



NORTH KOREA'S PROVOCATIONS AND NORTHEAST ASIAN SECURITY

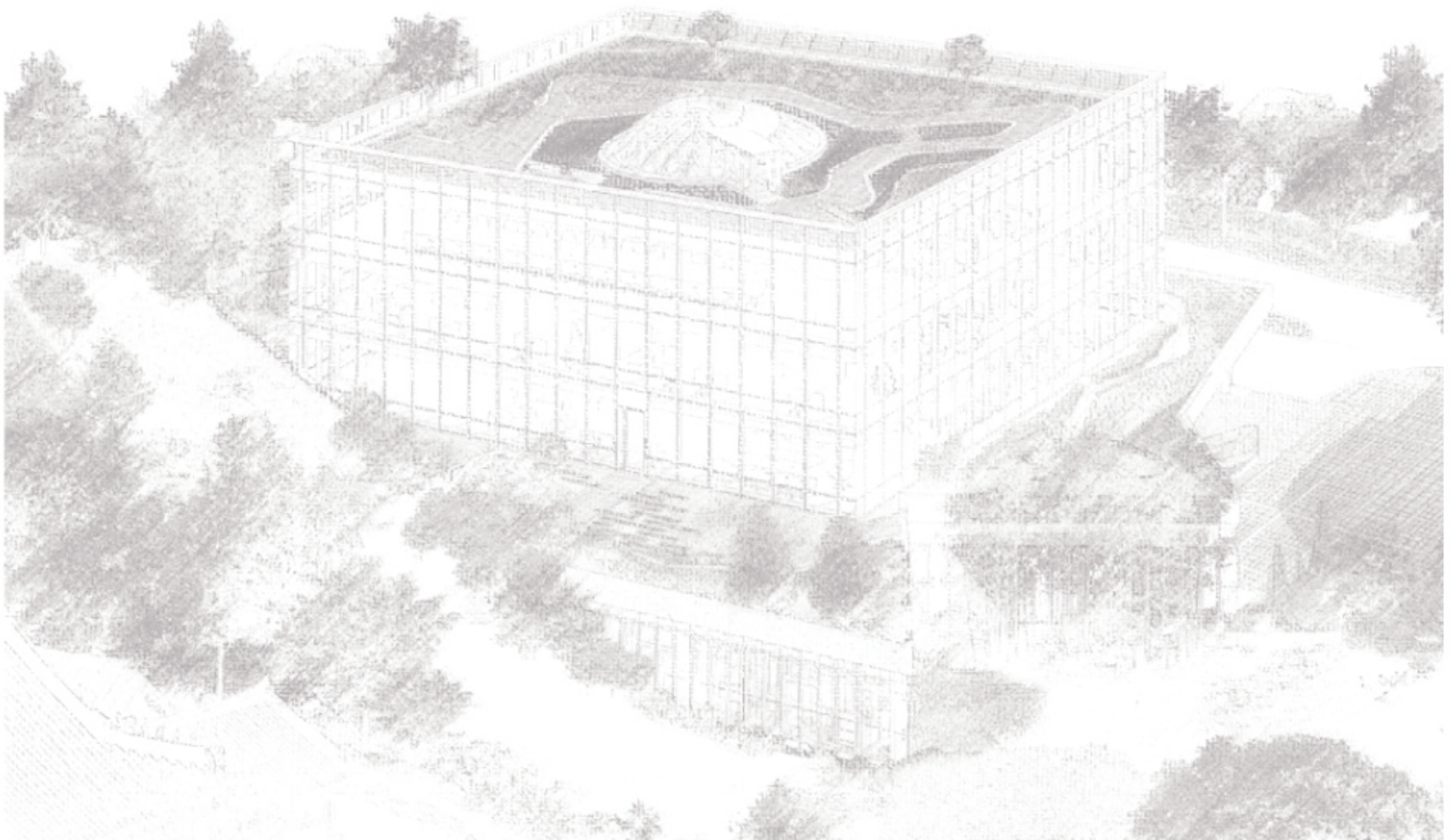
Victor CHA
Thomas CHRISTENSEN
Gordon FLAKE
HAHM Chaibong
Scott SNYDER

ASAN ROUNDTABLE
No. 16
DECEMBER 2010

North Korea's Provocations and Northeast Asian Security

- **Date :** December 15, 2010
- **Time :** 7:00~9:00 a.m.
- **Location :** Tulip Room (2F.), Westin Chosun Seoul
- **Discussants :** Victor CHA (Center for Strategic and International Studies)
Thomas CHRISTENSEN (Princeton University)
Gordon FLAKE (Mansfield Foundation)
Scott SNYDER (The Asia Foundation)
- **Moderator :** HAHM Chaibong (The Asan Institute for Policy Studies)

* This interview was organized by the Asan Institute for Policy Studies and published in *Chosun Ilbo* (2010-12-16).



Executive Summary

The provocations from North Korea, including the *Cheonan* sinking, the disclosure of highly enriched uranium program, and the Yeonpyeong incident led to unstable circumstances on the Korean peninsula. The Asan Institute for Policy Studies invited experts on the Northeast Asian region to have meaningful discussions on how to cope with the circumstances in the future.

North Korea has been using a highly enriched uranium program as an instrument to keep its nuclear power, improve its relationship with the U.S. and justify its authoritarian regime. The fact that the international community has not reached its consensus on dealing with North Korean provocation is worsening the current situation and serving as a source of North Korea's confidence. Therefore, reaching the international consensus on disapproving North Korea as a nuclear power is necessary. Especially, China needs to change its policy towards North Korea and play an integral part in the Six Party Talks. Furthermore, stronger policy coordination is necessary between ROK-U.S., ROK-Japan and U.S.-Japan.

천안함 사태와 고농축 우라늄시설 공개, 연평도 포격 등 북한의 연이은 도발로 한반도 정세가 불안정한 상황입니다. 이에 아산정책연구원은 한국과 미국의 동북아시아지역 전문가들을 모시고 한반도 상황의 안정을 위한 깊이 있는 토론의 시간을 가졌습니다.

북한은 핵 보유력을 유지함과 동시에 북-미 관계의 발전을 원하고 있으며, 체제 유지와 권력 승계의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 고농축 우라늄 시설을 이용하고 있습니다. 더군다나 북한의 도발에 대한 국제사회의 반응이 하나로 수렴되지 않고 있다는 점이 상황을 악화시키고 있고, 북한은 이에 더욱 자신감을 내비치고 있습니다. 따라서 북한을 핵 보유국으로 인정하지 않는다는 내용의 국제적 합의의 도출이 우선적으로 필요합니다. 특히 중국의 경우는 대북정책의 변화와 더불어 6자 회담에서의 주요한 역할까지 요구되는 실정입니다. 동시에 한국과 미국, 한국과 일본 그리고 미국과 일본의 연합 시스템을 더욱 강력히 하는 방안도 필요할 것입니다.

Hahm Chaibong: Good morning. Thank you all for agreeing to do this. I would also like to thank *Chosun Ilbo* for setting up this interview.

We are hitting a crucial time in terms of the security environment in Northeast Asia. Things are in flux, but we are fortunate to have these experts on the region gathered here so that we can discuss these issues in depth.

My first question relates to North Korea's recent provocations, which are in a sense nothing new. You could even say that we've become accustomed to North Korea's brinkmanship tactics. We've known for decades that North Korea has been developing nuclear weapons. So the revelation about its uranium enrichment program may be "nothing new." But the recent provocations appear to have their own unique features.

Do you see North Korea's latest actions as a game changer? And, if so, why?

Victor Cha: I think the reason people see these recent provocations as different from other North Korean actions is because of two things:

First, it is because of the compressed time frame in which this is happening (i.e. the *Cheonan* sinking in March, the enriched uranium program revelation, and Yeonpyeong incident all happened within the last month). We have never really seen this kind of compressed time frame before except back in 1968-71.

Second, North Korea is increasingly talking about deterrence. In part, this aggressiveness may be driven by internal factors, but I think they don't feel that vulnerable anymore. They mistakenly feel they are secure because of their nuclear deterrent. If this [rationale] is what is driving their actions, then it is a game changer.

Scott Snyder: I would add that we haven't really seen this kind of provocation on the conventional front in a very long time. Another factor that makes this more serious is that it seems South Korea is becoming more intolerant of North Korean activities.

Gordon Flake: I would agree. What makes this different from even the sinking of the *Cheonan* is the fact that the South Korean public opinion and policies are changing. The pictures of the Yeonpyeong artillery attack were broadcast in broad daylight on TV – the *Cheonan* incident happened when it was dark. The images of columns of smoke rising from the island and of refugees were seared into the minds of Koreans. These images seem to be a key factor driving the immediate public response. The public is putting greater pressure on the government to take action and that is driving [President Lee Myung-bak's] response.

Second, the Yeonpyeong incident is taking attention away from the revelation of North Korea's uranium enrichment program, and I think this is far more significant. The full implications of the uranium enrichment program are not yet fully understood, but this could be a greater game changer. With the public revelation of the uranium enrichment program, the prospects for a negotiated settlement of the nuclear crisis have dropped significantly. This is due to the nature of the two different nuclear programs. North Korea's plutonium program is different from its uranium program because the plutonium program (Yongbyon facility) is location-driven with a single immobile reactor. Negotiators can negotiate the freezing of the Yongbyon facilities. But with the uranium program, it is technology-driven, meaning that there is little to be gained by freezing only one facility because they could have hundreds of other facilities producing nuclear material. This means it will be tougher to negotiate the standards of a nuclear freeze and of verification, making it infinitely harder for negotiators to reach an agreement.

Thomas Christensen: I think there is another factor that makes these recent incidents more serious. The international community is not unified in its reaction to the North Korean provocations. In 2006 and 2007, the international community, including China, was largely unified in responding to North Korean violations. The fact that China has not pressured or pointed a finger at North Korea this time could be another source of confidence for the North Koreans.

Hahm Chaibong: Let's get back to the extent of the nuclear program in North Korea. What do you think is the level and extent of North Korea's nuclear program, especially the uranium enrichment program?

Victor Cha: Siegfried Hecker [on the visit to North Korea] himself said he was very shocked [by North Korea's uranium processing technology]. This is not like the facility in Yongbyon, which is really old and based on old Soviet designs. Hecker said the uranium enrichment facilities were quite new and polished. It's possible there might be more facilities out there. I don't know what the extent of the program is, but experts who have read Hecker's report believe that the program is more advanced than people ever thought and there are more [facilities] out there.

Scott Snyder: I agree there are probably more facilities out there that no one knows about. Since North Korea deliberately chose to reveal its uranium enrichment program, this raises the question about what its intentions are in making such a revelation and how we should respond. It also shows that there is a gaping hole in counter-proliferation efforts. We have failed to keep North Korea from advancing its nuclear program – we should do something about this.

Gordon Flake: While we don't know how widespread the program is, I believe it would be irresponsible for security planners to think that it is limited to one facility. If they have the technology and the materials, then they can do the same thing in other places. Some will say that the known enrichment facility only represents

some six cascades, 2000 centrifuges designed for power generation, and not weapons grade uranium. However, it is important to emphasize that even that activity represents a stark violation of the September 19, 2005 Joint Statement of the Six Party Talks and UN resolutions, which ban all nuclear programs.

Thomas Christensen: It is significant that North Korea chose Dr. Hecker to examine its facilities because he is a nuclear expert and has even expressed doubts about the existence of their uranium enrichment program before.



But I think what we really need is a different Chinese policy towards North Korea. Yet, the question is whether China can change its policy again.

In terms of counter-proliferation, there are two important aspects: 1) HEU is a higher threat and more dangerous than plutonium because if it got into the hands of non-state actors, it would be easier for them to make nuclear weapons; 2) If Dr. Hecker's report is correct and the plant was built recently, this suggests that sanctions have failed to prevent North Korea from importing materials to build the plant. This means the U.S., Japan, and ROK will have to push harder to limit North Korea's ability to import materials for its nuclear program and to limit North Korean exports that could cause problems internationally.

Hahm Chaibong: Was it an intelligence failure that we didn't know about the uranium enrichment program?

Thomas Christensen: It is hard to say, but on an abstract level, we study North Korea very carefully to the best of our ability and we've had concerns about a uranium enrichment program before. One can have a good intelligence structure and corps of excellent intelligence officers without knowing everything about an isolated country like North Korea. So the standard one uses to discuss intelligence failure or success needs to be realistic. Critics often say that if we didn't know everything, it's an intelligence failure. I think that's an unrealistic standard.

Gordon Flake: I didn't serve in the government or have access to intelligence, but if there was an intelligence failure, it was probably by China and Russia. We had long running suspicions about the North's uranium enrichment program. Recent evidence suggests that China was far more stunned than Washington by the revelation about North Korea's uranium enrichment program.

The other disturbing factor is that the only way to get these materials into North Korea appears to be through China. I hope that these revelations will prompt Beijing to seriously reevaluate [the situation]. The implications for China's responsibility seem to be stark.

Scott Snyder: It's clear that we've known about this for a long time. There's a reason why the Agreed Framework broke down over the issue of the enriched uranium program. North Korea said that it was going to do this. Usually when the North Koreans make a statement, they follow through. We should look at the policy impact. I see this potential divide between the denuclearization piece and the proliferation piece. Some argue that we should take care of one or the other first. I think we should tackle both at the same time.

Victor Cha: I don't think this was an intelligence failure. It was a success because eight years ago, policy makers confronted this issue [of enriched uranium], which led to the breakdown of the agreement. If you talk to experts, they may be surprised about the extent but not the existence of the uranium enrichment program.

Hahm Chaibong: Was this a public relations failure then? A failure to convince the public about the existence of this uranium enrichment program?

Victor Cha: Where I do think this was a failure was in countries like China and Russia, where there appeared to be very little concerns about it. And if Gordon is right, China should be concerned since this could not have happened without materials coming through China. Hopefully they will be more surprised and determined about non-proliferation.

Thomas Christensen: We should make a distinction – materials have passed through China, but they did not necessarily come from China. Still it is a matter of great concern. One doesn't need to point a finger at China as an intentional violator of international norms to say that China's behavior has been insufficient. As a result, North Korea was able to produce this program.

Hahm Chaibong: Now we know they have this uranium enrichment program. What do we do? What can we do?

Thomas Christensen: I don't know if there is a magic bullet, but first we have to get international consensus and create pressure. China has had a very different position these last 18 months. It is very different from the multilateral and bilateral pressure exerted by China on North Korea in 2006. We need to get China on the same page again and make them understand the damage to regional security and China's prestige caused by taking an agnostic position on North Korean actions.

Gordon Flake: I would agree that the key is to forge an international consensus to resist actions that would recognize North Korea as a nuclear power. The failure to maintain sanctions would also be a problem. The nuclear issue is broader than just the Korean peninsula – there is an international NPT regime that we have to consider. By rewarding North Korea, it would set a bad example and undermine the entire NPT regime. I would add that the challenge has grown much larger – the North Korean regime is wrapping itself and its entire identity with its nuclear status. You’ve heard how they’ve been talking this week about nuclear deterrence. I’m afraid that with each passing day, the possibility of North Korea giving up its nuclear program is getting slimmer.

Scott Snyder: I agree with what Tom said earlier. We need to shape the environment. To do this, we need a different Chinese policy towards North Korea. The policies in 2006 were more conducive and in 2009 they were different. The question is: can China change its policy again? Another thing that makes it harder to push forward is the fact that the idea of rollback [of the nuclear program] is sometimes conflated with regime change. We need to find some way of pushing forward with rollback, one that doesn’t immediately suggest a necessity of regime change. Otherwise, we will find it hard to get China on board.

Thomas Christensen: It’s one thing to say we want regime change and another thing to say that the counter-proliferation policy is specifically geared towards regime change. I would say that the pressure that the U.S. put on North Korea in 2006 was not fundamentally designed to overthrow the regime. The policies were designed to get North Korea to accept a package of benefits in exchange for denuclearization and opening up to the outside world. Intellectually, we can separate this from regime change and rollback policies. China doesn’t want regime change, so I think we need to separate them. We have to be careful of how we want to see change happen in the future.

Scott Snyder: I was referring to the broader environment. There appears to be a lot of defeatism in policy circles. I don’t think we can afford to buy into that.

Victor Cha: I agree with the comments. If the solution is not regime change, then it really does rest on China and shaping the international environment so that China will be as helpful as in 2006. The tactical problem is how we can manage to do that. Sooner or later, debate will arise – should we re-engage or continue to stand-off and perhaps engage in trilateral cooperation to put more pressure on China?

Let’s suppose we get back to negotiations. There is concern about how far these things can go. Maybe we could freeze the plutonium program, but now, as mentioned, a whole basket of problems has arisen with the uranium program. This is a real challenge.

Gordon Flake: My anticipation is that there is an appropriate role for diplomacy. There is a need to have a

discussion with China that is different from going back to the Six Party Talks. I see zero signs that North Korea is willing to make the minimal concessions to go back to a halfway meaningful dialogue.

Hahm Chaibong: I intentionally left out the topic of the Six Party Talks (SPT). What are the prospects, the preconditions for it? Can we go back?

Victor Cha: I think you are right about the pessimism towards the Six Party Talks. December 2007 was the last full round. But I don't really see a substitute model out there. The only way of doing this is to make China an integral part of it. The issue is if it is some form of multilateral negotiation (including China), then from a diplomatic perspective, there are less costs in sticking with the old structure than creating a new one. For that reason, Six Party Talks still have some life. It is still the only multilateral institution in Northeast Asia. There is something to that.

Gordon Flake: It's important to emphasize that Six Party Talks are more than just negotiations – it is a process of building relationships among the parties dealing with the North Korean problem and building regional consensus. The Six Party Talks also have content and the more we can focus on the September 19, 2005 Joint Statement, the better. The idea that the U.S. and the ROK have established preconditions for returning to the Six Party Talks as suggested by China is inaccurate. We are only asking that North Korea return to talks with a scope and objectives as defined by the September 19 Joint Statement.

Thomas Christensen: I agree with what Gordon says. The term precondition is a dangerous concept to throw around loosely. We would have to accept North Korea's preconditions and acknowledge their nuclear status in order to return to talks unconditionally.

North Korea already agreed to the 2005 statement and so to start a new round of talks without recognizing past progress would allow North Korea to put forth their own set of preconditions.

Hahm Chaibong: Why is North Korea doing this? What are their true intentions?

Gordon Flake: To put yourself in North Korea's shoes is very difficult. I've heard for 20 years that North Korean actions are all about getting the U.S. to negotiate bilaterally with North Korea. I think we should look at their actions at face value instead. With North Korea's



announcement of the uranium enrichment program, their intention is to be recognized as a nuclear power. I think the latest series of actions are part of a strategy designed to attract attention away from their nuclear program.

Scott Snyder: I think North Korea's real intentions are to help secure regime succession and to use the uranium enrichment program as a source of legitimacy and an instrument to secure power. It places them at the center of the international stage. And it provides a procedural advantage vis-à-vis South Korea [to achieve] their goal of someday taking over the peninsula.

Victor Cha: I wrote about this last year in *The Washington Quarterly*. I said that the only deal that North Korea wants is the India deal (acknowledgement of nuclear state status). They want a fundamentally transformed relationship where they get to keep their nuclear deterrent to give the impression of power. This would be a fundamental change in the strategic balance on the peninsula.

Thomas Christensen: I don't think anyone exactly knows what North Korea is up to. It is dangerous when actors assume this is all about the U.S. Then the solution takes the form of "the U.S. needs to talk to North Korea" or "the U.S. needs to give North Korea assurances" – it's too easy an option for other actors to adopt to pass off responsibility. Then countries can say that they will help the U.S. but in exchange for some other benefits related to their core national interests. If North Korea continues down the same path, then the biggest losers will be the North Korean people and China. The regional environment will transform so that activities will run against China's interests. China will lose face. If China cannot influence a small state on its border, then it will show that it is not yet ready to play a leading role on the global stage.

Ultimately, putting blame on the U.S. removes responsibility from other actors. And the U.S. will respond robustly – there will be costs for China in these actions. I think China will be a loser in this process.

Hahm Chaibong: How stable is the North Korean economy and the political situation?

Victor Cha: It is impossible to know entirely since they are in the process of another transition. This is all happening in the context of a very different North Korean internal situation. How smoothly the transition will proceed depends a lot on China. Anything that North Korea desires to create will require massive investment from China. The North Korean situation will depend greatly on Chinese cooperation.

Scott Snyder: The problem is North Korea's lack of



transparency, but transparency is a great threat to the regime. We are making some progress, but no one can predict what will happen.

Gordon Flake: There was some over-reaction last November to the currency devaluation, and many experts predicted more instability than was realistic. We should look at underlying trends to determine North Korea's stability. The North Korean regime has always sought to control flows of information into the country but that control has been weakened. There are almost 20,000 refugees in South Korea who send information and materials back to their relatives in the North. You have tremendous flows of information coming in from South Korea and from China. When you have information flows like this, then internally in North Korea, there will be an increasing gap between expectations and reality - that is the most dangerous time.

Also, in any society, third generation successions are tough.

Thomas Christensen: It's a mystery how a regime like North Korea could survive. We have to determine that before we can talk about its collapse.

Since North Korea has managed to survive, we can't really predict its collapse.

Hahm Chaibong: What do we do about the high likelihood of increasing low intensity provocations?

Victor Cha: What has been done thus far is to increase the tempo of exercises (the U.S., Japan, ROK joint military exercises), and we've been trying to get China to do more. These are right things to do now. But there will be more provocations and thus we need to do other things. I think we should think about increasing the U.S. troop presence [on the peninsula] and enhancing U.S. capabilities. There is no more important message we can send than increasing the U.S. presence in South Korea – North Korea doesn't want to see it happen and it will calm markets. Some people say it's not a good time, but the next low intensity provocation will not just be a tap on the back. We should be concerned about escalation.

Scott Snyder: We need to enhance deterrence and reduce our areas of vulnerability. North Korea has utilized our vulnerabilities in the past and hit us in places we haven't expected. We should look at areas where we are most vulnerable.

Victor Cha: The problem is we don't know where we are vulnerable until North Korea does something.

Scott Snyder: All North Korea needs to do is to look at the newspaper to find out where the U.S. & ROK (forces) think they are going.

Gordon Flake: We also have to remember that North Korea has a higher tolerance for risk than we do. And they know we have a lot more to lose. Our focus should be to work closely with the Chinese to make sure North Korea is no longer shielded from the consequences of its actions. We need to get China to stop enabling North Korean behavior. There should be a return to the United Nations Security Council and a full condemnation of North Korean actions.

Thomas Christensen: Deterring low-intensity provocations is difficult. Even to deter a weaker actor is very difficult because it requires a high level of superior capabilities. North Korea has raised the bar. We need to bolster the ROK, the U.S. & Japanese capabilities – and show them we are part of a coordinated alliance system.

We need to emphasize the danger of high intensity provocations as well. I'm talking about transfers of nuclear materials and technology to dangerous actors. This is not hypothetical – we've seen this happen before [with North Korea and Syria]. To prevent this we need more robust policy coordination tools between ROK-U.S., ROK-Japan and U.S.-Japan. We should actively search ships leaving North Korea. Some will see this as destabilizing behavior by the U.S. But we need to respond to challenges and these may have side effects that China may not like. They need to recognize this now so that we can make progress in gaining tighter coordination.

Hahm Chaibong: I would like to hear your thoughts on trilateral coordination. Some experts say a new cold war structure is emerging with – the ROK, the U.S., Japan on one side and China and North Korea on the other. At the same time, there is some unease about trilateral coordination – as witnessed by Prime Minister Kan's latest comments. What are your perspectives on this?

What about ROK-Japan efforts to turn a virtual alliance into a real alliance? What real expectations do you have for improvement in ROK-Japan relations?

Victor Cha: If anyone is worried about Japan's military capabilities they shouldn't be – I don't think [any] development will happen under the current government. What are the American expectations? I personally would like to see the ROK and Japan have a bilateral security declaration like the Japan-Australia agreement that doesn't infringe upon national sovereignty. The virtue of the Kan government, unlike the former administration, is that it appears not to be constrained by some past historical issues. There is some room for improvement in ROK-Japan bilateral relations. A bilateral security statement would be useful.

Scott Snyder: It is clear that a trilateral would be of great interest to the U.S. The U.S. has in fact been framing its strategy in the region with cooperation in mind. How sustainable will it be if the U.S. is the only one pushing it? I don't know. We also have to examine whether the public in Japan and the ROK have

matured enough to make progress. Yet, there is a tremendous set of variables where the ROK and Japan are converging in threat perceptions, which gives us hope for cooperation. Enhanced trilateral cooperation can also be a hedge against domestic political volatility in each country.

Gordon Flake: South Korea has nothing to fear from a greater build-up in the Japanese military. I'd be worried more about Japanese weakness than strength. A stronger ROK-Japan relationship is favorable. I can see a growing recognition that Japan and Korea have shared interests.



Additionally, when the U.S., Japan, and the ROK stand together on policy issues, they are far more influential with China. When all together on the same page, they can be remarkably influential. The latest Foreign Minister summit [on trilateral cooperation] had positive results and was very articulate. My hope is that Prime Minister Kan's statement won't distract from the positive trend.

Thomas Christensen: China should understand that trilateral cooperation between the three allies is not targeted at China. I don't believe Japan will consider putting forces on the Korean peninsula – Japan can adopt other measures to deal with North Korea such as anti-submarine warfare, missile defense measures, et cetera.

There is another piece – some argue that North Korean nuclearization could be a catalyst for Japan's nuclearization. I think there are still many domestic constraints in Japan that will prevent this from happening. Development of Japanese strike weapons to protect against nuclear missiles would be a better option. The best way to defend against ballistic missiles is to destroy them before they are launched. China doesn't want to see this, but it is extremely likely Japan could develop them. Beijing needs to calculate this.

Hahm Chaibong: What should be the role of China? What are your expectations? How much does it depend on what China does?

Victor Cha: We've talked a lot about China. China's role is important. The argument is that there is nothing that is more in China's interests than solving the North Korean nuclear problem. What the latest incidents have shown is that China is just not ready for prime time [global leadership] and to step up. If we accept that it has leverage over North Korea, it means that it has leverage but doesn't know how to use it. Either that or it has leverage and is afraid to use it.

Scott Snyder: One challenge is that the Chinese have acted disinterested despite their interests. Their actions have been inconsistent. We need to get them to correct their inconsistencies. The Chinese public is also weary of North Korean behavior – we need to ask the question of where the CCP is trying to take the policy on North Korea.

Gordon Flake: China blocked UNSC sanctions in May, and the North Korean ambassador to the UN declared it a diplomatic victory. But I don't know that the Chinese leaders would agree -- when you look at the recent past, China has paid a price for North Korea's actions. There appears to have been in the last year a clear policy shift in China born out of fear of change and potential instability in North Korea. The Chinese have argued that their approach will bring about greater stability. But in the last month, we've seen the revelation of the uranium enrichment program and the Yeonpyeong shelling, so the impotence of Chinese strategy has been laid bare. A fundamental re-evaluation of their politics toward North Korea must be going on right now in China. They have set back their diplomacy and their broader international image by many years. Rather than promoting stability, China's actions have led to instability. If China had joined in the criticism of the sinking of the *Cheonan*, would North Korea have bombed Yeonpyeong Island? It is doubtful.

Thomas Christensen: China adopted proactive policies on North Korea from 2006 to 2008. Most China specialists were actually surprised at the amount of pressure it asserted on North Korea. But this was part of a broader set of policies (i.e. Sudan/Darfur, crack-down on pirates in Somalia). This was an assertive, creative type of foreign policy, but since 2008 we've seen this reversed. China often says it can't control North Korea or that its influence is limited. But China believes it can influence North Korea to the extent that it can create instability. This appears to be a contradiction. China doesn't want North Korean instability, but North Korean leadership wants to see it even less. I think this is leverage that China can use.

By raising robust pressure on North Korea, China will get the attention of North Korean leaders. Instead of the more recent passive and reactive policies, we need China to return to proactive and creative policies. But we need to be prepared to react with or without China.

Hahm Chaibong: This wraps up our session. Thank you very much for all your comments. With your combined experience, I hope we can come up with some good solutions for the Northeast Asian region in the future.

함재봉: 안녕하십니까? 우선 이 간담회에 응해 주신 분들을 비롯하여 간담회를 기획해 주신 조선일보 관계자 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

우리는 동북아시아 안보 상황에 있어 중대한 시기를 맞고 있습니다. 극변하는 상황 중 다행스럽게도 동북아시아지역 전문가들을 모셨으니, 이 현안들에 대해 깊이 있는 이야기를 나누어 보도록 하겠습니다.

첫 번째 질문입니다. 북한의 도발은 이제 새로울 것이 없습니다. 우리는 북한의 벼랑 끝 전술에 익숙해졌고, 몇 십 년 동안 북한의 핵 개발에 대해서도 알고 있었습니다. 그래서 얼마 전 북한이 고농축 우라늄 시설을 공개한 것도 새로운 사실은 아닐 것입니다. 하지만 최근 도발에서는 특이한 점을 찾아볼 수 있습니다. 북한의 최근 행태를 '전략적 변화'라고 보십니까, 만약 그렇다면 그 이유는 무엇입니까?

빅터 차: 이번 북한의 도발들을 다르게 보는 이유는 두 가지입니다.

첫 번째로 이번 사건들이 짧은 기간 동안(3월의 천안함 사태, 11월의 고농축 우라늄 시설 공개와 연평도 사건) 발발했다는 점입니다. 1968년~1971년 사이를 제외하고 이토록 짧은 기간 내에 여러 도발이 일어난 적은 없었습니다.

두 번째로는, 북한은 점점 더 공격억제력에 관한 이야기를 하고 있다는 점입니다. 어느 정도는 북한의 이러한 공격적인 성향이 내부적인 요인에 의한 것이라고 할 수도 있겠지만, 제 생각에는 북한이 스스로 더 이상 그들이 무력하다고 느끼지 않는 것으로 보입니다. 즉, 북한은 핵 보유로 인해 그들이 안전해졌다고 잘못 생각하고 있습니다. 이것이 도발의 이유라면 최근 북한의 행태를 '전략적 변화'라고 할 수 있을 것입니다.

스콧 스나이더: 우리가 이제까지 아주 오랫동안 이런 형태의 도발을 경험하지 못했다는 점을 덧붙이고 싶습니다. 현재 상황을 더욱 심각하게 만드는 또 다른 요소는 남한이 북한의 도발에 대해 참을성을 서서히 잃어 가고 있다는 것입니다.

고든 플레이크: 저도 같은 생각입니다. 이번 사태가 천안함 사태와 다른 점은 남한의 여론과 정책이 바뀌고 있다는 사실입니다. 천안함 사태는 어두운 시간대에 발생했지만, 연평도가 포격 당한 장면은 TV를 통해 중계되었습니다. 연평도에서 자욱한 연기가 피어 오르고, 그 속에서 급하게 피난하는 주민들의 모습이 한국 국민들을 자극했고, 이것이 바로 여론의 즉각적인 반응을 이끌어 낸 주 요인으로 보입니다. 한국의 여론은 한국 정부에 적극적인 행동을 취하라는 압력을 가하고 있습니다.

두 번째로, 연평도 사건으로 인해 북한의 고농축 우라늄 시설 공개에 대한 관심이 줄어들고 있는데, 저는 이것이 훨씬 더 심각한 문제라고 생각합니다. 왜 북한이 고농축 우라늄 시설을 공개했는지, 그 의도를 완전히 파악하지는 못했지만 실제로 이것은 더 큰 전략적 변화라고 할 수 있습니다. 구체적으로, 고농축 우라늄 시설 공개로 인해 핵 문제에 대한 협상 가능성이 현저하게 떨어졌습니다. 이것은 두 핵 시설의 다른 특성 때문입니다. 플루토늄 시설과 우라늄 시설은 다릅니다. 영변의 플루토늄 시설은 하나의 고정된 원자로에 의해 가동되기 때문에 협상자들은 그 원자로를 동결하는 방향으로 협상을 진행할 수 있었습니다. 하지만 최근 공개된 우라늄 프로그램의 경우 기술 위주이며 이에 기반하여 추가적인 수백 개의 핵 물질을 생산하는 시설을

건설했을 가능성이 있으므로 하나의 원자로를 동결한다고 해서 해결될 문제가 아닙니다. 이는 곧 시설물의 동결과 그 검증만으로는 협상이 힘들다는 것이고, 그렇기 때문에 합의를 도출하는 것은 더욱더 어려워질 것임을 의미합니다.

토마스 크리스텐슨: 제 생각엔 이번 사태를 더욱 심각하게 만드는 데에는 다른 요인이 있다고 봅니다. 국제사회는 이번 북한의 도발에 대해 하나의 목소리를 내고 있지 않습니다. 반면, 2006년과 2007년도에는 중국을 비롯한 국제사회가 북한의 잘못된 행동에 대하여 동일한 반응을 보였습니다. 결국, 중국이 이번 북한의 행동에 대하여 압력을 가하거나 비난하지 않은 것이 북한이 자신감을 보이는 또 다른 이유라고 볼 수 있습니다.

함재봉: 북한의 핵 시설에 대해 좀 더 얘기해 보겠습니다. 특히 고농축 우라늄 시설과 관련하여 북한의 핵 시설의 수준과 그 심각성에 대해 어떻게 생각하십니까?

빅터 차: 지그프리드 헤커 박사는 북한을 방문했을 당시, 북한의 우라늄 농축 기술을 보고 무척이나 놀랐다고 했습니다. 이것은 구 소련의 기술을 기반으로 건립된 낡은 영변의 시설과는 다릅니다. 헤커 박사는 그 우라늄 농축 시설이 세련된 최신식이었다고 했습니다. 또한 추가적인 시설물이 존재할 가능성도 배제할 수 없습니다. 헤커 박사의 보고서를 읽은 전문가들은 우라늄 농축 시설이 사람들이 생각했던 것보다 더 발전된 형태이며 추가적 시설물도 존재할 것이라고 이야기하고 있습니다.

스콧 스나이더: 아무도 모르는 다른 추가 시설물이 존재할 것이라는 의견에 저도 동의합니다. 우리는 북한이 의도적으로 고농축 우라늄 시설을 공개한 것에 대해 두 가지 의문점을 제기할 수 있습니다. 첫째는 '핵 시설물을 공개하는 북한의 의도가 무엇이며, 우리는 어떤 자세를 취해야 하는가?' 이고 둘째는 '핵 시설물 공개는 핵 확산 저지 노력에 큰 허점이 발생했다는 것을 보여 주는 것인가?'입니다. 우리는 북한의 발전된 핵 시설을 저지하는 데에 실패했고 이에 대한 조치를 취해야 합니다.

고든 플레이크: 핵 시설이 얼마만큼 확산되었는지는 모르지만 그것이 유일한 시설이라고 생각했다면 안보담당자들이 무책임한 것입니다. 만약 북한이 기술력과 원료를 가지고 있다면 다른 장소에 동일한 시설을 건립할 수 있을 것입니다. 어떤 이들은 알려진 농축 시설물이 여섯 개의 캐스케이드, 즉 동력 발전을 위한 2000 개의 원심분리기에 불과해 무기화할 수준의 우라늄은 아니라고 말할 수도 있습니다. 하지만 중요한 것은 북한의 이런 행동들이 모든 핵 시설 건립을 금지한다는 2005년 9월 15일에 열린 6자 회담의 공동성명과 UN 결의안에 명백히 위배된다는 것입니다.

토마스 크리스텐슨: 북한이 그들의 핵 시설을 검토하는 사람으로 핵 전문가이면서 북한의 농축 우라늄 시설의 존재에 대한 의구심을 나타냈었던 헤커 박사를 선택했다는 사실은 상당히 중요한 것입니다. 하지만 더욱 필요한 것은 중국 대북한 정책의 '변화'입니다. 여기서 문제는 중국이 다시 정책을 바꿀지의 여부입니다.

핵 확산 반대에 있어 두 가지 중요한 점이 있습니다. 첫째, 고농축 우라늄(HEU)은 비국가행위자의 수중에 들어갈 경우 플루토늄보다 무기화되기 쉽기 때문에 훨씬 위협적이라는 것입니다. 둘째, 만약 헤커 박사의 보고서가 사실이고 그 시설이 최근에 지어졌다면, 이것은 북한의 핵 원재료 수입에 대한 제재가 실패했다는 것을 의미한다는 점입니다. 이는 곧 미국과 일본, 한국이 북한의 핵 원재료 수입과 국제적인 문제를 야기할 수

있는 수출 활동에 좀 더 강력한 제재를 가해야 한다는 뜻입니다.

함재봉: 우리 측에서 농축 우라늄 시설에 대해 알지 못했던 것이 정보실패를 의미하는 것입니까?

토마스 크리스텐슨: 무엇이라고 말씀드리기 어렵지만 우리는 최대한 세세하게 북한을 살피고 있고, 우라늄 농축에 대해서도 이전부터 주의를 기울였습니다. 하지만 우수한 정보원들과 좋은 정보망을 갖고 있는 기관이라도 북한처럼 고립된 국가에 대해서 모든 정보를 확보하지 못할 수도 있습니다. 그러므로 정보의 실패와 성공을 가르는 기준이 좀 더 현실적일 필요가 있습니다. 모든 것을 파악하지 못한다고 해서 이를 정보 활동의 실패로 간주해 버리는 태도는 오히려 비현실적인 것입니다.

고든 플레이크: 저는 정부에 소속되어 있지 않고 정보에 대한 접근권한도 없지만 만일 정보의 실패가 있다면 그것은 아마 중국과 러시아 측일 겁니다. 우리는 오랫동안 북한의 우라늄 농축 시설에 대해 의구심을 품어 왔습니다. 실제로 북한의 우라늄 농축 프로그램 공개에 대해서 중국이 미국보다 더 당황해하고 있다는 인상을 주고 있습니다. 이에 대해 또 다른 불길한 요소로는 북한으로 원재료가 유입되는 유일한 경로가 중국밖에 없다는 것입니다. 저는 북한의 이번 핵 시설 공개를 계기로 중국 정부가 신속히 이 상황에 대해 재검토를 했으면 하는 바람입니다. 이번 사태는 중국 정부의 책임이 크다고 봅니다.

스콧 스나이더: 우라늄 농축 시설과 관련된 문제에 대해 우리가 오랫동안 알고 있었다는 것은 분명합니다. 실제로 우라늄 농축 시설에 대한 1994년 기본협정이 무산된 이유가 있습니다. 북한은 지금까지의 성명을 통해 핵 개발에 대한 의지를 보여 왔고, 그 의지를 실행했습니다. 이에 대처하기 위해서 우리는 정책의 효과에 대해 고려해야 합니다. 저는 '비핵화'를 강조하는 측과 '핵확산 방지'를 강조하는 측으로 나누어질 가능성이 있다고 봅니다. 어떤 이들은 어느 한 쪽을 먼저 신경 써야 한다고 주장하지만, 저는 양 쪽을 동시에 다뤄야 한다고 생각합니다.

빅터 차: 저는 이것을 정보실패가 아니고 오히려 정보성공이라고 생각합니다. 왜냐하면 8년 전부터 정책 결정자들은 협정을 위반할 수 있는 이 쟁점(우라늄 농축)에 직면했었기 때문입니다. 만약 핵 전문가들이 자신의 예상과 달라 놀란 부분이 있다면, 농축 우라늄 시설의 존재 여부 때문이 아니라 그 규모 때문일 겁니다.

함재봉: 그렇다면 여론홍보의 실패입니까? 우라늄 농축시설의 존재에 대하여 여론을 납득시키는 데에 있어서 실패한 것입니까?

빅터 차: 제가 실패라 생각하는 부분은 이 사태를 심각하게 여기지 않는 듯한 중국과 러시아 같은 국가들에 대해서입니다. 만약 플레이크 박사의 말이 사실이라면 중국을 통하지 않고서는 원 재료들이 북한으로 유입될 수 없기 때문에 중국은 좀 더 주의를 기울여야 할 필요가 있습니다. 개인적으로 중국이 이번 사태에 큰 충격을 받고 북한의 비핵화에 대한 의지를 확고히 굳혔으면 합니다.

토마스 크리스텐슨: 그러나 우리는 중국을 통해서 핵 원료들이 유입되었다 하더라도 그것이 반드시 중국으로부터 유입되었다고 할 수 없다는 것을 분명히 해야 합니다. 이 문제는 여전히 중대한 관심사입니다. 그러나 중국의 행동에 대한 증거가 불충분하기 때문에 중국을 국제규범을 위반한 국가라고 손가락질할 필요는

없습니다. 핵 원료가 어디로부터 유입되었는지 상관없이, 결과적으로 북한은 핵 시설을 건설하였습니다.

함재봉: 북한이 농축우라늄 프로그램을 확보했다는 사실을 알게 된 이상, 이제 우리는 어떻게 해야 할까요? 또 무엇을 할 수 있습니까?

토마스 크리스텐슨: 뾰족한 수가 있는지 모르겠지만, 먼저 국제적인 합의를 도출하고 압력을 가해야겠습니다. 중국은 지난 18개월 동안 이전과는 다른 입장을 취하고 있습니다. 이것은 2006년 중국이 북한에 취했던 다극적, 양극적 압박과는 매우 다릅니다. 우리는 중국이 다시 이전과 같은 입장을 취하도록 해야 하며, 중국이 지금처럼 미온적인 입장을 유지한다면 지역의 안보는 물론 중국의 명예까지도 손상될 수 있다는 점을 인지시켜야 합니다.

고든 플레이크: 북한을 핵 보유국으로 인정하지 않는 국제적 합의의 도출이 중요하다는 점에 동의합니다. 또한 북한에 대한 제재를 유지하는 것에 실패했다는 점도 문제입니다. 국제적인 핵확산방지조약 체제가 존재한다는 것을 고려할 때, 북한 핵 문제는 한반도의 문제를 넘어서는 것입니다. 북한에게만 예외를 둔다면 핵확산방지조약 체제 전체를 약화시키는 오점으로 남게 될 것입니다. 또한 북한은 북한 자신과 그 정체성 모두를 핵 보유국으로 포장하고 있으며, 이러한 점에서는 상황이 예전보다 악화됐다는 점을 덧붙이고 싶습니다. 북한이 이번 주에 핵 보유에 대해 무엇을 언급했는지 모두 알고 계실 겁니다. 북한이 핵을 포기할 가능성이 하루하루 줄어 간다는 점이 유감스럽습니다.

스콧 스나이더: 좀 전에 크리스텐슨 박사가 말한 점에 동의합니다. 우리는 국제적인 분위기를 형성해야 합니다. 그러기 위해서는 북한에 대한 중국의 정책변화가 필요합니다. 2006년 북핵에 대한 국제사회의 동향에 호의적이었던 중국의 정책이 2009년에는 달라졌습니다. 문제는 '중국이 다시 한번 입장을 바꿀 수 있느냐'입니다. 중국에 압력을 가하기 힘든 또 다른 이유는 '핵 시설에 대한 강경대응'이 어떤 경우에는 '체제의 변화'를 수반하는 것으로 인식될 수 있기 때문입니다. 중국이 북한에게 당장의 체제 변화를 요구하지 않는 범위 내에서 압력을 가할 방법을 찾아야 합니다. 그렇지 않으면 중국과 협력하기 어려울 것입니다.

토마스 크리스텐슨: 체제 변화를 요구하는 것과 핵 확산 반대 정책이 체제 변화를 부추기는 것은 다른 것입니다. 2006년 북한에 대한 미국의 압력은 북한의 근본적인 정권교체를 겨냥한 것은 아니었습니다. 당시 미국의 정책은 북한이 비핵화와 개방에 대한 조건으로 제시한 보상을 받아들이는 데에 있었다고 할 수 있습니다. 이성적으로 우리는 정권의 교체와 핵 포기 정책을 분리할 수 있습니다. 중국도 체제의 변화를 원하지 않기 때문에 이 둘은 구분되어야 합니다. 우리가 미래에 어떤 변화를 원하는지에 대해 주의를 기울여야 합니다.

스콧 스나이더: 저는 좀 더 광범위하게 바라보고 싶습니다. 북한에 대한 정책이 실패했다는 분위기가 만연한데, 사실 그럴 여유가 없습니다.

빅터 차: 저도 동의합니다. 만약 정권 교체가 해결 방안이 아니라면, 2006년처럼 중국이 협조할 수 있도록 국제적인 분위기를 형성하는 것에 달려있습니다. 결국 어떻게 이것을 만들어 내느냐 하는 문제입니다. 조만간 얘기가 되겠지만, 우리가 다시 직접적으로 관여해야 할까요? 아니면 계속 한 걸음 물러서서 중국에게 압력을 가하기 위한 3자 협력을 다져야 할까요? 다시 협상을 재개한다고 가정해 보면, 이 협상이 어디까지 갈 수 있을지

생각해봐야 합니다. 이 협상을 통해서 일단 플루토늄 시설을 동결할 수 있겠지만, 앞서 언급되었듯이 현재로는 우라늄 시설에 대한 문제가 심각하게 대두되고 있습니다. 이 점이 정말 심각한 문제입니다.

고든 플레이크: 제 예상으로는 외교적인 방법이 적절한 대응이 될 것 같습니다. 6자 회담을 재개하는 것과 별도로 중국과의 논의가 필요합니다. 사실 북한은 회담을 재개하려는 의지를 전혀 보여주지 않고 있습니다.

함재봉: 6자 회담 건은 논의하지 않을 생각이었습니다만 그 전망과 전제조건에 대해서 어떻게 생각하십니까? 다시 회담이 재개될 수 있겠습니까?

빅터 차: 6자 회담에 대해 회의적인 플레이크 박사의 견해에 저도 동의합니다. 2007년 12월이 마지막 회담이었습니다. 하지만 저는 다른 대안이 없다고 봅니다. 6자 회담을 재개하기 위해서 중국이 중요한 역할을 맡게 하는 것이 유일한 방법일 것입니다. 외교적인 관점에서 봤을 때, 중국을 포함한 다자간의 합의가 이루어진다면 이전의 형태를 유지하는 것이 새로운 형태를 창출해 내는 것보다 손실이 적을 것입니다. 이런 이유로 6자 회담은 아직 그 생명력을 유지하고 있다고 볼 수 있습니다. 아직까지 6자 회담이 동북아시아 유일의 다자협력기구이기 때문입니다. 6자 회담을 통해 아직 얻을 것이 남아 있습니다.

고든 플레이크: 북한을 둘러싼 나라들이 관계를 형성해 나가고 지역 간의 합의를 도출해 내는 기구라는 점에서 6자 회담이 단순한 협정을 넘어서는 것임을 강조할 필요가 있습니다. 또한 6자 회담은 2005년의 공동 합의문 내용에 좀 더 초점을 둘수록 좋습니다. 반면 중국이 제안한 미국과 한국의 전제조건¹⁾에 대해서는 동의할 수 없으며, 우리는 2005년 공동 합의문을 바탕으로 북한이 회담에 복귀하기를 바랄 뿐입니다.

토마스 크리스텐슨: 플레이크 박사가 언급한 것과 같은 생각입니다. 전제조건이라는 단어는 주의 깊게 사용되지 않을 경우 위험해질 수 있습니다. 북한을 회담에 복귀시키기 위해서 우리는 북한의 전제조건을 받아들이고, 그들의 핵 개발 상태를 인정해야 합니다. 실제로 북한은 과거의 행보를 배제한 채, 그들이 전제조건을 제시할 수 있는 새로운 회담을 시작하기 위해 2005년 성명에 동의했었습니다.

함재봉: 북한은 왜 이런 행동을 하는 것입니까? 이런 행동을 하는 북한의 진의는 무엇입니까?

고든 플레이크: 북한의 입장을 정확히 파악하기는 어렵겠지만 저는 북한의 행동이 미국과의 양자회담을 성사시키기 위해서라는 말을 20년 동안 들어왔습니다. 제 생각에는 우리가 북한의 행동을 있는 그대로 받아들일 필요가 있다고 봅니다. 북한의 고농축 우라늄 시설 공개에 있어서 북한의 의도는 핵 보유 국가임을 인정받으려는 데에 있습니다. 그리고 최근 몇 차례 북한의 행동은 핵 시설에 대한 관심을 돌리기 위한 계획의 일환이라고 생각합니다.

스콧 스나이더: 제 생각에 북한의 진짜 의도는 체제를 유지하는 것과 권력 승계의 정당성을 얻기 위한 도구로 고농축 우라늄 시설을 사용하는 것이라고 생각합니다. 이것이 북한을 국제 무대의 중심으로 오게 했습니다.

1) 중국이 제안한 6자 회담의 전제조건: 미국과 한국이 먼저 황해에서의 군사훈련을 중지한 이후에, 6자 회담이 재개되어야 한다.

그리고 이것은 언젠가 한반도 전체를 장악하기 위하여 남한과 맞서는 데 있어서 절차상의 이점을 가져다 줄 것입니다.

빅터 차: 작년에 The Washington Quarterly에 이에 대한 글을 썼습니다만, 북한이 원하는 협상은 인도가 미국과 맺었던 협상²⁾ (핵 보유 국가임을 인정한다는 내용)입니다. 북한은 자신의 능력을 보여 주기 위해 핵 보유력을 유지한다는 데서 이전과는 근본적으로 다른 형태의 북-미 관계를 원합니다. 이것이 한반도의 전략적 균형에 근본적인 변화가 될 것입니다.

토마스 크리스텐슨: 누구도 북한의 의도를 알 수 없습니다. 이것이 전부 미국과 관련되었다고 생각하는 것은 위험한 생각입니다. 그렇다면 해결 방법은 '미국이 북한과 대화를 해야 한다' 혹은 '미국이 북한에게 확신을 줄 필요가 있다'의 형태가 됩니다. 하지만 이런 방법들은 다른 국가들이 미국에게 쉽게 책임감을 떠넘기게 됩니다. 그리고 그 국가들은 미국을 돕는 대가로 그들의 주요한 국가 이익과 관련된 요구를 할 것입니다. 만약 북한이 동일한 행보를 유지한다면 가장 큰 손실을 입는 것은 북한과 중국일 것입니다. 지역적 환경이 중국의 이익과는 다른 방향으로 변화할 것입니다. 중국은 체면도 잃게 될 것입니다. 만약 북한에 대한 중국의 영향력이 축소된다면 이것은 중국이 아직 세계무대에서 주도적인 역할을 할 준비가 되지 않았음을 보여 준다고 할 수 있습니다. 북한 문제를 궁극적으로 미국의 탓으로 돌리는 것은 다른 국가들의 책임을 덜어 주게 될 것입니다. 하지만 이에 대해 미국은 거칠게 반응할 것이며 다른 국가들은 책임 전가에 대한 비용을 지불하게 될 것입니다. 이 과정 속에서 중국은 많은 손해를 볼 것이라고 생각합니다.

함재봉: 북한의 경제와 정치적 상황은 얼마나 안정적입니까?

빅터 차: 북한은 또 다른 전환기를 맞이하고 있기 때문에 그 전체를 파악한다는 것은 불가능합니다. 변화는 북한의 내부에서 일어나고 있습니다. 이 전환이 얼마나 매끄럽게 흘러가느냐는 전적으로 중국에게 달려 있습니다. 북한이 만들려고 하는 것들은 모두 중국의 막대한 투자가 필요한 것들입니다. 북한의 상황은 중국의 협력 여하에 크게 좌우될 것입니다.

스콧 스나이더: 문제는 북한의 불투명성입니다. 투명성은 북한 체제에 큰 위협이 될 수도 있습니다. 어느 정도 진척은 있지만 어떤 일이 일어날 것인지는 누구도 예상할 수 없습니다.

고든 플레이크: 작년 11월 북한 통화의 평가절하에 대해 많은 전문가들은 실제보다 지나치게 불안정하다고 예견하였습니다. 이러한 잘못을 피하고 정확하게 북한의 안정성을 판단하려면 근본적인 경향을 살펴봐야 합니다. 북한은 항상 정보의 흐름을 통제하려고 했지만 그 통제는 약해지고 있습니다. 남한에 거주하는 2만 명 가량의 탈북자들이 북한의 친인척들에게 정보를 보내고 있습니다. 남한과 중국에서 막대한 양의 정보가 북한으로 유입되고 있습니다. 이런 정보의 흐름이 발생하면 북한 내에서 실제 현실과 기대에 대한 차이가 커지게 됩니다. 이것이 가장 위험한 순간입니다. 또한 어느 사회에서나 3대 세습은 성사되기 어렵습니다. 북한도 마찬가지입니다.

2) "U.S.-India Civil Nuclear Cooperation Initiative – Bilateral Agreement on Peaceful Nuclear Cooperation (123 Agreement)", 2005 & 2006

토마스 크리스텐슨: 북한과 같은 정권이 살아남은 것은 도저히 이해하기 힘든 일입니다. 북한의 붕괴를 논하기 전에 분명히 해야 할 것은 북한이 지금까지 존속해 온 만큼 그들의 붕괴를 예상하기는 어렵다는 것입니다. 하지만 저는 그 체제의 무엇이 매력으로 작용하는지 모르겠습니다. 심지어 다른 독재국가들에게까지도 말입니다.

함재봉: 북한의 저(低) 강도 도발이 증가할 가능성이 높다는 문제에 대해서는 어떻게 대처해야 합니까?

빅터 차: 지금까지는 군사훈련(미국, 한국, 일본 합동훈련)의 횟수를 더 늘리고 중국에게도 더 잦은 군사훈련을 요구해 왔습니다. 지금으로서는 이것이 최선이지만 앞으로 더 많은 도발이 있을 수 있으므로 다른 대처가 필요합니다. 저는 주한미군의 규모와 그 역량을 증가시켜야 한다고 생각합니다. 주한미군의 군사력 증강만큼 중요한 메시지는 없습니다. 북한은 이를 원치 않기 때문에 결국 시국을 안정시키려고 할 것입니다. 시기적으로 부적절한 발언일수도 있지만 북한의 다음 도발은 더 강력할 수도 있습니다. 우리는 군사도발의 확대를 염두에 두어야 합니다.

스콧 스나이더: 핵 억제력과 주변 지역의 군사경계를 강화할 필요가 있습니다. 북한은 우리의 무방비함을 이용하여 과거에도 예상치 못한 시기에 도발을 강행했었습니다. 우리는 가장 취약한 지역에 대한 경계를 높여야 합니다.

빅터 차: 하지만 문제는 북한이 도발하기 전까지 우리의 취약지역을 알기 어렵다는 것입니다.

스콧 스나이더: 북한은 신문을 보고 미군과 한국군이 어디로 가는지 확인만 하면 됩니다.

고든 플레이크: 또한 북한이 우리보다 위기저항 능력이 뛰어나다는 것을 기억해야 합니다. 북한은 우리가 잃을 것이 더 많다는 것을 알고 있습니다. 우리는 중국에 초점을 두고 북한이 더 이상 중국의 비호를 받지 못하도록 해야 합니다. 우리는 북한의 도발을 가능하게 하는 중국의 지원을 멈추게 해야 하며, 이를 위해서는 UN 안보리로부터의 대응과 북한의 행동에 대한 대대적인 비난이 따라야 합니다.

토마스 크리스텐슨: 저(低) 강도 도발을 억제하는 일은 어렵습니다. 정부 수뇌부의 역량이 요구되기 때문에 작은 골칫거리를 막는 일 역시 쉽지 않습니다. 북한은 점점 도발의 강도를 높여 가고 있습니다. 이를 막기 위해서, 우리는 남한, 미국, 그리고 일본의 군사력을 강화하고 우리가 끈끈한 동맹 시스템을 구축하고 있다는 사실을 북한에게 보여 줘야 합니다.

고(高) 강도의 군사도발에 대한 위험성 역시 중요합니다. 핵 원료와 기술이 위험한 국가들에게 이전되는 것을 말씀드리는 겁니다. 이건 가설이 아닙니다. 이전에도 이런 일(북한과 시리아의 사례)은 있었습니다. 이런 사태를 예방하기 위하여 한-미, 한-일, 미-일의 더욱 강력한 정책 연합 시스템의 구축이 필요합니다. 구체적으로 우리는 북한에서 출항하는 배들을 적극적으로 감시해야 합니다. 어떤 이들은 미국의 이러한 활동이 시국의 안정을 해친다고 여길지 모르지만 북한의 도발에 대하여 때로는 중국이 달가워하지 않을 만한 대응도 강행해야 할 필요성이 있다고 봅니다. 한-미-일은 이러한 사항을 하루빨리 인식해서 우리의 협력체제가 더욱 굳건해지도록 해야 합니다.

함재봉: 3자 협력에 대해 여쭙겠습니다. 전문가들 사이에서는 한국, 미국, 일본이 한 축 그리고 북한과 중국이 다른 축으로 새로운 냉전 형태가 생겨나고 있다는 말이 나오고 있습니다. 그와 동시에 칸 나오토 총리의 최근 발언³⁾에서도 알 수 있듯이, 3자 협력에 대한 우려도 엿볼 수 있습니다. 이것에 대해 어떻게 생각하십니까?

일본과 한국의 가상적 동맹(Virtual alliance)이 실질적 동맹(Real alliance)으로 발전해 가고 있는 것을 어떻게 보십니까? 현실적인 관점에 비추어 볼 때 한국과 일본의 관계에 진전이 있으리라고 보십니까?

빅터 차: 일본의 군사역량에 대해 생각해 본다면, 현 정권 하에서는 진전이 있을 것 같진 않습니다. 저는 개인적으로 일본과 호주의 '주권 침해 불가 협정'과 같은 한일 안보 선언이 있었으면 하는 바람입니다. 칸 나오토 정권의 장점은 역사문제에 국한된 이전의 정권과 다르다는 점입니다. 한-일 관계개선의 여지가 남아 있으므로 두 정부의 안보 성명은 효과를 볼 수 있을 것입니다.

스콧 스나이더: 미국은 3자 협력 관계에 가장 큰 관심이 있을 것입니다. 사실 미국은 3자 협력을 이 지역에 대한 전략으로 생각하고 있었습니다. 하지만 미국만 이 협력을 지지한다면 얼마나 오랫동안 효과가 지속될지는 모르겠습니다. 한국과 일본의 국민들이 한 단계 전진해 나갈 준비가 되어 있는지도 살펴봐야 합니다. 한국과 일본의 위협에 대한 개념이 판이하게 다르긴 하지만 이 부분에 있어서는 의견이 많이 수렴되고 있기 때문에 협력을 기대해 볼 수도 있습니다. 발전된 3자 협력은 각국 국내정치의 불안정성에 대한 대비책이 될 수 있을 것입니다.

고든 플레이크: 한국은 일본의 대규모 군사전력 구축에 대해 조금도 위협을 느낄 필요가 없습니다. 오히려 일본이 강한 쪽보다는 약한 쪽이 더 걱정스럽습니다. 한-일간의 유대관계는 돈독해질수록 좋습니다. 최근 한국과 일본이 이익을 공유하는 것에 대한 인식이 퍼지고 있는 것을 알 수 있습니다. 더군다나 한-미-일이 정책 사안에 대해 함께 협력한다면, 세 나라는 중국에 더 큰 영향력을 행사할 수 있으며, 그 영향력은 두드러질 것입니다. 3자 협력에 대한 지난 외교부장관 회담은 매우 긍정적이고 명확한 결과를 낳았습니다. 개인적으로 칸 나오토 총리의 발언이 긍정적인 무드를 깨지 않기를 바랍니다.

토마스 크리스텐슨: 중국은 세 동맹국 간의 3자 협력이 중국을 겨냥한 것이 아니라는 것을 알아야 합니다. 일본은 한반도에 직접 군사력을 파견하는 방법이 아니라 대 잠수함 전력이나 미사일방어 체제 등과 같은 형태를 통해서 북한에 대응할 수 있으며, 실제로 이러한 형태를 고려하고 있습니다. 이러한 방향이 더 바람직한 결과를 낳을 것입니다.

또 다른 부분도 있습니다. 어떤 이들은 북한의 핵 보유가 일본이 핵을 보유하도록 하는 촉매 작용을 할 수 있다고 주장합니다. 하지만 일본 내에는 이를 저지하는 세력이 많이 있습니다. 핵 미사일을 방어할 수 있는 요격 무기를 개발해서 핵무기가 떨어지기 전에 파괴하는 것이 일본에게는 더 나은 선택일 것입니다. 중국은 이를 원치 않습니다만 이것이야말로 일본이 개발할 수 있는 것입니다. 중국 정부는 이를 염두에 두어야 합니다.

3) 일본 칸 나오토 총리의 발언: "한반도 유사시 납북된 일본인 구출을 위해 자위대를 한국에 파견할 계획을 검토하고 있다."는 내용

함재봉: 그렇다면 중국의 역할은 무엇입니까? 중국의 영향력이 어느 정도 된다고 보십니까?

빅터 차: 중국에 대한 많은 논의가 있어 왔습니다. 중국의 역할은 중요합니다. 중요한 것은 북핵 문제를 해결하는 것 이상으로 중국에게 이득이 되는 것이 없다는 것입니다. 가장 최근의 사태를 미루어 봤을 때 중국은 아직 한 단계 더 성장하여 황금기를 맞이할(세계를 주도할) 준비가 되어 있지 않습니다. 중국이 북한에 대한 열쇠를 쥐고 있다고 해도 중국은 그 열쇠를 사용하는 방법을 모르고 있거나 열쇠를 사용하기 두려워하고 있습니다.

스콧 스나이더: 한 가지 과제는 중국이 이 문제에 대해 관심이 있으면서 마치 관심 없는 척을 한다는 것입니다. 중국의 행동에는 일관성이 없습니다. 중국의 비일관성을 시정하게 할 필요가 있습니다. 중국의 대중들 역시 북한의 행동에 지쳐 있습니다. 우리는 중국 정부가 어떠한 대북정책을 펼칠 것인지에 대해 질문을 던져야 합니다.

고든 플레이크: 중국은 5월 유엔 안보리의 제재를 막았고 북한 대사는 이를 유엔에 대한 외교적 승리라고 선언했습니다. 하지만 중국 수뇌부도 이에 동의하는지는 모르겠습니다. 최근 동향을 보면 알 수 있듯이 중국은 그들의 행동에 대해 대가를 치러 왔습니다. 작년 북한의 불안정한 상황과 변화에 대한 두려움으로 야기된 정책의 변화가 중국 내부에 분명히 있었던 것으로 보입니다. 중국은 그들의 방식이 보다 나은 안정을 가져다 줄 것이라고 주장해 왔습니다. 하지만 지난달, 우리는 농축 우라늄 시설의 공개와 연평도 포격을 목격했고 이는 중국 대북정책의 무력함을 여실히 드러냈습니다. 또한 북한의 도발로 인해 중국이 수년간 쌓아 온 외교적 역량과 폭넓은 국제적 이미지도 타격을 받고 있습니다. 결과적으로 중국의 행동은 안정보다 오히려 불안정을 초래하였습니다. 이로 인해 중국 내부에서는 대북정책의 근본적 재검토가 일어나고 있을 것입니다. 만약 중국이 천안함 사태에 대해 비난했었다면 북한이 연평도 포격을 했겠습니까? 그럴 확률은 굉장히 낮다고 생각합니다.

토마스 크리스텐슨: 2006년에서 2008년까지 중국은 북한에 대해 혁신적인 정책을 취했습니다. 많은 중국전문가들은 중국이 북한에 가한 압력에 놀라기도 했습니다. 하지만 이것은 광범위한 정책(수단/다르푸르, 소말리아 해적 정책 등)의 일부분일 뿐이었습니다. 이러한 중국의 적극적이고 창의적이었던 외교정책이 2008년 이후부터 정반대의 양상을 띠고 있습니다. 이제 중국은 자신들이 북한을 통제할 수 없으며 북한에 대한 자신들의 영향력이 제한적일 뿐이라고 말합니다. 하지만 그렇게 이야기하는 것과 반대로 중국은 북한을 불안정하게 만드는 범위 내에서 영향력을 행사할 수 있다고 믿습니다. 이 점은 모순돼 보입니다. 중국도 북한의 불안정을 원하지 않겠지만 북한의 지도부는 더더욱 그럴 것입니다. 이 점이 바로 중국이 사용할 수 있는 열쇠라고 생각합니다. 중국은 북한에 강력한 압력을 가함으로써 북한 수뇌부의 관심을 끌 수 있을 것입니다. 중국은 최근의 수동적이고 소극적인 정책 대신 창의적이고 적극적인 정책을 펼칠 필요가 있습니다. 우리 역시 중국이 있는 상황과 없는 상황에 대한 모든 준비가 되어 있어야 합니다.

함재봉: 이것으로 회의를 마무리하겠습니다. 좋은 말씀들 모두 감사합니다. 여러분들의 경험을 수렴하여 동북아시아의 미래에 바람직한 해결책이 나오길 바라겠습니다.

본 문건의 내용은 발제자들의 견해로서 본 연구원의 공식 입장과는 다를 수도 있습니다.

Biographies



Victor CHA was named to the newly created Korea Chair at CSIS in May 2009. He is also a professor of government and director for Asian Studies at Georgetown University. From 2004 to 2007, he was director for Asian affairs at the White House, where he was responsible for coordinating U.S. policy for Japan, the two Koreas, Australia, New Zealand, and the Pacific Island nations. He also served as U.S. deputy head of delegation to the Six-Party Talks and has acted as a senior consultant on East Asian security issues for different branches of the U.S. government. A recipient of numerous academic awards, including the prestigious Fulbright scholarship (twice) and MacArthur Foundation fellowship, Dr. Cha spent two years as a John M. Olin National Security Fellow at Harvard University and as a postdoctoral fellow at Stanford University's Center for International Security and Cooperation. Dr. Cha is the author or coauthor of numerous books and articles, including *Beyond the Final Score: The Politics of Sport in Asia* (Columbia University Press, 2009), *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies* (Columbia University Press, 2003), and *Alignment Despite Antagonism: The U.S.-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford University Press, 1999). He is also a frequent contributor and guest analyst for various media outlets, including *Chosun Ilbo*, *Joon-gang Ilbo*, CNN, National Public Radio, *New York Times*, *Washington Post*, *Time*, *Newsweek*, *Asahi Shimbun*, and *Japan Times*. Dr. Cha holds a B.A., an M.I.A., and a Ph.D. from Columbia University, as well as an M.A. Oxford University.



Thomas J. CHRISTENSEN is Professor of Politics and International Affairs and Director of the Princeton-Harvard China and the World Program at Princeton University. From 2006-2008 he served as Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs with responsibility for relations with China, Taiwan, and Mongolia. He has served on the Board of Directors and the Executive Committee of the National Committee on U.S.-China Relations and as co-editor of the International History and Politics series at Princeton University Press. His publications include "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy Toward East Asia" (*International Security*, 2006) and "Will China Become a 'Responsible Stakeholder'? The Six-Party Talks, Taiwan Arms Sales, and Sino-Japanese Relations" (*China Leadership Monitor*, 2005). Dr. Christensen received his B.A. from Haverford College, M.A. in International Relations from the University of Pennsylvania, and Ph.D. in political science from Columbia University.



Gordon FLAKE is Executive Director of the Mansfield Foundation. He received his B.A. degree in Korean with a minor in international relations from Brigham Young University and M.A. from the David M. Kennedy Center for International and Area Studies, also at B.Y.U. He is a member of the London-based International Institute for Strategic Studies and serves on the Board of the United States Committee of the Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific (USCSCAP) as well as on the Board of the U.S. Committee for Human Rights in North Korea, and the Advisory Council of the Korea Economic Institute of America. He was previously a Senior Fellow and Associate Director of the Program on Conflict Resolution at The Atlantic Council of the United States and prior to that Director for Research and Academic Affairs at the Korea Economic Institute of America. Mr. Flake is co-editor with Park Roh-byug of the book *New Political Realities in Seoul: Working toward a Common Approach to Strengthen U.S.-Korean Relations* (Mansfield Foundation, March 2008) and co-editor with Scott Snyder of the book *Paved with Good Intentions: the NGO Experience in North Korea* (Praeger, 2003) and has published extensively on policy issues in Asia.



Scott SNYDER is the Director of the Center for U.S.-Korea Policy and Senior Associate of Washington programs in the International Relations program of The Asia Foundation. He received his B.A. from Rice University and M.A. from Harvard University. Prior to joining the Foundation, Mr. Snyder was an Asia specialist in the Research and Studies Program of the U.S. Institute of Peace, and served as acting director of Asia Society's Contemporary Affairs Program. Mr. Snyder has published numerous op-ed pieces and journal articles and is a frequent commentator on Asian security issues with a particular focus on the Korean peninsula. His publications include *China's Rise and the Two Koreas: Politics, Economics, Security* (Lynne Rienner, 2009), *Paved With Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*, co-edited with L. Gordon Flake (Praeger, 2003), and *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (USIP, 1999).

Editor: Lisa COLLINS and PARK Joo-young
Editorial staff: CHI Dongbin, CHOI Yoon Hyung and LEE Ji Hyung
Photography: PARK Young Chea and BEK Ji-Soon
Design: EGISHOLDINGS

The Asan Institute for Policy Studies was founded as an independent think tank to provide innovative policy solutions and spearhead public discourse on the core issues that Korea, East Asia and the global community face. In particular, the Institute's mandate is to contribute to the peace, prosperity, and unification of the Korean peninsula by engaging issues pertaining to national security, foreign affairs, and governance, both domestic and global. "Human security" matters such as human rights, humanitarian crises, energy and environment are also a major focus. The goal of the Institute is not only to offer policy solutions but also to train experts in public diplomacy and related fields in order to strengthen Korea's capacity to better tackle some of the most pressing problems affecting the country, the region and the world today.





아산정책연구원

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

TEL: (02)730-5842 FAX: (02)730-5876

www.asaninst.org



9 788996 516699
ISBN 978-89-965166-9-9
ISBN 978-89-965166-4-4(세트)