar's turn toward democracy and internationalization raise concerns in Nay Pyi Taw and Yangon about a lack of mutual respect and diplomatic equality in bilateral relations.²⁴

Myanmar-China Border Security: Testing the Limits of Non-Interference

Despite expressions of anxiety from some quarters about Myanmar's international opening, Chinese officials tend to maintain measured, positive language about relations with Myanmar.²⁵ Beijing has refrained from explicitly criticizing Nay Pyi Taw's reforms, taking a cautiously supportive position or at least claiming non-interference. However, the long-simmering tensions between the Myanmar government and ethnic militias in the borderlands near Yunnan Province directly impinge upon Chinese security and have strained Myanmar-China bilateral relations. Many of Myanmar's minority ethnic groups — notably the Kachin, Kokang, Shan, and Wa — have significant populations on both sides of the border. Geography, transportation infrastructure, and cross-border kinship ties are such that ethnic communities in northern Myanmar may be culturally and economically closer to Yunnan than to the rest of Myanmar. Cities and towns along Myanmar's border with China frequently conduct transactions in Chinese *renminbi* rather than Myanmar *kyat* and the use of the Chinese language is pervasive.

Several of the largest militias — including the United Wa State Army (UWSA) and the Kokang-led Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA) have historical ties to China deriving from their prior incorporation in the Burmese Communist Party, which China supported during the 1960s and 1970s. Concurrently, business and political interests in Yunnan profit from the porous border and extract lucrative rents from trade with and investment in regions where ethnic militias dominate.²⁶ Such historical and economic ties, along with observations that

some militias are equipped with military-grade Chinese weaponry, have fed persistent suspicions that China is secretly backing ethnic militias in an effort to wield leverage over Nay Pyi Taw.²⁷ Several of our interviewees in Yangon and Nay Pyi Taw alleged that elements in China exerted control over ethnic militias and were providing them with arms and assistance.²⁸ On the other hand, Beijing has incentives to contain the militias since a number of them have been implicated in large-scale narcotics production and trafficking, contributing to significant social problems in China.

Since late 2011, President Thein Sein secured bilateral ceasefires with sixteen of the main ethnic militia groups, including the Karen National Union, the UWSA, and the National Democratic Alliance Army (NDAA). The latter had seized control of Kokang from the MNDAA with the aid of the military in the August 2009 “Kokang Incident,” driving the MNDAA out and sending its leader, Peng Jiasheng, into hiding. Notably, the government did not achieve a ceasefire with the Kachin Independence Organization, although the two sides reached an agreement to work toward conflict de-escalation and the cessation of hostilities. Following the establishment of bilateral ceasefires, the Myanmar government moved to negotiate a Nationwide Ceasefire Agreement (NCA). Yet, this was complicated by the re-emergence of Peng Jiasheng, who launched an assault on Kokang in February 2015 in coordination with two other militias — the Arakan Army and the Ta’ang National Liberation Army. None of these three groups had agreed to ceasefires with the Myanmar government, which mounted a determined counteroffensive.²⁹

The Kokang situation in particular has complicated Myanmar-China relations because escalations in fighting (and movements of civilians fleeing the violence) have spilled across the Chinese

border. In March 2015, a Myanmar warplane mistakenly bombed a sugarcane field in Yunnan, killing five Chinese farmers and injuring several more, prompting Beijing to lodge a formal diplomatic protest with Nay Pyi Taw. General Fan Changlong, vice-chairman of China’s Central Military Commission, made an unusually harsh rebuke to Myanmar’s military Commander-in-Chief Gen. Min Aung Hlaing, demanding that Myanmar apologize to and compensate the families of those killed, urging it to rein in its military, and warning that any future incidents would result in China’s military taking “resolute and decisive measures to protect the security of Chinese people and property.”³⁰ China also deployed military forces along the border, held live-fire drills, and ordered air force units to “track, monitor, warn, and chase away” Myanmar military aircraft.³¹ In May 2015, stray artillery shells from the fighting between Myanmar military forces and the MNDAA landed in Yunnan, injuring five and destroying a number of houses and vehicles. China again lodged diplomatic protests and in early June 2015 held live-fire exercises on the border in an apparent display of displeasure with Myanmar.³²

The fighting in Kokang has also raised uncomfortable questions about Chinese relations with ethnic militias in Myanmar. The MNDAA’s February 2015 offensive was preceded by a December 2014 feature-length interview with Peng Jiasheng in the *Global Times*. The interviewer wrote flatteringly about the “legendary figure Peng Jiasheng, the ‘King of Kokang,’” noting his Yunnanese accent, ability to write Chinese, and nostalgia for his Sichuanese roots.³³ Peng discussed the MNDAA’s “mobile guerilla” tactics and declared that the MNDAA had over a thousand soldiers armed with sophisticated weaponry, including shoulder-launched surface-to-air missiles, prepared to do battle with Myanmar’s

military to retake Kokang.³⁴ In early 2015, Major General Huang Xing, a senior Chinese military officer, was reportedly detained by Chinese military authorities over allegations that he leaked state secrets to the MNDAA in 2009, deepening suspicions that elements in China were aiding ethnic militias.³⁵ Following China's military exercises along the border in early June 2015, the MNDAA declared a unilateral ceasefire, citing pressure from Beijing over border stability.³⁶ Interviewees in Myanmar suggested that Beijing can turn violence in the border regions on and off like a switch, noting that the timing of the ceasefire coincided with Aung San Suu Kyi's first trip to China, where she met with President Xi Jinping, Premier Li Keqiang, former Foreign Minister Yang Jiechi, and other top officials during a five-day visit.³⁷

Despite the recent pause to violence in Kokang, the signing of the Nationwide Ceasefire Agreement has been complicated by ethnic militias' demand that the factions fighting in the region be allowed to join it. This demand appeared driven by a combination of ethnic solidarity, an unwillingness to hand the USDP a political victory before the November elections, and a desire to prevent the Myanmar military from focusing resources on crushing factions in Kokang.³⁸ However, there are again allegations of a China factor. In October 2015, Min Zaw Oo, a senior official affiliated with the government-backed Myanmar Peace Center, accused China of encouraging ethnic militias not to sign the NCA unless the MNDAA were allowed to join. He also alleged that Beijing's Special Envoy Sun Guangxiang pressured the United Wa State Army and the Kachin Independence Organization not to sign the NCA over provisions that Western and Japanese observers be included in the peace process.³⁹ Officials in Beijing denied the allegations and Min Zaw Oo subsequently claimed that his

remarks had been misreported.⁴⁰ Nonetheless, Chinese authorities have opposed "internationalizing" the borderland conflicts.⁴¹ In September 2015, the UWSA claimed it had promised the Yunnan government not to involve Western countries or Japan in conflicts near the Myanmar-China border and that it could therefore not sign the NCA.⁴² Ultimately, only eight armed ethnic groups signed the Nationwide Ceasefire Agreement on October 15, 2015, excluding numerous other groups, among them members of the Nationwide Ceasefire Coordination Team that had helped to draft it.⁴³ The new Myanmar government will face serious challenges in advancing the peace process, especially the lack of transparency along the Myanmar-China border.

Myanmar-China Economic Relations: Changing Patterns of Asymmetry

Myanmar's political reforms have begun to dramatically alter its international economic relations. Under the SLORC/SPDC government, Myanmar's international trade was curtailed by economic sanctions, making it increasingly dependent on China for imports, exports, aid, and investment. This dependence was exacerbated by Myanmar's poor infrastructure, heavy reliance on resource extraction, and lack of a broad manufacturing base. The opening of the Myanmar-Yunnan border to trade in October 1988 led to a significant rise in cross-border commerce. By 1995, recorded bilateral merchandise trade between Myanmar and China (excluding Hong Kong and Macau) had nearly tripled from \$267 million to \$767 million. Following the Asian regional economic slump in 1997, official bilateral trade contracted before resuming its growth, exceeding \$2 billion in 2007 and

\$4 billion in 2010.⁴⁴ Between 1988 and 2010, official trade with China averaged approximately 19% of Myanmar's total official trade, making it Myanmar's largest trading partner, followed by Thailand (18.9%) and Singapore (15.6%).⁴⁵ However, such figures seriously understate Myanmar-China economic activity as they do not include unreported legal trade or the thriving illegal trade in contraband goods such as arms, narcotics, timber, jade, and endangered species. Black market trade is estimated to have been as high as 105% of official trade in 1990, about 70% in the second half of the 1990s, and about 50% in 2005.⁴⁶

Myanmar's official exports to China consist largely of raw materials, particularly natural gas and oil, teak and other hardwoods, and minerals, whereas a large portion of its official imports from China consist of manufactured goods, electronic equipment, machinery, vehicles, and steel.⁴⁷ Many of these imports — particularly complete machinery and electronic equipment — are purchased by Chinese firms operating inside Myanmar.⁴⁸ A significant portion of China's development aid to Myanmar takes the form of export credits to Chinese companies that win bids for projects in Myanmar, helping them mitigate exchange rate and cash flow risks. Moreover, many of these companies are large state-owned enterprises that have embraced the Chinese government's exhortation to "go global" by establishing operations abroad.⁴⁹ Through export credits, China is able to subsidize Chinese enterprises and boost their competitiveness in Myanmar.

The easing of international sanctions promises to alter China's relative economic influence in Myanmar over the longer term. A senior economist at the Asian Development Bank employed a gravity model to examine Myanmar's trade potential in a January 2013 working paper. The model estimated that between

2005 and 2010, Myanmar's official exports constituted only 15% of its export potential, largely because of the lack of trade with developed economies.⁵⁰ This suggests that the removal of sanctions could greatly boost Myanmar's exports, provided that Myanmar develop sufficient productive capacity. Since the easing of U.S. economic sanctions in 2012, bilateral merchandise trade between the United States and Myanmar has grown but remains modest, increasing from \$66 million in 2012 to \$175.7 million in 2013 and \$185.6 million in 2014.⁵¹ Merchandise trade with the European Union also grew, reaching €567 million in 2013 and €885 million in 2014.⁵² These figures are still dwarfed by China's position in Myanmar's trade portfolio. Part of the reason is that sanctions are still in place, notably U.S. bans on conducting business with Specially Designated Nationals in Myanmar and on trade with the military. However, Washington's December 2015 announcement that U.S. businesses would be allowed to use ports, toll roads, and airports in Myanmar (even if it resulted in incidental transaction with blacklisted individuals) will likely encourage more businesses to enter Myanmar's market. Policymakers in Myanmar are aware that the country still lacks robust trade laws, making it difficult for companies from developed economies to enter Myanmar, and they expect that an improved regulatory environment will attract more foreign trade and investment.⁵³

Many of the experts we interviewed in Myanmar emphasized that because of the sanctions, Myanmar had been forced to rely on China out of necessity rather than choice, leading to overdependence. Some interviewees expressed resentment over what they described as economic coercion by China. One interviewee cited the relatively high interest rates and short repayment terms for Chinese development loans offered to Myanmar and complained

these were not in line with what other countries like Norway, South Korea, and Japan were offering.⁵⁴

Myanmar's limited diplomatic and economic relations under the SLORC/SPDC gave China significant first-mover advantages. With relatively little foreign competition, Chinese firms — aided by Beijing's proactive foreign investment policies, extensive ethnic business networks, and close relations between Chinese authorities and the military junta — had more time to accumulate the knowledge, resources, and relationships to secure a dominant position in Myanmar's economy. Such advantages are unlikely to dissipate anytime soon, but as sanctions are lifted and more foreign businesses enter the Myanmar market, Chinese firms will face growing competitive pressures, promoting innovation and efficiency. At the same time, gradual democratization means that Burmese firms and consumers will be able to conduct business with foreign partners on more favorable terms.

China's asymmetric economic advantages are manifested not only in terms of trade and aid, but also in terms of investment. The latter may be more delicate for Myanmar-China relations because whereas perceived unfairness in trade and aid has generated resentment among business and political actors, controversial Chinese investment projects have incited significant public protests. Those public demonstrations — and even the anti-China sentiments expressed by an increasingly free media and on relatively uncensored social networking sites — increased political pressure on Myanmar's government to adjust policies on Chinese investment. Chinese FDI in Myanmar is focused on extractive industries and the energy sector.⁵⁵ The manner in which many of these projects have been pursued has generated controversies over property rights, labor conditions, the environment, and the

sustainability of local benefits.

Large-scale Chinese FDI projects have relied on expropriated land, displacing local agricultural populations, aggravating social polarization and even causing political instability.⁵⁶ One notable example is the Letpadaung Taung copper mining project, which forced evictions of locals without due process or adequate compensation, worsening the human rights conditions of ethnic minorities and farmers residing near the mine.⁵⁷ Forced relocation with less than fair market compensation was also an issue surrounding the Shwe gas pipeline, which is funded by the China National Petroleum Corporation (CNPC). It must be said that there are different accounts to these and other cases, but serious violations of property and human rights have been reported by local residents and international NGO advocates. Such violations also include labor rights, with reports of coercive and dangerous labor conditions, disregard for regulations on working hours and minimum wages, and intimidation of workers including extortion.⁵⁸ Despite such reported violations, there are also complaints that Chinese FDI projects do little to generate local employment, instead bringing in large numbers of Chinese workers. Locals allege that this worsens their economic conditions while “distorting Myanmar's cultural landscape.”⁵⁹ Even when Burmese workers are hired, they tend not to receive the same treatment as Chinese workers, are rarely compensated for labor violations, and are seldom offered long-term employment.⁶⁰

FDI projects in energy and extractive industries can also degrade the local environment, deplete natural resources, and harm local residents' livelihoods. The copper mine at Letpadaung and the jade mines in Hpakant in Kachin State have contaminated water and air, damaged arable land, and led to the forced evictions of

nearby residents.⁶¹ In the case of Hpakant, where as much as 90% of the world's jade is mined — most of it destined for China — landslides generated by piles of mining refuse have killed many residents and destroyed nearby dwellings, including the November 22, 2015 disaster that killed over 100.⁶² The Shwe gas project caused people to burn wood for fuel and construct pipelines across forests leading to deforestation and destruction of biodiversity.⁶³ Pipeline operations that fall short of international safety standards can contaminate water and soil, affecting the ecosystem for fishing, farming, and daily use. Before it was suspended in 2011, the construction of the Myitsone hydroelectric dam destroyed farmland, fishing stocks, and forests.⁶⁴ The negative impact of such environmental degradation on local communities has created a basis for popular activism against such projects.

It has thus become a common refrain in Myanmar that Chinese investments do not support sustainable development, technology transfer, or long-term employment opportunities, despite producing long-term negative effects for the natural and social environments.⁶⁵ As a result, many voices in Myanmar have demanded the renegotiation and even cancellation of Chinese contracts. The Myitsone hydroelectric project is an oft-cited example because its contract allegedly allows for transmitting 90% of the dam's electricity output to China.⁶⁶ Moreover, Chinese FDI contracts have allegedly failed to ensure adherence to environmental regulations, adequate cleanup of contaminants, and payment of tax to the national government.⁶⁷

The Thein Sein administration looked to address these issues by suspending projects, re-negotiating contracts, and preparing Myanmar to become a member of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).⁶⁸ However, such a strategy carried

risks of retaliation by Chinese authorities or enterprises by slowing or withdrawing investment in different locations and sectors. Such reprisals are difficult for Myanmar to absorb given its serious need for capital to modernize the economy. It is also difficult for Myanmar to implement a coherent strategy on Chinese FDI because of the complexity of actors on the Myanmar side. Certain vested interests, such as cronies related to the military, are more interested in lining their pockets or protecting their own windfall profits than seeing improvements in labor and environmental policies or ensuring due process and legal recourse to local residents.⁶⁹ Often times, resource-rich areas in Myanmar overlap with those controlled by groups also involved in illicit trade and not interested in sharing benefits or coordinating oversight with the central authorities.⁷⁰ The proximity of legal and illegal activity, and the suspected illicit wealth of economically important firms like Asia World, have translated to enduring international sanctions and caution from foreign firms, hitherto leaving few investment partners in these areas other than China.

Myanmar's leadership clearly intends for reform and opening to attract more investment from diverse partners. This dynamic is already providing Myanmar with more options, allowing authorities to seek higher standards of corporate social responsibility (CSR), greater capacity building, and more sustainable development.⁷¹ Nonetheless, given China's size and geographic position, it will remain a top trading partner and investor for Myanmar. A strained economic relationship with China is not in Myanmar's interests. However, as Nay Pyi Taw and local authorities diversify sources of capital for development projects, and as they improve the regulatory environment including by working with the United Nations Development Program and Asian Development Bank,

the legal framework for investment in Myanmar should further converge with international standards.⁷²

Conclusion: International Standards of Cooperation

Myanmar and China's bilateral diplomacy, border security, and economic relations are not up to international standards because Myanmar has for decades been internationally isolated and overly dependent on China. With reform and opening, Myanmar is gaining options but, like its fellow ASEAN countries, will continue to face the challenge of dealing with a larger, more powerful neighbor. International standards are critical for stable, productive, and sustainable relations among China and its neighbors. This is a theme of increasing salience across Southeast Asia such that Myanmar-China relations will have notable implications, not only for regional security and development, but also as an indicator for China's regional intentions and adherence to international norms. The to-do list for Myanmar's new government is so extensive that external assistance will be welcome. International involvement can help mitigate the substantive difficulty and historical complexity of many governance challenges. For Myanmar-China relations in particular, international standards of mutual respect, transparency and social accountability can improve bilateral diplomacy, border security, and economic relations.

Beijing and Nay Pyi Taw need to address significant doubts between them over the endurance of traditional diplomatic concepts such as Chinese non-interference, Burmese neutrality, and even "peaceful coexistence." Bilateral diplomacy conducted within international standards of mutual respect would reduce current levels of resentment and misunderstanding. In particular,

it is not helpful for Beijing to be seen as against openness or defending a sphere of influence in Myanmar, and it is not helpful for Myanmar to be seen as playing major powers off each other. In this connection, it is paramount that Myanmar's new government make clear that upgrading relations with the United States does not come at the expense of relations with China. Myanmar's transition should be in the "cooperation" column of U.S.-China relations, along with global health and the environment, rather than the "strategic rivalry" column with cyber espionage and the South China Sea. Myanmar is not a strategic appendage or pawn of any country, and its history shows that its people will defend their national identities and interests. Myanmar's reform and opening may be related to reducing its reliance on China, but that hardly means Nay Pyi Taw will become dependent on the United States. The U.S. and Myanmar are not about to enter into a security alliance involving major arms sales or training exercises. American sanctions on arms sales remain in place, and U.S.-Myanmar military dialogues are largely focused on developing international standards of professionalism, transparency, and civil-military relations. There is potential for Myanmar-U.S.-China coordination and even active cooperation in such areas as information sharing and interdiction activities related to counter-piracy, counter-terrorism, and counter-narcotics.

For such cooperation to be realized, and to mitigate problems of trust and accountability surrounding the complex interactions across the Myanmar-China border, greater transparency is needed. Although the signing of a National Ceasefire Agreement by some ethnic armed groups is a positive development, inclusion of all relevant groups is crucial. China should consider welcoming international participation in monitoring the ceasefire process.

This could reduce scapegoating and the spread of rumors, while increasing normative pressure (rather than military or economic coercion) for reaching a lasting agreement. Transparency should also be a positive factor for better coordination among stakeholders with interest in stability in the border regions: the military, elected government, and local ethnic groups on the Myanmar side, and Beijing officials, Yunnan authorities, and state-owned enterprises on the Chinese side.

In economic relations, Beijing can further encourage Chinese firms in Myanmar to adopt standards of corporate social responsibility. Not only would this improve China's image, but it would also help ensure the stability and long-term profitability of Chinese investments.⁷³ The ISO 26000 standard for social responsibility — already adopted by some companies in Myanmar and possibly serving as the basis for an ASEAN policy on CSR — will be a useful reference.⁷⁴ South Korea is playing an important role in the establishment of the Myanmar Development Institute, and a trilateral cooperation agreement among KOICA, USAID, and JICA could help promote high standards for capacity building, international lending, and trade facilitation. Such standards are increasingly relevant given Myanmar's efforts to liberalize its regulatory environment.⁷⁵

In our interviews with policymakers and analysts in Nay Pyi Taw and Yangon, a recurrent theme was the importance of high-level visits as a bellwether of Myanmar-China relations. Although Xi Jinping has hosted Thein Sein in Beijing, and visited Myanmar in 2009 as vice-president, he has not visited Myanmar since assuming the top office. The last Chinese president to make an official visit to Myanmar was Jiang Zemin in 2001. Given that Myanmar has hosted numerous international leaders since 2011 — including

U.S. President Barack Obama, British Prime Minister David Cameron, Indian Prime Minister Narendra Modi, Japanese Prime Minister Shinzo Abe, South Korean President Park Geun-hye, Australian Prime Minister Tony Abbott, and the heads of fellow ASEAN countries — Xi's absence is conspicuous and has been interpreted by many Burmese as a snub. By making an official visit to Myanmar in the early days of the new administration, Xi would help to dispel such perceptions, signal China's commitment to its strategic partnership with a reforming and opening Myanmar, and set the stage for a cooperative relationship adhering to international standards.

1. The authors appreciate policymakers and experts in Nay Pyi Taw and Yangon for sharing their perspectives in not-for-attribution interviews, and are grateful for useful comments from Ralph Cossa, Rachel Leng, and Vikram Nehru. Annie Lee Seul Cha, Wang Qichao, Zhang Xiaorui, Zhou Xin, and Peter S. Chow provided excellent research assistance. Jonathan Chow wishes to acknowledge the support of a research grant from the University of Macau (SRG-2013-00057-FSS). However, the views expressed herein are solely the responsibility of the authors. For the purposes of this issue brief, we use “Myanmar” to refer to the country, and use “Burmese” for the adjectival form. No further intent of the authors should be inferred by the use of this nomenclature.
2. For background on Myanmar’s political transition, see Jonathan T. Chow and Leif-Eric Easley, “No Hope Without Change: Myanmar’s Reforms and Lessons for North Korea,” *Asian Issue Brief*, no. 36, November 30, 2012; <http://en.asaninst.org/contents/issue-brief-no-36-no-hope-without-change-myanmars-reforms-and-lessons-for-north-korea>.
3. Zoltan Barany, “Democracy in Myanmar,” *Foreign Affairs*, December 1, 2015, <http://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-12-01/democracy-myanmar>.
4. The previous military government wrote in a clause forbidding citizens with foreign family members from assuming the presidency to block Aung San Suu Kyi from the office. Constitution of the Republic of the Union of Myanmar (2008), §59(f).
5. Constitution of the Republic of the Union of Myanmar (2008), §232(b), §232(c), §232(j), §201.
6. Constitution of the Republic of the Union of Myanmar (2008), §40(c).
7. Priscilla A. Clapp, “China’s Relations with Burma,” Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” May 23, 2015, http://www.uscc.gov/sites/default/files/Clapp_Written%20Testimony_5.13.2015%20Hearing.pdf (accessed December 21, 2015).
8. Yun Sun, “Does an NLD Government Mark a New Era?” *Asia Times*, December 8, 2015, <http://atimes.com/2015/12/chinas-relations-with-myanmar-does-an-nld-government-mark-a-new-era> (accessed December 21, 2015).
9. See, for instance: Dhruva Jaishankar, “Myanmar is Pivoting Away from China,” *Foreign Policy*, June 15, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/06/15/myanmar-burma-is-pivoting-away-from-china-aung-san-suu-kyi-xi-jinping-india> (accessed December 21, 2015).
10. See, for instance: Jürgen Haacke, “Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?” in Kitchen, Nicholas, ed. *IDEAS reports - special reports SR015* (London: LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012); Chenyang Li and James Char, “China-Myanmar Relations since Naypyidaw’s Political Transition: How Beijing Can Balance Short-Term Interests and Long-Term Values,” *RSIS Working Paper*, March 16, 2015, http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/03/WP288_150316_China-Myanmar-Relations.pdf (accessed December 21, 2015).
11. Myanmar’s military junta was known as the State Law and Order Restoration Council (SLORC) from 1988 until 1997, when it was renamed the State Peace and Development Council (SPDC).
12. See, for instance: Mya Maung, “Burma’s Economic Performance under Military Rule: An Assessment,” *Asian Survey* 37, no. 6 (June 1997): 519-20; Andrew Selth, “Burma and the Strategic Competition between China and India,” *Journal of Strategic Studies* 19, no. 2 (1996): 223-28.
13. See, for instance: “U.S. Move ‘Not a Threat to China,’” *Straits Times*, December 3, 2011; Ministry of Foreign Affairs, “Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei’s Regular Press Conference on April 5, 2012,” April 6, 2012, <http://ke.china-embassy.org/eng/fyrth/t921455.htm> (accessed December 21, 2015).
14. Jürgen Haacke, “Myanmar: Now a Site for Sino-US Geopolitical Competition?” in Kitchen, Nicholas, ed. *IDEAS reports - special reports SR015* (London: LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, 2012), 55-56.
15. “While it would not be accurate to qualify such policies as targeted at China, it is also undeniable that China has suffered significant collateral damage due to those policies.” Yun Sun, “Myanmar in U.S.-China Relations,” *Stimson Center Issue Brief* 3, (June 2014): 6.
16. Shi Aiguo施爱国, “Mei Guo dui Miandian de ‘wushi jiechu’ zhengce xiping” 美国对缅甸的‘务实接触’政策析评 [An analysis of America’s ‘pragmatic engagement’ policy towards Myanmar], *Guoji Luntan* 国际论坛 14:1 (January 2012): 5.
17. Ibid.
18. Chen Xiaofeng陈霞枫, “Miandian gaige dui Zhong Mian guanxi de yingxiang ji zhongguo de duice” 缅甸改革对中缅关系的影响及中国的对策, [Impacts on Sino-Myanmar relations in light of Myanmar’s reforms and China’s countermeasures], *Dongnanya Yanjiu* 东南亚研究 (January 2013): 44.
19. Ibid., 46.
20. For an analysis of Chinese media assessments of U.S.-Myanmar relations, see: David Péneau, “Should Beijing Worry about Warming Relations between Myanmar and the United States?” *China Perspectives* (February 2013): 76-78. See also: Shi Qing Ren释清仁, “Mei Mian junshi guanxi de xin zhuanxiang” 美缅军事关系的新转向 [The new direction of US-Myanmar military relations], *Zhongguo Qingnianbao* 中国青年报, January 4, 2013, http://zqb.cyol.com/html/2013-01/04/nw.D110000zgqnb_20130104_3-09.htm (accessed December 21, 2015). It is worth noting that some Chinese analysts recognize potential for U.S.-China cooperation to support Myanmar’s political stability and economic prosperity, for example by countering drug and human trafficking or infectious diseases. See, for instance: Du Lan 杜兰, “Zhuanxing hou de Miandian: Zhong Mei boyi xin zhanchang” 转型后的缅甸: 中美博弈新战场 [Post-transformation Myanmar: new battlefield in the China-US game], China Institute of International Studies, December 22, 2014, http://www.ciis.org.cn/chinese/2014-12/22/content_7458663.htm (accessed December 21, 2015).

21. Agence France Presse, "China Avoids Congratulating Myanmar's Suu Kyi on Election Win," November 13, 2015.
22. See, for instance: Cristina Garafola, "Aung San Suu Kyi's Trip to China: Sino-Myanmar Relations as the Countdown to the November Election Begins," *RAND Blog*, August 10, 2015, <http://www.rand.org/blog/2015/08/aung-san-suu-kyis-trip-to-china-sino-myanmar-relations.html> (accessed December 21, 2015); Jürgen Haacke, "Why Did Myanmar's Opposition Leader Just Visit China?" *Diplomat*, June 15, 2015, <http://thedi diplomat.com/2015/06/why-did-myanmars-opposition-leader-just-visit-china> (accessed December 21, 2015).
23. Yun Sun, "Does an NLD Government Mark a New Era?" *Asia Times*, December 8, 2015.
24. Interviews with policy experts in Yangon and Nay Pyi Taw, November 2015.
25. Foreign Ministry of the People's Republic of China, "Zhongguo tong Miandian de guanxi" 中国同缅甸的关系 [China's relations with Myanmar], March 2015, http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/sbgx_676792 (accessed December 21, 2015).
26. Tom Kramer and Kevin Woods, *Financing Dispossession: China's Opium Substitution Programme in Northern Burma* (Amsterdam: Transnational Institute, 2012): 27-28. On the operation of the underground cross-border trade and the ambiguous relations among traders, ethnic militias, and officials on both sides of the border, see Wen-Chin Chang, "The Everyday Politics of the Underground Trade in Burma by the Yunnanese Chinese since the Burmese Socialist Era," *Journal of Southeast Asian Studies* 44, no. 2 (June 2013): 292-314.
27. International Crisis Group, "China's Myanmar Dilemma," *Asia Report* 177, September 14, 2009, 11.
28. Interviews with policy experts in Yangon and Nay Pyi Taw, November 2015.
29. "Myanmar's Peace Process: A Nationwide Ceasefire Remains Elusive," *Crisis Group Asia Briefing* 146, September 16, 2015, 6.
30. "Fan Changlong yu Miandian guofangjun zongsiling jinji tonghua," 范长龙与缅甸国防军总司令紧急通话," *Xinhua* [Fan Changlong and Myanmar's national defense commander-in-chief hold an emergency phone call], *新华*, March 14, 2015, http://news.xinhuanet.com/2015-03/14/c_1114640327.htm (accessed December 21, 2015).
31. "Zhongguo zhanji qifei, lin kong Zhong Mian bianjing kong qing" 中国战机起飞, 临控中缅边境空情 [Chinese fighter planes take off, control the airspace over the China-Myanmar border], *Xinhua* 新华, March 15, 2015, http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-03/15/c_134068239.htm (accessed December 21, 2015).
32. "Mian jun cheng luo Yunnan paodan xi Guogan wuzhuang zuzhi suo wei Zhongfang huiying" 缅甸称落云南炮弹系果敢武装组织所为中方回应 [Chinese response to shells landing in Yunnan from fighting between Myanmar military forces and Kokang armed groups], *Xinhua* 新华, May 21, 2015, <http://news.qq.com/a/20150521/007584.htm> (accessed December 21, 2015); "Zhongguo jundui jinri jiang zai Zhong Mian bianjing shidan yanxi" 中国军队今日将在中缅边境实弹演习 [Chinese military will hold live-fire exercises on the China-Myanmar border today], *Jinhua Shibao* 京华时报, June 2, 2015, <http://news.sohu.com/20150602/n414245861.shtml> (accessed December 21, 2015).
33. "Zhefu wu nian chongchu jianghu ting 84 sui 'Guogan wang' jiang Mian bei jushi" 蛰伏五年重出江湖 听84岁'果敢王'讲缅北局势 [Emerging from five years of hiding, 84-year old 'King of Kokang' discusses the situation in northern Myanmar], *Huanqiu Shibao* 环球时报, December 29, 2014, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-12/5307556.html> (accessed December 21, 2015).
34. Ibid.
35. Minnie Chan, "Senior Chinese Military Strategist 'Leaked State Secrets,' Helped Rebels in Myanmar," *South China Morning Post*, March 6, 2015, <http://www.scmp.com/news/china/article/1730837/pla-military-strategist-leaked-state-secrets-helped-myanmar-rebels> (accessed December 21, 2015).
36. "China Urged Myanmar Ethnic Group to Declare Ceasefire—Envoy," *BBC Monitoring Asia-Pacific (Democratic Voice of Burma)*, June 13, 2015.
37. Interviews with policy experts in Yangon, November 2015.
38. Crisis Group, "Myanmar's Peace Process," 9.
39. Sui-Lee Wee, "Myanmar Official Accuses China of Meddling in Rebel Peace Talks," *Reuters*, October 8, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-china-idUSKCN0S22VT20151008> (accessed December 21, 2015).
40. "Myanmar's Negotiator Expresses Belief in China's Willingness to Help in Peace Process," *Xinhua*, October 11, 2015, http://news.xinhuanet.com/english/2015-10/11/c_134702420.htm (accessed December 21, 2015).
41. During peace talks between the Kachin Independence Organization and the Myanmar government mediated by China in Ruili, Yunnan in March 2013, Special Envoy Ambassador Wang Yingfan opposed an article in the final statement inviting international participants, despite support from both sides. China's pressure led to the removal of the article from the final statement. Myanmar government representatives accused China of interfering in its sovereign affairs. As a result, the Kachin Independence Organization and the Myanmar government refused to hold subsequent negotiations in China and invited the UN Special Envoy to observe peace talks in May 2013. Yun Sun, "China, the United States and the Kachin Conflict," *Stimson Issue Brief* 2, (January 2014): 10.
42. Lun Min Mang, "Pro-China Factions in Doubt over Signing Ceasefire," *Myanmar Times*, September 18, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/16548-pro-china-factions-in-doubt-over-signing-ceasefire.html> (accessed December 21, 2015).
43. Groups that signed the NCA in October 2015 (*member of the Nationwide Ceasefire Coordination Team):
 - 1) All Burma Students Democratic Front
 - 2) Arakan Liberation Party*
 - 3) Chin National Front*

- 4) Democratic Karen Benevolent Army*
- 5) Karen National Liberation Party-Peace Council*
- 6) Karen National Union*
- 7) Pa-Oh National Liberation Organization*
- 8) Restoration Council of Shan State (Shan State Army-South)

Groups that did not sign the NCA included:

- 1) Arakan Army*
- 2) Arakan National Council*
- 3) Kachin Independence Organization*
- 4) Karenni National Progressive Party*
- 5) Lahu Democratic Union*
- 6) Myanmar National Democratic Alliance Army*
- 7) National Democratic Alliance Army-Eastern Shan State
- 8) National Socialist Council of Nagaland-Khaplang
- 9) New Mon State Party*
- 10) Shan State Progressive Party (Shan State Army-North)*
- 11) Ta'ang National Liberation Army (Palaung State Liberation Front)*
- 12) United Wa State Army
- 13) Wa National Organization*

For details, see Michael F. Martin, "Less than Nationwide Ceasefire Agreement Signed in Burma," *CRS Insight*, October 15, 2015; "Nationwide Ceasefire Coordinating Team," Myanmar Peace Monitor, <http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/ncct> (accessed December 21, 2015).

44. United Nations COMTRADE data, <http://comtrade.un.org> (accessed December 21, 2015). Note that bilateral COMTRADE data is presented as reported by Myanmar's trade partners.
45. Ibid.
46. Jalal Alamgir, "Myanmar/Burma: International Trade and Domestic Power under an 'Isolationist Identity,'" in *Burma or Myanmar: The Struggle for National Identity*, ed. Lowell Dittmer (New Jersey: World Scientific, 2010): 239.
47. United Nations COMTRADE data (as reported by China).
48. David I. Steinberg and Hongwei Fan, *Modern China-Myanmar Relations: Dilemmas of Mutual Dependence* (Copenhagen: NIAS Press, 2012): 239.
49. Ibid., 225-28.
50. Benno Ferrarini, "Myanmar's Trade and Its Potential," *ADB Economics Working Paper Series* 325, January 2013.
51. United Nations COMTRADE data. In April 2012, the Central Bank of Myanmar adopted a managed float for the kyat. The kyat had previously been officially pegged to the IMF's Special Drawing Rights at 6.4 kyat per dollar, though the kyat's black market value was much lower. The managed float brought the official rate in line with the actual rate and was initially

set at 818 kyat per dollar. Since then, the kyat has fallen against the dollar, averaging 854 kyat in December 2012, 984 kyat in December 2013, 1031 kyat in December 2014, and 1285 kyat in October 2015. This means that trade figures before and after April 2012 are not directly comparable. Historical exchange rates from <http://www.oanda.com/historical-rates> (accessed December 14, 2015).

52. European Commission Directorate-General for Trade, "European Union, Trade in Goods with Myanmar," October 20, 2015, 3, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf (accessed December 21, 2015).
53. Interviews with government officials in Myanmar, November 2015.
54. Interview with policy expert in Yangon, Myanmar, November 2015. For example, in February 2015 Myanmar's government approved a \$700 million loan from China's Export-Import Bank to support microfinance loans to farmers. The loan came with a 4.5% interest rate and a 15-year repayment period, raising worries that borrowers would be unable to pay them back given the rapidly falling value of the kyat. Parliamentarians expressed similar concerns in March 2015 over a \$40 million loan from the Export-Import Bank with similar terms earmarked for the purchase of vehicles and equipment for the Myanmar Police Force. In comparison, South Korea's Export-Import Bank offered a \$100 million loan to Myanmar to help build a power transmission line with a 0.01% interest rate and a 40-year repayment period, the first 15 years being interest-free. For details, see Su Phyo Win, "Experts Deride Large-Scale Chinese Loan," *Myanmar Times*, March 11, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/business/13463-experts-deride-large-scale-chinese-loan.html> (accessed December 21, 2015); Khin Su Wai, "Critics Say Fears on China Loan Vindicated by Event," *Myanmar Times*, August 25, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/business/16145-critics-say-fears-on-china-loan-vindicated-by-event.html> (accessed December 21, 2015); "Chinese Loans for Burma's Police," *Democratic Voice of Burma*, March 13, 2015, <http://www.dvb.no/news/chinese-loans-for-burmas-police-burma-myanmar/49167> (accessed December 21, 2015); Soe Than Lynn, "Opposition MP Questions Purchase of 900 Police Cars from China," *Frontier Myanmar*, December 9, 2015, <http://www.frontiermyanmar.net/en/opposition-mp-questions-purchase-900-police-cars-china> (accessed December 21, 2015); Aung Shin and Aye Thida Kyaw, "Korean Loan Comes for Power Lines," *Myanmar Times*, November 16, 2014, <http://www.mmmtimes.com/index.php/business/12271-korean-loan-comes-for-power-lines.html> (accessed December 21, 2015).
55. Jared Bissinger, "Foreign Investment in Myanmar: A Resource Boom but a Development Bust?" *Contemporary Southeast Asia* 34, no.1 (2012): 23-52.
56. "OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014," *OECD Publishing*, 2014, 330, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206441-en> (accessed December 21, 2015).
57. Amnesty International, "Myanmar: Open for Business? Corporate Crime and Abuses at Myanmar Copper Mine," February 10, 2015, <http://www.amnesty.org/en/documents/asa16/0003/2015/en> (accessed December 21, 2015).

58. Shwe Gas Movement, "Good Governance and the Extractive Industry in Burma: Complications of Burma's Regulatory Framework," June 2013, 6.
59. Maung Aung Myoe, "Myanmar's China Policy since 2011: Determinants and Directions," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34, no. 2 (2015): 38.
60. Su-Ann Oh and Philip Andrews-Speed, *Trends in Southeast Asia: Chinese Investment and Myanmar's Shifting Political Landscape* (Singapore: ISEAS Publishing, 2015): 26, 37, 42.
61. Amnesty International, "Corporate Crime and Abuses at Myanmar Copper Mine," 62-63; Global Witness, "Jade: Myanmar's Big State Secret," October 23, 2015, 78-80, <http://www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/myanmarjade> (accessed December 21, 2015).
62. Chan Mya Htwe, "Another Jade Mine Disaster Hits Hpakant," *Myanmar Times*, December 16, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/18159-another-jade-mine-disaster-hits-hpakant.html> (accessed December 21, 2015).
63. Shwe Gas Movement, "Good Governance," 12.
64. Oh and Andrews-Speed, *Trends in Southeast Asia*, 37.
65. Interviews with policy experts in Yangon and Nay Pyi Taw, November 2015.
66. International Rivers, "The Myitsone Dam on the Irrawaddy River: A Briefing," September 27, 2011, <https://www.internationalrivers.org/resources/the-myitsone-dam-on-the-irrawaddy-river-a-briefing-3931> (accessed December 21, 2015). CPI Yunnan International Power Investment Company, responsible for building and operating the dam, claimed in 2015 that 10% of the electricity generated would be granted free to Myanmar, with the remaining 90% sold to anyone willing to pay a negotiated price. Ye Mon and Clare Hammond, "CPI Pushes for Restart of Myitsone Dam," *Myanmar Times*, June 5, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/business/14887-cpi-pushes-for-restart-of-myitsone-dam.html> (accessed December 21, 2015).
67. On tax revenues, see, for instance: Global Witness, "Jade: Myanmar's Big State Secret," 34-36; Aye Thidar Kyaw and Clare Hammond, "Illicit Capital Flows into Myanmar Soar," *Myanmar Times*, September 10, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/business/16412-illicit-capital-flows-into-myanmar-soar.html> (accessed December 21, 2015).
68. Oh and Andrews-Speed, *Chinese Investment and Myanmar's Shifting Political Landscape*, 27-29, 44-47.
69. Maung Maung Aye, "A Geographical Perspective on Myanmar's Transition: Towards Inclusive, People-Centered and Sustainable Economic Growth," International Conference on Burma/Myanmar Studies (24-26 July 2015), Chiang Mai, Thailand.
70. Niklas Swanström, "Sino-Myanmar Relations: Security and Beyond," *Institute for Security and Development Policy*, June 2012, 20.
71. Yun Sun, "China and the Changing Myanmar," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 31, no. 4 (2012): 58.
72. Asian Developmental Bank, "Country Operation Business Plan: Myanmar 2016-2018," September 2015, <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/175311/cobp-mya-2016-2018.pdf> (accessed December 21, 2015).
73. In July 2013, the Chinese Embassy in Yangon issued a series of CSR guidelines for Chinese firms in Myanmar. Firms have begun to respond by issuing CSR reports and enhancing their CSR activities. See, for instance: Myanmar Wanbao, "Community and Social Development Programme 2013," http://www.myanmarwanbao.com.mm/images/stories/wanbao-pdfs/CSD_BOOK.pdf (accessed December 21, 2015).
74. See, for instance: Myanmar Yang Tse Copper Ltd, "ISSO 26000:2010," <http://www.myanmarcopper.com/certification-iso-26000-2010.html> (accessed December 21, 2015); "Blueprint for the ASEAN Socio-Cultural Community (2009-2015)," 29, <http://www.asean.org/archive/5187-19.pdf> (accessed December 21, 2015). International partners like Singapore and Australia have begun to introduce the standard through Myanmar's government and business community, but more technical assistance is likely required to help Myanmar's CSR policies meet international standards. International Standards Organization, "Australia and Singapore to Strengthen Myanmar's National Standards Body," http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1958 (accessed December 21, 2015).
75. The new investment law combines the 2012 Foreign Investment Law and the 2013 Myanmar Citizens Investment Law, allows state and divisional governments greater leeway in approving foreign investment projects in their jurisdictions, and adds human rights protections to future FDI projects; see Ksaw Hsu Mon, "After Much Deliberation, Investment Law Approved by Parliament," *Irrawaddy*, December 18, 2015, <http://www.irrawaddy.com/burma/after-much-deliberation-investment-law-approved-by-parliament.html> (accessed December 21, 2015). Also in December 2015, the Yangon Stock Exchange began trading and is expected to welcome foreign investors and the listing of foreign joint venture companies after the Myanmar Companies Act passes in 2016.



Jonathan T. Chow is Assistant Professor of International Relations at the University of Macau. His research focuses on regional politics in East and Southeast Asia and the role of religion in international politics. He has previously taught international relations as a visiting faculty member at Reed College and Amherst College and has served as a Research Fellow at the Asan Institute for Policy Studies. He has also held visiting fellowships at Georgetown University's Berkley Center for Religion, Peace, and World Affairs and at Ateneo de Manila University's Ateneo Center for Asian Studies. Dr. Chow holds a Ph.D. and M.A. in Political Science from the University of California, Berkeley — where he was a Simpson Fellow with the Institute of International Studies and Project Director at the Berkeley APEC Study Center — and B.A. degrees in Political Science and Chinese from Williams College.



Leif-Eric Easley is Assistant Professor in the Division of International Studies at Ewha University and a Research Fellow at the Asan Institute for Policy Studies in Seoul, Korea. At Ewha, Professor Easley teaches international security and political economics. His research interests include contested national identities and changing levels of trust in the bilateral security relationships of Northeast Asia. Dr. Easley was the Northeast Asian History Fellow at the Shorenstein Asia-Pacific Research Center (APARC) at Stanford University. He was also a visiting scholar at Yonsei University, the University of Southern California's Korean Studies Institute, and the Japan Institute for International Affairs (JIIA) in Tokyo. He completed his B.A. in political science with a minor in mathematics at the University of California, Los Angeles (UCLA), and received his M.A. and Ph.D. from Harvard University's Department of Government.



2015-01 ~ 2015-21

초판 1쇄 발행 2016년 2월 5일

펴낸곳 아산정책연구원

주소 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

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.



9 772288 593000
ISSN 2288-5935