

# **JPI PeaceNet**

평화와 협력

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

JPI PeaceNet: 평화와 협력/제주평화연구원 편.

- 서울 : 오름, 2009

(제주평화연구원 연구총서 ; 11)

ISBN 978-89-7778-330-0 03300: ₩10,000

평화[平和]

국제 평화[國際平和]

349.9-KDC4

327.172-DDC21

CIP2009004244

제주평화연구원 연구총서 11

# JPI PeaceNet

## 평화와 협력

제주평화연구원 편



제주평화연구원 연구총서 11

## JPI PeaceNet

평화와 협력

인 쇄 | 2009년 12월 26일

발 행 | 2009년 12월 31일

엮은이 | 제주평화연구원

발행인 | 부상옥

발행처 | 도서출판 오름

등록번호 | 제2-1548호 (1993. 5. 11)

주 소 | 서울특별시 서초구 서초동 1420-6

전 화 | (02)585-9122, 9123    팩 스 | (02)584-7952

E-mail | [oruem@oruem.co.kr](mailto:oruem@oruem.co.kr)

URL | <http://www.oruem.co.kr>

ISBN 978-89-7778-330-0    03300    정가 10,000원

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.



## 발간사

---

국제관계에서 발생하는 다양한 사건과 현상은 항상 우리에게 새로운 방향의 접근이 필요함을 일깨워 줍니다. 2009년 한 해 북한 핵과 미사일 개발과 같은 직접적인 안보위협, 한·아세안 특별정상회담, 한·미 정상회담과 같은 주요 외교의제, 그리고 미·중경제전략대화 그리고 중국과 인도의 긴장 고조와 같은 주변 상황의 전개는 평화를 위해 보다 적극적인 노력을 모색해야 하는 계기가 되었다고 생각합니다.

평화는 의견의 소통과 교류에 있다는 점을 미루어 볼 때, 평화연구는 학문적 탐구와 함께 네트워킹이 중요한 역할을 한다고 생각합니다. 제주평화연구원이 인터넷을 통해 발간해온 『JPI PeaceNet』은 다양한 분야의 학자, 전문가, 정책결정자 그리고 시민들 사이의 소통과 교류의 마당이자 평화를 위한 새로운 아이디어 개발의 통로의 역할을 자임하고자 합니다.

---

PeaceNet에 기고해주신 옥고를 모아 단행본으로 펴내게 되어 진심으로 기쁘게 생각하며 필진들의 소중한 지혜를 온라인에서뿐만 아니라 오프라인에서도 공유할 수 있는 계기를 만들게 해주신 도서출판 오름에도 진심으로 감사드립니다. 제주평화연구원의 발전을 위해 충고와 조언을 아끼지 않으시는 모든 분들에게 지면을 빌어 감사드립니다.

제주평화연구원장  
한태규



## 차례

발간사 • 5

### Part 1

## 다자협력

- 1호 | 신아세안 구상과 한-아세안 협력의 미래 • 13  
The Plan of New Asian Diplomatic Policy and the Future of  
Korea-Asian Cooperation  
| 김학수 |
- 2호 | 한국의 대중양아 외교: 현황과 과제 • 26  
| 고재남 |
- 3호 | 동아시아 지역 다자협력 구축: 러시아의 관점에서 • 33  
Multilateral Cooperation in East Asia: a Russian Perspective  
| Victor LARIN |
- 4호 | 일본 민주당의 외교안보 정책성향과 한국에의 시사점 • 45  
| 박영준 |
- 5호 | India-China Relations: Growing Tensions? • 50  
| Dipankar BANERJEE |
- 6호 | 미·중 전략경제대화화 동아시아: 한국의 시각 • 57  
U.S.-China Strategic Economic Dialogue and East Asia:  
The Korean Perspective  
| 이태환 |



## Part 2

# 비전통안보

### 7호 | UN PKO참여를 통한 기여외교 확대 · 75

Extending the Horizon of Contribution Diplomacy by UN PKO  
| 이정하 |

### 8호 | 기후 변화와 한국의 외교적 대응 · 89

Korea's Diplomatic Response to Climate Change  
| 정래권 |

### 9호 | 초국가적 위협: 경향과 전망 · 99

| 조성권 |

### 10호 | 국제테러에 대한 한국의 대응 · 105

Korea's Response to International Terrorism  
| 이준규 |

### 11호 | The Future of Korean Nation Branding in the Era of International Competition · 123

| Simon ANHOLT |

Part 3

북한과 통일

- 12호 | 한미 정상회담의 평가: 평화와 통일을 위한 동맹 · 133  
Assessment of the Lee-Obama Summit:  
Alliance for Peace and Unification  
| 김성한 |
- 13호 | 북한의 핵개발 도전과 북한 비핵화 방안 · 147  
Nuclear Challenges from North Korea and the Path toward  
Denuclearization  
| 위성락 |
- 14호 | 우크라이나 비핵화: 한반도에의 교훈 · 156  
Denuclearization and Ukraine: Lessons for the Korean Peninsula  
| Volodymyr BELASHOV |
- 15호 | 북한의 핵무기 및 미사일 개발의 위협에 대한  
대응방안 · 171  
The Means to Cope with the North Korea's Nuclear Weapon and  
Missile Development  
| 남궁영 |



16호 | South Africa's Abandonment of its Nuclear Programme • 182

| Stefanus J. SCHOEMAN |

17호 | 북한 인권문제와 한국의 대응 • 187

Human Rights in North Korea and South Korea's Response

| 제성호 |

18호 | 한반도 통일에 있어 독일통일이 주는 의미와 교훈 • 208

Lessons from German Reunification and Implications for Korea's Case

| 박진 |

Part 1

다자협력





## ■ 한국의 신아시아 외교정책

한국정부는 2009년 3월 아시아지역 국가들과의 우호·협력증진을 기조한 “신아시아 외교정책”을 발표하였다. 그동안 1990년대 초 “북방정책”이 있었지만 아시아지역을 향해 소위 “남방정책”을 천명한 것은 아마도 이번이 처음일 것 같다. 따라서 먼저 이웃나라들의 남방정책을 개관함으로써 타산지석(他山之石)이 되지 않을까 생각해 본다.

일본은 1970년대 초 저기술, 노동집약적 그리고 다소 공해산업들의 구조조정 토론과정에서 완전퇴출이나 또는 해외이전이냐를 두고 격론을 거친 뒤에 소위 “남방정책”의 일환으로 삼기로 하였다. 우선

JETRO, JAICA 등 지역연구기관을 통하여 동남아시아 각 국가별 심층 조사와 경제잠재력, 자원, 시장규모, 국내 산업정책 등 다양한 측면에서 개별국가 프로파일을 작성하여 유관기관(산업통상성, 재무, 교통, 외교)협의를 거쳐 전문가들로 구성된 실사단을 파견하여 현실성 있는 정보를 수집한 후 여러 나라 가운데 3개국을 남방정책 중점 대상 국가로 선택하였다.

즉, 선택과 집중의 전략이 아니었나 생각된다. 이 세 나라는 태국, 말레이시아 그리고 인도네시아였다. 사냥사업 해외이전이 일면 해외 직접투자(FDI) 측면도 있지만 때마침 크게 증액되는 공적개발원조(ODA)로 일본기업이전 주변의 SOC 건설에도 일조를 하였다.

태국에는 많은 일본기업이 진출하였다. 아지노모토, 아사이비에어 서부터 도요타, 닛산 부품공장까지... 그러나 여기에도 많은 일화가 있다. 자동차조립공장의 대부분 부품이 일본에서 수입되던 1990년대 초 태국정부는 상당히 강경한 협상을 통하여 부품의 기술이전과 국산화가 이루어지기도 하였다. 사실상 태국의 해외직접투자 가운데 상당히 큰 비중이 일본투자였으며, 1997년 7월 금융위기 때 태국의 대외부채 900억 달러 가운데 약 700억 달러(77.8%)가 대일본 부채였음이 이를 뒷받침해주고 있다.

말레이시아는 마하티르 수상취임 직후 약 6~7년간(1980~1987) “동방정책(Look East)”의 모델이 한국이었다. 따라서 이때에 말레이시아의 경제개발 5개년계획 중 산업정책 부문의 자문위원이 한국인(중앙대 교수)이었으며 말레이시아의 고급관리 약 50여 명을 자국정부 부담

으로 매년 한국의 중앙공무원 교육원에 위탁교육을 시켰다. 그러나 그 후 “동방정책”은 점차 일본으로 옮겨 갔으며, 일본정부의 남방정책과 더불어 말레이시아의 공업화에 비공해·하이테크 산업—즉 소니, 히타치, 미쯔비시 자동차 모델인 프로톤 등이 진출하기 시작했다.

인도네시아도 일본 남방정책의 타깃국가였으나 수하르토 대통령 후기(1990년대 중반)에 이를 견제하기 위하여 국민자동차 모델을 한국의 기아자동차로 지정하여 일본정부와 WTO로부터 강한 반발을 사기도 하였다. 인도네시아는 원래 큰 나라이기 때문에 호주, 독일, 네덜란드, 한국 등과 더불어 일본의 투자도 괄목할 만하다.

1992년 “남방정책(Southern Policy)”을 공식화한 나라는 대만이였다. 대만은 ODA와 FDI를 브랜딩하여 중남미에 집중투자하고 미국시장을 공략하는 한편 민간부문 주도로 중국의 복건성에 집중투자하고 있었는데 정부차원에서 일본과 유사하게 면밀한 개별국가 조사와 검토 끝에 베트남과 필리핀 두 나라를 남방정책 목표국가로 정하였다. 그 후 베트남에 대한 대대적 투자, 필리핀의 수빅만과 클라크기지에 대한 진출 등은 모두 정부차원의 남방정책 결과라고 볼 수 있다. 한국의 남방정책 즉 “신아시아 외교정책”은 상당히 선언적 의미가 강하다. 우선 아시아의 중요성을 인식하는 바, 첫째, ASEAN과의 교역규모를 2008년의 900억 달러에서 2015년에 1,500억 달러 규모로 확대한다는 것. 둘째, 한국의 대아시아 개도국 공적개발원조(ODA) 규모를 현재의 2억 달러에서 2015년까지 4억 달러 규모로 증액시킨다는 것. 셋째, ASEAN+3의 동아시아 FTA(EAFTA), ASEAN+6의 동아시아 포괄적 경제파트너십(CEPEA) 그리고 남아시아지역협력연합

(SAARC) 등 소지역별 경제통합 구성에도 적극적으로 참여한다는 것. 넷째, 세계금융위기, 기후변화, 개발협력, 반테러 등 글로벌 이슈의 해결을 위하여 아시아 우방국들과의 연대를 통해 아시아 전체의 공동이익을 최대한 반영하도록 노력한다는 것. 다섯째, 한국의 신아시아 외교추진에 있어 핵심은 정상외교의 활성화라는 것 등이다.

그리하여 일단은 새로운 이니셔티브(New Initiative)라기보다 기존의 외교통상부 진행업무를 새롭게 포장한 것이 아닌가 하는 전문가들의 견해가 지배적이다.

여하튼 이웃나라 일본과 대만의 남방정책이 전문가와 유관기관, 유관부처의 광범위한 참여와 토론 그리고 민간부문의 적극적인 참여와 추진이 돋보였던 만큼 한국도 이를 신중하게 참고함이 좋겠다는 의견을 제시하고자 한다.

## ■ 한·아세안 협력의 미래

한·아세안 협력은 사실상 소문자 ‘c’ 즉, top-down이 아닌 bottom-up의 community-building으로 이미 시작되고 있다. 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등지에서 정부의 지원 없이 한국기업들은 팔목할 만한 진출을 하였고 후발 ASEAN국들인 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등지에서도 정부지원을 받고 있는 일본기업들보다 더 열심히 경쟁력 있게 기업활동을 하고 있다. 한국기업의 지평선은 ASEAN을 이미 뛰어넘고 있다. 인도에서의 자동차·세탁기·TV 등, 방글라

데시에서의 섬유제품, 파키스탄에서의 고속도로와 버스사업, 스리랑카에서의 토이·모자·도자기 사업, 중앙아시아 제국과 이란, 터키에 이르기까지 한국의 기업가정신은 이미 전 아시아를 휩쓸고 있다. 말레이시아의 Look East(동방정책) 모델이 한국이었고, 베트남의 도이모이와 함께 추진한 산업정책의 모델이 한국이었듯이 아시아개도국들은 정부차원에서 한국을 동경하고 있다. 여기에 최근에는 한류(韓流)가 가세되고 2009년 정부차원의 신아시아 외교정책이 천명되었으니 아시아개도국들의 기대감도 한껏 고조되어 있다.

2009년 6월 1~2일 한·아세안 정상회의에서 그동안 협상하였던 투자협정을 서명함으로써 2007년 6월에 발효된 상품협정 및 2009년 5월에 발표된 서비스협정에 이어 한국과 아세안 간 자유무역지대 골격을 완성하게 되었다. 이번의 공동성명에는 ① 2008년 교역규모 900억 달러를 2015년까지 거의 배증하는 1,500억 달러 달성, ② ODA 규모를 2억 달러에서 4억 달러로 확대, ③ 7년간 7,000여 명의 아세안 연수생을 한국에 초청하는 대신 해외봉사단 1만 명을 파견, ④ 한·아세안 ICT지식협력 강화, ⑤ 특히 한·아세안 간 녹색기술협력 강화, ⑥ 기후변화, 식량·에너지 안보, 금융위기 등 범세계적 이슈도 공동 협력한다는 내용을 수록하였으며, 정치·안보 면에서도 ⑦ 6자회담 등 평화적 방법으로 북핵문제 조속 해결, ⑧ 테러 등 국제범죄 대응에도 협력한다는 광범위한 내용을 포괄하였다.

이와 같이 한국정부의 정치적 결의(political will)가 널리 천명되었으니 총론적 목표와 방향을 이어받아 좀 더 구체적이고 실효성 있는 각론적 전략과 실천계획을 짜야 되겠다. 이를 위하여서는 학계, 연구기

관, 민간부문의 전문가 그리고 정부의 유관기관이 모두 심층연구, 조사, 토론을 통하여 단일 안이 아닌 복수 대안을 가지고 최선의 방안을 도출하는 방식(일본 및 대만의 남북정책 참조)을 취함이 좋을 것이다. 때마침 2009년 3월에 발족된 “한·아세안 센터”나 또는 민간차원으로 발족하게 될 “한·아세안 협회” 등이 한몫을 담당해야 되리라고 본다.

\* \* \*

## The Plan of New Asian Diplomatic Policy and the Future of Korea-Asian Cooperation

### I Korea's New Asian Diplomatic Policy

In March 2009, the Korean Government declared a “New Asian Diplomatic Policy” with the aim to facilitate friendship and cooperation with the countries in Asian region. “Northern Diplomacy” had been declared and carried out in the early 1990s by the Korean Government. However, it has been the first time for Korea to officially announce so-called “southern diplomacy.” Therefore, I believe that references to southern diplomatic policies by neighboring countries could provide us with valuable lessons.

Firstly, in early 1970s, concerning the future of low-tech, labor intensive and polluting industries, Japanese society engaged in a heated debate on whether they be closed down or transferred abroad.

It is known that Japan selected 3 countries as major cooperation partners for the southern diplomacy after studying economic potentiality, resource endowment, market size, and domestic industrial policy etc. Assisted by regionally specialized institutions such as JETRO and JAICA, and dispatched investigation teams of specialists to Southeast Asia. This was fully consulted and coordinated by related government organizations such as Industry and Trade Ministry, Finance Ministry, Transportation Ministry, and Foreign Affairs Ministry to gather information in each country.

Probably it was an example of “Select and Concentrate Strategy.” The targeted three countries were Thailand, Malaysia, and Indonesia. In some sense, transfer of declining industry to less developed areas increased Japanese foreign direct investment and at the same time supported the construction of social overhead capital around the transferring companies through official development assistance.

Ranges of Japanese corporations from Azinomoto, Asahi Beer, to Toyota and Nissan Motors made inroads into Thailand. However, during the early days, most auto parts were directly imported from Japan. The Thai government took a firm attitude on the negotiation process with Japanese corporations in order to acquire auto part manufacture technology and succeeded in manufacturing some

auto parts in Thailand. Actually the great part of foreign direct investment in Thailand was led by Japanese MNCs. As of the financial crisis in July 1997, among the total Thai foreign debt (\$90 billion) Japanese shares were as much as about \$70 billion (77.7%), reflecting the high dependency on Japan.

Malaysia carried out a “Look East” policy immediately after Prime Minister Mahathir’s inauguration about for 6-7 years (1980~1987), which was modeled on the Korean developmental strategy. Thus at that time the consultant of an industrial policy part in 5-year economic development plan was Korean, a Professor from Chung-Ang University, and about 50 high-ranking officials had been trained by the Central Officials Training Institute in Korea on the Malaysian government account. But afterwards, Look East Policy started gradually moving to Japan, the no-pollution, high-tech industry; SONY, Hitachi, Mitsubishi’s Proton car model, etc, had begun to make inroads into Malaysia industrialization through Japanese government southern diplomacy.

Indonesia had been a target country of Japanese southern diplomacy. But, in order to check Japanese reliance, in the second half of the Suharto presidency (mid-1990s), he assigned KIA Motors of Korea as the people’s car model. The Japanese government and WTO reacted against Jakarta. Because Indonesia is such a very large country, Japan’s investment together with

Australia, Germany, Netherlands, Korea and so on, was worthy of close attention.

Secondly, in 1992 Taiwan formulated the “Southern Policy,” similar to that of Japan. Before Taiwan made some concentrated investment in Central and South America combining with ODA and FDI in order to penetrate American market. Concentration was also spearheaded by the private sector to Fújiàn Shěng in China. However, according to Taiwan’s Southern Policy, the Taiwan government selected Vietnam and the Philippines as target countries of southern diplomacy after close research and in depth studies. The large-scale investment to Vietnam and advancement into Subic Bay and Clark Air Force Base in the Philippines were results of Southern Policy at the government level.

Thirdly, Southern Policy of Korea, “New Asian Diplomatic Policy” announced in March 2009, carries a declarative significance to emphasize a new policy concentration on this specific area. Above all Korea recognizes the importance of Asia. It is announced that first, Korea’s goal is to raise trade with ASEAN. Second, Korea will increase Official Development Assistance (ODA) to developing countries of Asia. Third, Korea will participate in regional economic integration such as East Asia FTA (EAFTA) of ASEAN+3, Comprehensive Economic Partnership in EAST ASIA (CEPEA) of ASEAN+6, South Asia

Association for Regional Cooperation (SAARC) and so on. Fourth, Korea will make a greater effort for Asian common interest on global issues including the global financial crisis, climate change, development and cooperation, anti-terrorism, etc., through solidarity with allied nations in Asia. Fifth, the primary vehicle of Korea's promoting its New Asian Diplomatic Policy is utilization of summit diplomacy.

However, most experts in diplomatic community understand the Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) is merely building on the old policy rather than creating any new initiatives.

In any case, southern diplomacies on the part of neighboring Japan and Taiwan were implemented comprehensively by experts, related agencies and authorities, and by the private sector, with active participation and debate. Therefore, it may be also worthwhile for Korea to look into these experiences as well.

## Ⅰ The Future of Korea-Asian cooperation

Actually Korea-Asian cooperation already has begun not as top-down approach but community-building of bottom-up approach. Korean companies have made inroads into Indonesia, Malaysia, and the Philippines without their government's support.

And they have executed business activity more competitively in the least developed ASEAN countries such as Vietnam, Laos, Cambodia, and Myanmar than Japanese companies which have benefited from their government's support. Korean companies' horizons have already jumped beyond ASEAN. Korean entrepreneurship has been sweeping over the whole of Asia through automobiles, washing machines, TV sets, and so on in India, high-speed highways and bus businesses in Pakistan, textiles and clothings in Bangladesh, toys, hats, pottery business in Sri Lanka, and even countries in Central Asia, Iran and Turkey.

Malaysia's model for its Look East Policy as well as the industrial model for Doimoi of Vietnam was Korea. Developing Asian nations are yearning for Korea at the government level. In these days Korean Wave joins this, and now the New Asian Diplomatic Policy is announced by the government, so Asia developing countries are harboring excited expectations.

During the June 1-2, 2009, ASEAN-ROK Commemorative Summit Meeting, investment agreements that had been under negotiation were signed, and Korea and ASEAN have finished a framework for a free trade zone to succeed commodity and services agreements that took effect in June 2007 and May 2009, respectively. This statement has extensive policy significance such as; ① raising trade to \$150 billion in 2015 from \$90 billion

in 2008, ② increasing ODA to \$400 million from \$200 million, ③ dispatching 10,000 Korean Overseas Volunteers, together with inviting 7,000 ASEAN trainees to Korea for 7 years, ④ promoting ICT knowledge cooperation between Korea and ASEAN, ⑤ especially promoting green technology tie-ups, ⑥ addressing global issues such as climate change, food and energy security, global financial crisis, and so on, ⑦ addressing the North Korean nuclear issue by peaceful approach, with the six-party framework as soon as possible, ⑧ collaborating on international crime such as terrorism, etc.

Therefore, the Korean government's political will is committed to make a broad proclamation. Perhaps, next step should be to take a specific strategy and action plan concretely and effectively, taking overall aim and direction into consideration. For this, the academic world, experts in the private sector, and related government agencies must work together to come up with the best approach among the various alternative plans, through in-depth study, research and debate.

Newly established “Korea-ASEAN Center” in March 2009 and possibly proposed “Korea-ASEAN Society” are expected to play an important role in promoting the Korea-ASEAN cooperation in future.



이명박 대통령은 5월 중순 중앙아시아의 핵심국이자 상호 경쟁국인 우즈베키스탄과 카자흐스탄을 국빈 방문했으며, 이들 2개국 정상들과 정상회담을 갖고 제반분야에서 실질협력을 확대하는 공동선언을 각각 채택하였다. 이명박 대통령의 중앙아 2개국 방문은 에너지·자원 외교를 강화하고 더불어 지난 3월 인도네시아 방문을 계기로 제시한 ‘신아시아 외교 구상’을 구체화하려는 목적을 갖고 추진되었다. 또한 이명박 대통령의 중앙아 2개국 방문은 이들 국가와 세계경제위기 극복, 기후변화 등 글로벌 이슈 해결을 위한 협의 강화, 지역·국제무대에서의 협력 제고, 이들 국가에 거주하는 30여만 명의 고려인(재외동포)에 대한 지원과 한류 네트워크 확대 등과 같은 목적을 갖고 추진되었다.

## Ⅰ 최근 한국의 대중양아 외교 추진 동향

소연방 붕괴 후 한국의 대중양아 외교는 고려인들이 많이 거주하고 정치·경제·외교적 중요성이 큰 카자흐스탄과 우즈베키스탄을 중심으로 추진되었으나 최근 에너지·자원 외교의 중요성이 증대되면서 중앙아시아 5개국과의 포괄적 협력을 확대하는 외교를 지향해 왔다. 실제로 한국은 2006년 11월 아제르바이잔을 포함한 〈중앙아시아 진출 종합대책〉을 채택, 이를 실행해 오고 있다. 이 문건은 한국의 중앙아시아 진출 기본 방향으로 첫째, 정상외교로 다져진 양자간 협력관계를 적극 활용, 둘째, 국가별 특성을 고려한 차별화된 접근 정책의 추진, 셋째, 연관 산업 시너지 강화 및 비교우위 산업 진출의 적극 추진, 넷째, 법적·제도적 기반 강화 및 협력 인프라 확충, 다섯째, 경제개발경험 공유를 통해 성장 잠재력이 큰 중앙아시아와의 전략적 개발파트너십 구축 등을 제시하고 있다.

외교통상부는 〈중앙아시아 진출 종합대책〉의 실행 및 주요 지원부서로서 정치·외교 분야에서의 진출대책을 실행하면서 여타 부서 및 기관의 진출대책이 차질 없이 실행되는 것을 지원해 오고 있다. 실제로 외교통상부는 중앙아 5개국 외무차관이 수석대표로 참가하는 ‘한·중앙아 협력 포럼’을 추진, 제1차 포럼을 2007년 11월 서울에서, 그리고 제2차 포럼을 2008년 12월 제주에서 각각 개최하였으며, 오는 12월 제3차 포럼을 서울에서 개최할 예정이다. 한국은 한·중앙아 협력포럼을 통해 다음과 같은 성과를 거두었다. 첫째, 한·중앙아 간 최초의 다자대화체가 창설됐으며, 둘째, 우리 기업의 대중양아 진출을 확대시킬 수 있는 계기를 마련했으며, 셋째, 에너지·자원 협력

을 확대시킬 수 있는 기반을 조성했으며, 넷째, 한·중앙아 간 인적 네트워크 및 민·관 간 신뢰구축에 기여했으며, 다섯째, 차관급 양자 협의회 개최 등 외교협력을 강화시켰다.

또한 한국은 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄을 중심으로 대통령, 총리 등 고위급 인사방문을 통한 에너지·자원 외교를 적극적으로 추진해 왔다. 예를 들어, 노무현 전 대통령은 2004년 9월 카자흐스탄을 방문하여 카스피해 해상 잠벌 광구(16억 배럴 추정) 확보 및 2006년부터 탐사를 착수기로 MOU를 체결하였다. 또한 노 대통령은 2005년 5월에는 우즈베키스탄을 방문해 아랄해 유전 탐사 참여 국제콘소시엄 협약을 체결했으며, 자파드노 금광 및 잔타우르 공동개발에 참여하기로 합의하였다. 그리고 한명숙 전 총리도 2006년 9월 중앙아시아를 방문해 에너지·자원 협력 확대를 모색하였다. 2008년 2월 출범한 이명박 정부도 에너지·자원 외교를 더욱 강화시켜 나가겠다는 국정목표를 제시하면서 총리를 에너지·자원 외교의 책임자로 지정하였다. 그 결과 2008년 4월 지식경제부 이재훈 전 차관을 단장으로 하는 사전 조사단이 중앙아시아에 파견되었고, 뒤이어 5월 중 한승수 총리가 에너지·자원 부국인 중앙아 3개국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄)과 아제르바이잔을 방문하였다.

또한 한국은 국제무대에서 중앙아시아 국가들의 협력을 얻기 위한 외교를 적극 추진하였고, 상당한 성과를 거두었다. 우즈베키스탄은 2006년 반기문 UN사무총장 선거준비과정에서 최초로 공개 지지했으며, 2007년에는 여수박람회 유치를 지지하였다. 카자흐스탄의 경우, 한국은 나자르바예프 대통령의 주도로 1992년 창설된 ‘아시아 교

류 및 신뢰구축회의(CICA)’에 1993년부터 옵서버로 참여하다가 2006년 6월 정회원으로 가입하였다.

## ■ 이명박 대통령의 대중앙아 방문 성과

이명박 대통령은 중앙아 2개국과 정상회담을 통하여 다음과 같은 성과를 거두었다. 첫째, 이명박 대통령은 지난해 한승수 총리의 중앙아시아 방문시는 물론 노무현 정부 하에서 체결한 에너지·자원 분야 협력 MOU를 구체화하였음은 물론 새로운 협력사업을 추진할 수 있는 기반을 확립하였다. 한국이 이번 정상회담을 통해 우즈베키스탄과 체결한 16건의 양해각서 및 계약 중 5건, 그리고 카자흐스탄과 체결한 10건의 양해각서 및 계약 중 7건이 에너지·자원 분야의 협력에 관한 것이었다.

둘째, 이명박 대통령의 중앙아 2개국 방문은 이러한 ‘신아시아 외교 구상’을 구체화한 것으로, 한국의 중앙아시아에 대한 외교지평을 확대하는 결실을 거뒀다.

셋째, 이명박 대통령은 이번 정상회담을 계기로 한·카자흐스탄 관계를 제반 분야에서 포괄적 협력을 확대하는 ‘전략적 동반자(strategic partnership)’ 관계로 격상시키기로 합의함으로써 중앙아 2개국과 ‘전략적 동반자’ 관계를 확립하는 성과를 거두었다. 우리나라는 2006년 3월 카리모프 대통령의 방한을 계기로 우즈베키스탄과 ‘전략적 동반자’ 관계로 양국 관계를 격상시켰다.

넷째, 이명박 대통령은 이번 한·중앙아 2개국 정상회담을 계기로 양국 대통령과 이해 제고 및 신뢰를 더욱 강화시켜 양국 간 실질협력을 더욱 확대시킬 수 있는 계기를 마련하였다. 이명박 대통령은 서울 시장 재직 때 방한한 카리모프 대통령, 나자르바예프 대통령에게 명예 서울시민증을 수여하는 등 양인과 개인적인 친분관계를 유지해 왔다.

다섯째, 이명박 대통령의 대중앙아 순방외교는 최근들어 매년 지속적인 증가 추세를 보여주던 한국과 중앙아 2개국 간 경제·통상 협력이 더욱 확대되는 계기가 마련되었다. 특히 한국은 카자흐스탄과 인프라 건설, 농업, IT, 환경, 문화 등 잠재력이 있는 산업분야에서의 양국 간 구체적인 협력방안을 담은 “실질협력 증진을 위한 행동계획”을 채택하였다.

여섯째, 이명박 대통령은 중앙아 2개국 정상들과 양국 내에 거주하는 30여만 명의 고려인 사회의 발전을 위해 계속 협력하기로 합의하였다. 이들 양국에서 인기리에 방영되고 있는 한국 드라마 및 한국문화·예술의 소개에 고려인들이 교두보 역할을 하고 있음을 고려해 볼 때, 이번 정상회담은 고려인들을 통한 한류문화 네트워크 기반을 확대시키는 결실을 얻었다.

## ■ 향후 과제 및 고려사항

이번 한·중앙아 2개국 정상회담은 이명박 정부의 신아시아 외교 구

상을 전 중앙아시아 또는 유라시아 차원으로 확대시킬 수 있는 계기를 마련해 주었다. 따라서 한국은 이명박 대통령의 중앙아 2개국 순방을 계기로 확립된 포괄적 협력의 모멘텀을 여타 중앙아 3개국은 물론 아제르바이잔 등 남코카서스 국가들을 포함한 여타 유라시아 국가들과 협력관계를 구축, 확대할 수 있는 모멘텀으로 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

또한 중앙아시아 국가들은 국내외적 여건, 즉 민족구성비, 에너지·광물 자원 등 천연자원 부존량의 다소 여부, 최고 지도자의 정치성향, 접경국, 대외관계 등에 따라서 상이한 정치·경제·외교 정책을 추진해 오고 있으며, 그 결과 또한 매우 다르게 나타나고 있다. 따라서 한국의 대중중앙아 외교전략은 국가별로 차별화된 접근 전략이 필요하다.

또한 현재까지 2차에 걸쳐서 개최된 ‘한·중앙아 협력 포럼’을 정상급 대화체로 격상시켜야 한다는 의견이 제시되고 있으나, 중앙아 국가들 간 이해관계의 차이, 일부 국가들 간 경쟁관계 등을 고려해 볼 때, 점진적인 격상 정책을 추진할 필요가 있다. 그리고 인권, 민주주의 등 가치문제를 포함하는 장관급 회담인 ‘일본 플러스 중앙아 포럼’이 소기의 성과를 거두지 못함을 반면교사로 삼아 한국은 향후에도 중앙아 국가들의 국내 정치문제에 대한 명시적인 견해 피력을 자제하면서 비정치적 이슈들, 즉 경제·에너지·문화·과학기술 협력 등 비정치적 이슈 접근정책을 유지할 필요가 있다.

중앙아시아 국가들은 국가마다 약간의 차이가 있으나 교통·통신 등

인프라 구축사업과 석유·화학, IT산업 육성 등 산업혁신전략을 추진해 오고 있어서 한국 기업들의 신규투자 대상지역으로 등장할 가능성이 많은 지역이다. 따라서 한국은 중앙아시아 국가들의 경제·산업 정책, 국내정세의 안정·불안정 요인 등을 감안하면서 현재 추진중인 <중앙아시아 진출 종합대책>을 부처 간 협조체제 및 감독체제 구축을 통하여 차질없이 추진해 나가야 할 것이다. 또한 비교적 미지(未知)의 지역인 중앙아시아에 대한 지역연구를 활성화해 중앙아시아 관련 정보은행을 구축할 필요가 있다.

또한 한국은 중앙아시아 국가들과 실질 경험확대, 한류문화 네트워크 구축 등과 같은 정책목표를 달성해 가는 과정에서 고려인 동포들이 현지에서 기여할 수 있도록 현재 고려인 사회에 대한 보다 체계적이고 지속적인 지원방안을 마련, 이를 실행해 나가야 한다.

마지막으로 이명박 대통령의 중앙아 2개국 순방을 계기로 합의한 협력사업들이 차질없이 추진되도록 정부차원, 비정부차원의 지원과 감독을 지속해야 한다. 이는 과거 수많은 양해각서 및 협약서 등이 채택되었음에도 불구하고 잘 이행되지 않은 사례가 많았기 때문이다.



## 동아시아 지역 다자협력 구축: 러시아의 관점에서

Victor LARIN

러시아 과학아카데미 극동지역역사 · 고고학 · 민족학 연구소 소장

일단 동아시아 지역 내 성공적인 다자협력 구축에 대한 전망은 그리 밝아 보이지는 않는다. 역내 국가들 간의 입장 차이가 상호 모순적이고 지나치게 깊을 뿐만이 아니라 역내 양자 군사협력 또한 과도할 정도로 굳건하다. 뿐만 아니라, 동아시아 국가들이 공통의 목표로 정치적 상호협력을 추진할 수 있는 여지도 상당히 적다. 북한 핵개발이 오늘날 이 지역 국가들이 공통적으로 직면한 유일한 위협 요소일 뿐이다. 북핵이라는 공통적인 위협은 6자회담을 탄생시켰고 참가국들을 협상테이블로 이끌어냈지만 각기 동상이몽을 하고 있는 현실이다. 모두 6자회담의 궁극적인 목표 달성에는 뜻을 모으고 있지만 공통의 목표 달성 이후에 각자가 누릴 수 있는 다양한 이득을 염두에 두고 있다. 이러한 참가국들의 입장 차이로 인해서 북한은 다양한 패를 잡을 수 있게 되었고 6자회담은 실패 직전에까지 몰리게 되었다.

6자회담을 동아시아 역내 안보 확보를 위한 ‘협상 메커니즘(negotiating mechanism)’으로 전환하겠다는 발상이 더 심각한 문제이다. 참가국들이 무엇이 자국의 안보를 위협하고 어떻게 안보를 강화할 것인지에 대해서 종종 대립적인 인식의 차이를 보이고 있기 때문이다. 예를 들면, 중국에게 있어서 군사력의 현대화는 자국의 안보 확보를 의미하지만 미국과 일본은 중국정부의 군사력 증강을 점차 강해지는 ‘중국의 위협(China threat)’으로 해석하고 있다.

동아시아 지역 내 다자협력 구축에 대한 필자의 전망은 여기까지이다. 왜냐하면 동아시아 역내협력 구축은 미래가 없기 때문이다. 따라서 러시아가 동아시아 지역의 다자협력관계에 합류할 수 있는 여지도 없다. 그러나 객관적인 관점에서 6자회담 자체와 다른 다자협력의 구축을 위한 메커니즘에 러시아보다 더 관심이 많은 국가는 없다. 그 이유는 동아시아의 한 방어기구인 6자회담이 러시아가 동아시아는 물론 아시아·태평양 지역과 통합해야만 하는 다소 절박한 필요성을 실현시켜 줄 수 있다고 보기 때문이다.

24년 전 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 당시 소비에트 연방의 서기장은 블라디보스토크에서 아시아·태평양 지역의 “외부 자원(external resource)”을 활용하여 시베리아와 러시아 극동지역의 개발을 추구한다는 기치를 주창한 바 있다. 그는 이들 지역이 소비에트와 아시아·태평양 지역 간의 경제적 통합을 위한 교두보 역할을 할 것으로 믿었다. 이후 보리스 옐친(Boris Yeltsin) 전 러시아 대통령이 이 기치를 이어받았고, 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령이 이 기치의 실현을 시도하였다. 2000년에 발간된 푸틴 전 대통령의 외교정

책서인 『러시아 연방의 외교 정책(Foreign Policy Doctrine of the Russian Federation)』에서 알 수 있듯이 그는 이미 러시아를 “유라시아에서 가장 위대한 힘”으로 간주하고 외교정책을 수립하였다. 그럼에도 불구하고 오늘날까지도 러시아는 그에 걸맞은 성과를 내지 못하고 있다. 러시아 외무부장관 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov)는 최근에서야 “동부 러시아와 아시아·태평양 지역 간의 경제적 연계 강화를 위한 조치들이 현재에도 효과가 미흡할 뿐만 아니라 뒤쳐져 있고 또한 균형감을 상실한 채 추진되고 있다”고 인정하였다.

러시아가 1990년대에 동아시아 국가들과 맺은 양자 협력관계의 성과도 기대에 미치지 못하였다. 러시아와 이들 국가들 간의 교역량 급증은 단지 과거에 비해 상호무역교류가 증가했음을 의미할 뿐이다. 특히 더 많은 러시아산 원자재들이 아시아산 소비재 생산에 사용되었지만 러시아가 원했던 실질적인 경제협력은 일어나지 않았다. 러시아-중국 간 교역 개발로 극동러시아의 남부지역이 중국 경제에 의존하게 되었지만 상호 이로운 경제적 통합은 이루어지지 않았다. 또한 러시아 정부는 시베리아-태평양 간의 에너지 수송경로의 결정에 영향력을 발휘함으로써 아시아 국가들의 경제 경쟁에서 3자로서 이득을 보고자 하였지만 이러한 정책으로도 그다지 효과를 얻지 못했다.

오늘날에도 여전히 “동부 러시아 지역의 개발” 정책을 우선시하고 있으며 아시아·태평양 지역을 활용하고자 하는 입장에는 변함이 없는 러시아 정부는 그 밖의 다양한 방법들을 제시하였다. 이를테면 시베리아산 자원 중 석유와 가스 확보에 관심있는 국가들에게 이에

대한 접근 허용 및 태평양 연안까지 자원 수송, 시베리아 횡단철도(Trans-Siberian line)와 한반도 종단철도(Trans-Korean line)와 같은 러시아 수송로 사용, 그리고 극동지역 도로·항구·통신 인프라 개발로 지역 경제에 외국인 자본을 유치하기 위한 계획을 내놓았다. 러시아는 이러한 분야에서의 양자협력보다 다자협력 관계 구축을 더 선호하고 있다.

러시아-아시아·태평양 지역 간의 통합을 이루기 위해서 안보분야에서의 다자협력기구들은 또 다른 중요한 경로가 될 수 있다. 2008년 러시아의 '외교정책원칙(Foreign Policy Doctrine)'은 러시아는 "대테러 관련 역내 협력을 강화하고 문화권들(civilizations) 간의 안보확보와 대화유지의 필요성을 느낀다"고 주장하고 유럽에 대한 러시아 외교정책의 핵심은 "진정으로 개방되고 민주적인 지역 공동 안보와 협력을 확보하여 밴쿠버에서 블라디보스토크까지 유럽-대서양 지역의 일치(unity)의 실현"이라고 주창하였다. 드미트리 메드베데프(Dmitri Medvedev) 러시아 대통령 또한 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization)가 "유라시아 지역의 통합 프로세스에서 상당히 중요한 역할"을 맡고 있고 동북아시아에서 "공동의 안보를 위한 개방적인 시스템을 설립할 필요가 있다"고 했다.

이러한 현실에도 불구하고 러시아 정부는 독립적인 주체로서의 동아시아에 대해서 명확하게 이해하고 있지 않을 뿐만 아니라 이 지역으로부터 비롯될 수 있는 러시아의 국가안보에 대한 실질적인 위협의 성격과 강도조차 파악하지 못하고 있다. 한반도 상황조차도 핵확산이라는 국제적 위협 차원에서만 인식하고 있어 우려되는 사태

가 실제로 발생할 경우 자국이 받을 영향과 극동러시아에 초래할 수 있는 비극을 도외시하고 있다. 동아시아 지역 자체가 내포하고 있는 도전과제들보다는 통제권 밖에 있는 극동지역-동아시아 경제적 교류에만 몰두하고 있다.

2009년 5월 12일 메드베데프 대통령이 서명한 <2020년을 향한 러시아 국가안보전략(Russia's National Security Strategy to 2020)>은 NATO와 미국의 대유립정책, 정치적으로 불안정한 지역, 에너지 수급 불균형, 핵무기 확산, 테러리즘, 국제 범죄조직을 러시아 국가안보에 대한 주요 외부 위협들로 명시하고 있다. 객관적으로 볼때 러시아 정부가 꼽은 이 위협 요소들의 대부분이 동아시아 지역에도 존재한다. 그러나 이 문서 어디에도 동아시아에 대한 언급은 찾아볼 수가 없다. 한반도 상황을 국제정책 추진의 방해 요소로 언급하고 있을 뿐이다.

러시아 정부는 동아시아 지역에 실제로 깊은 관심을 가지고 있고 이 지역의 다자협력에 대한 필요성을 인지하고는 있으나 다자협력을 실현할 수 있는 명확한 모델을 고안하지 못하고 있으며 영향력을 발휘할 수 있는 경로나 수단도 갖추지 못한 실정이다. 동아시아 지역안보 확보를 위한 메커니즘들을 개발할 수 있다면 6자회담은 러시아가 역량을 발휘할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있을 것이다. 러시아 정부는 한반도 상황을 해결하는 독자적인 대안이 있거나 북한정부에 대해 효과적으로 영향력을 행사할 수는 없다. 그러나 다른 6자회담 참가국들과는 달리 순수하게 한반도의 평화를 바라고 있고 북한정부에 대해서도 특정한 권리(personal claims)를 요구하지 않는다. 단지 러시아는 경제적인 관점에서 한반도의 평화와 비핵화를 바랄 뿐이다. 평

화롭고 핵으로부터 자유로운 한반도는 러시아에게 있어서 아시아·태평양과의 경제적 통합을 위한 또 다른 중요한 돌파구가 될 수 있다. 한반도중단철도와 야쿠츠크-사할린-한반도를 관통하는 가스 배송선을 건설한다면 이를 통해서 아시아·태평양과의 경제적 통합을 이룰 수 있기 때문이다.

다자협력체제의 구축을 통해서 러시아는 아시아·태평양 지역의 국가들보다 더 많은 이득을 획득할 수 있다. 양자 군사협력관계를 맺고 있는 미국, 일본, 그리고 한국이 역내 다자협력체제 설립을 위해서 앞장설 수 있는 데에는 한계가 있다. 또한 중국도 북한과 상호원조조약(Mutual Assistance Treaty)을 맺은 상태이다. 반면에 러시아가 취할 수 있는 선택의 폭은 넓다. 따라서 러시아에게 6자회담은 “한반도 핵문제를 해결할 수 있는 유일한 길”이다. 또한 러시아는 “동북아시아의 평화와 안보를 위한 메커니즘 설립을 위해 6자회담 국가들과 협력할 것이며 이러한 러시아의 협력을 6자회담의 틀 안에서 모든 참가국들에게 적절한 정치외교적 방법으로 약속하겠다”며 6자회담에 대한 관심을 표명하기도 했다.

이처럼 동아시아 정치행위자들에 비하여 유리한 입장에 있는 바, 러시아가 동아시아 지역의 다자협력 구축의 한 원동력이 될 수도 있다. 이를 위해서 먼저 러시아 정부가 반드시 해야 할 일은 태평양 지역에 대한 관심사를 명확하게 정의하는 일이다. 그 다음으로 한때는 폭넓게 추진되었었지만 과거 20년 동안 소원해져버린 아시아 지역과의 외교에 다시 활기를 불어 넣어야 한다.

\* \* \*

## Multilateral Cooperation in East Asia: a Russian Perspective

At the first glance the perspectives for successful multilateral cooperation in East Asia do not look very bright: the contradictions between the countries of the region are too deep, bilateral military alliances are too strong, and field for common political interaction is too narrow. Today DPRK nuclear program is the only threat equally treated by all countries in the region. This common threat gave birth to the six party talks (SPT) which visually demonstrate various faces of the participants sitting at the same table but watching different dreams. If the primary objectives of the parties are the same in general, their subsequent aims vary considerably. This variety offers a wide field for Pyongyang's maneuvers and appropriately has put the SPT to the brink of failure.

The more problematic is to convert the SPT into a negotiating mechanism to ensure security in East Asia. The ideas the negotiators have about the threats to their national security and

means to promote it are sometimes diametrically opposed. One example: China considers the modernization of its armed forces as a means of ensuring national security, while the USA and Japan interpret Beijing's military buildup in the context of growing "China threat."

At this point I could finish my short essay: no prospects for multilateral cooperation at all, no prospects for Russia's participation in the multilateral cooperation. However, objectively Russia is more interested in the existence of SPT and other mechanisms of multilateral cooperation than any other party does. For Russia the SPT is one of the rear institutions in East Asia to realize its urgent need to be integrated in East Asia and Asia Pacific region as a whole.

Twenty four years ago in Vladivostok Mikhail Gorbachev proclaimed the idea to use an "external resource" of Asia Pacific region for the internal development of Siberia and our Far East which should become the bridge for Soviet economic integration in Asia Pacific. Boris Eltsin inherited the idea, and Vladimir Putin has made an attempt to realize it. The basic document of Putin's foreign policy ideology—"Foreign Policy Doctrine of the Russian Federation" of 2000—already proceeded from the assumption that Russia was a "largest Eurasian power." Nevertheless, till today Russia's success on this front is minimal. As Russia foreign

minister Sergey Lavrov recently recognized, “the measures to strengthen the economic link of Russia’s eastern regions with the Asia Pacific region remain insufficiently effective, have lags and are being carried out in an unbalanced way.”

The stake on bilateral cooperation with East Asian countries, made in the 1990s, did not give the desired effect. A significant increase in Russia’s bilateral trade with countries of the region does not mean more than the growth of mutual trade, primarily the exchange of Russian raw materials for Asian consumer goods, but not the real economic cooperation. Development of Russian-Chinese cross-border exchange has resulted in binding the south part of the Russia Far East to the Chinese economy and not in the mutually beneficial integration. The attempts of Russian authorities to get benefits playing on economic competition between East Asian states when determining routes energy flows from Siberia to the the Pacific have been counterproductive also.

Therefore, today still proclaiming <the development of our country’s eastern regions> to be one of the main priorities and looking at the Asia Pacific region as a source of this development, Kremlin suggests the other arguments: access of all interested states to Siberian resources delivered to the Pacific coast (primarily oil and gas), the use of the Russian transport routes (Trans-Siberian, Trans-Korean lines), the establishment of the far East infrastructure

(roads, ports, communication) as the basis to attract foreign capital into the economy of the region. Multilateral cooperation in this field looks more preferable than bilateral one.

The institutes of multilateral cooperation in the security field are considered to be the second important channel for Russia integration in the Asia Pacific. “Foreign Policy Doctrine” of 2008 declared the Russia’s “need for strengthening regional cooperation in the field of countering terrorism, ensuring security and maintaining a dialogue between civilizations” and proclaimed that the main objective of the Russian foreign policy on the European track is “to create a truly open, democratic system of regional collective security and cooperation ensuring the unity of the Euro-Atlantic region, from Vancouver to Vladivostok.” Dmitry Medvedev also says about “a very important role” of Shanghai Cooperation Organization “regarding the integration processes throughout the Eurasian region” and necessity to create an “open system of collective security” in Northeast Asia.

Nevertheless, today the Kremlin neither has clear understanding of modern East Asian entity nor is aware of nature and quality of real threats to Russia national security posed by the region. The situation on the Korean peninsula is not an excuse because Moscow looks at it through the prism of global threats (nuclear proliferation) and neglects local consequences of the probable

accident which may be disastrous for the Russian Far East. It is more aware of the Far East uncontrolled economic drift towards the East Asia than many challenges of the region itself.

Objectively speaking, almost all main external threat to national security, fixed in <Russia's national security strategy to 2020>, signed by President Medvedev on May 12, 2009 (NATO and the United States policy in Europe, politically unstable territories, unequal balance in supply and demand for energy resources, nuclear weapon proliferation, terrorism, trans-border organized crime), can be found in East Asia also. Nonetheless in this document the Asia-Pacific region is not mentioned at all. The only exception is the situation on Korean peninsula as one of the disturbing factors in international policy in the world.

Thus the Kremlin has real interest and need for multilateral cooperation in East Asia, but does not formulate the clear model of this cooperation and has few channels and tools to influence on it. Creating mechanisms to ensure security in the region is one of these channels, and SPT is a favorable opportunity for Russia to realize its potential. Moscow has neither its own plan to settle the Korean problem nor the effective means to influence Pyongyang. However, unlike all other participants in the SPT, Russia has no special interests on the Korean peninsula (except for his peaceful status), as well as “personal claims” to Pyongyang.

The only mercenary interest Russia has on the peninsula is its peace and denuclearized status, which opens another important channel for Russia economic integration in Asia Pacific by means of the construction of Trans-Korean railway and gas pipeline from Yakutsk and Sakhalin to the Korean peninsula.

In addition, Russia has some benefits compared to other countries in the region. The USA, Japan, and South Korea opportunity to maneuver on the establishment of multilateral structures in the region is limited as they are involved in bilateral agreements in military matters, and the PRC has the Treaty on mutual assistance with DPRK. Russia is freer in its choice. Therefore, Moscow considers SPT as “the only way to resolve the Korean Peninsula nuclear problem” and declares its interest “to work with Six-Party partners to establish a mechanism of peace and security in NEA, in the framework of which the appropriate guarantees will be provided for all participants by politico-diplomatic means.”

Having certain advantages over other political actors in East Asia, Russia could become one of the locomotives to promote multilateral cooperation in the region. To do this, Moscow must, firstly, clearly define Russia interests in the Pacific, and secondly, to reinvigorate its wide experience in Asian diplomacy imprudently forgotten during the past two decades.



이번 일본의 중의원 총선거에서 민주당 주도의 연립정부나 민주당 단독정부가 탄생할 가능성이 커지고 있다. 이 경우 1955년 이래 지속되어온 '55년 체제' 즉, 자민당 우위의 시대가 끝나고, 민주당이 제1당이 되면서 자민당과 보수양당 구도를 이루는 정치체제가 정착될 것이다. 본고는 민주당의 정책적 입장 및 공약의 검토를 통해 민주당이 집권할 경우 전개될 일본의 주요 대내외 정책을 전망하고 이러한 정책들이 한반도 및 동북아에 미칠 영향을 분석하고자 한다.

## ▮ 정당 간 정책성향 비교: 자민당 vs. 민주당

외교정책에 있어서 자민당이 미일동맹의 강화에 중점을 두었던 반면,

민주당은 미국에 대한 대등성을 강조하고 아시아와의 협력관계 강화를 주장한다. 야스쿠니 문제에 있어서 민주당은 야스쿠니 신사로 부터 A급 전범을 분사하거나 독립 추도시설의 설치를 주장한다. 북방영토 및 독도 등의 영토문제에 있어서는 원칙적으로 이들을 일본 고유영토로 주장하지만 독도에 대해서는 신중한 관리가 필요하다고 주장한다. 방위정책에 있어서 자민당이 보통국가화로 대변되는 소위 '우경화 노선'을 보였다고 한다면, 민주당은 전수방위 원칙을 강조한다. 개헌에 관해서도 민주당은 자민당에 비해 상대적으로 신중한 입장을 보이고 있다. 예컨대, 2007년 8월 아사히신문과 동경대학이 공동으로 참의원 당선자들의 의식을 조사한 결과, 자민당 내에는 개헌 찬성파가 91%였음에 반해 민주당 내에는 개헌 찬성파가 29%에 불과하고 개헌 반대파가 41%에 해당하는 것으로 밝혀진 바 있다. 이러한 차이에도 불구하고 해양기본법이나 우주기본법 등 일본의 국가이익과 관련된 법안, 대외적 지위 향상 등과 관련된 정책에 있어서 민주당은 자민당과 유사한 입장을 견지하고 있음을 유의할 필요가 있다.

## ■ 민주당 내 정책성향 비교: 오자와, 하토야마, 오카다

민주당은 자민당 이탈 세력, 민주사회당 계열 등 중도보수 및 중도좌파를 망라한 혼합적 정치세력이기 때문에 외부적으로 나타나는 당의 공식적 입장뿐만 아니라 당내 유력자의 정책성향을 함께 살펴보는 것이 필요하다.

**오자와 이치로(小澤一郎) 전 대표:** 2006년 4월부터 2009년 5월까지 대표를 지낸 자민당 출신 오자와는 정치입문 당시 다나카 가쿠에이(田中角榮) 문하생이었으며, 1990년대 초반에는 보통국가론을 제창한 바 있다. 그는 종전 자민당의 대미외교는 추수주의라고 비판하며 미국과 대등한 파트너십 구축을 강조하고 있다. 아프간 전쟁은 미국이 국제사회와의 합의 없이 단독으로 개시하였다는 비판적 견해를 피력하였고, 주일미군에 관련하여 미국 제7함대만으로 충분하기 때문에 일본에 실전부대를 배치할 필요가 없다는 주장을 하기도 하였다. 한편 중국과의 협력관계를 강조하여 매년 중국 방문단을 인솔하여 중국 공산당과의 의원외교를 주도하여 왔다. 야스쿠니 신사문제와 관련해서는 A급 전범의 분사를 주장해 왔다.

**하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 현 대표:** 2009년 5월에 취임한 하토야마 현 대표는 조부가 1950년대에 수상을 지냈고, 부친이 외상을 지낸 정치명문가의 출신이다. 일·소 국교정상화를 실현시킨 조부의 영향으로 다원화된 대외관계를 지지하며 외교이념으로 우애를 강조한다. 미국을 포함한 동아시아공동체 구상이 지론으로 2009년 6월 5일 이명박 대통령을 면담한 자리에서도 동아시아공동체 구상을 표명하였고, 이에 대한 구체적 방안으로 아시아 공동통화 구상을 제안하고 있다. 독도와 같은 지역 내 영토갈등 등은 2국간 교섭으로는 해결 불가능하다고 주장하고, 지역적 통합을 추진하면서 해결책을 모색하는 것이 바람직하다는 의견을 갖고 있다.

**오카다 가츠야(岡田克也) 간사장:** 동경대를 졸업한 통산성 관료출신인 오카다 간사장은 당대표도 역임한 바 있으며 민주당 내 유력자가

운데 한 사람이다. 민주당 핵군축의원추진연맹 회장으로 동북아 비핵지대화 구상을 주창하고 있다. 일본 영주 외국인에게 참정권을 부여해야 한다는 입장을 일관되게 표명하는 등 한국 등의 주변국에 대하여 우호적인 입장을 갖고 있다.

## ■ 한국 외교안보정책에의 시사점

민주당이 정권을 잡는다 하더라도 그동안 공표한 외교안보구상을 원안대로 실현하기에는 여러 변수들이 존재하고 있다. 우선 종전의 관료 주도에 반대하여 정치인 주도의 정책결정시스템 구축을 내세우는 민주당 정치인들이 어떻게 관료들을 장악할 수 있는 능력을 갖고 있는가가 큰 변수 중의 하나이다. 또한 민주당이 집권해도 일본 정치 사상 가장 강력한 제1야당이 될 자민당과의 정책대립도 문제가 된다. 아울러 복합적인 세력으로 구성된 민주당 내에서 하토야마 당수가 어느 정도로 정치력을 발휘하고 당내 리더십을 장악할 것인가의 여부도 중요한 변수이다.

이런 제약사항을 염두에 두어야 하지만 민주당이 집권할 경우 한일 관계는 자민당 정부 때에 비해 보다 안정적인 관계가 구축될 것으로 전망된다. 민주당은 원칙적으로 영토문제나 역사문제에 대해서 자민당에 비해 신중하고 주변국 입장을 배려하는 입장이 강하기 때문이다. 또한 당대표 및 소속 의원들도 한국에 관심이 많고 한국에 친화적인 인물들이 다수 포진하고 있다. 동아시아 공동체 구상, 동북아시아 비핵지대 구상 등 동아시아에 대한 전략적 접근 자세도 긍정적

으로 평가된다.

따라서 이러한 낙관적인 요소들을 잘 활용하여 우리가 추구하는 국가이익과 동아시아 질서의 비전을 실현하기 위한 자산으로서 대일 관계를 활용하는 전략적 안목이 필요하다. 일본은 북한 핵문제의 평화적 해결, 동아시아 역내 다자간 경제 및 안보협력의 확대, 국제 질서상 우리의 국가위상 강화를 위해 협력이 필요한 대상이기 때문이다.

특히 민주당이 제창하는 동북아시아 비핵지대 구상을 전향적으로 검토해야 한다. 오카다와 하토야마의 동북아시아 비핵지대화 구상은 일본, 한국, 북한을 비핵지대 국가로 규정하여 핵무기 실험·보유·사용의 금지를 주창하고 있다. 아울러 중국, 미국, 러시아 등 핵보유국에 대해서는 비핵지대 국가에 대해 선제 핵사용을 금지하는 6개국 간 조약체결을 요청하고 있다. 정권 장악 이후에 민주당이 이 구상을 한국 및 북한 등에 대해 정식으로 제안할 가능성이 크다는 점에서 이에 대한 적극적 검토가 필요하다. 한국과 일본이 협력하여 북한의 핵 폐기를 촉구하고, 나아가 동아시아 지역에 대한 미국, 중국, 러시아 등의 선제 핵 불사용 선언을 촉구하고, 이를 통해 미국의 핵우산과 병행하는 동북아 비핵지대 구상을 추진하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.



## India- China Relations: Growing Tensions?

**Dipankar BANERJEE**

*\_*Director, The Institute of Peace and Conflict Studies

Dalai Lama, the Buddhist spiritual leader and Nobel laureate, is scheduled to visit the famous Tawang monastery in India's Arunachal Pradesh (province) in the second week of November, 2009. China claims Arunachal as "South Tibet" and Tawang District in particular, as it is the birth place of the Fifth Dalai Lama, even as it does not recognize the present incumbent. Located at 9,000 ft Tawang has the largest Buddhist monastery outside Tibet. It also happens to be the place through where the Dalai Lama escaped from Tibet in 1959 and sought asylum in India. With a very large Buddhist population in the province, Dalai Lama visited here five times in the past to perform important religious duties. The coming visit has already drawn protests from

Beijing, calling attention worldwide to India-China relations and their disputed border.

Arunachal is one of 28 provinces of India, with a democratic government which is due to conduct its five yearly provincial elections in October. Separating Tibet and Arunachal is the McMahon Line, drawn by Britain after prolonged discussion between Tibetan and Chinese emissaries in 1913, which China does not recognize. The line lies along the high watershed on the Himalayas separating the two countries and is sparsely populated. Mutual border is disputed elsewhere as well particularly in Ladakh in the North West, where according to India, over 38,000 sq kms are in China's illegal possession after a brief border war in Nov-Dec 1962.

The War was fought in both Ladakh and Arunachal. The ill prepared Indian Army, not expecting to have to defend these remote regions and confident of its own territorial claims, was soundly beaten by the tried and tested forces of the People's Liberation Army, which had a decade earlier occupied Tibet. This defeat had several connotations. It meant the end of Nehru's policy of befriending China and proclaiming 'Hindi-Chini Bhai-Bhai (Indians and Chinese are brothers),' part of his larger world view of Asian and developing world solidarity. The defeat also left a deep mark on India's psyche. The PLA withdrew from Arunachal

but remained in occupation of their claimed areas in Ladakh.

The present line separating the armed forces of the two countries is called the Line of Actual Control (LAC), which both sides define differently. Hence, troops deployed in the mountains often patrol these areas aggressively and cross what the other side often considers to be their area. No troop clashes have taken place in recent decades, but such “intrusions” are often seen as examples of offensive designs by the other. Attempts at settling the border have been going on since 1981 and talks have progressed at different levels and frequency. The visit of the Indian Prime Minister Rajiv Gandhi in December 1988 was a landmark. His long hand shake with Deng Xiaoping promised a new relationship. A promise that has largely been kept, with frequent top level visits, a number of substantial and important mutual agreements and a burgeoning trade which is growing at about 30 per cent a year in recent years and reached 52 billion US dollars in 2008.

Regular and frequent top level visits over the years have led to many mutually beneficial agreements. Military to military contacts were resumed through a visit to China by an Indian military delegation in June 1991. In Sep 1993 Prime Minister Narasimha Rao signed the Peace and Tranquility Agreement in Beijing, which committed both sides “not to use or to threaten the use of force against the other.” During the Chinese President Jiang Zemin’s

visit to India in November 1996 was signed, “The Agreement on Confidence-Building Measures (CBMs) in the military field along the LAC in the India-China border areas.” The Agreement also contains various provisions relating to the conduct of exercises, reduction of force in a manner which would be in conformity with the principle of mutual and equal security, of withdrawal of force to mutually agreed geographical zones, reduction of certain categories of armaments deployed along the LAC to mutually agreed ceilings, notification of overflight of combat aircraft in areas near the LAC, meetings of local commanders, upgrading military-level communications and exchange of information. This is as substantive a measure of confidence building as can be imagined and is largely being implemented. However, the pull back of forces could not be achieved without a more clear demarcation of the LAC. Presently sector commanders of border forces meet at four pre designated areas along the LAC two and more times a year amidst both cordiality and ceremony.

Recent summit meetings have produced substantive results. During the visit of the Indian Premier to China in 2003 was decided to upgrade the border talks to the political level, amongst special envoys to be appointed by both sides. During the visit to India of the Chinese Premier Wen Jiabao in April 2005, an “Agreement on the Political Parameters and Guiding Principles for the Settlement of the India-China Boundary Question” was

signed. In ten articles under this agreement the parameters were clearly identified, which provides clear guidelines for the formulation of an agreed border. The very next year in November 2006 President Hu Jintao visited India and during the visit a “ten-pronged strategy” was outlined to progress mutual relations in all fields. Finally, in January 2008 during the visit of Prime Minister Manmohan Singh to China was signed a document identifying the “Shared Vision for the 21st Century,” between both countries. From the bilateral to the international, agreements between both countries cover the entire gamut of substantive engagement.

It is abundantly clear from the above that at the highest political level there is no dearth of consensus on steps to be taken jointly to address all bilateral issues and formulate common policies with the world. In the military field as well, relations today have developed closely. Numerous top level military delegations visit each other’s country and its military establishments and facilities. Joint naval exercises have been conducted for search and rescue and other contingencies. Two joint counter terrorist exercises were held between ground forces, one each in Chengdu in Sichuan province and in Belgaum in Maharashtra. The Indian Air Force display team demonstrated in several Chinese cities during a visit in 2008.

The border talks are conducted since 2003 at the level of Vice

Ministers and thirteen of these have been held to date. Maps regarding the perception of the LAC in each sector were to be exchanged in 1997, but it has been done till date only for the less controversial middle sector.

All this progress notwithstanding residual issues remain. One, which often hits the headline are the intrusions in each other's perceived territories. While these may well occur when the border is not clearly demarcated, surely better precautionary measures should be able to address these issues, rather than allow them to be discussed through a more nationalistic but less informed media in both countries. The second issue is the "war over the internet." Once again over zealous and patriotic bloggers in both countries today resort frequently to aggressive articles. Indian "experts" have talked of an impending Chinese attack on India as in 1962. Chinese bloggers have accused India of offensive designs and rearmament in Arunachal. One "expert" talked of the possibility of breaking-up India in to 30~50 smaller states "due to its many internal contradictions."

Where do India-China relations stand today at the end of the first decade of the 21st Century? There is a possibility that in a few decades from now, longer for India, both are likely to emerge as major world powers in their own right and earlier in Asia. Will they necessarily be in confrontation and compete for natural

resources and global influence. Or, will they act in accordance with the visions laid out by their respective leaders and share the burdens of the world in a cooperative and comprehensive manner? Only time will tell.



세계질서와 동아시아지역 경제안보질서에서 미·중의 관계가 그 어느 때보다 중요한 변수가 되고 있다. 미국과 중국이 같은 배를 탄 공동운명체인가의 여부는 확실치 않지만 미 하버드대의 니일 퍼거슨이 차이메리카를 주장하는데서 보이듯이 공생관계가 되어 가고 있다. 설사 미·중이 동상이몽이라도 여러 가지 면에서 상당기간 같이 협조해 나가야 할 구도가 되어 가고 있다는 점에 서이다.

오바마 대통령은 기회가 있을 때마다 미·중 관계의 중요성을 강조해 왔다. 2009년 7월 워싱턴 DC에서 개최된 미·중 전략경제대화의 개회사에서 오바마 대통령은 “미국과 중국은 21세기 세계에서 가장 중요한 양자 관계”라는 말로 중국을 중시한다는 입장을 밝혔다. 앞으로 있을 미 대통령의 방중 일정에서도 중국 중시 경향이 드러난다.

일본을 11월 12~13일에 방문하고, 13~15일 동안 싱가포르에서 열리는 아시아·태평양경제협력체(APEC) 정상회의에 참석한 후 중국은 11월 15~18일, 한국은 18~19일 방문하기로 되어 있어 일본과 한국의 1박 2일보다 긴 3박 4일의 일정을 보낼 예정이다. 그만큼 중국에 비중을 두고 있다는 의미이다.

다른 한편 중국은 세계금융위기 속에서 미국이 중국과 협력하여 경제위기를 벗어나고자 하는 과정에서 이 위기를 기회로 만들어가고 있다. 2조 달러 이상의 외환 보유고를 기초로 미 달러화를 기축통화로 하는 국제금융질서에 도전장을 내밀 정도로 경제적 영향력이 증대하고 있기 때문이다. 동아시아의 경제질서를 현재의 IMF 체제에 의존하기 어렵다는 표현과 함께 IMF 지배구조에 수정을 요구하기 시작한 것이다.

미·중의 중요성은 동아시아의 새로운 경제질서뿐만이 아니라 동북아 안보에서 가장 중요한 이슈인 한반도와 북핵문제에도 해당되며 향후 북핵문제에 대한 미·중의 협력도 심화되고 나아가 한반도의 미래에 대한 미·중 간 논의도 더 활성화 될 것으로 보인다. 따라서 미·중 전략경제대화는 양국 간의 관심사만이 아니라 전 세계가 주목할 만한 대화이다.

## ■ 오바마 정부의 동아시아정책과 미·중 전략경제대화

오바마 미 행정부는 세계적으로 협력적 파트너십을 강조하고 있으며,

특히 군사교류협력을 포함한 중국과의 협력을 대외정책의 기조로 삼고 있다. 이는 글로벌 차원의 이슈와 북한 핵문제를 포함, 지역 안보와 관련된 장기적인 이슈들에 대해 미국과 중국이 긴밀히 협력할 것이며 미·중 전략대화에서 논의할 수 있음을 의미하는 것이다. 오바마의 대중 정책은 2009년 1월 ‘오바마-바이든 플랜’을 통해서 중국을 국제체제에 완전히 편입시켜(integration) 공동의 정치·경제에 입각한 협력관계를 구축하겠다는 뜻을 밝힌 데에도 나타난 바 있다. 소위 국제질서에서의 중국 편입 전략이다. 이같이 중국에 비중을 두는 오바마의 동아시아 정책은 중국의 급속한 경제성장에 따른 중국의 위상 제고, 오바마 행정부 출범 등 국내적 변동 요인과 함께 세계금융위기 속에서 미·중의 협력이 그 어느 때보다 중요해진 국제적 환경 변화와도 연관이 있다. 미·중의 협력관계는 미·중 전략경제대화(Strategic and Economic Dialogue: S&ED)에서 잘 나타나고 있다.

오바마 정부의 대중 정책의 일환으로 나타난 것이 미·중 전략경제대화이다. 이 전략대화는 2009년 2월 20일 방중(訪中)한 힐러리 클린턴(Clinton) 국무장관이 후진타오(胡錦濤) 국가주석 등 중국 지도자들을 만나 미 부통령 바이든과 중국 총리 원자바오와의 정기적 대화를 제의하고 부시 행정부 시절의 전략대화를 확대할 의지를 표명함으로써 가시화되었다. 힐러리는 전략대화에서 군사적인 문제도 논의할 수 있음을 내비치고 중국과 대만과의 관계가 더욱 개선되어 미·중 간 군사회담이 회복되기를 기대한다고 언급했다. 이어서 3월 1일 베이징에서 개최된 국방정책조정 회담에서 미·중은 2008년 10월 이후 중단됐던 차관급 군사교류를 재개하기로 합의했다. 또 4월 2일에 런던에서 열린 G20 정상회의에서 오바마 미 대통령과 후 주석이 첫

정상회담을 갖고 '미·중 전략적 경제대화(SED)'를 격상시켜 새로운 전략경제대화(S&ED)로 추진할 것을 발표함으로써 공식화되었다.

이 합의에 따라 2009년 7월 28~29일까지 워싱턴에서 개최된 제1차 미·중 전략경제대화는 중국의 위상제고와 미·중 관계의 새로운 틀을 마련하는 계기가 된 것으로 평가되고 있다. 그동안 중국은 '전략대화'로 호칭을 한 것에 반해 미국은 '고위급 대화(Senior Dialogue)'로 명칭을 사용하던 것을 공식적으로 '전략대화'라는 표현을 사용함으로써 명실상부한 '전략대화'가 된 것이다. 새로운 틀이란 기존의 고위급 대화와 경제대화를 합하여 하나의 대화 기제로 만든 것이다. 힐러리와 다이빙궈(戴秉國), 가이트너와 왕치산(王岐山)의 "2+2" 대화 기제는 미·중 관계의 특수성을 반영할 뿐만 아니라 새로운 협력 방식을 보여 주는 것이다.

미·중이 고위급 대화를 전략대화로 격상시키면서 G2의 개념에 걸맞게 양자 차원만이 아니라 지역적 차원, 글로벌 차원의 의제들에 대한 협력이 심화되고 있다. 그 내용의 특징을 보면 첫째, 경제협력의 제도화이다. 양국은 국제금융위기 대응, 국내 경제 및 금융안정 촉진, 양자 간 경제관계 강화 과정에서 야기되는 문제 해결을 위해 쌍방의 관련 부처 및 기관 간 협력을 제도화(institutionalize)하는 노력을 하기로 합의했다.

둘째, 양국 군사관계의 재개이다. 군사교류가 중단되었던 양국이 해상 안전과 국방에 관한 여러 분야에서 교류, 소통과 협력을 진행한다 는 의미이다. 이를 통해 양국 군사관계의 균형적 발전이 이루어질 것

으로 보인다.

셋째, 북핵 및 북한 문제에 대한 긴밀한 협력이다. 북핵문제에 대해서도 힐러리 국무장관이 다이빙귀 국무위원과 북한문제에 관해 장시간 토론하였으며, 북한문제에 대한 중국의 입장과 북·미 관계에 관한 내용이 토론의 중심을 이뤘다고 밝힌 데에서도 북한문제에 대해 논의가 심도 있게 이루어졌음을 알 수 있다. 북한 급변사태에 대해 미국이 중국과 협의할 것을 제안한 데 대해 중국이 거부했다고 알려져 있지만 사안의 민감성을 고려해 공개적인 거론을 꺼리는 것일 뿐 이는 장기적인 의제에 포함될 수 있는 사안이다. 전략대화 후 왕광야 외교부 부부장은 중국은 미국이 적극적으로 한반도 평화문제에 참여하는 것을 환영하며 북핵문제와 관련, 미국이 북한의 안전에 대해 적절한 조건을 제시할 경우 북한이 관심을 보일 것이라는 점을 언급하기도 했다.

넷째, 미·중 양국은 글로벌 차원의 비전통안보이슈인 기후변화문제에 협력을 강화해 나가기로 했다. 온실가스 감축 및 기후변화 대응을 위한 대화와 협력의 중요성을 강조하고, 기후변화, 청정에너지 개발, 환경 분야의 협력을 위한 양해각서(MOU)에 서명하였다. 글로벌 차원의 이슈에 대한 발언권, 주도권 강화 여부에 결정적인 사안에 대해 적극적으로 공동의 노력을 하기로 한 것이다.

## Ⅱ 미·중 전략경제대화과 동아시아 질서

미·중 전략경제대화를 통해 합의하거나 협의된 이슈들을 볼 때 이 대화는 경제와 안보를 포함하여 이 지역의 질서가 새로이 수립되는 주요한 메커니즘이라 할 수 있다. 전략경제대화는 미·중 양국 간의 전략대화 기제이나 그 성격상 다자이슈를 다루게 되어 있고 동아시아 질서 형성에 있어 미·중이 가장 중요한 변수임에 비추어 동아시아 질서와 무관할 수 없기 때문이다.

글로벌 금융위기 극복 과정에서 나타난 국제 금융협력에 있어 중국의 약진은 특히 아시아에서 중국의 위상 제고를 가져 왔을 뿐 아니라 새로운 동아시아 질서 정립에 있어 중국의 구상이 무엇인가에 대한 관심을 고조시키고 있다. 이러한 차제에 일본 민주당의 집권과 더불어 제기된 하토야마 총리의 ‘동아시아 공동체’ 구상은 현실성 여부를 떠나 다시 한번 동아시아 질서에 대한 담론을 활성화시키고 있다.

한국도 한·중·일 정상회담과 신아시아 외교 구상으로 동아시아에 대한 적극적인 외교를 통해 새로운 질서 수립에서 일정한 역할을 담당하기 위해 노력 중이다. 그동안 북핵문제에 발목이 잡혀 동북아를 벗어나지 못한 외교에서 맴돌던 상황에서 벗어나 새로운 질서 수립의 주역 중 하나로 발돋움하기 시작하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 아직도 동아시아 질서에 있어 미국이 주요 변수임을 부정할 수 없는 현실을 외면해서는 안 된다.

한국은 미국과 동맹관계를 공고히 하면서도 동시에 중국과 전략적

인 협력 관계를 발전시킬 수 있는 메커니즘을 제도화하지 않고서는 북핵문제를 해결하기도 어려울 뿐 아니라 동아시아 질서 수립에서 의미 있는 역할을 해 나가기도 어려울 것이다. 복잡한 강대국들의 이해관계 속에 우리의 입지가 극대화 될 수 있는 공간을 찾아내 이를 활용하는 것은 우리의 전략에 달려 있다. 전쟁도 전면전이 아니면 전략이 다르듯이 외교도 복합적이고 다차원의 외교를 하기 위한 전략이 필요하며 이에 합당한 것이 분야별 네트워크 전략이다.

우선 한·중·일 경제협력 메커니즘의 제도화이다. 이를 위해서는 한·중, 한·일 간 신뢰구축이 중요하며 동시에 한·미, 한·일 간 신뢰를 공고히 하여 한·미·일 네트워크를 구축하고 활성화하는 것이 필요하다. 그래야 한·중·일 정상회담을 통한 협력 메커니즘도 제도화되는 데 탄력을 받을 수 있을 것이다. ASEAN 국가들과의 협력을 통해 동아시아에서 우리의 입지도 넓혀 나가야 할 것이다. 그러나 안보협력 없이 경제협력 메커니즘 구축이 제도화되기는 쉽지 않다. 안보협력에 있어서는 미·중의 전략대화기제와 같이 한·중 전략대화, 한·미 전략대화 채널을 격상시켜 나가면서 동시에 한·미·중 3자 전략대화 메커니즘을 트랙 II 차원에서 시작하여 트랙 I.5로 확대하는 것이 필요하다. 이러한 기초 위에 다른 형태의 3자간, 4자간 대화채널 구축도 가능할 것이며 6자회담도 진전을 볼 수 있을 것이다. 나아가 이 토대 위에서 미국을 포함하여 한·중·일 간에 동아시아 공동체 구상에 대한 현실성 있는 진지한 논의가 이루어질 수 있을 것이다.

\* \* \*

## U.S.-China Strategic Economic Dialogue and East Asia: The Korean Perspective

The international world order and the East Asian economic and security order have become ever more reliant on U.S.-China relations. At the moment, it is far from clear if “the U.S. and China are in the common boat and would cross the river peacefully together.” However, as Niall Ferguson, a Harvard professor and economic historian, once coined the term “Chimerica,” the U.S.-China relationship is quickly shifting to a mutually interdependent one. The U.S. and China may be the odd couple dreaming different dreams while in the same bed; but, going forward, they may need to invest quite a significant period of time to arrange a partnership.

U.S. President Barack Obama has reinforced the significance of U.S.-China relations on every possible occasion. In the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue opening ceremony statement given in July 2009, President Obama reiterated that

“the relationship between the United States and China will shape the 21st century, which makes it as important as any bilateral relationship in the world.” His state visit to China is highly indicative of this view. In November 2009, President Obama is scheduled to visit Japan from the 12-13, attend the APEC summit meeting in Singapore from the 13-15, visit China on from the 15-18, and stop by Korea on the 18th. President Obama will spend more time in China than in Japan or Korea, reflecting that the relative priority is currently given to U.S.-China bilateral relations.

As for China, it is turning the crisis into an opportunity through forging a partnership with the U.S. to pull itself out of the global economic crisis. With more than 2 trillion dollars in reserves, China has gained economic power strong enough to challenge the U.S. dollar, the key currency of the international financial order today. China has expressed concerns about the validity of the current IMF regime for the East Asian economic order and has called for the reshaping of the IMF governance structure.

In addition to the new economic order in East Asia, the situation on the Korean Peninsula and the North Korean nuclear issue—the most pressing agenda in North East Asian security—are also reliant on how the U.S.-China relations play out. The U.S. and China may have a more robust discussion on the future of the Korean Peninsula going forward. For this reason, U.S.-China

Strategic and Economic Dialogue (S&ED) is not only important to the two parties, but is a dialogue to watch for the entire world.

## I Obama Administration's East Asian Policy and U.S.-China Strategic and Economic Dialogue

The Obama Administration places great significance on cooperative partnerships in diplomacy. In particular, it has made a partnership with China on a wide range of areas including security issues, the basis of its foreign policy. The implication is that the U.S. and China will work closely on global and long-term agendas including the North Korean nuclear issue, as well as those related to regional security and use the U.S.-China S&ED to address these concerns. The 'Obama-Biden Plan' released in January 2009, reveals President Obama's foreign policy towards China. The Obama Administration plans to build a cooperative partnership with China upon a common ground in politics and economy by fully integrating China to the international system. In other words, the U.S. plans to pursue a strategy of full Chinese engagement and representation in the international world order. Internal changes both in the U.S. and China, as well as external changes have made China a priority in East Asia for President Obama. China has gained higher ground in international politics from drastic economic growth while a new president came into office in the

U.S. U.S.-China relations have also become ever more critical because of the global financial crisis. The U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED) clearly illustrates the need for a tight U.S.-China partnership.

The U.S.-China S&ED builds upon President Obama's call for a Chinese-inclusive foreign policy. On February 2, 2009, Secretary of State Hillary Rodham Clinton proposed to hold annual talks between Vice-President Biden and Prime Minister Wen Jiabao when she met with President Hu Jintao and several Chinese leaders in China. The Secretary of State also expressed willingness to expand strategic dialogue with China that had begun during the Bush Administration. Clinton hinted at including security issues in the strategic dialogue and told her Chinese counterparts that the U.S. hoped for improved China-Taiwan relations and thus to resume U.S.-China military talks. The U.S. and Chinese leaders met again in Beijing, March 1, 2009, at Defense Policy Coordination Talks, where they agreed to resume vice-ministerial level military exchanges that had been stalled since October 2008. At the G20 Summit held in London, April 2, 2009, President Obama and President Hu met for the first time and officially announced to elevate the 'U.S.-China Strategic Economic Dialogue (SED)' into a new Strategic and Economic Dialogue (S&ED).

The first round of U.S.-China S&ED was held in Washington

D.C. from July 28-29, 2009. It is expected to give China more representation and to set the stage for a new framework for U.S.-China bilateral relations. The two parties had also agreed to officially call the meeting a ‘strategic dialogue’ as they saw it fit; to dispose of the different terms each used to refer to the talk. China had called it a ‘strategic dialogue’ while the U.S. referred to the talks as a ‘senior dialogue.’ The preparation was all set for the talks to live up to its name. A single unified new framework for dialogue, that combined the essence of former talks, was finally in place. The “2+2” framework of Secretary of State Hillary, State Councilor Dai Bingguo, and Treasury of State Geithner-Vice Premier Wang Quishan talks reflect not only the particularities of U.S.-China relations but also a new way for the two parties to work together.

U.S.-China high-level strategic dialogues go beyond bilateral issues. They call for intense partnership on regional and global agendas befitting the reputation of G2. The main points of the U.S.-China discussions included the following. First, it highlighted the institutionalization of economic cooperation. Both countries agreed to take the initiative of institutionalizing partnerships between relevant departments and agencies in both countries to ride out the global financial crisis, to stabilize their respective economies and financial industries, and to work on issues rising in the process of intensifying bilateral economic ties.

Second, the U.S. and China discussed resuming bilateral military exchanges, implying to move forward in cooperating and increasing communication on a wide range of national defense issues including maritime security. Such arrangements are expected to allow a U.S.-China balanced military partnership.

Third, the U.S. and China discussed about having closer cooperation on the North Korean Nuclear issue and on the overall North Korean situation. Secretary of State Hillary Clinton and State Councilor Dai Bingguo had a long discussion on North Korea sharing the Chinese perspective and the implications of the North Korean situation for U.S.-North Korea relations. Evidently, they must have addressed the North Korean issue in-depth. China was reported to have refused a U.S. proposal to cooperate if the situation in North Korea takes a dramatic turn for the worse. However, given the sensitivity of the issue, China may have just had reservations about making its stance on North Korea public. The North Korean situation may be a long-term agenda for the U.S. and China. After the Strategic Dialogue, Wang Guangya, Vice Minister of Foreign Affairs, said that China welcomed active U.S. participation to maintain peace on the Korean Peninsula. In regards to the North Korean nuclear issue, he indicated that if the U.S. lays out adequate conditions to guarantee the security of its regime, North Korea may respond with a show of interest.

Fourth, the U.S. and China agreed to intensify their partnership and take on global leadership in tackling the problem of climate change, a non-traditional security issue today. Both parties signed an MOU to work together on climate change, and the development of clean energy and the environment. They agreed to take combined initiatives to actively engage themselves in global issues that would otherwise be detrimental in giving them a stronger voice and leadership on the world stage.

## I U.S.-China Strategic and Economic Dialogue and International Order in East Asia

As was evident in the discussions and the outcomes of the Dialogue, the U.S.-China S&ED will be an important mechanism to reshape regional order across various areas including the economy and security. The Dialogue contains agendas pertinent to the U.S. and China, but cannot rule out discussions on multilateral issues given that they are the two most critical variables in reshaping order in East Asia. They are both integral players in diplomacy in East Asia.

China, in particular, had increased its presence by engaging in international cooperation in the course of riding out the global financial crisis. Not only has China increased its confidence, but

it has also stirred interest about its vision of a new East Asian order. Against this backdrop, the rise of the Democratic Party in Japan and Prime Minister Hatoyama's call for an "East Asian Community" is once again revitalizing the discourse on the order in East Asia, whether feasible or not.

Korea is also taking initiatives to play its part in reshaping the region through active diplomacy, most notably through Korea-China-Japan summits and the New Asia Diplomatic Initiative. Korea's diplomacy had primarily evolved around North East Asia because of the North Korean situation, but it aims to move beyond the region. Korea has begun to rise above, as one of the leading powers in the establishment of a new order in East Asia. However, the U.S. will still be a critical player in this process—such a political reality should not be overlooked.

Meanwhile, Korea needs to institutionalize a mechanism to strengthen its alliance with the U.S. and at the same time move on to a strategic partnership with China. This is not only a prerequisite to solve the North Korean nuclear issue, but it is also imperative in order to be a meaningful player in East Asia. Korea will need a strategy to develop its own niche and make full use of it amid the complex conflict of interests of major powers. Different wars require different strategies. A strategy is needed for a multiplex and multi-level diplomacy. Korea needs to pursue a

diversified networking strategy with its partners and fine-tune its strategy accordingly.

First and foremost, Korea needs to institutionalize a Korea-China-Japan economic cooperation mechanism. It is imperative to build trust with China and Japan, and at the same time strengthen trust with the U.S. and Japan. Korea needs to build a Korea-U.S.-Japan network and make full use of it. It will give momentum to Korea's efforts to institutionalize cooperation mechanisms through the Korea-Japan-China summit. Korea also needs to expand its presence in East Asia by working together with ASEAN member states. But, institutionalization of cooperation mechanisms without a security partnership will be challenging. In regards to security partnerships, Korea needs its own version of the U.S.-China Strategic Dialogue framework. It is necessary to upgrade Korea-China strategic talks and Korea-U.S. strategic dialogue channels while at the same time expand Korea-U.S.-China Three-Party strategic talk mechanisms from track II to track I.5. Diplomacy. Korea will be able to build upon this foundation other forms of talks such as three-party and four-party dialogue channels. Such efforts may even move the Six-Party Talks forward. Ultimately, such progress will lay the ground work for real discussions to take place that will hopefully give feasibility to the Korea-China-Japan's call for an East Asia community inclusive of the U.S.

Part 2

○ —————  
비전통안보





## 7호 UN PKO참여를 통한 기여외교 확대

이정하\_국방대학교 합동참모대학장/육군준장

### Ⅰ 서언

UN PKO는 1948년 최초의 UN이스라엘정전감시단 이래 지난 60여년간 63개 임무단이 활동해 왔으며, 현재 18개 임무단 11만 2,000명이 임무를 수행하고 있고, 이제는 명실공히 국제사회의 분쟁관리 주체로서 자리매김하였다.

냉전 이후 분쟁 양상의 변화와 함께 PKO는 정전감시임무 차원을 넘어 다차원적 PKO로 발전하면서 규모도 대폭 커지고 많은 전문가의 참여가 요구되었다.

한편 우리나라의 국제적 위상이 높아지면서 국제사회에서는 그에

상응하는 PKO 참여와 역할을 요구하고 있는 바, 우리의 현주소를 확인하고 장차 존경받는 리더 국가로 발돋움하기 위한 참여 방안을 시급히 모색해야 한다.

## Ⅰ PKO의 동향 변화

냉전기 40년에는 불과 PKO 13개 임무단이 활동했으나, 냉전 이후 종족, 종교, 영토 및 자원, 분리독립문제로 내전이 폭증하여 20년 만에 50건이 증가하였다. 그러나 UN이 분쟁지역에 적기에 개입하지 못해 대량학살과 많은 난민이 발생하여 신속한 분쟁 개입이 요구되었고, PKO 임무가 인도적 지원, 법질서 유지, 선거지원, 기반시설 복구, 평화재건 등 과도정부의 역할까지로 그 임무가 확장되었다.

이렇게 PKO의 대규모화, 임무의 복잡화, 전문화되면서 민간 전문가, 경찰, 선거관리위원, 구호단체, NGO 등 다양하고 전문화된 요원들이 참여하게 되고 PKO 참여요원에 대한 통합된 훈련의 중요성이 대두되었다.

또한 방대한 PKO 조직의 운영에 따른 UN의 재정적 압박뿐 아니라 소말리아, 구(舊)유고 연방에서와 같이 강력한 저항세력이 존재하거나 지역적 이해관계가 인정되는 경우 지역기구에 PKO를 위임하고 있으며, 현재 NATO, EU, AU(African Union)를 중심으로 약 8만 6,000 명이 활동하고 있다(이라크 MNF-I 제외).

## ■ PKO의 개혁

PKO의 수적 증가와 임무의 확대로 PKO 조직이 대규모화되고 많은 예산이 소요되었으나, 회원국들의 PKO 분담금 체납, 방만한 PKO 조직과 예산의 비효율적 운영, 참여요원의 자질 부족 등 많은 문제가 노정되어왔다.

특히, 1994년 르완다와 1995년 보스니아-헤르체고비나에서 분쟁 개입의 실기(失機)로 대량 학살과 난민이 발생한 데 대한 자성과 함께 PKO의 신속한 전개와 역량 강화 방안, “강력한 PKO활동(robust peacekeeping)” 등을 제시한 유엔평화활동 평가보고서(일명 Brahimi 보고서)가 작성되었다.

이에 따라 UN에 PKO 전담부서 및 지원조직이 창설되고, 이탈리아 브린디시에 전략비축을 위한 군수기지가 설치되었으며, PKO 상비체제의 유지, 30~90일에 전개 가능한 신속대응수준의 확립, 민관군경 참여요원의 통합훈련체제 등을 갖추게 되었고, 2006년 “평화활동 2010” 개혁 방안에 따라 PKO 전반에 대한 쇄신과 강력한 평화유지 활동을 시행하기 위한 국제사회의 공감대가 형성되고 있다.

## ■ 우리의 현주소와 대책

한국은 지난 1993년 최초로 소말리아에 공병대대를 파병한 이후에 현재 레바논의 동명부대에 이르기까지 16년간에 걸쳐 ‘다국적군의

왕’이라는 최고의 찬사를 포함하여 짧은 파병역사에도 불구하고 UN에서 매우 우수하게 평가를 받아온 게 사실이다. 그러나 이제는 우리도 위에서 언급한 UN 동향과 개혁과정을 면밀하게 검토하여 보다 전략적으로 파병활동을 발전시켜야 할 시기라고 확신하면서 몇 가지 대책을 제시하고자 한다.

첫째, 우리가 미국 등 UN군의 수많은 희생의 대가로 나라를 구하고, 세계적 경제기적을 이루었음에도, 인명 피해 없는 안전한 해외파병만을 주장하거나 파병을 침략행위로 보는 일부의 편향된 인식은 잘못된 것이며, 국제적 변화와 요구에도 부응하지 못하는 것이다. 대북 안보위협이 상존하지만, 그럴수록 국제적 공조와 한미동맹 강화를 통해 안보기조를 다지면서 파병활동에 대한 적극적인 홍보와 설득을 해 나가야 한다.

둘째, 파병을 위한 국가전략이 미흡하다. 파병을 ‘국가이익’과 연계하여, 이를 달성하기 위한 전략과 정책이 강화되어야 하며, 정부 부처간 계획과 노력의 통합이 절실히 요구된다. 따라서 ‘국가안전보장회의(NSC)’에서 전략목표를 설정하고, NSC 조정회의를 통해 해외파병의 주무부서인 외교부가 부처간 정책 조정과 파병성과를 경제·외교적 성과로 이어지도록 적극 나서야 한다.

셋째, 범정부적 해외파병 참여모델과 지원체제를 발전시켜야 한다. 군의 평화유지활동과 병행하여 현지 경찰에 대한 훈련과 물자 및 장비의 지원, NGO에 의한 인도적 지원, 의료지원, 직업교육을 실시하고, 정부 차원의 경제원조와 사회기반시설 복구, 경제개발 마스터플

랜 수립, 국가 행정조직 구축 등을 지원하며, 분쟁국 청소년 수탁교육, 기술연수, 군·경찰·공무원 수탁교육 등을 해야 한다. 이는 우리의 자원 확보 및 시장개척, 외교 및 문화교류 등 상생(相生)의 입장에서 시너지 효과를 달성할 수 있으며, 전문요원의 양성과 민관군경 요원을 패키지화한 참여가 필요하다.

넷째, 적시적 파병을 위한 법적인 정비가 필요하다. PKO 등 해외파병 입법이 국회에서 계류 중인데, PKO 참여가 다양한 민관군경으로 확대되고 있고, UN뿐 아니라 지역기구 및 특정국 주도의 PKO가 증가하고 있는 추세와 우리의 위상을 고려한 포괄적 시각에서 입법화가 필요하다.

다섯째, 분쟁지역 연구와 정책개발을 위한 국가급 PKO센터가 있어야 한다. 민관군경의 통합 교육뿐만 아니라 분쟁지역과 정책을 미리 연구하여, 파병 요청시 정부의 신속한 의사결정과 파병준비를 가능하게 하여 전략적으로 유리한 파병지역으로 전개하고, UN 임무단 주요 직위에도 많이 보임될 수 있도록 해야 한다. 파병시기 지연으로 국제사회의 신뢰를 잃고 실리없는 파병을 하는 우(愚)를 범해서는 안 될 것이다.

## ■ 맺음말

우리는 동족상잔의 분쟁과 폐허 속에서 경제적 기적을 이룬 값진 경험을 갖고 있고, 우수한 사회기반 시설과 인적자원, 세계적 기술력

등 분쟁국들이 필요로 하는 것을 두루 갖추고 있으며, 우리도 그들을 미래의 동반자로서 필요로 하고 있다.

이러한 평화유지활동의 참여는 우리가 세계와 공동 번영하고 존경 받는 일류국가로 도약하며, 북한의 안보위협과 주변 강대국 사이에서 생존하는 길이므로 UN이 추구하는 ‘강력한(robust) PKO 활동’에도 적극 참여하여 실전적 경험을 축적해야 한다.

이를 위한 국민적 공감대 형성과 법과 제도의 정비, 범정부적 정책수립과 조정 시스템의 구축, 다양한 요원이 참여하는 모델개발과 통합 교육 및 인재 양성이 시급히 요구되며, 국가차원의 관심과 정책 지원이 절실히 필요하다.

\* \* \*

## Extending the Horizon of Contribution Diplomacy by UN PKO

### I Preface

Since UN peace operations were initiated as a UN Military Observer Group in Israel in 1948, its Integrated Mission Teams have played significant roles in peace making for the last 60 years, and now 112,000 personnel conducting 63 missions are labelling the UN Peace-Keeping Operations (PKO) itself, as the nexus of international conflict resolution and settlement both in name and reality.

As armed conflicts have changed since the Cold War, so the PKO has consistently developed its multi-dimensional missions beyond the range of truce observance, and has expanded in scale and the required participation of a variety of experts.

Accordingly, as Korea's international status has elevated, not only

is Korea required to participate in PKO, it also must contribute to the international community. Therefore, we should urgently seek ways to identify our present situation and to grow into a respectable leading country.

## ■ The Change in PKO's Trend

During the approximately 40 years of the Cold War, only 13 PKO missions were deployed but in the aftermath of its collapse, interstate armed conflicts caused by race, religion, territory, resources and independence etc. have risen, seeing an increase of 50 peace operations in the past 20 years. Notwithstanding, the UN's failure to intervene in conflicts and massive violations of humanitarian and human rights laws has widely occurred, which demands the UN that it shall promptly intervene in conflicts. In the meantime, the scope of PKO's role has greatly expanded into international transitional authority, including humanitarian aid, maintenance of legal order, election support, restoration of infrastructure and restoration of peace and security.

As PKO expands, diversified and specialized personnel including civilian experts, such as police, election commissions, relief organizations, and NGOs join the mission directly and indirectly, thus the importance of integrated training has come to the fore.

In case the UN is faced with financial burdens in proportion to the size of operations, or strong resistance forces exist like in Somalia and former Yugoslavia, or when local interests are admitted, the UN may entrust a regional organization with PKO. At present, 86,000 members act, focused on NATO, EU, and AU (African Union).

## Ⅰ The Reform of PKO

Due to the increase in PKO's activities and missions, its organization has also expanded and the budget for PKO has been appropriated. On the other hand, various challenges, including the default of allotted charges of member states, lax PKO organization, inefficient management of budget and personnel's lack of qualification have been found.

In particular, after the genocide occurred in Rwanda in 1994 and Bosnia-Herzegovina in 1995, and the PKOs were too late intervening in the conflict, the UN peace-keeping activity evaluation report (the Brahimi Report) that suggested the PKO's prompt activity, reinforcement of capability and "robust peace keeping" was drawn up.

Accordingly, the DPKO that takes full responsibility for peace

operations and supports PKOs was established in the UN. Since then, a supply dump for strategic reserves was also established in Brindisi, Italy. For the maintenance of PKO regular systems, providing the ability for prompt action which can be taken within 30~90 days, an integrated training system of various participatory members was equipped. According to the “Peace Keeping Activity 2010” reform plan (2006), an international bond of sympathy about the overall reform of PKOs and enforcement of strong peace keeping activity was to be built up.

## Ⅰ Present Situation and Measures for Korea

Since Korea first dispatched troops of an engineering battalion to Somalia in 1993, Korea has deployed troops to conflict areas including Dongmyung troops in Lebanon for the last 16 years, and has been evaluated as being excellent by the UN along with the compliment ‘the king of multinational forces.’ However, I suggest several measures should be taken into consideration and it is time for us to develop activities for the dispatch of troops more strategically by closely examining the UN trends and reform process mentioned above.

First, there is biased opinion by some people that the dispatch of troops is deemed an act of aggression or that the overseas dispatch

of troops to safety zones should be made without loss of lives (though Korea saved itself from danger at the cost of UN Forces including USA Forces). In this vein, those opinions can be seen somewhat evasive, reflecting that we are not willing to meet the international trend and demand. Though security threats remain in Korea, we should persuade opposing people and publicize the dispatch of troops, more actively reinforcing a safety basis by international cooperation and reinforcement of the alliance between Korea and the USA.

Second, a national strategy is insufficient. Dispatching troops should be associated with “national interests” and a strategy and policy for achieving stated goals. It should be reinforced with integrated plans, and more importantly, efforts between governmental departments is significantly required. Therefore, the “National Security Council (NSC)” should establish a strategical goal, and the Ministry of Foreign Affairs and Trade in charge of overseas troop dispatches should act more positively in coordinating policies between governmental departments via the “NSC Coordination Commission” so that troop deployments can lead to economic and diplomatic results.

Third, we should develop a participatory model of governmental overseas troop deployments and a supporting system. Along with military peace keeping activities, we should provide training for

local police, supplies and equipment, humanitarian assistance by NGOs, medical support, vocational education, economic aid and restoration of infrastructure at the governmental level, exploring economic development master plans, support for good governance, education and training for youth, and military, police and public officials in areas of conflict. By doing so, we can achieve synergic effects including acquirement of resources, market development and diplomatic and cultural exchanges with mutual interests, and to achieve it more efficiently, the cultivation of specialized personnel and integrated participation of experts from various fields is needed.

Fourth, the legal system for timely dispatches of troops is required. At present, legislation including PKOs are a pending problem in the National Assembly. Considering that PKO participation is expanding into various sectors including private, government, military, and police, that the participation by regional organization and particular nations as well as UN increases, and that the status of Korea has soared, legislation for the overseas dispatch of troops is needed.

Fifth, there should be a national level PKO center for study on areas of conflict, and policy development. The center should be used to give integrated education to private, government, military and police members and contribute to the government's

prompt decision making and preparation for the dispatch of troops by studying areas of conflict and policies in advance. It is not desirable for us to lose the confidence of the international community and to send troops without actual benefits by missing timely deployments of troops.

## I Closing Remarks

We have achieved profound economic growth despite internecine struggle and ruins of the Korean War and at present we are equipped with excellent infrastructure, human resources and technology that the nations of conflict desperately need, and we also need them as future partners.

The participation in peace keeping activity can help us jump in as a respectable leading country, cooperate with the world, and survive and prosper. Therefore we should participate in “robust UN peace-keeping activities,” and accumulate valuable and actual experience.

For the establishment of bonds of compassion among people, formation of legal frameworks and systems, establishment of public policy and coordination systems, the development of models in which various experts can participate, an integrated

education system, and national interest and policy supports are desperately required.



UN이 주도하고 있는 기후변화 협상은 지난 2007년 12월 인도네시아의 발리(Bali)에서 열린 제13차 당사국 총회에서 역사적인 발리 로드맵(Bali Roadmap)을 채택하고, 금년 2009년 말 코펜하겐(Copenhagen)에서 열리는 제15차 당사국 총회에서 교토의정서의 1차 공약 기간이 끝나는 2012년 이후의 새로운 국제적인 기후변화 체제에 대한 국제사회의 합의를 도출하기로 한 바 있다.

발리 로드맵에 근거하여 진행되어온 그간의 기후변화 관련 협상은 미국 부시 행정부의 미온적 태도와 선진·개도국 간의 입장 대립으로 별다른 진전을 보지 못하고 있었으나, 미국 오바마 행정부가 들어서면서부터 어느 정도 고무된 분위기 속에서 금년 12월 코펜하겐 당사국 총회에서 새로운 합의를 도출하기 위해 협상에 박차를 가하

고 있다.

미국이나 EU·일본 등은, OECD 국가이면서 기후변화협약상 개도국으로 남아 있는 우리나라에 대해 자신들과 같이 선진국으로서 법적 구속력 있는 온실가스 감축 의무를 수용하라고 상당한 압력을 넣고 있다. 우리도 책임 있는 국제사회의 일원으로서, 특히 경제발전 수준이 상당 부문 선진국에 근접하고 있는 OECD 국가로서 기후변화에 대처하기 위한 국제적 노력에 당연히 적극 참여하고 기여하여야 할 것이다. 온실가스 감축은 에너지를 거의 전량 해외에서 수입하여 쓰고 있는 우리로서는 우리의 에너지 안보를 위해서도 적극적으로 에너지 효율 향상과 온실가스 감축에 노력하는 것이 우리의 국익에도 부합한다.

그러나 우리가 온실가스 감축을 위한 ‘행동’을 취하는 것과 기후변화 협약상 선진국의 ‘지위’와 선진국으로서의 감축 ‘의무’를 수락하는 것은 분명하게 구분되어야 할 필요가 있다. 기후협약상 선진국이라고 하는 것은 단순히 경제가 충분히 개발되어 소득 수준이 높은 국가라는 뜻이 아니다. 기후협약상 선진국이라는 지위는 산업혁명이래 지난 150여 년간 온실가스를 배출하여 현재의 기후변화를 일으킨 역사적 책임이 있는 국가라는 뜻이며, 이러한 역사적 책임으로 인해 이들 국가들은 앞으로 기후변화 방지를 위해 경제성장을 희생하는 한이 있더라도 온실가스 감축 의무를 우선하여야 하는 ‘감축 의무 국가’라는 뜻이다. 반대로 기후협약상 개도국이란 뜻은 발전수준이 낮은 국가라는 뜻이 아니라, 역사적 책임이 없는 ‘감축 비의무 국가’라고 하는 것이 정확한 표현이라고 하겠다.

이러한 선진국과 개도국 개념에 대한 이해 부족으로 인해 국내외에서 많은 혼란이 빚어지고 있다. 우리가 온실가스 감축에 ‘동참’한다고 하는 것은 우리의 능력에 상응한 범위에서 비록 협약상의 법률적 ‘의무’가 없지만, 우리 스스로 지난 한 세대 동안 우리가 배출한 온실가스에 합당한 만큼을 우리의 능력에 적합한 수준으로 기여를 한다는 의미가 되어야지, 지난 150년간 온실가스를 배출한 선진국의 ‘의무’를 나누어 가진다는 뜻이 되어서는 안 된다.

그러나 우리는 단지 우리 스스로 우리의 능력에 맞게 온실가스 감축을 하겠다고 하는 것만으로는 부족하며, 현재 선진·개도국의 흑백체제로 되어 있는 기후변화체제가 우리와 같은 중간국가의 사정에 맞는, 즉 지난 150년간의 역사적 책임은 지지 않되, 자기 스스로 국력에 상응한 ‘자발적인’ 감축을 하고 이를 인정해주는 국제적 체제를 제안하고 만들어 나가야 한다.

‘자발적인’ 감축의 ‘자발적’이란 의미는 감축의 이행을 자의적으로 해도 되고 안 해도 된다는 뜻이 아니다. 기후변화의 역사적 의무로부터 강제된 감축이 아니고, 역사적 책임이 없음에도 불구하고 미래의 기후변화를 방지하기 위해 ‘스스로’ 감축에 참여한다는 의미에서 ‘자발적’이란 뜻이다. 선진국들은 이러한 의미의 ‘자발적’이란 뜻을 감축 행동의 이행에 있어 ‘자의적’이란 뜻으로 이해하고, 부정적으로 받아들이는 경우가 있으나, 이는 자신들의 일방적인 오해일 뿐이다.

우리는 실제 행동 면에서 우리의 능력에 상응한 2020년까지의 ‘자발적’인 감축 목표치를 설정하고 이행하는 감축 행동을 보여줌으로써

여타 주요 개도국이 참여하는 선도적인 모델을 제공하는 한편, 협상 면에서는, 선진국과 개도국 양측이 수용 가능한 방안을 제안하여 양측 간의 합의 도출에 긍정적으로 기여하고 있는 중이다.

이러한 우리의 노력은 현재의 기후체제가 선진국과 개도국이라는 이분법에 의해 선진국만이 구속적 감축 의무를 지고 개도국은 아무런 구속적 감축 행동에 참여를 하지 않는 흑백 구조의 틀을 우리가 수동적으로 받아들여서, 우리에게 적절하지 않은 선진국으로서의 의무라는 틀을 있는 그대로 받아들이는 것이 아니라, 우리 스스로 우리에게 적합한 틀(등록부)을 제안할 뿐만 아니라 선진국들의 절대량 감축 방식과는 차별화된 감축 목표치 제시 방안(BAU 대비 감축 시나리오)을 발표하고, 이에 대한 국제사회의 동의를 확보함으로써 우리와 같은 신흥공업국가에 적합한 감축 방식을 우리가 주도적으로 개척하여 나가고 있다는 것을 의미하는 것이다.

이러한 우리의 접근 방식은 우리의 온실가스 참여 방식을 개척해 나간다는 의미만 있는 것이 아니다. 기후변화협상의 최대 걸림돌이며, 선진국과 개도국 간에 가장 첨예하게 대립하고 있는 개도국의 온실가스 감축 방식에 대해 양측이 수용 가능한 해법을 제시하여 국제 합의 도출에도 기여한다는 의미 또한 적지 않다. 우리가 제시한 방식은 그린피스(Greenpeace)조차도 수긍을 하면서 이의를 제기하지 않을 정도의 합리성을 가지고 있다.

우리는 앞으로 온실가스 감축에 대한 우리의 자율성을 견지하여 나가기 위해 우리 나름대로의 적절한 감축 목표치를 설정하여 국내적

으로 구속적인 방법으로 이행하여 나감으로써 국제사회의 신뢰를 구축하여 나가야 하며, 아울러 동시에 협상 차원에서는 개도국의 자발적인 감축 참여방안으로 ‘감축 행동 등록부’안에 대한 국제사회의 이해를 제고하는 노력을 계속하여 나가야 할 것이다.

\* \* \*

## Korea's Diplomatic Response to Climate Change

International climate change negotiations held under UN auspices resulted in the adoption of the Bali Roadmap at the 13th Session of Conference of Parties (COP13) to the UN Framework Convention on Climate Change, in December 2007. At the end of 2009, governments will meet again at Copenhagen for COP15 to create a new global climate regime for 2012 onwards, or the post-Kyoto Protocol era.

Despite the Bali Roadmap, climate change talks have been stalled. The Bush Administration had down played the issue, while developing and developed nations were split on how to cool the overheating planet. Amid the stand-off, President Barack Obama took office and brought hopes to move negotiations forward. The international community is engaging in negotiations in earnest to seal the deal in Copenhagen in December.

The United States, the European Union, and Japan are putting pressure on Korea to accept mandatory emissions limits as they have done. Though a member of the OECD, Korea is still classified as a developing country by UNFCCC. As a reliable member of the international community, and in particular, as a state with an OECD-level economy nearing that of developed countries, it is imperative that Korea proactively engages in, and contributes to, the international endeavors to tackle the issue. In addition, climate shift is also an energy security issue for Korea where most of its energy is imported. Therefore, it is in Korea's best interest to increase energy efficiency and cut down on carbon emissions.

Taking action to fight global warming is one thing. Taking on the “mandatory” emission targets as “a developed country” is another story. The UNFCCC definition of a developed country is based on more than national income and economic progress. By UNFCCC definition, a developed country is a state that, by emitting 150-years-worth of carbon from industrialization, has largely contributed to climate change today. It is a country obliged to take responsibility for the past. A developed nation is required to push emission limits above everything else even if it means compromising growth. Likewise, the UNFCCC does not define a developing country solely in economic terms. The precise definition of a developing country is a state with “non-mandatory”

reduction targets.

What differentiates a developing country from a developed country has not been clear to many. Such lack of understanding has created confusion both at home and abroad. As for Korea, committing itself to curb carbon must be done in ways manageable for the country. It has no “binding” targets to achieve, nor is it obliged to accept the “mandatory” limits applied to past emitters; for Korea, it is only fair to set offset limits relevant to the amount it had produced during the last generation.

In addition to committing to nationally appropriate mitigation levels, Korea can do more. There is a need for an international climate regime that provides room for states with industrial bases in-between developed and developing countries like Korea, and one which recognizes “voluntary” nationally appropriate mitigation efforts of these countries. There is indeed a need to move away from a protocol that dichotomizes countries into developed and developing, and dictates developing countries to assume historical responsibility for carbon emissions that occurred in large part during the industrialization of advanced economies. Korea can join in proposing and shaping a new international arrangement to check on global warming.

But make no mistake. “Voluntary” mitigation is not about

randomly deciding to limit or not limit carbon emissions. Rather, it is about setting targets “of one’s own will” to prevent the future rise of temperatures even if one is not responsible for past emissions. In some occasions, however, advanced countries appear to have misinterpreted the meaning of “voluntary” reduction as unmotivated.

Korea has set “voluntary” nationally appropriate limit targets for 2020, and action plans to make real progress. It hopes to provide a best practice for developing countries to adapt. In climate change negotiations, Korea has also given constructive advice for advanced and emerging nations to help bridge their differences and work toward an agreement.

The current UNFCCC framework has not applied “mandatory” limits to Korea. Yet, Korea has chosen to take initiatives instead of passing out on the opportunity to stabilize global temperature. In addition to proposing the nationally manageable formula (registry), Korea has also announced to set distinctive limit targets (for example, reduction levels relative to BAU) taking a different approach from curbing carbons in absolute amounts as advanced countries have. It has also sought to acquire international support on these initiatives paving the way for newly emerging economies to pursue self-determined proactive measures.

Another significance of the Korean approach lies in seeking an equitable arrangement between developing and developed countries, which are sharply split on how to reduce emissions—the greatest challenge in the climate shift debate. Korea aims to present fair recommendations acceptable to both developing and developed countries, and hence contribute to forging international consensus. The rationality of the Korean proposals has appealed to, and been assured by Greenpeace as well.

Korea seeks to retain autonomy in the campaign against climate change. It plans to set and enforce reasonable and domestically binding mitigation goals. Korea also hopes to gain international confidence through its commitment, and at the same time make continuous efforts to communicate with the international community about the significance of the “mitigation action registry” proposal as a voluntary reduction plan for developing countries.



### ■ 세계화와 초국가적 위협의 부상

세계화 이래 많은 국내외 학자들은 새로운 국제질서의 틀을 찾으려고 노력했다. 1990년대는 그러한 노력의 과도기로 평가할 수 있다. 세계화는 지구상의 인간사회를 하나의 통합된 네트워크로 묶게 만들어 편리한 기능을 발생시켰다. 그러나 그런 편리성은 지하세계에도 적용되어 인간환경을 위협하는 새로운 요인들을 생성시켰다. 한마디로 국제테러, 마약밀매, 조직범죄의 세계화이다. 이들의 글로벌 활동은 국가 및 국제 안보는 물론 인간안보에도 매우 위협적이고 기존의 안보위협에 대한 개념적 정의도 새롭게 유도하게 만든다. 이런 맥락에서 20세기가 '전쟁과 이데올로기 투쟁의 시대'였다면, 21세기는 '테러와 범죄와의 투쟁의 시대'가 될 가능성이 높다.

## ■ 초국가적 위협의 경향

최근 초국가적 위협들은 밀접하게 상호연계하며 발전하고 있다. 이들은 민주주의와 사회경제적 안정이 오래 전에 정착되거나 혹은 공고화된 국가들에서도 여전히 활동한다. 그러나 강력한 국가에서 그들의 활동은 상당부분 통제되기 때문에 매우 음성적이며 제한적이다. 반면 민주주의와 국가형성이 미약하거나 실패한 국가들에서 이들은 국가와 공생관계를 형성하면서 보다 더 폭력적이며 양성적으로 활동한다. 이런 공생관계는 가까운 장래 초국가적 위협들을 더욱 활성화시키고 문제를 야기함으로써 지속적으로 글로벌 거버넌스에 새로운 위협을 제공할 가능성이 있다. 간략히 이들 위협에 대한 최근의 경향을 살펴보자.

첫째, 테러조직과 마약조직의 상호연계이다. 테러조직과 마약조직의 상호연계는 1980년대 초중반 콜롬비아의 메데진 카르텔(Medellin cartel)과 콜롬비아 무장혁명군(FARC)에서 시작되어, 1990년대는 아프간의 탈레반, 21세기에는 브라질·아르헨티나·콜롬비아의 삼각지대에서 중남미 마약조직과 중동 무장단체인 하마스와 헤즈볼라의 연계가 확인됐다. 이들 연계의 기본패턴은 마약공급자로서의 마약조직이 마약운반책으로서의 테러조직에게 마약을 제공하고 테러조직은 마약조직에게 무기를 제공하거나 테러기술을 제공하는 것이다.

테러조직이 마약조직과 연계하는 가장 중요한 이유는 9·11 이후 미국을 중심으로 국제사회에서 테러자금의 흐름을 차단하기 위해 자금세탁을 통제하는 국제레짐의 강화이다. 이로 인해 테러조직들은 자

금 확보가 쉽지 않은 상황에서 점차로 새로운 활동자금의 확보차원에서 가장 손쉽게 자금 확보를 할 수 있는 것을 마약밀매에서 발견했다. 마약조직 또한 글로벌 차원의 마약밀매에 대한 국제통제레짐이 강화됨에 따라 새로운 활동방식을 도입했다. 즉 마약조직은 '생산-운반-소비-재투자'라는 마약밀매의 모든 단계를 통제하기보다는 운반과 소비를 테러조직 혹은 범죄조직에게 분업화시킴으로써 비록 수익률은 감소하더라도 체포위험률을 피했다.

둘째, 마약조직과 범죄조직 간의 상호연계이다. 이들의 상호연계는 비교적 오래되어 1930년대로 거슬러 올라간다. 당시 대표적인 사례가 프랑스 코르시칸 마약조직과 미국 마피아(La Cosa Nostra) 사이에서 약 30년간 이루어진 국제 헤로인 밀매인 프렌치커넥션(French Connection)이다. 2차 대전 이후 1990년대까지 지속적으로 이루어진 동남아 황금의 삼각지대에서 동남아지역에서 활동하는 마약조직과 중국계 삼합회 혹은 미국에서 활동하는 중국계 삼합회가 연계한 국제 헤로인 밀매이다.

코케인 밀매의 경우 대표적인 것은 콜롬비아 마약조직들과 멕시코 범죄조직의 연계와 콜롬비아 마약조직과 시칠리 마피아 혹은 러시아 마피아와의 연계이다. 마리화나 밀매의 경우 자메이카 포세스(Jamaican Posses)와 미국 모터사이클 갱 사이의 연계이다. 최근 가장 심각한 사례는 아프간의 탈레반이다. 탈레반이 생산하는 헤로인은 중앙아시아 및 동유럽 범죄조직을 통해 서유럽으로 진출한다. 이들 연계의 기본패턴은 마약공급자로서의 마약조직이 마약운반 및 공급책으로서의 범죄조직에게 마약을 제공하고 범죄조직은 마약조직에

계 마약대금 및 다양한 범죄기술을 제공한다.

셋째, 범죄조직과 테러조직의 상호연계이다. 이러한 형태의 연계에 대한 우려는 1990년대에 체첸 게릴라 및 알-카에다와 러시아 마피아 사이에서 나타났다. 이들 연계의 기본패턴은 범죄조직이 테러조직에게 범죄기술과 대량살상무기 혹은 원료를 제공하고 테러조직은 무기와 테러기술을 공급한다. 범죄조직들이 대량살상무기를 구입하는 이유는 이 무기를 일국에 대항하여 사용한다기보다는 구매의사를 피력하는 테러조직들에게 판매하여 더 많은 수익률을 올릴 수 있기 때문이다. 소위 범죄조직들에 의한 핵밀매이다.

테러조직이 범죄조직과 연계하는 가장 중요한 이유는 테러조직과는 달리 범죄조직들은 자본주의의 내부에서 약탈, 기생, 혹은 공생하면서 자본주의의 하부구조를 서서히 부패시키면서 그들의 활동반경을 넓히고 있기 때문이다. 범죄조직은 자국의 국경을 넘어 후진국이건 선진국이건 경제적 이득을 위해서는 마약밀매, 핵밀매, 무기밀매, 인간밀매, 폐기물밀매, 국제매춘, 돈세탁 등 가릴 것 없이 영역을 확장시키고 있다. 범죄조직의 무기는 ‘폭력’이 아니라 ‘뇌물’이다. 뇌물을 통한 부패가 형성되고 나아가 일국(一國)에서 부패문화가 만연되어 궁극적으로 범죄조직이 정치권력과의 공생관계를 형성할 때 이익을 극대화할 수 있다.

## ■ 초국가적 위협의 전망

테러, 마약, 범죄조직들과 같은 초국가적 위협들이 상호 연계할 가능성이 가장 높은 지역은 아프간이다. 왜냐하면 아프간은 지정학적으로 비록 내륙이지만 남쪽은 이란, 동쪽은 투르크메니스탄, 서쪽은 파키스탄, 북쪽은 러시아가 위치해 비교적 자유롭게 국경선을 통과할 수 있다. 아프간 주변국들은 모두 부패가 만연되어 정치권력과 마약 조직의 공생관계가 비일비재하다. 또한 아프간은 세계 아편생산량의 90%이상을 생산하고 아편에서 정제된 헤로인은 중앙아시아와 러시아 및 동유럽을 거쳐 서유럽 및 미국으로 지속적으로 공급될 것이다. 중앙아시아와 동유럽의 마약 운송루트에 대한 상당부분은 러시아 마피아 및 동유럽 및 발칸 마피아들이 장악하고 있다. 따라서 아프간 탈레반은 러시아 혹은 동유럽 마피아로부터 생화학 및 방사능 관련 무기를 구입하기가 다른 지역에 비해 상대적으로 용이하다.

9·11 이후 미군의 아프간 공격으로 탈레반은 일시적으로 와해됐지만 아프간에서 탈레반의 영향력은 시간이 갈수록 강화되고 있다. 아프간 탈레반의 반미감정은 매우 높아 탈레반이 미국영토에 대한 직접적인 테러공격을 하지 못한다 하더라도 초국가적 조직범죄로부터 대량살상무기의 구입과 운반에 일정부분 공헌할 가능성은 매우 높다. 또한 미국은 아프간 마약에 대한 통제와 아프간을 경유한 대량살상무기의 유통에 대한 통제, 중국 및 러시아에 대한 지정학적 견제, 카스피해에서 출발하는 파이프라인 등 다양한 이유로 인해 아프간의 정치적 안정이 필수적 요인임으로 아프간의 미군주둔은 상당기간 지속될 가능성이 높다. 이런 맥락에서 아프간에서 탈레반과 미군

의 투쟁은 장기화될 전망이다.

## ■ 초국가적 위협에 대한 대책

초국가적 위협들은 왜 위협적인가? 이들은 일국의 법의 통치와 공공 질서를 약화시키고 건전한 경제질서를 왜곡시킨다. 이런 경향은 마치 전염병과 같아 세계화의 흐름을 타고 안정된 민주주의와 건전한 시장경제가 존재한 국가들로 확산된다. 더욱 중요한 것은 초국가적 위협들이 국가 혹은 국가시설만을 목표로 하지 않는다는 사실이다. 일부 테러조직들을 제외하고 거의 모든 초국가적 위협들은 개인, 기업, 사회단체를 주요 착취의 목표로 설정한다. 이 때문에 초국가적 위협들에 대한 국가만의 대응정책에는 한계가 있다. 국가가 주도적으로 그런 위협들에 대한 대응책을 설정해야 하지만 개인, 기업, 시민단체의 협조 없이는 일정한 한계가 있다. 이 때문에 개인 혹은 기업들이 불확실한 미래에 대한 위험부담을 위해 보험을 가입하듯 개인, 기업, 시민사회 역시 국가에 대한 상호협력적 보험을 제공해야 한다.



## Ⅰ 서론

외국에서 매일이 다시 피 발생하고 있는 ‘테러(terror)’에 대해 한국인은 아직도 무관심한 편이며, 더구나 그것이 ‘우리의 문제’라는 의식은 희박하다. 2001년 이라크에서의 김선일 씨 피살사건, 2007년 아프간에서의 샘물교회 선교단 피랍사건 당시 국민들의 경악과 언론의 관심은 반복되는 해외 테러사건과 테러와의 전쟁 뉴스 속에 점차 무뎠어지기 시작했고, 금년 3월과 6월, 예멘에서 발생했던 관광객과 의료봉사단원 사망사건 시에는 예전처럼 들끓는 분위기는 느껴지지 않았다.

정부의 입장에서는 국민들의 비교적 차분해진 반응이 정부에 대한

비난 속에서 변명과 미봉책 마련을 위해 행정력을 낭비하기보다는 장기적이고 근본적인 문제해결을 위한 대책에 더욱 집중할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다고 보지만, 다른 한편으로는 여전히 존재하는 테러로부터의 위협에 대처하기 위해서는 국민들의 꾸준한 관심과 지지가 필요하다고 보고 있다.

정부는 오래 전부터 국내적으로는 꾸준히 테러에 대응하는 능력과 시스템을 갖추기 위해 노력해 왔는데, 이는 주로 아시안게임, 올림픽 등의 스포츠 행사와 APEC, ASEM 등의 국제정치적인 행사를 안전하게 치르기 위한 대대적인 노력이 계기가 되었다. 이러한 한국정부의 노력은 국제적으로도 인정을 받아서, 금년 4월에 발간된 미국 국무부의 대테러보고서에서 한국의 대테러 제도 및 국제협력활동을 우수(excellent)하다고 평가하였으며, 금년 3월에 실사를 위해서 한국을 방문한 유엔 대테러사무국(UNCTED)도 한국의 대테러대응 시스템의 발전을 높이 평가하였다.

## ■ 테러위협 평가

한국은 삼면이 바다이고, 남북 대치상황으로 인해 국경이 엄격하게 통제되기 때문에 유럽과 같이 외부세력으로부터의 침입이 용이하지 않다. 또한 소수민족 문제가 없고 종교로 인한 갈등이 없기 때문에 중국, 태국 등과 같이 민족·종교적 분리주의를 위한 테러사건이 발생할 가능성도 낮다. 그렇다고 한국을 테러로부터 안전한 국가라고 소개하지는 않는다. 오늘날 테러의 위협으로부터 안전할 수 있는 나

라는 존재하지 않기 때문이다.

9·11을 계획했던 ‘칼리드 웨이크 모하메드’의 진술에 따르면, 한국도 원래 9·11 당시 동시다발 테러공격의 대상이었으나 ‘오사마 빈 라덴’이 미국 공격에 집중하기 위해 아시아에서의 동시공격계획은 취소했다고 한다. 그 후 2004년 ‘오사마 빈 라덴’은 서방국가에 대한 테러추구 성명서를 발표하면서 한국을 공격대상으로 다시 언급하였다.

2005년 런던 테러사건 후, 외부에서 침투한 테러단체가 자행하는 것보다 자국민 또는 귀화자 등에 의한 자생테러(home-grown)가 더욱 빈번하게 발생하고 있다. 올해 독일 총선을 겨냥하여 여러 차례 테러성명을 발표한 자도 독일에서 자라온 청년이었다. 사춘기의 청년들이 가난, 소외를 겪으면서 사회에 대한 반감을 형성하고, 종교적으로 잘못 세뇌당해 테러단체에 의해 쉽게 이용당하는 것이다. 한국도 이러한 자생테러의 가능성에서 자유로울 수는 없다. 국내 체류 외국인, 다문화가정, 이슬람성원 등의 증가현상에 대해 다민족·다문화 국가로의 나아가는 과정으로 생각하고 거부반응을 보여서는 안되나, 유럽국가에서 발생했던 테러사건들을 교훈 삼아 우리도 유사한 자생테러에 대한 대비책을 마련할 필요가 있다.

요약하자면, 한국은 다행히 ‘아직’ 국내에서 테러공격이 발생치 않은 상대적으로 ‘공격하기 쉽지 않은’ 국가일 뿐, 테러로부터 ‘안전한’ 국가는 될 수 없다.

국내테러에 대한 위협을 상대적으로 낮게 평가 할 수 있다면, 해외에서의 자국민에 대한 테러 위협은 높게 평가할 수 있다. 이는 해외 여행객, 우리기업의 해외 진출, 선교단체의 해외활동 증가에 따른 당연한 결과이다. 금년 중에만 예멘에서 관광객 4명, 의료봉사단원 1명이 사망했다. 2004년 1명, 2007년 2명 사망 후 최대 숫자인 것이다.

외교통상부에서는 위험국가에 대한 해외안전여행 정보제공, 여행경보제도 등을 시행하고 있지만, 연간 해외여행객이 1천만 명을 상회하는 시대에 국가의 노력에는 아무래도 한계가 있을 수밖에 없다. 최선책은 정부가 모든 재외국민을 보호해 줄 수 없다는 공감대가 널리 형성되어 해외에서 활동하는 국민 스스로 조심하도록 하는 것이다. 이러한 의미에서 2007년 아프간에서 발생한 샘물교회 선교단의 피랍 및 사망사건은 ‘모든 책임이 정부에 있다’는 잘못된 인식을 올바르게 잡아주는 계기가 되었다고 평가한다.

## ■ 테러대응을 위한 외교통상부의 역할

한국에는 아직 ‘대테러법’이라 불릴 만한 ‘법률’이 없다. 하지만 대통령훈령인 <국가대테러활동지침>에 테러대책회의기구, 기관별 임무 등이 잘 규정되어 있고, 이에 따라 정부유관기관들이 유형별 테러사건에 대한 각자의 대응책을 마련하고 있다.

외교통상부는 재외국민에 대한 테러사건 발생 시 주무기관으로서 테러사건대책본부를 설립하고, 상황에 따라서 정부현지대책반, 신

속대응팀 등을 구성하여 현지에 파견하고 있다. 또한, 연중무휴 24시간 운영하는 영사콜센터를 통해 국민으로부터 직접 테러 및 범죄피해 등에 대한 신고를 접수하고, 재외공관을 통해 신속하게 해결하는 시스템을 갖추고 있다.

아울러, 국제협력을 위한 대외창구로서 UN 대테러협약, 안보리결의 등이 국내적으로 이행될 수 있도록 조정하고, 국제회의에 참가하여 한국의 대테러 노력을 소개하고, 국제세미나 개최 및 개도국 대테러 역량강화 지원 등 외국와의 테러관련 협력을 다지고 있다. 또한 한국 국제협력단(KOICA)을 통해 개발도상국 공무원들을 초청하여 우리의 우수한 기술을 전수하고, 전문가를 파견하는 등의 교육·훈련 사업 등을 펼치고 있다.

최근에는 테러의 근간 중 하나인 민족·종교 간 이해부족과 갈등을 제거하는 융화책(Integration)을 실시하고 있다. 특히 작년 발족한 ‘한-아랍 소사이어티(Korea-Arab Society)’를 중심으로 아랍국가 학생 초청 문화행사, 한-아랍 특별 카라반 등 행사를 개최하여 아랍국가와의 상호 이해증진 및 유대강화를 위해 노력하고 있다.

## ■ 대테러 국제협력 현황

한국은 UN의 대테러협약 13개에 모두 가입하였으며(이 중 1개 협약에 대한 비준 준비 중), 2006년 채택한 UN 범세계대테러전략(UN Global Counter-Terrorism Strategy)의 이행을 위해 노력하고 있다.

지역적으로는 ASEM, APEC, ASEAN+3, ARF 등 협력기구의 틀 안에서 의장국 수임 및 세미나 개최 등 적극적인 활동을 하고 있다. 올해 3월, 베트남에서 개최된 ARF 대테러·초국가범죄 회기간 회의 시 베트남과 공동의장을 수임하였으며, 6월 제주도에서 개최된 한-아세안특별정상회의에서 테러·사이버범죄·마약밀매·인신매매·자금세탁 대응에 대한 협력에 합의하는 공동성명을 발표한 바 있다. 아울러, 11월에는 APEC 국가들의 컴퓨터보안 전문가를 초청하여 사이버테러 대응을 위한 세미나를 개최할 예정이다

한편, 양자 차원에서는 주요 국가들과 2005년부터 매년 대테러협의회를 개최하고 있다. 금년에는 인도네시아(5월), 일본(7월), 프랑스 및 독일(10월)과 회의를 개최하여 상호 간 의견을 교환하고 향후 협력방안에 대해 논의를 했다.

‘테러와의 전쟁(War on Terror)’이 부시 행정부의 모토였다면, 오바마 정부와 서방 선진국들의 모토는 ‘대테러 역량강화(Counter-Terrorism Capacity Building)’라고 할 수 있다.

‘대테러 역량강화’란 군사력을 동원한 테러단체 소탕에 집중하기보다는 아프간 및 파키스탄 등 테러취약국에 대한 민주제도의 마련, 경찰훈련, 법제도 정비, 학교 설립 등을 지원하여 이들 국가들이 테러의 온상이 되는 것을 스스로 방지토록 하는 근본적이고 예방적인 활동을 말한다.

먼 타국에서 국가기반을 설립해주는 것이 자국 테러예방과 어떤 관

제가 있겠는가 의구심이 들 수 있겠지만, 지구상에 테러단체의 은거지가 되는 지역이 한 군데라도 남아있다면 종국적으로는 어느 나라든지 그 공격의 대상이 될 수 있기 때문에 곧 자국에 대한 테러위협이 되는 것이다.

아프간에서의 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team) 사업은 그 좋은 예가 될 수 있다. 탈레반정권 축출 후, 미국, 영국, 독일 등 국가들이 한 개의 지역을 전담하여, 치안·법제도·교육·의료 등 공공서비스 제공을 위한 지원을 실시하고 있다.

한국은 2007년 12월까지 아프간에 의료·공병부대를 파병하여 현지인에 대한 의료서비스와 직업훈련을 실시한 바 있다. 현재는 소수의 의료·기술지원팀(Korea Medical & Vocational Training Team)이 ‘바그람’에 파견되어 활동하고 있으며, 최근에 본격적인 지방재건팀(PRT)과 경비병력을 파견할 계획을 발표한 바 있다.

대테러 국제협력활동 중 예방적 성격이 강한 또 다른 하나는 ‘테러자금 차단’이라 할 수 있다. 한국은 이미 2001년 UN ‘테러자금조달의 억제를 위한 협약’에 서명하였으며, 이의 국내적 이행을 위해 작년엔 <공중등협박목적을위한자금조달행위의금지에관한법률>을 제정하였다. 아울러, 금년 10월 15일 OECD 산하의 <자금세탁방지국제기구(Financial Action Task Force)>에 정회원으로 가입하는 등 테러자금 차단을 위한 국제적 노력에 동참하고 있다.

마지막으로 한국은 세계적 수준의 IT기술을 활용하여, 사이버테러

에 대한 대응활동에 앞장서고 있다. 사이버테러라는 개념과 국제안보와의 연관성에 대해서 아직 공감대가 많이 형성되지는 않았으나, 테러단체의 성명발표, 테러촉구 동영상 유포, 테러계획 전달 등이 모두 인터넷상에서 발생하고 있으며 최근의 DDOS 공격사례는 사이버 공간에 대한 테러공격으로 국가기간시설이 마비될 위험도 고려해야 한다는 교훈을 준 사례라 할 수 있을 것이다. 한국은 현재 ARF의 사이버보안 및 테러대응을 위한 온라인 전문가 회의(Virtual Meeting of Experts on Cyber Security and Cyber Terrorism) 구축을 주도하고 있다.

## Ⅰ 결론

현대사회에서 테러가 초래하는 심각함을 감안할 시 각국 정부는 국제회의에 참석하고 세미나 몇 번 개최하는 것만으로 테러대응을 위한 국제적 의무를 다했다고 말할 수 있는 시기는 지났다. 특히 한국 으로서는 최근 눈부시게 신장된 경제적 규모와 국제적 위상에 걸맞는 기여를 할 필요가 있다. 2010년 G20회의를 유치하는 등 ‘노블리스’ 문제에는 당당히 앞으로 나서면서, 테러 대처를 위한 국제적 의무의 이행과 같은 ‘오블리주’에 대해서는 소극적 자세를 보이는 것은 올바른 태도가 아니다. 다시 한번, 국민과 언론 모두 한국이 테러 위협으로부터 안전할 수 없다는 사실을 인식하고, 테러 척결을 위한 국제적 노력에의 동참을 한층 강화시켜 나갈 때가 왔다.

\* \* \*

# Korea's Response to International Terrorism

## I Introduction

Not a single day goes by without a terrorist attack occurring somewhere in the world. Even so, little public attention is given to what is happening outside Korea. There is not even the slightest idea that terrorism could be 'Korea's problem.' The beheading of the Korean civilian Kim Sun-il in Iraq, in 2001, and the abduction of Korean missionaries from Saemmul Community Church in Afghanistan, in 2007, had completely shocked the country and had drawn intensive media attention. But this interest gradually died down as repeated reports of terrorist attacks came from around the world, and news on the war against terrorism became not so new to many Koreans. The deaths of Korean tourists and a medical aid worker in Yemen, in March and June, 2009, did not stir up as much emotional response as previously displayed.

The relative calmness displayed by Koreans has allowed the Korean government to focus on fundamental and long-term solutions. Attempts to defend itself and make temporary arrangements while under public criticism had been consuming. However, continuous public awareness and cooperation remain critical for the government to stay alert from terrorist threats.

At home, the Korean government has been faithfully investing in its anti-terrorism capacity building for an extended time, as part of its extensive security efforts as the host of international political meetings (e.g. APEC and ASEM), and as the organizer of world sports events, such as the '86 Asian Games and the '88 Olympic Games. Its anti-terrorism capacity building efforts have gained international recognition. In its Country Reports on Terrorism 2008, published in April 2009, the U.S. State Department noted that Korea demonstrated excellent law enforcement and international cooperation to eradicate terrorism. The executive director of UNCTED (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate) also gave high remarks on Korea's anti-terrorism efforts during his visit to Korea in March of 2009.

## I Assessment of Terrorist Threats

Korea's geopolitical conditions render it hard for external forces

to penetrate it unlike the European continent. Geographically, the Korean peninsula is surrounded by the sea on all sides but one, and politically, land border controls are strict because of the North-South security situation. Relatively free of minority ethnic and religious conflicts, secessionist terrorist actions like those prevalent in China and Thailand, are unlikely to occur in Korea. However, Korea is not immune to terrorism. Today, not a single country is free from terrorism.

Khalid Sheikh Mohammed, the mastermind of the September 11 attacks, had confessed that Korea was a potential target in the initial plan to attack various targets in Asia at about the same time, but Osama Bin Laden called it off to focus on attacking the U.S. homeland. However, Osama Bin Laden put Korea back on the list of potential targets in his 2004 statement.

After the 2005 London bombings, there were more home-grown terrorist attacks by nationals or normalized citizens than by outside terrorist organizations. In the run-up to the German national election, a young German-Moroccan man raised in Germany was caught after releasing a series of terrorist propaganda videos directly targeted at German audiences. He was only one of the many poor and socially alienated young adults who have grown anti-social and of those who fall for religious brainwashing. They are vulnerable to manipulation by terrorist groups. Even Korea

cannot claim immunity from home-grown terrorism. Korea needs to adapt to the increase of foreign residents, multicultural families, and their related religious and cultural characteristics, such as the building of Muslim mosques, as part of the country's multiethnic and multicultural transformation. However, Korea must also learn from the European experience and brace itself to respond to home-grown terrorist attacks.

In relative terms Korea may be a 'difficult target' for terrorists, yet, it should not necessarily consider itself 'safe' from them. Home-grown terrorist threats may be relatively unlikely, but Korean nationals residing overseas face higher risks as more Korean travelers, businesses, and missionary groups move across borders. In 2009 alone, 4 tourists and 1 medical aid worker were killed in Yemen. It was the largest number of Korean victims since one fatality in 2004, and two in 2007.

The Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) provides safety guidelines and issues travel warnings in unstable countries, but the outreach is limited when the annual number of Korean travelers tops 10 million. The best policy is to first accept the fact that the government cannot protect every single person traveling outside Korea, so everyone must look after their own safety overseas. The abduction and the execution of the Saemmul Community Church members in 2007 was a heartbreaking

incident, however it served as a wake-up call to Koreans abroad to take responsibility for their individual safety and security.

## Ⅰ The Role of the Ministry of Foreign Affairs and Trade to Combat Terrorism

Definitive ‘anti-terrorism legislation’ has not been introduced to the Korean legal system, however, ‘National Guidelines to Counter Terrorism,’ the presidential order, defines the roles and responsibilities of relevant authorities and offices, enabling government bodies to adopt individual measures to respond to different types of terrorist actions.

The Ministry of Foreign Affairs and Trade assumes control of any terrorist attack on Koreans overseas. A task force team is set up as a central control authority and a local task force team or a follow-up unit may be dispatched depending on the situation. The consular call center is open year-round 24-hours to receive reports of terrorist attacks or crimes and to provide quick follow-ups in conjunction with the Korean embassy or consular.

The Ministry of Foreign Affairs and Trade also engages in international cooperation to eradicate terrorism. It acts as a mediator between the Korean government and the international

community to locally implement international measures, such as the ‘UN convention against terrorism’ and UN Security Council resolutions. International conferences provide opportunities to introduce Korea’s efforts to fight terrorism. In addition, organizing international seminars and assisting counter-terrorism capacity building in developing countries helps with inter-country cooperation against terrorism. The Korea International Cooperation Agency (KOICA), for example, invites government officials from developing countries with the hope of transferring technology, and also dispatches experts to share knowledge and provide relevant training programs.

Another government-level counter-terrorist effort is integration, which aims at resolving ethnic and religious misunderstandings and conflicts, one of the root causes of terrorism. A case in point is the launch of the ‘Korea-Arab Society’ in 2008. The mandate of the organization is to expand mutual understanding and strengthen relationships between Korea and Arab nations by inviting Arab students to cultural events in Korea and by organizing Caravans, or Korean cultural events in Arab nations.

## ■ International Cooperation Against Terrorism

Korea has joined all 13 UN conventions against terrorism

and has ratified 12 of them. Ratification of the remaining 1 convention is in progress. The government is also working towards implementing the UN Global Counter-Terrorism Strategy adopted in 2006. Korea has taken up an active role in the region, organizing regional meetings and seminars as part of its efforts to work with ASEM, APEC, ASEAN+3, and ARF member countries within the framework of each of these institutions. In March 2009, Korea co-chaired ARF's ISM (Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime) with Vietnam. In June, international political leaders met at the Korea-ASEAN Special Summit in Jeju Island, Korea, where they agreed to cooperate against terrorism, cyber crime, drug trafficking, human trafficking, and financial laundering. The meeting successfully ended with a joint statement confirming their commitment. An anti-terrorism seminar for computer security experts from APEC member states is also scheduled to be held in November in Korea.

Korea has also held annual bilateral anti-terrorism conferences with major countries since 2005. In 2009, Korean representatives met with Indonesian (May), Japanese (July), French and German (October) counterparts to exchange ideas and discuss future cooperation.

The 'War on Terrorism' declared by the Bush Administration is akin to 'Counter-terrorism Capacity Building' efforts of the

Obama Administration and the advanced Western countries. ‘Counter-terrorism Capacity Building’ is not about mopping-up terrorists by force. Rather, it is a preventive campaign of building terrorism-resistant fundamentals. More specifically, it is about assisting politically unstable countries establish democracy, training police forces, establishing legal frameworks, and building schools to avoid becoming the breeding grounds for terrorist activities.

One may wonder how involvement in nation-building activities could provide protection from terrorism. Every country is a potential victim as long as terrorists can find a haven. The work of the Provincial Reconstruction Team in Afghanistan provides a good example. After the Taliban regime was ousted, the U.S., the United Kingdom, and Germany along with other countries have each taken up a region to assist in providing public services in the areas of security, law, education, and healthcare.

Korean medical and engineer corps had been stationed in Afghanistan until December, 2007, providing medical aid and job training. Currently, a small group from the Korea Medical and Training Team continues to provide assistance in Bagram, and the Korean government has recently announced plans to send the Korean Provincial Reconstruction Team and security forces to Afghanistan.

Blocking terrorist financing is another significant preventive international cooperation effort to fight terrorism. Korea has already signed the ‘UN convention against terrorist financing’ in 2001 and has enacted the ‘Act on Prohibition against the Financing of Terrorism’ for its implementation in the country. Korea’s membership in the OECD affiliated ‘Financial Action Task Force’ has also become official as of October 15, 2009. As such, Korea has committed itself in various ways to join the international force to eradicate terrorism.

Last but not least, Korea is making use of its advanced IT technology to lead the fight against cyber terrorism. The notion that cyber terrorism can pose a threat to international security is still new. However, terrorist statements, terrorist propaganda videos and attack plans are released and distributed via the internet. The recent DDOS attacks are a strong reminder of the power of cyber terrorism, and that it can paralyze national infrastructure. Korea is currently leading ARF’s Virtual Meeting of Experts on Cyber Security and Cyber Terrorism.

## I Conclusion

Given the serious consequences of terrorism today, international cooperation against terrorism involves more than attending and

organizing international conferences. In particular, it is imperative for Korea to make contributions in line with the size of its economy and international reputation. Korea tends to openly assume 'noble' roles, such as hosting the 2010 G20 meeting, but has been rather shy about fulfilling its 'obligation' to the international community to fight terrorism. Once again, Koreans and the Korean media should remember that Korea is not immune from terrorism and that the time has come to do more in joining the international community to eradicate terrorism.



# The Future of Korean Nation Branding 11호 in the Era of International Competition

---

**Simon ANHOLT**

\_Columnist, Journal of Brand Management

I first began to write about an idea I called nation brand in 1996. My original observation was a simple one: that the reputations of countries (and, by extension, cities and regions too) function rather like the brand images of companies and products; and that they are equally critical to the progress, prosperity and good management of those places.

Unfortunately, the phrases nation brand and place brand quickly become distorted by ambitious consulting firms and naïve governments into nation branding and place branding, two dangerously misleading phrases which appear to imply that the images of countries or cities or regions can be directly

manipulated using the techniques of commercial marketing communications. Despite repeatedly calling for it, I have never seen a shred of evidence to suggest that this is possible; no case studies, no research, and—at least in my view—not even any very persuasive arguments. Countries are judged by what they do, not by what they say, and the notion that a country can simply buy its way into a better reputation has proved to be a pernicious and surprisingly resilient one.

For this reason I coined the deliberately unsexy term Competitive Identity as the title of a book on the subject in 2007. It probably compromised sales of the book, but it made the point that national image has more to do with national and regional identity and the politics and economics of competitiveness than with branding as it is usually understood in the commercial sector.

Today, every place on earth appears to want to enhance, reverse, adapt or otherwise manage its international reputation, and Korea is no exception. Yet we are still far from a widespread understanding of what this means in practice, and just how far commercial approaches can be effectively and responsibly applied to government, society and economic development. Many governments, most consultants and even some scholars persist in a tiresome and superficial interpretation of ‘place branding’ that is nothing more than standard product promotion, public relations

and corporate identity, where the product just happens to be a country, a city or a region rather than a tin of beans or a box of soap powder.

Yet the need for proper understanding in this area is crucial. Today, the world is one market; the rapid advance of globalisation means that whatever countries try to pull in (investors, aid, tourists, business visitors, students, major events, researchers, travel writers and talented entrepreneurs), and whatever countries try to push out (products, services, policies, culture and ideas), is done with a discount if the country's image is weak or negative, and at a premium if it's strong and positive.

In this crowded global marketplace, most people and organisations don't have time to learn much about other places. We all navigate through the complexity of the modern world armed with a few simple clichés, and they form the background of our opinions, even if we aren't fully aware of this and don't always admit it to ourselves: Paris is about style, Japan about technology, Switzerland about wealth and precision, Rio de Janeiro about carnival and football, Tuscany about the good life, and most African nations about poverty, corruption, war, famine and disease. Most of us are much too busy worrying about ourselves and our own countries to spend too long trying to form complete, balanced, and informed views about six billion other

people and nearly two hundred other countries. We make do with summaries for the vast majority of people and places—the ones we will probably never know or visit—and only start to expand and refine these impressions when for some reason we acquire a particular interest in them. When you haven't got time to read a book, you judge it by its cover.

These clichés and stereotypes—whether they are positive or negative, true or untrue—fundamentally affect our behaviour towards other places and their people and products. It may seem unfair, but there's nothing anybody can do to change this. It's very hard for a country to persuade people in other parts of the world to go beyond these simple images and start to understand the rich complexity that lies behind them. Some quite progressive places don't get nearly as much attention, visitors, business or investment as they need because their reputation is weak or negative, while others are still trading on a good image that they acquired decades or even centuries ago, and today do relatively little to deserve.

So all responsible governments and regional administrations, on behalf of their people, their institutions and their companies, need to discover what the world's perception of their place is, and to develop a strategy for managing it. It is a key part of their job to try to build a reputation that is fair, true, powerful, attractive, genuinely useful to their economic, political and social aims, and

honestly reflects the spirit, the genius and the will of the people. This huge task has become one of the primary skills of national administrations in the twenty-first century.

When it comes into office, a government inherits a temporary but sacred responsibility for its electorate's most valuable asset: the good name of their country. Its task is to hand that good name down to its successors in office in at least as good condition as it received it.

President Lee Myung-Bak has taken this responsibility seriously, and has identified the task of improving South Korea's rather weak performance in my survey, the Anholt-GfK Roper Nation Brands Index (NBI), as a particularly important challenge for the country's future success and prosperity.

The reason why Korea has a weak international image (at least outside the reach of the Hallyu effect) is not because it has spent too little on promoting itself: it's because people in other countries simply aren't interested in Korea, any more than they are interested in Chile, or South Africa, or Poland. And there is, currently, no absolutely compelling reason why they should be.

Most people in most countries aren't even very interested in their own country, let alone the 200 or so other countries around the

world. They are interested in their own lives, their own families, their own neighbourhood. Perhaps they sometimes think about America or China or Iraq or some other country that's regularly in the news. Perhaps they occasionally give a thought to their neighbouring countries, another country where friends or relatives live, or another country they would like to visit one day as tourists or migrant workers or students. But the idea that large numbers of people in Europe, the Americas, South Asia or anywhere else would spend time thinking about South Korea is, at least at the moment, merely a fantasy.

The message has now been clearly understood by the Presidential Council on Nation Branding: Korea could spend 100 billion Won on promoting its image, or even 1,000 billion Won, and it still wouldn't make itself relevant to the daily lives of most people in Canada or Brazil or India or France. The cutest logo in the world, the snappiest slogan in history, the most glamorous advertising campaign ever created, simply won't make people admire something that has no relevance to them, and no particular appeal. You might as well burn the money. Korea is not a product, and it's not for sale, so spending money on promoting something that isn't for sale, especially in today's tough economic climate, is the height of lunacy.

Which is why I was all the more delighted to hear See-jeong

Chang, Director of the Korea International Cooperation Agency, announce at the Jeju Peace Forum this year that it was Korea's intention to increase its overseas development assistance to 0.25% of GNI by 2015. This means that Korea is still a long way from joining the tiny club of nations that have actually met the UN's recommendation of 0.7% GNI, but it is certainly better than either the United States or Japan have achieved in recent years. Clearly, a country can't simply buy itself a better reputation by spending more money on poverty reduction, but the voluntary increase is a powerful symbolic gesture that Korea is ready and prepared to start making a serious contribution to the issues that matter to humanity—and not just to Koreans.

What I sense is still missing from Korea's nation branding initiative is a clear and distinctive narrative that will help to link together all of Korea's actions on the global stage in the minds of people in other countries. There are many stars in Korea's sky, but as yet no constellation that shows how they fit together into a single, powerful whole.

I have asked many people in Korea what they want their country to stand for, what its values are, how it is going to earn its new reputation and what that reputation will be, but all I have heard is lists of fairly standard ambitions: to be a responsible player in world affairs; to be perceived as stable, democratic, welcoming,

principled, transparent, effective, compassionate, and so forth. These are all fine aims, but they don't make a story; they don't add up to a narrative that's unmistakably Korean, any more than the forests of new office blocks in Seoul add up to a skyline that's unmistakably Korean, rather than just any fast-growing city.

For a nation to desire to be useful is a wonderful thing, but it won't in itself create a reputation. The element that's missing is a nation that truly knows how to be itself, as much in wealth as in poverty, in the present as in the past, and how to express itself on the global stage. In its rush to prosperity, and its rush to prominence, Korea must not leave behind or overlook the critical aspect of identity.

With every government I advise around the world, I always encourage them to start by asking one tough question: what is your country for? I ask the same question of Korea's leaders. What is Korea for? What is its role in the world? What is its contribution to humanity and its role in the community of nations? Why should people care about Korea, now or in the future? If Korea disappeared off the face of the earth one day, would anybody notice? Would anybody mind? And if so, who would mind, and why?

The day that any Korean can answer this question is the day Korea begins to earn itself real and lasting esteem in the eyes of the global community.

Part 3

북한과 통일





## ■ 북한의 '살라미 전술'은 더 이상 불용

백악관 정원 로즈 가든에서 한미정상은 북한에 대해 강력한 메시지를 보냈다. 6월 16일 오전 내내 계속된 정상회담을 마치고 가진 기자회견에서 이명박 대통령은 기자들에게 “한미양국은 어떠한 상황에서도 북핵을 불용한다는 데 합의하였다”고 밝혔다. 오바마 대통령도 “한미양국은 한반도 비핵화를 강력히 추구할 것이다”라고 말함으로써 이명박 대통령과 마찬가지로 북한의 위협에 대해 단호한 입장을 표명하였다.

양국정상은 그동안 적법하고 성실하게 행동할 것이라는 북한의 헛된 약속에 대한 대가로 국제사회가 북한에게 연료와 식량 그리고 차

관을 제공함으로써 북한의 도발적 행동들을 ‘보상(reward)’해 온 점을 지적하였다. 두 정상은 한 목소리로 “한미양국은 앞으로 그러한 패턴을 깰 것”이라고 밝혔다. 오바마 대통령은 또한 북한이 위협이나 불법적 무기를 통하여 안보도 존경도 얻을 수 없을 것이라는 점을 강조했다. 이러한 메시지는 그동안 살라미 전술(salami tactics) 즉, 쟁점 이슈를 세분화하고 세분화된 이슈별로 협상을 전개해 이익을 극대화하는 전술을 사용해 왔던 북한에 대한 강력한 경고라고 할 수 있다. ‘점진적 협상’을 북한이 악용하고 있다는 사실이 확인된 이상 미국을 비롯한 6자회담 참가국들은 점진적 협상보다는 모든 사안을 한꺼번에 협상테이블에 올려놓고 ‘일괄타결’하는 방안을 모색할 것으로 보인다. 6자회담 참가국들은 1994년 제네바 합의(Geneva Agreed Framework)와 2007년 2.13 합의를 통해서 핵무기 개발프로그램의 ‘동결’이라는 북한의 거짓 약속에 대하여 이미 두 번이나 보상해줬다. 따라서 6자회담 참가국들은 이제 북한의 핵무기 개발프로그램 ‘동결’ 약속에 대해 또 한번 보상하지는 않을 것이다. 북한은 완전하고 검증가능한 방법으로 핵시설을 해체하고 핵무기를 폐기해야 할 것이다.

북한 핵문제 해결에 있어서 궁극적인 목표는 ‘비핵화되고, 대량살상무기가 없는 한반도’의 실현이다. 이 같은 목표는 재래식 무기뿐만 아니라 생화학 무기 그리고 핵 폐기를 포함하는 포괄적인 군비축소를 의미한다. 포괄적 군축은 남한, 북한, 그리고 미국 간의 관계 정상화로 이어져 새로운 역내 평화질서를 창출할 수 있을 것이다. 북핵문제의 해결은 다음과 같은 원칙에 입각해야 한다. 첫째, 북한의 핵무기 보유는 물론 한반도에서의 전쟁도 방지되어야 한다. 둘째, 북

한 핵문제는 미북 간의 관계에 국한된 것이 아니라 남북 관계에도 관련된 것이다. 셋째, 북핵문제 해결을 위한 노력은 한국, 일본, 미국 간의 협력에 근간을 두지만 모든 관계 당사국의 협력이 수반되어야 한다. 넷째, 강은 양면책이 사용되어야 한다. 다섯째, 북한이 더 이상 대화를 거부하고 핵무장을 선택하는 최악의 경우에 대비한 준비가 있어야 한다. 북한 핵문제는 한반도 문제를 넘어서는 국제적 의제의 일부로 받아들여진 상태다. 따라서 북한체제의 특수성만을 강조하는 ‘한국적 예외주의’보다는 비핵화, 비확산, 인권 등에 기초한 ‘국제적 보편주의’라는 개념이 적용되어야 할 것이다.

## ■ 포괄적이고 전략적인 동맹

한미 간의 동맹은 냉전기간 중에 체결된 동맹 중에서 가장 성공적인 것이라고 볼 수 있다. 냉전 종식 이래 한미동맹은 자유민주주의에 바탕을 둔 강력한 안보동맹으로 발전해왔다. 오십 년 전에는 북한을 공동의 적으로 두었다는 점을 빼고는 양국 간에 아무런 이해가 없었다. 그러나 그 이후 양국은 정치적·경제적·사회적 그리고 문화적 유대 관계를 강화시켜 왔다. 핵을 포함한 북한의 지속적인 위협에 직면하여 양국 간 견고한 동맹관계는 지속적으로 양국 간 경제적·사회적 상호의존을 심화시킬 수 있게 지원해 주었다.

이명박 대통령과 오바마 대통령은 한미동맹의 지리-전략적(geo-strategic) 범위가 한반도에 국한되어서는 안 된다는 데에 합의하였다. 양국 대통령은 또한 한미동맹이 중국과 일본 간 19세기식 패권투쟁

을 억지할 뿐만 아니라 테러리즘, 대량살상무기의 확산, 마약, 불법 이민, 해적행위 등과 같은 21세기의 새로운 안보위협에 대해서도 전략적 억지력이 되어야 한다는 데 대해서도 의견을 같이 했다.

6월 16일 정상회담에서 양국정상은 ‘대한민국과 미합중국의 동맹을 위한 공동비전’이라는 비전 선언문을 채택하였다. 이 선언문에서 가장 인상적이고 주목을 끄는 문장은 “양국은 동맹을 통하여 한반도에 지속적 평화를 정착시키고 자유민주주의와 시장경제의 원칙에 입각한 평화적 통일을 이루어 한반도의 모든 국민에게 보다 나은 미래를 마련하고자 한다”이다. 이 문장은 두 가지를 의미한다. 첫째, 한미동맹은 자유민주주의에 입각한 가치 동맹이라는 점이다. 둘째, 한미동맹은 평화구축과 한반도 통일을 지향한다는 점이다.

‘가치 동맹’이란 양국이 민주주의와 시장경제의 가치를 공유하는 파트너로서 인권침해, 테러리즘, 마약, 환경 및 자연 재해와 같은 인간의 안위에 대한 위협(인간안보 위협)에 대해 협력하여 대처한다는 것을 의미한다. 특히 한국과 미국은 북한 내 인권침해를 포함한 전 세계의 인권침해를 근절하는 한편 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도와 같은 민주국가들과의 인간안보협력을 강화할 수 있다. 공동비전 선언문에서 양국정상은 또한 북한주민의 인권을 증진하기 위해서 협력할 것임을 강조하였다. 양국은 한미동맹이 자유민주주의와 시장경제의 원칙에 입각한 평화적 통일에 기여할 것임을 명확히 하였는데 이는 한반도 통일이 미국의 협조 아래 대한민국 주도로 이루어져야 함을 의미한다.

6월 16일 이명박 대통령과 오바마 대통령의 정상회담은 두 동맹국이 한반도에서 '선언적 평화'가 아니라 '실질적 평화'를 위해 노력하는 전기를 가져왔다. 평화에는 두 종류가 있다. 첫번째 종류는 '선언적 평화'로서 평화가 있다고 말로만 선언된 것이다. 두 번째 종류는 '실질적 평화'로서 행동으로 평화가 증명되는 것이다. 이명박 정부는 '평화선언'이나 '종전선언'을 통한 '선언적 평화'가 아니라 비핵화를 통해 전쟁의 위협이 감소되고 재래무기군축이 이루어지는 '실질적 평화'를 구축하는 데 초점을 맞출 것이다. 수많은 선언들이 평화를 보장하지 못한 이스라엘-팔레스타인 분쟁은 실질적 평화의 중요성을 시사하고 있다.

## ■ 한미 FTA 비준 추진

정상회담이 끝나고 이명박 대통령은 미국의 주요 기업인들에게 한미 FTA의 조속한 통과를 추진하도록 촉구하였다. 미국상공회의소가 주최한 6월 16일 만찬에서 이 대통령은 재계 지도자들에게 “지금이야말로 서둘러서” 양국동맹을 강화하고 양국무역을 극적으로 증대시킬 한미 FTA를 통과할 시점이라고 말하였다. 정상회담 중에 오바마 대통령은 한미 FTA 협상결과가 의회에서 표결에 부쳐지기 전에 자동차에 관한 양국의 이견이 확실히 해소되기를 희망한다고 말하였다.

국제관계에서 정치경제의 중요성이 증가함에 따라 동북아시아 국가들의 탁월한 위상이 정치적·전략적 그리고 경제적 함의를 갖게 되

었다. 이러한 맥락에서 태평양 양안 국가들 간의 경제적 상호의존은 지난 몇십 년간 변영의 근간이 되었으며 금세기 이 지역의 경제질서를 결정하는 가장 중요한 변수가 될 것이다. 이러한 경제적 상호의존은 상호호혜적으로 한국을 포함한 아시아와 미국에게도 모두 도움이 된다. 이러한 맥락에서 한국과 미국은 양국 간 경제적 관계를 심화하고 역내 경제협력에 동참할 필요가 있다. 한국은 이 지역에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 예를 들어, 역내 경제발전 수준의 커다란 격차를 고려할 때 한국은 개발도상국가와 선진국 간의 가교역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 차원에서 한미 FTA는 전략적 동맹의 일부로 이해되어야 할 것이다. 오바마 대통령은 한미 FTA를 통하여 지역 FTA 구축을 촉진하고 미국을 배제한 ‘동아시아 지역주의’를 제어할 수 있기 때문에 미국이 한미 FTA를 통하여 상당한 전략적 혜택을 얻었음을 인식하여야 한다. 지역적 차원에서 여러 상황을 종합해 볼 때 한국은 중국이 선호하는 ‘동아시아 지역주의’와 미국이 힘쓰고 있는 ‘아시아-태평양 지역주의’ 간에 하나를 선택하도록 요구받고 있다. 한국으로서 ASEAN 국가들과 한·중·일만을 포함하는 동아시아 지역주의보다는 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 태평양 국가들을 포함하는 ‘아시아-태평양 지역주의’가 중국과 미국을 모두 만족시키는 데 더 좋은 선택으로 보인다. 하지만 아시아-태평양 지역주의는 역내 국가들과 중국 간의 협력을 저해하지 말아야 하며 지역협력을 위한 노력을 유도하여야 한다. 이러한 의미에서 6월 16일 한미 정상회담은 양국정상, 특히 오바마 대통령에게 보다 넓은 지역적 관점에서 한미 FTA의 전략적 중요성을 일깨워 주었다.

\* \* \*

## Assessment of the Lee-Obama Summit: Alliance for Peace and Unification

### I No More Salami Tactics

A strong message was delivered from the Rose Garden to Pyongyang. “We agreed that under no circumstance are we going to allow North Korea to possess nuclear weapons,” South Korean President Lee Myung-bak told reporters after he and President Obama held a morning-long summit meeting on June 16. Obama was equally emphatic about the need to defang the North Koreans by saying that “we will pursue denuclearization on the Korean Peninsula vigorously.”

In addition, both leaders agreed that North Korea’s provocations have been ‘rewarded’ as the international community offered fuel, food and loans in exchange for promises of good behavior that are eventually broken. They said in a single voice that “we are going to break that pattern.” President Obama also said that

North Korea would not find security or respect through threats and illegal weapons. This was a firm warning message to North Korea which has been relying on the so-called ‘salami tactics’ that slice an issue into pieces so that it may maximize its benefits through negotiations over each sliced issue. In this light, the United States and other participating countries of the Six Party Talks are expected to explore a package deal, not a gradualistic deal, by putting all issues on the table and striking a deal all at once. They already purchased North Korea’s horse twice through the Geneva Agreed Framework of 1994 and the February 13 Agreement of 2007, which means they will never buy that horse (the ‘freezing’ of the nuclear weapons development program) three times. North Korea must dismantle nuclear facilities and eliminate nuclear weapons in a complete and verifiable manner.

The final goal in the resolution of the North Korean nuclear problem is the realization of a ‘denuclearized, WMD-free Korean peninsula.’ This includes comprehensive arms control: conventional and biochemical weapons as well as nuclear dismantlement. Hopefully, this will lead to the creation of a new peaceful order in the region through the normalization of tri-national relations among South and North Korea and the U.S. The principles of the settlement of the North Korean nuclear weapons problem are as follows: 1) Both North Korea’s possession of nuclear weapons and war on the peninsula must be prevented;

2) North Korea's nuclear weapons issue is not only limited to its relations with the U.S., but also to those with South Korea; 3) While based on cooperation among South Korea, Japan and the U.S., efforts should also include help from other related countries; 4) Both carrot and stick tactics should be used; 5) There should be preparations for the worst-case scenario in which North Korea turns down the dialogue and chooses nuclear armament. The North Korean nuclear issue is accepted as part of the international agenda beyond the issue of the Korean peninsula. Thus, instead of 'Korean exceptionalism,' the concept of 'international universalism,' which is based on denuclearization and non-proliferation, should be applied.

## I Comprehensive and Strategic Alliance

The alliance between South Korea and the U.S. can be considered the most successful of those formed in the Cold War era. Since the Cold War ended, the alliance has developed into a strong security alliance based on liberal democracy. Fifty years ago, there was no understanding whatsoever between the two, except regarding their shared enemy North Korea, but since then the two countries have established strong political, economic, social and cultural ties. Faced with constant threats from North Korea (with the nuclear threat the most recent reminder) a solid alliance has supported the

two countries to continue to deepen their economic and social interdependence.

Presidents Lee and Obama agreed that the geo-strategic range of the ROK-US alliance should not be limited to the Korean peninsula. They also agreed that, in addition to deterring the 19th-century-style hegemonic struggle between China and Japan, the alliance should be a strategic deterrent against new threats of the 21st century: terrorism, proliferation of WMDs, drugs, illegal immigration and piracy, among others.

During the June 16 summit meeting, both leaders signed a vision statement entitled ‘the Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea.’ The most impressive and conspicuous sentence in the statement is that “Through our alliance we aim to build a better future for all people on the Korean Peninsula, establishing a durable peace on the Peninsula and leading to peaceful reunification on the principles of free democracy and a market economy.” This signifies two things: 1) The ROK-U.S. alliance is an alliance of shared values; and 2) The ROK-U.S. alliance is an alliance for peace-building and Korean reunification.

An ‘alliance of shared values’ means that the two countries, as partners who share the values of democracy and a market

economy, cooperate in dealing with threats on human beings (human security threats) such as human rights violations, terrorism, drugs, and environmental/natural disasters. In particular, South Korea and the U.S. may strengthen human security cooperation with such democracies as Japan, Australia, New Zealand and India, while stamping out global human rights violations, including those in North Korea. The two leaders also emphasized in the vision statement that they would work together to promote respect for the fundamental human rights of the North Korean people. It is particularly notable that the two allies made it clear that the alliance would contribute to peaceful reunification on the principles of free democracy and a market economy, which means the Korean reunification will have to take place on South Korean terms with the help of the United States.

In addition, the summit meeting on June 16 between Presidents Lee Myung-bak and Barack Obama marked the turning point where those two allies will be working on ‘real peace,’ not ‘declaratory peace’ on the Korean Peninsula. There are two types of peace: one is ‘declaratory peace’ where one declares there is peace; the other is ‘real peace’ where one proves the peace by action. The Lee administration will focus not on ‘declaratory peace’ that is, relying on a ‘declaration of peace’ or a ‘declaration of the end of the war’ but on building ‘real peace,’ in which denuclearization would eliminate the threat of war and

conventional weapons would be reduced. Israeli-Palestinian conflicts, where a number of declarations did not guarantee peace, suggest the importance of real peace.

## I Keeping KORUS FTA Alive

After the summit meeting with President Obama, President Lee Myung-bak urged representatives of top U.S. companies to push for quick ratification of a stalled U.S.-South Korean free trade deal. He told a crowd of business leaders at the June 16 dinner sponsored by the U.S. Chamber of Commerce that “now is the time to step up” and ratify a deal that he said would boost trade dramatically and strengthen the countries’ alliance. President Obama said during the summit that he wanted to make sure differences over automobiles are settled before the deal is sent to Congress for ratification.

With the growing importance of political economy in international relations, the prominent position of market economies in Northeast Asia harbors political, strategic and economic implications. In this context, trans-Pacific economic interdependence has been the backbone of prosperity for the last few decades and will constitute the single most important factor determining the region’s economic order in this century. This interdependence is a two-

way street, benefiting both Asia—including South Korea—and the United States. In this context, Seoul and Washington need to deepen bilateral economic ties and work together on regional economic cooperation. South Korea can play an important role throughout the region. For example, in view of the enormous differences in the level of economic development, it can act as a bridge between developed and developing countries.

In this vein, the KORUS FTA should be understood as a part of the strategic alliance. President Obama should recognize the fact that the United States has acquired invisible strategic benefits from the KORUS FTA since the United States can utilize its FTA with South Korea to encourage a regional FTA and to discourage ‘East Asian regionalism’ that excludes the United States. On the regional level, the current U.S. strategy asks South Korea to choose between the ‘East Asian regionalism’ preferred by China on the one hand and Asia-Pacific regionalism promoted by the U.S. on the other. For South Korea, ‘Asia-Pacific regionalism’ which includes Pacific nations such as Canada, Australia and New Zealand, seems to be a better choice to satisfy both China and the U.S. than East Asian regionalism that solely includes ASEAN plus Three countries. Still, Asia Pacific regionalism should not damage cooperation with China, and should lead the effort for regional cooperation. In this context, the June 16 summit meeting reminded those two leaders, particularly President Obama, of the

strategic importance of the KORUS FTA from a wider regional perspective.



탈냉전 시기 WMD 비확산은 전 세계적 도전으로 부각되고 있다. 비확산 관련 국제사회의 중요한 과제는 새로운 핵무기 보유국가의 출현을 막음으로써 NPT 체제를 수호하는 일이며, 이러한 점에서 북핵 문제의 해결은 향후 비확산 관련 국제질서 유지가 가능할지를 가늠하는 시금석이 될 것으로 보인다.

1989년 프랑스 상업용 인공위성에 의해 북한 핵시설 개발 의혹이 드러난 이후, 북핵문제는 지난 20여 년간 관련국들의 외교적 노력에도 불구하고 아직도 그 해결 전망이 불투명하다. 최근에는 북한이 6자 회담 불참을 선언하면서 기(既) 합의된 비핵화 합의들을 일방적으로 파기하는가 하면, 안보리의 사과 요구라는 전대미문의 역지를 부리며 두 번째 핵실험을 실시함에 따라, 과연 협상을 통한 북한 비핵화

가 가능할지에 대한 의구심이 점점증하고 있다.

만에 하나, 북한이 국제규범 형성에 있어 가장 권위 있는 UN 안전보장이사회의 결의를 무시하면서, 미·중·일·러 등 주요국을 포함하는 국제사회의 명백한 반대를 무릅쓰고 핵 보유에 성공한다면, 이는 비확산 차원에서 치명적인 선례가 될 뿐만 아니라 국제사회의 질서를 심각히 훼손하는 사례가 될 것이다. 결국 북핵문제는 한반도 및 동북아지역의 안보 이슈일 뿐만 아니라 세계질서라는 큰 차원에서도 중대한 함의를 내포하고 있는 것이다.

그동안 북한이 핵을 협상의 수단으로 개발하였는지, 아니면 그 자체를 목적으로 추진하였는지에 대한 논란이 있어 왔다. 그러나 제2차 핵실험을 비롯한 미사일 개발 노력 등 최근 일련의 북측 행태는 북한이 '장거리 타격 능력을 갖춘 핵보유국 지위 획득'을 정책목표로 삼고 이를 지속 추진해 왔을 것이라는 주장에 힘을 실어주고 있다.

지금까지 6자회담은 북한의 핵 포기 의사가 불확실한 가운데 북한의 역행 가능한 제한적 비핵화 조치에 상응하여 5자가 경제적 보상을 해주는 점진적(incremental) 접근법으로 추진된 결과, 핵무기 포기라는 최종 단계에는 이르지 못한 상황이다. 6자회담을 통해 지난 2년여간 영변 핵시설이 폐쇄되고 추가적인 핵물질 생산이 중단된 성과도 있었으나, 다른 한편 어렵게 이룩된 합의가 쉽게 무너지는 현실 앞에 그간의 성과가 무색해진 것도 사실이다.

그러나 북핵문제에 직접적인 이해가 걸린 주요 당사국들이 모두 참

여하는 협의체제를 구축하여, 협력의 습관을 쌓고 학습 효과를 공유한 점은 평가받아야 할 부분이다. 6자회담은 여전히 북핵문제를 다루는데 있어 유용한 틀이며, 향후 북핵문제 및 나아가 지역안보문제를 다루어 나감에 있어 그간 6자회담을 통해 쌓아온 협력의 자산을 활용할 필요가 있다.

따라서 6자회담 틀은 지속 견지해야 하겠으나, 현 시점에서 북한이 핵 능력 강화 의지를 명백히 하고 있는 만큼 과거와는 다른 접근법이 요구되고 있는 것 또한 사실이다. 먼저 과거 합의를 통해 이미 대가를 지불한 행동에 대해 다시 보상하거나, 북한이 대화에 복귀하는 것 자체에 대해 보상하는 방식으로 협상이 재개되는 것은 바람직하지 않다. 또한 진전과 역행이 반복되는 현상도 막아야 할 것인데, 우리를 비롯한 대부분의 관련국들이 이러한 과거 패턴을 반복할 수 없는데 의견을 같이하고 있다.

북한의 의도가 무엇이든 북한 비핵화는 반드시 달성해야 할 과제이다. 비핵화라는 종착점으로 가기 위해서는 북한의 핵 포기 결단이 대전제가 되어야 한다. 그러므로 향후 추진 방향의 요체는 북한으로 하여금 핵 보유에 따른 기회비용을 명확히 판단토록 하여 핵 포기 결단을 더 이상 미루지 못하도록 하는 데 있다. 이를 위해서는 북한이 핵 보유 추진시 수반되는 정치·안보·경제적 대가를 충분히 느낄 수 있도록 국제사회의 대응이 이루어져야 하며, 동시에 핵을 포기할 경우 얻게 될 밝은 전망과, 이를 가능케 하는 구체적인 상응 조치에 대한 검토도 병행해야 할 것이다. 이러한 측면에서 북한에 대한 대화의 문을 열어놓은 가운데, 안보리 결의 1718/1874호를 충실히 이행하는

것이 향후 대응의 출발점이 될 것이다.

이 과정에서 6자회담 참가국들이 공동입장을 토대로 긴밀한 협력관계를 견지하는 것이 중요하다. 북한의 도발에 대한 일관되고 효과적인 대응을 위해서도, 또 핵 포기에 상응하는 보상책을 제시하기 위해서도, 5자간 협력은 필수적이다. 역설적이지만, 북한의 최근 극단적 행태는 5자간 단합을 이끌고, 보다 근본적인 북핵문제 해결 방안을 추진할 수 있는 기회와 분위기를 제공해 주는 측면이 있다. 비록 5자는 세부입장에 어느 정도 차이가 있을 수 있겠으나, 북한 비핵화라는 핵심적 목표를 공유하고 있는 만큼, 협조체제를 강화함으로써 문제 해결을 위한 동력을 얻을 수 있을 것이다. 얼마 전 한-미 정상 회담에서 양국 정상은 변함없는 북한 비핵화 목표 추진 의지를 재확인하는 가운데, 5자간 협력을 통해 북한 핵을 불가역적(irreversible)으로 폐기시키기 위한 보다 효과적인 방안을 계속 협의해 나가기로 한 바 있다.

북한 동포들이 핵무기를 먹고 살 수는 없는 노릇이다. 북한으로서도 국제사회와의 대결을 언제까지나 지속할 수만은 없을 것이다. 북핵 문제가 어려운 과제임에는 틀림없으나, 그렇다고 외교적 해결이 불가능하다고 단정 짓는 것도 성급한 일이다. 우리로서는 인내와 끈기를 가지고 실용적인 자세에 입각하여 이 문제를 다루어 나가야 할 것이다.

\* \* \*

## Nuclear Challenges from North Korea and the Path toward Denuclearization

Proliferation of WMDs has now emerged as a global challenge in our post-Cold War era. One of the important responsibilities of the international community regarding non-proliferation is to safeguard the NPT regime by preventing the advent of additional nuclear weapons states. In this context, a successful resolution of the North Korean nuclear issue will serve as the touchstone in determining whether or not the global non-proliferation regime will be preserved.

Since French commercial satellites first exposed North Korea's clandestine nuclear development facilities in 1989, resolution of the North Korean nuclear issue remains elusive despite diplomatic endeavors by relevant countries for the past 20 years. North Korea recently declared to reject the Six-Party Talks and arbitrarily abrogated denuclearization agreements which itself has committed to. Pyongyang even demanded an apology from the

UN Security Council, and then using this preposterous claims as a pretext conducted its second nuclear test. All these behaviors add mounting doubts on whether achieving denuclearization of North Korea through negotiations would be possible.

If Pyongyang succeeds in possessing nuclear weapons in a daring defiance of the Security Council resolution and notwithstanding the explicit opposition from the international community including the United States, China, Japan, and Russia, not only would it be a fatal setback for the non-proliferation regime, but also a case of seriously undermining the world order. Therefore, the North Korean nuclear issue is directly related to the security of Northeast Asia including the Korean Peninsula, and also carries significant implications in the more grand dimension of international order.

Thus far, there has been controversy over whether North Korea has been developing nuclear capabilities as a bargaining chip or as its ultimate goal. Now that the world has witnessed the series of North Korea's recent behaviors including its second nuclear test and missile launches, the argument that Pyongyang has actually set a policy goal of 'acquiring the status as a nuclear weapons state with long-range delivery capability' becomes more convincing.

While North Korea maintains ambiguity of its intentions on nuclear abandonment, the Six-Party Talks thus far has taken an

incremental approach in which the Five Parties gave economic and political compensations for North Korea's reversible and limited denuclearization measures. Such approach, however, was uncondusive in reaching the final stage of nuclear dismantlement. Although the Six-Party Talks has been not without achievements for the past two years such as shutting-down the Yongbyon nuclear facility and suspending the production of additional nuclear materials, it is also true that the hard-attained agreements have easily collapsed and past achievements unraveled.

But it is noteworthy that the Six-Party Talks has established a framework of consultation where all parties with direct stakes in the North Korean nuclear issue participate, and form a habit of cooperation while sharing the lessons therefrom. In this sense, the Six-Party Talks is still a viable framework for dealing with the North Korean nuclear issue, and the asset of accumulated cooperation should be capitalized when further dealing with the nuclear issue as well as addressing regional security concerns.

Thus, while the framework of the Six-Party Talks should be maintained, a new approach different from the past is also in demand given that Pyongyang has clearly demonstrated its determination to elevate its nuclear capabilities. As the first step, it would be undesirable to re-purchase actions already paid for in the past, or to compensate for North Korea's return to the Six-Party

Talks per se. Furthermore, going back and forth between progress and regress should be avoided. All parties concerned including South Korea agree to break away from repeating past patterns.

Whatever North Korea's intention, the denuclearization of the Korean Peninsula is an imperative goal that must be achieved. To reach the final destination of denuclearization, North Korea's strategic decision to abandon its nuclear weapons has to come first. The focus of further efforts should be to make Pyongyang precisely calculate the opportunity cost of possessing nuclear weapons and stop delaying the decision for nuclear abandonment. To make this happen, the international community should make North Korea sufficiently aware of the consequences of pursuing nuclear ambitions and how it will influence Pyongyang's political, security and economic arena. In parallel, the promising prospects that will follow nuclear abandonment should also be thoroughly reviewed. In this sense, the full implementation of Security Council Resolution 1718 and 1874 would be the starting point while keeping the door open for dialogues with North Korea.

During the process, it is critical that the participants of the Six-Party Talks maintain close coordination based on a common position. Cooperation among the Five Parties is essential not only for responding to North Korea's provocation in a consistent and effective manner, but also for devising the incentives

corresponding to North Korea's nuclear abandonment. Ironically, the recent drastic measures by North Korea have resulted in strengthening unity among the Five Parties and created the opportunity and atmosphere to contemplate a fundamental solution to the North Korean nuclear issue. Although the Five Parties may have different positions in details, they share the common goal of denuclearizing North Korea. The Five Parties' reinforced cooperation would add force in finding a way-out of the current quagmire. The two leaders of South Korea and the US reaffirmed the unwavering commitment in pursuing the denuclearization of North Korea in the recent Summit, and agreed to continuously discuss more effective measures for encouraging North Korea to take irreversible steps toward nuclear dismantlement.

The North Korean people cannot sustain their ordinary lives on nuclear weapons. The weapons neither nourish them nor empower them. Pyongyang cannot indefinitely continue its confrontation with the international community. It is true that the North Korean nuclear issue is a tough challenge, but it would be too frivolous to conclude that finding a diplomatic way-out is mission impossible. With patience, persistence and pragmatism, we should be able to approach our goal, a peaceful resolution of the North Korean nuclear issue.



## ■ 우크라이나 영토 내의 핵무기

1991년 후반기 소련의 해체 이후에 우크라이나는 세계에서 세 번째로 큰 핵보유 국가가 되었다. 당시 우크라이나에는 나토가 SS-19로 명명한 130기의 대륙간탄도미사일, 우크라이나에서 설계 및 생산된 최신에 SS-24 대륙간탄도미사일을 포함한 다른 미사일 46기 및 46대의 전략폭격기 등 총 222기의 전략핵무기 운송수단이 존재했고, 176 곳에 전략미사일 저장고가 있었다. 아울러 수천 기의 전략 및 전술 핵탄두, 전술핵탄두 운송수단 및 관련 지휘본부, 저장고, 지원 및 정비시설들이 우크라이나에 산재해 있었다.

## ■ 우크라이나의 교훈

비핵국가가 되기 위한 의지를 천명하고 비핵국가 지위를 위한 토대를 갖추면서 우크라이나는 국제사회로부터 많은 환영을 받았다. 비핵화를 위해 우크라이나 대중의 인식을 고취시키고자 노력했던 1991년 말부터 1994년 초까지의 기간은 환상을 깨뜨리고 비핵화 문제의 복잡다기한 성격을 재확인시켜주었다.

우크라이나의 전술핵무기는 1992년 5월에 우크라이나 영토 밖으로 이전되었고, 1994년 말까지 모든 핵무기가 제거될 것으로 기대되었지만 다음의 상황들이 우크라이나 의회의 결정과 대중여론에 상당한 영향을 주었다.

첫째, 국제사회는 향후에 비핵국가의 지위를 획득하려는 우크라이나의 의도를 우크라이나의 일방적인 과제로 간주하였다. 이런 맥락에서, 초기 단계에서의 모든 결정이 실제로 단지 우크라이나에 의해서 이루어졌지만, 국제사회와 모든 관련된 문제를 논의하려는 키예프의 다양한 시도는 약속의 이행을 거부하는 것으로 해석되었다. 둘째, 우크라이나는 벨라루시의 핵무기 해체과정에 대한 핵국가들의 반응을 목도했다. 미국과 러시아의 모든 지원 약속은 해체 후 공허한 성명이 되었다. 셋째, 핵국가들은 우월한 지위에 기초하여 우크라이나와의 관계에 있어서 초강대국 정책을 지속적으로 추구했다. 그런 태도는 확실히 양극 대립 및 압제와 협박이 아니라, 핵무기 없이 안보를 보장받으려는 국가의 이익도 고려한 핵군축의 새로운 질서를 수립하려는 국제 사회의 노력에 반하는 것이었다. 넷째, 국제사회는 우

크라이나가 핵무기 해체과정에 의해 야기된 실제적이고 매우 어려운 문제에 직면했다는 사실을 인지하지 못한 척하며 이 문제를 논의하기를 원하지 않았다.

## ■ 핵군축과 우크라이나 문제

그러한 문제는 실재했으며, 우크라이나가 과장하거나 인위적으로 만들어낸 것이 아니었다. 첫째, 우크라이나 영토 내에 있는 핵무기는 파괴력을 기준으로 전 세계 핵보유국가 중 3위였다. 이런 상황에서 사전에 적절한 양자협의 없이 우크라이나에게 비핵국가로서 NPT에 참여할 것을 촉구한 미국과 러시아의 시도는 전적으로 수용할 수 없는 것이었다. 둘째, 우크라이나 핵무기 해체과정과 관련된 다른 문제는 우크라이나의 경제적 어려움에 관한 것이었고 핵무기의 제거와 NPT와 START의 모든 조건의 이행은 그 당시에 우크라이나가 감당하기 힘든 상당한 재정적 자원을 필요로 했다. 셋째, 우크라이나의 안보를 확보하는 것도 중요한 문제였다. 오랜 기간 동안 러시아와 미국은 NPT에 의해 이미 명시된 보장들만을 이행하려 했지만, 대부분의 비핵국가들이 이 보장들에 대해 만족하지 못했다. 네 번째 문제는 우크라이나 영토 내에 있는 핵탄두의 안전을 보장하는 것과 관련이 있었다.

우크라이나는 결코 전략무기를 독자적으로 유지한 적이 없고, 모든 필요한 작업은 러시아 공장에서 생산된 부품을 사용하여 러시아 기술자들에 의해 수행되었다. 우크라이나 독립 후 러시아는 처음에는

예정된 통상적인 핵탄두의 유지보수를 중단했고, 그 다음 공포를 조장하는 안전문제에 관한 얘기를 하기 시작하였다. 러시아의 그러한 협박전략의 목적은 분명했다. 첫째, 서방세계의 대중과 정치인들이 우크라이나 핵무기에 대해 공포심을 갖게 만들고, 둘째, 우크라이나가 수용하기 힘든 조건으로 NPT와 START에 가입할 것을 강요하기 위해서였다.

1993년 11월, 위와 같은 상황에서 이미 언급된 모든 조건들을 고려하여 우크라이나 의회는 국가이익을 근거로 NPT 가입을 거부하였다. START는 군사적·정치적·경제적 그리고 생태학적 이유에 근거한 유보조항을 덧붙여 비준하였다. 이런 상황에서도 우크라이나는 상호 수용할 수 있는 대안의 모색을 중단하지 않았고, 우크라이나 정치인·외교관·군부의 적극적이고 창의적인 노력으로 협상대상국들을 우크라이나 핵무기문제를 해결하기 위한 공동의 노력에 참여하도록 설득할 수 있었다. 결국 1994년과 1995년 사이에 집중된 노력의 결과로 해결책을 모색할 수 있었다.

## ■ 북한 핵문제

최근 북한의 행보는 한국은 물론 우크라이나를 포함한 국제사회의 우려를 자아낸다. 자발적으로 핵무기를 포기하고 비확산의 원칙을 엄수한 우크라이나는 북한이 시도하는 일련의 행위를 받아들일 수 없고 비난 받아 마땅한 행위로 간주한다. 관련 당사국들은 6자회담을 재개하기 위해서 최선을 다해야 하며, 동시에 동북아의 안정과 한

반도의 상황을 정상화하는데 필요한 가능한 모든 노력을 경주해야 할 것이다.

현재 북한의 핵위기로 촉발된 긴장상황을 정상화시키기 위해서는 핵무기의 획득과 배치를 중단하고 되돌리는 북한의 정치적 결단이 절실하게 요구된다. 북한지도부의 예측불가능성을 고려할 때 북한을 비핵화하기 위해 군사력을 사용하는 시도는 예측하지 못한 결과를 초래할 수 있어 위험하다. 따라서 오로지 설득과 정치 경제적 압력에 의해서만, 그리고 타협과 국제사회의 일관적인 공동노력에 의해서만 원하는 결과를 달성할 수 있을 것이다. 만약 평양이 비핵화를 위한 결정을 내린다면 우크라이나와 다른 핵국가들의 기술적·경제적·재정적 경험과 해결책이 북한에도 용이하게 접목될 수 있을 것이다.

## ■ 결론

1. 우크라이나는 국익을 고려하는 기초 위에 자국 내에 배치되어 있던 모든 핵무기를 제거하는 건설적이며 합리적인 정책결정을 내린 반면, 평양은 핵무기 획득이라는 결정을 내리고 이를 위한 조치를 집요하게 추진하고 있음을 드러내고 있다.
2. 우크라이나의 비핵화 결정은 시작단계부터 신중과 정직을 염두에 둔 정책적 선택이었던 반면, 북한 지도부의 정책과 입장은 신중성과 예측가능성에 있어 많은 의혹을 불러일으킨다.
3. 결정된 정책을 집행하는 과정에서 우크라이나 지도부는 국내의

저항을 극복해야 했으며 우크라이나의 국익을 보장받기 위해 다수의 국가들에 대해 우크라이나의 비핵화에 공동의 노력을 기울일 필요성을 설득해야만 했다. 우크라이나는 핵군축을 위해 선택된 과정을 일관되게 추진함으로써 이를 달성할 수 있었다.

4. 우크라이나 사례의 경우 핵국가들을 상대로 상호 수용할 수 있는 해결책을 모색하고 협상을 주도한 것은 우크라이나였음에 반해 6자회담의 경우는 이와 반대라고 할 수 있다.
5. 협상 초기단계에서는 당사자들 간에 신뢰의 결여와 의심이 존재했지만, 점차 상호 신뢰와 확신이 조성되었고 이는 협상 당사자들의 공동 노력이 긍정적인 결과로 이어졌다는 사실에서 기인했다. 반면에 북한의 핵무기 프로그램과 관련해서는 불신이 증가하고 있다.

핵무기 개발 프로그램을 추진하는 것보다 이를 폐기할 때 더 많은 이익을 얻게 될 것임을 북한이 깨닫고, 핵 폐기를 위해 북한 지도부가 정직하게 결정을 내릴 때에만 북한 핵문제의 해결 전망이 생길 것이다. 한편 북핵문제의 해결을 위해 핵무기를 폐기한 모든 국가들, 즉 우크라이나, 벨라루시, 카자흐스탄, 남아프리카공화국 및 이들과 비핵화 프로그램의 협상과 이행과정에 참여한 국가들, 즉 미국, 러시아, 그리고 핵무기 획득 계획을 철회한 국가인 스웨덴, 일본, 한국 등의 경험과 정책결정과정, 실제 이행과정을 면밀히 검토할 필요성 있다. 또한 이행과정에서 긍정적인 제재의 사례였던 로데지아, 남아프리카공화국, 리비아의 경우와 부정적 제재의 사례였던 이라크, 이란, 쿠바 및 북한의 경우 등 서로 다른 과정의 경험에 대해 면밀히 검토하여 원하는 결과를 달성하기 위한 제재와 유인책의 적절한 결합을

이해할 필요성이 있겠다.

핵문제의 해결 과정에서 보편적이고 공통적으로 적용가능한 해법이 존재하지 않는다는 점을 이해해야 한다. 각각의 상황, 지역, 국가가 다르기 때문에 이에 대한 접근법과 해법도 그에 맞게 달라져야 한다. 하지만 국제사회가 공동으로 단일 보조를 취해야 바람직한 결과를 얻을 수 있다는 점이 무엇보다 중요한 교훈일 것이다.

\* \* \*

## Denuclearization and Ukraine: Lessons for the Korean Peninsula

### I Nuclear Weapons on the Territory of Ukraine

After the dissolution of the Soviet Union in the second half of 1991, Ukraine inherited the third largest in the world nuclear weapons capacity. It consisted of 222 strategic nuclear weapons carriers including deployed 46 strategic heavy bombers—Tupolev-160 and Tupolev-95, 130 intercontinental ballistic missiles (ICBM) called by NATO as SS-19 and 46 the most modern SS-24 “Satan” ICBMs, as well as 8 other missiles and separate missile stages at production and storage facilities. There were 176 silos for strategic missiles on the territory of Ukraine, all of them “filled” with ICBMs.

## I The Ukraine's Lessons

Paving the way to the non-nuclear-weapon state status, declaring its intention to become in future a nuclear-weapon-free country, Ukraine received the squall of cheering applause from the international community. The three-year period, from the end of 1991 to the beginning of 1994, during which Ukraine has been working hard on fostering Ukrainian public awareness in favor of nuclear-free status dissipated illusions and confirmed once again a complex and multifaceted nature of the nuclear disarmament issue.

The tactical weapons of Ukraine had been moved out of the Ukrainian territory in May 1992. Ukraine expected to evict the nuclear weapons completely by the end of 1994. However, the following developments considerably influenced the previous decisions of the Ukrainian Parliament and public opinion.

First, the international community considered the Ukrainian intention to achieve, in the future, status of the non-nuclear-weapon state exclusively as the unilateral task of Ukraine. In this context, numerous Kyiv's attempts to discuss all related issues with the international community were interpreted as Kyiv's refusal from fulfilling its commitments. Second, Ukraine witnessed the reaction of the nuclear weapon states to nuclear disarmament

process in Belarus. All engagements and assistance remained empty statements of both American and Russian sides. Third, the nuclear weapon states continued pursuing their superpower policy in relation to Ukraine on the basis of “position of force.” Such an attitude definitely did not encourage the international community to start building a fundamentally new international mechanism for nuclear disarmament. Fourth, the international community pretended to be unaware of the fact that Ukraine actually faced real and very difficult problems caused by this genuinely intended nuclear disarmament process.

## I Nuclear Disarmament and Ukrainian Problems

First of all, Ukraine kept the third place among nuclear power states of the world. The attempts of the United States of America and the Russian Federation to urge Ukraine to accede to the NPT as a non-nuclear weapon state without the appropriate previous bilateral agreements were completely unacceptable. One more problem connected to the Ukrainian nuclear disarmament process was about Ukraine’s economic difficulties. The elimination of nuclear weapons and implementation of all conditions of the NPT and START required considerable financial resources not available in Ukraine at that time. In addition, the assuring of Ukraine’s national security has also become a serious issue. For

a long period of time, Russia and the USA tried to implement only those guarantees which had already been stipulated by the NPT. However, it's well known that most of non-nuclear weapon countries are dissatisfied with these guarantees. The fourth problem was related to guarantying the safety of nuclear warheads on the territory of Ukraine. Ukraine never maintained its strategic weapons independently. All needed operations were carried out by Russian specialists using spare parts produced by Russian enterprises. After the independence of Ukraine, Russia, first, stopped conducting planned routine maintenance of nuclear warheads, and then began talking about the lack of safety and telling horrible stories fostering people's fears. The purpose of such Russian blackmailing strategy was pretty clear: first, to make the Western world—both population and politicians—feel scared of the Ukrainian nuclear weapons; and second, to force Ukraine to join the NPT and START on unacceptable for our country conditions.

In November 1993, taking all the above mentioned considerations into account and on the basis of Ukrainian national interests, the Verkhovna Rada of Ukraine refused to accede to the NPT. START was ratified with reservations based on military, political, economic and ecological grounds. It should be underlined that even in such situation the Ukrainian side did not stop searching for mutually acceptable decision. Indeed, due to active and

inventive position of Ukrainian leaders, diplomats and military it became finally possible to convince our partners in the necessity to join their efforts in order to solve “the problem of the Ukrainian nuclear weapon.” As a result of hard and intensive work conducted during 1994~1995, it became possible to find out such a solution.

## ▮ North Korean Nuclear Weapons Issue

Recent actions taken by the North Korean leadership are of deep concern to the international community including Ukraine. Ukraine, as a state that has voluntarily abandoned its nuclear arsenal and strictly abides to the principles of nuclear nonproliferation, considers such actions as unacceptable and strongly condemns them. We call upon all interested parties to do their best in order to resume the six-party talks and take all necessary efforts to assure as soon as possible the normalization of the situation on the Korean Peninsula and in the North-East Asia region.

It is obvious that for normalization of currently very tense situation, halting and reversing the North Korean plans to acquire and deploy operative nuclear weapons the respective political decision of Pyongyang is strongly needed. To attempt to use military force against the DPRK to denuclearize it would be very risky and dangerous with unexpected consequences especially

taking into account the unpredictability of the North Korean leadership.

So, only by persuasion, political and economic pressure, by certain compromises and first of all by coherent and indispensably united actions the international community can, perhaps, achieve desired results. And if such a decision is taken by Pyongyang, then already existing Ukraine's and other countries', including nuclear-weapon states' technical, technological, economic, financial experience and solutions can be pretty easily available to North Korea.

## I Some Conclusions

1. Ukraine took a constructive and well-reasoned decision to get rid of nuclear weapons located on its territory on a number of conditions based on national interests of Ukraine. There are all evidences that Pyongyang has taken decision to acquire nuclear weapons and slowly but persistently pursues this policy.
2. The Ukrainian decision was from the very beginning sincere and honest which was later proved when it was eventually realized. On the contrary, there are serious doubts in the sincerity and predictability of the stance and policy of the North Korean leadership.
3. In implementation of this decision the Ukrainian leadership

- had to overcome strong resistance inside the country and to convince a number of major countries in the necessity to conduct the denuclearization of Ukraine by joint efforts with due recognition of mentioned Ukrainian national interests. Ukraine managed to achieve it by persistent implementation of chosen course for nuclear disarmament.
4. It was Ukraine who induced nuclear powers to negotiations and search of mutually acceptable solution—the situation, diametrically different to the situation with the six-party talks.
  5. At the beginning, there was certain lack of trust and misgivings among interlocutors. Gradually, mutual trust and confidence was built up, mostly because of the fact that partners in negotiations and, later, in joint actions proved to be reliable and trustworthy. On the contrary, situation around the North Korean nuclear weapons program is characterized by growing distrust.

It seems fair to say that real prospects for the solution of the North Korean “nuclear weapons problem” will appear only after Pyongyang is convinced that abandoning its nuclear weapons program will bring it more benefits than continuation of this program and when respective decision is honestly taken by the DPRK leaders.

It is worthwhile to thoroughly study experience, decision-making process and actual actions of those countries which abandoned its

nuclear weapons—Ukraine, Belarus, Kazakhstan, South Africa, of those countries which directly took part in respective negotiations and implementation of denuclearization programs—the US, Russia, and of those countries which renounced plans to acquire nuclear weapons—Sweden, Japan, South Korea and many others.

It is necessary to thoroughly study the experience of implementation of different types of sanctions, both positive (Rhodesia, South Africa, Libya etc.) and negative (Iraq, Iran, Cuba, DPRK etc.) so that to choose an appropriate mix of sanctions and incentives to achieve the desired result.

Doing all this we should realize clearly that there are no common or universal solutions and the approaches and solutions should be different, so to say “tailor-made.” But the most important is to understand that such a result can be achieved only by strictly and persistently pursuing joint and united actions by the whole international community.



## 북한의 핵무기 및 15호 미사일 개발의 위협에 대한 대응방안

남궁영\_한국외국어대학교 교수

북한의 장거리 로켓 발사(4월 5일)와 5월 25일 2차 핵실험으로 한반도 정세가 요동치고 있다. 최근 한반도 정세는 1993~94년의 1차 북핵위기, 2002년의 2차 북핵위기 때와는 질적으로 다르다는 점에서 '3차 북핵위기'라고 규정할 수 있다. 1, 2차 북핵위기는 미국이 북한의 핵개발 의혹을 제기하면서 발생한 반면 이번 3차 북핵위기는 북한이 핵 자위력 강화를 내세우며 불거졌다.

북한의 핵무기와 장거리미사일 보유 동기는 대미 전략적 차원, 체제 내적 차원, 대남 전략적 차원 등 복합적인 요소를 갖고 있다. 먼저 대미 전략적 차원에서 보면 북한은 탈냉전으로 인한 사회주의 체제 붕괴로 발생한 안보 공백의 상황에서, 자유주의로의 체제 변화가 아닌 자력으로 안보를 실현하는 길로써 핵무기 개발을 선택했다. 둘째, 체

제 내적 차원에서는 핵무기 개발은 김정일의 실정을 만회할 유일한 돌파구라 할 수 있다. 국가경제가 붕괴된 상황에서 핵무기 보유는 체제의 우월성과 국민의 자부심을 고양시켜 집권층의 지지를 회복하고, 주민들의 민심 이반을 극복하고자 하는 것이다. 또한 김정일 위원장 자신의 건강문제를 의식하고 조속한 후계체제 권력승계의 안정화를 위한 방편이기도 하다. 최근의 무언가 조급해 보이는 듯한 핵실험과 연이은 미사일 발사는 김정일 위원장이 생전에 핵무장의 완성을 이루어 순탄한 권력이양과 김정일 이후 후계체제의 안정을 도모하고자 하는 것이라 볼 수 있다. 셋째, 대남 전략적 차원에서는 핵무기 보유로 남북관계에서의 영원한 주도권을 확보하고자 하는 것이다. 한편 북한이 핵탄두를 장착한 대륙간 탄도미사일을 다량 보유하면 한반도 유사시 미국의 군사 개입 가능성이 크게 제한 받을 수 있다.

이러한 북한의 핵문제를 어떻게 풀어야 하는가 하는 숙제의 중심에는 탈냉전기 미국의 세계전략과 그 하위 구조로서의 대북정책이 있다. 탈냉전 이후 미국의 세계전략 목표는 유일한 세계 초강대국(a sole hyper power)으로서의 지위를 지키는 한편 미국 중심적 세계질서의 구축에 있다. 이를 위한 기본전략의 양 날개는 대량살상무기(WMD)의 비확산과 미국적 가치(민주주의, 자유시장, 자유무역, 인권 등)의 확산이다. 미국의 세계전략 구도에서 가장 중요한 세 지역은 유럽, 중동, 동북아시아다. 이 지역에서 미국에게 위협이 되는 국가는 유럽에서는 장기적으로 러시아, 중동에서는 이라크와 이란, 동북아시아에서는 장기적으로는 중국, 단기적으로는 북한이다. 여기서 러시아와 중국은 먼 미래에는 위협이 될지라도 현재는 경쟁과 함께 협력해나가는 강대국들이며, 양국은 미국적 가치를 어느 정도 받아들이며 체제

의 개혁을 해나가고 있다. 따라서 탈냉전기 미국에게 직접적인 안보 위협세력은 핵무기 개발을 시도하고 미국적 가치에 정면으로 도전하는 이란, 이라크, 북한이었던 것이다. 이들 3개국이 소위 부시가 언급했던 ‘악의 축’으로서 이라크는 미국의 공격을 받아 무너졌고, 이란과 북한은 지속적으로 핵무기 개발을 시도하며 미국과 대치하고 있다.

이러한 상황에서 미국 대북정책의 근본 목표는 북한의 체제변화(regime change)에 의한 ‘자유 북한(free DPRK)’을 만드는 것이다. 이것이 현실적으로 불가능할 경우, 차선책은 북한의 비핵화이다. 북한의 완전하고 검증 가능한 비핵화가 어려울 때, 미국은 핵동결이나 핵불능화 등과 같은 잠정적인 해결을 추진했다.

북한의 핵문제를 풀 길은 간단히 말하면 다음의 두 가지 방법이 있다. 첫째는 북한이 원하는 것(김정일 체제의 안정, 사회주의 체제의 안보, 경제적 지원 등)을 모두 주는 것이고, 둘째는 북한 스스로가 핵무기 보유가 더 손해가 된다는 것을 인지하게 하는 것이다. 첫 번째 방법에서 북한이 원하는 것을 모두 줄 수 있는 국가는 미국이다. 그러나 미국은 북한이 원하는 모든 것들을 주려고 하지 않고, 또한 줄 수도 없다. 그 이유는 김정일 독재정권, 국민을 굶겨 죽이는 국가 계획경제를 인정하고 보장하는 것은 미국적 가치에 어긋나며, 또한 그러한 수세적인 방법으로는 완전하고 돌이킬 수 없으며 검증 가능한 북한 핵 폐기가 불가능하다고 생각하기 때문이다. 따라서 이는 북한이 먼저 핵폐기를 약속하고 나쁜 행동(bad behavior)을 변화시킬 때만 가능한 것이다. 이제 남은 것은 두 번째 방법이다.

두번째 방법은 북한에 대한 제재로 북한이 핵무기 보유가 더 손해가 된다는 계산을 하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 국제공조에 의한 대북 제재가 요구된다. 미국과 한국, 일본은 이를 위한 공조의 준비가 되어 있다. 문제는 중국이다. 지금부터 중국은 북한의 비핵화가 우선하는지, 북한의 안정이 우선하는지 전략적 선택의 기로에 서게 될 것이다. 중국이 북한의 안정에 우선순위를 두고 대북 국제공조에 주저한다면 북한 비핵화의 방법은 현실적으로 없다. 중국이 북한 핵 폐기에 정책적 우선순위를 두고 국제공조에 적극적으로 참여한다면, 북한은 핵무기 보유가 더 아픈 현실이라는 상황을 깨닫게 될 것이다. 현재로서 중국은 북한의 안정에 더 큰 비중을 둘 가능성이 크다. 그러나 국제사회에서의 책임있는 강대국으로서의 역할 요구, 미국과의 협력관계 유지 필요, 실제로 북한의 핵무기 보유가 현실화되었을 경우의 동북아 국가들의 핵확산 가능성 등의 문제에 직면하여 중국의 입장 변화 가능성이 없는 것도 아니다.

끝으로 미국과 중국 모두에게 이익이 되는 대북정책의 옵션 하나를 예상해 본다. 미국과 중국이 협력하여 북한 김정일 정권을 교체하는 시나리오이다. 미국은 북한의 핵문제 해결뿐만 아니라 ‘자유 북한’을 만드는 것이 대북정책의 목표이나, 핵문제 자체가 해결되지 않을 경우, 위협 부담이 너무 큰 군사행동보다는 비밀공작에 의한 북한 정권의 교체를 시도할 가능성이 있다. 그러나 이러한 시도가 성공하기 위해서는 중국과의 협력이 필수적이며, 결과적으로 나타나는 북한 정권도 김정일 정권보다 중국이 통제하기가 수월한 친중 정권이 될 것이다. 새로운 북한 정권은 김정일 정권보다는 국제질서에 순응할 것이며, 따라서 미·중 양국은 북핵문제의 해결과 함께 중국은 보다

다루기 용이한 친중 정권을, 미국의 입장에서는 보다 국제질서에 따르는 북한 정권을 만드는 공통의 이해를 누릴 수 있다.

\* \* \*

## The Means to Cope with the North Korea's Nuclear Weapon and Missile Development

The situation of the Korean Peninsula has worsened because of the long-distance rocket launching of North Korea (April 5) and its 2nd nuclear test (May 25). The recent Korean situation could be defined as 'the 3rd North Korean nuclear crisis' since it is qualitatively different from the 1st one (1993~1994) or the 2nd one (2002). This 3rd crisis began as North Korea declared to strengthen its self-defense capability with nuclear weapons while the 1st and the 2nd crisis started when US government had a doubt that North Korea was developing nuclear weapons.

North Korea has tried to possess nuclear weapons and long-range missiles for complex reasons such as for the strategy toward US and South Korea and for the support of its own political system. Firstly, in the aspect of the strategy toward US, North Korea has chosen the development of nuclear weapons for its national

security in the unsecured situation originated from the collapse of socialism rather than its system change into liberalism. Secondly, in the aspect of the support of its own system, the development of nuclear weapons is the only measure of retrieving Kim Jeong-Il's political power. Since its national economy has collapsed, it tries to possess nuclear weapons to recover the support of the party in power and the people by enhancing the superiority of its socialist system and the pride of the people. It is also a means for Kim Jeong-Il to hand his regime over to his successor with stability because Kim is aware of his health problem. The recent nuclear tests and continuous rocket launching mean that Kim has a plan to smoothly hand over his power to his successor and stabilize the next regime by completing nuclear armament during his lifetime. Finally, in the aspect of the strategy toward South Korea, North Korea intends to take the eternal leadership in North-South relations by possessing nuclear weapons. If North Korea possesses plenty of Intercontinental Ballistic Missiles (ICBM) equipped with nuclear warhead, US may be greatly limited to take a military intervention in case of emergency in the Korean Peninsula.

There are US government's global strategy for Post-Cold War era and its policy against North Korea in the center of the task related to how we solve the nuclear problem of North Korea. The goal of US government's global strategy for Post-Cold War era is to maintain its status as the sole hyper power of the world and

establish the US-centered international order. The two wings of the fundamental strategy for this purpose is the nonproliferation of the weapons of mass destruction (WMD) and the proliferation of American values such as democracy, free market system, free trade, human rights and etc. The three most important regions for US government's global strategy are Europe, Middle East and Northeast Asia. In case of Europe, the country threatening US is Russia in the long term. In Middle East, they are Iraq and Iran, and in case of Northeast Asia, they are China in the long term and North Korea in the short term. Though Russia and China may be the threatening countries to US in the future, the both countries are now its partners and have accepted some American values to reform their governing system. Therefore, the countries directly threatening US in this Post-Cold War era should be Iran, Iraq and North Korea which are attempting to develop nuclear weapons and challenge American values. These three countries are, so called, 'the axis of evil.' The Iraqi regime collapsed, and Iran and North Korea is still standing up against US by attempting the continuous development of nuclear weapons.

The fundamental goal of US policy toward North Korea in this situation is to make 'free DPRK (North Korea)' by changing the regime of it. If this goal is practically impossible to be achieved, the second best policy is the denuclearization of it. US government promoted provisional solutions such as nuclear freeze

or disablement when it considered the complete and verifiable denuclearization is impossible.

We have, to put it simply, the two following means to solve the North Korean nuclear problem. The first means is to give North Korea everything it wants (the stabilization of Kim Jeong-II regime, the security for its socialism, economic support and etc.), while the second is to make North Korea acknowledge that its possession of nuclear weapons has more cost than benefit. In case of the first means, the country which is capable to give North Korea everything it wants is US. However, US government does not want it, and cannot try it because it is against the American values to accept and secure Kim Jeong II's totalitarian government which exercises a state-planned economy starving the people to death, and US government considers such means won't play any role for the North Korea's complete, irreversible and verifiable nuclear dismantlement. Therefore, the first means is applicable only when North Korea promises to give up its nuclear weapons and correct its bad behaviors. So we now have the second means left.

The second means is to make North Korea know that its possession of nuclear weapons harms itself by imposing sanctions. We need international cooperation for this purpose. US, Japanese and Korean governments are ready to cooperate for it, but China is not. From now on, Chinese government should choose either

the denuclearization of North Korea or the stabilization of it. If China gives priority to the stabilization of North Korea and hesitates about international cooperation, the denuclearization of Pyongyang is practically impossible. However if China gives political priority to the denuclearization of North Korea and positively join international cooperation, North Korea will soon realize the possession of nuclear weapons is not a good choice. China may give more weight on the stabilization in the present condition, but it may change its strategy when it is required to play a role in international society as a great country, needs to maintain the cooperation with US, and faces North Korea's complete possession of nuclear weapons which may cause other countries of Northeastern Asia to also have nuclear weapons.

Finally, it could be expected an option of the policy toward North Korea which benefits both US and China. The option is that US and China cooperate with each other and drive out Kim Jeong-Il regime. The goal of US government toward North Korea is not only to solve its nuclear problem but also to establish 'free DPRK (North Korea).' If the nuclear problem is considered not to be solved, US government may try to change the regime by means of clandestine operation. The cooperation with China is required to succeed in this attempt, and a new North Korean regime which will be established as the result of the attempt eventually will become a China-friendly regime easier for China to control than

Kim Jeong-II's government. The new North Korean regime will also adjust itself to international order contrary to Kim's regime. US and China will be able to have the common advantage of solving the nuclear problem of North Korea. In addition, China can establish a China-friendly regime in North Korea which is easier to handle, while US can also establish a new regime there which adjusts itself to international order.



16호

## South Africa's Abandonment of its Nuclear Programme

---

**Stefanus J. SCHOEMAN**

—Ambassador, South Africa to the Republic of Korea

South Africa's nuclear experience has left South Africa in the unique position and we are glad to share the lessons flowing from this important decision.

Fearing a direct invasion of South Africa and/or South Africa—controlled South West Africa (Namibia) by Soviet backed forces, the South African government developed a multistage deterrence strategy. The nuclear weapons were intended to be used only to deter potential adversaries and not to attack or invade any country.

When the negotiations to reach a peaceful settlement between the F.W. de Klerk government and the ANC started in all seriousness

it was agreed to dismantle the weapons. For negotiations to be conducted in good faith it was important to have a level playing field. A steering committee of senior officials was appointed at the end of 1989 by the then State President De Klerk to investigate the steps required. In this regard, the steering committee was, *inter alia*, tasked to:

- dismantle the six completed gun type devices under controlled and safe conditions;
- melt and recast the High Enriched Uranium (HEU) from these six devices, as well as the partially completed seventh device and return it to the Atomic Energy Corporation (AEC) of South Africa for safe keeping;
- decontaminate facilities fully and to return severely contaminated equipment to the AEC;
- convert ARMSCOR (the South African Arms Manufacturing Corporation) facilities to conventional weapon and non-weapon commercial activities;
- destroy all hardware components of the devices, as well as technical design and manufacturing information;
- advise the Government of a suitable time table for accession to the NPT, signature of a Comprehensive Safeguards Agreement with the IAEA and submission of a full and complete national initial inventory of nuclear material and facilities as required by the Safeguards Agreement; and

— terminate the operation of the Pilot Enrichment Plant.

The dismantling process was completed by mid-1991 with the last HEU returned to the AEC during the night of 5 and 6 September 1991. Accession to the NPT occurred on 10 July 1991 and seven weeks later, on 16 September 1991, a Comprehensive Safeguards Agreement, which came into effect immediately, was signed with the International Atomic Energy Agency (IAEA). On 30 October 1991, South Africa submitted its initial inventory of nuclear materials and facilities to the IAEA. The first verification team from the Agency arrived on site in November 1991.

Following these events, South Africa found itself in the unique position as being the first country in history to have voluntarily dismantled its nuclear capability. Given this unique position, the new South African Government of President Nelson Mandela which took office in May 1994, extended its commitment to democracy, sustainable development, social justice and environmental protection to also include the promotion of global peace and security through the elimination of weapons of mass destruction. In this regard, a primary goal of the country's policy is to reinforce and promote South Africa as a responsible producer, possessor and trader of advanced technologies in the nuclear and related fields. In doing so, South Africa promotes the benefits which non-proliferation and arms control hold for international

peace and security, particularly in Africa and the developing world.

South Africa believes that the longer nuclear weapons exist, the longer the world will have to wait to be free from the use or threat of use of such weapons. The existence of nuclear weapons, may inspire other to acquire similar capabilities in the false belief that this may enhance their own security. In this context, the nuclear-weapon States bear a special responsibility in illustrating their commitment to their disarmament obligations through transparent, irreversible and verifiable actions to eliminate their weapons, thereby not allowing others to use non-compliance with disarmament obligations as a pretext for pursuing the nuclear weapons option to deter the threat posed by such weapons. The systematic and progressive elimination of all nuclear weapons and the assurance that they will never be produced again remains the only assurance against their use and this should remain our goal.

Whilst we remain dissatisfied with the lack of progress by the nuclear-weapon States to demonstrate progress on their commitment to the unequivocal undertaking to nuclear disarmament, we are particularly encouraged by a recent statement of a nuclear-weapon State, reaffirming its unequivocal undertaking to the disarmament measures contained in the 1995 and 2000 Review Conference decisions and final document.

We are indeed in an era where nuclear energy is suddenly regaining prominence due to its potential to enhance the security of energy supply and to mitigate the effects of carbon emissions. This rise in the demand for nuclear energy comes with challenges and responsibilities that require the international community to be more vigilant in ensuring that nuclear energy is utilised for peaceful purposes only. In this connection, South Africa strongly believes that the IAEA should be provided with the necessary means to carry out its verification mandate, but at the same time to also enhance its technical co-operation activities and assistance in a non-discriminatory, efficient and professional manner.

What is required is a non-discriminatory approach that would assure the reliable supply of nuclear fuel, whilst fully respecting the choices of States and protecting their inalienable right to pursue peaceful nuclear programmes, consistent with their non-proliferation obligations.

South Africa has always argued in favour of inclusive as opposed to exclusive solutions to address challenges. International peace and security requires the full participation of the entire international community. Multilateral engagement and partnership is essential if we are to address these global challenges in a sustainable manner.



최근 국제사회에서 북한 인권문제가 관심과 주목을 받는 가운데, 북한 인권 증진을 위한 국제협력도 강화되는 추세이다. 2005년 12월 이래 유엔총회에서 북한 인권 결의가 연속 네 차례 채택된 것은 그 대표적인 예다. 금년만 해도 3월 호주 멜버른, 4월 워싱턴, 7월 도쿄, 9월 서울과 토론토 등지에서 대규모의 북한 인권 행사들이 열렸다. 이들은 열악한 북한 인권 참상을 더 이상 외면할 수 없다는 인류 양심의 표현이자, 인권 개선을 촉구하는 시민들의 단합된 행동을 대변하고 있다.

북한 인권문제는 본질상 3가지 측면을 내포하고 있다. 이에 대한 균형감 있는 시각을 갖는 게 필요하다.

첫째, 북한 인권문제는(국제사회가 당면한) 심각한 ‘인권문제’ 중 가장 중요한 일부이다. 2008년 12월 유엔총회는 이란, 미얀마, 북한 등 3개국의 인권 결의를 채택했다. 이런 사실만 봐도 북한 인권 상황이 세계 최악의 수준에 있음을 알 수 있다.

인권은 체제와 이념, 성별과 국경을 떠나서 모든 사람에게 인정되는 가치이자 권리이다. 말하자면 보편적 가치(universal value)의 문제인 것이다. 인간으로 대접받지 못한 채 ‘매 맞고, 끌려가며, 피 흘리며, 굶어 죽어가는’ 북한 주민들의 비인간적인 삶을 같이 아파하고 그 개선선을 위해 노력하는 것은 세계시민의 한 사람으로 마땅히 감당해야 할 도리요 의무라 할 수 있다. 그러기에 세계 최악의 북한 인권에 침묵하는 것은 정당화될 수 없다.

둘째, 북한 인권문제는 ‘북한문제’의 중요한 일부이다. 북한문제에는 인권문제 외에도 핵문제, 경제난, 식량난과 인도적 지원, 외교적 고립의 타개(특히 대미·대일 관계 개선), 권력승계(후계체제 안정) 등이 있다. 하지만 이 모든 문제들은 강고한 수령독재체제와 비효율적인 사회주의 계획경제체제에서 비롯되는 것이다. 즉, 독재와 폐쇄가 오늘의 북한을 규정하며 제약하고 있는 셈이다. 북한이 처한 온갖 어려움을 완화·해소하는 길은 두말할 것도 없이 북한이 ‘선군독재(Military-First Dictatorship)’가 아니라 ‘선민정치(People-First Politics)’를 베푸는 데 있으며, 이는 다시 주민의 인권 개선 및 대외 개방 등과 직결돼 있다. 이렇게 본다면, ‘북한문제의 근본적 해결’을 위해서는 당면한 북핵문제에만 단선적이고 대중요법적 차원에서 접근해서는 곤란하며, 인권 개선과 민주화에도 관심을 기울여야 한다는 점을 알 수 있다.

셋째, 북한 인권문제는 우리가 직면한 '통일문제'의 중요한 일부이기도 하다. 우리가 추구하는 통일은 자유민주통일이며, 민족 성원 모두의 자유·복지·인간 존엄성이 존중·보장되는 내용의 통일이다. 그럴진대 북한 주민의 인권 개선을 추구하지 않는 대북정책은 그 자체 반인권적·반민족적일 뿐만 아니라, 우리의 통일철학 및 이념과도 맞지 않는다. 이런 점에서 지난 시기 '인권 개념'을 등한시 했던 대북정책은 깊이 반성해야 마땅하다.

흔히 북한 인권문제라고 말하지만, 여기에는 다양한 내용과 수준의 인권문제가 포함되어 있다.

첫째는 '북한 주민'의 인권문제다. 지금 북한 주민들은 정치범 수용소, 반문명적인 공개처형, 고문과 학대, 이중삼중의 감시와 성분 차별, 사상·표현의 자유 침해, 기아와 영양실조 등을 겪고 있다. 총체적으로 북한주민의 인권문제는 '수령독재'의 산물이라 할 수 있는데, 이는 '체제'와 관련된 '구조적'인 것이라고 할 수 있다. 또한, 전 사회분야에 걸쳐 있다는 점에서 '광범위'하며, 역사적 뿌리가 깊다는 점에서 장기적이고 고질적이다. 따라서 장기적인 안목을 가지고 해결을 추구하는 것이 현실적이다.

둘째는 '탈북자'의 인권문제다. 탈북자문제는 '식량난·경제난'의 산물이라 할 수 있다. 이는 북한 당국이 그들 주민에 대해 생활의 기본적 수요를 충족시켜야 할 책임을 다하지 못함으로써 발생한다. 곧, 북한 정권이 생존의 위협에 처한 주민들을 품어주지 못하고 밖으로 밀어내는 현상이 '탈북'인 것이다. 탈북자들의 경우 신변의 안전 위

협, 체포 시 대북 강제송환, 노동력·임금 착취, 인신매매 또는 강제 결혼, 감금·린치·학대 등 다양한 형태의 가혹행위, 보호소 수용 과정에서 고문 등 비인간적 처우, 탈북자 자녀(아동)의 무국적 상태 발생 등 다양한 형태의 인권침해가 발생하고 있다. 이는 북한 주민의 그것들과는 다른 차원의 것이다. 특히 탈북자의 인권문제는 중국·러시아 등 접경지역에 그치지 않고, 생존과 안전을 위해 제3국(주로 동남아)으로 월경, 유랑함으로써 '문제의 광역화'를 초래하고 있다. 이 같은 절박한 인권침해에 지금 국제사회는 보다 직접적이고 즉각적인 관심을 보이고 있다. 유수한 국제 NGO들은 탈북자들에게 난민의 지위(Refugee Status)를 부여하는 것이 무엇보다 시급하다고 보고 있다. 하지만 1차 피난지국인 중국은 물론, 2차 피난지국인 태국·캄보디아·라오스 등 관련국들이 난민의 지위를 인정하길 거부하고 있다.

셋째는 남북관계에서 발생하는 인권문제이다. 여기에는 이산가족문제, 납북자·국군포로의 문제가 있다. 이산가족문제는 3년간에 걸친 한국전쟁의 결과 발생한 것으로 이를테면 '전쟁'의 산물이라 할 수 있다. 하지만 반세기가 넘도록 근원적인 해결을 보지 못하고 있어, 아직까지도 가장 대표적인 분단 고통의 상징으로 남아 있다. 그간 이산가족문제는 주로 인도적 차원에서 다루어져 온 게 사실이다. 하지만 이산가족문제 또한 엄연히 가족권(family rights)이란 인권의 문제라고 할 것이다. 이산가족들은 지금 가족 성원 간의 연락 및 접촉, 안부를 전할 권리, 귀향의 권리가 거부 당하고 있다.

다음, 납북자문제는 납치테러리즘이란 '범죄'의 산물이라 할 수 있

다. 자기 의사에 반한 납치와 강제연행, 불법억류가 개재돼 있다. 무조건 원상회복이 이루어져야 하나, 북한은 납북자의 존재를 부정하고 있다. 반면 자진 월북자 내지 의거 입북자라고 강변하고 있다. 때문에 이들은 자유의사 표명의 기회뿐만 아니라, 본국(대한민국) 관리와의 접견 및 영사보호 등 인권이 박탈당하고 있다. 누구나 자기의 원거주지로 돌아갈 권리가 있으나, 이것마저 거부당하고 있다. 북한 체제가 싫어 제 발로 남으로 내려온 이산가족들과 비교하면, 납북자들의 인권상황은 가히 비극적이다.

마지막으로 국군포로문제는 ‘한국전쟁’의 산물인 동시에, 1949년 제네바 제3협약에 따른 포로송환의무 위반, 생존 포로 존재의 은폐 및 강제억류 등 국제인도법 위반(비인도적 범죄)의 결과로 생겨난 문제이다. 즉, ‘전쟁’과 ‘전쟁범죄’가 복합적으로 작용돼 생겨난 것이다. 이들의 처지는 납북자와 비슷하며, 인권문제도 그와 유사한 측면이 있다.

넷째는 기타의 인권문제로서 외국인 납치문제가 있다. 많은 사람들이 납치문제라고 하면 주로 일본인 납치문제만 연상하지만, 북한이 납치해 나간 외국인인은 11개국 38명(일본인 16명, 레바논인 4명, 말레이시아인 4명, 프랑스인 3명, 이탈리아인 3명, 중국인 2명, 네덜란드인 2명, 태국인 1명, 싱가포르인 1명, 루마니아인 1명, 요르단인 1명)에 달한다. 외국인 납치문제는 2005년 12월 이후 채택된 유엔총회 결의에서 계속 거론하고 있는 중요한 인권문제이다. 우리가 ‘나 몰라라’ 할 수 없는 사안인 것이다. 이 밖에도 북송 일본인 처의 귀향문제나 최근 언론에 보도되고 있는 베트남전 국군포로문제가 있다.

한마디로 북한 인권문제는 북한 정권이 존재함으로써 발생하는 것이라고 하겠다. 많은 경우 북한이 인간적 도리와 국제적 규범을 지키지 않음으로써 작금 문제의 심각성이 더해지고 있다. 총체적으로 비인간, 반문명, 무책임, 범죄성에 기인하고 있다고 할 수 있을 것이다.

그러면 우리는 어떻게 북한 인권문제에 대처해 나갈 것인가? 이미 살펴본 바와 같이 북한 인권문제는 내용과 수준이 다기하여, 단선적인 방식으로 대처하기가 어렵다. 다음에서는 북한 인권 개선의 방향을 몇 가지로 요약, 제시하기로 한다.

첫째, 북한 인권문제는 정부 혼자서, 또한 일거에 해결하기 어려운 문제이다. 물론 우리 정부의 의지와 역할이 중요하다. 하지만 인력과 예산 등 나름의 한계도 있다. 따라서 정부가 국제기구, (국제 및 국내)NGO, 교회, 기업, 시민사회가 함께 대처하는 게 필요하다. 특히 정부가 나서기 곤란한 때는 오히려 NGO가 적극 목소리를 내는 것이 도움이 될 경우도 있다. 따라서 정부는 이들 행위주체, 특히 NGO와의 적절한 역할분담을 통해 꾸준히 북한 인권 증진을 위해 노력하는 것이 바람직하다. 정부는 NGO들의 의견을 최대한 수용해 북한 인권 증진을 위한 종합적·체계적인 로드맵을 만들어야 한다.

둘째, 우리 정부는 기본적으로 북한 인권문제를 '보편적 가치'의 문제로 접근하고, 다른 문제와 분리해 독자적 해결을 추구해야 한다. 그래야 정치화의 논란을 가능한 한 피할 수 있고, 실질적인 개선을 모색할 수 있다. 보편적 가치와 국제인권규범은 북한 인권 개선

을 위해 우리가 의지할 수 있는 중요한 잣대가 됨은 두말할 것도 없다. 이런 시각에서 우리 정부는 국제사회의 움직임에 보조를 맞추면서(예컨대, 유엔총회의 북한 인권 결의 공동제안국 참여 및 찬성 투표), 북한이 국제인권규범을 지키도록 설득·권고해야 한다. 특히 북한은 금년 12월 제네바에서 열리는 ‘보편적 정례 인권상황 검토(Universal Periodic Review: UPR)’를 받아야 하는데, 여기에 우리가 적극 참여하여 북한 인권 개선을 촉구해야 할 것이다. 이 밖에도 유엔총회 결의에서 명시된 북한인권특별보고관의 방북·조사에 북한이 협조하도록 인권이사회 이사국 및 관련 국제기구와 공조하는 방안도 적극 추진해야 한다.

다만, 정부가 북한 인권 개선을 추구함에 있어서는 국제무대와 남북 대화를 준별하는 자세가 필요하다. 국제무대에서는 주로 북한 주민과 탈북자의 인권문제를 다루는 것이 적어도 현단계에서는 현실적이다. 남북대화에서 가령 정치범수용소를 거론하고 해결을 모색하는 것은 여러 가지 면에서 합당치 못하다. 반면 이산가족·납북자·국군포로문제는 남북대화에서 해결을 추진하는 게 바람직하다. 남북한은 이들 문제에 관한 합의 생산 및 실천의 경험을 갖고 있기 때문이다. 당면하게는 이산가족 상봉의 정례화가 시급하며, 납북자·국군포로문제의 경우 ‘이산가족에 끼워넣는 해결’ 대신에 보다 근원적인 해법을 강구해야 한다.

셋째, 인권 NGO들과 시민사회는 앞으로도 북한 인권문제를 공론화하고, 국민적 관심을 환기하는 노력을 계속 전개해야 한다. 더불어 이 문제에 대한 국제시민사회의 일치된 목소리를 확산시켜 나가야

한다. ‘인류의 양심’을 대변하면서 북한의 태도 변화를 위해 도덕적 압박을 가하는 것이야말로 북한 인권 개선운동에 가장 큰 힘이 될 수 있다. 국내외의 NGO들은 상호 긴밀하게 협력하는 가운데, 유엔 인권이사회(UNHRC)나 인권고등판무관실(UNHCHR) 등 유엔기구 인사들과의 수시 접촉과 정보 제공을 모색하는 한편, 국제사면위원회 등 저명한 국제인권단체들의 지속적인 관심과 행동을 계속 촉구해야 한다. 해외 및 국내 입국 탈북자 지원은 교회 등 NGO가 전면에서 나서고, 정부가 관련법과 절차에 따라 조력을 구하는 구도가 적절하다.

넷째, 현 단계에서 정부와 민간 부문이 함께 노력해야 할 과제가 있다. 그것은 북한 인권 개선 역량의 강화 차원에서 시민들에게 북한 인권 교육을 강화해야 한다는 점이다. 지난 10년 동안 북한 인권교육이 극히 부실했다. 북한 인권 실상에 대한 정확한 정보를 제공하면서, 국민교육을 꾸준히 실시해야 한다. 북한 인권 전문가도 체계적으로 양성해야 한다. 결국 사람이 새로운 역사를 쓰는 법이기 때문이다.

이 밖에 언론과 방송도 북한 인권문제에 대한 관심 환기와 국민교육에 일조할 수 있다. 국회도 북한인권법 제정 등 입법적 대응에 힘을 쏟아야 한다.

무릇 인권은 ‘거론’할 때 ‘개선’이 있고, ‘침묵’하면 ‘진전’이 없는 법이다. 우리가 북한 인권문제를 제기하는 것은 북한 정권의 행동을 비판함으로써 북한 주민들에게 ‘인권의 빛’이 전달되도록 하자는 뜻에서다. 그러한 점에서 북한 인권문제 거론(선의의 비판)은 ‘민족자에 적’인 것이지, 결코 북한과 냉전적으로 대결하자는 것이 아니다. 이

점을 깊이 인식하고 많은 사람들이 북한 주민의 생명을 살리는 북한 인권 개선운동에 나서길 기대한다. 그리고 정부의 각종 노력에도 성원을 아끼지 않기를 바란다. 그럴 때 북한 주민들도 우리처럼 사람답게 사는 날이 보다 빨리 찾아오게 될 것이다.

\* \* \*

## Human Rights in North Korea and South Korea's Response

Amid international society's recent and increasing attention to the abuses of human rights in North Korea, international cooperation to improve the human rights situation in North Korea is increasingly being fortified. The UN General Assembly's resolutions are a typical example, having been adopted 4 times sequentially since December 2005, for North Korea's human rights violations. In 2009, large-scale events were held in Melbourne, Washington, Tokyo, Seoul and Toronto, in March, April, July, and September respectively. These events were an expression of conscience to no longer disregard the miserable reality of the human rights situation in North Korea, and represented the cooperative activity of citizens to stimulate improvements in human rights. The problem in the human rights situation of North Korea essentially has 3 sides, and it is necessary to maintain a balanced viewpoint on each of them.

First, the international community recognizes North Korea as having some of the most severe problems in human rights worldwide. The UN General Assembly adopted country-specific resolutions on human rights against Iran, Myanmar and North Korea in December 2008. This fact shows that the North Korean human rights situation is among the worst in the world. Human rights are a value and a right agreed upon by all people without considering political systems, ideologies, gender, or borders. In other words, it is a universal value. It is a natural cause and responsibility for world citizens to sympathize with and to defend the inhumane lives of North Koreans who are ‘beaten,’ ‘taken away,’ ‘bled’ and ‘starved to death’ and completely disregarded as human beings, as well as to make an effort for improvement. Thus, silence on the world’s worst human rights situation cannot be justified.

Second, it is important to recognize ‘the problems of North Korea.’ The problems which need to be dealt with include such issues as nuclear weapons, economic disasters, food shortages and humanitarian support. Other problems involve North Korea’s isolated diplomatic relationship (especially to improve relations with the US and Japan), succession of authority (stabilization of the next successor) and human rights. However, all these problems were created as a result of a strong leader-based dictatorship system and a planned economy system based on ineffective socialism. In

other words, dictatorship and lock-out defines the present situation of North Korea and restricts them. It is unnecessary to instruct others more than once on ways to resolve the problems which face North Korea. The only way is to have a ‘people-first politics’ system rather than a ‘military-first dictatorship,’ and consequently, this would lead North Korea to improve its human rights situation and open up to foreign countries. In this respect, in order to resolve the human rights issue in North Korea, approaches such as symptomatic treatments or single viewpoints to alleviate the problems of North Korea would be unsuccessful, and concerns for improving human rights and achieving democratization should receive attention simultaneously.

Third, the North Korean human rights issue is a crucial factor in ‘the problems of unification’ which we currently face. We pursue unification through freedom and democracy, and a unified Korea should respect and secure freedom as well as human dignity and the well-being of all members of society. Therefore, the North Korean policy to avoid pursuing improvements in the human rights situation is not only inhumane in itself, but also disagrees with South Korea’s unification philosophy and ideology. At this point, we should deeply reflect upon the North Korean policies of the ROK’s two preceding administrations, namely the Kim Dae-Jung Administration and the Roh Moo-hyun Administration, which neglected (did not neglect? ceased to neglect?) ‘the concept of

North Korean human rights.’

We frequently engage in discussions on North Korea’s human rights issues. There is a variety of content as well as levels to such issues that are included in this context.

The first issue is related to the infringement on human rights experienced by ordinary citizens of North Korea. They suffer from internment in political prisoner camps, uncivilized open execution, torture and maltreatment, two to threefold watch and class discrimination, restrictions on freedom of thinking and speech, starvation and malnutrition, etc. Generally, the North Korean human rights issue is an outcome produced by a ‘leader-based dictatorship,’ and it is a ‘structural problem’ related to the ‘political system.’ Additionally, it is a ‘broad’ issue expanding to all social fields, having a ‘long-term’ and ‘chronic’ character with its deep historical roots. Therefore, it is only realistic to resolve this matter with a long-term perspective.

The second issue is related to the human rights of North Korean defectors. This issue can be called a creature born by ‘food shortages and financial hardship.’ These situations originate from the North Korean government’s failure to fulfill their responsibility to satisfy the basic needs of living for its citizens. In other words, ‘escaping from North Korea’ is a situation where the

North Korean government steers its people, who risk their survival outside, due to the failure of the government in providing them with the basic necessities. Defectors from North Korea suffer from various types of human rights violations such as the threat to safety, forced repatriation to North Korea upon arrest, exploitation of manpower and wages, human trafficking or forced marriages, or imprisonment. Even more detrimental consequences which may potentially arise include executions, ill-treatment and diversified cruel actions, torture performed in criminal camps and inhumane inflictions, and the statelessness status of defectors' children. These situations differ from those who reside in North Korea. The human rights of North Korean defectors at stake are not only limited to the borders of China and Russia; the extent of travel for North Korean defectors is 'being expanded' to more nations as they wander or cross borders to Third World nations (mainly Southeast Asia) for existence (survival) and safety. International society is currently paying more direct and immediate attention to such impending human rights infringement issues. Prominent international NGOs believe granting refugee status is the first and foremost issue that must be resolved. However, China, as a primary shelter, Thailand, Cambodia and Laos, as secondary shelters, as well as other countries, are refusing to grant North Korean defectors with refugee status.

The third issue is related to the human rights violations arising

from the deep-rooted hostile relationship between South and North Korea. It encompasses problems concerning dispersed families, kidnapped persons in North Korea and POWs. The dispersed family issue was a result of the Korean War in 1950, which prolonged for 3 years. It can be said to be an after-effect of ‘war (a post-war effect).’ However, basic settlement over this issue has not yet been achieved for over half a century; hereby still remaining a painful symbol today due to Korea’s territorial division. Although the issue of dispersed families has been mainly dealt with at a humane level, it must be considered a serious matter of human rights, especially so-called family rights, with a stricter meaning. The rights of communication, of contact and of the mere exchange of greetings between family members as well as the right of return, are being rejected for these dispersed families.

The issue of kidnapped persons abducted by North Korea is an outcome of ‘crime,’ or kidnapping terrorism. Cases of kidnapping against one’s will, forced haul and illegal detention are included under this issue. Though original status should be recovered unconditionally, North Korea has been denying the existence of kidnapped persons. On the other hand, the country has (outwardly) denounced kidnapped persons who have crossed the border based on their free will or as a heroic deed. As a result, they are deprived of not only the opportunity to express their free will, but also their basic human rights to contact officials of the South Korean

government and to be protected by them. Even the right to return home, for every person, is being rejected as well. The human rights situation for South Korean kidnapped persons is fully tragic in comparison to the dispersed families who came to South Korea due to their dislike for North Korea.

The POW issue not only concerns the 'Korean War,' but was also created due to the violations of international humanitarian laws (war crimes); in other words, the Geneva Convention of 1949 relative to the Treatment of Prisoners of War. This issue includes the violation of the responsibility for repatriating prisoners, concealment of the existence of unreturned prisoners, forced detention, etc. Hence, this problem resulted from the mixed effects of 'war' and 'war crime.' Their situation is similar to that of the kidnapped persons taken to North Korea.

The fourth issue involves the human rights of kidnapped foreigners. Many people simply recall the Japanese abductees. The total numbers of (known) foreigners kidnapped by North Korea include 38 persons from 11 countries (16 Japanese, 4 Lebanese, 4 Malaysians, 3 French, 3 Italians, 2 Chinese, 2 Netherlanders, 1 Thai, 1 Singaporean, 1 Romanian, and 1 Jordanian). This is an important issue which has been dealt with continuously in the resolutions of the UN General Assembly since December 2005. We should not neglect this matter. Other issues aside from the aforementioned

relate to the return of Japanese wives sent to North Korea and the POWs of the Vietnam War that have been recently reported in the media.

In short, human rights infringement in North Korea has been created due to the existence of North Korean dictatorship. Recently, the human rights situation in North Korea has become more severe by reason of North Korea's disregard of international rules. As a whole, this tragic (deplorable) problem has derived from inhumane, anti-cultural, and irresponsible crimes.

Currently, how can we respond to the human rights violations in North Korea? As previously mentioned, this issue is complicated in its content and level; hence, no single method can make for a successful response. Directions to improving human rights in North Korea can be summarized into several points and is suggested as follows:

First, human rights for North Koreans cannot be enhanced by the government's efforts in one single-handed stroke. Of course, the government's will is very important. But the government has its own limitations in regards to budget, manpower, etc. Therefore, it is very important for the government to respond together with international organizations, international and domestic NGOs, churches, private companies, and civil society.

In certain situations, it is difficult for the government to stand at the front and having the powerful voice of NGOs would be more effective. In this regard, it would be desirable for the government to share the role with NGOs and other entities. The South Korean government should fully accommodate the opinions of NGOs and create a general and systematic road map to improve the North Korean human rights situation.

Second, the South Korean government should approach the North Korean human rights issue as a 'universal value' and pursue its improvement independently by separating it from other issues and preventing it from becoming controversial and political. It is needless to say that universal values and international rules for human rights will be an important basis for improving human rights in North Korea in which we can depend on. In this regard, we are continuing to maintain the pace with cooperative activities of international society (for example, co-sponsoring the draft resolutions on North Korean human rights to be adopted at the UN General Assembly and voting for it), and persuading and recommending North Korea to observe international law and principles on human rights.

In particular, North Korea is scheduled for a Universal Periodic Review (UPR), which will be held in Geneva this year in December. We should call to improve human rights in North Korea through active participation. We should promote the

idea of cooperation with the UN Human Rights Council (HRC) and related international institutions to compel North Korea to accept visits and monitoring of a Special Rapporteur on Human Rights in North Korea as stipulated in the UN General Assembly resolutions. Nevertheless, it is necessary for the South Korean government to differentiate the international stage and South-North dialogues while we pursue to ameliorate the North Korean human rights situation. It would be realistic to deal primarily with the human rights of North Korean defectors and the ordinary residents of North Korea within the international stage at this time. In particular, it would be more reasonable in many respects to call attention to the concentration camp for political offenders in the international arena and to avoid settling this issue in South-North dialogues. On the other hand, the issues of dispersed families, persons kidnapped by North Korea and POWs are suitable for discussion in South-North dialogues because both sides have experience in making practical conclusions in regards to these issues. The most impending issue is to regularize reunion meetings for dispersed families. In the case of POWs and the kidnapped, it seems it would be better to pursue these issues independently rather than inserting them into the dialogue on dispersed families.

Third, human rights NGOs and civil society need to publicize North Korean human rights violations and make efforts to arouse (stimulate) people's continuous concern. Additionally, they should

strengthen and spread the voice of international society on these issues worldwide. One of the most effective ways to improve North Korean human rights is to incessantly urge North Korea to change its obstinate attitude and adopt a people-first policy following ‘the conscience of human beings.’ While domestic and international NGOs cooperate closely with each other and grope for ways to obtain frequent contact with the UNHRC personnel or the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) and provide them with information, well-known human rights organizations such as Amnesty International can alert world citizens on the North Korean human rights issue, arrest their continuous attention and drive an international campaign. In support for North Korean defectors, NGOs including churches can play an important role at the forefront, with the government providing material support in accordance with law and related procedures in the backside.

Fourth, there is an agenda to be carried out by the cooperative efforts between the government and private organizations at this stage. It is to provide more educational opportunities on the North Korean human rights issue and to increase the capabilities of improving them. The contents of education have been extremely unsatisfactory for the last 10 years. Detailed and accurate information on human rights violations should be supplied and educational opportunities for people should be continuously

offered as well. It is also necessary to cultivate specialists on the North Korean human rights issue.

Media can also play a role to awaken people's concerns and to educate them on this matter. The National Assembly of South Korea needs to enact laws on improving North Korean human rights in order to properly respond to the dire human rights situation in North Korea in the near future.

In the case of human rights, 'improvement' is achieved by 'argument' and 'silence' cannot make 'progress.' The reason why we raise this issue is for the purpose of delivering and shedding 'the light of human rights' to the North Korean people by criticizing the actions of the austere North Korean government. In this respect, raising the human rights issue to North Korea is due to the 'love for human race,' and will never be with the intention of confrontation based on a cold war strategy. We hope that many people will understand this outlook and join us in the movement to improve the human rights situation in North Korea and save its people. The government should fully support or encourage the countless efforts being exerted by NGOs. Accordingly, this would expedite the time necessary to realize the day North Korean citizens would be able to live as true human beings just as the rest of the world.



## Ⅰ 머리말

20년 전 오늘, 분단과 냉전의 상징이었던 베를린 장벽이 무너졌다. 우리 한국인은 이후 전개된 독일의 통일과정은 물론, 통일 후 정치·경제·사회·문화적 통합이 이루어지는 과정으로부터 많은 것을 배우고 있다. 특히 통일된 독일이 지난 20년 동안 서독주민과 동독주민 간의 마음속의 장벽을 허물어 진정한 내적 통합을 이룩하고자 쏟고 있는 노력에 큰 관심을 가지고 지켜보고 있다.

독일이 통일을 준비하는 과정, 통일 후 내적 통합을 이루어가는 독일의 사례를 객관적으로 논의하여 한국에 주는 시사점을 도출해 내고자 개최된 이번 ‘베를린 장벽 붕괴 20주년 기념학술회의’는 장래 통

일시대를 준비하는 우리에게 큰 도움이 되리라 확신한다.

## ■ 급작스러운 통일이 수반한 어려움

1989년 11월 9일 베를린 장벽은 사실상 동독주민들이 몸으로 밀어 무너뜨렸다. 자유와 민주주의를 위해 그들은 서독으로의 행진을 시작하였다. 그리고 서독과의 조속한 통일을 부르짖었다. 그 결과 서독이 동독을 ‘흡수 통일’하게 되었고, 이는 동구권의 공산주의체제가 붕괴하면서 탈냉전의 시대로 돌입하는 결정적 계기가 되었다. 이로 인해 유럽의 정치 지형을 민주주의와 시장경제위주로 탈바꿈시켰다.

하지만 독일은 통일과정에서 천문학적인 재정적 부담을 져야 했다. 독일은 통일 이후 지금까지 무려 1조 2천5백억 유로(약 2,000조 원 이상) 상당의 자금을 동독지역 경제회생을 위해 쏟아 부었다. 그만큼의 큰 경제적인 부담과 희생을 감수할 필요가 있었는가에 대해선 찬성과 비판의 의견이 있을 수 있다.

동독 경제회생정책평가보고서에 따르면 동독지역은 서독으로부터의 막대한 재정유입에도 불구하고 베를린 장벽이 무너진 지 20년이 지난 오늘에도 여전히 경제난과 기업들의 빈약한 자본 축적, 만성적인 고실업에 시달리고 있다고 한다. 특히 동독지역의 고학력 젊은이들이 서독지역으로 이주해 이러한 문제가 더욱 고질화 되었다고 분석하고 있다. 이 보고서를 작성한 폰 도나니 조사위원회 위원장은 연방정부가 연간 9백억~9백50억 유로에 달하는 막대한 재정지원을 동

독지역에 쏟아 부음으로써 서독지역의 경제에도 크게 악영향을 미쳤다는 의견을 개진하였다. 독일의 유력지인 『디 자이트(Die Zeit)』의 대기자이자 전직 발행인인 테오 좀머 한·독포럼 독일 회장은 독일의 통일은 갑작스럽게 찾아왔으며, 준비되지 않은 통일은 의외로 큰 혼란과 큰 비용을 불러왔다고 평가한 바 있다.

## ■ 독일통일은 역사적으로 성공한 통일

그러나 나는 독일통일은 성공했다고 생각한다. 독일통일의 과정에서 치른 경제적 부담과 사회적 갈등의 측면을 부정할 수는 없다. 동·서독 마르크화 간 1:1 등가 교환으로 인하여 서독의 입장에서는 경제적 부담이 커졌다. 동독의 입장에서는 사회주의에서 자유민주주의로, 통제경제에서 시장경제로 적응하는 과정에서 커다란 정치·사회심리적인 충격을 겪어야 했다.

그러나 우리는 역사적인 안목을 가지고 독일이 통일을 통해 이룩할 수 있었던 커다란 성과를 봐야한다고 생각한다. 무엇보다 독일은 통일을 통해 정치적으로 완전한 주권을 획득했다. 유엔 안전보장이사회의 상임이사국 자리를 공개적으로 요구할 정도로 국제무대에서 정치력을 발휘하고 있다. 또한 평화의 유지를 위해 자국의 군대를 당당하게 전 세계에 파견하고 있다.

## Ⅰ 독일은 세계 4대강국이며, 유럽의 경제를 지탱하는 중심국가로 부상

통일된 독일 경제는 전후 최장의 경기침체를 겪었다. 그러나 독일이 당면했던 저성장, 고실업, 재정적자 문제는 점차 개선되고 있다. 통독 직후인 1990년 동독지역의 생산성은 서독지역 대비 약 13~20%에 불과했으나, 동독지역의 생산성은 꾸준히 개선되어 2008년 서독지역 대비 78%에 달했다. 1989년 동독의 1인당 소득은 서독의 1/3에 불과했으나, 2008년 1인당 소득은 서독지역의 66~68%에 달했으며, 임금 또한 서독대비 약 80%에 육박했다. 2005년 최고 약 500만 명에 달했던 실업자는 2006년 뚜렷한 회복세로 진입해 실업자 감소, 노동시장 환경 개선 등이 이루어졌다.

동독지역에 엄청난 재정적 수혈을 하였음에도 불구하고 독일의 '사회적 시장경제' 체제는 무너지지 않고, 오히려 지속적으로 발전하고 있다. 2007년부터는 재정수지 균형을 달성했으며, 최근 5년간 세계 1위의 수출국가 위상을 확보했다. 독일 경제의 호조세는 수출 경쟁력, 건실한 은행시스템, 주택경기 안정, 그리고 지난 몇 년간에 걸친 적극적인 경제개혁에 기인했다고 볼 수 있다. 집권 기민당의 메르켈 정부는 지난 사민당 슈뢰더 정부의 개혁정책 '어젠다 2010'을 확대 발전시켜 경제·사회적 개혁을 적극 추진하였다. 독일은 최근의 세계 경제위기의 충격을 비교적 잘 견뎌내고 있다.

## ■ 사회문화적 통합에는 아직도 시간이 걸릴 것

통일 독일의 경제성장에도 불구하고 아직도 동독과 서독은 사회문화적으로 완전히 통합되었다고 평가할 수는 없다. 동서독 간의 정치제도의 차이와 경제적 격차는 상대적으로 많이 해소되었지만, 심리적·정서적 차이는 완전히 해소되지 못하고 있는 것이 현실이다. 동독주민들의 삶과 문화, 가치 등이 제대로 평가되거나 인정되지 못하고 있다는 인식도 심리적인 사회통합에 걸림돌이 되었다는 분석도 있다. 동서독이 완전한 내적 통일을 이룩하기 위해서는 시간이 더 필요할 것으로 생각한다.

그러나 통일된 지 15년 만에 동독에서 교육받고 성장한 여성정치인 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)이 총리가 되어 정부를 이끌게 되고, 동독에서 자란 축구선수 미하엘 발락(Michael Ballack)이 축구국가대표팀의 주장이 된 것은 중요한 정치·사회·문화적 소통의 의미 있는 예라고 생각한다. 독일은 베를린 장벽 붕괴 20년이 지난 오늘날, 통일의 부담과 갈등 및 후유증을 성공적으로 해소해가고 있다고 볼 수 있다. 더욱 강력한 독일을 건설해가고 있다.

## ■ 독일통일의 교훈은 남북통일에도 많은 시사점을 주고 있음

우리가 독일의 통일과정에서 진정 배워야 할 것들은 무엇인지 이번 학술회의를 통해 되새겨 볼 필요가 있다.

독일의 전문가들은 베를린 장벽 붕괴 당시에 독일은 통일을 예측하거나 미처 제대로 준비하지 못했으며, 통일 당시 동독의 경제능력을 과대평가하였고, 동독 경제 재건에 필요한 시간을 과소평가하였다는 점을 지적하고 있다. 또한 통일 당시 동서독 1:1 화폐개혁으로 동독기업이 생존하지 못했고, 국유재산 처리 과정에서 대량해고가 발생하였으며, 엄청난 재정지원액의 상당 부분이 동독지역의 산업발전 등 생산적인 분야보다는 사회 복지 등 소비 부문에 지출되어 경제 발전에 도움을 주지 못하고, 밑빠진 독처럼 결국 재정고갈을 가져왔다는 점을 지적하고 있다. 이러한 지적들은 남북한 통일에도 의미하는 바가 크다.

현재 우리는 세계 10대 강국에 근접하는 경제규모를 자랑하고 있으며, 2만 달러에 가까운 1인당 국민 소득을 갖고 있다. 그러나 최근 한국은행이 추정한 바에 의하면 북한의 1인당 GNP는 남한의 8%를 약간 웃도는 수준에 불과하다. 남북한 국민총소득(GNI) 격차는 38배이고, 수출액은 384배이며, 시간이 갈수록 격차가 벌어지고 있다. 이러한 경제적 격차는 통일에 상당한 부담을 주는 것이 현실이며, 이는 통일 비용에 대한 우려를 만들어 내고 있다.

경제난에도 불구하고 북한의 군사력은 정규군의 규모면에서 세계 5위 수준이며, 북한의 특수군의 수는 세계 1위 수준이다. GNP대비 국방비 비율을 보면 남한이 2.8%인데 비하여 북한은 29.8%로 상대적으로 막대한 예산을 군비 강화에 쓰고 있는 것이 현실이다. 정부재정 대비 국방비 지출을 비교해 보면 남한은 15.5%, 북한은 52%를 쓰고 있다. 북한은 경제난을 겪으면서도 재래식 무기를 확충하고 있으

며, 미사일과 핵개발 등 대량살상 무기(WMD) 보유력을 강화하고 있다. 더욱이 북한의 비핵화는 아직 가야할 길이 멀고, 북한이 핵무장을 계속하게 되면 남북한 통일은 더욱 요원해지게 된다. 동서독기본조약과는 달리 남북기본합의서에 의거한 실질적인 교류협력은 제대로 이루어지지 않고 있는 것 또한 현실이다.

## ■ 남북기본합의서는 충실히 이행되어야

독일통일 직후에 체결된 남북기본합의서(1991)는 남북한 화해 및 불가침, 핵문제를 비롯한 정치군사적 문제, 남북한 교류협력 문제 등을 총망라하고 있다. 그러나 북한은 정치군사문제는 물론이고, 남북기본합의서에 포함된 교류협력에 대해서도 약속을 이행하지 않고 있다.

우리는 개성공단을 비롯한 사회간접자본에 대한 투자를 지원함으로써 북한의 경제와 투자환경 개선에 기여할 수 있을 것이라는 기대를 가졌다. 그러나 북한의 핵실험, 미사일 발사 등으로 인하여 국제적인 대북제재가 이루어지고 남북 관계가 교착상태에 빠지면서 개성공단은 어렵고 불안하게 유지되고 있는 상태이다. 북한정권은 동독정권보다 더욱 강력한 최고통치자 유일지배체제를 구축하였다. 북한은 독일통일 이후 사회주의정권 붕괴 도미노 현상을 사상이념적으로 차단하고 내부통제를 강화하기 위해서 '선군혁명로선'을 택하여 북한식 사회주의 노선을 강화하고 있다.

이러한 상황에서 북한주민의 삶과 인권의 실질적 개선이 동반되지

않는 대북지원과 햇볕정책은 서독의 ‘신동방정책(Neue Ostpolitik)’과 달리 북한의 의미 있는 정책과 노선의 변화를 이끌어 내는 데 한계를 가질 수밖에 없다. 북한과의 교류와 협력은 북한의 변화를 이끌어내는 데, 북한주민의 삶의 개선에 도움을 주는 것이어야 한다. 따라서 보다 현실적이고 효과적이고 실용적인 대북정책이 필요하다.

남북통일에 독일통일의 모델을 그대로 적용할 수는 없다. 남북한은 동서독과 달리 서로 총부리를 겨누었으며, 아직도 전쟁 상황은 끝나지 않고 있다. 동독을 지탱해주던 구소련의 고르바초프 정권이 동독의 손을 놓아 버린 것과는 달리, 중국은 아직도 북한에 대한 식량과 에너지 지원을 계속하고 있다. 유럽에서는 NATO와 같은 집단안보체제와 EU와 같은 경제공동체가 독일통일의 버팀목이 되었지만, 아시아에는 그와 같은 다자협력체제가 아직 없다. 더구나 북한은 동독과 달리 핵무기를 개발하고 있다. 남북통일은 독일통일보다 더 어려운 상황에 처해 있는 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 한반도 상황 여하에 따라 남북한 통일의 ‘기회의 창문’은 예기치 않게 열릴 수 있다. 지금은 북한이 폐쇄적 사회이지만, 일단 외부정보가 유입되어 북한주민들이 자신들의 처한 실상을 스스로 깨닫기 시작하면 민주화를 요구하는 목소리가 나올 수 있다. 20년 전 베를린 장벽의 붕괴가 자유와 행복을 추구하는 동독주민들의 스스로의 결단에 의한 것이었던 것처럼, 북한주민들이 자유와 행복과 인권을 위해 스스로 결단하여 통일을 위한 변화를 추구할 수 있기 때문이다. 아마도 이 점이 독일통일에서 얻을 수 있는 가장 중요한 교훈이 아닌가 생각한다.

## ■ 남북통일을 위한 현실적인 통일 그랜드 디자인이 필요

1990년 10월 독일이 통일된 후 몇 년이 지나 헬무트 콜 전(前) 총리와 헬무트 슈미트 전(前) 총리가 서울의 청와대를 방문한 적이 있다. 기민당의 헬무트 콜 총리는 한국의 대통령에게 남북한 통일의 창문이 열리면, “그 기회를 잡아라”라고 조언하였다. 한편 사민당의 헬무트 슈미트 총리는 “기회의 창문이 열렸을 때 두 번 생각하라(think twice)”라고 조언했다. 나는 헬무트 콜, 헬무트 슈미트 총리 두 분의 말이 모두 맞다고 생각한다. 중요한 것은 통일의 기회가 왔을 때 이를 잡아야 하지만, 그보다 더욱 중요한 것은 이 기회를 잡을 때 이후에 전개될 사태에 대응할 수 있는 준비가 충분히 마련되어야 한다는 점이다.

북한사회의 폐쇄적 특수성과 개인숭배 및 선군정치 등을 감안할 때 남북한 통일 과정에서 표출되는 북한주민들의 반감이나 적개심은 과거 동독주민들의 경우보다 훨씬 더 심각할 수도 있다고 생각한다. 그렇기 때문에 남북한 통일 과정에서 예상되는 사회 각 분야에서의 갈등을 해소하고 사회통합을 이끌 수 있는 현실적인 ‘마스터 플랜(Master Plan)’이 세워져 있어야 한다. 정부는 이러한 전문적인 의견을 종합해서 국민적 합의에 따라서 남북통일을 추진하고 통일의 후유증을 최소화할 수 있는 ‘통일 그랜드 디자인(Unification Grand Design)’을 만들어야 한다.

2,400만 북한주민들에게 자유민주주의와 시장경제를 전파하고, 근로직을 개편하고, 일자리를 제공하고, 삶의 질 향상과 새로운 청소년

교육, 보건 위생, 국토 개발, 농업 발전, 법제 정비, 환경 보존 등의 다양한 통일과제를 수행하기 위해서 친밀한 계획과 끈질긴 노력을 쏟아야 한다. 큰 재정부담도 감수해야 한다.

또한 통일은 우리 혼자 하는 것이 아니라, 우방국 및 관련 국가들과의 국제적 공조를 필요로 한다. 통일과정에서, 그리고 통일 이후 한반도의 평화와 안정을 보장할 수 있는 안전조치를 국제적 차원에서 마련해야 한다. 그런 의미에서 북한의 비핵화는 최우선 당면 과제이며 통일을 위한 첫걸음이다.

이명박 대통령의 ‘일괄타결(Grand Bargain)’ 제안은 북한의 불가역적인 핵포기의 대가로 안전보장과 경제지원을 제공하는 포괄적이고 전략적인 접근방안이라고 할 수 있다. 상호 신의를 바탕으로 문제를 해결하자는 진정성이 담긴 제안이다. 우리는 북한이 한반도의 미래를 위하여 올바른 선택을하기를 기대한다.

## ■ 탈북주민을 포용하는 것이 ‘작은 통일’

마지막으로 자유와 인권과 생존을 위해 갖은 어려움을 극복하고 대한민국으로 들어온 탈북주민에 대한 본격적인 지원 정책이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

남북통일이 ‘큰 통일’이라면 탈북주민을 포용하는 것은 ‘작은 통일’이다. 현재 2만 명에 가까운 국내 탈북주민들을 우리가 제대로 꺼안

고 어루만지지 않는다면, 큰 통일을 이룰 수 없다. 최근 여론조사를 보면 국내에 정착한 탈북주민의 60%가 아직도 “나는 북한사람이다”라는 소외 의식을 가지고 있다고 한다. 이 중 50% 이상이 20~30대의 젊은 층이며, 70% 이상이 여성이다. 이들에게 일자리를 제공하고, 직업훈련을 시키고, 가정을 이루게 하고, 자녀들을 교육시키고, 안정된 생활을 영위토록 하려면 중앙정부, 지방자치단체, 시민사회, 종교단체 등의 종합적인 노력이 필요하다.

\* \* \*

## Lessons from German Reunification and Implications for Korea's Case

### I Introduction

20 years ago, the icon of Cold War division, the Berlin Wall came down. Korea has learned much from both the German unification process and the post-unification political, economic, social and cultural integration that unfolded thereafter. We have, in particular, observed with great interest the German endeavors to achieve a real internal integration by toppling the psychological wall that came between the West and the East Germans.

The purpose of seminar commemorating the 20th anniversary of the fall of the berlin wall is to objectively discuss the German unification and internal integration experience, and to draw meaningful implications for Korea. The findings will significantly help to brace ourselves for a shared future on the Korean Peninsula.

## I Paying the Price of an Unexpected Unification

On November 9, 1989, the Berlin Wall came down, owing much to the East Germans who literally thronged the wall. The easterners paraded into West Germany for freedom and democracy chanting for a swift unification. When the West “took in” the East, it became pivotal in the consequent political changes that took place across Europe. The post-Cold War era landed on the continent as the Eastern European communism began to fall apart. German unification gave the political landscape of Europe a new face, democracy and market economy.

But, German unification came with an astronomical financial cost. The unified Germany has so far poured in up to 1.25 trillion Euros (approximately over 2,000 trillion Won) to rebuild the Eastern bloc. Whether German unification is worth the cost and sacrifice is debatable.

However, even to this day, 20 years after the fall of the Berlin Wall, the German economy is still in distress despite the massive Eastern bloc-bound financial influx from West Germany. Klaus von Dohnanyi, commissioned to evaluate the progress made by the economic recovery policy for the Eastern bloc reported that businesses still suffer from thin capital and chronic high unemployment.

Von Dohnanyi noted in particular that economic problems became more acute as highly-educated young East Germans migrated to the Western bloc. Worse, von Dohnanyi made a statement that the German Federal Government had also compromised the economy in the Western bloc by bankrolling a colossal amount of financial aid of 90 to 95 billion Euros annually. Theo Sommer, the former editor-at-large and publisher of the highly-respected German newspaper, 'Die Zeit,' and the president of the Korea-Germany Forum, pointed out that the unification came as a surprise and that Germans were not prepared for it. Thus, it had cost them serious confusion and a substantial amount of money.

## Ⅰ German Unification is a Historical Triumph

I believe that the German unification was a successful one despite economic and social consequences. For West Germany, converting the East German Ostmark to Deutsche Marks one-to-one turned out to be a drag on its economy. As for the socialist East Germany that ran on a controlled-economy, embracing a liberal democracy market economy was a politically and psychosocially shocking process.

Yet we should turn our eyes to see the big picture of the German unification and interpret its historical meaning. Above anything

else, Germany became a complete sovereign nation politically after the unification. It has also risen to an international political influential figure on global stage, openly discussing its permanent membership in the UN Security Council. Germany has also sent their peace keeping troops around the world for all to see.

### ■ Germany, World's Fourth Largest Economy, Rises as the Pillar of the European Economy

Post unification, Germany underwent its longest economic depression since the world war. But economic troubles such as low-growth, high unemployment, and fiscal deficits are fading out. Productivity in the Eastern bloc started out at merely 13~20% of its counterpart but has posted continuous growth to reach 78% in 2008. Per capita income in 1989 was only one third of the Western bloc, but rose to 66~68% of the West German level in 2008. Wages had also climbed to about 80% of the West German level. Unemployment in 2005 peaked to 5 million but dropped in the following year with clear signs of economic recovery. Labor market conditions also improved.

The German model of a 'socialist market economy' had not only survived but is posting sustained growth despite massive financial aid infused to the East. From 2007 onwards, Germany's current

account balanced and it has been the largest exporter in the world for the past five years. The recovery owes much to Germany's competitive edge in export, fundamentally healthy banking system, stable real estate market, and the vigorous economic reforms that took place in the last few years. Merkel's government and the ruling Christlich-demokratische Union (CDU) had inherited "Agenda 2010" initiated by the former Chancellor Schroeder and the Socialist Democratic Party. They expanded on it to push forward economic and social reforms. These endeavors have given Germany resilience against the recent global economic crisis.

## ■ Complete Social and Cultural Integration Will Take Time

The Eastern and the Western Germans have not yet achieved complete social and cultural integration. Relatively speaking, many differences in the political and economic systems have been resolved, but mental and psychological walls have not. Psychological and social integration have been stalled by misperceptions and misunderstandings of the lifestyle, culture, and the value system of the East Germans. Complete unification of the East and West Germans will require more time.

But hopeful signs of integration are there. In only 15 years after the unification, Angela Merkel, born and educated in East

Germany, became the first woman and the first East German to become the Chancellor of Germany. Also, Michael Ballack, the West German football player, is the captain of the national team. These two represent meaningful examples of political, social and cultural connections in a unified Germany. The efforts to resolve the cost, conflicts and the aftereffects of the unification are paying off 20 years after the Wall came down. Germany has risen much stronger from the unification process.

## I Lessons of the German Reunification and Implications for South and North Korea

This seminar will help us to identify what we must learn from the German unification process. Experts on Germany have pointed out that the German unification was unexpected and no one was prepared for it. The East German economic capacity was overestimated while the time needed to rebuild East Germany was underestimated. Converting the official exchange rate of the currencies one-to-one broke East German companies and massive unemployment broke out in the process of privatization. Colossal amounts of financial aid did not materialize in economic progress. West German aid had been primarily used to provide social services and to boost consumption instead of allocating it to revive the East German industry, which would have produced tangible

results. It ultimately led to the draining of government budgets. These could be significant lessons for the prospective Korean unification.

Today, with per capita income nearing 20,000 dollars, the South Korean economy is almost the 10th largest in the world. According to a recent estimate by the Bank of Korea, however, North Korea's per capita GNP is barely over 8% of South Korea's. South Korea has 38 times higher GNI and 384 times more exports than North Korea. The gap is seriously widening over time, not to mention the potential strain on the economy should South Korea and North Korea unify in the future.

Despite its economic troubles, North Korea has the fifth largest conventional army and the largest special forces in the world. South Korea spends 2.8% of its GNP on national defense while North Korea spends 29.8%. The relative spending set aside for military build-ups is just enormous. 15.5% of the government budget goes into national defense for South Korea, while the percentage for North Korea is 52%. Amid economic difficulties, North Korea has reinforced its conventional weapons and nuclear power through its missile and nuclear development programs and acquiring weapons of mass destruction. With still a long way to go with North Korea's denuclearization, North Korea's nuclear armament will only prolong the prospects of Korean unification.

The Inter-Korean Basic Agreement has not materialized into any real exchanges and cooperation unlike the Basic Treaty signed between East and West Germany.

## ■ Inter-Korean Basic Agreement should be Faithfully Observed

The Inter-Korean Basic Agreement, signed in 1991 after the German unification, covers a wide range of issues pertinent to South and North Korea relations such as reconciliation and non-aggression, political and military issues including nuclear armament, and inter-Korean exchanges and cooperation. But North Korea has not lived up to its commitment to the terms of the Agreement. Not only has it been negligent of the political and military agreement, but it has also failed to observe the terms of the inter-Korean exchanges.

South Korea had hoped to contribute to the improvement of the North Korean economy and the investment climate by investing in social overhead capital projects. A case in point is the Kaesong Industrial Complex (KIC). Unfortunately, North Korea has self-inflicted sanctions from the international community with its nuclear experiments and missile launches. South and North Korean relations have also stalled compromising the fate of

the KIC. The North Korean regime had in fact built a far more authoritative regime where power is concentrated in the hands of the single highest ruler. After the German unification, North Korea had used its ideology to guard itself against the chain disintegration of socialism and had also developed and reinforced a North Korean-style socialist model to strengthen control within. The North Korean regime made sure that ‘the military and socialist revolution was the foundation of its society.’

As such, unlike ‘Neue Ostpolitik,’ there is only so much South Korea can do to bring about significant policy changes in North Korea. The effects of aid to North Korea and the Sunshine Policy are bound to fade out unless real improvements are made in the lives of North Koreans and in the North Korean human rights situation. Inter-Korean exchanges should aim at transforming North Korea and at improving the lives of North Koreans. South Korea’s policy towards North Korea needs to be more feasible, effective, and pragmatic.

The German unification model cannot be applied directly to the Korean situation. Unlike East-West Germany, South and North Korea had in the past pointed guns toward each other. The war, in fact, is not over yet. The Soviet government, then led by Mikhail Gorbachev may have relinquished East Germany, but China continues to provide food and energy aid to North Korea.

In Europe, the unified Germany was buttressed by the collective security regime of NATO and a unified economic community of the EU. But, such a multilateral cooperative system has not been established in Asia. Worse, North Korea is developing nuclear weapons. The truth is that the Korean situation is far more complicated than Germany.

Nevertheless, the situation on the Korean Peninsula is prone to change. The ‘window of opportunities’ for the Korean unification may open up unexpectedly. North Koreans may be living in isolation today, but tomorrow, when enough information of the outside world finds its way into North Korea, they may have a moment of awakening and demand to give democracy a chance in North Korea. 20 years ago, the Berlin Wall came down because the East Germans were determined to find their own freedom and happiness. Likewise, changes in North Korea must come from inside. North Koreans must make decisions for themselves whether they are prepared to accept changes and work towards unification, all in search of their freedom, happiness, and human rights. This may be the most significant lesson of the German experience.

## I ‘Unification Grand Design’ as a Feasible Plan for Korean Unification

In October 1990, a few years after the German unification, former Chancellors Helmut Kohl and Helmut Schmidt paid a visit to the Blue House, the South Korean presidential office, in Seoul. Chancellor Helmut Kohl of the CDU advised the then South Korean president to ‘seize the opportunity’ when unification comes knocking on our doors. On the other hand, Chancellor Helmut Schmidt advised to ‘think twice when the window of opportunity opens.’ I agree with both Chancellor Kohl and Chancellor Helmut. It is important to seize the opportunity of unification, but more importantly, we need to be prepared for what comes after it.

We may run into stronger resentment and antagonism in the process of Korean unification given the particularities of the closed North Korean society that worships its leader and puts the military before everything. Indeed, there is a need to set up a feasible ‘master plan’ that can resolve various types of conflicts in the Korean unification process. The government must compile advice from experts and form a national consensus to pursue Korean unification. It will also need to establish a ‘Unification Grand Design’ to minimize the permanent lesions of the unification should it take place.

The road to Korean unification requires thorough planning and perseverance because there is a lot to be done. We will need to introduce liberal democracy and a market economy to 24 million North Koreans, provide jobs, improve the quality of life and provide decent education to the newly incorporated young citizens. We will also need to work on sectors such as public health, land development and agriculture. The legal system will need a fine-tuning while continuing efforts in environmental conservation. Expect high financial costs and be prepared for it.

Korea cannot achieve unification on its own. It needs international support from its neighbors and all parties concerned. International safeguard measures to guarantee peace and stability on the Korean peninsula during and after unification is also needed. In this sense, North Korean denuclearization would be the most urgent task and the first step towards unification.

President Lee Myung-Bak's 'Unification Grand Design' is a comprehensive and strategic approach to North Korean denuclearization. The plan promises the security and economic aid in return for an irreversible nuclear disarmament. It embodies a sense of true sincerity hoping for a resolution of differences in mutual good faith. We hope North Korea takes the step in the right direction for the future of the Korean Peninsula.

## I Social Integration of North Korean Defectors as a ‘Micro Unification’

Last but not least, I would like to underscore the need for a systematic support for North Korean defectors residing in South Korea. They have braved all difficulties to come to the South in search of freedom, human rights, and for their survival.

The South-North political unification would be state-level ‘macro unification’ while social integration of North Korean defectors could be considered a ‘micro unification.’ Chances of ‘macro unification’ are bleak unless we properly embrace and incorporate those who came from the North, into the South Korean society. Recent polls revealed that 60% of the North Korean population residing in South Korea felt shunned and retained a “sense of belonging to North Korea.” More than 50% of these respondents were in their 20’s and 30’s, of which over 70% were women. We need to help this group of North Korean defectors find employment opportunities, raise families and educate their children. The central and local autonomous governments, the civil society, and religious groups must make a comprehensive effort to help them settle down in Korea, thus providing a true sense of unification for the North and South Koreans, and an impetus for the future unification to come.

