

ISSN 2288-5935

국제사회의 주요 이슈들을 한국의 관점에서 분석하고  
대안을 모색하는 정책 리포트



2014-17 ~ 2014-32

**issue**  
B R I E F

국제사회의 주요 이슈들을 한국의 관점에서 분석하고  
대안을 모색하는 정책 리포트



2014-17 ~ 2014-32

## CONTENTS

2014-17 (JULY 14, 2014)

**시진핑 방한의 성과와 과제:**

**일장중몽(一場中夢)과 흔들리지 않는 여론 ..... 11**

김지윤 연구위원

이의철, 강충구, 칼 프리드호프 연구원

아산정책연구원

2014-17(JULY 16, 2014)

**One Bed, Two Dreams?**

**Assessing Xi Jinping's Visit to Seoul ..... 26**

Kim Jiyeon Research Fellow

Karl Friedhoff, Lee Euicheol, Kang Chungku Program Officer

The Asan Institute for Policy Studies

2014-18(JULY 15, 2014)

**남중국해 갈등과 일본의 집단자위권을 통해 본 아태 지역의 전략 상황:**

**불확실성에서 불안정성으로 ..... 41**

이재현 연구위원

아산정책연구원

2014-19(JULY 17, 2014)

**알려지지 않은 참상인가, 고의적인 무관심인가?**

**－ 북한과 시리아 인권침해 실태의 비교분석 － ..... 59**

장지향 연구위원

Peter Lee 연구원

아산정책연구원



2014-19(JULY 17, 2014)

## Unknown Horror or Deliberate Indifference?

### A Comparative Analysis of Human Rights Violations

in North Korea and Syria ..... 81

**Jang Ji-Hyang** Research Fellow

**Peter Lee** Program Officer

The Asan Institute for Policy Studies

2014-20(JULY 22, 2014)

동북아 에너지 협력은 비교적 쉬운 양자협력부터 ..... 104

**J. James Kim**, 박지영, 최현정 연구위원

한민정 연구원

아산정책연구원

2014-20(JULY 22, 2014)

## Towards a Framework for Energy Cooperation in Northeast Asia:

Challenges and Opportunities ..... 113

**J. James Kim, Park Jiyoung, Choi Hyeonjung** Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

2014-21(JULY 25, 2014)

한중 정상회담의 평가와 향후 과제 ..... 124

김한권 연구위원

아산정책연구원

2014-22(AUG. 8, 2014)

2014년 기상이변과 북한사회의 위기 가능성 ..... 144

최현정 연구위원

아산정책연구원

2014-23(AUG. 8, 2014)

미사일방어에 대한 전략적 모호성의 장벽을 넘어서 ..... 170

최 강 부원장

김기범 연구원

아산정책연구원

2014-23(AUG. 8, 2014)

Breaking the Myth of Missile Defense ..... 186

**Choi Kang** Vice President, Research

**Kim Gibum** Program Officer

The Asan Institute for Policy Studies

2014-24(AUG. 8, 2014)

## Resettling in South Korea:

Challenges for Young North Korean Refugees ..... 202

**Sung Jiyoung** Program Officer

**Go Myong-Hyun** Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

2014-25(AUG. 18, 2014)

Middle East Q&A: ISIS, Kurdistan, and Korea ..... 223

**Jang Ji-Hyang** Research Fellow

**Peter Lee** Program Officer

The Asan Institute for Policy Studies

2014-26(AUG. 18, 2014)

인재사고를 통해 본 한국의 현 주소 ..... 231

김종우 연구위원

김수민 연구보조원

아산정책연구원

2014-27(OCT. 17, 2014)

**The Days after the Fall of North Korea:**

**View(s) from the Business Community ..... 250**

**Jeremy Ghez** Academic Director, Center for Geopolitics, HEC Paris

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

2014-28(OCT. 22, 2014)

**탄소배출권거래제도와 녹색외교: 한국 기후변화 정책의 패러독스 ..... 265**

최현정 연구위원

아산정책연구원

2014-29(OCT. 23, 2014)

**Human Rights Abuses in North Korea's Nuclear Program ..... 281**

**Shin Chang-Hoon**

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

2014-30(OCT. 31, 2014)

**전시작전통제권 전환 재연기 이후의 과제 ..... 306**

최 강 연구부원장

김기범 연구원

아산정책연구원

2014-31(NOV. 5, 2014)

**2014년 미국 중간선거가 한국에 주는 의미 ..... 321**

**J. James Kim** 연구위원

한민정 연구원

아산정책연구원

2014-32(NOV. 6, 2014)

***Dependencia, North Korea Style* ..... 342**

**Nicholas Eberstadt** The American Enterprise Institute, The Asan Institute for Policy Studies

**Alex Coblin** The American Enterprise Institute

필자의 직함은 집필 당시의 직책임.

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

## 시진핑 방한의 성과와 과제: 일장중몽(一場中夢)과 흔들리지 않는 여론

김지윤 연구위원  
이의철, 강충구, 칼 프리드호프 연구원  
아산정책연구원

시진핑 중국 국가주석이 박근혜 대통령과의 정상회담을 위해 지난 7월 3일 국민 방한(訪韓)했다. 동북아 정세가 긴박해지는 가운데 열린 터라 회담은 비상한 관심을 끌었다. 특히, 중국의 매력 공세(charm offensive)에 우리 정부가 어떤 입장을 취할 것인지와 두 나라가 북핵 문제 공조 수위를 어떻게 가져갈지에 세간의 이목이 쏠렸다.

아산정책연구원 여론연구프로그램에서는 시진핑 중국 국가주석 방한을 앞두고 여론조사 결과를 분석한 ‘동북아 질서와 한중관계의 미래’〈아산리포트〉를 발표했다. 보고서에는 한중 정상회담이 성공하기 위한 3가지 조건이 제시됐다. 첫째, 한중 문화협력을 늘려 양국관계 발전의 기초를 다질 것, 둘째, 두 정상이 한중 FTA 연내 타결에 대한 의지를 보여 한중 경제협력 속도를 높일 것, 셋째, 중국 정상의 ‘북핵 불용’ 발언을 이끌어내 한국 국민이 중국을 믿을 수 있게 할 것이었다.

3일 회담 이후 청와대의 발표를 보면 정상회담에 상당한 성과가 있었음을 알 수 있다. 앞서 언급한 문화·경제협력에 큰 진전이 있었다. 두 정상은 청년 지도자 포럼을 신설하고 청소년 교류사업을 확대하기로 하는 등 한중 문화교류를 늘리는 데 합의했다. 한중 영사협정을 체결해 상대방에 체류하는 국민의 권익을 보호하는 효과 또한 얻었다. 대기오염 감축, 재난 시 긴급구호 지원, 식품 기준 분야 협력 강화에도 의견을 함께했다. 경제분야에서는 박 대통령과 시 주석이 한중 FTA 연내 타결에 대한 의지를 보여 FTA 협상에 속도가 붙을 전망이다. 또한, 원-위안화 직거래 시장 개설에 합의하며 양국 금융협력시대의 서막이 올랐다는 평이다.

아쉬움도 있었다. 북핵 문제와 한반도 통일에 대한 중국 정부의 입장 변화는 없었다. 다수 국민이 기대 반 우려 반으로 정상회담을 지켜봤지만, 우려대로 중국은 이번 정상회담에서도 한반도 비핵화, 6자회담 재개 주장을 반복했다. 우리 정부는 중국 측의 입장에 끌려가는 듯한 모습을 보였다. 많은 성과에도 불구하고 이번 정상회담에 아쉬움이 남는 이유다.

한중 정상이 어느 때보다 가까운 관계를 형성한 것이 국제무대에서 우리의 활동폭을 좁힌다는 우려의 목소리도 나온다. 정부의 태도가 ‘한국이 결국 중국과 가까워질 것’이란 메시지를 워싱턴에 전달했을 것으로 보는 전문가도 있다. 일본에도 ‘한국과 중국이 공조해 일본 때리기를 하려 한다’는 인상을 줌으로써 향후 일본과의 관계를 풀어나가는 데 불리한 상황이 됐다는 비판도 있다.

이번 <이슈브리프>에서는 한중 정상회담 전후로 실시한 여론조사 결과를 비교, 시진핑 주석 방한의 효과와 한계점에 대해 분석해본다.

## 정상회담 성과: 중국 호감도 상승

박근혜 대통령과 시진핑 주석이 취임 후 처음으로 가진 2013년 정상회담은 한국인의 대중(對中) 인식이 긍정적으로 바뀌는 계기가 됐다. 이후 한국인의 중국 호감도가 확연히 상승했다. 시 주석에 대한 호감도 역시 동반 상승했다.

이번 시 주석 방한을 계기로 한국인의 중국 호감도는 한층 높아졌다. 방한 직전에서 방한 당일까지 진행된 7월 조사(1~3일)에서 중국 호감도는 10점 만점에 5.13점이었다. 중국 호감도가 5점을 넘은 것은 국가 호감도 조사 시작 이후 처음이다(그림 1 참조). 시진핑 주석 호감도도 5.05점으로 전달보다 높아졌다.

중국을 협력 상대로 보는 최근의 기조도 유지됐다. 6월 초 한국과 중국을 협력 상대로 본 비율은 60.8%였고, 시 주석 방한 즈음 63.9%로 상승했다. 경쟁상대로 본다는 응답은 28.8%로 하락했다. 이는 경쟁(49.8%)과 협력(40.9%)이 거의 비슷하게 나왔던 2013년 1월 조사 결과와 대비된다.

그림 1. 국가 호감도 (단위: 0~10점, 10점 만점)

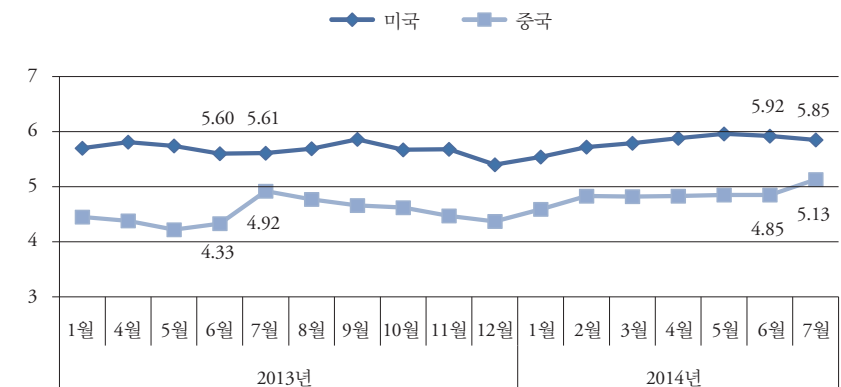
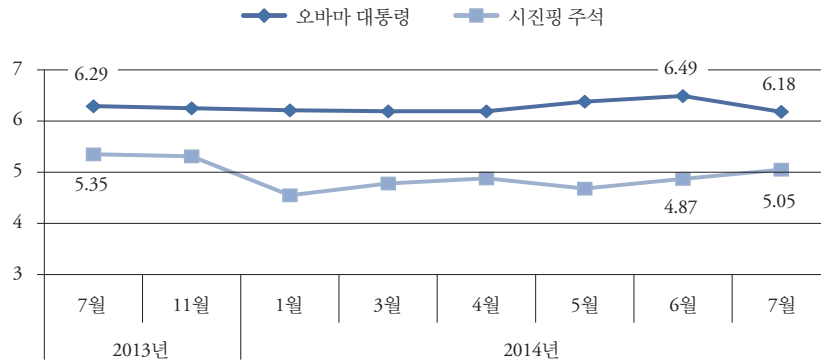


그림 2. 국가주석 호감도 (단위: 0~10점, 10점 만점)



## 한중 경제·문화협력 성과

한중 정상회담의 가장 큰 성과는 경제 부문이다. 양국 정상은 한중 FTA 협상의 연내 타결에 의지를 보였기에 향후 FTA 협상 과정이 탄력을 받을 것으로 보인다. 한중 FTA를 찬성하는 여론은 2012년과 2013년 50%에 못 미쳤지만, 이번 한중 정상회담 이후에는 65.5%까지 상승했다. 다수 국민이 한중 FTA를 지지하는 것으로 볼 수 있다.

특히, 한중 FTA가 양국 모두에 이익일 것이라고 본 비율이 2012년 31.2%, 2013년 41.6%를 거쳐 정상회담 이후 48.9%까지 상승했다. “중국에 더 이익일 것”이라는 응답이 줄고 두 나라 모두 이익이라고 본 비율과 “잘 모르겠다”는 응답이 늘었다.

FTA 체결에 있어 이처럼 긍정적 여론이 형성된 전례는 없다. 2012년 당시 한미 FTA를 찬성한 응답자의 비율도 53.1%에 불과했었다. 심지어 당시에는 과반에 육박하는 47.6%의 국민이 한미 FTA로 이득을 보는 국가가 미국이 될 것이라고 했다.<sup>1</sup> 반면 한중 FTA에 대해서는 긍정

여론이 우세하다. 한중 경제협력에 대한 국민의 기대가 어느 때보다 높다고 하겠다. 이에 맞춰 양국 정상은 경제협력을 심화해 나가는 데 박차를 가해야 한다. 박근혜 대통령과 시진핑 주석이 한중 정상 사이로

그림 3. 한중 FTA에 대한 인식 (단위: %)

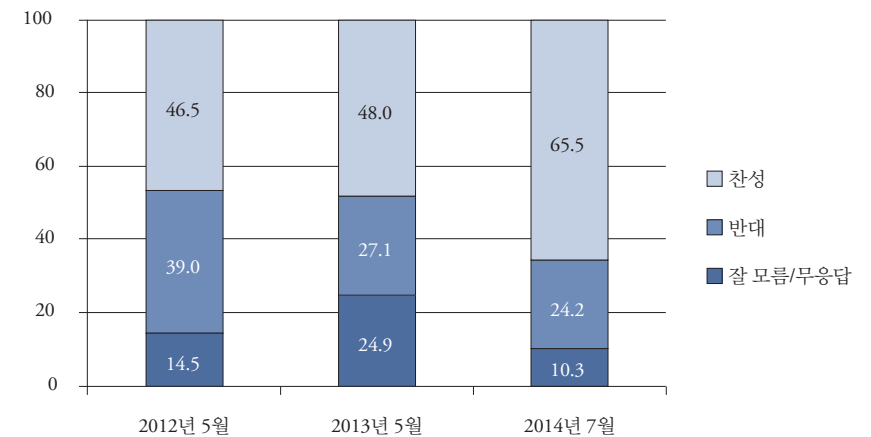
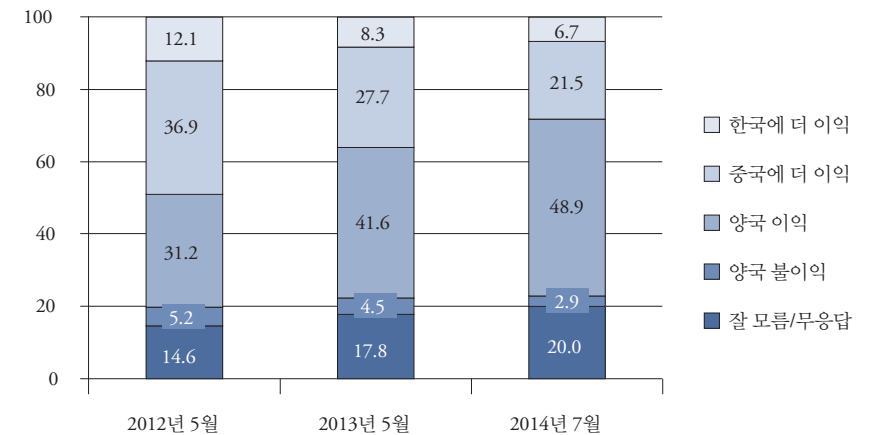


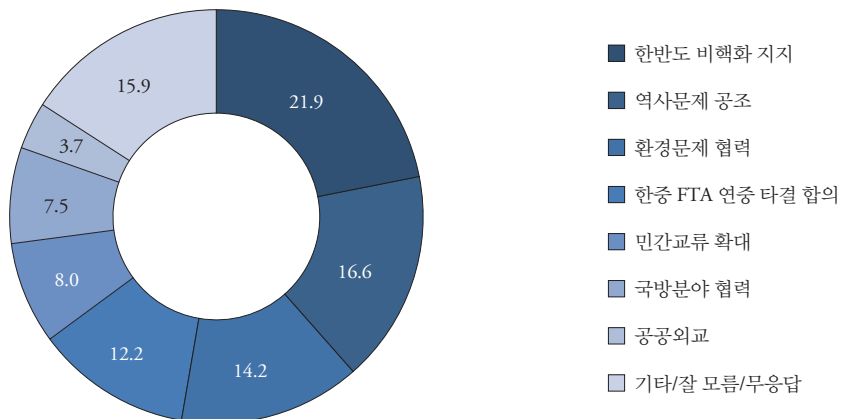
그림 4. 한중 FTA 이익 국가 (단위: %)



는 전례 없는 친분을 쌓았기에 개인 간 우호를 양국 관계에 이익이 되는 방향으로 확장해나갈 필요가 있다.

한편 앞서 언급한 것처럼, 이번 한중 정상회담에서 문화·공공분야 협력에도 상당한 성과가 있었다는 사실은 조사 결과를 통해서도 입증됐다. 지난 5월 한중 정상회담 주요 의제에 대해 물어본 결과에서는 “사회문화 및 인적자원 교류”가 중요한 의제라고 답한 비율이 4.2%에 불과했다. 그러나 시 주석 방한 이후 한중 정상회담에서 인상적이었던 사항을 물어본 결과에서는 “환경문제 협력” 14.2%, “민간교류 확대” 8%, “공공외교” 3.7%로 총 25.9%의 응답자가 문화협력 분야가 인상적이었다고 답했다. 정상회담에 대한 관심과 비판이 외교안보·경제분야에 쏠렸던 사실에 비해 상당수 한국인은 한중 양국의 문화협력 증진 노력이 결실을 이뤘다고 평가했다.

그림 5. 한중 정상회담에서 인상적이었던 사항 (단위: %, 조사시기: 2014년 7월)

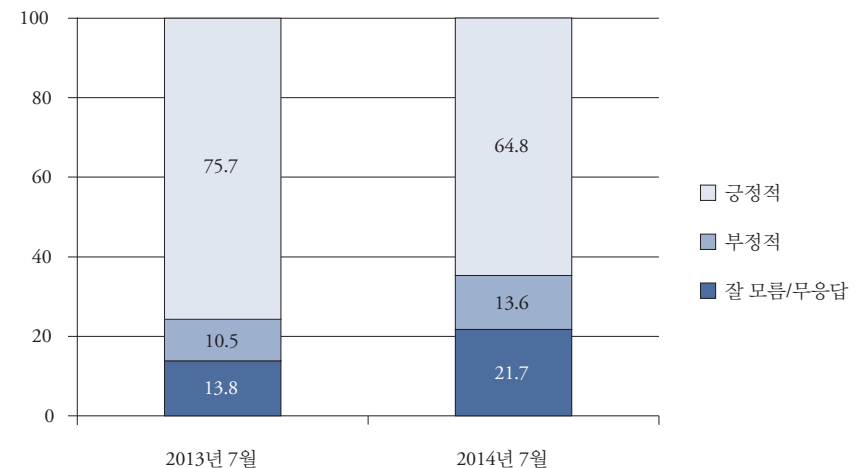


## 정상회담 과제: 낮아진 정상회담 평가 점수

한국인의 중국 호감도와 시진핑 주석 호감도는 정상회담에 대한 기대감으로 올라갔다. 하지만 회담에 대해 긍정적으로 평가한 비율은 지난해보다 낮아졌다. 2013년엔 75.7%가 정상회담을 긍정적으로 본 반면, 2014년엔 64.8%만 긍정적이라고 했다. 특히, 평가를 유보한 비율(잘 모름/무응답)이 2013년 13.8%에서 2014년 21.7%로 7.9%포인트 증가했다. 국민은 한국에서 치른 정상회담에 대해 오히려 박한 평가를 했다.

한국인이 올해 정상회담 점수를 예년에 비해 낮게 준 것은 핵심 이슈인 북핵 문제에 대해 두 나라가 미지근한 결과만 내놨기 때문으로 보인다. 지난 리포트에서 밝혔듯이 한국인은 이번 한중 정상회담 의제 중 북핵 문제를 가장 중요하게 여겼다. 53.6%가 한중 정상회담에서 북핵 문제를 가장 먼저 해결할 과제로 꼽았다. 반면, 정상회담 이후 북핵 문제와 관련

그림 6. 한중 정상회담 평가 (단위: %)



된 성과인 “두 정상은 한반도 비핵화 지지”를 인상 깊었다고 답한 비율은 21.9%로 나타났다. 상당수가 북핵 문제에 대한 기대에 비해 뚜렷한 결과가 없었다고 느낀 것으로 보인다(그림 5 참조).

대일 역사문제 공조는 16.6%로 두 번째로 많은 관심을 받았다. 지난 설문에서는 12.8%만이 중요하다고 꼽은 이슈였다. 일본 역사문제에 대한 한중 공조는 공동 성명에 채택되지는 않았지만, 시진핑 주석이 서울대 강연에서 일본을 겨냥한 듯 역사를 언급했고 언론이 이를 비중 있게 다루면서 무게를 얻었다. 주철기 청와대 외교안보수석이 기자브리핑에서 “두 정상이 일본의 집단자위권 추진과 역사문제에 우려를 표명했다.”라고 밝히면서 뒤늦게 화제가 된 동시에 애써 피했던 문제를 다시 언급한 셈이 돼 논란에 불을 지폈다(그림 5 참조).

## 이제는 중국을 믿을 수 있을까?

한중 정상회담 직전에 발표한 <아산리포트> ‘동북아 질서와 한중관계의 미래’에서 주목한 사항은 최근 한국인의 중국 호감도가 거듭 상승해 왔지만, 다수가 여전히 중국의 군사력 증강과 경제 성장에 위협을 느끼고 있다는 사실이었다. 이를 통해 한국인이 군사·경제적 측면에서 중국을 신뢰하고 있지 않다고 추론해 볼 수 있었다. 그렇다면, 이번 시 주석 방한으로 중국에 위협을 느끼는 한국인이 줄었을까?

흥미롭게도 여전히 다수 한국인이 위협을 느끼고 있었다. “중국의 경제성장이 위협”이라고 답한 비율은 69.6%로 올해 5월에 비해 2% 감소했다. “군사적 팽창이 위협”이라고 답한 비율은 63.6%로 5월에 비해 2.8% 감소했다. 둘 다 오차범위 내에서 소폭 하락에 그쳤다. 성대한 방한이 이뤄졌지만, 한국인이 갖고 있는 중국에 대한 불안감을 해소하기에는 부족

했던 것으로 보인다.

국제정세 인식 역시 그대로다. 한국인은 여전히 중국보다 미국과 협력해야 하는 것으로, 한중 안보협력보다 한미일 안보협력을 중시하는

그림 7. 한국인의 중국 위협 인식<sup>2</sup> (단위: %)

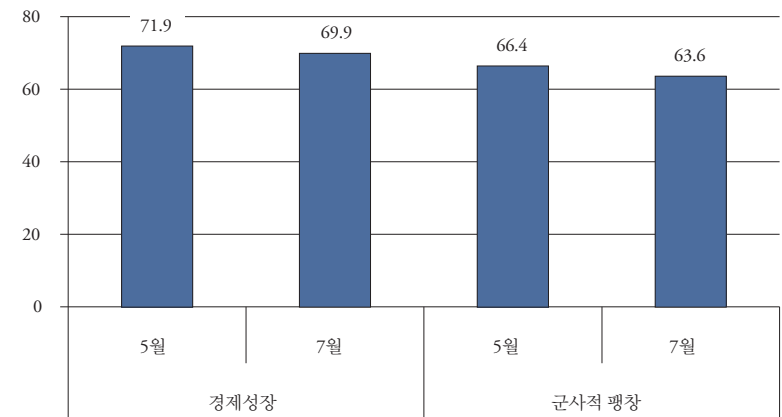


그림 8. 협력 강화해야 할 국가: 미국 vs. 중국 (단위: %)





것으로 나타났다. 일본 등 일각에서 제기하는 “한국이 중국에 경도된다”는 주장과는 정반대의 결과다.

“미국과 중국 중 협력을 강화해야 할 국가는”이라는 물음에 지난 3월 56.9%가 미국을 29.4%가 중국을 택했다. 그런데 정상회담 뒤엔 59.6%가 미국을 택해 오히려 오차범위 내에서 미국을 택한 비율이 소폭 상승했다. 중국 국가주석이 처음으로 북한보다 한국을 먼저 방문했지만, 북핵에 대한 중국의 실질적 입장 변화가 없었다는 점을 우리 국민은 잘 알고 있다는 의미다. 한국인이 여전히 미국을 첫 번째 협력상대로 생각한 이유를 짐작케 한다.

안보협력에서도 한미일 안보협력을 지지하는 비율이 높았다. 지난 3월 응답자의 57.1%가 한미일 안보협력을, 29.8%가 한중 안보협력을 지지했다. 정상회담 이후에는 59%가 한미일 안보협력이, 26.5%는 한중 안보협력이 중요하다고 했다. 앞의 경우와 마찬가지로 “한미일 안보협력이 중요하다”고 답한 비율이 소폭 증가한 것이다. 중국의 구애에도 불구하고 우리 국민은 한반도 안보를 위해서라면 일본과의 협력도 불사해야 한

다고 판단하고 있었다.

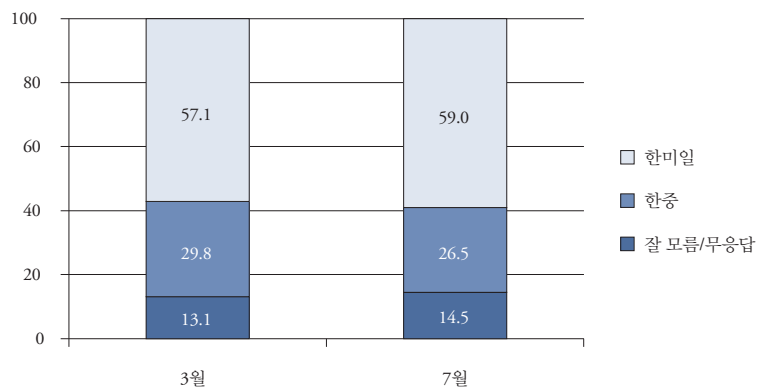
## 한국몽(韓國夢)과 중국몽(中國夢) 사이에서

한국과 중국은 같은 꿈을 좇기 위해 노력했다. 시 주석도 “중국몽과 한국몽이 같다.”라고 했다. 이번 정상회담으로 두 나라가 함께 발전해 나가기 위한 초석도 쌓았다. 하지만 두 국가 사이에 있는 난제 역시 드러났다. 이로 인해 한국과 중국이 경제분야, 문화·공공·안전분야에서 이룬 성과가 올바른 평가를 받지 못한 측면도 있다.

중국의 방한단은 최소한 북핵 문제에서는 우리 국민이 기대한 선물을 들고 오지 못했다. 다수 국민의 관심이 북핵에 쏠려있었음에도, 중국은 북핵 불용 카드를 쉽사리 꺼내 보이지 않았다. 북핵과 관련한 중국의 수사가 핵무기 개발 ‘우려’에서 ‘반대’로 바뀌었을 뿐이었다. 또한, 여러 외교안보 전문가가 지적하듯 중국이 강조하는 ‘한반도 비핵화’는 북한뿐 아니라 ‘남한의 비핵화’도 의미한다는 점에서 뜻이 바래고 말았다. 정상회담을 통해 북핵 문제에 대한 중국의 전면적 입장변화를 볼 수 없었던 점이 아쉽다.

우리 정부에도 아쉬움이 남는다. 정부는 중국을 리드하는 모습을 보이지 못했다. 시진핑 주석은 한반도 비핵화를 주장해 북핵과 미국이 한국에 제공하는 핵우산을 모두 견제했다. 청와대가 “중국의 한반도 비핵화 지지 표명이 북핵 불용에 대한 중국과 우리 정부의 의지”라고 설명했지만 스스로 운신의 폭을 좁혔다는 비판을 피하기 힘들었다. 시 주석은 서울대 강연에서 한 번 더 선수를 쳤다. 임진왜란을 논하며 대일 한중 공조가 필요함을 역설한 것이다. 이전까지 일본 문제를 언급하는 데 신중함을 보였던 정부는 뒤늦게 “일본 자위권 확대를 우려한다.”라는 내용을 발표했다.

그림 9. 안보협력 프레임: 한미일 vs. 한중 (단위: %)





반면, 여론조사 결과를 통해 국민이 외교 정세에 따른 이성적인 판단을 하고 있음도 드러났다. 이번 조사결과는 정상회담 이후 한국민의 마음이 중국으로 기울지 않았음을 보여준다. 더 나아가 여론이 쉽게 중국으로 돌아서지도 않을 것임을 의미하기도 한다. 이런 점을 대중·대미 외교에 적절히 활용해야 한다. 미국에는 “한국이 결국 중국으로 기울 것”이라는 일본의 주장을 반박하는 자료로, 중국에는 ‘북핵 불용 선언 없이 한국인이 결코 중국을 편안하게 받아들이지 못한다’는 점을 입증하는 자료로 이번 조사 결과를 제시해야 할 것이다. 정부는 여론을 활용해 한국의 전략적 가치를 높여야 한다.

저명한 정치학자인 가브리엘 알몬드(Gabriel Almond)와 월터 리프먼(Walter Lippman)은 ‘대중과 여론의 낮은 지적 수준과 변덕스러움’을 들며 “외교 정책이 여론에 영향을 받아서는 안 된다.”라고 말했다. 약 25년 전부터 이에 대한 반론이 제기되면서 집합체로서의 대중이 합리적일 수 있음을 주장하는 학자들도 나타났다(Shapiro and Page 1988).<sup>3</sup> 그러나 이번 정상회담을 통해 중국과의 관계 진전은 북핵과 통일문제가 전향적으로 논의되지 않는 한 한계를 가질 수밖에 없다는 점이 드러났다. 이번에는 대중이 맞았다. 외교당국자들은 국민의 목소리에 귀 기울일 필요가 있다.

### 아산데일리폴 조사개요

조사대상: 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명

표집오차: 95% 신뢰구간에서  $\pm 3.1\%$  포인트

조사방법: 유선/휴대전화 RDD 전화인터뷰 조사

조사기간: 2012년 5월 15~16일

2013년 4월 29일~5월 1일, 7월 1일~3일

2014년 3월 13~15일, 5월 7~9일, 7월 4~6일

실사기관: 리서치앤리서치

1. 아산월례조사(조사기간: 2012년 5월 15일~16일).
2. <그림 7>에 제시된 수치는 “중국의 경제성장, 군사적 팽창이 위협”이라고 답한 응답자의 비율(%)이다.
3. Shapiro and Page, 1988. “Foreign policy and the rational public”, *Journal of Conflict Resolution*, 32(2), 211-247.



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



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



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



칼 프리드호프는 아산정책연구원의 여론연구프로그램 연구원이다. 위튼버그대학교(Wittenberg University) 정치학과를 졸업하고, 서울대학교 국제대학원에서 석사학위를 받았다. 세계경제연구원(the Institute for Global Economics)에서 연구원을 거쳤고, 코리아헤럴드와 중앙일보 등의 매체에 기사를 기고하고 있다.

JULY 16, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-17

## One Bed, Two Dreams? Assessing Xi Jinping's Visit to Seoul

**Kim Jiyeon** Research Fellow

**Karl Friedhoff, Lee Euicheol, Kang Chungku** Program Officer  
The Asan Institute for Policy Studies

### Introduction

A two-day state visit by President Xi Jinping to South Korea starting on July 3 received an enormous amount of attention in the region. The United States and Japan watched the summit somewhat cautiously with the primary concern being how South Korea would react to China's aggressive wooing. North Korea launched missiles prior to President Xi's visit and, more importantly, began negotiations with Japan on the issue of abductees and the economic aid package that would be offered in exchange. For South Korea, the most important question was if China was ready to take serious steps toward ending North Korea's nuclear program.

In its previous report on attitudes towards China issued just before the July 2014 summit, the Public Opinion Studies Program at the Asan Institute for Policy Studies found that public opinion toward China was at its most positive point since Asan began tracking those numbers.<sup>1</sup> However, it highlighted that there was also an underlying

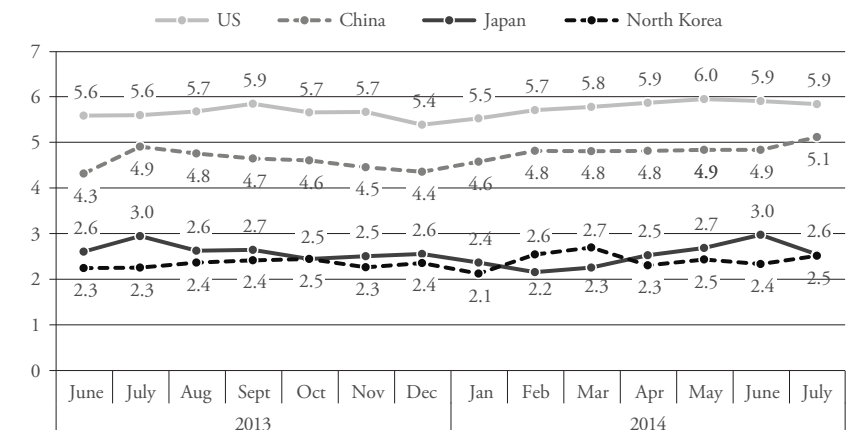
wariness of China's rise. This Issue Brief serves as an update to that report, highlighting changes—and sometimes the lack thereof—in public attitudes following the second Korea-China summit.

### Public View of the Summit

In the run up to the second bilateral Korea-China summit, there was wide speculation about what the deliverable of the summit would be. One rumor posited that China would make the substantial change from supporting the denuclearization of the Korean Peninsula to supporting the denuclearization of North Korea specifically. Another angle stated that the visit of President Xi himself was the deliverable. Although the press coverage before the summit was generally favorable, it was less positive than the coverage during the run up to and following the first summit in June 2013.

The end result was a small increase in the favorability of China, from 4.9 to 5.1 (Figure 1).<sup>2</sup> However, it should be noted that the

Figure 1. Country Favorability



results for July were taken from a survey conducted July 1-3—just prior to the summit—and thus do not reflect satisfaction with the results of the summit itself. Instead, they reflect anticipation of the summit and its outcomes, but there are still lessons to be drawn.

Following the summit there was likely little increase from the 5.1 registered in the survey conducted just prior. This is primarily due to two factors. First, Korea-China relations were at a much different point at the time of the first summit. The bilateral relationship was one that had been left untended during the presidency of Lee Myung-bak and President Park's repairing of that relationship from the beginning of her term was hailed as a success. This is reflected in the sharp one-time increase in the favorability of China from June to July 2013. However, by mid-2014 it was no longer enough to simply have good relations. In the lead up to the second summit, the Korean media began to focus on outcomes.

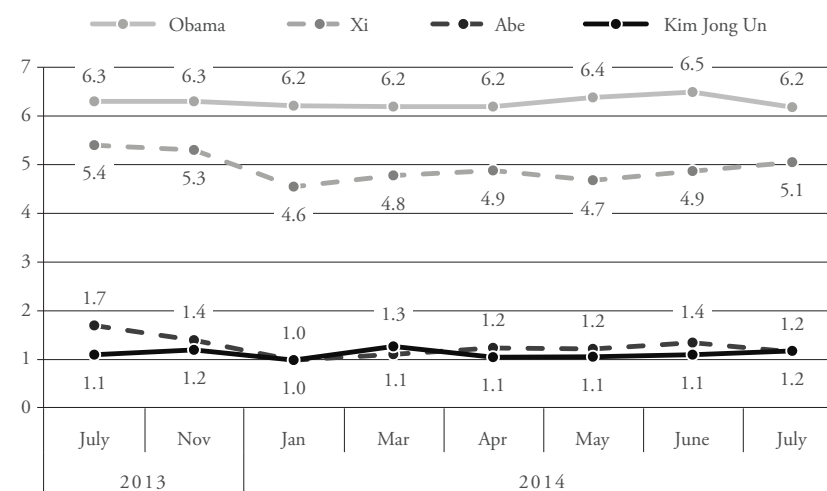
Second, media coverage of the actual outcomes following the July 2014 summit was not overwhelmingly positive. While there were some positives, China did not alter its support for denuclearization of the Korean Peninsula. There was an official upgrade to the Korea-China relationship, but this is a nuance not fully fleshed out by the media and not fully understood by the public.

While the favorability of China may have increased slightly from the 5.1 mark on the eve of the summit, the total increase likely fell short of the 0.6 jump seen after the 2013 summit. Nonetheless, the favorability of China is now at the highest point since Asan began tracking the number, and marks the first time that any country included in the survey besides the United States surpassed 5.0 on the zero to ten scale. Given the stability of China's favorability since February 2014, there will likely be little decline in the near future barring a significant hiccup in Korea-China relations.

Like country favorability, there was also a small uptick in the favorability of President Xi in the days just before the summit (Figure 2). However, it remains shy of the previous high which was established in the initial measurement following the 2013 summit.

This measurement, too, is unlikely to have experienced a significant increase following the summit. While President Xi was well received, the outcome was not all that was hoped for, and rather than focusing on the denuclearization of North Korea his remarks at Seoul National University about Japan garnered the most attention. This was not the focus that the Korean public had hoped for before the summit. As noted in the report issued by the Asan Institute in the days just prior to the summit, just 12.8 percent thought that dealing with Japan's historical revisionism should be the top agenda item for the Korea-China summit. A clear majority (53.8%) cited the North Korea nuclear problem. With the lack of movement on this issue, a more significant bump in the favorability of President Xi seems unlikely.

Figure 2. Leader Favorability



## China, the Economic Partner

The summit also brought a significant change to the Korean public's attitude toward China in the area of economic cooperation. One result of the July 2014 summit was that the two leaders agreed to conclude FTA negotiations within the year. This was widely publicized and well received.

In both 2012 and 2013 less than 50 percent of the public approved of a Korea-China FTA. Of course, this may be partially related to the public's past negative views of FTAs in general and not specifically related to China. Regardless, the public is now widely in support of a Korea-China FTA with 65.5 percent stating as such (Figure 3).

It is especially notable that the percentage that sees an FTA between Korea and China as mutually beneficial continues to increase. When asked about perceived benefits of such an FTA in 2012, a plurality (36.9%) stated that China would be the prime beneficiary (Figure 4). Only 31.2 percent stated both countries would benefit

Figure 3. Support for a Korea-China FTA

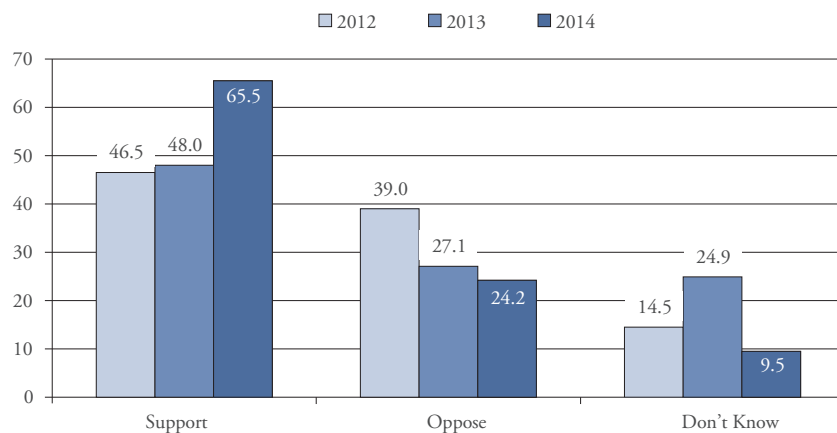
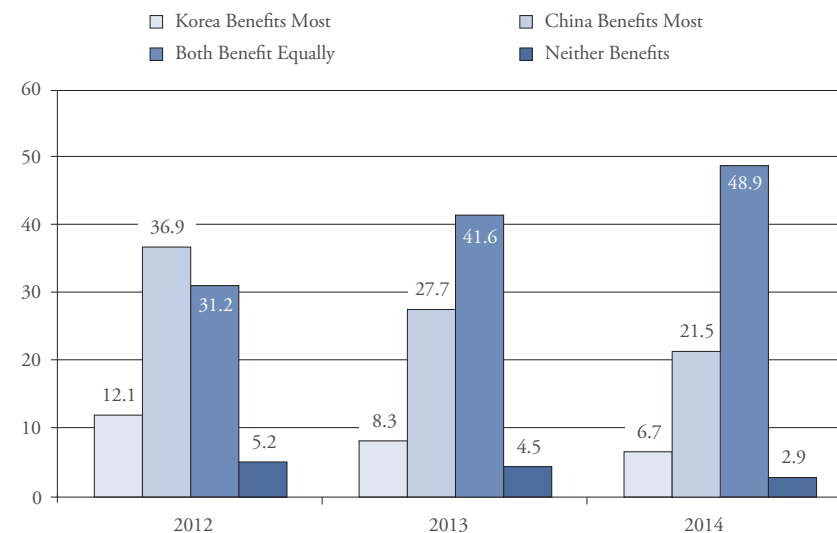


Figure 4. Perceived Benefits of a Korea-China FTA

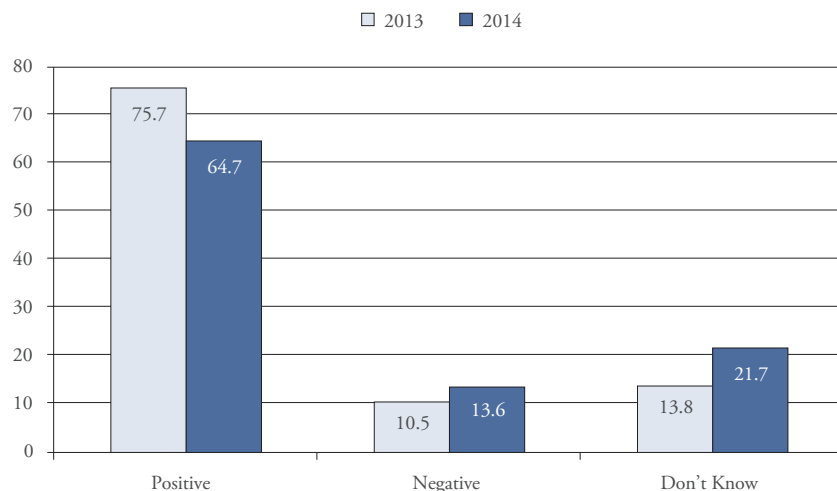


equally. Those numbers changed in 2013, with 41.6 percent citing it as mutually beneficial. This time, however, a near majority (48.9%) stated that the FTA would be beneficial to both countries. Clearly, the public has high expectations for the Korea-China FTA.

## A Sophomore Slump?

On the surface, it seems that relations between South Korea and China cannot get much better. The summit seems to have been a success, with 64.7 percent positively evaluating it (Figure 5). This is a considerable majority. However, following the first summit in 2013 75.7 percent assessed it positively. While negative assessments increased slightly from 2013 to 2014—from 10.5 percent to 13.6 percent—there was a significant increase among “don’t knows”, from 13.8 percent in 2013 to 21.7 percent in 2014.

Figure 5. Assessing the Korea-China Summits

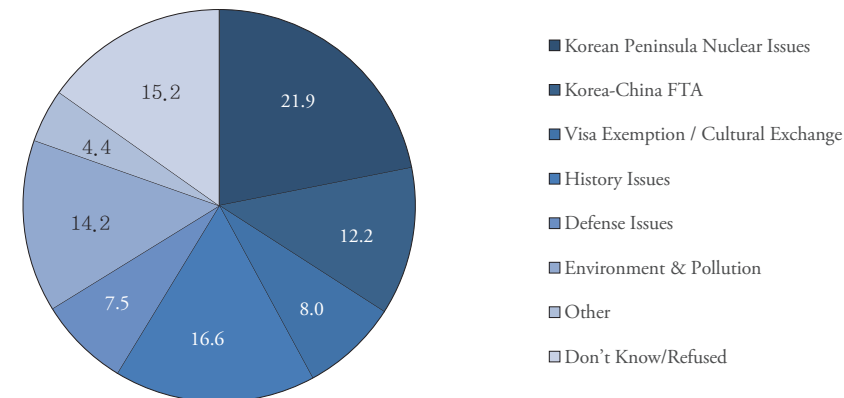


The decline likely stems from a shift by the Korean public to focus on outcomes of the improving Korea-China relationship, rather than merely having good relations. It is understandable that the most important issues for the two countries remain unresolved, but the public perceives that the most important issues were under-addressed during the summit.

First, as shown in the previous Asan report on Korean attitudes toward China, a majority (53.6%) of the Korean public identified North Korea's nuclear program as the most important agenda item to be discussed between the two countries. This coincides with a plurality (34.3%) stating that China should play the most important role in denuclearizing North Korea.

However, according to the post-summit survey, just 21.9 percent stated that they felt the denuclearization of North Korea was given the most attention during the summit (Figure 6). The second most

Figure 6. Perceived Priorities of the Summit



cited issue was Korea-China cooperation on history issues, with 16.6 percent stating the felt it was the top agenda item. (In the pre-summit survey, 12.8% stated that this issue should receive top billing placing it third on the list.)

The issue of history was not brought up in the press conference at the close of the first day of the summit. However, the issue was emphasized by President Xi during his speech at Seoul National University. In response to the questions this created, Ju Chul-ki, Korea's senior foreign affairs and security adviser, said that the two presidents expressed mutual concern about Japan's reinterpretation for its right to collective self-defense and recent review of the Kono Statement in private meetings. This somewhat controversial press briefing by Mr. Ju grabbed the attention of the public.

### Can China be Trusted?

In the Asan Report on China, that the fundamental perception of

China has not changed was a point of emphasis. Although numerous survey results indicate that the favorability of China has dramatically improved, the underlying threat perceptions and mistrust of China have changed little. These metrics were followed up on after the summit in Seoul.

The data shows virtually no change in these threat perceptions. When asked about China's economic rise, 69.6 percent of the Korean public stated that it was a threat (Figure 7). This was only a 2.3pp decline from the previous poll conducted in May. In terms of China's military rise, 63.6 percent of respondents saw it as a threat. This was a 2.8pp decrease from the May result. Both declines are within the margin of error, illustrating no change in the Korean public's threat perceptions of China's economic and military rise after the summit.

The July 2014 summit fell short in altering Korean views on preferred security cooperation relationships. A clear majority (59.0%) continued to cite Korea-US-Japan trilateral security cooperation as more important—up slightly from 57.1 percent who stated the same in March 2014 (Figure 8). There was a corresponding decline for those that cited Korea-China security cooperation as more important (26.5%).

A similar tendency is found in the Korean public's opinion on cooperative partners. In the March survey, 56.9 percent cited the United States as the preferred cooperative partner while 24.9 percent cited China (Figure 9). Following President Xi's visit, those numbers changed little. In July, 59.6 percent stated that the United States was the preferred cooperative partner versus 24.9 percent that cited China. China's continued calls for the denuclearization of the Korean Peninsula and resumption of the Six-Party Talks was clearly not enough to change the Korean public's collective mind. In addition, this casts doubt upon the claims that Korea is now leaning toward China. As the data shows, the Korean public has not changed.

**Figure 7. Threat Perceptions of China**



**Figure 8. Preferred Security Cooperation**

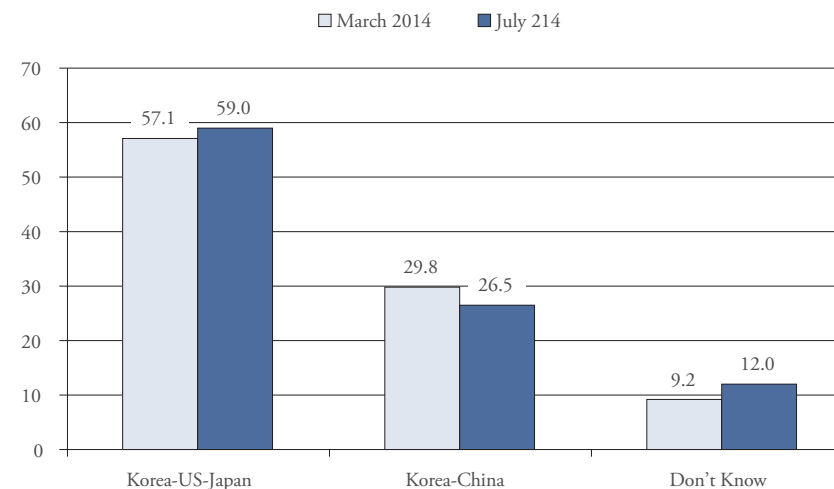
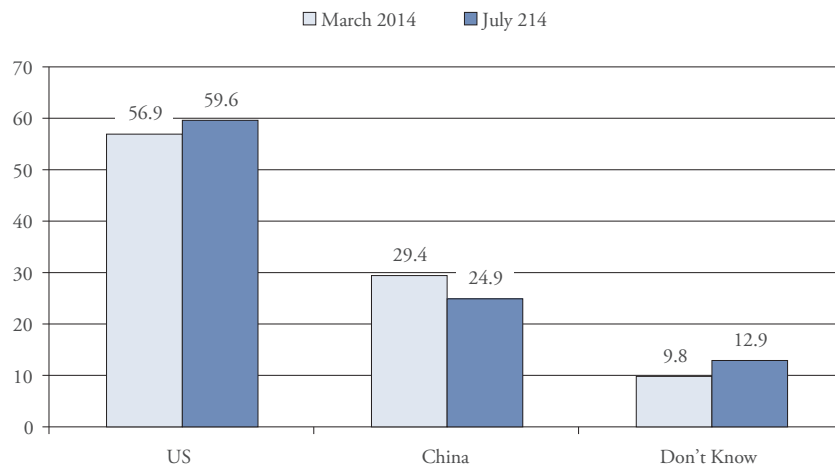




Figure 9. Preferred Cooperative Partner



### Irreconcilable Differences: Korean and Chinese Dreams

President Xi said that the Chinese and Korean dreams were one and the same. Both countries cemented a future of further cooperation, particularly in the economic field. There was also a consensus for the importance of cultural exchanges and public diplomacy. But the summit in Seoul seems to have accentuated the irreconcilable differences between the two. Most importantly, the Chinese delegation did not bring the gift that most Koreans had wished for. As previous survey results indicated, North Korea's nuclear weapons program was the most pressing issue and numerous Korean eyes were focused on how President Xi would deal with it. His reaffirmation of China's position—the denuclearization of the Korean Peninsula—was a disappointment. The Korean government tried to emphasize that China was now 'firmly opposed' to it—a much stronger tone from the previous being 'wary' of it—to little effect.

Unlike the Korean government, the Korean public dared not misinterpret it. The summit did not bring what Koreans most wished for, and the public clearly perceived this. The survey results demonstrate that the Korean public is not swayed by and will not lean toward China unless there is a meaningful step forward by China on North Korea's nuclear weapons program. Friendship and nice atmospherics do not change the fundamental attitude. Japan's criticism that Korea is turning to China at the expense of relations with the United States and Japan is not supported by the data.

Gabriel A. Almond and Walter Lippman once said that the level of public knowledge is low and public opinion is sometimes dangerously erratic. Thus, it need not be considered in foreign policy making. Some revisionists such as Page and Shapiro later argued that the public can be reasonable enough to be considered as the 'rational public' (Page and Shapiro 1988).

This time, the Korean public is rational. It is probably time for the government to listen.



## Survey Methodology

### Asan Annual Surveys

2012

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

Margin of error:  $\pm 2.5\%$  at the 95% confidence level

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

Period: September 24 - November 1, 2014

Organization: Millward Brown Media Research

2013

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

Margin of error:  $\pm 2.5\%$  at the 95% confidence level

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

Period: September 4 - September 27, 2013

Organization: Millward Brown Media Research

### Asan Daily Poll

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

Margin of error:  $\pm 3.1\%$  at the 95% confidence level

Survey method: RDD for mobile and landline telephones

Period: See report for specific dates of surveys cited.

Organization: Research & Research

1. See *South Korean Attitudes on China* published by the Asan Institute for Policy Studies in July 2014.
2. Each country's favorability score is its mean score on a scale from zero to ten, with zero representing "zero favorability".



**Kim Jiyeon** is a research fellow and the director of the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Kim was a postdoctoral research fellow at Université de Montréal. Her research interests include elections and voting behavior, American politics, political methodology. Her 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). Dr. Kim received her B.A. 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.



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



**Lee Euicheol** is a program officer in the Public Opinion Studies Program at the Asan Institute for Policy Studies. His main responsibilities are practicing and analyzing 'Asan Daily Poll' and 'Asan Annual Survey'. His research interests include opinion polls, Korean politics, and elections. He received his B.A. in Business Administration from Yonsei 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.

JULY 15, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-18

## 남중국해 갈등과 일본의 집단자위권을 통해 본 아태 지역의 전략 상황: 불확실성에서 불안정성으로

이재현 연구위원  
아산정책연구원

### 서론

최근 아시아-태평양의 안보 문제와 관련하여 일견 큰 관련이 없어 보이는 두 가지 중요한 움직임이 있었다. 하나는 남중국해에서 중국의 도발적인 행동과 그에 따른 동남아 국가들의 반발이고, 다른 하나는 일본의 집단자위권 관련 사항이 일본 각의를 통과한 사안이다. 일견 보기에 동남아/남중국해에서 벌어진 전자와 동북아에서 일어난 후자 사이에 특별한 연관성은 없어 보일 수도 있다. 그러나 지역 안보 문제를 보다 큰 틀에서 본다면 이 둘은 밀접히 연관돼 서로를 강화시키는 사건이다. 무엇보다 중국의 부상과 미국의 아시아 피봇 정책으로 시작된 이 지역의 전략적 불확실성이 이제 전략적 불안정성으로 바뀌는 시점에 이 두 가지 사건이 있다. 자신의 전략적 이익을 위해서 움직이는 지역 강대국의 행

보 속에 증가한 전략적 불안정성은 여타 지역 국가들의 안보 환경에 매우 부정적 영향을 줄 것이다. 이 글에서는 각 사건을 둘러싼 일련의 전략적 움직임들을 개별적으로 관찰하고, 이 두 가지 사안이 어디서 어떻게 만나는지 관찰하여 현재 아태 지역에서 일어나는 전략적 대결구도를 파악하고 설명할 것이다.

## 장면 1: 남중국해 서사군도에서 중국과 베트남의 충돌

2014년 5월 중국은 갑작스럽게 베트남 근해 서사군도에 석유시추선을 보내 석유탐사를 시작했고, 이로 인해 1년여간 조용했던 남중국해 문제가 다시 표면 위로 떠올랐다. 약 80여 척의 해경선과 어선으로 구성된 선단이 시추선과 함께 움직였고 이는 베트남을 크게 자극했다. 중국의 시추선은 베트남의 200해리 경제수역 안까지 진출했다. 베트남 정부 역시 해경 선박을 보내 대응했지만 역부족이었다. 이 충돌은 베트남 국내에서 대규모 반중 시위를 가져왔다. 단순 시위가 아니라 중국인 소유로 추정되는 기업체를 공격하는 등 폭력적인 양상으로 발전했다. 이에 그치지 않고 6월 중국은 다시 4척의 시추선을 더 보내겠다는 계획을 발표했고, 직접적 충돌은 없었지만 남중국해의 긴장은 5월 이후로 계속 높아지고 있다.

이런 중국의 갑작스러운 행동에 동남아 국가들은 크게 당황했다. 2010년부터 2011년까지 중국과 동남아 국가 간에 남중국해를 둘러싼 긴장이 고조됐던 이후 2012년 말부터 중국은 동남아 국가에 비교적 유화적 태도를 취해왔다. 중국의 신 지도부가 대거 동남아 국가를 순방하고 매력공세 2.0이라 불릴 정도로 다시 동남아 국가들에 대한 경제적 지원을 재개했다. 특히 중국은 아세안이 추진하고 있는 아세안 연계

성(ASEAN Connectivity) 증진 노력에 보조를 맞춰 아시아인프라은행(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB)을 설립하겠다는 계획도 발표했다. 무엇보다 지금까지 남중국해 갈등을 관리하던 남중국해 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)을 보다 구속력 있는 행동규약(Code of Conduct in the South China Sea, COC)으로 바꾸자는 동남아 국가들의 요구에 대해서 보다 전향적인 자세를 보이기도 했다.

이런 중국의 태도 변화에 동남아 국가들도 어느 정도 화답했다. 다시 말해 중국과 힘의 대결에서 유리하지 않은 동남아 국가들은 중국이 어느 정도 타협적인 자세를 보이면 남중국해 문제를 더 이상 확대하지 않고 대신에 협력을 보다 강조할 자세를 취했다. 그 결과 이 기간에 중국에 비타협적인 자세를 보였던 필리핀은 아세안에서 다소 고립되는 양상마저 나타났다. 중국과 협력적 관계를 유지하는 것을 선호하는 다른 아세안 국가의 눈에 비타협적인 필리핀의 대 중국 태도는 불필요하게 중국과의 긴장을 높여 아세안 전체의 이익을 위협하는 것으로 보였기 때문이다.

이런 유화적 국면은 앞서 언급한 것처럼 1년여 만에 다시 중국의 공세적 자세에 의해 급변했다. 동남아 국가들은 왜 중국이 지금 이 시점에서 태도를 갑작스럽게 바꿨는지 답을 찾기 위해 고심하고 있다. 더구나 아세안 전체 정상이 모이는 아세안정상회의를 불과 며칠 앞둔 시점에서 중국이 취한 공세적 자세는 아세안 국가에게 매우 당혹스러운 것이다. 중국에 친근한 입장을 보이는 아세안 국가 내 전문가들조차 왜 중국이 기다리지 않는지 불만을 터뜨린다. 다시 말해 시간을 더 갖고 동남아 국가와 신뢰를 쌓으면서 때를 기다리면 중국에 보다 유리한 국면이 분명히 생성될 수 있는데, 이를 기다리지 못하고 성급하게 발톱을 내보이는 중국에 대한 불만이다.

중국이 표면적으로는 아무리 지역의 안정과 평화, 협력을 강조하고 중국의 부상은 평화적 부상이라는 점을 설명하려 해도 지역 국가, 특히 남중국해 문제로 긴장관계에 있는 동남아 국가들이 인식하는 중국은 전혀 다른 모습을 하고 있다. 다양한 수사에도 불구하고 남중국해에서 중국이 보여주는 행동은 명확하게 동남아 국가들에게는 안보 위협으로 다가온다. 마치 미국이 대 아시아 피봇은 중국 봉쇄가 아니라고 아무리 강조해도 중국에서는 이를 대 중국 봉쇄로 받아들이는 것처럼, 동남아 국가 역시 중국이 평화와 협력을 아무리 강조해도 중국이 지금 취하고 있는 남중국해에서 행동은, 동남아 국가들에게는 안보위협으로 읽히고 동남아 국가들은 이런 전략적 인식하에 행동할 수밖에 없다.

그러면 무엇이 2014년 5월 중국으로 하여금 이런 불리한 환경에도 불구하고, 또 동남아 국가들의 지지를 얻는 것이 중국의 이익에 보다 부합함에도 불구하고 갑작스럽게 남중국해에서 공세적 자세를 취하게 했을까? 올해 남중국해 충돌은 매우 다양한 원인이 복합돼 나타난 결과다. 주권 문제나 석유 시추에 걸린 경제적 이익은 어제오늘의 일이 아니고 지금 단계에서 중국의 공세를 설명하기에 다소 불충분하다. 일부 관찰자들이 제기한 것처럼 이번 중국의 행동이 미국의 피봇 정책, 혹은 지난 4월 오바마(Barack Obama)의 동아시아 순방에 대한 중국의 경고 사격이라는 설명은 크게 보아 틀리지 않지만, 이것만으로는 설명이 부족하다.

지금 중국이 남중국해 문제에서 보이는 공세적 자세를 보다 더 정확하게 설명하기 위해서는 남중국해 문제라는 단편을 보기보다는 보다 큰 아태 지역에서 전략적 인식에 관한 중국의 생각을 들여다봐야 할 것이다. 중국이 아태 지역 안보 문제에서 자신이 처한 상황을 어떻게 인식했고, 그에 대한 대응이 어떻게 나타나고 있는지 파악하는 것이 더욱 중요하다. 그래야만 객관적 조건을 놓고 볼 때 이해되지 않는 중국의 행동을 이

해할 수 있다. 그리고 이에 대한 답을 하기 위해서는 다음에서 설명될 장면에 대한 이해가 필요하다.

## 장면 2: 일본의 정상화를 가장한 우경화와 집단자위권

이제 초점을 동북아 지역으로 돌려보자. 최근 동북아 지역의 전략적 불확실성과 관련된 가장 큰 변수는 일본의 변화다. 일본에서 보수적인 아베(Abe Shinzo) 정부가 출범한 후 취해온 정책들은 이웃한 동북아의 한국, 중국과 많은 마찰을 빚어 왔다. 어느 한 편의 옳고 그름을 떠나서 일본과 중국은 센카쿠/다오위다오를 놓고 몇 년째 계속 긴장관계를 형성하고 있다. 이런 긴장관계는 해양에서 간헐적 충돌과 함께 중국의 방공식별구역(Air Defense Identification Zone, ADIZ) 선포, 동남아 지역에서 중국과 일본의 경쟁 등으로 인해서 지속적으로 고조돼 왔다. 한편 한국과 일본 역시 역사문제, 위안부 문제로 인해 지속적으로 양자 관계 악화를 경험해 왔다. 현 아베 정부는 과거 일본 정부와 달리 한국과의 관계에서 역사문제를 관리 혹은 해결하려는 의지보다는 지속적으로 역사문제를 이용해서 한국을 더욱 자극하는 전략을 취해 왔다.

아베 정부가 출범할 때 주변 국가들은 아베 총리의 정책 방향성에 대해 상당히 우려했다. 초기 아베 정부가 이전 정부들과 선을 그은 대표적인 정책들은 경제정책으로 나타났다. 강한 일본의 부활을 위한, 경제적 재점화를 위한 경제정책들은 일본의 우경화나 보수화의 방향과 일치했지만 직접 주변국을 자극하는 정책은 아니었다. 그러나 시간이 흘러가면서 안보 문제와 외교 문제에서 일본은 더욱 보수적으로, 그리고 대결적으로 변해 주변국의 우려를 자아내고 있다. 일본은 미국과의 전략적 보조를 더욱 강화하는 동시에 역사 문제에서 과거를 부인하고 인정하지 않는 태도

를 보여 왔다. 또한, 중국과 안보 문제에서 대결적인 자세를 지속해 왔다.

이런 일본의 우경화 정책이 안보 측면에서 가장 첨예하게 드러난 것이 일본의 집단 자위권 추구라고 할 수 있다. 오랜 논란 끝에 2014년 7월 1일 각의의 결정으로 일본은 전쟁할 수 있는 길을 열게 됐다. 물론 집단 자위권의 추진이 자동적으로 전쟁으로 이어지는 것은 아니지만, 과거 평화헌법하의 일본과 달리 일본 정부의 판단으로 직접 전쟁에 참여할 수 있게 된 것이다.

왜 일본은 주변국의 강력한 우려와 반발에도 불구하고 집단자위권으로 대표되는 전략적 모험을 채택했을까? 일차적으로 아태 지역에서 일본이 중국과 대립각을 세우며 목소리를 높이는 것은 미국의 아시아 피봇 정책에 대한 강력한 호응으로 간주될 수 있다. 지금까지 일본 정부는 미국의 아시아 피봇 정책에 매우 적극적으로 호응해 왔다. 그리고 일본이 미국의 피봇 정책을 대 중국 봉쇄로 판단하고 적극적으로 지지하는 것은 중국에 빼앗긴 지역 주도권을 회복하기 위한 전략이기도 하다. 강한 일본의 재건이라는 현 정부의 정책적 입장과 정확히 맞아 떨어진다. 중국을 향한 봉쇄 정책, 그리고 미국의 피봇 정책을 수행하기 위한 일본의 군사적 강화와 집단자위권 추진은 적어도 미국에는 설득력이 있었고, 그 결과 미국은 이런 일본의 입장을 적극 지지했다.

그러나 여기까지 그려진 그림이 일본이 가진 전략적 의도의 전부는 아닌 듯하다. 중국에 추월당하고 지역의 주도권마저 빼앗긴 일본의 입장에서 중국의 지속적인 성장은 매우 우려스러운 일이었다. 그리고 지금까지 이 지역에서 일본의 경제성장과 안보를 책임진 미국은 센카쿠/다오위다오 갈등에서 드러난 바와 같이 아시아 피봇 정책 이후에도 뚜렷하게 일본의 안보를 책임지고, 중국의 성장과 위협을 막아줄 것이라는 믿음을 일본에 주지 못했다. 결국 일본의 입장에서 머지않은 미래에 일본의 생존

과 번영을 미국에 더 이상 의존하지 못하고 스스로 책임져야 하는 최악의 상황을 가정해야 했다. 일본의 집단자위권으로 대표되는 군사적 강화는 이런 상황을 대비하기 위한 이중의 포석으로 볼 수 있을 것이다.

어쨌든 일본의 군사적 우경화와 집단자위권 추구 등은 일차적으로 미국의 대 아시아 피봇과 호응하고 더 나아가 중국을 견제 혹은 봉쇄하는 목적을 가진다. 일본과 미국 사이에 중국 봉쇄를 위한 암묵적 동맹이 형성된 것이다. 일본의 입장에서 부상하는 중국을 억제하고 나아가 중국에 빼앗긴 지역 주도권을 회복하기 위해서, 그리고 장기적으로 혹은나 있을지 모르는 미국의 약화를 대비해 중국에 맞서 홀로서기를 하기 위해서 이런 전략적 동맹이 반드시 필요하다.

## 아태 지역 힘의 대결 구도 고착화

미국과 일본의 전략적 연대는 보다 큰 그림의 일부다. 아시아-태평양 지역에서 미국의 피봇 정책의 한 축을 담당하는 호주도 있다. 미국의 피봇 정책 이후 호주는 적극적으로 이에 호응해 왔고, 피봇의 축에서 중요한 역할을 담당해 왔다. 가장 대표적인 예가 오바마 1기 피봇 정책 중 가장 두드러지는 군사적 조치 중 하나인 호주에 미 해병대를 순환 배치하는 정책이다. 미국은 2011년부터 2015년까지 미 해병대를 250명으로 시작해서 10배, 즉 2,500명까지 늘려 호주에 순환 배치하기로 했다. 이 정책에서 주목할 점은 숫자가 아니라 그 상징성이다. 특히 2010~2011년 기간 중 미국의 피봇 정책에 대한 논의와 남중국해 문제가 가장 고조되었던 시기에 발표된 이 정책은 숫자 이상의 상징적 함의가 있었다. 2013년 노동당에서 보수정당들 쪽으로 정부가 바뀐 이후 이런 호주의 안보 전략은 더욱 강화됐다.



한편 최근 몇 년간 특히, 미국의 피봇 정책 이후 호주와 일본 사이 군사-전략적 연대도 심상치 않은 모습을 보인다. 일본과 호주는 평화유지(Peacekeeping) 관련 협력을 위해 2010년에 호주-일본 상호군수지원협정(Australia-Japan Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)을 체결했다. 이어 2014년 4월 일본 아베 총리와 호주 토니 애벗(Tony Abbott) 총리는 군사기술공유협정을 체결한 바 있고, 이어 7월 아베 총리가 호주를 방문한 자리에서 일본 자위대와 호주군이 상대방 국가에서 원활하게 활동할 수 있도록 하기 위한 방문부대지위협정(Visiting Forces Agreement, VFA)을 체결했다. 더 나아가 애벗 총리는 일본이 과거 행동이 아닌 현재의 행동으로 평가를 받아야 한다면서 일본의 '보통국가화'를 전적으로 지지하는 데까지 나아갔다. 결국 미국과 호주 사이에 지역 안보 문제를 공동 관리하기 위한 연대를 넘어서 미국과 일본, 그리고 호주가 연대를 통해서 지역 안보 문제에 관한 교감을 나누고 미국의 피봇 정책을 공동 수행하고 있다. 미국의 피봇 정책을 대 중국 봉쇄로 인식한다면 태평양 지역에서 중국을 봉쇄하기 위한 미국-일본-호주의 봉쇄선이 완성된 셈이다.

이런 대 중국 봉쇄선에 인도 역시 힘을 보탬 가능성이 있다. 자율성을 중시해 온 인도 외교정책의 전통을 볼 때 미국이 이끄는 이런 대 중국 봉쇄정책에 직접 참여하기는 어려울 것이다. 그러나 인도양 방면을 자율적으로 책임지는 형식을 통한 간접적 연대는 가능하다. 지정학적 측면에서 미국-일본-호주의 연대는 태평양 방면으로 중국의 야심을 차단하는 역할을 한다. 이 경우 중국에게 뻗어 나갈 수 있는 출구, 특히 해양 방면 출구는 인도양이 유일하다. 중국이 미얀마와 파키스탄의 항구 개발에 공을 들인 이유도 여기에 있다. 인도와 중국 간의 역사적 경쟁 관계와 현재 가지고 있는 지역에서 야심을 볼 때 양국이 전략적 측면에서 협력적 관계

를 유지하기는 어려울 것이다.

특히 미국과 호주는 주로 해양문제를 중심으로 인도-태평양(Indo-Pacific)이라는 새로운 개념을 적극적으로 추진하고 있다. 해양 문제와 안보를 매개로 이전에 아태 지역 안보문제에서 다소 거리가 있었던 인도까지 포괄하는 개념을 제시한 것이다. 물론 인도의 기존 외교정책 노선으로 보아, 인도가 이 개념을 적극적으로 수용할 것으로 보이지는 않는다. 그럼에도 불구하고 미국과 호주로서는 인도에게 아태 안보 문제에 관한 진입통로를 만들어 준 것이고 유사시 이 개념이 유용하게 활용될 수 있다.

더욱이 이번 새로 출범한 모디(Narendra Modi) 총리의 인도는 중국을 향해 매우 대결적인 자세를 취할 가능성이 농후하다. 전 총리인 만모한 싱(Manmohan Singh) 총리하의 인도는 경제적으로 실용적 노선을 택했고, 중국과 경제적 관계를 좋게 가져가기 위해 노력했다. 그러나 이런 노선이 모디 총리하에서는 바뀔 가능성이 높다. 힌두 근본주의적 성향을 띠며 강한 인도 건설이란 방향을 설정한 모디 총리의 정부는 경제뿐만 아니라 군사, 전략적으로도 강한 인도를 추구할 가능성이 높다. 벌써부터 주변의 경쟁국인 파키스탄, 중국 등에 대해서 이전 싱 총리와는 다르게 강력한 대결적 자세를 취할 가능성이 높다고 점쳐지고 있다. 그렇다면 직·간접적으로 중국의 해양 진출부를 미국-일본-호주-인도라는 지역 차원에서, 글로벌 차원에서 강대국이 봉쇄하고 있는 지정학적 그림이 그려질 수 있다.

미국의 대 아시아 피봇은 중국이 의심하는 대 중국 봉쇄의 가장 핵심이다. 처음 이 정책이 선언됐을 때와 지금 현재 이 정책이 보이고 있는 모습을 비교해보면 강대국들이 아태 지역 안보 구도를 힘의 대결로 몰고 가고 있다는 점을 더욱 명확히 파악할 수 있다. 이런 점에서 미국의 피봇 정책 역시 강대국들에 의한 힘의 대결, 그리고 그로 인한 지역 불안정성 증가

에 대한 책임으로부터 자유롭지 않다. 오바마 1기 클린턴 전 장관 시절 미국이 피봇 정책을 처음 내세웠을 때 이 정책의 근간은 새로운 다자주의와 경제문제였다. 미국은 성장하는 경제인 동아시아 국가들과 미국의 경제적 연계성을 높여 2008년 경제위기 이후 침체된 미국 경제를 되살리려 했다. 그리고 그 제도적 틀로 미국이 앞세운 것이 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)이었다. 이와 함께 외교적인 차원에서 아시아 피봇은 새로운 다자주의로 나타났다. 가장 대표적인 정책은 미국의 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 가입이었다. 그리고 이를 위한 선결조건으로 미국은 오랫동안 미뤄왔던 동남아우호조약(ASEAN Treaty of Amity and Cooperation, TAC)에도 서명했다.

초기 경제와 다자주의 중심의 피봇 정책은 시간이 흐르면서 점차 군사적 피봇으로 변해갔다. 물론 군사적 피봇이 중심적 자리를 차지한 것은 미국만의 책임은 아니다. 중국이 남중국해에서 2010~2011년 동안 보여준 자기주장 강화, 그리고 이에 대해서 동남아 국가들을 중심으로 제기됐던 안보 문제에 대한 미국의 지원 등의 요구가 미국의 군사적 피봇을 가져오게 한 일부 원인이 된다. 이유야 어찌 됐든 지금 현재 미국의 피봇 정책은 군사적 피봇 중심으로 논의된다. 미국의 4개년 국방 검토 보고서 2014(Quadrennial Defense Review 2014, QDR 2014)에서 언급된 것처럼 미국 해군력의 60%를 아태 지역에 투입하겠다는 계획, 호주에 해병대 순환 배치, 주로 군사문제를 중심으로 한 아태 지역 미국의 동맹국과 관계 강화 등 현재 남아 있는 피봇 정책들은 군사적 피봇이다. 반면 새로운 다자주의에 대한 강조, TPP를 중심으로 한 경제적 피봇은 그 의미가 많이 퇴색한 상태다. 그리고 이런 군사적 피봇에 대한 강조는 피봇 정책에 동참하고 있는 일본과 호주에서 마찬가지로 군사 문제를 중심으로 한 미국과의 협력을 부추기는 결과도 낳았고, 결국 이는 중국 측이 주장하는 것

처럼 중국에 대한 군사적 봉쇄라는 의심까지 가져왔다.

## 아태 지역 안보 불확실성에서 안보 불안정성으로

앞서 언급한 지역의 전략적, 지정학적 구도를 다시 한 번 정리하자면 경제력뿐 아니라 군사력 차원에서도 빠르게 부상하고 있는 중국과 이를 견제하기 위한 미국-호주-일본 그리고 인도까지 간접으로 연결된 대 중국 봉쇄라인 간의 긴장이 존재한다. 2010년 이후 아시아 피봇을 선언한 미국은 자체 능력뿐만 아니라 일본, 호주, 그리고 잠재적으로 인도까지 피봇의 대열에 동참시켜 중국을 견제하고 있는 형상이 그려진다. 일본의 집단자위권 추구, 센카쿠/다오위다오에서 중-일 간 갈등, 남중국해에서 중국의 공세적 움직임 등 지역의 안보 관련된 일련의 일들이 이 큰 구도 안에서 해석될 수 있다. 이렇게 볼 때 중국과 베트남 사이 남중국해 갈등에서 2014년 중국이 보여준 갑작스럽고 강경한 행동은 중국 입장에서는 미국-일본-호주 그리고 간접적으로 인도까지 포함한 대중국 봉쇄의 움직임에 대한 일종의 경고 사격일 수 있다.

물론 여기서 미국-일본-호주 그리고 인도의 전략적 움직임이 진정으로 중국 봉쇄를 위한 움직임인지 여부는 판단을 보류한다. 대 중국 봉쇄라는 것은 중국의 '인식(perception)'이다. 미국 등 국가들은 대 중국 봉쇄라는 것을 지속해서 부인하고 있다. 그런데 중요한 것은, 각 국가의 움직임을 만들어 내는 것은 객관적 상황뿐만 아니라 개별 국가의 안보 상황에 대한 인식이다. 미국의 전략적 움직임이 중국 봉쇄가 아니라 해도 중국이 그렇게 인식했으면 그에 따라 중국은 정책을 취할 것이다. 중국의 부상이 평화로운 것이라고 중국이 아무리 주장해도 일본, 호주, 동남아 국가 등 지역 국가들이 중국으로부터 안보 위협을 느꼈으면 이 안보 위협

을 해결하기 위한 행동을 취할 것이다. 문제는 특정 국가에 진정으로 ‘어떤 의도가 있는가’라는 것이 아니라 특정 국가의 행동이 상대방에게 어떻게 받아들여지는가에 따라서 국가의 대응이 결정된다는 점이다.

2000년대 말부터 2010년대 초에 걸쳐 중국의 빠른 부상과 미국의 피봇 정책이 맞물려 아태 지역에서 안보 불확실성을 높였다. 여기서 불확실성이라 칭한 것은 이 전략 구도가 향후 조화롭게 해결될지, 대결로 갈지 아니면 장기화된 긴장관계로 유지될지 아직 확실하지 않다는 점에서였다. 지금 상황에서 볼 때 과거의 불확실성은 점차 불안정성, 다시 말해 강대국 간 대결 방향으로 가고 있다. 중국과 그 반대편에 미국-일본-호주 그리고 인도의 대결구도가 명확하게 읽힌다. 중국이 최근 남중국해에서 반대편에 보낸 경고 사격은 일차로 그칠 것 같지 않다. 대 중국 봉쇄라는 중국의 의심이 지속된다면 2차, 3차, 4차 경고 사격이 어떤 방향에서 나타날지 모른다. 반면 미국-일본-호주 그리고 인도의 대 중국 연합 전선은 과거 4년간 공고화돼왔고 향후에도 특별한 변화가 없는 한 지속될 것으로 보인다. 특히 일본의 아베 정부, 호주의 애봇 정부, 그리고 인도의 모디 정부는 그 성향으로 볼 때 앞으로도 대 중국 견제에 적극적 태도를 취할 것으로 보인다. 이제 지역 안보는 불확실성을 넘어 불안정의 상황에 접어들었다.

### 강대국 힘의 충돌을 어떻게 통제할 것인가?

문제는 한국과 아세안 국가 등 지역의 중소 국가들의 안보 이익과 외교정책이다. 중국, 미국, 일본, 호주, 인도 등 지역 안보 문제에 관한 대주주들은 앞서 묘사한 것처럼 이미 전략적 입장을 확정한 것으로 보인다. 점차 양쪽 진영 모두 전략적, 수적 우위를 확보하기 위해서 지역의

중소 국가들을 자신의 편으로 끌어들이려 할 것이다. 이런 관점에서 최근 중국의 대 한국 접근 역시 일정한 경계심을 가지고 봐야 할 대목이다. 그러나 지역 국가들이 어느 쪽의 러브콜에 쉽게 답할 수 있는 상황은 아니다. 잘 알려진 바와 같이 한국이나 동남아 국가 모두 안보-경제 문제로 인해 딜레마를 겪고 있다. 안보 문제에 관한 한 중국을 신뢰하기보다는 미국에 더 믿음이 가는 것이 사실이다. 그러나 장기적으로 경제 문제를 고려했을 때 미국보다는 중국이 자신의 이익에 더 부합할 것으로 보이는 것도 사실이다.

만약 지금의 강대국 간 전략적 경쟁이 더욱 격화된다면 필연적으로 지역의 중소국가들은 선택을 강요받을 수밖에 없다. 그리고 경제와 안보이식으로 요약되는 딜레마는 더욱 커질 것이다. 초기 단계에서 지역 강대국들은 중소 국가들에 러브콜을 보내지만, 안보 대결 구도가 더욱 강화되고 갈등이 고조될수록 이런 러브콜은 점차 협박에 가깝게 변질될 것이다. 이런 상황에서 지역 강대국들은 공여해줄 수 있는 잠재적 이익보다 자신들과 같은 보조를 취하지 않았을 때 중소 국가들이 받을 수 있는 잠재적 불이익에 대해 더 많이 언급하게 될 것이다. 결국, 지역 중소 국가들은 강대국들이 자신들의 이익을 위해 힘의 논리로 만들어 놓은 대결 구도 속에서 끝없이 고조되는 딜레마를 경험할 수밖에 없는 상황이다. 분명 이런 딜레마가 풀기 쉬운 문제는 아니다. 그럼에도 불구하고 현재 모습이 드러나고 있는 강대국 간 대결구도에서 어느 한쪽으로 편입되는 것이 국가 이익에 바람직하지 않다면, 시간이 더 늦기 전에 이 상황을 극복해야 하는 중소국가 간에 논의를 통해 묘안을 도출해야 할 것이다.

지역의 중소국가들이 미국 혹은 중국이라는 단순한 양자택일 선택에서 벗어나 새로운 대안을 모색할 때 한 가지 고려해볼 수 있는 옵션은 강대국들의 물리적 힘에 대항한 규범적 힘(normative power)의 강화와 이를



정확하게 반영하는 새로운 비전을 가진 다자주의다. 강대국의 전략 경쟁이 지역 불안정성을 증가시키지만, 지역 중소국가는 힘의 대결로 치닫고 있는 강대국에 맞서 힘으로 이들을 통제할 수 없다. 이런 상황에서 우선적으로 고려할 수 있는 선택지는 다자주의의 강화다. 보장된 것은 아니지만, 논리적으로 양자주의보다 다자주의 틀 속에서 중소국들은 강대국에 맞서 자신의 이익을 지킬 가능성이 높다. 문제는 다자주의가 아태 지역에서 이미 진부한 아이디어가 되었다는 점이다. 지금까지 아태 지역에서 많이 논의되었고 또 실제로 많이 제도화됐으나 실질적 효과는 별로 없었던 진부한 다자주의를 다시 들고 나오는 것은 정책적 신선함이 떨어질 뿐만 아니라 효과가 없음이 어느 정도 증명됐다. 많은 지역의 다자 틀이 큰 효용 없이 'talkshop' 정도에 그친다는 비판이 이를 보여준다.

여기에 필요한 것이 바로 규범적 힘이다. 새로운 형태의 규범을 반영한 비전을 가진 다자주의는 새로울 수 있다. 중소국가들이 새롭게 제시할 수 있는 지역의 평화와 안정, 번영의 규범은 지금까지 그래왔듯이 국민국가를 단위로 하는 국제관계의 안정과 평화, 번영에 관한 규범이어서는 안 된다. 강대국들도 자신들은 지역의 평화와 안정을 위해 힘을 동원한다고 주장한다. 새로운 평화와 안정의 비전을 담은 규범은 이런 강대국의 주장과 차별성이 있어야 할 것이다. 이 새로운 규범과 비전은 국민국가가 아니라 이 지역의 일반 사람들(people)의 안전과 번영, 복지를 위한 비전이여야 할 것이다. 국민국가를 단위로 하기보다는 일반 사람들을 단위로 그들의 평화와 안전, 그리고 번영을 목표로 하는 접근은 지금까지 강대국들이 주장하지 않은 관점이다.

이런 비전을 정리한 후 기존의 다자틀, 가급적이면 서로 충돌을 향해 가는 강대국들이 모두 포함된 EAS, 아태경제협력위원회(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum,

ARF)과 같은 다자틀의 비전을 중소국의 합의에 따라 만들어진 새로운 규범으로 대체하는 작업을 하는 것이 바람직하다. 이를 위해 지역 중소국가 간의 전략적 논의와 합의는 필수적이다. 그리고 이런 새로운 비전을 통해, 힘의 대결을 벌이고 있는 강대국들을 압박해야 한다. 이미 기존의 다자틀 안에 들어와 있는 강대국들이 규범적으로 반박하기 힘든 사람들의 안전과 평화, 번영, 복지라는 명분에 대해서 반대하고, 다자틀을 벗어나기는 쉽지 않을 것이다.

보다 구체적으로 한국의 입장에서 이 전략을 행하기 위해서 우리와 보조를 맞추는 지역 내 파트너와 이 파트너들과 대화하고 전략적 합의를 만들 수 있는 채널을 확보해야 한다. 이 조건이 맞춰지고 나면 새로운 규범에 기초한 지역안보 비전을 실현할 다자적 제도들을 찾아야 한다. 우리와 보조를 맞추는 지역 내 파트너로 가장 이상적인 상대는 강대국 경쟁에 참여하지 않은 지역 내 중소국가이고, 그중에서도 아세안 10개국이 우리와 안보 이익 측면에서 동일한 딜레마를 겪고 있어 이상적인 파트너이다. 아세안은 강대국 사이에서 자신의 이익을 확보하는 데 있어 이미 냉전시기부터 축적된 경험이 있다. 또한, 아세안은 자체적으로 Caring Society라는 구호를 아세안 통합의 중요한 요소로 삼아왔기 때문에 앞서 제시한 비전이 낯설지 않고 자신들이 이익과도 부합한다. 아세안 전체를 파트너로 하기 힘들다면 아세안 국가 중 지역에서 일정 수준의 목소리를 낼 수 있는 대표적인 국가, 예를 들면 인도네시아, 베트남, 싱가포르 등을 선별하여 파트너로 삼을 수도 있다. 물론 뉴질랜드, 몽골 등의 지역 중소국가 역시 협력 대상이다.

이미 아세안 국가들과 한국은 안보 문제에 관한 전략적 논의 및 합의를 이끌어낼 수 있는 제도적 채널이 있다. 2013년 한국과 아세안 정상 간 합의된 한-아세안 안보대화(ASEAN-Korea Security Dialogue)가 그것이

다. 2014년부터 본격적으로 가동되는 이 대화채널을 초기에 어떤 방향으로 설정하는가에 따라서 이 대화채널은 새로운 규범에 기초한 지역 다자 제도의 비전을 새로 만들 수 있는 좋은 출발점이 될 수 있다. 이 채널을 통해서 조용하게 한국과 아세안 혹은 한국과 아세안 주요 국가 간에 아태 지역의 강대국 충돌에 따른 안보 위협, 특히 중소국가에 가해지는 안보 위협에 대한 서로의 생각을 공유할 수 있다. 그리고 더 나아가 이를 바탕으로 함께 노력할 수 있는 부분을 찾을 수 있고, 가장 바람직하게는 전략적 합의를 도출할 수 있다. 그리고 2014년 말 열리는 한-아세안특별정상회의의 계기로 이런 합의를 선포하는 것도 특별정상회의를 더욱 의미 있게 할 수 있다.

다음 단계로 여기서 얻어진 전략적 합의 혹은 공통의 노력에 대한 합의를 이용해 지역 다자기구의 비전을 새로 쓰는 노력을 해야 한다. 한-아세안 간 전략적 합의를 바탕으로 ARF, ASEAN+3, EAS 등에서 지역 사람들의 안전과 번영, 복지문제에 초점을 둔 새로운 비전을 제시하고 여기에 참여하고 있는 미국, 일본, 호주, 인도, 중국 등 강대국에 이를 수용하라고 압박해야 한다. 이런 압박은 한국+아세안이라는 숫자의 힘 뿐만 아니라, 이 국가들의 전략적 가치, 그리고 규범적 힘까지 갖추고 있어 강대국들도 쉽게 무시할 수 없다. 이렇게 만들어진 새로운 비전은 이후 지역에서 강대국 간 전략적 경쟁을 완화하거나 강대국의 행동을 통제하는 데 활용될 수 있다.

시각을 좁혀 우리의 가장 직접적 안보 이해관계가 걸린 동북아 지역에서 동북아평화협력구상(동평구; Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI)도 새로운 규범적 비전에 맞추어 발전적 형태를 취할 수 있다. 미국, 중국, 일본 등 지역 내 경쟁하는 강대국이 모두 포괄된 동평구의 궁극적 목표와 비전을 지역 사람들의 안전과 번영, 그리

고 복지로 새롭게 설정해야 한다. 이렇게 되면 동평구를 자신들의 전략적 이해에 따라 재단하고 활용하려는 강대국들의 행동을 차단할 수 있을 뿐만 아니라 동평구를 진정으로 동북아 국가 간의 안정과 평화, 협력 모색으로 나가게 만들 수 있다. 이를 위해서 동평구에 일정 부분 한국과 전략적 이해를 같이할 수 있는 아세안을 적절히 포함하는 것이 바람직하다. 아세안이 동평구 안에서 한국의 새로운 비전을 지지할 경우 한국에는 큰 힘이 될 수 있다.

더 나아가 한국의 외교 주안점 중 하나인 중견국 외교, 그리고 이를 실행하는 도구로서 MIKTA(멕시코·인도네시아·한국·터키·호주)도 이런 차원에서 활용할 수 있다. 지역을 넘어서 보다 글로벌한 차원에서 안보 문제를 국민국가의 안보가 아닌 특정 지역이나 글로벌 커뮤니티에 포함된 사람들의 안전과 번영, 그리고 복지라는 방향으로 재구성하는 데 중견국 외교나 MIKTA를 이용하는 것도 고려할 수 있다. 이런 새로운 규범을 논의하고 확산시켜 궁극적으로 글로벌 차원에서 강대국들의 행동을 순화하고 나아가 통제하는 틀로 활용하는 것이 바람직할 것이고 이것을 한국적 중견국 외교의 중요한 요소로 삼아도 좋을 것으로 보인다.

## 알려지지 않은 참상인가, 고의적인 무관심인가? - 북한과 시리아 인권침해 실태의 비교분석 -

장지향 연구위원

Peter Lee 연구원

아산정책연구원



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

현재 유엔 인권이사회 조사위원회가 인권침해 실태를 조사하고 있는 나라는 북한과 시리아 뿐이다. 또한 2014년 2월 7일에 발표된 유엔 북한인권 조사위원회의 보고서와 2011년 3월부터 2012년 2월까지 기간에 대한 시리아 인권 조사위원회의 1·2차 보고서는 내전이 발생하지 않은 상황을 다뤘다는 점에 있어서도 독보적이다. 지금까지의 유엔 조사 위원회들은 주로 내전상황의 인권침해를 조사하기 위해 구성됐기 때문이다. 이에 더해 정권을 세습한다는 점, 대량살상무기를 보유하고 있다는 점, 중국이나 러시아의 지원이 있다는 점 등의 공통점에 비춰볼 때 북한과 시리아의 비교분석은 매우 흥미로운 연구다.

이 글은 북한과 시리아 인권 조사위원회의 보고서를 분석하여 두 정권이 자행한 인권침해 및 반인도범죄를 비교한다. 비교의 형평성을 위해 시리아의 경우 민주화 시위가 내전으로 악화되기 전의 단계를 다른

다. 글의 핵심 주장은 시리아보다 북한의 인권침해가 지속성, 목적, 범위 면에서 더 심각하다는 것이다. 그럼에도 시리아에 대해서는 미국 대통령 행정명령(Presidential Executive Orders), EU 이사회 규정(Council Regulation), 유엔 안보리 결의가 있었던 것과 달리, 북한의 인권침해에 대해서는 어떠한 조치도 이뤄지지 않고 있다. 이러한 역설에 대해 두 가지 원인을 찾을 수 있다. 첫째, 중동국가인 시리아가 미국과 EU에 석유자원, 이슬람 극단주의, 지역 내 동맹구조 등의 측면에서 북한보다 전략적으로 더 중요한 지위를 가지기 때문이다. 둘째, 극단적으로 폐쇄된 북한은 무역교류, 여행, NGO 활동 등이 허용되는 시리아보다 바깥 세계와 접촉이 훨씬 적기 때문에 인권탄압의 참상이 덜 알려져 있다. 이 글의 요지는 다음과 같다.

1. 시리아보다 북한에서 더 지속적인 인권침해가 이뤄져 왔다. 프리덤 하우스(Freedom House)의 자료에 따르면 북한의 정치적 권리와 시민적 자유 지수는 지난 40년간 한 번도 변한 적이 없는 반면, 시리아에서는 1970년대와 2000년대 중반 제한적이거나 개혁이 이뤄졌다.
2. 시리아 정권은 권위주의적 제도와 조직을 통해 소수의 지배 엘리트 보호에 치중하는 데 비해, 북한 정권은 전체주의적인 기제를 통해 주민의 완전 통제를 체계적으로 추구해왔다. 북한 김정은은 인권침해 기관들을 단일지도체계 틀 속에서 직접 관리한다. 하지만 시리아의 지휘체계하에서는 대통령과 가해기관 간에 명령 및 보고단계가 서로 중첩되고, 강압기구 조직체계가 파편화돼 있다.
3. 시리아보다 북한에서 더 많은 유형의 반인도범죄가 자행됐다. 북한에서는 말살, 노예화, 박해, 강제이주 등 국제형사재판소 설립

에 관한 로마규정 제7조상 반인도범죄를 구성하는 모든 유형의 반인도적 행위가 이뤄진 반면, 시리아 정권은 여섯 개 유형만 위반했다.

4. 북한이 보다 체계적이고 제도화된 인권유린을 자행하고 있음에도 국제 사회는 시리아의 인권현실에 더 관심을 보인다. 이러한 모순은 북한이 시리아보다 에너지, 안보지정학적 면에서 중요성이 떨어지고 외부세계로부터 더욱 고립돼 있기 때문이다. 최근 설문조사에 따르면, 전문가들도 북한에서 더 참혹한 인권침해가 일어나지만 국제사회의 관심은 정작 시리아에 더 쏠린다는 사실을 인식하고 있다.

## 북한과 시리아: 최악의 인권침해국

과거 유엔 조사위원회들은 ‘비국제적’ 무력충돌 중에 벌어진 인권침해를 조사하기 위해 구성된 것이 일반적이었다. 이와 달리, 북한인권조사위원회의 보고서(A/HRC/25/CRP.1)와 시리아 조사위원회의 첫 두 개 보고서(A/HRC/S-17/2/Add.1, A/HRC/19/69)는 평시에 일어나는 인권침해 및 반인도범죄에 대한 조사가 진행됐다는 점에서 기존의 위원회들과 구분된다. 2012년 7월에 이르러서는 시리아 사태가 내전으로 악화됐지만, 2011년 12월 2일과 2011년 3월 12일에 각각 발표된 첫 두 차례의 조사보고서는 무장 반군이 등장해 내전으로 치달기 전의 상황을 대상으로 하고 있다.<sup>1</sup> 즉, 조직화된 반군이 아닌 평화 시위대에 대한 바샤르 알 아사드(Bashar Al-Assad) 정권의 인권침해를 조사한 것이다.

북한과 시리아는 여러 유사점을 공유하고 있다.<sup>2</sup> 첫째, 두 국가 모두 아

버지에서 아들로 이어지는 권력세습에 성공한 왕조체제다. 두 나라의 독재자들은 지난 수십 년간, ‘왕가’의 구성원이 아니면서 지도자의 자리를 노리는 이들을 숙청하여 잠재적 경쟁자들을 제거해왔다. 북한이나 시리아에서 ‘김’이나 ‘아사드’의 성을 갖지 않은 지도자는 상상할 수 없는 일이다. 둘째, 이들 나라는 사회주의 혁명과 민족 정체성 수호라는 양대 이념을 내세우고 있다. 이를 위해 북한 조선노동당은 반미 제국주의 자주노선을, 시리아 바트당(Baath Party)은 반 이스라엘 연대를 주창한다. 셋째, 북한과 시리아는 극소수의 엘리트만으로 정권의 내구성을 유지하고 있다. 북한은 평양에 거주하는 특권 계층만으로, 시리아는 아사드 일가가 소속된 알라위 공동체 만으로 정권 유지를 이어가고 있다. 넷째, 이들 정권이 보이는 강한 내구성의 배후에는 고도로 훈련되고 높은 충성심을 갖고 있는 소수정예 친위부대가 존재한다. 친위부대의 임무는 정치, 경제, 군 엘리트를 감시하여 쿠데타를 미연에 방지하고 독재자 일가를 호위 경호하는 것이다. 북한과 시리아의 정규군 역시 병력 면에 있어서 세

계 상위권에 드는데, 특히 북한의 호위사령부와 평양방어사령부, 시리아의 공화국 수비대와 제 4 기갑사단은 어떠한 쿠데타나 반란을 진압할 수 있도록 고안된 최정예 부대다.

국제적으로도 북한과 시리아는 비슷한 행보를 보여왔다. 무엇보다 두 국가는 대량살상무기 개발을 위해 긴밀하게 협력해왔다. 북한이 만든 시리아의 원자로나 2007년 이스라엘의 공격에 파괴되기도 했지만, 2013년 시리아 구타(Ghouta) 지역에서 발생했던 민간인을 상대로 한 화학무기 공격은 두 정권의 생화학 무기가 여전히 위협적이라는 것을 보여준다. 나아가, 이들 국가의 주요 동맹국인 러시아와 중국은 북한과 시리아의 인권침해 상황을 더욱 면밀히 검토하기 위한 유엔안보리의 결의안에 거부권을 행사하는 방법으로 이들을 보호해왔다. 이처럼 권력구조 면에서 북한과 시리아는 유사점을 보이고 있으나, 자국민의 인권을 유린하는 모습에서는 차이점을 보이고 있다. 이어지는 글에서는 인권침해의 일관성, 목적, 범위 면에서 두 나라가 보여주는 사뭇 다른 모습을 조망한다. 더불어 북한의 인권문제가 시리아의 인권문제보다 국제적으로 조명 받지 못하는 이유에 대해서 알아본다.

표 1. 북한과 시리아 정권의 공통점

|         | 북한               | 시리아                |
|---------|------------------|--------------------|
| 권력 승계   | 세습               | 세습                 |
| 권력 기반   | 조선노동당            | 아랍 사회주의 바트당        |
| 이념      | 주체 사상            | 아랍 사회주의            |
| 정치 핵심집단 | 평양 엘리트           | 알라위파               |
| 군 핵심집단  | 호위사령부<br>평양방어사령부 | 공화국 수비대<br>제4 기갑사단 |
| 핵심 군사력  | 대량살상무기           | 대량살상무기             |
| 동맹국     | 중국, 러시아, 이란      | 이란, 러시아, 중국        |

## 시리아보다 지속적인 북한의 인권침해

북한은 1945년 국가 수립 이래로, 시리아는 1946년 프랑스로부터 독립한 이후로, 정치적 권리와 시민적 자유 수준이 세계 최하위권에 머물러왔다. 그러나 프리덤 하우스에 따르면, 역사적으로 북한은 시리아와는 비교할 수 없을 만큼 최악의 인권 침해를 저질러왔다.<sup>3</sup> 프리덤 하우스가 ‘세계의 자유(Freedom in the World)’ 보고서를 통해 세계 각국의 자유 지수를 발표하기 시작한 1972년 이래로 북한의 정치적 권리와 시민적



자유 지수는 한 번도 변한 적이 없다(그림 1).<sup>4</sup> 일반적으로 권력 이양기에는 새로운 지도자가 대중의 지지를 얻기 위해 일정 정도의 개혁을 시도하고 변화가 나타나기 마련이다. 하지만 1994년과 2011년 두 번에 걸친 북한의 권력 세습 과정에서 북한의 자유 지수는 조금도 변하지 않았다.

반면 <그림 2>를 보면, 지난 40년 동안 시리아의 정치적 권리와 시민적 자유 지수는 제한적이거나 변화를 겪었다. 첫 번째 변화는 알라위파 군부 엘리트가 쿠데타를 일으켜 하페즈 알 아사드(Hafez Al-Assad)가 집

그림 1. 북한의 자유 지수(1972~2013)

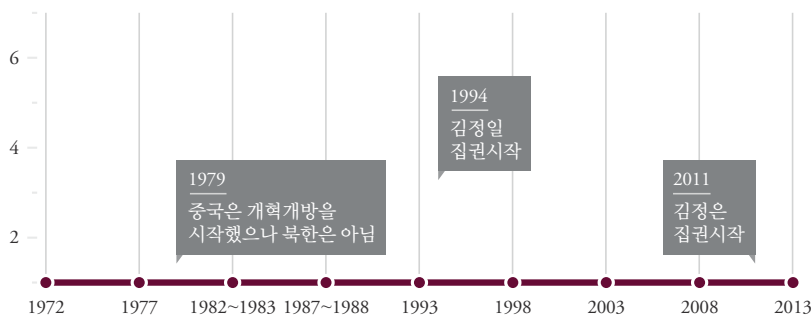
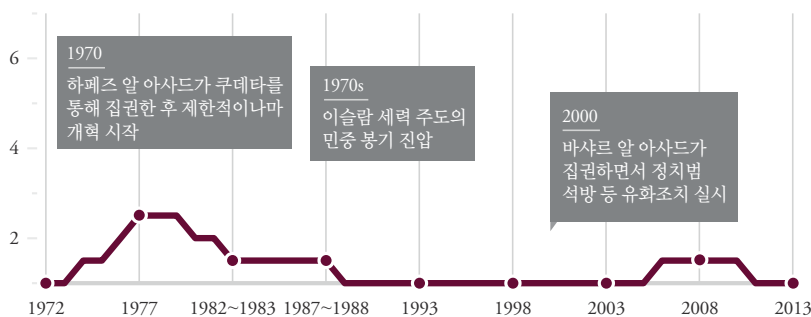


그림 2. 시리아의 자유 지수(1972~2013)



권하면서 시작됐다. 권력을 잡은 하페즈 알 아사드는 민간 부문 개혁을 추진하면서 경제분야에서 정부 개입을 축소시켰다. 그러나 이러한 개혁 바람은 1970년대 수니파 반정부 시위에 대한 정부의 무자비한 탄압으로 인해 주춤해졌고, 1982년 수니파 이슬람 정당인 무슬림 형제단의 봉기를 진압하는 과정에서 하마 대학살(Hama Massacre)이 일어나면서 완전히 끝나버렸다. 이어 2000년에 취임한 바샤르 알 아사드 역시 초기에는 정치범을 석방하고 다원주의를 수용하는 개혁을 실시하여 개인 숭배 세습 체제를 타파하는 듯 보였으나 일시적인 노력으로 끝났다.

<그림 3>에서 볼 수 있듯이 유엔 인권이사회의 결정으로 조사위원회가 꾸려진 다른 대상국들과 비교해보더라도 북한의 인권침해 상황은 지속성 면에서 독보적이다. 코트디부아르는 2002년과 2011년에 두 번의 내전을 겪었으며, 수단에서는 1989년 오마르 알 바시르(Omar al-Bashir)가 일으킨 쿠데타 이후 독재정권이 들어섰다. 리비아의 무아마르 카다피(Muammar Qadhafi)는 1969년부터 아랍의 봄 혁명 이후 발발한 내전에서 축출당한 2011년까지 권좌에 머물렀다. 그러나 이 세 국가 모두 1970년대와 1980년대에 걸쳐 일시적이거나 정치경제적 개혁의 시기가 있었다. 하지만 북한의 자유 지수는 내전을 겪은 이러한 국가들보다도 낮다.

한편 시리아 정권은 국경 내에서 인권침해 사례가 발생했고 이에 대해 국가가 부분적으로 책임을 인정하면서 그나마 체면치레를 했다. 2011년 3월 31일, 아사드 정권은 군경이 시위대와 충돌하면서 일어난 것으로 보이는 범죄 4,000여 건을 조사하기 위해 독립법률위원회(National Independent Legal Commission)를 설립했다.<sup>5</sup> 이어 2011년 9월 2일 법령 제34호, 제61호, 제72호에 따라 정치범들을 사면하고 구금돼 있던 10,433명을 석방했다. 이러한 조치는 군대와 보안부대가 법령 제14/1969호와 제69/2008호상 면책특권을 누린다는 점을 감안할 때, 오히려 범죄를 은폐

그림 3. 최근 유엔 조사위원회가 설립된 국가들의 자유 지수



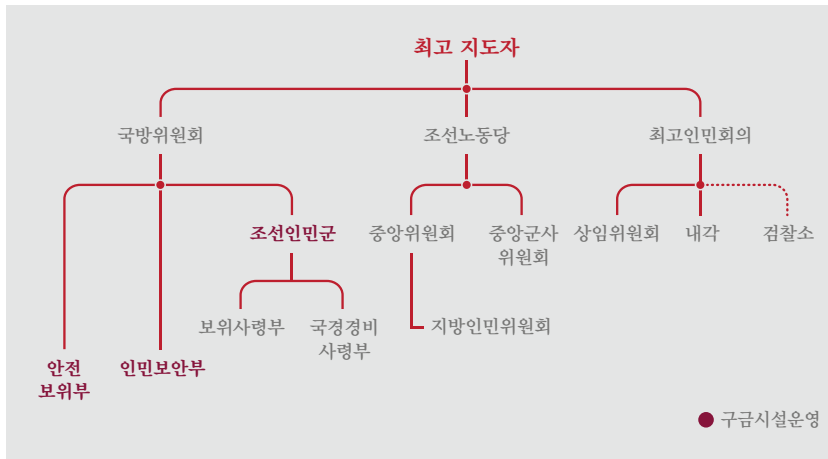
하기 위한 의도였다고 파악된다.<sup>6</sup> 그럼에도 불구하고, 시리아 정권은 국제사회의 비난에 대해 정당성 확보의 압박을 느꼈던 것으로 보인다. 이에 반해, 북한은 북한 내부에 인권침해가 전혀 존재하지 않는다고 유엔 조사위원회의 조사결과를 강하게 부정하고 있는 실정이다.

### 주민을 완전 통제하는 전체주의 북한과 엘리트 보호에 치중하는 권위주의 시리아

두 정권의 인권침해에서 가장 중요한 차이점은 침해 행위의 목적과 관련 기관의 책임소재다. 북한의 김정은은 국방위원회를 통해 강권기구 내 인권침해 기관들을 직접 관리한다. 단일지도체계라는 틀 속에서 주체 유일사상을 적용하여 주민을 엄격히 통제하고 있다. 이에 반해 시리아 정권은 국민 전체를 통제하기보다는 느슨하게 얹혀있는 강압기구들을 통해 아사드 일가에 대한 잠재적인 도전 방지를 목표로 삼고 있다. 두 국가의 인권침해 기관들은 조직의 효율성과 지휘체계에 있어서도 상당한 차이를 보인다. 이는 범죄의 계획과 실행에 국가가 어느 정도까지 개입되어있는지와 관련이 깊다. 작전지휘계통에 있는 가해 기관과 행정부 간에 명령체계의 사슬이 짧을수록 수령 또는 대통령이 범죄를 직접 명령했을 확률이 높기 때문이다.

북한에서 가장 심각한 인권침해가 일어나고 있는 구금시설과 정치범수용소는 국방위원회의 산하기관들이 관리하고 있다. 이들 기관의 보고체계가 김정은과 직접 연결돼 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 유엔 조사위원회는 안전보위부, 인민보안부, 조선인민군이 북한 내 인권침해에 가장 큰 책임이 있는 기관이라고 봤는데, <그림 4>를 보면 이들 세 기관을 통솔하는 국방위원회의 제1위원장이자 수령이 김정은이다.

그림 4. 유엔 인권보고서에 나타난 북한의 주요 기관

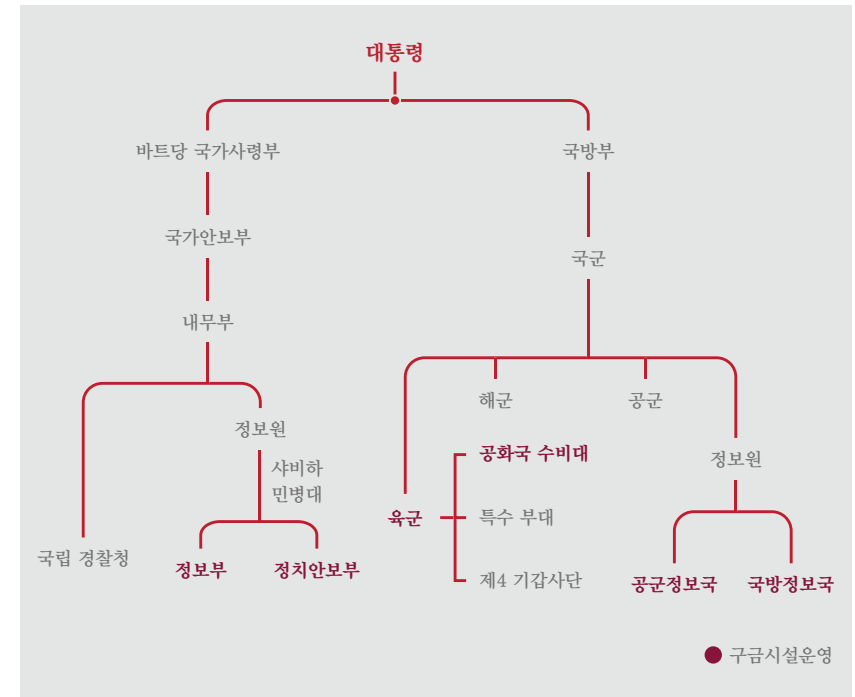


출처: 유엔 북한 조사위원회 보고서 (A/HRC/25/CRP.1)

하지만 <그림 5>에서 보듯이 시리아 내 구금시설과 심문시설은 다양한 조직 아래에 존재한다. 내무부와 국방부 산하 정보국과 여러 부서에서 이러한 시설들을 각자 운영하고 있어서 북한과 사뭇 다른 모습을 보인다. 시리아에는 정보부, 정치안보부, 공군정보국, 국방정보국 등 네 곳의 정보기관이 있다. 이들 정보기관은 각각 해외 비밀작전, 국내 보안, 일반인 감시 등 공식적으로 서로 다른 보안기능을 수행하고 있으며 일반인 구금과 심문에 있어 상당한 자치권이 있다. 무엇보다도 이들 정보기관과 대통령 사이를 내무부, 국가안보부, 바트당 국가사령부라는 관료조직과 명령체계가 가로막고 있다.

북한과 시리아 내 인권침해 기관의 조직적 차이는 <그림 4, 5>에 잘 나타나있다. 북한의 수령은 국방위원회를 통해 실무기관들을 직접 지휘하는 반면, 시리아의 대통령과 정보기관 사이의 지휘체계는 일원화와 거리가 멀

그림 5. 유엔 인권보고서에 나타난 시리아의 주요 기관



출처: 유엔 북한 조사위원회 보고서 (A/HRC/25/CRP.1)

다. 이러한 차이는 유엔 조사위원회가 북한의 인권침해에 있어 김정은을 '최고 지도자'라고 분명히 언급한 것과 달리, 시리아의 아사드에게는 인권침해의 책임을 직접적으로 묻지 않았다는 점에서도 확연히 알 수 있다.

## 시리아와 달리 모든 종류의 반인도적 범죄를 자행한 북한

유엔 북한인권 조사위원회는 북한 정권이 국제형사재판소규정 제7조상 반인도범죄의 구성요소로 언급된 11가지 중 아파트헤이트를 제외한



모든 반인도적 행위를 저지르고 있다고 결론 내렸다. 아파트헤이트는 단 일민족국가인 북한에서 일어날 수 없는 범죄다. 반면, 유엔 시리아인권 조사위원회는 살해, 고문, 강간과 기타 성폭력, 임의구금과 자유를 심각하게 박탈하는 기타 행위, 강제실종 등의 6가지 비인도적인 행위에 대한 시리아 정부의 혐의를 제기했다. 물론, 시리아 정권이 나머지 반인도적 행위인 몰살, 집단 노예화, 강제이주, 박해 등은 저지르지 않았다고 해서 죄의 무게가 경감되는 것은 아니다. 그러나 시리아의 반인도적 행위는 북한과 달리 주민 전체를 통제할 목적으로 행해진 것은 아님을 알 수 있다. 게다가 시리아의 국가조직은 그러한 범죄를 수행할 수 있을 만큼 응집돼 있지도 못하다. 몰살, 노예화, 강제이주 등을 실행하기 위해서는 독일의 나치나 크메르루주를 자행한 캄보디아 기관과 유사한 조직력이 필요하다. 하지만 시리아의 경우 앞서 언급했듯이 여러 정보기관이 각기 구금시설을 운영하고 있고 조직체계가 파편화돼 있다. 또한 핵심 강권기관들이 지배 엘리트 보호를 목적으로 할 뿐, 국민의 3/4을 차지하는 수니파의 몰살이나 노예화를 염두에 두지는 않았다.

72~73쪽의 〈그림 6〉을 보면 북한주민, 특히 정치범에 대해 모든 유형의 반인도범죄가 자행됐다. 이러한 범죄의 책임은 안전보위부, 인민보안부, 조선인민군에게 귀속되며, 이들 기관은 여러 반인도범죄를 포괄적이고 복합적으로 자행한 것으로 드러났다. 이와 달리, 시리아의 반인도범죄는 대부분 구금, 고문, 기타 반인도적 행위에 국한된다.

### 북한보다 시리아에 더 큰 관심을 보이는 국제사회

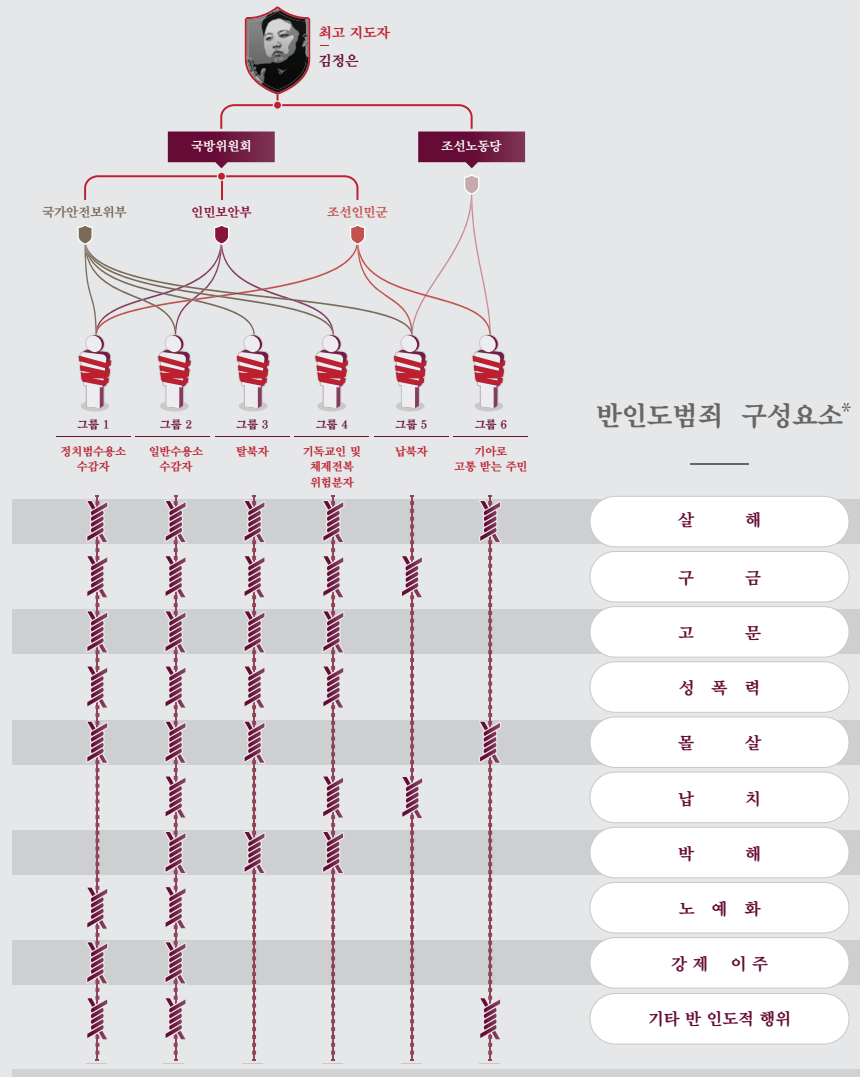
지난 10년간 국제사회는 미국 대통령 행정명령, EU 이사회 규정, 유엔 안보리 결의 등의 대북조치를 취해왔다.<sup>7</sup> 그러나 이 조치들은 하나같

이 북한의 인권침해가 아닌 대량살상무기 개발 프로그램에 대해 내려진 것이다. 북한의 인권침해에 대해 국제사회가 강력한 조치를 취하기에는 아직 시간이 이르기 때문이라고 생각할 수도 있다. 유엔 북한인권 조사위원회의 보고서가 발표된 것이 올해 2월이기 때문이다. 그러나 시리아의 경우에는 전혀 다른 반응이 나왔다. 유엔 시리아인권 조사위원회의 1차 보고서는 2011년 12월에 나왔지만, 그보다 전인 2011년 4월 이미 시리아의 인권침해에 대한 미국 대통령 행정명령이 발표됐고, 같은 해에 두 개가 추가됐다. EU 이사회의 시리아관련 규정 또한 2011년 5월에 공표됐고, 연내에 네 개의 규정이 추가됐다. 유엔 안보리도 2012년 4월 결의를 비롯해 같은 해에 두 개의 결의안을 추가로 채택했다.<sup>8</sup>

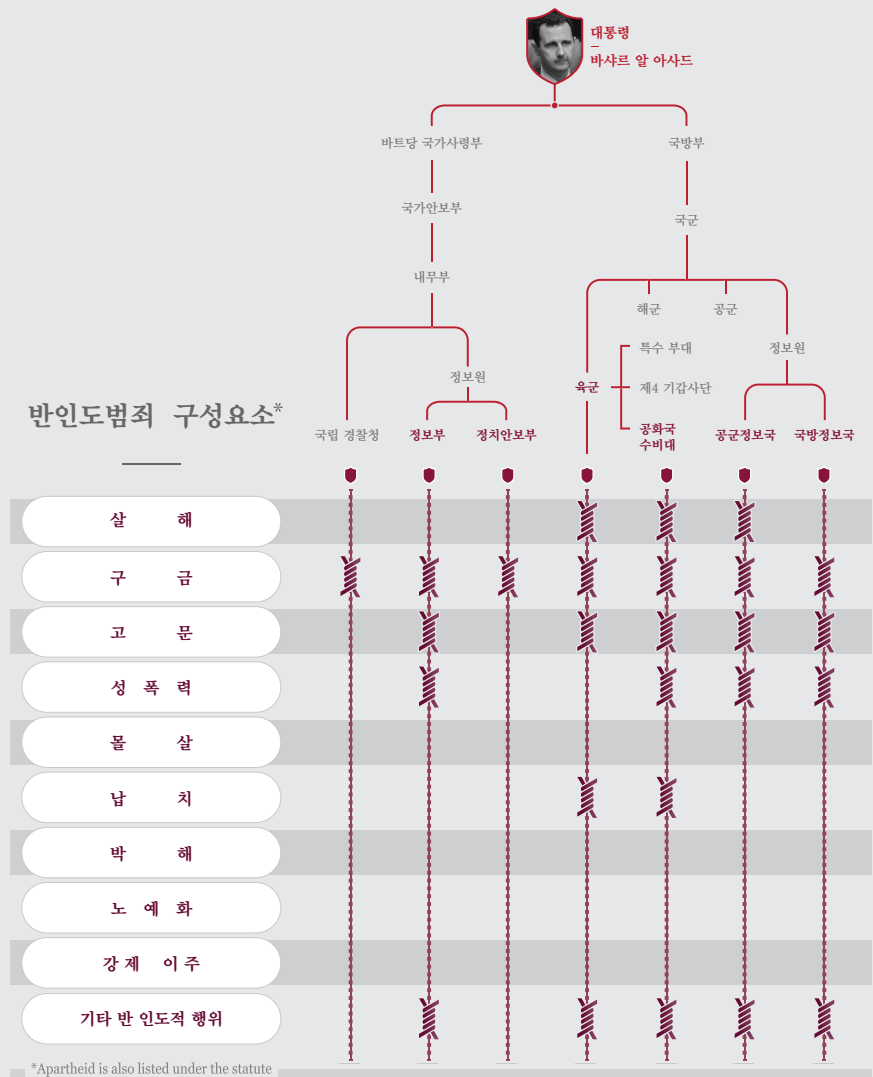
2004년 미 행정부가 북한인권법을 제정한 적은 있으나, 대통령 행정명령이 없었기 때문에 실제적 제재나 처벌이 이뤄지지는 않았다. EU 의회 또한 2010년부터 북한인권 관련 결의안을 채택해 왔으며,<sup>9</sup> 유엔 인권이사회도 2012년 3월 22일 북한에 관한 결의안(A/HRC/19/L.29), 2011년 2월 21일 유엔특별보고관 보고서, 2009년 12월 11일 북한에 대한 보편적정례검토(UPR) 실무그룹 보고서를 채택했다. 하지만 이러한 조치들은 단순한 선언에 불과할 뿐, 북한 정권에 실질적 압박을 가하기는 어렵다. 북한의 인권실태가 시리아보다 열악함에도 불구하고 국제사회는 시리아의 인권상황에 더 집중하고 있는 것이다.

이러한 모순은 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 북한보다는 중동지역에 국제안보와 에너지 이해관계가 집중돼 있기 때문이다. 따라서 미국과 EU를 중심으로 한 국제사회가 북한보다 시리아에서 벌어지는 문제를 더 중요하게 고려하는 것은 어쩌면 자연스러운 일이다. 중동은 석유자원, 이슬람 극단주의, 이스라엘 방어와 관련해 미국의 이익이 깊이 개입돼 있는 지역이다. EU 역시 중동에서 건너오는 이민자와 식민

그림 6. 북한과 시리아가 자행한 인도에 반한 죄



COPYRIGHT© THE ASAN INSTITUTE FOR POLICY STUDIES ALL RIGHTS RESERVED.



\*Apartheid is also listed under the statute but does not apply to NK situation

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

지 유산 문제가 국내 정치에 많은 영향을 미치기 때문에 중동 문제에 집중할 수밖에 없다. 게다가 시리아의 인권문제는 난민촌과 무장세력의 확산으로 이어져 이웃 나라에도 파급력이 있어서 북한의 인권문제보다 역내 안보에도 큰 위협이 되고 있다. 미국과 EU의 동맹국인 이스라엘, 요르단, 터키가 이러한 위협에 노출돼 있다는 점 역시 미국과 EU가 북한보다 시리아를 더 우선적으로 고려하는 요소로 작용하고 있다. 또한 시리아에서 벌어지는 주변국과 강대국들의 대리전 양상은 석유자원을 둘러싼 세계 경제 역시 위협한다. 이러한 이유들로 인해 미국정부가 인도주의 원칙을 내세워 2003년 이라크 침공을 사후적으로 정당화했고, 2009년 이란과 2011년 이집트, 오늘날의 시리아 독재정권의 정통성을 비판하고 있다.

둘째, 북한이 외부세계로부터 철저히 고립돼 있어 내부사정이 바깥으로 알려지지 않은 점도 북한 인권상황에 대해 국제사회의 관심이 낮은 이유라고 볼 수 있다. 외국인이 북한에 입국을 하더라도 지속적 감시 속에 일반 주민과 접촉하게 되는 경우는 드물다. 아울러, 인권유린을 폭로하거나 정권에 항의할 수 있는 시민사회가 존재하지 않기 때문에 북한인권에 관한 정보는 탈북자들을 통해서만 접할 수 있다. 그러나 시리아의 경우 외국인이 비교적 자유롭게 여행할 수 있었고 미약하나마 시민사회가 존재했다. 관광산업과 역내 경제교류가 존재했고 외국 NGO도 활동하고 있었다. 따라서 국제사회가 시리아의 인권 운동가와 정치범에 대한 재판이나 구금 상황을 알 수 있었기 때문에 이에 대해 비판할 수도 있었던 것이다.

아산정책연구원은 2014년 5월부터 7월까지 미국과 유럽의 국제 정책 전문가를 상대로 직접 방문 설문과 이메일 설문 조사를 실시했다. 총 31곳의 싱크탱크, 대학교 소속의 76명의 전문가에게 북한과 시리아의 인

권상황에 대해 물었고 이 중 34명이 응답한 결과는 다음과 같다. 전문가의 83%가 북한 정권이 시리아 정권보다 더욱 효과적이고 체계적으로 인권탄압을 자행한다고 답했다(그림 7). 또한 응답자의 77%가 북한의 인권침해 상황이 시리아보다 더욱 열악하다고 답한 반면, 17%는 시리아의 상황이 더 나쁘다고 대답했다. 두 나라의 인권침해에 대한 국제 사회의 반응에 대해선, 전문가의 66%가 국제 사회가 시리아의 인권 문제에 더 집중한다고 대답한 반면, 14%는 그렇지 않다고 답했다(그림 8). 시리아가 국제사회로부터 더 많은 관심을 받는 이유에 대해 응답자의 47%

그림 7. 북한과 시리아가 자행한 인권침해의 수준

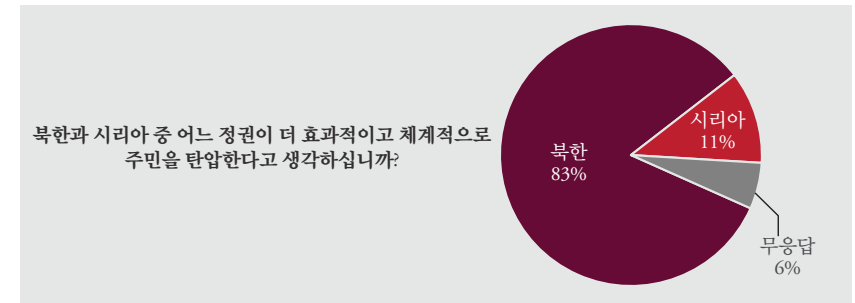


그림 8. 북한과 시리아의 인권침해에 대한 국제사회의 대응

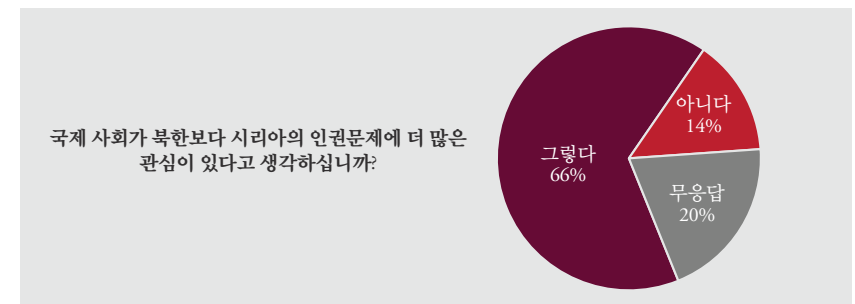
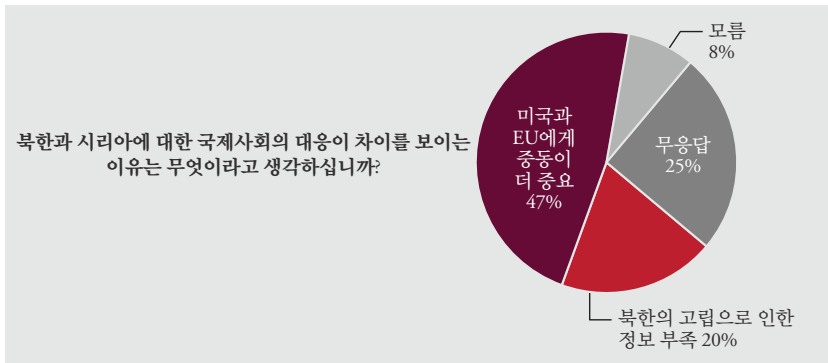


그림 9. 북한과 시리아의 인권침해에 대한 국제적 대응이 다른 이유



가 미국과 EU가 중동을 전략적으로 더 중요한 지역이라고 생각하기 때문이라고 답했고, 20%는 북한의 고립과 그로 인한 정보 부족 때문이라고 답했다(그림 9).

## 결론

이 글은 세계에서 가장 심각한 인권침해가 벌어지고 있는 북한과 시리아(2011.3~2012.2)에 대한 유엔 조사위원회 보고서를 비교 분석한 결과다. 북한 정권은 주민에 대한 전체주의적 지배체제를 유지해온 반면, 시리아 정권은 아랍의 봄 기간에 조직된 반독재 민주화 평화 시위대에 대해 무자비한 탄압과 인권유린을 자행했고, 이는 결국 내전으로 이어졌다.

김정은 정권은 아사드 정권보다 더 잔혹하고, 더 효율적으로 인권침해를 자행해왔다. 파편화된 제도와 느슨한 조직 구조로 이루어진 시리아의 권위주의 체제와 달리 김정은이 직접 관리·감독하는 북한 전체주의 제도 하에서 더욱 조직적인 인권침해가 이뤄진다는 것을 알 수 있다. 시리아

에서는 대통령과 주요 인권유린 기관 간에 관료적이고 중복된 조직구성이 나타나고 있으나, 북한에서는 최고 지도자의 직접 통제하에 지휘체계의 사슬이 짧고 긴밀하다. 또한 북한 정권은 국제형사재판소 규정상 거의 모든 유형의 반인도범죄를 저지르고 있는 한편, 시리아 정권이 자행한 범죄는 그 중 여섯 가지 유형에만 해당된다.

그러나 지극히 모순적이게도, 시리아와 달리 북한의 인권침해에 대해서는 미국 대통령 행정명령, EU 이사회 규정, 유엔 안보리 결의가 나오지 않고 있다. 이는 안보나 에너지 이권 문제에서 북한보다는 중동이 미국과 EU의 이해관계에 밀접하게 연관돼 있기 때문이다. 물론, 북한이 외부세계에 노출되지 않은 매우 폐쇄적인 국가이기 때문이기도 하다.

설문조사 결과를 보면, 국제 전문가들은 북한 정권이 시리아 정권보다 더욱 조직적으로 인권침해를 자행한다는 사실을 인식하고 있다. 또한 북한이 시리아보다 더 심각한 인권 침해국임에도 불구하고 국제사회는 북한보다 시리아에 더 큰 관심을 보인다는 점도 인식하고 있다. 나아가, 전문가들은 이러한 국제사회 대응의 역설이 정보 부족이 아닌 고의적 무관심이라고 생각한다.

북한주민의 인권문제는 국제적 무관심이나 핵 비확산 문제에 가려져 외면당해왔다. 한국 정부는 대북관계 경색을 우려해 북한 정권의 반인도적 범죄행위에 대한 언급을 꺼려왔다. 일본 또한 피랍자들의 귀환이나 북한의 핵 위협에만 집중해왔다. 중국은 동맹국 북한의 내부 문제에 대해 관심을 피해왔다. 미국 역시 한국, 일본과 마찬가지로 대북정책의 최우선 과제를 핵과 탄도미사일 위협에 맞춰왔다. 하지만 북한 인권 조사위원회의 보고서가 발표된 이상, 이러한 핑계들은 더 이상 정당화될 수 없다. 중동의 시리아에 비해 북한이 차지하는 전략적 중요성이 현저히 낮다는 사실 자체를 바꿀 수 없다면, 북한의 인권침해 참상에 대한 대중의 인식

을 높이기 위해 노력해야 한다. 북한의 인권상황을 더 자세히 조사·감시하고 기록하기 위해 서울에 유엔 현장사무소를 설치한다는 결정은 ‘알려지지 않은 참상’을 여론화하는 데 중요한 이정표가 될 것이다. 현장사무소는 북한인권 NGO의 활동을 촉진하는 핵심적 역할 역시 수행해야 한다. 더불어, 국회는 오랫동안 지체돼 있던 북한인권법 제정을 마무리해야 한다. 또한 시리아의 인권침해자들의 자산을 동결시켰던 것처럼, 북한에서 벌어지는 반인도범죄에 책임이 있는 정부 고위관료 및 기관에 대한 표적 제재도 함께 이행돼야 한다. 북한 인권침해에 대한 제재를 대량살상무기 개발 프로그램에 대한 제재와 병행함으로써 국제사회와 한국 정부는 북한 정권에 더욱 강한 압박을 가할 수 있다.

- 
1. A/HRC/21/50.
  2. Jang Ji-Hyang and Peter Lee, “Middle East Q&A: Intervening in Syria and Lessons for North Korea,” *Asan Issue Brief* no. 69, The Asan Institute for Policy Studies (September 5, 2013), p. 4-5.
  3. 이하의 표에서는, 최대값이 7이 되도록 프리덤 하우스의 지수를 변환했다. 따라서 7은 가장 높은 수준의 자유가 보장됨을 의미하고, 1은 자유가 보장되는 수준이 최저임을 나타낸다.
  4. Freedom House, *Freedom in the World*, 1972-2014.
  5. A/HRC/19/69, Section 84.
  6. A/HRC/19/69, p. 33, 45.
  7. 인권 문제와 달리 북한의 대량살상무기개발 프로그램과 관련해서는 국제적으로 여러 차례 제재가 있었다. 미국 대통령 행정명령 13570 (2011), 13551 (2010), 13466 (2008); EU 이사회 규정 696/2013, 296/2013, 567/2010, 329/2007; 유엔 안보리 결의 S/RES/2141 (2014), S/RES/2094 (2013), S/RES/2087 (2013), S/RES/2050 (2012), S/RES/1985 (2011), S/RES/1928 (2010), S/RES/1887 (2009), S/RES/1874 (2009), S/RES/1718 (2006), S/RES/1695 (2006), S/RES/825 (1993)가 이에 해당한다.
  8. 시리아의 인권침해에 대한 제재는 다음을 포함한다: 미국 대통령 행정명령 13608 (2012), 13606 (2012), 13582 (2011), 13573 (2011), 13572 (2011); EU 이사회 규정 867/2012, 545/2012, 168/2012, 36/2012, 1150/2011, 1011/2011, 950/2011, 878/2011, 442/2011; 유엔 안보리 결의 S/RES/2059 (2012), S/RES/2043 (2012), S/RES/2042 (2012).
  9. 중국에 대해 북한인권문제를 제기한 결의 2012/2137(INI), 북한인권에 대한 결의 2014/2696 (2014), 북한 난민들에 관한 결의 2012/2655 (2012), 북한인권에 대한 결의 2010/2769(2010)가 이에 해당한다.

JULY 17, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-19



**장지향** 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 중동연구프로그램 연구위원이다. 외교부의 정책자문위원으로도 활동하고 있다. 한국외국어대학교에서 문학사, 정치학 석사 학위를, 미국 텍사스 오스틴 대학교(University of Texas at Austin)에서 정치학 박사 학위를 받았다. 가톨릭대, 서울대, 연세대, 이화여대, 한국외대 등에서 중동 정치, 비교 정치, 정치 경제, 국제개발협력 등을 강의했다. 저서로 클레멘트 헨리(Clement Henry)와 공편한 《The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?》(Asan Institute 2012, Palgrave Macmillan 2013), 주요 논문으로 “혁명의 우발성과 다양성: 2011년 ‘중동의 봄’을 어떻게 설명할 것인가?”(아산정책연구원 이슈브리프, 2011), “세계화 시기 자본의 민주적 함의: 이슬람 자본의 성장에 따른 무슬림 포괄 정당 부상에 대한 이론적 고찰”(국제·지역연구, 2010), “Islamic Fundamentalism”(International Encyclopedia of the Social Sciences, 2008) 등이 있다. 옮긴 책으로는 파와즈 게르게스(Fawaz Gerges)의 《지하디스트의 여정》(아산정책연구원, 2011)이 있다.



**Peter Lee** 연구원은 아산정책연구원의 중동연구프로그램 연구위원이다. 호주 멜버른대학교에서 정치학 학사와 국제관계학 석사 학위를 받았다. 주요 연구분야는 동북아와 중동의 중견국 안보 행위이다.

## Unknown Horror or Deliberate Indifference? A Comparative Analysis of Human Rights Violations in North Korea and Syria

**Jang Ji-Hyang** Research Fellow  
**Peter Lee** Program Officer  
The Asan Institute for Policy Studies

North Korea and Syria are currently the only two countries in the world that are the subject of United Nations (UN) Commission of Inquiry (COI) investigations into their human rights records. Traditionally, the UN has only commissioned such inquiries in the event of civil war. Yet the new COI report on North Korea released on February 2014 and the first two COI reports on Syria covering March 2011-February 2012 were conducted in the absence of internal armed conflict. Furthermore, both countries share a number of attributes in terms of hereditary successive structure, the possession of weapons of mass destruction (WMD), and international backers that makes a comparative analysis compelling.

This paper compares the human rights violations and crimes against humanity in North Korea and Syria as described in the COI reports. It finds that the consistency, purpose, and scope of human rights violations in North Korea are worse than those during the early stages of the Syrian uprising before the situation deteriorated into a civil war. However, unlike the case of Syria, not a single US Presidential Execu-



tive Order, EU Council Regulation, or UN Security Council Resolution has dealt with human rights violations in North Korea. This disparity is due to two reasons. First, Syria, as a country in the Middle East, is more strategically important to the US and EU than North Korea given its impact on oil resources, Islamic extremism, and the defense of allies in the region. Second, North Korea, as an extraordinarily secretive country, is less exposed to the outside world than Syria which is more connected via trade, travel, and NGO activities.

#### **We find that:**

- 1. The North Korean regime is a more persistent violator of human rights than the Syrian regime.** Data from Freedom House shows that the political rights and civil liberties situation in North Korea has not changed once over the past forty years, whereas Syria has experienced brief periods of reforms in the 1970s and mid 2000s.
- 2. The North Korean regime seeks total mass subjugation in a systematic way whereas the Syrian regime seeks elite protection through fragmented institutions.** The subjugation of the population in North Korea is carried out through the systematic use of terror by institutions operating under the direct supervision of Kim Jong-un. In Syria, on the other hand, the regime seeks to protect itself from the population through a range of loose institutions under the somewhat vague chains of command.
- 3. More crimes against humanity have been committed in North Korea than Syria.** North Korea commits every crime against humanity that article 7 of the Rome Statute of the International Criminal Court defines, including extermination, enslavement, persecution, and forcible transfers of population.

Yet, Syria violates only six counts.

- 4. The international community focuses more on the human rights violations in Syria despite the more institutionalized terror in North Korea.** Less attention of the international community to human rights in North Korea is because of North Korea's lower geo-strategic importance than the Middle East and its isolation from the outside world. Surveys show that experts have been aware of the more deplorable human rights situation in North Korea and lower international focus on the country.

#### **Worst of the Worst: North Korean and Syrian Regime Parallels**

While past UN COI reports have investigated human rights violations in the midst of "non-international armed conflict," the COI on North Korea (A/HRC/25/CRP.1) and the first two COIs on Syria (A/HRC/S-17/2/Add.1 and A/HRC/19/69) are unique in that they examine violations and crimes taking place in peacetime. Even though the situation in Syria subsequently deteriorated into a civil war by July 2012, the first two reports of the UN COI on Syria released on December 2, 2011 and March 12, 2012 were conducted at a time when the intensity of the conflict as well as the organizational capabilities of anti-government forces had not yet crossed the threshold.<sup>1</sup> That is, the regime of Bashar Al-Assad was responding to largely peaceful demonstrations rather than an organized armed rebellion.

North Korea and Syria share a number of similarities that make a comparative study useful.<sup>2</sup> First, both countries are hereditary dynasties in which power has been successfully handed down from father to son. Decades of purges by leaders in the countries have removed all potential non-familial challengers to the leadership position. It is unfathomable to imagine a North Korea or Syria without somebody



named Kim or Assad at the helm. Second, the two countries are socialist republics whose foundations are a combination of socialism and ethnic nationalism. Their legitimacy is thus rooted in their defense of the socialist revolution as well as Korean or pan-Arab identity. In North Korea, this expresses itself in a fiercely anti-imperialist independence while in Syria, the regime lays claim to leading the struggle against Israel and upholding the Palestinian cause.

Third, the core constituency upon which the leader depends comprises only a tiny minority of the overall population. The privileged citizens of Pyongyang form the backbone of the North Korean regime while in Syria it is the Alawite religious community to which the Assad family belongs that has staunchly defended the regime. Fourth, regime security is guaranteed through an unwaveringly loyal parallel military. Though both countries have among the largest conscript armies in the world, they also have highly-trained, well-equipped forces ready to put down any coup attempts or rebellions.<sup>3</sup>

Internationally, North Korea and Syria also share important char-

acteristics. Both are known to have cooperated extensively in developing large arsenals of WMD. While Syria's North Korean-built nuclear reactor was successfully destroyed in 2007, the 2013 Ghouta chemical gas attack in Syria demonstrates the ongoing threat posed by both regimes' chemical and biological weapons. In addition, both countries are also important allies of Russia and China, who have shielded their human rights records from international scrutiny by vetoing UN Security Council resolutions targeting either country.

While Syria is thus one of the few countries that is comparable to North Korea in terms of power configurations, they have been different in how they abuse and terrorize their populations. This paper identifies three key differences between the two countries in their handling of human rights in terms of uniformity, purpose, and scope. It further examines why North Korea's human rights situation receives less attention than Syria's.

### **The North Korean Regime is a More Constant Violator of Human Rights than the Syrian Regime**

Since North Korea was created in 1945 and Syria won independence from France in 1946, both countries have consistently ranked among the worst violators of political rights and civil liberties in the world. Data from Freedom House, however, shows that North Korea has historically been the worst violator of human rights anywhere in the world on a level that not even Syria comes close to paralleling.<sup>4</sup>

First, North Korea has shown no changes in terms of political rights and civil liberties since Freedom House began the Freedom in the World index in 1972 (see Figure 1).

The two cases of hereditary succession in 1994 and 2011, which usually produce some degree of change as a new ruler attempts to win

**Table 1. Regime Parallels between North Korea and Syria**

|                             | North Korea                                | Syria                                    |
|-----------------------------|--|--|
| <b>Power Transition</b>     | Hereditary succession                      | Hereditary succession                    |
| <b>Power Base</b>           | Korean Worker's Party                      | Arab Socialist Ba'ath Party              |
| <b>Ideology</b>             | Juche (self-reliance)                      | Arab Socialism                           |
| <b>Political Core</b>       | Pyongyang elites                           | Alawite community                        |
| <b>Military Core</b>        | Guard Command<br>Pyongyang Defense Command | Republican Guard<br>4th Armored Division |
| <b>Security Core</b>        | WMD  | WMD                                      |
| <b>International Allies</b> | China, Russia, Iran                        | Iran, Russia, China                      |

support and introduce modest reforms, did not produce even a slight variation in North Korea's freedom rankings.

In contrast, Figure 2 shows some changes in political rights and civil liberties in Syria over the forty-one-year time frame. The first took place following the 1970 coup by Hafez Al-Assad, which came after a decade of political upheaval and successive coups in Syria. Once he took power, Hafez Al-Assad instituted modest private sector reforms and reduced the state's presence in the economic sphere. Those reforms, however, were soon eclipsed by the government's bru-

Figure 1. Freedom Rankings for North Korea (1972-2013)

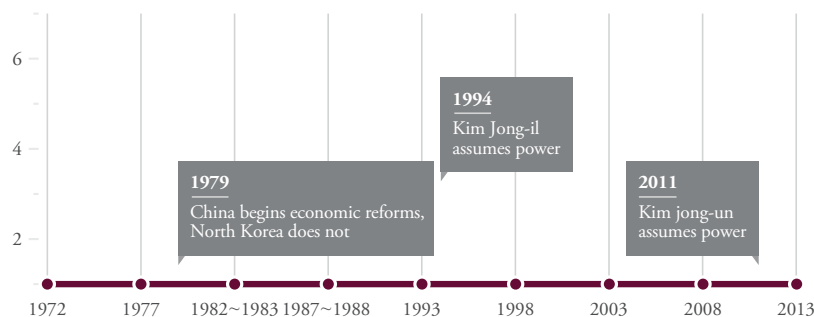
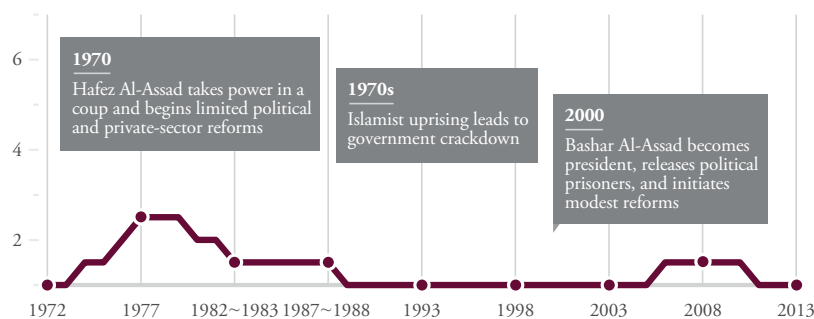


Figure 2. Freedom Rankings for Syria (1972-2013)

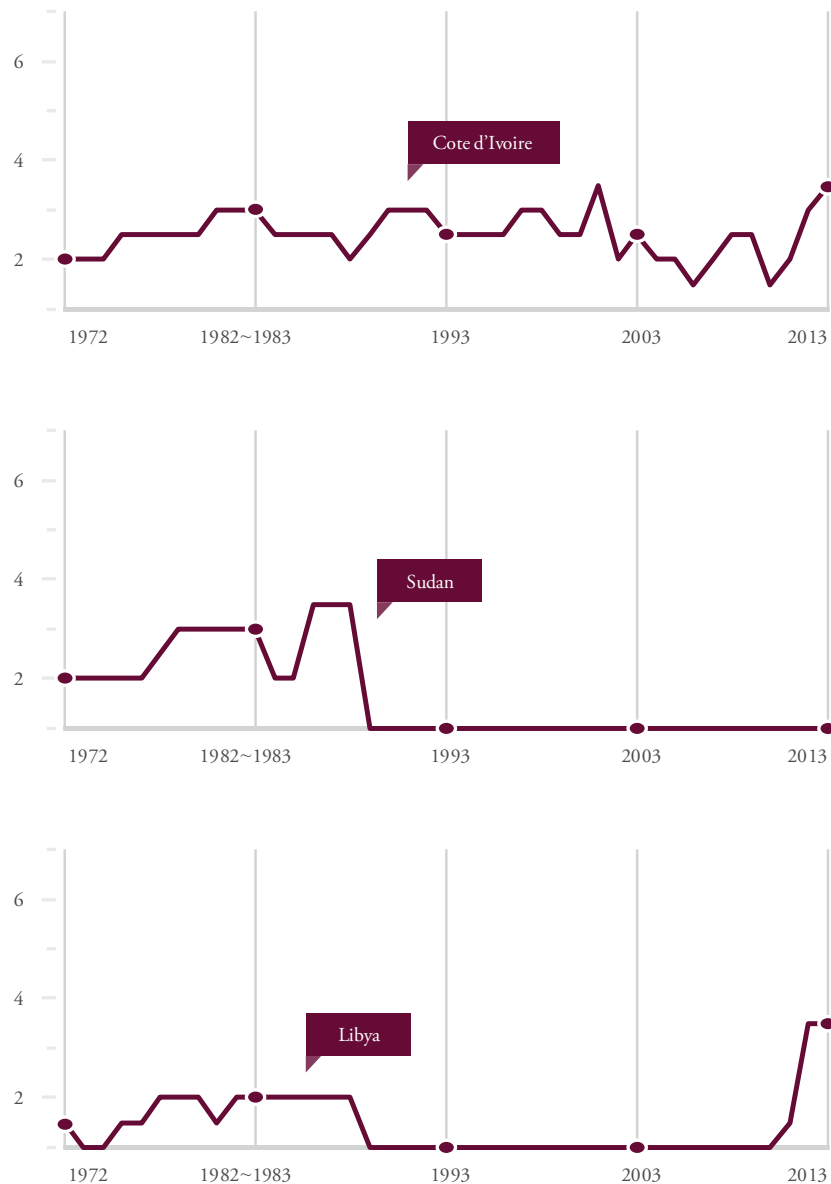


tal suppression of an Islamist uprising in the 1970s, ending in the 1982 Hama Massacre against the Muslim Brotherhood. In 2000, with the inauguration of Bashar Al-Assad as president, there was yet another period of political reforms as he released political prisoners, enforced religious pluralism, and shunned much of the personality cult that his father had cultivated.

Second, even when compared with other countries that have been investigated by the UN Human Rights Council, North Korea remains unique in its uniformity of terror, as we can see in Figure 3. Cote d'Ivoire experienced two civil wars in 2002 and 2011, and Sudan became an autocratic regime following the 1989 coup by Omar al-Bashir. Libya was ruled by Muammar Qadhafi from 1969 until his ouster in the 2011 Libyan civil war. Yet, in all three cases, there were periods of political and economic reforms, however limited, during the 1970s and 1980s. Indeed, North Korea's freedom rankings are worse than most countries in civil war.

In fact, the Syrian government has at least tried to maintain a veneer of respectability by acknowledging that human rights violations are taking place within its borders and that the state bears some responsibility for these actions. On March 31, 2011, the Syrian government established the National Independent Legal Commission to investigate over 4,000 cases where crimes were suspected to have occurred in the context of the crisis.<sup>5</sup> In Legislative Decrees 34, 61, and 72, the regime also implemented amnesties for political prisoners and declared that it had released 10,433 people from detention on September 2, 2011.<sup>6</sup> Such actions were likely intended to conceal the crimes being committed given that military and security forces enjoy immunity from prosecution under Decrees 14/1969 and 69/2008. Nonetheless, they are illustrative of the fact that the regime is forced to respond to such accusations and justify its actions. In contrast,

Figure 3. Freedom Rankings for Recent UN COI Countries



North Korea has vehemently denied the findings of the UN COI claiming that there are no human rights violations taking place inside the country today.

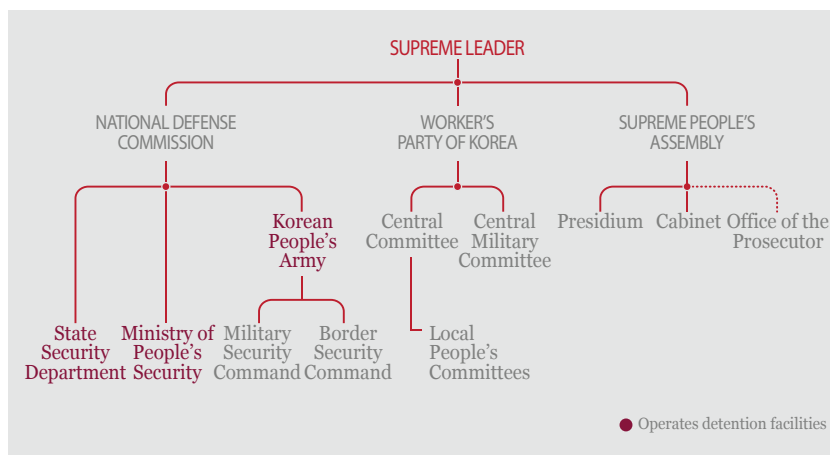
### The Totalitarian North Korean Regime Seeks Mass Subjugation While the Authoritarian Syrian Regime Seeks Elite Protection

An important difference in the human rights violations between the two regimes is the aims and institutional responsibility for human rights violations. In North Korea, Kim Jong-un directly dictates key institutions through the National Defense Commission in order to maintain strict control over its population, often including even high-level officials. In Syria, however, institutions are set up to prevent potential challenges to the Assad family through scattered organizations rather than to subjugate the entire population.

The various institutions and agencies responsible for committing human rights violations also differ considerably in terms of organizational efficiency and chain of command. This, indeed, reflects to what degree crimes are planned and carried out by the state. The shorter the operational chain of command between perpetrating institutions and the executive branch, the more likely that crimes are being directly ordered by the supreme leader or president.

In North Korea, detention facilities and political prison camps — where many of the most severe human rights abuses are committed — are all administered by institutions under the National Defense Commission which reports directly to Kim Jong-un. The UN COI on North Korea lists the State Security Department, the Ministry of People's Security, and the Korean People's Army as bearing primary responsibility. Figure 4 shows that Kim Jong-un serves as the First Chairman of the National Defense Commission, the most

#### Figure 4. Key Institutions Cited in the UN COI on North Korea



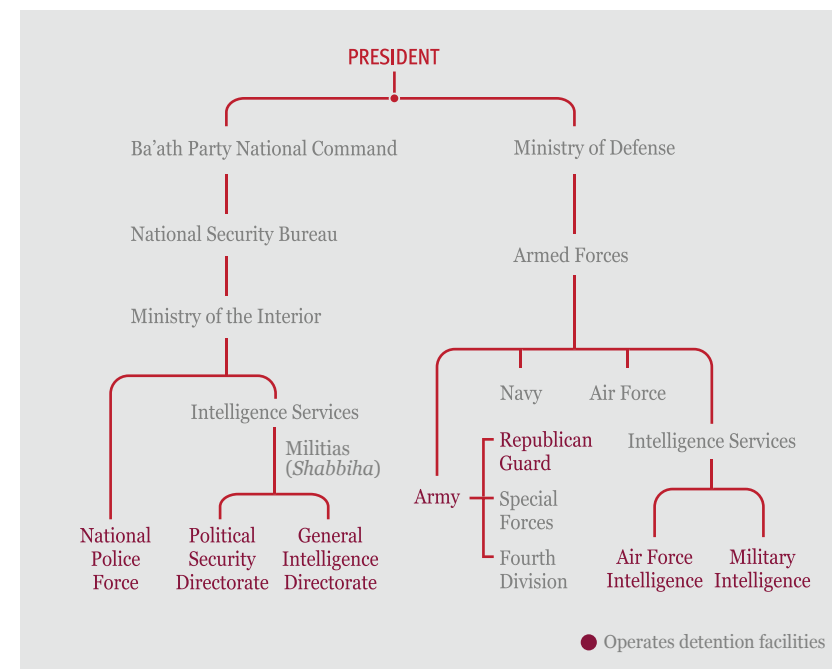
*Source:* Commission of Inquiry Report: A/HRC/25/CRP.1

powerful state organ in North Korea.

In contrast, Syria is characterized by a diverse assortment of detention and interrogation facilities operated by different intelligence agencies and branches of the Ministry of the Interior and Ministry of Defense as seen in Figure 5. Syria has four separate intelligence agencies: the General Intelligence Directorate, the Political Security Directorate, Air Force Intelligence, and Military Intelligence. Each of these agencies officially carries out different intelligence functions, from covert overseas operations to monitoring domestic security services and the public. But they also enjoy considerable autonomy in terms of detention and interrogation of individuals as well as overlapping jurisdiction within Syria. Importantly, they officially answer to officials in the Ministries of Interior who, in turn, report to the National Security Bureau and the Ba'ath Party National Command.

What Figures 4 and 5 illustrate are the considerably different

**Figure 5. Key Institutions Cited in the UN COI on Syria**



*Source:* Commission of Inquiry Report 1: A/HRC/19/69

organizational structures through which the North Korean and Syrian regimes repress their citizens. Whereas in North Korea this process is administered under the supervision of the National Defense Commission directly controlled by the Supreme Leader, in Syria there are numerous bureaucratic layers that exist between President Assad and the agencies. This is further highlighted by the fact that in the UN COI on Syria, Bashar Al-Assad is never directly accused of responsibility for human rights violations. In contrast, the UN COI on North Korea specifically references Kim Jong-un in his role as “Supreme Leader.”

## **North Korea Commits Every Crime against Humanity While Syria Does Less**

With the exception of the crime of apartheid,<sup>7</sup> the UN COI on North Korea accuses the regime of committing every single act that article 7 of the Rome Statute of the International Criminal Court defines as a crime against humanity. In contrast, the UN COI on Syria accuses the regime of six counts: murder, torture, rape or other forms of sexual violence of comparable gravity, imprisonment or other severe deprivation of liberty, enforced disappearances of persons and other inhumane acts of a similar character. While the absence of the crimes of extermination, enslavement, forcible transfer of population, and persecution in Syria does not reduce the severity of the other crimes, it does suggest that the violence was not initially aimed at the total subjugation of the Syrian people.

This is because Syrian institutions significantly lack the cohesive chain of command to carry out such crimes. To implement a policy of extermination, mass enslavement, and population transfer requires agencies akin to what existed in Nazi Germany or Khmer Rouge Cambodia. As mentioned in the previous section, Syria, however, is characterized by multiple agencies and intelligence services that operate their own detention facilities in a fragmented fashion. Furthermore, because its central security organs were designed to protect the urban regime elite, the security services were never designed to exterminate or enslave the three-quarters of the population who are Sunni.

Figure 6 (see pages 94-95) illustrates how every crime against humanity is committed against North Korea's citizens, especially political prisoners. Responsibility for these actions is attributed to the State Security Department, Ministry of People's Security, and the Korean People's Army, in particular. In contrast, crimes against humanity in

Syria were largely related to the imprisonment, torture, and other mistreatment of citizens. Also, different branches of the government's security apparatus perpetrated different crimes.

## **Disparity of International Reaction: The World Focuses More on Syria than North Korea**

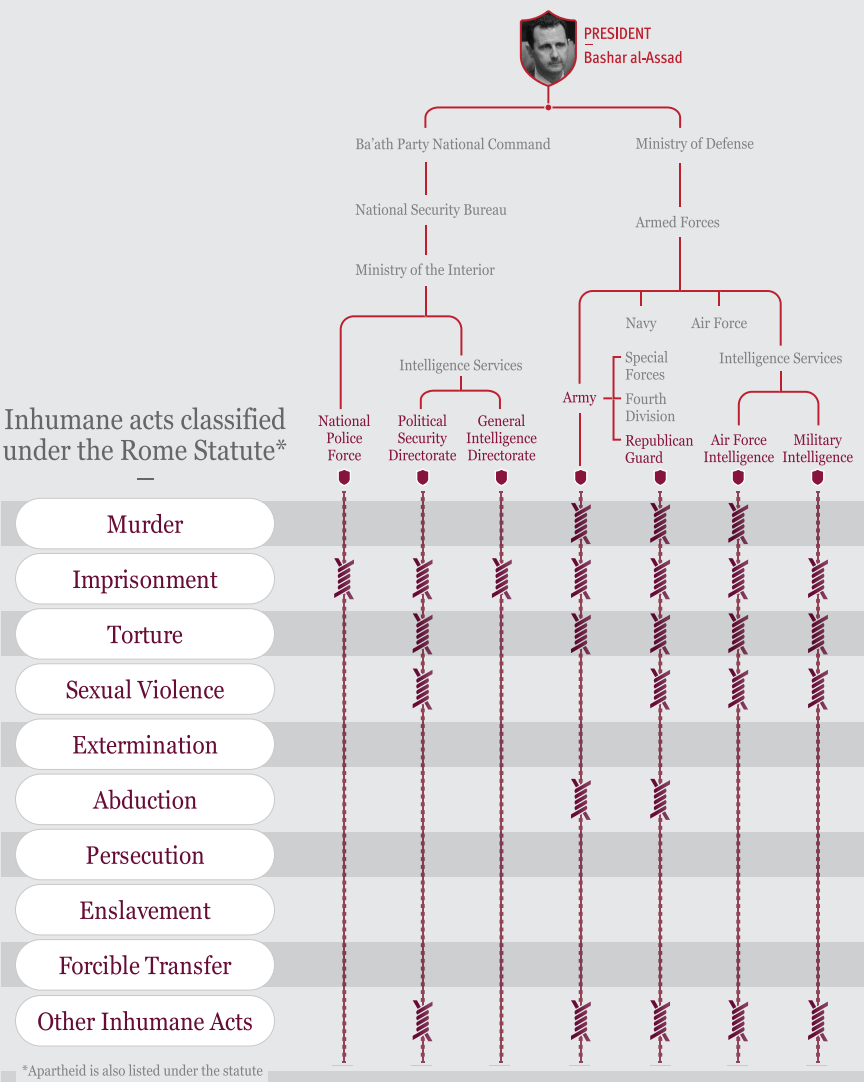
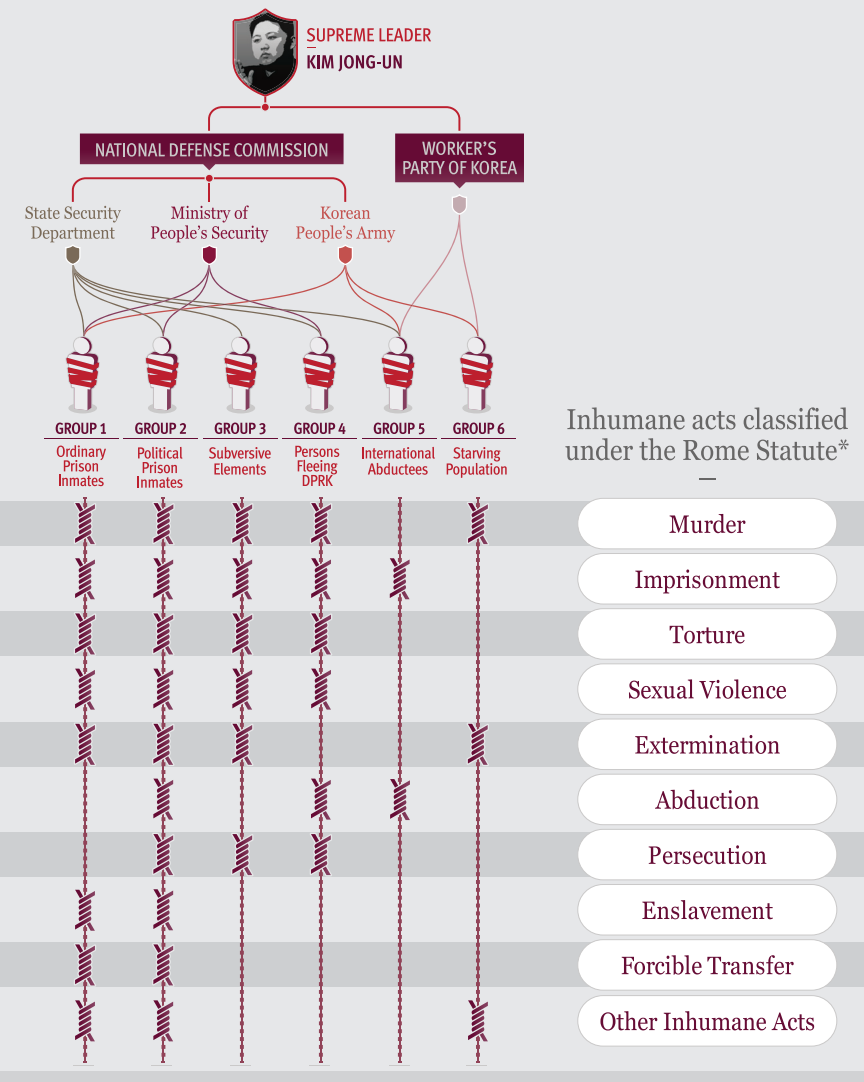
Over the past decade, the international community has adopted a number of actions against North Korea, such as US Presidential Executive Orders, EU Council Regulations, and UN Security Council Resolutions. But, all of those actions have been targeted at North Korea's WMD program, not its human rights violations.<sup>8</sup>

One might assume that this is attributed to the short time span because the UN COI report on North Korea was just released in February of this year. Yet, the time limit was not a hurdle for Syria's human rights violations at all. The first UN COI report on Syria was released in December 2011, while US Presidential Executive Orders against its human rights violations were first issued in April 2011 followed by two more by the end of 2011. Similarly, the EU Council Regulations regarding the Syrian human rights issues were first announced in May 2011 and four more regulations were issued within the year. The UN Security Council has also adopted its first Resolutions in April 2012 and two more in the same year.<sup>9</sup>

While there have been US human rights-related acts against North Korea, such as the US North Korean Human Rights Act of 2004, the absence of Presidential Executive Orders has meant there have not been any sanctions or punishment. The EU

Parliament has likewise also adopted resolutions on North Korean human rights since 2010,<sup>10</sup> and the UN Human Rights Council has acted with Resolution A/HRC/19/L.29 on North Korean human

Figure 6. Crimes against Humanity by North Korea and Syria



\*Apartheid is also listed under the statute but does not apply to NK situation



rights (March 22, 2012), UN Special Rapporteur report (February 21, 2011), and the Universal Periodic Review Working Group report on North Korea (December 11, 2009). However, these actions are rather a form of declaration significantly lacking actual pressure on the Kim regime. Arguably, despite the more deplorable human rights situation in North Korea, international attention seems to focus more on the human rights situation in Syria.

There are two main factors to explain this paradox. First, North Korea impinges upon vital international security and energy interests less than the Middle East. Syria, thus, is a more important consideration. The region is deeply related to the stakes of the US in terms of oil resources, radical Islam, and the defense of Israel. The EU also has inevitably focused on its immediate region since its domestic politics is often shaped by immigration from the Middle East and its colonial legacy.

The flow-on effects of human rights abuses in Syria on neighboring countries in the form of refugee movements and the proliferation of weapons and armed groups are far more dangerous than North Korea's largely contained internal repression. The threat that Syria's human rights violations pose for key US and EU allies such as Israel, Jordan, and Turkey require more urgent involvement than in North Korea. Likewise, instability in Syria threatens Western economic interests in the Gulf as it draws in neighboring countries and regional powers in a proxy conflict. As a matter of fact, the US has invoked the principles of humanitarianism to post-hoc justify its invasion of Iraq in 2003, or criticize the legitimacy of authoritarian regimes in Iran in 2009, Egypt in 2011, and Syria today.

Secondly, it seems also plausible that international focus has been lower in North Korea than Syria due to the limited information regarding the human rights situation inside the country often caused by its self-imposed isolation. In North Korea, contact with the out-

side world remains almost nonexistent. The few foreign travelers to the country are closely monitored and rarely come into contact with ordinary North Koreans. Similarly, the absence of any civil society groups to expose abuses or pressure the government means that much of the information surrounding North Korean human rights comes from defectors living outside the country.

In Syria, on the other hand, until the start of the Syrian uprising in March 2011, foreigners could still travel to Syria and the country still had a budding, if heavily censored, civil society. Tourism existed, travel was possible, and foreign non-governmental organizations also operated in the country. Therefore, the international community was able to criticize the trials of human rights activists and detention centers in Syria.

A survey of thirty-four policy experts at think tanks and universities mainly in the US conducted by the Asan Institute for Policy Studies from May to July 2014<sup>11</sup> confirms that human rights violations in North Korea are graver than those in pre-civil war Syria. According to the survey, 83% of respondents believed that the North Korean regime was more effective and systematic in oppressing its own people than Syria (see Figure 7). Similarly, 77% of respondents thought that North Korea had a worse human rights record while 17% responded that Syria was worse.

Regarding international reaction to human rights violations in the two countries, 66% of experts responded that the international community has focused more on the subject of Syria's human rights situation whereas 14% disagreed (see Figure 8).

When asked why they believed Syria has received more attention from the international community, 47% thought it was because the US and EU viewed the Middle East as a more strategically important region, while 20% thought it was due to North Korea's isolation and

Figure 7. Gravity of Human Rights Violations in North Korea and Syria

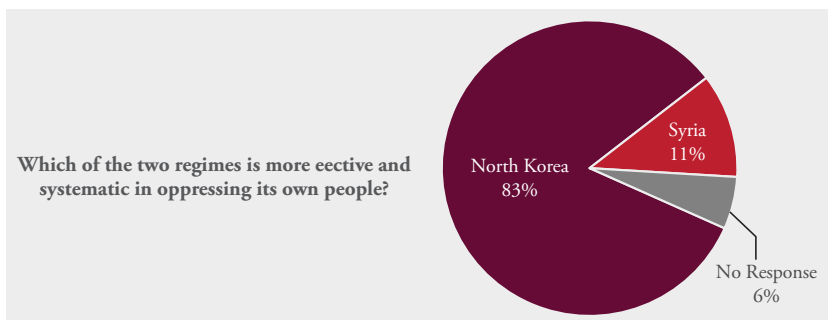
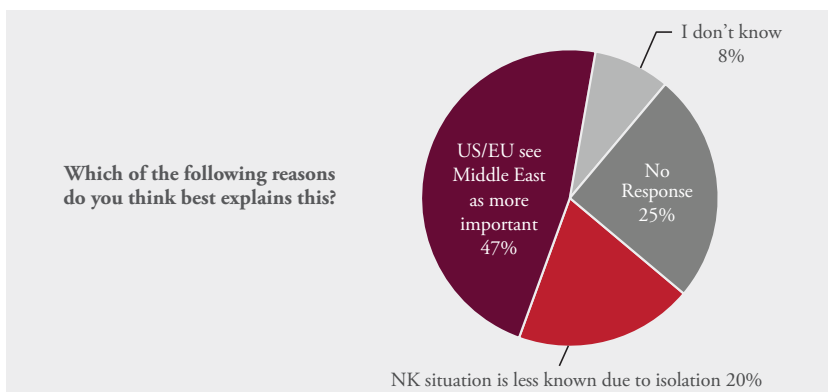


Figure 8. International Response to Human Rights Violations in North Korea and Syria



Figure 9. Explanations for the International Responses to Human Rights Violations in North Korea and Syria



the lack of available information regarding its human rights abuses (see Figure 9).

## Conclusion

The findings of the UN COIs on North Korea and Syria (circa March 2011-February 2012) offer useful insights into two of the world's worst human rights offenders. The North Korean regime maintains complete control over its population. The regime in Syria, however, faced peaceful demonstrations during the era of the Arab Spring followed by a brutal crackdown and human rights abuses over the course of a year before the country entered a civil war.

The Kim regime of North Korea is a more brutal, effective human rights abuser than the Assad regime of Syria. A comparative analysis of both COIs shows that the former's crimes against humanity are more systematic under a totalitarian structure directly administered by Kim Jong-un compared to the latter's fragmented authoritarian responses. The shorter and tighter operational chain of command between institutions is directly supervised by the supreme leader in North Korea compared to the overlapping chains existing between the president and the institutions in Syria. Moreover, the regime of North Korea commits all counts of the Rome Statute's crimes against humanity, but the Syrian regime is only charged on six counts.

However, there has been an ironic disparity in that the international community pays less attention toward human rights violations in North Korea than Syria in terms of issuing US Presidential Executive Orders, EU Council Regulations, and UNSC Resolutions against the regimes. It is mainly because the former is less closely related to the vested interests of the US and EU in terms of security and energy than the Middle East. It is also because North Korea, as an extremely

closed country, strictly controls any contact and information flows inside and outside the country compared to Syria.

The survey results demonstrate that experts are aware that the North Korean regime is a far more systematic violator of human rights than the Syrian regime. Also, experts perceive the existence of the international community's lower focus on North Korea despite its worse human rights violations compared to Syria. They believe that deliberate indifference accounts for this disparity more than a lack of information.

The North Korean people have suffered from international indifference for over half a century. Furthermore, the issue of human rights was often overshadowed by the issue of nuclear proliferation. The South Korean government itself has been often hesitant to raise the issue out of fear that it would jeopardize inter-Korean negotiations. Japan has also focused on the issue of the return of kidnapped Japanese nationals and North Korea's nuclear threat. China, naturally, had no desire to concern itself with the internal politics of a nominal ally. Like its South Korean and Japanese allies, the driving motivation behind US policy towards North Korea has been its nuclear and ballistic missile threat.

Nonetheless, these excuses are no longer so easily justifiable since the release of the COI report on North Korea. If the lack of vested interests in North Korea compared to Syria is not alterable, then greater efforts should be made to raise public awareness of North Korea's human rights situation. The recent decision to establish the UN's Seoul office to further investigate and monitor the human rights situation in the country will be a corner stone in publicizing "the unknown horror." This field office should serve as a pivotal center to facilitate the activities of many NGOs advocating human rights in the North. Besides, it is time that South Korean lawmakers finally pass the long-

delayed North Korean Human Rights Act, as well.

Moreover, more targeted sanctions against senior government officials and agencies responsible for crimes against humanity in North Korea should be implemented. All of their assets and property should be blocked as we can see from the sanctions against the Syrian human rights abusers. Indeed, sanctions should be issued against human rights violations in North Korea, in addition to its WMD program. In doing so, the international community and the South Korean government could put more pressure on the North Korean regime.

1. See A/HRC/21/50 (3rd report of the COI on the Syrian Arab Republic) (August 15, 2012).
2. For a more detailed comparison of North Korea and Syria, see Jang Ji-Hyang and Peter Lee, "Middle East Q&A: Intervening in Syria and Lessons for North Korea," *Asan Issue Brief* no. 69, The Asan Institute for Policy Studies (September 5, 2013), p. 4-5.
3. Until the past decade, the two countries consistently had around ten percent of their total labor force under arms, among the highest figures in the world, compared to a global average of one percent. *World Bank's World Development Indicators*, "Armed forces personnel (% of total labor force)." Available at <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.TF.ZS>.
4. In the following charts, we have inverted the indicators used by Freedom House to assess freedom in a country—political rights and civil liberties—, wherein 7 denotes the worst possible score. Thus, 7 represents the highest possible level of freedom while 1 represents the lowest possible level.
5. A/HRC/19/69 Section 84.
6. In a speech on January 10, 2012, Assad emphasized that "there is no order at any level of the State to shoot at any citizen," and that the Syrian government had also extended a general amnesty covering events since March 2011 under Decree 10/2012. See Annex V: Letter dated 18 January 2012 from the commission addressed to the President of the Syrian Arab Republic, A/HRC/19/69, p. 45. Also See Annex V, Questions for the Government of the Syrian Arab Republic from the UN COI, A/HRC/19/69, p. 33.
7. The crime of apartheid is not applicable in the North Korean case since the country is ethnically homogeneous.
8. Unlike human rights, there have been many international sanctions related to North Korea's WMD program, including the following: US Presidential Executive Orders 13570 (2011), 13551 (2010), 13466 (2008); EU Council Regulations 696/2013, 296/2013, 567/2010, and 329/2007; and UNSC Resolutions S/RES/2141 (2014), S/RES/2094 (2013), S/RES/2087 (2013), S/RES/2050 (2012), S/RES/1985 (2011), S/RES/1928 (2010), S/RES/1887 (2009), S/RES/1874 (2009), S/RES/1718 (2006), S/RES/1695 (2006), and S/RES/825 (1993).
9. International sanctions on Syria's human rights violations include the following: US Presidential Executive Orders 13608 (2012), 13606 (2012), 13582 (2011), 13573 (2011), 13572 (2011); EU Council Regulations 867/2012, 545/2012, 168/2012, 36/2012, 1150/2011, 1011/2011, 950/2011, 878/2011, and 442/2011; and UNSC Resolutions S/RES/2059 (2012), S/RES/2043 (2012), S/RES/2042 (2012).
10. They are Resolution 2012/2137(INI) which raised North Korean human rights with China, Resolution 2014/2696 on North Korean human rights (2014), Resolution 2012/2655 on North Korean refugees (2012), and Resolution 2010/2769 on North Korean human rights (2010).
11. This survey of international policy experts at think tanks and universities mostly in the U.S. was conducted with in-person distribution and by email from May to July, 2014. We asked 76 experts from 31 institutions and received 34 responses and 44.7% response rate.



**Jang Ji-Hyang** is a research fellow in the Middle East and North Africa (MENA) Program in the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies. Dr. Jang also serves as a policy advisor on Middle East issues to South Korea's Ministry of Foreign Affairs. Previously, Dr. Jang taught comparative and Middle East politics at Seoul National University, Yonsei University, Ewha Woman's University, and the Hankuk University of Foreign Studies. Her research interests include political Islam, Islamic finance, comparative democratization, and state-building. Dr. Jang is the author of numerous books and articles, including *The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?* (with Clement M. Henry (eds.), Palgrave Macmillan 2013) and a Korean translation of Fawaz Gerges' *Journey of the Jihadist: Inside Muslim Militancy* (Asan Institute 2011). Dr. Jang received a B.A. in Turkish studies and M.A. in political science 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) Program 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.

JULY 22, 2014  
ISSUE BRIEF 2014- 20

## 동북아 에너지 협력은 비교적 쉬운 양자협력부터<sup>1</sup>

J.James Kim, 박지영, 최현정 연구위원  
한민정 연구원  
아산정책연구원

동북아시아 지역의 빠른 경제 성장과 함께 역내 에너지 수요도 급증하고 있다. 세계은행에 따르면, 한국, 중국, 일본 3국의 구매력평가(Purchasing Power Parity, PPP) 기준 1인당 실질 GDP 평균은 약 7만 달러이며, 3국의 GDP 증가는 전 세계 증가분의 약 40%를 차지한다. 경제력 향상과 함께 3국 국민의 자가차량보유비율도 증가했고, 현재 평균 4명당 1대를 보유하고 있다. 3국의 총인구 합계가 15억 명인 만큼 연료 소비량도 급증했다. 국제에너지기구(International Energy Agency, IEA) 보고서에 따르면 현재 3국의 에너지 수요는 전 세계 수요의 1/3 정도를 차지하고 있으며, 이 비중은 계속 늘어날 전망이다.<sup>2</sup>

이러한 수요 증가에 대응하기 위해 한·중·일 3국 모두 미래 에너지원의 안전성, 경제성, 안정성 확보를 위해 노력 중이다. 하지만 역내 에너지 소비량의 대부분을 수입하고 있는 만큼 에너지 안보가 보장된 상황은

아니다. 중국은 천연가스와 석탄을 대규모로 보유하고 있지만, 석탄 수입은 전 세계에서 가장 많다. 한국과 일본의 원자력 발전도 최근 한계에 부딪혔다. 일본에서는 후쿠시마 사태 이후 원자력 발전이 전반적으로 중단됐다. 한국에서는 사용후핵연료 저장시설이 2016년경에 포화될 것으로 전망돼 대책을 모색 중이다. 중국과 일본에 비해 대체에너지 비중도 극히 낮은 상황이다. 즉, 각국이 에너지 안보를 위해 고군분투하고 있는 것이다. 하지만 에너지 안보는 지역 수준에서 협력이 이루어지면 보다 효과적인 분야다. 이번 이슈 브리프에서는 동북아시아의 에너지 안보를 다자협력을 통해 증진시킬 수 있는 방법을 살펴보고자 한다.

### 역내 에너지 안보의 제약 요소

#### 1. 지리적 요소

한·중·일 3국은 서로 이웃하고 있지만, 모두 바다를 접하고 있어 육상 운송이 불가능하다. 한국은 아시아 대륙의 일부에 속하지만, 한반도가 남북으로 분단돼 있어 대륙에 실질적으로 연결돼 있다고 보기 어렵다. 한중 교류에서 북한을 거치는 육상 운송은 불가능하다. 가장 저렴한 육상 운송이 불가능한 데다, 우회하는 만큼 운송 거리는 멀어져 비용이 더욱 높아질 수밖에 없다. 이러한 제약을 극복할 인프라도 없어, 석유·가스 수송도 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 비용을 지급해야 하는 상황이다.

#### 2. 복잡한 지정학적 갈등

동북아는 지정학적 갈등이 복잡하게 얽힌 지역이다. 먼저, 역사문제로 한국과 중국이 각각 일본과 갈등을 벌이고 있다. 아베 총리의 야스쿠니 신사 참배, 일본 각의의 집단적 자위권 결정 이후 갈등의 골은 더

욱 깊어졌다. 이와 더불어 센카쿠열도(중국명 댜오위다오), 방공식별구역, 독도, 북방한계선을 두고 영토 분쟁도 진행되고 있다. 미국과 중국의 역내 패권 경쟁, 예측 불가능한 북한 정권의 핵개발도 지정학적 갈등을 높이고 있다.

### 3. 상이한 에너지 정책과 개발 중점 분야

3국의 에너지 구성이 다른 만큼 직면한 과제에도 차이가 있다. 예를 들어, 일본은 한국과 달리 국내에 가스 수송관이 없다. 한국은 중국 혹은 러시아와 가스 파이프라인을 연결하느냐가 중요한 사안이지만, 일본은 그렇지 않은 것이다. 아시아에서 전기 공급을 받지 못하는 인구가 약 3억 명에 이르는 만큼, 아시아 지역의 송전망 확대와 전기보급률 개선도 중요한 과제다. 개발 중점 분야도 다르다. 한국과 중국은 원자력 발전소를 추가 건설하며 원자력 비중을 확대하고 있지만, 일본은 후쿠시마 사태 이후 안전 문제로 조심스러운 입장이다.<sup>3</sup> 원자력 발전 안전에 대해 3국의 협력이 필요하다는 목소리가 높아지고 있지만, 각국의 원자력 발전소 운영 방식이나 기술이 달라 쉽지 않은 상황이다.

### 4. 어려운 투자 유치

동북아의 에너지 수요가 큰 만큼, 에너지 프로젝트 규모도 큰 경향이 있다. 투자유치금액은 프로젝트 규모에 비례하는데, 역내 금융 시장의 발전 정도가 낮아 충분한 자금을 유치하기 어려운 것이다. 즉, 각국 정부가 별도로 공동 투자기금을 마련하거나, 민관합동 투자유치 등의 수단을 동원해야 하는 상황이다.

### 5. 제도적 장치도 부재

동북아시아 내에는 IEA나 아세안처럼 역내 에너지 안보 문제를 조율할 기구가 없다. 에너지 문제는 굉장히 기술적인 분야로 지속적인 대화와 정보 공유, 국가 간 조율이 필요하다. 또한, 제도적 장치가 있을 때, 예상치 못한 공급 차질이나 자연 재해 등의 위협에 효과적으로 대응할 수 있다. 개별 국가가 구사하는 위기 방지책은 실효성이 낮고, 기술 이전과 자금 유치 측면에서도 불리할 수밖에 없다.

## 미래 에너지원의 안전성, 경제성, 안정성 확보를 위한 과제

동북아가 직면한 제약을 극복할 수 있는 방법 중 하나가 바로 역내 국가 간 협력이다. 물론, 다자협력을 제도화하면 양자협력보다 깊은 수준의 협력이 가능하다. 이는 이미 학문적으로나 실증적으로 입증된 바 있다. 하지만 역내 협력을 도모하고 유지한다는 차원에서 양자협력의 가치를 무시할 수는 없다. <표 1>은 에너지 안보에 필요한 조치들을 ‘기여도’와 ‘협력 형태’를 기준으로 나타낸 것이다. 기여도는 목표 실현을 위해 추가로 요구되는 투자 규모를 나타내며, 협력 형태는 다자 및 양자 간 협력을 나타낸다. 성공 가능성은 기여도와 투자 금액에 비례하는 것으로 가정한다.

표의 오른쪽 하단은 각국이 별도의 투자 없이 양자협력을 통해 이를 수 있는 조치들을 보여준다. 연구 개발, 데이터 공유·분석 등이 그 예로 다자협력보다 양자협력이 더 나은 분야다. 이해당사자가 많아질수록 단일한 조치를 취하기 어려워지기 때문이다. 왼쪽 상단에 있는 탄소 배출 감축이나 산성비 저감 같은 환경 문제는 한 국가의 노력으로는 해결할 수 없는 만큼 다자협력이 필수다.



표 1. 에너지 협력 정책 분류<sup>4</sup>

|     | 협력 형태                        |   |        |
|-----|------------------------------|---|--------|
|     | 다자                           | 양자  |        |
| 기여도 | 상<br>(목표 실현에 상당한 투자가 요구됨)    | 탄소배출 감축<br>산성비 저감<br>역내 네트워크 및 허브 건설                                | 낮음     |
|     | 중<br>(목표 실현에 어느 정도의 투자가 요구됨) | 비상 저장고 공유<br>수송관 건설<br>합동 자원개발                                      | 정공 가능성 |
|     |                              | 비상 저장고 공유<br>수송관 건설<br>합동 자원개발                                      |        |
|     |                              | 항로 안전 확보<br>조기 정보체제 구축<br>연구 및 개발                                   |        |
|     |                              | 항로 안전 확보<br>조기 정보체제 구축<br>연구 및 개발                                   |        |
|     | 하<br>(현재 역량으로 목표 실현 가능)      | 데이터 공유 및 분석<br>전력설비 확충 및<br>전문 인력 교육<br>자금유치<br>비상저장고 건설<br>오염저감 조치 |        |
|     |                              | 데이터 공유 및 분석<br>전력설비 확충 및<br>전문 인력 교육<br>자금유치<br>비상저장고 건설<br>오염저감 조치 |        |
|     |                              | 비상저장고 건설<br>오염저감 조치   |        |
|     |                              | 오염저감 조치   |        |
|     | 낮음                           | 높음  |        |
|     | 성공 가능성                       |   |        |

환경 문제는 그 특성상 필요한 투자 규모도 크고 즉각적인 해결이 어렵다. 문제의 중요도나 정책의 파급력은 높지만, 성공적인 협력 메커니즘을 만들기 어려운 분야이기도 하다. <표 1>은 각국의 역량, 에너지 안보 상황 외에도 협력의 성공 가능성, 정책별 비용과 편익을 고려할 수 있는 틀을 제공한다. 에너지 분야 협력에 대한 정책 우선순위를 결정할 때 유용한 수단이 될 수 있을 것으로 기대된다.

## 에너지 분야 협력 가능성

지금까지 한·중·일 3국의 협력이 어려웠던 것은 구조적인 문제 때문이다. 3국 모두 에너지 분야가 정부와 밀접히 연결되어 있는데 서로를 협력보다 경쟁의 대상으로 보기 때문이다. 그 결과 에너지 안보 분야는 제로섬 게임으로 인식돼 왔다. 하지만 최근 인식의 전환을 이끌어낼 기회가 발견되고 있다.

먼저, 올해 3국 모두에서 미세먼지 경보 횟수가 급증하면서 에너지원의 환경친화성과 지속가능성에 대한 문제의식이 높아졌다. 경제 성장을 우선시했던 3국에서는 에너지 소비에서 석탄이 차지하는 비중이 컸고, 에너지 안보에 대한 문제의식도 낮은 편이었다. 하지만 이번 계기를 통해 안전하고 지속 가능한 경제 성장을 위해서라도 에너지 부문에서 국가 간 협력이 불가피하다는 점을 인식하게 된 것이다.

최근 러시아와 중국이 가스 파이프라인 건설에 합의한 것도 협력 유인이다. 협력에 성공하면 한·중·일 3국도 ‘아시아 프리미엄’을 해소하고 보다 저렴하게 천연가스를 이용할 수 있기 때문이다. 아시아 지역이 북미의 셰일가스와 타이트 오일 등 비전통적 에너지원 개발의 혜택을 누리지 못한 것은 높은 천연액화가스(LNG) 가공 비용과 수송 비용 때문이다. 3국이 협력을 통해 이런 비용을 줄여야만 중국-러시아 파이프라인 건설의 혜택도 보다 직접적으로 누릴 수 있다. 파이프 건설 외에도 3국이 공동 사업을 하거나 기술 개발에 성공한다면 천연가스 분야에서 3국 모두 경제적으로 큰 이익을 낼 수도 있다.

동북아의 구조적 제약을 극복하고 실질적 협력으로 발전하기 위해서는 정책을 수립하고 결정하는 사람들의 유연한 사고가 요구된다. 다양한 접근법을 염두에 두어야 위기도 기회로 만들 수 있기 때문이다. 후쿠

시마 사태 같은 위기는 각 정부가 같은 목표 아래 다소 급진적인 정책 변화를 이룰 수 있다는 점에서 협력의 기회이기도 하다. 한·중·일 3국이 2010년에 한·중·일 협력사무국을 개설하는 데 성공했던 경험은 다자협력의 가능성을 보여준다.

또 처음부터 다자협력만을 고수할 필요는 없다. 협력은 참여국이 공동 이익을 인식할 때 이뤄지는 만큼, 참여국이 적을수록 추진이 용이하다. 한중 FTA가 한·중·일 FTA보다 빠르게 진행되고 있는 것이 단적인 예다. 하지만 상황이 개선되면 한중 FTA는 한·중·일 FTA의 토대가 될 수 있다. 에너지 협력 역시 한국-중국, 일본-러시아 등 양자협력부터 시작하는 것도 하나의 접근법이 될 수 있다.

지역 수준에서 포괄적 다자협력을 제도화하는 것은 어려운 과제다. 역내 모든 국가들이 지속해서 강한 의지와 리더십을 발휘해야 하고, 지속적 투자도 이뤄져야 하기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이 동북아 에너지 부문의 협력에는 극복해야 할 장애물이 많지만 그만큼 성공의 대가도 크다. 본문에서는 정책 우선순위를 결정할 때 유용한 틀을 제공했다. 반드시 높은 수준의 다자 협력만이 아니라 실용적인 접근을 고려할 수 있도록 한 점에 의의가 있다. 동북아의 현실을 고려해 실현 가능한 조치부터 협력해 나간다면, 현재의 에너지 안보 위기를 기회로 바꿀 수 있을 것이다.

1. 이 글은 2014년 7월 2일 아산정책연구원에서 열린 '아산 에너지 워크숍'의 내용을 정리한 것으로, 워크숍 참석자는 다음과 같다. J.James Kim·박지영·최현정 연구위원(아산정책연구원), Mikkal Herberg·Meredith Miller(NBR), Anthony Jude(아시아개발은행), Edward Chow(CSIS), Philip Andrews-Speed(싱가포르국립대학교), Peter Hughes(Peter Hughes 에너지자문회사), Tom Cutler(Cutler International, LLC), Noriko Fujiwara(유럽정책연구소센터), Sridhar Samudrala(WADE/ SUNY Delhi), Yayoi Yagoto(국제에너지기구), 정태용 교수(KDI), Mark Thurber(스탠포드대학교), Suzanna Oh (대성그룹), Heather Kincade(캐나다 아태재단), Iwatani Shigeo·Lee Jong Heon·Chen Feng·Wang Yanli·Liu Ge(TCS), 이유리·한민정 연구원(아산정책연구원)이다.
2. 한국의 에너지 소비량은 감소할 것이라는 전망과, 증가는 하지만 속도가 둔화될 것이라는 전망이 동시에 제시되고 있다. 일본은 인구 감소로 인해 소비량이 감소할 전망이다. 즉, 한·중·일 3국 에너지 소비량 증가는 대부분 중국의 소비량 증가에 기인한다. 중국의 에너지 소비는 2020년까지 현재의 두 배에 달할 것으로 전망된다.
3. 현재 일본 정부는 장기적으로 원자력의 비중을 25 ~ 30%까지 복구시킨다는 계획이다.
4. 이 표는 필립 앤드류 스피드 박사의 '지역 공공재 접근법'을 수정 적용한 것이다.



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



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



최현정 박사는 아산정책연구원 글로벌 거버넌스센터 기후변화와 지속성장 프로그램 연구위원이다. 공군사관학교 국방학과 교수요원(1995~1998), 일본 동경대학 사회과학연구소(2003~2004) 방문연구원, IT전략연구원(現 한국미래연구원) 연구위원(2006)을 역임하였고, 제17대 대통령직인수위원회 정책연구위원(2008), 청와대 국정기획수석실 행정관(2008~2010) 및 녹색성장기획관실 선임행정관(2010~2013)을 역임하였다. 주요 연구분야는 기후변화, 녹색성장, 신성장동력, 동아시아 발전주의 국가 모델과 산업정책, 국가미래전략 등이다. 최근 저서로는 *Green Growth for a Greater Korea: White Book on Korean Green Growth Policy, 2008~2012*(Seoul: Korea Environment Institute, 2013) (With KIM Sang-hyup)이 있다. 연세대학교 정치외교학 학사와 정치학 석사, 미국 Purdue University에서 정치학 박사학위를 취득하였다.



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

JULY 22, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-20

## Towards a Framework for Energy Cooperation in Northeast Asia: Challenges and Opportunities<sup>1</sup>

J. James Kim, Park Jiyoung, Choi Hyeonjung

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

Northeast Asia is home to some of the largest and fastest-growing economies in the world. The World Bank estimates that the three largest players in the region—China, Japan, and South Korea—account for approximately 40 percent of global GDP growth. The combined average real per capita GDP of these three countries is about \$70,000 after accounting for purchasing power. Inhabited by approximately 1.5 billion people with an average vehicles per capita ratio of about 0.25 (1 car for every 4 people), the hunger for energy has never been greater. The IEA estimates that China, Japan, and South Korea make up about one third of global energy consumption today and the demand for energy in the region is only expected to grow in the foreseeable future.<sup>2</sup>

Needless to say, continued flow of safe, secure, and affordable energy supply is a high priority in the region. While China maintains a rich endowment of coal and natural gas, Japan and South Korea have a wealth of experience in nuclear power. Much of the energy (i.e. oil) consumed in the region is imported. Although China is the

largest coal producing country in the world, it is also the largest net importer. There has been an across-the-board suspension of nuclear power generation in Japan in the aftermath of the Fukushima disaster while South Korea's spent fuel storage capacity will reach its limit by 2016 without any interim measures being adopted. Alternative energy is hardly a factor in South Korea's energy portfolio while it has taken up a significant portion of the mix in China and Japan. What all of this suggests is that the three countries face different challenges with respect to energy security; however, they stand to benefit from a regional cooperation scheme if such framework can be realized.

The purpose of this brief is to suggest an approach for managing the issue of energy security through a cooperative framework. The goal is less to provide concrete answers than to suggest a way forward in addressing the problem of energy security at the regional level.

### **What are the underlying reasons for challenges to regional energy security?**

#### **1. Geographic challenges**

While the three countries are relatively close to one another, they are separated by the East Sea, the East China Sea, and the Yellow Sea. The Korean Peninsula is part of continental Asia, but transport by land between China and South Korea is not possible given that the two Koreas have maintained a state of war over the past six decades.<sup>3</sup> In short, infrastructure connections lag capacity needs. What this means is that transportation of oil or gas in the region will require reliance on relatively distant and costly methods of transport.

#### **2. Geopolitical risks**

There is little denying the uneasy relations between Japan and

South Korea as well as Japan and China. Prime Minister Abe's openness about his visits to the controversial Yasukuni Shrine, as well as revision of the Constitution to enable Japan to potentially forward deploy its military, have reopened old wounds from World War II. Maritime disputes in the East China Sea (i.e. Senkaku/Diaoyu, Air Defense Identification Zone—ADIZ), East Sea (or the Sea of Japan) (i.e. Dokdo/Takeshima), the Yellow Sea (i.e. Northern Limit Line), also make for potentially explosive and serious security risks. China and Japan are fundamentally engaged in a long-term rivalry for regional power and dominance. While South Korea maintains good diplomatic and trade relations with China, there is no hiding the fact that South Korea has a long-standing robust alliance built on prolonged US military presence on the peninsula since the ceasefire. The threat to the peace and stability of the region is further compounded by an opaque dictatorial regime in North Korea that has openly professed its intent to develop its own domestic nuclear weapons program despite opposition from the international community.

#### **3. Heterogeneous energy policy and energy sectors**

The energy portfolio and challenges to energy security vary among the three countries. For instance, Japan does not maintain any gas grid; hence, pipeline gas from mainland China or even Russia may matter less for Japan than it does for South Korea, which maintains a rather well developed gas grid. It is also important to realize that up to 300 million people in Asia do not have access to electricity. Having a reliable and well-connected electricity grid will continue to be an important challenge in the region. South Korea and China look to expand their nuclear capacity with new plant constructions; however, safety remains an important concern, as illustrated by Japan's uncertainty over its reliance on nuclear power following the Fukushima

disaster.<sup>4</sup> There is room for cooperation in the area of nuclear safety but there is also some difficulty in the fact that the three countries utilize different technologies in running their nuclear power plants.

#### 4. Financing

Regional capital and the finance market are not mature enough. Meanwhile, investment needs are large because project size tends to be large when considering energy projects in this region. Pooled investments and/or joint public-private investment will be required.

#### 5. Lack of a coordinating mechanism

There is no overarching mechanism or framework such as the International Energy Agency (IEA) that can address some of the challenges associated with risks to energy security across countries within this region. Energy is a highly technical issue that requires continual dialogue, information sharing, and coordination. Without an institutional vehicle for addressing the risks to energy security from unexpected disruption in supply or emergency disasters, preventative measures (e.g. stockpile reserves or best practice safety protocol) or even positive gains through technology transfer and/or financing would be difficult.

**Is there a better way forward in achieving a more stable, safe, and affordable energy supply? If so, what would this require?**

One way to mitigate the risks and challenges to a more reliable, safe, and affordable energy supply is to enhance cooperation within the region. There is broad consensus that institutions play a critical role in promoting international and/or even regional cooperation. While existing research suggests that broad and deep multilateral ap-

proaches are preferable to restricted and narrow bilateral efforts, we estimate that the marginal gains from even small-scale bilateral cooperation would prove significant enough as to warrant cooperation at a more local level. Table 1 prioritizes some possible concrete measures that one may take in overcoming challenges to regional energy security according to the level of commitment and the level of coordination. By the level of commitment, we are referring to the amount of investment required in attaining the required capacity to achieve the desired outcome. And by the level of coordination, we are referring to the extent of coordination (i.e. multilateral vs. bilateral). We assume

**Table 1. Approaches to Regional Cooperation on Energy<sup>5</sup>**

|                     |   | Level of Coordination          |                                |                        |
|---------------------|---|--------------------------------|--------------------------------|------------------------|
|                     |   | Multilateral                   | Bilateral                      |                        |
| Level of Commitment | High<br>(Significant investment on new capacity required) | Reduction of carbon emissions  |                                | Probability of Success |
|                     |   | Reduction of acid rain         |                                |                        |
|                     |   | Regional network construction  |                                |                        |
|                     | Mid (Some investment on new capacity required)            | Emergency stock sharing        | Emergency stock sharing        |                        |
|                     |   | Grid construction              | Grid construction              |                        |
|                     |   | Joint development              | Joint development              |                        |
|                     | Low (Existing capacity is adequate)                       | Sea lane protection            | Sea lane protection            |                        |
|                     |   | Early warning systems          | Early warning systems          |                        |
|                     |   | Research and development       | Research and development       |                        |
|                     |   | Data sharing and analysis      | Data sharing and analysis      |                        |
|                     |   | Capacity building and training | Capacity building and training |                        |
|                     |   | Financing                      | Financing                      |                        |
|                     |   | Emergency stock construction   | Emergency stock construction   |                        |
|                     |   | Pollution clean up             | Pollution clean up             |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
|                     |   |                                |                                |                        |
| </                  |   |                                |                                |                        |



that the probability of success is inversely proportional to the level of commitment and investment.

The lower right quadrant where each country maintains relatively strong capacity but requires more localized bilateral coordination, such as research and development or data sharing and analysis, can be implemented rather easily. Of course, these tasks can also be handled multilaterally but collective action tends to be more difficult with the rise in the number of coordinating stakeholders. Environmental concerns, such as carbon emissions or acid rain, are difficult problems that necessarily require significant investment and broad-based participation. Hence, the nature of the policy problem lends itself to multilateralism and more significant investment in capacity building. While problems like these are important to the region because of their nature and impact, they are more difficult to achieve because of the challenges associated with their implementation. In short, cooperation on energy can be prioritized and targeted according to the needs of each country, but it can also be organized according to the likelihood of implementation. The framework is useful to the extent that each policy option can be prioritized according to the objectives as well as relative benefits and costs. The choice is ultimately left up to the decision makers themselves.

### **Opportunities for energy cooperation**

Cooperation in Northeast Asia is a challenge but the changing landscape of the energy environment lends itself to new opportunities for regional (or even sub-regional) cross-border coordination. For instance, high reliance on coal among all three major energy consuming markets in the region means greater threat to sustainability. The number of days with fine particulate matter warnings (PM 2.5-10)

have increased significantly in all three countries in 2014; meaning that there is wider recognition of the environmental problems related to inefficient consumption patterns.

The discovery of unconventional energy sources in the form of shale gas and tight oil in North America has created a buzz in Asia but the impact on price is likely to be tempered due to the high cost of processing and transporting liquefied natural gas (LNG) across the Pacific. Without a doubt, the recent Sino-Russian pipeline deal may have some impact on price of natural gas as we look to the distant future but the effect is not likely to have as much impact unless it leads to an overall reduction in the price of the so-called “Asian Premium.” Natural gas is one area where the three countries can realize large immediate gains from new technological or business developments if the three countries can find a way to cooperate.

Even with the recognition of gains from cooperation, there are some fundamental structural challenges standing in the way of this objective. Namely, the energy sector within the region is tied closely to the governments of respective countries. As long as the three governments perceive each other as a geopolitical competitor, energy security is likely to remain as a zero sum gain-cooperation even at a limited scale may be difficult to achieve.

It bears mentioning, however, that there is precedence for both bilateral and multilateral cooperation in the region. The creation of the C-J-K Trilateral Cooperation Secretariat in 2010 stands as a good illustrative example. Moments of crisis can also create an opening for significant policy change which may require close coordination. For instance, disasters like the one in Fukushima could very well have served as the basis for cooperation on nuclear safety among the three countries as well. In certain instances, a simple recognition of mutual gains even at a sub-regional level may be enough. Ongoing negotia-



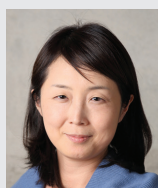
tions for a free trade agreement between China and South Korea illustrate this point quite nicely. Cooperation need not be multilateral from the get-go. It can begin bilaterally between China and South Korea or even among Japan and Russia. The approach to cooperation can vary according to the relative ease of policy implementation or the resources required to see through the successful implementation of a policy choice.

Comprehensive regional energy cooperation is not easy. It requires strong will, leadership, and effort not only within each country but across the region. The geopolitical realities, however, make cross-border coordination in Northeast Asia a difficult proposition for the moment. At the same time, it is important to realize that the windfall from regional cooperation on energy security is too large to ignore. To address this challenge, we have attempted to present an approach which allows the decision makers to prioritize their policy options. The framework does not require that the cross-border coordination be broad nor deep but allows the decision makers to prioritize their policy options towards achieving a concrete regional solution to the problem at hand. It remains to be seen, however, whether the will and the desire exists in the region to put this tool into good use.

- 
1. The content is based on a workshop held at the Asan Institute for Policy Studies on 7/2/2014. Attendees included J. James Kim, Choi Hyeonjung, Park Jiyoung, Mikal Herberg, Anthony Jude, Edward Chow, Philip Andrews-Speed, Mark Thurber, Peter Hughes, Tom Cutler, Noriko Fujiwara, Sridhar Samudrala, Yayoi Yagoto, Jung Tae Yong, Meredith Miller, Heather Kincade, Iwatani Shigeo, Lee Jong Heon, Chen Feng, Han Minjeong, and Lee Yoori. The authors would like to thank select participants for their comments and feedback on earlier versions of this brief. Thanks also to Ross Tokola for the copy edit.
  2. There is some variation in the trend with South Korea's demand expected to taper off and slow down while that of Japan is expected to decline slightly as a result of decreasing population. Therefore, most of the increase will come from China where demand is expected to nearly double by 2020.
  3. There are certain exceptions. For instance, the movement of people and goods between North and South Korea is possible across the Demilitarized Zone (DMZ) to the Kaesong Industrial Complex but there is no known incidence of any movement of people or goods from South Korea to mainland China via North Korea.
  4. Currently, the Abe government plans to return nuclear use to 25-30 percent of electricity supply over the long term.
  5. This framework is a revised adaptation of a Regional Public Goods Approach developed by Philip Andrews-Speed.



**J. James Kim** is a research fellow in the American Politics and Policy Program in the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies. He is also a lecturer in the Executive Master of Public Policy and Administration program at Columbia University. Previously, Dr. Kim was an assistant professor of political science at the California State Polytechnic University (Pomona). He also served as a summer research associate at the RAND Corporation and as a statistical consultant for the Institute for Social and Economic Research and Planning at the School of International and Public Affairs in Columbia University. His primary research interests include political economy, energy, security, public opinion, democracy, methodology, and media. Dr. Kim received a B.S. and M.S. in industrial and labor relations from Cornell University and an M.Phil. and Ph.D. in political science from Columbia University.



**Park Jiyoung** is a research fellow in the Center for Global Governance at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, she was a research fellow and managing director of the R&D Feasibility Analysis Center at the Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP) and also a visiting research scientist at the Center for Innovation at the University of Maryland. Dr. Park's research focuses on the study of policy and management issues for nuclear technology, R&D for global green growth policies, economic analysis of R&D programs, and developing support for the formulation of evidence-based policies in the science and technology fields. Her recent publications include, "Assessment System for Feasibility Analysis of National R&D Programs: The case of Korea," *International Journal of Innovation and Technology Management* (2011). Dr. Park received her B.S. and M.S. in nuclear engineering and an M.S. in public policy from Seoul National University and her Ph.D. in nuclear engineering and radiological sciences from the University of Michigan.



**Choi Hyeonjung** is a research fellow in the Climate Change and Sustainable Development Program in the Center for Global Governance at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Choi was deputy secretary to the president for green growth in the Blue House. He was also a full-time instructor at the Korean Air Force Academy, research scholar at the Institute of Social Science, the University of Tokyo, and research fellow at Woori Finance Research Institute. Dr. Choi also worked as a policy research fellow in the 17th Presidential Transition Committee and was assistant secretary to the president for National Agenda. Dr. Choi's areas of research interest include climate change, green growth and sustainable development, new growth engines, East Asian developmental state model and industrial policy, and national future strategy. Dr. Choi received his B.A. and M.A. from Yonsei University and his Ph.D. in political science from Purdue University.

JULY 25, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-21

## 한중 정상회담의 평가와 향후 과제

김한권 연구위원  
아산정책연구원

7월 3일 시진핑(習近平) 중국 국가주석과 부인 팡리위안(彭麗媛)의 서울 도착으로 시작된 한중 정상회담은 한국에 많은 의미와 숙제를 남기고 이틀간의 일정을 마무리했다. 우선 한중 정부는 이번 시진핑 주석의 방한을 통해 양국 간 영사협정 등 2개의 협정을 맺었으며, 정부 관련 기관들은 10개의 MOU를 체결했다.<sup>1</sup> 또한 이번 정상회담을 통해 경제, 외교 안보, 인문유대 교류 강화 등의 분야에서 구체적인 논의와 몇 가지 주목할 만한 조치들이 나타난 점은 향후 한중 관계의 발전에 많은 의미를 내포하고 있다.

그러나 둘째 날 특별오찬에 관한 언론 브리핑에서 한중 정상이 일본에 대한 우려에 공감한다는 발표가 나오며 한국이 중국에 기울었다는 지적이 나오기 시작했다. 이후 한국 내에서 정상회담에 대한 평가는 대체로 비판적인 면이 많이 나타나고 있다. 즉, 중국으로부터 실익은 얻지 못하

고 한국이 중국에 기울었다는 인상만 주변국에 줬다는 것이다. 물론 비공개 된 회의에서 어떤 내용이 오갔는지는 알 수 없으나, 실제로 이번 정상회담에서 우리로서는 몇 가지 미흡한 부분이 있는 것은 사실이다. 하지만 공동성명과 부속서의 내용을 자세히 살펴보면 한국은 미중 사이의 경쟁이 고조되는 동북아 정세하에서 나름대로 우리의 중심을 잡기 위해 노력한 부분과 우리의 실질적인 이익을 이끌어낸 부분을 찾을 수 있다.

우선 그간 한중 관계 발전의 새로운 축으로 관심을 모았던 인문 유대 교류 강화 부분에서는 작년 6월 정상회담에서 합의된 내용 이외에도 “대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 영화 공동제작에 관한 협정”, 사증면제범위의 단계적 확대 방안 적극적 협의, 2016년까지 양국 간 인적 교류 1,000만 명 목표 등 발전된 결과를 도출했다.

약 200여 명의 경제인들을 공식 수행단에 동행했던 중국은 경제면에서 ‘한중 FTA 연내 체결 노력’을 공동성명에 명시한 점과 위안화 국제화를 포함하여 적지 않은 실리를 취했다. 한국도 경제적인 면에서 위안화 국제화 문제 등에서 이익을 얻었다. 하지만 중국이 추진하는 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB) 설립에 대한 논의에서 한국은 향후 미국과도 논의가 이어져야 할 부분이 생겼다.

경제 협력분야와 더불어 이번 정상회담의 결과에 대해 많은 관심이 모인 곳은 북핵과 통일문제, 한중 간 전략 채널 강화, 일본에 대한 한중의 대응 등이 논의됐던 외교안보 분야였으며 양국 모두 나름의 성과를 이뤄 냈다. 그간 양국은 기존의 ‘전략적 협력 동반자 관계’의 구체적인 내실화와 한 단계 격상된 ‘전면적 전략협력 동반자 관계’를 놓고 저울질해 왔다. ‘전면적’이라는 용어는 경제, 사회, 문화 등에 이어 군사·안보 면까지 포함하는 의미가 있다. 따라서 동북아에서 나타나는 미중의 전략적 경쟁과 견제구도 속에서 미국과 동맹국인 한국으로서는 이 부분에 매

우 민감할 수밖에 없었다. 결과적으로 양국 정상은 기존의 관계를 내실화하는 방향으로 의견을 모았으나, 공동성명과 부속서의 실질적인 세부 사항들을 살펴보면 한중 간 국방·군사관계를 강화한 부분들이 나타나 향후 양국 관계가 '전면적인' 관계로 격상될 수 있는 기초를 만들었다고 평가된다.

따라서 전체적인 면에서 살펴보면 작년 6월 북경에서의 정상회담과 마찬가지로 중국은 경제적, 외교안보적인 면에서 많은 실리를 취했다. 한국 역시 한중 간 인문유대 교류와 경제 협력을 강화하며 실리를 챙기는 한편, 군사·국방분야에서 한중 간 전략채널을 개설하는 등 한중 관계 발전의 새로운 발판을 마련했다. 하지만 한국은 경제와 외교안보 부분에서 미국과의 마찰이 예상되는 몇 가지 사항들도 나타나 이에 대한 고민을 떠안게 됐다. 결론적으로 이번 한중 정상회담을 평가한다면 긍정적인 부분과 부정적인 부분 모두 존재하고 있는 것이 사실이나, 한국이 마주한 한반도 주변의 현실을 고려한다면 전체적으로는 긍정적인 면이 많았다고 평가한다. 이와 더불어 이번 정상회담의 논의사항들을 자세히 살펴보면 한국은 미중 사이에서 새로운 협력 모델을 이끌어내느냐, 아니면 일본이 미국의 편에서는 입장을 분명히 한 상황에서 미중의 전략 이익이 충돌하는 격전장이 되느냐의 갈림길에 한발 더 들어섰음을 알려주고 있다.

## 경제 협력

### 1. 한중 FTA

한중 경제협력 면에서는 크게 세 가지 이슈에서 주목해야 할 논의들이 있었다. 첫째는 역시 한중 FTA 조기체결에 관한 사항이다. 양국 정부는 작년 6월 박 대통령의 북경 방문 당시 공동성명을 통해 “한중 FTA 협상

팀이 협상을 조속히 다음 단계로 진전시킬 수 있도록 노력을 강화할 것을 지시하였다.” 이후 양국 협상팀은 1단계 협상을 마치고 2단계 협상으로 들어가 올해 5월 말 중국 쓰촨(四川) 성에서 열린 11차 협상까지 마쳤으며, 지난 7월 14~18일에는 대구에서 12차 협상을 개최하여 전자상거래 관련 규범과 서비스·투자분야의 자유화 방식에 대해 합의하고 환경 분야에서 협상의 진전을 보이는 등 정상회담 이후에 열린 협상에서 일정 부분 성과를 이끌어냈다. 하지만 여전히 한국정부는 중국 측에 농수산물 시장을 개방하는 것에, 중국정부는 한국 측에 자동차, 철강, 기계, 화학 등의 품목을 개방하는 것에서 분명한 견해차를 보이고 있다.

이번 공동성명을 통해 양국 정상은 올해 안에 FTA를 체결하기 위해 한층 더 노력을 기울이기로 합의했다. 한국의 입장에서도 남은 기간 동안 농수산물 시장 개방에 대한 국내 정치적 부담과 향후 식량 안보 차원의 우려를 최대한 줄인다면, 현재 중국의 산업구조가 수출 위주에서 내수중심으로 변화해 가는 상황에서, 또한 중국 중앙정부가 경제의 새로운 성장 동력으로 심혈을 기울이는 중서부 개발 계획에 맞추어 한국 기업들의 활발한 중국 내수시장 진출에 중요한 발판이 될 수 있다.<sup>2</sup>

또한 변화하는 미중의 경쟁과 협력 구조 속에서 계속해서 적절한 전략적 위치를 찾으며 국익을 확대하려는 한국의 입장에서는 한중 FTA의 의미는 경제적 요인뿐 아니라 전략적 요인이기도 하다. 따라서 작년 말 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)에 가입희망 의사를 공식적으로 밝힌 한국으로서는 한중 FTA의 체결과 TPP 가입 협상을 균형 있게 속도를 조절하며 추진해 나가는 것도 고려해야 한다.

## 2. 아시아인프라투자은행

중국이 주도하는 AIIB의 설립과 중국 측의 한국 참여 요구는 이번 정상 회담에서 다뤄진 미중 사이 전략적 경쟁이 벌어지는 또 하나의 격전장이었다. 중국 측이 50%의 지분으로 설립을 준비 중인 AIIB는 현재 미국과 일본이 주도하고 있는 아시아 개발은행(Asian Development Bank, ADB)과 경쟁 관계에 놓이게 될 것은 명약관화한 일이다. 미중 사이에서 한국도 곤혹스러운 상황에 처하게 됐다. 지난 5월 시 주석에 앞서 한국을 방문했던 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 박근혜 대통령을 예방한 자리에서 한국의 AIIB 가입을 공동성명에 명시해 줄 것을 요구한 것으로 알려졌다. 또한 왕이 부장은 현오석 경제 부총리가 지난 6월 초 중국을 방문했을 때에도 같은 요구를 한 것으로 알려졌다.<sup>3</sup>

미국의 입장도 초반의 관망 자세에서 최근 강경한 입장으로 선회했으며 한중 정상회담을 전후해 한국의 AIIB 참여에 깊은 우려를 표명해왔다. 예를 들면 한중 정상회담이 끝나고 며칠 후인 7월 7일 미국 백악관 국가안전보장회의(National Security Council, NSC) 한반도 담당 보좌관 시드니 사일러(Sydney A. Seiler)는 한국이 중국 주도의 AIIB 가입에 신중해야 한다는 입장을 표명했으며, 다음날 8일에는 미국 국무부의 쟈 사키 대변인이 ADB가 (1966년 설립 이후) 지역 인프라 개발에 끼친 역할을 강조하며 AIIB는 아직 넘어야 할 문턱(bar)이 많다고 밝혔다.<sup>4</sup>

중국의 경제력과 아시아 지역 내 정치적 영향력을 살펴본다면 미국의 긴장은 쉽게 이해가 가는 일이다. 한국은행에 따르면 올 5월 현재 중국의 외환보유액은 3조 9,481억 달러로 세계 1위를 기록하고 있다.<sup>5</sup> 또한 중국은 2013년 세계 1위의 상품 무역대국이다.<sup>6</sup> 따라서 AIIB 설립 이후 중국이 아시아 주변국들에 미칠 수 있는 경제·정치적 영향력은 더욱 커질 것이며, 미국이 제2차 세계대전 이후 형성해온 브레턴우즈 체제(the Bretton

Woods system)라는 국제 경제 질서에 커다란 도전이 될 수 있다.<sup>7</sup> 실제로 1997년 외환위기 이후 동맹국인 일본이 아시아통화기금(Asia Monetary Fund, AMF)의 설립 구상을 내놔으나 미국의 반대로 무산에 그쳤다. 하지만 일본과는 입장이 다른 중국이 AIIB 설립 구상을 발표하고, 여기에 친중 성향의 파키스탄, 스리랑카, 그리고 중동국가들이 AIIB 설립에 참여한다면 이는 당연히 미국을 긴장하게 만드는 사안이다.

현재 한국의 입장은 공동성명의 부속서에서 밝힌 대로 “아시아 경제 발전을 위한 인프라 투자확대 필요성에 공감”하고, 중국 측이 이번 정상 회담을 통해 설명한 AIIB 설립 관련 제안에 대해 “이를 높이 평가 하였다”. 따라서 한국은 AIIB 참여를 미중 사이에서 고민해야 하는 처지다. 하지만 현재로서는 한국이 AIIB에서 얻을 수 있는 이익이 분명치 않은 데다 한국이 중국에 기운다는 시선을 받고 있는 상황에서 아시아 지역에서 ADB로 유지해온 미국의 경제적, 정치적 영향력을 직접적으로 위협할 수 있는 AIIB의 가입은 시간을 두고 검토하는 것이 타당하다. 따라서 이번 정상회담에서 참여 여부를 밝히지 않은 한국정부의 대응은 현명한 선택으로 평가된다.

## 3. 위안화 국제화: 한국의 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축

한중 양국은 정상회담을 통해 위안화 국제화 문제와 관련하여 사실상 한국에 ‘위안화 역외 금융 시장’을 구축하는 것에 합의했다.<sup>8</sup> 중국은 2009년 7월부터 ‘위안화의 국제화’를 공식 선언했으나 ‘위안화의 기축 통화’라는 표현은 쓰지 않고 있다. 이는 현재의 기축통화인 미국 달러에 도전하지 않는 것임을 분명히 하려 하기 때문이다. 현재 중국의 목표는 위안화가 유로나 엔과 같이 국제사회에서 자유태환이 가능한 보편적인 국제통화가 되는 것이다. 하지만 이러한 중국의 목표에 대해 미국은 제



속해서 긴장하고 주의를 기울이고 있다.

현재 홍콩, 싱가포르, 대만은 물론 영국, 프랑스, 독일 등이 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축경쟁을 벌이고 있으며, 중동 지역에서는 UAE가 유력한 후보로 떠오르고 있다. 동북아에서는 일본이 2012년 6월 도쿄와 상하이에 각각 엔-위안화 직거래 시장을 개설하며 ‘위안화 역외 금융 시장’의 구축을 시도했으나, 최근 중일 관계의 갈등 악화로 인해 더 이상의 추진이 어려워진 상태다.

중국의 입장에서는 자국의 금융·자본 시장이 약한 상태에서 이에 대한 전면적인 외부개방을 막고 있으므로 ‘위안화 역외 금융 시장’의 확산은 금융·자본 시장을 본격적으로 개방하지 않고서도 위안화의 국제화를 진행할 수 있기에 내심 환영하고 있다. 한국의 입장에서도 많은 이익이 있다. 1992년 수교 이후 한중 무역량은 계속 증가해, 중국 해관총서의 통계에 따르면 2013년 약 2,750억 달러에 이르렀다. 한국무역협회가 발표한 2013년의 한미무역액(약 1,035억 달러)과 한일무역액(약 939억 달러)을 합친 약 1,074억 달러를 넘어 한-EU 무역액(약 1,050억 달러)을 모두 합친 약 3,025억 달러를 향해 나아가고 있다. 게다가 작년 한국의 무역흑자 707억 달러 중 약 600억 달러의 무역흑자가 중국과의 무역에서 발생했다. 따라서 ‘위안화 역외 금융 시장’ 설립은 ‘원-달러-위안화’ 결제 시스템에서 나오는 환차손을 줄일 수 있으며, 위안화 무역결제 확대되고 한국 국내에서 위안화 채권 발행 등이 가능해지면 한국의 대중국 교역기업들은 환전 거래비용을 크게 절감할 수 있게 된다.

또한 한국은 결제통화의 다변화를 통해 달러화에 대한 높은 의존도로 야기되는 위험을 축소할 수 있으며, 향후 미국의 양적 완화 축소 가능성에 따른 달러화 유출 가속화로 한국의 외환시장 및 외화자금시장, 그리고 주식시장의 변동성이 커지는 것을 완화할 수 있다. 이외에도 한국의 ‘위안화 역

외 금융 시장’ 형성은 늘어나는 중국인 관광객들의 원-위안화 환전에 대한 불편을 해결할 수 있으며 동시에 관광 이익을 증대시킬 수 있다. 2013년 한국을 방문한 중국 여행객은 약 432만 명이었으며 올해에도 계속 늘어나는 추세다.<sup>9</sup>

하지만 한국으로서는 이러한 경제 이익을 실현하기 위해서 몇 가지 주의해야 할 사항들이 있다. 사실상 그간 한국의 기획재정부와 관련 기관들은 한국 내 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축에 소극적이었다. 기획재정부는 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축은 유동성 부족을 이유로 단계적 접근을 주장해 왔다. 또한 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축은 역외 원화 시장 개방을 금지했던 한국의 외환정책을 수정해야 하고, 형평성의 차원에서 다른 지역에서의 원화개방의 요구를 거부할 명분이 없어지는 것을 지적해 왔다.<sup>10</sup>

이와 더불어 무엇보다도 한국은 미국과의 관계에서 갈등이 야기될 수 있음을 인식해야 한다. 미국 정부, 특히 재무부는 한국에서의 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축시도가 기축 통화인 미국달러의 지위에 어떤 부정적 영향을 끼칠 수 있는지를 잘 알고 있다. 비록 현재 위안화의 거래량이 미미하나 그간 중국이 보여준 경제적 성장과 경제적 영향력의 확대 추세는 향후 위안화의 국제화가 국제 사회에서 달러의 활동범위를 좁히고 가치를 떨어뜨릴 가능성이 있음을 염두에 두고 있다. 실제로 EU에서 유로화의 등장에 이어 만약 아시아에서 위안화가 지역의 또 다른 기축 통화로 떠오른다면 미국 달러의 영향력은 또다시 줄어들 것이다. 미국의 입장에서는 달러 가치의 하락으로 미국의 수출 경쟁력이 높아질 수는 있으나 달러가 기축 통화로써 가져다주는 이득은 경제 이득을 넘어 초강대국 미국을 형성하는 한 축을 이루고 있으므로 이를 반기지 않을 것이다. 따라서 한국은 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축으로 경제적인 이익을 얻었으나, 반



면 미국의 우려와 긴장을 이해해야 할 필요가 있다.

따라서 한국으로서는 우선 한국 경제의 이익을 위해 빠른 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축의 확립을 이어가야 한다. 현재 미국의 공식적인 반응이 AIIB에 집중돼있고, 위안화 거래량이 아직은 비교적 미미한 시기이기 때문이다. 특히 유럽에서 영국, 프랑스, 독일 등이 자국 내 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축을 위해 경쟁하고 있으며, 아시아에서도 일본이 중일 갈등이 고조되기 이전까지 위안화-엔 직거래 시장 등을 통한 일본 내 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축시도가 먼저 있었기에 이번 한국의 구축도 명분상 큰 문제가 없으리라 생각된다.

## 외교안보 협력

### 1. 북핵과 통일문제

그간 한국사회는 이번 시 주석의 방문이 북핵과 통일문제에서 한중 간에 의미 있는 논의의 진전을 이룰 수 있으리라는 기대에 차있었다. 실제로 이번 시 주석의 한국방문은 그간 중국의 최고 지도자가 한국을 방문하기 전 북한을 먼저 방문했던 관례를 깨는 등 남북한 균형외교를 근간으로 하는 중국의 한반도 정책에 변화를 주는 모습이 나타났었다.<sup>11</sup> 게다가 중국과 남북한의 최고 지도자들이 비슷한 시기에 각각 취임한 이후 한중 최고 지도자 사이에 4번의 만남이 이미 이뤄졌고, 이번 한중 정상회담으로 5번째의 만남이 결정되는 동안 북중 사이에는 단 한 번의 만남도 성사되지 못하고 있었다.<sup>12</sup>

하지만 북핵과 통일문제에서는 한국은 작년 정상회담 때와 비교해 큰 진전을 보이지 못했다. 우선 북핵 문제에서 한국은 ‘북핵 불용’ 또는 ‘북한의 비핵화’가 공동성명에 명시되기를 원했으나, 결국 중국이 원했던 ‘한

반도 비핵화’라는 기존의 입장이 유지됐다. 한국정부는 작년의 공동성명과 비교해 한반도 핵무기 개발을 ‘우려’에서 ‘확고히 반대’로 표현의 진전이 있었음을 강조했다. 그러나 전체적인 면에서 본다면 기존의 북핵 문제를 한반도 비핵화 문제로 다루면서 6자회담을 통한 해결방식을 찾는 중국의 입장을 다시 한 번 확인시켜준 것에서 크게 벗어나 보이지 않는다.

한국정부의 입장에서는 한국이 자체적 핵 개발을 추구하지 않으므로 사실상 북한 핵 개발에 대한 반대의 의미라는 주장을 폈다. 하지만 중국과 미일 동맹 사이의 전략적 경쟁 관계와 중일 관계의 갈등 등을 고려한다면 중국의 입장에서 ‘한반도 비핵화’는 많은 다른 의미를 가질 수 있다. 즉, 향후 미국 전술핵의 한국 내 도입이나 동북아에서 갈등이 고조될 때 나타날 수 있는 핵 도미노 현상에 대한 사전 방지의 의미를 가질 수 있다.

통일 문제에서도 중국 측은 기존의 평화적인 남북한 통일에 대한 원칙적인 입장을 재확인했다. 비록 공동성명서에 박근혜 대통령의 ‘드레스덴 3대 구상’의 내용이 실리기는 했으나 ‘드레스덴 3대 구상’이라는 타이틀이 없었으며, 무엇보다도 ‘양측’이 아닌 ‘한국 측’이라는 표현으로 그 내용이 명시된 점에서 중국 측이 박 대통령의 구상에 지지를 표했다고 보기에는 무리가 있다. 따라서 북핵과 통일문제에서는 작년 북경에서의 정상회담과 마찬가지로 중국이 회담 전 한국의 입장에서 기대를 하게 하는 몇 가지 상징성 있는 모습을 보인 것은 사실이나 실질적인 면에서 한국은 목표했던 바를 이루지 못한 반면, 중국은 이들 사안에 대한 자국의 기존 방침을 다시 한 번 한국에 확인시키는 결과를 가져왔다.

### 2. 전략대화 채널 강화: 군사·국방 분야의 강화

이번 정상회담에서 한중 관계는 ‘전면적’인 관계로 격상되지 않고 ‘전

략적 협력 동반자 관계'에 그대로 머물렀다. 하지만 공동성명과 부속서의 내용을 자세히 살펴보면 '전면적'인 관계로 나아가기 위한 초석을 쌓기 시작한 부분이 보인다. '전면적'인 관계가 경제, 사회, 문화 부분뿐 아니라 군사·국방 부분도 포함되기 때문에 한미 동맹을 한국 외교전략의 근간으로 두고 있는 한국으로서는 그간 중국과의 군사·국방 관련 사항들의 논의에서 한계를 느낄 수밖에 없었던 것이 사실이다.

하지만 이번에 공개된 부속서의 내용을 살펴보면 양측은 기존의 한국 청와대 국가안보실장과 중국의 외교담당 국무위원 간 외교안보 고위전략대화의 정례화 실현, 양국 외교장관 간 연례 교환방문을 지속 추진 등 작년 6월 두 정상 간의 합의를 재확인한 것은 물론, 이에 더하여 "양측은 군 고위급 교류와 국방 전략대화를 지속 시행하고, 각 급 각 분야 대표단 상호 방문을 유지하며, 청년장교 상호 방문 교류를 시행하고, 전문분야의 실질적인 협력을 확대하며, 양국 국방부 간 직통전화를 조속히 개통하기로 했다."<sup>13</sup> 결과적으로 작년 한국의 청와대 국가안보실과 외교부의 중국 카운터 파트들과의 전략대화 채널 강화에 이어 양국 국방부 간의 고위급 전략대화 채널을 강화한 것은 양국이 새로운 '전면적'인 협력의 발판을 마련했다고 평가된다.

### 3. 일본에 대한 한중 공조 문제

일본의 왜곡된 역사인식과 자기반성이 없는 군사 재무장에 대해 한국과 중국 모두 우려를 표해왔던 것은 사실이다. 하지만 한국은 한미동맹의 중요성과 집단적 자위권을 포함한 일본의 군사·안보적 역할의 확대를 바라고 지지하는 미국의 입장을 고려해 일본 문제에 관한 중국과의 공조에 일정한 선을 유지해 왔다. 이번 정상회담에서도 첫째 날 발표된 양국정상의 공동성명에서 일본 문제는 거론되지 않았다. 하지만 둘째 날

시 주석의 출국을 앞두고 거행된 특별 오찬에 관한 언론 브리핑에서 주철기 외교안보수석은 일본의 역사수정주의 태도와 헌법 해석 변경을 통한 자위권 확대추진이 우려스럽다는 점에 양국 정상이 공감했다는 내용을 공개했다.

한국의 당당한 입장 표명이라고 볼 수도 있겠지만, 일본과 관련한 문제에서 한국은 미중 사이에서 미국과의 관계를 고려했던 문제에서도 결국 중국 손을 들어준 격이 됐다. 다시 말해 한국은 미국의 지지를 받는 일본과 중국 사이에서 중국의 손을 들어주고, 중국은 미일 동맹 앞에서 한중 우호를 마음껏 뽐낸 셈이다. 이제 한국 정부는 이 문제에 관해 한미 간의 시각차이를 조율해야 하는 과제가 남았다. 이 점에서 한국이 되새겨 봐야 할 두 가지 사항이 있다.

첫째, 일본에 대한 한중의 우려와 비판이 '한중의 일본 때리기'로 국제사회에 인식돼서는 안 된다. 한중과 일본 사이에 나타나는 역사분쟁의 본질은 제2차 세계대전 당시 일본군에 의해 저질러진 만행에 대한 인류의 보편적 가치인 인권의 문제이자 인간의 존엄성에 관한 문제이기 때문이다. 따라서 한국과 중국은 이러한 일본군의 만행에 대해 각자의 주장과 자료를 제시하며 국제사회가 한중과 일본 간의 역사문제에서 근본적인 인권과 인간의 존엄성에 관한 문제를 보도록 유도해야 한다. 지금과 같은 미일 동맹과 중국 사이에서 나타나는 전략적 경쟁과 견제 구도하에서는 국제사회가 자칫 '한중의 일본 때리기'라는, 즉 지역 국가들 간에 자주 나타나는 또 하나의 역사분쟁으로 치부해 버릴 수 있기 때문이다.

둘째, 그간 워싱턴 외교가에서는 한국이 중국에 기울었다는 주장이 일본의 전문가들과 일본을 중심으로 동북아를 연구하는 전문가들 사이에서 심심치 않게 나타났었다. 아마도 향후 일본은 한국이 중국에 기울었다고 더욱 소리 높여 미국에 주장할 것이고, 워싱턴 외교가 또한 이번 한중 정

상회담 이후 한국이 역시 중국에 기울었느냐는 생각을 할 가능성이 더 높아졌다. 따라서 한국정부는 일본에 관한 문제를 미국과 긴밀히 논의하는 한편, 한미동맹이 한국 외교정책의 근간이며 항상 건재하다는 모습을 보이는 노력을 경주해야 한다. 동시에 동북아 문제에서 미중 사이의 시각 차이를 줄여나가는 노력을 계속해야 한다. 이는 일본 문제는 물론, 한국이 추구하는 북핵과 통일문제는 미중 모두의 도움이 있어야만 해결, 또는 진전 가능한 문제들이기 때문이다.

## 결론과 한국의 향후 대응 방안

한국은 이번 정상회담을 통해 중국과 경제, 북핵과 통일 문제를 포함한 외교안보, 그리고 인문유대 강화 부분을 심도 있게 논의했다. 경제 부분에서는 한중 모두 이익을 얻었다. 한중 FTA의 조속한 체결과 위안화의 국제화 문제에서 한중은 공동의 이익을 추구했다. 하지만 한국은 중국이 주도하는 AIIB 참여에 관한 입장 표명은 보류했다. 미국이 한국의 AIIB 가입에 분명한 반대를 표명한 이상 서두를 이유는 없다고 생각된다. 또한 한중 FTA와 위안화 국제화 문제에서 중국과 보조를 맞췄고 한국이 중국에 기울었다는 시각이 미국과 일본 사이에서 이전에 비해 증가해있는 이상 당장의 이익이 구체화 되지 않는 AIIB 참여에 대해서는 시간을 두고 신중한 태도를 보이는 것이 필요해 보인다.

북핵과 한반도 통일문제에서는 대부분 기존의 중국 입장을 수용한 셈이 됐다. 사실 한국은 그간 시 주석이 주석 취임 후 북한 방문 이전에 한국을 방문하는 것과 일부에서 주장해온 중국의 대북정책이 3차 핵실험 이후 근본적으로 바뀌었다는 주장에 힘입어 중국이 이번에는 남북한 사이에서 한국의 손을 들어줄 것이라는 기대 심리가 높아져 있었다. 하지

만 중국은 작년과 마찬가지로 북핵과 한반도 통일 문제에서 자신들의 주장을 굽히지 않았다.

이는 중국이 한국을 존중하고 한국의 전략적 가치가 이전에 비해 높아진 것은 분명한 사실이나 그렇다고 중국이 자신들의 대북정책과 남북한의 균형이라는 한반도 정책의 기초를 바꾼 것은 아니라는 것을 뜻한다. 중국이 북한에 대해 실망하고, 불신하며, 화가 나 있는 것은 사실이다. 하지만 그렇다고 동북아에서 일어나는 미중의 전략적 경쟁구도하에서 북한의 전략적 가치를 무시하거나, 북한을 포기할 이유는 없다는 것이다. 중국은 지금의 한중 관계를 이용하여 북한에 강한 경고의 메시지를 보내고 있다. 또한 중국의 군사·안보의 이익을 심각하게 침해하는 지금 이대로의 북한을 그대로 받아들일 수는 없으며, 따라서 북중 사이에는 새로운 관계의 설정이 필요하다는 의사를 북한에 계속해서 전하고 있다.

이러한 북중 간의 관계 재설정 추이를 지켜보며 한국이 되새겨야 할 문제가 있다. 최근에 만난 많은 중국의 전문가들은 한국은 중국과의 관계에서 한미 동맹을 강조하고 미중 사이에서 균형을 잡으려는 모습을 취하면서, 중국에게는 남북 사이에서 북한을 포기하고 한국의 편을 들라는 주장을 계속한다는 것이다. 이는 한국이 향후 한중 관계의 발전을 위해 되새겨 볼 만한 주장으로 보인다. 한국은 이 점에서 중국의 입장을 이해하고 장기적으로 한반도에서 중국의 무게중심이 한국으로 움직이도록 계속해서 중국을 설득하고 양자 관계 발전을 이룩해 나가야 할 것이다. 반면 단기적인 판단이나 근거가 부족한 희망적 기대심리는 분명히 줄여나가야 한다.

끝으로 외교안보 부문에서 군사·국방 분야의 전략대화 채널이 강화된 것은 '전면적' 협력의 기반을 만든다는 의미에서 주목할 만한 의미가 있다. 하지만 이러한 강화가 한중 정상이 일본에 대한 우려에 공감했다는

발표와 더불어 한국이 중국에 기운 것이 아니냐는 미국의 시각을 한국이 얼마나 불식시킬 수 있느냐가 향후 한국으로서는 중요한 외교적 관건이 될 것이다. 따라서 이를 위해 크게 세 가지의 논의 점을 이 글의 최종 결론으로 정리해 보고자 한다.

첫째, 미국과 중국과의 의견충돌을 두려워해서는 안 된다. 그간 한국의 많은 전문가들은 미중 사이에서 너무 균형에만 치우치지 말고 독립적인 자세로 한국의 이익을 추구하고 때로는 미국과 때로는 중국과 일시적인 갈등이 나타나더라도 이에 너무 구애받지 말라고 주장해왔다. 이번 한중 정상회담에서는 양국의 이익이 공유되는 몇 가지 부문에서 합의를 봤다. 그중에는 당연히 향후 미국과의 논의가 필요한 사안도 있을 것이다. 하지만 이러한 미국과의 논의를 미리 과도하게 두려워해서는 안 된다. 예상했던 부분이므로 미리 위축될 필요도 없다. 우리의 입장을 어떻게 전달하느냐의 문제다. 도리어 지금같이 한국의 전략적 가치가 미중 사이에서 높아져 있을 때 가능한 많은, 그리고 새로운 논의를 시도해 봐야 한다. 일부에서는 미국의 동북아 파트너는 일본이므로 미국은 언제든 한국을 무시할 수 있다고 보고 있다. 설사 그렇더라도 미국이 한국에 미국 주도의 MD에 가입 또는 상호 운용성을 높이기를 원하고, 나아가 한미일 지역안보협력체제의 확립을 요구하는 지금의 시기 동안이라도 미국과의 논의를 독립적으로 시도해 봐야 한다.

둘째, 한국은 미중의 협력을 적극적으로 견인하는 역내 전략 파트너가 돼야 한다. 미중 간의 다양한 전략 채널이 존재하는 상황에서 한국의 독립적인 논의가 미중 사이에서의 가능하냐는 시각이 있다. 미중 간의 다양한 채널의 존재는 사실이다. 아마도 한국과는 공유하지 않는 어젠다도 많을 것이다. 하지만 한국은 동북아에서 나타나는 미중 간의 힘의 구조와 특색, 그리고 이 구조가 동북아 국가들에 미치는 영향을 다

시금 분석해볼 필요가 있다. 일본의 아베 내각은 미중의 경쟁과 견제구도 속에서 미국에 대한 전략적 가치를 인정받으며 자신들이 주장하는 '정상국가'로의 목표를 하나씩 이뤄 가고 있다. 즉, 현재 일본은 미중의 경쟁이 격화될수록 전략적 이익을 얻는 구조다. 한국이 비록 최근 미중 사이에서 전략적 가치가 높아졌다고는 하나, 만약 이러한 경쟁과 견제구도가 계속된다면 한국은 결국 미중 사이에서 선택을 강요당할 것이다. 많은 전문가가 지적해온, 한국으로서는 최악의 시나리오다.

반면 한국이 역내에서 미중 사이의 협력을 이끌어 낸다면 동북아에서 한·미·중의 관계가 강화되고 오히려 일본과 북한은 입지가 약해질 것이다. 한국은 미중 사이에서 우선 북핵 문제를 주도해야 한다. 핵실험 중지와 핵고도화 작업에 대한 동결, 그리고 궁극적으로 북한의 비핵화를 위한 장기적인 로드맵을 제시하며 미국과 중국을 설득해야 한다. 북핵에 관한 이번 한중 간의 논의 사항을 미국과 논의하고, 미국의 이견을 가지고 또 다시 중국을 찾아가 협의하며 미중의 의견차를 계속해서 줄여나가는 주도적인 모습을 보여야 한다. 북핵에 대한 마땅한 대책이 없어 현상 유지와 점점 무관심해져 가는 미중에 계속해서 협상안을 제시하며 양국의 협력을 적극적으로 견인하는 역내 전략 파트너가 돼야 한다.

셋째, 이번 한국 방문에 녹아있는 시진핑 주석의 정치·외교적 모험을 조금 더 이해해볼 필요가 있다. 지금의 중국에 한국은 미일 동맹이 시도하는 중국 포위 전략에서 이를 돌파하는 데 필요한 하나의 가능성 있는 돌파구다. 또한 중국은 향후 10년의 남북한 상황을 예상하며 한반도에서의 무게추가 남한으로 중심이동이 일어날 수밖에 없는 것이 현실적인 상황이라 인식하고 있다. 따라서 이에 대한 장기적인 계획을 수립하며 한반도에서의 점진적인 변화를 추구해 가고 있다. 이번 시 주석



의 방한에서도 이러한 모습이 나타났었다.

물론 한국으로서는 중국이 겉으로 보이는 환대와 우의, 신뢰 강조에 휩쓸려 중국의 의도대로 움직여서는 안 되겠지만, 국내외의 정치·외교적 부담을 안고 장기적으로 한국과의 관계를 강화해나가려는 시진핑 지도부의 움직임에 대해 깊은 이해가 필요한 시기라 생각된다. 큰 틀에서 중국이 한국을 중요한 전략적 협력 대상국으로 의미를 부여하며 접근하고 있는 것은 사실이다. 하지만 중국 내에는 아직도 북한을 향한 동정심과 호의로 한반도 정책에 영향력을 행사할 수 있는 중국 지도자들과 한반도 관련 전문가들이 존재하고 있다. 이들은 북한의 전략적 가치를 강조하며 중국이 계속해서 한반도에서 남북 균형의 입장을 취해줄기를 시진핑 지도부에 요구하고 있기 때문이다.

결론적으로 한국은 미중 사이에서 선택을 강요당할 상황은 피해야 하며, 또한 아직은 한국 내 일부에서 주장하는 양자택일이 필요한 시기가 아니다. 중국과의 관계를 발전시키는 한편, 이러한 과정에서 나타날 수 있는 미국의 우려를 이해하고 한미 사이의 시각차를 계속해서 줄여나가는 노력은 필수다. 동시에 장기적으로 한국과의 관계를 강화해 나가려는 시진핑 지도부의 움직임 또한 이해하며 지나친 기대심리를 줄이고 냉정하게 이를 한국의 실질적인 이익과 연결해 나가는 지혜가 필요한 시기라 생각된다.

1. 이번 한중 정상회담에서 체결된 2개의 협정은 1) “대한민국과 중화인민공화국 간의 영사협정”, 그리고 2) “대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 영화 공동제작에 관한 협정”이다. 또한 양국 정부 관련 기관들이 체결한 10개의 MOU는 1) “대한민국 기획재정부와 중화인민공화국 국가발전개혁위원회 간 ‘창조 및 경제의 지속 가능한 발전 촉진’에 관한 양해각서”, 2) “대한민국 미래창조과학부와 중화인민공화국 국가신문출판광전총국 간 방송 및 디지털 콘텐츠 분야 협력에 관한 양해각서”, 3) “대한민국 외교부와 중화인민공화국 외교부 간 2014~2015년도 교류 협력 계획”, 4) “대한민국 산업통상자원부와 중화인민공화국 상무부 간 양국 지역통상 활성화 협력 제고를 위한 양해각서”, 5) “대한민국 산업통상자원부와 중화인민공화국 공업신식화부 간 산업협력 양해각서”, 6) “대한민국 환경부와 중화인민공화국 환경보호부 간 환경협력에 관한 양해각서”, 7) “대한민국 환경부와 중화인민공화국 국가임업국 간 야생생물 및 자연생태계 보전협력에 관한 양해각서”, 8) “대한민국 관세청과 중화인민공화국 해관총서 간 전략적 협력에 관한 약정”, 9) “대한민국 한국은행과 중화인민공화국 중국인민은행 간 위안화 청산·결제체제 구축 등 한·중 위안화 금융서비스 협력 제고에 관한 양해각서”, 10) “한국 수출입은행과 중국 수출입은행 간 상호 리스크 참여약정에 따른 초대형 에코십 프로젝트 금융계약”이다.
2. 이외에도 2012년부터 다시 터져 나온 다오위다오/센카쿠 영토분쟁으로 인해 중일 갈등이 고조되고 중국 소비자들의 對日 인식이 좋지 않은 시기에 향후 그 잠재력이 기대되는 중국 내수 시장에서 일본을 앞서나가 선점할 수 있는 또 하나의 발판이 될 수 있다. 실제로 한국은 중국인들의 반일 감정으로 중일 무역이 뒷걸음질 치던 2013년 중국무역의 제1 수입국으로 올라섰다. 중일 무역은 2011년 약 3,428.3억 달러에서 2013년 약 3,125.5억 달러로 뒷걸음쳤다. 그 사이 한국의 대중국 수출액은 2012년 1,685.5억 달러에서 2013년 1,830.7억 달러로 증가한 반면, 일본은 2012년 1,778.1억 달러에서 2013년 1,622.8억 달러로 감소하여 대중국 수출 1위의 자리를 한국에 넘겨주었다.
3. “중국이 주도하는 AIIB 미국은 한국 가입 제동” 중앙일보 (2014년 6월 28일), [http://article.joins.com/news/article/article.asp?total\\_id=15098292&clcc=olink|article|default](http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=15098292&clcc=olink|article|default).
4. “백악관 한반도보좌관 “한국, 中주도 AIIB 가입 신중해야” 연합뉴스, (2014년 7월 8일), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007001412>; “美국무부 “ADB 이미 중요역할…AIIB는 넘어야 할 문턱 있어” 연합뉴스, (2014년 7월 9일), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0007003488>.
5. 세계외환 보유액 2위는 일본으로 1조 2,839억 달러다. 중국과는 2조 달러 이상 차이가 난다.
6. 중국 상무부는 올해 3월 1일 홈페이지에 발표문을 올리며 “중국이 2013년 세계 제1의 화물(상품) 무역대국이 됐다”고 선언했다. 이는 세계무역기구(WTO) 사무국의 1차 통계 자료를 인용한 것으로 지난해 중국의 상품무역 전체 규모는 4조 1,600억 달러이며, 수출은 2조 2,100억 달러, 수입은 1조 9,500억 달러를 각각 기록했다고 밝혔다. “AIIB의 경제적 의미… 中 ‘무역 1위’ 넘어… 금융영토 확장 본격화” 문화일보 (2014년 7월 9일), <http://www.munhwa.com/news/view>.

html?no=2014070901070324160002.

7. 미국은 제2차 세계대전 이후 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)을 만드는 한편, 대륙별로는 1960년 라틴 아메리카를 위한 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB)을, 1964년에는 아프리카 국가들을 위한 아프리카 개발은행(African Development Bank, AFDB)을 설립했으며, 1966년 아시아 국가들을 위한 아시아개발은행(ADB), 1991년에는 동유럽 국가들과 구소련 국가들의 시장경제체제로의 전환을 지원하기 위한 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 등을 만들어 오늘날의 브레튼우즈 체제를 구축했다.
8. ‘위안화 역외 금융 시장’ 또는 ‘위안화 금융 허브(Remminbi Offshore Market)’는 단순히 환전소를 만든다든가 원-위안화 직거래 시장을 만드는 것이 아니다. ‘위안화 역외 금융 시장’은 위안화를 기축 통화인 달러화로 바꾸지 않고 곧바로 각종 투자와 거래를 할 수 있는 시스템이나 금융 시장을 만드는 것을 뜻한다. 따라서 이번 공동성명과 부속서에 나타난 1) 한국 내에 원-위안화 직거래시장의 개설 합의, 2) 한국 서울에 위안화 청산체제를 구축하기 위해 서울 소재 중국계 은행을 위안화 청산은행으로 지정하기로 합의, 3) 중국 측이 한국 측에 800억 위안 규모의 위안화 적격해외기관투자자(RQFII) 자격을 부여하기로 합의, 4) 한국과 다른 국가의 기업 및 금융기관들의 위안화 표시 채권발행을 장려하기로 합의한 점들은 사실상 한국 내에 ‘위안화 역외 금융 시장’의 구축을 의미한다.
9. 한국 법무부 출입국사무소의 통계에 따르면 올해 1~5월 사이 중국인 관광객은 2,095,749명으로 집계되었으며, 이는 작년 동일시기의 중국인 관광객 1,336,340명에 비해 56.8% 늘어난 수치다.
10. 이외에도 한국의 ‘위안화 역외 금융 시장’ 구축 시도는 그간 아시아 국가 간에 논의됐던 ‘아시아 단일통화(Asian Currency Unit, ACU)’에 대한 비협조로 해석될 수 있다는 의견이 있으나, 이는 ACU 자체의 현실화 가능성이 낮으므로 크게 문제 될 요인은 아니라고 생각된다.
11. 장쩌민 주석의 경우 1990년 3월 북한을 방문한 뒤 1995년 11월 한국을 방문했다. 후진타오 주석은 2005년 10월 북한을 방문한 뒤, 2005년 11월에 한국을 방문했다. 시진핑 주석도 부주석에 취임 후 당시 첫 해외 방문지로 2008년 6월 북한을 먼저 방문한 후 2009년 12월 한국을 방문했다.
12. 2013년 6월 베이징에서 열린 한중 정상회담을 시작으로 이후 2013년 9월 러시아 상트페테르부르크 제8차 G20 정상회의, 같은 해 10월 인도네시아 발리 APEC 정상회담, 그리고 올해 3월 네덜란드 헤이그 핵 안보 정상회의 등 이번 6월의 한중 정상회담이전 이미 한중 지도자 간에는 4번의 만남이 있었다
13. <박근혜 대통령·시진핑 중국 국가주석 정상회담 공동성명 부속서 전문> 중 ‘II. 이번 정상회담의 합의 사항’의 ‘1. 전략적 정치안보협력 강화’의 내용 중.



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



AUG. 8, 2014  
ISSUE BRIEF 2014- 22

## 2014년 기상이변과 북한사회의 위기 가능성

최현정 연구위원  
아산정책연구원

2014년의 한반도는 봄 가뭄과 마른장마, 그리고 연달아 찾아오는 여름 태풍이라는 심상치 않은 기상 상태가 계속되고 있다. 그리고 비단 올해뿐 만이 아니라, 기상이변에 의한 자연재해의 위험은 기후변화 추세에 따라 앞으로 더욱 가중될 것으로 예상하고 있다. 세계 평균보다 높은 온난화와 기후변화 추이를 보이고 있는 한반도에서 기상이변이나 자연재해에 대한 관심은 매우 높다. 특히, 한반도에서 공존하고 있는 북한의 자연재해는 매년 한국에서도 뉴스가 되고 있으며, 그 피해의 경중은 남북관계에도 직간접적인 변수로 작용해 왔다. 지금까지 북한의 비정상적인 국가 경영에 의한 취약한 자연재해 대응 능력에 대한 관심과 비판은 많았지만, 실제로 북한이 어떠한 대응정책과 노력으로 자연재해에 대비하고 있는지에 대한 정보는 많지 않다. 북한의 자연재해 대응 능력은 북한사회의 위기 혹은 변화의 가능성과 연계돼 있고, 이는 또한 우리의 대

북 지원정책 및 통일정책과도 밀접히 연계돼 있다. 따라서 기후변화 시대를 맞아 북한의 자연재난 대응 능력에 대한 관심은 더욱 커지고 있다.

정치적·군사적으로 대치 상태지만 민족 간의 통일이라는 대명제를 지닌 남북관계의 특수성에 기인하여 지금까지 북한의 자연재해 극복을 위해서 우리는 식량 및 구호품 등의 긴급구조를 통해 지원해 왔다. 이는 인도주의적 차원의 지원이지만 한편으로는 남북관계의 전환점이 되기를 기대하는 정치적 성격을 지닐 수밖에 없는 것이었다. 비정상적인 빈곤국가인 북한 역시 국제사회는 물론 남한으로부터의 지원을 극대화하기 위해, 자연재해를 과대하게 포장하여 이로부터 경제적 이익을 얻는 정치적 수완을 발휘하기도 했다.<sup>1</sup> 기후변화나 기상이변, 자연재난 등의 비전통적 위협요소들은 남북관계에서 새로운 변수로 등장했고, 새로운 성격의 위기 요인이라는 점에서 과거와는 다른 시각으로서의 대북정책과 남북협력정책의 수립을 요구하고 있다.

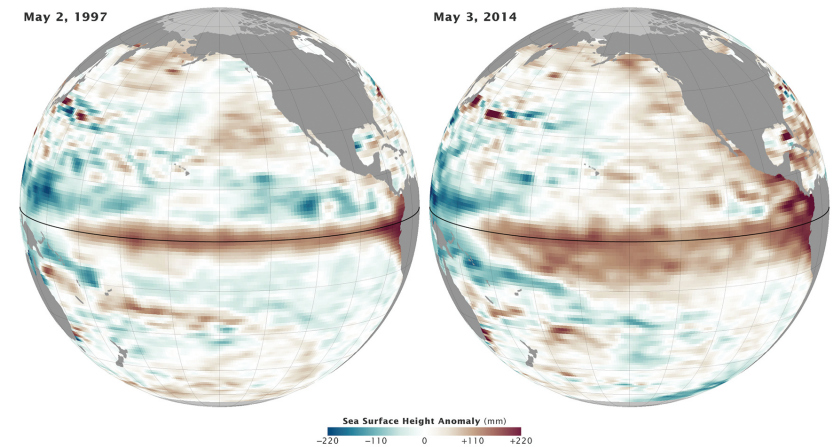
이 글은 북한의 적극적인 자연재난 대비 등으로 재해 대응능력이 향상돼 과거와 같은 자연재해에 의한 국가적 위기의 가능성은 줄어들었으나, 과거와는 다른 성격의 또 다른 위기의 가능성은 보다 커지고 있다는 점, 그리고 이에 대한 우리의 대응전략 필요성에 대해 조명하고 있다. 새롭게 권력을 세습한 김정은 정권은 자연재난으로부터 피해를 예방하기 위한 정책에 높은 우선순위를 두고 있는 것으로 보인다. 즉, 북한 사회에서 절대적 식량 부족 상태는 계속 지속될 것이지만 식량난을 가중시킬 수 있는 가뭄과 홍수 같은 자연재난에 대한 대응 능력을 높여가고 있는 것으로, 이는 과거 ‘고난의 행군’이라는 경험을 통해 원치 않던 사회적 변혁을 겪은 북한 정권의 학습효과라 할 수 있다. 북한의 적극적 자연재난 대비 정책과 대응 능력의 향상은 과거와 같이 자연재해로부터 야기될 수 있는 국가적 위기의 가능성을 줄여줄 것이다. 그러나 이미 시장경제화와

외부정보의 유입과 확산 등으로 변화를 겪은 현재의 북한 사회는 기후변화나 자연재난으로부터 증폭될 수 있는 또 다른 위기의 가능성을 내재하고 있다. 즉, 재난예방 소외지역 주민을 중심으로 기후 난민화 된 북한 이탈 주민들의 증가 가능성이 커진 것이다. 자연재해에 의한 경제난이나 식량난이 과거와 같이 심할 지경이 아닐지라도, 북한 주민들은 이제 재해의 극복을 위해 북한 정권의 요구대로 새로운 ‘고난의 행군’을 택하기 보다는 탈북을 선택할 가능성이 높아졌기 때문이다. 이는 비단 북한 내부의 위기일 뿐만 아니라, 한반도와 주변국들 모두에 영향을 미치는 것이기에 통일준비의 당사국인 우리는 특히 더욱 이러한 새로운 위기 가능성에 대해 관심이 필요하다. 그리고 과거와 같은 재난구호를 위한 대북 지원이라는 사후 지원정책에서 보다 적극적인 재해예방 사전 지원 및 협력 정책을 모색해야만 한다.

## 2014년의 기후변화와 엘니뇨

2014년은 지금까지의 추이가 지속된다면 기후변화의 측면에서 기념비적인 한 해가 될 것이다. 세계기상기구(World Meteorological Organization, WMO)는 2001~2010년의 기간이 관측역사상 가장 뜨거웠던 10년이였다는 보고서를 통해 가속화된 지구온난화를 경고한 바 있는데,<sup>2</sup> 2014년은 다시 기존의 기후변화 관련 지표들의 기록을 모두 경신하고 있다.<sup>3</sup> 이와 더불어 올해 기상학자들이 더욱 주목하고 있는 것은 전 세계적 자연재해를 동반하는 ‘엘니뇨(El Nino)’ 현상이 올해 중에 예상된다는 점이다.<sup>4</sup> 올해 해수면의 온도 상승은 예년보다 빠르게 진행되고 있으며, 특히 올해 예상되는 엘니뇨 현상이 1997~1998년에 나타났던 슈퍼엘니뇨(Super El Nino) 급으로 발달할 가능성에 대해서도 관심을 집중하고 있다.

그림 1. 1997년 5월과 2014년 5월의 해수면 높이와 온도



출처: NASA, "Is El Nino Developing?" May 14, 2014 (<http://earthobservatory.nasa.gov>).

미항공우주국(NASA)에 따르면, 현재 추이로 볼 때 올해에는 17년 만에 슈퍼엘니뇨 현상이 재현될 가능성이 있다.<sup>5</sup> <그림 1>의 관측자료에서 볼 수 있듯이, 2014년 5월 현재 해수면 온도상승에 의한 해수팽창과 해수면 상승 현상이 1997년 5월의 관측과 매우 유사하게 진행되고 있는데, 1997~1998년 슈퍼엘니뇨 현상으로 동남아시아와 호주는 폭염과 가뭄, 남미는 폭우와 홍수로 인한 기록적인 재해를 경험했던 바 있다. 당시 엘니뇨 현상으로 한반도에서의 자연재해 피해 역시 극심했다. 한국은 1997년 12월부터 이듬해 2월까지의 이상 고온, 1998년 여름에는 집중호우와 이상저온 현상으로 막대한 피해를 입었다. 우리와 한반도의 환경과 기상을 공유하는 북한의 경우 기후변화 적응 및 자연재해 대응을 위한 인프라를 갖추지 못했던 여느 후진국들과 마찬가지로 기록에 남을 자연재해의 피해를 입었다. 특히, ‘고난의 행군’ 시기 중이었던 북한에 1990년대 초

부터 시작된 기상이변과 자연재해로 이어지는 1997~1998년 슈퍼엘니뇨의 피해는, 인명이나 재산피해를 넘어서 아무도 예상치 못했던 북한사회의 사회경제적인 변화를 가져올 만큼 극심한 것이었다.

## 기상이변과 북한 사회의 변화

기후변화나 재난 관련 국제기구들은 물론 미국, 영국, 독일과 같은 선진국 정부들은 지구온난화 등으로 촉발되고 있는 기상이변이 국가안보에 심각한 위협이 될 것으로 예측한 바 있다.<sup>6</sup> 기상이변은 자연재해를 이끌어 인명과 재산에 물리적인 피해를 야기시킬 뿐만이 아니라 농산물의 수확량 감소에서 기인하는 식량문제와 물 관리 실패에서 오는 홍수나 가뭄 등의 수재(水災)와 식수부족 등의 재앙적 결과를 가져오기 때문이다. 특히 기후변화나 기상이변은 국내 문제뿐만이 국가 간의 갈등문제로 발전할 수도 있는데, 이들 이상 현상으로부터 야기된 재해의 결과, 즉 경제난과 식수/식량난 등으로 인하여 생존을 위해 국경을 넘어 새로운 정착지를 찾는 기후 난민들(Climatic Refugees)이 증가하게 되기 때문이다.<sup>7</sup>

기후변화와 기상이변과 같은 비전통적인 위기 요인은 국가의 존망차원까지는 아닐지라도, 사전에 예상치 못했던 사회경제적 변화를 가져오기도 한다. 이를 예증하는 대표적 사례로 1990년대의 ‘고난의 행군’과 그 이후 북한 사회의 변화를 들 수 있다. 1990년대 초부터 시작된 엘니뇨 현상에 의한 기상이변, 특히 1994년의 가뭄, 1995~1996년의 여름마다 찾아왔던 폭우와 홍수, 그리고 1997~1998년의 슈퍼엘니뇨가 몰고 왔던 가뭄과 홍수를 정점으로 북한은 33만여 명에 달하는 기록적인 아사자(餓死者)를 낳았다.<sup>8</sup> 이에 북한은 극심한 가뭄과 홍수를 동반한 기상이변으로 인해 식량난을 겪었던 1996~2000의 기간을 ‘고

난의 행군’이라 칭하며, 항일 빨치산 투쟁시기 때와 같은 정신력으로 피해를 극복하고자 했다.<sup>9</sup> 그러나 이 시기가 지난 뒤 북한 사회는 정권의 차원에서는 전혀 의도치 않았던 사회경제적 변화를 경험하게 된다.

현재 북한 인민의 경제생활은 장마당 중심으로 이뤄지고 있으며, 중국 및 한국 등 수입물품이나 밀수입품들의 매매는 물론, 장마당에서 매대를 얻어 장사하는 권리까지 매매되고 있는 등, 실제로 소규모의 암시장(black market) 단계를 벗어나 국민경제 전반의 시장경제화도 진행되고 있다.<sup>10</sup> 또한, 북한 시장에서 중국 쌀을 수입하는 외화벌이 회사 상점과 장마당 간에 서로 고객을 끌기 위한 가격과 서비스 경쟁까지 등장하는 등, 상품의 매매라는 일차적인 시장기능을 넘어 무역, 유통, 서비스 등 자본주의 시장경제의 모든 모습을 미숙하나마 갖추어 가고 있는 것으로 보인다.<sup>11</sup>

많은 연구는 ‘고난의 행군’이라는 기아(famine) 사태가 당시 구소련의 붕괴에 따른 공산권 구상무역(compensation trade)의 소멸이라는 국제정치적 변동과 북한의 공공배급제도(Public Distribution System, PDS) 등 북한 체제가 지녔던 정치·경제적 문제점들이 주원인이며 1990년대 중반의 식량난으로 촉발된 것으로 보고 있다. 그러나 2000년대에 들면서 기후변화 등 비전통적 위협에 대한 연구들이 등장하면서, ‘고난의 행군’ 동안 북한의 기아 사태는 국내외 정치경제학(political economy)적인 원인보다 오히려 기후변화나 자연재해와 같은 정치생태학(political ecology)적인 원인이 더욱 큰 변수였다는 연구도 등장했다.<sup>12</sup> 유례없던 북한의 기아 사태의 원인에 대한 논쟁에서 주목해야 할 점은 1990~1995년 동안 지속적으로 발생했던 엘니뇨 현상에 이어 1997~1998년의 슈퍼엘니뇨 현상에 따른 기상이변으로 기아 사태가 증폭되어 절정에 다다르게 되었고, 그 사태의 결과로 전통적인 공공배급

제도에 의존했던 경제시스템은 붕괴됐으며, 소위 ‘장마당’이라는 시장 경제제도가 북한 주민들에 의해 토착화되는 예상치 못한 사회적 변혁을 가져왔다는 것이다. 폐쇄적인 북한 사회와 사회주의 계획경제체제에 대한 한계를 지적하며 자유주의 시장경제체제의 우월성을 설파하려 했던 한국의 어떠한 한반도 통일정책도 북한 사회를 변화시키는 데 큰 효과를 얻지 못했다. 그러나 다년간 지속된 엘니뇨 현상이 가져온 기상이변과 자연재해의 예기치 못한 결과로 위기에 대응하는 북한 지도층의 무능과 시장경제의 우월성을 북한 주민들이 인식하게 됐고, 한반도 분단 후 반 세기에 이르러 비로소 북한은 기존의 사상적 허용 범위를 벗어나는 사회적 변혁을 경험할 수 있었다.

## 2014년 한반도의 기상이변과 북한의 대응

엘니뇨가 형성되고 있는 올해 봄철의 기상은 이미 이변을 예고했다. 지난 4~6월의 지구 평균 기온이 관측 사상 가장 더웠던 4~6월이었다는 사실 외에도, 한반도는 7월까지 마른장마가 지속되면서 남북한 지역 모두에서 예년의 평균에도 미치지 못하는 강수량으로 가뭄을 겪었다. 이처럼 모내기 시기와 장마철 가뭄이 지속되었던 원인은 바로 북태평양 고기압이 엘니뇨 현상의 영향으로 분석되고 있다.<sup>13</sup> 문제는 엘니뇨의 영향이 봄철 가뭄만으로 끝나지 않을 수 있다는 점에 있다. 엘니뇨 현상의 결과는 지난봄과 장마철의 가뭄뿐만이 아니라 폭우에 의한 홍수와 폭설, 혹서, 혹한 등 모든 기상이변(extreme whether)을 수반하기 때문이다.

북한 당국 역시 엘니뇨 현상에 의한 한반도의 기상이변과 그 피해를 예상하고 있는 것으로 보인다. 북한은 지난 7월 4일자 “장마철 피해막이 대책을 철저히 세우자” 제하의 <노동신문> 사설을 통해 “기상예보에 의

하면 예년에 없이 심한 가뭄(가뭄)에 이어, 7~8월 장마철에는 폭우를 동반한 많은 비가 내릴 것이 예견된다”고 경고하며, 큰물(홍수) 피해를 막기 위한 대책을 철저히 세워야 할 것을 역설하고 있다. 모내기가 시작되는 5월 초, 1982년 이래 가장 심한 가뭄을 겪고 있다고 보도했던 것에 이어,<sup>14</sup> 6월 중순에는 낮 최고기온이 평년보다 4℃ 이상 높은 이상고온현상과 함께 2001년 이후 가장 심한 가뭄을 겪고 있어, 밀, 보리, 옥수수 등의 농작물에 큰 피해를 주고 있다는 보도가 있었다.<sup>15</sup> 그러나 지금의 가뭄 피해보다도 앞으로 예상되는 폭우와 홍수피해 예방에 더욱 큰 심혈을

표 1. 북한의 5대 자연재해 1990~2013 (인명피해 기준)

| 순위 | 재난의 종류 | 시 기      | 인명피해 (명)  |
|----|--------|----------|-----------|
| 1  | 홍수     | 1995년 8월 | 5,700,000 |
| 2  | 홍수     | 1996년 7월 | 3,270,000 |
| 3  | 가뭄     | 2012년 4월 | 3,000,000 |
| 4  | 홍수     | 2007년 8월 | 1,170,518 |
| 5  | 홍수     | 2013년 7월 | 848,690   |

북한의 5대 자연재해 1990~2013 (경제적 손실 기준)

| 순위 | 재난의 종류 | 시 기      | 피해액 (US\$1,000) |
|----|--------|----------|-----------------|
| 1  | 홍수     | 1995년 8월 | 15,000,000      |
| 2  | 폭풍     | 2000년 8월 | 6,000,000       |
| 3  | 홍수     | 1996년 7월 | 2,200,000       |
| 4  | 홍수     | 2007년 8월 | 300,000         |
| 5  | 폭풍     | 1993년 8월 | 110,000         |

출처: The OFDA/CRED International Disaster Database (EM-DAT).



기울이고 있는 것으로 보인다.

실제로, 북한의 자연재해 피해에 대한 분석자료에서 볼 수 있듯이, 보다 큰 경제적, 사회적 피해를 가져왔던 것은 가뭄이 아니라 폭우로 인한 홍수였다. 이러한 과거 경험에 기초하여, 북한 정권은 7월 현재 가뭄이 지속되고 있는 상황에서도 “가물(가뭄) 끝은 있어도 장마 끝은 없다”<sup>16</sup>는 말과 함께 여름철 홍수에 대비할 것을 주문하고 있다. 북한은 지난해 추진되었던 홍수 피해를 줄이기 위한 선제 조치로서 하천수량 확보를 위해 은천군 지역을 지나는 3,500여 m의 대동강 지류에서 15만m<sup>2</sup>의 하천 바닥 흙을 파냈던 준설작업을 모범적 사업으로 소개하며, ‘강하천 바닥파기(하천준설)’와 ‘강줄기곧추펴기(하천 직선화)’ 등의 하천 정비와 하천 주변의 사방공사 및 저수지 공사 등을 통해 전 국민들이 홍수 피해를 줄이는 노력을 다하도록 독려하고 있다.

### 김정은의 첫 시험: 새로운 ‘고난의 행군’ 가능성

1990년대의 엘니뇨 현상에서 비롯된 기상이변은 극심한 자연재해를 야기시켰다. 수년간의 지도자 수업 후, 1994년 7월 김일성의 사망으로 권력을 승계한 김정일 앞에 놓였던 위기대응 능력에 대한 첫 번째 도전은 바로 이러한 엘니뇨로부터 야기된 기상이변과 자연재해의 피해를 극복해야 하는 것이었다. 그리고 ‘하루에 두 끼 먹기 운동’을 주창했던 ‘고난의 행군’ 시기는 결국 북한 정권의 정책이나 지도력에 의해서라기보다는 북한 주민들의 자생적인 ‘장마당’을 통한 시장경제화라는 변화를 통해서 극복되는데, 이 변화 역시 김정일 정권에게 그리 달가운 것은 아니었다. 시장경제화는 필연적으로 기존의 중앙집중적인 관리경제(controlled economy)와는 다른 질서를 북한사회에 가져오게 됐으며, ‘시장(market)’이

지니는 외적 확장성은 북한 정권이 가장 두려워했던 외부사회의 정보 유입 및 확산의 결과도 가져왔기 때문이다.

2011년 김정일의 사망 이후, 3대째 세습으로 권력을 승계한 김정은은 숙청과 충성맹세 등을 통해 큰 위기 없이 권력을 장악한 것으로 파악되고 있다. 그러나 아이러니하게도 커다란 정변 없이 세습권력을 장악한 김정은 앞에 놓이게 될 첫 번째 도전 역시 선대와 마찬가지로 기상이변에 의한 극심한 자연재해일 가능성이 있다. 물론 북한은 매년 크고 작은 가뭄과 홍수의 피해에서 벗어나지 못 하고 있다. 그러나 올해 형성 중인 엘니뇨가 1997~1998년과 같은 슈퍼엘니뇨로 진행될 경우, 김정은 정권이 집권 후 아직까지 경험하지 못했던 기상이변과 자연재해로 극심한 피해를 입을 가능성이 높기 때문이다.

그렇다면, 2014년 예상되는 엘니뇨 현상이 수반하는 기상이변이 ‘고난의 행군’과 같은 위기를 야기시켜 또다시 북한 사회에 어떤 변화를 가져올 수 있을 것인가? 미증유의 기상이변으로 사회 전반의 동요가 있지 않은 이상, 김정은 정권은 지난 역사로부터의 학습을 통해 과거와 같은 의도치 않은 내부 사회의 변혁을 피할 수 있을 것으로 보인다. 20년 전 김정일의 집권 후 ‘고난의 행군’ 시기를 통해 경험했던 비전통적 위협 요인들이 지니는 파괴적인 힘과 이에 대한 적극적인 대응 필요성에 대해 김정은 정권은 숙지하고 있는 것으로 보이며, 과거와는 달리 이러한 비전통적 위협요소에 선제적으로 대응해 왔기 때문이다.

북한이 자연재해에 의한 피해가 큰 것은 기본적으로 취약한 사회 인프라 때문이라는 점에서, 현재 북한의 최고 권력자 김정은은 취약한 국토 전 분야에 대한 환경개선과 재해예방을 집권 직후 최우선 사업으로 규정한 바 있다. 2011년 12월 말 조선인민군 최고사령관, 2012년 4월 11일 조선노동당 제1비서, 그리고 같은 해 4월 12일 국방위원회 제1위원장에

취임하면서 김정은은 공식적으로 북한의 최고 권력자로 자리 잡게 된다. 북한의 공식적인 최고 권력자의 자리에 오른 뒤 처음으로 대중들에게 공개한 노작(勞作)은 바로 국토관리 및 자연재해 예방의 중요성에 관한 것이었다.<sup>17</sup> 2012년 5월 8일 <노동신문>과 <조선중앙통신>을 통해 전문이 공개된 4월 27일의 당, 국가경제기관, 근로 단체 책임 일꾼들에게 강연한 노작, “사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여”를 통해서 김정은은 다음과 같이 국토관리와 재해예방을 역설하며 사회 인프라의 개선에 국가적 관심과 조직적 동원을 요구한 바 있다.<sup>18</sup>

- 국토관리사업은 나라의 부강번영을 위한 만년대계의 애국 사업이며, 인민들에게 훌륭한 생활터전을 마련해주기 위한 숭고한 사업이다.
- 토지는 농업생산의 기본수단이며 사람들의 삶의 터전이고 후대들에게 물려줄 나라의 귀중한 재부로, 장마철 대책을 철저히 세우고 강바닥 파기와 제방 쌓기를 하여 부침 땅(경작된 땅)이 매몰되거나 유실되는 일이 없도록 해야 한다.
- 크고 작은 강, 하천들과 호수, 저수지들이 많아 물 관리를 잘하면 큰물(홍수)과 가물 피해도 막을 수 있고 조국 강토의 풍치도 더 훌륭히 꾸릴 수 있다.
- 국토관리사업을 전당적, 전 국가적, 전 인민적 사업으로 힘있게 벌려 나가야 하며, 당조직들은 당원들과 근로자들을 국토관리와 환경보호사업으로 힘있게 조직·동원해야 한다.

국내외적으로 귀추가 주목될 수밖에 없는 북한 최고권력의 공식적인 세습 이후의 첫 노작에서 국토관리와 재해예방을 역설한 것은 과거 김정

일 시대의 세습 후 겪었던 ‘고난의 행군’과 같은 자연재해로부터의 도전에 대해 선제적으로 대응하려는 적극적인 정책 의지를 담고 있는 것으로 해석할 수 있다. 김정은의 국토관리와 사회 인프라 개선사업 강조는 사실 새로운 것이라기보다는 ‘고난의 행군’ 이후 김정일이 추진했던 대규모 자연개조사업을 계승하여 보다 적극적으로 추진하고자 하는 의지의 피력이라 할 수 있다. 기상이변과 자연재해를 맞아 효과적인 수자원 관리에 실패했던 북한의 1990년대 경험은, 이후 ‘자연흐름식 물길공사’로 명명된 관개용수 관리를 위한 적극적인 치수(治水) 정책을 낳았다. 그 결과로 2002년 10월 150km에 달하는 개천-태성호 물길공사가 완공되어 평안남도과 평양시의 관개용수 문제가 개선됐고, 평안북도 농경지의 관개용수 관리를 위한 270km의 백마-철산 물길공사는 2005년 10월에 완공됐다. 북한의 대표적인 곡창지대인 황해북도 곡산, 신계, 수안 3개 군에 걸친 총면적 420km<sup>2</sup>의 미루벌을 관통하는 220km의 ‘자연흐름식’ 관개수로 공사도 2006년에 착수하여 2009년 9월 개통됐고, 현재 황해남도 지역의 물길공사도 2012년부터 진행 중인 것으로 알려져 있다.<sup>19</sup> 실제로, 이러한 관개용수 관리 시설의 확충과 같은 인프라 개선을 통해 북한의 다수 주민이 어려움을 겪었던 2012년의 가뭄에도 극복이 곤란할 만큼의 인명 피해나 경제적 손실은 피할 수 있었던 것으로 보인다. 북한의 대규모 물길공사가 자연재해에 대비하는 완벽한 치수 정책으로는 부족할 수도 있겠지만, 1990년대와 같은 대규모의 자연재해의 피해를 예방하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

북한 정권이 자연재해를 예방하는 정책적인 대응 의지를 가지고 사회 인프라를 개선하는 한편으로, 북한 주민들의 식량 수급에 유연성을 갖게 된 것도 올해의 기상이변이 극심한 기아사태로 이어질 가능성을 줄여 줄 것으로 보인다. ‘고난의 행군’을 통해 나타난 ‘장마당’이라는 시장경



제와 함께, 2006년 말부터 평양을 비롯한 대도시에서 양식 수매상점이 등장하여 공산품과 마찬가지로 쌀이나 옥수수나 같은 식량도 상점을 통해 거래되고 있는 것으로 알려져 있다. 장마당이나 상점에서는 중국에서 무역이나 밀수로 들어온 중국 쌀과 국내에서 생산한 쌀을 판매하고 있으며, 특히 쌀의 질과 수급조건에 맞추어 가격홍정이나 가격경쟁도 나타나면서 1990년대의 국가배급제에서는 볼 수 없었던 식량 수급의 유연성을 갖게 됐다.

아울러 ‘분조관리제’ 혹은 이에서 한 단계 발전한 ‘포전담당제’의 확대 실시로 농산물 수확량 일부의 사적 처분권을 보장하여 노동의욕과 식량 증산에 실질적인 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 조총련 기관지인 〈조선신보〉에 따르면, “농장원들에게 포전을 할당하여 책임지게 하고 분배를 그들의 이해관계에 맞게 실시함으로써 농장원들의 생산 열의가 비정상하게 높아졌다”고 평가하고 있으며, 수확과 분배에서 많은 성과를 거두어 포전담당제를 실시한 삼지강협동농장에서는 작년에 130%의 증산을 기록했다고 보도하고 있다.<sup>20</sup> 쌀의 증산과 함께, 더욱 중요한 것은 포전담당제 등을 통해서 개인의 몫으로 남겨진 수확량을 북한 주민 스스로 미래를 예측하여 판매하거나 보관할 수 있게 돼, 자급자족을 위해 식량을 관리할 수 있는 능력을 갖추게 된 것도 올해의 기상이변이 과거와 같은 범국가적인 위기로 연결되지 않게끔 해주는 데 도움이 될 것이다. 더구나 작년의 경우 좋은 기상조건으로 북한의 농산물 작황이 매우 좋았던 것으로 알려져 있어,<sup>21</sup> 근본적인 식량부족을 해결하지는 못할지라도 ‘고난의 행군’ 시기와 같은 전국적이고 장기적인 식량난과 기아사태는 피할 수 있을 것으로 보인다.

또한, 세습 받은 권력을 공고히 하려던 김정일에게 큰 위기의 정점이 됐던 1997~1998년의 슈퍼엘니뇨는 1990년 초부터 시작된 5~6년간의

지속적인 엘니뇨 현상 이후에 나타난 것이었다. 즉, 1997~1998년의 슈퍼엘니뇨가 발생하기 이전, 이미 1994년의 가뭄이나 1995년과 1996년의 홍수로 비롯된 피해는 모두 기록적인 규모였고, 수년간 나쁜 기상조건에 따른 흉년의 누적이 그 피해를 더욱 크게 만들었다. 그러나 지난 몇 년간 북한의 기상이변 피해는 1990년대와 비교해 볼 때 크지 않았고 또한 매년 이어지지도 않았다. 이렇게 누적된 자연재해의 피해가 크지 않다는 점도 올해의 엘니뇨가 북한 사회의 변혁을 가져왔던 ‘고난의 행군’에 필적하는 큰 위기를 가져올 가능성을 줄여주고 있다.

## 북한의 새로운 위기: 기후 난민화 된 북한 이탈 주민 증가

1990년대의 ‘고난의 행군’을 반면교사(反面敎師)로 삼은 북한 김정은 정권이 비록 기상이변과 자연재난에 대응 능력을 키웠고, 북한 사회가 과거와는 다른 식량 수급에 유연성을 갖게 되어 의도치 않은 사회변혁을 차단할 수 있게 되었다고 할지라도, 과거와는 다른 새로운 성격의 위기 가능성이 등장하고 있다. 자연재해의 직간접적인 피해로 인한 북한 이탈 주민들의 증가다. UN정부간기후변화위원회(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)의 최근 보고서(IPCC AR5 WG2)에 의하면, 기후변화와 자연재난으로 인한 식량 생산 감소에 따라 ‘기후 난민(climate refugees)’의 증가가 예상되며, 이들에 의한 주변국들과의 갈등은 중요한 안보 위협요인으로 국가 간 관계를 악화시키게 될 것으로 보고 있다.<sup>22</sup> 미국의 군사전문가(CNA Military Advisory Board)들 역시, 2000년대 후반부터 이미 기후변화와 자연재난은 전례가 없는 다양한 방식으로 불안정(insecurity)을 가져오는 위협으로 규정하고 있으며, 특히 기후 난민의 증가와 이동(mass migration)은 기존의 국가 관계에 불안정을 야기하는 가

장 큰 위협이 될 것으로 경고한 바 있다.<sup>23</sup>

이미 2006년 국제위기감시기구(International Crisis Group, ICG)는 정치적인 억압보다 기아(hunger)와 경제난이 북한 이탈 주민의 수를 더욱 급증시킬 것으로 예고한 바 있다.<sup>24</sup> 식량난은 가장 원초적인 생존의 문제와 직결돼 있기 때문에, 목숨을 걸고서라도 국경을 넘으려 하는 동기부여가 되기 때문이다. 더구나, 중국과의 밀무역과 장마당 등 여러 경로를 통해서 외부세계의 정보들이 폐쇄적이던 북한 사회에 유입되고 있는 것 역시 1990년대에 비해 가장 큰 북한 사회의 변화라 할 수 있다. 북한 주민들이 남한 문화에 대한 관심을 갖게 되고 경제 및 생활 수준에 대한 정보를 알게 되면서, 이제는 단기간이라도 식량난을 겪게 될 경우 새로운 ‘고난’을 감내하기보다는 국경을 넘어 탈북하게 될 가능성은 예전에 비해 더욱 높아지고 있다. 이러한 위기 가능성을 증명하듯이, 김정은 정권은 집권 후 탈북자를 방지하기 위한 보다 엄격한 조치를 취하며 국경수비를 강화하고 있는 것으로 알려져 있다.

예상되는 올해의 기상이변이 비록 과거의 ‘고난의 행군’ 시기와 같이 북한 사회 내부의 변화를 야기할 만큼의 큰 피해와 위기를 가져오지 않을지라도, 북한과 같이 사회 인프라가 절대적으로 부족한 사회에서의 자연재해 피해는 선진적인 재해대응 인프라를 갖춘 사회에 비해서는 클 수밖에 없다. 특히 경작 가능한 지역이 국토의 20%도 되지 않는 북한은 재해가 없는 경우에도 매년 고질적인 식량의 과부족이라는 문제를 지니고 있다.<sup>25</sup> 즉, UN식량농업기구(United Nations Food and Agriculture Organization, FAO)의 최근 자료에 의하면, 2013~2014 양곡연도 기간(2013년 11월~2014년 10월) 중 북한의 곡물소요량은 FAO 기준 537만 톤으로 추정되지만, 쌀과 기타 곡류(옥수수 포함)의 가용량은 각각 190만 톤과 260만 톤, 총 450만 톤 규모에 그쳐 90만 톤 정도가 부족할 것으로 예상하

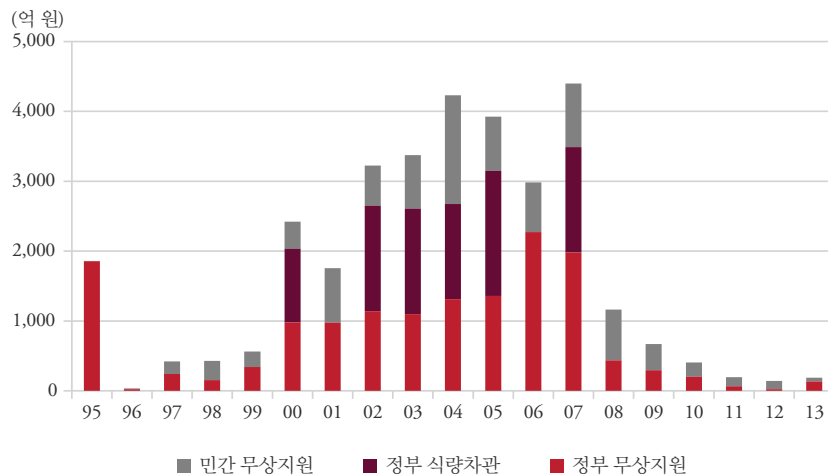
고 있다.<sup>26</sup> 더구나 이 예상 수확량과 부족량은 최근 수년간의 평균기상조건에 근거한 것이기에 올해 예상되는 엘니뇨의 피해, 여름철 수해나 태풍피해 등은 고려하고 있지 않다. 풍년이었던 작년의 경우나 비슷한 수확량을 거둘 올해의 경우에도 여전히 식량은 부족하여 외부로부터 원조가 필요한 것이 북한의 현실이다. 더구나, 작년과는 달리 엘니뇨 현상에 의한 심한 자연재해의 영향으로 곡물 수확량이 줄어들 경우, 1990년대와 같은 장기간의 극심한 기아사태까지는 아닐지라도 피해 지역 중심으로 주민들이 동요하는 사회 불안정을 맞이할 수도 있다. 특히 재난대비 인프라가 여전히 미비하면서 중국과 국경을 맞닿고 있는 자강도, 양강도 지역 주민들에게 탈북이 자연재난에 의한 식량난 및 경제난의 대응 수단으로 고려될 가능성은 더욱 크다.

## 북한 자연재해 지원에 대한 한국의 대응전략 필요

자연재난에 의한 북한 주민들의 피해와 식량난에 대해서 우리 정부는 다양한 시나리오를 예상하여 전략적인 대책을 마련해야 한다. 그 대책은 작게는 인도주의적 대북지원대책부터, 크게는 재해에 의해 증폭된 식량난으로 난민화되어 월경(越境)하게 되는 북한 이탈 주민의 관리대책까지 포함돼야 한다. 현실적으로 남한보다는 중국을 통한 탈북의 가능성이 높은 만큼, 중국 정부와 북한 이탈 주민 대응 협력관계 증진을 위해 이를 목적으로 하는 보다 큰 외교적 노력도 필요하다. 2000년대에는 소위 ‘햇볕정책’이라는 적극적인 대북협력지원 정책 기조에 따라 적극적인 대북지원은 있었으나, 실제로 북한 주민을 위한 것이었는지에 대해서는 의문이 크다. 더구나 햇볕정책의 실패는 북한의 지원정책 전반에 대한 부정적인 인식을 심어주기도 했다. 이후 북한의 핵 개발 의도에 대응하는 국제사

회 및 한국의 제재조치, 그리고 핵 개발 포기과 북한의 개혁을 선제조건으로 하는 ‘비핵 개방 3000’으로의 정책 기조 변화 등에 기인하여 2008년부터 대북지원은 급격히 줄었다. 특히 2010년 3월 북한의 천안함 피격 사건에 따른 ‘5.24 대북제재조치’에 따라 대북협력지원 사업들이 원칙적으로 중지되면서,<sup>27</sup> 현재 정부 및 민간단체들의 대북지원은 거의 이뤄지지 않고 있다.

그림 2. 인도적 대북지원 현황 (1995~2013)



출처: 통계청, e-나라지표 ([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)).

그러나 올해뿐만 아니라 장기적으로도 기상이변에 따른 자연재해로 인해 북한 주민들이 어려움에 처하게 되고, 만약의 경우 기후 난민화 되어 우리의 안보를 위협할 경우, 우리 정부는 어떻게 대응할 것인가? 혹은, 예상되는 북한의 불안정 요소를 사전에 완화해야 할 필요는 없는 것인가? 분명히 기후변화나 기상이변이라는 비전통적 위협에 대응하는 북한

의 국가적 능력은 과거 김정일 시대와는 다르게 변화했으나, 대신 새로운 위협요소의 등장 가능성은 높아지고 있다. 그러나 이러한 북한의 변화에 대응하는 우리의 새로운 전략은 부재한 상태라 할 수 있다. 올해의 기상이변뿐만 아니라 앞으로 나타날 수 있는 기후변화와 자연재난에 의한 북한 사회의 동요와 혼란은 비상사태나 위기를 가정한 여러 대응 시나리오 중에서도 비중 있게 다뤄져야 할 필요가 있으며, 우리의 국가안보에 위협이 되지 않도록 대비해야만 한다. 이는 자연재해로 고통받는 북한 주민들의 어려움을 돕는 인도적 지원 차원을 넘어, 우리 사회의 안보와 질서 유지, 그리고 한반도 통일을 준비하는 보다 적극적인 국가안보 차원의 국가전략을 요구하는 것이다. 그리고 이러한 비전통적인 안보문제는 한반도의 통일전략과도 연계되어 고려되어야만 한다. 드레스덴 선언(2014. 3. 28)을 통해서, ‘인도적 문제 우선 해결’과 ‘남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축’ 등의 남북관계 개선 및 한반도 통일 구상이 발표됐고, 구상의 실현을 위한 구체적인 세부 실행계획을 마련하는 데 있어서는 북한지역의 자연재해 대비 인프라 조성을 위한 협력사업들과 주민들의 식량난 완화 및 기후 난민화 방지 등을 위한 대책들이 포함돼야 할 것이다.

## 맺는 말

기상예보라는 것이 관측정보의 통계적 분석일 뿐이라는 점에서 기상이변이나 자연재해의 정도를 예측하는 것은 불가능하다. 즉, 지금까지의 기상관측 추이에 근거하여 올해에는 엘니뇨가 형성되어 평년과는 다른 자연재해를 동반할 것으로 예보되고 있지만, 그 피해의 내용이나 정도를 예측하는 것은 불가능하다. 하지만 인명과 재산의 피해를 줄이기 위해 가능한 모든 과학적 예측에 근거하여 자연재해에 대한 대응책을 마

련하는 것은 매우 중요한 국가경영의 일부다. 한편으로는, 아무리 충분한 사회 인프라와 대응책을 완비했다고 할지라도, 최근 기후변화에 따라 더욱 극심해진 기상이변과 자연재해의 성격이나 규모는 경험되지 못했던 경우가 많아서 피해의 경중이 있을 뿐 피해에서 완전히 벗어나지는 못하고 있기도 하다. 기상이변이나 자연재해는 이와 같이 예측하기 어렵고 관리의 범위를 벗어날 수 있다는 점에서 가장 위협적인 비전통적 위기로 여겨지고 있으며, 따라서 모든 정부들은 국가안보와 사회질서의 유지를 위해 반드시 재해 예방, 관리, 대응, 복구 등을 국정운영 어젠다의 우선순위에 두고 있다.

북한은 최근 7월 19일의 <노동신문>의 “기후변화로 초래되는 이상기후현상과 혹심한 자연재해” 제하의 정세해설을 통해, “기후변화로 인한 이상기후현상과 자연재해가 인류에게 미치는 영향은 매우 심각하여, 지구상의 자연생태환경을 파괴하고 인류의 생존을 위협하고 있으며, 경제에 미치는 영향도 점점 커져가고 있다”고 소개하면서, “2014년의 최대위협은 기후변화, 식량 위기, 먹는 물 위기”라는 국제사회의 분석을 전했다.<sup>28</sup> 가장 폐쇄적인 국가인 북한 역시 기후변화가 가져오는 기상이변과 자연재해, 그리고 그로부터 가중되는 식량난이 국가안보의 위기 요인이라는 것을 인지하고 있다. 특히, 북한의 경우 ‘고난의 행군’이라는 경험을 통해 그 위기 후의 원치 않은 결과에 대해서도 이미 학습한 바 있다. 북한 사회는 ‘고난의 행군’의 경험 이후, 보다 적극적인 대규모 국토관리 및 수자원관리 정책이 시행됐고, 식량 수급에 있어서도 공공배급제도에 의존했던 예전과 다른 유연성을 갖추게 됐다. 또한, 당시와 비슷한 슈퍼엘니뇨의 발생도 예상되고 있지만, 북한의 경제와 사회에 최근 누적된 기상이변과 자연재해의 피해가 크지 않다는 점도 과거와 같은 극단적인 기아사태나 사회적 변혁에 따른 국가적 위기로 이어질 가능성을 낮춰

줄 수 있을 것이다.

그러나 남북관계에서 새롭게 등장할 수 있는 위협요인은 자연재난의 피해에 대한 해법으로 북한주민들이 탈북을 선택하게 될 가능성이 높아졌다는 것이다. 2000년대 들어 급격히 증가했던 북한 이탈 주민들의 수는 우리 사회가 수용할 수 있는 범위에 있었지만, 그 범위를 벗어나게 될 경우 우리에게도 또 다른 정치·경제·사회적인 안보 위협이 될 것이다. 자연재해에 의한 기아 확대와 같은 북한 주민들의 위기 상황과 북한 주민들의 기후 난민화에 이은 북한 이탈 주민의 증가는 대한민국 정부의 남북교류협력은 물론 한반도 통일 정책에도 영향을 미치게 될 주요 안보변수가 될 것이다. 또한, 현실적으로 탈북이 중국을 통해 이뤄지게 될 가능성이 높은 만큼, 이로 비롯될 외교적 갈등요소도 내재돼 있다. 따라서 남북협력이나 대북지원의 차원 이상으로, 국가안보의 차원에서 예상되는 새로운 위기의 가능성에 대해서 더욱 연구하고 준비할 필요가 있다.

과학적인 정보분석이나 무기체계의 선진화 등에 따라 군사적 위협과 같은 전통적 위협에 대해서는 미리 대비하고 시나리오에 따라 대응할 수 있는 능력을 갖춰 왔고, 또한 안보위협 요소를 사전에 관리하고 공동협력하기 위해 국가 간 협력체제를 마련해 왔다. 그러나 기상이변이나 자연재해, 그리고 식량난 같은 비전통적 위협들에 대해서는 국내적으로나 국제적으로 충분하고 적절한 대응체제를 마련하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 경험적으로 그 위협의 성격이나 내용에 대해서도 명확하게 알고 있지 못하다. ‘세월호 사건’에서도 나타났듯이, 경험하지 못했고 예상치 못했던 재난에 대한 정부의 위기관리 및 대응 능력에 대해 재점검이 필요한 때다. 남북관계와 같은 국가안보의 문제에서는 더더욱 잠재적 위협요소에 대한 대비가 필요하다. 기상이변과 자연재해는 ‘고



난의 행군'을 기억하는 김정은 정권은 물론, 위기관리 능력에 대해 시험대에 올라 있는 대한민국 정부에게도 긴장감을 가져다 주기에 충분한 위협요인이기 때문이다.

1. 북한이 기상이변의 피해를 과장되게 선전하여 국제적 지원을 받고자 했던 대표적인 사례로 2011년 7월 대동강 홍수 사진을 위조하여 국제사회에 도움을 호소했던 적이 있다. "N. Korea Accused of Doctoring Flood Photo," *Chosun Ilbo*, July 19, 2011. Available at [http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/07/19/2011071900523.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/07/19/2011071900523.html). Accessed on August 5, 2014.
2. WMO의 리포트에 의하면, 2001~2010년까지의 10년간 세계 평균기온은 1961~1990년의 평균보다 0.46℃ 높은 14.46℃로 1850년 현대적 관측이 시작된 이후 '가장 더운 10년(the warmest decade)'이었다. WMO의 관측에 따르면, 지구온난화는 특히 1971년 이후 현저하게 나타나고 있다. 1881년부터 2010년까지의 10년 주기 평균기온은 연평균 0.06℃ 상승했는데, 특히 1971년 이후부터는 10년마다 연평균 0.166℃ 상승해오고 있다. WMO, 2013, *The Global Climate 2001-2010, A Decade of Climate Extremes*, WMO-No. 1119, Geneva: World meteorological organization.
3. 지난 6월의 지구평균 CO<sub>2</sub> 농도가 사상 최고치(398.83ppm)를 기록하는 한편, 지구평균 해수면도 1995년 위성관측이 시작된 이후 가장 높이 상승(57.09mm)했다. NASA, "Global Climate Change: Vital Signs of the Planet," Available at [http://climate.nasa.gov/key\\_indicators](http://climate.nasa.gov/key_indicators). Accessed on July 16, 2014. 지난 4월과 5월에 이어 6월도 관측역사가 시작된 1880년 이래 가장 더웠던 6월이었다고 미국립해양대기청(NOAA)이 발표한 바 있다. 2014년 6월의 지표면과 해수면을 포함한 지구평균온도는 20세기 평균인 15.5℃보다 0.72℃ 높았는데, 특히 6월의 해수면 평균온도는 20세기 평균인 16.4℃보다 0.64℃ 높은 17.1℃로 이는 역사상 가장 따뜻했던 한달 평균 해수면 온도다. NOAA, "Global Analysis: June 2014," Available at <http://www.ncdc.noaa.gov/sorc/global/2014/6>. Accessed on July 22, 2014.
4. 최근 열대태평양의 엘니뇨 감시구역의 해수면 온도는 평균 28.1℃로 평년보다 0.6℃ 높은 상태이며, 특히 엘니뇨 현상의 시작점이라 일컫는 페루 연안해역의 해수면 온도는 평균 26.8℃로 평년보다 1.2℃ 높은 상태다. 일반적으로 평년의 해수면 온도보다 0.4℃ 이상 높게 6개월 지속될 경우 그 첫 달을 엘니뇨의 시작으로 보는 만큼, 예년에 비해 비정상적으로 높아진 해수면의 온도는 슈퍼엘니뇨의 탄생을 예고하고 있다고 할 수 있다. 일반적으로는 당해 10월에서 12월 사이에 엘니뇨 현상의 유무가 판정된다. 그러나 WMO는 올해의 경우 6월과 8월 사이에 엘니뇨로 판정될 가능성은 60%이며, 10월에서 12월 사이에 판정될 가능성은 75~80%라고 발표했으며, 각 국의 정부들이 엘니뇨 현상으로 인한 지역적인 홍수와 가뭄 등의 기상이변에 대응할 수 있도록 준비하도록 권고했다. WMO, "WMO Update: Prepare for El Nino," June 27, 2014. Available at <http://www.agrometeorology.org/topics/agromet-market-place/wmo-update-prepare-for-el-nino>. Accessed on July 19, 2014.
5. NASA, "Is El Nino Developing?" May 14, 2014. Available at <http://earthobservatory.nasa.gov/IOTD/view.php?id=83653>. Accessed on July 17, 2014. 슈퍼엘니뇨는 지금까지 기상관측사상 8~9차례 발생했는데, 1728년 첫 슈퍼엘니뇨가 형성된 이래 평균 42년마다 발생한 것으

- 로 파악되고 있다. 최근에는 1982~1983년과 그로부터 14년 후인 1997~1998년에 발생했는데, 특히 1997~1998년 슈퍼엘니노의 형성 이전인 1990~1995년의 기간 동안에는 상당한 위력의 엘니노 현상이 5~6년간 지속하여 형성되었던 바 있어서, 엘니노 현상은 1990년대 들어서 본격화되기 시작한 기후변화와도 밀접히 관련되어 있을 것으로 추정하고 있다. Davis, Mike. 2001. *Late Victorian Holocausts: El Nino Famines and the Making of the Third World*. London: Verso: p. 238.
6. CNA Military Advisory Board, 2014. *National Security and the Accelerating Risks of Climate Change*. Alexandria, VA: CAN Corporation; The GB ministry of Defence, 2014. *Global Strategic Trends-Out to 2045*. 5th ed., pp. 31-39; and German Advisory Council on Global Change (WBGU), 2008. *Climate Change as a Security Risk*. Berlin: Springer-Verlag.
  7. EJF(Environmental Justice Foundation)의 한 보고서에 의하면, 지구온난화와 기후변화는 2008년 한해 2,000명이었던 기후 난민들이 국경을 넘어 이동했으며, 2050년까지 기후 난민들은 약 1억 5천만 명에 이를 것이라 한다. "Global warming could create 150 million 'climate refugees' by 2050," *The Guardian*, November 3, 2009. Available at <http://www.theguardian.com/environment/2009/nov/03/global-warming-climate-refugees>. Accessed on July 18, 2014.
  8. '고난의 행군' 기간 중의 사망자가 3백만 명에 이른다는 주장도 있었으나, 2010년 11월 통계청이 발표한 북한 인구 추계에 따르면 이 기간(1996~2000년) 중에 33만 명이 사망한 것으로 집계했다. 북한 정권은 공식적으로 2000년에 1월 1일에 고난의 행군의 종료를 선언했으나, 그 여파는 계속되어 1990년 중반 이후 10년간(1994~2005년) 식량난으로 61만 명의 인구 손실을 본 것으로 추산된다. "북한 고난의 행군 5년 동안 주민 33만 명 굶어 죽어." <중앙일보>, 2010년 11월 23일자.
  9. 1996년 1월 1일 노동당 기관지인 <노동신문>의 신년사설에서 "모자라는 식량을 함께 나눠먹으며 일본군에 맞서 투쟁한 항일빨치산의 눈물겨운 고난과 불굴의 정신력"을 상기하자며, "고난의 행군 정신으로 어려움을 헤쳐나가자"고 호소했던 것에 기인하여, 이 시기를 '고난의 행군' 시기라 일컫게 됐다.
  10. 자유아시아방송(Radio Free Asia) *Radio World*에서의 인터뷰, 2014년 5월 9일. Available at [http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/radio-world/privatemarket-05092014152026.html](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/radio-world/privatemarket-05092014152026.html). Accessed on July 21, 2014.
  11. "북한, 상점과 장마당서 쌀가격, 서비스 경쟁 시작돼," *Daily NK*, 2014년 7월 18일자. Available at <http://www.dailynk.com/korean/read.php?num=104159&catId=nk04504>. Accessed on July 21, 2014.
  12. Woo-Cumings, Meredith, 2002. "The Political Ecology of Famine: The North Korean Catastrophe and Its Lessons," ADB Institute Research Paper 31, Tokyo: ADB Institute.
  13. 기상청에 따르면 지난 6월 전국 강수량은 77.6mm로 평년(158.6mm)의 48.9%에 지나지 않는다. 6월 1일부터 7월 13일까지 중부지방의 평균 강수량은 114.2mm를 기록하며, 평년 강수량인 268.4mm의 43% 수준을 기록하고 있다. 특히 수도권의 경우 23.2mm로 평년(143.5mm)의 16.2% 수준에, 그리고 남부지방 역시 평년의 절반(53.9%) 수준 밖에 이르지 못하고 있다고 한다. "2014년 6월 기상 특성" 기상청 보도자료(2014년 7월 1일); "마른 장마 원인, 엘니노 현상 때문... 가뭄피해 확산 우려." <파이낸셜뉴스>, 2014년 7월 15일자.
  14. "조선에서 심한 가뭄현상 지속." <조선중앙통신>, 2014년 5월 2일자. <조선중앙통신>에 따르면, 2월 중순부터 4월 30일까지 (북한 내) 전국적인 강수량은 23.5mm로서 평년(83mm)의 35% 정도였으며, 이는 1982년의 20.5mm 이래 가장 적은 양이라 한다.
  15. "2001년 이후 가장 심하게 나타난 가뭄현상." <조선중앙통신>, 2014년 6월 19일자.
  16. "장마철 피해막이 대책을 철저히 세우자." <노동신문>, 2014년 7월 4일자.
  17. "노작(勞作)은 북한에서 최고지도자의 저서나 담화 등을 일컫는 표현으로, 그 내용은 곧 훈령(presidential order)이나 그 이상의 효력을 가져, 이후 정책을 반영되거나 정책형성의 기초가 돼왔다. 2012년 5월 8일 공개된 국토관리에 관한 노작은 김정일이 발표한 두 번째 것으로, 첫 번째 노작은 공식적으로 최고권력의 자리에 오르기 이전인 4월 6일에 공개된 '위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자'였다.
  18. 자연재해 피해방지를 위한 국토관리는 북한의 기후변화 대응정책(adaptation policy)의 골자를 이루고 있다. 그러나 주목할 만 한 것은 2010년도 이후부터는 <노동신문>이나 기타의 기관지들을 통해서 지구온난화 및 기후변화에 대응하는 국제사회의 움직임과 최신 해외정책들이나 나아갈 정책방향을 소개하면서, 여느 국가들과 같이 기후변화와 그에 따른 물, 식량위기를 국제적인 공조가 필요한 이 시대의 주요 이슈로 다루고 있다는 점이다. 그 예로, <노동신문>의 "기후변화로 초래되는 이상기후현상과 혹심한 자연재해"(2014. 7. 19), "인류의 생존을 위협하는 기후변화"(2014. 3. 10), "시급한 국제적 대응을 요구하는 기후변화"(2014. 2. 4), "시급히 리행되어야 할 몬트리올의정서"(2013. 9. 16), "최근년간 우리나라의 기후변동상태와 앞으로의 전망"(2013. 7. 15), 세계식량위기에 대처하여"(2012. 10. 16), "날로 심각해지는 생물멸종위기"(2012. 6. 16), "세계 물의 날, 물과 식량안전"(2012. 3. 22), "풍력자원을 적극 리용하라"(2011. 11. 27) 등의 기사를 들 수 있다.
  19. "은을 내는 자연흐름식물길." <통일신보>, 2009년 3월 28일자; "전국적으로 700여리 자연흐름식물길 새로 형성." <조선중앙통신>, 2005년 3월 20일자; "결사관철의 정신으로 자연흐름식물길공사를 다그치자." <노동신문> 2004년 3월 22일자.
  20. "증산의 원동력은 농장원의 열의." <조선신보>, 2014년 5월 7일자. '포전담당제'는 협동농장의 말단 단위인 '분조'의 구성원을 기존보다 더 작은 인원으로 축소한 것이다. 분조관리제나 포전담당제 모두 수확 할당량 외의 수확물에 대한 사적재산권을 인정하는, 농업생산성 향상을 위한 동기를 부여하기 위한 정책이다. 분조관리제는 오래 전인 1965년 김일성에 의해 고안됐지만, 제대로 시행되지도 못 했고 별다른 성과도 거두지 못해 왔다. 그러나 북한은 2012년 6월 '새경제관리체계'를 선언하면서 농업부문 개혁과 관련해 10~25명 정도의 분조인원을 작게는 2~6명 규모로 줄이는 포전담당제를 황해도 재령군 삼지강협동농장에서 시범적



으로 시행했고, 이후 확대 실시하고 있다. 김정은 시대의 대표적 농업개혁조치라 할 수 있는 포전담당제는 구성원의 수를 축소함으로써 분조담당제와 달리 실질적으로 가족단위의 경작과 수확을 가능하게 하고 중앙통제로부터 보다 자유롭게 되어 생산력 증진에 크게 도움을 주고 있는 것으로 평가되고 있다.

21. “북한 올해 농사 풍년 예상.” <자유아시아방송>, 2013년 10월 31일자. Available at [http://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/ad81ae08c99d-d480c5b4c90db2c8b2e4/askquestion-10312013104302.html](http://www.rfa.org/korean/weekly_program/ad81ae08c99d-d480c5b4c90db2c8b2e4/askquestion-10312013104302.html). Accessed on July 18, 2014.
22. IPCC, 2014, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability* (AR5 WG2), March 31, 2014.
23. CNA Military Advisory Board, 2007, *National Security and the Threat of Climate Change*. Alexandria, VA: CAN Corporation.
24. ICG (International Crisis Group), “Perilous Journeys: The Plight of North Koreans in China and Beyond (Asia Report No.122),” October 26, 2006, Available at <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/122-perilous-journeys-the-plight-of-north-koreans-in-china-and-beyond.aspx>. Accessed on July 21, 2014.
25. 미중앙정보국(CIA)의 분석에 따르면, 북한의 국토면적 120,538km<sup>2</sup> 중 경작가능한(arable)면적은 19.08%이다. CIA, “North Korea,” The World Factbook, Available at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>. Accessed on July 21, 2014.
26. FAO, 2014, *Food Outlook: Biannual Report on Global Food Market (May 2014)*. Available at <http://www.fao.org/GIEWS/English/fo/index.htm>. Accessed on July 23, 2014.
27. ‘5.24조치’는 천안함 피격(2010. 3. 26) 사건에 대한 북한의 책임 있는 조치를 촉구하기 위한 것으로 남북협력과 관련된 인적, 물적 교류의 잠정 중단 조치로서, (1) 북한선박의 우리 해역 운항 전면 불허, (2) 남북교역 중단, (3) 우리국민의 방북 불허, (4) 북한에 대한 신규투자 불허, 그리고 (5) 대북지원 사업의 원칙적 보류 등을 주요 내용으로 하고 있다.
28. “기후변화로 초래되는 이상기후현상과 혹심한 자연재해.” <노동신문>, 2014년 7월 19일자.



최현정 박사는 아산정책연구원 글로벌 거버넌스센터 기후변화와 지속성장 프로그램 연구위원이다. 공군사관학교 국방학과 교수요원(1995~1998), 일본 동경대학 사회과학연구소(2003~2004) 방문연구원, IT전략연구원(現 한국미래연구원) 연구위원(2006)을 역임하였고, 제17대 대통령직인수위원회 정책연구위원(2008), 청와대 국정기획수석실 행정관(2008~2010) 및 녹색성장기획관실 선임행정관(2010~2013)을 역임하였다. 주요 연구분야는 기후변화, 녹색성장, 신성장동력, 동아시아 발전주의 국가 모델과 산업정책, 국가미래전략 등이다. 최근 저서로는 *Green Growth for a Greater Korea: White Book on Korean Green Growth Policy, 2008~2012*(Seoul: Korea Environment Institute, 2013) (With KIM Sang-hyup)이 있다. 연세대학교 정치외교학 학사와 정치학 석사, 미국 Purdue University에서 정치학 박사학위를 취득하였다.

AUG. 8, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-23

## 미사일방어에 대한 전략적 모호성의 장벽을 넘어서<sup>1</sup>

최 강 부원장  
김기범 연구원  
아산정책연구원

1990년대 중반 이후, 한국에서 미사일방어(Missile Defense, MD)는 논란의 소지가 많은 안보 문제였다.<sup>2</sup> 지난 수년간 북한의 미사일 위협은 증강됐고, 미국은 한국이 MD와 관련하여 자국과 협력해주길 바란다는 점을 강조해왔다. 이러한 요청에 대해 한국은 일본과 달리 미국이 주도하는 동북아시아 MD 체계에 참여하기를 거부해왔다. 그 대신에 한국은 한국형 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense, KAMD)로 알려진 자체의 독립적인 MD 체계를 구축하는 길을 선택했다. 하지만 최근 들어서 MD에 대한 한국의 입장에 비록 사소해 보이지만 사실은 중요한 변화가 감지됐다. 한국은 별도의 독립적인 MD 체계 도입을 지속적으로 추구하면서도 이제는 미국과 MD의 '상호운용성(interoperability)'을 위해서 협력할 것이라고 말하고 있다.<sup>3</sup> 한마디로 한국은 지금 미국과의 MD 협력 문제에 관하여 '전략적 모호성(strategic ambiguity)'을 취하고 있다고 이

야기할 수 있겠다.<sup>4</sup>

MD에 관한 한국 정부의 정책 기조가 모호한 것은 자신의 주변 지역에 어떠한 MD 체계도 설치되는 것을 원치 않는 중국의 반응을 우려하기 때문이다. 특히 한국과 중국 사이의 경제관계가 점차 심화되고 있다는 점을 고려할 때, 한국 정부가 전략적 모호성을 내세운 것은 이해할 만한 선택이다. 하지만 한미동맹이 한국의 안보전략의 근간을 이룬다는 것 또한 부정할 수 없는 사실이다. 이러한 상황 속에서 한국이 전략적 모호성을 고집한다면 미국과 중국 양측으로부터 의심만 사게 될 것이고, 결국 한국의 정치적·경제적 국가이익에 손해를 입게 될 것이다. 따라서 한국 정부는 MD 협력에 대해서 애매모호한 자세를 취하지 말고 분명한 입장을 밝혀야 할 것이다. 미국과의 MD 협력 수준을 높이고 한반도에 전구 고고도 지역방어(Theater High-Altitude Area Defense, THAAD) 체계를 배치한다면, 이것은 한국에 위해를 가하기 보다는 더 많은 전략적 이점을 안겨줄 것이다. 한미 간 미사일안보 협력 증진과 THAAD의 한반도 도입은 북한의 비대칭적인 군사위협으로부터 우리들의 생존 가능성을 높여줄 뿐만 아니라 북한문제와 관련하여 한국의 대(對)중국 영향력을 높여주는 수단이 되어줄 것이다. 더 나아가서, 미국과 일본이 주도하고 있는 지역 MD 네트워크에 능동적으로 관여함으로써 한국은 지역 MD 체계의 운용에서 일본과 균형을 맞출 수 있고, 북한의 잠재적 미사일 도발에 대응할 때도 더 분명하게 목소리를 낼 수 있다.

### 참여 대 협력

한국의 미국 주도 MD 체계 참여 여부와 한국이 미국과 MD와 관련하여 협력해야 하느냐 하는 것은 사실 별개의 문제다. 전자는 한국의 MD

가 미국의 안보이익 수호를 주요 목표로 하는 미국 체계의 일부가 되어 한다는 의미인 반면, 후자는 한국이 북한의 미사일 위협으로부터 자신을 더욱 효과적으로 보호하기 위하여 미국 MD 체계의 일부를 사용하겠다는 것이다. 본질적으로 한국은 이미 미국과 협력관계고, 계속해서 증가하는 북한의 미사일 위협으로부터 자신을 지키기 위해서 그러한 협력을 더욱 증진해야 한다.

한국은 2000년대 중반부터 MD 체계를 현대화하고 개선하는 작업을 시작했고, 지금은 이명박 대통령 행정부 시절 소개된 KAMD의 개발 및 배치를 추진하고 있다. 이전에 한국은 남북 간 군사분계선을 따라 엄청나게 집중 배치돼있는 북한의 방사포에 따른 위협에 대해서 주로 걱정했었다. 그러나 북한의 미사일 전력에 의한 위협이 증가하면서, 한국은 이러한 위협에 대한 더욱 신뢰할 만한 대책이 필요하다는 것을 마침내 깨닫게 됐다. 한국 국민들 사이에서도 MD의 필요성에 대한 전반적인 합의가 이뤄져 있다. 지난 2013년 5월에 실시한 아산 데일리 폴에서는 한국에 MD가 필요하다고 생각하는지를 시민들에게 질문했었다. 조사 결과, 설문에 응한 한국 국민 중 77.1%가 MD 체제의 도입을 지지했다. 뿐만 아니라 대중은 독자적인 MD 체계의 개발(83.1%)과 미국 체계와의 협력 개선(75.4%) 모두를 지지하는 것으로 나타났다.<sup>5</sup>

MD의 신뢰도와 유효성을 개선하고 또 보장하기 위해서 한국은 자체 MD 체계와 미국의 체계 간 상호운용성을 더욱더 향상시켜야 하며, 요격미사일 자체는 차치하더라도 특히 정보, 감시 및 정찰(intelligence, surveillance and reconnaissance, ISR)에 관해서는 통합운영체계 설치 운영을 추진해 나가야 한다.<sup>6</sup> 상호운용성이 더 높고 통합된 ISR 체계를 갖추게 된다면 TPY-2 레이더, 다목적 위성 그리고 적외선 영상장치를 포함한 미국의 고급 군사장비를 활용함으로써 KAMD의 탐지 및 조기경보 역량

을 크게 개선할 수 있을 것이다. 한 미국 전문가는 한반도에서 발사되는 미사일에 대한 레이더 탐지를 극대화하기 위해서는 레이더가 “한반도 내에” 탄도 궤도와 “일치하도록” 위치하기보다는 한반도의 측면 지역에 설치 및 운영돼야 한다고 상세히 설명하기도 했다. KAMD의 유일무이한 목적이 날아오는 북한의 미사일들을 격추하는 것이라고 하더라도, 성공적인 KAMD의 운용을 위해서는 반경 3천 킬로미터에 걸친 ISR 활동이 필요하다는 점을 고려하면 KAMD와 미국 MD 체계 간의 매끄러운 상호 운용이 필수라는 사실은 부인할 수 없다.<sup>7</sup>

따라서 이러한 MD 협력의 필요성이 관련 정책과 충분한 예산으로 뒷받침된다면, 한국과 미국은 북한의 미사일 위협을 무력화시키거나 최소한 감소시킬 수 있게 될 것이다. MD 협력은 또한 한미 합동방위태세의 위상과 견고함을 보여줌으로써 전시작전통제권이 한국으로 반환된 이후라도 북한에 대해서 상당한 억제 효과를 발휘할 수 있다. 이에 덧붙여 협력 증진은 동맹체제 내에서 한국의 전략적 가치를 더욱 높여줄 것이며, 아시아-태평양 지역의 안보문제에 대해서 한국이 더 큰 목소리를 낼 수 있게 할 것이다.

## 전략적 모호성 대 전략적 명확성

만약 한국이 앞서 서술한 것과 같이 미국의 MD 체계와 더 높은 수준의 협력을 전개함으로써 그러한 결과를 얻을 수 있고, 여론도 MD에 대해서 강한 지지를 보여주고 있다면, 어째서 한국 정부가 MD에 관한 공개적인 언급을 자제하면서 지금까지 전략적 모호성을 견지해왔는지 많은 이들이 궁금해할 수밖에 없다. 가장 큰 이유는 중국의 예상 반응에 대해서 한국이 우려하고 있기 때문이다. 그러나 한국은 미국과 협력하면서

동시에 전략적 모호성을 무기한으로 유지하고 있을 수 없다. 그 대신 한국은 미국과 중국 양국으로부터 받고 있는 의심을 말끔히 지우기 위해서 전략적 결정을 내려야 한다. 다시 말해 한국은 국민을 보호하고 국가이익을 수호하기 위해서 독자적인 체계를 개발하든 합동전력으로 대응하든 필요한 조치는 모두 실행에 옮길 것이라고 이야기함으로써 MD에 대해서 확고하고 분명한 입장을 밝혀야 한다. 인류 역사의 중대한 교훈은 '위기 시 국가의 운명을 보존할 수 있는 유일한 방법은 최악의 상황에 대비할 수 있는 시간적인 여유가 있을 때 행동에 나서는 것뿐'이라는 것이다. 한국은 최근 역사에서 비싼 대가를 치르고 이 교훈을 어렵게 깨달은 바 있으며, 따라서 자국민과 국가이익을 반드시 지킬 수 있는 정책을 추구하는 데 있어서 망설여서는 안 된다.

중국이 미국의 MD에 대해서 전반적으로 매우 비판적이라는 점은 잘 알려진 사실이다. 동북아시아 지역의 MD에 대해서는 특히 더 비판적이다. 중국은 지금까지 미국이 이끄는 어떠한 반(反)중국연합의 수립에도 반대해왔다. 한미동맹에 대해서도 해체해야 할 냉전의 잔존 유물로 묘사하며 날카롭게 비판의 날을 세우고 있다. 만약 한국이 미국 주도의 MD 체계와 함께하거나 체계 간 협력을 도모한다면, 중국은 이러한 움직임을 한국이 미국과 일본과 손잡고 '사실상의' 반중국 '동맹'에 합류하기로 선택한 것으로 해석할 것이다. 중국은 세 국가 간의 삼자안보협력이 중국을 봉쇄하고 저지하기 위해서 설계된 것일 뿐만 아니라 미국 중심의 지역 안보구조를 영속시키기 위한 시도라고 꾸준히 주장해왔다.

한국에게 중국은 '(포괄적) 전략적 협력 동반자'다. 한국과 중국 사이의 동반자 관계는 북한 문제와 경제통상이라는 두 가지 이유를 위해서 존재하고 있다. 한국은 핵 문제를 포함한 북한과의 여러 문제를 해결하기 위해서 중국의 협조가 필요하다. 한국은 북한 문제에 관한 중국의 지지

와 협력을 확보하기 위해서 지난 수년간 중국을 자극하지 않으려고 MD를 비롯한 여러 논쟁적 이슈들에 대해서 매우 소극적인 태도를 취하거나 심지어는 침묵하기도 했다. 그러나 그러한 유화정책이 북한 문제 해결을 위한 중국의 협력을 얻는 데 효과적이었는지 의문이다. 정반대로 한미 간 MD 협력이 중국에 더 큰 압력으로 작용하여 그들이 우리가 바라는 방향으로 움직이게 할 수 있을 것이다.

하지만 한국은 미국과 MD 협력을 더욱 강화했을 때 중국이 경제통상 분야에서 내보일 간접적인 반응에 대해서 걱정하고 있다. 중국은 한국의 최대 무역 파트너이며, 무역 규모는 앞으로 더욱 커질 것이다. 한국이 경제성장을 위해서 수출에 과도하게 의존한다는 것은 알만한 사람은 다 아는 사실이며, 그런 측면에서 양국 간 무역관계를 위태롭게 할 수 있는 사안은 그것이 무엇이든지 간에 한국에게는 큰 걱정거리가 될 것이다. MD가 바로 그러한 사안 중 하나다. 중국은 동중국해에서 긴장이 높아졌을 때 일본에 대한 희토류 수출을 금지한 것처럼 한중 간 경제통상 관계를 이용하여 비군사적인 방식으로 대응하면서도 두 사안 사이의 연관성을 부인할 것이다. 만약 중국이 그러한 행동을 취한다면 한국의 포괄적 전략적 협력 동반자로서의 신뢰도는 떨어질 것이다. 한국은 이 점을 분명하게 지적해야 한다.

한마디로 말해서 한국은 이와 같은 시기에 미국과의 MD 협력을 위한 선을 넘기를 굉장히 주저하고 있다. 하지만 사활적인 국가안보이익을 지키기 위해서 한국은 소위 '중국 콤플렉스'를 극복하고 MD와 같은 민감한 사안에 대해서 분명하고 확고하게 입장을 밝힘으로써 자기 자신에게 충실한 모습을 중국에게 보여줘야 할 것이다. 궁극적으로 이러한 태도는 국제사회에서 한국의 평판을 제고시키고 앞으로 다가올 시기에 한국이 중국을 상대하는 데 있어서도 효과가 있을 것이다. 장기적 이득을 위해



서 단기적 손해를 감수하는 것이다.

## 한국은 무엇을 해야 하고, 왜 그래야만 하는가?

북한의 미사일 위협 증가로부터 스스로를 보호하기 위해서 한국은 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 북한의 최근 미사일 개발 활동에 관해서, 닉 한센의 상업위성 사진 분석에 따르면 북한은 서해위성발사장으로도 알려진 동창리 발사기지의 지지대와 미사일 발사대를 개선하기 위한 대형 건설 작업을 수행 중인 것으로 나타났다.<sup>8</sup> 이와 같은 개선작업은 발사기지가 은하-3 모델과 같은 더 큰 로켓을 처리할 수 있도록 하기 위해 계획된 것으로 평가할 수 있다. 만약 그렇다면, 이것은 국제연합 안전보장이사회(United Nations Security Council, UNSC)가 채택한 결의안 위반 행위이며, 한국, 일본 그리고 미국에 더 큰 위협을 가져다줄 것이다. 지나친 정치적 고려와 전략적 모호성은 한국의 국가안보이익에 더 큰 이득을 가져다줄 수 없으며, 위협의 수준이 계속해서 다음 단계로 높아져만 가는 상황에서는 더욱 그렇다. 오히려 그러한 애매모호한 행동이 워싱턴과 베이징으로 하여금 서울의 진의를 의심하게 할 것이다. 자꾸 커지고 복합적인 성격을 띠는 북한의 비대칭적 위협에 직면한 한국은 정부·비정부 채널을 활용해 주변국들에게 한국과 미국 간의 안보협력을 강화하고 유관 정책을 더욱 세밀하게 조정하는 것이 한국 국민의 안전을 보장하고 국가이익을 지키기 위해서 필요하고 또 불가피한 일임을 설명해야 한다.

한국은 자국 MD 체계의 신뢰도와 효과성을 높이기 위해서 ISR 작전의 상호운용성 증진을 시작으로 미국과 더 깊은 협력방안을 모색해야 한다. 이에 더해 한국은 동맹국으로서 미국의 전방방어를 강화시켜주는 차원에서 주한미군의 THAAD 배치를 진지하게 검토해야 할 것이다. 한국 전

구(戰區)에 배치된 THAAD의 기술적 이점은 간단명료하다. THAAD의 구성요소 중 하나인 TPY-2 X-밴드 레이더의 장거리 탐지범위는 북한 미사일에 대한 한국의 다층적 방어전략에서 중요한 역할을 맡을 수 있다.<sup>9</sup> 뿐만 아니라 THAAD 요격기들은 PAC-2와 PAC-3를 사용하는 KAMD가 방어하지 못하는 더 높은 고도로 날아오는 공격을 막는 데 사용될 수 있다. 그러나 무엇보다 THAAD가 지닌 전략적 이점들은 앞서 언급한 기술적인 고려사항들을 훨씬 상회한다.

THAAD 도입이 한국에 가져다줄 전략적 이점 중 하나는 THAAD를 중국에게 영향력을 행사할 수 있는 수단으로 활용할 수 있다는 것이며, 이를 통해 중국에게 북한 핵 문제 해결에 더욱 적극적으로 관여해 달라는 우리의 뜻을 간접적으로 전할 수 있다. 최근 몇 년 동안 중국이 드디어 자신의 동지가 점차 자국의 안보에서 골칫거리가 되어가고 있다는 사실을 깨닫게 되었다는 것을 시사하는 분석과 보도들이 있었다. 실제로도 중국의 대북정책의 방향을 바꿔야 한다는 권고가 중국 지도부에 전달된 것으로 보인다.<sup>10</sup> 지난해 UN 안전보장이사회 결의안 2094호를 작성하고 채택할 당시 중국의 적극적인 참여는 이 방면으로 분명히 긍정적인 징후였다. 또한, 제재 결의안을 중국이 이행한 것도 많은 관찰자들에게 마침내 후견인이 자신의 피보호자에 대한 태도를 바꾸고 있는 것으로 받아들여졌다. 심지어는 중국의 주요 은행들이 북한과 현금이체 업무를 포함한 일체의 거래를 중단했다는 보도도 있었다.<sup>11</sup>

하지만 엄격해진 경제제재는 많은 이들이 바란 것처럼 오래가지는 못했다. 두 공산주의 동맹국 간의 국경무역은 작년 말 다시 금세 회복됐다. 일례로 압록강을 가로지르는 다리가 보수공사 후 지난해 10월 북한 노동당 창건일에 다시 열렸을 때, 강 양쪽에 트럭들이 줄지어 서 있는 모습이 목격됐다.<sup>12</sup> 북한의 광물과 통나무들은 현금, 식량 그리고 필수물자와 교

환하기 위해서 중국으로 보내지고 있다. 게다가 올해 2월에 조선일보가 한국무역협회가 공개한 자료를 바탕으로 낸 보도에 따르면 북중 간 무역량은 10.4% 늘어나 65억 4천만 달러에 달했다.<sup>13</sup> 이것은 중국이 특히 경제적인 측면에서 북한에 상당한 압력을 행사할 수 있는 영향력을 지니고 있지만 그들의 주요 목표는 김정은 노동당 제1비서와 그의 수하들을 협상 테이블로 돌아오게 하는 데 있다는 것을 의미한다. 북한에 더 강력한 제재를 가하면서도 그들에게 숨 돌릴 틈을 마련해줌으로써, 중국은 자신이 여전히 김 씨 일가가 장악한 권력을 와해시킬 만큼 멀리 갈 생각이 없음을 보여주고 있다. 아무리 낙관하더라도, 한반도에 대한 중국의 전술적 접근법이 변한 것 뿐이지 그들의 전략적 목표는 과거와 동일하다.

비록 한국이 자체적인 MD 역량을 개발하고 그 체계의 효력을 개선하기 위해서 미국과 협력하는 주요 목적은 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위함이지만, 한국이 미래의 잠재적 고고도 위협에 대항하기 위한 군사자산을 마침내 획득하게 된다면 중국도 압박이 가중되는 것을 느낄 것이다. THAAD를 운용하는 일은 미국 체계와의 세심한 조정 작업을 필요로 하게 될 것이다. 전략적인 수준에서 중국은 자신들이 주변 지역, 특히 북한의 안정에 우선순위를 둔 탓에 오히려 THAAD가 한반도에 배치되는 상황이 발생하는 것을 결코 원하지 않을 것이다. 만약 실전배치가 실제로 이뤄진다면, 중국은 아마도 수십 년 만에 최악으로 일컬어질 자신의 전략적 판단 착오를 후회하게 될 것이다. 따라서 THAAD가 한반도 남쪽 어딘가에 설치된다면 중국을 마침내 변곡점 너머로 직간접적으로 몰아붙이게 될 것이고, 중국이 북한에 대해서 더욱 적극적인 정책을 추구하도록 유도할 수 있을 것이다.

첨단 MD 체계 도입의 두 번째 전략적 이점은 해당 방어체계가 한국의 생존확률을 크게 높일 수 있다는 것이다. 북한에 대한 한미동맹의 합동

억지 역량이 증대될 것이고, 우리는 위기관리를 위한 여지를 만들어내는 데 적합한 수단을 확보할 수 있을 것이다. 바꿔 말해서, 첨단 MD 체계를 도입하여 북한과 위기 안정성 상태를 이루고, 남북 간 대립이 악화될 때 북한이 자신이 가진 핵무기와 중거리 미사일을 마구 휘두르는 것을 방지 하자는 것이다. 핵, 생물학 또는 화학 탄두를 미사일에 탑재해 배치하겠다는 북한의 비대칭적 위협은 완전히 제거되지는 않더라도 상당 부분 줄어들 것이다. 위기 안정성을 갖게 되면, 한국은 ‘물러서지 않고도 큰 전쟁을 예방’할 수 있게 될 것이다.<sup>14</sup> 다층적 구조의 MD로 보호받음으로써, 우리는 북한의 무력도발 시 확전 통제 능력을 행사할 수 있는 더 나은 위치에 설 수 있고, 위기가 발생했을 때 동원할 수 있는 대응 수단을 더 많이 가질 수 있게 된다. 견고한 위기 안정성을 이루기 위한 첫 단계는 한국이 북한의 적대행위를 억제하고 또 그에 대응하기 위한 가시적이고 확실하며 상대적으로 더 믿을 만한 수단을 지니고 있다는 것을 북한에게 보여주는 것이라는 점을 유념하면서, 전략적 모호성은 이제 명확성에 그 자리를 내주어야만 한다.

더욱이 KAMD와 더불어 THAAD를 배치한다면 미국의 확장억지에 대한 ‘신뢰 적자’를 상쇄시켜줄 것이다. 이러한 전략적 변화의 단순하고 일차원적인 결과는 미국이 한국에 대한 안보 공약을 행사하기 편한 입장에 놓이게 될 것이라는 것이다. 아마 일본도 마찬가지일 것이다. 그러나 미국이 자국 본토에 대한 잠재적인 핵과 미사일 공격에 대해서 일단 완벽하게 영향을 받지 않게 되면 기존에 확장억지를 제공하기로 한 약속을 적극적으로 지키지 않고 피할 것이라는 불신이 제기되고 있는 것 또한 사실이다.<sup>15</sup> 이와 같은 안보이익의 비동조화는 한국이 THAAD로 무장함으로써 예방할 수 있다. 한국은 더욱 강력한 자체 MD 역량을 갖추게 될 뿐만 아니라 범(汎) 동아시아 MD 네트워크와 연결되어 미국이 계속 관여



하도록 할 수 있게 된다. 미국의 입장에서 한국의 전략적 가치는 높아질 것이고, 결국 미국으로부터 신뢰받는 동등한 동반자로서 한국의 역할을 정립하게 도와줄 것이다.

한국과 일본 사이에도 이와 유사한 신뢰 적자가 존재하고 있다. 현재로써는 미국과 일본이 동아시아 MD 네트워크를 형성하고 있으며, 가까운 미래에 호주가 여기에 참여할 가능성이 있다.<sup>16</sup> 지금과 같은 여건 속에서는 초기 판단이 어려운 목표 지역을 향해 북한 영토로부터 로켓 또는 미사일이 발사됐을 때 미국과 일본이 내릴 결정에 한국이 영향을 미칠 수 있는 수단이 없다. 최악의 경우는 북한이 핵탄두를 실은 미사일을 한국에 있는 도시와 군사기지를 겨냥하여 발사했는데 일본이 자국 영토에 배치된 군사자산의 사용을 반대해 지역 MD 체계가 제때 가동되지 않는 것이다. 이러한 각본은 아베 신조 일본 총리가 일본 참의원 예산위원회에서 질의응답 도중 주일미군이 한반도 전구로 투입되기 위해서는 일본의 동의를 필요하다고 진술하기 전까지는 크게 고려되지 않았다. 아베 총리의 발언이 위기상황에서 일본 정부가 실제로 어떻게 행동할지에 관한 묘사보다는 단순히 기술적인 진술이었다고 볼 수도 있지만, 한국은 이러한 불행한 상황이 실제로 벌어질 가능성에 대해서 진지하게 고려해봐야 할 것이다. THAAD 배치를 통한 한국과 미국 MD 체계 간 밀접한 협력과 조정이야말로 이 방어체계가 북한의 비대칭적 군사 도발에 적시 대응하도록 보장하는 안전한 길이다. 무엇보다 한국의 능동적인 참여는 미사일 및 우주 분야에 관한 일본의 군사적 역량 개발 시도에 대한 견제로 작용함으로써 역내 강대국 간 군비 확장 경쟁을 억제하는 데 일조할 것이다.

## 결론

한중 간 경제관계가 앞으로 오랜 시간 동안 상수로 존재할 것이기 때문에, 한국은 전략적 결정을 내릴 때 중국 요인을 고려하지 않을 수 없다. 그러나 양측 모두에게 이득인 건전한 국가 관계는 오로지 한쪽만이 상대를 염려해서는 성립될 수가 없다. 한국이 부상하고 있는 이웃국가의 입장을 고려할 때, 장기적으로 진정한 전략적 동반자가 되고자 한다면 중국 또한 한국의 안보에 신경을 써야 할 것이다. 그리고 그것보다도, 이제 한국이 MD에 대해서 명확한 입장을 밝히고 ‘레드 라인’을 넘어설 때가 됐다. 만약 이 방어체계가 북한의 군사적 위협에 대한 우리들의 방위 태세를 강화하는 데 필요한 것이라면, 정부와 군은 대중의 우려를 해소하고 그들의 이성에 호소하기 위해서 할 수 있는 최선을 다해야 할 것이다. 필요한 조치를 연기하고 모호한 태도를 견지하는 것은 한국의 국가 이익에 도움이 되지 않는다. 오히려 더 큰 혼란을 가져오고, 더 많은 문제들을 일으킬 것이다. 현재와 같이 북한의 비대칭적 역량 강화가 한국의 군사력 증강보다 빠르게 이루어지고 있는 상황 속에서, 우리에게서는 해야 할 일을 미루고 있을만한 여유가 없다.

1. 당 이슈 브리프의 초기 원고는 *Global Asia*誌의 “The Debate: Should South Korea Co-operate with the US on Missile Defense?” 섹션의 일부로 출간됐다. Choi Kang, 2014, “Missile Defense: The Myth of Strategic Ambiguity”, *Global Asia* 9(2): 62~64 참고.
2. 집권 행정부의 기본 성향에 따라서, 각 시기마다 한국 정부는 MD에 대해서 각각 다른 입장을 취해왔다. 김대중 정부와 노무현 정부가 모두 MD를 반대한 반면, 이명박 정부는 약간 친(親)MD 성향을 보였다.
3. MD의 상호운용성은 2013년 10월에 서울에서 열린 제45차 한미안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting)에서 관련 사항이 언급된 후 같은 회의에서 합의됐다. 가장 최근에는 2014년 4월 25일에 박근혜 대통령이 서울에서 버락 오바마 대통령과 정상회담을 한 직후 가진 기자회견에서 상호운용성을 다시 한 번 언급했다.
4. 주한미군 사령관인 커티스 스카파로티 장군이 최근 한국국방연구원이 주최한 한 포럼에서 전구 고고도 지역방어(Theater High-Altitude Area Defense, THAAD)를 한국에 배치하는 것과 관련해 한 발언이 큰 파문을 일으킨 바 있다. 비록 스카파로티 장군이 본인의 발언을 세세하게 조정하려고 시도했지만, 해당 발언은 한국이 현재 지니고 있는 하위 MD 체계(PAC-3)를 넘어서서 상위 MD 체계(SM-3 또는 THAAD)를 도입해야 하는가에 관한 논쟁에 다시금 불을 지폈다. 미국과의 MD 협력을 향해 한 발자국 더 내디딜 것인가에 관해서 한국이 전략적 결정을 내려야 하는 진실의 순간이 점차 다가오고 있다. 현재로서는 한국 정부는 한국에 THAAD 체계를 도입할 계획이 없는 것으로 여겨진다. 그 대신에, 한국은 독자적인 장거리 지대공 미사일체계(L-SAM)를 개발할 계획을 가지고 있다. 스카파로티 장군의 발언에 대한 한국 언론매체의 보도에 대해서는 *Yonhap News Agency*, 2014, “US mulls deploying MD system in S. Korea: USFK chief”, *Yonhap News Agency* (June 3), <http://english.yonhapnews.co.kr/news/2014/06/03/86/02000000000AEN20140603002252315F.html>(검색일: 2014년 8월 6일) 참고.
5. 아산 데일리 폴은 아산정책연구원 웹사이트에서 찾아볼 수 있다(URL: <http://asaninst.org/5월.2주차.미사일.방어체계.필요성.인식/>). 당 설문조사는 전국 19세 이상 성인 남녀를 대상으로 했으며, 발표일인 2013년 5월 26일 직전 3일 동안 휴대전화 및 유선전화 RDD와 면접원 전화인터뷰(CATI) 방식으로 시행됐다.
6. 더 자세한 내용은 박휘락, 2009, “한국의 미사일 적극방어(Active Defense)체제 구축 방향”, 《新亞細亞》 16권 3호, 88~115 참고.
7. 한국의 KAMD 전략과 정책에 관한 보다 세부적인 논의는 정철호, 2013, 《미국의 동북아 MD정책과 한국의 KAMD전략 발전방향》, 성남: 세종연구소 참고.
8. Nick H. Hansen, 2014, “North Korea’s Sohae Facility: Preparations for Future Large Rocket Launches Progresses; New Unidentified Buildings”, <http://38north.org/2014/07/sohae073014/> (검색일: 2014년 7월 30일).
9. 한국 국방의 전력소요 충족을 위한 SM-3와 THAAD의 역할에 관한 논의는 김병용, 2014,

- “SM-3 요격미사일 방어체계에 대한 소고”, 《주간국방논단》, 제1503호, 1~8을 참고.
10. 연세대학교 한석희 교수는 중국의 지도부가 북한 동지들에 대해서 얼마나 좌절감을 느끼고 있는지 그의 글에서 자세히 설명한 바 있다. 그러나 한 교수는 북한의 완충 국가로서의 전략적 가치가 아직까지 유효하기 때문에 여전히 중국은 현상을 변화시킬 준비가 돼있지 않다고 덧붙였다. 반면에 중국은 ‘자신의 완충지대’를 한반도 전역으로 넓히려는 목적 아래 한국의 마음을 사로잡기 위해서 열성적으로 행동에 나서고 있다. 더 자세한 논의는 Han Sukhee, 2014, “China’s Charm Offensive to Korea: A New Approach to Extend the Strategic Buffer”, *The Asan Forum*, <http://www.theasanforum.org/chinas-charm-offensive-to-korea-a-new-approach-to-extend-the-strategic-buffer/>(검색일: 2014년 7월 30일) 참고.
11. 중국은행을 위시한 주요 중국은행들이 북한과의 금융거래를 중단하고 있다는 뉴스와 더불어, 국경 인근 지역에서 영업 중인 소규모 은행들은 그들이 거래하는 업체가 “정상적인 무역 행위를 하고 있다면” 여전히 정상적으로 업무를 처리하는 것이 가능했다는 보도도 있었다. Simon Rabinovitch, 2013, “China banks rein in support for North Korea”, *Financial Times* (May 13), <http://www.ft.com/cms/s/0/9bb568b0-bba0-11e2-82df-00144feab7de.html#axzz39NyLWtEF> (검색일: 2014년 8월 1일).
12. 이 다리는 북한 양강도 해산시와 중국 지린성 창바이시 사이에 있다. 보수 이전보다 무게가 두 배 더 나가는 트럭들을 수송하기 위해서 구조를 강화하는 공사를 거쳤다고 한다. Radio Free Asia, 2013, “Bridge Across China-North Korea Border River Reopened,” *Radio Free Asia* (October 14), <http://www.rfa.org/english/news/korea/yalu-bridge-10142013135242.html>(검색일: 2014년 7월 31일).
13. 북한과 중국 간 무역량 증가는 남북 간 무역 규모가 크게 감소한 덕분이기도 하다. 2013년 남북 간 교역은 전년도 보다 42% 줄어들어서 11억 4천만 달러 규모에 달했다. 중국과 북한 간 무역량은 이제 남북 간의 규모 보다 약 다섯 배나 더 큰 것으로 파악되고 있다. 조재희, 2014, “남한과 교역 42% 감소한 北, 中國과는 10% 늘어”, 《조선비즈》(2월 24일), [http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/02/23/2014022302609.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2014/02/23/2014022302609.html)(검색일: 2014년 8월 2일).
14. 비록 미국 공군과 그들의 전략 전문가들을 위해서 작성된 것이기는 하지만, 포레스트 E. 모건이 RAND 프로젝트 AIR FORCE와 함께 만든 보고서가 군사전략과 관련하여 위기관리와 위기 안정성의 개념을 알아보기 쉽게 서술해놓았다. 보다 자세한 설명은 Forrest E. Morgan, 2013, *Crisis Stability and Long-Range Strike: A Comparative Analysis of Fighters, Bombers, and Missiles*, Santa Monica, CA: Rand Corporation 참고.
15. 유럽 국가들, 그중에서도 특히 독일은 미국 MD 체계의 도입을 반대했다. 미국이 자국을 직접적으로 겨냥한 공격으로부터 자유로워지고 나면 핵전쟁에 관여할만한 일로부터 거리를 두면서 유럽 지역이 제한적인 핵전쟁의 피해로 고통받도록 내버려두는 상황이 벌어지는 것을 유럽 국가들이 두려워했기 때문이다. 같은 논리에 따라 일본은 이렇게 방기되는 운명을 맞이하지 않기 위해서 MD 역량을 갖추고 미국과 협력관계를 강화하는 일에 적극적으로 나서

고 있다. 정철호, *op. cit.*, 28~30.

16. 호주가 MD 체계 장비를 조달하고 미국 주도의 MD 구상에 적극적으로 참여하는 것을 방해하는 유일한 장애물은 MD 체제의 구매와 지속적인 운용에 들어가는 높은 예상비용이다. Nathan Church, 2013, "Ballistic missile defence and Australia", Flagpost, Parliament Library (December 19), [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/FlagPost/2013/December/Ballistic\\_missile\\_defence\\_and\\_Australia](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2013/December/Ballistic_missile_defence_and_Australia)(검색일: 2014년 8월 2일) 참고.



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



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

AUG. 8, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-23

## Breaking the Myth of Missile Defense<sup>1</sup>

**Choi Kang** Vice President, Research  
**Kim Gibum** Program Officer  
The Asan Institute for Policy Studies

Since the mid-1990s, missile defense has been a controversial security issue in South Korea.<sup>2</sup> Over the years, as the North Korean missile threat increased, the United States has stressed that it wants South Korea to cooperate with the United States on missile defense. But in response, South Korea, unlike Japan, has refused to join the US-led missile defense system in Northeast Asia. Instead, it has opted to build its own independent missile defense system, known as the Korea Air and Missile Defense (KAMD). However, in recent days, a slight, but important, change in South Korea's position on missile defense has been detected: that is, while continuously moving forward on its path towards a separate and independent missile defense system, South Korea now says it will cooperate with the United States on missile defense "interoperability."<sup>3</sup> As a result, South Korea has taken up a position of "strategic ambiguity" on missile defense cooperation with the United States.<sup>4</sup>

The South Korean government's vague policy stance over missile defense comes from its concern over possible Chinese reaction

against any missile defense system development on its periphery. Strategic ambiguity is understandable especially when one takes into account the deepening economic relationship between South Korea and China. On the other hand, it is also true that the ROK-US alliance forms the backbone of South Korea's security. Under the circumstances, retaining strategic ambiguity will only arouse suspicion from both sides and harm South Korea's political and economic national interests. Thus, the ROK government should now clarify its position and erase the ambiguity over missile defense cooperation. Improving missile defense cooperation with the United States and eventually deploying the Theater High Altitude Area Defense (THAAD) system on the peninsula will bring us more strategic benefit than do us harm. Not only will it boost our chance of survival against North Korea's asymmetric military threats, it will also increase our leverage on China with regard to the North Korea problem. Moreover, by getting actively involved in the US-Japan led regional missile defense network, South Korea can balance Japan's influence on the system's operation and make its voice heard when dealing with possible North Korean missile provocations. When ROK-Japan relations are in as bad a shape as they are now, this last point should not be overlooked.

### Participation vs. Cooperation

Whether South Korea should participate in the US-led missile defense system and whether it should cooperate with the United States on missile defense are, in fact, totally different questions. The former means that South Korea's missile defense would become a part of a US system aimed primarily at protecting US security interests, whereas the latter means that South Korea would use parts of the US missile defense system to protect itself more effectively from North

Korean missile threats. In essence, South Korea is cooperating with the United States and should enhance such cooperation further to safeguard itself against ever-increasing North Korean missile threats.

South Korea began to modernize and upgrade its missile defense system from the mid-2000s, and is now pursuing KAMD, which was introduced during the administration of President Lee Myung-bak. Before that, South Korea was primarily concerned with the threat of North Korea's artillery, heavily concentrated along the border with South Korea. However, with the mounting threat from North Korea's missiles, South Korea has come to realize that it needs more reliable countermeasures against such threats. There is a general consensus among Korean citizens on the necessity of missile defense. The Asan Daily Poll conducted in May 2013 asked the public whether they think missile defense is necessary. The result was that 77.1 percent of the South Korean public polled supported the introduction of this system. Furthermore, the public supported both the development of an independent missile defense system (83.1%) and enhancing cooperation with the US system (75.4%).<sup>5</sup>

To ensure and enhance the reliability and effectiveness of its missile defense, South Korea should further improve the interoperability of its own missile defense with that of the United States and push ahead for an integrated operating system, especially in intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR), if not in missiles themselves.<sup>6</sup> By having more interoperable and integrated ISR systems, the detection and early warning capability of KAMD would be further enhanced by utilizing US advanced assets including its TPY-2 radar, multi-purpose satellite and infrared imagery devices. One US expert explained in detail that in order to maximize radar detection of any missile launch on the Korean Peninsula, the radar should be installed and running from the "side" of the peninsula, not "on the peninsula" and

"right in line with" the ballistic trajectory. Along with the fact that a successful KAMD operation requires an ISR activity covering a three thousand kilometer radius, the necessity of seamless inter-operability between KAMD and US MD systems is undeniable even if the only goal of KAMD is to shoot down hot DPRK missiles.<sup>7</sup>

Consequently, if the need for missile defense cooperation is supported by relevant policies and sufficient budgets, it would allow South Korea and the United States to neutralize, or at least reduce, North Korea's missile threats. It would also have a significant deterrent effect vis-à-vis North Korea by showing the integrity and robustness of the ROK-US combined defense posture, even after the transfer of wartime operational control to South Korea. In addition, it would further increase South Korea's strategic value within the alliance system and enable South Korea to speak with a greater voice on security issues in the Asia-Pacific region.

### **Strategic Ambiguity vs. Strategic Clarity**

If greater cooperation by South Korea with the US missile defense system as outlined above would yield such results, we may wonder why South Korea has been reluctant to talk about missile defense publicly even with strong public support, and has maintained strategic ambiguity on this issue. The main reason is South Korea's concern over possible Chinese reactions. But South Korea cannot maintain strategic ambiguity indefinitely while cooperating with the United States. Instead, it should make a strategic decision to clear up suspicions coming from both ends — the United States and China. In other words, South Korea should be firm and clear on missile defense by saying that it will do both unilaterally and in a combined manner whatever is necessary to protect its people and safeguard national



security interests. The crucial lesson of history is that the only way to preserve the life of a nation in times of crises is to prepare for the worst when a nation has the luxury of time to do so. Korea, in recent history, has learned this the hard way and should therefore not hesitate to pursue measures that will ensure the protection of its people and its national interests.

It is well known that China has been very critical of US missile defense in general, and especially so when it comes to Northeast Asia. China has argued against the establishment of any anti-Chinese coalition led by the United States. It has also been very critical of the ROK-US alliance, describing it as a relic of the Cold War that should be dismantled. If South Korea joins or cooperates with the US-led missile defense system, China would interpret this as South Korea electing to join an anti-Chinese “virtual alliance” with the United States and Japan. China has consistently argued that trilateral security cooperation among the three countries is designed to contain and antagonize China and to perpetuate the US-centered regional security architecture.

To South Korea, China is a “(comprehensive) strategic cooperation partner”. This partnership exists for two reasons, namely North Korea as well as economy and trade. South Korea needs Chinese cooperation in solving its problems with North Korea, including the nuclear issue. To secure Chinese support and cooperation in solving the North Korea problem, over the years South Korea has been very passive, or even silent, on a number of controversial issues, including missile defense, so as not to provoke China. It is doubtful, however, whether such a policy of appeasement has been successful in securing Chinese cooperation in solving North Korean problems. On the contrary, South Korea’s cooperation with the United States over missile defense might move China toward a direction we desire by placing

more pressure upon China.

South Korea is, however, concerned about possible Chinese indirect reactions, mostly in the area of economy and trade, should South Korea further strengthen cooperation with the United States on missile defense. China is South Korea’s No. 1 trading partner, and the volume of trade is likely to grow further. Anything that might jeopardize trade relations between the two countries would be a great concern for South Korea, as it is no secret that South Korea is excessively dependent on exports for its economic growth. Missile defense is one of them. China might react in a non-military manner, mostly in economic and trade relations, while denying any connection between the two, as it did toward Japan by banning the export of rare earth materials to Japan during a period of heightened tensions in the East China Sea. If China took such action, it would, of course, undermine its credibility as South Korea’s comprehensive strategic cooperation partner. South Korea should make this point clear.

In a word, South Korea is very reluctant to cross the line on missile defense cooperation with the United States at this time. But, to safeguard its vital national security interests, South Korea should overcome its so-called “China complex” and display a sense of self-integrity to China by making itself both clear and firm on sensitive issues, including on missile defense. Such a position would ultimately enhance South Korea’s reputation in the international community and work for South Korea in dealing with China in the coming era—short-term loss for long-term gain.

### **What should South Korea do, and why?**

South Korea should do whatever is necessary to protect itself from the increasing missile threat from North Korea. On North Korea’s re-



cent missile development, an analysis by Nick Hansen of commercial satellite imagery indicated that North Korea is carrying out a major construction program to upgrade the gantry and missile launch pad in the Dongchang-ri launch site, also known as the Sohae Satellite Launching Station.<sup>8</sup> The upgrade seems to be intended to enable the launch site to handle larger rockets than the Unha-3 model, which would be in violation of UNSC resolutions and poses a bigger threat to South Korea, Japan and the United States. An excess of political considerations and strategic ambiguity are not likely to serve South Korea's national security interests any better, especially when threats are constantly increasing to higher levels. Such behavior might instead invite suspicion from both Washington and Beijing as to Seoul's true intentions. Facing an ever-growing and multiplying asymmetrical threat from the communist hermit kingdom, South Korea should utilize government and non-government channels to explain to its neighbor the necessity and inevitability of strengthening security cooperation and coordination between South Korea and the United States to assure the safety of ROK citizens and protect national interests.

That being said, South Korea should seek further cooperation with the United States to enhance the reliability and effectiveness of its missile defense system, starting from ISR interoperability. In addition, South Korea should seriously consider the deployment of THAAD by United States Forces Korea (USFK) to strengthen forward defense of the United States as an ally. The technical advantage of THAAD in the Korean theater is simple: the lengthy detection range of the TPY-2 X-band radar, a component of THAAD, is critical to South Korea's multilayered defense against North Korean missiles.<sup>9</sup> Furthermore, THAAD interceptors can be used to cover higher altitudes that the KAMD cannot cover using PAC-2 and PAC-3 missiles. The strategic advantages, however, go well beyond technical considerations.

One of South Korea's strategic benefits of introducing THAAD is that it can be used as leverage against China and signal them to be more actively engaged in solving the North Korea nuclear problem. In recent years, there have been reports and analyses indicating that China has finally come to realize that its comrade is becoming a liability to China's own security. It seems that recommendations are actually being made to the leadership to shift China's policy toward North Korea.<sup>10</sup> China's active participation in writing and adopting UN Security Council Resolution 2094 last year was definitely a positive sign in this direction. China's implementation of that resolution was also accepted by many as the patron finally changing its stance towards its client. There were even news reports that major Chinese banks had halted dealings with the DPRK, including cross-border cash transfers.<sup>11</sup>

Tightened economic sanctions, however, did not last as long as many had hoped. Cross-border trade between the communist allies soon picked up again late last year. For example, when a renovated bridge over the Yalu River reopened on the anniversary of the North Korean Workers' Party last October, trucks were witnessed lining up on both sides.<sup>12</sup> North Korean mineral resources and logs are sent to China in exchange for cash, food and daily commodities. Furthermore, according to a *Chosun Ilbo* report on February 2014 using data provided by the Korea International Trade Association, North Korea's trade with China "rose 10.4 percent to \$6.54 billion."<sup>13</sup> What this all means is that while China has the leverage to put substantial pressure on North Korea, especially more so from the economic side, its primary goal is to bring Kim Jong-un and his men back to the negotiating table. By providing them the breathing space amidst tougher sanctions, China demonstrates that it is still not willing to go far enough to destabilize the Kim family's grip on power. At best, China's

tactical approach has changed but their strategic goal regarding the Korean Peninsula remains the same as ever.

Although South Korea's primary purpose in developing its own missile defense capability and cooperating with the United States to enhance the system's effectiveness is to counter North Korean nuclear and missile threats, China would feel the pressure mounting as South Korea finally acquires assets to deal with potential high-altitude threats in the future. Operating THAAD will require close coordination with US systems. At the strategic level, China would never want to see such development occur because of its prioritization of stability on its periphery. If it were to happen, China would regret its strategic miscalculation, probably one of its worst in decades. Thus, a THAAD installment in the south of the peninsula would finally push China off the tipping point, directly or indirectly, and induce it to pursue a more active policy towards North Korea.

A second strategic benefit of having advanced missile defense systems is that it will significantly enhance South Korea's chance of survival. It will enhance combined deterrence capability vis-à-vis North Korea and provide us an appropriate measure to create some room for crisis management. In other words, the idea is to enter into a state of crisis stability with North Korea and prevent it from brandishing its nuclear weapons and medium-range missiles when confrontation escalates. North Korea's asymmetric threat of using nuclear, biological or chemical warheads on one of its missiles would be considerably curtailed if not totally removed. With crisis stability, South Korea will be able "to avoid major war without backing down."<sup>14</sup> Being safeguarded by a multilayered missile defense, we would be in a better position to exercise escalation control and to have more options to respond in the event of a crisis. Keeping in mind that the first step to durable crisis stability would be to show North Korea that we have a

visible, tangible, and relatively more credible means of deterring and responding to its hostile actions, strategic ambiguity must now give way to clarity.

Moreover, deploying THAAD coupled with KAMD would likely offset any confidence deficit in US extended deterrence. A simple, one-dimensional result of this strategic change would be that the United States, and possibly Japan as well, will be in a comfortable position to exercise its security commitments to South Korea. There are suspicions, however, raised against the United States that it will refrain from actively exercising those promises of extended deterrence once it is completely immune from potential nuclear and missile attacks.<sup>15</sup> This decoupling of security interests can be avoided by equipping ourselves with THAAD. Not only would South Korea have a stronger missile defense capability of its own, South Korea will be connected to the pan-East Asia missile defense network and keep the United States involved. It would increase South Korea's strategic value for the United States and establish South Korea's role as a trusted and equal US partner.

A similar deficit exists between South Korea and Japan as well. As of now, the United States and Japan form the East Asia missile defense network, with possible participation from Australia in the foreseeable future.<sup>16</sup> Under current settings, South Korea lacks measures to influence any decision made by the United States and Japan in the case of a rocket or missile launch from North Korean territory towards a target area initially unknown. A worst-case scenario would be North Korea deploying nuclear warheads on a missile to target cities and military bases in South Korea but regional missile defense system not being deployed in a timely manner because of Japanese objections to using assets located in Japan. Such a scenario was not largely considered until the Japanese Prime Minister Shinzo Abe stated that the USFJ

marines need Japanese consent to move into the Korean Peninsula theater for military operations while answering to a question at the budget committee of the House of Councilors. While Prime Minister Abe's answer can be understood as a technical statement rather than a description of how the Japanese government would actually behave in a crisis situation, South Korea should seriously take into account the possibility of this unfavorable circumstance being realized. Close cooperation and coordination between South Korea and the US missile defense system through the deployment of THAAD is the fail-safe way to ensure the system reacts to asymmetric military provocations from North Korea. Moreover, proactive ROK participation can work as a check on Japanese military developments regarding missile and space capabilities, and thus contain a potential regional arms race among the regional powers.

## Conclusion

South Korea cannot help but consider the China factor when it comes to strategic decisions, as the economic relationship will be a given factor for a long time into the future. But a healthy relationship that benefits both sides cannot be established when only one partner shows concern for the other but not vice versa. While South Korea thinks of its rising neighbor, China should also pay attention to the security of South Korea if it is to truly become a strategic partner in the long term. More than that, it is time for South Korea to become clear on missile defense and cross the red line. If the system is what we need to reinforce our defense posture against North Korean military threat, the government and military should do their utmost to appeal to the rational side of our public and overcome emotional anxieties. Delay and ambiguity cannot serve South Korea's national security in-

terests. Rather, they will bring about more confusion and problems. When North Korea's asymmetric capabilities are outpacing the speed of ROK defense build-up, we cannot afford to delay.

1. An earlier version of this Issue Brief was published as “Missile Defense: The Myth of Strategic Ambiguity,” *Global Asia* 9, no. 2 (Summer 2014): 62–64, as part of “The Debate: Should South Korea Co-operate with the US on Missile Defense?” section.
2. Depending upon, its basic orientation, each South Korean administration has a different position toward missile defense: the Kim Dae-Jung and the Roh Moo-Hyun administrations were anti-missile defense, whereas the Lee Myung-Bak administration was slightly pro-missile defense.
3. Interoperability in missile defense was mentioned and agreed in the 45th ROK-US Security Consultative Meeting (SCM), which was held in October 2013 in Seoul. And most recently President Park Geun-Hye mentioned it again at the press conference right after the summit with President Obama on April 25, 2014, in Seoul, Korea.
4. Recent remarks by the commander of United States Forces Korea (USFK), General Curtis Scaparrotti, on deploying Theater High-Altitude Area Defense (THAAD) in South Korea at a forum hosted by the Korea Institute for Defense Analyses (KIDA) made a big splash in South Korea. Despite the general’s efforts to fine tune his remarks, it reignited the debate over whether South Korea should acquire upper-tier missile defense systems (SM-3 or THAAD), going beyond the currently existing system of lower-tier missile defense (PAC-3). The moment of truth for South Korea’s strategic decision whether to take a step towards ballistic missile defense cooperation with the United States is drawing near. At present, the South Korean government is believed to have no plan to introduce a THAAD system into Korea. Instead, it has a plan to develop a long-range surface-to-air missile (L-SAM) system of its own. For Korean media coverage on General Scaparrotti’s remarks, see “US mulls deploying MD system in S. Korea: USFK chief,” *Yonhap News Agency*, June 3, 2014, (accessed August 6, 2014) <http://english.yonhapnews.co.kr/news/2014/06/03/86/0200000000AE N20140603002252315F.html>.
5. A summary of the Asan Daily Poll, written in Korean, can be found at the Asan Institute’s website (URL: <http://asaninst.org/5월-2주차-미사일-방어체제-필요성-인식/>). The poll surveyed 1,000 male and female adults above the age of 19 nationwide. The survey used RDD and CATI methods over a 3-day period before the results were released on May 26, 2013.
6. For further details, see Professor Park Hwee-Rak, “Active Missile Defense for South Korea,” *New Asia*, 16, no. 3 (Fall 2009): 88–115.
7. For further details on South Korea’s KAMD strategy and policy, see Chong Chul-ho, “US Missile Defense Policy in East Asia and South Korea’s Future Development Plan for Korea Air and Missile Defense,” *Security Studies Series* (Seoul: The Sejong Institute, May 10, 2013).
8. To read the original article, see Nick Hansen, “North Korea’s Sohae Facility: Preparations for Future Large Rocket Launches Progresses; New Unidentified Buildings,” *38 North*, July 29, 2014 (accessed July 30, 2014), <http://38north.org/2014/07/sohae073014/>.
9. For more discussion on SM-3 and THAAD for South Korea’s defense needs, see Kim Byung Yong, “SM-3 *yo-gyeok* missile *bang-eo-chae-gye-e dae-han so-go*,” *Korea Defense Issue & Analysis*, no. 1503 (February 24, 2014): 1–8.
10. Professor Han, Sukhee, of Yonsei University elaborates on how China’s leadership is frustrated by their North Korean comrades. However, Han adds, China is not ready to change the status quo, as the strategic value of their neighbor as a buffer state still holds. On the other hand, Professor Han notes, China is on an enthusiastic charm offensive campaign towards South Korea in an attempt to “extend its buffer zone” to the whole peninsula. For details, read Han Sukhee, “China’s Charm Offensive to Korea: A New Approach to Extend the Strategic Buffer,” *The Asan Forum*, June 13, 2014 (accessed July 30, 2014), <http://www.theasanforum.org/chinas-charm-offensive-to-korea-a-new-approach-to-extend-the-strategic-buffer/>.
11. Together with the news that top Chinese banks were halting financial dealings with North Korea, even including the Bank of China, it was also reported that smaller banks operating in local areas near the border were still able to do business “as long as the company is doing normal trade.” See Simon Rabinovitch, “China banks rein in support for North Korea,” *Financial Times*, May 13, 2013 (accessed August 1, 2014), <http://www.ft.com/cms/s/0/9bb568b0-bba0-11e2-82df-00144feab7de.html#axzz39NylWREff>.
12. The bridge is located between Hyesan city of Ryanggang province, North Korea, and Changbai city of Jilin province, China. It has been reinforced to accommodate trucks that are two times heavier than pre-renovation limits. See “Bridge Across China-North Korea Border River Reopened,” *Radio Free Asia*, October 14, 2013 (accessed July 31, 2014), <http://www.rfa.org/english/news/korea/yalu-bridge-10142013135242.html>.
13. The rise can also be credited to the dramatic fall of inter-Korean trade volume. Inter-Korean trade reached \$1.14 billion in 2013, which is a 42 percent decrease from 2012. The volume of trade between China and North Korea is now five times larger than that between the two Koreas. See “N. Korean Trade with China grows,” *Chosun Ilbo*, February 24, 2014 (accessed August 2, 2014), [http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/02/24/2014022401270.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2014/02/24/2014022401270.html).
14. Although written exclusively for the US Air Force and their strategic thinkers, the report prepared by Forrest E. Morgan and RAND Project AIR FORCE provides a clear description of the concept of crisis management and crisis stability with regards to military strategies. For further details, see Forrest E. Morgan, *Crisis Stability and Long-Range Strike: A Comparative Analysis of Fighters, Bombers, and Missiles* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2013).
15. European nations, especially Germany, opposed to the introduction of US missile defense systems because they feared that United States would distance itself from being involved in a nuclear war once it is safe from attacks directly aiming its homeland and leave Europe to suffer a limited nuclear war. Under the same logic, Japan is proactively engaging in acquiring missile defense capabilities and strengthening cooperation with the United States in order to avoid such a fate of abandonment. See Chong Chul-ho, *op. cit.*, 28–30.
16. The only obstacle to Australia’s procurement of missile defense capabilities and active participation in the US-led initiative is the expected cost of the system itself and the costs for its continued operation. For reference, see Nathan Church, “Ballistic missile defence and Australia,” *Flagpost*, Parliament Library, December 19, 2013 (accessed August 2, 2014), [http://www.aph.gov.au/About\\_](http://www.aph.gov.au/About_)

Parliament/Parliamentary\_Departments/Parliamentary\_Library/FlagPost/2013/December/Ballistic\_missile\_defence\_and\_Australia.



**Choi Kang** is the vice president for research and the director of the Center for Foreign Policy and National Security at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, he was the dean of Planning and Assessment at the Korean National Diplomatic Academy, professor and director general for American Studies at the Institute for Foreign Affairs and National Security, research fellow at the Korea Institute for Defense Analyses, and senior director for Policy Planning and Coordination on the National Security Council Secretariat. He holds several advisory board memberships including: the Committee on Foreign Affairs, Trade, and Unification of the National Assembly; Ministry of National Defense; Ministry of Unification; Air Force Development Committee; and the National Unification Advisory Council. Dr. Choi was also a South Korean delegate to the Four-Party Talks. He writes extensively on the ROK-US alliance, North Korean military affairs, inter-Korean relations, crisis management, and multilateral security cooperation. Dr. Choi received his B.A. from Kyunghee University, M.A. from the University of Wisconsin-Madison, and his Ph.D. in political science from Ohio State University.



**Kim Gibum** is a program officer in the Office of the Vice President for Research at the Asan Institute for Policy Studies. Prior to joining the Asan Institute, he was an intern researcher at the International Policy Studies Institute Korea. He has also worked as a professional researcher at the Research Institute for Language and Information at Korea University. He earned both an M.A. and a B.A. in Political Science at Korea University. His research interests include East Asian regional security, multilateral security cooperation, weak states, and human security.



AUG. 8, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-24

## Resettling in South Korea: Challenges for Young North Korean Refugees

**Sung Jiyoung** Program Officer  
**Go Myong-Hyun** Research Fellow  
The Asan Institute for Policy Studies

South Korea can no longer be considered as an ethnically ‘homogenous’ country. It has become a diverse place with the continuous inflow of migrant workers, foreign students and businesspeople, as well as an increasing number of foreigners marrying Koreans. Among the newcomers North Korean refugees are often deemed most likely to succeed in adapting to the South Korean society due to their shared ethnicity and common language with the host population. Ironically, the existence of such social expectation “demands” that North Korean refugees to fast integrate into the South Korean society despite their extraordinary experience of hardship both in the course of escaping from North Korea and during transit through third countries. Yet many North Korean refugees profess difficulties in adapting to the South Korean society, especially the children and young adults, whose successful resettlement is of utmost interest because of its implication for the long term integration of two Koreas after reunification.

There were 26,483 North Korean refugees living in South Korea as of March of 2014, 40% of them being children and young

adults aged 10 to 29 (Ministry of Unification, 2014). According to recent studies, young North Korean refugees face challenges that are different from adults’, such as gaps in physical health and socioeconomic status, psychological health issues such as post-traumatic stress disorder (PTSD), and bias towards the North Korean refugees that are widely prevalent in schools and workplaces. Such obstacles translate to steep school drop-out rates and high youth unemployment rates compared to their local peers, which dramatically decrease their chance of successful resettlement. However, policies currently in place do not address these concerns, but are primarily geared towards providing short-term economic assistance and social services. We propose that the government take long term, multi-generational approach to solving social and health issues among the young North Korean refugees, and put more emphasis on addressing the latent biases and prejudices against them in the South Korean society.

### Overview of Current Resettlement Support Programs

Unlike other groups of migrants<sup>1</sup> who have settled down in South Korea recently, North Korean refugees arrive in the country with a unique status. While considered South Korean citizens by law, North Korean refugees are first screened by the government for any security threat as well as to verify whether their claim of being North Korean is genuine.<sup>2</sup> Having completed the screening process, refugees enter Hanawon, a government operated institution that house and educate the refugees for 12 weeks. The educational courses include basic vocational training, lectures about Korean history and democracy, the concept of market economy, as well as psychological counseling, career-aptitude test, and health check-ups (Cho and Kim, 2011). After the refugees leave Hanawon the state provides them with a one-time

resettlement payment and housing assistance, and a “resettlement helper” is made available to the refugees for up to two years. There is no centralized agency that handles the assistance programs for North Korean refugees, which are scattered across a number of ministries and local governments. For instance, the Ministry of Employment and Labor operates a program that helps North Korean refugees by connecting them to potential employers, and the Ministry of Education operates academic assistance programs to help students adjust to school, such as extracurricular activities and mentoring programs (Kim, 2009). There are also similar programs by the Migrant Youth Foundation under the Ministry of Gender Equality and Family that assist North Korean refugee students. At the municipal and provin-

**Table 1. Current Resettlement Support Programs by the South Korean Government**

| Name                                   | Main Roles  |
|--|---|
| Ministry of Unification                | Hanawon, housing assignment, resettlement payment, family registration, Korea Hana Foundation, Hana Center          |
| National Police Agency                 | protection service (six months)   |
| Ministry of Education                  | National Center for Multi-cultural Education, alternative schools, preferential admission programs, tuition support |
| Ministry of Employment and Labor       | vocational training, management of training agencies, employment protection   |
| Ministry of Health and Welfare         | social security, medical care   |
| Ministry of Gender Equality and Family | Migrant Youth Foundation  |
| Municipal and Provincial Authorities   | residential protection, certificate issuance, and other administrative assistance                                   |

Source: Jang (2010), Soh (2010), Ministry of Gender Equality and Family, Ministry of Education, Korea Hana Foundation.

cial levels, local authorities provide administrative assistance and often implement the programs funded and supervised by the national government.

There is no doubt that current assistance programs for North Korean refugees are generous, at least on paper, and cover almost all aspects of the resettlement process, ranging from housing and initial job placement to extra academic tutoring. But many are overlapping programs by different ministries and agencies that are not well promoted to the target population. The quantity is apparently no substitute for quality, however, as dozens of assistance programs are as a whole considered by experts to fall short in meeting the needs of the refugees (Cho and Kim, 2011; Kim and Lee, 2013; Seo, 2013). Despite the plethora of assistance programs, for most of them the duration of assistance is capped at maximum of five years, the underlying assumption being that refugees would have adapted to the South Korean society successfully by then. The current assistance scheme can be characterized in a nutshell as generous economic assistance for the short term, based on the optimistic expectation of trouble-free adaptation.

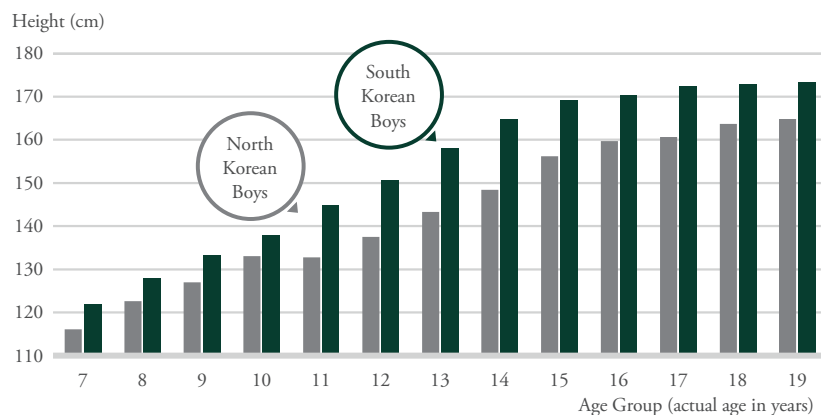
## Factors Hindering Resettlement Process

### *Gaps in Physical Health*

The difficulties that young North Korean refugees face in their newly adopted country is partly due to the fact that they start from lower physical baseline than their local peers. Studies have shown that small physique increases the chance of being bullied (Dake et al., 2003), negatively affect one's popularity among peers (Rosen and Underwood, 2010), and having low self-esteem (Jung et al., 2008). Having experienced food shortage in a resource deprived environ-

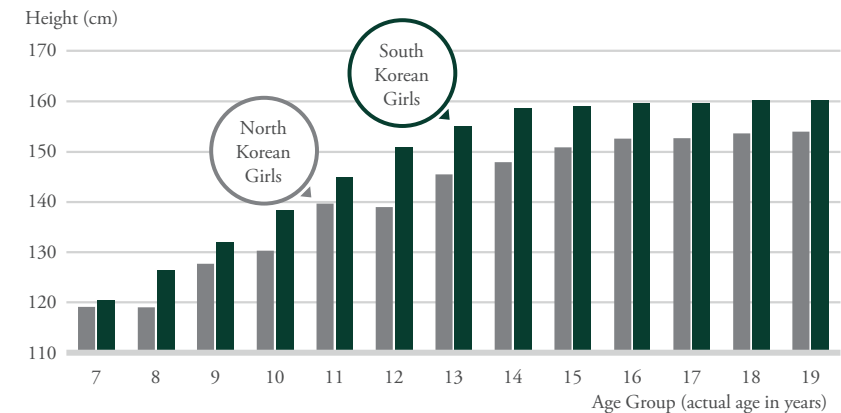
ment, North Korean children and young adults are significantly shorter in height and lower in weight than their South Korean peers of similar age. In Pak (2010)'s study, the growth status of 1,406 North Korean refugee children aged 6 to 20 were compared to the same age group of South Korean children. North Korean boys and girls were significantly shorter and weighed less than their South Korean peers. Average height differences between the two groups were 10.1cm for boys and 7.2cm for girls. In case of body weights the differences were 11.1kg for boys and 3.8kg for girls. Aside from the visible growth differences in height and weight between the North Korean and South Korean groups as shown in Figures 1 and 2, the study showed that North Korean children's puberty was delayed due to poor nutrition. Pak (2010) further explained that among many socio-demographic variables, sex, age at escape from North Korea, the year of escape, and time between escape from North Korea and arrival in South Korea

**Figure 1. Median Height Comparison of North Korean Refugee Boys with South Korean Boys**



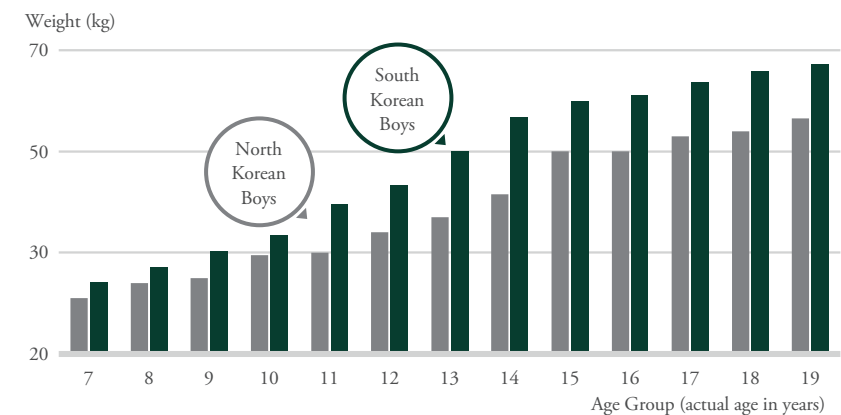
Source: Pak, 2010, Table 2, p. 388.

**Figure 2. Mean Height Comparison of the North Korean Refugee Girls with South Korean Girls**

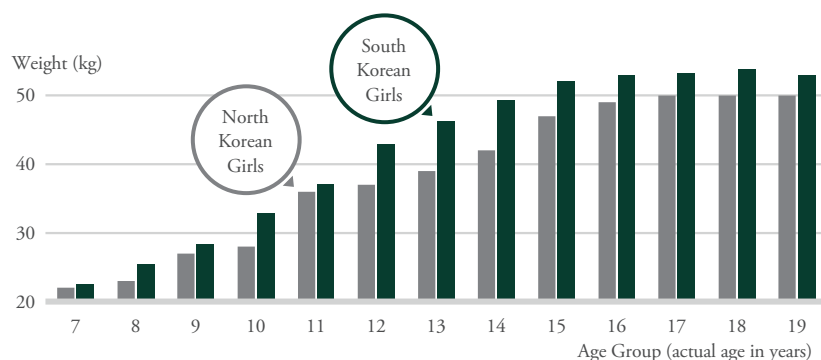


Source: Pak, 2010, Table 2, p. 388.

**Figure 3. Median Weight Comparison of North Korean Refugee Boys with South Korean Boys**



Source: Pak, 2010, Table 3, p. 388.

**Figure 4. Median Weight Comparison of North Korean Refugee Girls with South Korean Girls**

Source: Pak, 2010, Table 3, p. 388.

appeared to be the most important factors that affected the growth status of young North Korean refugees. In fact, the study showed those who “stayed in North Korea until their early- or mid-teens were the shortest in relative terms, while those who escaped during their pre-teen years were the tallest.”<sup>3</sup> Choi et al. (2010) explained North Korean young adults continued to have poor dietary intake even after coming to South Korea due to lack of caregivers and continued economic hardship. The study showed that continued diet deficiency was problematic had important implication for their successful resettlement, since “long term poor eating could have impaired physical and neurological functions.”<sup>4</sup>

### PTSD and Social Support

North Korean refugees commonly have experiences of acute stress and trauma, especially the post-traumatic stress disorder or PTSD

for short. PTSD “can occur after someone goes through a traumatic event like combat, assault, or disaster.”<sup>5</sup> North Korean refugees have typically been exposed to traumatic events, since many of them either witnessed or experienced violence within North Korea (Kang, 2011). Some were tortured or forcefully repatriated to North Korea from China while attempting to reach the south (Byun et al., 2006; Kim, 2010). Many suffered serious human rights violation, and was forced to work while in a third country (Kang, 2006; Song, 2009; Lee, 2006). It should be highlighted that 70% of North Korean refugees are female, and North Korean women are at high risk of being victims of sexual violence and exploitation as well as human trafficking either in North Korea or China. According to a survey conducted by the Database Center for North Korean Human rights (NKDB) in 2012, 290 sexual violence cases were reported out of 8,703 witnesses. In a recent study on the effects of PTSD (Choi et al., 2012), two thirds of 301 North Korean refugees surveyed showed PTSD symptoms such as insomnia and feeling of helplessness that made it difficult for those with the symptoms to hold steady jobs or perform well academically.

The effects of PTSD are even more pernicious for young adults and children because episodes of trauma often constitute formative events in their lives and their personalities are still evolving at the time of traumatic incident. In order to study post-traumatic growth, which is defined as “positive change experienced as a result of the struggle with a major life crisis or a traumatic event,”<sup>6</sup> Yoon and Oh (2010) conducted one-on-one in-depth interviews with seven North Korean refugees with PTSD symptoms aged 20 to 24 who have been living in South Korea for more than seven years. The study showed the experience of trauma had far greater impact on adolescents’ psychological health compared to adults. For instance, North Korean

refugee students often displayed PTSD symptoms (e.g., anxiety) that made their adjustment to school environment challenging (Jung et al., 2002). Some teachers in the study also reported that North Korean students tended to display more aggressive and violent behaviors compared to South Korean students, again indicating high levels of anxiety among young North Korean refugees.

More worryingly, the same study found that some of the participants from the study mentioned loneliness from living without the family members, indicating that there was little social support to alleviate their PTSD symptoms. As a matter of fact, many young North Korean refugees belong to households with only one parent, usually the mother. A study conducted by the NK Refugees Foundation in 2012 found that 53.5% of those surveyed belonged to single parent households, as opposed to 8.6% among South Korean households (Statistics Korea, 2005). Since the available parent is often the single breadwinner for the family, many young refugees may not be able to form strong bonds with their single parent, increasing the often negative influence of the peers for young North Korean refugees. Studies have shown that the lack of strong bond between parents and children can lead to larger role of peer influence on children's lives (Noller, 1994).

### **School Drop-out Rates and Unemployment**

Young North Korean students suffer from low self-esteem vis-à-vis their South Korean peers because almost all North Korean refugees are placed in lower grades with students who are younger than them, yet they find it difficult to catch up academically with their younger peers (Jung et al., 2002; Kim and Lee, 2013). This educational gap between North Korean refugee children and their South Korean

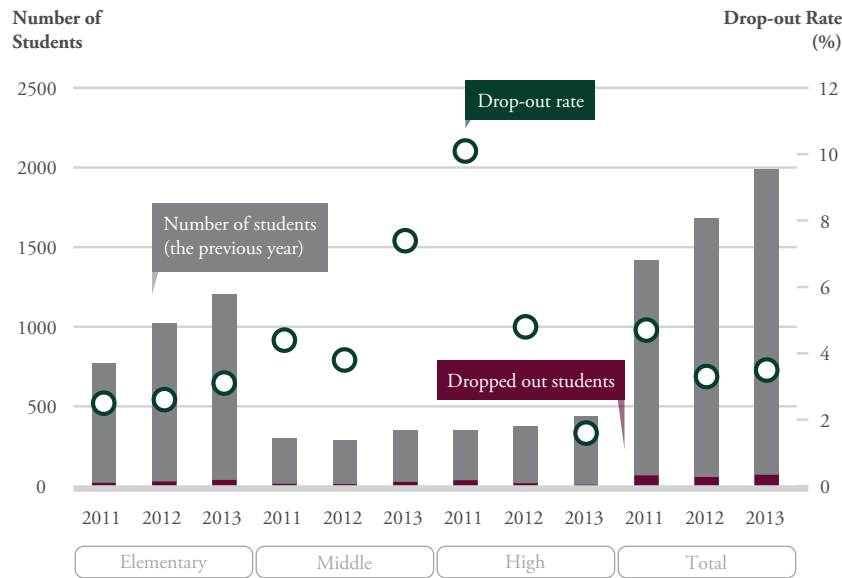
peers starts even before they reach South Korea. Because of the collapse of North Korea's education system most young refugees were given substandard education while in North Korea, and were deprived of education during their transit period through third countries. While it is possible to transfer to age appropriate grade level, the educational gap makes it difficult for refugee children, especially the older ones, to form friendships with their South Korean peers and further their education in a formal school setting (Hong, 2002). For these reasons, North Korean children and teenagers often keep a very small circle of interpersonal relationships, either with other North Korean students or their South Korean peers who are also having trouble adjusting to school (Jung et al., 2002).

These difficulties that young North Korean refugees experience translate to relatively high rates of school dropouts. As shown in the Figure 5, middle and high school students tend to drop out more than elementary school students. The school dropout rate for North Korean students in middle and high schools combined ranged between 4.2% and 7.5% in the three years prior to 2014, compared to 1.2-1.3% among South Korean students in the same period. Although these figures might seem low compared to some other countries, they should be interpreted in the light of the fact that South Korean students are automatically promoted through grades from elementary to high school.

The educational gap and difficulty in integrating to the school environment extends to higher education, which they enter through preferential admission. North Korean refugee students in college have difficulties keeping up with the course curriculum and socializing with their South Korean classmates. A North Korean college student, Kim Seong-cheol, said in an interview with the New York Times, "I felt like someone from the 1970s who was put on a time machine and dropped in the 21<sup>st</sup> century."<sup>7</sup> In fact, more than half of



Figure 5. Drop-out Rates of North Korean Refugee Students

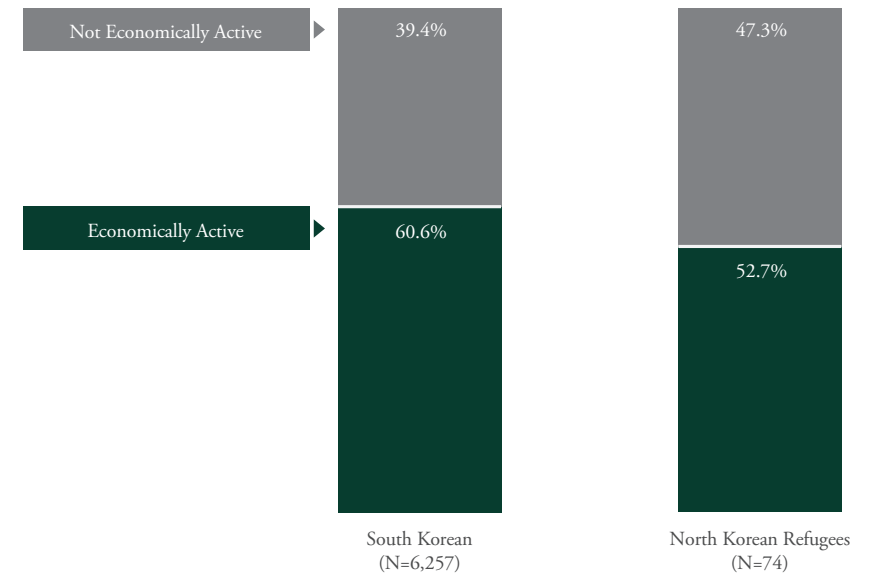


Source: 2012 North Korean Refugee Students Statistics, Ministry of Education. 2013 North Korean Refugee Students Statistics, Ministry of Education.

North Korean refugee students in college eventually drop out of college, increasing concerns that North Korean refugees will remain as “permanent underclass” in the South Korean society (Fackler, 2012).

The challenges experienced by young North Korean refugees in schools continue to the workplace. Figure 6 shows the labor force participation rate of North Korean refugees of all age groups. Despite the positive change in the overall employment rate, the labor force participation rate for young North Korean refugees in particular is significantly lower than that of their South Korean peers. Among 39 North Korean young adult refugees aged 20-29 surveyed by the Database Center for North Korean Human rights (2013), their labor

Figure 6. Labor Status Comparison (Ages 20-29)



Source: 2012 North Korean Refugee Economic Activities Trend (Database Center for North Korean Human Rights), 2012 Economically Active Population by Age (Statistics Korea, 2013).

force participation rate was 52.7%, which was substantially lower than that of their South Korean counterparts, which was 60.6% (Statistics Korea, 2013).

Young North Korean refugees often experience cultural conflict in workplaces in the form of language barriers and difficulties in interpersonal communications. According to a study by Cho et al. (2006) on the North Korean refugee population’s cultural conflict, refugees faced difficulties in abiding by the rules in the office, the amount of work, and difficulties in completing given tasks due to the inability to use the computer. The same study mentioned that North Korean refugees regard their South Korean colleagues’ indirect way of com-

municating as ‘hypocritical’ because they were used to openly talking about their own and others’ wrongdoings through mutual—and self—criticism sessions that are deeply embedded in North Korean society. Moreover, North Korean refugees in the workplace are cautious not to speak in their North Korean accent as not to reveal their background and identity to their South Korean colleagues (Choi and Park, 2011).

### **Social Prejudice and Stereotypes of North Korean Refugees**

Most studies on North Korean refugees focus on the refugee population’s adaptation to the society and evaluation of government policies (Yoon, 2009), and not much has been done on the South Korean population’s attitude towards the refugees (Lee and Son, 2011). A cursory reading of the public attitude towards the North Korean refugees shows a deteriorating trend. In 2005, a poll survey conducted by the East Asia Institute (EAI) showed 75% of the participants expressed some degree of closeness towards the North Korean people, but the proportion dropped to 55.2% in the same EAI poll taken in 2010. Lee and Son (2011)’s study showed that South Koreans in their 20s as a whole had the most negative attitude towards North Korean refugees, in contrast to the sixty-or-older group. This generational difference is likely due to the fact that the younger generation of South Koreans no longer consider North Koreans as part of the same nation, as the two Koreas have been separated for more than half a century. As the result, many North Korean refugees experience mistrust, unfair treatment, ostracism, and discrimination, even outright hostility, creating serious challenges to the prospect of successful resettlement (Choi and Kim, 2013).

Prevailing social prejudice towards North Korean refugees are al-

most never overt, but nonetheless affect the refugees’ behaviors in subtle manners. A survey by the Korean Educational Development Institute (KEDI) (2013) showed that out of 429 elementary and middle school North Korean refugee students, 10.7% of them reported being discriminated against or socially ostracized due to the fact that they were from North Korea. 54% of them also reported that they would not let their South Korean peers know they came from North Korea if they were given the chance to transfer to a different school. Experts also point out that teachers who most interact with North Korean refugee students most are more often than not inadequately trained to handle their needs, and as the result they tend to cause more harm than good (Kim and Lee, 2013; Kil et al., 2003; Park, 2006). Similarly, North Korean refugees in the workplace report having similar experience of social discrimination by their co-workers and superiors. For example, one employer whose employee is from North Korea expressed fear that his employee might kill others if provoked emotionally (Choi and Park, 2011). This prejudice stems from hearing or watching news that in North Korea, public executions are common. Even after taking into account the inevitable cultural misunderstandings in when dealing with recently arrived North Korean refugees, South Koreans’ strong prejudice and stereotyping of North Korea and its people are widespread and well entrenched. As the result, many North Korean young adults and children feel alienated by the South Korean society, and find their South Korean peers difficult to get along with (Kim and Lee, 2012; Lee, 2001; Yoo et al., 2004; Jeon, 2000). Because North Korean children and teenagers are in a transitional period in terms of their identity formation they often feel insecure about their social positions in the society (Kim and Lee, 2013). As the result, refugee children in schools are often afraid to speak in North Korean dialect and hesitant to reveal where they

originate, fearing that their South Korean peers may make fun of them (Jung et al., 2002).

### Policy Implications and Recommendations

Young North Korean refugees face many challenges when they arrive in South Korea, which are patently different from those of their parents. Despite the government's continuing efforts at helping the young refugees with resettlement, problems such as unemployment and high school dropout rates continue unabated. The fact that generous government assistance policies are not bearing fruits is of increasing concern, raising the specter of North Korean refugees as a group becoming a permanent underclass in the South Korean society.

Our criticism with the current government policy lies with the fact that assistance policies are too focused on short term economic help. Generous in benefits and coverage at least initially, the bulk of state assistance for North Korean refugees ends within 5 years of refugees' arrival in South Korea. Help is still available afterwards, but the long term assistance is no longer of pro-active format, and it requires the refugees to choose from a complex basket of programs and organizations. It is understandable that many refugees find them confusing and hard to use. It is especially telling that many young North Korean refugees profess what handicap them in school and at work are of more subtle and intractable kind, such as difficulties in socializing with their peers and the seemingly unsurmountable levels of academic and economic competitiveness in the South Korean society. It should also be noted that many show symptoms of PTSD, are on average have smaller physiques, and often belong to single parent households. These are issues that economic help alone cannot solve.

In order to formulate an effective policy framework to lend as-

sistance to North Korean refugees, it should first be acknowledged that both the South Korean government and society have unrealistically high expectation of the refugees. Shared ethnicity and language certainly help, but as mentioned before these factors alone do not make the refugees successful members of the society. High social expectation not only leads to the cutting off of aid relatively early, but perversely shifts the blame for the refugees' failure to adapt from the South Korean government and society to the refugees themselves, who are seen as incapable of taking advantage of generous assistance provided. In the process, social and psychological factors that are the actual culprits behind the difficulties that the refugees face are ignored, such as the fact that many young refugees come from a background of trauma and deprivations. Time and patience are most needed for their long term success in overcoming these issues.

Therefore we recommend the government to take a longer, holistic approach to assisting young North Korean refugees. The government should design a unified policy framework for the long term support and assistance of the refugees, managed by a centralized authority that oversees dozens of programs scattered across multiple agencies and ministries. It should also be prepared to extend assistance to future descendants of North Korean refugees.

In addition, the South Korean society should confront the fact that its bias and prejudice towards the refugees are widening the gap between them and the society even further. Through long-term empowerment and support, North Korean refugees will gain opportunities to integrate into the country and South Korean citizens' attitude and common misunderstanding will be adjusted as well. It is essential to achieve mutual understanding and cooperation by the South Korean society and North Korean refugees, so that North Korean children and young adult refugees do not feel excluded from their new home.

1. E.g., Vietnamese and Filipina brides; South Asian laborers.
2. There have been instances in the past of Korean Chinese passing as North Korean refugees in order to obtain automatically South Korean citizenship.
3. Pak, S. (2010). The growth status of North Korean refugee children and adolescents from 6 to 19 years of age. *Economics and Human Biology*, 8, p. 392.
4. Choi, S. K., Park, S. M. & Joung, H. (2010). Still life with less: North Korean young adult defectors in South Korea show continued poor nutrition and physique. *Nutrition Research and Practice*, 4(2), p.140.
5. National Center for PTSD. (n.d.). Retrieved May 20, 2014 from <http://www.ptsd.va.gov/public/PTSD-overview/basics/index.asp>.
6. Posttraumatic Growth Research Group. (n.d.). Retrieved July 23, 2014 from <http://ptgi.uncc.edu/what-is-ptgi/>.
7. Fackler, M. (2012, July 12). Young North Korean defectors struggle in the South. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2012/07/13/world/asia/young-north-korean-defectors-struggle-in-the-south.html?pagewanted=all>.

## References

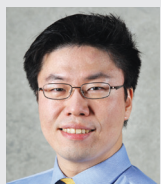
- Byun, J., Jung, N., Kim, Y., and Yoo, Y. (2006). Torture experience of North Koreans settled in South Korea. *Studies of Koreans Abroad*, 16, 81-109.
- Cho, J., Lim, S., and Jung, J. (2006). The cultural conflict and possible solution for integration of North Korean defectors. Korean Women's Institute Institute of Unification.
- Cho, D. and Kim, Y. (2011). A study on settlement service for North Korean defectors. *Journal of Korean Public Police and Security Studies*, 8(2), 25-50.
- Choi, S. K., Park, S. M., and Joung, H. (2010). Still life with less: North Korean young adult defectors in South Korea show continued poor nutrition and physique. *Nutrition Research and Practice*, 4(2), 136-141.
- Dake, J., Price, J., and Telljohann, S. (2003). The nature and extent of bullying at school. *Journal of School Health*, 73(5), 173-180.
- Database Center for North Korean Human Rights (2012). *2012 North Korean refugee economic activities trend*. Seoul: Database Center for North Korean Human Rights.
- Fackler, M. (2012, July 12). Young North Korean defectors struggle in the South. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2012/07/13/world/asia/young-north-korean-defectors-struggle-in-the-south.html?pagewanted=all>.
- Hong, D. (2002). *A study of living adaptation of North Korean adolescent defect*. Seoul National University of Education, Seoul, Korea.
- Jang, I. (2010). A study on the North Korean refugees promote adaption in the South Korean society. *Journal of Korean Policy Studies*, 10(3), 367-539.
- Jeon, W. T. (2000). *For the unification of people*. Seoul, Korea. Oreum.
- Jeon, W., Eom, J., and Min, S. K. (2013). A 7-year follow-up study on the mental health of North Korean defectors in South Korea. *Journal of Traumatic Stress*, 26, 158-164.
- Jung, J., Jung, B. and Yang, K. (2004). The adjustment of North Korean refugee youths in South Korean schools. *Journal of Research of Unification*, 16(2), 209-239.
- Kang, C. (2006). The relationship between the stress relief method and mental health of North Korean female refugees residing in China. *Journal of Women's Studies*, 41(3), 81-106.
- Kang, Y. (2011). *Analysis of factors that influence social adaptation of North Korean refugees*. Sungkonghoe University, Seoul, Korea.
- Kim, H. K. (2010). A study on the recovery predictive factors for North Korean refugees with torture experience. *Journal of Association of Social Welfare Studies*, 41(3), 81-106.
- Kim, J. Y., Choi, J. H., and Ryou, W. J. (2012). Impact of PTSD on North Korean defector's social adjustment in South Korea – Focused on the moderating effect of resilience and social interaction. *Korean Journal of Social Welfare Studies*, 43(4), 343-367.
- Kim, M. and Lee, D. (2013). Adaptation of North Korean adolescent refugees to South Korean society: A review of literature. *Journal of Rehabilitation Psychology*, 20(1), 39-64.

- Korean Educational Development Institute. (2011). *A longitudinal study of North Korean migrant youth in South Korea (II)*. Seoul, Korea: Lee, H.K.
- Korean Educational Development Institute. (2012). *A longitudinal study of North Korean migrant youth in South Korea (III)*. Seoul, Korea: Lee, K. J.
- Lee, K. (2011). Analysis of types of maladjustment problems of North Korean adolescent refugees to South Korean society. Korean Adolescent Development Institute.
- Ministry of Education (2012). 2012 North Korean refugee students statistics. Ministry of Education.
- Ministry of Education. (2013). 2013 North Korean refugee students statistics. Ministry of Education.
- National Center for PTSD. (n.d.). Retrieved from <http://www.ptsd.va.gov/public/PTSD-overview/basics/index.asp>.
- Noller, P. (1994). Relationships with Parents in Adolescence: Process and Outcome. In R. Montemayor, G. Adams, & T. Gullotta (Eds.), *Personal Relationships during Adolescence* (37-78). Thousand Oaks, CA: Sage.
- North Korean Refugees Foundation. (2012). *A survey of North Korean adolescent refugees*. Seoul, Korea.
- Paik, H., Kil, E., Yoon, I., and Lee, Y. (2007). The study on the readiness of adaptation that influences the psychological adaptation of North Korean adolescent refugees in South Korea. *Studies on Korean Youth*, 18(2), 183-211.
- Pak, S. (2010). The growth status of North Korean refugee children and adolescents from 6 to 19 years of age. *Economics and Human Biology*, 8, 385-395.
- Park, S. and Choi, N. (2011). A study on educational needs for North Korean migrants' stable professional life: The necessity of approach to humanities education. *Interdisciplinary Journal of Adult & Continuing Education*, 14(2), 107-135.
- Posttraumatic Growth Research Group. (n.d.). Retrieved from <http://ptgi.uncc.edu/what-is-ptgi/>.
- Rosen, L. and Underwood, M. (2010). Facial attractiveness as a moderator of the association between social and physical aggression and popularity in adolescents. *Journal of School Psychology*, 48, 313-333.
- Seo, Y. (2013). Two fundamental problems of current supporting policy of North Korean refugees and multicultural solution through social integration. *Journal of Korean Political Science Association*, 21(2), 301-327.
- Soh, C. (2010). A study on good governance of support policy for North Korean defectors: Focusing on employment policy. *Journal of East and West Studies*, 22(1), 145-172.
- Sohn, A. and Lee, N. (2012). A study on the attitude of South Koreans towards North Korean defectors: Focusing on national identity and multicultural acceptability. *Journal of Asia Pacific Studies*, 19(3), 5-32.
- Song, K. (2009). The problems and solutions of North Korean refugees' adaptation to South Korean society. *Journal of Korean Public Police and Security Studies*, 1-40.
- Statistics Korea (2005). Students' family structure. [kostat.go.kr](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont). Retrieved July 1, 2014 from [http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp?vwcd=MT\\_ZTITLE&parentId=A#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont).
- Statistics Korea (2013). Economically active population by age. [kostat.go.kr](http://kostat.go.kr). Retrieved from <http://kostat.go.kr>.
- Yoo, K., Bang, E., and Han, Y. (2004). A Case Study on School Achievement and Social Adaptation of North Korean Refugee Children & Adolescents. *Journal of Korean Home Management Association*, 22(5), 185-196.
- Yoon, I. (2009). *North Korean migrants*. Paju, Korea: Jipmoondang.
- Yun, J. and Oh, Y. (2010). A study on experience of Posttraumatic Growth among North Korean refugee adolescents in South Korea—cases of university students—. *Journal of Research of Adolescence*, 17(12), 49-82.





**Sung Jiyoung** is a program officer in the Risk, Information & Social Policy Program in the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policy Studies. She received her B.A. in International Relations from The Ohio State University, and M.S. Ed. in International Educational Development from the University of Pennsylvania. Her research interests include international education, resettlement of North Korean defectors, and multicultural education.



**Go Myong-Hyun** is a research fellow in the Risk, Information & Social Policy Program in the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Go was a postdoctoral researcher at the University of California, Los Angeles,

Neuropsychiatry Institute, where he analyzed social networks, complex social interactions over space, and geospatial modeling of disease. His research applies these statistical perspectives to issues of national security to examine the role of mass protests and collective action in South Korean society and the structural stability of North Korea in the face of its failing economy. Dr. Go's latest publications include "Beyond the UN COI Report on North Korean Human Rights," (2014), "North Korea as Iran's Counterfactual: a Comparison of Iran and North Korea Sanctions," (2013), and "Economic Improvement in North Korea," (2013). Dr. Go received a B.A. in economics-mathematics and M.A. in statistics from Columbia University and his Ph.D. in policy analysis from the Pardee RAND Graduate School.

## Middle East Q&A: ISIS, Kurdistan, and Korea

**Jang Ji-Hyang** Research Fellow  
**Peter Lee** Program Officer  
The Asan Institute for Policy Studies

The radical jihadists of the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) have wrought terror and destruction across the Middle East, bringing already-failing states to the brink of collapse. In recent days, ISIS, or simply the 'Islamic State' as they now call themselves, has pushed north and west in Iraq towards the heart of Iraqi Kurdistan, executing anyone they consider a heretic and imposing an extreme interpretation of Islamic law wherever they go. United States President Obama's announcement on August 8 of limited airstrikes to thwart the ISIS advance and distribute humanitarian aid shows its commitment to protecting Iraq and Kurdistan. Indeed, the Kurdistan Regional Government (KRG) is the only formidable shield against the ISIS onslaught. This *Asan Issue Brief* argues that the Korean government also has a stake in defending the people of Iraq, and particularly those of Iraqi Kurdistan, due to its long term close ties and investment. Thus, humanitarian and diplomatic support to the KRG by Korea is urgently needed.

### **Q. Who is ISIS and what explains its sudden rise?**

*A totally new generation of Islamic jihadists taking advantage of the power vacuum created by the sectarian policies of the Maliki government.*

ISIS is qualitatively different from the jihadists of the past, who fought against either the “near enemy” of authoritarian Arab regimes or the “far enemy” of the United States and the West. Different from Al-Qaeda, from which it was recently disowned, ISIS heralds a new chapter in the evolution of extreme jihadism. They actively use social networking services such as Twitter, publish financial reports like a profit-seeking company, and release manifestos and narrated videos in fluent English to reach a global audience. Its fighters hail from all over the world, including Europeans, Americans, Central Asians, and even Uighurs. While Al-Qaeda recruited foreign fighters to help them in their global jihad against the West, ISIS remains—at least for the time being—firmly focused on sectarian cleansing in Iraq and Syria. It has no qualms about using foreigners as suicide bombers in even minor tactical operations.

Years of sectarian policies pursued by the Iraqi government of Nouri Al-Maliki have severely marginalized Iraq’s Sunni community, creating a fertile breeding ground for militancy and insurgency. These groups, which include tribal militias, secular Baathists from the old regime, and radical Sunni Islamists, have a range of grievances against the current government. The battlefield success of ISIS is due to this broad coalition of Sunni groups. Their capture of Mosul, Iraq’s second-largest city, in June set off a major humanitarian crisis as hundreds of thousands of Iraqis of all religious and ethnic backgrounds fled the ISIS onslaught.

ISIS has gone so far as to claim the mantle of the ‘Islamic State.’ It

has its own police force, consumer protection agency, and conducts seminars on Islamic law to educate the population. In doing so, ISIS is a quasi-state actor bent on territorial conquest. Its manifestos frequently invoke overturning the infamous Sykes-Picot Agreement of 1916 which divided the Ottoman Empire between France and the United Kingdom into present-day Iraq and Syria. Scenes of ISIS fanatics proudly carrying out amputations for religious offences, mass executions of captured soldiers, and decapitating victims and leaving their heads on spikes in public squares should leave no illusion as to their organizational principles.

However, contained within ISIS’s success are also the seeds of its own downfall. Its Sunni coalition partners, without whom ISIS could not have orchestrated complex battlefield maneuvers, have begun to realize that they may have made a pact with the devil. The former Baathist officials are Arab socialists and cannot tolerate the enforcement of a hard-line interpretation of Islamic law by ISIS. This broad but fragile coalition will not last long. Moreover, ISIS victories so far owe less to its incredible strength than to the embarrassing weakness of the Iraqi military.

### **Q. Why is the fighting in Iraqi Kurdistan a game-changer?**

*The Kurds are the only ones capable of stopping ISIS and, in the long term, they may become an independent state.*

Unlike the Iraqi central government, on which the US spent tremendous amounts of money without success, the KRG possesses a more professionalized military, institutional capacity, and political accountability. As ISIS forces approached, thousands of Iraqi troops fled Mosul and other northern cities, leaving behind their American-

provided weapons, uniforms, and vehicles, not to mention hundreds of thousands of civilians. However, the professionalism of the peshmerga, the Kurdish military forces, has been in stark contrast to the collapse of the Iraqi army. If ISIS is able to conquer Iraqi Kurdistan, it will only be a matter of time before its forces once again turn to Baghdad and further south, potentially leading to the total breakdown of Iraq as a state. The Kurds are the last military force standing between ISIS and all-out civil war.

Indeed, over the past decade, the Kurds have successfully governed their region even as the rest of Iraq slide into sectarianism and civil war, proudly pointing out that not a single coalition soldier died in Kurdistan during the war, nor was a single foreigner kidnapped. Also, in a part of the world where democracy remains rare, the Kurds strive towards political representation and inclusive government. The people are secular yet religiously tolerant, with Muslims, Christians and many other denominations living side-by-side. In addition, their economic potential is also significant, with estimates that Iraqi Kurdistan could possess up to 45 billion barrels of oil in mostly untapped oil fields. In sum, the success of a viable Kurdistan is thus crucial to the future of Iraq as a whole.

The current fighting in Iraqi Kurdistan is also a game-changer in the long term in that it may lead to the creation of a powerful, independent Kurdistan. If ISIS is eventually defeated, the KRG will wield enormous strategic influence in the future of Iraq. It could pave the way for the de-facto partition of Iraq as a sovereign state, fracturing the country along Kurdish, Sunni Arab, and Shiite Arab lines. The regional strategic environment will also be transformed, as Turkey grapples with its own Kurdish minority who may either seek greater autonomy or try to formally join the newly-independent Kurdistan. Ultimately, an independent Iraqi Kurdistan is likely to change not

only its own borders, but the entire map of the Middle East.

### **Q. How does the current conflict in Iraq affect Korea?**

*Korea has invested significantly in Iraqi Kurdistan over the past decade; and not just money.*

The Korean government has played an instrumental role in supporting Iraqi Kurdistan's development. Under President Roh Moo-hyun, Korea sent nearly 3,600 engineers, medics, and infantrymen as part of the Zaytun Division to assist in post-war reconstruction and security in Iraqi Kurdistan. In total, Korea ended up sending the third-largest contingent of foreign forces to Iraq behind the US and United Kingdom. This was a highly controversial decision at the time, given the strong public opposition to Korean involvement in the Iraq War and the kidnapping and execution of a Korean national, Kim Sun-il. But rather than bow to public pressure, President Roh expended significant political capital to continue the deployment for the duration of his presidency. Ultimately, this proved to be the right decision given that Korea did not suffer any combat casualties during its deployment, it led to widespread recognition of Korea as a global player, and most importantly built sound ties between Korea and Iraqi Kurdistan.

Also, Korean businesses have long-recognized the potential of Iraqi Kurdistan. The Korea National Oil Corporation, a state-owned enterprise tasked with securing energy reserves, first entered Kurdistan in 2007 with oil exploration projects, securing major contracts in the Sangaw South and Hawler oil fields. The Korea Gas Corporation is developing gas fields in Mansuriyah and Akkas in lower Kurdistan, too. In terms of infrastructure development, POSCO has helped in

the construction of a steam power plant in the Kurdish capital of Erbil while Ssangyong is currently building a water treatment plant in the major city of Sulaimaniyah. The Incheon International Airport authority is also supervising the construction of a new airport in Duhok, Kurdistan's third-largest city.

Preventing an ISIS victory in Kurdistan is therefore of critical importance to Korea's national interests. Moreover, Korea's economic interests in southern Iraq are not immune to this conflict. Not surprisingly, this will be a nightmare for everyone in the region and around the world. That is why the US, Russia, and Iran are all seeking to respond to the magnitude of the ISIS threat. That is why Saudi Arabia, Iran, and Turkey have also expressed support for Prime Minister Maliki's resignation, given that his policies facilitated the rise of ISIS and the current crisis in Iraq.

### **Q. What should Korea do?**

*Humanitarian assistance and diplomatic support to Iraqi Kurdistan.*

As the US takes military action in support of the Iraqi government and KRG, the Korean government must do more. The strong political, economic, and military ties that Korea has cultivated with Iraqi Kurdistan need to be strengthened during this critical hour. First, the Park Geun-hye administration needs to make a significant contribution in terms of humanitarian aid to help the KRG deal with the unfolding humanitarian disaster. Right now, over 40,000 Yazidis, a Kurdish religious minority, are trapped on Sinjar Mountain in northern Iraq after fleeing the ISIS attack. The past two months have seen a million Iraqi Shiites and Sunnis flee to the safety and security of Iraqi Kurdistan. The KRG is not equipped to manage such an influx of

refugees. Korea can deliver food, medicine, and help with constructing temporary housing for these displaced peoples. The fact that it has only donated \$10 million in Syria's humanitarian crisis needs to be a wakeup call for Korea's claims to be a so-called 'middle power.' In Iraqi Kurdistan, Korea has direct economic investments at stake, so it will be easier to convince lawmakers and taxpayers to provide a much higher level of support.

Second, the Korean government can show its diplomatic support for the KRG in the following ways. Korea can bolster support for the KRG by using its non-permanent seat at the UN Security Council to actively support the current US military operation. It can also release a joint statement as part of the MIKTA Initiative with Mexico, Indonesia, Turkey, and Australia. Similarly, a senior official might want to visit Erbil in the coming days. Last weekend's visit by French Foreign Minister Laurent Fabius and the July 24 visit by United Nations Secretary General Ban Ki-moon to Erbil were important shows of support for the KRG. Korea should do likewise. A visit by Minister Yun Byung-se at such a critical time would be an undeniable sign that Korea is not merely an economic animal seeking to extract Kurdish natural resources, but a true friend of Kurdistan.

The Kurdish people have been on a long, arduous journey towards reclaiming their independence. Their homeland was carved up by the great powers at the end of the First World War. They endured decades of colonial occupation and post-independence nation building during which their history, culture, and language were brutally suppressed. The world turned a blind eye to their struggle even as dictators committed unspeakable horrors against them, including the use of chemical weapons, particularly in Iraq. This is a powerful story that should resonate with Korea's own painful history at the hands of foreign powers. As a responsible member of the international com-

munity who supports democracy and human rights, the Korean government should recognize the plight of the Kurdish people. Standing by them now is the first step.



**Jang Ji-Hyang** is a research fellow in the Middle East and North Africa (MENA) Program in the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies. Dr. Jang also serves as a policy advisor on Middle East issues to South Korea's Ministry of Foreign Affairs. Previously, Dr. Jang taught comparative and Middle East politics at Seoul National University, Yonsei University, Ewha Woman's University, and the Hankuk University of Foreign Studies. Her research interests include political Islam, Islamic finance, comparative democratization, and state-building. Dr. Jang is the author of numerous books and articles, including *The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions?* (with Clement M. Henry (eds.), Palgrave Macmillan 2013) and a Korean translation of Fawaz Gerges' *Journey of the Jihadist: Inside Muslim Militancy* (Asan Institute 2011). Dr. Jang received a B.A. in Turkish studies and M.A. in political science 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) Program 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.

## 인재사고를 통해 본 한국의 현 주소

김종우 연구위원  
김수민 연구조교  
아산정책연구원

### 전문

2014년 4월 16일 오전 8시 48분, 한국은 '세월호 침몰'이라는 또 하나의 대형 인재(人災)를 겪었다. 2014년 7월 18일을 기준으로 294명이 목숨을 잃었으며 10명의 시신은 아직도 못 찾았다. 세월호 사고는 재난 대응체제를 포함하여 한국이 안고 있는 여러 가지 문제점을 단적으로 보여주는 사례이며, 비리의 종합상점으로 여겨진 1970년 남영호 침몰사건 이후 최악의 해난 사고다. 이번 이슈 브리프는 한국과 다른 나라, 특히 선진국의 인재를 비교·분석했으며 이를 통해 수치적으로 개선해야 할 정도를 살펴봤다.



그림 1. 세월호 침몰 당시



출처: 해양경찰청

## 개발도상국보다 못하고 선진국의 바닥인 한국의 인재 수준

2014년 안전행정부 업무보고 때 2013년은 사망자가 10명이 넘는 사고가 50년 만에 한 건도 없었던 첫해로 기록됐다. 그러나 세월호 사고로 이 기록은 무색해졌다. 이 한 건으로 2013~2017년까지 5년 단위로 측정 시 인구 백만 명당 사망자 수가 벌써 5.74명이 됐다. 2008~2012년까지 5년간 영국·일본·독일의 인구 백만 명당 사망자 수는 각각 0.26명, 0.74명, 0.92명이었다. 같은 기간 한국은 2.83명이다.

게다가 그 이전 한국의 기록도 형편없다. 한국의 1993~1997년 인구 백만 명당 인재 사망자는 27.3명으로 선진국의 5.2배였고 개발도상국보다 3.3배 높았다. 이 기간 선진국에서 발생한 총 인재 사망자의 20.8%가 한국에서 나왔다. 게다가 사고 건수도 개발도상국의 3.2배, 선진국의 2.8배나 된다. 부패인식지수는 개선되고 있지만 우리보다 부패 정도가 훨씬 심한 다른 중견 국가보다 인재의 비율은 훨씬 높다. 한국을 인재 공

화국이라고 불려도 할 말이 없다. 이런 사실은 본 연구팀이 1993~2012년의 재해 중 자연재해(natural disasters)가 아닌 인재(technology disasters)를 대상으로 CRED<sup>1</sup>로부터 받은 데이터 세트와 연구팀이 독자 분류한 10건의 사고를 포함, 총 5,308건의 인재를 5년 단위로 묶어 분석한 결과 나타났다.

## 한국과 다른 나라와의 대형 인재사고 관련 통계 비교

1993~2012년 20년간 유일하게 인재사고가 한 건도 없던 선진국은 아이슬란드다. 한국은 2013년에만 인재가 발생하지 않았다. <그림 2>는 한국과 선진국, 개발도상국의 인재사고를 비교 분석한 것이다.

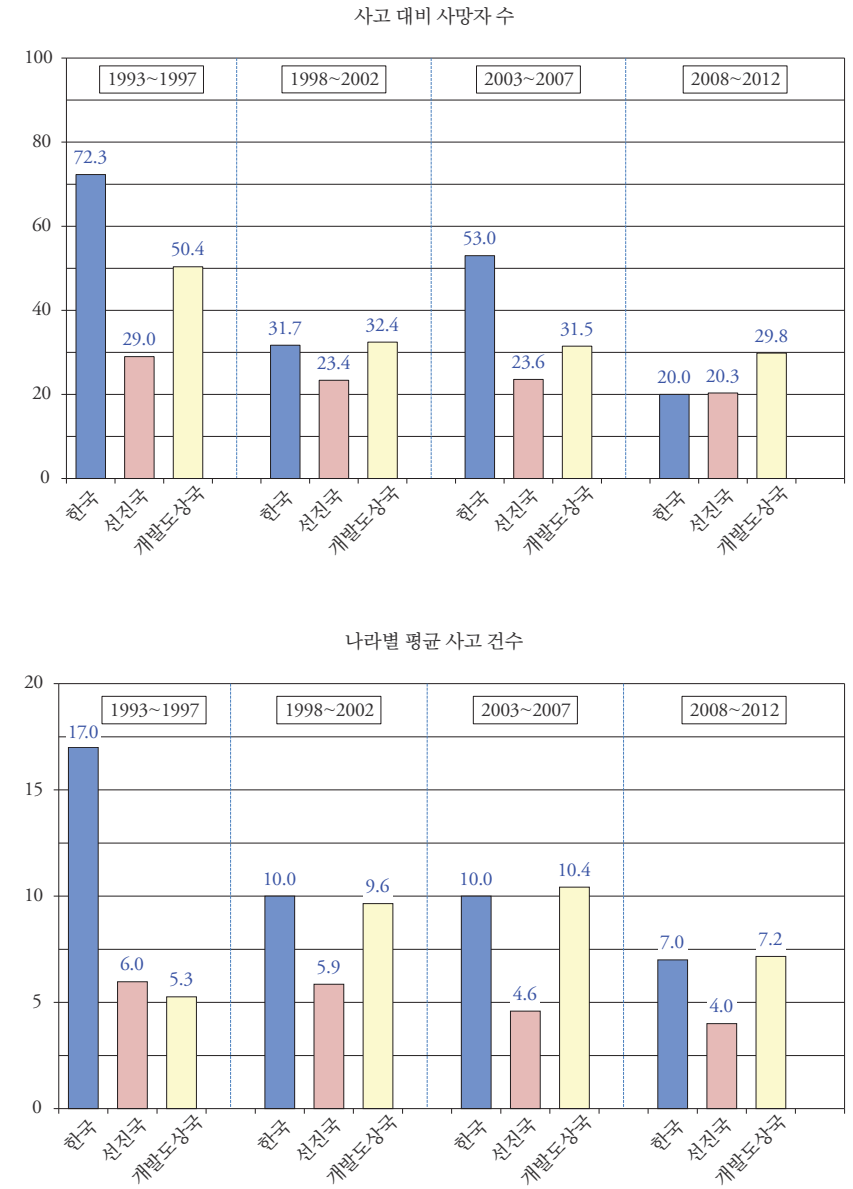
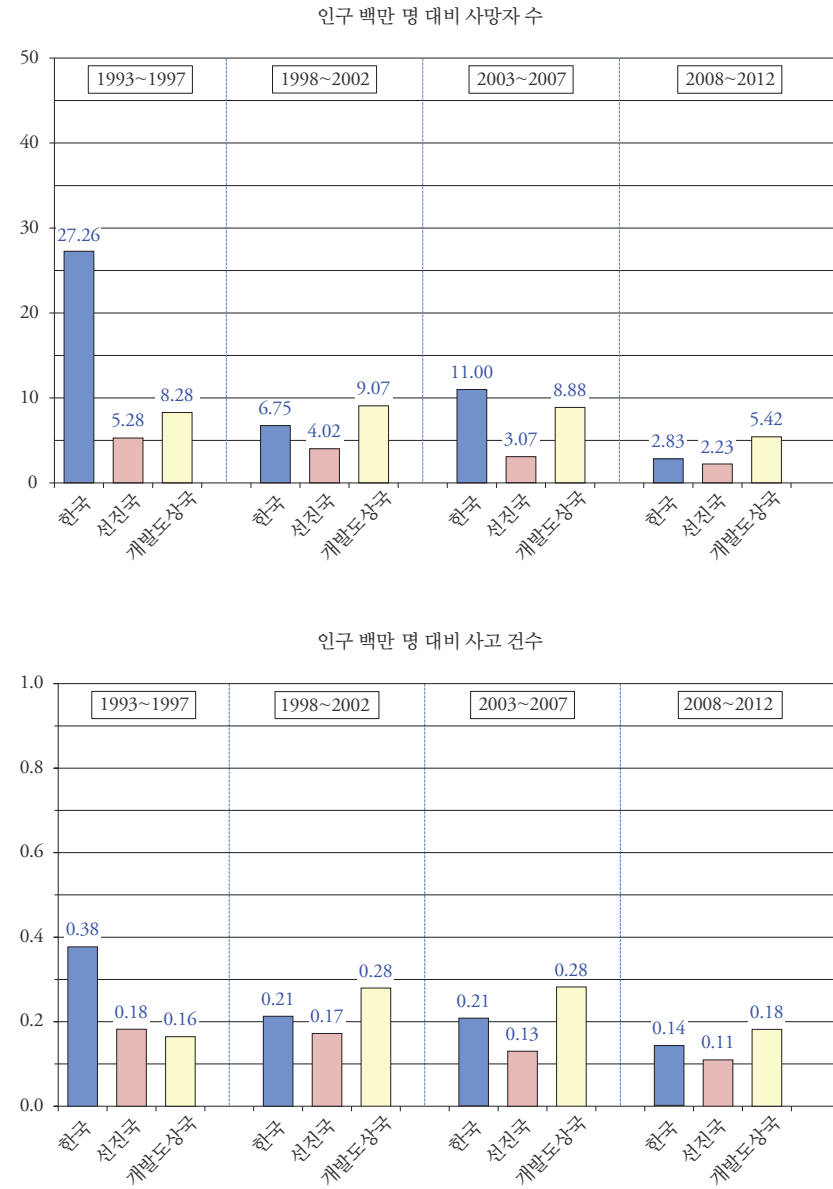
<그림 2>에서 볼 수 있듯 2008~2012년 한국의 인재는 1993~1997년 기간보다 크게 개선됐다. 그러나 1993~2007년까지 15년 통계는 한국의 인재 유형이 선진국보다 개발도상국에 훨씬 더 가깝다는 점을 보여준다.

1993~1997년 한국의 인재에는 수백 명 사망자가 발생한 삼풍백화점 붕괴와 서해 페리호 침몰이 포함돼 있다. 이 기간에 한국의 인구 백만 명당 사망자는 27.3명으로 선진국의 5.2배가 됐고 개발도상국에 비해서도 3.3배 높았다.

선진국에서 이 기간에 발생한 총 사망자 5,885명 중 20.8%가 한국에서 나왔다. 나라별 평균 사고 건수를 보면 개발도상국이 5.3건으로 선진국의 6건보다 낮았는데 한국은 이 기간의 사고 발생 건수가 무려 17건이나 된다. 이는 선진국, 개발도상국보다도 형편없다. 유달리 인명피해가 많았던 대형 사고뿐 아니라 사고 자체가 많았던 기간이었다.

이후 2012년까지 한국의 사고 건수는 개발도상국 평균과 비슷하지만, 나머지 사고 관련 지표들은 선진국 수준에 더 접근하고 있다. 그러나 유

그림 2. 한국, 선진국, 개발도상국 간의 인재사고 관련 지표



념할 점은 EM-DAT 데이터 세트에 포함되는 조건을 충족시키지 못하는 교통사고와 같은 소규모 사고들이 한국에는 무척 많다는 점이다. OECD 리포트<sup>2</sup>에 따르면 한국에서 2012년 한해 교통사고로 사망자는 5,392명이며 이는 20년간 인재 사망자의 2배가 훨씬 넘는다. <표 1>은 인재의 유형을 보여주는데, 선진국과 개발도상국 간의 비율 차이는 크지 않다. 한국은 화재와 해양사고가 많은 반면 선진국은 도로·해양사고 그리고 개발도상국은 도로·폭발사고가 많다.

표 1. 한국, 선진국, 개발도상국 간의 인재사고 유형

| 사고 유형   | 사고 건수 및 비율 |        |     |        |       |        |
|---------|------------|--------|-----|--------|-------|--------|
|         | 한국         |        | 선진국 |        | 개발도상국 |        |
| 산업사고    | 6          | 13.6%  | 121 | 17.4%  | 793   | 17.2%  |
| 교통사고    | 21         | 47.7%  | 442 | 63.7%  | 3,148 | 68.2%  |
| 그 밖의 유형 | 17         | 38.6%  | 131 | 18.9%  | 673   | 14.6%  |
|         | 44         | 100.0% | 694 | 100.0% | 4,614 | 100.0% |

## 한국과 G7 국가들

<그림 3>은 한국과 G7 국가의 1인당 GDP와 인구 백만 명당 사망자 수의 관계를 보여준다. 1998~2002년 캐나다, 2008~2012년 이탈리아 등 두 경우를 제외하면 한국의 사망자 수는 어느 G7 국가보다도 높았다. <그림 3>의 최근 2008~2012년 분산형 차트를 보면 프랑스는 인재가 한 건도 없었으며 이어 영국은 0.26명으로 나타났다. 이런 지수는 한국이 아주 개선됐던 때인 2.83명의 9.2%에 해당한다. 이를 거꾸로 보면 한국엔 이들 나라보다 인재로 인한 사망자가 10.8배 더 발생한다는 의미다. G7

국가 중 이탈리아는 지속적으로 인구 백만 명당 사망자 수가 높고 독일·영국·일본은 낮은 편이다. 한국이 1.0명 미만의 지수를 달성하고 이를 유지할 수 있다면 선진국 기준을 만족시킨다는 의미다.

그런 와중에 세월호 사건이 발생해 한국은 다시 개발도상국 수준으로 추락했다. 2008~2012년 전 기간의 인재 사망자 수는 140명이었는데, 세월호 참사 한 건으로 294명 희생자가 추가됐기 때문이다. 현재 한국 인구<sup>3</sup>를 감안하면 세월호 참사만으로 인구 백만 명당 사망자 수는 5.74명이며 이는 한국을 1998~2002년 수준으로 다시 곤두박질시켰다. 다음 분석기간엔 2013~2017년 인재가 포함되기 때문에 사망자 지표가 더 커질 확률이 높아진다.

그림 3. 한국과 G7 국가들 간의 개인소득 대비 인재사고 사망률

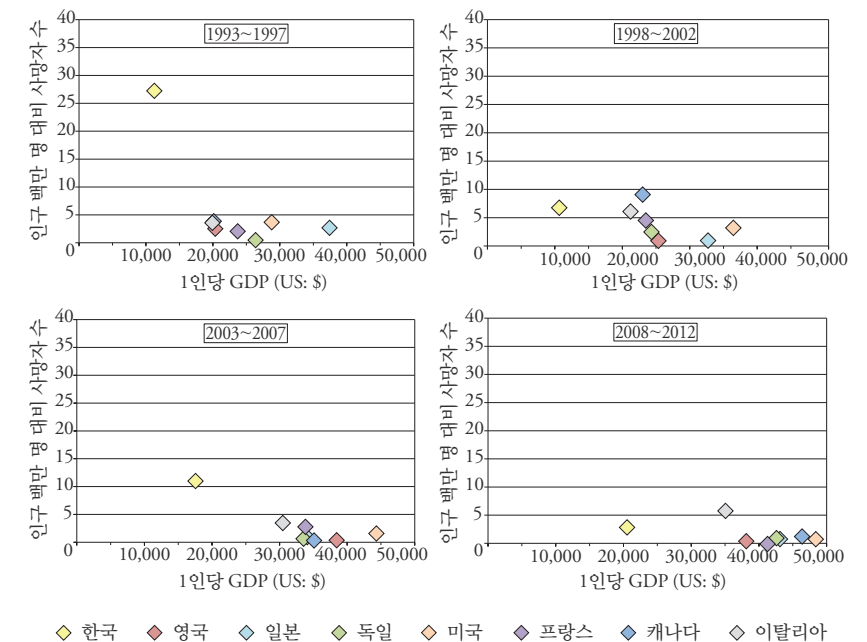
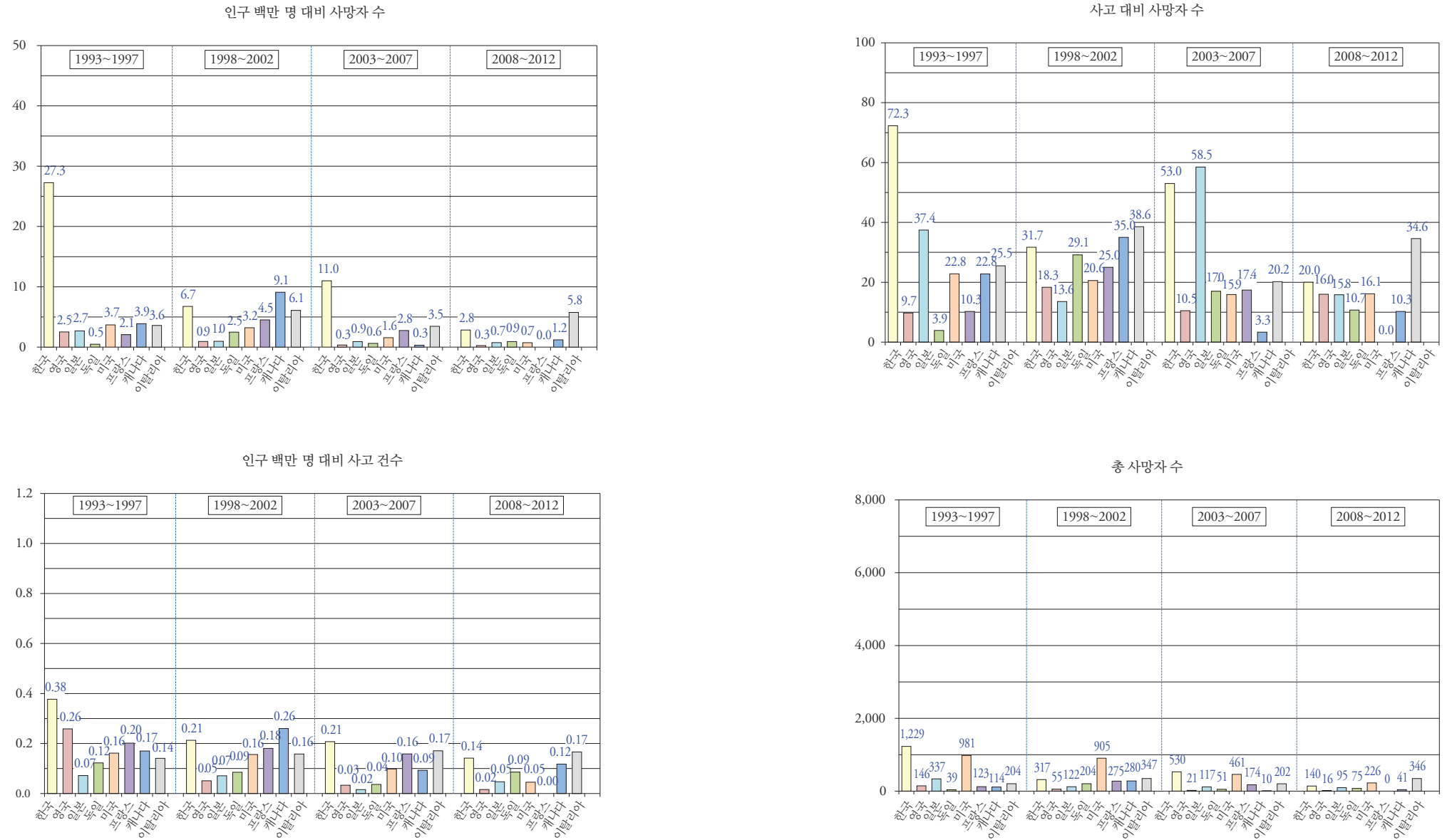


그림 4. 한국과 G7 국가들 간의 인재사고 관련지표



〈그림 4〉는 한국과 G7 국가 관련, 각종 인재 관련 지표들을 보여준다. 한국에서 1993~1997년, 2003~2007년 총 사망자 수는 각각 1,229명과 530명이었다. 이는 같은 기간 중 인구수가 더 많은 미국의 사망자 981명, 461명보다 높다. 또한 한국은 사고 대비 사망자 수가 높은 수준을 유지하고 있으며 G7 국가 중에는 이탈리아가 지속적으로 높은 것을 알 수 있다. 미국·영국·일본은 인구 백만 명당 사망자 수가 20년 동안 꾸준히 개선됐다.

〈그림 5〉는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)<sup>4</sup>와 인구 백만 명당 사망자 수의 관계를 보여준다. 부패인식지수가 높을수록 청렴

한 국가들이며 인재사고지수는 비교적 낮은 수준이다. 현재 이탈리아만이 유일하게 한국보다 부패인식지수가 낮다.

## 한국과 G20 중견 국가의 비교

〈그림 6〉과 〈그림 7〉은 G7 선진국 이외에 G20 국가 중 몇몇 중견국들<sup>5</sup>의 인재사고 관련 지표들이다. 전반적으로 G7 국가들과 비교할 때 G20 국가들의 지표가 높다. 지표가 개선되는 정도도 더디며 한국을 포함한 8개국 중 인구 백만 명 대비 사망자 수가 20년 동안 꾸준히 개선

그림 5. 한국과 G7 국가들 간의 부패지수 대비 인재사고 사망률

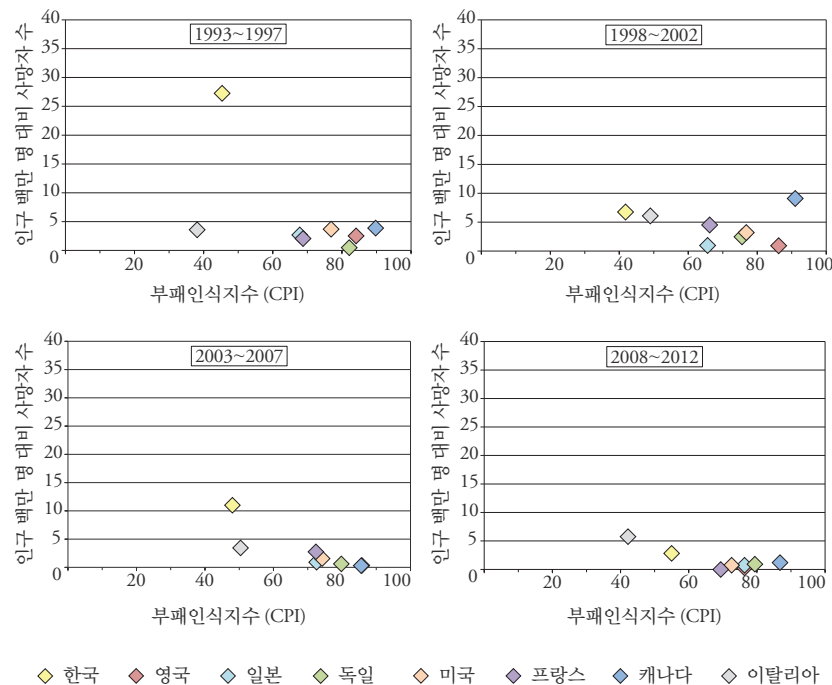


그림 6. 한국과 몇몇 G20 국가들 간의 개인소득 대비 인재사고 사망률

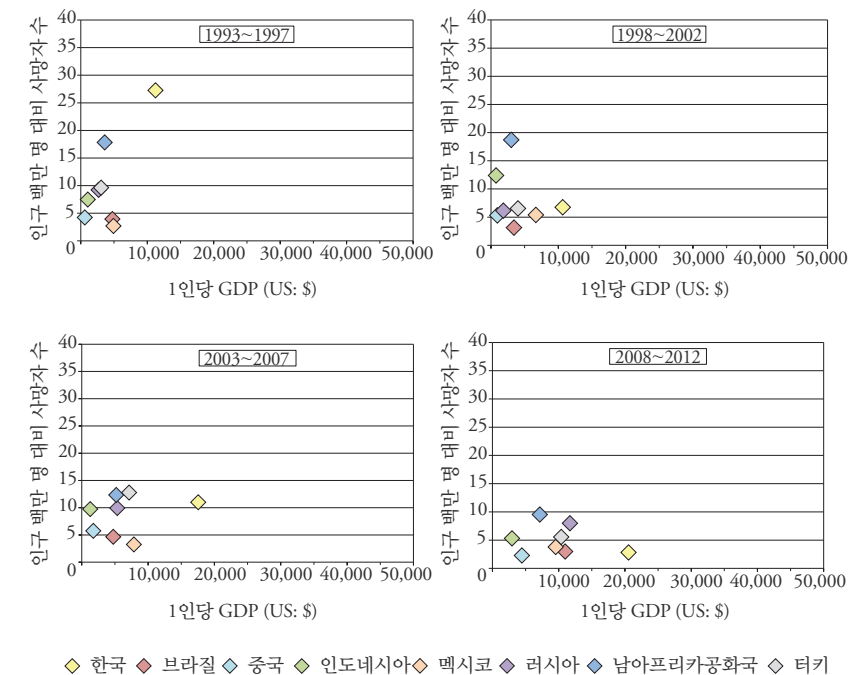
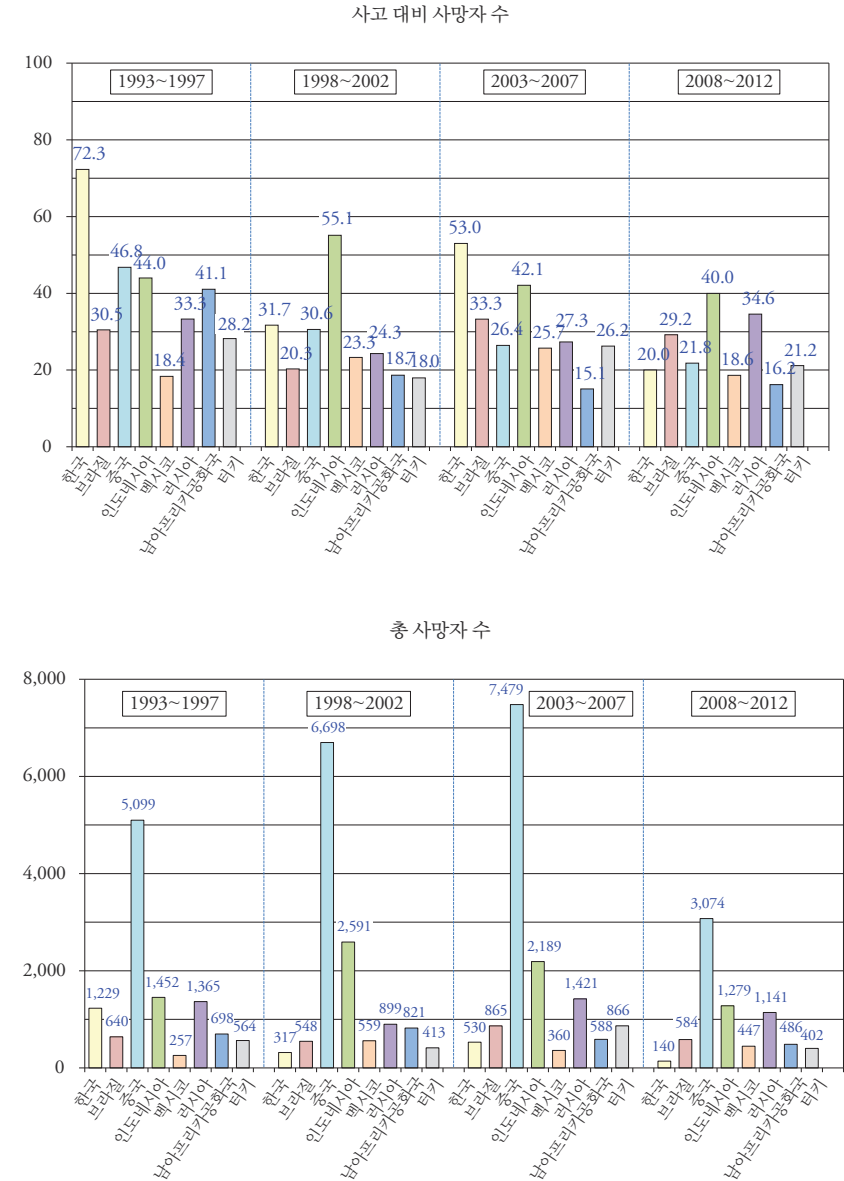
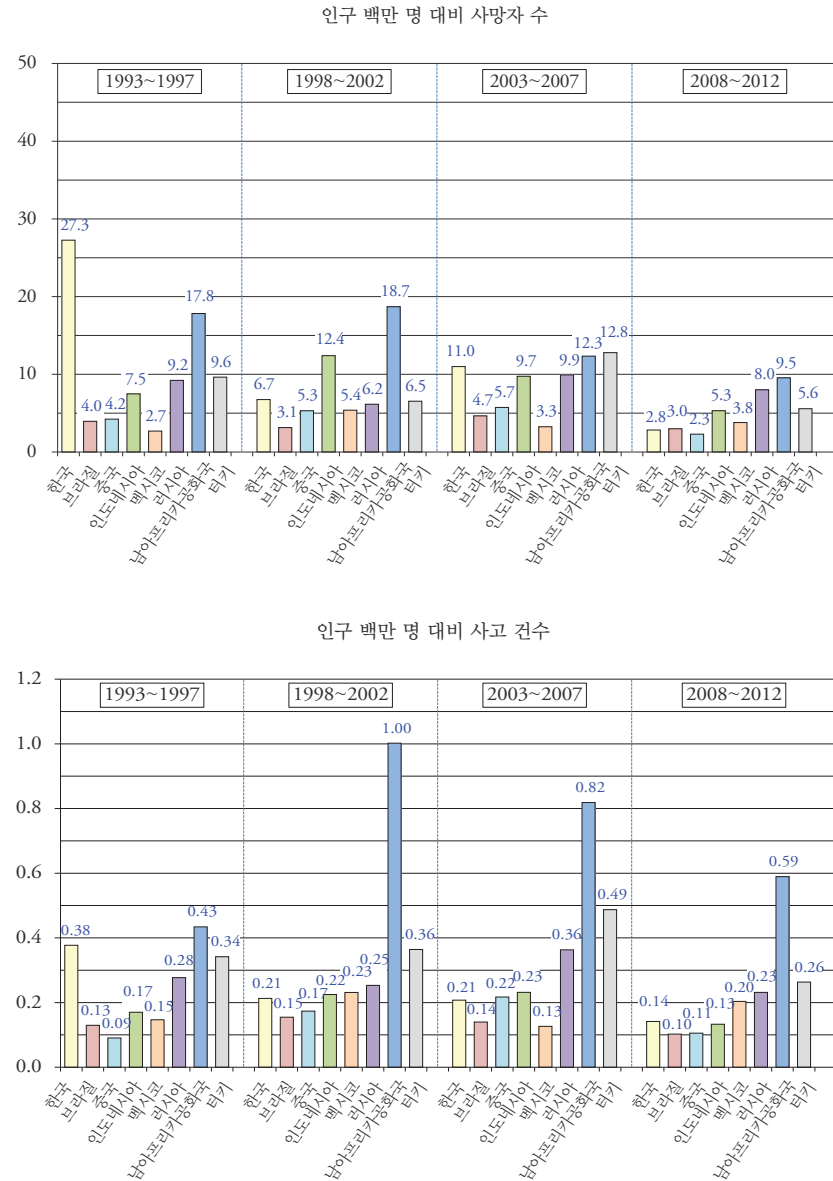




그림 7. 한국과 몇몇 G20 국가들 간의 인재사고 관련 지표



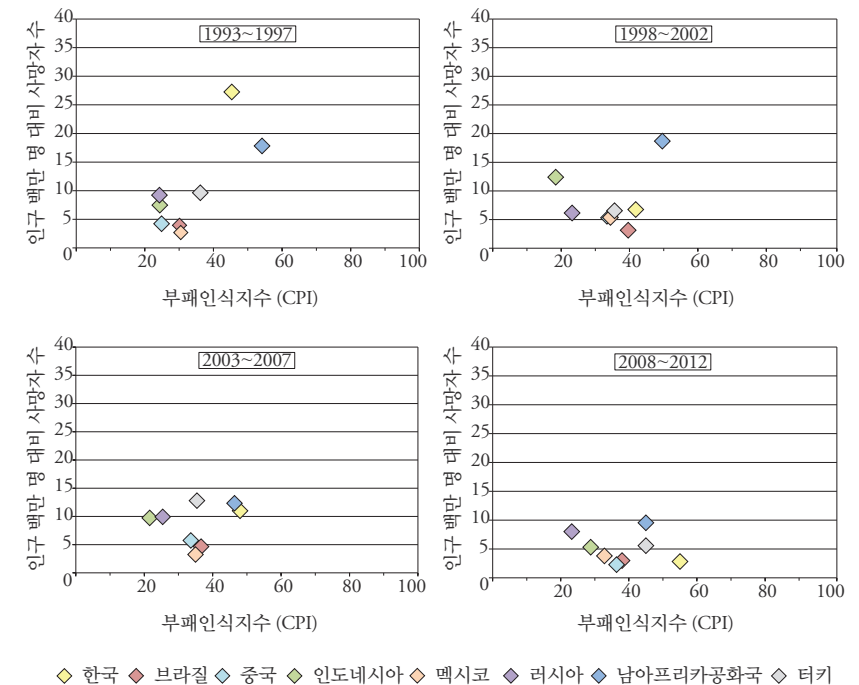
된 국가는 G7 선진국과 달리 한 곳도 없다. 한국의 1993~1997년 인구 백만 명 대비 사망자 수와 2008~2012년을 제외한 사고 대비 사망자 수는 중견국과 비교해도 높다. 반면 남아프리카 공화국과 터키는 인구 백만 명당 사고 건수가, 그리고 인도네시아는 사고 발생 시 평균 사망자 수가 비교적 높은 것을 알 수 있다.

브라질·중국·멕시코의 지속적인 사고지표는 한국보다 낮다. 이들 국가의 1인당 GDP를 비교해도 한국의 수준이 나타난다. 2008~2012년 한국과 브라질의 인구 백만 명당 사망자 수는 2.83명과 2.99명으로 비슷하다. 그러나 브라질의 1인당 GDP는 한국의 절반 수준이다. 1인당 GDP가 높다고 인재가 반드시 줄지는 않는다는 의미다.

〈그림 8〉은 부패인식지수와 인구 백만 명당 사망자 수의 관계를 보여준다. 전체적으로 중견국가들이 선진국과 비교할 때 부패인식지수가 낮고 동시에 인재지수도 높은 수준인 것을 알 수 있다. 하지만 한국과 남아프리카 공화국의 부패인식지수는 브라질·중국·멕시코보다 높아 훨씬 청렴한 것으로 나타났음에도 인재지수는 더 나쁘다.

한국에서 100명 이상의 사망자를 낸 대형 인재 중 대구 상인동 가스 폭발사고와 대구 지하철 화재 참사는 사회간접자본 시설인 지하철 현장에 서, 그리고 서해 페리호와 세월호 침몰은 안전해야 할 교통수단에서 발생한 사고다. 이러한 대형 사고의 원인은 다양할 것이나, 급속한 산업화 과정에서 기초(fundamentals)를 소홀하게 여긴 것이 주된 원인이다. 즉 안전과 관련된 국가기초와 인프라를 단단히 하기보다는 성장에 급급했기 때문에 안전이 후순위에 놓여왔다. 세월호 사건을 계기로 국가와 국민안전에 관한 대책이 강구 중이다. 이러한 문제를 다룸에 있어서 공공서비스에 대한 안전관리가 절실하게 요구되며, 시간에 쫓겨 서두르기보다는 전반적인 안전문제를 면밀히 그리고 포괄적으로 점검·파악하고 기초를

그림 8. 한국과 몇몇 G20 국가들 간의 부패지수 대비 인재사고 사망률



튼튼히 함에 집중해야 할 것이다.

## 결론

우리나라는 6·25 전쟁 이후 60여 년 동안 국가 재건을 위해 앞만 내다 보며 달려 왔고, 한국인 특유의 근면성이 시너지 효과를 내 빠른 경제성장을 이룩했다. 그러나 앞의 20년간 지표가 보여 주듯, 우리나라는 단기 간의 압축성장을 하면서 인재예방에는 충실치 못했다. 1993~2007년 사이 한국의 지표는 개발도상국의 수준보다 훨씬 못했으나 2008~2012년

개선됐고, 2014년 안전행정부 업무보고 때만 해도 2013년은 ‘10명이 넘는 사망사고가 50년 만에 없었던 첫해’로 기록됐다. 그러다 세월호 침몰 사고로 이런 흐름은 끊겼다. 이제 다음 지표는 2013~2017년에 해당하는 데 남은 3년 반 동안 EM-DAT 데이터 세트에 단 한 명의 사망자가 추가되지 않아도 세월호 참사 한 건만으로 인구 백만 명당 사망자 수가 5.74명 이하로 떨어지지 않는다는.

이는 2008~2012년 이탈리아를 제외한 G7 선진국의 지표 수준을 도저히 따라갈 수 없음을 의미한다. 앞서 말했듯, 같은 기간 영국·일본·독일의 인구 백만 명당 사망자 수는 각각 0.26명, 0.74명, 0.92명에 지나지 않는다. 한국은 앞으로 ‘1.0명 미만’ 달성을 목표로 관리해야 한다. 이는 2013년과 같이 매년 인재 사망자가 10여 명 이하여야 가능한 목표다. 인재 예방은 100m 경주가 아닌 마라톤 경주다. 이제는 경제성장과 같은 측정 가능한 하드웨어 지표보다 인명피해 방지 같은 무형의 소프트웨어 측면에 더 많은 노력과 투자가 절실히 요구된다. 이 관문은 G7 수준의 선진국 진입을 위한 필수 통과 과정이기 때문이다.

◇ **데이터 분류 기준** = 재난사고 관련 데이터를 체계적으로 수집하는 세계적 기관은 대략 3곳이다. Munich Reinsurance Company(Munich)의 ‘NatCat 데이터 세트’, Swiss Reinsurance Company(Swiss)의 ‘Sigma 데이터 세트’와 CRED, Universite de Louvain, Brussels(Belgium)의 ‘EM-DAT 데이터 세트’다. (이들 데이터 세트에 관한 자세한 정보는 Guha-Sapir와 Below가 쓴 논문<sup>6</sup>에 잘 정리돼있다.) 본 리포트에선 공공정책연구에 활용 가능한 EM-DAT 데이터 세트<sup>7</sup>와 연구팀이 추가로 포함한 10건의 사고를 근거로 사망자 수와 발생 건수를 비교·분석했다. EM-DAT 데이터 세트에 재난사고가 포함되는 기준은 다음과 같다.<sup>8</sup>

- 사망자가 10명 이상인 경우(10 or more people killed)
- 100명 이상 다쳤거나 직접적인 도움이 필요한 경우(100 or more people affected)
- 재난지역으로 선포된 경우(Declaration of a state of emergency)
- 해외 지원이 요청된 경우(Call for international assistance)

분석에 필요한 국가별 1인당 GDP<sup>9</sup>와 인구수는 세계은행이 제공하는 자료를 사용했으나 2013년 데이터 중에는 ‘결측값’이 있어 해당 연도와 데이터 클리닝에서 발생한 7개국<sup>10</sup> 데이터 또한 분석에서 제외했다. 최종적으로 175개국에서 20년에 해당하는 1993~2012년 동안 발생한 5,308건의 인재를 5년 단위로 비교·분석했으며 결과물은 차트를 토대로 작성했다. 한국의 비교 기준인 선진국과 개발도상국의 경우 현재 OECD에 가입된 34개국<sup>11</sup>은 선진국으로, 나머지 142개국은 개발도상국으로 분류했다.

1. The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Universite de Louvain, Belgium,
2. International Transport Forum, Road Safety Annual Report 2014, OECD,
3. 안전행정부, 한국의 총인구 (2014년 6월) [http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl\\_stat\\_jf.jsp](http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp),
4. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>,
5. 브라질, 중국, 인도네시아, 멕시코, 러시아, 남아프리카공화국, 터키,
6. Guha-Sapir D and Below R, A Comparative Analyses of Three Global Data Sets, WHO Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, University of Louvain School of Medicine, Brussels, Belgium,
7. EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database-[www.emdat.be](http://www.emdat.be)-Université Catholique de Louvain-Brussels-Belgium,
8. <http://www.emdat.be/frequently-asked-questions>,
9. 현 US 달러 기준,
10. 아조레스 제도, 카나리아 제도, 과들루프, 마요트섬/마요트, 팔레스타인(서안지구), 타이완(중국), 네덜란드령 안틸리스제도,
11. 현 OECD 국가: 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국.



김종우 박사는 아산정책연구원의 여론·계량분석센터 계량분석프로그램 연구위원이다. 런던대학교에서 이학박사와 임페리얼 컬리지에서 상대성이론 연구로 이학박사 학위를 취득하였으며 캠브리지대학교 컴퓨터학과에서 Diploma 학위도 취득하였다. 유럽 랜드연구소의 Choice Modelling과 Valuation팀에서 연구원으로 재직하였으며 삼성 메모리 반도체 연구소에서 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 서비스 가치 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)의 다수가 있다.



김수민은 아산정책연구원 여론계량분석센터 계량분석프로그램 연구조교(Research Assistant)다. 이화여자대학교 통계학과를 졸업하고 동대학원에서 통계학 이론전공 석사학위를 받았다. 연구 관심분야는 통계자료분석, 추정이론 등이다.

OCT. 17, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-27

## The Days after the Fall of North Korea: View(s) from the Business Community

**Jeremy Ghez**<sup>1</sup> Academic Director, Center for Geopolitics, HEC Paris  
**Kim Chong Woo** Research Fellow, The Asan Institute for Policy Studies

There has been hardly any research done on what sort of reactions we would get from the business community in the aftermath of a North Korean collapse. What little efforts we have seen came from South Korean government agencies and not the real business community. At the same time however, this same business community often proves to be a stakeholder—albeit an unwilling one—in international crises and in reconstruction efforts across the globe. Understanding its reactions—and overreactions—and its analyses could help policymakers anticipate the effects of deep and abrupt political change.

Today, speculation about the reasons for Kim Jong-un's disappearance should remind policymakers and regional stakeholders of how significant the issue is. In practice, it is very difficult to discuss this matter with business leaders. It is with this observation in mind that one of us (J.G.) designed a simulation scenario for the HEC Paris-Leadership Certificate for a very broad audience—ranging from individuals who just finished business school to MBA and EMBA participants.

This simulation exercise involving students has enabled us to get a glimpse into how the business leaders would think through the situation and react in the real world if a similar scenario were to happen. We have drawn the following conclusions from this simulation:

- Public-private partnerships can be a meaningful tool for crisis management and in rebuilding efforts. The business community in Asia has vested interests in the stability and the prosperity of the region that can overlap with neighboring governments.
- While North Korea does not hold the only key to solving the Asian paradox—that is, the growing security challenges this region currently faces despite ever-closer economic interdependence—, greater stability and openness in the country could help regional stakeholders overcome it. It is important that the long-term dividends of greater stability be made clear in official strategies, as these may not be so clear in the minds of business decision-makers who may overlook long-term opportunities in the region.

This paper looks to present the scenario that was given to participants and the way they reacted to this fictional crisis. The simulation exercise has raised some issues that need to be discussed and further integrated into contingency plans—so the paper concludes with a discussion of policy implications that this simulation has led us to consider.

### The Scenario: From the Death of Kim Jong-un to a New Emerging Economy

The scenario, divided up in four different days, describes the after-

math of the fall of the current North Korean regime. Throughout the scenario, the Koreas remain two separate countries. The issue of reunification only arises at the end of the scenario.

On day 1, North Korean supreme leader Kim Jong-un is assassinated in undisclosed circumstances. While Choe Ryong Hae announces the death of the “Dear Leader” and thus positions himself as the natural successor, there quickly appears to be an unmanaged power vacuum in Pyongyang. Participants are told that a North Korean expert based in China suggested that with no sustainable plan to maintain power, all candidates for the North Korean leadership preferred to flee rather than to deal with an extremely shaky situation. There seems to be no real obvious solution to this situation, adds a source close to the Elysée Palace in Paris, who expects significant tensions between different factions within the North Korean military or the former establishment, between China and the United States on the question of securing the country’s nuclear material and between Beijing and its neighbors, in particular if the former has no convincing long-term plan to offer to the latter.

Day 2 is set six months later. It recaps the series of events that took place since the assassination of Kim Jung-un and describes the challenges that the country, the region, and the international community still face in North Korea. Participants learn that Ban Ki-moon resigned as UN Secretary-General to become the first UN Special Representative and Head of the UN Interim Administration Mission in North Korea (UNMINK). While he recognizes that reconstruction efforts would need to be phenomenal, Ban Ki-moon repeatedly indicates that with the support of the international community and the private sector, North Korea had the potential to become a dynamic economy. In his “roadmap for North Korea,” Ban puts forward his goals: stabilize the country and contain the risk of internal strife, modern-

ize the North Korean infrastructure, guarantee the population’s welfare and find a solution to all ownership-related disputes and finally find a “durable solution for North Korea’s integration in the broader Asian continent.” He calls upon the rest of the international community, including private sector actors, to participate in the reconstruction effort so as to guarantee the long term stability of the region. Participants are told that when interviewed by NHK World, one South Korean expert expressed his surprise that no one, including in his own country, was talking about reunification.

An abrupt amelioration occurs in day 3, which takes place two years after the fall of the North Korean regime. News headlines about North Korea reflect the enthusiasm around the rise of the country as a new emerging economy and as a huge potential market for consumer goods. But because of those ravages of dictatorship, not everyone shared the prevailing optimism about North Korea, which remains on life support and still at risk of implosion. In addition, North Korea is on the verge of becoming an additional theatre of the Western-Russian rivalry and of Western-Chinese tensions. On the ground, the economic matchup opposed Western and regional infrastructure and energy companies. China is omnipresent, mainly because Beijing fears losing the upper hand in the region. Those fears, however, were somewhat surprising to most: Chinese companies, in the end, had the upper hand in most of the sectors relevant to North Korea’s reconstruction.

On the final day, which takes place five years after the fall of the regime, the country is “modernizing and on its way to normality,” in the words of Ban Ki-Moon, who announced the forthcoming elections in North Korea. Several businesses entered the country and were doing business almost normally. Other companies found it hard to navigate in a landscape with so significant structural vulnerabilities.



Others, still, found it hard to tailor their products, no matter how successful these were in the past, to local realities. For instance, a famous and popular American smartphone and computer manufacturer's attempt to sell a cheap version of one of its products is a total failure: distrustful consumers believe the tool was designed to monitor their every move and to replicate what the former regime was trying to achieve while others claimed that unless a Western company could offer as reliable products as it did to the rest of the world, it should not bother to come to North Korea. This last argument echoes a broader political debate about the future of North Korea, a country with no real democratic tradition. A nascent, nationalist movement primarily denounced foreign presence in the country and sought "independence from Western occupation." On the other side of the political spectrum was the Democratic Party of North Korea, seeking reunification with the South and relationships with all of the country's immediate and more distant neighbors. The relevance and desirability of a free-market economy and the question of the relationship to South Korea are the two crucial topics of this political struggle.

### **Run to or away from the Region? Reactions from the Private Sector**

Participants had a week to deal with each of the four days of the scenario. For each day, teams of four or five participants were expected to provide a detailed set of recommendations to the CEO of a leading fast-moving consumer goods (FMCG) company based in Europe, as events unfolded on the ground.

#### *The initial challenge: broadening your intellectual comfort zone*

During the early stages of the game, participants were completely

out of their comfort zone. The real challenge for many of the teams was to translate the results of their analysis of a fictional scenario into a practical and actionable strategy, to reconcile the short-term risks with the long-term opportunities. It is not surprising to identify two very opposite sets of individuals in these circumstances: those who wish to remain extremely cautious given their discomfort with a theme they have never dealt with and those that feel extremely confident about the likelihood of a specific trajectory in this crisis, the limited amount of information provided by the scenario notwithstanding. Unsurprisingly, perhaps because of the design of the game, this setting often led participants to panic rather than to act on informed analysis.

For instance, the natural—and perhaps legitimate—inclination of these business-oriented profiles is to over-focus on the present and to consider asset protection and shareholder confidence the unique priorities—thereby giving the scenario of durable tensions or full-blown war a high likelihood and overlooking to some extent any medium- or long-term opportunity. When some attempted to go beyond this natural inclination, they were tempted to develop bold strategies based on the company's track record and positions in Russia and in China—overlooking the particularities of the potential North Korean market. Alternatively, others tried to control geopolitical dynamics by speculating what would happen next, in an effort, perhaps, to set boundaries to a seemingly intractable problem. This included speculation about who would succeed Kim Jong-un when the scenario made it clear that there was a power vacuum in Pyongyang. Participants were quick to acknowledge that no matter how hard they tried, they would have very little control over these dynamics in practice.

While these reactions are not unusual or unexpected, they could, in practice, undermine further the region's ability to rebound, especially

at a moment when the region could benefit most from economic activity or brighter economic prospects.

*The ultimate challenge: addressing the 'so-what?' question*

In the end, participants were expected to provide a roadmap for action—whether it led to stay out or go in. This required them to recognize—as most did—the salient characteristics of the new landscape, beyond the noise, as well as the fact that the situation is by no means a static problem.

While the scenario contained several quirky and anecdotal developments, it was useful—without excessively oversimplifying the issue—to remember three basic realities: 1) a deep political change occurred in North Korea and Ban's efforts notwithstanding, the country's stability was rather uncertain; 2) North Korea, as small and as economically irrelevant as it seemed, still represented a major stake for regional and global actors, including China and the United States and 3) as the famous US smartphone and computer manufacturer's epic failure in day 4 reminds us, there is likely to be no silver bullet for companies who want to approach this new market. Even in this seemingly complex situation, one can identify, beyond the noise, the most significant features driving the landscape.

In addition, the scope of the problem kept on changing. In the beginning, as they were often amused and entertained by the scenario, participants often had one specific trajectory in mind and were vulnerable to quick changes of situations on the ground. Ultimately, they quickly realized that they needed to recognize the changing scope of the problem and to identify the milestones that they would expect before moving forward and the elements that would constitute red lights for further action. In this scenario, while the issue of domestic political stability in North Korea is persistent from day 1 through day

4, the question of North Korea's relationship to the rest of the world is ever-changing. In the early phases of the game, the risk of a regional war, which would cut off North Korea from the rest of the world further, is predominant in everyone's mind. By the end, the question shifts from whether war can be avoided to whether North Korea can actually open up to the rest of the world economically and culturally.

Participants sought to identify the appropriate metrics of a promising trajectory—that is, a trajectory that would be a green light for business development. In the short run, most claimed, those metrics concentrated on short-term improvements of the economic well-being of the population and the economy, as well as the degree to which political instability was contained. In the medium run, the metrics concentrated on the successful development of infrastructure and its ability to durably contribute to political stability. In the long run, those metrics focused on the emergence of a consumer good market in North Korea.

The key issues that seemed largely unresolved related to political stability in North Korea—would it be another failed state in one of the most economically dynamic regions of the world—as well as the country's relationship to the rest of the world—how open would the North Korean economy be ultimately. Many participants wondered how sustainable the rebuilding efforts were given the persisting doubts regarding North Korea's ultimate degree of openness. In practice, participants were wary of what instability in North Korea could mean for the region and whether it could be the source of tensions between China and the United States. Participants also worried that the country's inability to open up—both in terms of trade flows and in terms of human connections to the rest of the world—could undermine the benefits of political change even if North Korea became a stable country.

Finally, it is also noteworthy that participants looked at the broader implications of the fall of North Korea. In particular, many groups noted how central the Asian market had become for consumer-good firms. Though they were presented with evidence that the fall of the regime in North Korea could energize the region as a whole, most participants were fearful of the destabilizing effects this would have and pointed to other opportunities around the globe, namely in African and Latin American emerging markets. This hedging approach showed that now, more than ever, globalization is about interconnectedness and that one crisis could have global effects.

### **Implications for the Private Sector, for South Korea**

Participants were not all familiar with Asian security issues—let alone North Korean ones. However, it is worth pointing out that this exercise raises specific questions about the implications of a succession crisis in North Korea and about the contingency plans that the country's neighbors may need to think about. In particular, we draw two sets of issues: the role that the public-private partnership can play as a crisis management tool in the short run, and how this tool could help South Korea overcome the Asian paradox.

#### *The public-private partnership in Asia: A tool for crisis management?*

Leadership is an increasingly popular topic in academia and in business schools in particular. In practice, leadership may come in different forms and may require individuals to master a wide array of skills. These skills relate to managerial and business issues. But they also relate to a more atypical set of issues for business curricula, including societal, historical, and geopolitical questions.

Similarly, Michael Porter's argument<sup>2</sup> about shared value has experi-

enced growing traction in business schools. Porter's argument—namely that business expenditures that aim at social improvement may be in a firm's benefit especially if they contain negative externalities that can increase a firm's vulnerability or harm its productivity—is also an invitation to business leaders to consider their external environment through a broader lens than before. To this extent, this exercise was not only about North Korea, but also about how a change in Pyongyang would affect—and perhaps energize—the region as whole, and more broadly, about how business executives could and should think about global change more strategically.

This means that business leaders are increasingly trained to think and to make sense of their external environment. As a result, regional authorities can consider them at least as interlocutors and at best as long-term partners in the rebuilding effort. In practice, during a crisis, communication between the public and private sectors can contain the most detrimental fallouts of the crisis. In fact, the ability of the region's governments to reassure private actors so as to limit the degree to which they will be tempted to flee or to excessively focus on short-term dynamics is likely to have a significant influence on the success of a regional rebound and of the reconstruction efforts in North Korea. It is worth noting the metrics and signposts that the business community is likely to use in this case and that this experiment shed light on are actually straightforward. Regional authorities could use these to better align public and private interests.

#### *Overcoming the Asian Paradox*

This simulation may also have implications for the long run, regardless of the type of crisis that could materialize in North Korea.

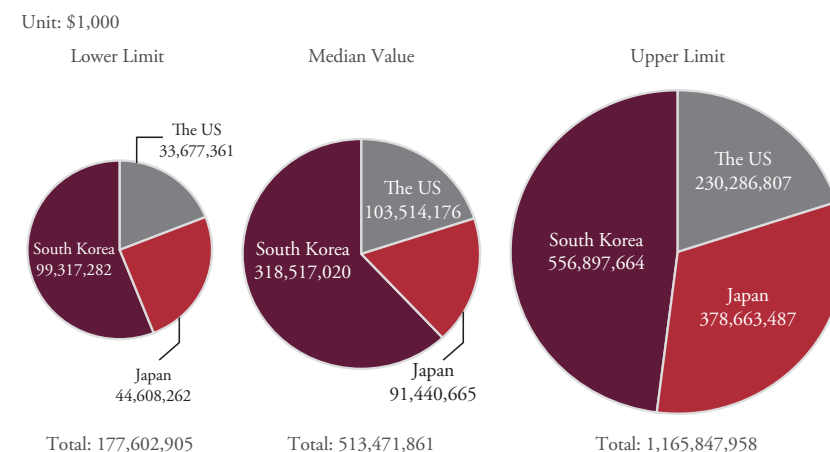
For obvious reasons, analysts are often tempted to reduce the North Korean question to a security issue. Pyongyang's erratic behavior, nu-

clear ambitions, and ability to create uncertainty and chaos regionally fully justify this focus. In addition, younger generations in South Korea seem far more skeptical and far less attached to reunification than their parents were. The result of this state of affairs is that there seems to be nothing to win in North Korea—just risks to contain.

However, greater stability and openness in North Korea could help the region overcome what is known as the Asian Paradox. To put it simply, the Asian Paradox refers to the growing security challenges this region currently faces despite ever-closer economic interdependence. The shape of this region's future will be determined by the extent to which this paradox has been successfully resolved. No doubt there will be many obstacles to overcome, but resolving North Korea's nuclear issue is central for peace and regional cooperation. Should the region be prudent enough to take a path towards peace and prosperity, a recent study<sup>3</sup> has estimated that there could be additional economic benefits of half a trillion US dollars from the distance effect in trade between China's northeast provinces (i.e., Liaoning, Jilin, Heilongjiang) and South Korea, Japan, and the United States combined over the period from 2015 to 2030 as shown in Figure 1. This is only possible under the assumption that North Korea strictly adheres to international standards and that there is an open access to North Korean territories for shorter trade routes directly connecting China and South Korea. This will, in turn, spur economic growth in North Korea. To this effect, South Korean President Park Geun-hye has proposed the "Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative"<sup>4</sup> to capitalize on the region's assets and to meet the region's security challenges. An alternative path leading to confrontation and conflict will certainly not be a zero-sum game. It will be a loss to every stakeholder.

This is therefore not only a diplomatic effort. In the past, there has

**Figure 1. Cumulative Economic Benefits from the Distance Effect between China's Northeast Provinces and South Korea, the US, and Japan From 2015 to 2030.<sup>5</sup>**



Source: Korea International Trade Association

been too much focus on the cost of reunification and too little on the long-term economic returns expected from reunification. This certainly has dampened South Koreans' enthusiasm for reunification with North Korea. Though how one defines "the cost of reunification" is far from clear, the word "investment" would be a better choice. In February 2014, President Park has chosen the term "daebak" meaning "bonanza" to describe the huge economic benefits reunification with North Korea will bring to the region.

This evolution has helped policymakers give the discussion a more pragmatic tone and to focus the conversation on other issues along with security. For instance, South Korean policymakers could pursue this to the point where clear signals could be sent out to the business community—both domestic and international—about the government's intention on issues such as land and factory ownership<sup>6</sup>

in North Korea if the country were to collapse. It is worth engaging with the business community to shift the terms of the debate and to emphasize that a political change in Pyongyang would have the potential to energize the whole market, and our study on trade has shown in part that it will be a win-win for all actors and all generations in the region, contrary to perceptions.

As this exercise suggests, private sector leaders are certainly not insensitive to this issue, but may likely be fearful in the initial stages if impressive political and geopolitical dynamics dominate the headlines. One of the natural reflexes of business leaders is to hedge by looking for what they see as equivalent opportunities. In particular, instability in North Korea could durably dampen the region's prospects and lead the private sector to look for other opportunities in Africa and in Latin America. More than ever, globalization has encouraged business leaders to take a holistic look at the world. Persistent instability, even if it is contained, could durably penalize a region in favor of others. This suggests that one of the critical factors for increasing South Korea's ability to contain the short-term risks and capitalize on the economic gains of a political shift is to involve the private sector, both the domestic and the international ones.

- 
1. The author would like to thank all the participants of the game for contributing to this analysis through their outstanding remarks and their candid reactions. In particular, he is particular grateful for Serge Camus's and Vijay Tirumala's thoughtful comments and help throughout the process.
  2. Michael E. Porter and Mark R. Kramer, "Creating Shared Value," *Harvard Business Review*, January/February 2011.
  3. Kim Chong Woo, Open North Korea: Economic Benefits to China from the Distance Effect in Trade, Issue Brief Vol. 2014-10, The Asan Institute for Policy Studies.
  4. [http://www.mofa.go.kr/ENG/North\\_Asia/res/eng.pdf](http://www.mofa.go.kr/ENG/North_Asia/res/eng.pdf).
  5. This is reprinted from reference number 3.
  6. Bruce W. Bennett, Preparing for the possibility of a North Korean Collapse, RAND Corporation, 2013.



**Jeremy Ghez** is an affiliate professor of Economics and International Affairs at HEC Paris and the Academic Director of the HEC Paris Center for Geopolitics. His research focuses on futures analysis and long term strategies in the public and private sector, on US foreign policy and on European and Middle Eastern politics.



**Kim Chong Woo** is a research fellow in the Center for Public Opinion and Quantitative Research at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Kim was an analyst working on choice modeling and valuation at RAND Europe. He was also a senior TCAD engineer at the Samsung

Semiconductor Research and Development Center and a Java application developer at PCMS-Datafit in the United Kingdom. Dr. Kim's research includes the estimation and application of discrete choice modeling, stated preference analysis, valuing public services and non-market goods; and SP model development in the transport, health, communication and utilities sector. His publications include "Security at What Cost? Quantifying Individuals' Trade-offs between Privacy, Liberty and Security," RAND Report (2010) and "Modeling Demand for Long-Distance Travelers in Great Britain: Stated preference surveys to support the modeling of demand for high speed rail", RAND Report (2011). Dr. Kim received his B.Sc. in mathematics from the University of London and his Ph.D. in mathematical physics from Imperial College of Science, Technology and Medicine, London. He also holds a post-graduate Diploma in Computer Science from the University of Cambridge.

## 탄소배출권거래제도와 녹색외교: 한국 기후변화 정책의 패러독스

최현정 연구위원  
아산정책연구원

### 적극적인 기후변화 외교로의 복귀?

2014년 9월 23일, 한국의 모든 언론은 당일 UN기후정상회의에서 기조연설을 했던 박근혜 대통령의 UN외교 데뷔를 전했다. 박근혜 정부의 입장에서는 집권 후 처음으로 국제연합(UN)이라는 다자회의 최고의 무대에서 우리나라의 외교적 입장을 밝혔다는 의미가 있지만, 국가적 차원으로는 지난 수년간 한국 정부가 중견국가(middle-power) 외교의 전형으로 다듬어 왔던 '녹색외교(Green Diplomacy)'의 실천의지를 국제 사회에 다시금 확인시켜줬다는 의미를 지닌다. 기조 연설을 통해 지난 해 12월 인천 송도에서 공식 출범한 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)에 1억 달러에 달하는 기여를 약속하면서 기후변화 국제협력 분야에서의 적극적인 역할을 공언한 것이다. 이 금액은 4천만 달러의 신탁기금 및 900만 달



리의 사무국 운영경비 지원 등 녹색기후기금 사무국의 한국 유치를 위해 약속했던 금액의 배에 달하는 것으로, 그동안 고삐를 놓쳤던 기후변화 대응 국제협력에서의 외교적 리더십, 즉 녹색외교를 통한 국제적 리더십을 다시 찾아올 수 있는 계기가 될 것으로 보인다.

녹색외교는 선진국과 개도국의 입장을 공유하는 중견국가로서 아무도 이끌려 하지 않아 힘의 공백이 있었던 기후변화 협력 분야에서 선도적인 역할을 자청하는 것이었다. 실제로 당시 생각이 비슷했던('like-minded') 국가들, 즉 멕시코, 인도네시아, 호주, 터키 등의 국가들과 더불어 G-8 중심의 국제질서를 G-20 중심의 새로운 국제질서로 변화시키려는 계기를 제공했을 만큼, 짧은 기간이었지만 중견국가 외교의 가능성을 보여주기도 했다. 중견국가로서의 대한민국이 녹색외교를 통해 국제질서 형성에서의 변방국가가 아닌 중심국가가 될 수 있다는 자신감을 국민들에게 안겨주기도 했다.<sup>1</sup> 그러나 우리의 녹색외교가 강력한 국가적 역량으로 발전할 수 있었던 것은, 국제협력 분야에서 공헌 및 선도력 행사라는 외교 정책으로서의 의지 때문만은 아니었다. 우리나라의 기후변화 대응 국제협력 분야에서 지도력과 영향력 향상은 국내에서의 강력한 기후변화 대응 정책의 수립과 집행이 선행되었기 때문에 가능한 것이다.

한 국가의 국제적 명성은 물론 국제협력에서의 외교적 영향력은 그 국가의 국내외적 정책에서의 일관성 없이는 얻기 힘들다. 그러나 경험적으로 볼 때, 민주주의 국가에서 국민선거로 선출되는 최고정책결정자의 지위는 국내에서의 정치적 영향력을 우선적으로 고려할 수밖에 없는 경향을 지니게 되고, 이러한 정치적 고려로 인해 국내외적으로 일관성 있는 정책 추진이 어렵게 되는 경우가 있다. 국내에서의 정치적 영향력을 우선한 정책 결정으로 인해 외교적 영향력이 약화될 수 있는 패러독스(paradox)가 존재하는 것이다.<sup>2</sup> 아쉽게도 현 박근혜 정부의 기후변화 대응

정책의 추진은 바로 전형적인 동일한 이슈에 대한 국내외 정책 간의 패러독스를 보여주고 있다. 기후변화 대응에서 이를 “새로운 기회로 인식해, 민간 주도의 기술개발과 온실가스 감축을 도모하고, 자국의 역량과 여건에 부응하는 기여”를 약속했던 이번 UN기후정상회의에서의 적극적이고 선도적인 리더십과는 달리, 국내 정책 결정에서는 적극적인 기후변화 대응 정책의 추진에 역행하는 모습을 보여주고 있다. 즉, 기후변화 대응 국내정책의 핵심이라고도 할 수 있는 탄소배출권거래제(Emission Trading Scheme, ETS)의 시행을 앞두고 결정된 정부의 <국가배출권할당계획>의 내용은 국제사회에 대해 공언하고 약속했던 정책지향점과는 매우 상충하는 것으로, 국내외 정책 간의 불일치를 극명하게 드러내고 있다. 이러한 기후변화 대응 국내외 정책 간의 패러독스는 녹색외교를 펼침에 있어 그 리더십에 대한 진정성을 의심받게 할 수 있다.

지금까지 기후변화 대응 국제협력 분야에서 대한민국이 쌓아왔던 모범적인 중견국가로서의 글로벌 리더십을 견지하기 위해서는 외교적 공언과 일치하는 적극적인 기후변화 대응 국내정책이 수반돼야 한다. 본 글에서는 지난 몇 년간 우리가 적극적인 기후변화 대응 국제협력 외교와 국내 정책 추진으로 쌓아왔던 정책적 유산의 의미를 살피는 것으로 시작해, 기후변화 대응 핵심정책으로서 ETS의 도입 의미를 재고함으로써 제도 도입의 본래 취지를 살리지 못한 1차 계획연도(2015~2017) 이후, 2차 계획연도(2018~2020)의 시행계획 마련에서는 반드시 ETS가 지닌 본래의 도입 취지 및 제도의 목적, 그리고 중장기적 경제효과가 더욱 고려돼야 할 것임을 강조한다. 아울러, 본래 계획보다 완화된 ETS의 시행에 따라 온실가스 감축효과나 녹색 신기술 및 신사업의 수요가 감소될 수 있게 됨에 따라, 이를 보완하는 동시에 창조경제 어젠다의 핵심이 될 수 있는 보다 적극적인 녹색기술의 육성 및 지원 정책의 필요성에 대해

서도 살펴보기로 한다.

## 기후변화 대응 정책 유산(legacy)으로서의 탄소배출권거래제도

지난 몇 년간, 국제사회는 한국을 기후변화에 대응하고 저탄소 사회를 지향하는 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 모범적인 국가로 인정해왔다.<sup>3</sup> 이러한 국제적 평가는 실제로 한국 역사상 처음으로 우리의 주도하에 〈글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute, GGGI)〉라는 국제기구를 창립할 수 있도록 해줬고, 기후변화협약 당사국총회(COP)와 G20, OECD 등 국제협력을 도모하고 새로운 국제질서를 이끌어가는 국제회의체에서 의제를 주도할 수 있도록 해줬다. 우리나라의 녹색외교 및 관련 분야 국제협력의 지도력에 대한 평가가 매우 긍정적이었음은 독일, 스위스 등과 같은 선진국들과의 경쟁 속에서도 앞으로 기후변화 관련 분야의 세계은행 역할을 담당할 〈녹색기후기금〉 사무국을 유치할 수 있었던 사실에서도 증명됐다. 녹색기후기금 사무국의 한국 유치는 전 지구적 기후변화 대응 재원의 마련과 운영에 한국이 중추적인 역할을 맡게 됐다는 의미를 지니며, 국내외적으로 가장 인정받는 우리나라 녹색외교의 결실로 일컬어지고 있다.

이러한 성과는 결코 외교적인 전략이나 정책만의 결과라고 할 수 없다. 즉, 강력한 국내적 제도적 기반과 정책추진을 통해서 우리나라의 기후변화 관련 정책의지와 지도력을 국제사회에 인정받았기에 가능했던 일이다. 2000년대 말의 한국의 강력한 기후변화 정책은 〈국가중기온실가스감축목표〉(2009)를 통해 발표됐었던 2020년 배출전망치(Business As Usual, BAU)<sup>4</sup> 대비 30% 감축이라는 목표에 기반을 두고 있다. 과거, 정부의 강력한 기후변화정책은 단지 정부만의 정책의지뿐만이 아니라

국회나 여론 등의 지지를 통해 법제화되고 제도화됨으로써 더욱 큰 추진력을 얻어 실현될 수 있었다. 정부의 정책의지와 더불어 국회는 국가의 미래를 위한 대계라는 점에서 여·야의 정치적 대립 없이 일련의 입법들을 통해 한국 기후변화정책의 제도화를 도모함으로써 범국가적인 대응을 가능하게 했고, 이러한 강력한 국내 정책적, 제도적 기반은 국제사회로부터 기후변화 대응에 임하는 우리의 진정성을 인정받을 수 있게 해줬다.

기후변화 정책의 제도화는 여·야의 절대적인 지지를 받으며 제정된 일련의 입법을 통해 이뤄졌다. 그 대표적인 입법은 기후변화 대응 기본법인 〈저탄소녹색성장기본법〉의 제정이었다.<sup>5</sup> 이 기본법의 제정 이전 우리나라는 기후변화에 대응하는 에너지 혹은 산업 정책 등의 관련법들이 유기적으로 연계되지 못하고 개별적으로 시행되고 있었다. 그러나 지속가능한 발전을 위해서는 경제, 금융, 산업, 기술, 국토, 환경, 국민의식과 행동 전 분야에 걸친 통합법적인 접근이 필요했고, 〈저탄소녹색성장기본법〉은 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 총괄적인 기후변화 정책의 중추법으로 국제사회의 기후변화 대응을 위한 국가적 노력의 모범이 됐다. 이 기본법의 제정에 따라 지속가능한 성장을 위해 에너지, 환경, 산업정책 등을 조율하는 대통령 직속기구가 발족했고, 이 기구를 통해 녹색성장 분야에 대한 GDP 2% 투자와 같은 국내정책은 물론 기후변화 대응 국제개발협력력을 지원하는 동아시아기후파트너십(East Asia Climate Partnership, EACP) 등과 같은 다부처 협력과 지원이 필요한 정책들도 성공적으로 조율되고 추진될 수 있었다.

무엇보다 우리나라의 기후변화 대응 정책의 적극적 의지를 보여줬던 입법은 소위 〈탄소배출권거래법〉으로 약칭되는 〈온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률〉의 제정이었다. 국제적으로 새로운 기후변화 체제에 대한 구축 논의가 진행되면서, 온실가스 다배출 국가인 우리나라

를 향한 국제적 압력은 가중되고 있다. 국내적으로도 에너지원단위, 온실가스 증가속도 등을 감안할 때 에너지 다소비·탄소에너지의존형 경제의 구조전환이 시급한 상황이라 할 수 있다. ETS의 국가적 도입과 국제적 연계에 가장 앞장섰던 27개 EU국가들의 탄소관세 등을 통한 탄소배출 비용의 무기화 가능성도 무역의존도가 높은 우리나라의 미래국가경쟁력 도모에 필연적으로 고려되어야 할 때, ETS의 도입은 “기후변화 대응을 부담이 아닌 새로운 기회로 인식하는 발상의 전환”이 필요하다는 박근혜 대통령의 UN기후정상회의 기조연설 내용과 정확히 일치하는 것이었다.

우리나라에서 긴 논의과정을 통해 2012년 ETS의 도입을 결정하고 준비하게 된 이유는 크게 세 가지 목적을 지니고 있었다. 첫째로, 탄소 다배출국가로서 온실가스 감축이라는 목표를 달성하기 위해서, ETS는 목표관리제도나 탄소세와 같은 직접적인 규제보다 감축비용이 적고 효과적이며, 시장 친화적인 방법이다.<sup>6</sup> 비록 산업계와 기업들은 ETS가 기업부담을 가져와 나아가서는 국가경쟁력에도 악영향을 줄 것으로 홍보하고 있지만, 이미 시행 중인 온실가스·에너지목표관리제도(Target Management Scheme, TMS)보다 온실가스 감축비용을 44~68% 정도 절감할 수 있는 것으로 보고돼 있다.<sup>7</sup>

둘째로, 선진국의 경기회복 시 예상되는 ‘탄소무기화’에 대응하여, 현재의 에너지 소비 및 탄소배출이 높은 제조업 중심의 산업구조에 녹색경쟁력을 선제적으로 갖추는 한편, 기업들의 탄소배출 저감 및 에너지 효율화 노력에서 비롯되는 새로운 수요가 신기술개발 등으로 이어져 앞으로 우리 경제를 이끌 신성장동력 창출을 도모하려는 산업전략과도 연계돼 있다. 실제로 2008년 1월 EU 집행위는 ETS를 재검토하면서, EU의 제조업이 환경보호정책과 환경규제가 없어서 환경비용을 치르지 않아도 되는 국가들로 이전되어 나가는 것을 방지하고, EU 역내 시설에 적용되

는 온실가스 감축규제로 역내 생산자가 경쟁력이 저하되는 현상을 방지하기 위한 조치로서 ‘탄소관세(carbon tariff)’ 혹은 ‘국경세(border tax)’를 고려하기 시작했다. 국가 간의 무역에서 범지구적 차원의 탄소배출 억제 비용에 대한 공동부담을 원칙으로 하는 ‘탄소포함메커니즘(carbon inclusion mechanism)’이 제도화되어, 앞으로의 무역관계에서 국가의 탄소배출이 지금과는 다르게 비용으로 처리될 가능성이 높아지고 있는 것이다. 수입품에 대한 탄소관세 도입이 ‘녹색보호주의(Green Protectionism)’로 전개된다면 한국과 같이 무역의존도가 높은 나라에는 치명적일 수밖에 없을 것이다.<sup>8</sup>

EU의 ETS 시행에서, 탄소가격의 하락을 지적하며 ETS의 효용성에 의문을 제기하기도 한다. 그러나 이는 제도 자체의 문제가 아닌 유럽재정위기 등에 따른 EU 전반의 경기 하락 및 자체유동자금 확보를 위한 업체들의 배출권 다량 매각에 기인하는 것으로, EU는 3기에 이르는 ETS 제도의 시행에 있어 제도 자체에 대해 의구심을 들고 있지는 않다. 단지 운용의 측면에서, 2014~2016년의 배출권 할당량을 당해 경매에 부치지 않고 2019~2020년 시기로 ‘후기이행(Back-loading)’하여 경기회복 후 생산증대에 따른 탄소배출 확대에 대비하면서 현재의 배출권 과잉유동성을 해결하고 있는 것이다. EU가 ETS제도 자체에 대한 의심이나 수정보다는 적절한 제도운용의 조절을 통해서 현재의 배출권 가격 하락 문제를 해결하려는 것은 이 제도의 1차적 목적은 배출권 가격의 유지가 아닌 온실가스배출 감축과 지속가능한 성장에 있기 때문이다. 따라서 배출권 가격 하락에도 불구하고 배출권 거래량의 증가와 감축기술 투자 확대 등의 성과를 거뒀으며, 특히 1990년 이후 EU의 GDP가 40% 성장하는 동안 온실가스 배출량은 16% 감소하여 산업혁명 이후 불가능하게 여겨질 수 있던 경제성장과 온실가스 배출의 탈동조화(decoupling)를 가져와 친

환경적인 경제성장을 이끄는 데 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.<sup>9</sup> EU가 보여준 경험은 제도적 실패를 이유로 ETS 자체의 목적과 성격이 재고될 가능성을 보여주는 것이 아니다. 단지 2000년대 말 미국의 금융위기와 유럽의 재정위기에서 비롯된 국제적인 경기침체가 ‘환경비용’ 혹은 ‘탄소가격’이 국가경쟁력에 영향을 미칠 ‘탄소포함메커니즘’의 현실화를 한동안 연기시켜 줬을 뿐으로, 경기회복 시 EU를 중심으로 다시 이슈화될 가능성은 매우 높다.

마지막으로, ETS의 도입은 비단 국내 경제와 산업정책뿐만이 아닌 우리의 외교적 역량 강화도 목적으로 하고 있었다. 2011년 COP17에서 한·국제사회의 합의(‘Durban Platform’)에 따라서 2015년에 결정되는 포스트-교토체제(Post-Kyoto System)에서는 모든 당사국이 일정 정도의 의무를 부과받게 될 것이다. 이러한 새로운 기후변화 체제의 기획, 확정을 앞두고 선진국과 개도국은 여전히 현저한 입장 차이를 지니고 있다. 이러한 국제환경에서 우리나라가 선도적으로 국가단위의 ETS의 도입을 결정한 것은, 신국제질서의 형성에 미리 대응하여 우리의 온실가스 감축 의지를 선제적으로 시행함으로써 선진국들에 의해 국가감축의무가 규정되는 것을 막고 개도국의 입장을 반영하는 기후변화 국제협력의 신질서 구축에 중견국가의 리더십을 발휘하여 외교를 주도하기 위한 목적을 담고 있기도 하다. 특히 2013년 COP19에서 주목받았듯이, 기후변화 국제협력의 신질서 구축에서 ‘자국주도적 결정에 의한 공헌(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs)’이 더욱 의미를 갖게 돼,<sup>10</sup> 자국 내에서의 온실가스 감축을 위한 노력 없이 외교적 리더십을 발휘하거나 자국의 입장을 반영하기는 더욱 힘들어질 것이기 때문이다.

비록 산업계를 중심으로 ETS의 도입이 기업 부담으로 인한 한국 경제의 경쟁력 약화를 이끌 것이라고 주장하면서 제도 도입에 반대하는 목소

리도 있었지만, ETS는 온실가스 감축을 위한 탄소세나 여타의 직접규제 방식보다 경제에 미치는 부정적 영향이 적고, 기업들의 자율적 감축 의지를 높이는 동시에 제반 관련 녹색기술과 녹색산업들의 재화와 서비스에 대한 새로운 시장과 수요를 이끌게 된다.<sup>11</sup> 또한 시행 준비 중인 한국의 ETS는 무역집약도와 탄소집약도 등을 고려한 국내 산업의 지원대책을 포함하고 있으며, 온실가스 감축설비 설치, 관련 기술개발 등의 사업에 대해서 금융·세제지원, 보조금 등을 지원하고, 특히 경쟁력을 확보하지 못한 중소기업들을 우선 지원하는 등의 우리나라 기업과 산업들의 경쟁력을 동반 성장시킬 방안들까지 포함하고 있다. ETS가 단순히 환경보호만을 위한 환경규제가 아니라, 녹색기술 개발 지원을 도모하여 신성장산업 육성을 지원하고 산업경쟁력 선진화와 에너지 소비효율성 제고하는 등 기후변화 시대를 맞이하여, 우리 산업계의 전반적인 체질개선을 도모하는 포괄적인 정책이라는 점에서 2012년 국회나 국민 여론의 지지를 받을 수 있었던 것이다.

## 1차 계획연도 <국가배출권할당계획> 확정의 의미와 문제점

9월 23일의 UN기후정상회의를 통해, 그동안 쌓아왔던 녹색외교의 리더십을 다시 회복할 수 있는 계기가 마련됐다는 것은 의미가 크다. 그러나 그 이전인 9월 11일에 정부가 확정된 <국가배출권할당계획>은 국제사회로부터 인정받았던 기존의 기후변화 대응 정책의 근간에서 크게 후퇴하고 있다는 점에서 기후변화에 대응하는 우리 정부의 국내외적 정책 지향점에 매우 모순되는 점을 보여주고 있다.<sup>12</sup> <탄소배출권거래법>에 따라 2015년 1월 ETS의 시행을 앞두고, <국가배출권할당계획>에 대한 정부의 결정은 그 파급효과로 볼 때 기후변화 정책 어젠다에 대한 정부의



기본입장으로 해석될 수 있다. 결국, 이 제도의 도입 취지에 미치지 못하는 정부의 할당계획 결정은 기후변화 대응 정책 어젠다들의 정책우선순위가 과거에 비해 매우 낮아진 것을 의미한다.

정부가 확정한 할당 배출허용량은 2017년까지 16억 8,700만 톤(Korean Allowance Unit, KAU)<sup>13</sup>으로, 지난 5월 환경부에서 제출했던 원안보다 5,800만 톤이 늘었다. 이는 당초 ETS 적용 대상 기업들이 감축해야 했던 양의 48%에 달하는 것으로 모든 업종에서 목표감축률이 10% 완화된 것이고, 간접배출 및 발전분야에 대한 감축부담은 추가로 완화할 예정이다. 탄소배출권거래 관련 투자에 부담을 지닌 산업계가 적극적으로 요구했던 배출량전망치(BAU)에 대한 재산정 요구도 받아들여졌으며, 특히 배출량 초과 시 과징금도 지금까지 논의됐던 톤당 최대 10만 원, 적정가격 3만 원 수준에서 기준가격 1만 원으로 설정됐다. 이는 곧 한국의 기후변화 대응 국내정책의 결정체로 여겨졌던 ETS가 기업의 부담으로 인정되면서 대폭 완화된 조치로서, 한국의 ETS는 실질적인 탄소배출 억제효과를 크게 기대할 수 없을 정도의 수준으로 후퇴한 것으로 평가되고 있다. 결국 예정대로 2015년에 제도를 시행한다는 정책 일관성을 국내외에 알리는 것 외에, 실질적인 온실가스 감축 효과나 우리나라의 기후변화 대응 정책의지에 대한 진정성에 대해서는 의심을 품게 하는 정부의 결정이었다.

UN기후정상회의의 기조연설의 주요 내용 중 하나는 기후변화 대응에 있어서 ‘기술과 시장의 중심역할’과 ‘기후변화 대응을 위한 에너지 신산업 육성’의 필요를 강조하는 것이다. 정부의 핵심 정책 어젠다인 ‘창조경제 육성’은 녹색기술에 기반을 둔 신성장산업의 육성이라는 과거 정부의 녹색성장정책의 핵심과 밀접하게 연계돼 있다.<sup>14</sup> 이러한 정책의 연속성, 특히 과학기술 및 산업 정책에서의 장기적인 정책적 일관성은 총체

적인 국가경쟁력 관점에서뿐만이 아니라, 관련 산업과 기업이 미래를 안정되게 예측하고 투자를 할 수 있게 하여 보다 큰 정책효과를 낳을 수 있다. 신재생에너지 산업이나 관련 녹색기술과 같은 대규모의 안정된 투자가 필요한 경우에는 더욱 그러하다. 하지만 대규모의 투자가 필요한 과학기술 및 산업 육성의 경우, 새로운 신기술 개발이라는 공급 측면뿐만이 아닌 필요에 의한 수요 측면도 고려해 줘야 관련 시장이 형성되어 보다 가속력 있게 발전되고 성장할 수 있다. 이러한 측면에서, ETS는 지금까지 탄소에너지 기반의 기술과 산업에 의존해 왔던 우리 경제의 체질 개선은 물론, 탄소가격을 상쇄할 수 있는 기술과 제품의 수요를 촉진해 보다 큰 부가가치를 지닌 녹색기술의 산업화를 선도할 수 있는 계기를 제공하는 것이기도 하다. 정부의 결정에 따라, 완화된 ETS의 운용에서 비롯되는 자연스러운 수요의 창출을 통해 녹색기술의 발전과 녹색산업의 성장을 도모하기 어렵게 됐다. 따라서 경제회복이라는 선결과제로 인해 퇴행한 1차 계획연도(2015~2017) 이후, 2차 계획연도의 국가배출권할당계획 수립 시에는 온실가스 감축은 물론 녹색 신성장산업의 성장을 도모하기 위해, ETS의 도입 취지에 상응하는 정책적 의지를 담아야 할 것이며, 이는 바로 이번 UN기후정상회의에서 강조했던 “기후변화 대응을 부담이 아닌 새로운 기회로 인식하는 발상의 전환”을 이룰 수 있는 첫 단계라 할 수 있다.

### 맺는 말: ‘부담이 아닌 새로운 기회로 인식하는 발상의 전환’

내치(內治)와 외치(外治)는 동색(同色)이어야만 한다. 국내외 정책 간의 패러독스를 극복할 때, 그 국가의 외교력과 글로벌 리더십이 고양될 수 있다. 많은 국가가 국제적 리더십을 지니기 위해 각기의 어젠다를 지

니고 외교 무대에 등장하지만, 외교적 리더십이나 진정성은 국내정책과 일관되게 연계돼야만 얻을 수 있는 것이다. 지난 몇 년간 대한민국이 기후변화라는 글로벌 이슈에서 중견국가로서의 모범적인 외교력과 국제적 공헌에 대해 국내외적으로 인정받고, 또한 실제로 기후변화 대응 국제협력의 무대에서 지도력을 행사할 수 있었던 이유는, 표명하는 외교적 입장과 국내에서의 관련 정책 추진에 일관성을 지니며 그 진정성을 국제사회로부터 인정받았기에 가능했다. 유사한 정책 및 국제협력 어젠다로서 중국의 ‘녹색발전(Green Development)’이나 일본의 ‘저탄소사회(Low Carbon Society)’ 등이 아닌 대한민국의 ‘녹색성장(Green Growth)’이 세계은행이나 OECD의 공식적인 어젠다 및 협력 주제로 받아들여질 수 있었던 것은, 그 어젠다의 독창성보다도 국내 정책의 수립과 집행에서 보여줬던 진정성에, 국제사회가 우리의 노력과 정책적 의지를 더욱 크게 인정했기 때문이었다.

장기적 관점에서 범국가적 차원으로 추진돼야 하는 정책의 그 추진 방향이 5년이라는 유한한 임기를 지니고 있는 정권에 따라 일관되지 못할 경우, 많은 연관산업의 기업 및 종사자들이나 관련 정책담당자들에게 서로 다른 신호를 주게 됨으로써 국정운영에서도 갈등 소지가 발생할 수 있다. 미래를 예측하고 선도하여 기업들이나 산업계에 올바른 투자와 기술개발을 유도하기 위해서는, 정부는 적어도 정책효과가 장기적으로 나타나는 분야에서는 일관성을 유지할 필요가 있다. 특히 기후변화 대응과 같이 현재보다는 미래를 위한 투자와 관련된 정책들에서는 더욱 그러하다.

우리나라의 산업경쟁력이나 기업 부담, 그리고 물가상승으로의 전가 등을 고려하여 본래의 제도 도입 취지에 못 미치는 ETS의 시행을 결정한 것은 침체된 경제의 회복이라는 보다 큰 정부의 어젠다 설정에 기인하는 것으로 이해할 수 있다. 비록 1차 계획연도 기간 중의 제도시행이 그 제

도의 도입 취지에는 미치지 못한다 하더라도 ETS가 온실가스 배출 억제 위한 완화정책(mitigation policy)의 전부가 아니기에 ETS에서의 일보(一步) 후퇴에는 반드시 다른 녹색정책들의 이보(二步) 전진이 필요하다. 즉, 박근혜 정부의 창조경제 어젠다의 달성을 위한 추진 정책으로 기후변화 대응 녹색기술과 녹색산업 진흥을 위한 보다 과감한 지원으로 R&D를 이끌고 기업들의 투자를 이끌어내는 데 더욱 정책적 지원과 집중이 있어야만 한다. 만약 강력한 ETS의 시행을 통해서 기대했던 것만큼의 수요를 창출할 수 없게 됐다면, 반드시 예전보다 더욱 강력한 녹색기술 및 녹색산업 진흥 정책과 신재생에너지 개발을 지원하는 정책이 필요한 것이다. 지난 몇 년 동안 녹색성장 어젠다에 기초한 정부의 정책적 지원과 기업의 투자가 2차전지나 태양열 발전소재 등의 연관 산업에서 괄목할 만한 결과를 이끌어 낼 수 있었음을 상기하여, 정부의 창조경제 어젠다가 미래 신성장동력을 위한 기업의 투자와 연결될 수 있도록 충분한 정책적 지원과 배려로 구현돼야 할 시점이다.

국제사회에서의 국가적 위상과 외교적 역량은 관련된 국내의 정책적 기반과 정책추진 의지와 무관하지 않다. 외교무대에서의 한 국가의 외교적 진정성과 리더십이 그 국가의 국내 정책적 기반과 정책추진의 성과 없이 얻어질 수는 없다. “기후변화 대응을 부담이 아닌 새로운 기회로 인식하는 발상의 전환”이 필요하다는 정부의 자신감 넘치는 제언은 국제사회뿐만이 아니라 국내 기업과 국민들에게도 동시에 전달돼야 하는 것으로, 정부는 정책적 의지를 지니고 선도적으로 발상의 전환을 실천해야 할 숙제를 안고 있다.



1. 녹색외교와 아울러 녹색기술 및 신재생에너지 관련 신성장동력 분야의 투자가 긍정적인 결과들을 낳으면서 대한민국의 녹색성장정책은 국민들로 하여금 정권과 관계없이 지속돼야 하는 정책 어젠다로 여겨지기도 했다. 지난 2013년 1월의 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시한 “녹색성장정책에 대한 국민 인식조사”(한국리서치)의 설문결과(신뢰수준 95%, 표본 오차  $\pm 3.1$ )에 의하면, 국민의 대다수(97.2%)가 녹색성장정책이 정권교체와 상관없이 향후에도 지속적으로 시행돼야 한다고 답했으며, 응답자의 84%가 녹색성장정책이 기후변화에 대응하고 에너지 위기를 극복하는 데 기여하고 있다고 평가한 바 있다.
2. Robert D. Putnam, 1988, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Game, *International Organization*, 42 (3): 427-460.
3. “I must praise the Korean government and its President for offering green growth as a solution to the financial crisis (Achim Steiner, UNEP Executive Director of the UNEP, at the GGGs, May 2012); “Korea is becoming a role model of green growth policy, and has played an important role in launching the OECD green growth strategy (Angel Gurría, OECD Secretary-General, at the OECD Council, May 2011); Korea has supported green growth not just with words, but in practice, Many developing countries are looking up to Korea as a role model and taking a keen interest in the changes that are happening in Korea (Rachel Kyte, Vice President of the World Bank, at the GGGs, May 2012).” For more information, see OECD, 2013, *Putting Green Growth at the Heart of Development*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development; OECD, 2012, “Achieving the “Low Carbon, Green Growth” Vision in Korea,” OECD Economics Department Working Paper No. 964, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development; World Bank, 2012, *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*, Washington DC: World Bank; and BRIE, 2011, *Green Growth: From Religion to Reality*, Berkeley, Calif.: The Berkeley Roundtable on the International Economy.
4. BAU란 현재 시점에서 전망한 목표연도의 배출량으로 전제조건(GDP, 인구, 유가, 산업구조 등)에 따라 변화할 수 있으나, 현재까지의 온실가스 감축정책 추세가 미래에도 지속된다는 가정하에서 산정된 배출량을 의미한다.
5. <저탄소녹색성장기본법>은 찬성 140, 반대 40, 기권1의 지지를 받으며 2009년 12월에 제정됐다. 아울러, 2011년 11월 <지능형전력망 구축 및 이용촉진에 관한 법률>(찬성 178, 기권 1), 2012년 2월 <녹색건축물 조성지원법>(찬성 220), 그리고 2012년 5월 <온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률>(찬성 148, 기권 3) 모두 국회의 압도적 지지를 받으며 제정돼, 저탄소 기후변화 대응 관련 제도들은 그 도입에 있어 여야로부터 정치적 합의를 얻은 바 있다.
6. 독일 환경부는 ETS의 기대효과로 ① 환경보호, ② 감축비용 절감, ③ 온실가스 감축의 경제적 유연성 제고, ④ 저탄소기술 개발 촉진 등을 제시한 바 있다.
7. ETS의 온실가스 감축비용에 대해서 환경정책평가연구원은 44%, 삼성경제연구소는 60%, 에

너지경제연구원은 68%의 감축비용을 온실가스에너지목표관리제(TMS)보다 절감할 수 있다고 발표한바 있다. 환경부/온실가스종합정보센터, 2014, *Emission Trading Scheme*, Available at <http://www.gir.go.kr>, Accessed on September 28, 2014.

8. 2009년의 한 연구에 의하면, 주요 선진국에서 탄소관세를 실시할 경우 예상되는 한국 제조업 수출은 3.9%가 줄어들어, 수출 감소액은 43억 달러에 달할 것으로 분석된 바 있다. 삼성경제연구소, “기후변화협약, 한국기업에 위기인가 기회인가,” CEO Information No. 715, (2009, 7, 29).
9. 한국환경정책평가연구원, “국제 온실가스 규제 동향과 시사점,” 2011.7.6; EU 보도자료 (2011.4.8).
10. WRI, 2014, “Ex-Ante Clarification, Transparency, and Understanding of Intended Nationally Determined Mitigation Contributions,” WRI Working Paper, Washington DC: World Resources Institutes; ECOFYS, 2014, “Intended Nationally Determined Contributions under the UNFCCC,” Discussion Paper No. CLIDE14935, Cologne, Germany: German Federal Enterprise for International Cooperation.
11. 2014년 1월의 정부출연연구기관의 추산에 따르면 ETS가 실시될 경우 GDP 감소율은 0.05~0.26%, 물가상승률은 0.12~0.37%, 에너지 가격은 0.34~1.79%에 달할 것으로 예상됐는데, 직접규제로 온실가스 감축을 도모할 경우 GDP감소율은 0.18~0.61%, 물가상승률은 0.25~0.48%, 그리고 에너지가격은 0.82~1.88% 상승하여 경제에 훨씬 큰 부담을 주는 것으로 분석됐다. 이후 9월의 정부의 기업부담 완화조치에 따라, 2015년 시행 예정인 ETS의 경제적 영향 추산은 그 부담이 대폭 낮아질 것으로 예상된다. “배출권거래제 기본계획 확정.” 기획재정부 보도자료, 2014년1월 28일자.
12. 정부는 지난 9월 2일, 2015년 1월부터 예정대로 ETS를 시행할 것임을 밝혔고, 이어서 9월 11일 국무회의를 통해서 <국가배출권할당계획>을 확정했다.
13. KAU란 배출권의 이력·통계관리, 해외 배출권과의 구분 등을 위해 마련한 우리나라 고유 의 영문 배출권 명칭으로 1KAU를 온실가스 배출량 단위로 환산하며 1tCO<sub>2</sub>-eq에 해당한다.
14. 박근혜 정부는 UN기후정상회의에 앞서 지난 여름 ① 태양전지, ② 연료전지, ③ 바이오에너지, ④ 2차전지, ⑤ 전력IT, 그리고 ⑥ 이산화탄소포집과 처리장치(CCS)를 기후변화 대응 기술 관련 시장을 선점할 수 있는 6개 핵심기술을 선정하여 발표한 바 있다. 정부는 이를 통해 2020년에는 6대 기술분야에서 1천 200만t의 CO<sub>2</sub> 감축에 기여하는 동시에, 약 217조 원의 매출을 내 국가 경제 활성화에 기여할 것으로 추정하고 있다.



최현정 박사는 아산정책연구원 글로벌 거버넌스센터 기후변화와 지속성장 프로그램 연구위원이다. 공군사관학교 국방학과 교수요원(1995~1998), 일본 동경대학 사회과학연구소(2003~2004) 방문연구원, IT전략연구원(現 한국미래연구원) 연구위원(2006)을 역임하였고, 제17대 대통령직인수위원회 정책연구위원(2008), 청와대 국정기획수석실 행정관(2008~2010) 및 녹색성장기획관실 선임행정관(2010~2013)을 역임하였다. 주요 연구분야는 기후변화, 녹색성장, 신성장동력, 동아시아 발전주의 국가 모델과 산업정책, 국가미래전략 등이다. 최근 저서로는 *Green Growth for a Greater Korea: White Book on Korean Green Growth Policy, 2008~2012*(Seoul: Korea Environment Institute, 2013) (With KIM Sang-hyup)이 있다. 연세대학교 정치외교학 학사와 정치학 석사, 미국 Purdue University에서 정치학 박사학위를 취득하였다.

OCT. 23, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-29

## Human Rights Abuses in North Korea's Nuclear Program

**Shin Chang-Hoon**

Research Fellow

The Asan Institute for Policy Studies

The contents of this issue brief are taken directly without modification from the transcript of testimony by Shin Chang-Hoon before the Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations of the US House Committee on Foreign Affairs, on 18 June 2014.

### I. Oral Statement

**Mr. Shin.** Chairman Smith and the distinguished members of this subcommittee, first of all, on behalf of the Asan Institute for Policy Studies based in Seoul, Republic of Korea, I would like to thank you for inviting me to testify about human rights aspects in North Korea's nuclear program.

I already submitted a 10-page written statement. Am I allowed to summarize the statement?

**Mr. Smith** (Chairman of the Subcommittee). Yes, and, you know, while there are limitations please be extensive.

**Mr. Shin.** Okay. Thank you very much. The story I am going to tell you is about human rights abuses which occurred at two nuclear facilities in North Korea.

One is Pyongsan uranium mine, a resource for the front end fuel cycle in North Korea's nuclear program, and the other is the radiochemical laboratory reprocessing facility located at Yongbyon, a significant resource for the back end fuel cycle.

In the Pyongsan uranium mine, the workers were placed under miserable and inhumane work conditions comparable to those in the conventional mines where the political prisoners and the ordinary prisoners in the prison camps worked, as detailed in the United Nations Commission of Inquiry report. High-quality food was well distributed to the workers of the uranium mine, unlike the workers in the mines of the ordinary prison camps because the nuclear program was always placed as the top priority in North Korea.

However, like the workers in the mines of ordinary prison camps they were also forced to work for 7 hours almost every day of the week and have only 1 day off in a month. They were subject to inhumane treatments including beatings.

They were conducted mainly inside underground mines with the supervisors' intentional oversight and they were beaten by metallic tools inside the mine, which horrendously terrified the workers much more than outside the mine.

Moreover, I heard clear statements from the interviewed defector that little consideration was given to work safety. For instance, the interviewee recalled that he never witnessed any ventilation system that diluted the concentration of radon and radio nuclides from the uranium ore and he also said that the quality of the anti-dust masks distributed to the workers was so bad and it was so hard to breathe with a mask that the workers inside the underground mine did not

even carry them.

Since the inhalation of uranium ore dust, which consists of radon, is known as a major cause of lung cancer, no anti-dust mask during working hours means that they were directly exposed to occupational diseases.

Working for 7 hours a day may be considered not so bad but the work was extremely stressful and intense because of the increase in number of sick workers, particularly with the skin diseases in his unit.

During certain periods of time he witnessed that only half of the unit members were available for work. The lack of available workers created a heavier and more intense workload because of the onerous allocation of daily work quotas.

We interviewed another defector who worked at the Yongbyon radio chemical laboratory that was concluded during inspections by the international agency IAEA to be a reprocessing facility. He was an analyst of the concentration of high levels of radioactive chemicals.

As he and his colleagues dealt with high levels of radiological substances and waste, they carried film badges, which are called dosimeters, which gauged the radiation doses in the workplace.

However, the badges were monitored only once every 3 months and the workers were never informed of the results of these monitoring tests unless severe symptoms of radiation sickness were present and visibly apparent.

Interestingly, he had a group of colleagues whose work duties included helping other workers shake off their fatigue and sleepiness during working hours. In addition, according to his testimony, the fertility of women laborers was very low. For instance, in his department 60 percent out of a total of 50 workers were women but most of the women who got married could not conceive children while working at the factory.

The interviewee witnessed many workers who suffered from nausea, vomiting, fatigue, and fevers at the workplaces, even a sloughing of skins. To make matters worse, North Korea, as a rigid totalitarian regime, controlled the flow of any sensitive information, especially between the workers in the nuclear facilities.

This hampers the voluntary and bottom-up development of safety and security culture among the workers in the nuclear facilities. In addition, since North Korea left the NPT regime and the IAEA in the early 1990s, the workers could not update internationally-accepted safety standards and work conditions for over the past 20 years.

Human factors really matter in ultra hazardous activities like nuclear program. North Korea's nuclear program is known as having developed with the sacrifice of the North Korean population.

However, we should not ignore the sacrifice of workers in North Korea's nuclear facilities as well. If Six-Party Talks resume, this kind of human rights violations in nuclear facilities must be negotiated. I hope that you find this testimony to be useful to further discussions on North Korea's human rights abuses and crimes against humanity at this committee.

Thank you very much for your attention.

## II. Prepared Written Statement

My name is Chang-Hoon Shin, Director of the Center for Global Governance at the Asan Institute for Policy Studies, an independent and private think-tank based in Seoul, South Korea. First, I would like to thank the subcommittee for the opportunity to appear today and to give testimony on North Korea's human rights abuses and crimes against humanity. The views I express in this congressional

hearing reflect my own personal observations and do not represent any official position of the Asan Institute or the government of the Republic of Korea. My observations are based upon personal interviews conducted with North Korean defectors who worked inside North Korea's nuclear facilities such as the reprocessing facility located at Yongbyon<sup>1</sup> and the uranium mine in Pyongsan.<sup>2</sup>

### *Key Findings and Recommendations of the United Nations Commission of Inquiry Report*

1. The United Nations Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) recently completed its mandate and submitted a final report to the UN Human Rights Council in March.<sup>3</sup> The Commission findings have stated that the North Korean human rights abuses are exceptional and unprecedented and the situation "does not have any parallel in the contemporary world."<sup>4</sup> This is due to the fact that human rights violations have occurred and are currently being perpetrated during peacetime, not in the course of an armed conflict.
2. Amongst the various findings of the Commission, the comprehensive and detailed report outlines the following three key points that embody the seriousness and extreme gravity of the human rights situation in North Korea.
  - (1) The Report characterizes North Korea as a totalitarian State, "a state that does not content itself with ensuring the authoritarian rule of a small group of people, but seeks to dominate every aspect of its citizens' lives and terrorizes them from within."<sup>5</sup>

(2) North Korea has committed “crimes against humanity” and other grave, widespread and systematic human rights violations as a matter of “State Policy.” In accordance with international criminal law and the Rome Statute of the International Criminal Court, two elements must be present in order to constitute “crimes against humanity”: (a) Individuals must commit inhumane acts with the requisite criminal intent; and (b) These inhumane acts must form part of a widespread or systematic attack directed against a civilian population. The Rome Statute also requires that the attack be pursuant to, or in furtherance of, a state or organizational policy.<sup>6</sup> Various crimes against humanity committed by North Korea were documented in the report. However, North Korea has been unwilling to implement its domestic and international obligations to bring the perpetrators to justice, because those perpetrators have acted in accordance with State policy.<sup>7</sup>

(3) These crimes center around Kim Jong-un, the Supreme Leader of North Korea, because he has effective control and command of all organs and branches of the government. He receives direct and daily reports on the specific actions, policies, and decisions of all governmental bodies. This means that he has requisite knowledge of the ongoing human rights abuses. The Commission concluded from the evidence it gathered that officials from the State Security Department, the Ministry of People's Security, the Korean People's Army, the Office of the Public Prosecutor, the Special Military Court, as well as other courts and the Workers' Party of Korea have in the past committed and are presently committing crimes against humanity. The Commission further found that these officials are acting under the

effective control of the central organs of the Workers' Party of Korea, the National Defence Commission and, ultimately, the Supreme Leader.<sup>8</sup> The Commission made Supreme Leader Kim Jong-un aware of its findings in a formal written letter given to the North Korean government.

3. The UN COI makes comprehensive recommendations with regard to: 1) the North Korean Government, 2) China and other States, 3) the Korean People, 4) States and civil society organizations, 5) States, foundations, and engaged business enterprises, and 6) the international community and the United Nations. Amongst them, particular attention deserves to be paid to the recommendations on the responsibility to protect (R2P).

4. The three pillars of the R2P principle are:

- (1) Each individual State has the primary responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing, and their incitement (Pillar one — The protection responsibilities of the State);
- (2) The international community has a responsibility to encourage and assist States in fulfilling this responsibility (Pillar two— International assistance and capacity-building);
- (3) If a State is manifestly failing to protect its populations, the international community must be prepared to take collective action to protect populations, in accordance with the Charter of the United Nations (Pillar three— Timely and decisive response).<sup>9</sup>



The recommendations of the UN Commission with regard to R2P include all aspects of these three pillars.

As for pillar one, the UN COI recommends to the North Korean government that it implement many changes including profound political and institutional reforms to introduce genuine checks and balances upon the powers of the Supreme Leader and the Workers' Party of Korea.<sup>10</sup>

As for pillar two, the UN COI recommends that States and civil society organizations work together to foster greater opportunities for people-to-people exchanges such as dialogue and contact in order to provide North Korean citizens with opportunities to share information and be exposed to experiences outside their home country.<sup>11</sup> In addition, it recommends that States, foundations, and engaged business enterprises provide more support to civil society organizations that are working to improve the human rights situation in North Korea, including efforts to document human rights violations and to broadcast accessible information into each country.<sup>12</sup>

With regard to options for pillar three, the UN COI recommends that the United Nations Security Council refer the human rights situation in North Korea to the International Criminal Court (ICC) as well as enact and implement targeted sanctions against those who appear to be most responsible for carrying out crimes against humanity.<sup>13</sup> Interestingly, the UN COI does not explain what would constitute these targeted sanctions. Instead it clearly states that it does not support wholesale unilateral or multilateral sanctions that are targeted against the population or the economy. However, the 2009 Report of the UN Secretary-General on "Implementing the Responsibility to Protect" categorizes targeted sanctions as those restrictions imposed on travel, financial transfers, luxury goods and arms transactions.<sup>14</sup> This report urges member states to pay particular attention to

restrictions on the flow of arms or police equipment, which could be misused by repressive regimes.<sup>15</sup> In regards to individuals and entities that are engaged in the nuclear development program in North Korea, sanctions on travel, financial transfers, luxury goods and arms transactions have already been imposed.<sup>16</sup> Additional sanctions must be imposed to block the sale or transfer of police equipment to those who are responsible for crimes against humanity.

*Beyond the findings of the Report: Human Rights Aspects in North Korea's Nuclear Program*

5. The UN COI report also contains information on the North Korean nuclear program, but does not explain what implications the nuclear program has for the human rights situation in North Korea. The High Commissioner for Human Rights, Navi Pillay's statement that concerns about North Korea's nuclear weapons program should not overshadow the deplorable human rights situation in North Korea,<sup>17</sup> well represents why the work conditions and environment in North Korea's nuclear facilities have not been investigated within the context of systematic, widespread and grave violations of human rights. Moreover, the mandate of the COI was confined to the nine substantive areas: 1) violations of the right to food, 2) the full range of violations associated with prison camps, 3) torture and inhuman treatment, 4) arbitrary arrest and detention, 5) discrimination, in particular in the systemic denial and violation of basic human rights and fundamental freedoms, 6) violations of the freedom of expression, 7) violations of the right to life, 8) violations of the freedom of individual movement, and 9) enforced disappearances, including in the form of abductions of nationals of other states. Therefore, the investigations of the COI

could not focus on the work conditions and working environment of the laborers in North Korea's nuclear facilities.

6. Article 23 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) stipulates:

- (1) Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favorable conditions of work and to protection against unemployment.
- (2) Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.
- (3) Everyone who works has the right to just and favorable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.
- (4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

Article 25 of the UDHR stipulates that everyone has the right to rest and leisure, including a reasonable limitation on working hours and periodic holidays with pay.

7. Articles 7 and 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), which North Korea has ratified, contains similar guaranteed rights. In accordance with Article 7(b) of the ICESCR, the States Parties to the present Covenant must ensure, in particular, safe and healthy working conditions.

8. The International Labour Organization (ILO) has also played a significant role in galvanizing the protection of workers from ionizing radiation. The Convention concerning the Protection of Workers against Ionizing Radiation, known as ILO Convention No. 115, was adopted under the auspices of the ILO in June 1960 and entered into force in June 1962. The ILO has also cooperated with other international organizations on these issues. For instance, the International Basic Safety Standards for Protection against Ionizing Radiation and for the Safety of Radiation Sources (BSS) was jointly developed by six international organizations such as the Food and Agriculture Organization (FAO), IAEA, ILO, the Nuclear Energy Agency of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD/NEA), the Pan American Health Organization (PAHO), the World Health Organization (WHO). The BSS establishes basic requirements to protect against the risks associated with exposure to ionizing radiation and ensure the safety of workers from in their working environment.<sup>18</sup> It supplements the object and purpose of the 1960 ILO Convention No. 115. The ILO has also maintained good relations with international scientific communities, for example, with the International Commission on Radiological Protection (ICRP), whose work has been the primary basis for the development of international standards on radiation.

*Interviews conducted by the Asan Institute for Policy Studies*

9. This year the Asan Institute for Policy Studies organized a task-force team in order to increase public awareness about the crimes against humanity and other gross human rights abuses occurring in North Korea, immediately after the release of the UN COI Re-

port in February. The team has tried to identify laborers with work experience in North Korea's nuclear facilities and conducted interviews with them. The purpose of these interviews was not to gain further information on the development of its nuclear program, but to obtain findings on the working conditions, environment, and the situation of workers' safety and health in North Korea's nuclear facilities. The team prepared questions based upon the international instruments described above and conducted interviews with those defectors who had worked in North Korea's nuclear facilities.

10. The international community has viewed North Korea's nuclear program as one of the greatest challenges to the global non-proliferation regime. The North Korean problem has always been criticized and examined primarily through the lens of non-proliferation. It is only recently that the international community has become interested in the safety of North Korea's nuclear facilities as well as the security of nuclear materials contained in North Korea. However, no observations have been released with regard to the working conditions, environmental factors, and workers' safety and health concerns such as occupational illness that have a significant impact on human rights in the country. Therefore, these observations may provide the international community with additional evidence of the dangers of North Korea's nuclear program and make it possible to link the issue of North Korea's nuclear program with the issue of its severe human rights violations.
11. As noted above, the interviews were conducted with North Korean defectors who had worked inside North Korean nuclear facilities such as the reprocessing facility at Yongbyon and the

uranium mine in Pyongsan. All of the interviews were conducted and recorded with the consent of the defectors.

*Interview with a defector who had worked at the uranium mine in Pyongsan*

12. The mining of uranium ores generates ore dust, which disperses into the air inside the mine and gives rise to an inhalation hazard.<sup>19</sup> Recently, it has been known that the radiological hazards in uranium mines are mainly due to the airborne radionuclides which consist of radon and its related products. They occur in other types of mines as well and in some instances cause severe occupational illnesses, including lung cancer. However, considerable attention to these problems has only become a recent phenomenon, as the demand for nuclear fuel rapidly increases. External radiation hazards in uranium mines are generally low and do not pose significant problems, but inside the mines where the ore grade is relatively high external radiation poses a significant hazard. Because of recent debates that have presented epidemiological evidence of lung cancer caused by inhalation of radon and its daughter products, safety measures such as mechanical dilution ventilation, confinement or suspension of radiation sources, and personal protection and job rotation have been implemented. These have developed into important precautionary measures that are now implemented for the purpose of maintaining a safe work environment in uranium mines and mills.<sup>20</sup> Bearing these radiological hazards and protective measures in mind, the research team at the Asan Institute was able to obtain some interesting observations by interviewing the defectors using the information checklist below.

- General description of the workplace
- Ventilation mechanism/effluent control system
- Work hours and rotation schedules
- Distribution of work suits and other protective equipment such as anti-dust masks, hat and boots
- Lunch time and location of food consumption
- Experience with and/or being a direct witness of illness
- Distribution of dosimeters (film badges) to the workers in mines for monitoring their dose limits
- Education on occupational safety hazards and work environment
- Health examination
- Distance of the civilian residences, farms, and schools from the mining facility
- Any witness of environmental pollution or accidents

13. The UN COI report refers to work conditions and the safety of laborers on two occasions. The first reference describes the inhumane conditions of detention in Ordinary prison camps (*kyohwaso*).<sup>21</sup> The other refers to the testimony of a prisoner of war who had been forced to work in mines.<sup>22</sup> The working conditions of North Korean laborers in conventional mines as illustrated in the report are extremely harsh and miserable. According to the testimony of the interviewed defectors, the working conditions in Pyongsan uranium mine are better in some regards and worse in other aspects than the conditions that exist in conventional mines. However, despite some differences it is evident that on the whole, the work and safety conditions in the uranium mine are just as miserable and inhumane as the conditions in conventional mines. One may conclude from the defectors' testimony that there have been systematic, widespread and grave human rights abuses

in the mine. The following is a brief summary of the information gathered from defectors' testimony.

14. One defector interviewed entered the Korean People's Army in August 1995 when he was under the age of 18 and worked at an assigned mine location from August 1995 to June 1996. He maintained that he and his colleagues were recruited for work at a gold mine in Pyongyang, but they were dispatched to the Pyongsan uranium mine instead. They belonged to the 131st army unit (*Jidoguk*) controlled by the Atomic Department (*Wonjaryok Chong-guk*) in the Central Workers' Party. The mission of the unit was to build rails to allow access to the mine, to dig an underground mine, and to repair rails and mining structures. The mine site consists of underground mines, related mills, and the Pyongsan Chemical factory. The army units engaged only in the work of digging an underground mine. Civilian workers mined the uranium ore inside an underground mine dug by the army. Most of them were retired soldiers. Each underground mine had an air compressor that provided the underground mine with air ventilation and a rest area where the workers could have lunch. The civilian miners continued to use the air compressor and the rest area after the army unit left to dig another underground mine. However, the interviewee recalled that he never witnessed any ventilation system that diluted the concentration of Radon, an essential protective measure that is essential for ensuring more safe and healthy work conditions. To make matters worse, he stated that the quality of the anti-dust mask distributed to the workers was so bad that the workers working inside the underground mine did not carry the anti-dust mask with them. As a result, the workers regularly engaged in this work without taking

adequate safety precautions or measures.

15. The interviewee worked for eight hours a day broken up into three different time shifts. Since he was novice laborer, he worked only from 8:00am to 4:00pm. The workers were permitted to have lunch from 12:00 to 1:00 pm, so this made a total of seven work hours in one day. Considering the fact that the prisoners in ordinary prison camps were forced to work for 9-12 hours every day of the week, the working conditions at the mine could be considered far better. Additionally, the interviewee stated that the workers were well-fed with special foods that were not distributed to ordinary citizens in North Korea. However, the workers were forced to labor almost every day of the week like prisoners in ordinary prison camps. The interviewee recalled that he had a rest day once a month. Accordingly, the workers in mines were not permitted an adequate right to rest and leisure, including a reasonable limitation on working hours and periodic holidays with pay as mentioned earlier in my statement.
16. The defector also related the fact that education on safety standards was conducted for a month as part of the initial work training. In the educational program, the workers were not notified of the hazards of uranium ore. The work suits, boots and anti-dust masks were also distributed to the workers, but no dosimeter (film badge) was given out to the workers. The dosimeter is of the utmost importance for controlling the exposure of workers to external radiation, the related daughter products of radon, and ore dust. A regular health examination was conducted on all laborers, but the doctors had never informed the individual workers of the results of their health examinations.

17. The interviewed defector stated that working for seven hours a day was not so bad, but the work was extremely stressful and intense because of the increasing number of patients (sick workers) in his unit. During certain periods of time, he witnessed that only half of the unit members were available for work. The lack of available workers created a heavier and more intense workload, because of the onerous allocation of daily work quotas.
18. The workers sometimes were also exposed to inhuman treatments when they worked inside an underground mine. They were beaten by superiors using the digging tools inside the mines. The chief supervisor intentionally did not come inside the mine in order to overlook or ignore the inhuman treatment that was occurring. If a bad relationship formed between the lower-ranked workers and the higher-ranked ones in the army barracks, the former retaliated by beating or abusing the latter inside a mine.

*Interview with a defector who had worked at the reprocessing facility in Yongbyon*

19. Another defector interviewed worked at the Radiochemical Laboratory in the Yongbyon nuclear facility as an analyst of radioactive chemicals from April 1988 to December 1994. He belonged to the so-called December Enterprise where about 1,000 scientists and laborers worked. The workplace was located about 4km distance from a village where the families of the workers from the Yongbyon nuclear facility resided. The population of the village was around 50,000.
20. The interviewee's work was to analyze the concentration of high



levels of radioactive chemicals in an ample by using colorimeter. Since he dealt with high-level radioactive chemicals, the information checklist our team prepared for this interview was different from that of the defector who had worked at the Pyongsan uranium mine. The information checklist for this interview was as follows:

- General description of the workplace
- Providing appropriate information of security and safety, education and training
- Personal protective equipment and safety standards
- Witness of radiation injury and/or direct experience with illness
- Distribution of dosimeters (film badges) to the workers for monitoring their dose limits
- Education on occupational safety hazards and work environment
- Health examination
- Distance of civilian residences, farms, and schools from the nuclear facility
- Any witness of environmental pollution or accidents

21. The interviewee recalled that he was trained for about a year, but had never heard of or had no knowledge of what kind of chemicals he was required to analyze. No one in the factory gave him this information. He majored in mechanical engineering at the university undergraduate level, so he did not know the identity of the chemicals. His job only involved work to let the scientists know what colors showed up on the colorimeter. The ample that contained the chemicals was delivered through pipelines connected to his workplace. After their delivery, he placed the ample into a transparent box with 60cm thickness and manipulated the

ample with the robot arms.

22. For the sake of preventing information leaks, even during his training period, he had not been informed of any security or safety matters in his workplace. However, personal protective equipment of good quality such as a work suit, gloves and boots were distributed, but the washing of the equipment was done individually by the workers. The workers brought the suit, gloves and boots to their homes to wash them.
23. According to the defector's testimony, he had a group of colleagues whose work duties included helping other workers shake off their fatigue and sleepiness during working hours. He stated that the group was very effective. Most of his colleagues had suffered from severe fatigue during working hours.
24. All workers also carried film badges, but the badges were monitored only once every three months. The workers were never informed of the results of these monitoring tests, unless severe symptoms of radiation sickness were present and visibly apparent.
25. The interviewee stated that since food was well distributed to the workers in this nuclear facility, those from poorer families and those with less social status wanted to get married with the workers. However, the fertility of the women laborers was very low. In his department, 60% out of a total of fifty workers were women, but most of the women who got married could not conceive children while working at the factory. The interviewee witnessed many workers who suffered from nausea, vomiting, fatigue, and fevers at the workplace.

*Findings and Recommendations: Human Rights approach to North Korea's nuclear program*

26. North Korea is an extremely closed and rigid totalitarian regime which controls the flow of any sensitive information especially between the workers in its nuclear facilities. However, this harms the health of the workers and hampers the development of safety and security culture in the nuclear and uranium mining facilities.
27. There has been no provision of information on occupational safety standards to the workers. This deprives the workers of opportunities to develop their code of conducts with regard to occupational hazards and safety.
28. The fact that North Korean government distributed food of good quality to the workers at the nuclear facilities, but did not take any responsibility for enhancing work conditions, safety and health of the workers is evidence that supports the observation that North Korea is more interested in how to enhance workers' productivity than how to improve the human rights situation of workers.
29. The workers' rights have been seriously violated as a matter of State policy particularly at nuclear facilities. This will not support the morality and legitimacy of North Korea's nuclear program in the long run.
30. North Korea's possession of nuclear weapons is being achieved with the sacrifice of North Korean populations as well as the violations of the workers' rights at the nuclear facilities.
31. The abandonment of nuclear program under these circumstances may create serious problems with redirection of workers in North Korea's nuclear facilities as well as with any costly cooperative threat reduction program.
32. If the level of safety culture and safety standards in the 1990s has been sustained, even peaceful nuclear program under the "Dual Policy of Economic Construction and Nuclear Arsenal Expansion" announced in 2013 may result in a radiological accident, because of human failure. Therefore, the improvement of the safety culture and compliance with international safety standards in order to prevent human failures are urgently in need.
33. Based upon these findings, the States concerned should devise how to apply human rights approach to the North Korea's nuclear program in the dialogues and negotiations with North Korea. The States concerned should make every effort to encourage direct and open dialogues between the workers of the States and those of North Korea to discuss how to improve the safety and security culture at North Korea's nuclear facilities. Methods to provide information on work conditions and occupational safety standards to the North Korean workers should be devised. In addition, there must be discussions on how to bring justice to the individuals who are responsible for the deprivation of workers' rights particularly in nuclear facilities. The North Korean government should allow the foreign experts on safety culture and safety standards to directly contact nuclear workers, paying attention to the fact that North Korea could not receive any technical assistance on safety from foreign experts since it withdrew from the NPT and the IAEA statute.

34. In this context, we support H.R. 1771, the North Korea Sanctions Enforcement Act that includes promotion of human rights, but with some considerations of the human rights situations particularly at North Korea's nuclear facilities.

1. The Radiochemical Laboratory (Reprocessing Plant) was one of the five facilities that the IAEA began to monitor during the freeze in November 1994. The other four facilities are the 5MW(e) Experimental Nuclear Power Plant, the Nuclear Fuel Rod Fabrication Plant, the 50 MW(e) Nuclear Power Plant and the 200 MW(e) Nuclear Power Plant. See IAEA, Application of Safeguards in the Democratic People's Republic of Korea, GOV/2011/53-GC(55)/24 (2 September 2011), p. 4, para. 16. When North Korea submitted its initial report to the IAEA in May 1992, it stated that the laboratory was for training nuclear specialists in separating plutonium and handling nuclear waste. However, during inspections later the same month, the IAEA concluded it to be a reprocessing facility. <http://www.nti.org/facilities/750/>.
2. Pyongsan Uranium Mine was included in an appendix to North Korea's initial report submitted to the IAEA in May 1992. *Ibid.*, p. 7, para. 28.
3. UN Human Rights Council, Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/25/CRP.1 (7 February 2014) (hereinafter UN COI Report).
4. *Ibid.*, p. 365, para. 1211.
5. *Ibid.*
6. UN COI Report, p. 320, para. 1027.
7. UN COI Report, p. 366, para. 1216.
8. UN COI Report, p. 360, para. 1198.
9. See Outcome Document of the 2005 United Nations World Summit (A/RES/60/1, paras. 138-140); and UN Secretary-General's 2009 Report (A/63/677) on Implementing the Responsibility to Protect.
10. UN COI Report, p. 366, para. 1226 (a).
11. UN COI Report, p. 370, para. 1223.
12. UN COI Report, p. 370, para. 1224.
13. UN COI Report, p. 370, para. 1225 (a).
14. UN Secretary-General's 2009 Report (A/63/677) on Implementing the Responsibility to Protect, p. 25, para. 57.
15. UN Secretary-General's 2009 Report (A/63/677) on Implementing the Responsibility to Protect, p. 25, para. 58.
16. See, for example, UNSC resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) and 2094 (2013). The measures of these resolutions include arms embargos, WMD programs-related embargos, a ban on the export of luxury goods, individual targeted sanctions such as a travel ban and/or an assets freeze, and a ban on the provision of financial services or the transfer of financial or other assets. For the details, visit the 1718 Committee website. <http://www.un.org/sc/committees/1718/>.
17. UN COI Report, p. 6, para. 8.
18. Shengli Niu, The role and activities of the ILO concerning the radiation protection of workers (Ionizing radiation), p. 3.

19. United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation, *Sources and Effects of Ionizing Radiation* (2010), p. 292, para. 520.
20. For details on the radiological safety in uranium mines, see J.U. Ahmed, "Occupational radiological safety in uranium mines and mills", IAEA Bulletin, Vol. 23, No. 2, pp. 29-32.
21. "This finding is reinforced by the fact that work conditions are so inhumane that the work cannot be said to serve any legitimate, rehabilitative purpose. Surviving on starvation food rations, the prisoners are forced to work without pay for 9-12 hours every day of the week. Work that was normally be undertaken by machines or beasts of burden (e.g. ploughing or coal extraction) must be carried out manually in the DPRK's prisons, using rudimentary tools. If prisoners fail to fulfil their onerous daily work quotas or accidentally damage prison property, they are subject to torture and inhuman punishment, including beatings, solitary confinement and cuts to their already meagre food rations. Deadly work accidents are very frequent because little consideration is given to work safety." UN COI Report, pp. 250-251, para. 802.
22. "The conditions in the mines were treacherous, and work conditions severe. Many workers enslaved in the mines died from accidents or diseases contracted in the mines caused by the dust." UN COI Report, p. 277, para. 873.



**Shin Chang-Hoon** is a research fellow and the director of the Center for Global Governance at the Asan Institute for Policy Studies. Previously, Dr. Shin taught public international law, international organizations, international economic law and the law of the sea at Seoul National University and Myongji University. Dr. Shin has been an active participant in international conferences held at the International Maritime Organization and is a member of the Compliance Group established by the 1996 London Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter. Dr. Shin's research focuses on dispute settlement, the law of the sea, international environmental law, international humanitarian law and the study of the nonproliferation regime. He received a B.S. and an L.L.M from Seoul National University, and a D.Phil. from the University of Oxford.

OCT. 31, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-30

## 전시작전통제권 전환 재연기 이후의 과제

최 강 연구부원장  
김기범 연구원  
아산정책연구원

### 서론

한미 양국의 국방장관은 2014년 10월 23일(현지 시간) 워싱턴 DC에서 열린 제46차 한미 연례안보협의회에서 2015년 12월 1일로 예정돼 있던 전시작전통제권 전환을 ① 안정적 전작권 전환을 위한 한반도 및 역내 안보 환경이 조성되고, ② 한국군이 전작권 전환 이후 한미연합방위를 주도할 수 있는 핵심 군사능력을 구비하고, ③ 국지도발 또는 전면전 초기 단계에서 북핵 및 미사일 위협에 대한 필수대응능력을 한국군이 갖췄다는 3가지 조건이 충족될 때까지 재연기하기로 합의했다.

이와 같은 ‘조건에 기초한 전작권 전환’ 합의는 북한의 핵과 미사일 등으로 인한 한반도와 동북아시아 지역의 안보환경 변화를 고려해서 내린 합리적인 결정으로 평가할 수 있다. 또한 이번 합의는 우리의 안보와 직

결된 전시작전통제권 문제를 지금까지 정치적·이념적으로 접근했던 것에서 탈피해 본연의 안보적 접근방식으로 정상화시켰다는 점에서 큰 의미가 있다.

일부에서는 이번 합의를 전작권 전환 무기한 연기로 받아들이고 있다. 그러나 전시작전통제권 전환을 정해진 시기에 단행하는 것에서 일정 조건을 충족시켰을 때 실행하는 것으로 바꾼 것은 단순히 전환을 준비할 시간을 더 번 것뿐이다. 이는 결코 우리가 마땅히 해야 할 준비를 하지 않아도 된다는 것을 의미하는 것이 아니며, 우리의 안보를 미국의 손에 무한정 맡기는 것을 의미하는 것은 더더욱 아니다. 시간이 아닌 조건부 전환에 대한 합의를 두고 미국 내 일부에서 한국이 자신의 안보를 미국에 떠넘기려 한다는 한국의 ‘안보무임승차론’이 제기되고 한국의 신뢰에 문제가 생길 수 있다는 점에 우리는 유의해야 한다.

이미 우리는 지난 2010년 6월에 전작권 전환을 한 차례 연기한 바 있고, 이번이 두 번째 조정이다. 더 이상의 조정이나 변화는 있을 수 없다. 이제 공은 다시 미국에서 한국으로 넘어왔다. 이번 합의를 계기로 우리는 ‘한국방위의 한국화’라는 목표를 향해 매진하여 확고한 국방태세를 건설하고 국가 안보를 반석 위에 놓아야 한다. 이러한 노력을 바탕으로 우리의 안보를 우리가 책임지게 될 때 한미동맹도 더욱 발전할 것이다.

이러한 관점에서 본 이슈 브리프는 전시작전통제권 전환 재연기 합의 이후 우리가 무엇을 해야 할 것인지를 살펴보고자 한다.

### 전시작전통제권 전환을 위한 두 가지 조건

이번 제46차 한미 연례안보협의회에서 한미 양국은 전시작전통제권 전환을 위한 3가지 조건에 합의했다. 이 조건들을 두고 두 가지 문제를

생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 북한의 대량살상무기 능력의 고도화로 인한 한반도와 동북아시아 안보환경의 지속적인 변화 및 악화 가능성이며, 두 번째는 핵심 및 필요 군사능력의 확충에 필요한 막대한 재원을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제다. 이 두 가지 문제로 인하여 이번 재연기가 사실상 전작권 전환을 무기한 연기한 것이라는 지적이 나오고 있다. 따라서 이 두 개의 문제를 해결하기 위한 노력이 미래에 전작권 전환 여부를 판가름하게 될 것이다.

첫 번째 문제인 한반도와 지역 내 안보환경 변화의 가장 핵심 변수는 북한의 핵과 미사일 위협이다. 대화와 협상을 통해서 핵을 포함한 북한의 군사적 도전과 위협을 해결할 가능성은 매우 낮은 것으로 전망된다. 김정은 북한 제1위원장은 핵과 경제개발의 동시추구를 표방하는 ‘병진노선’을 발표했고, 성공을 위해서 다방면의 노력을 경주하고 있다. 북한은 이미 세 차례의 핵실험(2006년, 2009년 그리고 2013년)을 통해 자신의 핵능력을 과시한 바 있으며, 지금도 핵능력 고도화, 특히 소형화를 위한 핵실험 준비를 하고 있는 것으로 추정된다.

지난 2014년 6월 29일, 국회 국방위원회 인사청문회에 장관 후보자로 출석한 한민구 국방장관은 “북한의 핵무기 소형화가 상당한 수준”인 것으로 평가했다. 커티스 스캐퍼로티(Curtis Scaparrotti) 주한미군사령관 또한 한미안보연례회의 다음 날인 24일 미국 국방부에서 가진 기자회견에서 “북한이 핵탄두 소형화 능력을 갖췄다.”라고 언급했다. 물론 정확한 상태를 확인할 수는 없으나 북한이 소형화된 핵탄두 개발을 통한 핵미사일 완성을 추진하고 있다는 점에는 한미 간에 이견이 없다. 북한 핵미사일은 더 이상 사실 여부의 문제가 아니라 시기의 문제다. 즉, 언제 북한이 핵탄두를 장착한 미사일을 보유하고 실전 배치할 것인가의 문제인 것이다.

북한은 핵탄두의 소형화와 함께 미사일 능력 확충에도 적극 노력하고 있다. 2012년 12월 장거리 로켓 ‘은하 3호’ 시험발사 이후 2014년에 북한은 다양한 미사일 시험발사를 강행했다. 북한이 대륙간 탄도미사일 능력을 확보할 때까지는 아직 시간이 남아 있는 것으로 평가하고 있다. 그러나 단·중거리 미사일의 경우에는 현재 우리 안보에 심각한 위협이자 도전이며, 시간이 갈수록 더 증가할 것으로 예상된다.

북한의 비대칭전력이 지속적으로 증강되고 다변화하는 가운데, 우리가 이에 대한 적절한 대응태세를 갖추지 못한다면 전시작전통제권 전환은 부적절하며 불가능하다는 결론에 도달하게 된다. 따라서 전작권 전환 여부와 관련하여 가장 중요한 관건은 우리가 북한의 비대칭전력에 대한 대응전략, 체제와 능력을 때맞춰 구비할 수 있느냐가 될 것이다.

두 번째 조건은 한국의 군사능력에 관한 문제다. 즉, 한국이 주도적으로 연합방위체제를 운용할 수 있는 능력과 북한의 국지도발이나 전면전 초기에 독자적으로 대응할 수 있는 전력을 확보하는 일이다. 이와 관련하여 우선적으로 정보·정찰·감시 능력(Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance, ISR)과 전장통제 체제 및 능력을 확보해야 한다. 다시 말해 연합방위를 주도하기 위한 상호 운용성이 높은 C4ISR(Command, Control, Communication, Computer, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance)을 확보해야 한다는 것이다. 나아가 단순히 무기체제와 방위체제의 물리적 확보를 넘어 실질적으로 운용할 수 있는 인적 자산을 포함한 소프트웨어 측면의 능력 확보도 필요하다. 인적 자산에 대한 투자가 병행돼야만 차후에 한국이 제대로 된 주도력을 발휘할 수 있는데, 문제는 이러한 소프트웨어는 하드웨어의 확보보다 더 힘들고 시간이 오래 걸린다는 점이다.

우리가 갖춰야 할 또 다른 능력은 북핵과 미사일에 대응할 수 있는 능력인데, 이는 ‘킬 체인(Kill Chain)’과 ‘한국형 미사일 방어체제(Korean Air



and Missile Defense, KAMD)’의 구축을 의미한다. 문제는 이러한 체제와 능력을 확보하는 데 시간이 얼마나 소요될 것인가와 확보한 무기체계를 얼마나 신뢰할 수 있는가다. 이러한 문제들은 결국 우리가 얼마 정도 규모의 재원을 집중적으로 투입하느냐에 달려 있다. 현재로서는 킬 체인, KAMD 등 핵심 대응전력을 확보하는 데 약 24조 원이 들어갈 것으로 추정하고 있으나, 획득 이후 운영에 필요한 비용을 고려한다면 이보다 더 많은 재원을 투자해야 한다는 결론이 나온다. 또한 KAMD의 핵심이라 할 수 있는 L-SAM(장거리 지대공 미사일)과 M-SAM(중거리 지대공 미사일)이 과연 우리의 기대를 충족시켜줄 것인지에 대해서도 의문이 생길 수 있다.

현재 우리나라의 국방예산은 약 35조 7천억 원이 책정돼 있다. 이 금액은 국내총생산(GDP) 대비 2.53%에 해당하며, 정부재정 대비해서는 14.4%에 달하는 규모다. 국방예산이 GDP 대비 3% 정도 수준은 돼야 현상유지 이상의 군 전력증강을 이뤄낼 수 있다는 주장이 제기돼 왔으나 국내 경제 상황과 점점 늘어나는 사회복지비용 지출로 인해 그

표 1. 2005~2014 한국 국방예산 증감 추이 (단위: 조 원, %)

|             | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 국방예산        | 21.1 | 22.5 | 24.5 | 26.6 | 29.0 | 29.6 | 31.4 | 33.0 | 34.5 | 35.7 |
| 정부재정 대비 점유율 | 15.6 | 15.3 | 15.7 | 14.8 | 14.2 | 14.7 | 15.0 | 14.8 | 14.3 | 14.4 |
| GDP 대비 점유율  | 2.44 | 2.48 | 2.51 | 2.60 | 2.72 | 2.52 | 2.54 | 2.59 | 2.60 | 2.53 |
| 전년 대비 증가율   | 11.4 | 6.7  | 8.8  | 8.8  | 8.7  | 2.0  | 6.2  | 5.0  | 4.7  | 3.5  |

출처:《국방백서》, 국방부; “국방예산 추이”, 〈국방예산〉, 국방부 웹사이트

동안 우선순위에서 밀려나 있을 수밖에 없었다. 올해 국방부가 제시한 《2014~2018 국방중기계획》에 따르면 같은 기간 동안 약 214조 5,000억 원의 국방예산이 필요하며, 연평균 약 7.2%의 국방비 증가를 상정하고 있다. 방위력 개선사업에는 같은 기간 동안 총 70조 2천억 원이 필요하며, 연평균 10.6% 증가가 요구된다. 지난 2005년부터 올해까지 10년 동안의 국방예산 변화 경향을 놓고 볼 때, 국방중기계획의 연평균 7%대 증액 목표가 비현실적인 것은 아니다. 다만 문제는 동 기간 동안 우리 경제가 연 7%를 웃도는 국방비 증액을 뒷받침할 수 있는지 여부다. 더 나아가 경제적 어려움이 있더라도 정부가 국가안보를 위해서 국방부가 제시한 예산 증액을 수용하고 지원해줄 수 있을지도 장담할 수 없다.

## 전작권 재연기 이후 우리는 무엇을 어떻게 해야 하나?

전시작전통제권 전환의 공은 이제 다시 한국에 넘어왔다. ‘한국방위의 한국화’를 위한 시간을 벌었으나 앞으로 해야 할 일이 산적해 있고, 추진과정에서 어려움도 있을 것으로 예상된다. 두 차례의 연기를 통해 우리의 안보를 안정적으로 유지하게 됐지만 반대로 미국 일각에서 ‘약속을 지키지 않는 한국’이라는 인식과 ‘한국의 안보 무임승차론’이 제기될 가능성도 커졌다고 볼 수 있다. 이러한 부정적인 인식을 해소하고 한미동맹의 건전한 발전을 도모해 우리의 안보를 튼튼하게 만들기 위해서는 이번 합의를 계기로 우리의 안보를 우리가 책임지기 위한 노력을 경주해야 한다. 그리고 우리의 노력으로 안 되는 부분이나 부족한 부분이 있으면 동맹을 통해 이를 보완해 나가도록 해야 한다.

필요한 핵심전력과 스스로 전쟁수행 능력을 갖추기 위해서는 우선 미래 북한의 위협에 대한 포괄적이고 전면적인 분석·평가·전망이 필요하

다. 북한의 위협에 대한 평가는 단순히 무기체계 보유 현황에 대한 평가를 넘어선 운용적 측면을 고려한 위협 평가가 돼야 한다. 북한의 군사적 도전을 평가하기 위해서는 북한이 어느 시점에 어떠한 무기를 얼마나 보유할 것이냐는 평가뿐만 아니라 북한이 자신의 군사력을 어떠한 형태로 사용할 것인지에 대한 동적인 분석이 요구된다. 현재 북한은 일반적인 재래식 전력에 투자하고 확충하기보다는 핵과 미사일과 같은 비대칭전력 확충에 집중하고 있고, 한국의 취약성을 최대한 활용하기 위한 재래식 전력의 비재래적 활용에 집중하고 있는 것으로 보인다. 한마디로 말해 이는 북한의 군사적 위협의 성격과 수준이 근본적으로 변해가고 있다는 점을 의미한다. 따라서 현재의 북한 위협이 아닌 능력분석(capability-based analysis)에 기초한 미래의 북한 위협을 평가해야 한다. 그리고 이를 근거로 우리의 대응전략과 태세를 구축해 나가야 하며, 북한을 추월하여 상황을 주도해야 한다. 그때그때 발생하는 북한 위협에 대응적(對證的) 혹은 일대일 접근을 추구할 경우, 우리는 따라가되 결코 추월할 수 없는 입장에 놓이게 될 것이다.

북한 위협의 분석과 평가를 기초로 이러한 북한의 도전에 대해서 어떻게 대응하여 우리의 안전을 확보할 것인지에 대한 포괄적이고 치밀한 전략을 강구하는 것이 요구된다. 지난 몇 년간 이어진 북한의 도발에 따라 Fight Tonight(즉시 대응), 국지도발대응계획(Combined Counter-Provocation Plan), 맞춤형 억제(Tailored Deterrence; 이전에는 Proactive Deterrence), Kill-Chain, 4D(Detect, Defend, Disrupt and Destroy) 등과 같은 다양한 개념과 조치들이 제시됐고 발전 중이다. 하지만 한국의 안보 수호라는 전략적 목표 달성을 위한 포괄적인 개념이라고 지칭할 만한 것은 아직 눈에 띄지 않는다. 'Fight Tonight'의 경우, 높은 수준의 군사대비 및 대응태세를 갖춰야 한다는 것을 의미하는 개념이다. 이

것은 북한의 위협에 대응하는 우리의 전략목표라기보다는 전략목표를 달성하기 위한 조건에 해당하는 개념으로 해석해야 한다. '맞춤형 억제(Tailored Deterrence)' 역시 북한의 도발에 대응하기 위해 도입된 개념이라는 점에서 적용범위가 매우 제한적이다. 4D 경우도 북한 미사일 위협에 대응하는 전략으로 제시됐을 뿐이다. 무엇보다 이러한 개념들이 어떻게 상호 연관되어 있는지에 대해서는 아직 모호하다.

우리가 지난 수년간 도입한 새로운 전략개념이나 조치들은 특정 시점에서 발생한 특정한 북한의 도발과 위협에 대응하는 성격이 매우 강하고, 전반적인 상호 연계성이 결여돼 있다. 예를 들어 북한의 도발에 대한 우리의 대응이 국지전이나 제한전 혹은 전면전으로 확전될 가능성을 고려해볼 때, 우리의 대응전략과 실제 내려질 조치의 적시성이나 신뢰성에 의문이 생길 수 있다. 도발을 억제하기 위해서는 도발의 양상에 대한 검토도 필요하지만, 도발과 대응의 과정에서 확전 가능성에 대한 대비가 있어야 한다. 이것이 없다면 대응 과정에서의 적극성을 보장할 수 없다는 점을 충분히 고려해 우리의 전략에 반영해야 한다.

요컨대 북한의 위협에 대한 동태적 평가와 전망에 근거하여 유사시 우리가 어떠한 전략목표로 어떻게 싸울 것인가 하는 포괄적이고 입체적인 새로운 전략을 구상하는 일이 매우 절실하다. 따라서 이번 전작권 재연기 합의를 계기로 우리의 안보·군사전략에 대한 전반적 검토를 통해 대응적 조치를 넘어서 현존하는 북한의 위협과 도전은 물론 향후 예상되는 것에 대해서도 효과적으로 대응할 수 있는 국방 및 군사전략을 강구해야 한다. 그리고 이를 전력발전의 근거 및 지침으로 삼아야 한다. 특히 북한이 과거와 달리 전면전이 아닌 국지전이나 제한전을 목표로 하여 무력을 사용할 때 이를 어떻게 억제할 것인지와 만일 억제가 실패했을 때의 후속 대책은 무엇인지를 포함하는 일종의 흐름을 갖

준 단계별 복합대응전략과 전술·작전을 구상할 필요가 있다. 이러한 전략을 구상할 때, 방어와 공격의 적절한 배합이 절대적으로 필요하다.

우리의 군사전략과 작전을 효과적으로 수행할 수 있는 수준의 군사력을 확보하는 것이 그다음의 과제다. 이는 군사력 건설계획과 이에 필요한 재원조달에 그 성공 여부가 달려 있다. 국방부는 국방개혁 기본방향을 북한의 비대칭 위협, 국지도발 그리고 전면전 등을 동시에 대비할 수 있는 능력 구비라고 강조했다. 그러나 단·중·장기 과제 편성은 그러한 국방개혁의 기본방향과는 일치하지 않는 것으로 보인다. 《국방개혁 기본계획》상 단·중기과제는 합동참모본부 개편, 동원사단 개편, 민군작전부대 편성, 동원체제 개선, 물류개선, 복지 향상 등 대체로 군 구조 개편이나 국방운영과 관련된 것으로 구성돼 있다. 북한의 변화하는 위협과 도전에 대응할 수 있는 군사능력 및 무기체계 확보는 대부분 장기 과제로 편성돼 있다. 한국국방연구원이 올해 3월 내놓은 《2014~2018 국방중기계획》에 대한 분석에 따르면, 고고도 및 중고도 무인정찰기(HUAV, MUAV), 장거리공대지유도탄, 전술함대지유도탄, 중거리공대지유도폭탄, GPS 유도폭탄 개발사업 등은 2018년 말경에나 투자계획이 있는 것으로 나타났다.<sup>1</sup> 연구개발·개량과 실전배치에 소요되는 시간을 고려했을 때, 이는 킬 체인이나 한국형 미사일 방어체제가 완성될 것으로 국방부가 상정하고 있는 2023년까지 북한의 비대칭위협에 우리가 그대로 노출된 안보불안의 상태로 있어야 한다는 것을 의미한다. 또한 이러한 과제편성은 국가 안보 역량 확충보다는 예산을 적게 쓰는 것이 목표인 것으로 해석될 여지도 있다.

물론 2023년까지 미국에 의존해 우리의 안보를 지킬 수도 있다. 문제는 심각한 재정위기를 겪고 있는 미국이 한국에 보다 적극적으로 방위력 건설 및 개선사업 추진을 요구 할 가능성이 높다는 점이다. 한국

표 2. 국방개혁 기본계획 (2014~2030) 국방개혁 과제 현황

| 구분      | 대과제                 | 단·중기 과제                                  | 장기 과제  |
|---------|---------------------|--|--|
| 군 구조 분야 | 지휘구조 개편             | • 합참 개편                                  |  |
|         | 병력구조 개편             |  | • 상비병력 규모 조정<br>• 적정 간부비율 유지   |
|         | 부대구조 개편             | • 지상작전사령부 창설<br>• 동원사단 개편<br>• 민군작전부대 편성 | • 부대배비 보정<br>• 2작전사령부 개편<br>• 수방사·특전사·항공사 개편<br>• 지역군단 개편<br>• 보병사단 개편<br>• 기계화부대 개편<br>• 향토사단 개편<br>• 육·공군 방공체계 발전<br>• 해안경계임무 전환<br>• 해군부대 개편<br>• 해병대부대 개편<br>• 공군부대 개편<br>• 국직/합동부대 개편 |
|         | 전력구조 개편             |  | • 자주적 방위태세 확립을 위한 핵심능력강화<br>• 비대칭 위협 및 국지도발대비능력 강화<br>• 현존전력 발휘의 완전성 보장  |
| 국방운영 분야 | 국방 교육훈련 및 인사관리제도 개선 | • 국방 교육훈련체계 발전<br>• 우수인력 획득체계 개선         | • 군 인력운영체계 개선<br>• 장군 정원 조정 및 계급 적정화 추진  |
|         | 동원체제 개선 및 예비전력 정예화  | • 동원체제 개선                                | • 예비전력 정예화   |

| 구분      | 대과제                      | 단·중기 과제   | 장기 과제                               |
|---------|--------------------------|---|-------------------------------------|
| 국방운영 분야 | 군수운영 혁신 및 사이버전 대응 능력 강화  | • 군 물류체계 개선   | • 전투근무지원 분야 민간자원활용 확대<br>• 군사시설 재배치 |
|         | 국방과학기술 발전 및 사이버전 대응능력 강화 | • 국방획득체계 개선<br>• ADD 육성 및 창조형 R&D 추진<br>• 전력지원체계사업 및 방위산업 활성화<br>• 사이버전 대응능력 강화 |                                     |
|         | 군 복지 향상 및 장병복무여건 개선      | • 군 복지 향상 및 복무의욕 고취<br>• 병영문화 선진화 정착  | • 의무지원체계 개선                         |

이 방위력 개선에 적극성을 보이지 않을 경우 미국 내에서 ‘안보 무임승차론’이 제기되고 한국에 대한 비판적인 시각이 형성되고 확산될 가능성을 배제할 수 없다. 장기적으로는 한미동맹이 갖는 의미와 역할이 훼손될 여지도 있다. 따라서 이번 재연기 합의를 계기로 우리는 현실성 있는 국방개혁을 구상하고, 기본계획에 포함된 과제 간 우선순위를 조정해 제한된 재원을 효율적으로 배분하고 집행함으로써 전작권 전환을 위한 조건을 충족시키는 노력을 확실히 하고 꾸준히 경주해야 한다. 나아가 국방비를 미래를 위한 투자이자 보험으로 생각하고 과감히 증액하는 것도 적극적으로 고려해야 한다.

전작권 전환을 위한 조건을 충족시켜 나가는 과정에서 모든 것을 우리가 독자적으로 수행한다고 상정할 필요는 없다. 전작권 전환 이후에도 연합방위체제를 공고히 유지하고, 예산을 절감하는 차원에서 미국과 미국의 군사자산을 적극 활용하는 방안을 고려해야 한다. 이번 합의에서 핵

심군사능력과 필수대응능력이 전환의 조건으로 제시됐다. 이 두 가지 능력을 확보하는 데 상당히 많은 예산이 필요할 것으로 추정하고 있다. 굳이 이러한 부분에서 한국군의 독자적인 체제와 능력을 구축하기보다는 미국이 가지고 있는 자산을 활용하는 것이 예산절감은 물론 전작권 전환 이후의 효율적이고 신뢰할 수 있는 연합방위체제를 유지·운영하기 위한 효과적인 방안으로 고려할 수 있을 것이다. 그리고 장기적으로 유사시 증원전력 극대화와 신속한 국제협력 동원을 위해서 유엔사의 역할을 강화하는 방안도 진지하게 검토해야 할 것이다.

마지막으로 이번 제46차 한미 안보연례협의회에서의 합의에 의해서 연합사령부 본부와 미8군사령부가 전작권이 전환되기 전까지 평택으로 이전하지 않고 용산기지에 잔류하게 됨에 따라 이에 대한 국방부의 대책이 요구된다. 이에 따라 용산기지 부지를 활용한 각종 개발 사업들이 영향을 받는 일이 불가피하게 됐다. 마찬가지로 주한미군 210화력여단의 동두천 캠프 케이시 잔류가 확정되면서 이에 대한 보상방안도 마련해야 할 것이다. 두 장관은 합의문에서 “용산기지이전계획(YRP)과 연합토지관리계획(LPP)을 유지하고, 사업상에 제반 도전 요인을 최소화 해 나가면서 적시에 완료될 수 있도록 노력하기로 약속했다.”라고 밝혔다. 하지만 야권 일각에서는 벌써 해당 시설들과 전력을 현재 위치에 남겨두는 것은 국회의 비준동의가 필요한 사안이라는 주장을 펼치며 견제에 나서고 있다. 또한 동두천시도 210화력여단의 잔류로 주민들이 피해를 봐서는 안 된다는 주장이 정부에 시와 협의를 거쳐 충분한 지원대책을 수립해야 한다고 강조하며 반발하고 있다. 국방부는 보도자료를 통해 YRP와 LPP에 관한 협정을 개정할 필요가 없으며 “미군기지 이전계획의 일부 시기를 조정하는 일이지만 미군 부대를 평택으로 이전한다는 협정의 기본 원칙과 정신은 변함이 없다.”라고 전했다. 동두천 210포병여단의 이전 시기에 관해



서는 “양국 국가지도부가 결정하도록 규정하고 있다.”라고 밝혔다. 그러나 동두천시는 계획대로 이전한다는 국방부의 장담을 믿고 안전행정부와 함께 2016년 반환을 전제로 각종 개발계획을 이미 발표한 상태다.<sup>2</sup> 이 점을 감안한다면, 국가안보상의 필요성만으로 지자체와 주민에게 이해를 구하기보다는 정부가 주한미군 시설 이전 연기에 따른 지역경제 활성화 지원대책을 약속하고 협의하는 성의를 우선 보여야 원만한 해결을 위한 첫발을 뗄 수 있을 것이다. 그리고 조속히 현재의 YRP와 LPP를 어떻게 정책적으로 보완할지 대책을 강구해야 할 것이다.

## 결론

국가의 안보 주권을 주장하며 이번 전작권 전환 재연기가 나라의 주권을 포기한 것이라는 비판이 제기되고 있다. 그러나 현재와 미래의 북한의 도전과 위협을 고려할 때 전작권 전환 재연기는 불가피한 선택이며, 명분과 이상보다는 실리와 현실을 택한 합리적인 결정으로 봐야 한다. 또한 나아가 그간 북한의 위협에 대응할 수 있는 태세를 구비하는 데 소홀했던 우리 자신에 대해 철저한 반성의 계기로 삼아야 한다.

지난 2010년에 이명박 대통령과 버락 오바마 미국 대통령이 캐나다 토론토에서 가진 정상회담에서 전시작전통제권 전환 시기가 2015년으로 연기된 이후, 국방부 관계자들은 예정된 환수 계획이 계획대로 원활하게 진행되고 있다고 수차례 이야기해왔다. 지난 2012년 6월에는 110개 전환 과제 중 60%가량이 진행됐다고 밝히며 전작권 전환 준비가 정상 추진되고 있다는 자신감을 내비치기도 했다.<sup>3</sup> 그동안 변함없이 2015년 전환을 장담하던 국방부와 합참이 불과 2년 새 정반대의 입장을 취하고 국민과 동맹국에 아쉬운 부탁을 하게 된 것이다. 아무리 북한의 핵과 미사

일 위협이 다변화하고 증가했다고는 하나, 그동안 정부의 말만 믿고 따라온 국민이 이와 같은 결정을 납득하기는 당분간 어려울 것이다. 더 나아가 두 번의 연기 결정에 실망했을 미국을 생각한다면, 이제 우리 군은 약속한 조건을 조속히 갖출 수 있도록 진지한 자세로 임해야 할 것이다.

전작권 전환 재연기를 통해 우리는 과거로 돌아간 것이 아니라, 우리의 안보를 우리가 책임지는 미래, ‘한국방위의 한국화’로의 문을 연 것이고, 그 미래를 준비할 수 있는 시간을 더 벌었다. 이러한 소중한 시간을 낭비할 수 없는 절박한 상황에 우리가 놓여 있다는 점을 인식하고 결연한 의지를 갖추고 튼튼한 안보를 다지기 위한 노력을 일관되게 경주해야 한다. 대대적인 물량 투입이 아니라 북한 위협과 도전에 대한 치밀하고 동적인 분석·평가·전망, 효과적이고 현실적인 군사전략과 작전 구상, 신뢰할 수 있는 군사력의 적시 확보가 국방개혁의 지침이 돼야 하며, 낭비적인 요소를 식별하고 제거하는 노력도 병행돼야 한다. 이러한 자구 노력이 있을 때 국민이 신뢰하고 사랑하는 군으로 발전하고, 동맹국으로서 한국에 대한 신뢰가 증진되고 한미동맹이 더욱 굳건해지고 발전하게 될 것이다.

1. 백재옥 외, 2014, 《국방예산 분석·평가 및 중기 정책 방향 (2013/2014)》, 서울: 한국국방연구원.
2. “주한미군 잔류 동두천 지원대책 마련해야”, 〈경인일보〉, 2014년 10월 30일자.
3. “美 ‘연합사 해체 백지화’ 제안설..軍 강력 부인”, 〈연합뉴스〉, 2012년 6월 14일자.



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



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

## 2014년 미국 중간선거가 한국에 주는 의미

**J. James Kim** 연구위원  
 한민정 연구원  
 아산정책연구원

많은 분석가들이 예측한대로 11월 4일 미국 중간선거에서 공화당이 압도적 승리를 이루며 12년 만에 상·하원의 과반수를 확보했다.<sup>1</sup> 한국은 이러한 결과를 어떻게 받아들여야 하며 앞으로 준비해야 할 과제들은 무엇일까? 저자는 이번 이슈브리프에서 민주당의 패배 요인을 설명하고 중간선거 결과와 관련이 있을 수 있는 정책 이슈 6가지를 소개한다. 1) 중동·ISIS, 2) 러시아·우크라이나 사태, 3) 아시아 회귀 정책과 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP), 4) 에너지, 5) 한미 원자력 협정, 그리고 6) 전문직 비자 문제다. 핵심은 중간선거 이후로 이 분야에서 오바마 정부의 대외정책에 변화와 조정이 예상된다는 것이다.



## 미 중간선거 결과

지난 몇 년간 미 의회는 양분화 현상을 보여 왔다. 주요 법안들은 지체됐고,<sup>2</sup> 오바마 행정부가 외교정책을 추진하는 데에도 지장을 줬다.<sup>3</sup> 지난 4년간 공화당과 민주당이 각각 하원과 상원의 과반수를 점하고 대립한 것이 문제의 원인이었다.<sup>4</sup> 그런데 이번 중간선거로 공화당이 하원은 물론 상원에서도 과반수를 차지하게 됐다. 이러한 결과의 배경과 원인은 무엇이었을까?

중간 선거 결과 공화당이 상원에서 최소 52석을 확보했다. 선전한 지역은 아이오와(Iowa), 콜로라도(Colorado), 아칸소(Arkansas), 사우스다코다(South Dakota), 노스캐롤라이나(North Carolina), 웨스트버지니아(West Virginia), 몬태나(Montana) 7개 주다. 모두 민주당 의원이 현직으로 있는 곳이다. 이 중 아이오와, 콜로라도를 제외한 5개 주에서는 이런 변화 조짐이 보였다. 지난 2012년 대선에서 공화당 후보인 미트 롬니(Mitt Romney)의 지지도가 더 높았던 것이다. 최근에는 백악관 비밀경호국의 신뢰성문제,<sup>5</sup> ISIS의 위협,<sup>6</sup> 에볼라 사태,<sup>7</sup> 퇴역군 의료 스캔들<sup>8</sup> 등 여러 사건으로 인해 오바마 행정부의 부진함이 드러나기 시작했다. 공화당은 이러한 기회를 놓치지 않고 백악관과 민주당을 강하게 비판했다.

과거 미 중간선거를 살펴보면 ‘6년의 저주’라고 불리는 현상이 있다. 1910년 이후로 미국 대통령이 재선에 성공한 경우 총 임기 8년 중 6년 차에 있던 모든 중간선거에서 여당 의석수가 감소한 것이다. 예외는 1998년뿐인데, 당시 클린턴 전 대통령이 속한 민주당은 의석수를 유지하는 데 그쳤다. 최근 대통령 지지도와 유권자들의 실질 가치분소득이 모두 낮은 것도 공화당에 유리하게 작용했다. 이를 종합해볼 때, 공화당의 승리는 예견된 결과라고 볼 수 있다.

그렇다면 중간선거 이후로 미국의 국내 및 대외 정책의 흐름과 맥락은 얼마나 달라질 것이며 한국 정부가 준비해야 할 과제들은 무엇일까? 112대(2011~2013년)와 113대(2013~2015년) 미국 의회는 상·하원이 민주당과 공화당으로 양분돼 있었다. 지난 2년간 상원은 하원이 추진하는 통상 및 에너지 관련 주요 법안들을 반대해 왔다. 하원은 상원에서 통과된 이민법 개혁안을 막고 있었다. 하지만 114대(2015~2017년) 의회는 공화당이 상·하원을 모두 장악했다. 주요 법안이 통과될 가능성이 그만큼 높아진 것이다. 물론 변수는 있다. 민주당이 필리버스터(filibuster)로 주요 안건의 의사 진행을 방해하는 경우다. 필리버스터를 극복하려면 60명의 지지가 필요한데 공화당 의원만으로는 부족하다. 공화당 내의 갈등이 심해지는 경우도 마찬가지다. 아래에서는 의회 구성이 바뀌면서 예상되는 정책 변화와 한국에 주는 함의를 자세히 살펴본다.

## 중동 – ISIS

오바마 대통령은 안보 분야에서 가장 많은 비난을 받았다. 민주당과 공화당의 견해차가 심했기 때문인데, 대중동 정책이 그중 하나다. 중동은 미국의 안보전략에서 중요한 지역이고 이 사실은 쉽게 바뀌지 않을 것이다. 2012년 국방전략지침(Defense Strategic Guidance)과 2014년 4개년 국방검토 보고서(Quadrennial Defense Review, QDR)에서도 이 점을 강조한 바 있다. 미국이 앞으로도 중동에 계속 개입할 수밖에 없는 이유는 1) 미국과 이스라엘 외에도 다른 주변 지역 국가들과의 관계, 2) 국제 시장에 적지 않은 영향을 줄 수 있는 중동의 에너지 자원, 3) 폭력적인 극단주의 단체의 지속적인 위협 3가지다.<sup>9</sup>

오바마 대통령은 중동전쟁을 끝내겠다는 공약을 이행해왔다. 이라크 철

군은 완료됐고 2016년에는 아프가니스탄에서도 모든 미군이 철수한다. 시리아에서 화학 무기를 사용한 사실이 드러났을 때도 공습을 하지 않았다. 그러나 최근 ISIS 사태로 인해 중동 지역에 다시 개입할 수밖에 없게 됐다. 8월 8일 이라크 공습, 9월 23일 시리아 공습을 승인했다. 오바마 대통령은 성명을 통해 “공습은 대테러 정책의 일환이며 미군을 파병하는 전쟁은 없을 것”이라고 밝혔다.

이번 공습 결정은 바그다드의 전략적 중요성과 여론 변화 때문으로 보인다. 먼저 이라크 공습은 ISIS가 바그다드로 접근하기 직전에 승인됐다. 바그다드는 미국 대사관이 위치하고 상당수의 미국 시민들이 거주하고 있는 지역이다. 이라크 남부로의 길목이라는 점도 중요하다. 남부에 원유 가공 및 수출 시설이 밀집돼 있기 때문이다.<sup>10</sup>

시리아에 대한 공습은 미국 언론인 2명을 참수한 영상이 공개된 이후에 결정됐다.<sup>11</sup> 이후 ISIS 사안의 중요성, 대테러 정책, 중동전쟁에 대한 여론이 변하고 있다. 먼저 NBC와 *Wall Street Journal*이 시행한 여론조사를 보면, “ISIS 사태에 군사행동을 취하는 것이 미국의 국익에 해당하는가?”라는 질문에 9월과 10월에는 각각 응답자의 61%가 “그렇다”고 대답했다.<sup>12</sup> 2013년 8월에 “이라크와 시리아에 대한 군사행동이 국익인가?”라는 질문에는 21%만이 지지했다. 이와 더불어 공습으로 부족하다는 의견도 늘고 있다. 지상군 투입에 찬성하는 응답자가 지난 9월에는 34%였으나, 10월 조사에서는 41%로 증가한 것이다. *New York Times*와 CBS 뉴스가 시행한 여론 조사 결과를 보면, “미국이 국제사회 문제 해결에 주도적 역할을 해야 한다”는 응답이 증가했다.<sup>13</sup> 2월에는 31%, 3월에는 36%, 6월에는 37%, 9월에는 42%였다. 9월 오바마 대통령의 대테러 정책 지지도는 임기 중 처음으로 반대가 찬성보다 많았다.

이런 변화는 주요 공화당 의원들에 힘을 실어주고 있다. 린지 그레이엄

(Lindsey Graham) 상원의원과 존 매케인(John McCain) 상원의원은 “개입이 너무 늦어졌다.”라며 오바마 행정부를 강하게 비난해 왔다. 그레이엄 의원은 백악관의 태도가 “이라크와 시리아에 ‘9·11 테러의 씨앗’을 뿌리는 것과 같다.”라고 했고, 매케인 의원은 이번 사태와 관련해 “오바마 대통령 안보팀이 모두 사임해야 한다.”라고 주장했다. 두 의원은 뉴욕타임스에 실린 공동 기고문에서 ISIS는 “역대 가장 강력한 테러집단이자 무장단체인 만큼 공습만으로는 부족하며 군사행동이 필요하다.”라고 주장했다.<sup>14</sup> 이러한 의견에 공화당의 고위급 인사들도 동조하고 있다.

공화당 내에서 중동 군사개입을 반대하는 입장도 있다. 대표적인 인물이 차기 대선 후보로 거론되는 랜드 폴(Rand Paul), 테드 크루즈(Ted Cruz) 의원이다. 두 의원은 시리아 온건 반군을 무장시키고 훈련시킨다는 계획에 반대한다. 미국이 제공한 무기가 결국은 테러리스트 손에 들어갈 것이라는 이유다. 그러나 이들도 ISIS의 위협과 이 문제에 대한 대책의 중요성은 인정하고 있다.

종합해보면 공화당이 상·하원을 장악하면서 중동에 군사개입 가능성이 높아졌다. 중간선거 이후 가장 먼저 논의될 안건 중 하나도 중동 관련 대응방안일 것이다.<sup>15</sup> 한국이 준비해야 할 것은 오바마 행정부가 중동 문제에 파병이나 재정 지원을 요청하는 경우다. 한국은 인도적 지원을 한다는 기본 입장을 유지하고 있다. 지난 9월 24일에 있던 유엔총회 기조연설에서 박근혜 대통령은 “ISIL과 FTF의 위협에 처한 국가들에 대한 인도지원을 통해, 유엔의 대테러 대처 노력에 동참한다.”라고 밝혔다.<sup>16</sup> 김관진 안보실장 역시 9월 15일 안보회의로 미국을 방문한 이후, ISIS 문제와 관련해서 한국의 인도적 지원 입장을 미국 측에 설명했다고 전했다. 9월 29일 외교부는 이라크와 시리아에 추가적인 인도적 지원 계획을 발표했다. 이라크에는 400만 달러, 시리아에는 100만 달러를 추가 지원한

다는 내용이다.

한국이 인도적 지원 이상을 고려하기는 어려운 상황이다. 과거 이라크 파병 경험과 악화된 국내 여론 때문이다. 과거 2004년 이라크 추가 파병 당시 반대 여론이 50%를 넘었다. 2004년 5월 중앙일보와 현대경제연구원이 공동 시행한 조사에서는 53.4%가, 동아일보가 코리아 리서치센터에 의뢰한 조사에서는 56.2%가 반대했다.<sup>17</sup> 찬성은 각각 46.4%, 39.4%를 기록했다. 더욱 우려되는 것은 한국이 ISIS의 협박대상이 될 수 있다는 것이다. 과거 이라크 파병 결정 이후 알카에다(Al-Qaeda)는 김선일 씨를 참수했다. ISIS는 알카에다와 같은 방법으로 미국인 2명과 영국인 2명을 각각 참수했다. 미국을 군사적으로 지원하는 나라의 국민은 보복 대상이 될 수 있다는 것이다. 세월호 사건 이후 여론은 국민 안전 문제에 민감하다. 한국이 군사적 지원을 결정하는 경우 넘어야 할 장벽이 높다.

## 러시아·우크라이나 사태

미-러 관계는 우크라이나 사태로 인해 순탄치 않다. 미국은 이란과 핵 협정, 시리아의 화학무기고 파괴, 향후 시리아 내전에 대한 결의안 도출, 이스라엘-팔레스타인 전후 처리 과정에서 러시아의 협력이 필요하다. 오바마 행정부는 경제제재를 가하고 있지만 외교적 해결을 우선시하고 있다. 하지만 미 의회는 대러 제재는 물론 우크라이나 지원도 강화해야 한다고 주장하고 있다.

제재 강화는 공화당이 주도하던 것이었다.<sup>18</sup> 하지만 지난 7월 17일 우크라이나 상공에서 항공기가 격추되고 이에 러시아 정부가 관여된 것으로 드러나면서 민주당도 지지하기 시작했다. 7월 22일 민주당의 로버트 메넨데즈(Robert Menendez) 상원 외교위원장, 칼 레빈(Carl Levin)

상원 군사위원장, 다이앤 파인스타인(Dianne Feinstein) 상원 정보위원장은 오바마 대통령에게 “국방·에너지·금융업 분야에 대한 제재를 강화해야 한다”는 내용의 서한을 보냈다. 9월 18일에는 메넨데즈 상원의원이 법안 S. 2828을 발의했다. 이 발의안은 우크라이나를 군사적으로 지원하는 내용을 포함하고 있는데, 상원 외교위원회를 만장일치로 통과했다. 양당의 합의가 이뤄졌다는 것이다. 그럼에도 불구하고 정책에 변화가 없던 것은 해리 리드(Harry Reid) 상원 다수당(현재 민주당) 대표 때문이다. 상원 본회의에 상정하지 않는 방식으로 표결 자체를 막고 있는 것이다. 다음 의회에서는 상원 다수당이 공화당으로 바뀌었으니 대표도 공화당 의원이 된다. 관련 법안이 표결로 이어질 가능성이 높아진 만큼 초당적인 지지로 의회를 통과할 가능성이 높다.

문제는 이런 법안이 통과되면 미-러 관계 악화가 불가피하고 한국 외교에 차질이 발생할 수 있다는 점이다. 러시아는 우크라이나 사태 이후 파이프라인 천연가스(PNG) 공급을 중심으로 ‘신동방정책’을 적극적으로 추진하고 있다. 4월에는 북한 전체 부채의 90%인 약 100억 달러의 부채를 탕감하고 남은 부채는 북한의 인프라 건설에 사용하는 데 합의했다.<sup>19</sup> 전문가들은 러시아가 한국에 PNG를 공급하려는 전략의 일환으로 평가하고 있다. 북한을 경유하는 PNG 도입은 2008년 한·러 양국 정상회담에서 합의됐다. 2010년에 최종 계약을 체결하고, 2011년부터 2014년까지 가스 배관을 건설해서 2015년부터 러시아 PNG를 도입하는 계획이었다.<sup>20</sup> 그러나 이 합의는 남북관계 경색으로 인해 실행되지 않았다.

러시아는 이번 북한 방문에서 남·북·러 3자 협력체를 제안할 만큼 적극적으로 알려졌다. 이런 러시아의 외교정책은 한국에 기회일 수도 있다. 새로운 에너지 공급 경로가 열리고 남북관계 개선의 단초가 될 수 있기 때문이다. 그러나 동맹국인 미국이 제재를 강화하는 상황에서 이 협상

을 시작하기는 어려울 것이다. 그렇다면 한국은 에너지 안보와 전통 안보를 최대한 확보할 방안을 고심해야 한다.

주변국인 중국과 일본의 사례를 보면 ‘협상력 제고’의 기회가 보인다. 중국과 러시아는 지난 6월 파이프라인 건설에 합의했다. 협상은 10년이 넘게 걸렸다. 가격에 대한 의견 차이 때문으로 알려진다. 이번 합의도 마지막 순간에 타결된 것으로 보인다는 평가이고, 가격은 1,000m<sup>3</sup>당 350달러로 전해졌다. 유럽보다 30달러 낮은 가격이다. 중국이 우크라이나 사태 이후 협상 우위를 점하면서 이런 협상이 가능했을 것이라는 분석이 나오고 있다. 일본은 러시아와 파이프라인 건설을 이미 추진한 바 있다. 2004년부터 시행했으나 일본이 제재에 참여하면서 당분간 중단된 상태다.

공화당이 상원 다수당을 차지해 미국의 대러 제재는 강화될 가능성이 높고, 한국에 다시 동참 요청이 있을 수 있다. 한국이 제재에 동참하면 러시아와의 파이프라인 건설 논의는 더욱 늦춰질 수 있다. 중국은 러시아와의 파이프라인을 통해 한국보다 저렴한 가격에 천연가스를 수입하게 된다. 제재 관련 논의에서 한국의 에너지 안보도 확보할 수 있는 방안을 생각해 볼 필요가 있는 것이다. 미국산 LNG의 수입 가격을 협상해 보는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

## 아시아 회귀 정책

대북정책과 역사문제에서는 큰 입장 변화가 기대되지 않는다. 공화당은 북한 문제를 오바마 대통령의 외교 정책 실패로 비난하고 있다. 하지만 다른 전략을 제시하지는 못했다. 대북제재가 강화될 수는 있다. 하원에서는 이미 지난 7월 28일 대북 제재를 강화하는 법안인 H.R. 1771이 가결됐다. 상원에서는 아직 표결이 이뤄지지 않았다. 기존의 초당적인 지

지와 공화당이 상원 과반수인 것을 고려할 때 상원을 통과할 가능성도 높아진 것으로 볼 수 있다. 역사문제 역시 중립적이면서도 위안부 문제와 같은 인권침해 사안에 대해서는 피해국을 지지하는 현재의 정책을 유지할 것으로 보인다.

주목할 만한 것은 TPP 추진이다. 오바마 대통령은 오는 11월 APEC 정상회담 즈음 TPP 협상을 마무리하겠다는 목표다. 미무역통상부(USTR) 역시 9월 협상 결과 어느 정도 진전이 있었다고 발표했다. TPP가 발효되기까지 중요한 것이 무역촉진권한(Trade Promotion Authority, TPA)이다. TPA는 무역협상내용에 대한 권한을 행정부에 위임하고 의회는 최종 찬반 표결만 하도록 하는 제도다. 반드시 정해진 기한 내에 표결해야 하고 내용 수정도 불가능해 비준 가능성과 속도가 빨라진다. 그래서 ‘패스트 트랙’이라고도 불린다. TPA는 2007년에 만료됐고 민주당은 재승인에 부정적인 입장을 취해왔다. TPP 협상 과정이 자국 내 의회에도 비공개로 이뤄지고 있는 만큼 아무것도 모르는 상태로 행정부에 이런 권한을 위임할 수 없다는 것이다.

TPA를 승인하는 법안은 올해 초에 작성됐다. 오린 해치(Orrin Hatch) 하원 재무위 의원, 데이브 캠프(Dave Camp) 하원 세출위원장, 맥스 보커스(Max Baucus) 전 재무위원장이 합의안(H.R.3830)을 도출하는 데 성공한 것이다. 협상 국가의 환율조작 방지, 미국산 농산품에 대한 무역장벽 철폐, 협상 과정 투명화 등을 포함한다. 그러나 리드 상원 민주당 대표가 본회의 상정을 막았다.

공화당이 상원 과반수를 차지했으니 TPA는 곧 승인되는 것일까? 공화당은 대체로 자유무역과 TPP 자체에 긍정적이다. 하지만 절차상의 문제를 제기하고 있다. 오바마 대통령이 “11월에는 TPP를 마무리 짓겠다.”라고 한 것이 문제가 됐다. 하원 세출위 의원들은 오바마 대통령



에게 서한을 보내 “TPA 없이 협상된 내용은 의회가 권한을 위임하기 전에 이뤄진 것으로 TPP를 지지할 수 없다.”라고 밝혔다. TPA를 먼저 승인받아야 한다는 것이다. 적법성의 문제 외에도 협상의 질에 대해서도 지적한다. TPA가 없는 상태에서는 협상 수준이 낮을 수밖에 없다는 주장이다. 어차피 의회에서 수정될 협상안에 회원국들이 최상의 조건을 내놓지 않는다는 것이다.

당분간 TPA 승인은 쉽지 않을 수 있다. TPA는 TPP 협상 속도에도 직결되어 있어 한국에도 중요하다. 한국 정부는 9월 28일 통상정책 정례 브리핑에서 “TPP 협상 속도에 따라 최종 입장을 정할 계획”이라고 밝혔다.<sup>21</sup> 현재 공화당의 입장을 보면 한국은 최종 결정까지 시간을 벌 수 있을 것으로 보인다. 하지만 생각보다 빨리 오바마 행정부가 공화당과 타협을 이루는 경우도 대비할 필요가 있다.

TPP 창립 회원국이 되는 것은 기초 협상에 참여하는 데 의의가 있다. 그렇다면 TPA가 승인되기 전에 가입의사를 표명해야 유리할 것이다. 지난해에 한국 정부가 관심을 표명하자 미국 정부는 진행 중인 협상을 끝내는 데 우선순위를 둔다고 밝혔다. 한국이 참여 결정을 하고 각 협상국이 동의를 해도 끝이 아니다. 각 국 입법부의 동의를 구하는 절차가 남아있다. 미국의 경우는 90일이다. 실질적으로 최종 결정에 시간의 여유가 없을 수도 있다는 것이다.

대부분의 TPP회원국은 한국의 참여에 긍정적이라고 전해진다. 현재까지 주요국과 2차 예비협상을 마쳤고 미국과는 3차 예비협상이 필요한 상황이다. 이는 기존 회원국의 동의를 얻기 위한 과정이다. 미국은 ‘한국의 FTA 이행 정도가 TPP 가입 동의에 가장 중요한 기준’이라고 밝혔다. 양국은 오바마 대통령 방한 때 원산지 증명, 자동차 세금 문제 등에 대해 어느 정도 합의를 이뤘다. TPP 실제 협상에서 조금이라도 유리해지기 위해

서는 미국과 합의된 사항은 성실히 이행하는 모습을 보이는 것이 중요할 것이다. 페니 프리츠커(Penny Pritzker) 상무부 장관은 “오는 12월 윤상직 산업통상부장관이 워싱턴을 방문하면 TPP 진행 상황을 알려주겠다.”라고 말했다. 전략적으로 TPP에 참여할 시점을 고민해봐야 할 것이다.

## 에너지

무역 외에도 특별히 주목해야 할 이슈는 미국의 에너지 정책이다. 지난 2013년 10월 4일 미 에너지정보국(US Energy Information Administration, EIA)은 미국이 러시아와 사우디아라비아를 제치고 세계 최대 석유 및 가스 생산국으로 부상할 것으로 예측했다.<sup>22</sup> 국제에너지기구(International Energy Agency, IEA)가 2012년 보고서에서<sup>23</sup> 예측한 2020년보다 7년 더 앞당겨 미국은 가스·석유 에너지 강국이란 간판을 달게 된 셈이다. 더욱 중요한 것은 이 추세가 지속될 것이라는 점이다.<sup>24</sup>

중간선거 이후 미국의 가스·석유 생산 및 수출과 관련된 정책에는 어떤 변화가 있을까? 한국처럼 에너지 수입 의존도가 높은 국가에는 중요한 문제다. 현재 한국의 석유 수입 규모는 세계 5위(>2백만 bbl/d), 가스는 2위(>2천억 cf)이다. 미국의 원유 생산량 증대는 국제 에너지 시장 가격에 영향을 미치고 있다. 지난 몇 개월간 휘발유와 LPG 값이 꾸준히 감소한 것이 그 예다. 에너지 수입 의존도가 높은 주변국들(한국·중국·일본·인도 등)에 미국의 에너지 공급이 중요한 이유다.

미국의 원유 생산과 관련해서는 캐나다와 미국을 연결하는 키스톤(Keystone XL) 송유관 건설 사업이 주요 이슈로 떠오르고 있다. 키스톤 송유관은 2,700km 길이로 캐나다산 오일샌드를 앨버타(Alberta)주에서 멕시코만(Gulf of Mexico)이 있는 정유업체까지 수송할 수 있는 설비다. 송유



관의 일일 수송능력은 83만 배럴이고 총 투자 비용은 76억 달러에 이르는 대규모 사업이다.

송유관 건설에 반대하는 측은 환경 문제를 제기한다. 녹색시민단체, 원주민, 농민들이 대표적이며 오일샌드가 원유보다 오염 정도가 높다는 주장이다. 찬성하는 측은 경제적 효과에 주목한다. 일자리가 최소 1만 개, 최대 4만 개가 창출된다는 것이다. 이외에도 미국의 에너지 자립도를 높이고 가격이 낮아져 소비자들도 혜택을 볼 수 있다고 주장한다. 환경문제는 부인하고 있다.

미 의회에서는 여야 모두 송유관 건설에 호의적인 반응을 보였다.<sup>25</sup> 하원은 지난 1년간 여러 차례 송유관 건설 사업을 추진하는 법안을 통과시켰다. 상원 에너지·천연자원위원회도 이러한 움직임에 동의했다. 하지만 해리 리드 상원 다수당 대표가 반대해 표결로 이어지지는 않았다. 양당의 지지에도 불구하고 리드 의원이 반대한 것은 중간선거 전에 오바마 행정부가 이 문제와 충돌하는 것을 막기 위해서인 것으로 보인다.

오바마 대통령은 탄소 배출 문제에서 키스톤 프로젝트의 안전성을 확인하기 전에는 이 사업을 승인하기 어렵다고 주장한 바 있다.<sup>26</sup> 미 국무부는 지난 1월 환경영향평가보고서를 통해 키스톤 프로젝트와 원유의 온실가스 배출량이 크게 다르지 않다고 밝혔다. 하지만 최근 네이처 기후변화학회지(Nature Climate Change) 8월호에 실린 연구에서는 키스톤 프로젝트의 온실가스 배출량을 국무부보다 4배 높게 측정했다.<sup>27</sup>

공화당이 상원 원내대표가 되면서 키스톤 프로젝트 관련 법안의 통과 가능성은 높아졌다. 법안이 통과되더라도 오바마 대통령은 거부권을 행사할 수 있는데, 의회에서는 이러한 조치를 무효화하겠다는 발언이 나오고 있다.<sup>28</sup> 의회가 대통령의 거부권을 무효화할 수 있는지는 법안의 내용에 따라 달라질 수 있다.

송유관 건설이 진행되면 장기적으로 미국의 원유생산은 증가할 것이고 국제원유 시장에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 현재는 캐나다 오일샌드가 송유관 대신 철도로 수송되고 있다. 수송능력이 파이프라인보다 적지만 업체들은 빠른 시일 내에 철도의 수송능력을 키우겠다는 입장이다. 물론 송유관이 안전성이나 가격 면에서 더욱 효율적이다.

미국은 원유 생산과는 달리 원유 수출 문제에는 아직까지 확실한 움직임을 보이지 않고 있다. 현재 LNG 가스 수출에 대해서는 양당 모두 호의적인 반응을 보였다. 지난 9월 미 에너지국은 추가로 2개의 LNG 수출 시설 건설을 승인했다. 총 3개의 수출 시설 프로젝트가 시작 될 것으로 보인다. 공화당은 물론 다수의 민주당 의원들도 천연가스 수출은 지지하는 편이다.<sup>29</sup> 그러나 원유 수출 문제는 아직 더욱 깊은 논의가 필요할 것으로 보인다. 랜드 폴(Rand Paul), 마르코 루비오(Marco Rubio) 상원의원은 호의적인 데 반해, 존 베이너(John Boehner) 하원의장, 케빈 매카시(Kevin McCarthy) 하원 공화당 원내대표, 미치 맥코넬(Mitch McConnell) 상원 공화당 원내대표는 이 문제에 대해 아직은 조심스러운 자세를 보이고 있다.<sup>30</sup>

원유생산업체들과 공화당의 역사적인 배경과 성향을 고려할 때, 공화당은 원유 수출에 보다 적극적으로 나올 가능성이 높다. 민주당에서도 이러한 움직임이 보이기 시작했다. 민주당의 주요 인물인 앨 고어(Al Gore) 전 부통령, 경제학자이자 전 국가경제위원회 의장 및 재무부장관을 역임했던 로런스 서머스(Lawrence Summers), 워싱턴에서 주목받고 있는 브루킹스(Brookings) 연구소도 원유 수출에 대해 긍정적인 입장을 밝힌 바 있다.<sup>31</sup> 지난 7월 말, 미 상무부는 40년 만에 처음으로 한국에 초경질유인 콘덴세이트(condensate) 수출을 승인했다. 상무부는 “초경질유가 원유와는 다르다.”라는 입장을 밝혔지만, 전문가들은 원유 수출의 가능성을 의

미하는 중요한 사건으로 보고 있다.<sup>32</sup>

공화당이 중간선거에서 승리한 만큼 미국의 원유 수출도 주요 이슈로 부상할 가능성이 높아졌다. 한국은 미국과 FTA를 체결한 국가로서 미국의 원유 수출에 대비한 정책을 고민할 시점에 도달했다는 것이다. 구체적으로, 한국은 석유비축사업을 확대하는 방안을 검토해볼 수 있다.

한국은 1980년도 이후로 석유수입 및 가격안정을 위하여 정부석유비축사업을 추진했다. 현재 4개의 원유 비축기지와 4개의 제품기지 그리고 1개의 LPG 기지를 보유하고 있다. 이 기지에 총 1억 4천6백만 배럴의 비축시설과 1억 6백만 배럴의 비축유도 확보했다. 이는 1년을 넘길 수 없는 수준이다. 물론 IEA가 권고하는 190일보다는 높은 수준이다. 미국의 에너지 정책 변화에 따라 수요 대비 공급이 급증할 경우, 원유 가격이 낮아질 수도 있다. 이때 여유분을 구입해서 비축기준을 높이는 방안을 검토해 볼 만하다.

## 한미 원자력 협정

한미 원자력 협정(123 협정)은 2016년 3월 만료 예정이며, 우라늄 저농축과 핵연료 처리(enrichment and processing, ENR)가 쟁점이다. 특히 재처리 문제에서 이견이 큰 것으로 보인다. 한국은 “에너지 안보 문제로 재처리 기술이 필요하며 지금까지 핵 비확산 운동에 성실히 참여한 점에서도 알 수 있듯이 핵무기 개발 목적이 아니다.”라는 입장이다. 미국은 재처리 기술 확산에 원칙적으로 반대하고 있다. 하지만 몇 가지 예외가 있었고 가장 최근에는 베트남과의 원자력 협정에서 재처리 금지 조항을 명시하지 않았다.

핵 비확산은 초당적인 지지를 받고 있지만 공화당이 좀 더 강경한 입

장을 취해왔다. 가장 대표적인 인물이 밥 코커(Bob Corker) 상원의원이다. 베트남과의 협정은 물론 한국과의 123 협정에서 ‘골드 스탠더드(gold standard)’를 논의하지 않은 것이 비일관적이라며 비난했다.<sup>33</sup> 그럼에도 불구하고 베트남과의 123 협정은 지난 7월에 상원에서 승인됐다. 협상국에 따라 미국의 정책이 유동적인 것이다.

미국이 베트남과의 협정에서 가장 중시했던 것은 경제성과 함께 핵무장에 대한 의지가 없다는 점이라고 분석된다. 현재 오바마 행정부는 이란과 핵 협상을 진행 중이다. 공화당 의원들은 재처리 금지를 강력히 주장하고 있다. 하원은 지난해에 대이란 제재안을 압도적인 지지로 통과시켰다. 이런 상황에서 북한의 핵 위협이 있는 한국에 재처리를 허용할지는 의문이다. 건식처리공법(pyroprocessing)은 재처리 후에 군사적 목적의 핵 개발이 어려운 것으로 알려졌으나 아직 상용화 문제가 남아있다.

공화당이 상원을 장악하면서 ENR 확보는 더 어려워질 것으로 보인다. 보다 실질적인 대안을 고민해야 한다. 가장 시급한 문제는 사용 후 한국에서 핵연료 저장 시설이 2024년경에 포화되는 것이다. 해결 방안 중 하나는 ENR을 포기하고 저장시설을 건설하는 것이다. 현재 부지 선정을 위해 공론화 작업을 진행 중이다. 그러나 선정되는 지역 주민의 반발이 거셀 것이기 때문에 어려움이 예상된다. 또한 ENR을 포기할 경우 정부는 국내 이익단체들에 협상 내용을 신중한 자세로 정확히 설명해야 할 것이다. 협상이 지연됐음에도 불구하고 한국이 원했던 결과를 얻지 못하는 셈이기 때문이다.

제3국에 재처리를 위탁하는 것도 하나의 대안이다. 폐기물을 해외로 보내는 방법도 있다. 제3국에 중간시설을 건설하거나 최종처분지로 활용하는 것이다. 고려할만한 국가로는 국토가 넓은 러시아, 몽골, 중국이 있다. 실제로 러시아 하원은 2001년에 핵폐기물 수입을 승인했다.<sup>34</sup> 몽

골 정부는 부인했으나<sup>35</sup> 미국과 일본이 공동으로 핵폐기물 처리 시설을 몽골에 건설할 계획이라는 보도가 있었다.<sup>36</sup> 국내 재처리가 불가능할 경우를 대비해 이렇게 실질적인 분야에서 이익을 취할 수 있도록 준비할 필요가 있다.

## 전문직 비자

미국의 이민법 개혁안에는 한국인 전문직 비자를 확대하는 조항이 있다. 그러나 관련 법안이 공화당의 반대로 의회에서 계류 중이다. 상원을 통과한 합의안을 존 베이너(John Boehner) 하원의장이 표결을 막아왔다. 이에 오바마 대통령은 연말까지 행정명령을 발동해서라도 개혁에 속도를 내겠다고 발표했다.

중간 선거로 상원도 공화당이 장악했기 때문에 개혁 속도는 더 늦춰질 전망이다. 공화당 내에서는 개혁안을 지지하는 세력이 취약했다. 이 중에는 에릭 칸터(Eric Cantor) 전 하원 원내대표가 있었는데 이번 중간선거 경선에서 탈락하면서 지지 세력이 더 줄어들었다. 여기에 더해 오바마 대통령이 약속대로 행정명령까지 발동하면 현재의 세력도 유지하기 어려울 것이라는 분석이다.<sup>37</sup> 공화당은 오바마 대통령이 행정명령을 남용한다는 입장이다.

공화당이 상·하원에서 새로운 개혁안을 작성하고 통과시키겠다는 계획도 나오고 있다. 공화당이 주장해 온 ‘국경지역 안보’를 강화한 법안을 다시 작성하겠다는 것이다. 또한 현재의 개혁안을 여러 개의 법안으로 나누겠다는 의견도 있다.<sup>38</sup>

한국에는 이번 개혁안에 포함된 한국인 전문직 비자 확대가 중요하다. 현재의 개혁안이 그대로 통과될 가능성은 극히 낮고, 된다고 해도 상당

한 시간이 소요될 것이다. 비자 확대 조항을 별도로 추진할 방법을 찾아야 한다. 비자 확대는 한미 FTA 이행을 원활히 하기 위한 취지였다. 한미 FTA의 완전한 이행을 위해 양국이 논의하고 있는 만큼 이런 법안에 대해서도 논의할 수 있을 것이다. 가능하면 상하원에서 이미 발의된 법안 H.R.1812와 S.2663을 추진하는 것이 더 유리하다.<sup>39</sup> 이민법에 포함된 내용보다 더 포괄적이고 새로운 법안을 작성하는 것보다 시간을 단축할 수 있기 때문이다.

## 결론

미국 중간선거는 어디까지나 미국 유권자들의 선택이지만 그 결과가 전 세계에 미치는 영향은 적지 않다. 한국은 이러한 현실을 인정하고 주어진 상황에서 국익에 도움이 될 수 있는 방안을 고심해봐야 할 필요가 있다. 또한 다양한 방면에서 미국 의회를 염두에 둔 외교를 강화할 필요가 있다. 이번 선거 결과는 향후 2년간 미국 의회의 정치적 동향을 암시할 뿐이다. 이보다 더 중요한 2016년 대선이 남아있고, 대선 선거운동은 지금부터 시작이다.

1. Alan I. Abramowitz, "General Ballot Model Shows Senate Control at Tipping Point," *Sabato's Crystal Ball*, 27 February 2014; Nate Silver, "Senate Update: The Swing States that Never Swung," *FiveThirtyEight*, 27 October 2014.
2. J. James Kim, 한민정. 《2013년 미국 주요정책 총정리》, <아산리포트> 아산정책연구원.
3. Anne Gearan and Ed O'Keefe, "Senate turf fight hurts approval of Obama's diplomatic nominees," *Washington Post*, 6 March 2014.
4. 지난 112대(2011~2013년), 113대(2013~2015) 의회에서 상·하원 다수당과 의석수는 다음과 같다. 상원은 민주당이 다수당이었으며 총 100석 중 각각 51석, 54석을 차지했다. 하원은 공화당은 다수당이었으며 총 435석 중 242석, 234석을 차지했다.
5. U. S. House Committee on Oversight on Government Reform, *White House Perimeter Breach: New Concerns about the Secret Service*, 30 September 2014.
6. Alex Rogers, "Republicans Use ISIS for Campaign Fodder as Midterm Elections Loom," *Time*, 3 September 2014.
7. Juana Summers, "Ebola Blame Game Takes The Stage At Midterm Election Debates," *NPR*, 16 October 2014.
8. Sheryl Gay Stolberg and Michael D. Shear, "Shinseki in Line of Fire, From the Chief," *The New York Times*, 21 May 2014.
9. Statement of General James N. Mattis, US Marine Corps Commander US Central Command before the Senate Armed Services Committee on the Posture of US Central Command (March 5, 2013)
10. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/06/23-oil-iraqi-civil-war-pollack>,
11. 영상은 각각 8월 18일, 9월 2일에 공개됐다.
12. NBC News/WSJ Survey, October 8~12, 2014.
13. The New York Times/CBS News POLL, September 12-15, 2014.
14. John McCain and Lindsey Graham, "Stop Dithering, Confront ISIS-John McCain and Lindsey Graham: Confront ISIS Now," *New York Times*, 29 August 2014.
15. 미국 헌법(제1조 8,9항)과 전쟁권한법(War Powers Resolution of 1973)에 의하면 대통령은 전쟁 개입 여부와 수준을 의회의 사전 승인 없이 결정할 수 없다.
16. 청와대 대통령 비서실, "유엔 안보리 정상회의 대통령 발언." 청와대 뉴스, 2014년 9월 25일.
17. 임경구, "파병 반대 53.4%, 국보법 개폐 73.4%." <프레시안> 2004년 5월 8일.
18. 지난 5월 1일에 Bob Corker 의원은 S.2277 법안을 발의했는데, 공동지지자 26명 중 민주당 의원은 한 명도 없었다. 법안에는 경제제재 확대와 함께 우크라이나에 적을 사살할 수 있는 무기를 지원한다는 내용이 포함돼 있었다. 5월 22일에는 하원이 H.R.4435를 채택했다. 로 소보론엑스포트와의 군수 계약을 제한하고 정부 간 자금 지원을 금지하는 내용이다. 공화당은 216명, 민주당은 13명, 무소속 3명이 찬성했다. 공화당의 75%가 찬성한 반면, 민주당에서는 23%만 찬성한 것이다.
19. 이 외에도 지난 9월 일본에는 사할린과 홋카이도를 연결하는 해저 파이프라인 건설을 제안했다.
20. 산업통상자원부, "북한을 경유하는 러시아 PNG 도입 추진", 산업통상자원부 보도자료, 2008년 9월 30일.
21. The White House, "Remarks by President Obama at Business Roundtable," Press Release, April 26, 2014.
22. EAI, "U.S. expected to be largest producer of petroleum and natural gas hydrocarbons in 2013," *Today In Energy*, 4 October 2013.
23. IEA, *World Energy Outlook 2012*.
24. Grant Smith, "U.S. Seen as Biggest Oil Producer After Overtaking Saudi Arabia," *Bloomberg*, 5 July 2014.
25. Mark R. Warner, "11 Democratic Senators Call For President to Put in Place Explicit Timeline for Keystone XL Decision," *National Journal*, 10 April 2014; U.S. Senator Heidi Heitkamp et al., Letter to President of the United States, 10 April 2014, <http://keystonexl.com/wp-content/uploads/2014/04/Senate-Democrats-letter-to-President-Obama.pdf>.
26. The White House, "Remarks by the President on Climate Change," Press Release, 25 June 2013.
27. Erickson, Peter & Michael Lazarus, 2014. "Impact of the Keystone XL Pipeline on Global Oil Markets and Greenhouse Gas Emissions," *Nature Climate Change*, 4: 778-781.
28. Juliet Eilperin, "Can Congress overrule Obama on the Keystone XL pipeline?" *The Washington Post*, 10 April 2013; Molly K. Hooper, "GOP lawmaker: Keystone will be approved if we win Senate," *The Hill*, 15 May 2014.
29. Nick Cunningham, "Why the Debate Over U.S. LNG Exports Has Been Won," *Oilprice.com*, 17 September 2014.
30. Elana Schor, "GOP divided over oil export ban," *Politico*, 28 September 2014.
31. Reuters, "POLL-Unmoved by oil export proponents, Americans still fear gasoline spike," *Reuters*, 9 October 2014; Charles K. Ebinger and Heather Greenley, *Changing Markets-Economic Opportunities from Lifting the U.S. Ban on Crude Oil Exports*, September 2014, Energy Security Initiative at Brookings.
32. Christopher Helman, "The Real Significance Behind That Oil Export Hoopla," *Forbes*, 30 June 2014; Seteven Mufson, "Did the Obama administration just lift the ban on U.S. crude oil exports?" *The Washington Post*, 25 June 2014; Christian Berthelsen and Lynn Cook, "U.S. Ruling Loosens Four-Decade Ban on Oil Exports," *The Wall Street Journal*, 24 June 2014; Christian Berthelsen and Lynn Cook, "U.S. Oil Exports Ready to Sail," *The Wall Street Journal*, 30 July 2014.

33. Opening Statement of U.S. Senator Bob Corker at the U.S. Senator Foreign Relations Committee Hearing on Section 123: Civilian Nuclear Cooperation Agreements, (30 January 2014); U.S. Senator Bob Corker, Letter to Secretary John Kerry, 28 October 2013, [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/10-28-13\\_Kerry\\_123\\_Letter.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/10-28-13_Kerry_123_Letter.pdf).
34. 이도선, “러. 한국 등서 핵폐기물 수입 결정”, 〈연합뉴스〉 2001년 6월 7일; Proliferation Analysis, “Russian Duma Approves Bill to Import Spent Nuclear Fuel,” *Carnegie Endowment for International Peace*, 7 June 2001.
35. 박정후, “몽골 대통령 ‘일본 핵폐기물 매장설 사실 아니다’”, 〈연합뉴스〉 2013년 11월 15일.
36. 광재훈, “미·일, 몽골에 핵폐기물 처리장 공동건설 추진”, 〈프레시안〉 2011년 5월 9일.
37. Ramesh Ponnuru, “Midterm Election’s Sure Loser: Immigration Reform,” *Bloomberg View*, 13 October 2014.
38. Alexander Bolton, “GOP: We’ll move immigration reform if we take back Senate,” *The Hill*, 15 May 2014.
39. <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr1812#overview>; <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/s2663>.



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



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



NOV. 6, 2014  
ISSUE BRIEF 2014-32

## *Dependencia, North Korea Style*

**Nicholas Eberstadt** The American Enterprise Institute  
The Asan Institute for Policy Studies  
**Alex Coblin** The American Enterprise Institute

Ever since the end of the Cold War the Sino-DPRK relationship has been the main external buttress helping to prop up the North Korean regime. Beijing has long provided its treaty allies in Pyongyang with economic sustenance and international support in exchange for border stability (and possibly other benefits as well). It is therefore striking that Pyongyang has recently taken to disparaging its partner in this vital relationship.

Amidst the pageantry surrounding the December 2013 purge and execution of Kim Jong Un's uncle, Jang Song Thaek, North Korean officialdom accused Jang of "treachery" for "selling off precious resources of the country at cheap prices"—a thinly veiled reference to his role in North Korea's commerce with China. In March of this year, the South Korean newspaper *Chosun Ilbo* reported that a top North Korean military academy—purportedly Kang Kon Military Academy near Pyongyang—was displaying placards calling China a "turncoat and our enemy."

In early June, New Focus International, a defector news service that

relies upon unnamed sources within the North, claimed that in April the Central Committee of the Korean Workers' Party, formally North Korea's highest leadership body, had issued an internal decree: "Abandon the Chinese Dream!" The alleged document condemns China as a corrupt economy and a "bad neighbor," and calls for "amplify[ing] the foundations of an independent economy" in North Korea.

And that anti-China drumbeat continues, even at the highest levels of state. Late in July, North Korea's official press service, KCNA, ran a scathing statement by the spokesman for the National Defense Commission, which directs the DPRK's armed forces. It blasted China for "joining in" the "odd charade" at the UN of condemning Pyongyang for its missile launches earlier that month. The spokesman then went on to mock Xi Jinping for his recently concluded state visit to Seoul: "Clinging to the malodorous coattails of the U.S., they are going so reckless [*sic*] as to vie with each other to hug poor-looking [South Korean President] Park Geun Hye."

Viewed on its own, such harsh rhetoric may seem like a curious way to treat an ally that has long acted as one's principal protector in the international arena, buffering North Korea from international criticism, pressure, and punishment. Viewed in conjunction with trade data on the Chinese-North Korean economic relationship, however, what emerges is a phenomenon entirely understandable and in fact quite familiar in other parts of the world: among them, Latin America, Africa, and the Middle East. Call it *dependencia*, North Korea style. Taken in context, Pyongyang's tirade of complaints about Beijing reads very much like a classic case of *ressentiment* of a client state against the patron on which it desperately depends financially. And trade data underscore just how dependent on China Pyongyang actually is these days. China may currently provide North Korea with as much as 85 percent of its commercial imports, and account for

over 75 percent of its commercial exports.

In the sixty-plus years since the Korean War armistice, North Korea may never before have been so completely dependent on the largesse of a single outside benefactor as it is on China today. As a result, Pyongyang can hardly help but focus on reducing the state's fearsome current dependence on Beijing—and not just by issuing therapeutic official critiques of its enormous neighbor. To offset China's current dominance over the nation's international ledgers, Pyongyang should be expected to devise and unleash stratagems for extracting aid and politically conditioned trade from the other members of the Six Party Talks: Russia; Japan; South Korea—and yes, the United States as well.

Exceedingly very few hard facts on the performance of the North Korean economy are available in the outside world. The statistics Pyongyang itself releases are fragmentary and often untrustworthy. There is, however, one relatively reliable source: “mirror statistics,” so-called because they utilize the reports of North Korea's trading partners to reflect the cost of goods that North Korea buys and sells, as opposed to actual trade reports from North Korea itself. This information is on “merchandise” trade: data for goods or commodities rather than “services.” (“Services”—things like travel, banking, or information technology—do not seem to figure appreciably in North Korea's commercial interactions with the outside world, even though they now make up a considerable fraction of global trade overall). Those merchandise numbers provide a window to the country's legitimate commerce, and a metric by which to gauge North Korea's dependence on its trading partners. (Of course, such statistics exclude the illicit commerce of the counterfeit \$100 notes, drugs, and weapons in which the DPRK infamously traffics.)

A picture of North Korea's overall merchandise trade trends can be created by compiling reports from three sources: South Korea's

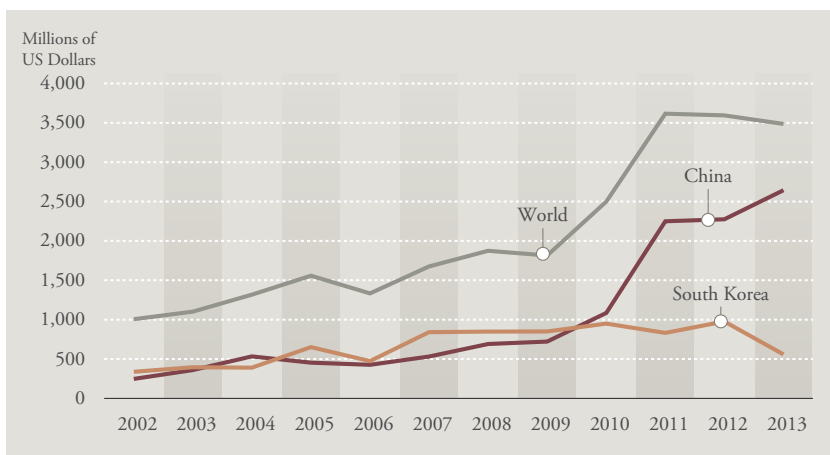
Ministry of Unification for reports on inter-Korean trade; the Korea Trade-Investment Promotion Agency for data on North Korea's extra-peninsular imports and exports; and a United Nations database known as COMTRADE. Mirror statistics report what foreign partners pay, and are paid, for North Korean goods, rather than what the North Koreans earn or pay for the merchandise. It is then possible to derive an estimate of what North Korea gets or shells out for goods by taking into account and making adjustments for shipping, insurance, and other charges (so called FOB-CIF adjustments).

Measured in current US dollars, estimated North Korean exports have more than tripled between 2002 and 2013, increasing from about \$1 billion to about \$3.5 billion (Figure 1). Over the same period, estimated North Korean imports more than doubled, from about \$2.4 billion to more than \$5 billion (Figure 2). But the vast majority of that increase appears to have come from China. The remainder of the upsurge in North Korean trade during this period came from increased commerce with South Korea.

Breaking down the DPRK's estimated exports and imports shows just how critical trade with these two nations has become to North Korea. Without China, North Korea's estimated exports in current dollars are basically flat between 2002 and 2013. Factor out both China and South Korea, however, and North Korea's estimated exports to the rest of the world are actually down sharply—\$422 million in 2002 vs. \$282 million in 2013, a drop of roughly one-third. Plainly stated, North Korea's commercial exports to the rest of the world are minuscule—they amounted to less than \$15 per capita in 2013 (Figure 3).

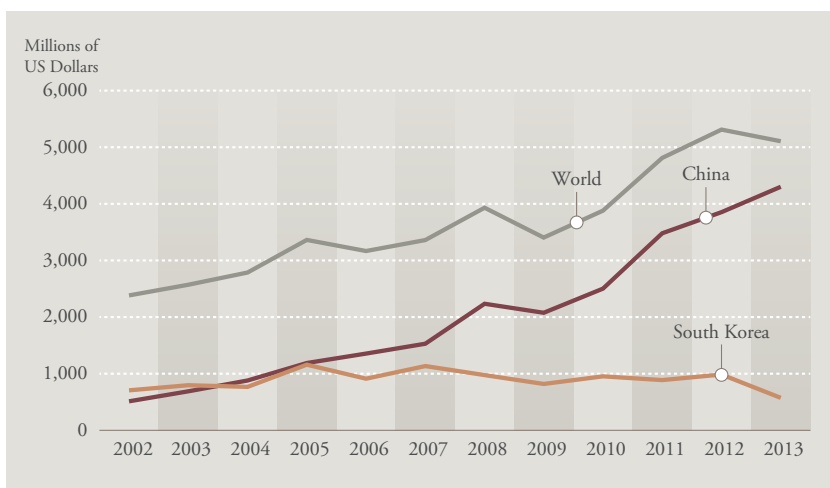
North Korea's imports are even more unbalanced. If China is excluded, DPRK's estimated imports tumbled, plunging from \$1.9 billion in 2002 to barely \$800 million in 2013. Remove South Korea as

Figure 1. Adjusted North Korean Merchandise Exports, 2002-2013 (current \$ US)



Source: KOTRA, UN COMTRADE Database, ROK Ministry of Unification

Figure 2. Adjusted North Korean Merchandise Imports, 2002-2013 (current \$ US)



Source: KOTRA, UN COMTRADE Database, ROK Ministry of Unification

Figure 3. Decomposing Adjusted North Korean Merchandise Trade Exports, 2002-2013 (current \$ US)

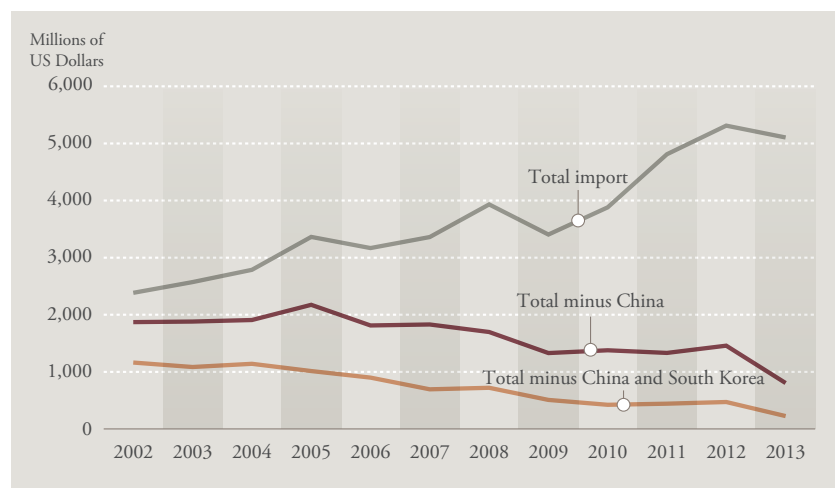


Source: KOTRA, UN COMTRADE Database, ROK Ministry of Unification

well, and North Korea's estimated imports from the rest of the world positively nosedived, plummeting from about \$1.2 billion in 2002 to barely over \$200 million in 2013 (Figure 4). On a per capita basis, that would be less than \$10 a year.

Even for notoriously autarkic North Korea, today's figures represent an astonishingly limited exposure to the real international commercial marketplace. Consider: during the depths of the North Korean famine of the 1990s, despite all the economic troubles attending that disaster, Pyongyang was nevertheless managing to sell and buy far more merchandise in unsubsidized markets back then than it is doing today. Remove China and South Korea from the tally, and North Korea's estimated international trade turnover last year was at barely two-fifths its level back in 1995, nearly two decades earlier. To go by mirror statistics, North Korea today apparently has all but ceased im-

Figure 4. Decomposing Adjusted North Korean Merchandise Trade Imports, 2002-2013 (current \$ US)



Source: KOTRA, UN COMTRADE Database, ROK Ministry of Unification

porting commercial merchandise from the real global marketplace. Virtually all (over 95%) of North Korea's estimated imports last year came from just two trade partners, Beijing and Seoul—two governments that still happen to support economic ties with Pyongyang for political reasons.

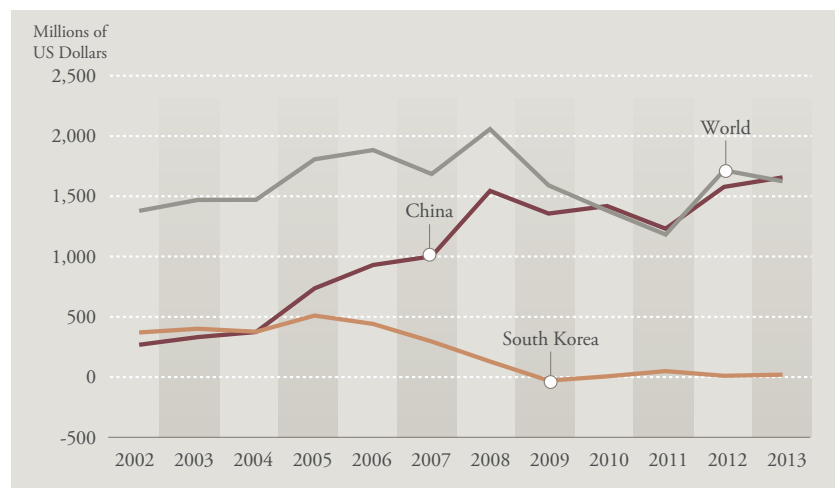
While such an imbalanced external trade profile can hardly count as natural, some might argue it is a consequence of coercive Western diplomacy. From this perspective, China's growing presence in North Korean international trade accounts is an unavoidable consequence of the succession of economic sanctions that have been imposed on the DPRK by the UN Security Council (UNSC) and a growing number of international governments over the past decade. While plausible on its face, this explanation does not track with actual events in some key respects. For one thing, China's estimated trade volume

with North Korea leapt nine-fold between 2002 and 2013: thus China was not merely replacing other overseas markets for North Korea, but substantially augmenting North Korea's total worldwide trade volume. For another, North Korea's anemic performance in unsubsidized international markets is a long-term trend, well predating the successive UNSC sanction resolutions of the Obama era. Finally, even today only a few countries (like Canada) impose wholesale sanctions against any trade with the DPRK. Most countries instead target such things as purchases of luxury goods or military equipment, or trade with North Korean companies suspected of proliferation—if they target anything at all. International sanctions may arguably have restricted North Korean trade, but they can hardly account for the failure of North Korean commercial exports in unsubsidized world markets over the past decade, much less the simultaneous wholesale collapse of civilian merchandise purchases.

Because of its severely dysfunctional and distorted economy, North Korea requires a continuous flow of resource transfers from abroad simply to continue to function. Net commercial resource transfers into North Korea can in principle be obtained by measuring the total resource inflows entering North Korea and subtracting the outflows of resources leaving the country. One approximation of this transfer is found in the estimated balance of trade deficit, seen in Figure 5, which measures the total cost of goods being imported minus the revenue from goods being exported. From 2002 to 2013, North Korea seems to have maintained a relatively steady surfeit of imports over exports, implying that DPRK managed to induce a fairly constant annual net inflow of resources from the outside world. Over these years, North Korea's estimated overall balance of trade for goods has typically hovered a bit above \$1.5 billion annually (Figure 5).

The breakdown of that overall inflow, however, tells a different story.

Figure 5. Adjusted North Korean Merchandise Trade Deficit, 2002-2013 (current \$ US)



Source: KOTRA, UN COMTRADE Database, ROK Ministry of Unification

In 2002, China accounted for about 20 percent of the total import surfeit, and South Korea for approximately 30 percent. By 2008 however, trade deficits with South Korea had effectively ceased after the end of the country's decade-long reconciliation experiment known as the "Sunshine Policy". (Inter-Korean trade continues to be subsidized and politically supported by Seoul, but the scale of the resource transfers to the North has been slashed.) Back in 2008, 75 percent of North Korea's estimated net inflow of goods from the outside world was coming from China. Since 2010, China has been responsible for basically all of North Korea's estimated net resource transfers from its licit global trade accounts (Figure 6).

Thus, North Korea appears to be less willing, or perhaps less capable, of conducting regular commercial trade overseas today than it was even at the height of the Cold War. Accordingly North Korea's

Figure 6. Decomposing the Adjusted North Korean Merchandise Trade Deficit, 2002-2013 (current \$ US)



Source: KOTRA, UN COMTRADE Database, ROK Ministry of Unification

economic wellbeing—it is not too much to say its very economic survival—has never before been as totally and absolutely dependent on a single foreign power as it is today on China. Indeed: the Kim Jong Un era thus far has been distinguished by its near-complete reliance on China for the net resource transfers needed to keep the *juche* system from collapsing under its own weight.

Pyongyang's dyspeptic criticisms of China should alert us that North Korea's leadership is deeply uncomfortable about their state's dangerous new economic dependence on Beijing and is most likely preparing to reduce that dependence—in its own fashion, of course.

North Korea's preferred methods of lessening its economic reliance on China today will likely be the same ones they have favored for garnering external resources in the past: namely, to extract aid and



other economic benefits politically, from foreign governments, either through peaceable negotiations or military menace. And as in the past, the prime candidates for such “extraction diplomacy” are the other remaining “partners” from the Six Party Talks: Russia, Japan, the ROK, and the US.

As luck would have it, Russia’s aid door appears to be opening for North Korea just now: apparently as a sort of bad-will gesture towards Washington during a time of rising Russo-American frictions. Moscow has announced both the write-down of 90% of its Soviet-era North Korean debt, and the reinstitution of ruble-denominated trade arrangements for Pyongyang. But the precise magnitude of the pending windfall from the Kremlin still remains to be seen. And unless it is extraordinarily lavish, the coming Russian bequest will not in itself permit North Korea to “re-balance” China fully. So a hunt for renewed aid from Tokyo, Seoul and Washington is almost certainly in the making today.

Pyongyang’s recent overtures to resume long-dormant diplomatic discussions with Tokyo over the abductee issue suggest that unlocking Japanese aid coffers is already a high priority for the Kim Jong Un regime. After all, the DPRK has no intention of letting those abductees get home for free.

And unfortunately, the North Korean state has honed even more unpleasant means for extracting economic concessions from the US and her East Asian allies than this prospective traffic in international hostages. North Korea still extols what it calls “military first politics,” which in practice means supporting the North Korean economy through the export of strategic insecurity—sabre-rattling and nuclear brinkmanship—rather than commercial goods. Accustomed to taking extreme but carefully calculated risks to ensure its survival, North Korea may elect to ramp up an aid shakedown game that is

never pleasant for its intended targets. To solve its China problem, Pyongyang may well choose to gamble on causing problems for us. We should therefore not be surprised if its state logic makes for a new phase of sharply increased (and highly orchestrated) tensions in Pyongyang’s relations with the Western world in general, and the United States in particular.



**Nicholas Eberstadt** holds the Henry Wendt Chair in Political Economy at the American Enterprise Institute and is a visiting fellow at the Asan Institute for Policy Research in Seoul. Dr. Eberstadt, a political economist and a demographer by training, is also a Senior Adviser to the National

Bureau of Asian Research, and has served as a member of both the Visiting Committee of the Harvard School of Public Health and the Global Agenda Council of the World Economic Forum. He researches and writes extensively on economic development, foreign aid, global health, demographics, and poverty. He is the author of numerous monographs and articles on North and South Korea, East Asia, and countries of the former Soviet Union. His books range from *The End of North Korea* (AEI Press, 1999) to *The Poverty of the Poverty Rate* (AEI Press, 2008).



**Alex Coblin** is a research associate at the American Enterprise Institute. Mr. Coblin holds a BA in Chinese and Political Science from Middlebury College.



2014-17 ~ 2014-32

**초판 1쇄 발행** 2015년 1월 19일

**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.

