

ISSN 2288-5935

국제사회의 주요 이슈들을 한국의 관점에서 분석하고
대안을 모색하는 정책 리포트

ISSUE BRIEF

2013 | NO. 60 - NO. 83

ISSUE BRIEF

국제사회의 주요 이슈들을 한국의 관점에서 분석하고
대안을 모색하는 정책 리포트

ISSUE BRIEF

2013 | NO. 60 - NO. 83

CONTENTS

Issue Brief No. 60 (05, July, 2013)

Time to Address North Korea's Prison Labor Camps 10

Roberta Cohen

Non Resident Senior Fellow
The Brookings Institution

Issue Brief No. 61 (10, July, 2013)

Middle East Q&A: Egypt's 2013 Coup and the Demise of Democracy .. 17

Jang Ji-Hyang and Peter Lee

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Issue Brief No. 62 (11, July, 2013)

실익을 챙긴 중국과 장기적 포석을 둔 한국: 한·중 정상회담의 평가 24

김한권
연구위원
아산정책연구원

Issue Brief No. 63 (12, July, 2013)

제20차 ARF평가, 한반도 문제에 대한 관심 증가와 지역 전략 경쟁 완화 37

이재현
연구위원
아산정책연구원

Issue Brief No. 64 (25, July, 2013)

A 2+2 for the Future: The First Korea-Australia Foreign and Defence Ministers' Meeting 51

Lee Jaehyon and Joo Haeri

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Issue Brief No. 65 (25, July, 2013)

북한의 대화국면 전환과 그 함의: 강요된 선택인가, 치밀한 전술적 노림수인가? .. 66

최 강
부원장
아산정책연구원

Issue Brief No. 66 (12, Aug. 2013)

Middle East Q&A: Iran's New Moderate President and Resetting the Relationship 78

Jang Ji-Hyang and Peter Lee

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Issue Brief No. 67 (13, Aug. 2013)

상호 방기 상태의 한·일 관계: 조기개선 기대보다 정상회담을 활용할 때 86

봉영식
선임연구위원
아산정책연구원

Issue Brief No. 68 (22, Aug. 2013)

Complex and Confusing: Public Opinion Reaction to the NIS Scandals .. 101

Kim Jiyeon and Karl Friedhoff

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Issue Brief No. 69 (06, Sept. 2013)

Middle East Q&A: Intervening in Syria and Lessons for North Korea .. 113

Jang Ji-Hyang and Peter Lee

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Issue Brief No. 70 (10, Sept. 2013)

해빙 무드 남북관계의 빛과 그림자: 이제부터가 진정한 수 싸움의 시작이다 .. 120

차두현
교류협력이사
한국국제교류재단

Issue Brief No. 71 (24, Sept. 2013)

Budget Driven Defense: Implications of Potential Shifts in US Defense Posture for the Korean Peninsula and the Asia-Pacific in the Coming Decade .. 133

J. James Kim

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

Issue Brief No. 71 (31, Oct. 2013)

예산 주도 국방: 미 국방전략 변화의 가능성과 한국의 안보 태세 149

J. James Kim

연구위원

아산정책연구원

Issue Brief No. 72 (08, Oct. 2013)

Information Sharing for Cyber-Security: Evidence from Europe 162

Neil Robinson

Research Leader

RAND Europe

Issue Brief No. 73 (15, Oct. 2013)

Rethinking Public Opinion on Korea-Japan Relations 178

Karl Friedhoff and Kang Chungku

Program Officer

The Asan Institute for Policy Studies

Issue Brief No. 74 (17, Oct. 2013)

Pivot to Asia는 계속될 것인가?

오바마의 EAS 불참으로 본 Pivot to Asia의 미래 189

이재현

연구위원

아산정책연구원

Issue Brief No. 75 (30, Oct. 2013)

US Missile Defense Program and Its Asian Implications 203

Richard Weitz

Senior Fellow and Director

The Hudson Institute

Issue Brief No. 76 (5, Nov. 2013)

2014년 헤이그 핵안보정상회의와 우리의 책무 214

신창훈

연구위원

아산정책연구원

Issue Brief No. 77 (8, Nov. 2013)

2013년판 일본 후쿠시마 원전오염수 누출과 국제사회 및 우리의 대응 229

신창훈

연구위원

아산정책연구원

Issue Brief No. 78 (12, Nov. 2013)

한국 유권자와 이슈 I: 세금과 복지 정책 253

김지윤, 이의철

연구위원, 연구원

아산정책연구원

Issue Brief No. 79 (13, Nov. 2013)

후쿠시마 방사능과 원자력의 미래 267

박지영

연구위원

아산정책연구원

Issue Brief No. 80 (14, Nov. 2013)

계량분석을 통한 공공사업의 경제적 타당성 검증 및 효율성 제고 277

김종우
연구위원
아산정책연구원

Issue Brief No. 81 (20, Nov. 2013)

The Politics of Diaspora Management in the Republic of Korea 296

Harris Mylonas
Assistant Professor
George Washington University

Issue Brief No. 82 (30, Nov. 2013)

North Korea as Iran's Counterfactual:
a Comparison of Iran and North Korea Sanctions 308

Go Myong-Hyun
Research Fellow
The Asan Institute for Policy Studies

Issue Brief No. 83 (26, Dec. 2013)

2013년, 한국인의 주변국 인식 변화: 미·중·일·북 호감도 및 국가관계 평가 .. 328

김지윤 연구위원
강충구, 이의철 연구원
아산정책연구원

필자의 직함은 집필 당시의 직책임.

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

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.

July 5, 2013
ISSUE BRIEF NO. 60

Time to Address North Korea's Prison Labor Camps

Roberta Cohen

Non Resident Senior Fellow
The Brookings Institution

It is time for the international community to address itself directly to the most serious of North Korea's human rights violations — the prison labor camps. Situated in the mountains of North Korea, the camps are estimated to hold some 100,000 to 200,000 prisoners, including whole families, many of whom are not expected to survive.

The issue has come to the fore through the combined efforts of human rights NGOs and former North Korean prisoners who have escaped the country. For several decades, NGOs, academics and journalists from the United States, Western Europe and the Republic of Korea have conducted painstaking research to unearth verifiable information about the camps and North Korea's overall human rights situation. They have come up with persuasive evidence despite the regime's efforts to conceal its conduct through denial of access. The last time a human rights organization was allowed into North Korea was in 1995 when Amnesty International visited the capital under heavy restrictions. Since that time, no human rights NGO or UN human rights expert looking into North Korea has been allowed into the country.

When in 2003 the Committee for Human Rights in North Korea published its widely quoted report about the penal labor camps, updated in 2012, it was unable to set foot in North Korea. It relied instead on the testimony of those who escaped the country. Of the 25,000 North Koreans who have made their way to the South over the past ten to fifteen years, hundreds were former prisoners and former prison guards. Their testimonies were found to largely corroborate one other and have been verified by satellite photos. North Koreans hiding in China have reinforced this testimony as well.

The accumulated information contradicts Pyongyang's assertions that there are no human rights violations in North Korea nor any labor camps. In fact, governments and the United Nations have come to rely on the NGO information in producing their own reports and policy positions. The information will prove critical as well to any transitional justice measures developed to hold North Korean authorities accountable. The South Korean NGO, the Data Base Center for North Korean Human Rights and others have been compiling information on individual prisoners, including those currently held in the camps and on the perpetrators so that the information can become the basis for accountability in the future.

But there are serious challenges to this work that need to be addressed. Because the testimony of survivors has been damaging to North Korea, the Kim regime has sought to stem the flow of North Koreans escaping to tell their stories. It has been cracking down at the border in collaboration with China and has reduced by nearly half the number of North Koreans escaping through China to South Korea. In 2012, some 1,500 reached the South as compared to close to 2,800 the year before. North Korea of late has been filling its detention centers with people trying to escape or those pushed back. Its most recent foray was into Laos to forcibly bring back a group of young North Koreans.

North Korean authorities have also harassed defectors in the South, sometimes by designating them enemies of the state, hacking into their computers or punishing their family members, friends and colleagues left behind. North Koreans who come out are haunted by what has happened or may happen to those with whom they were close.

Still another impediment to collecting information has been the lack of resources. Whether in the United States or South Korea, resources are limited when it comes to NGO research and publication of reports, even though the importance of putting the information out there could not be more evident. While new technology, the growing role of private markets, and some courageous North Koreans sending out messages have been eroding the information blockade, significant gaps remain in what we know. This includes the rate of deaths in detention, the extent to which whole families continue to be incarcerated, the status of existing camps and the numbers and punishment of North Koreans forcibly repatriated from China. Nonetheless, as a well-attended conference in Washington on the gulag concluded last year, “We know enough” to make a serious case meriting action.

Indeed, defector testimony — the main source of information about North Korea's camp violations — has begun to be given more weight by UN officials and governments. For many years United Nations High Commissioners for Human Rights espoused the view that it was necessary for the UN *itself* to assess the situation on the ground in order to form an independent diagnosis. Even the annual State Department Human Rights Reports on North Korea include a disclaimer about defector testimony and being able fully to assess human rights conditions. But increasingly, UN and government officials have come to realize that the gold standard of proof in which international monitors can verify on the ground every piece of information is unrealistic when a country has a deliberate closed door policy. Moreover, constantly

drawing attention to the lack of fully verifiable information on North Korea can serve as a rationale for inaction and could even have the unintended effect of lending support to North Korea's claims that the human rights abuses reported are unfounded emanating from those who have betrayed their country.

Last year, the world body made important strides on this point. After some ten years of resolutions and requests for dialogue and entry into North Korea, the UN Special Rapporteur on Human Rights in North Korea declared that human rights violations had reached “a critical mass.” And the UN High Commissioner for Human Rights took the decision to meet with camp survivors for the first time and called North Korea's human rights situation unparalleled. She declared: “I don't think the world should stand by and see this kind of situation, which is not improving at all.” With the support of Japan and the European Union, followed by South Korea and the United States, the 47 member Human Rights Council set up a commission of inquiry in March to investigate whether North Korea's violations constitute crimes against humanity for which its officials could be held accountable. The vote was by consensus, reflecting a growing international unanimity around North Korea's widespread abuses.

But the commission of inquiry will face many challenges. When it comes to the penal labor camps, or to forced abductions, information is available to establish crimes against humanity, but when it comes to other violations, a great deal of time and effort will be needed to put together the information required. If the commission needs to extend its work — it was allotted a year — then Japan, the European Union, and the US-South Korean alliance should be ready to support its continuation, even though China will be on the Council next year. And these countries must be prepared to recommend strong steps if North Korea is found to be committing crimes against humanity.

The commission should not be considered an end in itself but rather part of a larger strategy at the UN to promote human rights in North Korea. There is a myriad of UN offices and agencies — whether on refugees, health, information, food and development, that are involved with North Korea. The entire system should be tapped to reinforce human rights where it can. Humanitarian agencies, for example, which emphasize the importance of reaching the most vulnerable in the society should at least be expected to strategize about gaining access to the camps, especially to reach children, who pose no danger to North Korea's security.

In their bilateral relations with North Korea, both the United States and South Korea have been cautious when it comes to raising human rights issues. Political and strategic issues and preoccupation with North Korea's nuclear program have been the main reasons. But it is also true that discussions over sensitive strategic and nuclear issues with the former Soviet Union did not stop human rights discussions. Nor do discussions with China preclude reference to human rights concerns. With North Korea the ground needs to shift and there are signs it is beginning to. In the past, the camps were always considered too provocative to talk about, but in March Ambassador Glyn Davies told the Senate that "The world is increasingly taking note" of North Korea's human rights violations, and he specifically drew attention to North Korea's "elaborate network of political prison camps" on which he commented at some length, and made reference to defector testimony — Shin Dong-hyuk and the book *Escape from Camp 14*. "How the DPRK addresses human rights," he continued, "will have a significant impact on prospects for improved US-DPRK ties." And in his confirmation hearings, Secretary Kerry also publicly pointed to the gulags in North Korea and spoke of an American leadership role here.

It is now time for these pronouncements to make their way into ac-

tual policy toward North Korea. Otherwise the issues which North Korea can benefit from — food issues or family reunification issues for which they receive payments — would principally be on the table together with possible training programs for select lawyers handpicked by Pyongyang.

Last month's G8 communique urged North Korea for the first time to address human rights violations and it specified the abductions of foreigners and the treatment of returned refugees. But it omitted reference to the camps. And the May Joint Declaration of Presidents Obama and Park Geun-hye omitted human rights principles as a foundation of peaceful reunification. Denuclearization, democracy and a market economy were mentioned but do not adequately cover those principles.

On this 60th anniversary of the US-ROK alliance, it is time for the US and South Korea to begin to end the exceptionalism accorded North Korea in the human rights area, and to develop a strategy with other countries and international institutions for bringing onto the diplomatic agenda international access to North Korea's political prisoners.



Roberta Cohen is a non-resident Senior Fellow in Foreign Policy at The Brookings Institution. She is a specialist in human rights, humanitarian, and refugee issues and a leading expert on the subject of internally displaced persons. She is also Co-Chair of the Committee for Human Rights in North Korea, a US-based advocacy group. For more than a decade, she co-directed the Brookings Project on Internal Displacement and served as Senior Adviser to the Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons. For her work on forcibly displaced populations, she co-won the Grawemeyer Award for Ideas Improving World Order and the DACOR (State Department Ret.) Fiftieth Anniversary Award for Exemplary Writing on Foreign Affairs and Diplomacy. Ms. Cohen served as a Deputy Assistant Secretary of State for Human Rights and senior adviser on US delegations to the UN. She has published books and numerous articles in the human rights and humanitarian area.

July 10, 2013
ISSUE BRIEF NO. 61

Middle East Q&A: Egypt's 2013 Coup and the Demise of Democracy

Jang Ji-Hyang and Peter Lee

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Egypt's future looks bleaker than ever. One year since its first ever democratic elections, mass protests and the military have ousted President Mohamed Morsi from the Muslim Brotherhood in a popularly-supported coup. Viewed by his secular liberal critics as an incapable authoritarian fundamentalist, Morsi's brief tenure at the helm of Egyptian politics was marred by consecutive crises. Egypt today is poorer, more polarized, and more unsafe than it was a year ago. However, his ouster should be no cause for celebration. This *Asan Issue Brief* argues that the Egyptian people have sold their hard-won democracy to the military in exchange for temporary relief from economic frustration. This is a deal with the devil whose long-term repercussions for the future of Egyptian democracy will soon become apparent.

Q. Is Egypt's 2013 military coup a setback for democracy?

Yes. It has set a dangerous precedent for the future of civil-military relations. It has set the stage for rule by the fickle and temperamental.

It will alienate the country's moderate Islamists — both the Muslim Brotherhood and the Wasat Party — from the democratic experiment. And, most importantly, it will entrench the misconception that democracy is simply the power of popular protest and not about elections, political settlement, and, most importantly, tolerance.

At its core, democracy encompasses free and fair elections and the supremacy of the rule of law. No matter how incompetent or incapable a government is, its electoral mandate should be respected. Public anger and opposition obstructionism are all legitimate reactions to bad governance, but the ultimate arbiter of a government's performance must be the ballot box. In democratizing countries such as Egypt, intervention risks further trapping the country in what Przeworski once called the “valley of transition” where the necessary reforms for democratization are hard to implement.

Q. What were the reasons behind the protests and coup?

Economic mismanagement and marginalization of the opposition. The greatest challenge for Morsi and the Muslim Brotherhood has been their failure to improve Egypt's economic situation. Almost all economic indicators, from inflation to unemployment, show that Egypt today is worse off than a year ago. Political instability in the newly democratizing country deterred essential international investment, with the economy barely surviving on financial loans from wealthy Gulf states such as Qatar, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates.

Yet there exists a fundamental misunderstanding of the fruits of democracy among the opposition. In new democracies, economic reform is the most urgent yet most difficult task. Democracy is not necessarily an economically efficient system, but people in all segments of society expect to be better off in a new system. That is why many of the con-

ditions that international financial institutions place on the provision of loans — shrinking the size of the state and removing inefficient grants such as food and fuel subsidies — are often excruciatingly difficult for new democracies to meet. New democracies face resistance from not only the bloated state bureaucracy created by previous authoritarian regimes, but also the middle and lower classes who enjoyed the benefits of subsidies. And yet, democracies do not repress those complaints. In this regard, Egypt was not a deviant case in the trajectory of new democracies' economic challenges.

Secondly, it was always a difficult task for the Muslim Brotherhood to adopt an inclusive governing style. Having been repressed for decades and operated in the shadows of Egyptian society, it lacks the experience of compromising and negotiating within an institutional setting. Using its grassroots influence, the Brotherhood was able to mobilize its supporters to capture an overwhelming parliamentary majority and win the presidency. However, those same attributes that helped it win power have not helped it from sharing power. Instead, the Brothers sought to exclude the secular liberal opposition from the new political order and push its pro-Islamic agenda on the country's religious minorities. Nevertheless, faced with growing pressure, Morsi did eventually pull back from some of his harsher rhetoric and policies.

Q. Why did so many people protest this time?

Democratization creates expectations. Egypt's 2011 revolution has opened the space for the people to express their grievances and preferences. Even during the height of 2011's revolution, many people remained fearful that if the protests failed, there would be violent consequences. With the fear that Egyptians lived under during the Mubarak era now gone, tens of millions have been able to take to the

streets to voice their opinions and to seek their own interests. The people's newfound political freedom creates impatience when their livelihoods do not begin to improve. Watching the same old economic problems continue to fester leads to a sense of frustration; a sense that the revolution has failed. One of democracy's greatest strengths is that political expression will not risk retribution and punishment.

Q. Who are the winners and losers of the 2013 coup?

The military won and the Muslim Brotherhood lost. Looking back over the past year, one of the great falsehoods of Morsi's tenure was that he had tamed the Egyptian military. When Morsi orchestrated the resignation of Field Marshall Mohamed Tantawi, Chairman of the Supreme Council of the Armed Forces (SCAF), in August 2012, many commentators hailed the move as a victory in civilian control over the military. What the 2013 coup has demonstrated, however, is that after six decades of accumulating power as an institution, the military cannot be tamed by politicians. We are witnessing the beginning of a dangerous chapter where periodic military interventions to 'stabilize' the country may become the new norm in Egypt. Having attempted during the tumultuous post-Mubarak transition to avoid being blamed for the ensuing chaos, instability, and incompetence, the military prefers this to trying to actually rule. This way it can preserve its economic interests and also its high prestige among the Egyptian people.

In contrast, the Muslim Brotherhood now faces an existential dilemma since the military issued arrest warrants against 300 of its leaders. Having participated in the democratic process, been democratically-elected, yet been removed from power by the military after only a year, the question will arise for the Brothers: Why bother with democracy? To be sure, we are unlikely to see a total breakdown into

civil war in the short-term. The Brothers will recall their long oppression during the Mubarak era when they were severely persecuted and imprisoned and will be hesitant to engage in a militant response. Nonetheless, in the long-term, these moderate Islamists may reject democracy as being unable to accommodate their political aspirations. Then, the consequences would be that any future government would be stuck in a vicious cycle, unable to effectively govern, and faced with entrenched resistance from a sizeable portion of the population. It should not be forgotten that the Muslim Brotherhood's Freedom and Justice Party earned 47.2 percent of the vote in the previous parliamentary elections while Morsi was elected with 51.7 percent of the popular vote.

Q. What does the 2013 coup mean for South Korea?

It is a test for Korea's middle power aspirations. Given that Egypt is a critical player in the region's security and power configuration, Korea, as a member of the United Nations Security Council and emerging middle power, needs to closely observe the future of Egypt's democracy just as the entire international community is doing so. Of course, there is a certain detachment for many Koreans watching the current turmoil in Egypt. The country is not a major source of oil, nor does our bilateral trade rank particularly high at roughly \$18 billion.

However, Egypt is the region's traditional great power and a key player in the Arab League mediating in the Israel-Palestine conflict and Iranian nuclear negotiations, and pushing to end the Syrian civil war. For Korea, the promise of an active, democratic Egypt that plays a constructive role in stabilizing the region's many flash-points is something that must be strongly supported. To support Egypt's continued move towards democracy, Korea should use its position at the UNSC to pres-

sure the Egyptian military to call for fresh elections as soon as possible.

Whether Egypt emerges as a peaceful, prosperous democracy also holds major implications for Korea's Middle East trade policy. Egypt represents a huge untapped market of 83 million potential consumers and a strategic trade location at the crossroads of Europe, Africa, and Asia. As Korea continues to diversify its trade relationships in the region, fostering ties with newly emerging oil-rich democracies such as Iraq and Libya, interregional partners such as Egypt and Turkey will be even more important.



Jang Ji-Hyang is a Research Fellow and the Director of the Middle East and North Africa (MENA) Center at the Asan Institute for Policy Studies in Seoul, Korea. She also serves as a Policy Advisor on Middle East issues to South Korea's Ministry of Foreign Affairs. Previously, she taught comparative and Middle East politics at Seoul National University, Yonsei University, Ewha Woman's University, and the Hankuk University of Foreign Studies. Dr. Jang is the author of numerous books and articles on the Middle East and has most recently published a co-edited book with Clement M. Henry titled, *The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?* (Asan Institute 2012, Palgrave Macmillan 2013) and a Korean translation of Fawaz Gerges', *Journey of the Jihadist: Inside Muslim Militancy* (Asan Institute 2011). She received a B.A. and M.A. from the Hankuk University of Foreign Studies and her Ph.D. in Political Science from the University of Texas at Austin.



Peter Lee is a Program Officer in the Middle East and North Africa (MENA) Center at the Asan Institute for Policy Studies in Seoul, Korea. His research focuses on East Asia-Middle East security relations and the role of middle powers in regional affairs. He received a B.A. with Honours and a Master of International Relations (MIR) from the University of Melbourne, Australia.

July 11, 2013
ISSUE BRIEF NO. 62

실익을 챙긴 중국과 장기적 포석을 둔 한국: 한·중 정상회담의 평가

김 한 권
연구위원
아산정책연구원

박근혜 대통령은 시진핑(習近平) 주석의 초청으로 6월 27일부터 30일까지 중국을 국빈 방문하였다. 중국 정부는 박 대통령이 중국의 오랜 친구(老朋友)임을 강조하며 성대하게 환영하였다.¹ 양국 정상은 우호적인 분위기 속에서 ‘한·중 미래비전 공동성명’을 발표하였으며, 양국 간에 신뢰를 쌓고 많은 성과를 거둔 성공적인 방문으로 평가하고 있다. 하지만 이제는 화려한 겉모습에서 벗어나 이번 정상회담에서 한국과 중국 정부가 원했던 목표는 무엇이었으며, 또 양국은 각각 어떤 실익을 얻었는지를 되돌아 보아야 한다. 특히 한국 정부로서는 ‘심신지려(心信之旅)’를 내세우며 향후 5년을 내다보는 신뢰 쌓기의 포석이 과연 앞으로 어떤 효과를 낼 수 있는지, 중국은 친근하고 성대했던 환영 행사만큼이나 북한 핵문제와 한반도의 통일에 관해 한국과 실질적인 교감을 가지려 했었는지를 냉철하게 평가하고 앞으로의 대책을 강구해야 한다.

1. 정상회담 관련 중국의 목표와 성과

중국은 왜 그렇게 박 대통령 일행을 환대하였을까? 중국에게는 이번 정상회담과 관련해 크게 1) 북한에 대한 경고, 2) 미·일 연합으로 이동 중인 한국의 중립화, 그리고 3) 한·중 자유무역협정(FTA)의 빠른 체결의 3가지 목표가 있었다. 첫째로 북한에 대한 경고이다. 중국은 자국의 최고 국가목표인 안정적이고 지속적인 경제발전을 위해 그간 한반도 주변의 안정을 중시하였다. 또한 미국의 아시아 재균형(Rebalancing Asia) 정책 이후 점점 표면화되어온 동북아에서의 미·중의 경쟁과 견제는 중국에 대한 북한의 전략적 가치를 높이는 계기가 되었다. 중국의 전략적 입장을 잘 파악하고 있었던 북한은 중국의 조언과 압력을 무시하는 듯한 행동을 보이며 계속해서 한반도 주변의 긴장을 고조시키는 발언과 위협적인 행동을 보였다.²

이러한 북한의 행동은 결과적으로 동북아에서 미국이 한국, 일본과의 동맹을 강화하고 동맹국 보호와 역내의 평화와 안정이라는 명분하에 군사·안보적 영향력을 높이는 계기를 만들어 주었다. 그리고 이는 반대로 중국의 군사 방어 전략과 안보에 직접적인 위협을 불러 왔다. 따라서 최근 중국은 북한에게 양국 사이의 규칙을 제시하고 관계를 재정립하는 과정에 들어갔다. 중국은 현재로서는 김정은 체제를 최후의 궁지로 몰아붙일 생각은 없으나, 기존 대북(對北)정책의 우선 순위를 바꾸어 김정은 체제의 안정보다 한반도 비핵화를 더 강조하는 모습을 나타내기 시작하였다. 또한 중국 정부는 이번 박 대통령에 대한 성대한 환영을 통해 새로운 한·중 관계 강화와 한반도 비핵화를 위한 전략적 협력의 틀 속에서 중국의 대북정책이 새로이 검토될 수도 있다는 경고의 메시지를 북한에 전달하려 하였다.

둘째로 점차 미·일 연합으로 이동 중인 한국의 위치를 미·중 사이에서 가능한 중립지역으로 되돌리는 것이다. 미·중 사이의 경쟁과 견제가 점점 표면화되는 동북아 지역 구도하에서 중국에 대한 한국의 전략적 가치와 중요성이 최근 확연히 높아졌다. 위에 기술한 대로 북한은 중국에게 신뢰할 수 있는 전략적 파트너가 되기 힘든 상황이다. 동시에 일본은 중국과의 다오위다오/센카쿠 영토분쟁에 더하여 최근 정치의 우경화 현상이 뚜렷이 나타나며 아베 내각은 왜곡된 역사관까지 드러내고 있다. 따라서 중국으로서는 일본을 책임 있고 신뢰할 수 있는 대화 파트너로서 마주하기는 어려운 상황이며, 현재 중국에게 동북아에서 신뢰할 수 있는 파트너는 한국이 유일한 대상이다.

다른 한편으로 현재 미·일 동맹은 동북아뿐만 아니라 최근 중국과 영토 분쟁이 벌어지고 있는 남중국해에서까지 군사적 영향력을 높이고 있다.³ 게다가 6자회담을 통한 북한과의 대화 재개 및 일본 역사문제에 대한 한·중 공동대응 등을 고려한다면 중국의 입장에서 한국은 노력을 기울여 더욱 관계를 강화하고 싶은 상대국이다. 또한, 중국은 미·중의 경쟁 구도 속에서 한국을 얼마나 미·일 동맹과는 떨어져 중국에 가깝게 두느냐의 중요성을 잘 알고 있다. 따라서 중국 지도부는 이번 한·중 정상회담을 통해 한·중 간 전략적 협력의 강화를 꾀하였으며 정치·외교·경제 부분에서 실질적인 진전을 이루었다.

셋째로 한·중 FTA의 조속한 체결이다. 한·중 FTA는 단지 경제 협력만의 이슈가 아니며 한·중 간 전략적 의미 또한 포함하고 있음은 이미 잘 알려진 사실이다. 중국은 한·중 FTA 성사 이후 한·중·일 FTA, 지역포괄적경제협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP),⁴ 그리고 궁극적으로 동아시아 경제 공동체를 형성해 대만에 더욱 큰 영향력을 행사하는 한편, 미국의 정치·군사·안보적 영향력에 경제적 영향

력으로 대응하려는 장기적 전략을 가지고 있다. 따라서 한·중 FTA는 한·중 간의 경제 협력 강화의 의미 이외에도 미·중 관계의 틀에서 우월한 미국의 지역 내 영향력에 대응할 중국의 장기적 구상의 첫 단추인 셈이다. 따라서 한·중 FTA의 체결은 한국보다 중국의 행보가 더 급한 사항이었다.

중국은 이번 박근혜 대통령의 방중에서 이 문제를 주요 의제로 다루며 협상의 빠른 진전을 원하였고, 이는 양 정상 간의 공동성명에서 “높은 수준의 포괄적인 한·중 자유무역협정 체결을 목표” 및 “협상을 조속히 다음 단계로 진전시킬 수 있도록 노력을 강화할 것을 지시” 등으로 명시되었다. 그리고 중국은 이를 통해 한·중 FTA 협상에서 한발 더 앞으로 나아갈 수 있었다.

2. 한국의 정상회담 관련 목표와 성과

한국 정부는 크게 1) 한·중 신지도부 간의 신뢰 강화, 2) 북한 핵문제 해결을 위한 중국과의 공조 강화, 3) ‘한반도 신뢰 프로세스’에 대한 중국의 이해와 지지, 그리고 이를 통한 북한 핵에 대한 한·미·중 3각 공조의 추동력 확보, 4) ‘동북아 평화구상’에 대한 중국의 지지와 같은 4가지 주요 목표를 가지고 있었다. 이 중에서 한국은 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화구상’에 대한 중국의 원칙적 지지를 얻고 이를 공동 성명에 명시하는 데 성공했다.

또한, 양국의 신뢰와 협력 강화를 위해 양 정상 간의 신뢰 쌓기와 ‘전략적 협력 동반자 관계의 내실화’의 세부적이고 실질적인 실천 방안 합의는 주요한 성과로 평가된다. 또한, 이명박 정부 당시 한국에 비판적이었던 중국의 분위기도 해소하는 좋은 계기가 되었다. 사실 그간 한·중 관계가 실질적인 ‘전략적 협력 동반자 관계’라 부를 수 있는가에 대해 많은

의문이 제기되어 왔다. 하지만 이번 공동성명을 통해 5가지의 세부 이행 계획이 발표되면서 한 단계 높아진 전략적 협력관계를 구축할 기반이 마련되었다. 특히 외교·안보 면에서 한국의 청와대 국가안보실장과 중국의 외교담당 국무위원 간 대화체제 구축, 외교장관 상호방문의 정례화 및 핫라인의 구축, 외교차관 전략대화의 연간 2회 개최, 그리고 외교안보대화, 정당 간 정책 대화, 양국 국책연구소 간 합동 전략대화 추진 등은 매우 의미 있는 진전이었다. 이외에도 한국은 이번 정상회담을 통해 양국 사이에 1개의 정부 간 협정과 7개의 양해각서를 체결하고, 한·중 관계 발전을 위해 다양한 인문분야에서의 교류를 적극 추진하는 인문유대 강화 활동을 강조한 것은 긍정적인 모습으로 평가된다.

1) 전반의 성공인 한·중 정상회담의 결과

(1) ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’에 대한 중국의 원칙적 지지

중국은 전반적으로 자신들이 목표했던 실질적인 이익을 많이 가져간 반면 한국은 실질적인 이익보다는 박근혜 대통령의 우호적 이미지가 중국인들의 마음에 성공적으로 스며들었으며, ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’이라는 박근혜 정부 주요 외교정책의 큰 그림에 대해 중국의 전반적인 지지를 얻은 형국이다. 한국이 당면한 외교, 안보 정책의 키워드는 북한 핵문제와 한반도의 통일이라고 본다면 가장 중요한 외부변수인 미국과 중국과의 정상회담을 우호적인 분위기로 이끌어냄으로써 박근혜 정부는 앞으로의 5년을 바라보는 장기적인 포석을 성공적으로 두었다고 해도 무리는 아닐 것이다. 하지만 상황을 다른 시각에서 본다면 한국은 실체가 없는 추상적인 목표만 달성하였다는 비

판을 받을 수도 있다. 예를 들면 한국의 외교 전문가들도 그 실체를 이해하기 어려워하는 ‘동북아 평화협력 구상’을 중국 정부가 온전히 그 진의를 이해하고 지지를 표하였다고 보기에는 어려운 점이 있다. 도리어 중국이 우려하는 ‘역내 국가 간 대립과 불신이 심화되는 불안정한 상황’에서 평소 자신들도 주장해온 ‘역내 신뢰와 협력의 구축’이라는 의미에 동의하며 마치 한국의 대표적 요구를 수용해준 셈이 되었다. 이러한 중국의 원칙적인 지지를 놓고 굳이 한국이 거둔 큰 성과라 하기는 어렵다.

또한 외교·안보 면에서의 대화체제와 핫라인의 구축은 한국을 중국에 가깝게 끌어 들이려고 했던 중국의 노력과 한국의 이해가 부합한 것이다. 따라서 이것을 온전히 한국의 외교적 성과로만 본다면 이는 자화자찬 격인 해석이다. 오히려 한국은 중국에 대한 한국의 전략적 가치를 이용하여 양측의 이견이 부딪혔던 북한 핵문제와 한반도 통일에 대한 중국의 가시적인 정책의 변화를 이끌어 내는 데 집중했어야 했다.

(2) ‘북한의 비핵화’에 대한 중국 지지 확보에서의 한계

이번 공동성명에서는 한국 내에서 논란이 되었듯이 북한 핵문제에 대한 양국의 시각차가 ‘한국 측’과 ‘양측’이라는 표현으로 분명히 구분되어 있다. 그리고 ‘양측’이라는 표현하에서 중국의 입장이 그대로 반영되었으며 중국 언론들은 일제히 이를 보도하였다.⁵ 하지만 이는 북한에 대해 선제적이고 진정성있는 비핵화의 조치를 요구해온 한국과 미국의 입장과는 차이가 있는 주장임에 틀림이 없다.

“한국 측은 어떤 상황에서도 북한의 핵보유를 용인할 수 없음을 분명히 하였다. 이와 관련, 양측은 유관 핵무기 개발이 한반도를 포함한 동북아 및 세계의 평화와 안정에 심각한 위

협이 된다는 점에 인식을 같이하였다. 양측은 한반도 비핵화 실현 및 한반도 평화 유지가 공동이익에 부합함을 확인하고 함께 노력해 나가기로 하였다. (중략) 양측은 6자회담 틀 내에서 각종 형태의 양자 및 다자대화를 강화하고, 이를 통하여 한반도 비핵화 실현 등을 위한 6자회담의 재개를 위해 긍정적인 여건이 마련되도록 적극 노력하기로 하였다.”

<한·중 미래비전 공동성명>

(2013년 6월 27일, 베이징)에서 발췌

북한 핵문제 해법에 관한 한·중 간의 시각차는 이미 잘 알려진 사실이었다. 하지만 최근에 열린 미·중 간 정상회담에서 중국이 ‘북한의 핵 불용’을 명확히 밝힌 것에 비해 이번 한·중 공동성명에서는 ‘한국 측’과 ‘양측’이라는 표현을 사용해 사실상 ‘북한의 핵 불용’에서 ‘한반도 비핵화’로 후퇴하였다. 이는 중국의 태도가 미국에 비해 한국을 가볍게 대하는 듯한 인상을 남길 수 있다. 물론 오바마와 시진핑 두 지도자 간의 합의는 공식 방문의 공동성명이 아닌 비공식 만남의 의견 교환에 대한 브리핑이었으므로 이번 한·중 공동성명과 같은 수준에서 비교할 수는 없다고 볼 수 있다. 또한 북한의 문제를 미국과의 정책 조율로만 풀 수는 없으며, 지금의 상황에서 조금하게 필요 이상으로 북한을 코너로 몰아세울 필요는 없다. 하지만 어떤 이유에서건 북한 문제에서 중국이 미국과 한국을 대하는 기준이 다르다는 것은 향후 한·중 간의 관계 발전과 전략적 신뢰 형성에서 커다란 장애물로 남을 수 있는 문제이다.⁶

또한 한국은 이번 공동 성명에서 6자회담의 조속한 재개를 위해 노력하는 것을 중국과 합의한 반면, 한국이 그간 미국과 이견을 조율해온 ‘북한의 선제적 비핵화 조치’에 관한 언급은 전혀 없었다. 따라서 이번 공동

성명의 내용은 향후 각론을 위한 실무자 협의 시 한·중 간, 한·미 간의 대북정책 조율의 갈등이 생길 여지가 있음은 물론,⁷ 심지어 북한에도 또다시 상황을 오판하게 하는 원인이 될 수도 있다.

3. 향후 전망과 한국의 대응 방안

1) ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’의 개념화 및 추동력 확보

한국정부로서는 북한 핵문제 해결과 한반도 통일이라는 장기적 목표를 이루기 위한 국제적 담론을 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’을 통해 불러일으켜야 하는 숙제를 안게 되었다. 이를 위해 정부는 이 두 가지 구상의 정의와 향후 전략의 구체화 작업이 빠르게 진행되어야 할 것이다. 또한 이 구상들의 성공을 위해서는 미국과 중국 모두의 협조가 필요하다. 이를 위해 한국은 한·중 정상회담 이후 미국의 입장에서 보는 한·중 관계를 항상 염두에 두어야 할 것이다. 미국에게 한·중의 협력은 한국이 미·일 동맹에서 떨어져 중국으로 다가가는 모습으로 이해될 수도 있기 때문이다. 한국은 독도와 역사문제로 일본과 껄끄러운 관계이고, 한·중 FTA에는 적극적인 반면에, 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)에는 소극적이며, 또한 미국의 MD와 한·미·일 지역안보체제에 대해 한국 내 여론의 반대가 높기 때문이다.

2) 한국의 대북정책의 일관성과 한·중 신뢰관계의 환상

‘한반도 비핵화’는 중국이 대북 영향력을 유지하는 동시에 가장 우려하였던 동북아 핵 도미노 현상을 차단하는 성과를 얻었다. 다시 말해 한국 정부가 ‘한반도 비핵화’에 동의하면 북한의 비핵화 의지를 확인하기

도 전에 북한 핵에 대응하는 미국 전술핵 반입과 한국의 자체 핵 개발의 협상 카드, 더불어 일본 핵무장의 명분까지 한꺼번에 차단한 것이다.

만약 정상회담 당시 중국이 북한을 더 이상 자극하지 않기 위해 한국에게 ‘북한의 핵보유 반대’보다 ‘한반도 비핵화’의 선택을 주장하였던 것이라면 한국은 중국과의 의견 불일치를 그대로 인정하는 것도 나쁘지 않았다. 북한 핵문제에 관한 한 한국의 단호한 입장을 중국에 일관되게 밝히면서 양측의 차이점을 인정하는 원칙에 충실한 모습도 좋은 선택이 아니었을까 생각한다. 단지 겉모양에 치중하여 필히 다루어야 할 문제를 포장하여 덮어 버린다면 언젠가 그 문제는 다시 터져 나오는 것이 당연하다. 실제로 양국 지도자들의 발언과 대화내용을 놓고 한국과 중국이 북한 핵문제에 관해 서로 다른 해석을 내놓아 혼란이 나타났었다.⁸

또한, 한국 정부는 중국과의 입장 차가 지도자 간의 신뢰만으로 좁혀질 수 있을 것이라는 환상에서 벗어나야 한다. 특히 북한 핵문제와 한반도 통일에 대한 협상문제는 한·중 간 철저한 국가 이익의 교환에 달려있다. 한민족의 운명을 가를 이러한 문제들의 협상에서 한국에게 필요한 것은 신뢰를 앞세우며 중국에게 우리의 입장을 따라 주도록 강요하거나 매달리는 것이 아니다. 양국 사이에 의견의 차이가 존재한다면 시간을 두고 상황의 변화를 지켜보면서 서로의 전략적 이익을 교환하며 양국 지도자들 간의 이견을 조율해야 한다. 그것은 또한 한국이 놓은 장기적인 포석이 진정한 효과를 낼 수 있는 방법이다.

3) 미국과 중국을 향한 포석의 현실 정책화: 한·미·중 전략대화의 강화

박근혜 정부가 둔 장기적인 포석이 힘을 발휘하려면 한·미·중 전략대화과 이를 통한 정책의 공조를 이끌어 내는 것이 가장 중요하다. 특히 북한 핵문제에 대한 한·미·중 3국의 정책 공조는 김정은 체제에 가장 두려

운 압박이 될 수 있다. 게다가 한·미·중의 전략적 협력구도는 북한 핵문제를 넘어 동북아시아의 진정한 평화와 안정을 가져다주는 가장 효과적인 방법임은 물론, 향후 지역 내에서 예상되는 긴장과 불안요소를 제거하는 매우 유용한 수단임을 중국에 이해시켜야 한다. 이를 위해 한국은 한반도 주변국들의 지지와 이해를 바탕으로 한·미·중 협력의 분위기를 만들어 가는 한편, 각 주변국들이 처한 상황에 전략적으로 대응하여야 한다. 무엇보다도 한·미 간의 협력을 우선 강화하고 동시에 한·미·일의 3각 협력 체제를 긍정적으로 검토하며, 이로 인해 중국이 한·미·중 체제에 적극 참여하는 것을 유도하여야 한다.

또한 한국은 러시아와 지역안보 문제에 관해 긴밀히 대화할 수 있는 채널을 확보해야 한다. 동북아에서 미국의 군사·안보·정치적 영향력 증가에 중국과 더불어 반대를 나타내는 나라가 러시아이다. 만약 미국이 계속해서 한국에 MD 가입을 요구하고 한·미·일 지역 안보체제를 구축해 나간다면 중국과 북한은 러시아와의 전략적 협력을 강화시켜나갈 것이다. 실제로 북한의 김계관은 중국과의 전략대화를 마친 뒤 7월 4일에 러시아를 방문하였다.

다른 한편으로 한국은 신뢰할 수 있는 중견국가로서의 위상을 중심으로 호주, 인도네시아, 인도, 프랑스 등 세계 각 지역에서 미·중 사이의 균형을 잡을 수 있는 주요 국가들 간의 협력체제 구축을 신중하게 검토해 보아야 할 시기이다.

4) 한·중 간 안보·외교 핫라인의 공고화

한국정부는 한·중 고위층 간의 안보·외교 대화체제와 핫라인을 문제가 발생하였을 시 양국의 빠른 의견 교환 또는 의사 확인을 위해 사용하기보다는 문제 발생의 예방 도구로 사용하는 데 초점을 맞추어야 한

다. 2005년 11월 후진타오(胡錦濤) 당시 중국 주석의 방한 시에도 공동성명을 통해 양국 외교장관 간에 핫라인이 설치되었다. 하지만 막상 북한의 도발이 발생하였던 2010년 당시 한·중 간의 핫라인은 가동되지 않았다.

이러한 과거의 경험을 통해 양국 간의 대화체제와 핫라인 구축만을 믿고 만족하기보다는, 이를 평상시 양국관계 협조와 정책 조율을 위한 기제로 사용해야 한다. 즉 한·중 간의 중요 이슈에 관한 양국의 정책적 공감과 전략적 공조의 공고화를 위해 상시로 이러한 대화체제와 핫라인을 가동해야 한다. 또한 고위급 관료의 상호 방문 확대를 통해 양국에 구축된 대화 시스템의 점검은 물론 이를 통해 양국 간에 효율적이고 실질적인 정책적 대화가 오고 간다는 인상을 심어주는 노력이 필요하다.

1. 2013년 6월18일 중국 외교부 대변인 화춘잉(华春莹) 정례 기자회견. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1051230.shtml.
2. 북한은 2010년 3월 천안함 사건과 11월 연평도 포격 등 연이은 서해에서의 무력 도발은 물론이고, 2012년 12월 장거리 미사일로 기술적 전이가 용이한 위성로켓 발사 실험과 올해 2월 중국의 거듭된 만류에도 불구하고 제3차 핵실험을 강행하였다.
3. 예를 들면 박대통령의 방중 첫날인 2013년 6월 27일 필리핀의 볼테르 가즈민(Voltaire Tuvera Gazmin) 국방장관은 오노데라 이쓰노리(小野寺五田) 일본 방위상과의 회담을 마친 뒤 미군이 자국 군사기지를 장기간 사용할 수 있도록 하는 계획을 입안 중이라는 것을 밝히는 동시에 또한 차후 일본에게도 사용을 확대할 수 있을 것이라고 밝혔다. 또한 같은 날 미군과 필리핀군은 수비크만(Subic B.)의 옛 미 해군기지에서 합동훈련 개막행사를 열고 곧바로 남중국해 영유권 분쟁 도에서 옛새 일정의 합동군사훈련을 시작하였다. 중국정부로서는 일본이 2013년 1월 아베 총리가 베트남, 태국, 인도네시아 등 ASEAN 3개 국가를 순방하였고 최근 필리핀과의 합동 군사훈련을 추진하는 등 이 지역에서의 미국의 재등장에 이어 미·일·필의 군사협력체제의 등장을 우려해야 하는 상황이 나타나고 있다.
4. RCEP는 아세안이 새롭게 주장하는 지역 경제통합 구상이다. 대상 국가는 기존 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)의 구성원인 아세안 10개국, 한, 중, 일, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 16개국으로 상정되어 있다. 기존 동아시아 지역 경제통합 구상인 동아시아자유무역협정(East Asia Free Trade Area, EAFTA)과 동아시아 포괄적 경제협정(Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA)의 진전이 지지부진하고 미국이 강력히 추진하는 TPP에 지역 국가들이 포함되기 시작하면서 이에 대한 대응으로 아세안을 중심으로 지역 경제를 통합하겠다는 구상이다.
5. 예를 들면 중국의 영문 일간지인 China Daily는 한·중 정상회담의 내용을 소개하는 6월 28일자 기사를 “북경과 서울은 한반도와 지역의 평화를 위해 한반도 비핵화를 강조하였으며 이를 위해 조속한 6자회담의 재개를 요구하였다”는 내용으로 시작하였다. http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2013-06/28/content_16677305.htm.
6. 이번 한·중 공동성명에서 사용된 북한 핵문제 관련 표현과 2003년 7월에 발표된 한·중 공동성명에서의 표현을 비교해볼 필요가 있다. 2003년 공동성명에는 “양측은 북한 핵문제를 포함한 한반도 문제에 관하여 협조와 협력을 가일층 강화해 나가기로 합의하였다.”라고 ‘북한 핵문제’를 직접적으로 기술하고 있다. 이런 차이는 그간 한반도를 둘러싼 주변 상황에 많은 변화가 있었기 때문이라 판단된다.
7. 그간 한국은 북한의 선제 조치를 앞세운 미국과 함께 대북정책 공조를 하면서도 실제로는 북한과의 대화를 우선 받아들이며 북한 비핵화 조치를 추구해 나가는 미국과는 또 다른 정책을 펴고 있었다.
8. “박 대통령 방중 성과 ‘입맛대로’ 마사지하는 청와대” 한겨레 (2013.06.30) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/593837.html>.

제20차 ARF평가, 한반도 문제에 대한 관심 증가와 지역 전략 경쟁 완화

이 재 현
연구위원
아산정책연구원



김한권 박사는 아산정책연구원 중국연구센터의 연구위원이다. 2012년 1월부터 6월까지 국립외교원 중국연구센터 객원교수로 재직하였다. 국제관계학 박사 후 과정을 중국 칭화대에서 마치고 (2008.03~2010.12), 칭화대 국제전략과 발전연구소의 연구원 (2011.01~08)과 북경대 국제관계학원에서 연구학자를 지냈다 (2011.09~12). 주요 연구분야는 중국의 외교정책과 민족주의, 그리고 북-중 경협이다. 주요 발표 논문으로는 “Japanese History Textbook Issues in Sino-Japanese Relationship (I-II)” (*New Thinking* (新远见), 2010.06, Vol. 72 와 2010.07, Vol. 73), “The Multilateral Economic Cooperation for Tumen River Area and China’s Leadership” (국제정치연구, Vol. 13, no.2 2010.12), “미국의 현실주의적 대 중국 전략의 중국-인도 관계”, (주요국제문제분석, No. 2012-23, 2012.08), “중국 당·군 관계의 변화와 북·중관계 전망: 시진핑 시대의 당·군 관계와 대북 정책”, (2012 정책연구과제 I, 2013. 2) 등이 있다. 미국 코네티컷 주립대에서 정치학 학사학위와 행정학 석사학위(MPA)를, 미국 아메리칸 대학에서 국제관계학 박사학위를 취득하였다.

매년 여름 아-태 지역 외교가, 특히 주요 안보 사안을 가진 국가의 외교부는 한차례 홍역을 치른다. 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)이 매년 이즈음 치러지기 때문이다. 한국도 예외는 아니다. 한반도 문제로 남북이 경쟁하는 상황에서 가장 심한 홍역을 치르곤 했다. 지난 7월 2일 제20차 ARF가 올해 아세안 의장국인 브루나이(Bruni Darussalam)의 수도 반다르세리베가완(Bandar Seri Begawan)에서 총 27개 회원국이 참가한 가운데 열렸다. 최근 몇 년간 경색된 남북관계 속에 이번 ARF도 남·북 간 외교경쟁으로 인해 상당한 관심을 끌었다.

이 글에서는 이번 ARF 의장성명뿐만 아니라 최근 몇 년간 의장성명에 대한 분석을 통해 이번 ARF 의장성명, 그리고 여기에 투입된 외교적 노력에 대한 객관적 평가를 하려고 한다. 아울러 한국의 노력에도 불구하고 ARF가 한반도 문제에 관한 한국의 입장을 잘 반영하지 못하는 보

다 근본적이고 구조적인 원인을 찾아볼 것이다. 이는 한국 외교의 노력 부족, 외교력 부재의 문제가 아니라 ARF, 그리고 ARF의 중심인 아세안이 가진 구조적 한계를 통해 설명하는 것이 맞다. ARF가 가진 구조적 한계는 한국의 외교적 노력의 효과가 극대화되는 것을 가로막고 있다. 마지막으로 한국이 ARF에 향후 어떤 식으로 접근하고 어떻게 활용할 것인가에 대한 정책적 대안을 제시할 것이다.

북한 문제를 중심으로 본 제20차 ARF

2013년 7월 제20차 ARF 회의 결과와 관련하여 한국의 최고 관심사는 단연 의장성명이다. 그 중에서도 의장성명에 한반도 문제, 북한 핵문제가 어떻게 언급되었는가가 가장 큰 관심사이다. 이번 ARF 의장성명에는 한 문단에 걸쳐서 다음과 같이 한반도 문제가 언급되었다.

- 한반도 평화, 안보, 안정의 중요성 강조
- 북한은 관련 유엔 안전보장이사회(UNSC) 결의안의 의무와 6자회담 9.19 공동성명을 준수할 것
- 평화적 방법에 의한 한반도 비핵화 지지
- 회원국들이 관련 UNSC 결의안에 담긴 의무사항을 이행할 것
- 인도적 문제에 대한 국제사회의 우려를 해소할 것
- 관련 당사자들 간 신뢰 분위기를 조성할 수 있는 평화적 대화 지지

이 내용들을 다시 요약해 보자면 다음의 몇 가지로 구성된다. 첫째로

ARF 의장성명에서 한반도 문제에 관한 언급 시 늘 따라붙는 한반도 평화, 안보, 안정의 중요성이 언급되었다. 또한 당사자 간 문제의 평화적 해결이라는 의례적 문구 역시 이번에도 포함되었다. 두 번째로 최근 몇 년 사이 포함되기 시작한 북한의 인권, 북한 주민의 생존권 등에 관한 인도적 문제에 대해서 국제사회가 우려하고 있다는 내용과 이에 대한 해결을 촉구하는 내용이 포함되었다. 세 번째로 UNSC의 결의안과 6자회담 결과로 합의된 9.19 공동성명 이행을 북한에 촉구하고 지역의 다른 관련 국가들에게도 UNSC의 결의안 준수에 동참하라는 메시지를 담았다. 네 번째로 한반도 비핵화에 대한 지지를 명확하게 했다.

결론부터 말하자면 이번 의장성명에서 북한 문제에 대한 언급은 이전에 비해서 진일보한 부분이 있다. 우선 최근 몇 년 사이 ARF 의장성명을 보면 한반도 문제 관련 주요사항들이 포함되고 제외되고를 반복했다. 이번 의장성명에는 주요사항들이 모두 포함되었다(부록 1 참조). 예를 들면 2011년 의장성명의 경우 UNSC 결의안 준수와 한반도 안정의 중요성에 관한 언급이 빠져 있고, 2012년의 경우 핵문제 관련 언급이 전혀 없으며, 북한의 인도적 문제에 관한 언급도 제외되었다. 적어도 2012년 의장성명과 비교해서 이번 2013년 의장성명은 훨씬 한국의 입장을 잘 반영하고 있다고 할 수 있다. 특히 북한이 UNSC 결의를 이행해야 한다는 문구에서는 북한을 명확히 언급한 점도 성과라고 할 수 있다.

무엇보다도 중요한 성과는 북한이 의장성명에 반영하려던 바를 효과적으로 차단한 것이다. 북한은 의장성명에 북한에 대해서 언급이 있을 경우 이를 무력화하거나 아니면 자신의 반박을 병렬적으로 의장성명에 추가하려는 시도를 해왔다. 이번 ARF 의장성명에서 북한의 이런 시도는 효과적으로 차단되었다. 북한은 이번 ARF에서 한반도의 긴장 상황은 미국의 대북 압박, 호전적인 대북 정책에서 기인했다는 입장과 함께

문제 해결을 위해서는 북·미 간 대화가 선행되어야 한다는 입장을 반영하려 했다. 2011년 의장성명에서는 우리의 주장과 북한의 주장이 함께 언급되었는데, 이와 비교했을 때, 올해 의장성명은 한국의 입장을 보다 잘 반영했다고 할 수 있다. 전반적으로 북한의 2013년 초 일련의 군사적, 외교적 도발에 따른 한반도 불안 상황의 여파로 ARF 회원국 사이에서 북한의 행동에 대한 우려가 확산된 것으로 보이며, 그 결과로 한국 입장에 대한 지지가 증가했다고 평가할 수 있다.

성과와 함께 한계도 있다. 언론을 통해 알려진 바와는 다르게, 이번 의장성명에서 언급한 비핵화는 ‘한반도’ 비핵화이지 ‘북한’의 비핵화가 아니다. 이번 의장성명에는 북한 핵무기 개발에 대한 경고나 핵 포기, ‘북한’의 비핵화 등의 표현이 포함되지 않았다. 북한의 비핵화라는 표현은 정확하게 북한의 핵무기 개발을 겨냥한 지적이다. 반면 한반도 비핵화는 남북한 모두를 대상으로 하고 북한 핵무기 개발, 그에 따른 확산 위협 등은 상대적으로 모호하게 한반도라는 단어 뒤에 숨게 된다. 더 나아가 한반도 비핵화는 얼마 전 한·중 정상회담의 결과에도 포함된 것처럼, 이를 통해서 중국이 우려하는 북한의 핵 개발로 인해 야기될 수 있는 동북아의 핵 도미노 명분을 제거하는 효과를 가진다.¹ 이는 한국보다 중국의 입장에서 최선의 결과이다.

두 번째로 한반도의 평화와 안정, UNSC 결의안과 9·19 성명 준수, 북한의 인도적 문제, 평화적 문제 해결과 같은 사항은 이번 의장성명에서 새롭게 포함된 사항은 아니며, 최근 몇 년간 지속적으로 언급되어 왔던 사항으로 새로울 것은 없다. 오히려 2010년에는 한반도 비핵화를 언급하며, 이번에 우리 정부가 주장했던 불가역적이고 확실한 핵의 폐기라는 표현이 들어가 있다. 비록 2010년 성명에서는 북한 입장을 같이 넣었다는 점에서 문제는 있지만, 핵문제에 관한 표현 자체는 보다 강했다고

볼 수 있다(부록 1 참조).

문제는 한국 외교가 아닌 ARF의 태생적 한계

예년의 경험으로 볼 때, 특히 ARF 회의 직후 의장성명이 한국이 원하는 바대로 나오지 않았을 때 이를 한국 외교의 실패로 평가하는 경우가 많았다. 그러나 문제는 한국 외교력이 아닌 ARF 자체이다. ARF와 관련하여 한국의 외교적 실패는 원래 없었다. 오히려 한국의 입장에서 ARF를 바라보는 시각, 그리고 이런 시각이 만들어 낸 ARF에 대한 과도한 기대가 문제이다. 남북문제는 한국 국내에서는 초미의 관심사이다. 북한이 포함된 ARF에서 북한을 강하게 압박하는 최종 결과물인 의장성명이 나오면, 국내에서는 이를 한국 외교의 성공으로 판단하려는 기준이 작동한다. 한국이 외교적으로 많은 노력을 기울인다면 ARF 회원국 전체의 합의 사항이 반영되는 ARF 의장성명을 한국에 유리하게 만들 수 있다는 기대가 팽배해 있다.

그러나 회원국 면면을 보면 ARF는 매우 다양한 안보 이익을 추구하는 27개국의 모임이다. 지역 내 주요 강대국인 미국, 중국, 러시아, 일본은 물론이고 북한도 포함되어 있다. 그리고 언뜻 생각하기에 아태 지역 안보 문제에 관련이 있다고 여길만한 국가들, 즉 방글라데시, 캐나다, EU, 몽골, 파푸아뉴기니, 동티모르, 스리랑카, 파키스탄 등도 여기에 포함되어 있다. ARF에서 나오는 의장성명은 27개국의 합의에 따라 가능한 것이다. 이런 점을 감안할 때 의장성명은 27개국이 동의할 수 있는 최소한의 사항에 대해서만 언급하게 마련이다. 북한 문제가 아태 지역 주요 안보 이슈인 것은 사실이지만, 27개국이 모두 찬성하는 합의를 만들어 내는 것은 전혀 다른 차원의 문제이다.

더욱이 ARF 의장을 맡고 있는 동남아 국가들 입장에서는 강대국들의 의사를 일방적으로 무시하고 의장성명을 작성할 수 없는 한계가 있으며, 이에 따라 대개 의장성명은 적당한 타협안을 담게 되어 있다. 이렇듯 ARF가 아세안에 의해서 주도된다는 점에서 ARF와 ARF 의장성명은 지역 안보문제를 강력한 바탕 위에서 다루기 어려운 태생적 한계를 가진다. 한반도 문제, 북한과 남한의 외교적 경쟁 사이에서 아세안 국가들이 취할 수 있는 입장에는 한계가 있다. ARF 뿐만 아니라 다른 주요 한반도 내 불안 상황에 대해서 아세안 국가들이 취해온 입장을 보면 지속적으로 중립적이었다.

이런 아세안의 입장은 몇 가지로 설명해볼 수 있다. 우선 아세안 10개국이 모두 남북 동시수교 국가들이라는 점에서 아세안 국가들은 남북 사이에 기계적인 중립 자세를 취해왔다. 그리고 이런 기계적인 중립 자세는 ARF에서도 그대로 나타난다. 두 번째로 아세안 내의 모든 결정은 협의와 합의에 기초한다. 이는 1967년 아세안이 설립된 이래로 지금까지 지속적으로 존중되어온 규칙이다. 아세안 의사결정 과정에서 한 국가라도 특정 사안에 대해 강력하게 반대하면 이는 아세안의 공식 입장이나 정책이 될 수 없다. ARF에서 남북이 서로 자신의 입장을 주장할 경우 아세안 내에는 한국에 우호적인 국가들이 있을 수 있고, 북한에 우호적 국가들이 다소 있을 수도 있다. 이들 간에 효과적인 조율이 일어나지 못하고 합의가 생기지 않으면 ARF에 나타나는 아세안의 입장은 중립적인 자세, 즉 양쪽 의견을 모두 반영하거나, 모두 거부하거나 아니면 적절한 타협을 볼 수밖에 없다.

세 번째로 아세안 국가들의 무력감도 하나의 원인이 된다. 동북아의 안보 문제에 대해서 아세안 국가들은 보다 힘이 약한 세력이고 자신들이 직접적인 이해당사자가 아닌 상황에서 입장을 밝히기 꺼리게 된다.

한국이 아세안 국가와 중국 사이의 남중국해 문제에 관해 중립적 입장을 지키는 논리와 같다. 또한 아세안이 나선다고 해결될 문제가 아닌 상황에서 아세안이 자신들의 입장을 주장할 때, 이것이 중국 등 보다 강한 국가로부터 불이익을 초래할 수 있다는 우려도 있다. 이런 상황에서 아세안 국가들에게 집단적으로 한국의 입장을 지지해달라는 요구를 해도 들어주기 쉽지 않은 사안이다.

북한 문제를 넘어선 ARF 활용 방법

ARF는 아시아-태평양 지역에서 가장 오래된 다자안보기구이며, 동시에 지역의 주요 안보 관련 이슈들에 큰 영향력을 행사하는 국가들을 모두 포함하고 있는 기구이므로 당연히 한국 입장에서 앞으로도 중시해야 한다. 우리의 입장이 완전히 반영되지 않거나 반영할 수 없는 구조적 문제를 가지고 있다고 하더라도 한국이 여기서 제외되거나 스스로를 고립시킬 이유는 전혀 없다.

최소한 한국은 ARF에서 지켜야 하는 이익과 마지노선이 있다. 한국이 ARF를 등한시하거나 이에 대한 관심을 줄인다면, 이는 북한의 입장이 상대적으로 ARF 내에서 강해질 수도 있음을 의미한다. 따라서 ARF는 적어도 이 지역에서 북한의 입장이 확산되는 것을 막고 한국의 입장을 지속적으로 알리고 설득하는 다자 안보 협력의 장이므로 앞으로도 적극적인 참여가 중요하다. 북한 문제에 관한 한, 그리고 ARF 의장성명에 관한 한 이 정도의 노력이 바람직할 것이다. ARF 27개 회원국의 이해관계가 서로 너무 다르고, 아세안이 주도하는 ARF의 기본 운영 원리상 모든 회원국, 모든 아세안 국가를 설득해서 한국의 입장만을 따르도록 하는 것은 비용 대비 효과가 그리 크지 않을 수 있기 때문이다.

대신 한국은 ARF를 통해서 동남아 국가들, 그리고 이를 넘어서 ARF에 참여하고 있는 국가들과 양자적 관계, 혹은 소다자적 관계를 지속적으로 강화해야 할 것이다. 한자리에 모이기 어려운 아시아-태평양 지역의 외교 장관들과 한자리에서 접촉할 수 있다는 점에서 ARF는 매우 효과적인 양자, 소다자 접촉과 협의의 장을 제공한다. 이번 회의에서도 한국은 한·미·일, 한·중, 한·러, 한·일 외교장관 회담 등 10개국 양자 회담, 한·아세안, 한·메콩 외교장관 회담 등을 했다. 공식 회의만 해도 ARF를 전후로 한국의 경우 최대 4번의 외교장관 회의에 참여한다.² 한·아세안, 한·메콩 외교장관 회담 등 ARF를 계기로 한 양자, 소다자 관계 강화 노력을 바탕으로 한국에 우호적 입장을 가질 수 있는 국가들을 지속적으로 확장해야 한다. 이렇게 확장된 우호적인 국가들의 네트워크는 결정적 순간 한국의 안보 문제와 관련하여 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

나아가 이런 우호적 국가들의 확대는 ARF 의장성명 작성 과정에서 한국에 동조하는 목소리를 점차 확장시킬 수 있고, 중국에는 의장성명을 한국의 의도대로 만들어 낼 수 있다. 아세안 내에서 큰 목소리를 내는 인도네시아, 한국과 좋은 관계를 유지하는 베트남, 인도-퍼시픽(Indo-Pacific)이란 새로운 지역 개념을 통해 아-태 지역 안보문제에 관한 목소리를 높이려는 인도 등이 이런 관계 설정의 좋은 대상이 될 수 있다. 단순히 한 해 의장국 성명에 주목할 것이 아니라, 보다 긴 안목에서 지역의 중요한 국가들과 공통의 인식 토대를 만들어가는 것이 중요하다. 보다 장기적으로 만들어진 국가 간 신뢰관계는 며칠 혹은 한, 두 달 간 집중되는 노력에 비해서 보다 지속적인 큰 효과를 만들어 낸다.

뿐만 아니라 지역 내 중견국(middle power), 혹은 유사한 생각을 가진 국가(like-minded states), 지역 민주국가 연대(democracy coalition) 등의 다양한 주제로 한국과 안보 문제에서 협력하고 뜻을 같이 할 수 있는 국

가들을 확대하고 접촉면을 확장하는 것도 한국이 ARF를 잘 활용할 수 있는 방법이다. 한국은 이제 한반도 문제뿐만 아니라 이를 넘어서 지역 차원, 그리고 세계적 차원의 공통의 문제들을 고민하고 이에 대한 해결책을 위해서 노력하는 중견국을 자임하고 있다. 중견국은 모든 이슈들에 손을 대지는 않지만, 자신이 전문성을 가진 이슈에 대해서 유사한 전문성과 능력을 가진 다른 중견국과의 협력을 통해 지역과 세계적 차원의 문제 해결을 모색한다. 아태 지역에서, 특히 ARF 회원국들 중에서 호주, 인도네시아, 캐나다 등은 우리의 좋은 중견국 협력 대상이다. 간단히 말하면 당장 시급한 한반도 문제를 넘어서 보다 장기적인 포석으로 ARF를 활용하는 방법을 고민해야 할 것이다.

ARF에 나타난 남중국해 문제와 미·중관계

한반도 문제와 함께 늘 ARF에서 비중 있게 다루는 이슈는 아세안 국가들이 직접 이해관계를 가지고 있는 남중국해 문제이다. 특히 최근 몇 년간 중국과 아세안 국가들 사이의 남중국해 영유권을 둘러싼 갈등, 이에 대한 미국의 개입 등으로 남중국해 문제는 초미의 관심사였다. 오바마 정부 1기 당시에는 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관이 미국의 아시아 피봇 정책의 하나로 ARF에서 남중국해 문제를 강력하게 거론했었다. 그리고 중국은 이런 미국의 남중국해 문제 관여에 대해 비판을 해왔다. 더 나아가 남중국해 문제에 대한 온도차로 인해 아세안 국가들 사이에 내적 분열이 노출되기도 한다. 대표적으로 지난 2012년 아세안 외교장관회의에서 의장국인 캄보디아가 남중국해 관련 문구를 의장성명에 넣기를 거부하면서 45차 회의까지 꾸준히 발표되어온 의장성명에 처음으로 아세안 국가들이 합의를 이루지 못하는 상황에까지 이르

렸다.

이번 ARF에서는 남중국해 문제를 둘러싸고 아세안과 중국, 중국과 미국이 큰 갈등을 노출하지는 않았다. ARF 의장성명에 나타난 남중국해 문제에 관한 언급은 책임공방보다는 기대에 가까웠다. 의장성명은 올해 9월에 중국에서 열릴 제6차 행동선언(Declaration of Conduct, DOC) 이행에 관한 아세안-중국 고위급 회의와 제9차 DOC 이행에 관한 공동연구반(joint working group)에 대한 기대를 표시했다. 또한 남중국해 문제에 관한 현인/전문가 그룹(Eminent Persons and Experts Group) 소집을 위한 조치를 환영했다.

전반적인 의장성명의 내용과 최근 중국과 동남아 국가의 움직임을 볼 때 남중국해 문제는 잠시 소강상태로 접어드는 것으로 보인다. 사실 중국과 동남아 모두 남중국해 문제에 관한 특별한 해법을 갖고 있지 못하다.³ 중국은 동남아를 자신의 편으로 만들어야 하는 상황에서 남중국해 문제를 둘러싼 갈등이 부담스럽다. 동남아 국가들은 훨씬 강한 중국을 상대해야 한다는 점이 고민이다. 국제법을 준수하는 선에서 경계 획정을 한다 해도 5개국 사이의 이해 충돌로 인해 영유권 문제는 결코 해결이 쉽지 않다. 따라서 중국이나 아세안 모두 남중국해 영유권 분쟁은 지금 으로서는 갈등이 유발되지 않도록 관리하는 것이 최선일 수 있다. 그러나 미국의 아시아 피봇 정책에 따른 남중국해 문제 간섭이나 혹시 있을 수 있는 우발적 충돌이 여전히 남중국해 갈등 관리의 불씨로 남아 있다.

ARF는 지역 국가들이 지역 안보 문제에 관해 가지고 있는 생각들이 드러나는 장이며, 아태 지역의 전략구도를 파악할 수 있는 잣대 역할을 한다. 현재 아시아-태평양 지역의 가장 큰 관심사 중 하나인 미국과 중국의 아태지역 전략경쟁은 ARF에서 시작되었다. 2010년 힐러리 클린턴 전 국무장관은 ARF를 통해서 미국의 대 아시아 피봇정책을 사실상

선언했다. 이 회의에서 미국이 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)에 참여할 의사가 있음을 알리며, 남중국해에서 벌어지고 있는 갈등에 대해 언급을 했다. 올해 ARF에서 미국과 중국은 좀 달라진 모습으로 만났다. 2009년 시작된 오바마 대통령의 1기가 끝나고 2기가 시작되어 국무장관이 교체되었다. 중국은 새로운 지도부를 맞아 시진핑 체제로 개편되었다. 그리고 지난 6월 미국과 중국은 오바마-시진핑 정상회담을 했다.

이번 ARF에 나타난 특징은 미국과 중국 간에 최근 몇 년간 벌어졌던 전략경쟁의 모습이 눈에 띄게 줄어들었다는 점이다. 물론 남중국해에서 눈에 띄는 갈등이 약간 줄어든 탓도 있지만, 미국은 이번 ARF에서 남중국해 문제를 이전과 같이 강도 높게 거론하지 않았다. 의장성명에 담긴 바에 따르면, 중국 역시 원론적인 수준이지만 남중국해 문제에서 이전보다는 동남아 국가들과 비교적 문제를 원만히 해결하려는 모습 혹은 지금 당장 동남아 국가들을 압박하기보다는 시간을 벌려는 모습을 보여 주었다. 의장성명에서 남중국해 문제와 관련하여 갈등 어조보다는 조만간 있을 고위급 회의에 희망 섞인 기대가 표시되었다는 것은 이런 미국과 중국 간의 남중국해를 둘러싼 전략 경쟁이 다소 완화되었다는 점을 간접적으로 보여준다.

결론

이번 ARF에 드러난 남중국해 문제, 미-중 관계는 전반적으로 지역에서 전략경쟁의 완화라는 방향을 가리키고 있다. 어떻게 보면 한반도 문제에 관해 이전보다 많은 부분이 지역국가 간 합의로 의장성명에 포함된 것도 역내 국가 간 전략 경쟁 완화, 안보 문제에 관한 이견의 약화

라는 보다 큰 틀에서 형성된 지역 국가 간 합의에 바탕을 두고 있다고 해석될 수 있다. 이런 지역 전반의 전략적 지형은 올해 한반도 내 긴장 상황이 요동친 것과는 다소 다른 모습이다.

지역 안보를 논하는 자리인 ARF에서 한반도 문제를 제기하는 것은 한국의 입장에서 매우 중요하다. 그러나 한반도 문제가 ARF의 전부는 아니다. ARF는 한국 외교가 보다 미래 지향적으로 갈 수 있는 좋은 플랫폼을 제공한다. ARF를 활용하여 소다자, 양자 관계를 더욱 심화시킬 수 있고, 민주국가연대 등을 더욱 발전시킬 수 있다. 이런 관계들을 통해 지역에서 보다 큰 역할을 할 수 있고 명실상부한 중견국 지위를 공고히 할 수도 있을 것이다.

부록 1. 최근(2010~2013) ARF 의장성명에 나타난 북한 및 한반도 관련 언급

	2010 (베트남)	2011 (인도네시아)	2012 (캄보디아)	2013 (브루나이)
한반도 전반	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화, 안정 중요 • 당사자 간 평화적 분쟁 해결 		<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화, 안정 중요 • 상호 도발행위 중지 촉구 • 남북 간 신뢰 조성을 위한 평화적 대화 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화, 안정 중요 • 남북 간 신뢰 조성 과 평화적 대화 재개를 위한 모든 노력 강조
북핵 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도의 완전하고 검증 가능한 비핵화 	<ul style="list-style-type: none"> • 완전하고, 검증 가능하며, 불가역적 한반도의 비핵화 • 북한의 우라늄 농축 활동 관련 우려 표명 • 북한에 모든 핵프로그램 포기과 관련 의무 준수 촉구 		<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화적 비핵화 지지
UN 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 2010년 7월 안보리 의장 성명 지지 • 관련 UNSC 결의안 중요성 강조 		<ul style="list-style-type: none"> • 관련 UNSC 결의안 중요성 준수 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 관련 UNSC 결의안 중요성 및 준수 강조
인도적 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 인도적 문제 관련 국제 사회의 관심 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 인도적 문제 관련 국제 사회의 관심과 이산가족 상봉 문제 언급 		<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 인도적 문제 관련 국제 사회의 관심 강조
6자 회담	<ul style="list-style-type: none"> • 6자회담 복귀 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 6자회담 대표 회동 환영 • 6자회담 복귀를 위한 긍정적 조치로 환영 • 6자회담 재개를 위해 ARF가 역할을 할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 6자회담의 9.19 성명 준수 	<ul style="list-style-type: none"> • 6자회담의 9.19 성명 준수
북한 주장		<ul style="list-style-type: none"> • 우라늄 농축은 주권국가의 권리임을 주장 		
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 천안함 폭침 언급 			

1. 김한권. 2013. “실익을 챙긴 중국과 장기적 포석을 둔 한국: 한·중 정상회담의 평가.” 아산정책연구원 *Issue Brief* No. 62.
2. 올해의 경우 ARF를 가운데 두고 2일 전부터 아세안 외교장관 회의(ASEAN Ministers' Meeting), 확대외교장관회의(Post Ministerial Conference, PMC-아세안과 아세안 대화 상대국 외교장관회의), ARF, ASEAN+3 외교장관회의, 그리고 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 외교 장관회의가 잇달아 열렸다. 한국은 이 중에서 아세안 외교장관 회의를 제외한 4개 회의에 참가 자격이 있다.
3. 이재현. 2012. “남중국해 분쟁의 이해와 전망” 국립외교원 주요국제문제분석 NO. 2012-32.



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

July 25, 2013
ISSUE BRIEF NO. 64

A 2+2 for the Future: The First Korea-Australia Foreign and Defence Ministers' Meeting

Lee Jaehyon and Joo Haeri

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Korea, having a 2+2 Meeting with Australia?

On July 3-4, 2013, Korea and Australia held the inaugural Foreign and Defence Ministers' Meeting (hereafter 2+2) in Seoul. In addition to Korea's 2+2 meeting with the United States, which has been held biennially since 2010, the meeting marks Korea's second such dialogue.¹ Whereas the 2+2 with the United States understandably receives more attention and acceptance given its weight in Korea's security matters, the Korea-Australia 2+2 meeting raises many questions. Why Australia? Is Australia such a crucial partner for Korea's foreign, security and defence interests to warrant holding a 2+2 meeting? What would be discussed in the meeting? Ordinary Koreans would not put Australia high on a list of potential security partners, at least for now. The meeting, unlike the Korea-United States 2+2 meeting, is not about imminent and pending issues between the two countries. It is more about middle power diplomacy (MPD) — how to better coordinate and cooperate on foreign and defence policies between the two

“pivotal middle powers” for the sake of their national and regional interests. Therefore, the Korea-Australia 2+2 meeting is futuristic in nature.

What’s Been Discussed and What Are the Implications for the Region?

Forging a closer bilateral partnership — Joint Statement

The ministers in the Korea-Australia 2+2 meeting expressed their consensus on the future direction of cooperation in the meeting’s “Joint Statement.” The statement starts with a strong emphasis on a broad-based strategic partnership and economic-security cooperation between the two countries. The ministers also reached consensus on their views regarding the North Korea issue. The statement unequivocally urges North Korea to fully comply with its international obligations, particularly its duties related to its nuclear program. The statement also demands that North Korea take proper measures to improve human rights by directly mentioning “the recent forced repatriation of nine children” from Laos via China. The ministers also expressed their support for setting up the United Nations Commission of Inquiry into human rights abuses in the North.

Beyond the Korean Peninsula, Australian Foreign Minister, Bob Carr, and Defence Minister, Stephen Smith, voiced their support for Korea’s “Trust-Building Process on the Korean Peninsula” and “Initiative on the Northeast Asia Peace and Cooperation.” In addition, the statement also touches upon some new aspects of security issues and ways to deal with them, which require better global and regional coordination among countries. The four ministers agreed to cooperate with each other on cybersecurity — a new security issue — and on other existing security threats as well. The statement also mentions that the ministers agreed to “acknowledge the important contribution of the

annual Seoul Defence Dialogue for senior regional Defence officials and also welcome the Australia-hosted 1.5 Track North East Asia Security and Defence Forum in 2013.” These efforts made by the two countries deserve praise in that they made opportunity and official space for senior defence officials and academics from around Northeast Asia, Australia, and the United States to gather together.

Strategic implications for the region

However, the 2+2 meeting does not seem to have drawn much attention from regional countries. Nevertheless, that Korea and Australia, two regional middle powers and allies of the United States, held a foreign-defence ministers meeting that will have some strategic ramifications for the region. As far as the United States is concerned, the 2+2 is good news. At least, it would not do any harm to US strategy in the Asia-Pacific. In a sense, the Korea-Australia 2+2 is a completion of a missing link in the region. The United States already has a 2+2 with Australia and Korea separately. With the Korea-Australia 2+2, the Australia-US, US-Korea and Korea-Australia 2+2 linkages are now complete.

These linkages among the three countries will be a strategic asset in the US pivot to Asia. As far as US strategic interests are concerned, it would have been better if there had been a “2+2+2” — where the foreign and defence ministers of the three countries could get together. This kind of linkage could have shown, in a sense, that the US pivot to Asia had significant regional support and had the potential to encircle China if necessary. Instead, the three 2+2 meetings are a good alternative from the US perspective. While it does not immediately raise eyebrows in China, it still has the potential to consolidate strategic cooperation among the three allies.

The Korea-Australia 2+2 is something to watch closely as far as

China is concerned. Both Korea and Australia are pivotal countries in the region. The two countries are strategically located in the regional geopolitical scene and both are US allies, with significant economic power. Korea is geographically a neighbour of China. Individually, Korea already has deep economic relations with China. Australia is important for China as a source of commodities. China has every reason to foster friendly relations with the two middle powers to outwit the US pivot to Asia. It is in China's interest not to make the two countries inimical to China, at the least. In the worst case, it would be a serious strategic setback for China if the two middle powers were to team up with the United States. If this is the case, it does not just mean that China loses the two countries. The development would affect other regional countries to review their strategic posture in the US-China rivalry in Asia.

When the rise of China and the US pivot to Asia met in the Asia-Pacific, it created a strategic competition between the two superpowers. The competition is basically a race to expand their own strategic spaces in the Asia-Pacific. If the race deepens, it narrows spaces for other regional countries and eventually there will be no space left for other regional countries to manoeuvre, which means that those countries are now forced to choose between the United States and China. Small and medium countries in the region, not to be engulfed by the strategic expansions of the two superpowers, have to maintain and expand, if possible, their own autonomous strategic spaces. Given the overwhelming power of the United States and China, a single country's effort to preserve its autonomy will be a daunting job. Joint actions and endeavours by a group of middle powers, however, have a better chance to secure their strategic space. It is better if the effort by the middle powers is backed up by smaller powers or by other middle powers such as ASEAN in the Asia-Pacific context. Closer 2+2 cooperation between Korea and

Australia has the potential to maintain and expand regional small and medium countries' autonomous space.

The Korea-Australia 2+2 meeting has some strategic implications for Japan as well. Japan has long been a lynchpin of the US strategic posture in the Asia-Pacific. Recently, however, Japan's position is being eroded by other regional powers like Australia and Korea. Japan's economic hardship is salt in the wound. In addition, Japan is strategically hard-pressed by China because of maritime territorial disputes and of its strong nationalist foreign policy under Prime Minister Abe. Japan is working hard to secure its position in the regional strategic scene. One such effort has been a series of meetings among defence ministers of Japan, Australia, and the United States on the side of the Shangri-La Dialogue in Singapore. In addition, Japan has 2+2 meetings with the United States and Australia. The Korea-Australia 2+2, and thereby the indirect linkage of 2+2 dialogues among Korea, Australia, and the United States, is a blow to Japan's recent attempts to shore up its position.

ASEAN countries' strategic interests in the Asia-Pacific might also be affected by the Korea-Australia 2+2 meeting if it develops further in the future. ASEAN has been punching above its weight strategically in the region thanks to the power of numbers — the collective power of 10 ASEAN countries. This power has enabled ASEAN to get regional countries, including superpowers such as China and the United States to respect ASEAN's voice despite the fact that ASEAN countries individually are rather weak. This structure, often called ASEAN centrality, is only sustainable when regional countries orbiting around ASEAN are in competition or at least are divided. This is exactly why ASEAN was alert when three Northeast Asian neighbours — Korea, China and Japan — launched trilateral cooperation. In a similar vein, it would make a crack in the ASEAN centrality strategy if regional piv-

otal powers reach a strategic consensus to have their own bilateral or minilateral frameworks without ASEAN. The Korea-Australia 2+2 meeting could potentially be interpreted as the beginning of a crack in the ASEAN centrality structure in the Asia-Pacific.

Future of Korea-Australia 2+2: Dos and Don'ts

The beginning of middle power cooperation

Korea and Australia should make the 2+2 meeting a launch pad for genuine middle power cooperation. In many ways, Australia is an ideal middle power cooperation partner. The two countries have substantial economic power with similar economic sizes² while the economic structures are mutually complementary.³ Korea is Australia's 4th largest trading partner and its 3rd largest export market. Korea imports lots of commodities from Australia while Australia imports manufacturing and consumer goods from Korea (refer to Table 1). As G20 members, both Korea and Australia are active actors and have a significant say in regional and global economic and trade matters.

Table 1. Major Items of Korea-Australia Trade (2012)

(Unit: US\$ Million)

Korea's Exports to Australia			Korea's Imports from Australia		
	Item	Amount		Item	Amount
1	Petroleum Product	3,096	1	Petroleum/ Coal	9,478
2	Car	2,607		Coal	6,465
3	Electronic Product	910		Crude Oil	2,187
4	Machinery & Computer	705		LNG	802
5	Steel Products	230	2	Ore	8,189
6	Plastic	252		Iron Ore	6,323
7	Steel	220	3	Meat	780
8	Rubber Products	185	4	Grain	747
9	Paper & Board	162	Source: Embassy of the Republic of Korea to the Commonwealth of Australia		
10	Inorganic Compound	128			

Second, the two countries, being strong allies of the United States for the past few decades, have particular strategic meaning in the Asia-Pacific, especially after the US pivot to Asia. This is an incentive for bilateral strategic and military cooperation to cope with common threats or challenges. Third, both Australia and Korea enjoy stable democratic politics, which is an exception rather than a norm in this region. The two countries have a common interest in promoting democracy and good governance in the region. Fourth, the two countries have experience cooperating in many regional multilateral institutions such as the East Asia Summit (EAS), Asia-Pacific Economic Council (APEC), ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM+) and so forth. In addition, Korea and Australia put their hands together in a KIA (Korea-Indonesia-Australia) minilateral cooperation dialogue in the previous government. Bilaterally, the two governments have been conducting both Track I and Track II strategic dialogues for a few years.

Most importantly, self-perceptions and foreign policy priorities of the two countries are focused on middle power activism. Australia, with its proven track-record as a middle power, clearly recognises itself as a middle power. For example, Australian Prime Minister Kevin Rudd, when he was the Minister for Foreign Affairs, opined, "Australia is a middle power with regional and global interests."⁴ Korea, too, has emerged as a significant middle power player in global and regional affairs in recent years. It is the world's first country to go from being an aid recipient to an aid donor. Furthermore, with its successful hosting of global events such as the G20 summit, Nuclear Security Summit, and 4th High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF4) has increased its visibility as a regional and global middle power substantially.⁵

Australia, particularly in the post-Cold War period, has been one of the most important middle power players in the region. The country

spearheaded the advent of APEC and has been active in ARF and EAS more recently. In the 1990s, Australia began to engage extensively with Asian countries under the leadership of former Prime Minister Paul Keating.⁶ The tradition is an important element in Australian foreign policy, summed up in a recent foreign policy vision, *Australia in the Asian Century*.⁷ Meanwhile, the Park Geun-hye government is pursuing “Middle Power Diplomacy” along with a “Trust-building Process on the Korean Peninsula” and the “Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative” as one of its major foreign policy visions. The ministers in the 2+2 meeting already indicated that they “agreed that Korea and Australia, as middle powers with regional and global interests and leverage, would jointly seek to enhance regional and global stability and prosperity, in partnership with other key middle power countries.”

More than anything else, middle power cooperation between Korea and Australia should focus on the provision of regional and global common goods on top of bilateral issues and interests. Among others, deepening regional multilateral cooperation and fixing the deficit of institutionalisation of regional institutions would be a challenge for Korea and Australia to jointly tackle.⁸ There are numerous non-traditional and human security challenges on which the two countries have expertise and common interests. Joint operation in humanitarian aid and disaster relief (HADR) would be a good item for cooperation. The Asia-Pacific region is exposed to massive and frequent natural disasters and maritime insecurity, including piracy.⁹ Lack of human and material capacity, and preparedness, however, has prevented swift responses to disasters, leaving many casualties and economic losses. Joint exercises and operations between Korea and Australia will not only help those in disaster-stricken areas, but also be an example for regional countries to learn from.

Cybersecurity is also increasingly becoming a major security threat

in the regional and global scene. Both Korea and Australia are so dependent on networked industrial infrastructure and at the same time are vulnerable to cyberattack and crimes. Therefore, Korea and Australia, fortunately equipped with high IT skills and expertise, have to jointly counter this transnational challenge not only for the interests of the two countries, but also for the sake of the regional and global community as a whole. Climate change might be another issue for common interests. Australia has been an active participant in the global discussion on climate change. Korea, similarly, has been championing green growth since the previous government. Australia's accumulated know-how on climate change issues would bring about a substantial common good for the region if it is met with Korea's emphasis on linking responses to climate change with economic growth. Cooperation between Korea and Australia in the field of development cooperation is promising as well. Australia has been one of the major players in the development cooperation while Korea has substantially stepped up its official development assistance (ODA) commitment. The two countries can coordinate their ODA policies to increase aid effectiveness and champion the issue of development cooperation in global multilateral economic institutions such as the G20.

Mind regional strategic circumstances

As mentioned earlier, the Korea-Australia 2+2 meeting would strengthen bilateral cooperation and enhance middle power diplomacy and regional cooperation. Furthermore, the deepening of strategic cooperation between Australia and Korea would make regional actors be more alert either in a positive way or negative way. This possibility, if managed well, would enhance the leverage or bargaining power of Korea in its relations with other regional players, i.e. the United States, China, Japan, and ASEAN. The pivotal middle power coopera-

tion of Korea and Australia could be used as a bargaining chip in their negotiation with stronger counterparts. In a more positive way, the deepening of strategic cooperation between Korea and Australia would provide a third alternative beyond a simple dichotomy — either the United States or China.

Some words of caution are needed at this point, however. As widely accepted, the strategic circumstance in this part of the world is highly volatile. Any initiative or move by one is easily misunderstood by competing powers. So much so, the Korea-Australia 2+2 meeting and any developments thereafter have a risk of being misunderstood by regional countries. Assuming that the 2+2 coordination further develops and consolidates, the United States may hail the development. The United States may think it as a completion of a strategic chain envisioned by the United States in the Asia-Pacific.

On the contrary, China would be uncomfortable with the two US allies putting their hands together, completing the US strategic circle in the Asia-Pacific. In a different context, deeper bilateral cooperation up to a level of a strategic consensus between Korea and Australia would narrow the strategic manoeuvring space of Japan in the group of US allies in the Asia-Pacific. ASEAN countries may interpret the close cooperation as a variable that may weaken their centrality and the source of their bargaining leverage. In sum, despite the good will behind the 2+2 meeting, it has a high chance of being misinterpreted by regional countries.

The Korea-Australia 2+2 and its further development, have to be careful not to send out wrong signals to regional countries. Being audacious in advancing the dialogue is different from being apathetic to the responses of other neighbouring countries. From the beginning, the 2+2 cooperation between Korea and Australia has to make it clear that their middle power cooperation is not to encircle or to outmanoeuvre

anyone in the region, whether it is China, Japan or ASEAN. Particularly, it is important to get the right balance between the United States and China given the fact that both Korea and Australia have huge economic and security stakes with both countries.

From the beginning, the 2+2 has to put bilateral interests forward as the main goal of the meeting. More importantly, foreign policy and defence cooperation should be described as their joint effort to provide regional common goods. Concrete actions, of course, should follow this clarification. In addition, when the cooperation is further consolidated in the future, it should be transparent and flexible — open for other countries to join, especially in the field of security cooperation. For example, the 1.5 Track North East Asia Security and Defence Forum proposed in the 2+2 meeting in 2013 could be utilised to secure transparency and openness of Korea-Australia security cooperation by inviting most regional countries to the forum.

Middle powers in the Asia-Pacific should be facilitators, mediators, and conveners rather than leaders. Depicting the middle power's role in this region as such would be helpful to avoid any misunderstanding of Korea-Australia middle power cooperation. Although this may sound simple and familiar, the middle power's role has two hidden aspects. First, the facilitator, mediator, or convener role of Korea and Australia is not simply someone walking in the middle or mirroring opposing or competing views and positions. It has to have its own views, agenda, and visions for the region. Without this qualification, the role is simply that of a messenger rather than of a pivotal middle power.

Second, middle powers in the Asia-Pacific actually have to lead others without being leaders. Leading superpowers in this region are not unable to lead. Strategic competition among superpowers and potential leaders prevents a country to be a leader, which makes regional co-

operation in the Asia-Pacific different from that of Europe. While powerful countries such as France and Germany led regional integration in Europe, China or Japan — perhaps the Asia-Pacific equivalents of France and Germany — are unable to carry out such a role. Middle powers, therefore, can, on the one hand, persuade the super-powers and, on the other hand, lead smaller countries to pool their resources together for the region.

Well Begun Is Half Done

Despite the past history of bilateral cooperation between Korea and Australia through regional multilateral cooperation frameworks and other occasions of bilateral or minilateral talks and dialogues, this is the first time that defence and foreign ministers from the two countries have gotten together to discuss their common interests. In fact, this first meeting is a symbolic event. The joint statement for the press might look very abstract. We, however, have to look beyond this first meeting. There are plenty of opportunities not just for Korea and Australia but also for the region as a whole if the two governments manage the 2+2 meeting well and maintain the momentum of middle power cooperation. Middle power diplomacy is one of the main foreign policy visions of the current Park Geun-hye administration. There is no doubt of Australia's commitment in middle power diplomacy. The very concept of middle power diplomacy may start with this 2+2 meeting of "regional pivotal middle powers."

Taking this opportunity, the Korean government has to seriously set to work on a grand vision of middle power diplomacy, given that it is one of the three main pillars of the government's foreign policy vision. The middle power diplomacy grand plan and strategy should focus on non-traditional security and human security functionally and

on regional and inter-regional middle power networking. The Korea-Australia 2+2 meeting has to be the basis as well as an essential part of the Korean middle power diplomacy grand plan. At the same time, the meeting should be the starting point of drawing a middle power diplomacy grand plan. The experience and know-how that the Korean government would gain from 2+2 meetings with Australia in the coming years will lead to bigger and more successful Korean middle power diplomacy. Both the Korean and Australian governments should not miss this golden opportunity and maintain the momentum.

1. In contrast, Australia has 2+2 meetings with Japan and Indonesia, which were both held in 2012 for the first time. It has also had foreign and defence ministerial consultations with United States (AUSMIN), United Kingdom (AUKMIN), and Singapore (SAJMC) which can be seen as 3+3 meetings including Trade ministers.
2. The two countries are similar in economic size. Australia's gross domestic product (GDP) is US\$1.3 trillion in 2011 while that of Korea is US\$1.1 trillion in the same year. By GDP, Australia is ranked at 13th while Korea is 15th. See: The *World Bank*, World Databank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.
3. Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, *Trade Matters 2012 Australia — trading with the world*, <http://www.dfat.gov.au/tradematters/>.
4. Kevin Rudd, "Australia's Foreign Policy Interests in the Middle East" (speech, Canberra, February 22, 2011), http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2011/kr_sp_110222.html.
5. The Australian Defence White Paper recognises, "The Republic of Korea is a significant middle power...with a growing range of interests in wider regional and global stability." Commonwealth of Australia, *Australian Defence White Paper 2013*.
6. Paul Keating, *Engagement: Australia faces the Asia-Pacific* (Sydney: Macmillan, 2011).
7. Commonwealth of Australia, *Australia in the Asian Century White Paper 2012*, <http://asiancentury.dpmc.gov.au/white-paper>.
8. For example, when it comes to security and defence cooperation, the Asia-Pacific region has the ARF and ADMM+. There are various schemes for economic integration and of trade liberalisation, including APEC, EAFTA, CEPEA, RCEP, and TPP. For regional architecture, the region has ASEAN, ASEM, ASEAN+3, EAS, etc. None of them, however, progressed or performed convincingly. Most of them are characterised by soft institutionalism, which presumably explains the poor performance of regional multilateral institutions.
9. After 2000, the region had a huge tsunami in the Indian Ocean (2004), cyclone Nargis that swept Myanmar (2007), and, more recently, unusually massive flood cases in many of Southeast Asian countries, notably the one in 2011, Thailand.



Lee Jaehyon is a research fellow of Asan Institute for Policy Studies. He received B.A. and M.A. (political science) from Yonsei University, and Ph. D. (politics) from Murdoch University, Australia. He has been a research fellow at Korean Institute of Southeast Asian Studies and a visiting professor of Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS), Korean National Diplomatic Academy (KNDA) until recently. Dr Lee is writing extensively on international relations in Southeast Asia, ASEAN, and regional cooperation in East Asia. His research interest includes Southeast Asian politics and international relations, regional cooperation in East Asia and non-traditional and human security issues in general. Selected publication include "Political crises after democratization in South Korea and Thailand: Comparative perspectives of democratic consolidation" (2008), "Historical Review of ASEAN-Korea Relationship: Past, Present and Future" (2009), "East Asian Way to a Community Building: Beyond the Barrier of Theoretical Perception" (2010), "Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation" (2011).



Joo Haeri is a Program Officer in the Centre for ASEAN and Oceania Studies at the Asan Institute for Policy Studies, Seoul. Her research interests are globalization in Southeast Asia, cultural exchanges, regional cooperation in Asia-Pacific region. She received B.A. in International Area Studies from Dongseo University, and M.A. in East Asian Studies from Duke University.

July 25, 2013
ISSUE BRIEF NO. 65

북한의 대화국면 전환과 그 함의: 강요된 선택인가, 치밀한 전술적 노림수인가?

최 강
부원장
아산정책연구원

금년 2월에서 5월 사이 북한의 행보와 최근의 대화국면 전환 움직임을 비교해 보면, 이것이 과연 같은 행위자에 의해 구사되는가 의문이 생길 정도다. 북한은 2월 12일 3차 핵실험을 강행한 이후 채택된 UN 안보리결의안 2094호에 대해 강한 거부감을 표시하면서, 이를 철회하지 않을 경우 기존의 남북불가침합의를 전면 폐기하겠다고 선언하였다. 또한, 3월 31일자 노동당 중앙위원회 전원회의에서 김정은은 “자위적 핵무력을 강화·발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하겠다.”라는 의지를 밝혔다. 북한은 3월부터 시작된 키 리졸브(Key Resolve) 훈련, 독수리 훈련 등 한·미 간의 연합훈련을 빌미로 이러한 강경노선을 가속화하였고, 4월에 들어서는 개성공단에서의 북한 근로자 철수, 무수단 중거리 탄도미사일 발사 징후 노출 등을 통해 한반도에서의 긴장이 정점에 이르는 상황을

조성하였다.

5월 들어 무수단 미사일 발사 움직임 철회로 인해 한반도 정국 경색이 소강상태로 접어든 가운데, 북한은 5월 17일 이지마 이사오(飯島勳) 일본 내각 관방참여와 김영남 최고인민회의 상임위원장 간의 평양 회동을 이끌어냄으로써 모종의 국면전환을 암시하였다. 그리고 6월 6일에는 개성공단 문제 해결을 위한 실무접촉을 우리 측에 전격 제의하였다. 우리 측의 ‘장관급 회담’ 역제의를 북한이 수락함에 따라 고조되었던 남북대화 재개 분위기는 회담대표의 ‘격’을 둘러싼 입장차로 인해 결국 무산되었다. 이후 대화 결렬의 책임을 우리 측에 전가하며 다시 대남 비난 수위를 높이던 북한은 6월 16일, 이번에는 ‘국방위원회 대변인 중대담화’를 통해 미·북 대화를 제의하였다. 한·미가 북한의 대화에 대한 진정성이 의심된다는 인식을 공유함에 따라 북한의 대화 제의는 성사되지 않았다. 그럼에도 북한은 최룡해의 중국 방문, 김계관의 중국과 러시아 방문 등 대화국면을 이어왔으며, 이와 같이 상반기 중 구사된 북한의 강·온 양면 전술은 여러 면에서 함의하는 바가 크다.

물론, 군사적 긴장 고조와 대화 제의를 교차적으로 구사하는 북한의 전술이 어제 오늘의 일은 아니다. 그러나 작년과 올해에 걸쳐 한반도와 주변국의 정부가 모두 교체된 미묘한 시점에서 북한의 행보는 향후 한반도 비핵화와 신뢰 프로세스의 실질적 구현, 그리고 나아가 동북아시아의 평화·협력에 대한 남북 간의 치밀한 수읽기 싸움이 이미 시작되었음을 시사하고 있다. 누가 판의 큰 흐름을 먼저 정확히 읽고, 전체적인 추세를 이끌어갈 조치를 취하느냐에 따라 남북한 관계와 주변국의 대(對)한반도 정책 역시 변화할 것이다.

‘수읽기’의 주요 고려요소

1. 미국의 대한반도 정책

이명박 정부 이래 대북정책에 대한 한·미 공조는 그 어느 때보다도 탄탄하다. 이미 한·미 양국은 2008년 한미동맹을 ‘21세기 전략동맹’으로 발전시켜 나갈 것을 선언하였다. 이후 반복된 미국의 ‘확장억지(Extended Deterrence)’ 공약을 통해 북한의 대량살상무기 위협에 대한 공동의 대응의지를 천명하는 등 북한의 통미봉남(通美封南) 전략이 파고들 수 있는 틈새를 주지 않았다. 금년 5월 7일(미국 현지 시각) 개최된 한·미 정상 회담에서도 양국은 한·미동맹의 지속적 발전과 미국의 확고한 한반도 방위공약을 재확인하였으며, 한반도의 평화와 안정 및 평화통일을 위한 노력과 북핵·북한문제에 대한 공동대처 의지를 천명하였다. 6월 북한의 미·북 대화 제의 직후에도 박근혜 대통령은 오바마 대통령과의 전화통화를 통해 북한의 진정성이 담겨 있지 않은, ‘대화를 위한 대화’는 의미가 없다는 점에 대해 인식의 공감대를 확인하였다. 일견 북한이 향후 어떠한 대화공세를 전개하더라도 이것이 한·미 간의 이견이나 공조체제의 이완으로 이어질 가능성은 희박하다고 할 수 있다.

그러나 우리가 간과하지 말아야 할 것은 한·미 동맹과 한국의 대북정책에 대한 미국의 신뢰와 호의적 반응 뒤에는 한국이 한반도와 동아시아 그리고 세계적 차원에서 기존과는 다른, 더 많은 역할을 할 것이며 이것이 미국의 대외정책상의 부담을 상당부분 경감해 줄 것이라는 기대가 깔려있다는 점이다. 공화당이 하원의 다수를 차지하고 있는 미 의회의 세력분포, 국내 경제상황의 유동성 지속, 사회 안전망의 확대 필요성 등 다양한 국내적 문제에 직면하고 있는 오바마 행정부로서는 대외정책 추진에 투입할 수 있는 자산들이 점차 줄어들고 있다. 따라서 오바마 행정

부의 ‘아시아 회귀정책(Pivot to Asia)’은 결국 ‘아시아 우방국/동맹국의 더 큰 부담 분담’으로 해석될 여지가 있다.

한반도 차원에만 국한해서 본다면, 북한이 더 위협적이고 모험적인 행동을 하지 못하도록 관리하는 데 있어 한국이 보다 적극적인 역할을 해주길 원하는 것이 미국의 속마음이라 할 수 있다. 미국은 동맹 파트너인 한국에 분명한 안보적 보장을 제공하면서도, 한반도 상황이 미국의 군사력이나 경제적 부담이 필요한 위기상황으로 발전하는 것을 바라지는 않을 것이다. 다시 말해, 한반도 문제에 있어 ‘운전석에 앉은’ 한국이 안정적인 남북한 관계를 이끄는 한편, 무난하고 원활하게 북한의 비핵화가 추진되고 관리될 수 있는 구도를 만들어내기를 바라는 것이다.

이러한 점에서, 북한의 비핵화 가능성과 북한의 진정성에 대한 회의론이 미국 전문가들 사이에서 여전히 높은 상태이기는 하지만, 이것이 미·북의 대화 무용론을 의미하는 것은 아니다. 2012년 북한 비핵화를 위한 미·북 간의 <2.29 합의>가 사실상 무산된 이후 미국은 ‘bad cop’으로서의 역할을 충실히 이행해 왔다. 문제는 상황 악화를 방지하고 관리하기 위해서는 누군가는 ‘good cop’의 역할을 해야 한다는 것이다. 중국의 긍정적 역할이 강조되고는 있지만, 완전한 중국 주도의 상황해결이 미국에게는 바람직하지만은 않을 것이다. 따라서 한·미 모두 ‘bad cop’인 현 상황에서 미국은 불안감을 가질 수 있고, 한국이 ‘good cop’의 역할을 해주기를 바라는 속내를 가지고 있을 가능성이 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

2. 중국의 대한반도 정책

많은 분석가들이 북한의 3차 핵실험을 계기로 중국의 대북 시각과 정책에 변화의 조짐이 보이기 시작했다고 지적한다. 일부 학계와 중국 일

반인들에 국한되지만, 중국이 기존의 대북지원 일변도 정책을 수정해야 한다는 주장들이 금년 상반기에 들어서 심심치 않게 언론에 보도되었다. 각종 국제회의에서도 북한의 3차 핵실험과 비타협적인 태도에 대해 ‘사건’임을 전제로 부정적·비판적 의견을 피력하는 견해들도 나오고 있다. 이러한 변화의 움직임은 금년 들어 2087호(1월)와 2094호(3월) 대북 제재결의안이 중국의 동의하에 UN 안보리를 통과했다는 점에서도 포착된다. 북한 핵문제와 한반도 문제 해결을 위한 한·미·중 3각 공조가 가능하다는 기대가 고조되는 이유도 이 때문일 것이다.

그러나 과연 이것이 중국의 대한반도 정책에서 진정으로 거대한 흐름의 변화인가에 대해서는 좀 더 면밀히 관찰하고 판단해야 한다. 분명, 중국은 북한의 핵보유를 반대한다는 입장을 거듭 천명한 바 있다. 이는 금년 6월 6일~7일 사이에 미국 캘리포니아에서 개최된 오바마 대통령과 시진핑 주석 간 미·중 정상회담에서도 재확인되었다. 중요한 것은 2013년 이전에도 중국이 북한의 핵 및 대량살상무기 개발을 공개적으로 용인한 적은 없었다는 점이다. 따라서 중국 신지도부가 북한의 핵 개발을 비롯한 모험적 행위를 비판하고 있다는 사실이 곧 중국이 북한 정권에 대한 지지와 지원을 철회하고 있음을 뜻하는 것은 아니다.

외교적인 관행이라고는 하지만, 중국은 6월 초 라오스로 입국한 탈북 청소년들의 북한 강제 송환 조치에 편의를 제공하였고, 이에 대해 어떠한 논평도 없었다. 비록 중국이 북한 정권을 옥죄는 제재조치에 동의하였고 기존과는 달리 외교적으로 북한에 냉담한 태도를 보인다고 하더라도, 중국 지도부로서는 이것이 대북 레버리지를 오히려 강화시키는 계기로 작용했다고 인식하였을 것이다.

이러한 대북 경고와 병행하여 중국은 5월 22일 최룡해의 특사 방문, 6월 18일 김계관과 장예쑤이(張業遂) 간 북경 회담을 통해 현 상황에서

북한의 움직임이나 메시지를 대외에 전달할 수 있는 거의 유일한 존재라는 점을 다시 한 번 대외에 과시하였다. 따라서 중국이 올해 초부터 보여온 달라진 대북접근법은 최소한 현재까지는 여전히 근본적인 전략적 변화보다 북한을 다루는 데 있어서 전술적 변화의 성격이 더 강한 것으로 해석하는 게 타당하다.

만일 중국이 북한 정권이나 체제의 위기까지를 야기할 수 있는, 그래서 한국과 미국이 이야기하는 북한의 중요한 변환까지를 수용할 수 있다는 자세를 취한다면, 이 역시 한국의 입장에서는 깊은 성찰과 고민이 필요한 사항이다. 이러한 정책의 근본적 변화에는 분명히 한국에 대해 기대하는 반대급부가 존재하기 때문이다.

3. 북한의 대화국면 전환 동기

우리가 향후 수읽기에 있어 또 하나 고려해야 할 것은 현재 나타나고 있는 잇단 북한의 대화제의를 어떤 관점에서 볼 것인지에 관한 것이다. 이는 김정은 체제가 현재 어떤 상태에 와 있으며, 어느 정도의 내구력을 지니고 있는가에 대한 판단과도 직결된다.

최근의 북한 태도변화를 해석하는 시각은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 대외적인 고립과 내부적인 불안정에 직면한 북한의 불가피한 선택이라는 해석이다. 이는 의미 없는 대화, 대화를 위한 대화에 연연하지 않는 우리 정부의 일관된 정책과 중국까지도 동참하는 모양새가 된 대외적인 대북압력, 그리고 내부적으로 김정은 체제의 안정과 직결된 경제문제 해결 필요성 등이 복합적으로 작용하여 결국 북한이 대화를 선택할 수밖에 없는 환경이 조성되었다는 인식에 기초한다. 이런 시각을 따를 경우, 비록 ‘격’을 문제 삼아 장관급 회담을 거부하기는 하였지만, 결국 북한은 대화의 장에 나오게 될 것이며, 정권과 체제의 안정을

위해서라도 변화를 선택할 것이라는 해석이 가능하다. 따라서 향후 시간과 상황은 우리의 것이라는 자신감을 가지고 현재의 대북정책에 대한 큰 수정 없이도 국면을 관리해 나갈 수 있다.

반면, 이에 대립되는 해석도 만만치 않다. 최소한 단기적 측면이라고는 하지만 김정은 후계체제의 안정성이 그리 심각한 상황은 아니며, 경제적인 면에서도 북한이 외부로부터의 자금 유입에 모든 것을 걸만큼 절박하지는 않다는 것이다. 실제로 일부 북한 소식통은 북한이 2010년 이후부터 식량 증산을 위한 일부 개혁조치들에 착수하였으며, 이것이 일정 부분 성과를 거두고 있다고 분석한 바 있다.¹ 또한, 중국이 대북제재가 급하고 있지 않은 일반 무역거래는 지속하고 있으며, 금년 4월 말에도 20만 톤의 비료를 포함한 약 4억 달러 규모의 식량·비료 거래가 이루어졌다는 분석도 있다. 이는 중국이 비핵화 등 일부 문제에 대한 대북 압력의 수위를 높이는 것과는 무관하게, 북한 체제의 안정화를 위해서도 기능을 하고 있음을 의미한다. 이와 같은 해석을 따를 경우 북한의 최근 대화국면 전환은 치밀하게 계산된 대남 전략의 일환으로, 한·미·중 3각 공조의 형성을 미연에 차단하고, 한·미의 대북정책을 이간하며, 더 나아가 중국과 러시아 등 기존의 지원세력과의 관계를 재강화하기 위한 포석이라는 설명도 가능하다.

절충적인 해석 역시 나올 수 있다. 정치체제에 관한 한 북한은 여전히 단기적인 측면에서는 안정성을 발휘할 수 있다. 주체사상에 입각한 ‘수령제’와 ‘혁명가계론’을 결합할 경우 결국 북한의 최고지도자로서 정통성을 인정받을 수 있는 것은 김일성과 김정일의 적자(嫡子)이며, 잠재적 도전세력 중 그 누구도 당장은 이 한계를 넘을 수 없는 만큼, 명목상의 수령이건 실질적 독재자건 간에 김정은의 정치적 생명은 유지될 수 있다. 다만, 북한은 중·장기적으로 현재와 같은 경제적 모순구조의 누적과

대외적 고립하에서 체제생존이 어려울 것이라고 판단하였을 수 있다. 따라서 김정은으로서는 향후의 정권·체제 생명력을 좌우할 미국과의 직거래 관계 구축, 중·러와의 관계 복원, 대북정책에 대한 한국 내의 분열 등 다중적 목적을 겨냥한 승부수를 이번 대화 국면 전환을 통해 던진 것으로 해석할 수도 있다.

향후 북한의 예상 행보

위에서 지적한 바와 같이 어떤 해석을 택하느냐에 따라 북한의 향후 예상 행보는 판이하게 나타날 수 있다. 만일 북한의 대화국면 전환이 불가피한 선택이라면, 우리로서는 북한이 한국이 제시한 조건과 틀에 맞춘 변화를 선택하기까지 현재 기조를 유지할 수 있다. 북한의 선전전에 말려들 필요도 없고, 북한이 완전한 비핵화에 대한 약속을 할 때까지 국제협력과 한·미·중 공조체제를 병행하면서 사실상의 백기투항을 기다리기만 하면 되는 것이다. 미·중 누구도 이미 수명이 다해가는 북한의 의미 없는 대화제의를 중요하게 여기지 않을 것이고, 북한은 결국 시간이 갈수록 핵 등 대량살상무기 개발에만 집착하다가 자멸의 길을 걸을 것이다. 북한의 추가적인 핵실험이나 장거리로켓 발사는 국제적 제재의 강도만을 높일 뿐이며, 주변국 중 누구도 대화를 통한 문제해결을 기대하지 않을 것이다. 결국 북한은 생존을 위해서라도 한반도 신뢰 프로세스라는 그물 안으로 들어올 것이다.

그러나 만일, 현재의 국면이 북한 나름대로의 치밀한 정세분석에 의한, 또는 최소한 중·장기적 생명력을 확보하기 위한 승부수라면 현재와는 조금 다른 방식의 수위기가 필요하다. 천안함과 연평도 그리고 최근의 군사적 긴장조성에 이르는 일련의 도발행위들을 되돌아보면, 북한의

행태가 대화와 도발의 복합전술의 연장선상에서 이루어진 일종의 ‘맞춤형 도발’로 진화하였음을 알 수 있다. 이는 북한 대남/대외 정책의 청중(audience), 즉 미국과 중국 등 주변국을 다분히 겨냥한 포석이다. 북한의 입장에서 남·북 관계는 미·북 관계를 개선하고 북·중 관계를 강화할 경우 충분히 통제가 가능한 부차적인 것으로 볼 수 있다. 달리 말하면 북한에게 남·북관계는 미·북 직거래와 관계 개선을 위한 징검다리 혹은 북·중 관계의 강화를 위한 명분으로서의 의미를 지닐 뿐이다.

북한으로서는 대화를 위해 나름의 성의를 보였음에도 한국의 비타협적 대북정책이 문제 해결을 가로막고 있다는 인상을 부각시킴으로써 북한에 유리한 여론 조성 혹은 최소한 남북한 양비론(兩非論)을 유도할 수 있다고 계산하고 있을 가능성이 크다. 실제로 이러한 가능성은 분명히 존재한다. 금년 1월부터 5월까지 비핵화 및 한반도에서의 긴장 고조와 관련해 ‘북한 책임론’은 대체적인 대세였다. 러시아가 제재보다는 대화를 통한 문제 해결을 간혹 주장하기는 하였지만, 전반적 흐름에 영향을 미칠 정도는 아니었다. 북한이 5월 잇단 대화국면으로의 전환을 모색한 것은 북한 책임론 일변도의 지역·국제여론을 어느 정도라도 양비론으로 전환하려는 시도의 일환으로 볼 수 있다. 북한이 상대방에 대한 예우 등을 ‘상급 당국자 회담’ 결렬의 명분으로 내세운 것 역시 이의 연장선상에서 파악할 수 있다. 즉, 대화가 일단 진행되면 기존의 틀대로 자신들이 바라는 의제를 계속 제시하면서 한국으로부터의 지원 유도라는 경제적 실리를 얻음과 동시에 미·북 대화 가능성을 높일 수 있을 것이다. 반면, 북한으로서는 대화가 결렬되더라도 양비론의 기반을 점차 쌓아감으로써 언젠가 자신들에게 유리한 국면의 도래를 기다리는 전략을 구사할 수 있는 것이다.

나무보다는 숲을 보는 접근이 필요한 시점

이는 무엇보다도 북한이 구사할 수 있는 수가 제한적이라는 해석에 기초한 단선적 접근보다는 다양한 가능성을 고려한 대안들을 현 시점부터 발굴해 나가는 것이 중요하다는 것을 말해준다. 이를 위해서는 무엇보다도 다음과 같은 세 가지 원칙에 입각한 접근을 현 시점부터 전개해야 할 필요가 있다.

첫째, ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘서울 프로세스’의 개념과 절차, 구체적 수단 등에 대한 보다 명확한 정의가 필요하다. 한반도 신뢰 프로세스는 구체적으로 기존의 접근과는 어떤 차이가 있으며, 왜 한반도 안정과 평화 그리고 비핵화가 지역 안정을 위한 필수요건인가, 한국의 접근이 어떠한 측면에서 정당성을 지니는가를 우리 자신의 눈높이가 아닌, 주변국의 언어와 시각으로 재해석해서 설명할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 국내적으로 이에 대한 광범위한 공감대와 공통의 인식을 형성하기 위한 노력이 있어야 한다. 큰 밑그림만을 놓고 다양한 해석의 여지가 난무하는 선문답식 정책으로는 대내적인 지지와, 국제 공조를 유지하는데 한계가 있다.

둘째, 어렵게 형성된 대북 공조체제를 유지하기 위해 서로 대화 국면으로의 선회가 필요하다고 판단될 경우 우리가 선제적으로 이를 주도해 나감으로써 한반도 주변의 청중들을 감동시켜야 한다. 예를 들어, 한·중 정상회담 이후 한반도 문제에 대한 포괄적 과제(기존 합의의 이행방향, 경제협력 재개 방안, 군사적 긴장완화, 양측이 모두 인정하는 대화의 격을 포함하는)를 타결할 만한 특사교환을 제의하는 것도 고려해볼 만하다. 이는 북한의 수락 여부와 관계없이 중국이 북한을 우회적으로 지원할 명분을 더욱 고갈시키는 효과를 발휘할 것이다. 미국이 주도적으로

대화를 통한 한반도 문제해결을 시도할 동력이 부족한 만큼, 남북 대화와 무관하게 미·북 대화가 추진되는 것을 반대하지 않으며, 오히려 이를 지원하고 매개할 의사가 있다는 선언 역시 이러한 전략의 연장선상에서 검토될 수 있다. 얼핏 우리가 양보하는 것 같지만, 이것이 오히려 미·북의 전격적 대화 가능성을 사전 차단하는 수가 될 수 있는 것이다.

마지막으로, 북한 정권에 대해서도 그들에게 아직 시간이 있으며 한국 정부가 그들의 변화를 기다릴 태세가 되어 있다는, 한국이 현재의 북한 정권과 일정기간 공존할 수 있다는 메시지를 전달할 필요가 있다. 북한이 이러한 공존의 메시지에 즉각 호응할 가능성은 낮더라도 지속적으로 긍정적인 메시지를 보냄으로써 우리의 대북정책이 대결이 아닌 공존과 평화를 지향한다는 점을 국제적으로 전파하고 호응을 확산하여 북한의 인식과 태도변화를 촉발할 수 있도록 노력해야 한다.

현재 한반도 상황은 한국에게 유리하나, 이러한 상황이 언제까지 지속될지에 대해 확신할 수 없다. 북한이 언제 대화공세를 대결로 전환할지, 중국이 지금까지 보여주었던 협조적 태도를 유지할 것인지 등 다양한 변수가 존재하고 있기 때문이다. 따라서 1970년대 남북한 간 ‘선의의 경쟁’ 선언의 21세기판을 통해 남북한 관계의 진정한 판을 ‘주도’할 거시적이고 입체적이며 복합적인 수읽기와 대책이 요구된다.

-
1. Go Myong-Hyun, 2013. “Economic Improvement in North Korea,” The Asan Institute for Policy Studies *Issue Brief* No. 58.



최강 박사는 아산정책연구원 부원장이다. 오하이오 주립대에서 정치학 박사학위를 받았다. 한국국방연구원 국방현안팀장, 외교안보연구원 교수 및 미주연구부장을 지내고 국립외교원 외교안보연구소장과 기획부장을 지냈다. 주요 연구분야는 한미동맹, 북한군사, 남북관계, 군비통제, 위기관리 및 다자안보협력 등이다.

Middle East Q&A: Iran's New Moderate President and Resetting the Relationship

Jang Ji-Hyang and Peter Lee

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

On August 4, 2013, Hassan Rouhani took office as the 7th president of the Islamic Republic of Iran. Many view his election as an opportunity to reset the troubled relationship between Iran and the international community. This Asan Issue Brief argues that while there are promising signs that Rouhani and his reformist-centrist faction will make progress on improving the economy and fostering greater pluralism at home, he will face strong challenges from conservative hard-liners opposed to any changes to the country's foreign policy. Continued public support for the country's nuclear program and Rouhani's record as a naïve reformist during his time as chief nuclear negotiator will inhibit any grand bargains. Nonetheless, he will shun the confrontational rhetoric of his predecessor and be more open to any negotiations with the United States that could strengthen his position domestically.

This Issue Brief also examines the implications of Rouhani's election for Korea. On the security front, Iran continues to see North Korea as a pragmatic partner given the mutual benefits from technical cooperation and arms sales between the two countries. On trade relations,

South Korea has a keen interest in whether Rouhani can successfully implement a reformist agenda and convince the US and others to lift sanctions. Also, as the Park Geun-hye administration promotes the role of small and medium-sized enterprises (SME) as vehicles of growth and job creation, the easing of sanctions on Iran, where more than 2,000 Korean SMEs were working until recently, will be pivotal for her administration's performance.

Q. Who is Hassan Rouhani and how much power does he wield?

A reformist, but with limited foreign policy making power. Hassan Rouhani came to power with the backing of the reformist-centrist coalition, including former presidents Mohammad Khatami and Akbar Rafsanjani. Having been a national security advisor and chief nuclear negotiator, he has long experience in dealing with the international community. Interestingly, despite being the only cleric among the candidates for this year's presidential election, Rouhani's policy platform was also the most reformist-oriented.

So who were the 50.7 percent who voted for Rouhani in the first round of the elections? The main constituents for the reformist faction include educated intellectuals, the urban middle class, women, and youth. Given that Iran is experiencing one of the world's most extreme youth bulges, with more than 60 percent of the population under 30 years old, the youth vote in particular played an important role. In contrast, Saeed Jalili, the current chief nuclear negotiator and outgoing president Mahmoud Ahmedinejad's designated successor, only received 11.3 percent of the vote. This was a clear rejection of Ahmedinejad's eight-year rule. During the election's televised debate, all of the other candidates cited Jalili's failure in stopping the US and European Union from implementing their latest sanctions as evidence of his un-

suitability to lead the country.

Rouhani has focused on solving the country's deep economic problems under the electoral slogan of "hope and prudence." While Iran has lived under some form of sanctions ever since the 1979 Islamic Revolution without economic collapse, the past decade has been acutely difficult. This has largely been due to Ahmedinejad's eight years of economic mismanagement as well as the EU's recent severing of trade ties. Today, the official inflation rate is currently hovering around 30 percent, though it is widely believed to be anywhere from 60 to 80 percent. Consequently, Rouhani has made improving the economy his foremost priority.

Perhaps the best way to understand the role of the president in Iranian politics is to think of it as akin to an elected Interior Minister-cum-Finance Minister. The president has free reign to pursue a wide range of domestic reforms and economic policies, but not on foreign policy issues. Until 2009's fraudulent election and violent crackdown against the protestors, Iran was considered one of the region's better democracies along with Israel, Turkey, and Lebanon, having competitive elections and institutional checks and balances. But growing clashes between the reformist movement — led by President Khatami and the burgeoning civil society — and the unelected conservative factions — mainly from the Judiciary and Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC) — in the early 2000s, saw the country backtrack on many of its democratic aspects. Even Ahmedinejad, a staunch conservative, often ran afoul of the country's unelected Supreme Leader, Ayatollah Ali Khamenei, despite being strongly endorsed in his 2009 reelection. To rule, Rouhani will now have to negotiate with a range of unelected bodies and ultimately receive Khamenei's endorsement.

Q. Will there be a critical change in Iran's nuclear aspirations?

Up to a point. Iran will continue negotiating, but with a milder attitude.

The official Iranian position will remain that they are not seeking nuclear weapons, but rather nuclear energy for peaceful uses. This will be the starting point for any discussion of how Rouhani is likely to approach the nuclear issue. In his inauguration speech, the new president stated that foreign powers should speak with Iran in the language of respect. The purported self-reliance that nuclear energy will bring as well as the prestige of mastering a technology traditionally reserved for the great powers are significant factors in Iran's strategic calculation. Furthermore, Iran now finds itself trapped in a 'path dependency,' whereby it is too late to dismantle the nuclear program given the time, resources, and political and social costs it has incurred over the past decade.

Progress on the Iranian nuclear program today has created such momentum that there are very few, if any, domestic forces pushing to give it up. Even as sanctions hurt the country's economy, Iranians widely criticized the poor negotiation skills of the Ahmedinejad government, not the nuclear program itself. Rather, efforts by the international community to stop the program have often galvanized public opinion in favor of it. Also, Israel's attempts to slow the program, such as the assassination of nuclear scientists and cyber attacks, have instead empowered hard-liners that praise the murdered scientists as martyrs for a greater cause.

Rouhani will also be hindered by his record as a naive reformist who played into the hands of the West during his time as chief nuclear negotiator under former president Khatami. In 2004, Rouhani was instrumental in temporarily freezing the country's nuclear program and fostering closer ties with the EU. Yet, the subsequent failure of those

efforts to substantially lift international sanctions led to Ahmedinejad's rise and also a deep suspicion among many Iranians, including Ayatollah Khamenei, of conceding anything on the nuclear front.

In sum, the final decision about Iran's nuclear program is made by Khamenei. Also, Rouhani will be wary of making the same mistake twice. However, the new president will adopt a more flexible strategy at the negotiation table, particularly on the lifting of sanctions, although here will be no freeze on enrichment or the removal of centrifuges. In a similar vein, regarding the Syrian issue, the new moderate government will not dramatically withdraw its support for the Assad regime. This will only be possible insofar as Iran is offered feasible incentives to do so, such as the easing of sanctions and efforts by the West to ensure that no radical Sunni regime takes power in a post-Assad Syria.

Q. Will the United States change its policy towards Iran?

Yes. In tone, if not substance. From American perspectives, the nuclear issue, while critical, is not the only issue at stake. Iran also remains crucial to successfully resolving some of the Middle East's most intractable security problems, including the US drawdown in Afghanistan, Iraq's sectarian bloodshed, the Syrian civil war, and the survival of Hezbollah in Lebanon. To resolve these challenges, the momentum to engage Rouhani — a man who said that he would work to improve the relationship with the US — will be strong.

Given the limited power of the presidency in Iranian politics to dictate foreign policy decisions, anything that the international community can do to weaken the position of the regime's conservative hard-liners should be applauded. During the Khatami-Clinton era in the 1990s, when both presidents belonged to liberal-progressive parties,

relations were particularly amicable. Through the extension of an early olive branch, President Obama can set the tone with Rouhani for the remaining four years of his presidency. In fact, some Congressmen and former government officials have already been urging the president to support Rouhani by actively offering the possibility of easing sanctions.

However, the passage of the Nuclear Iran Prevention Act on the eve of Rouhani's inauguration suggests that Congress — which has been far more aggressive on the issue of sanctions than the White House — wants to maintain the status quo. Many Congressmen argue that since Khamenei continues to control the nuclear program, nothing has changed. What they fail to recognize, though, is that Rouhani and the reformists can be bolstered in Iran's internal politics by improving relations with the West.

Q. Is there likely to be a change in Iran's relations with North Korea?

No. Not for the foreseeable future. On the issues of nuclear technology sharing and military cooperation, the Iran-North Korea relationship will remain relatively solid for some time. The research and development branches of their respective militaries and their weapons productions units have invested great time and resources working together over the past decade. North Korea has needed an opportunity to test new military technology and gain access to hard currency while Iran has wanted to secure arms and military training supplies.

This explains why Rouhani invited a senior delegation of North Korean officials to his inauguration. Led by Kim Yong-nam, Chairman of the Presidium of the Supreme People's Assembly, as well as Pak Kil-yon, Vice-Minister of Foreign Affairs, the delegation included some of the regime's highest ranking officials. The system of which Rouhani remains a prisoner sees North Korea as a pragmatic partner, not a dan-

gerous liability. In fact, Rouhani greeted the delegation saying that independent countries should defend their inalienable nuclear rights.

South Korea must convince Rouhani that it is in Iran's best interests to desist from covert military and nuclear cooperation with North Korea. Given Rouhani's focus on economic improvement, Seoul has some leverage as a major trading partner. However, even if Rouhani can be convinced of this fact, there will be far less leverage to persuade power brokers in the military in general and the IRGC in particular.

Q. What are the implications for South Korea-Iran trade relations?

It depends. If sanctions are eased to some degree, both countries will benefit. With the withdrawal of the EU, Japan, South Korea and other major consumers, sanctions on Iran have allowed China to monopolize its access to cheap oil. The irony of this is that, as Iran's dependence on China grows, there may emerge a base level of decline beyond which Chinese officials will not allow the Iranian economy to fall. If this assessment is valid, South Korea and other major oil importing countries should focus on persuading the US to support an easing of sanctions to break Iranian dependence on China. Iran, of course, will then diversify its trade partners to escape the consequences of a closed sanctions economy.

For South Korea, President Park Geun-hye has emphasized "economic democratization" as one of her central policy agendas since her inauguration in February. Intended to weaken the conglomerates' monopolistic control over the economy by empowering SME, she has sought to strengthen domestic financial regulations on corporate cross-holdings, support local retailers, and finally sustain development. Until the recent sanctions, there were over 2,000 SMEs operating in Iran, particularly in the manufacturing and construction sectors.

Whereas Korea's economic relations with the Middle East are led by the conglomerates, particularly in places such as the Gulf, Iran is overwhelmingly dominated by SMEs. Today, many of those companies have temporarily relocated to nearby Turkey and continue to wait to return to Iran when sanctions are eased and relations improve.



Jang Ji-Hyang is a Research Fellow and the Director of the Middle East and North Africa (MENA) Center at the Asan Institute for Policy Studies in Seoul, Korea. She also serves as a Policy Advisor on Middle East issues to South Korea's Ministry of Foreign Affairs. Previously, she taught comparative and Middle East politics at Seoul National University, Yonsei University, Ewha Woman's University, and the Hankuk University of Foreign Studies. Dr. Jang is the author of numerous books and articles on the Middle East and has most recently published a co-edited book with Clement M. Henry titled, *The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?* (Asan Institute 2012, Palgrave Macmillan 2013) and a Korean translation of Fawaz Gerges' *Journey of the Jihadist: Inside Muslim Militancy* (Asan Institute 2011). She received a B.A. and M.A. from the Hankuk University of Foreign Studies and her Ph.D. in Political Science from the University of Texas at Austin.



Peter Lee is a Program Officer in the Middle East and North Africa (MENA) Center at the Asan Institute for Policy Studies in Seoul, Korea. His research focuses on East Asia-Middle East security relations and the role of middle powers in regional affairs. He received a B.A. with Honours and a Master of International Relations (MIR) from the University of Melbourne, Australia.

Aug. 13, 2013
ISSUE BRIEF NO. 67

상호 방기 상태의 한·일 관계: 조기개선 기대보다 정상회담을 활용할 때

봉 영 식
선임연구위원
아산정책연구원

자민당 아베 신조 정권이 7월 21일 참의원 선거에서 압승을 거뒀다. 일본 정치권의 우경화 우려 속에 광복절을 앞두고 파행 조짐을 보이는 한·일 관계의 향후 전개 방향과 한국과 일본 정부가 취해야 할 외교적 노력에 대한 여러 전망과 분석이 나오고 있다.

박근혜 정부와 아베 정부는 한·일 관계가 더 이상 악화되는 것을 방지하는 것이 필요하다는 점에는 일정 부분 공감하고 있는 것으로 보인다. 양국은 외교적 유화 제스처를 취할 의사가 있는 듯하다. 하지만 한·일 관계 전반을 규정하는 국제정치의 구조적 요인을 고려하면, 단기적으로는 어떠한 관계 회복 노력도 결국 가시적 성과를 거두지 못하고, 오히려 배려와 선의를 제대로 받아들이지 않는 상대국에 실망하고 더욱 불신하게 되는 역효과만을 초래할 수도 있다.

주식투자가 사이에는 “주식시장의 반등은 인위적으로 되지 않고 경제

의 펀더멘털(fundamentals)이 개선될 때 시작된다.”라는 잠언이 있다. 현재 악화일로에 있는 한·일 관계에 대해 양국정부와 국민, 그리고 주변 국가들이 깊이 우려하여 빠른 개선을 바라는 것은 충분히 이해가 된다. 그러나 주식시장 반등의 비유와 같이, 한·일 관계 반전의 계기는 그 구조적 요인이 변할 때에야 비로소 마련될 수 있을 것이다. 결국 올해 하반기까지는 양국 간의 관계회복은 상당히 어려울 것으로 전망된다. 뿐만 아니라 작금의 어려운 한·일 관계는 양국 정부의 노력 여하에 상관없이 더욱 악화될 가능성이 다분하다. 따라서 박근혜 정부는 한국의 대일 정책에 있어 관계 악화로 인해 예상되는 손실을 최소화하고, 앞으로의 관계 회복에 맞춰 최선의 포지셔닝(positioning)을 통해 장기적 이익을 극대화할 준비를 하는 데 초점을 맞춰야 한다.

이를 위하여 정부는 장기적인 관점에서 선제적으로 한·일 정상회담을 활용해야 한다. 또한 한국정부는 일본의 과거사 부정발언 및 행동과는 차별적으로, 보편적 국제규범을 준수하고 지지하는 한국의 모습을 부각하는 외교전략을 발휘해야 할 것이다.

박근혜 정부의 대일 정책은 비단 일본만을 향한 정책이라기보다 동북아 관련 국가 모두에게 한국의 동북아 평화협력구상에 대하여 중요한 메시지를 던지는 다면적 효과가 있다는 점을 기억해야 한다. 9월의 G20 정상회의는 한·일 정상회담의 기회이면서 동시에 우리나라의 입장을 세계 주요국가에 전파하고 이해와 지지를 구할 수 있는 좋은 기회이다. 한국이 일본을 피하지 않고 당당하게 대하는 모습을 보이는 것이 성숙한 외교로 높이 평가받을 것이다.

한·일 관계의 장기적 악화현상

일본 민주당 정부 집권 초기(2009~2010년)를 제외한 최근 10년 동안의 한·일 관계는 악화일로를 걸어왔다. 자민당 고이즈미 준이치로 총리의 등장은 한·일 관계가 냉각기로 접어드는 시작점이 됐다. 고이즈미 총리는 2001년 4월 취임 이후 같은 해 8월 13일 최초로 야스쿠니 신사참배를 단행했다. 국내외의 비판과 반대 속에서도 고이즈미 총리는 5년 5개월의 재직기간 동안 모두 6차례 신사참배를 강행했다.

2005년 3월에는 일본 시마네현 의회에서 ‘다케시마(독도의 일본식 명칭)의 날’ 제정 조례안을 가결했다. 당시 노무현 정부는 국가안전보장회의 상임위원회 명의로 ‘대일 신독트린’을 발표하여 일본의 독도 영유권 강화 움직임에 대응했다. 일본의 우경화에 대한 노무현 정부의 경계심은 대미외교에도 영향을 미쳤다. 기록에 의하면 2005년 3월 당시 콘돌리자 라이스 미국 국무장관이 한국 정부와 북한 핵무기 개발 대응책을 조율하기 위해 방한했을 때, 노무현 대통령은 80분 동안 라이스 장관을 접견하며 그중 45분을 일본 문제를 논의하는 데 할애했다고 한다. 노무현 대통령은 2006년 6월 조지 W. 부시 대통령과의 워싱턴 정상회담에서도 일본이 태평양 전쟁과 식민정책에 대해 반성하지 않는 점과 잘못된 역사관을 장시간에 걸쳐 비판했다.¹

2009년 8월 중의원 선거에서 일본 민주당이 압승을 거두며 집권한 것을 계기로 하토야마 유키오 정부가 ‘아시아 공동체’ 외교비전에 대해 발표하자 일본 민주당 집권 기간에 한·일 관계가 급속히 개선될 것이라는 전망도 나왔다. 그러나 간 나오토 내각과 노다 요시히코 내각을 거친 일본의 민주당 정부와 이명박 정부는 공감대를 형성하지 못하고 결국 미래지향적인 한·일 파트너십을 구축하는 데 실패했다. 오히려 한·일 관계

는 2012년에 위기를 겪게 되었다. 양국은 역사인식과 독도문제를 두고 설전을 거듭했다. 8월에는 이명박 대통령이 한국의 국가원수로서는 최초로 독도를 방문했다. 식민지시대 폐해에 대한 진심 어린 사과 없이는 일왕의 방한이 불필요하다는 요지의 이명박 대통령의 발언이 있는 후, 한·일 관계는 심각한 상태에 접어들었다.

2012년 12월 아베 신조 자민당 당수가 두 번째로 내각총리직을 맡고, 새누리당 박근혜 후보가 18대 대선에서 승리하여 신임 대통령으로 취임하자, 향후 한·일 관계에 대한 상반된 전망이 나왔다. 낙관론자들은 과거 이명박-노다 시대의 한·일 관계 악화는 불안정한 정권 구조와 권력누수에서 비롯됐기 때문에, 양국에서 동시에 새 정권이 출발하고 한·일 외교가 새 틀에서 시작될 수 있는 계기가 마련됐다고 전망했다. 반면 비판론자들은 아버지 박정희 대통령의 친일논란이라는 정치적 부담 때문에 박근혜 대통령이 대일포용정책을 적극적으로 펼치지 않을 것으로 전망했다. 또한 2013년 7월 21일 참의원 선거에서 압승을 거둔 아베 정부가 거침없이 일본 우경화의 기치를 올릴 것에 대한 우려도 있다.

상호 방기(放棄) 상태에 빠진 한·일 관계: 문제는 정치 지도자의 신념보다 구조적 조건

박근혜-아베 시대의 한·일 관계의 미래를 분석하는 데 있어서 낙관론은 한·일 관계를 구조적 틀에서 분석한다는 장점이 있으나, 구조적 요인의 부정적인 측면을 축소하고 긍정적인 측면만 지나치게 강조한다는 문제가 있다. 반면 비판론은 양국 정부의 통치스타일을 고정불변으로 가정하고 향후 한·일 관계를 전망하는 경향이 있다. 외교정책이 최고결정권자의 신념과 정권의 성격에 영향을 받는 것은 주지의 사실이다. 그

러나 박근혜 정부가 국내 정치에서 원칙주의를 고집한다고 해서, 탄력 있는 실용주의 외교와 대북정책을 배격할 것이라고 단언하기는 힘들다. 반면 일본 정치외교 전문가인 박철휘 교수가 지적하듯이 아베의 집권을 곧바로 일본의 극우화로 결론짓는 것은 일본을 보는 한국형 착시현상이다. 박 교수의 말대로 아베는 ‘이념형 인간’으로 함부로 행동하기보다 국익을 우선할 수밖에 없는 일국의 총리다.² 아베 총리는 자민당의 압승요인이 민족주의 감정에 호소가 아닌 경기회복이라는 점을 잘 알고 있다. 7월 참의원 선거승리 후 회견에서 아베 총리가 “‘강한 일본’의 근원은 경제력이며 경제부흥 없이 일본은 국제사회에서 영향력을 발휘하거나 사회적 안정을 성취하길 기대할 수 없다.”라고 강조한 것은 시사하는 바가 크다.³

그렇다면 왜 한국과 일본정부의 양자관계 개선 노력은 지지부진한 상태에 머무르고 있는 것인가? 왜 아베 정부는 한국과 중국과의 외교관계를 악화시키는 정부관료의 돌출발언과 행동에 대해 단호하게 대처하지 않고 있는가? 직설적으로 말해 현 상황에서는 한국도 일본도 상대방을 절실히 필요로 하지 않기 때문이다. 한·일 양국은 일종의 ‘상호 방기 (mutual abandonment)’ 상황에 놓여 있다. 현재 한국과 일본은 자국의 필수국가이익을 실현하는 데 상대국가와 협력할 필요성을 느끼지 못하는 상태이다. 더 나아가 상대국가가 자국의 핵심국가이익 실현에 걸림돌이 된다는 전략적 판단을 내리고 있다. 적극적인 양자관계 개선 노력이나 ‘배려외교’를 구사할 인센티브가 없다.

현 한·일 관계는 2002~2003년 노무현 정부와 미국의 부시 행정부 간의 상호 방기 관계와 많은 점에서 유사하다. 2003년은 한·미 동맹이 반세기를 맞이하는 중요한 시점이었으나, 한·미 안보협력 관계상 가장 어렵고 침예한 시기이기도 했다. 한국 사회에서는 효순·미선 학생을 추모

하는 촛불시위가 이어지며 미국에 대한 비판론이 팽배했다. 이러한 비판은 한국이 외세로부터 진정으로 독립하여 한반도 상황을 안정시키고 중국적으로 평화통일을 성취하기 위해 ‘미국과 거리 두기’ 혹은 ‘미국 버리기’가 불가피하다는 입장으로 이어졌다.

한편 당시 미국은 반미 촛불시위에 적극적으로 대처하지 않는 듯한 한국정부의 행동에 불만과 우려를 표시하며 한국이 신뢰할 수 있는 동맹 파트너인가에 대해 근본적인 의문을 제기하는 상태였다. 북한과의 군사적 대치상태가 지속되고 북한의 핵 개발이 사실로 판명이 되었음에도 자주외교의 이름으로 미국과 거리를 두고 민족화합이라는 명분을 통해 북한에 가까이 가려는 한국의 움직임을 미국은 심각한 신뢰의 문제 (serious breach of faith)로 받아들였다. 한국전쟁 이후 우리나라에 대한 미국의 공헌과 희생을 폄하하고 고마워할 줄 모르는 한국에 더 이상 기대할 것이 없다는 ‘한국 버리기’식의 정책 기조 변화가 워싱턴에서 팽배했다.⁴

노무현 - 부시 시대 초반의 상호 방기 상태가 2004년 이후 차츰 극복되며 한·미 관계가 개선되었다. 그 이유는 한국과 미국이 자국의 핵심국가이익을 추구하는 데 상대국과의 정책협조가 필요하다는 전략적 판단을 내렸기 때문이다. 다만 2004년의 한·미 관계와 현재의 한·일 관계는 한국과 일본이 이제까지의 소극적 자세에서 벗어나 상대방과 적극적으로 관계개선을 도모할 정치적·경제적·안보적 인센티브가 없는 상태라는 점에서 차이를 보인다.

현재 한국과 일본이 자국의 핵심국가이익을 실현하는 데 상대방을 절실히 필요로 하는 상태인지 아닌지를 심각하게 생각해봐야 한다. 우리나라의 핵심국가이익으로는 북한의 핵미사일 위협 대응과 군사 도발억지, 한국 경제 발전의 토대 마련에 있다. 우리 정부가 북한의 군사 도발

을 방지하고 핵미사일 위협을 해소하는 데 일본과의 협조가 필수불가결하다고 판단했다면 이미 오래전부터 일본 정부와 협력관계를 구축하기 위한 외교적 노력을 했을 것이다. 그러나 우리의 입장에서는 실질적인 효과가 증명되지 않은 일본과의 안보협력보다는 미국과의 전통적인 안보정책공조를 강화하고 북한에 대해 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 중국과의 관계를 업그레이드하는 데 역량을 집중하는 것이 더욱 효과적인 선택이다. 경제협력의 측면에서도 마찬가지다. 일본이 우리나라의 중요한 무역상대국인 점은 사실이지만, 1997년의 IMF 경제위기 상황에서만큼 일본과의 경제협력이 절실한 상황은 아니다.

일본은 외교·안보분야에서 부상하는 중국에 대한 견제를 최우선 과제로 삼고 있다. 중국에 대한 견제에 있어 일본은 미·일 군사동맹 이외에는 선택의 여지가 많지 않다. 일본이 미국 일변도의 외교노선을 보이며 집단적 자위권을 조건부 허용하는 방향으로 정책노선을 끌어 가고 있는 이유이다. 우리나라는 한반도 평화안정과 북핵문제 해결을 위해 미국과 중국 G2 체제에서 신뢰 외교와 균형 정책(alignment policy)을 추구하고 있다. 과거 냉전시대에는 한·일 양국의 안보정책이 동북아 지역 내 공산권의 군사적 팽창과 전쟁 방지를 통해 하나가 될 수 있었다. 그러나 탈냉전 이후 한국과 일본이 각국의 안보위협 우선순위에 공동합의하거나 정책을 조율하는 과정이 더욱 복잡하고 어려워진 상황이다. 따라서 일본은 박근혜 정부의 외교정책이 대중 중시의 방향으로 경시되어 있는 것이 아닌지 우려를 표명하며 양국관계 개선 노력을 한국의 중장기 외교정책 방향이 뚜렷이 드러난 이후로 미뤄두는 소극적인 자세를 취하게 된다.

항상 2퍼센트 부족한 일본의 ‘배려외교’

현재 한·일 관계가 악화된 또 다른 이유는 양국 정치권과 시민사회에서 한·일 관계를 개선하고자 하는 의지가 실종된 데 있다. 한·일 양국 정부가 양국 관계의 개선을 희망한다고 말하지만, 사실 구조적으로 상대국과의 정책협력이 우선순위가 아닌 현 시점에서는 양국 모두 골치 아픈 문제의 발생을 최소화하는 게 상책이라는 태도를 보이고 있다. 한국은 한·일 관계 개선을 위해 일본이 역사문제 사과와 해결에 대한 진정성 있는 태도를 먼저 보일 것을 요구하는 ‘기다리는 외교’를 하고 있다.⁵ 이에 맞서 일본은 나름대로 우리나라와 협조하여 과거사 문제와 독도 문제를 해결하려고 노력하고 있지만 한국이 입장을 바꾸지 않기 때문에, 한국에 ‘배려외교’를 하는 것은 소용없다는 회의론으로 치우치고 있다.

아베 총리와 일본정부는 2013년 상반기에 스스로의 기준으로는 역사 문제에 대해 대단히 양보하면서 한국과의 관계 개선을 모색했다고 주장할지 모르지만, 우리를 포함한 주변국가의 입장에서는 그 진정성을 충분히 인정할 만한 행동이 수반되지 않는 ‘2퍼센트 부족한 배려외교’의 반복이었다.

아베 정권은 우호적인 한·일 관계를 희망한다고 하면서도 종군 위안부 문제, 고노 담화 및 한·일 관계 개선 노력방안에 대한 구체적인 입장은 표명하지 않고 있다. 예를 들어 아베 정부는 한국에 특사를 보내 2013년 2월의 ‘다케시마의 날’ 행사를 연기하거나 혹은 중앙정부가 후원하는 국가 행사로 치르지 않을 것을 시사했다. 그러나 아베 정부는 박근혜 대통령 당선인의 취임을 불과 사흘 앞둔 2월 22일의 ‘다케시마의 날 행사’에 차관급인 시마지리 아이코 해양정책·영토문제 담당 내각부 정무관을 보내 이번 행사를 일본 정부 당국자가 최초로 참석한 사실상 국가 행사로

주최했다. 이러한 결정은 아베 총리가 2012년 12월 중의원 선거 공약으로 ‘다케시마의 날’ 행사를 국가 행사로 격상시키겠다고 한 공약을 지킨다는 국내 정치적 고려와 한국의 반발을 예상하여 행사의 수위를 조절하는 외교적 고려가 조합된 결과였다. 또한 2013년 4월에는 아소 다로 부총리와 이나다 도모미 행정개혁상 등 각료들이 야스쿠니 신사를 참배하면서 양국 간에 예정되었던 정부 고위관료 회담이 불발되기도 했다.

최근 동아시아컵 한·일 축구경기 때 우리 응원단이 일본의 올바른 역사인식을 촉구하는 플래카드를 건 것에 대해 일본의 문부과학상이 한국의 국민 수준을 비난하는 발언을 했다. 또한 요미우리 신문은 사설을 통해 미국 캘리포니아 주 글렌데일 시에서 위안부 소녀상을 설치하고 7월 30일을 ‘한국위안부의 날’로 지정하여 기념한 것을 두고 일본정부에 고노 담화의 재검토를 촉구했다.⁶ 아베 총리는 오는 8월 15일 일본 종전기념일에 자신을 포함한 내각의 핵심 각료 3인인 아소 다로 부총리, 스가 요시히데 관방장관, 기시다 후미오 외무상 각료는 야스쿠니 신사를 참배하지 않겠지만, 다른 각료의 참배여부는 개인이 결정할 ‘마음의 자유’라는 뜻을 밝혔다.⁷ 이러한 일본 정부의 국내 정치와 국제관계 사이에서의 미묘한 줄타기 행보는 한·일 관계 복원에 대한 아베 정부의 진정성과 신뢰를 의심하게 만드는 ‘함량미달 배려외교’의 또 다른 예가 될 것이다.

2013년 7월에 발표된 아산정책연구원의 여론조사에 따르면 각국에 대한 호감도, 신뢰도, 영향력 평가, 그리고 국가수장 호감도의 네 가지 요소에서 한국인은 일본과 아베 정권에 대해 상당히 부정적인 평가를 하고 있음을 알 수 있다(부록 참조). 먼저 국가 호감도 조사 결과를 보면, 일본에 대한 한국인의 호감도는 지난 1년간 10점 만점에 평균 3점으로 낮은 점수를 기록하고 있다. 반면 중국에 대한 호감도는 박근혜 대통령의 방중 직후인 7월 초 평균 4.92점을 기록하여 전년대비 약 24퍼센트

증가했다(부록 표 1).

국가 신뢰도 평가에서도 한국인들은 일본(11.4%)보다 중국(31.7%)을 더 신뢰하고 있으며, 일본을 한국과 지리적·역사적·문화적 공유가 적은 이스라엘(19.0%)보다도 신뢰할 수 없는 국가로 지목했다(부록 표 2). 국가수장 호감도를 묻는 질문에서는 한국인은 오바마 미국 대통령(10점 만점에 평균 6.29점), 시진핑 중국 주석(5.35점), 블라디미르 푸틴 러시아 대통령(4.08점) 순으로 호감을 보였으며, 아베 일본 총리의 호감도는 평균 1.65점으로 북한 김정은 위원장(평균 1.14점)과 함께 최하위를 기록했다(부록 표 3). 주변국에 대한 한국인의 태도가 지난 1년간 부정적으로 유지된 점을 감안한다면, 한·일 관계가 앞으로도 상당기간 냉각된 채 이어질 것으로 보인다.

G20 한·일 정상회담과 가치외교를 활용할 때

한·일 관계가 당분간 개선될 여지가 없는 현 상황에서 박근혜 정부가 취할 수 있는 대일 외교정책은 무엇이 있을까? 그저 상황이 더 악화되더라도 일본이 한국의 요구를 수용하기를 기다리는 것밖에 없는 것일까?

한·일 관계는 시한을 두고 서둘러 개선될 문제가 아니다. 종군위안부 문제에 대한 일본정부의 책임 인정과 사과, 그리고 배상에 대한 구체적인 조건과 시한을 정해놓고 일본 측의 입장 변화를 촉구하는 식의 대일 외교는 성과를 보기 어렵다. 과거사를 부정하거나 미화하는 정부관료와 정치인들의 발언과 행동에 대해 아베 정부의 책임있는 사과와 재발 방지를 약속해야 한·일 간의 고위급 대화 제의를 받아들일 것이라는 식의 조건부 대일 외교도 실질적인 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 박근혜 정부는 한·일 관계를 한국-일본이라는 양자적 틀에서만 바라보거나, 단

기적 외교성과를 거두는 데 중점을 두는 대일 외교에서 벗어나야 한다. 한국정부가 일본만을 대상으로 한 외교노력에서 벗어나 다각도의 대일 외교정책을 구사함으로써 한국이 한·일 관계를 주도할 수 있는 장기적 토대를 서서히 구축해 나가는 데 노력을 기울여야 한다.

박근혜 정부의 향후 대일 외교정책은 두 가지의 구체적인 정책옵션을 통해 장기적이고 다면적인 관점에서 이루어져야 한다. 첫째, 아베 총리와의 전제조건 없는 정상회담 외교를 적극 검토해볼 수 있다. 둘째, 인류보편의 가치를 수호하는 중견 국가로서의 모습을 외교정책에 녹여 우리나라의 국제적 위상과 이미지를 적극적으로 제고해 나가야 한다.

최근 아베 총리는 동남아 순방 중 한·일 정상회담과 일·중 정상회담을 촉구하는 발언을 했다. 이에 따라 오는 9월 5~6일 G20 회담에서 한·일 정상 간의 회담이 가능하지 않을까 하는 조심스러운 관측도 나오고 있다. 박근혜 대통령과 아베 총리는 적어도 아베 내각의 임기가 보장된 2016년까지 싫든 좋든 서로를 상대해야 한다. 한·일 정상회담이 이루어진다면 박근혜 대통령은 앞으로 3년 동안 일본이 ‘박근혜 표 대일정책’을 바꾸려 하는 데 노력을 기울이기보다는 원칙과 상호신뢰에 입각한 박근혜 식 외교를 그대로 받아들이고 한·일 양국이 근본적인 신뢰구축을 시작해야 한다는 메시지를 아베 총리에게 전달할 수 있을 것이다.

박근혜 정부의 대일 정책은 비단 일본만을 향한 정책이 아니다. 동북아 관련 국가들은 한국이 어떻게 일본을 대하느냐를 관찰하면서 동북아 평화와 안정을 도모하는 한국의 역량과 역할에 대하여 평가하게 마련이다. 특히 2012년에는 동북아 정세에 주요한 역할을 담당하는 국가 대부분에서 정권교체가 이뤄졌다. 한국의 박근혜 대통령, 일본의 아베 총리, 미국의 오바마 대통령, 중국의 시진핑 주석, 러시아의 블라디미르 푸틴 대통령, 그리고 대만의 마잉주 총통은 적어도 향후 4년간은 동북아 정세

를 두고 서로를 상대할 수밖에 없는 장기적으로 고정된 구도가 탄생했다. 박근혜 정부의 동북아 평화협력구상(서울 프로세스)의 성공은 이렇게 고정화된 동북아 국제정치 구도하에서 어떻게 관련 국가들의 공감과 지지를 확보하는지에 달려있다.

몇몇 관련국에서는 동북아의 평화와 신뢰구축을 목표로 하는 한국정부가 왜 일본에 대해서만큼은 적극적으로 대화를 시도하지 않고 강경한 태도를 고수하는지 의구심을 보이는 것도 사실이다. 관련 국가 정상들과의 회담을 통해 박근혜 대통령의 서울 프로세스에 대한 진정성을 국제사회에 보여주고, 동북아 지역평화와 협력의 걸림돌은 한국이 아닌 일본의 태도에서 비롯됐다는 주장에 공감대를 형성하도록 해야 한다. G20 한·일 정상회담은 한국이 대화와 협력을 통한 동북아의 평화와 신뢰구축을 이끌어 갈 준비가 되어 있는 개방되고 자신 있는 선도국가라는 이미지를 심는 기회가 될 수 있다.

더불어 박근혜 대통령은 G20 정상회담 동안 한·일 관계에 대한 미국의 이해를 확보해야 한다. 한국과 일본의 관계가 더욱 소원해지는 것은 미국 오바마 행정부의 대아시아 재균형전략(Rebalancing Policy)의 성공적인 추진에 부담이 될 것이다. 미국은 우리나라와 일본, 두 아시아 국가와의 동맹관계를 아시아 지역에서의 전략수립에 십분 활용하고 싶어하기 때문이다. 따라서 미국은 향후 한·미 안보 관계의 운영과 협상에서 ‘일본 카드’를 레버리지로 활용할 가능성이 있다. 이에 맞서 박근혜 대통령은 한·미 정상회담을 통해 조건적 집단자위권 행사 원칙을 반영해 12월에 발표할 예정인 일본의 신방위대강에 대한 한국의 입장을 전달해야 한다. 미국을 통해 한국을 견제하는 일본식 ‘통미봉남(通美封南)’ 외교로 박근혜 정부의 원칙외교를 바꾸거나 비껴갈 수 없다는 확고한 우리의 입장을 미국에 전달하는 것이 중요하다. 또한 박근혜 정부는 자국의

과거사를 예외주의 논리로 방어하려는 일본과는 차별적으로, 인류보편의 가치외교에 앞장서는 우리나라의 이미지를 부각시키는 외교적 노력을 경주해야 한다.

하시모토 오사카 시장의 발언과 같은 중군위안부에 대한 일본의 책임 회피와 상황논리에 맞서, 우리 정부는 중군위안부 문제를 일본과 아시아 국가 간의 역사문제일 뿐만 아니라 성노예와 납치라는 보편적 여성 인권문제로 부각시키고 있다. 중군위안부 문제는 미국과 같은 민주국가 의 국내 정치이슈로도 재정의되고 있다.⁸ 아베 총리는 2013년 4월 침략에 대한 정의(定義)가 국제적으로 정해지지 않았다는 발언을 했다. 미국에서는 일본 정부가 마치 태평양 전쟁을 일본의 미국 침공으로 시작된 전쟁이 아닌, 미국이 시작하고 일본이 자위권 발동 차원에서 대응한 전쟁으로 묘사하는 것이 아닌가 하여 큰 논란이 일기도 했다. 최근 아소 다로 부총리의 ‘바이마르 헌법과 나치’ 발언은 유럽국가들과 국내 지식인들로부터 많은 비판을 받았다. 일본의 과거사 부정이 세계 각국의 자국 역사 이해와 국내 정치 이슈화되면서, 일본의 국제적 위상과 입지에 영향을 주고 있다.

지속되는 일본 정치인들의 과거사 부정 발언은 상당기간 한·일 관계의 회복을 어렵게 만드는 저해요인으로 계속 작용할 것이다. 그러나 우리 정부가 일본의 과거사 부정 발언에 비난으로만 대응하는 것이 아닌 국제 규범과 인류 보편적 가치에 입각하여 식민지 시대의 침탈과 인권 유린에 대한 한국의 입장을 국제사회에 꾸준히 설명하는 것으로 대응한다면, 장기적으로 한국의 국제적 위상과 영향력을 높일 수 있을 것이다. 역사문제와 독도 문제에서도 국제사회의 공감대를 확대하고 일본과의 차별성을 부각할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다.

부록

표 1. 국가 호감도

‘전혀 호감이 없다’를 0, ‘보통이다’를 5, ‘매우 호감이 있다’를 10으로 했을 때, [미국/중국/일본/북한]에 대해 얼마나 호감을 갖고 계십니까? 0에서 10사이의 숫자로 말씀해주세요.

(단위: 평균, 11점 척도)

조사기간	2012.08.14 ~08.16	2013.01.03 ~01.05	2013.03.30 ~04.01	2013.05.02 ~05.04	2013.07.01 ~07.03
미국	5.55	5.70	5.81	5.74	5.61
일본	2.93	3.31	3.19	2.93	2.96
중국	3.97	4.45	4.38	4.22	4.92
북한	3.19	2.99	2.03	2.07	2.27

표 2. 국가 신뢰도

다음 국가에 대해 얼마나 신뢰하십니까? (조사기간: 2013.07.07~07.09)

(단위: %)

구분	신뢰함	신뢰하지 않음	모름/무응답
미국	57.3	37.0	5.7
유럽연합	48.0	31.2	20.8
중국	31.7	61.8	6.5
러시아	19.9	58.7	21.4
이스라엘	19.0	50.9	30.1
일본	11.4	85.0	3.6
이란	6.1	70.9	23.0
북한	5.6	90.2	4.2

표 3. 국가수장 호감도

선생님께서 다음 국가 수장에 대해 얼마나 호감을 가지고 계십니까? (조사기간: 2013.07.10~07.12) 0~4점: 호감 없음, 5점: 보통, 6~10점: 호감 있음

(단위: 평균, 11점 척도)

전체 비교표	호감 있음 (%)	보통 (%)	호감 없음 (%)	모름/무응답 (%)	평균 (점)
오바마 대통령	56.9	23.8	11.6	7.7	6.29
시진핑 주석	35.4	24.1	21.7	18.8	5.35
푸틴 대통령	14.0	25.0	33.4	27.6	4.08
아베 총리	5.0	9.0	76.5	9.5	1.65
김정은 위원장	2.3	6.3	85.1	6.2	1.14

1. Yoichi Funabashi, 2008. *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis*. Washington DC: Brookings Institution Press, 261.
2. 박철휘. “아베의 일본’ 제대로 보기,” 문화일보(2013.07.23.).
3. Jonathan Soble, 2013. “Abe Issues Party Rallying Cry after Poll Win,” *Financial Times*, July 22.
4. Nicholas Eberstadt, 2013. “Our Other Korea Problem,” *The National Interest*, Fall 2002; Richard V. Allen, “Seoul’s Choice: The U.S. or the North,” *The New York Times*, January 16.
5. “사설: 문제는 아베 총리의 진정성이다” 중앙일보(2013.07.30.).
6. “Editorial: Refute Recent Moves in U.S. to Distort Comfort women Issue,” *The Yomiuri Shim-bun*, August 2, 2013.
7. 배극인 “아베, ‘각료들 8·15 신사참배는 자유’ 동아일보 (2013.08.07.).
8. 2007년 7월 미하원이 “일본군위안부문제에 관하여 일본정부에게 사과와 배상을 촉구하는 결의안” (하원 결의안 121)에 찬성한 경우가 한 예라고 하겠다.

자료수집과 정리를 도와준 이민수, Samuel Mun에게 감사드립니다.



봉영식 박사는 현재 아산정책연구원 선임연구위원이자 외교정책센터장 및 연구위원이다. 미국 워싱턴 D.C.의 아메리칸 대학교(2007~2010)와 윌리엄스 칼리지 정치학과(2005~2007) 조교수를 역임하고 웰슬리 여대 정치학과에서 박사후(後) 연구원을 지냈다. 주요 연구분야는 동아시아 민족주의와 지역안보의 상관관계, 도서분쟁, 역사화해이다. 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., Palgrave Pivot, 2012)가 있으며, T.J. Pempel 교수와 *Japan In Crisis: What Will It Take for Japan to Rise Again*(The Asan Institute for Policy Studies, 2012)을 공동 편집하였다. 미국 펜실베이니아 대학에서 정치학 석·박사학위를 취득하였다.

Complex and Confusing: Public Opinion Reaction to the NIS Scandals

Kim Jiyeon and Karl Friedhoff

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Scandal, Truth, & Politics

Discerning truth from politics is never an easy task, and it was impossible in June and July, 2013 in South Korea. Two major scandals — one involving the Northern Limit Line (NLL) and the other involving the National Intelligence Service (NIS) meddling in the 2012 presidential election — came to the fore with the NIS serving as a common thread between them. The investigations revealed multiple violations of the law, but the timeline and cast of characters was opaque. Unsurprisingly, the country’s major political parties used these scandals to attack one another, hoping to deflect any negative public opinion in the direction of their political rivals. However, the complexity of these scandals and the cynicism of the South Korean public prevented any significant movement in terms of public opinion.

The parties reached an awkward status quo in early August, unable to gain or lose ground in terms of public support. But this did not stop them from partaking in an ugly race to the bottom. This race, interest-

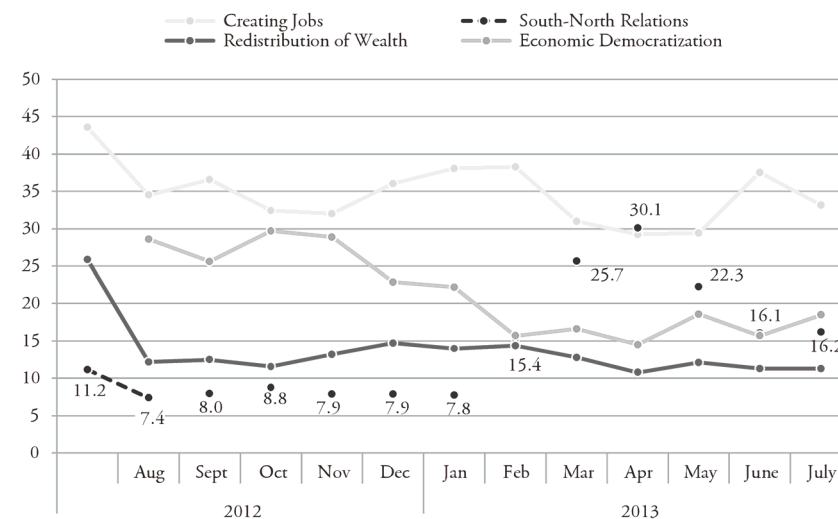
ingly enough, did not hurt the job approval rating of President Park Geun-Hye, and it may have helped Ahn Cheol-Soo, the 2017 presidential hopeful. While neither made grand political gestures or speeches, they stayed above the fray allowing the two parties to demonstrate why the National Assembly is the least trusted institution in the country.

A Scandal of Choice

The first scandal began in October 2012 — just two months before the presidential election — when members of the Saenuri Party claimed that former president Roh Moo-Hyun had disavowed the NLL at his 2007 summit with Kim Jong-Il. To back this claim, party members cited a then-secret transcript of the meeting in which President Roh is said to have made the statements. Of course, the timing of these claims created speculation that this was an attempt to smear Moon Jae-In, the Democratic [United] Party's (DP) presidential candidate and President Roh's former chief of staff. But the fact that Saenuri had ostensibly seen this transcript raised serious procedural questions. Chief among them: Why did members of the Saenuri Party have access to what was supposed to be classified material? All signs pointed to a leak from the NIS.

Revealing the transcript now looks like a miscalculation on the part of the Saenuri Party. First, it failed to dent the presidential hopes of Mr. Moon, as issues related to North Korea played no part whatsoever in the presidential election. As shown in Figure 1, South-North relations were one of the least important issues to the South Korean public in October and had been for months. More importantly, the disclosure of the secret transcript broadened suspicion that the NIS was interfering in the presidential election and spurred the uncovering of the second scandal.

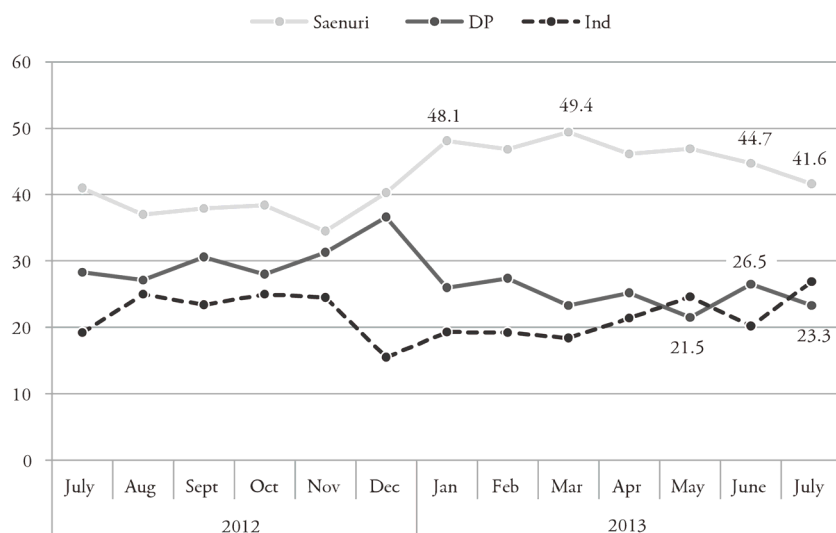
Figure 1. Most Salient Issues to the Korean Public



By mid-November, rumors had already surfaced in Seoul that a bureau within the NIS was tasked with creating favorable public opinion for Moon Jae-In as it would be easier for Park Geun-Hye to defeat him than Ahn Cheol-Soo. While the above scenario was not uncovered by the subsequent investigation, it was seemingly an open secret that some type of NIS interference was taking place. Despite the initial investigation concluding that no meddling took place — a conclusion reached due to interference in the investigation directed by the then-Seoul chief of police — a subsequent investigation did uncover NIS activities.

The exact involvement of Saenuri Party members is not yet clear — and it may never be — but neither party was punished in the court of public opinion. Since the December presidential election, support for the Saenuri Party was elevated and sustained (Figure 2). However, not

Figure 2. Party Support



too much should be made of its decline from a high of 49.4% in March to 41.6% in July. This looks more like a regression to the mean rather than the party being punished for its role in the scandal. Moreover, there was no continued decline. In early August support remained in the mid-40s.

For its part, the DP was at rock bottom since losing the presidential election, and speculation about its ultimate demise abounded. Yet, it has also managed to continue on unscathed. Since January, there was no significant change in the level of party support, and its supporters dug in, unwilling to abandon their party.

Not to be forgotten throughout this was Ahn Cheol-Soo. Now a member of the National Assembly, Dr. Ahn was quiet throughout this process. He allowed the two main parties to clearly demonstrate why his presence in politics is necessary in a way that Dr. Ahn himself never

could. These episodes will only serve to strengthen his platform as he forms his own party and begins a serious run at the presidency in 2017.

Complexity and Confusion

Why the Saenuri Party raised the issue in the first place remains unknown, but the game did not appear to play out the way its members anticipated. Asan polling indicates that views of the scandal seem to break down along party lines, but a high degree of confusion remained for the Korean public.

Numerous studies have confirmed that the public has a limited level of sophistication with regard to political knowledge. When an issue is simple and thoroughly discussed in the public sphere, people are ready and able to express their opinions. However, in cases where the subject matter is complex and no clear narrative exists within the public realm, people rely on the opinions of political elites, parties, and the journalists that they trust.¹ This is particularly true on subjects related to national security, an issue which divides the South Korean public along ideological and partisan lines.

When viewing the top-line findings, it looks at first glance as though the partisan line was upheld. While 40.6% of all respondents stated agreement with the Saenuri position — that Roh's NLL comments should be investigated — 33.7% agreed with the DP position that this was a political maneuver plotted by the NIS and the Saenuri Party to distract from the NIS involvement in the December 2012 presidential election.² But it is important to note that more than one-fifth (21.2%) responded as “don't know” (DK). Overall, this roughly aligns with party support, illustrated previously in Figure 2. However, on this issue it is important to look at the breakdowns among party supporters.

As illustrated in Table 1, among those who supported the Saenuri

Table 1

(%)

	Saenuri	DP	DK
Total	40.6	33.7	21.2
Saenuri	57.5	15.2	24.1
DP	26.2	60.4	12.2
Independent	25.0	40.3	26.5

Party, 57.5% agreed with the party position, while 15.2% sided with the DP. But notably, nearly one-quarter of Saenuri Party supporters identified as DKs. On the DP side, 60.4% sided with their party, while 26.2% sided with the Saenuri position. The fact that there was such significant cross-over, as well as a high proportion of DKs illustrates the confusion surrounding the issue.

Both parties called for a full disclosure of the transcript, albeit for very different reasons. However, a search at the National Archives — where the original transcript was supposed to be stored as an electronic file — turned up nothing. Speculation about where that file is now and who put it there has sparked rumors that will not be recounted here. However, it is important to note that the move by the parties to disclose the transcript was not made at the behest of the public. In fact, the public was largely split in late June on what should be done with the document in question. While 31.6% thought the entire transcript should be disclosed, 33.2% of respondents stated that it should remain classified.³ While 21.1% favored revealing only part of the document, 13.0% were DKs. Such a spread is not surprising given the confusion previously documented, but clearly no public consensus was reached.

When broken down by party affiliation (Table 2), it becomes clear that respondents did not toe the party line. Instead, they were split between keeping the document classified and disclosing it in its entirety.

Table 2

(%)

	Partly disclose	Disclose the whole document	Do not disclose	DK
Total	21.1	31.6	33.2	13.0
Saenuri	22.2	33.5	29.4	13.9
DP	21.1	33.0	41.2	4.4
Independent	19.3	26.8	30.9	20.0

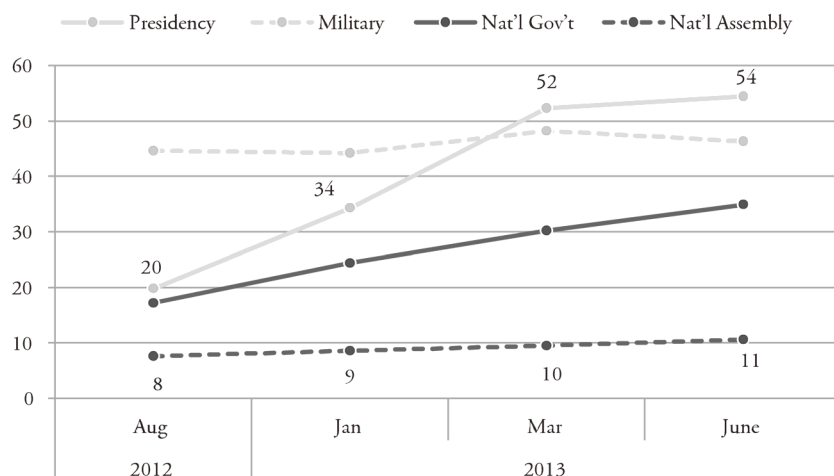
There was relatively little appetite for revealing only part of the transcript. Also notable is that among Saenuri supporters — a group famous for their unwavering support of the party — 29.4% opposed disclosing the document and 13.9% identified as DKs.

The take away is that after such a fierce political battle, the public remained as it was — confused. The NLL itself is too intricate an issue for the public to understand and the addition of the controversy over the confidentiality of the summit documents complicates it even more. Furthermore, the target of accusation is the late president Roh Moo-Hyun, and accusing him has proved a complicating factor in the whole affair. What can be said with some certainty is that the debate on the NLL did not work the way in which the Saenuri Party expected. Instead, both parties arrived at a tacit understanding to chalk the dispute up to much ado about nothing. It left them both deeply scarred but able to move forward.

Quo Vadis, National Assembly?

The question that remains is what happens to both parties and, more broadly, the National Assembly. Although the phenomenon is not exclusive to Korea, the lack of confidence in the National Assembly is

Figure 3. Confidence in Institutions



palpable. Since the Asan Institute began tracking confidence in institutions, the National Assembly has continually been seen as the least trusted institution (Figure 3).⁴

There have long been calls for the Blue House to wield less power over the governing process, and those calls came from all corners and from the National Assembly, in particular. However, the recent spate of scandals has done little to present the National Assembly as able to take on a greater role in governing the country. Instead, its members continue to pigeon-hole themselves as the sideshow to the Blue House. With President Park now leading the country, and her approval ratings virtually unaffected by the scandal, the Blue House remains the single-most trusted institution, and the only institution in which a majority of South Koreans express confidence.

Despite these scandals, it is impossible not to notice just how far South Korea has come. It was only a generation ago that the KCIA — the notorious forerunner to the NIS — struck fear into the hearts of

progressive South Koreans due to its spying, coercion, and torture. By contrast, it now attempts to influence public opinion through posts on Internet message boards.

This is in no way meant to minimize the seriousness of an intelligence agency actively meddling in domestic politics — these are actions that strike at the very heart of democracy and are reminiscent of the world's remaining political backwaters. But what remains curious is that the activities of the NIS did not yield the kind of public outcry one might expect considering how seriously the South Korean public generally guards its democratic principles.

Perhaps the most troubling aspect is the apathy of the Korean public. This kind of apathy raises concerns about the loss of political efficacy in Korea. The Asan Institute's Annual Survey in 2012 indicates 55.1% of Koreans thought politicians were not interested in what ordinary citizens think, and 34% were skeptical of the people's power to change politics.

Even though this was much more complex than the ordinary scandal in Korea, with significant confusion over what laws were broken and how severe the punishments should be, citizens have come to expect this from politicians. But the prospect for real reform is minimal. Neither party was punished by public opinion, and neither budged from its position.

In the end, the parties were unable to agree on even who should testify before the National Assembly in hearings related to the matter, not to mention a set of serious reforms. Considering that the parliamentary special committee charged with investigating the NIS scandal should conclude by August 23, it is obvious that the NIS and NLL disputes will be remembered as one absurd mishap.

Appendix

The sample size of each survey was 1,000 respondents over the age of 19. The surveys were conducted by Research & Research, and the margin of error is $\pm 3.1\%$ at the 95% confidence level. All surveys employed the Random Digit Dialing method for mobile and landline telephones.

-
1. The work of John Zaller explores this extensively.
 2. Survey conducted June 22-24.
 3. Survey conducted June 22-24.
 4. The increase in confidence for the presidency is a result of the “honeymoon”, as it clearly began to take hold even before President Park was in office.



Kim Jiyeon is a research fellow and the director of the Public Opinion Studies Center at the Asan Institute for Policy Studies. Dr. Kim 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. Prior to joining the Asan Institute, she 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).



Karl Friedhoff is a program officer in the Public Opinion Studies Center at the Asan Institute for Policy Studies. He is also a Mansfield Foundation U.S.-Korea Nexus Scholar. Prior to joining the Asan Institute, he was a program assistant at the Institute for Global Economics in Seoul. His

work has been cited by the *New York Times*, the *Wall Street Journal*, and the *Washington Post*. His opinion pieces have appeared in the Korea Herald and the *JoongAng Daily*, and he is an occasional contributor to the *Wall Street Journal* blog, Korea Real Time. He has appeared on the BBC covering South Korean domestic politics and elections, he is a regular commentator on Korean domestic politics for Arirang TV, and has a regular segment titled “Public Eye” on TBS eFM. He earned his B.A. in political science at Wittenberg University and an M.A. in international commerce at Seoul National University.

Sept. 6, 2013
ISSUE BRIEF NO. 69

Middle East Q&A: Intervening in Syria and Lessons for North Korea

Jang Ji-Hyang and Peter Lee

Research Fellow and Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

The Syrian civil war has reached a turning point. On August 21, 2013, the Syrian government was believed to have used sarin gas to indiscriminately kill over 1,400 civilians and rebel fighters in the suburbs of Damascus. The use of chemical weapons shows that the last vestiges of restraint by the regime of Bashar al-Assad have disappeared. Anything less than a forceful response will signal to dictatorial regimes around the world that the international community, and particularly the United States, no longer has the will to deter acts of barbarism. From a South Korean perspective, how the US and its allies respond will not only determine the fate of Syria but also set a precedent for how the international community will deal with North Korea. As US President Barack Obama declared, the international community’s credibility is on the line.

This *Asan Issue Brief* argues that the international community should punish the Assad regime for its use of chemical weapons. However, because of the enduring cohesion of the key military elites and the ambivalent international anti-Assad coalition, the civil war will not end any-

time soon. It also argues that South Korea, as a responsible global actor, should strongly condemn the regime and provide more humanitarian assistance. Finally, it contends that South Korea should begin planning for situations in which North Korea does not completely collapse, but rather experiences a Syrian-style civil war. The lesson must be to target only a handful of core military units and incentivize China to not back the regime.

Q. Is an air strike on Syria a viable response for now?

Yes, to punish the use of chemical weapons against civilians. If the international community does not punish this flagrant breach of international norms, it will give a green light to Assad and other rogue dictators. But, a limited military action led by the US will not resolve the two and a half year long civil war where the death toll has exceeded 100,000 and over 6 million people have been displaced. President Obama declared in August 2012 that the use of chemical weapons in Syria would cross a red line that would change his calculus and equation. The August 21 sarin gas attack by the Assad regime is the first major wartime use of chemical weapons since Saddam Hussein of Iraq used mustard gas to kill thousands of Iraqi Kurds in the late 1980s.

The Obama administration has reacted swiftly to the attack. Secretary of State John Kerry has been at the forefront in urging the US Congress and Senate to endorse a limited military response without boots on the ground. Internationally, France has also called for a military response while Turkey, Saudi Arabia, the United Arab Emirates, and Qatar have pledged to support a US military response. However, Russia and China have vehemently opposed any action, questioning whether the Assad regime was even responsible for the chemical attack and demanding

that any response should be decided at the United Nations Security Council (UNSC). For them, the overthrow of Libya's Muammar Qaddafi under the pretense of humanitarian protection two years ago reinforced their suspicion that the doctrine of "Responsibility to Protect" is merely a foil for Western-backed regime change.

Because of the American public's opposition to military action, the Obama administration has made clear that it has no intention of entering into another war in the Middle East. It has insisted that its response to the chemical attack will be limited to a small number of targets that will not overthrow the regime. Instead, the goal is to send a clear signal to an adversary that crossing a designated threshold set by the international community will be punished. Yet, having tacitly permitted Assad to fight a protracted conflict for two and a half years, the Obama administration still faces an ultimatum: respond forcefully or risk being portrayed as a toothless tiger.

Q. What are the key factors to explaining the prolonged civil war in Syria?

Internal cohesion of the core military elites and external division among the international anti-Assad coalition. First, the security establishment has not abandoned the hereditary dictatorship of the Assad family out of fear that the future uncertainty will be more costly than the status quo. Ever since Hafez al-Assad, the current president's father, came to power in 1970, the Assad family has built a patrimonial coercive apparatus of a loyal security establishment. Thus, even as most of Syria's 300,000 mainly low-ranking soldiers and conscripts have defected, the regime has held on with less than 50,000 core troops from the Republican Guard, Special Forces, Air Force, and intelligence services. The regime's reliance upon a select number of elite divisions has ensured that

its security network has been able to survive largely intact.

Second, while Iran, Russia, and China have backed the Assad regime with determination, the international community has not reached a consensus about how to support the fragmented rebel groups as well as their ultimate goals in Syria. Instead, the competing goals and different agendas of the international anti-Assad coalition led by Turkey, Saudi Arabia, Qatar, the European Union, and the US have brought about sporadic support. In contrast, Russia and China have consistently provided diplomatic cover by vetoing sanctions proposals at the UNSC and propping up the regime with weapons sales and financial assistance. Similarly, Iran views Syria as vital to maintaining its presence in the Levant.

Q. What should South Korea do about the Syrian crisis?

Strong Security Council condemnation and more refugee assistance. As a responsible member of the international community and a State Party to the Chemical Weapons Convention, the South Korean government has condemned the recent chemical weapons attack in Syria. While South Korea has limited leverage over Syria, it should nonetheless continue to use its seat at the Security Council to call on the Assad regime to respect international norms and refrain from the use of weapons of mass destruction. When it held the presidency of the Security Council in February 2013, South Korea organized a meeting to deliberate on the protection of civilians in armed conflict, a debate in which Syria figured noticeably. In addition, the interception of North Korean gas masks and chemical warfare suits destined for Assad's forces in April 2013 should also be heavily condemned. That Pyongyang was supporting the regime in plans to launch chemical attacks shows how dangerous the Syria-North Korea connection remains. These two coun-

tries share much in common, and none of it is good.

In line with the government's efforts to build up South Korea's global presence, providing humanitarian assistance to Syria can also be a vital project. South Korea's aid commitment to the Syrian humanitarian crisis so far has totaled roughly \$5 million. There is significant scope for increasing this contribution. For instance, South Korea can support developing refugee camp facilities for the nearly two million refugees in neighboring Turkey, Jordan, Lebanon, and Iraq. These countries have already reached the limit of their ability to assist those displaced and are starting to experience instability. Regional spillover will be quite harmful to South Korea's regional trade relations and political interests.

Q. If North Korea goes the way of Syria, what lessons can be learnt?

Target only the core military units and incentivize China. Syria and North Korea share a number of vital similarities. Both are hereditary dictatorial regimes based on the twin pillars of party affiliation and military loyalty. Both are similar in size, population, and geostrategic value. Both are close allies of Russia, China, and Iran. And both have some of the largest arsenals of weapons of mass destruction in the world. Importantly, the same factors that have prolonged the Syrian civil war — military elite cohesion and the backing of powerful, committed allies — exist in North Korea.

First, the key military elites are fundamental to a dictator's survival. While many commentators point to the sectarian nature of Syria's civil war, this is, in fact, a byproduct of the protracted nature of the conflict, not the underlying cause. Rather than a Sunni-Shiite war, the conflict is a regime vs. anti-regime war between the beneficiaries of the party's rule and the rest of society. Similarly, in North Korea, the Pyongyang

elites in the core military have been the biggest beneficiaries of the system. The Kim family has relied upon a parallel military apparatus led by the Pyongyang Defense Command and Guard Corps to protect itself. Just as the Assad regime has been able to hold onto power despite losing control of the countryside, in the event of a North Korean uprising or civil war, Kim Jong-un might be able to protect Pyongyang. Thus, efforts should focus on facilitating the defection of high-ranking generals in those units by providing financial incentives and evacuation options.

Second, China, Russia, and Iran will likely continue to defend Kim Jong-un's regime in a civil war while the international community might struggle to effectively respond but fail to produce a swift and meaningful coordinated action. The lesson from the Syrian experience is that the international community should provide them incentives to give up their support for Kim's regime so that joint stabilization operations are possible. This will be easier than the Syrian case since a protracted crisis in North Korea will do enormous damage to the region's economies and thus make China more inclined to seek a speedy conclusion to the conflict.

But the question still remains: what if, in the midst of similar civil war in North Korea, Kim Jong-un ordered a chemical weapon attack against a city in rebellion? If he continued to have control over nuclear, missile, and artillery forces, dominant influence of major cities, and the support of China, would a military response be possible? As a matter of fact, the US has been unable to seriously plan for a ground invasion of Syria because of Assad's continuing military capabilities and strong international backers. Moreover, when the Assad regime crossed a red line, the US administration sought congressional authorization thus delaying a swift military response. South Korea might need to plan for situations in which North Korea does not completely collapse, but

rather partially breaks down like Syria. In such situations, it will be possible that US-led military action under the ROK-US alliance may be difficult.



Jang Ji-Hyang is a Research Fellow and the Director of the Middle East and North Africa (MENA) Center at the Asan Institute for Policy Studies. She also serves as a Policy Advisor on Middle East issues to South Korea's Ministry of Foreign Affairs. Previously, she taught comparative and Middle East politics at Seoul National University, Yonsei University, Ewha Woman's University, and the Hankuk University of Foreign Studies. Dr. Jang is the author of numerous books and articles on the Middle East and has most recently published a co-edited book with Clement M. Henry titled, *The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?* (Asan Institute 2012, Palgrave Macmillan 2013) and a Korean translation of Fawaz Gerges' *Journey of the Jihadist: Inside Muslim Militancy* (Asan Institute 2011). She received a B.A. and M.A. from the Hankuk University of Foreign Studies and her Ph.D. in Political Science from the University of Texas at Austin.



Peter Lee is a Program Officer in the Middle East and North Africa (MENA) Center at the Asan Institute for Policy Studies. His research focuses on East Asia-Middle East security relations and the role of middle powers in regional affairs. He received a B.A. with Honours and a Master of International Relations (MIR) from the University of Melbourne, Australia.

Sept. 10, 2013
ISSUE BRIEF NO. 70

해빙 무드 남북관계의 빛과 그림자: 이제부터가 진정한 수 싸움의 시작이다

차 두 현

교류협력이사
한국국제교류재단

지난 8월 23일 남북한 양측은 추석 이산가족 상봉의 기본 원칙에 대한 합의를 이끌어내는 데 성공했다. 별다른 돌발변수가 없는 한 9월 25일부터 30일까지 남북 쌍방 100명씩의 이산가족 상봉행사가 금강산에서 개최될 예정이다. 이산가족 상봉은 2010년 10월 이후 3년 만의 일이며, 남북한 대화 무드 복원의 맥락에서는 금년 8월 14일 개성공단 정상화 합의서가 통과된 데 이은 또 하나의 쾌거라 할 수 있다. 이로써 7월 개성공단 재가동을 위한 실무회담이 개시된 이후 국면의 재경색과 대화국면으로의 전환이라는 두 가지의 가능성 속에서 조마조마한 줄타기를 하던 남북한 관계는 당분간은 대화국면으로 가닥을 잡은 듯하다.

그러나 앞으로의 남북 대화나 협상 과정에서도 다시 흐름을 되돌릴 만한 변수들은 얼마든지 존재한다는 점에 유의해야 한다. 개성공단 정상화 합의서가 만들어졌다고는 하지만, 개성공단 재가동을 위한 남북

실무회담의 우리 측 수석대표인 김기웅 남북협력지구 지원단장이 말했듯이 “합의서가 타결됐지만, 이번 합의서가 끝이 아니고 시작”이며, 개성공단의 본격 재가동과 회생 여부는 이제부터 시작이다. 이산가족 상봉 행사가 끝난 이후에 시작하기로 한 금강산 관광 재개를 위한 남북 회담 역시 이견 조정이 그리 쉽지만은 않고 대규모 현금 지급을 금지한 유엔안보리 결의안과 같은 외부적 장애요인이 존재한다는 점에서 난항을 겪을 수도 있다. 무엇보다 2013년 초반 한반도를 둘러싼 외교·안보 정국의 급랭 원인이었던 북한의 핵 개발 문제는 앞으로도 언제든 다시 돌출될 수 있다. 한마디로 한반도 정세를 둘러싼 남북한의 수 싸움도 이제부터가 본 게임이라고 이야기할 수 있다.

이러한 점에서 금년 초부터 지금까지 전개되어 온 전반적 추세의 맥락을 짚어보고, 이를 바탕으로 앞으로의 밑그림을 그려나가는 일은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 현안의 해결도 중요하지만 마주 선 상태에서의 눈싸움에서 잠시 벗어나 거시적인 안목에서 남북한 관계를 장기적이고 근본적으로 접근하고 다루는 자세가 필요하다.

대화국면으로의 전환, 우리는 무엇을 얻었나?

2월부터 시작된 북한과의 줄다리기를 이끌어온 새 정부의 대북정책은 분명 현시점까지는 후한 점수를 주어도 무리가 없다. 특히, 경색국면으로 시작된 남북관계를 비교적 매끄럽게 대화국면으로 전환하는 과정에서 우리는 남북관계의 주도적 운영 여건 확보, 일관된 원칙 견지를 통한 정책 신뢰도 제고, 주변국의 협력 기반 확대라는 세 가지 중요한 성과를 거두었다고 평가된다.

1) 남북관계의 주도적 운영 여건 확보

2월 이후의 남북한 관계 운영에서 우리가 얻은 가장 큰 성과의 하나는 북한을 다루는 자신감을 확보했다는 점이다. 박근혜 정부는 남북한 간의 기 싸움에서 밀리지 않는 투지를 보임으로써 대화의 단절과 재개전술을 자신들의 임의대로 구사하는 북한의 페이스에 말리지 않았다. 즉 박근혜 정부는 대화 모멘텀의 단절이나 부재를 우려하는 저자세를 보이지 않음과 동시에, 북한이 돌발적인 대화 제의를 해오더라도 당황함이나 흔들림 없이 차분히 역제의로 대응함으로써 융통성 있게 정국을 운영해 왔다. 예를 들어, 금년 6월 남북 장관급회담이 무산된 이후 개성공단 폐쇄의 우려가 짙게 드리웠던 상황에서 7월 초 북한은 개성공단 내 기업인들의 ‘긴급대책 수립을 위한 공단방문’을 허용하겠다고 밝혔다. 우리 측이 북한의 수에 수동적·수세적으로 반응하기보다는 이를 전략적으로 활용한 대응을 함으로써 개성공단 실무회담이 가능했다. 이를 통해 우리는 북한과의 기 싸움에서 우위를 점하거나 최소한 균형을 이루었을 뿐만 아니라 남북대화의 결렬이 한반도 긴장의 재개로 이어질 가능성을 차단했다. 나아가 이로 인해 자칫 조성될 수 있었던 일부 주변국들의 남북한 양비론(兩非論) 역시 성공적으로 예방했다. 지난 7개월여 동안 북한을 다루어 오면서 축적된 경험은 앞으로도 남북한 관계를 우리 주도로 운영해 나가는 자산으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

2) 일관된 원칙의 견지

둘째, 우리 입장에서 기 싸움에서의 우위 이상으로 중요한 소득은 이러한 결과가 정부 스스로가 내세운 원칙을 훼손하지 않고 이루어졌다는 점이다. 우리 정부는 출범 이후 남북한 관계에 있어 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 변함없는 추진을 일관되게 천명해왔다. 한반도 신뢰 프로세스의

핵심은 한반도의 정치·안보상황에 있어 가장 중요한 현안인 한반도 비핵화를 여전히 최우선적 과제로 지향하면서도, 이를 남북한 간의 화해·협력 및 신뢰구축과 기계적으로 연계하지는 않는다는 데 있을 것이다. 실제로, 북한의 3차 핵실험 이후 한반도의 긴장이 정점을 향해 치닫던 시기에도 정부의 ‘신뢰 프로세스’ 추진 의지는 변함없이 표명되었다. 반면, 이 ‘신뢰’가 실질적으로 작동 가능한 것이 되어야 한다는 메시지를 북한 측에 전달하는 작업도 꾸준히 추진되었다. 정부는 북한과의 협상에 있어 ‘대화를 위한 대화’에 집착하지 않겠다는 자세를 견지했고, 이는 6월 17일 박근혜 대통령이 미국 오바마 대통령과의 전화통화에서 “대화를 위한 대화가 되면 그 사이에 북한이 핵무기를 더 고도화하는데 시간만 벌여줄 뿐”이라고 언급한 것과도 일맥상통한다. 이러한 일관된 입장은 북한에 대해 원칙 있는 접근을 강조하면서도 스스로 그 의미를 훼손했던 과거의 일부 사례와는 대비된다고 할 수 있다. 예를 들어, 2010년 천안함 폭침 당시 일부 분야의 인도적 지원을 제외한 모든 대북지원을 중단한다는 ‘5.24조치’를 발표했으면서도, 이후의 과정은 북한에 자칫 그릇된 메시지를 전달할 수도 있는 접근들이 이루어지기도 하였다. 2010년 9월 북한 내 대규모 수해 당시 비록 적십자 차원이라고는 하지만 지원 가능성을 언급한 것이라든지, 그해 겨울 북한의 신종 인플루엔자 발생 소식에 별다른 분배 투명성 조치에 대한 논의 없이 백신을 지원한 조치 등은 모두 한국의 진정한 대북정책 의지에 대한 북한 측 오해를 유발할 수 있는 것들이었다. 반면, 금년의 정국 운영에서 정부는 이러한 논리적 일관성의 결여 문제를 노출하지는 않았다.

3) 대주변국 협력기반의 확대

셋째, 미국 등 주요 주변국들이 공감할 수 있는 정책의 추진을 통해 이

들 국가가 우리의 대북정책에 대한 지원·지지를 강화할 수 있는 여건을 확대하였다. 사실, 금년 초부터 한반도에서 전개된 상황들은 주변국들의 입장에서도 부담스러울 수밖에 없는 것들이었다. 미국의 입장에서 북한의 핵 개발은 국제 비확산체제의 근간을 뒤흔든 중대 사안이라는 점에서 여전히 높은 정책적 우선순위를 부여할 수밖에 없는 도전이다. 단, 미국의 입장에서는 군사력 동원까지를 필요로 하는 급격한 갈등의 증폭을 통해 문제를 해결하기에는 부담이 너무 크다. 오바마 2기의 아시아 지역에 대한 정책적 기조나 관심은 1기의 그것과 비교할 때에는 동력이 다소 떨어진 것이 부인할 수 없는 사실이다. 존 케리(John Kerry) 국무장관의 전문성이나 핵심 참모진 역시 미국이 당분간은 중동 지역이나 북아프리카의 정세 재편에 더 관심이 있다는 점을 시사한다. 상대적으로 관심이 높은 중동 지역에서도 시리아에서의 화학무기 사용 의혹을 놓고 신중론을 견지할 정도로, 미국이 현재 전 세계적인 이슈에 적극적·주도적으로 관여할 의지와 능력은 제한적일 수밖에 없다. 이러한 상황에서 한반도의 상황이 더 큰 긴장으로 전이되지 않도록 대화국면으로의 성공적 전환을 이끌어낸 정부의 정책은 미국과의 협력 강화 면에서도 상당한 추진력으로 작용할 수 있다.

중국의 경우 역시 마찬가지이다. 북한의 3차 핵실험 이후 전례 없이 강경한 대북입장을 표명하기는 했지만, 여전히 전략적 차원에서 북한(북한 정권)은 쉽게 포기할 수 없는 존재이다. 중국이 금년 상반기의 한반도 경색 및 대화 교착 국면에서 인민군 총정치국장 최룡해의 특사방문(5월)과 군 고위대표단 방문(6월 초), 김계관 방문(6월 중순)을 잇달아 수용한 것은 북한에 모종의 메시지를 전달하려는 의도도 있었겠지만, 근본적으로는 이러한 북한 딜레마의 반증이라 할 수 있다. 즉, 중국의 입장에서 한반도 정국이 대화국면으로 전환하는 것은 북·중 관계의 더

이상의 악화를 방지하면서도 한반도 상황을 안정적으로 관리할 기회를 제공한다는 점에서 환영할 수밖에 없는 흐름이다.

북한, 정말 주도권을 빼앗겼는가?

대화국면으로서의 전환을 통해 우리가 얻은 것이 적지 않음에도 불구하고 앞으로의 과정을 낙관 일변도로만 보기에는 한계가 있다. 이는 북한이 왜 대화국면으로의 전환에 동의(혹은 부응)했는가에 대한 판단과 밀접한 관련이 있다. 일부에서는 우리 정부의 일관성 있고 단호한 자세에 결국 북한이 입장을 바꿈으로써 현재 국면의 조성이 가능했다고 진단한다. 즉, 현재의 대화국면은 우리의 완전한 전리품이며, 북한은 사실상 백기 투항했다는 증거로 평가하는 것이다. 우리의 입장에서는 물론 이러한 해석이 성립하는 것이 최선의 경우이며, 실제로 그렇다면 앞으로도 남북한 관계의 주도권은 우리가 쥐게 될 것이다. 그러나 현재의 대화국면이 북한 역시 충분히 계산에 넣고 있었던, 아니 어쩌면 오히려 유도하고자 했던 국면의 하나라면 이야기는 달라진다. 또 의도한 바는 아니라고 하더라도, 북한의 입장에서는 국면전환을 통해 자신들도 잃을 것이 없다는 생각을 했다면 이 역시 향후 정국을 낙관할 수만은 없는 경우의 수에 포함된다. 따라서 우리는 다음과 같은 점에 대해서도 주의를 환기할 필요가 있다.

1) ‘원칙’의 실제 견지 여부

앞서도 밝힌 바와 같이, 대화국면으로의 전환은 일단 상징적인 측면에서 우리가 원칙을 견지하면서 일정한 성과를 이끌어내었다는 함축성이 있다. 그러나 과연 실질적인 측면에서도 우리가 애초에 내건 원칙들

이 견지되었는가는 좀 더 따져보아야 할 문제이다. 무엇보다 대화국면 전환의 중요한 계기가 된 ‘개성공단 정상화를 위한 합의서’의 내용에서 그 해답을 찾아야 한다. 7월 6일 1차 실무회담이 개최되기 이전부터 우리 정부가 일관되게 제시한 것은 “개성공단의 돌발 중단에 따른 북한 측의 사과와 재발방지 조치의 약속”이었다. 합의서 제1항은 “남과 북은 통행제한 및 근로자 철수 등에 의한 개성공단 중단사태가 재발되지 않도록 하며, 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자들의 정상 출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다”고 규정하고 있다. 이에 대해 긍정적인 해석을 내리는 분석가들은 동 합의서 1항에 명시된 ‘남측 인원의 안정적 통행’과 ‘북측 근로자의 정상 출근’ 등을 지적하면서, 결국 북한의 통행제한 조치와 일방적 북한 근로자 철수로 인해 공단 가동중단이 이루어졌다는 점을 암시함으로써 우회적으로 북한 책임론을 관철한 것이라고 주장한다. 그러나 엄밀히 말하면 이는 아전인수 격의 해석이라는 지적을 면하기 어렵다. 문맥 자체만을 보면, 사실상 재발 방지의 주체는 남북한 모두이지 북한이 아니다. 즉, 개성공단 가동 중단 사태에는 남과 북이 모두 ‘정세에 영향을 받아’ 정상적 운영을 보장하지 못한 책임이 있으며, 향후 이러한 일이 재발하지 않게 한다는 것이 1항이 시사하는 바라고 해석할 수 있으며, 이는 북한의 사과 여부와도 연결된다. 북한의 사과를 요구하는 일이 사실상 먼저 판을 깨는 빌미를 제공할 수 있다는 점은 이미 예상된 바였다. 따라서 합의문에서 이것이 빠진 점은 충분히 이해될 수 있다. 다만, 그 이전까지 사과를 지속적으로 요구했던 우리의 입장을 감안하면, 합의서 내용은 사실적 내용에서는 원칙의 고수·반영으로 보기 어려운 점도 분명히 존재한다. 2항의 피해보상 방안, 4항의 남북공동위원회 구성과 관련해서도 이에 대한 약속 위반 시의 대책에 대해서는 아무런 합의

가 이루어지지 않았다는 점에서 아직은 추상적이고 선언적인 성격 이상의 의미를 부여하기 어렵다. 보는 시각에 따라서는 이런 정도의 합의를 이끌어내기 위해서 1개월 이상을 끌었는가에 대한 비판론도 제기될 수 있다.

2) 북한에게도 불리할 것이 없는 대화국면으로의 전환

대화국면으로의 전환 역시 우리만의 성과라고 평가하기는 힘들다. 이러한 평가는 북한이 애초에 경색국면만을 추구해 왔으며, 이를 통해 우리의 입장을 힘으로 누르고 핵국국으로서의 지위 획득 및 자신에게 유리한 개성공단 재편만을 고집했다는 전제가 성립할 때 가능한 것이다. 그러나 북한 역시 이미 5월에 들어서면서 대화국면으로의 전환을 모색하기 시작했다. 개성공단 재개와 관련해서도 비록 진정성이 의심된다고는 하지만, 공단 내 시설과 물자의 안전 확보를 위한 실무급 회담을 제의했으며, 6월 남북 장관급 회담이 무산된 이후에도 기업인 방북을 허용하는 등 한국사회와 주변국들에 대해 대화 의지가 있다는 제스처를 취했다. 특히, 6월의 미·북 회담 제의가 미국에 의해 거부되었음에도 불구하고, 1개월도 지나지 않은 기간 내에 북한이 남북 대화에 응했다는 것은 전례에 비추어 북한 역시 파격적인 대화 무드로의 전환을 시도했다는 해석을 가능케 한다. 더욱이 특기할 만한 것은 개성공단 정상화 합의서가 발표된 이후 실시된 한·미 간의 ‘2013 을지프리덤가디언(Ulchi- Freedom Guardian, UFG)훈련’에 대해 북한이 전례 없이 조용한 반응을 보였다는 것이다. 오히려 북한은 이산가족 상봉 재개를 받아들였을 뿐만 아니라, 남북한 간 5년 동안의 미결 현안이었던 금강산 관광 재개 협의 역시 들고 나왔다. 이 정도면 북한도 작정하고 대화 무드로의 전환을 추구하고 나온 것으로 볼 수 있다. 물론, 북한이 대외적인 고립과 대내적 경제

모순에 건디지 못하고 백기 투항 했을 경우에도 똑같은 행태가 나올 수는 있다. 그러나 7차에 걸친 실무회담의 밀고 당기기, 우리 측의 이산가족 상봉 후 금강산 관광 재개 문제 협의에 대한 수용 등의 정황을 감안하면, 북한으로서는 반드시 시간과 외부 환경에 몰려 협상 테이블에 나왔다고만 보기에는 한계가 있다. 즉, 북한으로서는 기왕에 대화 무드로 전환하기로 한 바에야 자신의 내부체제에 결정적인 악영향을 초래하지 않는 이상, 실질적으로 남북대화를 진전시켜 나가는 것이 현실적 경제적 이익, 중국과의 관계, 미국과의 직거래 관계 개선을 위한 징검다리의 확보 등 모든 면에서 이익이라는 판단을 했을 수 있다.

3) 이미지 전환의 기회

북한이 대화 무드로의 전환을 결심한 주된 이유는 또 다른 방향에서도 찾을 수 있다. 2013년 초반에 형성된 일방적 북한 책임론 그리고 국제적 압박의 가시화로부터의 탈피가 바로 그것이다. 오랜 방파제였던 중국까지도 대북 비난에 동조하고, 중국 내 일부 북한계좌의 동결에 동의한 상황에서 북한이 취할 수 있는 선택은 우선 이러한 비난 일변도의 분위기로부터 벗어나는 일이었을 것이며, 대화국면으로의 선회는 필수 불가결한 것이었다. 우선, 적당한 기간의 대화 시도를 통해서도 대화국면으로의 전환이 실패할 경우, 한반도에서의 경색국면에 대한 남북한 양비론(兩非論)을 불러일으키는 계기로 활용할 수 있었다. 북한 책임론을 양비론 정도로 바꾸는 것만으로도 전략적 수세에서의 탈피를 위한 디딤돌을 마련할 수 있었다. 실제 현재와 같이 대화국면으로의 전환이 이루어진다고 하더라도 역전 불가능한 추가적인 약속(현재의 합의서 내용이 그렇다)을 하지 않고 기존 수준의 조치만을 반복하는 것이라면 오히려 북한으로서는 환영일 것이다. 7월과 8월 이후 대화 무드에 대한 주

변국의 입장을 되돌아보자. 한국의 입장을 지지하고, 현재의 국면 전환을 환영하는 논조가 강하지만, 동시에 올해 초의 경색국면에 대해 북한의 책임을 묻는 목소리는 더 이상 존재하지 않는다. UN 결의안 2087(장거리 미사일 규탄)과 2094(3차 핵실험 비난)는 분명 아직도 유효하지만, 현재로서는 이에 따른 추가 제재가 논의될 분위기는 아닌 듯하다. 중국이 현재의 남북한 관계 진전에 부응하여 결의안을 준수하는 범위 내에서 북한과의 교역을 늘려도 현재로서는 이상할 것이 별로 없는 분위기다. 실제로, 대화국면으로의 전환 직후인 8월 26일 우다웨이(武大偉) 6자회담 중국 측 수석대표가 북한을 방문한 것은 북·중 간에도 일정한 관계 복원 무드가 진행될 것임을 시사한다고 할 수 있다. 더욱이 북한은 이러한 국면전환 카드를 통해 북한 내에 강·온의 정치파별이 존재하며(수령제 정치체제를 취하는 북한에서 실제로 이러한 파별이 존재한다는 시각 자체가 난센스이다), 대화국면으로의 전환은 온건파의 목소리가 커진 결과라는 외부의 분석을 강화할 수 있는 계기를 마련했다. 즉, 온건파에 힘을 실어주기 위해서라도 북한을 너무 심하게 다루어서는 안 된다는 주변국 내에 여론이 형성될 가능성이 있다.

이러한 점들을 고려해 볼 때 북한이 대화에 수세적으로 끌려 나온 것이라고 단언하기는 어려울 것이다.

더욱 신경 써야 할 앞으로의 수 싸움

이러한 점들을 종합할 때, 현재의 대화국면은 우리 대북정책의 성과이기도 하지만, 동시에 북한의 고도의 수 읽기 결과일 수도 있다는 점을 유의하면서 자만감에 빠지지 말아야 한다. 우리도 적지 않은 성과를 얻었지만, 북한 역시 어느 정도의 기회를 잡은 것이다. 따라서 앞으로도 우

리의 페이스대로 남북한 관계를 주도해나가기 위해서는 특정한 이슈나 분야에서의 성과에 집중하기보다는 큰 밑그림을 그려 나가기 위한 노력과 이를 추진하기 위한 여건과 틀을 만드는 데 노력을 경주해야 한다.

이러한 노력 중 가장 먼저 필요한 것은 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 상태가 과연 무엇인지를 보다 정교화하고 세련화하는 것이다. 즉, ‘한반도 신뢰 프로세스’를 진행하면서 국면별로 남북한 관계는 어떻게 변화할 것인지, 북한의 변화를 유도할 우리 자체의 방안은 무엇인지, 그리고 그것이 전체적인 통일비전의 맥락에서 기존 방안과는 어떤 차이점을 지니는지 보다 명확하게 할 필요가 있다. 국민과 대외적인 청중(주변국 및 국제사회)의 눈높이에서 ‘한반도 신뢰 프로세스’가 왜 현재의 시대 상황에서 필수적인지를 이해시키고 공감을 이끌어내려는 노력도 지속해야 한다.

뿐만 아니라, 남북관계의 진전과정에서는 불가피하게 연계될 수밖에 없는 북한 비핵화 과정을 어떻게 추진할 것인지를 비전과 로드맵 역시 제시되어야 한다. 예를 들어, 과거의 ‘그랜드 바겐’식의 접근을 지속할 것인지 혹은 일단 현재와 미래 핵의 위협을 차단하는 일에 주력하고 과거 핵문제는 비핵화의 가장 마지막 단계에서 실현할 것인지에 대한 정부의 구상을 분명히 해야 주변국과의 공조 혹은 정책조정을 실효성 있게 이끌어낼 수 있다.

남북 대화국면이 본격화되면 그동안 누적되었던 현안에 대한 우리의 입장 역시 정립하여 적절한 메시지를 북한 측에 보내야 한다. 금강산 관광 재개와 관련해서는 우선 북한 측의 사과 및 재발방지 조치의 수준은 어떻게 할 것인지가 결정되어야 한다. 즉, 현재 개성공단 재가동 합의서에 나타난 정도의 모호한 추상성을 유지할 것인지, 혹은 보다 강화되고 구체적인 조치를 요구할 것인지에 대한 우리의 입장을 정립해야 할 것

이다. 뿐만 아니라, 천안함 폭침과 관련된 ‘5.24조치’를 여전히 유효하다고 볼 것인지, 유효하다면 이의 해제를 위한 전제조건은 무엇인지도 우리 내부의 조율이 이루어져야 한다. 9월 말의 이산가족 상봉이 끝나면 이를 지속 가능하게 만드는 제도적 조치는 어떠한 것들이 있는지에 대한 우리 구상도 발표될 필요가 있다. 이 모든 조치가 서로 독립된 것이 아니라 치밀한 논리적 일관성을 지녀야 함은 물론이다.

상황에 따라서는 다시 한반도 정세가 긴장국면으로 들어서고, 4차 핵 실험 등과 같은 사태가 발생한다면 그때 우리의 전략은 어떻게 추진되어야 할지도 현재부터 논의하고 대비해야 한다. 특히, 이러한 부정적 시나리오가 전개될 경우 미·중 간의 정책적 공통분모가 존재하는 곳은 어디까지에 대한 면밀한 분석과 판단이 필요하다. 미·중이 동시에 받아들일 수 있는 대응정책의 영역에 우리의 정책을 조율시켜야 효과적인 대북정책의 구사가 가능하며, 이들과의 공조가 원활할 것이기 때문이다.

결론적으로 대화국면으로의 선회는 더 많은 고려와 해결되어야 할 과제들을 우리에게 제시하고 있고, 이러한 문제들을 해결하고 대화국면을 진전·발전시켜 신뢰 프로세스를 불가역적으로 만들기 위해서는 아직은 가야 할 길이 멀다. 지금까지 정부가 강조해 왔듯이 남북관계의 기본 틀을 다시 짜기 위해서는 단기 성과에 집중하기보다는 시간이 걸리더라도 근본적 해결 모색을 추구해 나가야 한다. 특히 유의해야 할 점은 지금까지의 성과에 도취되거나 자만감에 빠지지 않도록 항상 다양한 변수들에 대한 관찰과 고려를 늦추지 말고, 상황이 역전될 경우에 대해서도 대책을 강구하는 것이다.

Budget Driven Defense: Implications of Potential Shifts in US Defense Posture for the Korean Peninsula and the Asia-Pacific in the Coming Decade

J. James Kim¹

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

Two years since the passage of the Budget Control Act (BCA) and less than one year into the implementation of the automatic across the board spending cuts deemed “the sequester,” the United States is facing some hard choices on its national defense policy. Critics have long warned that sequestration would “severely damage military readiness” or even “hollow out the force.”² The latest study by the Department of Defense (DoD) paints an ominous future for the US military with significant administrative and planned force reductions in the coming decade.³ However, there are those who view these projections as grossly overstating the impact of a much-needed drawdown in US defense spending.⁴ Fact or fiction, the defense spending cut is a reality and how the stakeholders prepare for this changing tide is a choice. The purpose of this brief is to outline the latest projected estimates of DoD spending and explore potential options available for one of the key stakeholders in the region, namely South Korea.



차두현 박사는 북한 문제 전문가로서 지난 20여년 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 현재는 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류협력 이사로 재직 중이다.

Worst Case Scenario: Strategic Choices and Management Review (SCMR)

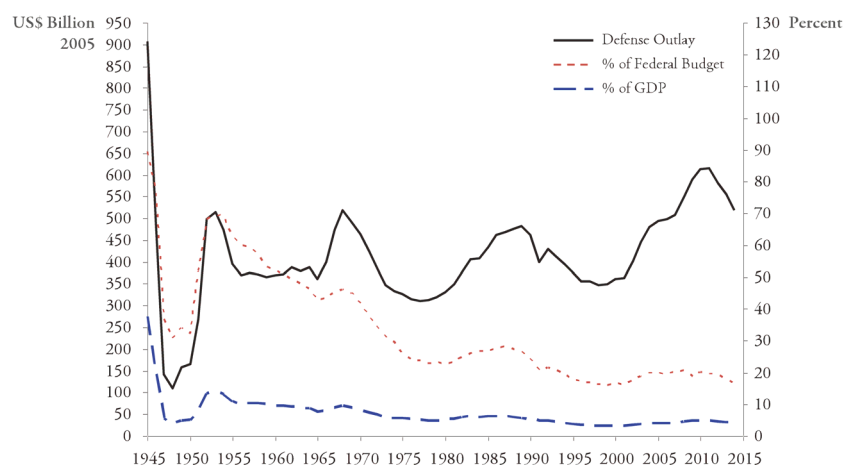
Contextual understanding of the current drawdown in US defense spending is useful in providing a perspective on its magnitude and impact. From a historical standpoint, current reduction is the fifth of its kind since the end of World War II and will likely be one of the deepest (if the full impact of BCA is realized) (See Figure 1).

On its face, the BCA imposes a US\$487 billion reduction in DoD spending over a ten-year period in addition to the US\$500 billion sequester-level caps and US\$150 billion reduction in defense spending that the President's budget imposes over the same period.⁵ Barring any changes to the budget, these measures add up to about US\$1 trillion of reduction over the next decade.⁶ Accounting, of course, can be elusive depending on how one goes about counting her beans. There are

competing estimates — some more conservative (or liberal) than others. Michael O'Hanlon, for instance, estimates the BCA imposed reduction as US\$350 billion rather than US\$487 billion — making the total drawdown to be a lot less than what the DoD claims.⁷ Mackenzie Eaglen, on the other hand, claims that the three year spending reduction imposed by the Obama administration pre-sequestration amounts to as much as US\$1 trillion already.⁸ Regardless of the numbers, everyone agrees that the cuts are a lot deeper and wider than they would like. While most analysts expect some type of grand bargain or an economic turnaround before these austerity measures are fully implemented, the immediate impact is a US\$52 billion cut for Fiscal Year 2014 and similarly sized cuts in subsequent years thereafter.

The numbers are certainly telling, but what does this all mean? That is, exactly how will the reduction be implemented and what impact will it have on the strategic priorities of the United States? The DoD has released the results of its latest study, which addresses these questions in detail. In keeping with the Obama administration's 2012 Defense Strategic Guidance,⁹ the DoD's Strategic Choices and Management Review (SCMR) frames the future of US defense strategy as a choice between *capacity* (i.e. number of Army brigades, Navy ships, Air Force battalions, and Marine battalions), *capability* (i.e. ability to modernize weapons systems and defense technology), and *readiness*. The two options outlined by the DoD necessarily pits the first two of these three dimensions against each other whereby an emphasis on capability would mean that the US military will be "smaller and able to go to fewer places and do fewer things, especially if crisis occurred at the same time in different regions of the world;" while emphasis on capacity would make the US military "less effective against more technologically advanced adversaries."¹⁰ Although the DoD has not been open about the exact impact that either of these approaches will have for its civilian

Figure 1. US Federal Defense Outlay, FY 1945 - FY 2014



Source: US DoD

workforce, the Secretary of Defense has already announced plans to reduce the headquarters budgets by 20 percent as well as implement reforms that will streamline intelligence gathering and report activities. The actual balance between capacity, capability, and readiness still remains to be seen, but the emerging consensus in Washington seems to favor capability over capacity. In a set of parallel independent exercises led by the Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA) in collaboration with the American Enterprise Institute (AEI), the Center for New American Security (CNAS), and the Center for Strategic and International Studies (CSIS), the preferred approach was to emphasize investment in new technologies and accept deeper cuts to readiness as well as DoD civilian personnel (See Table 1).¹¹

Table 1. Comparison of Proposed US Defense Spending Reduction

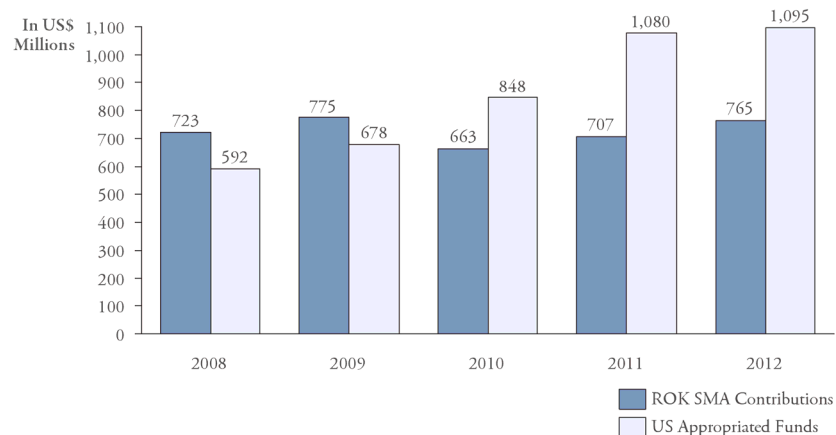
Category		AEI	CNAS	CSBA	CSIS	DoD SCMR High Capability	DoD SCMR High Capacity
Army Active End Strength		412,000	417,000	420,000	327,000	380,000	420,000
US Marine Corp Active End Strength		135,000	155,000	177,000	182,000	150,000	175,000
Carriers		8	8	9	7	8	9
LHA/LHDs		9	11	11	11	8	11
TACAIR	Legacy	-630	-170	-300	-240	N/A	N/A
	Next-Generation	+60	-300	-380	-20	No Change	Eliminate JSF
Bombers	Legacy	Retire all B-1 and some B-52	No Change	Retire all B-1	Retire all B-1	Retire all B-1	Retire all B-1
	Next-Generation	Accelerate	Accelerate	Accelerate	Cancel	No Change	Cancel LRS-B
Readiness		-\$32 Billion	-\$62 Billion	-\$132 Billion	-\$36 Billion	N/A	N/A
DoD Civilians		-10%	-33%	-27%	-19%	N/A	N/A

Source: CSBA

Whither Strategy? Implications of Possible Shifts in US Defense Posture

Rightly or wrongly, the above assessment suggests that the US defense priorities under BCA will be constrained more by budget than strategy. That is, the US rebalance to the Pacific is not likely to look as it was originally conceived if the BCA is allowed to run its course.¹² The latest set of independent and internal assessments commissioned by the DoD confirms that the current US defense posture is adequate in deterring and defending against potential threats in the Asia-Pacific, but a shift in the US national security strategy will mean that alternative postures will have to be considered.¹³ One recent independent assessment, which entertains a budget driven US defense posture, considers significant drawdowns in the region, including reduction of ground forces in Korea by 14,000 to 18,000, along with the withdrawal of 9,000 Marines from Okinawa as well as the elimination of four F-16 squadrons from Misawa and Kunsan.¹⁴

With negotiations underway to renew the terms of the bilateral Special Measures Agreement (SMA), there is an increasing call in Washington for burden sharing with respect to US military basing in South Korea. As of 2012, the United States spent about US\$10 billion on overseas military presence (excluding Afghanistan and military personnel costs) of which 70 percent of this amount was used to support military bases in Germany, Japan, and South Korea. The total amount allocated to non-personnel related cost of basing 28,500 US troops in South Korea was about US\$1.1 billion.¹⁵ Historical trends in relative contributions towards US military presence in Korea shows that the US share has exceeded that of South Korea as of 2010 (See Figure 2). However, the cost sharing program in place for consolidating and repositioning US forces on the Korean Peninsula calls for South Korea

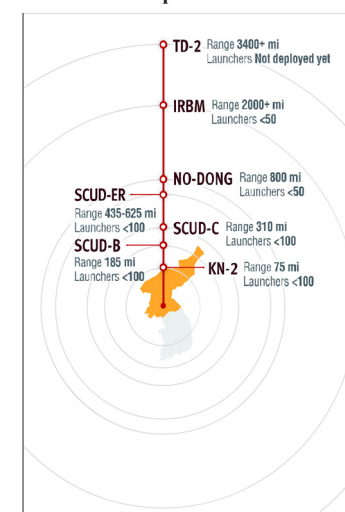
Figure 2. Funding Support for US Military Presence in South Korea, 2008 - 2012

Source: US Senate Committee on Armed Services

shouldering a heavier load than the United States — in the range of about US\$4 billion — by the completion of the Yongsan Relocation Plan (YRP) and the Land Partnership Plan (LPP).¹⁶

Could reduction in spending lead to a significant drawdown on the Korean Peninsula? Not likely. If anything, there are stronger arguments for a build-up.¹⁷ But if cuts have to be made, there are at least three arguments for why these cuts should not come from US Forces Korea (USFK). First of all, the amount of spending set aside for USFK, though not insignificant, is too small to make a serious dent on the DoD's overall spending. If overseas presence needs to be curtailed in the Pacific, cutting forces stationed in other places, such as Japan, would allow for more significant savings. Secondly, the geostrategic importance of USFK has never been greater since the end of the Korean War given the frequency and magnitude of North Korean provocations in recent years.¹⁸ While North Korea fields an aging force with Soviet/Chinese designed legacy hardware, they have a sizable forward

deployed presence with an evolving nuclear program as well as an emerging cyberwarfare and ballistic missile capabilities (See Table 2 and Figure 3).¹⁹ History also teaches us that technological superiority is not the only benchmark by which to judge North Korean capabilities. For instance, sinking of the South Korean warship Cheonan in 2010 effectively demonstrates what a poorly equipped North Korean navy can achieve against a technologically superior South Korea.²⁰ Finally, continuing the current level of troop presence in Korea makes for a good foreign policy from the standpoint of the United States. As shown in the latest set of polls conducted by the Asan Institute for Policy Studies, an overwhelming majority of the South Korean public supports both short (78%) and long-term (68%) presence of USFK on the Korean Peninsula (See Figure 4).

Figure 3. North Korean Ballistic Missile Capabilities

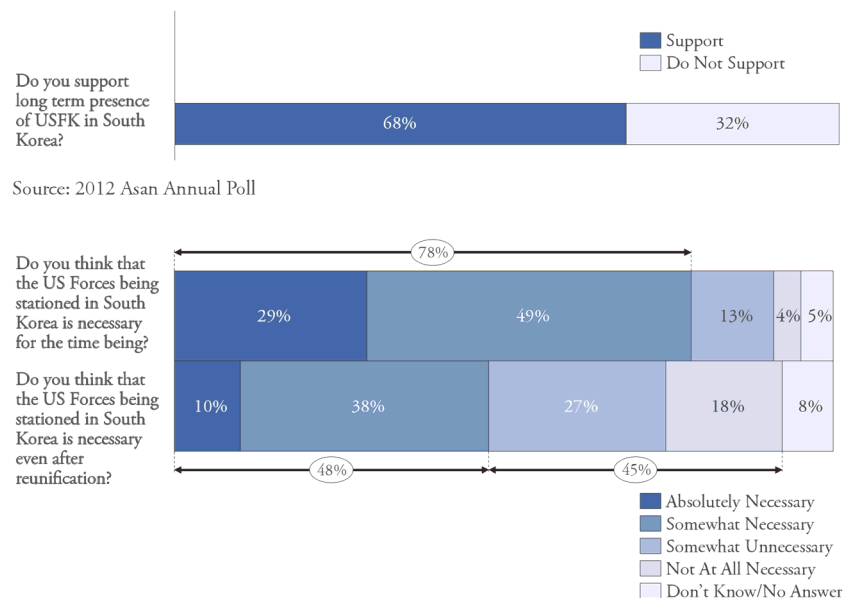
Source: US DoD

Table 2. North Korean Military Capability and Capacity

Force	Type	Estimate
Ground	Korean People's Army	960K - 1.2 million
	Tanks	4100
	Armored Vehicles	2100
	Field Artillery	8500
Air	MRLs	5100
	Personnel	92K
	Combat Aircraft	730
	Helicopters	300
Naval	Transport Aircraft	290
	Personnel	60K
	Submarines	70
	Patrol Combatants	420
	Amphibious Landing Craft	260
	Mine Warfare Vessels	30
	Support/Auxiliary Vessels	30

Source: US DoD

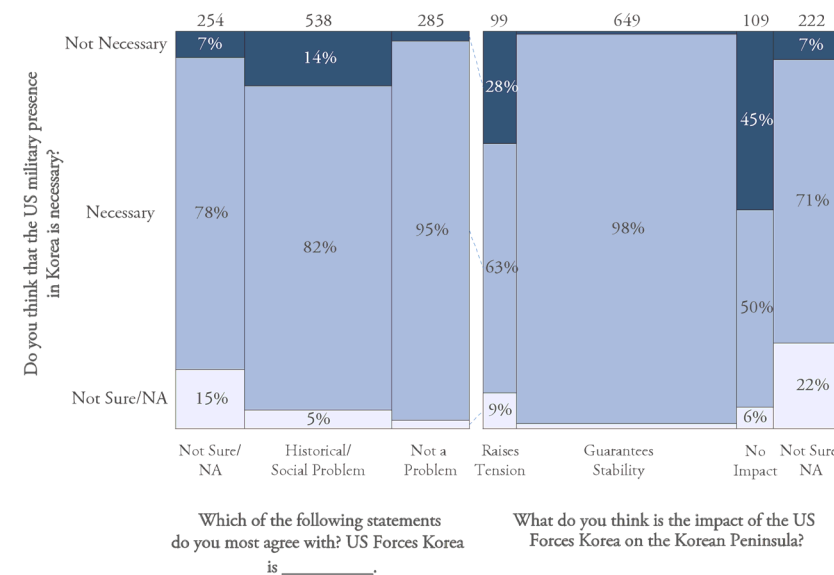
Figure 4. South Korean Public Support for US Forces Korea



Source: Asan Daily Poll, May 14 -16, 2013

The plurality (48%) also supports continued USFK presence post-reunification. This pattern persists even after accounting for any negative public sentiments against the USFK (See Figure 5). Among those that perceive the US military as a source of historical and/or social problem (50%), the general view is that the US military presence in South Korea is a necessity (over 80%). An explanation for this dichotomy is the recognition that the USFK security guarantee is the source of stability on the Korean Peninsula (over 60%). In other words, the South Korean public seems to appreciate the instrumental value of US military presence even after accounting for all the baggage (historical and/or social) that might come with this package.

Figure 5. South Korean Public Opinion on the US Forces Korea



Source: Asan Daily Poll, September 14 - 16, 2013

What Next?

Despite all this, it would be a mistake for South Korea to rest solely on what makes good policy sense for the United States. As numerous critics have argued, the current budget challenge facing the United States was guided less by good policy sense and more by political convenience and personal ambition in Washington.²¹ What guarantees exist to reassure the South Korean government that good policy sense will somehow prevail this time? Even as late as this past August, the Treasury Secretary Jacob Lew alerted the leaders on the Hill about an imminent breach of debt ceiling by mid-October. Time is running out and consensus looks to be in short supply.

On this side of the Pacific, difficult circumstances demand difficult

choices for Seoul. While South Korea should seek to maintain good relations with all partners, including the United States, it should also plan ahead for contingencies that may arise from deepened budget cuts and even possible reordering of strategic priorities in Washington.

One possible option available to the Park Geun-Hye administration is to consider adjustments to the existing Defense Reform 307 Plan (DR307). Although some assessments suggest that even as large as a 30 percent reduction of USFK would not be significant enough to tip the balance in favor of North Korea,²² we know from experience that the existing level of USFK presence does not necessarily deter North Korea from engaging in aggressive behavior or encourage the regime to end its nuclear program. While some independent experts have hailed DR307 as an improvement over its precursor (i.e. Defense Reform Plan 2020), the plan itself was conceived as a response to a series of North Korean provocations in 2010.²³ In short, it does not account for a possible reduction in US defense spending or change in its strategic priorities. Time is ripe for the administration to revisit DR307 and consider possible changes to scheduled modernization or possible force size in light of new developments in Washington.

Even before considering adjustments to the DR307, however, the administration can consider raising the bar on South Korea's own defense spending. The Defense Reform Plan 2020 (DRP2020) called for a spending level set to three percent of GDP. South Korea's defense budget has never exceeded this level since 1996. Granted, South Korea's economy has continued to grow and its defense budget has generally increased over time; however, the rate of this growth has not kept up with the requirements of either the DRP2020 or DR307.²⁴ Under the developing circumstance in the United States, a more sensible spending level may call for a target in the range of three to four percent of GDP.

In the way of increasing the defense budget, the Park administration may also consider propping up South Korea's contribution to the SMA. Putting aside all calls for fairness, one key area of renegotiation may be the 2009 SMA provision for capping South Korea's contribution at four percent per year. Having an upper limit which strait-jackets the allies from making strategic defensive adjustments is somewhat perplexing to say the least especially when dealing with an unpredictable neighbor like North Korea or a potentially explosive situation in the East China Sea or the East Sea. Aside from the fact that increased contribution signals South Korea's commitment to the alliance, it also keeps the defensive posturing in the Peninsula from being driven by the budget rather than strategic necessity.²⁵

Another possible option available to the Park administration is to continually build upon South Korea's past successes in forming and maintaining strong bonds with other states in the region. There is some rationale (both theoretic and empirical) suggesting, for instance, that increased trade between two or more states will lower the likelihood of war between these parties since likelihood of conflict will raise the cost of breaking this relationship.²⁶ The proposed move to complete a free trade agreement with China and/or Japan is a positive step in this regard. South Korea's renewed interest in the once marginalized Trans-Pacific Partnership (TPP) with Japan's entry into the negotiations could also have some positive security implications as well. South Korea must take care, however, that these trade regimes truly raise the mutual benefits of all participating countries; otherwise, the principled condition by which increased trade can incentivize the parties to seek peace would not hold.

In addition to trade, South Korea also has the option of deepening its political engagement or security cooperation with other countries. The current hub-and-spoke model of security architecture in the

Asia-Pacific is largely a historical legacy of the postwar settlement that resulted in the failure of the Pacific Pact.²⁷ Possible weakening of the hub (i.e. the United States) in the future may mean that this structure is not a sustainable option. Instead of attempting to reinvent the wheel, it may bode well for the current administration to consider increasing its participation to build up existing cooperative arrangements, such as the East Asia Summit (EAS), ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus (ADMM+), or ASEAN Regional Forum (ARF). Of the three, ADMM+ seems most promising.²⁸ While there are many obstacles to the solidification of regional security framework in the Pacific, there is no reason to completely discount this possibility in the long run. Needless to say, destabilization on the Korean Peninsula does not only threaten the involved parties and immediate neighbors but also others in the region, whose interests are intricately tied to one another. South Korea can exploit this moment as an opportunity to lead if it wishes to build on its ambitions as a middle power on the global stage.²⁹

Conclusion

There are encouraging signs that the US economic recovery is catching steam, but at the same time, the political jockeying on the Hill suggests that the impasse over the federal budget is not likely to be resolved any time soon. If current conditions persist without any changes down the road, South Korea may be forced into a corner without any choice. The good news is that the Park administration has the opportunity to make the right choice by planning for a potentially difficult future. Winston Churchill once observed that “kites rise highest against the wind-not with it.” Will South Korea rise above this challenge to achieve new heights?

1. The author wishes to thank Bruce Bennett, Choi Kang, Bridget Coggins, Bruce Klingner, and Katy (Kongdan) Oh for many useful comments, feedback and suggestions. Standard caveats apply.
2. Leon Panetta, “Sequestration’s Self-Inflicted Wounds,” *The Washington Post*, September 2, 2013; Weisgerber, Marcus, “Sequestration Could Chop \$33B from DoD Investments,” *DefenseNews*, July 10, 2013.
3. “Statement on Strategic Choices and Management Review,” as delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel, July 31, 2013.
4. Robert Barro and Veronique de Rugy, *Defense Spending and the Economy* (Arlington, VA: George Mason University Mercatus Center, 2013); Peter W. Singer, “Separating Sequestration Facts from Fiction: Defense Sequestration and What It Would Do for American Military Power, Asia, and the Flashpoint of Korea,” *Time Magazine*, September 23, 2012.
5. Note that this estimate is based on a Statement on Strategic Choices and Management Review by the Secretary of Defense.
6. “Statement on Strategic Choices and Management Review,” Chuck Hagel; Claudette Roulo, “‘Painful’ Review Looked at Every Corner of DoD, Winnefeld Says,” *American Forces Press Service*, July 31, 2013.
7. Michael O’Hanlon, *Healing the Wounded Giant: Maintaining Military Preeminence while Cutting the Defense Budget* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013).
8. Mackenzie Eaglen, “The Pentagon’s illusion of choice: Hagel’s 2 options are really 1,” American Enterprise Institute, August 1, 2013, <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/defense/the-pentagons-illusion-of-choice-hagels-2-options-are-really-1/>.
9. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012.
10. “Statement on Strategic Choices and Management Review,” Chuck Hagel.
11. *Strategic Choices Exercise Outbrief*, CSBA, May 29, 2013, <http://www.csbaonline.org/publications/2013/05/strategic-choices-exercise-outbrief/>; *Analysis of the DoD SCMR Options*, CSBA, August 1, 2013, <http://www.csbaonline.org/2013/08/01/analysis-of-the-dod-scmr-options/>.
12. *Defense Department Background Briefing on the Strategic Choices and Management Review in the Pentagon Briefing Room*, US Department of Defense, July 31, 2013.
13. Michael J. Lostumbo et al., *Overseas Basing of US Military Forces: An Assessment of Relative Costs and Strategic Benefits* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013); *Report on Conventional and Nuclear Forces in the Western Pacific Region*, letter to the Chairman of the Committee on Armed Forces, July 26, 2013.
14. Center for Strategic & International Studies, *US Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment* (August 2012). It is important to note that the DoD’s current official position is that South Korea will not be impacted by the sequester. As noted by the Deputy Secretary of Defense Ash Carter during a public statement in June 2013 — “[the DoD] exempted a number of other critical functions from sequester — for example, nuclear deterrence, our ability to respond immediately to

- crises. . . on the Korean Peninsula, for example, if that were to become necessary. . .” See: “Korea immune from U.S. military budget cuts: Pentagon official,” *Korean Herald*, June 13, 2013, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20130613000144>.
15. US Senate Committee on Armed Services, *Inquiry into US Costs and Allied Contributions to Support the US Military Presence Overseas*, April 15, 2013. This figure does not include more than US\$2 billion in US military personnel costs as well as South Korea’s contributions for offsetting US costs.
 16. There are two plans in place to consolidate US forces on the Korean Peninsula into Camp Humphreys (40 miles south of Seoul) and Daegu. The Land Partnership Plan (LPP), which is projected to cost about US\$3.2 billion, involves repositioning US forces from areas north of Seoul to Camp Humphreys and Daegu. The Yongsan Relocation Plan (YRP) with a heftier price tag of US\$7 billion calls for moving US forces from the current base in Yongsan to Camp Humphreys.
 17. For a more thorough discussion on why the United States should increase its presence in the Asia-Pacific, see: Bruce Klingner and Dean Cheng, “America’s Security Commitment to Asia Needs More Forces,” *Background*, no. 2715, August 7, 2012; Dean Cheng and Bruce Klingner, “Defense Budget Cuts Will Devastate America’s Commitment to the Asia-Pacific,” *Background*, no. 2629, December 6, 2011.
 18. North Korea has become more daring and confident in its provocations against the South. Two most notable examples include the sinking of the *Pohang*-Class corvette named *Cheonan* near the Northern Limit Line on March 26, 2010 and the shelling of Yeonpyeong Island in November of that same year. In 2013, North Korea claims to have conducted a third nuclear test, which recorded the largest seismic activity to date. Finally, the successful launch of *Kwangmyongsong* in December 2012 marks an important turning point which suggests that North Korea is one step closer to developing a long-range payload capability. Finally, the latest report of possible activity at the Yongbyon facility suggests that North Korea has resumed production of plutonium.
 19. Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People’s Republic of Korea*, Annual Report to Congress, February 15, 2013.
 20. From South Korea’s viewpoint, North Korea is a clear and present threat given its forward deployed arsenal of field artillery and multiple rocket launchers (MRLs). Even though only a fraction of these may have the range to reach Seoul, most independent experts confirm that North Korea possesses the capability to deliver as many as 20,000 shells an hour to downtown Seoul. See Chad O’Carroll, “North Korea’s Conventional Weapons Threat,” *Korea Economic Institute*, February 5, 2013, <http://blog.keia.org/2013/02/north-koreas-conventional-weapons-threat/>.
 21. Brendan Nyhan, “The Green Lantern Theory of Sequestration,” *Columbia Journalism Review*, February 27, 2013; Brendan Greeley, “Lessons of Avoidance from Gramm’s ‘Pac-Man’ Budget Sequestration,” *Bloomberg News*, March 29, 2013; Laura Matthews, “Defense Spending Cuts 2013: Should Obama Worry Sequester Effects Could Shape His Legacy?” *International Business Times*, February 21, 2013.
 22. Peter Singer, “Separating Sequestration Facts from Fiction.”
 23. Bruce W. Bennett, “The Korean Defense Reform 307 Plan” *Issue Brief*, no. 8, The Asan Institute

- for Policy Studies, 2011; Bruce. Klingner, “South Korea: Taking the Right Steps Toward Defense Reform” *Background*, no. 2618, Heritage Foundation, October 19, 2011; Rhee Sang-Woo, “From Defense to Deterrence: The Core of Defense Reform Plan 307” *Korea Chair Platform*, CSIS, September 7, 2011.
24. SIPRI Military Expenditure Database.
 25. Current schedule on the transfer of Operational Control (OPCON) should also be reconsidered with this principle in mind. As some critics have noted already, the possible dismantling of the Combined Forces Command can send the wrong signal to North Korea that there may be a sizable cut in the number of US troops deployed to South Korea in case of an emergency (See *2006 SAIS US-Korea Yearbook*).
 26. The logic, of course, dates back as far as Baron de Montesquieu, who noted in 1750 that “peace is the natural effect of trade.” See also Solomon W. Polacheck, “Conflict and Trade,” *Journal of Conflict Resolution* 24 (1980): 55-78; Solomon. W. Polache and Carlos Seiglie, “Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute,” *IZA Discussion Paper Series*, no. 2170 (2006); Erik Gartzke, “Chapter 2: Economic Freedom and Peace,” in *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*, ed. J. Gwartney, R. Lawson, and E. Gartzke (Toronto: The Fraser Institute, 2005).
 27. David W. Mabon, “Elusive Agreements: The Pacific Pact Proposals of 1949-1951,” *Pacific Historical Review* 57, no. 2 (1988): 147-177; Charles M. Dobbs, “The pact that never was: The pacific pact of 1949,” *Journal of Northeast Asian Studies*, no. 4 (1984): 29-42.
 28. “The US Approach to Regional Security,” Statement by US Secretary of Defense Chuck Hagel at the Shangri-La Dialogue, 2013; Bonnie S. Glaser, “American Reassurance of Rebalance Encourages Cooperation and Progress at ADMM+” *cogitASIA*, September 5, 2013, <http://cogitasia.com/american-reassurance-of-rebalance-encourages-cooperation-progress-at-admm/>; Brian Harding, “Don’t underestimate the ADMM+” *PacNet* #65R, CSIS, August 19, 2013, <http://csis.org/publication/pacnet-65r-dont-underestimate-admm>; Vibhanshu Shekhar, “ADMM+: Another Case of ‘Pretentious Diplomacy?’” *IPCS*, October 29, 2010, <http://www.ipcs.org/article/china/admm-another-case-of-pretentious-diplomacy-3268.html>; Chu Shulong, “The East Asia Summit: Looking for an Identity,” *Brookings Northeast Asia Commentary*, no. 6, February 2007.
 29. Choi Young Jong, “South Korea’s Regional Strategy and Middle Power Activism,” *The Journal of East Asian Affairs* 23, no. 1 (2009): 47-67.

Oct. 31, 2013
ISSUE BRIEF NO. 71

예산 주도 국방: 미 국방전략 변화의 가능성과 한국의 안보 태세

J. James Kim

연구위원
아산정책연구원



J. James Kim is a Research Fellow and the Director of the Center for American Politics and Policy (CAPP) at the Asan Institute for Policy Studies as well as an adjunct lecturer in the Executive Master of Public Policy and Administration Program at Columbia University. Previously, he was an

Assistant Professor of Political Science at the California State Polytechnic University (Pomona). He has also served as a Summer Research Associate at the RAND Corporation and a Statistical Consultant at 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 comparative democratic institutions, trade, methodology, media, and public policy. Dr. Kim received a B.S. and M.S. in Industrial and Labor Relations from Cornell University and a Ph.D. in Political Science from Columbia University.

2011년 미 의회가 예산 통제법(Budget Control Act, BCA)을 통과함으로써 미국의 안보와 국방 전략에 변화가 있을 가능성이 높아졌다.¹ 미 국방부는 강제 감축으로 인해 국방 지출이 다소 감축할 것이라고 경고했고, 이러한 발언은 아시아에 중심을 맞추었던 오바마 행정부의 외교 정책에 변화를 의미한다. 저자는 이 글을 통해 미 국방 지출의 추세를 설명하고 한국의 안보정책 방향에 대해 모색해 보고자 한다.

최악의 시나리오 - 미국의 선택

미 국방 지출의 규모와 성향을 파악하기 위해서는 역사적인 배경을 이해해야 한다. 즉, 현재 진행되고 있는 국방지출삭감은 제2차 세계대전 이후로 다섯 번째이며, BCA가 10년간 완전히 적용되는 경우 국방 예산

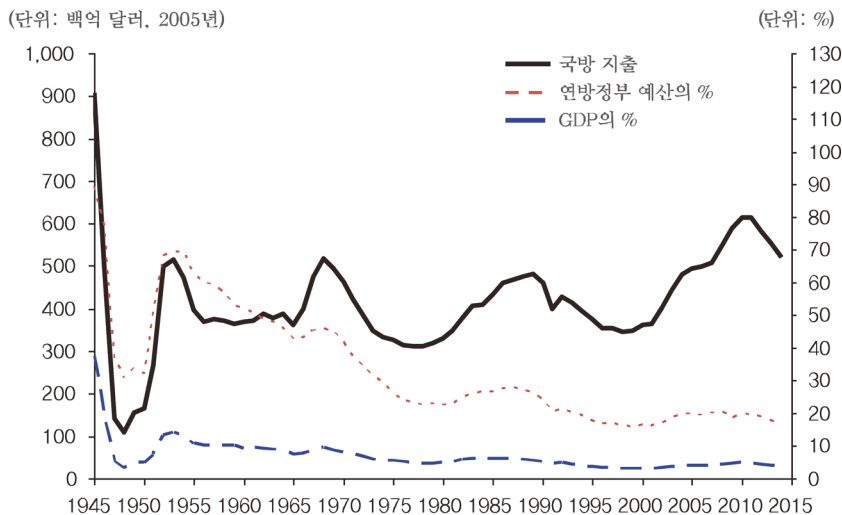
변화의 영향은 적지 않을 것이다(그림 1 참조).

BCA가 실행될 경우 국방예산은 10년 안에 4천8백70억 달러 감소한다. 이 액수를 같은 기간 동안 시행하는 5천억 달러의 추가 자동지출삭감과 오바마 행정부가 부과로 지시한 1천5백억 달러의 삭감과 함께 계산하면 미 국방부의 10년간 진행되는 총지출삭감은 약 1조 달러라고 볼 수 있을 것이다.² 물론 전문가에 따라 국방비 삭감 계산이 조금씩 다를 수 있다. 예를 들어 브루킹스 연구소의 마이클 오한론은 BCA의 부과 감소를 4천8백70억 달러보다 다소 낮은 3천5백억 달러로 예측하는가 하면, AEI 연구소의 매켄지 이글렌은 BCA가 적용되기도 전에 국방비의 3년 동안 진행된 지출 감소가 1조 달러를 넘어섰다고 주장하고 있다.³ 액수에 차이가 있지만 한 가지 공통점은 모두 국방비의 삭감이 예측보다 과하다고 주장하는 것이다. 많은 분석가들은 BCA가 완전히 적용되기도

전에 미 국회에서 양당의 협상을 기대하거나, 빠른 경기 회복으로 인해 미국 정부의 예산 문제가 해결되길 바라고 있지만 적어도 2014년도에는 미 국방비가 5백2십억 달러 줄어든 것은 분명하다.

만약에 국방예산이 이같이 줄어든다면 미국의 국방 전략은 어떻게 바뀔 것이고 이러한 변화는 동아시아에 어떤 영향을 미칠 것인가? 국방지출삭감이 어떻게 시행될 것인지에 대해서는 아직 확실하지 않지만 지난 7월 말 국방부는 이 문제를 다루는 연구 결과를 발표한 바 있다. 국방부가 발표한 내부 보고서(Strategic Management and Management Review, SCMR)는 미국의 국방 전략을 방어능력(즉, 육/해/공군의 병력 수), 방위력(무기 시스템과 방어 기술 현대화), 준비태세로 나누어 해석한다.⁴ 미 국방부는 이 세 가지 요소 중 국방전략의 초점을 방어능력과 방위력에 맞추었다. 만약 방어능력을 강조하는 전략을 선택한다면 미군의 병력 수는 지금 현재 상태로 유지되지만, 기술이나 무기 시스템은 다른 나라들에 비해 뒤질 가능성이 크고 덜 효과적일 것이다. 방위력을 강조하는 전략을 선택한다면 미군은 차세대 무기 시스템을 개발할 수 있으나 지난 이라크-아프가니스탄과 같은 이중 전선 전쟁을 시행하기엔 힘들 것이다. 이 두 가지 방안 중에서 국방부는 어떠한 선택을 하게 될지 두고 봐야 하겠지만, 워싱턴에 국방전략 전문가 대부분은 방위력을 강조하는 전략을 선호하는 듯하다. 예를 들어 국방부의 발표와 함께 미국에 4개의 국방전략 전문 싱크탱크들이 발표한 결과를 살펴보면 국방부가 새로운 무기 기술에 대한 투자를 강조할 뿐만 아니라, 국방부의 민간직을 줄이는 선택을 선호하고 있다(표 1 참조).⁵

그림 1. 미 국방지출, FY 1945~FY 2014



자료: 미 국방부

표 1. 미 국방지출 삭감 가상 시나리오

종류		AEI	CNAS	CSBA	CSIS	국방부 SCMR 방위력 강조	국방부 SCMR 방어능력 강조
육군 병력 수		412,000	417,000	420,000	327,000	380,000	420,000
해병대 병력 수		135,000	155,000	177,000	182,000	150,000	175,000
항공모함		8	8	9	7	8	9
강습상륙함		9	11	11	11	8	11
전술 항공기	Legacy	-630	-170	-300	-240	N/A	N/A
	차세대	+60	-300	-380	-20	유지	JSF 폐지
폭격기	Legacy	전 B-1 폐기와 B-52 일부 폐기	유지	B-1 폐기	B-1 폐기	B-1 폐기	B-1 폐기
	차세대	촉진	촉진	촉진	취소	유지	LRS-B 폐지
준비태세 (단위: 백억 달러)		-3.2	-6.2	-13.2	-3.6	N/A	N/A
국방부 민간 공무원직원		-10%	-33%	-27%	-19%	N/A	N/A

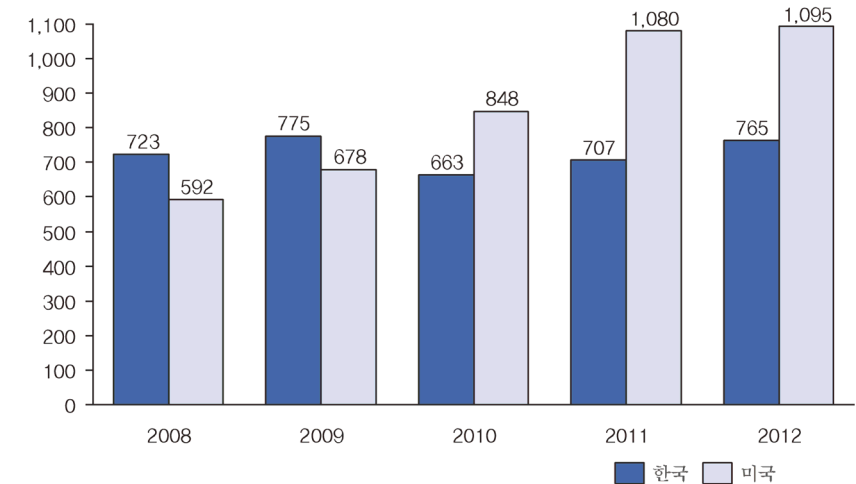
자료: CSBA, 미 국방부

전략은 어디로…?

위에 거론되고 있는 내용의 문제점은 미국의 국방정책이 전략보다 예산에 의해 진행되고 있다는 것이다. 한반도에 관련된 국방부의 공식적인 입장은 “국방비 삭감이 아/태 중시 전략과 한미동맹에는 전혀 영향이 없다”이지만 예산 문제와 관련된 현실 속에서 이 자세를 유지할 수 있을지는 확인하고 넘어갈 필요가 있다.⁶ 지난 2012년 미국의 선임 싱크탱크인 CSIS가 출간한 한 보고서에 따르면 미국의 예산이 급격히 줄어들었

그림 2. 주한미군 방위비 분담금, 2008년~2012년

(단위: 백만 달러)



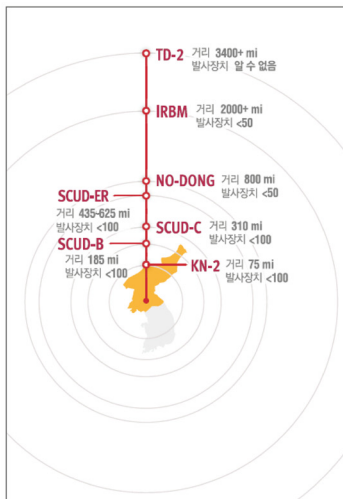
자료: 미 상원의원

로써 미국의 방어 자세가 바뀐다면 주한미군의 인원이 14,000명에서 18,000명 사이로 줄어들 수 있고, 일본 오키나와에서 해병대 9,000명의 철수와 함께 한국과 일본에 있는 네 개의 F-16 공군중대가 붕괴될 수도 있다고 발표한 사례가 있다.⁷

그렇다면 주한미군의 철수가 임박한 것인가? 만약 주한미군의 방어태세가 바뀌어야 한다면 감축보다는 증강하는 것이 올바른 선택일 것이다.⁸ 하지만 예산 문제가 해결되지 않고 있는 상황에서 국방부가 아/태 지역의 국방예산을 줄여야 한다면 주한미군만큼은 감축 대상이 되어서는 안될만한 이유를 3가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 주한미군의 예산이 낮지는 않지만, 미국의 총 국방예산에 비해 큰 영향을 미치지 않기 때문이다. 현재 주한미군의 국방예산 금액은 11억 달러이다. 해외 주둔

(아프가니스탄 제외) 총 액수인 100억 달러와 비교하면 아주 작은 일부에 해당한다.⁹ 만약 아/태 지역에서 미군의 지원을 축소해야 한다면 일본과 같은 나라의 주둔 병력 재배치가 예산 감축에 더 효율적일 것이다. 둘째, 북한의 도발이 최근 들어 더욱 강하고 담대해졌다는 점을 배제할 수 없다. 물론 북한의 무기나 국방력은 한국의 최첨단 방어 기술에 비해 뒤지고 있지만, 역사적인 면에서 볼 때 기술의 우수성이 북한의 방위능력을 판단하는 기준이 되지 못한다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 2010년 천안함 침몰사건은 북한 해군이 기술적으로 뛰어난 남한에 맞서 대응할 수 있는지를 보여 주는 중요한 예이다. 무엇보다 북한은 최신 재래식 무기보다 사이버 테러와 핵무기 개발, 그리고 중·단거리 미사일을 보유하고 있다는 점도 고려해야 할 것이다(표 2와 그림 3 참조).¹⁰

그림 3. 북한 미사일 종류



자료: 미 국방부

표 2. 북한 방위능력

분야	병력/장비	계
육군	인원	96만 ~ 120만
	탱크	4,100
	장갑차	2,100
	포병	8,500
	다연장로켓	5,100
공군	인원	9만 2천
	전투기	730
	헬리콥터	300
	수송기	290
	인원	6만
해군	잠수함	70
	전투초계정	420
	상륙돌격함정	260
	기뢰전함정	30
	보조함정	30

자료: 미 국방부

마지막으로, 한미동맹의 관점에서 볼 때 주한미군의 중요성은 더욱 확고하다. 최근 아산정책연구원에서 시행한 설문 조사에 의하면 여론의 압도적인 수는 주한미군의 장/단기간 존재를 지지하고 다수(48%)는 통일 이후에도 주한미군이 존재했으면 한다고 생각하고 있다(그림 4 참조). 적지 않은 다수(50%)가 주한미군이 사회적이거나 역사적으로 문제가 많다고 생각하기도 하지만 그중 대다수(>80%)는 주한미군의 필요성을 인정한다. 이처럼 주한미군의 필요성을 인정하는 이유는 대다수(>60%)가 주한미군이 한반도의 평화와 안보에 기여 한다고 생각하기 때문이다(그림 5 참조).

그림 4. 주한미군에 대한 의견

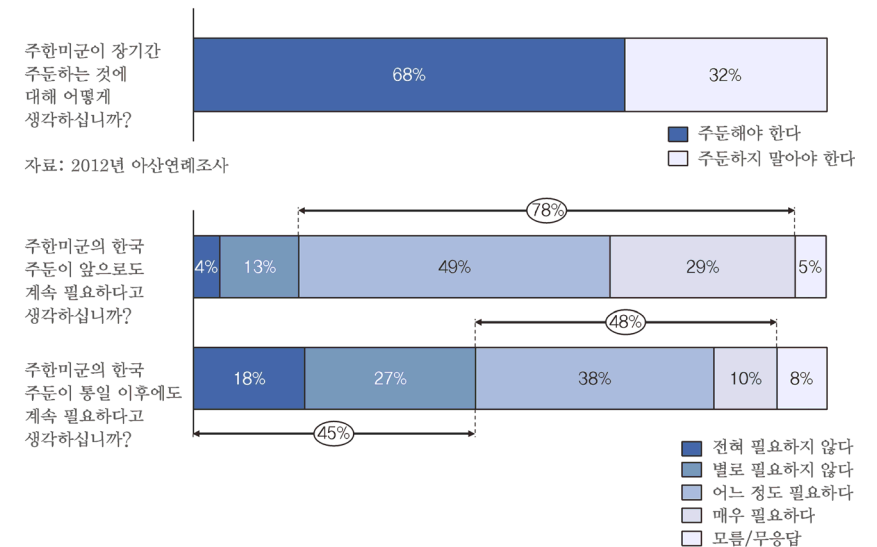
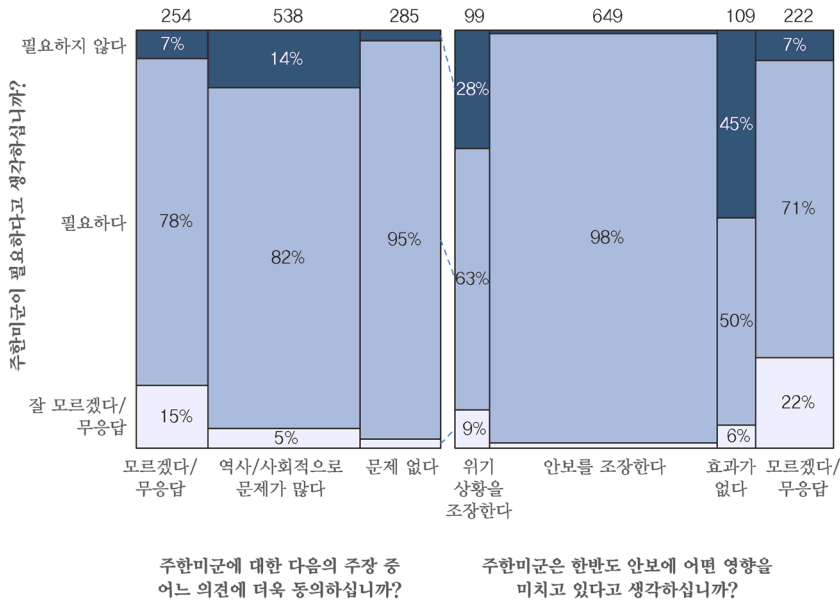


그림 5. 주한미군에 대한 평가



자료: 아산 데일리 폴, 2013년 9월 14~16일

대책 방안

정책적인 면에서 볼 때 주한미군의 감축이나 철수는 그리 현명한 선택은 아니다. 하지만 위에서 말한 바와 같이 미국의 국방예산 삭감은 계산된 선택이 아니다.¹¹ 이러한 현실 속에서 한국 정부는 미국의 국방정책이 바뀔 것을 기다릴 것만이 아니라 국방예산 삭감과 워싱턴의 전략적 우선순위 변경을 대비하여 대책 방안을 생각할 시점에 도달했다는 것이다. 그렇다면 구체적으로 현 정부가 할 수 있는 일은 무엇일까?

첫째, 박근혜 정부는 기존의 국방개혁 307계획(DR307)을 재검토할 필요가 있다. 몇몇 전문가들은 주한미군이 30% 감소하여도 북한의 선

제공격을 저지하는 데 어려움이 없을 것이라고 주장하고 있지만¹² 현재 주한미군의 수준으로 연평도나 천안함 사건, 또는 3차 핵실험 등 연속으로 진행되고 있는 미사일 실험 같은 북한의 도발을 중단시키지 못했다는 점을 무시할 수 없다. 307계획은 전 노무현 정권의 국방개혁 2020에 비해 높은 평가를 받았으나 미국의 국방예산 삭감이나 국방정책 변화에 초점을 맞춘 방안은 아니다.¹³ 그러므로 이러한 현실 속에서 현 정부는 307계획에서 주도하는 전력증강이나 국방인력의 규모를 재검토할 필요가 있다.

다른 방안으로 현 정부가 빠른 결과를 원한다면 먼저 한국의 국방예산을 높여야 할 것이다. 한국의 국방예산은 1998년 이후로 GDP의 3%라는 장벽을 뛰어넘지 못했다. GDP의 3%는 국방개혁 2020이 목표로 삼았던 국방지출 수준이다. 물론 한국의 경제는 계속하여 성장하고 있어서 국방예산은 시간에 따라 증가해 왔지만, 경제가 활성화된 만큼 한국의 안보도 강화되지는 못했다는 것이다. 지난 15년간 한국의 평균 국방예산은 GDP의 2.6%였다.¹⁴ 현 상황을 감안할 때 더욱 합리적인 지출 수준은 GDP의 3~4% 범위라고 볼 수 있다. 국방예산 다음으로 방위비 분담 특별협정(Special Measures Agreement, SMA)에서 한국이 부담하는 방위비를 늘리는 방법도 생각해볼 만하다. 예를 들어 방위비 분담 계산에서 물가상승률이 4%를 초과하지 않도록 계산하는 방식은 북한과 같은 나라를 옆두에 두었을 때 이해하기 힘든 조건이다. 북한의 방어력이 어떻게 바뀔지 모르는 상황에 주한미군의 유연성을 제한하는 것은 전략적으로 의문스럽지 않을 수 없다. 즉 한국의 입장에서는 한미 방위비 특별협정을 예산에 맞추는 것인지 국방전략에 맞추는 것인지 고민해야 할만한 문제이기도 하며, 만약 전략적인 이유로 한국의 분담금 비율을 높인다면 같은 맥락으로 전시작전통제권 전환을 미루는 방안도 생각해볼만한

조건이 될 수 있다.

박근혜 정부는 다른 나라들과의 상호 관계를 유지/강화하는 방법을 택할 수도 있다. 한국의 외교관계에서 무역을 빼놓기는 힘든 상황이다. 중·일 자유무역 협상이나 환태평양경제동반자협력(Trans-Pacific Partnership, TPP)은 무역을 통해 국가이익을 상승시키므로 모든 참여국이 전쟁보다는 평화를 유지하는 인센티브를 추구한다는 것이다.¹⁵ 주의해야 할 점은 이런 무역체제가 실질적으로 모든 참여국의 절대 이득(absolute gain)을 상승시켜야 한다는 것이다.

무역 외에도 정부는 아시아태평양의 새로운 안보 모델이나 협력 체제를 구성하는 역할을 생각해 볼 수 있다. 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS), 아세안국방장관회의플러스(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus, ADMM+), 또는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF) 같은 기존의 지역협력협정에서 한국이 더욱 적극적인 역할을 함으로써 새로운 지역 안보체제의 의제설정을 제기할 수 있다는 것이다. 이 셋 중 중국과 미국의 참여에 힘입어 ADMM+가 아시아의 새로운 안보 체제를 추구할 수 있을 만한 모델로 부상하고 있다.¹⁶ 물론 태평양 안보 프레임워크를 개최하는 데 여러 장애물이 있겠지만, 한반도의 불안정은 모든 지역 국가들의 숙제이기도 하다. 북한 문제가 국제적으로 영향을 줄 수 있는 사안인 만큼 한국이 지역 안보체제에 리더로 앞장설 수 있는 좋은 기회이기도 하다는 것이다.

결론

미국 경제는 회복되고 있지만, 워싱턴의 예산위기는 쉽게 해결되지 않을 것이다. 지금 이 상황이 향후 10년간 변하지 않는다면 10년 후 한

국은 선택의 여지가 없는 상황에 놓일 것이고 보다 힘든 선택을 해야 할지 모른다. 다행인 것은 아직은 늦지 않았다는 점이다. 현 정부가 어려운 미래를 대비하여 올바른 선택을 할 수 있는 기회를 가지고 있다는 것이다. 지금 이 상황에서 한국은 어떤 선택을 할 것인가?

1. Leon Panetta, "Sequestration's Self-Inflicted Wounds," *The Washington Post*, September 2, 2013; Weisgerber, Marcus, "Sequestration Could Chop \$33B from DoD Investments," *DefenseNews*, July 10, 2013.
2. "Statement on Strategic Choices and Management Review," as delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel, July 31, 2013.
3. Michael O'Hanlon, *Healing the Wounded Giant: Maintaining Military Preeminence while Cutting the Defense Budget* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013); Mackenzie Eaglen, "The Pentagon's illusion of choice: Hagel's 2 options are really 1," American Enterprise Institute, August 1, 2013, <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/defense/the-pentagons-illusion-of-choice-hagels-2-options-are-really-1/>.
4. "Statement on Strategic Choices and Management Review," Chuck Hagel.
5. *Strategic Choices Exercise Outbrief*, CSBA, May 29, 2013, <http://www.csbaonline.org/publications/2013/05/strategic-choices-exercise-outbrief/>; *Analysis of the DoD SCMR Options*, CSBA, August 1, 2013, <http://www.csbaonline.org/2013/08/01/analysis-of-the-dod-scmr-options/>.
6. *Defense Department Background Briefing on the Strategic Choices and Management Review in the Pentagon Briefing Room*, US Department of Defense, July 31, 2013.
7. Center for Strategic & International Studies, *US Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment* (August 2012).
8. Bruce Klingner and Dean Cheng, "America's Security Commitment to Asia Needs More Forces," *Background*, no. 2715, August 7, 2012; Dean Cheng and Bruce Klingner, "Defense Budget Cuts Will Devastate America's Commitment to the Asia-Pacific," *Background*, no. 2629, December 6, 2011.
9. US Senate Committee on Armed Services, *Inquiry into US Costs and Allied Contributions to Support the US Military Presence Overseas*, April 15, 2013.
10. Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea*, Annual Report to Congress, February 15, 2013; Chad O'Carroll, "North Korea's Conventional Weapons Threat," *Korea Economic Institute*, February 5, 2013, <http://blog.keia.org/2013/02/north-koreas-conventional-weapons-threat/>.
11. Brendan Nyhan, "The Green Lantern Theory of Sequestration," *Columbia Journalism Review*, February 27, 2013; Brendan Greeley, "Lessons of Avoidance from Gramm's 'Pac-Man' Budget Sequestration," Bloomberg News, March 29, 2013; Laura Matthews, "Defense Spending Cuts 2013: Should Obama Worry Sequester Effects Could Shape His Legacy?" *International Business Times*, February 21, 2013.
12. Peter W. Singer, "Separating Sequestration Facts from Fiction: Defense Sequestration and What It Would Do for American Military Power, Asia, and the Flashpoint of Korea," *Time Magazine*, September 23, 2012.
13. Bruce W. Bennett, "The Korean Defense Reform 307 Plan" *Issue Brief*, no. 8, The Asan Institute for Policy Studies, 2011; Bruce Klingner, "South Korea: Taking the Right Steps Toward Defense Reform" *Background*, no. 2618, Heritage Foundation, October 19, 2011; Rhee Sang-Woo, "From Defense to Deterrence: The Core of Defense Reform Plan 307" *Korea Chair Platform*, CSIS, September 7, 2011.
14. SIPRI Military Expenditure Database.
15. Solomon W. Polacheck, "Conflict and Trade," *Journal of Conflict Resolution* 24 (1980): 55-78; Solomon W. Polacheck and Carlos Seiglie, "Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute," *IZA Discussion Paper Series*, no. 2170 (2006); Erik Gartzke, "Chapter 2: Economic Freedom and Peace," in *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*, ed. J. Gwartney, R. Lawson, and E. Gartzke (Toronto: The Fraser Institute, 2005).
16. "The US Approach to Regional Security," Statement by US Secretary of Defense Chuck Hagel at the Shangri-La Dialogue, 2013; Bonnie S. Glaser, "American Reassurance of Rebalance Encourages Cooperation and Progress at ADMM+" *cogitASIA*, September 5, 2013, <http://cogitasia.com/american-reassurance-of-rebalance-encourages-cooperation-progress-at-admm/>; Brian Harding, "Don't underestimate the ADMM+" *PacNet #65R*, CSIS, August 19, 2013, <http://csis.org/publication/pacnet-65r-dont-underestimate-admm/>; Vibhanshu Shekhar, "ADMM+: Another Case of 'Pretentious Diplomacy?'" *IPCS*, October 29, 2010, <http://www.ipcs.org/article/china/admm-another-case-of-pretentious-diplomacy-3268.html>; Chu Shulong, "The East Asia Summit: Looking for an Identity," *Brookings Northeast Asia Commentary*, no. 6, February 2007.



J. James Kim 박사는 아산정책연구원의 미국연구센터장 및 연구위원으로 재직 중이며 Columbia University 국제대학원에 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.

Oct. 8, 2013
ISSUE BRIEF NO. 72

Information Sharing for Cyber-Security: Evidence from Europe

Neil Robinson
Research Leader
RAND Europe

Recent cyber-attacks witnessed in the Republic of Korea on March 20th and subsequently on 25 June 2013, which affected financial institutions and newspapers, have highlighted the need for a well organised response to cyber-attacks. Cyber-attacks (and their response) cross the boundaries of public and private sector. Depending on the likely motivation attacks may require a response from: the police; regulatory authorities or, in the most serious cases, military and intelligence. The sharing of information between such entities is increasingly seen as important.

Concerns about cyber-security are widely held. In its 2012 survey of senior decision-makers in the public and private sector the World Economic Forum (WEF), found that cyber-security was ranked especially high by respondents as a technological risk being of global importance.¹ In 2011, Norton, part of the Symantec multi-national cyber-security firm, estimated the total cost of cyber-crime to be worth US\$338bn per year.² Outages in the submarine infrastructure off the coast of Egypt resulted in a severe degradation of internet speeds across

many countries in the Middle East and parts of Asia.³

In this issue brief⁴ the results of three research projects gathering empirical evidence regarding information sharing⁵ are discussed, drawing lessons relevant to the situation in the Republic of Korea.

Policy Mechanisms in the Republic of Korea

Perhaps understandably, the approach taken by the Republic of Korea is of a top down nature with the Blue House taking the lead in efforts since the attacks earlier in 2013. The Blue House has responsibility for response whilst the NIS (National Intelligence Service) co-ordinates the actual response.⁶ The 2008 Korean Defence White Paper identified cyber-security as an essential component of national defence,⁷ a theme which was reflected in the 2010 Defence White Paper where cyber-attack was identified as one of several non-traditional security threats that the government needed to address.⁸

Alongside the seeming increasing urgency of attacks and evolving cyber-risks, the South Korean government has been making efforts to expand its policy framework and capabilities. The National Cyber Security Management Regulation (Presidential Directive No. 141) as the main policy instrument guiding official South Korean response, sets out roles and responsibilities of various organisations. It is supported by the National Intelligence Agency Act and various other regulations on security.

Discussions over a proposed new bill that is intended to encompass many different aspects of cyber security are understood to be underway in the South Korean Parliament which will mean that South Korea joins an increasingly long list of countries with such broad omnibus national level frameworks: either in formal legislation or through cyber-security strategies and action plans. It remains to be seen, however,

the extent to which information sharing is reflected as a key element in this draft legislation.

Presidential Directive 141 created the National Cyber Security Response Center (NCSC) which is the central government point for identifying, preventing and responding to cyber-attacks.⁹ Other organisations of note include the national Cyber Security Strategy Council and a National Cyber Security Countermeasure Committee (playing a role as a crisis management committee). In order to further allow for more efficient communications, efforts are also underway to develop information dissemination systems and joint action teams between civilian, government and military stakeholders.¹⁰

Concerning information exchange between public and private sectors, the 2008 Act on Information and Communications Infrastructure Protection provides a framework for Critical Infrastructure (CI) owners and operators in regulated sectors to create effective information security arrangements.

The Informatization Office of the Ministry of Science, ICT and Future Planning (MISP) reported that it was working on building a system of information sharing on the cyber-threat” by the end of 2014.¹¹

Finally, the quasi-public model espoused by the Korean Internet Security Centre and its parent agency, the Korean Information Security Agency hold promise for effective exchange of information between Internet service providers and government.

For such frameworks to be as effective as possible in addressing cyber-security, some sharing of information must take place. We now turn to an analysis of the nuances of this requirement.

Types of Information Being Shared

In the context of this paper, a distinction is made between the type

of relevant transaction involving cyber-security information. Information sharing is understood to concern a one way transmission to a known group without an expectation of reciprocation; information disclosure concerns a broader transmission of information to an unknown audience (for example the general public); notification implies transmission to a specific entity and finally information exchange concerns the transmission of information with an expectation of reciprocity.

Such transactions may include different types of information. Examples include:

- Technical information such as IP addresses, security telemetry, network traffic or Indicators of Compromise (IoC) describing technical aspects about an incident;
- Threat relevant data: involving either a possibility of the type of attacker (nation state; criminal enterprise) or the type of attack vector used;¹²
- Vulnerabilities can cover: either a specific product or service or an organisation’s policies and procedures;
- Experience of attacks; incidents and mitigations: anecdotal evidence from examples suggested that in a trusted forum, organisations may be willing to inform each other of security incidents affecting their operations; the impacts and what was done to resolve it (for example specific technical or procedural steps taken).

Why Does It Help to Share Information?

The sharing of some types of information between peers is commonly understood to be useful for two reasons: companies are able to learn from each other’s mistakes to improve their own levels of cy-

ber-security and secondly, if the government can access such information then it provides a 'window' into the level of security of critical infrastructures, further informing long term policy intervention.¹³

Within an organisation, reliance upon other information sources for security information (especially from peers operating in the same sector) may be seen as a useful way to triangulate understanding especially applied to mitigation measures and best practice on the basis that if something was reportedly successful for one organisation then there is the possibility that it might also be the case for others. Such activities can be useful in both the current and future efforts: firstly, by allowing the organisation to reduce vulnerabilities on deployed systems and secondly, by highlighting to the recipient that risks could be avoided in the future by not implementing a specific technology with which another party has reported problems.

Theoretical Barriers to Sharing Information

Neo-classical economic theory suggests that information will only be shared in an Information Exchange (IE) when the benefits of doing so outweigh the costs. Particularly, economic theory suggests two ways in which economic incentives can be misaligned when individuals act in groups: externalities and free-riders.¹⁴

When a participant to an information exchange weighs up the benefits and costs of information sharing there is potentially a problem of externalities. The participant only takes into account the direct benefits to himself of information sharing, and not the wider benefits which may accrue to other members of the group.

A second barrier suggested by the economics literature, and stemming from misaligned economic incentives, is the problem of free-riding. A participant to an information exchange may be tempted to

'free-ride' and under-invest in information sharing in the hope of obtaining helpful information from other members for little or no cost.

Away from neoclassical economics, there are a host of other barriers that have been identified, including those concerning technical credibility (e.g. whether a technical specialist views his peers as technically credible); trust in the organisation receiving information; complex socio-behavioural issues¹⁵ and in many different areas, laws, rules and procedures. For example, in regard to the latter, the European legal framework governing privacy and data protection prohibits the widespread sharing of data that is considered to be able to identify a person (such as Internet Protocol addresses) unless one of a number of conditions is met.

Three examples of how barriers and incentives work in practice are presented below using illustrative evidence from recent European cyber-security research studies.

Example 1: Information Sharing in Critical Infrastructure Protection

In 2009 the European Network and Information Security Agency (ENISA) published research into the exchange of information amongst owner-operators of critical information infrastructure. The research identified a host of incentives and barriers which operated either prior to or during participation in an IE. An IE is a specific type of trusted forum where peers gather to exchange information about incidents; mitigation and effects of cyber-security with peers. Although this concept has its origins in the United States, IEs are increasingly seen as popular in Europe. Thirty representatives of companies participating in IEs were consulted as part of this research.¹⁶

The top three identified incentives were:

The first incentive was identified as cost savings. As security is very often seen as a cost centre with a difficult to prove return on investment (until it is too late), participants regarded that IEs were an important mechanism to reduce the costs of running and managing their cyber security operations.

The second most important incentive concerns the quality, value and use of the information derived from an IE. Participants were more motivated to either join an IE or volunteer information if they were already in one and if the value to them of the information obtained in an IE was something which was above and beyond what they could get from other sources.

The third most important incentive or encouraging factor was in relation to the existence of a clear playing field or set of rules and processes for participation. Those either thinking of joining an IE or participating in one considered that such a common framework or level playing field that all were aware of was especially important in managing expectations amongst their peers.

Perhaps unsurprisingly, the barriers or inhibitors to information sharing in an IE were something of a mirror image of the incentives.

The most important barrier in the top three was poor quality information. This was seen as being a barrier for two reasons. If the participants were receiving information which they could easily obtain elsewhere (especially either from free or paid for sources) then they would question participation, especially since IEs can occupy a lot of time for staff members. The second consequence was that the information obtained in an IE must be trustworthy, since the recipient must know that by implementing something he or she learnt in an IE won't make the

situation in their home network any worse.

The second most important barrier was in regard to reputational risks and that participants were concerned about whether the types of information would leak, exposing their firm as being incompetent or subject to cyber-attacks. This was particularly important with regards to publicly listed firms whose reputation is a key component of their stock market price.

Finally, the last most important barrier concerned poor management. If the running and administration of the IE was inept, then participants thought that they would quickly become disillusioned and not consider the meetings as being less or not valuable.

Example 2: Legal Barriers Affecting CERT Co-Operation

The second example presented here concerns information sharing between Computer Emergency Response Teams (CERTs). CERTs may be considered as fire brigades for cyber-space, having the priority for finding and fixing (remediation) of security incidents and restoration of service. ENISA's 2011 study into legal and operational barriers affecting CERT co-operation ran an online survey of 20 CERTs in Europe to gather evidence as to their frequency of information exchange. Knowledge of legal and regulatory factors and the extent to which these factors represented a barrier in real practice.¹⁷

Cross border information exchange between peer CERTs in Europe is not a rare phenomenon: just over half of those participating in the research reported participating sharing information with peers more than once per month.

One of the key challenges with regards to CERT co-operation in Europe is the conflicting demands imposed upon CERTs who are acting to maintain security following an actual or detected incident. To

effectively co-ordinate a response and mitigate the effects of an incident, CERTs may need to impinge upon fundamental rights, especially given the somewhat unique nature of European legal framework, the right to the protection of personal data (given that the processing of IP address data must respect certain legal obligations).

The research found that CERTs in general do not have access to legal expertise and thus, are confronted with a great deal of uncertainty regarding what they can and cannot do, not least because of the uneven implementation of European law in many areas. This uncertainty could lead to a number of consequences: ignoring the need to respect certain legal obligations; being overly restrictive in their response (ie. being extra cautious by withholding more information) or inefficient in response and co-ordination where a response may be delayed due to the need to seek definitive legal advice.

CERTs reported a number of legal frameworks as having a positive or negative effect upon information sharing including:

- The definitions of computer and network misuse (for example, not everyone used the 2001 Council of Europe Cybercrime Convention as a definitional framework).
- Privacy and data protection legislation might require in Europe one of a number of conditions to be met before exchanging certain types of relevant data for example IP addresses. Examples of these conditions might be that the consent of the person needs to be obtained or that they need to be informed.

Other specific frameworks could be involved such as public sector re-use of information (which imposes some obligations upon countries to publicly disclose certain types of information upon request). Laws

relating to working with law enforcement (for example, certain forms of criminal procedural law imposing certain time-limits upon co-operation) and a range of others could apply.

Although many participants in this research reported familiarity with their own national frameworks, the level appeared less so with international legal frameworks (such as the aforementioned 2001 Council of Europe Cybercrime Convention) or the EU's 1995 General Data Protection Directive.

Example 3: Exchange of Cybercrime Related Information

The final example consists of evidence from law enforcement co-operation. Law enforcement units frequently collaborate on investigating, detecting cross border crimes such as different types of cyber-crime (fraud or scams, circulation of child exploitation material; credit card fraud and attacks against banking institutions). Many countries have a national level cyber-crime or high-tech crime unit but each has a varying approach to tackling cybercrime ranging from prosecuting as much as possible to more strategic approaches involving targeting particular suspects or operations. However, in order to identify, investigate and prosecute suspects, law enforcement needs to co-operate with a range of other types of organisation including CERTs; businesses (like financial institutions, Internet Service Providers) and citizens. As has been shown previously, CERTs may be trying to achieve different objectives after a cyber-attack: rather than preserving the scene of the crime they are more concerned with re-establishing service. The private sector may be reluctant to share information with law enforcement for fear that it will be disclosed, adversely affecting their reputation whilst citizens (who may be victims or witnesses) might be confronted with a wealth of potentially confusing ways to report incidents

and co-operate with the police: either through online reporting mechanisms; a standard crime report or via intermediaries such as an Internet Service Provider.

To investigate these issues, as part of a feasibility study for a European Cybercrime Centre, research was carried out on the operation of police cyber-crime units across 15 European Union Member States.¹⁸

Amongst all of this, then, information sharing between peers in the law enforcement community can be fraught with difficulties. There are many different national interpretations of what constitutes cyber-crime — each country defines cyber-crime differently and may focus on specific phenomena. There are also difficulties in obtaining a truly pan European intelligence picture (since some countries are reluctant to contribute to a shared intelligence overview) because those being asked to contribute may consider there to be little return benefit or there might need to be attribution of results to the originating country: a complex issue in cross border investigations. Finally, the role of the public prosecutor is different in many countries. In some countries the public prosecutor is responsible for actually deciding how the information may be used and so, if the case gets to court, the information obtained informally through a trusted mechanism may end up being publicly disclosed in a courtroom.

A number of barriers to the private sector co-operating with law enforcement were identified: not least the uncertainty that for many companies they felt that they were putting their reputation in the hands of the police (who in some cases were seen as less technically competent) when sharing information on cyber-crimes that they had fallen victim to. There is also a perception that they could fix the problem internally rather than alerting law enforcement — a decision seen as having little value overall.

From a consumer perspective as well as the multiplicity of reporting

avenues a number of issues were identified in their co-operation with law enforcement, not least free riding and the ease in which some reporting mechanisms enable spurious or unimportant reports to be submitted causing further inefficiencies for law enforcement.

Conclusion

Each case study presents a textured picture of the realities of information exchange to address cyber-security, whether they be in the context of Critical Information Infrastructure Protection (CIIP); cross border co-operation between CERTs or law enforcement working to tackle cybercrime. When crafting responses to cyber-security issues and galvanising operational co-ordination, policy-makers need to be aware of a range of broad factors which may enable or inhibit information. To maximise the chances of these enablers being further supported and the problems caused by the barriers inhibited, policy-makers should take a multidisciplinary approach to understanding the phenomena of information exchange, bringing insights from economics, sociology, law, behavioural sciences and psychology.

Recommendations for the Republic of Korea

As we have seen, evidence from these three case studies could shed light on how evolving arrangements in the Republic of Korea might be most effectively organised to tackle the complex domain of cyber-security. In particular, the sharing of information through formal but also informal trusted networks is a key characteristic that would appear to be necessary. The success of the proposed “system for information sharing on cyber threats” will be driven by socio-economic factors as much as mere technical capability. Such mechanisms should

be supported by appropriate incentives to encourage sharing, such as confidentiality agreements. These are especially important with regard to the private sector. Finally, within public administrations, the different cultures and working methods (across police; military; intelligence for example) may serve to encourage or inhibit information sharing; therefore effort should be focused on ensuring that any legislation takes account of these characteristics.

1. World Economic Forum (2012) Insight Report: Global Risks 2012 Seventh Edition: An Initiative of the Risk Response Network, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf.
2. ZDNet (2011) Cybercrime costs \$338bn to global economy; More lucrative than drugs trade, <http://www.zdnet.com/blog/btl/cybercrime-costs-338bn-to-global-economy-more-lucrative-than-drugs-trade/57503>.
3. Slashgear (2013) Three arrested for trying to cut undersea Internet cable, <http://www.slashgear.com/three-arrested-for-trying-to-cut-undersea-internet-cable-27275579/>.
4. A version of this was also presented to staffers in the United States Congress in May 2012.
5. Good Practice Guide for Addressing Network and Information Security Aspects of Cybercrime (Heraklion, Greece : European Network and Information Security Agency (ENISA), 2012); Robinson, Neil, Emma Disley, Dimitris Potoglou, Anaïs Reding, Deirdre May Culley, Maryse Penny, Maarten Botterman, Gwendolyn Carpenter, Colin Blackman and Jeremy Millard. Feasibility Study for a European Cybercrime Centre. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2012. http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1218 and A Flair for Sharing-Encouraging Information Exchange Between CERTs (Heraklion, Greece : European Network and Information Security Agency (ENISA), 2011).
6. Blue House, <http://www.president.go.kr/activity/today.php?mode=view&uno=238>.
7. *2008 Defense White Paper*, Ministry of National Defence, Republic of Korea, pp.192–219, 222.
8. *2010 Defense White Paper*, Ministry of National Defence, Republic of Korea, pp.8–10.
9. Woonyon, K (2005) Protection of Critical Information Infrastructure in Korea Presentation given to 13th ASEAN Regional Forum, <http://aseanregionalforum.asean.org/files/chive/13th/2nd%20ARF%20Seminar%20on%20Cyber%20Terrorism%20Cebu%20City,%20Philippines,%203-5%20October%202005/Annex%20H-Republic%20of%20Korea%20Country%20Report.pdf>.
10. Blue House, <http://www.president.go.kr/activity/today.php?mode=view&uno=238>.
11. Blue House, <http://www.president.go.kr/activity/today.php?mode=view&uno=238>.
12. ENISA (2012a). *Threat Landscape Responding to the Evolving Threat Environment*. As of 29 July 2013: www.enisa.europa.eu/activities/risk.../ENISA...download/fullReport.
13. Dependability Development Support Initiative (2002) *Roadmap for Warning and Information Sharing*, http://www.ddsi.org/htdocs/Documents/final%20docs/DDSI_D4_WIS_roadmap_f.pdf Leiden: Netherlands: RAND Corporation.
14. Gal-Or, E., & Ghose, A. (2005). The Economic Incentives for Sharing Security Information. *Information Systems Research*, 16(2).
15. Messenger, M. (2006) Cyber-security: Why Would I Tell you? Research Briefing report version 0.3 February 2006.
16. ENISA, (2009). *Barriers and Incentives for Information Sharing for Critical Information Infrastructure Protection*. As of 19 July 2013, <http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/public-private-partnership/information-sharing-exchange/incentives-and-barriers-to-information-sharing>.
17. European Network and Information Security Agency (2011b) *A flair for sharing-encouraging*

information exchange between CERTs. Heraklion, Greece: ENISA. Retrieved 1 January 2012, from, <http://www.enisa.europa.eu/act/cert/support/legal-information-sharing/legal-information-sharing-1>.

18. Robinson, Neil, Disley, Emma, Potoglou, Dimitris, Reding, Anais, Culley, Deirdre May, Penny, Maryse, Botterman, Maarten, Carpenter, Gwendolyn, Blackman, Colin and Millard, Jeremy, (2012). Feasibility Study for a European Cybercrime Centre, Santa Monica, CA: RAND Corporation, http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1218.



Neil Robinson is a research leader at RAND Europe, working in such areas as European cybersecurity policy, cyber defence capabilities, and the broader socioeconomic implications of the Information Society.

Robinson is presently leading a study for the European Defence Agency (EDA) taking stock of European military cyber defence capabilities. In 2012, he worked on a study for the European Commission into the feasibility of a European Cybercrime Centre (ECC), which informed the Commission decision to establish the ECC at Europol. In 2011 he worked on a project investigating the security, privacy, and trust implications of cloud computing and has also undertaken work into identity theft, cyberinsurance markets, and computer and network misuse. Robinson is leading RAND Europe's contribution to the PACT FP7 project, a pan-European empirical research project that aims to understand, measure, and monetise how individuals make privacy/security trade-offs. Robinson has also worked extensively on projects for the European Network and Information Security Agency (ENISA) in the domains of information sharing and exchange between Computer Emergency Response Teams and other stakeholders.

Nationally, Robinson has advised a number of European government organisations including the UK Office of Cyber Security and Information Assurance (OCSIA) and Defence Science and Technology Laboratory, the French Interagency Joint Doctrine Centre (CICDE), and the Swedish Centre for Asymmetric Threat Studies (CATS). Robinson received his B.A. in war studies and history from King's College London and his M.Sc. in information systems and technology from City University London, where he studied the physical and logical vulnerability of fibre optic Metropolitan Area Networks.

Oct. 15, 2013
ISSUE BRIEF NO. 73

Rethinking Public Opinion on Korea-Japan Relations

Karl Friedhoff and Kang Chungku

Program Officer
The Asan Institute for Policy Studies

Introduction

While both Korea and Japan agree that their bilateral relationship is important for the long-term security of each country, the relationship has reached its lowest point in recent memory with no serious effort to seek improvement. The return of Abe Shinzo as Japan's Prime Minister further soured relations as it was accompanied by discussion of amending Japan's constitution and/or of re-interpreting clauses pertaining to its collective self-defense to allow Japan's Self Defense Forces to widen its scope of activities. These discussions created much hand-wringing in South Korea as a normalizing Japan revives the specter of its imperial past.

Of course, it is no secret that the South Korean public holds negative views of Japan, and the public opinion data included in this report confirms this. Thus far, this has been incorrectly assumed to mean that the public would oppose efforts by President Park Geun-Hye to pursue improved relations. But according to recent survey data, there is clear

support for President Park to take steps to repair the relationship with Japan. This support is both bi-partisan and includes all age cohorts.

While Japan has already signaled its willingness to establish a working-level relationship, both by proposing a Park-Abe summit and by other movement behind the scenes, President Park's hesitancy is understandable. However, with her approval ratings near 70 percent and evidence illustrating that the public is in favor of improving the relationship, it may be time for her administration to rethink its position on Japan.

Favorability of Japan

The current negativity towards Japan did not always prevail. While resentment of Japan's imperial past permeates the attitudes of South Koreans on Japan, there is also a substantial exchange of cultural goods and a deep economic relationship. As recently as 2010, Japan was viewed almost as favorably as China (Figure 1). The view was still not positive overall, but it was certainly much less negative than in 2013.¹ From 2011 to 2013, Japan's favorability has been closer to — and sometimes below — that of North Korea's.

With current sentiment, the risk of public backlash for engaging Japan is thought to be embedded with no clear upside. But as the data suggests, these views are not intractable. Unlike the ratings for the United States, China, and North Korea — the decline from 2012 to 2013 notwithstanding — the favorability of Japan is more volatile. Because the favorability of Japan declined sharply from 2010 through 2012, this also suggests that it could rebound quickly given the correct conditions. Of course, creating those conditions is tricky.

A complication in creating those conditions is the perceived rightward shift taking place under Mr. Abe, with 76 percent stating that

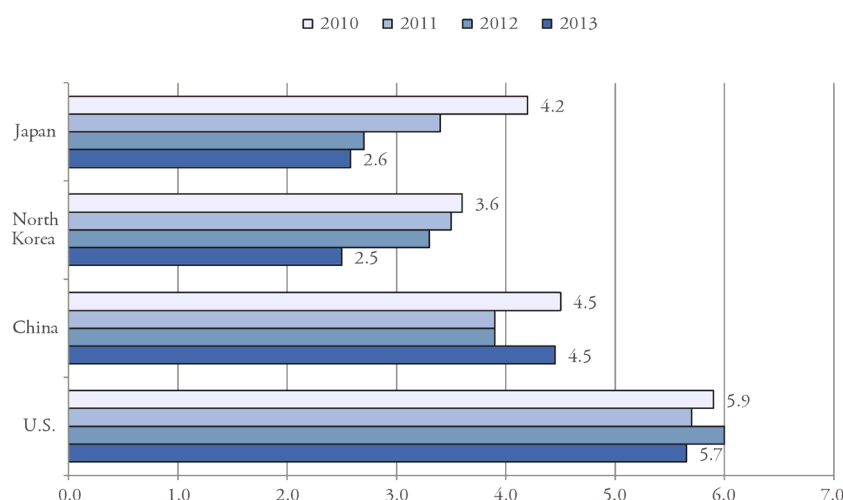
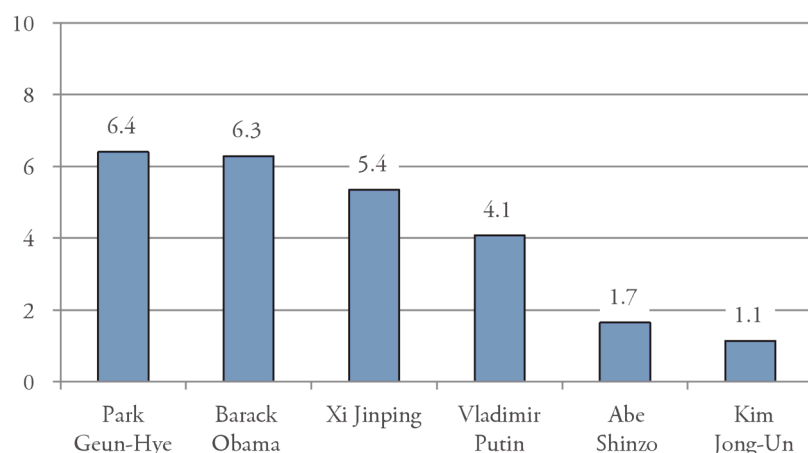
Figure 1. Country Favorability²

Figure 2. Favorability of Leaders



such a shift was taking place. This perception, coupled with statements made by Prime Minister Abe and other Japanese politicians that Koreans interpret as denying history, are driving the low favorability

ratings of Japan and its leader. To be sure, Mr. Abe is deeply unpopular in South Korea.

Among the leaders of countries active in the region, Prime Minister Abe (1.7) was found to be only slightly more favorable than Kim Jong-Un (1.1), and both trailed the favorability of all other leaders included in the survey by a large margin (Figure 2). The negative sentiment toward Mr. Abe was broad, encompassing all political affiliations and age cohorts.

The Path Forward

With the toxicity of Japan in public opinion results discussed thus far, it is understandable that President Park has avoided engaging Japan. Interpreting this data to mean that the South Korean public does not support engagement with Japan is certainly politically convenient, but is also incorrect. Questions on favorability and leadership draw on a respondent's memory and understanding of both historic and recent events. They say little about what the South Korean public wants to see unfold between Korea and Japan moving forward. When respondents are questioned on specific events that would ostensibly be seen as a step forward, a majority of South Koreans are in support. These steps would include the signing of the General Security of Military Information Agreement (GSOMIA) and a Park-Abe summit.

For its part, Japan has signaled willingness to establish a working level relationship. It was Japan that proposed the Park-Abe summit, and according to a Japanese diplomatic source who requested anonymity due to the sensitivity of the subject, the two sides were also in discussions to meet bilaterally at the ADMM+ in Brunei in late August 2013. While the source declined to confirm which side proposed the meeting, it seems likely that Japan approached Korea given the circumstances

(The two sides did not meet due to a “scheduling conflict”). At the same time, when Korea is ready to sign GSOMIA, Japan is ready and willing.

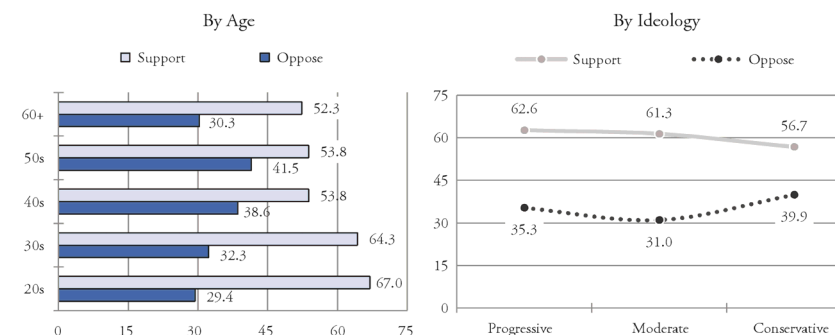
A Park-Abe Summit

Thus far, President Park has pursued the low-hanging fruit of summits. Meetings with United States, China, the G-20, and Vietnam all presented convincing domestic PR wins and came at opportune times. They allowed her to appear presidential, to pursue economic gains by toting along significant business delegations, all while avoiding difficult domestic subjects. Thus far, the Park administration has been risk adverse, and engaging Japan is certainly seen as a risky proposition. But a summit with Mr. Abe is not as risky as the Blue House may think.

Despite the negative attitudes on Prime Minister Abe and towards Japan itself — the latter of which are not set in stone — there is clear support among the South Korean public for a Park-Abe summit. A majority (58%) of the South Korean public supports a potential summit between President Park and Japan’s Prime Minister.³ What is more, such a summit has both support across the ideological spectrum (Figure 3, right) and support of a majority of all age cohorts (Figure 3, left). While 57 percent of Saenuri supporters approved of such a summit, 67 percent of Democratic Party supporters stated the same. For age cohorts, those in their sixties (52%) were least likely to support the summit, and those in their twenties (67%) were most likely.

While a summit with Prime Minister Abe is certainly not going to cure all that ails the Korea-Japan relationship, it could be used as a springboard to move the relationship in a positive direction. With President Park’s high approval ratings — above 70 percent through the first weeks of September — she has the political capital and has shown the PR savvy to bring even more of the Korean public on board. It could

Figure 3. Support for Summit



also serve as a lead-in to the signing of the moribund GSOMIA.

GSOMIA

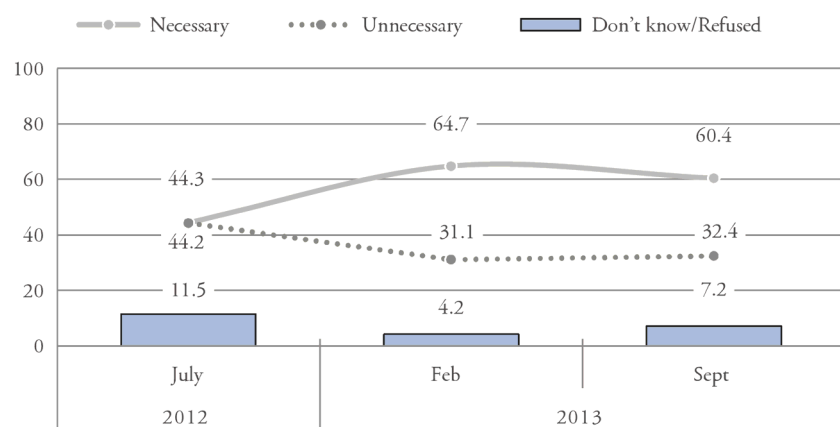
Korea and Japan previously sought to enact GSOMIA in June 2012 while Lee Myung-Bak was still serving as the South Korean president. However, the agreement was abandoned mere hours before the scheduled signing due to public outrage in South Korea. Opposition to the agreement was clear in a public opinion poll conducted in the immediate wake of its failure. While 61 percent opposed the agreement, only 23 percent stated support. But on the question of necessity of the agreement, the public was evenly divided with 44 percent viewing the agreement as necessary and 44 percent as unnecessary.

The failure of GSOMIA was broadly interpreted by both foreign and domestic observers as being sparked by anti-Japan sentiment in Korea. However, the data does not support this interpretation. In the data gathered from the July 2012 survey, just after the failure of GSOMIA, regression analysis showed that attitudes on Japan — measured by favorability — were significant in predicting both support/opposition and on the necessity of the agreement. However, the predictive power

was very weak. A far stronger predictor was attitudes towards President Lee. It was the high animosity toward the president himself and his handling of the agreement which sparked the protest against GSOMIA and led to its ultimate failure.

Now that President Lee has left office and the initial furor over GSOMIA has passed, attitudes on the necessity of GSOMIA have improved significantly (Figure 4). In September 2013, 60 percent viewed GSOMIA as being necessary.

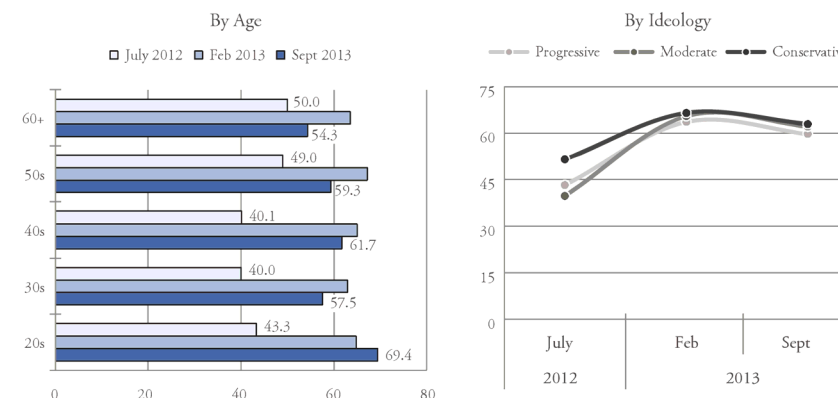
Figure 4. Necessity of GSOMIA



Moreover, this was not a result that was skewed by one demographic being heavily in favor while another was largely opposed. Support was both bi-partisan (Figure 5, right) and spread across all age cohorts (Figure 5, left).

It is worth noting that the questions for July 2012 and September 2013 differed slightly from the question asked in February 2013. Because the February 2013 survey was conducted in the wake of North Korea's third nuclear test, the question wording asked respondents if

Figure 5. Necessity of GSOMIA



GSOMIA should be pursued as a response to the North Korean threat. The other two data points did not include that reference. That the results from September did not differ greatly from those of February suggests that the necessity of GSOMIA is not just based on the North Korean threat, and that this number should remain stable moving forward.

While President Park may be wary on pushing for the signing of GSOMIA due to the treatment given to President Lee when he attempted to do the same, analysis shows that the initial opposition was not a strong anti-Japan reaction, but rather a reaction to the method President Lee employed — a method that was interpreted by the Korean public as a backroom deal. When President Park is ready she can learn from President Lee's mistakes. She must first present a clear, reasoned, principled argument for why she believes GSOMIA improves the long-term security of South Korea, and then open the floor for discussion. The numbers suggest she will win that debate, giving her a significant foreign policy victory in the process.

Conclusion

It is easy to assume that the South Korean public does not support an attempt at rapprochement with Japan. However, an investigation of the public opinion survey data indicates that a broad swath of the South Korean public does support a move to improve relations with its neighbor. Summits with the United States, China, and Vietnam were easy wins and helped President Park to establish political capital, and progress on inter-Korean relations helped to push her approval ratings into the low 70s. While the time to spend that political capital may not be now, it should not be significantly delayed. When President Park's approval ratings begin to decline — as they have for every president — engagement with Japan will be a more difficult sell. With public opinion data in mind, perhaps it is time for President Park to rethink her position on Japan.

Appendix

Annual Survey 2010: The Asan Annual Survey 2010 was conducted from August 16 to September 17, 2010 by Media Research. The sample size was 2,000 and it was a Mixed-Mode survey employing RDD for mobile phones and an online survey. The margin of error is $\pm 2.2\%$ at the 95% confidence level.

Annual Survey 2011: The Asan Annual Survey 2011 was conducted from August 26 to October 4, 2011 by EmBrain. The sample size was 2,000 and it was a Mixed-Mode survey employing RDD for mobile and landline telephones. The margin of error is $\pm 2.2\%$ at the 95% confidence level.

Annual Survey 2012: The Asan Annual Survey 2012 was conducted in two parts. The sample was recruited from September 5 — 14, 2012

via RDD for mobile and landline telephones. The data was gathered from September 25 — November 1, 2012 via an online survey. The sample size was 1,500 and the margin of error is $\pm 2.5\%$ at the 95% confidence level. The survey was conducted by Media Research.

July 2013, September 2013: The sample size of each survey was 1,000 respondents over the age of 19. The surveys were conducted by Research & Research, and the margin of error is $\pm 3.1\%$ at the 95% confidence level. All surveys employed the Random Digit Dialing method for mobile and landline telephones.

1. Data from the survey conducted September 5-7, 2013.
2. Favorability of each country is measured on a scale of 0 to 10.
3. It is important to note that the question on the summit set no preconditions for the meeting to take place.



Karl Friedhoff is a program officer in the Public Opinion Studies Center at the Asan Institute for Policy Studies, and a Mansfield Foundation U.S.-Korea Nexus Scholar. He is a leading analyst of South Korean public opinion on both domestic and foreign affairs. He is an occasional contributor to the *Wall Street Journal* blog, Korea Real Time, and his analysis has appeared in leading international and domestic media. Karl earned his B.A. in political science at Wittenberg University and an M.A. in international commerce at Seoul National University.



Kang Chungku is a program officer 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.

Pivot to Asia는 계속될 것인가? 오바마의 EAS 불참으로 본 Pivot to Asia의 미래

이 재 현
연구위원
아산정책연구원

서론

오바마 미국 대통령이 올해 동아시아정상회의(East Asia summit, EAS)에 불참했다. 이번 불참은 단순히 미국의 재정문제 누적에 따라 행정부 기능 일부 정지 등 순수한 국내적 문제로 인한 불참으로 해석될 수도 있다. 그러나 동시에 이를 좀 더 확대하여 해석할 수 있는 여지도 충분히 있다. 동아시아 지역의 정상회의와 외교는 실질 논의 내용(substance) 뿐만 아니라 형식과 참여(presence)도 똑같이 중요하다. 미국 대통령의 동아시아 정상회의 참석은 상징적 중요성이 있기 때문에 더욱 주목받는 사항이다. EAS 참여국, 특히 동남아 국가들의 관점에서 이번 불참은 미국의 아시아 피벗 정책이 지금까지 보여준 일관되지 못한 모습들을 더욱 도드라지게 한다. 최근 미국이 아시아 피벗 정책과 관련하여 단호한

모습과 행동을 보여주지 못하는 사이 중국은 다시 동남아 방면에서 미국의 아시아 피봇 이전의 입지를 회복해가고 있다. 그 결과로 미국의 아시아 피봇 정책이 많이 약화되었거나 아니면 미국의 아시아 피봇 정책이 적어도 동남아 지역에서 더는 의미가 없다는 주장이 나오고 있다. 미국의 대 아시아 피봇 정책은 특히 동남아 방면에서 지금 매우 중요한 고비(critical juncture)를 맞고 있다. 비단 동남아뿐만 아니라 미국의 대 아시아 피봇은 동북아 지역에서도 크게 다르지 않아 미국에 대한 신뢰에 손상을 줄 수 있다. 또한, 동남아에서 벌어지는 미국의 피봇과 중국의 부상, 한반도를 포함한 동북아 지역에서 미국의 위상에 시사하는 바가 크다.

오바마 2기와 케리 국무장관

오바마 미국 대통령의 2기는 미국의 아시아 피봇 정책에 대한 의문과 함께 시작되었다. 그리고 이 의문의 핵심에는 새로 국무장관으로 임명된 존 케리(John Kerry)가 있었다. 미국 외교정책을 담당하고 있는 수장이 케리로 바뀌면서 그가 상대적으로 아시아를 잘 알지 못하고 중동 지역 문제에 보다 관심이 많다는 관측들이 나왔다. 더불어 조심스럽게 미국의 대 아시아 피봇 정책이 2기에서도 지속될 것인가에 대한 의문이 생겨났다. 의회 청문회에서 케리 장관은 “(아시아-태평양 지역에 대한) 군사적 투입 증가가 그렇게 중요한지 아직 확신이 없다 (장관 취임 후) 이 부분에 대해서 좀 더 면밀히 검토할 것이다.”라고 하면서 아시아 피봇에 대해 약간 유보하는 태도를 취한 바 있다. 또한, 취임 석 달 만에 중동 지역을 세 번 방문하는 등 아시아 지역보다는 중동 지역과의 접촉 면 확장에 주력했다.¹

미국의 아시아 피봇 정책에 대한 의문은 케리 현 국무장관과 전임 국무장관인 힐러리 클린턴(Hillary Rodham Clinton)이 비교되면서 더욱 증폭되었다. 오바마가 취임 초기 태평양 대통령을 선언하고 적극적 다자주의를 천명하면서 어느 정도 아시아에 대한 보다 많은 관심이 예상되기는 했었다. 그러나 실질적으로 이를 행동에 옮긴 사람은 다른 아닌 클린턴 전 국무장관이었다. 클린턴은 이전 국무장관들은 잘 참석하지 않았던 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)에 나타나기 시작했다. 나아가 남중국해 문제를 적극적으로 거론하면서 아시아 지역에 대한 군사적 관여를 촉발했다. 또한, 그의 임기 중에 동남아 국가들이 오랫동안 요구했던 동남아우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation, TAC)에 서명을 하면서 동아시아 지역협력에 제도적으로 관여할 수 있는 기반을 놓았다. 결국, 2011년 미국은 러시아와 함께 EAS에 가입 신청을 했고, 2012년 처음으로 미국 대통령이 EAS에 참여했다.

클린턴 전 장관의 아시아 중시를 가장 함축적으로 요약해서 보여주는 것은 2011년 Foreign Policy에 기고한 ‘미국의 태평양 세기(America's Pacific Century)’라는 글이다. 여기서 클린턴 장관은 “미국의 다음 10년간 가장 중요한 임무는 아시아-태평양 지역에 (외교적, 경제적, 전략적, 그리고 다른 모든 방면에서) 확고하게 투자를 증진하는 것이다.”라고 주장한 바 있다.² 클린턴 전임 국무장관의 적극적 대 아시아 행보에 비추어 볼 때, 케리 국무장관의 대 아시아 정책이나 행보가 클린턴 장관을 넘어설 정도로 강력하지 않을 경우 쉽게 미국의 대 아시아 피봇 정책은 그 동력을 의심받을 수밖에 없다.

물론 케리 국무장관의 개인적 배경이나 그의 관심사와 크게 관계없이 미국의 대 아시아 피봇 정책은 부상한 중국에 대한 견제, 그리고 이미 지난 오바마 1기에 시작한 정책의 연속이란 측면에서 지속될 수 있다. 그

리고 미국 정부는 오바마 2기 출범 이후 제기된 아시아 피봇의 약화 혹은 중단 가능성에 대해서 계속 부인해왔다. 무엇보다도 오바마 대통령이 국내 경제문제로 참석하지 못한 2013년 APEC에서도 케리 국무장관은 “오바마 대통령이 주도하고 있는 미국의 대 아시아 재균형 정책을 흔들 수 있는 것은 아무것도 없다.”면서 미국의 아시아 피봇 정책을 재확인하기 위해 노력했다.³

그러나 이런 말로 하는 재확인과 다르게 케리 장관 취임 이후의 중동 정세는 중동 문제로 인해서 미국의 아시아 피봇이 약화될지 모른다는 생각을 더욱 강화하는 방향으로 전개되었다. 오바마 1기의 대 아시아 피봇 정책은 이라크와 아프가니스탄에서 전쟁의 종료 시점이 다가오고, 실제로 전쟁 종료가 선언되면서 크게 힘을 얻었다. 다시 말해, 이 지역에 투입되었던 군사력과 재원이 아시아 지역으로 재투입될 수 있는 여지가 있었다.

오바마 2기는 이 전쟁과 별도로 ‘아랍의 봄’이 가져온 결과들이 그리 긍정적인 방향으로 전개되지 않는 새로운 변수에 직면하게 되었다. 시리아에서 내전이 장기화되면서 아사드 정권에 의한 민간인 공격, 무엇보다도 민간인에 대한 화학무기 사용은 국제적으로 크게 논쟁거리가 되었다. 그리고 미국은 이런 상황을 종료하기 위해서 군사적으로 개입하는 카드를 검토한 바 있다. 또한, 이집트에서 군부에 의한 쿠데타가 일어나고 그에 따른 정치적 혼란이 가중된 것도 미국의 대 중동 관심을 강화시키고, 아시아 피봇 정책에 대한 의지를 약화시키는 강력한 요소로 작용했을 것이다.⁴ 물론 미국이 시리아와 이집트에 직접 개입한 바는 없으므로 자원의 분산은 없었다. 그럼에도 불구하고 정책적 관심의 분산이라는 측면에서 중동 상황은 아시아 피봇 정책에 크게 영향을 주었다.⁵

일반적으로 미국의 외교 정책 엘리트들이 과거부터 아시아보다는 중

동에 큰 관심을 두어왔음을 상기하면, 중동에서 약간의 상황 변화만 일어나도 쉽게 이 엘리트들이 아시아에 대한 관심을 잠식할 수 있을 것으로 보인다. 결국, 미국 정부와 케리 국무장관이 아시아 피봇에 대한 의지가 있더라도 이 의지가 그대로 정책으로 투입되기 어려운 환경이 조성된 것이다. 더욱이 케리가 중동에 보다 관심이 있을 것이라는 관측과 중동 지역 상황이 시너지 효과를 내면서 미국의 아시아 피봇에 대한 의문은 더욱 증가하게 되었다.

중국과 남중국해 문제

미국의 아시아 피봇을 평가할 때 미국 변수뿐만 아니라 반대편에 서 있는 중국이 또 다른 중요한 변수가 될 수 있다. 미국의 대 아시아 피봇은 두 가지 큰 축을 가지고 진행됐다. 경제적으로는 환태평양 파트너십(Trans-Pacific Partnership, TPP)이라는 자유무역 논의가 주가 되어 왔다. 안보 차원에서는 역시 피봇의 핵심에 남중국해 영유권 분쟁이 있다. 2009년 이후 남중국해에서 영유권을 둘러싸고 중국과 아세안 일부 국가들이 마찰을 일으키는 틈을 타서 미국은 남중국해에서 항행의 자유를 외치며 군사적으로 동남아 국가들과 관여를 강화해왔다.

적어도 2000년대 중반까지 중국은 동남아 방면으로 비교적 효과적인 전략을 펼쳐왔다. 한때 중국은 동남아 지역에 공산주의를 수출하려는 의도를 가진 안보 위협으로 인식되었다. 냉전 기간을 지배하던 이런 인식은 냉전이 끝나고 중국이 전략적으로 동남아 국가들에 접근하면서 큰 변화를 겪었다. 1990년대 중국은 ARF 등 다양한 지역 다자 무대에서 동남아 국가들과 눈높이를 맞추려고 노력했다. 1997년 아시아 경제위기 시에 중국 경제는 동남아 경제가 더 깊은 수렁으로 빠져들지 않도록 다

양한 지원을 했다. 이때를 기점으로 동남아의 중국에 대한 인식은 우호적으로 바뀌기 시작했다. 마침 빠르게 성장하던 중국 경제는 동남아 국가들의 경제성장을 위한 새로운 기회로 인식되었다. 중국은 더 나아가 2000년대 아세안과 FTA를 추진하는 동시에 막대한 자금을 동원하여 동남아 후진국 중심으로 철도, 도로, 항만, 발전소 등 사회간접자본을 확충하는 데 큰 지원을 했다. 이런 중국의 노력은 아세안 국가들이 2000년대 중반부터 주장해온 아세안 연계성(ASEAN Connectivity) 증진 노력과 시너지 효과를 일으켜 동남아에서 중국의 이미지 개선에 크게 이바지했다.

그러나 앞서 언급한 것처럼 2000년대 후반 중국의 자기주장 강화, 특히 남중국해에서 영유권 분쟁 격화로 인해서 동남아 국가들은 중국으로부터 갑작스럽고 눈에 보이는 안보 위협을 느끼게 되었다. 이 시점에서 클린턴 국무장관은 ARF 등에서 남중국해 문제를 적극적으로 제기하며 동남아 국가들과의 군사협력을 촉진했다. 동남아 방면에서 미국의 대아시아 피봇은 오늘날 이런 동남아 국가들의 안보 불안에 대한 하나의 대책으로, 더 나아가 국제적 차원의 강대국으로 성장한 중국에 대한 효과적 균형 전략으로 인식되어 환영을 받았다.

최근 이런 안보 차원에서 미국의 대 아시아, 대 동남아 피봇이 중국에 의해 흔들리는 상황이 나타나고 있다. 동남아 국가들의 입장에서 남중국해 영유권 문제가 쉽게 해결될 사항은 아니며, 군사력으로도 중국을 이길 수 없는 상황에서 남중국해 문제의 최선의 해결책은 당분간 조용히 관리하는 것임을 알고 있다.⁶ 마찬가지로 중국 역시 양자적 영유권 문제 해결을 주장하지만, 이 주장이 그리 현실적인 대안이 아님은 알고 있을 것이다. 더욱이 동남아 국가들과 우호적 관계를 유지하는 것이 중국의 경제성장이나 국제 관계에서 중국의 위상을 유지하는 데 크게 도움

이 된다. 중국과 동남아 관계가 남중국해 문제로 인해 악화되는 것은 중국 자신들의 이익에도 바람직하지 않다.

따라서 중국은 최근 1년 넘게 동남아 국가에 대한 관여를 다시 강화하면서 남중국해 문제를 관리하는 데 꽤 신경을 쓰고 있다. 2013년 초 대만과 필리핀 간의 남중국해에서 충돌을 제외하고 중국과 동남아 국가 간 남중국해에서 심각한 충돌상황이 노출되고 있지 않다. 중국은 2013년 3월 시진핑 체제가 출범하고 왕이(Wang Yi) 외교장관이 취임하면서 남중국해 문제에 대한 전향적인 태도를 보여 왔다. 왕이 장관은 3월과 4월 미얀마와 필리핀을 제외한 동남아 8개국을 모두 순방했다. 4월에 개최된 19차 중-아세안고위급협의회(China-ASEAN Senior Officials Consultation)에서는 2013년 하반기에 아세안과 COC(Code of Conduct in the South China Sea)에 관한 논의를 시작할 것을 선언한 바 있다. 또한, 9월 14일부터 15일까지 열린 첫 번째 COC 관련 공식 협의회에서는 2013~2014년에 걸쳐 DOC(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) 이행방안에 대해 논의하기로 한 것과 함께 COC를 도출하기 위한 전문가 그룹을 설치하는 데 합의했다. 이 회의는 2014년 태국에서 다시 개최될 예정이다. 그간 COC에 관해서 공식적으로 논의하자는 아세안 국가들의 요청에 응하지 않았던 중국이 COC를 포함한 남중국해 분쟁 관리에 관해서 협의하는 모습을 보이는 것은 중국 입장에서 남중국해 분쟁을 조용히 관리하겠다는 의지를 보인 것으로 풀이될 수 있다.

이런 중국의 태도가 미국의 대 아시아 피봇에 의미하는 바는 제법 크다. 무엇보다도 미국의 대 동남아 군사적 관여의 가장 중요한 배경이었던 남중국해 문제가 잦아들 가능성이 크다는 점이다. 남중국해에서 중국의 현존하는 위협이 어느 정도 관리가 된다면 동남아 국가들의 입장

에서 미국의 군사적 관여를 크게 환영할만한 유인은 줄어들었다. 조금 더 극단적으로 표현한다면 중국이 남중국해에서 동남아를 크게 위협하지 않을 때 중국의 반대에도 불구하고 미국과 적극적으로 군사적 협력을 할 동남아 국가는 많지 않다. 이런 시나리오가 의미하는 바는 미국의 대 동남아 군사적 관여 의도가 강력하다 할지라도 남중국해 분쟁이 잘 관리된다면 피봇 정책의 청중(audience)인 동남아 국가들이 미국의 군사적 관여에 적극적으로 호응할 유인은 매우 줄어들 것이라는 것이다. 분명 이런 식의 전개는 미국의 대 아시아 피봇이 약화되는 중요한 변수로 작용할 수 있다.

동남아 국가들의 관점

아세안 국가들은 미국이 EAS 참여를 공식화하기 이전부터 미국이 EAS 참여 의사를 보일 때 어떤 형태로 참여시킬 것인가에 대한 고민을 해왔다. 가장 간단한 것은 기존 EAS의 구성원으로 미국을 참여시키는 것이다. 그러나 미국 대통령이 매년 정상 회의에 올 수 있을 것이냐는 질문에 대한 해답으로 EAS의 정식 구성원 보다는 아세안+8의 형태나 EAS+2의 형태를 생각했다. 즉, 미국이 포함되는 회의체를 기존의 EAS 나 다른 지역협력체와 분리, 미국은 격년 혹은 3년에 한 번 참여하는 두 가지 트랙을 가져감으로써 미국이 회의에 불참하는 데 따른 상징적 부담을 줄이려고 생각한 것이다.⁷ 그러나 결국 미국의 대 아시아 피봇 정책이 본격화되면서 미국은 기존 회의체에 부가적으로 추가되는 형태가 아니라 EAS의 정식 구성원으로 포함되었다.

여기서 주목해야 할 것은 미국이 동아시아 지역 정상회의에 꾸준히 참여할 수 있을 것인가, 그럴만한 의지가 미국에 있느냐는 점이 동남아

국가들의 관심 혹은 우려 사항이었다는 점이다. EAS에 미국이 포함되었지만, 국내 사정이나 다른 사정에 의해서 자주 불참할 경우 아세안이 주도하는 EAS의 중요성을 오히려 감소시킨다는 점이 그런 염려의 핵심이다. 자주 불참을 할 경우 차라리 미국이 참여하지 않는 EAS가 아세안 입장에서는 보다 바람직하다. 이미 동남아 국가들은 부시 정부 시절 미국의 국무장관이 ARF에 참여하지 않는 등 미국의 대 동아시아 지역에 대한 관심이 일관되지 않다는 사실과 이런 비일관성이 미국에 대한 동아시아 국가들의 신뢰를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 동아시아의 각종 안보, 경제협력을 주도하는 아세안에도 바람직하지 않다는 점을 느낀 바 있다.⁸

이런 일관성 문제를 더욱 확장할 수 있다.⁹ 미국의 대 동남아 관여, 특히 안보 차원의 관여가 동남아 국가들에 일관된 확신을 주지 못한다면, 그들의 입장에서 미국이라는 변수는 또 하나의 불확실성일 수밖에 없다. 동남아가 가지고 있던 긴급한 안보 현안인 남중국해 문제가 지금 중국이 추진하는 것처럼 어느 정도 관리된다고 가정한다면, 신뢰를 주지 못하는 미국의 군사적 관여는 아세안 국가에 오히려 부담이 된다. 불확실하고 신뢰를 주지 못하는 미국과 안보 협력은 그 반대편에 놓인 중국으로부터 역풍을 불러일으킬 수 있다. 따라서 일관되지 않고, 확신을 주지 못하는 피봇, 군사적 관여는 동남아 국가들에 전략적 불확실성과 부담만을 안겨줄 수 있다.

동남아의 입장에서 현재 미국이 겪고 있는 경제적인 어려움, 그리고 중국의 남중국해 문제 관리 의지는 미국의 대 동남아 군사적 피봇에 대해서 다시 돌아보는 계기를 제공할 수 있다. 물론 미국은 수차례 동남아 국가들에 미국의 아시아 피봇이 지속될 것이라는 메시지를 전달해왔다. 그러나 이런 미국의 메시지를 그대로 받아들이는 동남아 국가들은 많지 않을 것이다. 이미 동남아 국가들은 냉전이 종료되면서 신속히 철수한

미국에 대한 기억을 가지고 있다. 지금 현재로는 중국과 남중국해 분쟁이라는 명백한 안보 위협으로 인해서 미국의 피봇, 특히 군사적 피봇에 대해 큰 의문을 제기하지 않을 수 있다. 그러나 이런 상황은 앞서 언급한 바처럼 언제든 변화될 수 있고 일부 그런 변화의 조짐도 나타나고 있다.

보다 장기적으로 만약 남중국해에서 동남아 국가들의 안보 불안이 어느 정도 해결된다면, 그다음에 동남아 국가들이 미국에 대해서 가지게 되는 질문이 중요하다. 미국이 군사적 관여를 유지할 것이라고 동남아 국가들에 수차례 재확인했을 때 동남아 국가들의 입장에서는 미국의 경제문제로 인해 과연 군사적 관여의 지속이 가능하겠느냐는 의문이 많았다. 그러나 동남아 국가들의 입장에서 보다 중요한 문제는 만약 남중국해 문제가 어느 정도 관리되고 긴급한 안보 위협이 사라졌을 때 지속적인 경제성장 문제가 다시 등장하리라는 것이다. 특히 동남아의 개발도상국들 입장에서는 더욱 그러하다. 이런 상황에서 미국이 현재의 경제력으로 동남아 국가들이 바라는 투자, 원조, 경제협력의 요구를 맞출 수 있을 것이냐는 질문이 등장할 수 있다. 지리적 거리로 보나 지경학적 조건으로 보나 이런 동남아 개도국의 요구에 적어도 지금으로서는 미국보다 중국이 답을 주기 유리한 위치에 있는 것이 사실이다. 따라서 미국의 의도와 상관없이 동남아의 시각에서 볼 때 미국의 대 아시아 피봇, 특히 대 동남아 피봇은 여러 가지 차원에서 불리한 위치를 차지하고 있다.

결론

이번 2013년 EAS에 오바마 대통령이 불참한 것은 미국의 국내 경제 문제 때문이다. 누적된 재정적자와 의회의 압박으로 인해 연방정부가 재정지출을 할 수 없고, 그 결과로 연방정부의 기능이 일부 마비된 상황

에서 행정부 운영을 책임진 대통령의 해외 출장은 충분히 유보될 만하다. 표면적으로 이번 회의 불참은 매우 간단하고 이해할만한 사안이다.¹⁰ 그러나 아세안 국가들이 미국을 EAS에 포함할 때 고민했던 미국의 일관된 참여 문제, 오바마 2기 대 피봇 정책에 대한 의문, 그리고 중국이 최근 동남아 방면으로 취하고 있는 유화적 정책들을 모두 함께 고려해 볼 때 이번 불참은 그 의미가 크게 증폭될 수 있다. 아시아에서 미국의 피봇 정책이 약화되는 것은 미·중 간 경쟁에서 최근 2~3년간 미국 우위인 듯했던 분위기의 역전을 의미한다. 미국의 피봇에 위기를 느낀 중국이 전열을 정비하고 새롭게 동남아에 접근하고 있는 사이 미국의 피봇은 점점 일관되지 못하고, 행동보다는 말에 그친 정책이란 인식이 확산되는 듯하다.

미국은 냉전 종료 직후 필리핀 미군기지 철수를 시작으로 동남아에서 미국의 전략적, 군사적 존재감을 크게 줄여왔다. 경제적 부담에도 불구하고 냉전이 끝난 상황에서 더는 큰 비용이 드는 관여를 지속할 이유가 없었기 때문이다. 즉, 자발적 탈관여(voluntary dis-engagement)를 한 것이다. 2000년대 말에 즈음하여 시작된 미국의 재관여(re-engagement) 혹은 미국의 대 동남아 피봇은 여러 가지 정황이 맞아 들어간다면 강제된 탈관여(forced dis-engagement)로 끝을 맺을 가능성이 있다.

지금 시점에서 동남아 국가들이 가진 중국과 미국에 대한 의문부호는 한국에도 유사하게 적용될 수 있다. 다시 말해 한반도 문제에 대한 미국의 약속이 행동보다는 선언과 말에 그치는 것이 아닌가, 한반도 문제에 대한 미국의 정책이 일관성이 없는 것 아니냐는 의문이 든다는 것이다. 부상하는 중국이 가져오는 잠재적 안보 위협과 미국의 피봇 정책에 대한 의구심 또는 불확실성이 동남아 국가들과 한국을 유사한 전략적 상황에 처하게 할 수 있다.

이 시점에서 새로 신설된 한-아세안 안보 대화에 한국과 동남아 국가들이 가진 전략적 고민을 투영해볼 필요가 있다. 중국, 일본에 앞서 한국은 아세안과 안보협의 채널을 확보하는 데 성공했다. 이는 중국, 일본과 달리 한국에 대해서 아세안이 어느 정도 전략적 신뢰를 하고 있다는 의미가 된다. 불확실성을 더해가는 미국의 피봇 정책이 똑같이 한국과 아세안에 전략적 변수가 되는 상황에서 공통의 안보-전략적 이해를 위해 한국과 아세안이 협력할 수 있는 장과 조건이 마련된 셈이다. 이런 기회를 살려 한국과 아세안 사이에 상호 이익을 위한 전략적 공감대를 지속해서 확장하려는 노력이 그 어느 때보다 필요하다.

1. Howard LaFranchi. 2013. "US pivot to Asia: Is John Kerry retooling it?" *The Christian Science Monitor* 20. February.
2. Hillary Clinton. 2011. "America's Pacific Century," in *Foreign Policy*, Available at http://www.foreign-policy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.
3. Charlie Campbell. 2013. "At APEC, Obama's Replacement files U.S. Flag as Best He Can" *Time*. 7 October.
4. 중동 사태에 관해서는 Jang Ji-Hyang and Peter Lee. 2013. "Middle East Q&A: Egypt's 2013 Coup and the Demise of Democracy" *Issue Brief* 61. The Asan Institute for Policy Studies와 Jang Ji-Hyang and Peter Lee. 2013. "Middle East Q&A: Intervening in Syria and Lessons for North Korea" *Issue Brief* 69. The Asan Institute for Policy Studies를 참고.
5. Michael Auslin은 시리아 사례가 "오바마 대통령이 (중동과 아시아라는) 두 개의 약속과 공약을 지키려고" 너무 무리를 하고 있다고 평가하고 이로 인해 친구와 경쟁자를 모두 잃어버릴지 모르는 상황을 맞이할 수 있다고 경고하고 있다. Michael Auslin. 2013. "Obama Pivots to Syria from Asia" *Wall Street Journal* 2 September.
6. 이재현. 2012. "남중국해 분쟁의 이해와 향후 전망" 국립외교원 주요국제문제분석. 2012-32.
7. K. Kesavapany. 2010. "ASEAN+8 - A recipe for a new regional architecture" article posted in *East Asia Forum* 8 May.
8. Sheldon W. Simon. 2005. "U.S.-Southeast Asia: Misses and Hits" *Comparative Connections* Vol. 7, No. 3.
9. 이미 동남아 쪽 전문가들로부터 오바마의 이번 정상회의 불참에 대해서 회의 참석 자체에 관한 일관성, 신뢰성에 대한 의문이 즉각 제기되었다. 예를 들면 Rodolfo C. Severino. 2013. "How will Obama's no-show be remembered?" article posted on East Asia Forum 7 October와 Elina Noor. 2013. "Of Symbols and Substance" PacNet #76. 9 October.
10. 오히려 미국 내 비판은 더 통렬하다. Ralph Cossa는 오바마 대통령의 APEC, EAS 불참과 관련, "우리가 집안단속을 잘 하지 못해"서 이 회의들에 불참했다는 점은 "미국의 쇠락이란 이미지를 더욱 강화시킨다."라고 비판하고 있다. Ralph A. Cossa. 2013. "Pogo was Right!" PacNet #74. 4 October.

US Missile Defense Program and Its Asian Implications

Richard Weitz

Senior Fellow and Director
The Hudson Institute



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

North Korea already has one of the largest fleets of long-range ballistic missiles in the world. US government experts believe that North Korea might have an intercontinental ballistic missile (ICBM) capable of hitting a target in North America within the next few years. The United States has employed a variety of tools to address these kinds of missile threats, ranging from unilateral threats, multilateral diplomacy, extended deterrence, and ballistic missile defense (BMD) systems. These systems include short-range weapons such as the Patriot Advanced Capability-3 (PAC-3), theater systems such as Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) and Aegis-equipped naval vessels, and the ground-based midcourse BMD interceptors based in Alaska and California. The BMD systems are not designed or able to counter the large and sophisticated strategic nuclear missile arsenals of China and Russia, but both their governments describe the US missile defenses in Asia as potential threats. Japan has been the most important Asian BMD partner of the United States. The Republic of Korea (ROK) is constructing a Korea Air and Missile Defense, but its

capabilities focus on protecting the Korean Peninsula, despite US desires that the ROK join its regional missile defense network in northeast Asia. Along with disputes over South Korea's civilian nuclear energy plans and how much host-nation support South Korea should provide the US troops in Korea, ROK-US differences on the BMD issue will need careful management in coming years by both parties.

The DPRK Threat

The DPRK already has sufficient missile capabilities to inflict major damage on US interests in the Asia-Pacific region, as well as against US allies such as Japan and South Korea. The DPRK has developed several ballistic missile types, of varying ranges and capabilities, which may be able to deliver a nuclear warhead against targets in South Korea and Japan. The DPRK is working on an intercontinental-range missile capable of hitting targets as far as California and Alaska. North Korea has already tested three nuclear explosive devices and, given its estimated past production of plutonium, likely possesses several additional nuclear weapons. North Korea also employs its missiles and related research-and-development efforts to enhance its non-nuclear strike capabilities, compensate for its weak air force, and earn revenue from foreign buyers. The DPRK has a history of selling or exchanging ballistic missiles as well as their components and technologies with other regimes of proliferation concern, especially with Iran, Pakistan, and Syria.

The United States and some of its Asian allies and partners are trying to counter North Korea's missiles and thereby deter DPRK aggression and strengthen the credibility of US extended deterrence guarantees. The United States has employed a variety of tools to address DPRK and other missile threats. US officials have engaged in bilateral and

multilateral diplomacy in an effort to persuade North Korea to end its nuclear weapons programs and refrain from the further testing of ballistic missiles. They have also used declaratory policy by repeatedly warning North Korea against developing, testing, or using these capabilities.

The United States has offered many countries diverse security guarantees, including implicit and sometimes explicit pledges to potentially employ US nuclear capabilities to protect them. The US government has provided security assistance — such as weapons, defense technologies, and financial support — to US friends and allies to enhance their defense capabilities. The Pentagon also bases or deploys large numbers of US troops in Asia, with an impressive range of conventional and unconventional capabilities, reinforced by globally usable US-based assets, such as long-range strategic bombers.

Among other problems, North Korea's growing nuclear and missile capabilities are calling into question the US extended deterrence guarantees to South Korea. At times, sudden changes in the troop size, or the withdrawal of all US nuclear weapons in the ROK, have aroused concern among South Koreans regarding the credibility of US commitments. The United States has always planned to defend South Korea with forces from other locations in a crisis. In addition, US conventional forces have become more powerful over time, which has also allowed them to fulfill many of the missions previously assigned to nuclear weapons. What is new, however, is that North Korea is developing the capacity to launch nuclear-armed missiles against US territory, which raises questions about whether the United States is really prepared to use nuclear weapons against North Korea in defense of other countries and thereby raise the risk of DPRK retaliation against the US homeland. North Korea's imminent acquisition of a long-range nuclear strike capacity against the United States is a novel and un-

acceptable development for Washington, which refuses to accept a mutual hostage relationship with Pyongyang. The fear is that the DPRK would use a nuclear shield to immunize itself against US military retaliation for future provocations against the United States and its allies, especially South Korea.

US Missile Defenses

The United States has been constructing missile defense architectures in Asia and other world regions as well as globally to counter North Korean missile threats. The Pentagon has been developing a multi-layer defense system designed to maximize the possibilities of destroying incoming missiles. The US ballistic missile defense system (BMDS) includes networked sensors, especially ground and sea-based radars for target detection and missile tracking. It also has ground and sea-based interceptor missiles for destroying a ballistic missile using either “hit-to-kill” technology or, with older systems, an explosive blast fragmentation warhead. The current BMDS interceptors for the various missile flight phases are the Ground-based Midcourse Defense (GMD), THAAD, PAC-3, and the Aegis BMDS. More advanced BMD systems using non-kinetic means are still under development. Thus far, the demonstrated capabilities for the mid-course interception have proved superior. Efforts to develop advanced boost-phase systems (such as an airborne laser) have made only limited progress. Battlefield terminal defenses have a better record, both in tests and actual operations, but their area of protection is limited. In contrast, the Aegis radar combined with the SM-3 interceptor has managed to hit a variety of targets under various testing conditions, as well as successfully shoot down a wayward satellite. The Aegis/SM-3 combination has been deployed on many naval platforms, and is being developed

and deployed as a land-based system as well.

The United States has missile defense cooperation programs with Japan, Israel, Australia, and many European countries. The traditional US strategy is to develop military capabilities and conduct military operations in partnership with other countries, but to have the capacity to act unilaterally if necessary. The United States has been spending some US\$8-10 billion annually on missile defense, though recent spending has declined from previously projected amounts due to budget cuts, failed tests, and inadequately developed technologies. The United States faces the challenge of balancing the need to continue developing and testing more advanced BMD technologies against the demand to field already proven current-generation systems. Budget stringencies also magnify the challenge of juggling investments between augmenting future BMD capabilities and fielding existing systems. Potential adversaries are deploying current-generation missiles that can be addressed by present-day US BMD systems. But they are also developing more advanced missile capabilities that require more advanced defenses to counter.

Regional Reactions

Russia and China have reacted negatively to the US BMD initiatives in Asia. Russian officials vocally complain about the unpredictable nature of the evolving US missile defense architecture, its potential to intercept Russian strategic nuclear missiles, its disruptive effects of global and regional stability, and the unconstrained dimensions of the US program. No existing treaty explicitly limits how many BMD systems the United States can develop and deploy. Washington has repeatedly rejected Russian demands to sign a new binding legal document specifying what the United States can and cannot do in the missile defense

domain. More generally, Russian officials tend to exaggerate US BMD capabilities and the potential for a US technological breakthrough. They worry that, behind an invulnerable missile shield, the United States will no longer be deterred by threats of Russian military counteraction or the missile forces of other countries, such as Iran or North Korea, from engaging in more foreign military interventions like those in Kosovo, Iraq, and Libya.

The Chinese government has been less vocal in its opposition to US missile defense programs. Nonetheless, Chinese analysts have expressed similar concerns as their Russian counterparts. They also see US missile defense initiatives in Asia as part of the US strategic re-balancing policy designed to counter China's rising influence and military power. These systems potentially threaten China's highly valued portfolio of ballistic missiles, which are important tools of Beijing's strategy for deterring Taiwan's independence, denying US forces access to China's coastal regions and air space, and intimidating other Asian countries such as Japan and India. Chinese analysts also see US BMD cooperation with Japan and other countries as encouraging these US allies to confront China on territorial disputes since they believe the BMD systems will make it more likely that the Pentagon would intervene on their behalf in an emergency.

Thus far, Russia and China have limited their collaboration against US missile defense initiatives to issuing joint statements and making other diplomatic moves. They both seek to discourage the DPRK from testing its nuclear devices and missiles for fear of encouraging the United States and its allies to strengthen their missile defenses in Asia. But many Russian and Chinese analysts believe the Pentagon is exploiting North Korea's provocations as a pretext to augment its missile defenses and other military forces in Asia. Russia and China are also, increasing their own strategic offensive forces, though separately, with-

out the kind of cooperation seen, for example, between Britain and the United States. Unlike their Russian counterparts, who have threatened to launch their nuclear weapons against any nearby country that hosts US BMD systems, Chinese officials express their opposition to US missile defenses in Asia in more subtle ways, telling South Koreans and others that collaborating with the Pentagon in constructing regional missile defenses would have destabilizing effects and other negative impacts on regional security.

Japan is the only country besides the United States that has the capacity to intercept ballistic missiles far above the earth's atmosphere, as confirmed by several sea-based intercept tests. Japan has acquired its own layered missile defense architecture that includes Aegis BMD ships with Standard Missile-3 (SM-3) interceptors, PAC-3 units, advanced BMD radars, and a sophisticated command and control system. The United States already deploys one X-band radar in Japan to assist with intercepting missiles launched from North Korea, and the two governments are preparing to deploy a second such radar in a different part of Japan. Both countries have co-developed the next-generation SM-3 Block 2A system that will enable defense of larger areas and against more sophisticated threats.

The ROK and the United States collaborate in developing missile defenses for South Korea. The United States is helping the ROK develop an independent Korea Air and Missile Defense (KAMD) for intercepting short-to medium-range ballistic missiles. It will have PAC-2 interceptors, Aegis destroyers equipped with Standard Missile-6 (SM-6) surface-to-air missiles, and early warning radars. According to current plans, the KAMD will not have the SM-3 or other longer-range capabilities, which will limit its capabilities to defend South Korea's territory and population. For various reasons, South Korea has declined to integrate its missile defense system into the larger Asian re-

gional network being developed by the United States and Japan. Even the US BMD radars and PAC-3 interceptors deployed in South Korea are officially intended only to defending themselves and their host country from a DPRK missile attack. For now, the United States and South Korea are considering at most establishing a joint mechanism to integrate the ROK's Air and Missile Defense Cell (AMD-Cell) in Osan with the US Forces Korea's Patriot air-defense missile system.'

Enhancing ROK-US Cooperation

South Korean disinterest in acquiring more extensive missile defenses is understandable. Missile defenses in general are costly, and ROK officials have to allocate limited defense spending among many priorities. The main North Korean missile threat to South Korea is its large quantities of short-range missiles and long-range artillery capable of devastating Seoul and other ROK population centers. The ROK defenders aim to deter DPRK missile attacks primarily through threats of retaliation rather than through direct defenses. South Korea is also acquiring long-range missiles that could be used preemptively against the North's missiles before they have been launched. South Korea's tensions with Japan and its concerns about antagonizing Russia and especially China also discourage Seoul from joining the missile defense system the United States, Japan, and other countries are constructing in the Asian region.

South Korea and the United States do share intelligence about North Korea's overall missile capabilities, but some US analysts would like South Korea to augment its capabilities to support US regional missile defenses. It would be more effective for South Korea to pool its limited resources with the United States and its other Asian BMD allies and acquire more advanced missile defense systems from them. For exam-

ple, the more sophisticated SM-3 interceptors that are being deployed by Japan and the United States would give South Korea greater capacity to intercept DPRK missile launches during their boost and mid-flight phase, effectively extending the window of opportunity to target North Korean missiles.

The DPRK might use longer range missiles to attack airfields, ports, and other key transportation hubs in South Korea in a conflict to impede the flow of US reinforcements. Even if inaccurate and not armed with nuclear weapons, such launches could frighten civilian support workers into abandoning their posts. Further back, the Pentagon will rely on bases in Japan to transport reinforcements and other assets to South Korea. Establishing an integrated network would make it easier to use ROK-based BMD assets to defend Japan and the US forces based there from DPRK missile attack.

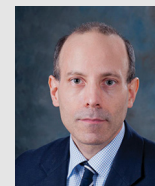
Finally, the ROK is becoming a global security actor, so these capabilities could also help protect ROK military units deployed in other contingencies outside the Korean Peninsula, such as the earlier South Korean missions in Iraq. Concurrently, South Koreans would benefit from being able to have defenses against long-range missiles from the dozens of countries that are acquiring intermediate-range ballistic missiles.

US officials do not consider securing ROK integration in US regional BMD systems as important as, for example, securing a favorable outcome in the negotiations over South Korea's civilian nuclear expansion plans or increasing the ROK's host nation support. It is understood that South Korea may contribute less to US missile defense initiatives than possible, but is contributing more to other joint ROK-US priorities. Even so, US and allied BMD capabilities have already proven their value against recent North Korean missile provocations. In the past year, the United States and its allies moved new missile defense

assets into northeast Asia and put those that were already there on a higher state of readiness. These BMD capabilities gave US and allied policymakers options short of the use of force to dissuade North Korea from further belligerence. They also reassured civilian populations and reduced the coercive effects of North Korea's threats of missile attack.

Under some scenarios, the BMD issue could become a greater source of tension in the alliance. In particular, if the United States can ever develop a working early intercept system, the Pentagon might want to place it in South Korea near the DPRK border, which China and therefore many South Koreans would not welcome. US and ROK defense analysts should consider such contingencies and ways to manage them well before an actual alliance crisis develops.

The United States could increase ROK support for regional missile defenses by better explaining the nature of the DPRK missile threat to South Korea and other countries. In addition, offering South Korea more research and development contracts for BMD-related items could boost Seoul's support for US regional missile defenses. Defense industrial considerations have proved important in securing French and Japanese support for US BMD initiatives. Finally, reducing Chinese and Russian opposition to US missile defense programs would make them more palatable to South Korea and other countries.



Richard Weitz is a Senior Fellow and Director of the Center for Political-Military Analysis at the Hudson Institute. His current research includes regional security developments relating to Europe, Eurasia, and East Asia as well as US foreign, defense, and homeland security policies. Dr. Weitz is also a non-resident Senior Fellow at the Center for a New American Security (CNAS), where he contributes to various defense projects. Before joining Hudson in 2003, Dr. Weitz worked for the Institute for Foreign Policy Analysis, Center for Strategic and International Studies, Defense Science Board, DFI International, Inc., Center for Strategic Studies, Harvard University's Kennedy School of Government, and the US Department of Defense. Dr. Weitz is a graduate of Harvard College (B.A. with Highest Honors in Government), the London School of Economics (M.Sc. in International Relations), Oxford University (M.Phil. in Politics), and Harvard University (Ph.D. in Political Science), where he was elected to Phi Beta Kappa. He is proficient in Russian, French, and German.

Nov. 5, 2013
ISSUE BRIEF NO. 76

2014년 헤이그 핵안보정상회의와 우리의 책무

신 창 훈
연구위원
아산정책연구원

1. 해외 전문가의 우려와 불신을 해소한 서울 핵안보정상회의

2010년 4월 워싱턴에서 개최된 첫 핵안보정상회의의 폐막일인 4월 13일에 우리나라가 다음 핵안보정상회의의 개최국으로 결정된 일은, 세계도 놀랐지만 우리나라의 핵전문가들에게도 매우 놀라운 일이었다. 2010년 워싱턴 핵안보정상회의는 미국 오바마 대통령이 2009년 비확산 정책 커뮤니티(non-proliferation policy community)에 큰 감명을 가져다 준 프라하 연설에서, 핵무기 없는 세상을 실현하기 위한 비전을 제시하면서 “4년 이내에 세상의 모든 취약한 핵물질의 방호”¹를 달성하겠다는 목표의 일환으로 소위 뜻을 같이하는 동류국가(like-minded States)들을 초청해 개최한 핵안보에 관한 글로벌 정상회의(Global Summit on Nuclear Security)였다. 그런데 이러한 비전과 목표에 우리나라가 단순 참가국이

아닌 차기 개최국, 즉 의장국이 되었다는 것은 분명 국내외 비확산정책 커뮤니티에 의외의 사건이었다.

이러한 놀라움의 배경에는 여러 의문과 이유가 존재했는데, 그중 몇 가지 중요한 의문을 열거해보면 다음과 같다. 첫째, 왜 핵물질이나 핵무기가 하나도 존재하지 않는 우리나라에서 중요한 핵과 관련한 정치회의의 개최가 결정되었는가. 둘째, 북한의 위협이 상존하고는 있지만, 테러 위협에서는 안전하다고 할 수 있는 우리나라가 핵테러 방지에 어떤 이해관계를 가지고 있는가. 셋째, 우리나라의 경제적 지위에는 의문의 여지가 없지만, 정치적 지위에 있어서 과연 글로벌 이슈를 다룰 만한 국제정치적 역량이 존재하는가. 넷째, 핵물질 방호와 관련해 각국에 모범이 될 수 있는 기술과 규범체계를 갖추고 있는가. 결국, 이러한 의문은 각국의 비확산 및 핵안보 전문가들 사이에서 과연 우리나라가 서울 정상회의의 의장국으로서 제대로 임무를 수행할 수 있는지에 대한 우려로 발전하였고, 심지어 일부 미국의 싱크탱크는 비공식적으로 초기 준비단계에서 우리의 능력을 깎아내리는 인상을 강하게 풍기는 발언을 하는 경우도 자주 있었다.

그러나 이러한 불신과 우려는 2012년 서울 핵안보정상회의의 성공적 개최로 말끔히 해소되었다. 참가국 정상과 수행원, 그리고 관련 전문가들은 서울 핵안보정상회의의 결과물인 서울 코뮈니케(정상공동성명)의 내용에 대해서도 핵안보의 목표 달성을 위해 올바른 방향으로 진일보했음을 인정하고 있다.²

결국, 서울 핵안보정상회의는 앞서 제기된 의문과 관련하여 다음과 같은 해답을 분명히 제공하였다. 첫째, 핵안보의 궁극적 목적을 위해서 단기적으로 핵물질 방호가 중요하지만, 장기적으로는 감축과 제거가 더욱 중요하다. 그러므로 우리와 같이 핵물질을 전혀 보유하고 있지 않은

국가가 중립적으로 장기적 목표와 관련해 더욱 중요한 목소리를 낼 수 있다는 가능성을 보여 주었다. 둘째, 서울 정상회의 직전 해인 2011년 3월에 발생한 후쿠시마 원전사고는 핵시설에 대한 테러 가능성에 대해 경각심을 일깨워 주었다. 즉 원자로에 전기를 공급하는 전선 하나라도 단선이 되면 엄청난 재난을 발생시킬 수 있다는 사실은, 원자력 발전소 등 여러 핵시설을 보유하고 있는 우리에게도 핵테러의 위협이 실현 가능한 시나리오라는 것을 일깨워 주었다. 따라서 2012년 당시 23기의 원전을 가동하고 있던 우리나라 역시 핵테러의 방지에 매우 중대한 이해관계를 가지고 있다는 사실이 후쿠시마 원전사고를 계기로 극적으로 두드러진 것이다. 셋째, OECD 국가로서의 우리의 경제적 지위는 2010년 G20 서울정상회의의 성공적 개최로 우리에게 새로운 자신감을 가져다 주었는데, 이러한 자신감이 핵안보정상회의에서도 그대로 이어졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 이러한 자신감을 동력으로 핵안보라는 국제정치 영역에서도 새로운 도전을 하여 행사적 측면과 아울러 내용적 측면에서도 주도적 역할을 수행함으로써 결국 우리에게 중견국 외교(middle power diplomacy)의 성공적 모델과 방향을 제공하게 되었다. 그리고 강대국이 시작한 회의의 정치적 동력을 전혀 손상하지 않고 오히려 내용상으로 양적·질적 확대를 이루어 다음 헤이그 정상회의로 깔끔하게 연결해 줌으로써, 우리나라가 미국, 그리고 차기 의장국인 네덜란드와 함께 핵안보에서 트로이카로 불리게 되는 명예도 안겨주었다. 넷째, 각국의 많은 전문가는 원자력의 평화적 이용에서의 기술적 전문성에 대해서는 의문이 없었으나, 핵안보와 관련한 기술과 정책적 전문성에 대해서는 심각한 불신을 표명하기도 하였다. 그러나 서울 핵안보정상회의는 그동안 국내에서 서로 소원했던 핵기술 전문가와 핵정책 전문가 간의 의사소통에 일조하여 짧은 준비기간 동안 새로운 전문분야에

대한 지식 습득과 응용 및 발전에 큰 영향을 미쳤다. 그리고 정상회의의 부대행사로써 민간전문가와 시민사회가 참여하는 서울핵안보심포지엄과 산업계가 참여하는 인터스트리 서밋(Industry Summit)도 성공적으로 개최하여 민관 산학이 모두 참여하고 소통하는 행사를 이끌어 냄으로써 워싱턴 정상회의가 이루지 못한 핵안보의 이해당사자인 정부, 시민사회 그리고 산업계가 모두 참여하는 행사로의 발전을 이룩하였다.

2. 핵안보 이슈에서 한국에 부여된 트로이카라는 명성의 무게

분명 서울 정상회의는 우리의 역량을 과시하고 국격을 높이는 데 일조하였지만, 이러한 현상에 수반하는 무거운 책임의 관점에서 볼 경우 어찌면 달갑지 않은 기대를 충족해야 하는 사명감을 부여받게 되었다고 평가할 수도 있다. 2012년 3월 27일 서울 핵안보정상회의를 폐막하면서 참가 정상들은 다음 개최지를 네덜란드로 선정하는 데 동의하였다. 이후의 개최 도시까지는 확정되지 않은 상황에서 필자는 2012년 8월 요르단 암만과 2012년 11월 영국 런던 등에서 개최된 (네덜란드 정부대표도 참석한) 각종 핵안보 전문가회의에서, 정상회의가 헤이그에서 개최된다면 헤이그에는 주요 국제사법기관³⁾이 존재하기 때문에 ‘국제법의 수도(Capital City of International Law)’로서의 상징성을 지니고 있다는 점을 여러 차례 강조한 바 있다. 결국 네덜란드 정부는 차기 정상회의를 헤이그에서 개최하기로 결정하여 남다른 감회를 가지게 되었다. 이러한 감회 속에는 헤이그 정상회의가 국제법의 수도에서 개최되기 때문에 핵안보와 관련한 국제법 질서에 있어서 새로운 골격을 마련하는 데 기여하는 정상회의가 되기를 바라는 소망도 담겨있었다.

서울 핵안보정상회의는 몇 가지 측면에서 성공이라고 평가할 수 있

다. 그러나 헤이그 정상회의를 이제 불과 5개월여 남겨둔 시점에서 살펴본다면, 결과론적으로 우리 정부와 국민의 관심사가 핵안보 달성에 일조하겠다는 목표보다는 서울 핵안보정상회의의 성공적 개최에만 관심이 있었던 것이 아닌지에 대한 아쉬움과 안타까움이 있다. 회의를 준비하면서, 또한 회의를 성공적으로 마치고 결산하면서도 외쳤던 일회성 이벤트로 끝나지 않겠다던 다짐은 단순한 구호로 전략해 버렸고, 당시 정열적으로 참여했던 전문가와 정부관계자는 더 이상 핵안보 분야의 무대에서 보이지 않게 되었다. 물론 보다 중요한 현안에 집중해야 하기 때문에 그곳으로 관심을 옮기는 것은 당연하겠지만, 그러한 쓸림 현상이 지나칠 정도이다. 그러다 보니 국제사회에서 우리가 글로벌 이슈를 지속해서 주도해 나갈 수 있을지에 대한 세계 각지 전문가들의 시선이, 서울 핵안보정상회의 이전에 존재했던 불신의 수준으로 돌아가는 것은 아니냐는 우려까지 낳고 있다.

서울 핵안보정상회의에서 보여준 우리의 역량과 집중 및 선택의 전략은 각국의 정상으로부터 다자간 회의에서도 명망 있는 중견국으로서의 역할을 성실하고 정확하게 수행했다는 찬사를 받았다. 그러나 네덜란드 개최지 결정 이후 미국과 네덜란드와 함께 핵안보에 있어서 트로이카의 반열에 올랐음에도 불구하고, 우리는 핵안보라는 글로벌 이슈에서 동력을 급세 상실하여 구색만 맞춘 공동이행약속(gift basket)의 제언에만 관심을 가지고 있는 것이 아니냐는 비판 또한 받고 있다. 원래 핵안보정상회의가 앞서 설명한 바와 같이 “4년 이내에 세상의 모든 취약한 핵물질의 방호를 달성”하는 것이었으므로, 많은 전문가는 2010년 워싱턴 회의를 시작으로, 2012년 서울 회의를 거쳐, 2014년 헤이그 회의에서 마무리되는 정상회의의 피로현상이 발생할 것으로 예측하였다. 하지만 지난 6월 오바마 대통령은 베를린의 브란덴부르크 게이트 연설⁴에서 “미국은 세

상의 핵물질을 방호하는 우리의 노력을 지속하기 위해 2016년 정상회의를 개최”할 것이라고 선언하여 정상회의 피로 예측을 무색하게 하였다. 이 선언을 통해 오바마 대통령의 의도가 2016년을 마지막으로 다시 한 차례 정상회의를 갖고 마무리하겠다는 의미인지, 2016년 회의 때 2018년 회의를 다시 결정할 수도 있다는 것을 의미하는 것인지 알 수 없다. 하지만 흥미롭게도 2009년 프라하 연설에서는 2014년까지 목표를 달성하겠다는 최종 목표 달성기한을 제시했지만, 이번 연설에서는 그 기한을 제시하지 않았다는 점에 주목해 볼 필요가 있다. 그러나 2016년 이후에는 오바마 대통령의 임기가 종료한다는 점에서 많은 전문가는 2016년을 정상회의의 마지막으로 전망하고 있는 것도 사실이다.

2016년이 마지막 정상회의라면 이는 국제사회에서 형식적 측면에서 다음과 같은 중요한 의미를 분명히 지니고 있다. 즉 2014년 헤이그 회의를 계기로 미국, 한국, 네덜란드라는 트로이카가 형성되고, 2016년 회의에서도 트로이카는 유지가 되며, 2016년 정상회의의 종료로 핵안보 트로이카는 역사 속에서 영원히 자리 잡게 된다는 것을 의미한다. 이는 또한 우리 현 정부에게도 중요한 의미를 가져다주는데, 박근혜 대통령이 트로이카의 일원으로 헤이그 정상회의에 참석하는 것이며, 2016년 회의에서도 트로이카의 일원으로 참석하게 될 것이라는 사실이다. 2012년 서울 핵안보정상회의에서는 트로이카라는 개념이 존재하지 않았기 때문에 기념촬영에서 이명박 대통령을 중간에 두고 후진타오 주석과 오바마 대통령이 좌우에 자리를 잡고 있었지만, 2014년 헤이그 정상회의에서는 기념촬영 시 네덜란드 총리 좌우에 오바마 대통령과 박근혜 대통령이 자리를 잡는 것이 트로이카라는 명성에 대한 예우일 것이며, 2016년 정상회의에서도 마찬가지일 것이다.

그러나 트로이카라는 명명이 이러한 상징적 기념촬영으로 충분한 것

으로 해석하는 것은 핵안보에 대한 삼국의 노력을 깎아내리는 것이다. 더구나 우리가 트로이카의 자리를 요구할 수 있는 자격을 갖추고 있는지에 대한 실질적 측면을 고려하게 된다면 분명 우리가 2014년 헤이그 정상회의의 준비과정에서 트로이카로서의 책무를 다했는지 성찰해 볼 필요성을 느끼게 한다. 이러한 성찰에 만족한 답변을 얻지 못한다면, 2014년은 몰라도 2016년 기념촬영 시 오바마 대통령의 좌우에는 러시아 대통령과 중국 국가주석이 위치한다고 해도 어색해 보이지 않을 것이다.

혹자는 핵안보정상회의가 비국가행위자로서의 핵물질의 불법거래 및 비국가행위자로부터의 핵테러 위협 방지에 초점을 두고 있어서 북핵문제와 큰 연관이 없으므로 우리가 핵안보정상회의라는 국제적 이슈에 지속해서 시간과 노력을 투자할 이유가 무엇이나며 핵안보정상회의 자체에 부정적 시각을 가지고 신랄한 비판을 하기도 한다. 물론 핵안보정상회의의 의제 자체가 북핵문제와 같은 국가 비확산의 문제와 직접적인 관련성이 존재하는 것은 아니지만, 정상회의 자체가 가지고 있는 부수적 효과와 이익에도 관심을 가질 필요가 있다.

2012년 3월 16일 서울 핵안보정상회의 바로 직전 북한은 UN 안전보장이사회 결의에 따라 금지되어 있는 로켓 발사를 감행하였고, 이에 정상회의 참석차 서울을 방문한 정상들은 북한의 핵문제와 대량살상무기 문제 등을 핵안보정상회의 직전 우리와의 양자 정상회의에서 논의하였다. 즉 이러한 양자 정상회의는 다자간 정상회의를 개최하는 의장국은 물론 참여국에게도 주요한 프리미엄이었으며, 헤이그 정상회의나 추후 미국 정상회의에 참석할 때도 사전에 혹은 회기 중에 양자 회담을 통해 정상 간 북핵문제의 심각성을 논의할 기회가 충분히 존재한다는 점에서 매우 유용한 부수적 이익과 효과를 지닌다고 평가할 수 있다. 이외에도 부수적 이익으로는 한미동맹의 공고화 및 정치 외교 안보 분야의 국제

적 이슈 무대에 주요 행위자로서 처음 등장했다는 점, 특히 핵문제와 관련해서는 전통적으로 핵무기보유국이 독점적으로 의제를 선점해 왔는데 핵무기 미보유국도 의제 형성과 레짐 형성에 참여할 가능성이 열리게 되었다는 점 등을 들 수 있을 것이다.

더구나 핵안보 이슈는 테러의 방지와도 밀접한 관련성이 있으므로 현 정부가 추진하고 있는 동북아 평화협력 구상에서도 유용하게 활용될 수 있는 여지⁵가 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

트로이카라는 명성에는 반드시 그에 상응하는 책임이 뒤따르며, 국제사회는 더욱 많은 것을 우리에게 기대하고 요구할 것이다. 그러나 그러한 책임을 제대로 수행하지 못할 경우에, 결국 서울 핵안보정상회의는 하나의 행사에 불과했으며 개최만 성공적으로 하고 후속조치는 전혀 없는 무책임한 행정의 또 다른 단면을 보여주는 사례가 될 것이므로 트로이카라는 명명은 우리에게 명성만을 선사하지는 않을 수도 있다.

3. 헤이그 정상회의의 준비과정과 정부 및 시민사회의 노력

서울 핵안보정상회의의 의제 준비는 2010년 10월 2일과 3일 양일간 의 1차 교섭대표회의를 시작으로, 3차례의 교섭대표(herpa)회의⁶와 2차례의 부교섭대표(sous-sherpa)회의를 통해 이루어졌다. 2011년 6월 서울에서 열린 부교섭대표 회의에서부터는 정상회의 결과문서인 서울 코뮈니케에 대한 협의가 시작되었고, 2011년 10월 헬싱키에서 열린 교섭대표회의에서는 의장국인 우리가 작성한 서울 코뮈니케에 대한 중점적인 논의가 진행되었다. 2014년 헤이그 핵안보정상회의 역시 비슷한 일정으로 준비과정을 진행한다고 볼 수 있는데, 2012년 11월 27일과 28일 터키 이스탄불에서 1차 교섭대표회의가 개최되었고, 2013년 4월 4일과

5일에는 네덜란드 헤이그에서 1차 부교섭대표회의, 6월 27일과 28일에는 오스트리아 빈에서 2차 교섭대표회의와 부교섭대표회의를 동시에 개최하였고, 최근 10월 2일과 3일에는 캐나다 오타와에서 3차 교섭대표회의가 개최되었다.

서울 정상회의의 선례로 판단컨대, 오타와 회의에서 헤이그 정상회의의 결과문서인 ‘헤이그 코뮌iqué’에 대한 집중적인 논의가 이미 완료되었다는 것을 예측할 수 있다. 네덜란드 정부가 2014년 정상회의를 위해 만든 공식 사이트⁷에 의하면 2014년 헤이그 정상회의는 주요 주제로 1) 핵물질 및 방사선원 양의 감축, 2) 핵물질 및 방사선원 방호의 강화, 3) 핵물질 불법거래 저지 및 4) 국제협력의 증대 등 4가지를 선정하고 있음을 알 수 있다.

2012년 서울 회의는 2010년 워싱턴 회의보다 아제르바이잔, 덴마크, 가봉, 헝가리, 리투아니아, 루마니아 등 6개국이 신규로 참가하였으며, 국제형사경찰기구(Interpol)와 같은 국제기구도 신규로 초청되어 53개국⁸과 4개의 국제기구⁹가 참가했는데, 2014년 헤이그 정상회의에서는 서울 정상회의보다 참가국이나 국제기구의 수가 증대되지는 않으리라고 전망되고 있다.¹⁰ 결국 참가 주체에 있어서 전혀 변화가 없으며, 초대된 국가와 국제기구만이 참여하는 방식을 그대로 유지하고 있다. 방사선원의 방호가 의제로 자리잡게 된 것은 서울 정상회의의 성과라 할 수 있는데, 아쉬운 점은 4가지 주제 속에는 의제에 있어서 발전이라 평가할 수 있는 부분이 존재하지 않는다는 점이다.

서울정상회의는 각국의 자발적 공약인 하우스 기프트(House gift)라는 제도 외에 여러 국가가 공동으로 자발적 공약을 제출하는 공동이행약속이라는 프로세스를 창출한 바 있다. 앞서 소개한 바와 같이 트로이카라는 상징성 때문에 우리 정부는 다른 여러 정부로부터 공동이행약속 제

출의 제안을 수차례 받았으며, 이를 추진 중이라고 추측할 수 있다.

각국의 시민사회 역시 핵안보의 중요성을 인식하고, 각국의 민간 핵안보 전문가와 뜻을 함께해 핵안보거버넌스전문가그룹(Nuclear Security Governance Experts Group, NSGEG)을 창설하여 왕성한 활동을 전개하고 있다.¹¹ 특히 동(同)그룹은 지난 3월 발간물을 통해 2020년까지 실질적인 핵안보 레짐의 향상을 위해 추진해야 할 조치로서 1) 핵안보 개념의 정의, 2) 현재 핵안보 레짐의 보편화, 3) 지속적인 향상의 원칙 채택, 4) 정치적 도전에 대한 대응 및 5) 통합적 문서의 창출 등 5가지 조치를 취하고, 1) 레짐의 결속력 향상, 2) 정책의 투명성 제고 및 3) 국제적 신뢰(international confidence) 구축이라는 3가지 범주로 구분한 30개의 권고를 2014년 핵안보정상회의 참가국과 국제기구 등에 적극 제안한 바 있다.¹² 특히 30개의 권고는 각국이 공동이행약속에서도 적극 활용해 줄 것을 요청하기도 했다.

핵안보라는 주제는 정부는 물론 시민사회 그리고 산업계 모두 일치된 목소리를 내는 유일한 핵문제 중 하나라 할 수 있다. 2014년 3월 24일과 25일에 개최되는 이번 헤이그 정상회의에서도 시민사회가 주축이 되어 2014년 3월 21일과 22일 양일간 Knowledge Summit이 개최되고, 산업계가 주축이 되어 3월 23일부터 25일까지 원자력 인더스트리서밋(Nuclear Industry Summit)이 부대행사로 개최된다는 점은 핵안보라는 목적의 달성을 위해 정부는 물론 시민사회와 산업계의 역할이 얼마나 중요한지를 잘 보여주는 사례가 될 것이다. 핵안보에 이해관계를 가지고 있는 모든 주체가 상호 의견을 교환하며 협력함으로써 목표 달성에 효율과 최선을 다해야 한다는 점은 국제사회에서만 통용되는 것이 아니라, 국내에서도 반드시 필요한 요소라는 점을 잊어서는 곤란할 것이다.

4. 우리 정부에 대한 제언

연이은 북핵 위기로 우리나라에서 핵안보에 대한 관심과 동력이 줄어들고 있는 것은 부인할 수 없을 것이다. 그러나 이러한 관심과 동력이 국내 정치적 이유에 의해 고사되어서는 곤란하다. 특히 핵안보 이슈가 단순히 이전 정부의 공적으로만 치부되어 지속적 동력과 관심이 사라지는 것이 아니냐는 안타까움마저 전문가들 사이에서 팽배한 것도 사실이다. 이러한 안타까움에 기초하여 필자는 정부에 다음과 같이 몇 가지 사항을 제언하고자 한다.

첫째, 핵안보의 중요성에 대한 대중의 인식을 높이는 데 보다 지속적인 노력을 기울여주기 바란다. 서울 정상회의의 준비과정에 비추어 보아 이미 의제와 헤이그 코뮌িকে의 문안이 완성되어 가고 있는 시점이지만 이에 대해 우리 정부는 아무런 설명도 내놓고 있지 않다. 2012년 핵안보정상회의가 다가올 때 각 방송매체는 광고를 통해 53개국의 정상들이 지구를 구하기 위해 서울로 온다는 자극적인 홍보까지 했다. 그러나 아직도 진행 중인 핵안보정상회의에서 지금 우리는 어떤 방향으로 발전해 가고 있는지 완전히 침묵하고 있다. 즉 우리는 행사에만 관심이 있었는지 핵안보라는 목적 달성에 진지하게 관심이 있었는지 성찰해 볼 필요가 있다. 이 상태에서는 대내적으로 박근혜 대통령의 핵안보정상회의 참석은 대중에게 전직 대통령의 성과에 일조하는 것으로밖에 비치지 않을 것이다.

둘째, 핵안보정상회의 때 우리가 내놓은 자발적 이행 약속과 공동이행약속 등에 대한 어떠한 후속조치가 있었으며, 헤이그 정상회의에서는 어떠한 공약을 할 것인지 공개할 시점이 되었다. 특히 핵안보 아키텍처의 골격을 형성하는 2005년 핵물질방호개정협약과 2005년 핵테러억제

협약은 비준동의안이 국회에서 통과된 것으로 보도되었으나,¹³ 아직 공식적으로는 비준하고 있지 않은데도 그 이유에 대한 설명도 없다는 점은 과연 우리의 후속조치와 공약이행은 어느 수준에 있는지 의혹을 품지 않을 수 없게 하고 있다.

셋째, 서울 정상회의 준비과정에서 의제발굴 등 여러 측면에서 정부는 분명 민간 전문가와 산업계 등과 활발한 의사소통을 유지하였는데, (비록 얼마 남지 않았지만) 헤이그 정상회의의 준비과정에서도 이러한 의사소통의 중요성을 인식하여 지속적인 소통의 채널을 유지해 주길 바란다. 특히 서울 정상회의 준비과정의 의사소통을 통해 국내에서 핵안보전문가를 양성할 수 있었으며, 핵정책전문가와 핵기술전문가 간 소통의 장도 마련해 주었는데, 이러한 소통이 이제는 동력을 잃어가는 것으로 보여 안타깝다. 물론 정부의 입장에서 민간전문가나 산업계와의 소통이 정책형성에 아무런 도움이 되지 않았다는 판단과 평가에 기초하여 소통의 채널을 줄이고 있는 것이라면 시민사회와 산업계는 이를 겸허히 수용하고 반성해 보아야 할 것이다.

두 차례 핵안보정상회의를 거치면서 우리가 내세운 자발적 공약 중 가장 주목할 만한 것은 소위 핵안보 교육 훈련 및 최적의 관행을 홍보하는 역할을 담당할 CoE(Center of Excellence)의 건립이다. 우리 정부는 한국원자력기술통제원(KINAC)하에 CoE인 국제핵안보교육훈련센터(International Nuclear Security Academy, INSA)를 내년부터 출범할 예정이며, INSA¹⁴개소식(開所式)을 통해 또 한 번 핵안보의 중요성을 일반 국민에게 홍보하고 관련 전문가를 결집하는 계기를 마련할 계획이다. 특히 동북아시아의 한·중·일 삼국은 모두 CoE를 운영할 계획이어서 경쟁도 불가피하겠지만, 이들 간의 협력은 연성이슈에서 삼국의 협력을 달성하는 데도 일조를 할 수 있는 주제로 두드러지고 있다. 따라서 우리

정부는 이들 간의 협력에 더욱 적극적으로 관여하여 지역적 협력 모델로 성장할 수 있도록 아낌없는 지원과 성원이 이루어지도록 해야 할 것이다.

끝으로 비록 얼마 남지 않은 기간이지만 지속 가능한 핵안보 레짐의 발전을 위해 우리가 서울 정상회의에서 고안한 방식인 공동이행약속을 적극적으로 활용하는 적극적 외교를 주문하고 싶다. 공동이행약속은 지난 서울정상회의의 예에서 볼 수 있듯이 정상공동선언(코뮤니케)이 담기에는 다소 곤란한 매우 구체적인 조치에 대해 약속하고 있다. 즉 다소 포괄적인 정상공동선언의 반복에 불과한 공동이행약속은 무의미하므로 매우 구체적인 조치 내지는 방법론을 제안하고 이를 뜻이 맞는 국가와의 외교를 통해 참여를 독려함으로써 핵안보와 관련하여 최고의 관행을 수립하는 데 이바지할 수 있는 것이어야 한다. 따라서 민간 산학에 산재해 있는 전문가들과의 의사소통을 통해 공동이행약속의 의제를 발굴하여 이에 다른 참가국이 동의할 할 수 있는 외교력을 적극적으로 발휘해야 한다. 다만 시기적으로 이러한 작업이 촉박하므로 현재로서는 다른 참가국이 제안하고 있는 공동이행약속에 구체적 피드백을 제공하면서 적극적으로 참가해보는 방식도 신중하게 논의되어야 할 것이다.

1. 오바마 대통령의 프라하 연설 원고는 http://www.huffingtonpost.com/2009/04/05/obama-prague-speech-on-nu_n_183219.html에서 찾아볼 수 있다. 핵안보와 관련해 당해 연설에서 오바마 대통령은 “So today I am announcing a new international effort to secure all vulnerable nuclear material around the world within four years. We will set new standards, expand our cooperation with Russia, pursue new partnerships to lock down these sensitive materials.”라고 했다.
2. 서울 핵안보정상회의 성과와 관련해서는 이슈브리프 No. 23 ‘집중과 비전(vision)’간의 조화로운 선택-2012 서울핵안보정상회의의 평가 (아산정책연구원, 2012.4.6.) 참조.
3. 현재 헤이그에 위치하고 있는 대표적 사법기관으로는 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ)와 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)가 있다.
4. 당해 연설 원고는 <http://blogs.wsj.com/washwire/2013/06/19/transcript-of-obamas-speech-in-berlin/>에서 찾아볼 수 있다. “America will host a summit in 2016 to continue our efforts to secure nuclear materials around the world.”
5. 2013년 5월 9일 박근혜 대통령은 미국 방문 시 의회 연설에서 “미국을 포함한 동북아 국가들이 환경, 재난 구조, 원자력 안전, 테러 대응 등 연성이슈부터 대화와 협력을 통해 신뢰를 쌓고, 점차 다른 분야까지 협력의 범위를 넓혀가는 동북아 다자간 대화 프로세스를 시작할 때가 되었습니다(Together, the United States and other Northeast Asian partners could start with soft issues. These include environmental issues and disaster relief. They include nuclear safety and counter-terrorism)”라고 한 바 있다. 연성이슈로 제시한 원자력 안전과 테러 대응은 2012년 서울 핵안보정상회의에서 “핵안보와 핵안전의 연계”라는 의제와 매우 밀접한 관련성을 지니고 있다.
6. 1차 교섭대표회의는 아르헨티나 부에노스아이레스에서 2010년 11월 2일과 3일 양일간, 2011년 3월 21일부터 24일까지 오스트리아 빈에서는 1차 부교섭대표회의가, 2011년 6월 27일과 28일에는 대한민국 서울에서 2차 부교섭대표회의가, 2011년 10월 4일과 5일에는 핀란드 헬싱키에서 2차 교섭대표회의가, 2012년 1월 16일과 17일에는 인도 뉴델리에서 3차 교섭대표회의가 각각 개최되었다. 준비과정과 각 회의에서의 구체적 논의 사항은 대한민국 외교부 웹사이트 http://www.mofa.go.kr/trade/arms/nuclear/intro/index.jsp?menu=m_30_80_30&tabmenu=t_1 참조.
7. 2014년 헤이그 핵안보정상회의의 공식 사이트 주소는 <http://www.nss2014.com/en>이다.
8. 대한민국, 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국, 일본, 독일, 파키스탄, 인도, 이스라엘, 남아프리카 공화국, 캐나다, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 멕시코, 호주, 뉴질랜드, 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 베트남, 싱가포르, 네덜란드, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 벨기에, 노르웨이, 핀란드, 스위스, 우크라이나, 폴란드, 체코, 터키, 조지아, 아르메니아, 카자흐스탄, 이집트, 사우디아라비아, UAE, 요르단, 모로코, 알제리, 나이지리아, 덴마크, 리투아니아, 아제르바이잔, 헝가리, 루마니아, 가봉.
9. 국제연합(UN), 유럽연합(EU), 국제원자력기구(IAEA), 국제형사경찰기구(Interpol).
10. 2014년 헤이그 핵안보정상회의의 공식 사이트 역시 참가국과 국제기구의 수를 53개국 4개 국제

기구라 명시하고 있다.

11. 동그룹의 주요 활동은 <http://www.nsgog.org/>에서 찾아볼 수 있다.
12. 30개의 권고가 담긴 발간물인 “Responsibility beyond Rules: Leadership for a Secure Nuclear Future”는 http://www.nsgog.org/NSGEG_Responsibility_Beyond_Rules_2013.pdf에서 다운로드 할 수 있다.
13. 예를 들어 2012년 3월 27일 자 연합뉴스 “<핵안보> 서울 코뮈니케 핵물질 제거 초점(종합)”은 “2011년 말 국회 본회의에서 ICSANT와 CPPNM 비준동의안이 통과됨에 따라 올해 중에 관련 국내법 개정이 완료되는 대로 유엔 및 IAEA 사무국에 비준서를 기탁하는 등 국제협약의 발효에 적극 참여할 방침이다”라고 보고한 바 있으나, 미국의 싱크탱크가 2013년 발간한 서울 핵안보정상회의의 진척보고서(progress report)에서도 우리나라는 여전히 이들 협약을 아직까지 비준하지 않은 것으로 적시되어 있다. An Arms Control Association and Partnership for Global Security, “The Nuclear Security Summit: Progress Report” (2013. 3), p. 39 참조.
14. 한국원자력통제기술원에 설치될 예정인 INSA의 기능과 역할에 관해서는 기술원이 발간하는 “핵비확산 News”, No. 34 “KINAC의 핵안보 교육, 세계 향해 비상한다” 참조.



신창훈 박사는 아산정책연구원 연구위원으로 아산핵정책기술센터장을 맡고 있다. 서울대에서 전기공학사, 법학 석사, 영국 옥스퍼드 대학에서 법학 박사를 수여받았다. 주요 연구분야는 국제법 일반이론, 해양법, 분쟁해결절차, 국제환경법, 국제인도법, 대량살상무기 관련 국제조약 등이다. 2010년부터 2013년까지 국제해사기구(IMO)에서 투기에 의한 해양오염 방지를 위한 런던의정서에 의해 설립된 준수그룹의 위원으로도 활동한 바 있다.

2013년판 일본 후쿠시마 원전오염수 누출과 국제사회 및 우리의 대응

신 창 훈
연구위원
아산정책연구원

1. 머리말

2013년 8월 19일 도쿄전력은 바다로부터 약 500m 떨어진 곳에 있는 후쿠시마 제1 원자력발전소 냉각수 탱크에서 300m³에 달하는 오염수가 유출되었다는 사실을 시인함으로써¹ 또다시 국제사회를 방사능 오염의 공포로 몰아넣었다. 더구나 지난 10월 9일에는 원전 근로자 6명이 피폭을 당하였다는 보도가 이어져 안타까움을 가져다주었다.

일본의 원전 오염수 배출로 인한 방사능에 대한 공포는 인접국인 우리 정부와 국민에게도 큰 영향을 주었다. 우리 정부는 추석 명절을 앞두고 9월 9일 후쿠시마현 등 8개 현의 모든 수산물의 수입을 금지하는 임시특별조치를 취하였는데, 그 원인으로 일본 측의 원전사고 관리 부족으로 인한 오염수 누출을 직접 지적하여 일본 정부와의 마찰을 예고한

바 있다.

이번 원전 오염수의 누출 내지 고의적 배출은 국제법적 관점에서 볼 때 이러한 심각한 사태를 관리하고 규율하는 데 있어 규범적 허점이 존재한다는 것을 여실히 보여준다. 지난 2011년 3월 쓰나미로 인해 후쿠시마현에 원전사고가 발생했을 당시 국제사회는 고난을 겪고 있는 일본인을 격려하고 위로하였지만, 작금의 관리 부족으로 인한 연이은 누출 사고에는 인내심을 상실할 가능성이 높다. 일본은 비상사태 및 긴급성을 이유로 국제사회에 부담해야 할 국제법적 의무를 더 이상은 게을리할 수 없으며, 규범적 허점 때문에 인접국에 피해를 발생시키거나 발생시킬 가능성을 지니고 있는 행위를 적극적으로 예방하는 조치를 반드시 취해야 할 것이다.

해양으로의 원전 오염수 누출 또는 고의적 배출행위에 대한 예방과 대비라는 논의에서 국제사회, 즉 기존의 정부 간 국제기구라는 행위자를 생각할 때, 방사능 문제라는 분야의 높은 전문성 때문에 먼저 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)의 역할이 매우 중요하게 부각된다. 또한, 해양으로의 오염수 누출 내지 고의적 배출은 해양투기와도 간접적으로 연관되어 있기 때문에 해양투기에 관한 런던협약 및 의정서 체제와도 관련성이 존재한다. 더구나 이러한 누출과 방출은 해양오염행위이기 때문에 1982년에 채택된 UN해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea) 체제와도 직접적 관련성을 지니고 있다.

이 글은 이러한 국제기구와 조약체제에 기초하여 2013년 새로운 양상으로 전개되고 있는 일본 후쿠시마 원전 오염수 누출에 국제사회와 우리는 어떻게 대응해야 하는지를 고찰해 보고자 한다.

2. 후쿠시마 원전 오염수 문제와 국제원자력기구

지난 8월 후쿠시마 제1 원자력발전소 냉각수 탱크에서 또다시 방사능 오염수가 유출되었다는 시인은 인접국은 물론 국제사회에 커다란 우려를 가져왔다. 2013년 9월 6일 IAEA는 도쿄전력의 후쿠시마 제1 원전 오염수 문제와 관련해 일본의 원자력규제당국(NRA)으로부터 정보 서한을 공식적으로 접수하였는데, 이것이 국제사회에 최초이자 공식적으로 보고된 2013년판 후쿠시마 원전 오염수 문제이다. 2013년 9월 5일 자로 되어있는 당해 서한은 오염수 누출 현황, 바다에서의 방사능에 관한 정보, 원자력규제당국에 의한 감시 및 국제적 의사소통의 증대에 관한 내용을 담고 있다. 특히, 이 서한에는 일본 정부가 작성한 1) ‘개관(Overview)’이라는 일종의 자료표(fact sheet), 2) 핵비상대응본부가 작성한 ‘기본 정책(Basic Policy)’, 3) ‘정부의 결정(Government’s Decision)’이라는 제목의 설명서가 첨부되어 있다.²

이후 일본은 같은 달 16일에 열린 제57차 IAEA 총회 첫날 IAEA 회원국과 미디어를 대상으로 ‘후쿠시마 제1 원자력발전소의 상황 업데이트: 규칙, 개관 및 조치’라는 제목의 문건을 회람하였는데, 이를 통해 원전 오염수 누출 현황과 일본 당국의 대응조치, 방사선 모니터링과 향상된 기술 개발에 관한 정보를 제공하였다.³ 이어 9월 25일에는 제1 원전 인근 해양의 방사능 정보를 IAEA에 제공하였고, 원전 운행자인 도쿄전력이 방사능 오염수 저장탱크의 누출 원인을 파악하는 데 성과를 거두었다는 결과를 담은 문서도 제출하였다.⁴ 10월 3일 일본원자력규제당국은 9월 28일까지의 인근 해양에서의 방사능에 관한 자료를 IAEA에 제공하였고, 도쿄전력은 저장탱크로부터의 원전 오염수 누출 경위와 대응조치에 관한 업데이트를 제공하였다.⁵ 10월 9일에는 일본원자력규제당국이

IAEA에 10월 8일까지의 인근 해양에서의 방사능 정도에 대한 현황을 제출하였고, 특히 6명의 원전 근로자를 피폭에 이르게 한 원전 담수처리 시스템으로부터의 오염수 누출도 보고하였다.⁶ 즉 저장탱크에서의 오염수 누출에서 담수처리시스템으로부터의 오염수 누출로 사태가 더욱 심각해졌고, 이로 인해 6명의 근로자가 피폭당하는 사태가 발생한 것이었다. 10월 17일 자 IAEA에 제출된 보고서를 보면 일본원자력규제당국은 2013년 10월 9일 후쿠시마 제1 원전 Unit 2에 설치한 오타방지망(screen silt fence) 내의 바닷물 샘플에서 세슘 134와 137의 농도가 이전 결과와 비교해 보았을 때 증대되는 것을 발견하였다고 보고하고 있다.⁷ 가장 최근인 10월 23일 NRA는 지정된 샘플링 지점에서 세슘 134와 137의 농도가 이전 결과와 비교해 보았을 때 상당한 증가가 없었다고 보고⁸함으로써 오염의 증가가 안정화되었음을 암시하고 있다. 이는 오염수 문제를 통제할 수 있게 되었다는 중요한 의미를 내포하고 있으므로 추후 경과에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

일본이 IAEA에 제공한 이러한 일련의 신속한 보고는 사태의 심각성을 보여주는 단면이면서 동시에 우리의 수산물 수입금지조치에 대한 대응조치의 성격도 지니고 있다고 볼 수 있다. 지난 9월 우리 정부가 후쿠시마현 등 8개 현의 모든 수산물의 수입을 금지하는 임시특별조치를 취하면서 그 원인을 일본 측의 원전사고 관리 부족으로 인한 오염수 누출을 지적했기 때문이다. 그러나 직접적으로는 일본이 당사국인 1986년 ‘핵사고의 조기통보에 관한 협약’⁹상의 통보의무를 이행한 것으로 평가할 수 있다.

2011년 3월 쓰나미로 인한 원전사고는 원자로 자체에서 발생한 방사능 사고로, 그 규모와 심각성 때문에 오염된 냉각수가 바다로 배출되는 당시의 사고¹⁰는 상황의 긴급성에 문혀 국제사회로부터 큰 관심을 이끌

어내지 못하였다. 더구나 긴급피난의 논리 등을 적용하여 일본의 책임을 국제사회가 눈감아 주는 듯한 인상도 있었음을 부인할 수 없을 것이다. 통보의무의 이행에서도 주로 대기로 방사능이 어떻게 전파해 나가는지에 대해 관심이 쏠려 있었던 터라 오염된 냉각수의 해양배출문제는 크게 부각되지 않았다. 또한, 편서풍의 영향으로 방사능이 한국에 직접 영향을 미치지 않는다고 판단했는지 일본은 우리에게 통보조차 하지 않았고, 1986년 핵사고의 조기통보에 관한 협약 제2조¹¹에 따라 IAEA를 통한 통보만을 시행하였다.

사실 어떤 국가도 자신의 책임범위가 명확하게 확정되지 않은 상태에서 협약 제2조에 규정된 바와 같이 (물리적 영향을 받은 국가는 별도로 하더라도) 물리적 영향을 받을 수 있는 국가를 미리 상정하여 통보하지는 않는다. 특히 상황이 진행 중일 경우 앞으로 영향을 받을 국가를 미리 확정하기 어렵다는 점을 고려한다면, IAEA를 통한 통보는 이러한 문제를 모두 해결할 수 있는, 다시 말해 국가적 책임을 회피할 수 있는 일종의 안전수단이라 할 수 있다.

이에 따라 일본은 2011년의 경우와 마찬가지로 2013년 후쿠시마 원전 오염수 배출사고에서도 IAEA를 통해 통보의무를 이행하였다. 그러나 2011년과 달리 2013년판에서 주목해야 할 점은, 일본이 원전 오염수의 해양배출이 더 이상 면책되지 않을 것이라는 심각성을 인식한 후 협약상의 핵사고로 간주하여 이를 빠른 시일에 IAEA에 통보했다는 사실이다. 원전 오염수의 해양배출로 인해 발생하는 것은 해양환경오염에 해당되는데, 일본이 이를 여타의 방사능 내지 핵사고와 동일하게 취급하여 원자력과 방사능 전문기구인 IAEA를 통해 통고했다는 점은 유감이다. 해양환경오염에 대한 전문성이 전무한 IAEA를 통해 일본이 국제법상의 통보의무를 저버리는 것이 바람직한가에 대한 문제를 제기하지

않을 수 없다.

핵사고의 조기통보에 관한 협약 제1조는 적용범위와 관련해 시설과 활동을 “1) 위치 여부와 관계없이 모든 원자로, 2) 모든 핵원료주기 시설, 3) 모든 방사능폐기물 관리 시설, 4) 핵연료 또는 방사능폐기물의 수송 및 저장, 5) 농업, 산업, 의학, 관련 과학 및 인구 연구목적을 위한 방사성 동위원소의 생산, 사용, 저장, 처리 및 수송, 6) 우주물체에 있어 동력 발생을 위한 방사성 동위원소의 사용”으로 한정하여 “이로부터 방사능 물질이 방출 되거나 방출될 가능성이 있고, 그 결과 타국의 방사능 안전에 심각한 영향을 미칠 수 있으며, 국제적으로 국경을 넘어 방출을 초래하거나 초래할 수 있는” 시설 및 활동을 포함한 모든 사고의 경우에 적용된다고 규정하고 있다. 따라서 해양배출이 엄격한 의미에서 문언적으로 이 협약의 적용범위인가와 관련해서는 논쟁의 여지가 존재하지만, 일본의 신속한 IAEA 통보는 분명 본보기가 되는 행위라 할 수 있다. 그러나 해양환경을 오염시키는 해양으로의 배출사고였음에도 불구하고 해양환경을 담당하는 국제기구와는 직접적인 정보교환을 하지 않았다. 이는 통보라는 형식적 의무이행에만 관심이 있을 뿐 해양환경오염의 최소화를 위한 각종 의무가 부과된 다른 포럼과의 직접적 의사소통을 회피함으로써 실질적 의무를 성실히 이행하려는 의지에 대한 의혹을 낳고 있다.

한편 IAEA는 본연의 기능에 따라 방사능 안전사고의 측면에서 오염수의 인근 해양 배출문제에 성실하게 접근하고 있다는 점을 부인할 수는 없다. IAEA가 일본과 공동으로 해양오염을 모니터링하고 있으므로, 과연 이러한 공동작업이 IAEA가 후술할 해양투기와 관련한 런던협약/런던의정서 체제에 제출한 해양배출기준에 따라 모니터링하고 의사결정을 할 것인지를 반드시 검증해야 할 것이다.

3. 후쿠시마 원전 오염수 문제와 해양투기에 관한 런던협약/의정서 체제

폐기물의 해양투기를 규율하는 국제법은 이미 1972년에 런던에서 체결된 ‘폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약’¹²에 의해 성문화되었다. 최초의 본격적 해양환경보호에 관한 협약으로 평가되는 동 협약의 체제는 IAEA와의 긴밀한 협조를 통해 방사성폐기물의 해양투기와 관련해 중요한 발전을 달성하였다.¹³ 가장 주목할 만한 성과는 바로 해양투기를 고려하기 위한 방사성폐기물의 최소면제(de minimis) 범위를 설정한 것이다. 이는 자연 방사성과 구분하기 위하여 IAEA의 전문성에 의뢰한 조치라 할 수 있다. 즉 최소면제 농도 이상의 방사능을 포함하는 폐기물에 대해서만 투기를 금지하고자 이러한 범위의 설정을 IAEA에 의뢰하였다.

사실 1972년 런던협약은 부속서 1에서 고준위(high-level) 방사성폐기물과 그 밖의 물질은 투기가 금지된 것으로 분류하고 있었으므로, 저준위(low-level) 방사성폐기물과 물질은 허가를 받으면 투기가 가능했다. 그러나 협약 당사국은 결의를 통해 저준위 고준위를 불문하고 모든 방사성폐기물의 투기를 1994년 2월 20일부터 금지하는 데 합의하였다. 이는 연이어 폭로된 구소련의 방사성폐기물 해양투기와 러시아연방의 액체 방사성폐기물의 불법적 투기문제로 국제적 비난 여론이 비등한 데서도 찾아볼 수 있지만, 국제환경법상 발전 중이었던 사전주의 접근법(precautionary approach)의 영향도 분명 존재했다고 평가할 수 있다. 사전주의 접근법의 핵심은 어떤 조치나 정책이 환경에 해를 끼칠 위험이 존재한다고 의심되면 그러한 조치나 정책이 해를 끼친다는 과학적 증거가 존재하지 않더라도 규제를 할 수 있으며, 조치나 정책을 취하고자 하

는 측이 어떠한 해도 끼치지 않는다고 입증해야 한다는 점에 있다.¹⁴ 1993년 런던협약의 과학기술분과는 IAEA의 권고기준을 준수한 고체 저준위 방사성폐기물의 투기로는 해양에 어떠한 중대한 악영향도 일어나지 않는다고 평가했지만,¹⁵ 각국은 사전주의 접근법을 적용하여 모든 방사성폐기물의 해양투기를 금지한 바 있다.

1996년 런던협약의 일부 회원국은 해양투기에 더욱 엄격한 기준과 조치를 담은 런던의정서¹⁶를 채택했다. 런던협약과 런던의정서의 가장 큰 차이점은 런던의정서가 원칙적으로 모든 폐기물의 투기를 금지하는 것에서 시작한다는 점이다. 즉 초기의 런던협약처럼 리스트를 만들어 어떠한 폐기물의 해양투기는 허용된다는 방식으로 접근하지 않고, 아예 모든 폐기물의 해양투기를 원칙적으로 금지한 후 허가가 있으면 투기를 고려해 볼 수 있는 소위 ‘reverse list’ 방식을 채택한 것이다.

따라서 런던의정서에 의하면 방사성폐기물은 해양투기가 원천적으로 금지되어 있다. 그러나 의정서 부속서 1의 제3항은 투기를 고려할 수 있는 폐기물 또는 그 밖의 물질을 다음과 같이 규정하고 있다.

“위 규정에도 불구하고, 제1항 1호에서 8호까지 열거된 물질 중, 국제 원자력기구에 의하여 정의되었고 당사국에 의하여 채택된 최소면제 농도 이상의 방사능을 포함한 것은 투기할 수 없다. 단, 1994년 2월 20일로부터 25년 이내, 그리고 그 후 25년마다 당사국은 적절하다고 판단되는 그 밖의 요인을 고려하여, 고준위 방사성폐기물 또는 물질을 제외한 모든 방사성폐기물 또는 그 밖의 방사성 물질에 대한 과학적 연구를 완수하며, 제22조에 규정된 절차에 의거 그러한 물질의 투기금지를 검토한다.”

이로써 우선 모든 방사성폐기물의 해양투기를 원칙적으로 금지하되, 저준위의 경우 25년을 기준으로 투기금지 여부를 검토하도록 하고 있

다. 그러나 사전주의 접근법의 적용을 선호하는 회원국의 패턴을 고려하면 저준위라도 투기를 허용할 가능성은 사실상 없어 보인다.

그렇다면 일본 역시 런던협약과 런던의정서의 당사국이며,¹⁷ 특히 런던의정서 제23조¹⁸에 따라 런던의정서를 준수해야 하는 상황에서, 왜 일본이 원전오염수의 배출을 제대로 방지하지 않았느냐는 의문이 제기될 것이다.

2011년 쓰나미로 인한 원전사고 발생 당시 국제사회는 일본이 원전 오염수를 고의적으로 해양에 배출했지만, 매우 관대한 태도를 보였다. 오염수의 해양배출로 예상되는 해양 환경오염 피해 방지보다는 피폭 가능성이 존재하는 일본인에 대한 직접적 피해를 방지하는 것이 더욱 큰 보호이익이었다. 또한, 원전사고를 쓰나미로 인한 2차적 사고로 자연재해의 일종으로 판단했기 때문에 인근 해양으로의 고의적인 배출이 있었지만 엄격한 잣대를 들이대지 않았다. 일부 환경단체를 제외하고는 일본 국민을 위로하고자 했으며, 이러한 대재난을 극복하기 위한 일본의 노력을 성원하고자 했지 일본을 비난하지 않았다. 더구나 국제사회는 일본이 통보의무를 제대로 이행하라고 채근하기보다, 체르노빌 사고 이후 IAEA가 만든 또 다른 작품인 ‘핵사고 또는 방사능 긴급사태시 지원에 관한 협약’¹⁹이 제대로 작동하는지를 점검해보라고 자신을 채근하였다. 이러한 태도 속에는 분명 대재난을 극복하고 곧 정상적으로 회복하여 사고를 철저히 통제할 수 있을 것이 라는 일본에 대한 국제사회의 믿음이 존재하고 있었다.

사실 일부 환경단체들은 일본이 원전 오염수를 고의로 해양에 배출했을 때 일본이 런던의정서를 위반한 것이라는 주장을 펴기도 하였다. 그러나 런던협약/의정서 체제에 이해가 높은 과학자나 법학자, 정책전문가들은 이구동성으로 이는 의정서의 적용대상이 아니라고 주장했다.

즉, ‘배출행위(discharge)’와 ‘투기행위(dumping)’는 엄격하게 구분되는 것으로써, 일본 원전 오염수는 ‘투기’된 것이 아니라 ‘배출’된 것이므로 런던의정서의 적용대상이 아니라는 주장에서부터, 펌프와 배관을 통해 원전오염수가 내수로 흘러나와 인근 해양으로 번져나간 것이므로 당해 의정서의 적용대상이 아니라는 주장까지 일본을 면책시켜주려는 의견이 다수를 이루었다.

그러나 해양투기행위의 금지는 육상에서 발생한 쓰레기, 즉 폐기물을 바다에 던져 버리지 말라는 것에 한정되어 있다기보다는, 쓰레기를 육상에서 바다로 이전하지 말라는 것이 근본정신이다. 따라서 폐기물을 바다로 투기하면 안 되지만 배출은 가능하다거나, 혹은 투기행위만 하지 않으면 괜찮다는 태도는 이러한 금지의 정신에 반한다고 보아야 할 것이다. 더구나 런던협약 및 의정서의 합동당사자 회의는 런던의정서 제2조의 “체약당사국은 개별적 또는 집단적으로 모든 오염원으로부터 해양환경을 보호하고 보전하여야 하고”라는 문구를 원용하여 모든 해양 오염원을 규제하고자 노력을 기울여왔다. 일례로 동 회의는 기후변화에 대응하기 위해 포집된 이산화탄소를 해저에 매립하는 행위가 오염 물질의 해양투기행위와 직접적인 관련성은 없지만, 런던협약/의정서 체제가 이 문제를 다루어야 한다고 주장함으로써 이와 관련한 의정서 개정을 이룬 바 있다. 또한, 바다에 철분을 뿌려 지구 온난화를 방지하기 위한 해양시비(ocean fertilization)와 관련해서도 의정서를 통해 동 행위를 규율할 수 있도록 의정서 개정이 한창 논의되고 있다. 이러한 선례들을 고려해 볼 때, 일본 원전 오염수의 배출에 대해서는 회원국들이 런던의정서 제2조상의 문구, 즉 오염수의 배출은 바로 모든 오염원의 일종이라는 정의를 원용하지 않는 이해하기 힘든 현상이 발생하고 있다.

불과 몇 주 전인 10월 14일부터 18일까지 런던협약과 런던의정서의 합동

당사국회의가 런던의 국제해사기구(International Maritime Organization, IMO) 본부에서 개최되었다. 이 회의와 관련하여 IAEA는 ‘런던협약과 의정서상 해양에서의 처분을 위한 물질의 합치성을 결정하기 위한 업데이트된 방사성 평가 절차’²⁰라는 문건을 올해 4월 15일 런던협약/의정서 사무국에 제출한 바 있다. 2003년의 가이드라인을 업데이트한 이 문서에서 가장 주의 깊게 살펴보아야 할 부분은 제3장 “방사능으로부터의 환경보호와 동식물상으로의 최소면제 개념의 확대(Radiological Protection of the Environment and Extension of the De Minimis Concept to Flora and Fauna)”²¹인데, 해양환경자체와 해양환경 및 생태계를 구성하는 동식물 군에 대해서도 최소면제 기준이 적용되는지를 결정하고 있다. 이는 IAEA와 런던협약/의정서 체제 간 협력의 일면을 잘 보여주는 사례로 원용될 수 있을 것이다.

그러나 동 문서는 인간의 피폭에 적용되는 최소면제의 기준을 해양환경과 동식물 군에 확장 적용한다고 명시하고 있을 뿐, 과연 이러한 기준을 환경과 동식물에 그대로 확장 적용하는 과학적 근거가 무엇인지에 대해서는 아무런 언급이 없다. 더구나 이러한 기준이 육지의 환경과 생태계를 형성하는 동식물 군에 적용되었다고 소개하고 있지만, 같은 기준이 해양의 환경과 생태계를 형성하는 동식물 군에도 그대로 적용되어야 하는 과학적 근거는 제시하고 있지 않다.

이 사안과 관련하여 영국은 당사국 회의 개최 이전에 제출한 문서²²에서 그동안 이러한 가이드라인에 대한 우려를 표명해왔다. 하지만 더 이상은 문제를 제기하지 않고 수용하기로 한다는 견해를 밝힘으로써 이 가이드라인은 런던협약과 의정서 당사국에 의해 승인될 가능성이 매우 높다. 따라서 이제 문제는 일본이 과연 원전 오염수 누출 사고와 관련해 단순한 인간 피폭의 관점이 아니라 해양환경과 생태계를 이루는 동식물

군에도 최소면제 개념을 적용하고 그 정보를 국제사회에 공개할 것인지, 가이드라인을 성실하게 준수하여 국제사회를 안심시킬 수 있을지를 모니터링하는 데 있다고 할 수 있다.

4. 후쿠시마 원전 오염수 문제와 UN해양법협약체제

일본의 고의 혹은 과실에 의한 원전 오염수 배출행위는 앞서 살펴본 핵사고의 조기통보에 관한 협약의 경우에는 통보의무라는 절차적 의무의 준수 문제로 귀결되고, 런던협약/의정서 체제의 경우에는 최소면제 개념의 적용을 통한 위험의 평가문제로 귀결된다. 그러나 1982년 UN해양법협약 체제를 적용하게 되면 협약 위반이라는 문제가 발생하는데, 협약상의 단순한 절차적 의무뿐만 아니라 실질적 의무 위반의 문제도 제기된다. 사실 환경문제와 관련하여 특히 절차 및 실질적 의무는 관습법을 통해 발전해왔기 때문에 조약상의 의무 위반뿐만 아니라 관습법상의 의무 위반까지 열거할 수 있다. 그러나 이 글은 조약분석에 초점을 두어 UN해양법협약상의 의무 위반만을 적시하고자 한다.

320개의 조문으로 구성된 UN해양법협약은 해양문제에 관한 헌법으로 불릴 만큼 광범위한 해양문제를 다루고 있다. 이 중 제192조부터 시작되는 제12부는 해양환경의 보호와 보전을 다루고 있으며, 제237조까지 모두 46개의 조문으로 구성되어 있다. 해양투기와 관련하여서는 제1조 1항 5호에서 투기에 대한 정의규정을 두고 있으며, 제210조에서 투기에 의한 오염을 규율하고 있다. 일본의 원전 오염수의 인근 해양배출과 관련해 위반을 주장할 수 있는 의무를 성격상 절차적 의무(procedural obligation)와 실질적 의무(substantive obligation)로 구분하여 각각의 의무 위반을 살펴보겠다.

우선 절차적 의무이행의 관점에서 볼 때, 일본은 UN해양법협약 제198조상의 통고 의무를 위반했다. 협약 제198조는 “어느 국가가 해양환경이 오염에 의하여 피해를 입을 급박한 위험에 처하거나 피해를 입을 것을 알게 된 경우, 그 국가는 그러한 피해에 의하여 영향을 받을 것으로 생각되는 다른 국가와 권한 있는 국제기구에 신속히 통고한다”라고 규정하고 있다. 이는 앞서 살펴본 핵사고의 조기통보에 관한 협약의 경우처럼 단순히 국제기구인 IAEA를 통한 통보만으로 통보의무를 해제할 수 있는 것과는 다르다. 즉 영향을 받을 것으로 생각되는 다른 국가에도 통고해야 통고라는 절차적 의무가 해제되게 되어 있다. 물론 오염수가 일본의 동쪽으로 배출되었으므로 그 피해가 우리에게 직접적인 영향을 미칠 것이라 볼 수 없으므로 우리에게 통보할 이유가 없다고 일본은 항변할 수 있다. 그러나 그곳에 위치한 수산물이 방사능에 노출되고 이러한 수산물이 우리에게 수입된다는 점을 고려할 경우, 일본은 원전 오염수의 배출을 알게 되었거나 고의적으로 배출을 시도했을 때 우리에게 통고해야 할 의무가 발생하는 것이다. 특히 협약 제1조 1항 4호는 해양환경오염을 “생물자원과 해양생물에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위험, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소 등과 같은 해로운 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 물질이나 에너지를 인간이 직접 또는 간접적으로 강어귀를 포함한 해양환경에 들여오는 것”이라고 정의하고 있기 때문에 일본은 이러한 통고 의무에서 벗어날 수 없을 것이다. 즉 일본이 IAEA에 통보함으로써 핵사고의 조기통보에 관한 협약상의 통보의무는 위반하지 않았지만, UN해양법협약 제198조상의 통고의무는 위반한 것이다.

다음으로 실질적 의무 측면에서 볼 때 일본의 2013년판 후쿠시마 원

전 오염수 배출사건은 UN해양법협약상 다음과 같은 의무를 위반하였거나 위반의 가능성을 내포하고 있다.

첫째, 협약 제194조 2항은 “각국은 자국의 관할권이나 통제하의 활동이 다른 국가와 자국의 환경에 대하여 오염으로 인한 손해를 끼치지 않게 수행되도록 보장하고, 또한 자국의 관할권이나 통제하의 사고나 활동으로부터 발생하는 오염이 이 협약에 따라 자국이 주권적 권리(sov​er​eign right)를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는 데 필요한 모든 조치를 취한다”고 규정하고 있다. 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 않기 위해서는 배타적경제수역이나 대륙붕을 넘어 확산되지 않도록 필요한 모든 조치를 취해야 함을 의미하므로 오염수가 연안으로부터 매우 멀리 확산되어야 함을 의미한다. 이는 배타적경제수역의 경우 무려 최대 200해리 내까지 오염수를 통제하면 의무 위반이 되지 않는다는 점에서 일본에 시간상으로 많은 기회를 가져다준다는 것도 의미할 수 있다. 그러나 바다로 흘러들어 간 원전 오염수를 통제하는 것은 쉬운 작업이 아니다. 전통적으로 고체 폐기물보다 액체 폐기물을 보다 엄격하게 규제하고 액체 폐기물의 투기를 더 비난했던 것은, 액체 폐기물은 쉽게 바닷물에 섞여 해류를 따라 확산되고 기술적으로도 통제가 매우 어려웠기 때문이었다. 그러나 당해 조문을 명백하게 위반하는 사실관계가 확정되기 위해서는 다소 시일이 소요될 것으로 예상된다. 언론에서도 2001년 쓰나미로 인해 발생한 원전 오염수가 2014년이 되어야 미국 연안에 도달할 것이라는 한 연구결과가 보도²³된 바와 같이, 2013년 배출된 원전 오염수는 그보다 더 많은 시일이 소요될 것이므로 당장 일본에 실질적 의무 위반에 대한 책임을 추구할 가능성은 없어 보이지만 시한폭탄으로서의 성격은 분명히 지니고 있다.

둘째, 일본의 원전 오염수 배출은 협약 제194조에 명시된 해로운 물

질의 배출 최소화 조치 의무에 위반된다. 협약 제194조 3항은 협약 제12부가 해양환경의 모든 오염원을 다루고 있다는 점을 명백히 밝히면서, (a)호에서 육상오염원으로부터, 대기로부터, 대기를 통하여 또는 투기에 의하여 지속성 있는 유독, 유해하거나 해로운 물질의 배출을 가능한 한 가장 최소화시키기 위한 조치를 취할 의무를 부담시키고 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 후쿠시마 제1 원전 오염수의 배출은 극소화 조치의무를 명백하게 위반하고 있다. 그럼에도 불구하고 오염수의 통제 가능성을 두고 도쿄전력과 아베 총리가 각기 다른 평가를 하는 등 신뢰를 상실케 하는 발표도 이어지고 있다. 더구나 검증되지는 않고 있지만 지난 9월 일본에 닥친 태풍 ‘마니(MAN-YI)’로 인해 1,000톤 이상의 오염수가 바다로 배출되었다는 언론 보도도 나오고 있어서 일본의 극소화 조치 의무이행은 불가능한 것이 아니냐는 의혹을 낳고 있다.²⁴

셋째, 협약 제195조²⁵는 피해나 위험을 전가하거나 오염형태를 변형하지 아니할 의무를 회원국에 부담하고 있다. 그러나 방사능으로 오염된 물을 인근 해양으로 배출하는 것을 사전에 방지하지 못했다는 점은 피해나 위험을 직접 혹은 간접으로 어떤 한 지역에서 다른 지역으로 전가하지 못하도록 한 동 조항의 위반이다.

결국, 현재 구체적인 피해가 발생하지 않은 상태에서 일본을 상대로 법적 조치를 취하기는 매우 곤란하다. 단순히 위반을 주장하면서 오염수 배출행위를 중단하라고 요구하는 것이 유일한 대응책이다. 그러나 그러한 요구를 위해 구체적 법적 근거를 조망해 보는 것은 비난을 보다 정당하고 효율적으로 마케팅 할 수 있다는 점을 간과해서는 곤란하다.

5. 국제사회의 대응으로서 IAEA, IMO 및 UN해양법체제 간의 협력 모색

핵자는 피해가 구체적으로 발생하지 않았고, 피해를 확정할 수 없는 단계에서, 단순히 일본이 이러한 국제법을 위반하였기 때문에 오염수 배출행위를 중단하고 피해받을 가능성이 있는 국가나 주변 인접국에 관련 정보를 통보하고 공유하라고 요구하는 것이 어떤 실익이 있느냐고 반문할 수 있다. 그러나 이러한 반문은 환경문제와 관련하여 예방 조치나 예방 외교의 중요성을 간과하는 데서 비롯된다. 해양환경 역시 다른 환경과 마찬가지로 한번 손상되면 회복에 엄청난 시간과 비용이 소요된다. 이 때문에 환경 관련 국제법은 피해 발생 후 이를 교정하는 조치 또는 손해배상책임에 중점을 두기보다는 예방적 조치에 큰 관심을 두어 발전하였다. 그러다 보니 실질적 의무보다는 절차적 의무가 다른 영역보다 현저하게 발전하였다.

그런데 방사능에 관한 국제기준의 발전과 관련 국제기구 간의 협력은 전문성 때문에 IAEA가 독점하고 있다. IAEA는 1986년 ‘핵사고 또는 방사능 긴급사태 시 지원에 관한 협약’상의 국제기구 간 협력의무²⁶를 이행하기 위해 ‘방사능 및 핵긴급사태에 관한 기구 간 위원회(Inter-Agency Committee on Radiological and Nuclear Emergencies, IACRNE)’를 설립하여 핵은 물론 방사능 긴급사태 시 준비와 대응조치를 위해 관련 정부 간 국제기구를 조율하는 역할을 담당하고 있다. 그리고 여기에는 IAEA를 비롯하여 15개의 국제기구가 참여하고 있다.²⁷ IACRNE 회원 중 IAEA를 비롯한 13개 국제기구가 공동으로 후원하고 국제민간항공기구(ICAO)와 UN의 방사능 효과에 관한 과학위원회(UN-SCEAR)가 협력하여 소위 JPlan이라 불리는 ‘국제기구의 방사능 긴급사태 관리 공

동계획’을 발간하면서, 2010년 1월 1일부터 이 공동계획을 실행하겠다고 발표한 적도 있다.²⁸ 그런데 당해 공동계획에서 해양배출과 직접적인 관련성이 있는 런던협약/의정서 체제의 사무국은 참여하고 있지 않으며, 당해 사무국이 존재하는 IMO의 역할도 매우 제한적이다. 즉 긴급사태에 대한 기구 간 대응조치를 발동하는 권한은 IAEA에 전속되어 있으며, IMO는 해상의 선박이나 항만에서 방사능 물질을 대기로 방출하는 것에 대한 정보를 최초로 통고하고 이에 대해 자문하는 역할을 부여받았다. 그리고 국가나 국제기구를 통해 직접 요청이 있을 때 해상 선박이나 항만에 대한 대응조치와 관련해 자문하거나 지원하는 역할만 부여받았을 뿐이다.²⁹

따라서 방사성폐기물의 해양투기 또는 방사능으로 오염된 원전수의 배출과 관련하여서는 런던협약/의정서 체제의 사무국이 IACRNE나 JPlan에 참가하고 있지 않기 때문에 2011년은 물론 2013년의 후쿠시마 원전 오염수 배출사고에서 능동적인 공동대응이 원천적으로 불가능하였다. 비록 앞서 살펴본 최소면제 개념의 적용과 관련해서는 IAEA와 런던협약/의정서 체제가 긴밀한 협력을 하고 있지만, 결국 방사성폐기물의 해양투기 또는 해양배출행위가 목전에 다가오는 긴급사태의 경우 이를 방지하거나 피해를 최소화하기 위한 제대로 된 의사소통이나 조율된 대응조치는 기대할 수 없는 구조인 셈이다.

따라서 우리 정부는 회원국으로서 런던협약/의정서 체제 사무국에 IACRNE나 JPlan에 참여하지 않는 이유를 질의하여 참여를 독려해야 할 것이다. 물론 IAEA에는 해양환경보호 전문가가 전혀 없기 때문에 해양환경론자들의 입장에서는 IAEA가 주도하는 기구 간 협력체제를 해양환경보호에 있어 부적절한 포럼이나 부적절한 협력대상으로 인식할 수도 있다. 그러나 일본의 원전 오염수 문제가 통제 불능의 사태로 발전하

는 것을 예방하기 위해서는 IAEA가 런던협약/의정서 체제에 제출한 최소면제 개념의 해양환경 및 동식물 군으로의 확대 적용 가이드라인이 일본에서 제대로 시행되는지를 IAEA와의 협력을 통해 모니터링 할 필요가 있다. 따라서 이를 위해서라도 기구 간 위원회나 공동계획에의 참여는 독려되어야 할 것이다.

6. 맺음말: 우리의 대응을 위한 제안

이상의 분석을 토대로 일본의 2013년판 후쿠시마 원전 오염수 배출 문제를 바라보면 해양환경보호의 측면에서 접근하느냐 혹은 IAEA의 기준을 적용하느냐에 따라 매우 상이한 정책적 함의가 도출될 수도 있다. 한가지 사실관계를 놓고 서로 다른 관점에서 접근해서 서로 다른 함의가 도출된다면 다른 하나는 잘못된 관점이라는 결론을 과연 내릴 수 있을까? 과학적 접근법이 확실한 결론을 이끌어 내지 못할 때 또는 사고와 피해 간의 인과관계를 확실하게 입증해주지 못할 때 정책결정자는 해법과 관련해 심각한 혼란에 빠질 수밖에 없다.

해양환경론자와 IAEA의 방사능 전문가 간의 대립은 국내적으로는 환경부 혹은 일본수산물 수입금지조치를 내린 해양수산부와 원자력안전위원회 간의 부처 간 대립 가능성을 보여주는 실마리가 될 수도 있다. 근거 없이 지나친 해양환경보호의 입장을 강변하다 보면 우리의 원자력 산업 진흥에 악영향을 미칠 수 있고, 반대로 원자력 산업 발전을 고려하여 해양환경에 대한 위협을 보고도 이를 쉬쉬한다면 깨끗한 바다를 이용할 미래세대의 권리를 침해한 부끄러운 세대로 남을 것이다. 이처럼 2013년판 후쿠시마 원전 오염수 배출문제는 우리에게 선택의 딜레마를 던져주고 있는데, 1라운드에서 우리 정부는 해양수산부를 통해 일본 8

개 현의 수산물에 대한 수입금지조치를 취했다. 다음 라운드는 환경부나 해양수산부의 또 다른 조치가 될 수도 있고, 원자력안전위원회가 달리 나설 수도 있을 것이다. 어떤 선택을 하든 한 가지 분명한 사실은 우리의 먹을거리인 수산물의 방사능 오염에 대한 과장된 공포를 조성해서도 곤란하지만, 원전의 진흥을 위해 그 피해나 영향을 축소하거나 은폐하는 것은 더욱더 곤란한 카드라는 점이다.

수산물 금수조치 외에도 우리는 런던의정서에 의해 설립된 준수그룹에 이 문제를 individual submission의 일환으로 회부해 보는 방법, 일본의 국제법 위반을 국제사회에 적극적으로 비난하는 방법, 타 목적의 관철을 위해 이러한 방법의 사용을 단순히 암시하는 방법 등을 통해 일본을 전방위로 압박할 수도 있다.

지난 2011년 쓰나미로 인한 원전 오염수 배출에 대해 국제사회가 일본을 비난하지 않고 침묵으로 일관했던 것은 일본이 오염수 배출 문제를 통제할 수 있는 수준으로 회복할 것이라는 신뢰에 바탕을 둔 것이었다. 그런데 2013년판 오염수 배출 사건은 이러한 신뢰를 붕괴시킨 것과 다름없으므로 국제사회가 더는 인내하지 않을 가능성이 높다. 더구나 앞서 소개한 연구결과처럼 2011년에 배출된 오염수가 2014년 미국 해안까지 도달하게 된다면 국제사회의 대응방식이 어떤 양상으로 전환될지 예측할 수 없다.

지금까지의 일련의 사태를 보면 1993년 러시아 대통령 옐친이 구소련 해군이 동해에 방사성폐기물을 투기한 바 있다는 자백³⁰을 담은 보고서를 발표하고 나서 민감한 반응을 보였던 일본정부의 태도를 떠올리게 된다. 당시 러시아는 18개의 해체된 원자로와 13,150개의 방사성폐기물 컨테이너를 투기하였다고 자인했다. 이에 대해 국제사회는 런던협약체제의 효율성에 대해서도 강한 논쟁을 하였다. 일본은 투기 해역에서의

철저한 공동조사를 요구하였으며, 공동조사는 우리에게도 직접적인 이해관계가 존재하여 일본 정부관료, 러시아, 한국 및 IAEA의 과학자가 공동으로 참여하여 1994년 3월 동해의 7개 지점에서 바닷물과 해저 샘플을 취득하여 공동과학조사를 실시한 바 있다.³¹

그런데 이러한 공동조사 관행은 최근 들어 일본에 의해 다소 정치적으로 악용되고 있다. 일본이 기회가 되면 독도 주변 인근 해역에서 방사능을 공동으로 조사해보자는 제안을 해 온 것이다. 지난 10월 국정감사에서 “일본이 방사능 공동조사 명목으로 우리 배타적경제 수역 내 독도 인근 해역을 샅샅이 조사하도록 우리 정부가 방관한 것으로 드러났다”는 보도³²가 있었는데, 이것이 바로 1993년 구소련의 투기와 관련된 조사라는 점을 고려한다면 후쿠시마 원전 오염수 문제를 둘러싼 공동조사 제안은 분명 정치적 함의도 지니고 있다.

다만 일본은 한국의 수산물 금수조치에 영향을 받았는지 원자력규제 당국의 다나카 순이치 위원장이 “외무성을 통해 한국 등 주변국과 함께 조사하는 방향으로 준비하고 있다.”, “IAEA가 창구가 되어 특히 오염수 영향이 우려되는 한국과 동남아시아 각국도 가능한 한 참가하는 방향으로 검토해 나가겠다”라는 등의 발언을 공개적으로 하기도 했다.³³

일본이 공동조사와 관련하여 IAEA를 창구로 하겠다는 것은 복합적 의미가 내포된 것으로 해석해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 최소면제 개념이 인간뿐만 아니라 해양환경과 동식물 군에 확대 적용된다 하더라도 논란은 존재하기 마련이다. 또한, 방사능이 해양환경에 끼치는 영향에 대한 과학적 기준이 확립되지 않은 상황에서 자칫 일본의 입장을 강화하는 방편으로 악용될 가능성에 대해서도 면밀한 검토가 필요하다. 더구나 걸핏하면 공동조사 명목으로 독도에 대한 도발을 일삼아왔던 일본이 공동조사 후 원전 오염수 배출문제가 안정되고 나면 공동조사 선

례를 들먹거리며 독도 주변 수역을 도발해 올 수 있고, 그럴 경우에는 난처한 정치적 대립이 전개될 수도 있다.

이처럼 과학적으로나 정치적으로나 공동조사를 통해서 우리가 얻을 것이 많지 않다. 그렇다면 앞서 소개한 여러 국제조약상 정보공유에 관한 의무조항³⁴을 원용하면서 조사는 일본이 단독으로 수행하거나 IAEA와 공동으로 할 것을 요구하되, 조사결과의 공유를 주장하는 편이 우리에게 이득이 될 수도 있으니 이 역시 정책대안으로써 반드시 고려해 보아야 할 것이다.

1. Agency for Natural Resources and Energy, METI of Japan, 2nd Fact Sheet: Overview of Contaminated Water Issue at TEPCO's Fukushima Daiichi NPS (2013.9.3) 참조.
2. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2013/japan-basic-policy.html> 참조.
3. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2013/japan-basic-policy2.html> 참조.
4. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2013/japan-basic-policy3.html> 참조.
5. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2013/japan-basic-policy4.html> 참조.
6. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2013/japan-basic-policy5.html> 참조.
7. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2013/japan-basic-policy6.html> 참조.
8. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2013/japan-basic-policy7.html> 참조.
9. 동협약의 영문 정식명칭은 Convention on Early Notification of a Nuclear Accident로 우리나라는 1986년에 9월 26일 빈에서 채택되었다. 우리나라는 1990년 6월 8일 가입서를 기탁하여 동년 7월 9일 조약 제1009호로 발효하였다. 일본은 동협약을 수락하여 이를 1987년 6월 9일 기탁하고, 동년 7월 10일부터 발효하였다. 동협약의 가입현황 자료는 국제원자력기구 자료인 http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cenna_status.pdf 참조.
10. 2011년 3월에 발생한 오염된 냉각수의 인근 해양배출과 관련해 도쿄전력은 사과한 바 있다. 이에 대한 자세한 기사의 예로는 가디언지 인터넷판 기사 “Fukushima's partial meltdown increases fears of contaminated seawater and soil” (2011.3.23) 참조. <http://www.theguardian.com/world/2011/mar/28/japan-nuclear-plant-partial-meltdown>.
11. 1986년 핵사고의 조기통보에 관한 협약 제2조 통보 및 정보 “제1조에 명시된 사고(이하 “핵사고”라 한다)의 경우, 동조에 언급된 당사국은 (a) 직접 또는 국제원자력기구 (이하 “기구”라 한다)를 통하여 제1조에 명시된 바와 같이 물리적 영향을 받거나 또는 받을 수 있는 국가 및 기구에 핵사고 발생사실과 그 성질, 발생 시간 및 적절한 경우 정확한 위치를 즉시 통보하여야 하며, (b) 직접 또는 기구를 통하여 (a)항에 언급된 국가 및 기구에 그 국가에서의 방사능의 영향을 최소화하기 위하여 제5조에 명시된 바와 같은 유용한 관련정보를 신속히 제공하여야 한다.”
12. 동협약의 정식 영문명칭은 Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters이다. 우리나라는 동협약의 가입서를 1993년 12월 21일 기탁하였고, 1994년 1월 20일 조약 제1211호로 발효하였다. 이하에서는 런던협약이라 약칭한다.
13. 보다 구체적인 발전과 관련해서는 홍기훈 편, 산업사고 기인 월경성 해양 오염 방지를 위한 신 국제협력방안 (2012), p. 34 참조.
14. 런던의정서 제3조 1항은 “체약 당사국은 폐기물이나 그 밖의 물질의 투기로 인한 환경 보호를 위하여 입력과 그 영향 간의 인과관계를 증명하는 결정적 증거가 없더라도 해양에 입력된 폐기물이나 그 밖의 물질이 위해를 초래할 가능성이 있는 경우 적절한 예방 조치를 취하는 예방의 원칙을 적용한다”라고 규정하고 있다. 외교부는 ‘precautionary principle’을 이 의정서에서는 ‘예방원칙’이라 번역하고 있다.
15. 홍기훈, *Ibid.*, p. 35 참조.
16. 동의정서의 영문 정식명칭은 1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matters, 1972로 이하에서는 런던의정서라 약칭한다. 우리나라는 2009년 1월 22일 가입서를 기탁하였고, 동년 2월 21일 조약 제1933호로 발효하였다.
17. 런던협약의 경우 일본은 1980년 10월 15일 비준하여 1980년 11월 14일 발효하였으며, 런던의정서의 경우에는 2007년 10월 2일 비준하여 2007년 11월 1일 발효하였다.
18. 런던의정서 제23조 의정서와 협약의 관계 “이 의정서는 협약과 의정서 모두의 당사국 사이에서 협약을 대체한다.”
19. 동협약의 영문 명칭은 Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency로 우리나라는 1990년 6월 8일 가입서를 기탁하였고, 동년 7월 9일 조약 제1010호로 발효하였다.
20. 당해 문건의 영문명칭은 “Determining the suitability of materials for disposal at sea under the London Convention and London Protocol: A Radiological Assessment Procedure”이고, 국제해사기구(IMO) 웹사이트인 [http://www.imo.org/bast/bastDataHelper.asp?data_id=31118&filename=IAEA-UpdateTECDOC-1375FINALDRAFT\(forSubmissiontoLC-LP\).pdf](http://www.imo.org/bast/bastDataHelper.asp?data_id=31118&filename=IAEA-UpdateTECDOC-1375FINALDRAFT(forSubmissiontoLC-LP).pdf)에서 다운로드 할 수 있다.
21. *Ibid.*, pp.4-5.
22. IMO Doc. LC 35/9 (2013.8.19). p.2, paras. 2 and 3.
23. Livescience.com의 Jeremy Hsu가 작성한 2013년 9월 1일자 “Fukushima's Radioactive Plume to Reach U.S. by 2014”는 <http://news.discovery.com/earth/oceans/fukushima-radioactive-plume-reach-us-130901.htm>에서 찾아볼 수 있다.
24. “Fukushima Dumps Typhoon-soaked, Radiated Water”라는 제목의 2013년 9월 17일자 AFP 기사는 <http://news.discovery.com/earth/oceans/after-typhoon-fukushima-dumps-polluted-water-in-sea-130917.htm>에서 찾아볼 수 있다.
25. UN해양법협약 제195조 “각국은 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 조치를 취함에 있어서 직접·간접적으로 피해나 위험을 어느 한 지역에서 다른 지역에 전가시키거나 어떤 형태의 오염을 다른 형태의 오염으로 변형시키지 아니하도록 행동한다.”
26. 예를 들어 동협약 제5조 (e)호는 “관련정보 및 자료를 입수하고 교환할 목적으로 관련 국제기구와 연락관계를 수립, 유지”하는 것을 IAEA의 기능 중 하나로 적시하고 있다.
27. 현재 당해 위원회의 회원으로 참가하고 있는 국제기구로는 핵실험금지조약기구(CTBT), 유럽연합 집행위원회(European Commission), 유럽경찰(EUROPOL), UN의 식량농업기구(FAO), 국제원자력기구(IAEA), 국제민간항공기구(ICAO), 국제해사기구(IMO), UN의 방사능 효과에 관한 과학위원회(UNSCEAR), 국제형사경찰기구(INTERPOL), OECD의 원자력기구(OECD/NEA), 범아메리카보건기구(PAHO), UN환경개발프로그램(UNEP), UN인도지원조

- 정국(UN/OCHA), UN우주업무사무소(UN/OOSA), 세계보건기구(WHO)와 세계기상기구(WMO) 등 15개 국제기구가 있다. <http://www-ns.iaea.org/tech-areas/emergency/iacrna/login.asp> 참조.
28. 이 계획을 소개하는 IAEA 발간물은 http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/epr-JPLAN_2010_web.pdf에서 다운로드 받을 수 있다.
29. *Ibid.*, p.15.
30. OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION, *Facts and Problems Related to Radioactive Waste Disposal in Seas Adjacent to the Territory of the Russian Federation* (Moscow, 1993)
31. BBC, Radioactivity Monitoring Ship Heads For Sea of Japan (1994. 3. 23) 참조.
32. 예를 들어 헤럴드경제, <국감>일본이 독도 싹쓸이 조사 방치한 정부 (2013.10.14) 참조.
33. 머니투데이, 日 “원전 방사능 오염수, 한일 공동조사 하자” (2013.10.8) 참조.
34. 예를 들어 핵사고 조기통보에 관한 협약 제5조 (제공될 정보), UN해양법협약 제200조 (연구, 조사계획과 정보, 자료교환) 참조.



신창훈 박사는 아산정책연구원 연구위원으로 국제법 및 분쟁해결센터장을 맡고 있다. 서울대에서 전기공학사, 법학 석사, 영국 옥스퍼드 대학에서 법학 박사를 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.

한국 유권자와 이슈 I : 세금과 복지 정책

김지윤, 이의철
연구위원, 연구원
아산정책연구원

1. 들어가며

지난 8월 8일 현오석 부총리 겸 기획재정부 장관은 2013년 세법 개정안을 발표했다. 개정안은 중산층과 고소득층 증세를 통해 세수를 확보하여 저소득층을 지원한다는 기본 취지를 가지고 있었다. 당시 정부는 전체 근로자의 28%에 이르는 연 소득 3,450만 원 이상 국민에게 추가 세 부담이 있을 것으로 발표했다. 하지만 정부의 취지와는 다르게 개정안은 발표 직후부터 거센 논란에 휩싸였다.

많은 유권자는 바뀐 세제 개편안이 증세 없는 복지를 약속한 대통령의 공약에 반하는 것이라며 불편한 심기를 표했다. 여야와 다수의 언론에서도 비판의 목소리가 커졌다. 새누리당 최경환 원내대표는 이를 의식한 듯, 개정안 발표 다음날인 9일 주요당직자회의에서 “유리지갑 중

간소득계층 샐러리맨들의 부담이 지나치게 증가한다면 반드시 시정돼야 할 것”이라고 밝혔다. 민주당은 이번 개정안을 ‘중산층에 대한 세금 폭탄’이라며 정부와 여당을 압박했다.

이에 대한 정부의 대응은 이례적으로 빠르게 이뤄졌다. 박근혜 대통령이 직접 개편안 재검토를 지시했다. 세법 개정안이 발표된 지 나흘만인 12일, 박 대통령은 수석비서관회의에서 “(개정안을) 원점에서 다시 검토해 주기 바란다”라고 했다. 다음날인 13일, 정부는 수정안을 발표하며 증세 대상 기준선을 연 소득 5,500만 원 이상 근로자로 상향 조정했다. 200만 명의 중산층이 증세 대상에서 제외됐다. 수정안 발표로 여론의 반발은 어느 정도 수그러들었지만, 증세 없는 복지에 대한 논란은 한층 가중됐다.

한 달 후인 9월 26일, 복지공약 후퇴 논란이 재점화됐다. 정부의 기초연금 이행방안 발표가 논란의 시발점이었다. 기존의 65세 이상 모든 노인에게 월 20만 원의 연금을 지급하겠다는 박 대통령의 공약과는 달리 소득 하위 70%의 노인에게만 기초연금을 지급하는 방향으로 정책이 전환됐다. 또한, 기초연금을 국민연금과 연계하는 방향으로 정부 정책 기조가 바뀌며, 국민연금을 성실하게 납부하던 현재의 30~40대 연령층은 향후 월 10만 원 수준의 연금만을 받게 되는 것으로 알려졌다. 젊은층에 대한 역차별 논란이 일며 정부의 기초연금 정책에 대한 반발이 거세졌다.

지난 대통령 선거에서 당시 박근혜 후보는 보수 정당 후보로서는 드물게 ‘경제민주화와 복지 공약’을 전면에 내세웠다. 박 후보의 복지공약은 어디로 튈지 모르는 젊은 유권자, 특히 40대 화이트칼라 유권자의 표심을 잡고자 하는 포석이었다는 분석이 많았다. 이 전략이 성공했는지 박 후보는 젊은 유권자로부터 상당한 표심 몰이에 성공하며 대통령으로 당선됐다. 그러나 박근혜 정부는 출범 이후 관련 정책의 수정을 거듭하고 있다.

복지공약 후퇴 논란에도 박근혜 대통령 지지율은 소폭의 하락만 있을 뿐 여전히 고공행진 중이다. 혹자는 외교정책에 비해 국내 정치 부문에서 박 대통령의 움직임이 지지도에 큰 영향력을 행사하지 않는다고 한다. 한국인의 이념 정체성이 경제 이슈를 따라 적절한 판단을 할 만큼 성숙하지 않다는 분석도 있다. 이번 ‘아산 데일리 폴’ 여론조사 분석 결과에서는 50~60대 노년층은 여전히 경제 이슈에 큰 영향을 받지 않은 것으로, 저연령층인 20대와 중·장년층인 30~40대는 경제와 복지를 유의미한 정치적 요소로 받아들인 것으로 나타났다.

2. 한국 유권자와 이슈

서구 민주주의 국가에서 경제 이슈를 둘러싸고 나타나는 대표적인 이념 균열은 크게 ‘증세’를 통한 복지 확대를 선호하는 진보(liberal)와 ‘감세’와 더불어 최소한의 복지 정책을 추구하는 정부를 선호하는 보수(conservative)로 나눌 수 있다. 하지만 한국의 경우 오랜 시간의 분단 경험과 북한의 이념 및 체제 위협으로 인해 안보 이슈와 대북정책에 대한 태도가 보수와 진보를 가르는 역할을 해왔다. 김대중 전 대통령이 ‘햇볕정책’을 선보이자, 강경한 대북정책을 선호하는 ‘보수’와 대화를 통한 유화정책을 선호하는 ‘진보’로 유권자가 나뉜 것이 대표적인 사례이다. 이때까지 경제 이슈는 보수와 진보를 구분하는 가늠쇠 역할을 충분히 하지 못했다.

이명박 대통령이 당선된 2007년 대통령 선거는 이러한 견해를 뒤바꾼 계기가 됐다. 한국 선거와 정당정치에 ‘경제’이슈가 등장하게 됐다. 대북정책이 아닌 경제정책이 선거 이슈를 독점했다. 물론 당시 국민 대부분은 경제 성장에만 초점을 맞췄지만, 이러한 과정을 통해 한국 사회에도 서구의 선거에서처럼 다양한 범주의 이슈가 등장한 것으로 보였

다. 특히 2012년 대통령 선거 즈음에는 복지에 관한 담론이 사회 안팎으로 형성되면서 복지정책을 둘러싼 이념 균열이 일어나는 듯했다.

한국의 복지 담론이 이례적인 점은 2012년 대선에서 복지 이슈가 진보 측 후보가 아닌 명실상부한 보수 정당의 박근혜 당시 새누리당 대선 후보로부터 시작됐다는 사실이다. 박 후보가 최초로 복지에 대한 논의를 꺼낸 것은 2012년 7월 10일 대선 출마 선언을 통해서였다. 박 후보는 2007년 대선 경선 때 ‘출푸세 공약(세금은 줄이고, 규제는 풀고, 법 질서는 세우자)’을 통해 신자유주의를 수호하는 보수적 색채를 짙게 드러냈다. 하지만 그는 5년이 지난 2012년 경선 레이스를 시작하며 보수성향을 희석하는, 오히려 진보적 색채가 짙은 경제 민주화와 복지 정책을 핵심 공약으로 던졌다.

당시 박 후보가 내건 경제 정책 슬로건인 ‘경제 민주화’는 아직도 정확히 무엇을 의미하는지 구체적인 정책을 통해 밝혀지거나 구현되지는 않은 것으로 보인다. ‘경제’와 ‘민주화’라는 두 단어를 이어 만든 신조어를 통해 ‘불평등을 해소하고 재벌들의 독점을 규제하겠다’는 민주적 뜻을 담았다고 유추해 볼 수 있을 뿐이다. 확실한 사실은 민주당보다 한발 앞서 진보 이슈를 선점한 박근혜 대통령의 정치적 행동이 대선 승리에 일조했다는 점과, 이제는 경제 이슈가 선거에서 유권자의 마음을 사로잡는 중요한 요소가 되었다는 사실이다.

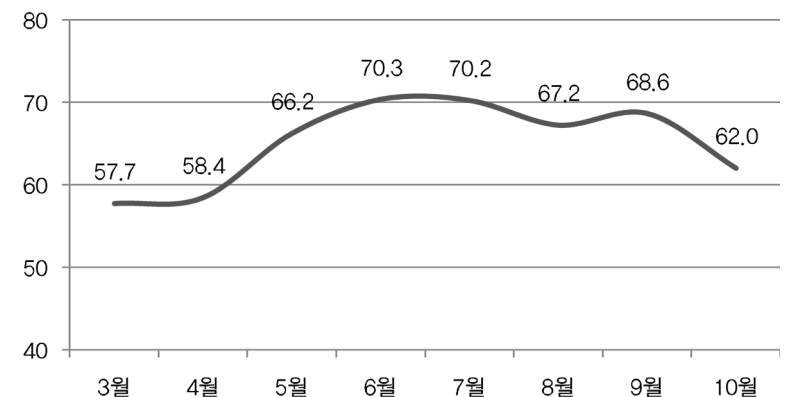
최근 박근혜 대통령은 ‘증세 없는 복지 재원 마련’과 ‘노년층 기초연금 지급’에 관한 공약을 깨뜨렸다는 논란에서 자유롭지 못한 상태다. 둘 다 경제·복지와 관련된 핵심 공약이었다. 그럼에도 박 대통령이 여전히 꽤 높은 지지율을 유지하고 있다는 점은 자못 흥미롭다. 또한, 지난 두 대선을 휩쓸었던 경제 이슈의 파괴력에 근본적인 의문을 가지게 할 만한 현상이기도 하다.

그렇다면 우리나라의 유권자는 안보문제에만 영향을 받는 것인가? 오랜 기간 한국 유권자의 이념 성향은 북한에 대한 태도나 안보에 대한 입장으로 보수-진보로 결정된다는 것이 주된 주장이었다. 그러나 아산정책연구원의 여론조사 결과를 살펴보면, 한국인이 가장 중요하게 생각하는 것은 일자리 창출이나 경제 민주화와 같은 경제 이슈들이었다.

3. 경제 이슈와 세대

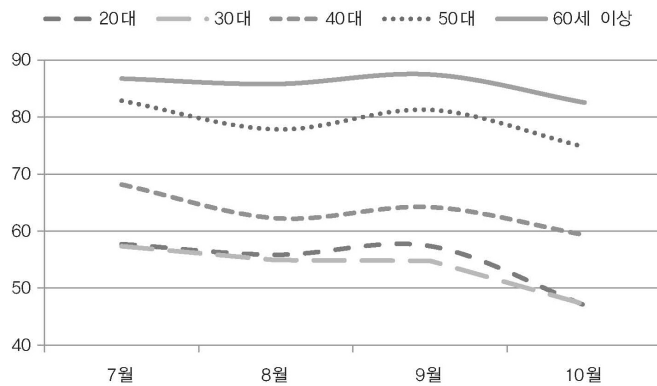
<그림 1>은 박근혜 대통령의 지지율을 보여준다. 박 대통령의 월평균 지지율은 6월 70.3%로 최고치를 기록한 뒤 세제 개편안과 기초연금 개편안 발표 후 지속적으로 하락했다. 10월 말 대통령 지지율은 60% 초반을 기록하고 있다. 물론 박 대통령의 임기 초반 지지율은 여전히 매우 높다고 볼 수 있다. 대부분의 전직 대통령이 임기를 시작하자마자 지지율이 하락하는 수모를 겪은 것에 비하면 매우 이례적인 상황이다.

그림 1. 월평균 대통령 국정운영 지지율 (%)



자료: 아산 데일리 폴, 2013년 3월~10월

그림 2. 연령별 월평균 대통령 국정운영 지지율 (%)



자료: 아산 데일리 폴, 2013년 7월~10월

박근혜 대통령의 높은 지지율에는 어떤 정치적 사건에도 흔들림 없는 부동의 50~60대 지지층이 있기 때문이다. 60세 이상 유권자의 박근혜 대통령 지지율은 80%를 상회하며, 50대의 지지율은 80% 수준에서 꾸준히 유지되고 있다. 20~30대 유권자의 대통령 지지도가 이슈가 있을 때마다 민감하게 요동치고 있는 측면과, 40대 유권자의 지지율이 소폭이지만 하락을 거듭하는 점과는 뚜렷하게 대조되는 움직임이다.

다음으로 증세와 기초연금 공약 후퇴에 대한 세대별 의견을 살펴봤다. 먼저 세제 개편안에 대한 관심도에 대해 알아봤다. 이번 세제 개편안에 대해 알고 있느냐는 질문에 “조금이라도 알고 있거나 들은 적이 있다”고 대답한 응답자는 81.0%였고 “전혀 모른다”는 응답자는 18.6%였다. 사실 복잡한 세법 개정안을 일반 국민이 이해하기란 쉽지 않을뿐더러 부담스럽기까지 하다. 하지만 이번 개편안에 대한 관심은 매우 높았다.

연령별로 나누어 보면 경제활동이 활발한 30~50대 유권자의 개편안

에 대한 관심이 더욱 두드러짐을 알 수 있다. 반면 아직 경제활동이 활발하지 않은 20대와 은퇴했을 가능성이 많은 60세 이상 세대는 상대적으로 세제 개편안에 적은 관심을 보였고 잘 알고 있지 못하다는 응답이 높았다(표 1 참조).

표 1. 세제 개편안에 대한 인지 여부: 연령별 (%)

	알고 있음	모르고 있음	전체 (n)
20대	71.4	28.6	100.0 (186)
30대	83.9	15.6	100.0 (206)
40대	91.0	8.6	100.0 (221)
50대	87.8	11.7	100.0 (188)
60세 이상	69.8	29.8	100.0 (199)
전체	81.0	18.6	100.0 (1,000)

자료: 아산 데일리 폴, 2013년 8월 12일~14일

20대와 60대의 이슈에 대한 무관심 내지는 비인지적 성향은 세제 개편안에 대한 의견에서도 뚜렷이 나타났다. 세제 개편안에 대한 찬반 의견을 묻는 질문에서도 다른 세대와 달리 30%가 넘는 20대와 60대는 찬반을 결정하지 못한 채 잘 모르겠다는 응답을 했다. 마찬가지로 정부와 여당의 주장과 같이 세목 신설이나 세율 인상이 아니기 때문에 증세가 아니라는 의견에 동의하는지, 반대로 실질적인 세금부담이 늘었기 때문에 증세라는 의견에 동의하는지를 물어보았을 때에도 60대의 상당수가 잘 모르겠다고 응답했다. 증세인지 여부에 대한 의견에서 잘 모르겠다고 입장 표명을 유보한 20대의 비율은 다른 질문에서 나타난 결

과와 비교했을 때 낮은 편이었다. 박근혜 대통령의 가장 튼튼한 지지 기반인 60세 이상의 유권자가 세제 개편안에 대해 잘 알고 있지 못할 뿐더러, 이에 대해 정확한 의견이 없다는 사실 또한 흥미로운 점이다 (표 2 참조).

표 2. 세제 개편안에 대한 의견: 연령별 (%)

	세제 개편안에 찬성 / 반대			증세가 아니다 / 실질적 증세다		
	찬성	반대	잘 모름	증세가 아니다	실질적 증세다	잘 모름
20대	22.1	43.3	32.4	17.8	65.4	16.8
30대	29.4	49.3	18.7	13.1	76.2	9.1
40대	30.0	49.3	17.4	17.0	72.2	10.0
50대	43.0	39.3	15.1	25.7	59.2	14.0
60세 이상	38.7	24.8	34.3	16.1	41.0	38.8
전체	32.6	41.4	23.4	17.8	63.1	17.6

자료: 아산 데일리 폴, 2013년 8월 12일~14일

또 한가지 주목할 점은 잘 모르겠다고 한 응답자들이 매우 높은 비율로 박근혜 대통령의 국정수행을 지지하고 있다는 사실이다. 새로운 세제 개편안에 대해 잘 알고 있지 못하다고 답한 응답자 중 68%가 박근혜 대통령을 지지하고 있었는데 이는 평균인 65%보다 약간 높은 수치였다. 역시 세제 개편안 찬반 여부를 물어보았을 때에도 잘 모르겠다고 답한 응답자 중 67%가 박근혜 대통령을 지지하고 있었다. 마찬가지로 세제 개편안이 실질적인 증세인지 아닌지를 물어보는 질문에도 잘 모르겠다고 답한 응답자의 75.3%가 박근혜 대통령을 지지한다고 했다. 이렇듯 ‘잘 모름’ 응답자 사이에서 박근혜 대통령은 매우 높은 지지율을 유

지하고 있었다. 다시 말해, 세제 개편안은 박근혜 대통령을 지지하는 계층에게 별다른 영향을 미치지 못했다고 볼 수 있다.

4. 세대별로 차이를 드러낸 복지에 대한 태도

아산정책연구원의 여론조사 결과를 면밀히 살펴보면, 복지공약 후퇴나 증세를 담은 세제 개편안은 30~40대를 중심으로 한 중·장년 계층에 큰 영향을 미쳤다. 실질적으로 연금 지급이 깎인 60세 이상 노년층보다 중·장년층이 개정안에 더 큰 영향을 받았다. 또한 이는 30~40대의 박 대통령 지지율에 영향을 미친 것으로 보인다. 전반적으로 박근혜 대통령의 지지율에 경제 정책 이슈가 별 영향이 없는 듯 보이는 것은 경제 정책 이슈에 대해 상대적으로 관심이 낮거나 별다른 의견이 없는 50~60대 유권자의 변함없는 지지가 있기 때문이다. 젊은 유권자층에서 이 두 가지 이슈를 받아들이는 태도는 노년층보다 훨씬 민감하며, 박근혜 대통령에 대한 지지도 역시 이슈에 대한 유권자의 입장에 따라 움직이는 것을 알 수 있었다.

이번 기초연금 이행방안 발표에 대한 세대별 공감 정도를 살펴보면 그 차이는 더욱 극적으로 드러난다. 저연령층에서 고연령층으로 갈수록 복지공약 수정안에 대해 공감하고 있었다. 특히 50~60대는 70%에 이르는 응답자가 수정안에 공감한다고 답해, 기초연금 수령을 가장 눈앞에 둔 세대임에도 높은 공감을 보였다. 20대와 30대는 반수 이상이 공감하지 않는 것으로 나타났다. 40대의 경우, 과반을 근소하게 넘는 53.1%는 공감한다고, 44.8%는 공감하지 않는다고 답했다. 40대의 수정안 공감 정도가 반수 이상으로 나오긴 했지만, 여전히 50~60대에 비해서는 낮은 수준이었다.

표 3. 복지공약 수정안 공감 정도: 연령별 (%)

	공감함	공감하지 않음	잘 모름/무응답	전체 (n)
20대	34.3	61.2	4.5	100.0 (186)
30대	44.7	54.2	1.1	100.0 (206)
40대	53.1	44.8	2.1	100.0 (221)
50대	68.1	28.2	3.7	100.0 (188)
60세 이상	68.4	18.8	12.8	100.0 (199)
전체	53.7	41.5	4.8	100.0 (1,000)

자료: 아산 데일리 폴, 2013년 9월 27일~29일

이러한 기조는 박근혜 정부의 향후 복지 정책에 대한 의견에서도 이어졌다. 저연령층일수록 복지 확대를, 고연령층일수록 복지 축소를 해야 한다고 답했다. 20대와 30대는 각 각 68.5%, 65.0%가 고령화 시대를 대비해 복지를 강화해야 한다고 했다. 이 비율은 50대와 60대에 가면 각각 40.0%와 27.1%로 하락했다. 특히 60세 이상에서는 27.1%만이 복지 정책을 강화해야 한다고 답했다. 20%에 이르는 60세 이상 세대는 향후 복지 정책의 방향에 대해 모르겠다고 했다. 반수 이상이 정부의 복지공약 수정안에 공감한다고 했던 40대의 경우 향후 복지 정책에 대해서는 51.6%가 강화가 필요하다고 답했다. 여전히 다수인 43.2%의 40대가 복지 축소가 필요하다고 답했지만, 복지 확대를 더 지지하는 40대가 근소하나마 더 다수였다.

향후 중요한 복지 정책에 대해서도, 세대 대부분에서 자신들의 이익에 부합하는 복지 정책을 더 강화해야 한다고 주장하고 있었던 반면, 노

표 4. 향후 복지 정책에 대한 의견: 연령별 (%)

	고령화 시대를 대비해 복지 정책을 더욱 강화해야 한다	국가 재정을 고려해 복지 정책을 축소해야 한다	잘 모름/무응답	전체 (n)
20대	68.5	23.0	8.5	100.0 (186)
30대	65.0	29.1	5.9	100.0 (206)
40대	51.6	43.2	5.2	100.0 (221)
50대	40.0	50.5	9.5	100.0 (188)
60세 이상	27.1	54.3	18.6	100.0 (199)
전체	50.4	40.1	9.5	100.0 (1000)

자료: 아산 데일리 폴, 2013년 9월 27일~29일

년층의 복지 정책에 대한 이해도는 낮게 나타났다. 예를 들어 20대의 경우 기초생활 보장 다음으로 중요하게 생각하는 복지 정책은 반값 등록금 보장이었다. 취학 자녀가 있을 확률이 높은 30대의 경우는 무상보육에 관심이 높았고, 허리 세대인 40대는 거의 모든 분야의 복지에 골고루 관심이 있었다. 50대의 경우는 4대 중증질환의 진료 보장이 가장 최우선돼야 한다고 응답함으로써, 노년층에 접어들면서 자연스럽게 건강에 우려를 표하는 모습을 보였다. 흥미롭게도 60세 이상의 경우 박근혜 대통령의 복지공약 중 어떤 것이 가장 최우선 되어야 하느냐는 질문에 잘 모르겠다는 응답이 23.2%로 높게 나왔다는 점이다. 60세 이상이 통상 기초생활 보장이나 의료 혜택에 관심을 둘 수밖에 없는 세대임에도 불구하고 모르겠다는 응답이 높게 나타난 것은 이 세대가 복지공약에 대해 정보가 적거나 큰 관심이 없음을 보여준다(표 5 참조).

표 5. 최우선 되어야 할 복지 정책에 대한 의견: 연령별 (%)

	기초생활 보장제도	4대 중증 질환 진료 보장	반값 등록금	기초연금	무상보육	고교 무상교육	잘 모름	무응답/ 기타
20대	33.1	12.6	23.9	11.8	9.9	5.7	2.4	0.6
30대	25.5	17.2	13.6	7.3	24.5	8.5	2.7	0.8
40대	29.1	18.1	12.9	14.1	8.2	10.2	5.9	1.5
50대	29.3	31.6	11.1	13.3	5.1	1.0	7.7	0.9
60세 이상	25.4	19.3	6.0	14.7	6.3	3.0	23.2	2.1
전체	28.4	19.7	13.4	12.3	10.9	5.8	8.4	1.2

자료: 아산 데일리 폴, 2013년 9월 27일~29일

5. 나가며

2007년 17대 대선 이후 경제 이슈는 선거 결과를 좌우하는 중요한 변수가 됐다. 유권자들은 각 후보의 경제, 복지 정책에 관심을 기울였다. 보수진영의 박근혜 후보가 과감하게 제일선으로 경제민주화라는 슬로건과 복지 확대 정책을 가지고 나온 것도 이러한 표심을 읽었기 때문이었다.

이번 아산 데일리 폴 여론조사 분석 결과에서도 저연령층인 20대부터 중·장년층인 30~40대까지의 유권자에게 경제·복지 이슈가 중요한 의미를 가진다는 것을 확인할 수 있었다. 경제 이슈는 향후 선거에서 표심을 가르는 중요한 요소가 될 것으로 보인다. 특히 이 세대의 대통령 지지율은 각종 이슈에 민감하게 반응하며 상승과 하락을 거듭했다. 이 점을 봤을 때, 앞으로의 선거에서는 후보자가 설정하는 경제 의제와 후보자가 선점하는 복지 이슈가 선거에 미치는 영향이 커질 것으로 전망된다.

반면 5060세대는 경제와 복지 현안에 있어 현 정부의 든든한 지지층

으로 볼 수 있다. 상당수의 50대 유권자가 정부의 세법 개정안과 복지공약 수정안에 공감을 표하고 있었다. 60세 이상 세대는 두 이슈와는 별개로 80% 이상의 높은 대통령 지지율을 보였다. 50대와 60세 이상 세대에서는 개별 이슈에 대한 평가가 정부와 대통령에 대한 지지도를 따라가는 것으로 보인다.

정부 복지 정책의 기본 방향인 ‘생애주기별 맞춤형 복지’는 전 세대의 상이한 관심사를 다루는 데는 유효할 것으로 보인다. 연령대에 따라 우선으로 생각하는 복지 정책에 큰 차이가 나타났고, 각 세대는 해당 연령대의 관심사에 따라 복지에 대한 우선순위를 달리 여겼다. 20대는 반값등록금을, 30대는 무상보육을, 50대는 중증질환 진료 보장을 중요하다고 봤다. 허리 세대인 40대는 고교 무상교육을 포함한 여러 복지공약에 두루 관심을 보였다.

향후 관건으로 떠오르는 것은 ‘과연 정부가 전 방위를 다루는 복지 정책을 실행할만한 재정을 확보할 수 있는가’이다. 세제 개편안 수정과 복지공약 수정으로 불거진 두 차례의 ‘수정 논란’의 핵심은 증세였다. 두 사건만을 본다면 일견 증세가 우리 사회의 금기어가 된 듯한 양상이었다. 하지만 8월 12일에서 14일에 실시한 데일리 폴 조사 결과에서는 44.4%의 응답자가 복지재원을 마련하기 위해서라면 추가적인 세금을 납부할 의향이 있다고 답했다. 의향이 없다고 답한 응답자는 51.6%였다. 첨예하게 대립하는 증세에 대한 각 유권자 그룹의 태도를 읽는 것이 향후 돌아오는 선거에서 무엇보다 중요해졌다. 이번 사태를 계기로 국민들은 더는 증세 없는 복지에 대한 신화를 믿지 않을 것으로 보이기 때문이다.

- 이슈브리프에서 사용된 ‘아산 데일리 폴’은 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 유무선 임의번호 걸기(random digit dialing, RDD) 방법을 사용하여 리서치 앤리서 치사에서 조사했다. 표집오차는 95% 신뢰 구간에서 $\pm 3.1\%$ 포인트이다.



김지윤 박사는 아산정책연구원의 여론연구센터장 및 연구위원이다. 주요 연구분야는 선거와 재정정책, 미국정치, 계량정치방법론 등이다. 주요 연구실적으로는 <표집틀 설정과 표본수출방법에 따른 정치성향 분석의 문제점: 임의번호걸기와 전화번호부추출방법 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.



이의철 연구원은 아산정책연구원 여론연구센터의 연구원이다. ‘아산 데일리 폴’과 ‘아산 연례조사’ 등 여론조사 실무와 분석을 맡고 있다. 연구 관심분야는 여론조사, 선거연구 등이다. 연세대학교 경영학과를 졸업했다.

후쿠시마 방사능과 원자력의 미래

박 지 영
 연구위원
 아산정책연구원

2011년 3월 11일의 후쿠시마 원전 사고는 전 세계에 큰 충격을 주었고 이웃하고 있는 우리나라 입장에서는 사고의 영향에 대한 깊은 우려와 함께 이에 대한 정확한 분석이 중요하게 대두하였다. 당시 국내에서는 우리나라 근해 오염도 측정, 공기 중 방사능 측정, 식품안전 등에 대한 조사가 이루어졌고, 국내에 영향을 미치는 심각한 정도의 오염은 없는 것으로 잠정 결론지었다. 그러나 사고 이후 2년 반이 지난 현 시점에서 후쿠시마 원전 사고는 수습되지 않고 있으며, 방사능 물질 피해에 대한 우려는 수그러들지 않고 있다. 방사능에 대한 막연한 우려는 수산물 섭취를 제한하는 등의 불편함을 초래하였고 원전에 대한 불신은 국내 전력수급에 대한 장기계획을 변화시키는 등 점차 국내 문제화되어가는 양상이다. 그러나 수산물을 거부하고 국내 원전을 없애는 것 등은 우리가 처한 상황을 고려할 때 제한적이고 소극적인 대처 방식이며 적절

치 못한 측면도 있다. 따라서 현재 후쿠시마 사고로 인한 방사능의 영향을 확인하여 과도한 불안감을 없애는 것이 필요할 것이다. 또한, 후쿠시마 사고의 수습과 유사 사례 방지를 위한 대책을 수립하는 과정에서 우리의 역할을 다시 모색해 볼 필요가 있다.

1. 후쿠시마 사고로 인한 방사능 문제

후쿠시마 사고 직후 국내에서 관측된 방사능의 최대농도는 공기 중 방사성요오드(I-131) $0.0031\text{Bq}/\text{m}^3$, 방사성 세슘(Cs-137) $0.0013\text{Bq}/\text{m}^3$ 등으로 2010년 대비 유의한 차이가 없는 것으로 보고되었다.² 또한 원자력안전기술원에서는 국내 해안 해수 40개 시료에 대한 방사능을 측정된 결과, I-131은 검출되지 않았으며, 극미량의 Cs-137이 평소와 비슷한 수준으로 검출되었다고 밝혔다.

사고 후 2년 6개월이 지난 현 시점에서 대기 오염 정도는 주변국이나 일본 내에서도 후쿠시마 주변을 제외하고는 크게 우려할 만한 상황이 아닌 것으로 보인다. 사고지역 주변은 방사성 물질로 인하여 여전히 높은 방사능 준위를 보이고 있으나 폭발 등으로 인한 공기중 부유물질 발생은 없는 상태이다. 일본은 일본 내 방사능 농도를 실시간으로 제공하고 있으며,³ 이에 따르면 후쿠시마 50km 이내 주변 지역을 제외하고는 일본 내 공기 중 방사능 농도는 대부분 정상수치를 유지하고 있다. 이에 따라 출입제한지역도 줄어, 현재 반경 10km를 유지하고 있다. 그러나 사고지역 인근은 여전히 평상시보다 300배가량 높은 방사능 수치를 보이는 곳도 있으며, 일본 영토 내에서의 평상시 대기 방사능 농도를 $0.037\sim 0.071\mu\text{Sv}$ ⁴라고 볼 때 2013년 9월 기준 사고지역 인근은 0.02mSv 로 이러한 방사능 수치는 연간 피폭량으로 환산할 경우 175mSv 에 이르

는 양이다. 참고로 일반인의 인공방사능에 의한 연간 허용 피폭선량은 1mSv 이며 작업종사자의 경우 50mSv 이다. 국내의 경우 원자력안전위원회에서 실시간으로 대기 중 방사능 농도 수치를 제공하고 있는데 사고 전후 지속적으로 정상수치를 유지하고 있다.

해양수 오염 정도에 대해서는 일본 원자력규제위원회(Nuclear Regulatory Authority)에서 주기적으로 인근 해안 시료 채취 및 분석 결과를 공지하고 있고 우리나라도 원자력안전기술원에서 주기적으로 국내 연안 시료를 채취하여 분석하고 있다. 분석결과는 원자력안전위원회를 통해 공지되고 있으며 사고 직후부터 현재까지 정상수치를 벗어난 바 없다. 우리나라 해수 방사능 분석은 2011년 3월 후쿠시마 원전 사고 이전에는 21개 정점에서 6개월마다 실시하고 있었으나, 후쿠시마 사고 이후 지금까지 동중국해역으로 분석지를 확대하여 27개 정점에서 3개월마다 실시하고 있다. 사고 이후 해수에 대한 감시는 후쿠시마 원전으로부터 유출된 오염수가 우리나라 해역에 영향이 있을 수 있다는 우려를 감안하여 최근 한층 강화되었다. 그리고 해양수산부와 협의하여 동중국해역은 월 2회, 중북부해역은 월 1회로 해수의 분석 주기를 단축하여 모니터링을 강화하기로 결정하였다.⁵

오염수 방출로 인한 수산물 오염의 경우 국내에서는 사고 직후인 2011년 5월 연안 해양시료 분석결과 정상 수치가 공지되었고,⁶ 2011년 7월 수입된 냉장대구에서 kg 당 $97.9\text{Bq}/\text{kg}$ 이 검출된⁷ 바 있으나 국내산 수산물의 오염이 보고된 적은 없다. 일본의 경우 2011년 9월 우럭에서 kg당 670Bq 검출이 보고되었으나 이는 어로 활동이 금지된 곳에서 조사 목적으로 채취한 시료 분석결과였다. 일본 및 국내에 적용되는 일본산 식품에 대한 기준치는 $100\text{Bq}/\text{kg}$ 이며 오염된 냉장대구와 같은 정도의 식품 기준치인 $100\text{Bq}/\text{kg}$ 의 식품을 10kg 섭취하더라도 방사능에 의한

피폭량은 0.013mSv로 이에 따른 영향은 미국 왕복 비행 시 피폭량의 1/7 수준밖에 되지 않는다.⁸ 식품의약품안전처에 따르면 후쿠시마 원전 사고가 발생한 2011년 3월 14일부터 올해 7월 5일까지 수입 일본산 수산물 1만 2,588건을 검사한 결과 130건에서 방사능이 검출됐지만, 이들 모두 기준치 이내였으며 부적합 판정은 없었다.

표 1. 방사선량 비교

방사선량	영향
0.013mSv	100Bq/kg 생선을 10kg 섭취 시 받은 정도의 피폭량
0.1mSv	일반 흉부 X-ray 촬영을 한번 받은 정도의 피폭량 서울-뉴욕 왕복 비행 시 받게 되는 피폭량
1mSv	일반인에 대한 연간 인공방사능 허용 피폭량
2.4mSv	1년간 받는 자연방사선량
10~30mSv	CT 촬영 시 방사선량 받게되는 피폭량
50mSv	작업종사자에 대한 연간 인공방사능 허용 피폭량

해양에는 후쿠시마 사고 이전에도 방사능이 존재하고 있으며 최근 해양 방사능과 관련된 추정치를 보면⁹ 해양에서는 자연적으로 존재하는 U-238에 의한 방사능 37,000PBq¹⁰, K-40에 의한 15,000,000PBq이 추정되고 있다. 인공방사능으로는 핵무기 실험에¹¹ 의한 400PBq 중 대부분, 체르노빌 사고로 인한 85PBq 중 일부가 해양에 존재하는 것으로 추정된다. 후쿠시마 사고에 의한 방사능 준위는 해양으로 직접 방출된 3~30PBq, 공기 중으로 방출된 10~30PBq¹² 등으로 약 10~45PBq 정도로 추정하고 있다. 이는 자연적으로 존재하는 방사능과 비교해서는 매우 낮은 수치이고, 인공적으로 생성된 방사능 준위와 비교해도 지난 핵무기 실험에 의한 해양 오염도의 약 10% 정도에 해당하는 정도이다. 또

한 후쿠시마로부터 매일 600억 Bq이 방출되어 해양에 단순 누적된다고 가정할 때 1년간 방사능의 양은 0.02PBq 정도로 기존 해양 방사능 준위를 크게 변화시키지 않는다.

따라서 이러한 후쿠시마 사고로 인한 전 지구적 방사능 준위 변화에 따른 수산물 영향은 일본 내 사고지역 부근을 제외하고는 크지 않으리라 여겨지고 있다. 일부 연구결과에¹³ 따르면 1년간의 어류 섭취를 통해 받게 되는 방사능에 의한 인체 피폭은 미국 서해안의 경우 자연 방사능에 의해 570.7μSv, 후쿠시마 사고로 인한 인공 세슘에 의해 0.9μSv일 것으로 추정되었으며 일본의 경우 자연 방사능에 의해 1,339.7μSv, 후쿠시마 사고로 인한 인공 세슘에 의해 32.6μSv일 것으로 추정하였다.¹⁴

그러나 앞서 제시된 방사능 준위와 그에 따른 영향을 근거로 후쿠시마 사고로 인한 피해를 논하기에 시기상조인 이유는 후쿠시마 사고와 이에 따른 영향이 지속되고 있기 때문이다. 사고 발발 후 2년 6개월이 지난 지금까지도 사고는 수습단계에 들어서지 못하고 있으며 연일 새로운 뉴스가 흘러나오고 있다. 물론 현재 유출되고 있는 방사선량은 사고 당시와 비교할 때 낮은 수준이다. 그러나 문제는 오염수가 아직 통제되지 못하고 있으며 통제하기 위한 대책이 아직 확실하게 마련되어 있지 않다는 것이다. 이러한 상황에서 현재까지 유출된 오염수의 정확한 양은 물론 얼마나 더 많은 양의 오염수가 바다로 유출되어야 현 사태가 종결될지 모르는 것 때문에 불안감이 더해지고 있다.

2. 후쿠시마의 현재와 일본의 대응

지난 7월 일본의 도쿄전력회사(Tokyo Electric Power Company, TEPCO)는 후쿠시마 원전 인근 지하수에서 최고 500,000Bq/L의 트리튬, 890,000Bq/L

의 베타선, 12,000 Bq/L의 Cs-137이 검출되었다고 발표하였다.¹⁵ 이는 사고원전을 냉각시키기 위해 주입되는 오염된 냉각수 저장탱크에서의 누수와 사고원자로로부터의 오염수가 지하수와 만나 방출되는 것으로 조사되었다. 일본은 이를 막기 위해 저장탱크를 보수하는 것은 물론이고, 사고원전 주변에 동토 파수벽을¹⁶ 세워 오염수가 해양으로 흘러나오지 못하도록 차단할 계획을 세웠으며 이를 위한 단계를 진행 중이다. 과거 체르노빌 사고는 후쿠시마 사고보다 훨씬 심각한 사고였음에도 사고장소가 내륙에 위치함으로써 주변과의 차단이 가능하였다. 반면 후쿠시마 사고의 경우 육상 및 대기를 통한 방사능 누출은 체르노빌보다 훨씬 적었으나 해양으로 유출되는 방사능 때문에 사고 후 30개월이 더 지난 현 시점에서도 우려의 목소리가 있는 것이다. 지하수 문제로 오염원을 고립시키지 못하고 있고, 해양에 인접한 원전에서의 사고는 인류 최초이므로 이에 대한 대책에 고심하고 있다. 또한, 사고 시 용융된 핵연료봉에 대한 처리문제 등과 함께 후쿠시마 원전은 완전한 수습까지 아직 멀고 험한 길을 앞에 두고 있으며 천문학적인 수습비용이 투입되어야 할 것이다.

사고수습 초기 국제사회의 도움을 거부하고 사고수습이 통제하에 있다고 큰소리치던 일본 정부 및 도쿄전력은 현재 웹사이트를 통해 RFI(Request for Information)를 구하고 있다. 내용은 ① 하루 400톤에 달하는 오염수의 안전한 저장을 위한 저장조와 누수방지 문제, ② 오염수 처리문제, ③ 인접 항만 해양수의 방사성 물질 정화 문제, ④ 사고원전 내의 오염수 차단과 토양 제염을 포함한 오염원 처리 문제, ⑤ 오염지역으로의 지하수 유입 차단 등이다. 그러나 이러한 시급한 오염수 처리 관련 내용 이외에도 사고원전 내 핵연료봉 인출 및 차폐, 사고시설 제염 및 해체 등 산적한 사고수습에 대해 도쿄전력과 일본정부가 얼마나 심각

하고 철저하게 대응하고 있는지에 대해서는 우려가 지속되고 있다. 사고 후 상당기간이 지나기까지 일본정부는 도쿄전력에 사고수습을 맡긴 채 일방적으로 보고결과를 신뢰하는 양상을 보였고, 수개월 전 비로소 사고수습에 문제가 있음을 시인하게 되었다. 따라서 현재의 문제는 일본정부에 대한 신뢰성 저하와 함께 일본정부의 발표내용 전반에 대한 불신을 키우게 되었으며 인류 역사상 최초로 발생한 사고에 대한 일본 도쿄전력의 기술적 사고수습 능력에 대한 의구심은 수그러들지 않고 있다.

3. 무엇이 정말 문제인가?

후쿠시마 사고는 지진과 쓰나미로 인한 원자로의 냉각 전원 상실과 이에 따른 노심용융, 폭발에 의한 격납용기 손상 등이 순차적으로 진행되며 발생하였고, 사고의 직접적인 원인은 자연재해였다. 그러나 더욱 근본적인 원인은 일부 경고에도 불구하고 강화되지 않은 쓰나미 대비 설계 안전도 부족과 사고 수습과정에서 드러난 미흡한 대응 등이라고 할 수 있다. 사고 직후 국내외 전문가들은 후쿠시마 사고를 기회로 공학적으로 더욱 안전한 원자력발전을 꾀할 수 있을 것이며, 후쿠시마는 원자력발전사에 교훈으로 남을 수 있으리라 판단하였다. 그러나 거듭되는 인간의 실수와 자의 및 타의에 의한 정보 왜곡, 원자력발전을 둘러싸고 있는 일본정부 및 산업계의 거버넌스 문제, 국제사회 역할의 한계 등을 지켜보면서 일본의 후쿠시마 사고를 일본만의 문제로 회부해 버릴 수만은 없다.

우리는 일본의 원전사고와 사고 수습과정이 인접국인 우리나라에 주는 교훈을 되새겨볼 필요가 있다. 동북아시아는 원자력발전소가 과밀하게 위치한 지역이다. 인접국 중국은 우리나라 서해와 마주 보고 있는 중

국 해안선을 따라 수십 기의 원자로를 건설·운영 중이며 앞으로도 그 수는 늘어날 전망이다. 중국 해안에 위치한 원자력발전소 사고는 후쿠시마 사고와는 비교할 수 없을 정도로 우리나라에 직접적 영향을 미치게 된다. 이는 핵무기가 비단 그것을 소유하고 있는 나라 단독의 문제가 아닌듯이 원자력발전 또한 한 국가 단독의 문제가 아님을 말해준다. 때문에 지역 및 국제사회의 역할이 중시되어야 하고, 이를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

현재 한·중·일 3국은 원자력안전에 대한 협의체를 구성하여 운영하고 있으나 실질적 협력이 활성화되지 못하고 있다. 일본에서 진행하고 있는 web을 통한 정보수집, 지역협력 제안 등은 모두 적극적이지 못한 대응이므로 3국의 비상 대비 정보공유와 협력체제 구성을 위한 노력은 매우 시급하다.

그림 1. 동북아시아 원전 현황¹⁷



국내적으로는 일본 정부의 실패를 답습하지 않도록 원자력 관련 거버넌스를 재정비해야 할 것이다. 우리나라도 방사능 문제와 관련하여 정부를 향한 국민의 신뢰는 높지 않으므로, 국민의 안전과 관련된 종합적 판단과 정보를 제공할 수 있는 시스템을 견고히 해야 한다. 국내에서는 원전과 환경에 대한 감시는 원자력안전위원회, 방사능 피해 식품 관련 사항은 식품의약품안전처, 지하수 오염 등의 관리는 환경부로 나누어져 있으며 산업체와 관련된 사항은 산업통상자원부 소관이다. 이러한 업무의 분할은 평상시에는 효율적이나 비상시에는 일원화된 대응이 필요하다. 현재 해수부, 식품의약품안전처, 원자력안전위원회에서는 상호 협력하에 모니터링과 정보제공을 차질 없이 진행하고 있는 것으로 보이나, 현 정부에 들어서면서 약해진 원자력안전위원회의 역할 수행에 미비함이 없도록 제도적 장치를 보완할 필요가 있다. 또한, 국제적 역할과 관련하여서도 사고수습과 대응에 대해 동북아시아의 원자력 협력체를 주도적으로 이끌 수 있도록 지원이 필요할 것이다.

우리는 후쿠시마 사고로 인한 오염물질이 모두 환경에 희석되기를 대책 없이 기다리고 있을 것인가? 적극적인 대응과 대책이 없다면 우리는 점점 더 후쿠시마의 영향력 안으로 들어가게 될 것이며 원자력에 대한 불신은 원자력 시대의 종말을 앞당기게 될 것이다.

1. 베크렐(Bq)은 방사성 물질이 방사선을 방출하는 능력을 측정하는 단위이다.
2. 강진욱 외. 2013. “방사능 무섭니?” 방사선안전 전문가포럼.
3. 해당 자료는 <http://new.atmc.jp>에서 찾아볼 수 있다.
4. 시버트(Sv)는 사람이 방사선을 쬔었을 때 받는 영향을 나타내는 단위이다.
5. 해당 자료는 http://www.nssc.go.kr/nssc/notice/info_room.jsp에서 찾아볼 수 있다.
6. 원자력안전기술원 발표.
7. 농림수산식품부 발표.
8. 강진욱 외. 2013. “방사능 무섭니?” 방사선안전 전문가포럼.
9. 해당 자료는 www.who.edu에서 찾아볼 수 있다.
10. PBq는 Peta Bq이며 Peta = 10^{15} 이다.
11. 미국은 1944년부터 1,000번이 넘는 핵실험을 감행하였고 특히 1946~1958년 비키니 섬에서 23차례에 걸쳐 행해진 대기 및 수중 핵실험을 통해 막대한 양의 방사능을 해양 및 대기로 유출시켰다. 프랑스는 1960~1996년에 210차례의 핵실험을 감행하였다.
12. 후쿠시마는 해안에 위치하므로 공기 중으로 방출된 양 중 절반가량이 해양에 축적되었을 것으로 추정한다.
13. Nicholas S. Fisher, et al. (2013) Evaluation of radiation doses and associated risk from the Fukushima nuclear accident to marine biota and human consumers of seafood, *Proc. Natl Acad Sci USA* 110(26):10670-10675.
14. 미국의 1년간 어류 섭취량 24.1kg, 일본 56.6kg 적용.
15. Tokyo Electric Power Company 발표자료(2013.7.22).
16. 오염지역에 벽을 세우고 땅을 얼려 오염수 유출을 방지하겠다는 계획이다.
17. 한국수력원자력, 중국 SNTPC(State Nuclear Power Technology Cooperation) 자료 재구성, 지도출처-구글맵.



박지영 박사는 아산정책연구원 연구위원으로 아산핵정책기술센터 부센터장과 과학기술정책센터장을 맡고 있다. 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, 근거 중심 과학기술정책, 과학기술과 안보정책 등이다.

계량분석을 통한 공공사업의 경제적 타당성 검증 및 효율성 제고

김 종 우
연구위원
아산정책연구원

정부나 지방자치단체는 산업경제 발전과 국민, 지역 주민의 생활편의를 위해 사회간접자본(Social Overhead Capital, SOC)에 많은 투자를 했다. 그러나 사전에 치밀한 수요조사나 타당성 검사를 소홀히 한 채 사업을 추진하여 많은 시행착오나 예산낭비를 초래하기도 했다. 무분별한 사회간접자본 투자는 지방자치단체의 재정에 부담을 줄 뿐만 아니라, 부채를 증가시키는 요인이 되고 있다. 그동안 정부나 지방자치단체에서 건설한 사회간접자본 중 청계천, 인천국제공항, 부산 광안대교 등과 같이 정상적인 기능을 하는 것도 있으나, 많은 사회간접자본이 적자로 운영되고 있으며 폐쇄 여부를 검토 중이거나 이미 폐쇄되어 다른 목적으로 활용되는 곳도 있다. 지방자치단체와 국가의 부채증가로 이어지고 있는 사회간접자본에 대한 투자는 지방정부 재정의 위기, 나아가 국가 재정에 큰 부담이 되고 있다. 이러한 재정 낭비를 막는 방안으로 추진 예

정인 대규모 사회간접자본 건설계획에 대해서는 2~3개 전문연구기관이나 대학이 계량분석을 독립적으로 수행하여 타당성 검사와 검증 절차를 거쳐 비슷한 수요예측 결과가 나오는지를 확인해야 한다. 그럼으로써 지역 이기주의나 권력에 따른 수요 부풀리기를 원천적으로 방지하여 무분별하고 경제성 없는 사회간접자본 건설로 인한 예산낭비가 더는 계속되는 일이 없도록 해야 할 것이다.

1. 우리나라 지방 자치단체의 부채와 재정위기 가능성

우리나라의 지방자치단체 중 서울, 인천, 경기, 강원 등 9개 시·도의 총 부채비율(지자체의 빚 부담률)이 40%를 넘어서 부채증가로 인한 재정 파탄이 우려되는 상황에 이르렀다. 특히, 인천광역시도 월미은하레일 건설, 아시안 게임 유치와 경기장 건설, 세계도시축전 개최 등으로 부채가 시 예산의 82%에 이르러 전국에서 재정상태가 가장 양호했던 지자체에서 가장 불량한 지자체가 되었다. 지방자치단체장들이 면밀한 경제적 타당성 검증 없이 추진한 경전철, 공항, 도로, 국제행사와 같은 대규모 사업들은 지방정부를 재정파탄으로 이끄는 요인이 되고 있다. 지방자치단체장들이 도로, 교량, 경전철 등 사회간접자본 관련 선거공약을 이행할 수 있는 예산이 부족하거나 없을 때 손쉽게 동원할 수 있는 방법은 민자 사업이다. 민자 사업은 사회간접자본 건설 소요 예산을 민간 기업이 부담하고 사회간접자본 완공 후 도로, 교량, 경전철 등에서 발생하는 통행료, 탑승료 등 수익금으로 투자된 사회간접자본 건설 자금을 회수하고 유지 및 관리비용을 확보하는 방식이다. 현재 인천공항철도, 인천공항 고속도로, 용인경전철, 의정부경전철 등 많은 사회간접자본 관련 시설들의 실제 이용률이 당초 계획 당시 예측한 수요보다 훨씬 부족

한 것으로 나타나며, 사회간접자본 건설에 투자된 자금은 물론 유지관리 비용 확보도 어려운 실정이다. 또 사회간접자본 건설 당시 지방자치단체와 민간기업 간에 체결된 계약에 따라서 사회간접자본 자체수입으로 운영비가 최소 예상수준에 미치지 못할 경우, 지방 자치단체에서 이를 보전해 주기로 한 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee, MRG) 약속에 따라 사회간접자본 자체수입으로 충당하지 못한 운영비용은 고스란히 지방자치단체의 부채로 남을 수밖에 없는 상황이다. 정부는 많은 문제를 안고 있는 최소운영수입보장 제도를 2009년이 되어서야 전면 폐지했다.

지방자치단체뿐만 아니라 387개 지방 공기업의 부채 역시 급격하게 늘어나 이들 공기업의 총부채는 72조 원 수준에 달한다. 여기에 민자 사

표 1. 광역단체별 총부채 및 부채비율¹

시/도	총부채 규모 (억 원)	부채비율 (%)
인천	12조9,900	82.9
세종	2,834	71.6
경기	15조8,278 *	71.0
서울	26조5,702	62.5
강원	2조7,470	57.2
경남	3조4,058	45.0
충북	1조5,770	42.1
충남	2조2,443	41.7
울산	1조7,891	41.1

주) 부채비율 40% 이상의 광역자치단체 (2012년)

※ 총부채=지자체 채무 + 공기업 부채 + 민자사업 부담

부채비율=총부채/(지자체 예산 + 공기업 자기자본)

업 추진으로 갇아야 할 빚 27조 원을 합치면 지자체의 직접 부채에서 제외된 부채규모가 100조 원에 달한다. 앞으로 추진될 사회간접자본 사업들에 대한 면밀한 경제적 타당성 검증이 더욱더 필요한 이유이다.

2. 지방 공기업의 부채 현황

전국 지방 공기업 387곳 중에서 부채규모가 1조 원이 넘는 곳은 2008년 7개에서 2012년 말 9개로 늘어났으며, 부채가 5,000억 원 이상인 곳도 2008년 20개에서 2012년 24개로 늘었다. 또한, 부채가 1,000억 원 이상 공기업은 53개에서 61개로 늘었다. 공기업의 부채규모가 전반적으로 늘어나는 추세인데, 더 큰 문제는 이러한 공기업의 경영사정이 개

표 2. 지방 공기업의 부채 규모, 2012년 말 기준²

(단위: 억 원, ()안은 부채비율 %)

지방 공기업명	부채규모
SH공사	18조3,350 (346)
경기도시공사	8조4,356 (321)
인천도시공사	7조9,271 (356)
경기지역개발기금	3조5,833 (931)
서울메트로	3조3,035 (280)
부산도시공사	2조4,708 (253)
강원도개발공사	1조2,497 (338)
경남지역개발기금	1조2,287 (487)
서울도시철도공사	1조432 (19)
인천경제자유구역청	9,361 (81)

선될 여지가 보이지 않는다는 것이다. 2006년 이후 산업단지와 주택 개발로 인하여 도시개발공사들이 조 단위의 대규모 부채를 짊어지게 되었고, 시·군·구의 기초자치단체들이 앞다퉈 지방공사 설립에 나서면서 지방자치단체의 부채는 더욱 늘어나고 있다. 지방 공기업은 지자체에서 경제적 타당성이 면밀히 검토되지 않은 사업을 떠맡은 후, 사업이 기대 수익률에 미치지 못하면 빚더미에 앉는 수순을 밟고 있다.

3. 정부와 지방자치단체의 무리한 정책사업 사례들

1) 인천공항철도

2007년 3월 개통된 인천공항철도³의 이용객이 당초 예측한 수요의 10%에도 못 미쳐 정부는 민간 사업주에게 하루 수익 원씩 운영수익 보조금을 지불하고 있다. 인천공항철도의 운임수입 실적이 5년 평균 예상 운임 수입의 6.5%밖에 안 되는 등 정부의 수요예측이 부정확했던 것으로 드러났다. 하루 평균 운영보조금은 2007년 3억 6,620만 원, 2008년 4억 5,644만 원씩 들어갔고, 2009년부터는 12억 6,300만 원으로 불어나, 2040년까지 총 공사비 4조 995억 원의 세 배가 넘는 13조 8,000억 원의 적자를 세금으로 민자 사업자에게 보조해 주어야 할 것으로 추정되고 있다.

인천공항철도는 실패한 민자 사업의 대표적 사례이다. 현재 공항 리무진 버스가 전국 곳곳에서 인천공항까지 출입국 승객을 운송하고 있기 때문에 인천공항철도 이용승객이 증가할 것으로 기대하기 어렵다. 김포공항역에서 지하철 5/9호선과 인천공항철도의 연결로 서비스가 한층 개선되었다고는 하나, 공항버스나 택시와 같은 교통수단에 비해 불편해 보인다. 따라서 큰 폭의 운임수입 증가는 기대하기 어려우며 철도

운행이 계속될수록 적자 폭만 커지고 국가재정에 부담을 줄 것으로 예상된다.

2) 월미은하레일

인천시 산하 인천교통공사는 2009년 853억 원을 들여 월미은하레일⁴을 만들었다. 그러나 안전 검사 결과 차량, 궤도, 교각, 토목 공사 등 전 분야에서 결함이 발견되어 운행 불가 판정을 받았다. 부실공사 때문에 개통도 못 한 것이다. 월미은하레일은 철거 검토 중이나, 철거비용이 250억 원가량이 들어 쉽게 결론을 못 내리고 있으며, 결국 안전 문제로 인하여 다른 용도로 활용될 것으로 보인다. 만약 월미은하레일이 철거된다면 헛공사에 1,100억 원을 낭비하게 되는 셈이다. 이외에 용인경전철이 2013년 4월 26일 우여곡절 끝에 개통되어 운행이 시작되었다. 용인시는 처음 계약된 최소운영수입보장 제도를 실제이용자 기준 보전 방식으로 전환하였으나 8,000억 원대의 공사비 중 5,000억 원을 지방채로 10년 안에 갚아야 하며 나머지는 30년 동안 분할상환을 해야하기 때문에 시 재정에 큰 부담이 예상된다.⁵ 의정부경전철은 총 건설비용 5,470억 원이 들었으며, 개통 이후 탑승객이 예상의 14% 정도에 불과해 6개월 만에 120억 원의 적자가 쌓였다. 최소운영수입보장 체결로 매월 20억 원을 보전해야 하며, 여기에다 눈이 내리면 멈춰서는 결함이 있어 열선을 추가 설치해야 하는 실정이다.⁶

3) 지방 공항 운영

적자에 허덕이던 지방 공항들은 고속철도가 개통되면서 승객이 급감해 걱정거리가 되었고, 급기야 문을 닫는 공항까지 생겨나고 있다. 예천공항은 386억 원을 들여 신청사까지 마련했으나 중앙고속도로의 개통

과 고속철도의 등장으로 민간공항으로서의 기능을 못 하고 폐쇄되어 현재 공군이 사용 중이다. 목포, 광주공항 역시 고속철도의 등장으로 승객이 감소하여 공항의 적자경영을 심각하게 고민하게 되었고, 목포공항은 무안공항 개항 이후 군용으로 사용되고 있다. 청주공항은 당초 김포공항을 대체할 새 국제공항으로 계획되었으나 서울에서 멀리 떨어진 관계로 인천국제공항에 신공항의 자리를 넘겨주었다. 정부는 매년 50억 원의 적자를 내는 청주 공항의 민영화를 추진하였으나 이조차 무산되었다.

지방 공항 중 소수를 제외하고, 국내선 승객은 전반적으로 감소추세이다. 강원도 원주, 양양공항 등은 항공사의 적자 부분을 지자체가 지원해 유지했다. 김제공항은 서울에서 공항 주변으로 고속철도(KTX)가 연결되면 김제공항에 대한 수요가 없을 것으로 예상하여 공항 부지 매입 후 건설이 중단된 상태다. 지방 공항의 활로를 개척하기 위해서는 저가 항공사 중심으로 근거리 국제노선을 개발하든가 전세기 운항을 활성화하는 것이 필요하다. 14개 국내 지방 공항 중 활성화가 가능한 공항을 엄선하여 집중 지원하고 나머지는 공군에 이양 또는 공동 사용하거나, 대학교 항공학과 교육용 실습장으로 용도전환을 고려해야 할 것이다.

4) 민자고속도로 운영

정부의 최소운영수입보장 제도로 운영되는 9개의 민자고속도로에 대한 지원액이 지난 10년 동안 총 1조 6,423억 원이 되는 것으로 나타났다. 인천공항고속도로는 민간 사업자에게 최소운영수입보장 금액으로만 10년간 지불한 돈이 9,076억 원에 달하며 차라리 민자고속도로를 인수하는 것이 비용을 절감하는 방안으로 대두되고 있다.⁷

표 3. 민자 고속도로 최소운영수입보장 비용 및 협약 대비 통행실적 비율

구분	합계(억 원)	비율 (%)
인천공항	9,076	45.3
천안-논산	3,432	52.7
대구-부산	2,289	51.7
서울외곽	623	81.1
부산-울산	597	47.2
서울-춘천	201	68.8
용인-서울	39	69.3
서수원-평택	92	66.9
인천대교	74	63.9
합계	16,423	53.3

주) 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee, MRG)

4. 계량분석의 개념

계량분석은 경제 이론, 수학, 통계학을 토대로 한 경제학의 한 분야이다.⁸ 통계분석기법은 새로운 경제 논리와 이론 개발 시 이를 뒷받침하며 이미 개발된 경제 이론 및 가설의 현실 타당성을 확인·검증한다. 또한, 현실성이 입증된 함수 관계를 각종 경제 현상의 구조 분석과 예측에 이용하며 정책사업의 추진에 앞서 경제적 타당성을 검증한다. 계량분석은 각종 정책의 입안 시 오류를 예방하고, 특정한 정책의 효과를 평가한다. 계량분석 업무의 실제 역할은 공공정책이 개발·추진되는 과정에서 소요되는 예산의 적절성 및 타당성 등을 분석하고 계량화를 통해 공공정책 사업의 최적화를 도모하는 데 있다. 또 국토, 복지, 교육, 의료 산업 등 각 분야에서 국가가 수행하는 대규모 공공 투자사업의 기획 단계부터 사업

의 필요성, 효율적 유지관리, 경제성 등을 치밀하게 검토하여 투자 우선 순위를 정할 수 있게 해준다.

5. 계량분석의 필요성

계량분석에 기초하지 않은 무분별한 지출이 국가 재정위기의 원인이 된 사례는 계량분석의 중요성을 인식하게 한다. 우리나라의 국내 총생산(GDP) 대비 국가 채무비율은 2050년 경제협력개발기구(OECD) 평균치인 103.0%보다 높은 137.7%에 이르고, 2060년에는 218.6%로 확대되어 재정확보에 어려움이 예상된다.⁹ 2012년 국가부도에 이른 그리스의 국가 채무비율이 170.3%였다는 점을 고려해 보면 이는 매우 심각한 수준이다. 저출산, 고령화 문제도 심각하여 보건복지부는 2050년에는 우리나라 전체 인구 중 노인이 차지하는 비율이 37.3%로 급증하여 일본의 36.5%, 이탈리아의 34.4%를 넘어 세계 최고 수준이 될 것으로 관측하고 있다. 저출산으로 인한 경제활동인구의 감소는 세입기반의 약화로 이어지며 예상되는 복지지출의 확대로 재정악화의 큰 요인이 될 것이다. 저출산 문제 등은 시급히 해결해야 하는데, 정치인들이 장기적인 정책을 논하기보다는 빠른 시일 내에 결과를 얻을 수 있는 단기적인 정책에 관심이 더 많은 것도 문제이다.

우리는 이미 남미의 아르헨티나가 역사적으로 얼마나 어려운 경제적 위기를 겪었는지 잘 알고 있다. 아르헨티나는 건전한 재정 상태를 유지했으나 페론 대통령의 세출·세입 상태를 고려하지 않은 과도한 복지정책으로 세출이 세입을 능가함에 따라 국가 재정이 파탄에 이르게 되었다. 현재 우리나라는 대통령, 국회의원, 광역자치단체장, 광역의원, 기초 단체장 및 기초의원 등 각종 선거에서 제기된 여러 가지 선거공약 이행에

따른 사회간접자본의 과도한 건설로 인한 부채 증가가 지방자치단체의 재정뿐만 아니라 국가 재정에 큰 부담이 되고 있다. 그러므로 각급 연구기관은 계량분석을 통해 과거의 정책적 과오를 해소할 수 있는 대책을 마련하고, 각종 사회간접자본 관련 정책, 계획 중인 사업에 대한 현실적인 타당성 검증에 주력하여 지자체의 예산낭비를 사전에 방지해야 할 것이다.

6. 계량분석 적용의 우수 사례 BART(Bay Area Rapid Transit)

앞에서 살펴본 바와 같이, 공공사업 추진에 앞서 경제적 타당성 검증은 반드시 필요한 절차이다. 이와 관련하여 많이 적용되는 이산선택모델(discrete choice model)에 대해 살펴보자. 이 모델에 대한 연구는 1960년대 중반 캘리포니아 주립대학(University of California, Berkeley)의 다니엘 맥파든(Daniel McFadden)을 중심으로 이루어졌으며, 그는 학문적 공헌을 인정받아 2007년 노벨 경제학상을 받기도 했다. BART는 그가 1970년대 중반 이 모델을 적용한 우수 사례이다. BART는 Bay Area Rapid Transit의 약자로 사진에서 보는 바와 같이 샌프란시스코에서 운행하는 경전철을 말한다. 맥파든¹⁰은 이산선택모델의 한 종류인 로짓(logit) 모델을 이용하여 BART 건설 전 이에 대한 수요예측조사를 시행하였다. 그는 출퇴근자들을 대상으

그림 1. BART 경전철



출처: <http://www.shutterstock.com>.

로 하여 6가지의 교통수단을 이용한 출퇴근 방법을 비교·분석했다. 이 중 2가지 방법은 BART를 가정한 교통수단이었다. <표 4>는 로짓 모델에서 얻은 예상치와 실제 BART 경전철 건설 후에 나온 결과를 비교한 것이다. <표 4>에 제시된 바와 같이 모델의 예측값과 실제 결과가 매우 유사한 것을 알 수 있다.

표 4. BART 실제와 모델 예측값 비교 (%)

	모델 예측값	실제값
자동차	55.84	59.90
버스와 버스정거장까지 도보	12.51	10.78
버스와 버스정거장까지 자동차 이용	2.411	1.426
BART와 BART 정거장까지 버스 이용	1.053	0.951
BART와 BART 정거장까지 자동차 이용	5.286	5.230
카풀	22.89	21.71

주) Kenneth E. Train. 2003. Discrete choice methods with simulation, Cambridge University Press.

BART를 이용하는 비율을 합한 총 실제값과 이에 상응하는 모델 예측값은 각각 6.18%와 6.34%로 매우 유사했다. 실제 수요예측 업무를 맡은 용역업체에서는 다른 방법을 이용하여 BART의 이용비율이 15%나 될 것으로 예측했지만, 이는 실제값인 6.18%의 두 배가 넘는 것으로 이산선택모델을 이용한 검증이 매우 정확했었다는 것을 보여준다. 이산선택모델은 표본조사자료에 기초하여 다수의 선택지, 각각의 속성이 갖는 중요성을 수치로 산출한다. 이를 통해 이 모델은 개별 선택지의 속성 변화에 따른 효과를 추정해 낸다. 예를 들면, 이산선택모델은 철도 이용을 활성화하기 위해 승차시간 단축, 배차간격 단축, 신뢰도 향상, 승차권 가격 인하 중 어떤 조치가 가장 효율적인지를 정량적으로 분석해주며 이

에 따라 예상되는 철도 이용량 증가분도 파악할 수 있게 해준다.

이산선택모델은 수요예측을 가능케 하는 하나의 경제모델이다. 확률적 효용 극대화 이론(Random utility maximization theory)에 근거한 이 모델을 이용한 시뮬레이션은 미래의 수요에 대해 비교적 정확한 예측을 할 수 있다. 이 모델을 개발하기 위해서는 설문조사를 시행하여 표본조사자료를 확보해야 한다. 모델의 정확도는 표본조사자료의 질에 달려 있으며 이 표본조사자료가 우리가 모델링 하고자 하는 대상을 어느 정도 잘 대변하는지가 매우 중요하다. 실제로 정확한 표본조사를 하기 위해서는 많은 어려움이 따른다. 예를 들어 새로운 고속철 노선을 건설하기 위해 현재 항공 이용객들을 상대로 공항에서 설문조사를 실시하면 탑승 수속 중이거나 대기 중인 많은 항공 이용객들은 설문에 진지하게 응해 주지 않는다. 공항 당국 역시 앞으로 경쟁자가 될지도 모를 고속철에 대한 설문조사를 상대적으로 진행이 수월한 탑승구역 내에서 조사할 수 있게 허가해 줄 이유가 없다. 설문조사는 면접원의 질문방식에 따라 차이가 날 수 있기 때문에 설문조사에 나가기 전에 사전교육은 필수적이다. 잘못된 표본조사자료에 바탕을 둔 모델 형성을 방지하기 위해 특별히 더 관심을 기울여야 한다. 만약 표본조사자료 중 어느 지역의 특정 계층이 부족한 것으로 나타나면 이를 바로잡기 위해 그 지역에 대한 인구조사(Census) 자료를 활용하여 모델에 가중치를 부여해야 한다.

이렇게 개발된 이산선택모델은 특정집단, 예를 들어 총 근로소득이 백만 원 이하인 가구들이, 새로운 정책 추진 가정하에 이 밖의 집단들과 다른 반응을 나타낼지를 미리 사전 분석(ex-ante analysis)으로 추정할 수 있게 해준다. 공공정책 결정에 있어 매우 필요한 분야가 지불의사(willingness to pay)에 관한 연구이다. 이는 대략 개개인이 어떤 공공서비스를 이용하거나 개선하기 위해 기꺼이 지불 할 수 있는 금액에 대한

연구로 공공요금 책정에 앞서 많이 쓰인다. 예를 들면, 완행열차 대신 고속철을 이용하기 위해 낼 수 있는 금액이 될 수 있고, 발전소에서 배출하는 CO₂양을 10% 줄이기 위해서 현재 전기요금에서 초과해 낼 수 있는 금액이 될 수도 있다. 우리나라는 아직 유럽의 선진국에 비하면 이러한 모델을 통하여 합리적이며 최적화된 공공정책을 도출하는 노력이 부족하므로 여기에 대한 개선책이 필요해 보인다.

7. 런던 혼잡통행료(London Congestion Charge)

2003년 2월 17일, 런던 시는 도심 교통 혼잡을 줄이기 위해 택시와 급차 등 특별한 경우를 제외한 개인 및 회사 소유 차량이 런던 도심(London Inner Ring Road)에 진입 시 혼잡통행료를 징수하기 시작했다. 혼잡통행료는 £5.00로 평일 7:00~18:30 사이에 징수되었다. 혼잡통행료징수제도¹¹ 실시 6개월 후 교통영향평가에서 확인한 결과, 런던도심의 교통 혼잡이 30% 감소한 것으로 나타났다.¹² 혼잡통행료 실시 전 얻은 모델링 예측값이었던 20~30%의 상향치인 30%로 모델의 예측값과 유사했고, 평균적으로 50,000대 정도의 자동차가 도시에 진입하지 않은 것으로 드러났다. 차량의 평균속도는 14.3Km/h에서 16.7Km/h로 17%(모델 예상치: 10~15%) 향상되는 효과를 가져 왔다. 이 사례 역시 모델 예측값이 비교적 정확했었다는 것을 보여준다.

<그림 2>는 현재 런던 도심 진입 시 혼잡통행료가 부과되고 있는 지역을 보여준다. 현재는 지불하는 방식에 따라 다소 차이가 있지만, 평균 £10.00(약 17,000원) 정도를 부과하며 혼잡통행료 미지불 시 £120.00(약 200,000원)의 벌금을 내게 하고 있다. 혼잡통행료 구역 안에 사는 거주자들의 경우 혼잡통행료의 90%를 할인받는다. 최근 런던 시는 자동

차에서 배출하는 CO₂양에 따라 혼잡통행료를 감면해 주고 있다.¹³ 100% 전기자동차나 Km 당 운행 시 CO₂ 배출량이 75g 이하이고 Euro 5(European emission standards) 배출표준을 충족시키는 차량에 대해서는 혼잡통행료를 완전히 면제해 주고 있다. 혼잡통행료 징수제도 실시 초기 이 제도는 부유층에게만 혜택이 돌아간다는 비판이 있었으나 혼잡통행료 수입은 런던 시 교통시설을 개선하고 보수하는 데 쓰이고 있다.

그림 2. 런던 시 혼잡통행료 부과지역¹⁴



기타 모델들

계량적 접근방식은 적합한 모델을 통하여 여러 방면에서 올바른 정책 결정을 위한 도구로 사용되고 있다. 앞서 언급한 이산선택모델 외에도 다양한 정책 결정을 위한 모델 중 몇 가지 예를 들면 투입-산출 모델(input-output model)은 특정지역에 국가정책이 미치는 경제적 파급효

과를 평가하는 데 쓰인다. 제주도 해군기지 건설로 인하여 제주도가 얻을 수 있는 경제적 효과가 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 헤도닉 가격법(hedonic pricing)은 주위의 요소들이 어떠한 상품의 경제적 가치에 미치는 영향을 측정 가능케 한다. 원자력발전소나 아름다운 숲 근처에 위치한 주택의 경우 주위 환경이 주택값에 미치는 영향은 매우 크다. 주로 환경과 관련된 분야에 많이 쓰인다. 조건부가치측정(contingent valuation)은 설문조사에서 가상적인 시나리오를 이용하여 비시장재 가치 책정에 쓰이는 방법인데 이를 통해 프린스 윌리엄 사운드(Prince William Sound)에서 엑손 발데즈호 원유유출이 지역주민들에게 미친 악영향을 환산할 수 있었다.

8. 미래 공공사업의 타당성 검증

계량분석은 모든 상황에 적용되는 해결방식은 아니다.¹⁵ 그러나 중요한 공공정책 사업 문제에서 계량분석은 현재로서는 가장 적합한 타당성 검증 수단이다. 계량분석으로 국가나 지방자치단체에 재정적으로 큰 부담이 되고 있는 부실 사회간접자본 문제를 해소하고자 하는 노력이 시급히 필요한 상황이다.

우리나라에서 완료된 국가 공공사업 중 수요예측이 크게 빗나간 경우를 앞에서 살펴보았다. 매우 부정확한 수요예측에 관여했던 사람들은 엄중히 책임을 물어야 할 것이다. 또한, 수요예측이 부정확하게 나왔을 경우 보관된 자료를 토대로 그 이유를 찾아내 사용된 모델을 보완하여 다음에는 수요예측이 실제 값에 근접하도록 해야 하는 것이 중요하다. 문제는 여기에 관여했던 사람들이 다른 프로젝트로 옮겨거나 직장을 떠났을 확률이 매우 높은데, 이는 우리나라뿐만 아니라 해외에서도 일반

적인 현상이다. 대규모 국책사업인 경우, 몇 년에서 몇십 년이 걸려 완공 후 실제 수요와 예측된 수요를 다시 비교한 사후 분석(ex-post analysis) 연구는 실제로 미비하다.

우리나라는 정부부처 산하의 지정된 전문연구기관들이 국가의 공공사업 타당성 검증을 담당하기 때문에 정부부처에서 사업을 무리하게 추진할 경우, 이 연구기관들이 제도적으로 이를 중립적이며 객관적으로 올바른 판단을 내릴 수 있도록 환경과 조건을 갖추도록 해야 한다. 경제적 타당성이 대상인 예비타당성 조사제도는 정부가 1999년에 도입하여 총 사업비가 500억 원 이상인 대규모 신규 사업에 적용하고 있다. 다만 재해예방과 같이 긴급을 요하거나 또는 공공서비스 제공을 위해 반드시 필요한 사업인 경우 면제를 받는다. 다소 늦은 감은 있으나 기획재정부는 의도했던 취지와 어긋나게 면제제도가 악용되는 것을 방지하며 이 제도를 보완하기 위하여 공공기관 예비타당성조사 내실화 방안을 마련했다. 이러한 방법들이 얼마나 실효성이 있을지는 시간을 갖고 지켜봐야 할 것이다. 경제적 타당성 검증 시 부정확한 수요예측 방지를 위한 하나의 방안으로 대규모 국책 사업의 경우, 2~3개 국립연구기관과 민간 연구기관 또는 대학에서 독립적으로 계량 분석을 수행하고, 그 결과를 비교한 후 사업을 시행하는 것도 대안이 될 수 있다. 외부로 용역 의뢰 시 용역수수료보다는 용역업체의 계량분석능력을 평가하여 업체를 선정하는 것이 중요하며, 또한 지자체와 업체 간에 부당한 권력남용으로 인해 비리의 온상이 될 수 없도록 미연에 방지해야 한다. 마지막으로 수요 예측에 많이 사용되는 소프트웨어 패키지(예: ALOGIT이나 BIOGEME)로 개발된 모델도 검증(Quality Assurance)이 필요하다. 예를 들어 인천공항철도의 건설 후 관계 당국에 제출된 자료에 의하면 인천공항 철도의 수요예측 시 여객 1인당 방문객 수를 1.1로 과장되게 책정한 것과 이

미 결정된 공항 리무진 버스 노선 운행계획으로 예상되는 철도 이용객 감소를 공항철도 건설 계약체결 당시 고려하지 않았던 것은 큰 문제점으로 판단된다. 여러 전문연구기관에서 공공사업계획 추진에 대한 계량 분석을 철저히 시행했다면 인천공항철도나 용인과 의정부 경전철 같은 시행착오나 지방정부 재정에 부담을 주거나 어려움을 주는 사태를 원천적으로 방지할 수 있었을 것이다. 현재 용인시 주민들은 용인경전철 사업 담당자들을 상대로 집단 소송을 법원에 제기한 상태이다. 우리나라에서는 전례가 없었던 이 소송의 결과가 앞으로 지자체의 사회간접자본 사업추진에 어떠한 영향을 미칠지 지켜봐야 할 것이다.

2014년은 지방선거가 실시되는 해이다. 새로운 선거공약으로 국가재정에 부담을 주는 각종 사회간접자본 관련 공약들이 또 쏟아져 나올 것이다. 무분별하고 실익이 없는 사회간접자본 건설계획에 제동을 걸기 위해서는 공공사업의 타당성 검증에 대한 제도적 장치가 반드시 마련되어야, 국가 재정과 지방 정부재정에 막대한 부담을 주거나 부패의 요인이 되는 행위들이 더는 발생하지 않도록 엄격히 해야 할 것이다. 이러한 노력은 국립 또는, 민간연구기관 전문가들과 관계 당국이 맡아야 할 것이다. 앞으로는 사업의 타당성 분석을 위한 적합한 모델을 개발·적용하여, 제대로 검증되지 않은 정책이 실패로 이어져 예산낭비를 초래하는 상황을 사전에 철저히 방지해야 할 것이다.

1. 조선일보 2013년 5월 31일 자(자료: 안전행정부·지방공기업 경영 정보시스템). 지자체의 빚 부담률 책정 시 채무와 부채 중 어느 것이 적합한지에 대한 시각의 차이가 있음.
* 경기도는 총 부채가 11조8,278억 원이라고 밝힘.
2. 조선일보 2013년 5월 31일 자(자료: 안전행정부·지방공기업 경영 정보시스템).
3. 조선일보 2009년 5월 13일 자.
4. 조선일보 2011년 10월 15일 자.
5. 조선일보 2013년 4월 24일 자.
6. 조선일보 2012년 10월 10일 자.
7. 머니투데이 2012년 8월 23일 자.
8. 박진근 외. 1999. 《경제학 대사전》. 서울: 박영사.
9. 문화일보 2013년 6월 5일 자.
10. Daniel McFadden. 1974. "The Measurement of Urban Travel Demand." *Journal of Public Economics*, 3(4), 303-328.
11. <http://www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging/>.
12. Transport for London. 2003. Congestion Charging: 6 months on.
13. Munro C, Kim CW and Burge P. 2007. "Emissions-related Congestion Charging Modelling Report: The Implication for Car Ownership and Travel to Central London." Cambridge, UK: RAND Europe.
14. <http://www.tfl.gov.uk/tfl/roadusers/congestioncharge/whereandwhen/>.
15. 이상원. 2006. 《계량분석론》 인하대학교 출판부. 인천: 인하대학교 출판부.



김종우 박사는 아산정책연구원 연구위원으로 아산계량분석센터장을 맡고 있다. 런던대학교에서 이학박사와 임페리얼 칼리지에서 상대성이론 연구로 이학박사 학위를 취득하였으며 케임브리지대학교 컴퓨터학과에서 Diploma 학위를 취득하였다. 유럽 랜드연구소의 Choice Modelling과 Valuation팀에서 연구원으로 재직하였으며 삼성 메모리 반도체 연구소에서 책임연구원으로 활동하였다. 또한 영국의 PCMS-Datafit에서 Java 소프트웨어 개발업무를 담당하였다. 주요 연구분야는 이산선택모델, 그리고 교통, 보건, 통신 및 유틸리티 분야의 Stated Preference 모델 개발, 공공 서비스가치 측정, 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) 외 다수가 있다.

Nov. 20, 2013
ISSUE BRIEF NO. 81

The Politics of Diaspora Management in the Republic of Korea

Harris Mylonas

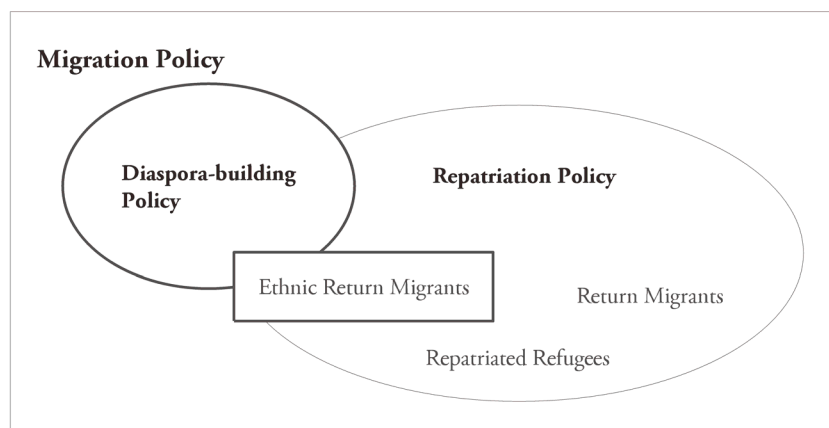
Assistant Professor
George Washington University

The Republic of Korea has an elaborate diaspora management policy since the 1990s. But what accounts for the variation in policies toward Koreans in China, Japan, North America, and the former Soviet Union? In this issue brief I explore various explanations for this variation: ethnic hierarchy, with some of these communities considered as more purely Korean than others; the timing and reasons behind the emigration of each group; the skills that each community has; the degree of organization abroad; and, finally, the nature of interstate relations and balance of power between South Korea and the respective host states.

Diaspora management is a term I have re-conceptualized to describe both the policies that states follow in order to build links with their diaspora abroad and the policies designed to help with the incorporation and integration of diasporic communities when they “return” home.¹ In particular, I focus on the conditions under which a government treats some of its diasporic communities more favorably — e.g. providing them with incentives to “return” back to the homeland — than others. South Korea fits the characteristics of a country with developed diaspora man-

agement policies: it has a clear definition of a “national type”; a population outside of its borders that can fit the criteria of this definition; and, since the late 1980s, the capacity to design and implement such a policy. These characteristics together with the national security threats that it is facing and its position in global economic competition render it a good case to test my argument outside of the European continent.

But why should we care about this topic? I hold that the politics surrounding diaspora management policies has been relatively understudied and so is the link between migration policy as a whole and ethnic return migration in particular. Diaspora management policies — the combination of diaspora-building and ethnic return migration policies — affect the likelihood of return of members of the diaspora and this movement, in turn, affects a country’s migration policy. For example, if we know that Koreans in the US or China are willing to come back, the Republic of Korea may decide that it can afford a restrictive migration policy toward foreign migrants since overseas Koreans are likely to come back and fill market place demands in certain sectors of the Korean economy or even the military. This was in fact the case when thousands of Koreans from China migrated to the Republic of Korea and met the demand for unskilled workers. On top of that, such a development will save the Republic of Korea from the effort that would be needed to incorporate foreigners. This is of course assuming that the overseas Koreans that decide to repatriate are culturally more similar to the core group.² All in all, countries with a developed diaspora management policy are likely to end up with a more restrictive migration policy for foreigners. Moreover, while the world is becoming more globalized and traditional countries of emigration like India, China and Brazil develop economically, they are becoming more and more interested in their diasporas. This process will signal the dawn of a new era in diaspora management policies.

Figure 1. Mapping the Field of Study: *Diaspora Management Policy*

Source: Harris Mylonas, "Ethnic Return Migration, Selective Incentives, and the Right to Freedom of Movement in Post-Cold War Greece," in Willem Maas, ed., *Democratic Citizenship and the Free Movement of People* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2013), 176.

Concepts and Definitions

Before we turn to the empirics of the case, i.e. the Republic of Korea and its diaspora, it is useful to clarify some terms. The term "diaspora management" captures both policies aiming to cultivate links with co-ethnics abroad as well as policies that aim at attracting certain diasporic communities back home. But what is a *diaspora*? In my state-centric framework, the term diaspora refers to citizens of a state who have emigrated with an intention to live abroad and their descendants, as well as people that are not citizens of their purported homeland but fit the definition of nationhood of that state and have not fully assimilated into another society and their descendants. In this definition, members of a diaspora do not have to act as co-ethnics while they are residing abroad.³ In fact, national states often consider communities that have never lived in the purported homeland or do not keep ties

with that homeland as their diaspora. At times a state's official definition of its diaspora is less inclusive than the definition above. I try to discern when this is part of a conscious policy or just neglect.

Thus, diaspora management policy involves both government efforts to cultivate links with emigrants and their descendants abroad (including in some cases groups of co-ethnics that have never lived in the homeland) as well as policies targeting all or some of the diasporic communities with selective incentives and privileges to attract them back to the homeland and help them with their settlement. This latter component of diaspora management policy is what is usually referred to as repatriation policy. But the overlap is partial since a) not all repatriation policies target co-ethnics, b) not all emigrants are considered diaspora members by their respective states, and c) not all diaspora members repatriate voluntarily or as part of a state-planned diaspora policy — one just needs to consider the cases of forced repatriated refugees. Thus, diaspora management comprises diaspora-building policies and ethnic return migration policies (bold lines in the Figure 1).

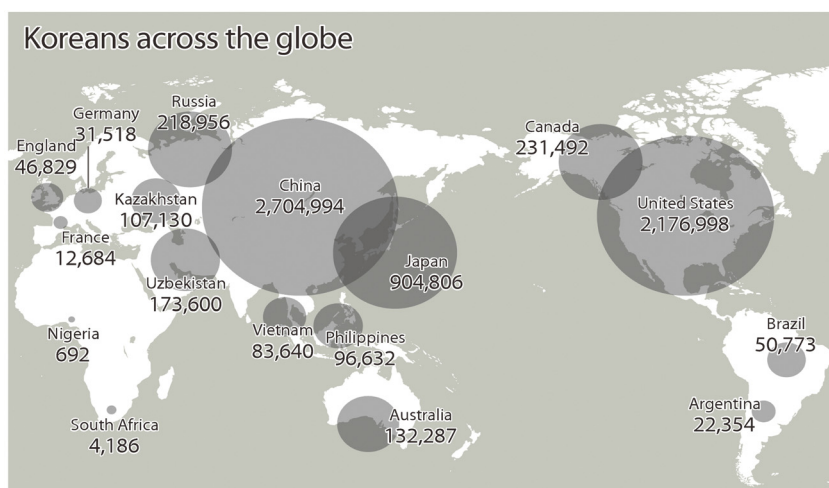
"Mapping" Overseas Koreans

The existence of overseas Koreans may not be the most salient topic in the Republic of Korea today. Korean unification, the relationship with Japan and China, the transfer of wartime operational control of South Korea's military to the Korean government, domestic political scandals or battles, and concerns about sustainable economic growth may be higher on the list at the moment. But the relationship with the overseas Koreans is a topic of increasing importance for South Koreans since — like most topics in the Republic of Korea — it is directly relevant for Korea's overall nation-building project. It is linked to debates about military service, adoptee-birth parent reunions, North-South

relations and the reintegration of North Korean defectors, nation branding and economic development.⁴

The former President of the Overseas Koreans Foundation,⁵ Kyungkeun Kim, both in my meeting with him and in relevant publications emphasized the importance of the 7.2 million Koreans living abroad in about 175 countries (see Figure 2).⁶ This estimate is based on the definition that was put forward in the Overseas Koreans Foundation Act in the late 1990s. In Article 2 from the Act, it is stated that “Overseas Koreans are all persons of Korean origin, regardless of their nationality, who reside in foreign countries.”⁷ 2.8 million of these hold the Korean nationality and are in fact eligible to vote since a 2010 bill extended voting rights to Korean nationals abroad.⁸ I have identified the main categories of overseas Koreans,⁹ which I briefly describe in order of size.

Figure 2. The Global Distribution of the Korean Diaspora in 2011



Source: “World’s widest diaspora born over 100 years ago,” *Korea Joongang Daily*, Oct 2, 2013; Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea, 2011.

Note: The reporting team of Korea Joongang Daily designed this map based on the original data provided by the Ministry of Foreign Affairs and Trade in 2011.

The largest diasporic community of Koreans can be found in China. They are a little less than 3 million people and are also known as *Joseonjok*. This group is one of the 56 officially recognized minorities in the People’s Republic of China. Besides the *Joseonjok*, which emigrated as early as the 1860s in Chinese provinces of the Qing dynasty and during the Japanese colonization of Korea, a few South Koreans emigrated to China since the early 1990s mainly to pursue economic opportunities there.¹⁰

The second largest group of overseas Koreans includes the ones that live in the United States. Almost 2 million Koreans live in the US, primarily a result of massive migration following the US Immigration Act that abolished the Asian quota system in 1965. However, a significant Korean overseas community has been in place in Hawaii since 1903.¹¹ A little less than half a million Koreans live in Canada, Australia, and the UK, raising the number of Koreans in the English speaking world to about 2.5 million.

Koreans in Japan include two main groups that amount to a little less than a million people. The first group’s presence dates back to Japanese colonization period (1910-1945). These people are also known as *Zainichi* Koreans — ethnic Korean residents of Japan. A portion of *Zainichi* Koreans aligns with the DPRK while the vast majority aligns with the Republic of Korea. Some *Zainichi* Koreans hold the Republic of Korea passports for traveling while some *Zainichi* Koreans are not citizen of the Republic of Korea but have special permanent residency in Japan. But there is a significant number of Koreans that moved to Japan for educational and economic opportunities following the Korean War.¹²

Koreans in the former Soviet Union (Russia, Uzbekistan, Kazakhstan, etc.) include the *Koryo-in* — descendants of Koreans who moved to Russia in the 19th and early 20th centuries — as well as the Koreans from

Sakhalin Island.¹³ Ethnic Koreans live in many other countries such as the Philippines, Vietnam, and Brazil.

Finally, Koreans defecting from North Korea to South Korea could technically be included in my analysis given the de facto situation. Many South Koreans, however, would object to this categorization given the fact that Article 3 of the Constitution of the Republic of Korea includes the entire Korean Peninsula and adjacent islands as its territory, and thus, North Korean defectors are understood as Korean nationals.

Beyond categorization based on the country of residence, we can construct two more categories of overseas Koreans: Korean adoptees — about 160,000 that live primarily in the US, Canada, and other wealthy western European states¹⁴ — and Koreans over the age of 60 who are all eligible for the coveted F-4 visa.¹⁵

Explaining Variation in the Treatment of Different Diasporic Communities of Koreans

The Republic of Korea has developed an elaborate diaspora management policy since the early 1990s. However, as is often the case, this policy was not treating the various groups of overseas Koreans uniformly. For instance, Koreans from the US were treated differently than Koreans in China. Koreans over the age of 60 are able to get citizenship while younger Koreans living abroad are not. Accounting for these puzzles motivates my work.

But what is the range of strategies that a nation-state can follow toward its various diasporic communities? I suggest that the government of a nation-state can choose from the following options:

- neglect its diaspora altogether.

- neglect a specific diasporic community but not others.
- recognize a specific community but have no policy to attract it back.
- strategically neglect a community while at the same time having favorable policies in place for the members of that community. This would be the policy toward the Koreans in China.
- recognize a certain diasporic community and have diaspora building policies but without a preference about whether it stays abroad or comes back. This would probably be the case of Koreans in the US.
- or, recognize a diasporic community and have diaspora building policies but strategically keep them abroad. This policy is apt for cases where the diasporic community is critical in the bilateral relations as a lobbying factor or a hostage.

These are the six different group specific policies that a state can follow towards different diasporic communities. Of course, these options represent ideal types and there may be cases where a mix of two different policies could be pursued toward the same diasporic community. For example, the Republic of Korea has a different policy for overseas Koreans above 60 than those below 60 regardless of their country of residence.

Reading the relevant literature and talking to South Koreans journalists, academics, and policy makers, I derived the following hypotheses that could account for the variation in diaspora management policies toward the various communities of overseas Koreans. One is an argument about *hierarchy of ethnicity*. In other words, the variation in the treatment according to this argument is the result of state and public perceptions about the different communities. Some people are seen as more pure-blooded or as having preserved Korean values abroad

while others not. Relatedly, others argue that their degree of assimilation in the respective host state affects how the South Korean state treats these communities. The size of a community may also affect policy planning. If a community is truly big, a state is less likely to adopt very generous policies for it because all of its members may decide to come back and could affect employment rates in negative ways. Some scholars suggest that diasporic communities themselves organize abroad and lobby their own governments for more favorable policies. Moreover, any initial policy creates feedback effects because once a significant number of members of the diaspora return they can actively lobby the government. Another explanation suggested by state officials has to do with the different needs that the various communities have. Some are facing more difficulties than others. This for example explains the more intensive efforts that the Republic of Korea puts to support schools and Korean language education for less developed communities of Koreans abroad. Finally, the international community is pushing a lot of developing or emerging countries to care more about their diaspora as a part of a migration and development narrative.

The above mentioned factors matter for the form that group specific policies take but I argue that diasporic communities are treated based on the role they have in their host country relative to the role they would have in their purported homeland. Let me unpack this. First, we need to look at the role the diasporic community plays abroad for the sending state. So are Koreans in the US more useful for Korea while they are there or back in the Republic of Korea? Is it more important from an economic, political or geo-political point of view to be there and act as a lobbying group or would they be more useful in the homeland? What would their role be if they were to come back? Would they have a positive role; would they be loyal; or would they be a security threat? Would they amend a deficit in the workforce in a certain sector or be-

come a burden?

The second component of my argument focuses on the bilateral interstate relations between the sending state and the country that is hosting the diasporic community. This, in turn, is interacted with the balance of power between the two — unless the two have friendly relations and then balance of power may not matter as much, such is the case between the Republic of Korea and the United States. But the balance of power definitely matters when you are dealing with an enemy state that is hosting members of your diaspora. It is because the stronger party can dictate the rules of that relationship. This dynamic describes the situation between Korea and China. For example, the Republic of Korea cannot independently dictate the policy of the Republic of Korea vis-à-vis the Koreans in China exactly because the balance of power is not in South Korea's favor and pursuing an aggressive diaspora-building policy would have too much of a destabilizing effect on their bilateral relations. Such a development would also hurt the economic interests of Korean firms that have invested in China.

Yet another piece of evidence consistent with my argument is that the Republic of Korea estimated the overseas Koreans to be about 1.5 million in 1991, but soon after the normalization of relations with Russia and China, the South Korean state and public opinion “discovered” that its overseas Korean population was a little more than 5 million. The Koreans in China and the former Soviet Union accounted for the difference. These diasporic communities were not even recognized by the Republic of Korea before the collapse of the Soviet Union and the formal establishment of diplomatic relations with China in 1992. In the next couple of years, I hope to disentangle the logic underlying the Republic of Korea's diaspora management policy.

1. In my research, I focus on state policies toward diasporas (co-ethnics abroad). Some states have extensive policies on this front while others neglect their diasporic communities. The first question I address is, under what conditions does a state have a diaspora management policy? I argue that states with a clear definition of a “national type,” a population outside of their borders — recent or not — that fits the criteria of this definition, and the capacity to design and implement such a policy are likely to develop a diaspora management policy. Moreover, states that meet the above criteria and at the same time face security threats, economic problems, and/or workforce shortages are more likely to develop diaspora management policy than countries that lack one or more of these factors.
2. For more on the distinction between “core” and “non-core” groups, see Harris Mylonas, *The Politics of Nation-Building: Making Co-Nationals, Refugees and Minorities* (New York: Cambridge University Press, 2012). For the South Korean case, see Chulwoo Lee, “How can you say you’re Korean? Law, Governmentality and National Membership in South Korea,” *Citizenship Studies* 16, no. 1 (2012): 85-102.
3. For a genealogy of the term diaspora, see R. Brubaker, “The Diaspora’ Diaspora,” *Ethnic and Racial Studies* 28 (2005): 1-19.
4. Hye-Kyung Lee, “The Korean Diaspora and Its Impact on Korea’s Development,” *Asian and Pacific Migration Journal* 14, no. 1-2 (2005): 149-168; and Josh DeWind, Eun Mee Kim, Ronald Skeldon, and In-Jin Yoon, “Korean Development and Migration,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38, no. 3 (2012): 371-388.
5. The Overseas Koreans Foundation (OKF) was established by the Overseas Koreans Foundation Act to “contribute to helping overseas Koreans to live in the countries of residence as exemplary members of such societies while maintaining national ties” (Overseas Koreans Foundation Act, No. 5313 (1997)). According to Article 23, the Ministry of Foreign Affairs and Trade is responsible to guide and supervise the Foundation. The initial Act has been revised several times since 1997.
6. Presented at the Inaugural International Conference on Diaspora-Homeland Partnerships, Jerusalem, Israel, June 11-13, 2012.
7. Based on my research there is a small difference in the definition that the Overseas Koreans Foundation uses with that of the Ministry of Foreign Affairs and Trade. In particular, the former goes back to ancestors all the way back to three generations while the later extends it to six generations.
8. “Overseas Koreans get voting rights,” *The Korea Herald*, March 30, 2010.
9. For a more elaborate discussion on these populations, see In-Jin Yoon, “Migration and the Korean Diaspora: A Comparative Description of Five Cases,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38, no. 3 (2012): 413-435.
10. For more, See Dong-Hoon Seol and John D. Skrentny, “Ethnic return migration and hierarchical nationhood Korean Chinese foreign workers in South Korea,” *Ethnicities* 9 (2009): 147-174.
11. Zihn Choi, “Early Korean Immigrants to America: Their Role in the Establishment of the Republic of Korea,” *East Asian Review* 14, no. 4 (2002): 43-71.
12. Sonia Ryang and John Lie, *Diaspora without Homeland: Being Korean in Japan* (Berkeley: University

of California Press, 2009).

13. Dae-Sook Suh, ed., *Koreans in the Soviet Union* (Honolulu: University of Hawaii, 1987).
14. Eleana J. Kim, *Adopted Territory: Transnational Korean Adoptees and the Politics of Belonging* (Durham, NC: Duke University Press, 2010); and Sueyoung L. Song and Richard M. Lee, “The Past and Present Cultural Experiences of Adopted Korean American Adults,” *Adoption Quarterly* 12 (2009): 19-26.
15. “Issuing F-4 Visas for Overseas Koreans 60-year-old or older,” *Yonhap News*, August 27, 2013.



Harris Mylonas is an assistant professor of Political Science and International Affairs at George Washington University. For the 2008-2009 and 2011-2012 academic years, he was an academy scholar at the Harvard Academy for International and Area Studies. He is an associate editor of *Nationalities Papers* and the vice president of the Association for the Study of Nationalities. Professor Mylonas’ book, *The Politics of Nation-Building: Making Co-Nationals, Refugees, and Minorities* (Cambridge University Press, 2012), won *The Peter Katzenstein Book Prize* for the best first book in International Relations, Comparative Politics, or Political Economy in 2013. *The Politics of Nation-Building* identifies the conditions in which the governing elites of a state target unassimilated ethnic groups with assimilationist policies instead of granting them minority rights or excluding them from the state. He is currently working on his second book — tentatively entitled *The Politics of Managing Diasporas* — analyzing why some states develop policies to cultivate links with and/or to attract back certain diasporic communities while others do not. Mylonas has published articles in *Security Studies*, *Comparative Political Studies*, *European Journal of Political Research*, *Ethnopolitics*, *Harvard International Review*, and in edited volumes. He has also published opinion pieces in international newspapers and magazines (*Los Angeles Times*, *Foreign Policy*, *CNN.com*, *Guardian*, and *Newsweek Japan*, among others). Professor Mylonas received a Ph.D. in Political Science from Yale University.

Nov. 30, 2013
ISSUE BRIEF NO. 82

North Korea as Iran's Counterfactual: a Comparison of Iran and North Korea Sanctions

Go Myong-Hyun

Research Fellow
The Asan Institute for Policy Studies

When the five permanent members of the UN Security Council plus Germany ("P5+1") reached a nuclear deal with Iran in November 2013, in which Iran accepted to roll back key aspects of its nuclear program in exchange for partial lifting of the sanctions, even casual observers of international affairs could see the stark contrast between the progress that the international community was able to make vis-à-vis Iran and its failure to achieve even a semblance of pressure with respect to North Korea.

There is little doubt that the comprehensive sanctions regime that exists in the case of Iran, as well as the lack thereof for North Korea, played an important role in determining the difference in the outcomes. The unequal enforcement of sanctions is even more surprising in light of the fact that the international sanctions regimes against the two countries share similar aims and governance structure, which are rooted in the decade-long effort by the international community to design and implement effective sanctions regimes against WMD proliferation.

In sum, the difference in outcomes is not due to the fact that the two sanctions regimes had different objectives and origins, but because the two regimes evolved differently from the same baseline. A major factor in explaining the divergence is the fact that Iran remained in the Non-Proliferation Treaty (NPT) while North Korea had left it in 2003. Because Iran was bound by the treaty requirements the international community was able to build a systematic sanctions regime to punish Iran's transgressions within the non-proliferation framework, whereas there was no obvious enforcement device to penalize North Korea for leaving the treaty (Choi 2005).

The paradox of international sanctions regime against Iran and North Korea lies with the fact that the international community's experience with North Korea translated to better, tighter sanctions measures against Iran, but rarely vice versa. North Korea's escalating nuclear provocations, including its third nuclear test in 2013, led to ever-increasing pressure on Iran instead. While such a course of action taken by the international community against Iran arguably strengthened the NPT regime, it also allowed a serious nuclear threat to grow unchecked outside of it.

Inconsistent efforts on the part of the international community in addressing the North Korean nuclear threat has undermined the non-proliferation process, and reduced North Korea to the role of Iran's counterfactual: that is, North Korea became a useful illustration of what Iran would become unless the international community stopped its nuclear ambitions, rather than a serious nuclear threat in its own right. It is about time the international community amended the sanctions regime against North Korea to be in line with the actual level of threat it poses to the world.

1. Overview of Sanctions Regimes against Iran and North Korea

1) *United Nations Security Council Resolutions*

The basis for the international sanctions against Iran and North Korea is founded on the landmark UN Security Council Resolution 1540, which declared WMD proliferation to be a threat to peace under Chapter 7 of the United Nations Charter, and obliged all member countries to create a legal framework for the prosecution of proliferation activities. While resolution 1540 was principally motivated by the presence of non-state actors (i.e., Al Qaeda) intent on acquiring weapons of mass destruction, the same enforcement framework equally applied to non-state proliferators for nation states.

While UN Security Council resolutions form the basis of the international sanctions regimes, they also incorporate lessons and best practices from the member countries. The case in point is Banco Delta Asia (BDA), which demonstrated to policymakers in the international community that targeting designated individuals and entities' access and use of financial networks could be more effective than freezing targets' financial assets (Loeffler 2009).

In addition, one of the original aims of resolution 1540 was to create a common framework for interdiction of illicit cargoes (NTI 2013) in the spirit of Proliferation Security Initiative (PSI). This component, while absent in the final draft of resolution 1540, has been gradually incorporated into subsequent UN resolutions. As a result, the UN sanctions measures came to include two major elements of interdiction and financial sanctions, which essentially wrapped all major non-proliferation initiatives (Non-Proliferation Treaty, Chemical Weapons Convention, etc.) together with global interdiction efforts (i.e., PSI) in a single framework under Chapter 7 of the UN Charter.

However, while the international community finally succeeded in

formulating an effective non-proliferation framework, its application was hamstrung by differential enforcement of the sanction measures. Even a superficial lookover of the UN resolutions for North Korea and Iran reveals that the sanctions against Iran were methodically increased almost on an annual basis, and closely tracked Iran's continued failure to comply with IAEA demands. No such matching between sanctions measures and progress (or lack thereof) in denuclearization is shown in the resolutions against North Korea. Unfortunately, this pattern of differential treatment is to be found with the other two major sanctions regimes as well, shown subsequently in the next section.

2) *US Sanctions against Iran and North Korea*

The underlying basis of the US sanctions regime is a set of financial restrictions and sanctions applied against individuals and entities that abet WMD proliferation. The Office of Foreign Assets Control (OFAC) under the Treasury Department complements the provisions outlined in the Executive Orders of the President of the United States and maintains a list of designated individuals and entities. While the US prioritizes multilateral cooperation with other states and international bodies, it often augments the UN sanctions measures with its own, in order to put them in line with US national security policy.

As a result, the United States tends to take unilateral sanctions measures more liberally than other states and international bodies. In fact, it was the United States that identified Iran's energy industry as its weak spot and banned investment in Iran's oil sector through the Iran & Libya Sanctions Act of 1996. The act was controversial for its extra-territorial provisions, which would also figure in the unilateral sanctions against Iran two decades later. Theoretically, the US government could sanction non-US as well as US firms that invested in Iran's oil sector, but in practice the US government issued waivers for non-US

firms investing in Iran to avoid diplomatic backlash from its allies.

As illustrated in the above example, extraterritorial measures and secondary boycotts have long been part of US coercive diplomatic strategy, but the United States was not able to implement them to the full extent due to the controversy surrounding its legal jurisdiction. However, once the diplomatic mood was finally ripe, these types of unilateral measures, such as the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010 (CISADA)¹, were successfully implemented starting in 2010.

It should be noted, however, that these unilateral measures only applied to Iran. In the case of North Korea the United States limited the scope of the restrictive measures to proliferation activities only, and even then, these were issued after similar measures had already been put in place against Iran. A good example is the Iran Nonproliferation Act of 2000, the North Korean equivalent of which only came into place in 2006. In sum, the two sanctions regimes have very significant differences in terms of breadth and depth.

3) *European Union Sanctions against Iran and North Korea*

The European Union maintains a bilateral agreement with the United Nations that obliges it to implement UN Security Council resolutions. In addition, the Treaty on European Union gives the Council of the EU discretion to implement sanctions measures in accordance with the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP). For a long time the EU position towards taking punitive actions against Iran and North Korea was closely bound to the scope determined by UN resolutions. These were implemented by the individual member states first, followed by EU-wide measures shortly after.

The adoption of CFSP goals to prevent Iran from acquiring nuclear weapons, however, turned the process on its head. Instead of waiting

for the UN to take action, the EU assumed a more proactive role in the process, which even resulted in accusations that the EU had overstepped its jurisdictional boundaries (Esfandiary 2013). Using its clout in the international trade and financial networks, as well as the fact that Iran had long relied on Europe for trade and financial services, the EU adopted restrictive measures that greatly impacted Iran's ability to finance its nuclear program. Council Decision 2010/413 not only targeted individuals and entities engaged in proliferation activities, but like UNSCR 1929 it included the Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL) that targeted Iran's transportation sector. The Council Regulation No 267/2012 went further, by banning European insurance firms from providing coverage to Iranian shipping, as well as excluding Iranian financial institutions from SWIFT interbank settlement networks. Most importantly, the EU orchestrated a successful embargo on Iran's oil exports, the revenues of which finance much of the government budget. Partly as the result of EU's initiative, other countries, most notably South Korea and Japan, also joined the oil embargo against Iran.

By contrast, EU sanctions against North Korea have never overreached the boundaries set by the UN resolutions. This state of affairs extended to the realm of human rights records as well. The European Union has extensive provisions for sanctioning Iranian authorities suspected of being involved in human rights violations. A case in point is Council Regulation No 359/2011, which instituted embargoes on telecommunication and enforcement equipment that could be used for internal repression, in addition to designating individuals and entities involved in such activities. No such EU measures are in place in regard to North Korea's human rights situation, despite the fact that North Korea's records are possibly far worse than Iran's.

2. How to Quantify and Compare Sanctions Regimes?

The patterns of differential treatment of Iran and North Korea are not only qualitative, but quantitative as well. Sanctions are essentially legal measures that define the scope and depth of the restrictions on the targeted activities. Because of their semantic nature, sanctions are not easy to quantify for comparative analysis. Yet there is a major numerical component to the sanctions regime, which is the list of individuals and entities targeted by the restrictive measures.

One can argue that the strength of a sanctions regime is correlated with the length of the list of designated individuals and entities. While the comprehensiveness of the target list does not necessarily indicate the effectiveness of sanctions implementation, it nonetheless is indicative of the intensity of the sanctions.

Yet there are important caveats when it comes to actual comparative analysis. First, one should not use the absolute size of the designated list to compare sanctions regimes corresponding to different countries. Two factors come into play in determining the size of the list. One is the number of individuals and entities involved in the restricted activities, i.e. targets, and the other is the range of economic and financial activities that the sanctioned country is engaged in. The latter is very important to take into account especially when it comes to comparing Iran and North Korea, which are very differently structured in terms of both their domestic economies and their roles in international trade. In the case of Iran, despite its unique theocratic political system, its economy and the government's revenues rely heavily on energy exports. Iran also welcomes foreign investment and its citizens travel abroad relatively freely. North Korea could not be more different: its total external trade is puny at USD6 billion as of 2012 (IIT 2013), travel is restricted, and it is one of the poorest countries in the world. It

is only natural that Iran would offer more “targetable” individuals and entities to the architects of international sanctions regimes compared to North Korea. As a result, relying on the absolute number of designated individuals and entities to compare the intensity level of sanctions regimes could actually be misleading. The length of the list would only indicate the relative availability of the targets rather than the actual level of sanctions enforcement.

If the lists are not directly comparable, how can one draw meaningful inferences from this data? One salient feature of the lists of sanctioned individuals and entities is the fact that these lists evolved over time and consequently differentiable time trends became apparent. Figure 1 (see page 322) shows that the number of sanctioned individuals and entities for each sanctions regime accumulated in similar fashion since their simultaneous inception in 2006, but have diverged radically beginning in 2010. The “inflection point” denotes a significant change in the accumulation trends of individuals and entities listed in Iran and North Korea sanctions after North Korea conducted its second nuclear test: while the number of individuals and entities in the Iran sanctions increase almost geometrically after that point in time, the corresponding quantity for North Korea, despite the fact that it was one that crossed “the red line”, did not increase.

Figure 2 and 3 (see pages 323-324) show what could be underneath this difference: While North Korea and Iran sanctions regimes were both founded on a series of non-proliferation UN Security Council resolutions with the specific aim of stopping WMD proliferation, the two sanctions regimes diverged significantly when the European Union and the United States imposed unilateral sanctions on Iran. It is apparent that after 2010, the EU took charge of the sanctions initiative for both Iran and North Korea. The relative sizes of circles, which represent the number of individuals and entities added with

each new sanctions measure, show that the EU escalated its sanctions campaign against Iran much more rapidly and frequently from 2010.

3. Conclusion

The intensity of these unilateral sanctions on the part of the EU and the US reflected the latter's preference for stronger measures than the ones found in the UN resolutions, which have to be agreed on by all five permanent members of Security Council. The US and the EU, which consider themselves to be potential targets of Iran's nuclear weapons, had stronger incentives and sense of urgency than Russia and China, which led them to formulate a more comprehensive sanctions regime that complemented the already stringent measures taken by the UN against Iran.

Given the technical similarities between Iran and North Korea's nuclear programs,² the shared reliance on AQ Khan's proliferation and nuclear supply networks, antecedents of sponsoring terrorism, and anti-Americanism deeply ensconced in both regimes, there is no doubt that Iran and North Korea are similar in terms of the potential threat that they pose to the international community. But there are fundamental differences that we cannot ignore. North Korea, unlike Iran, has tested the weapon three times and it is clearly in possession of weapons-grade enriched uranium and plutonium. Iran is yet to accumulate sufficient levels of enriched uranium, let alone conduct a nuclear test. The Iranian government, no matter how inadequate, has a democratically elected president. North Korea has the Kim Dynasty.

Yet, as this study shows, the international response to the two countries' nuclear programs could not have been more different. The sanctions regime against Iran is characterized by the steady application of ever-increasing pressure to force Iran to give up its nuclear program.

In terms of international policy coordination, the US and the EU worked relentlessly to overcome the reluctance of China and Russia over extending sanctions against Iran (Lim and Moon 2013). Such efforts are missing in the case of North Korea. Moreover, the sanctions regime against North Korea is still restricted in scope and not commensurate with the real level of threat it poses to the rest of the world. The international community might have gone a long way with regard to Iran's nuclear program by treating North Korea as Iran's counterfactual, but it might have done too little, too late for North Korea itself.

Appendix. UN, US, and EU sanctions measures

Table 1. Timeline of UN Security Council Resolutions against Iran and North Korea

Adoption Dates	North Korea	Note	Iran	Note
2006.7			UNSCR 1696	Calls for suspension of the uranium enrichment program and compliance with IAEA rules Sanctions: None
2006.10	UNSCR 1718	Condemns North Korea for conducting nuclear test and prohibits further tests. Calls for suspension of ballistic and nuclear weapons programs Sanctions: export ban on nuclear related goods and luxury goods. <u>Calls for cargo inspection</u> . Travel ban and <u>asset freeze</u> against individuals and entities associated with proliferation activities		
2006.12			UNSCR 1737	Requires Iran to suspend its uranium enrichment program and ratify IAEA's Additional Protocols Sanctions: export ban of ballistic and nuclear related goods. <u>Travel ban and financial sanctions (freeze of assets)</u> against individuals and entities associated with proliferation activities

Adoption Dates	North Korea	Note	Iran	Note
2007.3			UNSCR 1747	Cites Iran for failing to comply with UN demands Sanctions: expanded list of individuals and entities. Strengthening of existing sanction measures. <u>Ban on lending financial services to the Iranian government</u>
2008.3			UNSCR 1803	Cites Iran for failing to comply with UN demands Sanctions: expanded list of individuals and entities. Strengthening of existing sanctions. <u>Ban on trade-related financial services</u> . <u>Transportation restrictions</u>
2009.6	UNSCR 1874	Condemns North Korea for conducting its second nuclear test. Calls for its return to the six party talks and the NPT Sanctions: expanded list of individuals and entities. <u>Ban on the provision of financial services</u> to North Korea. <u>Requires cargo inspection</u>		
2010.6			UNSCR 1929	Cites Iran for failing to comply with UN demands Sanctions: expanded list of individuals and entities. Strengthening of existing sanctions. Financial sanctions that specifically target IRISL and the IRGC

Adoption Dates	North Korea	Note	Iran	Note
2013.1	UNSCR 2087	Condemns North Korea for ballistic missile test in violation of previous UNSCRs Sanctions: strengthened existing sanctions and inspection regime		
2013.3	UNSCR 2094	Condemns North Korea for conducting its third nuclear test in violation of previous UNSCRs. Sanctions: in addition to strengthening existing measures, implemented enhanced financial sanctions. <u>Prohibited bulk cash transfers and the use of international financial networks.</u>		

Note: Islamic Republic of Iran Shipping Lines, IRISL; Iranian Revolutionary Guard Corps., IRGC.

Table 2. US laws concerning sanctions against Iran and North Korea

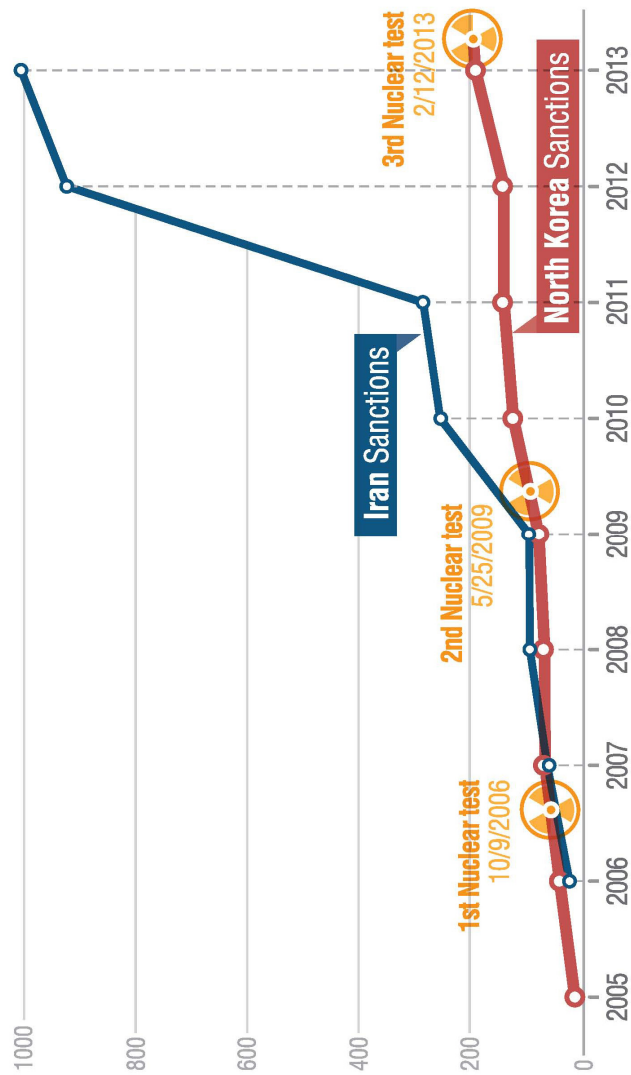
Iran	North Korea
Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992 Iran & Libya Sanctions Act of 1996 Iran Nonproliferation Act of 2000 Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010 (CISADA) Iran, North Korea, Syria Sanctions Consolidation Act (May 2011) Iran Threat Reduction Act (August 2012) The Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 (IFCA)	North Korea Non-Proliferation Act (July 2006) Iran, North Korea, Syria Sanctions Consolidation Act (May 2011)

Table 3. EU sanctions against Iran and North Korea (WMD related only)

Iran	North Korea
Council Decision 2010/413/CFSP <i>Amended or implemented by:</i> Council Decision 2010/644/CFSP Council Decision 2011/299/CFSP Council Decision 2011/783/CFSP Council Decision 2012/35/CFSP Council Decision 2012/152/CFSP Council Decision 2012/169/CFSP Council Decision 2012/205/CFSP Council Decision 2012/457/CFSP Council Decision 2012/635/CFSP Council Decision 2012/687/CFSP Council Decision 2012/829/CFSP Council Decision 2013/270/CFSP Council Decision 2013/497/CFSP Council Decision 2013/661/CFSP Council Decision 2013/685/CFSP Council Decision 2014/21/CSFP	Council Regulation (EC) No 329/2007 <i>Amended or implemented by:</i> Commission Regulation (EC) No 117/2008 Council Regulation (EU) No 1283/2009 Council Regulation (EU) No 567/2010 Commission Implementing Regulation (EU) Commission Implementing Regulation (EU) No 137/2013 Council Regulation (EU) No 296/2013 Commission Implementing Regulation (EU) No 370/2013 Council Regulation (EU) No 517/2013 Council Regulation (EU) No 696/2013
Council Regulation (EU) No 267/2012 <i>Amended or implemented by:</i> Council Implementing Regulation (EU) No 350/2012 Council Regulation (EU) No 708/2012 Council Implementing Regulation (EU) No 709/2012 Council Implementing Regulation (EU) No 945/2012 Council Implementing Regulation (EU) No 1016/2012 Council Regulation (EU) No 1067/2012 Council Regulation (EU) No 1263/2012 Council Implementing Regulation (EU) No 1264/2012 Council Regulation (EU) No 517/2013 Council Implementing Regulation (EU) No 522/2013 Council Regulation (EU) No 971/2013 Council Regulation (EU) No 1154/2013 Council Regulation (EU) No 1203/2013 Council Regulation (EU) No 1361/2013 Council Regulation (EU) 42/2014	Council Decision 2013/183/CFSP

Note: Common Foreign and Security Policy of the European Union, CFSP.

Figure 1. The cumulative number of individuals and entities listed in sanctions regimes



Designed by Choi Sunghan

Figure 2. The number of individuals and entities listed in North Korea's sanctions regimes

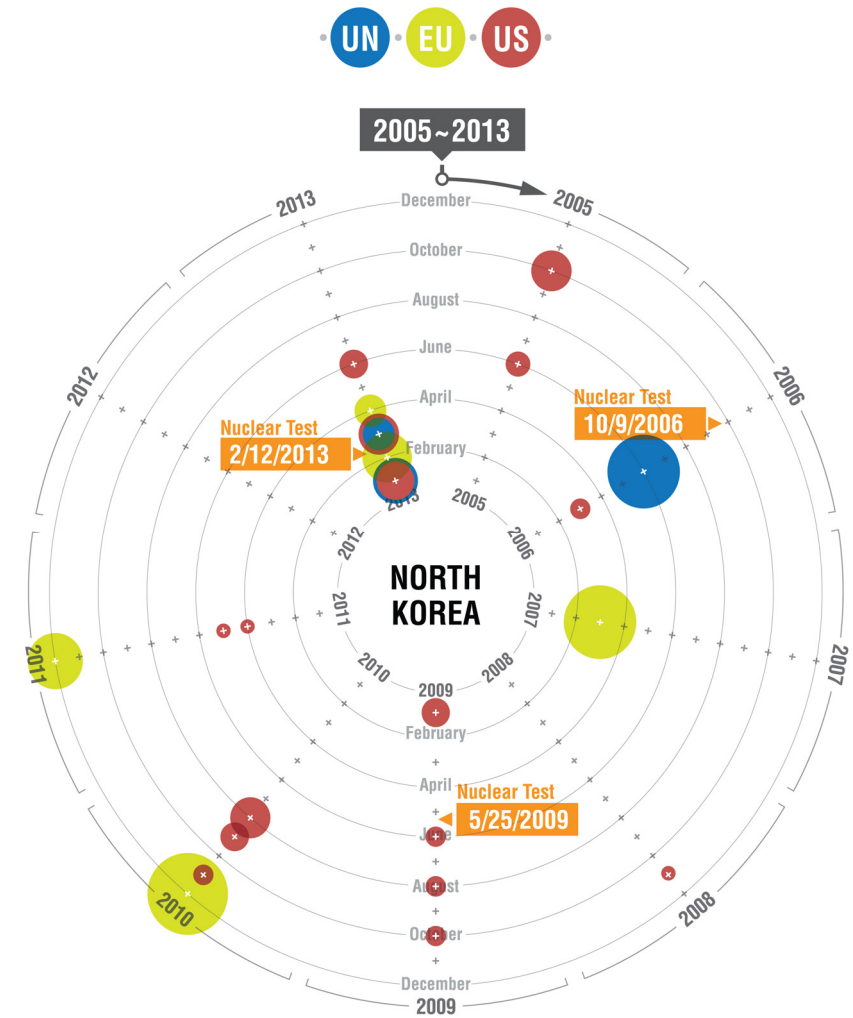
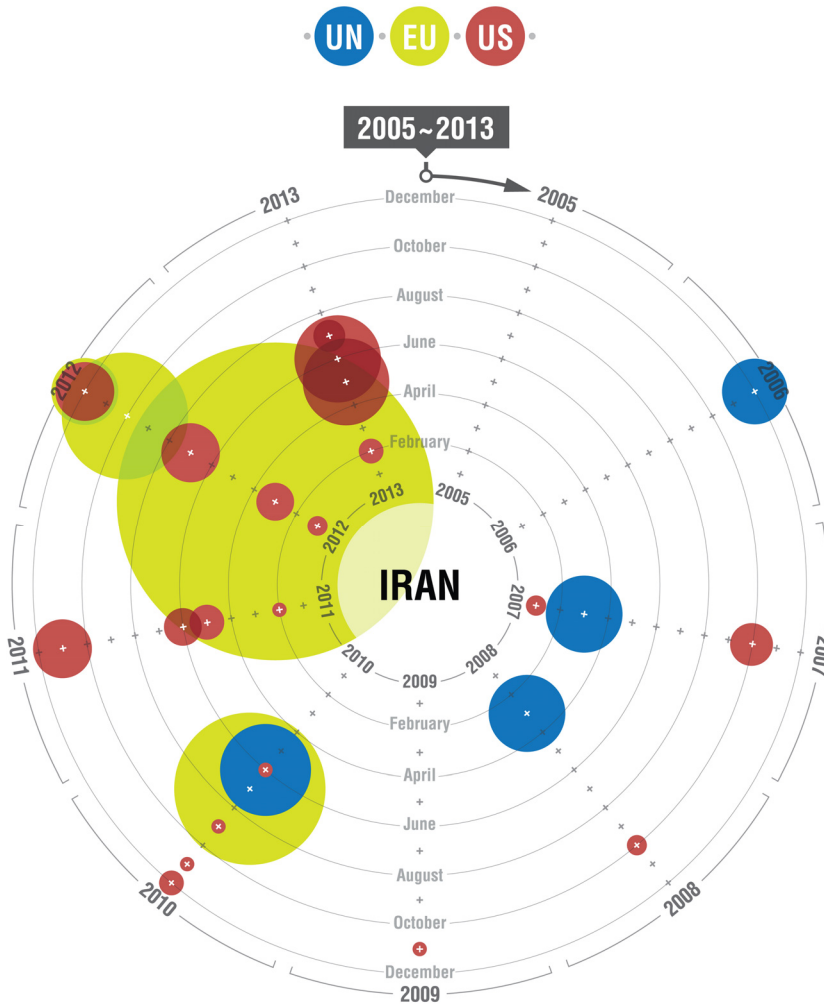


Figure 3. The number of individuals and entities listed in Iran's sanctions regimes



Designed by Choi Sunghan

1. CISADA allows the US to sanction any financial institution that provides services to Iranian banks, including those outside its jurisdiction.
2. Both countries took the same approach towards achieving nuclear capability by producing weapons-grade Highly Enriched Uranium (HEU) using centrifuge plants.

References

Arms Control Association. *UN Security Council Resolutions on North Korea*. Updated March 2013. <http://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea>.

Arms Control Association. *UN Security Council Resolutions on Iran*. Updated August 2012. <http://www.armscontrol.org/factsheets/Security-Council-Resolutions-on-Iran>.

Choi K. (2005). *The US strategy against WMD threat: Iran and North Korea cases (Korean)*. Major International Issues Analysis. Institute of Foreign Affairs and National Security.

Esfandiary D. (2013). Assessing the European Union's sanctions policy: Iran as a case study. *Non-Proliferation Papers* No. 34. EU Non-Proliferation Consortium.

European Commission. European Union restrictive measures (sanctions) in force. Updated 31 July 2013. http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

Institute for International Trade. (2013). *2012 trends in North Korea-South Korea and North Korea-China trades (Korean)*. Korea International Trade Association (KITA).

Lim KS., Moon DH. (2013). *Politics in the UN Security Council Sanctions (Korean)*. Paju. Hanul Academy.

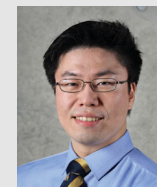
Loeffler RL. (2009) Bank Shots: How The Financial System Can Isolate Rogues. *Foreign Affairs* March/April 2009.

Nuclear Threat Initiative. *UNSCR 1540 Resource Collection*. Updated 21 October 2013. <http://www.nti.org/analysis/reports/1540-reporting-overview/>.

Office of Foreign Assets Control, the US Treasury Department. *Specially Designated Nationals List*. <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>.

Wertz D., Vaez A. (2012). *Sanctions and Nonproliferation in North Korea and Iran: a Comparative Analysis*. Federation of American Scientists.

The author would like to thank Choi Sunghan for the design of information graphics and Sung Jiyoung for her research assistance.



Go Myong-Hyun is a Research Fellow of the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policy Studies in Seoul, Korea. Previously, Dr. Go was a postdoctoral researcher at the University of California, Los Angeles, Neuropsychiatry Institute. His research focuses on social networks, complex social interactions over space, and geospatial modeling of disease. Dr. Go received a B.A. and M.A. from Columbia University and his Ph.D. in Policy Analysis from Pardee RAND Graduate School.

Dec. 26, 2013
ISSUE BRIEF NO. 83

2013년, 한국인의 주변국 인식 변화: 미·중·일·북 호감도 및 국가관계 평가

김지윤 연구위원
강충구, 이의철 연구원
아산정책연구원

2013년 동북아 정세는 요동쳤다. 오랫동안 열강의 패권경쟁이 펼쳐졌던 한반도는 다시금 동북아 지역질서 변화의 중심이 됐다. 미국의 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’ 전략이 주춤하는 사이, 중국은 시진핑 시대를 맞이하여 새로이 부상 중이다. 올해로 정전 60주년을 맞이한 우리나라는 북핵, 과거사 문제, 영토분쟁 등으로 여전히 갈등의 소용돌이 속에 있다. 또한, 북한의 핵실험과 미사일 발사 등 무력도발은 지역갈등의 핵심이 되고 있다.

동북아 지역은 최근 미·중 간 패권경쟁이 과열되는 가운데, 일본의 우경화 속도가 매서운 상황이다. 핵실험과 미사일 발사로 도발해 온 북한은, 최근 권력 2인자였던 장성택이 실각하면서 체제의 불안정성이 가중되고 있다. 지난 12월 5일 제이카니(Jay Carney) 미 백악관 대변인이 동북아를 전 세계에서 지정학적으로 가장 민감한 지역이라 한 것도 이 같

은 맥락에서 이해할 수 있다.

산적한 국제관계 이슈로 인해 올해 한국인의 주변국 호감도와 국가간 관계에 대한 평가 역시 심한 부침을 거듭했다. 미국에 대한 한국인의 긍정적 시각은 올 한해 유지됐지만, 중국과 일본, 북한 호감도는 사건에 따라 요동치는 모습을 보였다. 2013년 한국인의 각 국에 대한 호감도를 종합하면, 파란불의 미국, 노란불의 중국, 빨간불의 일본과 북한이 있다고 볼 수 있다. 상대적으로 높은 호감을 받은 미국과 예년과 달리 좋아진 중국에 대한 인식, 꾸준히 하락한 일본 호감도와 핵실험 이후 회복의 기미가 보이지 않는 북한 호감도 등 한국인은 우리나라를 둘러싼 각국에 대해 뚜렷하게 다른 평가를 내렸다.

여론과 정책은 밀접한 관계에 있다. 정책에 따라 여론이 형성되고, 여론이 정책에 반영되기도 한다. 정책수립에 있어 여론을 간과해서도 안 되겠지만 지나치게 여론만을 좇는 포퓰리즘 역시 경계해야 한다. 아래에서는 지난 한해 주변국에 대한 국내 여론의 동향을 살펴보고, 앞으로 다가올 2014년 정부 정책 수립에 있어 중요하게 고려해야 할 요소를 제시했다.

미국, 북한의 안보 위협 속 공고하게 유지된 호감도

우리 국민의 미국 호감도는 연중 5점(보통)대 이상으로 나타났다. 조사대상 4개국 중 가장 높았다. 다수의 국민이 북한에 안보위협을 느끼며, 심리적으로 미국에 대한 의존도가 높아졌기 때문으로 보인다. 한국인들은 올해 2월 3차 핵실험, 5월 개성공단 폐쇄 등과 같은 북한발 안보위협을 겪으며, 미국을 북한에 대응할 동맹국이자 우방으로 확고하게 인식했다. 2013년 아산 연례조사에서는 한·미 동맹을 지속해야 한다는

의견이 96.0%로 2010년 이후 가장 높은 수치를 보이기도 했다.

두 나라는 협력관계를 유지하며, 올해 5월 한·미 정상회담을 통해 ‘한·미 동맹 60주년 기념 공동선언’을 채택하기도 했다. 우리 정부는 한·미 양국이 안보동맹을 넘어 ‘전략적 파트너십’을 이뤘다고 발표했다. 이러한 양국 동맹이 강화되는 듯한 모습 역시 한국인의 미국 호감도가 높아진 한 이유로 볼 수 있다.

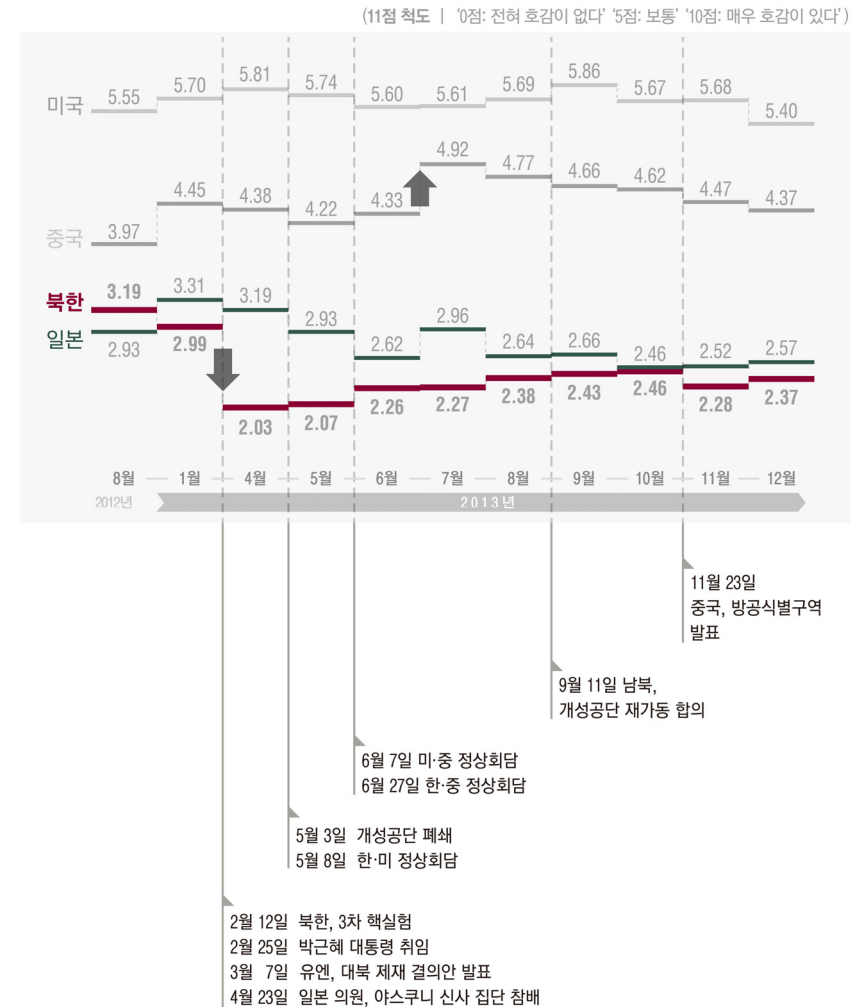
하지만 12월 조사결과를 보면, 공고해 보였던 우리 국민의 한·미 관계 인식에 변화가 있음을 알 수 있다(그림 1). 연평균 5.72점으로 높게 유지됐던 미국 호감도가 12월 조사에서 5.40점으로 하락하며 연중 최저치를 기록했다. 또 미국을 경쟁상대와 협력상대 중 어디에 가까운지 평가한 국가관계 인식 조사에서도, 12월 들어 미국을 우리나라의 협력상대로 보는 비율이 74.4%로 떨어지고 경쟁상대라고 답한 비율이 14.9%로 증가했다. 이는 올해 10월까지 응답자의 80% 이상이 한결같이 미국을 협력상대로 본 결과와 대비된다.

11월 들어서 미국에 대한 전반적인 호감도가 하락한 데에는 10월 3일 미·일 안전보장 협의회에서 존 케리(John Kerry) 미 국무장관이 일본의 집단적 자위권을 지지하는 발언을 한 점, 10월 말 불거진 미국 정보기관의 한국 대통령 도청 의혹 등이 한국인의 한·미 관계 인식에 부정적 영향을 미친 것으로 보인다. 또 올해 하반기 역내 중국의 부상과 함께 미국과 일본이 새로운 밀월 관계를 형성하는 듯한 모습 역시, 미국 호감도

표 1. 한·미 관계 인식

	1월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
경쟁상대	11.1	9.1	11.0	10.9	11.2	11.7	10.3	10.6	11.3	14.9
협력상대	80.2	84.3	81.0	81.2	81.9	80.8	82.7	80.6	79.0	74.4
모름/무응답	8.7	6.6	8.1	7.8	6.9	7.6	6.9	8.7	9.7	10.7

그림 1. 국가호감도



하락과 관련이 있는 듯하다. 이러한 일련의 사건을 통해 우리 국민은 상당기간 동안 공고해 보였던 한·미 안보동맹이 동북아 지역의 역학관계 변화에 따라 다른 구도로 재편될 수 있음을 체감한 것으로 해석된다.

중국, 한·중 정상회담의 긍정적 영향과 그 이후

그동안 중국은 북한의 ‘혈맹’을 자처하며 국제사회에서 북한의 입장을 두둔해왔다. 중국은 지난 2010년 천안함 사태와 연평도 포격 때에도 북한의 편을 드는 듯한 모습을 보였다. 이러한 중국의 움직임은 우리 국민의 반감을 샀고, 한국인이 중국에 대해 부정적인 태도를 가지는 하나의 계기가 됐다. 아산 연례조사 결과를 보면 중국에 대한 호감도가 2010년 이후 떨어지는 것을 알 수 있다. 2010년 중국 호감도는 4.5점으로 나타났다으나, 2011년에는 3.93점, 2012년 3.94점으로 나타났다.

하지만 올해 우리 국민의 중국 호감도는 6월 한·중 정상회담 전후로 뚜렷한 변화를 보였다. 올해 7월 들어 급격하게 높아진 중국 호감도는 새롭게 출범한 중국 지도부에 대한 우리 국민의 기대감이 한·중 정상회담을 계기로 표출됐기 때문으로 보인다.

중국은 올해 초 북한의 3차 핵실험 이후 한반도 정세가 급박하게 전개되자 주변국과의 공조를 통해 북한을 압박했다. 6월 28일 한·중 정상회담에서는 중국 측이 박근혜 대통령의 한반도 신뢰 프로세스와 한반도 비핵화를 지지한다는 입장을 밝히기도 했다. 북핵에 대한 양국 간 합의가 이루어지지 않았지만, 정상회담에서 북한의 입장 변화를 요구하는 중국의 모습은 한국인의 중국 호감도 상승을 이끈 것으로 보인다. 또 과거사 문제에서도 중국이 우리와 공동으로 일본에 대응하는 모양새를 취한 사실 역시, 한국인에게 긍정적 평가를 받을 만했다.

중국 호감도는 올해 초 4점 중·후반대로 유지되다, 6월 말 한·중 정상회담 이후 시행된 7월 조사에서 이례적으로 높은 4.92점을 기록했다. 직전 조사인 6월(4.33점)과 비교해도 약 0.6점 가량이 증가한 것으로, 조사 시작 이래 보통의 호감을 의미하는 5점에 가장 근접한 수치였다(그림

1). 이러한 경향은 7월 한·중 관계 평가에서도 동일하게 드러났다. 중국을 협력상대로 본 한국인의 비율이 6월에 비해 10.0%p 증가한 62.5%로 나타났다(표 2).

하지만 한국인의 중국 호감도는 8월 이후 소폭 하락을 거듭했다. 이는 한·중 정상회담의 효과가 서서히 희석된 결과로 볼 수 있다. 더불어 11월 23일 있었던 중국의 방공식별구역 선포 역시, 중국에 대한 호감도에 영향을 미친 것으로 보인다. 중국 호감도는 8월 4.77점에서 12월 4.37점으로 0.4점 떨어져 정상회담 이전 수준으로 회귀했다. 마찬가지로, 62.5%까지 증가했던 중국을 협력대상으로 본 한국인의 비율도 7월 이후에 점차 정상회담 이전 수준으로 되돌아가는 추세를 보였다. 12월 현재 한국인의 51.1%는 양국을 협력 관계로, 39.2%는 경쟁 관계로 보고 있었다.

표 2. 한·중 관계 인식

	1월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
경쟁상대	40.9	41.3	42.9	38.0	28.7	35.3	36.3	33.0	33.4	39.2
협력상대	49.8	51.3	47.5	52.5	62.5	56.5	55.4	55.8	54.6	51.1
모름/무응답	9.3	7.4	9.6	9.4	8.8	8.3	8.2	11.2	11.9	9.7

일본, 깊어지는 한·일 간 갈등 인식

2013년 한·일 관계는 붉은색 경고등이 켜진 상태였다. 두 국가 사이에는 해결하기 힘든 수많은 난제가 쌓여있으며, 양국 정상 간의 외교라인은 영토갈등, 역사분쟁으로 인해 일시적으로 끊겨 있다. 박근혜 대통령과 아베 총리의 취임 후 첫 정상회담 소식은 요원하다.

일본 정치권의 우경화는 국내에서도 간과할 수 없는 문제이다. 일본 정계의 역사인식 문제와 막말 논란은 한국 언론을 통해 국내에 빈번히 소개되며, 2013년 내내 논란거리가 됐다. 지난 2월 일본 외무대신의 독도 영유권 주장 논란, 4월 일본 의원 168인의 집단 야스쿠니 신사 참배, 7월 아소 다로 부총리의 나치식 개헌 발언 논란, 10월의 독도 영유권 주장 동영상 사건 등은 우리 국민감정을 지속적으로 자극했다.

7월 참의원 선거 압승으로 양원을 확보한 아베 정부는 소위 ‘일본의 보통국가화(化)’를 위한 핵심 국정목표로 ‘평화헌법 개정을 통한 집단적 자위권 확보’를 세워두고, 이를 위한 다양한 움직임을 보이고 있다. 최근 일본 정계에서는 헌법 개정에 앞서 개헌안 발의 요건을 완화해야 한다는 주장이 제기되는 등 아베 정권이 헌법 개정의 사전 단계에 착수하는 모습이 나타나고 있다. 또한, 일본은 재정압박 속 군비 확충이 불가능한 미국의 지지를 등에 업고, 집단적 자위권 보유의 계획에 한 발 더 다가가는 중이다.

이렇듯 2013년 내내 이어진 일련의 사건들은 한국인의 한·일 관계 인식에 부정적 영향을 주었다. 실제 1월 3.31점이었던 일본 호감도는 10월 2.46점까지 떨어지며, 10여 개월에 걸쳐 0.85점이 하락했다. 일본 호감도는 11~12월, 소폭 반등세를 보이기도 했으나 미미한 수준에 그쳤다. 한·일 관계 인식 평가에서도 두 국가가 경쟁상대라고 답한 비율이 연중 내내 60% 후반에서 70% 초반 사이의 등락을 거듭했다. 다수의 한국인은 일본을 경쟁상대로 보고 있었다.

표 3. 한·일 관계 인식

	1월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
경쟁상대	63.6	68.9	68.6	67.4	65.2	71.3	69.2	68.4	72.6	66.2
협력상대	27.2	23.9	22.9	24.1	26.7	20.9	23.1	20.1	18.6	22.2
모름/무응답	9.2	7.2	8.5	8.6	8.1	7.8	7.7	11.5	8.8	11.6

북한, 동북아의 화약고

갑작스럽게 등장한 김정은 체제는 한반도의 불안정성을 확대시켰다. 이로 인해 박근혜 정부는 출범 원년부터 북핵, 개성공단 등의 난제를 마주하게 됐다. 박근혜 정부는 최근 몇 해 동안 고조된 남북 간 긴장을 완화하고 경제협력을 강화하기 위해 신뢰구축을 기반으로 한 화해협력 정책, 이른바 ‘신뢰외교(Trustpolitik)’를 내세웠으나 실효를 거두지 못한 게 현실이다. 오히려 북한은 무력도발과 위협을 일삼으며 남북 관계를 교착상태에 빠지게 했다.

우리 국민은 2012년 말부터 지속적으로 북한으로부터 큰 안보위협을 느끼고 있었다. 2012년 12월의 장거리미사일 발사로 고조된 안보위협은 2013년 2월의 핵실험과 5월의 개성공단 폐쇄로 극대화됐다. 1월 중순부터 측정한 국가안보 평가 결과(그림 2)를 보면, 한국인은 2월 핵실험 이후와 추가 핵실험 및 미사일 발사 가능성이 줄곧 보도된 4월 초·중순에 국가안보에 심대한 위기가 온 것으로 봤다.

그림 2. 국가안보 부정적 평가 비율 (%)



실제 올해 한국인의 북한 호감도는 조사대상 국가 중 최하위를 면치 못했다. 3차 핵실험 이후, 북한 호감도는 1점 가까이 하락하며 4월 2.03점(1월 2.99점)을 기록했다(그림1). 국내 여론은 북한과 북핵을 실질적인 안보위협으로 인식하며 북한을 적대시하는 모습을 보였다. 남북한 모두에서 확대된 경제협력에 대한 요구로 어렵사리 개성공단 운영이 재개됐지만, 추가적인 남북경협 확대는 ‘5.24 조치’로 인해 올해에도 제한적일 수밖에 없었다.

남북 관계가 다소나마 해빙기로 들어가는 계기가 됐던 7월의 개성공단 재가동 회담 이후, 한국인의 북한 호감도는 소폭 상승했다. 또 8~9월, 남북 간 대화국면이 조성되면서 북한에 대한 한국인의 호감도는 각각 2.38점, 2.43점을 기록하며 상승세를 보였다. 하지만 추석 기간 예정됐던 이산가족상봉 행사와 금강산 관광재개를 위한 회담이 취소되자, 이후의 북한 호감도는 큰 변화 없이 유지됐다.

한국인의 미·중 관계 인식: ‘다소 협력적 관계’에서 ‘경쟁 관계’로

한국인은 미·중 관계를 올 초 경쟁 관계에서 올 중순 다소 협력적인 관계로, 12월에는 다시 경쟁 관계로 보고 있었다. 우리 국민의 미·중 관계 인식은 북한 제재에 있어 미·중 간 공조 움직임과 양국 정상회담, 최근의 동아시아 지역을 둔 양국의 패권 다툼 양상에 의해 시시각각 변화했다.

올해 5월 미·중 관계를 협력 관계로 본 비율은 이례적으로 높은 40.0%로 나타났다. 이는 UN과 미국의 대북 제재에 중국이 동조하는 모습을 보였기 때문으로 해석된다. 중국은 2012년 12월 북한의 장거리미사일 발사 때만 해도 UN 안보리 대북 제재 논의 과정에서 북한을 감싸는 모습을 보였다. 하지만 올해 초 북한이 제3차 핵실험을 하며 중국의 실용

주의 노선에 반하는 군국주의적 모습을 보이자 이후의 UN 대북 제재 결의안 통과에는 적극적으로 협조했다. 올 5월에는 당의 공식라인을 통해 대북 제재를 철저히 실행하라는 명령을 내린 사실이 다수의 국내 언론을 통해 알려지기도 했다. 우리 국민은 이러한 중국의 태도 변화를 긍정적으로 봤고, 미국과 중국이 협력하고 있다고 인식한 것으로 보인다. 이후 6월에는 미·중 정상회담을 통해 중국이 ‘신형대국관계론’을 펼치며 미국과 경쟁이 아닌 협력을 추구할 것이란 제스처를 취한 사실 역시, 미·중 관계를 협력적으로 보는 한국인의 비율이 상승한 데에 일조했다.

표 4. 미·중 관계 인식

	1월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
경쟁상대	68.7	65.2	49.8	64.5	59.6	56.5	61.3	63.7	61.8	68.6
협력상대	21.5	25.4	40.0	26.6	31.9	31.7	28.7	23.6	25.1	19.3
모름/무응답	9.9	9.4	10.2	8.9	8.5	11.8	10.0	12.7	13.0	12.1

결론: 2014년 동북아 지형 전망과 국내 여론

2014년 한국인의 각국 호감도와 국제관계 인식은 범국가적으로 중대한 사건이 발생하지 않는 이상 올해 말에 나타난 추세를 지속할 것으로 보인다. 2014년 한국인의 국제관계 인식을 읽는 가장 핵심적인 키워드는 미·중 관계와 반일감정이 될 것이다.

미국과 중국의 경쟁과 견제 구도는 이미 많은 전문가들이 예측했다. 2014년 들어 두 국가의 대립이 더욱 심화될 것이라는 전망이다. 국내 여론 역시 2013년 하반기부터 진행된 두 국가 간 대립에 반응하고 있었다. 미국은 올해 말부터 중국의 성장을 견제하기 위해 일본에 힘을 실어주

고 있다. 미국이 사실상 일본의 집단적 자위권을 인정해 줌으로써, 일본은 향후 군사력 확장을 통해 미국을 대신하여 중국과 북한발 안보위협을 저지하는 세력이 될 전망이다. 이러한 움직임은 현재 반일감정이 심각한 국내에 반미감정을 확산 시킬 수도 있으며, 11월과 12월 여론조사 결과가 이를 보여주고 있다.

미국과는 전작권 전환, 방위비분담금 협상 문제가 남아있다. 또 2년 유예를 했으나 2014년 내에 체결해야 할 한·미원자력협정 역시 우리 정부가 풀어야 할 난제이다. 전작권을 제외한 방위비분담금과 한·미원자력협정 협상의 경우, 많은 국민이 인지하지 못하고 있었기 때문에 올 한 해 미국 호감도에는 그리 큰 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 하지만 미국이 자국의 경제적 어려움 때문에 우리나라에서 군사적 활동을 축소하거나, 우리 나라에 현재보다 더 큰 비용분담을 요구한다면 한국인의 미국 호감도가 떨어질 가능성이 있다. 또 원자력협정에서 미국이 우리 정부와 입장차를 보이며 합의를 도출하지 못할 경우에도 한국인은 양국 관계를 부정적으로 인식하게 될 수 있다.

미·중 관계에 이어 가장 큰 변수가 될 한·일 관계는 내년에도 밝지 않을 전망이다. 한·일 관계는 2012년 이후 냉각기에 돌입했고, 이러한 추세는 쉽게 변하지 않을 것으로 보인다. 문제는 두 국가 정계가 냉랭한 만큼, 양국 국민의 서로에 대한 인식 역시 얼어붙어 있다는 점이다. 일본 내각부에서 실시한 여론조사 결과를 보면, 2011년 한국에 친밀감을 느끼는 일본인의 비율이 62.2%에서, 2012년 39.1%, 2013년 40.7%로 떨어졌다. 반대로 친밀감을 느끼지 않는다는 비율은 2011년 35.3%에서 2012년과 2013년에 58%로 급증했다.

냉랭해진 한·일 양 국민의 감정 진화의 열쇠는 양국 정부에 있는 듯하다. 왜냐하면, 일본과 관계 개선을 바라는 국내 여론은 항상 존재했기 때

문이다. 이는 한·일 정상회담에 대한 한국인의 기대치를 보면 알 수 있다. 올해 8월 30일부터 9월 1일까지 실시한 아산 데일리 폴 결과를 보면, 박근혜 대통령과 아베 총리가 정상회담을 해야 한다고 본 비율은 58.1%로 정상회담을 지지하지 않은 비율인 34.5%보다 높았다. 많은 국민이 냉각된 한·일 관계를 정상 간 협의를 통해 풀어야 한다고 봤다. 앞서 한·중 정상회담에서도 보듯이 정상회담을 통해 양국 정상이 원만한 합의를 이루는 모습은 상대국에 대한 감정을 급격히 개선시키는 결과를 얻을 수도 있다.

2013년 한국인의 주변국 호감도를 보면 우리 국민의 국제관계 인식에는 상당한 휘발성이 있는 것으로 보인다. 특정국가에 대한 호감도가 높더라도, 그 국가와의 갑작스러운 마찰이나 경쟁상황이 호감도 하락으로 이어진 경우가 많았다. 즉 한국인의 국제관계 인식은 가변적이며, 그 당시 발생하는 이슈에 밀접하게 관련돼 있었다. 또 한 국가와의 관계가 다른 국가와의 관계에 직·간접적으로 영향을 미치는 등 상호의존적으로 움직이고 있었다.

여론이 정책에 미치는 영향의 당위성은 알몬드와 립만(Almond & Lippmann)에 의해 제기된 이후, 많은 학자에 의해 논의됐다. 전문적인 지식과 앞을 내다볼 수 있는 통찰력이 요구되는 외교 정책에 감안되기에는 여론이란 것이 가변적이라는 비판에서부터, 대중의 합리성을 어느 정도 인정하는 새로운 움직임까지 여전히 치열한 논쟁이 진행 중이다.

옳고 그름의 여부를 떠나 우리 국민의 국가 호감도와 국가관계 인식은 대외정책 결정과 실행에 있어 큰 원동력이 되거나 장애물이 됐던 사례가 종종 있었다. 2002년 제16대 대통령 선거에서 반미 정서가 당시 진보 진영의 노무현 대통령을 당선시키는 데 일조를 했던 경우나 2012년 7월 일본과의 군사정보보호협정(GSOMIA) 체결 직전 여론의 반발에

밀려 이를 취소했던 일 등은 그 예라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 정부는 여론의 향방을 예의주시하고, 때로는 필요한 방향으로 여론을 이끄는 정책도 펼쳐야 할 것이다.

2013년 주요이슈

1월 23일 북한, 한반도 비핵화 포기 선언

2월 12일 북한, 3차 핵실험

2월 25일 박근혜 대통령 취임

2월 28일 일본 외무대신 독도 영유권 주장

3월 7일 유엔, 중국 참여한 대북 제재 결의안 발표

3월 14일 중국, 시진핑 국가 주석 선출

4월 21일 일본 부총리, 야스쿠니 신사 참배

4월 23일 일본 의원 168명, 야스쿠니 신사 집단 참배

5월 3일 개성공단 인원철수 완료 및 폐쇄

5월 7일 중국은행, 북한 내각 공식 외환거래 창구 조선무역은행 계좌 폐쇄 및 거래 중단

5월 8일 한·미 정상회담 및 한·미 동맹 60주년 기념 선언 채택

6월 7일 미·중 정상회담, 신형 대국 관계 논의

6월 10일 에드워드 스노든, 미국 국가안보국 비밀 정보수집 폭로

6월 27일 한·중 정상회담, 한반도 비핵화 및 FTA 등 협의

7월 6일 남북, 개성공단 재가동 실무회담 개최

7월 21일 일본 참의원 선거, 자민당-공명당 연립여당 압승

8월 23일 남북, 이산가족 상봉 실무회담 개최 및 추석 상봉 합의

9월 11일 개성공단 남북 공동위원회, 공단 재가동 합의

9월 21일 북한, 25일 예정 이산가족상봉 행사 연기 통보

10월 3일 미·일, 안전보장협의위원회에서 공동성명 채택

(미, 일본의 집단적 자위권/센카쿠 열도 실효 지배 인정)

10월 27일 영국 가디언지, 미국의 35개국 지도자 초청 의혹 폭로

11월 23일 중국, 방공식별구역 발표(이어도, 센카쿠 열도 포함)

12월 3~6일 조 바이든 미 부통령, 일본·중국·한국 정상과 차례로 회담

아산 데일리 폴 조사개요

조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명

조사방법: 면접원 전화인터뷰(CATI), 유무선(50:50) RDD

표집방법: 지역, 성, 연령별 할당추출

표집오차: 95% 신뢰구간에서 $\pm 3.1\%$ 포인트

조사기관: 리서치앤리서치(R&R)

조사일자*

2012년

8월: 8/14~8/16

2013년

1월: 1/3~1/5

4월: 3/30~4/1

5월 4/29~5/1

6월: 6/1~6/3

7월: 7/1~7/3

8월: 8/3~8/5

9월: 9/2~9/4

10월: 10/3~10/5

11월: 11/2~11/4

12월: 12/2~12/4

*조사일자의 월 표기는 조사가 끝난 시점의 해당 월을 기준으로 함



김지윤 박사는 아산정책연구원의 여론연구센터장 및 연구위원이다. 주요 연구분야는 선거와 재정정책, 미국정치, 계량정치방법론 등이다. 주요 연구실적으로는 <표집틀 설정과 표본추출방법에 따른 정치성향 분석의 문제점: 임의번호걸기와 전화번호부추출방법 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.



강충구 연구원은 아산정책연구원의 여론연구센터 연구원이다. 고려대학교 영어영문학과를 졸업하고, 동 대학원 사회학과에서 석사학위를 받았다. 대화문화아카데미에서 객원연구원으로 “정책소통지수 개발” 연구에 참여했고, 주요 관심분야는 양적연구 방법, 조사설계, 통계자료 분석 등이다.



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

ISSUE BRIEF

2013 | NO. 60 - NO. 83

초판 1쇄 발행 2014년 4월 22일

펴낸곳 아산정책연구원

주소 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5876

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISSN 2288-5935

비매품

※ 이 책은 아산정책연구원이 저작권자와의 계약에 따라 발행한 것이므로
본원의 허락 없이는 어떠한 형태나 수단으로도 이 책의 내용을 이용할 수 없습니다.



9 772288 593000
ISSN 2288-5935